



지방의 재정사업 관리실태와 개선방안

—전라북도자체사업 평가를 중심으로—

전북대학교 경제학과 교수
윤 석 완

1. 문제의 제기

전통적인 예산제도는 품목을 중심으로 예산을 편성하고 집행 관리하기 때문에 투입 자원의 통제는 효과적인 반면에 정책적 우선순위에 입각한 전략적 자원배분과 효율적인 성과관리를 통한 공공부분의 효율성을 제고시키는 데에는 한계가 있다. 이에 따라 1980년대 후반에 민간기업의 경영방식을 공공부분 관리에 적용하여 공공부분의 비효율성을 제거하기 위한 예산사업의 성과관리제도가 선진국을 중심으로 확산 및 심화되고 있다. 우리나라의 경우도 중앙부처에서는 2000년 부터 시범사업을 시작하여 2005년 부터 본격 도입되어 추진되고 있다.

우리나라에서 시행하고 있는 예산사업 성과관리 제도는 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업평가제도 등으로 대별된다. 그러나 재정성과목표관리제도는 국가재정법에 규정된 제도 또는 구조적인 문제로 인하여 예산편성과정에 활용이 잘되고 있지 않다. 이에 반하여 재정사업자율평가 사업은 부분적이기는 하나 예산편성과정에 활용이 되어 재정운영의 효율성을 증대시키고 있다.

지방자치단체에도 예산사업의 성과관리를 위해서 2008년부터 사업별예산제도를 도입하여 운영하고 있다. 사업별예산이 성과중심의 예산으로 연계되기 위해서는 사업예산의 성과를 측정하고 평가되어 그 결과가 예산편성에 반영되어야 한다. 하지만 예산의 성과를 측정하고 이를 반영할 수 있는 평가시스템이 제도화 되어 있지 않아 이에



대한 방안 강구가 필요한 실정이다.

전라북도는 그 동안 평가시스템이 없었던 자체사업을 사업기획 및 집행과정, 성과 달성도 등 사업 전반을 평가하고 그 결과를 예산편성에 반영함으로써 재정지출의 효율성을 높이고, 동시에 성과관리에 대한 새로운 방향과 활로를 찾기 위해서 재정사업 자율평가를 선도적으로 수행했다.

본고에서는 전라북도가 자율평가를 수행한 자체사업을 중심으로 지방재정사업에 대한 성과관리의 이론적 검토를 한후 이를 기반으로 지방재정사업의 관리 실태를 분석하고 이에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

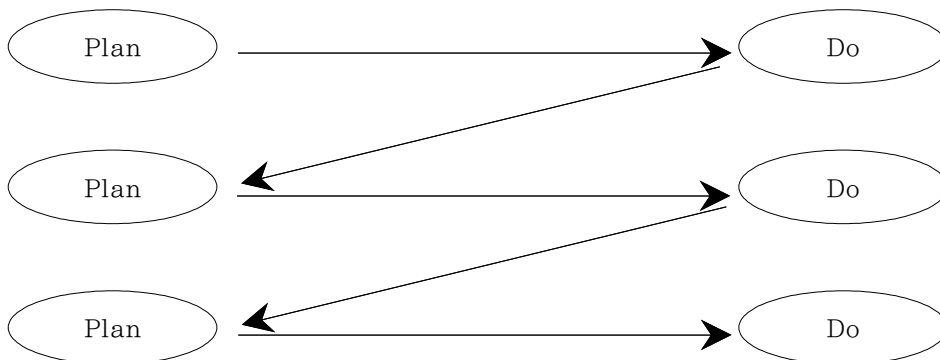
본고는 제2장 지방재정사업의 성과관리에 대한 이론적 검토, 제3장 지방재정사업 실태와 문제점, 제4장 지방재정사업 관리에 대한 개선 방안, 제5장 결론 등으로 구성된다.

2. 지방재정사업의 효율화를 위한 성과관리의 필요성

1) 재정사업의 성과평가의 필요성

그 동안 공공부분의 사업과 업무는 투입과 과정을 중심으로 이루어지고 평가 없이 계획과 집행을 지속해 왔다. 회계감사 등 법령과 규칙에 위반되지 않게 사업이 이루어지면 사업에 대한 책임성이 확보되었다. 따라서 법령과 규칙에 따라 사업과 업무를 수행하기만 하면 (그림 1)과 같이 처음에 기대 했던 효과가 나타난 것으로 파악하고, 이를 기반으로 다음 연도 사업을 추진했다.

