

성과관리와 사업예산제도의 연계 강화

Strengthening the Linkage between Performance Management
and the Program Budgeting

2015. 12.

연구진

임성일 (선임연구위원)

이 효 (연구위원)

성과관리와 사업예산제도의 연계 강화

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-413-5

서 문



지방자치단체는 2008년부터 사업예산제도를 시행하고 있으나 제도의 도입 목적 중 하나인 예산지출의 성과관리가 제대로 이루어지지 못하여 제도 도입의 취지와 기대에 부응하지 못하고 있다. 구체적으로, 성과관리체제와 예산운영체제 간에 성과 목표와 사업체계, 사업구현의 양태(output, outcome), 성과지표의 연계가 부족하고 성과평가 관점에서 예산투입과 재정성과 간의 연계가 결여되어 총체적인 재정성과관리가 매우 미흡한 실정이다. 이러한 문제점을 인식한 정부(행정자치부)는 지난 몇 년간 예산 성과관리를 위한 시범사업을 전국적으로 실시하는 한편 예산 성과를 제대로 관리하고자 2016년부터 모든 지방자치단체로 하여금 사업예산과 직접 연계되는 성과계획서 및 성과보고서를 작성하도록 지방재정법에 규정하였다. 이러한 문제 인식에서 본 연구는 성과관리시스템과 사업예산제도에 대한 이론적 검토와 함께 구체적인 문제점과 운영 실태를 분석하고 이를 기초로 성과관리제도와 사업예산제도의 연계 강화 방안을 제시하고 있다.

성과관리와 사업예산제도의 운영 실태 및 문제점 분석과정에서는 중앙정부(보건복지부)와 지방자치단체(부산시-부산 중구, 경상북도-군위군)의 영유아보육료지원 사업을 대상으로 심층 분석을 실시하였다. 그리고 이를 통해 발견된 주요 쟁점과 문제점을 기초로 사업예산과 성과관리시스템의 연계 강화를 위한 정책적 방안으로 성과관리가 가능한 사업예산체계 및 정합성 확보, 사업예산제도와 성과계획 간의 실질적 연계, 기타 성과예산 발전 관련 개선(성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 반영, 사업별 원가정보의 활용) 방안을 제시하고 있다.

아무쪼록 이 연구가 지방자치단체의 예산 성과관리를 위한 제도수립과 정책실행에 조금이나마 도움이 되기를 바라며, 과제를 수행한 연구자의 노고에 감사드린다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요 약



지방자치단체는 2008년부터 사업예산제도를 시행하고 있으나 제도의 도입 목적 중 하나인 예산지출의 성과관리가 제대로 이루어지지 못하여 제도 도입의 취지와 기대에 부응하지 못하고 있다. 이러한 문제점을 인식한 정부(행정자치부)는 지난 몇 년간 예산성과관리를 위한 시범사업을 전국적으로 실시하는 한편 예산 성과를 제대로 관리하고자 2016년부터 모든 지방자치단체로 하여금 사업예산과 직접 연계되는 성과계획서 및 성과보고서를 작성하도록 지방재정법에 규정하였다. 본 연구는 이러한 문제 인식을 갖고서 성과관리계획과 사업예산시스템 간의 구조적 연계 관점에서 성과관리체계, 사업예산제도, 성과평가, 성과관리의 유기적 연계방법을 강구하며, 성과목표, 사업구조화, 성과지표와 관련된 문제점을 분석한 다음 개선방안을 제시하였다.

분석에서는 성과관리시스템과 사업예산제도에 대한 이론적 검토와 함께 구체적인 문제점과 운영 실태를 분석하기 위해 중앙정부(보건복지부), 지방자치단체(부산시-부산 중구, 경상북도-군위군)의 성과계획 운영 사례 및 사회복지 분야의 영유아보육료 지원 사업 사례에 중점을 두고 심층 분석하였다. 현행 성과관리체계와 사업예산제도를 점검해 본 결과, 전반적으로 성과계획과 사업예산의 연계 수준이 아직은 낮은 수준이며 프로그램 분류, 성과목표와 성과지표가 객관적 기준을 충족하지 못하는 경우가 다수 발견된다. 이에 대해 보다 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

첫째, 현행 사업예산제도와 성과관리시스템은 별개로 운영되거나 연계를 갖더라도 매우 느슨한 형태의 형식적 접점을 갖고 있어, 성과계획서와 사업예산이 하나의 통합이나 구체적 연계상태를 형성하지 못하고 있다.

둘째, 성과측정 기반이 제대로 정비되지 못하여 실제 예산편성 단계에서 사업예산의 체계와 구조가 예산지출의 성과를 체계적으로 측정·관리하기 어렵다.

셋째, 성과관리가 프로그램(정책사업) 단위가 아닌 단위사업에 치중하는 경향이

있으며, 이 경우 단위사업의 성과관리(성과목표, 성과지표)가 정책사업과 긴밀히 연계되지 못하고 있다.

넷째, 성과지표가 기본적 요건(종합성, 중요성, 비교가능성, 측정가능성 등) 하에서 선정되지 못하며, 그 결과 지표의 타당성 및 적절성 문제가 드러난다.

다섯째, 사업단위의 원가정보가 제공되지 못해 원가정보가 반드시 필요한 사업의 성과를 측정할 수 없다.

본 연구는 이와 같은 점을 인식하면서 기본적으로 지방자치단체 예산의 성과관리 실태 및 사례분석 결과에서 나타난 주요 문제점을 토대로 사업예산제도의 성과예산으로의 발전 관점에서 성과관리시스템과 사업예산제도를 거시·미시적으로 연계하는 틀과 이를 위한 개선방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

(1) 성과관리가 가능한 사업예산체계 및 정확성을 확보하여야 한다. 사업예산제도가 성과예산으로 작동하기 위해서는 먼저 사업예산 자체가 성과관리가 가능한 형태로 구조화되어야 한다. 이를 위해서는 성과목표 설정을 위한 사업구조화(사업의 체계적 분류), 전략목표 달성을 위한 성과의 명확한 규명, 성과를 객관적으로 측정해주는 합리적인 성과지표의 개발 등이 핵심요소로 작동되어야 한다.

(2) 사업예산제도와 성과계획 간의 실질적 연계를 강구하여야 한다. 우리나라의 경우 성과관리에 필요한 각종 제도적 장치(원가산정, 사업단위 성과측정 등 예산정보체제)의 미비와 공무원의 인식부족으로 인해 사업예산의 성과관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이는 제도 성격상 성과관리시스템은 조직의 성과에 초점을 두고 중기적 시야를 갖는 반면, 사업예산은 재정성과와 단년도 기준에 의하고 있어서 양자 간의 차이를 고려한 연계 수단이 필요하다는 점이다. 이에 대한 정책적 대안으로서 (i)기존의 성과관리시스템과 연계하여 사업예산 성과관리를 실시하는 연계방식, (ii)기존의 성과관리시스템과 분리하여 사업예산 성과관리를 별도로 운영하는 방법을 모색할 수 있을 것이다.

우선, 전자(연계방식)는 지방자치단체의 미션과 전략목표 하에서 성과관리시스템과 사업예산시스템이 조화와 균형을 이루어 사업예산을 성과기반예산으로 발전시켜

나가는 방법이다. 이에 대해 후자(분리방식)는 사업예산을 기존의 성과관리시스템(BSC 등)과 접목하여 운영하기보다 사업예산 시스템을 직접 지방자치단체의 미션·전략목표와 연계시키는 방법이다.

(3) 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정에의 반영이 필요하다. 사업예산제도가 명실상부한 성과예산으로 발전하기 위해서는 앞서 제시한 성과관리시스템을 확고히 구축함은 물론 그것을 통해 생성되는 성과정보를 다음번 예산편성 등 각종 예산의 사결정에 적극적으로 활용하는 시도가 정착되어야 한다. 그리고 매년 지속적으로 수행되는 사업예산의 성과관리정보는 3-5년 주기의 예산사업 종합점검(comprehensive budget review) 시 예산과 사업을 조정하는데 활용되는 동시에 지방자치단체의 사업 구조조정 등에 적극적으로 활용되어야 한다.

(4) 사업별 원가정보를 활용할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 필요하다. 사업예산제도가 제대로 된 성과관리를 하기 위해서는 주요 예산사업에 대한 원가정보가 객관적으로 산정되고 그 결과가 자체비교(시계열 비교)와 외부비교(국내외 지방자치단체, 유사자치단체, 일부 민간부문 비교 가능)를 통해 교훈을 주고 개선을 유도할 수 있는 수준으로 발전되어야 한다. 사업별 원가정보가 생성될 경우 사업 타당성 검토 시 투입원가 대비 편익(성과)을 비교하여 순편익이 높은 우선순위에 따라 사업을 시행함으로써 예산 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

(5) 여타 재정제도들과의 연계 운영을 강화하여 예산 효율성과 재정지출의 효과를 높이는 것이 필요하다. 우리나라 지방자치단체는 성과개선과 공공책임성 확보를 위해 재정개혁 차원에서 프로그램예산, 발생주의회계, 재정사업평가, 투융자심사제도 등 다양한 재정관리 수단들이 도입·운영하고 있으나, 실제로 이들 재정운영수단들이 목표달성을 위한 전략적 계획으로서 작동되지 않고 있다. 이를 해소하기 위해서는 중장기 목표와 성과목표의 수립, 사업구조화와 성과지표의 설정 등이 성과관리 관점에서 재정제도들 간에 연계성을 갖도록 지방재정사업의 운영 틀을 재정립하는 노력이 필요하다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위와 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
3. 연구의 분석틀: 접근방법	5
제2장 성과관리와 사업예산제도에 관한 이론적 배경	7
제1절 성과예산과 성과관리 개관	9
1. 성과예산(성과지향예산, 성과기반예산)의 개념	9
2. 성과예산의 유용성	12
3. 우리나라 사업예산제도의 성과관리 현실	14
제2절 프로그램예산의 이론과 기본개념	15
1. 프로그램예산의 개념	15
2. 프로그램예산의 기본구조	16
제3절 선행연구 검토	18
제3장 사업예산제도와 성과관리의 현황 및 실태분석	25
제1절 사업예산제도의 운영 현황	27
1. 기본구조	27
2. 현행 사업예산제도의 예산분류체계	31

제2절 사업예산제도의 성과관리 추진	34
1. 개요	34
2. 예산 성과관리의 중요성	35
3. 성과계획서의 주요 내용	38
제3절 성과예산의 활성화 조건: 성과예산 분석 틀	41
1. 기본인식 및 접근	41
2. 사업예산제도의 체계 및 정합성 확보	42
3. 성과지표와 성과측정	44
제4절 사례분석: 중앙정부/지방자치단체	47
1. 사례분석 개요	47
2. 보건복지부의 성과계획서(2015년)	48
3. 부산광역시의 사례: 복지건강국	57
4. 사회복지예산의 영유아보육료지원 사업 분석	67
제4장 사업예산제도의 성과관리 강화 방안	83
제1절 기본방향: 기본인식 및 접근	85
제2절 성과관리가 가능한 사업예산체계 및 정합성 확보	87
1. 사업예산제도의 성과관리체계 구축	87
2. 성과목표	90
3. 성과지표와 성과측정	91
제3절 성과계획과 사업예산체계의 연계	98
1. 사업예산제도와 성과계획 간의 실질적 연계	98
2. 성과체계와 예산체계의 연계 구조	103
3. 성과체계와 예산체계의 연계방식과 분리방식의 선택	107

제4절 기타 사업예산제도의 성과예산 발전방안	112
1. 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 반영	112
2. 예산원가(costing) 관련 이슈	113
3. 발생주의 예산 및 회계제도 적용 이슈	115
4. 정치적 과정과 성과예산시스템의 부조화 문제	115
5. 기타	116
제5장 종합 및 결론	119
제1절 종합	121
제2절 정책건의	122
【참고문헌】	125

표 목차



〈표 2-1〉 성과예산제도의 유형	11
〈표 2-2〉 사업예산제도와 성과관리에 관한 국내 선행연구	22
〈표 3-1〉 품목별예산제도와 사업예산제도의 비교	30
〈표 3-2〉 지방자치단체 세출예산 기능별 분류	33
〈표 3-3〉 사업예산 성과관리제도 단계별 도입계획	35
〈표 3-4〉 지방자치단체의 성과목표와 성과지표 설정(예시)	40
〈표 3-5〉 전략목표 I (평생복지안전망을 확충하여 국민기본생활보장)의 성과목표	54
〈표 3-6〉 부산광역시의 2015년도 성과계획 총괄표	58
〈표 3-7〉 성과계획과 사업예산의 체계 비교 : 부산광역시 사례	62
〈표 3-8〉 세출예산사업명세서의 내역(부산시 사회복지과)	63
〈표 3-9〉 성과계획서와 사업예산서의 비교(정책사업 : 취약계층지원)	64
〈표 3-10〉 성과계획서와 사업예산서의 비교(정책사업 : 지역사회복지서비스 지원)	66
〈표 3-11〉 보건복지부 영유아보육료지원 사업의 주요 내용	68
〈표 3-12〉 보건복지부의 영유아보육료지원의 성과지표 및 측정방법	68
〈표 3-13〉 보건복지부의 영유아보육료 지원 관련 예산사업 내역	69
〈표 3-14〉 경상북도 영유아보육료지원 관련 예산사업 내역	71
〈표 3-15〉 군위군의 영유아보육료 지원 세부사업의 예산내역(2015년)	72
〈표 3-16〉 부산광역시 영유아보육료지원 관련 성과지표 현황(2015년)	74
〈표 3-17〉 부산광역시의 영유아보육료지원 세부사업의 예산내역(2015년)	75
〈표 3-18〉 부산 중구의 영유아보육료지원 세부사업의 예산내역(2015년)	76
〈표 3-19〉 영유아보육료 지원사업의 정부 간 사업체계 및 성과관리체계: 보건복지부/경상북도/군위군 사례	79
〈표 3-20〉 영유아보육료 지원사업의 정부 간 사업체계 및 성과관리체계: 보건복지부/부산광역시/부산 중구 사례	80
〈표 3-21〉 성과관리와 사업예산의 연계 핵심요소에 대한 종합적 검토	81
〈표 4-1〉 사업예산제도의 성과관리 기능 강화를 위한 주요 기반구축 대상	86
〈표 4-2〉 성과관리제도와 사업예산의 비교	108

그림 목차



〈그림 1-1〉 연구의 분석 틀	6
〈그림 2-1〉 PBB 개혁의 잠재적 기여	14
〈그림 2-2〉 프로그램예산의 기본구조	17
〈그림 3-1〉 성과중심 예산체계의 기본구조	28
〈그림 3-2〉 품목예산제도와 사업예산제도의 비교	30
〈그림 3-3〉 사업예산제도에서의 사업예산 분류구조	32
〈그림 3-4〉 BSC 성과관리와 예산체계의 연계구조	40
〈그림 3-5〉 성과계획서·보고서 작성체계 개편	57
〈그림 4-1〉 사업예산제도의 성과관리 체계(개념)	89
〈그림 4-2〉 성과관리를 위한 목표설정 논리구조	100
〈그림 4-3〉 전략목표의 수정·보완이 필요한 경우(개념)	102
〈그림 4-4〉 성과관리시스템의 성과목표와 사업예산 정책사업(program) 성과목표 간의 관계(일치, 불일치 등)	102
〈그림 4-5〉 성과관리와 사업예산의 연계 구조	104
〈그림 4-6〉 지방자치단체 성과관리시스템과 사업예산제도의 연계 개념	106
〈그림 4-7〉 사업예산제도의 성과예산 구조화	111

제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위와 방법



제1장 서론



제1절 연구의 목적



본 연구의 목적은 현행 지방자치단체 예산제도인 사업예산제도의 성과관리 기능을 강화함으로써 재정의 효율성과 효과성 및 책임성(fiscal accountability)을 향상시키는데 있다. 지방자치단체는 2008년에 사업예산제도를 도입한 이후 정책사업(program)을 중심으로 예산을 편성하고 재원을 배분하는 예산관리시스템을 운영하고 있으나, 여러 가지 제약조건과 노력 부족으로 인해 제도의 도입 목적과 효과를 달성하지 못하고 있다. 특히, 사업예산제도의 도입 목적 중 하나인 예산지출의 성과관리가 제대로 이루어지지 못하여 제도 도입의 취지와 기대에 부응하지 못하고 있다. 구체적으로, 성과관리체제와 예산운영체제 간에 성과목표와 사업체계, 사업구현의 양태(output, outcome), 성과지표의 연계가 부족하고 성과평가 관점에서 예산투입과 재정성과 간의 연계가 결여되어 총체적인 재정성과관리가 매우 미흡한 실정이다.

이러한 문제점을 인식한 정부(행정자치부)는 지난 몇 년간 예산성과관리를 목적으로 전국적으로 시범사업을 실시하는 한편 2016년부터 모든 지방자치단체들이 사업예산과 직접 연계되는 성과계획서 및 성과보고서를 작성할 것을 지방재정법에 명시하였다. 지방자치단체의 예산·회계와 관련된 다양한 정보들이 정보이용자의 경제적, 사회적 의사결정에 유용하게 활용되기 위해서는 무엇보다도 예산과정과 예산시스템이 성과관리시스템과 유기적으로 연계 운영되는 것이 필수적이다. 사실 그동안 지방자치단체는 다양한 성과관리를 추진하였는데, 대체로 기관 및 행정조직과 구성원의 업무성과를 측정·관리하는데 치중하였다. 이러한 상황에서 예산의 성과를 관리하려는 시도가 이루어지자 기존의 성과관리체제와 예산운영체제간에 상호연계성

이 결여된 채 비일관적이고 형식적인 결과가 나타나고 있다.

이러한 문제인식을 하면서 본 연구는 성과관리계획과 사업예산시스템 간의 구조적 연계를 도모하는 동시에 사업예산 독자의 성과관리시스템을 도입하는 방안을 검토함으로써 지방자치단체 예산제도가 명실상부한 성과지향(또는 성과기반)예산(performance oriented/based budgeting)으로서 기능할 수 있는 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 구체적으로, 종합적 관점에서 성과관리체계, 사업예산제도, 성과평가, 성과관리의 유기적 연계방법을 강구하며, 성과목표, 사업구조화, 성과지표와 관련된 문제점을 분석한 다음 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 성과관리와 성과지향예산제도(우리나라의 경우 사업예산제도)와 관련된 주요 이론·제도·운영 실태를 전반적으로 포괄하면서 특히, 사업구조화, 성과목표 설정, 성과지표 등을 중심으로 한 예산과 성과관리의 관계, 예산투입과 성과평가 간의 연계문제에 초점을 두고 있다.

연구의 시간적 범위는 종전 품목별예산제도를 탈피하고 새로운 지방예산시스템으로서 사업예산제도가 도입된 2008년 이후를 대상으로 한다. 다만, 선행연구에 대한 검토는 제도 도입 이전인 2000년 이후부터 최근까지를 포함한다. 연구의 공간적 범위는 우리나라의 지방자치단체가 운영하고 있는 사업예산제도와 성과관리시스템을 주된 연구대상으로 하되, 필요 범위에서 외국의 사례나 시스템에 대하여도 다루고 있다. 구체적인 문제점과 운영 실태를 분석하는 과정에서는 사례단체(광역·기초자치

단체 유형) 및 특정 분야(사회복지 등)를 대상으로 분석하고자 한다.

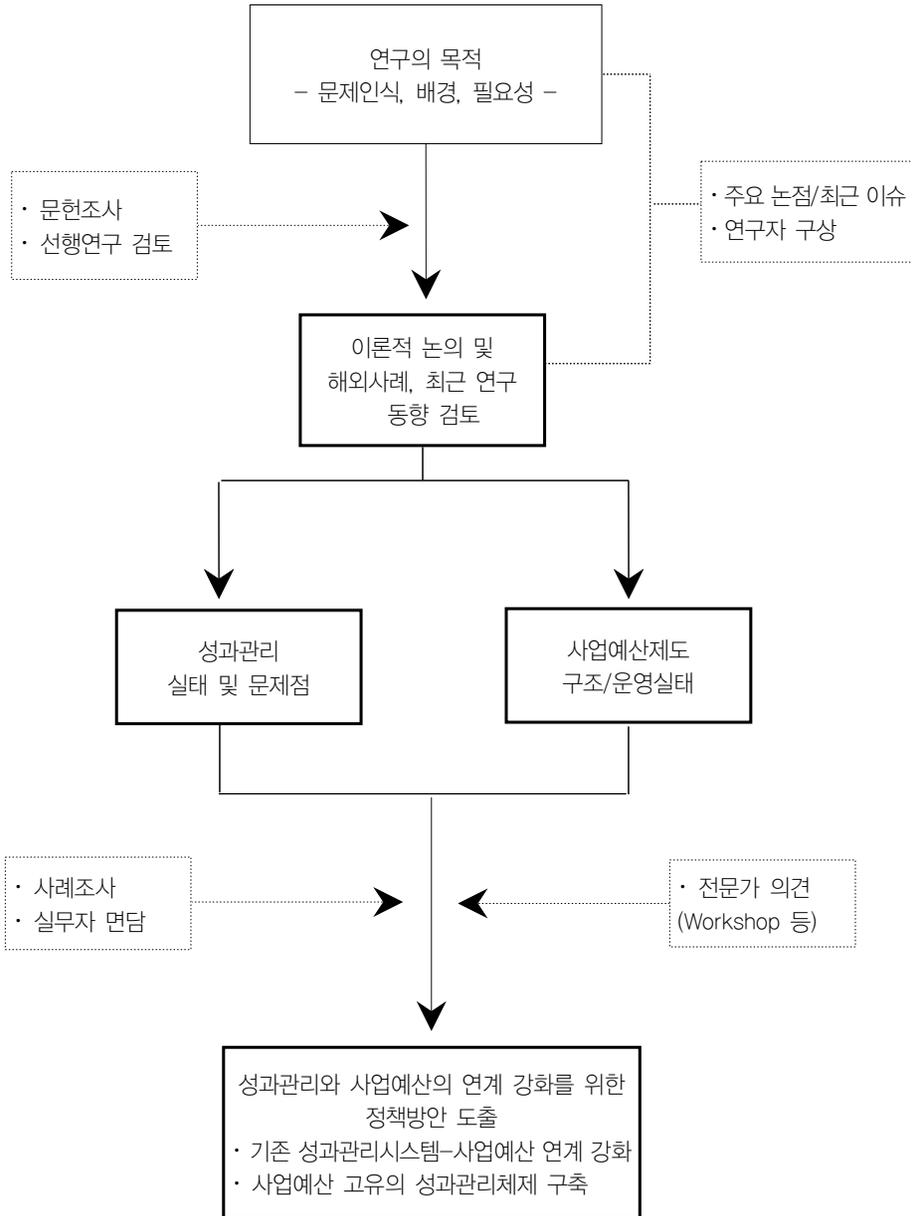
2. 연구의 방법

연구의 방법은 문헌연구를 기본으로 하면서 현장탐방·전문가 토의 그리고 사례분석 방법을 병행한다. 문헌연구는 국내·외 관련문헌으로부터 연구의 방향 설정과 내용 보완 그리고 최근의 세계적 동향 및 시사점을 도출하는데 주로 활용되며, 현장탐방, 관련 전문가 토의(관계공무원, 전문가 지식 활용) 방법은 정책의 실무현실과 정책대안의 실천가능성을 점검하는 과정에서 주로 사용된다. 사례조사 방법은 실제 성과관리와 예산운영 간의 조화성 및 연계성과 관련된 문제와 개선방안을 도출하는데 필요한 객관적 입증자료 및 논거를 확보하는 수단으로 사용된다.

3. 연구의 분석틀: 접근방법

본 연구의 기반이 되는 분석틀과 연구의 흐름에 대해 기술하면 다음과 같다(<그림 1-1> 참조). 먼저, 사업예산제도의 현황에 관한 자료를 수집한 후 기존 연구결과 및 예산이론과 연구자의 구상을 토대로 성과관리시스템과 예산제도 간의 연계운영 실태에 초점을 두고 객관적인 상태와 문제점을 파악한다. 이 과정에서는 문헌연구, 관계 공무원 및 전문가 토론(workshop), 사례분석 등이 객관적 사실을 도출하는 수단으로서 중요한 역할을 한다. 다음으로는 성과관리와 사업예산제도의 구조적, 운영관리적 실태와 문제점을 양 제도 간의 연계 관점에서 파악하고, 이를 바탕으로 성과관리와 사업예산제도 간의 연계성 강화방안을 도출하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구의 분석 틀



제 2 장

성과관리와 사업예산제도에 관한 이론적 배경

제1절 성과예산과 성과관리 개관

제2절 프로그램예산의 이론과 기본개념

제3절 선행연구 검토



제2장 성과관리와 사업예산제도에 관한 이론적 배경



제1절 성과예산과 성과관리 개관

정부부문에서 성과 향상을 위한 논의와 시도는 오랜 역사를 지니는데 특히, 성과 기반예산(performance-based budgeting: PBB)의 역사는 20세기 초반으로 거슬러 올라간다(Maarten de Jong, 2013, pp. 3-4). 구체적으로 언급하면, 1930년대에도 성과관리를 위한 노력이 있었고, 1960년대와 1970년대에도 프로그램예산이나 미국의 PPBS를 통한 성과관리의 시도가 있었다(Schick, 2013 등). 특히, 1970년대와 1980년대에는 미국의 PPBS가 국제적인 선풍을 일으키면서 성과예산은 당시 큰 각광을 받았다. 그 후 성과예산은 훌륭한 취지에도 불구하고 제도 적용상의 애로(성과정보의 측정 및 입수, 기법 및 기술적 한계, 정치·정책적 지원부족 등)로 인해 한동안 소강상태를 보였다. 그러다 1990년대와 2000년대 초에는 신공공관리(New Public Management) 개혁의 일환으로 성과예산(PBB)은 또 다시 전 세계의 주목을 끌었고, 실제로 대부분의 선진국들이 형태와 내용은 조금씩 다르지만 성과예산시스템을 도입하였다. 그 결과 성과예산은 현재 세계의 주류 예산제도로써 자리를 잡았다.

1. 성과예산(성과지향예산, 성과기반예산)의 개념

일반적으로 성과예산은 주어진 예산계약 하에서 재정자원을 보다 더 잘 활용하고 예산관리를 더 잘 하고자 하는 예산접근으로 성과정보를 예산과정에 접목해서 활용하는 것을 말한다.

미국의 NASBO는 넓은 의미에서의 성과예산(performance budgeting)을 예산의 의

사결정 과정에 어떤 방식으로든 성과정보(performance information)를 연계시키는 예산접근방식으로 규정하고 있다(NASBO, 2013). 미국의 경우 연방정부와 많은 지방 정부들이 1990년대 초반에 다양한 형태의 성과예산제도를 시도하였다(다만, 모든 주와 지방정부가 여기에 동참한 것은 아니다)¹⁾.

예산분야에 정통한 Schick 교수는 성과예산을 보다 엄격하게 정의하면서 다음과 같이 광의의 성과예산과 협의의 성과예산으로 구분하고 있다(Schick, 2003, p. 101). 광의의 성과예산은 정부(또는 공공기관)가 주어진 재정자금을 가지고 행한 것 또는 행할 것으로 기대되는 활동에 대한 정보를 제시하는 모든 예산을 의미한다. 협의의 성과예산(엄격한 성과예산 정의)은 자원의 각 증가가 산출물(output)이나 기타 결과(results)의 증가와 명시적으로 연계, 결부되는 예산만을 의미한다. 광의의 성과예산 개념은 성과를 보고하거나 제시하는 형태의 예산제도를 말하고, 협의의 성과예산 개념은 자원할당(안배) 형태의 예산제도를 의미한다. 세계적으로 광의의 성과예산을 충족하는 국가는 많지만, 협의의 성과예산을 충족하는 국가는 거의 없다(Schick, 2003, p. 101).

OECD(2007, 2014)는 성과예산을 크게 (1)보고형 성과예산(presentational performance budgeting), (2)성과정보예산(performance-informed budgeting), (3)직접(공식) 성과예산(direct(or formula) performance budgeting)의 세 유형으로 구분하고 있다.

보고형 성과예산(presentational performance budgeting)은 기본적으로 예산과 기타 정부문건(예: 연차보고서)과 관련된 성과정보 공개를 골자로 한다. 이 때 성과목표, 성과목표 대비 결과 등의 정보가 제시된다. 이러한 성과정보는 예산편성의 의사결정에 사용되기보다 재정의 투명성 및 책임성 강화에 기여한다.

성과정보예산(performance-informed budgeting)은 보고형 성과예산에서 한 걸음 더

1) 미국의 NASBO가 2013년에 미국의 주정부를 대상으로 조사(복수 응답 가능)한 바에 의하면 2013년 현재 17개 주(44%)가 성과예산제도를 기본예산제도로 채택하고 있고, 18개 주가 프로그램예산제도(program budgeting approach), 27개 주가 점증주의예산제도(incremental budgeting approach), 그리고 9개 주가 제로베이스예산제도(zero-based budgeting: ZBB) 또는 수정 제로베이스예산제도(modified ZBB)를 기본예산제도로 채택하고 있는 것으로 나타났다.

나간 것으로, 과거 또는 제시된 미래 성과정보가 예산편성 과정에서 자금안배에 영향을 미치는 성과예산을 의미한다. 이 때 예산결정에 영향을 미치는 것은 성과정보 외에도 다른 정보들이 있다.

직접(공식) 성과예산(direct(or formula) performance budgeting)은 예산편성이 과거 또는 제시된 미래 성과정보에만 의존하는 성과예산을 의미한다. 직접 성과예산방식은 전체 예산분야에 적용되기보다 교육, 건강과 같은 특정분야에 국한되어 적용되는 경향이 있다. 예를 들면, 금년 또는 과거에 석사학위를 취득한 졸업자 수라는 성과정보를 토대로 관련 프로그램을 운영하는 대학의 내년도 자금지원을 결정하는 것이 그 사례이다.

〈표 2-1〉 성과예산제도의 유형

유형	성과정보와 예산편성의 연계	계획 또는 실제 성과	예산과정에서의 주된 목적
presentational performance budgeting	연계 없음	성과목표와/또는 성과결과	책임성 (accountability)
performance-informed budgeting	느슨한, 간접적 연계 존재	성과목표와/또는 성과결과	계획 및/ 또는 책임성
direct/formula performance budgeting	엄격한, 직접적 연계 존재	성과결과	자원배분과 책임성

자료: OECD(2007), Performance Budgeting in OECD Countries, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>.

현재 성과예산제도를 실시하고 있는 나라들은 대부분 보고형 성과예산이나 성과정보예산에 치중하고 있고, 직접 성과예산을 완전히 구현하는 나라는 사실상 없다. OECD 국가들의 실태를 살펴보면, 성과정보가 예산과정에 광범위하게 사용되고 있는 것은 분명하지만, 거의 대부분의 나라들이 성과정보를 단순히 예산협의 과정에 알려주는 용도로 사용하고 있는 수준이다(OECD, 2011).

이와 같은 개념정의와 현상 진단을 토대로 우리나라의 성과예산 수준을 판단해

보면, 중앙정부와 지방자치단체 간에 큰 차이가 있는 것으로 파악된다. 중앙정부의 경우 성과관리시스템이 예산제도(프로그램예산제도) 속에 형식적으로는 상당 부분 접목된 상태이고, 일부 예산사업은 성과평가결과를 토대로 사업의 지속성 및 예산 증감이 결정되고 있다. 그럼에도 불구하고 전체적인 성과예산 실시 상태를 종합적으로 판단하면 중앙정부의 성과예산은 보고형 성과예산으로 파악된다. 지방자치단체의 경우 성과예산에 대한 시범사업은 진행된 상태이지만, 아직도 성과예산체제를 제대로 정립하지 못한 상태이다. 본 연구는 이러한 지방예산의 성과관리 현실을 직시하고 진일보시키고자 시도한다.

