

프로그램 예산제도의 도입과 성과관리

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

I. 문제제기

1980년대 이후 세계는 공공부문 개혁의 기치를 내걸면서 효율성, 효과성, 투명성, 책임성과 같은 가치기준을 정부 운영의 주요 원리로 표방하였다. 이러한 원리 아래 각국은 정부관리 시스템에 대한 전면 개편에 착수하였고, 그 일환으로 예산회계제도의 개혁을 단행하였다. 예산회계제도의 개혁은 무엇보다도 재정운영의 효율성 제고와 체계적인 성과관리에 중점을 두었고, 그것은 구체적으로 성과지향 예산제도(performance-oriented budget)와 발생주의(accrual basis) 복식부기 회계제도의 도입 그리고 재정정보화 구축에 초점이 맞추어졌다. 성과지향 예산제도는 몇 가지 유형이 있지만 그 중에서도 특히, 프로그램예산제도(program budgeting)가 대표적으로 활성화되었다. 프로그램예산제도는 한마디로 정부 활동 즉, 예산집행의 성과를

측정하고 성과측정 결과를 잘 활용하여 행정의 효율성과 효과성을 높이는 예산제도라고 말할 수 있다. 예산회계제도의 개혁 결과 행정활동에 성과목표와 원가개념이 구체화되었고 그를 토대로 조직 및 사업단위의 성과관리가 실질적으로 가능해졌다. 이러한 변화의 추세에 발맞추어 감사제도 또한 종전의 회계감사 중심에서 정부활동의 성과를 감사하는 체제로 무게 중심을 이동하는 추세이다.¹⁾

- 1) 예산회계제도의 개혁은 영국과 영연방 국가들이 선도적인 역할을 하고 있다. 영국의 경우 새로운 예산회계시스템으로 자원예산회계제도(Resource Budgeting and Accounting System)를 도입하였고, 감사위원회(Audit Commission) 등의 성과측정 활동을 통하여 성과관리 시스템을 근본적으로 변화시켰다. 이와 유사한 개혁사례는 호주와 뉴질랜드, 캐나다 등에서도 다양한 형태로 발견된다. 뉴질랜드는 1980년대 중반 이후 광범위하고 철저한 정부개혁 프로그램을 추진하면서 경제, 재정, 행정서비스의 질·량 면에서 한 단계 높아진 성과와 발전을 경험하고 있

프로그램예산시스템은 전통적으로 활용되어 온 품목별 예산과 달리 프로그램(program)과 단위사업(project, activities)을 중심으로 예산의 편성, 배정, 집행, 결과평가에 걸치는 종합적 관리를 수행하는 특성을 지닌다. 그리고 프로그램예산제도는 정부의 행정활동에 얼마의 예산이 투입되었는지에 중점을 두는 “투입 중심(input-oriented)”의 예산운영체제로부터 정부활동의 결과를 중시하는 “산출물 중심(output-oriented)”의 예산 성과관리 방식으로 전환하는 특성을 보인다. 이러한 특성은 예산회계 관리의 기본단위와 관련 재정정보의 수집, 분류, 활용 방식에 있어서 일대 전환이라 할 수 있다.

이와 같은 세계적 변화 추세와 비교할 때, 우리의 지방예산회계제도는 구조변화의 크기와 속도 면에서 크게 뒤떨어지고 있다. 회계제도의 경우 2000년 이후 현재까지 발생주의 복식부기회계제도의 도입을 위한 준비 작업이 진행 중인 반면²⁾ 예산제도의 경우 지난 수십 년간 거의 변화 없이 운영되어 온 품목별예산제도가 그대로 운영되고

있다. 예산이 정부활동의 계획과 예정을 담은 수치이고 회계가 집행된 예산을 체계적으로 기록, 정리하는 기법임을 인식할 때 양자는 동전의 양면과 같은 연관성을 지닌다. 이러한 사실을 인식할 때, 예산개혁과 회계개혁은 항상 동일한 정책원리와 방향성을 지니고 상호 병행적으로 추진되어야 한다.

현재 활용 중인 품목별예산제도는 그 나름의 장점과 순기능을 지니지만 행정환경의 변화를 능동적으로 수용하기에는 일정한 한계에 도달한 것으로 평가된다. 한마디로, 현행 예산제도가 안고 있는 가장 큰 문제와 한계는 자치단체 활동에 대한 원가산정과 성과관리가 구체적으로 수행될 수 없는 점이다. 현행 예산제도에서는 “사업”의 구분이 불분명하고 사업으로 구분되는 경우에도 사업별 원가 산정이 어렵고, 예산체제가 성과관리체제와 연계되지 못하는 문제가 드러나고 있다.³⁾ 그 뿐 아니라 예산 내역 속에 비용과 자산이 뒤섞여 있고, 비용 또한 직접비와 간접비의 구분이 불분명하여 사업단위의 소요비용을 정확히 파악할 수가 없다. 행정활동의 원가가 제대로 산정 되지 않기

다. 그밖에 미국, 스웨덴, 프랑스, 아이슬란드, 일부 동구권 국가들도 예산회계제도의 개혁에 적극적으로 동참하였다. 미국의 경우 예산부문에 성과예산제도를 도입하는 한편 회계부문에서는 발생주의를 도입하는 회계제도의 정책변화를 단행하였다.

- 2) 현재 중앙정부와 지방자치단체 회계에 발생주의 복식부기제도를 도입하기 위한 준비작업이 한참 진행 중이다. 지방자치단체의 경우 지방회계기준에 대한 ‘공개초안(exposed draft)’이 제시된 바 있고, 현재는 이것을 후속적으로 뒷받침 해주는 회계기준 해설, 자산평가지침, 원가산정 등에 관한 세부 연구들이 진행 중이다.

- 3) 현재의 품목별예산체제에서는 단위사업들이 목을 중심으로 구조화되어 있어서 사업단위의 예산, 비용, 수익 정보를 도출하는데 한계가 있으며, 예산서의 기초단위인 산출기초(부기)에는 실제 사업으로 간주할 수 없는 예산항목들이 사업처럼 기술되어 있다. 예를 들어, 산출기초에 포함된 예산항목 가운데는 단순한 재무활동(전입 및 전출금, 지방채 발행 및 상환, 보조금 지급, 각종 일반운영비 등)에 속하는 것들이 많은데, 이들은 성과평가나 관리의 대상(사업)이 아니다.

때문에 수익성 사업의 경우 비용과 수익에 초점을 두는 재무성과의 측정이 이루어지지 못하고, 비 수익성 사업의 경우 비용과 효과(성과)에 대한 측정이 이루어지지 못하고 있다. 그리고 동일 또는 유사사업이 서로 다른 조직에 의해서 수행되는 경우가 많아 조직 중심의 사업성과 관리가 제대로 이루어질 수가 없다. 경상적 지출과 자본적 지출을 구분하지 못하여 진정한 의미에서의 재정상태와 재정성과에 대한 정보를 파악할 수 없는 점도 현행 예산제도의 한계이다. 이러한 상태에서는 자치단체의 재정운영에 대한 성과관리가 충실히 수행될 수 없다. 일반적으로 주민들이 큰 관심을 갖는 것이 자치단체 운영의 총체적 성과와 주요 정책사업의 결과(성과, 효과, 영향 등)임을 인식할 때 현행 예산시스템은 시대적 소명을 감당하기에 역부족인 시스템이라 말할 수 있다.