(그림 1) 기존 공공부분의 시스템

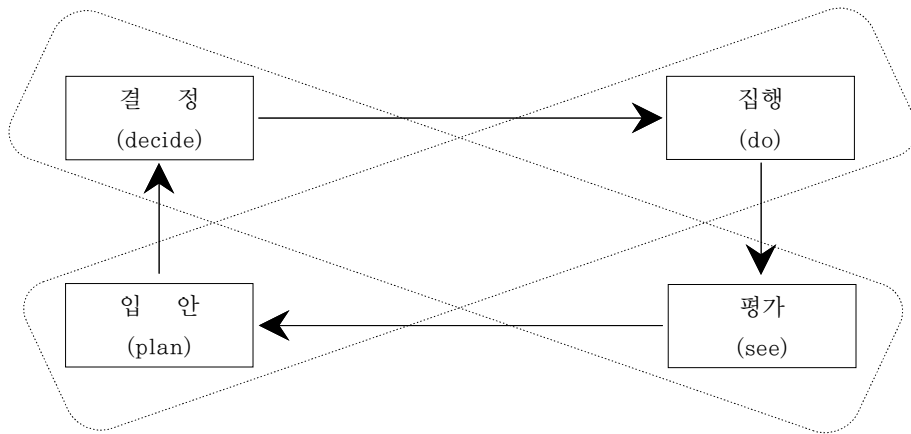


자료 : 神野 直彦, 分權型稅財政の運營, 2000. p150

그러므로 공공부분의 사업에 대한 결과가 어느 정도의 성과를 나타내고 있는지에 대해서는 측정되지 않았다. 이에 따라 사업성과를 분석하여 공공부분의 비효율성을 제거할 수 없었다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 공공부분에 민간기업의 경영기법인 매니지먼트·사이클 (management cycle)제도가 1980년대 후반부터 활발하게 도입되어 운영 되었다¹⁾. 공공부분의 사업에 매니지먼트·사이클 민간경영기법이 도입되면 기존의 과정에 2개의 과정이 새롭게 추가된다. 하나는 사업에 대한 평가이며 또 다른 하나는 평가결과를 다음 사업에 환류시키는 과정이다. 그러므로 공공부분의 사업은 계획- 집행- 평가- 환류를 통하여 사업별 추진계획이 사업집행 후에 목표했던 산출결과가 달성 되었는지에 대한 점검과 평가가 이루어지게 된다. 그리고 이러한 평가결과는 다음 사업의 의사결정에 반영되게 된다.

민간부분의 매니지먼트·사이클은 계획-집행-평가이지만, 공공부분의 매니지먼트·사이클은 (그림 2)과 같이 계획-결정-집행-평가가 된다.

(그림 2) 공공부분의 매니저먼트·사이클



자료 : 神野 直彦, 分權型稅財政の運營, 2000. p21

주민이 의회를 통하여 공공서비스 공급에 관한 것을 결정하고, 결정된 서비스공급은 자치단체가 집행하게 된다. 자치단체의 집행은 주민의사와 결정에 따라야하며, 이것에 대한 평가는 주민들이 의회를 통하여 수행하게 된다. 이렇게 평가된 결과는 환

1) 1980년대 후반부터 민간의 경영기법을 공공부분의 관리에 적용함으로써 행정의 효율화, 활성화를 도모하려는 혁신적 행정운영이론인 신공공관리론(New Public Management)이 대두됨. 이 이론은 업적과 성과지향, 시장메카니즘도입, 고객주의, 권한위양·분권화 등을 핵심으로 행정을 투입중심에서 성과중심 관리로 전환해야 한다는 것을 주장한 이론임.



류되어 다음 사업계획에 반영하여 새로운 공공서비스를 공급하게 된다고 할 수 있다.

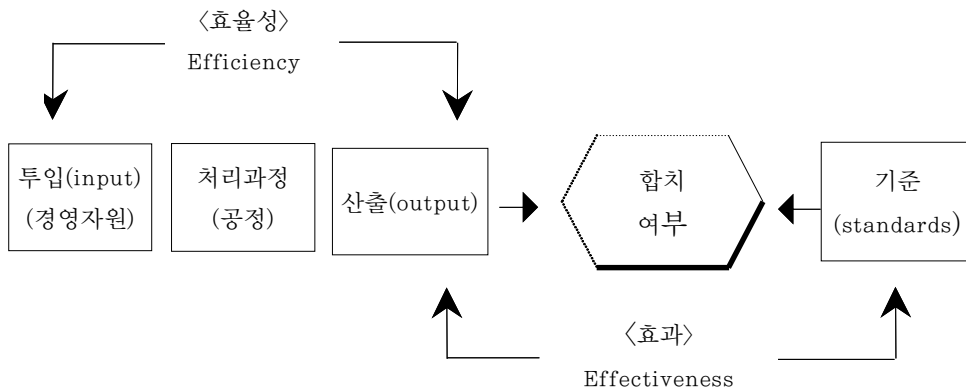
이상과 같은 일련의 과정은 지방재정사업과 사무에 대한 비효율성을 제거하여 효율성을 제고시킬 수 있다. 이러한 관점에서 지방재정사업의 매니지먼트 사이클 적용은 의미가 크다고 할 수 있다.

