

제 93호
2015.03



지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

- I. 서론
- II. 성과중심 재정운영에 대한 이론적 논의
- III. 성과중심 예산운영의 현황 및 주요 쟁점
- IV. 성과예산제도의 정책방향

지방자치 FOCUS 제93호(2015. 3.)

내용문의 한국지방행정연구원 연구위원 이 효
02-3488-7323, hyo@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7361)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

홈페이지 www.krila.re.kr **디자인** 크리커뮤니케이션



지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

이 효(한국지방행정연구원 연구위원)

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

I 서론

- 정부부문에서 성과개선 논의는 전혀 새로운 것은 아닐지라도 재정규모가 지속적인 증가 추세를 보이는 가운데, 민간부문에서의 생산성 향상 운동과 마찬가지로 성과개선에 대한 논의가 중요성이 증대하고 있음
- 민선자치 실시 이후 지방재정운영은 자율과 분권, 규제완화, 단체장의 정치적 활동에 따른 재정지출 특성 등으로 인해 재정낭비와 소비성 지출이 증대하고 있으나, 그에 대응한 재정관리의 전문성과 역량이 충분히 뒷받침되지 못하고 있다는 점에서 성과개선 및 책임성이 요구되고 있음
 - 지방재정제도 측면에서도 그동안 분권적 예산운영 방식과 사업예산제도, 발생주의회계제도를 도입하여 성과지향의 재정운영을 위한 기초 인프라 구축에 노력함
- 특히 인구의 고령화에 따라 사회보장비용, 의료비용이 급격히 증대하고 재해·경찰·소방 등 안전 관련 지출수요 증대가 예상되는 가운데 지방행정서비스 품질에 대한 시민들의 기대가 높아지고 있음. 이에 따라 제약된 예산으로 이들 재정지출수요를 충족시키기 위해서는 성과 향상이 필수적임
- 구체적으로 지방재정규모(최종 예산)는 '09년에 약 157조 원(GDP의 13.6%)에서 '13년 177조 원(GDP의 12.4%)으로 양적 증대를 보이는 가운데, 향후 경제적 여건이 어려운 상황에서 복지, 환경, 고령화 등 재정 지출을 고려하면 성과개선 문제는 가장 시급하고도 중요한 과제가 될 것으로 전망됨

〈표 1〉 지방재정규모의 추이 변화

연도	2009	2010	2011	2012	2013
GDP(10억 원) (A)	1,151,708	1,265,308	1,332,681	1,377,457	1,428,295
지방재정(억 원) (B)	1,567,029	1,497,797	1,562,568	1,670,153	1,769,920
비중(%) (B/A×100)	13.6	11.8	11.7	12.1	12.4

주 : 지방재정규모 : 최종 예산

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

- 특히, 예산의 성과관리제도 측면에서는 그동안 2008년도 사업예산제도 도입 이후 성과와 예산을 연계하

기 위해 지속적으로 제도를 정비하여 왔으며, 최근 지방재정법 개정('14.5.)으로 2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출토록 법제화되면서 성과예산제도 도입이 본격화되고 있음

- 이 글에서는 성과예산제도의 도입과 관련하여 그동안의 추진현황, 주요 쟁점 및 새로운 제도의 효율적인 운영을 위한 정책방향을 살펴보고자 함

II 성과중심 재정운영에 대한 이론적 논의

1. 최근 동향과 성과예산 관련 주요 논점

(1) 최근 동향

- 성과중심 재정운영은 각 국가나 제도 내용에 있어서 세부적인 수준이나 적용 단계는 다양한 모습을 보이고 있음. 보다 적극적으로 성과에 기초한 재정운영을 추진하는 국가(영국, 네덜란드, 뉴질랜드, 호주 등)도 있으나, 실제로는 성과정보를 예산에 직접 반영하기 보다는 성과관리 제도 관점에서 성과와 예산의 연계를 모색하는 국가들(예: 미국, 캐나다 등)도 다수 발견되고 있음¹⁾
- 이들 재정성과관리제도는 중장기 정책과 예산의 연계, 재정성과 제고를 목표로 하고 있으며 이를 위해 예산 및 회계 구조를 성과관리가 가능하도록 개편하고 있음. 즉, OECD 국가를 중심으로 성과지향의 선진 재정운영체계의 토대를 구축하는 차원에서 프로그램예산제도, 발생주의회계제도, 재정사업평가 등 재정 예산제도를 도입하여 운영하고 있음
- 성과중심 재정제도는 투입에 대한 재량권을 허용하는 대신 성과를 통제함으로써 재정책임성을 강화하는 것이며, OECD 국가들의 사례에서 집행부서(사업부서)에 예산투입에 대한 결정권한과 보다 큰 유연성을 부여하고 있음

1) 이들 새로운 개혁은 소위 신공공관리(new public management)라는 용어로 불리는데, 이 모델은 예산에 있어서 산출(output), 최종결과(outcome), 성과(performance)에 강조점을 두고 예산에서 성과정보의 사용을 증시함. 그런데 이 모델은 다른 공공지출관리(PFM) 개혁과 연결되는 것이 요구되며, 대표적으로 정부조직의 보다 큰 유연성, 계약협정, 발생주의회계, 프로그램예산제도 등을 들 수 있음

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

- 유연성을 측정하는 기준으로 총괄 예산의 적용 여부를 보는 경우 대략 OECD 국가의 2/3에 해당하는 17개 국가가 총괄 예산을 사용하고 있는 것으로 조사됨

〈표 2〉 OECD 국가의 총괄 예산 적용 사례

총괄 예산 적용 여부	국가 수	사례 국가
경상/자본지출 모두 적용 다른 제한 없음	3	핀란드, 아일랜드, 스위스
경상/자본지출 모두 적용 급여에 대해 제한 있음	7	체코, 헝가리, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 슬로바키아, 영국
경상지출에 대해 적용 다른 제한 없음	4	호주, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴
경상지출에 대해 적용 급여에 대해 제한 있음	3	캐나다, 덴마크, 폴란드
포괄예산을 적용하지 않음	13	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 스페인, 터키, 미국

출처: OECD(2013), Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12, OECD Journal on Budgeting, Vol. 13/1.

