

# 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구

2012. 12

허경선 · 김지영 · 박노욱

**Kipf** 한국조세연구원



## 서 언

공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중과 중요도는 점차 증가하고 있으며 공공기관의 사업영역과 규모도 점차 확장되고 있다. 최근 공공기관의 부채는 규모와 속도 면에서 급격히 증가하고 있으며 이에 따라 국가의 재정에도 부담을 주고 있어, 공공기관의 재무관리에 대한 관심이 커지고 있다. 특히 상당수 공공기관이 국가의 재정사업을 수행하는 과정에서 부채가 발생하는 것으로 나타나고 있어 공공기관의 사업별 회계 관리에 대한 필요성이 높아지고 있다. 현재 공공기관의 결산에 대해서는 엄격한 감사와 검토가 이루어지고 있으나 공공기관의 예산에 대해서는 상대적으로 기관의 자율과 책임에 맡기고 있다. 공공기관의 예산에 대한 정보를 제공하는 공공기관의 예산서는 비목별로 작성되고 있으며, 단가·수량 등 구체적인 산출내역도 상세하게 표시되지 않아 예산내역, 집행결과 등을 확인하기 어려운 경우가 많다. 따라서 공공기관의 예산을 투명하게 파악하고 사업에 대한 책임성을 제고하기 위한 방법으로서 공공기관의 프로그램 예산제도 도입이 검토되고 있다.

기존의 비목별 예산편성 방식과 달리 각각의 사업에 따라 예산을 편성하는 프로그램 예산제도(Program Budgeting)는 우리나라에서 '성과주의 예산제도' 혹은 '사업별 예산제도'라는 명칭으로 도입, 활용되고 있다. 우리나라는 2003년 중앙부처와 그 소속기관을 시작으로 '성과주의 예산제도'라는 명칭하에 프로그램 예산제도를 도입하였고, 2005년 시범사업을 거쳐 2008년부터 모든 광역자치단체를 포함하여 50개 지자체도 프로그램 예산제도 도입을 확산하였다.

공공기관의 프로그램 예산제도 적용 가능성을 검토하기 위해서는, 이에 대한 사전 연구가 시급히 요청되고 있으나 아직까지 공공기관의 프로그램 예산제도에 대한 본격적인 연구는 이루어지지 않고 있다. 본 연구에서는

공공기관의 예산제도 현황과 프로그램 예산제도 도입 현황에 대한 자료를 수집·분석하여 공공기관의 프로그램 예산제도의 도입과 활용현황을 파악하고자 한다. 또한 프로그램 예산제도를 이전부터 도입하여 활용하고 있는 정부와 공공기관의 사례를 분석하여 프로그램 예산제도 도입·운영의 이슈와 시사점을 분석한다. 이를 종합하여 프로그램 예산제도를 공공기관에 도입하는 것에 대한 효과성을 살펴보고, 이를 통해 공공기관의 프로그램 예산제도 도입 방향의 제시를 연구의 목적으로 하고 있다. 이를 통하여 본 연구가 현 공공기관 예산제도의 현황을 진단하고 미흡한 부분을 파악하여 향후 우리나라 공공기관 예산제도의 개선방향을 논의할 때 하나의 참고자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 허경선 박사, 김지영 박사, 박노옥 박사가 공동으로 작성하였다. 보고서 작성을 위해 최선을 다한 저자들의 노고에 감사드리며, 본 보고서의 중간보고와 최종보고 세미나에 참여하여 좋은 조언을 해주신 숭실대학교 전규안 교수, 이화여자대학교 박정수 교수, 가천대학교 김원희 교수, 기획재정부 김성진 제도기획과장에게 진심으로 감사드린다. 또한 저자들은 관련 세미나 및 최종보고 세미나에서 도움을 주신 원내의 동료 박사들께도 감사를 표하고 최종단계에서 최종보고서를 꼼꼼하게 읽고 유익한 조언을 주신 익명의 심사자들께도 함께 감사드린다. 그리고 보고서 작성 과정에서 자료 수집 및 정리 등에 도움을 준 박진희 회계사, 김현숙 전문연구원, 임미화 연구원, 이슬 연구원, 변경숙 연구행정원에게도 심심한 감사의 뜻을 표하며, 보고서 제작에 애쓰신 본원 출판팀 직원 여러분께도 감사드린다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 보고서의 내용이 연구원의 공식적인 입장을 대변하는 것은 아니며, 보고서의 오류에 대한 책임도 전적으로 저자들에게 있음을 밝혀둔다.

2012년 12월

한국조세연구원

원장 조원동

## 요약 및 정책시사점

공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중과 중요도는 점차 증가하고 있으며 공공기관에 대한 정부의 재정지원도 규모가 증가하고 있다. 특히, 최근 공공기관의 부채가 규모와 속도 면에서 급격히 증가하고 있어 국가의 재정에도 부담이 될 수 있다는 우려는 공공기관의 재무관리에 대한 관심을 지속적으로 증대시키고 있다. 현재 공공기관의 결산에 대해서는 엄격한 감사와 검토가 이루어지고 있으나 공공기관의 예산에 대해서는 기관의 자율성을 존중하고 사후적 보고 위주로 관리되고 있어 상대적으로 관리가 체계적으로 이루어지고 있지 않다.

예산이란 일정기간 동안의 기관의 수입과 지출에 관한 계획을 뜻한다. 즉, 일정기간 동안 기관이 수행하고자 하는 일을 하기 위해 얼마만큼의 지출이 필요하고 이를 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가를 금액으로 표시한 것이라고 정의할 수 있다. 예산은 단순한 수입과 지출에 대한 기록 이상의 의미를 가지고 있는데, 목적 달성을 위해 어느 정도의 재원이 필요할지에 대한 예측과 일정에 대한 계획이 모두 포함된 것이라고 볼 수 있다. 따라서, 기관의 활동이 제대로 수행되기 위해서는 예산의 뒷받침이 필요하며, 예산을 어떻게 관리하고 배분하는지에 따라 기관의 활동 결과는 크게 달라진다.

공공기관의 예산은 정부에서 법률과 지침을 통해 기본원칙과 가이드라인을 제시하고 있으며, 이에 대한 점검과 평가를 실시하고 있지만, 상당부분 공공기관의 자율에 맞게 운영되고 있다. 공기업·준정부기관의 재무관리에 관한 규정은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4절 예산회계에서 기본원칙을 제시하고 있다. 공기업과 준정부기관은 발생주의에 따라 회계처리를 하도록 하고 있으며 세부 회계처리기준은 기획재정부령인 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」을 따르도록 하고 있다.

기획재정부는 매년 공기업·준정부기관 예산편성지침과 예산집행지침을 마련하여 공공기관의 예산과 자금운영 및 집행에 관한 가이드라인을 제시하고 있다. 공기업과 준정부기관의 예산안은 이사회 의결을 통해 확정하며 일부 준정부기관의 경우 주무기관의 장의 승인 후 확정하고 있다. 확정된 예산안은 공기업의 경우 기획재정부장관과 주무기관의 장에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 제출하도록 되어 있다.

각 공공기관의 예산 내역은 기획재정부가 운영하고 있는 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)에 요약 정보가 일부 공개되며, 예산편성지침 준수 여부는 정부의 공공기관 경영실적 평가 시 점검하여 평가에 반영된다. 경영실적 평가결과 인건비 과다편성 및 지침 위반으로 경영부실을 초래한 기관에 대해서는 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.

이와 같이 공공기관의 예산에 대해서는 기관의 자율성을 확대하는 한편 사후적 책임성을 강화하고자 하였다. 따라서 정부에서는 공공기관 예산에 대한 기본원칙과 지침을 제공하고 기관은 이에 따라 자율적으로 예산을 편성하고 있다. 사후적 책임성을 강화한다고 하였으나 실제 공공기관의 예산에 대한 관리는 엄격하게 이루어지고 있지 않다. 확정 후 제출된 예산정보는 경영정보공개시스템에 공개하고 있으나 매우 제한된 정보만 공개되고 있어 예산정보의 투명성이 미흡하며, 예산의 사업별 집행과 효과성에 대한 정보는 전혀 공개되고 있지 않다. 또한 공공기관의 예산제도와 예산서는 자율적으로 운용·작성되고 있기 때문에 다양한 방법으로 예산제도가 운영되고 있고 예산서 역시 각기 다른 방식으로 작성되고 있어 필요한 정보를 찾아보거나 이해하기 어렵다는 문제점이 있다. 또한 공공기관의 성과관리는 경영평가 등을 통해 관리되고 있으나, 대부분의 기관에서 성과관리가 예산과 연계되어 있지는 않아 예산에 대한 성과는 알 수 없다는 이슈가 있다.

현재 대부분의 공공기관에서 사용하고 있는 품목별 예산제도는 기관에서 예산을 관리한다는 측면에서는 효과적이지만 공공기관의 예산

을 투명하게 파악하는 데는 어려움이 있다. 따라서 공공기관의 예산관리를 강화하고 투명성을 향상시키기 위하여 개선안이 필요하며, 정부에서는 공공기관 예산관리에 대한 개선책으로 공공기관에 프로그램 예산제도를 시범적으로 도입할 것을 추진하고 있다. 기존의 비목별 예산편성 방식과 달리 각각의 사업에 따라 예산을 편성하는 프로그램 예산제도(Program Budgeting)는 우리나라에서 '성과주의 예산제도' 혹은 '사업별 예산제도'라는 명칭으로 도입, 활용되고 있다. 프로그램 예산제도는 기본적으로 조직의 계획(plan)-사업(program)-예산(budget)을 연결시키는 예산제도를 뜻한다. 즉 조직이 추구하고자 하는 목표를 설정한 후, 이 목표를 달성하기 위한 계획을 수립하고, 계획을 구체화하기 위한 사업들을 정의하고, 이 사업별로 예산을 편성하는 방식이다. 프로그램 예산제도는 기존 예산이 조직에 따라 분배되던 한계를 극복하고, 동일한 목표를 지향하는 세부사업들을 하나의 프로그램으로 통합하고, 이러한 프로그램에 따라 예산을 배분하는 것을 기본 원칙으로 하고 있다. 프로그램 예산제도는 기존의 품목별 예산제도와 달리, 단위사업과 프로그램으로 구성되는 전체 사업에 대한 예산파악을 용이하게 하여 예산의 투명성을 높이고, 사업을 담당하는 조직의 책임성을 강화할 수 있다는 장점이 있다. 우리나라는 2003년 중앙부처와 그 소속기관을 시작으로 '성과주의 예산제도'라는 명칭하에 프로그램 예산제도를 도입하였고, 2005년 시범사업을 거쳐 2008년부터 모든 광역자치단체를 포함하여 50개 지자체도 프로그램 예산제도 도입을 확산하였다.

본 연구는 공공기관 예산제도의 현황과 이슈를 분석하여, 공공기관 예산제도의 개선안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다. 특히, 공공기관 예산제도 개선책의 하나로 중앙정부와 지방정부에서 도입되어 사용되고 있는 프로그램 예산제도에 대해 집중적으로 살펴보았다. 이를 위해서 본 연구에서는 공공기관의 예산제도 현황과 프로그램 예산제도 도입 현황에 대한 자료를 수집·분석하여 공공기관의 프로그램 예산제도의 도입과 활용현황을 파악하였고, 프로그램 예산제도를

이전부터 도입하여 활용하고 있는 정부와 공공기관의 사례를 분석하여 프로그램 예산제도 도입·운영의 이슈와 시사점을 분석하였다.

공공기관의 예산제도 현황을 288개 공공기관 전체를 대상으로 설문 조사를 실시한 결과, 105개의 기관이 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답하였는데 이는 전체 공공기관의 36.5%에 해당하는 것으로서, 상당수의 공공기관에서는 독자적으로 프로그램 예산제도를 도입하여 활용하고 있음을 확인할 수 있었다. 기관이 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 비중은 시장형 공기업에서 28.6%로 가장 낮았고, 기금형 준정부기관에서 47.1%로 가장 높았다. 준시장형 공기업, 기금형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관은 모두 40% 이상이 도입하였다고 응답하였다.

〈표 1〉 프로그램 예산제도 도입 현황

(단위: 개, %)

	유형	도입 기관 수/ 전체 기관 수	도입 비율
공기업	시장형 공기업	4/14	28.6
	준시장형 공기업	6/14	42.9
	공기업 총계	10/28	35.7
준정부기관	기금형 준정부기관	8/17	47.1
	위탁집행형 준정부기관	30/66	45.5
	준정부기관 총계	38/83	45.8
기타공공기관		57/177	32.2
전체 공공기관		105/288	36.5

그러나 93개 공기업과 준정부기관의 예산서를 대상으로 직접 분석을 수행한 결과는 공공기관의 설문조사와는 달리 전면적으로 프로그램 예산제도를 운용중인 기관이 그리 많지 않음을 보여주고 있다. 전

체 사업에 프로그램 예산제도를 적용하고 체계적인 프로그램 구조를 갖춘 전면적 도입 기관은 분석대상 93개 기관 중에 17개 기관(18.3%)이었으며 형식적으로 프로그램 예산제도를 도입한 기관은 50개 기관(60.2%)에 달했다.

〈표 2〉 공공기관 유형별 프로그램예산 도입현황

(단위: 개, %)

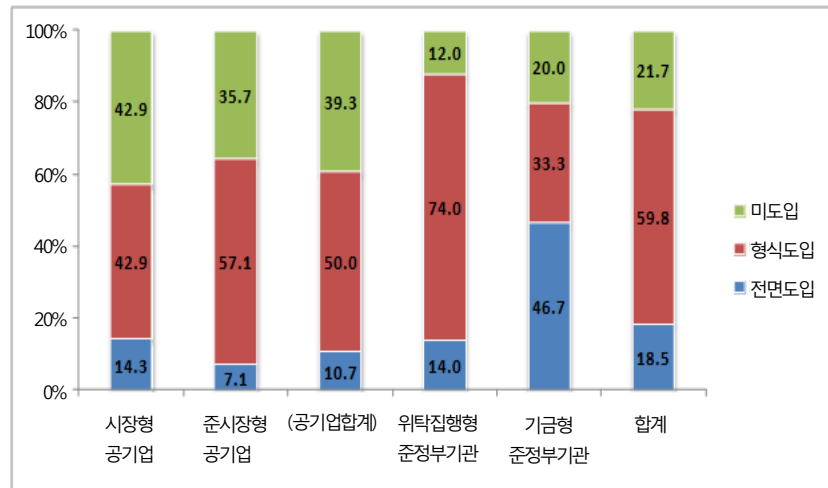
		전면도입	형식도입	미도입	합계
공기업	시장형	2(14.3)	6(42.9)	6(42.9)	14(15.1)
	준시장형	1(7.1)	8(57.1)	5(35.7)	14(15.1)
	합계	3(10.7)	14(50.0)	11(39.3)	28(30.1)
위탁집행형 준정부기관		7(14.0)	37(74.0)	6(12.0)	50(53.8)
기금형 준정부기관		7(46.7)	5(33.3)	3(20.0)	15(16.1)
합계		17(18.3)	56(60.2)	20(21.5)	93(100.0)

공공기관 유형별로 프로그램 예산제도의 도입 수준은 각각 다르게 나타났는데 공기업과 준정부기관에서 프로그램 예산제도의 도입 수준이 가장 높은 유형은 기금형 준정부기관이다. 총 15개 기금형 준정부기관에 대하여 예산서를 검토한 결과 전면적 도입이 전체의 46.7% 수준이며, 형식 도입까지 포함할 경우 80%에 육박하는 수준을 보이고 있다. 실질적 미도입은 20%를 차지하고 있다.<sup>1)</sup> 위탁집행형 준정부기관은 미도입 비중은 12%로 낮은 대신, 형식적 도입의 비중이 높게 나타나고 있다. 공기업의 경우는 실질적으로 프로그램예산을 도입하였다고 보기 어려운 미도입 기관의 비율이 약 39.3%로 현저히 높게 나타난다.

1) 미도입 기관 비율은 위탁집행형 준정부기관에서 12%로 더 낮지만, 전면적 도입 기관의 비율이 기금형 준정부기관에서 훨씬 높기 때문에 기금형 준정부기관의 도입 수준이 높다고 판단하였다.

기금형 준정부기관의 경우 기금을 관리·운용하는 업무를 수행하고 있기 때문에 정부 예산구조에 따라 프로그램 예산을 전면적으로 도입하여 시행하는 경우가 많았다. 그러나 위탁집행형 준정부기관에서는 기금형과 유사하게 정부의 사업을 운영하고 있으나 자체사업과 혼용되어 있는 경우가 많았다. 정부의 위탁사업에 대해서는 어느 정도 프로그램 예산을 도입하여 운영하고 있으나 자체사업 등 기존 예산분류 체계가 여전히 남아 있기 때문에 프로그램 예산을 전면적으로 도입하였다고 분류되기보다는 형식적 도입으로 분류되는 기관이 많았다.

[그림 1] 공공기관 유형별 프로그램 예산 도입현황



이상의 분석을 통해 살펴본 결과, 정부의 재정지원을 받는 공공기관의 경우 외부의 법률이나 회계의무조항 등에 의해 구분회계나 프로그램 예산제도가 의무화되어 있었고, 상당수 공공기관의 경우 자발적인 필요로 인해 프로그램 예산제도를 도입하고 있었다. 프로그램 예산제도의 도입에 있어서도 구분하는 사업의 구조에 있어서 기관 특성에 따라 매우 단순화된 분류(고유사업-수익사업)만을 사용하는 경우도 있었고 정부의 성과주의 예산제도와 유사하게 분야-부문-프로그램-단위

사업에 대한 체계적인 분류를 활용하기도 하였다. 그러나 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관의 예산서 분석을 통해 프로그램 예산제도의 수준을 분석한 결과, 체계적인 사업구분과 성과관리의 연계를 체계적으로 활용하고 있는 경우는 그리 많지 않음을 확인할 수 있었다. 또한 대부분의 기관이 프로그램 예산제도와 구분회계제도를 혼동하여 사용하고 있다는 점도 현황조사의 결과로 나타나고 있다.

이러한 분석을 토대로 공공기관의 프로그램 예산제도 도입에 대한 결론을 도출해 보면, 공공기관 예산제도의 개선과 재무관리의 개선을 위해서 프로그램 예산제도를 공공기관에 일률적으로 동시에 도입하는 것은 바람직한 방법으로 보기는 어렵다는 것이다. 공공기관에 프로그램 예산제도를 도입하기 위해서는 현재 공공기관 예산관리 현황에 대한 검토와 공공기관의 업무 특성, 재무구조 특성, 사업 특성에 대한 충분한 검토가 우선되어야 한다. 또한 도입하려는 프로그램 예산제도의 수준과 활용방법에 따라 프로그램 예산제도 도입의 비용과 효과는 공공기관마다 커다란 차이를 발생시킬 수 있다. 따라서 공공기관의 프로그램 예산제도의 도입 결정을 위해서는 공공기관의 특성별로 프로그램 예산제도 도입의 비용과 효과를 고려하는 것 또한 필요하다. 공공기관의 예산에 대한 투명성을 높이고 책임성과 성과관리를 강화하기 위해서는 현재 공공기관의 차이와 예산제도의 차이를 베이스라인으로 놓고 효과성이 높은 방법을 찾아가는 것이 필요하다.

공공기관의 예산제도 현황과 이슈를 분석한 결과, 공공기관의 예산제도 개선을 위해서는 공공기관의 예산에 대해 좀 더 상세한 정보를 공개하는 것이 필요하며, 상세정보의 제공에 있어 공공기관이 수행하는 사업별로 예산정보를 분류하는 것과 정부의 지원 금액에 대해 명확히 구분하는 것이 공공기관의 예산 투명성과 책임성을 높이는 데 우선적으로 기여할 수 있을 것으로 보인다. 또한 공공기관 예산 정보의 공개가 필요한 부분에 대해서는 공통양식을 활용하여 예산정보를 표준화하는 것이 예산정보 공개 확대에 있어 필요한 부분이다. 장기적으로는 공공기관의 예산집행에 대한 성과정보를 생산하고 공공기관 예산

과 성과의 통합관리를 위해서는 사업별로 기관의 회계를 구분하여 관리하는 구분회계제도와 프로그램 예산제도의 도입이 바람직할 것으로 보인다.

앞서 지적된 공공기관의 이슈를 개선하는 방법 중에서 단기간 내에 가능한 방법은 공공기관 예산에 대한 구체적인 사업별 내역을 기존의 예산서 안에 포함하도록 하는 방법이다. 따라서 본 연구에서는 정부에 제출하는 공공기관의 예산서에 사업별 수입·지출 내역을 추가로 작성하여 기존 예산서 안에 포함하는 방안을 추진하였다. 현재 사업계획서, 결산서, 경영평가 등에서 각기 다른 방식으로 구분하고 있는 공공기관의 사업에 대해서는 부문-사업-세부 사업의 구조로 사업을 구분하도록 하였고, 기관의 수입과 지출 내역은 각각의 사업별로 구분하여 작성하도록 하는 방법을 추진하였다. 기관의 의견수렴과 시범적용을 통해 사업별 상세 수입·지출 내역작성(안)을 마련하였으며 이를 2013년도 예산안에 추가로 작성하여 포함하도록 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 개편하였다.

앞에서 설명한 바와 같이 사업별 상세 수입·지출 내역서를 공공기관 예산서에 포함하도록 하는 것은 예산에 대한 상세 정보공개 요구를 충족시키고 투명성과 책임성에 대한 향상을 기대할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 또한 이러한 상세 내역서의 작성의무가 공공기관의 예산을 좀 더 체계적으로 관리하고자 하는 긍정적인 동기로 작용할 가능성도 있다. 그러나 앞서 설명하였듯이 공공기관의 예산이 기관의 목적을 달성하는 데 효과적으로 사용되고 있는지 확인하고, 기관의 사업별 성과와 예산을 통합적으로 관리하기 위해서는 공공기관의 예산제도와 회계제도에 대한 변화가 장기적으로 바람직한 것으로 판단된다. 이는 중앙정부와 지방정부가 이미 프로그램 예산제도를 도입하고 있으며, 국가 재정으로 운용되는 공공기관이 대다수라는 점을 고려할 때 사업별로 기관의 예산과 회계를 관리하는 것은 장기적으로 필요한 변화이다. 그러나 규모와 산업, 사업구조, 공익성/수익성 추구 측면에서 매우 다양한 공공기관에 동일한 형태의 프로그램 예산제도와 구분회계제도

를 일시에 도입하는 것은 바람직하지 않으며, 프로그램 예산제도를 도입하는 데 있어서는 도입의 필요성과 효과성, 기관의 특성을 고려하여 순차적이고 차별적으로 프로그램 예산제도와 구분회계를 도입하는 것이 바람직하다고 판단된다.



# 목 차

I . 서론 .....	21
II . 프로그램 예산제도 .....	23
1. 예산제도의 변화 .....	23
가. 품목별 예산제도 .....	23
나. 성과예산제도 .....	25
다. 프로그램 예산제도 (Planning-Programming-Budgeting System:PPBS) .....	26
2. 프로그램 예산제도의 정의와 구성요소 .....	29
가. 프로그램 예산제도의 정의 .....	29
나. 프로그램 예산제도의 구성요소 .....	30
3. 프로그램 예산제도의 기대 효과와 이슈 .....	32
가. 프로그램 예산제도의 기대 효과 .....	32
나. 프로그램 예산제도의 이슈 .....	33
III . 공공기관 예산제도의 현황과 이슈 .....	36
1. 공공기관의 예산제도와 관련법 .....	36
2. 공공기관 예산제도의 특징과 이슈 .....	40
가. 공공기관 예산제도의 특징 .....	40
나. 공공기관 예산제도의 이슈 .....	41
다. 공공기관 예산서 작성 현황 및 이슈 .....	42
라. 공공기관 예산정보의 공개 .....	44
3. 주요 공기업의 사업구분 분석 .....	46
가. 공공기관의 사업구분 방식 .....	46
나. 주요 공기업의 사업구분 방식 .....	48

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 .....	54
1. 프로그램 예산제도의 도입 여부와 수준 .....	54
가. 도입 응답 여부 .....	54
나. 도입 수준에 따른 기관 분류: 공기업 및 준정부기관 .....	56
다. 도입 수준에 따른 기관 분류: 기타공공기관 .....	66
라. 미도입 기관 분석: 공기업 및 준정부기관 .....	78
마. 성과관리와의 연계 .....	82
바. 소결 .....	82
2. 프로그램 예산 도입 수준 분석 .....	85
3. 프로그램 예산 도입 원인 분석 .....	92
V. 프로그램 예산제도 도입 사례 분석 .....	97
1. 중앙정부 .....	97
가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정 .....	97
나. 현황과 쟁점 .....	99
다. 프로그램 예산제도의 활용 .....	103
라. 프로그램 예산제도의 효과 .....	105
마. 소결 및 시사점 .....	105
2. 지방정부 .....	108
가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정 .....	108
나. 현황과 쟁점 .....	110
다. 프로그램 예산제도의 활용 .....	113
라. 프로그램 예산제도의 효과 .....	114
마. 소결 및 시사점 .....	115
3. 한국은행 .....	115
가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정 .....	115
나. 현황과 쟁점 .....	116
다. 프로그램 예산제도의 활용 .....	119
라. 프로그램 예산제도의 효과 .....	122
마. 소결 및 시사점 .....	122

4. 인천국제공항공사 .....	123
가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정 .....	123
나. 현황과 쟁점 .....	125
다. 프로그램 예산제도의 활용 .....	129
라. 프로그램 예산제도의 효과 .....	130
마. 소결 및 시사점 .....	130
5. 제주국제자유도시개발센터 .....	131
가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정 .....	131
나. 현황과 쟁점 .....	133
다. 프로그램 예산제도의 활용 및 효과 .....	141
라. 소결 및 시사점 .....	143
<b>VI. 공공기관 프로그램 예산제도 도입 방안</b> .....	144
1. 공공기관 예산제도의 이슈별 개선방안 .....	144
2. 단기 개선방안: 사업별 상세 수입지출 내역 작성 .....	148
3. 장기 개선방안: 프로그램 예산제도의 도입 방안 .....	151
가. 프로그램 예산제도 도입 원칙과 대상 .....	151
나. 프로그램 예산제도 도입 방식 .....	152
<b>VII. 결론 및 정책적 시사점</b> .....	154
<b>참고문헌</b> .....	158
<b>부록 1. 공공기관 수입 및 지출 계획서 작성 양식</b> .....	160

## 표목차

〈표 II- 1〉 품목별 예산제도의 특징과 장단점 .....	24
〈표 II- 2〉 성과예산제도의 특징과 장단점 .....	26
〈표 II- 3〉 프로그램 예산제도(PPBS)의 특징과 장단점 .....	27
〈표 II- 4〉 프로그램 예산제도의 기본 구조 .....	31
〈표 II- 5〉 예산과목 구조의 변화 .....	31
〈표 III- 1〉 한국도로공사 2012 예산서의 부문별 자금예산서 .....	43
〈표 III- 2〉 한국도로공사의 예산 자료 및 수입·지출 현황 .....	44
〈표 III- 3〉 한국도로공사의 주요 사업비 공개 현황 .....	45
〈표 III- 4〉 한국도로공사의 2012년 2/4분기 투자(예산) 집행현황 ..	46
〈표 III- 5〉 주요 공공기관의 사업구분 현황 .....	50
〈표 IV- 1〉 프로그램 예산제도 도입 .....	55
〈표 IV- 2〉 프로그램 예산제도 도입 비중 .....	56
〈표 IV- 3〉 프로그램 예산제도 전면적 도입 기관(공기업·준정부기관) ..	58
〈표 IV- 4〉 프로그램 예산제도 형식적 도입 기관(공기업·준정부기관) ..	65
〈표 IV- 5〉 프로그램 예산제도 실질적 미도입 기관(공기업·준정부기관) ..	66
〈표 IV- 6〉 프로그램 예산제도 전면 도입 기관(기타공공기관) .....	69
〈표 IV- 7〉 연구기관의 예산분류 .....	70
〈표 IV- 8〉 단순사업구분 .....	72
〈표 IV- 9〉 채용별 사업구분 .....	75
〈표 IV-10〉 프로그램 예산제도 실질적 미도입 기관(기타공공기관) ..	77
〈표 IV-11〉 프로그램 예산 미도입기관 재분류 .....	81
〈표 IV-12〉 공공기관 유형별 프로그램 예산 도입 현황 .....	86
〈표 IV-13〉 공공기관 소관부처별 프로그램 예산 도입 현황 .....	88

〈표 IV-14〉 사업분야별 공공기관 분류 .....	89
〈표 IV-15〉 공공기관 사업분야별 프로그램 예산 도입 현황 .....	91
〈표 IV-16〉 공공기관의 프로그램 예산제도 도입 원인 .....	94
〈표 IV-17〉 구분회계 도입기관 근거 법령 .....	96
〈표 V- 1〉 한국은행 예산총액 및 사업부문별 예산 .....	118
〈표 V- 2〉 2011년도 사업별 예산 총괄표 중 인력개발 프로그램 예산 .....	120
〈표 V- 3〉 2011년 세부사업별 예산내역: 사이버연수원시스템 .....	121
〈표 V- 4〉 사업구분단위 예시 .....	126
〈표 V- 5〉 인천국제공항공사의 성과지표 유형 .....	128
〈표 V- 6〉 인천국제공항공사의 성과지표 예시 .....	129
〈표 V- 7〉 제주국제자유도시개발센터의 프로그램 예산 체계와 조직 .....	134
〈표 V- 8〉 제주국제자유도시개발센터의 지출예산 편성 형태 .....	137
〈표 V- 9〉 제주국제자유도시개발센터의 사업계획 성과목표 및 성과지표 구성 .....	141
〈표 V-10〉 ERP 도입 효과 및 활용사례 .....	142
〈표 VI- 1〉 공공기관 예산제도 이슈와 개선방안 .....	146
〈표 VI- 2〉 사업별 예산안 상세 내역 작성 대상기관(안) .....	148
〈표 VI- 3〉 사업별 예산서 세부내역 작성안 마련 방법 및 절차 .....	149
〈표 VI- 4〉 프로그램 예산제도 도입 기준과 대상 .....	152

## 그림목차

[그림 III- 1] 공기업·준정부기관 예산 확정 절차 .....	37
[그림 III- 2] 공기업·준정부기관 운영계획 확정 절차 .....	38
[그림 IV- 1] 공기업의 구분회계 및 프로그램 예산제도 도입 현황 ..	83
[그림 IV- 2] 준정부기관의 구분회계 및 프로그램 예산제도 도입 현황 ..	84
[그림 IV- 3] 기타공공기관의 구분회계 및 프로그램 예산제도 도입 현황 .....	84
[그림 IV- 4] 공공기관 유형별 프로그램 예산 도입 현황 .....	87
[그림 IV- 5] 공공기관 사업분야별 프로그램 예산 도입 현황 .....	91
[그림 V- 1] 지방정부 사업예산제도의 구조 .....	111
[그림 V- 2] 지방정부 사업예산제도의 구성 .....	111
[그림 V- 3] 2010년 이전 예산 구조 .....	116
[그림 V- 4] 한국은행의 사업별 예산구조 .....	117
[그림 V- 5] 프로그램 예산시스템 화면-프로그램 예산 .....	124
[그림 V- 6] 프로그램 예산시스템 화면-손익계산서 .....	124
[그림 V- 7] 프로그램 예산 계층도 .....	125
[그림 V- 8] 제주국제자유도시개발센터의 예산 부문 .....	133
[그림 V- 9] 제주국제자유도시개발센터의 조직구성 .....	136
[그림 V-10] 제주국제자유도시개발센터의 사업별 지출예산 편성 형태 .....	138

## I. 서론

공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중과 중요도는 점차 증가하고 있다. 기획재정부가 발표한 공공기관의 2011년도 회계연도 자산은 698.9조 원, 부채는 463.5조원에 달한다. 이러한 공공기관은 대부분 정부의 재정지원을 통해 운영되는데 2011 회계연도에 공공기관에 대한 정부지원 규모는 109.9조원으로 집계되며, 이 중 출연금, 보조금 등 정부가 예산을 통하여 직접 지원한 금액은 35.3조원에 달한다. 최근 공공기관의 부채가 규모와 속도 면에서 급격히 증가하고 있으며 이에 따라 국가의 재정에도 부담을 주고 있어, 공공기관의 재무관리에 대한 관심이 커지고 있다. 현재 공공기관의 결산에 대해서는 감사와 검토가 이루어지고 있으나 공공기관의 예산에 대해서는 상대적으로 관리가 이루어지고 있지 않다. 공공기관의 예산서는 비목별로 작성되고 있으며, 단가·수량 등 구체적인 산출내역도 상세히 표시되지 않아 예산내역, 집행결과 등을 확인하기 어려운 경우가 많다. 현재의 품목별 예산서 작성방식은 기관에서 내부적으로 예산을 관리한다는 측면에서는 효과적이지만 공공기관의 예산을 투명하게 파악하기에는 어려움이 있다. 따라서 공공기관의 예산관리를 강화하고 투명성을 향상시키기 위한 방안의 하나로 정부에서 공공기관에 프로그램 예산제도를 도입할 것을 검토하고 있다.

기존의 비목별 예산편성 방식과 달리 각각의 사업에 따라 예산을 편성하는 프로그램 예산제도(Program Budgeting)는 우리나라에서 '성과주의 예산제도' 혹은 '사업별 예산제도'라는 명칭으로 도입, 활용되고 있다. 우리나라는 2003년 중앙부처와 그 소속기관을 시작으로 '성과주의 예산제도'라는 명칭하에 프로그램 예산제도를 도입하였고, 2005년 시범사업을 거쳐 2008년부터 모든 광역자치단체를 포함하여 50개 지자체에도 프로그램 예산제도 도입을 확산하였다.

공공기관의 프로그램 예산제도 적용 가능성을 검토하기 위해서는, 이에 대한 사전 연구가 시급히 요청되고 있으나 아직까지 공공기관의 프로그램 예산제도에 대한 본격적인 연구는 이루어지지 않고 있다. 한편, 일부 공공기관에서는 독자적으로 프로그램 예산제도를 도입하여 이미 활용하고 있는 경우도 있기 때문에, 공공기관에 프로그램 예산제도를 도입하는 것은 현재 공공기관 예산관리 현황에 대한 검토와 공공기관의 업무와 사업 특성에 대한 충분한 검토가 우선되어야 한다. 또한 도입하려는 프로그램 예산제도의 수준과 활용방법에 따라 프로그램 예산제도 도입의 비용과 효과는 공공기관마다 커다란 차이를 발생시킬 수 있다. 따라서 공공기관의 프로그램 예산제도의 도입 결정을 위해서는 공공기관의 특성별로 프로그램 예산제도 도입의 비용과 효과를 고려하는 것 또한 필요하다.

본 연구에서는 공공기관의 예산제도 현황과 프로그램 예산제도 도입 현황에 대한 자료를 수집·분석하여 공공기관 예산제도의 이슈와 공공기관의 프로그램 예산제도 운용 현황을 파악하고자 한다. 또한 프로그램 예산제도를 이전부터 도입하여 활용하고 있는 정부와 공공기관의 사례를 분석하여 프로그램 예산제도 도입·운영의 이슈와 시사점을 분석한다. 이러한 분석을 종합하여 공공기관의 프로그램 예산제도 도입안에 대한 방향을 제시하고자 한다.

## II. 프로그램 예산제도

### 1. 예산제도의 변화

예산이란 일정기간 동안의 기관의 수입과 지출에 관한 계획을 뜻한다. 즉, 일정기간 동안 기관이 수행하고자 하는 일을 하기 위해 얼마만큼의 지출이 필요하고 이를 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가를 금액으로 표시한 것이라고 정의할 수 있다(하연섭, 2010). 예산은 단순한 수입과 지출에 대한 기록 이상의 의미를 가지고 있는데, 우선 기관이 수행하고자 하는 목적과 이를 위해 필요한 재원을 숫자로 표현하고 있다. 따라서 목적 달성을 위해 얼마만한 재원이 필요할지에 대한 예측과 일정에 대한 계획이 모두 포함된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 예산은 미래에 대한 예측이며 미래에 예상되는 수입과 지출을 기록해 놓는다는 점에서 회고적인 성격을 갖는 회계와 구별할 수 있다.

기관의 활동이 제대로 수행되기 위해서는 예산의 뒷받침이 필요하며, 예산을 어떻게 관리하고 배분하는지에 따라 기관의 활동 결과는 크게 달라진다. 각국의 정부도 역사적으로 예산의 운용시스템을 개선하여 정부의 활동방식을 바꾸고 이를 통해 더 나은 서비스를 제공하기 위한 노력을 계속해 왔으며 이와 같이 예산의 분류방식과 운용방식을 개선해 나가는 것을 예산개혁이라고 한다. 예산개혁이란 예산운용에 있어서 '합리성'을 제고해 나가기 위한 노력이라고 할 수 있으며, 1920년대 이후 가장 대표적인 예산개혁으로는 품목별 예산제도, 성과예산제도, 계획예산제도, 그리고 최근의 결과중심 예산제도의 도입 순으로 전개되어 왔다.

#### 가. 품목별 예산제도

품목별 예산제도(line-item budgeting)란 예산의 품목별 분류에 기반을

두어서 예산을 운용해 나가는 예산제도이다. 예산의 품목별 분류란 구입하는 재화와 서비스를 중심으로 예산을 분류하는 방식을 뜻한다. 예산의 품목별 분류는 투입(input)과 지출의 대상에 따라 예산을 분류하는 방식으로, 예산의 통제에 초점을 두고 도입된 제도라고 할 수 있다. 즉, 지출의 대상을 중심으로 예산을 편성함으로써 예산운영의 미시적인 측면까지 통제가 가능하게 된 것이다. 1900년도 초반 이후 품목별 예산제도는 거의 모든 정부의 예산운영의 기초가 되었으며, 이후의 예산개혁은 품목별 예산제도의 한계를 극복하는 데 중점을 두고 있다.

품목별 예산제도의 장점으로는 우선, 지출에 대한 효과적인 통제력을 들 수 있다. 품목별 예산제도는 예산의 세부항목에 대한 상한선을 설정할 수 있기 때문에 지출의 통제에 있어 가장 효과적인 분류체계로 알려져 있다(하연섭, 2010). 또한 예산항목에 대한 전년도 예산과 올해의 예산을 비교하기가 용이하며 비교적 단순한 형태로 되어 있어 예산에 대한 이해도를 높일 수 있다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고 품목별 예산제도는 예산운영의 효율성과 효과성을 제고하는 데에는 심각한 한계가 있는 것으로 평가받고 있다(하연섭 2010). 품목별 예산제도는 어떠한 재원이 얼마나 사용되는지는 보여주지만 이러한 예산이 무엇을 위해 사용되는지에 대한 정보는 제공하지 않는다. 따라서 투입이 산출로 연결되는 데 있어 얼마나 효과적으로 사용됐는지에 대해서는 알기 어렵다는 단점이 있다. 또한 품목별 분류에 의해 예산을 운용하게 되면 예산 사용자의 재량권이 제한되고 책임성 부여도 어렵게 된다. 이러한 이유로 예산운영의 기초가 되어 왔던 품목별 분류를 개선하고자 하는 노력들이 지속되어 왔다.

〈표 II-1〉 품목별 예산제도의 특징과 장단점

품목별 예산제도의 특징	장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투입(input)을 강조</li> <li>• 구입한 재화나 자원에 의한 지출의 분류</li> <li>• 지출 대상에 대한 세부적인 분류에 기본적인 예산편성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지출에 대한 세목별 통제와 범규 순응성 등의 관리 측면에서는 매우 효과적</li> <li>• 통제 중심 예산관리에 적합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단위사업에 대한 예산 파악이 어려워 사업에 대한 성과 관리가 어려움</li> <li>• 예산 투명성이 낮음</li> <li>• 재정운영의 책임성 부여가 어려움</li> </ul>

## 나. 성과예산제도

품목별 예산제도의 가장 큰 한계는 조직의 사업과 기능에 대해서는 제대로 된 정보를 제공할 수 없다는 점이었다. 미국에서 뉴딜정책의 시행으로 정부기능이 확대되고 정부사업의 규모가 늘어나게 됨에 따라 사업에 대한 효율적 관리와 효율성에 대한 요구가 높아졌으며, 이러한 배경하에 등장한 것이 초기의 성과예산제도(old performance budgeting)이다. 미국에서 성과예산제도는 제1차 후버위원회의 권고에 따라 이루어졌으며 1950년도 예산 및 회계절차법에 의해 공식적으로 도입되었다.

성과예산제도는 사업의 목표를 설정하고, 이러한 목표를 달성하는 데 소요되는 비용을 측정하며, 각 사업별로 수행된 과업과 성과를 측정하는데 목적이 있다(하연섭, 2010). 성과예산제도는 조직의 활동과 비용을 연계시켰다는 데 가장 큰 특징이 있으며 어떤 사업을 하는지에 초점을 맞추며, 투입보다는 산출을 강조하고 있다.

성과예산제도는 사업과 산출물의 정의, 성과측정의 단위 정의, 성과측정, 성과 보고의 네 가지 요소로 구성된다. 성과예산제도에서 예산편성의 초점은 지출의 대상이나 조직단위가 아니라 달성하고자 하는 결과와 이를 위한 활동(activities)이다. 따라서 조직이 수행하고자 하는 사업(program)을 정의하고, 사업을 하위사업(sub-program)과 활동(activities) 등으로 분류를 하게 된다. 하나의 사업은 여러 개의 하위사업으로 구성되어 있다. 사업, 세부사업, 활동에 대한 정의가 이루어지면 각 활동의 성과를 측정하기 위한 지표를 설정하게 된다. 이러한 지표를 중심으로 사업의 성과를 측정하는데, 이를 위해 사업수행에 소요되는 비용을 측정하게 된다. 계획된 비용과 실제 소요된 비용을 비교하고 사업 목표와 실제 실적을 비교함으로써 사업의 성과를 측정하고 보고할 수 있으며, 이러한 성과보고에 기반하여 각 사업과 조직에 대한 예산배분이 이루어지는 것이 성과예산제도의 가장 큰 특징이다.

그러나 정부조직에서 성과예산제도를 활용하는 데에는 여러 한계점이 있었다. 첫째, 정부조직의 경우 산출물을 정의하기 어려운 활동이 많으며

성과 자체를 측정하기 어려운 경우가 많다. 인사, 예산 혹은 감사, 정책 보좌 업무 등의 경우 정량적인 산출물의 정의나 성과의 측정이 어려운 대표적인 업무에 속한다. 또한 성과예산제도 자체가 대상 사업이 의도했던 산출물을 달성했는지, 효과적이었는지에 초점을 두고 있기 때문에 사업 자체의 필요성이나 정책적 우선도에 대한 정보는 제공하지 못한다는 한계를 가지고 있다. 성과예산제도는 또한 몇 개의 조직단위가 하나의 사업을 수행하거나 하나의 조직이 몇가지 사업을 수행하는 경우 비용의 배분이 쉽지 않고, 따라서 사업 수행에 필요한 실제 비용의 소요를 측정하기 어렵다는 한계도 가지고 있다.

