

사업예산제도의 운영실태와 정착방안

Policy Proposals for the Settlement of Program Budgeting in
Local Governments

2008. 12.

연구진

이상용 (선임연구위원)

이호 (연구위원)

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

서 문

정부는 그동안 자율과 책임 중심의 재정운영을 추구하면서 여러 재정개혁과 제를 추진하여 왔습니다. 이에 따라 지방자치단체는 자원의 효율적 배분과 공공 서비스 공급에 대한 성과관리체계 강화와 관련하여 '07년에 발생주의 복식부기 회계를, '08년부터는 프로그램(사업) 중심의 예산체계인 사업예산제도를 도입·시행하고 있습니다.

이들 새로운 예산 및 회계제도는 기존과는 다른 개념과 원리에 기초하여 운영된다는 점에서 재정운영 과정 및 재정정보의 양과 질에 있어서 커다란 변화를 가져오게 됩니다. 이와 관련하여 본 연구에서는 사업예산제도에 초점을 두고 새로운 제도의 운영실태와 성공적인 정착을 위한 정책대안을 모색하고자 합니다. 특히 사업예산제도는 이제 시행 초기 단계에 있어 제도와 운영 측면에서 여러 가지 문제점과 쟁점들이 제기되고 있다는 점에서 제도적 기반정비와 운영상 보완이 필요한 시점이라고 생각합니다.

따라서 본 연구는 새로운 제도 도입의 본래 목적인 중장기 정책과 예산의 연계 및 전략적 자원배분 관점에서 사업예산제도의 성공적인 정착을 위한 선결 해결사항으로서 정책·사업의 체계화, 사업예산과 성과관리의 연계, 성과지표의 개발, 그리고 사업예산 원가산정을 위한 정책대안을 제시하고 있습니다.

아무쪼록 본 연구의 결과가 사업예산제도의 기반정비와 성공적인 정착에 도움이 되기를 바랍니다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**

요 약

지방자치단체는 그동안 시범운영을 토대로 '08년도부터 사업예산제도를 시행하고 있다. 기존 품목예산을 대체하는 사업예산의 시행은 '07년부터 시행되고 있는 발생주의 복식부기회계제도와 함께 지방재정을 둘러싼 제도와 운영 측면에서 커다란 변화를 초래하고 있다. 이들 제도는 자치단체 재정운영에 새로운 개념과 원리를 도입하는 것으로 궁극적으로 자원배분 효율성 증진을 위한 의사결정 지원 및 성과관리를 강화하고자 하는 것이다.

그러나 현행 사업예산제도의 운영실태를 살펴보면 제도와 운영 면에서 여러 가지 문제점을 나타내고 있다. 우선 통합성과관리시스템의 틀 안에서 운용되는 것이 아니라 별도로 추진되어 사업예산 성과관리가 제대로 이루어지지 않고 있다.

이외에 사업구조화의 체계성이 미흡한 점, 사업예산 원가산정의 한계 및 성과지표의 미개발 등의 여러 문제점을 안고 있다. 이로 인래 사업예산제도가 본격적으로 도입 시행되고 있으나 우리의 구체적 현실여건에 적합한 핵심적 성공요건은 아직 충족하지 못하고 있는 실정에 있다.

따라서 본 연구는 아직 도입 초기 단계에 있는 사업예산제도에 대해 현황 및 문제점을 분석하고 제도의 성공적인 정착을 위해 요구되는 정책방안을 모색하는데 목적을 두었다. 특히 사업예산의 본래적 도입 목적인 중장기 전략적 자원배분 및 성과관리체계의 강화를 고려하면서 사업예산 성과관리를 위한 제도적 보완을 강구하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 우선 사업예산의 개념과 형태, 프로그램예산구조 등 이론적 검토와 함께 외국의 사례를 살펴보았는데, 사례를 통한 시사점으로는 다음 사항을 들 수 있다. 즉, 첫째로 중장기 정책과 예산을 연계시키기 위해 재정운용계획을 토대로 예산지출한도를 설정하는 것이 중요하고, 둘째로는 성과와 예산의 연계는 호주, 뉴질랜드와 같이 성과를 예산구조에 포함하는 직접적

연계와 미국, 영국, 일본과 같이 별도의 성과보고서를 통해 간접적으로 성과와 예산을 연계하는 방식이 있다. 우리의 경우 예산제도를 둘러싼 관련 제도의 정비 상황을 고려하면서 판단할 필요성이 있을 것이다.

세 번째로 사업예산 원가산정 문제를 들 수 있는데, 이 문제는 성과지향 예산 체제로의 전환 시에 반드시 거쳐야 하는 쟁점으로서 우리의 경우 현재로서는 여러 가지 제약조건이 있으나, 단계적으로 정책사업에 초점을 두고 예산원가를 집계하는 원가산정을 위한 기준과 간접비 배분방법 등을 마련하고 특히 발생주의 회계를 통한 보다 정확한 사업의 총원가를 계산할 수 있도록 제도를 지속적으로 정비하여야 한다.

그리고 사업예산제도의 운영실태 분석에서 나타난 문제점으로는 첫째, 현 사업 예산의 경우 지방자치단체의 성과계획이나 성과관리와의 연계를 고려하지 않은 채 실시되고 있어 실제로 사업별로 성과평가가 이루어지지 못하고 있으며, 둘째로는 정책·사업이 조직부서의 목표체계(전략·성과목표)에 기초하여 체계적으로 구조화되지 않아 이로 인해 실제로 정책목표와 사업분류 체계의 일관성이 부족하다.

셋째로는 사업의 성과목표 달성여부를 측정하기 위한 성과지표의 개발이 미흡하고 사업원가산정을 위한 기반이 취약한 점, 마지막으로 예산의 단계별 관리에서 예산의 이용이나 전용, 예산의 변경사용 등에 있어서 세부사업 신설을 통한 전용의 허용이나 예산의 변경사용 시 예산부서와의 협의를 거치도록 하는 등의 보완이 필요하다.

이와 같은 상황을 종합적으로 인식하면서 제4장 정책대안의 모색에서는 정책·사업의 체계화, 사업예산 성과관리의 기반구축, 성과지표의 개발, 사업예산 원가산정에 초점을 두고 새로운 예산제도의 성공적인 정착방안을 다음과 같이 제시하였다.

- (1) 정책·사업의 체계화는 조직부서의 전체 업무조사에 의해 업무의 내용과 대상 및 목적을 파악하고 이 분석의 종합적인 내용을 토대로 상위목적을 도출하는 과정을 거쳐 정책·사업을 체계화하는 과정이 필요하다. 즉, 단순한 업무의 묶음이 아니라 업무분석과 정책체계의 정리과정을 통해 조

직부서의 전략목표·성과목표를 실현하기 위한 사업유형을 분류함으로써 사업을 구조화하여야 한다.

- (2) 사업예산 성과관리의 기반구축은 사업예산제도 하에서 성과계획을 기초로 예산을 편성하고 이를 통해 성과와 예산을 연계시키는 것을 말한다. 이것은 무엇보다도 자치단체의 전략기획에 의해 조직의 임무와 비전 및 전략목표를 설정하고 이를 기반으로 성과계획서를 작성하는 것이 전제되어야 한다. 즉, 성과계획서에 조직의 전략목표와 성과목표, 그리고 정책사업별 목표수치를 제시하고 이에 기초하여 예산을 편성함으로써 실질적 의미에서 중장기 정책과 예산을 연계하여 경제적 자원이 기능·분야·사업별로 효율적으로 배분되도록 하고 사업의 성과를 객관적으로 측정할 수 있도록 제도 기반을 구축하여야 한다.
- (3) 성과지표의 개발은 사업의 성과목표 달성도를 측정하여 사업성가를 평가하기 위한 핵심수단이고 사업예산 성과관리에 있어서 매우 중요한 요소이다. 자치단체 사업예산의 경우 정책사업에 대한 성과지표는 결과를 중심으로 설정하는 것이 가장 바람직하겠으나, 현실적으로 공공서비스 산출의 영향정도(결과)를 수치로 표시하는데 한계가 있으므로, 이 경우 성과목표의 성격과 사업의 수준 및 세분화 정도 등을 고려하여 자원투입효과, 산출지표 등을 다양하게 설정하는 것이 필요하다. 특히, 투입비용 대비 사업 성과를 측정하기 위해서는 단위당 사업원가 정보를 반영하여 성과지표를 설계하는 것이 바람직하다.
- (4) 사업예산원가의 산정방안은 사업성가를 측정하는데 반드시 필요한 요소이고 특히 예산편성 상의 사업비용과 예산집행결과 지출된 사업의 총비용을 비교하여 성과를 측정하는 경우에도 사업원가를 계산할 수 없으면 효율성 측정이 곤란하다. 다만, 현 상황은 사업예산 원가산정을 위한 원가 계산기준이나 그에 따른 간접비 할당 원칙 등 원가계산 기반이 마련되지 않아서 현실적으로 어려움이 있다. 향후 사업예산 원가계산을 위한 원가 산정모델 및 원가분석방안을 마련하여야 할 것이다.

목 차

| | |
|--------------------------------------|----|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구목적 | 1 |
| 제2절 연구범위와 연구방법 | 3 |
| 1. 연구범위 | 3 |
| 2. 연구방법 | 3 |
| 제2장 사업예산제도에 관한 이론과 국외사례 | 5 |
| 제1절 사업예산의 개념과 형태 | 5 |
| 1. 개념 | 5 |
| 2. 사업예산의 발전단계별 형태 | 6 |
| 제2절 프로그램(사업) 예산구조 | 8 |
| 1. 사업예산의 기본구조 | 8 |
| 2. 사업예산과 품목예산의 차이점 | 10 |
| 제3절 주요국 프로그램예산의 운영사례 | 13 |
| 1. 정부예산제도의 동향 | 13 |
| 2. 미국·영국·호주의 프로그램예산 운영 사례 | 14 |
| 3. 정책적 시사점 | 18 |
| 제4절 일본 미에현의 사업예산 운영사례 | 20 |
| 1. 미에현(三重縣)의 정책평가시스템 | 20 |
| 2. 미에현의 사업예산구조와 운영 | 34 |
| 3. 일본 미에현 사례의 시사점 | 40 |
| 제3장 사업예산제도의 운영실태 분석 | 41 |
| 제1절 도입배경과 추진현황 | 41 |
| 1. 도입배경 | 41 |

| | |
|------------------------------------|------------|
| 2. 사업예산제도의 추진현황 | 43 |
| 제2절 예산구조의 변화 | 45 |
| 1. 예산과목 분류체계 | 45 |
| 2. 세출예산의 기능별 분류 | 47 |
| 3. 예산서류 | 49 |
| 제3절 사업의 구조화 | 57 |
| 1. 기본체계 | 57 |
| 2. 사업의 설정기준 | 59 |
| 3. 사업구조화의 문제점 | 62 |
| 제4절 예산원가 산정 | 64 |
| 1. 예산원가의 구성요소 | 64 |
| 2. 사업예산원가의 산정 문제 | 68 |
| 제5절 사업예산의 운영 | 73 |
| 1. 예산관리 단계별 운영 | 73 |
| 2. 사업예산 운영상의 문제 | 76 |
| 제6절 지방자치단체 사업예산의 운영사례 | 78 |
| 1. 서울시의 성과주의예산제도 | 78 |
| 2. 전라북도의 사업예산 운영사례 | 83 |
| 3. 강원도의 사업예산 운영사례 | 86 |
| | |
| 제4장 사업예산제도의 성공적인 정착방안 | 91 |
| 제1절 기본방향 | 91 |
| 제2절 정책·사업의 체계화 | 92 |
| 1. 개념 | 92 |
| 2. 정책체계의 재정리 | 94 |
| 3. 사업구조화 방안 | 95 |
| 제3절 사업예산 성과관리의 기반 구축 | 98 |
| 1. 기본체계 | 98 |
| 2. 성과계획서의 작성 | 100 |
| 3. 사업예산 성과관리와 BSC 연계방안 | 104 |
| 제4절 성과지표의 개발 | 106 |

| | |
|--------------------------------|----------------|
| 1. 기본방향 | 106 |
| 2. 성과지표의 도출 단계와 지표의 종류 | 107 |
| 3. 성과지표의 사례 | 111 |
| 제5절 사업예산원가의 산정방안 | 113 |
| 1. 예산원가의 개념과 중요성 | 113 |
| 2. 사업예산 원가산정 | 115 |
| 제5장 요약 및 정책건의 | 126 |
| 제1절 요약 | 126 |
| 제2절 정책건의 | 129 |
| 참 고 문 헌 | 132 |
| Abstract | 136 |

표 목 차

| | |
|--|----|
| 〈표 2-1〉 품목예산제도와 사업예산제도의 차이 비교 | 11 |
| 〈표 2-2〉 사업예산의 기본체계(K 단체 사례) | 12 |
| 〈표 2-3〉 외국의 프로그램예산제도의 동향 | 14 |
| 〈표 2-4〉 영국 자원기준재정관리의 예산구조 | 16 |
| 〈표 2-5〉 호주의 결과·산출예산체계의 성과지표 | 18 |
| 〈표 2-6〉 정책·사업체계의 구성 | 24 |
| 〈표 2-7〉 사무사업목적평가표의 구성 | 26 |
| 〈표 2-8〉 사업예산 성과지표의 사례 | 30 |
| 〈표 2-9〉 미에현의 중점사업 성과지표 사례 | 31 |
| 〈표 2-10〉 사회복지 분야의 성과지표 | 32 |
| 〈표 2-11〉 환경관리 분야의 성과지표 | 33 |
| 〈표 2-12〉 미에현의 사업예산구조 | 35 |
| 〈표 2-13〉 농산어촌교류지원사업비의 예산견적서(세출1) | 36 |
| 〈표 2-14〉 농산어촌교류지원사업비의 예산요구(세출2) | 38 |
| 〈표 2-15〉 농산어촌교류지원사업비 예산의 積算基礎(세출3) | 39 |
| 〈표 3-1〉 지방자치단체 세출예산의 기능별 분류 | 48 |
| 〈표 3-2〉 사업예산 분야별 세출내역 | 49 |
| 〈표 3-3〉 사업예산서의 제출서류 | 51 |
| 〈표 3-4〉 사업예산의 세출예산서 양식 | 53 |
| 〈표 3-5〉 세출예산 사업명세서의 양식 | 54 |
| 〈표 3-6〉 사업예산서와 품목예산서의 체계 비교 | 56 |
| 〈표 3-7〉 사업예산의 정책·사업체계 | 57 |

| | |
|--|-----|
| 〈표 3-8〉 지방자치단체의 사업예산편성 현황 | 58 |
| 〈표 3-9〉 자치단체 유형별 사업예산 현황 | 58 |
| 〈표 3-10〉 사업단위 설정을 위한 일반원칙 | 59 |
| 〈표 3-11〉 정책사업의 설정 사례 | 60 |
| 〈표 3-12〉 단위사업의 설정 사례 | 61 |
| 〈표 3-13〉 세부사업 직접사업과 지원사업의 통합 사례 | 64 |
| 〈표 3-14〉 사업예산의 인력운영비 범위 | 66 |
| 〈표 3-15〉 사업예산의 기본경비 범위 | 67 |
| 〈표 3-16〉 사업예산의 재무활동 범위 | 68 |
| 〈표 3-17〉 자치단체별 행정운영경비 비율의 현황 | 70 |
| 〈표 3-18〉 행정운영경비 비율의 분포 현황 | 71 |
| 〈표 3-19〉 행정운영경비 중 인력운영비의 내역 | 72 |
| 〈표 3-20〉 사업예산의 관리단계와 운영 | 74 |
| 〈표 3-21〉 예산의 이용·전용·변경사용·이체 구분 | 76 |
| 〈표 3-22〉 서울시 복지건강국의 성과계획서 사례 | 82 |
| 〈표 3-23〉 전북도 복지여성보건국의 목표체계와 조직부서 | 85 |
| 〈표 3-24〉 전북도 복지여성보건국의 성과계획서 사례 | 85 |
| 〈표 3-25〉 강원도 기능별 세출예산서 사례 | 87 |
| 〈표 3-26〉 강원도 세출예산 사업명세서 사례 | 88 |
| 〈표 3-27〉 강원도 사업예산 성과관리의 추진방향 | 89 |
| 〈표 3-28〉 강원도 성과계획서의 성과지표 사례 | 90 |
| 〈표 4-1〉 자치단체 업무 재정리의 사례 | 94 |
| 〈표 4-2〉 성과관리를 위한 사업구조화의 예시 | 97 |
| 〈표 4-3〉 예산 성과관리와 BSC 성과관리의 비교 | 105 |
| 〈표 4-4〉 성과목표와 성과지표의 관계 | 110 |
| 〈표 4-5〉 사업예산 성과지표 사례 : 보건복지분야 | 112 |
| 〈표 4-6〉 보건복지여성국의 예산현황 : K 단체 | 115 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 〈표 4-7〉 사회복지분야의 부문별 예산현황 : K 단체 | 116 |
| 〈표 4-8〉 총액인건비 내역 : K 단체 | 117 |
| 〈표 4-9〉 사회복지과 정책사업별 예산액 현황 | 119 |
| 〈표 4-10〉 사회복지과 조직부서의 인력과 인건비 내역 | 120 |
| 〈표 4-11〉 사회복지과 프로그램과 업무연계도 | 121 |
| 〈표 4-12〉 사회복지과 담당부서별 사업분담표 | 122 |
| 〈표 4-13〉 사회복지과 정책사업별 개산인건비 산출 | 124 |
| 〈표 4-14〉 사회복지과 부서간접비의 할당 | 124 |
| 〈표 4-15〉 사회복지과 사업예산 원가산정내역 | 125 |

그림목차

| | |
|---|-----|
| 〈그림 1-1〉 연구의 수행과정 | 4 |
| 〈그림 2-1〉 프로그램 예산체계의 구조 | 9 |
| 〈그림 2-2〉 품목예산과 사업예산 체계 비교 | 10 |
| 〈그림 2-3〉 지방자치단체 사업예산의 기본구조 | 12 |
| 〈그림 3-1〉 예산구조의 비교 (기존 vs. 개편) | 46 |
| 〈그림 3-2〉 사업예산의 과목분류체계 | 47 |
| 〈그림 3-3〉 사업예산의 원가 구성요소 | 65 |
| 〈그림 3-4〉 서울시 성과주의예산 추진체계도 | 79 |
| 〈그림 3-5〉 서울시와 행정안전부의 예산성과관리 구조 비교 | 81 |
| 〈그림 3-6〉 전북도의 사업예산 성과관리 추진과정 | 83 |
| 〈그림 4-1〉 정책체계의 개념도 | 93 |
| 〈그림 4-2〉 프로그램예산의 사업구조화 접근체계 | 96 |
| 〈그림 4-3〉 사업예산 성과관리시스템의 기본체계 | 100 |
| 〈그림 4-4〉 조직의 임무와 목표수립 체계 | 101 |
| 〈그림 4-5〉 목표체계와 사업체계의 연계구조 | 102 |
| 〈그림 4-6〉 사업예산과 BSC의 연계를 위한 접근방법 | 106 |



제1장 서론

제1절 연구목적

최근 들어 지방재정의 가장 큰 변화라고 할 수 있는 것은 사업예산제도의 시행이라고 할 수 있다. 과거 품목예산제도 하에서는 사업을 예산과목에 맞추어 편성함으로써 사업에 소요되는 지출내역을 일목요연하게 파악하기가 매우 어려웠으나, 사업예산제도의 도입으로 예산을 사업별로 분류하여 편성함으로써 사업별 예산규모와 경비내역을 쉽게 파악할 수 있다. 또한 정보시스템 개발에 따라 사업예산내역 및 세부사항을 주민에게 공개함으로써 재정운영의 책무성과 투명성을 강화하는데 기여할 수 있다.

사업예산제도의 도입은 조직부서의 책임성과 효율성을 제고하기 위한 제도로서 정책목표를 달성하기 위한 정책·사업을 명확하게 설정하고 실제로 이들 사업들이 목표달성에 어느 정도 기여하고 있는가를 측정할 수 있다. 이에 따라 사업별로 성과지표를 설정·측정하고, 이러한 성과측정의 결과는 다음해 기획단계와 예산편성에 반영함으로써 재정관리의 실질적 개선을 유도하게 될 것이다.

이와 같은 지방자치단체 사업예산제도가 '04년 이후 시범운영을 거쳐 '08년도부터 본격적으로 도입·시행되고 있으나 우리의 구체적 현실여건에 적합한 핵심적 성공조건은 아직 충족하지 못하고 있는 실정에 있다. 이는 현재의 사업예산제도의 성공을 위한 필수요건의 측면에서 다음과 같은 현실적 한계를 지니고 있기 때문이다.

첫째, 사업예산제도가 통합성과관리시스템의 틀 안에서 시행되는 것이 아니라 연계장치가 없이 중앙정부(행정안전부)의 지침(사업예산운영매뉴얼)에 의존

해 성과관리와 별개로 운영되고 있다.

둘째, 사업예산제도의 본래적 취지를 달성하는데 필수적인 사업원가의 생성 및 활용이 대단히 취약한 상태에 있다.

셋째, 제도운영의 일천으로 인해 전반적으로 조직과 사업단위로 재정운영의 자율성이 부여되고 성과평가가 이루어져 재정책임성을 확보할 수 있는 공감대 형성이 이루어져 있지 않다.

넷째, 그간 시험 운영한 사업예산서에 중장기 목표에 입각한 성과계획서의 수립과 성과지표의 설정이 제대로 이루어지지 않은 채 예산편성이 이루어져 프로그램에 대한 성과측정의 계량화가 쉽지 않고, 사업기간의 설정도 모호하며 사업성과의 목표 미달을 우려해 안정적 사업에 치중하기 때문에 정책개발과 신규 사업을 기피하는 경향마저 나타나고 있다.

다섯째, 현행 사업예산제도에 있어서 예산원가산정은 실·과 중심으로 사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동(회계간·자치단체간 단순한 자금의 이전 및 채무상환비)으로 구분하여 이루어지고, 행정운영경비는 정책사업 수준에서 배분되고 있다. 이와 관련하여 간접비가 수백개의 정책사업으로 배분되기 어려운 점, 행정지원부서의 공통비는 직접 관련 사업과 그 이하 단위 수준에까지 배분되지 못하는 점 등 원가배분 상에 문제점이 발생하고 있다.

이와 같은 상황에서 새로이 도입된 사업예산제도는 사후적 성과와 산출중심의 예산제도라는 점에서 사전적 통제와 투입 중심의 품목예산제도와 큰 차이점이 있다. 기존 품목예산을 대체하는 사업예산제도의 도입배경이 중장기 전략적 자원 배분 및 성과관리체계의 강화라는 시대적 흐름에 부응한 성과지향적 예산운영을 위한 기반확충에 있기 때문에, 제도 도입의 본래 목적을 달성하기 위하여 사업별로 성과평가가 가능하도록 제도적인 보완과 정비가 절실히 요구되고 있다.

따라서 본 연구는 2008년부터 지방자치단체에 전면적으로 도입된 사업예산제도의 운영실태를 분석하고 제도의 성공적 정착에 필수적인 제도적 개선 및 운영 상에 요구되는 보완사항을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위와 연구방법

1. 연구범위

연구의 범위는 우선, 내용 면에서는 사업예산제도에 대한 개념과 형태, 기본 구조, 특성 등 이론적 고찰과 함께 사업예산제도의 운영현황 및 문제점을 분석한다. 이 과정에서는 지방자치단체 예산담당부서 실무공무원들의 의견을 반영한다.

정책대안의 모색은 제도개선을 위한 쟁점사항과 운영상 나타나는 문제점을 보완하는 관점에서 접근하되, 사업구조화에 따른 성과평가 방법, 사업예산 원가산정, 성과계획서 등 사업예산 성과관리방안에 초점을 둔다.

사례단체 분석은 구체적인 대안 강구를 위해 활용되는데, 사례단체의 사회복지과를 대상으로 사업예산 제도개선을 위한 사업의 구조화, 사업예산 원가산정 및 성과관리 방안을 구체적으로 살펴본다. 그리고 주요국가의 프로그램 예산구조 및 특히 일본 미에현(三重縣)의 정책평가시스템과 사업예산제도를 조사하고 관련자와의 면담을 통해 정책적 시사점을 도출한다.

2. 연구방법

상기의 연구목적을 달성하기 위한 연구의 방법으로는 문헌조사와 실증분석을 병행하고 있다. 문헌조사는 주로 선행연구의 검토, 쟁점사항 분석 및 제도개선의 방향 모색에 활용된다. 그리고 제도 실태 및 운영상의 문제점 도출에서도 정부기관에서 발간하는 각종 보고서 및 정책자료를 활용한다.

사례분석에 있어서는 국외벤치마킹(미국, 영국, 호주)을 통해 유용한 시사점을 발견한다. 특히 성과관리와 사업예산을 성공적으로 시행하고 있는 일본 미에현의 사례를 집중 조사하여 대안 설정에 원용한다.

그리고 정책대안의 타당성과 실현가능성을 높이고, 본연구의 한계인 최초 사업예산 결산자료의 생성시기 미도래에 따른 사업예산제도의 운영실태 분석을 위한 방법으로 자치단체 예산부서 실무 담당자 및 전문가를 대상으로 워크숍을 실시하여 사업예산제도에 관한 제도·운영상의 애로(건의)사항을 논의하고 의견을 반영한다. 통계분석은 '08년도 사업예산서와 시범적용단체의 '07년도 결산자료를 일부 분석한다.

이와 같은 본 연구의 목적과 연구 범위 및 방법을 통한 연구의 전반적인 수행 과정을 종합적으로 정리하면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 수행과정

| 분석대상 | 분석과정 | 분석방법 |
|------------------------------|---|------------------------------|
| 프로그램예산관련 개념과 구조 주요국 사례 | <pre> graph TD A[정부정책·제도, 선행연구 검토] --> C[프로그램(사업) 예산제도] B[이론적 고찰, 국외사례분석] --> C </pre> | 문헌조사 벤치마킹 현지조사 |
| 현황분석 문제점 도출 | <pre> graph TD D[도입배경, 추진현황 예산구조변화와 제도운영] --> E[정책·사업의 체계화] D --> F[사업예산 성과관리] D --> G[사업예산 원가산정] </pre> | 통계분석 실무자 면담 사례조사 |
| 정책대안 | <pre> graph TD E --> H[사업예산제도의 정착방안 (제도기반 정비 및 운영상 문제보완)] F --> H G --> H </pre> | 전문가 토의 실무의견 반영 사례분석 |



제2장 사업예산제도에 관한 이론과 국외사례

제1절 사업예산의 개념과 형태

1. 개념

사업예산은 정책과 예산의 연계 및 재정성과 제고를 위해 기존의 품목 중심이 아니라 성과관리가 용이하도록 정책사업(프로그램) 단위 중심으로 설정한 예산체계를 말한다. 여기서 정책사업(프로그램)이란 정부기능을 수행하기 위한 세부목표로서 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업의 묶음을 의미한다. 일반적으로 제시되는 프로그램의 기본요소는 다음과 같다(한국지방행정연구원, 2004 : 7~9).

- ① 정책적으로 독립성을 지닌 최소단위일 것 : 프로그램은 기능/프로그램/활동의 수직적 위계구조 속에서 단일관리자에 의해 책임이 부여되고 분명한 구별이 가능한 목표를 갖는 독립성을 지닌 최소단위이다.
- ② 동일유형 사업 그룹일 것 : 프로그램은 공통의 기능과 하부기능에 속하는 동일유형의 그룹조직 단위이다.
- ③ 정부 기능·정책 및 성과와의 관계구조를 가질 것 : 프로그램은 정책의 산출·투입비용, 운영목표가 관리되고 성과관리가 이루어지는 기본단위이다.

이러한 프로그램예산의 특징으로 인해 정책부문간, 프로그램·사업간 우선순위의 결정에 유용하고, 성과평가의 용이 및 평가결과의 환류가 가능하여 재정투입과 산출/성과의 연계를 명확케 하여 효율적인 재정성과 관리가 가능하게 된

다. 그리고 조직/프로그램 단위의 재정운영의 자율성과 책임성을 확보할 수 있고, 재정정보의 수요자에게 다양한 성과정보를 제고할 수 있다.

2. 사업예산의 발전단계별 형태

사업예산의 유형은 자치단체의 시스템화의 발전단계에 따라 다양한 형태로 나타나며 각 단계별로 고유한 특징과 형태를 보이고 있다. 이러한 사업예산의 시스템은 발전단계별로 5가지 형태로 구분하여 살펴볼 수 있다.

가. 정책적 예산

정책적 예산은 예산사정에 적용하는 것을 목적으로 하는 사업예산 형태로서 정책적 사업에 초점을 두는 것이다. 여기서 정책적 사업이란 주로 대규모 투자적 사업을 중심으로 하되 부분적으로 경상적 사업도 포함된다. 이 형태는 예산편성의 간소화를 주된 목적으로 하는 것으로, 통상 사용되고 있는 정책적 경비와 경상적 경비의 구분에 의한 것이라고 볼 수 있다. 이 형태의 사업예산이 시스템의 최초 단계에 위치하는 이유는 정책적 사업의 경우 예산지출이나 영향효과 면에서 사업단위로 파악하는 것이 우선적으로 필요하기 때문이다.

이 단계의 예산은 통상 자치단체에서 사업별로 계획과 집행이 이루어지고 있는 것인데, 이러한 단계의 사업예산은 단발적이고 개별적이어서 전반적인 사업예산 운영과는 다소 거리가 있다고 판단된다.

나. 사업원가예산 : 불완전한 사업예산원가의 산정

사업원가예산은 정책적 사업에 한정하지 않고 투자적 사업과 경상적 사업 모두를 대상으로 하는 예산시스템이다. 이 유형에서는 사업이 임시적인 것이 아니고 일정한 체계에 따라 지속적으로 설정된다. 이에 따라 설정 구분된 사업단위에 대해 예산을 추계하고 예산사정이 이루어지며, 이 단계에서는 불완전하지만

각 경비가 사업단위로 할당된다.

이 단계의 사업별 예산에서는 대상으로 하는 사업단위에 대해 소요비용을 산정하는데 초점을 두며, 사업비용은 직접사업비 이외에 여비, 비품비 등 사업에 직접적인 관련이 없는 간접비용도 사업 간에 할당된다. 즉, 사업단위에 대해 직접비와 간접비를 합한 통합원가가 산정된다. 그러나 인건비는 이 단계의 사업원가에는 포함되지 않는다. 공무원인건비가 사업단위별로 할당되지 않기 때문에 사업의 총비용을 계산하지는 못한다고 말할 수 있다.

다. 총원가예산

총원가예산은 사업경비의 하나의 요소로서 당해 사업에 종사하는 직원의 인건비를 포함한 총원가(total cost)를 계산하여 사업예산을 구성하는 시스템을 의미한다. 이처럼 인건비를 사업원가에 포함하는 것은 공공서비스에 소요되는 공급경비의 실태를 분명하게 파악하는데 매우 중요하다. 따라서 원가산정의 실현은 사업예산의 발전에 매우 핵심적이고 중요한 기준점이라고 말할 수 있다.

공무원인건비를 사업예산에 포함하기 위해서는 각 사업에 종사하는 직원수(또는 근로시간수)를 파악하는 것이 필요하다. 이 데이터가 존재하지 않으면 어떠한 방법으로도 사업단위에 인건비를 배분하는 것이 불가능하기 때문이다.

라. 초기성과예산

초기성과예산이란 총원가산정 단계에 더하여 사업의 성과(performance)를 파악하여 그 데이터를 시스템에 통합하는 것이다. 사업예산의 본질은 각 사업에서 표시되는 예산원가 측면과 실적·성과 측면을 융합하여 새로운 경영기능을 창출하는데 있다. 즉, 예산원가계산과 함께 사업의 성과, 목표, 효율성 등의 성과정보를 생성하는 것을 의미한다.

이 경우 초기성과예산에서 산출되는 성과정보(사업의 성과, 목표, 효율성 등)는 단순히 예산사정 시에 개별적으로 제공되는 차원이 아니라 사업예산서에 사

업의 성과와 내역을 설명하는 별도 란을 설정하는 것이 요구된다. 즉, 사업원가 정보와 사업성과 정보를 모두 활용하여 사업의 주요 내용을 파악하는 커뮤니케이션 방식을 예산과정에 확립하는 것이 이 단계의 사업예산의 목표이다.

마. 성과예산

성과예산(performance budget)은 사업예산의 목표지점이 되는 예산 형태로서 여기서는 사업의 내역을 표시하는 성과정보에 대한 구체적인 지표화가 이루어진다. 지표화는 양적·질적인 데이터를 포함하게 되고, 이를 통해 사업계획에 대한 실질적인 평가기능이 이루어질 수 있다.

제2절 프로그램(사업) 예산구조

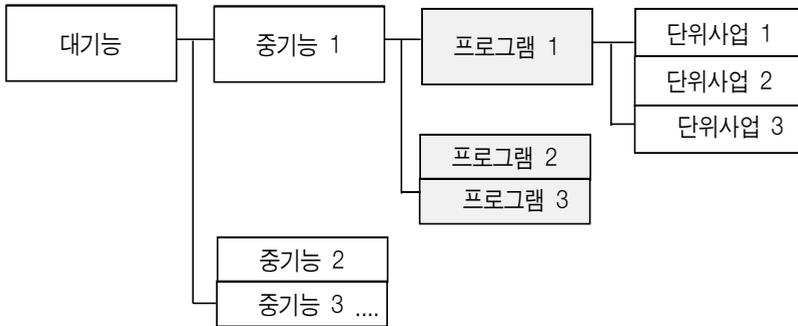
1. 사업예산의 기본구조

최근 정부부문의 성과관리와 책임성 강화 차원에서 도입이 추진되고 있는 성과중심 예산체계는 산출예산제도, 성과주의형 예산제도, 성과기준예산제도 등 몇 가지 유형이 제시되고 있지만 그 중에서도 특히 프로그램예산제도(program budgeting)가 대표적으로 활성화되었다. 프로그램(사업)예산제도는 실제로 예산체계의 기본구조와 사업원가산정시스템, 성과와 예산의 연계 등 기준에서 부분적으로 차이를 보이고 있으나, 사업예산의 기본구조는 대체로 다음과 같은 구조적 특성을 지닌다.

사업예산체계는 대기능/중기능/프로그램/활동(activity)/업무(task)의 구조로 이루어지는데, 프로그램이란 동일한 정책목표 하에서 추진되는 복수의 단위사업(activity)을 하나로 묶은 것을 의미하는 것으로, 정보의 기능과 조직을 기준으로 정책목표를 달성하기 위한 정책·사업을 체계적으로 구조화하고 이들 정책·사업을 중심으로 예산을 편성하는 구조적 특성을 나타낸다. 이와 같은 사업예산의

기본구조를 정리하면 <그림 2-1>과 같다.

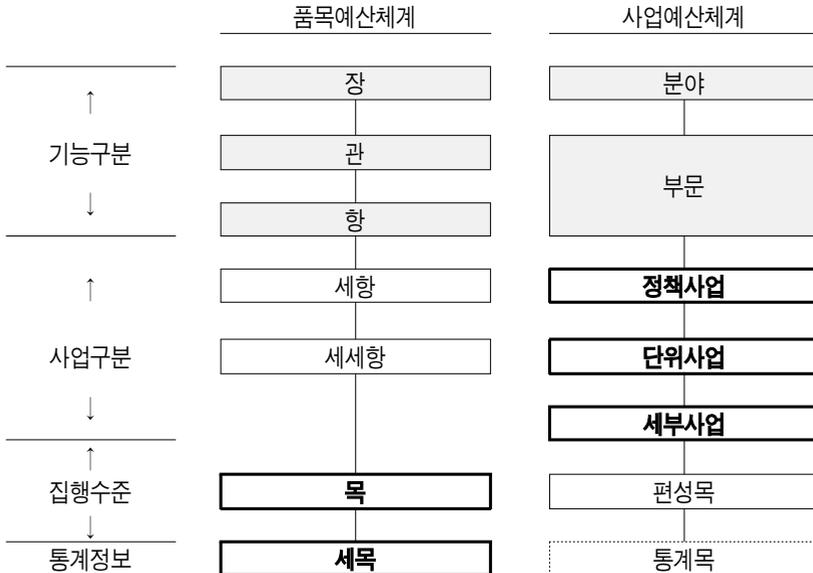
<그림 2-1> 프로그램 예산체계의 구조



자료 : 한국의 재정(디지털예산회계기획단, 2008 : 12)

기존의 품목예산제도는 지출대상(급여, 여비, 운영비 등) 중심으로 예산품목인 목과 세목 위주로 예산을 편성하고 운용하는 체계이고, 반면에 사업예산제도는 기능과 품목 사이에 사업단위(정책사업, 단위사업, 세부사업)를 두고 이를 중심으로 예산을 편성하고 관리하는 프로그램 예산구조를 의미한다(<그림 2-2> 참조).

