

# 지방재정성과관리 방안에 관한 연구

2009. 12

박노욱 · 원종학

**Kipf** 한국조세연구원



## 서 언

경제발전과 더불어 민주화도 진전되면서, 지방정부의 중요성이 더욱 커지고 있다. 국가재정 중 지방재정이 차지하는 비중이 2002년 35.2%에서 2007년에는 43.6%로 증가하였으며, 지방교육재정을 포함할 경우 그 비중은 57.7%까지 증가한다. 또 지방세와 지방교부세의 확대에 따라 특정 용도가 정해지지 않은 재원의 비중이 2002년 75.1%에서 2007년 79.5%로 증가하였다. 이러한 지방재정의 양적인 증가뿐 아니라, 지방정부의 역할 자체도 변모하고 있는데 지방정부가 직접 제공하는 서비스나 프로그램의 중요성이 증가하고 있다.

이러한 지방정부가 운용하는 재정의 양적·질적 중요성 증가와 더불어 지방자치제도의 성숙에 따라 지방정부의 전략적 재정운용 능력이 필요해지고 있다. 이에 따라 중기재정운용계획의 수립, 복식부기, 발생주의 회계, 사업예산제도 도입 등을 내용으로 하는 성과관리가 시도되고 있다. 지방정부의 재정개혁 중 재정성과관리의 기반이 되는 사업예산제도는 2004년 시범운용을 거쳐 2008년부터 지방자치단체에서 전면적으로 시행중이며, 사업예산제도를 활용한 성과관리제도의 도입 및 운영은 지방자치단체별로 자율적으로 추진중이다. 2009년 예산에는 지방자치단체가 자율적으로 시행하고, 2010년 예산에는 시범 지방자치단체를 선정하고 추진하는 것으로 되어 있다.

본 연구에서는 향후 본격적으로 추진될 지방정부의 재정사업 성과관리제도의 실효성을 높이는 데에 기여하고자, 재정성과관리제도의 주요 하부구조와 실제 운용에 있어서의 장애 요소를 중심으로 주요 이슈를 제시하고 해결 방안을 제시하고자 하였다. 특히 미국, 영국, 일본의 경험과 우리나라 중앙정부의 경험을 바탕으로, 이론적인 원칙의 제시

뿐만 아니라, 실질적으로 현실에서 활용될 수 있는 방안을 모색하였다.

주요 연구결과를 보면 다음과 같다. 먼저, 성과정보의 개발에 관해서는 성과측정의 수단, 성과정보의 종류, 성과측정 단위로 나누어 살펴 보았다. 이 가운데 성과측정은 성과관리의 출발점으로 성과지표와 목표치 중심의 모니터링, 데이터 분석을 통한 사업평가, 그리고 체크리스트를 활용하여 기존 성과정보를 체계적으로 수집하여 분석하는 프로그램 리뷰 방식이 있다. 위 세 가지 방식의 장단점 비교를 통해 지방정부가 자체적으로 재정사업의 성과를 관리한다는 측면에서 판단할 때, 성과지표 및 목표치 설정을 통한 모니터링 제도를 기본적으로 수립하는 것이 당연한 출발점이 되어야 한다고 제시하고 있다. 이는 성과지표 및 목표치가 일종의 신호등체계로서 성과관리의 출발점이 되는 정보를 제공하기 때문이다. 그리고 지방정부는 중앙정부보다는 사업의 영역이 제한되기 때문에, 내부 예산조직과 사업부서와의 의사소통이 중앙정부의 예산당국과 사업부처 사이의 의사소통보다는 원활할 것으로 예상되기 때문이다. 만약 성과지표와 목표치 정도의 정보를 가지고, 의사소통을 통하여 추가적인 정보 수집을 통한 성과지표의 달성도에 대한 해석이 가능하다면, 모니터링 시스템만으로도 충분히 성과관리가 이루어질 수 있다고 판단하고 있다.

그러나 이러한 성과지표에 근거한 추가적인 의사소통이 원활히 이루어지기 어렵다면, 프로그램 리뷰나 사업평가 방식의 도입을 고려해야 할 것이다. 현재 우리나라 지방정부의 재정사업 성과관리제도 추진 방향을 보면, 기존에 도입된 사업예산구조에 성과지표와 목표치 수준의 모니터링 정보를 연계시키고, 이를 바탕으로 목표치 달성도를 중심으로 평가하도록 되어 있다.

지표의 종류에 대해서는 결과지표 중심의 지표를 설정하는 것을 원칙으로 하여야 함을 보이고 있다. 단, 지방재정의 특성을 고려하여, 지방정부가 자체적인 정책적 결정을 통하여 추진하는 사업과 중앙정부로부터 위임을 받아 추진하는 사업을 구분하여 적절하게 결과지표와

산출지표를 병행하여 활용하는 것이 필요하다는 것을 보였다.

성과측정의 단위에 대해서는 기존에 개발된 중기지방재정계획제도에 성과정보가 활용될 수 있으면 이상적일 것으로 판단하고 있다. 현재 행정안전부에서 제시하고 있는 지침은, 정책사업(프로그램) 수준의 성과정보 생산이므로, 이를 바탕으로 거시적인 중기지방재정계획에 활용할 수 있을 가능성을 제시하고 있다. 이와 함께 평가단위가 실제 예산배분에서 활용되기에는 너무 상위 수준이 아닌지에 대해 검토가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 즉, 정책과제 수준의 정보가 거시적인 방향 설정에는 도움이 될 수 있지만, 실제 예산배분 결정에 활용되기에는 지나치게 상위 수준은 아닌지에 대한 검토의 필요성을 강조하고 있다.

둘째, 성과를 달성하기 위해 사용된 비용에 관해 살펴본 결과, 지방정부의 경우 그 기능의 대다수가 서비스의 전달과 관련되어 있기 때문에 이 부분이 제외된다면 간접비 배부 문제가 중앙정부보다 심각함을 보이고 있다. 따라서 중앙정부보다는 지방정부가 적절한 간접비 배부를 통한 사업별 총비용 도출방안을 모색하는 것이 더욱 필요하다고 결론짓고 있다.

셋째, 프로그램 예산구조의 설정과 활용에 관해서는, 우리나라 지방정부의 경우는 이미 개발된 사업예산구조를 바탕으로 성과관리가 이루어질 예정이므로, 중앙정부와 같은 양자간의 불일치 문제는 크게 발생하지 않을 것으로 판단하고 있다. 다만 사업예산구조의 경직성과 성과목표체계의 유연성으로 인해 시간이 지나면서, 양자간의 불일치가 발생할 가능성이 있다. 이 부분에 대해서는 성과목표체계의 주기적 개편에 대응하여 사업예산구조의 개편도 이루어지도록 조직 간의 조율이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 물론 지방정부 내의 예산담당 조직과 성과과관리담당 조직이 일치한다면, 이러한 불일치 문제의 발생 소지는 없을 것이다. 그리고 기존 조직과의 관계도 적절히 고려해야 할 것이다. 기본적으로 단일 정책사업을 책임지는 단일 조직이 있고,

단일 단위사업을 책임지는 하나의 하부조직이 있는 것이 책임성 확보가 용이하므로, 조직구조 설정과 사업예산 설정을 동시에 추진하는 것이 바람직하다.

넷째, 성과정보의 활용 및 유인체계 도입방안에 관해서는, 행안부의 지침대로 10% 정도의 정책사업을 부진 대상으로 선정하여 예산 삭감을 추진하는 방안은 어느 정도 적절할 수 있다고 판단하고 있다. 왜냐하면, 일종의 차선으로 성과정보의 예산편성과정에서의 활용을 위한 규칙을 설정하는 경우가 다른 나라에서도 발견되고 있기 때문이다. 다만, 부진 사업의 10% 예산 삭감 방식은, 성과관리의 실효성이 상당히 제한적으로 활용되는 방식이므로, 이러한 방식에 추가하여 보다 거시적인 수준에서의 세출 구조조정방안 도출이 가능하도록 성과관리제도를 운영하는 것이 필요하다는 것을 강조하고 있다.

본 보고서는 본원의 박노옥 박사와 원종학 박사가 집필하였다. 저자들은 유익한 제언을 해준 익명의 논평자 두 분과 금재덕 교수, 기초자료 정리에 많은 도움을 준 김정현 주임연구원, 임소영 연구원, 전예슬 연구원, 그리고 원고 정리에 수고한 김진경 연구행정원에게 감사를 드리고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 전적으로 개인들의 견해이며 한국조세연구원의 공식견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2009년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

## 요약 및 정책시사점

현재 우리나라의 일부 지자체에서 자발적으로 예산사업의 성과관리제도를 도입하여 운영하고 있고, 2007년 사업예산제도가 도입된 이후, 행정안전부에서는 사업예산제도를 성과관리와 연계시킨 재정사업 성과관리제도의 도입을 위한 지침을 지방정부에 전달하고 지원을 하고 있다.

자체 예산사업의 성과관리에 있어서 지방정부가 중앙정부와 다른 특성을 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫 번째는, 지방정부의 재정사업의 내용이 중앙정부와 다른 구성을 가진다. 중앙정부의 경우, 청 단위의 조직은 직접 서비스를 제공하는 역할을 수행하지만, 다른 부처들은 정책 수립 또는 지자체와 민간 등에 재정지원을 하고 서비스 제공 자체는 직접 수행하지 않는 예산사업의 비중이 크다고 볼 수 있다. 즉 지방정부의 예산사업 내용에 있어서 구체적인 서비스 전달과 관련된 부분이 많다는 것이 특징이다. 이는 성과관리제도 도입에도 영향을 미친다. 어떤 종류의 성과정보를 개발할 것인지, 비용정보의 개발을 어느 수준으로 할 것인지, 그리고 성과정보의 활용을 어떤 방식으로 할 것인지에 있어서 영향을 미친다.

두 번째 지방정부의 특성은, 비교 대상이 있다는 점이다. 물론 중앙정부도 외국 정부와 비교할 수 있지만, 동일 국가 내에서의 지방정부 간의 특성 차이가 국가 간 특성의 차이보다 작기 때문에, 지방정부의 예산사업이 중앙정부의 예산사업보다 비교적 용이하게 벤치마킹이나 비교 평가를 통한 성과관리가 이루어질 수 있다고 볼 수 있다. 이러한 특성이 성과정보의 활용 방식에 영향을 미친다.

지방정부의 성과관리에 관한 이러한 특성을 고려하면서 성과정

보의 개발, 비용정보의 개발, 프로그램 예산구조의 설정, 성과정보의 활용 및 유인체계 도입 방안에 관한 내용을 요약하면 다음과 같다.

성과관리의 출발점은 예산사업의 성과를 어떤 방식으로 측정할 것인가이다. 성과측정 수단에는, 성과지표와 목표치 중심의 모니터링, 데이터 분석을 통한 사업평가, 그리고 체크리스트를 활용하여 기존의 성과정보를 체계적으로 수집하여 분석하는 프로그램 리뷰 방식이 있다.

지방정부가 자체적으로 재정사업의 성과를 관리한다는 측면에서 본다면, 성과지표 및 목표치 설정을 통한 모니터링 제도를 기본적으로 수립하는 것이 당연한 출발점이 된다고 볼 수 있다. 성과지표 및 목표치가 일종의 신호등체계로서 성과관리의 출발점이 되는 정보를 제공하기 때문이다. 그리고 지방정부는 중앙정부보다는 사업의 영역이 제한되기 때문에, 내부 예산조직과 사업부서와의 의사소통이 중앙정부의 예산당국과 사업부처 사이의 의사소통보다는 원활할 것으로 예상된다. 물론 지방정부 간에도 사업 영역의 광범위함 정도와 의사소통의 원활화 정도에 차이가 있을 것이다. 특히 광역지자체와 기초지자체 간의 차이는 분명히 있을 것이다. 만약 성과지표와 목표치 정도의 정보를 가지고도, 의사소통을 통하여 추가적인 정보 수집을 통한 성과지표의 달성도에 대한 해석이 가능하다면, 모니터링 시스템만으로도 충분하다고 판단된다. 그러나 이러한 성과지표에 근거한 추가적인 의사소통이 원활히 이루어지기 어렵다면, 프로그램 리뷰나 사업평가 방식의 도입을 고려해야 할 것이다.

평가지표와 관련하여서는 우리나라의 발전 단계를 볼 때, 단순 과정이나 산출 중심 성과관리보다는 결과 중심의 성과관리가 필요한 시점에 와 있다고 판단된다. 왜냐하면, 1960~70년대의 개발시대와 달리 우리나라가 해결해야 할 문제는 상당히 복잡해졌으며, 그

해법을 찾기 위해서는 투입이나 과정에 대한 통제에서 벗어나 사업 담당자에게 자율성을 부여하고 결과 중심으로 성과관리를 할 필요성이 커지고 있기 때문이다. 이런 배경에서 우리나라 중앙정부는 결과 중심의 성과관리제도를 운영하고 있다.

지방정부가 자체적으로 성과관리를 한다는 관점에서 본다면, 추가적으로 1) 지방정부가 자체적인 정책적 결정을 통하여 추진하는 사업과 중앙정부로부터 위임을 받아 추진하는 사업의 구분이 필요하다는 것 2) 지방정부가 추진하는 예산사업은 대부분이 직접적인 서비스를 제공하는 경우가 많다는 점을 고려할 필요가 있다.

평가단위의 수준을 상위 수준으로 설정하는지 하위 수준으로 설정하는지도, 평가 결과의 예산편성 과정에서의 환류에 영향을 미친다. 성과관리 예산제도의 환류와 관련하여서, 시행 경험이 어느 정도 있는 국가들에 있어서의 결론은, 미시적인 자원배분에는 성과관리 예산제도가 영향을 주지만, 거시적인 자원배분에는 영향을 주기 어려운 것으로 나타났다.

지방정부의 입장에서도, 기존에 개발된 중기지방재정계획제도에 성과정보가 활용될 수 있으면 이상적일 것이다. 그러나 우리나라 중앙정부의 경험은 그렇게 좋은 사례가 되지 못하고 있다. 현재 행정안전부에서 제시하고 있는 지침은, 정책사업(프로그램) 수준의 성과정보 생산이므로, 이를 바탕으로 거시적인 중기지방재정계획에 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 반면에 평가단위가 실제 예산 배분에서 활용되기에는 너무 상위 수준이 아닌지에 대한 검토가 필요하다.

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 우리나라 지방정부의 경우 중앙정부와 동일하게 간접비 배부를 시행하고 있지 않으므로, 서비스 전달의 효율성이나 효과성에 대한 성과정보가 생산되기 어려운 상황이다. 지방정부의 경우 이 문제가 더욱 심각한데 그 이유는 지방정부 기능의

대다수가 서비스의 전달과 관련되어 있기 때문이다. 서비스의 전달과 관련되어 소요된 인건비 등의 간접비가 중요한 비용항목인데, 이 부분이 제외되면 비용의 왜곡이 심할 수 있다. 그리고 지방정부는 집행기능이 많으므로, 효율성 지표를 중심으로 다른 지자체와의 상대 비교를 통한 평가를 활용할 수 있는 여지가 있다. 그러나 비용 정보가 제대로 파악되지 않는다면, 지방정부의 성과관리의 실효성이 제약될 것으로 판단된다. 그러므로 중앙정부보다는 지방정부의 경우, 더욱 적절한 간접비 배부를 통한 사업별 총비용 도출방안을 모색하는 것이 필요하다.

프로그램 예산구조가 잘 설정되어 있으면 재정성과관리제도의 운영에 크게 도움이 될 것으로 판단된다. 왜냐하면, 성과관리예산제도 운영 시, 관리 대상을 체계적으로 선정하고 분석할 수 있기 때문이다. 우리나라 중앙정부의 경우는 프로그램 예산구조가 도입되어 있으나, 성과목표체계와의 일관성에서 일부 문제가 발생하고 있다. 반면에 지방정부의 경우는, 이미 개발된 사업예산구조를 바탕으로 성과관리가 이루어질 예정이므로, 중앙정부와 같은 양자간의 불일치 문제는 크게 발생하지 않을 것으로 판단된다. 다만 사업예산구조의 경직성과 성과목표체계의 유연성으로 인해 시간이 지나면서, 양자간의 불일치가 발생할 가능성이 있다. 이 부분에 대해서는 성과목표체계의 주기적 개편에 대응하여 사업예산구조의 개편도 이루어지도록 조직 간의 조율이 필요할 것이다.

재정성과관리제도의 활용과 관련된 중요한 문제는 성과정보의 활용 문제이다. 성과관리 예산제도의 주된 목적은 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용이다. 물론 성과정보를 통하여 사업의 개선방안을 찾고, 책임성을 제고하는 효과를 도출할 수도 있으나, 성과관리 예산제도의 궁극적인 목적은 예산편성 과정에서 예산의 합리적 배분을 통한 예산의 효과적 사용이다.

지방정부의 성과제도 유인체계를 보면, 먼저 행안부의 지침대로

10% 정도의 정책사업을 부진 대상으로 선정하여 예산 삭감을 추진하는 방안은 어느 정도 적절할 수 있다고 판단된다. 왜냐하면, 일종의 차선으로 일종의 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용을 위한 규칙을 설정하는 경우가 다른 나라에서도 발견되고 있기 때문이다. 다만, 부진 사업의 10% 예산 삭감 방식은, 성과관리의 실효성이 상당히 제한적으로 활용되는 방식이다. 이러한 방식에 추가하여, 보다 거시적인 수준에서의 세출구조조정 방안 도출이 가능하도록 성과관리제도를 운영하는 것이 필요하다.

이상의 논의를 바탕으로 지방정부의 재정성과관리에 관한 정책적 시사점을 요약하면 다음과 같다.

- 고위 의사결정자의 리더십이 성과관리제도의 성공적 도입과 운영에 있어서 가장 중요한 출발점이다.
- 상위 목표에 대해서는 결과지표를 활용하되, 구체적인 서비스 전달 사업의 경우, 서비스 전달의 효율성, 서비스의 질, 서비스 제공의 양, 서비스 제공 범위 등에 대한 성과정보 개발이 필요하다.
- 성과지표 중심의 모니터링 시스템이 성과측정의 출발점이 되, 조직과 사업의 특성에 따라 프로그램 리뷰나 사업평가 방식의 체계적 도입도 검토할 필요가 있다.
- 중앙정부에서 위탁한 사업은 중앙정부에서 요구하는 성과정보를 생산할 필요가 있으며, 지방정부 자체 사업과 분리하여 관리할 필요가 있다.
- 지방정부는 구체적 서비스 제공 사업이 많으므로, 서비스 제공의 효율성 판단을 위해 간접비 배부를 통한 사업의 총비용 파악이 중요하다.
- 성과관리를 위한 주기적인 성과목표체계 변경에 따라, 사업예산 구조 및 조직 구조의 개편도 주기적으로 검토해야 한다.
- 성과정보를 의사결정 과정에서 용이하게 사용하도록 가공하

는 노력이 필요하다.

- 성과정보의 공개를 통해 사업담당자, 예산편성 관계자, 정치인들이 압력을 받도록 하는 것이 필요하다.
- 성과정보를 예산편성 과정에서 활용하기 위해, 반영 목표를 구체적으로 수치화하는 것도 의미 있는 시도이다. 다만 그 효과는 상당히 미시적인 세출구조조정에 그치는 한계가 있다.
- 성과정보의 보다 거시적인 활용을 위해, 지방중기재정계획과의 연계 및 다부서사업의 성과관리 문제도 적극적으로 고려해야 한다.

# 목 차

I. 서론	19
II. 우리나라 재정성과관리제도 현황 분석	25
1. 재정성과관리제도의 주요 쟁점과 중앙정부 현황 분석	25
2. 지방정부 재정성과관리제도 도입 현황과 한계	69
III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석	96
1. 미국	97
2. 영국	105
3. 일본	139
IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제	185
1. 성과정보의 개발	186
2. 비용정보의 개발	197
3. 프로그램 예산구조의 설정	198
4. 성과정보의 활용 및 유인체계 도입방안	200
5. 요약 및 정책과제	202
〈참고문헌〉	205
〈부록1〉 서울시 복지국의 성과계획서 사례	207

## 표목차

〈표 II-1〉 재정성과관리제도 추진 현황 .....	30
〈표 II-2〉 12개 공통 점검 사항 .....	36
〈표 II-3〉 재정사업자율평가 등급 현황 .....	37
〈표 II-4〉 예산과목체계의 변화 .....	55
〈표 II-5〉 재정사업 자율평가 결과와 예산과의 연계 .....	66
〈표 II-6〉 서울시 복지국의 성과계획서 .....	76
〈표 II-7〉 성과계획서에 나타난 전략목표, 성과목표 및 성과지표 · 80	
〈표 II-8〉 사업예산 성과관리 체계 .....	84
〈표 II-9〉 전라북도 기획관리실의 예산현황 .....	85
〈표 II-10〉 전라북도 경영기획실의 성과계획서 사례 .....	88
〈표 II-11〉 성과지표 측정산식 .....	90
〈표 II-12〉 전라북도 성과계획서상의 지표 유형 .....	91
〈표 III-1〉 GPP에서 선정한 분야별 지표 .....	101
〈표 III-2〉 BVPI의 측정대상 분야 및 지표 .....	108
〈표 III-3〉 CPA 평가결과 예시 .....	122
〈표 III-4〉 지역 우선순위 .....	129
〈표 III-5〉 평점 방식 .....	134
〈표 III-6〉 조직평가표 .....	136
〈표 III-7〉 정책평가의 표준적인 평가방식 .....	140
〈표 III-8〉 정책평가 실시 상황(평가실시건수) .....	141
〈표 III-9〉 행정평가의 대상 .....	146
〈표 III-10〉 나고야시의 5대 실행 목표 개요 .....	155

〈표 Ⅲ-11〉 2003년도 평가대상 사업 수 .....	159
〈표 Ⅲ-12〉 나고야시의 사무사업평가 개별평가와 종합평가 .....	160
〈표 Ⅲ-13〉 유형별 평가항목 .....	161
〈표 Ⅲ-14〉 나고야시 행정평가위원회 연도별 구성 .....	164
〈표 Ⅲ-15〉 2003년도의 평가결과 .....	164
〈표 Ⅲ-16〉 나고야시의 자기평가와 외부평가의 비교 .....	165
〈표 Ⅲ-17〉 나고야시의 사무사업 평가결과 예시 .....	166
〈표 Ⅲ-18〉 직원정원의 추이 .....	169
〈표 Ⅲ-19〉 외부평가 C·D사업의 예산에의 반영 .....	170
〈표 Ⅲ-20〉 도요나카시의 사무사업평가 실시 경과 .....	174

## 그림목차

[그림 II-1] 재정성과관리제도의 기본 구조 .....	33
[그림 II-2] 영국 PSA 지표의 성격, 수효 및 범위의 변화 .....	40
[그림 II-3] 결과지표와 산출지표 현황 .....	41
[그림 II-4] 프로그램 및 단위사업의 설정방식 .....	56
[그림 II-5] 현재 프로그램 예산체계와 성과관리제도 체계의 연계 .....	59
[그림 II-6] 프로그램 예산체계와 조직체계 사례 : 소방방재청 ..	61
[그림 II-7] 서울시의 성과주의 예산체계 .....	72
[그림 II-8] 서울시 성과계획서 작성체계 .....	74
[그림 II-9] 목표체계 .....	79
[그림 II-10] 전라북도의 사업예산 성과관리 추진과정 .....	83
[그림 II-11] 전라북도의 기획관리실의 목표체계 .....	86
[그림 III-1] CPA 프레임워크 .....	119
[그림 III-2] CAA framework .....	128
[그림 III-3] 초기 화면 개요 .....	131
[그림 III-4] 녹색 깃발 예시 .....	132
[그림 III-5] 적색 깃발 예시 .....	132
[그림 III-6] 평가보고서 화면 예시 .....	133
[그림 III-7] 2009년 CAA 일정 .....	135
[그림 III-8] 조직평가 보고서 예시 .....	137
[그림 III-9] National Indicator 보고 예시 .....	138
[그림 III-10] 행정평가 구조 .....	142

[그림 Ⅲ-11] 사무사업 평가시스템의 조직간 관계 .....	147
[그림 Ⅲ-12] 지자체 행정경영의 관리순환모델 .....	150
[그림 Ⅲ-13] 나고야시의 행정평가 추진일정 .....	162
[그림 Ⅲ-14] 직원 의식조사 결과 .....	171
[그림 Ⅲ-15] 사무사업 평가의 구조 .....	175
[그림 Ⅲ-16] 평가 및 예산과 연동한 실시계획 책정흐름 .....	178
[그림 Ⅲ-17] 평가체계에서의 『시민환경전』의 위치 .....	179
[그림 Ⅲ-18] Logic Model .....	179



## I. 서론

경제발전과 더불어 민주화도 진전되면서, 지방정부의 중요성이 더욱 커지고 있다. 국가재정 중 지방재정이 차지하는 비중이 2002년 35.2%에서 2007년에는 43.6%로 증가하였으며, 지방교육재정을 포함할 경우 그 비중은 57.7%까지 증가한다. 또 지방세와 지방교부세의 확대에 따라 특정 용도가 정해지지 않은 재원의 비중이 2002년 75.1%에서 2007년 79.5%로 증가하였다. 이러한 지방재정의 양적인 증가뿐 아니라, 지방정부의 역할 자체도 변모하고 있는데 지방정부가 직접 제공하는 서비스나 프로그램의 중요성이 증가하고 있다. 또한 사회복지 지출의 증가에 따라 지방정부의 사회복지 서비스와 프로그램의 효과적 운영의 필요성이 증대하고 있다. 이러한 지방정부가 운용하는 재정의 양적·질적 중요성 증가와 더불어 지방자치제도의 성숙에 따라 지방정부의 전략적 재정운용 능력이 필요해지고 있다.

우리나라에서도 지방재정의 성과관리를 위해 그동안 여러 가지 시도가 있었다. 중앙정부의 4대 재정개혁(하향식 자율예산편성, 국가재정운용계획, 재정성과관리제도, 디지털 예산회계)과 마찬가지로, 지방정부에서도 중기재정운용계획의 수립, 복식부기, 발생주의 회계, 사업예산제도 등의 도입이 이루어졌다. 이러한 지방정부의 재정개혁 중 재정성과관리의 기반이 되는 사업예산제도<sup>1)</sup>는 2004년 시범운영을 거쳐

---

1) “사업예산제도” 또는 “사업별 예산제도”는 행정안전부에서 Program Structure를 번역하여 사용하고 있는 용어이다. 중앙부처에서는 프로그램 예산제도라고 부르고 있다. 프로그램은 동일한 목적을 위해 추진되는 사업이나 활동을 묶는 단위를 지칭하는 용어이므로, 통상 우리나라에서 통용되는 사업이라는 개념보다는 큰 개념이라고 판단된다. 다시 말해, 사업은 영어로는 project에 가까운 개념이라고 볼 수 있고, program은 다양한

2008년부터 지방자치단체에서 전면적으로 시행 중이다. 그리고 사업예산제도를 활용한 성과관리제도의 도입 및 운영은 지방자치단체별로 자율적으로 추진 중이다. 2009년 예산에는 지방자치단체가 자율적으로 시행하고, 2010년 예산에는 시범 지방자치단체를 선정하고 추진하는 것으로 되어 있다. 우리나라 지방정부 중에서는 서울시가 가장 먼저 2001년부터 성과주의 예산제도 도입을 통하여 성과와 예산의 연계를 도모하면서 성과 중심의 예산 운용을 하고자 노력하고 있다.

이러한 노력에도 불구하고 아직까지 의미 있는 성과정보를 생산하여 예산편성 과정에서 활용하는 지방자치단체의 사례를 찾기가 어렵다. 그 배경에는 다양한 원인이 있겠지만, 성과정보를 생산하여 예산에 연계하는 자체가 어려운 과제이기 때문이다. 그러나 다른 한편으로는, 지방정부의 경우 성과주의 예산제도가 더욱 용이하게 운영될 여지도 있다. 지방정부가 제한된 예산으로 제공하고자 하는 서비스의 효과성을 최대화하고자 할 때는, 성과정보를 활용하여 사업방식의 개선을 이루고, 사업 책임조직이나 담당자의 책임성도 강화하고, 궁극적으로는 자원배분의 합리성도 제고하는 방안으로, 성과주의 예산제도를 도입하는 문제에 대해 고려하여야 한다.

성과주의 예산제도의 효과에 대해서는 아직까지도 많은 논란이 있으나, 조직 내부 활용을 목적으로 한 성과주의 예산제도의 경우에는, 그 효과가 있다고 판단된다. 왜냐하면, 성과주의 예산제도의 가장 큰 문제 중의 하나인 사업담당 조직과 예산담당 조직 간의 정보의 비대칭성으로 인한 문제가, 지방정부라는 조직 내에서는 비교적 작을 수 있기 때문이다. 물론 정보의 비대칭성 문제가 완전히 없는 것은 아니지만, 중앙정부의 예산당국과 사업부처 간의 관계보다는 비대칭성 문제가 심각하지는 않다고 볼 수 있다. 여기에 더하여 지방정부의 경우, 정책적인 기능보다는 구체적인 서비스를 제공하는 기능이 강하므로, 성

---

project를 포괄하는 상위 개념으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 일단 행정안전부에서 지정한 용어인 사업예산제도를 활용하기로 한다.

과정보의 생산 및 모니터링이 중앙정부보다는 용이할 가능성이 크다. 한편으로, 지방정부가 중앙정부보다 불리한 점은 역량의 문제이다. 개별 지방정부 차원에서는 제도의 기획, 성과정보의 생산, 평가 등의 과정의 운용을 위해 활용할 수 있는 인적·물적 자원이 중앙정부보다는 부족할 가능성이 크다.

이상에서 설명한 바와 같이 아직 우리나라 지방정부에서는 사업예산(Program Budget)과 성과관리를 본격적으로 연계시켜 운영하고 있지는 않지만, 사업예산체계를 도입함으로써 재정사업의 성과관리를 체계적으로 수행하기 위한 하부구조를 마련하였다고 볼 수 있다. 그리고 복식부기와 발생주의 회계를 도입함으로써 비용 관련 정보도 개선할 수 있는 하부구조를 마련하였다고 판단된다. 그러나 이상용·이효(2008)가 지적하고 있는 바와 같이 현행 지방정부의 사업예산제도를 예산사업의 성과관리와 연계시키는 데에 있어서 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 사업예산제도가 다른 성과관리제도와 연계되지 않고 중앙정부(행정안전부)의 지침(사업예산운영매뉴얼)에 의존하여 운영되고 있다. 둘째, 사업원가의 생성 및 활용이 취약하다. 셋째, 조직과 사업단위로 재정운영의 자율성이 부여되고 이에 대한 대가로 책임성을 확보하는 공감대가 형성되어 있지 않다. 넷째, 그 동안 운영된 사업예산서에 성과지표 및 목표치의 설정이 적정하지 않고, 목표 미달을 우려한 위협기피 행동까지 나타나고 있다.

본 연구에서는 향후 본격적으로 추진될 지방정부의 재정사업 성과관리제도의 실효성을 높이는 데 기여하고자, 재정성과관리제도의 주요 하부구조와 실제 운용에 있어서의 장애 요소를 중심으로 주요 이슈를 제시하고 해결 방안을 제시하고자 한다. 특히 OECD국가들의 경험과 우리나라 중앙정부의 경험을 바탕으로 이론적인 원칙의 제시뿐 아니라, 실질적으로 현실에서 활용될 수 있는 방안의 모색에 중점을 둔다. 이 점이 중요한 이유는, 성과관리를 위한 하부구조인 프로그램 예산구조의 설정과 성과정보 및 비용정보의 생산에 있어서, 제도의 활용 목

적과 현실적 제약조건을 고려할 필요성이 있기 때문이다. 이상적인 프로그램 예산구조, 이상적인 성과정보, 이상적인 비용 정보를 생산해 내는 것이 최선이겠지만, 이러한 최선의 실현을 불가능하게 하고, 또 이론적인 최선이 현실에서는 최선이 될 수 없는 제약조건들이 존재한다는 사실을 인정하고 차선을 모색하는 것이 필요하다.

이러한 현실적인 제약조건의 예를 들면 다음과 같다. 첫째, 예산편성을 결정하는 요인 중, 재정성과관리제도에서 생산되는 성과 및 비용 정보는 중요한 하나의 정보일 뿐이다. 정치적인 선호, 미래 수요에 대한 고려, 경제 상황에 대한 전망, 서비스 제공 기술의 변화 등 다양한 요인들이 예산편성에 영향을 미치므로, 재정사업의 과거 성과와 비용 정보만으로 예산편성이 결정될 수 없다. 이렇게 재정성과관리제도를 예산편성에 활용하는 과정 자체에 한계가 있기 때문에, 이상적인 재정성과관리제도를 개발하기 위한 비용을 무한정 정당화할 수는 없다. 즉 재정성과관리제도를 개발하고 운영하는 과정에서 발생하는 비용이 재정성과관리제도를 통해 현실적으로 창출되는 편익을 초과해서는 안 된다는 것이다.

둘째, 재정성과관리제도가 담기 어려운 다른 가치들이 공공부문에 있기 때문에, 재정성과관리제도를 성과관리 자체 목적에 부합하게 개발할 수 없는 측면이 존재한다. 대표적인 경우가 정부의 재정사업의 목표 자체가 불명확한 경우 또는 서로 상충되는 목표가 동시에 추구되는 경우 등이 존재하는 경우이다. 이러한 근본적인 문제 외에도 실질적인 문제가 존재하는 경우도 있다. 예를 들어, 사업예산(프로그램 예산) 구조를 설정할 때, 이상적으로 수립된 성과목표체계에 근거하여 예산 및 조직구조를 재편성하는 것이 성과관리 효과의 극대화를 위해 필요하지만, 현실에서는 기존 조직구조가 성과목표체계를 결정하는 상황이 더욱 많이 발생한다. 이렇게 기존 조직구조를 중심으로 성과목표체계가 설정됨으로 인해, 지나치게 편의주의로 성과목표 체계를 개발한 측면도 있다. 그러나 조직체계를 성과관리 목적으로 근본적으로 재

구성하도록 추진하더라도, 조직구조를 이상적인 성과목표체계와 일치시킬 수 없는 상황이 발생한다. 그 이유는 조직의 구성 논리와 성과목표체계의 구성 논리가 다를 수밖에 없는 경우가 있기 때문이다. 이 부분에 대해서는 본문에서 보다 상세히 다루도록 한다.

본 연구에서는, 효과적인 성과주의 예산제도를 운용하기 위한 주요 요소들을 중심으로, 구체적인 쟁점과 해결 방안을 제시하고자 한다. 성과주의 예산제도를 운영하기 위해 필요한 하부구조인 성과정보, 비용정보, 그리고 프로그램 예산구조와 관련된 쟁점을 살펴보고 동시에 성과정보를 예산편성 과정에 활용하기 위해 필요한 주변 환경적인 요소와 성과정보 활용의 제도화 방안 등에 대해 논의한다.

먼저, 성과정보는 정부 예산사업의 성과를 판단하기 위해 필요한 정보로서, 어떤 종류의 성과정보를 활용할 것인지가 중요한 출발점이며, 이는 성과관리제도를 어떤 방식으로 운영하고 활용할 것인지와 연관되어 있다. 성과정보의 종류는 사업의 단계에 따라 투입·과정·산출·결과 지표로 분류할 수 있으며, 성과를 측정하는 방식에 따라 성과지표와 목표치·사업평가·리뷰 방식의 정보로 분류할 수 있다. 본 연구에서는 성과관리제도 운영의 목적에 부합하는 성과정보의 종류에 대한 논의를 전개한다.

두 번째는, 성과를 달성하기 위해 사용된 비용에 관한 정보가 필요하다. 어떤 종류의 비용정보가 필요한지도 성과관리제도의 활용 목적과 연관이 있다. 비용정보는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 총비용, 단위비용, 상대비용이 그 것이다. 전 정부의 재정사업의 우선순위를 정하는 방식의 성과관리제도에서는 총비용 수준의 비용정보로도 충분하다. 그러나 특정 사업에 있어서, 서비스나 산출물의 양과 질 수준과 연관시켜 예산을 배정하는 경우는 단위비용 수준의 정보가 필요하다. 그리고 특정 서비스 제공의 효율성을 평가하기 위해서는 유사 조직과의 상대비용 정보가 필요하게 된다. 본 연구에서는, 구체적인 서비스를 제공하고 유사한 기능을 수행하는 다른 지방정부가 존재한다는 지방정부

의 특성상, 총비용뿐 아니라, 단위비용 및 상대비용 정보의 개발 및 활용이 의미가 있다는 논의를 한다.

마지막으로는, 프로그램 예산구조의 설정과 활용문제이다. 프로그램 예산구조가 재정사업의 성과관리를 위한 필수요소는 아니지만, 프로그램 예산구조가 적절하게 설정되어 있으면 체계적으로 평가단위를 선정하고 성과관리를 하는 데 도움이 된다. 국가에 따라서는 프로그램 예산구조 없이도 예산사업의 성과관리를 실행하고 있는 경우도 있으며, 프로그램 예산구조와 연계하여 성과관리를 실행하고 있는 경우도 있다. 본 연구에서는 예산사업의 성과관리를 목적으로 프로그램 예산구조를 설정할 때 발생할 수 있는 쟁점과 이에 대한 접근방법에 대해 논한다.

이상의 이러한 논의들은 원론적인 것보다는, 중앙정부의 경험과 주요 외국 국가의 경험을 바탕으로 이루어질 것이다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 우리나라의 재정성과관리제도의 도입 및 운영현황에 대해 살펴본다. 특히 우리나라 지방정부의 현황과 문제점에 대해 살펴본다. 제III장에서는 외국 지방정부의 재정성과관리 목적의 제도 운영현황을 소개한다. 여기서는 지방정부 자체의 성과관리 관련 노력과 더불어 중앙정부 또는 제3의 기관이 지방정부의 성과를 진단하고 평가하기 위해 수행하고 있는 노력도 소개한다. 중앙정부나 제3의 기관이 지방정부를 진단하고 평가하는 방법을 소개함으로써, 지방정부가 자체적으로 재정사업의 성과관리를 하고자 할 때, 참고할 수 있도록 하였다. 제IV장에서는 지방정부가 재정사업의 성과관리제도를 운영하고자 할 때 발생하는 쟁점을 소개하고, 각 쟁점에 대한 극복 또는 접근 방안에 대해 논한다. 주요 쟁점은 성과정보, 비용정보, 프로그램 예산구조 그리고 제도의 운영 측면으로 나누어 제시하고 논의한다.

## Ⅱ. 우리나라 재정성과관리제도 현황 분석

### 1. 재정성과관리제도의 주요 쟁점과 중앙정부의 현황 분석

우리나라의 경우 재정사업의 성과관리는 중앙정부에서 먼저 시작되었다. 2000년부터 성과주의 예산제도의 시범사업이 이루어졌으며, 2003년부터 전 부처를 대상으로 성과계획서 작성이 이루어졌다. 그리고 2005년부터는 체크리스트 방식의 재정사업자율평가가 도입되면서 동시에 재정사업 심층평가제도가 도입되었다.

하향식 자율예산편성, 국가재정운용계획, 디지털 예산회계 등과 더불어 4대 재정개혁의 하나로 재정성과관리제도가 도입되었다. 정부 예산 과정에 중기적인 시각과 전략적인 접근법을 도입하고, 일선 사업부처의 자율성을 증진시키고, 정부 예산구조를 정책의 목적에 따라 재구성하고, 정부 재정운용과 사업운영 성과를 측정하고 평가하여 환류하는 방식으로 예산과정 자체를 바꾸는 주요 요소의 하나로 재정성과관리제도가 도입된 것이다. 그러므로 이상적으로는 재정성과관리제도가 정부의 중기적이고 전략적인 재정운용 계획의 적절성에 대한 사후적 판단이 가능하도록 정보를 제공할 뿐 아니라, 개별 사업이 추구하는 목표를 달성하는 데 얼마나 효과적인지를 판단하는 정보를 제공하는 역할을 수행할 수 있어야 한다. 즉 정부 예산편성에 있어서 거시적·미시적 편성 과정에 유용한 정보를 제공하는 역할을 담당하는 것이 재정성과관리제도이다.

중앙정부의 4대 재정개혁의 내용만으로 보면, 각 제도의 도입에 이상적인 순서가 존재한다고 볼 수 있다. 가장 먼저 도입될 필요가 있는 제도는 프로그램 구조 및 비용 회계이다. 왜냐하면 이 두 요소는 정부

의 예산을 정부 정책이나 사업의 목표 중심으로 분류하고 동시에 각 정책이나 사업에 소요된 비용정보를 개발하는 것이기 때문이다. 이러한 두 가지 하부구조를 바탕으로, 예산의 중장기적 편성방향, 예산사업의 성과 측정, 그리고 일선 부처의 예산편성의 자율성 부여 수준 결정 등이 이루어질 수 있다. 그러나 우리나라 중앙정부의 경우는, 각 재정제도의 개혁 요소를 일정한 빅뱅(Big Bang)식 접근법으로 도입하였다. 프로그램 예산구조는 2006년에 완전히 도입되었고, 발생주의 회계는 2009년도에 도입되었다. 그리고 IT 시스템은 2007년에 도입되었다. 이러한 하부구조에 앞서, 중기재정운용계획은 2005년부터 완전히 도입되었고, 하향식 자율예산편성은 2004년부터 도입되었다. 그리고 현행 우리나라 재정성과관리제도의 중요한 축인 재정사업자율평가제도는 2005년부터 시행되었다. 그러므로 하부구조 설정에 앞서 다양한 재정제도의 개혁이 이루어졌음을 알 수 있다. 이러한 빅뱅식 접근법은 개혁의 저항을 최소화하고, 단기간 내에 예산제도의 개혁을 이룰 수 있는 장점을 가지고 있다. 반면에 예상될 수 있는 부작용은, 각 재정제도 간의 일관성 및 조화가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 크다는 것이다. 그 이유는 단기간에 제도의 개혁이 이루어지기 때문에, 각 제도의 도입을 위해 개별 전담조직이 설정되고, 개별 전담조직 간의 조율이 이루어지지 않을 가능성이 크기 때문이다. 이렇게 되는 가장 큰 이유는, 조직 내의 역량 자체가 제한되어 있고 각 담당조직 간의 의사소통 미비로 인해, 각 제도 간의 정합성 문제까지 제대로 점검되기 힘들기 때문이다. 실제 우리나라 중앙정부의 4대 재정개혁은 이러한 문제를 가지고 있다. 물론 이러한 문제는 우리나라만의 문제는 아니며, 제도 도입 순서의 부적정성과 조율의 부족 문제뿐만이 아니라, 예산편성 과정에 관계된 다양한 이해관계자의 관점 차이로 인해 발생하기도 한다. 이러한 제도의 정합성 부족의 문제와 제도를 바라보는 시각의 차이뿐 아니라 제도 운영상에서도 문제가 드러나고 있다.

본절에서는 중앙정부 재정성과관리제도에서 나타나는 문제점과 한계를 간략히 논의함으로써 지방정부 재정성과관리제도 도입 및 운영에서의 시사점을 찾고자 한다. 재정성과관리제도의 하부구조가 되는 성과정보, 비용정보 그리고 프로그램 예산구조를 중심으로 현황과 한계를 살펴보고 마지막으로 재정성과관리제도와 다른 예산제도와와의 정합성 문제 및 제도 운영상의 문제를 논한다. 이상의 논점에 대해서는 제IV장에서 보다 체계적으로 논의되면서, 지방정부 상황하에서의 정책적 시사점과 개선방안이 도출될 것이다. 여기서는 주로 문제점을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 가. 성과정보

재정사업의 성과관리를 위한 출발점은 재정사업의 성과를 어떻게 측정할 것인지이다. 즉 어떤 방법으로 어떤 종류의 성과정보를 생산하여 재정사업의 성과를 측정할 것인지가 출발점이다. 이러한 성과측정과 관련하여 보다 근본적인 질문은 과연 정부의 재정사업의 성과를 측정할 수 있는지에 대한 문제일 것이다. 정부 예산사업 자체의 목적이 과연 분명한지와 정부 예산사업이 과연 원하는 목표에 영향을 미친 정도를 측정할 수 있는지 등의 쟁점이 있을 수 있다. 이러한 근본적인 질문은 여기서는 더 이상 논하지 않고, 재정성과관리제도가 재정사업의 성과관리를 위해 필요한 요소가 무엇인지 그리고 이 부분에 대한 우리나라 중앙정부의 현황 및 한계점을 간략히 살펴본다. 그 주요 요소는 성과측정 방법으로서 모니터링 수준의 정보, 사업평가 방식의 정보 또는 기존 평가정보를 체계적으로 수집하여 활용하는 리뷰 방식의 측정 방식에 대해 먼저 살펴본다. 다음으로 성과정보의 성격에 있어서 과정 중심, 산출 중심 또는 결과 중심의 정보를 활용할 것인지에 대해 논한다.

### 1) 성과측정 수단: 모니터링 vs. 프로그램 리뷰 vs. 사업평가

재정사업의 성과를 측정하는 방법으로 크게 세 가지가 관찰되고 있다. 성과지표와 목표치에 근거한 모니터링 수준의 성과측정, 데이터 분석을 통해 재정사업의 효과성을 보다 과학적으로 측정하기 위한 사업평가 방식의 성과측정, 그리고 사업의 성과에 관한 기존의 정보를 취합하여 활용하는 리뷰(review) 방식의 성과측정 방식이 있다.

우리나라 중앙정부의 재정성과관리제도는 이 세 가지 요소를 모두 제도화해서 성과관리를 하고 있다. 성과지표와 목표치를 중심으로 성과를 측정하는 방식은 '재정성과목표관리제도'로 불리며, 각 부처가 매년 재정사업의 추진 계획과 성과목표를 제시하는 성과계획서와 1년 후 결산정보로서 성과의 달성 정도와 그에 대한 원인 설명을 제공하는 성과보고서를 제출하도록 되어 있다. 이 방식의 강점은 정부의 정책 및 예산사업을 체계적으로 조망하면서 성과의 달성 여부와 그 문제점에 대한 일차적인 정보를 볼 수 있다는 것이다. 많은 국가에서 이러한 모니터링 방식의 성과정보를 생산하고 활용하는 접근법을 취하고 있다. 재정사업의 성과관리제도를 도입하여 운영하고 있다면, 기본적인 성과정보 생산 수단으로 이러한 모니터링 정보를 활용하고 있다고 볼 수 있다.

우리나라에서는 2000년부터 2002년까지 정부부처의 일부 실국을 대상으로 시범사업을 실시하였고, 그 과정에서 성과계획서 및 보고서 작성 작업이 이루어졌다. 2003년부터는 일부 부처를 대상으로 성과계획서 작성 작업이 이루어지다가, 2006년부터는 전 부처를 대상으로 성과계획서 작성 작업이 이루어졌다. 이렇듯 성과계획서 작성 작업은 2003년부터 단계적으로 범위를 확대하면서 이루어졌으나, 2009년 현재까지 성과보고서 작성 작업이 이루어지지 않았다. 이러한 결과가 초래된 이유 중의 하나는, 성과지표 중심의 모니터링 제도를 운영하여 왔으나, 예산당국의 입장에서 특별한 활용 방안을 수립하지 못한 데에 있다<sup>2)</sup>.

그러나 2006년 국가재정법의 제정에 따라, 성과계획서와 보고서의 제출 의무가 법제화되고 2010년부터는 2009년도 재정사업의 성과에 대해 보고서를 제출하도록 되어 있다. 현재까지는 모니터링 목적의 재정 성과목표관리제도가 실제 활용되지 못하였으나, 향후 활용 방안에 대한 검토 준비가 필요한 시점이 되었다.

그렇다면 그동안 성과지표와 목표치 중심의 성과정보가 예산당국에 의해 제대로 활용되지 못한 이유는 무엇인가? 다양한 이유가 있을 수 있으나, 대표적인 문제점은 성과정보 자체의 한계이다. 성과지표와 목표치 자체는 일종의 신호등과 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 물론 성과지표와 목표치가 사업 자체의 성과를 반영한다면 그것을 활용하여 의사결정 과정에 반영될 수 있겠지만, 통상적으로 성과지표는 추가적인 정보 수집을 위한 출발점 역할을 수행한다. 대기오염이 심해졌다는 성과지표에 의한 정보가 있다면, 의사결정을 위해서는 대기오염 악화의 원인을 파악해야 한다. 즉 해당 원인에 따라 의사결정 내용이 달라질 수 있는 것이다. 특히 성과지표로서 결과지표를 활용할 경우, 더욱 추가적인 정보에 근거한 해석이 중요하다. 왜냐하면, 결과지표에는 대부분의 경우 외부요인이 작용하기 때문에 지표만을 활용하여 기계적으로 의사결정에 활용하는 것은 어렵다.

그러므로 모니터링 수준의 정보를 의사결정에 활용하기 위해서는 평가자의 전문성이 요구될 뿐 아니라, 사업담당자의 전문성과 더불어 평가자 및 의사결정자와의 원활한 의사소통이 필요하다. 사업담당자는 자신이 책임지고 있는 사업에 대해 잘 이해하고 있어야 하며, 평가자나 의사결정자는 해당 사업에 대한 이해와 더불어, 사업담당자와의 원활한 의사소통에 근거한 정보 수집 및 해석 능력이 필요하다. 근본적

---

2) 국무총리실의 성과관리 전략계획, 시행계획 및 자체평가 제도가 도입되면서, 예산당국의 모니터링 제도와 중복의 여지가 발생하게 되었다. 이러한 문제로 인해, 예산당국의 입장에서 성과계획서와 보고서의 활용방안에 대해 적극적으로 추진하지 못한 점도 있다.

으로 예산당국과 사업부처의 사업담당자는 정보의 비대칭이 존재하며, 평가 결과가 예산편성에 반영될 경우, 사업부처의 사업담당자는 보수적이고 방어적으로 정보를 공개하고 의사소통을 하게 된다. 그러므로 성과지표와 목표치라는 정보만으로는, 예산당국이 예산편성 과정에 성과정보를 활용하기가 용이하지 않다. 이러한 이유로 재정성과목표관리제도에서 생산된 정보를 예산당국에서 어떻게 활용할지는 어려운 과제이다<sup>3)</sup>.

〈표 II-1〉 재정성과관리제도 추진 현황

일 시	추진 내용
'99.1.	○ 성과주의예산제도 도입 추진계획 마련 - 정부성과관리 경험의 부재, 성과측정의 어려움 등 정부부문의 특수성을 고려하여 시범사업 실시를 통한 단계적 도입을 추진 - 16개 기관을 선정하여 시범사업 실시 <sup>1)</sup>
'99.2.	○ 부처별 성과지표 개발(정부조직 경영진단)
'99.5.	○ 2000년 예산과 관련한 시범사업기관 선정 및 세부지침 시달 - 농림부 농촌개발국, 법제처 법제기획관실 등 16개 시범사업기관 선정 - 시범사업기관에 대한 세부지침 설명회 개최
'99.6	○ 16개 시범사업기관이 성과계획서 작성, 제출 및 수정, 보완 - 성과계획서 내용 중 성과목표가 추상적이거나, 성과지표가 성과 달성 여부의 척도로서 부적합한 부분에 대하여 시범사업기관과 기획예산처가 협의하여 수정, 보완
'99.12.	○ 2000년 예산의 국회확정 이후, 16개 시범사업기관이 성과계획서를 최종 수정, 제출

3) 미국의 예산당국인 OMB(Office of Management and Budget) 관계자와의 면담에서도, 이러한 인식을 확인할 수 있었다. 미국의 감사원 격인 GAO(Government Accountability Office)에서는 OMB에서 GPRA(Government Performance and Result Act)에 근거하여 각 부처에서 제출한 성과계획서와 보고서를 제대로 활용하지 않고 있는 사실에 대해 비판을 가하고 있지만, OMB에서는 성과계획서와 보고서가 이론적으로는 바람직한 것처럼 보이지만, 예산당국의 의사결정 과정에 활용하기에는 제한된 정보라고 판단하고 있다.

〈표 II-1〉의 계속

일 시	추진 내용
'00. 1~2.	○ 시범사업기관의 성과계획서에 대한 전문가 검토 및 향후 작업방향에 대한 전문가 의견 수렴
'00. 3~4.	○ 16개 시범사업기관의 성과계획서를 기획예산처 홈페이지를 통해 일반국민에 공개 ○ 2001년 예산과 관련한 시범사업 추진방침을 2001년도 예산안 편성지침을 통하여 시달 - 12개 기관을 시범사업 대상기관으로 추가 선정(총 28개 기관)
'01.6.	○ 2002년도 성과계획서 및 2000년도 성과보고서 작성지침 시달 - 11개 기관을 시범사업 대상기관으로 추가 선정(총 39개 기관)
'03.5.	○ 성과중심의 재정운영으로 전환하기 위해 성과관리제도를 도입 <sup>2)</sup> - 주요 재정사업(예산+기금)의 목표와 성과지표를 사전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 의해 재정사업을 관리하는 제도 - 행정부 내 모든 부처를 대상으로 하되, 단계적으로 확대 - '99년 이후 성과주의 예산제도 시범실시 경험이 있는 부처 중 성과관리제도 시행이 적합한 22개 부처 <sup>3)</sup> 를 선행부처로 선정하여 우선 시행 - 선행부처는 30%의 재정사업에 대한 성과목표와 성과지표를 개발하여 2005년 성과계획서를 작성
'03.12.	○ 정부사업의 성과평가를 위한 지표 선정 - 선행부처 22개 기관의 주요 재정사업 30%에 대하여 성과목표와 성과지표 개발
'04.5.	○ 2004년도 성과관리제도 시행지침 시달 - 기획예산처에 예산을 요구할 때 재정사업으로 달성하고자 하는 성과목표와 목표달성 여부를 측정할 수 있는 지표를 제시하는 「성과계획서」를 작성, 제출해야 함. - 「성과계획서」에 제시된 성과지표의 목표치와 재정사업 집행 후 달성한 실적치를 비교, 분석하여 해당 사업의 집행방식을 개선하거나 예산규모를 조정하는 등 예산편성과정에 환류
'04.11.	○ 정책·성과 중심의 프로그램 예산체계 도입 - 자율과 분권, 책임과 성과 지향의 선진 재정운영체계의 토대 - 정책사업으로서의 개별 프로그램이 예산편성, 집행, 결산, 평가 등 재정운영 전 과정상의 중심적 역할 수행 - 향후 국가재정운용계획상의 중장기 전략적 자원배분과 집행결과 평가 등 성과관리의 기본 단위

〈표 II-1〉의 계속

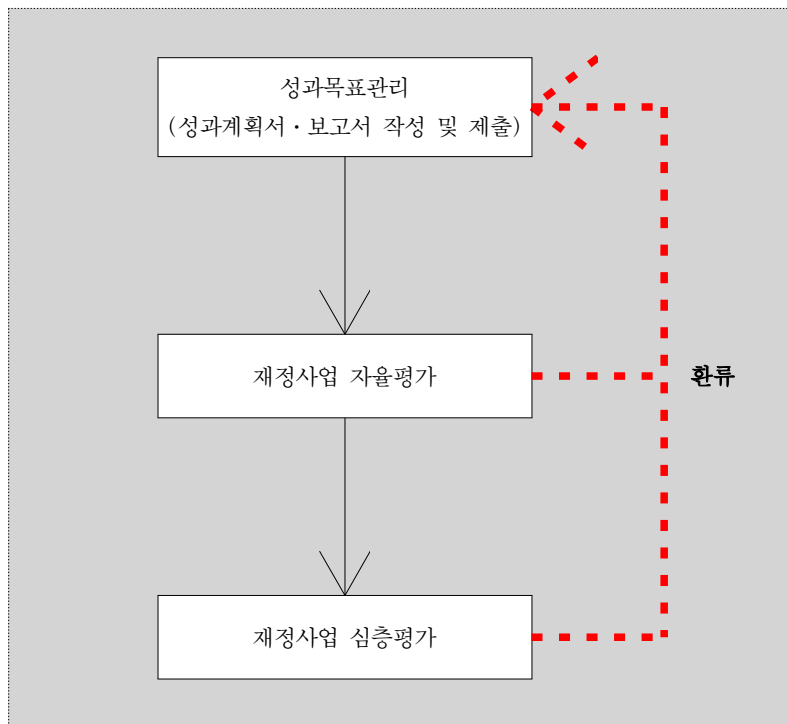
일 시	추진 내용
'06	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 9월 「국가재정법」<sup>4)</sup> 국회 통과</li> <li>○ 2006년 성과목표관리제도 시행지침을 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기획예산처는 각 부처 재정지출의 효율성·책임성을 높이기 위해 '06년도 성과 목표관리제도 시행지침을 마련하여 22일 각 부처에 통보</li> </ul> </li> <li>○ 성과목표관리제도의 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 26개 부처의 주요 재정사업에서 48개 모든 부처의 모든 재정사업으로 대상 범위를 확대<sup>5)</sup></li> <li>- 15개 기금<sup>6)</sup>이 추가되어 61개 기금('05년 말 기준) 전부가 성과목표관리 대상에 포함</li> </ul> </li> </ul>
'07	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '07 회계연도 1월부터 「국가재정법」이 시행됨으로써 재정사업 성과관리제도의 법적 근거 마련</li> </ul>
'08	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상부처 모든 사업을 포괄하는 부처별 성과보고서('07년분)가 처음으로 작성 완료</li> </ul>

- 주: 1) 산업자원부 산업기술국, 문화관광부 국립국악원 등 16개 기관을 선정하여 성과계획서를 작성·공개하는 등 시범사업을 추진하였다.
- 2) 여기서 성과관리란 재정운영상 하나의 과정이며, 주요 재정사업(예산+기금)의 목표와 성과지표를 사전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 의해 재정사업을 관리하는 제도를 의미한다.
- 3) 22개 선행부처는 교육부, 외교부, 행자부, 과기부, 문광부, 농림부, 산자부, 정통부, 복지부, 환경부, 건교부, 해양부, 홍보처, 보훈처, 농진청, 산림청, 특허청, 조달청, 경찰청, 해경청, 기상청, 통계청 등 22개 부·처·청을 말한다.
- 4) 1961년 제정된 예산회계법을 전면 개편한 것으로, 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국가재정운용계획을 수립, 예산안과 함께 국회제출을 의무화하였다.
- 5) 재경부, 통일부, 법무부, 국방부, 기획예산처, 법제처, 국세청, 관세청, 병무청, 식약청, 방재청, 방위사업청, 검찰청, 행복도시건설청, 금감위, 인사위, 공정거래위, 국조실, 청렴위, 청소년위, 비상기획위, 고충처리위 등 22개 부처를 추가하였다.
- 6) 성과관리 실익이 크지 않다고 보아 지금까지 대상에서 제외되어 온 계정성 기금 4개와 금융성 기금 10개 등 15개 기금이 해당된다.