〈표 II-2〉 성과예산제도의 특징과 장단점

성과 예산제도의 특징	장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투입보다 산출(output)에 초점을 둠</li> <li>• 업무량 혹은 활동에 의한 지출의 분류</li> <li>• 사업(program), 하위사업(sub-program), 활동(activities)의 분류와 이에 따른 예산편성</li> <li>• 각 활동별 단위 비용의 측정</li> <li>• 활동과 사업의 성과 측정과 보고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업의 효율성과 효과에 대한 정보 제공</li> <li>• 투입에 대한 산출정보를 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부나 공공조직의 경우 산출물을 정의하거나 성과를 측정하기 어려움</li> <li>• 사업자체에 대한 필요성이나 우선도는 고려되지 않음</li> </ul>

#### 다. 프로그램 예산제도

##### (Planning-Programming-Budgeting System:PPBS)

최근에 운용되는 프로그램 예산제도의 원형은 계획예산제도(Planning-Programming-Budgeting System:PPBS)라는 이름으로 1960년대 미국 연방정부에 본격적으로 도입된 제도이며, 이후 세계적으로 약 50개 국가에서 프로그램 예산제도를 도입하였다. 프로그램 예산제도는 계획(plan)-사업(program)-예산(budget)을 연결시키는 예산제도를 뜻한다. 즉 조직

이 추구하고자 하는 목표를 설정한 후, 이 목표를 달성하기 위한 계획을 수립하고, 계획을 구체화하기 위한 사업들을 정의하고, 이 사업별로 예산을 편성하는 방식이다. 프로그램 예산제도는 목표 달성을 위한 최적의 대안을 탐색하고 이를 위한 체계적 분석을 수행한다는 점에서 예산편성과 운영에 대한 합리성 극대화를 추구한다고 할 수 있다(하연섭, 2010). 1960년대 미국 연방정부의 지출이 급격하게 팽창하던 시기에 예산배분의 우선순위를 설정하고, 사업 간 비용과 편익을 비교하여 예산운용의 합리성을 높이고자 하는 것이 프로그램 예산제도 도입의 주된 목적이었다.

프로그램 예산제도는 예산이 조직에 따라 분배되던 기존 예산제도의 한계를 극복하고, 동일한 목표를 지향하는 세부사업들을 하나의 프로그램으로 통합하고, 이러한 프로그램에 따라 예산을 배분하는 것을 기본 원칙으로 하고 있다. 프로그램 예산제도는 중장기적인 시각에서 예산을 운영하고 있으며, 이에 따라 사업의 총비용을 예산편성 시 고려하게 된다.

〈표 II-3〉 프로그램 예산제도(PPBS)의 특징과 장단점

프로그램 예산제도의 특징	장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지향하는 목표에 따라 사업이 구성되고 사업에 따라 예산이 배분됨</li> <li>• 동일한 목표를 지향하는 세부사업들을 하나의 프로그램으로 통합</li> <li>• 중장기적인 시각에서 예산을 운용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직과 사업의 목표가 분명하게 설정됨</li> <li>• 사업에 대한 비용과 효과 분석이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직의 목표와 산출물을 정의하기 어려운 경우 활용이 어려움</li> <li>• 사업단위와 조직단위 간 괴리가 발생할 가능성이 높음</li> <li>• 사업의 공통비용을 배분하기 어려움</li> </ul>

프로그램 예산제도는 앞서 설명한 성과예산제도와 많은 점에서 유사해 보이지만 다음과 같은 차이점이 있다. 우선 성과예산제도는 관리 지향적인 반면, 프로그램 예산제도는 계획 지향적이다. 성과예산제도는 주어진 목표를 달성하는 데 필요한 업무량과 비용에 대한 정보를 제공하는 데 초점을 맞추는 반면, 프로그램 예산제도는 목표 달성을 위한 여러 가지 대안

에 대해 비용과 편익을 분석하여 합리적인 대안을 선택하도록 한다. 또한 성과예산제도는 성과에 대한 평가를 중시하지만, 프로그램 예산제도는 사업에 대한 평가를 더욱 강조한다. 이를 위해 비용-편익 분석과 같은 다양한 기법이 활용된다.

프로그램 예산제도는 앞서 도입되었던 품목별 예산제도와 성과예산제도의 한계를 극복하기 위한 시도였고 이에 따른 장점이 있었던 반면 다음과 같은 한계점이 지적되었다. 프로그램 예산의 핵심인 조직의 목표와 산출물이 명확하지 않은 경우, 프로그램 예산제도를 적용하기가 어렵다는 단점이 있다. 또한 프로그램을 조직의 경계를 넘어 동일한 목표를 갖는 세부사업으로 정의하였는데, 이와 같이 프로그램 단위와 조직이 일치하지 않는 경우 프로그램 예산제도가 효과적으로 적용되지 않는다는 한계가 있다. 예산은 프로그램 단위로 편성되지만 조직이 프로그램과 일치하지 않을 경우 예산의 집행과 책임성에 대한 이슈가 발생하게 된다. 또 다른 이슈는 공통비 배분의 문제이다. 다수의 사업에 공통으로 발생하는 비용의 경우, 각각의 사업에 기여도만큼 정확하게 배분하기가 어렵기 때문에 사업의 정확한 비용을 산출하는 것이 어려워진다. 이러한 한계점으로 인하여 PPBS 방식의 프로그램 예산제도는 미국에서 1971년도에 폐기되었다. 하지만, 프로그램 예산제도의 기본 요소들은 여전히 현재의 예산제도에도 큰 영향을 미치고 있다.

1980년대 이후 대부분의 OECD 국가에서는 재정적자의 발생과 국가채무의 누적이라는 재정위기가 나타나기 시작했으며 이러한 재정위기에 대응하기 위하여 예산관리 시스템의 다양한 변화들이 시도되고 있다. 최근의 예산개혁은 임무중심 예산제도(mission budgeting) 혹은 결과중심 예산개혁(budgeting for results)이라고 할 수 있으며 성과주의 예산제도라고 표현되기도 한다. 미국에서는 1993년 정부성과 및 산출법(Government Performance and Results Act)의 제정을 통해 새로운 프로그램 예산제도가 시행되었다. 새로운 프로그램 예산제도는 과거의 PPBS의 요소인 계획에 기반한 프로그램에 따른 예산분류를 포함하고 추가적으로 예산의 성과 평가와 환류에 중점을 두고 있다. 최근 채택되어 활용되는 프로그램 예산

제도의 특징은 기능보다는 조직을 중시한다는 것이다. 따라서 기존의 조직을 기반으로 하여 프로그램 예산구조를 만들고, 프로그램별로 조직의 성과를 관리한다는 특징을 가지고 있다. 또다른 특징은 분권화와 인센티브에 대한 강조이다. 예산사용에 대한 재량권과 자율성을 확대하고 반면 예산운용 결과에 대한 책임을 강화하는 것이다. 우리나라 중앙정부에 '성과주의 예산제도'라는 명칭으로 도입된 예산제도도 이러한 결과중심의 새로운 프로그램 예산제도의 특징을 가지고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 프로그램 예산제도의 정의와 구성요소

### 가. 프로그램 예산제도의 정의

오늘날의 프로그램 예산제도는 다양한 형태로 운영되고 있고 여러 가지 수준으로 운영되고 있다. 그러나 앞에서 설명한 바와 같이 예산제도의 변화와 그 특징을 살펴보면 프로그램 예산제도를 다음과 같이 정의할 수 있다. 즉, 프로그램 예산이란 예산의 계획, 편성, 배정, 집행의 과정과 체계를 조직의 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체계와 직접 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법을 의미한다. 즉, 예산의 구분을 프로그램 단위로 분류한 성과중심의 예산제도라고 볼 수 있다. 프로그램 예산에서는 예산이 사용되는 프로그램과 사업단위를 성과단위(사업목적, 목표 또는 예상 산출물, 성과)와 직접 연계시켜 줌으로써 예산집행의 결과 즉, 산출물 내지 성과를 목표와 비교 평가하는 시스템을 구축하고 있다. 이러한 시스템하에서는 조직 및 사업별 성과측정과 그 결과의 예산 반영이 가능해지고, 보다 객관적이고 다양한 성과정보를 정보 수요자에게 제공하는 것이 가능해진다.

프로그램 예산제도에서의 프로그램(Program)이란 특정 정책의 목적을 달성하기 위하여 부처에서 수행하는 단위 활동들의 체계적인 묶음으로 정의할 수 있다. IMF Working Paper(2003)에서는 프로그램을 "특정 정책의 목적에 공헌하기 위하여 단독 책임자의 통제하에 자원을 소비하는, 적

절하면서도 의미 있게 통합된 활동 및 프로젝트들의 그룹”으로 정의하고 있다. 프로그램 예산제도에서의 프로그램은 전략적 자원 배분의 기본단위임과 동시에 향후 성과관리단위와 연계되는 핵심 개념이라고 할 수 있다. 프로그램은 계층적으로 구조화될 수 있는데, 즉 하나의 프로그램은 그 밑에 여러 개의 단위사업으로 구성되며, 각각의 단위사업은 몇 개의 세부사업으로 세분화될 수 있다. 세부사업은 프로그램의 목적을 달성하기 위한 사업을 뜻하고 있다. 따라서 프로그램 예산제도에서는 프로그램의 구성요소를 프로그램-단위사업-세부사업의 순서로 위계적으로 분류하는 것이 특징이다.

## 나. 프로그램 예산제도의 구성요소

### 1) 정책과 프로그램의 연계

프로그램 예산의 가장 핵심 요소는 조직의 목적과 이를 달성하기 위한 정책을 수립하고, 정책목표를 달성하기 위한 프로그램을 분류하고 선정하는 것이다. 따라서 단순히 조직의 기존 사업별로 예산을 분류하는 것이 아니라, 조직의 목적과 정책목표를 달성하기 위한 프로그램의 선정과 분류가 있어야 프로그램 예산제도의 기본 취지를 살릴 수 있는 것이다. 이러한 정책목표와 프로그램의 연계가 명확해야, 프로그램의 정책 기여도와 우선도에 따라 각 프로그램에 대한 예산이 배정되는 것이 가능해진다.

### 2) 프로그램 구조 구현

프로그램 예산제도에 있어 중요한 구성요소는 예산체계 속에 프로그램의 구조를 구현하는 것이다. 앞서 설명한 것처럼 프로그램은 계층적으로 구조화할 수 있으며 프로그램이란 동일한 정책목표를 달성하기 위한 다양한 단위 활동을 묶어 놓은 것이라고 정의할 수 있다. 정책을 수행하기 위한 활동들의 최소단위를 세부사업이라고 하고, 관련된 세부사업들의 묶음

이 단위사업에 해당한다. 그리고 관련된 단위사업들을 다시 묶은 것이 프로그램이라고 할 수 있다.

〈표 II-4〉 프로그램 예산제도의 기본 구조

프로그램 A							
단위사업 A-1			단위사업 A-2				단위사업 A-3
세부사업 A-1-1	세부사업 A-1-2	세부사업 A-1-3	세부사업 A-2-1	세부사업 A-2-2	세부사업 A-2-3	세부사업 A-2-4	세부사업 A-3-1

프로그램 예산제도는 프로그램-단위사업-세부사업이 위계적으로 연결되기 있기 때문에 활동에 소요되는 비용의 추정을 통해 궁극적으로 프로그램에 소요되는 비용을 계산해 낼 수 있다. 따라서 프로그램에 소요되는 비용과 프로그램 수행으로 인한 결과를 비교함으로써 예산 배분 과정에서 보다 합리적인 결정이 이루어질 수 있다.

우리나라 중앙정부도 2007년부터 예산과목구조를 종래의 품목별 예산제도의 장-관-항-세항-세세항-세사업-목-세목 등 8단계에서 프로그램 예산제도의 분야(장)-부문(관)-프로그램(항)-단위사업(세항)-목 등 5단계로 단순화하였다. 프로그램의 수는 800여 개로 구성하며, 최대 100개를 넘지 않도록 하여 예산운용의 기본단위로서의 역할을 수행할 수 있도록 하였다. 또한 과거 49개로 구성되어 있던 목의 수가 23개로 대폭 단순화되었다.

〈표 II-5〉 예산과목 구조의 변화

기존 예산과목구조	장	관	항	세항	세세항	세사업	목	세목
	대기능	중기능	소기능	실·국	세부사업	지역사업 등	예산편성비목	예산심의비목
프로그램 예산분류	분야	부문	프로그램	단위사업		목	세목	
	대기능	중기능	실·국별 정책사업	정책사업의 하위단위사업		예산편성비목	통계비목	

자료: 윤영진, 『새재무행정학』, 제4판, 서울: 대영문화사, 2008.

### 3) 성과관리

예산이 프로그램의 구조를 갖추도록 하였다면, 그 다음 단계로는 각각의 프로그램을 성과관리와 연계하는 것이 필요하다. 프로그램 예산제도는 예산이 사용되는 프로그램과 사업단위를 성과단위(정책목적, 목표 또는 예상 산출물, 성과)와 직접 연계시켜 줌으로써 예산집행의 결과인 산출물과 성과를 정책목표와 비교하여 평가할 수 있기 때문이다. 따라서 프로그램 수행을 통해 달성하고자 하는 정책목적과 성과목표를 구체적으로 명시하고, 이러한 성과목표를 달성하기 위해 소요되는 비용, 그리고 프로그램의 산출물에 대한 정보를 통합적으로 연계하는 것이 필요하다. 프로그램 예산제도를 효과적으로 운영하기 위해서는 성과관리의 단위를 어느 수준까지 할 것인가에 대한 명확한 정책 판단이 필요하다. 성과관리 단위를 세분화하면 할수록 성과에 대한 풍부한 정보를 제공할 수 있다는 장점이 있지만 반면 정보비용(information cost)이 커지기 때문에 적절한 성과단위를 선정하는 것이 필요하다.

## 3. 프로그램 예산제도의 기대 효과와 이슈

### 가. 프로그램 예산제도의 기대 효과

프로그램 예산제도 도입의 기대효과로는 첫 번째, 예산 투명성 제고를 꼽을 수 있다. 기관의 예산이 프로그램별로 분류되어 있고 단위사업과 세부사업으로 위계적으로 구조화되어 있으며, 각각에 대한 부서와 조직이 할당되어 있기 때문에 프로그램을 중심으로 어떠한 조직이 어떠한 사업을 집행하고 있는지를 체계적으로 감독할 수 있다. 또한 목표와 연결되는 프로그램 단위를 예산관리의 중심으로 설정하므로 기관의 목표가 어느 조직에서 어떤 사업으로 집행되고 있는지 그리고 성과는 어떠한지를 일목요연하게 파악할 수 있는 장점이 있다. 두 번째로는, 예산 절감이 가능하다. 개별사업의 성과목표를 중심으로 예산의 규모와 우선순위(구조)가 결정

되므로 기존의 비효율적인 운영으로 인해 낭비될 수 있는 예산이 크게 줄어들게 되는 효과가 있다. 세 번째로는, 효율적 자원배분이 가능해진다. 프로그램 직접사업비뿐만 아니라 부처별, 국별로 일괄 편성되어 있는 인건비, 기본경비 등 간접비를 배부하여 사업에 소요되는 비용을 정확히 계산할 수 있다. 이렇게 계산한 프로그램 예산을 이용함으로써, 예산배정의 우선순위를 효과적으로 결정할 수 있게 된다. 네 번째로는, 사업운용의 자율성과 책임성이 확보된다. 사업수행기관이 투입에 대한 세부적인 통제로부터 벗어나 사업의 투입구성과 수행방법에 대해 상당한 자율성을 가지게 된다. 사업수행기관의 자율성 확대는 궁극적으로 사업 수행의 효율성을 제고하는 데도 도움이 된다. 또한 각 프로그램에 대한 성과평가가 객관적으로 이루어지기 때문에 예산운영의 책임성이 동시에 확보될 수 있다.

#### 나. 프로그램 예산제도의 이슈

프로그램 예산제도를 도입하는 데 있어 주요 이슈 중 첫 번째로는, 예산체제(과목구조 등) 속에 프로그램의 구조를 구현하는 예산구조 개편작업을 꼽을 수 있다. 프로그램과 그에 속하는 단위사업을 예산체계 속에 잘 접목시키는 작업은 예산지출 계획을 정책의 목적별로 정교하게 체계화하는 일이라고 말할 수 있다. 정책목표에 따라 예산사업의 위계질서를 정의하고 조정하는 것은 기술적인 문제가 발생할 가능성이 높은 매우 어려운 작업이다. 이를 위해서는 프로그램과 단위사업에 대한 정의를 분명히 하고 프로그램별로 정책목표와 예산배정을 연계시키는 방법이 적절히 제시되어야 한다. 프로그램 구조를 구현하기 위한 가이드라인의 첫 번째는 위계질서 구조의 논리 적절성을 꼽을 수 있는데, 배타성, 포괄성, 인과성에 따라 위계질서가 개발되도록 해야 한다. 두 번째 가이드라인으로는 프로그램 위계질서 구분의 기준 정립이다. 프로그램 위계질서의 구분을 위해 사업영역(대상, 지역), 사업수단의 기준을 이용할 수 있으며, 회계구분은 별도 꼬리표를 표시할 수 있다.

프로그램 예산제도와 관련된 두 번째 이슈는, 프로그램의 구조와 조직

구조의 관계 설정이다. 사업의 목표는 여러 조직을 포함하는 것일 수가 있기 때문에, 프로그램의 경계와 조직의 경계를 어떻게 설정하는가가 중요한 문제이다. 프로그램과 조직은 예산배분을 결정하는 단위로서는 조화를 이루기가 어렵다. 조직의 경우에는 활동이 추구하는 목적과는 상관없이 비슷한 기능을 수행하게 되면 같은 조직에 포함되어 있는 반면, 프로그램의 경우에는 활동이 어떤 조직에서 이루어지는가에 상관없이 동일한 목표를 추구한다면 같은 프로그램에 포함되기 때문이다. 이 문제를 해결하는 방법으로는 프로그램의 범위에 맞추어 조직을 재편하는 방법이 있을 수 있고, 프로그램의 범위를 조직에 맞추는 방법이 있을 수 있다. 최근에 운용되고 있는 정부의 프로그램 예산제도에서는 프로그램의 범위가 정부부처의 경계를 넘지 않도록 하고 있다. 즉 하나의 프로그램이 몇 개 부처의 예산을 포함하지 않도록 하는 것이다. 프로그램이 몇 개 부처의 예산을 포함할 경우에는 사업의 운영과정에서 부처 간 갈등이 나타날 위험성이 있을 뿐만 아니라 지출의 결과에 대한 책임을 따지기도 쉽지 않기 때문이다. 조직의 경계를 넘어 사업별로 지출이 이루어질 경우에는 지출의 책임소재를 가리기가 쉽지 않다는 것이 주요 논점이다. 이러한 이슈를 해결하기 위해서는 규모의 경제, 전문성, 업무의 독립성 등을 고려한 조직 구성의 논리 수용이 필요하다.

프로그램 예산제도와 관련된 세 번째 이슈로, 프로그램 총원가 산정을 꼽을 수 있다. 프로그램 총원가란 “프로그램을 시행하기 위해 투입되는 모든 자원의 화폐적 표현”으로 정의할 수 있다. 구체적으로 총원가(full cost)란 산출물에 직, 간접적으로 기여한 부문에 의해 소비된 자원의 원가와 다른 책임부문이나 다른 조직으로부터 제공받은 확인 가능한 지원서비스 원가의 합으로 정의된다. 프로그램 총원가 산정과 관련해 발생주의 원가의 산입 여부 및 직접비, 간접비 구분 등이 주요 이슈이다. 발생주의 원가의 산입 여부와 관련하여서는 현금지출을 수반하지 않는 원가의 산입 여부에 대한 판단이 필요하다. 예를 들어 감가상각비의 경우는 현금지출은 없지만 발생주의 관점의 비용으로 이에 대한 인식을 어떻게 할지에 대한 판단이 필요하다. 원가의 흐름과 현금의 흐름이 일치하지 않는 경우,

## II. 프로그램 예산제도 35

현금주의에 의한 원가의 산정은 원가를 과소계상할 가능성이 높게 되며 이에 따라 비합리적 의사결정이 이루어질 수 있기 때문이다. 직접비, 간접비 구분 이슈를 보면 프로그램 원가 계산과 관련하여 프로그램과 원가의 추적 가능성에 따라 직접원가와 간접원가로 구분하고 있다. 이때 직접원가는 해당 프로그램에 직접 부과하며, 간접원가는 합리적 배부기준에 따라 원가배분이 이루어져야 한다. 프로그램 원가 산정의 핵심은 합리적인 간접비 배분으로, 배부율이 정확하지 못할 경우 프로그램 활동이 소비하는 자원을 제대로 포착하지 못할 위험이 있기 때문이다.

### Ⅲ. 공공기관 예산제도의 현황과 이슈

#### 1. 공공기관의 예산제도와 관련법

공기업·준정부기관의 재무관리에 관한 규정은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4절 예산회계에서 기본원칙을 제시하고 있다. 법률상에 나타난 주요 기본원칙으로는 공공기관의 회계연도는 정부의 회계연도와 동일하게 매년 1월 1일 개시하여 12월 31일에 종료되도록 하고 있다<sup>2)</sup>. 또한 공기업·준정부기관의 회계는 경영성과(수익·비용), 재산의 증감(자산·부채) 및 변동 상태를 명백히 표시하기 위하여 그 발생 사실에 따라 처리하는 발생주의 기준을 적용하고 있다.<sup>3)</sup> 세부 회계처리기준은 기획재정부령인 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」을 따르도록 하고 있으며, 공기업·준정부기관으로 지정된 해의 다음연도 예산 및 지정연도 결산부터 적용하도록 하고 있다.

기획재정부 장관은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 '예산과 자금운영에 관한 사항'에 관한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.<sup>4)</sup> 기획재정부는 매년 공기업·준정부기관 예산편성지침과 예산집행지침을 마련하여 공공기관의 예산과 자금운영 및 집행에 관한 가이드라인을 제시하고 있다.

공기업 및 준정부기관의 기관장은 경영목표와 경영지침을 반영하여 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 이를 당해 기관의 이사회에 제출하여야 한다(「공공기관 운영에 관한 법률」 제40조). 이때 기관장이 이사회에 제출하는 예산은 예산총칙, 추정손익계산서,

---

2) 「공공기관 운영에 관한 법률」 제38조

3) 「공공기관 운영에 관한 법률」 제39조

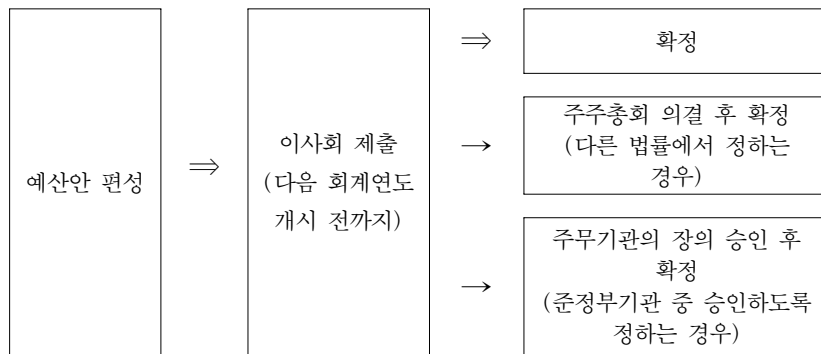
4) 「공공기관 운영에 관한 법률」 제50조

### III. 공공기관 예산제도의 현황과 이슈 37

추정대차대조표와 자금계획서로 구분하여야 한다.

공기업과 준정부기관의 예산안은 이사회의 의결을 통해 확정된다(동법 제40조). 다른 법률에서 주주총회의 의결이나 기금운용심의회의 의결 등 별도의 절차를 거치도록 한 경우에는 이사회 의결 후 이를 거쳐 확정한다. 준정부기관의 예산에 관하여 주무기관의 장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결을 거친 다음 주무기관장의 승인을 얻어야 한다.

[그림 III-1] 공기업·준정부기관 예산 확정 절차

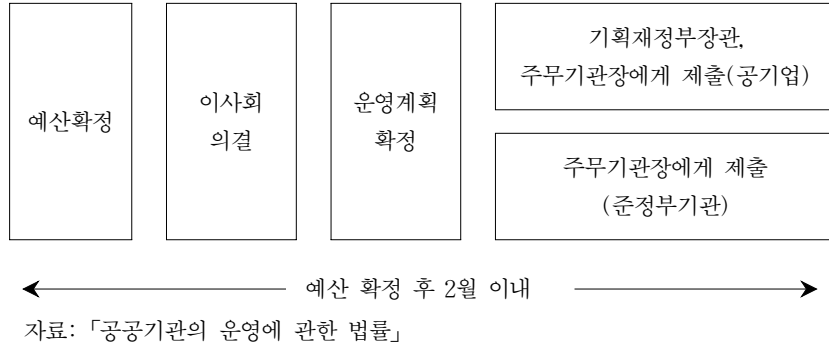


자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」

예산이 확정된 후 공기업·준정부기관은 지체없이 이사회 의결을 거쳐 운영계획을 확정하여야 하며, 동 계획을 공기업은 기획재정부장관과 주무기관의 장에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 예산이 확정된 후 2월 이내에 제출하여야 한다.<sup>5)</sup> 예산이 변경되었을 경우에도 동일한 절차를 따른다.

5) 「공공기관 운영에 관한 법률」 제42조

[그림 Ⅲ-2] 공기업·준정부기관 운영계획 확정 절차



공기업이나 준정부기관의 장은 예산이 확정된 후 경영목표가 변경되거나 그 밖에 불가피한 사유가 발생한 경우에는 예산을 변경할 수 있으며 이 경우의 예산절차는 당초 예산의 확정절차를 준용하고 있다(동법 제 40 조). 또한 예산이 확정되거나 변경된 경우엔 지체 없이 기획재정부장관, 주무기관장 및 감사원장에게 그 내용을 보고하여야 한다. 만약 회계연도 개시 전까지 예산이 확정되지 않은 경우에는 '준예산'을 편성할 수 있다(동법 제41조). 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 회계연도 개시 전까지 공기업·준정부기관의 예산이 확정되지 아니한 경우에는 전 회계연도의 예산에 준하여 예산을 편성('준예산')하여 운용할 수 있다. 준예산은 그 회계연도의 예산이 확정된 경우에는 그 효력을 잃게 되며 이 경우 집행된 준예산은 당해 회계연도의 예산에 따라 집행된 것으로 본다.

각 공공기관의 예산 내역은 기획재정부가 운영하고 있는 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)에 요약 정보가 일부 공개되며, 예산편성지침 준수 여부는 정부의 공공기관 경영실적 평가 시 점검하여 평가에 반영된다. 경영실적 평가결과 예산편성과 예산집행지침 위반으로 경영부실을 초래한 기관에 대해서는 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.

기획재정부에서 매년 결정하여 발표하는 공기업·준정부기관 예산편성

### Ⅲ. 공공기관 예산제도의 현황과 이슈 39

지침은 크게 예산편성 기본방향, 주요 항목별 편성지침, 행정사항의 3부분으로 구성되어 있다. 예산편성 기본방향의 경우 공공기관 예산편성에 있어 중점을 두고 추진해야 할 정책방향에 대해 제시하고 있다. 2012년의 예산편성 기본방향으로는 공공기관 선진화계획 마무리 및 경영효율화 제고 노력과 중장기 재무관리계획의 수립 등 재무건전성 제고 노력 강화를 제시하고 있다.

주요 항목별 편성지침은 인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타예산, 예비비 등에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 인건비 항목에서는 총인건비의 개념과 총인건비 예산편성 원칙과 기준을 제시하고 있으며, 수당, 퇴직급여, 성과급 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 경비의 경우 세부적으로 경상경비, 복리후생비, 업무추진비, 사내근로복지기금 등으로 구분하여 구체적인 예산편성 기준을 제시하고 있다. 경상경비예산의 절감 기준, 복리후생비의 과도한 예산편성 금지, 업무추진비의 절감 기준, 사내근로복지기금 예산의 편성원칙 등이 그 내용이다. 사업비 예산에 대해서는 기관 고유업무 및 핵심사업 위주의 예산편성, 재무건전성 개선 노력 강화, 일자리 창출, 성장잠재력 확충, 서민생활 안정 등에 대한 투자를 확대하도록 하는 내용의 지침을 포함하고 있다. 이밖에도 자금운영과 관련하여 외부차입금의 축소, 금융비용의 최소화, 환율·유가·금리변동에 대응한 위기관리를 강조하는 한편 비정규직 근로자와 관련된 예산편성 기준과 예비비 등에 대한 일반적인 예산 편성지침을 규정하고 있다.

예산편성지침에 별도의 규정이 없는 경우 예산의 편성은 「2012년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」 및 「2012년도 예산안 작성 세부지침」의 관련 규정을 준용한다. 공기업·준정부기관은 본 지침을 적용하며, 기타공공기관은 본 지침을 준용할 수 있다.

예산집행지침의 구성은 예산편성지침의 내용과 큰 차이는 없으며 일반지침과 주요항목별 집행지침의 2개 부문으로 구성되어 있다. 예산집행지침은 기관의 운영과정에서 지출이 필요한 직원의 보수, 복리후생비, 업무추진비 등 낭비적 요인이 잠재해 있는 비목에 대한 집행기준을 증점적으로 규정하고 있다.

일반지침에 포함된 주요 내용은 예산편성지침 시달 시에 비해 변화된 경제 환경이나 재정 여건을 고려하여 수정·보완이 필요한 사항과 함께 새로운 경제정책 방향이나 예산 집행과 관련된 제도개선 사항의 세부 시행기준 및 집행절차 등에 대한 사항을 제시하고 있다.

주요 항목별 집행지침은 인건비, 경비 등 주요 집행비목에 대해 실제 예산집행 과정에서 부딪치는 실무적 집행방법과 기술적 절차들을 설명하고 있다.

## 2. 공공기관 예산제도의 특징과 이슈

### 가. 공공기관 예산제도의 특징

공공기관 예산제도의 특징으로는 첫 번째로, 공공기관의 예산에 대한 자율성이 강화되어 왔다는 점이다. 공공기관의 운영과 통제는 1960년 초반까지는 각 기관의 설립법과 주무부 장관에게 일임되어 왔다. 공공기관에 대한 최초의 법률인 「정부투자기관예산회계법」(1962)은 투자기관의 운영방침을 일원화하고 통일하였으며 투자기관에 대한 예산을 강력히 통제하였다. 투자기관의 예산은 주무부처와 재정경제부의 사정을 거쳐 국무회의와 대통령의 승인을 얻어 확정되었다. 1983년부터 제정된 「정부투자기관관리기본법」에서는 예산에 대한 사전적 통제를 대폭 완화하였는데, 공공기관의 예산을 이사회의 의결만으로 확정하도록 하고 있다.

공공기관예산제도의 두 번째 특징은 예산관리에 있어 사후적책임성을 강조한다는 점이다. 공공기관 관련법의 제·개정에는 예산 관리의 개혁은 공공기관의 예산에 대한 자율성과 재량권을 확대하여 사전적 통제를 줄이고자 하였으며 반면 사후적 책임성을 강조하고자 하였다. 이를 위해 기관의 경영정보 공시에 예산안을 공개하도록 하고 정부의 예산지침 준수 여부를 경영평가를 통해 점검하는 등 사후적 책임성 강화방안을 시행하고 있다.

세 번째 특징은 공공기관의 사업이 공익성과 수익성이라는 상충적 요

### Ⅲ. 공공기관 예산제도의 현황과 이슈 41

인을 동시에 추구한다는 점에 기인한다. 마찬가지로 공공기관의 예산도 이러한 공공적 책임성과 기업적 합리성이라는 사업의 특성을 반영하고 있으며, 따라서 예산관리의 목적역시도 사업의 효과적인 집행과 효율성 향상을 동시에 추구하고 있다. 공공기관 예산제도는 공공성을 중시한다는 점에서 정부예산과 같으나 효율성을 위한 관리가 필요하고 일정한 유연성을 필요로 한다는 점에서 민간예산과 공통점이 있다.

네 번째 특징은 공공기관은 기관마다 독립적인 회계시스템을 사용하고 있다는 점이다. 동일한 회계시스템을 공유하는 정부와 달리, 공공기관은 기관마다 별개의 회계시스템을 사용하고 있으며, 예산회계의 기준과 항목도 각각 다르게 운영되고 있다.

다섯 번째는 기관간 예산편성 방식이 동일하지 않다는 점이다. 대부분의 공공기관이 품목별 예산제도를 적용하고 있으나 상당수의 공공기관은 프로그램 예산제도를 이미 적용하고 있다. 프로그램 예산제도의 도입시기와 방식, 수준, 활용방법은 기관마다 큰 차이가 있다. 또한 프로그램 예산제도를 활용하고 있더라도 예산서는 품목별로 작성하고 있는 경우도 존재한다.

여섯 번째 특징은, 정부가 공공기관의 예산서 작성에 있어 최소한의 기준만을 제시하고 있어, 기관마다 예산서 작성이 제각각이라는 점이다. 따라서 예산서에서 제공하는 정보의 종류와 내용, 예산 산출근거에 대한 정보의 수준이 기관마다 상이하다.

#### 나. 공공기관 예산제도의 이슈

공공기관 예산제도의 첫 번째 이슈로는, 공공기관의 결산에 대해서는 회계감사와 재정부와 주총의 승인, 감사원의 감사, 국무회의와 국회 보고 등의 다각적이고 다단계에 걸친 관리와 통제가 있지만 공공기관의 예산은 기관의 자율성을 존중하기 위해 이사회에 일임하고 있어 상대적으로 관리의 강도가 낮다는 것이다. 공공기관 재무건전성의 강화를 위해서는 공공기관의 사업계획과 예산에 대한 관리가 중요하나 기관의 자율성과 사후

책임성을 강조하는 현 제도에서는 공공기관의 예산에 대한 관리를 강화하기 어려운 실정이다.

두 번째로는, 대다수의 기관이 품목별 예산제도를 적용하고 있어 기관의 사업과 예산에 대한 정보를 정확하게 파악하기 어렵다는 것이다. 비목별 예산통제를 위해서는 품목별 예산제도가 효과적이지만, 공공기관에서 수행하는 사업과 사업별 예산규모, 구체적 산출근거에 대한 정보는 충분히 제공하지 못하고 있다. 공공기관 예산의 투명성 향상을 위해서는 비목별 예산정보뿐만 아니라 공공기관의 업무와 예산에 대한 정보를 연계하여 제공하는 것이 필요하다.

세 번째로는, 프로그램 예산제도를 적용하는 공공기관이 상당수 존재하나 프로그램 예산제도의 도입 수준과 운영방식이 각기 달라 기관의 예산을 이해하는 데 공통적인 기준을 적용하기 어렵다는 것이다. 프로그램 예산제도의 도입 이유는 정부의 공익사업과 기관의 수익사업을 구분하기 위한 것부터 기관의 성과관리 강화에 이르기까지 다양하며, 이러한 필요에 부합하는 각기 다른 형태의 프로그램 예산제도를 도입하고 있다. 또한 공공기관마다 프로그램 분류의 기준이 각기 달라, 기관의 주요 사업 분야를 명확히 구분하지 못하거나 전체사업을 충분히 포함하고 있지 못한 경우도 존재하는 실정이다.

## 다. 공공기관 예산서 작성 현황 및 이슈

현재 공공기관의 예산서 작성에 대한 상세한 기준은 존재하지 않는다. 「공공기관 운영에 관한 법률」 제40조에서는 예산서에 예산총칙, 추정손익계산서, 추정대차대조표와 자금계획서가 포함되어야 함을 명시하고 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 정부에서 예산편성과 예산서 작성에 있어 최소한의 기준만을 제시하고 있어, 기관마다 예산편성 방식과 예산서 작성이 제각각인 실정이다. 예산서에서 제공하는 정보의 종류와 내용, 예산 산출근거에 대한 정보의 수준은 기관마다 다르다.

또한, 대규모 예산을 집행하는 기관이라도 예산서에는 간결한 정보만

Ⅲ. 공공기관 예산제도의 현황과 이슈 43

제공하고 구체적인 산출내역은 전혀 표시하지 않는 경우도 존재한다. 따라서 예산서에 예산이 어떻게 사용되는지에 대한 충분한 정보가 포함되지 않은 경우가 다수 존재한다. 예를 들어 2012년 예산이 9조 4,277억원인 한국도로공사의 예산서의 분량은 44페이지 정도이며 전체 사업에 대한 개괄적인 정보만을 제공하고 있다.

대부분의 공공기관은 품목별 예산제도에 따라 예산서를 작성하고 있어 품목별 지출에 대한 정보만을 제공하고 있다. 다만 프로그램 예산제도를 시행하는 일부기관의 경우, 예산서 내에 사업별 혹은 부문별 예산에 대해 상세정보를 제공하기도 한다.

〈표 Ⅲ-1〉 한국도로공사 2012 예산서의 부문별 자금예산서

(단위: 천원)

조달		운용	
과목	금액	과목	금액
I. 영업활동 부문			
1. 유류판매수익	58,371,000	1. 유류판매원가	55,722,000
2. 도로관리사업수익	3,151,000,000	2. 도로관리사업비	1,895,553,000
3. 휴게시설운영수익	160,711,000	•인 건 비	245,656,000
4. 지원사업수익	276,336,000	•경 비	900,513,000
5. 부대사업수익	169,566,320	•유료도로관리권상각비	749,384,000
6. 금융/기타수익	489,176,000	3. 휴게시설운영비	46,208,000
7. 자본법이익	4,500,000	4. 일반관리비	176,130,000
8. 현금유입없는 수익등 차감	△395,750,000	5. 지원사업비용	276,336,000
		6. 부대사업비용	157,980,080
		7. 금융/기타비용	1,449,485,362
		8. 지분법손실	8,000,000
		9. 예비비	120,888,000
		10. 법인세비용	29,852,606
		11. 현금유출없는 비용등 가산	△1,315,834,000
(소 계)	3,913,910,320	(소 계)	2,900,321,048

자료: 한국도로공사 2012 예산서

## 라. 공공기관 예산정보의 공개

공공기관의 예산정보는 현재 '공공기관 경영정보 공개시스템 알리오 (이하 알리오)'를 통해 제한된 정보만을 온라인으로 공개하고 있다. 알리오를 통해 공개되는 예산정보는 당해연도의 수입·지출 현황과 주요사업별 사업비, 예산의 월별 집행 정도이다. 이와 같이 알리오에 공개되는 예산정보는 공공기관의 전체 예산규모와 사업별 예산규모는 보여주고 있지만 실제 이러한 예산에 대한 상세한 설명이나 사업에 대한 구체적인 정보는 제공하지 않는다. 특히 공공기관의 전체 예산에 대한 설명이나 주요사업에 대한 설명, 사업별 수입과 지출 내역은 제공하지 않고 있어 기관의 예산과 지출계획에 대한 구체적인 정보를 찾기 어려운 실정이다.

〈표 III-2〉 한국도로공사의 예산 자료 및 수입·지출 현황

(단위: 백만원)

구분	2007년 결산	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 예산	
수입	정부출연금	0	0	0	0	0	
	정부출자금	932,000	880,600	1,312,441	1,072,589	897,537	1,377,100
	정부보조금	0	0	0	0	0	0
	부담금 및 이전수입	0	0	0	0	0	0
	위탁및 독점수입	610,628	476,470	491,315	162,047	83,404	276,336
	순수자체수입	2,791,035	2,651,209	3,085,887	3,003,183	3,444,431	3,481,277
	차입금	3,472,625	3,503,898	4,255,530	4,200,000	4,887,370	3,982,400
	전기이월	165,190	223,178	372,727	703,265	62,857	154,374
	배당	505	137	229	267	406	400
	기타	128,468	114,311	165,419	179,625	136,366	155,897
	수입합계	8,100,451	7,849,803	9,683,548	9,320,976	9,512,371	9,427,784
지출	사업비	4,067,887	3,589,197	4,605,861	4,112,363	3,246,453	3,210,900
	인건비	262,434	283,412	255,297	281,669	287,477	318,716
	경상운영비	763,562	899,647	894,493	945,816	953,768	1,051,914
	차기이월	223,178	372,727	703,265	62,857	132,322	93,388
	차입상환금	2,052,472	1,917,756	2,369,862	3,036,500	4,019,395	2,931,381
	배당	5,878	5,983	8,072	8,146	9,624	0
	기타	725,040	781,081	846,698	873,625	863,332	1,821,485
	지출합계	8,100,451	7,849,803	9,683,548	9,320,976	9,512,371	9,427,784

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, 알리오, 2012.

### Ⅲ. 공공기관 예산제도의 현황과 이슈 45

알리오의 기관별 경영공시 중에서 Ⅲ. 주요산업 및 경영성과의 “14. 수입·지출현황”에서는 기관의 수입과 지출의 내역에 대해 직전 5개연도 자료는 결산자료를, 당해연도 자료는 예산자료를 공개하고 있다. 홈페이지에 첨부한 파일에서는 수입·지출에 대해 좀 더 상세한 자료를 제공하고 있으나 기관 전체의 수입 지출에 대한 정보만 제공하고 있어 충분한 정보 제공이 이루어지지 않는다는 한계점이 지적되고 있다.

알리오의 기관별 경영공시중에서 Ⅲ. 주요산업 및 경영성과의 “15. 주요사업”에서는 주요사업별로 사업비에 대한 정보를 제공하고 있다. 직전 5개연도 자료는 결산자료를, 당해연도 자료는 예산자료를 공개하고 있다. 그러나 사업별 사업비의 규모 이외에 별도의 상세자료는 제공하지 않고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 한국도로공사의 주요 사업비 공개 현황

(단위: 백만원)

구분	2007년 결산	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 예산
도로관리사업	1,665,363	1,591,208	1,681,937	1,736,167	1,626,915	1,895,553
도로건설사업	2,819,555	2,515,999	3,286,018	3,220,246	2,303,843	2,541,500
도로개량사업	315,871	373,931	468,908	343,380	382,315	408,972
부대사업운영	44,320	48,932	47,671	64,120	81,076	101,930
수탁용역	58,236	87,108	163,666	175,268	88,314	157,980
수탁공사	666,013	546,355	579,166	192,784	87,620	276,336

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, 알리오, 2012.

알리오의 기관별 경영공시중에서 Ⅲ. 주요산업 및 경영성과의 “16. 공공기관 투자집행 현황”에서는 당해연도 예산의 집행 현황에 대한 정보를 제공하고 있다. 여기에서는 전체 예산 총액이 월별로 어떻게 집행되는지에 대한 정보를 제공하고 있다. 현재로서는 예산의 월별 집행현황만을 단순히 보여주고 있어 계획 대비 집행실적이나 예산변동에 대한 구체적인 정보가 포함되어 있지 않아 크게 유의미한 정보를 제공하지 못하고 있다는 한계점이 있다.

〈표 III-4〉 한국도로공사의 2012년 2/4분기 투자(예산) 집행현황

(단위: 백만원)

구분	공공기관 투자(예산) 집행현황												계
	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
집행 현황	435,409	200,807	214,013	210,491	190,358	312,685	0	0	0	0	0	0	1,563,763

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, 알리오, 2012.

### 3. 주요 공기업의 사업구분 분석

본장에서는 주요 공기업에 대해 현재 각종 다양한 정보공개와 사업구분 필요에 대응하여 기관이 사업을 구분하는 방식을 조사하고, 이러한 사업구분 방식의 현황을 통해 공공기관 예산과 결산, 성과관리에 대한 이슈와 시사점을 도출하고자 한다.

#### 가. 공공기관의 사업구분 방식

공공기관 예산의 투명성을 제고하기 위해서는 공공기관 예산이 사업별로 어떻게 배분되고 어떻게 사용되고 있는지를 아는 것이 필요하다. 또한 공공기관에 프로그램 예산제도를 적용하기 위해서는 공공기관의 프로그램을 적절하게 구분하는 것이 우선적으로 선행되어야 한다.

프로그램 예산제도를 시행하지 않는 공공기관에서도 기관의 주요사업에 대해서는 구분을 하고 있으며, 일부 공공기관은 법에 의해 구분회계를 하도록 의무화되어 있다. 공식적으로 공공기관이 주요사업을 구분하여 명시하고 있는 곳은 경영평가를 위해 제출하는 경영실적보고서와 결산서 등이 있으며, 일부 공공기관은 예산서에 사업부문을 구분하여 명시하기도 한다. 공공기관은 현재 경영평가에서 주요사업에 대한 평가를 받기 위해 경영실적보고서에 기관의 주요한 사업을 선정하고 해당연도의 사업별 실적을 기록하도록 되어 있으며, IFRS가 적용되는 결산서에서는 주요사업

### Ⅲ. 공공기관 예산제도의 현황과 이슈 47

을 구분하도록 되어 있다. 또한 프로그램 예산제도를 이미 실시하는 공공기관의 경우에는 예산서상에서 프로그램을 구분하고 있다. 본장에서는 주요 공공기관 10개 기관<sup>6)</sup>에 대하여 각 기관의 예산서, 결산서, 경영평가보고서상의 사업구분을 비교하였으며, 이를 통해 공공기관에 적용할 수 있는 프로그램의 수준과 범위를 파악하고자 하였다.