〈그림 2-2〉 품목예산과 사업예산 체계 비교



2. 사업예산과 품목예산의 차이점

전통적인 품목예산제도와 사업예산제도 간에는 주요한 차이 및 특성이 나타난다. 즉, 사업예산제도는 조직의 임무와 비전, 그에 따른 전략목표를 설정하고 목표실현을 위한 정책·사업을 체계화한 후, 이들 사업단위를 중심으로 예산을 편성·집행 관리하는 예산체계이다. 이로 인해 투입과 통제에 초점을 두는 품목예산과는 달리 사업예산제도는 자율편성·총액배분, 성과와 책임을 강조하는 하향식(top-down) 접근방식을 채택하고 있다.

그리고 품목예산은 세부업무와 단가를 통해 예산금액을 적산하는 상향식 방법을 사용하고 주로 예산의 시계를 단년도에 맞추는 반면, 사업예산제도는 중장기 재정운용계획과 다년도 예산 차원에서 기능/분야/부처별 지출한도를 설정하고 이를 기초로 전략적 자원배분과 예산우선순위를 부여하는 예산운용방식이다.

이와 같은 차이는 지방의회의 예산심의에 있어서 품목예산 심의에서는 주로 예산삭감과 계수조정에 치우치는 반면, 사업예산에서는 보다 정책적인 예산심의가 이루어질 수 있어서 예산심의의 내실화와 충실화에 도움을 준다. 앞에서 설명한 품목예산과 사업예산의 차이점을 비교 분석하면 <표 2-1>와 같다.

〈표 2-1〉 품목예산제도와 사업예산제도의 차이 비교

| 구 분 | 품목예산제도 | 사업예산제도 |
|----------|------------------------------------|-----------------------------|
| 접근방식 | 투입과 통제 중심 | 성과와 자율 중심 |
| 예산편성의 초점 | 예산품목(지출통제) | 프로그램/사업단위 (자율, 결과책임) |
| 시 계 | 단년도 예산 (전년도 예산에 점증) | 다년도 예산 (재정운영계획에 근거) |
| 예산운영방식 | 상향식(bottom-up), 미시적 적산방식 | 하향식(top-down), 총액배분·자율편성 |
| 예산사정 | 예산삭감과 증감액 위주 심의분야 ·사업간 예산액 계수조정 | 정책적 예산심의, 사업우선순위와 효과 판단 |

'08년부터 도입된 지방자치단체의 사업예산구조는 <그림 2-3>에서와 같이 정부기능을 나타내는 분야/부문 아래에 사업단위(정책사업, 단위사업, 세부사업)를 체계화시키고 이를 중심으로 예산과목을 두는 구조를 채택하고 있다. 이러한 예산구조는 정부조직의 기능을 토대로 정책목표를 실현하기 위한 사업단위를 설정하고 그 아래에 품목을 위치시키는 대표적인 프로그램예산의 과목분류체계에 속한다.

〈그림 2-3〉 지방자치단체 사업예산의 기본구조

| 사업예산의 기본구조 | | | | | |
|----------------|-------|-------|----------------|--------------------|---------------|
| 조직/기능 | 정책사업 | 단위사업 | 세부사업 | 편성목 | 통계목 |
| •13분야 •51부문 | •단일기능 | •회계구분 | •재원구분 •사업주체 | •그룹(8) •편성목(38) | •통계목 (129) |

이와 같은 예산구조에 의해 편성된 '08년도 사업예산서의 사례(K 자치단체 교통정책과)를 살펴보면 <표 2-2>와 같다.

〈표 2-2〉 사업예산의 기본체계(K 단체 사례)

| 조직 | 정책사업 | 단위사업 | 세부사업 |
|-----------|---------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| 교통 정책과 | (정책사업1) 안전하고 경제적인 교통정책 | (단위사업 1) 교통행정지원 및 관리 | 교통영향평가 및 교통행정지원 어린이 교통공원 관리 |
| | | (단위사업 2) 교통여건조성 | 공영주차장 건설 수시교통량 조사 교통정보센터 운영 |
| | | (단위사업 3) | - |
| | | (단위사업 4) | - |
| | (정책사업2) | - | - |

| 정책사업 | 단위사업 | 세부사업·세출과목 | 예산액(천원) |
|---------------------------------|---------------------------|-----------------|---------|
| (정책사업1) 안전하고 경제적인 교통정책 | (단위사업1) 교통행정지원 및 관리 | 교통영향평가 및 교통행정지원 | 44,080 |
| | | - 일반운영비 | 27,690 |
| | | - 여비 | 7,190 |
| | | - 일반보상금 | 9,200 |
| | 어린이교통공원관리(민간이전) | 310,000 | |
| (단위사업2) 교통여건조성 | - | - | |
| (단위사업3) | - | - | |
| (단위사업4) | - | - | |
| (정책사업2) | - | - | - |

제3절 주요국 프로그램예산의 운영사례

1. 정부예산제도의 동향

정부예산제도의 변화는 성과관리 및 책임성 강화로 나아가고 있으나, 각 국가나 제도 내용에 있어서 세부적인 수준이나 적용 단계는 다양한 모습을 보이고 있다. 예산의 변화에 있어서도 성과에 기초한 예산제도를 추진하는 경우(영국, 네델란드, 뉴질랜드, 호주 등)도 있으나, 실제로는 성과정보를 예산과정에 포함시키는 제도로의 발전은 지속적인 도전과제로 남아있고, 실제 예산과정과 성과관리를 별도로 운영하는 접근(예: 미국, 캐나다)도 보이고 있다. 더 나아가 예산의 인식기준을 발생주의로 채택하는 국가도 발견된다.

여러 국가에서 발견되는 프로그램 예산구조는 정책과 예산의 연계 및 재정성과 제고를 위해 기존의 품목 중심이 아니라 성과관리가 용이하도록 정책사업(프로그램) 단위 중심으로 설정한 예산체계이다. 즉, OECD를 비롯한 주요 선진국을 중심으로 자율과 분권, 책임과 성과 지향의 선진 재정운용체계의 토대를 구축하는 차원에서 성과예산, 프로그램 예산체계 도입 등 재정운용시스템을 성과·자율 위주로 개편하여 왔다.

대체로 정부경쟁력이 높은 국가들을 중심으로 '60년대부터 프로그램 예산체계를 도입하고 재정개혁 과제를 수행 중에 있다. '60~'70년대에 프로그램 예산체계를 도입하고 '80~'90년대에 프로그램 예산체계 아래 중기재정계획, 하향식(top-down) 예산접근 및 성과관리제도를 운영하여 왔으며 2000년대에 들어서는 프로그램 예산체계를 재구성 중에 있다(디지털예산회계기획단, 2004).

〈표 2-3〉 외국의 프로그램예산제도의 동향

- ▶ 미국 : 성과관리법(GPRA) 제정('03)
프로그램예산평가체계(PART) 도입('02)
- ▶ 영국 : 발생주의 방식의 자원예산회계제도 도입('98)
자원기준 재정관리시스템 도입('01)
- ▶ 뉴질랜드 : 산출중심의 성과관리 예산회계제도 도입('92)
- ▶ 호주 : 발생주의 방식에 의한 예산 및 회계제도로
결과·산출체계(Outcomes and Outputs Framework) 도입('99)

2. 미국·영국·호주의 프로그램예산 운영 사례

가. 미국의 성과관리와 예산구조¹⁾

미국의 성과관리와 예산구조는 성과관리법(GPRA: Government Performance and Results Act, 1993)에 의해 연방정부 기관은 전략계획서, 연간성과계획서, 연간성과보고서의 작성이 의무화되어 있다. 최고재무관법(CFOA: Chief Financial Officers Act, 1990)의 적용을 받는 24개 주요부처는 '02회계연도부터 성과보고서와 회계보고서를 통합한 책임보고서(accountability report)를 제출하고 있다.

성과예산계정은 “임무-전략목표-성과목표-성과지표”의 체계에 따라 작성되는데, 이러한 개편된 예산계정을 OMB는 “GPRA 사업활동(program activity)이라 부르고 가능한 각 부처는 연간성과계획서에 사업활동별 예산을 제시하도록 요구하고 있다.

GPRA가 상정한 성과예산(performance budget)은 시범사업 결과 성과와 예산의 직접적 연계가 여러 가지 문제를 수반한다는 사실을 발견하였다. 이에 따라 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)는 간접적인 연계를 지향하

1) 미국의 성과관리와 예산구조는 Performance Budgeting : Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation(GAO, 1997), 자율과 성과지향의 지방예산제도의 개편방안(한국지방행정연구원, 2004) 및 외국의 프로그램예산제도 사례와 교훈(이원희, 지방재정, 2004) 자료를 토대로 작성하였다.

고 있다. 즉, 성과예산은 성과지향적 틀(performance-oriented framework)로 구성되며 여기에는 전략목표와 장단기 성과목표가 체계적으로 설명되고 예산소요액이 성과목표별로 제시된다.

이후 OMB는 보다 체계적으로 성과를 예산에 반영하기 위해 PART(Program Assessment Rating Tool)를 개발하여 '04회계연도 예산편성에 처음 적용하였다. PART는 사업의 목적과 구도, 전략계획, 사업관리, 사업성과의 4개 장에 걸쳐 30여개의 질문으로 구성되며, 각 사업에 대해 질문별로 점수를 매긴 후, 이를 기초로 프로그램을 평가한다. 이처럼 프로그램예산을 운영하는 것은 각 사업의 성과를 관리하는 것 뿐만 아니라 원가를 관리하도록 하는 것에 의미를 두고 있다.

한편, 주정부(Maryland 주 몽고메리 카운티 사례)의 프로그램예산체계는 기본적으로 기능별 구분 체계 아래에 프로그램과 세부사업이 표시되어, “기능별 분류- 프로그램- 사업”의 예산체계를 구성하고 있다. 각 프로그램의 소개에서는 기능, 프로그램 책임자, 프로그램 내역기술서 등이 포함된다.

텍사스주의 경우 1991년에 분산된 예산과정을 통합하면서 기관의 활동을 중심으로 예산서를 작성할 것을 주의회에서 규정하였다. 이처럼 프로그램예산을 도입하게 된 주된 배경은 정책결정에 도움을 주기 위한 것으로 “텍사스의 미래(Texas Tomorrow)”로 명명된 보고서에서는 집행부가 전략적 계획을 작성하고 이 전략체계에 맞추어 예산서가 작성되도록 하였다. 이를 통해 전략적 기획, 성과 측정과 예산이 상호 연관성을 갖도록 추진되었다.

나. 영국의 성과관리와 예산구조²⁾

영국 정부는 '98년 정부의사결정의 책임성을 확보하고 성과평가를 위해 자원 회계·예산제도(Resource Accounting and Budgeting)를 도입하고, 이후 '01년 4월부터 새로운 자원재정관리(RBFM : Resource-Based Financial Management)체도로

2) 영국의 성과관리와 예산구조는 주로 Managing Resources : Implementing resource based financial management(H.M Treasury, 2002) 자료를 토대로 작성하였다.

전환하였다. 이 제도 전환의 주요 목적은 공공서비스 전달에 있어서 재무보고를 개선하고 의회와 국민들에게 정부의 책임성을 강화하는데 있다.

즉, 공공서비스협약(PSA)과 서비스전달협약(SDA)에 의해 정부기능과 프로그램에 대한 성과목표를 설정하고 성과지표를 통해 목표달성 여부를 측정한다. 그리고 예산관리구조는 지출수요검토(Spending Review), 지출예산안(Supply Estimate) 및 각 부처의 지출상한(DEL)과 연간관리지출(AME) 등이 핵심요소로 작용하고 있다.

첫째, 지출수요검토(SR)는 3개년 재정운용계획으로서 정부의 기능별/분야별/부처별 지출한도를 설정하고 부처별 정책목표를 제시하는 매우 중요한 예산서류이다.

둘째, SE(Supply Estimate)는 정부가 매년 의회에서 승인을 받는 세출예산서로서 각 부처는 이 지출예산안에 의거하여 세부적인 사업계획서와 지출계획을 작성하게 된다.

셋째, DEL과 AME는 각 부처가 지출수요검토와 지출예산안에 의해 정해진 자원계획 하에서 매년도 예산을 편성하는 기준이다. 즉, 부처지출한도(DEL)는 각 부처의 지출총액 중 부처별로 재량적으로 지출할 수 있는 지출한도를 정한 것이고 이에 비해 연간관리지출(AME)은 사회보장비, 차입이자 등 필수적이고 고정비적 성격의 지출에 해당하는 항목을 말한다. DEL과 AME는 각각 정상적 성격의 자원예산(resource budget)과 투자적 성격의 자본예산(capital budget)으로 구분된다.

〈표 2-4〉 영국 자원기준재정관리의 예산구조

| 구 분 | 자원예산(resource budget) | 자본예산(capital budget) |
|-----------------|--|--|
| 부처지출한도 (DEL) | <ul style="list-style-type: none"> - 부처 사업비용 - 행정비용 - 감가상각비 등 - 자본비용 - 자본보조금(지방 제외) | <ul style="list-style-type: none"> - 부처 신규 자본지출 - 지방정부에 대한 자본보조금 - 순자산매각 - 순융자 |

| 구 분 | 자원예산(resource budget) | 자본예산(capital budget) |
|-----------------|---|--------------------------------|
| 연간관리지출 (AME) | - 사회보장비 - 채무상환이자 - EU 부담금 - 공적연금, 복권 - 기타 AME | - 공기업의 자체조달 자본지출 - AME 자본지출 |

따라서 영국의 성과관리를 위한 예산제도는 중기재정계획과 단년도예산을 연계시켜 운영하는 동시에 부처별 정책목표와 프로그램의 성과목표를 정하고 이를 발생주의회계에 의한 예산집행 결과에 의해 그 성과를 측정함으로써 재무정보와 성과정보를 연계시키는 제도라고 볼 수 있다.

다. 호주의 성과관리와 예산구조³⁾

호주 연방정부는 1999/2000회계연도에 발생주의방식에 의한 예산 및 회계제도로써 “결과 및 산출체계(Outcomes and Outputs Framework)”를 전면적으로 도입하였다. 이에 따라 각 부처는 결과와 산출 및 관리사업(administered items)을 설정한다.

여기서 결과(Outcome)는 정부가 각 분야에서 추구하거나 기대하는 영향으로서 전략목표에 해당하고, 산출(Output)은 결과를 낳기 위해 부처가 생산하는 재화와 서비스로서 성과목표에 해당한다. 그리고 관리사업이란 법적으로 규정된 보조금, 출연금, 사회보장급여 등과 같이 부처가 직접 통제하지 못하나 부처가 추구하는 결과에 영향을 미치는 항목으로 구성된다.⁴⁾

예산법안(Budget Bill)은 각 부처의 예산을 결과에 따라 분류하여 제시하도록

3) 호주의 성과관리와 예산구조는 성과관리와 예산항목구조의 개편: 미국 및 호주의 사례와 우리나라에 대한 시사점(고영선, 2004), OECD 국가예산의 과목구조 현황과 정책적 시사점(윤영진·이원희, 2003) 및 Northern Territory Treasury : Budget 2002-2003, Budget Paper No.6(2003) 자료를 토대로 작성하였다.

4) 정부지출 가운데 산출에 사용되는 비중은 약 20%에 불과하고 나머지 약 80%는 관리사업을 통해 지출된다.

하고 있으며, 의회는 결과에 대한 예산만을 의결하고 그 범위 내에서 각 부처는 자유롭게 예산을 운용하도록 허용된다. 이외에 산출과 관리사업에 대한 내역은 예산서류의 일부인 포트폴리오 예산설명서(Portfolio Budget Statement)를 통해 의회에 제출된다. 그리고 성과예산의 집행에 따라 각 부처가 계획한 대로 산출물을 생산하고 결과를 달성하였는지의 여부는 연간보고서(Annual Report)에 담겨진다.

성과에 대한 설명은 지표를 중심으로 이루어진다. 성과지표는 결과의 경우 효과성지표(effectiveness indicator)를 설정하고, 산출에 대해서는 효율성지표(efficiency indicator)를 설정한다. 효과성지표는 각종 산출 및 관리사업이 총체적으로 결과에 미치는 영향을 나타내는 지표이며, 효율성지표는 산출의 여러 특성을 나타내는 지표이다(<표 2-5> 참조).

〈표 2-5〉 호주의 결과·산출예산체계의 성과지표

| 구분 | 성과지표 | | 지표의 내용 |
|-------|--------|-----------------|---|
| 결과 측정 | 효과성지표 | | 역량, 초기개입, 독립성, 적절성, 구매가능성, 목표집중지원, 적용률 (혜택이 적격대상자에게 급부된 정도) 등 |
| 산출 측정 | 효율성 지표 | 품질지표 (quality) | 적시성, 포괄성, 정확성, 고객만족도, 동료평가 등 |
| | | 수량지표 (quantity) | 급여청구 처리건수, 문건작성 투입시간 등 |
| | | 가격지표 (price) | 예산액, 재화 생산에 투입된 비용 등 |

3. 정책적 시사점

미국, 영국, 호주의 프로그램예산제도는 우리나라 보다 앞서 새로운 체도를 운영하고 있는 국가로서 여러 면에서 우리와는 차이점이 발견된다. 특히 주목되는 것은 프로그램 예산운영에서 쟁점으로 부각되고 있는 다음 3가지 관점에 초

점을 두고 살펴보고자 한다.

첫째, 사업예산을 편성하기 위한 전제적인 요소로서 중기재정운용계획을 통한 기능별/부처별 지출한도를 설정하고 있는가 하는 점이다. 이와 관련하여 특히 영국은 지출수요검토(Spending Review)를 통해 전체적인 지출한도를 정하고 각 조직부서별로도 부처지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)을 통해 자원배분의 효율성을 추구하고 있는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

둘째, 성과관리와 예산의 연계방식을 들 수 있다. 성과와 예산의 연계는 직접적 연계와 간접적 연계로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 직접적 연계는 성과를 예산과목구조에 직접적으로 포함하는 방식이며, 간접적 연계는 이와는 달리 예산과목구조에 직접 연계하지 않고 별도의 성과보고서를 작성하여 예산과 성과관리를 연계하는 방식을 말한다. 미국과 영국은 후자인 간접적인 연계를 하는 경우이고, 호주는 성과를 예산과목구조에 포함하여 직접적으로 연계시키는 방식을 채택하고 있다. 즉, 미국의 경우 GPRA 규정에 따라 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서를 통해 예산과 성과를 간접적으로 연계시키고 있으며, 영국의 경우도 공공서비스협약(PSA)과 서비스전달협약(SDA)을 통해 성과와 예산을 간접적인 방식으로 연계되도록 운용하고 있다. 한편, 호주는 이와 달리 성과를 예산과목구조에서 표시되도록 하는 직접적인 연계방식을 채택하고 있다. 따라서 현행 사업예산제도의 운영실태와 쟁점사항을 면밀히 검토하면서 성과와 예산을 연결하는 효과적인 방안을 모색하는 것이 필요하다.

셋째, 사업원가 산정의 경우 발생주의예산제도를 도입하고 있는가에 따라 차이가 나타난다. 영국과 호주의 경우 예산과 회계를 모두 발생주의 인식기준을 적용하고 있으므로 그만큼 예산원가의 산정이 정확하고 원가의 적용범위도 포괄적인데 비해, 미국의 예산제도는 발생주의 기준에 제약이 존재하므로 예산원가 산정에서도 그 범위와 적용에 제약이 따르고 있다. 우리의 경우도 미국과 마찬가지로 발생주의예산 도입이 이루어지지 않아 예산원가계산에 취약하다고 볼 수 있다.

제4절 일본 미에현의 사업예산 운영사례

일본 자치단체는 행정운영과 관련하여 성과측정의 중요성이 제기되고 있는 가운데 기존 성질별 중심의 예산을 사업별 예산으로 전환하는 노력이 꾸준히 이루어지고 있다. 일본의 사업예산제도 도입노력은 중앙정부 주도하에 일률적으로 이루어지는 것이 아니라 각 지자체별로 예산회계제도 개혁 차원에서 추진되어 오고 있다.

여기서는 그동안 성과평가와 예산회계제도의 개혁을 선도적으로 추진하여 성공적으로 운영하고 있는 일본 미에현(三重縣)을 중심으로 정책평가시스템과 사업예산제도의 운영사례를 살펴보고자 한다. 미에현은 '95년부터 평가에 관한 연구에 착수하여 '96년에 사무사업평가시스템을 도입하였고 '97년 발생주의회계를 도입함으로써 행정활동에 대한 성과평가를 실천하고 있다.

1. 미에현(三重縣)의 정책평가시스템

가. 행정경영체계의 정의

1) 개념

미에현의 행정경영체계는 전략수립 ⇒ 전략전개 ⇒ 성과평가의 순환과정을 거치면서 정책과 예산이 연계되고 성과목표 달성을 위한 성과관리가 이루어진다.

첫째, 전략수립(Plan)은 미에현의 비전과 장기전략(10년), 전략계획에 의한 중기전략(4년), 현정운영방침에 의한 단기전략(1년)을 유기적으로 수립하는 과정이다.

둘째, 전략전개(Do)는 각 조직부서 간에 술선하여 자율적으로 대화하는 가운데 부장 ⇒ 총괄실장 ⇒ 실장 ⇒ 직원에 이르는 상호 의사소통 과정으로서 매우 중요한 단계에 해당한다⁵⁾.

5) 미에현의 부장, 실장은 우리나라 지자체의 국장, 과장에 해당함

셋째, 성과평가(See)는 정책 ⇒ 시책 ⇒ 기본사업 ⇒ 사무사업에 대해 성과목표와 성과지표를 측정하여 시책이나 사업의 성과를 분석한다. 시책이나 중점사업에 대해 어떠한 성과가 있었는지? 앞으로의 과제는 무엇인지? 등을 분석하고 평가표를 통해 공표함으로써 주민들과 정보를 공유한다.

2) 평가의 목적

① 정책이나 행정활동의 품질 향상

정책이나 사업을 집행하고 그에 따른 성과와 향후과제, 주요 요인을 분석하고 평가하는 과정에서 관계자들과 상호 논의·협의하는 과정을 통해 직원의 정책형성능력을 향상시킨다.

② 행정 책임성의 이행

1년간의 사업추진 결과를 분석하고 최종적으로 성과와 향후 과제, 추진방향을 종합적으로 평가표로 작성하여 주민들에게 공표하며, 이러한 과정에서 주민들의 의견을 듣고 다음의 정책의사결정에 반영함으로써 행정 책임성을 이행한다.

3) 평가의 방법

우선, 정책평가의 대상은 시책, 기본사업, 중점사업을 대상으로 하고, 평가시기는 연도가 바뀌는 시기에 전년도 실적에 대해 사후평가를 실시한다. 평가기법은 업적측정형 평가로서 조직의 전업무를 대상으로 실시하고, 특정사업에 대해 전문적 기법을 사용하는 심도 있는 조사 분석은 실시하지 않고 있다.

평가주체는 사업을 실시하는 책임자가 각각 평가표를 작성하는 자기평가(시책 : 총괄실장, 기본사업 : 실장, 중점사업 : 부장이 평가)를 실시하는데, 평가표는 시책, 기본사업 및 중점사업에 대해 작성하고, 시책과 중점사업의 평가표는 縣政보고서에 게재한다.

4) 평가의 관점

① 목표에 의한 평가

시책과 기본사업은 달성하고자 하는 목표를 표시하고, 중점사업은 4년('08~'11년) 간 미예현이 긴급하게 추진해야 할 과제를 목표로 제시한다. 즉, 4년 후에 목표하는 상태를 제시하며, 평가에 있어서는 사회경제 정세의 변화 등을 고려하면서 시책(기본사업)이나 중점사업의 목표와 비교하여 성과나 과제를 분석한다.

② 정책·사업체계에 의한 평가

정책·사업체계는 미예현이 추구하는 사회상을 실현하기 위하여 실시하는 행정활동을 목적과 수단 관계로 정리한 것이다. 縣民에 대해 직접 서비스를 제공하지 않는 간접사무를 제외한 모든 사업(사업비 수반 사업)을 체계화한다.

정책전개의 기본방향(5개 정책방향)을 토대로 정책-시책-기본사업-사무사업으로 구성하고, 평가에서는 “사무사업은 기본사업의 성과 실현에 기여하고 있는가?” 기본사업은 “시책의 성과 실현에 기여하고 있는가?” 등과 같이 시책에서 본 기본사업, 기본사업에서 본 사무사업의 유효성을 분석한다.

③ 수치목표에 의한 평가

시책과 기본사업은 4년간에 추진할 수치목표를 설정한다. 그리고 중점사업은 중점사업 전체의 효과를 표시하는 수치목표와 구성사업별로 4년간의 사업내용을 표시한 사업목표를 설정하고, 평가에서는 각각의 수치목표의 달성상황을 파악하여 진전도의 종합적인 분석에 사용한다.

(예시) 시책, 기본사업의 수치목표

- 시책
 - 시책의 성과를 표시하는 주지표와 부지표를 설정한다.

- 시책담당자(주담당부서의 소관총괄실장)는 주지표와 부지표의 수치목표의 달성상황을 포함한 당해시책의 진척상황에 대하여 설명책임을 진다.
- 기본사업
 - 기본사업의 효과를 나타내는 지표를 하나 내지 복수 설정한다.
 - 사업효과를 표시하는 지표가 없는 경우에는 예산 등 행정경영자원의 투입효과를 표시하는 지표를 설정한다.
 - 기본사업을 담당하는 자(주담당)의 실장)는 수치목표의 달성상황을 표시하는 기본사업의 진척상황에 대하여 설명책임을 진다.

④ 원가상황에 의한 평가

시책평가에 대해 각 시책별 적정 인원배치 검토 등과 같은 자원배분에 활용할 수 있도록 「예산액등」과 「개산인건비」에 의한 총원가를 표시한다. 평가에서는 투입된 원가에 대응한 성과가 어떠한가를 분석한다.

나. 정책평가시스템의 구성

1) 정책·사업체계의 구성

정책평가시스템은 크게 정책·사업체계에 기초한 시책이나 기본사업의 평가와 중점적인 사업에 대한 평가로 나누어진다. 미에현의 2008년 정책·사업체계는 최상위 19개 정책으로부터 60개 시책으로 나누어지며, 이는 다시 223개 기본사업과 약 1700개에 달하는 사무사업으로 구성된다.⁶⁾ 평가주체는 사무사업은 각 담당자가 실시하고, 기본사업에 대해서는 실장이, 시책에 대해서는 총괄실장이 평가하는데, 기본적으로 모든 부서에서 자율적으로 성과지표를 설정하도록 하고, 성과지표는 4년간의 목표치를 작성하여 각 부처의 부장들이 평가를 실시한다.

6) 미에현의 사무사업평가는 대체로 10년 정도 되었는데, 10년 전에는 사무사업의 수가 약 2,400개에 이르렀으나, 평가상 어려움으로 인해 2008년 현재 수준인 약 1,700개 수준으로 줄어들었다.

〈표 2-6〉 정책·사업체계의 구성

| 체계 | 개수 | 주요 내용 | 평가 실시 주체 |
|---------------|---------|---|---------------------|
| 정책전개의 기본방향 | 5 | <ul style="list-style-type: none"> • 10년간의 체계 • 현민행복플랜에 제시 | 미예현의 전략목표 |
| 정책 | 19 | | |
| 시책 | 60 | <ul style="list-style-type: none"> • 4년간의 체계 • 현민행복플랜 • 제2차 전략계획에 기재 | 총괄실장 |
| 기본사업 | 223 | | 실장 |
| 사무사업 | 약 1,700 | • 전략계획의 시책, 기본사업의 목표를 달성하기 위하여 연도별로 구체화한 사업 | 중점사업(32)에 대해 부장이 평가 |

2) 시책 및 기본사업의 평가

시책평가는 시책을 담당하는 총괄실장 책임 하에 평가하고 縣政의 큰 방향성에 대한 논의에 활용한다. 평가결과를 현정보고서에 공표 발간하며, 의회 및 주민들과 정보를 공유한다. 그리고 기본사업 평가는 실장이 시책을 담당하는 총괄실장이나 사무사업의 담당자와 대화와 협의를 통해 평가하고 그 결과를 다음년도에 반영한다. 평가는 기본사업을 담당하는 실장 책임 하에 평가하고 시책의 목표달성에 기여하였는가를 파악한다. 사무사업에 대하여는 기본사업 평가 중에 일체적으로 평가한다.

3) 중점사업의 평가

중점사업의 진척상황은 전체 수치목표 및 구성사업별로 사업목표의 달성상황을 검토하여 주담당부장이 평가한다. 연도말 시점의 진척상황은 실적평가로서 현정보고서에 포함하고 주민들에게 공표한다. 중점사업관리표를 토대로 평가표를 작성한다.

다. 정책평가시스템의 운용

1) 평가 준비

우선, 각 시책에 있어서 적정한 직원배치 검토와 같이 행정경영자원의 배분 등에 활용할 수 있도록 시책별 배치인원을 파악한다. 그리고 행정의 제활동에 소요되는 원가를 파악하는 것이 중요하기 때문에, 시책에서는 그 원가를 필요개산원가라는 관점에서 파악하고, 시책별로 직접적 경비와 概算인건비를 계상한다.

○ 시책의 필요개산원가 = 직접적 경비 + 개산인건비

- 직접적 경비 : 예산액등
- 개산인건비 : 연간평균액 × 시책의 배치인원
- 연간평균액 = 평균급여+퇴직수당+고용주부담액(공제비등)

다음으로는 시책별 배치인원 및 개산인건비를 반영한다. 총무부에서 시책별 배치인원의 조사를 실시하고 각 부서의 회답을 시책별로 집계한 후, 시책의 주담당부에 해당 자료를 제공한다. 시책의 주담당부는 「시책별 배치인원」과 「시책별 개산인건비」를 평가표에 반영하도록 한다.

2) 평가표의 작성

평가표는 매뉴얼에 따라 각 평가표의 평가자가 담당 연도 내에 작성하고 성과의 확인과 검증을 거쳐 다음연도 5월말까지 완성한다. 또한 평가과정에서는 부장, 총괄실장, 실장, 담당자 간에 각각 대화 및 협의하고 성과, 향후과제 및 금후의 추진방향 등을 논의하여 평가표를 작성한다.

라. 사업평가표의 구성과 주요 내용

1) 사업평가표의 구성

사업평가에서는 사업의 목적을 비롯하여 5개년 목표지표 및 원가를 표시하는 평가표를 작성하여 재정운영에 활용한다.

〈표 2-7〉 사무사업목적평가표의 구성

| 정책전개의 기본방향 | 정책 | 시책 | 기본사업 | 신규사무사업 (73) |
|---------------|----|----|------|------------------|
| | | | | |

| 2007년도 최종보정예산 신규사무사업 목적평가표 | | | | | | |
|---|--------|--------|---------------------|-----|----|--|
| 사무사업명 | | | | | | |
| 대응하는 예산세사업목 | | | | | | |
| 평가자 | 소속 | | | | | |
| | 실장 | 직명 | | 작성자 | 직명 | |
| | | 성명 | | | 성명 | |
| 전화 | | E-mail | hong@metro.seoul.kr | | | |
| 사업명칭' 사업에 대응하는 예산 세사업목' 담당실등' 평가자 및 연락처를 기입하십시오 평가자란에는 담당자 및 담당자등의 책임자(실장등) 을 기입하십시오 | | | | | | |
| 사업개요 | | | | | | |
| 정책 · 사업체계상의 위치 | 정책 : | | | | | |
| | 시책 : | | | | | |
| | 기본사업 : | | | | | |
| 본 사업의 정책 · 사업체계상의 위치를 표시하십시오 | | | | | | |
| 사업목적 | | | | | | |
| 【주체, 대상】 | | | | | | |
| 사업목적을 대상 · 의도 · 결과의 3요소로 구분하고' 우선 그 대상을 여 기에 기입하십시오 | | | | | | |
| 【과제나 욕구】 | | | | | | |

| | |
|--|--|
| 대상자의 과제나 욕구와 그 배경 (환경변화) 를 기입하십시오 | |
| 어떠한 상태를 | |
| 【어떠한 상태로 되는 것을 목표로 하고 있는가 (의도)】 | |
| 이 사업을 하여 대상을 어떠한 상태로 하고 싶은가를 기입하세요 | |
| 어떠한 상태로 할 것이다. | |
| 【그 결과’ 어떠한 성과를 실현할 것인가 (결과=기본사업의 목적)】 | |
| 정책·사업체계상’ 이 사업의 상위에 위치하는 기본사업의 목적 (이 사업을 실시하여 본래적으로 도달하고자 하는 상태) 를 기재하세요 | |
| | |
| 사업의 필요성 (기본사업의 목적·수치목표’ 문화력’ 환경변화·현민니즈’ 당해사업을 실시하지 않는 경우의 지장’ 기존사업과의 기능중복이 나 수정에 의한 대응가능성) | |
| 왜 이 신규사업을 실시할 필요가 있는가를 다각적으로 검토하여 기입하세요 | |
| 현이 담당하는 영역의 판단기준 | |
| 행정이 담당하는 영역의 판단 | 「행정이 담당할 영역의 판단」·「현이 담당할 영역의 판단」을 정리하고’ 이유도 기입하세요 판단기준에 대해서는 별도 표시하는 「 현이 담당하는 영역의 판단기준 」을 참조하세요 |
| 현이 담당하는 영역의 판단 | |
| 현이 담당하는 영역의 판단 이유 | |
| 「새로운 시대의 공공부문」에 의한 현이 수행해야 할 역할 | |
| 사업의 장래전망이나 다양한 주체의 참여 가능성을 검토하고’ 현민과 행정’ 시정과 현의 역할 분담을 기입하세요 | |
| 전체사업계획 및 후년도 부담의 전망 | |
| 어떤 상태로 될 때까지 사업을 추진할 것인가를 검토하고’ 사업의 전체 계획을 기입하세요. 또한’ 사업실시후’ 후년도 부담이 발생하는가 어떤가를 정리하여 기입하세요 | |
| 예상될 수 있는 위험과 그 대응 | |
| 새로운 사업을 추진할 때’ 사업실시에서 예상되는 주요 위험을 검토하고’ 그 대응책에 대해 기입하세요 | |

| 사업추진내용 (사업목적달성' 새로운 시대의 공공부문' 위험대응' 광역협력·타부국과의 협조) | | | | | | | | | |
|--|--------------------|------|------|------|------|------|--|--|--|
| 신년도에 실시하는 사업추진내용을 기입하세요 | | | | | | | | | |
| 사업목표지표 및 원가 | | | | | | | | | |
| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | | | |
| [목표지표] | 목표 | | | | | | | | |
| | 실적 | | | | | | | | |
| [목표지표] | | | | | | | | | |
| [목표지표] | | | | | | | | | |
| [목표지표] | | | | | | | | | |
| [목표지표] | | | | | | | | | |
| [목표지표] | | | | | | | | | |
| 필요개산원가 (천원) | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| 예산액등 (천엔) | | | | | | | | | |
| 개산인건비 (천엔) | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| 소요시간 (시간) | 소요시간 합계 (시간) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| | 소관 소속분 (시간) | | | | | | | | |
| | 관계 기관분 (시간) | | | | | | | | |
| 인건비단가 (천엔/시간) | | 4.18 | 4.35 | 4.35 | | | | | |
| 필요개산원가 대비 전년도 (천엔) | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |

○ 사업의 목표지표
2007년도에 이 사업에서의 목표지표에 대하여 2007년도의 목표치를 중심으로 기입하세요

○ 원가
필요개산원가 = 개산인건비 (인건비평균시간단가에 소요시간을 곱한 금액) + 예산액등

○ 소요시간
사업실시에 소요되는 시간은 소관소속분(시간) 과 관계기관분(시간) 의 합계로서 산출합니다.
(예) 소관소속 : 본청담당실
관계기관 : 예산시달이나 집행위임을 받고 있는 지역기관

| 사업목표지표에 관한 설명 · 유의사항 | |
|------------------------------------|----------------------|
| 목표지표의 설명과 2007년도의 목표치의 설정이유를 기입하세요 | |
| 지표명 | 지표에 관한 설명 · 수치의 설정이유 |
| 지표 1 | |
| 지표 2 | |
| 지표 3 | |
| 지표 4 | |
| 지표 5 | |
| 지표 6 | |

2) 시책의 주요 평가내용

미에현 시책에 대한 평가내용을 문화분야 중에서 “문화에 친숙해질 수 있는 환경만들기”에 대하여 시책의 목적, 시책의 목표설정, 목표의 달성 및 예산상황 등을 예시적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① **시책명** : 문화에 친숙해질 수 있는 환경만들기
- ② **주담당** : 생활부 인권·남여공동참여·문화분야 총괄실장
- ③ **시책목적** : 현민이 다양한 문화예술에 친숙해지고 지역의 역사나 문화를 소중하게 생각하도록 한다.
- ④ **시책목표** : '06년도 시책목표의 달성상황

| 목표항목 | 2004 | 목표치 | 2005 | 목표치 | 2006 | 목표치 | 달성 상황 |
|-------------------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|----------|
| | | 실적치 | | 실적치 | | 실적치 | |
| 문화활동을 활발하게 하는 사람의 비율 (시책 131) | | 12.0% | | 16.5% | | 21.0% | ☆ |
| | | 7.7% | | 7.9% | | 6.9% | |

주 : ☆☆☆ 달성, ☆☆ 미달성(전년도보다 개선), ☆ 미달성(전년도와 동일하거나 악화)

⑤ 예산 상황(단위 : 백만원)

| 연도 | 2004결산액 | 2005결산액 | 2006결산예상액 | 전년도 대비 | 2007예산액 |
|-----|---------|---------|-----------|--------|---------|
| 예산액 | 1,742 | 1,363 | 1,547 | ↗ | 1,746 |
| 인건비 | 627 | 508 | 543 | | 552 |
| 합계 | 2,369 | 1,871 | 2,090 | | 2,298 |

주 : ↘ 전년도보다 5% 초과 삭감, → 전년도와 동액(5% 이내 삭감), ↗ 전년도보다 증가

⑥ 시책에 대한 성과지표: 제2차 전략계획의 시책목표와 성과지표

| 목표항목 | | 현상치 | 2007 목표치 | 2010 목표치 |
|------|---|-----------|-------------|-------------|
| 주지표 | 음악, 미술 등 다양한 예술이나 문화와 직접 친숙해질 기회가 많다는 것에 대한 만족감 | 17.9% | 18.2% | 19.0% |
| 부지표 | 미에현 종합문화센터 이용자수 | 666,002명 | 650,000명 이상 | 650,000명 이상 |
| | 활기찬 지역문화제안사업 참가자수 | 9,516명 | 12,430명 | 15,000명 |
| | 문화예술정보 접근건수 | 16,749건/월 | 17,300건/월 | 18,800건/월 |

성과지표의 설정 사례로서 “정책사업 : 고령자 보건복지 추진(노인 부문)”을 예시적으로 살펴보면, 정책사업을 구성하는 단위사업으로서 ① 고령자의 사회 참여 환경기반조성, ② 고령자의 재택생활 지원체제 확보, ③ 장기노인요양보험 제도의 원활한 추진, ④ 장기노인요양보험의 기반정비 촉진을 설정하고 이들 사업의 집행실적을 판단하기 위한 성과지표로서 4개년 목표수치를 제시하면 <표 2-8>와 같다.