## II. 우리나라 재정성관리제도 현황 분석 33

그러나 성과지표와 목표치에 근거한 정보는 조직 내부에서는 보다 유용하게 활용될 여지가 있다. 그 이유는 조직 내부에서는, 정보의 비대칭성 문제가 조직 외부에 비해 작다고 볼 수 있기 때문이다. 그러므로 성과지표와 목표치를 통하여 성과를 측정하는 정보는, 중앙정부의 예산당국이 사업부처를 대상으로 활용하고자 하는 경우보다 지방정부 내에서 예산부서가 사업부서를 대상으로 활용할 경우 더욱 유용할 것으로 판단된다. 실제 미국 연방정부 관계자들과의 면담을 통해 살펴보면, 각 사업부처가 성과계획서 및 보고서가 조직 내부 입장에서는 유용한 정보라고 판단하고 있다.

[그림 II-1] 재정성과관리제도의 기본 구조



두 번째 유형의 성과정보는 사업평가 방식에 근거한 성과정보이다. 사업평가는 사업이 원래 의도한 목적에 기여한 바를 평가하는 사업의 효과성 평가 부분과 사업 운영의 적정성을 평가하는 것은 나누어 질 수 있다. 사업의 효과성 평가에 있어서 가장 핵심적인 것은 사업이 원래 의도한 결과에 기여한 부분을 추정해 내는 것이다. 다시 말해 사업이 있음으로 인해 결과가 달라졌는지를 밝히는 부분과 결과가 달라졌다면 해당 사업이 기여한 크기는 얼마인지를 밝히는 것이다. 이러한 분석을 위해서 이상적으로는 무작위통제실험 디자인(randomized controlled experiment design)을 통해 사업의 영향을 받는 집단/지역과 사업의 영향을 받지 않는 집단/지역을 구분하여, 사업을 추진한 이후 양 집단/지역의 변화를 비교 분석하는 것이 필요하다. 물론 사업의 특성에 따라 차선의 디자인을 통해 비교 집단/지역을 선정하고 평가하는 것이 필요하게 된다. 구체적인 사업평가 기법에 대해서 논하는 것이 본 연구의 주목적이 아니므로, 사업평가는 평가의 적절한 디자인과 데이터 분석을 통해 사업의 효과성을 밝혀내는 방법이라는 것 정도만 언급하기로 한다.

우리나라에서는 '재정사업심층평가제도'를 통하여, 예산당국이 매년 10여개의 사업을 선정하여 사업의 효과성과 운영의 적정성에 대한 평가를 시행하고 있다. 사업평가 방식은 외국의 경우는 사업부처가 자체의 평가조직 또는 외부 전문기관이나 전문가를 활용하는 경우가 많다. 우리나라 중앙정부에서도 예산당국에서 사업부처가 자율적으로 주기적인 사업평가를 시행할 것을 제도적으로 권장하고 있다. 그러나 이와 별개로 예산당국이 재정사업자율평가에 의한 평가 결과와 외부(국회, 감사원, 시민단체 등)의 지적, 전문가/전문기관의 의견 수렴 등을 통하여 평가대상 사업을 선정하여 평가하고 있다. 이러한 제도의 실효성을 평가하기 위해서는, 실제 이러한 평가가 예산편성이나 정책 수립에 반영될 정도로 의미 있는 결론을 도출하였는지와 더불어 그 결과가 실제 의사결정 과정에 반영되었는지에 대한 점검이 필요할 것이다. 이에 대

해서는 공개된 객관적인 상세 데이터가 없으므로 엄밀한 평가는 어렵지만, 예산당국의 발표자료에 의하면, 2006년 평가에서는 3개 사업의 269억원을 삭감했고, 2007년에는 4개 사업의 425억원을 삭감했다고 보고되고 있다. 한편 재정사업심층평가제도에 관계한 전문가들의 비공식적인 면담 내용에 의하면, 평가결과가 데이터의 한계로 인해 의사결정에 반영될 정도로 결정적인 증거를 제시하지 못한 경우도 적지 않고, 예산당국 예산편성 담당자의 관심도에 따라 평가 결과의 활용도도 낮은 경우가 적지 않다고 한다.

사업평가의 장점은 보다 객관적이고 과학적인 방식으로 사업의 성과에 대한 정보를 도출할 수 있다는 것이다. 반면에 단점은 사업평가에 시간과 비용이 많이 소모되고, 사업평가 방식으로 포괄할 수 있는 사업의 범위가 지극히 제한적이라는 것이다. 그러므로 사업평가 방식을 활용해서 정부의 예산사업을 포괄적으로 평가하고 구조조정을 실행하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 쟁점이 있는 사업이나 정책에 대해서는 선별적으로 사업평가를 실시하고, 주요 사업에 대해서는 주기적으로 사업평가를 자체적으로 실시하는 문화를 정착시키는 것은 의미 있는 일이다. 특히 사업평가 문화가 정착이 되면, 사업의 성과를 평가하기 위해 필요한 정보를 상시적으로 관리해 나가는 일이 이루어질 것으로 기대된다.

마지막으로 리뷰 방식의 성과정보 생산 방식이 있다. 리뷰 방식은 기본적으로는 새로운 성과정보를 생산해내는 측면보다는 기존에 존재하는 성과정보를 체계적으로 수집하여 분석하는 과정이라고 볼 수 있다. 물론 기존에 재정사업에 관한 성과지표나 목표치가 설정되어 있지 않고 사업평가가 주기적으로 수행되고 있지 않다면, 리뷰 방식의 성과정보 생산 과정을 위해 별도로 이러한 정보들을 새롭게 생산해야 하므로, 리뷰 과정에서 새로운 성과정보가 생산되는 측면이 있을 수 있다.

리뷰 과정은 예산당국의 관점에서 중요하다고 판단되는 기준과 그에 부합하는 판단 기준을 제시하고, 사업부처에 해당 자료와 증거를

제시할 것을 요구하는 과정을 말한다. 우리나라에서는 ‘재정사업자을 평가제도’가 이에 해당하는 과정으로서 아래와 같은 평가 기준을 개발하여 제시하고 있다.

〈표 II-2〉 12개 공통 점검 사항

계획 (30)	1-1. 사업목적이 명확한가?	5.0
	1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사, 중복되지 않는가?	5.0
	1-3. 현재 사업추진 방식이 효율적이고 적절한가?	5.0
성과 계획 (15)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	7.5
	2-2. 성과지표의 목표치가 인욕적인가?	7.5
집행 (20)	3-1. 재원이 계획대로 집행되었는가?	5.0
	3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?	10.0
	3-3. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	5.0
산출/결과, 활용 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30.0
	4-2. 사업평가 결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?	5.0
	4-3. 성과목표를 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가?	5.0
	4-4. 평가결과를 제도개선, 예산편성에 환류 하였는가?	10.0

주: 1. 기획재정부는 사전에 항목별 질문에 대한 답변기준을 제시  
 2. 부처는 항목별로 “예 / 아니요”로 답변, “예”라고 답변시 근거 제시  
 3. 단, 성과달성도, 고객만족도 항목은 예, 상당한 정도, 어느 정도, 아니요의 4등급으로 나누어 답변

이러한 리뷰 과정은 성과지표 중심의 모니터링과 심층평가를 목적으로 하는 사업평가 사이에 위치한 성과정보 생산 과정이라고 볼 수 있다. 사업의 계획, 성과계획, 집행 및 결과에 대해 포괄적인 정보를 수집하여 분석한다는 점에서 성과지표에 의한 모니터링보다는 더욱 많은 성과정보를 생산하는 것이다. 그러나 리뷰 과정 자체가 새로운 데이터를 수집하여 분석하는 과정은 아니므로, 사업평가보다는 간단한 성과정보 수집 및 분석 과정이라고 볼 수 있다. 혹자는 ‘간이 사업평가’ 또는 ‘책상에서 하는 사업평가’라고 부르기도 한다.

II. 우리나라 재정성관리제도 현황 분석 37

이러한 리뷰 과정이 생겨난 배경은, 기존의 모니터링 방식이 조직 외부인인 예산당국의 입장이므로 의사결정 과정에 활용하기는 어렵고, 반면에 사업평가 방식은 소요 비용이 높고 포괄범위에 있어서 제한적이라는 단점 때문에 실용적이지 않다는 문제의식이 깔려 있다. 이러한 체크 리스트에 의해 사업의 우선순위를 판단하고자 하는 시도는 민간 경영 기법의 하나로 활용되고 있으며, 미국의 예산당국인 OMB (Office of Management and Budget)에서 부시 행정부 때 개발한 PART(Program Assessment Rating Tool)를 우리나라가 벤치마킹하여 활용하였다. 이러한 리뷰 과정의 결과는 최종적으로 사업의 등급으로 나타난다. 재정사업자율평가의 경우, 사업의 평가결과가 매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡으로 나누어진다<sup>4)</sup>. 그리고 미흡 또는 아주 미흡으로 판정된 사업에 대해서는 원칙적으로 10% 이상의 차년도 예산 삭감을 하도록 예산편성 지침에 명시하고 있다.

〈표 II-3〉 재정사업자율평가 등급 현황

	계	우수 (85점 이상)	다소우수 (70~85점)	보통 (50~70점)	미흡 (50점 미만)	
2005	555	29	102	337	87	
	(100)	(5.23)	(18.38)	(60.72)	(15.68)	
2006	577	30	94	388	65	
	(100)	(5.2)	(16.29)	(67.24)	(11.27)	
2007	585	69	143	342	31	
	(100)	(11.79)	(24.44)	(58.46)	(5.3)	
2008	계	매우우수 (90점 이상)	우수 (80~90점)	보통 (60~80점)	미흡 (50~60점)	매우 미흡 (50점 미만)
	384	10	44	226	90	14
	(100)	(2.60)	(11.46)	(58.85)	(23.44)	(3.65)

4) 2008년 이전에는 우수, 다소 우수, 보통, 미흡의 네 등급으로 평가결과가 분류되었다.

이러한 리뷰 과정은 예산당국의 평가지침을 사업부처에 제시하면, 사업부처는 기준에 부합한 증거를 제시하고, 부처의 자체평가위원회에서 자체평가를 실시한 결과를 예산당국에 제출하고, 예산당국에서 최종 점검을 하는 방식으로 운영되고 있다. 그리고 우리나라 재정사업 자율평가제도는 모든 사업을 매년 평가하는 것이 아니라, 3년 주기로 평가하는 방식으로 운영되고 있다. 그 배경에는 정부 예산사업의 성과가 매년 변화하는 것이 아니므로 매년 평가하는 것이 실익이 적다는 인식이 깔려 있다.

재정사업자율평가가 모니터링과 사업평가의 중간 정도 수준의 성과정보를 생산해 내는 노력이지만, 동 제도의 운영을 위해서는 사업담당자와 예산당국의 상당한 전문성이 요구된다. 사업에 대해 어느 정도의 이해가 전제가 되지 않고 리뷰 과정이 운영될 경우, 평가 과정 자체가 형식화되고 의미 있는 성과정보가 생산되지 않을 가능성이 크다. 우리나라 중앙부처의 순환보직 주기가 통상적으로 1~2년이라고 본다면, 해당 사업의 평가 및 책임성 제고를 위한 전문성 확보가 용이하지 않음을 쉽게 예상할 수 있다.

이상으로 성과측정 수단으로서의 성과지표와 목표치, 사업평가, 그리고 리뷰 방식에 대한 우리나라 현황과 한계에 대해 개략적으로 살펴 보았다<sup>5)</sup>. 중앙정부의 예산당국 입장에서의 성과정보 생산과 활용을 염두에 둔다면, 성과지표와 목표치 수준의 정보만으로는 불충분하다는 것이 위의 논의에서 지적되고 있다. 성과지표와 목표치 정보에 추가하여 사업의 계획, 집행 및 성과달성 정도에 대한 추가적인 정보 수집을 통하여 의사결정 과정에서 유용하게 활용할 수 있다는 것이다. 그러나 지방정부의 입장에서 본다면, 성과지표와 목표치 정도의 정보만으로도 의사결정 과정에 유용하게 활용할 수 있는 가능성이 있다. 그 이유는 예산담당 조직 또는 기획담당 조직과 사업담당 조직 간의 의사소통이

5) 성과측정 수단으로서의 성과목표관리제도와 재정사업자율평가제도의 현황과 한계에 대한 보다 상세한 분석은 박노옥 외(2008)에서 논의되고 있다.

보다 원활할 가능성이 크기 때문이다. 동일한 조직 내에 있기 때문에 성과지표를 의사소통의 출발점으로 하여, 추가적인 분석이 보다 원활하게 이루어질 가능성이 크다. 특히 광역자치단체보다 기초자치단체에서는 정보의 비대칭성 문제와 의사소통의 문제가 더욱 작다고 판단된다. 실제 미국 지방정부의 사례 중에서 성공적인 재정성과관리제도를 운영하는 경우는 지방정부의 장이 사업담당 조직의 고위 책임자들에게 성과지표를 바탕으로 업무 현황을 파악하고 의사소통을 이룬 경우들이다. 주간 또는 월간 회의에서 영역별 성과지표를 중심으로 지방정부의 현황을 모니터링하고, 사업담당자들과의 대화를 통하여 원인 파악과 대책 수립을 추진한 사례가 성공적으로 재정성과관리제도를 운영한 경우이다. 성과정보 생산 방법에 관한 논의의 지방정부에 대한 시사점은 제IV장에서 보다 상세히 논의될 것이다.

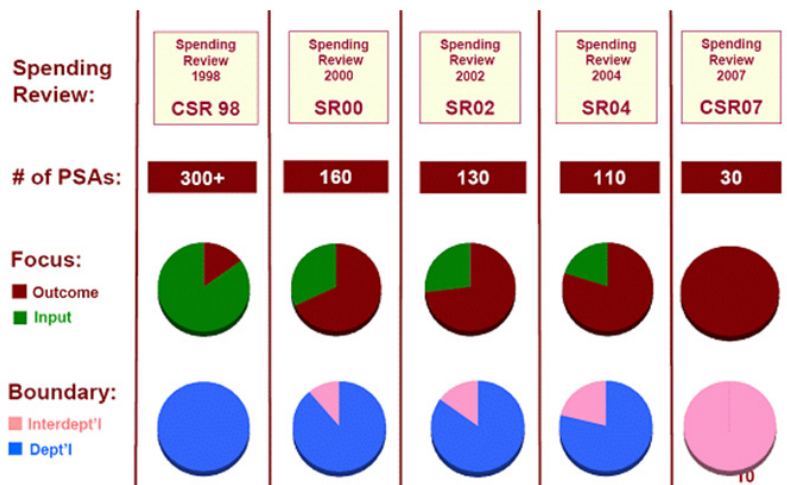
## 2) 결과(outcome) vs 산출(output)/과정(process)

여기서는 사업의 성과를 관리하기 위해 산출이나 과정에 초점을 둘 것인지, 최종 결과에 중점을 둘 것인지에 대해 살펴보고 우리나라 중앙정부의 현황과 문제점을 분석하고자 한다. 사업의 성과를 무엇을 기준으로 판단할 것인지가 여기서의 주요 쟁점이다. 전 세계적으로 최근의 성과관리의 초점은 결과 중심으로 옮겨지고 있다. 영국, 호주, 뉴질랜드의 경우는 재정성과관리제도를 시작하면서 산출지표 중심으로 출발하였으나, 최근에는 모두 결과지표 중심의 성과관리로 전환하였다. 영국의 경우를 보면, 제도가 발전하면서 결과 중심의 성과정보가 점점 더 많이 활용되는 것을 발견할 수 있다. Performance Service Agreement (PSA)의 지표 중 1998년에는 결과지표의 비중이 15%였다가, 2007년에는 100%에 이르고 있다<sup>6)</sup>. 그리고 뉴질랜드와 호주의 경우도 대표

6) 물론 영국의 이러한 변화에는 평가단위의 변화도 기여한 부분이 있다. PSA의 초점이 개별 부처의 사업에서 다부처 정책이나 사업으로 변함

적인 산출 중심의 성과관리 국가였으나, 최근에는 결과 중심의 성과관리로 방향을 전환하였다고 보고되고 있다. 산출지표보다 결과지표를 활용하는 것의 장단점에 대해서는 제IV장에서 상세히 논한다.

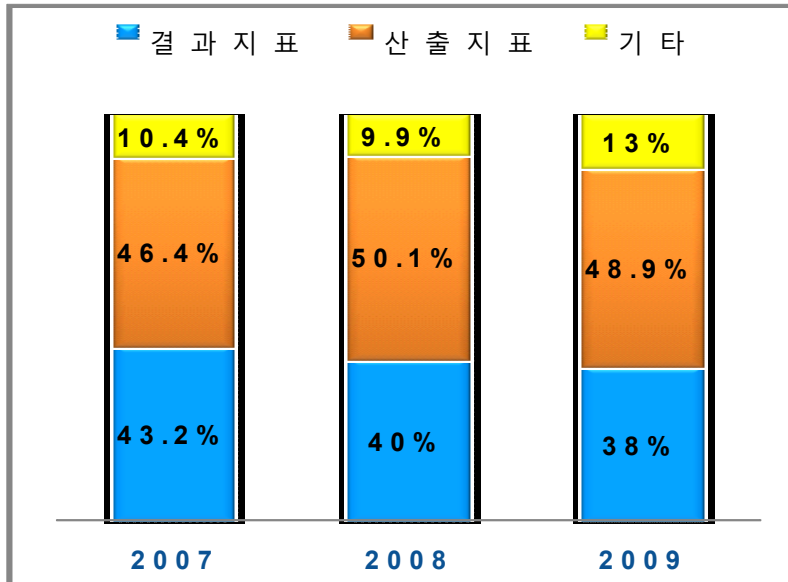
[그림 II-2] 영국 PSA 지표의 성격, 수효 및 범위의 변화



우리나라 중앙정부의 경우는 처음부터 결과 중심의 성과관리에 초점을 두고 출발하였다. 성과지표 개발 과정에서 결과지표를 중심으로 개발할 것을 사업담당자들에게 요구하였고, 재정사업 자율평가 과정에서 결과지표를 중심으로 지표를 개발하지 않았을 경우 평가 결과에 불이익이 가도록 평가과정이 운영되고 있다. 그러나 일부 사업의 경우 결과지표 개발에 상당한 어려움을 겪고 있다. 합리적인 성과지표로 인정받은 사업의 비율이 점진적으로 향상되고 있으나, 여전히 어려움이 있는 실정이다. 아래 표를 보면 결과지표를 개발하여 활용하고 있는 사업의 비중이 그렇게 뚜렷하게 개선되고 있지 않고 있으며 비중만으로 보면 오히려 감소하고 있음을 알 수 있다.

로써, 보다 상위 수준에서의 결과지표에 초점이 옮겨갔다.

[그림 II-3] 결과지표와 산출지표 현황



자료: 재정사업자율평가 분석 자료

왜 이렇게 결과지표를 개발하여 사업의 성과를 관리하는 것이 어려운가? 여기에는 다양한 원인이 있을 수 있다. 첫째, 데이터의 부족이다. 산출지표는 통상적인 사업운영 과정에서 생산되고 관리될 확률이 높지만, 결과지표는 의도적인 투자를 하지 않으면 생산되지 않는 경우가 많다. 그러므로 결과 중심의 성과관리제도 운영을 도입할 경우, 초기에는 데이터의 결핍으로 인해 결과지표를 생산하지 못할 가능성이 높다. 그러나 데이터의 부족이라는 설명은, 시간이 경과해도 왜 결과지표 생산 비중이 향상되지 않느냐 하는 부분은 설명하지 못한다.

두 번째 가능한 설명은, 사업담당자들의 인식 제고가 이루어지지 않기 때문에, 데이터 생산에의 투자가 이루어지지 않고 있다는 것이다. 즉 사업의 효과를 설명하기 위해 적절한 결과지표를 생산하고 활용해야 한다는 의식과 필요성이 사업담당자들 사이에 확산되어 있지 않다

는 것이다. 우리나라의 상황에서는 이 설명이 상당한 설득력을 가진다. 1~2년 주기의 정기적인 순환보직하에서는, 사업담당자가 담당 사업의 운영을 위한 하부구조인 성과정보의 생산에 관심을 가지고 투자하기가 쉽지 않다. 해당 사업을 처음 담당할 경우는, 외부에서 평가 요구가 발생할 때에 성과지표에 대해 생각하게 되고, 만약 과거에 성과지표가 적절하게 개발되어 있지 않다면, 지표 개발 문제를 원점에서 다시 생각해야 하는 상황에 직면할 것이다.

이것보다 나은 상황은, 사업담당자가 성과지표 개발의 필요성은 인식하고 있기 때문에, 새로 담당할 사업에 대해서도 업무 시작과 더불어 성과지표 개발 문제를 검토할 경우이다. 그러나 이런 경우도, 사업담당자의 시계가 1~2년에 불과하기 때문에, 가시적인 성과가 보이지 않는, 사업 운영의 하부구조 개선 문제인 성과지표 개발에 의미 있는 투자를 하기는 용이하지 않다. 제한된 시계 내에서 제한된 시간 투자를 해야 하므로, 단기적으로 가시적이지 않은 성과지표 개발에 투자할 유인이 약한 것이다. 그러므로 성과관리를 위한 교육과 훈련의 강화가 이루어지더라도, 정기적인 순환보직 환경하에서 어떻게 성과관리를 위한 성과정보 개선에의 투자 유인을 확보할 것인가가 난제로 남게 된다.

결과지표의 개발이 부진한 이유를 설명하는 마지막 가능성은, 평가단위의 설정 문제와 관련이 있다. 평가단위 설정의 문제는 크게 두 가지 나누어진다. 하나는 평가단위가 너무 하부단위의 사업이라는 것이고, 다른 하나는 평가단위의 묶음 자체가 잘못 설정된 경우이다.

평가단위가 지나치게 하부단위의 사업일 경우, 의미 있는 결과지표 도출이 용이하지 않다. 왜냐하면, 결과지표란 해당 사업을 통하여 사회경제적으로 미친 영향을 의미하는데, 해당 사업의 범위와 영향력이 지나치게 작을 경우, 이를 지표화 하는 것이 곤란하기 때문이다. 그러므로 평가단위에 따라서는 산출지표를 활용하는 것이 적절한 경우도 발생한다. 위에서 논한 영국의 PSA 경우가 바로 여기에 해당한다. 처음에는 PSA의 수효가 300개 이상이면서 투입이나 산출지표 중심의 지

표가 활용되었으나, PSA가 보다 상위의 정책 영역으로 옮겨가고 지표의 수효도 감소하면서 결과지표로 전환되었다.

우리나라의 재정사업자율평가는 기본적으로 단위사업 위주로 이루어지고 있는데, 사업에 따라서는 의미 있는 결과지표를 생산할 수 있는 수준의 단위사업이 있고, 의미있는 결과지표를 생산하기 어려운 세부사업에 가까운 단위사업이 있다. 성과목표관리체계 개발 또는 프로그램 예산체계 설정 시, 단위사업이 적절한 수준에서 설정되도록 주의를 기울일 필요가 있다. 그리고 현행 체계에서도 재정사업자율평가 실행 시, 기계적으로 단위사업 수준에서 평가하는 것은 아니므로, 해당 단위사업이 결과지표 중심으로 관리할 수준이 아닐 경우, 다른 단위사업과 통합하여 평가받는 방안도 고려할 필요가 있다.

결과지표 개발에 장애가 되는 평가단위의 또 다른 문제는, 평가대상 사업군이 이질적이고 서로 동일한 목표를 추구한다고 볼 수 없는 하부사업들로 묶어졌을 경우이다. 이런 경우는 하부사업의 이질성 때문에, 소수의 결과지표를 생산하는 것이 불가능하게 된다. 이 문제도, 성과목표관리체계 개발 또는 프로그램 예산체계 설정 시, 주의를 기울임으로써 해결될 수 있는 문제이다.

이상은 우리나라 중앙정부의 재정성과관리제도에서 결과지표 중심의 성과관리를 추진하고 있는 현황과 문제점에 대해 살펴본 것이다. 지방정부의 경우에도 유사한 문제가 발생할 수 있다. 특히 구체적 서비스 제공 중심의 성과관리를 추구할 것인지, 서비스의 효과성 중심의 성과관리를 추구할 것인지에 대한 판단이 필요할 것이다. 만약 특정 서비스의 제공 자체가 특정 문제를 해결하는 것이 거의 확실하다면, 서비스 제공량과 서비스의 질 중심의 성과정보를 개발하여 활용하는 방식으로 성과관리제도를 개발하는 것이 유용할 것이다. 반면에 문제의 해결 방안이 무엇인지에 대해 불확실성이 존재할 경우는, 서비스 제공량이나 서비스의 질이라는 산출량 중심의 성과정보보다는 서비스 제공으로 인한 지역 사회경제의 변화에 초점을 둔 결과지표를 개발하

여 관리하는 방식으로 나아가야 할 것이다. 이 부분에 대해서는 제IV장에서 주요 쟁점을 정리하면서, 다시 한 번 논의하고자 한다.

### 3) 평가단위

성과정보의 생산에 있어서 평가단위도 중요한 문제가 될 수 있다. 왜냐하면, 적절한 평가단위의 설정은 평가 결과를 예산편성에의 활용을 용이하게 할 수 있기 때문이다. 위에서 이미 결과 중심의 성과지표 개발과 관련하여 평가단위 설정의 중요성을 살펴보았다. 결과지표 개발이라는 문제뿐 아니라, 일반적인 성과정보의 생산과 활용이라는 측면에서 평가단위의 설정은 중요한 의미를 가진다. 여기서는 성과관리 제도의 운영이라는 보다 일반적인 관점에서 평가단위의 문제를 논하고, 우리나라의 중앙정부의 현황을 점검한다.

평가단위 설정과 관련하여서는 가장 중요한 것은 특정 목적을 달성하기 위해 이루어지는 모든 정책, 사업, 활동을 하나의 단위로 묶는다는 것이다. 만약 특정 목적을 달성하기 위한 모든 정책, 사업, 활동이 포괄적으로 평가되지 않는다면, 성과관리가 불완전하게 이루어질 수밖에 없으며, 평가의 실효성이 훼손될 것이다. 동일한 목적을 달성하기 위한 예산사업이나 정책수단을 동시에 분석하여, 자원배분이나 정책의 우선순위를 결정할 수 있도록, 성과관리 단위가 포괄성을 유지하도록 하는 것이 중요하다.

이런 포괄성의 관점에서 본다면, 우리나라 중앙정부의 재정성과관리제도는 특수한 문제를 가지고 있다. 동일한 목적을 추구하는 사업/정책은 동일한 시각에서 평가되고 성과관리가 이루어져야 한다. 그러나 우리나라 중앙정부 조직 특성상, 정책은 국무총리실에서 담당하고, 예산사업은 기획재정부에서 담당하는 역할 분담이 이루어지고 있다. 이런 역할 분담으로 인해, 동일한 목적을 위해 추진되는 정책과 예산사업이 분리되어 관리되는 특성을 가진다. 물론 국무총리실에서 관장

하는 성과관리 시행계획에서는 주요 정책과 예산사업이 모두 포함되어 있지만, 국무총리실과 예산당국은 담당 분야에 대해서만 관심을 가진다. 그리고 무리하게 주요 정책과 예산사업을 분리하는 과정에서, 유사한 내용이 주요 정책과 예산사업으로 중복되어 포함되는 문제가 노정되었다. 최근에는 주요 정책은 예산사업보다는 보다 상위 수준으로 설정하도록 지침이 설정하여 이 문제를 개선하기 위한 노력이 이루어지고 있다.

그러나 중복성의 문제뿐 아니라, 예산당국의 시각이 지나치게 협소화되는 문제가 있다. 즉 동일한 목적을 달성하기 위해 정부의 지출이 이루어질 수도 있고, 규제와 같은 수단이 활용될 수도 있다. 재정사업 자율평가의 계획 부문 질문에서, 해당 정부 지출사업이 비예산 수단, 즉 규제와 같은 수단으로 해결될 수 있는 것은 아닌지 점검하게 되어 있기는 하다. 그러나 실제에 있어서는 이 항목이 의미 있게 평가 과정에서 변별력 있게 점검되고 있지는 못하다. 재정사업자율평가에서 이 문제를 점검하기 이전에, 성과계획서와 보고서 체계에 예산사업과 의미 있게 구분되는 유사한 수준의 정책사업이 병렬적으로 포함되어, 동일한 목적을 추구하는 정책사업과 예산사업이 파악되는 기본 정보가 제공되도록 하는 것이 필요하다.

이러한 포괄성의 원칙에 추가하여, 단위를 포함하는 사업이나 정책의 일관성도 중요하다. 평가단위가 성과목표를 달성하기 위해 벌어지는 의미 있는 정책, 사업, 활동을 묶은 것이 아니라, 성과목표와 인과관계가 미약한 정책, 사업, 활동을 묶게 된다면, 평가 과정에 있어서도 문제가 발생하고, 평가의 의미 자체가 없어지는 경우가 발생할 수 있다. 실제 우리나라의 경험에서 보면, 평가단 설정의 일관성 부족으로 인해 성과지표의 설정이 곤란한 경우가 종종 발생한다. 프로그램 예산구조가 적절하게 개발되고 정착되어 있으며, 평가단위의 설정 문제도 훨씬 용이하게 해결될 수 있으나, 프로그램 예산구조가 성과관리의 필수 요건은 아니다. 프로그램 예산과의 관계는 아래에서 별도로 논의할 예정

이다.

평가단위의 수준을 상위 수준으로 설정하는지 하위 수준으로 설정하는지도, 평가 결과의 예산편성 과정에서의 환류에 영향을 미친다. 예를 들어, 평가단위를 성과목표 체계도에 있어서 상위 개념인 프로그램으로 설정하는 것보다는 프로그램의 하위 개념인 sub-program으로 설정하게 되면, 예산편성 과정에서의 활용이 용이한 측면이 있다. 실제 캐나다의 경우 1,400여개의 sub-program 수준을 평가단위로 설정하고 Strategic Review를 시행하고 예산편성에 활용하고 있다. 우리나라도 프로그램의 하위 단위인 단위사업을 평가대상으로 삼고 있다. 우리나라의 경우 실제 예산편성 과정에서의 환류가 제도 시행의 가장 큰 목적 중의 하나였으므로, 이러한 접근법을 취하였다고 판단된다. 우리나라 중앙정부의 재정성과관리제도는 전 정부 차원에서 거시적인 자원배분과의 연계는 미약하며, 부처 내의 세출구조조정의 목적에 활용되고 있다고 볼 수 있다.

성과관리 예산제도의 환류와 관련하여서, 시행 경험이 어느 정도 있는 국가들에 있어서의 결론은, 미시적인 자원배분에는 성과관리 예산제도가 영향을 주지만, 거시적인 자원배분에는 영향을 주기 어려운 것으로 나타났다. 평가단위가 너무 크게 상위 개념으로 설정되면, 구체적인 의사 결정에는 활용되기 어렵다고 볼 수 있다. 그러므로 평가단위의 설정은 평가 결과의 활용 목적에 따라 다르게 설정되어야 할 것이다. 거시적인 정책이나 사업방향을 파악하기 위한 것인지, 실제 예산배분에 활용하고자 하는 것인지에 대한 목적이 분명하여야 할 것이다. 물론 이상적으로는 미시적인 자원배분뿐 아니라 중기재정운용계획과 같은 거시적인 자원배분에도 성과정보가 활용되는 것이 바람직하지만, 거시적 자원배분의 성과정보 활용은 난제로 남아 있다고 판단된다.

평가단위의 설정과 관련하여 기존 조직의 경계가 문제로 대두될 수 있다. 일상적인 성과관리는 책임성 확보와 예산편성의 문제로 인해 일선 부처의 경계를 넘기는 어렵다. 그러므로 대부분의 성과관리제도는

일선 부처의 경계는 주어진 것으로 보고, 각 조직 내에서의 성과목표를 이루기 위한 정책, 사업, 활동을 하나의 평가단위로 설정하게 된다. 그러나 정부 전체의 관점에서 본다면, 적지 않은 정책목표가 다양한 부처에 해당되는 경우가 발생하게 된다. 즉 다부처 사업(cross-cutting program)의 성과관리의 필요성이 발생하는 것이다.

그러나 다부처 사업의 성과관리에는 난제가 존재한다. 첫째, 동일한 목적을 달성하기 위해 추진되는 다부처 사업을 밝혀내는 것이 용이하지는 않다. 영국은 2007년 PSA를 하향식 접근법을 통해 개발하여, 정책적으로 중요한 30개의 다부처 정책/사업 목표를 설정하고, 각 부처가 이에 대해 기여할 부분을 명시하고 책임성을 강화하는 것을 추진하고 있다. 아직 어느 나라도 운영하고 있지는 못하지만, 각 부처의 사업을 DB화해서 동일한 목적을 추구하는 사업을 DB를 통해 쉽게 모을 수 있게 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

둘째, 다부처 사업의 경우, 실제 평가와 성과관리가 이루어진다고 해도, 책임성 강화와 사업이나 예산의 재편은 용이하지 않다. 조직 간의 이해관계가 개입되면서 강력한 저항에 직면하게 된다. 영국의 경우 2007년 PSA부터는 PSA가 다부처의 성격을 가지게 되고 책임 고위 공무원을 명시하고, 관계된 부처들을 모두 명시하는 체계로 운영하고 있다. 다시 말해 공동 책임제를 추진하고 있는 것이다. 원칙적으로는 합리적인 추진 방향이지만, 실제 운영에 있어서 어떻게 공동 책임제를 아무도 책임지지 않는 무책임제의 상황이 벌어지지 않도록 할 것인지는 쉽지 않다. 캐나다의 경우도 공동 책임제를 추진하였지만, 실제 운영에 있어서 실효성 있게 운영하는 데에는 실패하였다고 보고되고 있다. 선언적인 공동 책임제에서 한 걸음 더 나아가 다부처 사업의 책임 기관이나 책임자가 사업에 협력하는 조직에 대해 유인을 제공할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 프랑스의 경우, 다부처 프로그램의 경우, 프로그램 책임자가 별도로 존재하면서 일정 부분의 예산을 협력조직에 배분할 수 있는 권한을 부여함으로써, 다부처 프로그램 성과관리

방식의 문제를 극복하려는 시도를 하고 있다. 과연 이러한 시도가 어떠한 성과를 거둘 것인지는 좀 더 시간을 두고 지켜보아야 할 것이다.

우리나라의 중앙정부의 경우는 예산당국 차원에서 다부처 사업을 체계적으로 성과관리하려는 시도는 미약하다. 특별한 이슈에 대해서는 위원회를 설립하여 정책 공조 중심의 관리를 하고 있으나, 예산당국이 예산의 배분을 목적으로 체계적으로 다양한 다부처 정책이나 사업에 대해 관리하는 체계는 없다. 성과관리제도의 영향력을 부처 내에 미시적 세출구조조정에서 한 걸음 더 나아가 부처 간의 조정으로 확대시키기 위해서는 이 부분에 대한 노력이 필요하다.

이상으로 우리나라 중앙정부 재정성과관리제도에 있어서 평가단위의 문제를 점검해 보았다. 지방정부의 경우도 유사한 문제에 직면할 가능성이 크다. 기초지방자치단체 수준으로 내려가면, 다부처 사업의 문제와 같은 쟁점은 크게 문제가 되지 않을 가능성도 있다. 구체적인 서비스를 제공하는 기능이 지배적이기 때문이다. 그러나 광역지방자치단체의 경우는 유사한 문제에 직면할 것으로 판단된다.

## 나. 비용정보

재정사업의 성과관리를 위해서는 재정사업이 의도한 목표를 달성하였는지를 측정하는 성과정보와 더불어, 성과 달성에 소요된 비용을 파악하는 것이 필요하다. 성과정보와 마찬가지로 비용정보 생산에도 비용이 소요되므로, 성과관리제도의 목적에 부합한 비용정보를 생산하는 것이 바람직하다. 다시 말해, 이상적인 비용정보보다는 현실의 활용도에 부합한 비용정보 생산이 필요하다는 것이다.

비용정보의 형태는 크게 총비용, 단위비용, 그리고 상대비용으로 분류할 수 있다. 총비용은 사업에 소요된 모든 비용을 의미하며, 단위비용은 사업을 통하여 제공되는 산출물/결과물 한 단위를 생산하는 데에

소요되는 비용을 의미한다. 그리고 상대비용은 유사한 다른 조직이나, 다른 사업과 비교하여 판단하는 상대적인 비용을 의미한다. 이러한 비용정보의 생산비용은 총비용이 가장 적게 소요되고, 단위비용이나 상대비용의 생산에는 좀 더 많은 비용이 소요된다.

세 가지 비용의 정의에 대해 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다. 총비용은 실제 사업을 위해 지출된 모든 비용을 지칭하는 것이다. 총비용을 산정하는 데 있어서 중요한 쟁점은 간접비의 배부 문제이다. 직접 사업비는 바로 파악이 되지만, 사업을 위해 소요된 간접비를 어떻게 파악할 것인지가 문제이다. 예를 들어, 인건비를 생각해 보자. 특정 인력이 특정 사업을 위해서만 일한다면, 간접비 배부 문제가 발생하지 않는다. 특정 인력의 인건비를 해당 사업에 전부 귀속시키면 된다. 그러나 특정 인력이 특정 사업뿐 아니라, 다른 사업을 위해서도 일하고 있다면, 해당 인력의 인건비를 사업들 간에 어떻게 배부할 것인지가 문제가 된다. 이러한 간접비는 인건비뿐 아니라 다수 사업을 위해 공통적으로 활용되는 시설물이나 소모품의 경우도 해당된다. 이상적으로는 간접비 배부의 필요성 자체가 최소한으로 발생하지 않도록 하는 것이 바람직하다. 가능한 범위 내에서, 특정 인력이나 조직이 동일한 또는 동일한 종류의 사업에 종사하게 하여, 간접비 배부의 필요성을 최소화하는 것이 바람직하다. 그러나 업무의 전문성이나 규모의 경제로 인해, 특정 업무들은 특정 인력이나 조직이 전담하여, 다양한 사업을 위해 지원 기능을 담당하도록 조직되는 것이 불가피한 경우가 발생한다.

간접비 배부 방법은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 첫 번째 방식은, 일종의 주먹구구식 방법으로 엄밀하게 간접비가 개별 사업에 소요된 비율을 계산하는 것이 아니라, 일종의 개략적인 규칙을 정해 배분하는 방식이다. 대표적인 방식이 개별 사업을 위해 일하는 사람의 수, 개별 사업의 사업비 규모, 개별 사업을 위해 활용되는 시설물의 면적 등이 간접비 배부 기준으로 활용되기도 한다. 두 번째 방식은 활동기

준 원가계산(activity-based cost) 방법으로, 인건비의 경우는 실제 개별 사업을 위해 사용한 시간을 기록해서 개별 사업에 소요된 시간을 도출해 낸다. 활동기준 원가계산 방식이 보다 엄밀하기는 하지만, 실행하기 위해서는 더욱 많은 비용이 소요된다. 그러므로 엄밀한 간접비 도출이 의사 결정에 변화를 가져올 정도로 중요하지 않은 경우는, 개략적인 방식인 첫 번째 방식이 많이 활용된다. 첫 번째 방식의 활용 시 주의점 중의 하나는 배부 규칙을 잘못 설정할 경우, 왜곡된 비용정보를 생산해 낼 수도 있다는 것이다. 대표적인 경우가 매출액이나 서비스 제공량 등에 비례하여 간접비를 배부하는 경우이다. 이 경우, 사업에 대한 수요가 많거나 성과가 우수한 사업에 간접비를 많이 배부하는 문제가 발생하여, 사업 간의 효과성이나 효율성 비교분석에 왜곡된 결과를 초래하게 된다.

두 번째는 단위비용정보이다. 단위비용은 보통 총비용 대비 산출물/서비스 양이다. 즉 서비스 한 단위당 소요된 비용의 크기인 평균비용 개념이다. 그러나 문제는 규모의 경제나 고정비용의 존재이다. 즉 고정비용의 경우는 서비스 제공을 시작하기 위해서 필요한 비용이긴 하지만, 일단 투자가 이루어지고 나면 서비스 양을 증가시키는 과정에서 부가로 발생하는 비용이 아니다. 그리고 규모의 경제가 있으면 추가적으로 서비스를 제공하는 비용이 서비스 양의 증가에 따라 감소하게 된다. 그러므로 단순히 평균비용을 단위비용 정보로 활용하게 되면 잘못된 단위비용 정보를 생산하게 되는 것이다. 엄밀하게 단위비용 정보를 도출하기 위해서는 정교한 분석이 필요하므로, 차선택으로 총비용 중에서 고정비용을 제외한 가변비용 대비 서비스 제공량(가변비용/서비스 제공량)을 단위비용정보로 활용하는 것이 실용적인 비용정보라고 볼 수 있다.

예산편성 관점에서 의미 있는 단위비용정보는 추가로 한 단위의 산출물이나 서비스를 제공하기 위해 필요한 비용의 크기가 무엇인지이다. 이상적으로는 이러한 한계비용 개념이 예산편성을 위해서는 유용

하다. 그러나 위에서 논의한 대로, 엄밀한 한계비용을 도출하는 것은 어려우므로 가변비용 대비 서비스 제공량을 대신 활용할 수도 있다.

마지막 비용 개념으로는 상대비용이 있다. 상대비용은 특정 조직이나 특정 사업의 효율성을 판단하기 위해 유사한 조직이나 사업의 비용과 비교하는 경우에 활용된다. 예를 들어, 조달업무의 효율성을 판단하기 위해서 다른 조직의 조달업무에 소요되는 비용과 비교하는 것이다. 이 경우 중요한 것은, 적절한 비교 대상의 존재 여부이다. 조직이나 사업의 내외부 특성이 유사한 경우, 서로 비교하여 상대적 효율성을 비교할 수 있다.

이러한 세 가지 종류의 비용 개념은 다른 목적으로 활용될 수 있다. 예산당국의 입장에서 프로그램 간 또는 단위사업 간 우선순위를 결정하는 과정에서는 총비용 수준의 비용정보가 필요하다. 즉 사업의 성과와 비용을 대비하면서, 프로그램이나 단위사업 수준에서 평가하고 예산배분의 우선순위를 결정하는 수준이므로 단위비용까지의 정보는 필요하지 않을 가능성이 크다. 특히 프로그램 수준에서는 단위비용 대 효과 평가가 엄밀하게 연결되기 어렵기 때문에, 총비용 대 효과 정도의 정보로도 충분하다고 판단된다. 단위비용과 효과의 연계가 어려운 이유 중의 하나는 외부요인의 존재 때문이다. 즉 프로그램이나 단위사업의 결과지표 자체가 외부요인에 의해 영향을 받는 부분이 있기 때문에, 엄밀하게 단위비용 수준으로 비용정보를 개선해도 실제 의사결정 과정에서 크게 도움이 되지는 않는다는 것이다.

반면에 사업을 추진하는 담당 부처나 부서의 경우, 특정 사업의 산출물을 한 단위 생산하기 위해 소요되는 비용인 단위비용정보를 활용할 수 있는 여지가 있다. 예를 들어, 직업훈련을 제공하는 사업이 있다면, 직업훈련을 성공적으로 마친 수료생 1인당 비용을 기초로 사업예산을 책정할 수 있다. 그리고 한 걸음 더 나아가, 사업을 민간에 위탁할 경우 성과계약 방식을 도입한다면, 서비스 단위당 실제 비용이 어느 정도 소요될 것인지를 산정하는 것은 중요한 정보이다. 단위비용은

서비스 제공량이나 산출물의 양에 연계시켜 예산 크기를 결정하고자 할 때 필요한 정보이다.

마지막으로 상대비용은 사업의 효율성을 비교 평가할 때 활용되는 정보이다. 핵심은 총비용 또는 단위비용을 비교할 기준이 무엇인가이다. 유사한 환경에서 유사한 목적으로 운영되는 조직이나 사업이 존재할 경우, 비교 대상으로 설정하여 상대적 효율성을 비교 평가할 수 있다. 그러나 이렇게 내외부적 요인이 논란의 여지가 없이 유사한 비교 대상을 발견하기는 쉽지 않으며, 더구나 벤치마킹할 정도로 우수한 조직이나 사업 중에서 적절한 비교 대상을 선정하는 것은 더욱 어렵다. 이렇게 적절한 비교 대상 선정이 어려울 경우, 차이가 발생하는 내외부 요인을 적절히 통제한 이후 효율성을 비교 분석하기도 한다. 그리고 도저히 적절한 비교 대상이 없을 경우에는, 동일한 사업의 시계열적 효율성을 분석할 수도 있다. 즉 시간이 지나면서 효율성이 변하는 추이를 비교 분석하는 것이다. 물론 이 경우에도 외부 환경의 변화를 적절히 통제하고 변화 추이를 분석해야 한다.

우리나라 중앙정부에서는 비용회계 측면에서는 위에서 논한 문제들이 본격적으로 고려되지 않고 있다. 비용정보 개선의 출발점이라고 할 수 있는 총비용 도출을 위한 간접비 배부 문제는 일단 고려가 되지 않고 있다. 프로그램 예산구조 개발 시, 행정지원프로그램을 별도로 설정하여 간접경비성 비용을 프로그램으로 배부하지 않는 접근법을 취했다. 이는 프로그램 예산구조 개발 시, 간접비 배부문제까지 본격적으로 다룰 준비가 되지 않았던 중앙부처의 상황을 보여준다. 그러나 발생주의 회계제도를 도입하면서 프로그램의 원가문제까지 검토하는 진전이 이루어졌다. 2009년 7월에 고시된 '원가계산준칙'에 의하면, 기본적인 원칙은 프로그램이나 단위사업에 배부가 가능한 간접비는 배부하는 것으로 되어 있다. 이 때 간접비 배부 원칙은, 인원 수 또는 인건비, 원가 대상의 직접 원가, 사용면적 또는 자산금액, 생산품의 수량, 기타 합리적인 방법으로 나열되어 있다. 이렇게 선언적으로는 배부 가능한 간

접비는 배부하는 것으로 되어 있지만, 실제적으로는 행정지원프로그램이 별도의 프로그램으로 존재하기 때문에, '관리운영비'라고 지칭되는 간접비는 일반회계 및 기타특별회계의 경우는 개별 프로그램으로 배부하지 않는 것으로 되었다. 그러나 기금 및 기업특별회계의 경우는 프로그램으로 배부하고 있다. 결국 프로그램에 소요되는 인건비가 별도로 계산되지 않고 행정지원프로그램으로 별도 집계되는 형태는 변하지 않은 셈이다.

이렇게 총비용 계산에 있어서 주요 요소의 하나인 간접비 배부가 프로그램 단위에서도 이루어지지 않음으로 인해, 총비용 대비 효과성이나 효율성 정보를 바탕으로 성과관리를 하는 것이 어렵게 되어 있다. 그리고 재정사업 성과관리의 실효성을 더욱 감소시키는 것은, 직접적으로 서비스를 제공하는 업무가 많은 조직인 '청'의 경우, 인건비 비중이 크기 때문에 재정사업 성과관리제도에 의해 관리되는 예산 비중이 다른 부처에 비해 작은 경향이 있다. 그 결과, 직접적인 서비스를 제공하는 조직일수록 비용 대비 효과성이나 효율성 정보를 활용하여 사업의 운영을 개선시킬 여지가 많음에도 불구하고, 실제적으로는 이런 조직의 많은 예산이 재정성과관리제도 범위 밖에 놓이는 문제가 발생하고 있다. 다시 말해, 재정성과관리의 실효성이 가장 클 수 있는 조직의 예산이 오히려 성과관리 밖에 놓여 있는 문제가 발생하고 있다는 것이다.

마지막으로 발생주의 회계제도와 관련한 문제와 현황을 살펴보자. 발생주의 회계도 비용정보와 관련된 부분이 있다. 발생주의 회계하에서는 비용의 개념이 현재 비용만 포함하던 현금주의에서 과거와 미래의 비용도 포함하는 비용개념으로 바뀌는 변화가 발생한다. 2009년부터 발생주의 회계가 중앙부처에 도입되었으며, 2010년 결산 때부터 발생주의에 근거한 재무결산보고서가 제출된다. 성과관리와 관련된 비용정보에서, 발생주의 회계는 사업의 비용을 파악하는 시점을 단순히 현재의 현금흐름으로만 파악하는 것이 아니라 과거에 발생한 비용과 미래에 발생할 비용을 포함하는 변화를 가져오는 것이다. 대표적으로 변

화가 있을 수 있는 항목은, 미래 연금 지급 비용 의무, 미래의 이자 비용, 정부 보증 및 용자의 위험 관련 비용 등이다.

우리나라 중앙정부에서는 2010년에 처음으로 발생주의에 근거한 회계정보가 생산된다. 재정성과관리제도와 관련하여서는 이러한 발생주의 기준의 비용정보가 프로그램이나 단위사업 수준에서의 비용정보를 개선시키는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 그러나 이러한 비용정보는 사후적인 것으로, 예산편성 과정에서 활용되지 않으면, 실질적인 의미는 약할 것으로 판단된다. 발생주의 개념의 비용정보와 성과에 근거한 예산편성과의 관계는 제IV장에서 보다 자세히 논하기로 한다.

#### 다. 프로그램 예산구조

프로그램 예산구조는 성과관리제도와 관련하여서 평가단위를 체계적으로 선정하고 예산과 사업/정책 목표와의 연계를 용이하게 하는 역할을 한다. 성과정보가 재정성과관리제도의 출발점이고 비용정보가 예산사업의 효율성 및 효과성에 관한 정보를 제공한다면, 프로그램 예산구조는 이러한 정보 제공 단위와 단위의 위계구조를 제공한다. 체계적이고 포괄적인 성과관리를 위해서는 적절하게 개발된 프로그램 예산구조가 중요한 하부구조이다. 그러나 체계적이고 포괄적인 프로그램 예산구조가 없이도 재정사업의 성과관리는 가능하다. 평가대상 사업을 적절하게 선정하는 것이 중요한 요소로서, 성과관리의 목적에 부합하게 평가단위를 설정하는 것이 적절하게만 이루어진다면, 전 정부적인 프로그램 예산구조가 없이도 성과관리는 이루어질 수 있다. 물론 프로그램 예산구조에 근거한 성과관리의 장점이 분명히 있기 때문에, 적절한 프로그램 예산구조 개발을 위한 노력이 이루어지는 것은 의미가 있다.

우리나라 중앙정부는 2007년 프로그램 예산제도를 도입·시행함에 따라 예산과목 체계는 종전의 「장 - 관 - 항 - 세항 - 세세항 - 세사업 -

II. 우리나라 재정성관리제도 현황 분석 55

목 - 세목」 등 8단계에서 「분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 - 목」 등 5단계로 단순하게 전면 개편되었다. 그리고 결산체제도 목(目) 중심에서 프로그램 및 단위사업 중심으로 개편되었다. 이때 프로그램의 수는 800여개로 구성하며, 1,000개를 넘지 않도록 함으로써 예산 과정의 기본단위로서의 역할을 수행할 수 있도록 하였다. 또한 과거 49개의 목(目), 101개의 세목으로 되어 있었던 목(目)이 국제기준에 맞춰 인건비, 운영비, 경상이전, 이차지출, 자본취득, 자본이전, 기타 제지출금 등 10여개 수준으로 대폭 축소되었다. 또한 과거와 달리 새롭게 도입된 프로그램 예산체제는 예산과 기금을 통합하여 동일한 프로그램 구조를 갖도록 설계하였다. 아래의 <표 II-4>는 프로그램 예산제도 도입 전·후의 예산과목체계를 나타낸다.

<표 II-4> 예산과목체계의 변화

(단위: 개)

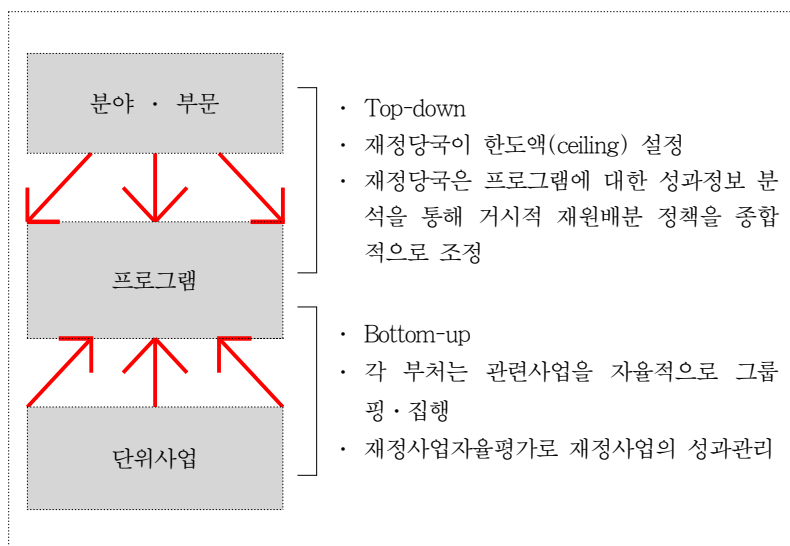
품목별 예산체계 (2006)	장	관	항	세항	세세항	세사업	목	세목
	대기능	중기능	소기능	실·국	세부사업	지역사업 등	예산편성 비목	예산심의 비목
	26 (공통20) (별도 6)	79 (공통66) (별도13)	977 (예558) (기419)	2,337 (예1,424) (기 913)	7,918 (예6,356) (기1,562)	5,665 (예5,665) (기 0)	49	101
프로그램 예산체계 (2007)	분야	부문	프로그램	단위사업		목	세목	
	대기능	중기능	실·국별 정책사업	정책사업의 하위 단위사업		예산편 성 비목	통계 비목	
	16	68	771	3,431 (세부사업 8,831)		23	90	

자료 : 윤영진, 2008, p. 61.

한편 재정당국은 프로그램에 대한 성과정보 분석을 통해 거시적 재원배분정책을 종합적으로 조정하는 역할을 수행하고 있다. 그리고 각

부처는 소관 프로그램별로 책임 실·국장을 명시하여 프로그램 단위로 사업을 집행하고 있고, 단위사업은 원칙적으로 각 부처가 자율적으로 편성·집행하고 있다. 아래의 [그림 II-4]는 프로그램 및 단위사업의 설정방식과 더불어서 재정당국과 각 부처의 역할을 보여주고 있다.