(2) 성과예산 관련 주요 논점

- 최근 OECD 국가를 중심으로 예산과정을 개선하고 성과기준예산(performance-based budgeting)으로 이동하고자 노력하고 있음. 이는 그동안 여러 국가에서 프로그램예산을 도입하였으나 실제 예산효율성을 개선하는데 실패하였기 때문임
- 이 관점에서 프로그램예산을 예산관리 개선에 유용하게 효과적으로 활용하기 위해서는 성과관리제도와의 연계가 중요하며, 이 경우 다음과 같은 성과예산모델의 주요 논점을 파악하는 것이 필요함

① 프로그램 구조 설계

- 프로그램 구조(program structure)는 보다 광범위한 예산기획, 정책과 연계되어야 하므로 전략예산계획과 중기예산 운영 틀에 맞도록 재설계하여야 함. 즉, 단순하게 정부가 어디에 얼마의 예산을 투입하는가보다는 실제 정부가 이 일을 왜 수행하고 정책목표는 무엇인가, 예산투입 결과 무엇이 산출되는가에 초점을 두고 프로그램과 활동에 기초하여 정부운영을 재구조화한 것이 프로그램예산제도라고 볼 수 있음²⁾

- 프로그램 구조는 기본적으로 목표의 관점에서 예산지출계획을 분류하는 방법이며 그렇기 때문에 전체 목표의 달성에 기여할 수 있도록 보다 폭 넓은 전략적 관점(예: 중기예산 틀(계획))에서 분류되고 성과예산 관리모델과 통합되어야 함
- 프로그램을 보다 광범위한 정책과 우선순위에 관련시키기 위해서는 투입자원과 산출/정책결과(성과) 간의 관계를 명확하게 규정하여야 함
- 프로그램은 단일의 조직단위 내에서 효율적 관리와 책임성을 확보할 수 있도록 적당한 크기를 지녀야 함. 즉, 예산운영을 위한 프로그램 구조의 설계는 단순한 지출계획의 재분류라기보다는 정부활동에 대한 근본적인 인식전환이 요구됨. 결국 정부활동과 관련하여 역할, 임무, 정책목표, 효율적 관리를 위한 원가배분, 재무보고체계, 서비스의 효율성/효과성 등을 재검토하고 새롭게 바라보는 시각이 필요함

② 프로그램의 원가배분

- 프로그램의 원가배분(costing system)은 성과측정에서 중요한 논의 사항이며 원가배분이 제대로 이루어지기 위해서는 프로그램이 체계화된 예산지출의 경제적 분류에 기초하여야 함
- 예산지출의 경제적 분류(인건비, 운영비, 감가상각비 등)가 원가요소를 원가대상별로 배부할 수 있도록 예산체계를 조정하는 것이 필요하며, 이 경우 프로그램 분류 하에 경제적 분류가 체계적으로 연결될 수 있도록 예산원가체계(budget-costing system)를 마련하여야 함³⁾
- 원가요소를 원가대상(cost object)에 할당하기 위한 프로그램의 원가배분은 일반적으로 다음과 같은 단계를 따르고 있음
 - (1단계) 프로그램을 사업목표, 서비스 또는 산출물을 생산하는 활동으로 분류하고 각 활동을 담당하는 조직단위를 확인
 - (2단계) 프로그램의 산출/성과를 전달하는 조직단위 관점에서 모든 사용된 자원과 관련비용을 파악

2) 프로그램이란 특정 정책목표와 단일의 관리자를 갖는 활동과 개별사업(activities and projects)의 유의미한 집합으로 정의되며, 이에 기초하여 목표 대비 성과의 측정이 이루어지므로 결국 모든 접근에 있어 성과예산의 기초는 의미 있는 프로그램 구조임

3) 원가는 여러 기준에 의해 배부될 수 있음. 예를 들어, 원가의 성격(변동원가, 고정원가), 생산가능 관점(제조원가, 비제조원가), 의사결정 관점(투자비용, 매출비용, 기회비용), 책임성 관점(통제 가능한 원가, 통제 불가능한 원가) 등을 들 수 있음. 프로그램 예산 관점에서 보다 적합한 기준은 프로그램과 관련된 직접원가 또는 간접원가의 구분임

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

- (3단계) 직접원가(사업운영에서 직접 발생한 원가, 작업단위에 직접적으로 관련되어 발생된 비용)와 간접원가(전체 부서와 관련된 전산·기획 등 공통비용)를 분류·측정
- (4단계) 원가배분시스템에 따라 특정 활동에 대해 모든 직접원가와 간접원가를 배부

③ 성과 반영 및 재정 책임성 강화

- 새로운 재정 책임성과 예산인센티브가 도입될 필요가 있음. 예산관리가 효과적인 공공자원관리를 위한 하나의 중요한 제도임을 인식할 수 있도록 성과에 따른 보상과 제재 등 보다 수준 높은 회계책임성이 요구됨
- 성과예산 접근의 특징은 성과의 반영에 대한 인식이며 예산관리시스템의 목표가 전반적으로 책임성과 통합되어 있는 점임. 즉, 예산상 성과가 우수하면 보상을 받고 성과가 부진하면 제재를 부여하도록 책임성과 연결되어야 함

2. 성과예산의 유형과 형태

(1) 성과예산의 유형

- OECD 연구에 의하면 성과정보를 예산에 활용하는 기준에 따라 성과예산을 3가지 유형으로 구분하고 있음
- 첫째, 예산서와 타 정부문서에 성과정보를 첨부하여 제시하는 방식으로서 초보적인 단계의 성과예산 (presentational performance budgeting)을 의미하며, 성과정보는 목표 또는 그 결과 또는 목표/결과 모두와 관련됨. 이는 정부운영의 투명성과 책임성을 강화하기 위한 것으로 성과정보가 의사결정에 명시적인 역할을 하는 것을 의도하지는 않음
- 둘째, 성과정보를 다른 정보와 함께 의사결정과정에서 활용하는 형태(performance-informed budgeting)이며, 이는 초보적 수준에서 한 단계 더 나아간 것으로 과거 또는 미래 성과정보가 예산형성 과정에서 자원배분에 간접적으로 사용되는 것을 의미함

- 셋째, 성과정보를 보다 직접적으로 자원할당이나 예산과정에 연계하여 활용하는 형태(direct or formula performance budgeting)이며 성과와 예산을 직접 연계한다는 점에서 예산효율성 측면에서 가장 영향이 크다고 볼 수 있음

〈표 3〉 성과예산의 유형

유형	성과정보와 예산의 연계	계획 또는 실제 성과	예산과정에서 목적
presentational performance budgeting	연계 없음	성과목표 또는 성과결과	책임성
performance-informed budgeting	느슨한/간접적 연계	성과목표 또는 성과결과	기획/책임성
direct/formula performance budgeting	강한/직접적 연계	성과결과	자원할당/책임성