<표 2-8> 사업예산 성과지표의 사례

| 성과목표 및 성과지표 | | 2008 실적 | 2009 목표 | 2010 목표 | 2011 목표 |
|-------------|--------------------|---------|---------|---------|---------|
| 주지표 | 고령자 재택서비스 이용률 | 57.7% | 58.3% | 59.0% | 59.5% |
| 부지표 | 요양예방서비스 이용률 | 46.3% | 48.1% | 50.0% | 51.5% |
| | 특별양호노인Home 정비수(누계) | 100명 | 110명 | 120명 | 130명 |

자료 : 縣政報告書(日本 三重縣, 2007)

이와 관련하여 일본 미에현의 평가지표 설정에 관한 사례를 살펴보면, 각 프로그램이나 시책별로 평가지표를 작성하되, 단위사업과의 연관성을 갖는 지표들을 설정하고 있다. 특히 프로그램/시책별로 하나의 기본지표와 2~3개 정도의 보조지표를 설정하여 상호 보완 기능을 하도록 하고 있다.

지표의 성격과 유형을 보면, 1차적으로는 건수나 물량을 나타내는 투입지표(특허기술이전건수, 회의개최수)나 과정지표(직원연수참가비율, 자원봉사자 등록자수, 의료상담건수, 환경교육 참가자수)를 포함하여 개선도(감사지도 개선도), 증가률(인지도증가율), 비율지표(안심보행지역정비율, 쓰레기배출량삭감률), 서비스이용률(재택개호서비스이용률, 개호예방서비스이용률), 산출량(관광지관리자 육성인수, 자립생활하는 장애인자수, 폐기물 최종처분량), 만족도(음료수공급 만족도) 등 산출지표와 결과지표를 포함하고 있다(<표 2-9>참조).

〈표 2-9〉 미에현의 중점사업 성과지표 사례

| 프로그램(사업) | 성과지표 | 담당부서 |
|--------------------------|--|-------|
| 중소기업지원 프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> • 신용보증채무에서 접하는 縣용자제도의 비율 • 감사·지원지도에 의한 개선도 • 경영개혁실천 기업수(누계) • 경영혁신판로개척지원 알선건수 • 환경경영기법 도입 사업소수(누계) • 특허기술이전건수 | 농수산공부 |
| 경쟁력 있는 미에현의 농림수산물 창출프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> • 미에브랜드 홈페이지 방문수(건/월) • 채택농림수산물의 인지도증가율 • 고품질종묘 안정생산율 • 지방질을 저하시키는 조건의 제시수(누계) • 해양심층수리용수량 | 농수산공부 |
| 교통사고억지 프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> • 교통종합정보관리시스템의 정보제공환경정비 • 교통안전활동실시 고령자수(누계) • 교통안전교육실시 지구수 • 안심보행지역 정비율 • 교통사고위험장소 정비율 | 생활부 |
| 고령자 안심확보 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역포괄지원센터 직원연수참가 비율 | 건강복지부 |

| 프로그램(사업) | 성과지표 | 담당부서 |
|------------------|---|----------------|
| 긴급지원 프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> • 보건의료복지 Network(회의) 개최수 • 소규모 다기능 시설설치 시정촌 비율 • 특별양호 노인 Home 확보병상수(누계) • 제3자 등의 평가를 받는 시설 비율 | |
| 관광 미예의 매력증진 프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> • 관광상품을 기획하는 여행회사수 • 관광루트의 제공건수(누계) • 관광상품 제공건수(누계) • 외부고객유치 프로모션 건수 • 매력있는 관광지만들기 실시건수 • 연수후 개선된 토산물수 • 산학관이 연대하여 생산한 제품의 제공건수 • 산업관광의 사업화수(누계) • 정비계획에 기초한 실천내용 착수율 • 관광지 관리자 육성인수 | 농수상공부 (관광국) |

〈표 2-10〉 사회복지 분야의 성과지표

| 프로그램/시책 | 단위사업 | 성과지표 |
|----------------------|--|---|
| 지역과 함께 추진하는 복지사회 만들기 | 지역복지활동의 추진 유니버설 디자인 마을만들기 종합 개발 복지서비스의 적정 확보 복지서비스 이용원조의 충실 복지분야 인재확보 및 양성 | <주지표> 자원봉사자 등록자수 <부지표> 민생위원·아동위원 연수참가율 유니버설디자인 자문자수(누계) |
| 의료체제의 정비 | 환자본위의 의료추진 현립병원의 의료서비스 제공 구급·벽지의료체제의 정비 암진료체제의 정비 골수은행, 장기이식 등 추진 난병환자 등 지원 의료분야 인재확보 적절한 의료보험제도 확보 | <주지표> 지역진료소·병원으로부터 지역의료지원 병원으로의 소개율 <부지표> 지역의료지원병원으로부터 지역진료소·병원으로의 소개율 난병상담지원센터 등록환자수 의료상담건수 |
| 생활보호의 확보 | 공적부조의 적절한 운용 전상병자 등의 지원 적절한 복지의료의 확보 | <주지표> 보호폐지세대에서의 자립율 <부지표> |

| 프로그램/시책 | 단위사업 | 성과지표 |
|----------------|--|--|
| | | 생활보호수령자 등 취약지원사업의 도입 세대수 |
| 고령자 보건복지 추진 | 개호보험제도의 원활한 운영 개호기반의 정비추진과 서비스질 향상 재택생활 지원체제의 충실 고령자 사회참가 환경 조성 | <주지표> 재택개호서비스 이용률 <부지표> 개호예방서비스 이용률 특별양호노인홈 정비수(누계) |
| 장애자 보건복지 추진 | 장애자자립지원법제도의 원활한 추진 장애자복지서비스제공기반의 정비 추진 장애자 상담지원체제 정비 정신장애자 보건의료 확보 장애자의 사회참가 환경조성 | <주지표> Group Home 등에 있어서 지역에서 자립생활을 하는 장애자수 <부지표> 일반취로로 이행한 장애자수 |

〈표 2-11〉 환경관리 분야의 성과지표

| 프로그램/시책 | 단위사업 | 성과지표 |
|-------------|---|--|
| 폐기물 대책추진 | 쓰레기제로사회 만들기 추진 산업폐기물의 적정처리·재생이용추진 산업폐기물의 불법투기 등 부적정 처리의 시정·미연방지 추진 폐기물감량하나 환경위기 대응을 위한 조사연구·시험조사 추진 | <주지표> 폐기물의 최종처분량 <부지표> 다량배출사업자의 자원화율 쓰레기배출량 삭감률(가정계) |
| 대기환경 보전 | 지구온난화방지 추진 대기오염물질 삭감 추진 자동차환경대책 추진 화학물질에 기인하는 환경리스크 저감 추진 대기환경보전을 위한 조사연구·시험 조사 추진 | <주지표> 환경측정지점에서 환경기준을 달성하고 있는 지점의 비율 <부지표> 공장·사업장의 배기가스배출기준 적합률 NOx·PM법의 대책지역내에 등록된 차량의 기준적합차의 비율 |
| 수질환경 보전 | 수질환경 오락부하의 삭감추진 생활배수대책 추진 수질환경보전을 위한 조사연구·시험 조사 추진 | <주지표> 목욕이나 물놀이할 수 있는 수질 (BOD 2mg/L 이하)이하의 하천비율 <부지표> 생활배수처리시설의 정비율 |

| 프로그램/시책 | 단위사업 | 성과지표 |
|----------------------------|--|--|
| 자연 환경의 보전· 재생과 활용 | 야생동식물 보전활동 추진 자연과의 친화 확보 하천·해안의 보전·재생 자연환경보전의 연구 추진 | <주지표> 다양한 자연환경 보전면적 <부지표> 자연보전활동 인증단체 누계수 |
| 환경경영·환경 행동의 촉진 | 환경경영 촉진 환경행동 촉진 국제적 환경보전에의 협력·공헌 촉진 | <주지표> 환경경영시스템 도입사업소수 <부지표> 환경교육 참가자수 |
| 수자원 확보와 효율적인 총합이용 | 수자원 확보와 유효 이용 물안전·안정공급 | <주지표> 음료수 공급에 대한 만족도 <부지표> 수도보급률 |

2. 미에현의 사업예산구조와 운영

가. 사업별 예산구조

미에현의 사업예산구조는 일본의 다른 지자체들과 마찬가지로 예산분류체계 속에 사업체계를 직접 설정하지 않고 성과평가시스템에서 조직의 목표와 사업체계를 제시하고서 이를 토대로 프로그램(사업)별로 예산을 편성·집행하고 그 결과를 성과평가와 연결시키는 형태를 취하고 있다.

이에 따라 사업별 예산구조는 기존의 품목예산체계를 유지하면서 관(款) - 항(項) - 목(目) - 절(節) - 사업(事業) - 재원내역(財源內譯) - 설명(說明)의 구조로 운영하고 있다. 즉, 성질별 경비를 표시하는 절 다음에 사업을 위치시키고 있는데, 이 점은 우리나라의 경우 기능에 해당하는 분야·부문 다음에 사업단위를 설정하는 예산구조와는 매우 상이하다.

총무비(관) - 지역진흥비(항) - 시정(市町)진흥비(목)의 사례를 살펴보면, 시정진흥비의 성질별 경비내역인 절 단위의 경비가 어느 사업에 관련된 경비인가를 표시하는 방식을 취하고 있다. <표 2-12>에서 시정진흥비(목)의 여비(절)는 시정진흥

연락조정비(사업명)이고, 역무비(절)는 시정합병추진사업비(사업명)로 표시된다.

〈표 2-12〉 미에현의 사업예산구조

(단위: 천엔)

| 第2款 總務費 | | | | | | | | | |
|-----------------------|-----------|---------|-----------|--------------------|---------|------------------------|---------|----------|----|
| 第7項 地域振興費 | | | | | | | | | |
| 目 | 보정전 금액 | 보정액 | 계 | 節 | | 사업명 | 금액 | 재원 내역 | 설명 |
| | | | | 구분 | 금액 | | | | |
| 市 町 振 興 費 | 3,217,089 | △28,607 | 3,188,482 | | | | △28,607 | 생략 | 생략 |
| | | | | 보수 | △99 | 市町振興費 | △21,327 | | |
| | | | | 보상비 | △732 | | | | |
| | | | | 여비 | △702 | 시정진흥연 락조정비 | | | |
| | | | | 수용비 | 183 | 자치진흥사 업대부금대 부사업비 | 6,704 | | |
| | | | | 역무비 | 49 | 시정합병추 진사업비 | △923 | | |
| | | | | 위탁료 | △1,645 | 시정지역만 들기지원자 금사업비 | | | |
| | | | | 사용료 및 임차료 | △89 | | | | |
| | | | | 부담금, 보조및 교부금 | △32,276 | | | | |
| | | | | 상환금, 이자및 할인료 | 6,704 | | | | |

자료: 미에현 내부자료

나. 예산견적서의 작성

일본 미에현의 사업예산에서 당초예산편성 사례를 살펴보면, 정책체계, 사업, 예산편성이 상호 연결되어 예산서에 표시되고 있음을 알 수 있다. <표 2-13>에서 농수상공부 소속의 농림수산업비(款)/농지비(項)/中山間振興費(目)의 “농산어촌교류지원사업비”에 대해 예산편성이 이루어지는 사례를 보면 다음과 같다. 즉, 3가지 종류의 예산견적서를 작성하게 된다.

1) 사업개요와 재원구성내역 표시

첫 번째 예산견적서는 사업의 개요와 재원구성 내역을 보여주는 예산견적서이다. 재원은 전전년도 최종예산액, 전년도 예산액,本年度 예산견적액 및 그 내역을 중심으로 사업의 체계와 예산내역을 표시한다.

<표 2-13> 농산어촌교류지원사업비의 예산견적서(세출1)

(단위: 천엔)

(회계) 01 일반회계

(款) 농림수산업비

(項) 농지비

(目) 中山間振興費

| 種別 | 계속사업 | 중요사업 | 事業名 | | 농산어촌교류지원사업비 |
|-----------|---|------|---|-----------------------|---|
| | | | 細事業名 | 도시와의 공생에 의한 농산어촌재생사업비 | |
| 사업의 개요 | 정책체계 | | 50302 활기차고 매력있는 농산어촌만들기 [활력있는 지역만들기] | (실시계획 518 項) | |
| | 총합행정과제 | | | 再 掲 | |
| | • 목적 및 효과, 내용 농산어촌의 매력을 널리 알려 「三重の田舎ファン」를 증 가시키고 동시에 유희농지 등 농산어촌의 자원을 활용한 도시와의 교류·공생을 촉진하고, 농산어촌을 재생하여 차세대로 계승해 가는 것이다. | | | 지역기관 요구 | <ul style="list-style-type: none"> • 기타 참고사항 농산어촌재생모델 지원사업비보조금 1. 보조율 • 간이시설정비 縣 1/3 • 지역연대체제정비 縣 1/2 기본사업은 달성, 사업실시주체 |

| | 전전년도 최종예산액 | 전년도 예산액 | | 본년도 예산건적액 | 左의 內譯 | | 비고 |
|--|---------------|-------------------------------------|--------------|-------------------|----------|------------------|-------|
| | | 당초예산액 | 현계예산액 | | 경상 경비 | 기타 | |
| 세출계 | () | () 9,900 | () 9,900 | 9,200 | | | 9,200 |
| 縣費 | () | () 9,900 | () 9,900 | 9,200 | | | 9,200 |
| 분담금 | () | () | () | | | | |
| 부담금 | () | () | () | | | | |
| 사용료 수수료 | () | () | () | | | | |
| 국고 지출금 | () | () | () | | | | |
| 재산 수입 | () | () | () | | | | |
| 기부금 | () | () | () | | | | |
| 이월금 | () | () | () | | | | |
| 제수입 | () | () | () | | | | |
| 縣債 | () | () | () | | | | |
| 전입금 | () | () | () | | | | |
| 요구구분 관 항 목 코드 사업, 세사업 코드 예산요구번호 | | 예산요구 06 03 07 010 06 00401 | | 공공사업 구분 급여비 구분 | | 비공공사업 직원급여 이외 | |

전년도 당초예산건적서

(소속) 농수상공부

농산어촌실

2) 예산요구 건적서

한편 농산어촌교류지원사업비의 경우 '08년도 당초예산 요구내역을 살펴보

면, 보상비, 여비, 수용비, 역무비, 위탁료 등의 경비성질별 내역을 표시하는 절 구분(節區分)에서 예산요구가 이루어지고 있다. 미예현의 경우 <표 2-14>에서 전년도 당초예산액과本年度 예산견적액 간에 상당한 차이를 나타나고 있다.

<표 2-14> 농산어촌교류지원사업비의 예산요구(세출2)

2008년도 당초예산
요구구분 예산요구

(단위: 천엔)

(회계) 01 일반회계

(款) 농림수산업비

(項) 농지비

(目) 中山間振興費

| 事業名 | 농산어촌교류지원사업비 | | | | |
|---------------------|-----------------------|--------------|-----|--------------|--------------|
| 細事業名 | 도시와의 공생에 의한 농산어촌재생사업비 | | | | |
| 節區分 | 전년도 당초예산액 | 本年度 예산견적액 | 節區分 | 전년도 당초예산액 | 本年度 예산견적액 |
| 08 보상비 | | | | | |
| 09 여비 | 300 | 300 | | | |
| 11 수용비 | 510 | 618 | | | |
| 소모품비 | 1,096 | 42 | | | |
| 인쇄제본비 | 156 | 42 | | | |
| 12 역무비 | 940 | - | | | |
| 통신운반비 | 144 | - | | | |
| 13 위탁료 | 144 | - | | | |
| 19 부담금, 보조 및 교부금 | 2,850 | 3,590 | | | |
| 기타 계 | 5,000 | 4,650 | | | |
| 기타 계 | 9,900 | 9,200 | | | |

(소속) 농수상공부 농산어촌실

3) 예산적산기초

절구분(節區分)의 예산견적액에 대한 적산기초(積算基礎)를 보면, <표 2-15>에서와 같이 보상비, 여비, 수용비, 위탁료, 부담금 등 절(節) 단위에서 단위비용에 횟수와 수량을 고려하여 예산소요액을 산출하는 방식을 취하고 있다.

〈표 2-15〉 농산어촌교류지원사업비 예산의 積算基礎(세출3)

| 節區分 | 적산기초(積算基礎) | 縣稅等 特財 合計 | | |
|--------------------|--|------------------|----|-----------|
| | | 縣稅等 | 特財 | 合計 |
| 보상비 | 田舎の匠 파견사례 30,000円 × 10회 × 1인 = 300,000 | 300,000 | | 300,000 |
| 여비 | 田舎ファン 모집여비 10,000円 × 5회 × 2인 = 100,000 田舎の匠 파견여비 3,000円 × 10회 × 1인 = 30,000 현내연락조정 2,000円 × 72회 × 2인 = 288,000 선진사례조사여비 50,000円 × 2회 × 2인 = 200,000 | 618,000 | | 618,000 |
| 수용비 소모품비 | 사무용품등 42,000円 × 10식 × 1 = 42,000 | 42,000 42,000 | | 42,000 |
| 위탁료 | 田舎체험강좌개최위탁 130,000円 × 5회 × 1 = 650,000 三重の里いなか旅のススキ작성위탁 2,940,000円 × 1회 × 1 = 2,940,000 | 3,590,000 | | 3,590,000 |
| 부담금 보조 및 교부금 | 자원이·활용간이정비 930,000円 × 1지역 × 1 = 930,000 지역연대 930,000円 × 4지역 × 1 = 3,720,000 | 4,650,000 | | 4,650,000 |
| 계 | | 9,200,000 | | 9,200,000 |

농산어촌실

3. 일본 미에현 사례의 시사점

일본의 사업예산제도 동향은 자치단체에 따라 다소의 차이가 발견되고 있으나 미에현의 사례가 가장 대표적이다. 미에현의 경우 정책평가시스템과 사업예산제도를 연계하여 효율적으로 운용하는 대표적인 사례로 판단된다. 즉, 정책-시책-사무사업에 의한 정책체계를 통해 성과목표와 성과지표의 설정이 이루어지고 있으며 예산집행결과 사업의 성과목표 달성여부를 측정하고 사업결산평가표를 작성하여 공개하는 등 실제로 사업의 성과와 효과를 판단하여 정책의사결정에 활용하고 있다.

또한 사업원가계산은 사업수행에 소요되는 직접적 경비와 공무원인건비(개산인건비)를 산정하여 각 시책별로 할당하는 과정을 거쳐 사업원가를 산정하고 있다. 특히 사업의 목표달성 상황을 평가하는 경우 사업의 단위비용을 측정하고 예산상의 총비용과 실제 집행된 총비용의 실적치를 비교하는 방법을 통해 사업수행의 효율성을 측정하고 있는 점 등은 우리에게 시사하는 바가 크다.

따라서 우리나라 지자체의 경우 사업예산제도의 시행초기 단계에 있으므로 앞에서 살펴본 외국의 벤치마킹 자료를 충분히 감안하면서 장기적인 관점에서 다년도예산제도의 도입가능성, 성과와 예산의 연계방법, 그리고 사업예산원가의 산정 등에 관한 종합적인 검토와 대안 마련이 필요할 것이다.



제1절 도입배경과 추진현황

1. 도입배경

정부는 재정개혁의 일환으로 정부예산 및 회계제도를 성과중심 예산체계와 발생주의에 기초한 복식부기회계제도로 전환하기 위한 정책방향을 설정하였다. 이에 따라 지방자치단체는 '07년부터 발생주의 회계원리에 기초한 복식부기회계제도를 시행하였고, '08년부터는 품목예산제도를 대체하는 사업예산제도를 시행하고 있다.

정부예산제도는 그동안 전통적인 과목구성 - 장, 관, 항, 세항, 세세항, 목, 세목 - 에 따라 예산이 체계화되고 배분되는 품목별 예산방식을 채택하여 왔다. 여기서 목 단위 이전은 주로 행정의 조직과 기능에 대응한 분류항목이고, 목-세목은 지출내용의 성질을 파악하는데 주된 목적을 두었다. 이러한 품목 중심의 예산방식은 예산 비목 예를 들어, 수용비와 여비 속에 목적이 서로 상이한 여러 사업의 지출(경비)이 포함되어 있기 때문에, 특정 사업에 대한 지출의 내용을 전부 파악하기 위해서는 사업을 중심으로 한 별도의 예산체계를 필요로 하게 된다.

따라서 성과관리가 중시되는 현대 행정운영에 있어서 사업목적에 대응한 새로운 예산체계가 필요하게 된 것은 당연한 일이며, 이러한 개념(concept)에 기초한 예산방식이 일반적으로 사업예산이다. 이와 같은 사업예산제도의 주요 도입배경으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 기존의 품목예산제도는 개별사업(세세항)과 비목(목-세목) 중심으로 편

성 및 집행·관리하는 예산관리방식으로서, 투입재원의 통제에는 효과적인 반면 정책우선순위에 입각한 전략적 자원배분과 성과관리에는 한계가 있었다. 이에 따라 정책과 성과중심으로 재정운용을 선진화하고 성과목표에 근거한 사업 중심 예산 편성 및 성과목표 달성에 필요한 합리적 자원배분에 용이한 예산체계를 구축하기 위한 것이다.⁷⁾

둘째, 사업예산제도는 자율과 책임에 기초하여 자치단체의 정책이 체계적으로 반영될 수 있도록 정책사업(프로그램)을 중심으로 예산을 편성·배정·집행·평가함으로써 재정운영의 효과성(value for money)과 재정부출의 성과를 극대화하기 위한 것이다(행정안전부, 2008년 사업예산운영규정).

셋째, 성과중심의 재정운용을 위한 기초를 제공한다. 기존에는 개별사업 기준의 미시적인 성과관리에 머물렀으나, 사업예산에서는 정책과 연계한 사업단위 기준의 거시적인 성과관리를 병행할 수 있다. 주요 선진국들은 그동안 투입과 통제 중심의 전통적 품목예산제도(line-item budgeting)로부터 예산집행에 따른 결과(성과)와 자율에 기반하는 성과예산제도(performance budgeting) 구축에 관심과 노력을 기울여 왔다. 이와 같은 성과중심 예산제도는 다년도에 걸친 재정운용계획과 자율과 책임을 조직의 하부구조로 확대하는 하향식 접근을 골간으로 하고 있다. 따라서 사업예산은 예산관리의 체계와 과정을 사업단위 중심으로 구조화하고, 이를 성과평가와 연계시켜 재정성적을 효율적으로 관리하기 위한 것이다.

넷째, 조직부서의 책임성 확보가 미흡한 상황에서 세부사업별로 투입품목과 단가를 기준으로 예산을 편성하고 경비성질별로 집행을 관리하는 기존의 예산운용방식은 예산을 절약하고 지출내역을 통제하는데 기여하였다는 긍정적인 평가를 받고 있으나, 시대적 흐름은 이미 중장기 전략적 자원배분과 성과관리체계를 강화하는 방향으로 바뀌어 가고 있다(디지털예산회계기획단, 2008). 즉, 자치단체가 담당하는 세부사업별 산출기초를 통해 인건비, 물건비 등 경비의 성질

7) 중앙정부는 프로그램예산제도를 도입하여 국가재정운용계획, 총액배분·자율편성(Top-down) 제도, 성과관리제도 등과 함께 성과중심 재정운용을 추진하고 있다.

중심으로 예산을 운용하는 틀을 계속 유지한다면 중장기 정책과 예산을 연계시키는 전략적 자원배분과 재정사업에 대한 성과관리가 제대로 이루어질 수 없게 된다. 이에 따라 정부는 프로그램예산구조를 도입하여 성과계획과 예산을 연계하고 예산집행결과에 대해 성과달성도를 측정하는 시스템을 추진하는 것이다.

다섯째, 사업예산제도는 회계·기금별 칸막이식 운영을 제거하여 통합적 시각에서 재원을 배분할 수 있다. 기존에는 유사성격의 사업이 회계·기금별로 분산되어 편성·집행되었으나 사업예산에서는 회계·기금 구분에 상관없이 유사사업은 동일한 정책사업 아래 일괄적으로 편성·집행하는 것이 가능하다.

여섯째, 기존에는 예산과 결산에서 산출되는 정보가 상이하여 예산·결산 상호간의 연계가 미흡하였으나, 사업예산체계에서는 예산과 결산 모두 동일한 분류체계(분야·부문-정책사업...)로 작성하여 예산과 결산의 연계를 강화할 수 있다.

일곱째, 의회 예산심의에 있어서 내실화를 기할 수 있다. 기존에는 품목 중심의 예산삭감 위주의 예산심의에 머물렀으나, 사업예산체계에서는 사업명세서 등을 통해 성과 중심의 정책적 예산심의가 가능하다.

2. 사업예산제도의 추진현황

지방자치단체 사업예산제도는 '04년 2월 시범단체 지정을 시작으로 '05년 8월 지방재정법에 법적 근거를 마련하고 이후 '06년 4월 전자자치단체로 시범운영을 확대하였으며, 그 동안의 시범운영을 토대로 '08년도부터 공식적으로 사업예산제도를 시행하고 있다. 이와 같은 추진상황을 단계별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

① 사업예산제도 도입을 위한 시범단체 선정 및 시범운영 확대

〈시범단체 선정〉

- '04. 2월 : 9개 단체 지정
- 경기도, 부천시, 강원도, 속초시, 평창군, 대전, 서구, 광주, 동구

〈시범운영 확대〉

- '05. 7월 : 50개 시범기관으로 확대

② 지방재정법에 법적 근거 마련 : '05. 8월**〈지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)〉**

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

③ 사업예산 시범편성 실시**〈예산 시범편성 실시〉**

- 50개 시범기관 시범편성('05. 9월) : '05년도 당초예산서
- 250개 전자단체 시범편성 실시('06. 4월) : '06년도 당초예산서

④ 사업예산제도의 공식적 시행**〈사업예산 시행〉**

- 2008.1.1부터 지방자치단체 사업예산제도 전면 시행
- 사업예산서 공식 작성 및 의회 제출

제2절 예산구조의 변화

1. 예산과목 분류체계

사업예산제도는 정책사업과 예산을 연결하여 성과관리가 용이하도록 예산을 편성하는 개념에 기초하여 예산과목체계의 기본 틀을 형성하고 있다. <표 3-1> 예서와 같이 자치단체의 기능을 13분야 51부문으로 구분하고 이를 토대로 사업 단위(정책·단위·세부사업)를 설정하고, 그 아래에 예산품목(편성목, 통계목)을 두고 있다. 이는 중앙정부의 예산기능분류와 중기재정계획의 기능 구분과도 일치시켜 정책과 예산을 가능한 한 연계 운영하기 위한 것이다.

즉, 기존의 품목중심 예산서는 회계별 세입세출 중심으로 편제되어 각 자치단체에서 추진하고자 하는 사업 내용을 파악하기 곤란하였으나, 사업예산서는 사업 중심으로 예산서를 편제하고, 사업(정책 단위 세부사업)설명서를 첨부하는 구조를 채용하고 있다. 이와 같은 사업예산구조의 변화를 품목예산과 비교하여 살펴보면 <그림 3-1>와 같이 제시할 수 있다.

〈그림 3-1〉 예산구조의 비교 (기존 vs. 개편)

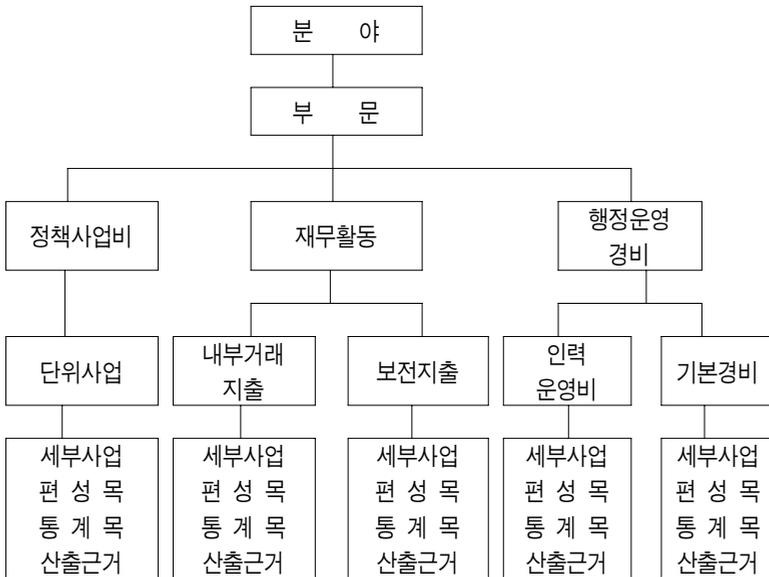
| 분류 | 기 존 | 개 편 | |
|-------|-----------------|----------------|---------------------------------|
| 기능별 | 장 (5개) | 분 야 (13개) | |
| | 관 (16개) | 부 문 (51개) | |
| 조직별 | 항 (자율) | 정 책 사 업 | |
| 사업목적별 | 세 항 (자율) | 단 위 사 업 | 행정 운영 경비 · 재무 활동 |
| | | | |
| 경비유형별 | 세세항(대 4개/ 소 8개) | | |
| 성질별 | 목 (8그룹, 38개) | 편성목 (8그룹, 38개) | |
| | 세 목 (109개) | ※ 통계목 (129개) | |
| (부 기) | (산출기초) | (산출기초) | |

자료: 행정자치부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정

이러한 예산구조의 변화는 예산분류체계의 기본 틀을 근본적으로 바꾸는 것으로, 기존의 기능별 분류에 해당하는 장·관 구분을 분야·부문으로 재편성하여 자치단체의 기능이 보다 명백하게 표시되도록 하는 동시에 중앙정부 기능과도 일치시켰다. 그리고 조직/사업목적에 속하는 항·세항 구분을 사업단위(정책·단위·세부사업)로 전환하고 경비유형별 구분인 세세항을 폐지하였다.

사업단위 분류는 하나의 실·과를 중심으로 일정한 계층구조를 형성하고 있으며 세부사업 아래에 편성목과 통계목을 두고 있다. 편성목은 예산편성 및 운영을 위하여 성질별로 분류한 예산편성의 기본단위로 세입세출예산서 편제의 최하위 단위를 의미한다. 통계목은 예산편성의 통계 및 국가예산과의 연계성을 위하여 ‘편성목’을 세분한 성질별 분류로서, 예산집행시 회계과목과 연계하기 위하여 설정된 내부관리과목이라고 할 수 있다(행정안전부, 2008년도 사업예산 운영규정).

〈그림 3-2〉 사업예산의 과목분류체계



2. 세출예산의 기능별 분류

예산의 기능별 분류는 조직의 임무와 수행하는 업무를 대표적으로 나타내는 예산분류 기준으로서 예산구조를 결정하는 매우 중요한 요소에 해당한다. 그동안 지방자치단체의 기능별 분류는 국제적 기준과 중앙정부 기능분류기준, 중기 재정계획 등과 상이하여 상호 비교 및 재정통계 활용에서 어려움이 제기되었다.

이에 따라 사업예산제도에서는 지방자치단체 기능을 보다 명확하게 표시하도록 하는 방향에서 대기능과 중기능을 표시하는 기존의 5장 16관의 기능구분을 13분야 51부문으로 보다 명확하게 구분함으로써 UN 정부기능분류체계(COFOG) 및 중앙정부 세출기능 분류와 일치하도록 조정하였다(<표 3-1> 참조).