[그림 II-4] 프로그램 및 단위사업의 설정방식



현재 우리나라 중앙정부에서 프로그램 예산구조의 개발과 관련한 쟁점은, 성과관리를 위한 성과목표관리체계와의 관계, 기존 조직과의 관계, 행정지원프로그램의 별도 설정 문제, 그리고 프로그램 구조 자체의 적성성 문제가 부각되고 있다.

먼저 성과관리를 위해 개발된 성과목표관리체계와의 정합성 문제를 살펴보자. 성과목표관리체계는 기본적으로 프로그램 예산구조와 일치하는 것이 당연하다고 볼 수 있다. 프로그램 예산구조의 개발 목적은, 예산을 특정 조직(정부)가 이루고자 하는 목표를 중심으로 분류하여, 해당 정보를 예산편성, 계획 수립, 재정운용, 성과관리 등 다양한 목적

을 위해 사용하는 것이다. 문제는 이러한 다양한 목적이 서로 상충되는 경우가 발생하는지이다. 원칙적으로는 이러한 다양한 목적들 때문에 프로그램 예산구조 자체가 상이하게 설정되어야 한다고 보기는 어렵다.

프로그램 예산구조와 성과관리 목적의 성과목표체계 사이의 불일치 문제가 발생할 수 있는 소지는 다음과 같은 경우라고 볼 수 있다. 첫째, 프로그램 예산구조와 성과목표체계의 개발 주체가 상이하여, 의사소통이 원활하지 않아 발생하는 불일치 문제이다. 이는 지극히 실무적인 오류의 문제이긴 하지만, 우리나라의 경우 대표적으로 나타난 문제이다. 재정개혁 추진 과정에서, 프로그램 예산구조는 중앙 예산당국의 특정 조직이 사업부처와 협의하여 개발하고, 성과목표관리체계는 중앙 예산당국의 재정성관리제도 운영조직이 지침을 만들고 사업부처가 자체적으로 성과목표체계를 개발하였다. 이 과정에서 양자간의 불일치가 발생한 것이다. 다른 표현으로는 빅뱅식 개혁 과정에서 생긴 부작용이라고 볼 수도 있다. 이는 근본적인 충돌이 있는 문제이기보다는 제도 도입의 순서와 조직 간의 의사소통 및 조율의 문제이므로, 의지와 노력만 있다면 해결 가능한 문제이다. 현재 우리나라 중앙정부에서 발견되고 있는 문제 중 상당 부분은 이러한 문제에 기인하고 있다.

두 번째는, 프로그램 예산구조의 경직성과 성과목표체계의 유연성간의 충돌로 생기는 양자간의 괴리 발생 문제이다. 프로그램 예산구조는 성과목표체계보다 경직적인 경향이 있다. 프로그램 예산구조나 성과목표체계는 개편으로 인해 얻게 되는 편익이 발생할 경우 개편 수요가 발생하게 된다. 그리고 기존 구조나 체계의 개편 필요성에 대한 문제 제기는 내부에서도 이루어지지만, 많은 경우 외부 즉 중앙 예산당국이나 국회 등에 의해 이루어진다. 프로그램 예산구조의 개편을 위해서는 비용이 많이 발생한다. 왜냐하면 과거에 구축된 예산관련 데이터가 일관성을 잃음으로써 발생하는 손실이 크기 때문이다. 반면에 성과목표체계는 주기적인 개편이 당연한 것으로 전제되어 있다. 성과목표

체계는 변화하는 대내외 환경을 분석하여 정부부처의 정책 및 사업 추진전략을 수립한 결과물로 도출되는 것이다. 통상적으로 매년 전략계획에 근거하여 수립된 정책과 사업의 효과를 점검하고, 적어도 3년에 한 번은 전략을 수정하게 되어 있다. 다시 말해 전략계획에 근거한 성과목표체계는 주기적인 수정 또는 개편을 전제로 하고 있는 것이다.

이러한 이유로 인해 프로그램 예산구조는 현 체계 유지를 선호하는 관성이 담겨 있고, 반면에 성과목표체계는 주기적인 수정 및 개편의 당위성이 담겨져 있다. 더구나 양 체계를 담당하는 조직이 다를 경우, 조직 간 의사소통과 조율의 어려움의 가중되어 양자간의 괴리가 시간이 지나면서 증가할 수밖에 없다. 우리나라의 중앙정부에서도 이러한 경향을 그대로 보여주고 있다. 이 문제에 대해 박노욱 외(2008)에서 문제가 지적되었고, 국회예산정책처에서는 이에 대해 몇 개 부처의 성과계획서를 대상으로 조사한 결과, 일부 부처의 경우 50% 이상의 프로그램 예산구조의 단위사업과 성과계획서의 주요 재정사업이 일치하지 않는 문제가 발생하고 있음이 파악되었다. 이에 대해 국회에서 의원발의로 국가재정법 개정안이 제출되어 통과되었다. 그 내용은, 프로그램 예산구조에 근거한 예산안의 사업비 및 사업 내용이 성과계획서의 정보와 일치하도록 노력해야 한다는 원칙을 선언한 것이다. 국가재정법에 담긴 내용은 아래와 같다.

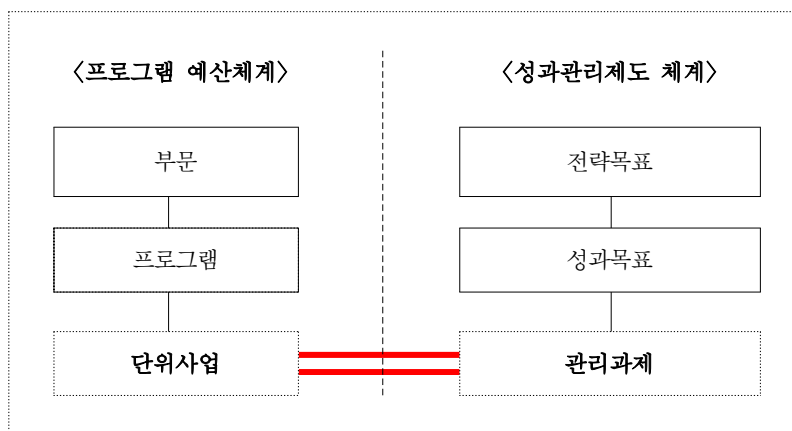
#### 제8조 (성과중심의 재정운용)

⑨ 제33조에 따른 예산안, 제35조에 따른 수정예산안, 제68조제1항에 따른 기금운용계획안, 제70조제2항에 따른 기금운용계획변경안 및 제89조제1항에 따른 추가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다. <신설 2009.5.27>

원칙적으로 예산서에 담긴 프로그램 예산구조에 의한 정보가 성과관리를 목적으로 개발된 성과계획서의 담긴 정보와 일치할 필요가 있

다는 원칙의 천명은 바람직하다고 판단된다. 일선 부처와 중앙 예산당국이 성과계획서에 담긴 내용이 예산서와 일치하도록 하여 성과정보가 예산편성 및 심의과정에서 활용되도록 하는 기반 개선을 위해 노력하는 효과가 있을 것으로 판단된다.

[그림 II-5] 현재 프로그램 예산체계와 성과관리제도 체계의 연계



지금까지는 프로그램 예산구조와 성과관리를 목적으로 한 성과목표체계의 연관 문제를 살펴보았다. 다음으로는 조직구조와 프로그램 예산구조와의 문제를 살펴보자. 우리나라 중앙정부의 경우, 프로그램 예산구조를 개발할 때, 부문은 부처, 프로그램은 국이나 실, 단위사업은 과에 해당하는 업무에 매칭되는 방향으로 개발하였으며, 프로그램이나 단위사업은 국이나 실 또는 과의 경계를 넘지 않는 것이 원칙으로 활용되었다. 이는 해당 프로그램이나 단위사업 운영의 책임성을 확보하기 위한 목적이다. 이런 원칙이 의미하는 또 다른 측면은, 기존 조직 구조와 업무 경계를 인정하고, 그 틀 내에서 프로그램 예산구조가 개발된다는 것을 의미한다.

그러나 이런 접근법의 한계는, 프로그램 예산구조가 성과관리 목적

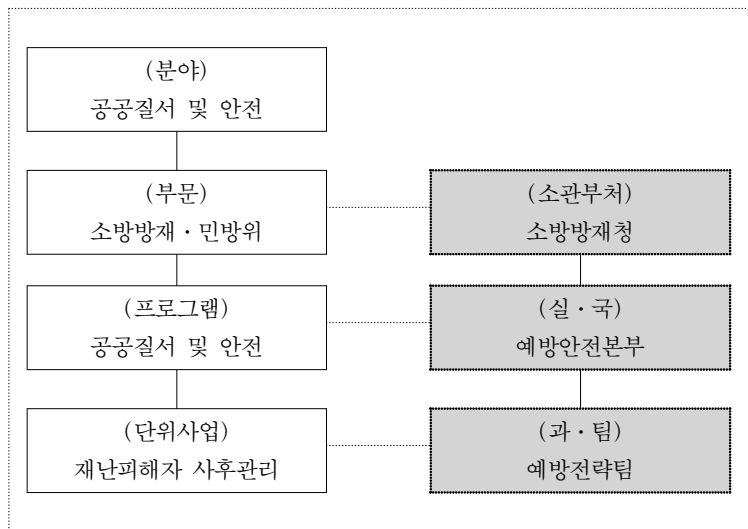
의 성과관리체계와 일치하지 않게 되는 배후 원인으로 작용한다. 그 결과 프로그램 예산체계가 성과관리 목적에는 부합하지 않게 되는 상황이 발생하게 된다. 대부분의 국가에서 프로그램 예산체계 개발 시, 기존 조직 경계를 존중하고, 정책이나 사업의 목표에 따라 기존 활동들을 재구성하는 작업을 타협하는 결과에 다다르고 있다. 이상적인 프로그램 예산체계 개발 과정을 생각해보면 다음과 같다. 특정 조직의 전략을 설정하고 이에 따른 다른 하부활동들을 묶어 나가는 프로그램 예산체계를 먼저 개발한다. 이에 따라 기존 조직구조를 근본적으로 재점검하고, 개발된 프로그램 예산체계에 적합하게 개편하면, 원래의 프로그램 예산체계의 목적도 달성하고, 예산단위에 대한 책임성 확보도 가능하게 될 것이다.

그러나 이런 방식으로 프로그램 예산구조와 조직구조를 일치시키는 시도를 하더라도, 성과관리 목적에 부합한 프로그램 예산구조와 조직구조를 완전히 일치시킬 수는 없다. 왜냐하면, 조직은 조직의 구성 논리가 별도로 있어서 성과관리 목적의 프로그램 예산구조와 일치할 수 없는 부분이 있기 때문이다. 양자가 서로 상충할 수 있는 부분을 모두 다 열거하기는 어렵지만, 한 가지 예를 들어 보자. 첫 번째는, 전문화와 규모의 경제가 조직구조 설정의 중요한 기준의 하나가 될 수 있다. 반면에 프로그램 예산구조의 입장에서는, 동일한 목적을 위해 이루어지는 예산사업은 동일한 묶음으로 설정되는 것이 바람직하다. 이런 양자의 기준이 충돌할 수 있는 대표적인 예가 조달, 조직관리, 총무, 계약관련 업무이다. 업무의 전문화와 규모의 경제를 고려한다면, 이런 업무들은 한 단위의 조직이 수행하는 것이 바람직하며, 이런 원리가 조직을 구성할 때 적용되는 논리이다. 반면에 프로그램 예산구조의 목적에서 본다면, 특정 조직의 다양한 정책목표를 위해 수행되는 예산사업을 묶고, 이러한 묶음들에 다양한 지원업무들을 분산시키는 것이 바람직하다. 프로그램 예산구조와 조직구조를 일치시키고자 한다면, 각 정책 목표의 묶음을 담당할 조직 내에 이런 다양한 지원업무를 수행하는 하부

조직이 위치하는 것이 필요하다. 이상의 사례는 조직 구성의 원리와 프로그램 예산구조의 원리가 상충되는 경우를 단적으로 보여준다.

우리나라 중앙정부는 프로그램 예산구조 개발 시 조직구조와의 관계를 다음과 같이 설정하였다. 국가정책이 어느 조직에서, 어떤 프로그램으로 추진되고 있는지를 파악하는 것이 가능하게 하도록 노력하였다. 이는 프로그램 예산제도하에서 예산의 기본구조가 정책기능 - 조직 - 프로그램 순으로 새롭게 체계화됨에 따라 가능해졌다. 즉, 「부문」마다 소관부처가 정해지고 「프로그램」은 소관부처의 실·국, 「단위사업」은 소관 실·국의 과·팀과 연계됨에 따라 가능해졌다<sup>7)</sup>.

[그림 II-6] 프로그램 예산체계와 조직체계 사례 : 소방방재청



예를 들면, 「공공질서 및 안전」 분야의 [소방방재·민방위]부문은 [소방방재청]이 소관부처로 정해져 있다. 그리고 “공공질서 및 안전”

7) 물론 과·팀 단위가 세부사업과 연계되는 경우에는 하나의 단위사업에 여러 과·팀이 소속되어 있는 것도 가능하다.

이라는 프로그램은 소방방재청 소속 “예방안전본부”에서 담당하고 있고, ‘재난피해자 사후관리’라는 단위사업은 예방안전본부 소속 ‘예방전략팀’에서 담당한다.

프로그램 예산구조 개발 시 고려할 다음 문제는 별도의 행정지원 프로그램 설정의 문제이다. 즉 행정지원 성격의 예산을 별도의 프로그램으로 설정할 것인지 아니면 해당 프로그램이나 단위사업에 배분할 것인지이다. 이 문제는 사업의 비용정보에서 간접비 배부 문제를 논하면서 이미 살펴본 쟁점이므로 여기서는 더 이상 자세히 논하지는 않는다. 외국 사례들을 살펴보면, 행정지원 프로그램을 설정하고 간접비 배부를 포기하고 시작하는 접근법이 있기도 하고, 원칙적으로 간접비 배부를 모두 시행하고 행정지원 프로그램을 설정하지 않는 경우도 있다. 우리나라 프로그램 예산구조의 문제는, 해당 프로그램이나 단위사업에 직접 소요되는 인건비가 대부분의 경우 아예 제외되고 행정지원프로그램으로 묶여 있음으로써 직접 서비스 제공 성격의 사업에 대한 효율성이나 효과성 판단이 사실상 곤란하다는 점이다. 진정한 의미의 간접비가 제도 시행 초기에 별도의 프로그램으로 설정되는 것은 역량의 부족으로 인해 불가피한 측면이 있지만, 배부 가능한 인건비도 배부가 포기되고 있는 점은 개선의 여지가 있다.

마지막으로 프로그램 구조 자체의 적성성 문제이다. 이 문제는 프로그램 구조 자체가 정책목표나 재정사업의 목표 중심으로 적절한 위계 질서를 가지고 있는지, 상위 목표에 속하는 하위 목표나 활동이 적절하게 묶여져 있는지, 프로그램 수효나 프로그램당 단위사업의 수효는 적절한지 등에 관한 것이다. 그리고 프로그램 구조 개발 시 중앙 예산당국과 사업부처의 역할은 무엇인지에 대한 부분도 쟁점이 될 수 있다. 이러한 문제들을 개별 부처마다 상황이 다르므로, 자세히 논할 수 없는데, 프로그램 예산구조 개발 시 관련 주체들의 역할과 개략적인 지침에 대해 논하고자 한다. 프로그램 예산구조 개발 시 중앙 예산당국의 역할은 기본적인 틀을 제시하는 것이다. 각 부처의 상황에 적합하

## II. 우리나라 재정성관리제도 현황 분석 63

계 프로그램 예산구조를 개발할 수도 있지만, 중앙 예산당국이 예산구조의 위계질서의 틀과 프로그램이나 단위사업의 수준에 대해 지침을 제시하는 것이 바람직하다. 그 이유는, 각 부처의 예산구조의 위계질서 수준이 유사해야 상호 비교가 가능하기 때문이다. 즉 부처 간의 비교를 위해 유사한 예산구조를 가지고 있는 것이 바람직하며, 이러한 지침을 개발하고 제시하는 것이 중앙 예산당국의 역할이다. 그리고 사업 부처는 이러한 틀을 준용하면서 각 부처의 예산사업을 분류하는 역할을 수행하게 된다.

우리나라 중앙정부의 경우, 예산당국이 “분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 - 세부사업”으로 위계구조를 수립하고, 분야와 부문까지는 예산당국이 수립하고, 프로그램 이하의 묶임의 구성에 대해서는 각 사업부처가 자율적으로 설정하도록 했다. 이런 지침의 제시를 통해 기대하는 효과는, 각 부처의 프로그램, 단위사업 간 비교 분석이 가능하다는 것이다. 그러나 실제에 있어서는 부처마다 프로그램, 단위사업, 세부사업 수준에서 묶이는 실제 내용은 이질적인 경우가 발생한다. 이는 일정 부분 불가피한 측면이 있다. 왜냐하면 사업영역이 다양하고 범위가 넓은 큰 부처의 경우의 단위사업이 작은 부처의 프로그램 수준의 내용과 유사할 수 있기 때문이다. 미국 연방정부의 경우를 보면, 각 부처가 자율적으로 성과목표체계를 수립하도록 했는데, 각 부처마다 위계구조의 수효가 다르다. 각 부처의 상황에 따라 위계질서가 4단계가 될 수도 있고, 5 또는 6단계가 될 수도 있다. 이러한 분권화 방식의 장점은 각 부처의 상황 반영이 용이하다는 점이며, 단점은 부처 간의 비교 분석이 용이하지는 않다는 것이다. 현재 우리나라 중앙정부의 상황은, 예산당국이 통일된 위계구조를 제시하여 프로그램 예산구조가 개발되었다. 이를 통해 재정사업자율평가 시에, 단위사업을 평가단위의 기준으로 제시하여 평가를 수행함으로써, 평가단위의 일관성을 부처 간에 유지하는 효과는 거두고 있다.

## 라. 성과정보의 활용 방식 및 유인체계

이상에서는 재정성과관리제도의 하부구조라고 볼 수 있는 성과정보, 비용정보, 그리고 프로그램 예산구조에 대해 살펴보았다. 여기서는 이러한 하부구조를 통하여 생산된 정보를 어떻게 활용하고, 재정사업 운영에 관계된 관계자들에게 어떤 유인체계를 제도화할 것인지에 대해 논하고자 한다.

재정성과관리의 주된 목적은 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용이다. 물론 성과정보를 통하여 사업의 개선 방안을 찾고, 책임성을 제고하는 효과를 도출할 수도 있으나, 성과관리 예산제도의 궁극적인 목적은 예산편성 과정에서 예산의 합리적 배분을 통한 예산의 효과적 사용이다. 2004년 OECD 국가의 설문조사 결과에 의하면, 대부분의 국가가 성과정보를 다양한 변수들 중의 하나로 간접적으로 예산배분에 활용한다고 응답하고 있다. 즉 성과정보가 예산편성에 기계적으로 활용되지는 않는다는 것이다. 이론적으로는 정책이나 사업의 과거 성과는 향후 정책 방향이나 예산배분에 있어서 여러 고려 사항 중 하나라는 것이 정답이다. 그러나 실제 제도 운영에 있어서, 이러한 원칙적인 기준이 성과정보를 활용하지 않는 하나의 핑계로 전락하는 경우가 많다. 이러한 이유로 인해 재정성과관리제도가 하나의 대외 선전용의 형식적인 도구에 그치는 경우가 발생한다.

그러면 과연 어떻게 성과관리제도를 통하여 생산되는 정보를 적절하게 활용할 수 있게 할 것인가? 이 문제는 고위 의사결정자의 관심, 정보 자체의 수준, 정보의 제공 형태, 그리고 정보의 공개 수준 등에 의해 결정된다. 성과관리제도의 실질적 활용을 위한 출발점은 고위 의사결정자의 관심과 활용 의지이다. 성과관리제도의 도입에 대해서는 정치인이나 고위 의사결정자가 관심을 가지고 추진하지만, 실질적 활용에 대해서는 정치인이나 고위 의사결정자가 관심을 보이지 않는 경우가 많다. 그 중요한 이유 중 하나는, 성과관리제도의 도입은 그들의

실적으로서 홍보 가치가 있지만, 실질적인 활용과 성과관리제도의 개선은 그들의 재량권을 제한하는 효과가 있기 때문이다. 많은 경우 제도의 도입은 이루어지지만, 지속적인 투자를 통해 보다 의미 있는 정보를 생산하고 의사결정에 활용하는 경우는 많지 않다. 고위 의사결정자가 성과관리제도 자체와 성과관리제도를 통해 생산되는 정보를 활용하는 것에 대해 관심이 없다면, 성과관리제도는 실제 의사결정과는 유리된 껍질로 남게 될 것이다.

성과정보의 활용에 있어서 중요한 두 번째 문제는, 성과정보의 수준 문제이다. 다시 말해 의미 있고 활용될 수 있는 수준의 성과정보가 생산되는지가 문제이다. 성과정보의 질과 위에서 언급한 고위 의사결정자의 관심과 의지는 상호 작용을 한다. 성과정보의 질이 우수하면 고위 의사결정자가 의사결정에 활용할 가능성이 커지고, 고위 의사결정자가 성과관리제도에 관심을 가지고 활용하면 실무자들이 생산하는 성과관련 정보의 질도 향상된다. 양자는 선순환 또는 악순환을 창출할 수 있는 것이다. 이는 닭이 먼저냐 계란이 먼저냐 하는 논란과 유사한 측면을 가지고 있다. 그러나 성과정보의 질의 개선에는 꾸준한 투자와 시간이 소요된다는 점을 고려하면, 고위 의사결정자의 리더십이 선순환 창출의 출발점이 되어야 한다.

정보의 제공의 형태도 성과정보의 활용에 있어서 중요한 영향을 미친다. 정보의 풍부함과 간략성 사이에 균형을 찾는 것이 필요하다. 특히 예산당국과 같은 외부조직이나 외부인이 성과관리제도에서 도출된 정보를 활용하도록 만들기 위해서는 정보의 풍부함과 간략성 사이에 균형이 중요하다. 그 이유는 정보가 많을수록 좋기는 하지만, 제한된 시간과 인적자원으로 인해 무조건 많은 정보를 해석하고 활용하는 것은 불가능하기 때문이다. 오히려 정보가 지나치게 많으면 의사결정에 방해가 되는 상황이 발생한다. 재정성과관리제도에 있어서도 유사한 상황이 발생한다. 성과지표 수준의 모니터링용 정보와 사업평가 방식의 심층적인 정보가 전형적인 정보이지만, 최근에는 절충적인 형태인

리뷰 방식의 정보가 활용되는 사례가 나타나고 있다.

우리나라 재정사업자율평가제도는 중요하다고 판단되는 기준과 각 기준에 대한 가중치를 설정하고, 이에 대한 정보를 사업담당자로부터 수집하고, 이를 바탕으로 각 사업에 대한 점수와 등급을 결정하는 방식이다. 이는 존재하는 가능한 정보를 주요 기준에 따라 체계적으로 수집하고, 이를 점차적으로 가공해서, 사업의 등급으로 단순화시키는 과정을 거친다. 현재 우리나라 중앙정부는 사업의 등급을 바탕으로, 평가 결과가 나쁜 사업에 대해서는 원칙적으로 10% 이상의 예산 삭감을 권유하는 방식으로 평가 결과가 활용되고 있다. 우리나라 재정사업 자율평가의 경우 가능하다면, 사업의 평가등급뿐 아니라 평가기준별 정보를 활용한 보다 세분화된 활용 방식을 개발하는 것이 필요하다고 판단된다. 우리나라 재정사업자율평가 결과의 활용 방식은, 정보의 집계를 통한 단순화와 목표치를 정한 활용으로 특징지어질 수 있다.

〈표 II-5〉 재정사업 자율평가 결과와 예산과의 연계

(단위: 개, %)

'07년도 결과	사업수	'08예산(A)	'09예산(B)	(B-A)	비중
전체	384	35.8	38.7	3.1	8.3
우수 이상	54	3.5	3.8	0.3	10.1
보통	226	26.6	30.1	3.5	13.1
미흡	104	5.7	4.8	△0.9	△15.7

정보의 집계를 통한 단순화는 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool)사례가 있으며, 목표치를 정한 평가 결과의 활용은 캐나다의 경우에 관찰되고 있다. 캐나다의 경우 각 부처 예산의 5%를 예산 재배정의 목표치로 설정하고 각 부처의 예산을 평가하여 정책적 우선 순위가 미약하거나 성과가 부진한 사업예산을 다른 사업이나 다른 부

## II. 우리나라 재정성관리제도 현황 분석 67

처의 예산으로 돌리도록 성과관리제도를 운영하고 있다. 이러한 방향의 노력은 단순히 성과지표 형태의 정보만으로는 사업 간 비교가 곤란하고 목표치가 사전에 설정되지 않으면 세출 구조조정이라는 어려운 과정이 실행되기 어렵다는 현실에서 출발하고 있다.

성과정보의 활용과 관련한 마지막 문제는 성과정보의 공개이다. 부시 행정부 말기에 미국 연방정부는 성과정보의 공개에 노력을 집중하였다. 행정부와 입법부의 강한 분리로 인해, 행정부에서 생산한 정보가의회의 입법과정에서 활용되지 못하는 현실에 직면하여, 돌파구로서 성과정보를 가공하여 온라인으로 전 국민에게 공개하는 노력을 기울였다. 성과정보 공개는 예산편성 과정에 관계된 이해당사자들에게 압력을 가하는 데 효과가 있다. 성과정보가 공개되면, 사업 담당자가 일차적으로 압력을 느끼게 되며, 예산편성에 관계된 행정부 내의 관계자들과 입법부의 관계자들도 성과정보와 완전히 상반되는 예산편성을 하는 데에 부담을 가지게 되는 효과를 낼 것이다.

지방정부의 경우 정보 공개는 더욱 큰 효과를 낼 가능성이 높다. 왜냐하면, 서비스의 내용 자체가 지역주민에게 전달되는 직접 서비스가 많으며, 다른 지방정부와도 비교가 가능하므로, 지역주민들이 성과관리제도를 통해 공개된 정보에 대한 체감도와 활용도가 높을 것이기 때문이다. 지방정부 자체의 성과를 비교 분석하기 위해 제3의 기관이 평가기준을 설정하고 평가를 시행하는 경우가 많다. 그 이유는 지역주민들에게 다른 지방정부와의 비교 분석 정보를 제공함으로써, 지방정부 자체에 성과 제고를 위한 압력을 가하는 효과가 있기 때문이다.

이상으로 성과관리제도를 통하여 산출된 정보의 활용 문제에 대해 살펴보았다. 이와 더불어 성과관리제도의 실효성 향상을 위해서는, 성과관리 대상이 되는 사업담당자나 일선 부처의 유인체계도 상당히 중요하다. 결과 중심의 성과관리제도는 사업담당자의 자율성 향상을 전제로 운영된다. 만약 사업담당자의 자율성이 거의 없다면, 결과 중심의 성과관리를 통해 사업담당자에게 책임성을 물을 수는 없다. 왜냐하면

주어진 재량권으로 사업 담당자가 책임질 수 있는 부분은 활동이나 산출물의 적정성에 대한 부분이지 사업의 결과까지는 아니기 때문이다. 그러므로 결과 중심의 성과관리제도를 운영하고, 동시에 사업담당자의 책임성을 연계시키고자 한다면, 어느 정도의 자율성을 사업담당자에게 부여할 것인지가 중요한 문제가 된다. 예산과 관련한 자율성으로는 어느 정도 수준에서 자율 예산편성이 가능하도록 할 것인지, 어느 정도 수준에서 예산의 이월이 가능하도록 할 것인지 등의 판단이 필요하다. 현재 우리나라 중앙정부는 프로그램 이하 예산편성에 대해서는 원칙적으로 부처에게 자율성을 부여하고 있지만, 완전히 부처에게 자율성을 부여하고 있는 것은 아니다. 선별적으로 프로그램 이하 예산편성에 대해서 개입하고 있는 사례가 관찰되고 있다.

자율성 부여 측면과 관련하여서는 두 개의 시각이 존재한다. 성과관리제도 도입과 더불어 증가된 자율성이 부여되어야 한다는 시각과 성과관리제도 운영을 통하여 성과평가를 한 이후 사업 운영의 책임성과 성과가 제고된 것이 확인되면 사후적으로 자율성을 증가시켜야 한다는 관점이다. 자율성 부여와 관련한 판단은, 기존의 사업담당자나 사업 부처의 역량의 적정성에 대한 판단과 연관이 있다. 예를 들어, 개도국의 경우는 성과관리제도를 도입한다고 해서 동시에 자율성의 부여가 이루어지기 어려울 것이다. 왜냐하면 기본적인 사업 운영 역량이 결핍되어 있는 경우, 자율성 부여와 결합된 결과 중심의 성과관리가 부작용을 초래할 가능성이 크기 때문이다. 이렇게 현실적인 상황 판단이 필요하지만, 궁극적으로는 성과관리제도의 실효성 제고를 위해서는 사업담당자나 조직의 자율성 향상이 필요하다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

## 2. 지방정부 재정성과관리제도 도입 현황과 한계<sup>8)</sup>

공공부문의 전 부문에 걸쳐 이루어진 성과 지향의 대대적인 재정개혁은 중앙정부뿐 아니라 지방정부에도 해당하는 것이었다. 즉 우리나라는 1980년대 이후부터 ZBB(Zero-Based Budgeting)와 중기재정계획, 투융자심사제도, 예산편성 자율성 제고 등을 도입하면서 지방예산 혁신을 시도해왔다. 그런데 1982년 예산편성지침에서 새로운 예산형식으로 시험적 수준에서 ZBB를 도입하였으나, 당시 이 제도를 실제 적용한 지방정부는 없었으며, 서울시를 비롯한 일부 광역시에서 투자 사업에 대해 부분적으로 도입했으나 형식에 그친 것으로 보고되고 있다(이규환, 1996). 또 각 부서가 예산을 요구할 때 중기 수준에서 재정수요를 판단하는 자료를 첨부하도록 요구하는 중기지방재정계획제도가 1988년 지방재정법의 개정과 함께 도입되어 계획과 예산을 연계시킬 수 있게 되었다. 그러던 중 1999년 행정자치부가 「지방자치단체예산편성기본지침」에서 '성과주의형' 예산 구조로의 전환을 천명하면서(행정자치부, 1998) 지방정부의 재정개혁이 본격화되었다.

김대중 정부 출범 이후 100대 국정과제에 복식부기의 점진적 도입이 포함되고 지방자치단체 차원에서도 고건 당시 서울시장의 50대 시정개혁 과제에 복식부기제도의 도입이 제시되는 등 회계제도 개혁의 논의가 활발하게 진행되었다. 이때 부천시 및 강남구에 적용할 복식부기 시스템을 개발하고 2002년에 모든 지방자치단체에 확대 적용을 추진하였다. 그리고 최근에는 중기지방재정계획제도와 관련하여 중기계획에 반영되지 않은 사업은 차기연도에 예산을 반영하지 못하도록 강화하여 재정운영 과정에서 동 계획의 비중이 점차 높아지고 있다. 그런데 중기재정계획 수립은 지방정부의 의무적 사항이지만, 형식적으로 운용되는 경향이 있다는 비판을 받고 있기도 하다.

8) 한국지방행정연구원, 『사업예산제도의 운영실태와 정착방안』, 2008.12를 기초로 각 자치단체의 자료를 보완하여 작성한 것이다.

이렇듯 많은 제도의 시행 노력에도 불구하고, 제도로써 성과를 관리하기보다는 실·공간 경쟁력 평가, 목표관리, 투자심사, 중기재정계획 등과 같은 개별적인 시책 중심으로 운영되고 있을 뿐이어서, 아직 우리나라에서 제도화된 공식적인 지방재정 성과관리제도는 없다고 해도 과언이 아니다. 지방재정의 효율성을 도모하기 위해서는 중기재정계획의 정착과 성과관리시스템의 활용이 필요하지만 현재 중기재정계획은 거의 형식적인 운영에 그치고 있으며(김렬 외, 2005), 재정과 정책 성과의 연계를 강조한 통합적인 성과주의 예산제도 역시 원만하게 운영되고 있지 못한 실정이다. 또 비교적 최근까지도 전통적인 지방행정에서 정책관리와 재정관리의 통합을 위한 획기적인 시도는 두드러지지 않고 있으며 조직, 인사, 예산의 부문별 개혁에서도 획기적인 변화는 없는 것으로 나타나고 있다.

지방정부의 재정의 성과관리를 위한 최근 노력은 크게 두 가지 흐름이 있었다. 먼저 지방정부가 자발적으로 제도를 도입하고 운영한 경우가 있었고, 최근에 행정안전부에서 추진하고 있는 부분으로 기존에 도입된 사업예산제도에 추가하여 성과관리제도를 운영하려는 시도가 있다. 행정안전부에서는 지방정부의 사업예산제도를 활용한 성과관리제도의 도입 및 운영은 지방자치단체가 자율적으로 추진할 사항이라는 입장을 취하고 있지만, 이의 지원을 위해 지침을 개발하고 적극적인 자문활동을 하고 있다. 행정안전부의 추진 계획에 따르면, 2009년 예산에는 지방자치단체가 자율적으로 시행하고, 2010년 예산에는 시범 지방자치단체를 선정하고 추진하는 것으로 되어 있다.

본 연구에서는 기존에 자발적으로 재정사업의 성과관리를 추진하고 있는 지방정부 사례를 중심으로 현황을 살펴보고, 개선점을 도출하고자 한다. 이하에서는 서울시와 전라북도의 사례를 들어 지방자치단체의 성과관리체계의 구체적 실패를 살펴보기로 한다.

### 가. 서울특별시

서울시는 2008년 사업예산제도가 전면 시행되기 전부터 본청 및 3급 이상 사업소에서 전략계획에 기초한 성과주의 예산체계를 채택하여 운영해오고 있다. 서울시는 이미 2000년대 초부터 독자적으로 성과와 예산의 연계를 도모하고 성과지표를 개발하여 성과계획서 및 성과단위명세서를 통한 성과 중심의 예산운영에 많은 노력을 기울여 왔다고 할 수 있다. 서울시가 『2009 예산개요』에서 밝힌 성과주의 예산제도<sup>9)</sup>의 운영현황을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 성과주의 예산체계

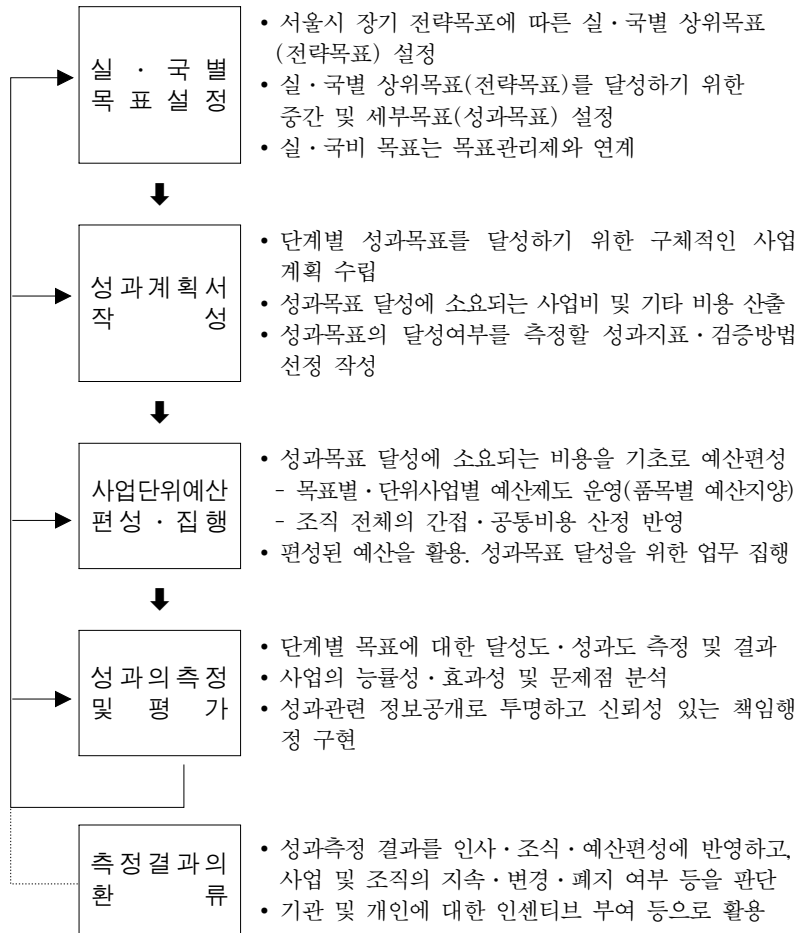
서울시의 전략계획은 ‘미션-전략목표-성과목표-주요사업-성과지표’로 구성되어 있다. 여기서 미션은 조직의 목표·가치·기능을 포괄하는 조직의 존립근거를 말하며, 전략목표는 조직의 미션을 실행하기 위한 실·국, 본부 단위의 최상위목표이고, 성과목표는 전략목표를 뒷받침하는 과 단위의 하위·중간목표이다. 성과목표 아래 주요 사업이 배치되어 있는데 이는 목표달성을 위해 추진방법, 실행수단 등을 구체화한 관리대상 사업을 말한다. 성과지표는 목표 달성 여부를 측정하기 위해 개발한 계량, 비계량화된 척도이다<sup>10)</sup>.

---

9) 성과주의 예산제도는 정부의 조직별 혹은 사업활동별로 공공부문에서 제공하는 재화나 서비스에 대한 목표를 세우고 이에 대한 구체적인 실행계획을 수립한 후 이러한 계획의 실행과정과 결과에 대한 성과를 측정하고 보고하며 측정된 성과를 평가하고 이를 예산과 연계하는 제도이다. 성과주의 예산제도는 크게 성과관리체계와 성과예산체제로 나눌 수 있다. 전자는 성과계획 수립→성과지표 개발→성과측정 및 평가→성과정보 보고의 4단계 과정에 의해 운영된다. 후자는 성과정보를 예산과 직접 연계시켜 성과에 따른 예산 규모의 축소/폐지 또는 확장, 새로운 예산편성 등 예산배분 과정에 있어 의사결정의 유효한 수단으로 활용된다.

10) 2005년 서울시는 미션에 해당하는 「2020 도시기본계획」이라는 서울시

[그림 II-7] 서울시의 성과주의 예산체계



출처: 서울특별시, 『2009 예산개요』

2009년 현재 서울시는 [그림 II-7]에서와 같이 ① 실·국별 목표 설정

장기발전계획 수립을 바탕으로, 중장기계획(서울시정4개년계획:2002-2006)으로 「비전서울 2006」을 수립하여 전략목표로 117개를 설정하였으며, 단년도 추진계획인 「2005 성과관리계획」으로 성과목표 302개를 설정하였다. 그리고 이러한 성과목표하에 주요사업 796개, 성과지표 1,156개를 설정하였다.

② 성과계획서 작성 ③ 사업단위예산 편성·집행 ④ 성과의 측정 및 평가 ⑤ 측정결과의 환류로 이루어진 예산체계를 갖추고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 서울시는 실·국 단위를 중심으로 전략목표와 성과목표를 설정하고 있으며 이는 목표관리제와 연계된다. 그리고 성과관리 목표를 달성하기 위한 구체적인 실천계획으로서 성과계획서를 작성하고 있다. 이 성과계획서에는 실·국별 목표체계 및 성과지표와 연도별 예산액이 포함되어 있다. 다음으로 예산집행에 대해 목표달성도 및 성과도를 측정, 평가하고 그 결과를 조직·인사·예산에 반영하는 한편 기관 및 개인에 대한 인센티브 부여에 활용하는 시스템을 갖추고 있다.

## 2) 성과계획서의 작성체계

서울시는 세출예산에 한해 성과주의를 채택하고 있는데, 2009년 현재 실·국, 본부별로 총 30개의 성과계획서가 작성, 공표되고 있다<sup>11)</sup>. 성과계획서는 예산서에 성과목표와 성과지표를 함께 기술하는 방식으로 각 조직단위별로 작성되는데, 먼저 목표체계가 제시된 후 사업단위에 대해 목표 달성도를 측정하기 위한 3개년 성과지표와 사업단위별 전년도 실적을 포함한 예산을 표시하는 방식이 사용되고 있다.

성과계획서의 작성체계를 보면( [그림 II-8]), 실·국 개요, 기관의 임무 및 목표체계, 성과계획서의 세 부분으로 구성되어 있다. 이를 보다 자세히 설명하면, 우선 실·국 개요 부분에는 각 조직단위별로 조직·인력·예산 등의 기본현황이 제시된다.

11) 『2009 예산개요』를 보면 대변인, 디자인서울총괄본부, 홍보기획관, 경영기획실, 여성가족정책관, 감사관, 비상기획관, 정보화기획단, 고객만족추진단, 맑은환경본부, 경쟁력강화본부, 복지국, 문화국, 푸른도시국, 재무국, 행정국, 기술심사담당관, 문화시설사업단, 도시교통본부, 균형발전본부, 도시계획국, 주택국, 물관리국, 소방재난본부, 도시기반시설본부, 상수도사업본부, 한강사업본부, 서울시립대학교, 인재개발원, 시의회사무처의 총 30개 실·국, 본부별 성과계획서가 제시되어 있다.

기관의 임무 및 목표체계 부분에는 실·국의 존재이유와 사명이 정의되며 이들 조직단위의 목표체계가 전략목표, 성과목표, 정책사업, 단위사업, 세부사업으로 계층화되어 제시된다. 구체적으로 전략목표는 조직의 목표와 과제를 실행하기 위한 실·국 단위의 최상위목표이고, 성과목표는 전략목표를 뒷받침하는 중간·하위목표이다. 다음으로 주요사업이 기술되는데 그 중 정책사업은 재정사업과 업무를 대상으로 부서의 성과목표를 고려하여 정책적으로 일관성을 가진 다수의 단위사업들의 묶음을 의미하며, 단위사업은 정책사업을 세분한 다수의 실행단위로서 정책사업을 수행하기 위한 활동 근거가 되고, 세부사업은 단위사업을 수행하기 위한 수 개의 사업단위로서 가장 하위의 사업단위를 말한다.

[그림 II-8] 서울시 성과계획서 작성체계

#### 실·국 개요

- 조직·인력·예산 등 기본현황

#### 기관의 임무 및 목표체계

- 기관의 임무: 실·국의 존재이유·사명
- 목표체계: 전략목표·성과목표·주요사업으로 구분
  - 전략목표: 조직의 목표와 과제를 실행하기 위한 실·국 단위의 최상위목표
  - 성과목표: 전략목표를 뒷받침하는 중간·하위목표
  - 단위사업: 전략·성과목표를 달성하기 위한 예산 또는 비예산 단위사업

#### 성과계획서

- 목표, 성과지표, 검증방법, 주요사업, 예산액 등을 일괄 정리
- 전략·성과목표: 목표체계에 의한 상·하위목표
- 성과지표: 목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 지표(비계량지표 포함)
- 검증방법: 성과지표 달성여부를 증빙할 수 있는 측정방법

자료: 서울특별시, 『2009 예산개요』

마지막으로 성과계획서 부분에는 전략·성과목표의 달성 여부를 검증, 확인하기 위한 성과지표 및 검증방법의 제시와 더불어 주요사업, 예산액 등이 일괄 정리되어 있다.

서울시는 성과계획서에 대하여 성과보고서를 작성토록 하고 있는데 이 성과보고서는 실·국별로 성과계획의 달성도를 측정하고 있으며 그 결과를 예산배분 과정에서의 의사결정수단 및 성과급 지급, 조직의 기능 축소나 확장의 결정수단으로도 활용하고 있다.

### 3) 성과계획서 작성 사례<sup>12)</sup>

30개에 달하는 서울시의 실·국, 본부 가운데 복지국의 성과계획서를 살펴보면 <표 II-6>과 같다. 복지국의 기본 현황을 간략히 소개하면 6과 1사업소로 조직된 총인원 445명 규모의 기관으로서 2008년 예산은 전년 대비 약 4,300억원 증가한 2조 7,837억원이다. 복지국이 담당하고 있는 임무는 요보호 시민의 기초생활 등을 지원하기 위해 필요한 사회복지 및 보건·의료서비스를 제공하여 시민의 복지를 증진시키는 것이다. 복지국 소관 정책사업은 모두 8건이며 단위사업 28건, 세부사업 218건으로 구성되어 있다. 목표달성지표로는 기초생활보장수급자 신규발굴 및 부적격자 조치율, 치매노인서비스 제공률 등 총 7개가 설정되어 있다. <표 II-6>을 보면 부서의 전략목표와 성과목표를 중심으로 성과지표를 제시하고 성과목표별로 전년 대비 예산액을 표시하는 방식을 채택하고 있으며 성과지표는 전년도 실적치를 포함하여 3개년 지표값을 제시하고 있다.

---

12) 이 절에서 예를 든 복지국의 성과계획서 전체를 부록에 첨부하였음.

〈표 II-6〉 서울시 복지국의 성과계획서

성과목표	성과지표	2007년	2008년	2009년	예산		
					2008년	2007년	증감
복지건강국					2,783,714	2,352,980	430,734
전략목표 1 : 사회취약계층 강화 및 사회복지전달체계 개선으로 시민행복 업그레이드					1,184,404	1,126,908	57,496
성과목표 1-1 : 사회취약계층 복지강화로 시민기초 생활 보장					1,099,885	1,050,865	49,021
- 기초생활보장수급자 신규 발굴률	12%	12%	12%				
- 기초생활보장수급자 부적격자 조치율	10%	10%	10%				
- 저소득 틈새계층 발굴지원	5,800명	6,000명	6,200명				
성과목표 1-2 : 사회복지 전달체계 개선					84,519	76,043	8,476
- 사회복지관 기능특화 개소 수	26개소	28개소	28개소				
- 사회복지시설 컨설팅 및 인증사업 개소 수	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 자립능력 제고					53,462	56,125	-2,663
- 위탁형 자활근로사업단 확충	192개소	195개소	197개소				
- 자활공동체 확충	70개소	72개소	74개소				
성과목표 2-2 : 부랑인·노숙인 자활지원 강화로 자립능력 제고					28,387	27,843	543
.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	

자료: 서울특별시, 『2008 성과주의 예산개요』

앞서 살펴본 바와 같이 서울시는 민선 자치시대에 접어들면서 성과주의 예산제도 도입을 검토하여, 종래에 실시하고 있던 목표관리제와 실·국장 책임경영제를 바탕으로 2001년부터 전면적인 성과주의 예산

## II. 우리나라 재정성관리제도 현황 분석 77

체제를 도입하였다. 이는 국내 최초로 목표관리제와 성과예산을 체계적으로 연계시킨 것으로 평가된다.

그 후 2002년도에 성과주의 예산과 목표관리제 및 심사평가제도를 통합한 “통합성과관리 표준모델”을 개발·활용하기 시작했다. 성과주의 예산제도의 도입과 함께 등장한 통합성과관리체계는 목표관리제와 심사평가제도를 성과평가를 통해 성과예산에 통합하고 이를 실·국별 책임경영방식하에 계획·집행하는 성과관리 모형이다. 이를 위해 우선 각 부서에서는 사업별 예산(Program budgeting) 형식을 통해 차기 연도 예산을 요구할 때 성과지표에 기반한 성과계획서와 예산안을 동시에 제출한다. 또 매년 이루어지는 각 부서의 업무계획이 성과계획서로 대체되면서 연간성과계획과 예산의 통합이 이루어졌다.

이를 도입하는 과정에서 2001년도 예산서에서는 성과관리계획서와 함께 종래의 품목별 형식의 예산을 병기하고, 2002년도부터는 두 문서를 성과관리계획서로 통합하여 목표와 예산의 연계성을 체계적으로 확립하였다(서울특별시, 2001-2003). 하지만 결론적으로 서울시는 예산운영체계의 4가지 핵심장치인 성과계획서, 예산안, 중기재정계획, 투자심사제도에서 성과계획서와 예산안의 통합만 이루어진 상태이고 중기재정계획과 투자심사제도는 아직 성과계획서와 직접 연계되고 있지는 않다.

### 4) 서울시 사업예산 성과관리 현황

‘사업예산 성과관리’ 실행 기준에 따르면 성과관리는 의회의 의결대상이 되는 입법과목이자 정책 목적이 동일한 사업들의 묶음인 정책사업을 대상으로 이루어진다. 행정운영경비, 재무활동 등은 성과관리 범주에 포함되지 않는다. 성과관리를 위하여 작성되는 성과예산서는 조직의 임무로부터 전략·성과목표를 도출하여 수립되는 성과계획서와 이들 목표를 달성하기 위한 수단으로서 정책·단위사업이 편성되어

있는 예산서로 구성된다.

이 때 성과관리 기준으로 제시되는 성과지표는 정책사업 시행을 통해 달성하고자 하는 구체적인 사업성과를 객관적으로 측정할 수 있도록 설정되어야 한다. 따라서 성과지표의 수가 너무 많아도 안 되며 결과(outcome)지표를 중심으로 구성하되, 가급적 정량지표를 제시하고 정량지표의 도출이 곤란한 경우에만 정성지표로 보완하도록 한다.

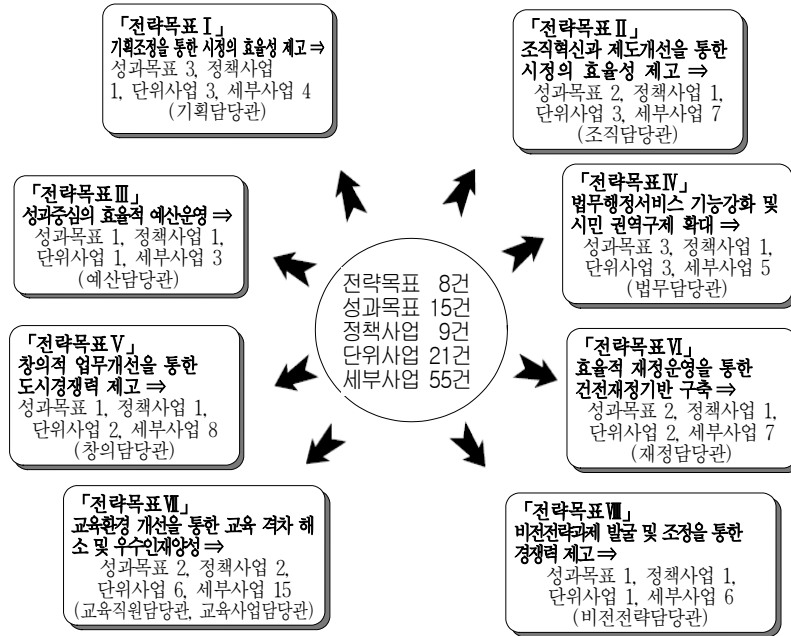
서울시가 『2009 예산개요』에서 밝힌 개략적인 예산체계를 보면 '목표 설정→성과계획서 작성→예산 편성·집행→성과 측정 및 평가→결과 환류'라는 일련의 과정을 거치도록 규정하고 있다. 이에 의거하여 2009년 현재 30개의 실·국·본부별로 성과계획서가 발표되고 있으며, 여기에는 각자 맡은 바 임무에 기초한 성과목표와 더불어 이를 평가할 지표 및 검증방법 그리고 주요 사업과 예산액 등이 일괄 정리되어 있다. 하지만 품목별 예산을 지양하고 목표별·단위사업별 예산을 편성, 집행하고 있음에도 불구하고 아직까지 성과관리가 완전하게 정착되었다고 볼 수는 없는 실정이다.

서울시에서 성과관리가 완전하게 정착되고 있지 못한 이유로는 우선, 성과에 대한 측정 및 평가는 해당 부서가 아닌 별도의 평가부서에서 실시되며 그 결과가 사업이나 조직의 지속·변경·폐지 여부를 결정하는 판단 근거로서 차기 예산에 반영되고 있지 못하고 있다는 것들을 들 수 있다. 여기에 더하여 성과계획서상에 적시된 성과목표를 보면 추구하는 바가 명확하게 특정되어 있지 않은 데다 성과지표도 대부분 산출(output) 측면에 초점이 맞춰져 있어 문제의 심각성이 더하다고 할 수 있다. 경영기획실의 성과계획서를 토대로 앞서 제기한 문제점에 대해 좀 더 자세히 살펴보자.

경영기획실은 3관 9담당관(정책기획관: 기획·비전전략·조직·법무 담당관, 경영기획관: 예산·재정·창의혁신 담당관, 교육기획관: 학교지원·평생교육 담당관)으로 조직되어 있으며, 208명의 인력이 배치되어 있다. 2009년도 예산은 전년 대비 1.88%가 줄어든 2조 6,740억원

규모이다. 기관임무는 시정의 선도·통합·지원기능 강화로 생산성을 제고하는 것이며 목표체계는 [그림 II-9]와 같이 구축되어 있다.

[그림 II-9] 목표체계



경영기획실에서는 [그림 II-9]에 나타난 것처럼 전략목표 8건을 설정하고 이를 달성하기 위해 성과목표 15건을 수립한 후 그 아래 정책사업 9건, 단위사업 21건, 세부사업 55건을 배분하고 있다. 전략목표 1건당 성과목표는 최소 1건에서 최대 3건이 설정되며, 각각의 성과목표마다 많게는 3개의 성과지표까지 제시되는 데 반해, 전략목표 8(비전전략과제 발굴 및 조정을 통한 경쟁력 제고)과 같이 성과목표만 세워져 있고 성과지표가 없는 경우도 있다. <표 II-7>에 요약 정리된 경영기획실의 성과계획서를 통해 성과목표 및 성과지표가 적절하게 설정되었는지 검토해 보기로 하자.

〈표 II-7〉 성과계획서에 나타난 전략목표, 성과목표 및 성과지표

전략목표 1: 기획조정을 통한 시정의 효율성 제고			
성과 목표	1-1: 시정운영계획의 체계적 관리	성과 지표	- 시정현안 검토보고회 개최횟수(회)
	1-2: 시의회와의 협력 강화		- 의원요구자료 적기 제출 적정도(%)
	1-3: 지방자치단체간 교류협력 강화		- 지방자치발전관련 의제발굴 및 상정(건) - 협의회 상정안건 합의율(%)
전략목표 2: 조직혁신과 제도개선을 통한 시정의 효율성 제고			
성과 목표	2-1: 미래환경 변화에 대응하는 탄력적인 조직운영	성과 지표	- 중기 인력운용 기본계획 수립 실적(회)
	2-2: 시정연구기능 강화		- 시정연 연구과제 건수(건) - 시정연 기본연구과제 자문회의 및 보고회 개최횟수(회)
전략목표 3: 성과중심의 효율적 예산운영			
성과 목표	3-1: 재정운용의 건전성 제고	성과 지표	- 우수사례 횡단전개(건) - 예산운영의 효율성(%)
전략목표 4: 법무행정서비스 기능강화 및 시민권익구제 확대			
성과 목표	4-1: 법무행정서비스 기능 강화	성과 지표	- 무료법률상담실 이용만족도(%) - 무료법률상담실 이용자수(명)
	4-2: 신속한 행정절차이행을 통한 권익구제확대		- 행정심판사건의 주심사건 및 구술심리 건수
	4-3: 소송업무 관리강화를 통한 승소율 제고		- 소송 승소율(%)
전략목표 5: 창의적 업무개선을 통한 도시경쟁력 제고			
성과 목표	5-1: 지속적인 창의시정 추진	성과 지표	- 창의아이디어 제안 및 실행건수(건) - 창의아이디어 및 우수사례 발표회 개최 - 창의성과 평가제도 운영(회)

<표 II-7>의 계속

전략목표 6: 효율적 재정운동을 통한 건전재정기반 구축			
성과 목표	6-1: 재정운영의 효율성 제고	성과 지표	- 중기재정계획의 장래 재정수요 반영율(%)
	6-2: 시투자(출연)기관 경영효율화		- 시투자기관 경영평가결과 우수 이상 유지 기관수(개)
전략목표 7: 교육환경 개선을 통한 교육격차 해소 및 우수인재 양성			
성과 목표	7-1: 지역간 교육격차 해소	성과 지표	- 학교시설 및 학습환경개선사업 지원(억원) - 영어마을 이용(%) - 제3영어마을조성 공정률(%)
	7-2: 교육환경조성		- CCTV설치 학교수(개) - 대학등 평생교육기관과 지역간 협력지원사업 수(건)
전략목표 8: 비전전략과제 발굴 및 조정을 통한 경쟁력 제고			
성과 목표	8-1: 장기비전수립을 통한 시정 운영방향설정	성과 목표	
전략목표 9: 일반예산			
성과 목표	9-1: 일반예산	성과 지표	

사업예산을 편성하고 성과관리를 실시하는 목적은 단순히 예산을 집행하는 지방자치단체 입장에서 투입(input) 대비 얼마만큼의 산출(output)이 이루어졌는지 계산하기 위한 것이 아니다. 지자체 주민 즉, 수혜자 관점에서 편익(또는 권익)이 향상되었는지 측정하여 정책사업이 목표로 내건 결과(outcome)를 도출하였는지 분석함으로써 성과가 미흡하거나 부적절할 경우에는 사업비 삭감이나 사업 자체의 폐기와 같은 실질적인 조치가 차기 예산에 반영될 수 있도록 하기 위한 것이다. 따라서 사업이 본연의 목적에 따라 효율적으로 수행되도록 하기 위한 위험임을 감안할 때 성과지표는 가능한 한 결과지표를 사용하여야 한

다. <표 II-7>을 통해 서울시 경영기획실에서 채택한 성과지표의 수는 모두 23개에 달하지만 그 중 무료법률상담실 이용만족도, 창의아이디어 제안 및 실행건수 정도만이 결과(outcome)지표로 분류될 수 있을 뿐 나머지는 대부분 산출(output)지표에 해당됨을 알 수 있다.

