지방자치단체의 성과예산 실태에 관한 분석

- 성과관리시스템과 사업예산제도의 연계 상태를 중심으로 -

A Critical Review on the Performance Budgeting Status of the Current Local Budget System

Focusing on the Linkage between Performance Management
 System and Program Budgeting -

임 성 일 (한국지방행정연구원 선임연구위원 - 주저자) 이 효 (한국지방행정연구원 연구위원 - 교신저자)

Abstract

Sung-Il Lim / Hyo Lee

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

주 제 어: 사업예산제도, 성과예산, 성과계획서, 성과관리, 성과지표

Keywords: program budgeting, performance-based budgeting, performance plan statement, performance indicators

I. 서 론

정부부문에서 성과개선에 관한 논의와 시도는 전혀 새로운 것이 아니다. 성과예산 (performance budgeting: PB)은 미국에서 60여 년 전에 예산개혁을 주도한 바 있고, 그 후 몇 차례 시도되었지만 사실상 성공하지 못하였다(Schick, 2014: 2). 성과예산은 1990년대를 전후

로 정부개혁의 물결이 높아지는 가운데 다시금 세계적인 각광을 받았다. 소위 정부실패 (government failure)론이 급부상하면서 정부조직의 구조개편은 물론 정부의 운영방식 특히 예산활동에 따른 산출, 성과, 결과에 대한 재정 책임성이 강하게 요구된 것이 그 배경이다. 그리고 ICT의 발달로 인해 과거보다 훨씬 편리한 방식으로 풍부한 성과정보를 수집할 수 있는 것도한 요인이다.

역사적으로 볼 때, 성과예산은 표준화를 거부해 왔는데, 이는 현재 세계 각국에서 상이한 형태의 성과예산제도가 운영되고 있는 사실이 말해 준다. 그럼에도 불구하고 성과예산이 재정지출의 결과 내지 성과에 초점을 두는 것과 성과 측정결과 즉, 성과정보를 예산과정에 적극적으로 반영하는 것은 세계적으로 공통된 현상이다.

우리나라에서 성과예산이 관심과 주목을 받게 된 것은 1990년대 후반부터이고1), 그것이 실질적인 수단과 장치를 갖고서 초보단계의 작동을 한 것은 예산회계제도의 개편이 단행된 2000년대 후반부터이다. 예산회계제도의 개편은 구체적으로 품목별예산제도의 사업예산제도로의전환(중앙정부의 경우 '프로그램예산제도'로의 전환), 현금주의(cash basis) 단식부기회계제도의 발생주의(accrual basis) 복식부기회계제도로의 전환을 말한다. 그러나 예산회계제도의 개편에도 불구하고 예산 성과관리는 제대로 이루어지지 않았다. 그 원인은 제도적 요인(예산운영과결부된 성과관리 인프라의 미흡, 원가정보 산출시스템 결여, 성과측정 정보 부족 등), 행태적요인(단체장·공무원·의원의 성과관리 마인드, 자세, 노력 부족 등), 역량 요인(공무원의 전문지식, 기법 활용 능력 부족 등)의 복합적 작용에 있다.

문제의 심각성을 인식한 행정자치부는 2011년부터 성과예산 시범자치단체를 지정하고, 기존의 지방행정 성과관리시스템과 사업예산제도를 연계하여 예산 성과를 측정하고자 시도하였다. 하지만 이러한 조치에도 불구하고 앞서 언급한 이유로 인해 지방의 성과예산은 뚜렷한 진전을이루지 못하였다. 이러한 가운데 정부와 국회는 지난해에 지방재정법을 개정(2014. 5)하여 2016회계연도부터 모든 지방자치단체가 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출하는 것을 의무화하였다. 이는 국가가 지방예산의 운영을 성과중심으로 유도하겠다는 정책의지를 천명한 것으로 적어도 법·제도상 성과예산제도의 도입이 확정되었음을 의미한다.

문제는 법적 의무화가 반드시 실질과 실천을 수반하지 않는다는 데 있다. 현재의 준비상황으로는 각 자치단체가 실질적 내용을 구비하여 재정 책임성(fiscal accountability)을 구현하는 성과예산을 실시할 수 있을지 의문이다. 그 이유는 성과예산이 제대로 작동하기 위해서는 기존의지방행정 성과관리시스템과 사업예산제도가 체계적으로 연계되는 방법과 수단이 정비되거나사업예산제도 고유의 성과관리시스템이 개발되어야 하는데, 대다수 자치단체들이 그러한 준비

¹⁾ 그 배경에는 선진국의 성과지향 예산회계제도 개편의 영향과 더불어 재정규모 급팽창에 대한 제어장치로서 민간부문의 생산성 향상 운동과 같이 정부부문의 성과개선 필요성이 강조된 것이 자리한다. 특히, 지방재정의 경우 민선자치 실시 이후 자율과 분권, 규제완화, 단체장의 정치적 활동에 따른 재정지출특성으로 인해 재정낭비와 소비성 지출이 증대하는 현상이 나타나면서 예산성과에 대한 관심과 요구가고조되었다.

를 하지 못하고 있기 때문이다.

지금까지 정부와 대다수 자치단체들은 기존의 성과관리시스템을 사업예산체계와 연계시켜 사업예산의 성과예산기능을 강화하고자 시도하였다. 하지만 종합적 측면에서 준비가 이루어지 지 않은 시도인지라 체계성. 합리성. 실용성 등 여러 면에서 문제와 한계를 노정하고 있다. 그 가장 큰 원인은 두 제도 간에 성과관리의 초점과 대상 면에서 큰 차이가 존재하기 때문이다. 기존의 성과관리시스템은 기관·조직·부서의 성과관리에 초점을 맞추는 반면 사업예산제도의 성과관리는 지방자치단체의 '정책(program)'을 중심으로 단위사업, 세부사업 등 구체적인 예산 사업에 초점을 맞추고 있어서 양자의 접점(연계성)을 찾기가 매우 어려운 상황이다. 이러한 상 황을 인식하면, 사업예산제도의 성과관리시스템을 기존의 성과관리시스템과 연계시키는 것보 다 사업예산 고유의 독자적인 성과관리시스템을 구축하는 것이 보다 합리적일 수 있다. 이 문 제는 향후 지방예산제도 성과관리의 방향 설정과 기반정비 면에서 매우 중요하므로 정부와 전 문가 사회는 빠른 시일 내에 이에 대한 객관적 처방을 제시할 필요가 있다.

이와 같은 현실상황을 인식하면서 본 논문은 지방자치단체의 현행 사업예산제도의 성과관리 실태를 이론에 입각하여 객관적으로 점검·분석하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 논문은 관 련 이론을 토대로 실태분석에 필요한 분석틀과 기본원칙(기준)을 제시하고, 그에 입각하여 특정 자치단체의 일부 사업예산 항목을 대상으로 사례분석을 시도하고 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2절은 성과예산의 이론과 선행연구에 대해 압축적으로 검토하고 있다. 아울러 2절에서는 사업예산제도의 성과관리를 위한 정부의 조치와 현재 상태에 대하여도 간단히 기술하고 있다. 제3절은 성과예산이론을 토대로 선정한 워칙(기 준)과 분석틀에 입각하여 지방예산의 성과관리 실태를 사례분석하고 있다. 이 과정에서는 사업 의 특성 상 중앙정부와 지방자치단체 간에 정책-사업의 성과연계가 이루어져야 하는 국고보조 사업(보건복지부 국고보조사업)의 성과관리에 대하여도 분석하고 있다. 제4절은 본 논문의 결 론이다.

Ⅱ. 성과예산에 관한 이론적 검토와 선행연구

1. 성과예산에 관한 이론적 검토

정부부문에서의 성과 향상을 위한 논의와 시도는 오랜 역사를 지니는데 특히, 성과기반예산 (performance-based budgeting: PBB)의 역사는 20세기 초반으로 거슬러 올라간다(Maarten de Jong, 2013 : 3-4). 1930년대에 이미 성과관리를 위한 시도가 있었고, 1960년대와 1970년대에 도 프로그램예산이나 미국의 PPBS를 통한 성과관리의 시도가 있었다(Schick, 2013 등). 특히,

1970년대와 1980년대에는 미국의 PPBS가 국제적인 선풍을 일으키면서 성과예산은 또 다시 각광을 받았다. 그 후 1990년대와 2000년대 초에 신 공공관리(New Public Management) 개혁이 추진되면서 그 일환으로 성과예산은 다시금 전 세계의 주목을 받았다. 당시 대부분의 선진국들은 품목별 예산제도(line-item budgeting)를 폐지하고 비록 형태와 내용에 다소 차이가 있지만, 재정지출의 결과 내지 성과를 측정하는 성과예산시스템을 도입하였다. 이는 우리나라에도 영향을 미쳤고, 그것은 사업예산제도 또는 프로그램예산제도의 도입으로 이어졌다.2)

일반적으로 성과예산은 주어진 예산제약 하에서 재정자원을 보다 더 잘 활용하고 관리하고 자 하는 예산접근으로 성과정보를 예산과정에 접목해서 활용하는 것을 골자로 한다. 미국의 NASBO는 넓은 의미에서의 성과예산(performance budgeting)을 예산의 의사결정 과정에 어떤 방식으로든 성과정보를 접목(연계)시키는 예산접근방식으로 규정하고 있다(NASBO, 2013). Schick(2003)은 성과예산을 보다 엄격하게 정의하면서 크게 광의의 성과예산과 협의의 성과예산으로 구분한다(Schick, 2003 : 101). 광의의 성과예산은 정부(또는 공공기관)가 주어진 재정 자금을 가지고 수행한 사업 또는 수행할 것으로 기대되는 사업에 대한 정보를 제시하는 모든 예산을 의미한다. 협의의 성과예산(엄격한 성과예산 정의)은 자원의 각 증가가 산출물(output)이나 기타 결과(results)의 증가와 명시적으로 연계, 결부되는 예산만을 의미한다. 즉, 광의의 개념은 성과를 보고하거나 제시하는 형태의 예산제도를 말하고, 협의의 성과개념은 자원할당 (안배) 형태의 예산제도를 의미한다. 실제로 광의의 성과예산을 충족하는 국가는 많지만, 협의 성과예산을 충족하는 국가는 거의 없다(Schick, 2003 : 101).