〈표 3-1〉 지방자치단체 세출예산의 기능별 분류

| 분야(13) | 부문(51) |
|-----------|--|
| 일반공공행정 | 입법 및 선거관리, 지방행정·재정지원, 재정·금융, 일반행정 |
| 공공질서 및 안전 | 경찰, 재난방재·민방위 |
| 교육 | 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생·직업교육 |
| 문화 및 관광 | 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광일반 |
| 환경보호 | 상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호일반 |
| 사회복지 | 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 |
| 보건 | 보건의료, 식품의약안전 |
| 농림·해양수산 | 농업·농촌, 임업·산촌, 해양수산·어촌 |
| 산업·중소기업 | 산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일반 |
| 수송 및 교통 | 도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통 물류 등 기타 |
| 국토 및 지역개발 | 수자원, 지역 및 도시, 산업단지 |
| 과학기술 | 기술개발, 과학기술연구지원, 과학기술일반 |
| 예비비 | 예비비 |

자료 : 행정안전부, 2008년 사업예산운영규정 참조

'08년도 사업예산의 기능별 현황을 보면, <표 3-2>에서 우선 13개 분야별로는 사회복지분야가 17.3%로 가장 높은 비중을 점하고 수송 및 교통 13.0%, 환경보호 10.9%, 국토 및 지역개발 10.3%의 순으로 나타난다. 회계별로는 일반회계의 경우 사회복지, 수송 및 교통, 농림해양수산 등의 분야가 중심인 반면, 특별회계는 환경보호(26.5%), 국토및지역개발(19.6%), 사회복지(16.8%), 수송 및 교통 (16.6%) 등으로 나타나고 있다.

〈표 3-2〉 사업예산 분야별 세출내역

(단위 : 억원, %)

| 분야 | 계 | 비중 | 일반회계 | 비중 | 특별회계 | 비중 |
|---------|-----------|-------|---------|-------|---------|-------|
| 계 | 1,249,666 | 100.0 | 929,429 | 100.0 | 320,237 | 100.0 |
| 일반공공행정 | 109,650 | 8.8 | 81,465 | 8.8 | 28,185 | 8.8 |
| 공공질서및안정 | 19,870 | 1.6 | 19,377 | 2.1 | 492 | 0.2 |
| 교육 | 69,551 | 5.6 | 67,200 | 7.2 | 2,351 | 0.7 |
| 문화및관광 | 60,475 | 4.8 | 56,132 | 6.0 | 4,343 | 1.4 |
| 환경보호 | 136,795 | 10.9 | 52,075 | 5.6 | 84,720 | 26.5 |
| 사회복지 | 216,658 | 17.3 | 162,981 | 17.5 | 53,677 | 16.8 |
| 보건 | 18,951 | 1.5 | 16,071 | 1.7 | 2,880 | 0.9 |
| 농림해양수산 | 80,576 | 6.4 | 77,819 | 8.4 | 2,757 | 0.9 |
| 산업중소기업 | 25,803 | 2.1 | 20,870 | 2.2 | 4,933 | 1.5 |
| 수송및교통 | 163,051 | 13.0 | 109,784 | 11.8 | 53,268 | 16.6 |
| 국토및지역개발 | 129,047 | 10.3 | 66,412 | 7.1 | 62,635 | 19.6 |
| 과학기술 | 7,053 | 0.6 | 1,276 | 0.1 | 5,777 | 1.8 |
| 예비비 | 22,483 | 1.8 | 20,428 | 2.2 | 2,055 | 0.6 |
| 기타 | 189,704 | 15.2 | 177,540 | 19.1 | 12,164 | 3.8 |

자료: 지방자치단체 예산개요(행정안전부, 2008)를 토대로 작성

3. 예산서류

기존의 품목예산제도에서 사업예산제도로 예산구조가 바뀜에 따라 나타나는 또 하나의 변화로 예산서류를 들 수 있다. 예산서류는 크게 예산의 내용과 예산안의 첨부서류를 중심으로 구성되는데, 예산의 내용은 예산서에 포함되는 주요 내용을 의미하고 예산안의 첨부서류는 자치단체가 예산안과 함께 의회에 제출하는 서류를 말한다.

가. 사업예산서의 제출서류

사업예산서의 제출서류는 앞에서 제시한 예산의 내용과 예산안의 첨부서류를 중심으로 구성된다. 이에 대한 법적 근거는 지방재정법 제40조(예산의 내용) 및 지방재정법시행령 제45조(예산안의 첨부서류)에 규정되어 있다.

① 예산의 내용

〈지방재정법 제40조(예산의 내용)〉

- ① 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비를 총칭한다.
 ② 예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항을 정하여야 한다.

② 예산안의 첨부서류

즉, 사업예산서의 제출서류는 세입세출예산서, 첨부서류, 참고사항으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 구체적으로는 세입세출예산서는 예산총칙, 예산규모, 세입예산서, 세출예산서, 채무부담행위조서, 계속비사업조서, 명시이월사업조서를 포함하고, 첨부서류로서는 예산편성기준, 세입·세출예산사업명세서, 공유재산현황조서, 지방채증권 및 차입금 현황조서, 채무부담행위설명서 등 12종류의 서류로 구성된다.

〈지방재정법시행령 제45조(예산안의 첨부서류)〉

지방의회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 수정예산안 또는 추가경정예산안을 제출하는 경우에는 그 첨부서류의 일부 또는 전부를 생략할 수 있다.

1. 법 제38조제2항의 규정에 의한 지방자치단체 예산편성기준
2. 세입·세출예산 사업명세서
3. 채무부담행위 설명서

4. 명시이월비 설명서
5. 전전년도 결산의 총계표 및 순계표와 전년도 세입·세출결산 추정액의 총계표 및 순계표
6. 지방채증권 및 차입금에 관한 전전년도말에 있어서의 발행 및 상환실적, 전년도말 및 당해 연도말에 있어서의 현재액의 추정액, 연차별 상환계획에 관한 조서
7. 공유재산의 전전년도말에 있어서의 현재액과 전년도말 및 당해 연도말에 있어서의 현재액의 추정액에 관한 조서
8. 채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해연도 이후의 지출예정액에 관한 조서
9. 계속비에 관한 전년도까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해연도 이후의 지출예정액, 사업 전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 조서
10. 직종별 정원표 및 전년도 정원과의 대비표
11. 지방재정계획서
12. 그 밖에 예산의 내용을 명백히 함에 필요한 서류

한편, 지방의회에 제출하는 예산안의 첨부서류는 아니지만 참고사항으로서 사업설명서(정책사업, 단위사업, 세부사업)를 자치단체가 자율 결정할 수 있도록 하고 있다(<표 3-3> 참조).

〈표 3-3〉 사업예산서의 제출서류

| 제1권. 세입세출예산서 | 제2권. 첨부서류 |
|--|--|
| I. 내년도 재정전망과 시도/사 군구정 방향 I-1. 내년도 재정전망 I-2. 시도/시군구정 방향 II. 세입세출예산서 II-1. 예산총칙 II-2. 예산규모 가. 회계별 예산규모 나. 세입총괄표 다. 세출총괄표(기능별) 라. 세출총괄표(조직별) 마. 세출총괄표(성질별) II-3. 세입예산서 | ① 예산편성기준 ② 세입·세출예산 사업명세서 ③ 채무부담행위설명서 ④ 계속비사업 설명서 ⑤ 명시이월사업 설명서 ⑥ 전전년도 결산 총계 및 순계표 ⑦ 지방채증권 및 차입금 현황조서 ⑧ 공유재산 현황조서 ⑨ 직종별정원표(전년도대비 포함) ⑩ 중기지방재정계획 ⑪ 당해연도말 현재액추정연차별 상환계획조서 ⑫ 기타 예산 내용을 명백히 함에 필요한 서류 |

II-4. 세출예산서
 II-5. 채무부담행위조서
 II-6. 계속비사업조서
 II-7. 명시이월사업조서

〈참고사항〉
 정책사업설명서
 단위사업설명서
 세부사업설명서

- 주: 1) 사업설명서(정책·단위·세부)의 의회제출 사항은 자치단체자율결정
 2) 기금운용계획서는 사업예산안 제출서류에서는 제외하고, 지방자치단체 기금관리기본법에 따라 예산안과 함께 의회 제출
 자료 : 행정자치부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정.

제도개편 이전과 비교하면, 예산안의 첨부서류에서 세입·세출예산 사항별 설명서가 세입·세출예산 사업명세서로 바뀐 것과 참고사항인 정책·단위·세부사업설명서 추가된 점이다.

나. 세출예산서와 사업명세서

사업예산서 중 이전과 다른 특성을 보여주는 서류는 세출예산서와 세출예산사업명세서이다. 우선, 세출예산서는 <표 3-4>에서와 같이 기본적으로 분야·부문-정책사업-단위사업-회계의 구분에 따라 예산액을 표시한다. 예산액은 정책사업비, 재무활동, 행정운영경비를 포함하게 되며, 분야/부문 아래에 정책사업을 두고 재무활동 및 행정운영경비도 정책사업 수준에서 편성되는 구조를 취하고 있다.

〈표 3-4〉 사업예산의 세출예산서 양식

| 세출예산서 | | | | | | | | |
|-----------|----|------|-------------|------|-----------------|---------|------|-----|
| (단위 : 천원) | | | | | | | | |
| 분야 | 부문 | 정책사업 | 단위사업 | 회계 | 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 | 증감율 |
| | | | 총계 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 정책사업비 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 재무활동 | | | | | % |
| | | | 기타(행정운영경비) | | | | | % |
| | | | 분야1 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 부문1 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 정책사업1 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 단위사업1 | 일반 | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 단위사업2 | 기타특별 | | | | % |
| | | | 정책사업2 | | | | | % |
| | | | 단위사업3 | 일반 | | | | % |
| | | | 재무활동(○○실과) | | | | | % |
| | | | 내부거래지출 | 일반 | | | | % |
| | | | 보전지출 | 일반 | | | | % |
| | | | 부문2 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 분야2 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 부문3 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 정책사업3 | | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 단위사업4 | 일반 | | | | % |
| | | | 단위사업5 | 기타특별 | 0000 [국00, 시00] | | | % |
| | | | 정책사업4 | | | | | % |
| | | | 단위사업6 | 일반 | | | | % |
| | | | 재무활동(○○실과) | | | | | % |
| | | | 기타 | | | | | % |
| | | | 행정운영경비(○○과) | | | | | % |
| | | | 인력운영비 | 일반 | | | | % |
| | | | 기본경비 | 일반 | | | | % |

주 : 예산액에 보조제원이 있는 경우 재원별로 구분 표시 : 국(국비), 균(균특보조금), 기(기금), 분(분권교부세), 시(시비), 도(도비), 지(지방채)

자료 : 지방자치단체 사업예산운영규정(행정안전부, 2008).

다음으로 세출예산 사업명세서는 실·과·소별로 예산액 및 정책사업비, 행정운영경비, 재무활동의 내역을 표시하는 서류로서, 실·국·과별로 정책사업-단위사업(회계구분)-세부사업-편성목에 따른 예산액을 표시하고 있다. 따라서 지방자치단체가 수행하는 조직단위별 사업내역 및 예산원가에 관한 정보를 파악할 수 있다.

〈표 3-5〉 세출예산 사업명세서의 양식

〈전체〉세출예산 사업명세서

(단위 : 천원)

| 실·과·사업소별 | 예산액 | 정책사업 | | 행정운영경비 | | 재무활동 | |
|----------|-----|------|---|--------|---|------|---|
| | | 구성비 | | 구성비 | | 구성비 | |
| 계 | | | % | | % | | % |
| ○○실국 | | | % | | % | | % |
| ○○과 | | | % | | % | | % |
| ○○과 | | | % | | % | | % |
| ○○사업소 | | | % | | % | | % |
| 의회사무처(국) | | | % | | % | | % |
| ○○과 | | | % | | % | | % |

〈실국명〉

세출예산 사업명세서

(단위:천원)

| 실·과 | 정책사업 | 단위사업 | 회계 | 세부사업 | 편성목 | 예산액 | 전년도 예산액 | 비교 증감 |
|------|-------|-------|------|-------|-----|---------------|---------|-------|
| 실과명1 | | | | | | 000 〔국0시0〕 | | |
| | 정책사업1 | | | | | 000 〔국0시0〕 | | |
| | | 단위사업1 | 일반회계 | | | 000 〔국0시0〕 | | |
| | | | | 세부사업1 | | 000 〔국0시0〕 | | |
| | | | | | 여비 | 000 〔국0시0〕 | | |

| 〈 실국명 〉 | | 세출예산 사업명세서 | | | | (단위 : 천원) | | |
|---------|------------|------------|------|------------|--------------|-----------|---|---|
| | | | | | 시설비 및 부대비 | 000 (국0) | | |
| | | 단위 사업2 | 기타특별 | | | | | |
| | | | | 세부사업1 | | | | |
| | | | | | 자산취득비 | 000 (시0) | | |
| | 행정 운영경비 | | | | | | | |
| | | 인력 운영비 | 일반회계 | | | | | |
| | | | | 인력운영비 | | | | |
| | | | | | 인건비 | | | |
| | | | | | 연금부담금등 | | | |
| | | | | | 업무추진비 | | | |
| | | 기본 경비 | 일반회계 | | | | | |
| | | | | 기본경비 | | | | |
| | | | | | 일반운영비 | | | |
| | 재무활동 | | | | | | | |
| | | 내부거 래지출 | 일반회계 | | | | | |
| | | | | 내부거래 지출 | | | | |
| | | | | | 기금전출금 | | | |
| | | 보전 지출 | 일반회계 | | | | | |
| | | | | 보전지출 | | | | |
| | | | | | 차입금원금 상환 | | | |
| 실과명2 | | | | | | | | |
| { | { | { | { | { | { | { | { | { |

주 : 편성목내의 산출기초 및 예산액에 보조재원이 있는 경우 재원별로 구분 표시 :
 국(국비), 균(균특보조금), 기(기금), 분(분권교부세), 시(시비), 도(도비), 지(지방채)
 자료 : 지방자치단체 사업예산운영규정(행정안전부, 2008).

이와 같은 예산서 체계를 이전의 품목예산서와 비교하면, 품목예산서는 회계
 별 세입·세출 중심으로 편제되었으나, 사업예산서는 사업중심으로 예산서를 편
 제하여 그동안 동일 사업이 여러 목에 산재되던 것을 사업을 중심으로 전체 경
 비를 파악할 수 있게 된 것이 가장 큰 변화라고 볼 수 있다. 즉, <표 3-6>에서 보

는 바와 같이 과거에는 도로관리 자체사업의 경우 사업에 소요되는 시설비 및 부대비 속에 각 도로구간사업(a구간 도로사업, b구간 도로사업, c구간 도로사업)이 포함되어 각 도로사업별 경비내역을 파악하지 못하였으나, 사업예산구조에서는 각 도로사업별로 시설비, 감리비, 부대비를 계상하기 때문에 각 사업별 총 경비를 알 수 있다.

〈표 3-6〉 사업예산서와 품목예산서의 체계 비교

| 기존(품목예산서) | | | | 개편(사업예산서) | | | | | | | | |
|-----------------|---------------------|--------|--------------------------------------|-----------|--------|---------------|--------|---------------------|-----|--------|--------|----------|
| 장관항세 항세세항 | 목 | 예산액 | 산출기초 | 조 직 | 정 책 | 단 위 | 회 계 | 세부 | 편성목 | 예산액 | 전년도 | 비교 증감 |
| 3332 도로관리 | | 22,779 | | | | | | 도로과 | | 22,779 | 21,179 | 1,679 |
| 220 자체 사업 | | 5,766 | | | | | | 광역도로개설 | | 22,779 | 21,179 | 1,679 |
| | 시설 비및 부대 비 | 5,766 | | | | abc 도 로 | | 일반 | | 5,766 | 5,166 | 666 |
| | | 5,766 | 01 시설비 | | | | | a도로사업 | | 1,866 | 4,666 | -2,800 |
| | | | a구간 1,586 -시설비 1,586 | | | | | 시 설 비 및 부 대 비 | | 1,866 | 4,666 | -2,800 |
| | | | b구간 2,890 -설계용역 80 -토지매입 2,810 | | | | | b도로사업 | | 2,900 | 500 | 2,400 |
| | | | c구간 995 -토지매입 995 | | | | | 시 설 비 및 부 대 비 | | 2,900 | 500 | 2,400 |
| | | | | | | | | c도로사업 | | 1,000 | 0 | 1,000 |
| | | | | | | | | 시 설 비 및 부 대 비 | | 1,000 | 0 | 1,000 |
| | | 271 | 02 감리비 | | | | | | | | | |
| | | | a구간 271 | | | | | | | | | |
| | | 24 | 03 시설부대비 | | | | | | | | | |
| | | | a구간 9 | | | | | | | | | |
| | | | b구간 10 | | | | | | | | | |
| | | | c구간 5 | | | | | | | | | |

주 : 시설비, 감리비, 시설부대비 등은 통계목이므로 예산서에는 나타나지 않음
(다만, 산출기초 부분이 포함될 경우에는 예산서에 명시됨)

자료 : 행정안전부, 2008년 지방자치단체 사업예산운영규정.

제3절 사업의 구조화

1. 기본체계

사업예산제도는 자치단체의 중장기 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 분야·부문과 정책사업·단위사업·세부사업이 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 사업을 구조화하고 있다. 즉, <표 3-7>에서와 같이 사업구조화의 기본원칙으로서 자치단체 전체 재정을 정책사업·행정운영경비·재무활동으로 구분하되, 정책사업 하위에 단위·세부사업을 설정하고 세부사업 하위에 편성목·통계목을, 그리고 통계목 하위에 산출근거를 설정한다.

특히 사업의 구조화는 기본적으로 동일한 정책목적 달성을 위한 단위사업을 정책사업별로 회계, 기금 구분 없이 통합 편성하여 종합적인 예산상황을 표시할 수 있도록 하고, 이를 통해 중복투자 등을 방지할 수 있다.

〈표 3-7〉 사업예산의 정책·사업체계

| 구분 | 구조 | 주요 성격 |
|----|--------|---|
| 기능 | 13개 분야 | • 중장기계획, 정책우선순위를 위한 정책수립의 기준 |
| | 51개 부문 | • 자치단체가 해야 할 고유한 업무기능 |
| | (조직) | • 사업별 구조에는 포함되지 않으나 정책사업 편성기준 및 성과책임 단위 |
| 사업 | 정책사업 | • 전략적 자원배분의 기본단위 |
| | 단위사업 | • 향후 성과관리 단위와 연계 |
| | 세부사업 | • 목표달성을 위한 하위수단 |
| 성질 | 편성목 | • 예산의 자율집행 및 편성·심의에 적합하도록 단순화 |
| | 통계목 | • 회계과목과의 연계성 고려 |
| 부기 | 산출근거 | • 예산항목 금액을 산출하기 위한 근거 |

이와 관련하여 정책사업, 행정운영경비, 재무활동에 관한 예산내역을 살펴보

면, <표 3-8>에서 '08년도 총예산규모 124조 9,666억원(순계규모) 중 정책사업이 80.3%를 점하고 그 외 행정운영경비가 14.7%, 재무활동이 5.1%의 비중을 점한다. 정책사업(100조 3,102억원)은 자체사업 46.1%, 보조사업 34.2%로 구성되고, 행정운영경비(18조 3,172억원)는 인력운영비(17조 2,073억원)와 기본경비로 구성된다.

〈표 3-8〉 지방자치단체의 사업예산편성 현황

(단위 : 억원, %)

| 구분 | 2008년도 예산규모 | 정책사업 | | | 행정운영경비 | 재무활동 |
|----|----------------|-----------|---------|---------|---------|--------|
| | | 소계 | 자체사업 | 보조사업 | | |
| 금액 | 1,249,666 | 1,003,102 | 575,691 | 427,411 | 183,172 | 63,392 |
| 비중 | 100.0 | 80.3 | 46.1 | 34.2 | 14.7 | 5.1 |

한편, 이를 자치단체 유형별로 보면, <표 3-9>에서 광역단체인 시·도는 정책사업 79.2%, 행정운영경비 10.8%, 재무활동 9.9%로 구성되며, 기초자치단체의 경우 시·군은 정책사업이 82.6%~83.6%, 행정운영경비 14.2~16.0%, 재무활동 1.4~2.3% 수준을 보이고 있다. 자치구는 정책사업이 전체예산의 71.9%를 점하고 행정운영경비 26.1%, 재무활동 2.0%로 구성된다.

따라서 사업예산의 정책사업비, 행정운영경비, 재무활동의 구성비중은 자치단체 유형별로 차이를 보이고 있는데, 특히 자치구의 경우 행정운영경비 비율이 다른 유형에 비해 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-9〉 자치단체 유형별 사업예산 현황

(단위: 억원, %)

| 구분 | 합계 | 시도본청 | 시 | 군 | 자치구 |
|------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 합계 | 1,249,666 (100.0) | 485,629 (100.0) | 406,592 (100.0) | 202,371 (100.0) | 155,074 (100.0) |
| 정책사업 | 1,003,102 | 384,704 | 339,773 | 167,129 | 111,496 |

| 구분 | 합계 | 시도본청 | 시 | 군 | 자치구 |
|--------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | (80.3) | (79.2) | (83.6) | (82.6) | (71.9) |
| 행정운영경비 | 183,172 (14.7) | 52,678 (10.8) | 57,592 (14.2) | 32,385 (16.0) | 40,517 (26.1) |
| 재무활동 | 63,392 (5.1) | 48,247 (9.9) | 9,227 (2.3) | 2,857 (1.4) | 3,061 (2.0) |

2. 사업의 설정기준

가. 일반원칙

사업예산에 있어서 사업단위는 정책·단위·세부사업으로 구분되는데, 각 사업설정을 위한 일반원칙은 <표 3-10>과 같다. 즉, 정책사업은 성과측정을 위한 기본단위로서 단일 조직(실·과)에서 설정되어야 하고, 단위사업은 동일한 회계 또는 기금으로 설정되어야 한다. 그리고 세부사업은 최하위 사업단위로 단위사업의 내용이 구체화되도록 설정하는 것이 요구된다.

<표 3-10> 사업단위 설정을 위한 일반원칙

| 구분 | 주요 원칙 |
|------|--|
| 정책사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 1개의 정책사업은 단일 부문으로만 구성 • 1개의 정책사업은 단일 조직(실·과)에서만 운영 (본청과 산하기관의 경우는 원칙적으로 유사 정책사업을 단일화) |
| 단위사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 1개의 단위사업은 동일 회계 또는 기금으로만 구성 |
| 세부사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 단위사업 수행을 위한 구체적 업무활동을 제시 • 보조재원 포함사업과 자체재원사업을 구분 |

나. 정책사업의 설정원칙

정책사업은 재정사업과 업무를 대상으로 부서의 성과목표를 고려하여 정책적

으로 일관성을 가진 다수의 단위사업들의 묶음을 의미한다. 자치단체의 정책수행을 위해 설정되는 세출예산서상의 일차적 사업단위로 단위사업의 설정 근거가 된다. 이러한 정책사업의 설정원칙은 다음과 같다.

- ① 1개의 정책사업은 단일 부문으로만 구성한다.
- ② 1개의 정책사업은 단일 조직(실·과)에서만 운영한다.
- ③ 정책사업이 다수의 조직에서 수행될 경우 정책사업명을 달리하여 분리하도록 한다. 예를 들어, 대중교통지원사업(정책사업)의 하부 단위사업인 유류비보조사업이 시내버스운송조합에 대한 지원(대중교통과), 택시운송조합에 대한 지원(교통정책과) 등 2개 부서에서 지원될 경우, 부서가 상이하므로 각각 별도의 정책사업으로 분리한다.
- ④ 단일 정책사업 내 단위사업들이 다수의 실·과와 관련되는 경우 하나의 실·과 조직만 관련되도록 정책사업을 조정한다(<표 3-11> 참조).

〈표 3-11〉 정책사업의 설정 사례

| 정책사업 | 단위사업 | 조직 | 정책사업 | 조직 |
|---------------------|--------------|-------|-----------|-------|
| 해양관광·레저 산업육성 및 기반조성 | 어촌체험마을 조성 | 해양개발과 | 어업인지원어촌개발 | 해양개발과 |
| | 동해안해수욕장 선진화 | 해양개발과 | | |
| | 아름다운 동해안 가꾸기 | 기획총괄과 | 어업활동지원 | 어업지원과 |
| | 낚시전문어선 건조지원 | 어업지원과 | | |
| 청소년해양수련원 시설확충 | 해양개발과 | | | |

자료 : 행정안전부, 2008년 지방자치단체 사업예산운영규정.

- ⑤ 1개의 정책사업은 다수의 회계와 기금을 포함할 수도 있으며, 적정 정책사업 수는 자치단체의 업무 특성을 반영하여 부문별로 2~8개로 설정한다.
- ⑥ 자치단체 실·과별로 정책사업을 배분하되, 실·과의 특성을 고려하여 필요시 정책사업명을 달리하여 분리하는 것이 필요하다.

다. 단위사업의 설정원칙

단위사업이란 정책사업을 세분한 다수의 실행단위로서, 정책사업을 수행하기 위한 활동 근거이다. 이러한 단위사업의 설정원칙은 다음과 같다.

- ① 1개의 단위사업은 동일 회계 또는 기금으로만 구성한다. 단위사업내 동일 사업에 일반회계와 특별회계가 혼재할 경우 해당 단위사업을 2개로 분리한다(<표 3-12> 참조).

〈표 3-12〉 단위사업의 설정 사례

| 정책사업 | 잘못된 사례 | | 잘된 사례 | |
|--------------|--------------|-----------------|---------------|------------------|
| | 단위사업 | 회계 | 단위사업 | 회계 |
| 주민기초 생활보장 | 1. 기초생활보장사업 | 일반회계+ 기타특별회계 | 1. 저소득층기초생활보장 | 일반회계 |
| | | | 2. 저소득층 의료지원 | 의료보호기금 운용특별회계 |
| | 2. 저소득가구자활지원 | 일반회계 | 3. 저소득가구자활지원 | 일반회계 |

자료 : 행정안전부, 2008년 지방자치단체 사업예산운영규정.

- ② 적정 단위사업 수는 통상 1개의 정책사업에 4~5개의 단위사업으로 구성하되, 최대 10개를 넘지 않도록 유의한다(World Bank의 권고).
- ③ 1개의 단위사업에 속하는 세부사업 수를 고려하여 설정한다.

라. 세부사업의 설정원칙

세부사업이란 단위사업을 수행하기 위한 수 개의 업무활동으로서 가장 하위의 사업단위에 속한다. 세부사업의 설정원칙은 다음과 같다.

- ① 광역자치단체는 직접사업과 지원사업으로 구분한다.
- ② 보조재원 포함사업과 자체재원사업을 구분한다.

- ③ 특정 사업유형에 해당되는 세부사업은 별도 구분 관리한다.

3. 사업구조화의 문제점

사업예산제도의 그동안의 시험적용과 '08년도 본격적인 시행을 통해 나타난 사업구조화와 관련한 문제점으로는 다음 사항을 들 수 있다.

첫째, 사업단위(정책·단위·세부사업)가 조직부서(실·과)의 임무와 전략목표에 근거하여 체계적으로 설정되기보다는 각 재정사업을 유사한 성격별로 그룹화하는 방식을 통해 세부사업 ⇒ 단위사업 ⇒ 정책사업이 설정되는 상향식 접근(Bottom-up Approach)이 이루어지고 있어서, 실제로 목표와 수단의 관계에서 사업구조화가 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 즉, 실·과의 업무분석을 거쳐 정책과 사업을 체계적으로 분류하지 않아 실제로 사업수행결과에 대한 성과평가에 어려움이 있다는 점이다.

대다수 자치단체의 경우 조직부서의 전략목표와 성과목표를 달성하기 위한 구체적 수단인 정책사업-단위사업-세부사업의 구조화가 성과평가를 전제로 이루어지지 않고 있다. 특히, 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서가 미비되어 있고, 성과지표의 설정도 제대로 되어있지 않은 상태이기 때문에, 예산집행결과에 대한 사업목표의 달성도와 사업성과를 측정하는 것이 실제로 곤란하다. 따라서 실·과단위의 업무분석을 통해 성과평가가 가능한 사업구조화 작업이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 세부사업의 구분을 축소할 필요가 있다. 현재 사업예산에서는 세부사업 구분을 보조재원사업/자체재원사업, 직접사업/지원사업 등 4가지 종류로 구분하고 있다. 그러나, 중앙지원사업의 경우 동일한 사업일지라도 도에서 직접 집행하는 여비는 ○○사업추진, 시·군에 지원하는 사업은 ○○사업지원으로 구분하고 있고, 도 집행과목이 여비 등 1개 목인 경우에 세부사업을 설정할 수 없어 유사한 세부사업에 통합 편성함에 따라 사업예산 취지를 살리지 못하는 결과를 초래하고 있다. 따라서 세부사업의 구분은 보조재원사업과 자체재원사업은 구분

하되, 직접사업과 지원사업의 구분은 폐지하는 것을 검토할 필요가 있다.

셋째, 현행 사업예산제도 하에서는 경상예산과 투자예산의 구분 없이 모든 예산을 사업구조화에 의거하여 편성하기 때문에 경상예산에 대한 정보를 얻을 수 없다는 점이다. 이로 인해 경상예산과 사업(투자)예산의 구분을 전제로 운영 하던 재정회계지표나 관련 제도의 운영이 곤란하다.⁸⁾ 따라서 사업구조화 대상을 경상적 경비는 제외하고 사업비 성격의 예산에 한정하여 사업구조화를 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 세부사업에 대한 설정기준의 명확화가 필요하다. 예를 들어, 일반적으로 개설사업의 경우 하나의 사업을 하나의 세부사업으로 설정하고, “문화의집 운영”이라는 세부사업을 설정하여 운영비 등 경비를 편성하는 것은 사업예산의 취지에 맞게 운영될 수 있으나, 문화재단지의 운영경비를 문화재단지운영이라는 세부사업으로 설정하는 경우 단지 내 소규모 시설유지보수 이외에 대형보수 사업이 발생할 수 있다.

이 경우 대형보수사업은 중기재정계획이나 투융자심사 대상사업이 될 수 있으므로, 중기재정계획 또는 투융자대상사업의 경우 별도의 세부사업으로 설정하거나 시설운영을 위한 경비는 중기재정계획 또는 투융자사업대상이라도 규정 적용을 제외하는 것이 요구된다. 또한 중기지방재정계획의 대상사업비를 세부사업으로 할 것인지 아니면 세부사업 내 각각의 부기사업을 세부사업으로 설정할 것인지에 대한 명확한 기준이 필요하다.

다섯째, 광역자치단체의 직접사업과 지원사업 구분 문제이다. 사업예산 운영 규정에 의하면, 직접사업은 광역자치단체가 직접 시행하는 사업, 지원사업은 광역에서 기초로 보조하여 기초단체로 하여금 수행하도록 하는 사업으로 구분하

8) 이와 관련하여 사업예산 정보 생성과 관련하여 기존의 품목예산의 세세항은 경상예산, 사업예산, 채무상환비, 예비비 등으로 구분하여 경비성질별 내역을 파악할 수 있었으나, 현 사업예산에서는 정책사업비, 행정운영경비, 재무활동으로 구분하여 경상예산 통계자료를 산출하기 어려우므로 경상적 경비비율이나 경상예산 비중 등을 분석하는데 한계가 있다. 따라서 인건비, 물건비, 경상이전에 속하는 통계목 자료를 통해 경상적 경비 범위를 정하여 재정통계자료를 생성하는 것이 필요하다. 이외에 행정운영경비와 정책사업비 비율이나 증감률 등의 사업예산 분석지표를 적극 발굴하는 노력이 요구된다.

고, 동일 세부사업 내에 직접사업과 지원사업이 혼재되어서는 안된다고 규정하고 있다. 예를 들어, ○○광역시의 ‘노인복지시설기능보강’이라는 단위사업 아래 ‘노인종합복지회관건축’ 사업은 ○○광역시가 직접 수행하고, ‘경로당시설기능보강’이라는 사업은 자치구로 하여금 수행토록 할 경우, 이를 구분하여 2개의 세부사업으로 분류하는 방식이다. 이처럼 사업예산 운영규정에서 세부사업 설정시 광역자치단체는 직접사업과 지원사업을 구분하도록 되어 있으나, 도직접시행과 시·군 지원사업명이 동일한 경우 하나의 세부사업으로 통합 설정하는 것이 예산운영의 혼선을 피할 수 있을 것으로 판단된다(<표 3-13> 참조).

〈표 3-13〉 세부사업 직접사업과 지원사업의 통합 사례

| 사회복지과 : 장애인 문화예술활동사업 | |
|---------------------------|-----------------|
| 현 행 | 개 선 |
| 도직접(도+민간) : 장애인 문화예술활동 추진 | (도+민간+시군) |
| 시·군지원(시군) : 장애인 문화예술활동 지원 | : 장애인 문화예술활동 지원 |

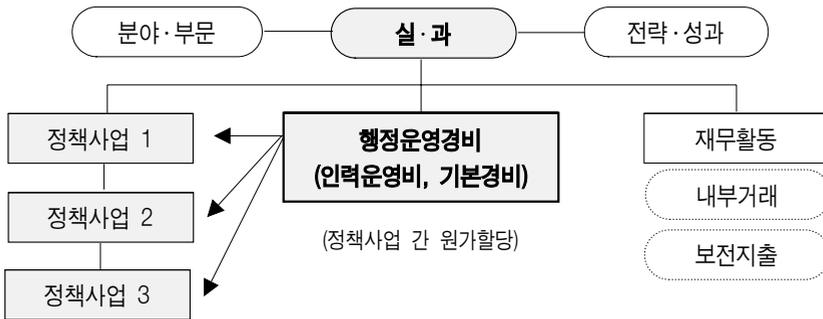
제4절 예산원가 산정

1. 예산원가의 구성요소

예산편성·집행 및 결산처리 과정에 있어서 사업원가는 여러 단계를 거쳐 상호 연계되고 이러한 원가정보는 투입비용 대비 성과를 측정하는 성과관리에 있어서 핵심적인 요소이다. 예산원가 관련 정보는 실·과의 정책사업 수준에서 산정되는데, 예산집행에 따른 사업원가는 결산관리 시점에 세입세출결산자료를 토대로 사업원가명세서를 비롯하여 기능/분야별 원가보고서를 작성하게 된다. 사업예산 성과관리가 효과적으로 이루어지고 성과와 예산을 연계시키기 위해서는 산출(output)과 함께 사업수행에 소요되는 원가(cost)를 올바르게 계산하는 것이 매우 중요하다.

사업예산의 예산원가는 예산배정을 통하여 사전적으로 계산되는데, 예산원가의 산정주체는 실·과 단위로서 정책사업 수준에서 정책사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동으로 구성되는 형태를 갖는다(그림 3-3> 참조).

〈그림 3-3〉 사업예산의 원가 구성요소



가. 정책사업비

정책사업비는 공공서비스 공급에 있어서 재정지출의 효과가 당해 수혜자에게 미치는 사업비용으로서, 당해 사업에 직접적으로 원가를 추적할 수 있는 직접비를 의미한다. 즉, 사업예산서 상에서 정책사업비에 편성된 예산액이다.

나. 행정운영경비

행정운영경비는 자치단체의 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비로서, 총액인건비제도에 따른 인력운영비와 관서운영을 위한 기본경비로 구분하여 편성된다.⁹⁾

우선, 인력운영비는 정·현원 관리가 명확한 실·과 단위로 운영하고 총액인건

9) 즉, 행정운영경비는 조직을 기준으로 하는 경비로서 결산 시 원가배분에 의해 해당 분야·부문별 정책사업에 각각 할당된다.

비제 시행과 관련하여 총액인건비 항목에 포함되는 경비로 한다. 총액인건비는 <표 3-14>에서와 같이 예산과목상 정규직 및 기타직 보수를 비롯하여 업무추진비, 직무수행경비, 복리후생비 등을 포함하는 19개 통계목으로 구성되는 경비이다. 이때 특정부서가 일괄하여 예산을 편성·집행하는 인력운영비는 해당 특정부서가 1개의 단위사업을 설정하고, 각 부서별로 예산을 편성·집행하는 인력운영비는 각 부서에서 인력운영비 단위사업을 설정하되, 단위사업에 부서를 명기하도록 하여 인력운영비(○○○과)와 같이 표시한다.

