



## 지방자치단체의 재정투자 효율화 방안

한국지방행정연구원 연구위원  
이 창 군

### 1. 지방재정 규모와 재정운영 구조

#### 가. 지방재정 규모

- 2009년도 우리나라 국세대 지방세의 비율은 80대 20으로 국세중심 조세체계로서 대부분의 지방자치단체의 자주재원은 미약한 실정

〈표 1-1〉 연도별 국세와 지방세의 비중 변화(단위 : 억원)

| 구분  | 2000      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      |
|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 합 계 | 1,025,852 | 1,258,115 | 1,380,586 | 1,423,721 | 1,583,690 | 1,797,368 | 1,880,079 | 2,091,120 | 2,266,728 |
| 국 세 | 819,846   | 942,858   | 1,049,257 | 1,081,704 | 1,223,916 | 1,384,431 | 1,473,025 | 1,655,623 | 1,796,058 |
| 지방세 | 206,006   | 315,257   | 331,329   | 342,017   | 359,774   | 412,937   | 407,054   | 435,497   | 470,670   |
| 비율  | 국세        | 79.9%     | 74.9%     | 76.0%     | 76.0%     | 77.3%     | 77.0%     | 78.3%     | 79.2%     |
|     | 지방세       | 20.1%     | 25.1%     | 24.0%     | 24.0%     | 22.7%     | 23.0%     | 21.7%     | 20.8%     |

- 2009년도 기준으로 우리나라 재정지출 측면에서 지방정부의 비중이 43% 수준이고 교육재정까지 합하면 높은 비중을 차지하고 있음

〈표 1-2〉 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 현황

| 구 분  | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 중앙정부 | 1,054,536 | 1,059,118 | 1,085,522 | 1,111,272 | 1,048,450 | 1,105,467 | 1,327,124 |
| (비중) | 50.5      | 48.4      | 47.2      | 46.1      | 42.3      | 40.3      | 42.9      |
| 자치단체 | 784,754   | 826,354   | 888,928   | 976,066   | 1,080,497 | 1,235,229 | 1,339,061 |
| (비중) | 35.9      | 37.7      | 38.6      | 40.5      | 43.6      | 45.1      | 43.3      |
| 지방교육 | 283,154   | 304,518   | 327,642   | 324,699   | 350,831   | 399,919   | 427,326   |
| (비중) | 13.6      | 13.9      | 14.2      | 13.4      | 14.1      | 14.6      | 13.8      |

#### 나. 재정지출 효율화를 위한 지방재정 운영구조

- 지방자치단체의 재정운영은 투자심사제도를 포함한 각종 지방재정관리제도와 상호 연계성을 갖고 이루어지고 있음
- 지방자치단체의 예산운영에 있어서 예산편성부터 지출까지는 중기지방재정계획, 타당성조사, 예산편성(지방의회 예산심의), 계약, 예산지출, 결산, 재정진단, 공시제도 등 다양한 각종 지방재정제도간의 시계열적·단계적 연계운영이 이루어지고 있어 재정지출 효율성을 제고하고 있음
  - 현행 단년도 예산의 원칙을 탈피하여 예산의 시계를 3년 이상으로 연장하여 중장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중기재정계획제도
  - 한정된 가용재용으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자사업별로 타당성을 분석하는 투자심사제도
  - 예산편성 및 지방의회의 예산심의
  - 지방의회의 결산
  - 재정운영상황을 건전성·효율성·계획성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 재정분석·진단제도
  - 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성을 확보하며, 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서의 지방재정운영상황의 주민공개 즉,





지고 있음

## 2. 지방투자효율화 제도와 재정지출비효율성

### 가. 주요 지방투자사업 관리체계 현황

- 현재 자치단체의 투자사업에 대해서는 중기지방재정계획을 통해서 사전에 투자사업을 계획하고 이어 투융자심사제도를 통해서 사업의 타당성을 검증받아 단년도 예산에 편성하는 절차를 취하고 있음
- 즉, 자치단체가 투자사업을 추진하는데 있어서는 현실적으로 각종 지방재정제도와 연계되어 있음
  - 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 예산편성 등은 지방투자사업 추진에 있어서 사전적 평가제도임과 동시에 사전적 재정운영관리제도에 해당되고 있음
  - 이외에도 재정분석·진단제도 등은 사후적 평가제도임과 동시에 사후적 재정운영 관리제도에 해당됨
- 그러나 이와 같은 사전적 관리제도는 중기지방재정계획의 투자사업에 대한 계획성 미흡, 투자심사의 형식적 운영, 타당성조사의 미흡 등으로 인하여 소기의 성과를 거두지 못하는 실정임
  - 특히, 투자심사 결과에 대한 재정지원 및 페널티와의 연계 그리고 투자사업 평가 체계와의 연계 등 종합적 투자사업 평가관리체계가 구축되어 있지 않음
- 이와 같이, 우리나라 자치단체의 투자사업은 사전적 관리제도가 중심을 이루고 있으며, 투자사업에 대한 집행단계의 평가 및 사후적 평가 등 투자사업에 대한 사후적 관리체계는 극히 미약함
  - 즉, 투자사업에 대한 사후적 관리로서 시책평가, 성과주의예산 등을 통한 제한적인 관리가 이루어지고 있으나, 사전적 관리 및 사후적 관리를 포함하는 체계적인 관리체계가 구축되지 못하고 있음
- 이는 지방투자사업에 대해 종합적으로 평가가 이루어지는 것이 아니라 중앙부서 중심으로 일부 개별 투자사업에 대해 평가 및 관리가 이루어지고 있는데서 비롯되고



있다고 볼 수 있음

- 그 결과, 자치단체 입장에서는 투자사업 관리 및 평가에 있어서 수동적 역할에 그치고 있을 뿐만 아니라 각 자치단체가 해당 자치단체에서 추진하고 있는 전체적인 투자사업에 대한 종합적인 관리 및 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정임

## 나. 지방투자사업 관리체계의 문제점

- 지방자치단체의 경우는 일부 자치단체에서 투자사업에 대해 추진단계 및 사후평가가 극히 부분적으로 이루어지고 있으나 자치단체가 지방투자사업에 대해 종합적으로 평가하는 체계가 구축되지 않아 투자사업에 대한 효율성 제고 및 관리가 미약함
- 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 타당성조사제도 등 일부 사업계획단계에서 사전적 관리체계가 있으나 사전적 투자사업관리 기능으로서는 미흡함
- 특히 <표2-1>에서 알 수 있듯이, 지방투자사업에 대해 자치단체 자율적인 집행단계 및 사후단계의 관리평가체계는 거의 없는 실정임
  - 지방투자사업에 대해 사후평가제도가 있으나 이는 중앙부서별 일부 기능 및 사업에 한하여 평가되고 있어 한계가 있음
- 이외에도 보통교부세 인센티브 부여기준에 예산절감 상황을 추가 반영하여 예산낭비 억제를 유인하고 있음
- 특히 예산낭비를 줄이고 예산절감을 유인하기 위하여 2009년 지방자치단체 통합평가시스템(VPS)에 예산절감에 대한 노력도를 평가에 추가하고 있음
- 한편으로 재정진단분석제도를 통하여 선심성, 중복투자 등을 점검하고 있어 예산낭비를 최소화하는데 효과가 있으나 보다 적극적인 투자사업의 비효율성을 시정하는데는 한계가 있음

〈표 2-1〉 사업추진 단계별 관리평가제도

| 구분 | 시기<br>\ 평가 | 투자단계     |                                                           |                                                                             | 집행<br>단계                       | 사후단계                       |                   |
|----|------------|----------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------|
| 지방 |            | 중기지방재정계획 | 타당성조사                                                     | 지방재정투융자심사                                                                   |                                | 지방투자사업평가                   |                   |
|    | 사업<br>평가   |          | -사업비100억 원 이상<br>-건축비50억원이상 청사 등                          | 자체심사<br>-시군구:10억~30억원<br>-광역시도:20억~200억원<br>-중앙:사업비 200억원 이상,10억원이상 행사성경비 등 | 의뢰심사<br>-시도: 시군구 30억~200억 원 사업 |                            |                   |
|    | 업무<br>평가   |          |                                                           |                                                                             |                                | 자체평가                       |                   |
| 중앙 |            | 중기재정계획   | 예비타당성조사                                                   |                                                                             |                                | 재정사업<br>성과관리               | 정보화<br>사업평가       |
|    | 사업<br>평가   |          | -국고지원수반 사업비 500억원 이상<br>-500억원 이상 지자체 사업으로 국고지원 300억 원 이상 |                                                                             |                                | - 재정사업 자율평가<br>- 재정사업 심층평가 | 국가균형발전 특별회계사업의 평가 |
|    | 성과<br>감사   |          |                                                           |                                                                             |                                | 성과감사(감사원)                  |                   |