종합적으로, OECD의 분류에 의하면 우리나라의 중앙정부예산은 보고형 성과예산 유형에 속하고, 지방자치단체의 예산은 성과예산의 분류에 포함되지 않거나 ‘초보적 보고형 성과예산’ 단계에 속하는 것으로 평가할 수 있다.

2. 성과예산의 유용성

성과예산은 정부의 성과관리시스템(performance management system)의 한부분이지만, 기능과 중요성 면에서 가장 핵심적인 위치를 차지한다. 성과정보를 생성하는 기초인 성과관리는 비단 예산 뿐 아니라 행정 및 정치적 요소, 기법, 부서간 및 이해관계자 간의 소통 등 다양한 요소들을 포함하는데, 정부부문에서는 그 중에서 예산 성과정보가 가장 중요하다.

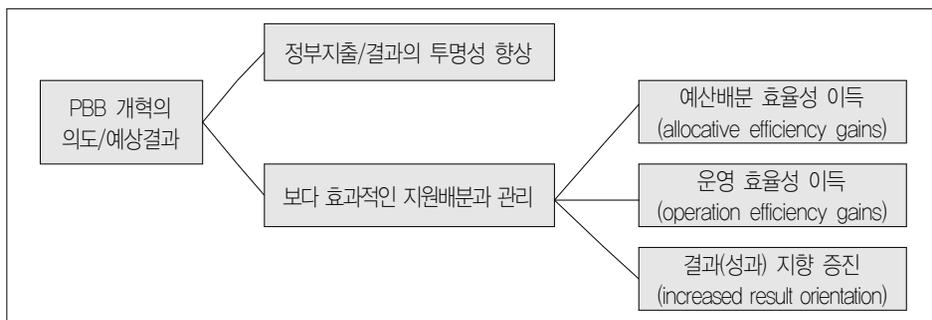
예산과정에서 재정지출의 성과와 관련된 정보를 활용하여 성과를 관리하는 성과예산은 일반적으로 재정의 효율과 효과 제고를 비롯하여 다음의 관점에서 유용성과 중요성을 지닌다(Boston Borough Council: Performance Management Framework, 2014, p. 2). 그것은 (1)제한된 재정자원의 사용 우선순위 선정, (2)예산사용에 대한 목적과 (우선순위) 달성 목표 제시, (3)예산비용 절감, (4)VFM, 재정 책임성 입증, (5)공무원에 대한 동기부여, (6)행정서비스의 품질 향상과 이를 통한 주민만족 증진이다.

1990년대 이후 적극적으로 추진된 성과예산은 많은 나라에서 예산의 운영과 각종 관리제도에 큰 변화와 혁신을 몰고 왔다. 그 주요 내용을 요약하면, (1)예산의 분류와 초점을 투입에서 산출로 전환, (2)비 재정(non-financial) 성과정보와 총액예산(lump-sum budget)의 활용, (3)행정관리 및 예산과정의 일부로서 비 재정정보(데이터) 활용, (4)재정규율(fiscal discipline)의 유지를 위한 배분공식 성과예산(formula performance budgeting)의 엄격한 모니터링(성과예산제도 하에서도 재정운용의 기본이 되는 중요한 재정규율은 엄격히 준수되어야 하는 것을 의미함), (5)중장기 전략 계획과 예산틀(budget framework)이다(Hawkesworth, I. and K. Klepsvik, 2013, pp. 118-119).²⁾

선진국에서 성과기반예산(performance-based budgeting: PBB) 개혁을 단행하여 얻을 수 있는 기대효과는 크게 다음의 두 가지 관점에서 파악된다(Maarten de Jong, 2013, p. 5). 하나는 정부지출의 투명성(transparency) 향상과 그로 인한 유권자와 의회의 책임성 및 감독 기회를 제고시키는 것이다. 이를 위해서는 성과 데이터를 예산서 속에 통합하는 동시에 성과정보를 측정하고 보고해야 한다. 또 다른 하나는 자원의 효과적 안배와 관리를 향상시키는 것이다. 이를 위해서는 성과정보를 측정하고 보고할 뿐 아니라 실제로 예산과정에 성과정보를 투입하여 예산편성의 의사결정에 직접 활용하는 변화가 필요하다.

2) 성과예산이 제대로 작동하기 위해서는 중기적 시각이 필요하다. 특히, 현실을 고려할 때 성과예산제도가 선거 주기 및 예산의 운영 및 관리에 대한 장기전략목표와 연계되는 것이 실용적이고 합리적이다.

〈그림 2-1〉 PBB 개혁의 잠재적 기여



자료 : Maarten de Jong 외(OECD, 2013)

3. 우리나라 사업예산제도의 성과관리 현실

사업예산제도는 예산의 계획단계에서 결산 및 평가단계 전체와 관련되는 지방예산제도로 수입과 지출, 예산체제와 과목구조 등 각종 예산정보를 관장하고 제공하는 지방재정의 중추 시스템이다. 동 제도는 2008년에 도입되었고, 그 결과 과거 장기간 사용되었던 품목별 예산제도는 폐지되었다. 사업예산제도 도입의 핵심취지는 지방재정운영의 성과를 개선하며 재정의 효율성, 효과성, 책임성을 확보하는데 있다.

현행 사업예산제도는 종전의 품목별 예산제도와 달리 예산편성 과정에서 사업의 목표와 내용 및 성과목표를 제시하는 틀과 구조를 갖고 있기 때문에 재정사업(정책, 단위사업 등)의 성과와 예산을 효과적으로 접목할 수 있는 기반을 구축한 상태이다. 다만, 현재는 사업예산과 성과관리시스템의 유기적 연계성을 강화해 주는 내부 장치와 수단들이 적절히 구비되지 못하여 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다. 한마디로, 각 사업에 투입된 예산의 효율성과 성과를 측정하고 담보할 수 있는 종합적 성과관리시스템이 구축되어 있지 못하다. 그 결과 현재는 성과정보에 기반을 두는 의사결정이나 성과정보의 공개를 통한 지방자치단체의 재정 투명성과 책임성(accountability)이 구현되지 못하고 있다.

종합적으로, 현행 사업예산제도가 예산투입의 재정성과를 높이기 위해서는 구조적 문제점을 개선하는 동시에 운영 측면에서 거시·미시적 재정목표와 예산편성이 적절하게 연계될 수 있는 방향으로 제도의 변화가 이루어져야 한다. 사업예산제도 즉, 프로그램예산제도(program budgeting)가 명실상부한 성과예산제도로써 기능을 하려면 정책사업 및 단위사업의 성과목표를 설정하고 그것을 객관적으로 측정하는 성과관리시스템이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 기존의 성과관리시스템과 예산체계를 긴밀하게 연계시키거나 사업예산제도 자체의 독자적 고유성과 관리시스템을 개발하여 활용하는 예산과정(budget process)이 도모되어야 한다. 본 연구는 이에 대해 집중적으로 탐구하고 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 프로그램예산의 이론과 기본개념³⁾

1. 프로그램예산의 개념

프로그램예산(program budget)⁴⁾은 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고, 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법으로 정의된다. 전통적 예산제도인 품목별 예산제도가 예산의 투입요인과 ‘목’ 중심으로 예산을 관리하는 것과 달리 프로그램예산제도는 프로그램(program)과 단위사업(project, activities)을 핵심 예산단위와 성과관리단위로 설정하고 이들을 중심으로 예산집행의 결과인 산출물(output)과 성과(outcome)를 체계

3) 여기에서 다루는 내용의 상당 부분은 임성일 외(2013)의 글을 직접 인용하고 있음을 밝혀 둔다.

4) 아이러니컬하게도 사실상 동일한 예산제도를 두고 현재 중앙정부는 프로그램예산, 지방자치단체는 사업예산으로 각각 이름을 붙이고 사용하고 있는데, 이는 상호 협의 조정되어야 한다.

적으로 관리하는 시스템을 핵심 개념으로 하고 있다. 전통적인 예산접근방식이 “품목(line-item)”이라고 불리는 경비 성질별(인건비, 물건비, 자본지출 등) 지출의 통제·관리에 중점을 두는데 비해 프로그램예산제도는 프로그램의 목표와 그 달성에 초점을 맞추고 자원을 배분하는데 중점을 부여한다(GAO, 1993, p. 3).

프로그램예산체제에서는 조직 및 사업별 성과측정과 그 결과의 예산 반영이 가능하고, 보다 다양한 성과정보와 자원배분 정보가 정보 수요자에게 제공될 수 있다. 일반적으로 제시되는 프로그램예산제도의 장점은 다음과 같다. 그것은 (1)투입·산출·성과의 연계를 통한 객관적 성과평가 가능성, (2)조직과 프로그램단위의 분명한 자금 사용·용도 명시, (3)예산집행의 산출물과 정책 영향의 객관적 파악(정책부문간, 프로그램간의 우선순위 결정에 유용한 재정정보 생성), (4)재정운영의 자율성과 책임성 확보, (5)재정정책의 의사결정과 이해관계자들에게 유용한 재정정보 생성 등이 그 내용이다.

프로그램예산의 기본구조는 정부활동의 기능(function)을 정점으로 그 밑에 프로그램, 단위사업(activities, projects)이 자리하는 위계구조를 지니며, 그 속에서 프로그램이 핵심 예산단위로서 기능을 한다. 프로그램은 예산체계와 성과관리체계 및 자원배분체계를 연계시키는 기본단위 내지 연계통로에 해당하며, 프로그램은 예산성과관리시스템의 핵심 역할을 담당한다. 따라서 프로그램의 실천적 정의를 제시하고 그것을 토대로 예산체제(과목구조 등) 속에 프로그램을 체계적으로 구조화시키는 예산구조 개편작업은 프로그램예산의 구축에 있어서 가장 중요한 요소이다.

프로그램예산제도의 핵심요인으로는 일반적으로 프로그램 구조화, 성과관리체계 구축, 원가산정, 회계 및 재정정보화 인프라 개선 등이 지적되고 있다(World Bank 등).

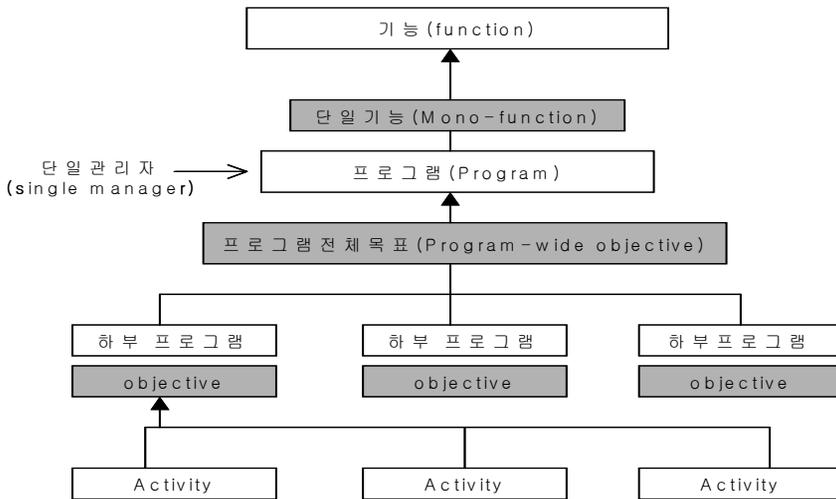
2. 프로그램예산의 기본구조

프로그램은 정부의 정책방침 내지 전략목표(strategic objective)를 구체적으로 달성하는 재정사업단위로 구조화되어야 한다. 프로그램은 정책목표를 실행해 주는 복수

의 단위사업으로 구성되며, 프로그램과 단위사업은 반드시 단일 관리자에 의해 총괄되도록 구조화되어야 한다. 그 이유는 복수의 상이한 조직이 프로그램을 관리할 경우 조직별 성과관리가 어려워지기 때문이다. 프로그램과 그에 속하는 단위사업이 일정한 원리에 의해 수립된 다음에는 각 프로그램별로 존재가치(정책목적, 성과목표)와 소요비용을 명시하고, 이들을 산출물 및 성과와 연계시키는 일련의 재정성과 관리시스템을 구축해야 한다.

다이아몬드(J. Diamond)에 의하면 프로그램예산이 성공적으로 도입되기 위해서는 예산프로그램 구조를 광범위한 전략예산계획(strategic budget planning) 및 중기예산의 틀과 연계시키는 구조화 작업이 매우 중요함을 강조한다. 이는 성과관리 측면에서 매우 중요하다.

〈그림 2-2〉 프로그램예산의 기본구조



자료: J. Diamond, "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies," World Bank Paper, WPP/03/1698, 2003.(임성일 외에서 재인용)

이와 같은 프로그램예산의 기본구조에서 거시적 성과관리는 프로그램(전략목표를 수행하는 정책 가치·지향성·목표 등을 함축하며, 예산사업의 실체는 아님)을 중심으로 그것을 구체적으로 실현하는 단위사업 및 그 이하 사업 간에 매우 긴밀한 ‘거시-미시적 성과 정보 및 관리의 연계’를 구축하는 것을 의미한다.

제3절 선행연구 검토



이 절에서는 우리나라의 성과관리와 지방예산제도에 관한 선행연구들을 종합적으로 검토하여 본 과제의 수행에 유용한 시사점을 도출하고자 한다. 앞서 기술한 바와 같이, 우리나라 지방자치단체의 예산제도 및 운영시스템은 사업예산제도를 기본으로 하고, 이는 적어도 형식적으로는 지방자치단체의 전략목표와 성과정보를 담고 있는 성과관리제도의 큰 틀 속에서 작동하고 있다. 그러므로 양 제도 상호 간의 효과적 연계가 반드시 필요하며, 그렇지 못할 경우 지방재정 운영 전반에 걸쳐 비효율과 부작용이 발생할 수 있다.

이러한 관점에 입각해서 여기서는 성과관리제도 및 사업예산제도와 관련된 선행연구를 검토하여 각 제도의 특성과 주요 쟁점, 정책적 시사점들을 살펴보고자 한다.

배인명(2002)은 제3기 민선자치정부 출범에 즈음하여 건전지방재정 유지에 필수적인 지방재정 인프라 구축 과제로 지방재정감시제도와 성과지향예산제도를 제시하였다. 특히 서울시의 성과주의 예산운용과 관련하여 성과측정을 위한 성과지표 개발의 중요성을 피력하고, 중장기적 재정계획과의 낮은 연계성 문제를 지적하였으며, 아울러 성과주의 예산제도와 중장기적 재정계획과의 연계성 강화를 주장하였다.⁵⁾

5) 배인명(2011)은 중앙정부의 재정사업 자율평가제도의 운영성과에 대해 성과주의예산제도의 관점에서 연구를 하였는데, 분석결과 재정사업의 성과개선이 없었던 것으로 나타났다.

이원희(2003)는 공공부문의 성과관리전략으로서 정보화사업의 성과관리체계 구축 방안과 관련하여 공공서비스 분야의 성과관리체계 분석 및 정책대안을 제시하였다. 주요 정책대안으로서 성과를 예산에 반영할 수 있는 프로그램 세분화 및 예산과목 체계 개발, 정보화 성과관리를 위한 성과관리체계, 성과계획의 구성요소, BSC 관점의 성과측정지표 유형 등을 제시하였다.

김재훈(2004)은 품목별예산제도의 고질적 문제점(투입물 위주의 편성 및 집행, 사업별 원가산정 곤란, 조직체계와 예산체계의 불일치 등)을 본질적으로 해결하기 위해서 프로그램예산제도의 도입이 필요함을 강조하였다. 연구자는 남양주시의 예산, 조직, 사업체계를 검토한 후 프로그램예산제도 도입 시 프로그램 - 사업단위 선정기준 및 사업구조화의 방안을 제시하였는데, 이 때 사업구조화의 사업단위 선정을 성과예산의 사업단위로 사용할 것을 제안하였다.

임성일 외(2004)는 사업예산제도의 프로그램 및 사업구조화, 성과관리체계에 대한 연구를 진행하였다.⁶⁾ 이 연구는 조직 및 기능과 연계된 프로그램 - 단위사업의 사업구조화 방안을 제시하는 동시에 프로그램과 연계된 성과목표, 성과지표, 성과측정 및 환류, 비용 산정 등 성과관리시스템이 체계적으로 구축되어야 사업예산제도가 제 기능을 발휘할 수 있음을 강조한다. 또한, 재정정보시스템의 관점에서 프로그램 및 사업예산코드와 성과관리코드를 연계시켜 줌으로써 사업예산제도의 정책목표 구현과 성과평가가 가능한 사업예산의 성과평가방법을 고안하여 제시하고 있다. 이와 관련하여 특히, 프로그램(정책사업)이나 단위사업에서 예산과 성과가 연계되어야 함을 강조하였다.

이세구(2006)는 서울시가 2001년도부터 시행한 성과주의 예산제도 운영과 행정안전부(현 행정자치부)에서 새로운 지방자치단체 예산제도로 도입할 사업예산제도를

6) 이 연구는 지방예산제도를 품목별 예산제도에서 사업예산제도로 전환하고자 행정안전부가 한국지방행정연구원에 지방자치단체 예산과목체계 개편방안의 연구 의뢰로 진행되었다. 본 연구에서는 프로그램예산(program budget)의 이론, 방법 등에 대한 내용이 체계적으로 다루어졌고, 연구결과는 곧바로 지방자치단체 사업예산제도의 도입으로 이어졌다.

상호 비교하여 사업예산제도로의 전환방법과 사업예산제도 체제하에서 서울시의 성과관리체계와 연계하는 방안을 제시하였다. 여기서는 서울시의 전략목표와 성과목표, 각각의 사업별 예산단위, 그리고 사업별 성과평가가 하나의 시스템으로 형성될 때 예산제도와 성과관리체계가 유기적으로 기능할 수 있음을 주장하였다. 또한, 서울시 성과주의 예산제도의 원활한 시행을 위해 정책사업과 단위사업을 삽입하여 전략목표와 성과목표, 주요사업과 연계될 수 있도록 사업을 조정하였다.

박노옥(2008)은 우리나라 성과관리제도와 프로그램예산체계의 연계 문제에 초점을 두면서 성과계획체계와 프로그램체계의 일관성, 성과정보(비용정보)의 예산반영 문제를 쟁점사항으로 논의하였다. 이에 대해 연구자는 프로그램예산제도는 정부의 예산편성 과정에서 중추적인 역할을 하는 요소이고, 성과관리제도는 정부 예산사업의 성과정보를 생산하는 제도이므로, 양 제도 상호 간의 연계가 일관성 있게 이루어지는 것이 중요함을 강조하였다.

박노옥·원종학(2009)은 지방정부 재정사업의 성과관리제도의 실효성 제고를 목표로 재정성과관리제도의 주요 하부구조와 실제운영 과정에서 나타나는 장애요인을 발견하고 그에 대한 해결방안을 제시하였다. 주요 정책대안으로 성과지표 및 목표치 설정을 통한 모니터링, 간접비 배부를 통한 사업별 총비용 산정, 조직구조와 프로그램예산체계의 연계, 성과정보의 활용 및 유인체계 도입방안을 제시하였다.

김현조 외(2010), 금재덕(2011) 등의 연구는 각각 부산시, 서울시를 대상으로 연구하면서 특히, 성과관리와 예산과의 연계 필요성을 강조하고 향후과제들을 제시하였다.

허경선·김지영·박노옥(2012)은 공공기관 예산제도의 현황과 이슈, 프로그램예산제도의 도입현황을 살펴본 후, 중앙정부와 지방정부·한국은행의 프로그램예산제도의 사례분석을 통해 공공기관의 프로그램예산 도입방향을 제시하였다. 공공기관 예산제도의 개선과 재무관리 관점에서 프로그램예산제도의 도입은 일률적으로 전면 도입하기보다는 공공기관의 업무, 재무구조 및 사업의 특성을 사전에 충분히 검토한 후에 도입의 필요성과 효과성을 고려하면서 순차적으로 도입할 것을 제안하였다.

최순영(2013)은 프로그램예산제도와 예산배분에 관한 이론적 검토와 외국사례를

소개하면서 한국의 프로그램예산제도의 운영에 대해 행정부와 입법부 관계자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사를 토대로 한 분석평가는 프로그램예산제도의 효과성, 관행, 제도관리 측면에 중점을 두었다. 그리고 연구자는 분석결과를 토대로 프로그램예산의 기반시스템 개선(법적근거, 조직·인력 등 역량강화), 효과성 제고(투명성 관리, 자율성·책임성 확보, 프로그램예산과 성과관리의 연계 강화), 제도관리 개선(프로그램과 조직관리의 연계, 성과지표 개발, 프로그램 예산사업의 모니터링)을 위한 정책방안을 제시하였다.

임성일 외(2013)는 지방자치단체의 예산제도 간의 연계 실태 및 설문조사(공무원, 전문가)를 실시하고 이를 토대로 예산성과관리 측면에서의 제도 간 연계성 강화방안을 제시하였다. 주요 정책대안으로 성과계획체계와 사업예산체계 간의 연계, 지방예산 성과관리의 거시적 접근(성과의 대국민 공표)과 미시적 접근(내부관리목적의 성과관리)의 필요성 강조, 사업예산의 구조화에 따른 객관적 성과지표의 개발 등을 제시하였다.

국회예산정책처(2014)는 중앙부처의 2015년도 성과계획서를 분석하고 성과관리를 위한 개선방안을 제시하였다. 평가의 주요 항목으로는 사업의 주요 내용 및 예산안 현황, 성과목표와 성과지표 등 성과관리 내용을 선정하였고, 분석결과에 기초하여 예산안 조정 검토사항, 법률 제·개정 검토사항, 제도개선 검토사항, 성과관리 검토사항을 제언하였다.

종합적으로 살펴보면, 지방자치단체 사업예산제도의 도입을 위한 실천적 연구는 2004년부터 비롯되었으며, 당시 사업예산제도의 목적 및 효용성, 원가산정 및 성과관리에 대한 연구가 동시에 진행되었다. 그 후 2008년도에 사업예산제도가 새로운 지방예산제도로서 도입된 다음부터는 사업예산제도의 운영과 성과관리의 연계에 관한 연구가 주된 기초를 이루었다. 하지만 대부분의 연구가 양자 간의 연계 필요성과 방향을 제시하거나, 사업예산에서 정책사업 혹은 단위사업의 성과관리가 필요하며 그에 따른 성과지표의 개발이 필요하다는 수준에 머무르고 있는 실정이다. 구체적으로 예산과정 등에서 성과기제와 예산시스템이 어떻게 연계되어야 하는지에 대한

방법론 등이 심도 있게 다루어지지 않고 있다.

한마디로, 사업예산의 성과관리에 있어서 가장 중요한 예산과 성과의 연계, 성과 지표의 개발 및 지표 적절성, 성과결과의 활용 등에 관한 심층적이고 실증적인 연구가 거의 부재한 것이 현재 상황이다.

〈표 2-2〉 사업예산제도와 성과관리에 관한 국내 선행연구

연구자	주제	연구내용	주요 제안내용
배인명 (2002)	제3기 민선자치정부 출범과제: 지방재정 인프라 구축	지방재정 감시제도 서울시 성과예산제도 운영 실태 및 문제점	-성과예산제도 운영의 가장 중요한 과제는 성과측정이 가능한 성과지표 개발 -성과예산제도와 중장기 재정계획과의 연계 필요성 제시
이원희 (2003)	공공부문의 성과관리전략 : 정보화사업의 성과관리체계 구축	공공서비스분야의 성과관리체계 분석 및 정책대안 마련	-성과를 예산에 반영할 수 있는 프로그램 세분화 및 예산과목체계 개발 필요 -BSC 관점에서 성과지표 유형 및 정보화 성과계획의 구성요소 제시
김재훈 (2004)	프로그램예산제도의 사업단위 선정방안(양주시 사례)	프로그램예산제도 도입 필요성, 사업단위 선정기준 및 남양주시 사업단위 선정	-사업단위 선정기준:관리자 존재, 활동 및 결과 측정 가능, 부서 완결수행 업무, 평가 의미 업무, 지속성 사업 -조직에 따른 사업단위 선정, 프로그램에 적절한 사업단위 선정, 성과관리 가능토록 사업단위 선정 방안 제시
임성일 외 (2004)	자율과 성과지향의 지방예산제도의 개편방안(예산과목구조 개편 중심)	프로그램예산제도 도입 방법 및 성과관리체계 구축 방향	-프로그램-단위사업 체계의 사업구조화 방향 -프로그램예산과 성과관리 연계 방법(코드화)
이세구 (2006)	사업예산제도의 도입과 성과관리제도와의 연계	서울시 성과주의 예산서와 행정안전부 사업예산체계 비교 연구	-서울시 예산체계의 행정안전부 사업예산체계로의 전환방법 제시(서울시 성과주의 예산서의 전략목표는 정책사업, 성과목표는 단위사업, 단위사업은 세부사업으로 연계 -서울시 사업예산제도와 성과관리체계와의 연계 방안 제시
박노욱 (2008)	성과관리제도와 프로그램예산체계의 연계	성과계획체계와 프로그램체계의 일관성 유지 연구	-성과관리예산제도의 주요 내용 및 유용성, 프로그램예산제도의 운영원리와 실태분석 -성과계획과 프로그램예산체계의 일관성을 갖추기 위한 연계 방향

연구자	주제	연구내용	주요 제안내용
박노욱· 원종학 (2009)	지방재정성과관리의 실효성 제고	재정성과관리제도의 구조와 핵심요소 분석 및 장요인 극복방안	-성과지표 설정 및 모니터링 강화 -사업별 총비용 등 성과정보의 활용 방안 -지방자치단체 조직구조와 프로그램예산체계의 연계 필요성
김현조 외 (2010)	지방정부의 성과관리와 예산의 연계과제	부산광역시 사례로 성과관리와 예산관리 연계 검토, 공무원 인식분석	-성과관리와 예산관리의 연계를 새로운 성과관리 시스템으로 접근 필요 -기획, 예산 및 성과관리를 총괄하는 통합시스템 구축 필요
금재덕 (2011)	지방정부의 성과관리와 프로그램예산제도	조직-목표-예산의 상호 연계성 분석	-성과지표는 성과목표의 달성정도를 객관적으로 달성할 수 있도록 설계 필요 -사업의 성과를 부서 및 조직의 책임성 강화와 연계
허경선 외 (2012)	공공기관 프로그램예산제도의 도입 연구	공공기관의 프로그램예산제도의 도입현황 및 단계적 도입 방향	-공공기관 예산제도 특성 및 프로그램예산제도 도입 현황 분석 -공공기관의 특성을 고려한 순차적이고 점진적인 도입방안을 제시
최순영 (2013)	프로그램예산제도의 평가 연구	행정부와 입법부 관계자를 대상으로 프로그램예산제도의 운영 관련 설문조사 및 정책대안 제시	-법적근거, 조직·인력 등 기반시스템 개선 -투명성·자율성·책임성 확보, 프로그램예산과 성과관리 연계 등을 통한 효과성 제고 -프로그램과 조직관리의 연계, 성과지표 개발, 프 로그램예산사업의 상시모니터링 및 관리
임성일 외 (2013)	지방자치단체 예산제도 간의 연계 연구	지방예산제도 간 연계의 문제점 분석 및 설문조사 결과에 기초하여 성과관리 측면에서 제도 간 연계성 강화 대안 제시	-지방예산제도 운영실태 분석 -지방예산제도 연계에 관한 설문조사(공무원, 전 문가 대상) -성과관리 측면에서 성과관리체계와 예산체계의 연계 필요성, 사업예산의 구조화 틀 마련, 객관적 성과지표의 개발 등을 제시
국회 예산 정책처 (2014)	2015년도 정부 성과계획 평가	중앙부처의 성과계획서의 문제점 분석 및 성과관리를 위한 개선사항을 제시	-성과지표의 불일치 및 내용 보완(핵심활동을 반 영한 지표 개발) -성과목표 설정의 적정성 부족 및 성과목표치 개선 -사업의 효과를 종합적으로 확인할 수 있는 성과지 표의 개발 필요

본 연구는 기존의 연구와 다음과 같은 측면에서 차별성을 지닌다.

첫째, 선행연구들이 대부분 성과관리와 사업예산제도간의 연계 필요성과 방향성을 검토하는 수준에 머무르고 있는 것과 달리 본 연구는 연계를 위한 구조적 핵심 요소, 예산과정 및 기간 예산과목체계 상에서의 연계 방법론 등에 대해 구체적이고 심도 있게 다루고 있다.

둘째, 사례분석을 통해 성과체계와 사업예산 간의 연계 상태와 수준 그리고 관련 문제요인을 심층 분석한다(보건복지 분야, 영유아보육료지원 사업).

셋째, 성과와 예산의 연계를 위한 기본전제와 접근방향을 살펴본 후, 이를 토대로 거시적 관점(성과와 예산의 연계구조)과 미시적 관점(핵심요소에 의한 연계)에서 구체적인 연계강화 방안을 제시하고 있다. 이 과정에서는 기존의 성과관리체제와 예산 운영체제 간의 상호 연계성을 강화하는 접근과 함께 사업예산제도 독자의 고유 성과관리시스템을 도입하는 방안에 대해 연구하고 있다.

제 3 장

사업예산제도와 성과관리의 현황 및 실태분석

제1절 사업예산제도의 운영 현황

제2절 사업예산제도의 성과관리 추진

제3절 성과예산의 활성화 조건: 성과예산 분석 틀

제4절 사례분석: 중앙정부/지방자치단체



제3장 사업예산제도와 성과관리의 현황 및 실태분석



제1절 사업예산제도의 운영 현황

1. 기본구조

종전의 품목별 예산제도는 투입과 경비지출의 통제에 초점을 두는 예산시스템으로서 부당한 예산사용이나 낭비적 예산집행을 억제하고 예산편성 및 운영에 대한 관리가 용이한 장점을 지닌다. 그러나 품목별 예산제도는 사업별로 성과목표를 설정하거나 재정성적을 평가하는 데는 여러 가지 제약과 한계를 지니고 있다. 이와 같은 품목별 예산제도의 문제와 한계는 오랜 역사와 전통에도 불구하고 변화와 개선을 요구하는 시대적 환경을 비켜갈 수 없었다. 1990년대에 세계적으로 정부개혁의 물결이 일어나면서 선진국을 중심으로 예산·회계제도의 구조개편이 단행되었다. 예산·회계제도의 구조개편은 정부운영의 효율성·효과성·책임성의 향상에 있었고, 그것을 관통하는 주제는 다름 아닌 성과관리였다. 이 때 도입된 것이 프로그램예산(program budgeting)을 비롯하여 그와 유사한 각종 성과기반(또는 성과지향)예산제도인데, 대부분의 선진국들이 이로서 전통적인 품목별예산제도를 대체하였다. 이러한 선진국의 경향은 우리나라에도 직접적으로 영향을 주었다.

정부는 그 동안 자율과 책임 중심의 재정운영을 추구하면서 경제적 자원의 효율적 배분과 성과관리의 기반 강화에 노력해 왔고, 이는 발생주의 기준에 입각한 정부회계제도의 도입(2007년)과 성과지향의 사업예산제도 실시(2008년)를 통해 결실을 맺었다. 사업예산제도는 정책부문간, 프로그램·사업간 우선순위의 결정에 유용하고, 성과평가가 상대적으로 쉬우며, 평가결과의 환류가 가능한 장점이 있다. 예산제도를

품목별 예산에서 사업예산으로 바꾼다는 것은 사업단위(정책 포함)별로 재정투입과 산출(또는 성과)을 연계시켜 줌으로써 재정성과를 효율적으로 관리할 수 있는 예산 구조로 전환되는 것을 의미한다.

