



지방재정사업의 효율성 제고를 위한 통합사업관리시스템 구축방안

전북대학교 행정학과 교수
강 인 재

1. 서론

이명박대통령은 지난 7월 정부종합청사 내 중앙재난안전대책본부 상황실을 방문해 호우 대처 상황을 보고받은 뒤 “(수해로 인해) 매년 공사를 하면 공사하는 사람은 좋을 것이지만 그것으로 인해 도로가 파손되고 인명이 희생되면 국가적 손실이 아니겠느냐”고 지적하고 이어 “수해가 발생하면 그냥 얼마 피해가 났다는 게 아니라 피해 복구한 지역에 또 피해가 났는지, 평가를 해서 그에 대한 책임을 물어야 한다”고 하고 “피해 이후 평가를 제대로 해서 한 번 복구할 때 영구적 대책을 세워서 해야 한다”고 말했다.¹⁾

위의 지적처럼 그간 지방자치단체에서 많은 예산을 투입하여 각종 사업을 추진하고 있으나 사업의 타당성을 정확히 검증하고, 사업의 성과는 어느 정도이며, 중복사업은 없는지에 대한 고려는 상대적으로 미흡하였는데 이는 재해방지사업에만 국한된 현상은 아니다. 농업대책, 사회복지사업 등 문제가 터지면 대규모 예산이 투입되는 재정사업이 반복적으로 시행되고 있으나 사업이 하나의 정치적 상징에 그치는 경우가 많으며, 사업의 효과에 대한 객관적인 검증은 미비한 경우가 다반사였다.

1) 조선일보, 2009. 7. 15일자.

본고는 지방자치단체의 예산절감과 책임성을 제고하기 위한 통합사업관리시스템 구축방안을 제안하고 있는데 이는 평소 필자가 생각한 아이디어에 전북도청 재정사업자율평가에 참여한 경험을 바탕으로 구성한 것이다.²⁾ 주민의 적극적인 참여하에 재정사업을 효율적으로 운영하는 것은 지방자치단체가 추구하는 핵심적인 목표의 하나인데 이러한 목표는 한 가지 제도만 가지고는 달성할 수 없다는 것이다. 자치단체에서 수행하는 각종 사업의 비효율성은 여러 가지 요인에서 야기된 것이다. 중앙정부 국고 보조사업의 칸막이식 운용은 대표적인 비효율의 원인의 하나로 지목할 수 있는데 여기에서는 자치단체에서 추진하는 사업의 운용과정에서 발생하는 재정사업의 비효율성에 초점을 두고 있다.

통합사업관리시스템은 새로운 재정개혁제도라기보다는 기존에 도입되어 운용되는 재정제도의 문제점을 보완하고, 관련제도들의 통합·연계라는 발상의 전환을 통해 담당 공무원들이 쉽게 수용할 수 있도록 제안된 것이다.

II. 재정사업의 운용실태와 문제점

재정사업이란 “인건비 등 품목별로 재원이 배분되는 것이 아니라 특정사업단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업(기획예산처, 2006)”을 말하는데 자치단체에서 수행하는 사업중 대부분이 예산을 수반한 재정사업이다. 자치단체 재정운용의 비효율성은 다양한 요인에서 발생하고 있는데 재정사업의 운영 실태와 문제점은 다음과 같다.

1. 재정사업자율평가에서 나타난 운용실태

1) 사업수립단계

(1) 전략기획의 제약

지역의 실정에 부합하거나, 중앙정부의 정책목표에 탄력적으로 순응하는 전략기획이 부족하며, 사업목적은 타당하나 사업수행방식의 개선이 필요한 경우가 다수이다.

① 관련 실과에서 관례적으로 사업을 추진하거나 막연히 사업의 효과가 있을 것이

2) 전북도는 2009년 9월 외부 평가자에 의해 70개 도사업의 타당성과 사업성과를 체계적으로 검토하는 재정사업자율평가를 실시한 바 있음.

라는 추정 하에 사업을 진행하고 있다. 각종 사업을 추진하고 있으나 사업구상 및 결정과정이 어떠하였으며, 이러한 과정에서 점검해야 할 사항들이(예를 들면 비용 편익에 대한 타당성분석, 미래예측, 주민의 반응) 체계적으로 고려되지 않고 있다.