성과지표를 결과지표 위주로 작성하였다고 하더라도 목표치 설정이 합리적이지 못하다면 사업이 효율적으로 달성되고 있다고 보기 어렵다. 예컨대 성과목표 4-3(소송업무 관리강화를 통한 승소율 제고)의 성과지표 승소율은 지표로서는 크게 문제가 없으나, 목표치가 2008년부터 2010년까지 3개년도 공히 85%로 설정되어 있다. 목표치 설정의 근거가 명확하지 않은 데다 수년간 목표치의 상향조차 이루어지지 않고 있는 것은 문제라 할 수 있다.

그러나 지표를 결과지표가 아닌 산출지표를 사용하는 것과 목표치가 합리적이지 못하다는 것보다 더 근본적인 문제는 성과목표에 대한 지표의 설정이 적정하지 않다는 데 있다. 성과목표 7-1 지역 간 교육격차 해소를 예로 들면, 이 과제는 학교시설 및 학습환경 개선사업 지원, 영어마을 이용, 제3영어마을 조성공정률 등을 성과지표로 하고 있는데, 이들 성과지표와 성과목표와 어떻게 연관되는지 불확실하다. 이렇듯 성과목표에 부합하지 않는 성과지표를 사용하고 있는 것은, 성과목표인 교육격차에 대한 명확한 정의가 내려지지 않아 사업을 통해 해소하고자 하는 대상을 구체화하지 못하였기 때문이다. 즉, 정책사업이 추구하는 궁극적인 목표가 모호함에 따라 해당 사업이 목표한 바를 잘 수행하고 있는지 평가하고자 설정되는 성과지표와의 관련성을 찾기도 쉽지 않다.

현행 서울시의 사업예산 성과관리 실태를 살펴본 결과, 앞서 언급한 목적을 달성하기에는 부족함이 많다고 판단된다. 따라서 앞으로는 성과목표를 명확하게 설정하여 정책사업이 추구하는 바를 기관 내 구성원들과 주민들이 공유할 수 있도록 함과 동시에 결과지표 중심의 적절한 성과지표를 많이 개발하여 실질적으로 예산편성에 평가 결과가 환

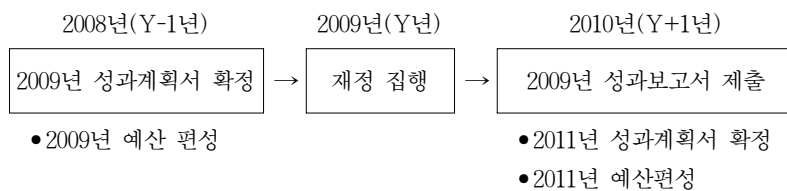
류될 수 있는 기반을 마련하는 한편 기관이나 개인에 대한 동기부여 수단으로도 작동할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 나. 전라북도

### 1) 성과관리 체계

전라북도는 2007년부터 품목별 예산을 사업별 예산(Program budget)으로 변경하여 편성하고 있다. 특히 재정지출의 효율성 극대화를 위해 2009년 예산부터 성과관리 예산을 제한적·시범적으로 시행하여 제도의 조기정착을 유도하고자 선도적으로 사업예산 성과관리 구조를 설계하여 운영하고자 노력중이다. 성과계획서는 2009년 예산에 대해 처음으로 작성되어 도의회에 제출되었다. 그러나 2009년 현재 사업이 완료되지 않은 상태이므로 아직 평가가 이루어지고 있지 않으며, 2010년에 평가를 실시한 후 보고서를 작성하여 의회에 제출할 예정이다. 이러한 전라북도의 사업예산 성과관리 추진과정을 그림으로 나타내면 아래와 같다.

[그림 II-10] 전라북도의 사업예산 성과관리 추진과정



2009년도 전라북도의 사업예산 성과체계를 보면, '함께하는 도정, 세계로 가는 전북'을 비전으로, 자치행정 역량 강화, 기업하기 좋은 경제전북, 문화·관광사업의 육성, 고루 잘 사는 북지구현, 청정 환경조성,

잘사는 농어촌 구현이라는 6개의 전략목표를 설정하고 있다. 6개 전략 목표별 성과목표와 정책사업, 단위사업의 수, 2009년도 예산 규모는 <표 II-8>에 제시된 바와 같다. <표 II-8>으로부터 전라북도의 경우 성과목표는 정책사업별로 하나씩 설정되고 있음을 알 수 있다.

<표 II-8> 사업예산 성과관리 체계

비전		함께하는 도정, 세계로 가는 전북					
전략 목표		성과 목표	정책 사업	단위 사업	세부 사업	'09년 예산(안)	
	①	자치행정 역량 강화	22	22	101	353	375,542
	②	기업하기 좋은 경제전북	37	37	106	378	544,302
	③	문화·관광산업 육성	9	9	30	178	129,874
	④	고루 잘 사는 복지구현	18	18	66	314	877,974
	⑤	청정 환경 조성	12	12	36	165	275,021
	⑥	잘사는 농어촌 구현	19	19	61	309	484,619

## 2) 성과계획서 작성체계

전라북도는 실·국 단위로 전략목표와 성과목표를 설정하여 성과계획서를 작성하고 있다. 따라서 실·국별로 전략목표와 성과목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 단위사업과 성과지표를 설정하는 방식을 취하고 있다. 즉 실·국의 전략목표와 성과목표에 대해 전년 대비 예산액을 표시하고 성과지표는 전년도 실적을 포함하여 3개년 목표치를 제시하고 있다. 이하에서는 기획관리실의 성과계획서를 예로 들어 전라북도의 성과계획서 사례로 소개하고자 한다.

기획관리실은 1관 4과(정책기획관실, 예산과, 성과관리과, 재정과, 인재양성과)로 구성되어 있으며 부서 인력은 총 149명(고위공무원 1, 4급 5, 5급 23, 6급 44, 7급 이하 76)에 달한다. 2008년 예산은 3,936억

II. 우리나라 재정성관리제도 현황 분석 85

원이며 2009년 예산(안)은 이보다 약 380억원 가량 증가한 4,315억원이다.

〈표 II-9〉 전라북도 기획관리실의 예산현황

(단위: 백만원, %)

	2009예산(안)		2008예산		증감	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
계	431,539	100.0	393,570	100.0	37,969	9.6
정책사업비	322,007	74.6	272,439	69.2	49,568	18.2
행정운영경비	49,020	11.4	60,034	15.3	△11,014	△18.3
재무 활동	60,512	14.0	61,097	15.5	△585	△0.9

기획관리실의 임무는 창의적·미래지향적 정책개발 능력 강화 및 추진동력 확보, 성과지향적 지방재정시스템 운영, 수요자 중심의 성과관리시스템 강화, 자주재원 확충을 통한 안정적 지방재정 기반 마련, 세계와 경쟁하는 글로벌 인재 양성으로 「함께 하는 도정 세계로 가는 전북」 달성이다.

3) 성과계획서 작성체계

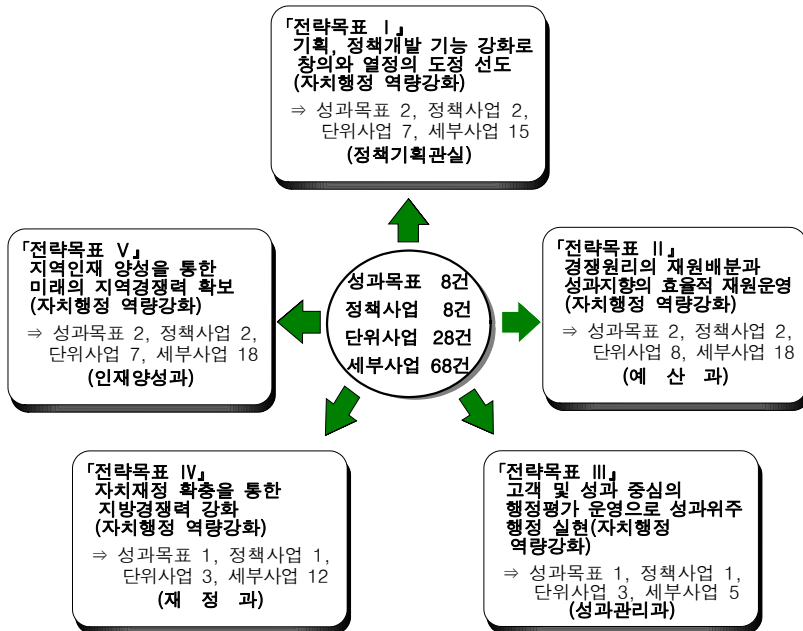
기획관리실 전체의 목표체계는 전략목표 5개, 성과목표 8개, 정책사업 8개, 단위사업 28개, 세부사업 68개로 구성된다. 각 전략목표별로 좀 더 세분하여 살펴보면 [그림 II-11]와 같다.

전략목표 I은 정책기획관실 담당으로 기획, 정책개발 기능 강화로 창의와 열정의 도정 선도를 목표로 성과목표 2건, 정책사업 2건, 단위사업 7건, 세부사업 15건으로 구성된다. 전략목표 II는 경쟁원리의 자원배분과 성과지향의 효율적 재원 운영이 목표이며 예산과 사업으로

성과목표 2건, 정책사업 2건, 단위사업 8건, 세부사업 18건으로 구성된다. 전략목표 III은 고객 및 성과 중심의 행정평가 운영으로 성과주의 행정실현을 목표로 성과관리과가 관리하며, 성과목표 1건, 정책사업 1건, 단위사업 3건, 세부사업 5건으로 구성된다. 전략목표 IV는 자치재정 확충을 통한 지방경쟁력 강화가 목표이며 이 사업은 재정과가 담당하며, 성과목표 1건, 정책사업 1건, 단위사업 3건, 세부사업 12건으로 구성된다. 전략목표 V는 지역인재 양성을 통한 미래의 지역경쟁력 확보를 목표로 인재양성과가 사업을 담당하고 있으며, 성과목표 2건, 정책사업 2건, 단위사업 7건, 세부사업 18건으로 구성된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 하위 과단위에서는 하나의 전략목표와 하나의 과가 연결되어 있으나, 전라북도 전체로 보면, 예컨대 복지여성보건국과 같이 하나의 전략목표가 여러 과와 관련되는 경우도 있다.

[그림 II-11] 전라북도의 기획관리실의 목표체계



#### 4) 성과계획서의 작성

경영기획실의 성과계획서는 <표 II-10>과 같다. 성과계획서에는 전략목표, 성과목표, 성과지표가 제시되어 있으며, 각각의 성과지표에 대해서는 3년간의 목표치가 설정되어 있다. 또한 당해연도와 전년도에 예산이 함께 제시됨으로써 예산의 증감과 성과목표의 증감을 동시에 확인할 수 있도록 하고 있다. 전라북도의 성과계획서와 관련하여 주목할 점은 <표 II-11>와 같이 성과지표에 대해 지표의 유형과 측정산식을 동시에 제공하고 있다는 점이다. 지표유형은 결과지표, 유형지표, 과정지표로 분류하고 있다<sup>13)</sup>.

전라북도 성과계획서상의 지표분류를 자세히 보면, 주로 전년 대비 증감률, 목표 대비 실적비율, 이용률 등을 결과지표로, 설문조사 만족도 등을 영향지표로, 공사착공, 추진실적 정성평가 등을 과정지표로 분류하고 있음을 알 수 있다. 지표 설정에 신중을 기하고, 측정방식을 제시하며 가능한 한 결과 위주의 지표를 사용하려고 한 점은 매우 높이 평가할 수 있다. 실제로 전라북도에서 분류하고 있는 지표를 보면 (<표 II-12>) 전체 276개의 성과지표 가운데 76%에 해당하는 210개의 지표가 결과지표로, 23%에 해당하는 63개 지표가 영향지표, 과정지표는 3개인 것으로 집계되고 있다.

---

13) 사례로 든 경영기획실의 경우 과정지표는 제시되지 않고 있어 성과계획 표상에는 나타나지 않으나, 전라북도 전체로 보면 과정지표도 다소 존재한다.

〈포 II-10〉 진라북도 경영기획실의 성과계획서 사례

(단위 : 백만원)

진라목표	성과목표	성과지표	2008		2009		2010		예 산		
			2008	2009	2009	2010	2009	2008	2008	증감	
기획관리실									431,539	393,570	37,969
전략목표 1 : 진라북도정 기획, 정책개발 기능 강화로 창의와 열정의 도정 선도									21,124	18,055	3,069
성과목표 1-1 도정 기획, 조정기능 강화로 함께 하는 도정 시스템 구축									3,674	4,055	△381
- 도 전체 국가예산액 확보액			38,000억원	39,000억원	40,000억원						
- 환경변화를 반영한 조직진단 만족지수			60%	63%	65%						
- 통계정보 이용자 증가율			5%	7%	10%						
성과목표 1-2 지역균형발전 추진으로 도정 미래비전 실현									17,450	14,000	3,450
- 사업추진과제 만족도			60점	65점	70점						
- 광역경제권 사업 발굴 건수			10건	10건	12건						
전략목표 2 : 경쟁원리의 재원배분과 성과지향의 효율적 재원운영									272,442	226,961	45,481
성과목표 2-1 긴진제정 운영									813	624	189
- 효율적인 예산편성 만족도			80점	85점	90점						
성과목표 2-2 자주제원 확충									271,629	226,337	45,292
- 재정분석 결과치 향상율			85%	87%	89%						
- 지방교부세 증가율			10%	13%	15%						

〈표 II-10〉의 계속

전략목표 3 : 고객 및 성과 중심의 행정평가 운영으로 성과위주 행정실현	449	282	168
성과목표 3-1 고객 및 성과중심의 행정평가 운영	449	282	168
- 책임성 강화를 위한 직무성과 평가 만족지수	60점	63점	65점
- 규정시책 합동평가 우수등급 획득	42.5%	48%	50%
- 현장행정 애로·건의사항 해결률	45%	50%	55%
- 도 출연기관 등의 경영개선도	52.9%	64.7%	70.5%
전략목표 4 : 자치제정 확충을 통한 지방경쟁력 강화	13,262	11,795	1,467
성과목표 4-1 안정적 지방재정을 위한 자주재원 확충 및 운영	13,262	11,795	1,467
- 지방세 평균 구제처리기간 단축율	23%	23%	23%
- 자주재원 증가율	3%	3.5%	4%
- 도유재산에 증가율	2%	2%	2%
전략목표 5 : 지역인재 양성을 통한 미래의 지역경쟁력 확보	14,730	15,346	△616
성과목표 5-1 도민복지향상 및 기업친화적 투자환경 조성	14,525	15,124	△599
- 지역교육 환경개선 만족도	76%	77%	78%
- 기업이 원하는 맞춤형 전문인력 취업률	82%	83%	84%
- 지역인적자원개발(RHRD)사업 참여자 만족도	80%	81%	82%
성과목표 5-2 행정역량강화 및 도민을 위한 행정서비스 강화	205	222	△17
- 자치법규 제·개정 건수대비 재의건수 감소율	1%	0.9%	0.8%
- 공경·신속한 행정심판운영에 대한 고객만족도	80점	80점	80점
일반예산 (행정운영경비, 재무활동)	109,532	121,131	△11,599

〈표 II-11〉 성과지표 측정산식

성 과 지 표	지표유형	지표 측정산식	비고
- 도 전체 국가예산액 확보액	결과지표	도 전체 국가예산액 확보액	정 책 기 획 관 실
- 환경변화를 반영한 조직진단 만족지수	영향지표	조직변화관리에 대한 운영과정의 적절성과 효과성 설문조사 점수	
- 통계정보 이용자 증가율	결과지표	증가율 = (금년도-전년도)/전년도 통계정보 이용자수 × 100	
- 사업추진과정 만족도	영향지표	도정운영에 대한 도민만족도 설문조사 항목 ① 미래비전 정책사업 발굴 추진측면 만족도 ② 현안사업 추진과정 관리측면 만족도	
- 광역경제권 사업 발굴 건수	결과지표	사업발굴 건수(10건 이상)	
- 효율적인 예산편성 만족도	영향지표	실문조사결과 “만족한다” 이상에 응답 점수	예산과
- 재정부서 결과치 향상율	결과지표	재정운영성과 전년대비 2향상	
- 지방교부세 증가율	결과지표	(금년도 확보액 - 전년도 확보액) / 전년도 확보액 × 100	
- 책임성 강화를 위한 직무성과 평가 만족지수	영향지표	실문조사결과 “만족한다” 이상에 응답한 비율	성과관리과
- 국정시책합동평가 우수등급 획득	결과지표	행정안전부의 국정시책합동평가 결과 도부 순위	
- 현장행정 예로·건의사항 해결률	결과지표	해결건수/(예로·건의사항 접수건수-현지답변 중결건수) × 100	
- 도 출연기관등의 경영개신도	결과지표	전체 기관중 나급이상 비율	
- 지방세 평균 구제처리기간 단축률	결과지표	(지방세의이신청단축율+과세진척부심사단축율)/2 (법정처리기간-평균처리기간)/법정처리기간 × 100	재정과
- 자주재원 증가율	결과지표	징수율 = 징수액(금년도-전년도) / 전년도 징수액 × 100 자주재원 = (지방세+세외수입) / 총예산액 ※지방체제외	
- 도유재산액 증가율	결과지표	(금년도 - 전년도) / 전년도 도유 재산액 × 100	
- 지역교육환경개선 만족도	결과지표	인수관리 및 성과분석 만족도 76점 이상	인재양성과
- 기업이 원하는 맞춤형 전문인력 취업률	결과지표	맞춤형 전문인력 취업률 82% 이상	
- 지역인적자원개발(RHRD)사업 참여자 만족도	영향지표	사업참여자 만족도 80% 이상	
- 자치법규 제·개정 건수대비 제의건수 감소율	영향지표	제의건수 1이하(제의건수/제·개정건수)*100	
- 공직·신속한 행정심판운영에 대한 고객 만족도	영향지표	위원 및 사건 주요당사자에 대한 설문조사 만족도 점수 80점이상	

〈표 II-12〉 전라북도 성과계획서상의 지표 유형

(단위: 개)

	결과지표	영향지표	과정지표	계
기획관리실	13	7		20
새만금환경녹지국	20	6	1	27
투자유치국	20	5		25
전략산업국	17			17
문화체육관광국	17	3		20
농수산식품국	19	2		21
복지여성보건국	28	6	1	35
건설교통국	27	8	1	36
대의협력국	8	5		13
의회사무처	4			4
소방안전본부	3	1		4
농업기술원	16	8		24
공무원교육원	2	3		5
보건환경연구원	1	3		4
감사관실	5	1		6
행정지원관실		4		4
새만금·군산경제자유구역청	10	1		11
총계	210	63	3	276

전라북도가 사용하고 있는 지표에 대한 정의는 성과평가에서 일반적으로 사용되는 결과지표, 과정지표, 영향지표의 정의와 반드시 부합되지 않아 혼란을 초래할 수 있다는 문제점이 있다. 실제로 전라북도에서 결과지표로 구분하고 있는 지표 가운데 많은 부분은 사실은 산출지표에 해당하는 것이다. 여기에 더하여 예컨대 전년 대비 증감률이나 만족도 등 동일한 유형의 지표가 실이나 과에 따라 어떤 때는 결과지표로 또 어떤 때는 영향지표로 분류되는 등 반드시 통일된 모습을 보이고 있지는 않다. 지표 분류상의 오류나 불일치 등 약간의 문제점이 존재하기는 하나 가능한 한 결과지표를 사용하기 위해 사업목적에 부

합하는 지표를 설정하려고 한 점이나, 지표 측정 산식을 명확히 밝히고 있는 점 등은 다른 지자체의 귀감이 되는 좋은 사례라고 생각된다.

#### 다. 우리나라 지방정부 재정성과관리제도의 현황과 개선방안

사업예산제도 본래의 목적인 투입비용 대비 성과를 측정하기 위해서는 객관화된 성과관리가 필요하다는 것은 이미 여러 번 설명한 바와 같다. 성과관리와 관련하여서는 사업예산(program budget)구조를 비롯한 성과지표의 적절성, 합리적 목표치의 설정 등이 중요한 요소를 차지하고 있다. 중앙정부의 경우 2005년부터 재정사업자율평가를 통해 재정사업에 대한 성과관리를 강화하고 있으나 지방자치단체에서 수행하고 있는 사업의 경우 중앙정부에 비해 성과관리가 철저하지 못하였던 것도 사실이다.

본절에서는 우리나라 지방자치단체에서 시행되고 있는 성과관리 결과에 대해 서울시와 전라북도의 사례를 들어 살펴보았다. 두 지자체의 사례를 통해 알게 된 사실과 지방자치단체가 실시하는 사업의 성과평가를 위한 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 투입비용 대비 성과를 측정하기 위해서는 무엇보다도 투입비용을 정확히 파악할 필요가 있다. 투입비용에 대해 사업비를 투입비용으로 간주하여 사업평가를 실시하고 있다. 그러나 서울시와 전라북도 모두 실제로 사업의 집행을 위해 투입된 인력에 대해서는 사업비용이 아닌 행정운영경비로 따로 계상하고 있어 진정한 의미의 투입비용을 산출하지 않고 있다<sup>14)</sup>. 인력운영비를 어떻게 비용으로 처리할 것인가는 비단 지방자치단체에 한하는 문제는 아니며 중앙부처에도 해당되는 문제이다. 그러나 사업예산(program budget)의 취지를 살리려고 한다면 인건비를 포함한 사업의 수행에 소요되는 간접비를 적절히 배

14) 사업 집행 시 필요에 따라 고용한 비 정규직은 사업비로 계상하고 있으나 정규직은 행정운영경비로 충당하고 있다.

분해야 할 필요성이 있다. 향후 지방자치단체도 사업평가를 실시하여야 하는바, 간접비를 어떻게 배분해야 할 것인가는 사업의 성과를 측정하는 데 중요한 요소이므로 이에 대한 고려가 필요하다 하겠다.

둘째, 성과지표에 대한 검정 및 측정방법 등의 제시가 충분하지 못하다. 서울시와 전라북도의 성과지표를 검토한 결과, 대부분의 성과지표가 공급자 중심의 산출 위주이며, 수요자 중심의 결과지표는 거의 사용되고 있지 않다. 물론 예컨대 정책 대상의 수요자 만족도와 같이 결과지표로도 간주할 수 있는 지표를 사용하는 경우도 없지는 않으나, 이러한 경우도 대부분 어떻게 만족도 조사를 하는지에 대해 명시하고 있지 않아 그 결과를 충분히 신뢰하기 어려운 문제점도 노정하고 있다.

물론 지방자치단체가 수행하는 사업의 특성상 결과지표를 사용하기 어려운 점이 있는 것도 사실이다. 특히 중앙정부가 실시하는 정책을 집행하는 역할의 사업을 운영할 경우 사업의 결과는 중앙정부의 성과지표로 파악되는 것이므로 지방자치단체가 그 결과지표를 사용하기 어렵다. 이렇듯 중앙정부가 실시하는 정책의 집행을 담당하는 사업의 경우 지방자치단체의 사업평가는 주로 산출지표로 갈 수밖에 없을 것으로 예상된다. 이 경우는 집행의 효율성이 중요하므로 결과지표라기 보다는 집행의 효율성을 나타내는 효율성지표를 사용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다시 한 번 강조하지만 지방에서 수행을 하더라도 지방이 스스로 정책을 입안하여 실시하는 경우 결과지표를 사용하여야 한다. 결과지표는 이 정책이 궁극적으로 무엇을 위함이었는가를 확인하는 작업에서부터 찾아야 할 것이며, 결과에 영향을 미치는 여러 요인에 대한 통제(control)가 필요하다. 향후 성과관리 중심의 사업 시행에 있어서는 사업의 시작과 동시에 결과에 여러 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대한 자료를 체계적으로 수집하는 노력을 동시에 기울여야 할 것이다.

셋째, 성과평가 시 외부평가를 병행하고 있지 않다. 서울시의 경우

정책에 대해 체계적으로 시민들의 만족도를 조사하고 있으나, 사업의 결과에 대해서만 의견을 제시하는 것으로 효율성이나 사업의 최종 목적에 부합하는지 등의 여부에 관해서는 개선의 여지가 많이 남아 있는 것으로 보인다. 아울러, 서울시의 경우 감사국에서 사업의 결과에 대해 평가를 하고 있으나, 평가결과가 사업에 환류되는 과정이 명확하지 않다. 이는 평가결과가 정성적인 것에 그치고 있어, 실제로 평가결과가 예산에 반영되기 어려운 형태를 띠고 있기 때문인 것으로도 여겨진다. 전라북도의 경우는 외부평가에 대해서는 아무런 언급을 하고 있지 않아, 외부평가를 실시하고 있지 않은 것으로 판단된다.

평가가 내부에 한정될 경우 사업의 특성을 잘 이해하는 관계자가 평가를 한다는 의미에서는 어느 정도 타당성을 인정할 수 있으나, 유사한 논리를 지니고 있는 사람이 평가를 하므로 구조적인 문제점을 발견하기 어렵다. 또한 내부자가 평가할 경우 공급자 위주의 성과평가가 이루어지기 쉽다는 문제점이 있다. 성과평가가 지향하는 소비자 위주의 성과결과를 만들어 내고 있는지를 검증하기 위해서는 외부 전문가에 의한 평가가 병행되어야 한다.

넷째, 대부분의 경우에 성과목표치 설정의 근거가 미약하다. 지표가 합리적으로 설정되어 있다 하더라도 목표치가 합리적이지 못할 경우 사업성과를 유의미하게 평가하였다고 보기 어렵기 때문에 목표치 설정은 매우 중요하나, 대부분의 경우 목표치 설정의 근거 제시가 미약하다.

예컨대 서울시와 전라북도의 경우 많은 사업이 최근 3년간의 평균을 기준으로 다음해의 성과목표를 설정하고 있다. 그러나 평균의 정의로부터 특별히 이상치(outlier)가 없다고 한다면, 최근 3년 평균이라는 것은 작년도의 실적치와 유사한 수준이 대부분이다. 이 경우 작년의 실적치를 내년의 목표치로 하게 되므로 사업을 통해 기대하는 목표치가 너무 낮게 되어 달성도 100%를 초과하는 경우가 흔히 발생하고 있다. 사업평가는 사업의 효과성을 제고하기 위한 목적이 있는 만큼 너

## II. 우리나라 재정성관리제도 현황 분석 95

무 낮은 목표치를 설정하는 것은 본연의 의도에서 벗어나는 것이라고 할 수 있다. 따라서 가능한 한 3년 평균을 목표치로 삼기보다는 최근 3년간의 추세치를 반영하여 다음 해의 목표치를 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다섯째, 평가의 실익을 도모하기 위해서는 동기를 유발할 수 있도록 인센티브 구조를 갖추는 것이 중요하나, 현재의 단계에서 이를 위한 뚜렷한 구조를 발견할 수 없었다. 물론 지자체의 경우 2012년 이후 성과평가가 본격적으로 도입될 예정이므로 평가의 실익을 도모하기 위한 인센티브 구조도 이때부터 도입될 것으로 예상할 수 있으나, 현재와 같이 단지 평가를 위한 평가를 한다면 얼마가지 않아 형식화될 것이 분명하다. 따라서 현재 중앙부처의 재정사업자율평가와 같이 순위에 따라 다음 연도의 예산에 평가결과를 반영한다든지, 혹은 평가결과에 따라 사업의 폐지도 검토할 수 있도록 강력한 인센티브제도를 도입하여야 할 것이다.

마지막으로 지자체의 전략목표와 성과지표가 일치하지 않는 경우가 있는데 이에 대한 시정이 필요하다. 아울러 유사한 사업을 같은 지자체 내에서도 여러 부처에서 다른 이름으로 시행하고 있는 경우도 있으며, 사업을 시행하는 실이나 과의 업무 성격과 일치하지 않는 것도 없지는 않다. 보다 나은 사업성과를 거두기 위해서는 지자체 내에서 협의를 통해 유사한 사업을 통합하여 중복되지 않게 하는 것이 중요하며, 사업을 가장 잘 수행할 수 있는 부서가 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 사업평가 주체를 사업을 담당하는 부서 즉 내부에만 맡길 것이 아니라 사업평가에 외부 평가자의 의견을 반영할 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이라고 생각한다.

### Ⅲ. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석

본장에서는 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황에 대해 소개한다. 지방정부의 재정성과관리를 위한 접근법은, 성과관리의 주체에 따라 크게 세 가지로 나누어질 수 있다. 중앙정부 관점에서 지방정부의 성과관리를 추진하는 경우, 제3의 기관이나 조직에서 지방정부 간의 비교 평가를 추진하는 경우, 그리고 지방정부 자체가 스스로 성과관리를 추진하는 경우이다. 중앙정부 관점에서 지방정부의 성과관리는 개별 사업의 성과관리보다는 지방정부 거시적 재정운영의 적정성, 서비스 제공의 적정성, 중앙정부 시책의 실행 정도 등을 평가하고, 지방정부에 대한 재정지원과 연계시키는 형태로 운영된다. 이러한 평가제도는 중앙정부와 지방정부의 관계에 따라 국가별로 상이하게 운영된다. 미국과 같이 지방정부의 독립성이 강한 국가에서는 중앙정부가 지방정부의 재정성과관리를 위한 개입의 여지가 작으며, 오히려 지방정부 연합체, 연구기관, 비영리기관에 의해 지방정부 간 비교 분석이 이루어지는 형태가 지배적이다. 반면에 영국의 경우는, 중앙정부가 지방정부와의 연계를 강하게 추진하는 국가이다. 중앙정부의 정책목표를 지방정부까지 연계시켜 성과관리를 하고 재정지원 및 다른 유인과 연계시키는 형태로 운영하고 있다.

본 연구에서는 중앙정부나 제3의 기관에 의한 지방정부 재정성과관리가 분석의 대상은 아니지만, 지방정부가 스스로 재정성과관리를 할 때, 지방정부의 특성상 다른 지방정부와의 벤치마킹과 비교분석이 필요한 측면이 있으므로, 세 가지 형태의 정책 또는 재정성과관리제도를 모두 소개하고자 한다. 이를 바탕으로 성과정보나 비교 분석을 위한 방법론 등의 시사점을 제시하고자 한다.

## 1. 미국

미국은 1993년 연방정부의 GPRA가 제정된 이래 주정부와 지방정부도 이 법에 근거하여 다양한 성과관리제도를 갖추어 시행하고 있다. 현재 미국의 연방정부 수준에서의 정책평가는 GPRA 시스템에 의거하여 의회의 회계감사원(GAO)과 대통령실의 관리예산처(OMB)에 의해 주도되고 있지만, 지방정부 차원에서는 GPRA의 내용과 이전의 캘리포니아 Sunnyvale市나 Phoenix市, Indianapolis市 등에서의 성과지표 개발 노력들을 참고하면서 각 지방정부 차원에서 성과지표를 개발하고 있다. 이러한 성과지표 개발과정에는 시민참여가 활성화되어 성과관리의 타당도와 신뢰성이 상대적으로 높은 편이다.

미국은 지방자치단체 성과관리시스템 구축의 주도권을 지방정부가 가지고 있으며, GPRA에 의거하여 체계적이면서 지역 특성에 맞는 자율적인 성과관리가 이루어지고 있다. 또 GPRA의 영향으로 연방정부처럼 성과평가가 주정부의 법률로서 제정되고 있다. 미국 지방정부에 대한 평가는 주로 지방정부 실무진 협의회인 국제자치단체경영협회(International County Management Association)가 중심이 되어 우수 사례에 대한 발표, 특정 분야에서의 우수자치단체 평가 및 공표, 일반 보고서, 안내서 발간 등을 수행하고 있다.

한편 민간영역에서도 정책평가시스템을 만들고 있다. 예를 들어 정부회계표준원 GASB, 시라큐스 맥스웰대학원에서 개발한 GPP 등과 같이 민간기관의 회계 및 성과평가제도는 성과를 강조하고, 회계책임의 명확화를 강조하는 정책평가시스템으로 인정받고 있다.

### □ 미국 지자체의 재정성과평가제도

#### ○ 중앙정부의 주도로 이루어지는 평가(전략평가제도)

미국은 연방정부의 정부성과법(GPRA)에 따라 5년간의 지방자치단체의 임무와 전략적 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 연차별 성과

계획을 수립 및 평가하고 있다. 이때 지자체의 중기적인 임무와 전략적 목표, 수행한 전략이 어떠한 결과(outcome)를 가져왔는가에 대해 평가하며, 산출 중심에서 결과 중심의 평가지표가 선호된다.

그러나 지자체의 정책, 행정서비스 전반에 대한 성과 측정은 유효하나, 고객만족 또는 조직의 역량평가는 소홀히 하는 한계가 있다. 미국 지방정부 중 성과평가제도를 적극적으로 운영하고 있는 주정부로는 애리조나 주, 오리건 주, 캘리포니아 주의 서니베일시, 미네소타 주 마일스톤(Milestones) 등이 있으나, 이 중 오리건 벤치마크 프로그램(Benchmark Program), 텍사스 투모로우(Tomorrow)가 가장 선진적으로 꼽히고 있다.

오리건 주의 경우 장기적 관점에서의 정책 방향성을 주정부, 시민, 의회가 공동으로 작성하고, 이것의 수행 정도를 측정하기 위한 정책영향성과지표(Outcome-based Performance Indicators)를 개발하여 사용하고 있다. 이들은 다시 예산과 관련지어, 각 기관이 예산을 청구할 때 당해 행정기관의 프로그램 산출물과 오리건 벤치마크와의 관련성을 기술하도록 하여 각 기관의 행정활동을 일괄 관리, 파악하도록 한다(Oregon Progress Board, 2001).

텍사스 주의 경우 1991년 클린턴 정부의 NPR(National Performance Review)시책에 발맞춘 포괄적 행·재정개혁을 시작하여 전략적 기획과 성과측정, 이에 기초한 예산편성을 본격적으로 도입하였다.

○ 지방자치단체 스스로 평가하는 자체평가 (Object Management)

미국 대부분의 주정부에서는 공식적으로 전략적 계획, 예산, 성과측정을 하고 있다. Melkers and Willoughby의 1998년 연구에 의하면 50개 주정부 중 47개 주정부가 성과에 기초한 예산을 운영하고 있으며, 각 기관에 성과측정과 관련된 보고를 하도록 하고 있다(Melkers and Willoughby, 2004; Arnold & Perkins, 2003). 다만 전략계획의 작성 및 벤치마킹의 활용 여부에 따라 주별로 차이가 난다. 예를 들어 워싱

### III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 99

턴 D.C. 지방정부는 자체 성과측정 시스템인 성과평가제도(PES)를 통해 고용자 실적 등급을 개발하여 사용하고 있는데, 이는 미국 주정부의 성과관리 방식 모델 중 모범사례로 꼽힌다(Holly Sun, 2008). 또 캘리포니아 주의 Long Beach는 자료 중심적(data-driven)이며, 결과 중심적인(results-driven business like model) 모델을 개발하여 성과측정과 예산 사이의 강한 연계를 도모하고 있다(Nashville, TN & Maricopa, AZ, etc). 버지니아 주의 Fairfax County에서는 전략적 계획, 벤치마킹, BSC에 기반한 종합적 접근방식을 통해 예산과 성과측정 사이의 연계를 도모한다(Charlotte, NC, etc). 메릴랜드 주의 CitiStats-Baltimore City에서는 고객서비스에 초점을 맞춘 문제해결적 접근방식을 통해 예산과 성과측정 사이의 간접적인 연계를 도모한다(NY City, etc).

○ 제3자인 민간기관에서 주도하는 외부평가 (Capacity evaluation)  
이 외에도 미국에서는 지방정부에 대한 민간기관 주도의 다양한 외부평가제도가 시행되고 있다. 즉 미국 시러큐스 대학 Maxwell 행정대학원에서 진행하고 있는 정부성과평가(Government Performance Project, GPP) 프로젝트, Sloan 재단 지원의 정부재정보고에 관한 연구 중심의 정부회계표준위원회(GSAB) 프로젝트, 국제도시관리협회(ICMA)의 비교성과측정컨소시엄, 노스캐롤라이나 주의 IOG 프로젝트, 시민 주도의 정부성과 연구 중심의 Rutgers 대학의 National Center for Public Productivity 등이 있으며 이 중 가장 대표적인 GPP와 GSAB에 대해 살펴보면 각각 다음과 같다.

#### ① 정부성과평가(Government Performance Project, GPP)

GPP는 시러큐스 대학의 주도로 1996년~2002년까지 이루어진 정부성과 측정 프로젝트로서, 일정한 기준(A Criteria-Based)에 의하여 정부의 서비스 공급 능력 및 성과달성 능력을 측정하고 있다. 이를 통해

다양한 수준의 정부성과를 측정하여 공표함으로써 주민들의 신뢰를 얻고자 한다. GPP는 미국 주정부 차원, 카운티정부 차원, 그리고 시정부 차원의 역량관리 능력을 알아보기 위하여, 5개 주요 분야로 나누어 평가하며, 5개 분야별 측정기준은 ① 재무관리 ② 자본관리 ③ 인적자원관리 ④ 정보기술관리 ⑤ 성과결과에 대한 관리 등으로 구분된다. 이를 통해 GPP에서는 재원을 사용하는 방법과 각각의 하위체계 관리에서의 결과를 달성하는 방법을 분석함으로써 성과측정과 더불어 역량 관리에 초점을 두고 있다. GPP에서 선정한 각 분야별 지표는 <표 III-1>과 같다.

한편 각 분야별 하위 측정지표(또는 측정기준)는 성과수준을 직접적으로 반영하고 있지 않은 것으로 나타나고 있는데, 이를 통해 GPP는 엄격한 성과측정은 아니고 다만 측정기준을 통해 분야별 지방정부의 관리역량을 파악하기 위한 도구인 것으로 판단할 수 있다.

#### □ GPP의 방법론 (Methodology)

Grading the States 2008은 주정부에 대한 풍부한 정보를 제공해준다. 평가를 위해 GPP는 설문조사(survey), 보고서 및 인터뷰 자료 등이 포함된 12,000개 이상의 자료원으로부터 자료를 수집하고 이를 이용하여 50개 각 주의 정부 성과에 대한 정보를 얻기 위해 광범위한 분석을 시행한다. Grading the States 2008 작성을 위한 주정부에 대한 점수화 과정은 다음의 6단계를 따른다.

##### ○ 1단계: Grading against criteria.

GPP는 기준(criteria)에 근거하여 주정부에 대한 점수를 매긴다. 평정자는 정책 목표를 달성하는 데 긴밀한 연관 관계를 지니는 정보(information), 하부 조직(infrastructure), 재무(money), 인력(people) 등 4가지 관리 영역을 구분하고 이에 대한 분석을 시작한다. 각각의 관리 영역에서 효과적으로 운영된 정부의 특성을 확인한 다음, 이 특성을 기준으로 평정 기준을 세운다.

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 101

〈표 III-1〉 GPP에서 선정한 분야별 지표

분야	초점	지표
재무 관리	예산의 할당, 예측, 예산집행, 회계, 재무 보고, 부채관리 그리고 투자 등의 분야	① 정부가 예산에 대한 다년도 관점을 가지고 있는가 ② 정부가 안정과 재정의 건정성을 확보할 수 있는 장치를 가지고 있는가 ③ 정책결정자, 관리자, 그리고 시민들에게 충분한 재정정보가 이용가능한가 ④ 정부가 재정운영에 대해 적절한 통제를 하고 있는가 등
인적 자원 관리	인력계획, 충원, 유지, 보상 및 교육훈련 등의 분야	① 현재의 인적자원과 미래의 인적자원 수요에 대해 전략적인 분석을 하고 있는가 ② 필요한 인력을 확보할 수 있는가 ③ 잘 숙련된 인력을 유지할 수 있는가 ④ 직원들이 목적달성을 위해 효율적으로 업무를 수행하도록 동기부여할 수 있는가 ⑤ 인력관리의 목적을 달성할 수 있도록 해주는 구조적 장치가 마련되어 있는가
정보 기술 관리	정부관리에서의 정보 기술 시스템의 사용에 초점을 두고 있음. 즉, 하드웨어와 소프트웨어의 성과, 다른 관리 시스템과의 통합, 훈련, 비용, 그리고 보고 능력 등의 분야	① 정부차원의 혹은 각 기관 수준의 정보기술 시스템이 관리자들의 수요를 충족시켜주고 전략적 목적을 달성할 수 있도록 적절한 정보를 제공하고 있는가 ② 정부의 정보관리 시스템이 일관된 구조를 가지고 있는가 ③ 정부가 의미있는 다년도 정보기술 계획을 수행하고 있는가 ④ 정보기술 훈련은 적절한가 ⑤ 정부가 정보기술 시스템의 효과가 투자를 정당화 시켜줄 수 있는 정도인지를 평가하고 타당성을 검토하고 있는가 ⑥ 정부가 필요한 정보기술 시스템을 적시에 조달하고 있는가 ⑦ 정보기술 시스템이 정부로 하여금 시민들과 의사소통할 수 있도록 할 뿐만 아니라 시민들에게 서비스를 제공할 수 있게끔 하는가 등
자본 관리	장기계획, 초기 건설의 정당화 혹은 초기 구입의 정당화, 자본 예산과 운영예산의 상호작용, 유지 등의 분야	① 정부가 미래의 수요를 심도있게 분석하고 있는가 ② 정부가 정책집행기간을 통해 정부의 각종 프로젝트를 감청하고 평가하고 있는가 ③ 정부가 자본 자산을 적절하게 유지관리 하고 있는가 등
성과 관리	전략적 기획, 성과측정, 그리고 성과정보의 활용 등의 분야	① 정부가 결과지향적인 전략적 기획을 수행하고 있는가 ② 정부가 결과와 성과 달성의 과정을 측정할 수 있는 지표를 개발하고 자료를 평가하고 있는가 ③ 지도자와 관리자들은 정책결정, 관리, 그리고 과정의 평가를 위해 결과자료를 활용하고 있는가 ④ 정부가 그 활동의 결과를 이해당사자들과 명확하게 의사소통하고 있는가 등

○ 2단계: Refining the criteria.

GPP 연구팀은 각각의 기준을 포괄하는 하위 기준을 세운다. 예를 들어 재정을 원만히 운영한 주정부는 현재의 수입과 지출이 조화를 이룬 구조적인 균형을 유지하고 있는가를 평가하기 위해 경제적인 변동에 융통성 있는 수입구조; 경제 침체를 극복할 수 있는 긴급 장치의 마련; 일회적인 수입의 제한적 사용 등과 같은 하위 기준을 세울 수 있다.

○ 3단계: Collecting the most important information on the criteria and subcriteria.

GPP 연구팀은 상위 기준과 하위 기준에 가장 적합한 정보를 제공할 수 있는 데이터를 수집한다. 연구자들은 대부분 주정부의 웹사이트에 올라온 자료, 정부 보고서 등을 포함하여 이미 존재하고 있는 자료원에서 데이터를 수집한다. 몇몇 자료는 GPP의 요구에 의해 주정부 관료가 실시한 웹기반의 설문조사에서 얻어지기도 하며, Governing Magazine, Pew Center 등의 리포터에 의해 수행된 인터뷰로부터 자료가 수집되기도 한다.

○ 4단계: Drilling down to agency level.

GPP는 전체 주정부에 대한 평가뿐 아니라 추가적으로 교정시설 및 아동보호서비스 제공기관과 같은 2개의 특정 주정부기관에 대한 평가도 실시한다. 이는 기관 단위에서의 주정부의 성과뿐 아니라 주정부 고유의 권한이 있는 중요 기능에 대한 성과를 평가하는 지표로서의 의미를 지닌다. 이 평가 내용은 4가지 관리 영역 각각에 기준(criteria)으로 요인화된다.

○ 5단계: Analyzing the information through a collaborative process.

학자 및 언론인으로 구성된 연구팀은 데이터를 공동으로 분석하고

그 함의에 대해 토론한다. 모든 정보를 통합하고 각 주정부의 평점에 대해 합의한다. 2005년 보고서부터 나타나는 트렌드는 GPP의 평가가 주로 가시적인 결과를 가져올 수 있는 주정부의 능력에 초점을 둔다는 것이다. 계획(Plan), 입안(Proposal), 데이터(Data) 등은 프로그램이나 전체 정부 성과에 의해 증명된 것들보다 상대적으로 적은 가중치를 받고 있다.

○ 6단계: Conducting the process in transparent fashion.

평가가 시작된 이후부터 GPP는 투명성을 중요시 여겨왔다. 따라서 GPP는 자료 수집 시작 전에 상·하위 기준에 대해 미리 공표한다. 각 주정부에 대한 등급은 등급과 평정에 사용된 정보에 대한 상세한 설명이 포함되어 공표된다. 뿐만 아니라 정부 간행물에 설명이 공표되는 것 외에도, GPP의 웹사이트에 보다 상세한 설명이 추가적으로 게재된다. 향후 웹사이트를 통해 GPP의 보다 심층적인 분석이 가능할 전망이다. GPP를 통해 생산된 정보는 주정부 운영에 관련한 전례가 없는 풍부한 정보를 담고 있다.

② GASB의 정부서비스 노력 및 성취도 성과보고 (SEA)

Sloan 재단 지원의 정부회계표준위원회(GSAB) 프로젝트는 정부재정보고에 관한 평가 방식으로서 성과공시를 위한 권고지침을 제공하고 우수사례에 대해 정부회계학회에서 우수기관으로 인증하는 방식을 취한다. 성과공시 기준은 3개 영역(성과정보에 대한 외부발표보고, 성과정보 고시의 범위, 성과정보의 커뮤니케이션) 16개 기준으로 이루어져 있으며, 각각은 아래와 같다.

1) 성과정보에 대한 외부 발표보고(The external report on performance information)

- 목적과 범위(Purpose and scope)

- 주요 목표에 대한 기술(Statement of major goals and objectives)
- 설정된 목표 달성을 위한 노력(Involvement in establishing goals and objectives)
- 다양한 수준의 보고(Multiple levels of reporting)
- 결과 및 개선점에 대한 분석(Analysis of results and challenges)
- 주요 측정수단에 대한 초점(Focus on key measures)
- 신뢰할만한 정보(Reliable information)

## 2) 성과정보 고시의 범위(What performance information to report)

- 결과와 관련있는 측정(Relevant measures of results)
- 사용된 자원 및 효율성(Resources used and efficiency)
- 시민 및 고객의 인식(Citizen and customer perceptions)
- 성과평가에 대한 비교(Comparisons for assessing performance)
- 결과에 영향을 미치는 요인들(Factors affecting results)
- 정보의 수집 및 분산(Aggregation and disaggregation of information)
- 일관성(Consistency)

## 3) 성과정보의 커뮤니케이션(Communication of performance information)

- 검색, 접근, 이해의 용이성(Easy to find, access, and understand)
- 정기적이고 시의적절한 보고(Regular and timely reporting )

## 2. 영국

영국의 지방정부에 대한 성과평가는 크게 두 유형으로 구분된다. 즉 중앙정부 주도의 성과평가제도와 지방정부 주도의 지방정부 자체 성과평가제도로 나누어지는데, 제도의 영향력, 파급효과, 비교 가능성 등의 측면에서는 중앙정부 주도의 성과평가제도가 보다 주된 역할을 수행하고 있다.

### □ 지방정부 자체 성과평가 (Local Performance Indicators)

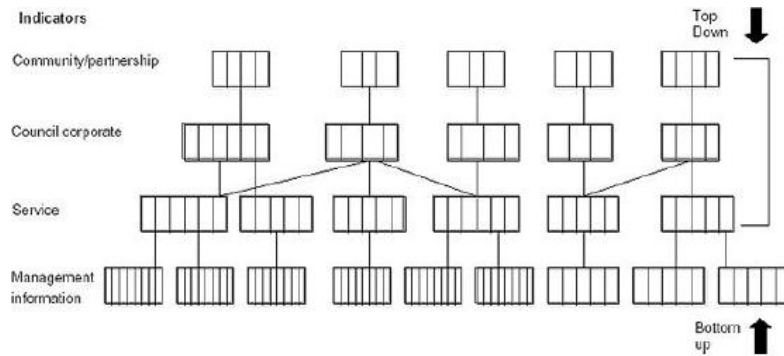
영국 지방정부는 자체적으로 개발한 성과지표(LPI: Local Performance Indicators)를 활용하여 자체 성과평가를 수행하고 있다. LPI의 수는 20~30개 내외에서 수백개까지 존재하며 지방정부에 따라 큰 차이가 있으나, 평균 100여개에 달한다. LPI는 중앙정부 주도의 BVPI가 추구하는 정책 기조 및 내용의 범위 내에서 개발·발전되며, 동시에 각 지방의 특성과 정책 목적을 반영하는 독자적인 지표도 개발되어 활용되고 있다. LPI가 BVPI에 반영되는 비율은 지방정부별로 상당한 차이가 있다. LPI의 효과는 목표 대비 진전도 측정, 지방의 우선순위 부각, 지역의 책임성 제고, 서비스 관리와 개선, 내부 관리의 책임성 제고, 정책 결정 및 자원안배 정보 제공, 협력적 작업 체제 개선 촉진 등을 꼽을 수 있다(AMION, 2004).

LPI는 일정한 위계구조를 지니며 아래와 같이 4개 유형으로 분류된다.

- 지역사회/파트너십 지표(Community/Partnership indicators): 가장 높은 단계의 지방정부 목표를 측정. 지방행정 전반에 걸치는 성과(outcome\_\_ 지표와 일부 산출물(output) 및 효율성 지표들로 구성
- 지방정부 기관지표(Council corporative indicators): 그 다음 수준의 지표그룹으로 지역사회/파트너십 지표와 기본적으로 연계

되어 있음

- 행정서비스 지표(Service indicators): 구체적인 행정서비스(또는 사업계획)를 대상으로 설정된 성과목표의 달성 정도를 측정하는 것으로 통상 산출물, 효율성, 효과성 지표들이 혼합 활용되고 있음
- 관리정보지표(Management information indicators): 주로 서비스 관리자들이 관장하는 행정 서비스의 운영과 직접 관계되는 지표들로 구성



한편 LPI에서 사용되는 지표의 자료원은 주로 아래와 같다.

- Corporate and service business planning process: 점차 성과관리 체제에서 큰 비중을 차지하고 있는 자료원
- AC Performance Indicators(ACPIs): BVPIs 에는 포함되어 있지 않으며 법령에 규정되어 있지는 않음
- CIPFA 나 IT 관리자(SOCITM) 등과 같은 전문가 집단에 의해 만들어진 지표
- AC 삶의 질 지표
- AC/IDeA 지역 도서관 PIs
- Best Value Reviews 에 의한 지표: 현재까지 제일 중요도가 높음

- National Indicator를 응용하여 만든 지표: NI의 기준을 높이거나 NI를 지역 및 인종 단위로 세분화하는 등의 방법을 사용

□ 중앙정부 주도의 지방정부 평가

1) 최고가치(Best Value, BV) 성과평가

BV는 중앙정부의 간섭을 줄이고 지방정부의 자율적인 책임을 강조하여 수준 높은 공공서비스를 제공할 목적으로 도입하였다. 이때 최고가치의 개념은 성과수준, 조직과정, 과정과 성과의 연계 등을 포함하고 있으며, 추구하는 목표는 지방정부의 서비스를 지속적으로 향상시켜 시민들이 부담한 세금에 상응하는 최고의 서비스를 제공하는 데 있다(유재원·김영미, 2006, p. 26). BV는 지방정부법을 근거로 모든 지방정부에게 적용되며, 현재 중앙정부의 부수상실(ODPM)과 지방감사원(Audit Commission)이 주도하는 가운데 지방정부가 협력하는 형태로 추진되고 있다.

한편 BV의 성과측정 방법은 지방정부가 제공하는 행정서비스를 주요 부문으로 구분한 다음 각 부문별로 적절한 성과지표를 적용하여 성과 달성 정도를 측정하는 접근 방식을 취한다. 이를 위해 최고가치 지표(BVPIs)가 영국 감사원에 의해 개발되고, 2000년부터 적용되기 시작하였다. BVPIs는 지방정부의 총체적인 기관 역량과 개별 행정서비스의 성과를 측정하는 100개 이상의 지표로 구성되며, BV 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 BV 회계제도(Best Value Accounting)가 구축되어 사용되고 있다. BVPIs는 중앙정부가 주도하지만 설정과정에서 지방정부의 의견과 지역 특성을 충분히 반영하며, 지방정부는 지방감사원에 지방을 특성을 반영하는 지표들을 제시할 수 있다. 또 각 지방정부는 BVPIs를 이용하여 자체 평가 후 감사원에 제출하면, 제출된 자료는 영국 감사원에 의해 매년 수집되고 감사가 이루어진다. 중앙정

부는 매년 지방정부의 성과개선 정도를 BVPI의 측정결과를 통해 파악하고 그 결과를 주민들에게 공표하고 있다.

BVPIs는 지방정부의 4가지 성과 차원을 측정하고 있다. 즉 ① 서비스가 존재하는 이유와 그것이 달성하고자 하는 목적은 무엇인가에 대한 전략적 목표(Strategic Objectives) ② 전략적 목표를 달성하기 위해 서비스가 얼마나 원만히 전달되고 있는가에 대한 서비스 실행 성과(Service Delivery Outcomes) ③ (서비스 이용자의 관점에서) 전달된 서비스의 질(Quality) ④ 서비스 접근에 대한 용이성과 공평성에 대한 접근성(Fair access) 등이다.

또 BVPIs가 측정하는 대상 분야는 크게 다음과 같은 13가지 분야로 나누어진다. 즉 보건(Corporate Health), 교육(Education), 성인 및 아동의 건강과 복지(Health and Social care), 주택(Housing), 노숙인(Homelessness), 주거 및 세금 혜택, 환경(쓰레기 및 쾌적성), 교통, 환경 및 위생, 경제·사회적 계획 및 입안, 문화 및 관련 서비스, 지역사회 안전 및 웰빙 등이다. 각각의 측정 대상 분야에 대한 측정지표는 <표 III-2>와 같다.

한편 BV는 BV가 모든 지방정부를 대상으로 실시되었기 때문에 과다한 비용이 소요되었고 결과 보다는 과정에 지나치게 집중한다는 것과 BV에 근거한 지방정부 서비스의 성과평가가 각 부문별로 분리된 형태로 이루어져 지방정부가 제공하는 업무와 서비스를 전체적으로 조감하는 데는 한계가 있다는 비판을 받고 있기도 하다.