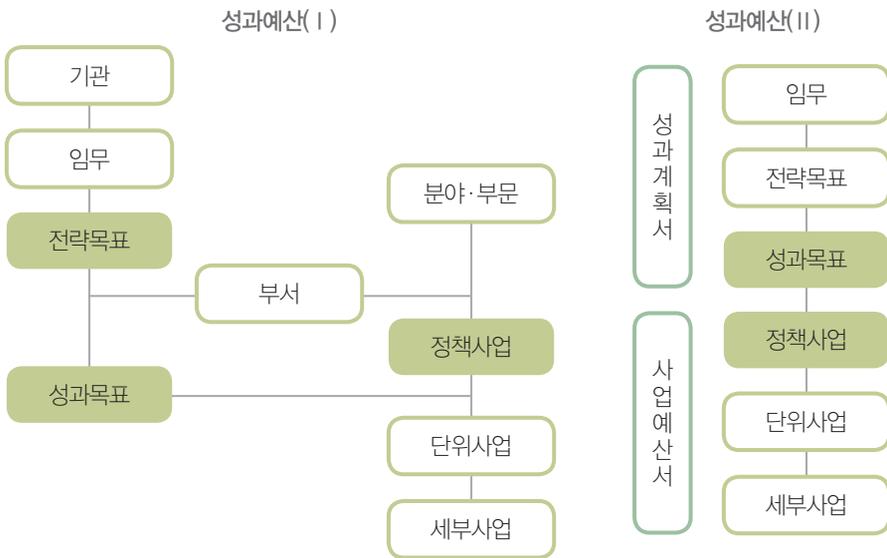
출처 : OECD(2007), Performance Budgeting in OECD Countries.

(2) 성과예산의 형태

- 각 국가에서 적용하고 있는 성과예산의 기본구조는 서로 조금씩 상이한 형태를 보이고 있는데 특히 성과 관리체계와 예산체계를 연계하는 방식에 의해 성과예산의 형태를 두 가지로 구분할 수 있음
- 우선 하나의 형태(I)는 조직부서의 전략목표와 성과목표를 사업단위(정책·단위·세부사업)와 연결하면서 성과지표를 제시하는 방식임. 이 때 전략목표는 조직목표 실행을 위한 상위목표이고 성과목표는 부서 단위의 하위목표로 위치함
- 또 다른 형태(II)는 프로그램 예산구조와 성과계획서를 일치시키는 접근 방법이며 이 형태에서는 예산 관리단위인 프로그램(정책사업)·단위사업과 성과계획서의 성과목표를 일치시키는 접근을 보임. 즉, 프로그램(사업)예산제도를 중심으로 성과계획서를 작성하는데 초점을 두고 예산의 성과관리를 추진하는 방식이라고 볼 수 있음

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

〈그림 1〉 성과예산의 형태

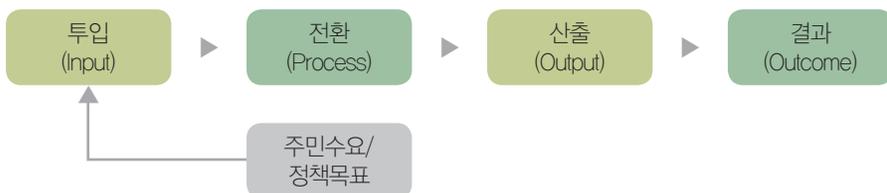


3. 정부성과의 측정

(1) 측정요소

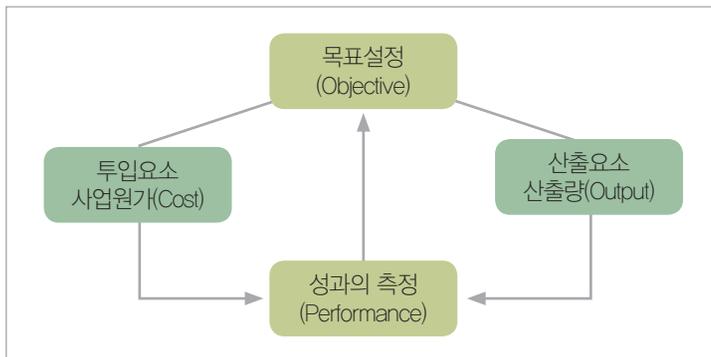
- 정부활동의 성과측정을 투입-산출모형에 기초하면, 일반적으로 투입-전환-산출-결과의 흐름에 의하는데,⁴⁾ 이러한 행정운영과정은 지역사회와 주민들로부터의 수요와 요구를 수용하고 조직의 임무와 목표를 달성하고자 하는 환경여건 속에서 이루어지고 있음

〈그림 2〉 행정운영과정과 성과측정



- 투입이란 업무수행을 위해 필요한 인력, 예산, 정보, 기술 등 조직이 보유하고 있는 인적·물적 요소들로 업무수행에 직접 투입된 것임
- 전환이란 생산요소의 투입을 통해 업무활동이 이루어지는 절차와 관리 등 투입을 산출로 바꾸기 위한 활동임. 지방자치단체는 사회복지, 교육사업, 공공안전 등 지방행정서비스를 주민들에게 제공하기 위하여 다양한 활동을 수행하게 되는데, 이 경우 전환과정은 주로 업무수행 활동량으로 측정될 수 있음
- 산출이란 투입요소를 업무수행 활동을 통해 생산한 공공서비스이며 업무수행에 따른 산출량으로 조직 활동의 직접적 결과물을 의미함
- 결과란 업무 수행이나 생산 활동을 통해 생산된 산출물이 궁극적으로 지역사회나 수혜자들에게 미치는 영향을 측정하는 것임. 원래 의도한 정책목표달성도, 정부활동을 수행한 뒤에 사회에 가져올 수 있는 바람직한 상태를 의미함
- 앞에서 살펴본 측정요소 중 실제 자치단체가 정책목표를 달성하는 과정에서 예산투입 대비 성과를 측정하기 위해서는 투입원과 산출정보를 적정하게 파악하는 것이 중요함. 이러한 측면에서 사업예산과 발생주의회계는 의미 있는 재정정보를 산출하는 기반이 되고 있음. 즉, 발생주의회계에 의한 사업원가(투입요소)와 프로그램(사업)예산제도의 성과목표실적(산출요소)은 지방행정서비스 제공에 있어서 성과측정을 위한 2개 중심축을 형성하고 있음

〈그림 3〉 성과측정을 위한 투입요소와 산출요소



4) OECD, Performance Management in Government : Performance Measurement and Results-Oriented Management, 1994 자료 참조

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

(2) 경제성 측정

- 경제성은 해당 업무수행을 위해 투입하는 인적, 물적 자원의 비용을 최소화하는 것임. 즉, 경제성 측정(economy measure)은 적절한 품질의 투입 또는 자원을 최소비용으로 획득하는 것으로 정의할 수 있으며, 투입비용의 기대가치에 대한 실제 투입비용의 비율로 측정됨
- 따라서 경제성 관점에서는 사업에 필요한 물품을 고가에 구매하지 않았는지, 사업수행에 있어 보다 적은 인력을 투입하는 것이 요구되는지 등에 관심이 두어짐