- 관련위원회: 심의위원회, 자문위원회, 평가위원회에 참여하는 외부 전문가는 일반적 사항에 대해 자문을 할 수 있을 뿐이며, 구체적 사업내용을 파악하지 못하는 경우가 다반사이다.
- 관련 통계나 자료 부족, 현실에 대한 심층적 분석이 부족하다.
- 낙관적 미래예측: 대부분 사업을 시행만 하면 사업효과가 나오는 것으로 생각하고 있다.
- 지역적 특성의 반영이 미흡: 국고보조사업의 경우 중앙정부에서 제시한 사업방식을 답습하고 있다.

② 주민이나 지방의회의 의견 수렴

주민요구는 대부분 민원성 요구로, 재원부담에 대한 인식이 적기 때문에 자치단체 전체적인 입장에서의 자원의 제약이나 효율적 자원배분에 대한 고려가 부족하다. 주관부서에서 일부 이해관계자가 아닌 전체 도민의 의사를 정기적으로 수렴할 필요가 있다.

(2) 목표, 성과지표의 명확성 결여

대부분의 사업이 추상적인 목적만을 기술하여 구체적인 내용이 없으며, 사업의 추진 근거도 주관적인 판단에 그치는 경우가 많다. 지역실정에 부합하고 구체적인 목표로 표시되어 측정가능한 성과지표가 있는 사업은 적다. 성과지표로 예산투입이나 사업진척율을 가지고 측정하는 경우가 대부분인데 이는 “사업의 성과는 사업을 하는 것”이라는 주장에 불과한 것이다. 따라서 사업의 성과가 어느 정도인지, 해당 주민에게 실제적으로 혜택이 갔는지를 평가하기가 어렵다.

(3) 유사사업의 동시적 추진

유사사업은 현 시점에서 타부서와의 사업 중복 뿐만 아니라 이전에 시행한 사업과의 중복도 해당하고 있는데, 주관부서에서는 타사업과의 중복이 없다고 하나 사실상 유사한 내용이 상당수이다. 예산부서나 주관부서에서 사업의 중복 여부를 점검할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다.

(4) 사업운영과정에서의 추후 발생할 운영비 부담 등에 대한 명확한 기준이나 부담액의 추정이 불명확한 경우가 많다.

(5) 도비사업의 적정성

도에서 시군에 사업비를 지원하는 것이 적정한지 판단할 필요가 있는데 광역자치단

체사업인지, 기초자치단체 사업인지에 대한 명확한 기준 설정이 필요하다.

2) 사업집행단계

(1) 관련 업무의 분산 수행

한 가지 사업을 여러 부서에서 수행하고 있으며, 정보공유가 부족하다.

(2) 집행과정에서의 문제점 파악 미비

사업을 집행하는 과정에서 여러 가지 문제가 발생하여 사업이 지연되는 경우가 많은데 주민간의 대립, 민원발생, 외부환경의 변화 등이 원인으로 작용하고 있다. 사업의 진척상황과 집행과정에서의 문제점이 무엇이고, 어떻게 해결했는지가 기록으로 정리되지 않아 자치단체장이나 예산부서에서는 사업의 진행에 대한 자세한 내용을 파악하기가 쉽지 않다.

(3) 관련단체 위탁업무에 대한 점검 미비

상당수 사업이 관련단체에 위탁하여 시행하고 있는데 집행실태에 대한 점검이 미비한 상태이다.

3) 사업평가단계

1) 객관적이고 종합적인 평가시스템 미흡

목표가 구체적이지 않고, 성과지표가 예산투입, 사업의 진척율, 활동 등으로 표현되기 때문에 구체적인 사업 효과를 판단하기가 어렵고 사업이 진행된 경우 사업의 효과가 정말 있는지, 유사한 사업이 또 추진되지는 않는지 여부를 파악하기가 어렵다. 대부분 사업진척 여부를 파악하는데 그치고 사업성과에 대한 계속적 평가가 미흡하다.

성과평가를 위해 매년 용역을 시행하고 있어 별도의 예산이 소요되고 있으나 관련정보가 축적되지 않으며, 재정사업과 매칭되지 않아 성과관리의 유용성이 떨어지고 있다.