#### 다. 자치단체 투자비효율성 사례

- 많은 자치단체에서 투자사업의 비효율성 및 예산낭비 사례는 다양한 분야 및 단계에서 이루어지고 있음
- 지방자치단체의 재정운용 및 투자사업 비효율성을 예산과정에 따라 먼저 계획·예산편성 단계에서의 자치단체 비효율적 재정운용 사례를 검토한 결과, 대체로 7가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있음
  - ① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡
  - ② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡
  - ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미 실시 및 협의부족
  - ④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡
  - ⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡
  - ⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡
  - ⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡 등이 계획·예산편성 단계에서의 각 지방



자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형이라 할 수 있음

- 그리고 계약·사업집행 단계에서의 자치단체 재정운용상 비효율적 운용 사례를 검토한 결과, 대체로 6가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있음
  - ① 설계방식 채택의 불합리
  - ② 원가심사 실시 미흡
  - ③ 계약방법의 적정성 검토 미흡
  - ④ 사업집행관리 부실
  - ⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡
  - ⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수 등이 계약사업집행 단계에서의 각 지방자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형이라 할 수 있음

〈표 2-2〉 재정운용과정별 비효율성 유형

| 재정운용 과정    | 비효율성 원인별 유형                        |
|------------|------------------------------------|
| 계획·예산편성 단계 | ① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡                |
|            | ② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡 |
|            | ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족      |
|            | ④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡       |
|            | ⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡                  |
|            | ⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡  |
|            | ⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡             |
| 계약·사업집행 단계 | ① 설계방식 채택의 불합리                     |
|            | ② 원가심사 실시 미흡                       |
|            | ③ 계약방법의 적정성 검토 미흡                  |
|            | ④ 사업집행관리 부실                        |
|            | ⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡                  |
|            | ⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수             |
| 사후관리단계     | ① 감사정산 및 잔여자원관리 미흡                 |
|            | ② 환류 및 활용 등 피드백 부족                 |

- 한편, 사후관리 단계에서의 비효율적 재정운용 사례를 검토한 결과, 대체로 2가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있음
  - ① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡
  - ② 환류 및 활용 등 피드백 부족 등이 사후관리 단계에서의 비효율적 운용 유형이라 할 수 있음

#### 라. 자치단체 투자효율성 제고 필요성

- 금년은 민선5기가 출범하는 등 정부의 지방분권 촉진으로 인해 자치단체의 기능 및 권한의 강화가 이루어질 것으로 예상됨
- 이와 아울러 국세의 지방세 이양 등의 추진으로 지방재정이 확충되고 그 규모도 크게 증대됨과 동시에 지방재정의 자율성은 강화될 것임
- 그 결과 지금보다도 한층 더 지방자치단체장의 행정 및 재정운영 여하에 해당 자치단체의 성패가 좌우될 수 있는 여지가 커지게 됨과 동시에 운영결과에 크게 영향을 받게 될 것임
- 따라서 민선5기가 출범하는 시기는 지방분권이 확대되고 자치단체장의 자율성이 강화됨에 따라 그 어느때보다도 이에 걸 맞는 자치단체의 재정투자 효율성을 담보할 수 있고 자치단체장의 재정운영 책임을 물을 수 있는 지방재정관리에 대한 합리적인 제도적 장치가 요구될 것임

### 3. 외국의 지방투자사업 관리 및 평가체계

#### 가. 일본

##### ① 1) 사업평가체계 및 평가항목

- 일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 투자사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성 제고를 위해 투자사업을 평가하고 있음
- 일본의 지방자치단체 자체적인 사무사업평가시스템은 1996년에 三重縣(미에현)에서 처음으로 도입되어 활발히 이론화되어 최근에는 일본의 거의 모든 자치단체에서 개발·적용되어 자치단체의 재정책임성을 제고하는 제도로 정착되고 있음





- 지방자치단체 사무사업평가시스템은 자치단체에 따라 다소 차이가 있으나 대체로 사무사업목적평가표라는 통일된 양식에 따라 작성하는데, 사무사업목적평가표는 크게 3부분으로 구성되어 있음
  - 첫째, 사무사업의 현재 상황을 명확히 하기 위한 사무사업의 목적과 성과의 파악
  - 둘째, 사무사업을 둘러싼 환경변화를 파악한 뒤에 목적의 타당성 등의 검토를 행하는 사무사업의 평가
  - 셋째, 검토를 받아 사무사업을 어떻게 개혁해 갈 것인가를 기획하는 개혁안으로 구성되어 있음
- 먼저, 사무사업평가표를 작성하고 있는데, 사무사업평가체계 구축을 위해서 우선 사업에 대한 평가기준 및 방법을 정하고 있음
  - 일정한 양식을 마련하여 후술하는 평가기준에 따라 각 부서별로 사무사업평가표를 작성하여 자치단체장에게 제출하고 있음
- 다음으로 지방자치단체별로 사무사업 평가기준 및 평가방법을 설정하여 이루어지고 있는데, 대체로 다음과 같음
  - 사무사업평가표를 작성을 위하여 사전에 평가기준을 설정하고 있는데, 사무사업의 평가에 대한 기준은 다음 8개 측면의 구분에 의한 구체적인 평가항목을 기준으로 설정하고 있음
- ① 필요성 측면의 평가항목
  - 주민생활에 불가결한 것인가
  - 사업목적의 달성도는 어떠한가
  - 자치단체의 역할로서 종료해야 하거나 혹은 저하되어야 하는 사무사업은 아닌가
  - 민간활동에 대한 과도한 규제, 인허가 등에 의해 민간단체의 자주성이나 책임성을 저해하고 있지 않는가
  - 국가, 다른 행정계층, 민간이 동종의 사업을 실시하고 있어 해당 자치단체가 실시할 필요성이 약한 사업은 아닌가
  - 사회경제환경이나 각 제도의 변화에 따라 해당 사무사업의 필요성이 저하되고 있지 않는가
  - 장래세대의 수요가 예상되고 있는가
  - 타 자치단체의 해당 사무사업에 대한 수준과 비교해서 어떠한가
- ② 긴급성 측면의 평가항목
  - 사무사업을 미루어도 주민서비스 수준의 저하를 가져오지 않는가
  - 사무사업의 시행이 시의 적절한가

- 사무사업을 미루거나 폐지하면 주민생활과 직접적인 관계가 소원해지는 것은 아닌가
- 사회경제환경변화, 국가 및 타 자치단체의 동향을 주시한 후 실시하는 편이 적절한 대응이 아닌가

③ 효과성 측면의 평가항목

- 사무사업이 대상자의 감소나 사업실적의 저하에 의해 효과가 저하되고 있지 않는가
- 경비에 비해 효과는 어떠한가
- 사업목적이 불명확하게 설정되어 있지 않는가
- 자치단체가 직접 실시하는 것 보다 주민의 자주적인 활동이나 간접적, 유도적인 수단에 의하는 편이 효과가 있지 않는가
- 적정한 부담을 부과함으로써 과잉으로 생기는 수요를 억제하는 효과를 얻을 수 있지 않는가
- 타 사업과 연계하여 실시함으로써 보다 높은 효과를 얻지는 않는가

④ 공평성 측면의 평가항목

- 사무사업에 의한 서비스수준이 다른 행정서비스와 비교하여 균형이 결여되어 있지 않는가
- 서비스공급에 있어 대상자간의 불공평 혹은 지역적 불공평이 생기지 않는가
- 서비스수준과 수익자부담의 관계, 민간의 동종서비스가격과의 비교 등에서 균형이 결여되어 있지 않는가
- 해당 자치단체 전체에 관계되는 사무사업인가

⑤ 대체성 측면의 평가항목

- 사무사업의 성격으로 볼 경우, 국가가 실시하거나 혹은 타 자치단체와 공동으로 실시하는 것이 적당하지 않는가
- 다른 행정계층이 수행하는 것이 보다 적절한 사무사업은 아닌가
- 기존의 다른 사무사업으로 대체가 가능하지 않는가