<표 III-2> BVPI의 측정대상 분야 및 지표

BVPI	BVPI Title	Service Area
126	Domestic burglaries per 1000 household	Community Safety & Well-being
127a	Violent Crime per 1000 population	Community Safety & Well-being
127b	Robberies per 1000 population	Community Safety & Well-being

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 109

〈표 III-2〉의 계속

BVPI	BVPI Title	Service Area
128	Vehicle crimes per 1000 population	Community Safety & Well-being
174	Racial incidents per 100,000 population	Community Safety & Well-being
175	Racial incidents with further action	Community Safety & Well-being
225	Actions against Domestic Violence	Community Safety & Well-being
226a	Advice and Guidance Services: Total Expenditure	Community Safety & Well-being
226b	Advice and Guidance Services: CLS Quality Mark	Community Safety & Well-being
226c	Advice and Guidance Services: Direct Provision	Community Safety & Well-being
2a	Equality Standard for Local Government	Corporate Health
2b	Duty to Promote Race Equality	Corporate Health
8	Percentage of invoices paid on time	Corporate Health
9	Percentage of Council Tax collected	Corporate Health
10	Percentage of non-domestic rates collected	Corporate Health
11a	Top 5% earners: women	Corporate Health
11b	Top 5% earner: minority ethnic communities	Corporate Health
11c	Top 5% earners: with a disability	Corporate Health
12	Working days lost due to sickness absence	Corporate Health
14	Percentage of early retirements	Corporate Health
15	Percentage of ill health retirements	Corporate Health
16a	Percentage of employees with a disability	Corporate Health
16b	Percentage of economically active disabled community population	Corporate Health
17b	Percentage of economically active minority ethnic community population	Corporate Health

## 〈표 Ⅲ-2〉의 계속

BVPI	BVPI Title	Service Area
156	Buildings accessible to people with a disability	Corporate Health
170a	Visits to/usage of museums per 1000 population	Culture and Related Services
170b	Visits to museums in person per 1000 population	Culture and Related Services
170c	Visits to museums & galleries by pupils in organised groups	Culture and Related Services
220	Public Library Service Standards Checklist	Culture and Related Services
219b	Conservation Areas - Character Appraisals	Culture and Related Services
38	GCSE Performance: A*-C grades	Education
39	GCSE Performance: A*-G grades, incl. Maths & English	Education
40	KS2 Mathematics Performance	Education
41	KS2 English Performance	Education
43a	Statements of Special Educational Needs: excluding 'exceptions'	Education
43b	Statements of Special Educational Needs: including 'exceptions'	Education
45	Absence in secondary schools	Education
46	Absence in primary schools	Education
181a	KS3 English Performance	Education
181b	KS3 Mathematics Performance	Education
181c	KS3 Science Performance	Education
181d	KS3 ICT Performance	Education
194a	KS2 English Performance	Education
194b	KS2 Mathematics Performance	Education
221a	Participation in and outcomes from Youth Work	Education

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 111

〈표 III-2〉계속

BVPI	BVPI Title	Service Area
221b	Participation in and outcomes from Youth Work	Education
222a	Quality of Early Years and Childcare Leadership -	Education
222b	Quality of Early Years and Childcare Leadership -	Education
216a	Remediation of Contaminated Land	Environment & Environmental Health
216b	Information on Contaminated Land	Environment & Environmental Health
217	Pollution Control Improvements	Environment & Environmental Health
218a	Abandoned Vehicles - Investigation	Environment & Environmental Health
218b	Abandoned Vehicles -	Environment & Environmental Health
166a	Environmental health checklist of best practice	Environment & Environmental Health
166b	Trading standards checklist of best practice	Environment & Environmental Health
49	Stability of Placements for Looked After Children	Health & Social Care
50	Educational Qualifications of Looked After Children	Health & Social Care
53	Intensive Home Care for People Aged 65 or Over	Health & Social Care
54	Over 65s Helped to Live at Home	Health & Social Care
56	Items of Equipment Delivered Within 7 Working Days	Health & Social Care
161	Employment, Education and Training for Care Leavers	Health & Social Care
162	Reviews of Child Protection Cases	Health & Social Care
163	Adoptions of Children Looked After	Health & Social Care

## 〈표 Ⅲ-2〉의 계속

BVPI	BVPI Title	Service Area
195	Acceptable Waiting Time for Assessment	Health & Social Care
196	Acceptable Waiting Time for Care Packages	Health & Social Care
197	Teenage Pregnancies	Health & Social Care
201	Direct Payments of Benefits	Health & Social Care
76b	Housing Benefit Security - Number of investigators per 1000 caseload	Housing Benefit and Council Tax Benefit
76c	Housing Benefit Security - Number of investigations per 1000 caseload	Housing Benefit and Council Tax Benefit
76d	Housing Benefit Security - Number of prosecutions and sanctions per 1000 caseload	Housing Benefit and Council Tax Benefit
78a	Speed of processing new claim to HB/CTB	Housing Benefit and Council Tax Benefit
78b	Speed of processing changes of circumstances to HB/CTB	Housing Benefit and Council Tax Benefit
79a	Accuracy of HB/CTB claims	Housing Benefit and Council Tax Benefit
79b(i)	Accuracy of recovering overpayments	Housing Benefit and Council Tax Benefit
79b(ii)	Accuracy of recovering overpayments	Housing Benefit and Council Tax Benefit
79b(iii)	Accuracy of recovering overpayments	Housing Benefit and Council Tax Benefit
63	Energy Efficiency - Average SAP Rating	Housing
64	Number of private sector dwellings returned into occupation	Housing
66a	Rent collection and arrears recovery: rent collected	Housing
66b	Rent collection and arrears recovery: 7 weeks arrears	Housing
66c	Rent collection and arrears recovery: NSPs	Housing
66d	Rent collection and arrears recovery: evictions	Housing

〈표 III-2〉의 계속

BVPI	BVPI Title	Service Area
74a	Tenant Satisfaction with Landlord - all	Housing
74b	Tenant Satisfaction with Landlord - ethnic minority tenants	Housing
74c	Tenant Satisfaction with Landlord -	Housing
75a	Satisfaction with participation opportunities - all	Housing
75b	Satisfaction with participation opportunities - ethnic minority tenants	Housing
75c	Satisfaction with participation opportunities -	Housing
183b	Length of stay in temporary accommodation -	Housing
184a	Non-decent Local Authority Dwellings	Housing
184b	Non-decent Local Authority Dwellings - change	Housing
202	Number of Rough Sleepers	Housing
212	Average time to re-let Local Authority housing	Housing
213	Housing Advice Service: Preventing Homelessness	Housing
106	New homes on previously developed land	Planning
109a	Planning applications: Major applications	Planning
109b	Planning applications: Minor applications	Planning
109c	Planning applications: 'Other' applications	Planning
200a	Plan Making - Development Plan	Planning
200b	Plan Making - Milestones	Planning
204	Planning Appeals	Planning
205	'Quality of Planning Services' Checklist	Planning
99a(i)	Road accident casualties: KSI all people	Transport
99a(ii)	Road accident casualties: KSI all people	Transport

## 〈표 Ⅲ-2〉의 계속

BVPI	BVPI Title	Service Area
99a(iii)	Road accident casualties: KSI all people	Transport
99b(i)	Road accident casualties: KSI children	Transport
99b(ii)	Road accident casualties: KSI children	Transport
99b(iii)	Road accident casualties: KSI children	Transport
99c(i)	Road accident casualties: Slight injuries	Transport
99c(ii)	Road accident casualties: Slight injuries	Transport
99c(iii)	Road accident casualties: Slight injuries	Transport
100	Temporary Road Closure	Transport
102	Passenger Journeys on Buses	Transport
165	Pedestrian Crossings with Facilities for Disabled People	Transport
178	Footpaths and Rights of Way Easy to Use by Public	Transport
187	Condition of Surface Footway	Transport
215a	Rectification of Street Lighting Faults (non-DNO)	Transport
215b	Rectification of Street Lighting Faults (DNO)	Transport
223	Condition of Principal Roads	Transport
224a	Condition of Non-Principal Roads	Transport
224b	Condition of unclassified roads	Transport
82a(i)	Percentage household waste recycled	Waste & Cleanliness
82a(ii)	Tonnage of household waste recycled	Waste & Cleanliness
82b(i)	Percentage household waste composted	Waste & Cleanliness
82b(ii)	Tonnage of household waste composted	Waste & Cleanliness
82c(i)	Percentage household waste used to recover other energy sources	Waste & Cleanliness
82c(ii)	Tonnage of household waste used to recover other energy sources	Waste & Cleanliness

〈표 III-2〉의 계속

BVPI	BVPI Title	Service Area
82d(i)	Percentage household waste landfilled	Waste & Cleanliness
82d(ii)	Tonnage of household waste landfilled	Waste & Cleanliness
84a	Household Waste Collection: kilograms	Waste & Cleanliness
84b	Household Waste Collection: % change	Waste & Cleanliness
86	Cost of household waste collection per household	Waste & Cleanliness
87	Cost of waste disposal per tonne municipal waste	Waste & Cleanliness
91a	Kerbside Collection of Recyclables: one recyclable	Waste & Cleanliness
91b	Kerbside Collection of Recyclables: two recyclables	Waste & Cleanliness
199a	Local street and environmental cleanliness -	Waste & Cleanliness
199b	Local street and environmental cleanliness -	Waste & Cleanliness
199c	Local street and environmental cleanliness Fly-post	Waste & Cleanliness
199d	Local street and environmental cleanliness - Fly-tipping	Waste & Cleanliness

□ 종합성과평가제도 (Comprehensive Performance Assessment)

○ 도입 배경

영국 정부는 2002년 봄 최고가치제도(Best Value)가 지닌 문제점들을 해결하고 지방정부의 역량과 서비스를 종합적으로 측정하기 위해 종합성과평가제도를 도입하였다. 기존의 BV 성과평가의 우수한 점을 그대로 유지한 가운데 행정서비스의 질과 지출가치(Value For Money) 개선에 필요한 지표, 정보 및 자료 등을 보강하는 조치를 취하고 있다. CPA는 보수당 정부의 의무경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering), 노동당 정부의 최고가치제도(Best Value)와 같은 관리 지향

적 프로그램 계승한 것으로 평가받고 있다

○ 목적

이 제도는 영국의 지방정부가 수행하는 모든 주요 행정업무를 대상으로 일련의 성과체계-성과목표 및 성과지표 설정, 성과 달성도 측정, 측정 결과의 환류 등-에 대해 매년 평가하여 운영에 환류함으로써 지방자치단체의 업무와 서비스의 민주성, 효율성, 대응성을 지속적으로 제고하는 데 목적이 있다.

○ 의의

영국은 CPA를 통해 정부부처, 감사관, 조사관 등이 지방정부에 대해서 가지고 있는 주요 정보를 단일 프레임워크로 통합하였다. 즉 CPA는 개별 지방정부의 서비스별 평가에 중점을 두는 Best Value제도와는 달리 지방정부가 제공하는 서비스 전반에 걸친 종합평가에 중점을 두며(최영출, 2006, p. 119), 기관역량을 종합적으로 평가하는 것에 중점을 두었다. 2002년에 150개의 단층자치단체에 실제적으로 적용되었고, 2004년에는 238개 디스트릭트 자치단체로 확대되었고, 2005년에는 모든 지방정부뿐 아니라 47개 지역에 있는 소방 및 구조기관에도 적용하게 되었다.

○ 발전 과정

CPA는 2002년 처음 도입된 이후 몇 차례의 변화를 겪으며 발전되어왔다. 2002년 도입 당시에는 지방정부의 현재 서비스 성과에 대한 평가와 앞으로의 개선역량에 대한 평가로 구성되었다. 그 중 기관의 현재 성과에 대한 평가는 7개 서비스 분야 즉 사회보호, 교육, 지원금, 환경, 도서관과 여가, 자원이용, 주택 등에 대해 실시하였다. 서비스에 대한 평가주체는 분야별로 감사위원회, 사회서비스국 등으로 다원화되었으며, 각 서비스별로 1점에서 4점 사이의 점수를 얻게 되며, 서비스

### III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 117

별로 가중치가 부여되는 형태였다. 반면 개선역량에 대한 평가는 서비스를 개선하기 위한 지방정부의 계획에 초점을 두고 자체평가와 외부에 의해서 이루어지는 기관평가 등 2가지 요소로 이루어졌다. 종합적으로 9개 영역에 대해 평가가 이루어졌으며 1~4점 사이의 점수를 매기는 형태였다.

그 후 2005년 CPA는 변화를 겪었다. 즉 2002년도와 유사하지만 카운티(County Council)에 의한 자체평가를 더욱 강조하고, 재정평가에 더 많은 비중을 두는 방식으로 변화하였다. 또 기관평가의 주체를 9개에서 5개로 줄이고 점수부여 방식을 변경하였다. 서비스평가의 경우 카운티의 계획에 대한 중앙정부의 평가를 폐지하였고, 개선도평가(direction of travel assessment)를 도입하고 평가방식을 일부 변경하였다. 또 최종평가에 대해 기존 5단계(최우수, 우수, 보통, 미흡, 부진) 평가에서 star rating으로 전환하여 star 4개에서 없음까지 5단계로 구분하여 평가하는 방식을 도입하였다.

그 후 2009년 기존 CPA 제도를 전면적으로 개편하여 CAA를 도입하였는데, 이에 대해서는 후술할 예정이다

#### ○ 평가 대상

CPA는 지자체가 제공하는 주요 행정서비스에 대한 수준평가 및 장래 행정서비스 개선능력을 종합 평가한다. 즉 2개 부문, 17개 분야에 대한 평가를 종합하는데 구체적으로 행정서비스 부문으로서 교육, 사회보호, 주택, 환경, 도서관과 여가시설, 사회복지 등 6개 핵심서비스분야와 자원의 활용분야 등 7개 분야가 있다. 발전능력 부문에 대한 평가로는 발전의지와 목표, 사업 우선순위 부여방법 및 현황, 중점업무 선정과 추진현황, 전반적인 행정능력, 성과관리 실태, 업무개선 실적, 투자현황, 직원 교육훈련, 발전계획 등 9개 분야를 평가한다.

## ○ 평가 방법

CPA는 분야별로 해당 지방자치단체에 대한 감사위원회의 감사결과나 관련 중앙부처의 성과평가지표(BVPIs-Best Value Performance Indicators), 주민 설문조사 결과 등 평가 자료를 모두 활용하여 평가하고, 이를 점수화하여 최종 5개 등급인 최우수(excellence), 우수(good), 보통(fair), 미흡(weak), 부진(poor) 등으로 종합등급을 부여한다. 이때 평가주체는 지방정부가 되고 평가된 결과에 대해서 중앙정부의 회계감사원이 상위평가(meta evaluation)를 하는 방식을 취한다. 평가 시기는 당해 연도 말에 실시한다.

## ○ 체계 및 구성요소

CPA가 어떤 행정수준 또는 기관에 적용되는가에 따라서 단층자치단체, CPA, 디스트릭트 CPA, 소방 및 구조 CPA 등 크게 3개의 유형으로 구분된다. CPA의 구조는 [그림 III-1]과 같으며 기관평가, 재정평가, 서비스평가, 개선도평가 등 4가지 구성요소로 이루어져 있다.

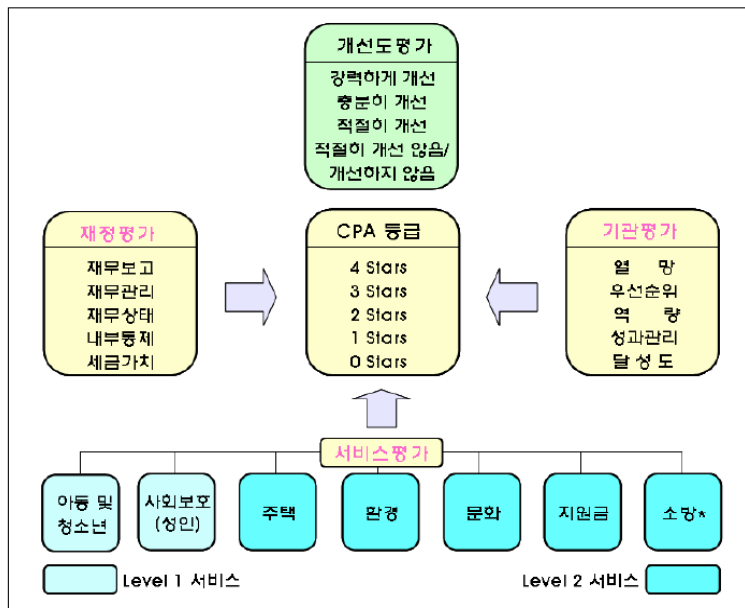
한편 감사위원회는 재정평가, 서비스평가, 기관평가에서 도출된 평가 점수를 합산하여 그 성과에 따라 지방정부를 분류하며, 개선 달성 노력을 파악하기 위해 CPA 등급분류와 함께 개선 정도에 대해 판단한다.

- 기관평가(Corporate assessment) : 감사위원회의 정기 평가. 5개 분야 즉 ① 지역사회를 위한 의욕 ② 우선순위 부여 ③ 역량 ④ 성과관리 ⑤ 달성도 등에 대해 평가. 달성도는 지방정부가 5개 세부주제에 대한 지역의 우선순위와 성과를 전달하는 방식을 검토하여 성취 정도를 평가. 각 분야에 대한 평가는 1~4점으로 하고 이를 다시 종합하여 1~4점으로 구분
- 재정평가(Use of resources assessment) : 지정된 감사의 업무를 토대로 하는 감사위원회의 연례 평가. 매년 지방정부 전체를 대

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 119

상으로 실시하며 지방정부의 재정자원 관리 및 이용내역에 대해 평가. 평가분야는 재무보고, 재무관리, 재무상태, 내부통제, 세금 가치 등이며, 각각 1~4점 기준에 따라 평가됨

[그림 III-1] CPA 프레임워크



주: 소방 및 구조서비스 평가 - 소방 및 구조를 담당하는 16개 지방정부에 적용함.  
자료: Audit Commission(2006a:5)

- 서비스평가(Service assessment): 감사위원회에 의하거나, 교육 표준국이나 사회보호조사위원회, 지원금부정조사국이 감사위원회에 제공하는 연례평가. 서비스 평가 점수는 매년 발표되며 가능한 경우 서비스 이용자에 중점을 두는 성과지표를 포함
- 개선도평가(Direction of travel assessment): 지방정부 담당 관리자의 업무를 토대로 감사위원회가 보고하는 연례 평가. 그 이전의 평가결과와 비교하여 얼마나 개선되었는지를 확인하고 향

후 개선이 더 필요한 부분 등을 알려주는 역할. 4개의 판단 등급(improving strongly, improving well, improving adequately, not improving)이 있으며, CPA의 종합적인 평가와는 별도로 보충자료로 사용되며 종합평가에 함께 첨부되어 발표함. 주요 조사항목(key lines of enquiry)을 이용하여 감사위원회의 지방정부 담당 관리자가 수행

#### ○ 평가 과정

CPA의 평가 과정은 계획, 실행, 평가, 환류의 4단계로 구분되며, 각각은 다음과 같다.

- 계획: 각 지방정부별로 성과목표와 성과지표를 개발하고 연간성과계획을 수립하는 단계. 이때 성과지표는 중앙정부와 해당 지방정부가 협의 결정. 정책 통합성 확보 차원에서 중앙정부의 표준지표와 해당 지방정부의 특성지표를 종합하여 결정
- 실행: 연간성과계획에 따라 조직단위별로 실천 계획을 실행하는 단계
- 평가: 각 지방정부가 자체평가 보고서를 지방감사원에 제출하고 지방감사원이 그것을 검토하여 등급을 부여하는 단계. 이때 성과가 부진한 지방정부에 대하여는 별도의 현지평가가 실시되고 개선사항이 제시됨
- 환류: 평가 결과에 따라 인센티브 또는 제재조치가 취해지는 단계. 우수 지방정부의 경우 행정 및 재정적 인센티브를 제공받고 부진 지방정부는 현지평가(진단)와 현지평가결과를 반영한 조치계획(action plan)을 수립하여 제출해야 함

#### ○ 결과 활용

CPA는 결과에 따라 우수 자치단체에는 더 많은 자율성을 부여하고

### III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 121

열등 자치단체에는 행정개선을 위한 지원책을 마련하여 시행한다. 구체적인 내용을 살펴보면 Excellent 자치단체에게는 중앙정부로부터 받는 보조금 사용에 대한 지방자치단체의 재량을 폭넓게 인정하고 주민에게 받는 각종 벌과금 수입의 완전한 자유사용권을 부여하며, 3년간 중앙정부의 업무조사면제 등의 행정적 편의를 제공한다. 반면 Weak (혹은 Poor) 지자체에게는 능력발전기금(Capacity Building Fund)을 설치하고 자치단체가 개선계획을 수립·추진할 수 있도록 한다. 이러한 방식을 통해 CPA는 지방정부의 성과개선 지원(최소 기준의 달성과 자원의 적절한 활용 유도), 우수사례(best practice)의 공유를 통한 세금 가치 증진, 감사 및 각종 감찰·점검 제도의 개선, 점검 및 규제 관련 부담 감소 등을 위한 수단으로 활용하고 있다.

#### ○ 특징

이상과 같이 살펴본 CPA의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, CPA는 중앙정부(회계감사원)와 지방정부가 협력하여 성과지표를 개발하는데 특히 지역특성지표의 비중이 30~40% 정도를 차지하고 있다. 둘째, 지방정부의 자체 성과평가가 핵심적인 역할을 담당하며, 중앙정부는 상위평가를 통해 각 지방정부의 전반적인 성과를 조감하는 방식을 취한다. 셋째, CPA는 성과지표로서 최근의 성과뿐 아니라 개선의 정도와 주민 만족도를 동시에 고려하는 점이 특징적이다.

〈표 III-3〉 CPA 평가결과 예시

Council	Authority type	Government office region	Direction of travel	Star category	Corporate assessment	Use of resources	Children & young people	Social care (adults)	Housing	Environment	Culture	Benefits	Fire and rescue	Financial reporting	Financial management	Financial standing	Internal control	Value for money
Barking and Dagenham	London Borough Councils	London	Improving strongly	4 star	3	3	3	3	4	3	3	4	n/a	3	3	4	3	3
Barnet	London Borough Councils	London	Improving strongly	3 star	3	3	3	3	4	4	2	4	n/a	3	3	3	4	3
Barnsley	Metropolitan District Councils	Yorkshire and the Humber	Improving well	3 star	3	3	3	4	4	3	2	4	n/a	3	3	3	3	3
Bath and North East Somerset	Unitary Authorities	South West	Improving well	3 star	3	3	3	3	3	3	2	3	n/a	2	3	3	3	3
Bedfordshire	County Councils	East	Not reported	3 star	3	3	3	2	n/a	4	3	n/a	n/a	3	3	3	3	2
Bexley	London Borough Councils	London	Improving well	4 star	3	4	3	3	4	4	3	4	n/a	3	3	4	3	4
Birmingham	Metropolitan District Councils	West Midlands	Improving well	2 star	2	3	2	3	3	3	3	4	n/a	2	3	3	3	3

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 123

〈표 III-3〉의 계속

Council	Authority type	Government office region	Direction of travel	Star category	Corporate assessment	Use of resources	Children & young people	Social care (adults)	Housing	Environment	Culture	Benefits	Fire and rescue	Financial reporting	Financial management	Financial standing	Internal control	Value for money
Blackburn with Darwen	Unitary Authorities	North West	Improving well	4 star	4	3	3	3	4	3	4	4	n/a	3	3	3	2	3
Blackpool	Unitary Authorities	North West	Improving well	3 star	2	3	3	3	4	3	3	3	n/a	3	3	2	2	3
Bolton	Metropolitan District Councils	North West	Improving strongly	4 star	4	3	3	4	4	3	4	4	n/a	3	4	3	3	3
Bournemouth	Unitary Authorities	South West	Improving well	3 star	2	3	3	3	4	3	3	3	n/a	3	3	3	3	2
Bracknell Forest	Unitary Authorities	South East	Improving well	3 star	3	3	3	3	4	3	2	3	n/a	2	3	3	2	3
Bradford	Metropolitan District Councils	Yorkshire and the Humber	Improving adequately	2 star	2	3	2	3	2	3	3	3	n/a	2	3	3	3	2

□ 종합지역평가(Comprehensive Area Assessment, CAA)

○ 의의

Comprehensive Area Assessment(CAA)는 영국 지방정부의 공공 서비스에 대한 평가를 위한 새로운 평가체제로 2009년 4월에 도입되었다. 영국에서는 매년 약 2천억파운드의 공공기금이 지방정부의 공공 서비스 제공을 위해 지출되고 있는데, 이 기금이 어떻게 적절하게 사용되고 있는지 평가·보고하는 중요하는 수단으로 CAA가 도입되었다. CAA는 지방정부가 효율적으로 지역주민의 우선순위에 입각한 서비스를 제공하고 있는지에 대한 새로운 평가 방식으로 지방정부의 공공서비스 성과에 대해 독립적인 감사기구들의 연합기구에 의한 평가 체제이다. 이는 기존 CPA의 기본 틀을 유지하고 이를 확장 발전시켜 공공서비스 제공에 대한 감사 및 평가에 관한 근본적인 변화를 의미한다.

CAA에서는 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 주민들에게 지방정부의 서비스가 잘 제공되고 있는지를 살펴보는 데, 지역주민이 내용을 쉽게 이해하고 서비스의 질 및 영향에 대해 개선 요청을 할 수 있도록 명확히 보고서를 작성해야 한다. 2009년 11월부터는 평가가 매년 공개적으로 이루어져 지역의 삶의 질에 대한 스냅샷을 제공하고 주민들의 서비스 선택을 돕기 위해 직접적이고 개별적인 정보가 제공되고 있다.

CAA는 지방정부의 재정지출에 대한 평가 및 보고를 위한 중요한 부분으로서, 지방의회 및 파트너들이 국가 및 지방정부의 우선순위에 맞도록 서비스를 제공하고 있는지에 대한 밑그림을 보여주며, 벤치마크가 가능하도록 서비스의 개선과 혁신을 위한 장벽에 초점을 맞춘다.

결론적으로 CPA의 개선안으로서 등장한 CAA는 아래와 같은 의의를 지닌다.

- 성과 개선을 위한 자극제 : 지방정부의 성과 개선, 보다 효과적

인 파트너십 형성, 서비스 대응성 및 재정지출 가치의 향상

- 시민, 서비스 이용자 및 납세자들에 대한 보증
- 국가적 우선순위와 지방정부 서비스 제공 개선에 대한 중앙정부에 제공하는 증거 수단
- 설득 및 감사 조정을 위한 수단

○ 발전 배경

2006년 10월 영국 정부는 공공부문 개혁과 강하고 부유한 지역사회에 관한 백서를 발간하였다. 이후 이를 반영한 The Local Government and Public Involvement in Health Act 2007를 통해 CAA는 새로운 지방정부 성과체제의 중요한 요소로 자리잡게 되었다. 2007년 4월 정부 부처에서는 CAA의 발전 및 도입을 위한 공공부문 연합 감사기구를 조직하였다.

○ 목적

CAA는 지역주민에게 정보를 제공해 줄 뿐 아니라 지방정부가 우선순위에 맞게 서비스 집행을 할 수 있도록 가이드를 제공해준다. 또 서비스 제공자에게 질 개선을 위한 피드백을 제공하고 있다.

결론적으로 CAA는 사람과 장소에 관한 것으로 매년 주민들에게 지역의 삶에 대한 스냅샷을 보여주고, 지역에 제공되는 서비스가 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 도와주며, 지역서비스의 지출가치(VFM)에 대해 지역주민이 이해할 수 있게 하는 역할을 수행한다.

○ CAA partners

Audit Commission, Commission for Social Care Inspection, Healthcare Commission, HMI Constabulary, HMI Prisons, HMI Probation and Ofsted 등으로 구성된 영국 감사단이 합동으로 CAA를 개발하였으며, 이들을 중심으로 제도가 운영되고 있다. 2009년 4월부

터 Care Quality Commission이 총책임을 맡고 있다.

CAA는 Care Quality Commission, HM Inspectorate of Constabulary, HM Inspectorate of Prisons, HM Inspectorate of Probation, Ofsted 등의 독립적인 감사기구의 연합에 의해 시행되고 발전되었으며, 2009년 4월, the Care Quality Commission이 Commission for Social Care Inspection, Healthcare Commission and Mental Health Act Commission로부터 권한을 넘겨받은 바 있다.

#### ○ CAA의 주요 구성요소

CAA는 ① 각종 서비스 평가 ② 재정평가 ③ 개선도 평가 ④ 위험도 평가 등 4가지로 구성되며, ①, ②, ③은 기존 CPA와 동일하다. 이 중 재정평가와 개선도 평가는 매년 실시되는 정성적 평가이다. 한편 CAA에서 새로 도입된 위험도 평가는 다음과 같은 특징을 지닌다.

- CAA에서 새로 도입된 평가인 위험도 평가는 각 지역의 공동체가 중점적으로 풀어야 할 과제들에 대해 예상되는 어려움 또는 문제들을 미리 점검하고 그것들을 어떻게 해결할 것인지를 평가한다(Audit Commission, 2007).
- 또 위험도 평가는 최종평가의 성격을 지니며, 이를 위해서 지역의 지식인들, 지방정부의 서비스 평가, 여러 기관이나 감사관들의 보고, 각종 서비스에 대한 평가, 재정평가, 개선도 평가 등 다양한 정보들이 활용되는데 그 중 주민들의 만족도가 가장 중요하게 고려된다.
- 위험도 평가는 매년 실시되며, 서비스의 결과, 각 지역에서 행해지는 각종 서비스 및 기관들과 관련된 모든 위험요인들, 이러한 위험요인들이 효과적으로 관리되고 있는지 등을 종합적으로 평가한다. 평가 형식은 CPA가 각 부문별 평가결과를 종합하여 지방정부의 등급을 스타 표시로 부여한 반면, 위험도 평가는 지방정부의 등급을 직접적으로 부여하지는 않는다.

○ 평가 방법

6개의 감사단이 평가를 합동으로 진행하며, 미래에 지속가능한 발전 전망에 대해 평가한다. CAA는 지방의회, 보건기구, 경찰, 소방 및 다른 공공서비스에 대해 두루 평가를 시행하는데, 이는 처음으로 지역 공공서비스의 더 나은 성과를 위해 합동적으로 평가하는 것이다.

또 CAA는 감사담당 직원들에게 평가방법에 대한 안내자료를 배포하여 이를 참고하여 평가하도록 하는데, 배포되는 가이드라인에는 연합감사기구 직원이 CAA를 어떻게 시행하는지에 대한 지침이 담겨 있다. 웹사이트를 통해 CAA 평가 보고가 이루어지며, CAA 보고와 관련한 견본이 웹사이트를 통해 제공되고 있다<sup>15)</sup>.

○ 평가 대상

CAA는 지역적으로 중요한 문제들을 검토하는데, 주로 보건의료 서비스에 대한 접근성, 주택 보급률의 증가, 범죄율 감소, 교육 수준 개선, 투자 유치, 탄소배출량 감소와 같은 문제들을 다룬다. 각 지역의 평가 대상 이슈들은 삶의 질 개선을 위한 지역의 우선순위를 반영하여 평가되지만, 다른 서비스나 조직에 대한 평가는 현재 기존 평가방식에 의해 이루어지고 있지만 곧 CAA에서 다루어질 예정이다.

○ CAA framework

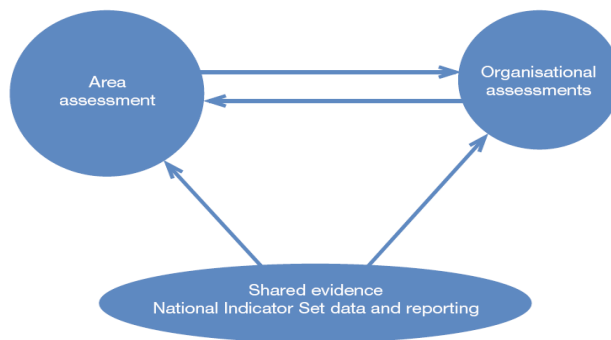
CAA에서는 지역 내 공공기관에 의해 행해진 서비스와 기관 자체에 대한 평가뿐 아니라 서비스가 실행되고 있는 지역 전체에서의 성취도에 관심을 가진다. 따라서 지방정부 외에 다른 서비스 제공자(예: 소방서, 경찰서 등)들에 대한 평가와 지역주민의 만족도까지 포함하여 그 지역에서 제공되는 서비스를 종합적으로 평가한다. 특히 서비스의 결과 측면을 강조하며, 기존의 평가제도에서 강조하던 평가지표의 개

15) <http://www.audit-commission.gov.uk/subwebs/caa/caademo/CAAHome.html>

발과 중앙정부에 의한 규제 부담을 줄임으로써 비용을 경감시킨다. 또 CAA는 지역(area)에 기반한 새로운 성과관리체제의 일부로서 제공되는 서비스의 성과에 초점을 둔다. 이전의 체제보다 더욱 균형이 잡혔으며 다른 지역 서비스 섹터와 연계되어 평가됨으로써 개별적인 평가 체제보다 효과적으로 개선을 가져올 수 있는 장점이 있다.

CAA는 지역평가, 조직평가 등 2가지 요소로 구성되며, 각각은 다음과 같다.

[그림 III-2] CAA framework



#### ① 지역평가 (area assessment)

지역평가에서는 지방정부의 공공서비스(예: 보건 및 경제적 전망, 치안 등)가 지역의 우선순위에 맞게 지역주민들에게 더 나은 결과를 가져다주기 위해 적절히 집행되고 있는지, 향후 개선될 가능성이 있는지에 대해 평가한다. 이것은 서술식으로 작성되며 산술적인 점수나 평점이 매겨지지 않는다. 만일 평가 결과 성과가 좋지 않은 경우 빨간 깃발(red flag) 표시하며, 성과가 우수하거나 혁신적인 경우 녹색 깃발(green flag) 표시를 한다. 지역평가의 3가지 중요한 질문은 아래와 같으며, 지역평가가 중시하는 가치는 지속가능성, 불평등, 취약계층, 재정지출 가치 등이다.

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 129

- 지역의 우선순위가 지역주민의 욕구에 맞게 잘 선정되었는가 (How well do local priorities express community needs and aspiration?)
- 성과 및 개선정도가 적절한가(How well are the outcomes and improvements needed being delivered?)
- 향후 개선을 위해 기대되는 점은 무엇인가(What are the prospects for future improvement?)

〈표 III-4〉 지역 우선순위

<ul style="list-style-type: none"><li>• 얼마나 안전한가(How safe is the area?)</li><li>• 지역주민들이 얼마나 건강하게 보호받고 있는가(How healthy and well supported are people?)</li><li>• 성인에 대한 사회적 돌봄이 주민들의 욕구와 선택에 얼마나 부합하는가 (How well is adult social care meeting people's needs and choices?)</li><li>• 지역사회가 얼마나 잘 보호되고 있는가(How well kept is the area?)</li><li>• 지역사회가 얼마나 환경적으로 건전하게 유지되고 있는가(How environmentally sustainable is the area?)</li><li>• 지역 경제가 얼마나 건전한가(How strong is the local economy?)</li><li>• 지역 공동체가 얼마나 견고하고 응집력이 있는가(How strong and cohesive are local communities?)</li><li>• 주택 수요가 얼마나 잘 충족되고 있는가(How well is housing need met?)</li><li>• 얼마나 가정이 잘 보호받고 있는가(How well are families supported?)</li><li>• 아동 및 젊은이들의 웰빙이 얼마나 좋은가(How good is the well-being of children and young people?)</li></ul>
--

○ 지역평가(Area assessment)의 보고서 작성

- 포함 내용

- 보고서 구조

- 주요 평가 결과에 대한 요약: 주요 평가 결과에 대해 간단히 요약 하여 정리. 지역의 핵심 우선순위에 관련된 제목 아래 요약 정리



- 제도적 환경(context and local partnership arrangements): 지역 사회의 환경에 관한 서술. 더 나아가 지역 파트너십과 지역사회의 우선순위에 관한 서술. 단 성과정보에 대한 서술은 포함하지 않음.
- 지역사회가 요구하는 우선순위가 반영된 관련 이슈: 성과에 영향을 미치는 질문 1과 관련된 이슈 서술. 예를 들어 지역주민의 요구가 반영된 우선순위 선정에 대한 의견이나 목표 집단의 적절성, 서비스 집행의 적절성 등에 관해 의견을 서술할 수 있음.

※ 이슈에 포함되어야 할 내용

- 성과(outcome)
- 목표(aims)
- 개선 전망(prospects for improvement)
- 성공사례(successes): 녹색 깃발 사례의 경우 성과 및 혁신내용에 대해 작성
- 장애(barriers): 적색 깃발 사례의 경우 장애요인 및 개선점에 대해 작성

### III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 131

성과와 관련된 서술 및 향후 전망: 지역사회의 우선순위와 관련된 제목 아래 본인의 판단 결과 및 근거 서술. 또 향후 성과 및 개선에 관한 의견 서술. 반드시 현재 성과 또는 최근 성과에 관한 정보를 서술해야 하며, 이를 바탕으로 향후 전망 작성. 현재의 관심사, 위험요소, 목표치 등을 서술하기 위해 취해지고 있는 행동전략에 대해서도 작성. 특정 조직 및 파트너십과 관련된 이슈에 대해서는 이를 명확히 서술해야 함

- ※ 성과와 관련된 서술 및 향후 전망에 대해서는 2가지 유형의 작성 항목이 있음
- flags: 빨간 깃발(red flag)과 녹색 깃발(green flags) 두 종류가 있음. 빨간 깃발은 검토 및 향후 개선이 필요한 이슈에 매겨지며, 녹색깃발은 성공사례 및 벤치마킹 사례가 될 만한 것들에 대해 매겨짐
  - 중요한 우선순위 및 성과(important priorities and outcomes): 예외로서 작성되어야 하며, 지역사회, 파트너십, 지역주민에 가장 중요한 성과를 반영해야 함

[그림 III-3] 초기 화면 개요



## [그림 III-4] 녹색 깃발 예시

How environmentally sustainable is Barshire now and for the future?

Address: <http://www.audit-commission.gov.uk/ceademo3/CleanGreen.html>

**Your local area**  
Assessing the quality of life where you live

Home Search News About CAA Methodology National Reports Contact us / provide feedback

You are here: [Home](#) > [Your Local Area](#) > [Barshire in Summary](#) > [Barshire now and for the future](#) > How well do local communities get on in Barshire now and for the future?

**Barshire**  
Quality of life in Barshire - the area assessment in detail

- The local area
- Local priorities
- Healthy and well cared for
- Safe, secure and supported
- Children and young people
- Cleaner and greener**
- Delivering economic prosperity

Improvement activity  
Search by theme  
Best performers for this theme  
How are your local services performing?  
Performance Data  
Compare with similar areas  
Download the full report

**Cleaner and greener**

Street cleanliness is among the top three things that needed improving in the county, according to local residents. District councils have been successful in improving the cleanliness of the county, levels were formerly amongst the worst and in 2007/08 had reduced the proportion of land with unacceptable levels of litter from 24 per cent the previous year to just less than 10 per cent which is now around the England average. However there is still room for improvement in levels of graffiti visible across the county, particularly in urban areas, where the position slightly worsened in 2007/08. A graffiti strategy and action plan is now in place to tackle this. Barshire in 2007 was a finalist for the Britain in Bloom.

**Green – Improving the environment and housing through energy efficient homes**

The innovative Warm Homes scheme, in Joston, is delivering impressive improvements in energy efficiency, health and wellbeing and the quality of the district's housing. By 2011, every home in Joston will be visited and offered free energy saving products such as loft and cavity wall insulation.

The Warm Homes scheme is the largest scheme in any district in the UK and provides free loft and cavity wall insulation to every household that can benefit from it. The council and local

## [그림 III-5] 적색 깃발 예시

How good is the well-being of children and young people now and for the future?

Address: <http://www.audit-commission.gov.uk/ceademo3/ChildrenYoungPeople.html>

**Your local area**  
Assessing the quality of life where you live

Home Search News About CAA Methodology National Reports Contact us / provide feedback

You are here: [Home](#) > [Your Local Area](#) > [Barshire in Summary](#) > [Barshire now and for the future](#) > How well do local communities get on in Barshire now and for the future?

**Barshire**  
Quality of life in Barshire - the area assessment in detail

- The local area
- Local priorities
- Healthy and well cared for
- Safe, secure and supported
- Children and young people**
- Cleaner and greener
- Delivering economic prosperity

Improvement activity  
Search by theme  
Best performers for this theme  
How are your local services performing?  
Performance Data  
Compare with similar areas  
Download the full report

**Giving children and young people the best start in life**

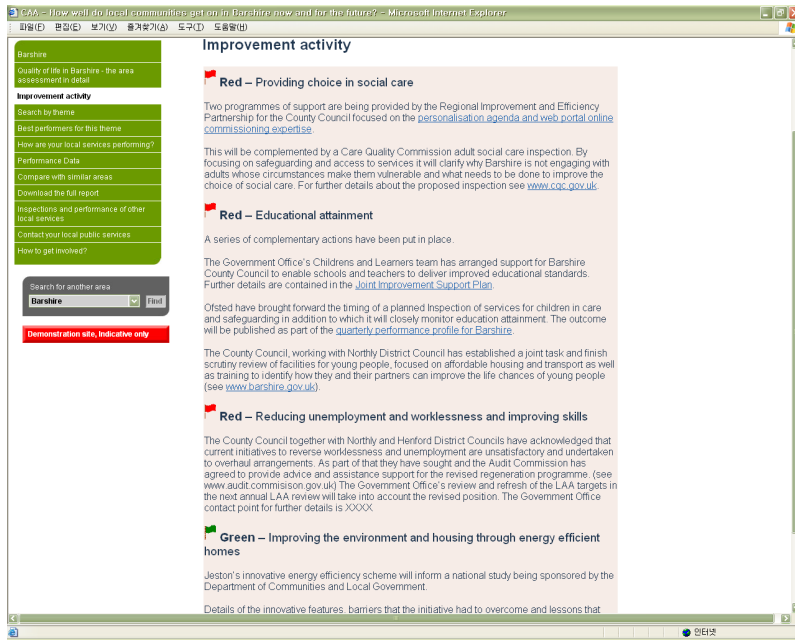
**Red – Educational attainment**

Recent figures show that the proportion of young people in the area achieving a level two qualification (GCSE or equivalent) by the age of 19 is much lower than similar areas, elsewhere, and is getting worse. Outcomes are particularly poor for traveller children and looked after children. Similarly, the figure for school leavers at the age of 16 who are not in employment, education or training in Denshire is much higher than the national figure, and levels of youth offending are high.

Young people and their parents report that a lack of information, affordable accommodation and transport limits access to opportunities. Views of school leavers, and those 16-19 year olds in education and training, suggest that support for continuing in education and training for care leavers is patchy. Support by Barshire County Council for schools and teachers are inadequate to improve educational standards. Current levels of support for schools, teachers and parents are not delivering improvements fast enough, but there are no plans to change this. As a result, the education, and life chances of children and young people in Barshire are not likely to improve in future, and may get worse.

[Find out about what's being done in response to this](#)

[그림 III-6] 평가보고서 화면 예시



② 조직평가 (organisational assessments)

조직평가에서는 개별적인 공공기관에 대한 기관평가로 외부 감사기관의 재정지출 가치에 대한 평가결과와 결합하여 지방정부의 서비스 성과에 대해 평가한다. 소방 및 구급 서비스에 대해서는 성과관리 주체가 주로 다루어지며 서비스 집행의 상호 검토(peer review)가 이루어진다. 요양 및 치안기관에 대해서는 국가보건의료서비스 및 치안과 연계되어 자원 사용에 대한 개별적인 평가가 이루어진다. 조직평가는 우선순위에 입각한 성과에 초점을 둔 지역평가를 보조해주는 역할을 한다.

조직평가를 위해 자원과 관리 성과를 결합하여 조직 효과성으로 묶어 평가하며 최저 1점에서 최고 4점까지 평점을 매긴다. 조직평가 결과와 재정지출 가치가 우수한 경우 감사를 덜 받게 되는데, 감사를 덜

받게 될 경우 추가적인 자료 제출 요구가 적게 되어 피감자에게 편리한 장점이 있다. 평가 부문은 ① 재정 관리(managing finances) ② 경영관리(governing the business) ③ 자원 관리(managing resources) ④ 성과관리(managing performance) 등 4가지가 있다.

또 조직 및 지역 평가는 상호 연계되어 조직관리 및 지역평가를 측정하기 위해 National Indicator Set의 보고된 성과 자료를 주요 자료원으로 이용한다.

〈표 III-5〉 평점 방식

1	최소 요구조건도 충족시키지 못하는 조직 (An organisation that does not meet minimum requirements)	Performs poorly
2	오직 최소 요구조건만 충족시키는 조직 (An organisation that meets only minimum requirements)	Performs adequately
3	최소 요구조건을 초과하여 충족시키는 조직 (An organisation that exceeds minimum requirements)	Performs well
4	최소 요구조건을 현저하게 초과하여 충족시키는 조직 (An organisation that significantly exceeds minimum requirements)	Performs excellently

주: Overall (organisation x) performs poorly/adequately/well/excellently

○ 2009 CAA 일정

연합감사기구는 지역 및 조직에 대한 CAA 평가결과를 매년 11월 보고해야 한다. 2009년의 경우 CAA의 세부 일정은 다음과 같다.

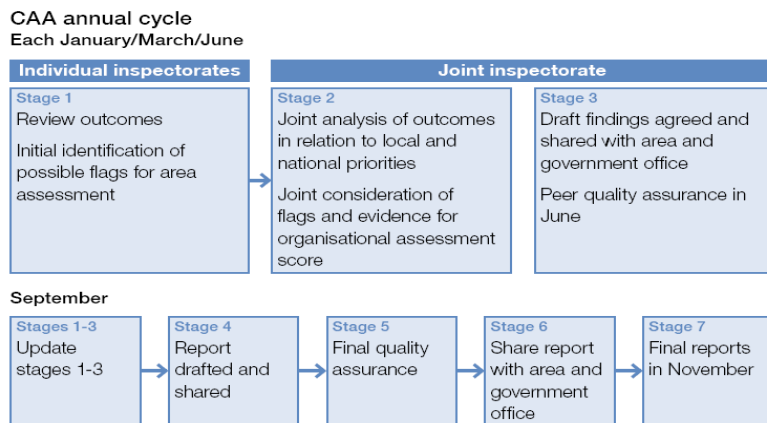
- 4월~5월 초: 연합감사기구가 이해관계자들과 1차 평가결과에 대해 논의
- 6월 말: CAA Leads가 지역 파트너 또는 대표 및 조직원들과 공동의 청사진 공유. 잠재적인 합의를 이끌어내기 위해 노력. 연합감사기구에서는 최소한의 강제적 수단을 사용하여 평가결과에

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 135

대한 더 많은 증거 자료 확보를 위해 노력

- 8월: 연합감사기구는 필요한 경우 부가적인 현지 조사 실시
- 9월: CAA Leads가 연합감사기구 및 지역 파트너, 조직들 간의 조정 노력
- 10월: 연합감사기구에서 지역 파트너(local partners)들의 뜻과 의도를 파악하고 지역평가 보고서(area assessment report) 에 반영. 연합감사기구와 CAA Leads는 최종 지역평가 보고서를 작성
- 10월 중순: 모든 증거 제출 마감
- 10월 중순 ~ 11월 중순: 연합감사기구가 지역의 전략적 파트너 십 및 평가대상 조직으로부터 공식적인 소명 내용을 고려. 보고서 발간 절차에 따라 보고서 검토 완료
- 11월 말: 모든 지역평가 및 조직 평가 보고서 발간 완료
- 12월: 연합감사기구가 CAA 평가결과를 활용하여 향후 개선방향 논의 및 2010년 및 2011년 평가 계획을 최종 승인
- 2010년 1월: 연합감사기구 지역 파트너 및 조직과 2010년 평가를 위해 중점 평가대상 지역에 관한 협의

[그림 III-7] 2009년 CAA 일정



〈표 III-6〉 조직평가표

지방정부 조직 평가(Organisation assessment for councils)		
	주제	핵심 질문
자원의 활용 (Use of resources)	<p>재무 관리 (Managing finances)</p> <p>조직이 지출가치를 달성하기 위해 얼마나 효율적으로 재무 관리를 하고 있는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직은 전략적 우선순위와 재무건정성을 담보하기 위해 재정을 효과적으로 계획하고 있는가?</li> <li>조직은 비용과 그 성과에 대해 충분히 이해를 하고 사업을 효율적으로 추진하고 있는가?</li> <li>조직의 재무보고가 시의적절하고 신뢰성있게 이루어지는가 또 내부 사용자, 이해관계자 및 지역주민의 욕구에 충족하는가?</li> </ul>
	<p>조직 운영 (Governing the business)</p> <p>조직이 얼마나 잘 운영되고 있으며, 지출가치와 관련된 서비스를 운영하고 있는가. 또 지역주민에게 더 나은 성과를 보여주고 있는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직은 바람직한 성과와 지출가치를 달성하기 위해 지역주민의 욕구에 맞는 서비스를 운영하고 있는가?</li> <li>조직은 성과관리와 의사결정에 도움이 될 수 있는 신뢰성있고 관련성있는 데이터와 정보를 생산하고 있는가?</li> <li>조직은 원칙과 원만한 운영의 가치를 충분히 진작시키고 있는가?</li> <li>조직은 위험요소를 잘 관리하고 건전한 내부통제 시스템을 운영하고 있는가?</li> </ul>
	<p>자원 관리 (Managing resources)</p> <p>조직이 현재 및 미래의 욕구와 재정 지출가치를 높이기 위해 지역주민, 천연자원, 물리적 자산 등을 얼마나 잘 관리하고 있는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직은 천연자원을 효과적으로 활용하고 있는가?</li> <li>조직은 전략적 우선순위와 서비스 욕구에 부응하게 자산을 효과적으로 활용하고 있는가?</li> <li>조직은 전략적 우선순위를 달성할 수 있도록 인력을 효과적으로 계획, 조직, 발전시키고 있는가?</li> </ul>
운영 성과 (Managing performance)	<p>성과 관리 (Managing performance)</p> <p>조직이 얼마나 서비스를 잘 관리 및 개선시키고 지역공동체 성과에 기여하고 있는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직은 지역주민에게 중요한 개선 사항, 서비스 및 성과를 우선순위에 맞게 잘 제공하고 있는가?</li> <li>조직은 미래의 개선사항을 달성할 수 있는 리더십, 능력과 역량을 지니고 있는가?</li> </ul>

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 137

○ 조직평가(Organisation assessment) 보고서 작성

조직평가 보고서에서는 조직의 우선순위에 초점을 맞추어서 전 지역에 걸친 성과에 대한 공헌 내용과 관리 성과 및 자원사용에 대해 통합적으로 작성한다. CAA Leads는 조직평가 보고서를 작성할 때 연합 감사기구 등과 협의하여 작성해야 하며, 조직평가는 지역평가와는 달리 점수화된다. 보고서에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.

- 요약: 주요 평가 결과 및 의견에 대해 요약정리
- 환경 및 우선순위: 지역사회 인구조화학적 환경 및 특징에 대해 정리. 성과정보는 포함시키지 않음. 더 나아가 조직의 특성에 대해 정리하며, 핵심 우선순위에 대해 정리
- 조직 효과성: 이슈와 관련된 조직의 공헌 내용에 대해 상술

[그림 III-8] 조직평가 보고서 예시

Barshire County Council

Address: <http://www.audit-commission.gov.uk/casdemo3/BarshireCountyCouncilOrgana.aspx.html>

Your local area  
Assessing the quality of life where you live

Home Search News About CAA Methodology National Reports Contact us / provide feedback

You are here: [Home](#) • [Your Local Area](#) • [Barshire in Summary](#) • [Assessments of local public services in Barshire](#) • [OA - Barshire County Council](#)

**Barshire**

Quality of life in Barshire - the area assessment in detail

Improvement activity

Search by theme

Best performers for this theme

How are your local services performing?

Performance Data

Compare with similar areas

Download the full report

Inspections and performance of other local services

Conduct your local public services

How to get involved?

Search for another area

**Organisation Assessment 2009**

**Barshire County Council**

**Overall Barshire County Council performs adequately**

Managing performance 2 out of 4	Value for money 2 out of 4
---------------------------------	----------------------------

Barshire County Council performs adequately. The council is providing adequate value for money and manages its performance adequately. The Council is starting to work with local people to understand what is important to them. Some improvements have been made to people's lives in Barshire. Levels of crime and people's fear of crime have reduced. People are also safer on the roads. Public transport is getting better and more people are using it.

But there are still some problems in Barshire that the council need to take action to improve. Results for children in Barshire's schools are not improving fast enough and there are high numbers of 18 to 18 year olds who are not in education, employment or training. There are still too many people who are claiming benefits. Too many people do not have jobs, or have low-skill, badly paid jobs. This is because adults in Barshire do not have the skills and qualifications that employers want. The Council is not fixing this quickly enough. It needs to work with businesses and colleges to help local people develop better skills. Older people and people with disabilities are not being supported to live at home. Their

○ National Indicator Set

영국 지방감사원(Audit Commssion)은 정부를 대표하여 지방정부에 대한 성과평가 체제의 일부로서 2008/9 National indicators를 공표하였다. 이에 대한 보고를 통해 영국 각 지방정부의 개별적인 성과평가 결과를 확인해볼 수 있다. 현재 National indicator와 관련한 정보는 CAA 보고 웹사이트에서 확인할 수 있다.

[그림 III-9] National Indicator 보고 예시

**Your local area**  
Assessing the quality of life where you live

Home Search News About CAA Methodology National Reports Contact us / provide feedback

You are here: [Home](#) > [Your Local Area](#) > [Berkshire](#) > Assessments of local public services in Berkshire

**Berkshire**

- Quality of life in Berkshire - the area assessment in detail
- Improvement activity
- Search by theme
- Best performers for this theme
- How are your local services performing?
- Performance Data
- Compare with similar areas
- Download the full report
- Inspections and performance of other local services
- Contact your local public services
- How to get involved?

Search for another area  
Berkshire Find

**NI 044 Rate of proven re-offending by young offenders**

This indicator aims to identify differences in representation within the youth justice system and in order to help in reducing disproportionate representation for Black and Minority Ethnic (BME) groups.

It is recognised that, alongside the Youth Offending Team (YOT), other local agencies can play an important role in preventing and reducing disproportionate involvement in youth offending by different ethnic groups. The Home Affairs Select Committee recently recommended that the current YOT indicator is shared at local level with other local authorities to support achievement of the objective.

Performance against target						
Indicator description	Type	Latest period	Value	LAA target value	Proximity to target	Select for report
NI 044 Ethnic composition of offenders on Youth Justice System disposals	Key	2008/09	20	20	🔄	☐

Bar chart showing performance against target for various indicators. The chart shows a value of 20 for the selected indicator, which is exactly at the target value of 20.

Map of Berkshire showing local authority boundaries. A legend indicates the following ranges:

- 37.1 to 78.8 (7)
- 15.0 to 37.1 (19)
- 9 to 15.0 (34)
- 2.2 to 9 (17)

© Crown copyright. All rights reserved. Audit Commission 10041989 (2009).  
Source: ONS, Super Output Area (SOAs).  
Crown copyright 2004. Crown copyright material is reproduced with the permission of the Controller of HMSO.

### 3. 일본

1990년대 후반 이후 일본의 지자체에서는 행정활동의 업적이나 성과를 묻는 행정평가<sup>16)</sup>에 대한 관심이 급속히 높아져 지방분권이나 지방의 행정 및 재정개혁을 위해서는 불가결한 것으로 인식하고 있다. 이러한 인식의 제고는 행정평가제도의 도입으로 이루어져 2002년에 10% 미만에 그쳤던 행정평가제도 도입률이 2007년에는 40%를 초과하고 있다. 특히 광역자치단체인 도도부현의 경우 거의 100% 도입하고 있으며, 인구 20만명 이상의 도시도 90% 이상 도입하고 있는 것으로 조사되고 있다. 본절에서는 21세기 이후 급속히 진행되고 있는 일본의 지방자치단체의 성과제도의 도입 및 결과를 사례를 중심으로 살펴보기로 한다. 지방자치단체의 성과제도를 살펴보기 전에, 일본의 성과제도에 관한 개관을 위해 중앙정부의 성과제도를 설명한다.

#### 가. 일본의 성과제도 개요: 중앙정부

일본의 중앙정부의 각 부처는 2001년 ‘행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률’ (평가법)이 제정되면서, 동법에 근거하여 정책평가를 실시하고 있다. 중앙정부가 정책평가를 도입하면서 내세운 목적은 ① 국민에 대한 행정의 설명책임(accountability) 철저 ② 국민 본위의 효율적이며 질 높은 행정 실현 ③ 국민의 시점에 입각한 성과중시 행정으로의 전환이었다.

16) 일본에서 ‘행정평가’, ‘정책평가’라는 용어는 학술적으로도 실무적으로도 또한 학자에 따라서도 그 의미가 다르게 사용되고 있다. 학술적으로는 ‘정책평가’를 사업평가(Program Evaluation)와 성과측정(Performance Measurement)의 2가지, 혹은 여기에 정책분석(Policy Analysis)을 더한 3개로 크게 나누는 경우가 많다. 한편 일본의 지자체 행정 실무에서는 정책·시책·사무사업이라는 정책의 계층성에 착목하여 각 레벨을 대상으로 한 평가를 각각 ‘정책평가’, ‘시책평가’, ‘사무사업평가’라고 일반적으로 부르고 있다.