2) 위탁기관의 성과평가

관련단체에 업무를 위탁하는 경우 사업성과에 대한 검토가 부족하며, 사업성과에 기초해 위탁여부를 결정하는 장치가 부족하다.

3) 사업운영의 개선방안

천편일률적인 사업운영으로 환경변화에 부응하는 새로운 사업방식에 대한 고려가 부족하다.

다음은 행정안전부에서 사업단계별 예산비효율의 요인을 정리한 것으로 사업계획 및 예산편성단계에서 가장 많은 비효율이 발생하고 있다.

〈표 1〉 행정안전부, 예산절감 길라잡이

단 계 별	비효율 요인
계획·예산 편성단계	사업 필요성·시급성 검토 미흡
	유사중복사업시행, 타사업 연계성 검토 미흡
	관계기간(부서간) 사전 협의 미흡
	사업시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토미흡
	사업규모적정성 검토미흡
	재정투융자심사, 예비 타당성 조사 미흡
	사업추진 일정, 기간 적정성 검토 미흡
계약단계	최적설계방식 채택 미흡
	원가심사 실시 미흡
	계약방법 적정성 미흡
사업집행단계	사업집행관리 미흡
	사업집행 변경요인 관리 미흡
사후관리	환류활용 미흡

2. 지방자치단체 사업관리의 문제점

전북도청 재정사업자율평가에서 나타난 재정사업의 운영 실태와 행정안전부에서 요약한 사업단계별 예산비효율의 요인 등을 토대로 지방자치단체 사업관리의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 관리의 초점을 어디에 둘 것이냐에 관한 문제이다. 그간 자치단체에서는 관리의 초점을 사업이 아닌 조직, 부서 등 기관 단위의 예산운영, 성과관리에 두어 체계적이고 통합적인 사업관리가 부족하였다. 사업은 “주어진 목적을 달성하기 위한 일련의 활동”으로 자치단체가 주민이 필요로 하는 공공서비스를 제공하기 위한 노력을 말한다. 다행이 2008년부터 지방자치단체에 사업예산제도가 도입되었지만 아직 품목별예산의 투입요소 즉, 인건비, 물건비 등이 예산운용의 핵심으로 작용하고 있다. 이에 따라 목표관리제, 성과평가, 복식부기·발생주의회계 등 새로운 제도들이 유기적으로 연계되어 사업에서 의도한 효과를 나타내지 못하고 단편적으로 운영되어 사업관리의 효율성이 저해되고 있다.

둘째, 복식부기·발생주의회계가 도입되고 있으나 사업별 원가가 산출되지 못하고 있는데 현재 지방자치단체의 재정운영보고서(기능별)는 자치단체별로 수익과 비용, 운영차액을 보여주는데 그치고 있어 사업별분류로 세분화된 원가와 수익, 이들 간의 차이인 순원가(net cost)를 산출하지 못하고 있다. 사업원가 자료가 축적되지 않아 합

리적인 계획원가가 예산에 반영되지 못하고 있으며 객관적인 예정가격이 산출되지 않고 있다.

따라서 사업별원가가 산출되는 미국 연방정부, 주 및 지방정부, 영국의 순원가보고서, 우리나라 중앙정부의 재정운영표를 참조할 필요가 있는데 중앙정부는 ‘국가회계기준에 관한 규칙’ 제31조에 의해 원가계산에 관한 세부적인 사항은 원가준칙으로 별도 작성하도록 되어있어 이에 근거한 원가계산준칙이 제정되어 2009년 결산보고서부터 원가계산을 할 예정이다. 원가계산준칙에서는 원가집계대상, 국가회계실체의 구분, 프로그램순원가와 재정운영순원가의 계산 등 발생주의회계에 기반한 비용을 원가로 집계하는 것으로 국가재정운영에 획기적인 변화를 가져올 내용이라 하겠다.

사업원가와 사업성과를 통합적으로 연계하여 지방재정이 감내할 수 있는 범위 내에서 사업의 효과성, 경제성과 품질을 개선시키는 새로운 길을 모색할 필요가 있다. 원가와 산출물의 투명성만이 경제적인 의사결정을 할 수 있게 하며, 목적에 적합한 재정관리를 가능하게 한다.