⑥ 효율성 측면의 평가항목

- 민간단체 등에 위탁하는 편이 효율적이지 않는가
- 권한의 이양 또는 집중에 의한 간소, 효율화를 기할 수 없는가
- 사업의 목적, 기능, 대상 등이 중복 또는 유사한 것은 아닌가
- 기존의 사무사업 등을 이용 또는 통합하는 편이 효율적이지 않는가
- 운영방법의 개선에 의해 효율화를 기할 수 없는가



〈표 3-1〉 사무사업평가표 예시

| 평가항목 | 체크리스트                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 필요성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민생활에 불가결한 것인가?</li> <li>- 사업목적의 달성도는 어떠한가?</li> <li>- 자치단체의 역할로서 종료해야 하거나 혹은 저하되어야 하는 사무사업은 아닌가?</li> <li>- 과도한 규제, 인허가 등으로 민간의 자주성이나 책임성을 저해하고 있지 않는가?</li> <li>- 국가, 다른 행정계층, 민간이 동종의 사업을 실시하고 있어 해당 자치단체가 실시할 필요성이 약한 사업은 아닌가?</li> <li>- 사회환경이나 제도변화에 따라 해당 사무사업의 필요성이 저하되고 있지 않는가?</li> <li>- 장래세대의 수요가 예상되고 있는가?</li> <li>- 타 자치단체의 해당 사무사업에 대한 수준과 비교해서 어떠한가?</li> </ul> |
| 긴급성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무사업을 미루어도 주민서비스 수준의 저하를 가져오지 않는가?</li> <li>- 사무사업의 시행이 시의 적절한가?</li> <li>- 사무사업을 미루거나 폐지하면 주민생활과 직접적 관계가 소원해지는 것은 아닌가?</li> <li>- 사회경제환경변화, 국가 및 타 자치단체의 동향을 주시한 후 실시하는 편이 적절한 대응이 아닌가?</li> </ul>                                                                                                                                                                              |
| 효과성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무사업이 대상자의 감소나 사업실적의 저하에 의해 효과가 저하되고 있지 않는가?</li> <li>- 경비에 비해 효과는 어떠한가?</li> <li>- 사업목적이 불명확하게 설정되어 있지 않은가?</li> <li>- 자치단체가 직접 실시하는 것 보다 주민의 자주적인 활동이나 간접적, 유도적인 수단에 의하는 편이 효과가 있지 않은가?</li> <li>- 적절한 부담을 부과함으로써 과잉으로 생기는 수요를 억제하는 효과를 얻을 수 있지 않은가?</li> <li>- 타 사업과 연계하여 실시함으로써 보다 높은 효과를 얻지는 않는가?</li> </ul>                                                                |
| 공평성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무사업에 의한 서비스수준이 다른 행정서비스와 비교하여 균형이 결여되어 있지 않은가?</li> <li>- 서비스공급에 있어 대상자간의 불공평 혹은 지역적 불공평이 생기지 않는가?</li> <li>- 서비스수준과 수익자부담의 관계, 민간의 동종서비스가격과의 비교 등에서 균형이 결여되어 있지 않는가?</li> <li>- 해당 자치단체 전체에 관계되는 사무사업인가?</li> </ul>                                                                                                                                                            |
| 대체성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무사업의 성격으로 볼 경우, 국가가 실시하거나 혹은 타 자치단체와 공동으로 실시하는 것이 적당하지 않는가?</li> <li>- 다른 행정계층이 수행하는 것이 보다 적절한 사무사업은 아닌가?</li> <li>- 기존의 다른 사무사업으로 대체가 가능하지 않는가?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                     |
| 효율성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간단체 등에 위탁하는 편이 효율적이지 않은가?</li> <li>- 권한의 이양 또는 집중에 의한 간소, 효율화를 기할 수 없는가?</li> <li>- 사업의 목적, 기능, 대상 등이 중복 또는 유사한 것은 아닌가?</li> <li>- 기존의 사무사업 등을 이용 또는 통합하는 편이 효율적이지 않은가?</li> <li>- 운영방법의 개선에 의해 효율화를 기할 수 없는가?</li> </ul>                                                                                                                                                       |
| 계획성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적이 타당한가?</li> <li>- 시대적 상황변화에 적응하고 있는가?</li> <li>- 실시시기 및 기간은 적절한가?</li> <li>- 자원과 사업비의 배분은 적정하게 계획되어 있는가?</li> <li>- 정책 및 종합계획과 부합하고 있는가?</li> <li>- 각종 절차를 합리적으로 거쳤는가?</li> </ul>                                                                                                                                                                                             |
| 재원성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조금 및 각종 지원금과 자주재원의 비율(재정부담 정도)은 어느 정도인가?</li> <li>- 지방채사업의 경우 지방채 발행규모는 적정한가?</li> <li>- 부채부담이 과중하지 않은가?</li> <li>- 계속해서 재원이 투자되어야 하는 사무사업인가?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                        |

⑦ 계획성 측면의 평가항목

- 목적이 타당한가
- 시대적 상황변화에 적응하고 있는가
- 실시시기 및 기간은 적정한가
- 재원과 사업비의 배분은 적정하게 계획되어 있는가
- 정책 및 종합계획과 부합하고 있는가
- 각종 절차를 합리적으로 거쳤는가

⑧ 재원성 측면의 평가항목

- 보조금 및 각종 지원금과 자주재원의 비율(재정부담 정도)은 어느 정도인가
- 지방채사업의 경우 지방채 발행규모는 적정한가
- 부채부담이 과중하지 않는가
- 계속해서 재원이 투자되어야 하는 사무사업인가

- 이상의 8개 평가항목에 대해 평가방법으로는 각 세부적인 항목을 기준으로 각각 평가하여 이를 종합화하여 사업의 취사선택 및 우선도를 결정하는 방법을 취하고 있음

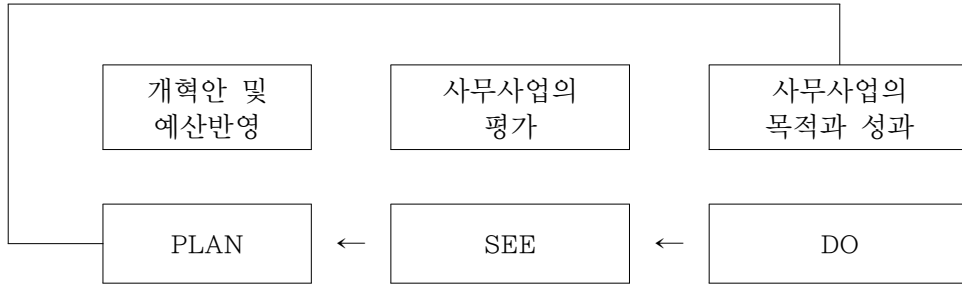
② 2) 투자사업평가 결과의 피드백과 예산연계

- 일본의 사무사업평가체계는 사무사업에 대한 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있음
- 사무사업이 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 예산화하고 지속적인 환류가 이루어지는 집행관리과정을 취하고 있음
  - 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류하고 있음
- 그리고 평가결과에 기초하여 매년도 갱신해 가는 것으로서 사무사업을 Plan-Do-See(계획-실시-평가)의 사이클에 의한 재정운영 합리성 및 투자사업에 대한 합리적인 평가 및 관리를 위하여 예산편성과 연동하여 운영하고 있음
- 한편, 일본의 거의 모든 지방자치단체에서 사무사업평가관리와 연계하여 성과주의 예산제도의 일환으로 품목별예산과는 별도로 사업별예산을 편성하고 있음



- 예를 들어, 靜岡縣(시즈오카현)의 나라야마정의 사업별예산편성 사례는 투자사업에 대해 평가를 통하여 현실적으로 성과주의예산제도와 연계하여 운영하는 사례라 할 수 있음