(3) 효율성 측정

- 효율성은 투입 대비 산출을 최대화하는 것이며 주어진 자원으로 최대의 산출을 생산하는 것 또는 동일한 산출을 최소자원으로 생산하는 것을 의미함. 즉, 효율성 측정(efficiency measure)은 제공된 산출량과 사용된 자원 간의 관계로 표시되는데, 단위노동비용 또는 노동생산성은 효율성 측정의 보편적인 사례에 해당함
- 따라서 효율성 관점에서는 생산비용을 줄일 수 있는 다른 사업방법은 없는지, 활용하지 않고 있는 자원은 없는지, 사업에 유사중복은 없는지, 사업추진에 있어서 조직부서 간 협력이 잘되는지, 애로사항이나 제약요인은 없는지 등에 관심이 두어짐

(4) 효과성 측정

- 효과성은 의도한 결과를 달성하는 것을 의미하며 공공부문에 있어서 지출의 가치(value for money)를 표시하는 가장 중요한 요소임. 즉, 효과성 측정(effectiveness measure)은 공공서비스를 제공함에 있어서 본래 의도한 결과(목표, 성과)를 달성하였는가를 측정하는 것으로 성과측정의 보다 어려운 영역이라고 볼 수 있음
- 따라서 효과성 관점에서는 공공서비스가 목표 대상 집단(target group)에 정확히 제공되었는지, 주민들이 사업내용이나 수행방식에 만족하는지, 궁극적으로 정책목표가 달성되었는지 등에 관심이 두어짐

- 이와 같은 성과측정의 유형을 고려하면서 공공서비스별로 성과지표의 사례를 검토하면 <표 4>와 같이 정리할 수 있음

<표 4> 성과측정 유형에 따른 성과지표 예시

구분	투입지표 (경제성 측정)	과정지표 (진척도 측정)	산출지표 (효율성 측정)	결과지표 (효과성 측정)
개념	인력, 예산 등 투입요소	사업진행과정에서 나타나는 중간산출물	사업완료 후 나타나는 산출물	사업효과, 수혜자에의 영향
소방	소방예산(인력)	소방훈련진도율	화재진압 출동건 수	화재발생 감소
거리청소	청소예산(인력)	청소사업진척도	쓰레기수거량	거리청결도
경찰	경찰예산(인력)	경찰훈련진척도	순찰 횟수	범죄율 감소
금연교육	금연교육예산(인력)	금연교육진도율	금연교실 수료자 수	금연자 수
직업훈련	직업훈련예산(인력)	직업훈련진도율	직업훈련 수료자 수	취업률

Ⅲ 성과중심 예산운영의 현황 및 주요 쟁점

1. 중앙정부

- 중앙정부는 OECD 주요 선진국의 성과중심 재정운영방식을 모델로 하여 재정성과관리제도의 도입 필요성이 2003년부터 본격 제기되었음.⁵⁾ '99년~'02년 기간 동안 성과주의예산제도를 시범추진(39개 기관)하였으나 제도 정착에는 실패하였음. 주요 원인으로는 각 부처 일부 실·국의 사업만을 대상으로 함에 따른 기관장의 관심 부족과 예산과의 연계 미흡 등이 지적되었음

5) 기획재정부. 재정사업자율평가 매뉴얼을 중심으로 기술함

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

- 이에 따라 참여정부 출범과 함께 '03년부터 재정·세제 개혁과제의 일환으로 재정사업 성과관리제도를 도입·추진하게 되었음. 특히 총액배분·자율예산편성(top-down approach) 제도의 도입에 따른 각 부처의 예산운영의 자율권 확대로 재정운영 성과에 대한 책임성 확보 수단이 필요하게 된 점도 새로운 제도 도입의 배경이 되었음

(1) 법적 근거

- 성과중심의 재정운영에 관해서는 국가재정법과 동법시행령, 예산안 작성지침(기획재정부)에서 기본방향과 주요 내용을 규정하고 있음
- 국가재정법과 동법시행령에서 성과계획서와 성과보고서의 작성, 재정사업평가 등 성과중심의 재정운영에 대해 다음과 같이 규정하고 있음
 - 국가재정법 제8조(성과중심의 재정운영)에서 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 재정활동의 성과관리체계를 구축하고 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획재정부 장관에게 함께 제출하도록 규정
 - 국가재정법시행령 제3조(재정사업의 성과평가)에서 기획재정부 장관은 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 기획재정부 장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(재정사업자율평가)하도록 요구할 수 있도록 규정

(2) 중앙정부의 성과관리제도⁶⁾

- 중앙정부의 성과관리제도는 세출구조조정에 기여할 수 있도록 예산과의 연계 강화, 지속적인 재정지원 필요성이 없거나 유사·중복사업 등으로 평가받은 사업의 경우 추진여부를 재검토하여 예산 편성, 사업별 평가결과를 제도개선에 적극 활용하는 것을 기본원칙으로 운영하고 있음
- 성과계획서 작성 및 국회 제출
 - 성과계획서는 예산편성단계에서 차년도 성과목표 및 성과지표, 목표수준을 사전에 설정한 연도별 시행계획이며, 성과보고서 작성 및 재정사업자율평가 등의 근거자료로 활용

- 국가재정법 제34조 및 제71조에 의한 「예산안 및 기금운용계획안」의 첨부서류로 매년 국회(10월초) 제출
- 성과목표관리체계는 각 중앙부처별로 전략목표-성과목표-관리과제의 계층 관계를 형성하도록 작성
- 각 중앙관서의 장은 국가재정법 제8조에 따라 예산요구서와 함께 성과계획서를 기획재정부 장관에게 제출
- 성과계획서 작성대상은 국가재정법에 따라 예산요구서를 제출하는 모든 중앙관서의 장 및 기금관리 주체로 함