셋째, 사업성과가 예산과정에 반영되지 못하고 있으며, 기본적으로 사업목표, 성과가 추상적으로 기술되어 구체적인 지표로 나타나지 않고 있다. 자치단체장이나 고위정책결정자들이 생각하는 전략목표와 담당자들이 기획한 실제의 사업목표가 별개로 작용하는 경우가 많다. 현재 지방자치단체에서 시행되는 성과관리는 사업성과와 직접 매칭되지 않고 막연히 “주민들의 소득을 향상시킨다든지,” “낙후지역을 개발한다든지,” “한미FTA에 대비해 농민을 보호한다든지,” “관광객유치”로 표현된 반면에 성과지표는 예산투입이나 사업진척율을 제시하는 경우가 대부분이다.

넷째, 사업이 제안단계에서 제시한 목표와 사업성과가 무엇인지에 대한 기록이 존재하지 않거나 존재하여도 활용되지 않아 사업평가단계에서 다시 목표를 확인하고 성과지표를 설정하는 이중작업이 이루어질 뿐만 아니라 애당초 사업제안시 제시한 목표와 기대효과, 성과지표와 일치하는지를 확인하기가 어렵다.

중기사업계획에서 제시한 내용이 무엇이며 예비타당성조사와 자체평가 혹은 주민의 의견수렴 등 어떠한 절차를 거쳐 사업이 확정되었으며, 사업의 집행단계에서 나타난 문제점이 무엇이며, 어떠한 해결책을 제시했는지에 대한 자료가 부족하다.

다섯째, 담당공무원의 빈번한 인사교류에 따라 사업의 제안, 승인, 실제 운용자가 누구이며, 담당자가 사업에 관해 충분한 정보를 가지고 있는지, 그리고 궁극적으로 누가 사업의 관리에 대한 책임이 있는지를 확인하기가 어렵다. 사업의 진도, 문제점 등의 업무수행정보가 관리자에게 전달되지 않고, 부서간, 업무담당자간 일처리 단절 현상이 나타나고 있다.

담당자와 인터뷰하다 보면 “제가 최근에 이 사업을 맡게 되어 아직 사업에 대해 잘

파악하지 못하고 전임자에게 물어보고 있습니다” 라고 답하고 있는데 공무원의 빈번한 순환보직으로 인해 사업에 대한 전문성 결여라는 문제와 함께 사업에 대한 책임소재가 불분명해져 아무도 책임지지 않는, 누구에게도 책임을 물을 수 없는 상황이 초래되고 있다.

3. 지방재정개혁제도의 평가

그간 지방자치단체 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해 정권이 바뀔 때마다 새로운 지방재정개혁제도를 도입하고 홍보하는 패턴이 반복되어왔다. 문제는 다양한 제도들이 산발적으로 도입되어 의도한 효과를 거두지 못하고 통합적인 운영체계가 미비하여 제도간의 상충효과가 발생한다는 점이다. 사업의 운영 실태와 문제점이 무엇이며, 담당공무원의 관례답습적인 행태를 개선할 수 있는 효과적인 학습방안과, 다양한 재정제도의 통합적 연계방안에 대한 심층적인 논의가 부족하였다

① 중기재정계획제도(1988년 법제화), 재정투·융자심사제도(1994년 법제화), 예비타당성조사: 사업심사대상의 제한성, 정확한 심사의 미비, 심사에 대한 메타평가시스템 부재 등을 들 수 있다.

② 사업예산제도(2008년 시행): 사업중심의 예산체계를 구축, 예산집행결과를 성과평가와 연계시키는 예산기법으로 성과관리를 목표로 하고 있다. 지방자치단체에서 추진하는 사업에 대해 체계적인 분류작업이 선행되어야 하나 이 과정을 소홀히 하여 지방자치단체에서 시행되는 사업예산제도의 사업분류체계를 개선할 필요성이 있다. 아울러 사업원가가 도출되지 않고 있으며 사업평가와의 연계가 이루어지지 않는다. 사실상 자치단체의 실제 예산운용은 기존의 품목별예산제도에 근거하여 이루어지고 있다.