#### 1) 결산서상의 구분회계

「공기업·준정부기관 회계사무규칙 제12조」(구분회계)에서는 공기업과 준정부기관이 설립법이나 기타법령에서 회계단위를 구분하도록 한 경우에는 재원의 원천 또는 목적사업별 등으로 회계를 구분할 것을 명시하고 있다. 공기업·준정부기관이 관리·운영하는 기금에 대하여 공기업·준정부기관은 관계법령에서 정하는 바에 따라 구분하여 결산서를 작성하여야 한다. 따라서 설립법이나 기타법령에서 구분회계를 명시한 공공기관은 사업별로 회계를 구분해야 하는데, 현재 구분회계 도입의 근거 법령을 가진 기관은 한국가스공사, 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사 등이 있다. 법에 의해 구분회계를 적용받지 않는 기관도 기업회계기준(K-GAAP) 및 국제회계기준(K-IFRS)에 따라 사업부문별 정보를 공시하고 있다. 사업부문별 정보는 감사보고서상 주석공시 사항으로서, 구체적인 공시항목은 회사의 정책에 따라 선택 가능하다.

#### 2) 예산서

공공기관의 사업구분은 공공기관이 매년 정부에 제출하는 예산서상의 사업구분단위에서도 찾을 수 있다. 프로그램 예산제도를 도입하여 예산서에 사업과 프로그램에 대한 정보를 명시한 기관이나 프로그램 예산제도를

---

6) 한국전력공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사

도입하지 않았더라도 예산서 상에 사업별 예산을 구분한 경우 이를 통해 기관의 사업구분을 알 수 있다. 그러나, 공공기관이 예산서를 사업별로 구분하여 제출하지 않을 경우 예산서만으로 사업 구분을 하는 것이 어렵다.

### 3) 실행예산계획서상 구분단위

프로그램예산을 시행하지 않는 대부분의 공공기관은 예산서에 사업별 예산이 명시되지 않아 기관의 사업구분을 알기 어려운 경우가 다수 존재한다. 공식적으로 정부에 제출하는 예산서 외에 공공기관이 매년 작성하는 당해 연도의 실행예산계획서에 세부 사업추진계획이 상세히 포함되어 있으며, 이를 통해 기관의 예산운영의 사업구분 단위를 확인할 수 있다.

### 4) 공공기관 경영평가의 주요사업

정부의 경영평가를 받는 공기업과 준정부기관은 기관이 수행하는 주요 사업을 선정하여 사업별 성과를 실적보고서에 기록하고 경영평가에서 그 성과를 평가받도록 되어 있다. 기관은 사업별 예산과 인원의 비율, 사업의 정책기여도를 고려하여 3~4개의 주요 사업을 선정하고 이에 대한 성과에 대해 지표를 선정하고 측정하여 경영실적보고서에 기록한다. 따라서 경영평가 대상인 공기업과 준정부기관에 대해서는 경영실적보고서를 통해 기관이 주요사업으로 선정한 사업에 대한 정보를 확인할 수 있다. 그러나 이 주요 사업은 기관이 주요하다고 판단한 3~4개의 사업만을 선정하도록 되어 있어 기관의 전체 사업 중에서 누락되는 부분이 발생하며, 따라서 기관의 전체 사업을 포괄하지 못한다는 한계가 있다.

#### 나. 주요 공기업의 사업구분 방식

아래의 표는 10개 주요 공기업에 대해 각각의 사업구분 방식을 비교하고 있다. 아래의 표를 보면 대부분의 공기업이 예산서 혹은 실행예산계획

### Ⅲ. 공공기관 예산제도의 현황과 이슈 49

서상의 사업구분과 결산서상의 사업구분, 경영평가보고서상의 사업구분이 각각 다르게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 차이는 프로그램 예산제도를 도입한 인천국제공항공사, 한국가스공사와 구분회계제도를 도입한 한국토지주택공사에서도 발생하고 있으며, 프로그램 예산제도와 구분회계를 도입하지 않은 다른 공기업의 경우 이러한 차이가 더욱 크게 발생하고 있다. 한국공항공사의 경우 예산서나 경영평가보고서에는 사업에 대한 구분을 실시하고 있지만, 결산서상에서는 단일사업으로 사업을 구분하여 별도의 분류를 하지 않고 있다.

이와 같이 예산서, 결산서, 경영평가 보고서상에 각기 다른 사업의 분류를 적용하고 있는 것은 공공기관의 사업이 계획한 대로 실적을 내고 있는지, 성과는 어떻게 발생하고 있는지에 대해 체계적인 정보를 제공하는 것을 어렵게 하고 있다.

〈표 III-5〉 주요 공공기관의 사업구분 현황

구분	기관명	예산서(실행예산계획서)상 사업구분	결산서상 사업구분	경영평가보고서상 사업구분	비고
시장형 공기업	한국전력 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>진기영업수익(진기 판매수익, 공급잠익)</li> <li>부대사업수익(해외 사업수익)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>진력발전사업(원자력)</li> <li>진력발전사업(화력)</li> <li>진력판매사업</li> <li>기타사업(발전 정비와 유지관리 및 해외사업)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>진력수급사업</li> <li>송전진사업</li> <li>배전사업</li> <li>미대성장사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산) 별도 사업구분 없음. 손익예산상의 기능별 분류임</li> </ul>
	한국석유 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>석유개발사업</li> <li>비축사업</li> <li>시추선사업</li> <li>기타사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발사업</li> <li>석유사업</li> <li>비축사업</li> <li>용자사업</li> <li>시추선사업</li> <li>기타부문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>석유신규·탐사사업</li> <li>석유개발·생산사업</li> <li>석유비축사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산) 별도 사업구분 없음. 관항별 설명서상 비용예산 구분 사업</li> </ul>
	한국가스 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>해외사업(개발·생산, LNG사업, 탐사사업, 중·하류사업, 기타)</li> <li>국내 투자사업(생산 설비 건설, 공급설비 건설, 기타)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가스 도입 및 판매(LNG, CNG, NG의 도입, 제조, 판매)</li> <li>기타(전기 및 지역난방 공급, 설비의 유지보수, 터미널 운영, 인력관리, 가스 및 원유의 탐사, 개발, 생산)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>천연가스 도입 및 판매사업</li> <li>천연가스 생산 및 공급사업</li> <li>해외사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산) 프로그램예산도입</li> <li>해외사업(신규사업 개발, 자원 개발, 중·하류사업)</li> <li>천연가스 공급(도입, 판매, 생산 공급)</li> </ul>
	한국지역 난방공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>열판매수익</li> <li>전기판매수익</li> <li>냉수판매수익</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>열</li> <li>전기</li> <li>냉수</li> <li>※ 영업이익 단계까지 구분 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>집단에너지사업</li> <li>공급시설 설치 및 운영사업</li> <li>신성장동력사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산) 손익예산상의 기능별 분류임</li> </ul>

〈표 III-5〉의 계속

구분	기관명	예산서(사업계획서)상 사업구분	결산서상 사업구분	경영평가보고서상 사업구분	비고
시장형 공기업	인천국제 공항공사	전략별 구분 • 허브경쟁력 강화 • 미래성장기반구축 • 지속가능경영체계 확립	• 운항수익 • 여객수익 • 상업수익 • 임대·유틸리티 수익 • 해외사업수익 • 기타수익	• 항공운송사업 • 공항운영사업 • 미래성장사업 • 허브인프라구축사업	• 예산) 전략, 예산, 평가를 통 합하여 관리, 전략별로 예산을 구분해 놓아 매칭되지 않으나 세부항목으로 들어가면 매칭 될 듯
	한국공항 공사	• 임대수익 • 공항수익 • 시설이용수익 • R&D사업수익 • 기타수익	• 단일사업부문으로 간주	• 항공수요증대 및 공항 활성화 사업 • 공항안전 및 소음대책 사업 • 공항관리 및 운영사업 • 신성장 사업	• 예산) 별도 사업구분은 없으 며, 추정손익계산서상 사업임 • 결산) 인천국제공항을 제외한 국내 공항을 효율적으로 건 설, 관리 및 운영하는 것으로 단일사업으로 간주, 별도의 사업부문별 공시 없음
준시장형 공기업	한국수자원 공사	• 수자원개발 • 수도건설 • 단지 및 친수공간 조성사업 • 지방상수도 건설 • 하수도 건설 • 플체사업 • 신재생에너지 경인 아라뱃길 건설 • 산업용수건설	• 수도사업 • 댐사업 • 단지분양사업 • 건설사업 • 지방하수도사업 • 타사업: 해외사업, 플체 사업, 수탁사업 등	• 수자원개발사업 • 댐운영관리사업 • 광역상수도사업 • 지방상수도사업	• 예산) 별도 사업구분 없음. 2012년도 사업계획에 따른 사업

〈표 III-5〉의 계속

구분	기관명	예산서(사업계획서)상 사업구분	결산서상 사업구분	경영평가보고서상 사업구분	비고
준시정형 공기업	한국도로 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유류판매</li> <li>• 도로관리사업</li> <li>• 휴게시설 운영</li> <li>• 건설사업</li> <li>• 지원사업</li> <li>• 부대사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로사업(유료도로 운영)</li> <li>• 부대사업(휴게소, 주유소 임대 및 임무대행, 연구 용역 등의 제공)</li> <li>• 지원사업 부문(업무대행, 연구용역 등의 제공)</li> <li>• 건설사업(고속도로 건설 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고속도로 건설관리사업</li> <li>• 고속도로 교통관리사업</li> <li>• 고속도로 영업관리사업</li> <li>• 미래성장사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산) 손익예산상의 매출액 구분 내역임</li> </ul>
	한국철도 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운송사업 수익</li> <li>• 다원사업 수익</li> <li>• 수탁사업 수익</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제하의 판매로 인한 수익</li> <li>• 용역의 제공으로 인한 수익 (운송사업, 수탁사업, 기타 용역제공)</li> <li>• 건설계약 관련 수익</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운송사업</li> <li>• 안전관리사업</li> <li>• 유지보수 및 차량검수 사업</li> <li>• 비운송사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산) 별도 사업구분 없음. 주 정손익계산서상 사업</li> <li>• 결산) 주요사업내용은 ① 철도 여객화물운송사업 및 철도와 다른 교통수단과의 연계운송사업, ② 철도장비의 제작·판매·장비 및 임대사업, ③ 철도차량의 정비 및 임대사업, ④ 철도시설의 유지보수 등 위탁사업, ⑤ 역세권 및 공사의 자산을 활용한 개발 운영사업, ⑥ 종합물류업, 관광 사업, 해외사업, 기술개발 및 인력양성사업으로 나타나 있으나 실제 기능별로 인식하고 있음</li> </ul>

〈표 Ⅲ-5〉의 계속

구분	기관명	예산서(사업계획서)상 사업구분	결산서상 사업구분	경영평가보고서상 사업구분	비고
	한국토지 주택공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지부문</li> <li>• 주택부문</li> <li>• 주거 복지</li> <li>• 부대사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보금자리주택</li> <li>• 산업단지개발</li> <li>• 주택임대사업</li> <li>• 행정중심복합도시</li> <li>• 혁신도시개발</li> <li>• 토지은행</li> <li>• 기타</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택건설사업</li> <li>• 녹색도시 조성사업</li> <li>• 서민주거복지사업</li> <li>• 국토관리사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산) 별도 사업구분 없음. 실 행예산계획서상의 사업구분임</li> </ul>

자료: 각 공기업의 2011예산서, 결산서, 경영평가보고서

## IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석

### 1. 프로그램 예산제도의 도입 여부와 수준

#### 가. 도입 응답 여부

공공기관의 구분회계와 프로그램 예산제도 도입 현황을 조사하기 위하여 288개 공공기관 전체를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사 결과에 근거하여 본 연구에서는 288개 공공기관을 프로그램 예산제도 도입 여부에 따라 구분하였다. 도입 범위 또는 도입 형태는 고려하지 않았으며, 기관에서 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 경우 도입한 것으로 간주하였다. 14개 시장형 공기업 가운데 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관은 4개였으며, 14개 준시장형 공기업 가운데에서는 6개 기관이 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답했다. 준정부기관은 기금형에서는 17개 기관 중 8개 기관이, 위탁집행형에서는 66개 기관 중 30개 기관이 프로그램 예산제도를 도입하였다고 답했다. 기타공공기관은 177개 기관 가운데 57개 기관이 여기에 해당하였다. 유형별 도입 응답 여부는 <표 IV-1>에 정리하였다.

본 연구에서는 프로그램 예산제도가 기관별로 어떻게 운영되고 있는지 분석하여, 도입하였다고 응답한 기관의 비중과 프로그램 예산제도가 실제 목적에 부합하여 운영되고 있는 기관의 비중을 비교하고자 한다. 본 절에서는 우선 도입하였다고 응답한 기관의 비중을 살펴보았다. 기관이 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 비중은 시장형 공기업에서 28.6%로 가장 낮았고, 기금형 준정부기관에서 47.1%로 가장 높았다. 준시장형 공기업, 기금형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관은 모두 40% 이상이 도입하였다고 응답하였다.

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 55

〈표 IV-1〉 프로그램 예산제도 도입

유형	도입 기관	도입 기관 수/ 전체 기관 수
시장형 공기업	인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국가스공사, 한국 남부발전(주)	4/14
준시장형 공기업	제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국마사회, 한국토지주택공사	6/14
준정부기관 (기금형)	공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로 복지공단, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 한국 방사선폐기물관리공단, 한국언론진흥재단	8/17
준정부기관 (위탁 집행형)	한국우편사업진흥원, 건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국민건강보험공단, 도로교통공단, 소상공인진흥원, 우체국 예금보험지원단, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보 진흥원, 축산물위해요소중점관리기준원, 한국고용정보원, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력 개발원, 한국보훈복지의료공단, 한국산업단지공단, 한국 산업안전보건공단, 한국수산자원관리공단, 한국에너지 기술평가원, 한국연구재단, 한국원자력안전기술원, 한국 인터넷진흥원, 한국장학재단, 한국전기안전공사, 한국정 보화진흥원, 한국철도시설공단, 한국청소년상담원, 한국 청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국환경공단	30/66
기타 공공기관	명동정동극장, 우체국시설관리단, 한국보육진흥원, 한국장 에인개발원, 국립박물관문화재단, 국민생활체육회, 기초 기술연구회, 남북교류협력지원협회, 노사발전재단, 녹색 사업단, 대한장애인체육회, 대한체육회, 별정우체국연금 관리단, 산업기술연구회, 신용보증재단중앙회, 연구개 발특구지원본부, 정보통신정책연구원, 중소기업유통센 터, 창업진흥원, 코레일관광개발, 코레일로지스, 코레 일유통, 코레일테크, 통일연구원, 한국간행물윤리위원 회, 한국개발연구원, 한국건강증진재단, 한국건설기술 연구원, 한국공예디자인문화진흥원, 한국과학기술기획 평가원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한 국교통연구원, 한국국방연구원, 한국국제보건의료재단, 한국국제협력단, 한국농촌경제연구원, 한국문학번역원, 한국발명진흥회, 한국문화예술교육진흥원, 한국법무보 호복지공단, 한국보건복지인력개발원, 한국사학진흥재 단, 한국사회복지협의회, 한국원자력연구원, 한국원자 력의학원, 한국저작권위원회, 한국전기연구원, 한국전 력기술, 한국지식재산보호협회, 한국직업능력개발원, 한국전문연구원, 한국청소년정책연구원, 한국학중앙연 구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원, 한전KDN	57/177

〈표 IV-2〉 프로그램 예산제도 도입 비중

(단위: %)

유형	시장형 공기업	준시장형 공기업	기금형 준정부기관	위탁집행형 준정부기관	기타 공공기관
도입 비중	28.6	42.9	47.1	45.5	32.2

응답 기관의 산업별 특성이나 일관적인 분류기준은 찾을 수 없었다. 시장형 공기업 가운데 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관은 SOC 분야 또는 에너지 분야에 속해 있으나, 응답하지 않은 기관 역시 대부분 SOC 분야 또는 에너지 분야에 속해 있다. 준시장형 공기업에서 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관은 대부분 규모가 작은 공기업이었으나, 전체 준시장형 공기업들과 비교해 보았을 때 상대적으로 규모가 작은 준시장형 공기업이 프로그램 예산제도를 도입하였다고 단정할 수는 없다. 준정부기관 및 기타공공기관은 특히 기관별 업무 성격이나 산업별 특성의 차이, 기관 규모의 차이가 크지 않기 때문에 업무의 특성이나 기관의 규모가 프로그램 예산제도의 도입을 결정하지는 않은 것으로 보인다.

#### 나. 도입 수준에 따른 기관 분류: 공기업 및 준정부기관

프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답했더라도, 실제 예산편성에 적용되는 수준은 다를 수 있다. 또한 프로그램 예산제도의 개념 역시 기관별로 상이할 수 있다. 따라서 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관들을 도입 범위에 따라 구분할 필요가 있다. 이를 위해서는 프로그램 예산제도의 도입 단계를 구분해야 한다. 여기에서는 도입 범위를 크게 전면적 도입, 형식적 도입, 실질적 미도입의 세 단계로 나누고 해당되는 기관들을 살펴볼 것이다. 우선 공기업과 준정부기관에 대하여 프로그램 예산제도 도입 수준에 따른 분류를 시행하기로 한다. 기타공공기관은 출연금으로 운영되거나 정부위탁사업을 중심으로 사업이 수행되기 때문에, 프로그램 예산의 적용 형태가 다를 수 있다.

## 1) 전면적 도입

모든 예산에 사업예산제도를 도입하였을 때 전면적 도입에 해당하는 것으로 고려할 수 있다. 이 때 부서공통비가 사업예산의 적용을 받지 않더라도 전면적 도입이 이루어진 것으로 간주하기로 한다. 그러나 예산편성은 반드시 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업의 순차적 위계구조를 가지고 있어야만 사업예산제도가 전면적으로 도입된 것으로 한다. 성과주의 예산제도를 고려하는 것이 아니기 때문에 정책목표 또는 성과목표와 반드시 연계될 필요는 없다.

시장형 공기업 가운데에서는 인천국제공항공사와 인천항만공사가 전면적 도입 기관에 속한다. 인천국제공항공사는 부서공통비를 제외한 모든 사업예산에 프로그램 예산제도를 도입하였다. 인천항만공사는 주요사업 계획 총괄표에 사업분야, 사업, 세부사업의 위계구조를 가지는 사업별 예산제도를 도입하였다. 사업분야는 프로그램의 성격을 가지며, 사업은 단위사업의 성격을 가지는 것으로 보인다. 산출근거 등의 자세한 사업예산 세부내역은 공개되지 않고 있다.

준시장형 공기업 중에서는 제주국제자유도시개발센터가 프로그램 예산제도의 전면적 도입에 해당한다. 단계별 예산항목에 대한 명칭은 다소 상이하다. 그러나 예산구조는 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업의 위계구조를 가지고 있으며, 세부사업에 대한 편성목을 함께 제시하고 있다. 이는 수익사업과 목적사업에 대한 구분을 용이하게 해준다.

기금형 준정부기관 중에서는 국민체육진흥공단, 국민건강보험공단, 공무원연금공단이 전면적 도입에 해당한다. 국민체육진흥공단의 기금회계 예산서는 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업의 위계구조를 명확히 가지고 있다. 체육부문이 가장 큰 비중을 차지하였으며, 체육부문에 속하는 프로그램은 4개로 구성되어 있다. 또한 각 세부사업별로 산출근거와 지출내역별 편성목이 함께 제시되어 있다. 국민건강보험공단은 법령에 따라 각 회계별로 프로그램 예산을 도입하였다. 회계별로 사업예산구조를 대사업, 중사업, 소사업, 세부사업으로 구분하였는데, 이는 부문, 프로그램, 단위사

업, 세부사업으로 각각 대치할 수 있다. 또한 각 프로그램별로 전략목표와 전략과제, 성과목표를 제시하여 추후 성과주의 예산편성과의 연계성을 도모하는 모습을 보였다. 근로복지공단 역시 어느 정도 프로그램 예산제도를 구축한 것으로 나타났다. 정부의 출연금 예산 수립단위에 맞추어 프로그램, 단위사업, 세부사업으로 예산을 편성하고 있다. 공무원연금공단은 기관의 사업을 연금급여지급사업, 대부사업, 주택사업, 시설운영사업으로 구분하여 사업별로 관리하고 있으며, 각 사업에 속하는 세부사업과 예산 산출내역을 공개하고 있다.

위탁집행형 준정부기관에서는 도로교통공단과 청소년상담원이 전면적 도입 기관에 속한다. 도로교통공단은交通安全사업에 대해 프로그램예산을 도입하였다고 응답하였다. 도로교통공단은 단일사업인交通安全사업을 수행하고 있으며, 기타 예산은 간접비 성격의 인건비, 경상비, 예비비 등으로 분류할 수 있다. '부문'에 해당하는交通安全사업은 안전사업, 교육홍보사업, 방송사업, 면허사업, 연구사업 등의 프로그램으로 구분되고, 각 프로그램의 하위에는 단위사업별로 세부사업의 구분과 예산편성이 이루어지고 있다. 한국청소년상담원은 인건비 및 경상비를 사업비와 분리하여 예산을 편성하고 있다. 사업비에 대해서는 프로그램, 단위사업, 세부사업으로 구분하고 세부사업별 예산산출 내역을 제시하고 있다.

〈표 IV-3〉 프로그램 예산제도 전면적 도입 기관(공기업·준정부기관)

유형	기관명
시장형 공기업	인천국제공항공사, 인천항만공사
준시장형 공기업	제주국제자유도시개발센터
기금형 준정부기관	국민체육진흥공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단, 공무원연금공단
위탁집행형 준정부기관	도로교통공단, 한국청소년상담원

## 2) 형식적 도입

형식적 도입에 해당하는 기관은 다시 두 가지 경우로 나눌 수 있다. 첫 번째는, 프로그램 예산제도를 형식적으로 도입한 경우이다. 추후 성과주의 예산으로의 발전을 위한 기반 마련으로서의 프로그램 예산제도는 사업의 명확한 구분이 필수적이다. 이를 위해서는 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업의 위계구조가 예산서상에 제대로 구분되어 있어야 한다. 프로그램 예산제도를 형식적으로 도입한 기관은 부문 및 프로그램의 구분과 기관의 주요 기능 및 목적 간의 연계성이 높지 않다. 또한 프로그램의 하위에 속해 있는 단위사업과 세부사업이 잘 구분되어 있지 않다. 예산편성이 단위사업까지 이루어져 있고 세부사업의 구분이 제시되어 있지 않는 경우가 여기에 속한다. 외형적으로는 예산이 사업별로 구분되어 있는 것으로 보이지만, 사업 및 예산을 구분하는 기준이 합리적인 근거를 가지지 않거나 사업별 예산의 위계구조가 미흡할 경우 형식적 도입으로 판단할 수 있다.

두 번째 경우는, 프로그램 예산제도를 기관의 전체 사업에 적용하지 않고 일부 사업 또는 프로젝트에만 적용한 경우이다. 프로그램 예산제도 도입현황 조사결과를 살펴보면, 수행하는 사업 중 법정구분 사업에만 사업별 예산을 도입한 기관들이 있는데 이러한 경우 일부 사업 시행에 포함된다. 일부 사업에 대해서만 시행하는 기관에 있어서도 사업구분이 미흡한 경우가 관측된다. 따라서 사업구분 미흡과 일부 사업 시행 가운데 한 가지 조건만 만족한다면 형식적 도입으로 고려하기로 한다.

## 가) 사업구분 미흡

프로그램 예산제도를 도입했다고 응답한 기관들 중 많은 수가 실질적으로는 사업별 구분이나 예산편성의 위계구조를 제도의 취지에 부합하도록 설계한 것은 아닌 것으로 나타났다.

공기업 중에서는 한국가스공사와 한국마사회가 이러한 경우에 해당한다. 한국가스공사는 2012년부터 기존의 품목별 예산서 내에 프로그램별

예산을 포함하기 시작하였다. 프로그램별 예산은 분야, 부문, 프로그램의 위계구조로 편성되어 있는데, 이는 부문, 프로그램, 단위사업에 해당하는 것으로 보인다. 단위사업의 하위에 세부사업이 편성되지 않았으며, 세부사업별 산출근거 및 편성목 역시 제시되지 않았다. 따라서 프로그램 예산 제도를 도입했다고 응답하였으나, 사업구분 미흡으로 인한 부분적 도입으로 판단하는 것이 바람직하다. 한국마사회는 자체수행사업을 중장기전략과 연계할 수 있도록 6개 부문으로 구분하여 예산을 편성하고 있다.

기금형 준정부기관은 보통 기금회계에 대해서 사업별 예산을 적용한다고 응답하였다. 신용보증기금은 예산서가 프로그램, 단위사업, 세부사업의 구조를 가지고 있으나, 기존 품목별 예산제도의 항, 세항, 세세항을 그대로 대치한 것으로 사업별 예산제도를 도입했다고 할 수 없다. 사업구분 역시 프로그램예산에 적합하게 이루어지지 않았다. 산업금융지원에 한하여 대위변제, 신보운영 사업으로 구분하고 있으며, 단위사업, 세부사업 및 예산산출 내역을 명확하게 제시하지 않았다.

위탁집행형 준정부기관 중에서는 한국철도시설공단의 예를 들 수 있다. 한국철도시설공단은 고속철도건설사업과 일반철도 등 타사업과의 구분 회계를 시행한다고 응답하였으나, 이는 실질적인 프로그램 예산편성으로 볼 수 없다. 예산서는 여전히 항, 세항, 세세항의 위계구조를 가지는 품목별 예산제도의 형태를 나타내고 있으며, 기관의 사업부문과 프로그램 구분이 명확하게 이루어지지 않았다.

사업별 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관 중에는, 기관의 조직이나 부서별로 해당되는 단위사업에 따라 예산을 구분하고 있는 경우가 있었다. 한국관광공사는 팀 단위로 사업별 예산을 편성하였다고 응답하였고 실제로 예산서에는 각 팀이 수행하고 있는 프로젝트별 비용이 지출 성격 및 편성목과 함께 제시되어 있다. 그러나 이는 단순히 기관의 부서가 수행하는 사업의 예산을 품목별로 구분한 것에 불과한 것으로 보인다. 기금형 준정부기관인 한국언론진흥재단 역시 이와 유사한 형태의 예산편성을 나타내는데, 기관 부서별로 단위사업을 구분하고 이에 따라 예산을 편성하는 방식을 적용하고 있다. 국민연금공단도 이와 유사하게 부서(실)별로

#### IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 61

사업을 구분하는 방식으로 사업별 목표와 주요 사업내용을 '사업별 예산 총괄표'에 제시하고 있는데, 총괄표는 세부사업과 예산산출 내역에 대한 정보를 충분히 제공하지 않고 있어 프로그램 예산은 형식적인 수준으로 도입된 것으로 판단된다.

위탁집행형 준정부기관에서는 한국보훈복지의료공단이 운영부서별로 사업을 구분하여 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답하였으나 형식적 도입에 그치고 있다. 의료, 복지, 수익, 교육 사업의 단위사업으로 사업을 구분하여 예산을 편성하여, 프로그램의 구분이나 세부사업 분류가 이루어지지 않고 있음을 확인하였다. 교통안전공단의 경우에는 부서별로 단위사업 구분이 이루어지고 있다. 부서를 중심으로 단위사업 구분이 이루어지고 있으며 각 단위사업에 대한 세부사업의 구분은 이루어지지 않고 사업비, 인건비 등 비목별로 관리하고 있다. 한국고용정보원은 사업부서 단위에 따라 예산을 편성하고 있다. 부서는 사업단위에 따라 나뉘어져 있어 사업별 예산으로 보기에 크게 무리가 없으며 프로그램과 단위사업에 대한 구분이 위계적으로 연계되어 예산편성에서 성과관리까지 이루어지는 것으로 보인다. 하지만 세부사업 내용이나 예산 산출내역을 제시하지 않고 단위사업의 나열에 그치고 있다. 산업안전보건공단은 제조업, 건설업, 서비스업, 교육미디어, 문화홍보 등 사업분야별로 구분하여 단위사업을 중심으로 예산을 편성하고 있다. 사업분야별로 구분되어 있어 프로그램을 알아볼 수 없으며 세부사업에 대해서도 충분한 정보가 제시되지 않고 있다.

단위사업 중심으로 예산이 구분되어 있는 경우 사업별 예산제도를 도입하였다고 응답한 경우도 많이 존재하였다. 한국광물자원공사는 프로그램 수준에서 사업별 예산편성 내역을 예산서에 포함하고 있다. 프로그램 하위의 단위사업, 세부사업은 구분되어 있지 않으며, 사업에 해당하는 지출내역을 항, 목, 세목으로 구분하고 산출근거를 제시하고 있는 수준이다. 이처럼 단위사업으로 사업을 구분하고 단위사업별 예산편성이 중심이 되는 기관들의 경우 사업별 예산제도가 전면적으로 도입되었다고 할 수는 없다.

중소기업기술정보진흥원은 출연금 사업에 대해 사업분류가 이루어지고 있다. 기술혁신사업, 정보화지원사업, 인력사업 등으로 프로그램을 구분하여 단위사업을 제시하고 있으나 세부사업내역이나 산출근거는 제시하지 않고 있다. 한국원자력안전기술원은 크게 연구사업비와 시설비로 구분하여 프로그램을 구분하고 있다. 하지만 프로그램 수준의 분류에 그치고 있으며 단위사업이나 세부사업내용 및 예산 산출내역에 대한 자료가 부족하다. 정보통신산업진흥원은 프로그램으로 나누어 단위사업을 제시하고 있으나 세부사업내용 및 구체적인 예산산출에 대한 정보가 미흡하여 단위사업 수준의 분류에 그치고 있다. 한국우편사업진흥원, 한국청소년활동진흥원도 이러한 경우에 해당한다.

프로그램이나 단위사업 수준에서 대분류가 이루어진 후 비목별 예산을 편성하는 경우도 있었다. 교육학술정보원의 경우 기본사업비와 수탁사업비를 인건비 등 경상경비와 구분하여 편성하고 있다. 사업비는 프로그램과 단위사업 수준에서 분류가 이루어지고 있으며 세부사업에 대한 구분 없이 비목별 분류로 이어지고 있다. 한국전기안전공사의 경우에는 법정검사사업, 자가용사업, 일반용사업, 정밀진단사업 등 8대사업과 공익사업을 별도로 구분하고 있다. 이처럼 8대사업과 공익사업을 각각 하나의 사업부문으로 본다면 세부 프로그램 구분은 이루어지지 않고 단순하게 단위사업을 나열하는 수준에서 예산편성이 이루어지고 있다. 세부사업내용 및 예산규모 산출내역 등 미비하고 단위사업에 대해 비목별 예산만 집계하고 있다.

준정부기관 중에는 사업별 예산편성이 법적 사업구분 기준으로 이루어져 있는 경우가 많았다. 이러한 사업구분은 외형적으로는 프로그램 예산제도의 모습을 띠고는 있지만, 성과주의 예산을 위한 준비단계로서의 사업별 예산제도와는 거리가 있다. 또한 법적 사업구분과 함께 재원별로 사업을 구분하고 해당 사업에 속하는 단위사업별로 예산을 편성하는 기관들도 존재한다. 한국방사성폐기물관리공단은 법에서 사업을 규정하고 있으며 이러한 법률상 구분을 바탕으로 기금 등 재원에 따라 사업을 분류하고 예산을 편성한다.

#### IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 63

국고보조사업을 수행하거나 정부위탁사업을 수행하는 공공기관의 경우 재원별로 구분하여 사업을 분류하고 있다. 기금이나 자체재원, 일반회계와 특별회계 등 재원에 따른 구분이 이루어진 후 각 재원에서 수행하는 사업은 단위사업 수준에서 분류가 이루어지고 있으며 재원 간 성격이 중복되는 사업일지라도 동일한 프로그램으로 분류되지 않고 단위사업 수준의 분류가 이루어지고 있다.

위탁집행형 준정부기관인 소상공인진흥원은 보조금사업, 출연금사업, 수탁사업, 자체사업 등 재원별로 사업구분이 이루어지고 있다. 단위사업을 유사한 정책목표를 가진 프로그램으로 묶어서 관리하지 않고 재원별로 단위사업이 나열되어 있다. 한국광해관리공단은 재원에 따라 정부출연사업, 정부보조사업, 용자사업, 자체사업으로 구분하여 단위사업을 나열하고 있다. 한국산업단지공단은 정부정책지원 출연금 사업을 별도로 운영하고 있다. 즉 재원에 따라 정부출연사업, 정부관리위탁사업, 개별 단위사업으로 구분하고 있으며, 사업은 단위사업 수준에서 분류되고 있다. 한국에너지기술평가원은 특별회계나 기금, 정부수탁사업비, 참여기관 사업비 등 재원에 따라 사업구분이 이루어지고 있다. 프로그램 수준의 구분은 이루어지지 않고 단위사업 수준에서 사업이 분류되고 있으며 단위사업에 대해서는 비목별 예산을 집계하는 등 세부사업에 대한 정보는 제시되지 않고 있다.

한국연구재단은 기본회계, 수탁사업회계, 수익사업회계로 재원별로 사업을 구분하여 단위사업 수준에서 사업분류가 이루어지고 있다. 한국인터넷진흥원은 수익사업, 정부출연사업 등 재원별로 단위사업 수준의 사업구분이 이루어지고 있다. 정부출연사업에 대해서는 행정안전부 출연사업, 지식경제부 출연사업 등 부처에 따라 분류하고 있다. 각 재원에서 시행하는 사업의 성격이 중복적이며 비슷한 사업에 대해서 프로그램 단위로 분류가 이루어지지 않고 재원별 단위사업의 나열에 그치고 있다. 한국장학재단은 일반회계, 인재육성특별회계, 기부금특별회계 등 재원별로 나누어 예산을 편성하고 있다. 일반회계는 고유계정, 학자금 대출계정, 보증계정, 장학금지원계정으로 나누어 운영하고 있으며 각 계정별 단위사업 및 세부사업에 따른 예산산출 내역을 제시한다. 프로그램 분류보다 계정별, 재원

별 사업분류가 우선하고 있다. 한국콘텐츠진흥원은 국고재원, 기타재원, 자체재원 등 재원별로 구분하여 단위사업을 나열하고 있다. 한국환경공단의 경우에는 일반회계와 기금회계로 나누어 예산을 편성·운영하고 있다. 일반회계사업은 정부대행 및 보조사업, 정부위탁사업 등 재원에 따라 분류한 후 단위사업 수준에서 사업분류가 이루어지고 있으며 프로그램 구분이나 세부사업 내용은 제시하지 않고 있다.

이처럼 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 경우에도, 사업구분에 따른 예산편성 위계구조가 체계적으로 수립되지 않았거나 단지 법령 또는 재원의 원천에 따라 사업을 구분한 기관들이 많았다. 프로그램 예산제도의 핵심은 단순한 사업구분에 따른 예산편성이 아니라, 기관의 주요 기능과 정책목표에 부합할 수 있도록 사업을 구분하고 추후 이러한 사업의 구분과 성과목표를 결합할 수 있게끔 체계화하는 것이다. 따라서 이러한 기관들에 대해서는 프로그램 예산제도가 형식적으로 도입되어 있지만 그 본질은 달성하지 못하고 있다고 할 수 있다.

#### 나) 일부 사업 시행

한국남부발전은 프로그램 예산제도를 발전건설, 발전설비 보강 등 일부 프로젝트에 대해 시행한다고 응답하였다. 그러나 사업별 예산을 제공하고 있지 않기 때문에, 프로그램 예산구조를 파악하기 어렵다. 한국토지주택공사 역시 개발 관련 근거법령에 따른 사업유형별(보금자리, 택지, 신도시, 혁신도시, 산업단지 등) 및 사업지구별로 사업별 예산을 편성한다고 응답하였다. 기관의 사업부문을 세분화한 예산구조를 수립하지는 않은 것으로 보이며, 자세한 사업별 예산내역이 공개되지 않고 있다.

위탁집행형 준정부기관 중에서는 기관이 수행하는 사업 중 일부 사업에 대해서만 사업별 예산을 편성하는 경우가 있었다. 한국노인인력개발원은 정부지원사업과 기타사업을 구분하여 정부지원사업에 대해서만 프로그램 예산을 실시하고 있으며, 한국수산자원관리공단은 수산자원조성사업지원에만 프로그램 예산을 적용하고 있다.

〈표 IV-4〉 프로그램 예산제도 형식적 도입 기관(공기업·준정부기관)

유형	기관명
시장형 공기업	한국가스공사, 한국남부발전
준시장형 공기업	한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국토지주택공사, 한국마사회
기금형 준정부기관	한국인문진흥재단, 신용보증기금
위탁집행형 준정부기관	한국우편사업진흥원, 건강보험심사평가원, 교통안전공단, 소상공인진흥원, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 한국고용정보원, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력개발원, 한국보훈복지의료공단, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국장학재단, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국환경공단

### 3) 실질적 미도입

기관이 사업별 예산제도를 도입했다고 응답했더라도, 예산서에 사업별 예산에 대한 정보를 기재하지 않아 이를 판단할 수 있는 근거가 없는 경우도 존재하였다. 사업별 예산제도하에서의 예산서는 예산편성이 위계구조를 나타내고 기관의 사업구분이 명확하게 이루어져 있어야 한다. 따라서 이러한 조건들이 예산서상에 나타나지 않는 경우 실질적 미도입으로 간주하였다.

준시장형 공기업 가운데에서 프로그램 예산제도 실질적 미도입 기관으로 분류될 수 있는 기관은 한국감정원이다. 한국감정원은 2014년 프로그램 예산을 도입할 예정이라고 응답하였다. 프로그램 예산은 사업별 비용관리를 목적으로 하며 각 사업별로 수익예산 범위 내에서 프로그램 예산제도를 도입할 계획이다. 현재는 사업별 예산서가 제시되지 않고 있다. 사립학교교직원연금공단 역시 정부 계정과목 구분에 따라 프로그램별 사업 예산을 도입하였다고 하였으나, 예산서를 통해서는 사업별 예산편성을 확인할 수 없었다. 지출 예산편성은 사업구분에 따라 이루어지기보다는 비

목에 따라 구분되는 것으로 보인다. 축산물위해요소중점관리기준원은 일반회계와 특별회계를 구분하고 있으며 각 회계별 예산구조는 품목별 예산을 따르고 있다. 사업계획서에서 사업을 구분하여 사업별 목표, 실적 등을 관리하고 있으나 예산과 연계되지 않아 사업관리의 수준으로 파악된다. 따라서 프로그램 예산을 도입하였다고 보기 어렵다. 우체국예금보험지원단(現 우체국금융개발원)은 목적사업과 수익사업 등으로 나누어 단위사업에 대해 설명하고 있으나 사업설명에 그치고 있으며 예산과 연계는 이루어지지 않고 있다. 예산은 목적사업, 수익사업에 대해 비목별로 구분되거나 팀(부서)별로 구분되어 구체적인 사업내용을 파악할 수 없다. 따라서 프로그램예산을 도입했다고 보기 어렵다.

〈표 IV-5〉 프로그램 예산제도 실질적 미도입 기관(공기업·준정부기관)

유형	기관명
준시장형 공기업	한국감정원
기금형 준정부기관	사립학교교직원연금공단
위탁집행형 준정부기관	축산물위해요소중점관리기준원, 우체국예금보험지원단(現 우체국금융개발원)

#### 다. 도입 수준에 따른 기관 분류: 기타공공기관

기타공공기관이 공기업이나 준정부기관과 크게 다른 점은 출연금으로 운영되거나 정부위탁사업을 수행하는 경우가 대부분이라는 점이다. 정부 업무를 위탁하여 수행하는 사업의 예산체계는 정부의 예산체계에 연동되어 있을 수 있는데, 정부의 예산체계가 프로그램 예산체계를 적용하고 있다면 공공기관의 예산체계 역시 프로그램 예산체계에 맞추어 구축되어 있을 가능성이 있다. 실제로 일부 기타공공기관들 정부위탁사업의 예산편성이 정부의 프로그램 예산체계에 맞추어 구성되었다고 응답하였다. 그러나 사업구분이 프로그램 예산제도에 부합하는 수준으로 이루어져 있는지는

확인할 필요가 있다.

프로그램 예산제도를 도입했다고 응답한 기타공공기관들 가운데 상당수가 사업을 재원별로 구분하고 있었다. 기금사업과 국고사업, 또는 목적사업과 수탁사업 등 사업비가 어떻게 조달되는지에 따른 사업구분이 이루어지고 있었다. 이러한 경우 프로그램 예산제도가 적절히 도입되었다고 말할 수 없는 것으로 보인다.

기타공공기관의 프로그램 예산제도 도입 수준 분류 단계는 공기업 및 준정부기관에 대한 분류 단계와 동일하게 설정하기로 한다. 프로그램 예산제도에 부합하는 예산편성 위계구조와 사업구분이 이루어진 기관은 전면적 도입이 이루어진 것으로 고려한다. 반면 예산편성의 위계구조가 체계적으로 수립되어 있지 않거나, 사업구분이 프로그램 예산제도에 적합하지 않은 경우에는 형식적 도입으로 간주한다. 예산서상에 예산편성구조에 대한 충분한 정보가 제시되지 않았을 때에는 실질적 미도입으로 분류하였다.

#### 1) 전면적 도입

프로그램 예산제도의 도입 수준을 판단하는 데 있어 부서공통비 등 간접경비에 대해 사업별 구분이 이루어지지 않는 경우에도 프로그램 예산제도를 전면적으로 도입한 것으로 분류하였다. 프로그램 예산제도에서는 사업이 정책목적에 따라 위계구조를 갖고 프로그램-단위사업-세부사업으로 연계되어야 한다. 실제로 기타공공기관의 예산을 살펴보면 동일한 프로그램으로 분류하는 기준이 모호하거나 단순히 단위사업을 나열하는 것으로 보이는 경우가 많이 존재한다. 이는 실제로 사업구분이 미흡한 것으로 볼 수 있으나, 공공기관의 특성상 단일한 정책목표에 따라 비교적 단순한 사업구조로 이루어진 단위사업을 수행하기 때문일 수도 있을 것이다. 따라서 사업의 위계구조를 판단하는 데 있어 각 기관의 역할과 특성을 이해하는 것이 선행되어야 할 것이다.

한국간행물윤리위원회(現 한국출판문화산업진흥원)는 인건비, 경상운영비와 별도로 사업비 항목을 구분하고 있다. 사업비 항목은 위원회사업,

우수도서 선정지원, 독서진흥사업으로 구분하여 세부사업 및 예산내역을 산출하고 있으며, 위원회사업은 심의사업, 양서권장 및 출판지원, 출판문화 조성, 조사연구 및 선진과제 수행, 한국출판문화산업진흥원 설립 지원 등으로 구분한다. 사업별 위계구조나 프로그램 분류가 비교적 단순하지만 유사한 성격의 사업단위별로 예산관리가 이루어지고 있다. 한국국제보건 의료재단의 경우도 예산이 사업별로 관리되고 있으며 사업별 위계구조는 단순한 형태를 보인다. 한국저작권위원회는 세부사업의 나열로 이루어져 사업의 위계구조가 다소 미흡하지만 사업이 특정 정책이나 목적에 국한되어서 비교적 단순한 사업구조를 보인다. 주요 사업비로 예산을 편성하고 각 사업에 대해 예산 및 세부 사업계획을 수립하고 있다.