〈그림 3-1〉 성과중심 예산체계의 기본구조



예산의 관리구조를 살펴보면, 종전의 품목별 예산제도가 개별사업(세세항)과 비목(목 - 세목) 즉, 투입(input)에 중심점을 두고 예산을 관리해 온 데 비해 사업예산은 프로그램(정책)과 그 하부의 재정활동에 중심점을 두고 재정지출의 성과(output 및 outcome)를 도출하는 성과지향 예산체계의 특성을 지닌다. 즉, 품목별 예산은 투입 재원의 통제와 예·결산 대비에는 효과적인 반면 정책우선순위에 입각한 전략적 자원배분과 성과관리에는 본질적인 한계가 있다.

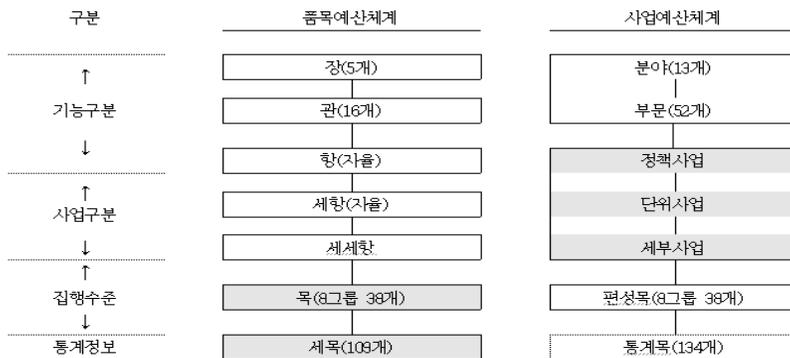
이러한 예산구조의 변화는 예산분류체계의 기본 틀을 근본적으로 바꾸는 일대 개편이다. 구체적으로, 종전의 기능별 분류에 해당하는 장 - 관 구분을 분야 - 부문으로

재편성하여 지방자치단체의 기능을 보다 명백하게 표시하는 동시에 중앙정부의 기능과도 일치시키는 구조변화가 그에 해당한다. 조직 및 사업목적에 속하는 항-세항 구분을 사업단위(정책·단위·세부사업)로 전환하고 경비유형별 구분인 세세항을 폐지하는 변화도 주목할만한 의미를 내포한다. 이러한 예산구조의 변화에 따라 과거의 품목 중심 예산심사로부터 벗어나 사업명세서를 통한 성과중심의 정책예산심의가 가능해지는 등 의회의 예산심의 관점도 달라지고 있다.

종전의 품목별 예산제도는 예산과목을 기초로 여러 사업이 동일한 예산품목에 포함되는 구조를 지니고 있어서 사업단위별 원가나 총원가를 파악하기가 곤란하고 사업의 성과를 측정하기 어려운 구조적 한계를 지녔다. 한마디로, 품목별 예산제도는 사업단위로 예산을 관리하거나 예산의 성과관리를 구현할 수 있는 운영 틀을 제시하지 못하는 한계를 지닌다. 예를 들면, 품목별 예산시스템에서는 도로관리사업의 경우 품목(예: 시설비 및 부대비) 속에 각 도로구간사업이 포함되어 도로사업별 경비내역을 파악할 수가 없다. 그러나 사업예산제도 하에서는 각 도로사업별로 인건비·물건비 등 경상비는 물론 시설비·감리비·부대비를 모두 포괄하여 편성하기 때문에 각 사업에 투입되는 총예산액을 쉽게 파악할 수가 있다. 이와 유사한 적용사례는 각종 재정투자사업과 현금·현물급부사업 등에서도 발견할 수 있다.

종합적으로, 사업예산제도의 도입은 예산의 관리단위를 품목에서 사업단위로 전환하고 예산편성의 자율성을 부여하는 대신 재정의 책임성을 강화하는 등 성과지향의 재정운영 틀로의 전환을 의미한다.

〈그림 3-2〉 품목예산제도와 사업예산제도의 비교



〈표 3-1〉 품목별예산제도와 사업예산제도의 비교

구 분	제도 도입 이전	제도 도입 이후
예산의 관리단위	〈품목 기준〉 • 투입중심의 지출품목별 통제 • 예산절감 도모 장점	〈사업 기준〉 • 사업성과목표의 달성 • 중장기 정책목표 설정 및 전략적 자원배분
예산의 편성	• 조직부서의 책임성이 미흡한 상태에서 세부사업별로 품목과 단가를 적용하여 예산을 편성	〈예산총량 통제〉 • 재정운영계획에 입각하여 조직부서의 분야별 예산규모 한도 내에서 사업에 기초한 예산 편성 • 조직부서의 자율권 확대와 책임성 강화
예산의 집행 및 결산	• 경비의 성질별로 예산집행 • 예산집행결과를 결산하여 확정 마감 • 예산의 편성과 자원의 할당에 중점을 두는 재정운용	• 정책우선순위에 의한 예산할당 • 예산집행의 부처/부서 자율권 확대→ 예산 집행의 사후평가→ 운영결과에 대한 책임성 강화 • 사업단위의 재정운영성과 제고
예산서 체계	• 숫자로 나열된 예산서 • 분야별 예산과목 금액의 나열 표시	자치단체 사업내용 파악이 용이한 예산서 작성 (공설운동장사업, 문화예술회관사업, 함평나비 축제사업, 고양세계 꽃박람회사업 등 사업별 편성)

주 : 임성일 외(2013)에서 인용하였음

2. 현행 사업예산제도의 예산분류체계

현행 사업예산제도는 예산사업이 체계적으로 편성될 수 있도록 일정한 계층구조를 형성하며, 이들은 일관성 있는 정보 위계를 지닌다(<그림 3-3> 참조). 사업예산제도에서는 지방자치단체의 재정지출을 크게 정책사업, 행정운영경비, 재무활동의 세 부문으로 구분하고 있다. 이 외에도 재정지출의 기능이나 경비성질에 의한 분류가 이루어지고 있지만, 이는 성과관리보다는 각종 통계분석 등 정보 활용 측면에서 유용하다.

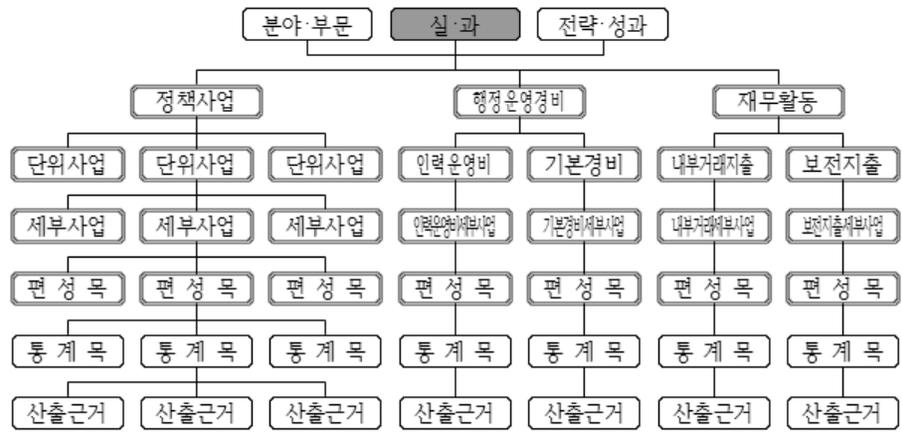
사업단위는 정책사업을 중심으로 그 밑에 단위사업과 세부사업을 설정하고, 세부사업 하위에 편성목과 통계목, 그리고 통계목 하위에 산출근거를 설정하는 위계구조를 지닌다. 하나의 실·과에서 여러 개의 정책사업을 설정할 수 있으나, 정책사업은 단일 부문으로만 구성되도록 요구되고 있다. 통계목과 산출근거는 예산서상에 표시되지 않고, 통계관리 등 내부관리 목적으로 사용된다(기금사업도 사업구조화에 포함된다).

사업성과관리 측면에서 사업예산은 조직별 임무·전략·성과목표에 입각하여 사업을 설정하는 구조를 지닌다. 이 때 조직은 정책사업 단위를 관장하는 최상위조직(예: 실·국)을 의미하며, 조직의 임무(mission)는 지방자치단체 또는 기관의 존재의의 및 미션과 연계되어야 한다. 즉, 조직별 임무에 근거하여 전략목표와 성과목표를 수립한 후, 이를 달성하기 위한 수단으로서 정책사업, 단위사업 및 세부사업을 설정한다. 이 경우 조직별 임무와 전략목표 및 성과목표는 목적을 의미하며, 정책사업·단위사업·세부사업은 이를 실현하기 위한 수단이다.

현행 사업예산제도의 사업별 분류는 정책·단위·세부사업을 기본단위로 하는 사업구조화 체계를 취하고 있다. 구체적으로 사업예산제도는 자치단체의 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 세출예산기능을 13분야, 52부문으로 구분하고 그 하위에 사업단위(정책·단위·세부사업)가 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 구조화 되어 있다(<표 3-2> 참조). 이와 같은 사업예산제도의 구조화는 예산의 가치,

집행(사업 및 활동을 구현하는 예산집행), 성과목표체계, 기타 재정운영의 효율성·효과성 관점에서 미시적, 거시적 체계와 일관성을 갖는 것이 매우 중요하다. 이러한 구조와 틀이 형성될 때, 사업예산제도가 성과예산으로서 기능을 할 수 있는 기반을 구축하게 된다.

〈그림 3-3〉 사업예산제도에서의 사업예산 분류구조



자료: 행정자치부, 2015년 예산편성운영 기준 및 기금운용계획의 수립 기준, 2014.

〈표 3-2〉 지방자치단체 세출예산 기능별 분류

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업·중소기업(6)
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재·민방위						
	026	소방	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
050		교육(3)		081	기초생활보장		121	도로
	051	유아 및 초중등교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	052	고등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	053	평생·직업교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
060		문화 및 관광(5)		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
	061	문화예술		087	보훈		140	국토 및 지역개발(3)
	062	관광		088	주택		141	수자원
	063	체육		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	064	문화재	090		보건(2)		143	산업단지
	065	문화 및 관광일반		091	보건의료		150	과학기술(3)
				093	식품의약품안전		151	기술개발
				100	농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌		160	예비비(1)
900		기타		103	해양수산·어촌		161	예비비

주 : 행정운영경비는 기타(900) 분야로 처리함.

자료 : 행정자치부, 2016년 예산편성운영 기준 및 기금운용계획의 수립 기준, 2015.

제2절 사업예산제도의 성과관리 추진



1. 개요

성과예산제도는 예산사업의 전략목표 - 성과목표 - 성과지표, 성과평가 결과 환류가 일관성 있게 관리될 수 있도록 성과계획과 예산을 통합 구조화한 것으로, 성과와 예산의 긴밀한 연계관리를 도모하기 위해 도입된 예산제도이다. 이는 어떤 의미에서 그동안 부진하였던 사업예산제도의 도입목적을 촉진하는 기제(facilitator) 내지 수단으로서 역할을 할 것이다.

행정자치부는 사업예산제도 도입 이후 동 제도가 예산지출의 성과정보 제공에 크게 미흡하고 성과관리수단으로서 제 기능을 발휘하지 못함을 인식하고 지난 몇 년간 사업예산의 성과관리 개선방안을 모색해 왔다. 이와 관련된 세부내용에 대해 간단히 기술하면 다음과 같다.

2008년 5월 사업예산 성과관리 선도기관(서울, 강원, 전북)을 선정하고 사업예산 성과관리계획을 작성하는 사전 준비과정을 추진하였고, 성과예산관리제도의 도입과 관련하여 기반조성단계('08~'10년), 본격확산단계('11~'13년), 성숙단계('14년 이후)로 구분한 다음 단계별 실천전략을 강구하였다. 광역자치단체의 경우 2010년에 성과예산서를 작성하고 2011년에 예산 성과보고서를 작성하며, 기초단체는 2012년에 성과예산서 작성, 2014년에 예산 성과보고서를 작성한다. 성숙단계인 2014년에는 성과예산제도의 도입을 위한 법제화와 본격적인 시행에 대비하여 성과예산서 및 예산성과보고서 작성을 의무화한다는 계획이다. 그리고 마침내 지방재정법 개정('14.5월)을 통해 2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서의 지방의회 제출이 의무화되었다.

〈표 3-3〉 사업예산 성과관리제도 단계별 도입계획

구분	기반조성단계(~'10년)	본격확산단계('11~'13년)	성숙단계('14년 이후)	
대상	광역	성과예산서 작성	예산성과보고서 작성	-
	기초	-	성과예산서 작성	예산성과보고서 작성
관리방법	정책사업명으로 구분	정책사업명으로 구분	예산사업 별도 구분	
법제화	-	-	의무화규정 및 본격운영	
본격시행	2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출토록 법제화			

주 : 기초자치단체의 도입 시기는 광역단체의 시범적용결과에 따라 변경될 수 있음.
 자료 : 지방자치단체 사업예산 성과관리 담당공무원 워크숍 자료(2014).

2. 예산 성과관리의 중요성

사업성과 중심의 재정운용과 관련하여 국가재정법, 국가회계법, 지방재정법, 지방자치단체 예산편성운영기준에서 기본방향과 도입목적 등 관련사항을 규정하고 있는데, 이에 대한 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

① 국가재정법 관련 사항

국가재정법과 동법 시행령에서는 성과계획서와 성과보고서의 작성, 재정정보의 공표, 재정사업평가 등 성과지향의 재정운영에 대해 다음과 같이 명문화하고 있다.

첫째, 성과중심의 재정운용에 대해 국가재정법은 “각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다”고 규정하고, 각 중앙관서의 장은 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하도록 규정하고 있다.

둘째, 기획재정부장관은 성과계획서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하여야 하며, 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다고 규정하고 있다.

셋째, 예산안, 수정예산안, 기금운용계획안, 기금운용계획변경안 및 추가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다고 규정하여 성과중심의 재정운용을 위한 법적 기초를 마련하였다(국가재정법 제8조).

넷째, 특히 국가재정법은 재정정보의 공표와 관련하여 “정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다”고 규정하고 있다(국가재정법 제9조).

② 국가재정법시행령 관련 사항

국가재정법시행령에서는 국가재정법의 규정에 입각하여 재정사업의 성과평가에 관한 사항을 규정하고 있다. 구체적으로 언급하면, 기획재정부장관은 국가재정법 제8조제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 국가재정법 제8조제1항에 따른 기금관리주체에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 "재정사업자율평가"라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다.⁷⁾

1. 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
2. 부처 간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업
3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업을 규정하고 있다(국가재정법시행령 제3조).

7) 다만, 「과학기술기본법」 제9조 제2항 제5호에 따른 국가연구개발사업에 대한 평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 평가로 대체할 수 있다.

③ 국가회계법 관련 사항

국가회계법에서는 정부 결산보고서의 구성 및 작성에 관해 다음과 같이 규정하고 있다. 정부 결산보고서는 크게 결산 개요, 세입세출결산, 재무제표, 성과보고서로 구성되며, 재무제표는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표를 포함한다(국가회계법 제14조). 결산 개요는 결산의 내용을 요약하여 예산 및 기금의 집행 결과, 재정의 운영 내용과 재무상태를 분명하게 파악할 수 있도록 작성하여야 한다. 국가재무제표는 국가회계기준에 따라 작성하고, 성과보고서는 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하여야 한다(국가회계법 제15조).

④ 지방재정법 관련 사항

지방자치단체의 성과중심의 지방재정운동은 지방재정법과 지방자치단체 예산편성 운영기준에 법적 근거를 두고 있다. 지방재정법 제5조에서는 지출성과의 극대화 와 관련하여 성과중심의 재정운용을 규정하고 있다. 그리고 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정자치부훈령 제28호, 2015)에서는 사업예산제도의 도입 목적인 ‘사업예산 성과관리’를 위하여 자치단체 자율 시행을 전제로 한 예산 성과관리에 대해 선언적으로 규정하고 있다(박스 내용 참조).

〈지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운동)〉

- ① 지방자치단체의 장은 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 행정자치부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운동에 반영할 수 있다.
- ④ 성과 중심의 지방재정 운동을 위하여 필요한 그 밖의 사항은 행정자치부령으로 정한다.

〈지방자치단체 예산편성운영기준 제3조(지방재정운용 여건과 방향 등)〉

- ① 행정자치부는 「지방재정법」 제38조 제1항 및 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」 제2조의 규정에 따라 국가정책 기본방향과의 효율적인 연계 등을 위하여 이 규정과 함께 지방재정 운용 여건과 방향에 대하여 제시하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 사업예산 성과관리를 위하여 행정자치부장관이 정하는 바에 따라 성과계획서 등을 작성할 수 있으며, 행정자치부장관은 사업예산 성과관리에 필요한 정보를 제공하여야 한다.
- ③ 지방자치단체는 성과예산체계와 성과관리목표체계를 일치시키기 위하여 노력하여야 한다.

3. 성과계획서의 주요 내용

현행 성과예산서는 『임무 - 전략목표 - 성과목표 - 성과지표』의 체계에 따라 예산을 편성·집행하고 그 성과를 측정·평가하는 시스템을 운영 중에 있는데, 여기에서 조직부서의 성과계획서의 편성 내용에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 전략목표 설정 : 조직의 임무, 비전, 전략을 수립

조직의 임무(mission)란 조직이 존재하는 이유와 조직의 사명을 의미하고, 비전(vision)은 조직의 미래 모습을 말한다. 성과목표는 전략목표에 기초하여 설정하고 이를 실현하기 위한 핵심영향요인을 주축으로 성과지표를 설정한다. 조직의 임무하에 실·과별 전략목표를 설정하되, 전략목표는 조직의 임무와의 연계성을 고려하여 설정한다.

② 프로그램(정책사업)별 성과목표 설정

조직의 임무와 실·과별 전략목표에 기여하는 예산사업의 성과목표를 설정하며, 이때 성과목표는 해당 예산사업의 핵심 성공요인(critical success factors)을 도출하고 이에 기초하여 성과목표를 명확하게 설정하는 것이 중요하다. 사업별로 성과목표의

달성여부를 측정하는 성과지표를 선정하며, 성과계획서에는 조직부서의 목표, 성과 지표, 검증방법, 단위사업, 예산액 등을 포함하도록 한다. 성과계획서에는 성과지표에 대한 측정산식 및 검증방법을 반드시 제시해야 한다.

③ 성과지표의 설정

성과지표(performance indicator)는 목표체계에 의한 전략목표와 정책사업의 성과목표에 대한 달성 여부와 사업성과를 평가할 수 있는 측정수단이다(성과지표에 대한 보다 상세한 내용은 조금 뒤에서 다루어진다).

2000년대 중반 이후 지방자치단체의 성과관리는 대부분 BSC(Balanced Score Card) 성과관리시스템에 의해 주도되었다. 따라서 현실 논리에 의하면 지방자치단체의 성과예산서 작성과정에서는 BSC 성과관리시스템과 사업예산체계와의 연계성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이는 다시 말해서 현행 성과관리시스템(부서임무, 부서별 전략목표와 성과목표(핵심성공요인 중심), 성과지표 중심으로 작동되는 시스템)에 의한 성과계획을 예산체계와 연결하는 접근이 필요하다는 것을 의미한다. 하지만 현재 가동되고 있는 BSC 성과관리시스템이 자치단체의 예산사업을 염두에 두는 것이 아니어서 현재의 상태로는 사업예산과 직접 연계시키는데 문제와 한계가 있다. 따라서 BSC 성과관리시스템을 사업예산 성과관리에 적합하도록 내용과 구조를 변화시켜 주거나 극단적으로는 다른 성과관리시스템으로 대체할 필요가 있다.

<그림 3-4> BSC 성과관리와 예산체계의 연계구조



사업예산서의 내용 중 가장 구체적인 정보를 나타내는 ‘세출예산사업명세서’는 조직별(실·과) 편제이고 성과목표 - 정책사업, 성과지표 - 단위사업을 연계시키는 형태를 띠고 있다. 따라서 양자 간의 연계를 모색하는 과정에서는 특히, 성과목표(정책사업)와 성과지표(단위사업)를 적절하게 연계시키는 것이 중요하다.

현행 사업예산 성과관리는 조직부서(실·과) 단위에서 정책사업을 중심으로 성과목표, 성과지표를 제시하며, 5년에 걸친 실적 및 목표치를 제시하고 있다(<표 3-4> 참조).

<표 3-4> 지방자치단체의 성과목표와 성과지표 설정(예시)

사업단위	성과지표 (검증방법, 측정산식)	실적 및 목표치				
		'14	'15	'16	'17	'18
도로교통망 확충(Program 1)						
•국가지원지방도 확충	당해연도 공사구간 확포장에 따른 운행시간 단축(분)	8.8	5	7	8	8
-국가지원지방도확포장 -국지도 사업 토지보상						
•지방도 도로망 확충	당해연도 공사구간 확포장에 따른 운행시간 단축(분)	20.7	20	15	15	10
-지방도 터널화 -지방도 확·포장 공사						
.....						
예산액(백만원)		189,000	208,603	210,000	220,000	245,000

그런데 중요한 문제는 조직의 미션이나 실·과별 전략목표가 실제 회계연도에 수행되는 예산사업을 염두에 두고 설정된 것이 아니고, 지방자치단체의 미션과 존재 이유에 기반을 둔 조직의 일상적·전형적 기능 및 업무를 토대로 설정될 가능성이 높다는 사실이다. 이러한 상태에서는 조직이 수행하는 예산사업(정책/단위/세부사업 등)을 구체적으로 반영하는 성과목표의 설정이 어려운 문제가 발생한다. 그리고 실제 예산편성 과정에서 개별사업이 확정되는 과정과 내역이 조직의 미션이나 실·과별 전략목표와 괴리되는 경우도 발생한다.

제3절 성과예산의 활성화 조건: 성과예산 분석 틀

1. 기본인식 및 접근

프로그램예산(사업예산)이 성과관리예산으로서 기능을 하기 위해서는 (1)예산구조가 프로그램예산의 기본취지와 목적에 맞도록 체계화되어야 하고, (2)재정지출에 대한 성과관리기제가 튼튼하게 구축되어야 하며, (3)예산구조와 성과관리기제가 체계와 일관성을 갖고 상호 연계되거나 완전히 통합되어야 한다.

프로그램예산이 종전의 품목별 예산을 대체하게 된 가장 큰 목적과 요인이 예산사업에 대한 성과관리를 통해 재정의 효율성과 효과성 그리고 책임성을 확보하는데 있다. 따라서 현행 사업예산제도가 이러한 목적을 달성하기 위해서는 정책사업을 중심으로 단위사업, 세부사업 등으로 이어지는 사업의 위계구조와 함께 사업목표(목적)와 성과점검수단(성과지표 등)이 체계적으로 구조화되어야 한다. 이는 다시 말해서, 사업 중심의 예산 구조화가 튼튼히 정립되고, 각 예산사업(예: 정책사업, 단위사업 등)의 목적과 추진이유 그리고 그것이 추구하는 구현목표(target)가 명확히

설정되어야 하는 것을 뜻한다. 그리고 각 예산사업을 실시한 결과 나타나게 될 정책 구현의 실상 또한 명확히 제시되어야 한다.

요약하면, 사업예산제도가 명실상부한 성과예산으로 변모되려면 재정사업이 제대로 구조화되고, 그에 속하는 재정사업의 목적과 목표가 분명하고, 또한 그것을 구체적으로 측정하는 수단과 그 결과를 반영하는 기제가 확고해야 한다. 만일 사업예산제도가 재정지출(사업)별로 사업목표와 성과지표를 확고하게 내장하고 성과를 측정하는 시스템을 구축한다면, 지방자치단체가 재정지출의 성과정보를 확보하고 공개할 수 있음은 물론 성과결과를 다음 예산편성에 반영하는 등 재정운영의 효율성과 책임성이 한 단계 높은 수준으로 발전한다.

이러한 인식을 갖고 이 절에서는 현행 사업예산제도가 성과예산으로서 기능을 할 수 있는 체제와 조건을 정비하고 있는지에 대해 객관적으로 점검, 분석하고자 한다. 여기에서 제시되는 분석 틀과 이를 토대로 파악되는 사업예산제도의 성과관리 실태 및 문제점은 제4장에서 사업예산제도의 성과예산 발전방안을 모색하는데 중요한 밑거름이 된다.

2. 사업예산제도의 체계 및 정합성 확보

사업예산제도가 성과예산으로 기능하려면 먼저 사업예산제도가 성과관리기제를 내포하는 체제로 정비되어야 한다. 이를 위해서는 사업예산체제가 정책사업(program)을 중심으로 단위사업과 세부사업 등이 가치와 논리, 성과관리 체계 및 기제 면에서 일관된 상호 연계성을 가져야 한다. 이는 다시 말해서, 정책사업을 중심으로 정책사업의 목적을 실질적으로 구현하고 관련 성과를 측정할 수 있는 형태로 ‘위계 내지 트리 관계(hierarchy or tree relations)’를 형성해야 한다. 이 때 정책사업의 성과목표와 성과지표는 지방자치단체의 미션과 전략목표를 적극적으로 반영할 수 있어야 한다. 그리고 국고보조사업의 경우 국고보조사업을 기획하고 관리하는 관계부처의 보조사업 성과목표와도 긴밀한 관계를 유지해야 한다.

정책사업은 사업의 목적과 성과관리 측면에서 하부 예산활동 즉, 단위·세부사업 등과 체계적이고 일관된 구조 및 내용적 연계(지향목적, 논리, 사업의 특성 및 유형 관점에서의 연계)를 가져야 하며, 하부 예산활동은 정책사업을 뒷받침해야 한다. 이때 예산과목체제에 포함된 각 재정지출(사업)은 분명한 사업목표와 미래에 관측될 실현 실체(objective, target) 즉, 성과목표를 가져야 하며, 가능하면 산출물(output)보다 예상되는 결과(outcome, results)를 포함하는 것이 바람직하다. 이들은 각 사업의 성과측정 표적(대상)인 성과목표로서 궁극적으로 성과지표 등에 의해 평가된다.

각 재정지출 수준(정책/단위/세부사업 등)에 속하는 재정사업이 제시하는 예산활동의 목표와 구현 상(像) 내지 실현 이미지는 미래에 나타날 산출물과 결과의 형태를 기술적으로 구체화하는 것으로 누구나 인식할 수 있을 정도로 명확히 표현되어야 한다. 부연하면, 성과목표는 예산사업의 목적을 구체화하는 논리 내지 기술적 설명인 동시에 예산사업을 함축하고 그것이 구현되었을 때 구체적으로 나타나는 실체 내지 효과를 적시할 수 있어야 한다. 따라서 대상사업의 성과목표는 예산과 직접 연계되고, 성과관리 수단인 성과지표는 성과목표를 객관적이고 합리적으로 측정하는 수단으로서 기능할 수 있어야 한다. 성과목표는 기관의 미션과 전략목표 그리고 개별 프로그램 간의 연계고리 역할을 해야 할 뿐 아니라 성과지표와 직접적인 연계성을 지녀야 한다.

이러한 관점에서 볼 때, 성과목표는 예산성과관리에 있어서 중요한 의미를 지니는 동시에 재정사업의 경제적 효율성을 높이고 품질을 보장하는 면에서 반드시 필요하다(Ginnerup 외, 2007; NASBO, 2013). 성과목표와 성과지표를 설정하는 과정에서는 이해관계자 간에 협의와 공감대를 형성하는 것이 중요하다.

사업예산의 성과지표는 예산 구조화의 핵심인 정책사업(program)을 중심으로 단위사업과 세부사업의 수직적 위계구조를 형성해야 한다. 예컨대, 특정 정책사업의 성과목표와 그에 속하는 다수의 단위사업 및 세부사업의 성과목표들은 명칭과 주제 면에서 차이가 있을 수 있지만, 그 핵심가치와 지향점은 상호 공유되어야 한다. 그리고 정책사업의 사업성과는 지방자치단체와 상위조직의 전략목표와 연계, 공유되

어야 한다. 하지만 현행 사업예산제도는 사업의 예산편성에 급급한 나머지 정책사업이 전략목표나 하위 사업구조(단위사업, 세부사업 등)의 성과목표와 사실상 연계, 조화를 이루지 못하는 문제점을 드러내고 있다.

3. 성과지표와 성과측정

성과목표와 마찬가지로 성과목표의 구현 상태(달성 수준)를 실제로 측정하는 성과지표 또한 객관성과 합리성을 확보해야 한다. 성과지표는 특정 예산사업의 수행 목적과 구현목표를 충분히 포괄하고 대표할 수 있는 측정가능수단으로, 그 자체와 그것을 통해 측정된 결과를 이해관계자(stakeholder) 대부분이 동의할 수 있는 수준의 객관성과 합리성을 확보해야 한다. 성과지표가 적절히 선정되지 못할 경우 사업 예산의 성과관리시스템은 사실상 작동 불가능한 상태가 된다. 그러므로 성과지표를 개발하고 선정하는 과정에서는 몇 가지 엄격한 기준이 적용되어야 한다.

성과지표와 관련된 일반론을 요약해서 정리하면 다음과 같다(OECD, 2013).

성과지표가 지나치게 많고 다양한 형태로 제시될 경우 비생산적일 뿐 아니라 지표간 충돌 가능성 및 중복 가능성, 사업목표의 집중 대표성 상실 등의 현상을 빚으면서 역효과가 발생할 가능성이 높다. 이에 반해 지나치게 적은 수의 성과지표가 사용될 경우 사업범위에 대한 대표성, 포괄성, 적정성에 문제가 초래되는 위험성이 있다. 예컨대, 많은 예산이 집행되었음에도 불구하고 그것을 포착하는 성과지표가 부재할 경우 예산지출의 성과관리가 누락되는 문제가 발생한다.

이러한 문제와 관련하여 여러 전문가 집단에서 제시하는 것 중에서 특히 의미가 있다고 판단되는 것을 요약하면 다음과 같다(Schick, OECD, 다수 전문가 등이 관련 내용을 언급하고 있다).

영국의 Audit Commission은 성과지표 선정 시 고려해야 할 사항을 “Fabric”(Focused, Appropriate, Balanced, Robust, Integrated, Cost-effective)으로 강조하고 있다. 그리고 영국의 public service agreements(PSAs)는 산출물보다 성과와 결과의 측정에 중점을

두는데, 특히 성과관리의 목표(objectives) 선정의 조건(기준)으로 “SMART(specific, measurable, achievable, relevant and timed)” 개념(구체성, 측정가능성, 달성 가능성, 적정성, 적시성)을 제시하고 있다. OECD 연구(Hawkesworth, I. and K. Klepsvik, 2013, pp. 119-120)에서는 종합성, 신뢰성, 측정 가능성(comprehensive, reliable, measurable)을 사업의 목표와 성과지표 선정의 기준으로 제시하고 있다. 일각에서는 지표의 적정성, 균형성, 효율성 기준을 제시하기도 한다.

이러한 사실과 관련 문헌을 종합적으로 검토한 결과 본 연구는 종합성(포괄성), 적절성, 측정가능성, 비교가능성의 네 가지 기준을 성과지표의 핵심 선정기준(또는 판단준거)으로 제시하고, 일부 다른 기준을 보완적 선정기준으로 제시한다.

종합성(포괄성)은 성과지표가 해당사업의 목적과 목표를 전체 또는 대부분을 포괄하는 특성을 의미한다. 즉, 성과지표가 재정지출이나 사업의 실질적 현상과 모습을 대부분 포괄할 수 있는 역량을 보유하는 것을 뜻한다. 적절성(relevancy)은 성과지표를 통해 사업의 성과를 측정하는 것이 유의미하고 중요성을 지녀야 하는 특성을 말한다. 측정 가능성은 성과지표가 계량적(정형화 또는 비교 가능한 비례량·질적 특성 포함)으로 측정 가능한 특성을 의미한다. 이는 성과측정에 소요되는 비용이 과다하지 않고, 이해관계자의 공감을 얻을 수 있는 동시에 회계감사 시 명확히 점검될 수 있는 질적 수준을 유지해야 하는 것을 말한다. 비교가능성은 성과지표의 정보가 기간, 사업 및 서비스, 유사단체·서비스조직, 기타 공급자 등에 객관적으로 비교 분석될 수 있는 특성을 의미한다. 그 외에 효율성, 효과성, 균형성 등의 기준을 보완적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

종합적으로, 성과지표는 사업의 목적과 목표를 대표하고 포괄할 수 있어야 하며, 특히 지표의 대표성, 포괄성, 측정 가능성, 비교 가능성 특성을 보유해야 한다. 이 때 지방자치단체의 임무, 비전, 전략목표를 필수적으로 고려하여야 하고, 국고보조사업의 경우 관계부처의 해당 보조사업 성과목표 등을 적극적으로 검토 반영해야 한다.