③ 복식부기·발생주의회계(2007년 시행) 재정상태보고서, 재정운영보고서 등 재무제표가 산출되고 있으나 자치단체 전체의 거시적 정보만 산출되어 재무회계정보의 활용이 미흡하다. 사업별 원가정보의 산출을 위한 준칙제정과 미국과 같이 사업에 대한 순원가(net cost)보고서가 필요하다.

④ 성과평가(2006년 정부업무평가기본법에 의해 법제화), 중앙정부는 성과평가와 함께 재정사업자율평가가 시행되고 있으며, 지방자치단체의 경우 BSC등 정교한 평가시스템이 도입되었으나 재정운영의 효율성에 기여하기 보다는 연례적 행사로 생각되며, 사업과 매칭되지 않고 목표와 성과지표의 개발이 미흡하여 실제 사업운영과 유리된 경우가 많다.

⑤ 심사평가: 사업의 진행사항을 분기별 예산집행과 사업진척을 중심으로 개괄적으

로 파악, 사업의 문제점을 심층적으로 분석하는데 한계가 있다. 담당자의 입장에서 사업의 문제점을 파악하여 언론 등 대외적으로 보도가 되는 경우에 관리자들이 문제를 인식하게 된다.

⑥ 정책실명제: 사업의 제안, 승인, 집행과 관련된 공무원의 실명 기록으로 사후 성과에 반영하려는 것이나 실제 시행이 되지 않고 있다.

재정개혁제도들이 단편적·비체계적 추진되어 의도한 효과를 거두지 못하고 있다. 지방재정운영이 사업보다는 조직단위를 중심으로 편성·집행되기 때문에 사업의 전과정을 모니터링할 수 있는 자료가 부족하다. 새로운 제도 시행에 따른 비용과 시간이 상당하며, 새로운 제도의 도입이 담당공무원의 업무에 도움이 되기보다는 추가적인 부담으로 작용하는 경우가 많았다.

III. 통합사업관리시스템의 개념과 구성요소

1. 성과관리의 제고를 위한 유사제도

① 일본

사무사업평가시스템은 1996년 미에현에서 처음으로 도입, 전 자치단체에서 시행하고 있는데 이는 사무사업평가체계를 구축하여 투자사업을 평가하는 것이다. 사무사업평가표를 이용하여 사업평가에 대한 피드백과 예산연계를 도모하고 있다.

② 미국

1995년 연방정부회계기준서 제4호를 공표하여 각 사업별로 원가를 측정하고 재정운영보고서에 해당하는 순원가보고서를 작성하도록 규정하고 있다. 2004년 관리예산처(OMB)는 평가시스템으로 PART(Program Assessment Rating Tool)를 운영하고 있는데 이는 예산과 성과를 통합하기 위한 도구이며, 우리나라 재정사업자율평가제도의 벤치마킹 대상이다.

③ 영국

영국은 PSA(Public Service Agreement)를 2001년부터 자원예산회계를 실시하고 있는데 사업원가정보와 자산부채의 재무정보를 추가적으로 보고함으로써 재정관리와 재정의사결정에 도움을 주도록 하는 회계시스템이다. 최선의 가치(Best Value)제도는 지방정부의 행정서비스의 질을 높이기 위한 성과계획과 성과지표를 내용으로 한다.

④ 정책품질관리제도

정책의 실패를 사전에 방지하고 정책의 품질을 높이기 위해 도입된 것이 정책품질

관리제도이다. 중앙정부의 경우 국무조정실 주관으로 정책품질관리제도 도입을 위한 T/F팀이 구성되어 정책품질관리 추진계획, 규정제정(05.2), 매뉴얼 개발, 2005년 상반기 교육산자부 등 6개 부처 시범실시를 통해 표준매뉴얼을 완성하고 7월부터 전면 시행되었으나 효과는 제한적이다.

⑤ 재정사업자율평가

재정사업 자율평가제도는 정부의 주요 재정사업에 대한 성과를 점검하여 평가결과를 예산편성 등에 활용하기 위해 2005년 도입한 것으로 매년 중앙행정기관 소관 재정사업의 1/3을 항목별로 자율적으로 평가하고 기획재정부(초기에는 기획예산처)가 이를 점검, 등급을 부여하는 것이다. 이는 2003년에 도입된 재정성과 관리제도의 한 부분으로 성과중심의 사업평가에 그치지 않고 그 평가결과를 예산에 반영하는 성과주의 예산제도를 한 형태이다.