기금이나 특별회계 등을 통해 정부 위탁사업을 수행하는 공공기관의 경우 정부 예산구조에 맞추어 프로그램 예산을 운영하는 사례가 많다. 창업진흥원은 “위탁사업관리를 수행하고 있으며, 위탁사업수행 개별의 예산 제도를 시행”하고 있다고 응답하였다. 실제로 창업진흥원의 예산은 특별회계와 일반회계로 나누어 예산을 편성하고 있으며 모든 사업은 특별회계 재원으로 수행하고 있다. 때문에 특별회계에 대해서만 사업별 프로그램 예산이 이루어지고 있으며, 특별회계에서는 정부 위탁사업을 관리하기 때문에 정부의 프로그램 예산에 따라 예산을 편성하고 있다. 제출된 예산서는 내역이 비교적 간단하여 예산의 구체적인 산출내역을 파악하기에는 어려움이 있다. 한국사학진흥재단은 법상 구분요구 사업 대상에 대해 프로그램 예산을 운영한다고 응답하였다. 사학진흥재단은 자체사업 없이 전부 기금(사학진흥기금)사업으로 이루어져 있으며 기금은 정부예산에 준하여 사업별로 예산관리가 이루어지고 있다. 한국문화예술교육진흥원은 국고 보조 사업 및 기금 관련 사업을 통합하여 프로그램 예산을 운영하고 있다. 주요사업비에서 학교문화예술교육 활성화, 사회문화예술교육 활성화, 다문화 문화환경 조성, 전문인력 양성·연수 등으로 프로그램 구분이 이루어지고 있으며, 사업비와 별도로 한국문화예술교육진흥원 운영지원비를 편성하고 있다. 이처럼 프로그램별 단위사업과 세부사업 구분이 이루어지고 있으며 세부사업에 대해 비목별 산출내역을 집계하고 있다.

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 69

한국국제협력단은 국가별협력프로그램, 글로벌프로그램, 협력사업지원, 동아시아기후파트너십 추진 등으로 프로그램을 구분하여 예산을 편성하고 있다. 각 프로그램별로 단위사업과 세부사업을 구분하고 각 세부사업 수준에서 사업비, 행정비 등 비목별로 구분하여 산출내역을 보여주고 있다. 한국보건복지인력개발원은 사업비를 인건비, 운영비 등과 구분하여 별도 항목으로 분류하고 있으며 세부사업 내용이나 예산 산출내역 자료가 다소 불충분하나 큰 틀에서 예산 운용은 사업비에 대해 사업별(프로그램별)로 예산편성이 이루어지고 있다.

〈표 IV-6〉 프로그램 예산제도 전면 도입 기관(기타공공기관)

기관명	사업구분
창업진흥원	- 정부의 위탁사업을 관리하기 때문에 정부의 프로그램 예산에 따라 예산을 편성하는 것으로 보임 - 특별회계에서 사업을 수행하고 있으며 특별회계에 대해서만 사업별 예산편성이 이루어짐
한국간행물윤리위원회 (한국출판문화산업진흥원)	- 국고보조사업을 수행하는 기관으로 사업별 국고 교부 조건에 맞추어 예산 편성 및 집행 - 위원회사업, 우수도서선정지원, 독서진흥으로 나누어 세부사업으로 구분
한국국제보건의료재단	- 예산이 사업별로 관리
한국국제협력단	- 국가별협력프로그램, 글로벌프로그램, 협력사업지원, 동아시아기후파트너십 추진으로 구분하여 사업별 예산편성
한국문화예술교육진흥원	- 국고보조 사업 및 기금관련 사업을 통합하여 프로그램 예산을 운영
한국보건복지인력개발원	- 세부사업내용이나 예산산출내역 자료 불충분 - 큰 틀에서 예산편성은 사업별로 이루어지는 것으로 파악
한국사학진흥재단	- 사학진흥재단은 자체사업 없이 전부 기금(사학진흥기금)사업으로 이루어짐
한국사회복지협의회	- 부서별 사업예산편성: 사회복지연구원, 사회복지시설평가원, 기획사업본부, 나눔사업본부 - 부서별 사업편성은 프로그램예산을 따른다고 보아 크게 무리가 없음 - 부서별로 다수의 사업이 병렬적으로 나열되는 경향이 있으며 사업별 위계구조에 대한 검토가 필요함
한국저작권위원회	- 주요사업비로 예산을 편성하고 각 사업에 대해 예산 및 세부 사업계획 수립

〈표 IV-7〉 연구기관의 예산분류

기관명	사업구분
기초기술연구회	- 주요사업비(기관목적사업, 창의연구사업)와 특수사업비(시설비), 기관운영비로 구분 - 기관목적사업: 기관고유사업, 협동연구사업, 맞춤형인력양성사업, 글로벌 연구협력 네트워크구축
정보통신정책 연구원	- 기관고유사업: 기본연구, 연구관련, 연구지원 - 일반사업, 시설사업, 수탁용역사업 등
통일연구원	- 기관고유사업: 기본연구, 연구관련, 연구지원 - 특수사업: 일반사업, 협동연구, 패널사업, 정보화사업, 시설사업 등
한국개발연구원	- 기관고유사업: 기본연구, 연구관련, 연구지원 - 일반사업, 시설사업 수탁용역사업, 교육사업 등
한국건설기술 연구원	- 주요사업비: 기관목적사업(고유임무형, 산업계연계형, 부처임무형), 창의연구사업 - 시설사업, 정부수탁사업, 민간수탁사업
한국과학기술 기획평가원	- 직접연구비: 기관고유사업, 일반사업, 정부위임사업, 일반수탁사업 - 인건비, 경상운영비, 시설비
한국과학기술 정보연구원	- 주요사업비: 기관목적사업(고유임무형, 부처임무형), 창의사업 - 시설사업, 정부수탁사업, 민간수탁사업
한국교통연구원	- 연구사업비: 기관고유사업(기본연구, 연구관련, 연구지원), 일반사업, 수탁용역, 정부대행사업, 청년인턴십운영 - 인건비, 경상운영비, 시설비 등
한국농촌 경제연구원	- 연구사업비: 기관고유사업(기본연구, 연구관련, 연구지원), 일반사업, 수탁용역, 정부대행사업, 청년인턴십운영 - 인건비, 경상운영비, 시설비 등
한국원자력 연구원	- 주요사업비: 기관목적사업(고유임무형), 창의사업 - 시설사업, 정부수탁사업, 민간수탁사업
한국전기연구원	- 주요사업비: 기관목적사업(고유임무형, 산업계연계형, 부처임무형), 창의연구사업 - 시설사업, 정부수탁사업, 민간수탁사업
한국직업능력 개발원	- 기관고유사업: 기본연구, 연구관련, 연구지원 - 일반사업, 시설사업, 수탁용역사업 등
한국천문연구원	- 주요사업비: 기관목적사업(고유임무형, 부처임무형), 창의연구사업 - 시설사업
한국청소년정책 연구원	- 기관고유사업: 기본연구, 연구관련, 연구지원 - 일반사업, 시설사업, 수탁용역사업 등
한국학중앙 연구원	- 사업비: 연구사업, 한국학학술정보화사업, 정부기반구축사업 등 - 인건비, 운영비, 수탁사업
한국항공 우주연구원	- 주요사업비: 기관목적사업(고유임무형, 부처임무형), 창의연구사업 - 시설사업, 정부수탁사업, 민간수탁사업, 기타연구사업, 기술지원사업

#### IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 71

한국사회복지협의회는 부서나 기관별로 나누어 사업예산을 편성(사회복지연구원, 사회복지시설평가원, 기획사업본부, 나눔사업본부 등)하고 있다. 부서별 사업편성은 프로그램 예산을 따른다고 보아 크게 무리가 없으나, 부서(기관)가 사업별로 구분되었다고 볼 수 있는지 검토가 필요하다.

또한 기타공공기관으로 분류되는 연구기관은 사업분야가 연구활동에 국한되어 비교적 단순한 사업구조를 보인다. 프로그램과 단위사업, 세부사업으로 구분되지 않고 단순 연구과제의 나열로 비추어질 수 있으나 기관의 특성으로 이해하였다. 이들 연구기관들의 예산을 살펴보면 주된 연구활동을 기관고유사업이나 연구사업비로 분류하고, 그 외 인건비, 운영비 등은 일반사업비로, 그리고 지방이전사업이나 연구시설 등 투자활동은 시설비 항목으로 별도 구분하고 있다.

#### 2) 형식적 도입

프로그램 예산제도를 형식적으로 도입한 것으로 판단되는 기타공공기관들을 다시 사업구분의 기준에 따라 분류하였다.

##### 가) 단순사업 구분

프로그램과 단위사업의 위계구조 없이 단위사업이나 세부사업을 병렬적으로 나열한 경우에도 프로그램 예산이라고 응답한 경우가 존재한다. 프로그램-단위사업-세부사업의 위계구조가 미흡함에도 단순히 사업의 구분이 가능한 경우를 프로그램 구분으로 오해하는 경우가 많은 것으로 보인다. 이러한 기관들의 경우 예산이 프로그램이나 단위사업 수준에서 구분이 이루어져 세부사업 내용을 파악할 수 없거나 또는 프로그램 구분 없이 단위사업만 나열하는 등 단순한 사업구분에 그치고 있다.

명동정동극장은 인건비, 운영비 등과 별도로 사업비를 편성하여 각 사업에 대하여 프로그램과 단위사업으로 구분하여 비목별 예산을 집계하고 있다. 하지만 세부사업에 대한 구분이 미흡하여 프로그램 예산을 전면 도

입하였다고 보기 어렵다. 한국문화번역원은 크게 고유목적사업과 별도사업으로 구분 후 프로그램 및 단위사업을 구분하고 있다. 번역지원사업, 출판지원사업, 교류유통사업, 홍보사업, 정보화사업, 저작권수출활성화사업 등으로 사업을 구분하고 있으나 사업별 위계구조 없이 단순 사업구분이 이루어지고 있다.

〈표 IV-8〉 단순사업구분

기관명	사업구분
명동·정동극장	- 인건비, 운영비 등을 사업비와 별도 구분 - 프로그램과 단위사업으로 구분하여 비목별 산출내역을 집계하고 있으나 세부사업에 대한 정보가 부족함
우체국시설관리단	- 목적사업과 수익사업으로 구분하여 예산을 편성하고 있으며 수익사업은 다시 FM사업, PM사업 등으로 구분됨 - 단순사업구분에 대해 비목별 예산분류가 이루어짐
국립박물관 문화재단	- 사업분야 : 공연, 문화상품, 식음료, 모바일 등 - 사업분야별 프로그램이나 단위사업 구분 없이 각 사업분야에 대해 비목별 예산편성이 이루어짐
한국공예디자인 문화진흥원	- 사업의 위계구조 없이 기금과 국고로 재원에 따라 나누어 단위사업 나열
한국문화번역원	- 고유목적사업과 별도사업으로 구분하여 프로그램 및 단위사업을 구분함 - 운영지원예산에서 단위사업에 대하여 세부사업 구분 없이 비목별 분류가 이루어짐 - 사업계획서상 세부사업에 대해 설명이 있으나 미흡하다고 판단
한국전력기술	- 사업예산, 연구개발비, 사업개발비, 공통비 등 기능별 분류가 이루어지고 있으며 연구개발비에 대해서만 과제별 예산 집계 - 영업수익을 원자력사업, 수화력사업, 건설사업, 기타사업, 해외사업으로 구분하고 있으나 프로그램예산과는 무관함

목적사업, 수익사업으로 구분하거나 사업분야별 분류, 또는 기능별 분류 등에 따라 사업구분이 이루어진 후 비목별 예산편성이 이루어지는 경우에도 프로그램 예산제도를 따른다고 응답하였다. 이는 프로그램에 따른 사업구분이라기보다는 기능별 분류 또는 구분회계 수준의 분류가 이루어지고 있다고 보아야 할 것이다. 우체국시설관리단은 크게 목적사업과 수익사업으로 구분하여 예산을 편성하고 있다. 수익사업은 다시 FM사업,

#### IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 73

PM사업 등으로 구분된다. 이러한 구분은 정책목표에 따른 사업구분이라기보다는 구분회계 수준의 단순한 사업분류로 보인다. 각 사업에 대해서는 비목별 예산편성이 이루어지고 있다. 국립박물관문화재단은 공연사업, 문화상품사업, 식음료사업, 모바일 대여사업 등 사업분야 구분만 존재하며, 프로그램이나 단위사업 구분 없이 각 사업분야에 대해 비목 구분에 따른 예산편성이 이루어지고 있다. 한국공예디자인문화진흥원은 공예디자인 지원, 공예관광상품 개발, 공공디자인 개발 및 보급, 한스타일 육성 지원, 구서울역사 관광자원화 사업으로 구분하여 예산을 편성하고 있다. 사업의 위계구조 없이 기금과 국고로 재원에 따라 나누어 단위사업을 나열하는 수준에서 분류가 이루어지고 있다. 한국전력기술은 영업수익을 원자력사업, 수화력사업, 건설사업, 기타사업, 해외사업으로 구분하고 있으나 프로그램 예산과는 무관하며 구분회계 수준의 분류가 이루어지고 있다. 기능별 분류에 따라 사업예산, 연구개발비, 사업개발비, 공통비 분류만 존재하고, 연구개발비에 대해서만 과제별 예산편성이 이루어지고 있다.

##### 나) 재원별 구분

기타공공기관이 운영하는 사업들은 사업에 따라 재원의 형태가 다르기 때문에, 재원별로 사업을 구분하고 예산을 편성하는 경우가 대부분이다. 국고사업, 정부위탁사업, 기금사업, 자체수익사업, 민간수탁사업 등 다양한 형태의 사업이 존재하며, 사업의 재원이 다르기 때문에 예산편성 역시 사업별로 이루어지는 것이 자연스러운 경우가 많다. 또한 국고보조금 교부조건으로 국고보조금이 투입되는 사업의 예산을 구분하여 제시할 것을 요구하는 경우도 존재하였다. 그러나 단순히 재원별로 구분된 사업은 기관의 정책목표나 성과목표와는 차이가 있기 때문에 형식적 도입으로 간주하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

프로그램 예산제도를 도입했다고 응답한 기타공공기관 가운데 가장 많은 수가 재원에 따라 사업을 구분하고 있었다. 출연금사업과 수탁사업, 위탁사업과 자체수익사업 등의 구분이 이루어지고 있었으며, 이러한 재원별

사업구분을 프로그램 예산으로 응답하였다. 여기에 속하는 기타공공기관들 중 대부분이 출연금이나 국고보조금을 받고 있으며, 출연금 사업 또는 국고보조금 사업만을 수행하는 것이 아니라 외부수탁사업을 함께 수행하는 경우가 많았다. 이러한 기관들은 프로그램 구분에 따른 단위사업별 예산이 아닌 재원에 따라 사업을 구분하는 경우가 많았다. 즉, 국고보조금, 기금, 자체재원을 구분하여 사업별 예산을 편성하거나 정부보조금 사업, 정부 위탁사업을 수행하는 경우 단위사업별 예산을 수립하는 경우도 존재한다.

위탁사업별 구분과 단위사업별 구분은 실질적으로 큰 차이는 없다. 위탁사업별 예산편성을 하는 기관은 모두 위탁사업비라는 단일재원에 의존하고 있는 반면, 단위사업별 예산편성 기관은 재원 구분을 명시하지 않았기 때문에 재원이 다양할 수 있다는 점에서 다르다. 따라서 단위사업별로 예산을 구분하는 기관이라 하더라도 실제로 재원에 따라 일차적인 사업구분이 이루어질 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 위탁사업별 구분 역시 일종의 단위사업별 구분이라 한다면, 단위사업별 구분 방식이 위탁사업별 구분 방식을 포괄하고 있는 것으로도 생각할 수 있다.

대한장애인체육회와 대한체육회는 국고보조금, 국민체육진흥기금, 자체예산 등 재원별로 나누어 예산을 편성하고 있다. 각 재원별 사업구분은 프로그램 예산을 따른다. 국민생활체육회도 국고보조금, 국민체육진흥기금, 자체예산으로 재원별로 구분하여 세부사업을 나열하고 있다. 각 재원별로 운영하는 사업(프로그램)은 서로 중복된다. 예를 들어 '생활체육 진흥'사업은 국고, 기금, 자체예산에서 각각 추진되고 있다. 또한 사업에 따른 구분보다 비목에 따른 구분이 우선되는 등 프로그램 예산을 도입하였다고 보기 힘들다. 사업계획서는 사업의 대략적인 내용과 규모를 보여주는 자료로 세부사업 내용이나 예산정보는 제한적이다.

재원별 사업구분이 이루어지는 기관들의 경우에 동일한 정책목표에 따라 프로그램을 분류하기보다는 재원에 따라 단위사업 수준에서 사업구분이 이루어지고 있다. 따라서 각 재원별 사업이 서로 중복되어 나타난다. 한국과학기술원은 "정부출연금 지원 기준에 따라 구분"한다고 응답하였

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 75

으며 실제 예산을 살펴보면 기관운영비(기관고유사업비 포함), 일반사업비, 시설비, 자체운영사업, 한국과학영재학교운영 등으로 사업을 구분하여 세부예산내역을 제시하고 있다. 사업비를 별도로 집계하기보다는 기관고유사업비, 일반사업비 등으로 재원에 따라 일차구분하고 있으며 구분 간 사업의 성격이 중복되어 프로그램 예산을 도입하였다고 보기에 미흡하다. 한국발명진흥회는 국고보조금, 위탁용역비, 자체사업비 등 재원에 따라 사업비를 구분하고 있다. 사업구분이 위계적으로 이루어지기보다는 재원별로 구분되어 사업분야가 중복된다.

〈표 IV-9〉 재원별 사업구분

기관명	사업구분
국민생활체육회	- 국고, 기금, 자체예산으로 구분하여 세부사업예산 편성 - 재원간 운영하는 사업의 성격이 중복적임
노사발전재단	- 정부위탁사업이나 보조금사업 등 각 단위사업별로 사업비, 운영비 등으로 비목 구분하고 세부사업별로 예산편성 - 사업별 구조적 연계가 부족함
녹색사업단	- 국내/해외사업, 보조금사업으로 분류하여 세부사업을 구분 - 자료가 불충분하여 세부사업 내용은 파악할 수 없음
대한장애인체육회	- 국고보조금, 국민체육진흥기금, 자체예산 등 재원별 예산편성 - 사업별 예산구조는 프로그램 예산을 따르고 있음
대한체육회	
연구개발특구지원본부 (연구개발특구진흥재단)	- 목적사업, 외부수탁사업, 자체수익사업 등 사업예산 재원성격에 따라 구분
한국과학기술원	- 사업구분은 있으나 프로그램 예산이라고 볼 수 없음 (정부출연금 지원 기준에 따라 구분) - 기관운영비(기관고유사업비 포함), 일반사업비, 시설비, 자체운영사업, 한국과학영재학교운영 등으로 사업을 구분하여 세부예산내역 집계
한국발명진흥회	- 국고보조금과 일반회계로 구분하여 사업비예산 편성
한국지식재산보호협회	- 재원별(국고보조금, 일반회계)로 나누어 사업을 구분하고 있으며 각 재원내 사업구분은 프로그램 예산을 따름

재원별로 사업을 구분하는 경우에도 재원별 사업의 성격이 명확하게 분리되어 각 재원별 사업구분이 프로그램 예산을 따르고 있는 경우도 있다. 한국지식재산보호협회는 국고보조금, 일반회계 등 재원별로 나누어 사업을 구분하고 있으며 각 재원 내 사업구분은 프로그램 예산을 따른다.

노사발전재단은 정부위탁사업, 국고보조금 사업으로 재원별로 구분하여 단위사업을 분류하고 있다. 각 단위사업 수준에서 사업비, 운영비 등으로 비목으로 나눈 후 사업비에서 세부사업별로 예산편성이 이루어지고 있다. 기관이 수행하는 사업이 파악되기는 하나 사업구분에 있어 구조적인 연계가 부족하다. 녹색사업단은 해외사업, 보조금사업, 국내사업으로 분류하여 세부사업을 구분하고 있다. 연구개발특구지원본부(現 연구개발특구진흥재단)는 법상 목적사업, 외부수탁사업, 자체수익사업 등 사업예산 재원 성격에 따라 사업을 구분하고 있다.

#### 다) 기타 형식적 도입

한국법무보호복지공단은 갱생보호사업에 대해서만 사업별로 예산을 구분하고 있으며, 중소기업유통센터는 사업부문별로 사업계획을 수립하고 있다. 사업부문은 매장사업, 유통플랫폼사업, 마케팅 지원사업, 신규 추진 사업 등으로 구분된다. 각 부문별 사업계획에서는 주요 사업에 대하여 목표 및 투자계획을 보여주고 있으나, 세부사업을 일괄적으로 나타내는 자료는 부족하여 프로그램 예산을 도입하였다고 보기에는 미흡하다.

### 3) 실질적 미도입

기타공공기관 중에는 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답하였지만 실제로 프로그램 예산제도를 도입하였다고 보기 힘든 기관도 존재한다. 이들 기관은 사업계획을 통해 각 사업별 구분이 이루어지는 수준에서 관리되는 경우도 있으나 사업별 예산규모나 산출내역을 제시하지 않고 있다. 또한 전체 사업을 대상으로 하기보다는 주요사업에 대해서만 설명이

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 77

이루어지고 있다.

별정우체국연금관리단은 비영리사업(자금운용), 수익사업(대부사업), 임대사업으로 구분하여 예산을 편성하고 있다. 각 사업분야 내에서는 품목별 예산에 따라 예산편성이 이루어지고 있다. 사업계획을 살펴보면 주요 사업내용을 알 수 있으나 예산편성을 일목요연하게 보여주기보다는 말 그대로 사업계획 수준에 불과하다. 코레일로지스, 코레일유통의 경우 예산은 품목(비목)별 구분에 따라 편성되고 있다. 사업계획서의 경우 중점(주요) 사업에 대해서만 서술하고 있으며 경영목표와 혼재되어 예산자료로 참고할 수 없다. 코레일테크 또한 예산은 품목(비목)별 구분이 이루어지고 있다. 사업계획에서 “사업분야별(경비사업, 시설사업, 전기사업, 차량사업)로 구분”하여 세부사업내용이나 예산규모에 대해 간략하게 설명하고 있는데, 이를 프로그램 예산편성으로 보기에 무리가 있으며, 오히려 개별 사업관리(설명)차원의 보고서 수준에 불과하다.

〈표 IV-10〉 프로그램 예산제도 실질적 미도입 기관(기타공공기관)

기관명	사업구분
별정우체국 연금관리단	- 비영리사업(자금운용), 수익사업(대부사업), 임대사업으로 구분하여 품목별 예산에 따라 예산편성 - 사업계획서를 통해 주요 사업내용을 알 수 있으나 예산편성에 대한 정보는 부족함
신용보증재단 중앙회	- 회계별 구분(일반회계, 재보증회계, 신용보증회계)로 구분하여 비목별로 예산편성이 이루어지며 사업내용을 파악할 수 없음
코레일로지스 코레일유통	- 예산서는 품목별 예산제도를 따르고 있으며, 사업계획서의 경우 중점(주요) 사업에 대해서만 서술하고 있으며 경영목표와 혼재되어 예산자료로 참고할 수 없음
코레일테크	- 예산서는 품목(비목)별로 구분 - 사업계획에서 “사업분야별(경비·시설·전기·차량사업)로 구분”하여 간략하게 설명하고 있으나 구체적인 세부사업이나 예산은 파악할 수 없고 개별 사업관리(설명)차원의 보고서 수준
한전KDN	- 손익예산, 자본예산, 자본예산으로 구분 - 사업내용을 파악할 수 없으며 단순 비목별 분류가 이루어짐

신용보증재단중앙회는 지역신용보증재단 지원사업을 위한 일반회계, 재보증업무에 대한 재보증회계, 개인에 대한 신용보증사업 지원을 위한 신용보증회계로 구분하여 운영하고 있다. 이처럼 회계별 구분에 따라 예산을 편성하고 있으며, 각 회계내 예산편성은 비목에 따라 이루어져 별도의 사업내용은 파악되지 않는다. 신용보증재단중앙회가 프로그램예산을 도입하였다고 응답한 것은 단순히 회계별 구분을 프로그램 구분이라고 오해한 것으로 보인다.

한국KDN(주)의 경우 매년 반복적으로 수주할 것이 확실한 사업에 대해서만 사업단위 예산을 편성한다고 응답하였으나, 실제 예산서는 비목별 분류가 이루어지고 있다. 또한 반복적이고 수주가 확실한 사업에 대해 구분이 이루어지더라도 단위사업 또는 세부사업 수준의 분류이므로 프로그램 예산으로 보기에는 미흡하다.

#### 라. 미도입 기관 분석: 공기업 및 준정부기관<sup>7)</sup>

프로그램 예산을 도입하지 않았다고 응답한 공공기관의 경우에도 도입하였다고 응답한 기관과 예산편성은 큰 차이를 보이지 않았다. 앞에서 살펴본 것처럼 프로그램 예산을 도입하였다고 응답한 경우에도 정책목표에 따라 사업별 위계구조를 갖추어 전면적으로 프로그램 예산제도를 도입하였다고 분류할 수 있는 기관은 제한적이었다. 대부분의 기관에서는 사업구분이 위계구조 없이 단순하게 이루어지거나 부서별 또는 재원별로 구분하여 단위사업을 나열하는 등 형식적인 도입 또는 부분적인 시행에 그치고 있었다. 프로그램 예산을 도입하지 않았다고 응답한 기관들의 경우에도 어느 정도 사업의 분류는 이루어지고 있다. 특히 기금이나 정부 보조금을 통해 사업을 수행하는 기관, 또는 정부 위탁·수탁 사업을 수행하는 기관의 경우는 전면적으로 프로그램 예산을 도입한 수준은 아닐지라도 사업구분에 따라 예산편성이 이루어지고 있다.

7) 프로그램 예산 미도입으로 응답한 기타공공기관들의 예산자료가 부족하여, 분석은 공기업과 준정부기관에만 한정하였다.

#### IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 79

시장형·준시장형 공기업과 기금형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관은 기관의 성격에 따라 프로그램 예산 도입 수준에 차이를 보였다. 공기업의 경우에는 프로그램 예산보다는 기업의 회계에 따라 예산을 운영하는 경우가 많아 미도입으로 분류되는 기업이 많았다. 반면 기금형·위탁집행형 준정부기관의 경우에는 정부의 재원을 활용한 정책사업이 주가 되어 정부의 프로그램 예산에 준하여 예산구분이 이루어지는 등 어느 정도 사업구분이 이루어지고 있었다. 때문에 프로그램 예산을 전면적으로 또는 부분적·형식적으로 도입하였다고 분류할 수 있는 기관이 대부분이었다.

먼저 공기업으로 분류되는 공공기관을 살펴보면 대부분 기업회계에 따라 예산편성이 이루어지고 있었다. 사업별 프로그램예산을 편성하기보다는 손익계산서나 재무상태표 등의 비목 구분에 따라 예산이 편성되고 있다. 또한 기능별 분류에 따라 손익예산, 자본예산, 자금예산, 구매예산으로 나누어 예산이 편성되고 있다. 이러한 공기업들의 경우 예산서를 통해서 는 구체적인 사업을 파악할 수 없었지만 사업계획서를 통해 주요사업에 대해 설명하고 있다. 공공기관은 매년 경영실적에 대해 정부의 평가를 받고 있다. 따라서 전략 및 사업에 대해 성과지표를 설정하여 이를 관리하고 있는 것으로 보인다. 이러한 사업계획서는 주요 사업에 대해 사업목표와 성과관리지표 등을 나타내는 자료에 그치고 있다. 사업계획은 주요 사업을 대상으로 작성되고 있어 전체 사업을 포괄한다고 보기 어려우며 예산과의 연계가 부족하여 프로그램 예산의 자료로 미흡하다. 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국도로공사, 한국철도공사 등이 그 예이다.

기금형 준정부기관의 경우에는 정부의 기금을 관리·운영하는 역할을 수행한다. 별도의 고유사업 없이 전액 기금사업을 수행하는 기관의 경우에는 대부분 프로그램 예산에 따라 예산편성이 이루어지고 있다. 정부는 이미 프로그램 예산을 도입하여 시행하고 있다. 때문에 기금형 준정부기관의 경우 정부의 재원으로 이루어지는 성격의 사업에 대해서는 정부예산에 준하여 프로그램 예산이 도입되어 시행되고 있다. 이러한 기관들이 수행하는 사업의 성격 또한 이윤추구보다는 정책사업으로 이루어져 있는 경

우가 많다. 영화진흥위원회, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국문화예술위원회 등이 그 예이다.

위탁집행형 준정부기관의 경우에도 에너지관리공단, 한국건설교통기술평가원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업인력공단은 프로그램별로 단위사업과 세부사업의 구조적 연계를 갖고 예산을 편성하는 등 프로그램예산을 전면적으로 도입·시행하고 있었다. 하지만 대부분의 위탁집행형 준정부기관들은 예산서의 사업구분이 프로그램-단위사업-세부사업의 위계구조를 갖지 못하고 단순사업구분에 그치거나 재원별, 부서별 사업구분이 이루어지는 등 형식적 도입에 그치고 있다. 국제방송교류재단, 농림수산식품기술기획평가원, 한국디자인진흥원, 한국해양수산연수원의 경우 재원별로 사업구분이 이루어지고 있다. 우체국물류지원단, 농업기술실용화재단, 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국과학창의재단, 한국농어촌공사, 한국보건복지정보개발원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국임업진흥원의 경우에는 단위사업 수준에서 구분이 이루어지고 세부사업에 대한 정보가 부족하거나 정책목표가 유사한 성격의 사업별로 프로그램단위를 설정하지 못하는 등 단순한 사업구분에 그치고 있다. 한국석유관리원과 한국시설안전공단은 부서에 따라 사업구분이 이루어지고 있다.

실제로 프로그램 예산의 도입 여부에 대한 각 기관의 응답을 살펴보면 프로그램 예산의 내용을 제대로 이해하지 못하고 있음을 알 수 있다. 기관에서 수행하는 기능 및 성격이 큰 차이를 보이지 않으며 유사한 형식으로 예산을 작성하는 기관인데도 프로그램 예산 도입 여부에 대한 응답은 차이를 보이는 기관이 존재한다. 그 예로 신용보증기금의 경우에는 프로그램예산을 도입하였다고 응답하였으며 사업구분을 살펴보면 산업금융지원이라는 프로그램 하위에 대위변제, 신보운영 등으로 구분하고 있다. 하지만 단위사업이나 세부사업의 예산산출 내역은 명확하게 제시하지 않아 형식적인 도입에 그치고 있다. 이와 유사한 성격의 사업을 수행하는 기술보증기금 또한 산업금융지원으로 기보 대위변제와 중소기업투자, 기보 운영으로 나누어 예산을 편성하는 등 예산분류는 큰 차이를 보이지 않는다. 하지만 기술보증기금은 프로그램 예산을 도입하지 않았다고 응답하였다. 마

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 81

찬가지로 한국남부발전은 발전건설, 발전설비보강 등 일부 프로젝트에 대해 프로그램 예산을 도입하여 시행하고 있다고 응답하였다. 하지만 이와 유사한 사업을 수행하는 한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전의 경우에도 예산구조는 한국남부발전과 큰 차이를 보이지 않음에도 이들 기관은 프로그램 예산을 도입하지 않았다고 응답하였다.

〈표 IV-11〉 프로그램예산 미도입기관 재분류

	전면도입	형식도입	미도입
시장형 공기업	-	한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전	부산항만공사, 한국공항공사, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국지역난방공사
준시장형 공기업	-	여수광양항만공사, 한국방송광고공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사	대한석탄공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 대한주택보증
기금형 준정부기관	영화진흥위원회, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국문화예술위원회	기술보증기금	한국자산관리공사, 한국주택금융공사
위탁집행형 준정부기관	에너지관리공단, 한국건설교통기술평가원, 한국산업기술평가관리 원, 한국산업인력공단	우체국물류지원단, 국제방송교류재단, 농림수산식품기술기획평가 원, 농업기술실용화재단, 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국과학창의재단, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원, 한국보건복지정보개발원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국석유관리원, 한국시설안전공단, 한국해양수산연수원, 한국일업진흥원	대한지적공사, 독립기념관, 한국거래소, 한국예탁결제원

주: 공기업, 준정부기관 중 예산자료가 없는 다음 총 14개 기관을 제외하였다. 예금  
보험공사, 한국방송통신전파진흥원, 국립공원관리공단, 농수산물유통공사, 대  
한무역투자진흥공사, 선박안전기술공단, 한국보건산업진흥원, 한국세라믹기술원,  
한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국승강기안전관리원, 한국전력거래소, 한국  
환경산업기술원.

## 다. 성과관리와의 연계

앞서 분석한 결과에 따르면 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 공공기관 가운데 전면적 도입 기관으로 분류된 곳은 6개 기관에 불과하다. 프로그램 예산을 적용하는 목적은 사업의 명확한 구분과 사업별 예산편성을 구축함으로써 사업별 성과와 예산 간의 연계성을 강화하는 것이다. 따라서 성과관리와의 연계성은 프로그램 예산제도가 성과주의 예산제도로 나아가기 위한 필수조건이라 할 수 있다.

전면적 도입으로 분류된 6개 공공기관 중에서 프로그램 예산이 예산의 성과관리와 연계되어 운영되는 기관은 인천국제공항공사와 제주국제자유도시개발센터가 유일하였다. 인천국제공항공사와 제주국제자유도시개발센터는 프로그램 하위에 속한 단위사업을 Action Plan으로 지칭하고, 각 단위사업별로 투입된 예산을 통해 달성하고자 하는 성과지표와 목표 수준을 설정하고 있다. 또한 성과목표의 달성 여부와 예산집행 결과를 분석하고 이를 차기 예산편성에 반영하는 방식을 적용하고 있다.

## 바. 소결

공공기관은 경영평가 및 정부의 정책 사업에 대한 성과평가를 받으며, 평가에서 요구하는 방식에 따라 기관의 전략목표를 설정하고 예산과 사업계획을 수립한다. 주요사업의 구분 역시 평가방식에 따르는 경우가 대부분이다. 기관은 계량지표 및 비계량지표 평가에 활용할 수 있는 다양한 실적을 제시해야 하며 그 과정에서 예산정보도 제시하고 있다. 하지만 이와 같이 평가방식에 따라 이루어지는 주요 사업별 예산 구분을 실질적인 프로그램 예산이라고 보기 어렵다. 그 범위가 주요 사업에 국한되어 있으며 기관의 총체적인 기능과 전체 예산을 포괄하기보다는 일부 사업에 대한 물량으로서의 예산자료에 그치고 있기 때문이다. 사업구분과 예산자료의 작성이 형식적으로 이루어지면서, 프로그램 예산의 취지인 기관의 예산과 성과주의 간의 연계성 제고는 대부분의 기관에서 달성되지 않고 있는 것

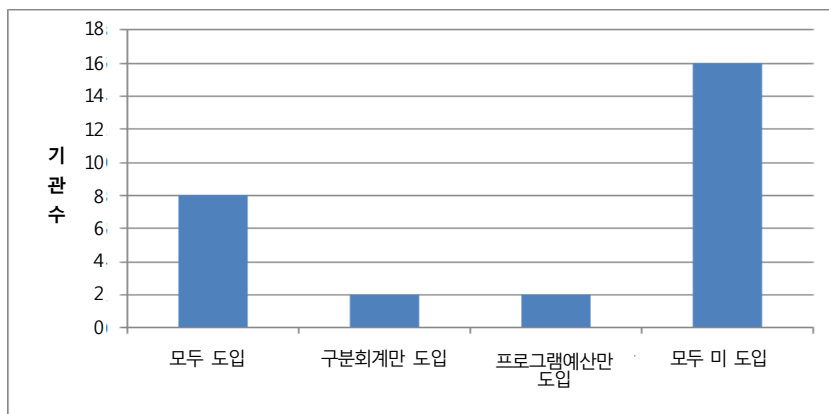
#### IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 83

으로 보인다. 프로그램 예산에 따라 예산편성이 이루어진 후 성과관리와 연계가 이루어지는 것이 아니라 성과관리를 위하여 관련 예산 일부를 집계하고 있는 수준으로 사업구분과 예산서 작성이 이루어지고 있기 때문이다.

또한 기관의 실무자들은 이러한 형식적 사업구분을 프로그램 예산으로 잘못 인지하는 경우도 많았다. 프로그램 예산을 도입했다고 응답한 기관들 가운데 실질적으로 프로그램 예산의 취지에 맞도록 예산의 위계구조를 수립하고 사업을 구분한 기관이 거의 없음은 이를 뒷받침한다. 특히 기관에서는 구분회계와 프로그램 예산을 혼동할 가능성이 있는 것으로 보인다. 실제로 구분회계 도입 여부와 프로그램 예산제도 도입 여부 간의 관계를 살펴보기 위하여 공공기관 유형별로 모두 도입한 경우, 구분회계만 도입한 경우, 프로그램 예산제도만 도입한 경우, 모두 도입하지 않은 경우의 수를 분석하였다.

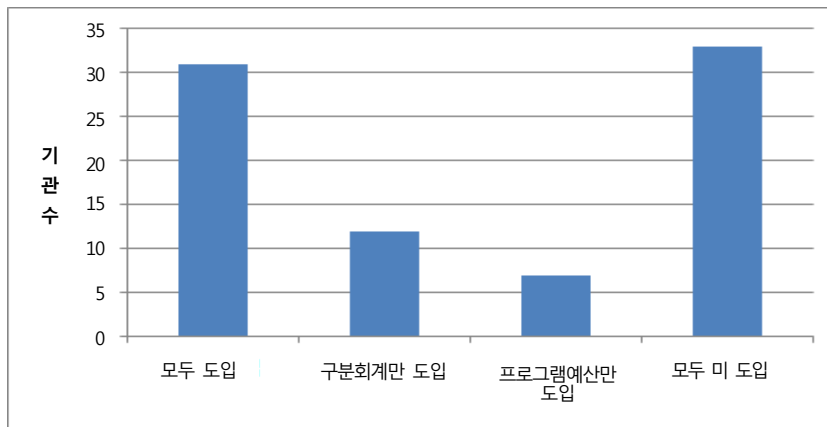
조사대상에 포함된 총 28개 공기업 가운데 구분회계와 프로그램 예산제도를 모두 도입한 기관은 8개였으며, 프로그램 예산제도만 도입한 기관은 2개에 불과했다. 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 공기업이 총 10개임을 고려하면, 이 중 80%의 공기업이 구분회계와 프로그램 예산을 모두 적용하고 있다. 두 제도 가운데 구분회계만을 도입한 공기업 역시 2곳으로 그 수가 매우 적다.

[그림 IV-1] 공기업의 구분회계 및 프로그램 예산제도 도입 현황

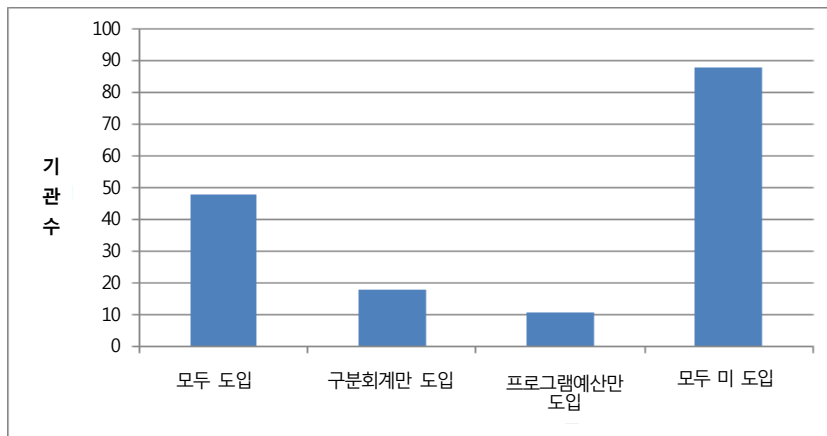


준정부기관에 대한 분석에서도 유사한 결과를 확인할 수 있다. 조사대상 83개 준정부기관 가운데 프로그램 예산을 도입하였다고 응답한 기관은 모두 38개 기관이었는데, 이 중 구분회계를 도입한 기관은 31개로 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 프로그램 예산을 도입하지 않고 구분회계만을 도입한 기관의 수는 12곳으로, 구분회계를 도입한 전체 준정부기관의 약 28%에 해당한다.

[그림 IV-2] 준정부기관의 구분회계 및 프로그램 예산제도 도입 현황



[그림 IV-3] 기타공공기관의 구분회계 및 프로그램 예산제도 도입 현황



기타 공공기관의 경우에도 조사대상에 포함된 165개 기타공공기관 중에서 구분회계만을 도입하거나 프로그램 예산제도만을 도입한 기관의 수는 각각 18곳과 11곳으로 그 비중이 낮았다. 두 제도를 모두 도입하거나, 그렇지 않다면 모두 도입하지 않는 경우가 대부분을 차지하고 있다.

공공기관 유형에 관계없이, 구분회계를 도입한 기관은 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답할 확률이 매우 높게 나타났다. 구분회계를 도입하지 않은 기관은 프로그램 예산제도를 도입하는 경우가 매우 드물었다. 이러한 결과에 비추어볼 때 구분회계의 도입과 프로그램 예산제도 간에는 밀접한 관계가 있음을 추측할 수 있다. 물론 이는 구분회계의 도입이 프로그램 예산제도의 형식적 도입을 더욱 용이하게 만드는 효과가 있기 때문이거나 정부정책에 대한 수용성이 높은 기관은 구분회계나 프로그램 예산과 같은 제도 개선을 적극적으로 추진할 가능성이 높기 때문일 수도 있다. 그러나 대부분의 기관들이 프로그램 예산을 도입하였다고 응답하고는 있지만 예산구조가 프로그램 예산의 형태를 제대로 갖추지 못하고 있음을 고려할 때, 프로그램 예산에 대한 이해도가 낮고 따라서 구분회계와의 혼동이 일어나고 있음을 배제할 수는 없다. 따라서 프로그램 예산의 실효성을 높이고 현실에 부합하는 도입방식을 고려하기 위해서는 프로그램 예산제도에 대한 논의를 충분히 진행하여 이해도를 제고할 필요가 있다.

## 2. 프로그램 예산 도입 수준 분석

본절에서는 기관의 유형 및 사업 성격에 따라 프로그램 예산 도입 수준이 어떻게 다른지 분석하기로 한다. 기관의 자체적인 응답 결과와는 관계없이, 기관별 예산서를 검토하고 앞서 제시한 일관적인 분류 기준에 따라 모든 기관을 전면 도입, 형식 도입, 미도입으로 구분하였다. 이 경우 모든 기관의 예산서 자료가 필요하므로, 예산서 자료가 모두 존재하지 않는 기타공공기관을 제외하였다. 따라서 공기업과 준정부기관 92개만을 대상으로 분석하였다.<sup>8)</sup> 우선 공공기관의 유형별 도입 수준을 살펴보자. <표 IV-12>에는 공공기관 유형별 프로그램예산 도입 현황을 정리하였다.

〈표 IV-12〉 공공기관 유형별 프로그램 예산 도입 현황

(단위: 개, %)

		전면도입	형식도입	미도입	합계
공기업	시장형	2(14.3)	6(42.9)	6(42.9)	14(15.1)
	준시장형	1(7.1)	8(57.1)	5(35.7)	14(15.1)
	합계	3(10.7)	14(50.0)	11(39.3)	28(30.1)
위탁집행형 준정부기관		7(14.0)	37(74.0)	6(12.0)	50(53.8)
기금형 준정부기관		7(46.7)	5(33.3)	3(20.0)	15(16.1)
합계		17(18.3)	56(60.2)	20(21.5)	93(100.0)

시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금형 준정부기관 가운데 도입 수준이 가장 높은 유형은 기금형 준정부기관이다. 총 15개 기금형 준정부기관에 대하여 예산서를 검토한 결과 프로그램 예산을 전면적으로 도입하였다고 분류된 기관이 7개로 나타났다. 단순사업구분이나 재원별 사업구분 등 형식적으로 프로그램 예산을 도입하였다고 분류한 기관은 5개이며 실질적으로 프로그램 예산을 도입하였다고 볼 수 없는 기관은 3개였다. 예산자료가 없는 2개 기관을 제외하고 살펴보면 전면적 도입이 전체의 46.7% 수준이며, 형식 도입까지 포함할 경우 80%에 육박하는 수준을 보이고 있다. 실질적 미도입은 20%를 차지하고 있다.<sup>9)</sup>

위탁집행형 준정부기관은 미도입 비중은 12%로 낮은 대신, 형식적 도입의 비중이 높게 나타나고 있다. 전체 66개 위탁집행형 준정부기관 중 예산자료가 없는 16개 기관을 제외하고 살펴보면, 형식적 도입으로 분류된 기관이 37개로 전체 위탁집행형 준정부기관의 약 74%의 비중을 차지한다.