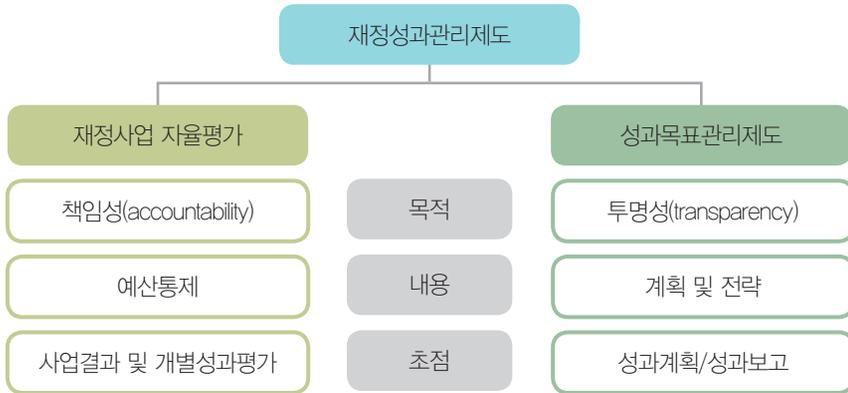
(3) 재정사업평가제도

- 제1단계 : 재정성과목표관리제도(2003년~) : 모든 부처, 모든 재정사업에 대한 성과목표, 지표관리를 통해 성과관리의 기반을 구축하는 것이며, 각 부처는 매년 전년도 성과계획서에 대한 목표달성도, 추진 상 문제점 등을 점검하여 성과보고서를 작성함
- 제2단계 : 재정사업자율평가제도(2005년~) : 재정성과목표관리가 사업의 특성 등에 대한 정보 부족으로 예산편성 시 활용에 어려움이 있어 미국의 PART에 해당하는 재정사업자율평가를 도입함. 이 제도는 사업별 체크리스트에 의한 평가방식으로 성과와 예산의 연계 강화를 추구하고 있음
- 제3단계 : 재정사업심층평가제도(2006년~) : 재정사업심층평가는 재정운용과정에서 문제가 제기된 개별사업들의 운영성과를 깊이 있게 분석·평가하는 제도로써, 사업평가의 객관성, 전문성, 신뢰성 확보를 위해 독립적 외부기관을 통해 평가를 수행하고 있음
- 제도 간 관계 : 재정사업자율평가와 성과목표관리 모두 정부의 투명성과 책임성을 높이기 위한 제도이지만, 자율평가제도는 책임성 쪽에, 성과목표관리는 투명성 쪽에 조금 더 초점을 맞추고 있음. 또한 자율평가제도는 예산통제를 그 주된 내용으로 하고 있으나, 성과목표관리제도는 보다 광범위한 프로세스로서 성과계획서 및 성과보고서에 담길 전략 및 성과목표의 개발을 그 주된 내용으로 하고 있음

6) 중앙정부 성과관리제도에 대해서는 기획재정부, 2015년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침에 의해 기술함

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

〈그림 4〉 재정사업자율평가와 성과목표관리제도의 관계



자료 : 기획재정부, 재정사업 자율평가 매뉴얼 참조

2. 지방자치단체

- 지방자치단체는 그동안 자율과 책임 중심의 재정운영을 추구하면서 경제적 자원의 효율적 배분과 성과 관리 기반 강화에 노력해 왔음. 이에 따라 '07년도부터 발생주의회계제도를 시행한데 이어, '08년부터는 성과지향의 사업예산제도를 운영하고 있음
- 사업예산제도 시행('08년)에 따라 성과와 예산을 연계한 사업예산 성과관리체계 구축을 위해 모든 자치 단체를 대상으로 성과예산서 시범작성('10~'13년)을 실시하였으나 성과관리계획과 예산의 연계 부족 등 문제점이 나타났음
- 이에 지방재정법 개정('14.5.)으로 '16회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출도록 법제화하는데 이룸

(1) 법적 근거

- 성과중심 지방재정운영에 관한 법적 근거는 지방재정법, 동법시행령, 지방자치단체 예산편성운영기준에서 기본방향 및 주요 내용을 규정하고 있음

- 지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운동)에서 재정활동에 대한 성과관리체계의 구축과 관련하여 예산의 성과계획서와 성과보고서 작성, 주요재정사업의 평가 등을 규정

〈지방재정법 제5조(성과 중심의 지방재정 운용)〉

- 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 운용을 위하여 필요한 그 밖의 사항은 행정자치부령으로 정한다.

- 지방재정법시행령 제1조의2(주요 재정사업의 평가)에서 주요 재정사업의 평가대상 등을 규정하고 있음

〈지방재정법 시행령 제1조의2(주요 재정사업의 평가)〉

- ① 「지방재정법」(이하 “법”이라 한다) 제5조제3항에 따른 평가 대상 주요 재정사업은 다음 각 호와 같다. 다만, 법 제32조의2제1항에 따른 지방보조사업 또는 법령에 따라 의무적으로 예산을 부담하여야 하는 사업은 제외한다.
 1. 시도 : 총사업비 5억 원 이상의 투자사업, 총 사업비 5천만 원 이상의 행사성 사업
 2. 시군 및 자치구 : 총 사업비 2억 원 이상의 투자사업, 총 사업비 2천만 원 이상의 행사성 사업
- ② 행정자치부 장관은 제1항에 따른 주요 재정사업의 평가 대상·방법 및 절차 등에 관한 기준을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

- 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정자치부훈령)에서 사업예산 성과관리를 위하여 지방자치단체의 성과계획서 작성, 성과예산체계와 성과관리목표체계의 일치 등을 규정함

〈지방자치단체 예산편성 운영기준 제3조(지방재정운동 여건과 방향 등)〉

- ① 행정자치부는 「지방재정법」 제38조 제1항 및 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」 제2조의 규정

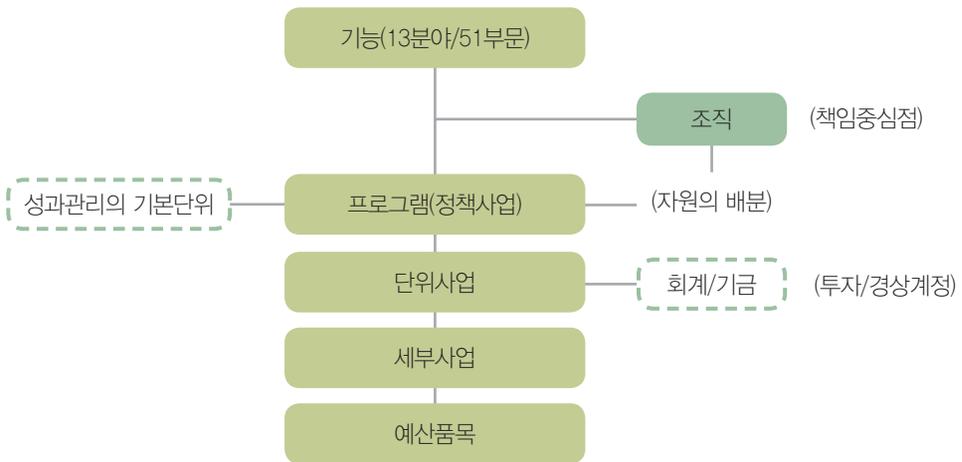
지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

- 에 따라 국가정책 기본방향과의 효율적인 연계 등을 위하여 이 규정과 함께 지방재정운용 여건과 방향에 대하여 제시하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 사업예산 성과관리를 위하여 행정자치부 장관이 정하는 바에 따라 성과계획서 등을 작성할 수 있으며, 행정자치부 장관은 사업예산 성과관리에 필요한 정보를 제공하여야 한다.
 - ③ 지방자치단체는 성과예산체계와 성과관리목표체계를 일치시키기 위하여 노력하여야 한다.