이상에서 기술한 내용을 사업예산의 체제정비, 성과관리 기반 정비, 성과지표 및 성과측정, 기타 점검사항으로 구분하여 요약·정리하면 다음과 같다.

〈표 3-5〉 사업예산제도의 성과관리 실태 파악을 위한 주요 점검 초점

주요 점검 초점
I. 사업예산의 체제 정비(정합성, 완성도 등) <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 구성요건 충족(목적, 목표 등) - 프로그램과 단위사업 연계성(단위사업의 프로그램 목적 구현수단, 적정성·포괄성) - 단위사업과 세부사업 연계성(세부사업의 단위사업 목적 구현수단, 적정성·포괄성)
II. 예산지출 수준별/사업별 성과관리 기반 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 미션, 전략목표와 정책사업 연계(성과목표 등) - 정책/단위/세부사업체제의 성과관리기반 구축 * 목적 및 추진이유, 성과측정 대상/결과(성과지표 적용 주제), 목표(output, outcome)
III. 성과지표/측정방법 및 성과측정 <ul style="list-style-type: none"> - 정책/단위사업의 성과목표를 충실히 측정하는 성과지표의 개발 및 적용 - 성과지표로서의 적격성 충족 여부 - 성과지표의 이해관계자(stakeholder) 공감, 합의 * 성과측정 인프라 구축상태(인적역량, ICT, 재정통계 등)
IV. 기타 사업예산 성과관리 기반 <ul style="list-style-type: none"> - 사업별 원가정보 생성, 발생주의 예산 도입 - 지방의회와 성과지향 예산결산 심의 등
V. 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 <ul style="list-style-type: none"> - 성과정보가 예산과정에서 구체적인 의사결정수단으로 활용되는지의 여부/상태 점검

제4절 사례분석: 중앙정부/지방자치단체⁸⁾

본 연구에서는 앞서 살펴본 성과관리와 성과기반예산에 대한 이론과 OECD 선진국의 최근 동향 그리고 바로 앞에서 제시한 성과예산의 활성화 조건을 토대로 지방자치단체의 예산성과관리 실태를 분석하고자 한다. 앞서 언급한 바와 같이 성과관리에 예산은 시범과정을 거쳤을 뿐 아직은 정식제도로서 운영되지 않고 있다. 이러한 상태에서 본 연구는 성과관리와 사업예산의 연계 실태를 보다 심도 있게 파악하기 위해 사례분석을 실시하고자 한다.

1. 사례분석 개요

사례기관은 지방자치단체 사업예산 성과관리 도입을 위한 시범과정 등에서 비교적 우수한 사례로 인정되는 지방자치단체(부산, 경북 등)와 중앙정부의 보건복지부를 대상으로 분석 점검하고자 한다.

사례 사업으로는 영유아보육료지원 사업을 대상으로 한다. 이는 국가와 지방자치단체가 공통 정책목표 달성을 위해 추진하는 사업으로 최근 관심이 증가되고 있고 중앙정부와 지방자치단체가 재원분담체계를 통해 공공서비스를 제공하는 사업이다(보건복지부/경상북도/군위군/부산광역시/부산중구). 따라서 전략·성과목표, 성과지표 설정 등에 대해 상호 연계성을 객관적으로 파악하는 것이 용이하다.

분석의 핵심은 (1)프로그램예산체제(사업구조의 정합성 등)가 성과관리에 적합하도록 편성(또는 구조화)되었는지에 대한 객관적 점검과 (2)성과지표 등 성과관리 기반이 정책사업을 중심으로 객관적 기준(원칙)에 의해 구축되었는지를 점검하는데 있다.

8) 여기에서 다루는 주요 내용은 임성일이호(한국지방행정학보, 2015)의 글을 인용하고 있다.

2. 보건복지부의 성과계획서(2015년)

1) 개요

중앙정부의 부처별 성과계획서 체계는 기본적으로 성과계획 목표체계, 해당년도 재정운용 방향, 프로그램목표 추진계획의 3장으로 구성된다. 우선, 성과계획 목표체계는 중앙부처(예: 보건복지부)의 임무와 비전, 성과계획체계도, 목표 및 과제 현황, 조직 및 재정 현황을 기술하게 되는데, 이는 해당부처의 존재의의와 정책목표, 조직과 인력 등 기본적 사항을 제시하는 것이다. 다음으로 제2장에서는 해당년도 재정운용 방향을 제시한다. 먼저 프로그램별로 2개년 실적을 대상으로 하여 그간의 재정운용 성과를 살펴보고, 이를 토대로 해당년도 재정운용 방향과 전략목표별 재원배분계획을 제시한다. 재원배분계획에서는 재원배분 규모, 재원배분 기준, 재원배분 변화를 제시하는데, 재원배분 변화는 전년도 대비로 2014년과 2015년의 변화를 살펴본다. 마지막으로 제3장에서는 각 전략목표별로 프로그램목표 추진계획을 제시한다. 프로그램 목표 추진계획은 각 프로그램목표에 대해서 주요 내용, 전략목표와의 부합성, 프로그램목표별 성과지표(성과지표별 목표치 설정, 목표치 설정근거)를 기술한다. 아울러 프로그램을 구성하는 단위사업에 대해서도 사업목적 및 주요 내용, 성과지표 및 측정방법, 관련 예산사업 내역, 관련 예산사업 개요를 기술한다.

2) 성과계획서 작성 체계⁹⁾

제1장 성과계획 목표체계

1. 임무와 비전
2. 성과계획 목표체계도
3. 목표 및 과제 현황
4. 조직 및 재정 현황

제2장 2015년도 재정운용 방향

1. 그간의 재정운용 성과
2. 2015년도 재정운용 방향
3. 2015년도 전략목표별 자원배분계획

제3장 프로그램목표 추진계획

1. 전략목표 I
2. 전략목표 II
3. 전략목표 III
4. 전략목표 IV

9) 성과계획서의 작성체계는 보건복지부의 2015년도 성과계획서의 내용을 요약정리한 것이다.

제1장 성과계획 목표체계

1. 임무와 비전

임무(Mission)

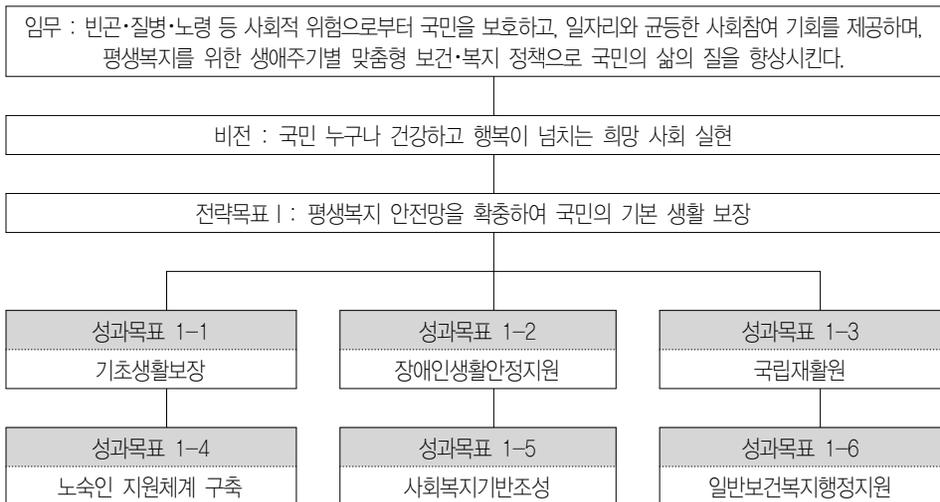
빈곤·질병·노령 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고, 일자리와 균등한 사회 참여 기회를 제공하며, 평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 보건·복지 정책으로 국민의 삶의 질을 향상시킨다.

- 빈곤·질병·노령 등 사회적 위험으로부터 국민보호
- 일자리와 균등한 사회참여 기회 제공
- 평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 보건·복지정책 추진

비전(Vision)

국민 누구나 건강하고 행복이 넘치는 희망 사회 실현

2. 성과계획 목표체계도



3. 목표 및 과제 현황

구분	전략목표	프로그램목표	단위사업			
			소계	일반재정	R&D	정보화
개수(개)	4	36	181	165	8	8
비율(%)	-	-	100	91.2	4.4	4.4
프로그램명	단위사업명		과제코드		비고	
전략목표 1 : 평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본생활 보장						
프로그램목표 1 : 국민의 기본적 생활보장 내실화(기초생활보장)						
기초생활보장	(1) 기초생활급여		1-1-일반재정(1)			
	(2) 의료급여		1-1-일반재정(2)			
	(3) 긴급복지		1-1-일반재정(3)			
	(4) 자활지원		1-1-일반재정(4)			
	(5) 재산담보부 생계비 용자		1-1-일반재정(5)			
	(6) 취약계층의료비 지원		1-1-일반재정(6)			
	(7) 저소득층 생업자금용자		1-1-일반재정(7)		공공자금관 리기금	

4. 조직 및 재정 현황

□ 조직

- 본부 : 4실 5국 13관 1대변인 67과(11담당관 1센터 포함)
 - 소속기관 : 1차 11개, 2차 18개, 3차 10개
- 조직도 첨부

□ 인원

- 본부 : 790명

구분	총계	장/차관	고위공무원	34급	4급	45급	5급	6급	7급	8급	9급	연구관	연구사	전문경력(가)	전문경력(나)	전문경력(다)
총계	790	2	23	17	68	37	267	179	156	29	5	3		1	3	
정무직	2	2														
별정직	4		1	1				2								
일반직	784		22	16	68	37	267	177	156	29	5	3		1	3	

○ 소속기관 : 2,217명

- 인원표 첨부

□ 재정 현황

(단위 : 억원)

구분	2014	2015	증가율(%)
재정사업 합계			
- 총지출	468,995	519,368	10.7
- 총액	1,379,609	1,328,940	△3.7
총지출 구분			
- 인건비	5,357	5,576	4.1
- 기본경비	1,672	1,641	△1.9
- 주요사업비	461,965	512,151	10.9

제2장 2015년도 재정운용 방향

1. 그간의 재정운용 성과

1) 기초생활보장 : ('13) 85,532 → ('14) 88,245억원(2613억원, 3.2%)

○ 급여별 특성 및 상대적 빈곤 관점을 고려하여 맞춤형 보호 확대

○ 근로능력 있는 수급자의 적극적 탈수급 지원 확대

* 단위사업별 재정운용 성과 첨부

2. 2015년도 재정운용 방향

1) 기초생활보장 : ('14) 88,245 → ('15) 81,254억원(△6,991억원, △7.9%)

○ 저소득층에 대한 맞춤형 급여체계 지원 강화

○ 근로능력 있는 수급자의 적극적 탈수급 지원 확대

* 단위사업별 재정운용 방향 첨부

3. 2015년도 전략목표별 재원배분 계획

□ 재원배분 규모

(단위 : 억원, %)

구분	예산액	비중
전략목표Ⅰ : 평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본생활 보장	105,303	20.87
전략목표Ⅱ : 맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장	80,465	15.95
전략목표Ⅲ : 예방형 질병 정책을 통한 국민의 건강보호	11,754	2.33
전략목표Ⅳ : 미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전 가능 사회 구현	307,112	60.86
합계	504,634	100

□ 재원배분 기준

- 전략목표Ⅰ: 평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본생활 보장
 - 기초생활보장제도를 기존 통합급여체계에서 개별급여체제로 전환하여 사각지대 개선 및 빈곤 예방 강화
 - 근로능력 있는 수급자의 적극적 탈수급 지원 확대
 - 장애인의 안정적 사회생활 유지를 위한 기본 소득보장 및 자립·자활 지원 강화
 - 노후소득 보장 및 지속가능한 공적연금체제 강화
- 전략목표Ⅱ: 맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장
 - 이하 동일하게 첨부

□ 재원배분 변화

- 전략목표Ⅰ : ('14) 23.4% → ('15) 20.9%
- 전략목표Ⅱ : ('14) 15.9% → ('15) 16.0%
- 전략목표Ⅲ : ('14) 2.0% → ('15) 2.3%
- 전략목표Ⅳ : ('14) 58.7% → ('15) 60.8%

제3장 프로그램목표 추진계획

1. 전략목표 I : 평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본생활 보장

- 기본방향
 - 기초생활보장제도의 효과성과 합리성 제고
 - 의료급여 관리운영체계 개선 및 수급권자 관리 강화를 통한 재정 효율화
 - 장애인의 삶의 질 향상을 위한 소득보장 및 사회참여 확대
 - 사회복지기반 조성을 통한 다양한 복지수요에 대응

〈표 3-5〉 전략목표 I (평생복지안전망을 확충하여 국민기본생활보장)의 성과목표

프로그램목표	단위사업수		성과지표수
I-1 국민의 기본적 생활보장 내실화(기초생활보장)	일반재정	7	13
I-2 장애인의 생활안정지원(장애인생활안정지원)	일반재정	11	28
I-3 장애인 재활지원을 통한 사회복귀 및 자립촉진(장애인재활지원)	일반재정	3	7
I-4 노숙인 및 의사상자 지원체계 구축(노숙인의사상자 지원)	일반재정	2	2
I-5 사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응(사회복지기반 조성)	일반재정	9	26

프로그램목표 I-1 : 국민의 기본적 생활보장 내실화(기초생활보장)

(1) 주요 내용

- 국민의 기본적 생활보장 내실화
 - 국민기초생활보장법에 따라 보호가 필요한 비수급 빈곤층의 발굴·보호 등을 통해 기초생활보장 사각지대를 해소하고, 적정급여 관리 및 탈수급 지원 강화로 국민의 기본적 생활보장을 내실화
 - 맞춤형 급여체계 개편을 통해 기초생활급여 정책대상을 확대하여 사각지대를

해소하고, 보장수준 현실화 및 탈빈곤 지원 강화

- 생계가 곤란하나 국가의 보호를 받지 못하는 계층에 대해서는 지방생활보장위원회 활성화 등을 통해 적극 발굴 보호 추진

- 맞춤형 자활경로 설계를 통한 탈빈곤 지원
- 저소득, 취약계층의 건강권 보장

(2) 전략목표와의 부합성

- 평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본생활 보장을 위해 수급자 선정기준과 관련된 소득 인정액 산출방식을 현실화하고 부양의무자 기준의 다각적 개선 추진
- 빈곤선의 기준이 되는 최저생계비 결정과 관련하여 상대적 방식 및 지역별 최저생계비 설정과 관련한 기초연구를 통해 중장기제도 개선방향 검토
- 일하는 것이 유리한 근로 유인형 급여체제로 전환하고 각종 소득정보 연계 강화를 통해 기초생활보장제도의 효과성과 합리성 제고

(3) 프로그램목표별 성과지표

<성과지표별 목표치 설정>

성과지표	실적 및 목표치						측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법/출처
	구분	'11	'12	'13	'14	'15		
기초생활보장 수혜자수(명)	목표	신규	신규	신규	신규	2,700,000	기초생활보장 수혜자수(명)=생계급여+해산장제급여+의료급여+긴급복지+자활사업(자활근로)+희망키움통장 수혜자수	행복e음 시스템
	실적	신규	신규	신규	신규	-		

<목표치 설정근거>

- 기초생활보장 수혜자수(명)
- 기초생활보장 수혜자수(명) : '15년 목표치 : 2,700,000명
- 최근 기초생활보장 수혜자수 감소 추이를 반영(약 3%씩 감소)할 경우 2015년

도 2,658,000명 수혜 예상

- '13년 수혜자수 : 2,825,365명

- 생계급여 수혜자 감소 추이 : 전년 대비 '12년 7.36%, '13년 2.98% 감소

- 의료급여 감소 추이 : 전년 대비 '12년 6.36%, '13년 3.20% 감소

- 부양의무자 기준 완화 등 복지 사각지대를 적극 발굴하기 위하여 2015년 목표치를 추계치(2,658,000명)보다 1.6%(42,000명) 높은 2,700,000명으로 설정

□ 단위사업(I-1-일반재정 1) : 기초생활급여

(1) 단위사업의 목적 및 주요 내용

(2) 성과지표 및 측정방법

(3) 관련 예산사업 내역

(4) 관련 예산사업 개요의 순서에 따라 프로그램과 동일한 방법으로 기술

우리나라의 중앙정부도 성과예산을 위한 기반을 구축하고 제도를 실시하였음에도 불구하고 현재의 수준은 앞서 언급한 바와 같이 높은 단계의 성과예산으로 평가될 수는 없다. 그 단적인 예로 성과계획서와 성과보고서의 작성체계가 2015년도 예산에 와서야 비로소 체계를 갖추게 된 사실을 지적할 수 있다. 그리고 성과목표(대상사업의 목표와 미래 구현 실체)와 성과지표가 객관적 기준을 충족하지 못하는 경우가 다수 발견되고 있다(예: 국회예산정책처의 지적(2014) 등 참조).

그런데 한가지 짚고 넘어가야 할 사실은 <그림 3-5>의 중앙부처나 지방자치단체의 전략목표는 임무(mission)와 직접 연결되지만 대체로 중기(예컨대, 자치단체장 임기) 시각인 반면 프로그램(정책)은 단년도 시각인 경우가 많아 사실상 양자 간에 괴리가 존재하는 점이다.

〈그림 3-5〉 성과계획서·보고서 작성체계 개편

	기존		변경
성과관리체계	성과목표 관리과제	통합 ⇨	프로그램 단위사업
예산체계	프로그램 단위사업		
성과계획체계			

자료 : 기획재정부, 「2015년도 성과계획서 작성지침」, 2014; 국회예산처(2015)에서 재인용

3. 부산광역시의 사례: 복지건강국

지방자치단체의 사업예산과 성과관리제도의 연계 관점에서 부산광역시(복지건강국)를 사례대상으로 성과계획서 체계와 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1) 성과계획 총괄표

성과계획 총괄표는 부산광역시의 전체 조직부서(실국단위)를 대상으로 성과계획과 예산규모를 제시하고 있다. 성과계획에는 부서별 전략목표, 성과목표(정책사업), 단위사업, 성과지표, 세부사업의 개수를 제시하고, 예산규모는 전년도 대비 기준으로 작성하고 증감금액을 제시한다.

부산광역시의 경우 복지건강국은 과별로 전략목표 1개를 수립하여 국 단위 전략목표가 5개로 전체(118개)의 2.4%를 점유하고 있다. 이외에 성과목표(정책사업)는

5.5%, 단위사업 7.6%, 성과지표 6.6%, 세부사업은 12.0%를 점하고 있다. 복지건강국의 2015년도 예산규모는 2조 5,602억원이며 이는 부산광역시 전체 예산(8조 4,377억원)의 30.3%로 상당히 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-6〉 부산광역시의 2015년도 성과계획 총괄표

2015년도 본예산

(단위 : 개수, 백만원)

부서명	성과계획					예산규모		
	전략 목표	성과목표 (정책사업)	단위 사업	성과 지표	세부사업	예산액	전년도 예산액	비교증감
전체부서	118	164	408	471	2,055	8,437,716	7,712,071	725,645
복지건강국	5	9	31	31	246	2,560,233	2,273,832	286,402
비중(%)	2.4	5.5	7.6	6.6	12.0	30.3	29.5	39.5

자료 : 부산광역시 예산서 자료(2015)

2) 부서별 성과계획서 : 복지건강국 사례

부서별 성과계획서는 크게 전략목표, 성과목표를 제시하고 이에 대해 해당 실국의 각 과별(사회복지과, 장애인복지과, 고령화대책과, 식의약품안전과, 보건관리과)로 성과계획 및 예산액을 표시한다. 이들 내용을 복지건강국을 사례로 순서대로 제시하면 다음과 같다.

전략목표

- 시민이 행복하고 따뜻한 복지 구현

성과목표

- 취약계층 맞춤형 복지강화
- 장애인 자립과 편의 증진
- 활기찬 노후생활 실현
- 시민 건강 안전망 구축

□ 성과계획 및 예산액

2015년도 본예산

(단위 : 개수, 백만원)

부서명	성 과 계 획					예 산 액		
	전략 목표	성과목표 (정책사업)	단위 사업	성과 지표	세부 사업	예 산 액	전년도예산액	비교증감
복지건강국	5	9	31	31	246	2,560,233	2,273,832	286,402
사회복지과	1	3	8	8	48	1,367,291	1,325,050	42,241
장애인복지과	1	2	6	6	38	236,612	207,760	28,853
고령화대책과	1	1	5	5	39	853,035	652,520	200,515
식의약품안전과	1	2	5	5	31	20,947	18,748	2,199
보건관리과	1	1	7	7	90	82,347	69,754	12,594

3) 사회복지과 성과계획서

실국을 구성하는 각 과별 성과계획서를 작성하는데, 과별 성과계획서는 크게 전략목표, 성과목표, 조직현황, 예산규모, 각 정책사업 중심의 성과목표 추진계획을 포함하고 있다. 성과목표 추진계획은 각 사업별로 성과지표, 검증방법(또는 측정산식), 성과목표치(실적 및 목표연도)를 제시하는 방식을 채택하고 있다.

□ 전략목표

- 공백 없는 서민 보호 및 지역사회복지 역량 강화

□ 성과목표

- 저소득 시민 보호 강화
- 지역사회복지 역량 강화
- 국가보훈관리 및 지원 강화

□ 조직현황

담당	4팀	복지기획, 법인·시설지원, 생활보장, 자립지원
정원 (현원)	25명	3급 1, 4급 1, 5급 6, 6급 12, 7급 4, 8급 1
	(27명)	3급 1, 4급 1, 5급 4, 6급 9, 7급 10, 8급 2

□ 예산규모

(단위 : 백만원, %)

구 분	예 산 액	구성비	전년도예산액		비교증감	
			구성비	증감률	비교증감	증감률
계	1,367,291	100.00	1,325,050	100.00	42,241	3.19
정책사업	1,242,545	90.88	1,200,702	90.62	41,843	3.48
행정운영경비	177	0.01	177	0.01	0	0.00
인력운영비	74	0.01	72	0.01	2	2.32
기본경비	104	0.01	105	0.01	△2	△1.82
재무활동	124,569	9.11	124,171	9.37	398	0.32

□ 성과목표 추진계획

① 저소득 시민 보호 강화(기초생활보장/취약계층 지원) : 1,165,467 백만원

- 생활이 어려운 시민에 대한 생계안정 및 자립 지원
- 의료급여대상 확대로 의료사각지대 해소

성과지표	검증방법 (또는 측정산식)	목표				
		'14	'15	'16	'17	'18
기초생활 수급자 탈수급률 (저소득층생활안정지원) - 생계급여, 주거급여 - 교육급여, 해산장제급여 - 기초수급자 정부양곡할인지원	(기초생활수급자의 탈수급자 수/기초생활수급자 수)×100 (단위 : %)	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
의료급여수급권자 사례 관리목표 달성률(저소득층 의료지원) - 의료급여사업(직접) - 의료급여사업(지원)	사례관리 종결인원 실적 수/사례관리 목표대상 수 ×100 (단위 : %)	94	94.5	95	95	95
자활사업 참여수급자 자활성공률 (저소득가구 자활지원) - 자활근로사업 - 자활장려금	(자활성공자/자활사업참여 수급자)×100 (단위 : %)	20.5	20.6	20.7	20.7	20.8
예산액(억원)		11,311	11,655	12,211	12,539	12,881

- ② 지역사회복지 역량강화(취약계층지원/지역사회복지서비스지원) : 64,830백만원
- 지역사회 문제 해결 및 주민 복지 욕구를 충족시키기 위한 종합적인 사회복지사업 수행
 - 저소득 소외계층에게 복지서비스 제공으로 복지사회 실현

성과지표	검증방법 (또는 측정산식)	목 표				
		'14	'15	'16	'17	'18
사회복지관 기능보강(사회복지시설지원) - 사회복지관 등 지원	사회복지관 기능보강 개소 (단위 : 개소)	31	32	33	33	33
지역사회서비스투자사업 제공기관 시장진입 확대(지역복지사업강화) - 지역사회서비스 투자사업(지역개발형)	지역사회서비스투자사업 서비스 제공 기관 시장진입확대(제공 기관수)(단위:개소)	250	310	350	380	420
노숙인 자활시설 입소자 취업률 (노숙, 쪽방생활자 보호) - 노숙인 자활 지원(지원)	취업자수/입소자수×100 (단위 : %)	82	83	83	83	83
노숙인 재활 및 자활프로그램 참여율(월) (노숙인 재활요양시설 지원) - 노숙인 재활요양시설 운영(보조) - 노숙인 재활요양시설 운영(자체) - 노숙인 재활요양시설 기능보강	프로그램참여자수/입소자수 ×100(단위 : %)	14	14	15	15	16
예산액(백만원)		61,206	64,830	73,520	76,755	80,183

- ③ 국가보훈관리 및 지원 강화(보훈/국가보훈관리 및 지원) : 12,248 백만원
- 국가보훈관리 지원 강화

성과지표	검증방법 (또는 측정산식)	목 표				
		'14	'15	'16	'17	'18
참전유공자 예우지원 (국가보훈관리 및 지원강화) - 보훈사업 지원(지원)	참전명예수당 지원 인원수(월) ×12(단위 : 명)	18,200	18,300	18,400	18,400	18,400
예산액(백만원)		8,411	12,248	16,620	17,350	18,115

3) 성과계획서와 사업예산서의 비교 분석

(1) 구조적 체계 측면

성과계획서와 사업예산제도의 구조적 체계를 비교해 보면, 성과계획의 목표설정과 사업예산의 목표가 불일치하거나 모호하고 양자 간에 연계성이 낮은 실정이다. 특히, 국 단위(복지건강국)의 전략목표와 성과목표는 사업예산의 시정운영 방향, 재정운영 방향과 뚜렷한 연관성을 발견하기 어렵다. 과 단위(사회복지과)의 경우 실제적으로 성과계획과 사업예산의 연관성을 지니고 있으며, 세부사항은 세출예산사업명세서에 표시되고 있으나 전략목표 - 성과목표 - 성과지표의 논리적 연계성이 미약한 실정이다.

〈표 3-7〉 성과계획과 사업예산의 체계 비교 : 부산광역시 사례

성과계획	사업예산
<ul style="list-style-type: none"> • 국 단위(복지건강국) 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산서
전략목표 성과목표 성과계획 및 예산액 - 국을 구성하는 과별(사회복지과, 장애인복지과, 고령화대책과, 식의약품안전과, 보건관리과) 전략목표/성과목표(정책사업)/단위사업/성과지표/세부사업 및 예산액의 총괄표 제시	시정운영 방향 조직/인력 재정전망 및 운영방향 성과계획 총괄표(살·국 전체) 예산총칙, 회계별 예산규모 세입예산서, 세출예산서 세입예산사업명세서, 세출예산사업명세서
<ul style="list-style-type: none"> • 과 단위(사회복지과) 	<ul style="list-style-type: none"> • 세출예산사업명세서
전략목표 성과목표 조직현황 예산규모 성과목표 추진계획 - 정책사업의 성과지표 및 목표치 설정	부서 : 사회복지과 정책 : 취약계층지원(사회복지/기초생활보장) 단위 : 저소득층생활안정지원 * 부서/정책/단위(회계)/세부사업/편성목 편제에 따라 예산액/전년도예산액/비교증감 내역 제시

〈표 3-8〉 세출예산사업명세서의 내역(부산시 사회복지과)

(단위 : 천원)

부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목				예산액	전년도예산액	비교증감
사회복지과				1,367,291,001	1,325,049,933	42,241,068
	취약계층지원(사회복지/기초생활보장) 성과목표 : 저소득 시민보호 강화			국 992,699,245 지 14,668,708 시 359,923,048	1,131,085,020	34,362,366
	저소득층생활안정지원 성과지표1:기초생활수급자 탈수급률 당해년도 목표치 : 11.5%			484,477,564 국 962,388,586 지 1,669,708 시 181,409,092	439,841,146	44,636,418
	생계급여			311,149,970 국 288,293,960 시 22,856,010	305,245,404	5,904,566
	308 자치단체등 이전			311,149,970 국 288,293,960 시 22,856,010	305,245,404	5,904,566
	01 자치단체 경상보조금 생계급여			311,149,970 국 288,293,960 시 22,856,010	305,245,404	5,904,566
.....						

주: “국”, “지”, “시”는 각각 국비, 지역발전특별회계보조금, 시비를 의미함.

자료: 부산광역시 사회복지과 세출예산사업명세서

(2) 구성요소 측면

성과계획과 사업예산 간의 구성요소에 초점을 두고 비교해 보면, 지표의 대표성과 적절성 측면에서 다음의 문제점이 제기되고 있다. 먼저, 저소득 시민보호 강화라는 정책사업의 목적을 대표적으로 측정할 수 있는 성과지표가 부족하다는 점이다. 이는 단위사업을 중심으로 성과지표를 구성하고 있으나 전체 사업 활동을 포괄하는 지표가 미흡한 실정이다.

〈표 3-9〉 성과계획서와 사업예산서의 비교(정책사업 : 취약계층지원)

(단위 : 백만원, %)

구분	성과계획서	사업예산서	예산서 세부사업	예산액	비중
성과 목표	저소득 시민보호 강화 (기초생활보장/취약계층지원)	정책사업 : 취약계층지원 성과목표 : 저소득 시민보호 강화	-	1,165,467	100
성과 지표	①기초생활수급자 탈수급률 (저소득층생활안정지원)	단위사업 : 저소득층생활안정지원 (성과지표 : 기초생활수급자 탈수급률)	소계	484,477	41.6
			·생계급여	311,150	26.7
			·주거급여	123,361	10.6
			·교육급여	14,737	1.3
			·해산장제급여	2,237	0.2
			·기초수급자 양곡할인	7,507	0.6
			·차상위계층 양곡할인	1,190	0.1
			·저소득주민 긴급복지	8,325	0.7
			·저소득주민 긴급구호	10	0.0
			·저소득주민 특별지원	5,544	0.5
	·저소득주민지원업무	30	0.0		
	·사회복지전담공무원지원	10,385	0.9		
	②의료급여수급권자 사례관리 목표달성률 (저소득층의료지원)	단위사업 : 저소득층의료지원 (성과지표 : 의료급여 수급권자 사례관리 목표달성률)	소계	618,688	53.1
			·의료급여사업(직접)	610,901	52.4
			·의료급여사업(지원)	6,997	0.6
·의료급여업무추진			28	0.0	
·예비비	762	0.06			
③자활사업 참여수급자 자활성 공률(저소득가구 자활지원)	단위사업 : 저소득가구 자활지원 (성과지표 : 자활사업 참여수급자 자활성공률)	소계	62,302	5.3	
		·자활근로사업	42,637	3.7	
		·자활사례관리	177	0.02	
		·지역자활센터지원	4,762	0.4	
		·자활센터직원 복지수당	264	0.02	
		·자활장려금	2,231	0.2	
		·가시간병방문서비스사업	2,027	0.2	
		·광역자활센터운영	468	0.04	
		·성과관리형 자활사업	1,211	0.1	
		·희망키움통장 지원	8,432	0.7	
		·자활사업지원(직접)	92	0.0	

주 : 부산광역시 사회복지과 사례

<표 3-10>에서 보는 바와 같이, 지역사회복지서비스 지원의 정책사업의 경우에도 성과목표인 지역사회복지 역량강화라는 목표를 측정할 수 있는 포괄성을 갖는 대표 지표가 설정되지 못하고 있다. 아울러 단위사업별 성과지표의 경우에도 일부 활동만을 나타내는 부분적 지표를 설정하거나 예산 비중을 고려하지 않고 성과지표를 설정하고 있어서 지표 설정의 적절성이 미흡한 것으로 평가된다. 단위사업의 성과지표의 경우 예산 비중과는 관계없이 단위사업에 기초하여 1개씩의 성과지표를 설정하고 있는 문제점이 간파된다.