〈표 3-14〉 사업예산의 인력운영비 범위

| 목그룹 | 편성목 | 통계목 |
|----------|------------|--|
| 100 인건비 | 101 인건비 | 기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 무기계약근로자보수 |
| 200 물건비 | 203 업무추진비 | 기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 부서운영업무추진비 |
| | 204 직무수행경비 | 직책급업무수행경비, 직급보조비, 특정업무수행활동비 |
| 300 경상이전 | 303 포상금 | 성과상여금 |
| | 304 연금부담금등 | 연금부담금, 국민건강보험금 |
| | 307 민간이전 | 연금지급금 |

자료 : 행정자치부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정.

그리고 기본경비는 조직부서(실·과)의 운영을 위한 기본적인 행정사무비로서 특정 정책사업에 속하지 않으며, 부서운영을 위하여 부서의 인원수 비례로 산출하는 운영경비를 말한다. 각 부서별로 단위사업을 편성하고 기존 품목예산에서 편성하던 일반운영비, 여비는 가능한 사업비에 포함하여 편성하도록 한다(<표 3-15> 참조).

〈표 3-15〉 사업예산의 기본경비 범위

| 편성목 | 통계목 | 기본경비의 내용 |
|--------------|--------------|--|
| 201 일반운영비 | 사무관리비 | <ul style="list-style-type: none"> • 기본행정사무용품 및 소모성물품구입비 : 필기구, 용지대, 토너 등 • 기본업무 수행을 위한 특근급식비, 급량비 • 일반수수료 : 세탁, 사진현상, 법령가제료 등 • 신문, 잡지, 관보, 법령추록 등 소규모적 도서구입비 • 당직용 침구구입비(사업소, 읍·면·동), •일·숙직수당(사업소, 읍·면·동) • 행정사무에 필요한 소규모적인 수선비, •행정사무장비 임차료 • 범용S/W구입비 |
| | 공공운영비 | <ul style="list-style-type: none"> • 공공요금 및 제세 |
| 202 여비 | 국내여비 | <ul style="list-style-type: none"> • 기본업무 수행을 위한 국내여비 |
| | 월액여비 | |
| 405 자산취득비 | 자산및물품 취득비 | <ul style="list-style-type: none"> • 사업과 무관한 경상적 업무수행용 물품취득비 • PC, 프린터, 복사기, 모사전송기, 문서세단기, 냉온수기 등 |

주 : 기본경비는 부서 운영에 필수불가결하게 소요되는 비용만 해당되는 것임

자료 : 행정자치부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정

다. 재무활동

재무활동은 특정사업(정책·단위사업)의 수행에 직접 기여하지 않는 회계 간 또는 자치단체 간에 단순한 자금의 이전 및 채무상환비용으로서 내부거래지출과 보전지출이 포함된다. 이러한 재무활동은 총계관리 및 사업관리 방식의 차별화를 위해 비사업으로 설정하는 것으로 사업별로 원가를 배분하기 어려운 경비에 해당한다. 재무활동은 각 부서의 분야·부문에 정책사업 수준으로 설정하되, 복수의 분야·부문에 해당하는 경우 1개의 대표적인 분야·부문에만 설정하여 상호 구분될 수 있도록 각 부서의 명칭을 부기하여, 예컨대 재무활동(교통과)과 같이 표시한다.

사업예산에서 규정하고 있는 구체적인 재무활동의 범위를 살펴보면 <표 3-16>과 같다.

〈표 3-16〉 사업예산의 재무활동 범위

| 구분 | 편성목 | 내용 |
|----------------|------------------|--|
| 내부 거래 지출 | 공기업경상전출금(309) | 공기업특별회계경상전출금, 공사·공단경상전출금 |
| | 공기업자본전출금(404) | 공기업특별회계자본전출금, 공사·공단자본전출금 |
| | 기타회계전출금 (701) | 기타회계전출금 |
| | 기금전출금 (702) | 기금전출금 |
| | 예탁금 (704) | 예탁금 |
| | 예수금원리금상환(705) | 예수금원금상환, 예수금이자상환 |
| 보전 지출 | 차입금이자상환 (311) | 시·도지역개발기금차입금이자상환, 시·군·구지역개발기금차입금이자상환, 통화금융기관차입 금이자상환, 중앙정부차입금이자상환, 지방채증권이자상환, 기타차입금이자상환 |
| | 차입금원금상환 (601) | 시·도지역개발기금차입금원금상환, 시·군·구지역개발기금차입금원금상환, 통화금융기관차입금원금상환, 중앙정부차입금원금상환, 지 방채증권원금상환, 기타국내차입금원금상환, 차관상환, 기 타해외채무상환 |
| | 예치금(602) | 예치금 |
| | 반환금기타(802) | 국고보조금반환금, 시·도비보조금반환금 |

자료 : 행정자치부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정.

2. 사업예산원가의 산정 문제

가. 원가산정시스템의 미비

성과관리에서는 사업원가 개념에 입각하여 객관적으로 성과를 측정하는 것이

매우 중요시 되는데, 이것은 동일한 성과목표를 어느 정도의 원가(투입비용)로 달성하였는가? 하는 효율성 판단 기준이 되기 때문이다.¹⁰⁾ 그러나 현행 사업예산제도는 본래적 취지를 달성하는데 필수적인 원가산정시스템이 매우 취약한 상태에 있다.

전통적 예산제도는 행정서비스의 생산과 공급을 위하여 투입되는 자원량과 그에 따라 발생하는 비용에 초점을 두는데 반해, 사업예산제도는 공공서비스 제공에 따라 얻게 되는 성과에 초점을 두고 있다. 이것은 그동안 부정확한 원가정보에 기초하여 예산을 편성하고 비효율적인 예산관리가 이루어져 온 점에 대응하여 그 문제점을 해결하고자 하는 시도이다. 하지만 현실적으로 사업예산제도 하에서도 행정서비스 제공에 따른 성과를 제대로 파악할 수 없다는 문제를 안고 있다. 이 점은 현실적으로 전략계획에 의한 목표설정이 미흡하고 기초데이터 면에서 원가정보가 산출되지 않아, 실제로 사업예산에 대한 성과관리가 제대로 이루어질 수 있는 기반이 아직 마련되어 있지 못하기 때문이다.

현행 사업예산제도 하에서 사업원가 산정에 제약과 어려움이 발견되는데, 그 대표적인 이유로는 다음 사항을 들 수 있다.

우선 예산운영이 현금주의 회계원칙에 기초하므로 사업의 총비용, 단위원가 정보가 생성되지 않고 있다.

둘째, 회계시스템이 발생주의로 전환되었으나 실제로 원가회계가 발달되지 못하여 프로그램에 대한 원가할당이 이루어지지 않고 있다.

셋째, 현금주의 회계기준에서는 감가상각이 포함되지 않기 때문에 자본에 대한 총비용(full cost of capital)이 기록되지 않는다.

따라서 이와 같은 쟁점사항을 해결할 수 있도록 정부부문 원가회계기준 수립 및 원가분석모델을 모색하는 것이 요구된다.

10) 다만, 성과관리 측정결과의 활용은 도입이 어느 정도 공감대를 얻고 결과에 대한 객관성과 신뢰성이 확보되기 전까지는 예산에의 직접적인 반영보다는, 목표 달성에 매우 미흡하거나 아주 양호한 사업에 대해서 다양한 재정적 인센티브를 부여하는 등 단계적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

나. 행정운영경비의 기준과 범위 불명확

사업예산 원가산정에 있어서 중요한 쟁점의 하나는 부서공통의 간접비인 행정운영경비를 어떻게 정책사업 간에 합리적으로 배분할 것인가의 문제이다. 여기서 행정운영경비의 현황과 현실적인 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 행정운영경비는 자치단체 총예산 중 인력운영비(총액인건비에 포함되는 경비), 관서운영을 위한 기본경비를 합한 예산으로, 전체예산 중 정책사업비와 재무활동을 제외한 예산에 해당한다. 행정운영경비가 어느 정도 규모이며 각 자치단체별로 어떠한 분포를 보이고 있는가를 살펴보는 것은 자치단체의 조직과 인력운영에 대한 비용정보를 알 수 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.

'08년도 기준으로 행정운영경비의 비중과 분포 현황을 살펴보면, <표 3-17>에서 행정운영경비 비중(일반회계 기준)은 전국 평균 18.4%이다. 자치단체 유형별로는 자치구가 28.0%로 가장 높게 나타나고, 군과 시는 각각 16.8%, 15.8%이며 광역단체인 시·도는 각각 7.6%, 7.1%로 나타나고 있다. 그리고 자치단체별로 보면 행정운영경비 비중이 최고 높은 수준은 43.0%(부산 중구)이고, 최저 수준은 0.8%(경기 가평군)로 단체 간의 편차가 매우 크게 나타나고 있다.

〈표 3-17〉 자치단체별 행정운영경비 비율의 현황

(단위: %)

| 구분 | 평균 (순계규모) | 특별·광역시 (총계규모) | 도 (총계규모) | 시 (총계규모) | 군 (총계규모) | 자치구 (총계규모) |
|----------|--------------|------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 전국 평균 | 18.4 | 7.6 | 7.1 | 15.8 | 16.8 | 28.0 |
| 서울 | 20.3 | 6.6 | - | - | - | 32.4 |
| 부산 | 19.6 | 7.6 | - | - | 15.2 | 27.7 |
| 대구 | 21.5 | 9.3 | - | - | 15.4 | 25.5 |
| 인천 | 17.4 | 7.5 | - | - | 18.2 | 20.4 |
| 광주 | 19.7 | 8.8 | - | - | - | 18.7 |
| 대전 | 21.5 | 10.6 | - | - | - | 24.8 |
| 울산 | 17.7 | 8.7 | - | - | 14.2 | 25.5 |

| 구분 | 평균 (순계규모) | 특별.광역시 (총계규모) | 도 (총계규모) | 시 (총계규모) | 군 (총계규모) | 자치구 (총계규모) |
|----|--------------|------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 경기 | 15.5 | - | 5.8 | 14.7 | 12.6 | - |
| 강원 | 19.1 | - | 8.7 | 17.6 | 17.8 | - |
| 충북 | 19.2 | - | 7.9 | 17.5 | 16.1 | - |
| 충남 | 18.3 | - | 5.4 | 16.7 | 16.8 | - |
| 전북 | 19.1 | - | 7.0 | 16.3 | 16.6 | - |
| 전남 | 18.0 | - | 6.6 | 15.0 | 16.3 | - |
| 경북 | 20.4 | - | 7.7 | 17.6 | 18.9 | - |
| 경남 | 16.5 | - | 6.2 | 15.6 | 17.3 | - |
| 제주 | 15.0 | - | 14.6 | - | - | - |

자료 : 행정안전부, 2008년 지방자치단체 예산개요.

행정운영경비가 예산에서 점하는 비율의 분포 현황을 살펴보면, <표 3-18>에서 10% 미만이 24개 단체로 전체 자치단체(246개)의 9.76%를 점하고, 30% 이상은 26개 단체로 10.57%이고, 나머지 자치단체는 10%~30% 사이에 분포하고 있다. 광역시·도는 대부분 10% 미만이고 시·군은 대체로 10~20% 수준에 속해 있으며, 자치구는 20~40% 수준에 많이 분포하고 있다. 특히 자치구의 행정운영경비 비율은 10% ~ 50% 수준까지 폭 넓게 나타나는 분포를 보이고 있다.

<표 3-18> 행정운영경비 비율의 분포 현황

(단위: 단체, %)

| 구분 | 합계 | 비중 | 시도 | 시 | 군 | 자치구 |
|-----------|-----|-------|----|----|----|-----|
| 합계 | 246 | 100.0 | 16 | 75 | 86 | 69 |
| 10% 미만 | 24 | 9.8 | 14 | 7 | 2 | 1 |
| 10~20% 미만 | 143 | 58.1 | 2 | 58 | 78 | 5 |
| 20~30% 미만 | 53 | 21.5 | - | 10 | 6 | 37 |
| 30~40% 미만 | 24 | 9.8 | - | - | - | 24 |
| 40~50% 미만 | 2 | 0.8 | - | - | - | 2 |
| 50% 이상 | - | - | - | - | - | - |

그리고 행정운영경비 중 인력운영비에 해당하는 총액인건비의 구성내역(일반+특별회계)을 보면, <표 3-19>에서 보듯이 기본급과 수당을 비롯한 인건비가 82.1%로 대부분을 점하고 있으며 그 외 업무추진비 0.7%, 포상금 3.6%, 연금부담금등 8.9%, 민간이전 0.2% 등으로 나타난다.

〈표 3-19〉 행정운영경비 중 인력운영비의 내역

(단위: 억원, %)

| 예산과목 | 금액 | 비중 | 예산과목 | 금액 | 비중 |
|------------|---------|-------|-------------|--------|------|
| 합계 | 172,073 | 100.0 | 정원가산 | 134 | 0.08 |
| 인건비(101) | 141,344 | 82.14 | 부서운영 | 528 | 0.31 |
| 기본급 | 70,238 | 40.82 | 직무수행경비 | 7,675 | 4.46 |
| 수당 | 22,084 | 12.83 | 직책급 | 404 | 0.23 |
| 정액급식비 | 4,481 | 2.60 | 직급 | 4,827 | 2.81 |
| 교통보조비 | 4,290 | 2.49 | 특정업무 | 2,444 | 1.42 |
| 명절휴가비 | 6,398 | 3.72 | 포상금(303) | 6,156 | 3.58 |
| 가계지원비 | 10,673 | 6.20 | 성과상여금 | 6,156 | 3.58 |
| 연가보상비 | 2,435 | 1.42 | 연금부담금등(304) | 15,288 | 8.88 |
| 기타직보수 | 5,298 | 3.08 | 연금부담금 | 12,058 | 7.01 |
| 무기계약근로자보수 | 15,446 | 8.98 | 국민건강보험금 | 3,230 | 1.88 |
| 업무추진비(203) | 1,276 | 0.74 | 민간이전(307) | 334 | 0.19 |
| 기관운영 | 614 | 0.36 | 연금지급금 | 334 | 0.19 |

이와 관련하여 제기되는 행정운영경비의 문제점으로는 다음 사항을 들 수 있다.

첫째, 기본경비의 범위를 부서운영을 위한 기본적 행정사무비 또는 인원수에 비례하는 운영경비로 정의하고 있으나, 그 구분이 명확하지 않아 자의적으로 해석될 수 있고, 인원수에 비례하는 운영경비의 구체적 산출근거가 불명확하여 자치단체별로 운영기준이 다를 수 있다는 점이다. 따라서 기본경비의 범위와 인원수에 따른 구체적인 산출근거를 마련하는 것이 필요하고, 기본경비의 범위에 있어서도 청사(사무용건물) 유지관리를 위한 소규모 건물유지비 및 연료비는 기본

경비에 포함하되, 그외의 경비는 사업비용으로 분류하는 것이 필요하다.¹¹⁾

둘째, 여비(해외여비 제외)의 목 전체를 기본경비로 설정하는 것이 필요하다. 사업예산 운영규정에서 여비는 사업비용에 포함하여 편성하도록 되어 있으나, 현실적으로 예산사업 뿐만 아니라 예산사업이 아닌 회의참석, 중앙부처와 타기관 방문 등으로도 여비가 소요되기 때문이다. 특히, 여비를 세부사업별로 나누면 예산액이 너무 적어 예산집행시 사업마다 잔액이 발생하는 등의 문제가 나타나고, 잔액을 타사업에 활용하기 위한 전용 등을 남발할 소지가 있고 여비를 편성하기 위해 세부사업을 신설하는 등의 문제점이 나타나므로 여비(해외여비 제외) 목 전체를 기본경비로 편성하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

셋째, 시책추진업무추진비(현행 직접사업비로 분류)는 정책사업 내 구체적인 세부사업으로 나뉘어 편성할 수 있으나 소액편성을 막기 위해 주요 세부사업에 통합 편성하는 경향이 있어 실제 지출수요에 부응하기 위한 예산의 전용(변경)이라는 절차가 별도로 필요하다. 따라서 시책추진업무추진비와 유사한 성격의 경비는 세부사업 보다는 행정운영경비의 기본경비로 설정할 필요가 있을 것이다.

제5절 사업예산의 운영

1. 예산관리 단계별 운영

사업예산의 운영과정에 있어서 각 예산관리 단계별로 예산편성으로부터 예산의 이용, 전용, 변경사용 등에 대한 사업 및 편성목 간에 변경 가능 여부를 전체적으로 정리하면 <표 3-20>와 같다.

11) 이 경우 사무용과 사업용이 함께 있는 건물(사업소)의 경우는 건물의 주된 용도에 따라 기본경비 또는 사업경비로 분류하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 3-20〉 사업예산의 관리단계와 운영

| 구분 | | 시기 | 조직 | 정책 사업 | 단위 사업 | 세부 사업 | 편성목 | 통계목 | 산출 근거 |
|------------|----|-----------|----|----------|----------|----------|------|----------|----------|
| 예산 편성 | 요구 | 전년 9월 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 확정 | 전년 12월 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | 내부 관리 | 내부 관리 |
| 예산배 정계획 | 요구 | 전년 12월 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 확정 | 당해 1월 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | 내부 관리 | |
| 예산 배정 | 요구 | 수시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 확정 | 정기 ·수시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | 내부 관리 | |
| 예산 재배정 | 요구 | 수시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 확정 | 수시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | 내부 관리 | |
| 예산 이용 | 요구 | 사유 발생시 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 확정 | 사유 발생시 | | ○ | ○ | ○ | ○ | 내부 관리 | |
| 예산 전용 | 요구 | 사유 발생시 | | 범위내 | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 확정 | 사유 발생시 | | 범위내 | ○ | ○ | ○ | 내부 관리 | |
| 변경 사용 | 요구 | 사유 발생시 | | | 범위내 | ○ | ○ | ○ | |
| | 확정 | 사유 발생시 | | | 범위내 | ○ | ○ | 내부 관리 | |
| 예산 이체 | 요구 | 사유 발생시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 확정 | 사유 발생시 | ○ | ○ | ○ | ○ | 내부관리 | | |
| 예산 이월 | 요구 | 사유 발생시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 확정 | 사유 발생시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | 내부 관리 | |

자료 : 행정자치부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정

가. 예산의 이용

예산의 이용은 정책사업 간에 예산을 상호 융통하여 사용하는 것을 말한다. 정책사업은 입법과목에 해당하기 때문에 예산의 이용은 집행부의 재량사항이 아니고 지방의회의 승인을 얻어야 한다. 자치단체장은 세출예산에 정한 목적 외에 경비를 사용하거나 세출예산이 정한 각 정책사업 간에 상호 이용할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 의하여 미리 예산으로서 지방의회의 의결을 얻었을 때에는 이용이 가능하다.

나. 예산의 전용

예산집행에 있어서 전용이란 정책사업 내 단위사업 간 예산을 변경하여 사용하는 것을 말한다. 자치단체의 장은 법령이 정하는 바에 의하여 각 정책사업 내의 예산 범위 안에서 행정과목인 각 단위사업의 금액을 전용할 수 있다. 전용제한의 경우를 보면, 전용 후 재전용 또는 변경사용 할 수 없으며, 총액인건비범위, 시설비 및 부대비(401), 차입금원금상환(601), 차입금이자상환(311), 예수금원리금상환(705)은 다른 편성목으로 전용할 수 없으며, 업무추진비에 충당하기 위하여 다른 편성목에서의 전용을 할 수 없다. 다만, 차입금원금상환(601)과 차입금이자상환(311) 간에는 상호 전용이 가능하다.

다. 예산의 변경사용

동일 단위사업내 세부사업 간 또는 동일 세부사업 내 편성목(통계목) 간 예산을 실·국장 책임 하에 상호 융통하여 사용하는 것을 말한다.¹²⁾ 변경사용제한의 경우는 재변경사용 등은 불가하고, 예산의 전용에 따른 범위와 제한 요건을 준수하여야 한다.

12) 동일 세부사업 내 편성목의 변경이 목그룹을 달리 할 경우는 전용에 해당된다.

라. 예산의 이체

예산의 이체는 회계연도 중에서 예산편성시 고려하지 못한 자치단체의 기구·직제 또는 정원에 관한 법령이나 조례의 제정 또는 개폐로 인하여 관계기관 사이에 직무권한 기타의 변동이 있을 때에, 그 예산을 이체하여 사용할 수 있는 경우를 말한다. 이체는 사업의 목적·내용이 변경되는 사항이 아니고 직무권한의 변동이 있는 사항으로 의회심의 대상이 아니다. 이체의 단위는 세부사업으로, 이체로 인한 세부사업의 분할·합병은 불가하며, 예산은 현액으로 관리한다.

인력운영비와 기본경비의 경우 인원 비례로 편성되었기 때문에 조직개편에 따른 인원 편성에 따라 배분하여 이체하고, 재무활동의 경우는 해당 사업이 소속한 부서로 이체한다. 예산의 변경과 관련하여 적용범위 등을 요약 정리하면 <표 3-21>와 같다.

〈표 3-21〉 예산의 이용·전용·변경사용·이체 구분

| 구분 | 이용 | 전용 | 변경사용 | 이체 |
|------|-----------|-----------|------------|-----------|
| 적용범위 | 정책사업간 | 단위사업간 | 세부사업간 | 실·과·사업소간 |
| 요구권자 | 지방자치단체의 장 | 부서(기관)의 장 | 사업담당자 | 부서(기관)의 장 |
| 승인권자 | 지방의회 | 지방자치단체의 장 | 실·국장, 사업소장 | 지방자치단체의 장 |

2. 사업예산 운영상의 문제

사업예산제도의 운영상 제기되는 문제점으로는 다음의 사항을 들 수 있다.

첫째, 전용 시에는 세부사업의 신설을 허용할 필요가 있다. 정책사업 내 단위사업 간 예산을 변경하여 사용하는 예산전용에 있어서 전용예산의 확보가 이루어지는 세부사업이 존재하지 않는 단위사업의 경우 예산전용을 할 수 없다. 이로 인해 추경 또는 익년도 본예산의 편성시 까지 전용대상 사업의 추진이 불가능하게 되므로 세부사업 신설을 통한 전용을 허용하는 것이 필요하다.

둘째, 예산의 변경사용과 관련하여 변경사용 결정 전에 예산부서와의 협의가 필요하다. 예산의 변경사용은 “세부사업간 또는 동일 세부사업내 편성목간 예산을 융통하여 사용하는 것”으로 변경사용 범위가 광범위하다. 따라서 계획적이고 합리적인 제정운용을 위해서 전용절차에 준하여 예산의 변경사용이 이루어지도록 하는 것이 요구된다. 즉, 예산부서의 사전 협의없이 실·국장이 변경하여 사용하는 것은 지방재정법 제47조의 예산의 목적 외 사용금지 원칙과 지방의회의 예산심의 의결권을 침해할 소지가 있다.

또한 간편한 변경사용 절차로 예산편성시 사업부서의 신중하지 못한 예산요구와 잦은 변경사용 우려가 예상되므로 예산부서의 사전협의제도를 유지하는 것이 필요하다. 그리고 현행 사업예산 운영규정에서는 예산의 변경사용을 받고자 하는 단위사업 내에 세부사업이 없는 경우는 세부사업을 신설하여 예산의 변경사용이 가능하도록 규정하고 있으나, 예산의 변경사용시 세부사업의 신설 가능 범위가 광범위하므로, 일정한 조건을 충족할 때에만 신설이 가능하도록 제한하는 것이 필요하다.¹³⁾

셋째, 사업예산 정보 생성과 관련하여 기존의 품목예산의 세세항은 경상예산, 사업예산, 채무상환비, 예비비 등으로 구분하여 경비성질별 내역을 파악할 수 있었으나, 현 사업예산에서는 정책사업비, 행정운영경비, 재무활동으로 구분하여 경상예산 통계자료를 산출하기 어려우므로 경상적 경비비율이나 경상예산 비중 등을 분석하는데 한계가 있다. 따라서 인건비, 물건비, 경상이전에 속하는 통계목 자료를 통해 경상적 경비 범위를 정하여 관련 통계자료를 생성하는 것이 필요하며, 이외에 행정운영경비와 정책사업비 비율이나 증감률 등의 사업예산 분석지표를 적극 발굴하는 노력이 요구된다.

13) 예산의 변경사용 시 세부사업의 신설 요건으로는 동일 목적의 사업을 분리(광역, 기초 포함)하는 경우, 중앙부처의 장이 변경 승인하여 분리하는 경우 등을 들 수 있다.

제6절 지방자치단체 사업예산의 운영사례

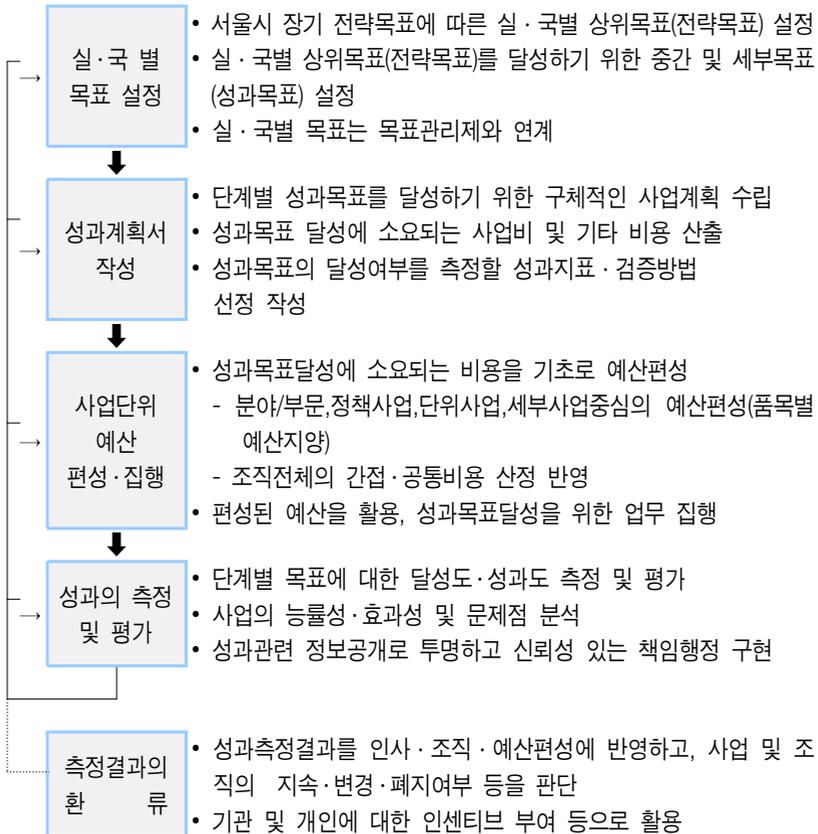
1. 서울시의 성과주의예산제도

서울시는 사업예산제도가 '08년에 시행되기 이전부터 독자적으로 성과주의 예산체계를 채택하여 운영하고 있다. 이에 따라 다른 자치단체와는 부분적으로 차이가 나타나고 있으나 나름대로 성과와 예산의 연계를 도모하고 성과지표를 개발하여 성과계획서와 성과단위명세서를 통해 성과중심 예산운영에 노력하고 있다고 볼 수 있다. 여기서는 서울시 성과주의 예산체계와 성과계획서의 작성을 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 성과주의 예산체계

서울시는 실·국단위를 중심으로 전략목표와 성과목표를 설정하고 있으며, 이들 실국별 목표는 목표관리제와 연계된다. 그리고 성과목표를 달성하기 위한 구체적인 실천계획으로서 성과계획서를 작성하고 있다. 이 성과계획서에는 실국별 목표체계 및 성과지표와 연도별 예산액이 포함되어 있다. 다음으로 예산집행에 대해 목표달성도와 성과도를 측정 평가하고 성과측정결과를 조직·인사·예산에 반영하고 기관 및 개인에 대한 인센티브 부여에 활용하는 시스템을 갖추고 있다(<그림 3-4> 참조).

〈그림 3-4〉 서울시 성과주의예산 추진체계도



자료 : 서울특별시, 2008 성과주의 예산개요.

나. 성과계획서의 작성체계

서울시 성과계획서의 작성은 실·국 조직단위로 작성되고 목표체계와 사업단위에 대해 목표달성을 측정하기 위한 3개년 성과지표와 사업단위별로 전년도 실적을 포함하는 예산액을 표시하는 방식을 사용한다. 이와 같은 성과계획서 방식은 예산서에 성과목표와 성과지표를 포함하여 연도별 성과목표, 사업단위, 예산액을 동시에 파악할 수 있다. 성과계획서는 전체적으로 실·국 개요, 기관의

임무 및 사업체계, 성과계획서로 구성되어 있다.

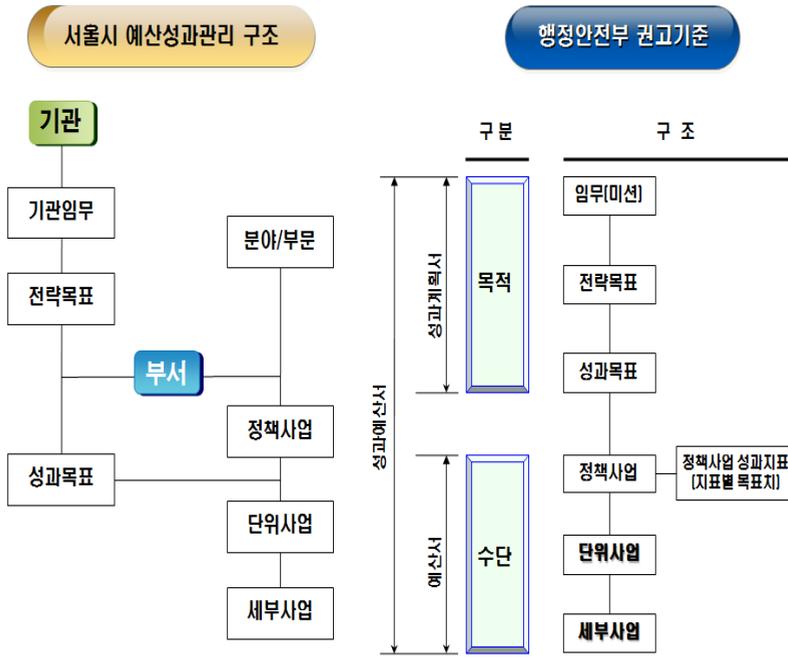
첫째, 실·국 개요를 작성한다. 이 부분은 실·국 단위에 대해 조직·인력·예산 등 기본현황을 기술하는 것이다.

둘째, 기관의 임무 및 사업체계를 기술한다. 우선, 기관의 임무는 실·국의 존재이유·사명을 정의하는 것이고, 목표체계는 조직부서의 전략목표·성과목표·정책사업·단위사업·세부사업으로 구분하여 작성한다. 구체적으로 전략목표는 조직의 목표와 과제를 실행하기 위한 실·국 단위의 최상위 목표이고, 이에 비해 성과목표는 전략목표를 뒷받침하는 중간·하위목표이다. 다음으로 사업단위를 기술하는데, 여기서 정책사업은 재정사업과 업무를 대상으로 부서의 성과목표를 고려하여 정책적으로 일관성을 가진 다수의 단위사업들의 묶음을 의미하며, 단위사업은 정책사업을 세분한 다수의 실행단위로서, 정책사업을 수행하기 위한 활동 근거이고 세부사업은 단위사업을 수행하기 위한 수 개의 사업단위로서, 가장 하위의 사업단위를 말한다.

셋째, 성과계획서를 작성한다. 이것은 목표, 성과지표, 검증방법, 정책사업, 단위사업, 세부사업, 예산액 등을 일괄 정리하는 것이다. 전략·성과목표는 목표체계에 의한 상·하위목표를 설정하고 성과지표는 목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화(비계량지표 포함)된 지표이다. 그리고 검증방법은 성과지표의 달성여부를 증빙할 수 있는 측정 방법으로서 성과계획서에 포함하여 기술하는 것이 필요하다.

이와 관련하여 서울시의 예산성과 관리구조는 실국단위의 전략목표·성과목표를 사업단위(정책·단위·세부사업)와 연결하면서 사업의 성과지표를 표시하는 방식이다. 이 때 전략목표는 조직목표 실행을 위한 실·국, 본부단위의 목표이고 성과목표는 부서단위의 하위목표를 말한다. 이에 대해 행정안전부의 사업예산 성과관리 기준과 일정부분 상이한 점이 발견된다. 즉, 행정안전부 사업예산에서는 실·과단위에 대해 전략목표·성과목표를 설정하고 있으며, 정책사업에 대해 성과목표와 성과지표가 설정된다는 점에서 차이가 있다(<그림 3-5> 참조).

〈그림 3-5〉 서울시와 행정안전부의 예산성과관리 구조 비교



다. 성과주의 예산서 사례

서울시 복지건강국의 성과주의 예산서 작성 사례(성과계획서)를 보면 <표 3-22>와 같다. 즉, 조직부서(복지건강국)의 전략목표와 성과목표를 중심으로 성과지표를 제시하고 성과목표별로 예산액을 전년대비로 표시하는 방식을 채택하고 있으며, 성과지표는 전년도 실적치를 포함하여 3개년 지표값을 제시한다.

〈표 3-22〉 서울시 복지건강국의 성과계획서 사례

(단위: 백만원)

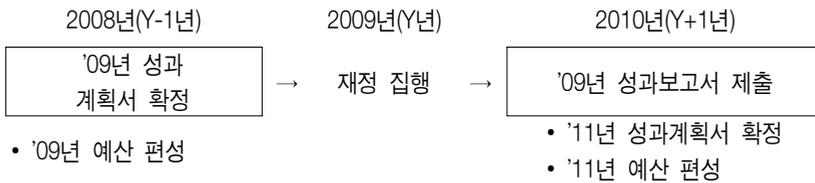
| 성과목표 | 성과지표 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 예산 | | |
|--|--------------|--------|--------|--------|-----------|-----------|---------|
| | | | | | 2008년 | 2007년 | 증감 |
| 복지건강국 | | | | | 2,783,714 | 2,352,980 | 430,734 |
| 전략목표1 : 사회취약계층복지강화 및 사회복지전달체계개선 으로 시민행복 업그레이드 | | | | | 1,184,404 | 1,126,908 | 57,496 |
| 성과목표 1-1: 사회취약계층 복지강화로 시민기초생활 보장 | | | | | 1,099,885 | 1,050,865 | 49,021 |
| - 기초생활보장수급자 신규발 굴율 | 신규발 | 12% | 12% | 12% | | | |
| - 기초생활보장수급자 부적격 자 조치율 | 부적격 자 조치율 | 10% | 10% | 10% | | | |
| - 저소득층새계층발굴지원 | | 5,800명 | 6,000명 | 6,200명 | | | |
| 성과목표 1-2: 사회복지 전달체계 개선 | | | | | 84,519 | 76,043 | 8,476 |
| - 사회복지관 기능특화 개소수 | | 26개소 | 28개소 | 28개소 | | | |
| - 사회복지시설 컨설팅 및 인 증사업 개소수 | | 14개소 | 18개소 | 24개소 | | | |
| - 푸드뱅크/마켓 기탁 실적 | | 110억원 | 140억원 | 180억원 | | | |
| 전략목표 2: 사회취약계층 복지강화로 복지사각지대 해소 | | | | | 81,849 | 83,968 | -2,119 |
| 성과목표 2-1: 자활지원사업 내실화로 자립능력제고 | | | | | 53,462 | 56,125 | -2,663 |
| - 위탁형 자활근로사업단 확충 | | 192개소 | 195개소 | 197개소 | | | |
| - 자활공동체 확충 | | 70개소 | 72개소 | 74개소 | | | |
| 성과목표 2-2: 부랑인·노숙인 자활지원강화로 자립능력 제고 | | | | | 28,387 | 27,843 | 543 |
| | | | | | | | |

자료 : 서울특별시, 2008 성과주의 예산개요.