8) 위탁집행형 준정부기관 66개 가운데 16개, 기금형 준정부기관 17개 가운데 2개 기관의 예산서가 확보되지 않아, 위탁집행형 준정부기관 50개와 기금형 준정부기관 15개만을 분석대상으로 하였다.

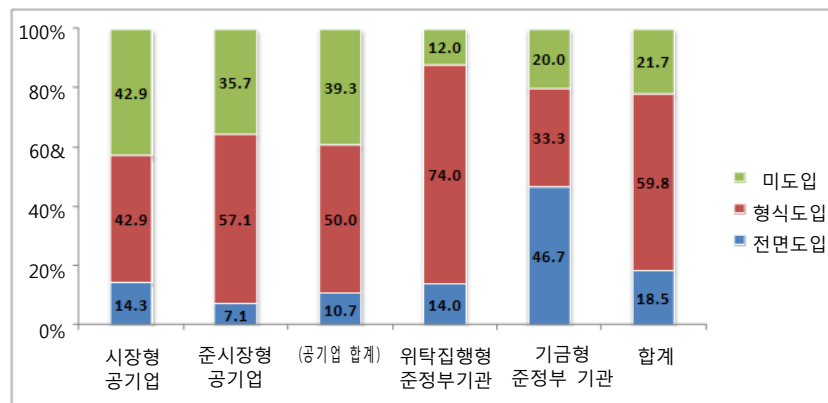
9) 미도입 기관 비율은 위탁집행형 준정부기관에서 12%로 더 낮지만, 전면적 도입 기관의 비율이 기금형 준정부기관에서 훨씬 높기 때문에 기금형 준정부기관의 도입 수준이 높다고 판단하였다.

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 87

기금형 준정부기관의 경우 기금을 관리·운용하는 업무를 수행하고 있기 때문에 정부 예산구조에 따라 프로그램 예산을 전면적으로 도입하여 시행하는 경우가 많았다. 그러나 위탁집행형 준정부기관에서는 기금형과 유사하게 정부의 사업을 운영하고 있으나 자체사업과 혼용되어 있는 경우가 많았다. 정부의 위탁사업에 대해서는 어느 정도 프로그램 예산을 도입하여 운영하고 있으나 자체사업 등 기존 예산분류 체계가 여전히 남아 있기 때문에 프로그램예산을 전면적으로 도입하였다고 분류되기보다는 형식적 도입으로 분류되는 기관이 많은 것으로 보인다.

공기업의 경우는 실질적으로 프로그램 예산을 도입하였다고 보기 어려운 미도입 기관의 비율이 높게 나타난다. 구체적으로 살펴보면 시장형 공기업으로 분류된 기관은 14개, 준시장형 공기업은 14개로 총 28개 기관이 공기업으로 분류되고 있다. 이 중에서 실질적 미도입으로 분류된 기관은 시장형 공기업 5개, 준시장형 공기업 6개로 총 11개이며, 전체 공기업의 약 39.3% 비율을 차지하고 있다. 프로그램 예산을 전면적으로 도입하였다고 분류된 기관은 시장형 공기업 2개, 준시장형 공기업 1개로 전체의 10.7% 수준에 불과하다. 이는 기금형 준정부기관의 경우 전면적 도입이 41.2% 수준인 데 비해 현저하게 낮은 수치라고 하겠다. [그림 IV-4]에는 이상의 논의를 그림으로 나타내었다.

[그림 IV-4] 공공기관 유형별 프로그램 예산 도입 현황



다음으로 공공기관의 주무부처를 기준으로 도입 수준에 차이가 있는지 살펴보았다. 현재 기타공공기관을 제외한 공기업과 준정부기관은 지식경제부, 국토해양부, 금융위원회, 중소기업청 등 약 17개 부처에서 관리하고 있다. 이 중 지식경제부 소관 기관이 32개로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 국토해양부가 19개, 문화체육관광부와 농림수산식품부, 금융위원회가 각각 7개로 많은 기관을 관리하고 있다. 지식경제부는 12개의 공기업과 18개의 위탁집행형 준정부기관을 관할하고 있다. 이들 기관들은 대부분 전력, 가스, 발전 등 에너지관련 기업이 대부분이며 그밖에 정보통신이나 과학기술, 산업진흥 등의 분야를 다루고 있다. 소관부처별 프로그램예산 도입 수준은 <표 IV-13>에 정리하였다.

〈표 IV-13〉 공공기관 소관부처별 프로그램 예산 도입 현황

(단위: 개, %)

	전면도입	형식도입	미도입	합계
지식경제부	3(10.3)	20(69.0)	6(20.7)	29(31.2)
국토해양부	4(22.2)	7(38.9)	7(38.9)	18(19.4)
문화체육관광부	3(42.9)	4(57.1)	0( 0.0)	7( 7.5)
농림수산식품부	0( 0.0)	4(80.0)	1(20.0)	5( 5.4)
금융위원회	0( 0.0)	2(33.3)	4(66.7)	6( 6.5)
보건복지부	1(20.0)	4(80.0)	0( 0.0)	5( 5.4)
교육과학기술부	0( 0.0)	4(80.0)	1(20.0)	5( 5.4)
고용노동부	2(50.0)	2(50.0)	0( 0.0)	4( 4.3)
기타	4(28.6)	9(64.3)	1( 7.1)	14(15.1)
합계	17(18.3)	56(60.2)	20(21.5)	93(100.0)

문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부 소관의 공공기관에서는 프로그램 예산을 실질적으로 도입하지 않았다고 분류되는 기관이 존재하지 않는다. 이들 부처에 속하는 공공기관은 주로 정부의 정책사업 기능을 수행하는 성격을 가지는데, 이러한 특성으로 인하여 프로그램 예산의 도입이

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 89

어느 정도 이루어지고 있는 것으로 보인다.

반면 금융위원회의 경우 소관 공공기관 6개 중 실질적 미도입 기관이 4개로 소관 공공기관의 66.7%를 차지하고 있으며 나머지 2개 기관 역시 형식적 도입에 그쳐, 주무부처 가운데에서는 프로그램 예산의 도입이 가장 미진한 것으로 나타났다. 특히 금융위원회가 소관하는 공공기관은 모두 기금형 준정부기관인데, 앞서 기금형 준정부기관의 프로그램 예산 도입 수준이 가장 높았던 것과는 매우 상반되는 결과이다. 이는 프로그램 예산의 실질적인 도입 수준과 관계없이 새로운 제도를 도입하고 적용하려는 노력이 금융위원회 소관 공공기관들에서 상대적으로 약하게 일어나고 있기 때문일 수 있다. 금융위원회에 속하는 공공기관들은 공공기관 경영실적평가 대상에 포함되지 않고 금융위원회에서 주관하는 평가대상에 포함되는데, 이러한 점으로 인하여 프로그램 예산 도입 수준에 차이를 발생시킬 수 있을 것이다.

마지막으로 공공기관이 수행하고 있는 사업 분야에 따라 프로그램 예산 도입 수준을 분류하였다. 크게 교육·문화, 금융, 농림수산, 보건·복지, 산업육성, 에너지·자원, 정보·통신, SOC·건설 등 8개 분야로 구분하였다. 사업 분야에 따라 공공기관을 분류해보면 에너지·자원 분야가 총 24개로 공공기관이 가장 많이 분포하고 있음을 알 수 있다. 그 다음으로 보건·복지 분야가 17개 SOC·건설 분야가 16개, 산업육성 분야가 14개 순으로 다수를 차지한다. 사업 분야별 공공기관 분류는 <표 IV-14>과 같다.

<표 IV-14> 사업분야별 공공기관 분류

구분	기관명
교육·문화 (12개)	한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원, 한국과학창의재단, 한국연구재단, 한국교육학술정보원, 한국장학재단, 국제방송교류재단, 한국언론진흥재단, 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회, 국립공원관리공단
금융 (11개)	대한주택보증(주), 한국예탁결제원, 우체국예금보험지원단, 한국거래소, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 한국조폐공사

〈표 IV-14〉의 계속

구분	기관명
보건·복지 (17개)	한국노인인력개발원, 한국고용정보원, 한국청소년활동진흥원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건산업진흥원, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 한국청소년상담원, 한국장애인고용공단, 한국보훈복지의료공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 사립학교 교직원연금공단, 공무원연금공단, 근로복지공단, 독립기념관, 한국소비자원
산업육성 (14개)	한국디자인진흥원, 한국산업단지공단, 중소기업기술정보진흥원, 한국산업기술진흥원, 대한무역투자진흥공사, 한국산업기술평가관리원, 한국산업기술시험원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 중소기업진흥공단, 한국소방산업기술원, 한국시설안전공단, 한국승강기안전관리원, 한국환경산업기술원
에너지·자원 (24개)	한국방사성폐기물관리공단, 한국수자원공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 에너지관리공단, 한국에너지기술평가원, 한국세라믹기술원, 한국원자력안전기술원, 한국광해관리공단, 한국석유관리원, 한국가스안전공사, 한국전력거래소, 한국전기안전공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국가스공사, 한국동서발전(주), 한국지역난방공사, 한국전력공사, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주), 한국석유공사, 한국환경공단
SOC·건설 (16개)	한국도로공사, 한국토지주택공사, 여수광양항만공사, 한국철도공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국건설교통기술평가원, 한국철도시설공단, 선박안전기술공단, 한국공항공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 부산항만공사, 한국감정원, 대한지적공사, 교통안전공단, 도로교통공단
정보·통신 (6개)	한국정보화진흥원, 한국우편사업진흥원, 정보통신산업진흥원, 한국인터넷진흥원, 우체국물류지원단, 한국방송통신전파진흥원
농림수산 (9개)	한국마사회, 축산물품질평가원, 농업기술실용화재단, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 축산물위해요소중점관리기준원, 한국해양수산연수원, 농림수산식품기술기획평가원, 한국수산자원관리공단

사업 분야에 따라 프로그램 예산의 도입 수준은 차이를 보인다. 도입 수준이 가장 높게 나타난 분야는 보건·복지, 산업육성, SOC·건설 부문이다. 이들 부문에서는 전면적 도입 기관의 비중이 30%를 넘는 것으로 나타났다. 반대로 도입 수준이 가장 낮게 나타난 분야는 금융부문이다. 금융부문에 속하는 공공기관에서는 실질적으로 프로그램예산을 도입하지 않은 비율이 60%로 나타났다. 교육·문화, 산업육성, 정보·통신 분야에서는

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 91

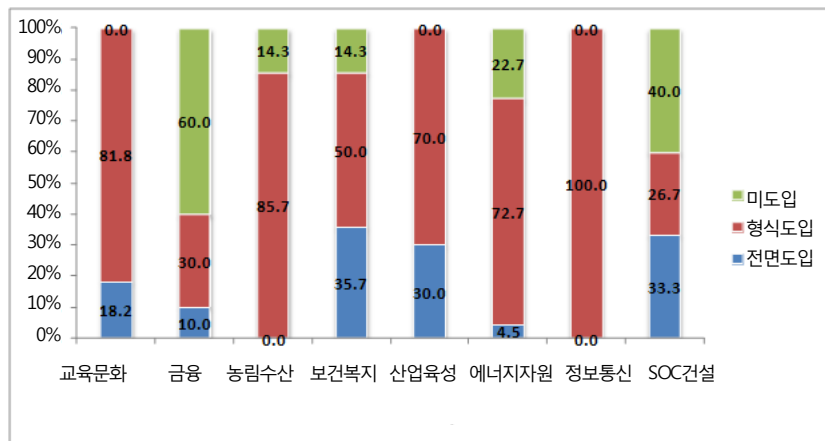
실질적 미도입으로 분류되는 기관은 존재하지 않았으나, 전면적 도입 기관의 비중도 낮고 형식적 도입 기관의 비중이 상대적으로 높았다.

〈표 IV-15〉 공공기관 사업분야별 프로그램 예산 도입 현황

(단위: 개, %)

	전면도입	형식도입	미도입	합계
교육·문화	2 (18.2)	9 (81.8)	0 (0.0)	11 (11.8)
금융	1 (10.0)	3 (30.0)	6 (60.0)	10 (10.8)
농림수산	0 (0.0)	6 (85.7)	1 (14.3)	7 (7.5)
보건·복지	5 (35.7)	7 (50.0)	2 (14.3)	14 (15.1)
산업육성	3 (30.0)	7 (70.0)	0 (0.0)	10 (10.8)
에너지·자원	1 (4.5)	16 (72.7)	5 (22.7)	22 (23.7)
정보·통신	0 (0.0)	4 (100.0)	0 (0.0)	4 (4.3)
SOC·건설	5 (33.3)	4 (26.7)	6 (40.0)	15 (16.1)
합계	17 (18.3)	56 (60.2)	20 (21.5)	93 (100.0)

[그림 IV-5] 공공기관 사업분야별 프로그램 예산 도입 현황



### 3. 프로그램 예산 도입 원인 분석

설문지의 응답을 분석해 보면 공공기관이 프로그램 예산제도를 도입하는 원인은 크게 내부적 원인과 외부적 원인으로 구분할 수 있다. 내부적 원인은 우선적으로는 법인세 산정을 위한 고유의 목적사업과 수익사업을 구분하기 위한 필요가 큰 것으로 나타났다. 법인세법 제113조(구분경리)의 1항은 “비영리법인이 수익사업을 하는 경우에는 자산·부채 및 손익을 그 수익사업에 속하는 것과 수익사업이 아닌 그 밖의 사업에 속하는 것을 각각 다른 회계로 구분하여 기록하여야 한다”고 규정하고 있으며, 따라서 공공기관이 법인세에서 비영리법인의 혜택을 받기 위해서는 수익사업과 그 밖의 사업을 구분경리해야 한다. 설문지 답변의 분석결과, 공공기관이 프로그램 예산제도를 도입하는 가장 큰 목적 중의 하나가 사업별로 예산과 결산을 구분하고 각각의 사업을 수익성 사업과 비영리성 사업으로 구분하는 것이다. 이러한 목적으로 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관은 제주국제자유도시개발센터 등 14기관이 해당한다.

프로그램 예산제도 도입 원인의 두 번째 유형은 사업별 손익분석과 투명한 예산집행 등의 내부적 필요에 의해 프로그램 예산제도를 도입하는 것이다. 이것은 첫 번째 법인세 산정 목적의 도입과 유사하지만 좀 더 능동적이고 적극적인 프로그램 예산제도의 도입 목적이라는 점에서 차이가 있다. 이 유형의 기관들은 사업별 비용관리와 손익 분석, 투명한 예산배분 및 집행 등의 요인을 프로그램 예산제도의 도입 원인으로 제시하였으며 좀 더 구체적으로는 성과목표에 근거한 자원배분의 합리화(대한지적공사), 사업별/지역본부별 효율적 재무관리(한국노인인력개발원), 책임 예산제 강화(한전 KDN(주)), 사업별 원가 산정 가능(한국직업능력개발원) 등으로 응답하였다. 이는 프로그램 예산제도를 활용하여 예산의 투명성을 높이고, 부서별 예산편성과 집행의 책임을 강화하고 이를 통해 성과관리를 강화하고자 하는 프로그램 예산제도 본연의 목적과 일관성이 있음을 알 수 있다. 이러한 내부적 필요를 프로그램 예산제도의 도입 원인으로 응답한 기관은 한국발명진흥회 등 16개 기관에 해당한다.

#### IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 93

공공기관이 프로그램 예산제도를 도입한 또 다른 원인은 공공기관이 정부 지원을 받아 기관을 운영하는 경우 부과되는 구분경리에 대한 의무 때문인 것으로 나타났다. 한국발명진흥회 등 19개의 공공기관이 이러한 원인으로 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답하였다. 공공기관이 재원을 국가의 보조금, 출연금, 기금 등의 형태로 국고에서 지원을 받는 경우 관련 법령이나 지침은 해당 재원으로 수행하는 사업에 대해 구분경리를 하거나 구분해서 예산을 집행하도록 하고 있다. 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」 제12조(구분회계)에서는 공기업과 준정부기관이 설립법이나 기타법령에서 회계단위를 구분하도록 한 경우에는 재원의 원천 또는 목적사업별 등으로 회계를 구분할 것을 명시하고 있다. 구분회계 운영에 있어서는 구분회계 사이의 내부거래 및 미실현손익을 제거한 후 이를 통합한 결산서를 작성하여야 하며, 이 경우 구분된 회계단위별 경영성과 및 재무 현황을 주석으로 기재하도록 하고 있다. 특히 공기업·준정부기관이 관리·운영하는 기금에 대하여 공기업·준정부기관은 관계법령에서 정하는 바에 따라 별도의 결산서를 작성하여야 함을 의무화하고 있다. 따라서 이러한 원인을 프로그램 예산제도의 도입 원인으로 밝히지 않았더라도 국가의 기금을 통해 기관의 운영을 주로 수행하는 기금형 공공기관이나 국가의 재원으로 정부의 사업을 위탁하여 운영하는 위탁집행형 공공기관, 그리고 출연금으로 운영되는 출연연구소와 각종 보조금으로 사업이 운영되는 공공기관의 경우 이러한 유형에 해당되는 것으로 판단된다. 이는 정부가 프로그램 예산제도를 이미 운영하고 있기 때문에 정부 예산과 공공기관 예산이 어떻게 연계되어 있는지 밝히기 위해서는 동일한 혹은 유사한 예산체계를 운영하는 것이 필요하기도 하며, 정부의 재원으로 기관의 사업이 운영되는 경우, 그 예산의 집행에 대해 더욱 투명하고 책임성 있게 밝혀야 하기 때문이다.

마지막 유형에 해당되는 프로그램 예산제도의 도입 원인은 국가의 예산지원에 따른 요구사항이 없더라도 관련법상 기관의 사업구분이 요구되는 경우이다. 한국철도시설공단 등 6개의 기관이 이에 해당한다고 응답하였다. 이는 정부의 정책사업을 수행하거나 사업손실에 대한 정부의 재정 지원이 필요할 경우, 사업별 구분경리가 필요해서 구분회계제도가 의무화

된 경우에 해당한다.

〈표 IV-16〉 공공기관의 프로그램 예산제도 도입 원인

도입 원인	해당 기관
<p>내부적 필요: 법인세 산정을 위한 수익사업/목적사업 의 구분</p>	<p>제주국제자유도시개발센터, 영화진흥위원회, 한국광해관리공단, 한국산업기술진흥원, 한국산업안전보건공단, 한국소비자원, 한국건설기술연구원, 한국시설안전공단, 전쟁기념사업회, 별정우체국연금관리단, 한국인터넷진흥원, 한국로봇산업진흥원, 한국보건복지인력개발원, 연구개발특구지원본부</p>
<p>내부적 필요: 사업별 손익 분석, 책임 예산제</p>	<p>코레일유통(주), 한국승강기안전관리원, 코레일테크(주), 한국과학기술기획평가원, 한국원자력의학원, 한국승강기안전기술원, 한국과학기술연구원, 한국전력기술(주), 한국감정원, 사립학교교직원연금공단, 대한지적공사, 한국노인인력개발원, 국방기술품질원, 한국직업능력개발원, 한전KDN(주), 해양환경관리공단</p>
<p>법률상 구분: 재원이 보조금, 출연금, 기금, 국고 지원을 받는 경우</p>	<p>한국발명진흥회(보조금 관리에 관한 법률, 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 사업비 유형별 구분:국고보조금, 위탁용역급, 자체사업비 등) 한국가스안전공사(에특회계법 준용) 한국방사성폐기물관리공단(공단 수입의 대부분이 방사성폐기물관리기금으로 정부시스템과의 효율적인 예결산 관리를 위하여 도입) 한국방송통신전파진흥원(정부협약사업체결) 건강보험심사평가원(「보조금의 예산및관리에 관한 법률」등 관련규정에 따라 특별회계로 구분처리) 국제방송교류재단(재원에 따른 취득자산의 구분 문제, 및 반납의무자산의 사용에 따른 구분회계의 필요) 한국산업단지공단(정부출연사업, 정부관리위탁사업, 개별단위사업) 한국디자인진흥원(정부지침) 한국사학진흥재단(기금회계, 국고회계 구분) 예금보험공사(예금보험기금회계 및 공사회계) 한국원자력연구원(과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 근거한 사업구분) 통일연구원(정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 구분요구 사업대상) 대한체육회(정부의 프로그램예산체계에 맞추어 보조사업명(세부, 내역사업명)과 동일하게 예산체계 구축) 광주과학기술원(기금 구분)</p>

IV. 공공기관 프로그램 예산제도 운영 분석 95

〈표 IV-16〉의 계속

도입 이유	해당 기관
법률상 구분: 재원이 보조금, 출연금, 기금, 국고 지원을 받는 경우	한국출판문화진흥원(사업별 국고 교부 조건에 맞추어 예산 편성 및 집행) 한국과학기술원(정부출연금 지원 기준에 따라 구분, 기금을 재원으로하는 회계의 구분) 한국기초과학지원연구원(정부출연 연구소로 연구비는 자금 원천에 따라 구분 관리-특정사업, 기금사업 등) 한국지식재산보호협회(국고보조금교부조건, 법률상 국고보조금사업상 분류, 위탁용역사업 프로젝트별 분류) 한국천문연구원(정부출연금 사업, 법상 구분요구 사업 등)
법률상 사업 구분 요구가 있는 경우	한국철도시설공단(고속철도건설사업과 일반철도 등 타사업과의 구분 회계) 신용보증재단중앙회(「지역신용보증재단법」 제35조의7에 의거) 국민건강보험공단(노인장기요양보험법 제50조(장기요양사업의회계), 「국민건강보험법」 35조(회계)) 국민연금공단(수탁사업 발생) 중소기업진흥공단(소상공인계정 신설) 경북대학교병원(의료기관회계기준규칙에 의거)

설립법이나 기타법령에서 구분회계를 명시한 공공기관은 사업별로 회계를 구분해야 하는데, 현재 구분회계 도입의 근거 법령을 가진 기관은 한국가스공사, 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사 등이 있다. 법상 구분회계 항목에서는 통상 해당 공공기관의 주된 사업과 그 외의 사업으로 구분하도록 하고 있으며, 회계를 구분 처리하는 이유는 주된 사업의 원가내역을 별도로 산출하여, 향후 요금조정 및 기금지원에 반영하기 위한 것이다.

그러나 위의 응답에서 볼 수 있듯이 이러한 구분회계의 의무가 프로그램 예산제도의 도입을 의미하지는 않으며 아래표의 구분회계 도입기관 근거법령을 가진 기관의 일부만이 프로그램 예산제도를 도입하고 있다.

이상에서 분석한 바와 같이 공공기관이 프로그램 예산제도를 도입하는 원인은 크게 기관의 내부적 필요와 외부적 의무사항에 따른 것으로 볼 수 있다. 공공기관의 특성상 외부적 의무사항이 적용되는 유형의 기관이 많은 것으로 나타났으며, 이와 더불어 내부적 필요에 의해 자발적으로 프로

그럼 예산제도를 도입한 기관도 상당수 있는 것이 확인되었다. 이러한 분석 결과는 향후 공공기관 프로그램 예산제도의 도입방안을 연구하는 데 있어 유의미한 시사점을 주고 있다. 정부의 재정지원이 많은 기관의 경우 프로그램 예산제도가 기관의 예산 투명성을 높이는 데 매우 필요한 제도이며 이미 많은 기관에서 구분회계와 프로그램 예산제도를 도입하고 있어, 향후 프로그램 예산제도의 본격적 도입에 있어서도 정당성 측면이나 용이성 측면에서 매우 높은 우선 순위를 가진다. 또한 외부적 의무사항이 아니더라도 내부적인 필요에 의해 프로그램 예산제도가 도입되어 활용되고 있다는 것은 그만큼 기관의 운용에 있어 프로그램 예산제도의 도입이 효과성이 있기 때문이라고 볼 수 있다.

그러나 앞서 분석한 바와 같이 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관도 실제 그 도입 수준에 있어서는 매우 다양한 수준을 보여주고 있고, 응답하지 않았다고 도입한 기관에서도 프로그램 예산제도를 도입했다고 볼 수 있는 경우도 있었다. 또한 도입 원인의 분석에서도 공공기관이 프로그램 예산제도와 구분회계제도를 혼동하여 응답하고 있는지 명확하지 않았고, 설문조사의 진행과정에서도 많은 공공기관의 설문 응답자와 공공기관 예산 담당자의 프로그램 예산제도에 대한 이해도가 그리 높지 않음을 확인할 수 있었다. 따라서 위의 분석을 해석하는 데 있어서는 이러한 한계점을 고려하고 해석하는 것이 필요하다.

〈표 IV-17〉 구분회계 도입기관 근거 법령

No	공공기관명	근거법령	구분대상	신설연도
1	한국가스공사	도시가스사업법 40조의 2	가스 공급 시설 사업과 그 외 사업	1995년 1월
2	한국토지주택공사	한국토지주택공사법 시행령 28조 2	손실보전 대상 공익사업과 그 외 사업	2011년 4월
3	한국전력공사	전기사업법 제93조(회계의 구분) 제2항	전기사업에 관한 회계와 전기사업 외의 사업에	1977년 12월
4	한국지역난방공사	집단에너지사업법 제20조의2	집단에너지 사업과 그 외 사업	1999년 2월

자료: 공공기관연구센터 분석자료

## V. 프로그램 예산제도 도입 사례 분석

### 1. 중앙정부

#### 가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정

##### 1) 도입 배경

중앙정부의 프로그램 예산제도는 재정개혁의 일환으로 추진되고 도입되었다. 2003년부터 하향식 자율예산편성, 중기재정운용계획, 성과주의 예산제도와 더불어 디지털 예산회계 시스템이 도입되었다. 이 중에서 디지털 예산회계 시스템은 프로그램 예산구조의 개발과 더불어 통합적인 예산회계 전산시스템을 개발하는 것을 목적으로 하였다.

프로그램 예산구조는 다른 재정제도 개혁의 하부구조를 마련하려는 목적을 가지고 있었다. 첫째, 예산구조를 정책목표 중심으로 개편함으로써, 전략과 성과중심의 재정운용 기반을 마련하고 재정운용의 투명성을 제고하려는 목적을 가지고 있었다. 기존의 품목별 예산구조는 통제 중심의 예산구조로서 해당 정책목표를 위해 지출되는 정부 예산규모를 파악하기가 용이하지 않다는 문제를 안고 있었다. 프로그램 예산구조는 예산 수립 시, 정책목표별 우선순위를 설정하고 이러한 우선순위에 부합하도록 예산을 편성하는 것을 가능하게 한다. 그리고 국민의 입장에서 정부가 어떠한 정책목표를 달성하기 위해 재정운용을 어떻게 하고 있는지를 용이하게 파악할 수 있게 된다.

둘째, 정책목표에 따른 위계질서를 가진 예산구조를 제공함으로써, 하향식 자율예산편성 제도 운영을 위한 기반을 제공한다. 중앙 예산당국과 사업부처가 예산편성 시 재량권을 가진 영역을 설정할 수 있는 기반을 제

공한다. 예를 들어, 프로그램 수준까지는 중앙 예산당국이 예산편성 과정에 개입하고, 프로그램 이하 수준에서는 일선 부처가 예산편성에 자율권을 가지는 방식으로 역할 분담을 할 수 있다는 것이다. 정책목표에 따른 위계질서를 가진 예산구조가 개발됨으로써, 이러한 하향식 자율예산편성 제도의 운영기반이 마련되었다.

셋째, 프로그램 예산구조가 개발됨에 따라, 해당 정책목표의 달성 여부를 모니터링하고 평가하기 위한 성과정보를 연계시켜, 정부예산의 성과관리가 가능하게 되었다. 성과 중심의 재정운용을 하기 위해 프로그램 예산구조가 필수적인 것은 아니지만, 프로그램 예산구조는 체계적이고 포괄적으로 예산사업을 모니터링하고 평가하는 것을 가능하게 한다.

## 2) 도입 과정

2003년에 디지털예산회계기획단을 설립하여 발생주의 회계의 도입과 프로그램 예산구조의 개발 그리고 예결산 과정을 포함하는 재정관리정보시스템의 구축을 추진하였다. 재정의 범위를 설정하고, 재정경제부와 기획예산처로 분리되어 별도의 시스템으로 운영되던 재정관리정보시스템을 통합하였으며, 발생주의 회계기준 마련을 위한 작업이 이루어졌다. 그 결과로 2007년에 프로그램 예산구조의 개발이 완료되고 재정관리정보시스템(dBrain)의 운영이 시작되었다. 발생주의 회계기준을 결산과정에 도입하는 작업은 예정보다 지연되어 2009년 시범사업을 거쳐 2010년부터 전 부처에 도입되게 되었다.

중앙부처의 프로그램 예산구조의 개발과 도입은 재정성과관리제도와는 별개의 개혁과제로 추진되었다. 이론적으로는 프로그램 예산구조가 먼저 개발되고, 이를 기반으로 재정성과관리제도의 도입이 추진되는 것이 바람직한 순서라고 볼 수 있으나, 우리나라의 경우, 프로그램 예산구조의 개발과 재정성과관리제도는 별도의 조직에 의해 개발되고 운영되었다. 이는 동시 다발적으로 다양한 재정개혁 프로그램이 추진되는 과정에서 발생한 부작용이라고 볼 수 있다. 실제 프로그램 예산구조를 추진한 디지털예산

회계기획단 내에서는, 프로그램 예산구조의 개발의 목적이 재정성과관리 제도의 기반 조성에 있다는 인식보다는, 재정부운용의 투명성을 높이고 하향식 자율예산편성제도에의 활용에 있다는 인식이 더 강했던 것으로 보인다<sup>10)</sup>.

기획단은, 프로그램 예산구조의 개발과정에서 실용주의적인 원칙을 채택하였다. 국제기구와 외부 전문가들의 조언을 기반으로, 기존의 조직 구조를 존중하면서, 프로그램을 조직의 경계와 일치시키는 방식으로 프로그램 구조의 개발이 이루어졌다. 그리고 인건비와 같은 간접경비들은 하나의 별도 프로그램으로 묶어서 설정하였다. 이런 접근법은, 조직의 경계를 넘어서는 프로그램의 별도 운용방안 설정, 조직 구조의 근본적 재검토 및 개편, 간접비 배부 원칙 개발 및 배부 등의 추가적인 쟁점들을 피하고, 신속하게 프로그램 예산구조를 개발하고자 하는 실용주의에 근거한 것이다. 그리고 프로그램 예산구조의 개발에 있어서 기본적인 구조는 기획단에서 개발되고, 사업부처의 의견을 받는 순서로 일이 진행되었다. 중앙 예산당국이 일관성 있는 지침을 개발하여 전 정부 차원에서의 프로그램 예산구조가 일관성 있게 개발되는 것은 바람직하지만, 한편으로는 사업부처의 자발적이고 적극적인 역할은 상대적으로 약하였다는 한계를 표출하였다고 판단된다. 이러한 프로그램 예산구조 개발 추진방식은, 짧은 시간 내에 동시다발적으로 재정개혁을 추진하는 과정에서 불가피하게 채택되었다고 볼 수 있다.

## 나. 현황과 쟁점

### 1) 도입 범위

프로그램 예산구조는 정부의 예결산 과정에 모두 활용되는 형태로 도입되었다. 그러나 예산과 결산과정에 활용되는 회계기준은 상이하다, 예

---

10) 당시 기획단 관계자와의 면담 내용에 근거하고 있다.

산은 현금주의 기준을 적용하고 있으며, 결산에 있어서는 2010년부터 발생주의 기준이 도입되었다.

## 2) 사업구분단위

프로그램 예산구조 계층은, 전 정부 차원에서는 분야>부문>프로그램>단위사업으로 구성되며, 부처 내에서는 프로그램>단위사업으로 구성되어 있다. 기존 품목별 예산제도는 장-관-항-세항-세세항 등으로 구분되며, 세항은 각 부처의 실·국 단위, 세세항은 실·국에서 수행하는 세부사업을 의미한다. 「국가재정법」 제21조(세입세출예산의 구분)에서 세출예산을 기능별·성질별 또는 기관별로 장-관-항-세항-목으로 구분하고 있다. 장-관은 정부가 수행하는 업무를 기능별로 분류한 것으로서 프로그램 예산체계에 비추어 보면 장은 분야, 관은 부문이며, 항은 프로그램, 세항은 단위사업에 해당한다.

2011년 예산은 16개의 분야와 69개의 부문, 741개의 프로그램, 3,064개의 단위사업으로 구성되어 있다. 프로그램은 동일한 정책목표 달성을 위한 단위사업의 묶음을 의미하여, 단위사업은 프로그램의 목표를 달성하는 수단으로서 기존 세세항을 통합·단순화한 단위 또는 그 자체만으로 의미 있는 세세항을 의미한다.

## 3) 조직과 예산구분 단위의 일치

중앙정부의 프로그램 예산구조 개발의 주요 원칙 중 하나는, 조직과 예산구분 단위를 일치시킨다는 것이다. 그리고 다수의 부처를 아우르는 다부처 프로그램은 설정하지 않았다. 각 부처 내에서 프로그램은 실·국 단위에 대응되고, 단위사업은 과 단위에 대응되도록 개발되었다.

프로그램에 대한 책임성 명확화를 위해 조직 구조에 대응되도록 프로그램 예산구조를 설정한 것이다. 이와 더불어, 조직 구조 자체에 대한 근본적인 검토가 이루어지지 않고 기존 조직을 최대한 존중하는 형태로 프

로그래 예산구조가 개발되었다. 이렇게 기존 조직에 대응되도록 프로그램 예산구조를 개발함에 따라, 성과관리 목적에 부합하지 못한 구조를 가지는 문제를 내포하게 되었다.

#### 4) 공통비 배분

행정지원경비 프로그램을 별도로 설정하여 부처 내에서의 경상경비나 인건비는 프로그램별로 배부되지 않게 되었다. 특정 사업이 외부기관에 위탁될 때는, 인건비와 경상경비가 별도로 분류되지만, 중앙정부가 직접 수행하는 사업의 경우는 공통비가 배부되지 않는 문제를 내포하게 된 것이다. 중앙정부가 직접 수행하는 사업의 비중이 크거나, 정책 관련 업무가 대부분인 부처의 경우, 행정지원경비 프로그램이 전체 조직 예산에서 차지하는 비중이 상당히 크다.

2010년 발생주의 회계가 실행되면서, 특별회계와 기금에 있어서는 프로그램 수준에서 원가를 도출하도록 되었다. 그리고 일반회계에 있어도 점진적으로 간접비 배부를 포함한 원가 도출이 이루어지도록 하겠다는 방침이 선언되었다. 이러한 기획재정부의 정책 추진에 대해, 국회에서는 성과관리의 단위가 단위사업으로 이루어지고 있으므로, 단위사업 수준에서의 간접비 배부를 포함한 원가 도출이 이루어져야 한다는 문제점을 지적하고 있다.

#### 5) 성과관리와 연계

프로그램 예산구조 개발 초기에는 성과관리와의 연계가 이루어지긴 했으나, 자동적으로 연계되는 구조는 아니었다. 프로그램 예산구조 개발과 재정성과관리제도 운영이 정부 내의 별도의 조직에서 추진됨에 따라, 성과관리와의 연계가 초기에는 원활하게 이루어지지 않았다. 재정성과관리제도는 프로그램 예산구조와 관계없이 2003년부터 전시행 부처를 중심으로 추진되다가, 2005년도부터 본격화되었다. 2007년부터는 프로그램 예

산구조 개발이 완료됨에 따라, 단위사업 중심으로 재정성과관리제도가 운영되게 되었다.

재정성과목표관리제도의 성과목표 계층구조가 프로그램 예산구조 계층구조와 일관성 있게 연계되지 않음으로 인해, 프로그램 예산구조에 대한 성과정보 파악이 용이하지 않다는 문제가 제기되었다. 이러한 불일치가 발생하게 된 원인은, 재정성과관리제도가 프로그램 예산구조 없이 먼저 시행되었으며, 그 과정에서 재정성과관리 목적의 성과목표체계는 성과관리의 목적에 보다 부합하게 기존 조직 구조와 다르게 유연하게 설정되었기 때문이다.

이러한 불일치의 문제는 정책연구(박노욱 외, 2008)와 국회에 의해 인식되면서, 개선의 필요성이 부각되게 된다. 현재는 성과관리 용도의 성과목표 계층구조와 프로그램 예산구조 계층구조를 일치시키는 작업을 진행하여, 양자 간의 일관성을 개선하는 작업을 진행 중이다. 2010년 국가재정법의 개정을 통해 성과계획서와 프로그램 예산구조가 원칙적으로 일치되도록 한다는 내용이 국가재정법에 포함되었다. 양 구조를 일치시키기 위한 작업을 다년도에 걸쳐 진행하여, 2012년도에는 일부 부처를 제외하고는 거의 완료된 단계에 와 있다. 그러나 프로그램 예산구조의 태생적인 한계로 인해 성과관리 용도의 성과목표 계층구조와 프로그램 예산구조를 바람직한 방향으로 일치시키는 것이 용이하지 않다는 문제를 가지고 있다. 기존 프로그램 예산구조가 기존 조직구조의 근본적 개편 없이 조직 중심으로 설정되어 있고 경직성을 가지고 있어, 상황 변화에 따라 유연하게 변화시킬 수 없는 한계를 가지고 있다는 것이다.

기존 재정성과관리제도에서 생산되는 성과관리 목적의 성과정보는 프로그램과 단위사업 수준에 대응되며, 결과 중심의 성과정보를 요구하고 있다. 재정성과목표관리제도의 근간인 성과계획서와 보고서에 담긴 정보는 매년 달성하고자 하는 목표를 성과지표와 목표치로 표현하고, 보고하도록 되어 있다. 성과계획서와 보고서의 정보는 아직 체계적으로 외부 의사결정자에 의해 활용되고 있지는 않다. 다만, 성과보고서는 결산 문서와 함께 감사원에 제출되어 신뢰성에 대한 점검을 받고 있다. 그리고 국회에

산정책처에서도 성과계획서와 보고서를 바탕으로 분석보고서를 매년 생산하고 있다.

재정성과관리제도의 한 축인 재정사업자율평가제도를 통해, 정부 예산 사업을 3년 단위로 주기적으로 점검하여 예산편성 과정에 반영하고 있다. 재정사업자율평가제도에서는 단위사업을 점검 단위로 삼아, 단위사업별 등급을 부여하고 있다. 프로그램 예산제도의 도입 이전에는 평가단위가 단위사업이라기보다는 현행 세부사업 수준에서 선정되는 경향이 있었다. 프로그램 예산제도의 도입과 더불어 원칙적으로 단위사업을 점검 단위로 설정하였으며, 필요에 따라서는 세부사업을 평가대상으로 선정할 수도 있다. 재정사업자율평가에서 '미흡' 이하의 등급을 받은 단위사업은, 차년도 예산에서 원칙적으로 최소 10%의 예산 삭감을 고려해야 한다고 매년 부처에 배포되는 예산편성지침에 명시되어 있다.

성과계획서와 보고서로 대변되는 재정성과목표관리제도와 체크리스트를 통한 주기적인 점검을 시행하는 재정사업자율평가제도 외에, 매년 10여개의 사업이나 사업군을 대상으로 심층평가를 실시하는 재정사업 심층평가제도가 있다. 재정사업 심층평가제도의 평가대상 선정 과정은 프로그램 예산구조와 긴밀히 연계되어 있지는 않다. 평가의 필요에 따라 특정 세부사업이나 단위사업이 평가대상으로 선정되기도 하고, 유사한 정책목표를 추구하는 사업들을 각 부처에서 뽑아내어 사업군으로 평가대상을 선정하기도 한다. 프로그램 예산구조가 평가 목적에 부합한 평가대상을 식별하는 데 도움이 되기는 하지만, 프로그램 예산구조 자체와 긴밀한 연계를 통하여 평가대상이 선정되고 있지는 않다.

#### 다. 프로그램 예산제도의 활용

프로그램 예산구조의 원활한 활용을 위해, 프로그램 예산구조가 재정관리정보시스템을 통해 구현되었다. 이를 통하여, 프로그램 예산구조에 대응되는 예산편성, 집행, 결산 관련 정보들이 통합적으로 실시간 조회가 가능하게 되었으나, 개선의 여지는 있다. 중앙부처 내의 다른 정보시스템과

의 통합 정도, 정보에 대한 접근성, 그리고 의사결정 과정에서의 활용을 위한 분석에의 활용도 등에 있어서 개선의 여지가 있다고 볼 수 있다.

첫째, 중앙부처 내의 기획재정부 외의 다른 부처가 운영하는 정보시스템과 근본적인 통합이 되어 있지는 않다. 필요한 정보가 있을 때에 협조를 받아 가공된 데이터를 받아들일 수 있는 수준이지, 실제 원데이터에 대한 접근성은 제한되어 있다. 이 부분은 보는 관점에 따라서, 각 부처의 자율성을 존중한다는 점에서 원천적인 통합은 바람직하지 않다는 주장도 있다. 둘째, 정보에 대한 접근이 예산 및 사업 담당자 외에는 극히 제한되어 있기 때문에, 프로그램과 관계된 정보를 분석하여 실무적인 용도 외에 활용할 수가 거의 없다. 셋째, 기획재정부 내의 예결산 과정에서도 데이터의 입력과 산출 정도로 활용되고 있을 뿐, 이차적인 분석을 통해 정책적 함의를 도출해 내는 방식으로 활용되고 있지는 못하다는 한계를 가지고 있다. 예를 들어, 성과관리 용도로 재정관리정보시스템이 원활히 활용되고 있지는 못하다. 2011년에 처음으로 프로그램과 단위사업의 성과정보를 재정관리정보시스템에 입력하였으므로, 이러한 성과정보가 어떻게 활용될지 두고 볼 일이다.

재정관리정보시스템과는 무관하게, 프로그램 예산구조의 단위사업을 중심으로 재정성과관리제도가 운영되고 있으며, 예산편성에도 일정 부분 반영되고 있다. 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업 심층평가제도에서 초점을 두는 관리단위가 프로그램과 단위사업이므로, 프로그램 예산구조는 평가대상의 선정과 모니터링에 활용되고 있다고 볼 수 있다.

위와 같이, 프로그램 예산구조 자체는 실무 과정에서 활용되고 있으나, 프로그램 예산제도의 취지인 부처의 자율성 향상 부분에 있어서는 논란의 여지가 남아 있다. 이상적으로는 프로그램 단위 수준에서 예산당국과 부처의 의사소통이 발생하고, 프로그램 이하 단위사업 관련 예산편성 및 집행은 부처의 자율적인 영역이 되어야 하지만, 현실은 여기에 상응하지 않고 있다. 과거보다는 사업부처의 예산편성 자율성이 향상되었지만, 일정 원칙에 따라 부처에 자율성이 보장되는 형태로 제도가 운영되고 있지는 않다.

### 라. 프로그램 예산제도의 효과

프로그램 예산제도의 일차적인 효과는, 정부 예산을 정책목표 중심으로 분류함에 따라 정부 예산의 투명성이 제고된다는 것이다. 이때의 투명성은 정부의 재원배분이 어떻게 이루어지고 있는지를 이해관계자들이 용이하게 알게 된다는 것이다. 물론 이때의 재원배분은 정책 영역별 배분이지만, 특정 이해관계자가 실제로 관계된 재원배분 수준까지 상세히 공개되기는 용이하지 않다. 우리나라 중앙정부의 경우, 국가재정운용계획을 통해 중기적인 예산배분 방향이 국민에게 공개되고 있으며, 이러한 재원배분에 대한 정보 공개를 통해, 정책 우선순위에 대한 논의를 촉발시키는 효과를 가져오고 있다.