이러한 예산제도에 새로운 활력을 불어넣고 예산제도가 행정활동의 핵심 목표들 - 효율성, 투명성, 책임성, 성과관리, 주민만족 등 - 을 적극적으로 구현하는 제도적 장치로서 기능할 수 있도록 해주기 위해서는 예산제도를 성과관리 시스템으로 바꾸는 구조변화가 반드시 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 회계제도부문에서는 최근 몇 년간 복식부기제도의 도입 등 구조개선의 시도와 노력이 경주된 반면 예산제도의 경우 구조변화를 위한 시도가 전혀 없었다. 이러한 현실 상황을 인식할 때 지금은 지방예산제도를 성과관리가 가능한 체제로 바꾸어야 할 중요한 시점이라 하겠다. 사실, 기존의

품목별예산제도를 성과예산체제로 변화시키는 일은 결코 쉬운 과제가 아니다. 그것은 제도변화의 과정에 예산과목 구조와 예산운영방식을 바꾸는 제도 변화가 내포될 뿐 아니라 예산제도를 둘러싼 각종 이해관계자의 인식과 행태의 변화를 유도해 내어야 하는 어려움이 포함되기 때문이다. 이와 같은 어려움에도 불구하고 성과예산제도의 도입은 국가 발전 차원에서 반드시 추진해야 할 과제에 속하므로 정부는 중장기적 안식을 가지고 각종 제약요건을 최소화시키는 실천방안을 강구해야 할 것이다.

이와 같은 문제의식을 지니고 이 글은 현재 세계의 주요 선진국에서 실시하고 있는 성과관리예산 즉, 프로그램예산(program budget)제도⁴⁾를 우리나라에 도입하는 문제와 관련된 기본사항을 논하는 한편 프로그램예산제도의 성과관리체제에 관해 중점적으로 다루는 데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 수행하기 위해 이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 제II항에서는 프로그램예산제도의 기본개념과 구조에 관하여 핵심사항을 중심으로 다루고 있고, 제III항은 동 제도를 우리나라의 지방자치단체에 도입할 경우 검토되어야 할 주요 현실과제에 관하여

4) 이 글에서는 영어식 표현을 그대로 수용하여 “프로그램예산”이라고 칭하고 있지만 프로그램의 개념이 우리들에게 익숙하지 않음을 인식할 때 보다 적절한 예산명칭을 고안할 필요성이 있다. 일부에서는 이것을 “사업(별) 예산”이라고 부르지만 적절한 명칭이 아니라는 생각이 든다. 그 대안으로 예컨대, “정책예산”, “성과예산”, “성과관리예산”, “정책성과예산” 등의 명칭들도 고려해볼 필요가 있을 것 같다.

다루고 있다. 제IV항은 프로그램예산제도의 도입에 필수적인 성과관리 이슈에 관하여 다루고 있다. 이 부분은 어떤 의미에서 전통적인 예산체제와 행정관리체제간의 연계를 모색하는 부분이라 할 수 있다. 제V항은 이 글의 요약 및 종합을 담고 있다.

II. 프로그램 예산제도의 기본 개념과 구조⁵⁾

1. 개념 정의

오늘날 주요 선진국들은 성과예산(performance-based budgeting)의 구축에 큰 관심과 노력을 경주하고 있다. 이들은 전통적으로 채택해온 품목과 단위사업 위주의 통제·관리체제에서 벗어나 프로그램 중심의 성과관리시스템 구체적으로, 프로그램예산(program budget)을 적극적으로 활용하고 있다. 이와 더불어 예산 운영방식을 단년도 중심에서 다년도 중심으로 전환하였고, 예산운영의 자율성과 책임성을 조직의 하부구조로 확대·강화하는 하향식 예산운영(top-down budget)을 추구하고 있다. 이와 같은 일련의 예산제도 및 운영방식의 변화는 한마디로 예산의 계획단계로부터 결산에 이르는 전 과정에 계획성, 자율성, 책임성(성과평가)을 높이려는 정책의지의 반영이라 하겠다. 그리고 이것은 정부가 수행하는

모든 행정, 재정활동에 대해 납세자인 국민이 부담하는 “세금의 돈 가치(value for money)”를 극대화시키는 정책수단의 강화로 간주된다.

프로그램예산은 예산의 계획·편성·배정·집행의 과정과 체계를 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체제와 직접 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법이라고 정의할 수 있다. 프로그램예산제도는 기존 품목별예산제도가 투입예산과 ‘목’ 중심의 예산 운영·통제시스템을 그 특징으로 하는 것과 달리 프로그램과 사업 중심으로 재정지출의 성과를 관리하는 체제를 그 특징으로 한다. 구체적으로, 프로그램예산에서는 예산이 사용되는 프로그램과 사업단위를 성과단위(정책목적·목표 또는 예상 산출물·성과)와 직접 연계시켜 줌으로써 예산집행(정부 정책수행)의 결과 즉, 산출물(output) 내지 성과(outcome)를 정책목표와 비교 평가하는 시스템을 구비하고 있다. 이러한 시스템 하에서는 조직 및 사업별 성과측정과 그 결과의 예산 반영이 가능해지고, 보다 객관적이고 다양한 성과정보를 재정정보 수요자에게 제공하는 것이 가능해진다(반면 현행 품목별예산제도에서는 조직별, 프로그램 단위별 비용 및 성과정보가 생성되지 않는다).

2. 프로그램 예산제도의 장점

프로그램 예산이 지니는 장점으로서는 일반적으로 다음이 지적되고 있다.

첫째, 투입, 산출, 성과의 연계가 분명하여

5) II, III항의 내용은 임성일의 글(“지방예산제도의 구조개편”, 지방자치, 2004년 10, 11월 호)을 많이 참조하여 기술하고 있음을 밝혀 둔다.

객관적인 성과평가가 가능하고 그 결과를 다음 번 정책결정(예산편성 포함)에 환류(feed back)시켜 활용하는 것이 가능하다.

둘째, 각 조직과 프로그램단위에서 사용되는 자금의 용도가 분명하고 많은 경우 각 예산집행에 대한 산출물과 정책 영향(성과)을 객관적으로 파악할 수 있다. 그 결과 정책부문간, 프로그램 및 사업 간의 우선순위를 결정하는데 있어서 매우 유용한 재정정보가 생성된다.

셋째, 조직단위, 프로그램단위로 재정운영의 자율성이 부여되고, 각각에 대한 성과평가가 객관적으로 이루어지기 때문에 재정운영의 책임성이 동시에 확보될 수 있다.

넷째, 재정정책의 의사결정과 주민 등 이해관계자들이 필요로 하는 유용한 재정정보가 제공된다.

3. 제도도입의 전제조건 등

다이아몬드(J. Diamond)에 의하면 성과예산을 성공적으로 도입하기 위해서는 다음의 네 요소들에 대한 구조개편이 필수적으로 요구된다.⁶⁾

(1) 예산프로그램 구조를 광범위한 전략 예산계획(strategic budget planning) 및 중기예산의 틀과 연계시키는 재구조화 작업(정책 목적·목표와 세부 연간 예산계획의 연계 모색)

(2) 기존 프로그램 구조의 재편 및 정교화 작업(예산관리에 유용한 제도 및 정보 제약성 제거)

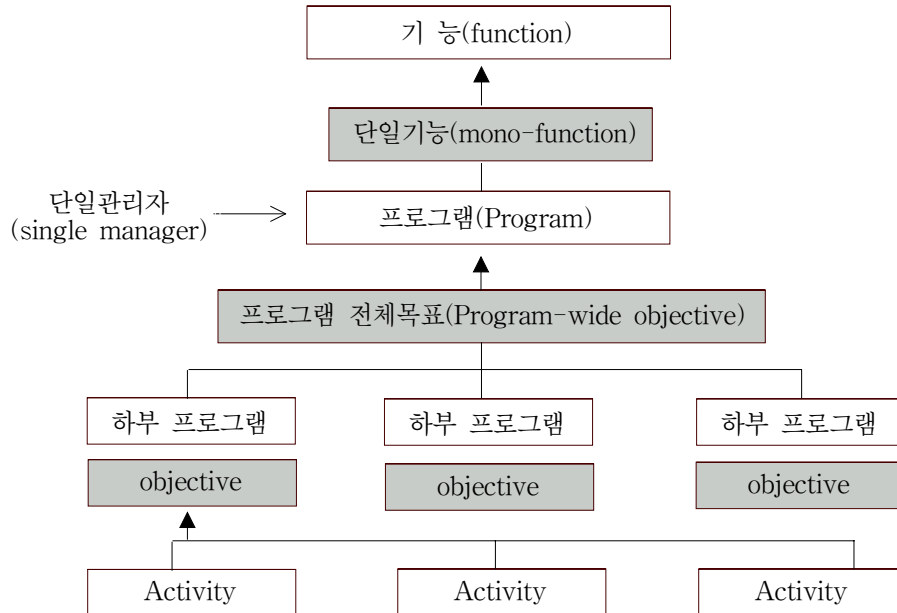
(3) 예산비용시스템(budget-costing system) 및 관련기법의 개선(전통적 예산제도에서는 매우 제약된 비용정보가 제공되고 있음)

(4) 책임성(accountability) 및 예산 인센티브제도의 도입 필요성 등이다.