(2) 사업예산의 성과관리 시범운영

- 사업예산제도는 정책·프로그램·사업간 우선순위의 결정에 유용하고 성과평가의 용이 및 평가결과의 환류가 가능하며, 예산투입과 산출(성과)의 연계에 초점을 두는 성과중심의 예산구조에 해당함

〈그림 5〉 사업예산제도의 기본구조



- 이와 같은 사업예산제도를 토대로 성과와 예산을 연계한 성과예산 관리체계 마련이 필요하여 '10년부터 성과예산서 시범작성을 실시한 결과, 성과관리계획과 예산의 연계 부족 등 문제점 제기
 - 성과관리계획(BSC)의 내용(성과목표, 성과지표)과 사업예산서의 사업구조(정책사업, 단위사업)간 연계성 부족

- 성과관리계획서(당해년도 1~2월)에 맞추기 위해 성과예산서를 예산안 제출시점이 아닌 성과관리 계획이 확정된 이후(2~3월) 작성함으로써 실효성 문제가 제기됨

(3) 예산의 성과관리제도 시행

- 지방재정법 개정('14.5.)으로 '16회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출토록 법제화
 - 지방재정법 제5조 : 성과계획서 및 성과보고서 작성 의무화, 재정사업 평가제 도입 등 성과중심의 지방재정 운용을 위한 세부적인 사항은 행정자치부령으로 정하도록 함
 - 지방재정법 제44조의2 : 성과계획서를 예산안의 첨부 서류로 의회 제출
- 성과예산서 시범운영 과정에서 제기된 문제점 개선을 위해 사업예산구조와 성과계획체계를 일치하도록 조정함
- 지방재정법 및 시행령, 사업예산운영기준에서 예산의 성과계획서 작성 및 자치단체의 주요 재정사업평가에 대한 법적 근거가 마련되었으며, 「지방자치단체 예산편성운영기준(훈령)」에 '15회계연도 예산안에 대한 성과계획서 시범 작성 및 '15년도 주요 재정사업 평가기준 관련 사항을 규정함
- 즉, 예산의 성과관리를 위한 기본원칙으로서 세출구조조정 등에 기여할 수 있도록 예산과의 연계 강화, 지속적인 재정지원 필요성이 없거나 유사·중복사업 등으로 평가받은 사업의 경우 추진 여부를 재검토 하여 예산 편성, 사업별 평가결과를 제도 개선 등에 적극 반영할 것을 제시하고 있음
- 예산의 성과계획서의 시범 작성을 위한 기준으로서 지방재정법 제5조 개정으로 2016회계연도 예산안부터 성과계획서 작성이 의무화됨에 따라 본격 시행에 앞서 2015회계연도 예산안에 대한 성과계획서를 시범적으로 작성함. 예산의 성과계획서 작성 시에는 각 지방자치단체별 성과관리부서와 협의를 거쳐 성과지표 등을 마련함
- 주요 재정사업에 대한 평가기준은 예산요구·편성 시 평가결과가 우수 이외 보통 또는 미흡 등의 부진 사업은 원칙적으로 예산증액 불가 또는 감액을 추진함. 다만, 우수 사업에 대해서도 재정여건상 필요한 경우 등급에 관계없이 동결 또는 감액 편성할 수 있음

3. 주요 쟁점

(1) 지방재정제도의 성과관리 시각의 부족

- 현행 지방재정제도는 목표설정, 예산의 편성 및 집행, 결산 등 예산과정과 절차 중심으로 운용되는 시스템으로 전반적으로 성과관리에 초점을 두고 있지 않음
- 목표설정 단계 : 전략계획과 조직부서의 전략목표 설정이 부실함. 각 조직이나 기관의 임무와 비전이 제대로 설정되지 못하여, 관례적으로 전년도에 따르거나 조직부서의 핵심가치를 설정하지 않은 채, 막연하게 정책이나 사업을 추진하여 실제로 사업의 정책목적이 무엇인지 불분명함. 이는 성과측정 및 평가결과 반영을 어렵게 하므로 전략기획을 위해 균형성과표(BSC : balanced score card)와 같은 성과관리제도가 도입되었으나 충분한 준비과정을 거치지 않고 급하게 도입되어 운영상 여러 가지 문제점을 드러내고 있음
- 재정집행 단계 : 정책이나 사업의 진행상황을 점검하여 문제점과 애로사항을 파악하는 모니터링시스템이 결여되어 있음. 성과목표 달성 대비 추진정도는 어떠한지, 수혜대상자에게 행정서비스가 공급되었는지, 민원이나 보상 문제가 발생하지는 않는지, 사업이 지연되거나 설계를 변경한 사실은 없는지, 자원조달에 어려움이 없는지 등을 상시 점검하는 것이 필요함
- 성과평가 단계 : 정책이나 사업의 성과를 측정하고 평가하는 체계적인 기준과 평가방법이 부족함. 현재 자체사업평가, BSC성과관리 등이 추진되고 있으나 자치단체에 적합하게 적용할 수 있는 성과기준이나 성과지표의 개발이 미흡함. 따라서 성과목표와 달성도(실적)를 객관적으로 대비하기 어려우며 성과평가 결과에 대한 정책 환류가 미흡한 실정임

(2) 통합적 성과관리시스템 미비

- 성과관리와 지방재정관리제도와의 관계에 있어서 연계 및 통합적 운영이 부족함. 이는 여러 재정제도들이 성과 관점에서 운영되지 않으며 전반적인 예산관리 과정 측면에서도 유기적 연계가 미흡한데 기인하고 있음. 이에 대해서는 재정제도 간의 연계와 과정 간의 연계 측면에서 살펴볼 수 있음
- 재정제도 간 연계 부족 : 중기지방재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행제도, 재정분석진단제도, 재정인센티브제도 등 다양한 사전적, 사후적 재정수단이 운영되고 있으나, 실제로 이들 재정제도들이 사업

예산이나 성과관리와 밀접하게 연계되지 않고 있음

- 예컨대, 중기재정계획이나 투자심사, 지방채발행제도는 사업예산을 수립하기 위한 전제조건이고 자치단체가 수행하는 기능분야와 연도별 자원배분을 제시함. 이들 지출한도액과 연도별 자원배분을 토대로 매년 예산을 수립하여야 하나 현재는 제도 간 연계 부족으로 인해 사업예산의 편성이 제대로 이루어지지 않고 있음