프로그램 예산제도가 성과정보와 결합되게 되면, 정부 예산사업의 성과관리가 강화될 수 있다. 특정 정책목표 달성을 위해 추진된 사업이 실제로 어느 정도 정책목표를 달성하고 있는지에 대한 모니터링과 평가가 가능하게 된다는 것이다. 특히 프로그램 예산구조는 성과관리를 체계적이고 포괄적으로 할 수 있는 하부구조를 제공한다는 점에서, 성과관리의 비용을 줄이고 실효성을 높이는 데 기여할 수 있다. 실제 2007년 프로그램 예산구조 개발이 완료됨에 따라, 재정성과관리제도가 보다 체계적으로 단위사업을 중심으로 운영되고 있으며 최근에는 상위 프로그램과의 연계성을 점검하여 성과관리를 수행하는 작업도 이루어지고 있다. 다만, 프로그램 예산구조의 개발에 있어서, 별도의 행정지원경비 프로그램이 설정되고, 이 부분이 성과관리의 사각지대로 남게 된 한계를 표출하고 있다.

### 마. 소결 및 시사점

프로그램 예산구조의 개발을 통해, 이상적으로는 전략-예산-성과의 연계가 시스템으로 구현된 성과관리체계를 구축할 수 있다. 전략과 예산이 연계되고, 조직과 프로그램 예산구조가 매칭되므로 자원의 집중 내역을 효과적으로 파악할 수 있다는 것이다. 성과를 중심으로 예산을 관리하기

때문에 예산운용의 효율성을 제고하고, 책임의식이 강화되는 효과도 창출할 수 있다. 그리고 시스템으로 구현될 경우, 실시간으로 예산집행 내역도 관리가 가능하다.

현행 중앙정부의 프로그램 예산제도는 이상의 이상적인 목적을 완전히 구현하고 있지는 못하며, 공공기관의 경우도 유사한 한계에 직면할 가능성이 있다. 첫째, 프로그램 예산제도의 효과를 극대화하기 위해서는, 사업부처의 예산편성과 집행과정에서의 자율성 범위를 적절하게 설정하고 운영할 필요가 있다. 만약 부처의 자율성 제고 없이 프로그램 예산구조만 도입하게 되면, 정보의 투명성 제고 효과는 있지만, 책임과 자율에 근거한 성과관리의 효과는 제대로 창출되기 어려울 수 있다.

그 외에도 예산당국의 예산편성 관행, 부처의 역량문제, 국회와의 의사소통 문제 등이 남아 있다. 예산당국과 부처가 정책목표에 따른 분석과 예산편성을 수행할 수 있는 역량을 갖추어야 하며, 국회에서도 행정부에 대한 통제 중심의 시각을 성과중심의 전략적 재정운용이라는 관점으로 전환할 필요가 있다. 그러나 대통령제하의 입법부는 행정부에 대한 견제와 통제를 주목적으로 예산 심의를 하는 경향이 있으므로, 프로그램 예산제도 도입을 통한 행정부처의 자율성 향상 부분에 대해 비협조적일 경향이 있다.

둘째, 성과관리제도와 프로그램 예산구조의 부조화 문제도 개선 여지가 남아 있다. 지나치게 기존 조직구조를 존중하는 형태로 개발된 프로그램 예산구조를 성과관리 목적에서 근본적으로 재검토할 필요 있다. 프로그램 예산구조와 성과목표체계를 일치시키는 작업이 거의 완료단계에 와 있지만, 이러한 작업이 편의주의적으로 진행되었을 경우, 오히려 성과목표체계가 개악이 되면서, 성과관리제도의 운영에 장애로 작용할 가능성도 있다. 실제 프로그램 예산구조에 기계적으로 현행 성과목표체계를 맞추는 현상이 관찰되고 있다.

셋째, 프로그램 예산구조 변화의 유연성을 어느 정도 허용할 것인지 판단이 필요하다. 예산편성과 통제의 편의를 위해, 중앙 예산당국은 한 번 설정된 프로그램 예산구조를 그대로 유지하려는 경향이 강하게 존재한다.

그러나 변화하는 환경에서는 프로그램 예산구조를 유연하게 변화시키는 것이 필요하다. 우리나라 중앙정부의 경우, 프로그램 예산구조와 성과목표체계의 일치화 작업에서, 프로그램 예산구조가 성과관리 목적에 부적합한 측면이 있음에도 불구하고, 프로그램 예산구조를 일치화의 준거점으로 삼는 경향이 강하다. 이러한 경향은, 프로그램 예산구조의 변경을 최소화하려는 의도에서 비롯된다. 성과중심의 전략적 재정운용을 위해서는, 외부 환경의 변화에 따라 유연하게 프로그램 예산구조를 바꾸어 나갈 필요가 있다. 그러나 예산 통제 목적상, 시계열적 일관성의 유지도 중요할 수 있으므로, 양자 간의 균형점을 찾는 것이 필요하다.

넷째, 프로그램 예산구조에서 별도로 설정된 행정지원경비 프로그램을 간접비 배부를 통해 어느 정도까지 축소 또는 폐지할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 프로그램 예산구조 개발 초기에는 개혁 초기의 부담을 완화하기 위해, 별도의 행정지원경비 프로그램을 설정하는 경우가 적지 않다. 그러나 인건비나 간접경비의 비중이 큰 조직에 있어서는, 재정성과관리제도 운영을 통한 효율성 향상이라는 목표를 추구하기는 어렵게 될 수 있다. 점진적으로 효율성이 중요한 영역을 중심으로 개선해 나가는 노력이 필요하다. 국회와 외부 이해관계자들의 요구에 의해, 중앙정부도 점진적으로 개선해 나갈 것으로 예상된다.

다섯째, 프로그램 예산구조에 상응하는 재무정보는 시스템에 구현이 되어 있으나, 비재무적인 정보인 성과정보는 구현을 위한 초기 단계에 와 있다. 성과정보의 시스템에의 적절한 구현을 위해서는, 재정성과관리제도 운영 현실에 부합하도록 시스템이 개발되어야 한다. 2011년에 처음으로 성과정보가 재정관리정보 시스템에 입력되었다. 그러나 아직 성과관리제도의 운영이나, 재정사업 성과분석에 체계적으로 통합되어 운영되는 시스템에 이르고 있지는 못하므로, 지속적인 개선이 필요하다고 판단된다.

## 2. 지방정부

### 가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정

#### 1) 도입 배경

우리나라에서는 지방재정의 성과관리를 위해 그동안 여러 가지 시도가 있었다. 중앙정부의 4대 재정개혁(하향식 자율예산편성, 국가재정운용계획, 재정성과관리제도, 디지털 예산회계)과 마찬가지로, 지방정부에서도 중기재정운용계획의 수립, 복식부기, 발생주의 회계, 사업예산제도 등의 도입이 이루어졌다. 다시 말해, 프로그램 예산제도의 도입이 이러한 일련의 지방정부 재정개혁의 일환으로 추진되었다는 것이다.

지방재정의 건전화와 효율성을 향상시키기 위해 다양한 노력들이 이루어졌으나, 주로 지방재정 담당조직인 행정안전부의 주도로 주요 재정지표를 중심으로 재정건전성을 관리하기 위한 수단이 주로 활용되었다. 각 지방정부의 재정을 정책목표에 부합하게 편성하고 성과관리를 수행하는 작업은 체계적으로 수행된 적은 없었다.

지방정부의 재정의 성과관리를 위한 최근 노력은 크게 두 가지 흐름이 있었다. 먼저 지방정부가 자발적으로 제도를 도입하고 운영한 경우가 있었고, 최근에는 행정안전부에서 추진하고 있는 부분으로서, 기존에 도입된 사업예산제도에 추가하여 성과관리제도를 운영하려는 시도이다. 행정안전부에서는 지방정부의 사업예산제도를 활용한 성과관리제도의 도입 및 운영은 지방자치단체가 자율적으로 추진할 사항이라는 입장을 취하고 있지만, 이의 지원을 위해 지침을 개발하고 적극적인 자문활동을 하고 있다. 2009년 예산에는 지방자치단체가 자율적으로 시행하고, 2010년 예산에는 시범 지방자치단체를 선정하고 시범사업을 추진하였다. 2009년 예산 선도 기관은 서울·강원·전북이었다. 그리고 2010년에 전 광역단체를 대상으로 성과예산서를 시범 작성하였다. 그리고 2011년부터 전 광역단체에서 성과예산서가 작성되었다.

2) 도입 과정

지방정부의 재정개혁 중 재정성과관리의 기반이 되는 사업예산제도<sup>11)</sup>는 2004년 시범운영을 거쳐 2008년부터 지방자치단체에서 전면적으로 시행 중이다. 2004년도 자치단체 예산편성지침으로 사업예산 시범운영 기관을 지정(2003년 7월)하였으며, 2003년에 3개, 2004년에 9개, 2005년에 50개, 2006년에 전 지방자치단체를 지정하였다.

2004년 3월에 시행된 제41차 국정과제회의에서 지방정부의 예산회계제도를 전면적으로 개편할 것을 결정하였다. 2004년 12월에 최초의 프로그램 예산제도 매뉴얼을 개발하였고, 2006년 12월에는 2007년도 시범운영 매뉴얼을 마련하였다.

2005년 8월에 「지방재정법」 제5조를 통해 성과중심의 재정운용을 명시하여, 프로그램 예산제도의 도입근거를 마련하였다.

※ 지방재정법 제5조(성과중심의 예산운용)

- ① 지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 지출성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다.
- ② 행정자치부장관은 성과중심의 지방재정운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다

2007년 3월에는 2007년도 품목예산서를 사업예산서로 전 지방자치단체가 시범 편성하여 지방의회에 제출하였다. 이를 바탕으로 2008년 1월부터는 지방자치단체 사업예산제도가 전면적으로 시행되었다.

11) '사업예산제도' 또는 '사업별 예산제도'는 행정안전부에서 Program Structure를 번역하여 사용하고 있는 용어이다. 중앙부처에서는 프로그램 예산제도라고 부르고 있다. 프로그램은, 동일한 목적을 위해 추진되는 사업이나 활동을 묶는 단위를 지칭하는 용어이므로, 통상 우리나라에서 통용되는 사업이라는 개념보다는 큰 개념이라고 판단된다. 다시 말해, 사업은 영어로는 project에 가까운 개념이라고 볼 수 있고, program은 다양한 project를 포괄하는 상위 개념으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 일단 행정안전부에서 지정한 용어인 사업예산제도를 활용하기로 한다.

그리고 사업예산제도를 활용한 성과관리제도의 도입 및 운영은 지방자치단체별로 자율적으로 추진중이다. 2009년 예산에는 지방자치단체가 자율적으로 시행하고, 2010년 예산에는 시범 지방자치단체를 선정하고 시범 사업을 추진하였다. 2009년 예산 선도 기관은 서울·강원·전북이었다. 그리고 2010년에 전 광역단체를 대상으로 성과예산서를 시범 작성하였다. 그리고 2011년부터 전 광역단체에서 성과예산서가 작성되었다. 우리나라 지방정부 중에서는 서울시가 제일 먼저 2001년부터 성과주의 예산제도 도입을 통하여 성과와 예산의 연계를 도모하는 시도를 해 왔으며, 실제 행정안전부에서도 서울시의 사례를 지방자치단체에게 소개했다.

## 나. 현황과 쟁점

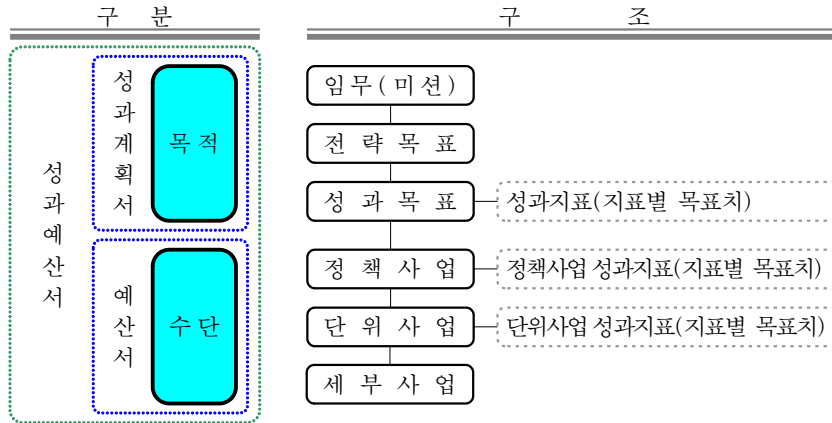
### 1) 도입 범위

프로그램 예산구조는 중앙정부와 동일하게 정부의 예결산 과정에 모두 활용되는 형태로 도입되었다. 그러나 예산과 결산 과정에 활용되는 회계 기준은 상이하다. 예산은 현금주의 기준을 적용하고 있으며, 결산에 있어서는 2010년부터 발생주의 기준이 도입되었다.

### 2) 사업구분단위

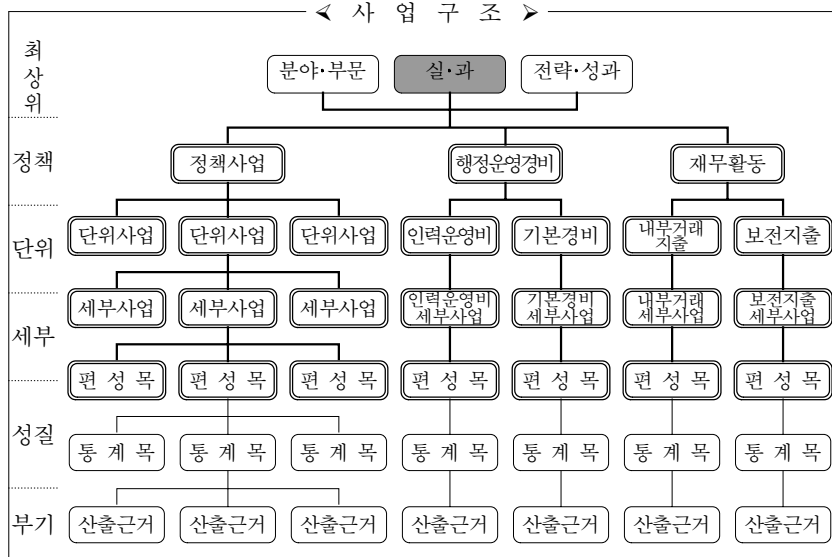
지방정부의 사업예산제도 지침에 의하면 다음과 같은 구조를 가지고 있다. 자치단체의 기능을 13분야 51부문으로 구분하였다. 조직별 임무에 근거하여 전략목표 및 성과목표를 수립한 이후, 이를 달성하기 위한 수단으로서 정책사업, 단위사업 및 세부사업을 설정하였다. 조직별 임무, 전략목표 및 성과목표는 목적을 의미하고, 정책사업·단위사업·세부사업은 이를 실현하기 위한 수단이다.

[그림 V-1] 지방정부 사업예산제도의 구조



사업 구조는 다음과 같이 구성된다. 자치단체 전체 재정을 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분한다. 그리고 정책사업 하위에 단위사업 및 세부사업을 설정하고, 세부 사업 하위에 편성목과 통계목을 설정한다. 통계목 하위에 산출근거를 설정한다.

[그림 V-2] 지방정부 사업예산제도의 구성



### 3) 조직과 예산구분 단위의 일치

지방정부도 중앙정부와 동일하게 조직의 경계와 프로그램 구조를 일치시키는 접근법을 취하였다. 하나의 실·과에서 다수의 정책사업을 설정할 수는 있으나, 정책사업은 단일 부문으로만 구성되어야 한다. 정책·단위·세부사업의 설정 원칙은 다음과 같다.

구분	주요 원칙
정책사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1개의 정책사업은 단일 부문으로만 구성</li> <li>▪ 1개의 정책사업은 단일 조직(실·과)에서만 운영(분청과 산하기관의 경우는 원칙적으로 유사 정책사업을 단일화가 원칙이나 별도 설정도 가능)</li> </ul>
단위사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1개의 단위사업은 동일 회계 또는 기금으로만 구성</li> </ul>
세부사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 광역자치단체는 원칙적으로 직접사업과 지원사업을 구분하나 하나의 세부사업으로도 가능</li> <li>▪ 보조사업과 자체사업을 구분함이 원칙이나 혼재 가능</li> <li>▪ 특정 사업유형에 해당되는 세부사업은 별도 구분 관리</li> </ul>

특히 정책사업이 다수의 조직에서 수행될 경우에는, 정책사업명을 다르게 하여 명시적으로 분리하도록 하였다. 그리고 단일 정책사업 내의 단위사업들이 다수의 실·과와 관련되는 경우 하나의 실·과 조직만 관련되도록 정책사업을 조정하도록 하였다.

### 4) 공통비 배분

지방정부도 중앙정부와 유사하게 간접비 성격이 강한 인건비와 기본경비를 행정운영경비라는 별도 프로그램으로 설정하였다. 공통비 배분을 별도로 추진하지 않았다는 것이다. 행정운영경비 프로그램은 지방자치단체 행정조직 운영을 위한 최소한의 경비로서, 총액인건비제도에 따른 인력운영비와 관서 운영을 위한 기본경비로 구분된다. 다만, 기존 품목별 예산

에서 편성하던 일반 운영비와 여비는 가능한 한 사업에 포함하여 편성하도록 하였다.

#### 5) 성과관리와 연계

지방정부의 경우, 사업예산제도를 성과관리와 명시적으로 연계시켜 도입하도록 행정안전부에서 지침을 마련하였다. 성과관리제도와 연계 운영은 근본적으로는 지방정부의 자율에 일임하였으나, 시범지자체 선정, 유인제공, 운영 매뉴얼 제공 등을 통해, 적극적으로 성과관리와 연계시켜 사업예산제도를 운영할 것을 권장하였다. 모니터링 용도의 성과계획서와 보고서를 주된 수단으로 활용하는 제도를 확산시켜 왔다.

2010년에는 전 광역자치단체에서 성과예산서를 시범 작성하였으며, 2011년에는 전 광역단체에서 성과예산서를 작성하였다. 2010년 10월에 e-호조의 성과예산 시스템 구축이 완료되어 성과예산서 작성의 하부구조를 제공하였다. 2011년에는 28개의 선도 기초단체를 선정하여, 2011년도 성과예산서를 시범 작성하였다. 그리고 2011년 예산에 대한 광역단체의 예산 성과보고서를 시범 작성하였다. 한걸음 더 나아가, 2012년 12월까지 사업예산 성과관리제도의 지방재정법 개정을 추진할 계획이다. 만약 법 개정이 성공적으로 이루어진다면, 성과예산서 및 성과보고서의 의회 제출이 2014년 예산안부터 의무화될 예정이다.

이상의 추진경과에서 보이듯이, 지방자치단체에 있어서 프로그램 예산 제도가 아직 구체적으로 의사결정에 활용될 정도로 성과관리와 연계되어 운영되고 있는 것은 아니다. 지금까지는 정보공개와 책무성 강화 수준에서 프로그램 예산구조에 성과정보를 추가하여 개발하고, 연간 계획과 보고를 수행하는 체제를 갖추어 나가는 데 초점을 두었다.

#### 다. 프로그램 예산제도의 활용

지방정부도 중앙정부와 동일하게, 프로그램 예산구조의 원활한 활용을

위해, 프로그램 예산구조가 재정관리정보시스템을 통해 구현되었다. 이를 통하여, 프로그램 예산구조에 대응되는 예산편성, 집행, 결산 관련 정보들이 통합적으로 실시간 조회가 가능하게 되었다. 그러나 중앙 예산당국의 재정관리정보시스템과는 유기적으로 통합된 것이 아니라, 필요한 정부만 선택적으로 제공하는 형태로 연계되어 있다.

프로그램 예산구조의 활용은, 현재로서는 모니터링과 정보 공개 용도의 성과예산서와 보고서의 형태로 이루어질 예정이다. 중앙정부와 비교한다면, 아직 프로그램 예산구조에 연계된 성과정보를 예산편성 과정에 활용하는 방안이 구체적으로 도출되어 있는 상태는 아니다. 다만, 일부 지방정부에 있어서는 자체적으로 중앙정부의 재정사업자율평가제도를 벤치마킹하여 예산사업의 우선순위를 정하는 리뷰 과정을 별도로 운영하는 경우도 있다.

#### 라. 프로그램 예산제도의 효과

프로그램 예산제도의 일차적인 효과는, 정부 예산을 정책목표 중심으로 분류함에 따라 정부 예산의 투명성이 제고된다는 것이다. 이때의 투명성은 정부의 자원배분이 어떻게 이루어지고 있는지를 이해관계자들이 용이하게 알게 된다는 것이다. 물론 이 때의 자원배분은 정책 영역별 배분이 지, 특정 이해관계자가 실제로 관계된 자원배분 수준까지 상세히 공개되기에는 용이하지 않다. 우리나라 지방정부의 경우, 성과예산서와 보고서를 통하여 이러한 효과를 달성하고자 하고 있다.

프로그램 예산제도가 성과정보와 결합되게 되면, 정부 예산사업의 성과관리가 강화될 수 있다. 특정 정책목표 달성을 위해 추진된 사업이 실제로 어느 정도 정책목표를 달성하고 있는지에 대한 모니터링과 평가가 가능하게 된다는 것이다. 특히 프로그램 예산구조는 성과관리를 체계적이고 포괄적으로 할 수 있는 하부구조를 제공한다는 점에서, 성과관리의 비용을 줄이고 실효성을 높이는 데 기여할 수 있다. 우리나라 지방정부의 경우는, 중앙정부와 다르게, 프로그램 예산구조(사업예산구조)가 먼저 개발되고,

이를 기반으로 성과정보가 개발되고 있다. 이러한 접근법은 표준적인 접근법으로서, 추후에 성과목표체계와 프로그램 예산체계가 일치하지 않는 문제점을 가지지 않는다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있다.

#### 마. 소결 및 시사점

우리나라 지방정부의 경우, 아직 프로그램 예산제도의 효과를 논하고 평가할 시점에 도달해 있지는 않다. 지방정부의 사업예산제도가 명시적으로 성과관리와의 연계를 감안하여 추진되고 있으므로, 이상용·이효(2008)가 지적한 다음과 같은 문제점을 염두에 둘 필요가 있다. 이러한 문제점은 프로그램 예산제도를 공공기관에 도입하고자 할 때에도 유사하게 발생할 소지가 있는 문제점이라고 판단된다.

첫째, 사업예산제도가 다른 성과관리제도와 연계되지 않고 중앙정부(행정안전부)의 지침(사업예산운영매뉴얼)에 의존하여 운영되고 있다. 둘째, 사업원가의 생성 및 활용이 취약하다. 셋째, 조직과 사업단위로 재정운영의 자율성이 부여되고 이에 대한 대가로 책임성을 확보하는 공감대가 형성되어 있지 않다. 넷째, 그 동안 운영된 사업예산서에 성과지표 및 목표치의 설정이 적정하지 않고, 목표 미달을 우려한 위험기피 행동까지 나타나고 있다.

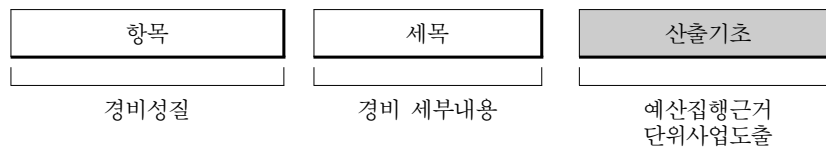
### 3. 한국은행

#### 가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정

한국은행은 2010년까지 기존의 품목별 예산제도 방식을 적용하였다. 품목별 예산제도하에서는, 지출의 구분이 발생한 사업부문과 관계없이 지출의 경비성질에 따라 이루어진다. 예를 들어 기관 차원의 전자정보운영사업 예산과 지역본부 사업부문에서 발생한 정보인쇄비가 동일하게 정보인쇄비 항목에 포함된다. 또한 지역본부 사업부문에서 발생하는 비용이 각

각의 항목에 산재되어 표시되기 때문에, 지역본부 사업에 대한 내용과 예산을 파악하기가 어려워진다. 2010년 이전의 한국은행 예산구조를 아래 그림에 나타내었다. 항목은 예산집행의 근거가 되는 최하위 예산관리단위로, 기존 품목별 예산제도의 중심적인 개념으로 사용되었다.

[그림 V-3] 2010년 이전 예산 구조



이러한 품목별 예산제도는 예산 낭비를 억제하는 효과가 있다고 평가되는 반면, 중장기적 자원배분과 성과관리체계 구축에는 적합하지 않다. 기관의 사업별 투입·성과보다는 지출의 대상·성질에 초점이 맞추어져, 예산집행의 편의성을 높일 수는 있지만 예산과 성과 간의 연계성은 낮아지게 되기 때문이다. 한국은행은 성과중심 예산운영으로의 전환을 위하여 2011년부터 프로그램 예산제도를 도입하여 시행하고 있다.

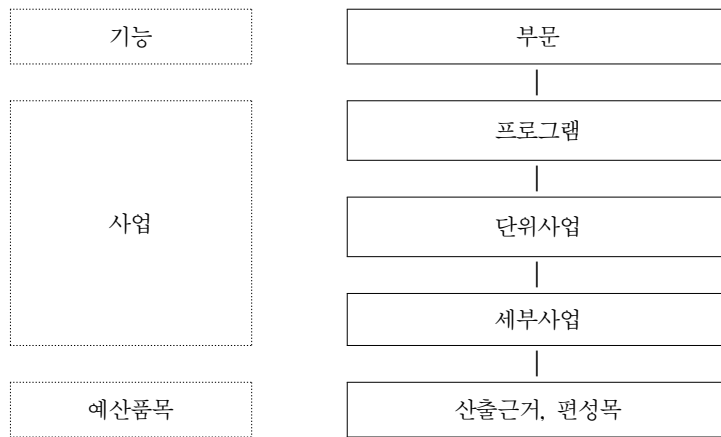
## 나. 현황과 쟁점

프로그램 예산제도의 도입 이후 한국은행은 예산서에 기존의 품목별 예산이 아닌 사업부문별 예산이 포함하기 시작하였다. 한국은행의 사업별 예산구조는 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업의 네 단계 계층구조로 이루어져 있다. 사업별 예산구조는 예산이 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 만들어진 구조를 뜻한다. 아래 그림에 한국은행의 사업별 예산구조를 나타내었다.

한국은행의 사업별 예산구조의 가장 상위에는 부문이 속하며, 기관이 수행하는 사업 및 정책을 기능별로 구분한 것이다. 부문은 중장기계획 수

립과 정책 우선순위를 정하기 위한 기준이 된다. 부문의 하위에는 프로그램이 편성되어 있다. 프로그램은 다시 단위사업으로 구성되고, 마지막으로 단위사업의 하위 단계에 세부사업이 위치한다. 프로그램, 단위사업, 세부사업은 자원배분의 기본단위로서의 역할을 수행하며, 성과관리 단위와 연계될 수 있다. 세부사업의 하위에는 산출근거와 편성목이 속한다. 세부사업별로 산출근거를 기재하고, 산출근거에 포함된 지출 내역을 경비성질에 따라 구분하여 해당되는 편성목을 함께 기재하고 있다. 편성목은 품목별 예산제도의 '목'에 해당하는데, 품목별 회계와의 연계성을 위한 분류이다. 사업별 예산제도를 도입한 이후, 기관의 예산구조가 기능 및 사업에 따른 체계적인 계층구조를 가지게 되었음을 알 수 있다.

[그림 V-4] 한국은행의 사업별 예산구조



한국은행 사업별 예산구조의 최상위 단계인 부문은 총 8개로 구분되어 있다. 조사정책, 외환국제, 금융안정 및 결제, 발권, 경영관리, 지역본부, 인건비, 예비비가 부문에 해당한다. 8개 부문 가운데 조사정책, 외환국제, 금융안정 및 결제, 발권, 경영관리, 지역본부의 6개 부문은 한국은행이 수행하는 주요 사업에 해당한다. 이에 비해 인건비와 예비비는 정확히 말하자면 주요 사업을 수행하는 데 수반되는 비용의 일부이다. 2011년 및 2012

년 예산총액과 사업부문별 예산을 아래의 표에 정리하였다. 부문별 예산과 예산총액은 예산서의 예산총칙에 포함된다.

〈표 V-1〉 한국은행 예산총액 및 사업부문별 예산

(단위: 천원)

부문	2011년 예산
조사정책	9,001,901
외환국제	17,039,335
금융안정·결제	14,565,922
발권	191,842,589
경영관리	128,426,093
지역본부	14,912,294
인건비	230,736,495
예비비	6,065,246
예산총액	612,589,875

주: 한국은행 2011년도 예산서

8개 사업부문 가운데 인건비는 공공기관의 총액인건비 항목에 포함되는 경비를 의미한다. 공공기관의 인건비는 공공기관 예산운영 지침에 의하여 강력하게 규제된다. 특히 정·현원 및 직급구조, 직급별 인건비 등이 중점적인 규제대상이다. 한국은행 사업별 예산 가운데 인건비 항목은 공공기관의 이러한 특성을 반영하고 있는 것으로 보인다. 인건비는 기관의 조직·부서 단위로 운영하거나 편성하지 않고, 인건비의 성격에 따라 크게 구분한다. 국내급여, 해외급여, 퇴직급여가 인건비에 속한다. 그런 다음 직급별로 인건비 내역을 산출하는 방식을 적용하고 있다.

### 다. 프로그램 예산제도의 활용

한국은행의 사업별 예산서는 사업별 예산 총괄표와 사업별 예산 세부내역으로 구성된다. 사업별 예산 총괄표에는 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업별 예산내역이 정리되어 있다. 사업별 예산 세부내역은 각 세부사업별 산출근거를 포함하며, 산출근거는 지출내역에 해당하는 편성목을 함께 나타내는 방식으로 작성된다.

프로그램 예산제도 도입 이후 각 8개 부문에 대하여 프로그램, 단위사업, 세부사업별 예산이 사업별 예산 총괄표에 제시되고 있다. 개편 전, 후의 변화를 살펴보기 위하여 2010년 예산서와 2011년 예산서를 구체적으로 비교해 보자. 경영관리 부문에 속하는 프로그램 가운데 인력개발 프로그램을 예로 들어보기로 한다.

2011년 예산서의 사업별 예산 총괄표에서 인력개발 프로그램에 대한 예산을 <표 V-2>에 나타내었다. 인력개발 프로그램은 8개 부문 가운데 경영관리 부문에 속하며, 2010년 대비 2011년 예산이 약 5억 6천만원 증가하였음을 알 수 있다. 인력개발 프로그램은 다시 연수과정 운영사업과 연수지원사업의 2개 단위사업으로 구성된다. 프로그램 예산서에 따르면, 연수과정 운영사업에는 전체 인력개발 프로그램 예산의 74.7%가 투입되고 나머지 25.3%는 연수지원사업에 투입됨을 알 수 있다.

연수과정 운영사업은 다시 7개의 세부사업으로 구성되고, 연수지원사업하에는 2개의 세부사업이 속해 있다. 프로그램 예산제도가 2011년에 도입되었기 때문에 2010년 대비 세부사업별 예산 증감액은 계산되어 있지 않으나, 제도가 정착됨에 따라 세부사업별로도 예산 변동을 쉽게 파악할 수 있게 될 것으로 보인다. 이처럼 사업별 예산에 따른 예산액 변동이 함께 작성됨에 따라, 예산과 성과를 연계하기 쉬워지고 성과평가 결과에 따라 예산을 편성할 수 있는 기반이 어느 정도 마련되었다고 할 수 있다. 성과가 우수한 사업에 대해서는 예산을 확대하고 성과가 미흡한 사업에 대해서는 예산을 축소하는 등 성과주의 예산 도입을 위한 전제조건은 예산의 사업별 편성이기 때문이다.

〈표 V-2〉 2011년도 사업별 예산 총괄표 중 인력개발 프로그램 예산

(단위: 천원)

부문	프로그램	단위사업	세부사업	2010년 예산(A)	2011년 예산(B)	증감액 (B-A)
경영관리	인력개발			4,143,348	4,704,036	560,688
		연수과정 운영			3,514,146	
			직무연수		756,325	
			직계연수		329,878	
			글로벌 리더십 연수		448,950	
			외국어연수		580,058	
			조직활성화 연수		80,650	
			사이버연수원 시스템 운영		1,166,650	
			연수원 기타 연수		151,635	
		연수지원			1,189,890	
			연수원 시설 및 물품관리		1,129,197	
			기타 연수지원		60,693	

주: 한국은행 2011년도 예산서

세부사업별 예산내역은 사업별 예산 총괄표에 정리되어 있는 세부사업의 산출근거를 파악할 수 있도록 해준다. 각 부문에 속하는 모든 세부사업별 산출근거가 제시되기 때문에, 예산서의 대부분을 세부사업별 예산내역이 차지한다. 인력개발 프로그램에 속해 있는 단위사업 중의 하나인 연수과정 운영사업 가운데, 세부사업인 사이버연수원시스템 운영사업의 예산내역을 살펴보자. 사이버연수원시스템 운영사업의 예산내역은 크게 네 항목으로 구성되어 있음을 알 수 있으며, 각 항목별로 어떠한 지출내역이 포함되어 있는지 상세하게 지출목적과 금액이 함께 정리되어 있다. 또한 각 지출내역에 대해서 공구·기구·집기, 일반업무비, 시설유지비, 개발비 등 해당되는 편성목을 함께 표기해 놓았기 때문에, 기존의 회계방식과의

V. 프로그램 예산제도 도입 사례 분석 121

연계성을 유지하는 방식을 적용하고 있다. 편성목의 표시는 지출의 특성을 나타내는 참고적 성격을 가지며, 지출 내역이 속하는 부문, 프로그램, 단위사업 및 세부사업에 따른 분류가 우선시된다. 사업별 예산제도 도입 이전에는 지출이 발생하는 사업과 관계없이 일반업무비, 개발비 등 편성목에 따라 예산이 편성되어, 지출내역의 산출 근거가 명확하지 않고 해당 사업과 연계하기 어려웠다. 사업별 예산제도는 기존 품목별 예산제도의 단점들을 개선하는 역할을 한다.

〈표 V-3〉 2011년 세부사업별 예산내역: 사이버연수원시스템

(단위: 천원)

구분	금액	산출근거
05-04-01-06	1,666,650	05-04-06-사이버연수원시스템 운영
	982,000	- 사이버연수용 기자재 구입
	780,000	◦ 휴대용 노트북PC 구입 (공구기구집기) 1,300천원×600대=780,000
	201,420	◦ 휴대용 노트북PC 소프트웨어 구입 (일반업무비) 335.7천원×600대=201,420
	580	◦ 휴대용 노트북PC 소프트웨어 구입 조달수수료 (일반업무비) 580천원×1회=580
	4,000	- 사이버연수용 휴대용PC 관리
	4,000	◦ 휴대용 노트북PC 유지보수 (시설유지비) 400천원×10대=4,000
	130,650	- 사이버학습 콘텐츠등 개발
	35,000	◦ “현업과정” 사이버콘텐츠 제작 (개발비) 17,500천원×2개=35,000
	10,150	◦ 사이버학습 다국어지원입출력시스템 개발 (개발비) 10,150천원×1개=10,150
	5,500	◦ 사이버학습 온라인시험시스템 개발 (개발비) 5,500천원×1개=5,500
	80,000	◦ 사이버학습 콘텐츠 신규 개발 (개발비) 40,000천원×2개=80,000
	50,000	- 사이버학습용 외부콘텐츠 구입
	50,000	◦ 사이버학습용 외부콘텐츠 구입 (소프트웨어) 7,142.9천원×7개=50,000

자료: 한국은행 2011년도 예산서

## 라. 프로그램 예산제도의 효과

한국은행이 프로그램 예산제도를 도입한 것은 2011년이기 때문에, 짧은 시행 기간을 고려하면 프로그램 예산제도의 효과를 논하기에는 이른 시점이다. 프로그램 예산제도는 예산의 구성을 기관의 전략목표와 밀접하게 연결시키고 예산 낭비를 막을 뿐만 아니라 성과주의예산으로의 전환을 빠르게 할 수 있는 장점을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 세 가지 점들에서 프로그램 예산제도의 효과가 발생하고 있는지는 확실하지 않다. 프로그램 예산의 위계구조가 명확하게 수립되어 있기는 하지만, 예산의 상위구조인 부문은 기존의 사업구분과 큰 차이를 가지지 않는 것으로 보인다. 또한 예산 절감 효과나 성과주의의 확산 효과 역시 프로그램 예산제도가 정착된 이후에 판단할 수 있을 것이다.

## 마. 소결 및 시사점

이상으로 한국은행의 프로그램 예산제도 도입 사례에 대하여 살펴보았다. 한국은행은 프로그램 예산제도의 도입 기간은 짧지만, 예산의 위계구조가 프로그램 예산제도의 목적과 취지에 잘 부합하도록 설계되어 있는 기관이다. 예산의 위계구조가 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업의 구조를 명확히 갖추고 있으며, 세부사업은 산출 근거를 제시하여 충분한 예산 정보를 제공하고 있다. 이러한 예산구조는 다른 공공기관에 대하여 모범적인 프로그램 예산제도 수립 사례로 활용될 수 있을 것이다. 특히 프로그램 예산제도의 성공적인 도입을 위해서는 프로그램 예산제도의 외형을 갖추는 것이 선결되어야 할 것이기 때문에, 이러한 점에서 한국은행의 사례를 벤치마크로 삼을 수 있다. 그러나 외형적인 충실함에도 불구하고 성과주의 및 기관의 장기 전략목표 수립과 프로그램 예산 간의 연계성은 부족한 것으로 보인다. 프로그램 예산제도를 활성화하기 위해서는 외형적 예산제도 수립 이외에 기관의 성과평가 및 전략 수립에 프로그램 예산을 활용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

## 4. 인천국제공항공사

### 가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정

#### 1) 도입 배경

인천국제공항공사의 프로그램 예산제도의 도입은 급변하는 경영환경에 따른 항공수요 감소에 대한 우려에서 출발한다. 2008년 세계 금융위기로 인한 유가 상승, 세계경제 침체 등에 따른 항공수요 급감으로 인천국제공항공사는 전략경영체계와 관련한 대책 마련이 필요하였다. 즉, 급변하는 경영환경 속에서 지속적인 성장과 기업가치 극대화를 도모하기 위하여 장기비전에 바탕을 둔 전략경영체계 구축의 필요성이 제기된 것이다.

이에 따라 인천국제공항공사는 전략과 성과중심으로 자원 운용을 선진화할 수 있는 방안을 모색하게 되었고, 성과목표에 근거한 사업중심 예산 편성 및 성과목표 달성에 필요한 합리적 자원배분에 용이한 예산체계로서 프로그램 예산제도를 도입하게 된다. 인천국제공항공사는 프로그램 예산제도 도입을 통해 전략우선순위에 입각한 전략적 자원배분과 성과관리와의 직접적 연계를 가능하도록 하였다.

#### 2) 도입 과정

인천국제공항공사는 2008년에 성과주의 예산체계 도입 결정 및 예산체계 개선 용역을 시행한다. 이를 기반으로 하여 2009년에 프로그램 예산을 본격적으로 도입하게 된다. 2009년부터 2010년까지는 프로그램 예산제도의 전산화가 가능하도록 ERP 도입을 위한 PI 단계에서 프로그램 예산체계 요구사항을 반영시켰다. 이러한 작업으로 인천국제공항공사는 2011년에 SAP ERP 운영을 통한 프로그램 예산 전산화를 완료하였다. 인천국제공항공사가 실제로 운영중인 프로그램예산 시스템 화면은 아래의 그림과 같다.

[그림 V-5] 프로그램 예산시스템 화면-프로그램 예산

프로그램 예산체계 조회 V2(2012년~)

프로그램 : ZFMPR013  
 사용자명 : 조대연  
 조회날짜 : 2012.07.16

조직명	전략과목명	Action Plan 명	속장지표명	성과	세부사업명	차/실/영	항목	담당	약정항목	사업비	1분기회계액
대형중요기반구축	신규수익증대및 수익성강화	신규수익증대	ROA	5.7%	전략경영체계 고도화 운영	기획조정실	경영전략팀	공중역	도사안생배	499,200,000	200,000
				5.7%	전략물량을 위한 경영진 워크샵	기획조정실	경영전략팀	유동환	지급수수료-영역수수료	499,200,000	200,000
									행사비	490,200,000	200,000
									행사비	200,000	200,000
									지급수수료-영역수수료	490,000,000	0
									행사비	9,000,000	0
안전 및 운영효율 초	공항시설및운영효율성 증대	공항시설및운영	SLA	94	위탁용역 불가인상 및 SLA 인연대 기획조정실	기획예산팀	김종훈		위탁용역비-ISA인벤티브	21,624,732,128	4,948,081,678
									위탁용역비-ISA인벤티브	21,624,732,128	4,948,081,678
									위탁용역비-ISA인벤티브	11,223,499,929	2,507,104,327
									위탁용역비-ISA인벤티브	11,223,499,929	2,507,104,327
									행사비	10,401,232,199	2,440,976,351
									행사비	1,442,827,199	239,755,501
									행사비	102,990,000	21,105,000
									행사비	124,720,399	15,125,800
									행사비	92,854,800	23,284,200
									행사비	178,299,900	44,574,975
									행사비	34,170,300	8,542,575
									행사비	20,477,700	5,119,425
									행사비	90,000,000	22,500,000
									행사비	90,000,000	22,500,000
									행사비	132,500,000	33,875,000
									행사비	4,845,000	82,250
									행사비	64,746,000	16,186,500
									행사비	102,000,000	750,000
									행사비	286,064,000	2,766,000
									행사비	21,538,100	684,525
									행사비	71,921,000	16,930,251
									행사비	26,100,000	6,525,000

자료: 인천국제공항공사 프로그램 예산시스템

[그림 V-6] 프로그램 예산시스템 화면-손익계산서

손익계산서 조회

프로그램 : ZFMPR011  
 사용자명 : 조대연  
 조회날짜 : 2012.07.16  
 금액단위 : 천원

손익계산서 조회 [추정]

계정과목	G/L계정	약정항목	약정항목	2012/021-예산	2012/021-예산	차액	비율(%)
I. 매출액				1,536,113,280	1,536,113,280	0	0.00
1. 항공수익				561,846,449	561,846,449	0	0.00
2. 배항공사익				974,266,831	974,266,831	0	0.00
II. 매출원가				759,613,499	759,613,499	0	0.00
1. 인건비				42,342,827	42,342,827	0	0.00
2. 경비				717,270,672	717,270,672	0	0.00
III. 매출충이익				776,499,781	776,499,781	0	0.00
IV. 판관비				143,880,598	143,880,598	0	0.00
1. 인건비				27,258,867	27,258,867	0	0.00
2. 경비				116,621,731	116,621,731	0	0.00
V. 영업이익(손실)				632,619,183	632,619,183	0	0.00
VI. 영업외수익				21,725,238	21,725,238	0	0.00
VII. 영업외비용				182,139,125	182,139,125	0	0.00
VIII. 법인세비용차감전순이익(손실)				472,205,296	472,205,296	0	0.00
IX. 예비비	811010101			15,361,983	15,361,983	0	0.00
X. 법인세비용				115,896,000	115,896,000	0	0.00
법인세비용				115,896,000	115,896,000	0	0.00
법인세추납액				0	0	0	0.00
법인세환급금				0	0	0	0.00
XI. 당기순이익				340,947,313	340,947,313	0	0.00

자료: 인천국제공항공사 프로그램 예산시스템

## 나. 현황과 쟁점

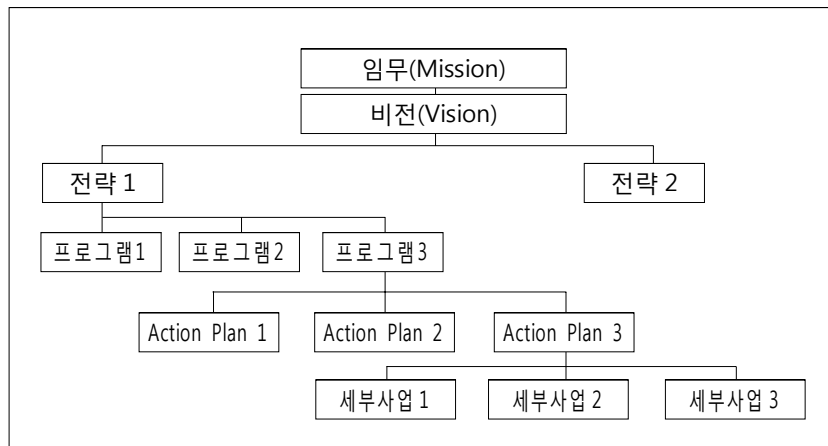
### 1) 도입 범위

인천국제공항공사의 프로그램 예산제도는 예산, 결산부문에 도입하고 있다. 2008년에 예산부문에 먼저 적용하였고, 결산부문은 ERP PI 과정에 세부적으로 분리를 수행하여 2011년 하반기부터 도입하게 되었다.