프로그램예산이 제대로 기능하기 위해서는 몇 가지 제도적 기반정비가 뒤따라야 하는데, 여기에는 회계제도, 비용 산정시스템, 정부활동의 성과측정시스템, 기타 행정지원 등이 포함된다. 그리고 프로그램예산의 적용범위를 적절히 설정하는 문제도 프로그램예산의 성공 여부에 영향을 미치는 중요한 요인에 해당한다. 지방자치단체가 수행하는 모든 행정활동을 프로그램예산의 범위에 포함시킬 경우 제도운영의 복잡성이 야기되어 동 제도가 효과적으로 기능하기가 어려워진다. 구체적인 예로, 지방자치단체가 수행하는 모든 예산집행사업에 대해 그 성과를 관리하고자 할 경우 그에 소요되는 “정보비용(information cost)”이 크게 증가할 뿐 아니라 극단적으로는 핵심사업에 대한 성과관리조차 희석되는 결과가 나타날 수 있다. 프로그램예산제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 성과관리의 단위를 어느 수준까지 할 것인가에 대한 명확한 정책판단이 필요하다. 그 과정에서는 성과관리 단위를 세분화하면 할수록 성과관리와 추가비용간의 상충관계(trade-off)가 표면화되는 사실을 인식해야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 프로

6) J. Diamond, “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies,” World Bank Paper, WPP/03/1698, 2003, p. 3.

〔그림 1〕 프로그램예산의 기본구조



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

그램예산제도는 기존의 예산시스템보다 진일보한 것은 분명하지만, 그것이 만병통치약이 아니라는 사실 또한 분명히 인식되어야 한다.

4. 프로그램예산의 기본구조

일반적으로 프로그램예산의 기본구조는 정부의 기능(function)을 정점으로 그 밑에 프로그램, 단위사업(activities, projects)이 자리하는 위계구조를 지닌다. 프로그램예산이 효과적으로 가동되기 위해서는 우선 프로그램에 대한 실천적 정의가 제시되고 그것을 예산, 성과목표, 조직, 예산집행 결과와

연계시키는 메커니즘이 개발되어야 한다. 구체적으로, 프로그램은 재정을 활용하여 자치단체의 정책방침 내지 전략목표를 구체적으로 달성하는 사업단위로 구조화되어야 하며, 프로그램은 통상 자신의 정책목표를 실행해주는 복수의 단위사업으로 구성된다. 프로그램과 단위사업은 반드시 단일 관리자에 의해 통괄될 수 있도록 구조화되어야 한다. 그 이유는 여러 개의 상이한 조직이 프로그램을 관리할 경우 조직별 성과관리가 어렵기 때문이다.

프로그램예산제도를 구축하는데 있어서 가장 핵심 요소라 할 수 있는 것은 예산체제(과목구조 등) 속에 프로그램의 구조를

구현하는 예산구조 개편작업이다.⁷⁾ 프로그램과 그에 속하는 단위사업을 예산체계 속에 잘 접목시키는 작업은 한마디로 자치단체의 예산지출 계획을 정책의 목적별로 정교하게 체계화하는 일이라고 말할 수 있다 (그것은 각종 프로그램이 자치단체의 시정방침 내지 핵심 전략목표를 실제로 구현하는 예산수단으로 기능하기 때문이다). 이를 위해서는 프로그램과 단위사업에 대한 정의를 분명히 하고 프로그램별로 정책목표와 예산배정(소요경비 추정 포함)을 연계시키는 실무 가이드라인이 적절히 제시되어야 한다.

프로그램이 일정한 원리에 의해 잘 수립되면 그 다음으로는 각 프로그램을 성과관리와 연계시키는 시스템을 구축하는 일이 중요하다. 다시 말해서, 예산체계 속에서 프로그램의 위상을 정립하고 개별 프로그램마다 일정한 성과관리시스템을 연계시켜 줌으로써 프로그램의 존재가치(정책목적, 성과목표)와 그에 소요되는 비용, 그리고 프로그램을 구현(예산집행)한 결과 나타난 산출물 등 일련의 재정성과정보가 하나의 종합 정보시스템으로 생성될 수 있게 해주는 일이 중요하다.

III. 지방예산제도에 프로그램 예산제도의 도입

1. 기본접근

지방예산제도를 프로그램예산체제로 변화시키는 과정에서는 예산과목 구조는 물론 예산체제를 지방자치단체의 존재이유와 사명(mission), 전략계획(strategic plan), 사업별 성과목표 등을 반영하는 성과평가체제로 전면 구조 개편하는 작업을 추진해야 한다. 이 과정에서는 각 프로그램의 성과를 평가해 주는 성과지표의 개발과 회계·재정정보시스템의 보강 등 관련 인프라(infra-structure)의 구축과 더불어 예산운영에 대한 관계공무원의 인식 및 행태변화가 요구된다. 현행 예산시스템이 성과관리체계(예산의 정책목적, 전략계획, 개별사업단위의 성과목표, 성과측정 및 평가)를 내장하지 못하고 성과관리가 예산과목구조와 연계성을 지니지 못하는 현실 상황을 고려할 때 실제 프로그램예산제도를 도입하는 과정에서 극복해야 할 과제는 한, 두 가지가 아닐 것으로 예상된다. 그 외에도 공공부문의 책임성 문화가 정립되지 못한 것이나 성과측정에 따른 각종 ‘유인과 벌칙(incentive and penalty)’의 적용이 우리의 조직문화와 조화하기 어려운 점도 프로그램예산제도의 도입 및 정착과정에서 제약조건으로 작용할 가능성이 높다.

사실, 프로그램예산제도를 도입하는 정책결정은 예산제도의 틀 변화뿐 아니라 행정

7) 일반적으로 프로그램예산제도의 핵심요인으로는 사업 구조화, 성과관리체계 구축, 원가산정, 회계 및 재정정보화 인프라 개선 등이 지적된다.

서비스의 공급방식, 조직체계와 운영방식, 공무원의 사고방식 등에 일대 변화를 요구하는 중대한 방향 전환이다. 이와 같은 맥락에서 다이아몬드(J. Diamond)는 프로그램 예산제도의 도입을 단순히 정부의 지출계획을 재분류하는 작업 차원을 넘어 정부활동과 관리방식에 대한 인식과 생각을 근본적으로 달리하는 과제로 인식하고 접근할 것을 강조하였다.

프로그램예산제도를 제대로 도입하기 위해서는 지방자치단체의 존재이유와 사명, 각종 자치단체 활동의 역할과 운영방식 등을 체계적으로 규정하는 작업이 선행되어야 함은 이미 강조한 바이다(이것은 프로그램예산제도의 도입이 지방재정의 영역에 국한하지 않고 행정과 지방자치 전반에 걸치는 구조변화를 내포하고 있음을 암시한다). 만일 이러한 작업이 체계적으로 수행될 경우 그 다음으로는 그것이 실제 예산집행과 매끄럽게 연계될 수 있도록 양자의 통로에 해당하는 프로그램을 체계적으로 구조화하는 작업이 추진되어야 한다(이것은 행정관리시스템을 예산구조와 직접 연계시키는 예산과목구조의 개편을 수반한다). 이와 동시에 프로그램의 효율성과 효과가 제고될 수 있도록 원가산정, 재무보고시스템, 행정서비스 운영·공급 방식의 개선 등 행정·재정 전반에 걸치는 종합적 구조개편 작업이 수행되어야 한다.