평가법에서 정하고 있는 정책평가의 정책이란, 행정기관이 그 임무 또는 소장 사무의 범위 내에서 일정한 행정 목적을 실현하기 위해 기획·입안을 하는 행정상의 일련의 행위에 관한 방침, 방책 기타 이와 유사한 것 (평가법 2조 2항)을 지칭한다<sup>17)</sup>.

정책평가제도는 중앙부처의 조직개혁 등과 더불어 행정운영계획의 일환으로 도입되었다. 평가의 구체적인 방법에 대해서는 평가법에서 규정하고 있지 않으나, '기본방침'에서 정책의 특성에 따라 '사업평가', '실적평가', '종합평가'의 3가지 방식으로 구분하고 있다. 이 3가지 방식에 '주요한 요소를 조합한 일관된 형태 등 적절한 방식'을 사용할 것을 권하고 있다. 3가지 방식의 구체적인 내용을 대상, 시점, 목적·목표, 그리고 시행방법으로 나누어 제기한 것이 <표 III-7>이다.

<표 III-7> 정책평가의 표준적인 평가방식

	대상	시점	목적·목표	시행방법
사업 평가	개개의 사무사업이 중심, 시책도 대상이 될 수 있음	사전  필요에 따라 사후검증	채택, 선택 등에 이바지	미리 기대하는 정책효과나 이에 필요한 비용 등을 추계·측정
실적 평가	각 부처의 주요한 시책 등	사후  정기적 계속적으로 실 적측정, 목표기간 종료 시에 달성도를 평가	정책의 부단한 재검토나 개선에 이바지	미리 정책효과에 주목한 목표치를 설정 목표의 달성도에 대해 평가
종합 평가	특정 주제 (협회의 정책·시책)	사후  일적기간 경과후가 중심	문제점을 파악하고 그 원인을 분석하는 등 종합적으로 평가	정책효과의 발현상황을 다양한 시각에서 분석하는 등 종합적으로 평가

출처: 總務省, 「政策評価に關する基本方針」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/seisaku\\_n/seisaku\\_horei.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/seisaku_horei.htm)

17) 따라서 행정조직을 유지하기 위한 내부관리사무는 정책에 해당하지 않는다.

〈표 III-8〉 정책평가 실시 상황(평가실시건수)

(단위 : 건)

행정기관명	사전 평가	사후평가				계	
		실시계획 기간내의 평가대상 정책	미착수	미완료	기타		
내각부	2	26	26	0	0	0	28
공내청	0	1	1	0	0	0	1
공정거래위원회	1	8	8	0	0	0	9
국가공안위원회 · 경찰청	14	28	28	0	0	0	42
금융청	24	32	32	0	0	0	56
총무성	13	19	10	0	0	9	32
공해조정위원회	1	2	2	0	0	0	3
법무성	8	9	9	0	0	0	17
외무성	46	49	24	1	24	0	95
재무성	0	33	33	0	0	0	33
문부과학성	114	50	50	0	0	0	164
후생노동성	114	656	51	0	25	580	770
농림수산성	266	495	425	1	69	0	761
경제산업성	51	22	22	0	0	0	73
국토교통성	781	4,066	3,759	8	299	0	4,847
환경성	92	11	9	0	0	2	103
방위성	19	35	35	0	0	0	54
계	1,546	5,542	4,524	10	417	591	7,088

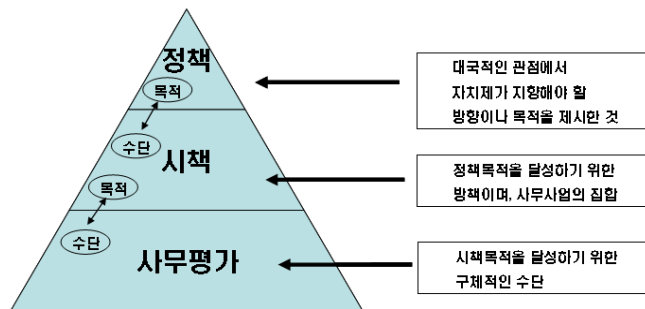
주: 규제에 관한 정책을 대상으로 한 사전평가에 대해서는, 하나의 평가서에 복수의 평가가 행해진 경우 해당평가의 수를 실시건수로 계상하였음.

정부 중앙부처는 평가법에 따라 자신의 업무에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 공표하도록 되어 있다. 행정평가의 제도적 도입은 의사결정 시스템의 고도화·복잡화를 진전시킴과 동시에 종합계획이나 예산편성과의 연동이나 통합이라는 새로운 과제를 제시하였다. 그러나 예산과 관련하여서는, 정부 평가결과의 활용 의무는 노력 의무에 한정하고 있어 실질적인 효과를 기대하기 어려운 구조를 지니고 있다는 한계가 있다. 2007년과 2008년의 방식별 사업평가 수는 <표 III-8>과 같다.

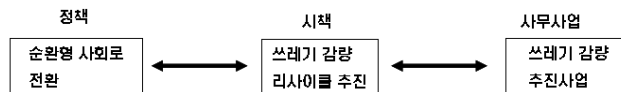
나. 지방자치단체의 성과제도 : 행정평가

1) 도입 배경 및 목적

[그림 III-10] 행정평가 구조



예)



출처: <http://www.nishi.or.jp/contents/000035730002000003.htm>

일본 총무성은 행정평가(performance measurement)에 대해서 “ ‘행정평가’란 정책, 시책, 사무사업에 관해 사전, 중간, 사후를 막론하

고 일정의 기준, 지표를 가지고 타당성, 달성도나 성과를 측정하는 것 ”으로 정의하고 있다. 여기서 정책이란 대국적인 관점에서 지방자치체가 지향해야 할 방향이나 목적을 의미하며, 시책은 정책목표를 달성하기 위한 방책을, 사무사업은 사업목적 달성을 위한 구체적인 수단을 의미한다. 정책과 시책, 사무사업은 [그림 III-10]과 같이 피라미드 구조를 이루고 있다.

일본의 지자체에서 행정평가에 대해 관심이 높아지고 있는 이유는 지방지자체의 재정상태가 매우 심각하기 때문이다. 재정상태가 심각해진 이유는 지자체에 따라 다르나 공통적으로 지적할 수 있는 것은 주민의 요구나 가치관의 다양화 등에 의해 행정수요가 증대하였다는 것을 들 수 있다. 여기에 더하여 평균연령의 증가에 따른 고령자의 증가, 출생률 저하에 의한 청년층 인구의 감소 등으로 인해, 보건·의료·복지정책에 대한 대폭적인 비용 증가, 즉 활력의 감퇴, 지역경제 규모의 축소, 세수의 감소 등이 예상되고 있다.

지방자치단체에서는 심각한 재정상황을 타개하기 위한 방책으로서, 또한 행정의 설명책임(accountability) 확보 방책으로서, 정책이나 사무사업에 대한 평가시스템의 구축 및 검토가 진행되었다. 즉, 지자체의 재정과탄을 막기 위해서는 정보공개나 설명책임의 기본 틀을 충실히 만들어야 함과 동시에 정부가 관여하는 행정서비스 전반에 대해 우선순위를 명확히 하는 것이 그 어느 때보다 중요시 되게 되었다. 이러한 수요를 충족시키기 위한 유용한 수단으로 행정평가가 대두되게 되었다.

행정평가 시스템에 대한 지자체의 기대는 도입 당초부터 매우 커서, 일본도시센터(2002)의 조사에 의하면, 평가시스템의 활용책으로서 ‘사무사업의 수정’, ‘차년도 예산편성 시 성과 등을 반영’, ‘직원연수, 의식개혁’, ‘시민에의 공표’, ‘시책·사무사업의 우선순위 결정’, ‘종합계획의 달성도를 관리’ 등 다양하게 제기되고 있다.

## 2) 추진경과 및 도입효과

1990년대 버블 붕괴 후의 세수확보에 어려움을 겪는 지자체 가운데 행정운영에 경영수법을 도입한 지자체가 등장하였다. 1990년대 중반에 행정평가제도를 도입한 미에(三重)현을 비롯하여, 1990년대 후반에는 기후(岐阜)현, 시즈오카(静岡)현, 홋카이도(北海道), 이와테(岩手)현 등이 독자적으로 시책평가를 실시하기 시작하였다. 당시의 하시모토 내각도 행정개혁을 추진하고 있어서 1997년 행정개혁회의의 최종보고 가운데 행정평가의 도입이 제안되었다. 이 제안의 발표를 계기로 행정평가가 도도부현(都道府縣, 광역자치단체)<sup>18)</sup>만이 아니라 정령지정도시<sup>19)</sup>나 일부의 시정촌(市町村, 기초자치단체)에까지 서서히 보급되기 시작하였다.

행정평가가 본격적으로 진행된 것은 2000년 12월에 책정된 ‘행정개혁대강’과 2001년 1월의 정부부처 조직개편에 따른 총무성(總務省) 행정개혁평가국이 설치되고부터이다. 이는 2000년까지 행정평가를 도입한 현은 16개에 지나지 않았으나 3년 후인 2003년까지 46현, 거의 100%의 현이 행정평가를 도입하고 있는 것만 보아도 그 영향을 알 수 있다. 정령시·중핵시<sup>20)</sup>의 경우도 예외는 아니어서, 행정평가국이 설치된 2000년까지는 보급률이 정령시에서 50%, 중핵시에서 8%였으나 그 후 급속히 보급되어 2005년에는 정령시에서 100%, 중핵시에서 약 80%로 급격히 늘어났다.

이미 도입하고 있는 도도부현과 정령지정도시에서는 98.3%가 평가 결과를 ‘공표’하고 있으며, 94.9%가 ‘예산요구나 사정에 참고’, 89.8%가 ‘사무사업의 재검토’에 활용하고 있다. 1995년에 미에현이 일본에서

18) 도도부현(都道府縣)은 우리나라의 도에 해당하는 행정구역을 말함. 구체적으로는 東京都, 北海道, 京都府, 大阪府와 43개의 현을 말함.

19) 인구 50만명 이상의 도시

20) 인구 30만명 이상인 도시

는 최초로 행정평가 도입에 착수한 지 14년이 된 현재, 다양한 형태로 행정평가가 진행되고 있다.

일본도시센터(2002)의 조사에 의하면 도도부현(광역자치단체)에서는 31.5%, 시구(기초자치단체)에서는 44.3%가 평가시스템의 활용 방안으로서 '시책·사무사업의 우선순위 결정'을 들고 있다. 미쓰비시종합연구소(2006)에 의하면 집행의 효율화 등 집행 면에서는 평가의 효과가 발휘되고 있으나, '자원배분의 개선' 등 관리 측면에서는 유효하게 기능하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

### 3) 행정평가의 추진체계

행정평가는 제도로써 급속히 도입이 진전되고 있으나 그 내용이나 형태는 지자체의 수만큼 존재한다고 해도 될 만큼 다양하다. 그러나 재정위기를 배경으로 불필요한 사무사업의 재검토에 의한 비용 삭감 방안으로서 사무사업 수준의 평가를 정책·시책 수준에서의 평가보다도 선행하여 도입하고 있다는 것이 지자체 행정평가의 평균적인 모습일 것이다. 현재 사무사업 수준의 평가는 많은 지자체에서 행정평가의 제도적 기반으로써 채용되고 있다(〈표 Ⅲ-9〉).

표에서 알 수 있듯이 행정평가의 대상은 정책·시책·사무사업의 3층 가운데 도도부현, 정령지정도시, 시구정촌 모두 '사무사업'이 가장 많으며, 평가를 도입 또는 시범적으로 시행하고 있는 단체의 대부분이 사무사업 레벨의 평가를 실시하고 있다. 이렇듯 많은 지자체에서 사무사업평가가 일반적인 평가형태로 받아들여지고 있는 것은 미에현의 사무사업평가 시스템이 미친 영향이 적지 않을 것으로 판단되고 있다.

사무사업평가의 대략적인 절차는 다음과 같다([그림 Ⅲ-11]). 우선 사무담당직원(대개 계장 내지는 과장보좌)이 사무사업의 목적, 의도, 대상자, 수단, 효과, 사업기간, 법적근거, 투입비용, 실적 등의 기초 데이터를 평가지에 기입한다. 이때 주로 투입지표, 활동지표, 성과지표,

효율성지표, 유효성지표 등이 사용된다. 이러한 평가지표에 의한 정량적인 평가에 더하여 필요성, 공평성, 긴급성, 주민요구, 국민의 역할분담 등 정성적 평가(기술적 평가, 순위(ranking), 점수화 등)를 행한 후에 '계속', '폐지', '개선' 등 사업의 방향성을 종합적으로 평가한다. 한편 사업평가로서는 전통적인 평가수단인 비용편익분석이나 비용효과 분석 등도 있으나 지자체 레벨에서는 도시계획도로나 도시공원정비 등 대규모 공공사업의 평가에 한정되는 경우가 많다.

〈표 III-9〉 행정평가의 대상

(단위: 개, %)

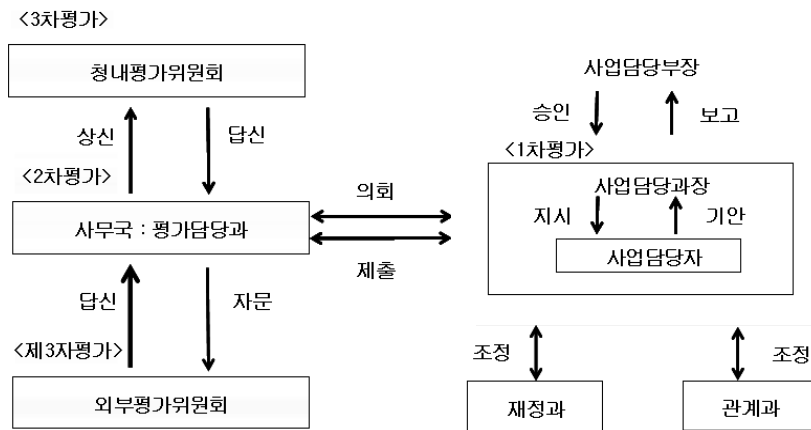
	도도부현		정령지정도시		중핵시		특별시		시구		정촌(町村)	
	단체 수	구성비	단체 수	구성비	단체 수	구성비	단체 수	구성비	단체 수	구성비	단체 수	구성비
정책	17	37.0	5	29.4	6	18.8	6	14.3	51	12.1	18	8.7
시책	40	87.0	12	70.6	15	46.9	17	40.5	164	39.0	48	23.2
사무사업	39	84.8	17	100	32	100	42	100	411	97.9	204	98.6
모든 사무사업	20	43.5	9	52.9	18	56.3	23	54.8	220	52.4	111	53.6
공영기업회계를 포함	13	28.3	8	47.1	13	40.6	12	28.6	130	31.0	70	33.8
사무사업 일반	19	41.3	8	47.1	14	43.8	19	45.2	191	45.5	93	44.9
공영기업 회계를 포함	6	13.0	4	23.5	11	34.4	12	28.6	118	28.1	55	26.6

주: 구성비는 행정평가를 도입하고 있는 단체(도도부현 46, 정령지정도시 17, 중핵시 32, 특별시 42, 시구 420, 정촌 207) 가운데 차지하는 비율임(복수회답)  
출처: 총무성 (2008)

이상과 같은 평가가 제1차 평가이며, 그 결과를 평가담당부국이 회수하고 평가지가 정확하게 기재되어 있는가 아닌가라는 관점에서 내용이나 표현 등을 점검·수정하는 제2차 평가가 있다. 또한 2차 평가 결과를 지자체장의 최종결정 전에 청내의 조직횡단적인 평가위원회

(각부의 부장 또는 과장직 등으로 구성되는 경우가 많음)가 인증하는 제3차 평가도 있다.

[그림 III-11] 사무사업 평가시스템의 조직간 관계



출처: 佐藤 (2009), p 22

이렇듯 사무사업평가는 직원이 스스로 실시하는 자기평가(내부평가)를 기초로 하고 있다<sup>21)</sup>. 그러나 정책이나 시책은 개개의 사무사업의 상승적·파급적인 결과에 의해 실현되기 때문에 사무사업 레벨의 평가로부터 출발하여도 최종 목적인 정책·시책의 실현에 어느 정도 공헌·기여하였는가를 평가하려 한다면 사업담당부서의 자율적 평가는 정책·시책을 대상으로 할 수 밖에 없다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 종합계획이나 예산편성 등과 유기적인 연계를 피하면서

21) 행정 이외의 주체에 의한 평가를 도입하고 있는 지자체도 증가하고 있다. 총무성(2008)의 조사에 의하면 행정평가를 도입하고 있는 단체 가운데 도도부현에서는 41.3%, 정령지정도시 41.2%, 중핵시 50.0%가 각각 제3차 기관에 의한 평가를 실시하고 있다. 그러나 특례시는 28.6%, 시구는 21.7%, 정촌은 12.6%로 제3차 기관에 의한 평가를 도입하는 비율은 낮은 편이다.

사무사업평가만이 아니라 정책·시책평가도 포함한 시스템 구축이 필요하다.

#### 4) 지자체 행정평가의 종류

전국적으로 도입이 확대되고 있는 행정평가는 다음의 3가지 유형으로 분류할 수 있다.

##### (1) A형: 사정관리형 모델(행정내부 관리 수단으로서 활용)

행정개혁의 주안점이 어디까지나 예산이나 인원 등의 자원배분에 있다고 생각하여 그 관리 수단으로서 활용하는 것을 말한다. 고객지향이나 성과지향이라는 개념은 무리가 없는 범위에서 도입한다. 한때 붐이었던 사무사업평가나 공공사업의 수정은 이 유형이 많다.

##### (2) B형: TQM 모델(직원의 의식개혁 수단으로서 활용)

개혁은 우선 직원 개개인의 의식부터라고 생각하여, 현장 직원에게 자신이 담당하는 업무나 사업의 의의를 생각하게 하여, 거기서부터 얻어진 '발견'을 일상 행동에 환류하는 것을 말한다. 시즈오카현 등의 '업무재검증<sup>22)</sup>'수법이나 후쿠오카시의 'MOVE 시트<sup>23)</sup>'가 이 유형에 속한다고 할 수 있다. 민간기업의 TQM(Total Quality Management) 활동에서 유래하며, 기업에서는 일반적인 수법이다.

22) 시즈오카 현립대학 경영정보학부의 기타오지(北大路信郷) 교수가 제창한 행정업무의 분석·경영기법으로, 현재 실시하고 있는 사무사업의 내용이나 직원의 활동(업무)을 재검증하기 위한 수단으로서 일본 전국에서 주목을 받고 있다.

23) 자신의 업무의 의미와 가치를 명시하고 조직에서 멤버 공통의 비전, 방향성을 확인하기 위한 work sheet. 직장에서의 논의를 기입하고 자신들의 생각을 공유하기 위한 후쿠오카시의 DNA운동에서도 사용되고 있는 work sheet를 말한다.

(3) C형: 주민 의사소통 모형(주민참가 수단으로서 활용)

행정평가를 계기로 하여 외부로부터 주민 등이 정책형성이나 집행에 참가함으로써 실체를 바꾸어 가는 것을 말한다. 아오모리현의 '행정마케팅<sup>24)</sup>'은 지역과 현민의 생활을 함께 66개의 지표로 나타내어, 현상치와 목표치를 제시한다. 이는 제3자 위원회를 중심으로 활동하며 수치의 격차를 현청만이 아니라 기업이나 NPO 등에도 담당자로서 분담을 요구하는 것이다. 사이타마현 시기(志木)시의 도입사례<sup>25)</sup>도 이 유형에 속한다.

5) 지자체 행정평가 모델

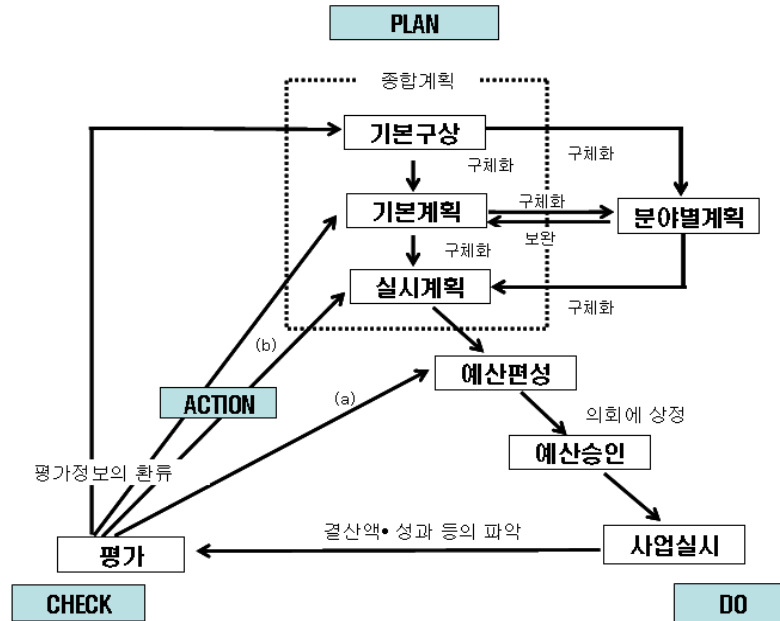
행정평가의 제도적 도입은 의사결정 과정의 고도화·복잡화를 촉진함과 동시에 종합계획이나 예산편성과의 연동 및 통합이라는 새로운 과제를 제시하고 있다. 일본 지자체 행정경영의 관리순환(management cycle)은 PDCA로 표현된다. PDCA는 Plan, Do, Check, Action의 머리글자로 각각 계획, 실시, 평가, 환류를 의미한다고 할 수 있다. PDCA 과정을 그림으로 나타낸 것이 [그림 III-12]이다.

---

24) 아오모리현에서는 현민의 생활만족도 향상과 효율적인 행정운영을 지향하여 1999년부터 현민 대표나 전문가 등으로 구성된 제3자 기관 '정책마케팅 위원회'를 설치하여 정책 마케팅 시스템의 틀을 추진하고 있다. 이 시스템은 민간기업에서 실시하고 있는 마케팅(시장조사·활동)을 도입하여, 가까운 장래(5년후)에 실현해야만 하는 현민생활의 수준을 '목표치'로서 제시하고, 목표치를 실현하기 위해서는 누가 어느 정도의 역할을 담당해야만 하는가라는 '분담치'를 제시하는 것 등을 내용으로 하고 있으며, 아오모리현 독자적인 것으로 전국적으로 보아도 선진적인 내용이라고 할 수 있다.

25) 시키시(志木市)의 행정평가제도는 시민의 시점에 의한 평가(시민평가)를 시정에 반영하는 것을 큰 특징으로 하고 있다. 시민의 눈으로 정책 등의 평가결과를 검토(check)하는 것 외에도 평가에 대한 시민의 의견을 모집하고 있다. 시키시는 2002년에 '시키시 행정평가조례'를 제정하였다.

[그림 III-12] 지자체 행정경영의 관리순환모델



출처: 佐藤(2009), p. 33

먼저 계획을 보면, 일반적으로 지자체 계획에는 최상위에 위치하고 있는 종합계획과 행정의 각 부(部)나 국(局)이 법률에 근거하여 혹은 사회조류의 변화나 시민의 요구에 대응하여 독자적으로 책정하는 분야별 계획으로 크게 나눌 수 있다.

종합계획은 지자체 정책의 각 영역을 포괄적으로 통합화한 기본계획이며 지자체 행정에 과학성을 도입함으로써 지자체의 효율적이며 효과적인 운영을 꾀하는 것이다. 이 종합계획은 기본구상-기본계획-실시계획의 3층으로 구성되는 것이 일반적이다.

우선 기본구상은 지자체의 장래상, 정책대강 등을 구성요소로 하는 장기계획(계획기간 10~20년 정도)이다. 1969년 지방자치법의 일부개정령에 따라 '시정촌(기초자치단체)은 그 사무를 처리함에 있어 의회의 의결을 거쳐 그 지역에서 종합적이며 계획적인 행정 운영을 도모하기

위해 기본구상을 정하고 이에 따라 실시하여야 한다'고 기본구상을 책정할 것이 의무화되었다. 이로 인해 현재 거의 모든 시정촌이 기본구상을 책정하고 있으며, 또한 책정의무가 없는 도도부현에서도 대부분이 기본구상을 세우고 있다.

기본계획은 기본구상에서 설정한 장래상이나 정책목표를 실현하기 위한 여러 시책을 분야별 또는 지구별로 체계화한 중기계획(계획기간 5~10년 정도)이다. 교육, 인권, 산업경제, 도시계획, 보건·의료·복지, 환경 등 소위 개별 정책을 구체화하는 것에 그치지 않고 행·재정 개혁이나 시민참가·협동이라는 분야 횡단적 시책도 여기에 포함된다.

실시계획은 기본계획에서 제시한 시책을 실현하기 위해 각 부국이 작성하는 재정계획과 정합성을 도모하면서 대략 3~5년의 계획기간 내에 행정 각 부국이 착수 또는 실시하는 사업을 명확히 한 단기계획이며 예산편성을 하기 위한 것이다. 즉, 실시계획은 기본계획과 예산편성의 가교로서의 역할이 중심적 임무이다. 단, 실시계획은 지자체에 따라 계획기간, 책정방식, 책정절차, 계상사업의 범위, 공개의 유무 등 그 형태는 다양하며 획일적인 형식은 존재하지 않는다. 예컨대 실시계획의 책정방식에서는 매년도 계획을 수정하는 변동방식과 계획기간 내는 수정을 하지 않는 고정방식, 이 양자를 절충한 절충방식 등이 있다. 또한 계상사업의 범위에 대해서도 주요한 투자계사업에 한정하는 경우와 시민생활에 보다 밀착한 비투자계사업에 대해서도 위치를 부여하는 경우 등 지자체에 따라 다르다.

[그림 III-12]에서 확인할 수 있듯이 계획과 예산, 평가는 각각 긴밀한 관계에서 연속된 과정으로 배치되어 시스템 상호간 정보 교환성이 높을수록 유효하게 기능한다. 단, 업적측정이나 성과검증이라는 사후적 평가만이 평가는 아니다. 또한 종합계획을 핵으로 한 관리순환에 있는 평가에는 장래를 위해 실시되어야 할 사업의 선택이라는 사전적 평가와 지난 연도에서 실시한 사업의 성과검증이라는 사후적 평가의 두 측면이 있다.

한편, 관리순환에서 평가에서 예산편성으로 환류되는 경로는 2가지가 있다. 첫째는 (a)와 같이 평가로부터 예산편성으로 직접 환류되는 것이며, 둘째는 (b)와 같이 평가로부터 실시계획을 경유하여 예산편성으로 환류되는 경로이다. 현재 대부분의 지자체가 활용하고 있는 환류 방법은 (b)이다.

최근에는 예산편성이 종래와 같이 재정과에서 일률적으로 정해지는 방식이 아니라, 부국별 또는 시책별로 예산을 배당하는 틀 배분 예산제도가 도입되고 있다. 이에 따라 '각 담당부문에 의한 예산요구와 재정담당부문에 의한 예산사정'으로부터 '재정담당부문에 의한 예산요구와 각 담당부문 내에서의 예산조정'으로 이행하는 지자체도 증가하고 있다. 단 현실에서는 틀 배분 예산제도에서 배분액은 전년도 실적에 근거한 산정을 근거로 하고 있어 정책의 우선순위 부여 결과에 바탕을 둔 전체 규모의 설정이나 예산배분이 되고 있지는 않다. 정책주도형 예산편성을 지향한다면 적어도 정책의 우선순위를 정하여 선행하고, 그 위에서 시책별로 예산을 배분하고 그 후에 부국 간 조정이 있어야 할 것이다.

이하에서는 일본 지자체의 실제 성과평가 사례를 들어 지자체에서 운영하고 있는 성과평가 시스템과 그 효과, 시사점 등을 살펴보기로 한다.

#### 다. 나고야市の 사례<sup>26)</sup>

나고야(名古屋)시에서는 '시민과의 파트너십', '시민지향', '성과·비용 중시'라는 시점에서 시정의 질적인 전환을 꾀함으로써 보다 적은 비용으로 시민에게 성과를 더욱 많이 안기는 시정운영을 추진, 시민의 만족도를 높이는 시정의 실현을 목표로, 행정·재정 시스템 개혁에 착

26) 나고야시의 행정평가에 관한 내용은 나고야시 홈페이지(<http://www.city.nagoya.jp>)와 石原(2005) 제6장을 참고로 작성하였음.

수하였다. 이 시스템 개혁의 주요 수단은 행정평가이며, 모든 사무사업을 대상으로 평가를 실시하였으며 기타 정령지정도시보다 먼저 외부 평가를 도입하였다. 이하에서는 나고야시가 현재까지 도입하여 온 사무사업평가를 중심으로 소개한다.

### 1) 나고야市の 행정·재정 개혁

#### 가) 행정재정계획

나고야시는 1996년 9월에 '행정개선추진방법'을, 그리고 1998년 12월에 '행정개혁실시안'을 책정하였다. 행정계획실시계획에서는 조직개편이나 직원정원의 삭감 등 달성해야 할 구체적인 목표를 세우고 적극적으로 추진하여 어느 정도 성과를 올렸다. 그러나 시정을 둘러싼 상황이 크게 변화하면서 당시까지의 시정을 새로운 발상으로 검토·수정하여 창조적으로 개혁개선을 실시할 것을 목적으로 하는 '재정개혁계획'을 2001년 9월에 책정하였다.

이 계획에서는 행정·재정시스템 개혁을 위한 방안으로 아래의 '5개의 실행'을 선언하고 있다. 이 5개의 실행은 2007년부터 추진되고 있는 제3차 행재정개혁계획에서도 그 실현을 목표로 하고 있다.

- ① 시민의 요구를 확실하게 파악하겠습니다.
- ② 시민 여러분과 함께 시정을 펼치겠습니다.
- ③ 행정평가를 실시하여 시정을 점검하겠습니다.
- ④ 낮은 비용으로 양질의 서비스를 제공하겠습니다.
- ⑤ 신속하고 편리한 서비스를 제공하겠습니다.

나고야시는 2004년 '제2차 행재정개혁계획'을, 2005년에는 '행재정집중개혁계획'을 각각 책정하여 행·재정시스템 개혁을 추진하였다. '제2

차 행재정개혁계획'은 행정과 재정의 시스템 개혁을 계속 추진하기 위한 실행계획이다. 시정을 둘러싼 상황이 한 층 어려움을 더하고 있는 가운데 당시까지의 개혁의 실적과 성과를 고려하여 시대의 변화에 정확하게 대응하면서 시민의 만족도를 높이는 시정을 실현하기 위해 '성숙사회에서 빛나는 나고야'를 목표로 하고 있다. 개혁의 중점으로서 '신뢰·공개', '협동·민간의 힘', '성과·분권' 및 'IT'의 4개를 들고 있다.

이러한 행재정 개혁이 일정의 성과를 거두자 나고야市는 계속하여 시민 지향과 성과·비용 중시의 관점에서 행·재정 시스템의 개혁을 착실히 추진하기 위해 2007년~2010년도를 계획기간으로 하는 '제3차 행재정개혁계획'을 책정하여 추진중에 있다. 제3차 계획의 목표는 '건강하고 빛나는·자립한 나고야'를 목표로 하고 있다. 개혁의 중점으로서 '시민과의 파트너십', '시민지향'과 '성과·비용중시'를 들고 있다.

#### 나) 5개 실행의 목표

'제3차 행재정개혁계획'에서는 계획을 착실히 실행하기 위해 5개 실행의 성과목표를 제시하고 이를 2010년까지 달성할 수 있도록 적극적으로 노력하고 있다. 나고야市가 제시하고 있는 성과목표를 보면 다음과 같다(〈표 Ⅲ-10〉).

표에 제시되어 있는 사업목표에서 확인할 수 있듯이 제3차 행재정 개혁계획에서는 2005년도와의 비교이긴 하나 상당히 의욕적인 수준의 성과목표를 제시하고 있다.

〈표 III-10〉 나고야시의 5대 실행 목표 개요

5대 실행	구체적 사업내용	사업목표 <sup>1)</sup>
시민의 요구를 확실하게 파악하겠습니다.	- 적극적으로 알기쉬운 정보제공 - 시민의 요구를 파악하는 조사 충실	시의 홈페이지 총접속건수를 6,000만건으로 증가 (2005년도: 2,637만건)
시민 여러분과 함께 시정을 펼치겠습니다.	- 시정에의 시민참가 추진 - 시민과의 협동에 의한 마을 만들기 추진	- 공모를 도입하고 있는 심의회 수를 20심의회로 증가 (2005년도: 4심의회) - 시내에 주된 주소를 두는 NPO 법인 수를 700단체로 증가 (2005년도: 457단체)
행정평가를 실시하여 시정을 점검하겠습니다.	- 행정평가의 실시·활용	행정평가를 실시하여 전 사무사업의 10% 이상을 시프트 (2005년도 사무사업수: 1,900)
낮은 비용으로 양질의 서비스를 제공하겠습니다.	- 계획적인 정원관리 - 공공서비스 개혁 - 외곽단체 개혁 - 공공시설 재검토 - 공공시설 관리수법 개선	- 직원수를 2,300명(7.8%) 이상 순감 (2005년도: 29,596명) - 외곽단체의 상근임원수를 13명(10%) 삭감 (2005년도: 124명) - 외곽단체의 상근직원수를 214명(5%) 삭감 (2005년도: 4,275명) - 외곽단체에의 경상적인 위탁료 및 보조금을 45억엔(10%) 삭감(2005년도 당초예산: 449억엔)
신속하고 편리한 서비스를 제공하겠습니다.	- 시청 개혁 - 전자시청 추진	- 전자신청 시스템 이용률을 50%로 증가 (2005년도: 미실시) - 지방세(시세) 전자신고 시스템의 이용률을 50%로 증가 (2006년 1~3월: 0.1%) - 전자시청의 추진에 필요한 전자정보의 보호대책으로서 보안향상연수 수료소속수의 비율을 100%로 증가 (2005년도: 21%)

주: 1) 특별한 언급이 없으면, 목표치는 2010년도에 달성할 목표치이다.

## 2) 나고야市の 시스템 개혁

### 가) 경영회의 · 경영 어드바이저 회의 설치

경영전략기능을 강화하고 시정운영의 중요한 방침에 대해 종합적 · 전략적인 관점에서 의사결정을 하기 위해 시장, 총무국장, 재정국장을 중심으로 하는 경영회의를 2001년도에 설치하였다. 경영회의에서 최고 경영진과 관련이 있는 행 · 재정개혁, 재정운영, 예산의 증점화 방침 등에 대해 논의를 한다. 또한 민간경영 또는 행 · 재정 시스템에 견식이 있는 5인을 경영 어드바이저로 위촉하여 행 · 재정 개혁의 추진이나 재정운영 등에 대해 객관적 · 전문적인 입장에서 의견을 청취하기 위한 경영 어드바이저 회의도 도입하였다.

### 나) 예산편성 시스템 · 정원관리 시스템의 개혁

시청내 분권화를 추진하여 현장에 가까운 각 국에서 경영감각과 주체성을 발휘할 수 있도록 배분형 예산편성 시스템과 정원관리 시스템을 도입하였다. 이는 각 국에서 재원과 정원을 배분하고 각 국이 그 틀 내에서 행정평가 등을 활용하여 경영감각을 발휘하여 스스로의 판단과 책임으로 예산편성이나 직원배치를 실시하는 것이다. 말하자면 각 국이 각각 사업본부로서의 기능을 하게 되는 것이다.

### 다) 공적관여의 명확화

행 · 재정 시스템 개혁을 추진함에 있어 현재 시가 실시하고 있는 시책 · 사무사업에 대해 '시가 실시하여야 할 사업은 무엇인가', '시는 사업에 관여하여야 하는가' 라는 원점에서 판단하고자 2003년 3월에 '공적기관의 형태에 관한 점검지침'을 책정하였다. 이 방침을 활용하여 행정과 민간과의 역할분담 관점에서 민간이 할 수 있는 것은 민간에 맡기고, 시의 관여는 필요 최소한으로 하는 기본적인 방침에 근거하여 행정평가 등에 있어 사무사업의 점검 · 검증을 추진하고 있다.

라) 외곽단체 개혁

외곽단체는 본래 행정기능을 보완·대체하는 역할을 담당하고 있으며, 보다 효율적·효과적인 공공서비스 제공이 가능하도록 설립되었지만 그 후 사회경제 정세의 변화 등에 따라 사업의 필요성이나 설립목적의 약해진 단체도 발견할 수 있다. 2002년에는 시의 방침을 '외곽단체 개혁실행계획'으로 종합하였다. 동 계획에서는 통폐합을 포함한 단체의 앞으로의 모습, 외곽단체에 대한 시의 인적지원이나 재정지출의 재검토 등 시가 관여하는 형태, 외곽단체의 자주적·자립적인 경영 등 여러 시점에서 다루어야 할 사항을 들고 있다. 한편, 외곽단체에서는 동 계획에 근거하여 단체 스스로가 '경영개선계획'을 책정하고 수치목표를 제시하고, 적극적인 경영개선에 노력하고 있다. 2003년도의 전 사무사업평가에서도 시로부터 외곽단체로의 보조금이나 위탁료가 평가의 대상이 되었다.

마) 업무개선운동의 전개

시민의 만족도를 높이는 시정의 실현을 위해 시정의 질적인 전환을 꾀하는 행·재정 시스템 개혁을 추진하고 있다. 이 개혁을 진행시키기 위해 직원 한 사람 한 사람이 개혁의 취지를 이해하고, 스스로 개혁개선에 임하는 것이 중요하기 때문에 신속한 업무개선 운동을 비롯한 전청적인 개혁개선운동인 '나고야 유신·나고야 일신'에 적극적으로 참여하고 있다. 직원 한 사람이 보람을 느끼며 활기차게 업무에 종사하며 의욕을 가지고 항상 개선을 하는 시정을 지향한 것이다. 이러한 전청적인 개혁개선운동의 사례발표장으로서 '나고야 컵'을 2003년도부터 개최하고 있다.

3) 시스템 개혁의 주요한 수단으로서 행정평가

가) 나고야시의 행정평가

나고야시의 행정평가는, 시가 실시하고 있는 시책이나 사무사업을

‘시민의 입장에서 효과란 무엇인가’, ‘당초 기대한대로의 성과가 얻어졌는가’라는 시점에서 객관적으로 평가·검증을 실시하는 것으로 시스템 개혁의 중심적인 역할을 담당하고 있다. 따라서 나고야시에서는 행정개혁계획을 행정평가의 중심으로 보고 적극적으로 추진하고 있다. 이는 PLAN-DO-CHECK-ACTION이라는 관리 순환의 Check-Action에 상당하는 것으로 실시한 사업을 객관적으로 평가하고 그 결과를 익년에 반영하는 수단으로 간주하고 있다. 행정평가에 의해 보다 명확히 된 문제를 신속히 다음 계획 등에 반영하는 것은 시민 본위의 시정이나 시민의 입장에 선 시정을 전개하는 데 중요하다고 여기고 있다.

일반적으로 행정활동은 정책-시책-사무사업이라는 3층 구조로서 파악할 수 있음은 이미 설명한 바와 같으며, 이들이 서로 목적-수단의 관계를 지니는 하나의 체계를 형성하고 있다. 나고야시에서는 행정목적이나 목표를 명확히 하여 효율적·효과적인 목적달성방법을 추구하면서 시민에 대해 알기 쉬운 사업 설명을 한다는 관점에서 구체적인 ‘사무사업’을 대상으로 한 사후평가부터 실시하고 있다.

#### 나) 사무사업평가의 목적과 사업유형

나고야시가 정책평가를 실시하는 목적은 ‘시민에의 설명책임 향상’, ‘직원의 의식개혁’, ‘사무사업의 효율성 향상’, ‘사무사업의 수정’의 4가지이다.

평가대상은 예산의 세부사항을 사업단위로 하여 사무사업의 사후평가부터 실시하기로 하였다. 우선 전년도에 실시한 사무사업을 ‘나고야 신세기 계획 2010 시책계획’에 따라 체계화를 하고, 사업의 종류에 따라 6개의 유형으로 분류하였다. 이 6개의 유형은 아래와 같다.

- 1) 건설이나 정비 사업을 제외한 자주사업인 소프트 사업
- 2) 시민이용시설 등의 건설인 시설건설

Ⅲ. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 159

- 3) 도로나 공원 등의 정비인 정비사업
- 4) 법에 의해 실시가 정해진 사업이나 정형적 업무인 경상적 사무사업
- 5) 시설 관리·운영
- 6) 공통·구청 사무

나고야시에서는 2003년도에 전 사무사업을 대상으로 사무사업평가를 실시하였으며, 2004년도에는 2003년도의 외부평가에서 C 또는 D 평가를 받을 사무사업을 대상으로 개혁 및 개선을 위한 대처방안을 포함한 사무사업평가를 실시하였다.

2003년의 각 유형별 평가사업 수는 <표 Ⅲ-11>과 같다. 평가 실시기관은 시장 사무부국 및 교육위원회 사무국 등을 포함한 행정위원회이다.

<표 Ⅲ-11> 2003년도 평가대상 사업 수

(단위: 개)

사업유형	사업수
소프트사업	802
시설건설	38
정비사업	87
경상적 사무사업	558
시설 관리·운영	341
소계	1,826
공통·구청사무	920
총계	2,746

출처: 石原俊彦(2005), p. 159

2005년도 이후의 사무사업평가는 2003년도에 모든 사무사업에 대해 평가를 하였기 때문에, 개개의 사무사업에 대해 Do(실시) → Check

(점검) → Action(개혁개선) → Plan(기획입안)이라는 경영순환(management cycle)을 행하는 데는 대략 3년 정도 걸릴 것이라고 예상하여, 사무사업을 유형별로 대략 1/3씩 나누어 3년에 한 번 사무사업평가의 대상으로 하고 있다. 2005년도에는 소프트사업, 2006년도에는 경상적 사업, 2007년에는 시설건설, 정비사업, 시설의 관리운영에 대해서 평가를 실시하였다. 2008년에는 2005~2007년의 외부평가에서 C 또는 D 평가를 받은 사무사업을 대상으로 하여, 개혁 및 개선을 위한 대처방안에 대해 점검을 실시하였다.

#### 다) 평가항목과 평가기준

평가는 각 소속에서 사무사업평가표를 작성하는 것으로 실시된다. 평가항목은 <표 Ⅲ-12>, <표 Ⅲ-13>과 같다. 유형별로 평가항목도 다르다. '필요성', '유효성', '달성도', '효율성'이라는 4개의 평가항목으로부터 다각적으로 평가를 하고 있다. 유형 6)의 공통·구청 사무에 대해서는 법정사무나 정형적 업무가 주이므로 업무개선에 주안점을 두고 달성도·효율성의 관점에서 평가를 하고 있다.

<표 Ⅲ-12> 나고야시의 사무사업평가 개별평가와 종합평가

평가기준		고            저			
개 별 평 가	필요성	4	3	2	1
	유효성	4	3	2	1
	달성도	4	3	2	1
	효율성	4	3	2	1
종합평가		A	B	C	D

〈표 III-13〉 유형별 평가항목

유형	필요성	유효성	달성도	효율성	종합평가
소프트사업	○	○	○	○	○
시설건설	○	○	○	○	○
정비사업	○	○	○	○	○
경상적 사무사업	-	○	○	○	○
시설 관리·운영	○	○	○	○	○
공통·구청사무	-	-	○	○	-

주: 공통·구청사무에 대해서는 업무개선을 주안점으로 하여 평가를 실시

필요성, 유효성, 달성도, 효율성이라는 4개 평가항목을 바탕으로 종합평가를 실시한다. 종합평가는 A는 '계획대로 사업을 추진하는 것이 적당'이며, B는 '사업의 추진 방법의 개선 검토', C는 '사업규모·내용 또는 실시 주체의 수정을 검토', D는 '사업을 근본적으로 재검토하며 휴·폐지의 검토'를 의미한다. 4개의 평가항목과 종합평가와의 관계는 필요성과 유효성이 모두 높으면 달성도와 효율성의 평점에 따라 종합평가는 A 또는 B가 되나, 필요성과 유효성 가운데 어느 하나의 평점이 낮으면 달성도나 효율성의 평점이 높더라도 종합평가는 C 또는 D가 된다.

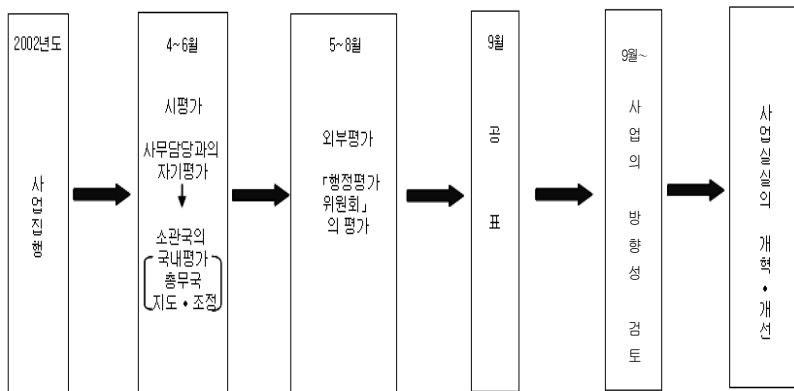
라) 추진체제와 공표

나고야시의 대략적인 평가 실시 일정은 [그림 III-13]과 같다. 전년도에 집행한 사업에 대해 당해년도 4월부터 6월에 걸쳐 평가표를 작성하고 시의 평가를 실시하였다. 그 후 외부평가를 8월까지 실시하고, 9월에 공표하고 있다. 평가에 즈음하여서는 각 국의 행정평가 담당과장으로 구성되는 '행정평가추진회의'를 설치하고, 필요한 연수나 행정평

가를 추진할 때의 과제에 대해 논의를 한다. 본격적으로 도입한 2001년도에는 약 800명의 과장급 직원에 대해 행정평가의 취지나 평가표의 작성방법 등에 관한 연수를 실시하였다.

평가결과는 의회의 전 상임위원회에 보고함과 동시에 책자로 정리하여 공표한다. 책자는 '시민정보센터'나 각 구청의 '정보·상담 코너' 등에 설치하여 시민이 언제든지 열람할 수 있도록 하고 있다. 나고야시 행정평가 홈페이지에도 공표하고 있다.

[그림 III-13] 나고야시의 행정평가 추진일정



#### 4) 사무사업평가의 실시

##### 가) 사무사업평가 추진 현황

나고야시에서는 1999~2000년의 시험사업을 거쳐 2001년 사무사업 평가를 본격적으로 도입하였다. 2001년에는 실시기관의 각 과·각 소 별로 선정한 하나의 사업을 중심으로 857개의 사무사업평가를 실시하였다. 2002년도에는 평가대상을 전 사무사업의 1/2에 해당하는 1,398개로 확대하였으며, 2003년에는 전 사무사업에 대해 평가하여 사무사업에 대해 총점검을 실시하였다.

나) 내부평가의 한계

외부평가 도입 전인 2001년도는 사업을 소관하는 과에서 작성한 평가표를 근거로 소관국 평가를 실시하였다. 사업을 소관하는 '소관국 평가'에 더하여 평가의 객관성을 향상시키기 위해 행정개혁을 총괄하는 총무국이 '총무국 평가'를 실시하여 양자를 같이 제시하는 형태로 공표하였다. 총무국에서는 외부전문가의 조언을 받으면서 평가를 실시하였으므로 소관국 평가보다는 엄격한 결과가 되었다.

그러나 소관국 평가, 총무국 평가 모두에 대해 '양자 모두 어차피 시청 내에서 실시하는 내부평가에 지나지 않으며 제3자에 의한 객관적인 평가는 실시하지 않고 있다'는 의견이 제시되었다. 이러한 의견을 반영하여 2002년부터는 시청 내부의 자기평가에 그치지 않고 외부의 제3자에 의한 평가를 도입하게 되었다. 당시, 행정평가에 외부평가를 도입한 지자체가 거의 없던 상황에서 정령지정도시 가운데서는 나고야시가 가장 먼저 도입하였다. 외부의 전문가로 구성되는 행정평가위원회를 구성하여 '시평가'와 나란히 '외부평가'를 공표하고 있다.

5) 외부평가의 도입

가) 외부평가의 구조

앞서 설명한 바와 같이 나고야시는 2002년부터 평가의 객관성 향상과 다각화를 기하기 위해 외부의 전문가로 구성되는 '나고야시 행정평가위원회'를 설치하여 운영하고 있다. 2003년도의 행정평가위원회의 구성은 <표 III-14>와 같다.

행정평가위원회는 시가 작성한 사무사업평가표에 근거하여 재정건전화의 필요성을 참작하면서 '공적관여의 타당성'이나 '비용 대비 효과'의 관점을 중심으로 평가를 실시한다. 평가를 정리할 때는 사업소관국과의 현장답사를 집중적으로 실시한다.

〈표 III-14〉 나고야시 행정평가위원회 연도별 구성

연도	구성
2002	石原俊彦委員長(關西學院大學 教授) 외 5명
2003	石原俊彦委員長(關西學院大學 教授) 외 9명
2004	石原俊彦委員長(關西學院大學 教授) 외 7명
2005	石原俊彦委員長(關西學院大學 教授) 외 9명
2006	稻澤克祐委員長(關西學院大學 教授) 외 8명
2007	稻澤克祐委員長(關西學院大學 教授) 외 8명
2008	稻澤克祐委員長(關西學院大學 教授) 외 7명

## 나) 시평가와 외부평가의 결과

2003년도의 시평가와 외부평가의 결과를 정리한 것이 〈표 III-15〉와 〈표 III-16〉이다.

〈표 III-15〉 2003년도의 평가결과

평가	시평가	외부평가
A	682(37.3%)	250(13.7%)
B	1,032(56.5%)	1,188(65.0%)
C	107(5.9%)	326(17.9%)
D	5(0.3%)	62(3.4%)
계	1,826	1,826

평가대상 1,826사업 가운데, 시평가와 외부평가가 일치하는 사업은 전체의 62%에 해당하는 1,136사업이었으며, 일치하지 않은 나머지 사

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 165

업 가운데 외부평가가 시평가를 상회하는 경우는 한 사업도 없었다. 특히 시평가는 A였으나 외부평가가 D인 경우도 7건이나 있었다. 이상에서 알 수 있듯이 외부평가가 시평가에 비해 엄격함을 알 수 있다.

〈표 III-16〉 나고야시의 자기평가와 외부평가의 비교

시 \ 외부	A	B	C	D	계
A	250	393	32	7	682
B	0	795	208	29	1,032
C	0	0	86	21	107
D	0	0	0	5	5
계	250	1,188	326	62	1,826

다) 외부평가의 의의

평가결과는 시평가와 외부평가를 그대로 병기하는 형태로 공표하고 있다. 시평가와 외부평가가 다르다고 하더라도 일부러 평가결과를 일치시키지 않고 그대로 공표하고 있다. 양자를 그대로 공표하고 있는 이유는, 평가결과를 바탕으로 의회를 비롯한 시민의 의견을 수렴하면서 충분한 논의를 하여, 시로서 사업의 방향성을 결정하여 가는 구조, 시스템 구축을 지향하고 있기 때문이다. 기존의 사무사업을 수정하고, 폐지하는 것은 용이한 일이 아니다. 시청 내부의 논의에 그치지 않고 의회나 시민의 의견을 듣고 나서 사업의 진퇴 여부에 관해 충분한 논의를 거쳐 시로서 책임을 갖고 사업의 방향성을 결정하는 것이 중요하다. 시가 실시하는 사무사업은 그 어떤 것도 시민생활과 직결되어 있어 사업의 수정·폐지가 시민에게 주는 영향은 크기 때문이다.

〈표 III-17〉 나고야시의 사무사업 평가결과 예시

事務事業名	14年度 決算額 (千円)	評価		所管局	
		市	委員会		
0065	老人クラブの育成	124,689	B	C	健康福祉局
0066	名古屋市老人クラブ連合会運営助成	13,105	B	B	健康福祉局
0067	老人クラブ活動推進員	8,132	B	B	健康福祉局
0068	区老人クラブ活動推進員	58,122	B	B	健康福祉局
0069	ゲートボール活動助成	1,418	C	C	健康福祉局
0070	全国健康福祉祭への参加	12,196	B	B	健康福祉局
0071	高齢者能力活用事業	198,072	B	B	健康福祉局
0072	高齢者職業相談事業	20,323	B	B	健康福祉局
0073	高齢者スポーツ事業	6,702	B	B	健康福祉局
0074	敬老関係事務（敬老手帳の交付等事務費）	18,593	B	B	健康福祉局
0075	敬老金の支給	105,555	B	C	健康福祉局
0076	市営交通料金の軽減（高齢者）	13,178,667	B	C	健康福祉局
0077	志段味地区無料バス券交付	6,729	B	C	健康福祉局
0078	ガイドウェイバス料金の軽減	150,922	B	C	健康福祉局
0079	公衆浴場無料入浴事業	67,317	B	C	健康福祉局
0080	福祉会館（都福祉会館）	51,338	B	B	健康福祉局
0081	福祉会館（天神山福祉会館）	51,715	B	B	健康福祉局
0082	福祉会館（名楽福祉会館）	33,871	B	B	健康福祉局
0083	福祉会館（八事福祉会館）	51,686	B	B	健康福祉局
0084	福祉会館（熱田福祉会館）	50,658	B	B	健康福祉局
0085	福祉会館（笠寺福祉会館）	51,181	B	B	健康福祉局
0086	福祉会館（高岳福祉会館）	51,613	C	C	健康福祉局
0087	福祉会館（上飯田福祉会館）	52,770	C	C	健康福祉局
0088	福祉会館（前津福祉会館）	51,571	C	C	健康福祉局
0089	福祉会館（瑞穂福祉会館）	51,556	C	C	健康福祉局
0090	福祉会館（中川福祉会館）	51,698	C	C	健康福祉局
0091	福祉会館（港福祉会館）	51,478	C	C	健康福祉局
0092	福祉会館（守山福祉会館）	50,478	C	C	健康福祉局
0093	福祉会館（緑福祉会館）	51,877	C	C	健康福祉局
0094	福祉会館（名東福祉会館）	49,854	C	C	健康福祉局

사업의 수정·폐지를 위해서는 시 내부의 평가에 더하여 외부의 시점에서 평가를 실시하여 여러 의견을 제시한 후에 시민을 포함시킨 광범위한 논의가 필요하다. 외부평가는 논의의 출발점인 재료를 제공한다는 중요한 역할을 하고 있다. 시의 재정상황을 참작한 사무사업 수정을 위해 논의자료를 제공하기 위해 결산위원회 전인 9월에 시의 평가와 외부평가를 같이 공표하고 있다. 평가결과를 바탕으로 충분히 논의한 후에 앞으로의 방향성을 결정하고, 익년의 예산에 반영하고 있다. 외부평가의 도입에 의해 사무사업평가가 행정·재정의 시스템 개혁의 수단으로 충분히 기능할 수 있다고 여겨진다.

#### 6) 사무사업평가와 예산·정원과의 연동

##### 가) 평가를 활용하는 구조

사무사업평가는 평가하는 것 자체가 목적은 아니다. 사무사업평가가 행정·재정 시스템 개혁의 주요한 도구인 것을 고려한다면 평가결과를 어떻게 활용할 것인가, 평가결과를 활용하는 구조를 만드는 것이 중요하다. 나고야시에서는 '새로운 예산편성 시스템' 및 '새로운 정원관리 시스템'을 도입하여 평가결과를 활용하는 구조를 갖추고 있다.

2003년도의 예산편성부터 중기적인 재정수지 전망하에 재원을 배분하고, 각 국이 경영감각을 발휘하여 자주적으로 예산편성을 행하는 시스템으로 변경하고 있다. 또한 직원의 정원관리에 대해서도 각 국이 효율적·효과적인 인원배치를 목표로 자주적·주체적으로 실시하는 배분형 정원관리 시스템을 채택하고 있다. 사무사업평가의 실시와 예산 편성 시스템의 개혁, 정원관리 시스템 개혁이 일체가 되어 평가결과를 활용하여 실효성을 보장하는 구조를 형성하고 있다고 할 수 있다.

재원배분형 예산편성 및 배분형 정원관리방식 개념의 기본은 각 국에의 권한 위양이다. 현실적으로 사무사업을 실시하고 있는 것은 각각의 사업실무국이며 종래 재정국과 총무국이 소관하고 있던 예산편성

이나 정원관리의 권한을 현장에 가장 가까운 각 국에 위양하였다. 각 국은 배분된 재원·정원 가운데 경영감각을 가지고 행정평가결과도 활용하면서 자주적인 예산편성·정원배치를 실시하여 효율적·효과적인 시정운영을 지향하고 있다.