- 과정 간 연계 부족 : 지방자치단체는 예산관리 과정을 통해 예산과 회계-결산 및 사업평가를 연계하고자 노력하여 왔으나 과정 간에 유기적 연계가 제대로 이루어지지 않고 있음. 이는 성과관리제도가 조직, 부서 등 기관단위 중심으로 정책(사업)과 연계가 부족하며 프로그램 구조화, 사업 우선순위에 기초한 예산 배분과정 등이 제대로 작동되지 않는데 따른 것임

(3) 성과정보의 제약

- 공공서비스의 효율성을 제고하기 위해서는 사업의 총원가와 단위비용을 산출하고 이를 통해 투입 대비 성과를 객관적 수치로 측정하는 것이 매우 중요함. 최근 들어 공공서비스의 성과와 투입원가정보에 대한 관심이 증대되고 있으나 성과정보의 생성과 활용은 매우 빈약한 실정임
- 정보생성 기반 취약 : 지방자치단체는 세출예산과목에 기초하여 각 항목별 산출기초를 근거로 사업별 소요 예산액을 산출하고 있으나 이는 엄밀하게 원가 개념에 기초한 것은 아니며 경비 성격에 따라 단순히 예산액을 집계한 것으로 진정한 의미의 원가는 아님
 - 재정사업의 경우 사업의 규모와 형태, 투입예산(인건비, 운영비), 감가상각비, 이자비용 등의 세부내역 자료를 획득하기 어려워 사업에 소요되는 총비용을 파악하기 곤란함. 재정정보시스템 측면에서도 주로 전산화에 중점을 두고 있기 때문에 성과(원가)정보를 생성할 수 있는 기반 시스템이 불비한 실정임
- 원가회계의 미흡 : 지방자치단체는 과거 주로 현금주의 회계방식을 적용하여 성과측정에 활용 가능한 정도의 정확하고 가치 있는 성과(원가)정보를 제공하는데 근본적인 한계가 내재되어 있었음. 이에 2007년도에 발생주의 회계를 도입하고 2008년도에 사업예산제도를 도입함으로써 성과관리를 위한 기반을 조성하였으나, 아직 원가회계가 정착되지 못한 상황에서 실제로 사업단위의 투입원가와 사업 성과의 측정이 제대로 이루어지지 않고 있음

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

- 성과(원가)정보의 활용 미흡 : 원가정보와 성과정보를 분석하여 자치단체의 정책과 예산, 사업판단 관련 의사결정에 활용하는 것이 제한적임. 특히, 관리회계정보가 단순집계자료 수준에 불과하여 재정 건전성과 효율성 분석, 미래 재정전망, 정책과 연계한 사업효과 분석예측 등이 미흡함

(4) 성과와 예산의 연계 부족

- 성과예산제도의 도입 목적은 재정집행의 결과(성과)를 이후 예산정책·계획 수립에 반영하기 위한 것이며 결국 예산투입과 사업성과를 긴밀하게 연계하는 것임
- 중기계획, 예산, 회계, 결산, 사업평가 등 재정예산관리제도가 성과관리시스템이라는 분석틀 속에서 유기적으로 연계되기 보다는 개별적으로 작동되고 있음. 성과평가부서와 예산관리부서, 재정회계부서와의 연계가 부족하고 개별적 운영으로 인해 정보공유가 이루어지지 않음
- 사업예산이 성공적으로 정착되지 못한 상황에서 세부사업 단위로 인건비, 물건비 등 경비항목 중심으로 예산을 편성하는 기존 틀을 계속 유지한다면, 중장기 정책과 예산을 연계시키는 전략적 자원배분과 재정 사업에 대한 성과관리가 제대로 이루어질 수 없음

IV 성과예산제도의 정책방향

- 지방자치단체 차원에서 성과예산제도를 도입하고 이를 효율적으로 운영하기 위해서는 무엇보다도 지방 재정운영 틀의 전환이 필요하며, 프로그램 분류구조의 체계화, 성과목표체계와 예산체계의 연계 등이 중요함

1. 예산의 성과관리를 위한 기본체계 마련

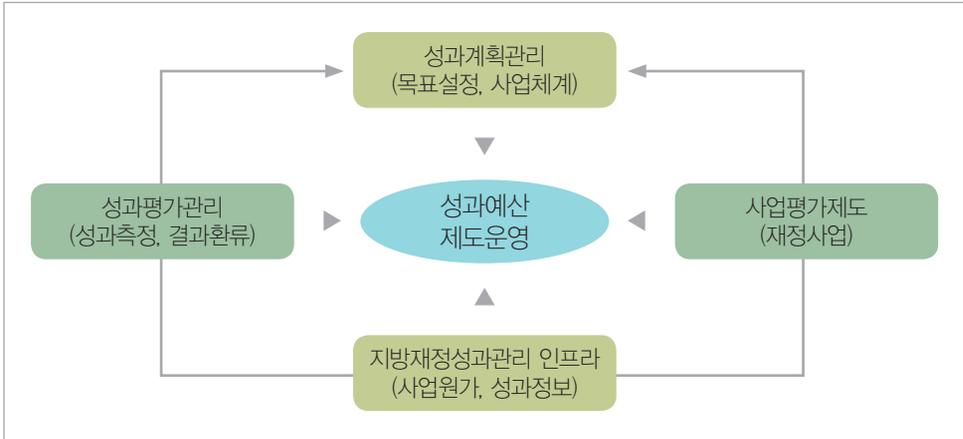
- 지방자치단체가 사업예산제도의 도입 목적인 중장기 정책과 예산의 연계, 전략적 자원배분을 통한 재정

효과의 극대화를 실현하고 사업별 재정투입과 산출(또는 성과)을 연계함으로써 예산활동의 결과(산출물, 성과, 효과)를 체계적으로 관리하기 위해서는 사업예산과 성과관리를 연계한 예산의 성과관리 기본체계가 마련되어야 함