프로그램예산제도를 도입하는 과정에서는 단위사업과 프로그램에 중점을 두고 예산을 구조화시키는 접근방법과 조직을 중심으로 사업을 구조화시키는 두 접근방법을 고려해

볼 수 있다. 두 방법 모두 그 나름의 장단점을 지니지만 지방자치단체의 조직이 상황에 따라 크게 변화하는 현실상황을 간파할 때 중장기 관점에서 전자의 접근을 취하는 것이 보다 더 합리적이다. 특히, 주민들은 어떤 조직이 어떤 사업을 수행하고 그 성과가 어떠한가에 관심을 두기보다는 자치단체가 수행하는 사업과 그 결과에 대해 더 큰 관심을 두기 때문에 조직중심 접근보다 프로그램중심 접근이 더 바람직하다.⁸⁾

2. 프로그램 구조화

프로그램단위를 설계하는 접근은 주요 국가의 사례와 국제기구(World Bank 등)의 정책제안을 종합적으로 검토하면서 우리의 실정을 고려하는 접근이 바람직하다. 이러한 접근에 입각할 때, 프로그램단위를 설계하는 기본원리는 대체로 다음과 같이 정리된다.

첫째, 단일 관리자에 의해 관리되어야 하며, 이 때 관리자는 프로그램의 예산·회계·운영에 대한 책임을 질 수 있어야 한다. 프로그램단위의 성과관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 하나의 프로그램이 여러 조직에 의해 관리되는 현상 즉, 관리자(조직) 중복현상이 최대한 배제되어야 한다.

둘째, 프로그램은 기능(하부기능 포함), 프로그램, 단위사업(activities, projects)의

8) 품목별예산제도와 조직단위 문화에 익숙한 지방의 현실을 고려한다면 조직중심으로 프로그램예산제도를 구조화하는 것이 편리하겠지만, 중장기적 영향과 파급효과를 고려할 경우 이러한 접근은 비교우위를 갖지 못한다.

수직구조 체계로 설계되어야 한다. 구체적으로 말하자면, 정부의 기능(대분류, 중분류 등) 체계를 정점으로 그 밑에 다수의 프로그램이 위치하고, 그리고 각 프로그램 밑에 복수의 단위사업이 위치하는 예산체계를 구축하는 접근이 이루어져야 한다. 세계은행(World Bank)의 자문단은 프로그램이 중분류 기능과 직접 연계되는 것이 바람직함을 제언한 바가 있다.

셋째, 프로그램은 성과목표의 적용과 성과평가가 가능한 단위로 설정되어야 한다. 넷째, 프로그램은 충분한 재정자원에 의해 뒷받침되어야 하고, 프로그램별로 산출물의 생산비용 산정이 가능해야 한다.

다섯째, 프로그램의 수행 결과에 대한 책임성 확보가 가능해야 한다. 이를 위해서는 프로그램은 예산회계상 책임을 질 수 있는 특정 조직에 의해 관장되도록 설계되어야 한다.

여섯째, 프로그램은 정책적 측면과 예산규모 면에서 일정한 중요성을 지녀야 한다.

종합적으로, 프로그램은 지방자치단체의 존재이유, 사명(mission), 주요 정책목표를 구현하는 핵심적인 책임단위이자 성과관리의 단위로 기능을 할 수 있도록 구조화되어야 한다.

이상에서 언급한 기본원리를 바탕으로 각 지방자치단체는 자신이 수행하는 모든 행정·재정활동을 부문별 기능 또는 정책으로 구분한 다음 그 아래에 세부기능(중기능)-프로그램-단위사업의 구조로 설계하는 프로그램 구조화 작업을 추진해야 할 것이다. 이러한 위계구조를 지닐 때 프로그램은 자

치단체의 기능과 주요 정책우선순위를 반영하는 예산개념으로 구체화될 수 있다. 즉, 프로그램은 예산지출의 분류 방식이면서 정책분석의 대상 및 수단이 될 수 있다(프로그램 단위별로 예산 및 원가, 예산지출에 따른 정책 영향 등에 관한 정보가 생성될 수 있다).

프로그램의 하부단위 즉, 단위사업을 어떤 수준으로 설정할 지의 문제는 프로그램의 선정과 마찬가지로 의회와 중앙정부의 통제범위를 어디까지 둘 것이며, 실·국의 자율범위를 어디까지 줄 것인가에 따라 결정된다. 그럼에도 불구하고 한 가지 분명한 것은 일선부처와 하위조직의 자율성과 책임성을 현재보다 크게 확대하는 방향으로 단위사업의 선정기준을 제시할 필요가 있다는 점이다. 대체로 말해, 단위사업은 프로그램의 실행단위로서 보다 구체적이고 명확한 예산집행 활동의 형태를 지녀야 하며, 사업평가가 유의미하면서 산출물과 성과를 구체적으로 측정할 수 있는 특성을 지녀야 한다. 그리고 단위사업은 비용 산정의 기초단위로 기능을 하면서 사업비의 상당 부분이 추적 가능하고(직접비의 비중이 커야 함), 사업의 중요성(금액, 주민파급효과, 혜택 등)이 인정될 수 있는 예산단위를 중심으로 구성되는 것이 합리적이다. 한마디로, 단위사업은 예산회계와 성과측정의 최소관리단위로서 기능을 할 수 있도록 선정되어야 한다.

이상에서 언급한 내용을 종합할 때, 프로그램의 설정은 대체로 말해 현재의 항, 세 항 단위를 중심으로 재조정하면서 지방자치단체의 새로운 중점정책요인들을 추가하는

접근이 합리적이다. 그 과정에서는 앞서 언급한 기본원리와 성과목표의 적용 가능성 등을 적극적으로 반영할 필요가 있다. 단위사업은 “단위사업 구조화 원리”에 입각하면서 현행 산출기초에 속한 단위사업과 세항을 중심으로 도출하되, 여기에 새로운 사업들을 추가하는 접근을 통해 구조화하는 것이 합리적이다. 특히, 현행 예산사업(특히, 산출기초의 사업)의 상당수가 단순한 재무활동(전입 및 전출금, 지방채 발행 및 상환, 보조금 지급, 각종 일반운영비 등)의 성격을 지니고 있어서 진정한 의미의 “사업” 구분이 불분명한 점을 상기할 때, 단위사업을 새로 재구조화 하는 작업이 필수적이면서 중요하다.⁹⁾

단위사업과 프로그램의 설계방법은 크게 상향식 접근(bottom-up approach)과 하향식 접근(top-down approach)의 두 접근방

법으로 구분될 수 있다. 전자는 예산서, 예산요구서, 사업보고서 등을 토대로 프로그램과 단위사업을 표준화시켜 나가는 접근을 의미하며, 기존의 예산사업(주로 산출기초인 ‘부기’ 상의 사업과 항, 세항 사업을 의미함)을 전면 재검토하고 여기에 신규사업을 추가하는 접근방법을 골자로 한다. 이에 비해 후자는 관련 이론과 원리, 경험치 등을 토대로 지방자치단체의 미션, 기능, 전략목표 등을 기반으로 프로그램과 그 하부 단위사업을 구축하는 접근방법을 골자로 한다. 우리의 지방 현실을 고려할 때, 프로그램과 단위사업을 구조화하는 방법으로는 하향식 접근방법과 상향식 접근방법을 병행하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

프로그램과 단위사업은 성과단위를 고려하여 일치·연계시키는 것이 바람직하며, 모든 프로그램에 대하여는 성과측정을 하되 단위사업의 경우 여러 가지 사항을 고려하는 가운데 적절한 성과관리 수준을 결정하는 것이 바람직하다. 프로그램은 단일 관리자(실·국의 장에 해당할 수 있음)에 의해 관리되도록 구조화되어야 하며, 대체로 말해 각 실·국은 그 성격 및 규모에 따라 2~5개의 프로그램을 관장하고, 단위 프로그램은 5개 내외의 단위사업으로 구성되는 구조화 방안을 제시할 수 있다. 현행 조직을 고려할 때, 프로그램과 단위사업은 각각 과 단위와 팀(계) 단위에서 실제 집행되는 것이 합리적이다. 지방자치단체가 관리해야 할 프로그램의 수를 일률적으로 말할 수는 없지만 대체로 약 50~150개 수준일 것으로 상정한다(시·군·구와 시·도간의 기능 및

9) 현행 예산서의 산출기초(부기)를 면밀히 검토해 본 결과 단위사업으로 볼 수 없는 항목들을 다음과 같이 몇 개의 유형으로 구분해볼 수 있다. 그것은 (1)간접비 특성의 지출(부서운영비 등), (2)일반적인 자산이나 물품 등의 구입과 관련된 지출, (3)각종 재무활동과 관련된 지출(차입, 상환 등), (4)전입 및 전출활동(징수교부금, 전출금 등) 등으로 구분이 가능하다(이효, 김유진, “프로그램예산의 사례분석”, 미발표 논문, 2004). 실제 지방자치단체의 예산서를 파악해 보면, 일견 명칭 상 사업처럼 보이는 예산내역 가운데 상당수가 일반운영비, 여비, 각종 단순재무활동에 속하는 것임을 파악할 수 있다. 그러므로 현행 예산서에 제시되고 있는 각종 예산편성 상 필요사업들을 실제 성과관리를 목적으로 하는 사업단위로 구조화(통·폐합, 추가, 비 사업요인 정비 등)시키는 작업이 체계적으로 추진되어야 한다.