매출은 항공수익, 비항공수익을 대분류로 하여 인천국제공항공사가 필요한 부분으로 세분화하였으며, 비용 또한 세부사업별, 약정항목별, 부서별 등 인천국제공항공사가 필요한 부분으로 세분화하고 있다.

### 2) 사업구분단위

[그림 V-7] 프로그램 예산 계층도



자료: 인천국제공항공사, 「2012년도 예산서」

인천국제공항공사의 사업구분은 ‘업무·비전> 전략> 프로그램> Action Plan> 세부사업’ 순으로 이루어진다. 우선 전략과제를 달성하기 위한 전략과제별 프로그램 기준으로 성과목표를 설정한다. 그 다음 단계인 Action Plan은 프로그램별 성과목표를 달성하기 위한 단위사업을 의미하며, 예산과

목에 구애받지 않고 각 부서에서 자율적으로 발굴·선정하도록 하고 있다. 프로그램 예산 도입 이전에는 세부사업을 사업규모에 따라 주요사업으로 분류하여 관리하고 있었는데, 이 점이 현행의 전략기반의 프로그램 예산제도와 차이점이라고 볼 수 있다. 실제로 인천국제공항공사에서 운영되고 있는 프로그램 예산제도의 사업구분단위 예시는 아래 표와 같다.

〈표 V-4〉 사업구분단위 예시

전략	프로그램 (전략과제)	Action Plan	세부사업
허브 경쟁력 강화	환승여객 증대 및 항공 네트워크 강화	글로벌 외항사 지역허브유치	타깃항공사 분사방문 로드쇼
			거대항공사 유치용역
		십자형 환승 네트워크 구축	환승수요촉진 환승패키지상품 개발
			신규 환승축 개발을 위한 현지마케팅
			십자형 환승네트워크 구축
			신환승노선 개발을 위한 신규시장 개척
			환승강점 인지도제고 해외홍보 및 광고
			항공사 유치 및 운항증편 마케팅
		신규 항공사 유치 및 운항편수 증대	IATA스케줄회의 참가 및 유치활동
			세계 및 지역루트회의 참가
			항공회담 지원을 통한 운수권 확대
			2012항공사 유치 및 운항증편 마케팅
	투자방식 다각화를 통한 글로벌 기업 유치		투자유치 다각화에 따른 공사 직접투자
			국내외 타깃기업 투자유치 활동
		FTZ 세계개선 용역	
		중국 등 핵심지역 환적화물 증대	TIACA ACF 2012 전시회참가
			인천공항 화물분야 홍보물 제작
			화물항공사 유치 IR
국외 물류기업 환적화물 유치 IR			
국내 환적화물 유치 마케팅			
인천공항 화물 브랜드 마케팅 사업			
인천공항 물류분야 국내외 광고 게재			
물류 관련 협회 가입			

자료: 인천국제공항공사, 「2012년도 예산서」

인천국제공항공사의 프로그램 예산제도 운영 현황을 보면, 2012년도 예산(안) 기준으로 4개의 전략에 프로그램은 14개이다. 2012년도 예산(안) 기준으로 약 1.3조원의 예산규모하에 전략 4개, 프로그램 14개, Action Plan 54개, 세부사업 1,315개로 사업구분을 수행하여 매우 세분화된 프로그램 예산제도를 운영중이다.

### 3) 조직과 예산구분단위의 일치

인천국제공항공사의 경우 프로그램 예산상의 예산구분단위와 조직을 일치시켜 운영하고 있다. 세부사업단위로는 해당되는 처/실과 일대일로 매칭이 되도록 하여 조직과 예산구분단위를 일치시켰다. 하나의 프로그램에는 여러 개의 부서가 연계될 수 있지만, 프로그램 하위의 세부사업을 부서단위로 세분화시켜 세부사업과 부서가 일대일로 매칭되도록 하였다.

이를 통하여 사업부서에서 시행하는 업무에 대해 Action Plan과 전략과의 연계를 확인할 수 있어 조직과 예산구분단위를 일치시키는 것에 대한 현업부서의 수용성이 제고되고 있다.

### 4) 공통비 배분

인천국제공항공사의 부서공통비는 '인원수'를 기준으로 한 Top-down 배정방식을 시행하고 있다. 부서공통비의 대부분이 기획재정부의 관리를 받는 경상경비로 Top-down 배정을 시행중이며, 부서별 '인원수'를 기준으로 금액을 배분하고 있다. 사업비 성격의 경상경비는 공통비가 아닌 별도 세부사업으로 관리중이므로 실제로 공통비의 금액이 크지 않으며, 이에 따라 공통비 배부기준이 비교적 간단한 형태를 보이고 있다.

### 5) 성과관리와 연계

인천국제공항공사의 경우 부서의 사업(프로그램)별 예산요구 시 성과

지표(KPI) 매칭을 의무화하도록 하고 있다. 비매칭사업에 대해서는, 예산 편성 시 각 부서의 기대효과 제시를 의무화하고 이와 연계한 성과지표(KPI)를 설정하도록 하고 있다.

이때 지표선정을 위한 가이드라인으로 첫 번째, 성과측정이 용이하도록 수시로 측정가능하며 신속하고 손쉽게 파악할 수 있는 지표가 선정되어야 한다. 두 번째로는 예산편성에 활용할 수 있도록 현재와 과거의 성과, 유사사업의 성과 등과 비교 가능하도록 설정하여야 한다. 마지막으로는 성과지표로 단위사업이 모두 평가될 수 있도록 설정하여야 한다.

〈표 V-5〉 인천국제공항공사의 성과지표 유형

구분	주요내용
성장형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지속적인 성장/개선/증가가 요구되는 지표</li> <li>- 목표설정: 통상적 목표(달성 시 90% 득점) + 도전적 목표(추가 10%)</li> <li>※ 환승여객수, U-Airport 이용률, 타깃항공사 유치건수 등</li> </ul>
유지관리형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이미 Global 최고수준에 도달하는 등 안정적 관리가 요구되는 지표</li> <li>- 목표설정: 일정기간 평균(달성 시 90% 득점) + 5~10% 개선(추가 10%)</li> <li>※ 수하물 분실률, 시스템 가동률, 정전감소율 등</li> </ul>
목표달성형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정목표 달성이 요구되는 지표</li> <li>- 목표설정: 특정목표 달성(달성 시 90% 득점) + 목표 난이도(추가 10%)</li> <li>※ 타깃지역 해외사업 유치건수, ASQ 세부항목별 순위 등</li> </ul>

자료: 인천국제공항공사, 「2009년도 성과계획서 작성지침」

인천국제공항공사는 예산 요구 시 부서에서 제출한 성과계획서를 비계량 성과지표(KPI)의 주요한 평가기준으로 활용하고 있다. 성과계획서에 명시한 사업 추진일정 및 추진계획 달성 여부가 정성적 성과지표의 평가 기준이며, 이를 통해 예산 집행과 동시에 이에 합당한 성과창출을 요구하는 시스템이 구현되고 있다.

〈표 V-6〉 인천국제공항공사의 성과지표 예시

전략명	전략과제명 (프로그램)	Action Plan명	측정지표	성과목표
허브 경쟁력 강화	3단계 건설사업 적기 추진	3단계 건설 적기 추진	3단계 공정율	1.89%
	환승여객 증대 및 항공네트워크 강화	글로벌 외항사	타깃노선 유치수	1개
		십자형 환승 네트워크 구축	환승여객수	590만명
		신규 항공사 유치 및 운항편수 증대	타깃노선 유치/증편	여객1개, 화물2개
	고부가가치 물류기반 구축	투자방식 다각화를 통한 글로벌 기업 유치	FTZ 투자 유치건수	2건
		중국 등 핵심지역 환적화물 증대	환적화물량	122만톤
		항공물류정보시스템 (AIRCIS) 활성화	AIRCIS 수익	5억원

자료: 인천국제공항공사, 「2009년도 성과계획서 작성지침」

또한 차년도 예산편성 시 KPI 달성 여부를 편성기준으로 활용하고 있다. KPI 목표가 상향되지 않는다면, 원칙적으로 예산증액도 없다. 그리고 KPI 달성 부진의 원인이 예산 미집행인지, 예산집행에도 성과가 미흡한 것인지 등 다차원적인 분석을 통해 예산편성 시 활용하고 있다.

#### 다. 프로그램 예산제도의 활용

인천국제공항공사는 프로그램 예산의 시스템 구축을 통해 예산운용 현황을 실시간 관리하고 초과집행 사전방지체계를 구축할 수 있게 되었다. 이를 통해 예산편성 대비 집행실적을 시스템으로 조회, 모니터링이 가능해졌다.

예산집행의 결과는 계획된 성과 달성 여부와 함께 차기 예산편성에 피드백되고 있다. 또한 사업별, 본부별(부서) 손익계산서 등 재무제표가 시스템으로 자동 구현되어 재무제표 활용도 이루어지고 있다.

## 라. 프로그램 예산제도의 효과

인천국제공항공사는 프로그램 예산편성을 통해 품목별 예산제도하에서의 성과관리의 어려움을 극복하고, 성과목표에 따른 성과측정을 통해 성과와 예산과의 연계성을 제고하고 있다. 성과(outcome)를 중심으로 예산을 운용하는 체계를 도입함으로써 예산운용의 효율성과 투명성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 제시된 목표와 달성도에 대한 평가결과를 제도개선, 인사, 조직, 예산 등에 환류시키고 있다. 사업계획 및 예산에 대한 Planning 기능이 강화되어 선순환 사업시행 프로세스가 구축되고 있다. 8월에 사업을 완료하면 9~10월에 사업결과 분석 및 피드백이 이루어지고, 10~11월에 차년도 사업계획이 수립되어 12월에 차년도 사업 결재 상신이 이루어지는 선순환 사업계획 및 예산 프로세스가 운영되고 있다.

또한 전략-예산-평가의 Align을 통한 관리체계가 강화되었다. 전략-예산-평가의 Align 체계가 구축되어 사업예산이 어떤 전략, 어떤 전략과제(프로그램), 어떤 Action Plan에 집중되고 있는지 등 효과적인 관리체계 수립이 가능해졌다. 또한 프로그램 예산체계를 시스템으로 구현하여 실시간으로 예산운용 현황을 관리하고, 초과집행을 사전에 방지할 수 있게 되었다.

## 마. 소결 및 시사점

인천국제공항공사의 프로그램 예산제도는 전략-예산-성과의 연계가 시스템으로 구현된 이상적인 성과관리체계를 보여주고 있다. 전략과 예산이 연계되고, 부서와 세부단위사업이 1:1로 매칭되므로 자원의 집중 내역을 효과적으로 파악할 수 있게 되었다. 또한 성과를 중심으로 예산을 관리하기 때문에 예산운용의 효율성을 제고하고, 조직원의 책임의식을 강화시킬 수 있다. 시스템 구현을 통해 실시간으로 예산집행 내역을 관리하고, 전략의 달성 현황을 추적할 수 있기 때문에 인천국제공항공사의 프로그램 예산 구현사례는 공공기관의 프로그램 예산 도입의 우수 사례로 꼽을 수 있겠다.

하지만, 인천국제공항공사의 프로그램 예산 사례를 모든 공공기관에 확대하기에는 어려움이 예측된다. 전략-예산-평가의 일련의 과정을 시스템으로 구현하여 실시간으로 관리할 수 있는 체계는 이상적이나, 시스템 설계 및 구축 비용이 과다하고 예산과 성과 연계에 대한 조직 내의 합의가 필요하기 때문에 모든 공공기관이 단시간 내에 이러한 프로그램 예산제도를 도입하는 것은 어려울 것으로 보인다.

## 5. 제주국제자유도시개발센터

### 가. 프로그램 예산제도의 도입 배경과 과정

#### 1) 도입 배경

제주국제자유도시개발센터는 국토해양부 산하의 준시장형 공기업이며 제주특별자치도를 국제자유도시로 개발하는 것을 기관의 목적으로 하고 있다. 2002년 제주국제자유도시 특별법에 의해 설립되었으며 주요 기능으로는 제주국제자유도시 개발을 위한 산업단지 조성 등 개발사업, 국제자유도시와 관련된 투자유치 및 홍보업무, 국제자유도시 개발에 소요되는 자금조성을 위한 면세점 운영 및 옥외광고사업 등 수익사업을 수행하고 있다.

제주국제자유도시개발센터는 기관의 특성상 사업별 구분이 명확하고, 단계별로 개발하여 판매 등을 진행해야 하기 때문에 프로젝트별로 원가관리가 상대적으로 많이 요구된다. 면세점의 수익금과 같은 수익사업을 통해 개발사업의 재원을 충당하고 있으므로 비영리법인(무자본 특수법인)의 고유목적사업준비금 적립제도를 활용하기 위해 수익사업과 비영리사업을 구분하는 구분회계 역시도 필요하였다. 또한 각 사업을 담당하는 부서별로 사업에 대한 책임을 지는 것이 필요하였으며, 사업이 진행될수록 사업과 더불어 예산편성에도 책임을 지도록 할 필요성이 커졌다. 따라서 제주국제자유도시개발센터는 기관이 설립된 2002년부터 제주특별법상 프

로젝트별로 구분하여 예산을 작성하기 시작하였다. 이와 같이 제주국제자유도시개발센터는 예산의 편성 단계에서부터 부문별, 부서별로 세분화하여 관리함으로써 예산의 독립성 및 책임성을 강화하고 부문별 성과관리와도 연계하는 것이 필요하였기에 때문에 내부적 필요성에 따라 자체적으로 프로그램 예산제도를 도입한 기관에 해당된다. 제주국제자유도시개발센터는 이후 예산제도를 지속적으로 개선하고 정교화하여 현재의 프로그램 예산제도로 발전시켜 왔다.

## 2) 도입 과정

제주국제자유도시개발센터는 기관이 설립된 2002년부터 수익사업과 목적사업을 구분하여 예산을 편성하기 시작하였으며 제주특별법에 명시된 프로젝트별로 예산을 구분하였다. 2004년에 단식부기에서 복식부기 형태로 전환하였으며 사업별 산출내역을 파악할 수 있는 예산시스템을 정립하였다. 이후 회계계정과목과 예산비목을 일치시키기 위한 과정을 지속적으로 진행해 왔으며, 2007년 현재와 같은 프로그램 예산제도를 확립하였다. 그러나 공통비의 경우 사업별 배분이 어려워 사업별 예산편성 시 공통비는 포함시키지 못하는 문제가 있었다. 2012년에 IT 기반의 전사적 자원관리 시스템(Enterprise Resource Planning, ERP)을 구축하였다. 현재 구축 중인 ERP는 예산, 재무, 계약, 인사 등 전사적 자원관리를 효율적으로 함은 물론 원가관리 시스템의 부재로 인한 기존 공통비 배부문제 해소를 위해 도입되었다. ERP 시스템의 구축 이후에 ERP에서 제공하는 재무시스템을 활용하여 그간 이슈가 되었던 공통비 배제를 해소하게 되었고, 따라서 보다 정확한 원가관리가 가능하게 되었다.

제주국제자유도시개발센터의 회계시스템은 발생주의에 따라 운용되고 있지만 프로그램 예산제도는 현금주의에 따라 작성되고 있으며, 일부 발생주의의 요소를 도입하고 있다. 예를 들어 감가상각비는 사업별로 반영되고 있어 사업별 원가산정에는 활용하고 있으나, 퇴직준비금 등과 같이 현재 현금 흐름상에 파악되지 않는 항목에 대해서는 프로그램 예산편성에

반영하지 못하고 있다.

## 나. 현황과 쟁점

### 1) 도입 범위 및 사업구분

제주국제자유도시개발센터는 ERP의 재무시스템을 통해 기관의 예산과 결산에 대해 모두 사업별 구분회계를 도입하고 있으며 예산 수립에 있어 프로그램 예산제도를 적용하고 있다. 프로그램 예산제도에서 사용되고 있는 기관의 사업구분은 조직체계 및 기능에 따라, 투자, 개발, 관리, 영업의 4개 사업부문으로 구분하여 관리하고 있다.

[그림 V-8] 제주국제자유도시개발센터의 예산 부문

이 전	→	현 행
본사 지사 면세사업단		개발사업부문 투자진흥부문 영업부문 관리부문

자료: 제주국제자유도시개발센터, 「2004예산회계시스템 개발계획」

제주국제자유도시개발센터는 2004년 구분회계 도입으로 부문별, 부서별로 사업별 관리체제를 확립하였는데 구체적으로 개발사업은 개별 선도 프로젝트 및 후속사업으로 세분화하여 관리하고 투자진흥사업은 별도로 관리하되 선도프로젝트와의 연관성을 감안, 향후 해당 사업에 배분하였으며 면세사업단 및 관리 사업은 기업회계기준에 의한 손익관리에 중점을 두었다.

제주국제자유도시개발센터의 프로그램 예산의 사업구분 체계를 2013년 예산편성지침에 따라 구성해 보면 아래 표에서 보듯이 부문-프로젝트-세부사업으로 구성되어 있고, 4부문, 15개의 프로젝트로 구성되어 있다.

영업부서는 기관의 수익사업을 담당하며 주로 면세점 사업에 해당된다. 투자 및 개발부서는 제주국제자유도시개발센터의 고유목적사업에 해당하며 제주도 개발을 위해 시행중인 특정 프로젝트들을 포함하고 있다. 이러한 프로젝트에는 오션마리나시티, e-아시아월드, 휴양형주거단지, 토지비축, 헬스케어타운, 신화역사공원, 항공우주박물관, 서귀포미항 등이 포함되며 이러한 프로젝트는 사업기획, 인허가, 용지비, 부담금, 이주대책비, 공급, 투자유치 등의 세부사업으로 구성되어 있다. 관리부서는 기관의 공통관리에 해당하는 경영관리와 첨단지원시설 관리가 포함되어 있다. 영업부서는 면세사업을 담당하고 있으며 구매, 관리, 통관, 판매지원, 영업관리 등의 업무를 담당한다. 제주국제자유도시개발센터의 예산부서와 프로젝트, 세부사업은 사업의 체계에 따라 구성되어 있으며, 각각의 세부사업은 사업을 담당하는 조직과 연계되어 있다.

개발부서는 개발 사업별로, 지원부서는 부서별-세부사업별로 구분예산을 편성하여 집행 실적을 관리하고 있으며, 결산의 경우 개발사업별 자산 처리는 구분하면서 공통비 성격의 부대비용은 비용으로 처리하고 있었으나 2012년 ERP 도입으로 해소될 전망이다.

〈표 V-7〉 제주국제자유도시개발센터의 프로그램 예산 체계와 조직

본부 단소	실·처	예산 부문	프로젝트	예산 관리센터	세부사업명
감사	감사실	관리	경영관리	감사실	감사활동, 감사교육, 청렴활동
본부	제도개선단			제도개선추진단	제도개선
본부	홍보실			홍보실	국내외언론홍보,도민국제화 사회공헌사업, 지역정책사업 홍보마케팅
경영기획	기획조정실			기획조정실	기획, 평가, 예산, 자금, 경영전략
	인사실			인사실	보수, 인사, 고정자산, 노무및총무 사옥및재산관리, 예비비
	재무회계실			재무회계실	회계, 계약, 자금운영
	정보관리실			정보관리실	정보화, 정보보안, 시스템운영

〈표 V-7〉의 계속

본부 단소	실·처	예산 부문	프로젝트	예산 관리센터	세부사업명
서울사무소	서울사무소			서울사무소	대외협력, 재산관리
투자 사업	투자전략처	투자	오션마리나시티	투자전략처	신규사업, 투자유치, 투자유치홍보마케팅
			e-아시아월드		
			휴양형 주거단지		
			토지비축		
	의료사업처	헬스케어타운	의료사업처		
	관광사업1처	신화역사공원	관광사업1처		
	관광사업2처	항공우주 박물관	관광사업2처		
개발 사업	개발사업처	개발	서귀포미항	개발사업처	(항공: 사업기획, 인허가 전시물공사, 건축공사, 부대용역, 부대비용, 홍보마케팅)
			생태공원		
			차이나 복합단지		
	교육도시처	영어교육도시	교육도시처		
	건설관리처	영어, 헬스, 신화, 항공, 생태, 공정, 첨단	건설관리처		
	첨단과기처	관리	첨단지원시설	첨단과기처	
면세 사업단	상품기획처	영업	면세	상품기획처	구매, 관리, 통관
	영업처			영업처	판매지원, 영업관리

자료: 제주국제자유도시개발센터, 「2013년도 예산(안) 편성지침」

2) 조직과 예산구분단위의 일치

제주국제자유도시개발센터의 조직은 아래 그림에서 보듯이 3개의 본부와 1개의 단, 1개의 서울사무소로 구성되어 있다. 조직도에서 볼 수 있듯

이 기관의 조직이 예산의 부문에 맞도록 경영기획/개발 및 투자/면세사업 단의 기능을 중심으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 제주국제자유도시개발센터에서 시행하는 프로그램 예산제도의 특징은 각각의 세부사업에 대하여 예산관리센터를 지정하여 책임예산제도를 운영하고 있는 점이다. 위의 표에서 보듯이 관리부문의 경영관리 프로젝트는 예산 관리센터별로 해당 세부사업이 매칭되어 있으며, 투자와 개발 부문에 있어서도 각각의 프로젝트에 해당하는 예산관리센터의 조직이 매칭되어 있다.

[그림 V-9] 제주국제자유도시개발센터의 조직구성



자료: 제주국제자유도시개발센터 홈페이지

〈표 V-8〉 제주국제자유도시개발센터의 지출예산 편성 형태

구분	손익예산	자본예산	소관부서
수익 사업 부문	상품(매출원가) 인건비 면세점관리비 면세점판매비 예비비 법인세비용	자산취득 (투자자산 유형자산)	영업처 상품기획처 인사실 재무실 홍보실
프로젝트 투자 부문	-	사업기획 인허가, 용지비 부담금, 이주대책비 조성비 기반시설설치비 공급, 투자유치, 홍보	개발사업처 교육도시처 첨단사업처 건설관리처 투자전략처 의료사업처 관광사업1처 관광사업2처
비축 토지			
단지 운영	첨단단지 관리, 운영경비	자산취득 (투자, 유형자산)	첨단과기처
투자 진흥 부문	투자유치활동비 해외홍보마케팅비 국내홍보사업비	출자금 자산취득 (투자, 유형자산)	홍보실 투자전략처 해당부서(출자)
도민 지원 부문	도민국제화사업 사회공헌사업 지역정책사업	-	홍보실 (부서별 요구·취합) 제주도의견 수렴
기관 운영 비	인건비 조직운영비 해당부서 사업비 예비비	자산취득 (투자자산 유형자산)	감사실 홍보실 기획조정실 인사실 재무실 경영정보실 서울사무소
재무 활동	차입금상환 지급이자 보증금반환 (이행보증금, 임대보증금 등)	-	재무실 해당부서

자료: 제주국제자유도시개발센터, 「2013년도 예산(안) 편성지침」

예산을 편성함에 있어 개발부서는 개발사업 단위로, 지원부서는 조직별로 예산을 편성하고 있으며 전사 공통 성격의 인건비, 교육비는 주관부서에서 일괄적으로 예산을 관리하고 있다. 단 본사 및 면세점의 인건비와 교

육비는 구분하여 편성하고 있다. 건설공사를 전담관리하는 건설관리처의 경우에도 개발사업별(프로젝트별)로 예산을 편성하고 부서 경비는 '공정 관리'라는 사업으로 별도로 편성하고 있다. 예산의 부문과 손익예산, 자본 예산의 편성 방법, 그리고 이에 해당하는 소관부서는 아래 표에서 보듯이 명확하게 구분되어 매칭되어 있다.

그러나 프로젝트별로 1개 조직이 매칭되기도 하지만 지원부서의 경우 1개 부서가 여러 개의 세부사업을 담당하고 있으며, 투자와 개발부문의 경우에도 1개 부서가 여러 개 프로젝트를 담당하는 구조로 되어 있어 예산 단위의 프로그램과 조직이 정확하게 일치하지는 않고 있다. 그러나 투자 및 개발부문에서는 1개 프로젝트는 1개 부서에서 전담하도록 되어 있어 프로젝트 수행에 따른 책임 여부는 명확하다. 1개 부서가 여러 프로젝트를 수행하더라도 예산은 프로젝트별로 구분 편성하여 관리하고 있다.

[그림 V-10] 제주국제자유도시개발센터의 사업별 지출예산 편성 형태

(단위: 원)

예산관리	세부사업	항	목	세목	예산총액	산출내역	산출금액
				기타이행과제추진운영비			3,000,000
				에어교정비-국내출장(기타)	900,000	8,000,000 * 1 식 =	800,000
						회부회보가 차감료	600,000
						900,000 * 1 식 =	
			행사비		3,300,000		3,300,000
				행사비-간담회	3,300,000		3,300,000
				지역상권 간담회		20,000 * 20 회 * 2 회 =	1,600,000
				지역주민회 간담회		30,000 * 15 회 * 2 회 =	1,500,000
			차이나목합단지 투자유치		30,900,000		30,900,000
			회비		30,900,000		30,900,000
				지급수수료	12,200,000		12,200,000
				지급수수료-구분, 차분비	12,200,000		12,200,000
				투자심의위원 실시비		200,000 * 6 회 * 2 회 =	3,200,000
				심사위원 관련 각종 차출료		1,500,000 * 3 회 =	4,500,000
				관련비용 선인 방문 차출료		1,500,000 * 3 회 =	4,500,000
			홍선비		500,000		500,000
				출신비	500,000		500,000
				국내여비용	4,000,000		4,000,000
				에어교정비-국내출장(기타)	4,000,000		4,000,000
				투자심의위원 항공료		2,800,000 * 1 식 =	2,800,000
				유니투자자 방문간담회 국내이동 여비		1,200,000 * 1 식 =	1,200,000
				국외여비용	9,000,000		9,000,000
				에어교정비-해외출장(일회성)	9,000,000		9,000,000
				유니투자자 방문간담회 여비		1,800,000 * 3 회 * 2 회 =	9,600,000
			행사비		5,100,000		5,100,000
				행사비-투자유치행사	5,100,000		5,100,000

자료: 제주국제자유도시 개발센터, 「2012년도 사업계획 및 예산서」

제주국제자유도시개발센터의 2012년도 사업계획 및 예산서는 2012년도 사업계획, 예산총칙, 종합예산, 사업별 예산내역으로 구성되어 있다. 종합예산에는 정부 지침의 요구사항인 추정손익계산서, 추정대차대조표, 자금계획서로 구성되어 있으며 사업별 예산내역은 수입예산과 지출예산으로 구분되어 있다. 수입예산과 지출예산은 예산관리부서에 따라 정렬되어 있으며 아래 그림에서 보는 것처럼 예산부서-세부사업-항-목-세목에 대한 정보를 제시하고 있다. 또한 각 세목에 해당하는 예산에 대하여 구체적인 산출내역을 기록하도록 되어 있어 예산에 대한 상세한 정보를 제공하고 있다.

제주국제자유도시개발센터의 프로그램 예산은 '예산부문-프로젝트-세부사업-항-목-세목'의 위계구조에 따라 구분되어 있음을 알 수 있고, 또한 세부사업단위로 부서와 매칭되어 관리되고 있음을 확인할 수 있다.

### 3) 공통비 배분

2004년 구분회계제도를 도입하였지만 공통비 배분은 지속적인 이슈로 남아 있었다. 2012년 본격적인 ERP의 도입을 통하여 WBS<sup>12)</sup>를 활용한 정확한 프로젝트 조성원가를 실시간으로 제공할 수 있게 되었으며, 공통비에 대하여 각 사업별, 조직별로 배분이 가능하게 되었다. 공통비 배분 이슈는 ERP 시스템 구축에 있어서 가장 어려운 부분이기도 했는데 ERP 시스템의 전체 구축기간은 약 1년 정도가 소요되었으며 공통비 배분문제 검토가 2개월, 시스템 구축이 6개월 정도 소요되었다. 공통비 배분의 원칙은 프로젝트에 참여하는 인원 수를 기준으로 하거나 경비의 경우 시스템에서 자동으로 프로젝트 코드에 따라 원가배분이 되는 등 각 조직별 경비 비율, 인원 수 등 적수를 사용하여 관리하는 방법을 취하고 있다. 다만 공통비 배분은 2012년 본격적으로 도입되는 것이기 때문에 배분방법에 대해서는 추가적인 검토가 필요하며, 2012년 반기결산 시 실제 배분 후 원가귀

12) WBS(작업분할구조도, Work Breakdown Structure): 프로젝트의 범위와 최종산출물을 세부요소로 분할한 계층적 구조도

속부서의 영향을 파악하는 것이 필요할 것으로 보인다.

#### 4) 성과관리 연계

제주국제자유도시개발센터의 예산제도는 성과주의 예산에 대한 강한 의지를 표현하고 있다. 프로그램 예산제도를 성과관리에 연계하는 것은 세가지 차원에서 구성되어 있다. 첫째, 2013년도 예산(안) 편성지침에 따르면 중장기 계획과 연계한 예산을 편성하도록 되어 있으며, 구체적으로 중장기 전략과제와 연계한 연차별 투자·회수계획의 재점검을 지시하고 있고, 사업의 우선순위에 대해 검토할 것을 명시하고 있다. 둘째, 예산편성에 있어서는 단위사업별로 성과지표를 제시하도록 하여 경영계획과 연계하고 있다. 사업별 예산편성 시 세부사업 단위로 성과목표 및 성과지표를 설정하도록 하고, 성과목표가 두 개 이상의 세부사업을 포괄하는 경우 통합하여 작성하도록 하고 있으며, 사업별 성과목표는 부서별 성과목표와 연계하고, 부여된 성과목표를 내부성과지표로 활용하도록 하고 있다. 각 부서는 부서별 예산편성 시 아래와 같은 표를 작성하여 기관 전체의 전략과 성과목표를 부서의 세부사업과 연계하고, 세부사업별로 구체적인 성과지표와 약정항목을 설정하도록 하고 있다.

셋째, 이와 같이 편성된 프로그램 예산의 수입예산과 예산집행에 대한 내부 성과지표를 설정하여 예산의 효율적 운용에 대하여 평가를 시행하고 있다. 경비성 예산의 절감률, 이월예산의 축소도, 재정 조기집행 달성도, 예산집행 정확도 등을 조직에 공통적인 성과지표로 선정하고 있으며, 이러한 성과지표에 따라 내부 성과평가를 실시하여 기관의 조직과 부서가 담당하는 예산에 대하여 책임 있게 운용하도록 하고 있다.

또한 기관의 성과평가를 차년도 예산편성에 반영하도록 하고 있다. 즉, 그 부서의 내부 성과평가 결과에 따라 부대비용, 투자유치비용, 업무추진비 등의 편성에 있어 차등을 둘 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 제주국제자유도시개발센터는 프로그램 예산제도를 적극적으로 성과관리에 연계하고 있어 실제 성과주의 예산의 형태로 운용하고 있다고 판단할 수 있다.

〈표 V-9〉 제주국제자유도시개발센터의 사업계획 성과목표 및 성과지표 구성

구분	세부사업	약정항목	'13예산(안)	
성과목표 I	성과지표1	세부사업1	약정항목1	
		세부사업2	약정항목2	
			약정항목3	
	소 계			
	성과지표2	세부사업1	약정항목4	
		세부사업2	약정항목5	
약정항목6				
소 계				
성과목표 I 계				
성과목표 II	성과지표3	세부사업1	약정항목1	
		세부사업2	약정항목2	
			약정항목3	
	소 계			
	성과지표4	세부사업1	약정항목4	
		세부사업2	약정항목5	
약정항목6				
소 계				
성과목표 II 계				
총계				

자료: 제주국제자유도시개발센터, 「2013년도 예산(안) 편성지침」

#### 다. 프로그램 예산제도의 활용 및 효과

제주국제자유도시개발센터의 프로그램 예산제도는 기관 내부의 필요에 의해 기관의 설립 직후부터 사용되어 왔으며 지속적인 개선을 거쳐 정착되어 왔다. 초기의 단순한 사업구분 형태에서 현재는 성과주의 예산의 형태로 발전하여 왔으며 기관의 성과관리에 예산을 적극 활용하고 있다.

프로그램 예산제도의 도입은 기관에 여러 가지 긍정적인 효과를 가져왔다. 우선 무분별한 예산집행을 방지하였고, 자기 부서의 예산을 책임 있게 집행하게 되었다는 점이다. 품목별 예산제였다면 각 사업별로 분배되는 예산이나 산출내역 등이 상세히 드러나지 않았겠지만, 프로그램 예산제도 하에서는 예산편성이 얼마나 합리적인 산출근거에 기반하였는지, 예산 집행이 계획대로 되고 있는지, 예산 집행을 통해 어떤 성과가 나왔는지도 투명

하게 드러난다. 이와 같이 프로그램 예산제도의 우선적인 효과는 예산의 투명성을 크게 제고하였다는 점이다. 또한 기관의 주요 전략과 사업, 자원의 배분이 투명하게 드러남으로써 기관의 목적을 수행하기 위한 전략적인 자원의 배분도 가능하게 되었다는 점도 매우 가시적인 효과로 볼 수 있다.

또한 프로그램 예산제도를 활용하여 예산 절감지표를 부서 성과지표에 포함시킴으로써 기관의 예산을 절감하는 데에도 긍정적인 영향을 주고 있다고 밝혔다. 현재 경비성 예산의 10% 절감을 부서 공통지표로 포함하고 있으며, 이를 달성하지 못할 경우 내부 성과평가에서 좋은 평가를 받을 수 없기 때문에 프로그램 예산제도는 기관 전체에 효과적인 예산 관리의 방법으로 활용되고 있다.

〈표 V-10〉 ERP 도입 효과 및 활용사례

효과	활용사례
전자결제 및 업무시스템 입력 이중처리 일원화	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지출결의서 등록(전자결제) → 회계전표입력</li> <li>▪ 계약 의뢰(전자결제 및 오프라인) → 계약입력</li> </ul>
ERP를 통한 업무 편의성 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 법인카드사 연계 자동 회계전표 처리</li> </ul>
경영정보의 실시간 반영을 통한 경영관리 선진화	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 재무정보 실시간 조회</li> <li>▪ 예산 대비 실적 실시간 조회</li> <li>▪ 사업별(프로젝트별) 손익정보 실시간 조회</li> </ul>
원인행위 등록의 현업부서 권한 이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 구매계약 원인 행위 및 세금계산서 처리</li> <li>▪ 회계 전표 처리업무</li> </ul>
관리항목 고도화 신규입력 항목증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사업별 원가/수익산정을 위한 프로젝트 코드 입력</li> <li>▪ 면세점 상품원가 산정을 위한 추가 원가항목 관리</li> <li>▪ 사업별 원가 등의 산정을 위한 간접비 배부 기준 수립</li> </ul>

자료: 제주국제자유도시개발센터, 「ERP 도입 설명회 요약자료」

제주국제자유도시개발센터는 프로그램 예산제도와 더불어 ERP의 재무회계시스템을 구축하여 활용하고 있으며, 이러한 ERP 시스템은 프로그램 예산제도의 더욱 강력한 활용을 지원하고 있다. ERP 시스템을 통하여 월 단위 상세 원가분석체계를 구축하여, 재무결산 후 2일 이내의 빠른 결산체제를 달성하고 의사결정의 기반이 되는 개발사업, 면세사업 관점의

상세 분석정보를 제공하고 있으며, 예산편성의 이력관리, 예산운영 체계 정비를 통하여 효율적인 집행 분석 및 피드백이 가능한 예산관리체계를 구축 및 운영할 수 있었다. 또한 WBS를 활용하여 정확한 프로젝트 원가를 실시간으로 제공하며 자산대체 프로세스 개선으로 통합 사업원가 관리 체계를 구축하여 사업별 실시간 원가관리가 가능하게 되었다.

### 라. 소결 및 시사점

제주국제자유도시개발센터의 프로그램 예산제도의 가장 큰 특징은 기관의 특성에 잘 맞는 예산제도를 자발적으로 구축해 왔다는 것이다. 제주국제자유도시개발센터는 기관 설립 직후부터 사업의 특성상 사업별 예산제도를 도입하였고, 사업별 원가산정을 위해 구분회계를 도입하여 부문별, 부서별로 세분화하여 관리하는 시스템을 구축하였다. 이후 지속적인 개선을 거쳐 프로그램 예산제도를 고도화하였고, 최근 ERP 시스템을 도입하여 예산제도와 회계시스템을 통합하여 더욱 체계적이고 실시간으로 실적관리가 가능한 프로그램 예산제도로 발전시켜 왔다. 이 과정에서 제주국제자유도시개발센터의 프로그램 예산제도는 일부 공공기관에서 시행하고 있던 프로그램 예산제도 및 ERP 시스템을 벤치마킹하고 단점을 보완하여 자사에 적합한 시스템을 구축하였다.

제주국제자유도시개발센터가 프로그램 예산제도를 기관 설립 직후부터 받아들일 수 있었던 이유는 개별 사업이 구분되어 관리되어야 하는 기관의 사업 특성 때문이라고 볼 수 있으며, 이러한 사업 특성을 현재의 프로그램 예산제도에서 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다. 사업별 예산배정과 사업 진행도 모니터링, 사업의 손익과 원가관리가 프로그램 예산제도를 통해 투명하게 관리될 수 있었다. 또한 구분회계제도 역시 2004년부터 도입하여 예산과 회계를 체계적으로 관리하여 왔다. 제주국제자유도시개발센터의 프로그램 예산제도의 개선 방향은 예산과 회계과목을 일치시키기 위해 노력해 왔다는 것이었다. 예산과 회계과목의 일치도가 높을수록 결산과 예산을 최소화할 수 있다는 장점이 있다.

## VI. 공공기관 프로그램 예산제도 도입방안

### 1. 공공기관 예산제도의 이슈별 개선방안

앞서 공공기관의 예산제도 현황과 예산서 현황에서 분석된 공공기관 예산제도의 이슈는 다음과 같이 정리할 수 있다. 현재 공공기관 예산제도의 이슈는 크게 투명성 미흡, 예산의 집행 및 효과성 정보 미흡, 예산과 성과관리의 분리, 예산서의 표준화 미흡으로 구분할 수 있다. 각각의 이슈와 이에 대한 개선방안은 <표VI-1>에 정리되어 있다.

공공기관 예산제도에 대한 첫 번째 이슈는 예산의 투명성이 미흡하다는 것이다. 공공기관의 예산은 대부분 공공기관의 자율적인 관리하에 운영되고 있으며, 예산제도는 현재 대부분이 품목별 예산제도를 택하고 있다. 따라서 예산 작성에 대한 근거나 사업의 중요성, 사업별 예산의 배분에 대한 정보를 예산서만으로는 쉽게 파악할 수 없다. 또한 상당수의 기관들이 프로그램 예산제도를 적용하고 있어 품목별 예산제도와 프로그램 예산제도가 혼용되어 사용되고 있고, 프로그램 예산제도 역시 다양한 수준과 방식으로 활용되고 있어 공공기관 예산에 대한 이해가 어렵다는 문제점이 있다. 이러한 공공기관의 예산 투명성을 개선하기 위해서는 우선적으로 공공기관 예산에 대한 정보공개 확대를 제시할 수 있다. 현재, 공공기관의 예산정보는 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오를 통해 제한적인 항목에 대해 온라인으로 공개하고 있다. 당해 연도의 수입·지출 현황과 주요 사업별 사업비, 예산의 월별 집행 정도를 공개하고 있으나 향후에는 전체 예산에 대한 설명과 주요사업에 대한 설명, 사업별 수입과 지출 내역 등에 대한 정보공개를 확대하는 것이 필요할 것으로 보인다. 또한 필요 시 예산 산출에 대한 상세근거에 대한 정보를 제공할 수 있어야 한다. 이러한 사업별 정보공개를 위해서는 기존의 회계제도나 예산제도하에서

필요한 정보를 수작업으로 처리하여 사업별 예산정보를 가공하는 방법도 가능하지만, 좀 더 효과적으로는 프로그램 예산제도나 구분회계제도를 도입하여 기관의 예산 및 재무 정보생산과 관리방법을 사업별로 관리하는 것이 장기적으로는 바람직할 것이다.

공공기관의 예산과 관련한 두 번째 이슈는 예산이 실제 어떻게 집행되고 어떤 성과를 가져왔는지에 대한 정보가 없기 때문에 예산의 효과성에 대한 판단을 하기 어렵다는 점이다. 공공기관의 예산집행은 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오에 예산의 월별 집행에 대해 공개하도록 되어 있으나 기관의 전체 예산에 대해서 보고하도록 되어 있어 기관의 예산이 실제 어떤 분야에 어떻게 사용되는지에 대한 정보를 얻기 어렵다. 또한 이러한 예산의 집행으로 인해 의도했던 목적을 충분히 달성했는지에 대한 정보도 생산되지 않고 있어 예산의 효과성을 판단하기 어렵다는 이슈가 제기된다. 따라서 이러한 이슈를 개선하기 위해서는 현재 기관의 전체적인 예산의 집행현황을 월별로 보여주는 정보공개방식을 개선하여 기관의 사업별로 예산계획 대비 얼마나 사용되었는지 보고하는 것이 필요하며, 예산 사용으로 인한 사업의 성과에 대해 설명하는 것이 필요하다.

세 번째 이슈는 공공기관의 성과관리가 예산과 분리되어 진행되고 있다는 점이다. 공공기관의 성과관리는 기관 내부에서 시행하는 내부 성과관리와 외부 성과관리로 구분할 수 있는데, 최근 공공기관의 성과관리는 정부의 공공기관 경영평가와 내부 성과관리를 통합하여 관리하고 있는 추세이다. 이러한 성과관리는 기관의 비전과 목표에 맞추어 주요 핵심과제를 선정하고 조직별, 주요 사업별로 성과지표를 각각 설정하여 성과를 관리하는 방식을 택하고 있다. 이 과정에서 정부의 공공기관 경영평가에서 사용하는 성과지표를 내부 조직평가 지표로도 통합하여 활용하고 있으며 공공기관 경영평가의 시행이 이미 오랜 기간 동안 지속되고 있어 공공기관의 사업별·조직별 성과관리는 어느 정도 정착이 되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 기관의 사업별 성과가 예산과 함께 관리되지 않고 있다. 최근 인천국제공항공사나 제주국제도시개발센터 등 일부 공공기관에서는 기관의 예산 작성 시 기관의 성과지표를 동시에 선택하도록 하여 기관의

예산을 통합한 성과관리를 시행하고 있으나 이는 일부 기관에 해당되는 사항이며 대부분의 공공기관에서는 사업의 성과만을 관리하고 있다. 따라서 예산 사용의 성과를 알기 위해서는 예산을 사용하는 사업에 성과지표를 설정하여 예산과 사업의 성과가 통합되어 관리하는 것이 필요하다.