- 성과예산 개념은 새로운 아이디어는 아닐지라도 1990년대에 보다 주목을 받았으며, 실제로 주민들은 보건이나 교육, 경찰서비스에서 단순한 예산집행 실적보다는 건강이 보다 나아지고 교육시설이 개선되고 범죄율이 감소되었는가에 관심을 두고 있음
- 전통적인 예산시스템이 품목별 경비 항목에 대한 구체화를 통해 투입요소를 통제·관리하는 방식이었다면, 최근 성과기준 예산운영은 자원의 효율적 사용으로 책임성의 초점이 이동하였음을 의미함
- 이를 위해서는 첫째, 성과목표를 제대로 설정하여야 함. 기관이 달성하고자 하는 것이 무엇인가를 담고 있는 전략계획의 수립이 요구됨. 전략계획에는 기관의 장기적 목적과 이들 목적을 달성하기 위한 보다 세부적인 목표가 포함되어야 함
- 둘째, 성과에 대한 객관적인 측정이 중요함. 전략계획에 기초하여 설정한 목표를 잘 달성하고 있는가에 대해서 성과(outcome)를 판단하기 위한 구체적이고 체계적인 측정방법을 개발하여야 함. 공공가치는 흔히 매우 복잡적이고 질적 요소를 내포하고 있어서 성과를 측정하는데 여러 제약이 존재하지만, 정부의 활동을 계량적으로 측정하는 수단이 필요하며 특히 회계시스템을 투입원가정보가 산출될 수 있도록 정비하는 것이 필요함
- 셋째, 예산(투입재원)과 성과(예산집행의 결과)를 연계하여야 함. 성과예산의 본래적 의미를 달성하기 위해서는 프로그램의 결과를 예산과 연계시키는 것이 필수적임. 이는 예산지출이 기관이 설정한 성과목표를 잘 충족시키고 있는가를 측정하고 그 결과를 예산에 반영하는 것이 핵심요소이기 때문임
- 넷째, 재정운영의 책임성을 확보하여야 함. 기관들은 공공서비스의 산출결과에 기초하여 책임을 지며 예산수립과 성과보고는 투입이 아니라 산출결과를 강조함. 기관이 무엇을 달성하였는가 하는 성과에 기초하여 책임성을 판단하기 때문에, 관리자에 대해서 성과목표를 달성하고자 자원을 할당하고 그 결과에 책임을 지도록 인식을 전환하여야 함

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

〈그림 6〉 예산의 성과관리를 위한 기본체계



2. 프로그램분류구조의 체계화

- 성과관리와 예산운영 관점에서 『임무-전략목표-성과목표-성과지표』의 체계에 따라 예산을 편성·집행하고 그 성과를 측정·평가하는 예산의 성과관리 과정에서 가장 핵심적인 요소로서 프로그램 구조화를 들 수 있음
- 이는 성과예산제도 운영에 있어서 성과를 예산과 연계하기 위해서는 우선 성과목표의 대상이 되는 프로그램을 체계적으로 분류하여야 하기 때문임. 목표달성을 위한 수단으로서 프로그램이 논리적으로 구조화되지 않는 경우 성과예산이 제대로 작동될 수 없음
- 따라서 프로그램 구조는 성과예산을 편성하기 위한 가장 필수적이고 기본적인 요소임. 즉, 성과측정 및 평가가 제대로 이루어지기 위해서는 원가산정뿐 아니라 성과측정의 단위가 되는 프로그램과 단위사업의 범위와 구분, 유형화가 명확하게 설정되고 개념이 정의되어야 함
- 프로그램 분류구조는 정책목표 달성을 위한 예산활동에 대해 재무적 거래를 파악하는 수단이고 이를 활용하여 사업별 원가정보를 산출할 수 있기 때문에, 프로그램체계를 이해하는 것이 요구됨
- 이에 따라 프로그램 구조화는 조직과 업무분석을 토대로 단계별 사업유형 분류기준을 적용하여 사업단위

를 체계화하는 작업이 선행되어야 함. 지방자치단체의 경우 UN의 COFOG(세출기능분류체계)를 기초로 세출기능을 분류하고 있으나, 지방자치단체의 실정에 보다 적합한 형태로 프로그램 구조 하에 지출의 경제적 분류가 체계적으로 연결될 수 있도록 재구성하는 것이 요구됨(그림 7) 참조)

〈그림 7〉 지방자치단체 프로그램 분류체계의 개선



3. 성과목표체계와 예산체계의 연계

- 성과예산서를 작성함에 있어서는 성과관리계획과 예산체계 간의 일관성을 유지하는 것이 중요함. 전략 목표-성과목표-성고지표 간의 체계적 연계, 목표체계와 사업체계(정책사업, 단위사업, 세부사업)가 일관성을 가져야 함

– 성과계획서에 나타난 지표가 사업예산서에서 통폐합되거나 추가 또는 누락되어 있는 경우가 발생

지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향

하지 않도록 주의하여야 하며 특히, 예산효율성을 높이기 위해서는 예산편성 시 성과목표, 성과지표 및 목표치를 사전에 설정하고 성과정보가 환류될 수 있도록 해야 함

- 성과계획서 작성 시에 성과목표관리와 예산사업체계를 효과적으로 연계하기 위한 하나의 접근으로서 사업예산을 토대로 하여 성과목표, 성과지표 및 목표치를 설정하는 방법을 고려할 필요가 있음

〈그림 8〉 성과목표체계와 예산체계의 연계 방향



- 성과목표관리체계를 전략목표-성과목표-성과지표로 구성하는 가운데, 보건복지 분야(성과목표 : 장애인 생활안정지원)를 대상으로 성과목표별 성과지표의 설정 사례를 살펴보면 다음과 같음⁷⁾
- 성과목표 달성을 위한 성과지표의 설정 : 장애인생활안정지원의 사례

성과지표	실적 및 목표치					측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법/출처	
	구분	'10	'11	'12	'13			'14
장애인연금 지급률(%)	목표	신규	신규	95	93	94	(실제장애인연금수급자수/장애인 연금 예산반영수급자수)×100	행복e음
	실적	신규	신규	93	93	-		
장애인활동 수급자수(천명)	목표	신규	신규	신규	신규	60	인정조사결과 활동지원급여수급 자격을 인정받은 자(명)	행복e음
	실적	신규	신규	신규	신규	-		

7) 성과목표 추진계획은 보건복지부의 2014년도 예산안 성과계획서 내용을 발췌하여 정리함

■ 성과지표의 목표치 설정근거

• 장애인 연금 지급률(%)

– (실제 장애인연금 수급자수/장애인 연금 예산반영수급자수) × 100

• 장애인활동수급자 수(명)

– 최근 3개년 활동지원급여 수급자 실적을 감안하여 지표 산출

– 47,230명('11), 50,520명('12), 55,000명('13)

〈참고문헌〉

박노욱·원종학, 지방재정성과관리 방안에 관한 연구, 한국조세연구원, 2009.

보건복지부, 2014년도 예산안 성과계획서.

임성일 외, 새로운 지방예산제도, 박영사, 2013.

행정자치부, 2015년도 지방자치단체 예산편성 운영기준.

OECD, “Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12”,

OECD Journal on Budgeting, Vol. 13/1, 2013.

OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*. 2007.

Pollitt, Christopher, “Integrating Financial management and Performance Management”, OECD, 2001.