2) 관리개선을 위한 성과측정 방법

공공부분의 사업평가는 보통 경제성, 효율성, 유용성으로 측정된다. 경제성(Economy)은 일정한 산출물(output)에 대한 투입요소(input)의 최소화로, 효율성(Efficiency)은 일정한 투입요소에 대한 산출물의 최대화로 표시되며, 유용성(Effectiveness)은 산출물을 통한 결과(outcome)에 대한 개선으로 나타낸다.

(그림 3)에서와 같이 자치단체는 예산을 사용한 사업을 통하여 산출물을 얻게 된다. 민간부분에서는 생산된 산출물이 시장을 통하여 평가되고 그 결과가 매출고, 영업이익, 경상이익, 자기자본비율 등으로 나타나기 때문에, 기업의 재무적 정보를 비교적 용이하게 확인할 수 있다. 그러나 공공부분에서 생산되는 산출물은 시장을 통하여 민간부분과 같이 평가와 그 결과를 확인할 수 없다. 그러므로 공공부분의 사업성과를 측정하기 위해서는 민간부분과는 다른 사업성과 측정 기준이 필요하다. 이러한 관점에서 위에서 기술한 투입과 산출 그리고 효율성 및 유용성에 대한 개념 정리와 기준이 요구하다. 이에 대한 구체적인 기준은 <표 1>과 같다.

(그림 3) 생산과정



자료 : 神野 直彦, 分權型稅財政の運營, 2000. p21

투입은 ‘일정기간 내에 실행된 사업계획에 사용될 자원(예산)’을 나타내는 것으로, 구체적으로는 ‘상용고용자수, 설비, 혹은 원재료의 양 및 자금’ 등 직접사용 할 행정 자원의 양(금액)으로 측정 할 수 있다. 산출은 ‘일정기간에 완성된 사업량 또는 제공된 공공서비스’를 의미하며, 구체적으로는 ‘복지급부신청서처리량, 노동자보상청구지불건수’ 등 산출을 기반으로 측정 될 수 있다.

〈표 1〉 사업측정의 유형

유형	내용	예
투입(input)	일정기간의 사업계획에 사용된 자원	고용자수, 설비 혹은 원재료량, 자금액
산출(output)	일정기간에 완성된 사업량 혹은 제공된 서비스	복지급부 신청서 처리량, 노동자 보상청구 지불건수
효율(efficiency)	산출물 또는 서비스 단위당 노동 비용 혹은 원료비	고객당 서비스 비용, 1km ² 개간비용
결과(outcome)	사업목표의 달성도, 고객의 만족도	10대 범죄율 저하, 납세자서비스에 대한 고객 만족도.

자료 : 神野 直彦, 分權型稅財政の運營, 2000. p152

효율성(Efficiency)은 투입과 산출관계를 나타내는 것으로 공급되는 산출물 혹은 서비스 단위당 노동 비용 또는 원재료를 의미하며, 구체적으로 고객당 서비스비용, 1km²당 개간비용 등으로 측정 할 수 있다.

결과(outcome)는 공공서비스의 독특한 척도로 ‘사업계획의 목표달성도, 고객욕구의 만족도’ 등으로 측정할 수 있다. 이것은 공공서비스의 목표치(기준기대)로서 구체적으로 ‘납세자의 서비스에 대한 만족도, 10대 범죄율 저하’ 등으로 측정 된다.

유용성(Effectiveness)은 사업계획의 실시에 의한 결과평가에 대한 관계를 의미한다.

효율성은 자치단체의 공공사업에 대한 저비용을 의미한다. 따라서 이를 내부효율성이라 할 수 있다. 이에 대해 유용성은 공공서비스에 대한 주민의 욕구에 합치되는지 여부를 측정하는 것이기 때문에 외부효율성이라 할 수 있다. 내부효율성과 외부효율성이 달성된다면 가장 적합한 공공서비스 공급이 달성되었다고 할 수 있다. 그러므로 지방재정사업평가를 위해서는 내부효율성과 외부효율성이라는 양 측면의 평가가 필요하다고 판단된다.