선진국들이 성과기반예산(PBB) 개혁을 통해 기대하는 효과는 크게 다음의 두 가지이다 (Maarten de Jong, 2013 : 5). 그 하나는 정부지출의 투명성 향상과 그로 인한 유권자와 의회의 책임성 및 감독 기회를 제고시키는 것이다(이를 위해서는 성과 데이터를 예산서 속에 통합하는 동시에 성과정보를 측정하고 보고해야 한다). 또 다른 하나는 자원의 효과적 안배와 관리를 향상시키는 것이다(이를 위해서는 성과정보를 측정하고 보고할 뿐 아니라 실제로 예산과정에 성과정보를 투입하여 예산편성의 의사결정에 직접 활용하는 변화가 필요하다).

성과예산은 정부의 성과관리시스템(performance management system)의 한 부분이지만, 기능과 중요성 면에서 가장 핵심적인 위치를 차지한다. 성과정보를 생성하는 기초인 성과관리는 비단 예산 뿐 아니라 행정 및 정치적 요소, 기법, 부서 간 및 이해관계자 간의 소통 등 다양한 요소들을 포함하는데, 정부부문에서는 그 중에서 예산 성과정보가 가장 중요한 역할을 수행한다. 일반적으로 성과예산은 재정의 효율성 및 효과성 제고를 비롯하여 (i)제한된 재정자원의사용 우선순위 선정, (ii)예산사용에 대한 목적과 우선적 달성 목표 제시, (iii)예산비용 절감, (iv)VFM과 재정 책임성 입증, (v)공무원에 대한 동기부여, (vi)행정서비스의 품질 향상과 이를

²⁾ 우리나라에서는 중앙정부가 먼저 도입하고 지방자치단체가 뒤 이어 도입하였는데, 아이러니컬하게도 지방자치단체는 "사업예산제도", 그리고 중앙정부는 "프로그램예산제도"로 명명하였다(이는 국민과 전문가를 호도하는 것으로 한시 바삐 고쳐져야 한다).

통한 주민만족 증진 등의 측면에서 유용성과 중요성을 지닌다(Boston Borough Council, 2014 : 2).

OECD(2007, 2014)는 성과예산을 크게 (1)보고형 성과예산(presentational performance budgeting), (2)성과정보예산(performance-informed budgeting), (3)직접(공식) 성과예산 (direct(or formula) performance budgeting)의 세 유형으로 구분한다. 보고형 성과예산은 기본 적으로 예산과 기타 정부문건(예: 연차보고서)에 관한 성과정보를 공개하는 것을 골자로 한다. 성과정보예산은 보고형 성과예산에서 한 걸음 더 나간 것으로, 과거 또는 제시된 미래 성과정 보가 예산편성 과정에서 자금안배에 영향을 미치는 성과예산을 의미한다. 그리고 직접(공식) 성과예산은 예산편성이 과거 또는 제시된 미래 성과정보에만 의존하는 성과예산을 의미한다.3)

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

〈표 1〉 성과예산제도의 유형

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

이상에서 언급한 개념 정의와 현상 진단을 토대로 우리나라의 성과예산 수준을 대체로 판단 해 보면, 중앙정부와 지방자치단체 가에 큰 차이가 있는 것으로 파악되다. 중앙정부의 경우 성 과관리시스템이 예산제도(프로그램예산제도) 속에 형식적으로는 상당 부분 접목된 상태이고, 일부 예산사업의 경우 성과평가결과를 토대로 사업의 지속성 및 예산 증감이 결정되고 있다. 그럼에도 불구하고 중앙정부의 전체적인 성과예산 실시 상태는 보고형 성과예산으로 파악된 다. 지방자치단체의 경우 성과예산에 대한 시범사업이 진행된 상태이지만, 아직도 성과예산체 제를 제대로 정립하지 못한 상태로 간주된다.

무엇보다도 중요한 사실은 사업예산(프로그램예산)제도가 도입되었다고 해서 성과예산의 효 과가 나타나는 것이 아니고, 동 제도에 성과측정이 가능한 성과관리기제(인프라)가 장착되어야 성과예산의 효과가 나타난다는 점이다. 다시 말해서, 사업예산제도의 도입은 성과예산의 구현 을 위한 필요조건이지 필요충분조건이 아니라는 의미이다. 이와 관련된 내용은 본문에서 구체 적으로 다루어지고, 사례분석을 통해 점검된다.

³⁾ 직접 성과예산방식은 전체 예산분야에 적용되기보다 교육, 건강과 같은 특정분야에 국한되어 적용되는 경향이 있다. 예를 들면, 금년 또는 과거에 석사학위를 취득한 졸업자 수라는 성과정보를 토대로 관련 프로그램을 운영하는 대학의 내년도 자금지원을 결정하는 것이 그 사례에 해당한다.

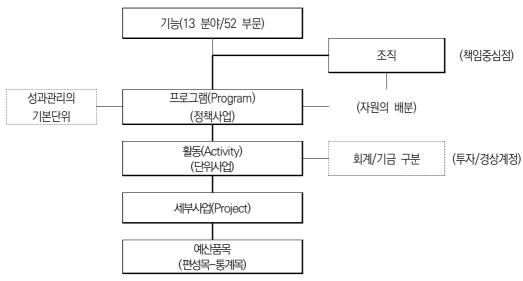
2. 사업예산제도의 기본 개념 및 구조와 성과관리 추진실태

현행 지방예산제도인 사업예산은 프로그램예산(program budgeting)을 우리의 실정에 맞도록 구조화한 것이다. 프로그램예산은 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고, 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법이다 (임성일 외, 2012). 프로그램예산제도는 프로그램(program)과 단위사업(project, activities)을 핵심 예산단위와 성과관리단위로 설정하고 이들을 중심으로 예산집행의 결과인 산출물 (output)과 성과(outcome)를 체계적으로 관리하는 예산시스템이다. 전통적 예산제도인 품목별 예산제도가 예산의 투입요인 즉, "품목(line-item)"이라고 불리는 경비 성질별(인건비, 장비구입 등) 지출의 통제와 관리에 중점을 두는데 비해 프로그램예산제도는 프로그램의 목표와 그 달성에 초점을 맞추고 자원을 배분하는데 중점을 둔다(GAO, 1993: 3).

프로그램예산의 기본구조는 정부의 기능(function)을 정점으로 그 밑에 프로그램, 단위사업 (activities, projects)이 자리하는 위계구조를 지니는데, 그 중에서 프로그램이 핵심 예산단위로서 기능을 수행한다. 프로그램은 예산단위와 성과관리 단위 양면에 있어서 핵심적 위치를 차지하며, 예산체계와 성과관리체계 및 자원배분체계를 연계시키는 기본단위 내지 연계통로의 역할을 한다. 따라서 프로그램의 실천적 정의를 제시하고 그것을 토대로 예산체제(과목구조 등)속에 프로그램을 체계적으로 구조화시키는 예산구조 개편작업은 프로그램예산의 구축에 있어서 가장 중요한 요소이다(임성일 외, 2012).4) 다이아몬드(Diamond, 2003)는 프로그램예산이성공적으로 도입되기 위해서는 예산프로그램 구조를 광범위한 전략예산계획(strategic budget planning) 및 중기예산의 틀과 연계시키는 구조화 작업이 매우 중요함을 강조한다.

현행 사업예산제도는 이와 같은 프로그램예산의 기본 개념과 위계적 구조에 입각해서 구조화되어 있다. 구체적으로, 사업예산제도는 지방자치단체의 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 세출예산기능을 13개 분야, 52개 부문으로 구분하고, 그 하위에 몇 가지 유형의 사업단위가 일정한 규칙에 의해 계층을 형성하는 방식으로 구조화되어 있다(〈그림 1〉참조〉). 이 때 사업단위는 정책·단위·세부사업의 위계질서를 형성하는데, 그 중에서 예산 성과관리의핵심은 정책사업과 단위사업이 담당한다. 본 논문이 사례분석을 하는 과정에서도 성과관리의핵심대상인 정책사업과 단위사업에 중점을 부여하고 있다.

⁴⁾ 프로그램예산제도의 핵심요인으로는 일반적으로 프로그램 구조화, 성과관리체계 구축, 원가산정, 회계 및 재정정보화 인프라 개선 등이 지적되고 있다(임성일 외, 2013).



〈그림 1〉 지방자치단체 사업예산제도의 기본구조

행정자치부는 사업예산제도를 도입한 이후 예산 성과관리를 위해 다음과 같이 제도개선을 모색해 왔다. 우선, 2008년 5월에 '사업예산 성과관리 선도기관'(서울, 강원, 전북)을 선정하고 사업예산 성과관리계획을 작성하는 사전 준비작업에 착수하였다. 이 때 성과예산관리제도의 도입계획이 기반조성단계(~2010년), 본격 확산단계(2011~2013년), 성숙단계(2014년 이후)의 3단계로 구상되고 각 단계별 실천전략이 제시되었다. 광역자치단체의 경우 2010년 성과예산서 작성, 2011년 예산 성과보고서 작성, 그리고 기초단체의 경우 2012년 성과예산서 작성, 2014년 예산 성과보고서 작성 일정이 제시되었다.