재정성과 관리제도는 ①재정 성과목표관리제도, ②재정사업 자율평가제도, ③재정사업 심층평가제도로 구성되어 있는데 각부처의 자체사업평가 매뉴얼은 다음과 같다.

〈표 2〉 중앙부처 자체평가매뉴얼

정책단계		점 검 사 항
I. 정책형성	1. 정책수립의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 문제의 현황 및 실태는 어떠한가? - 문제의 원인은 무엇이며, 어느 정도 시급한 대책이 요구되는가? - 지금까지 정부의 대응은 어떠한가? - 국내외 유사사례 및 참고자료는 무엇이 있는가? - 이 문제를 어떻게 하자는 것인가?
	2. 정책의 수립	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 목표는 무엇인가? - 계획을 추진하기 위한 세부 내용 및 필요자원은 무엇인가? - 계획의 사전 타당성을 어떻게 확보할 것인가? - 협의를 위한 관계부처 및 기관은 어디이며, 이를 위해 어떠한 절차를 거쳐야 하는가? - 갈등관리방안 및 정책영향평가 등의 결과에 대한 대응책은 무엇인가?
II. 정책홍보		<ul style="list-style-type: none"> - 여론수렴을 위한 홍보주체 및 대상은 누구인가? - 홍보계획의 세부적 내용은 무엇인가? - 정책발표는 누가, 어떻게 언제 할 것인가? - 여론의 반응은 어떠하며, 그에 대한 대응방안은 무엇인가?
III. 정책집행		<ul style="list-style-type: none"> - 정책이 계획대로 집행되고 있는지 모니터링하고 있는가? - 집행과정에서 제기될 문제점 및 대응방안은 무엇인가?
IV. 정책평가 및 환류		<ul style="list-style-type: none"> - 누가, 언제, 무엇을, 어떻게 평가할 것인가? - 평가결과 및 평가결과의 시사점은 무엇인가? - 평가결과의 활용은 어떻게 할 것인가?

⑥ BPM(Business Process Management)

이는 조직 내외의 업무 프로세스를 가시화하고 업무의 수행과 관련된 인력 및 시스템을 프로세스에 맞게 실행 및 통제함으로써 전체 업무 프로세스를 효율적으로 관리하고 최적화 할 수 있는 시스템으로 업무프로세스를 표준화·간소화하고, 비정형화된 업무구성을 시스템화해 임무와 책임을 명확히 하고자 하는 경영방법이다. BPM은 업무수행 정보를 실시간으로 공유해 업무처리 속도를 향상시킬 수 있으며, 리스크를 빠르게 감지, 대응할 수 있게 한다. 이는 핵심 프로세스 정보가 중앙 집중적 통합관리되기 때문에 가능한데 이에 따라 비합리적 업무 또는 낭비적 업무가 개선되고 현장 적용이 실시간으로 가능하게 된다. 따라서 비즈니스 대응력이 향상되어 기업 경쟁력이 강화하게 된다. 이 밖에도 부서간, 업무 담당자간의 일처리 단절현상이 제거되었고, 고객센터 질 향상, 업무처리 노하우의 공유, 신입사원 OJT, 업무변경·전근에 따른 교육, 업무 정확도 및 생산성 향상에 기여했다.

⑦ 생산이력제

우수 농수산물 관리 제도 확대 및 생산 이력제 도입으로 농수식품 안전 관리 체계를 정착하고 유기 농업 등 기술 집약적 친환경 농산물 비중을 높이려는 것으로 한우에 대한 생산이력제의 경우 전국의 모든 한우를 모니터링하여 등급장려금 등 각종 생산장려금 지급 및 품질관리의 기초자료로 활용되고 있다.

2. 통합사업관리시스템의 체계

지방자치단체에서 사업의 효율적 관리를 위한 활동은 계획수립, 관리와 통제로 구분할 수 있는 이러한 활동은 대부분이 예산을 통하여 이루어진다.