- 사회복지시설 지원(43.9%) : 성과지표 1개(사회복지관 기능강화)
- 지역복지사업 강화(43.8%) : 성과지표 1개(지역사회서비스 투자사업 제공기관 시장진입 확대)
- 노숙쪽방생활자 보호(4.4%) : 성과지표 1개(노숙인 자활시설 입소자 취업률)
- 노숙인 재활요양시설 지원(7.9%) : 성과지표 1개(노숙인 재활 및 자활프로그램 참여률)

지역복지사업 강화(단위사업)의 경우 성과지표인 지역사회서비스 투자사업 제공기관 시장진입 확대는 지역사회서비스 투자사업(25.2%)에 기초한 지표이며 공공복지 전달체계 개선(10.0%)과는 관련성을 갖지 못하고 있다.

〈표 3-10〉 성과계획서와 사업예산서의 비교(정책사업 : 지역사회복지서비스 지원)

(단위 : 백만원, %)

구분	성과계획서	사업예산서	예산서 세부사업	예산액	비중
성과 목표	지역사회 복지역량 강화 (지역사회복지서비스지원)	정책사업 : 지역사회복지서비스 지원 성과목표 : 지역사회복지 역량강화	-	64,830	100
성과 지표	①사회복지관기능보강 개소 (사회복지시설지원)	단위사업 : 사회복지시설 지원 (성과지표 : 사회복지관 기능강화)	소계	28,496	43.9
			·사회복지관 등 지원	28,496	43.9
	②지역사회서비스 투자사업 제공기관 시장진입 확대(재공기관수)(지역복지사업강화)	단위사업 : 지역복지사업 강화 (성과지표 : 지역사회서비스 투자 사업 제공기관 시장진입 확대)	소계	28,386	43.8
			·지역사회서비스 투자사업(지역개발형)	16,356	25.2
			·지역사회서비스 투자사업운영(지원)	397	0.6
			·통합사례관리사 지원	1,325	2.0
			·사회복지관 지역조직화사업 지원	160	0.2
			·지역복지사업지원(직접)	2,782	4.3
			·지역복지사업지원(지원)	896	1.4
			·공공복지 전달체계 개선	6,469	10.0
	③노숙인 자활시설 입소자 취업률(노숙쪽방생활자 보호)	단위사업 : 노숙·쪽방생활자 보호 (성과지표 : 노숙인 자활시설 입소자 취업률)	소계	2,823	4.4
			·노숙인 자활지원(직접)	144	0.2
			·노숙인 자활지원(지원)	2,225	3.4
	④노숙인 재활 및 자활프로그램 참여율(월)(노숙인 재활요양시설 지원)	단위사업 : 노숙인 재활요양시설 지원 (성과지표 : 노숙인 재활 및 자활 프로그램 참여율)	쪽방생활자 지원	454	0.7
			소계	5,125	7.9
			·노숙인 재활요양시설 운영(보조)	2,870	4.4
·노숙인 재활요양시설 운영(자체)			334	0.5	
			·노숙인 재활요양시설 기능보강	1,921	3.0

주 : 부산광역시 사회복지과 사례

4. 사회복지예산의 영유아보육료지원 사업 분석¹⁰⁾

1) 보건복지부 사례

영유아보육료지원(단위사업)은 2015년도 보건복지부 성과계획서에서 전체 4개 전략목표, 36개 프로그램, 181개 단위사업 가운데 전략목표Ⅳ에 속하는 프로그램목표 4의 7개 단위사업 중 하나이다.

전략목표Ⅳ : 미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전가능 사회구현
 |
 프로그램목표 4 : 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화(보육료지원강화)
 |
 영유아보육료지원(단위사업)

2015년도 영유아보육료지원(단위사업)은 0~2세 보육료(798천명), 장애아보육료(12천명), 시간연장형 보육료(52천명)로 구성되며, 총예산은 30,023억원이다.¹¹⁾ 전략목표Ⅳ에 속하는 프로그램목표 4(보육지원강화)의 경우 아래와 같은 채용배분 기준을 설정하고 있다. 즉, (1)보육에 대한 국가 책임을 강화하여 출산 및 양육부담 경감, (2)보육지원 형태 다양화를 통해 보육현실을 반영하고 보육품질 및 전달·관리체계 개선을 제시하고 있다.

프로그램목표 IV-4(보육지원강화)는 7개 단위사업과 성과지표 14개를 포함하고 있다. 이 중 1개 단위사업으로서 영유아보육료지원이 설정되어 있다.

본 연구에서 중점을 두고 분석하고자 하는 영유아보육료지원(단위사업)의 목적, 주요 내용, 성과지표 등을 살펴보면 다음과 같다.

10) 영유아보육료지원 단위사업 분석은 2015년도 보건복지부 성과계획서의 “보육 분야” 내용을 중심으로 검토하고 있으며, 여기에서 다루는 내용의 상당부분은 임성일이호(한국지방행정학보, 2015)의 글을 원용하고 있다.

11) 누리과정 시행으로 인해 만3~5세 보육료는 2015년부터 지방교육재정교부금을 통해 전액 지원한다.

〈표 3-11〉 보건복지부 영유아보육료지원 사업의 주요 내용

프로그램목표	단위사업 수	성과지표 수
Ⅳ-4 : 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화(보육지원 강화)	7개	14개



영유아보육료지원(단위사업)의 목적과 주요 내용	성과지표
(목적) 어린이집 이용 영유아에 대한 보육료 지원을 통해 부모의 자녀양육부담 경감 및 보육에 대한 국가책임 강화 (주요내용) · 어린이집을 이용하는 영유아(만0~5세) 및 장애아(만0~12세) 전계층에 대하여 보육료 지원 · 병원이용, 근로형태 다양화에 따른 긴급·일시보육 수요에 대응하고 가정양육에 따른 보호자의 신체적·심리적 부담해소를 위해 일시보육 지원	성과지표 : 2개 · 보육료지원 만족도 · 시간연장보육 제공기관수

〈표 3-12〉 보건복지부의 영유아보육료지원의 성과지표 및 측정방법

성과지표	핵심/일반	가중치	실적 및 목표치					측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법/출처	
			구분	'11	'12	'13	'14			'15
보육료지원 만족도(점)	핵심	0.9	목표				60	65	주 ¹⁾	만족도 조사보고서
			실적					-		
시간연장보육 제공기관수 (개소)	일반	0.1	목표	신규	신규	신규	신규	8,861	주 ²⁾	보육통합 정보시스템의 실적관리
			실적	신규	신규	신규	신규	-		
합계		1.0								

주: 1) 측정대상자 : 보육료 지원대상 아동학부모, 표본수 : 500명 이상, 조사시기 : 2014년 하반기, 평가방향 : 정부지원 보육료지원 만족도 등

2) 측정대상 : 시간연장보육 제공 어린이집, 측정방법 : 보육통계, 측정시기 : 2014. 12월 말

앞에서 제시한 영유아보육료지원 단위사업의 성과지표의 목표치 설정근거는 다음과 같다. 즉, 보육료지원 만족도는 2013년 보육료지원 만족도 조사결과 62.9점을 감안하여 설정하였으며, 시간연장보육 제공기관수는 시간연장보육을 제공하는 국공

립 어린이집 비중의 단계적 확대 계획(200개 증)을 반영하고 있다. 국공립 어린이집 중 시간제 보육 제공비율은 2015년도 75%(1,741/2,332), 시간연장보육 지정기관수는 2014.5월말 8,661개소이다.

2015년도 보건복지부 영유아보육료지원 단위사업의 예산내역은 <표 3-13>와 같다. 총 예산규모는 3조 98억원으로 이 중 영유아보육료지원 세부사업 3조 23억원, 시간차등형보육지원 세부사업 75억원으로 나타난다.

<표 3-13> 보건복지부의 영유아보육료 지원 관련 예산사업 내역

(단위 : 백만원)

구분	회계구분	'13 결산	'14 예산	'15 예산	세부사업
영유아보육료지원(3133)	일반회계	0	3,333,028	3,009,845	2개
·영유아보육료지원(331)	일반회계	0	3,329,228	3,002,338	
·시간차등형 보육지원(336)	일반회계	0	3,800	7,507	

(예산사업 개요)

구분	세부사업 1	세부사업 2
사업명	영유아보육료 지원	시간차등형보육지원
사업내용	어린이집 이용 영유아에 대한 보육료지원	일시보육서비스 이용 영아에 대한 보육료 지원
사업기간	1992~ (단년도 계속사업)	2013~ (단년도 계속사업)
지원대상	어린이집 이용 만0~5세 아동	일시보육서비스 이용 6개월~36개월 미만 아동
지원형태	지자체 경상보조	지자체 경상보조
지원조건	서울 25~45%, 지방 55~75%	서울, 지방 50%
시행주체	시도 및 시군구	시도 및 시군구

2) 도와 군의 사례 : 경상북도/ 군위군

(1) 사례단체

보건복지부의 영유아보육료지원 단위사업(예산과목코드 3133)은 2개 세부사업을 포함한다. 즉, 세부사업 영유아보육료지원(331)과 세부사업 시간차등형 보육지원

(336)이 포함된다. 이들 세부사업은 국고보조사업으로서 보건복지부가 법령 등에 근거하여 지방자치단체에 사용용도와 조건을 정해 일정비율의 자금을 지원하는 성격을 지닌다. 따라서 보건복지부의 영유아보육료지원 단위사업과 세부사업이 지니는 성과목표와 성과지표는 해당 보조사업을 직접 집행(수행)하는 지방자치단체의 성과관리시스템과 체계적으로 연계성과 일관성을 유지하여야 한다.

그 이유는 동일한 법령에 근거를 두고 동일한 정책목적을 지니는 사업이 중앙과 지방 간에 거시적 성과목표와 성과지표에 있어서 다를 수가 없기 때문이다(미시적 차이는 발생할 수 있음). 이러한 인식하에 본 연구는 중앙정부의 영유아보육료지원 사업이 지방자치단체에서 어떤 사업단위와 연결되고, 또한 어떠한 성과계획체계 하에서 예산편성이 이루어지는가를 파악하고자 한다.

이러한 목적을 달성하기 위해서 도와 군의 사례분석으로서 경상북도와 군위군을 선정하여 살펴보고자 한다.

(2) 경상북도 사례

경상북도의 경우 영유아보육료지원은 세출과목구조 중 세부사업 단위에 위치하고 있다. 즉, 경상북도 여성가족정책관 부서의 업무로서 사업체계는 보육아동권익증진(정책사업) - 보육서비스지원(단위사업)에 속해 있다.

보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업)의 범위를 고려하는 경우 경상북도의 영유아보육료지원은 여성가족정책관의 전략목표 I(여성이 열어나가는 미래경북, 가족이 행복한 희망경북) - 정책사업목표 I-3(경쟁력있는 공보육서비스 제공) - 단위사업 보육서비스지원의 세부사업에 속하는 영유아보육료지원(세부사업)과 시간차등형보육사업(세부사업)과 관련된다. 보육서비스지원(단위사업)의 목적은 영유아 보육에 관한 제반 서비스를 제공하여 질 높은 보육서비스를 제공하는 것이다. 즉, 어린이집, 보육교직원, 보육관련 시설 및 단체의 운영과 지원을 통해 다양한 보육서비스를 제공하는데 정책목표를 두고 있다.

경상북도의 성과계획서에서는 정책사업목표 I - 3(경쟁력있는 공보육서비스 제공)의 달성도를 측정하기 위한 성과지표로서 보육서비스 수혜아동수(핵심지표, 가중치 0.6)와 공공형 어린이집 선정 개소수(일반지표, 가중치 0.4)를 설정하고 있다.¹²⁾

〈표 3-14〉 경상북도 영유아보육료지원 관련 예산사업 내역

구분	세부사업 5	세부사업 14
사업명	영유아보육료 지원	시간차등형 보육사업
사업내용	보육비용 부담완화를 위해 영유아보육료 지원	시간차등형 보육지원
사업기간	2015.1~12(계속)	2015.1~12(계속)
지원형태	지자체 보조	지자체 보조
지원조건	국: 도: 시군(65: 10.5: 24.5)	도: 시군 (30: 70)
시행주체	시군	시군

(3) 군위군 사례

경북 군위군의 경우도 경상북도와 마찬가지로 영유아보육료지원은 세부사업에 위치하고 있다. 조직부서와 사업체계는 주민생활지원과 - 여성복지(정책사업) - 보육서비스(단위사업) - 영유아보육료지원(세부사업)의 체계를 갖추고 있다.

군위군의 2015년도 세출예산사업명세서에 의하면, 영유아보육료지원 세부사업은 민간이전(307)의 사회복지사업보조(307-11)로 예산이 편성되어 있으며, 영유아보육료 470,663천원은 국비 305,411천원, 도비 50,148천원, 군비 115,104천원으로 주체별 재원분담 비율은 64.9% : 10.7% : 24.4%로 나타나고 있다. 국고보조비율이 총예산의 약 65%를 차지하고 있음을 인식할 때, 동 사업을 국가적 이해관계와 정책목적이 매우 큰 동시에 중앙정부(보건복지부)의 성과목표가 지방단위에서 적극적으로 구현되

12) 성과지표인 보육서비스 수혜아동수는 영유아보육료 및 가정양육수당 지원대상자로서 구체적으로는 영유아보육료 수혜아동, 가정양육수당 수혜아동, 시간제보육 수혜아동을 합한 값이다. 따라서 현재 성과지표는 영유아보육료지원 사업보다는 넓은 범위에서 선정되어 있다.

어야 하는 사실을 이해할 수 있다.

특히, 경상북도의 경우는 영유아보육료지원 사업을 직접 집행하는 주체가 아니고 중앙정부의 정책방침과 재원을 기초자치단체와 연계하고 일정 수준 관리하는 일종의 ‘중간통로(매개체)’에 해당한다. 그러므로 경상북도의 영유아보육료지원 사업의 성과목표는 기본적으로(또는 거시적으로) 보건복지부의 성과목표와 거의 일치하는 것이 합리적이다. 다만, 미시적 사항이나 소속 군의 관리자적 입장에서 경상북도 고유의 성과목표와 성과지표를 추가할 수는 있을 것이다.

〈표 3-15〉 군위군의 영유아보육료 지원 세부사업의 예산내역(2015년)

부서 : 주민생활지원과

정책 : 여성복지

단위 : 보육서비스

(단위 : 천원)

부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목				예산액	전년도 예산액	비교증감
			영유아보육료 지원	470,663	559,205	△88,542
				국 305,411		
				도 50,148		
				군 115,104		
			307 민간이전	470,663	559,205	△88,542
				국 305,411		
				도 50,148		
				군 115,104		
			11 사회복지사업보조	470,663	0	470,663
			○ 영유아보육료 470,663	470,663		
				국 305,411		
				도 50,148		
				군 115,104		

자료 : 2015년도 군위군 예산서

3) 광역시와 자치구 사례 : 부산광역시/ 부산 중구

(1) 사례단체

앞에서는 중앙정부의 사례로 보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업, 예산코드 3133), 도와 군의 사례로서 경상북도와 군위군의 영유아보육료지원(세부사업)을 살펴보았다. 이에 더해 본 연구는 보육서비스 부문에서 중심적 기능을 수행하는 광역시와 자치구의 사례로서 본 연구에서는 부산광역시와 부산 중구의 영유아보육료지원을 선정하여 성과계획과 예산과의 연계, 성과목표와 성과지표 설정 등 성과계획과 사업예산 간에 어느 정도 연계성을 지니고 있는가를 살펴보고자 한다.

(2) 부산광역시 사례

부산광역시의 경우 영유아보육료지원은 세출예산의 세부사업 단위에 위치하고 있다. 즉, 부산광역시 여성가족정책관 - 출산보육담당관의 업무로서 사업체계는 보육서비스지원확대(정책사업) - 어린이집 확충 및 보육료지원 확대(단위사업)에 속해 있다.

보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업)의 범위를 고려하는 경우 부산광역시의 영유아보육료지원은 여성가족정책관 - 출산보육담당관의 전략목표(아이낳고 키우기 좋은 도시 부산 조성) - 정책사업목표(출산을 제고, 안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성) - 어린이집 확충 및 보육료지원 확대(단위사업)에 속하는 여러 세부사업 중 영유아보육료지원(세부사업)과 시간차등형 보육지원(세부사업)과 관련된다. 안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성 사업목표는 보육의 공공성 강화 및 다양한 보육서비스제공, 보육서비스의 질 향상 도모, 보육교직원 전문성 강화 및 사기양양에 정책목표를 두고 있다.

부산광역시의 2015년도 성과계획서에는 정책사업목표(안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성)의 달성도를 측정하기 위한 성과지표로서 우수어린이집 공공형지정 강화와 육아종합지원센터 이용자만족도를 설정하고 있다.

따라서 부산광역시의 경우 영유아보육료지원(세부사업)과 관련하여 직접적인 성과목표나 성과지표를 제시하기보다는 어린이집 확충과 보육료지원 확대라는 사업목적 속에서 포괄적으로 다루고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-16〉 부산광역시 영유아보육료지원 관련 성과지표 현황(2015년)

○ 안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성

성과지표	검증방법 (또는 측정산식)	성과목표				
		'14	'15	'16	'17	'18
우수어린이집 공공형 지정 확대	공공형 어린이집 지원수 (단위 : 개소)	100	110	120	130	136
- 공공형 어린이집 지원						
육아종합지원센터 이용자만족도	육아종합지원센터 이용자만족도 (단위 : %)	75	80	82	84	86
- 육아종합지원센터 지원 - 육아종합지원센터 운영						
예산액(억원)		4,086	4,914	4,665	4,831	5,073

부산광역시의 2015년도 세출예산사업명세서에 의하면, 영유아보육료지원 세부사업은 자치단체등이전(308)의 자치단체 경상보조금(308-01)으로 예산이 편성되어 있다. 영유아보육료 212,866백만원은 국비 174,475백만원, 시비 38,391백만원으로 재원분담비율은 국가 82.0% : 부산광역시 18.0%로 구성되어 있다. 국고보조비율이 총예산의 80% 이상을 점하고 있는 것을 고려할 때, 동 사업을 국가적 이해관계와 정책목적이 매우 큰 동시에 중앙정부(보건복지부)의 성과목표가 지방단위에서 적극적으로 구현되어야 하는 사실을 이해할 수 있다.

〈표 3-17〉 부산광역시의 영유아보육료지원 세부사업의 예산내역(2015년)

부서 : 여성가족정책관(출산보육담당관)

정책 : 보육서비스 지원 확대

단위 : 어린이집 확충 및 보육료지원 확대

(단위 : 천원)

부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목				예산액	전년도 예산액	비교증감
			영유아보육료 지원	212,866,000 국 174,475,000 시 38,391,000	208,585,973	4,280,027
			308 자치단체등이전	212,866,000 국 174,475,000 시 38,391,000	208,585,973	4,280,027
			01 자치단체 경상보조금 ○ 영유아보육료 지원	212,866,000 212,866,000 국 174,475,000 시 38,391,000	208,585,973	4,280,027

자료 : 2015년도 부산광역시 예산서

(3) 부산 중구 사례

부산 중구의 경우도 부산광역시와 마찬가지로 영유아보육료지원은 세부사업에 위치하고 있다. 조직부서는 여성가족과 - 가족복지 증진(정책사업) - 보육수준 향상(단위사업) - 영유아보육료지원(세부사업)의 사업체계를 갖추고 있다.

부산 중구의 2015년도 세출예산사업명세서에 의하면, 영유아보육료지원 세부사업은 민간이전(307)의 민간위탁금(307-05)으로 예산이 편성되어 있으며, 영유아보육료 2,850,793천원은 국비 2,138,094천원, 시비 498,889천원, 구비 213,810천원으로 주체별 재원분담 비율은 국가 75.0% : 부산광역시 17.5% : 중구 7.5%로 나타나고 있다. 국고보조비율이 총예산의 75%를 차지하고 있음을 감안할 때, 동 사업을 국가적 이해관계와 정책목적이 매우 큰 동시에 중앙정부(보건복지부)의 성과목표가 지방단위에서 적극적으로 구현되어야 하는 사실을 이해할 수 있다.

부산 중구는 국가와 기초단체를 연결하는 활동을 주로 하는 부산광역시와는 달리

영유아보육료지원 사업을 실제 집행하는 기초단위 자치단체로서 중앙정부인 보건복지부의 정책목표를 최상위 목표로 유지하면서 특히 부산광역시의 보육서비스의 전략·성과목표를 충분히 반영할 수 있도록 성과계획과 예산재원을 편성하는 것이 요구된다.

〈표 3-18〉 부산 중구의 영유아보육료지원 세부사업의 예산내역(2015년)

부서 : 여성가족과

정책 : 가족복지 증진

단위 : 보육수준 향상

(단위 : 천원)

부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목				예산액	전년도 예산액	비교증감
			영유아보육료 지원	2,850,793	2,889,483	△38,690
			국	2,138,094		
			시	498,889		
			구	213,810		
			307 민간이전	2,850,793	2,889,483	△38,690
			국	2,138,094		
			시	498,889		
			구	213,810		
			05 민간위탁금	2,850,793	2,889,483	△38,690
			○ 영유아보육료	2,850,793		
			국	2,138,094		
			시	498,889		
			구	213,810		

자료 : 2015년도 부산 중구 예산서

4) 종합 분석

중앙정부(보건복지부)와 지방자치단체의 성과관리와 사업예산제도를 객관적으로 점검해 본 결과 전반적으로 다음과 같은 결론에 도달하였다.

(1) 현재는 성과계획서와 사업예산이 하나의 통합이나 구체적 연계상태(연결통로 포함)를 형성하지 못하고 있다. 그 가장 큰 이유는 현행 사업예산제도와 성과관리시

스탬이 별개의 형태와 관점(중점)을 갖고 있거나 연계를 갖더라도 매우 느슨한 형태의 형식적 접점을 갖는 수준이기 때문이다.

(2) 예산편성 단계에서 사업예산의 체계와 구조가 예산지출의 성과를 종합적이면서 개별적으로 측정할 수 있도록 형성되지 못하고 있다. 즉, 성과측정 기반이 제대로 정비되지 못한 상태이다.

(3) 성과관리를 시도하는 경우에도 프로그램(정책사업) 단위가 아닌 단위사업에 치중하는 경향이 있으며, 이 경우 단위사업의 성과관리(성과목표, 성과지표 등)가 정책사업과 긴밀히 연계되지 못하는 한계를 노정한다.

(4) 성과지표가 일정한 원리와 원칙 하에 선정되지 못하고 있으며, 그 결과 지표의 타당성 및 적절성 면에서 문제가 드러난다. 이는 사업예산제도의 성과관리 전반에 치명적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다.

(5) 사업단위의 원가정보가 제공되지 못해 원가정보가 반드시 필요한 사업의 성과를 측정할 수 없는 상황이 나타난다.

그리고 앞에서 살펴본 중앙정부와 지방자치단체의 사례분석 결과를 종합 정리하면, 전체적으로 성과계획과 사업예산의 연계 수준이 아직은 낮은 수준이며 성과와 예산 연계를 위한 전제조건에 해당하는 프로그램분류가 불충분하고 이로 인해 성과목표와 성과지표가 객관적 기준을 충족하지 못하는 경우가 다수 발견되고 있다. 이와 관련하여 주요 쟁점사항을 제시하면 다음과 같다.

(1) 성과목표의 설정에서 나타나는 문제점으로는 다음 사항을 들 수 있다.

첫째, 전략목표의 부합성 측면에서 프로그램(정책사업)목표가 전략목표가 제시하는 정책목적과 자원배분 기준을 충분히 반영하지 못하고 있다.

둘째, 성과계획서 상의 전략·성과목표와 사업예산 상의 성과목표, 재정운영 방향간에 불일치하거나 뚜렷한 연관성을 발견하기 어렵고 이로 인해 성과계획과 예산간의 연계 정도가 낮아지고 있다.

(2) 성과지표의 종합성(포괄성, 대표성)과 적절성이 미흡하다.

첫째, 현재 성과지표는 정책사업을 구성하는 단위사업 또는 일부 핵심 세부사업

을 중심으로 설정하고 있으나, 전체 사업활동을 충분히 포괄하여 설명하기에는 불충분하다.

둘째, 일부 사업활동 만을 나타내는 부분적 지표를 설정하거나 예산비중을 고려하지 않은 채 단위사업 마다 1개의 성과지표를 설정하여 지표의 중요도와 유의미성이 낮은 사례가 발견된다.

셋째, 프로그램(정책사업)을 구성하고 있는 단위사업 가운데 다른 사업과 분명하게 구분되고 예산면에서 중요한 사업이 존재하나, 성과지표의 선정에 있어서는 이들 활동을 반영하는 노력과 시도가 없는 경우도 발견된다.

넷째, 프로그램(정책사업)과 단위사업의 목적과 핵심활동에 기초하기 보다는 예산편성을 위한 세부사업별로 성과지표를 과다하게 설정하여 관리하는 사례가 발견된다(예: 1개 정책사업에 대해 15개 성과지표 설정).

(3) 국가와 지방자치단체(도/군, 광역시/자치구)가 공동 분담하여 사업을 실시하는 영유아보육료지원사업의 경우 국가(보건복지부)는 영유아보육료지원을 단위사업으로 설정하고 있으나 지방자치단체는 세부사업에 위치시킴으로써 성과목표와 성과지표 설정에서 긴밀한 연계성을 갖기 어려운 구조가 형성되어 있다.

(4) 영유아보육료지원의 경우 중앙정부(보건복지부)는 비교적 명확하게 사업의 목적과 주요 내용을 제시하고 있으나, 지방자치단체는 단순히 예산집행에 중점을 두고 있어 사업의 구분과 내용이 분명하지 않아서 성과계획 수립과 예산내역을 정확하게 파악하기 어렵다.

(5) 영유아보육료지원사업의 경우 기초자치단체로 내려올수록 다수의 복합적인 업무 가운데 하나의 세부사업에 불과하기 때문에 주요 활동과 성과를 파악하기 곤란하다.

한편, 사회복지예산과 관련하여 영유아보육료지원 사업을 대상으로 미시적 관점에서 정부 간 사업체계와 성과관리 내용(성과목표, 사업구조, 성과지표)을 사례 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다(<표 3-19>, <표 3-20> 참조).

첫째, 보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업)은 하위 2개 세부사업(영유아보

육료지원, 시간차등형보육지원)으로 명확하게 구분되어 사업목적과 사업내역을 파악하기 용이하나, 지방자치단체 특히 기초자치단체로 내려오면서 사업의 구분과 주요 내용이 불명확하여 성과계획과 예산과의 연계가 어려운 현상이 관측된다.

둘째, 중앙정부의 경우 보건복지부의 임무와 기능, 전략목표가 매우 분명하고 이를 토대로 프로그램 - 단위사업 - 세부사업의 연계가 논리성을 갖추고 있어서 프로그램목표 및 성과지표 설정 시 영유아보육료지원 사업의 성과를 분명하게 정의하고 전략목표 부합성, 지표 대표성 등을 통해 성과관리하는 것이 보다 용이할 수 있다. 반면에 지방자치단체의 경우 여성가족정책관(경북도, 부산시), 주민생활지원과(군위군), 여성가족과(부산 중구)에서 영유아보육료지원 사업을 수행하고 있어 그만큼 기능과 임무가 여러 가지 업무와 복합적으로 다루어지면서 성과의 정의와 성과목표와 성과지표의 설정이 어려운 것이 사실이다. 특히, 정책사업목표와 실제 세부사업으로 운영되는 영유아보육료지원 사업과 밀접하게 연계하여 성과를 파악하기 어렵다고 볼 수 있다.

〈표 3-19〉 영유아보육료 지원사업의 정부 간 사업체계 및 성과관리체계:
보건복지부/경상북도/군위군 사례

구분	중앙정부	지방자치단체	
		광역단체(경상북도)	기초단체(경북 군위군)
조직 부서	보건복지부	여성가족정책관	주민생활지원과
사업 체계	보육료지원강화(프로그램) 영유아보육료지원(단위사업) 영유아보육료지원(세부사업) 시간차등형보육지원(세부사업)	공보육서비스제공(정책사업) 보육서비스지원(단위사업) 영유아보육료지원(세부사업) 시간차등형보육지원(세부사업)	여성복지(정책사업) 보육서비스(단위사업) 영유아보육료지원 (세부사업)
성과 목표	보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화	경쟁력 있는 공보육 서비스의 제공	보육서비스 제공
성과 지표	(단위사업의 성과지표) 보육료지원 만족도 시간연장보육 제공기관수	(정책사업의 성과지표) 보육서비스 수혜아동수 (공공형 어린이집 선정개소수)	-

**<표 3-20> 영유아보육료 지원사업의 정부 간 사업체계 및 성과관리체계:
보건복지부/부산광역시/부산 중구 사례**

구분	중앙정부	지방자치단체	
		부산광역시(광역시)	부산 중구(기초)
조직 부서	보건복지부	여성가족정책관-출산보육담당관	여성가족과
사업 체계	보육료지원강화(프로그램) 영유아보육료지원(단위사업) 영유아보육료지원(세부사업) 시간차등형보육지원(세부사업)	보육서비스지원확대(정책사업) 어린이집및보육료지원확대(단위사업) 영유아보육료지원(세부사업) 시간차등형보육지원(세부사업)	가족복지증진(정책사업) 보육수준향상(단위사업) 영유아보육료지원 (세부사업)
성과 목표	보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화	안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성	보육서비스 향상
성과 지표	(단위사업의 성과지표) 보육료지원 만족도 시간연장보육 제공기관수	(정책사업의 성과지표) 공공형 어린이집 지원수 (육아종합지원센터 이용자만족도)	-
예산 과목	사회복지(080)-취약계층지원(082)- 보육지원강화(3100)-영유아보육료 지원(지자체보조, 민간보조)	자치단체등이전(308)- 자치단체 경상보조금(308-01)	민간이전(307)- 민간위탁금(307-05)

자료 : 임성일이효(한국지방행정학보, 2015)를 인용하였음

지금까지 분석한 내용을 성과관리와 사업예산의 연계 핵심요소에 중점을 두고 종합적으로 정리한 결과가 <표 3-21>에 요약되어 있다. 검토요소별로 차이가 있으나 전반적으로 중앙정부보다는 지방자치단체가 성과관리와 사업예산의 연계성이 낮은 것으로 파악된다. 특히, 기초자치단체의 경우 성과목표의 구체성이나 성과정보의 제공 측면에서 광역자치단체에 비해 뒤떨어지는 것으로 파악된다.

〈표 3-21〉 성과관리와 사업예산의 연계 핵심요소에 대한 종합적 검토

구분	검토요소	중앙정부 (보건복지부)	지방자치단체	
			광역시(경북, 부산)	기초(군위, 부산중구)
성과목표	전략목표와의 부합성	○	△	△
	목표 적절성 검증체제	○	×	×
	구체성과 명확성 여부	△	△	×
성과지표	대표성(포괄성, 종합성)	△	×	×
	적절성(중요성)	△	×	×
	측정가능성, 비교가능성	○	△	△
성과체계	사업단위(정책단위)구조	○	△	△
	목적-수단 연계 수준	○	×	×
	성과계획서 작성 수준	△	×	×
예산체계	성과계획과의 연계 정도	△	×	×
	성과정보 제공	○	△	×
	성과의 예산 반영	△	×	×

주 : ○, △, ×는 각각 '상대적으로 양호한 수준', '보통 수준', '상대적으로 미흡한 수준'을 의미함.
 자료 : 임성일·이효(한국지방행정학보, 2015)를 인용하였음.