〈그림 3-1〉 사무사업평가체계 구축



〈표 3-2〉 나라야마정의 사업별예산편성(예: 가연물처리사업)

| 회계 : 일반                                                                              |    |    |   |    | 사업 : 가연물처리사업 |            |        |        | 계속사업                      |    |         | 경상     |        |        |     |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|----|---|----|--------------|------------|--------|--------|---------------------------|----|---------|--------|--------|--------|-----|------|
| 세입                                                                                   |    |    |   |    |              |            |        |        | 세출                        |    | 관04     |        | 항02    |        | 목02 | 세목01 |
| 관                                                                                    | 항  | 목  | 절 | 세절 | 설명           | 본년도        | 전년도    | 비교     | 절                         | 세절 | 설명      | 본년도    | 전년도    | 비교     |     |      |
| 10                                                                                   | 02 | 03 | 1 | 1  | 쓰레기<br>증지대   | 11,000     | 11,000 | 0      | 8                         | 1  | 공해감시보상  | 400    | 320    | 80     |     |      |
|                                                                                      |    |    |   |    |              |            |        |        | 11                        | 4  | 등유연료비   | 370    | 350    | 20     |     |      |
|                                                                                      |    |    |   |    |              |            |        |        | 13                        | 9  | 각종분석위탁료 | 2,590  | 2,590  | 0      |     |      |
| 일반재원                                                                                 |    |    |   |    |              | 51,180     | 27,510 | 23,670 | 15                        | 21 | 소각장보수공사 | 58,820 | 35,250 | 23,570 |     |      |
| 계                                                                                    |    |    |   |    |              | 62,180     | 38,510 | 23,670 | 계                         |    |         | 62,180 | 38,510 | 23,670 |     |      |
| [사업내용]                                                                               |    |    |   |    |              |            |        |        | [사업성과지표]                  |    |         |        |        |        |     |      |
| -가연물처리를 위하여 소각장의 적절한 유지관리 및 안전한 시설운영<br>-소각장에서 배출되는 오수, 매연의 분석조사를 통한 주변의 환경오염 미연에 방지 |    |    |   |    |              |            |        |        | 지표                        |    | 전년도     |        | 본년도    |        |     |      |
|                                                                                      |    |    |   |    |              |            |        |        | -가연쓰레기총<br>처리량(t)         |    | 4,040   |        | 4,200  |        |     |      |
|                                                                                      |    |    |   |    |              |            |        |        | -연소쓰레기회<br>수에 대한<br>주민만족도 |    | 24.5    |        | 24.5   |        |     |      |
| 종사직원수                                                                                |    |    |   |    |              |            |        |        |                           |    |         |        |        |        |     |      |
| 정직원수 1.0                                                                             |    |    |   |    |              | 임시 및 파트직원수 |        |        |                           |    |         |        |        |        |     |      |

### ③ 다) 사무사업검토위원회 설치 운영

- 이상의 사무사업평가표에 대해 그 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업검토위원회를 설치하여 평가하고 있음
  - 사무사업검토는 일차적으로 전체 사무사업에 대해 각 사무사업 소관부서에서 위의 평가기준에 따라 검토하여 사무사업평가표를 작성하고 이를 기초로 하여 지방

의회의원 및 민간전문가들이 참여한 사무사업검토위원회에서 재차 검토하고 평가하는 체계를 취하고 있음

- 이는 기존의 행정내부에서만 사업을 검토한다거나 또한 일부 사업에 대해 부분적으로 검토하는 형태를 지양하고 민간의 전문가 및 지방의원이 참여한 공식적인 위원회를 구성하여 공개적으로 전면적인 사무사업 재검토를 실시하는데 의의가 있음

#### ④ 라) 투자사업에 대한 사업추진 단계별 평가체계

- 일본 대부분의 자치단체에서는 공공투자사업에 대해 사전 및 사후 등 단계별로 사업에 대한 심사 및 평가를 도입하고 있음
- 공공사업의 평가는 평가시점에 의해 주로 4가지 형태로 이루어지고 있음
  - 첫째, 사전평가로서 새로운 사업을 실시하는 경우에 주민의 수요나 사회정세에 비추어 타당하고 또한 필요성이 높은지, 비용에 걸맞는 효과를 얻을 수 있는지, 다른 사업보다도 우선하여 긴급하게 추진할 필요성이 있는지 등의 관점에서 평가를 행하여 사업의 추진여부, 우선도를 점검하고 있음
  - 둘째, 집행시 점검으로서, 이는 사업실시 단계에서 당초 목적이나 집행상의 유의점 등에 대해 담당직원이 재확인하여 보다 효율적인 사업을 실시
  - 셋째, 재평가로서, 이는 사업채택 후 일정기간 경과한 사업에 대해 그 진척상황이나 사회정세의 변화 등의 관점에서 평가하여 필요하면 계획의 수정이나 사업을 중지함
  - 넷째, 사후평가로서 사업종료 후 일정기간 경과 후에 당초 목적의 실현상황을 평가하고 이후의 사업계획입안에 반영시키고 있음

### 나. 미국

#### ⑤ 1) 사업평가제도의 개요 및 PART의 도입배경

- 미국의 평가제도는 1960년대 막대한 비용을 투입해야 하는 각종 사회정책의 시행 후 정책관리자가 그 효과를 파악하고 프로그램을 개선하고자 도입되었음
  - 1960년대 초반 국방부에서 처음 도입된 기획예산제도(Planning, Programming, and Budget Systems; PPBS)는 모든 행정부처에 도입되었고, 비용편익분석 등



- 사업에 투입되는 비용과 사업의 성과를 정량적으로 파악하려는 기법들의 개발과 예측방법론의 확산 등에 기여하고 있음
- 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)는 PPBS 도입과 함께 평가결과를 예산요구조건에 포함시켜 평가와 예산과정을 연계
- 이후 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act; GPRA)이 1993년 성과중심 예산제도의 일환으로 도입되었음
- GPRA는 재정사업을 성과중심으로 관리하며 사업의 종료 이후 사업의 구체적인 성과를 제시하도록 하는 정부의 재정운영 및 관리제도임
- GPRA가 요구하는 세 가지 사업은 다음과 같이 정리할 수 있음
- 첫째, 성과계획 및 보고(performance planning and reporting): 연방정부의 각 부처 및 기관에 대해 전략계획서, 연간성과계획서, 성과보고서를 작성하도록 요구
  - 둘째, 책임성 및 신축성 제고: 각 부처가 예산편성, 인력정책 등을 담당하는 중앙부처에 대해 경영신축성 제고를 위한 의무면제 요구 허용
  - 셋째, 성과예산(performance budget): 성과와 예산의 직접 연계 등임
- 따라서 최근에는 프로그램평가기법(Program Assessment Rating Tool; PART)이 도입되었음
- 이는 OMB가 보다 체계적으로 성과를 예산에 반영하기 위한 것으로서 2002년 PART의 초안이 만들어졌고, 2004 회계연도에 처음 적용되고 있음
- PART는 사업의 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 일련의 질문으로 구성되는 검토(review)시스템으로써 부처 스스로가 성과에 관한 항목들을 검토하게 하는 기본 틀을 갖추고 있음
- PART는 미국 연방정부 사업활동성과를 평가하는 체계적 방법의 하나임
- PART는 진단도구(diagnostic tool)의 하나로 주요목적은 사업성과를 향상시키고, 사업성과와 예산배분을 연결하기 위한 기초정보를 제공하고 있음
- 미국의 GPRA는 기존의 재정사업 구조를 성과중심으로 편성하는데 목표를 둔 데 비