계획은 목표를 향하는 미래행위의 설계를 말하며, 관리는 한편으로는 목표의 확인 그 자체와 추구하였던 상태의 확인을 포함하고 다른 한편으로는 목표를 달성하기 위한 지속적인 방안들을 포함한다. 관리는 목표달성방법을 지속적으로 관찰하고 차질이 생기는 경우 적시에 대책을 수립하므로 이루어진다. 통제는 목표달성의 사후검증을 내용으로 한다. 목표가 달성되지 못한 경우에 차질을 확인하고 그 원인을 검증한다. 그 결과는 새로운 목표달성에 영향을 줄 수 있다.

통합성과관리는 모든 관리단계에서 명확하고 투명한 목표설정, 구체적인 작업성과(산출)를 구체적으로 규정하여 측정할 수 있는 제도를 필요로 한다. 효율적인 관리는 1단계의 목표, 전략 및 사업설정, 2단계의 예산으로 자금과 인력의 배분, 3단계의 행정서비스 제공과 원가 및 재무회계정보제공, 4단계 결과 측정, 감사, 보고, 평가가

유기적으로 연계되어야만 이루어질 수 있다.

1) 통합사업관리시스템의 목표

예산절감은 재정운용의 효율화를 통해 국가경쟁력 강화를 기치로 내건 MB정부의 최우선 과제의 하나이다. 이는 대통령직인수위원회 5대 국정지표의 하나인 ‘섬기는 정부’의 추진 전략과제로 예산 절감은 관서운영비, 여비 등 기계적, 관행적으로 적용하던 일회성 예산 절감이 아닌 “재정사업의 구조조정과 제도개선 및 재정시스템 재정비”를 통한 근본적인 제도개선과 절감시스템 구축을 하려는 것이나 아직 구체화된 방안은 제시된 바 없다. 예산절감은 궁극적으로 재정운영의 책임성 제고에 기여하는 수단적 가치라 할 수 있다.

재정운용의 책임성은 지방자치단체가 어떤 일을 하고, 이 일이 초래하는 결과를 정확히 주민에게 알리는 것이다. 정부의 책임성은 단기적인 측면에서 매년의 현금예산과 펀드통제로 나타나는 재무적 책임성(fiscal accountability)과 중장기적인 관점을 지닌 운영상의 책임성(operational accountability)으로 구분되는데 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대가 부담하는 비용이 얼마인가를 알려주어 장기적인 관점에서 보다 효율적인 관리상의 결정을 내릴 수 있게 하는 것이다.

지방자치의 기본적인 가치 중 하나가 재정운용의 책임성과 재정효율성의 제고인데 전 세계적인 경제위기에 대처하기 위한 지방재정의 조기집행과 소득세·법인세 인하에 따른 지방교부세 감소 등이 예상됨에 따라 재정운용의 효율성은 더욱 중요시되고 있는데 그간 민간이전경비, 사회단체보조, 민간행사지원 예산의 급격한 증대(지출의 5%), 투자사업의 대형화에도 불구하고 종합적인 성과관리시스템이 부재하였다. 지금까지의 지방예산회계는 주로 자금계획과 자금배분을 확정하고 수입을 징수해 행정기관에 지출권한을 부여함으로써 예산회계의 합법성 증명에 목적을 두고 있어 사업의 효율적인 관리를 위한 제도적 장치가 미비하였는데 2007년의 복식부기·발생주의 회계제도, 2008년 사업예산제도의 도입에 의해 재정운용의 효율화를 위한 제도적 장치가 상당 부분 구비되었다.

2) 통합사업관리시스템의 개념

통합사업관리시스템(Integrated Program Management System: IPMS)은 사업의 타당성 제고, 사업점검, 사업의 원가 및 성과관리를 유기적으로 수행하여 자치단체의 예산절감 및 책임성을 확보하기 위한 논리적 체계이자 현실에 적용가능한 제도적 장치라 할 수 있다.

통합사업관리시스템의 핵심적인 요소는 지방자치단체 재정사업의 비효율성을 야기하는 요인이 복합적이기 때문에 한 가지 제도의 운용이 아닌 관련제도들의 통합연계를 통해 재정운용의 효율성을 제고하자는 것이다. 통합은 다음과 같은 의미를 가지고 있다.