#### 나) 예산편성 시스템의 개혁

종래의 예산편성은 경상적 경비에서 정책적 경비까지 각 국으로부터의 예산요구에 근거하여 재정국을 중심으로 조정을 하여 최종적으로 시장이 사정을 하여 익년도의 세입·세출을 더해가는 방식으로 결정하여 왔다. 2003년도 예산부터는 중기적인 재정수지 전망을 작성하여 시장을 장으로 하고 각 국장이 구성원이 되는 경영회의에서 전 시적인 검토를 하여 시책의 우선순위에 대한 엄격한 선택, 중점화 등의 기본방침을 결정하고 경상적인 경비에 대해서는 각 국에 재원배분을 실시하는 재원배분형 예산편성 시스템을 도입하였다.

재원배분형 예산편성은 경비를 다음과 같이 구분하고 있다.

- ① 경상경비
- ② 경상화하고 있는 정책경비
- ③ 법정사업·채무부담행위 등 경비
- ④ 임시·정책경비
- ⑤ 중점화 틀

이 가운데 ③은 소요 전망액을 각 국에 배분하고, ④와 ⑤에 대해서는 재원배분의 단계에서 일반재원을 유보하고 각 국으로부터의 예산요구를 받아 최종적으로 시장이 사정한다. ①과 ②에 대해서는 각 국에 재원을 압축하여 배분하고 있다.

배분을 받은 각 국은 그 틀 내에서 행정평가 등을 활용하여 시민만족도, 효과 등을 검토한 후 경영감각을 충분히 발휘하여 탄력적으로 예산을 자주적으로 결정한다. 각 국은 행정평가에서 자체평가(시평가)와 외부평가 결과를 바탕으로 사무사업의 우선도를 명확히 하여 한정

된 재원 가운데 사무사업의 이행·중점화를 실시한다.

다) 정원관리 시스템의 개혁

중장기적·종합적인 시점에서 계획적인 정원관리를 추진하기 위해, 사무사업을 소관하는 각 국이 경영회의에서 결정된 국별 배분 틀을 전제로 경영감각을 발휘하여 스스로의 판단과 책임으로 사무사업의 형태를 재고하여 적극적으로 직원정원의 이행·중점화를 실시함으로써 효과적이며 효율적인 직원배치의 실현을 목표로 하고 있다. 국의 정원은 정원관리계획(2001년 12월 책정·공표)에 근거하여 경영회의에서 논의, 결정한다. 그 후 각 국의 정원배분 수를 결정한다. 각 국은 배분된 정원 틀 내에서 행정평가의 결과도 참고로 하면서 자주적·주체적으로 필요한 저원의 이동을 실시한다.

2003년부터 도입된 새로운 정원관리 시스템은 보다 시민에 가까운 현장에서 새로운 행정과제에의 대응 등 필요한 부문에 증원을 실시함과 동시에 역할이 저하되고 종료된 불요불급한 부분의 수정을 적극적으로 추진하여 시민에게 정말로 필요한 부분으로 이행하게 되었다. <표 III-18>은 최근의 직원정원의 추이를 나타낸 것인데, 2003년 2004년에 각각 638명, 703명이라는 대폭적인 정원 감소가 있었다.

<표 III-18> 직원정원의 추이

(단위: 명)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
직원정원	32,067	31,864	31,524	31,051	30,662	30,024	29,321
전년도 대비증감	△332	△203	△340	△473	△389	△638	△703

## 7) 성과와 과제

## 가) 예산에의 반영

〈표 Ⅲ-19〉는 사무사업평가의 결과로서 예산에 반영한 실적을 정리한 것이다.

〈표 Ⅲ-19〉 외부평가 C·D사업의 예산에의 반영

(단위: 건)

구분	2002년도 예산	2003년도 예산	2004년도 예산
휴·폐지	5	53	47
재검토	28	91	97
예산 감소액	약 3억엔	약 59억엔	약 50억엔

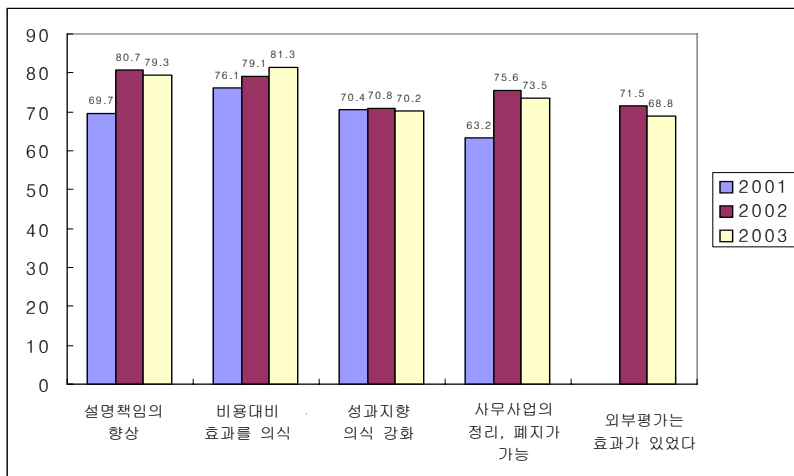
2001년도는 총무국 평가에서 사업내용의 수정 검토가 필요한 C평가와 사업폐지의 검토가 필요한 D평가가 합하여 62건 있었으며, 그 가운데 약 50%에 해당하는 33건의 사업에 대해 2002년 당초 예산에서 사업의 휴·폐지와 규모·내용의 축소, 대체 등으로 약 3억엔이 감축되었다.

2001년도의 평가결과는 12월에 공표된 것도 있어서 예산까지 검토하기에는 기간이 짧아 예산에 반영되기 어려웠다는 반성도 있어, 2002년부터는 결산위원회 전인 9월에 공표하기로 하였다. 2002년도는 외부평가에서 C 또는 D 평가사업이 186사업이었으며, 그 가운데 약 80%에 해당하는 144사업에 대해 2003년도 당초예산에서 약 59억엔의 감축되었다. 2003년도는 외부평가 C 또는 D 사업이 388사업이 있었으며 약 40%에 해당하는 144사업에 대해 2004년도 당초 예산에서 약 50억엔이 감축되었다.

나) 직원의 의식개혁

직원의 의식개혁에 대해서는 설문조사를 통해 조사하였다. 그 결과는 [그림 III-14]와 같다.

[그림 III-14] 직원 의식조사 결과



‘시민에의 설명책임 향상이 도모되었다’, ‘비용 대비 효과를 지금까지보다 더 의식하게 되었다’, ‘성과지향에의 의식이 바뀌었다’, ‘행정평가로 사무사업의 정리·폐지가 가능하다’ 등의 각각에 대해 행정평가의 본격 도입 시의 2001년에 비해 상승하고 있으며, 모든 항목이 70%에서 80%의 직원이 그렇게 생각하고 있음을 알 수 있었다. 2002년부터 도입된 외부평가에 대해서도 효과가 있다고 생각하는 직원이 약 70% 정도 있다. 도입으로부터 3년이라는 짧은 기간이긴 하나 직원의 의식이 착실히 변화하고 있음을 설문조사로부터 알 수 있다.

다) 과제

사무사업평가가 앞으로 시의 사업에 대한 정기진단을 계속하기

위해서는, 진단 시 필요한 척도로서 지표를 시민이 효과를 가장 알기 쉽게 나타낼 수 있도록 한다는 시각에서, 지표의 개선을 위한 노력이 필요하다. 목표치도 실적을 따르는 것에 그치는 것이 아니라 (대부분이 그렇게 하고 있음) 시가 지향하는 수준과 목표치를 논의하여 검토하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 행정평가를 실시하는 직원의 평가 능력, 정책형성능력의 향상이 중요하며 연수 등을 통해 직원을 지원하는 것이 중요하다고 판단된다.

평가 결과 전부를 공표하고 있으나 시민이 시 전체를 알고자 할 때 알기 쉬운 형태로 공표하고 있는가에 대해 재검토할 필요가 있다. 시민의 관심과 의견이 가장 많이 몰릴 수 있도록 시의 장래상을 쉬운 목표로 제시하면서 진척사항을 명백히 하는 것이 필요하다. 시민 가운데 행정평가가 사업의 방향성을 결정한다는 오해를 하고 있는 것을 볼 때, 행정평가 결과 공표 후 평가결과를 활용할 때 시민의 의견을 받아들여 사업의 방향성을 결정한다는 과정을 시민에게 명백히 할 필요가 있다.

사무사업평가에 따라 관리순환(management cycle)을 돌리기 위해서는 평가로부터 명백히 드러난 과제를 신속히 다음 계획에 반영시키는 것이 중요하다. 평가에 관한 사무부담도 크기 때문에 사무부담을 경감하는 방안도 과제이다. 사무사업평가로 인해 다양한 사업의 개혁 개선이 진전되고 있으나, 시청 전체의 개선을 더욱 진전시키기 위해서는 개혁개선에 노력한 사례 등을 전청에 확대할 필요가 있다.

직원의 입장에서 볼 때 사무사업평가에 필요로 하는 업무량이 일정량 추가되었는데, 그 활용방법으로서는 사업의 수정이나 예산의 삭감이 주된 것이 되어 있어, '시키고 있다', '평가에 지쳤다'라는 불만의 소리가 쉽게 나올 수 있다. 사업을 하고 있는 직원의 입장에서 본다면 자신이 담당하고 있는 사업을 추진하는 것이 가장 우선적인 목표이기 때문에 직원의 사무사업평가에 대한 이해를 높이는 것이 남은 과제라고 생각한다.

## 라. 도요나카(豊中)시의 사례

도요나카시의 특징으로는 성과평가제도로써 사무사업평가 시스템의 도입과 더불어 정책·시책 평가를 포함하는 종합적인 행정평가 시스템을 도입하고 있으며, 정책의 우선 순위를 정하는 평가시스템 개발에 착수하고 있다는 점, 그리고 사업평가를 위해 로직모델(Logic Model)에 의거하여 지표를 설정하고 있다는 점 등을 들 수 있다<sup>27)</sup>.

### 1) 도요나카시의 행정평가 시스템

#### 가) 평가시스템 도입 배경과 경위

도요나카시는 1990년대 초 세출규모는 확대되고 있었으나 세수가 줄어들고 있었다. 여기에 1995년에 발생한 한신·아와지(阪神·淡路) 대지진의 영향을 받아 시가 지원해야 할 내용은 증가하였으며, 동시는 지방교부세 불교섭단체로서 중앙정부로부터 실질적인 재원조치가 없어 시의 재정상황이 악화일로로 치닫고 있었다. 재정이 악화되는 상황을 타개하기 위해 동시에서는 1998년 행재정 활성화를 위한 시민간담회를 개최하였으며, 시민간담회에서 사무사업의 평가시스템 구축을 제안하였다.

동시에서는 제언을 받아들여, 실시중인 사무사업을 체계적으로 파악하기 위해 1998년 3월 사무사업 데이터 베이스 구축에 착수하였으며, 4월에 행재정개혁대강을, 9월에 제1기 행재정개혁실시계획을 책정하여 평가시스템 구축 방향을 제시하였다. 1999년도에는 재정과·기획조정실·인사과·환경기획과의 실무 담당직원으로 구성된 프로젝트

27) 佐藤(2009)에 의하면 2008년 현재 Logic Model에 의거하여 사무사업의 성과지표를 설정하고 있는 지자체로는 도요나카시 외에 아오모리(青森)현, 구마모토(熊本)현, 가와고에(川越)시, 고시가야(越谷)시, 사가미하라(相模原)시가 있다.

팀이 결성되어 사무사업평가 시스템의 본격적인 도입을 위한 검토가 이루어졌으며, 2000년도에 본격적으로 도입되게 되었다.

#### 나) 사무사업평가 시스템의 개요

사무사업평가의 도입 목적은 ① 행정이 실시하는 활동의 적정화·효율화·고질화, ② 시민에의 설명책임 실현, ③ 조직(직원)의 의식개혁을 들고 있으며, 사업평가는 시민 서비스사업 가운데 실시하고 있는 사업 가운데 실시로부터 3개년도를 경과하고 실적이 축적된 사업을 대상으로 하고 있다<sup>28)</sup>. <표 Ⅲ-20>은 2000년도~2008년도의 평가대상을 나타낸 것이다.

<표 Ⅲ-20> 도요나카시의 사무사업평가 실시 경과

연도	평가대상	비고
2000	시민서비스 사업	신규실시
	시설 운영관리	신규실시
2001	시민서비스 사업	계속실시
	시설 운영관리	계속실시
	시민 사무	신규실시
	총무사무	신규실시
2002	시민서비스 사업	계속실시
	시설 운영관리	계속실시
	보조급 등	신규실시
2003	시민서비스 사업	계속실시
	시설 운영관리	계속실시
2004	시민서비스사업	계속실시
2005	시민서비스사업	계속실시
2006	시민서비스사업	계속실시
2007	시민서비스사업	계속실시
2008	시민서비스사업	계속실시

출처: [http://www.city.toyonaka.osaka.jp/c\\_file/jimu/cgi-bin/start.pl](http://www.city.toyonaka.osaka.jp/c_file/jimu/cgi-bin/start.pl)

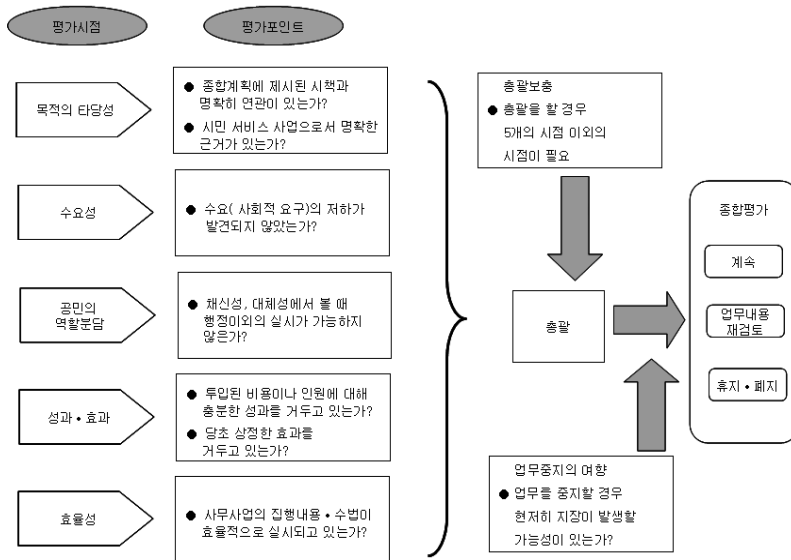
28) 2000년도에 도입된 사무사업평가는 모든 사무사업을 대상으로 하지 않고, 644개의 시민 서비스 사업과 57개의 시설관리 운영을 대상으로 한 업적측정형 평가시스템이었다.

III. 외국의 지방정부 재정성과관리제도 현황 분석 175

구체적인 사무사업평가 과정을 살펴보면, 우선 제1차 평가로서 각 담당과가 평가조서를 기입 작성한다. 여기에는 '목적의 타당성', '수요성', '공민의 역할분담', '성과·효과', '효율성'이라는 5가지의 시점에서 평가하여 업무중지의 영향 등을 감안하면서, '계속', '업무내용의 재검토', '휴지(休止)·폐지(廢止)' 라는 사업의 방향성이 종합적으로 판정된다. 제2차 평가에서는 사무사업평가 프로젝트팀이 각 담당과가 제출한 평가조서의 기입내용을 확인하고, 사업담당자와 협의를 한다. 제3차 평가는 행정정활성화대책본부회의가 프로젝트팀의 지적사항에 근거하여 평가내용을 점검하고 최종평가를 한다.

2001년도에는 사무사업평가 대상이 확대되어 시민사무 및 총무사업을 대상으로 한 사무집행평가가, 2002년도에는 단체보조금에 대한 평가도 실시되었다. 평가결과는 도요나카시의 홈페이지<sup>29)</sup>를 통해 공표된다.

[그림 III-15] 사무사업 평가의 구조



29) [http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/shisei\\_joho/gyousei\\_hyouka/index.html](http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/shisei_joho/gyousei_hyouka/index.html)

## 2) 사무사업계획과 연동한 실시계획 책정 시스템

### 가) 실시계획의 기본설계

도요나카시에서는 실시계획의 책정목적, 역할, 대상기간을 다음과 같이 정하고 있다.

실시계획의 책정은 기획부국이 각 부국에 사업계획서의 작성 제출을 의뢰하고, 그 정보를 근거로 하여 실시계획을 작성하는 것이 보편적인 형태이다. 동 시에서는 사무사업평가의 대상이 되지 않는 신규 및 계속투자사업과 신규 비투자사업의 정보를 별도로 조사하고 있기 때문에 기획조정실에서는 이러한 사무사업을 대상으로 한 사업계획서의 형식을 작성하고 있다.

이때 각 조서 가운데 해당사업이 기본계획과 어느 시책에 대응하고 있는가를 명확히 하고 있다. 즉, 기본계획의 모든 시책을 미리 분류하여 사업목적으로 볼 때 개개의 사업이 어느 시책에 대응하는가를 평가한다. 이 평가에 의해 실시계획상 사업과 사무사업평가 대상 사업 모두를 기본계획체계와 연동시킬 수 있게 된다.

이러한 검토준비를 거쳐 2000년도에는 각 과의 중점사업을 추출 선정하였다. 2001년도에는 각 시책을 구성하는 기본사업의 중요도를 순위부여방식에 따라 평가하였다. 이를 보다 자세히 설명하면 다음과 같다.

#### ① 각 과에서의 중점사업 추출판정

각 부국의 사업담당자가 작성한 사업계획서, 사무사업평가조서, 시설평가조서를 참고로 하여 소속장(과장급)이 해당 과에서 소관하는 사업 가운데 중점사업을 선정하여 중점사업조서를 작성한다. 사업조서를 작성할 때는 시책에의 공헌도, 행정관여의 필요성, 수요, 긴급성, 효율성의 시점에서 각 사업을 평가한다. 평가 시에는 위의 각 란에 A(매우 높음), B(높음), C(보통), D(낮음), E(매우 낮음)의 5단계로 판정하고 그 이유를 기입한다. 위 5개의 시점 외에 독자성이나 선견성 등

사업의 우선도를 판단하는 시점이 있으면 '기타 시점'란에 판정이유와 함께 기입한다.

각 부의 총무담당과장이 부내의 중점사업조서와 사업계획서를 집약하여 정책추진본부에 제출한다. 일부 사무조합이나 외곽단체가 실시하는 사업 가운데 종합계획 실시계획의 대상이 되는 사업에 대해서는 별도 조사협력을 의뢰한다. 단 중점사업 간 우선순위는 정하지 않는다.

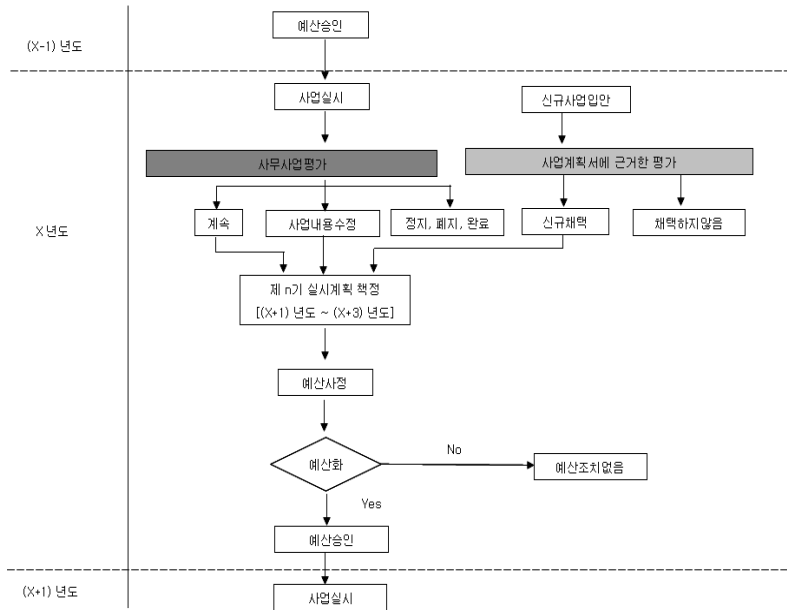
#### ② 기본사업의 중요도 판정

각 시책에서 기본사업의 중요도를 판정하는 과정을 살펴보면, 먼저 사무사업 평가조서나 사업계획서에 기재한 사업과 제3차 종합계획 전기기본계획에서 제시한 정책·시책을 연동시켜 종합계획의 진행관리를 피하기 위해 기본사업을 설정한다. 이 때 각각의 부국이 담당하는 시책을 명확히 하기 위해 각 과가 시책전개표에 해당하는 시책을 체크한다.

다음으로 소속장(부장급)이 사업담당자가 작성한 사업계획서, 사무사업평가조서 등을 참고하여 시책별 중점사업 평가조서를 작성하여, 해당부국에 관련된 전기 기본계획의 시책에 대해 소관하는 기본사업을 평가한다. 상위 시책에 대한 기본사업의 중요도를 '공헌도', '수요도', '필요성', '효율성' 등에서 종합적으로 판단하여 3단계 (A: 대단히 중요, B: 상당히 중요, C: 중요)로 판정한다. 마지막으로 각 부 총무담당 과장이 부내의 시책전개표, 시책별 중점사업조서, 사업계획서를 모아 정책추진부 기획조정실에 제출한다.

이상과 같이 각 부국에서 제출된 각종 조서를 바탕으로 기획조정실이 종합적인 관점에서 실시계획에 계상하는 사업안을 검토하고, 이를 바탕으로 정책회의에서 최종결정한다. 이러한 실시계획 책정 과정을 정리한 것이 [그림 III-16]이다.

[그림 III-16] 평가 및 예산과 연동한 실시계획 책정흐름

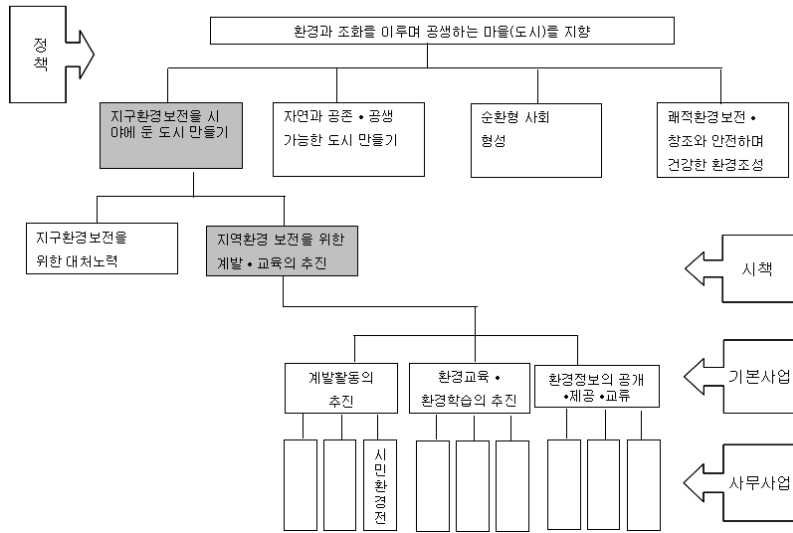


### 3) 정책·시책평가 지표의 개발

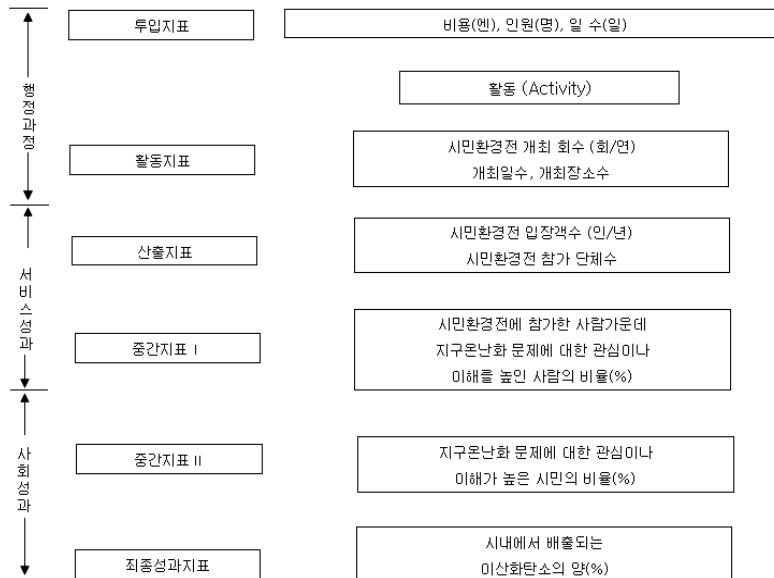
사무사업평가가 지니고 있는 한계나 문제점을 극복하기 위하여 도 요나카시에서는 로직모델(Logic Model)을 활용하여 정책·시책레벨에서 평가지표 개발에 착수하였다.

지표개발 순서를 보면, 우선 분야별 계획 등을 소관하는 부국의 담당자(과장보좌·계장급)가 로직모델 양식을 작성한다. 로직모델 양식에는 투입지표, 활동지표, 직접성과지표, 중간성과지표 I, 중간성과지표 II, 최종성과지표라는 6종류의 평가지표와 각 레벨에서 평가지표 값을 좌우하는 영향요인을 기입한다. 이때 투입지표와 활동지표가 행정과정지표로, 직접성과지표와 중간성과지표 I이 서비스 성과지표로, 중간성과지표 II와 최종성과지표가 사회성과지표에 상당한다.

[그림 III-17] 평가체계에서의 『시민환경전』의 위치



[그림 III-18] Logic Model



두 번째 단계는 평가지표설정 양식의 작성이다. 이 단계에서는 제1 단계에서 도출된 평가지표가 종합계획에서 정책체계에 어느 레벨에 해당하는 평가지표로서 적절한가를 검토하고 로직모델 양식에 기재된 평가지표를 한 장의 평가지표 설정 양식에 집약한다. 평가지표설정 양식은 종합계획체계인 '정책-시책-기본사업'의 수형도 구조가 기재되어 있으며, 각 계층레벨에 따른 평가지표를 기입하도록 되어 있다. 이 때 대략적인 목표로서 최종성과지표를 정책레벨, 중간성과지표Ⅱ를 시책레벨, 중간성과지표Ⅰ을 기본사업레벨, 직접성과지표 또는 활동지표를 사무사업레벨에 대응시키고 있다.

세 번째 단계는 지표 상호간 논리를 알 수 있도록 대응관계를 명기하고, 전체적으로 평가지표가 절절히 설정되어 있는가를 점검한 후에 평가 담당 기획부국에 제출한다. 마지막으로 제출된 2종류의 양식을 바탕으로 각 담당부국과 기획부국이 납득할 수 있을 때까지 토의를 계속하여 정책·시책평가지표를 확정한다.

이러한 과정에 대한 구체적인 사례로 [그림 Ⅲ-17]~[그림 Ⅲ-18]에서 제시한 바와 같은 위치에 있는 도요나카시의 '시민환경전'이라는 사무사업의 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 시민환경전은 매년 환경문제에 대한 특정 테마를 정하여 시내에 있는 각종 단체의 참가와 협력을 얻어 패널 전시나 강연회 등을 실시하여 해당 테마에 대한 시민의 관심이나 이해의 촉진과 환경배려행동으로의 전환을 목적으로 하는 사업이다.

#### 4) 도요나카시의 사무사업평가 조서

이상에서 설명한 바와 같이 도요나카시는 사무사업을 평가한 결과를 6장으로 구성된 사무사업평가조서로 제출하고 이를 공표하고 있다. 사무사업조서의 구성을 보면, 먼저 1페이지는 사무사업과 그 평가결과 개요이다. 여기에는 사무사업의 명칭, 소관, 사업개시연도, 내용, 대

상, 목적이 기재되며 종합평가가 제시된다.

2페이지는 사무사업의 근거, 3페이지는 수요성, 국민의 역할분담, 4페이지는 효율성으로 활동지표와 총사업비가 기재된다. 5페이지는 사업의 성과 및 효과와 성과지표(상위성과지표, 직접성과지표, 대체지표)가, 6페이지에는 총괄의 보충과 업무증지의 영향, 종합평가결과와 전년도 평가결과가 제시된다.

2008년도의 평가결과를 보면, 평가대상이었던 541개 사업 가운데 타당은 454건, 요개선 56건, 휴지 15건, 폐지 12건, 완료 4건이었다.

#### 마. 일본 사례 요약 및 시사점

현재 일본의 지방자치체는 경기후퇴와 저출산 고령화 등의 영향으로 세수가 줄어들어 재정위기가 심각한 지경에 이르고 있다. 이러한 가운데 지방정부를 비롯한 정부가 시책을 추진하기 위해서는 주민에 대한 책임설명과 의사결정 과정에서 투명성이 불가결하게 되었다. 이에 따라 많은 지자체에서 행정평가를 비롯한 다양한 행정개혁에 노력하고 있다. 특히 한정된 재원으로 다양한 정책목표를 달성하기 위해서는 우선적으로 실시해야 할 행정활동을 명확히 한 다음 적정한 자원배분을 하는 것이 지자체의 입장에서 볼 때 긴급한 과제여서, '이것도 저것도' 다 실시하는 정책에서 '어떤 사업을 우선적으로 실시할 것인가'로 패러다임이 급속히 변화하고 있다.

그러나 현 상황을 볼 때, 정책의 우선순위 결정은 일부의 지자체에서 시행착오를 거치고 있는 실정이며, 행정 내부에서도 정책의 우선순위를 명확히 하여 중점적으로 자원배분을 하는 확실한 수단이 존재하고 있는 것은 아니다. 최근 예산편성에서 종래와 같이 일률적으로 삭감하는 방식이 아니라 부국별 또는 시책별로 예산을 배분하는, 즉 top down으로 예산을 배분하는 제도를 실시하는 지자체도 나타나고 있으나 명확한 기준을 근거로 합리적으로 우선순위를 정하고 있는 곳은 아

직 적다.

정책의 우선순위를 결정하는 것은 공공정책연구에서 가장 어려운 과제 가운데 하나라고 해도 과언은 아니다. 과거 예산제도의 개선을 위해 1960년대부터 1970년대에 걸쳐 미국 등에서 실시된 PPBS(Planning Programming Budgeting System)이나 ZBB(Zero Base Budgeting)에서도 우선순위를 정하는 방법에 대해 시도를 하였으나 어느 것도 행정실무에 정착하지는 못하였다. 일본 지자체의 현황을 보더라도, 정책의 우선순위 결정은 밀실에서 블랙박스화하여 경험에 과도하게 의존하는 경향이 보이는 등 해결해야 할 문제도 많은 것으로 나타나고 있다.

1990년대 중반 이후 일본 지방자치체가 직면하고 있는 재정위기 및 그 요인은 우리나라의 지자체에도 해당되는 문제라고 할 수 있다. 직면한 재정위기를 타개하기 위한 수단으로서 행정평가제도를 도입한 일본의 사례로부터 몇 가지 유용한 시사점을 얻을 수 있다.

우선, 지자체가 실시하는 각종 사업에 대해 합리적인 성과평가를 통해 사업의 우선순위를 정하여야 한다. 당면한 재정위기를 극복하는 가장 좋은 방법은 우선 불필요한 지출을 삭감하는 데서부터 시작해야 할 것이다. 일본의 경우 사무사업평가를 실시하여 사업의 효율성이 낮은 사업에 대해서는 폐지를 하고 있는 것을 알 수 있었다.

둘째, 사무사업평가의 대상이 되는 사무사업은 행정이 직접 실시주체이므로 성과나 비용 관리가 쉬우며 내용을 평가분석할 수 있다. 이러한 의미에서 사무사업평가는 개개의 사무사업의 개선이나 폐지에는 효과적인 수단이라고 할 수 있다. 그러나 사무사업평가는 도입 당초는 불요불급한 사무사업의 축소나 폐지에 의한 세출 삭감 등 일정의 재정 효과를 거둘 수 있으나, 시간이 지나면 삭감의 여지는 감소하고 개혁적인 색채가 저하되어 형식화될 수 있다.

셋째, 지자체에서 성과평가를 실시할 때는 내부 관계자에 의한 평가에 더하여 외부자의 평가를 병행하여 실시하는 것이 바람직하며, 나고

야시의 예와 같이 외부자의 평가를 조정하지 않고 내부평가와 같이 제시하는 방안을 고려할 수 있다.

마지막으로 사무사업평가는 다음과 같은 한계도 지니고 있다는 것을 지적하고자 한다. 첫째, 사무사업평가는 개별 사무사업의 축소나 폐지에 한정된다. 따라서 전체적으로 파악하여 행정자원의 배분이나 사업의 재편이라는 정책판단에 적합한 수단이라고 하기는 어렵다. 즉 행정구조의 근본적인 개혁과는 연결되기 어려운 점이 있다.

둘째, 공표된 사무사업평가의 결과정보는 상당히 행정에 정통한 주민이 아니라면 내용을 충분히 이해하고 정책의 전체 모습을 파악하는 것이 곤란하다. 주민과 협동하여 지자체의 장래상이나 목표를 달성하기 위해서는 평가결과가 의사소통의 도구로서 기능을 해야 하나, 공개된 정보에 대한 주민들의 관심이나 반응이 그리 크지 않다는 문제점을 노정하고 있다.

셋째, 사무사업평가는 상위의 정책·시책레벨의 목표달성에 대해 개개의 사무사업이 어느 정도 유효한가를 평가할 수는 있어도 상위 목표의 시비나 타당성을 판단하는 재료를 제공할 수 없다.

도요나카시의 사례는 사무사업평가가 지니고 있는 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안을 제공하고 있다. 도요나카시의 경우, 사업을 시작하기 전에 시의 정책과 시책, 사무사업평가로 이어지는 논리적 구조를 파악하고, 각 레벨에 맞는 적절한 결과 지표를 개발하여 수행하고자 하는 사무사업평가가 전체에서 어떤 부분을 차지하고 있으며, 사무사업을 수행함으로써 얻어지는 결과를 시민의 입장에서 파악하여 지표를 설정하는 등의 노력을 통해 사무사업평가가 지니고 있는 문제점 극복을 위해 노력하고 있다고 여겨진다.

지자체가 행정평가를 도입하려고 할 때, 단지 선진 사례를 흉내만 내서는 성공할 수 없다. 이것이 행정평가의 특징이기도 하며 어려운 부분이기도 하다. 무엇 때문에 도입하려는지 그 목적을 명확히 하고 자신들의 지자체에 맞는 방법을 연구, 검토하지 않으면 안 된다. 유형

별로 분류하는 것은 가능하나 지자체 수만큼 '행정평가'가 존재한다고 하여도 과언은 아니다. 또한 도입 후에도 검토, 수정이 계속되어 몇 년에 걸쳐 새로운 시스템이 확립되어 가는 경우도 있음에 유의하여야 할 것이다.

## IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제

본장에서는 우리나라 중앙정부의 재정성과관리제도, 지방정부에서 추진 또는 운영 중인 재정성과관리제도, 그리고 외국 정부의 재정성과관리제도에서 도출된 시사점을 바탕으로, 우리나라 지방정부의 재정성과관리제도에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 논의는 우리나라 중앙정부 성과관리제도에서 도출된 주요 쟁점을 중심으로, 지방정부의 상황을 반영한 시사점을 제시하고자 한다.

자체 예산사업의 성과를 관리하고자 할 때, 지방정부가 중앙정부와 다른 특성을 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫 번째는, 지방정부의 재정사업의 내용이 중앙정부와 다른 구성을 가진다. 중앙정부의 경우, 청단위의 조직은 직접 서비스를 제공하는 역할을 수행하지만, 다른 부처들은 정책 수립 또는 지자체와 민간 등에 재정지원을 하고 서비스 제공 자체는 직접 수행하지 않는 예산사업의 비중이 크다고 볼 수 있다. 즉 지방정부의 예산사업 내용에 있어서 구체적인 서비스 전달과 관련된 부분이 많다는 것이 특징이다. 이는 성과관리제도 도입에 있어서도 영향을 미친다. 어떤 종류의 성과정보를 개발할 것인지, 비용정보의 개발을 어느 수준으로 할 것인지, 그리고 성과정보의 활용을 어떤 방식으로 할 것인지에 있어서 영향을 미친다.

두 번째 지방정부의 특성은, 비교 대상이 있다는 점이다. 물론 중앙정부도 외국 정부와 비교할 수 있지만, 동일 국가 내에서의 지방정부 간의 특성 차이가, 국가 간 특성의 차이보다 작기 때문에, 지방정부의 예산사업이 중앙정부의 예산사업보다 비교적 용이하게 벤치마킹이나 비교 평가를 통한 성과관리가 이루어질 수 있다고 볼 수 있다. 이러한

특성이 성과정보의 활용 방식에 영향을 미친다.

이하에서는 제II장의 중앙정부 사례에서 논의된 주요 쟁점을 기준으로 지방정부 재정성과관리제도의 도입 및 운영 방안에 관한 정책과제를 도출한다.

## 1. 성과정보의 개발

### 가. 성과측정 수단: 모니터링 vs. 프로그램 리뷰 vs. 사업 평가

성과관리의 출발점은 예산사업의 성과를 어떤 방식으로 측정할 것인지이다. 성과측정 수단에는, 성과지표와 목표치 중심의 모니터링, 데이터 분석을 통한 사업평가, 그리고 체크리스트를 활용하여 기존 성과정보를 체계적으로 수집하여 분석하는 프로그램 리뷰 방식이 있다. 우리나라 중앙정부에서는 세 가지 방식을 단계적으로 모두 활용하고 있다.

현재 국제적으로 가장 활발하게 활용되고 있는 성과정보는 모니터링 수준의 정보이다. 성과목표체계를 수립하고 성과목표의 달성 정도를 성과지표와 목표치를 통해 모니터링하는 형태의 제도가 광범위하게 채택되고 있다. 우리나라의 경우, 재정성과목표관리제도하에 운영되고 있는, 성과계획서와 보고서가 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 이러한 모니터링 시스템의 장점은 포괄적이고 체계적으로 빠른 시간 내에 성과정보를 생산하고 활용할 수 있다는 것이다. 반면 단점은 이러한 모니터링 수준의 정보에 있어서는 외부 요인의 존재로 인해 정부의 예산사업만으로는 해당 성과지표의 변화를 해석할 수 없다는 것이다. 그러므로 성과지표 중심의 모니터링 수준의 정보는, 성과관리를 위한 출발점이 되는 정보는 될 수 있어도 의사결정을 하기 위해 활용하는 정보가 되기는 어려운 측면이 있다.

#### IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제 187

일반적으로 성과지표 중심의 모니터링 시스템은 특정 조직의 내부 의사결정에는 유익한 수단이 될 수 있다. 왜냐하면, 성과지표를 통해 일차적인 신호를 파악하고 추가적인 정보를 수집하고 해석하는 것이 조직 내부에서는 비교적 용이하기 때문이다. 반면에 외부인이 성과지표에 근거한 성과정보를 바탕으로 성과지표의 변화를 해석하기 위해 추가적인 정보를 취득하고 활용하는 것은 거래비용이 많이 소요된다. 그러므로 예산당국의 입장에서 성과지표에 근거한 모니터링 시스템을 활용하여 예산편성에 활용하는 것은 상당히 어렵다.

성과측정의 또 다른 방안은 사업평가를 통한 방식이다. 사업평가는 보다 체계적인 데이터 분석을 통해 사업의 효과성을 과학적으로 검증하고 사업의 운영방식 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 사회과학적인 방법의 활용을 통하여, 사업의 존립 여부 및 운영방식의 적정성에 대한 평가를 시도한다. 사업평가 방식의 장점은 의사결정자에게 보다 포괄적이고 근거가 분명한 성과정보를 제시한다는 것이다. 반면에, 많은 비용이 소요되고 평가기간이 길어야 한다는 단점을 가지고 있다. 실용적인 관점에서의 또 하나의 문제는, 많은 비용이 소요되고 긴 평가기간이 소요되어 수행된 평가 결과가 의사결정에 도움이 별로 되지 않는 경우가 발생한다는 것이다. 사업평가 방법론의 한계와 의미 있는 데이터 생산의 불가능 등의 이유로 인해, 사업평가 결과가 의사결정 과정에 활용되지 못하는 경우가 발생한다.

또 하나의 성과측정 방안은, 체크리스트를 통한 성과정보의 수집 및 도출 방식이다. 성과지표와 목표치만으로는 사업의 계획과정, 운영과정, 그리고 사업의 성과에 대한 평가가 곤란하므로, 보다 체계적이고 포괄적으로 재정사업에 대해 존재하는 기존의 성과정보를 수집하고, 필요하다면 새로운 정보를 도출하는 과정을 거치는 방식이 최근에 일부 국가에서 도입되어 운영되고 있다. 미국의 Program Assessment Rating Tool(PART), 캐나다의 Strategic Review 그리고 우리나라의 재정사업자율평가 방식이 여기에 해당된다.

최근 미국과 캐나다에서 일어난 변화를 살펴보면 성과측정 방식에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 미국의 경우는 모니터링 시스템이라고 볼 수 있는 Government Performance and Results Act(GPRA)에 근거한 각 부처의 전략계획서, 연간 성과계획서와 보고서에 근거한 성과정보만을 가지고는 Office of Management of Budget(OMB)가 예산 편성과정에 활용하기 어려웠기 때문에, PART라는 새로운 체크리스트 방식을 활용하여 성과정보를 수집하고 분석하였다. 그리고 논쟁의 여지는 있지만, PART가 최초로 성과정보와 예산의 연계를 데이터로 보여준 사례라고 볼 수 있다. 그 이전에는 성과관리 예산제도를 운영한다는 국가는 많았지만, 실제 성과정보를 예산편성 과정에 활용한 실증적 증거를 보여줄 수 있는 사례는 찾기 어려웠다.

최근의 캐나다의 변화는 또 다른 증거이다. 캐나다는 1990년대 중반에 재정적자에 직면하여 성과정보를 활용한 재정 절감을 이루었다고 보고되고 있지만, 실제 그 당시 예산 삭감을 단행한 실무자에 따르면, 성과정보에 근거한 예산 삭감이 아니라, 재량적 지출이 많은 분야를 중심으로 예산 삭감이 이루어졌다고 한다. 그러므로 엄밀하게 본다면, 캐나다의 경우 성과관리 예산제도가 일찍부터 시행되었다고는 하지만, 실제 의사결정에 적극적으로 활용되지는 않았다고 판단된다. 캐나다의 경우 전통적인 성과관리 방식은 사업평가를 사업부처에게 권장하는 형태였다. 주기적으로 주요 정책이나 사업에 대해 사업평가를 수행할 것을 권고하고 사업평가 결과를 활용하는 형태였으나, 최근에는 체크리스트 방식으로 주기적인 성과평가를 실시하고 세출구조조정에 활용하는 방식이 채용되었다. 캐나다 담당자의 의견에 의하면, 사업평가 방식을 통하여서 매년 관리할 수 있는 예산사업의 범위는 5%에 그쳤고, 사업평가 결과가 의사결정 과정에 활용될 정도로 결정적인 정보를 주지 못하는 경우도 종종 있었기 때문에, 보다 포괄적이고 실용적인 성과측정 방식이 요구되었다고 한다. 캐나다는 2007년부터 Strategic Review를 도입하여 매년 25%의 정부 직접사업을 점검하고 세출구조

조정에 활용하고 있다. 그리고 각 부처의 5% 예산을 세출구조조정의 목표치로 설정하여 관리하고 있다.

우리나라도 미국의 PART를 벤치마킹해서 체크리스트를 개발하여 재정사업 자율평가제도를 운영하고 있으며, 평가 결과를 예산편성에 반영하고 있다. 이런 사례들은, 성과지표의 수준에서 한걸음 더 나아가 체크리스트를 바탕으로 성과정보를 추출한 경우, 보다 용이하게 예산편성 과정에 활용할 수 있다는 시사점을 주고 있다. 물론 한걸음 더 나아가 사업평가를 활용하면 보다 종합적인 성과정보를 생산하고 의사결정에 활용할 수 있다. 그러나 사업평가는 비용과 시간 측면에서 볼 때, 정부 예산사업을 포괄적으로 평가하고 적시에 성과정보를 제공하는 것이 용이하지 않다는 현실적인 한계를 가지고 있다. 캐나다의 Treasury Board가 사업평가 방식의 한계를 인정하고 보다 실용적인 PART 방식을 벤치마킹해서 Strategic Review 과정을 도입한 것이 이에 대한 사례라고 볼 수 있다. 현실적으로는 중간 수준의 정보인 체크리스트를 통한 프로그램 리뷰라는 수단이 의미 있게 활용되고 있다고 판단된다.

이상으로 성과지표와 목표치, 프로그램 리뷰, 그리고 사업평가라는 세 가지 성과측정 수단의 장단점에 대해 살펴보았다. 지방정부가 자체적으로 재정사업의 성과를 관리한다는 측면에서 본다면, 성과지표 및 목표치 설정을 통한 모니터링제도를 기본적으로 수립하는 것이 당연한 출발점이 된다고 볼 수 있다. 성과지표 및 목표치가 일종의 신호등 체계로서 성과관리의 출발점이 되는 정보를 제공하기 때문이다. 그리고 지방정부는 중앙정부보다는 사업의 영역이 제한되기 때문에, 내부 예산조직과 사업부서와의 의사소통이 중앙정부의 예산당국과 사업부처 사이의 의사소통보다는 원활할 것으로 예상된다. 물론 지방정부 간에도 사업영역의 광범위함 정도와 의사소통의 원활화 정도에 차이가 있을 것이다. 특히 광역지자체와 기초지자체 간의 차이는 분명히 있을 것이다. 만약 성과지표와 목표치 정도의 정보를 가지고도, 의사소통을 통하여 추가적인 정보 수집을 통한 성과지표의 달성도에 대한 해석이

가능하다면, 모니터링 시스템만으로도 충분히 성과관리가 이루어질 수 있다고 판단된다.

그러나 이러한 성과지표에 근거한 추가적인 의사소통이 원활히 이루어지기 어렵다면, 프로그램 리뷰나 사업평가 방식의 도입을 고려해야만 할 것이다. 현재 우리나라 지방정부의 재정사업 성과관리제도 추진 방향을 보면, 기존에 도입된 사업예산구조에 성과지표와 목표치 수준의 모니터링 정보를 연계시키고, 이를 바탕으로 목표치 달성도를 중심으로 평가하는 것으로 되어 있다.

2008년도에 행정안전부에서 지방자치단체에 전달한 지침<sup>30)</sup>에 의하면, 성과지표의 목표치 달성 정도를 중심으로 정량적으로 평가하고, 불충분하다고 판단되면 정성적 평가를 보조적으로 실시하되 비중은 30%를 넘지 않는 것을 권장하고 있다. 그리고 평가 결과는 상위 30%, 중위 40%, 하위 30%로 등급화하고, 최하위 10%의 예산사업에 대해서는 '부진'사업을 등급화하여 10% 예산 삭감을 추진하는 것을 지침으로 제시하고 있다.

광역지자체의 경우는 성과지표 외에 추가적으로 정보를 수집하고 분석하는 과정을 공식화시켜 운영하는 것을 고려할 필요가 있으며, 기초지자체의 경우는 목표치 달성을 중심으로 기계적으로 평가하는 것보다는, 달성도를 기반으로 사업 담당자들과의 의사소통을 통하여 예산액 조정 또는 사업의 중단이 필요한 것인지, 사업 운영의 개선이 필요한 것인지에 관한 분석이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

#### 나. 결과(outcome) vs 산출(output)/과정(process)

최근 성과관리 예산제도는 국제적으로 결과 중심의 성과관리라고 볼 수 있다. 이는 곧 사업 담당자에게 자율성을 부여하고 결과에 대한

30) 「사업예산 성과관리 실행 계획」, 행정안전부, 2008년 5월

#### IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제 191

책임성을 묻는 방식의 성과관리를 의미한다. 결과 중심의 성과관리가 대두되게 된 배경은 다음과 같다.

(1) 참여적인 민주주의의 발전에 따라 국민에 대한 공공부문의 책임성이 강화되고 있으며, 국민에 대한 책임성은 공공부문이 국민의 세금으로 국민에게 제공한 혜택, 즉 결과가 무엇인지를 묻는 것이다.

(2) 공공부문이 처한 환경의 불확실성이 증가하고 있으며, 공공부문이 해결해야 하는 문제가 복잡해짐에 따라, 실제 일선 부처나 서비스 제공자에게 자율성을 부여하여 일선 조직의 전문성을 활용할 수 있게 할 필요성이 증대하고 있다. 전통적인 관료조직으로서는 불확실한 상황에서의 대처가 효과적으로 이루어지기 어렵다.

(3) 과정과 산출 중심의 성과정보를 통해서는 정부 정책이나 예산 사업의 실제 효과를 파악할 수 없다는 근본적인 문제가 있다. 물론 과정이나 산출과 결과의 연계가 거의 자동적이라면 과정이나 산출 중심의 성과정보가 의미가 있으나, 많은 경우가 이에 해당하지 않는다.

결과 중심의 성과정보도 물론 단점을 가지고 있다. 결과에는 외부 요인이 작용할 소지가 많기 때문에 반드시 해석이 필요하며, 결과지표의 생산을 위해서는 추가적인 비용이 발생한다는 것이다. 다시 말해, 결과 중심의 성과정보가 제대로 생산되고 활용되기 위해서는, 성과정보를 제대로 해석하여 활용할 수 있는 역량과 문화, 그리고 성과정보 생산을 위한 지속적인 투자가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 난관에도 불구하고, 국제적인 추세는 결과정보를 중심으로 성과정보를 생산하고 관리하는 방향으로 움직이고 있다.

영국, 호주, 뉴질랜드의 경우는 재정성과관리제도를 시작하면서 산출지표 중심으로 출발하였으나, 최근에는 모두 결과지표 중심의 성과관리로 전환하였다. 영국의 경우를 보면, 제도가 발전하면서 결과 중심의 성과정보가 점점 더 많이 활용되는 것을 발견할 수 있다. Performance

Service Agreement(PSA)의 지표 중 1998년에는 결과지표의 비중이 15%였다가, 2007년에는 100%에 이르고 있다<sup>31)</sup>. 그리고 뉴질랜드와 호주의 경우도 대표적인 산출 중심의 성과관리 국가였으나, 최근에는 결과 중심의 성과관리로 방향을 전환하였다고 보고되고 있다.

우리나라의 발전 단계를 볼 때, 단순 과정이나 산출 중심 성과관리보다는 결과 중심의 성과관리가 필요한 시점에 와 있다고 판단된다. 왜냐하면, 1960~70년대의 개발시대와 달리 우리나라가 해결해야 할 문제는 상당히 복잡해졌으며, 그 해법을 찾기 위해서는 투입이나 과정에 대한 통제에서 벗어나 사업담당자에게 자율성을 부여하고 결과 중심으로 성과관리를 할 필요성이 커지고 있기 때문이다. 이런 배경에서 우리나라 중앙정부는 결과 중심의 성과관리체도를 운영하고 있다.

그러나 지방정부가 자체적으로 성과관리를 한다는 관점에서 본다면, 추가적으로 고려해야 할 부분이 있다. 첫째는 지방정부가 자체적인 정책적 결정을 통하여 추진하는 사업과 중앙정부로부터 위임을 받아 추진하는 사업의 구분이 필요하다. 현재 행정안전부의 추진방향에 따르면, 단위사업에 대한 관리보다는 정책사업(중앙정부의 프로그램) 중심의 성과관리를 지향하고 있다. 이렇게 평가단위가 정책사업으로 상위 수준일 경우에는, 위임사업인지 자체사업인지의 구분이 중요하지 않을 수도 있다. 왜냐하면 정책사업에 양 사업이 모두 포함될 수 있기 때문에, 정책사업 수준의 성과관리에서는 양 사업을 구분하여 관리하는 것이 곤란할 가능성이 크다. 그러나 예산편성의 관점에서 본다면, 위임사업과 자체사업은 분명히 다른 성격을 가지고 있다. 위임사업의 경우는 중앙정부에서 요구하는 성과정보를 제공하는 의무가 발생하는 경우가 많을 것이므로, 중앙정부가 요구하는 성과정보를 개발하여 관리하도록 해야 할 것이다. 반면에 자체사업에 대해서는 지방정부 자체적인 판단

31) 물론 영국의 이러한 변화에는 평가단위의 변화도 기여한 부분이 있다. PSA의 초점이 개별 부처의 사업에서 다부처 정책이나 사업으로 변함으로, 보다 상위 수준에서의 결과지표에 초점이 옮겨갔다.

이 필요하다.

두 번째는, 지방정부가 추진하는 예산사업은 대부분 직접적인 서비스를 제공하는 경우가 많다. 그러므로 서비스 제공의 효율성을 측정하는 효율성 지표와 서비스의 질을 측정하는 서비스 질에 관한 지표를 명시적으로 포함하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 상위 수준의 평가단위에서는 결과지표가 필요하겠지만, 직접 특정 서비스를 제공하는 사업에 대한 성과평가는 서비스의 제공량, 서비스의 질, 서비스 제공 범위의 적정성 등을 중심으로 지표가 개발되는 것이 바람직할 것이다. 공통의 목적을 추구하는, 다양한 이런 구체적 서비스 제공사업을 묶은 상위 단위에 대한 평가에서 결과지표를 활용하도록 하는 것이 적절하다. 예를 들어, 지역의 저소득층 생활안정이라는 상위 목표에 대한 지표는 저소득층의 생활수준 향상을 측정하는 결과지표를 설정하고, 이 목적으로 추진되는 구체적인 서비스 제공을 하는 하부 사업에 대해서는 서비스의 제공량, 서비스의 질, 서비스 제공 범위의 적정성에 대한 지표를 활용하는 것이다. 만약 하부 사업들이 설정된 목표치를 원활히 달성함에도 불구하고 상위 지표인 저소득층의 생활수준이 향상되지 않는다면, 외부 요인에 대한 분석과 더불어 하부 사업들이 상위 결과에는 영향을 미치지 못하는 것은 아닌지에 대한 판단을 해야 한다. 즉 하부 사업은 적정하게 운영되어도, 상위 결과가 달성되지 못한다면, 하부 사업들에 대한 근본적인 재검토가 따라야 하는 것이다.

지방정부의 예산사업 성과관리를 위해서는, 평가단위 수준에 따라 절절하게 결과지표와 과정 및 산출지표를 활용하는 것이 필요하다. 그리고 중앙정부로부터의 위탁사업과 자체사업 간의 구분을 통한 성과지표 관리도 염두에 두어야 할 것이다.

#### 다. 평가단위

성과정보의 생산에 있어서 평가단위도 중요한 문제가 될 수 있다.

왜냐하면, 적절한 평가단위의 설정은 평가 결과를 예산편성에 용이하게 활용할 수 있기 때문이다. 평가단위 설정과 관련하여서 가장 중요한 것은 특정 목적을 달성하기 위해 이루어지는 모든 정책, 사업, 활동을 하나의 단위로 묶는다는 것이다. 만약 특정 목적을 달성하기 위한 모든 정책, 사업, 활동이 포괄적으로 평가되지 않는다면, 성과관리가 불완전하게 이루어질 수밖에 없으며, 평가의 실효성이 훼손될 것이다. 동일한 목적을 달성하기 위한 예산사업이나 정책수단을 동시에 분석하여, 재원배분이나 정책의 우선순위를 결정할 수 있도록, 성과관리 단위가 포괄성을 유지하도록 하는 것이 중요하다.

이러한 포괄성의 원칙에 추가하여, 단위를 포함하는 사업이나 정책의 일관성도 중요하다. 평가단위가 성과목표를 달성하기 위해 벌어지는 의미 있는 정책, 사업, 활동을 묶은 것이 아니라, 성과목표와 인과관계가 미약한 정책, 사업, 활동을 묶게 된다면, 평가 과정에 있어서도 문제가 발생하고, 평가의 의미 자체가 없어지는 경우가 발생할 수 있다. 실제 우리나라의 경험에서 보면, 평가단 설정의 일관성 부족으로 인해 성과지표의 설정이 곤란한 경우가 종종 발생한다. 프로그램 예산구조가 적절하게 개발되고 정착되어 있으며, 평가단위의 설정 문제도 훨씬 용이하게 해결될 수 있으나, 프로그램 예산구조가 성과관리의 필수요건은 아니다. 프로그램 예산과의 관계는 아래에서 별도로 논의될 예정이다.