	구분	기반조성단계(~2010년)	본격 확산단계(2011~2013년)	성숙단계(2014년 이후)
LUYF	광역단체	성과예산서 작성	예산성과보고서 작성	_
대상	기초단체	_	성과예산서 작성	예산성과보고서 작성
곤	·리방법	정책사업명으로 구분	정책사업명으로 구분	예산사업 별도 구분
Ŀ	법제화 -		- 의무화규정 및 본격운	
본격 시행 2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서의 지방의회 제출 의무화(법제화)				

〈표 2〉 사업예산 성과관리제도 단계별 도입계획

자료: 지방자치단체 사업예산 성과관리 담당공무원 워크숍 자료(2014)

이와 같은 일련의 실천전략과 일정이 진행되는 가운데 2014년에는 지방재정법 개정을 통해 2016회계연도부터 모든 지방자치단체가 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출 해야 하는 의무화 조치가 단행되었다. 구체적으로, 지방재정법 제5조에서 성과계획서 및 보고 서 작성 의무화, 재정사업 평가제도 도입 등 성과중심의 지방재정 운용을 위한 세부사항을 행 정자치부령으로 정하도록 규정하였고, 또한 동법 제44조의2에서 성과계획서를 예산안 첨부서류로 의회에 제출할 것을 규정하고 있다. 현재 지방자치단체의 성과예산서에 대한 구체적인 가이드라인은 행정자치부에 의해 제시되는데, 그에 따르면 지방자치단체는『임무-전략목표-성과목표-성과지표』의 체계를 중심으로 예산의 편성·집행과 성과의 측정·평가가 이루어지는 재정 유영을 해야 한다.5)

3. 선행연구 검토

본 논문과 직·간접적으로 관련된 선행연구에 대해 간단히 언급하면 다음과 같다. 먼저, 성과 지향예산과 프로그램예산제도의 도입 필요성 등 성과예산관리에 관한 제도 소개를 한 연구로서 배인명(2002), 김재훈(2004), 허경선 외(2012)가 있고, 성과관리체계분석 및 성과관리를 위한 프로그램예산제도의 도입방안을 제시한 연구로서 이원희(2003), 임성일 외(2004), 최순영(2013) 등이 있다. 이들은 주로 프로그램예산제도의 원활한 도입에 필요한 핵심요소(사업구조화, 프로그램과 연계된 성과목표, 성과지표, 예산의 성과평가 방법 등)와 관련된 정책방안을 제시하는데 중점을 두었다.

그 다음으로 재정성과관리제도의 실태와 문제점, 중앙정부 성과계획서 분석 및 그에 따른 성과관리 개선방안을 다룬 연구로 박노욱·원종학(2009), 국회예산정책처(2014)를 지목할 수 있다. 이들은 재정성과관리제도의 주요 장애요인을 발견하고, 그에 대한 정책대응방안으로 성과지표 및 목표치 설정을 통한 모니터링, 조직구조와 프로그램예산체계의 연계, 성과정보의 활용 등을 제시하고 있다. 성과계획서의 분석에 있어서는 평가의 주요 항목으로 성과목표와 성과지표 등 성과관리 내용을 평가하였고, 또한 분석결과에 기초하여 제도개선 사항을 제언하였다.

마지막으로, 성과관리체계와 예산제도의 연계 필요성 및 정책대안을 모색한 연구로 이세구 (2006), 박노욱(2008), 김현조 외(2010), 금재덕(2011), 임성일 외(2013)가 있다. 이들은 대체로 미시적 분석과 처방보다 거시적 진단과 정책방안을 제시하였는데, 그 속에는 성과계획체계와 사업예산체계 간의 연계, 프로그램분류구조 및 객관적 성과지표의 개발 등에 대한 내용이 포함된다.

종합적으로, 선행연구의 대부분이 성과관리와 사업예산제도간의 연계 필요성과 방향성을 포괄적 관점에서 검토하고 개선방안을 제시하는 수준에 머무르고 있고, 연계에 필요한 구조적 핵심요소, 예산과정 및 주요 예산과목체계 상에서의 연계 방법론 등에 대하여는 구체적으로 다루

⁵⁾ 행정자치부 지침에 의하면, 조직의 임무(mission)란 조직이 존재하는 이유와 조직의 사명을 의미하고, 비전(vision)은 조직의 미래 모습을 말한다. 전략목표는 조직의 임무와 비전을 전제로 수립되고, 성과목 표는 전략목표에 기초하여 설정된다. 그리고 이를 실현하기 위한 핵심영향요인을 중심으로 평가지표를 설정한다. 조직의 임무 하에 실·과별 전략목표를 설정하되, 전략목표는 조직의 임무와의 연계성을 고려 하여 설정한다. 그 외에 프로그램(정책사업)별 성과목표와 성과지표의 설정에 관한 내용에 대해 언급하 고 있는데, 이는 기본적으로 중앙정부의 가이드라인과 유사하다.

지 못하고 있는 상태이다. 본 논문은 후자에 중점을 두고 성과관리와 사업예산제도의 연계를 모색하는 기본 틀과 핵심요소 및 연계의 접점을 제시하고, 그것을 토대로 실제로 성과관리시스 템과 사업예산제도가 어떤 연계상태를 확보하고 있는지에 대해 사례분석을 통해 파악하고자 한다. 이러한 접근은 분명히 기존 연구와 차별성을 지닌다.

Ⅲ. 사업예산제도의 성과관리에 대한 실태분석

1. 사례분석의 틀과 접근방법

성과관리와 사업예산제도 간의 거시적. 미시적 연계 강화를 위해서는 양자가 연계될 수 있는 구조적 틀과 공통적 접점을 마련해야 하는데, 이는 본 논문의 분석초점과 틀이 된다. 이와 관련 하여 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 사업예산제도의 체계 및 정합성 확보가 필요하다. 성과예산이 가동되기 위해서는 먼저 성과예산의 기본수단이 되는 사업예산제도 자체가 체계적으로 구조화되어야 한다. 다시 말해 서, 사업예산체제가 정책사업(program)을 중심으로 가치와 논리 그리고 활동(activity) 면에서 조화와 협력적 관계를 유지할 뿐 아니라 정책사업의 목적을 구체적으로 구현하는 형태로 '위계 내지 트리 관계'를 형성해야 한다.

둘째, 각 재정지출 수준(정책/단위/세부사업 등)에 속하는 재정사업(예산활동)의 목표와 구현 상(像) 내지 실현 이미지가 미래에 나타날 산출(output)과 결과(outcome, results)의 형태를 구 체화할 수 있어야 한다. 성과목표는 예산사업의 목적을 구체화하는 논리 내지 기술적 설명인 동시에 예산사업을 함축하고 그것이 구현되었을 때 실제로 나타나는 실체 내지 효과를 적시할 수 있어야 한다(대상사업의 성과목표는 예산과 직접 연계되고, 성과관리 수단인 성과지표는 목 표를 객관적이고 합리적으로 측정하는 수단이 되어야 한다). 이러한 관점에서 볼 때, 성과목표 (target)는 예산 성과관리에 있어서 중요한 의미를 지닐 뿐 아니라 재정사업의 경제적 효율성과 품질보장 면에서 반드시 필요하다(Ginnerup 외, 2007; NASBO, 2013).

셋째, 성과목표가 합리적으로 설정되면 그것을 객관적으로 측정하는 성과지표를 설정해야 한다. 성과지표를 설정하는 과정에서는 지표와 성과측정 방법의 객관성 및 합리성을 확보하는 동시에 성과측정 결과를 적절한 시점과 방법으로 공표하는 것이 매우 중요하다.() 예산지출이 이루어지는 서비스와 사업이 객관적 기준(성과지표)에 의해 성과가 측정, 관리될 수 있기 위해

⁶⁾ 성과지표는 사회·경제적 효과성(social and economic effectiveness; 시민의 관점), 서비스 품질(quality of services; 사용자의 관점), 효율성(efficiency; 납세자의 관점)의 세 가지 기준에 의한 유형 분류를 할 수 있는데(Kraan, 2007: 18), 이는 우리나라의 사업예산이 성과예산으로 발돋움하는 과정에서 적절히 인식 반영되어야 할 것이다.

서는 그것이 구체성과 명료성, 측정가능성, 실현(실천) 가능성의 특성을 내포해야 한다.

현행 사업예산체제에서 성과와 예산의 연계를 활성화하기 위한 주요 이슈와 고려사항을 정리한 것이 〈표 3〉에 수록되어 있으며, 이는 본 논문의 분석기준 내지 틀이 된다. 다만, 본 논문에서는 〈표 3〉의 "주요 점검초점" 중에서 사업예산의 체제정비, 성과관리 기반, 예산지출 수준별(사업별) 성과관리기반 정비, 성과지표/성과측정방법 및 성과측정을 중심으로 성과관리 실태를 점검하고자 한다.

〈표 3〉 성과예산의 활성화를 위한 주요 점검대상(초점)과 관점

주요 점검 초점	분석의 관점 및 기준	예산/성과 관계
 Ⅰ. 사업예산의 체제 정비(정합성, 완성도 등) - 프로그램 구성요건 충족(목적, 목표 등) - 프로그램과 단위사업 연계성 ● 단위사업의 프로그램 목적 구현수단 ● 단위사업의 적정성, 포괄성 - 프로그램/단위사업/세부사업 연계성 ■ 세부사업의 프로그램/단위사업 목적 구현 - 기타 	*사업예산제도 자체의 정합성 및 체계성 확보 *정책/단위/세부사업의 정책 가치, 목적 동질성 등에 대한 점검 *정책/단위/세부사업 구조 합리성 점검(규모, 중요성, 파 급효과)	예산시스템
 Ⅱ. 예산지출 수준별/사업별 성과관리 기반 정비 정책/단위/세부사업별 목적, 목표, 예상 구현(실현) 양태(output, outcome 등) 명시, 객관적 성과지표 구비 등 목적 및 추진이유 목표, 기대되는 실체(output, outcome) 성과측정 대상/결과(*성과지표 적용 주제) 	*성과예산(사업예산제도) 속의 예산사업(정책/단위/ 세부사업 등)성과관리 기본 조건 구비 여부 점검	예산사업정보
III. 성과지표/측정방법 및 성과측정 - 성과지표가 재정지출의 목표/예상결과를 객관적이면 서 충실히 측정하는지의 여부 - 성과지표로서의 적격성 충족 여부 - 성과지표의 stakeholder 공감, 합의 * 성과측정 인프라(인적역량, ICT, 재정통계 등)	*성과예산시스템 가동을 위한 객관적 성과측정 *지표선정 핵심조건 점검: 종합성(포괄성), 적정성, 측정가능성, 비교가능성	성과관리
IV. 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 - 성과정보가 예산과정에서 구체적인 의사결정 수단으로 활용되는지의 여부	*성과측정 결과 활용 - 포괄적 정보 활용 - 구체적 예산 결정	성과/예산 연계

먼저, 사업예산의 체제정비부문에서는 사업예산체제가 정책사업을 중심으로 가치와 논리 그리고 활동(파급효과) 면에서 목적의 동질성을 갖고서 조화와 협력적 위계관계를 형성하고 있는지에 대해 중점적으로 분석한다. 다음으로 성과관리 기반, 예산지출 수준별(사업별) 성과관리기반 정비, 성과지표/성과측정방법 및 성과측정 부문에서는 성과체계와 예산체계를 형성하고 있는 핵심요소 중에서 전략목표 달성을 위한 성과(산출, 결과, 효과)의 명확한 규명, 성과목표 설

정을 위한 사업구조화, 성과를 객관적으로 측정하는 타당한 성과지표의 개발에 대해 중점적으 로 점검, 분석한다.