① 사업을 재정운용의 핵심사항으로 파악하고 사업계획, 사업집행, 사업평가 등 사업의 각 단계를 유기적으로 연계하여 관련 정보를 공유하는 것이다. 이를 위한 사업의 이력관리, 사업성과의 환류가 요구된다.

② 예산, 자산 및 부채관리, 원가, 성과에 관한 정보가 제공되어야 하는데 기존의 현금주의가 아닌 자원소비개념의 복식부기·발생주의회계가 요구된다. 정책결정자가 요구하는 정보수요가 주민과의 정치적인 관계와 문제에 대한 시각이 변함에 따라 더욱 다변화되어야 할 것이다.

③ 정책결정자와 예산부서, 사업담당자가 정보를 공유하며, 담당자의 책임소재를 분명히 한다. 보고체계의 개선, 업무수행 정보의 실시간 공유로 문제가 발생하기 전에 필요한 조치가 취해질 수 있어야 한다. 사업담당자의 시각에서 사업의 적정성, 중요성, 문제 등이 평가되어서는 안된다.

④ 사업의 진행과정에서 주민의 참여를 촉진하여 주민과 자치단체 사업부서와의 연계를 강화하여야 한다.

통합사업관리시스템은 사업별예산 뿐만 아니라 행정서비스의 원가계산, 특정 사업 수립을 위한 비용편익분석, 행정서비스결과의 측정과 감사, 성과의 공시, 성과평가에 따른 피드백 등을 시스템으로 종합화하여 관리한다. 이와 같은 통합사업관리는 재정운영의 효율성과 투명성을 높이는 기능 외에 주민이나 이해관계자에 대한 정보의 제공이나 사업결정에 대한 주민참여의 기회를 제공한다.

3) 통합사업관리시스템의 체계

○ 자치단체에서 추진하는 모든 사업을 기획부터 시작하여 홍보, 집행, 사전·사후 평가 등 사업단계별 점검체계 구축 및 모든 사업의 추진과정을 체계화할 수 있는 관리체계의 구축

- 사업점검 매뉴얼 보급으로 사업형성, 홍보, 집행, 평가 및 환류 등 사업추진 전 과정에서 점검해야 할 사항 제시

- 사업이력관리로 현재 시행되는 사업뿐만 아니라 과거 시행한 사업의 성과 및 문제점 기록, 중복되거나 비효율적인 사업의 중점관리

○ 모든 사업에 대해 입안과정에서부터 집행, 성과달성에 대한 상시 점검이 이루어

지고, 사업의 최종 평가주체인 도민의 만족도와 성과평가, 심사평가 등을 연계

□ 추진개요

- ① 재정사업관리조례 제정
 - ② 통합사업관리시스템 구축
- 사업특성에 맞는 점검매뉴얼 마련: 사업단계별 확인, 담당자 명기
 - 주민참여: 모바일주민참여시스템
 - 사업별 진척사항의 기록: 심사평가 및 사업성과평가와의 연계
 - 사업별 순원가(net cost) 제공: 금년에 행정안전부에서 구체적 기준 도입, 중앙 정부는 2009년부터 사업별 순원가를 국민에게 공개.
 - 사업성과평가와 결과의 환류



〈참고문헌〉

기획예산처. 2006. 「2006년도 재정사업 자율평가 지침」.

김혁·김경호·전중열. 2009. 복식부기 정부회계. 신영사.

배득중·강인재·신종렬. 2003. 복식부기회계제도 도입과 적용의 비용편익분석. 한국행정학보(제37권 제1호).

윤기웅·공동성. 2008. 재정사업 자율평가제도의 평가: 2005-2007년 평가결과에 대한 종합분석. 한국행정연구원. 한국행정연구 여름호(제17권 제2호).

행정안전부, 예산절약의 길라잡이, 2008.

Bowsher, Charles A. 1993. Model of Accountability. *Government Accountants Journal*.

Capital Programming Guide Group. 1997. *Capital Programming Guide*. Office of Management and Budget.

Kravchuk, Robert S. and William R. Voorhees. 2001. The New Governmental Financial Reporting Model under GASB Statement No. 34: An Emphasis on Accountability. *Public Budgeting & Finance*. Vol. 21. No.3. 