2. 전라북도의 사업예산 운영사례

전라북도는 다른 자치단체와 마찬가지로 '08년도부터 사업예산제도를 시행하고 있다. 특히 재정지출의 효율성 극대화를 위해 '09년 예산부터 성과관리 예산을 제한적·시범적으로 시행하여 제도의 조기정착을 유도하고자 선도적으로 사업예산 성과관리구조를 설계하여 운영하고자 노력 중이다. 전체 추진계획을 보면, 예산 성과계획서를 '09년 예산(안) 참고자료로 도의회에 제출하고자 한다. 즉, '09년에 자율시행 → '10년 행안부 시범기관 운영 → '11년에 사업예산 성과관리를 본격 시행하고자 하는 것이다(<그림 3-6> 참조).

〈그림 3-6〉 전북도의 사업예산 성과관리 추진과정



전북도는 실국단위로 전략목표와 성과목표를 설정하여 성과계획서를 적성하고 있다. 여기서는 전북도 복지여성보건국을 사례로 살펴보고자 한다.

가. 개요

□ 조 직 : 4과 2사업소(사회복지과, 여성청소년과, 노인정책과, 보건위생과, 어린이회관, 도립여성중고등학교)

□ 인 력 : 103명(3급 1, 4급 5, 5급 19, 6급 35, 7급 27, 8급 7, 10급 9)

□ 예산현황

(단위 : 백만원)

| 구분 | | 2009예산 (안) | % | 2008예산 | % | 증 감 | % |
|----|--------|---------------|-------|---------|-------|---------|-------|
| 총계 | 계 | 935,184 | 100% | 805,713 | 100% | 129,471 | 16.1% |
| | 정책사업비 | 884,619 | 94.6% | 745,093 | 94.2% | 125,256 | 16.5% |
| | 행정운영경비 | 1,502 | 0.2% | 1,403 | 0.2% | 99 | 7.1% |
| | 재무활동 | 49,063 | 5.2% | 45,217 | 5.6% | 3,846 | 8.5% |

나. 임무

삶의 희망과 보람을 찾는 노인, 여성, 장애인의 일자리 창출과 저소득층 취약 계층의 기초생활보장을 위한 서비스를 제공하고 저출산 고령사회를 대비하여 건강하고 활력 있는 노후생활을 지원하며 도민의 건강증진을 위한 보건의료 기반을 확충하여 삶의 질 향상을 도모한다.

다. 목표체계

복지여성보건국의 목표체계는 전략목표 4개, 성과목표 18개, 정책사업 18개, 단위사업 60개, 세부사업 294개로 구성된다. 즉, 전략목표 1은 사회취약계층 복지강화로 고루 잘사는 복지구현이며 이 전략목표는 사회복지과 사업으로서 성과목표 4, 정책사업 4, 단위사업 17, 세부사업 67개로 구성된다. 전략목표 2는 여성·아동·청소년 복지증진으로 건강한 가족복지 실현이며 이 전략목표는 여성청소년과, 도립여성중고등학교, 어린이회관 관련 사업으로서 성과목표 6, 정책사업 6, 단위사업 21, 세부사업 119개로 구성된다. 전략목표 3은 노인복지증진과 저출산 대응으로 도민복지 향상이며 이 전략목표는 노인정책과 관련 사업으로서 성과목표 4, 정책사업 4, 단위사업 9, 세부사업 40개로 이루어진다.

그리고 전략목표 4는 보건의료기반 확충을 통한 도민건강증진으로 이 전략목표는 보건위생과와 관련되고 성과목표 4, 정책사업 4, 단위사업 13, 세부사업 68

개로 이루어진다. 따라서 하위 과 단위에서는 하나의 전략목표와 하나의 과와 연결되는 경우가 있는가 하면 하나의 전략목표가 여러 과와 관련되는 경우도 발생한다.

〈표 3-23〉 전북도 복지여성보건국의 목표체계와 조직부서

| 구분 | 전략목표 1 | 전략목표 2 | 전략목표 3 | 전략목표 4 |
|------|--------|------------------------------|--------|--------|
| 성과목표 | 4 | 6 | 4 | 4 |
| 정책사업 | 4 | 6 | 4 | 4 |
| 단위사업 | 17 | 21 | 9 | 13 |
| 세부사업 | 67 | 119 | 40 | 68 |
| 조직단위 | 사회복지과 | 여성청소년과 도립여성중고등학교 어린이회관 | 노인정책과 | 보건위생과 |

라. 성과계획서의 작성

성과계획서는 실·국을 대상으로 전략목표와 성과목표를 설정하고 이 목표실현을 위한 단위사업과 성과지표를 설정하는 방식을 취하고 있다. 즉, 실·국의 전략목표와 성과목표에 대해 전년대비 예산액을 표시하고 성과지표는 전년도 실적을 포함하여 3개년 목표값을 제시하고 있다(〈표 3-24〉 참조).

〈표 3-24〉 전북도 복지여성보건국의 성과계획서 사례

(단위 : 백만원)

| 전략목표 | 성과목표 | 성과지표 | 2008 | 2009 | 2010 | 예산 | | |
|---|------|------|------|------|------|---------|---------|---------|
| | | | | | | 2009 | 2008 | 증감 |
| 복지여성보건국 | | | | | | 884,619 | 759,093 | 125,526 |
| 전략목표 1 : 사회취약계층 복지강화로 고루 잘 사는 따뜻한 전북 실현 | | | | | | 392,199 | 382,287 | 9,912 |
| 성과목표 1-1 맞춤형 복지서비스 제공으로 국민의 삶의 질 향상 | | | | | | 12,745 | 10,555 | 2,190 |
| - 지역사회 서비스 혁신사업 이용자 증가 | | | | | | 12,000명 | 12,500명 | 13,000명 |

| 전략목표 | 성과목표 | 성과지표 | 2008 | 2009 | 2010 | 예산 | | |
|---------------------------------------|------|------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|--------|
| | | | | | | 2009 | 2008 | 증감 |
| - 사회복지분야 자원봉사 인증센터 확대 | | | 310 개소 | 350 개소 | 400 개소 | | | |
| - 사회복지정책 및 서비스내용 대도민 홍보 | | | 25회 | 30회 | 35회 | | | |
| 성과목표 1-2 호국보훈정신 선양 | | | | | | 318 | 531 | △213 |
| - 호국보훈 정신 함양 프로그램 운영실적 | | | 20회 | 30회 | 40회 | | | |
| - 보훈단체 회원의 고충상담 | | | 150건 | 250건 | 350건 | | | |
| 성과목표 1-3 저소득층 복지지원 강화로 기초생활보장 | | | | | | 313,623 | 307,100 | 6,523 |
| - 기초생활보장수급자신규발급율 | | | 9% | 10% | 10% | | | |
| - 기초생활보장수급자 적정급여 조치율 | | | 11% | 11% | 11% | | | |
| - 자활공동체 확대 | | | 60개 | 65개 | 70개 | | | |
| 성과목표 1-4 장애인 복지향상 및 사회참여 확대 | | | | | | 65,513 | 64,101 | 1,412 |
| - 장애인 일자리 참여자 증가율 | | | 11% | 33% | 25% | | | |
| - 장애인 야학교실 참여자 증가율 | | | 50% | 33% | 25% | | | |
| - 장애인 운전면허취득지원자 증가율 | | | 0% | 80% | 33% | | | |
| 전략목표 2 : 여성·아동·청소년 복지증진으로 건강한 가족복지 실현 | | | | | | 203,588 | 162,236 | 41,352 |
| 전략목표 3 : 노인복지 증진과 저출산 대응으로 도민복지 향상 | | | | | | 241,643 | 172,747 | 68,896 |
| 전략목표 4 : 보건의료기반확충을 통한 도민건강증진 | | | | | | 47,829 | 42,511 | 5,318 |
| 일반예산(행정운영경비, 재무활동) | | | | | | 50,565 | 46,620 | 3,945 |

자료 : 전북도 내부자료

3. 강원도의 사업예산 운영사례

사업예산제도의 기본 틀에 따라 분야-부문-정책사업-단위사업에 대해 예산액을 표시하는 체계를 지니고 있다. 전체 세출은 정책사업비, 재무활동, 행정운영경비로 표시되며 정책사업은 각각 기능별, 조직별, 성질별로 작성된다. 강원도의

기능별 세출예산서의 사례를 살펴보면 <표 3-25>과 같다.

<표 3-25> 강원도 기능별 세출예산서 사례

(단위 : 백만원)

| 분야·부문·정책사업·단위사업 (회계) | 예산액 | 전년도 예산액 | 비교 | |
|-------------------------|-----------|-----------|---------|--------|
| | | | 증감 | 증감률 |
| 총 계 | 2,658,995 | 2,456,721 | 202,274 | 8.2% |
| 정책사업비 | 2,349,239 | 2,145,826 | 203,413 | 9.4% |
| 재무활동 | 92,254 | 105,883 | △13,628 | △12.8% |
| 행정운영경비 | 217,500 | 205,011 | 12,489 | 6.1% |
| 일반공공행정 | 186,786 | 205,981 | △19,194 | △9.3% |
| 입법및선거관리 | 7,081 | 4,550 | 2,530 | 55.6% |
| 선진의회상 정립 | 7,081 | 4,550 | 2,530 | 55.6% |
| 청사경영관리 | 3,740 | 1,380 | 2,359 | 170.9% |
| 의정활동운영지원 | 2,944 | 3,042 | △98 | △3.2% |
| 의정행정지원 | 396 | 126 | 269 | 212.5% |
| 지방행정·재정지원 | 141,392 | 138,067 | 3,324 | 2.4% |
| 건전재정운영 | 135,006 | 133,761 | 2,244 | 1.8% |
| | | | | |

한편, 세출예산사업명세서는 조직부서의 정책사업, 단위사업, 세부사업에 대해 구체적인 편성목을 표시하고 있다. 예를 들어 보건복지여성국의 사회복지과 사례를 살펴보면 <표 3-26>에서와 같이 부서·정책·단위·세부사업을 구분하고 세부사업에 대한 경비를 예산편성목에 근거하여 예산액을 표시하는 방식을 취하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-26〉 강원도 세출예산 사업명세서 사례

부서 : 사회복지과

정책 : 수요자중심의 복지기반 구축

단위 : 선진복지환경 조성

(단위 : 천원)

| 부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목 | | | | 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 |
|-----------------------|--|--|--|-------------|-------------|------------|
| 사회복지과 | | | | 541,462,033 | 457,610,296 | 83,851,737 |
| 수요자중심의 복지기반 구축 | | | | 7,479,766 | 2,855,610 | 4,624,156 |
| 선진복지환경 조성 | | | | 5,786,359 | 1,108,154 | 4,678,205 |
| 사회복지정책개발 추진 | | | | 103,322 | 94,954 | 8,368 |
| 201 일반운영비 | | | | 27,400 | 24,200 | 3,200 |
| 01 사무관리비 | | | | 27,400 | 24,200 | 3,200 |
| - 사회복지시책 개발 | | | | 13,000 | | |
| - 사회복지시설 평가 | | | | 9,000 | | |
| - 사회복지위원회 운영 | | | | 5,400 | | |
| 202 여비 | | | | 27,750 | 5,000 | 22,750 |
| 01 국내여비 | | | | 5,000 | 5,000 | 0 |
| | | | | | | |

자료 : 강원도. 2008년도 사업예산서.

사업예산 성과관리와 관련하여서는 강원도 사업예산 성과관리 실행계획과 지침교육을 실시하고 '09년 성과계획서를 작성하여 당초예산서와 동시에 의회에 제출할 계획에 있다. 즉, 사업예산제도 본래의 목적인 투입비용 대비 성과를 측정하기 위해서는 재정사업에 대한 객관적인 성과관리가 필요하며, 그 첫단계로 성과계획서를 작성하여 의회에 제출하고자 하는 것이다.

사업예산 성과관리의 추진방향은 전체적으로 BSC성과와 연계성을 지니면서 성과계획서를 수립하되 성과목표와 정책사업 간에 1:1 매칭이 되도록 하고 목표 달성도를 측정하기 위한 성과지표를 전년도 실적을 포함하는 4~5년간의 목표값을 표시하는 방안을 마련하고 있다(<표 3-27> 참조).

〈표 3-27〉 강원도 사업예산 성과관리의 추진방향

| 구분 | 추진방향 | 비고 |
|----------|-----------------------|----------|
| 성과계획서 수립 | '09년 당초예산서와 동시 의회 제출 | |
| BSC와 연계 | 조직의 임무, 전략목표, 성과지표 공유 | 실·과단위 |
| 성과목표 설정 | 사업예산서 정책사업과 1:1 매칭 | |
| 성과지표 설정 | 부서별 직무성과계약서 성과지표와 연계 | 4~5년 목표값 |

자치행정과의 정책사업 : 도정참여확대 및 자치역량 강화(일반행정)의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 부서명 : 자치행정과

(2) 부서임무

도·시·군정 현안관리, 내외도민 통합, 국가위기관리, 민관거버넌스 구축, 자원봉사 등 각계각층의 도정참여 확대와 주민자치역량 강화

(3) 조직현황

자치행정과 5개 팀(자치행정담당, 위기관리담당, 민간협력담당, 자원봉사담당, 혁신담당), 정원 38명(직급별 표시) 및 현원 표시

(4) 예산규모

자치행정과의 정책사업, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동 내역을 전년도 대비하여 예산액과 증감비교를 표시함

(5) 전략목표

도민행정참여 강화와 대내외 인적네트워크 구축을 위한 도민에너지화에 노력

(6) 성과목표

도정참여 확대 및 자치역량 강화

민관군 공동체의식 확산, 도민감동의 고품격 행정서비스 제공, 생활속에 정착되는 자원봉사체제 구축, 시민사회역량 활용강화

(7) 성과지표

정책사업에 대한 성과목표 달성을 위한 성과지표 및 주요사업내용, 지표검증

방법을 제시하고 전년도 실적을 포함한 5개년 목표값을 제시하고 있다.

〈표 3-28〉 강원도 성과계획서의 성과지표 사례

| 성과지표 및 주요 사업내용 | 단위 | 2008 실적 | 2009 목표 | 2010 목표 | 2011 목표 | 2012 목표 |
|---|----|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1-1 도민통합시책 만족도 (검증방법) 설문조사 - 군의 우리도민운동, 이통장 사기진작 - 주민자치센터 활성화 프로그램 운영 - 출향단체 및 민간단체 공익활동 지원 | % | 75 | 80 | 82 | 84 | 85 |
| 1-2 자원봉사자 참여율 (검증방법) 자원봉사자 활동지수 - 도 자원봉사센터 활성화 추진 - 시군 자원봉사활동 지원 - 자원봉사 코디네이터 사업 추진 | % | 10.4 | 11.5 | 13.9 | 17.5 | 20.5 |
| | | | | | | |

자료 : 강원도 내부자료



제4장 사업예산제도의 성공적인 정착방안

제1절 기본방향

정부예산개혁과 관련하여 예산을 품목별로 관리하는 투입 중심의 예산방식은 예산낭비를 억제하거나 지출을 통제하는 데는 기여할 수 있지만, 중장기 정책과 사업을 연계하여 자원을 전략적으로 배분하기 곤란하며, 품목별로 예산을 관리하므로 사업별로 실적과 효과를 판단하는 등 사업별 성과관리가 이루어지지 않는다는 측면에서 성과중심의 예산운용 방식이 모색되어 왔다.

그런데 이러한 성과중심 예산제도가 실제로 유용한 가치를 얻기 위해서는 반드시 요구되는 필요조건이 존재한다. 즉, 성과예산체계의 하나인 사업예산제도의 발전은 총체적 자원배분을 설정하는 중장기 재정운용계획과 사업수행에 소요되는 총원가산정이 가능하여야 하고, 실제로 예산운영이 성과관리와 연계되어야 한다. 이와 같은 사업예산제도의 성공요인들은 자율과 책임을 추구하는 재정운영 틀을 바탕으로 한다. 그러나 현실적으로 이전 장들에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방자치단체 사업예산제도는 기능·분야별 지출한도를 정하는 재정운용계획 부재, 정책·사업의 체계화 미흡, 사업원가를 산정하는데 불충분한 회계시스템, 성과지표 및 성과평가 기법 미개발 등 예산의 성과관리에 대한 관심부족 등으로 인해 성공적인 정착과 발전 가능성에 많은 제약이 존재하고 있는 실정이다.

최근 들어 정부의 예산제도와 회계제도가 개편되어 현재 새로운 예산·회계 구조로 시행되고 있으나, 아직 새로운 제도에 대해서는 이제 막 시행초기에 있어 실제로 사업예산의 안정적 정착과 발전을 위한 유용성이 확보된 정보가 생성

되지 못하고 있다. 이와 관련하여 두 가지 핵심적인 이슈는 다름 아닌 예산 성과관리와 복식부기 원가산정 문제이다. 이 2가지 쟁점이 해결되어야 비로소 사업예산제도의 도입 취지인 전략적 자원배분과 재정효과의 극대화를 모색할 수 있는 여건과 기반이 조성되는 것이다.

그리고 예산을 성과관리와 연계시켜 운영한다는 의미는 결국 성과계획에 기초하여 사업예산을 편성·집행하고 그 결과에 대해 성과를 측정하는 것을 의미한다. 따라서 전체적으로 성과관리시스템 속에 예산과 회계시스템이 연계되어 작동될 수 있도록 재정관리시스템을 구축하는 것이 필요하다.

이러한 점을 종합적으로 인식하면서 사업예산제도의 성공적인 정착방안에서는 사업예산을 편성·집행하고 이를 성과관리체계와 연계하는데 필수적이라고 판단되는 정책·사업의 체계화, 사업예산 성과관리 기반구축, 성과지표의 개발, 사업원가 산정방안에 초점을 두고 새로운 제도의 정착방안을 모색하고자 한다.

제2절 정책·사업의 체계화

1. 개념

사업예산제도는 사업단위를 중심으로 예산을 편성하는 방식을 채택하고 있으므로 정책·사업이 조직부서(실·과)의 전략목표를 실현하는데 기여할 수 있는 수단이 되도록 구조화되는 것이 요구된다. 만약 전략목표와 정책사업이 일관성이 없고 사업단위(정책사업, 단위사업, 세부사업) 간에 구조화가 제대로 이루어지지 않는 경우 정책사업을 중심으로 성과를 관리하는 것 자체가 어렵기 때문이다. 따라서 사업단위 예산편성을 위한 전제조건 중의 하나로 정책·사업의 체계화가 선결되어야 하는 것이다.

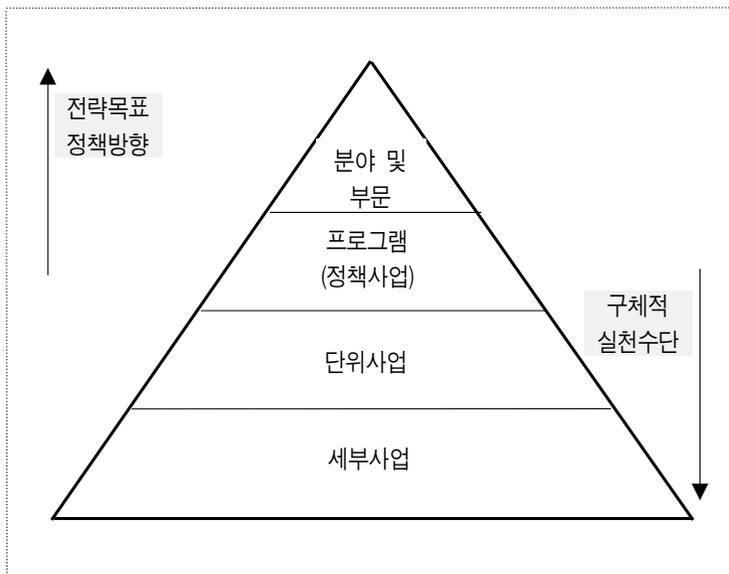
이러한 점을 고려하면 정책·사업의 체계화는 조직의 임무와 비전에 기초하여 설정된 전략목표와 사업단위 간에 계층적 위계를 지니면서 목표-수단 관계를 형성하여 전략목표-정책사업-단위사업-세부사업 간에 일관성을 갖고 체계적으로

구조화하는 것을 의미한다.

사업예산제도와 관련하여 살펴보면, 사업단위로 편성한 예산을 성과와 연계·운영하기 위하여 자치단체의 분야·부문 하에 정책사업(프로그램), 단위사업, 세부사업이 정책목표 달성에 기여할 수 있도록 체계적으로 구조화하는 것을 말한다. 여기서 분야·부문은 자치단체의 기능을 표시하는 것으로 전략목표와 정책방향을 제시하고, 프로그램(정책사업)은 조직부서가 지향해야 할 방향이나 목적을 표시한다. 또한 단위사업은 정책사업의 성과목표를 달성하기 위한 수단으로서 세부사업의 묶음이며, 세부사업은 단위사업의 목적을 달성하기 위한 구체적 수단으로 개별 업무를 말한다.

이와 같은 정책·사업의 구조화 개념을 정리하면 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 정책체계의 개념도



2. 정책체계의 재정리

정책·사업의 체계화를 위해서는 업무조사로부터 정책체계의 재정리에 이르기까지 거쳐야 할 단계별 접근이 요구된다. 정책체계의 정리에 있어서는 우선, 자치단체의 모든 업무를 조사한 후, 파악된 각 업무의 대상·사업내용·목적이 무엇인가를 파악하여야 한다. 그리고 이를 종합적으로 분석하여 상위목적이 무엇인가를 검토하고 상위목적 단위에서 사업을 체계적으로 분류하여야 한다.

① 1단계 : 전업무의 조사 및 정리

각 실·과의 사무분담표와 예산사업일람표를 토대로 모든 업무를 조사한다. 사무분담표와 예산사업일람표에 게재되어 있는 모든 업무를 조사하여 누락이 발생하지 않도록 하고 업무에 대한 직원의 업무량 비율도 함께 파악한다.

② 2단계 : 업무의 내용·대상·목적을 파악하여 정리

1단계에서 조사된 모든 업무에 대해 업무의 내용과 대상이 무엇이고, 업무의 목적이 무엇인가를 조사한다.

③ 3단계 : 정책체계의 재정리

개별 업무의 내용·대상·목적을 분석한 후 그 상위목적을 검토한다. 종합적인 분석내용을 토대로 상위목적을 재정리하여 체계화한다.

〈표 4-1〉 자치단체 업무 재정리의 사례

| 업 무 | 내 용 | 대 상 | 목 적 |
|---------------|-----------------------|-----|-----------------------|
| 미술관관리사무 | 미술관의 관리운영 및 사업에 관한 업무 | 미술관 | 미술관의 효율적, 체계적 관리운영 |
| 연주회 및 연극세미나사업 | 문화예술의 보급과 장려에 관한 사무 | 시민 | 문화예술 접근성 확대 및 문화예술 진흥 |
| 문화재발굴 | 매장문화재 발굴 조사에 | 매장 | 문화자산의 보호 및 보존에 기여 |

| 업 무 | 내 용 | 대 상 | 목 적 |
|---------|-------------------------|-----|---------------------------|
| 조사사업 | 관한 업무 | 문화재 | |
| 부인회운영사업 | 사회교육관련단체에 대한 지도 및 조언 | 부인회 | 시민교육사업을 통한 삶의 질 향상에 기여 |

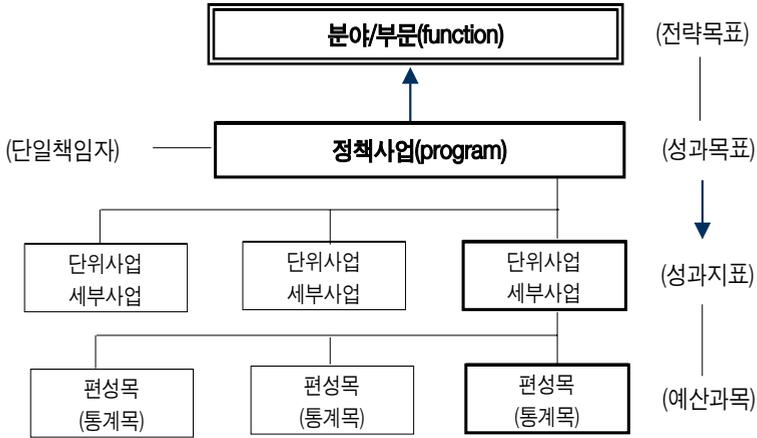
3. 사업구조화 방안

사업의 구조화는 기본적으로 동일한 정책목적 달성을 위한 사업들을 정책사업별로 회계, 기금 구분 없이 통합 편성하여 종합적인 예산상황을 표시할 수 있도록 하는 작업이다. 즉, 사업예산제도가 책임중심점을 대상으로 성과관리가 이루어질 수 있도록 프로그램(정책사업)을 명확하게 정의하고 이를 기초로 프로그램별로 정책목표를 실현하는데 기여하는 단위사업과 세부사업을 체계적으로 구성하는 것이다.

이러한 사업구조화는 사업예산제도의 성공적인 정착을 위한 가장 핵심적인 요소라고 볼 수 있다. 따라서 프로그램예산구조 하에서 분야·부문에 기초하여 사업단위를 체계화하되, 조직부서(실·과)의 전략목표를 달성하기 위한 프로그램(정책사업)을 중심으로 사업단위(정책·단위·세부사업) 간에 상위목표와 하위 목표, 목표와 수단, 계층적 구조가 형성되도록 사업을 체계화하는 것이 요구된다.

즉, 현행 지방자치단체의 사업예산제도에서는 프로그램(정책사업)을 성과관리의 기본단위로 하고 있기 때문에, 프로그램(정책사업)을 기준으로 책임과 자율이 부여되고 프로그램을 구성하는 단위사업은 해당부서(실·과)가 자율적으로 관리하게 된다. 따라서 프로그램(정책사업)별로 단일책임자(실·과장)를 명시하여 실·과장을 프로그램의 성과관리 주체로 지정하여 성과계획서를 수립하는 것이 필요하다 (<그림 4-2> 참조).

〈그림 4-2〉 프로그램예산의 사업구조화 접근체계



결국 사업예산제도는 프로그램(정책사업)을 통해 정책과 예산을 연계하는 예산구조를 의미하고, 정책사업이 예산의 전 과정의 중심적 역할을 수행하고 전략적 자원배분과 재무성과의 극대화를 추구하는 성과관리의 기본단위임을 명백하게 인식하고 자치단체의 중장기 정책과 예산을 정책사업 수준에서 연계하도록 사업구조화를 설계하는 것이 요구된다. 따라서 정책사업이 설정되는 실·과단위의 모든 업무를 조사·분석하고 이들 분석결과와 자료를 토대로 조직부서의 전략목표에 적합하도록 사업을 분류하는 작업이 이루어져야 한다. 이러한 접근에 의한 사업구조화 사례를 제시하면 <표 4-2>와 같다.

〈표 4-2〉 성과관리를 위한 사업구조화의 예시

| 전략 목표 | 부서 | 프로그램 (분야/부문) | 성과목표 | 단위 사업 | 세부사업 |
|----------------|---------|-------------------------|-------------------------------|-------------|---|
| 세계일류 도시 이미지 제고 | 마케팅 담당관 | 해외마케팅 강화 (일반공공행정/ 일반행정) | 해외마케팅 강화로 도시이미지 확산 | 해외 마케팅 사업 | <ul style="list-style-type: none"> - 외국인을 대상으로 한 온라인홍보마케팅 - 외국인론등을 통한 해외마케팅 - 도시브랜드 향상 해외 광고 마케팅 - 거주외국인을 통한 홍보마케팅 |
| | | | 문화, 스포츠 마케팅 활성화로 도시브랜드 이미지 제고 | 문화, 스포츠 마케팅 | <ul style="list-style-type: none"> - 문화, 스포츠 등을 활용한 도시마케팅 - 한류를 통한 도시마케팅 - 국제문화 교류대회 개최 - 캐릭터 등을 활용한 도시마케팅 |
| 시정예의 시민참여 활성화 | 마케팅담당관 | 시민의견 수렴 (일반공공행정/ 일반행정) | 시민의견수렴을 통한 사업 효율성 제고 | 시정 모니터링 | <ul style="list-style-type: none"> - 시정 여론조사 내실화 - 국내외 시정모니터 운영 활성화 |
| | 홍보 담당관 | 홍보채널 확대 (일반공공행정/ 일반행정) | 시민참여 및 민간 홍보채널 네트워크 강화 | 민간 홍보 채널 확대 | <ul style="list-style-type: none"> - 홍보대사 운영 - 인터넷 포털사이트 운영 - 시정홍보를 위한 시민네트워크 활용 - 시민감사관제 운영 - 행정과정예의 시민참여 활성화 |

제3절 사업예산 성과관리의 기반 구축

1. 기본체계

사업예산제도의 성공적 운영을 위한 제도 정비 가운데 중요한 사항의 하나는 사업예산의 성과관리 기반을 구축하는 것이다. 사업예산제도 하에서 성과와 예산 간의 연계를 강화하기 위해서는 우선 정부가 수행하는 정책과 사업에 대해 목표를 명확히 정하고 이 정책목표를 실현하기 위한 구체적 수단을 강구하는 것이다. 여기서 목표와 수단의 관계는 상하 수직적 관계로서 정부조직과 기능을 충분히 고려하면서 정책·사업을 체계화하고 이를 기초로 예산을 편성하는 것이다. 그 이유는 조직의 임무나 전략목표에 기초하여 사업이 체계적으로 구조화되지 않으면, 결국 책임중심점에 의한 성과측정이 제대로 실현되기 어렵고 성과목표와 성과지표 간에 적실성이 그만큼 떨어지기 때문이다.

사업예산의 성과관리를 위한 기본체계는 일반적으로 아래와 같은 5단계의 순차적 절차를 거쳐 이루어진다.

① 성과계획서의 작성

무엇보다 먼저 조직부서의 장기 전략목표에 기반하여 실·과별 임무에 따른 전략목표를 설정하고, 실·과별 전략목표(상위목표)를 달성하기 위한 성과목표를 설정한다. 이때 BSC를 지도입·운용하고 있는 자치단체의 경우, 실·과별 목표는 BSC 성과관리제도와 연계시키는 것이 필요하다. 조직부서의 목표가 명확하게 설정되면 이를 토대로 성과계획서를 작성한다.

② 사업예산의 편성

성과목표 달성에 소요되는 비용을 기초로 사업예산을 편성한다. 사업예산은 기본적으로 정책사업비, 행정운영경비, 재무활동으로 구분하여 편성한다.

③ 예산의 집행

성과목표 달성을 위해 설정된 정책과 사업에 대해 자원을 할당하고 예산을 집행한다.

④ 성과의 측정 및 평가

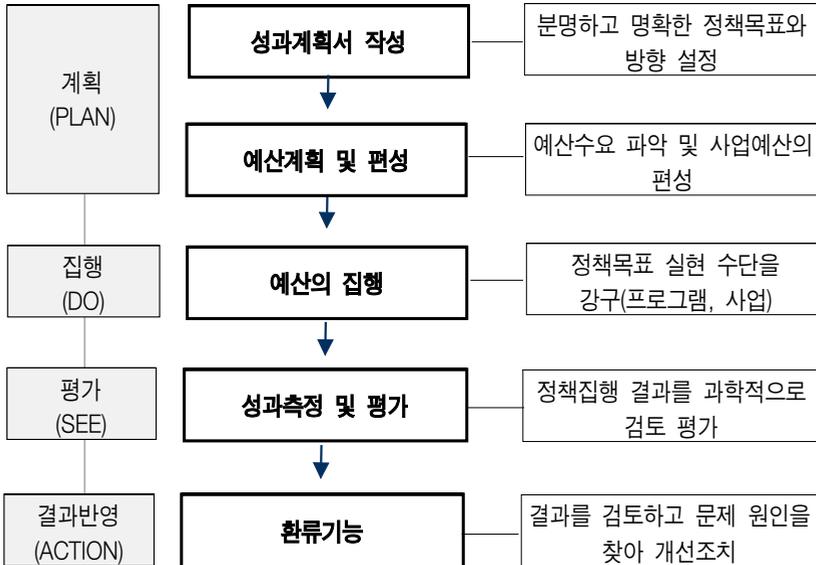
예산집행 결과에 대해 정책사업의 성과목표에 대한 달성도와 성과를 측정·평가하고 사업의 효율성, 효과성 및 문제점을 분석한다. 그리고 이들 내용을 중심으로 성과보고서를 작성한다. 성과보고서(performance report)에는 성과목표, 성과지표, 사업성과를 기술하고 성과목표의 달성여부를 명시한다. 만일 성과목표를 달성하지 못한 경우에는 미달성 사유 및 문제점을 기술하고 향후 성과목표 달성을 위한 개선사항 등 추진계획을 기술한다.

⑤ 환류기능

성과측정 결과를 다음 연도 기획단계 및 예산 등에 반영하고 조직경영 및 사업 개선에 활용한다.

이와 같은 사업예산 성과관리 과정을 행정평가의 기본 틀로서 제시되는 PDSA 관점에서 종합적으로 정리하면 <그림 4-3>과 같다.

〈그림 4-3〉 사업예산 성과관리시스템의 기본체계



2. 성과계획서의 작성

1) 성과계획서의 주요 내용

전략계획서(strategic planning)에 기초하여 성과계획서(performance plan)를 작성하되, 아래와 같은 원칙과 주요 내용을 포함하도록 한다.

① 부서(실·과)의 개요

조직 및 인력 현황, 예산 현황을 포함한다.

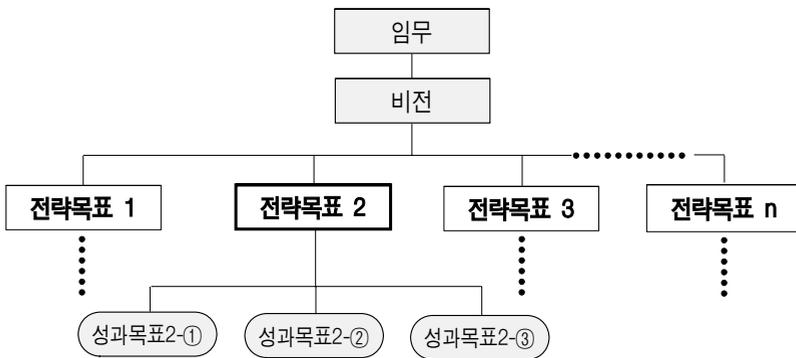
② 기관의 임무 및 목표체계

기관의 임무는 조직부서(실·과)의 존재이유, 사명을 중심으로 기술하고 목표 체계는 전략목표, 성과목표, 단위사업으로 구분하여 설정한다. 이 경우 전략목표

는 조직의 목표와 과제를 실현하기 위한 실·과단위의 최상위목표이고 전략목표를 달성하기 위한 정책사업의 성과목표를 설정한다. 그리고 단위사업은 정책사업의 성과목표를 실현하는데 기여하는 사업단위로 구성한다.

이와 관련하여 조직부서의 목표수립을 위한 체계와 방법은 일반적으로 조직의 임무 달성을 위해 중·장기적으로 달성하고자 하는 전략목표와 이에 기초한 성과목표를 제시하며 각각의 요소는 다음과 같은 형태로 구조화하는 것이 바람직할 것이다(<그림 4-4> 참조).