해, PART는 성과평가 결과를 바탕으로 성과를 구성하는 사업의 예산배분에 다시 연계하는데 목표를 두고 있음

- 즉, GPRA의 구조만으로는 성과목표의 달성을 예산배분 및 편성과 연계하기 어렵다는 문제가 제기되어 PART로서 보완이 이루어졌음

〈표 3-3〉 GPRA에 따라 작성되는 보고서

|       | 전략계획서                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 연간성과계획서                                                                                                                                                                                                                                                               | 성과보고서                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주기    | 최소한 향후 5년을 대상으로 작성되며, 최소한 3년에 한번씩 갱신                                                                                                                                                                                                                                                        | 매년 향후 1년간의 성과계획을 보고                                                                                                                                                                                                                                                   | 매년 과거 3년간의 실적을 보고                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 주요 내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처의 주요기능과 업무를 포괄하는 종합적 임무선언문</li> <li>• 전략목표</li> <li>• 목표달성방법, 업무추진과정, 소요자원에 대한 설명</li> <li>• 전략목표와 연간성과계획서의 목표 사이의 관계에 대한 설명</li> <li>• 목표달성에 큰 영향을 미치는 통제불가능한 외부적 요인에 대한 설명</li> <li>• 전략목표의 설정 및 수정에 참고하였던 사업평가에 대한 설명 및 향후의 사업평가계획</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업의 성과목표를 설정</li> <li>• 객관적 정량적이며 측정가능한 형태로 성과목표를 정의</li> <li>• 업무추진과정과 소요자원을 설명</li> <li>• 산출, 서비스수준, 결과를 측정하고 평가하기 위한 성과지표를 설정</li> <li>• 실제 사업의 결과와 설정된 목표 사이의 비교근거를 제시</li> <li>• 측정된 수치의 타당성을 점검하기 위한 방법을 설명</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과목표의 달성여부를 설명</li> <li>• 과거 실적을 바탕으로 금년도 성과계획을 평가</li> <li>• 목표를 달성하지 못한 경우 그 이유와 향후 목표달성계획을 설명하고, 목표달성이 비현실적이거나 불가능할 경우 그 이유와 정책대안을 설명</li> <li>• 자율권 확대조치의 활용현황을 설명하고 그 효과성에 대해 평가</li> <li>• 당해년도에 실시한 사업평가의 결과를 요약 설명</li> </ul> |
| 비고    | • 9월 30일까지 의회와 OMB에 전략계획서를 제출                                                                                                                                                                                                                                                               | • 연간 성과계획서를 OMB에 제출                                                                                                                                                                                                                                                   | • 3월 31일까지 성과보고서를 의회와 대통령에게 제출                                                                                                                                                                                                                                                 |

자료: GAO(1997)

## ⑥ 2) PART의 평가체계

- PART는 사업의 계획단계, 추진 및 집행단계, 성과평가단계 모두를 평가대상으로 하여 사업을 종합적으로 평가하고 있음
  - 첫째, 사업의 계획단계에서는 주로 사업의 목표가 명확한지, 사업구조의 결점은 없는지를 평가
  - 둘째, 계획단계는 주로 성과계획서(performance plan), 전략계획서(strategic plan)을 기준으로 평가
  - 셋째, 사업의 추진 및 집행단계에서는 사업의 관리와 집행이 효율적인지를 평가





- 하고 또한 사업추진과정에서 나타나는 문제점들은 사업개선에 활용하는지를 평가
- 넷째, 사업의 종료 이후에는 사후적으로 사업의 성과를 평가하고 있음
  - 4개의 분야로 구분하고 분야별 가중치를 정하여 종합성적을 도출하고 분야별 가중치는 OMB 및 부처와 합의를 통해 결정하고 있음

〈표 3-4〉 미국 PART의 평가단위

| 평가단위                                        | 내용                               |
|---------------------------------------------|----------------------------------|
| 1. 목표 및 설계<br>(Program Purpose & Design)    | - 사업의 목표가 명확하고 사업구조에 중요한 결점이 없는가 |
| 2. 전략계획<br>(Strategic Planning)             | - 사업의 연간 또는 장기목표가 타당한가           |
| 3. 사업관리<br>(Program Management)             | - 자원관리 등 사업관리에 대한 기관의 노력이 적절한가   |
| 4. 사업평가<br>(Program Results/Accountability) | - 사업의 장단기적 성과평가                  |

- 그리고 PART에서는 연방정부의 사업을 개별 질문의 필요성에 따라 다음과 같이 크게 7개로 분류하고 있음

〈표 3-5〉 PART의 재정사업 분류

| 사업종류                                                            | 내용                                                      |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1. 연방정부 직접지출사업<br>(direct federal programs)                     | - 주로 연방정부에 의해 직접 서비스가 제공되는 사업                           |
| 2. 국고보조사업<br>(competitive grant programs)                       | - 경쟁적 사업선정을 통해서 연방정부가 주정부·지방정부·민간기관·개인 등에게 보조금을 지급하는 사업 |
| 3. 법정지출사업<br>(block/formula grant Programs)                     | - 법에 의해서 연방정부가 주정부·지방정부·민간기관·개인 등에게 보조금을 지급하는 사업        |
| 4. 정책사업<br>(regulatory based programs)                          | - 정책이나 법의 제정을 통해서 목표를 달성하는 방법                           |
| 5. 자산관리 및 취득사업<br>(capital assets/service acquisition programs) | - 자산이나 서비스의 취득사업                                        |
| 6. 신용사업(credit programs)                                        | - 대출·신용보증·직접융자를 통해 지원하는 사업                              |
| 7. 연구개발사업<br>(research/development programs)                    | - 지식의 창출과 응용에 초점을 두는 사업                                 |

- 한편, PART의 평가방법으로는 평가기준을 설정하여 구성된 평가항목들에 대해 일 반적으로 “예/아니오” 로 답변하도록 하고 있음
- 평가항목에 대한 질문들은 대답에 대해 간단하게 설명을 하고 관련된 증거를 제 시하도록 요구하고 있고 답변은 막연한 생각이나 보편성에 의존해서는 안되며 객 관적이고 구체적인 증거에 근거를 두도록 하고 있음

〈표 3-6〉 PART의 질문

| 평가단위          | 질문                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I. 사업의 목적과 구도 | 1.1 사업의 목적이 명확한가?<br>1.2 사업이 특정의 현존하는 문제, 이해관계, 또는 수요를 해결하기 위한 것인가?<br>1.3 연방정부·주정부·지방정부의 다른 사업이나 민간부문의 활동과 중복되지 않도록 사업이 설계되었는가?<br>1.4 사업의 효과성이나 효율성을 저해할 중대한 결함이 있는가?<br>1.5 사업의 대상이 효과적으로 선정되어 재원이 목적하는 수혜자들에게 전달되 거나 사업의 목적을 직접 달성할 것으로 기대되는가?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| II. 전략계획      | 2.1 결과에 초점이 맞추어져 있으며 사업목적에 의미 있게 반영하는 소수의 장 기성과목표가 설정되어 있는가?<br>2.2 장기성과목표에 대해 의욕적인 목표치와 일정표가 설정되어 있는가?<br>2.3 장기성과목표 달성의 진척도를 나타낼 수 있는 소수의 연간성과목표가 설 정되어 있는가?<br>2.4 연간성과목표에 대해 기준선과 의욕적인 목표치가 설정되어 있는가?<br>2.5 모든 사업참여자(보조금 지급대상, 외부계약자, 비용을 부담하는 기관, 기 타 다른 정부기관 등)가 장기목표 또는 연간목표의 달성을 위해 노력하는 모습을 보이는가?<br>2.6 사업개선을 지원하고 사업효과성과 적절성 평가를 위한 양질의 독립적이고 종합적인 사업평가가 주기적으로 또는 필요에 따라 시행되고 있는가?<br>2.7 예산요구가 장기목표 및 연간목표의 달성과 명시적으로 연계되어 있으며, 예산소요내역이 완벽하고 투명하게 제시되어 있는가?<br>2.8 전략계획상의 결함을 교정하기 위해 의미 있는 조치를 취하였는가?<br><br><u>규제정책과 관련된 질문</u><br>2.RG1 해당사업이나 부처에서 부과하는 모든 규제가 제시된 사업목표의 달성 을 위해 필요한 것인가? 모든 규제에 대해 규제가 목표달성에 기여하는 경로가 명확히 제시되어 있는가?<br><br><u>자본자산 및 서비스구입사업과 관련된 질문</u><br>2.CA1 비용·일정·위험·성과 사이의 상충관계(trade-off)를 감안한 믿음만한 대안분석을 최근 실시한 적이 있으며, 그 분석결과를 활용하였는가?<br><u>연구개발사업과 관련된 질문</u><br>기술개발 또는 시설건설·운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는 2.CA1을 적 용해야 한다.<br><br>2.RA1 가능한 범위 내에서 사업의 잠재적 혜택을 평가하고 유사한 목적을 가 |