특히, 성과지표의 타당성 내지 합리성을 점검하는 기준으로는 종합성(포괄성), 적절성, 측정 가능성. 비교가능성의 네 가지를 사용하고자 한다. 7) 종합성(포괄성)은 성과지표가 해당사업의 목적과 목표를 전체 또는 대부분을 포괄하는 특성을 의미한다. 즉, 성과지표가 재정지출이나 사업의 실질적 현상과 모습을 대부분 포괄할 수 있는 역량을 보유하는 것을 뜻한다. 적절성 (relevancy)은 성과지표를 통해 사업의 성과를 측정하는 것이 유의미하고 중요성을 지녀야 하 는 특성을 말한다.

측정 가능성은 성과지표가 계량적(정형화 또는 비교 가능한 비례량·질적 특성 포함)으로 측 정 가능한 특성을 의미한다. 이는 성과측정에 소요되는 비용이 과다하지 않고. 이해관계자의 공감을 얻을 수 있는 동시에 회계감사 시 명확히 점검될 수 있는 질적 수준을 유지해야 하는 것을 말한다. 비교가능성은 성과지표의 정보가 기간, 사업 및 서비스, 유사단체·서비스조직, 기 타 공급자 등에 객관적으로 비교 분석될 수 있는 특성을 의미한다. 성과지표를 설정하는 과정 에서는 지방자치단체의 임무, 비전, 전략목표를 필수적으로 고려하여야 하고, 특히 국고보조사 업의 경우 관계부처의 해당 보조사업 성과목표 등을 적극적으로 검토 반영해야 한다.

2. 실태분석을 위한 사례대상 자치단체와 대상사업의 선정

본 논문은 지방자치단체의 현행 성과관리체계와 사업예산체계 간의 연계 실태를 몇 가지 원 칙(기준)과 분석틀에 입각하여 객관적으로 분석·점검하고자 시도하고 있다. 이를 위해 분석에 필요한 사례 자치단체와 사업(정책/단위/세부사업)을 선정한 다음 객관적 방법(수단)을 통해 분 석하고 있다. 사례단체로는 경상북도와 군위군(도와 군 사례), 부산광역시와 중구(광역시와 자 치구 사례)를 선정하였고, 분석대상사업은 사회복지부문의 일부이다. 사례단체는 정부가 시범 사업을 추진한 자치단체 중에서 상대적으로 실적이 양호하면서 자료이용이 풍부한 곳을 대상 으로 선정하였다. 대상사업은 지방예산 중에서 중요성이 높고 중앙·지방정부 간 재정관계가 밀 접한 사회복지부문의 영유아보육지원사업을 선정하였다. 영유아보육지원사업은 지방재정사업

⁷⁾ 성과지표와 관련하여 여러 전문가 집단에서 제시하는 것 중에서 중요한 의미를 지니는 것을 요약하면 다음과 같으며(Schick, OECD, 다수 전문가 등이 관련내용을 언급하고 있음), 본 논문은 이들을 다각도 에서 검토한 후 최종적으로 4개의 기준을 선정하였다. 영국의 Audit Commission은 성과지표 선정 시 고려해야 할 사항을 "PP Fabric"(Focused, Appropriate, Balanced, Robust, Integrated, Cost-effective) 으로 강조하고 있다. 그리고 영국의 public service agreements(PSAs)는 산출물보다 성과와 결과의 측 정에 중점을 두는데. 특히 성과관리의 목표(objectives) 선정의 조건(기준)으로 "SMART(specific. measurable, achievable, relevant and timed)" 개념을 제시하고 있다. OECD 연구(Hawkesworth, I and K. Klepsvik, 2013: 119-120)에서는 종합성, 신뢰성, 측정 가능성(comprehensive, reliable, measurable)을 사업의 목표와 성과지표 선정의 기준으로 제시하고 있다. 일각에서는 지표의 적정성, 균형성, 효율성 기준을 제시하기도 한다.

이지만, 그 운영과정에서는 국가와 지방자치단체가 긴밀한 협력적 관계가 형성되어 있다. 일반 적으로 사업에 대한 기획과 의사결정은 법률과 중앙정부가 주도하고 재정부담은 중앙과 지방 이 함께 분담하는 방식으로 운영된다.

현실적으로 지방의 대부분 사회복지사업이 국고보조사업의 형태로 추진되고 있는데, 이들에 대한 성과관리가 각각 중앙정부와 지방자치단체 간에 분리되어 접근되는 문제점이 노정되고 있다. 본 논문은 사례분석을 통해 이러한 문제점을 확인하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이와 관련하여 본 논문은 사회복지 국고보조사업의 정책을 개발하고 사업을 기획하는 보건복지부의 성과관리정보와 사례 자치단체의 성과관리정보를 상호 대조하여 분석하는 접근을 하였다.

분석에 활용된 방법론은 이론적 기반을 토대로 선정한 분석의 틀과 기준(앞의 〈표 3〉참조)을 지방자치단체의 실제 운영상태에 적용하는 접근방법을 사용하고 있다. 그리고 동일한 사업이 중앙정부와 지방자치단체(중앙-광역자치단체-기초자치단체) 간에 연계성을 갖고 추진되는 경우 중앙정부의 거시적 정책목적(취지) 및 성과목표와 지방자치단체 수준의 성과목표가 어느 정도 일관성(일치성)을 갖고 추진되는지에 대하여도 중점적으로 분석하고 있다.

3. 사례분석

성과계획과 사업예산의 연계 문제를 파악하기 위한 사례분석은 다음의 두 가지 측면에서 접 근된다. 하나는 예산 성과관리와 관련하여 성과계획서와 사업예산서의 연계 정도를 파악하기 위해 양자 간의 구조적 체계와 핵심요소에 초점을 두고 이를 기준으로 양자 간의 연계 정도를 분석한다. 분석대상단체로는 사업예산 성과관리제도 도입을 위한 시범운영기관인 부산광역시를 선정하였다. 다른 하나는 특정 사업단위(영유아보육료지원사업)를 대상으로 분석하는 것으로 성과목표, 사업구조, 성과지표를 중심으로 파악하고 있다. 여기서는 보건복지부(중앙정부), 광역단체(부산광역시, 경상북도), 기초단체(부산동구, 경북 군위군)를 사례대상으로 선정하여 분석한다.

영유아보육료지원 사업은 국가와 지방자치단체가 상호 공통의 정책목표 달성을 위해 추진하는 사업으로 최근 관심이 고조되는 가운데 중앙정부와 지방자치단체가 재원분담체계를 통해 공공서비스를 제공하는 사업이다. 즉, 보건복지부와 경상북도/군위군, 보건복지부와 부산광역시/부산동구의 서비스 공급 연계체계를 통해 사업이 실시되고 있다. 따라서 전략·성과목표, 성과지표 설정 등에 대해 상호 연계성을 객관적으로 파악해야 할 당위성과 필요성이 존재한다.

1) 성과계획과 사업예산의 연계: 부산광역시 사례

(1) 구조적 체계 측면

첫째, 사업예산의 구조화 측면에서 점검하면, 정책사업(취약계층지원)-단위사업(저소득측생 활안정지원)-세부사업(생계급여)의 구조와 내용이 정책의 가치와 목적, 파급효과 관점에서 비 교적 일관성이 있는 것으로 판단된다.

둘째, 성과계획서와 사업예산제도의 구조적 체계를 비교해 보면, 성과계획의 목표와 사업예 산의 목표가 불일치하거나 모호하고 양자 간에 연계성이 낮은 것으로 파악된다(〈표 4〉의 내용 점검). 특히, 국 단위(복지건강국)의 전략목표와 성과목표는 사업예산의 시정운영 방향, 재정운 영 방향과 뚜렷한 연관성을 발견하기 어렵다. 과 단위(사회복지과)에서는 세출예산사업명세서 (〈표 5〉 참조)를 통해 성과계획과 사업예산의 실질적 연계를 시도하고 있으나, 전략목표-성과목 표-성과지표의 논리적 연계성이 미약하다.