평가단위의 수준을 상위 수준으로 설정하는지 하위 수준으로 설정하는지도, 평가 결과의 예산편성 과정에서의 환류에 영향을 미친다. 예를 들어, 평가단위를 성과목표 체계도에 있어서 상위 개념인 프로그램으로 설정하는 것보다는 프로그램의 하위 개념인 sub-program으로 설정하게 되면, 예산편성 과정에서의 활용이 용이한 측면이 있다. 실제 캐나다의 경우, 1,400여개의 sub-program 수준을 평가단위로 설정하고 Strategic Review를 시행하고 예산편성에 활용하고 있다. 우리나라도 프로그램의 하위 단위인 단위사업을 평가대상으로 삼고 있다. 우리

#### IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제 195

나라의 경우 실제 예산편성 과정에서의 환류가 제도 시행의 가장 큰 목적 중의 하나였으므로, 이러한 접근법을 취하였다고 판단된다. 우리나라의 재정성과관리제도는 전 정부 차원에서의 거시적인 자원배분에의 연계는 미약하며, 부처 내의 세출구조조정의 목적에 활용되고 있다고 볼 수 있다.

성과관리 예산제도의 환류와 관련하여서, 시행경험이 어느 정도 있는 국가들의 결론은, 미시적인 자원배분에는 성과관리 예산제도가 영향을 주지만, 거시적인 자원배분에는 영향을 주는 것이 어렵다는 것이다. 평가단위가 너무 크게 상위 개념으로 설정되면, 구체적인 의사결정에는 활용되기 어렵다고 볼 수 있다. 그러므로 평가단위의 설정은 평가 결과의 활용 목적에 따라 다르게 설정되어야 할 것이다. 거시적인 정책이나 사업방향을 파악하기 위한 것인지, 실제 예산배분에 활용하고자 하는 것인지에 대한 목적이 분명하여야 할 것이다. 물론 이상적으로는 미시적인 자원배분뿐 아니라 중기재정운용계획과 같은 거시적인 자원배분에도 성과정보가 활용되는 것이 바람직하지만, 거시적 자원배분의 성과정보 활용은 난제로 남아 있다고 판단된다.

지방정부의 입장에서도, 기존에 개발된 중기지방재정계획제도에 성과정보가 활용될 수 있으면 이상적일 것이다. 그러나 우리나라 중앙정부의 경험은 그렇게 좋은 사례가 되지 못하고 있다. 현재 행정안전부에서 제시하고 있는 지침은, 정책사업(프로그램) 수준의 성과정보 생산이므로, 이를 바탕으로 거시적인 중기지방재정계획에 활용할 수 있을 가능성이 있다고 판단된다. 반면에 평가단위가 실제 예산배분에서 활용되기에는 너무 상위 수준이 아닌지에 대한 검토가 필요하다. 다시 말해 정책과제 수준의 정보가 거시적인 방향 설정에는 도움이 될 수 있지만, 실제 예산배분 결정에 활용되기에는 지나치게 상위 수준은 아닌지 검토가 필요하다는 것이다. 물론 이러한 판단은 실제 사례별로 상황이 다를 수 있으므로, 추가적인 분석이 따라야 할 것이다.

평가단위의 설정과 관련하여 기존 조직의 경계가 문제로 등장할 수

있다. 일상적인 성과관리는 책임성 확보와 예산편성의 문제로 인해 조직의 경계를 넘기는 어렵다. 그러므로 대부분의 성과관리제도는 조직의 경계는 주어진 것으로 보고, 각 조직 내에서의 성과목표를 이루기 위한 정책, 사업, 활동을 하나의 평가단위로 설정하게 된다. 그러나 정부 전체의 관점에서 본다면, 적지 않은 정책목표가 다양한 조직에 해당되는 경우가 발생하게 된다. 즉 다부서사업(cross-cutting program)의 성과관리의 필요성이 발생하는 것이다.

그러나 다조직 사업의 성과관리에는 난관이 존재한다. 첫째, 동일한 목적을 달성하기 위해 추진되는 다부처 사업을 밝혀내는 것이 용이하지는 않다. 영국은 2007년 PSA를 하향식 접근법을 통해 개발하여, 정책적으로 중요한 30개의 다부서 정책/사업 목표를 설정하고, 각 부서가 이에 대해 기여할 부분을 명시하고 책임성을 강화하는 것을 추진하고 있다. 아직 어느 나라도 운영하지 못하고 있지만, 각 부서의 사업을 DB화해서 동일한 목적을 추구하는 사업을 DB를 통해 쉽게 모을 수 있게 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

둘째, 다부서 사업의 경우 실제 평가와 성과관리가 이루어진다고 해도, 책임성 강화와 사업이나 예산의 재편은 용이하지 않다. 조직 간의 이해관계가 개입되면서 강력한 저항에 직면하게 된다. 영국의 경우 2007년 PSA부터는 PSA가 다부처의 성격을 가지게 되고 책임 고위 공무원을 명시하고, 관계된 부처들을 모두 명시하는 체계로 운영하고 있다. 다시 말해 공동 책임제를 추진하고 있는 것이다. 원칙적으로는 합리적인 추진방향이지만, 실제 운영에 있어서 어떻게 공동 책임제를 아무도 책임지지 않는 무책임제의 상황이 벌어지지 않도록 할 것인지는 쉽지 않다. 캐나다의 경우도 공동 책임제를 추진하였지만, 실제 운영에 있어서 실효성 있게 공동 책임제를 운영하는 데에 실패하였다고 보고되고 있다. 선언적인 공동 책임제에서 한 걸음 더 나아가 다부처 사업의 책임기관이나 책임자가 사업에 협력하는 조직에 대해 유인을 제공할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 프랑스의 경우, 다부처 프

#### IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제 197

로그그램의 경우, 프로그램 책임자가 별도로 존재하면서 일정 부분의 예산을 협력조직에 배분할 수 있는 권한을 부여함으로써, 다부처 프로그램의 성과관리 방식의 기존의 문제를 극복하려는 시도를 하고 있다. 과연 이러한 시도가 어떠한 성과를 거둘 것인지는 좀 더 시간을 두고 지켜 볼 일이다.

우리나라의 경우는 예산당국 차원에서 다부처 사업을 체계적으로 성과관리하고자 하는 시도는 미약하다. 특별한 이슈에 대해서는 위원회를 설립하여 정책 공조 중심의 관리를 하고 있으나, 예산당국이 예산의 배분을 목적으로 체계적으로 다양한 다부처 정책이나 사업에 대해 관리하는 체계는 없다. 성과관리제도의 영향력을 부처 내에 미시적 세출구조조정에서 한 걸음 더 나아가 부처 간의 조정으로 확대시키기 위해서는 이 부분에 대한 노력이 필요하다.

지방정부의 입장에서는 이렇게 조직의 경계를 넘는 사업의 관리가 중앙정부보다는 용이하다고 볼 수 있다. 그러므로 지방정부에서도 부서 간의 정책 목표가 중첩되는 영역에 대한 관리 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2. 비용정보의 개발

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 비용정보의 형태는 크게 총비용, 단위비용, 그리고 상대비용으로 분류할 수 있다. 성과정보의 활용 목적에 따라, 비용정보의 성격이 달라진다. 예산당국의 입장에서 사업의 우선순위 검토를 염두에 둔 재정성과관리제도에서는 총비용이 가장 필요한 정보라고 볼 수 있다. 총비용의 도출에 있어서, 중요한 이슈는 각 사업에 공통경비를 어떻게 배분할 것인가에 있다. 적절한 비용회계 기준을 설정하여 공통경비를 배분하여야만 효과성이나 효율성에 대한 정보를 도출할 수 있다. 각국의 사례를 보면, 영미계통 국가를 중심으로 일부 국

가에서는 공통경비 배부를 통한 각 사업의 총비용(full cost)의 도출에 강조점을 두고 있다. 그러나 이러한 비용 도출의 기준은 각 부처마다 다른 기준을 적용하고 있는 경우가 적지 않게 관찰되고 있다. 미국과 호주는 모든 부처를 아우르는 공통 회계기준이 없다. 각 부처가 주어진 여건 내에서 각 사업의 총비용을 도출하고 있다. 일부 부처는 활동기반의 원가 산정을 하기도 하고 일부 부처는 인력 수, 근무시간 수, 예산액 등을 근거로 간접비를 배분하기도 한다. 우리나라 중앙정부에서는 이러한 간접비 배부를 원칙적으로 하고 있지 않은 상황이며, 그에 따라 효율성이나 효과성에 대한 성과정보는 활용되지 못하고 있으므로 이에 대한 개선이 필요하다고 하겠다. 비용정보의 개선은, 구체적인 서비스를 제공하는 조직과 인건비가 많은 비중을 차지하는 조직의 성과관리 개선에 특히 크게 기여할 것으로 판단된다.

한편 우리나라의 지방정부도 중앙정부와 동일하게 간접비 배부를 시행하고 있지 않으므로, 서비스 전달의 효율성이나 효과성에 대한 성과정보가 생산되기 어려운 상황이다. 지방정부의 경우 이 문제가 더욱 심각한데 그 이유는 지방정부 기능의 대다수가 서비스의 전달과 관련되어 있기 때문이다. 서비스의 전달과 관련되어 소요된 인건비 등의 간접비가 중요한 비용 항목인데, 이 부분이 제외되면 비용의 왜곡이 심할 수 있다. 그리고 지방정부는 집행기능이 많으므로, 효율성 지표를 중심으로 다른 지자체와의 상대 비교를 통한 평가를 활용할 수 있는 여지가 있다. 그러나 비용정보가 제대로 파악되지 않는다면, 지방정부의 성과관리의 실효성이 제약될 것으로 판단된다. 그러므로 중앙정부보다는 지방정부의 경우, 더욱 적절한 간접비 배부를 통한 사업별 총비용 도출 방안을 모색하는 것이 필요하다.

### 3. 프로그램 예산구조의 설정

다른 나라의 사례를 보면, 프로그램 예산구조가 잘 설정되어 있으면

#### IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제 199

재정성과관리제도의 운영에 크게 도움이 된다고 판단된다. 왜냐하면, 성과관리 예산제도 운영 시, 관리 대상을 체계적으로 선정하고 분석할 수 있게 하기 때문이다. 그러나 일부 국가에서는 프로그램 예산구조가 사전에 설정되지 않고서도 효과적으로 성과관리 예산제도가 운영되고 있는 사례가 발견되고 있다. 미국과 칠레가 대표적인 국가이다. 물론 이들 국가에서도 프로그램 예산제도가 적절히 사전에 설정되어 있다면, 제도 운영이 보다 용이했을 것으로 판단되지만, 평가 대상이 되는 사업군 즉, 프로그램을 적절하게 필요에 따라 정의하고 설정할 수만 있다면, 프로그램 예산구조 자체가 성과관리 예산제도 도입을 위한 선제조건일 필요는 없다. 우리나라의 중앙정부의 경우는 프로그램 예산구조가 도입되어 있으나, 성과목표체계와의 일관성에 있어서 일부 문제가 발생하고 있다. 이는 각 제도를 동시에 도입하는 것을 추진한 빅뱅식(Big Bang) 제도 개혁의 결과로 발생한 현상이라고 볼 수 있다.

반면에 우리나라 지방정부의 경우는, 이미 개발된 사업예산구조를 바탕으로 성과관리가 이루어질 예정이므로, 중앙정부와 같은 양자간의 불일치 문제는 크게 발생하지 않을 것으로 판단된다. 다만 사업예산구조의 경직성과 성과목표체계의 유연성으로 인해 시간이 지나면서, 양자간의 불일치가 발생할 가능성이 있다. 이 부분에 대해서는 성과목표체계의 주기적 개편에 대응하여 사업예산구조의 개편도 이루어지도록 조직 간의 조율이 필요할 것이다. 물론 지방정부 내의 예산담당 조직과 성과과관리담당 조직이 일치한다면, 이러한 불일치 문제의 발생 소지는 더욱 없을 것이다. 그리고 기존 조직과의 관계도 적절히 고려해야 할 것이다. 기본적으로 단일 정책사업을 책임지는 단일 조직이 있고, 단일 단위사업을 책임지는 하나의 하부조직이 있는 것이 책임성 확보가 용이하므로, 조직구조 설정과 사업예산 설정을 동시에 추진하는 것이 바람직하다.

#### 4. 성과정보의 활용 및 유인체계 도입 방안

재정성과관리제도의 활용과 관련된 중요한 문제는 성과정보의 활용 문제이다. 성과관리 예산제도의 주된 목적은 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용이다. 물론 성과정보를 통하여 사업의 개선방안을 찾고, 책임성을 제고하는 효과를 도출할 수도 있으나, 성과관리 예산제도의 궁극적인 목적은 예산편성 과정에서 예산의 합리적 배분을 통한 예산의 효과적 사용이다.

이를 위해서는 무엇보다 고위 의사결정자의 리더십이 중요하다. 고위 의사결정자가 성과정보에 관심을 가지고 의사결정 과정에 활용하고자 하는 노력을 한다면, 성과관리제도를 통해 생산되는 성과정보의 질이 향상되고 의사결정의 합리성이 제고될 것이다. 그러나 많은 경우, 고위 의사결정자는 성과관리제도의 도입 실적은 홍보하면서, 실제 제도의 운영을 통한 의사결정 과정의 합리화에는 관심이 없는 경우가 많다. 이러한 문제를 완화하는 방법이 성과정보의 제공 형태의 개선과 성과정보의 공개이다.

성과측정을 지표 수준에서 한걸음 더 나아가 프로그램 리뷰 방식을 활용하여, 사업에 대해 보다 포괄적이고 체계적인 판단이 가능하도록 하는 노력이 필요하다. 또한 정보의 포괄성과 간략성 사이에 균형을 찾는 것이 필요하다. 현재 행안부의 추진 방향은, 지방정부의 정책사업을 성과지표 중심의 정량적 평가에 초점을 두고 있다. 그리고 평가 결과에 따라 사업의 등급을 분류하고, 사업의 등급에 따라 부진한 사업에 대해서는 예산 삭감을 연계시키는 방식이다. 이는 현재 우리나라 중앙정부가 추진하는 방식과 유사하다. 다만 중앙정부는 성과지표뿐 아니라 보다 포괄적인 정보를 얻기 위해 프로그램 리뷰 방식을 택하고 있다. 그 외 성과정보의 생산 및 활용 형식은 유사하다.

먼저 행안부의 지침대로 10% 정도의 정책사업을 부진 대상으로 선정하여 예산 삭감을 추진하는 것은 어느 정도 적절한 방식일 수 있다

#### IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제 201

고 판단된다. 왜냐하면, 일종의 차선으로 일종의 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용을 위한 규칙을 설정하는 경우가 다른 나라에서도 발견되고 있기 때문이다. 캐나다의 5% 규칙과 우리나라의 10% 예산 삭감 규칙이 바로 그 예이다. 캐나다의 경우는 5%의 예산이 성과정보에 근거한 세출 구조조정 대상이라고 규칙을 정하고 있으며, 각 부처의 예산에서 세출구조조정의 대상으로 지명된 5%의 예산은 부처 내 다른 부처의 효과적이고 중요한 사업을 위한 예산으로 배정된다. 우리나라의 경우는 미흡이라고 판정된 사업의 예산은 원칙적으로 10% 이상 예산을 삭감하도록 하고 있다. 미국의 경우도 사업의 등급을 5등급으로 나누고 있으므로, “ineffective”라고 판정받은 사업들은 간접적으로 예산배정 시 삭감 위협에 노출될 가능성이 높게 되어 있다. 이렇게 외형상 보기에는 지나치게 단순한 것같은 규칙이지만, 이런 규칙이 있는 국가들에 있어서 성과정보가 예산편성에 미치는 영향이 가장 가시적이고 크다고 판단된다. 물론 이런 단순한 규칙의 설정에서 비롯되는 부작용의 가능성을 염두에 두고 주의하는 노력이 병행되어야 하지만, 부작용이 크지 않은 일정 수준에서 목표치를 정해 놓고 세출구조조정에 활용하는 방안이 효과적일 수도 있다는 인식이 최근에 일부 국가에서 공유되고 있다.

다만, 부진 사업의 10% 예산 삭감 방식은, 성과관리의 실효성이 상당히 제한적으로 활용되는 방식이다. 이러한 방식에 추가하여, 보다 거시적인 수준에서의 세출구조조정 방안 도출이 가능하도록 성과관리제도를 운영하는 것이 필요하다. 상위 수준의 성과관리 단위에 대한 성과정보를 바탕으로 지방중기예산계획에 반영하고, 주요 정책 분야에 대해서는 하위사업들이 상위 목표 달성에 미치는 효과성을 분석하여, 하위사업들 간의 구조조정을 하도록 하는 방식의 성과관리가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 성과관리에 관련된 관계자들의 평가 역량이 상당 수준으로 개발되어야 한다. 우리나라 중앙정부에서도 이 부분을 제대로 하고 있지는 못하지만, 지방정부의 경우는 사업 내용의 구체성

으로 인해, 중앙정부보다는 용이한 측면이 있다. 현재의 행안부안처럼, 기계적으로 성과지표 달성도를 바탕으로 예산에 제한적으로 반영하는 방식은, 어느 정도 세출구조조정에는 효과가 있지만, 성과관리제도를 통해 생산되는 정보를 최대한으로 활용하고 있는 것은 아니라는 점을 명심해야 한다.

이렇게 예산편성에 성과정보를 활용하는 방식 이외에 가장 많이 쓰이는 방식 중의 하나가, 성과정보의 공개이다. 성과정보의 공개도 일반인이 이해하기 쉬운 형태로 가공해서 이루어지는 것이 추세이다. 미국의 경우도 [expectmore.gov](http://expectmore.gov)에 각 부처사업의 평가결과가 요약해서 공개되어 있고, 25페이지 정도의 “Citizen’s Report”를 통해 각 부처의 성과계획서와 보고서의 내용이 요약되어 있으며, 더불어 2페이지의 “Snap Shot”이라는 요약서를 공개하고 있다. 영국도 재무부 홈페이지에 성과정보가 공개되어 있다. 이러한 정보 공개는 사업부처와 담당자에게 간접적인 유인을 제공하는 기능을 한다. 우리나라 중앙정부도 평가결과가 원문 그대로 공개되고 있으나, 자료의 방대한 양과 복잡성으로 인해, 외부인들이 이해하기에는 어려운 점이 있다. 일반 국민이 접근하기 쉽도록 가공해서 공개하는 노력이 필요하다. 이러한 정보의 공개는, 사업담당자, 예산담당자, 정치인 등에게 압력으로 작용하여 성과정보의 활용도를 높이는 효과를 창출할 수 있다.

## 5. 요약 및 정책 과제

현재 우리나라의 지방정부에서는 일부 지자체에서 자발적으로 예산사업의 성과관리제도를 도입하여 운영하고 있고, 2007년 사업예산제도가 도입된 이후, 행안부에서는 사업예산제도를 성과관리와 연계시킨 재정사업 성과관리제도의 도입을 위한 지침을 지방정부에 전달하고 지원을 하고 있다.

본 연구에서는 이러한 지방정부의 재정사업 성과관리제도 추진이

#### IV. 지방정부 재정성과관리제도의 주요 쟁점 및 정책 과제 203

적절한 정책 방향이라고 판단하여, 중앙정부 및 외국 정부의 경험을 바탕으로 이에 대한 정책적 제안을 도출하고자 하였다. 재정사업 성과관리제도는 정답이 되는 전형적인 모델이 있다기보다는, 각 정부가 처한 고유한 사회·문화·정치적 환경, 구성원의 역량, 그리고 업무의 성격 등에 따라 다른 모델을 개발하고 선택해야 하는 제도이다.

본 연구에서는 재정성과관리제도의 도입과 운영에 있어서 쟁점이 되는 주요 쟁점을 도출하고 이를 중심으로 지방정부의 특성을 반영한 정책적 제안을 하였다. 이 때 지방정부의 특성이란, 지방정부는 구체적인 서비스 제공 사업이 많으며, 중앙정부 위탁사업이 있으며, 다른 지방정부와 비교를 통한 평가가 용이하다는 점이다. 정책적 시사점을 요약하면 다음과 같다.

- 고위 의사결정자의 리더십이 성과관리제도의 성공적 도입과 운영에 있어서 가장 중요한 출발점이다.
- 상위 목표에 대해서는 결과지표를 활용하되, 구체적인 서비스 전달 사업의 경우, 서비스 전달의 효율성, 서비스의 질, 서비스 제공량, 서비스 제공 범위 등에 대한 성과정보 개발이 필요하다.
- 성과지표 중심의 모니터링 시스템이 성과측정의 출발점이 되, 조직과 사업의 특성에 따라 프로그램 리뷰나 사업평가 방식의 체계적 도입도 검토할 필요가 있다.
- 중앙정부에서 위탁한 사업은 중앙정부에서 요구하는 성과정보를 생산할 필요가 있으며, 지방정부 자체 사업과 분리하여 관리할 필요가 있다.
- 지방정부는 구체적인 서비스 제공 사업이 많으므로, 서비스 제공의 효율성 판단을 위해 간접비 배부를 통한 사업의 총비용 파악이 중요하다.
- 성과관리를 위한 주기적인 성과목표체계 변경에 따라, 사업예산 구조 및 조직 구조의 개편도 주기적으로 검토해야 한다.

- 성과정보를 의사결정 과정에서 용이하게 사용하도록 가공하는 노력이 필요하다.
- 성과정보의 공개를 통해 사업담당자, 예산편성 관계자, 정치인들이 압력을 받도록 하는 것이 필요하다.
- 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용을 위해, 반영 목표를 구체적으로 수치화하는 것도 의미있는 시도이다. 다만 그 효과는 상당히 미시적인 세출구조조정에 그치는 한계가 있다.
- 성과정보의 보다 거시적인 활용을 위해, 지방중기재정계획과의 연계 및 다부서 사업의 성과관리 문제도 적극적으로 고려해야 한다.

## 참고문헌

- 박노옥, 「재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점 : 주요 쟁점을 중심으로」, 『재정포럼』 7월호, 한국조세연구원, 2009
- 박노옥·원종학·김진·박명호, 『우리나라 재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 한국조세연구원, 2008
- 박노옥, 「성과관리예산제도와 예결산 분석」, 『재정포럼』 9월호, 한국조세연구원, 2008
- 박노옥, 「우리나라 재정성과관리제도의 현황과 평가」, 『재정포럼』 9월호, 한국조세연구원, 2007
- 오영균, 「지방정부 사업(프로그램) 예산제도에 관한 연구: BSC와 회계정보와의 연계를 중심으로」, 『한국행정논집』, 한국행정학회, 2007
- 이상용·이효, 『사업예산제도의 운영 실태와 정착방안』, 한국지방행정연구원, 2008
- 行政評価研究會, 『自治体行政評価』, 東洋經濟新報社, 2005
- 古川俊一·北大路信郷, 『公共部門評価の理論と實際—政府から非營利組織まで』, 日本加徐出版株式會社, 2001
- 伊多波良雄, 『公共政策のための政策評価手法』, 中央經濟社, 2009
- 佐藤徹, 『自治体行政と政策の優先順位づけ』, 大阪大學出版會, 2009
- 安田秀穗, 『自治体の經濟波及効果の算出—パソコンでできる産業連關分析』, 學陽書房, 2008
- Klase, Kenneth A. and Michael J. Dougherty, “The Impact of

Perforamnce Budgeting on State Budget Outcomes,” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 20 (3), Fall 2008, pp. 277~298.

Denison, Dwight V., Merl Hackbart, and Michael Moody “State Debt Limits: How Many are Enough?,” *Public Budgeting & Finance*, Winter, 2006

## 〈부록 1〉 서울시 복지국의 성과계획서 사례

### 목표달성지표

구 분	단위	2008	2009	2010	2011	2012
◦ 기초생활보장수급자 신규발급 및 부적격자 조치율	%	12% 10%	12% 10%	12% 10%	12% 10%	12% 10%
◦ 사회복지시설업무의 전자화 추진	%	50	75	100	100	100
◦ 푸드뱅크·마켓 기부실적	억원	140	180	200	200	200
◦ 치매노인서비스 제공율	%	11.7	13.7	15.2	16.8	18.4
◦ 중증장애인 활동보조지원 장애인수	명	18,000	40,000	43,000	46,000	49,000
◦ 시민 다소비식품 수거 검사건수	건	1,700	800	900	1,000	1,100
◦ 자활공동체 확충	개소	70	72	74	76	78

# 복 지 국

## 개 요

□ 조 직 : 7과 1사업소(복지정책과, 노인복지과, 장애인복지과, 자활지원과, 위생과, 식품안전과, 원산지관리과, 보건환경연구원)

□ 인 력 : 454명(2급 1명, 3급(상당) 2명, 4급(상당) 12명, 5급 이하 439명)

□ 예산현황

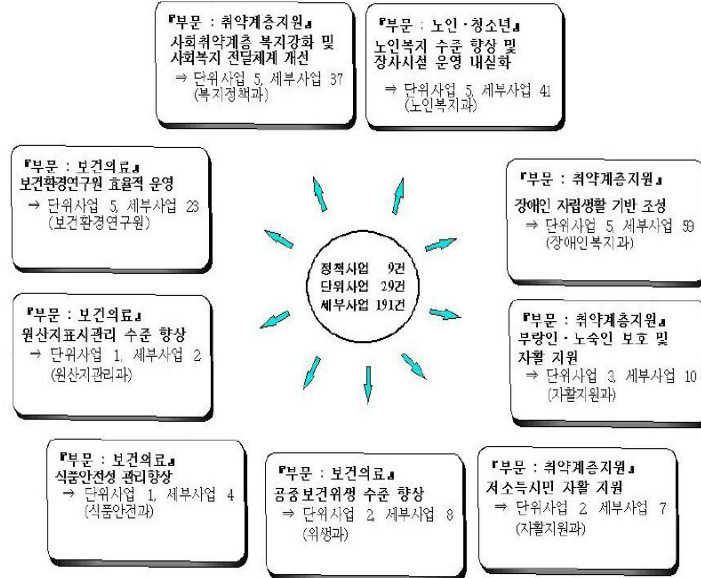
(단위 : 백만원)

구 분		2009	%	2008	%	증 감	%
총 계	계	2,682,691	100.0	2,543,066	100.0	139,625	5.5
	행정운영경비	20,710	0.7	20,337	0.8	373	1.8
	재무활동	350,611	13.4	320,455	12.6	30,156	9.4
	사업비	2,311,370	85.9	2,202,274	86.6	109,096	4.9
일반회계	계	2,019,107	75.0	1,841,327	72.4	177,780	9.7
	행정운영경비	20,710	0.7	20,337	0.8	373	1.8
	재무활동	350,611	13.4	320,455	12.6	30,156	9.4
	사업비	1,647,786	60.9	1,500,535	59.0	147,251	9.8
도시개발특별회계	계	39,584	1.5	40,015	1.6	△431	△1.1
	사업비	39,584	1.5	40,015	1.6	△431	△1.1
의료급여기특별회계	계	624,000	23.5	661,724	26.0	△37,724	△5.7
	사업비	624,000	23.5	661,724	26.0	△37,724	△5.7

## 기관임무

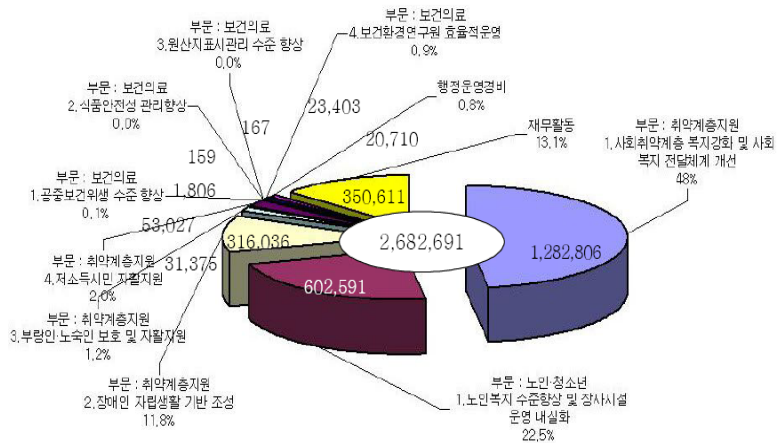
요보호 시민의 기초생활 등을 지원하기 위해 필요한 사회복지 및 보건서비스를 제공하여 시민의 복지 증진

**사업체계**



**예산규모**

(단위 : 백만원)



**취약계층지원 - 1. 사회취약계층 복지강화 및 회복지 전달체계 개선** -- 1,282,806백만원

**1-1** 시민기초생활 보장 및 의료보호 ..... 508,854백만원

**【 주요세부사업현황 】** (단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
기초생활보장수급자 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원내용 : 생계·주거·장제·해산·교육급여, 에너지보조금 등</li> <li>지원대상 : 210,625명</li> </ul>	508,231	452,104	56,127
차상위 정부양곡 할인 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원물량 : 22,361포</li> <li>지원내용 및 기준                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부양곡 판매가격의 50%</li> <li>- 1인당 월 10kg</li> </ul> </li> </ul>	572	1,002	△430

**1-2** 사회취약계층 복지강화 및 보훈업무 등 ..... 67,576백만원

**【 주요세부사업현황 】** (단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
지역사회서비스 투자사업 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업종류 : 지역선택형과 지역맞춤형                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역선택형 : 보건복지부 발굴사업</li> <li>- 지역맞춤형 : 지역 특성, 주민 수요를 감안한 지자체 발굴사업</li> </ul> </li> </ul>	7,799	17,285	△9,486
긴급복지지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상 : 주소득원의 불의의 사고, 실업 등으로 긴급히 보호가 필요한 자</li> </ul>	4,151	6,720	△2,569
저소득 틈새계층 특별지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상 : 사실상 최저생계비 이하의 생활을 하고 있으나, 법정요건 미비로 보호를 받지 못하고 있는 저소득 틈새계층</li> </ul>	18,858	15,857	3,001
보훈대상자위문	<ul style="list-style-type: none"> <li>위문대상 : 18,797명</li> <li>사업내용 : 위문 및 보훈기념일 행사 등 지원</li> </ul>	3,521	999	2,522
독립유공자 의료비 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상 : 독립유공자 본인 및 유족(2,393명)</li> <li>지원내용 : 진료비와 약제비 중 본인 부담분 지원</li> </ul>	874	621	253

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
저소득층 자산형성 희망플러스 통장	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 교육·창업·주택자금 마련 등 생산적 목적으로 저축하고자 하는 근로빈곤층 1,500가구</li> <li>○ 지원내용 : 가입자 근로소득 저축액에 일정 비율의 금액을 매칭 적립 지원</li> </ul>	840	-	840
무담보 소액신용대출 서울희망 드림뱅크	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 창업을 통한 자립의지 있으나 제도권 금융에서 소외된 저소득층</li> <li>○ 지원내용 : 창업자립자금 무담보 신용 대출 및 지원</li> </ul>	2,000	-	2,000
저소득자녀 교육자금 적립지원 꿈나래통장	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 0세~만6세 아동이 있는 저소득층 가구</li> <li>○ 지원내용 : 자녀교육자금 마련을 위해 가입자 저축액에 일정금액 매칭적립 지원</li> </ul>	90	-	90

1-3 지역중심 복지서비스 전달체계 효율화 .....75,092백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
종합사회복지관 기능보강	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상시설 : 93개소</li> <li>○ 내 용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재가봉사 노후차량 교체</li> <li>- 엘리베이터 설치, 노후시설 개보수 등</li> </ul> </li> </ul>	3,199	3,819	△620
종합사회복지관 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상시설 : 96개소(사회복지관 93, 이동복지관 1, 상담소 2)</li> </ul>	46,882	46,288	594
재가복지봉사센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 93개소</li> <li>○ 지원인력 : 279명</li> <li>○ 지원내역 : 인건비 및 운영비</li> </ul>	6,407	6,406	1
사회복지관 안전관리인 배치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상시설 : 93개소</li> <li>○ 사업내용 : 보일러·전기·수도 등 안전관리담당 인건비 지원</li> </ul>	2,589	2,589	-
종합사회복지관 부설 이동독목사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 거동불편 노인, 중증장애인 등 거동불편 요보호자</li> <li>○ 대상시설 : 23개 시설</li> </ul>	1,646	1,646	-
사회복지 담당공무원 급여등 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 3,896명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지담당공무원 1,206명</li> <li>- 사회복지업무보조공무원 1,146명</li> <li>- 사회복지시설 근무공무원 1,544명</li> </ul> </li> </ul>	14,015	12,422	1,593

1-4 민간의 자율적 참여 확대로 다양한 복지서비스 제공 ..... 7,284백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
사회복지정보센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용</li> <li>- 자원봉사자 교육·인력은행 운영</li> <li>- 서울복지정보망 운영 등</li> </ul>	359	359	-
사회복지협의회사업 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용</li> <li>- 서울시사회복지대회 실시</li> <li>- 서울복지정보망 운영 및 실무자 기초·위탁교육</li> <li>- 서울광역푸드뱅크/푸드마켓 운영 등</li> </ul>	824	859	△35
푸드뱅크·마켓 운영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 운영개요</li> <li>- 푸드뱅크 : 광역 1, 기초 26개소 (자치구별 1, 노원구 2개소)</li> <li>- 푸드마켓 : 광역 1, 기초 25개소(중 9개소)</li> </ul>	1,113	5,448	△4,335

1-5 (의료급여기금특별회계 기초생활보장 및 의료보호 ..... 624,000백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
의료급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상 : 220,330명</li> <li>◦ 지원내용</li> <li>- 의료보호 진료비</li> <li>- 장애인보장구 구입비 지원</li> <li>- 사례관리사 운영비 등</li> </ul>	624,000	661,724	△37,724

**노인청소년- 1. 노인복지 수준향상 및 장사시설 운영 내실화** — 602,591백만원

1-1 치매노인 지원 강화 ..... 92,948백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
노인생활시설 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대상시설 : 58개소</li> <li>◦ 지원내용 : 인건비, 운영비, 부식·김장비, 간병인비 등</li> </ul>	12,593	34,681	△22,088
노인복지시설 기능 보강	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대상시설 : 30개소(재가지원센터 3, 노인그룹홈 6, 노인요양시설 17, 소규모요양시설 4)</li> <li>◦ 지원내용 : 신규시설 확충, 장비보강 등</li> </ul>	20,745	23,641	△2,896
노인장기요양보험 시행 분담금	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지급대상 : 노인성질환을 가진자로 거동이 현저히 불편하여 장기간(6개월) 요양이 필요한 노인</li> <li>◦ 사업내용 : 재가급여, 시설급여, 특별현금급여</li> </ul>	42,000	18,006	23,994
노인 Day-Care센터 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업대상 : 총 37개소</li> <li>◦ 사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공건물활용형 3개소</li> <li>- 건물임대형 5개소</li> <li>- 기존경로당활용형 9개소('08계속사업3개포함)</li> <li>- 소규모노인복지센터내 설치형 10개소</li> <li>- 소규모요양시설 병설형 10개소</li> </ul> </li> </ul>	17,300	3,900	13,400

1-2 노인 사회활동 지원 ..... 429,095백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
노인종합복지관 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업대상 : 20개소 노인종합복지관 (시립 19, 구립(양천) 1)</li> <li>◦ 사업내용 : 인건비, 운영비 지원</li> </ul>	21,286	21,286	-
소규모 노인복지센터 건립	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시설기준 : 시설별 500㎡ 이상</li> <li>◦ 지원기준 : 개소당 건립비 10억원</li> <li>※ '08년 : 4개소(강남, 서초, 송파, 마포)</li> </ul>	5,000	4,000	1,000
저소득노인 급식제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지급대상 : 부득이한 사정으로 식사를 거르는 60세 이상 노인 등</li> <li>◦ 지급내용 : 경로식당 지원, 저소득노인 식사 배달</li> </ul>	11,786	10,173	1,613
경로당 운영비 및 난방비 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지급대상 : 운영비 3,154개소, 난방비 1,877개소</li> <li>◦ 지급기준 : 자치구별 기준재정수요충족도에 따라 4등급으로 차등지원</li> </ul>	6,203	8,216	Δ2,013
노인일자리 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업대상 : 65세 이상 노인구직자</li> <li>◦ 사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하철도우미, 환경지킴이, 급식도우미</li> <li>- 택배, 카페, 경비원, 주유원 등</li> </ul> </li> </ul>	21,347	16,206	5,141
기초노령연금 지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지급대상 : 소득인정액이 일정액 이하인 65세 이상 노인</li> <li>◦ 월지급액 : 최대 87천원('09년 4월부터)</li> </ul>	346,596	227,716	118,880
9988 노인문화 활성화 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어르신 상담지원(노인의 성, 소외, 가정문제등)</li> <li>- 노인건강문제에 대한 연구지원</li> <li>- 학교 IT 정보화 교실 운영</li> <li>- 시니어 아카데미 운영</li> <li>- 노인포털사이트 운영 및 노인신문발행</li> </ul> </li> </ul>	2,230	-	2,230

1-3 독거·재가노인 종합서비스 확대 .....20,522백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
재가복지시설 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상 : 165개소</li> <li style="padding-left: 20px;">- 주야간보호 84, 단기보호 30, 가정봉사원 파견 17, Day-Care 센터 34</li> <li>◦ 지원내용</li> <li style="padding-left: 20px;">- 장기요양보험 시행에 따른 기존 입소노인, 등급의 노인들에 대한 시비부담금 지원</li> </ul>	9,563	12,693	△ 3,130
독거노인 생활지도사 파견	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상 : 65세이상 기초수급원자·차상위 독거노인</li> <li>◦ 지원내용 : 안전확인, 서비스 연계 등</li> </ul>	3,381	5,005	△ 1,624

1-4 장사시설의 현대화 및 운영 내실화 ..... 20,442백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
시립장사시설 위탁운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 소 개 지 : 고양시 덕양구 대자동 산 178-외</li> <li>◦ 주요시설 : 시립화장시설, 묘지5, 봉안시설6, 자연장지 1개소 등</li> <li>◦ 위탁운영 : 시설관리공단('87.1.1위탁)</li> <li>◦ 사업내용 : 시립장사시설(송화원, 묘지, 납골 및 자연장지 등)의 효율적인 관리·운영</li> </ul>	12,313	11,082	1,231
시립송화원 건물 리모델링 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업기간 : 2008.7 ~ 2010.6</li> <li>◦ 사업내용</li> <li style="padding-left: 20px;">- 개별 유족대기실 신설, 전기·소방시설 전면 개보수 등</li> </ul>	3,872	-	3,872

1-5 (도시개발특별회계)장사시설의 현대화 및 운영 내실화 ..... 39,584백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
추모공원 건립	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 위 치 : 서초구 원지동 76번지 일대</li> <li>◦ 규 모 : 화장로 11기 및 기타 장사시설</li> <li>◦ 사업기간 : 2001 ~ 2012</li> <li>◦ 총사업비 : 239,213백만원</li> </ul>	39,584	40,015	△431

취약계층지원- 2. 장애인 자립생활 기반 조성 - - 316,036백만원

2-1 장애인 이동불편 해소 ..... 8,982백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
장애인편의시설 확충·정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용</li> <li>- 장애인 편의시설 실태조사비</li> <li>- 지적장애인 편의시설 지원센터 운영</li> <li>- 장애인 편의시설 시민촉진단 운영 등</li> </ul>	1,382	1,043	339
장애인심부름센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 운영주체 : 한국시각장애인연합회(노원구 상계동 소재)</li> <li>◦ 운영규모 : 105대('08년)→125대('09년)</li> <li>◦ 사업목적 : 시각 및 신장장애인의 민원대행, 출퇴근, 병원 등 외출편의 제공</li> </ul>	4,651	3,953	698
장애인무류셔틀버스 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 운영규모 : 14개구 25대 운행</li> <li>◦ 주요노선 : 복지관, 병원, 보건소, 관공서, 지하철역 등</li> </ul>	2,155	1,255	900

2-2 장애인 자립생활 지원 ..... 265,148백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
장애인공동생활가정 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 160개소</li> <li>○ 사업내용 : 프로그램 개발·보급, 대체교사 지원 등</li> </ul>	5,895	5,889	6
장애인 주·단기 보호시설 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 125개소</li> <li>○ 사업내용 : 장애인 가족의 일상생활 유지를 위한 장애인 일시보호</li> </ul>	10,490	9,596	894
장애인재가복지봉사 센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 운영시설 : 총 36개소</li> <li>○ 사업내용 : 장애진단, 의료재활, 교육재활, 사회심리재활 등</li> </ul>	3,377	3,377	-
중증장애인활동보조 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 만6~64세의 1급 등록 장애인</li> <li>○ 지원기준 : 월 30~180시간 이내, 시간당 8원</li> <li>- 시비추가지원 : 60~90시간(최대 180시간)</li> <li>- 긴급서비스(야간)제도 신설</li> <li>- 장애아동 활동보조 확대:차상위120%→200%</li> </ul>	40,946	25,621	15,325
장애인수화통역센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 운영대상 : 19개소</li> <li>○ 사업내용 : 청각·언어장애인에 대한 수화 통역 및 상담서비스 제공</li> </ul>	2,928	2,714	214
장애인생활시설 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 운영시설 : 44개소</li> <li>○ 지원내용 : 인건비, 관리운영비 등 지원</li> </ul>	64,009	63,780	229
장애인복지관 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 장애인복지관 41개소</li> <li>○ 지원내용 : 운영비, 인건비, 사회교육비 등</li> </ul>	43,366	40,669	2,697
장애수당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 저소득장애인 65,812명</li> <li>○ 사업내용 : 장애수당, 장애아동부양수당, 의료비, 자녀학비, 재활보조기구 교부 등 지원</li> </ul>	75,522	88,662	△13,140
장애아동 재활치료 바우처사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 : 18세 이하 언어심리가 필요한 장애인 (2,623명, '07.12말 기준)</li> <li>○ 지원내용 : 언어, 심리, 음악, 미술치료 등</li> <li>○ 지원단가 : 월 18~22만원/인 (본인부담 4만원 이하)</li> </ul>	6,295	-	6,295

**2-3 장애인복지시설 확충 .....17,804백만원**

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
노원 성민장애인복지관 건립(지원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 기 간 : 2008. 1 ~ 2010.12</li> <li>◦ 위 치 : 상계동 321-9외 14필지</li> <li>◦ 규 모 : 지하1층/지상3층</li> <li style="padding-left: 20px;">- 대지 1,726㎡, 건축연면적 2,066㎡</li> <li>◦ 총사업비 : 4,701백만원</li> <li>※ 부지대입비 제외(법인 자체부담 구매입)</li> </ul>	2,234	2,000	234
장애인복지관 기능보강	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시설현황 : 41개소</li> <li>◦ 지원내용 : 시설 개·보수, 장비보강</li> </ul>	3,006	4,111	△1,105
장애인생활시설 기능보강	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상 : 44건</li> <li>◦ 지원내용 : 시설 개·보수, 장비보강</li> </ul>	7,458	4,928	2,530
장애인직업재활시설 기능보강	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상 : 85건</li> <li>◦ 지원내용 : 시설 개·보수, 장비보강</li> </ul>	2,362	1,885	477

**2-4 장애인 취업지원 확대 .....22,172백만원**

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
공공시설 모니터링 등 사회적일자리 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대상사업</li> <li style="padding-left: 20px;">- 보도, 공공청사, 문화체육시설 등 공공시설 모니터링</li> <li style="padding-left: 20px;">- 지하철 역사 등 이동 편의시설 모니터링</li> <li style="padding-left: 20px;">- 기타 장애인관련 사회적일자리 창출사업</li> <li>◦ 일자리 창출 : 연 2,750명</li> </ul>	2,096	-	2,096
장애인직업재활시설 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상 : 88개소</li> <li style="padding-left: 20px;">- 근로인원 2,650명</li> <li style="padding-left: 20px;">- 종사자수 325명</li> <li>◦ 지원내용 : 인건비, 운영비 등 지원</li> </ul>	13,731	12,916	815
장애인주민자치센터 도우미 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용</li> <li style="padding-left: 20px;">- 주민자치센터내 행정도우미 배치(350명)</li> <li>◦ 대상 : 지체장애, 정신장애 등</li> </ul>	2,918	2,963	△45

2-5 장애인단체 사회참여 지원 ..... 1,930백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
장애인단체활동 및 행사지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업목적 : 재활의욕 고취 및 사회적응력 배양 등</li> <li>지원단체 : 사업 우선순위에 따라 지원단체 및 행사 선정</li> </ul>	1,227	1,075	152
장애인 인식개선사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업내용 : 장애인에 대한 사회적 편견 및 잘못된 인식 개선을 위한 프로그램 운영</li> </ul>	703	603	100

취약계층지원 - 3. 부랑인·노숙인 보호 및 자활지원 - 31,375백만원

3-1 노숙인 자활 지원 ..... 14,134백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
노숙인 의료구호비	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상 : 노숙인 3,000여명</li> <li>구호기관 : 국·공립병원, 보건소, 지정약국 등</li> <li>구호내용 : 예방접종, 전염병 검진, 응급진료 등</li> </ul>	5,303	3,819	1,484
거리노숙인 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상담보호센터 운영 : 5개소</li> <li>- 현장상담반 운영 : 5개반</li> <li>- 동절기 응급구호방 운영</li> </ul> </li> </ul>	2,886	2,705	181
노숙인 일자리찾기 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노숙인 일자리찾기 지원(400명)</li> <li>- 노숙인 특별자활 근로사업(7,200명)</li> </ul> </li> </ul>	5,357	5,067	290

**3-2** 노숙인보호시설 운영 지원 ..... 11,753백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
노숙인 컴퓨터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상 : 컴퓨터 39개소</li> <li>지원내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 컴퓨터 운영보조금(인건비, 급식비, 운영비)</li> <li>- 자활프로그램 운영</li> </ul> </li> </ul>	9,348	9,300	48
재활컴퓨터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상 : 2개소                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비전트레이닝센터(성동구)</li> <li>- 아가페의집(성북구)</li> </ul> </li> <li>기능 : 알콜중독 및 정신질환 노숙인 재활 프로그램 운영</li> </ul>	2,405	2,172	233

**3-3** 부랑인시설 운영 지원 ..... 5,488백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
부랑인복지시설 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원시설 : 7개소(시립1, 법인1, 개인운영5)</li> <li>지원내용 : 인건비, 운영비, 프로그램비</li> </ul>	4,356	5,101	△745

**취약계층지원 - 4. 저소득시민 자활 지원** - - - - 53,027백만원

**4-1** 저소득시민자활사업 운영 지원 .....48,353백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
가사·간병 방문서비스 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>참여대상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로 능력이 있는 차상위 계층</li> </ul> </li> <li>사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 저소득층에 무료 간병·가사지원 서비스 제공</li> </ul> </li> </ul>	5,176	5,701	△525
자활근로사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부수급자, 자활급여특례자, 차상위계층 등</li> </ul> </li> <li>참여인원 : 총 6,500 ~ 7,000명(월평균)</li> </ul>	38,314	38,295	19
지역자활센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상 : 24개구 31개 기관</li> <li>내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민기초생활보장 수급자 및 저소득 시민의 자립·자활 지원</li> </ul> </li> </ul>	4,452	4,334	118

4-2 저소득시민 생활안정 지원 ..... 4,674백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
자활소득공제사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상</li> <li>- 생계급여 지급 대상자인 기초생활보장 수급자 중 근로소득이 있는 학생, 자활사업 참여자 등</li> </ul>	3,653	4,058	△405
쪽방거주자 생활안정지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 쪽방거주자 : 9개 지역 3,240명</li> <li>◦ 쪽방상당소 : 5개소(종로2, 중구1, 용산1, 영등포1)</li> <li>◦ 지원 내용</li> <li>- 쪽방상당소 운영비 및 사업비</li> <li>- 쪽방밀집지역 전기·시설 등 안전점검</li> </ul>	1,021	712	309

보건의료 - 1. 공중보건위생 수준 향상 - - - - - 1,806백만원

1-1 화장실 개선 ..... 1,733백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
민간 개방화장실 지정·운영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상 : 개방화장실 900개소</li> <li>◦ 지원내용 : 화장실 개방에 따른 휴지·비누 등 소모품 비용보조</li> </ul>	311	360	△49
공중화장실 여성용 시설 확충 및 편의개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원대상</li> <li>- 여성변기 수 확충 : 20개소</li> <li>- 서양식변기 리필 시트지 등 비치 : 600기</li> </ul>	1,130	2,569	△1,439

**1-2 보건위생관리** ..... 73백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
위생수준 향상을 위한 민관합동단속	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상 : 식품접객업소 등</li> <li>내용 : 위해식품 감시활동에 필요한 일회용 위생용구 등 구입</li> </ul>	22	18	4
공중위생업소 점검을 통한 위생관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>점검대상 : 공중위생업소 33,464개소</li> <li>점검내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공중위생업소 자율점검</li> <li>- 민·관 합동단속반 운영 등</li> </ul> </li> </ul>	33	22	11

**보건의료 - 2. 식품안전성 관리 향상** - - - - - 159백만원

**2-1 식품유통거래질서 확립** ..... 159백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
축산물 수거검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 축산물 수거검사강화 (총 1,500건 이상)</li> <li>- 유통축산물에 대한 수거검사시 미생물 간이검사 병행 실시</li> <li>- 유통업체 관계자 간담회 개최 및 업무편람 제작 배부 등</li> </ul> </li> </ul>	76	48	28

**보건의료 - 3. 원산지표시관리 수준 향상** - - - - - 167백만원

**3-1 원산지 관리** ..... 167백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사업명	사업개요	2009	2008	증감
원산지표시제 홍보 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>원산지표시제 구별법 등 홍보물 제작</li> <li>원산지 표시 지도점검 및 홍보</li> </ul>	167	-	167

**보건의료 - 4. 보건환경연구원 효율적 운영** - - - 23,403백만원

**4-1** 식·의약품 검사 강화 ..... 3,722백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
식품·의약품 안전성 검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품내 유해성물질 및 품질에 대한 검사</li> <li>- 식품첨가물, 기구 및 용기·포장 안전성 검사</li> </ul> </li> </ul>	1,067	820	247
강남·북 유통 농수산물·한약재 안전성 검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 검사내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농수산물 및 한약재 잔류농약·유해물질 검사</li> <li>- 수산물 및 건어물 등 안전성 검사</li> </ul> </li> </ul>	2,129	2,214	△85
유통식품 기획검사 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유통식품 안전성 검사를 위한 기획수거 검사</li> <li>- 부정·불량식품 사후 행정제재 등</li> </ul> </li> </ul>	526	1,185	△659

**4-2** 안전한 축산물 공급을 위한 검사시스템 구축 ..... 1,132백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
축산물 안전성 검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도축검사 및 축산물 안전성 검사 등</li> </ul> </li> </ul>	804	918	△114

**4-3** 전염병과 식중독 등 예방감시 강화 ..... 692백만원

**【 주요세부사업현황 】**

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
전염병 예방을 위한 검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전염병 및 식중독, 에이즈 검사 연구 등</li> </ul> </li> </ul>	206	388	△182

4-4 환경오염물질 체계적 조사 ..... 4,194백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
대기 오염물질 검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용</li> <li>- 대기환경 및 소음측정망 운영</li> <li>- 사업장 대기·소음·진동 검사 및 측정 등</li> </ul>	1,440	1,840	△400
수질·토양 오염물질 검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용</li> <li>- 사업장 폐수, 폐기물, 토양오염도 검사</li> <li>- 먹는물 공동시설, 비상급수 등 수질검사</li> </ul>	1,444	1,009	435
환경성 질환 연구 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용</li> <li>- 대기오염으로 인한 환경질환성 연구</li> <li>- 실내공기오염물질로 인한 건강유해성 규명</li> </ul>	165	850	△685

4-5 연구 및 전문훈련 강화 ..... 13,664백만원

【 주요세부사업현황 】

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 개 요	2009	2008	증 감
청사시설유지관리의 효율적 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업내용</li> <li>- 청사시설물 관리 용역</li> <li>- 검사시험장비 유지 보수 등</li> </ul>	1,251	1,065	186
보건환경연구원 청사 증축	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 위 치 : 경기도 과천시 용머리2길 18</li> <li>◦ 사업규모 : 13,122㎡(지하1층/지상4층)</li> <li>◦ 사업기간 : 2008. 1 ~ 2010. 12.</li> <li>◦ 총사업비 : 44,589백만원</li> </ul>	12,000	1,671	10,329

**행정운영경비** ----- 20,710백만원

- 인 건 비 ..... 18,533백만원
- 기본경비 ..... 2,177백만원

**전출금 등** ----- 350,611백만원

- 의료급여기금특별회계 전출금 ..... 336,459백만원
- 기금전출금 ..... 2,042백만원
- 국고보조금 반환금 ..... 12,110백만원

**의료급여기금특별회계 개요** ..... 624,000백만원

□ 설치근거

- 의료급여법 제25조(의료급여기금의 설치 및 조성)
- 서울특별시의료급여기금특별회계조례 (‘77.1.28 조례 제1138호)

〈 세 입 〉	〈 세 출 〉
일반회계 전입금	의료급여 지원
국고보조금	기금운영비

□ 의료급여비 지원 사업 ..... 총 의료급여 수급권자 244,838명(‘08.12월 기준)

구 분	1 종 대 상 자	2 종 대 상 자
대상자수	138,809명	106,029명
대 상	기초생활수급권자, 시설보호자, 국가유공자, 무형문화재, 북한 이탈주민, 의사상자 등	의료급여수급권자중 1종 제외자
지원내역	입원-외래진료비 전액 지원	□ 입원 : 본인부담 15%, 기금부담 85% ▽ 외래 : 진료당 본인부담 1,500원을 제외한 비용 전액 부담
경비부담	국비 50%, 시비 50%	국비 50%, 시비 50%

□ 세입예산내역 - 624,000백만원

1. 자체수입 .....	1,035백만원
- 자치구 반환금	1,035
2. 의존수입 .....	622,965백만원
- 일반회계지원	336,459
- 국고보조금	286,506



<국문요약>

## 지방재정성과관리 방안에 관한 연구

박노옥 · 원종학

본 연구는 우리나라의 지방정부의 재정성과관리제도의 도입 및 운영을 위한 정책적 시사점을 제시하는 내용을 담고 있다. 특히 예산사업의 성과정보를 활용하여 예산편성 과정에서 활용하고자 하는 재정성과관리제도의 효과적 운영을 위한 정책적 제언을 담고 있다. 재정성과관리제도의 핵심적 기반이 되는 성과정보, 비용정보, 그리고 프로그램 예산구조(사업예산구조)를 중심으로 정책적 제언이 제시되고 있다.

성과정보와 관련하여서는 성과측정 수단, 성과정보의 종류 그리고 성과 측정단위로 나누어 정책적 제언을 하고 있다. 성과를 달성하기 위해 사용된 비용정보와 관련하여서는, 지방정부의 경우 기능의 상당부분이 서비스의 전달과 관련되어 있으므로, 간접비 배부를 통한 실질적인 총비용의 파악이 중앙정부보다 더욱 필요할 수 있다고 지적하고 있다. 그리고 우리나라 지방정부의 경우, 이미 개발된 프로그램 예산구조(사업별 예산구조)를 직접적으로 활용하여 성과관리를 시도할 것이므로, 프로그램 예산구조와 성과목표체계의 불일치로 인한 문제는 심하지 않을 것으로 판단하고 있다. 마지막으로 성과정보의 활용 방안에 대해서도, 평가단위 사업별 성과정보를 예산배분에 활용하는 것도 의미가 있지만, 보다 거시적인 수준에서의 성과정보 활용 방안을 검토할 필요가 있음을 지적하고 있다.

〈Abstract〉

## Policy Agenda for Performance-based Budgeting in Local Governments

Nowook Park · Jonghak Weon

This paper develops policy agenda for introducing performance-based budgeting into local governments. The policy agenda is focused on the following areas: (1) developing performance information of spending programs (2) developing relevant cost information of spending programs (3) developing good program structure and (4) how to use performance information in budget allocation. The policy recommendations are derived experiences from performance budgeting in Korean central government and other OECD countries, while they reflect characteristics of local governments whose function is more focused on delivering public services than developing policies.

### 〈著者略歷〉

#### 박노욱

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

#### 원종학

연세대학교 경제학과 졸업  
일본 히토츠바시대학 경제학 석·박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

#### 자료 수집 및 정리

김정현 한국조세연구원 주임연구원  
임소영 한국조세연구원 연구원  
전예슬 한국조세연구원 연구원

### 研究報告書 09-12

#### 지방재정성과관리 방안에 관한 연구

---

---

2009년 12월 23일 인쇄  
2009년 12월 30일 발행

저 자 박노욱·원종학  
발행인 원윤희  
발행처 한국조세연구원  
1338-7774 서울특별시 송파구 방죽말길 28  
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr  
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호  
조판및 일 지 사  
인 쇄  
© 한국조세연구원 2009 ISBN 978-89-8191-455-4

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원