활동 차이를 고려한 것임).¹⁰⁾

3. 단위사업의 유형화 방안

프로그램 예산제도를 도입하는 과정에서 단위사업들을 일정한 원리에 의해 유형화하는 접근이 요구되는데 이와 관련하여 언급하면 다음과 같다.

첫째, 사업과 비사업의 구분이 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 현행 예산체제에서는 사업과 비사업의 구분이 모호하며, 그 결과 사업단위의 성과관리가 이루어지지 않는다. 단위사업을 설정하는 과정에서는 단순 재무활동을 성과관리 대상사업으로부터 구분할 필요가 있다. 예를 들어, 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금 등 정부간 재정이전이나 부담금, 출연금, 지방채 발행 및 상환, 기타 일상 반복적 경비지출 등은 프로그램 예산제도에서 의미하는 단위사업이 아니며 따라서 성과평가의 대상도 되지 않는다. 이와 같이 비록 예산서 상에는 계상되어 있지만 실제 성과관리의 대상사업 개념에 속하지 않는 것들은 단위사업에서 제외시켜야 한다.

둘째, 사업과 비 사업을 구분한 다음에는 사업을 다시 경상사업 또는 운영사업(current/operating project)과 자본투자사업(capital investment project)으로 구분할

필요가 있다. 전자는 지방자치단체가 주민들에게 기본적인 행정서비스를 공급하고 유지·관리할 목적으로 반복적으로 지출하는 경비에 관한 정보를 담고 있다. 이에 비해 후자는 일정 규모 이상의 비 반복적인 자본투자사업(건물 신축, 토지구입, 도로·교통시설 구축, 대규모 정보화사업과 같은 지방 SOC 사업 등)에 관한 재정정보를 담고 있다. 일반적으로 경상사업과 달리 자본투자사업은 지방채 발행을 중심으로 사업이 추진되고, 그것은 현재와 미래세대의 재정부담과 연계되는 특성을 보인다. 이러한 특성을 인식할 때, 경상·자본투자사업의 구분은 중요한 의미를 지닌다. 그밖에 사업을 내부고객사업(지방자치단체의 예산지출 사업 중 그 집행이 자치단체 내부의 예산·기획·감사 등의 부서를 대상으로 이루어지는 사업)과 외부고객사업(지방자치단체의 예산지출 사업 중 그 집행이 일반주민이나 기업을 대상으로 이루어지는 사업)으로 구분하거나 기타 재정정보의 수요에 맞추어 적절한 유형화를 모색해볼 수 있을 것이다.

4. 예산과목체계의 개편

프로그램 예산제도의 도입과 관련하여 기존의 예산과목체계(장·관·항 체계)를 유지·보완하는 접근이 바람직한 지 아니면 기존 체계를 폐지하고 새로운 접근을 하는 것이 바람직한 지에 대한 정책 판단이 필요하다. 전자는 기존 시스템의 활용과 예산관련 이해관계자(stake holder)의 정책 순응도를 높이고 제도 변화에 대한 저항을 줄일

10) 참고로 현재 중앙정부가 관장하는 ‘항’의 수는 약 500여 개이고, 지방자치단체(시·도)가 관장하는 항, 세항의 평균 규모는 각각 약 35개, 110개 수준으로 조사되었다(특히, 세항의 유형과 수는 시·도간에 상당한 차이가 있음).

수 있는 장점이 있다. 반면 완전히 새로운 개념에 의해 도입되는 신 예산제도(프로그램예산제도)에 구체제를 수용하는데 따르는 부작용과 문제도 적지 않다. 후자의 장·단점은 전자가 지니는 장·단점의 반대 시각에서 파악할 수 있다. 이론적 측면과 “재정제도 개혁”의 관점에서 보면 후자가 바람직하지만, 지난 40년 이상 익숙해온 품목별예산제도를 완전 대체할 경우 바람직하지 않은 결과가 나타날 가능성이 높은 점을 결코 도외시할 수 없다. 개혁적 접근을 할 경우 공무원의 인식과 행태가 단기간에 변화되지 않기 때문에 현실적으로 상당한 문제가 발생할 수 있다. 이러한 사실을 고려할 때, 프로그램예산제도의 기본 틀과 구조는 충실하게 구축하되, 가능한 범위에서 현행 예산과 목체계를 최대한 고려하는 접근을 취하는 것이 합리적이다.

예산체계의 개편과 관련하여 현재의 장 분류는 국제기준을 중심으로 재분류할 필요가 있다. 관 분류의 경우 한국적 현실을 고려하면서 각 장을 체계적이고 포괄적으로 지원해 줄 수 있도록 재분류할 필요가 있다. 현행 지방예산의 기능분류(5개 장 16개 관 분류)는 순수한 의미에서 기능분류라기보다는 기능, 부문, 성질이 혼합된 예산분류라고 말할 수 있다. 국제기구의 기능분류(IMF의 GFS, UN의 COFOG 등)와 국가의 기능분류를 동시에 고려할 때, 향후 지방예산의 기능분류는 현재보다 훨씬 포괄적이면서 세분화된 분류체계를 구축하는 것이 바람직하다. 구체적으로, 현재의 장 분류는 10개 이상의 대기능 분류, 그리고 관 분류는 각 대

기능을 세부적으로 포괄해줄 수 있는 50~70개의 중기능 분류체제로 구조 변화될 필요가 있다. 이와 같은 기능별 분류체계의 개편이 이루어질 경우 보다 유용한 재정통계가 생성될 수 있는 동시에 자치단체 정책의 ‘부문별 우선순위(sector priority)’ 조정 등에 필요한 다양한 의사결정 정보가 제공될 수 있다.

현행 ‘목’ 기능에 대하여는 다음과 같은 대안을 모색해 볼 수 있다(현재의 목은 사업 수준인 세항을 다시 분류하는 성질별 분류로서 집행부서의 전용을 막기 위한 최하위 장치로 작용하며, 현행 예산제도의 중심을 이루고 있다). 그것은 (1)기존 목 기능의 적극 활용(세부 조정), (2)기존의 목 기능을 보다 단순한 기능으로 축소, (3)기존의 목 기능을 COA(chart of account)로 대체하는 방안이다. 현실 여건 등을 종합적으로 고려할 때, 프로그램예산제도의 도입과 더불어 목 구조를 완전 폐지하는 것은 바람직하지 않으며, 그것보다는 기존의 목 기능을 예산과 회계의 연계성 및 성과제고 차원에서 보다 유연하게 구조 개편하는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로, 목을 예산통제단위로 하고 세목을 회계단위로 편제하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.¹¹⁾ 이를 위해서는 기존의 비목 가운데 통제목적 상 반드시 필요한 목과 세목은 목 단위로 표시하여 통제단위로 유지하되, 지방의 자율성과 성과지향 관점에서 통제중심의 비목은 가능한 최소화시키는 접근이 요구된다. 그리고

11) 김유진, “프로그램예산과 예산-회계의 연계”, 미발표 논문, 2004.