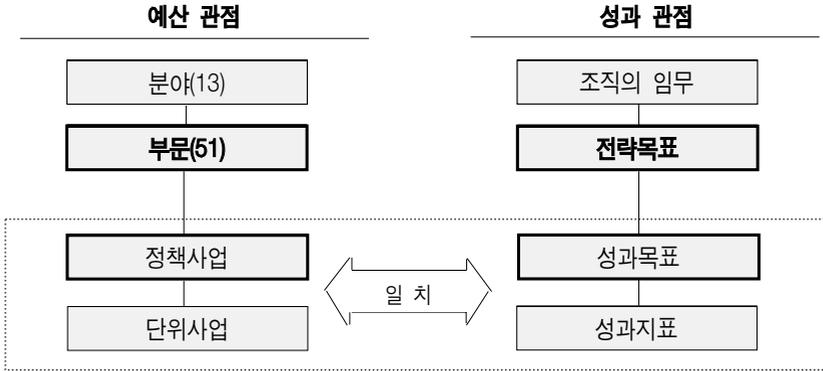
<그림 4-4> 조직의 임무와 목표수립 체계



③ 성과계획서의 주요 내용

성과계획서에는 조직부서의 목표, 성과지표, 검증방법, 단위사업, 예산액 등을 포함한다. 우선 목표는 목표체계에 의한 전략목표와 정책사업의 성과목표를 설정한다. 성과지표는 목표달성 여부와 사업성과를 평가할 수 있는 성과측정지표를 설정한다. 또한 성과지표에 대한 검증방법을 제시하는 것이 반드시 필요하다. 성과계획서 작성에서는 목표체계와 사업체계의 연계가 요구되는데, 사업예산의 경우 <그림 4-5>에서와 같이 예산관점과 성과관점에서 설정된 정책사업·단위사업과 성과목표·성과지표가 상호 일치되도록 구조화하는 것이 필요하다.

〈그림 4-5〉 목표체계와 사업체계의 연계구조



여기서 정책사업과 성과목표의 관계가 매우 중요하다. 이것은 정책사업별 성과목표를 여하히 적합하게 설정하는가 여부에 따라 성과측정이 제대로 이루어질 수 있기 때문이다. 즉, 프로그램(정책사업) 수행결과를 충분하게 설명하고 적합하게 측정하기 위해서는 정책사업의 내용을 정확하게 설명할 수 있는 핵심영향요인을 대상으로 단위사업을 정하고 이를 토대로 성과지표를 설정하여야 하기 때문이다.

즉, 우리의 사업예산 성과관리에서는 정책사업과 성과목표의 관계는 기본적으로 1:1의 관계를 가질 수 있으나, 조직부서의 담당기능이나 정책사업의 범위와 성격에 따라 정책사업 하나가 하나의 성과목표와 연계되는 경우도 있고 때로는 하나의 정책사업에 2개의 성과목표가 연계될 수도 있으며, 또한 2개 이상의 정책사업이 결합하여 하나의 성과목표를 구성하는 경우도 발생할 수 있을 것이다.

2) 성과계획서 작성 : 사회복지과 사례

본 연구에서는 K 단체의 사회복지과를 사례로 하여 앞에서 기술한 성과계획서의 작성원칙과 주요 내용을 제시하고자 한다.

① 조직의 임무

- 수요자중심의 복지기반 구축 및 보훈선양정책 활성화, 장애인복지 추진, 건강한 노후생활보장, 국민기초생활보장 등을 통한 수준 높은 복지 실현 및 질적 향상을 도모함

② 조직 및 인력 현황

| 담당 | 5팀 | 사회복지/ 생활보장/ 장애인복지/ 경로복지/ 저출산고령화 |
|----|-----|---|
| 정원 | 27명 | 3급 1명, 4급 1명, 5급 5명, 6급 7명, 7급 9명 8·9급 2명, 기능직 2명 |
| 현원 | 27명 | 4급 1명, 5급 5명, 6급 7명, 7급 7명, 8급 7명 |

③ 예산 현황

(단위 : 백만원)

| 구 분 | 2008(A) | | 2007(B) | | 증감(A-B) | | |
|--------|---------|------|---------|------|---------|------|-----|
| | | % | | % | | % | |
| 계 | 541,462 | 100 | 457,610 | 100 | 83,852 | 100 | |
| 정책 사업비 | 523,898 | 96.8 | 441,482 | 96.5 | 82,416 | 98.3 | |
| 행정운영경비 | 인력운영비 | 390 | 0.1 | 285 | 0.1 | 105 | 0.1 |
| | 기본경비 | 40 | 0.01 | 37 | 0.01 | 3 | 0.0 |
| 재무활동 | 17,134 | 3.1 | 15,806 | 3.4 | 1,328 | 1.6 | |

④ 전략목표 : 수준높은 문화·복지실현

•정의 : 문화·복지·교육·의료시설의 도·농 간 균형 확충과 운영 프로그램 개발 및 전문인력의 양성을 통해 문화·복지서비스를 제공한다.

⑤ 성과목표

| | |
|---|----------------|
| <p>1. 문화·복지·의료서비스 기반구축(일반행정)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 복지기반 구축 및 저소득층 생활안정 강화 • 수준 높은 장애인 복지 시범도 육성 • 저출산·고령사회 적극 대응 및 노인복지 증진 | <p>○○○ 백만원</p> |
|---|----------------|

⑥ 성과지표 및 주요 사업내용

| 성과지표 및 주요 사업내용 | 단위 | 2008 실적 | 2009 목표 | 2010 목표 | 2011 목표 | 2012 목표 |
|---|----|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1-1. 사회복지분야 자원봉사 참여인원 증가 [검증방법] 사회복지분야 자원봉사센터 등록인원수 - 사회복지정보센터 운영 - 자원봉사자 상해보험가입 지원 - 사회복지아카데미 운영 | 명 | 59,019 | 68,924 | 74,707 | 80,683 | 87,138 |
| 1-2. 복지네트워크 나눔장터 후원연결율 증가 [검증방법]후원연결실적 증가율 - 시군단위행복나눔장터시범운영 - 복지네트워크나눔장터홍보강화 | % | 56.4 | 57.2 | 58.0 | 58.8 | 59.6 |
| 1-3. 사회복지 생활시설 수용인(정)원 증가 [검증방법]생활시설 정원증가율 - 장애인 생활시설 확충 - 노인의료복지시설 확충 - 개인운영 신고시설 운영 지원 | % | 16.4 | 8.4 | 8.4 | 8.4 | 8.4 |

3. 사업예산 성과관리와 BSC 연계방안

정부가 최근에 도입하여 운영하고 있는 BSC 성과관리제도와 사업예산에서의 정책사업체계가 일치되지 않고 상호 분리되어 운영되는 문제가 나타나고 있다. 즉, 성과관리 담당부서는 BSC 성과관리를 실시하고 예산담당부서에서는 사업예산체계로 이행하게 되면, 결국 일관된 전략목표 하에서 정책과 사업 추진이 이루어지지 않아 정책의 일관성을 방해하는 요인으로 작용하고 있다.

이와 관련하여 <표 4-3>과 같이 BSC 성과평가는 기본적으로 조직부서와 개인별 성과를 파악하는데 초점을 두고 있고 사업예산의 성과관리는 예산집행 결과(성과)를 평가하고 그 결과를 정책(계획)과 예산에 환류시키는 과정을 통해 행정서비스 품질을 향상시키는데 초점을 두어 상호 차이점이 발견될 수 있으나,

양자 모두 조직부서의 전략목표와 성과목표를 설정하고 이를 체계화하는 작업이므로 BSC 전략목표에 의한 성과계획서와 사업예산상의 사업체계가 상호 연계·운영하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

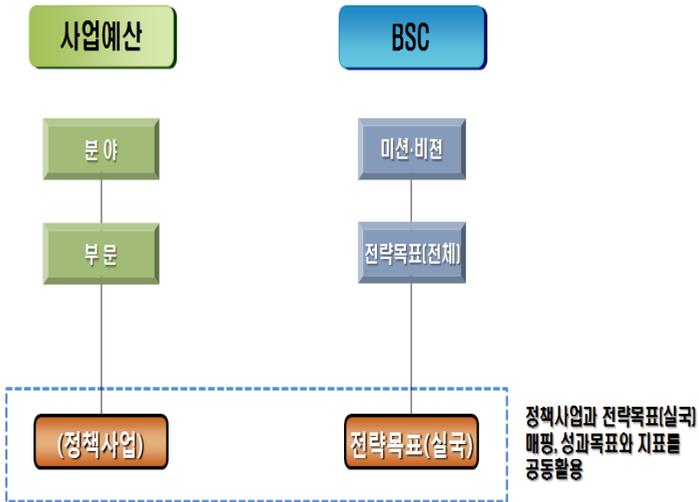
〈표 4-3〉 예산 성과관리와 BSC 성과관리의 비교

| 구분 | BSC 성과관리 | 예산 성과관리 |
|------|--|--|
| 개념 | - 조직성과를 측정하는 방법 | - 재정사업 성과를 측정하는 방법 |
| 측정대상 | - 전략목표(목표) - 하나의 전략목표에 성과목표와 지표를 설정하여 측정 | - 정책사업(목표+수단) - 하나의 정책사업에 성과목표와 지표를 설정하여 측정 |
| 측정방법 | - 4개 관점, 케스케이딩(cascading) 방식으로 최상에서 최하위조직까지 전략목표 설정·관리 | - 투입(input) -> 활동(activity) -> 산출(output) -> 결과(outcome)의 과정을 관리 |
| 성과지표 | - 재정·비재정 사업 모두를 포함하는 성과지표 사용 | - 재정사업만 포함하는 성과지표 사용 |
| 추진주체 | - 성과관리 담당부서 | - 예산 담당부서 |

자료 : 사업예산 성과관리 연구회 자료(행정안전부, 2008)

따라서 자치단체에서 실·국단위 BSC 전략체계를 운영하는 경우, 현재 실·국단위 전략목표는 사업예산의 정책사업 수와 비슷(1:1 수준)하게 설정되어 있으므로, 실·국단위의 BSC 전략목표와 사업예산 정책사업을 일치시키는 방향에서 접근하되, 불가피한 경우 1:1 또는 1:N으로 매핑할 수 있을 것이다. 이 경우 BSC의 4대 관점 중 업무 관점의 전략목표와 정책사업을 일치시키거나 매핑하여 성과목표와 성과지표를 양 제도에서 공동으로 활용하는 것이 필요할 것이다(<그림 4-6> 참조).

〈그림 4-6〉 사업예산과 BSC의 연계를 위한 접근방법



제4절 성과지표의 개발

1. 기본방향

사업예산의 성과관리를 제대로 이행하기 위해서는 정책사업의 성과목표 달성을 위한 성과지표의 개발·설정이 요구된다. 이러한 성과지표 개발을 위한 전제로서 조직구성원의 전반적인 참여와 지표를 도출하기 위한 협의 구조와 과정이 매우 중요하다. 이 점은 조직구성원의 참여와 협의 없이 지표가 도출되는 경우 성과지표가 현실적으로 실용화되지 못하고 이는 결국 사업예산 성과관리의 형식적 운용을 초래하게 될 것이기 때문이다.

사업예산제도에서 정책사업은 계획기간(예 : 3~4년)에 추진할 성과목표를 명확히 하기 위하여 수치목표를 정하는 것이 필요하다. 성과지표는 사업수행의 결과 내지 효과를 표시하는 것을 지향하며 결과지표가 어려운 경우 자원의 투입효

과 등을 표시하는 지표를 사용할 수 있을 것이다. 특히, 성과측정에 있어서 투입된 원가에 대응한 성과를 분석하기 위한 원가지표를 적극 고려할 것이 요구된다. 이러한 수치목표를 설정하는 것은 목표 대비 실적을 측정하는 성과지표가 갖는 특성의 하나이다.

정책사업의 성과지표는 정책사업에 대한 핵심요인을 대상으로 1개 기본지표와 이를 보완하는 2~3개의 보조지표로 구분하여 설정할 수 있다. 기본지표와 보조지표의 설정은 공공서비스의 특성상 성과목표가 모호할 수 있고 하나의 성과지표를 통해 성과달성 여부를 판단하는 것이 곤란한 경우가 존재한다는 점에서 필요성이 인정되고 있다.

2. 성과지표의 도출 단계와 지표의 종류

1) 지표 도출단계

정책사업의 성과목표 달성 여부를 측정하는데 활용하기 위한 성과지표는 다음과 같은 단계와 절차를 거쳐 도출하는 것이 요구된다.

첫째, 조직의 미션, 비전, 전략을 수립한다. 미션이란 우리가 왜 존재하는가? 하는 존재이유와 조직의 사명을 의미하고 비전은 미래의 모습이다. 이 경우 조직의 임무와 비전을 전제로 전략을 수립한다. 여기서 전략이란 조직전체의 가치창출을 위한 활동의 차별화를 추구하는 것이다. 따라서 이러한 과정을 통해 정해진 전략목표에 기초하여 성과목표를 설정하고 이들 목표를 실현하기 위한 핵심영향요인을 주축으로 평가지표를 설정하는 것이 지표의 적합성을 높일 수 있다.

둘째, 조직단위별 전략목표를 설정한다. 조직의 미션 하에 실과별 전략목표를 설정하되, 전략목표는 미션과의 연계성을 고려하여 설정한다.

셋째, 정책사업별 성과목표를 설정한다. 조직의 미션 및 실·과별 전략목표에 기여하는 정책사업의 성과목표를 설정한다. 성과목표는 해당 정책사업의 핵심 성공요인을 도출하고 이에 기초하여 설정한다.

넷째, 성과지표를 도출한다. 정책사업별 성과목표의 달성여부를 측정하기 위한 성과측정지표를 도출하는 것으로 정책사업의 핵심성공요인을 객관적으로 측정할 수 있는 지표로 전환한다.

다섯째, 성과측정지표의 평가방법을 개발한다. 객관적인 성과측정을 위한 평가지표를 개발하는 것으로 만일 복수의 성과목표가 있는 경우 성과목표 간의 가중치를 설정한다. 그리고 성과측정을 위한 기준치(baseline) 설정 및 성과측정을 위한 자료원(문서, 보고서, 통계자료 등) 결정, 평가산식(목표대 실적평가, β 분포평가, 추세치평가, 표준점수 등) 개발, 성과측정결과의 공개 및 활용 등에 관한 사항을 포함하고 있다.

2) 지표의 종류

성과지표는 다양하게 설정할 수 있으나 공공서비스의 공급과정을 중심으로 성과지표의 종류와 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 투입지표

투입(input) 지표는 사업 추진에 투입하는 경영자원(예산, 인원, 시간 등)이 어느 만큼의 금액이나 양인가를 표시하는 자원투입량 또는 사업의 전체 대상자수나 지구면적 등 투입자원량을 규정하는 전제, 원인이 되는 양을 표시하는데 초점을 둔다. 투입지표는 필요한 재원 및 인력이 계획대로 집행되었는지, 사업계획에 따른 인력, 재원, 물자의 지원 여부 등을 나타내는 것으로 여기에는 해당사업의 예산집행률, 세미나 개최실적, 금연교실 개최를 위한 지역기관과의 협의회 수 등을 투입지표로 설정할 수 있다.

② 과정지표

과정(activity/process) 지표는 사업진행과정에서 사업추진을 단계적으로 구분하여 중간점검 등을 하는 경우 사업의 진척도를 평가하는데 초점을 둔다. 과정지표는 대규모 사회기반시설이나 장기간에 걸쳐 추진되는 계속사업에 대해 건

설공정률이나 중간목표 달성도 등을 과정지표로 설정할 수 있다.

③ 산출지표

산출(output) 지표는 자원을 투입하여 산출한 1차적 산출물을 나타내는 지표이다. 즉, 정부가 예산과 인력 등을 투입하여 만들어 낸 공공서비스의 양 또는 빈도를 표시하는 자원투입효과를 측정하는데 초점을 둔다. 산출지표의 사례로서는 주차장 건립, 상수도보급률, 쓰레기수거량, 금연교실 개최회수 등을 들 수 있다.

④ 결과지표

결과(outcome) 지표는 사업의 최종산출물을 통해서 궁극적으로 얻으려는 성과의 달성 여부를 측정하는데 초점을 둔다. 여기에는 중간결과지표와 최종결과지표로 구분할 수 있다. 즉, 중간결과 지표는 사업추진 결과에 대하여 그 직접적인 대상자에게 초래된 효과가 어느 정도인가를 표시하는 것으로 직업훈련프로그램 이수자수, 금연교실 참가자수, 금연교실 수료자수 등을 들 수 있다. 이에 대해 최종결과 지표는 사업추진 결과 나타난 사회적, 경제적, 환경적 변화를 측정하는 것으로, 도로혼잡도 감소율, 직업훈련프로그램 이수자의 취업률, 민원인 만족도 증가율, 거리청결도, 흡연율의 저하, 건강하다고 느끼는 사람의 증가 등을 들 수 있다.

한편, 정책사업에 대한 성과지표는 결과를 중심으로 설정하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있으나, 현실적으로 공공서비스의 산출에 대한 영향정도를 지표 수치로 표시하는데 한계가 있다는 점에서 성과목표의 달성을 적정하게 판단할 수 있는 다양한 성과지표를 개발하는 것이 필요하다. 즉, 성과지표는 결과, 산출지표를 지향하되, 제도 여건을 고려하여 과정지표와 투입지표 등을 활용하는 방식을 고려할 수 있을 것이다.

3) 성과목표와 성과지표의 관계

사업예산 성과관리에서 사업목표의 달성도는 사업의 성과 또는 목표 달성도를 점검하는 것이다. 이는 성과지표의 당해년도 목표에 대한 달성도에 의해 성과를 측정하는데, 이 방법은 성과목표 대비 집행실적을 비교하는 것으로 성과지표의 특성을 담고 있다. 그리고 예산 성과관리에 있어서 중요한 쟁점의 하나는 실제로 성과지표의 설정에 있어서 단위당 원가지표를 통해 투입비용 대비 사업실적을 측정하는 문제이다. 실제로 단위당 사업원가가 전년도와 비교하여 개선 또는 악화되었는가?, 유사단체와 비교하여 어느 정도 수준인가? 등을 측정하는 것이 중요한 요소이다. 특히, 사업의 총원가(full cost)에 의해 효율성을 측정하기 위해서는 발생주의 회계기준에 의한 사업원가를 반영하여 성과지표를 설계하는 것이 바람직하다.

종합적으로 성과지표의 종류와 성과목표의 관계를 고려하면, 성과지표는 행정활동의 수행과정에 따라 다르게 설정할 수 있으며, 이것은 성과목표의 성격과 정책사업의 수준·세분화정도 등과 관련성을 지니고 있다. 이러한 성과목표 설정과 성과지표의 관련성을 정리하면 <표 4-4>과 같이 제시할 수 있다.

〈표 4-4〉 성과목표와 성과지표의 관계

| 구분 | 자원투입량 (Input) | 자원투입효과 (Output) | 중간성과 (Outcome) | 최종성과 (Outcome) |
|------|--|--------------------------------------|--|--|
| 사고방식 | 행정활동(시책, 사업 등) 수행에 투입하는 경영자원(예산, 인원, 시간 등)의 규모를 표시 또는 사업의 전체 대상자수나 전체 대상 지구면적 등 투입자원량을 규정하는 전제나 원인을 표시 | 시책이나 사업 등의 행정활동은 어느 정도의 양이나 빈도인가를 표시 | 시책이나 사업 등의 행정활동 결과, 직접적인 대상자에게 초래된 효과가 어느 정도인가를 표시 | 시책이나 사업 등의 행정활동 이외의 요인도 포함하여 사회적으로 미친 영향에 의해 사회경제가 어떤 상태로 개선되었는가를 표시 |

| 구분 | 자원투입량 (Input) | 자원투입효과 (Output) | 중간성과 (Outcome) | 최종성과 (Outcome) |
|---------------------------|---------------------------|---|--|---|
| 지표 예시 | 금연교실개최를 위한 지역기관과의 협의회수 | 금연교실 개최회 수 | <ul style="list-style-type: none"> 금연교실 참가자수 금연교실 수료자수 | <ul style="list-style-type: none"> 흡연율의 저하 건강하다고 느끼는 사람의 증가 |
| 주요시책 | | | | 현민 관점에서 성과를 표시하는 지표 |
| 하위시책 | | | ①기본사업에서 설정되어 있는 지표로 대표적인 지표 | |
| | | | ②전국과 비교하는 지표 | |
| | | | ③①② 이외의 것으로 사업 추진 효과를 알 수 있는 지표 | |
| 기본사업 | | | 현이 추진한 사업수행 효과를 알 수 있는 지표 | |
| 중점사업 전체 | | | 현이 추진한 사업수행 효과를 나타내는 전체 지표 | |
| 중점사업 구성사업 | | 예산 등 행정경영 자원의 투입효과 를 표시하는 지표 | | |
| 미예 만들기 프로그램 구성사업 | | 현이 추진한 사업으로서 예산 등 행정경영자원의 투입효과를 표시하는 지표 | | |

3. 성과지표의 사례

성과지표의 도출에 있어서는 정책사업별 성과목표의 달성여부를 측정하기 위한 성과측정지표를 모색하되, 정책사업 수행에 있어서 영향을 미치는 핵심성공요인을 객관적 지표로 전환하는 것이 필요하다. 성과지표는 단위사업의 수를 고려하여 2~4개(기본지표, 보조지표) 정도로 구성하는 것이 필요하다(<표 4-5> 참조).

〈표 4-5〉 사업예산 성과지표 사례 : 보건복지분야

| 부문 | 성과지표 | 산정공식 | 지표성격 |
|--------|---------------------------|---|------|
| 보훈 | 보훈단체회원 고충상담건수 증가율(%) | $\frac{\{\text{현년도 상담건수}-\text{전년도 상담건수}\}}{\text{전년도 상담건수}} \times 100$ | 산출지표 |
| 기초생활보장 | 기초생활보장수급자 신규 발굴률(%) | $\frac{\{\text{연도말 기초생활보장수급자수}/\text{신규수급자}\} \times 100$ | 산출지표 |
| | 기초생활보장수급자 부적격자 조치율(%) | $\frac{\{\text{연도말 기초생활보장수급자수}/\text{적정급여조정자}\} \times 100$ *적정급여조정자 : 급여중지, 감소, 증가 등 | 산출지표 |
| 취약계층지원 | 장애인일자리참여자가증가율(%) | $\frac{\{\text{현년도 참여자수} - \text{전년도 참여자수}\}}{\text{전년도 일자리참여자수}} \times 100$ | 산출지표 |
| 보육가족여성 | 여성인력개발 프로그램 참여실적(%) | 계획인원 대비 실적 | 결과지표 |
| | 여성취업지원에 따른 취업인원 증가율(%) | $\frac{\{\text{현년도 취업인원} - \text{전년도 취업인원}\}}{\text{전년도 취업인원}} \times 100$ | 산출지표 |
| | 지역아동센터(공부방) 확충실적(%) | 계획시설수 대비 실적 | 결과지표 |
| | 보육아동 이용시설 증가율(%) | $\frac{\{\text{현년도 보육시설수} - \text{전년도 보육시설수}\}}{\text{전년도 보육시설수}} \times 100$ | 산출지표 |
| | 영유아보육료 지원예산액 증가율(%) | $\frac{\{\text{현년도 예산액} - \text{전년도 예산액}\}}{\text{전년도 영유아보육료 지원예산액}} \times 100$ | 산출지표 |
| 노인청소년 | 청소년 수련활동 프로그램 참여자수 증가율(%) | $\frac{\{\text{현년도 참여자수} - \text{전년도 참여자수}\}}{\text{전년도 참여자수}} \times 100$ | 산출지표 |
| | 노인일자리사업 참여인원 증가율(%) | $\frac{\{\text{현년도 참여인원} - \text{전년도 참여인원}\}}{\text{전년도 참여인원}} \times 100$ | 산출지표 |
| | 노후경제생활 지원율(%) | $\frac{\{\text{기초노령연금 지급인원}/65\text{세 이상 노인인구}\} \times 100$ | 산출지표 |
| | 노인지원서비스 이용률(%) | $\frac{\{\text{무료급식}+\text{독거노인}+\text{건강진단}+\text{학대상담}\}}{\text{이용자수}/65\text{세이상 노인수}} \times 100$ | 산출지표 |
| | 장사시설 이용률(%) | $\frac{\{\text{화장장 이용자수}/\text{현년도 사망자수}\} \times 100$ | 산출지표 |
| | 노인복지관 이용자증가율(%) | $\frac{\{\text{현년도 등록회원} - \text{전년도 등록회원}\}}{\text{전년도 등록회원}} \times 100$ | 산출지표 |
| | 장기요양기관 이용률(%) | $\frac{\{\text{현년도이용자수}/\text{장기요양급여대상자}(1\sim 3\text{등})\}}{\text{장기요양급여대상자}(1\sim 3\text{등})} \times 100$ | 산출지표 |

| 부문 | 성과지표 | 산정공식 | 지표성격 |
|----------------|------------------------|-----------------------|------|
| | | 급자+기존시설이용 등급외자) × 100 | |
| 보건 의료 | 공공보건의료기관 서비스 이용 만족도 | 설문조사 만족도 | 결과지표 |
| | 한방지역특화 전략사업 인프라 구축 | 홍삼연구소 건립 및 한약유통시설 건립 | 과정지표 |
| | 건강증진 지원서비스 이용자에 대한 만족도 | 설문조사 만족도 | 결과지표 |
| | 도민건강검진 수검률 | (건강검진 실적/계획목표) × 100 | 결과지표 |
| 식품 의약 안전 | 식약품 지도점검에 대한 효과 체감도 | 설문조사 만족도 | 결과지표 |

제5절 사업예산원가의 산정방안

1. 예산원가의 개념과 중요성

지방자치단체 행정경영에서 사업의 성과를 파악하기 위해서는 산출물을 인식하는 동시에 사업수행에 소비된 원가 정보를 정확하게 분석하는 것이 필요하다. 이때 원가를 계산할 수 없으면 경제성이나 효율성을 판단할 수 없게 된다. 효율성을 최소비용에 의한 목표달성이라고 본다면 사업의 총비용을 계산하지 않으면 효율성 측정은 의미가 없기 때문이다.

예산편성 상의 사업비용과 사업집행 결과 지출된 총비용을 비교하여 사업의 성과를 평가하는 경우에도 사업원가나 사업의 총비용을 계산할 수 없으면 경제성이나 효율성에 대한 성과를 평가할 수 없다. 결국 예산집행 결과에 대해 효율성을 측정하는 경우 사업비용의 계산이 필요하고 미래의 사업수행을 위한 예산편성 시에도 사업원가(program cost)를 추정하는 것이 필요하다. 성과평가에 있어서 예상되는 성과가 추정되고 실제성과가 측정되어 추정치와 결과의 차이에

대한 원인이 규명되는 것이다(윤성식, 1993 : 1019~1027).

어떤 사업을 실시하기 위하여 투입하는 자원(input)으로서 예산이나 인원이 있다. 이러한 투입이 행정활동이라는 과정을 거쳐 산출물인 행정서비스로 전환되고 그 결과로 지역주민의 만족도(outcome)가 향상된다고 할 때, 이러한 일련의 과정에서 구체적으로 그 성과를 평가하기 위해서는 모든 투입을 원가로 환산하여 통일적으로 파악할 필요가 있다. 즉, 인원은 인건비로, 이용한 설비는 감가상각비로 환산하게 되면 비용으로 합산할 수 있다. 이와 같이 금액으로 환산한 투입과 산출을 사업별로 파악하여 평가하는 것이 요구되는 것이다.¹⁴⁾

사업예산에 있어서 각 정책사업의 예산과목별 투입비용에 중점을 두는 경우 현실적으로 직원의 인건비를 구성하는 급여, 수당 등이 사업별로 집계되지 않는다. 또한 직원 퇴직시에 지급하는 퇴직급여충당금도 고려되지 않는 등 원가집계가 아주 미흡한 실정이다. 따라서 사업원가를 정확히 계산하기 위해서는 사업집행에 관한 이들 모든 소비된 비용을 파악할 필요가 있다. 예컨대, 인건비를 사업별로 안분하기 위해서는 직원의 사업별 활동량에 따라 인건비를 사업별로 배분하여야 되는데, 이 경우 직원의 사업분담표를 작성하여야 한다. 사업분담표는 직원 1인당 매일의 업무내용과 근무시간을 기록하여 직원이 사업에 기여한 비율을 통해 매트릭스화한 표이다.

현행 사업예산제도에서 예산원가 산정은 실·과 중심으로 정책사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동을 구성요소로 하고 있으며 행정운영경비는 정책사업 수준에서 할당되고 있다. 특히 원가정보를 이용하여 사업예산에서 실제로 투입비용 대비 성과를 측정하는 문제는 사실 사업원가정보, 단위비용 관련 정보 등 신뢰할 수 있는 비용데이터(cost data)의 이용가능성에 달려 있지만, 현재는 여러 가지 제약과 한계로 인해 사업원가를 반영하는 성과지표의 설정과 측정이 어려운 상태에 있다.

14) 투입에 관한 모든 원가를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 현금주의에 의한 세입세출액 뿐 아니라 보다 정확한 원가로서 수익과 비용을 인식할 필요가 있다. 예컨대 발생주의에 의한 행정비용계산에서는 직원의 퇴직급여충당금전입이나 감가상각비, 금리 등의 새로운 비용요소를 포함하여 보다 정확한 원가를 파악하는 것이 가능하다.

2. 사업예산 원가산정

본 연구에서는 앞에서 기술한 원가산정의 어려움을 고려하여 K 사례단체의 사회복지과를 대상으로 간접인건비, 부서간접비(행정운영경비)를 정책사업 간에 할당하는 방법 등을 포함하여 프로그램(정책사업)원가를 산정하는 방법을 제시한다. 이를 위해 우선 사례단체 사회복지과의 예산현황을 살펴본 후, 원가산정 방안을 모색하고자 한다.

가. 사회복지과의 예산현황

사례단체의 사회복지과는 보건복지여성국에 속해 있으며, '08년도 예산액은 5,414억원으로서 보건복지여성국 예산(6,768억원)의 80.0%를 점하고 있다. 그리고 사회복지과 예산의 구성을 보면, 정책사업비 96.7%, 행정운영경비 0.08%, 재무활동 3.2%의 비율을 보이고 있다(<표 4-6> 참조).

<표 4-6> 보건복지여성국의 예산현황 : K 단체

○ 일반회계 + 의료급여기금운영특별회계

(단위 : 백만원)

| 부서별 | 예산액 | 정책사업 | | 행정운영경비 | | 재무활동 | |
|----------------------|---------|---------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | | | 구성비 | | 구성비 | | 구성비 |
| 보 건 복 지 여 성 국 | 676,834 | 658,165 | 97.2% | 1,535 | 0.23% | 17,134 | 2.53% |
| 일반회계 의료급여기 금운영 | 495,444 | 476,775 | 96.2% | 1,535 | 0.31% | 17,134 | 3.46% |
| | 181,390 | 181,390 | 100% | - | 0.00% | - | 0.00% |
| • 사회복지과 | 541,462 | 523,897 | 96.7% | 430 | 0.08% | 17,134 | 3.16% |
| 일반회계 의료급여기 금운영 | 360,072 | 342,507 | 95.1% | 430 | 0.12% | 17,134 | 4.76% |
| | 181,390 | 181,390 | 100% | - | 0.00% | - | 0.00% |
| • 여성가족과 | 93,358 | 93,325 | 99.9% | 32 | 0.03% | - | 0.00% |

| 부서별 | 예산액 | 정책사업 | | 행정운영경비 | | 재무활동 | |
|----------------|--------|--------|-------|--------|-------|------|-------|
| | | 구성비 | 구성비 | 구성비 | 구성비 | | |
| • 보건위생과 | 40,217 | 40,162 | 99.8% | 55 | 0.14% | - | 0.00% |
| • 여성정책 개발센터 | 1,796 | 779 | 43.3% | 1,017 | 56.6% | - | 0.00% |

그리고 사회복지과의 업무내용을 세출예산의 부문별로 살펴보면, 사회복지분야는 사례단체의 전체 예산의 24.7%를 점하고 있으며, 사회복지분야 예산의 구성은 기초생활보장 13.6%, 취약계층지원 2.1%, 보육·가족및여성 3.5%, 노인·청소년 5.0%, 노동 0.08%, 보훈 0.02%, 주택 0.28%, 행정운영경비 0.07% 등으로 나타난다(<표 4-7> 참조).

〈표 4-7〉 사회복지분야의 부문별 예산현황 : K 단체

○ 총 괄 (일반회계 + 기타특별회계)

(단위: 백만원)

| 분야 · 부문 | 예산액(2008) | | 전년도예산액(2007) | | 비교(△)증감 | |
|-------------------|-----------|-------|--------------|-------|---------|--------|
| | 예산액 | 구성비 | 예산액 | 구성비 | 증감액 | 증감율 |
| 총 계 | 2,658,995 | 100% | 2,456,721 | 100% | 202,274 | 8.2% |
| 080 사회복지 | 658,299 | 24.7% | 551,196 | 22.4% | 107,102 | 19.4% |
| 081 기초생활보장 | 363,313 | 13.6% | 337,776 | 13.7% | 25,536 | 7.5% |
| 082 취약계층지원 | 57,672 | 2.1% | 59,239 | 2.4% | △1,566 | △2.6% |
| 084 보육·가족및여성 | 94,105 | 3.5% | 70,365 | 2.8% | 23,739 | 33.7% |
| 085 노인·청소년 | 133,277 | 5.0% | 73,782 | 3.0% | 59,495 | 80.6% |
| 086 노동 | 2,040 | 0.08% | 1,939 | 0.08% | 100 | 5.1% |
| 087 보훈 | 461 | 0.02% | 1,131 | 0.05% | △670 | △59.2% |
| 088 주택 | 7,428 | 0.28% | 6,960 | 0.28% | 468 | 6.7% |
| 행정운영경비 (사회복지과) | 430 | 0.07% | 322 | 0.06% | 107 | 33.5% |
| 인력 운영비 | 389 | 0.06% | 285 | 0.05% | 104 | 36.6% |
| 기본경비 | 40 | 0.01% | 36 | 0.01% | 3 | 9.1% |

자료 : 강원도, 2008년도 사업예산서.

한편, 사례단체의 인건비 내역을 살펴보면, 2008년도 기준으로 총액인건비는 2,115억원이며 이는 예산편성목에 의한 인건비(9개 통계목) 79.2%, 업무추진비(3개 통계목) 0.7%, 직무수행경비(3개 통계목) 6.3%, 포상금(성과상여금) 3.9%, 연금부담금등(2개 통계목) 9.6%, 민간이전(연금지급금) 0.1% 등으로 구성되어 있다 (<표 4-8> 참조). 이러한 총액인건비는 사업예산 원가산정에 있어서 간접인건비(공무원인건비)를 프로그램(정책사업)별로 할당하여야 하기 때문에 전체적인 예산규모와 구성내역을 정확하게 파악할 필요가 있다.