|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | <p>지는 다른 사업과 비교하는 작업이 이루어지고 있는가?</p> <p>2.RA2 우선순위를 설정하고 예산요구 및 자금배분 시 이를 활용하는가?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| III. 사업관리 | <p>3.1 부처는 적시적이며 믿을 만한 성과정보를 주기적으로 수집하며, 사업관리 및 성과개선에 이를 활용하는가?</p> <p>3.2 연방정부 관리자 및 사업참여자(보조금 지급대상, 외부계약자, 비용을 분담하는 기관, 기타 다른 정부기관 등)에 대해 비용·일정·성과에 대한 책임이 부과되는가?</p> <p>3.3 자금이 적시적으로 배정되고 당초의 목적에 따라 사용되는가?</p> <p>3.4 사업집행의 효율성 및 비용효과성을 측정하고 개선하기 위한 조치(예: 경쟁적 조달 및 비용비교, IT 개선, 적절한 유인제도)가 이루어지고 있는가?</p> <p>3.5 관련된 여타 사업과 효과적으로 협조 및 조율하고 있는가?</p> <p>3.6 재무관리가 잘 이루어지고 있는가?</p> <p>3.7 경영상의 결함을 해소하기 위해 의미 있는 조치를 취하였는가?</p> <p><u>경쟁과정을 통해 대상이 결정되는 보조금 사업과 관련된 질문</u></p> <p>3.CO1 장단점을 적절히 비교하는 투명한 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는가?</p> <p>3.CO2 보조금 지급대상을 감독하는 관행이 확립되어 지급대상의 활동에 대한 충분한 정보가 수집되는가?</p> <p>3.CO3 보조금 지급대상의 성과자료를 매년 수집하고 이를 투명하고 적절한 방식으로 국민들에게 공개하는가?</p> <p><u>포괄보조금 또는 공식에 따라 지급되는 보조금과 관련된 질문</u></p> <p>3.BF1 보조금지급대상을 감독하는 관행이 확립되어 지급대상의 활동에 대한 충분한 정보가 수집되는가?</p> <p>3.BF2 보조금 지급대상의 성과자료를 매년 수집하고 이를 투명하고 적절한 방식으로 국민들에게 공개하는가?</p> <p><u>정책개발사업과 관련된 질문</u></p> <p>3.RG1 중요한 규제를 입안할 때 규제의 영향을 받는 관계자들(예: 소비자, 대기업 및 중소기업, 주정부·지방정부, 수혜자, 일반국민)의 의견을 취합하여 고려하는가?</p> <p>3.RG2 대통령령 12866호에 따라 규제영향분석을 실시하거나, 규제신축성법 및 SBREFA에 따라 신축적 규제적용분석을 실시하거나, 또는 Unfunded Mandates Reform Act에 따라 비용효과분석이 실시되고 이 분석이 OMB 지침을 따르고 있는가?</p> <p>3.RG3 동일한 사업목적 달성을 여러 규제들이 일관성 확보를 위해 체계적으로 현재의 규제를 검토하는가?</p> <p>3.RG4 사업목적 달성에 있어 가능한 범위 내에서 순편익이 극대화되도록 규제를 설계하였는가?</p> <p><u>신용사업과 관련된 질문</u></p> <p>3.CR1 채권의 질이 우량하며, 대출 및 회수가 제때에 이루어지고, 관련사항이 제대로 보고되고 있는지의 여부가 연속적으로 확인되고 있는가?</p> <p>3.CR2 신용사업의 비용 및 잠재적 정부부담에 대한 믿을 만하고 정확하며 투명한 추정치가 해당사업의 신용모형을 통해 생산되고 있는가?</p> |

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p><u>연구개발사업</u><br/>기술개발 또는 시설건설·운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는 3.CA1을 적용해야 한다. 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는 연구개발사업에 대해서는 3.CO1, CO2, CO3을 적용해야 한다.<br/>3.RD1 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는 사업 이외의 연구개발사업의 경우, 사업의 품질을 확보하기 위한 자원배분 및 관리절차가 활용되고 있는가?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| IV. 사업성과 | <p>4.1 장기성과목표를 달성하는데 있어 적절한 진척도를 보이고 있는가?<br/>4.2 해당사업 및 사업참여자들이 연간성과목표를 달성하였는가?<br/>4.3 매년 성과목표를 달성함에 있어 효율성 또는 비용효과성이 개선되었는가?<br/>4.4 유사한 목적이나 목표를 가지고 있는 정부·민간 등의 다른 사업에 비해 성과가 양호한가?<br/>4.5 양질의 독립적이고 종합적인 사업평가를 통해 사업의 효과성과 성과달성여부가 평가되었는가?</p> <p><u>정책개발사업과 관련된 질문</u><br/>4.RG1사업의 목표와 편익이 최소한의 추가적인 사회적 비용을 바탕으로 달성되었으며, 순편익이 극대화되었는가?</p> <p><u>자본자산 및 서비스구입사업과 관련된 질문</u><br/>4.CA1 사업목적이 예산범위 내에서 계획된 일정에 따라 달성되는가?</p> <p><u>연구개발사업</u><br/>기술개발 또는 시설건설·운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는 4.CA1을 적용해야 한다.</p> |

자료: OMB(2003)

## 4. 자치단체 투자효율화 방안

### 가. 재정지출 비효율 사례별 대응메뉴얼 개발 보급

- 현재 각 자치단체에서 발생하고 있는 재정운영 단계별 및 분야별 재정투자비효율 및 예산낭비 사례를 구축하여 이를 매뉴얼화 하여 대응

〈표 4-1〉 재정운용과정별 비효율성 발생원인과 유형별 대응방향

| 재정운용 과정    | 비효율성 원인별 유형         | 유형별 시사점 및 효율적 재정운용 방향                                                                                                                    |
|------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 계획·예산편성 단계 | ① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 필요성이 낮은 사업은 폐지하고, 현 시점에서 사업우선순위 등 재검토</li> <li>- 사업추진 전에 실태조사와 기본계획 수립 등 사전준비 철저</li> </ul> |



|           |                                    |                                                                                         |
|-----------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|           | ② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡 | - 사전 업무협의를 통해 사업계획을 취소하거나 사업규모를 조정<br>- 기존 시설·장비를 개보수 또는 연계활용 방안으로 사업내용 변경              |
|           | ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족      | - 사업 추진과 관련 있는 자치단체, 국가기관, 공기업 등과 사업추진 방식 등을 협의·추진                                      |
|           | ④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡       | - 민간투자가 적정한 경우, 전문기관위탁·민자유치 등을 통한 시행<br>- 과도한 출연·출자금 교부가 발생하지 않도록 사업내용, 수입구조 등을 엄밀히 조사  |
|           | ⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡                  | - 사업수요에 대한 보다 정확한 분석 실시<br>- 사업규모가 수요보다 과다하게 정해진 경우, 사업계획 수정을 통해 적정규모로 축소 조정            |
|           | ⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡  | - 법에 규정된 심사절차를 거쳐 사업을 보다 철저히 검증하고 그 심사결과를 준수                                            |
|           | ⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡             | - 사업 계획단계에서 사업기간 및 예산이 늘어나는 것을 사전억제를 위해 정확하게 예측<br>- 장기간 소요되는 사업의 경우, 사업비를 안정적으로 확보     |
| 계약사업집행 단계 | ① 설계방식 채택의 불합리                     | - 설계공법 채택시 경제적이며 고품질 확보가 가능한 가장 효율적인 공법을 적용                                             |
|           | ② 원가심사 실시 미흡                       | - 원가심사·설계경제성 검토 등을 통해 계약내용의 적정성을 충분히 검토<br>- 계약내용에 불필요한 항목 포함여부, 단가 적정성 여부 등에 대해 철저히 검수 |
|           | ③ 계약방법의 적정성 검토 미흡                  | - 계약의 목적·특성·시급성 등을 감안하여, 가장 능률적이고 경제적인 계약방법을 선택                                         |
|           | ④ 사업집행관리 부실                        | - 민원발생으로 사업추진 변경시는 설명회·간담회 등을 통한 적극적인 이해·설득<br>- 사업 집행과정에서 불필요한 설계변경, 사업대상 확대 등에 유의     |
|           | ⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡                  | - 사업 집행과정에서 신기술·신공법이 발견되면 설계변경 추진<br>- 사업목적이나 주변여건의 변화가 발생할 경우는 사업 재검토를 통해 조정           |
|           | ⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수             | - 예산의 부당한 집행에 대한 통제장치 강화<br>- 세출예산 집행기준 등 관련규정에 의해 경비성격별로 정해진 집행기준 및 절차를 준수             |
| 사후관리단계    | ① 검사·정산 및 잔여재원 관리 미흡               | - 집행잔액을 부당하게 사용하는 일이 없도록 잔여재원 관리 철저<br>- 예산의 목적외 사용 지양                                  |
|           | ② 환류 및 활용 등 피드백 부족                 | - 사업추진 단계별로 목표를 달성하고 있는지 여부를 체계적으로 평가하여 피드백 강화<br>- 사업성과에 따라 인센티브 혹은 패널티부여              |