〈표 4〉 성과계획과 사업예산의 체계 비교: 부산광역시 사례

성과계획	사업예산
•국 단위(복지건강국)	•예산서
전략목표 성과목표 성과계획 및 예산액 - 과별(사회복지과, 장애인복지과 등)전략목표/성과 목표(정책사업)/단위사업/성과지표/세부사업 및 예산액의 총괄표 제시	시정운영 방향, 조직/인력 재정전망 및 운영방향 성과계획 총괄표(실·국 전체) 예산총칙, 회계별 예산규모 세입예산서, 세출예산서 세입예산사업명세서, 세출예산사업명세서
•과 단위(사회복지과)	•세출예산사업명세서
전략목표 성과목표 조직현황/예산규모 성과목표 추진계획 - 정책사업의 성과지표 및 목표치 설정	부서: 사회복지과 정책: 취약계층지원(사회복지/기초생활보장) 단위: 저소득층생활안정지원 *부서/정책/단위(회계)/세부사업/편성목 편제에 따라 예산내역 제시

자료: 부산광역시 성과계획서 및 세출예산사업명세서

〈표 5〉 세출예산사업명세서의 내역(부산시 사회복지과)

(단위: 천원)

부	부서・정책・단위(회계)・세부사업・편성목			단위(회계) · 세부사업 · 편성목		예산액	전년도예산액	비교증감
사	회노	부지고	<u></u>		1,367,291,001 1,		1,325,049,933	42,241,068
	취약계층지원(사회복지/기초생활보장) 성과목표: 저소득 시민보호 강화				국 지 시	992,699,245 14,668,708 359,923,048	1,131,085,020	34,362,366
		성	과지	등층생활안정지원 표1:기초생활수급자 탈수급률 	국 지 시	484,477,564 962,388,586 1,669,708 181,409,092	439,841,146	44,636,418
			생	계급여	자 깃	311,149,970 288,293,960 22,856,010	305,245,404	5,904,566
				308 자치단체등 이전	국시	311,149,970 288,293,960 22,856,010	305,245,404	5,904,566
				01 자치단체 경상보조금 생계 금여	국시	311,149,970 288,293,960 22,856,010	305,245,404	5,904,566

주: "국", "지", "시"는 각각 국비, 지역발전특별회계 보조금, 시비를 의미함

자료: 부산광역시 사회복지과 세출예산사업명세서

(2) 핵심요소 측면

성과계획과 사업예산 간의 구성요소 측면에서 보면 성과측정수단인 성과지표의 종합성(포괄성)과 적절성이 부족한 문제가 명확히 간파된다. 이에 대해 부산광역시 사회복지과의 취약계층 지원 사례를 중심으로 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

첫째, 저소득 시민보호 강화라는 정책사업의 목적을 대표적으로 측정할 수 있는 성과지표가 부족하다. 제시된 성과지표는 예산금액 포괄성, 사업특성 포괄성 기준을 충족하지 못하고 있다.

둘째, 단위사업을 중심으로 성과지표를 선정하고 있으나, 제시된 성과지표를 통해 사업의 성과측정이 의미와 중요성을 확보하지 못하고 있다. 아울러 성과지표가 전체 사업 활동 및 주요 사업효과를 포괄하지 못하는 한계를 노정하고 있다.

〈표 6〉 성과계획서와 사업예산서의 비교(정책사업:취약계층지원)

(단위: 백만원, %)

구분	성과계획서	사업예산서	예산서 세부사업	예산액	비중
	저소득 시민보호 강화	정책사업:취약계층지원	-112-1-111-11	- 1 - 1	10
성과	(기초생활보장/취약계층	성과목표 : 저소득 시민보	_	1,165,467	100
목표	지원)	호 강화		1,100,107	100
	12/		 소계	484,477	41.6
			 ·생계급여	311,150	26.7
			·주거급여	123,361	10.6
			·교육급여	14,737	1.3
		단위사업	·해산장제급여	2,237	0.2
	①기초생활수급자 탈수	: 저소득층생활안정지원	·기초수급자 양곡할인	7,507	0.6
	급률 (저소득층생활안정지원)	(성과지표 : 기초생활수급	·차상위계층 양곡할인	1,190	0.1
	(시소국등생활한성시면 <i>)</i> 	자 탈수급률)	·저소득주민 긴급복지	8,325	0.7
			·저소득주민 긴급구호	10	0.0
			·저소득주민 특별지원	5,544	0.5
			·저소득주민지원업무	30	0.0
			·사회복지전담공무원지원	10,385	0.9
		단위사업	소계	618,688	53.1
성과		: 저소득층의료지원	·의료급여사업(직접)	610,901	52.4
지표	례관리 목표달성률	(성과지표 : 의료급여 수급	·의료급여사업(지원)	6,997	0.6
	(저소득층의료지원)	권자 사례관리 목표달성	·의료급여업무추진	28	0.0
		율)	-예비비	762	0.06
			소계	62,302	5.3
			·자활근로사업	42,637	3.7
			·자활사례관리	177	0.02
		 단위사업	·지역자활센터지원	4,762	0.4
	③자활사업 참여수급자	: 저소득가구 자활지원	·자활센터직원 복지수당	264	0.02
	자활성공률(저소득가구	(성과지표 : 자활사업 참여	·자활장려금	2,231	0.2
	자활지원)	수급자 자활성공률)	·가사간병방문서비스사업	2,027	0.2
		16.1712002/	·광역자활센터운영	468	0.04
			·성과관리형 자활사업	1,211	0.1
			·희망키움통장 지원	8,432	0.7
			·자활사업지원(직접)	92	0.0

주: 부산광역시 사회복지과 사례

지역사회복지서비스지원(정책사업)의 경우에도 성과목표인 지역사회복지 '역량강화 목표'를 포괄적으로 측정해 주는 대표지표가 설정되지 못하여 종합성(포괄성) 기준에 미달하고 있다. 아울러 단위사업별 성과지표의 경우에도 일부 활동만을 나타내는 부분 지표를 설정하거나 예 산 비중을 고려하지 않고 성과지표를 설정함으로써 지표의 의미와 중요성이 떨어지고 있다(적 정성 기준 미흡). 특히, 단위사업의 성과지표는 예산 비중과 관계없이 각 단위사업별로 1개씩의 성과지표를 설정함으로써 종합성과 적절성 기준에 미흡하는 문제를 드러내고 있다. 이는 나아 가 다른 자치단체와의 객관적 비교(시계열 비교 포함)를 어렵게 하여 비교가능성 기준을 충족 시키지 못한다.

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

또한 지역복지사업 강화 단위사업의 경우도 성과지표인 '지역사회서비스 투자사업 제공기관 시장진입 확대'는 지역사회서비스 투자사업(25.2%)에 기초한 지표에 국한될 뿐 공공복지전달체계 개선(10.0%)과는 관련성을 갖지 못하고 있다.

〈표 7〉 성과계획서와 사업예산서의 비교(정책사업: 지역사회복지서비스지원)

(단위: 백만원)

구분	성과계획서	사업예산서	예산서 세부사업	예산액	비중
성과 목표	지역사회 복지역량 강화 (지역사회복지서비스지 원)	정책사업: 지역사회복지서비 스 지원 성과목표: 지역사회복지 역 량강화	-	64,830	100
		단위사업	소계	28,496	43.9
	①사회복지관기능보강 개 소(사회복지시설지원)	: 사회복지시설 지원 (성과지표 : 사회복지관 기능 강화)	·사회복지관 등 지원	28,496	43.9
			소계	28,386	43.8
			·지역사회서비스 투자사업 (지역개발형)	16,356	25.2
14-71	②지역사회서비스 투자사 성과 업 제공기관 시장진입 확	단위사업 : 지역복지사업 강화	·지역사회서비스 투자사업 운영(지원)	397	0.6
		(성과지표 : 지역사회서비스	·통합사례관리사 지원	1,325	2.0
지표	대(제공기관수)(지역복지 사업강화)	투자사업 제공기관 시장진입 확대)	·사회복지관 지역조직화사 업 지원	160	0.2
			·지역복지사업지원(직접)	2,782	4.3
			·지역복지사업지원(지원)	896	1.4
			·공공복지 전달체계 개선	6,469	10.0
	③노숙인 자활시설 입소자	단위사업	소계	2,823	4.4
	취업률(노숙쪽방생활자	: 노숙·쪽방생활자 보호	·노숙인 자활지원(직접)	144	0.2
	보호)	(성과지표 : 노숙인 자활시설	·노숙인 자활지원(지원)	2,225	3.4
		입소자 취업률)	·쪽방생활자 지원	454	0.7
			소계	5,125	7.9
	④노숙인 재활 및 자활프	단위사업	·노숙인 재활요양시설 운영 (보조)	2,870	4.4
	로그램 참여율(월)(노숙인 재활요양시설 지원)	:노숙인 재활요양시설 지원 (성과지표 : 노숙인 재활 및 자활프로그램 참여율)	·노숙인 재활요양시설 운영 (자체)	334	0.5
		시글ㅡ포그룹 급성걸/	·노숙인 재활요양시설 기능 보강	1,921	3.0

주 : 부산광역시 사회복지과 사례

2) 영유아보육료지원 사업8): 성과관리의 중앙정부와 지방자치단체 연계 관점

본 논문은 사회복지 분야에 속하는 영유아보육료지원 사업을 대상으로 중앙정부-광역단체-기초단체 간의 성과계획과 사업예산의 연계 사례를 분석하였다. 특히, 분석에 있어서는 (1)프로 그램예산체제(사업구조의 정합성 등)가 성과관리에 적합하도록 편성(또는 구조화)되었는지에 대한 객관적 점검과, (2)성과지표 등 성과관리 기반이 정책사업을 중심으로 객관적 기준(원칙)에 의해 구축되었는지를 점검하는데 분석의 초점을 두었다.

(1) 보건복지부 사례

영유아보육료지원(단위사업)은 2015년도 보건복지부 성과계획서에 포함된 전체 4개 전략목표, 36개 프로그램, 181개 단위사업 가운데, 전략목표IV에 속하는 프로그램목표 4의 7개 단위사업 중 하나이고, 그 체계는 다음과 같다.

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

2015년도 영유아보육료지원(단위사업)은 0~2세 보육료(798천명), 장애아보육료(12천명), 시간연장형 보육료(52천명)로 구성되며, 총예산은 30,023억원이다.》 전략목표IV에 속하는 프로그램목표 4(보육지원강화)의 경우 재원배분 기준으로 (1)보육에 대한 국가 책임을 강화하여 출산 및 양육부담 경감, (2)보육지원 형태 다양화를 통해 보육현실을 반영하고 보육품질 및 전달·관리체계 개선이 제시되었다.