재정정보의 유용성, 실질성 면에서 그 효용도가 낮은 현행 세세항은 폐지하거나 다른 용도로 전환할 것을 검토해야 한다.

마지막으로, 예산운영과 관련하여 프로그램을 통괄하는 관리책임자(또는 해당부서장)의 예산 재량권과 예산통제 방법에 관한 내용과 범위도 향후 결정해야 할 주요 사안이다. 이 때 기본기조는 가능하면 하부조직 단위에 재정운영의 자율성과 책임성을 고양시키는 방향을 취하는 것이 프로그램예산제도의 도입취지와 부합한다. 이를 위해서는 특히, 프로그램 단위(관리조직)의 원가(프로그램에 투입된 원가)를 인식·산정할 수 있는 기준이 제시되어야 한다.

IV. 프로그램예산제도와 성과관리체제 구축

1. 성과관리의 의미와 개념

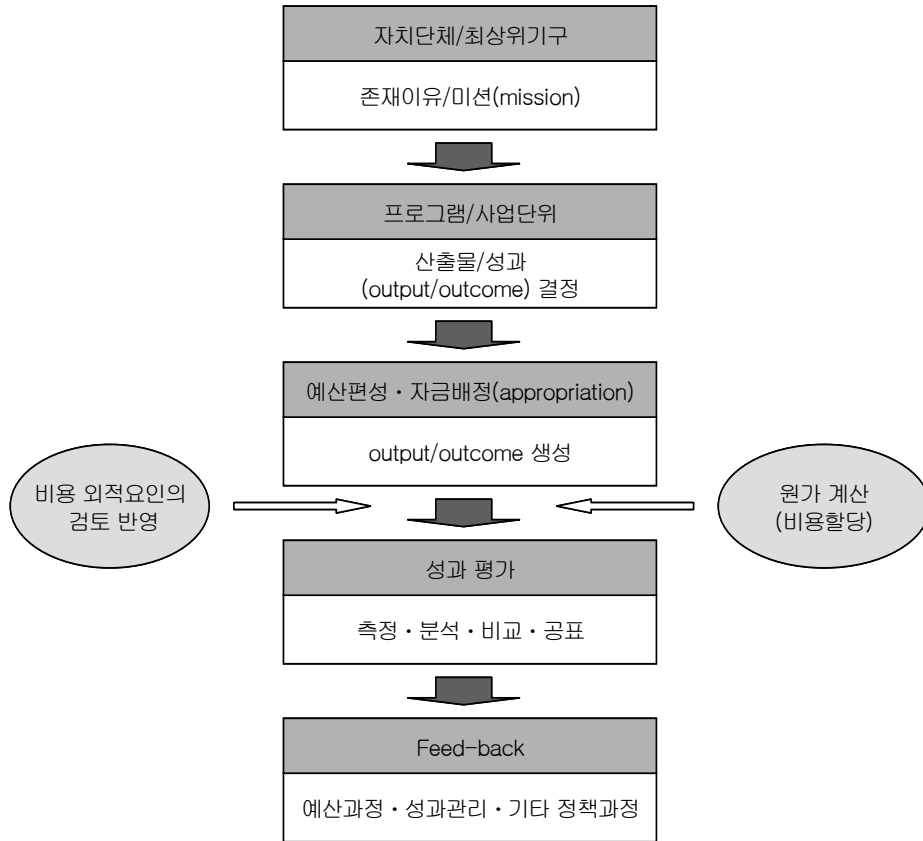
프로그램의 구조화가 확정되면 그것을 성과목표와 일대일로 연계시켜야 한다. 프로그램예산제도가 추구하는 바가 행정활동(예산집행)의 정책목표 달성도를 프로그램단위와 조직단위별로 구체적으로 측정·관리하는데 있으므로 프로그램(예산시스템)과 성과목표(성과관리시스템)간의 연계 문제는 동 제도의 성공 여부에 결정적으로 중요한 사안이다. 프로그램예산과 성과관리체제가 동시에 체계적으로 구축될 때, 각 프로그램 단위별로 소요비용과 수익, 성과 달성 정도, 재정 파급효과 등 각종 유익한 재정정보가 제공

될 수 있다(정부활동의 산출 및 성과를 측정하고 그 달성에 소요되는 비용을 객관적으로 산출하는 작업은 성과예산제도의 핵심이라 할 수 있는데, 이를 위해서는 다각도에서 정치화된 인프라 구축과 노력이 요구된다). 예산과 예산집행의 결과 즉, 산출물(성과)간의 관계가 분명해지고 양자의 비교분석이 객관적으로 이루어질 때 비로소 정부활동의 성과와 책임성이 제고되고, 예산집행의 결과를 다음 예산에 반영할 수 있는 통로가 열릴 수 있다.

성과예산제도가 품목별예산제도 등 전통적 예산기법과 차이를 보이는 중요한 점의 하나는 예산체제 속에 주요 정부활동 단위별로 그 기대(예상)하는 성과(산출물, 파급효과 등)를 내장하고 있는 점이다. 그러므로 우리나라의 지방예산제도에 프로그램예산제도를 도입하기 위해서는 지방자치단체의 예산단위별로 해당 예산지출이 가져다 줄 성과를 파악하고 결정하는 작업이 선행되어야 한다. 이 때 성과는 프로그램단위의 성과이면서 그와 연계된 조직의 존재이유나 전략목표와 깊은 연관성을 지녀야 한다. 이것을 조직중심으로 본다면, 특정의 실·국·과·팀들이 해당조직의 목표를 극대화시키는 성과목표 하에 특정 프로그램이나 사업을 수행하게 된다.c

종합적으로, 자치단체의 전략목표와 그것을 구현하는 프로그램, 그리고 예산집행의 결과에 대한 성과평가가 하나의 완결성을 갖는 시스템으로 구축될 때 프로그램예산제도는 훌륭한 성과예산시스템으로 효과를 발휘할 수 있다. 이를 위해서는 특히, 프로그

(그림 2) 프로그램 예산의 성과평가 측면



주: 지방자치단체의 경우 위 그림에서 일부 초보단계의 성과평가를 시도할 뿐 그 밖의 단계는 구축 실시하지 못하고 있음(* 서울시의 경우 일견 동 시스템을 채택하고 있는 것 같지만 그것은 형식적일 뿐 본질적으로는 큰 차이가 있음)

램(소속 단위사업 포함)의 코드(code)와 예산코드를 적절히 연계시켜 주는 재정정보 시스템이 뒷받침되어야 함은 두 말할 나위 없다.

성과관리의 범위는 거시 전략목표로부터 세부 단위사업의 목표에 이르기까지 다양한데, 구체적인 범위는 개별 자치단체가 지향하는 성과관리의 목표와 그가 직면한 자원 환경(resource environment)에 의해 결정된

다. 앞서 언급한 바와 같이 성과관리의 수준은 세분화하면 할수록 비용문제와 복잡성 문제가 제기되므로 각 지방자치단체는 자신이 처한 여건과 지향하는 바를 종합적으로 고려하는 가운데 성과관리의 수준과 수단을 결정하는 것이 합리적이다.

성과관리와 관련하여 다루어져야 할 주요 이슈로는 예산체계와 성과단위의 연계, 성과목표와 지표의 개발·적용, 성과측정, 성

과측정 결과의 활용, 원가산정 및 간접비 배분 등을 들 수 있다. 지금부터는 이들에 관해 핵심사항을 중심으로 간략히 기술하고자 한다.

2. 성과관리체계의 구축

프로그램예산제도 하에서의 성과관리는 프로그램 수준을 중심으로 이루어지는 것이 합리적이다. 이것은 다시 말해서, 프로그램의 설계가 지방자치단체의 존재이유, 사명, 주요 정책목표를 구현하는 핵심 책임단위이자 성과평가의 대상단위로 설계되어야 함을 의미한다. 성과관리 체계의 구축과 관련하여서는 일반적으로 행정부문에서 핵심 업무를 평가하면서 자치단체의 비전(vision)을 설정하고 그 다음으로 미션(mission) 설정, 전략적 과제 발굴, 핵심 업무의 선정, 주요 성공과제의 확인 등 전략적 계획과정을 진행하는 방법론¹²⁾을 참고할 필요가 있다.