## 나. 투자사업성과관리시스템 구축

### ⑦ 1) 종합적인 투자사업성과관리시스템 구축 필요성

- 자치단체의 노력여하가 자치단체의 성공여부에 크게 영향을 미치게되므로 이에 대응한 자구노력에 의한 종합적인 성과관리시스템을 구축할 필요성이 있음
- 자치단체의 모든 사무나 사업에 대해 사업의 생성부터 피드백까지의 일련의 과정에 대해 이력을 관리하는 종합적인 성과관리시스템을 구축하여 합리적이고 효율적인 재정운영에 노력해야 할 것임

#### 〈일본의 사례〉

- 일본의 미에현에서 시작된 사무사업관리시스템 도입의 확산
- Plan(계획), Do(실시), See(관리)라는 피드백 시스템에 의한 모든 사무사업에 대한 관리체계 구축

- 자치단체의 모든 사업에 대해 사업의 생성부터 피드백까지의 일련의 과정에 대해 투자사업 이력을 관리하는 종합적인 투자사업평가관리 시스템을 구축하여 선심성 및 중복투자를 막고 예산의 합리적 운영을 기함으로서 투자사업의 효율성을 제고함과 아울러 예산낭비를 최소화 할 필요성이 있음

### ⑧ 2) 투자사업통성관리시스템 구축 의의

- 개별사업별로 타당성 및 효율성 등을 심사하고 관리하고 있으나 사업성과를 평가할 수 있는 체계적이고 종합적인 성과관리 시스템이 없어 투자사업에 대한 전반적인 평가가 이루어지지 않고 있음
- 현재 자치단체가 어떤 투자사업이 추진되고 있고 그 투자사업마다 추진 실태 및 상황 등에 대해 일부 담당자만 알 수 있고 잘 드러나지 않고 있는 실정
  - 보고를 받거나 문의를 하여 알 수 있는 상황에서 벗어나 단체장, 공무원, 주민도 실시간으로 각 투자사업에 대한 추진상황을 점검, 체크할 수 있는 시스템 구축이

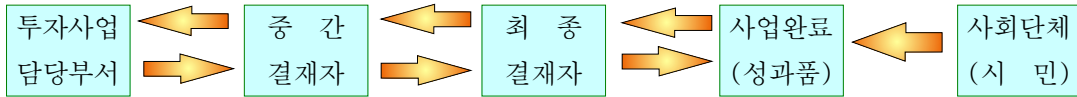


필요

- 모든 투자사업에 대해 어떻게 생성되어 어떻게 끝났는지를 알 수 없는 실정
- 모든 투자사업에 대해 생성부터 완료까지의 이력서(관리시트)를 나타내어 투자사업 성과가 관리될 수 있도록 함과 아울러 이를 통하여 잘된 점 및 잘못 된 점 등을 파악할 수 있어 다른 투자사업에 효율적 관리가 보다 가능한 시스템으로 전환 필요
- 단체장이나 부서장 입장에서는 일일이 보고를 받아야 투자사업에 대해 진척상황, 문제점 파악, 지시하는 현실이고 적시에 대응이 늦어질 여지가 있음
  - 보고를 받지 않더라도 수시로 투자사업성과관리시스템에 들어가서 시트만 보더라도 각 투자사업별로 상황을 점검, 체크, 지시할 수 있는 시스템으로 전환 필요
- 날로 늘어나는 시민들의 욕구 및 알권리 충족
  - 자치단체에서 추진하고 있는 각종 투자사업을 시민들에게 진행상황, 계획, 효과 등에 대하여 실시간으로 알려 각종 민원 및 의문사항 해소
- 투자사업에 대한 재정적 성과분석 및 관리의 전문화
  - 재정규모의 증가로 각종 투자사업이 복잡 다기화되고 전문화 추세에 있어 성과관리의 전문화가 필요
  - 계획단계에서부터 추진단계 사후관리단계, 그리고 분석 및 평가를 통한 피드-백 단계까지 체계적인 관리가 필요
- 합리적인 평가 시스템구축으로 투자사업의 효율 극대화
  - 사전, 진행과정, 사후관리 등을 합리적으로 평가함으로서 사업에 대한 우수사례, 미흡한 점, 보완, 향후 투자방향 등을 설정
- 중복 투자 및 투자 우선순위 등 혼선 방지
  - 일률적이고 종합적인 투자사업 시스템 부재로 발생하는 각 부서별 중복 투자 및 투자사업의 우선순위 혼선 등의 예방 필요
- 각 부서별로 진행 중인 투자사업 전 과정에 대하여 예산수립 단계부터 시스템화 하여 일률적이고 체계적이며 전 직원들이 개별 사업별로 이용 가능한 성과관리시스템

구축이 절실히 필요

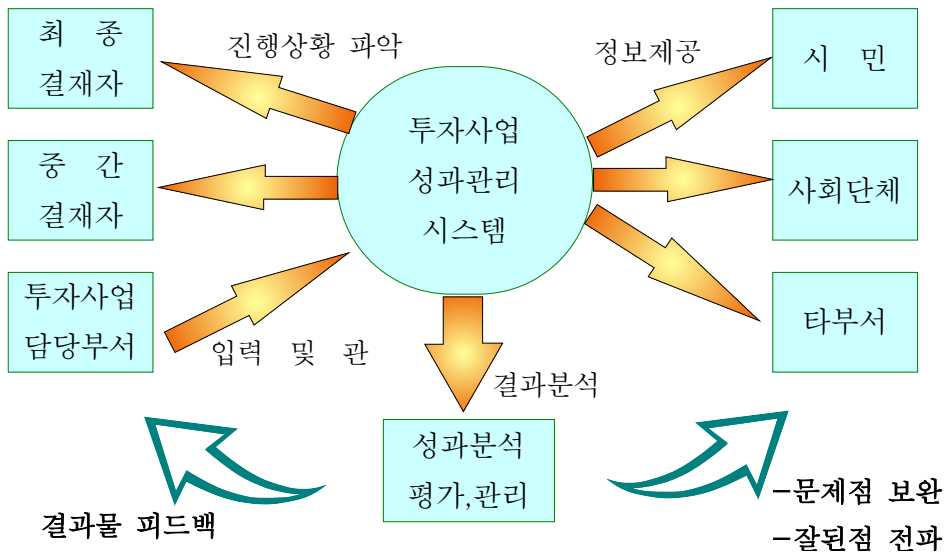
○ 현재상태



※ 진행과정에 대하여 해당 결재라인 및 사업자 이외에는 잘 알지 못함

⑨ 3) 투자사업성과관리시스템 구축방향

○ 성과관리시스템 활용체계



다. 지방자치단체 재정지출시스템에 있어서 견제기능 강화 - 재정출납관 제도 및 외부감사제도 도입

- 자치단체장의 재정지출에 대한 자치단체장에 소속되지 않는 재정출납관을 두고 견제를 강화하고 아울러 외부감사제도를 도입하여 예산낭비를 견제 및 사전 감시
- 일본의 경우는 자치단체의 재정운영의 책임성을 확보하기 위하여 행정시스템 내부에 자치단체장의 예산집행과 관련하여 견제시스템이 구축



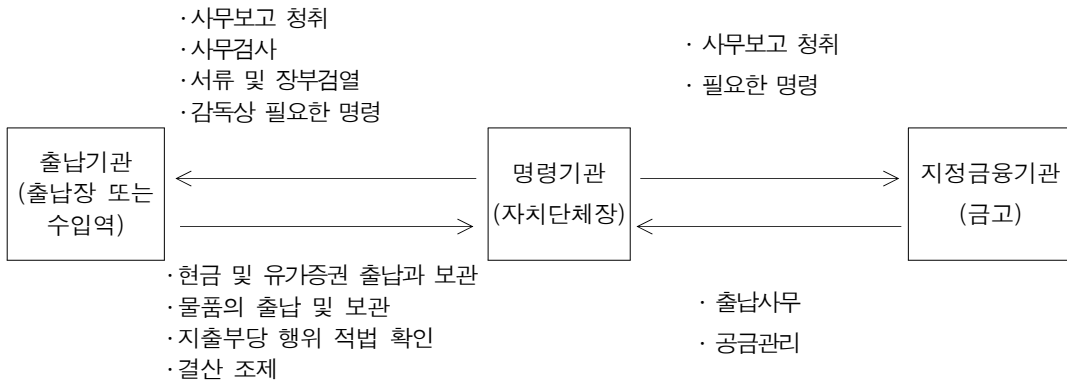


### 〈일본의 사례〉

- 광역자치단체에 출납장, 기초자치단체에 수입역을 두고 단체장을 견제
- 행정내부에 감사위원을 두고 견제하고 있음에도 외부감사제도를 도입하여 이중삼중 견제하는 시스템을 갖추고 있음