프로그램목표 IV-4(보육지원강화)는 7개 단위사업을 포함하고 있으며, 그와 관련하여 14개의 성과지표가 설정되어 있다. 이 중 1개 단위사업으로서 영유아보육료지원이 설정되어 있다. 본 논문이 중점을 두고 분석하고자 하는 영유아보육료지원(단위사업)의 목적, 주요 내용, 성과지표 등을 살펴보면 다음과 같다.

⁸⁾ 영유아보육료지원 단위사업 분석은 2015년도 보건복지부 성과계획서의 "보육 분야" 내용을 중심으로 검토하고 있다.

⁹⁾ 누리과정 시행으로 인해 만3~5세 보육료는 2015년부터 지방교육재정교부금을 통해 전액 지원된다.

〈표 8〉 보건복지부 영유아보육료지원 사업의 주요 내용

프로그램목표	단위사업 수	성과지표 수
N-4: 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화(보육지 원 강화)	77	14개

1

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

〈표 9〉 보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업)의 성과지표 및 측정방법

	핵심/	가			실적 및	Ų 목표치			측정산식	자료수집
성과지표	일반	중 치	구분	'11	'12	'13	'14	'15	또는 측정방법	방법/출처
보육료지원	하시	0.9	목표				60	65	주1)	만족도
만족도(점)	핵심	0.9	실적					-	干1)	조사보고서
시간연장보육			목표	신규	신규	신규	신규	8,861		보육통합정
제공기관수 (개소)	일반	0.1	실적	신규	신규	신규	신규	ı	주2)	보시스템의 실적관리
합계		1.0								

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

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

영유아보육료지원 단위사업의 성과지표의 목표치 설정근거는 다음과 같다. 보육료지원 만족 도는 2013년 보육료지원 만족도 조사결과 62.9점을 감안하여 설정하였고, 시간연장보육 제공기관수는 시간연장보육을 제공하는 국공립 어린이집 비중의 단계적 확대 계획(200개 증)을 반영하고 있다. 국공립 어린이집 중 시간제 보육 제공비율은 2015년도 75%(1,741/2,332), 시간연장보육 지정기관수는 2014년 5월말 기준으로 8,661개소이다. 2015년도 보건복지부 영유아보육료지원 단위사업의 예산내역은 〈표 10〉과 같다. 총 예산규모는 3조 98억원으로 이 중 영유아보육료지원 세부사업 3조 23억원, 시간차등형보육지원 세부사업 75억원으로 나타난다.

보건복지부의 영유아보육료지원 단위사업(예산과목코드 3133)은 영유아보육료지원(331)과 시간차등형 보육지원(336)의 2개 세부사업으로 구성되어 있다. 이들 세부사업은 국고보조사업 으로서 보건복지부가 법령 등에 근거하여 지방자치단체에 사용용도와 조건을 정해 일정비율의 자금을 지원하는 성격을 지닌다. 따라서 보건복지부의 영유아보육료지원 단위사업과 세부사업 이 설정한 성과목표와 성과지표는 해당 보조사업을 직접 집행(수행)하는 지방자치단체의 성과 관리시스템과 체계적으로 연계되고 일관성을 유지하여야 한다. 그 이유는 동일한 법령에 근거 를 두고 동일한 정책목적을 지니는 사업이 중앙과 지방간에 거시적 성과목표와 성과지표에 있 어서 다를 수가 없기 때문이다(미시적 차이는 발생할 수 있다). 이러한 인식하에 본 논문은 중 앙정부의 영유아보육료지원사업이 지방자치단체에서 어떤 사업 단위와 연결되고, 또한 어떠한 성과계획체제 하에서 예산편성이 이루어지는가를 점검, 분석하고 있다.

〈표 10〉 보건복지부의 영유아보육료 지원 관련 예산사업 내역

(단위:백만원)

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

(예산사업 개요)

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

자료: 보건복지부 성과계획서(2015년도)

(2) 경상북도와 군위군 사례 : 도와 군

가. 경상북도 사례

경상북도의 경우 영유아보육료지원은 세출과목구조 중 세부사업 단위에 위치한다. 구체적으 로, 영유아보육료지원사업은 경상북도 여성가족정책관 부서의 업무로서 사업체계는 보육아동 권익증진(정책사업)- 보육서비스지원(단위사업)에 속해 있다.

보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업)의 범위를 고려하는 경우 경상북도의 영유아보육 료지원은 여성가족정책관의 전략목표 I (여성이 열어가는 미래경북, 가족이 행복한 희망경북)-정책사업목표 I -3(경쟁력있는 공보육서비스 제공)- 단위사업 보육서비스지원의 세부사업에 속 하는 영유아보육료지원(세부사업)과 시간차등형보육사업(세부사업)과 관련된다. 보육서비스지 워(단위사업)의 목적은 영유아보육에 관한 제반 서비스를 제공하여 질 높은 보육서비스를 제공 하는데 있다. 즉, 어린이집, 보육교직원, 보육관련 시설 및 단체의 운영과 지원을 통해 다양한 보육서비스를 제공하는데 정책목표를 두고 있다.

경상북도의 성과계획서에서는 정책사업목표 I -3(경쟁력있는 공보육서비스 제공) 달성도를 측정하기 위한 성과지표로서 보육서비스 수혜아동수(핵심지표, 가중치 0.6)와 공공형 어린이집 선정 개소수(일반지표, 가중치 0.4)를 설정하고 있다.¹⁰⁾

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

〈표 11〉 경상북도 영유아보육료지원 관련 예산사업 내역

나. 군위군 사례

경북 군위군의 경우도 경상북도와 마찬가지로 영유아보육료지원은 세부사업에 위치한다. 조 직부서와 사업체계는 주민생활지원과- 여성복지(정책사업)- 보육서비스(단위사업)-영유아보육료지원(세부사업)의 체계를 갖추고 있다. 군위군의 2015년도 세출예산사업명세서에 의하면, 영유아보육료지원 세부사업은 민간이전(307)의 사회복지사업보조(307-11) 과목으로 예산이 편성되어 있으며, 영유아보육료 470,663천원은 국비 305,411천원, 도비 50,148천원, 군비 115,104천원으로 구성된다(주체별 재원분담 비율은 64.9%: 10.7%: 24.4%로 나타난다). 국고보조비율이 총예산의 약 65%를 차지하고 있음을 인식할 때, 동 사업이 국가적 이해관계와 정책목적이때우 큰 보조사업임을 인식할 수 있다. 따라서 관련사업의 성과목표와 성과지표는 지방이 독립적으로 구축하기보다 중앙정부(보건복지부)의 성과목표가 지방단위에서 적극적으로 구현될 수있는 연계성 관점에서 설정되어야 한다. 그럼에도 불구하고 군위군의 영유아보육료지원사업의성과목표와 성과지표는 중앙정부의 성과목표 및 성과지표와 상당한 괴리를 보이고 있다. 이는국민의 세금이 투여되는 동일한 사업이 중앙정부와 지방자치단체 간에 거시 미시적 연계 없이 관리되는 심각한 문제로 간주된다.

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

¹⁰⁾ 성과지표인 보육서비스 수혜아동수는 영유아보육료 및 가정양육수당 지원대상자로서 구체적으로는 영유아보육료 수혜아동, 가정양육수당 수혜아동, 시간제보육 수혜아동을 합한 값이다. 따라서 현재 성과지표는 영유아보육료지원 사업보다 넓은 범위에서 선정되어 있다.

을 것이다.

〈표 12〉 군위군의 영유아보육료 지원 세부사업의 예산내역(2015년)

부서: 주민생활지원과/ 정책: 여성복지/ 단위: 보육서비스

(단위: 천원)

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

주: "국", "도", "군"은 각각 국비, 도비, 군비를 의미함

자료: 2015년도 군위군 예산서

(3) 부산광역시와 부산 동구 사례 : 광역시와 자치구

앞에서는 중앙정부의 사례로 보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업, 예산코드 3133), 도와 군의 사례로서 경상북도의 영유아보육료지원(세부사업)와 군위군의 영유아보육료지원(세부사업)을 살펴보았다. 여기서는 현실적으로 보육서비스의 중심적 기능을 수행하는 광역시와 자치구의 사례에 대해 살펴보고자 한다. 사례분석 대상사업은 앞서와 동일한 영유아보육료지원이고, 사례단체는 부산광역시와 부산 중구이다. 사례분석을 통해 중점적으로 파악하고자 하는 내용은 성과계획과 예산의 연계, 성과목표와 성과지표 설정 등 성과계획과 사업예산 간의 연계성 수준이다.

가. 부산광역시 사례

부산광역시의 영유아보육료지원은 세출예산의 세부사업 단위에 위치한다. 구체적으로, 부산 광역시 여성가족정책관-출산보육담당관의 업무로서 사업체계는 보육서비스지원확대(정책사업)- 어린이집 확충 및 보육료지원 확대(단위사업)에 속해 있다.

보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업)의 범위를 고려하는 경우 부산광역시의 영유아보육료지원은 여성가족정책관-출산보육담당관의 전략목표(아이낳고 키우기 좋은 도시 부산 조성)- 정책사업목표(출산율 제고, 안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성)- 어린이집 확충 및 보육료지원 확대(단위사업)에 속하는 여러 세부사업 중 영유아보육료지원(세부사업)과 시간차등형

보육지원(세부사업)과 관련된다. 안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성 사업목표는 보육의 공공 성 강화 및 다양한 보육서비스제공, 보육서비스의 질 향상 도모, 보육교직원 전문성 강화 및 사기앙양에 정책목표를 두고 있다.