일단 성과관리 단위가 프로그램을 중심으로 설계되면, 그 다음으로는 각 프로그램별로 기대되는 성과 목표 내지 수준(산출물, 성과, 정책 영향 등)을 설정하고 그것을 구체적으로 측정해 주는 지표나 지수를 개발해야 한다. 이 때 지표는 가능하면 계량지표를 중심으로 운영하는 것이 바람직하지만, 경우에 따라서는 주민만족도 조사, 전문가토의 등 질적, 비계량적 측정방법을 활용할 수도 있다. 그러나 질적 지표를 활용할 경

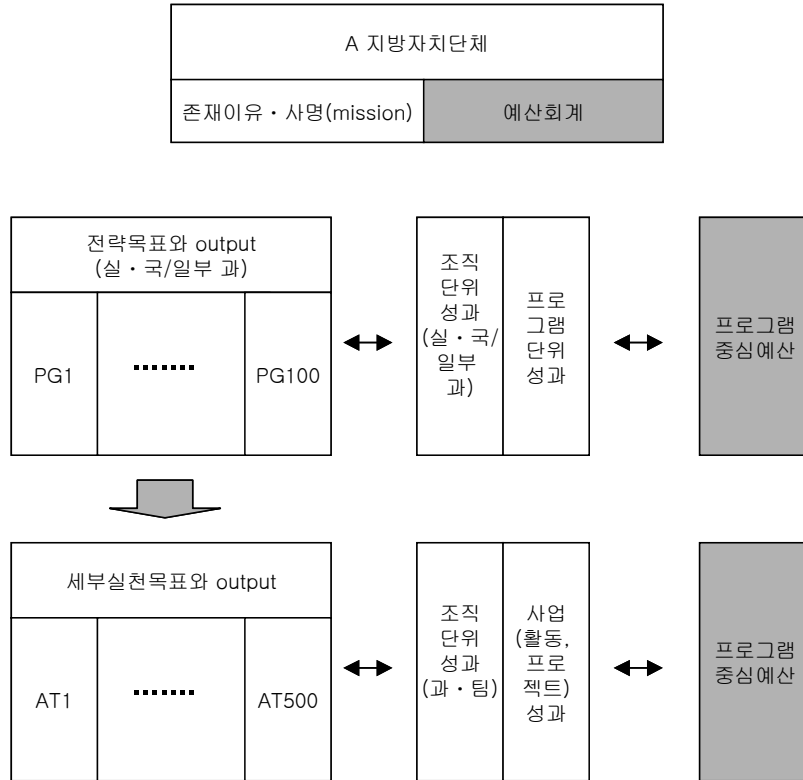
우에도 가능한 그 객관성을 최대한 높이는 접근자세를 취해야 한다.

프로그램예산제도를 도입하는 초기단계에서는 성과목표와 관련지표를 결정하는 과정에서 다양한 이해 그룹 - 지방자치단체 공무원, 지방의원, 지역주민, 시민단체, 관계전문가 등 - 이 함께 모여 공감대를 도출하는 수렴절차를 밟는 것이 바람직하다. 그 후 제도가 정착단계에 이르면 매우 민감한 사안을 제외하고는 지방공무원을 중심으로 성과목표와 관련 지표를 자체적으로 수정 보완하는 접근을 취할 수 있을 것이다.

프로그램예산제도에서 성과관리체계가 지니는 역할과 위상은 [그림 3]에 압축적으로 표현되어 있다. 성과관리체제는 기본적으로 예산체계에 속하는 프로그램 단위별로 성과목표(성과/산출물에 대한 명시, 성과지표 제시 등)를 부여하고 그 달성 여부를 예산집행의 결과(프로그램의 수행결과)와 비교 측정하는 구조를 갖는다. [그림 3]에서 왼쪽 부분은 프로그램 및 단위사업과 관련된 성과관리 시스템을 보여주고 있고, 오른쪽 음영부분은 지방자치단체의 기능을 정점으로 프로그램(조직 연계), 단위사업의 예산집행 시스템을 보여준다. 양자가 적절히 연계되고, 그 연계상태가 예산집행의 결과(산출물, 성과 및 결과 등)를 통해 객관적으로 확인될 때 비로소 프로그램예산제도가 성과예산시스템으로 순 기능을 발휘할 수 있음은 앞서 강조한 바이다.

12) 한국지방행정연구원, 기초자치단체 표준지표 개발 연구, 2004. p. 26.

(그림 3) 지방자치단체의 성과관리 체계와 프로그램 관계(예시)



주: PG, AT는 각각 프로그램, 사업(activity, project)을 의미함.

〈표 1〉 프로그램예산제도에서의 성과관리 구조

기능(I)	성과목표(II)	프로그램(III)	단위사업(IV)	예산 및 비용정보(V)
-지방자치단체의 대기능/중기능	-프로그램의 산출물, 성과 -성과지표 -성과달성측정	-기능, 전략목표 등에 기초한 예산단위 설정	-프로그램을 구체화 시키는 예산단위 구성	-프로그램/사업단위의 예산 및 비용정보 * 계획, 실제치, 전년 대비 등 재무정보

3. 성과관리와 원가산정

성과관리에 있어서 원가정보는 매우 중요하다. 원가정보는 예산절감은 물론 공공서비스의 가격결정, 성과관리에 있어서 결정적으

로 중요한 역할을 한다. 사업별 소요예산을 파악하는 것도 쉽지 않은 현 품목별 예산체제에서 사업별 원가를 산정하는 것은 사실상 불가능하다. 현행 예산제도 하에서 비용을 파악할 수 있는 수준은 사업별 직접경비,

인건비(기본급, 수당 등), 운영경비의 일부, 자본투자경비의 일부에 불과하다. 이와 같이 객관적인 비용정보가 생산되지 않는 예산제도에서는 사업별, 조직별 성과관리가 이루어질 수 없다. 사업단위의 소요비용(예산이 아님)이 정확히 산정되지 않을 경우 개별 사업의 성과는 물론 서로 다른 두 사업 간의 산출물과 성과를 비교하는 것이 불가능하다. 그것은 투입요인에 대한 객관적인 정보가 없는 상태에서 산출물이나 성과를 비교하는 것은 합리성이 없기 때문이다.

원가는 원가대상(cost objective) 즉, 사업단위별로 집계하되, 직접비는 원가대상에 직접 배분하고 간접비는 합리적 배분기준에 따라 원가대상에 배분하는 접근이 합리적이다. 원가산정을 객관적으로 하기 위해서는 간접비(지원부서의 인건비, 기본경비, 전산운영비 등)의 배분문제를 합리적으로 처리해 주는 것이 중요하다. 각종 간접비에 대하여는 사업단위의 추적이 가능한 모든 범위에서 직접비로 계상하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 국 단위 인건비의 경우 대부분 사업단위의 추적이 가능하므로 사업별 인원할당 방식 등을 활용하여 직접비로 계상하는 접근을 취할 수 있다. 그리고 기본경비, 전산운영비 등에 대하여는 직접비 예산액과의 비례, 업무분석, 표준사례 활용 등을 통해 단위사업별로 배분하는 접근을 취할 수 있다. 하지만 공공부문에서 간접비 배분에 지나치게 몰두할 경우 그에 따른 실익보다 손실이 더 클 수 있다는 사실이 외국의 경험에서 입증되고 있음을 유념해야 한다.

제대로 된 원가를 산정하기 위해서는 예산

제도와 회계제도의 개편이 불가능하며, 개편이 이루어지더라도 매우 세밀한 수준의 원가를 산정하는 데는 정보비용이 추가로 소요된다. 다시 말해서, 성과관리 단위와 원가산정 단위를 어디까지 할 것인가의 문제는 다른 요인과 더불어 추가적 비용문제가 동반된다.