- 이는 출납장 및 수입역제도를 들 수 있는데, 일본의 지방자치법은 자치단체의 회계사무에 대해 수입지출의 집행에 관해서 명령을 행하는 권한과 당해 명령에 근거하여 구체적인 출납사무를 행하는 권한을 분리하여 전자를 자치단체장에게 후자를 출납장 또는 수입역에 맡겨 상호 견제시킴으로서 공정한 집행을 확보하고 있음
- 게다가 현금의 취급에 대해서는 그 업무에 정통하고 있는 금융기관을 지정하고 현금의 출납사무를 취급시킴으로서 회계사무의 효율적이고 안전한 운영을 기하고 있음
- 즉, 일본의 자금관리는 명령기관, 출납기관, 지정금융기관 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제를 하는 체계로 되어 있음

〈그림 4-1〉 일본 자치단체의 예산집행 및 자금관리 견제체계



- 외부감사제도
  - 일본의 외부감사제도의 도입배경은 일본의 지방분권화추진 움직임 속에 탄생하여 1997년의 지방자치법개정에 의해 도입되었음
  - 일본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비확립이 요구되어, 지자체행정에 대

한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 체크기능의 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도가 가지는 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하자는 관점에서 도입된 것임

#### 라. 현행 재정분석진단제도를 재정운영 효율화 및 예산낭비 최소화 유인 종합적 진단시스템으로 개편

- 재정분석제도를 단순한 재정운영 결과에 대한 평가에서 해당 자치단체의 놓여 있는 재정운영 상황과 미래를 진단하고 이에 대응하면서 예산낭비 최소화 및 재정운영 합리화를 유도하는 종합적 시스템으로 전환

##### 〈일본의 사례〉

- 기존 재정건전화법에 의한 제도의 문제점을 극복하고 투명한 룰에 기초하여 조기시정체계를 확립하는 것이 중요하다고 인식하고 지방재정의 건전성을 보다 확실히 유도하기 위하여 2008년부터 지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률(자치단체재정건전화법)을 시행하여 재정건전화를 위한 새로운 제도를 도입하였음

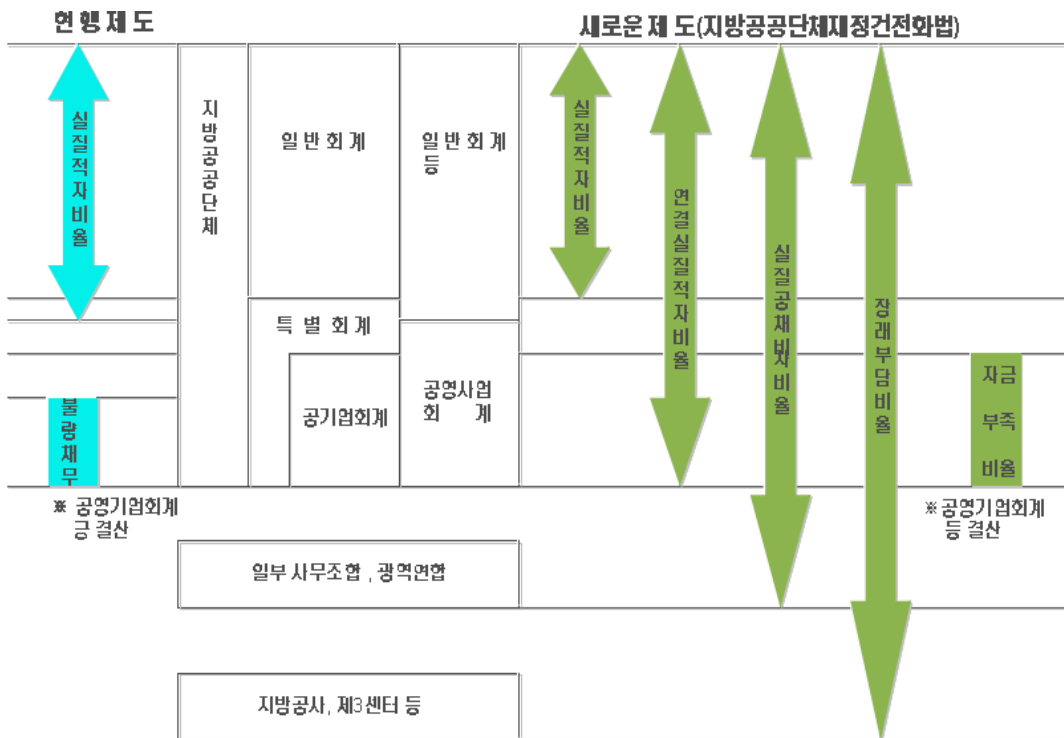
〈표 4-2〉 조기시정단계와 재생단계의 개념

| 전제조건                          | 재정악화 단계    |                                                                                  | 조치방향                                                                      | 조치수단                                                                                                                                                          |
|-------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정 보 공 개 의<br>철저, 투명한<br>룰의 제정 | 건전단계       | 정상적 재정운영<br>상태                                                                   |                                                                           |                                                                                                                                                               |
|                               | 조기시정<br>단계 | 플로 및 스톡의<br>객관적 지표가 일<br>정수준에 도달한<br>경우(국가나 도부<br>현의 분석 및 조<br>언 실시)             | - 자주적인 개선노력에<br>의한 재정건전화<br>- 자주적인 개선노력이<br>불충분한 경우에는<br>국가 및 도부현이 관<br>여 | - 재정건전화계획을 책정하<br>고 공표<br>- 자주적 노력을 촉진하기<br>위하여 관여(계획의 수립<br>및 효과제고를 위한 조치)                                                                                   |
|                               | 재생단계       | 플로 및 스톡의<br>객관적 지표가 더<br>욱 악화하여 일정<br>수준에 도달한 경<br>우(국가나 도부현<br>의 분석 및 조언<br>실시) | - 국가 및 도도부현의<br>관여에 의한 재생<br><br>(지방행정재정제도의 근<br>본적인 개혁이 추진되<br>는 경우)     | - 재생계획의 수립과정에서<br>의 관여<br>- 계획의 실효성을 담보하<br>기 위한 관여<br>- 재생촉진책<br><br>(채무조정이 필요하다고 인<br>정되는 경우에는 타자치단체<br>예로의 영향, 사법적 관여의<br>방향, 대상이 되는 범위 등<br>에 대해서도 수단 강구) |



- 새로이 개선된 지방재정재생법의 조기시정체계와 재생체계는 양자가 종합적으로 일관성을 갖고 기능하는 것으로서 지방재정의 건전성을 유도
- 새로운 건전화판단 지표와 그 대상은 다음과 같음

〈그림 4-2〉 현행제도와 새로운제도의 재정지표 비교



#### 마. 재정운영에 있어 주민참여 활성화

- 재정운영의 책임성을 강화하고 투자사업의 효율화를 통하여 지역을 위한 재정운영이 되기 위해서는 재정운영에 있어 주민참여를 강화해야 할 것임
- 특히 주민참여예산제도는 주민이 직접 예산편성에 참여하는 방법도 있지만 예산편성에 있어 다양한 주민의 의견수렴 과정을 거치는 제도적 장치도 매우 중요함
- 방안으로는 재정수요조사를 위한 주민설문조사 정례화, 예산공청회 및 주민투표 실시, 주민감사청구제도의 개선 및 납세자 소송제도의 도입을 고려

## 바. 기타 중기지방재정계획제도 및 투융자심사제도 개선

- 중기지방재정계획 제도의 재정운용 활용성 제고
- 투융자심사제도의 심사기능 제고 