부산광역시의 2015년도 성과계획서에는 정책사업목표(안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성) 달성도를 측정하기 위한 성과지표로서 우수어린이집 공공형지정 강화와 육아종합지원센터 이용자만족도를 설정하고 있다. 이는 부산광역시의 경우 영유아보육료지원(세부사업)과 관련하여 직접적인 성과목표나 성과지표를 제시하기보다는 어린이집 확충과 보육료지원 확대라는 사업목적 속에서 포괄적으로 다루고 있는 것으로 간주된다.

〈표 13〉 부산광역시 영유아보육료지원 관련 성과지표 현황(2015년)

○ 안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성

	서기기대	검증방법	성과목표				
	성과지표	(또는 측정산식)	'14	'15	'16	'17	'18
우	수어린이집 공공형 지정 확대	공공형 어린이집 지원수	100	00 110	100	100	126
	- 공공형 어린이집 지원 (단위 : 개소)		100	110	120	130	136
육(아종합지원센터 이용자만족도	이 이 지하다 이 에 디 이 이 이	75		82	84	86
	- 육아종합지원센터 지원 - 육아종합지원센터 운영	육아종합지원센터 이용 자만족도 (단위 : %) 		80			
	예산액(억원)			4,914	4,665	4,831	5,073

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

〈표 14〉 부산광역시의 영유아보육료 지원 세부사업의 예산내역(2015년)

부서: 여성가족정책관(출산보육담당관)

정책: 보육서비스 지원 확대

단위: 어린이집 확충 및 보육료지원 확대

(단위: 천원)

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

주: "국", "시"는 각각 국비, 시비를 의미함 자료: 2015년도 부산광역시 예산서

나. 부산 중구 사례

부산 중구의 경우도 부산광역시와 마찬가지로 영유아보육료지원은 세부사업에 위치하며, 사업관련 조직부서와 사업체계는 여성가족과- 가족복지 증진(정책사업)- 보육수준 향상(단위사업)- 영유아보육료지원(세부사업)의 체제를 취하고 있다.

부산 중구의 2015년도 세출예산사업명세서에 의하면, 영유아보육료지원 세부사업은 민간이전(307)의 민간위탁금(307-05)으로 예산이 편성되어 있다. 영유아보육료 2,850,793천원은 국비2,138,094천원, 시비 498,889천원, 구비 213,810천원(주체별 재원분담 비율은 국가 75.0%: 부산광역시 17.5%: 중구 7.5%임)으로 구성된다. 국고보조비율이 총예산의 75%를 차지하고 있음을 감안할 때, 동 사업이 국가적 이해관계와 정책목적이 매우 큰 보조사업임을 인식할 수 있다. 따라서 관련사업의 성과목표와 성과지표는 지방이 독립적으로 구축하기보다 중앙정부(보건복지부)의 성과목표가 지방단위에서 적극적으로 구현될 수 있는 연계성 관점에서 설정되어야 한다. 그럼에도 불구하고 중구의 영유아보육료지원사업의 성과목표와 성과지표는 중앙정부의 성과목표 및 성과지표와 괴리를 보이는 문제점을 노정하고 있다.

부산 중구는 국가와 기초단체를 연결하는 부산광역시와 달리 영유아보육료지원 사업을 실제 집행하는 기초단위 자치단체이다. 그러므로 중앙정부인 보건복지부의 정책목표를 최상위 목표로 유지하면서 부산광역시의 보육서비스의 전략성과목표를 충분히 반영할 수 있도록 성과계획과 예산재원을 편성하는 것이 요구된다.

〈표 15〉 부산 중구의 영유아보육료 지원 세부사업의 예산내역(2015년)

부서: 여성가족과/ 정책: 가족복지 증진/ 단위: 보육수준 향상

(단위: 천원)

片	부서・정책・단위(회계)・세부사업・편성목				예산액	전년도 예산액	비교증감
		<u>ප</u> ්ර	유아보육료 지원	국 시 구	2,850,793 2,138,094 498,889 213,810	2,889,483	∆38,690
			307 민간이전	국 시 구	2,850,793 2,138,094 498,889 213,810	2,889,483	△38,690
			05 민간위탁금 ○ 영유아보육료	국시구	2,850,793 2,850,793 2,138,094 498,889 213,810	2,889,483	∆38,690

주: "국", "시", "구"는 각각 국비, 시비, 구비를 의미함

자료: 2015년도 부산 동구 예산서

4. 종합적 검토

1) 분석결과 요약

사회복지예산과 관련하여 영유아보육료지원사업을 대상으로 정부 간 사업체계와 성과관리 내용을 사례 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 영유아보육료지원사업의 경우 중앙정부(보건복지부)는 단위사업으로 설정하여 단위사업의 성과지표를 적용하고 있는 반면 지방자치단체는 세부사업으로 설정하고 있어서 양자 간에 유기적이고 일관성 있는 성과지표를 구축하는데 애로가 있다. 이러한 애로에도 불구하고 중요한 사실은 지방자치단체의 성과목표와 성과지표가 중앙정부의 성과목표 및 성과지표와 직접적 또는 포괄적인 연계성을 갖지 못하는 것은 심각한 문제라는 점이다.

둘째, 보건복지부의 영유아보육료지원(단위사업)은 하위 2개 세부사업(영유아보육료지원, 시간차등형보육지원)으로 명확하게 구분되어 사업목적과 성과관리 내역을 파악하기는 용이하나, 지방자치단체 특히 기초자치단체로 내려오면서 사업의 구분과 주요 내용이 불명확하여 성과계획서 수립을 위한 예산사업 내역을 정확하게 파악하기가 곤란하다. 이로 인해 예산사업의 목표설정(전략목표, 성과목표), 성과지표의 적절성, 성과계획과 예산의 연계가 어려워지고 있다.

셋째, 중앙정부(보건복지부)의 경우 임무와 기능, 전략목표가 매우 분명하고 이를 토대로 프로그램-단위사업-세부사업의 연계가 논리성을 갖추고 있다. 그 결과 프로그램목표와 성과지표를 설정하는 과정에서 영유아보육료지원사업의 성과를 분명하게 정의하고 전략목표와의 부합

성, 객관적 지표선정(종합성, 적정성, 측정가능성, 비교가능성) 등을 통해 비교적 체계적으로 성 과를 관리할 수 있다. 반면에 지방자치단체의 경우 여성가족정책관(경북도), 여성가족정책관-출산보육담당관(부산시), 주민생활지원과(군위군), 여성가족과(부산 동구)가 여러 가지 업무를 복합적으로 다루면서 영유아보육료지원사업을 수행하고 있어서 사실상 성과목표와 성과지표 를 설정하는 것이 어려운 상황이다. 특히, 실제 세부사업으로 운영되는 영유아보육료지원사업 을 정책사업의 목표와 밀접하게 연계시켜 성과를 파악하는 것이 매우 어렵다.

넷째, 영유아보육료지원사업의 예산편성 과목을 비교해 보면, 보건복지부(중앙정부)는 사회 복지분야- 취약계층지원 부문- 보육지원강화(프로그램)- 영유아보육료지원(단위사업)의 지자체 보조 및 민간보조로 예산편성이 이루어지고 있다. 이에 비해 지방자치단체의 경우 광역자치단 체인 경상북도와 부산광역시는 자치단체등이전(308)- 자치단체 경상보조금(308-01)으로 예산 을 편성하고 있다. 기초자치단체의 경우 군위군(민간이전(307)- 사회복지사업보조(307-11) 과 목으로 예산 편성)과 부산 동구(민간이전(307)- 민간위탁금(307-05) 과목으로 예산 편성) 간에 차이가 나타나고 있다.

〈표 16〉 영유아보육료지원 사업체계 비교: 보건복지부/경상북도/군위군 사례

	T017111	지방자치단체			
구분 	중앙정부	광역단체(경상북도)	기초단체(경북 군위군)		
조직 부서	보건복지부	여성가족정책관	주민생활지원과		
	보육료지원강화(프로그램) 	공보육서비스제공(정책사업) 	여성복지(정책사업)		
사업 체계	영유아보육료지원(단위사업)	보육서비스지원(단위사업) 	보육서비스(단위사업) 		
7 117 11	영유아보육료지원(세부사업) 시간차등형보육지원(세부사업)	영유아보육료지원(세부사업) 시간차등형보육지원(세부사업)	영유아보육료지원 (세부사업)		
성과 목표	보육료 및 보육인프라 등 지원을 통 한 영유아의 건전한 육성 강화	경쟁력 있는 공보육 서비스의 제 공	보육서비스 증진		
성과 지표	(단위사업의 성과지표) 보육료지원 만족도 시간연장보육 제공기관수	(정책사업의 성과지표) 보육서비스 수혜아동수 (공공형 어린이집 선정개소수)	-		
예산 과목	사회복지(080)-취약계층지원 (082)-보육지원강화(3100)-영유 아보육료지원(지자체보조, 민간보 조)	자치단체등이전(308)- 자치단체 경상보조금(308-01)	민간이전(307)- 사 회 복 지 사 업 보 조 (307-11)		

〈표 17〉 영유아보육료지원 사업체계 비교: 보건복지부/부산광역시/부산 동구 사례

711	70hH	지방자치단체			
구분	중앙정부	부산광역시(광역)	부산 동구(기초)		
조직 부서	보건복지부	여성가족정책관-출산보육담당관	여성가족과		
	보육료지원강화(프로그램)	보육서비스지원확대(정책사업)	가족복지증진(정책사업)		
사업 체계	영유아보육료지원(단위사업)	어린이집및보육료지원확대(단위사업)	보육수준향상(단위사업)		
	영유이보육료지원(세부사업) 시간차등형보육지원(세부사업)	 영유아보육료지원(세부사업) 시간차등형보육지원(세부사업)	영유아보육료지원 (세부사업)		
성과 목표	보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화	안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조 성	보육서비스 향상		
성과 지표	(단위사업의 성과지표) 보육료지원 만족도 시간연장보육 제공기관수	(정책사업의 성과지표) 공공형 어린이집 지원수 (육아종합지원센터 이용자만족도)	-		
예산 과목	사회복지(080)-취약계층지원(082)- 보육지원강화(3100)-영유아보육료 지원(지자체보조, 민간보조)	자치단체등이전(308)- 자치단체 경상보조금(308-01)	민간이전(307)- 민간위탁금(307-05)		

지금까지 분석한 내용을 성과관리와 사업예산의 연계 핵심요소에 중점을 두고 종합적으로 정리한 결과가 〈표 18〉에 요약되어 있다. 검토요소별로 차이가 있으나 전반적으로 중앙정부보다는 지방자치단체가 성과관리와 사업예산의 연계성이 낮은 것으로 파악된다. 특히, 기초자치단체의 경우 성과목표의 구체성이나 성과정보의 제공 측면에서 광역자치단체에 비해 뒤떨어지는 것으로 파악된다.