네 번째 이슈는, 예산서의 표준화가 미흡하다는 점이다. 공공기관 예산 정보에 대한 접근은 기관의 예산서를 통해서 가장 쉽게 확인할 수 있다. 그러나 현재 공공기관의 예산서 작성에 대해서는 필수적으로 포함시켜야 하는 예산총칙, 추정손익계산서, 추정대차대조표와 자금계획서를 제외하고는 명확한 기준이나 지침이 없기 때문에 기관이 제각기 다른 방식으로 작성하고 있다. 따라서 예산서를 통해 얻을 수 있는 정보의 종류와 내용, 예산산출근거에 대한 정보의 수준이 기관마다 각기 다르며 이해나 비교가 어렵다는 이슈가 있다. 또한 기관별로 기관에서 운영하는 품목별 예산제도나 프로그램 예산제도에 따라 예산서를 작성하기 때문에 예산서에서 공통되는 정보를 찾거나 이해하기가 쉽지 않다는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 기관에 공통적으로 적용할 수 있는 예산서에 대한 표준양식이 필요한 것으로 보인다. 기관이 각기 다른 예산제도를 적용하고 있고 기관 고유의 예산서 작성방식을 유지한다고 하더라도 예산정보의 공개가 매우 필요한 사업별 예산내역에 대해서는 공통적인 양식에 기록하도록 하여 기관별 이해와 비교가 용이하도록 해야 할 것이다.

〈표 VI-1〉 공공기관 예산제도 이슈와 개선방안

	공공기관 예산 이슈	개선방안
투명성 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분의 공공기관이 품목별 예산제도를 채택하고 있어 사업별 예산의 배분과 사용을 알기 어려움</li> <li>- 사업별 정부지원금과 자체수입금의 사업별 상세 내역을 알기 어려움</li> <li>- 품목별 예산제도와 프로그램 예산제도가 혼용되어 사용되고 있고, 프로그램 예산제도 역시 다양한 수준과 방식으로 활용되고 있어 공공기관 예산에 대한 이해가 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산에 관련된 정보공개의 확대</li> <li>- 사업별 수입과 지출의 예산내역을 구체적으로 보여주는 것이 필요함</li> <li>- 목적사업과 수익사업을 분리하여 예산정보 제공</li> <li>- 예산 산출에 대한 상세근거 제시 필요</li> <li>- 구분회계제도 도입</li> </ul>

VI. 공공기관 프로그램 예산제도 도입방안 147

〈표 VI-1〉의 계속

공공기관 예산 이슈	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산의 산출의 근거 자료 미흡. 예산이 합리적인 근거에 기반하여 구성되고 배정되었는지 확인이 어려움</li> <li>- 고유의 목적사업과 수익사업에 대한 예산이 구분되어 있지 않음</li> </ul>	
<p>예산의 효과성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산이 계획대로 집행되고 원하던 성과를 얻었는지에 대한 정보 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업별 예산의 집행률을 알기 위해서는 현행 알리오상의 예산 집행현황 정보를 사업별로 계획 대비 얼마나 사용되었는지 보고하는 것이 필요</li> <li>- 예산 사용과 사업의 성과를 연계하여 보고</li> </ul>
<p>예산과 성과관리의 분리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산에 대한 체계적 관리는 이루어지지 않고 있음</li> <li>- 성과관리는 공공기관의 일부 주요사업에 대해 경영평가에서 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공기관의 성과 평가 시 사업과 예산에 대한 정보를 함께 평가하는 것이 필요</li> </ul>
<p>예산서의 표준화 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 예산서의 양식이 통일되어 있지 않아 기관이 자의적으로 예산서 작성하여 제출. 기관별 비교나 이해가 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산서의 사업별 수입지출 내역에 대한 표준양식 제공이 필요</li> </ul>

위의 표에서 설명된 공공기관의 예산과 개선방안을 요약하면, 공공기관의 예산에 대해 좀 더 상세한 정보를 공개하는 것이 필요하며, 상세정보의 제공에 있어 공공기관이 수행하는 사업별로 예산정보를 분류하는 것과 정부의 지원 금액에 대해 명확히 구분하는 것이 공공기관의 예산 투명성과 책임성을 높이는 데 기여할 수 있는 것으로 보인다. 또한 공공기관 예산정보의 공개가 필요한 부분에 대해서는 공통양식을 활용하여 예산정보를 표준화하는 것이 예산정보 공개 확대에 있어 필요한 부분이다. 장기적으로는 공공기관의 예산집행에 대한 성과정보를 생산하고 공공기관 예산과 성과의 통합관리를 위해서는 사업별로 기관의 회계를 구분하여 관리하는 구분회계제도와 프로그램 예산제도의 도입이 바람직할 것으로 보인다.

## 2. 단기 개선방안: 사업별 상세 수입지출 내역 작성

앞서 지적된 공공기관의 이슈를 개선하는 방법 중에서 단기간 내에 가능한 방법은 공공기관 예산에 대한 구체적인 사업별 내역을 기존의 예산서 안에 포함하도록 하는 방법이다. 따라서 본 연구에서는 정부에 제출하는 공공기관의 예산서에 사업별 수입·지출 내역을 추가로 작성하여 기존 예산서 안에 포함하는 방안을 추진하였다. 현재 사업계획서, 결산서, 경영평가 등에서 각기 다른 방식으로 구분하고 있는 공공기관의 사업에 대해서는 부문-사업-세부 사업의 구조로 사업을 구분하도록 하였고, 기관의 수입과 지출 내역은 각각의 사업별로 구분하여 작성하도록 하는 방법을 추진하였다. 상세 수입지출 내역서에는 기관의 전체 수입과 지출에 대한 내역과 특징을 기술하도록 하며, 각 사업별로 사업에 대한 설명을 포함하도록 하여 기관이 예산을 사용하는 주요 사업에 대한 구체적인 정보를 제공하도록 하는 것이 필요하다. 수입과 지출내역에 대한 구분은 정부의 지원과 자체 재원을 구분하고, 자료의 활용도를 높이기 위해 다음과 같이 구분기준을 사용하였다. 일단 수입 내역의 경우 정부 직접지원(출연금, 보조금, 부담금, 이전수입), 정부 간접지원(사업수입, 위탁수입, 독점수입), 기타사업수입, 사업외 수입, 출자금, 차입금, 기타로 구분하도록 하고 지출 내역의 경우 인건비, 경상운영비, 사업비, 차입금 상환, 기타로 구분하도록 한다. 이러한 사업별 상세 수입·지출 내역의 작성 대상기관은 현재 정부에 예산서를 제출하는 공기업과 준정부기관 전체와 기타공공기관 중에서 예산 규모가 크고 중요도가 높은 일부 기관을 포함하도록 하였다.

〈표 Ⅵ-2〉 사업별 예산안 상세 내역 작성 대상기관(안)

대상 공공기관 (총 122개)	
공기업(총 28개)	
준정부기관(83개)	
기타 공공기관(11개)	한국수출입은행, 한국투자공사, 서울대학교병원, 한국국제교류재단, 국민생활체육회, 강원랜드, 국립암센터, 한국건설관리공사, 경제인문사회연구회, 한국정책금융공사, 한국개발연구원

사업별 예산서의 세부내역 작성안은 다음과 같은 과정을 거쳐 마련하였다.

〈표 VI-3〉 사업별 예산서 세부내역 작성안 마련 방법 및 절차

〈사업별 예산서 세부내역 작성안 마련 방법 및 절차〉	
<input type="checkbox"/>	사전조사로 사업별 수입·지출구분의 가능성 및 범위예측을 위하여 전체 공공기관의 예산서 형식 및 작성 수준, 사업구분 등을 파악
<input type="checkbox"/>	기획재정부의 요청 사항을 반영하여 사업별 수입·지출 세부 내역의 샘플 Template 작성 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자료를 기록하는 template과 작성을 돕는 manual을 포함</li> <li>○ 기획재정부와 조정을 거쳐 sample template 작성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업별 수입·지출계획 개요, 수입내역, 지출내역, 사업소개 등</li> <li>- 사업별 총괄표를 통하여 사업별 규모와 수입지출 내역을 한눈에 구분하여 볼 수 있도록 구성</li> <li>- 사업별 비용은 각 사업별로 지출계획을 구분할 수 있도록 구성하였음</li> <li>- 각 사업에 대한 목적, 내용, 지원근거 및 추진경위 등을 밝힘으로써 사업별로 구분되어 있는 수입·지출의 명확한 이해를 돕도록 구성하였음</li> </ul> </li> </ul>
<input type="checkbox"/>	일부 기관을 대상으로 시범 적용하여 sample template에 따라 사업별 예산서 세부내역을 작성하도록 함 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공기업: 인천국제공항공사, 한국토지주택공사(LH)</li> <li>○ 준정부기관: 국민체육진흥공단, 사학연금재단, 철도시설공단</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	파일럿 테스트를 통해 sample template의 실효성을 확인하고 미비점을 보완하여 최종 template 작성
<input type="checkbox"/>	대상 공공기관 전체를 대상으로 설명회 개최 ('12.9) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상 기관인 122개 공공기관 참석                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도의 취지와 필요성, 시행시기</li> <li>- 사업별 예산의 세부내역 작성 방안 설명</li> </ul> </li> </ul>
<input type="checkbox"/>	대상 기관 의견 수렴 및 부문과 사업 구분 내역 취합하여 정리 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의견 수렴 내용을 분석하여 필요사항을 수입지출내역서 작성방안에 반영</li> </ul>

위와 같은 과정을 거쳐 공공기관의 2013년도 사업별 수입·지출계획(안)을 다음과 같이 마련하였다. 2013년도 사업별 수입·지출 계획(안)은 크게 기관의 전체 수입·지출에 관한 내역과 사업별 수입·지출 내역을 작성하는 것으로 구성된다. 전체 수입·지출에는 수입·지출계획(안) 개요, 수입·지출 총괄표, 정부 순지원(재정지원 등) 수입 계획표, 공공기관 유형분류에 따른 자체수입 계획표를 작성하도록 한다. 또한 사업별 상세 내용을 총괄하는 양식을 작성하도록 하여 기관의 사업별 예산에 대한 요약을 보여주도록 한다. 이에 따라 사업별 수입·지출계획(안) 내역에는 사업별 수입 총괄표, 사업별 지출 총괄표, 지출사업 설명서를 포함시키도록 하였다. 사업별 지출 총괄표는 기관의 부문-사업-단위사업-세부사업별로 지출내역을 모두 작성하도록 하였으며, 지출사업 설명서는 사업의 구분과 연도별 예·결산액, 사업목적, 사업내용(사업기간, 총사업비, 사업규모, 지원조건, 사업시행주체), 지원 근거 및 추진경위 등을 기록하도록 하였다. 이와 같은 절차와 방법을 통해 작성된 구체적인 「2013년도 사업별 수입·지출 계획(안)」은 본 보고서의 [부록 1]에 포함되어 있다.

이러한 공공기관의 사업별 상세 수입·지출내역서의 작성은 공공기관 예산제도에서 지적되었던 이슈들을 상당 부분 해소해 줄 것으로 보인다. 특히 공공기관 예산에 대한 투명성과 책임성 강화에 대한 요구가 많은 부분 이를 통해 해소될 것이다. 특히 이와 같은 사업별 상세 수입·지출내역서(안)을 작성하는 과정에서 기관별 파일럿 테스트를 통해 기관의 적용가능성을 확인하였으며, 전체 기관에 대한 의견수렴을 거쳐 사업별 수입·지출내역의 상세한 작성과 관련된 기관의 이슈와 어려움을 확인하였다. 이러한 의견수렴의 결과, 기관의 규모와 사업 특성, 재원조달의 특성에 따라 사업별 상세내역의 작성이 어렵거나 사업구분 자체가 어려운 기관이 있을 수 있으며, 따라서 기관의 특성을 반영한 제도의 도입과 적용이 필요함을 확인하였다.

### 3. 장기 개선방안: 프로그램 예산제도의 도입 방안

앞 장에서 설명한 바와 같이 사업별 상세 수입·지출 내역을 공공기관 예산서에 포함하도록 하는 것은 예산에 대한 상세 정보공개 요구를 충족시키고 투명성과 책임성에 대한 향상을 기대할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 또한 이러한 상세 내역서의 작성의무가 공공기관의 예산을 좀 더 체계적으로 관리하고자 하는 긍정적인 동기로 작용할 가능성도 있다. 그러나 앞서 설명하였듯이 공공기관의 예산이 기관의 목적을 달성하는 데 효과적으로 사용되고 있는지, 그리고 기관의 사업별 성과와 예산을 통합적으로 관리하기 위해서는 공공기관의 예산제도와 회계제도에 대한 변화가 장기적으로 바람직한 것으로 판단된다. 이는 중앙정부와 지방정부가 이미 프로그램 예산제도를 도입하고 있으며, 국가 재정으로 운용되는 공공기관이 대다수라는 점을 고려할 때 사업별로 기관의 예산과 회계를 관리하는 것은 장기적으로 필요한 변화이다. 그러나 규모와 산업, 사업구조, 공익성/수익성 추구 측면에서 매우 다양한 공공기관에 동일한 형태의 프로그램 예산제도와 구분회계제도를 일시에 도입하는 것은 바람직하지 않으며, 프로그램 예산제도를 도입하는 데 있어서는 도입의 필요성과 효과성, 기관의 특성을 고려하여 순차적이고 차별적으로 프로그램 예산제도를 도입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

#### 가. 프로그램 예산제도 도입 원칙과 대상

장기적으로 프로그램 예산제도를 도입하는 것은 필요하지만 프로그램 예산제도 도입 대상기관과 도입방식에 대해서는 차별화를 할 필요가 있다. 우선 프로그램 예산제도가 필요한 기관에 대한 정의와 프로그램 예산제도 도입의 목표, 그리고 필요성과 도입효과가 큰 기관들에 대한 파악을 정확히 할 필요가 있다. 기관의 규모가 지나치게 소규모이거나 단일사업만 수행하고 있는 경우, 프로그램 예산제도의 도입으로 인한 실익이 크지 않을 것이기 때문이다.

〈표 VI-4〉 프로그램 예산제도 도입 기준과 대상

프로그램 예산제도 도입 기준	해당 기관
투명성과 책임성 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산규모가 큰 기관</li> <li>• 정부의 지원금을 받는 기관, 정부의 기금, 보조금으로 위탁사업을 하는 경우, 출연기관</li> </ul>
성과관리의 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과관리가 필요한 주요 공공기관</li> </ul>
재정건전성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부채규모가 크거나 부채가 급증하는 기관</li> </ul>
프로그램 예산제도 도입 용이성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 프로그램 예산제도를 높은 수준에서 도입한 기관</li> </ul>

#### 나. 프로그램 예산제도 도입 방식

프로그램 예산제도를 도입하는 것은 단계적으로 진행하는 것이 필요하다. 기관의 예산제도를 변경하는 데 따른 행정비용과 시간을 생각한다면 일시에 전체 기관에 프로그램 예산제도를 도입하는 방안보다는 필요성이 높고 도입 용이성이 높은 기관들을 우선적인 대상으로 하여 단계적으로 시행하는 것이 바람직하다. 특히 앞서 설명한 공공기관 설문조사나 의견 수렴과정에서 분석된 결과는 기금이나 보조금, 출연금 등의 형태로 정부의 재정지원을 받아 구분회계가 의무화된 기관일수록 프로그램 예산제도의 도입이 이미 많이 확산되어 있다는 것이다. 이러한 기관의 경우 정부와의 예산연계와 정부 지원에 대한 성과를 보여주는 것이 중요하기 때문에 우선적인 프로그램 예산제도 도입대상으로 보는 것이 필요하다. 반면 규모가 크고 자체수입 비율이 높은 주요 공기업의 경우 프로그램 예산제도나 구분회계를 도입하지 않은 기관이 많았고 영업상의 비밀 등의 이유로 상세한 예산정보를 공개하는 데 있어 어려움이 있는 것으로 나타났다. 따라서 이런 공기업의 경우 시범사업 등의 단계를 거쳐 점진적으로 도입하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

프로그램 예산제도의 도입에 있어 중요한 것은 어떤 수준의 프로그램

## VI. 공공기관 프로그램 예산제도 도입방안 153

예산제도를 도입할지에 대한 결정이다. 앞서 기관 설문조사에서 나타난 것처럼 주요 사업에 대한 단순 분류와 구분된 사업에 대한 예산정보만을 제공하는 것은 단기적 대안으로 제시된 사업별 상세 수입·지출내역에 대한 작성과 공개의 의무화로 이미 쉽게 도달할 수 있는 수준으로 판단된다. 따라서 향후 프로그램 예산제도의 도입에 있어 가장 중점을 두고 추진해야 하는 것은 프로그램과 단위사업으로 구분된 기관의 사업영역에 대하여 이를 성과관리와 연계하고 통합하는 과정이다. 공공기관의 경우 성과평가와 관리가 공공기관 경영평가를 통해 이전부터 이루어지고 있었으나, 기관의 예산과는 별도로 이루어져 왔다. 그러나 기관이 기관의 미션과 장기 전략, 목표에 적합한 주요사업을 선정하고 이에 대한 성과관리를 하는 전반적인 성과관리 시스템은 별도의 과정을 거쳐 성숙해 왔다. 따라서 이미 프로그램 예산제도와 상관없이 별도로 진행되던 기관의 사업구분과 이에 대한 성과관리 시스템을 프로그램 예산제도로 통합하는 과정이 필요하다.

## VII. 결론 및 정책적 시사점

공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중과 중요도는 점차 증가하고 있으며 공공기관에 대한 정부의 재정지원도 규모가 증가하고 있다. 특히, 최근 공공기관의 부채가 규모와 속도 면에서 급격히 증가하고 있어 공공기관의 재무관리에 대한 관심이 지속적으로 커지고 있다. 현재 공공기관의 결산에 대해서는 엄격한 감사와 검토가 이루어지고 있으나 공공기관의 예산에 대해서는 기관의 자율성을 존중하고 사후적 보고 위주로 되어 있어 상대적으로 관리가 체계적으로 이루어지고 있지 않다. 특히, 공공기관 예산제도에 있어서는 예산정보에 대한 투명성 미흡, 예산의 집행 및 효과성 정보 미흡, 예산과 성과관리의 괴리, 예산서의 표준화 미흡과 같은 이슈가 제기되고 있다.

현재 대부분의 공공기관에서 사용하고 있는 품목별 예산제도는 기관에서 예산을 관리한다는 측면에서는 효과적이지만 공공기관의 예산을 투명하게 파악하는 데는 어려움이 있다. 따라서 공공기관의 예산관리를 강화하고 투명성을 향상시키기 위하여 개선안이 필요하며, 정부에서는 공공기관 예산관리에 대한 개선책으로 공공기관에 프로그램 예산제도를 시범적으로 도입할 것을 추진하고 있다. 기존의 비목별 예산편성 방식과 달리 각각의 사업에 따라 예산을 편성하는 프로그램 예산제도(Program Budgeting)는 우리나라에서 '성과주의 예산제도' 혹은 '사업별 예산제도'라는 명칭으로 도입, 활용되고 있다. 우리나라는 2003년 중앙부처와 그 소속기관을 시작으로 '성과주의예산제도'라는 명칭하에 프로그램 예산제도를 도입하였고, 2005년 시범사업을 거쳐 2008년부터 모든 광역자치단체를 포함하여 50개 지자체도 프로그램 예산제도 도입을 확산하였다.

본 연구는 공공기관 예산제도의 현황과 이슈를 분석하여, 공공기관 예산제도의 개선안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다. 특히, 공공

기관 예산제도 개선책의 하나로 프로그램 예산제도에 대해 집중적으로 살펴 보았다. 이를 위해서 본 연구에서는 공공기관의 예산제도 현황과 프로그램 예산제도 도입 현황에 대한 자료를 수집·분석하여 공공기관의 프로그램 예산제도의 도입과 활용 현황을 파악하였고, 프로그램 예산제도를 이전부터 도입하여 활용하고 있는 정부와 공공기관의 사례를 분석하여 프로그램 예산제도 도입·운영의 이슈와 시사점을 분석하였다.

공공기관의 예산제도 현황을 조사한 결과, 이미 상당수의 공공기관에서는 독자적으로 프로그램 예산제도를 도입하여 활용하고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 공공기관이 도입한 프로그램 예산제도는 도입 동기와 적용수준과 방법에 커다란 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 정부의 재정지원을 받는 공공기관의 경우 외부의 법률이나 회계의무조항 등에 의해 구분회계나 프로그램 예산제도가 의무화되어 있었고, 상당수 공공기관의 경우 자발적인 필요로 인해 프로그램 예산제도를 도입하고 있었다. 프로그램 예산제도의 도입에 있어서도 구분하는 사업의 구조에 있어서 기관에 특성에 따라 매우 단순화된 분류(고유사업-수익사업)만을 사용하는 경우도 있었고 정부의 성과주의 예산제도와 유사하게 분야-부문-프로그램-단위사업에 대한 체계적인 분류를 활용하기도 하였다. 그러나 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답한 기관의 예산서 분석을 통해 프로그램 예산제도의 수준을 분석한 결과 사업구분과 성과관리의 연계를 체계적으로 활용하고 있는 경우는 그리 많지 않음을 확인할 수 있었다. 또한 대부분의 기관이 프로그램 예산제도와 구분회계제도를 혼동하여 사용하고 있다는 점도 현황조사의 결과로 나타났다.

이러한 분석을 토대로 공공기관의 프로그램 예산제도 도입에 대한 결론을 도출해 보면, 공공기관 예산제도의 개선과 재무관리의 개선을 위해서 프로그램 예산제도를 공공기관에 일률적으로 동시에 도입하는 것은 바람직한 방법으로 보기는 어렵다는 것이다. 공공기관에 프로그램 예산제도를 도입하기 위해서는 현재 공공기관 예산관리 현황에 대한 검토와 공공기관의 업무 특성, 재무구조 특성, 사업 특성에 대한 충분한 검토가 우선되어야 한다. 또한 도입하려는 프로그램 예산제도의 수준과 활용방법에

따라 프로그램 예산제도 도입의 비용과 효과는 공공기관마다 커다란 차이를 발생시킬 수 있다. 따라서 공공기관의 프로그램 예산제도의 도입 결정을 위해서는 공공기관의 특성별로 프로그램 예산제도 도입의 비용과 효과를 고려하는 것 또한 필요하다. 공공기관의 예산에 대한 투명성을 높이고 책임성과 성과관리를 강화하기 위해서는 현재 공공기관의 차이와 예산제도의 차이를 베이스라인으로 놓고 효과성이 높은 방법을 찾아가는 것이 필요하다.

공공기관의 예산제도 현황과 이슈를 분석한 결과, 공공기관의 예산제도 개선을 위해 필요한 방안은, 공공기관의 예산에 대해 좀 더 상세한 정보를 공개하는 것이 필요하며, 상세정보의 제공에 있어 공공기관이 수행하는 사업별로 예산정보를 분류하는 것과 정부의 지원금액에 대해 명확히 구분하는 것이 공공기관의 예산 투명성과 책임성을 높이는 데 우선적으로 기여할 수 있는 것으로 보인다. 또한 공공기관 예산정보의 공개가 필요한 부분에 대해서는 공통양식을 활용하여 예산정보를 표준화하는 것이 예산정보 공개 확대에 있어 필요한 부분이다. 장기적으로는 공공기관의 예산집행에 대한 성과정보를 생산하고 공공기관 예산과 성과의 통합관리를 위해서는 사업별로 기관의 회계를 구분하여 관리하는 구분회계제도와 프로그램 예산제도의 도입이 바람직할 것으로 보인다.

앞서 지적된 공공기관의 이슈를 개선하는 방법 중에서 단기간 내에 가능한 방법은 공공기관 예산에 대한 구체적인 사업별 내역을 기존의 예산서 안에 포함하도록 하는 방법이다. 따라서 본 연구에서는 정부에 제출하는 공공기관의 예산서에 사업별 수입·지출 내역을 추가로 작성하여 기존 예산서 안에 포함하는 방안을 추진하였다. 현재 사업계획서, 결산서, 경영평가 등에서 각기 다른 방식으로 구분하고 있는 공공기관의 사업에 대해서는 부문-사업-세부 사업의 구조로 사업을 구분하도록 하였고, 기관의 수입과 지출 내역은 각각의 사업별로 구분하여 작성하도록 하는 방법을 추진하였다. 기관의 의견수렴과 시범적용을 통해 사업별 상세 수입·지출 내역작성(안)을 마련하였으며 이를 2013년도 예산안에 추가로 작성하여 포함하도록 하였다.

앞 장에서 설명한 바와 같이 사업별 상세 수입·지출 내역을 공공기관 예산서에 포함하도록 하는 것은 예산에 대한 상세 정보공개 요구를 충족시키고 투명성과 책임성에 대한 향상을 기대할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 또한 이러한 상세 내역서의 작성의무가 공공기관의 예산을 좀 더 체계적으로 관리하고자 하는 긍정적인 동기로 작용할 가능성도 있다. 그러나 앞서 설명하였듯이 공공기관의 예산이 기관의 목적을 달성하는 데 효과적으로 사용되고 있는지, 그리고 기관의 사업별 성과와 예산을 통합적으로 관리하기 위해서는 공공기관의 예산제도와 회계제도에 대한 변화가 장기적으로 바람직한 것으로 판단된다. 이는 중앙정부와 지방정부가 이미 프로그램 예산제도를 도입하고 있으며, 국가 재정으로 운용되는 공공기관이 대다수라는 점을 고려할 때 사업별로 기관의 예산과 회계를 관리하는 것은 장기적으로 필요한 변화이다. 그러나 규모와 산업, 사업구조, 공익성/수익성 추구 측면에서 매우 다양한 공공기관에 동일한 형태의 프로그램 예산제도와 구분회계제도를 일시에 도입하는 것은 바람직하지 않으며, 프로그램 예산제도를 도입하는 데 있어서는 도입의 필요성과 효과성, 기관의 특성을 고려하여 순차적이고 차별적으로 프로그램 예산제도와 구분회계를 도입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 강태혁, 『한국예산제도론』, 2010.
- 기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화백서』, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「2012년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관운영관련 법령·지침」, 2012.
- \_\_\_\_\_, 「공기업·준정부기관 회계기준」, 2011.12.
- \_\_\_\_\_, 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」, 2011.1.
- 김수연·최국현, 『준정부기관 예산·회계제도의 효과와 효율성에 관한 연구: 한국농촌공사 예산회계제도 사례를 중심으로』, 『생산성논집』, 24(4), 2010.
- 노기성, 『지방자치단체의 프로그램 예산제도 도입방안에 관한 연구』, 2005.
- 박노옥, 『공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 박노옥·원중학·김진·박명호, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 한국조세연구원, 2008.
- 박노옥·원중학, 『지방재정 성과관리 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2009.
- 윤영진, 『새재무행정학』, 2008.
- 이상용·이효, 『사업예산제도의 운영실태와 정착방안』, 한국지방행정연구원, 2008.
- 이세구, 『사업별 예산제도의 도입과 성과관리제도와의 연계방안』, 서울시정개발연구원, 2006.
- 이용수, 『프로그램 예산제도의 일반적 고찰 및 도입 현황』, 『우정정보』, 제66권, 2006, pp. 87~110.

- 인천국제공항공사, 「2012년도 예산서」, 2011
- \_\_\_\_\_, 「2009년도 성과계획서 작성지침」, 2008
- 전택승, 『우리나라와 외국의 성과주의 예산제도』, 한국조세연구원, 2004.
- 제주국제자유도시 개발센터, 「2012년도 사업계획 및 예산서」
- \_\_\_\_\_, 「2013년도 예산(안) 편성지침」
- 하연섭, 『정부예산과 재무행정』, 2010.
- 한국은행, 「예산서」, 각 연도.
- 한국지방행정연구원, 『사업예산제도의 운영실태와 정착방안』, 2008.

# 부록 1. 공공기관 수입 및 지출 계획서 작성 양식<sup>13)</sup>

공공기관 예산서 부속서류

## 2013년도 수입 및 지출 계획서

○ ○ ○ ○ 회계  
(○○계정 · ○○계정)

○ ○ ○ ○ (기관명)

---

13) 본 양식은 2013년도 공기업·준정부기관 예산편성지침의 부속서류로 포함되었으  
며, 2013년도 공공기관 예산서 작성시부터 적용됨

본 자료는 현금주의 방식으로 작성되는 수지예산서(자금계획서)상 금액을 기준으로 작성함(손익 뿐만 아니라 출자금, 차입금 등 포함)

## I. 2013년도 수입·지출계획(안) 개요

### 1. 수입·지출계획 개요

#### 가. 수입계획

□

○

\* 자체수입, 정부지원, 차입금 등 주요 수입재원의 내역 및 특징을 간략히 기술

#### 나. 지출계획

□

○

\* 인건비, 경상운영비, 사업비 등 지출항목의 주요내용 및 특징을 기술  
(‘13년도 중점추진사항, 제도개선사항 등)





다. 공공기관 유형분류에 따른 자체수입 계획표

(단위 : 백만원)

구분	사업수입		위탁수입		독점수입		기타사업수입		사업외수입		자체수입액 합계
	수입 총액	가 중 치 자 체 수 입 액	수입 총액	가 중 치 자 체 수 입 액	수입 총액	가 중 치 자 체 수 입 액	수입 총액	가 중 치 자 체 수 입 액	수입 총액	가 중 치 자 체 수 입 액	
〈고유계정〉											
○ ○○사업계정											
1.△△△ 사업											
2.☆☆☆ 사업											
⋮											
○ ○○사업계정											
1.△△△ 사업											
2.☆☆☆ 사업											
⋮											
○ ○○사업계정											
1.△△△ 사업											
2.☆☆☆ 사업											
⋮											
〈기금계정〉											
○ ○○기금계정											
1.△△△ 사업											
2.☆☆☆ 사업											
⋮											
○ ○○기금계정											
1.△△△ 사업											
2.☆☆☆ 사업											
⋮											
총계											

\* 수입별 가중치는 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 별표2의 강제성·독점성에 따른 산정 요율을 의미

## II. 사업별 수입·지출계획(안) 내역

### 사업별 수입 총괄표

<고유계정>

(단위 : 백만원)

구분	지원구분	소관부처	분야	부문	프로그래	단위사업	금액		세부내역
							2012년	2013년	
□ 정부지원							7,777,777,000	7,777,777,000	4,444,000
○ 직접지원							2,222,222,000	2,222,222,000	3,333,000
- 정부출연금							11,110,000	11,110,000	2,222,000
1. 000 사업	순지원	기획재정부	010	014	1100	1131	1,111,000	1,111,000	-
2. △△△ 사업	순지원	국토해양부	140	143	1300	1321	1,111,000	2,222,000	1,111,000
- 정부보조금									
1. 000 사업	순지원								○ 당해연도 정부 예산에 편성된 보조금
2. △△△ 사업	기타지원								○ 보전금 등 자금의 단순 전달
- 부담금									
1. 000 사업	순지원								○ 부담금관리기본법에 따른 정부출연금
2. △△△ 사업	기타지원								○ 부담금관리기본법에 따른 정부출연금외

(단위 : 백만원)

구 분	지원 구분	소관부처	분야	부문	프로 그램	단위 사업	금액		세부내역
							2012년	2013년	
- 이진수입									
1. 000 사업	순지원								○ 정부 관리 기금 등으로부터의 전입액
2. △△△ 사업	기타지원								○ 법령상 강제규정에 의한 민 간으로부터의 전입액, 정부의 기금전입액 중 자금의 단순 전달(의료보험급여, 연금 보전금 등)
- 부대수입									
1. 000 사업	순지원								○ 출연금 등 직접지원액의 운 용수입 등
○ 간접지원 (고유목적)									○ 자체수입 요율 및 금액 등을 적시
- 사업수입									
1. 000 사업	기타지원								○ 설립근거법령 등에 당해기 관의 업무로 규정된 사업수입
- 위탁사업수입									
1. 000 사업	순지원								○ 정부로부터 직접 위탁사업 계약 등
2. △△△ 사업	기타지원								○ 타기관·민간 등으로부터 위탁 계약 등





<수입 사업 설명서 작성>

1. △△△사업(○○○ , ◇◇◇ )

- \* 사업 넘버링은 사업별 수입 작성 시 부여번호를 그대로 활용
- \* ○○○은 직접지원/간접지원/순수자체수입/차입금/기타로 구분
- \* ◇◇◇은 정부출연금/정부출자금/정부보조금/부담금/이전수입/위탁사업수입/독점수입/순수자체수입/차입금/기타로 구분

사업목적

○

※ 정부지원사업에 대한 구체적 사업내용 및 목적을 알기 쉽게 간략하게 기술

소관부처

○ 소관부처 - 분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 기재

근거 법령 및 지원근거

○

< 연도별 예·결산액 >

(단위:억원)

사업	'09 결산	'10 결산	'11 결산	'12 결산	'13 예산
○					

'13년 예산은 사업별 수입의 해당 예산과 일치하여야 함

## □ 세부수입내역

○

- \* 각 지원금의 세부수입내역 및 산출근거를 명확히 밝혀야 함
- \* 출자금의 경우 현물출자와 현금출자를 구분하여 작성하여야 하며 부담금의 경우 해당요율 기재하는 등 각 수입에 대한 산출근거를 반드시 제시함
- \* 이전수입의 경우 이전기관 및 이전금액 등 이전수입의 근거 제시

## 【예시1】

(단위 : 백만원)

항 목	자금조달 세부내역	조달규모
법정부담금	○ 전기요금의 1,000분의 37을 징수	1,595,684

- \* 순수자체수입/차입금/기타의 경우 근거법령 및 지원근거를 제외한 나머지 부분을 작성 (단위사업수준까지 작성을 원칙으로 함)
- \* 순수자체수입/차입금/기타의 경우에도 수입의 출처가 명확한 부분에 대해서 출처를 밝힘을 원칙으로 함

## 【예시2】

(단위 : 백만원)

항 목	자금조달 세부내역	조달규모
장기차입금	○ 예특차입금	1,234,567
단기차입금	○ 민간차입금(00은행)	456,789
사채	○ 공사채 발행	4,567,890

사업별 지출 총괄표

(단위 : 백만원)

사업	목	세목	2012년(A)	2013년(B)	증감액(B-A)	산출근거
□ (부분) 허브경쟁력 강화			00,000,000	00,000,000	00,000,000	
○ (사업) 환승여객 증대 및 항공네트워킹강화			00,000,000	00,000,000	00,000,000	
- (단위사업) 글로벌 외항사 지역허브유치			0,000,000	0,000,000	0,000,000	
1. (세부사업) 거대항공사 유치용역			0,000,000	0,000,000	0,000,000	
	인건비		00,000,000	00,000,000	00,000,000	
		급여	0,000,000	0,000,000	0,000,000	- 인원 및 비상임이사 급여 : 0명 000,000 - 직원 급여 : 0 명, 000,000 - 성과 급여 : 0 명, 000,000 - 제수당 : 000,000
		퇴직급여	0,000,000	0,000,000	0,000,000	- 퇴직금 : 0 명, 000,000
		복리후생비	0,000,000	0,000,000	0,000,000	- 급여성 복리후생비 : 0 명, 000,000 - 선택적 복리후생비 : 0 명, 000,000
	경상운영비					
		여비교통비	0,000,000	0,000,000	0,000,000	- 시내여비 : 0 × 0,000 = 0,000 - 해외교통비 : 0 × 0,000 = 0,000
		000	0,000,000	0,000,000	0,000,000	

(단위 : 백만원)

사업	목	세목	2012년(A)	2013년(B)	증감액(B-A)	산출근거
	직접사업비					
	간접사업비					
	차입금상환	원금상환 이자상환				
	기타	차기이월 배당 기타				
2. 세부사업명						
	사업비					
<hr/>						
<input type="checkbox"/> 부문명						
<input type="checkbox"/> 사업명						
- 단위사업명						

(단위 : 백만원)

사업	목	세목	2012년(A)	2013년(B)	증감액(B-A)	산출근거
1) 세부사업명						
	인건비					
	경상운영비					
	사업비					
	차입금상환	원금상환 이자상환				
	기타	차기이월 배당 기타				

<지출 사업 설명서 작성>

1. △△△사업(경상/비경상, 신규/계속, 국정과제, 녹색성장, R&D여부)

- \* 단위사업 넘버링은 총괄표 작성시 부여번호를 그대로 활용
- \* 단위사업명을 기입하되 '경상/비경상', '신규/계속' 여부를 괄호안에 표기
- \* 국정과제 사업인 경우, '국정과제'라고 표기하고 신성장동력, 녹색성장 등 주요 국책사업인 경우도 표시
- \* R&D, 정보화사업의 경우 사업명 뒤에 '(R&D), (정보화)'라고 표시

< 연도별 예·결산액 >

< 고유계정 >

(백만원)

구 분	'08	'09	'10	'11	'12 (A)	'13 (B)	증 감		연평균 증가율
							(B-A)	%	
○△△△사업	15,471	15,471	16,200	16,200	16,814	20,814	4,000	0.0	0.0

- \* 사업코드 : 073-110-00-010-016-2100-2131
- \* 담 당 자 : 기획관리실장(○○○), 경영기획부장(△△△), 사업담당과장(홍길동)

사업목적

※ 단위사업에 포함되는 세부사업 기재 후 구체적인 사업내용을 간략하게 기술

사업내용

구 분	내 용
사업기간	'yy~'yy (ex : ('11)'yy~'yy → ('14)'yy~'zz)
총사업비 <sup>1)</sup>	○○억원(○○억원)
사업규모 <sup>2)</sup>	
지원조건 <sup>3)</sup>	
사업시행주체	

주: 1. 사업기간·총사업비·지원조건 등에 변경이 있는경우 ('11) ○○ → ('12) △△ 처럼 변경사항이 드러나도록 구분 표시

- 1] 총사업비가 있는 경우 괄호에 '12년까지 기투자액(계획)을 기재
- 2] 사업규모(연장 km, 개소 등)에 대한 구체적인 수치를 기입(없을 경우 생략)
- 3] 지원형태(직접수행, 민간·지자체 보조, 출연(출자), 용자 등) 및 지원조건(보조율 등 재원분담, 용자조건, Matching 여부, 바우처, 기타 제도개선사항 등)을 기재

지원근거 및 추진경위

○ 지원 근거

- \* 관련 법령, 공약, 시책 등을 기입
- \* 관련법령, 공약 등은 구체적인 조문내용, 공약내용 등을 기술

○ 추진경위

- \* 최초 시작년도, 그동안의 정책변화, 추진배경 등을 기술
- \* 건축, 토목사업의 경우는 사업진행 단계별 실시시기, 공정을 등을 기재

기타 참고자료

<국문요약>

## 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구

허경선 · 김지영 · 박노옥

최근 공공기관의 부채는 규모와 속도 면에서 급격히 증가하고 있으며, 이에 따라 국가의 재정에도 부담을 주고 있다. 특히, 상당수 공공기관이 국가의 재정사업을 수행하는 과정에서 부채가 발생하는 것으로 나타나고 있어 공공기관의 사업별 회계관리와 예산제도에 대한 관심이 높아지고 있다. 본 연구에서는 공공기관 예산제도의 현황과 개선 방향을 파악하기 위하여 공공기관의 자료를 수집·분석하였으며, 프로그램 예산제도를 이전부터 도입하여 활용하고 있는 정부와 공공기관의 사례를 분석하였다. 이를 통해 공공기관 예산제도의 이슈를 파악하고 이에 대한 개선방향을 제시하고자 하였다.

본 연구에서는 288개 공공기관 전체를 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 105개의 기관(36.5%)이 프로그램 예산제도를 도입하였다고 응답하여 이미 상당수 공공기관에서 프로그램 예산제도를 활용하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 프로그램 예산제도를 도입하였다 하더라도 실제 운용되는 프로그램 예산제도의 수준은 매우 다양한 것으로 나타났다. 93개 공기업, 준정부기관의 예산서를 분석한 결과, 전면적으로 프로그램 예산제도를 운용중인 기관은 18.3%, 형식적 도입기관 60.2%, 실질적 미도입 21.5%로 나타나 대부분의 기관이 형식적으로 프로그램 예산제도를 운용하고 있었다.

공공기관 예산제도의 운용현황을 분석한 결과, 공공기관의 예산제도 개선을 위해 우선적으로 필요한 방안은 공공기관의 예산에 대해 상세하고 표준화된 정보 공개가 필요하다는 것이다. 상세정보의 제공에 있어, 공공

기관이 수행하는 사업별 재무정보 분류와 정부의 지원 금액에 대한 명확한 구분이 예산 투명성과 책임성을 높이는 데 우선적으로 기여할 수 있다. 이를 위해서 단기적으로는 공공기관 예산에 대한 구체적인 사업별 내역을 기존의 예산서 안에 포함시키는 방법과 장기적으로는 공공기관의 회계 및 예산제도를 구분회계와 프로그램 예산제도로 전면적으로 변경하는 방법이 있다. 프로그램 예산제도와 구분회계는 공공기관의 사업별 회계와 예산을 투명하게 보여주고, 공공기관의 예산집행에 대한 성과정보를 생산하고 공공기관 예산과 성과의 통합관리를 가능하게 해준다는 점에서 매우 바람직한 제도지만, 실제 도입에 있어서는 현재 다양한 수준의 공공기관 예산제도 현황을 고려해볼 때 상당한 비용과 시간, 수많은 이해관계자의 합의가 요구된다는 점에서 전면적인 동시 도입보다는 단계화된 신중한 접근이 필요하다.

<Abstract>

## Program Budgeting in Public Institutions

Kyoungsun Heo · Jiyoung Kim · Nowook Park

The debt of public institutions has rapidly increased in recent years, causing pressure on the government which is responsible for the debt. Particularly, a significant portion of the debt of public institutions was accumulated in the process that they delivered public policies on behalf of government. As a solution to clarify what causes the increase of the debt of public institutions and to figure out who is accountable for the financial results, separate accounting and program budgeting are getting more attentions.

This research aims to understand the issues of current budgeting system and suggest directions for improving current budgeting system in public institutions. To achieve the research objectives, we conducted the survey on current budgeting system from all of 288 public institutions in Korea and examined five case studies on program budgeting from government and public institutions. The survey results show that 105 out of 288 public institutions (36.5%) have already adopted program budgeting. However, the levels of the program budgeting in the public institutions are quite different. To explore more the level issue of program budgeting, we analyzed the budgetary documents of 93 public institutions of the year 2012 and found out that only 18.3% of them implemented program budgeting for the whole area

of business using the well-designed hierarchical program structure. Majority of them (60.2%) are implementing program budgeting at the very superficial level. The rest of them (21.5%) are considered practically not having any program budgeting system. Since the financial information from these various budgeting systems are not standardized at all, it is hard to use the information in the decision making process.

Based on those results, we conclude that the top priority of budget reform of public institutions is to produce reliable and comparable budget information in detail. In a long term perspective, program budgeting and separate accounting could be the solutions for enhancing transparency and accountability of budgeting in public institutions. However, it should be noted that, considering current status of budget system in public institutions, it is not feasible to apply uniform program budgeting to all the public institutions at the same time. Therefore, a step-by-step approach is more appropriate when applying program budgeting to the public institutions. Also, alternative solutions which are applicable in a short term should be considered as the mediate for the program budgeting and separate accounting.



〈著者略歷〉

허경선

서울대학교 생물교육과 졸업  
미국 Indiana University 행정학 박사  
현, 한국조세연구원 부연구위원

김지영

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 부연구위원

박노욱

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Michigan 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

자료 수집 및 정리

박진희 한국조세연구원 공인회계사  
김현숙 한국조세연구원 전문연구원  
임미화 한국조세연구원 연구원  
이 슬 한국조세연구원 연구원

研究報告書 12-16

공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구

---

---

2012년 12월 24일 인쇄  
2012년 12월 31일 발행

저 자 허경선 · 김지영 · 박노욱  
발행인 조원동  
발행처 한국조세연구원

138-7774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28  
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr  
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사  
인쇄

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-614-5

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원