〈표 4-8〉 총액인건비 내역 : K 단체

○ 총 괄 (일반회계 + 기타특별회계)

(단위 : 백만원)

| 분야 · 부문 | 예산액 (2008) | | 전년도 예산액 (2007) | | 비교(△)증감 | |
|------------------|------------|-------|----------------|-------|---------|-------|
| | 액 | 구성비 | 액 | 구성비 | 증감액 | 증감율 |
| 총 계 | 211,554 | 100% | 198,928 | 100% | 12,626 | 6.3% |
| 101 인건비 | 167,631 | 79.2% | 159,882 | 80.3% | 7,749 | 4.8% |
| 101-01 기본급 | 93,756 | 44.3% | 89,518 | 45.0% | 4,238 | 4.7% |
| 101-02 수당 | 28,829 | 13.6% | 27,828 | 13.9% | 1,001 | 3.6% |
| 101-03 정액급식비 | 5,495 | 2.6% | 5,439 | 2.7% | 56 | 1.0% |
| 101-04 교통보조비 | 5,238 | 2.4% | 5,191 | 2.6% | 46 | 0.9% |
| 101-05 명절휴가비 | 7,994 | 3.7% | 7,700 | 3.8% | 293 | 3.8% |
| 101-06 가계지원비 | 13,364 | 6.3% | 12,834 | 6.4% | 529 | 4.1% |
| 101-07 연가보상비 | 2,591 | 1.2% | 2,223 | 1.1% | 367 | 16.5% |
| 101-08 기타직보수 | 4,443 | 2.1% | 4,012 | 2.0% | 430 | 10.7% |
| 101-09 무기계약근로자보수 | 5,917 | 2.8% | 5,131 | 2.5% | 786 | 15.3% |
| 203 업무추진비 | 1,538 | 0.7% | 1,531 | 0.7% | 7 | 0.4% |
| 203-01 기관운영업무추진비 | 677 | 0.3% | 683 | 0.3% | △6 | △0.8% |
| 203-02 정원가산업무추진비 | 146 | 0.0% | 145 | 0.0% | 0.5 | 0.3% |

| 분야 · 부문 | 예산액 (2008) | | 전년도 예산액 (2007) | | 비교(△)증감 | |
|----------------------|------------|------|----------------|------|---------|-------|
| | | 구성비 | | 구성비 | | 증감율 |
| 203-04 부서운영업무추진비 | 714 | 0.3% | 702 | 0.3% | 12 | 1.7% |
| 204 직무수행경비 | 13,469 | 6.3% | 13,169 | 6.6% | 299 | 2.2% |
| 204-01 직책급여업무수행경비 | 814 | 0.3% | 773 | 0.3% | 40 | 5.2% |
| 204-02 직급보조비 | 6,427 | 3.0% | 6,351 | 3.1% | 76 | 1.2% |
| 204-03 특정업무수행활동비 | 6,227 | 2.9% | 6,044 | 3.0% | 182 | 3.0% |
| 303 포상금 | 8,252 | 3.9% | 6,388 | 3.2% | 1,864 | 29.1% |
| 303-02 성과상여금 | 8,252 | 3.9% | 6,388 | 3.2% | 1,864 | 29.1% |
| 304 연금부담금등 | 20,413 | 9.6% | 17,720 | 8.9% | 2,692 | 15.2% |
| 304-01 연금부담금 | 16,631 | 7.8% | 14,341 | 7.2% | 2,289 | 15.9% |
| 304-02 국민건강보험금 | 3,782 | 1.7% | 3,378 | 1.7% | 403 | 11.9% |
| 307 민간이전 | 248 | 0.1% | 236 | 0.1% | 12 | 5.1% |
| 307-07 연금지급금 | 248 | 0.1% | 236 | 0.1% | 12 | 5.1% |

나. 예산원가의 산정

1) 원가의 구성요소

정책사업에 대한 총원가를 계산하기 위해서는 사업의 직접비와 간접비를 구분한 후, 이를 합산하여 투입된 총비용을 계산하는 것이 필요하다.

첫째, 직접비는 사업수행에 직접적으로 관련되고 추적이 가능한 경비로 사업예산서 상의 정책사업비로 표시된 금액을 사용한다.

둘째, 간접비는 직원의 인건비와 사회복지과 부서간접비(행정운영경비)를 의미한다. 직원인건비를 정책사업별로 안분하기 위하여 직원의 사업별 활동량에 기초하여 인건비를 배분(직원의 사업분담표 조사내역에 기초함)하고 부서간접비(행정운영경비)도 직원의 업무량을 기초로 정책사업별로 할당한다.

셋째, 사업수행에 소요되는 원가는 정책사업별로 직접비와 간접비(개산인건비, 부서간접비)를 합산하여 사업의 총원가를 산정한다.

정책사업원가 = 직접비 + 간접비

- 직접비 : 사업예산서상의 정책사업비 예산액
- 간접비 : 개산인건비 + 부서간접비(행정운영경비)
- ※ 개산인건비와 부서간접비는 직원의 업무량에 기초하여 정책사업 간에 할당

2) 사회복지과의 정책사업비와 직원인건비 조사

사례단체의 사회복지과를 대상으로 사례단체의 협조를 통해 파악된 직원업무 분담표 조사결과를 기초로 정책사업에 대한 원가 산정방법을 제시하면 다음과 같다. 우선, 사업예산서와 직원인건비 자료를 이용하여 사회복지과의 정책사업별 사업비용과 담당부서별 직원인건비를 산출한다.

첫째, 사회복지과의 정책사업은 총 4개 프로그램이 있고 각각의 예산액은 수요자중심의 복지기반 구축 7,941백만원, 장애인복지 시범도육성 40,538백만원, 건강한 노후생활보장 119,583백만원, 국민기초생활보장제도 운영 355,834백만원이며 부서간접비에 해당하는 행정운영경비 430백만원 등으로 구성되어 있다 (<표 4-9> 참조).

〈표 4-9〉 사회복지과 정책사업별 예산액 현황

| 정책사업 | 2008년 예산액 (백만원) | 비고 |
|----------------|--------------------|----|
| 합계 | 543,260 | |
| 수요자중심의 복지기반 구축 | 7,941 | |
| 장애인복지 시범도육성 | 40,538 | |
| 건강한 노후생활 보장 | 119,583 | |
| 국민기초생활보장제도 운영 | 355,834 | |

| 정책사업 | 2008년 예산액 (백만원) | 비고 |
|--------|--------------------|-------------------------------|
| 행정운영경비 | 430 | 인력운영비 390 기본경비 40 |
| 재무활동 | 17,134 | 내부거래지출(의료급여기금 및 사회복지기금 지원) |

둘째, 사회복지과 담당부서별 직원인건비는 다음과 같이 파악한다. 즉, 사회복지과는 5개 담당부서로 구성되는데, 구체적으로는 과장 1명, 사회복지담당 8명, 생활보장담당 4명, 장애인복지담당 6명, 경로복지담당 5명, 저출산고령화담당 3명 등 총 26명이다. 따라서 각 담당부서별 인건비의 산정은 우선 과장은 연봉제 대상으로서 사례단체 연봉제 기준을 적용하고 그 외 직원에 대해서는 직급별 기본급과 수당 등을 포함한 보수를 기준으로 파악한다(<표 4-10> 참조).

〈표 4-10〉 사회복지과 조직부서의 인력과 인건비 내역

| 구분 | 인원수 | 인력현황 | 인건비 | 비고 |
|--------------|-----|-------------------------------|--------------|-------------------------------|
| 과장 | 1명 | 4급 1명 | 60,259,650원 | 과장 1명 (연봉제 적용) |
| 사회복지 부서 | 8명 | 5급 1명, 6급 2명, 7급 2명, 8급 3명 | 343,229,950원 | 직급별 기본급과 수당을 합산하여 보수 산정 |
| 생활보장 부서 | 4명 | 5급 1명, 6급 1명, 7급 2명 | 187,617,200원 | |
| 장애인복지 부서 | 6명 | 5급 1명, 6급 1명, 7급 3명, 8급 1명 | 276,048,000원 | |
| 경로복지 부서 | 5명 | 5급 1명, 6급 2명, 8급 2명 | 218,800,410원 | |
| 저출산고령화 부서 | 3명 | 5급 1명, 6급 1명, 8급 1명 | 116,181,570원 | |

3) 정책사업과 담당부서 직원의 업무량 관계 파악

다음으로는 각 담당부서 직원의 업무량을 파악하여 이를 기준으로 인건비와 부서간접비를 할당하는 것이 요구된다. 직원의 업무량은 사회복지과의 정책사업과 단위사업을 대상으로 각 직원들의 업무담당 내용을 조사하여 파악한다. 즉, 사례단체 사회복지과의 사업체계는 정책사업 4개, 단위사업 14개로 구성되며 사회복지과 담당부서는 사회복지, 생활보장, 장애인복지, 경로복지, 저출산고령화 등 5개 담당부서로 구분된다.

따라서 각 담당부서 직원의 업무량은 직접적인 주된 담당업무, 부수적인 업무, 간접적인 지원업무 기준에 의해 정책·단위사업과 각 담당부서 직원 간의 업무연계도를 파악하였다(<표 4-11> 참조).

〈표 4-11〉 사회복지과 프로그램과 업무연계도

| 사회복지과 사업(프로그램) 단위 | | 사회복지과 담당부서 단위 | | | | |
|--------------------------|-----------------|---------------|----------|-----------|----------|------------|
| 정책사업 (4개) | 단위사업(14) | 사회 복지 | 생활 보장 | 장애인 복지 | 경로 복지 | 저출산 고령화 |
| (1) 수요자 중심의 복지기반 구축 | 선진복지환경조성 | ◎ | △ | △ | △ | △ |
| | 복지시설 확충과 운영지원 | ◎ | △ | △ | △ | × |
| | 저출산고령화 대응 | △ | × | × | △ | ◎ |
| | 보훈선양정책활성화 | ◎ | × | × | × | × |
| (2) 장애인 복지 시범도 육성 | 장애인복지시설 확충 및 운영 | ○ | × | ◎ | × | × |
| | 장애인생활안정 및 재활지원 | × | × | ◎ | × | × |
| | 장애인식개선 및 사회참여확대 | × | × | ◎ | × | × |
| (3) 건강한 노후 생활보장 | 노인일자리 창출과 소득보장 | × | △ | × | ◎ | × |
| | 노후생활보장과 사회참여확대 | × | △ | × | ◎ | △ |
| | 노인의료·복지시설 확충 | ○ | × | × | ◎ | △ |
| | 노인복지 및 장사시설 확충 | × | × | × | △ | ◎ |
| (4)국민 기초생활보장 제도 운영 | 탈빈곤 자립·자활지원 | × | ◎ | △ | △ | × |
| | 저소득층지원과 참여복지 실현 | △ | ◎ | × | × | × |
| | 의료급여기금 운영 | △ | ◎ | × | × | × |

* 사업과 담당부서 간의 관계도 작성은 (1) 직접적인 주된 담당업무: ◎, (2) 부수적인 업무:

- , (3) 간접적인 지원업무: △, (4) 관련없음: × 로 표시함
 * 부수적인 업무 : 담당별 업무에 대한 '현황관리'를 위해 추진하는 업무를 표기
 * 간접적인 지원업무 : 분야별 복지증진시책 추진방향(시책보고 등)

4) 정책사업별 직원업무량 비율 산정

앞에서 제시한 정책사업과 담당부서 직원의 업무연계도를 고려하면서 사회복지과 담당부서별 사업분담표를 조사하면 <표 4-12>와 같다. 즉, 조사결과에 의하면, 수요자중심의 복지기반구축 정책사업은 9.9명(사회복지담당 8명, 저출산고령화담당 1.9명)으로 조사되고, 장애인복지 시범도육성 6명, 건강한 노후생활보장 6.1명(경로복지담당 5명, 저출산고령화담당 1.1명), 국민기초생활보장제도 운영 4명으로 나타난다.

<표 4-12> 사회복지과 담당부서별 사업분담표

| 사회복지과 사업 (프로그램) 단위 | | 계 | 부서 직원의 사무량 비중 | | | | | | | | 조직부서 |
|---------------------------------|------------------------|-----|---------------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------------|
| 정책사업 (4개) | 단위사업 (14) | 26명 | A | B | C | D | E | F | G | H | |
| (1) 수요자 중심의 복지기 반구축 | 선진복지환경 조성 | | 0.50 | 1.00 | 0.50 | 0.40 | 0.40 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 사회복지 담당부서 (8명) |
| | 복지시설 확충과 운영지원 | | 0.30 | | 0.50 | 0.10 | 0.60 | | | | |
| | 보훈선양정책 활성화 | | 0.20 | | | 0.50 | | | | | |
| | 저출산고령화 대응 | | 0.80 | 0.10 | 1.00 | | | | | | 저출산고령화 담당부서 (1.9명) |
| | 소계 | | 9.90 | 1.80 | 1.10 | 2.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 |
| (2) 장애인 복지 시범도 | 장애인복지시 설 확충 및 운영 | | 0.30 | 0.20 | 0.80 | 0.10 | 0.60 | | | | 장애인 복지 담당부서 (6명) |
| | 장애인생활안 | | 0.40 | 0.40 | 0.10 | 0.60 | 0.30 | 0.80 | | | |

| 사회복지과 사업 (프로그램) 단위 | | 계 | 부서 직원의 사무량 비중 | | | | | | | 조직부서 |
|---------------------------------|------------------------|------|---------------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|
| 육성 | 정 및 재활지원 | | | | | | | | | |
| | 장애인식개선 및 사회참여 확대 | 0,30 | 0,40 | 0,10 | 0,30 | 0,10 | 0,20 | | | |
| | 소계 | 6,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | | |
| (3) 건강한 노후생 활보장 | 노인일자리 창출과 소득 보장 | 0,10 | | | 0,30 | 0,70 | | | | 경로복지 담당부서 (5명) |
| | 노후생활보장 과 사회참여 확대 | 0,50 | 1,00 | 0,10 | 0,30 | 0,30 | | | | |
| | 노인의료·복지 시설 확충 | 0,40 | | 0,90 | 0,40 | | | | | |
| | 노인복지 및 장사시설 확충 | 0,20 | 0,90 | | | | | | | 저출산고령화 담당부서 (1,1명) |
| | 소계 | 6,10 | 1,20 | 1,90 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | | | |
| (4) 국민기 초생활 보장제 도운영 | 탈빈곤 자립· 자활지원 | 0,40 | 0,70 | 0,30 | | | | | | 생활보장 담당부서 (4명) |
| | 저소득층지원 과 참여복지 실현 | 0,40 | 0,30 | 0,70 | 0,20 | | | | | |
| | 의료급여기금 운영 | 0,20 | | | 0,80 | | | | | |
| | 소계 | 4,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | | | | |
| 합계 | | 26,0 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 4,00 | 3,00 | 2,00 | 1,00 | 1,00 |

자료 : 사례단체에 대한 업무조사 결과

5) 정책사업별 개선인건비 할당

정책사업과 직원업무연계도, 직원 사무분담표를 통해 파악한 담당부서별 직원업무량 비율을 기초로 정책사업별 개선인건비를 산정한다. 특히, 사회복지과

장은 전체 정책사업에 관련되므로 과장 인건비의 경우 각 담당부서의 직원업무량을 기초로 각 정책사업에 할당하고 있다(<표 4-13> 참조).

(표 4-13) 사회복지과 정책사업별 개산인건비 산출

| 정책사업 | 업무 담당부서 및 인원(업무량 기준) | 인건비 산출내역 | 개산인건비 (천원) |
|-----------------|---|---|------------|
| 수요자중심의 복지 기반구축 | 사회복지담당부서 8명 저출산고령화 담당부서 1.9명 과장 인건비의 38.1% | 343,229,950원+116,181,570 원×(1.9/3)+60,259,650원 ×0.381 | 439,770 |
| 장애인복지 시범도 육성 | 장애인복지 담당부서 6명 과장 인건비의 23.1% | 276,048,000원+60,259,650 원×0.231 | 289,968 |
| 건강한 노후 생활보장 | 경로복지 담당부서 5명 저출산고령화 담당부서 1.1명 과장 인건비의 23.4% | 218,800,410원+116,181,570 원×(1.1/3)+60,259,650원 ×0.234 | 275,501 |
| 국민기초생활 보장 제도 운영 | 생활보장 담당부서 4명 과장 인건비의 15.4% | 187,617,200원+60,259,650 원×0.154 | 196,897 |

6) 부서간접비(행정운영경비) 할당

사회복지과 담당부서별 업무분담표에 기초하여 부서간접비(행정운영경비)를 할당한다. 일반적으로 부서간접비는 직원의 근무시간을 기준으로 정책사업에 할당하는 것이 바람직하지만, 여기서는 조사표를 통해 파악한 정책사업별 담당부서 직원의 업무량 조사 결과를 기준으로 부서간접비를 할당하고 있다(<표 4-14> 참조).

(표 4-14) 사회복지과 부서간접비의 할당

| 정책사업 | 적용 인원 (업무량 기준) | 정책사업 간 할당 비율(%) | 행정운영경비의 할당액(천원) |
|-----------------|----------------|-------------------------|-----------------|
| 수요자중심의 복지 기반 구축 | 9.9명 | (9.9명/26명)×100 =38.1 | 163,857 |
| 장애인복지 시범도 육성 | 6명 | (6명/26명)×100 = 23.1 | 99,347 |

| 정책사업 | 적용 인원 (업무량 기준) | 정책사업 간 할당 비율(%) | 행정운영경비의 할당액(천원) |
|-------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------|
| 건강한 노후 생활보장 | 6.1명 | $(6.1명/26명) \times 100$ = 23.4 | 100,637 |
| 국민기초생활보장 제도 운영 | 4명 | $(4명/26명) \times 100$ = 15.4 | 66,231 |
| 합계 | 26명 | 100.0 | 430,072 |

7) 정책사업의 총비용 산출

앞에서 순차적으로 파악한 직접비(정책사업 항목의 예산액), 개산인건비, 부서간접비(행정운영경비)를 합산하여 사회복지과의 4개 정책사업별로 예산원가를 산정하면 <표 4-15>와 같다. 따라서 정책사업별 투입비용은 국민기초생활보장제도 운영 프로그램이 3,560억원으로 67.8%를 점하고 있으며 그 다음으로는 건강한 노후생활보장 22.8%, 장애인복지 시범도육성 7.8%, 수요자중심의 복지기반구축 1.6%의 순으로 나타난다.

<표 4-15> 사회복지과 사업예산 원가산정내역

(단위: 백만원)

| 정책사업 | 직접적 경비 (1단계) | 개산인건비 (2단계) | 부서간접비 (3단계) | 합계 |
|-------------------|-----------------|----------------|----------------|---------------------|
| 수요자중심의 복지 기반구축 | 7,941 | 440 | 164 | 8,545 (1.6%) |
| 장애인복지 시범도육성 | 40,538 | 290 | 99 | 40,927 (7.8%) |
| 건강한 노후 생활보장 | 119,583 | 275 | 101 | 119,959 (22.8%) |
| 국민기초생활보장 제도 운영 | 355,830 | 197 | 66 | 356,093 (67.8%) |
| 합계 | 523,892 | 1,202 | 430 | 525,524 (100.0%) |

주 : 재무활동은 회계실체간 내부거래로 정책사업 예산원가산정에서 제외함



제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

지방자치단체는 '08년도부터 사업예산제도가 본격적으로 시행됨에 따라 그동안 품목중심의 예산구조와는 다른 커다란 변화를 겪고 있다. 새로운 예산제도는 아직 도입 초기에 있어서 우리나라의 구체적 현실여건에 적합한 핵심적 성공조건은 충족하지 못하고 있는 실정에 있다. 특히, 사업예산이 성과관리와 연계성이 부족하고 사업예산원가의 산출기반이 취약하며, 정책사업의 체계화가 미흡하여 제도의 본래 목적인 전략적 자원배분과 재정성과의 극대화를 제대로 실현하기 어려운 현실적 한계를 드러내고 있다.

이와 같은 상황 인식에서 본 연구는 중장기 정책과 예산의 연계를 확보하고 전략적 자원배분 및 성과관리체계의 강화라는 시대적 흐름에 부응한 성과지향적 예산운영 차원에서 사업예산제도의 운영실태를 분석하고 제도의 성공적 정착에 필수적인 제도적 개선 및 운영상 보완점을 제시한다.

이러한 연구목적 달성을 위하여 내용 면에서 사업예산제도에 대한 전반적 사항을 검토하면서 프로그램예산이론 및 운영실태 분석결과를 토대로 타당성 있는 정책대안을 모색하고 있다. 이 과정에서는 국내외 벤치마킹과 지방자치단체 예산담당부서 실무공무원들의 의견을 중점 검토하여 반영하고자 하였다. 특히 정책대안 모색은 제도개선을 위한 핵심이슈와 운영상 보완점을 중심으로 정책·사업의 체계화, 사업예산성과관리 기반구축, 성과지표의 개발, 사업예산원가 산정에 초점을 두고 접근하였다.

이와 같은 연구의 배경과 목적 하에서 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

제1장은 연구의 목적, 연구의 범위와 방법에 관한 사항을 기술하였으며, 제2장은 사업예산제도에 관한 개념과 프로그램예산구조 등 이론적 고찰로서 문헌 연구 및 해외벤치마킹을 활용하였다. 특히 오랫동안 사업예산제도와 정책평가 시스템을 연계 운영하고 있는 일본 미에현의 사례를 분석하고 시사점을 도출하였으며, 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

- (1) 미국, 영국, 호주의 프로그램예산제도는 우리나라 보다 앞서 새로운 제도를 운영하고 있는 국가로서 여러 면에서 우리와는 차이점이 발견된다. 특히 주목되는 것은 프로그램 예산운영에 있어서 예산과 성과관리와의 연계 노력을 들 수 있다. 성과와 예산의 연계는 직접적 연계와 간접적 연계로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 직접적 연계는 예컨대 호주, 뉴질랜드와 같이 성과를 예산과목구조에 직접적으로 포함하는 방식이며, 간접적 연계는 예산구조와는 별도로 성과보고서를 통해 예산과 성과관리를 간접적으로 연계하는 방식을 말한다. 미국·영국·일본은 후자인 간접적인 연계 방식을 채택하고 있다. 따라서 우리의 경우도 향후 성과와 예산을 연결하는 효과적인 방안을 모색하는 것이 필요하다.
- (2) 사업예산 원가산정과 관련하여 사업수행에 소요되는 직접적 경비와 함께 공무원인건비, 부서간접비 등을 각 프로그램에 할당하는 방식을 통해 사업의 총원가를 산정하고 있다. 특히 투입비용과 사업실적을 비교하여 성과와 목표달성도를 측정하고 있는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.
- (3) 일본 미에현의 경우 정책-시책-사무사업에 의한 정책체계를 통해 성과목표와 성과지표의 설정이 이루어지고, 예산집행결과 사업목표의 달성도와 진전도 등을 포함하는 사업결산평가표를 작성하여 공개하는 등 실제로 사업의 성과와 효과를 판단하여 정책의사결정에 활용하고 있다. 따라서 우리나라도 중장기적인 관점에서 다년도예산제도의 도입, 성과와 예산의 연계, 사업예산 원가산정 등에 관한 종합적인 검토와 대안 마련이 필요할 것이다.

제3장은 지방자치단체 사업예산제도의 운영실태 및 문제점을 파악하기 위해 통계 및 제도분석, 국내 자치단체 사업예산 운영사례 등을 분석하였다. 분석결과 나타난 주요 문제점을 요약하면 다음과 같다.

- (1) 사업단위(정책·단위·세부사업)가 조직부서(실·과)의 임무와 전략목표에 근거하여 체계적으로 설정되기보다는 각 재정사업을 유사한 성격별로 그룹화하는 방식을 통해 상향식으로 접근되고 실제로 실·과의 업무분석을 거쳐 정책과 사업을 체계적으로 분류하지 않아 정책목표와 정책사업 간에 일관성과 체계성이 부족하다.
- (2) 대다수 자치단체의 경우 조직의 임무와 미션, 전략을 포함하는 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서가 미비되어 있고, 성과지표의 설정도 제대로 되어있지 않아 예산과 성과관리의 연계 운영이 이루어지지 않고 있다.
- (3) 성과관리에서는 사업원가 개념에 입각하여 객관적으로 성과를 측정하는 것이 매우 중요하다. 그러나 현행 사업예산제도는 본래적 취지를 달성하는데 필수적인 원가산정시스템이 매우 취약한 상태에 있다. 특히, 예산운영이 현금주의 회계원칙에 기초하므로 사업의 총비용 정보가 생성되지 않고 있으며, 회계시스템이 발생주의로 전환되었으나 실제로 원가회계가 발달되지 못하여 프로그램에 대한 원가할당이 이루어지지 않고 있다.
- (4) 이외에 행정운영경비의 경우 기본경비의 범위를 부서운영을 위한 기본적인 행정사무비 또는 인원수에 비례하는 운영경비로 정의하고 있으나, 그 구분이 명확하지 않아 자의적으로 해석될 수 있고, 인원수에 비례하는 운영경비의 구체적 산출근거가 불명확하여 자치단체별로 운영기준이 다를 수 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

마지막으로 제4장은 앞에서 분석한 결과를 토대로 정책방향과 대안을 제시하였다. 특히, 새로운 사업예산제도가 아직 도입 초기단계에 있고 사업예산을 둘러싼 여러 가지 환경적인 필요조건이 중요하다고 판단하여, 사업예산제도의 성공적인 정착방안으로서 정책·사업의 체계화, 사업예산 성과관리방안, 성과지표 개발 및 사업예산원가산정 문제에 초점을 두고 기술하였다.

제2절 정책건의

지방자치단체는 본격적인 사업예산제도의 시행과 관련하여 새로운 제도의 도입 목적이 무엇인가를 명확하게 인식하고 본래적 도입 목적을 실현할 수 있도록 제도적인 개선과 운영상의 문제점을 보완하는 것이 요구된다. 특히 프로그램(사업) 예산구조는 기본적으로 자율과 책임에 기초하여 조직부서의 전략목표와 이를 달성하기 위한 중장기 정책과 예산의 연계를 통해 경제적 자원을 전략적으로 배분하고 사업수행 결과에 대해 객관적인 성과관리를 이행하는데 주된 목적이 있다.

따라서 하향식 접근에 의한 예산편성을 효율적으로 실시할 수 있도록 자치단체의 성과계획서를 수립하고 이를 토대로 사업예산을 편성하는 순차적인 접근이 이루어질 수 있도록 제반 제도와 장치를 정비하는 것이 요구된다. 이러한 상황을 종합적으로 인식하면서 사업예산제도의 성공적인 정착을 위한 정책방안은 다음과 같이 모색되어야 할 것이다.

- (1) 정책·사업의 체계화가 필요하다. 이는 조직의 임무와 비전에 기초하여 설정된 전략목표와 사업단위 간에 계층적 위계를 지니면서 목표-수단 관계를 형성하여 전략목표-정책사업-단위사업-세부사업 간에 일관성을 갖고 정책과 사업을 체계적으로 구조화하는 것이다. 특히, 이를 위해서는 성과관리의 기본단위인 실·과단위에서 모든 업무를 조사한 후, 각 업무의 대상·사업내용·목적에 파악하고 이를 토대로 정책사업을 분류하고 그룹핑하는 작업이 선행되어야 한다.
- (2) 사업예산제도의 성공적 운영을 위해서는 사업예산의 성과관리 기반을 구축하여야 한다. 이것은 다시 말해 사업예산제도 하에서 성과와 예산의 연계를 강화하는 것으로 이를 위해서는 자치단체의 전략계획을 토대로 성과계획서를 수립하고 이에 적합하게 예산을 편성하도록 하고, 정책사업의 성과목표와 성과지표를 통해 사업의 성과와 목표달성도를 객관적으로 측정하는 것이 필요하다. 특히, 성과계획서의 작성은 무엇보다 먼저 조직부

서의 장기 전략목표에 따른 실·과별 임무에 따른 전략목표와 성과목표를 설정하되, BSC 성과관리제도와 연계시키는 것이 필요하다.

- (3) 사업예산의 성과관리를 제대로 이행하기 위해서는 정책사업의 성과목표 달성도를 측정하기 위한 성과지표의 개발·설정이 요구된다. 사업예산제도에서 정책사업은 계획기간(예 : 3~4년)에 추진할 성과목표를 명확히 하기 위하여 수치목표를 정하는 것이 필요하며, 성과지표는 사업수행의 결과 내지 효과를 나타내는 결과지표를 지향하되, 성과목표의 성격과 정책사업의 수준·세분화정도 등을 감안하여 자원의 투입효과 내지 과정지표 등을 사용하는 것이 필요하다. 특히, 성과측정에 있어서 투입비용 대비 사업성과를 분석하기 위한 원가정보의 활용을 적극 고려할 필요가 있다.
- (4) 사업예산제도의 안정적인 정착과 발전을 위한 필수요소 중의 하나로 사업 원가산정을 들 수 있다. 이것은 행정서비스 공급에 있어서 사업의 성과를 파악하기 위해서는 산출물을 인식하는 동시에 사업수행에 소비된 원가 정보를 정확하게 계산하는 것이 필요하기 때문이다. 만약 사업원가를 계산할 수 없으면 경제성이나 효율성을 판단할 수 없게 되고, 투입비용을 고려하지 않은 단순한 목표달성도에 의한 효율성 측정은 의미가 없다. 특히, 사업원가의 산정에서는 사업수행에 소비된 모든 비용을 파악할 필요가 있는데, 이를 위해서는 직접비와 간접비를 포함하는 사업의 총원가(full cost)를 계산하는 것이 중요하다. 예컨대, 간접인건비를 사업별로 안분하기 위해서는 직원의 사업별 활동량에 근거하여 인건비를 사업별로 배분하여야 한다.

종합적으로 정책사업에 대한 총원가를 계산하기 위해서는 사업의 직접비와 간접비를 구분한 후, 이를 합산하여 투입된 사업의 총비용을 계산하는 것이 필요하며, 다음과 같은 절차에 따라 사업원가를 산정하는 것이 요구된다.

첫째, 직접비는 사업수행에 직접적으로 관련되고 추적이 가능한 경비로 사업예산서 상의 정책사업비로 표시된 금액을 사용한다.

둘째, 간접비는 직원의 인건비와 사회복지과 부서간접비(행정운영경비)를 의

미한다. 직원인건비를 정책사업별로 안분하기 위하여 직원의 사업별 활동량에 기초하여 인건비를 배분(직원의 사업분담표 조사내역에 기초함)하고 부서간접비(행정운영경비)도 직원의 업무량을 기초로 정책사업별로 할당한다.

셋째, 사업수행에 소요되는 원가는 정책사업별로 직접비와 간접비(개산인건비, 부서간접비)를 합산하여 사업의 총원가를 산정한다.



참 고 문 헌

1. 국내문헌

강원도. 2008년도 사업예산서.

강원도. 사업예산 성과관리 추진계획. 2008.

강황선. “정책학습 촉진을 위한 지방자치단체의 성과평가제도”, 『정책분석평가 학회보』, 16(2). 2006.

고영선. 「성과관리와 예산항목구조의 개편 : 미국 및 호주의 사례와 우리나라에 대한 시사점」. 한국개발연구원. 2004.

국회예산정책처. 「프로그램예산제도의 평가」. 2007.

기획예산처. 「재정사업 자율평가 매뉴얼」. 2006.

김명희·박문곤. “地方自治團體 複式簿記 會計情報시스템의 成果評價에 관한 研究”. 『경영교육논총』, 43輯. 2006.

김재훈. “성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도개혁”. 한국행정학회 학술대회 발표논문집. 2002. 6.

_____. “프로그램예산제도의 사업단위 선정방안”. 한국지방재정학회·한국정부회계학회 세미나 발표논문. 2004.

디지털예산회계기획단. 한국의 재정 : 아날로그 예산시스템의 한계. 2008.

라휘문·박희정. “지방자치단체 성과평가모형의 개발 및 제도화 연구”. 『지방정부연구』, 5(2). 2001.

박노욱. “OECD 국가 성과관리예산제도의 현황과 시사점”. 『재정포럼』. 2006.

삼일회계법인. 「원가회계 도입을 위한 현행 정부회계제도 개선방안」. 2003.

- 서울특별시. 2008년도 성과주의 예산개요.
- 송건섭·이근수·윤종갑. “성과평가 관리시스템 구축과 적용: 기초자치단체를 중심으로”. 「정책분석평가학회보」, 15(1). 2005.
- 신홍철. “관리회계 관점에서 본 프로그램예산의 핵심이슈 및 정부의 과제”. 「관리회계연구」, 4(2). 2004.
- 오영균·김용훈. “지방정부 사업(프로그램)예산제도에 관한 연구 : BSC와 회계정보와의 연계를 중심으로”. 「한국행정논집」. 2007.
- 윤성식. “예산회계정보시스템의 설계 : 효율성증정의 필요조건.” 「한국행정학보」, 27(4). 1993 : 1019~1030.
- 윤영진. “디지털 예산회계시스템 구축방안”. 한국행정학회 학술대회 발표논문집. 2004.
- 윤영진·이원희. 「OECD 국가예산의 과목구조 현황과 정책적 시사점」. 2003.
- 이원희. “외국의 프로그램예산제도 사례와 교훈.” 「지방재정」, 통권 130호 : 57~78. 2004년 5월호.
- 이운식. “우리나라에 있어서 성과관리를 위한 평가의 개선방안에 관한 연구”. 「정책분석평가학회보」, 17(3). 2007.
- 이운식 외. “통합성과관리를 위한 평가결과활용방안에 관한 연구”. 「정책분석평가학회보」, 15(4). 2005.
- 임성일. “프로그램예산제도의 도입방안”. 한국지방재정학회·한국정부회계학회 세미나 발표논문. 2004.
- 전라북도. 사업예산 성과관리 추진계획. 2008.
- 조성호. “지방자치단체의 정책관리와 예산관리의 연계에 관한 연구 : 전략기획, 성과평가, 예산관리의 연계를 중심으로”. 「지방정부연구」, 8(3). 2004.
- 최상대·유승원. “프로그램예산제도 도입방안”. 한국지방재정학회·한국정부회계학회 세미나발표논문. 2004.
- 하혜수. “지방정부개혁의 성과평가”, 「한국사회와 행정연구」, 11(1). 2000.
- 한국지방행정연구원. 「자율과 성과지향의 지방예산제도의 개편방안」. 2004.

- 한국지방행정연구원. 「예산 성과목표 및 지표개발에 관한 연구」. 2005.
- 한국행정연구원. 「예산성과관리제도 목표 및 지표개발에 관한 연구」. 2004.

2. 외국문헌

- Bac, Aad. *International Comparative Issues in Government Accounting*. Kluwer Academic Publishers. 2001.
- Caperchione & Riccardo Mussari. *Comparative Issues in Local Government Accounting*. Kluwer Academic Publishers. 2000.
- Clynch, E.J. “Do Program Budgets and Performance Indicators Influence Budget Allocations?” *In Case Studies in Program Budgeting and Financial Management*. Dekker. 2003.
- Cristopher, Pollitt. *Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford University. 1999.
- Diamond, J. “From Program to Performance Budgeting : The Challenge for Emerging Market Economies”. *World Bank Paper*. WPP(3). 2003.
- Freeman, Robert J. and Craig D. Shoulders, *Governmental and Nonprofit Accounting*. Prentice-Hall. 2003.
- H.M Treasury. *Managing Resources : Implementing resource based financial management*. 2002.
- Kluvers, Ron. “An Analysis of Introducing Program Budgeting in Local Government”. *Public Budgeting and Finance*. 2001.
- Morley, Elaine., Scott P. Bryant, Harry P. Hatry, *Comparative Performance Measurement*. The Urban Institute Press : Washington, D.C. 2001.
- Premchand, A. *Control of Public Money*. Oxford University Press. 2000.
- Raum, Ronell B. and Stephen L. Morgan. *Performance Auditing : A Measurement Approach*. The Institute of Internal Auditors. Florida. 2001.
- Smithies, Arthur. “Conceptual Framework for the Program Budget” in Novick

David(ed.). *Program Budgeting* 2nd ed. The RAND Corporation.

三重縣, 平成20年度 当初豫算主要事項, 2008.

_____, 縣政報告書, 2007.

_____, みえ政策評價システム運用マニュアル, 2008.

■ Abstract

Policy Proposals for the Settlement of Program Budgeting in local Governments

The purpose of this study is to review practices of program budgeting and suggest policy proposals for its successful settlement. Local governments in Korea changed their budget system from line-item to program budgeting in 2008 as a process of financial reform.

In fact, the current program budgeting is at an early stage, so it doesn't meet the objective of introducing a new budget system. In other words the current program budgeting is not designed to be linked with consolidated performance management system, so new budget system does not provide appropriate performance information on the governmental programs.

Therefore the study covers the general and broad perspectives of program budgeting, mainly focusing on suggesting policy recommendations required in a successful settlement of new budget system.

The composition of this study is as follows: the chapter 2 overviews the theoretical background such as concept, type, and basic structure of program budgeting and foreign cases including U.S.A., U.K., Australia and Japan, and the chapter 3 examines the reality and the problems of the current program budgeting in local government.

Then, based on the analytical results of the current program budgeting system, the chapter 4 suggests some policy proposals: (i) programs should be systematically classified to be more consistent with the mid-term policy, (ii) program budgeting

needs to be linked with performance management and performance indicator should be developed by function/category of public services(programs), (iii) the calculation of total cost of public services(programs) is gradually required for the purpose of measuring the performance of program in new budget system.