4. 비 예산사업의 성과관리

지방자치단체가 수행하는 행정활동 가운데 비예산사업에 대하여도 성과관리를 해주어야 한다. 일반적으로 예산사업은 예산서를 검토함으로써 파악이 가능하지만, 비예산사업은 예산서 이외의 다른 정보를 통해서 파악이 가능하다. 비예산사업의 경우 성과목표와 측정방법의 적용에 있어서 보다 신중한 접근을 할 필요가 있다. 그 이유는 통상 비예산사업의 산출물과 성과가 질적인 요소들을 포함하는 경향이 높기 때문이다.

모든 사업에 대하여 성과를 관리할 수 있지만, 그것을 무리하게 추진할 경우 오히려 그로 인한 혜택보다 비용이 더 크게 소요되는 경우가 발생한다. 그러므로 성과관리의 단위를 적절히 설정하는 일이 중요하다. 외국의 사례를 보더라도 모든 예산사업에 대하여 성과를 평가하는 것은 아니고 대체로 예산을 사용하는 핵심기능과 연계된 프로그램 수준을 중심으로 성과평가가 이루어지는 경향이 있다(물론 내부관리의 경우는 또 다른 문제이다). 성과관리 단위를 세분화할 경우 성과지표의 설정, 원가산정, 성과측정, 측정결과의 환류 등에 상당한 비용이 발생하고 이러한 비용은 경우에 따라 효율성 증진이나

기타 성과측정의 혜택을 초과하는 경향이 있으므로 성과관리의 단위를 일정한 수준에서 설정해야만 한다. 이러한 사실을 고려할 때, 비예산사업의 경우 프로그램예산제도의 도입 초기에는 성과관리의 대상에서 제외하거나 아니면 일부 주요 부문만을 성과관리 대상에 포함시키고, 동 제도가 정착된 이후부터 이들을 완전한 성과관리체제에 포함시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

5. 성과정보의 활용

성과관리를 위해서는 프로그램과 단위사업별로 성과측정의 목적과 기준, 원가(소요 비용) 정보가 제시되어야 하고, 해당 프로그램의 진행과정에 대한 정보와 수행결과에 대한 정보가 제시되어야 한다. 사업단위별로 투입 예산을 통하여 달성이 기대되는 바 즉, 산출(output) 혹은 성과(outcome)에 관하여 예산편성 단계부터 명확히 해주는 것은 현행 예산제도와 크게 차이를 보이는 점이다. 이와 같은 예산정보체제를 통하여 궁극적으로 예산사용의 목적달성 정도(프로그램의 정책목적 달성도)를 측정할 수 있다. 성과예산제도의 선진국이라 할 수 있는 호주, 뉴질랜드, 영국 등의 사례를 보면, 주민에게 제시하는 많은 성과정보 중에서 가장 핵심적인 것으로는 프로그램단위의 비용 및 예산 정보, 성과 목표, 성과달성 정도, 예산과 결산의 차이 등이 있다. 이들 정보는 주민에게 필수적인 재정정보일 뿐 아니라 자치단체가 다음 번 정책결정을 하는데 활용하는 환류 정보이기도 하다.

성과측정의 결과는 다양한 용도로 활용된다. 그것은 내부 조직관리를 비롯하여 정책 결정, 다음 예산의 반영 등에 활용될 수 있고 지방재정에 이해와 관심을 두는 다양한 이해관계자(stakeholder)들이 필요로 하는 각종 성과정보로서 기능을 한다. 각국의 사례를 볼 때, 프로그램예산제도를 통해 입수한 성과정보를 가지고 그것을 조직과 개인에게 경제적 유인을 제공하거나 다음 번 예산배정에 적극적이고 직접적으로 활용하는 데는 일정한 한계가 있는 것 같다. 그것은 아마도 그와 관련된 문제와 부작용이 우려되기 때문일 것으로 추측된다. 이미 오래 전에 성과예산제도를 도입한 선진국의 경우에도 성과관리에 있어서 산출물이 아닌 성과(outcome)를 체계적으로 관리하거나, 성과측정 결과를 조직과 개인 그리고 사업예산에 적극적으로 반영하는 사안에 대하여는 아직도 신중성과 제약요인이 공존하는 것 같다.

V. 종 합

이 글은 지방재정의 효율성과 책임성을 제고시키는 차원에서 프로그램예산제도를 우리나라에 도입하는 문제에 관하여 다루고 있다. 그 중에서도 특히, 프로그램예산제도와 관련된 기본사항과 주요 이슈를 논하면서 프로그램예산제도의 성과관리체제에 관하여 중점적으로 다루고 있다. 지금까지 기술한 내용을 토대로 중요한 사항을 요약 정리하면 다음과 같다.

(1) 행정환경의 변화를 종합할 때, 지금은

지방자치단체의 예산제도를 변화시켜야 하는 시점이며 그것은 프로그램예산제도의 도입을 통하여 실천될 필요가 있다.

(2) 지방자치단체에 프로그램예산제도를 도입하는 과정에서는 프로그램과 단위사업을 적절히 구조화하는 작업이 가장 중요하며, 아울러 이것을 성과관리체계와 연계시키는 작업이 동 제도의 성공을 위한 관건이다.

(3) 모든 프로그램에 대하여는 성과측정을 하되, 단위사업의 경우 각 자치단체의 여건과 자원을 고려하는 가운데 적절한 성과관리 수준을 결정하는 것이 바람직하다. 프로그램은 단일 관리자에 의해 관리되어야 하며, 대체로 말해 각 실·국은 약 2~5개의 프로그램을 관장하고, 단위 프로그램은 5개 내외의 단위사업으로 구성되도록 구조화하는 방안을 모색할 수 있다.

(4) 단위사업의 구조화 과정에서는 사업과 비사업의 구분이 필요하며, 사업 구분이 이루어진 다음에는 사업을 다시 운영사업(operating project)과 자본투자사업(capital investment project)으로 구분할 필요가 있다. 그밖에 사업을 내부고객사업(지방자치단체의 예산지출 사업 중 그 집행이 자치단체 내부의 예산·기획·감사 등의 부서를 대상으로 이루어지는 사업)과 외부고객사업(지방자치단체의 예산지출 사업 중 그 집행이 일반주민이나 기업을 대상으로 이루어지는 사업)으로 구분하거나 기타 재정수요에 따라 적절한 유형화를 모색해볼 수 있다.

(5) 예산체계의 개편과 관련하여 현재의 기능분류(장, 관 분류)를 국제기준 중심으로 재분류할 필요가 있고, 그것은 현재보다 훨씬

포괄적이면서 세분화된 분류체계를 구축해야 한다. 구체적으로, 현재의 장 분류는 10개 이상의 대기능 분류, 그리고 관 분류는 각 대기능을 세부적으로 포괄해줄 수 있는 50~70개의 중기능 분류체제로 구조 변화될 필요가 있다. 현행 '목' 기능에 대하여는 예산과 회계의 연계성 및 성과제고 차원에서 보다 유연하게 구조 개편하는 것이 바람직할 것이다(구체적으로, 목을 예산통제단위로 하고 세목을 회계단위로 편제하는 방안을 취할 필요가 있다).

(6) 성과관리체계를 체계적으로 구축해야 하며, 그 과정에서는 예산체계와 성과단위의 연계, 성과목표와 지표의 개발·적용, 성과측정, 성과측정 결과의 활용, 원가산정 및 간접비 배분 등에 대한 인프라 구축이 이루어져야 한다.

(7) 성과관리 단위가 프로그램을 중심으로 설계되면, 각 프로그램에 대하여 기대되는 성과 목표 내지 수준(산출물, 성과, 정책영향 등)을 설정하고 그것을 구체적으로 측정하는 지표나 지수를 개발해야 한다. 지표는 가능하면 계량지표 중심으로 운영하되, 필요에 따라 질적, 비계량적 측정방법을 활용할 수도 있다. 성과목표를 결정하는 과정에서는 다양한 이해 그룹(지방자치단체 공무원, 지방의원, 지역주민, 시민단체, 관계전문가 등)이 함께 모여 공감대를 도출하는 것이 바람직하다.

(8) 원가산정 및 간접비 배분에 관한 원칙과 세부 가이드라인을 설정하는 한편 원가분석 정보의 수준과 깊이를 적절히 조정해야 한다. 