제 4 장

사업예산제도의 성과관리 강화 방안

제1절 기본방향: 기본인식 및 접근

제2절 성과관리가 가능한 사업예산체계 및 정합성 확보

제3절 성과계획과 사업예산체계의 연계

제4절 기타 사업예산제도의 성과예산 발전방안



제4장 사업예산제도의 성과관리 강화 방안



제1절 기본방향: 기본인식 및 접근

이 장에서는 우리나라의 사업예산제도가 명실상부한 성과관리예산으로 발전할 수 있는 방안에 대해 강구하고자 한다. 그 접근에 있어서는 기존의 성과관리시스템과 사업예산제도를 거시·미시적으로 연계하는 틀과 방안을 모색하는데 중점을 두는 방식과 기존 성과관리시스템과 관계없이 사업예산제도 독자의 성과관리 체제를 구축하는 방식 모두를 종합적으로 점검한다. 전자는 기존 성과관리시스템과 사업예산 두 제도의 목적과 기본원리에 입각해서 각 시스템의 전반적인 체계, 양자 간의 거시적 공통성 및 연계가능 부문, 미시적 연계요소 등에 초점을 두고 양자의 연계성 강화방안을 마련하는 접근이다. 후자는 기존의 행정 및 조직 중심의 성과관리시스템과 분리하여 사업예산제도 독자의 성과관리시스템을 구축하는 접근이다. 부연하면, 성과예산으로서의 사업예산제도 특성을 보여주는 사업예산제도 고유의 독자적 성과관리시스템을 구축하는 접근이다.¹³⁾

사업예산제도가 성과예산으로 작동하기 위해서는 <표 4-1>에서 제시하는 사업예산제도의 성과관리 기반구축을 위한 다음의 조건들이 충족되어야 한다. 첫째, 사업예산의 편성구조 자체가 성과예산의 기본취지와 목적에 맞도록 체계화되어야 한다. 둘째, 재정지출에 대한 성과관리기제(사업단위 성과목표, 성과지표(체크리스트 포함), 성과측정기법, 성과정보 활용방법 등)가 튼튼하게 구축되어야 한다. 셋째, 예산구조와 성과관리기제가 분명한 통로를 갖고 직접 연계되거나 완전히 통합되어야 한

13) 사업예산제도의 성과관리를 기존의 자치단체 성과관리시스템과 연계하는 방안과 분리하는 방안은 일견 매우 다른 접근방법인 것처럼 보이지만, 그 핵심과 구조는 크게 보아 유사하다.

다. 넷째, 성과관리시스템이 사전단계 즉, 예산편성단계에서 사업예산시스템과 구체적이고 직접적으로 연계되거나 사업예산시스템이 독자적으로 구축되어야 한다. 다섯째, 사업예산제도의 성과관리결과가 다음 예산편성이나 중요한 예산의사결정과정 에 적극적으로 활용되어야 한다.

〈표 4-1〉 사업예산제도의 성과관리 기능 강화를 위한 주요 기반구축 대상

주요 점검 초점	관점	비고
I. 사업예산의 체제 정비(정합성, 완성도 등) - 프로그램 구성요건 충족(목적, 목표 등) - 프로그램과 단위사업 연계성 단위사업의 프로그램 목적 구현수단 단위사업의 적정성, 포괄성 - 단위사업과 세부사업 연계성 세부사업의 단위사업 목적 구현수단 세부사업의 적정성, 포괄성 - 기타 사업구조화 정비	*사업예산제도의 성과관리 정합성, 체계성 확보	예산시스템
II. 예산지출 수준별/사업별 성과관리 기반 정비 - 지방자치단체의 미션, 전략목표와 정책사업 연계(성과목표 등)/국고보조사업 성과 연계 - 정책/단위/세부사업체제의 성과관리기반 구축 목적 및 추진이유 성과측정 대상/결과(*성과지표 적용 주제) 목표(예산 구현 양태(output, outcome 등))	*사업예산체제의 예산사업(정책/단위/세부사업 등) 성과 관리 기본조건 구비 *기존 성과시스템 연계 또는 분리 접근 모색	예산 시스템과 성과관리 시스템 연계
III. 성과지표/성과측정방법 및 성과측정 - 정책/단위사업의 성과목표를 충실히 측정하는 성과지표의 개발, 적용 - 성과지표로서의 적격성 충족 여부 - 성과지표의 이해관계자(stakeholder) 공감, 합의 * 성과측정 인프라(인적역량, ICT, 재정통계 등)	*성과예산시스템 가동을 위한 객관적 성과측정	성과관리
IV. 기타 사업예산 성과관리 기반 - 사업별 원가정보 생성 - 발생주의 예산 도입 - 지방의회와 성과지향 예산결산 심의 등	*보완적 성과관리 인프라의 위상, 역할 정립	예산성과 관리기반
V. 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 - 성과정보가 예산과정에서 구체적인 의사결정 수단으로 활용되는지의 여부와 상태	*성과측정 결과 활용 - 포괄적 정보 활용 - 구체적 예산결정	성과/예산 연계

자료: 임성일이호(의정논총, 2015) 참조.

예산과정에서 예산의 편성, 집행, 결과가 성과관리의 경로에 제대로 진입하기 위해서는 지방자치단체가 추진하는 예산사업(예: 정책사업, 단위사업 등)의 목적, 추진 이유, 구현목표(target)가 명확히 설정되어야 할 뿐 아니라 재정지출의 결과 나타나게 될 정책목적의 실상이 명확히 제시되어야 한다. 즉, 성과예산은 재정사업이 체계적으로 구조화되고, 그에 속하는 재정사업의 목적과 목표가 분명하고, 또한 그것을 구체적으로 측정하는 수단과 그 결과를 반영하는 기제가 확고할 때 제 위치를 확보하고 기능을 발휘할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 만일 사업예산제도가 재정지출(사업)별로 사업목표와 성과지표를 합리적으로 내장하고 성과를 측정하는 시스템을 구축한다면, 지방자치단체는 재정지출의 성과정보를 확보하고 공개할 수 있음은 물론 성과결과를 다음 예산편성에 반영하는 등 재정운영의 효율성과 책임성을 한 단계 더 높일 수 있다. 물론 이 경우 사업예산의 목표와 성과지표가 각 조직의 미션 및 전략목표와 직접적으로 연계되어야 함은 두말할 필요가 없다.

지금부터는 제3장에서 파악된 사업예산제도의 성과관리 실태 및 문제점을 유념하면서 사업예산제도가 진정한 성과예산으로 발전할 수 있는 방안에 대해 탐색하고자 한다.

제2절 성과관리가 가능한 사업예산체계 및 정합성 확보 — II

1. 사업예산제도의 성과관리체계 구축

사업예산제도가 성과예산으로 작동하기 위해서는 먼저 사업예산제도 자체가 성과관리가 가능한 형태로 구조화되어야 하는데, 그 핵심은 다음과 같다.

사업예산체제가 정책사업(program)을 중심으로 상위의 전략목표 그리고 하부 예산활동 즉, 단위/세부사업 등과 체계적이고 일관된 구조적 연계(지향목적, 가치, 논리, 활동(activity), 사업특성 및 유형 관점에서의 연계)와 조화 및 협력적 관계를 가져야 한다. 이 때 하부 예산활동은 정책사업을 뒷받침해야 하고, 정책사업의 목적을 구체적으로 구현하는 형태로 ‘위계 내지 트리 관계(hierarchy or tree relations)’를 형성해야 한다. 사업예산의 위계구조는 사업의 특성과 목적 뿐 아니라 성과관리 체계 및 기제를 내포해야 하는데, 현재는 전연 그러하지 못하다. 이러한 사업예산구조 하에서 예산과목체제에 포함되는 모든 재정지출(사업)들은 각자의 분명한 사업목표와 미래에 구현될 실체(objective, target) 그리고 그것을 측정해 줄 성과지표를 가져야 한다.

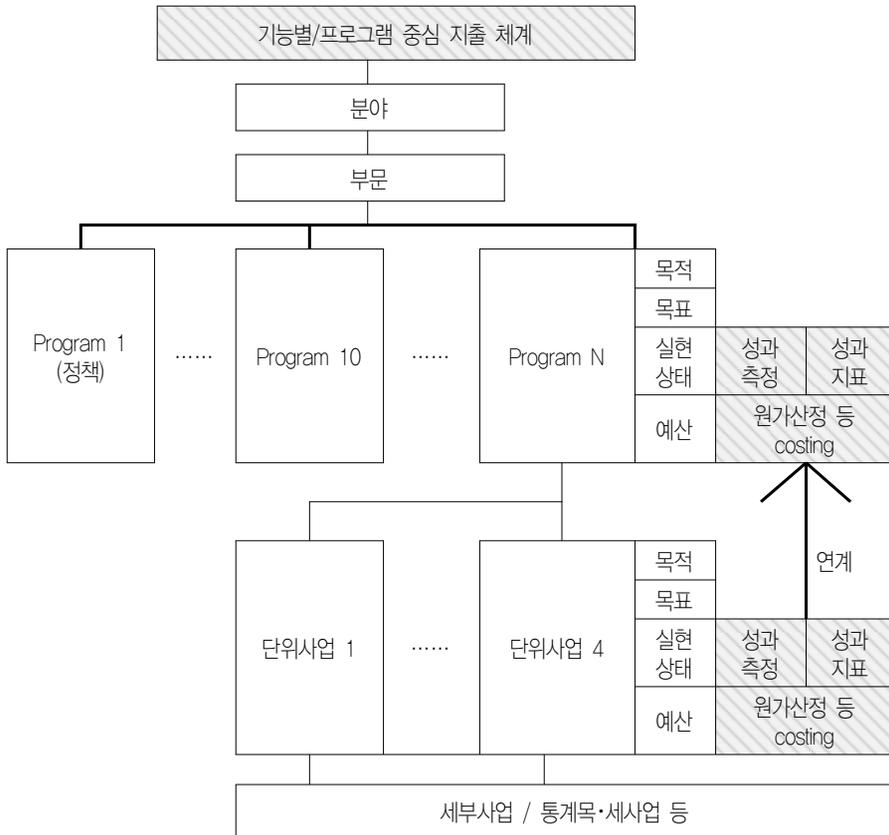
<그림 4-1>은 현행 사업예산제도에 성과관리시스템을 내장(또는 기존 성과관리시스템과의 접목/연계)하는 접근에 대해 개념적으로 제시하고 있다. 만일 지방자치단체가 이에 입각하여 사업예산제도의 각 사업단위별 성과관리기제(성과목표, 성과지표, 성과측정기법, 원가산정 등)를 충실히 구축할 경우 사업예산제도는 성과기반예산으로서 발전할 수 있다.

성과관리는 정책사업(program)을 중심으로 하되, 단위사업과 세부사업 수준에서도 적절한 관리가 이루어져야 한다. 이 때 단위사업의 성과관리시스템은 정책사업의 성과관리시스템과 긴밀한 연계를 유지해야 한다.

사업예산의 기본원리와 성과관리의 취지에 따라 정책사업 중심의 구조화가 체계적으로 정립되고, 그 속에 포함된 재정사업(정책/단위/세부사업)의 성과관리 기반(사업목적 및 추진이유, 사업목표, 미래 실현실체(output, outcome, results) 등)이 충실하게 정비될 경우 사업예산은 성과기반예산으로서의 기틀을 갖추게 된다. 이는 예산편성단계에서 사업별 성과목표와 성과지표가 체계적으로 정립되고, 예산집행결과가 계량적 성과지표(필요 시 정성적 수단 활용)에 의해 사후적으로 측정, 관리될 수 있음을 의미한다. 다시 말해서, 각 정책사업별로 수행목적과 이유-구현목표(사업의 미래상)-산출물 및 성과를 포괄하는 종합적 성과관리가 이루어진다.

종합적으로, 사업예산제도가 성과예산으로 기능하기 위해서는 거시적인 연계 틀 속에서 성과체계와 예산체계를 형성하고 있는 핵심요소들을 규정하고 이들을 매개로 한 성과관리와 예산제도 간의 연계가 반드시 필요하다. 여기에는 (1)성과목표 설정을 위한 사업구조화(사업의 체계적 분류), (2)전략목표 달성을 위한 성과(산출, 결과, 효과)의 명확한 규명, (3)성과를 객관적으로 측정해 주는 합리적인 성과지표의 개발 문제가 포함된다.

〈그림 4-1〉 사업예산제도의 성과관리 체계(개념)



자료: 임성일이효(의정논총, 2015) 참조.

2. 성과목표

사업예산제도가 성과관리시스템과 체계적으로 연계되어 성과관리의 기본구조를 형성(기존 성과관리시스템과의 유기적·실천적 연계 또는 기존 성과관리시스템과 분리된 사업예산 고유 성과시스템에 의한 기본구조 형성)하고 객관적이고 합리적인 성과목표를 설정하였다면, 그 다음으로 해야 할 것은 정책 및 단위사업을 중심으로 성과목표 달성도와 예산집행 실적을 객관적으로 측정하는 적절한 성과지표(performance indicator)를 개발하는 일이다. 이와 관련하여 이 항에서는 성과목표와 관련된 정책 방안을 제시하고, 성과지표와 관련된 내용은 다음 항에서 제시한다.

제3장에서 언급된 바와 같이, 성과목표는 예산의 성과관리와 재정사업의 경제적 효율성 및 품질 향상을 위해 반드시 필요한 요소이다. 사업예산제도가 성과예산으로 변모하기 위해서는 각 재정지출 수준(정책/단위/세부사업 등)에 속하는 재정사업의 실시(예산활동) 결과 나타날 구현 상(像) 내지 실현 이미지를 성과목표로 설정해야 한다. 성과목표의 설정과 관련하여 몇 가지 정책방안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 성과목표는 예산사업의 목적을 구체화하는 압축된 기술적 설명이어야 하며, 예산사업을 함축하고 그것이 구현되었을 때 구체적으로 나타나는 실체 내지 효과, 산출물(output)과 결과(outcome, results)를 적시할 수 있어야 한다.

(2) 성과목표는 객관적으로 측정 가능해야 하고, 누구나 이해하고 공감할 수 있을 정도로 명확히 표현되어야 한다.

(3) 성과목표는 넓게는 지방자치단체의 미션 및 전략목표와 조화를 이루어야 하며, 성과지표와는 직접적인 연계성을 지녀야 한다. 이는 각 사업단위(정책/단위/세부사업 등) 간에는 물론 개별사업 수준에서도 그러하다.

(4) 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업이 단위사업이나 세부사업의 형태를 취할 경우 동 사업의 성과목표와 성과지표는 적어도 거시적으로 관련 중앙부처에서 설정한 성과목표 및 성과지표와 연계되어야 한다(동일한 국고보조사업의 성과목표와 성과지표가 중앙·지방간에 상이할 경우 동 보조사업의 성과관리는 문제를 지닌다).

(5)성과목표와 성과지표를 설정하는 과정에서는 반드시 이해관계자 간에 협의와 공감대를 형성해야 한다. 이는 다양한 관점 반영(검토), 이해관계자간의 소통과 성과측정 결과 수용, 객관성 및 공정성 확보 차원에서 중요하다. 지방공무원이 독자적으로 성과목표와 성과지표를 설정하는 행위는 차단되어야 한다.

3. 성과지표와 성과측정

1) 성과지표(performance indicator) 방식: 성과지표 설정 및 성과측정

지방자치단체가 수행하는 재정사업의 집행 결과(즉, 사업목표)의 달성 상태와 수준을 객관적으로 측정하기 위해서는 합리적인 성과지표의 개발이 필요하다.¹⁴⁾ 일반적으로 성과예산이 실시하는 성과의 측정은 대부분 ‘성과지표 방식’에 의해 이루어 지지만, 일부는 ‘체크리스트(check list) 방식’에 의해 접근될 필요가 있다. 성과지표 방식은 재정사업이 본래의 목적과 사업목표를 충실히 달성하고 있는지에 대해 객관적인 성과지표를 통해 점검, 평가하는 것이다.

성과지표는 사업예산의 성과를 측정하는 핵심기제(수단)로서 개별사업의 성과목표를 객관적이고 합리적으로 측정하는 매개체가 되어야 한다. 지방자치단체의 예산지출을 수반하는 모든 서비스와 사업은 과업의 구체성과 명료성, 측정가능성, 실현(실천) 가능성의 특성을 내포해야 하며, 이들은 객관적 기준(성과지표)에 의해 그 성과가 측정, 관리될 수 있어야 한다. 이때 성과지표는 성과정보를 파악하고 전달하는 핵심수단의 기능을 담당한다.

사업예산제도가 성과예산으로 거듭나기 위해서는 성과관리시스템의 핵심요소이자 난제인 성과측정 문제를 해결해야 하는데, 이를 위해서는 무엇보다도 성과측정

14) 앞 장에서 파악된 바와 같이, 현재 지방자치단체가 사용하는 성과지표들은 여러 면에서 문제점과 한계를 안고 있다. 예를 들면, 재무정보를 포함하는 지표는 거의 없고, 주로 물량 중심의 지표가 설정되어 있다. 따라서 투입비용을 고려한 재정 효율성이나 사업성과의 측정이 어렵고, 자연히 성과(비용)정보의 활용이 부진하다.

의 관건이 되는 성과지표가 합리적인 원칙 내지 판단준거에 입각해서 선정되어야 한다.

(1) 성과지표 설정기준

정책사업 등 사업예산의 성과목표(예산집행의 미래 실현상태)가 객관적이고 합리적으로 설정되어야 하는 것처럼 성과지표 또한 객관성과 합리성을 확보해야 한다. 앞에서 지적한 바와 같이, 사업 구조화 체계 속에서 각 사업단위와 개별사업의 성과지표가 적절히 선정되지 못할 경우 사업예산의 성과관리시스템은 사실상 ‘작동 불가능 상태’가 된다. 그러므로 성과지표를 개발하고 선정하는 과정에서는 몇 가지 엄격한 기준이 적용되어야 한다. 여기서는 제3장에서 살펴본 성과지표 관련 일반론과 각국의 경험사례 그리고 성과지표의 한계점 등을 종합적으로 고려하면서 사업예산의 성과지표에 관한 가이드라인 내지 정책제언을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 성과지표의 선정원리 내지 기준으로는 종합성(포괄성), 적절성, 측정가능성, 비교가능성의 네 가지를 핵심으로 사용하면서 일부 기준을 보완적으로 사용할 것을 제안한다. 종합성(포괄성)은 성과지표가 해당사업의 목적과 목표를 전체 또는 대부분을 포괄하는 특성을 의미한다. 즉, 성과지표가 재정지출이나 사업의 실질적 현상과 모습을 대부분 포괄할 수 있는 역량을 보유하는 것을 뜻한다. 이것은 구체적으로 ① 금액적 포괄성, ② 사업목적 포괄성, ③ 사업 파급효과 포괄성(중요성)을 내포한다. 만일 성과지표의 선정과정에서 이들 특성간의 충돌 내지 경합이 있을 경우에는 사업목적 포괄성을 최우선으로 다루어야 한다. 적절성(relevancy)은 성과지표를 통해 사업의 성과를 측정하는 것이 유의미하고 중요해야 하는 특성을 말한다. 측정가능성은 성과지표가 계량적으로 측정이 가능한 특성(정형화 또는 비교 가능한 비계량·질적 특성 포함)을 지니는 것을 의미한다. 아울러 측정가능성은 성과측정에 소요되는 비용이 과다하지 않고, 이해관계자의 공감을 얻을 수 있으며, 회계감사 시 명확히 점검될 수 있는 질적 수준을 유지해야 한다. 비교가능성은 성과지표의 정보가 기

간(시계열, 단년도 횡단면 등), 사업 및 서비스, 유사단체·서비스·조직, 기타 공급자 등의 시각에서 객관적으로 비교 분석될 수 있는 특성을 의미한다.

종합적으로, 성과지표는 사업의 목적과 목표를 대표해서 포괄할 수 있고, 성과지표를 통한 사업의 성과측정이 중요성과 의미를 지녀야 하며, 계량적 측정이 가능한 동시에 시계열 등 다양한 기준에 의한 비교가 가능한 것으로 설정되어야 한다. 그 외에 효율성, 효과성, 균형성, 신뢰성 등의 기준을 보완적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 사업예산에 적용될 성과지표는 크게 사회·경제적 효과성(social and economic effectiveness; 시민의 관점), 서비스 품질(quality of services; 사용자의 관점), 효율성(efficiency; 납세자의 관점)의 세 가지 기준에 의한 유형(Kraan, 2007, p. 18)을 염두에 두면서 개발, 활용되는 것이 합리적이다. 이는 사업예산제도가 품목별 예산제도를 대체하여 예산의 효율성, 효과성, 책임성을 향상시키는 것과 같은 맥락에서 이해된다. 대체로 말해서, 사회·경제적 효과성과 서비스 품질 기준은 사업예산의 산출물보다 결과나 영향에 더 큰 관심과 중점을 부여하는 반면 효율성은 상대적으로 산출물과의 관련성이 크다. 특히, 성과목표와 성과지표의 설정에 있어서 어떤 관점, 누구의 시각에서 접근할 것인가의 문제는 매우 중요하다. 이 문제는 사업의 유형, 특성, 서비스 수혜자(때로는 상대적 피해자에 대하여도 고려해야 함), 궁극적 효과 등을 다각도에서 면밀히 검토한 다음 최종적으로 결정하는 것이 바람직하다.

셋째, 성과지표는 산출물과 성과 및 결과(outcome, results)를 측정할 수 있는 지표를 적절히 배합하여 활용해야 한다. 성과관리를 위해서는 성과와 결과를 측정할 수 있는 지표를 개발하여 적용하는 것이 바람직하지만, 실제로는 측정 난이성, 정보수집의 복잡성 및 비용 과다, 정부영역 외부 변수에 의한 영향 등으로 인해 그것이 실천되지 못하고 있다(Schick, 2013). 무엇보다도 산출물은 대부분 정부(중앙정부, 지방자치단체)가 통제 가능한 관련 정보요인으로 구성되는 반면 성과와 결과는 대부분 정부의 통제 밖에 있는 영역과 변수에 의해 영향을 받는 점이 이론과 달리 제대로 된 성과관리를 하기 어렵게 만든다. 이와 같은 이유로 공공부문의 성과측정은 대부분 산출물 측정에 머무르는 경향이 있다.

이러한 현상은 우리나라는 물론 성과예산의 선진국인 네덜란드 등 각국에서도 공통적으로 관측되고 있다. 극단적인 예이지만, 현실적으로 지방자치단체 보조사업의 대부분이 세부사업 이하로 구성되어 있어서 결과를 파악하기가 어렵고, 따라서 결과 중심의 성과지표를 활용하기가 어렵다. 이러한 상황에서 성과평가를 무리하게 추진할 경우 자연히 성과평가는 형식적이고 피상적으로 될 수밖에 없다.

이러한 현실 상황을 감안할 때, 현행 사업예산제도의 궁극적인 중장기 성과관리 목표를 결과 중심으로 설정하되, 그 이전 단계에서는 정교화 된 산출물 측정과 결과 또는 성과를 혼합해서 다루는 성과관리를 도모하는 접근이 필요하다. 이 때 만일 사업의 궁극적인 효과나 영향 및 결과를 측정할 수 있는 결과지표를 도출하기가 어려울 경우 차선책으로 과정지표와 산출지표를 사용할 수 있다.¹⁵⁾ 현행 사업예산체제는 과거 품목별 예산체제와 달리 적어도 예산지출(사업)에 대한 구체적인 산출물을 파악할 수 있는 장점이 있다. 산출물은 프로그램예산사업(또는 활동)의 직접적 관리 대상일 뿐 아니라 지방자치단체의 거시적 성과정보의 한 부분으로 활용된다.

넷째, 성과지표의 설정과정에서는 지방자치단체의 미션, 비전, 전략목표 등을 고려해야 한다. 아울러 기존에 파악된 사업의 문제점(감사지적 사항, 자치단체 내외의 견해, 기타 이해관계자 지적사항 등)과 애로사항을 종합적으로 검토한 다음 그 결과를 성과지표의 개선시 적극적으로 활용해야 한다. 성과지표와 관련된 사항은 지방자치단체 내부보다 전문가사회 등 외부의 인재풀을 충분히 활용하는 접근이 필요하다.

이상에서 제시한 내용을 토대로 사업예산의 성과지표 개발·설정과 관련하여 일종의 실천 가이드라인을 제시하면 다음과 같다.

① 성과지표는 가능한 산출물보다 성과 및 결과를 다루는 것을 사용하도록 유도한다.

15) 사업특성상 결과지표의 설정이 어려운 경우 단순히 산출량이 아닌 산출의 질(quality)을 측정할 수 있는 산출지표를 설정할 수 있다. 예를 들면, 홍보사업의 경우 단순히 산출의 양을 측정하는 '홍보건수'가 아니라 산출의 질을 측정하는 지표인 '홍보물에 대한 인지도'를 성과지표로 제시하는 것이다. 신규 또는 완공 이전 사업은 결과지표와 과정지표(공정률 등)를 병행 설정하는 것이 합리적이다. 예컨대, 공정률 지표의 측정산식을 '총사업비 대비 누적투자액'으로 설정하는 것이다(기획재정부, 2015 참조).

② 단일 또는 소수의 성과지표를 목표로 하되, 필요 시 ‘다수 성과지표’ 방식을 채택하여 종합성(포괄성) 조건을 충족한다. 성과지표는 각 사업이 추구하는 목적을 제대로 달성하고 있는지의 여부를 측정하는 수단으로 가능한 단일지표 내지 2개 지표 이내로 하는 것을 원칙으로 한다. 복수의 성과지표를 설정할 경우 각 지표의 비중을 동일하게 취급할 수도 있고, 중요도 등에 따라 가중치를 설정하는 방안을 활용할 수도 있다.

③ 성과지표방식은 앞서 제시한 기준에 입각하되 사업의 중요성(일정 규모 이상 사업, 지역 파급효과와 주민의 관심이 높은 사업), 다른 지역과의 비교평가 필요성 정도, 성과평가 효과(사업의 목표와 목적이 성과지표를 적용하여 성과평가의 효과를 측정할 만큼 의미가 있고 명확한 사업), 기타 체계적이고 지속적인 성과관리가 필요한 사업 기준을 감안해야 한다.

④ 성과지표는 가능하면 계량지표 중심으로 구성하되, 재정지출과 성과측정(관리)의 특성 상 반드시 질적 정보가 필요한 경우는 비계량지표를 보완적으로 사용한다. 비계량지표를 사용할 경우 객관성과 신뢰성이 담보되어야 한다.

⑤ 성과지표의 목표치는 예산사업의 목적과 특성, 다른 지방자치단체의 수범사례, 부서와 이해관계자 협의, 시계열 상 비교 가능성 등을 감안하여 합리적으로 설정한다. 이때 매년 개선노력을 통해 성과가 향상될 수 있도록 성과제고를 유도하는 적절한 목표치 수준을 제시할 필요가 있다.

⑥ 단순히 과거실적에 의존해서 성과지표의 목표치를 설정하지 않도록 주의해야 한다. 유사사업, 과거 추세치, 다른 자치단체 벤치마킹 등을 고려하여 목표치와 기준점을 설정하고 그것을 토대로 연차별 진보 목표치를 제시하는 것이 합리적이다.

⑦ 성과지표의 목표치가 의도적으로 과소 설정되지 않도록 합리성과 객관성을 확보한다(설정 근거의 타당성이 인정될 수 있도록 명확히 설정함).

⑧ 성과지표의 측정방법 및 근거 등은 공식자료를 활용하고 동 자료의 출처 등 근거를 명확히 제시하여 성과측정 자료의 정확성 및 신뢰성을 확보할 수 있는 합리적인 방법을 제시한다. 측정산식이 비율인 경우 분자·분모를 구체적으로 기재하고 측정산식이 없는 경우 측정방법을 구체적으로 기재한다.

⑨ 성과지표가 만족도인 경우 만족도조사 시 조사주체, 설문대상, 설문항목, 표본 구성 등 조사방법이 적정하고 객관적이어야 한다.

⑩ 성과지표는 지방자치단체 외부의 전문가집단 등이 주도해서 설정하는 것이 합리적이고, 성과측정 결과는 적절한 시점과 방법으로 공표되어야 한다.

(2) 성과지표의 목표치 수준 설정

성과지표가 실제로 조직부서의 핵심 활동을 측정하는 수단이고 성과를 예산과 연계시키는 기준임을 인식한다면 공공부문 주도의 성과지표 개발은 지양되어야 한다. 가능하면 전문가, 주민, NGO 등 민간역량을 적극적으로 활용하면서 관계공무원이 보완적으로 참여하는 접근이 필요하다.

성과평가 결과는 목표치 달성도를 측정하는 방법을 기본적으로 채택하되, 필요시 점수 기준으로 등급 판정방식을 활용할 수도 있다. 예를 들어, 3~5단계의 등급기준을 설정한 다음 보통 이하의 등급 판정을 받은 사업에 대하여 예산삭감 등 페널티 조치를 부여하는 방안이다.

2) 체크리스트(check list) 방식

사업예산의 성과관리는 앞서 기술한 성과지표(performance indicator) 외에 체크리스트(check list) 방식을 보완적 수단으로 활용하는 것이 합리적이다. 그 이유는 단위 사업 하부의 세부사업이나 편성목 단위의 사업 중 일부는 현금지급, 자금이전, 경유 자금 집행 등 법령 등에 의한 단순 집행의 성격을 지니고 있어서 예산집행의 절차와 회계적 완전성을 점검하는 것이 중요한 성과관리에 해당하기 때문이다. 그 뿐 아니라 이들 사업 중에는 규모가 영세하고 파급효과가 국지적인 특성을 지니고 있어서 성과지표의 개발에 지나치게 얽매일 경우 비용-효과 면에서 바람직하지 않은 결과가 나타난다. 현실 상황을 냉철히 살펴보면, 지방자치단체가 수행하는 대다수

지방보조금의 경우 체크리스트 방식을 통해 보조사업의 운영상태를 평가하고 소수의 대규모 사업을 대상으로 성과지표 방식을 적용하는 것이 합리적이다.

체크리스트 방식은 예산사업의 계획과 예산편성 및 집행이 법적 근거와 목적 그리고 관련절차를 제때에 성실히 이행하고 있는지, 그리고 사업의 회계처리(과정, 내용)가 투명하고 정확히 이행되고 있는지에 대해 있음·없음(yes, no)의 방식으로 점검하고 항목별로 일정한 점수를 부여하는 접근을 의미한다.

체크리스트 방식은 (1)법적근거와 사업계획, (2)사업집행 및 관리, (3)투명성 실현의 세 부문을 중심으로 지역의 실정에 맞게 구성할 필요가 있고, 특히 대다수 지방보조사업에 적용할 필요가 있다. 법적 근거와 사업계획 부문에서는 사업을 수행하는 법적 근거가 구체적 또는 포괄적으로 명확한지의 여부를 점검하는 동시에 사업의 목적, 내용, 추진방법, 완수 가능성, 타 사업과의 유사·중복성 등을 점검하는데 중점을 둔다. 사업집행 및 관리 부문에서는 해당사업이 예산편성대로 집행되고 있는지의 과정과 상황을 점검(진행 중 차질, 문제, 허위·부정 발생, 적시 진행·지연 등)하는 동시에 사업추진 결과가 무엇인지에 대해 중점적으로 점검한다.

투명성 실현 부문은 사업의 집행 및 정산이 관계법령, 재무회계규칙 등을 준수하여 처리되었는지에 대해 점검하는 한편 보조금을 통해 취득한 자산의 체계적 관리 여부와 보조사업과 관련된 주요 사항(내용)의 정보공개 상태에 대해 중점적으로 점검한다. 사업의 규모와 파급효과가 매우 큰 경우 주민과의 소통 정도를 투명성 실현에 대한 성과점검 요인으로 포함시킬 필요가 있다. 그리고 주민참여예산의 대상사업에 대해서는 주민참여와 관련된 주요 점검(평가)항목 등을 성과관리의 요인으로 간주하는 것이 합리적이다. 체크리스트 방식을 사용할 경우 총 100점 만점 기준으로 특정점수 이상(예: 70점 이상)을 사업지속성 요건으로 할 수 있을 것이다(예컨대, 2년 연속 70점 미만일 경우 사업 중단 등 조치를 취한다).