〈표 18〉 성과관리와 사업예산의 연계 핵심요소에 대한 종합적 검토

	중앙정부 (보건복지부)	조아저ㅂ	지방자치단체		
구분		광역(경북, 부산)	기초(군위, 부산중구)		
	전략목표와의 부합성	0	Δ	Δ	
성과목표	목표 적절성 검증체제	0	×	×	
	구체성과 명확성 여부	Δ	Δ	×	
	대표성(포괄성, 종합성)	Δ	×	×	
성과지표	적절성(중요성)	Δ	×	×	
	측정가능성, 비교가능성	0	Δ	Δ	
	사업단위(정책·단위)구조	0	Δ	Δ	
성과체계	목적-수단 연계 수준	0	×	×	
	성과계획서 작성 수준	Δ	×	×	
	성과계획과의 연계 정도	Δ	×	×	
예산체계	성과정보 제공	0	Δ	×	
	성과의 예산 반영	Δ	×	×	

주 : ○, △, ×는 각각 '상대적으로 양호한 수준', '보통 수준', '상대적으로 미흡한 수준'을 의미함

Ⅳ. 결론

본 논문은 지방자치단체의 현행 사업예산제도의 성과관리 실태를 이론에 입각하여 객관적으 로 점검 분석하는데 그 목적이 있다. 비록 제한된 사례분석이지만, 본 연구의 결과를 통해 다 음과 같은 문제와 정책적 시사점을 도출할 수 있었다.

(1) 중앙정부와 지방자치단체의 사례분석 결과를 종합해 보면, 전체적으로 성과계획과 사업 예산의 연계성이 낮고, 성과와 예산 연계를 위한 전제조건에 해당하는 프로그램분류가 불충분 한 것으로 파악되었다. 그 결과 성과목표와 성과지표가 객관적 기준을 충족하지 못하는 경우가 다수 발견되었다. 성과예산서와 사업예산이 하나의 통합이나 구체적 연계상태(연결통로 포함) 를 형성하지 못하고 있는 현실을 확인할 수 있었다. 그 가장 큰 이유는 현행 사업예산제도와 성과관리시스템이 별개의 형태와 관점(중점)을 갖고 있거나 연계를 갖더라도 매우 느슨한 형태 의 형식적 접점을 갖는 수준이기 때문이다.

(2)예산편성 단계에서 사업예산의 체계와 구조가 예산지출의 성과를 종합적이면서 개별적으 로 측정할 수 있는 성과측정 기반이 구축되지 못하여, 사업예산의 성과관리가 제대로 이루어지 지 못하고 있다.

(3)성과관리를 시도하는 경우에도 프로그램(정책사업) 단위가 아닌 단위사업에 치중하는 경 향이 있으며, 아울러 단위사업의 성과관리(성과목표, 성과지표 등)가 정책사업과 긴밀히 연계되 지 못하는 문제와 한계가 노정된다.

(4)사업예산의 성과목표 설정과 관련하여 (i)전략목표의 부합성 측면에서 프로그램(정책사 업)목표가 전략목표가 제시하는 정책목적과 재원배분 기준을 충분히 반영하지 못하고 있고, (ii)성과계획서 상의 전략·성과목표와 사업예산 상의 성과목표, 재정운영 방향 간에 불일치 내지 연관성 결여 문제가 심각하다(이는 성과계획과 예산 간의 연계 정도가 낮은 수준에 있음 을 의미한다).

(5)성과지표가 일정한 원칙에 의해 선정되지 못한 결과 지표의 타당성 및 적절성 측면에서 문제가 심각하다(특히, 성과지표의 종합성(포괄성, 대표성), 적정성 미흡문제가 심각한 상태이 다). 이는 사업예산제도의 성과관리 전반에 치명적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다.

(6)사업단위의 원가정보가 제공되지 못하고 있어서 원가정보를 토대로 하는 성과관리와 예산 결정(조정)을 할 수가 없다.

끝으로, 본 연구의 사례분석은 특정 사업단위(영유아보육료지원)를 대상으로 일부 지방자치 단체(광역 : 부산, 경북; 기초: 부산동구, 군위군)를 사례단체로 선정하여 검토한 것으로 사례분 석 결과를 일반화하여 해석하는데 한계를 지니고 있다.11)

¹¹⁾ 일견 사례분석의 대표성이 부족한 측면도 있지만, 비록 본문에 수록하지 않았지만 필자는 다각도에서 중앙·지방간 성과예산 점검을 시도하였고, 그 결과 본 논문의 결과와 대동소이한 겻으로 나타났다. 다만, 지면관계상 이와 관련된 내용은 수록하지 못하였다.

〈참고문헌〉

- 강인재·엄태호. (2012). 발생주의회계제도와 예산회계제도간의 연계에 관한 연구-중앙정부를 중심으로. 한국조세연구원 발표자료.
- 김재훈. (2002). 성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도 개혁: 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로". 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김재훈. (2004). 프로그램예산제도의 사업단위 선정방안: 남양주시를 중심으로. 한국지방재정학회·한국정부회계학회 특별합동세미나 발표논문.
- 김현조 외. (2010).「지방정부의 성과관리와 예산의 연계과제」. 부산발전연구원.
- 국회예산정책처. (2014). 「2015년도 정부 성과계획 평가」.
- 금재덕. (2011). 지방정부의 성과관리와 프로그램예산제도. 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표 논문.
- 박노욱. (2008). 성과관리예산제도와 예·결산분석 : 우리나라 성과관리예산제도와 프로그램예산 체계의 연계 문제를 중심으로. 「재정포럼」.
- 박노욱·원종학. (2009).「지방재정성과관리 방안에 관한 연구」. 한국조세연구원.
- 배득종·강인재·신종렬. (2002).「복식부기회계제도 도입·적용에 관한 비용편익분석」. 한국행정학회.
- 배인명. (2002). 제3기 민선자치정부 출범과 과제: 지방재정인프라 구축. 「자치발전」, 8(7).
- 배인명. (2011). 우리나라 재정사업의 집행과 성과 : 자율평가 결과를 중심으로. 한국행정학회 추계학술대회 발표자료.
- 이세구. (2006).「사업별예산제도의 도입과 성과관리제도와의 연계」, 서울시정개발연구원.
- 이원희. (2003). 공공부문 정보화 성과관리 전략. 「한국정책연구」, 3(2).
- 이상용·이 효. (2007). 「사업예산제도의 운영실태와 정책방안」. 한국지방행정연구원.
- 임성일 외. (2004).「자율과 성과지향의 지방예산제도의 개편방안」. 한국지방행정연구원.
- 임성일. (2005). 강원도의 예산회계시스템 구축방안: 프로그램예산제도의 도입을 중심으로. 「한국행정과 정책연구」, 3(1).
- 임성일·이 효·서정섭. (2013).「새로운 지방예산제도」. 서울: 박영사.
- 임성일·이 효. (2008). 지방자치단체의 복식부기 결산정보와 현금주의 결산정보간의 비교분석. 「정부회계연구」, 6(2).
- 최순영. (2013). 「프로그램예산제도의 평가에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 허경선·김지영·박노욱. (2012). 「공공기관 프로그램예산제도 도입 연구」. 한국조세연구원.
- 행정안전부. 「지방자치단체 통합재정개요」. 각 년도.
- 행정안전부. (2012, 2014).「지방자치단체 사업예산 성과관리 담당공무원 워크숍」.
- 행정자치부. (2015). 「2016년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.

- 국가재정법, 국가회계법, 지방재정법 자료.
- Ammons, David N. (2013). Signs of Performance Measurement Progress Among Prominent City Governments. Public Performance & Management Review, 36(4).
- Boston Borough Council. (2014). Performance Management Framework.
- Diamond, J. (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. World Bank Paper, WPP/03/1698.
- Elson, D. (2006). Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, UNIFEM.
- GAO. (2002). Performance Budgeting: Opportunity and Challenges.
- Ginnerup, R. et al. (2007). Performance Budgeting in Denmark. OECD Journal on Budgeting, OECD.
- Hawkesworth, I and K. Klepsvik. (2013). Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/12. OECD.
- KraaN, Dirk-JAN. (2007). Programme Budgeting in OECD Countries. OECD Journal on Budgeting. OECD.
- Maarten de Jong et al. (2013). Introducing Accountable Budgeting: lessons from a Decade of Performance-Based Budgeting in the Netherlands. OECD Journal on Budgeting. OECD.
- Marlowe, J. et. al. (2008). Capital Budgeting and Finance. ICMA.
- OECD. (2004). Public Sector Modernization: Governing for Performance. OECD Observer.
- OECD. (2014). Fiscal Federalism 2014. OECD.
- Rhee, Dong Young. (2014). The Impact of Performance Information on Congressional Appropriations. Public Performance & Management Review, 38(1).
- Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules and Analytic Tools. OECD Journal on Budgeting, OECD.
- Schick, A. (2014). The Metamorphoses of Performance Budgeting. OECD Journal on Budgeting. OECD.

접수일(2015년 11월 14일) 수정일(2015년 12월 07일) 게재확정일(2015년 12월 14일)