끝으로, 이론과 세계적 추세 면에서 기존의 투입·통제 중심의 예산(보조금)관리 방식을 지양하고 예산집행의 결과와 성과(results, outcomes)를 중점적으로 관리하는 방향으로 전환하는 것이 바람직하다. 그러나 오히려 무리하고 과도한 성과관리가

부작용을 초래할 가능성이 있는 사실도 유념할 필요가 있다. 성과지표 방식이나 체크리스트 방식 모두 예산사업의 수행 과정·절차·산출물에 대한 점검 정보와 획득된 성과정보는 사업의 책임성과 예산편성의 효율성(성과결과의 추후 예산편성 시 반영) 제고를 위해 활용되어야 한다.

적절한 지표의 설정은 성과관리에 있어서 매우 중요한 것은 틀림없지만, 개발된 지표에 대한 객관적 성과측정 활동과 지방자치단체의 지속적인 성과개선 노력이 뒤따르지 않으면 그 효과가 크게 줄어드는 사실을 유념해야 한다. 최근의 실증분석 연구결과(Ammons, 2013)에 의하면, 지난 20여 년간 예산과 결부된 성과관리가 지방정부의 기능 및 서비스 향상에 기여했지만, 성과측정(performance measurement) 향상이 성과를 개선시키는 촉매제(catalyst)로 작용하지는 않은 것으로 보인다.

3) 성과측정 결과의 공개 등

성과평가결과는 기본적으로 홈페이지 게재 등 적절한 방식을 채택하고, 주민이 쉽게 파악하고 활용할 수 있도록 적시에 공개해야 한다. 그리고 성과평가결과는 행정과 재정의 효율성 및 책임성 향상을 위해 다방면으로 활용되어야 한다.

제3절 성과계획과 사업예산체계의 연계¹⁶⁾

1. 사업예산제도와 성과계획 간의 실질적 연계

사업예산제도는 도입의 배경과 목적이 재정지출의 효율과 성과의 향상에 있고,

16) 여기에서 다루는 주요 내용은 임성일·이효(의정논총, 2015)의 글을 원용하고 있다.

기본적으로 성과관리에 필요한 구조와 체제를 내포한다. 하지만 우리나라의 경우 앞서 살펴본 바와 같이, 성과관리에 필요한 각종 제도적 장치(원가산정, 사업단위 성과측정 등 예산정보체제)의 미비와 공무원의 인식부족 등으로 인해 사업예산제도의 성과관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 정부(행정자치부)가 최근 몇 년간 성과예산서의 의무적 작성을 요구하는 등 강력한 조치를 취하였음에도 불구하고 여전히 예산·회계·성과관리시스템이 실질적 연계성을 갖지 못하는 등 여건의 정비와 행태의 변화가 뒤따르지 못하고 있다. 이러한 사실을 인식하면서 여기서는 먼저, 사업예산제도와 기존의 성과관리제도가 상호 보완적 관계로서 연계성을 가질 수 있는 방안에 대해 강구하고자 한다. 이와 관련하여 특히, 사업예산제도의 중심점과 성과관리시스템의 중심점과 초점이 다른 문제를 해소하는 방안에 대해 기술하고자 한다.

현재 사업예산제도의 사업관리 기본블록(building block)은 세부사업이며, 이를 중심으로 상위 예산항목인 단위사업, 그리고 하위항목인 편성목 체제가 형성되어 있다. 이들은 정책사업(program)과 달리 실제로 예산이 집행되는 활동과 사업으로 구성된다. 이에 비해 사업예산제도의 성과관리 중심점은 정책사업과 단위사업이고, 이는 성과예산서를 통해 구체화되고 있다.¹⁷⁾ 이러한 상황은 현재 사업관리의 중심점과 성과관리의 중심점이 다르다는 것을 의미한다. 따라서 앞으로 사업예산제도가 제대로 된 성과관리수단으로서 기능하기 위해서는 이들을 일치시키는 방향으로 양제도의 연계가 이루어져야 한다.

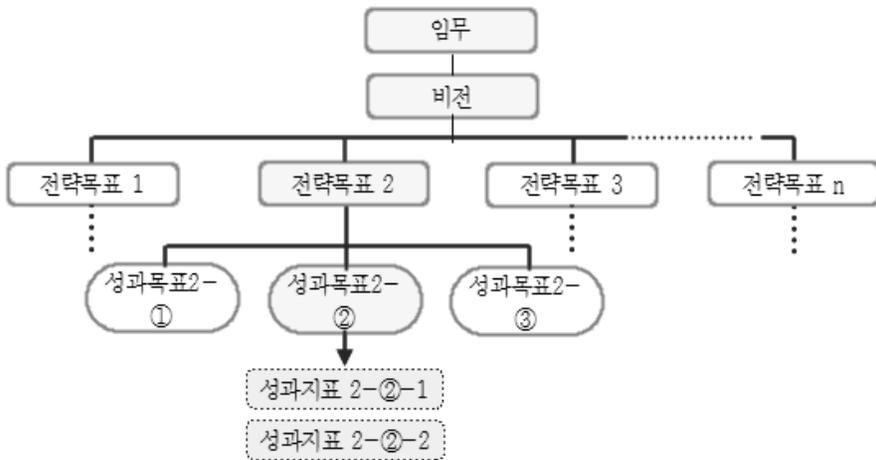
그런데 현실적인 문제 중 하나는 실·국·과 등과 달리 실무의 현실은 미시적 현안에 치중되어 있어서 예산(편성·집행)과 성과의 실질적·효과적 연계에 큰 애로가 있다는 점이다.

현재 지방자치단체 전체의 성과관리시스템은 일반적으로 <그림 4-2>에서와 같이 미션(임무), 비전, 전략목표를 상위 기본구조로 취하면서 그 하위구조로서 다양한

17) 정책사업은 정책의 개념과 지향가치를 내포하는 것으로 단위사업, 세부사업과 같이 구체적인 사업실체의 형태를 지니는 예산집행 단위는 아니다.

성과목표(기관/조직/부서/개인 등)와 기타 요인들을 포괄하고 있다. 그런데 문제는 지방자치단체의 미션과 비전 그리고 전략목표는 좀처럼 바뀌지 않는 특성(중기적 특성)을 갖는 반면 지방자치단체의 예산사업은 회계연도 단위로 변화하는 경향이 있다. 구체적으로 지적하면, 지방자치단체의 사업 중에는 계속사업도 있지만 새로운 개념과 목표를 지닌 신규사업이나 단년도 사업들이 적지 않다(사업의 효과는 사업의 특성에 따라 단·장기에 걸쳐 발생할 수 있다).

<그림 4-2> 성과관리를 위한 목표설정 논리구조



현업부서들이 예산편성을 하는 과정에서는 정책사업과 같은 실체가 다소 모호한 거시적 대상에 관심을 두기보다는 각각의 낮은 단계사업(예컨대, 세부사업, 편성목, 세사업 등)과 단위예산에 관심을 집중하는 현상이다. 이는 다시 말해서 성과관리의 중심이 거시에서 미시적으로 관점을 이동(예: 미션 - 비전 - 전략목표 - 정책/단위사업 성과목표 등)하는 것을 의미한다.

<그림 4-3>에 나타난 바와 같이, 기존의 전략목표나 성과목표 그룹과 이질적인 새로운 정책과 그에 속하는 다양한 예산사업이 출현한다. 이와 같은 경우는 예산회

계연도의 사업예산을 편성하기 이전 또는 편성과정에서 새로운 전략목표와 성과목표를 수립해야 하고, 이를 바탕으로 정책 - 단위 - 세부사업의 성과관리시스템을 체계화해야 한다. 성과관리시스템의 성과목표와 사업예산의 정책·단위사업 성과목표 간의 관계는 크게 1) 완전 일치, 2) 부분 일치(유사·대동소이), 3) 불일치, 4) 새로운 성과관리대상 출현의 네 가지 형태로 구분이 가능하다. 이때 성과관리시스템과 사업예산이 성과목표 등 성과관리 인프라 면에서 실질적인 연계가 이루어지려면 각각의 경우에 대해 1) 조치 불필요, 2) 부분 수정·보완, 3) 완전 재조정, 4) 신규 조치가 수반되어야 한다(<그림 4-4> 참조).

만일 지방자치단체들이 BSC 등 기존의 기관 및 조직 성과관리시스템을 무리하게 사업예산의 성과관리시스템으로 활용하고자 할 경우 이와 유사한 문제가 번번이 발생할 수 있다. 이는 사업예산의 성과관리를 왜곡시키거나 형식적 수단으로 전략시키는 요인으로 작용한다.

지방자치단체들이 수없이 수행하는 국고보조사업의 성과관리와 관련하여 다음의 사실을 유념할 필요가 있다. 현실적으로 국고보조사업의 경우 대부분 중앙정부(각 중앙부처)가 사업을 기획하고 재정을 지원하면 지방자치단체가 자금을 매칭하여 예산을 집행(사업을 실시)하는 형태를 취한다. 이 때 동일한 보조사업에 대해 중앙정부 차원에서의 성과목표와 성과지표가 설정되는데, 현재 지방자치단체 차원에서 이를 제대로 고려하여 반영하는 경우는 거의 없다(국고보조사업은 통상 지방자치단체의 단위사업이나 세부사업 수준으로 구조화된다). 국민의 세금 관점 그리고 국가재정자원의 효율성과 효과성 향상의 관점에서 볼 때, 동일한 재정사업에 대하여는 중앙정부와 지방자치단체가 같은 맥락에서 성과관리를 실시해야 한다. 따라서 지방자치단체는 자신의 전략목표 외에 중앙정부의 성과목표를 동시에 다각도에서 검토, 반영하는 시도와 노력을 해야 한다. 사업에 따라서는 거시적 성과관리와 미시적 성과관리로 구분하여 접근할 수도 있지만, 중요한 사실은 양자가 어떤 형태(형식)이던 논리적·체계적 일관성을 유지해야 한다는 점이다.

〈그림 4-3〉 전략목표의 수정·보완이 필요한 경우(개념)



주 : '기존 성과목표 그룹'은 각 전략목표와 논리적·실용적 연계성을 갖는 성과목표들로 구성된 경우를 의미하며, 'new'는 기존의 전략목표가 포괄하지 않는 성과목표들(즉, 논리적·실용적 연계성이 취약하거나 거의 없는 성과목표들)로 구성된 것을 의미한다.

〈그림 4-4〉 성과관리시스템의 성과목표와 사업예산 정책사업(program) 성과목표 간의 관계(일치, 불일치 등)

성과시스템		사업예산제도	현상	조치
A	↔	A	완전 일치	불필요
B	≍	BB	유사/대동소이	부분 수정
C	≍	CC	유사/대동소이	부분 수정
D	↔	E	불일치	완전 재조정
		L	새로운 성과목표	신규 조치
		K	새로운 성과목표	신규 조치

종합적으로, 지방자치단체(또는 상위조직)의 미션(임무), 비전, 전략목표는 자치단체장의 재임 기간을 중심으로 설정되는 중기 개념의 특성을 지니는데 비해 예산사업은 그러하지 못함으로 인해 야기되는 성과목표의 관리문제를 제대로 해결하는 것이 매우 중요하다. 현재 정부(행정자치부)가 추진하는 방식을 보면, 지방자치단체(또는 상위조직)의 전략목표가 사업예산제도의 프로그램 목적 및 사업목표와 완전히 매치하기 어려운 상황이 쉽게 발생한다. 만일 이러한 구조적 미스 매치(mismatch) 현상을 보완하거나 해소하는 조치가 취해지지 않은 채 사업예산제도가 성과관리시스템에 종속될 경우 사업예산제도의 성과관리는 다분히 헛뜰게 될 가능성이 높다.

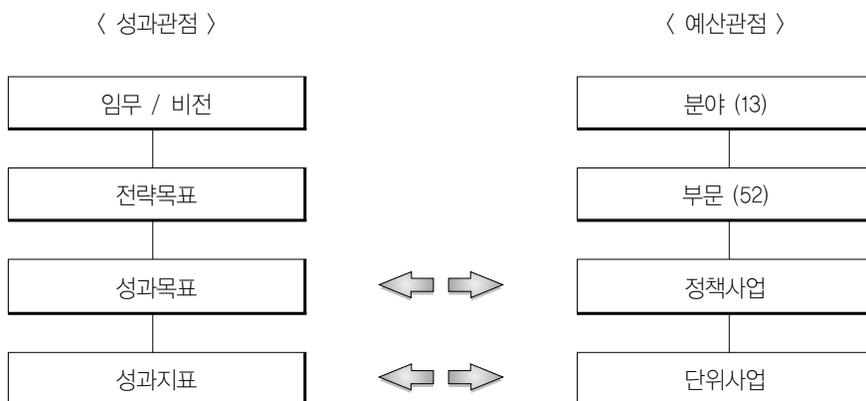
2. 성과체계와 예산체계의 연계 구조

사업예산의 성과관리는 정책사업을 성과관리의 기본단위로 설정하고 성과계획서 - 성과예산서 - 성과보고서가 체계적으로 연계될 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 현재 지방자치단체가 가동하는 성과관리제도(BSC, 자체업무평가)는 고객관점, 직무관점에서 접근하고 있는데, 이는 예산사업의 성과관리와는 목적과 접근방법 등에서 상당한 괴리가 있다.

성과계획과 사업예산이 보다 긴밀히 연계되기 위해서는 무엇보다도 성과계획서의 성과목표와 사업예산의 정책사업을 확실히 연계하여 편성하는 조치가 필요하다. 현재 상당수의 지방자치단체가 운영하는 BSC 등 성과관리시스템은 기관, 조직, 부서, 개인 등의 성과관리에 초점을 두고 있는 것으로 예산사업이나 활동을 염두에 두지 않고 있다. 따라서 보다 근본적인 조치가 취해지지 않을 경우 예산 성과시스템과 직접적으로 연계되기 어렵다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 기존의 성과관리시스템에 지방자치단체가 수행하는 예산사업의 활동과 구조(정책사업, 단위사업, 세부사업 등)를 실질적으로 반영하는 제도개편을 단행해야 한다. 구체적으로, 성과관리시스템의 기본구조 및 내용을 사업예산제도의 정책사업 및 단위사업과 성과목표, 사업단위, 성과지표 및 추진시기 등의 관점에서 연계·조정하는 구조변화가 있어야 한다.

특히, 전략목표와 성과목표의 관계는 단기적으로는 전략목표가 성과목표를 모두 포괄할 수 있으나, 중장기적으로는 그렇지 못하는 경우가 발생한다(앞의 <그림 4-3>, <그림 4-4> 참조). 그리고 BSC 등 성과관리시스템에 포함된 전략목표와 성과목표 간에 존재하는 밀접성에 비해 사업예산에 속하는 정책사업의 성과목표와 전략목표간에 존재하는 밀접성이 상대적으로 크게 떨어지는 경향이 있다. 그 결과 두 성과관리시스템(BSC 등, 사업예산 성과관리시스템)이 제시하는 성과목표 간에 상당한 괴리가 생겨날 가능성이 있다.

<그림 4-5> 성과관리와 사업예산의 연계 구조



현행 성과관리시스템은 매 회계연도의 예산편성을 염두에 두기보다 기관과 조직의 관리 차원에 중점을 두고 성과목표를 유지하고 있다. 이에 비해 예산편성시스템에서 도출되는 사업예산(정책/단위/세부사업)의 성과목표는 예산편성과정에서 때로는 일관성 있게, 때로는 비 일관적이고 돌출적인 형태로 제시된다. 그 이유는 세부사업과 예산이 결정되는 과정은 정치·행정적 동태성을 내포하는 관계로 예산이 편성되는 과정에서 상당한 변화가 발생하기 때문이다. 그리고 예산의 수립과정이 잘 짜여진 사업예산체제(분야·부문·정책/단위/세부사업/편성목)처럼 질서정연하게 추진

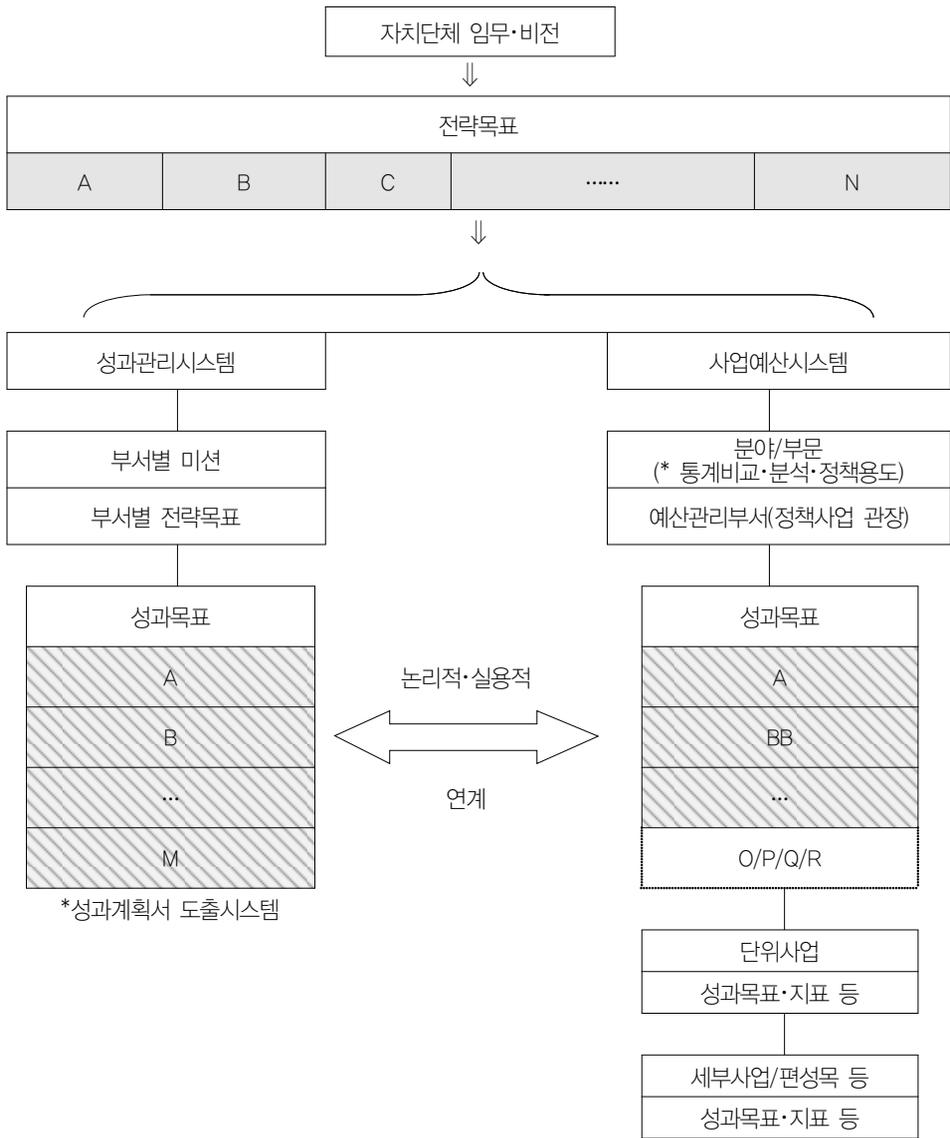
되는 것이 아니고, 사업의 수준과 크기 그리고 결정시점 및 환경 등에서 복잡하고 동태적인 것도 체계적인 성과목표의 수립을 방해한다.

현실적으로 진행되는 예산의 편성은 사업예산의 핵심인 정책(program)을 중심으로 상·하 체계적(위계적)인 방식과 형태로 이루어지지 않는다. 대체로 말해서, 전체 예산의 풀(pool)을 가지고 분야·부문별 예산할당이 이루어지면, 그 다음에는 크고 작은 다양한 사업들 간의 예산경쟁이 벌어진다. 이 과정에서는 많은 경우 정책·단위·세부사업의 체계적인 연계나 정책적(또는 논리적) 일관성이 확보되지 못한다. 이와 같은 현상이 빈번할 경우 예산 성과관리의 기본 틀이 흔들리는 문제가 발생한다.

무엇보다도 예산을 편성하는 과정에서 실·국·과 단위로 취합되는 사업의 수준이 매우 들쭉날쭉 하는 문제점이 사업예산의 구조화(정책/단위/세부사업 등 사업위계질서)와 더불어 정책사업 중심의 성과관리 구조화를 체계적으로 수립하기 어렵게 만든다. 쉽게 말해서, 부서단위에서 제시되는 사업 중에는 단위사업 수준에 해당하는 것이 있는가 하면, 세부사업, 편성목 심지어는 그 이하 사업단위에 해당하는 것이 있다. 한마디로 성과관리대상의 수준 면에서 편차가 심한 상태(즉, 표준화가 이루어지지 않은 상태)에서 예산편성과정이 진행되는 것이 현실이다. 이러한 상태에서는 조직별·부서별로 '예산의 쟁취'가 주된 목적이고, 사업의 성과목표나 성과지표는 사실상 관심의 대상이 되지 않는다.

바람직하기는 <그림 4-6>에서 제시된 것과 같이, 지방자치단체의 미션과 전략목표 하에서 성과관리시스템과 사업예산시스템이 조화와 균형을 이루어 사업예산이 명실상부한 성과지향(기반)예산으로 발전해 나가는 것이다.

〈그림 4-6〉 지방자치단체 성과관리시스템과 사업예산제도의 연계 개념



주: '논리적·실용적 연계'의 의미는 성과관리시스템에서 생성하는 성과목표와 예산시스템에서 생성하는 성과목표가 사전·사후(최소한 사후(ex-post))적으로 실질적 조화를 이루는 것을 의미한다.

이와 같은 사실을 종합적으로 고려할 때, 사업예산의 성과관리시스템은 기존의 성과관리시스템(BSC 등)과 접목하여 운영하기보다 사업예산시스템을 직접 지방자치단체의 미션·전략목표와 연계시키는 방법을 채택하는 것이 더 효과적이고 합리적이다. 이러한 점을 인식하고 뒤에서는 기존의 성과관리시스템과 분리된 사업예산제도独自の 성과관리체제를 구축하는 방안을 제시하고 있다. 다만, 만일 기존의 성과관리시스템에 예산사업의 기능과 특성을 충분히 반영할 수 있는 여지나 역량이 있거나 아니면 BSC 기능을 보완할 수 있다면 이를 사업예산제도의 성과관리에 활용할 수 있다.

3. 성과체계와 예산체계의 연계방식과 분리방식의 선택

1) 기존 성과관리시스템과 연계한 사업예산 성과관리방안

현재의 성과관리시스템은 임무와 비전을 토대로 조직부서의 전략목표를 설정하고 이를 토대로 핵심성공요인(critical success factor)을 도출한 다음 성과목표와 성과지표를 설정하는 성과계획서 작성 방식을 취한다. 반면에 사업예산제도는 조직단위로 예산을 편성하고 기본적으로 조직부서의 사업체계에 예산품목을 연계시키는 예산서 작성 시스템이다. 따라서 이러한 관점과 초점의 차이를 고려하면서 목표체계 - 사업체계 - 지표체계를 적절하게 연계시키는 것이 매우 중요하다.

〈표 4-2〉 성과관리제도와 사업예산의 비교

구분	성과관리제도	사업예산제도
개념	- 조직의 성과관리	- 사업별 예산관리
측정대상/중점	- 전략목표 - 하나의 전략목표에 성과목표와 성과지표를 설정, 측정함	- 프로그램(정책사업) - 하나의 정책사업에 성과목표와 성과지표를 설정, 측정함 - 각 정책사업 소속 단위사업의 성과목표와 성과지표를 설정·측정함
측정방법	- 4개 관점 - 최상에서 최하위조직까지 전략목표의 순차적 세분화	- 투입/활동/산출/결과의 과정 관리
성과지표 적용대상	- 예산/비예산 사업 모두 포함	- 예산사업

만일 사업예산과 기존의 성과관리시스템이 효과적으로 연계될 수 있다면, 종전에 개별 사업단위의 미시적 성과관리에 치중하였던 예산성과 관리가 미시적 성과관리와 정책목표와 연계한 사업단위의 거시적 성과관리를 동시에 할 수 있는 효과가 발생한다. 부연하면, 개별사업 중심의 미시적 시야와 관점에서 벗어나 전체 예산운용의 큰 틀과 거시적 시야를 갖게 되는 발전이 이루어진다. 쉽게 말해서, 숲과 나무를 동시에 볼 수 있다. 이러한 변화는 예산사업의 효율성 관리는 물론 예산의 투입이 아니라 예산을 투입한 결과 목표한 성과가 달성되었는지에 초점을 두는 예산운영방식의 개선을 의미한다. 이를 위해서는 지방자치단체 성과관리시스템과 사업예산제도는 전략목표와 사업구조, 성과지표 등이 상호 일관성을 갖추는 것이 바람직하다.

그러나 현실을 파악하면, 양 제도 간에는 추구하는 목적과 시각 등에서 차이가 존재한다. 예컨대, 성과관리제도(BSC)는 중기적 시야이고 조직부서와 개인별 성과에 초점을 두는 반면 예산성과는 단년도에 머무른다. 이 경우 성과와 예산의 연계 관점에서 상호 차이점과 괴리가 발생할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 양자 모두 보유하고 있는 조직부서의 전략목표를 중심으로 사업을 구조화하고 성과지표를 구성,

활용하는 접근이 필요하다.

따라서 성과관리시스템(BSC)의 임무와 비전, 조직의 전략목표를 고려하면서 성과관리시스템의 부서단위(실·국)의 전략목표를 예산사업체계(특히, 성과관리의 기본단위인 프로그램)와 긴밀하게 연계를 강화할 수 있도록 운용체계를 마련하여야 한다.

2) 기존 성과관리시스템과 분리한 사업예산 성과관리방안

앞서 살펴본 바와 같이, BSC 등 기존의 성과관리시스템이 지방자치단체가 수행하는 예산사업보다 조직의 성과관리에 중점을 두고 성과관리의 시야(time horizon) 등에 차이가 있음을 감안할 때 기존 시스템을 활용하는데 분명히 한계가 있다.¹⁸⁾ 이러한 사실을 인식할 때, 기존의 성과관리시스템과 사업예산의 성과관리시스템을 분리하여 접근하는 방안도 설득력이 있다. 이 경우 지방자치단체의 미션과 전략목표 그리고 정책을 수행하는 상위조직(실·국 등)의 전략목표를 사업예산의 구조와 직접 연계하는 성과관리체제를 구축하는 접근이 합리적이다.

구체적으로, 지방자치단체와 실·국의 전략목표를 사업예산의 정책사업과 직접 연계하고, 정책사업의 사업목적(목표)과 그것을 측정하는 성과지표 등 성과관리 기제를 구축하는 접근이다. 같은 맥락에서 정책사업의 하위단위인 단위사업과 세부사업 등에 대하여도 사업목적(목표)과 그것을 측정하는 성과지표 등 성과관리 기제를 구축해 주는 것이다.

이러한 분리 접근에서의 문제는 조직의 미션과 실·국·과별 전략목표가 실제 예산회계연도에 실시되는 예산사업을 염두에 두기보다 지방자치단체의 미션과 존재이유에 기반을 둔 조직의 일상적, 전형적 기능 및 업무에 기반을 둔 전략목표일 가능성

18) 앞서 언급한 바와 같이, 현실적으로 기관의 전략목표와 조직별 전략목표는 한번 정립되면 몇 년간 지속되는데(통상 자치단체장 임기와 연관되는 경향이 있음) 비해 예산사업은 연도별로 특성, 목표, 규모 등에 변화가 빈번한 경향이 있다. 이러한 상황에서는 성과관리시스템에 의한 성과계획서와 사업예산의 실제 상태 간에 부조화가 발생한다. 성과계획서의 전략목표와 관련된 성과목표와 사업예산의 정책사업이 추구하는 성과목표 간에 괴리가 생겨난다는 것을 말한다.

이 높다는 사실이다. 이러한 상태에서는 조직이 수행하는 예산사업(정책/단위/세부사업)을 구체적으로 반영하는 성과목표가 설정되기 어려운 문제가 발생한다. 다시 말해서, 현실적으로 작동하는 예산편성과정의 동태적 상황을 반영하는 성과목표보다는 상투적이고 형식적인 성과목표가 설정될 수 있는 위험성이 내재한다. 실제 사업이 확정되고 관련예산이 편성되는 과정을 보면 전략목표를 염두에 두고 그것을 구체적으로 실천하겠다는 정책의지에 의하기보다 부서단위의 정책판단(정책의지, 실제 수요, 역사적 관행, 기타 정치·행정적 요인)에 의해 사업과 관련예산이 확정되는 경향이 강하다.

이러한 문제를 해소하기 위해서는 조직별(부서별)로 사업예산을 편성하는 단계에서 조직의 임무와 전략목표를 구현하는 사업이 최대한 많이 선정될 수 있도록 사전적(ex-ante) 조율을 해주는 것이 바람직하다. 사전적 조율이 이루어지지 못할 경우 사업예산 중에는 전략목표와 무관한 사업들이 발생할 수 있고, 이는 지방자치단체 전체의 관점에서 포괄적이고 일관적인 재정 성과와 효율성 관리에 구멍이 생겨나는 것을 의미한다.

현행 사업예산제도(중앙정부의 프로그램예산제도)가 성과를 지향하고 관리하는 예산제도로 거듭나기 위해서는 예산의 프로그램구조를 분야 - 부문 - 정책 - 단위 - 세부사업의 구조에서 정책을 지배하는 미션(mission) 또는 전략목표를 정책사업의 상위구조로 설정하는 새로운 체제를 정립할 필요가 있다. 현재 분야와 부문은 단순히 기능별 통계(대분류)를 정돈하는 역할 외에 실질적 기능은 없다(특히, 성과관리 측면에서 그러하다). 하지만 미션 특히, 전략목표는 몇 개의 유사한 프로그램의 정책을 지배하는(또는 정책이 지향하는) 개념 내지 가치를 내포하는 것으로, 정책사업의 예산편성 필요성이나 구체적인 성과목표 설정을 직·간접적으로 합리화하고 구속하는 역할을 수행한다. 이는 다시 말해서, 단위사업이 정책사업의 하부구조로서 직접 정책사업과 연계를 갖는 것처럼 전략목표가 정책사업의 상위구조로 양자가 직접 연계(특히, 정책 목적과 가치 측면의 직접 연계)를 갖는 구조를 의미한다. 현재 정책사업은 실·국 단위에 국한되지만, 미션과 전략목표는 복수의 실·국이 관여될 수 있

는 것으로 지방자치단체의 종합적 성과관리와 관계된다.

이러한 접근은 특히, 사회·경제적 환경변화에 따라 신규 프로그램이 다수 도입되거나 기존의 조직 중심의 전략목표와 다소 상이한 예산사업이 수행될 경우 그 합리성이 더욱 높아진다. 이와 관련된 정책제안 개념도가 <그림 4-7>이다.

<그림 4-7> 사업예산제도의 성과예산 구조화



참고로 금년(2015)부터 중앙정부는 성과계획서와 성과보고서의 작성체계를 바꾸었는데, 이는 본 연구에서 제시하는 사업예산 고유의 성과관리 방식에 가깝다(제3장의 <그림 3-5> 참조).

제4절 기타 사업예산제도의 성과예산 발전방안

1. 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 반영

사업예산제도가 명실상부한 성과예산으로 발전하기 위해서는 앞서 제시한 성과관리시스템을 확고히 구축함은 물론 그것을 통해 생성되는 성과정보를 다음번 예산편성 등 각종 예산의사결정에 적극적으로 활용하는 시도가 정착되어야 한다.¹⁹⁾ 그리고 매년 지속적으로 수행되는 사업예산의 성과관리정보는 3-5년 주기의 예산사업 종합점검(comprehensive budget review) 시 예산과 사업을 조정하는데 활용되는 동시에 지방자치단체의 사업구조조정 등에 적극적으로 활용되어야 한다. 예를 들어, 일목제가 적용되는 사업이나 매년 성과평가결과를 토대로 예산조정이 이루어지는 사업의 경우 사업예산 성과정보가 정책판단 및 예산조정에 결정적으로 영향을 미치는 요인이 되어야 한다. 그리고 사업예산의 성과는 각 부서별 실적과도 연계되어 조직에 대한 종합적 평가의 요소로서도 활용될 수 있다. 이는 조직과 개인의 인사·급여 및 각종 인센티브 요인과 연계될 수 있음을 의미한다.

다만, OECD 선진국의 경험을 볼 때, 성과예산시스템을 통해 파악되는 성과정보가 공무원의 인사와 급여에 적극적으로 반영되는 경우가 극히 제한적임은 유념할 필요가 있다.

1990년대 이후 현재까지 세계의 많은 나라들이 프로그램예산 등 성과지향 또는 성과기반 예산제도(performance-oriented/ performance based budgeting)를 실시하고 있지만(성과예산제도가 세계를 주도하는 예산제도로 자리 잡고 있지만), 실제로 성과정보를 예산배정이나 예산관련 의사결정에 적극적이고 구체적으로 활용하는 경우는

19) 사업예산의 성과관리에서 재정사업의 분석·평가가 제대로 이루어질 수 있도록 효율성지표(예: 단위당 비용이나 생산성), 효과성지표(예: 이용자만족도, 수요의 충족이나 적시성 등)와 관련한 성과정보를 다양하게 산출하는 것이 타당하나, 현실적으로 성과정보를 활용한 의사결정지원 기능은 극히 제한적이다.

매우 희소하다(OECD, 2014; Schick, 2013; Hawkesworth, I. and K. Klepsvik, 2013 등). 즉, 성과정보를 예산의 편성과정에서 구체적인 금액의 배정이나 조절을 하는 수단(근거)으로(실질적으로 의미가 있는 수준으로) 활용하는 나라는 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 이 문제는 여러 가지 이유에 기인하는데, 성과예산을 추구하는 모든 수준의 정부에 있어서 가장 중요하면서도 어려운 도전과제로 간주되고 있다(NASBO, 2013).

2. 예산원가(costing) 관련 이슈

사업예산제도가 제대로 된 성과관리를 하기 위해서는 주요 예산사업에 대한 원가 정보가 객관적으로 산정되고 그 결과가 자체비교(시계열 비교)와 외부비교(국내외 지방자치단체, 유사자치단체, 일부 민간부문 비교 가능)를 통해 교훈을 주고 개선을 유도할 수 있는 수준으로 발전되어야 한다.

그런데 현실은 발생주의회계제도가 아직 정착되지 못한 상황에서 주로 현금주의 회계정보를 중심으로 지방예산제도가 운영되고 있어 성과측정에 활용가능한 단계의 정확하고 가치 있는 원가정보가 생성되지 못하고 있다. 대표적으로, (1)발생주의 회계에 의한 총원가, 단위원가 등 투입원가 산정 미흡, (2)예산편성과정에서의 행정원가와 사업원가의 구분 결여, (3)책임중심점, 원가중심점에 의한 원가정보의 사용 미숙, (4)자본비용(cost of capital)을 반영한 원가산정 부족 등의 문제점이 지방예산회계의 원가산정을 가로막고 있다.

사업별 원가정보가 생성될 경우 사업 타당성 검토 시 투입원가 대비 편익(성과)을 비교하여 순편익이 높은 우선순위에 따라 사업을 시행함으로써 예산 효율성을 제고할 수 있음을 유념해야 한다. 그리고 가능하면 예산편성 시 특정사업의 행정원가와 사업원가를 구분하여 산정하는 시도가 필요하다.

요약하면, 정부회계시스템이 꽤 오래전에 발생주의로 전환되었으나 실제로 원가회계가 발달되지 못하여 성과측정을 위한 투입원가정보가 거의 입수되지 못하고 있

는 실정이다. 지방예산에서 비용절감, 투입단위당 성과를 측정하고 분석하는 것이 매우 중요시되고 그에 대한 관심이 증대되고 있으나, 실제로 정부성과를 측정하는데 필수적인 사업별 원가정보 등은 매우 취약하다. 성과예산에서도 집행부 예산운영 및 의회 사업심의에서 요구되는 수준의 성과(비용)정보조차 생성하기가 어려운 것이 현실이다.

모든 정책사업이나 단위사업 및 세부사업을 대상으로 객관적인 원가를 산정한다는 것은 무리이고, 어떤 의미에서 의미가 없다. 중요한 것은 국(주)민의 관점에서 세금의 경제적 가치(value for money)를 반드시 확인할 필요가 있고 동시에 계량적으로 확인이 가능한 중요한 예산사업이나 지방자치단체간의 비교를 통해 지역발전과 주민만족을 도모할 필요가 있는 사업에 대하여는 반드시 원가를 산정하여 성과관리에 활용하는 접근을 취해야 한다. 예를 들어, 쓰레기 수거, 가로등 설치, 상·하수도 사업 등 일부 자본투자사업, 일부 수익사업(주차장사업, 공설시장운영 등), 일부 민간위탁사업 등에 대하여는 원가산정과 더불어 그 정보를 예산성과관리에 적용하고 주민에게 공개하는 것을 원칙으로 할 필요가 있다.

과거에 비해 ICT가 크게 발달하여 객관적인 원가산정에 큰 진전이 있지만, 지나치게 원가산정에 함몰될 경우 득보다 실이 더 커질 가능성이 있다. 그 이유는 공공부문의 특성상 간접비 배분의 어려움, 특정항목의 원가추정 애로, 다수의 질적 요인 등으로 인해 민간기업과 달리 객관적인 원가산정이 매우 어려운 부문들이 많기 때문이다. 가장 큰 애로는 민간부문과 달리 지방자치단체를 포함한 공공부문은 효율성 외에 사회적 형평(social equity)과 균형 및 평등(equality), 배려, 사회적 정의 등을 구현하는 정책사업, 단위사업, 세부사업이 다수 존재하는 점이다.

종합적으로, 사업예산의 성과관리와 관련하여 원가정보는 유의미한 주요 사업을 대상으로 객관적인 원가산정이 가능하고 비용 - 효과적인 경우에 한해 활용하는 것이 합리적이다.

3. 발생주의 예산 및 회계제도 적용 이슈

프로그램이 보다 충실한 성과정보를 생성하고 활용되기 위해서는 미시적 수준(micro-level)에서의 행태 변화를 수반하는 효율성 증진이 있어야 한다(Kraan 외, 2007). 더 나은 관리정보를 얻기 위해서는 예산과 회계의 양면에서 더 나은 재정인센티브(better finance incentives, more cost consciousness), 발생주의 예산회계가 채택되고 활용되어야 한다.²⁰⁾ 발생주의회계의 철학은 자원사용과 비용배분에 초점을 부여하고 있다. 즉, 각 재정활동에 비용을 배분하고 그 정보를 성과기반예산에 적극 반영한다. 특히, 발생주의 예산·회계를 적용함으로써 예산지출이 이루어지지 않은 자금배정(un-spent appropriations: free surplus, earmarked residuals)에 대한 정보를 구체적으로 파악할 수 있어서 재정운영의 효율성과 책임성을 높일 수 있다.

성과예산의 활성화를 위해서는 비용과 예산활동의 연계강화가 필수적인데, 이는 발생주의회계는 물론 예산발생주의 도입을 전제로 한다. 참고로 덴마크의 경우 2007년 예산부터 DKK 1백만 이상의 프로젝트에 대하여는 책임기관이 맡는 특정 과업의 비용을 예산서상 주석(budgetary notes)에 명시하도록 규정하고 있다. 그리고 이는 결산시점에서 점검대상이 된다(Ginnerup 외, 2007, pp. 10-11).

4. 정치적 과정과 성과예산시스템의 부조화 문제

OECD의 최근 보고서(2013, 2014)와 Schick(2013) 등에 의하면 성과예산제도가 순기능을 발휘하기도 하지만, 몇 가지 이유로 인해 역기능을 초래하고 있다. 중요한 예로 예산을 심의·결정하는 국(의)회와 정치권이 성과예산제도에 전문성이 떨어지

20) 자산과 비용 거래를 구분하고 예산 편성 시부터 사업별 성과를 객관적으로 파악하기 위해서는 예산원가의 생성을 위한 발생주의 예산제도의 도입 필요성이 제기된다. 다만, 정부예산의 특성을 고려하는 경우 자산과 비용의 구분, 비교환거래에 의한 수익의 회계처리, 감가상각비, 총당부채, 미수계정, 미지급계정, 선수수익 등 발생주의 거래를 예산편성에서 반영하는데 제약이 있을 수 있다.

는 점과, 다년간 성과예산을 운영해 본 중앙부처들이 과다목표를 설정하는 등 성과관리시스템을 예산배정에 유리한 위치를 차지하는 전략적 수단으로 전략시키는 모순된 점을 확인할 수 있다.

지방의회의 예산결산 심의과정에서 확보된 예산재원 범위 내에서 세출사업을 조정하는 등의 경우 성과정보를 반영하게 되면 비재무적 요인에 의한 예산결산 심의에서 벗어나 재무적 상황을 고려하면서 보다 효율적인 예산결산 심의가 이루어질 수 있다. 현재 지방의회의 예산결산심의회는 주로 예산 금액의 미세한 조정을 위주로 미시적 차원에서 이루어지고 있으나 성과정보를 활용하는 경우 성과가 없거나 미흡한 사업에 대해서는 부진한 원인을 찾아서 사업방식 개선 등 향후 개선대책을 함께 반영하여 예산과 결산 심의를 실시할 수 있을 것이다.

현행 예산회계시스템에서는 사업에 대한 지출금액만을 표시하고 사업 관련 투입 원가, 사업수행으로 발생한 수익 정보 등 사업관련 기초재무정보가 제공되지 않아 실제로 지방의회에서 예산결산심의 시에 사업의 재무적 내용을 제대로 파악하기 곤란하다.²¹⁾

5. 기타

1) 성과목표 설정단계와 재정집행단계의 성과관리 강화

사업예산의 성과관리가 이루어지기 위해서는 현재와 같이 각 조직이나 기관의 임무와 비전이 제대로 설정되지 못하고 관례적으로 전년도 경향을 답습하거나 정책목적을 확고히 인식하지 않은 채 정책이나 사업을 추진하는 관행을 탈피해야 한다. 특히, 지방자치단체의 전략계획과 조직부서의 전략목표를 객관적이고 합리적으로 설

21) 이와 관련하여 (1)사업예산규모와 실제 사업결산 규모의 차이 발생, (2)복수년도에 걸친 대규모 사업에 대한 총사업비용 관리 부족, (3)당초 사업목표를 달성하지 못하고 결국 엄청난 손실을 초래한 사업에 대한 심의 미흡 등의 문제점이 나타나고 있다.

정해야 한다. 이러한 변화가 주어질 때, 성과측정 및 평가결과의 반영이 순조롭게 이루어질 수 있고, 성과와 계획의 연계가 제대로 형성될 수 있다.

우리나라 지방자치단체는 성과개선과 공공책임성 확보를 위해 재정개혁 차원에서 프로그램예산, 발생주의회계, 재정사업평가, 투융자심사제도 등 다양한 재정관리 수단들이 도입·운영하고 있으나, 실제로 이들 재정운영수단들이 목표달성을 위한 전략적 계획으로서 작동되지 않고 있다.

지방재정 관리수단과 자치단체의 비전을 연계시키기 위해 균형성과표(BSC: balanced score card)와 같은 성과관리제도가 도입되었으나,²²⁾ 현실적으로 우리나라 지방자치단체의 BSC는 충분한 연구와 개발, 교육 등의 준비과정을 거치지 않고 너무 급격하게 도입되어 성과관리가 제대로 정착되지 못하였으며 지역의 특성을 충분히 고려하지 않은 채 제도 확산이 이루어지는 현상이 나타나고 있다. 이러한 상황에서 전략목표를 구현하는 성과목표의 설정체계가 정비되지 않는 등 여러 가지 운영상의 문제점이 노정되고 있다. 이를 해소하기 위해서는 다음과 같은 변화가 수반되어야 한다.

첫째, 단기 목표와 달성하기 쉬운 목표를 구축하는 경향에서 벗어나 지방자치단체가 추구하는 중장기 목표나 전략을 의미 있게 구현하는 성과목표를 수립하여야 한다. 둘째, 정책사업의 성과목표를 측정하는 성과지표를 앞서 제시한 원리·원칙에 입각하여 구체적으로 설정하고, 성과목표와의 연계 및 활용도를 높여 나가야 한다. 셋째, 성과관리시스템에서 설정한 전략목표, 성과목표, 성과지표와 예산관리 관점에서의 성과목표, 성과지표 간의 간극이 사라질 수 있도록 양자 간의 연계성을 확보하는 것이 필요하다.

재정집행 단계에서 단위사업 등의 진행 상황, 진척정도를 모니터링하여 문제점과 애로사항을 기록하는 상시 점검시스템을 구축한다. 구체적으로, 성과목표 달성과 비

22) 우리나라의 지방자치단체 차원에서 BSC가 도입되기 시작한 시점은 2005년이다. 당시 참여정부에서 정부혁신의 일환으로 중앙부처에서 추진하고 있던 BSC에 의한 성과관리를 지방정부 차원으로 확산시키기 위하여 경기도 부천시의 일부 부서를 대상으로 시범적으로 시행한 것이 최초이다. 이후 BSC에 의한 성과관리모형 작업이 이루어졌으며, 2006년도부터 지방자치단체로 확산되기 시작하였다.

교하는 진척 상태, 실제 수혜대상자를 대상으로 하는 행정서비스의 적절한 공급 상태, 민원이나 보상 문제 등의 발생 여부, 사업지연이나 설계 변경의 발생 여부, 재원 확보 상태 등을 철저히 점검하는 것이 필요하다. 우리나라의 경우 사업점검시스템, 사업과정상 정보의 공유 등이 제대로 작동되지 못하여 사업의 비효율과 자원의 낭비를 초래하는 사례가 많이 발생하고 있는데, 이러한 문제를 사업예산의 성과관리 시스템이 해소하는데 기여해야 한다.

2) 사업예산 성과관리를 통한 예산사업의 주기적 종합점검

예산사업의 평가시스템이 체계적으로 구축되어 성과관리가 제대로 이루어질 경우 3-5년 단위의 사업예산 종합점검(comprehensive review)을 하고, 이를 토대로 재정사업의 운영 틀을 재정립하는 노력이 필요하다. 이러한 관리가 이루어질 경우 재정지출의 효과가 나타나는 동시에 궁극적으로 국(주)민이 내는 세금의 경제적 가치(value for money)가 높아지는 효과가 나타난다. 예를 들어, 단위사업이나 세부사업의 효과가 낮거나 본래의 취지와 목적 달성에 미흡한 사업에 대해 예산 삭감이나 사업 폐지 등의 조치를 취할 수 있다(성과평가 결과의 재정운용 환류). 아울러 일반사업과 보조사업을 대상으로 세출구조조정이나 일몰제 적용을 할 경우 성과정보를 통해 원활히 추진할 수 있다. 매년 이루어지는 성과평가 결과는 3-5년 단위 종합점검이나 일몰제 적용 보조사업에 대해 중기적으로 적절한 후속조치를 취할 수 있는 정보기반이 된다.

끝으로, 주요 예산사업에 한해 외부평가를 실시하는 것도 좋은 대안이며, 지방자치단체 내외의 이해관계자(stakeholder)를 대상으로 하는 만족도, 인지도 조사 등 질적 성과평가를 적극적으로 실시할 필요가 있다. 그리고 예산을 관장하는 각 부서(실/국/과)는 사업의 목적 및 목표의 달성을 위해 단년도 및 연도별 성과관리 목표(지표)를 수립하되, 당해연도의 예산사업(예컨대, 단위사업, 세부사업)의 성과지표와 과거 추세치 등을 반영하는 합리적 목표치를 설정해야 한다.

제5장 종합 및 결론

제1절 종합
제2절 정책건의



제5장 종합 및 결론



제1절 종합



지방자치단체는 2008년부터 사업예산제도를 시행하고 있으나 제도의 도입 목적 중 하나인 예산지출의 성과관리가 제대로 이루어지지 못하여 제도 도입의 취지와 기대에 부응하지 못하고 있다. 이러한 문제점을 인식한 정부(행정자치부)는 지난 몇 년 간 예산성과관리를 위한 시범사업을 전국적으로 실시하는 한편 예산 성과를 제대로 관리하고자 2016년부터 모든 지방자치단체로 하여금 사업예산과 직접 연계되는 성과계획서 및 성과보고서를 작성하도록 지방재정법에 규정하였다. 본 연구는 이러한 문제 인식에서 성과관리계획과 사업예산시스템 간의 구조적 연계 관점에서 성과관리체계, 사업예산제도, 성과평가, 성과관리의 유기적 연계방법을 강구하며, 성과목표, 사업구조화, 성과지표와 관련된 문제점을 분석한 다음 개선방안을 제시하였다.

이를 위해 성과관리시스템과 사업예산제도에 대한 이론적 검토와 함께 구체적인 문제점과 운영 실태를 분석하는 과정에서는 사례단체(광역·기초자치단체 유형) 및 특정 분야(사회복지, 영유아보육료지원 등)를 대상으로 실증분석하였다.

성과관리와 사업예산제도의 운영 실태 및 문제점 분석은 우선, 사업예산제도의 구조와 운영 현황을 살펴보면서, 사업예산제도의 성과예산으로의 활성화 관점에서 성과관리시스템과의 정합성 여부, 성과목표와 성과지표 등에 초점을 두고 사업예산제도의 성과관리 실태를 파악하고 있다. 이 과정에서 중앙정부(보건복지부), 지방자치단체(부산시, 경북도, 군위군, 부산 중구)의 성과계획 운영 사례 및 특히 구체적인 문제점 분석을 위해 사회복지예산의 영유아보육료지원 사업을 분석하였다.

제2절 정책건의

현행 성과관리체계와 사업예산제도를 객관적으로 점검해 본 결과 다음과 같은 결론에 도달하였다.

(1) 현재는 성과계획서와 사업예산이 하나의 통합이나 구체적 연계상태(연결통로 포함)를 형성하지 못하고 있다. 그 가장 큰 이유는 현행 사업예산제도와 성과관리시스템이 별개의 형태와 관점(중점)을 갖고 있거나 연계를 갖더라도 매우 느슨한 형태의 형식적 접점을 갖는 수준이기 때문이다.

(2) 예산편성 단계에서 사업예산의 체계와 구조가 예산지출의 성과를 종합적이면서 개별적으로 측정할 수 있도록 형성되지 못하고 있다. 즉, 성과측정 기반이 제대로 정비되지 못한 상태이다.

(3) 성과관리를 시도하는 경우에도 프로그램(정책사업) 단위가 아닌 단위사업에 치중하는 경향이 있으며, 이 경우 단위사업의 성과관리(성과목표, 성과지표 등)가 정책사업과 긴밀히 연계되지 못하는 한계를 노정한다.

(4) 성과지표가 일정한 원리와 원칙 하에 선정되지 못하고 있으며, 그 결과 지표의 타당성 및 적절성 면에서 문제가 드러난다. 이는 사업예산제도의 성과관리 전반에 치명적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다.

(5) 사업단위의 원가정보가 제공되지 못해 원가정보가 반드시 필요한 사업의 성과를 측정할 수 없는 상황이 나타난다.

그리고 중앙정부와 지방자치단체의 사례분석 결과에 따르면, 전반적으로 성과계획과 사업예산의 연계 수준이 아직은 낮은 수준이며 프로그램분류, 성과목표와 성과지표가 객관적 기준을 충족하지 못하는 경우가 다수 발견되고 있다. 이에 대해 주요 쟁점사항을 제시하면 다음과 같다.

(1) 목표의 설정과 관련하여 나타나는 문제점으로는 첫째, 전략목표의 부합성 측

면에서 프로그램(정책사업)목표가 전략목표가 제시하는 정책목적과 자원배분 기준을 충분히 반영하지 못하고 있고, 둘째, 성과계획서 상의 전략·성과목표와 사업예산 상의 성과목표, 재정운영 방향 간에 불일치하거나 뚜렷한 연관성을 발견하기 어렵고 이로 인해 성과계획과 예산 간의 연계가 낮아지고 있다.

(2) 성과지표의 경우 종합성(포괄성, 대표성)과 적절성이 미흡한 실정이다. 대표적으로 첫째, 현재 성과지표는 정책사업을 구성하는 단위사업 또는 일부 핵심 세부사업을 중심으로 설정하고 있으나, 전체 사업활동을 충분히 포괄하여 설명하기에는 불충분하다. 둘째, 일부 사업활동 만을 나타내는 부분적 지표를 설정하거나 예산비중을 고려하지 않은 채 단위사업 마다 1개의 성과지표를 설정하여 지표의 중요도와 유의미성이 낮은 사례가 발견된다. 셋째, 프로그램(정책사업)을 구성하고 있는 단위사업 가운데 다른 사업과 분명하게 구분되고 예산에서도 중요한 단위사업이 존재하나, 성과지표에는 이들 활동을 나타내는 지표가 없는 경우도 발견된다.

(3) 국가와 지방자치단체(도/군, 광역시/자치구)가 공동 분담하여 사업을 실시하는 영유아보육료지원사업의 경우, 중앙정부(보건복지부)는 비교적 명확하게 사업의 목적과 주요 내용이 제시되고 있으나, 지방자치단체는 단순히 예산집행에 중점을 두고 있어서(즉, 사업의 구분과 내용이 분명하지 않아서) 성과계획 수립과 예산내역을 정확히 파악하기 어렵다. 또한 기초자치단체로 내려올수록 영유아보육료지원은 다수의 복합적인 업무 가운데 하나의 세부사업에 불과하기 때문에 주요 활동과 성과를 파악하기 곤란하고 이로 인해 성과체계와 예산체계 간 연계가 미흡한 실정이다.

종합적으로, 본 연구는 사업예산제도의 성과관리 실태 및 문제점에 기초하여 사업예산제도의 성과예산으로의 발전 관점에서 성과관리시스템과 사업예산제도를 거시·미시적으로 연계하는 틀과 이를 위한 정책방안을 다음과 같이 제시하였다.

(1) 성과관리가 가능한 사업예산체계 및 정합성 확보

사업예산제도가 성과예산으로 작동하기 위해서는 먼저 사업예산제도 자체가 성과관리가 가능한 형태로 구조화되어야 한다. 따라서 성과관리와 사업예산의 거시적인 연계 틀 속에서 성과체계와 예산체계를 형성하고 있는 핵심요소들을 규정하고

이들을 매개로 한 성과관리와 예산제도 간의 연계가 반드시 필요하다. 여기에는 (i)성과목표 설정을 위한 사업구조화(사업의 체계적 분류), (ii)전략목표 달성을 위한 성과(산출, 결과, 효과)의 명확한 규명, (iii)성과를 객관적으로 측정해 주는 합리적인 성과지표의 개발 문제가 포함된다.

(2) 사업예산제도와 성과계획 간의 실질적 연계 모색

우리나라의 경우 성과관리에 필요한 각종 제도적 장치(원가산정, 사업단위 성과 측정 등 예산정보체제)의 미비와 공무원의 인식부족 등으로 인해 사업예산제도의 성과관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이에 대해서 성과관리시스템은 조직의 성과에 초점을 두고 중기적 시야를 갖는데 반해 사업예산은 예산성과와 단년도 기준에 의하고 있으므로, 양자 간의 차이를 고려하는 것이 필요하다. 따라서 대안으로서 기존의 성과관리시스템과 연계하여 사업예산 성과관리를 실시하는 연계방식과 기존의 성과관리시스템과 분리하여 사업예산 중심의 성과관리시스템을 구축하는 방안을 모색할 수 있다.

연계방식은 지방자치단체의 미션과 전략목표 하에서 성과관리시스템과 사업예산시스템이 조화와 균형을 이루어 사업예산을 성과기반예산으로 발전시켜 나가는 방법이다. 이에 대해 분리방식에 의한 사업예산의 성과관리시스템은 기존의 성과관리시스템(BSC 등)과 접목하여 운영하기보다 사업예산시스템을 직접 지방자치단체의 미션·전략목표와 연계시키는 방법이다.

(3) 기타 사업예산제도의 성과예산 발전방안으로는 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 반영, 사업별 원가정보의 활용, 여타 재정제도들과의 연계 운영을 강화하여 예산 효율성과 재정지출의 효과를 높이는 것이 필요하다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강인재·엄태호, 발생주의회계제도와 예산회계제도간의 연계에 관한 연구-중앙정부를 중심으로, 한국조세연구원 발표자료, 2012.
- 김재훈, “성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도 개혁:영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2002.
- 김재훈, “프로그램예산제도의 사업단위 선정방안: 남양주시를 중심으로” 한국지방재정학회·한국정부회계학회 특별합동세미나 발표논문, 2004.
- 김현조 외, 「지방정부의 성과관리와 예산의 연계과제」, 부산발전연구원, 2010.
- 국회예산정책처, 「2015년도 정부 성과계획 평가」, 2014.
- 금재덕, “지방정부의 성과관리와 프로그램예산제도”, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문, 2011.
- 박노욱, 성과관리예산제도와 예·결산분석 : 우리나라 성과관리예산제도와 프로그램예산체계의 연계 문제를 중심으로. 「재정포럼」. 한국조세연구원, 2008.
- 박노욱·원종학, 「지방재정성과관리 방안에 관한 연구」. 한국조세연구원, 2009.
- 배득중·강인재·신종렬, 「복식부기회계제도 도입·적용에 관한 비용편익분석」, 한국행정학회, 2002.
- 배인명, “제3기 민선자치정부 출범과 과제: 지방재정인프라 구축”, 「자치발전」, 제8권 제7호(통권 87호), 한국자치발전연구원, 2002.7.
- 배인명, “우리나라 재정사업의 집행과 성과:자율평가 결과를 중심으로”, 한국행정학회 추계학술대회 발표자료, 2011.
- 이세구, 「사업별예산제도의 도입과 성과관리제도와의 연계」, 서울시정개발연구원, 2006.
- 이원희, 공공부문 정보화 성과관리 전략. 「한국정책연구」. 제3권. 제2호. 경인행정학회, 2003.
- 이상용·이효, 「사업예산제도의 운영실태와 정책방안」, 한국지방행정연구원, 2007.
- 윤영진, 「새재무행정학」, 제4판, 대영문화사, 2008.
- 임성일 외, 「자율과 성과지향의 지방예산제도의 개편방안」, 한국지방행정연구원, 2004.

- 임성일, “재정 투명성의 개념과 지방자치단체의 재정 투명성 확보방안”, 2006 지방재정세미나 발제논문, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2006.
- 임성일, “강원도의 예산회계시스템 구축방안: 프로그램예산제도의 도입을 중심으로”, 「한국행정과 정책연구」, 제3권 제1호, 2005.
- 임성일·이효·서정섭, 「새로운 지방예산제도」. 서울: 박영사, 2013.
- 임성일·이효, “지방자치단체의 복식부기 결산정보와 현금주의 결산정보간의 비교분석”, 「정부회계연구」, 제6권 제2호, 2008.
- 임성일·이효, “지방자치단체의 성과예산 실태에 관한 분석: 성과관리시스템과 사업예산제도의 연계상태를 중심으로”, 「한국지방행정학보」, 제12권 제2호, 2015.
- 임성일·이효, “사업예산제도의 성과예산 기반구축에 관한 연구”, 「의정논총」, 제10권 제2호, 2015.
- 주인기 외, 「회계원리」, 법문사, 2010.
- 정성호, “지방자치단체의 회계부정실태와 통제방안”, 「지방행정연구」, 제26권 제2호, 한국지방행정연구원, 2012.
- 정성호·정창훈, “지방자치단체의 사회기반시설 투자와 부채 간 관계: 복식부기회계정보를 중심으로”, 「정부회계연구」, 제9권 제2호, 2011.
- 최순영, 「프로그램예산제도의 평가에 관한 연구」. 한국행정연구원, 2013.
- 하연섭, 「정부예산과 재무행정」, 다산출판사, 2010.
- 허경선·김지영·박노옥, 「공공기관 프로그램예산제도 도입 연구」. 한국조세연구원, 2012.
- 행정안전부(a), 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 2015.
- 행정안전부(b), 지방자치단체 예산개요, 통합재정개요, 각 년도.
- 행정안전부(c), 2015년도 지방공기업 예산편성기준, 2014.
- 행정안전부(d), 지방자치단체 사업예산 성과관리 담당공무원 워크숍. 2012, 2014.
- 국가재정법, 국가회계법, 지방재정법 자료

2. 국외문헌

- Ammons, David N., “Signs of Performance Measurement Progress Among Prominent City Governments,” *Public Performance & Management Review*, Vol.36, No.4. June, 2013.

- Boston Borough Council: *Performance Management Framework*, 2014.
- Diamond, J. , "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies," *World Bank Paper*, WPP/03/1698, 2003.
- Elson, D., *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, 2006.
- GAO, "Performance Budgeting: Opportunity and Challenges," 2002.
- Ginnerup, R. et. al, "Performance Budgeting in Denmark," *OECD Journal on Budgeting*, OECD, 2007.
- Hawkesworth, I and K. Klepsvik, "Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/12," OECD, 2013.
- Kraan, Dirk-JAN, "Programme Budgeting in OECD Countries," *OECD Journal on Budgeting*, OECD, 2007.
- Maarten de Jong et. al, "Introducing Accountable Budgeting: lessons from a Decade of Performance-Based Budgeting in the Netherlands," *OECD Journal on Budgeting*, OECD, 2013.
- Marlowe, J. et. al, "Capital Budgeting and Finance," ICMA, 2008.
- OECD, "Public Sector Modernization: Governing for Performance," *OECD Observer*, 2004.
- OECD, *Fact Book*, 2011, 2012, 2013, OECD.
- OECD, *Fiscal Federalism* 2014, 2014.
- Rhee, Dong Young, "The Impact of Performance Information on Congressional Appropriations," *Public Performance & Management Review*, Vol.38, No.1. September 2014.
- Schick, A., "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules and Analytic Tools," *OECD Journal on Budgeting*, OECD, 2007.
- Schick, A., "The Metamorphoses of Performance Budgeting," *OECD Journal on Budgeting*, OECD, 2014.

■ ■ Abstract

Strengthening the Linkage between Performance Management and the Program Budgeting

The current Program Budgeting was introduced in 2008 for the purpose of performance management on various budget expenditures, particularly focusing on program and activity levels. Nevertheless, in reality, the budget system did not work as was intended. The central government recently revised the Local Finance Act to require all local governments should submit budget performance planning and results reports to local councils, beginning from fiscal year 2016. However, there arise questions on the effectiveness of the government measure considering the poor preparation status for the performance management infrastructure of local governments.

Recognizing the problems, this study develops an analytical framework and criteria based on the theory of performance-based budgeting, and applied them to selected local governments and a specific expenditure item (infants care supporting expenditure). Some problems and policy implications drawn from the results of the analysis are: low level linkage between performance planning system and program budgeting, a lack of infrastructure for performance management in the Program Budgeting of local government, a lack of linkages between budget level of activities and programs in terms of performance objectives and performance indicators, and lacks of principles in selecting performance indicators (objectivity problem).

Therefore, to operate as a performance based budget, current Program Budgeting needs to be keenly linked with the current performance management system mainly designed for the organizational element of local governments. Or it should develop its own performance management infrastructure separated from the current performance management system. The study proposes ways of developing the current Program Budgeting into de facto performance-based budgeting in two different approaches.