3. 지방재정사업의 관리실태와 문제점

1) 재정사업의 성과관리

재정사업의 비효율성을 제거하기 위한 재정사업의 성과관리 제도는 1980년대 중반부터 선진국을 중심으로 확산되기 시작하여 최근에 이르러서는 신흥부흥국과 개발도상국까지 확산되는 추세에 있다. 우리나라에서도 이러한 추세에 따라서 예산사업에 대한 성과관리 제도가 예산당국의 주도로 2000년부터 중앙부처에서 시범사업으로 시작하여 2005년부터 본격적으로 추진되었다. 예산사업 성과관리 제도는 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사정사업심층평가제도 등으로 대별된다. 재정성과목표관리제도는 정책목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 성과지표와 목표치를 중심으로 부처 전체 예산사업의 계획과 성과를 점검하는 제도이며, 재정사업 심층평가제도는 소수의 선정된 재정사업을 평가하는 제도다. 그러나 재정성과목표관리제도는 성과관리 단위와 프로그램 예산체계 단위의 불일치, 프로그램별 성과정보수준 저하 등의 문제로 활용에 어려움이 있다. 그러나 재정사업자율평가 제도는 평가항목과 평가지침을 통하여 각 부처의 재정사업을 1/3씩 평가하고 있으며 그 결과를 예산편성에 반영하고 있다.

지방자치단체에서도 예산사업의 성과관리를 위해서 2008년부터 사업별예산제도를 도입하였다. 이러한 사업별예산이 성과관리 예산으로 연계되기 위해서는 사업예산의 성과가 측정되고 평가되어야 한다. 그러나 예산의 성과를 측정하고 이를 반영할 수 있는 평가시스템이 구축되지 않고 있어 재정사업의 관리개선은 현재로서는 요원하다고 할 수 있다.

자치단체의 국고보조사업은 앞에서 기술한 바와 같은 중앙부처의 재정사업자율평가와 다양한 방법에 의해서 평가되고 있다. 그러므로 중앙부처의 지방보조사업은 어느 정도 성과관리가 되고 있다고 할 수 있다. 그러나 자체사업은 성과관리를 할 수 있는 제도가 정착되지 않고 있어 관리의 사각지대에 있다고 할 수 있다.

2) 관리실태와 문제점

대부분의 자치단체 재정사업은 표면적으로 계획-투자-성과-환류라는 순환과정을 통하여 운영되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 내면적으로는 이러한 순환과정은 단절되어 사업의 비효율성 제거에 어려움을 주고 있다. 이하에서는 이러한 문제점

을 전라북도의 자율평가된 자체사업을 중심으로 논의 한다.

전라북도는 사업기획 및 집행과정, 성과달성 정도 등 사업전반을 평가하고 그 결과를 재정운영에 반영함으로써 재정지출의 비효율성을 제거하기 위하여 그 동안 평가시스템이 없었던 자체사업에 대한 사업평가를 수행했다. 평가대상 사업은 1억원 이상 도자체집행사업, 시군지원사업, 민간지원사업 중에서 2년 연속 예산이 지원된 사업으로 <부표 1>에서와 같이 ‘도 역점시책사업’ 22개, ‘행사성사업’ 8개, ‘재정지출 확대사업’ 6개, ‘장기지속 시책사업’ 18개, ‘2008년 신규 시책사업’ 7개, ‘도정책반영 주요 국고보조사업’ 9개 등 6개분야 70개 사업이다.

평가는 계획, 집행, 성과 등에 대한 평가지표를 <부표 2>에서와 같이 설정하여 이를 기준으로 부서에서 자체평가 보고서를 작성하고, 이것을 외부평가단에 의해 수행되었다.

평가대상 사업 70개 중 80점 이상 ‘우수’로 평가된 사업은 <표 2>에서와 같이 46개이며, 79점 이하인 ‘보통’로 평가된 사업은 60점미만 1개 사업을 포함하여 총 24개 사업이다. 그러므로 전체 평가대상 사업 중 66% 사업은 사업성과가 비교적 양호한 것으로 평가되었다.

‘보통’으로 평가(70~79점)된 사업중에서 비중이 높은 사업 분야는 ‘장기지속 시책’과 ‘행사성’ 사업 분야로 나타났다. 전자는 18개 사업 중에서 11개 사업으로 61%, 후자는 8개 사업 중에서 4개 사업으로 50%가 보통이하로 평가되었다. 특히 장기지속 시책사업 중 1개 사업은 60점 미만인 미흡 사업으로 평가되었다.

평가에 의해 60점 미만의 미흡사업을 포함하여 보통평가 대상의 24개 사업은 사업중단과 사업추진 방식 개선이 권고되었다. 이러한 권고는 행사성 중복사업, 시군의 고유사무 내지 자체추진이 가능한 사업, 환경변화로 인한 사업효과와 실효성이 부족한 사업, 사업규모가 적어 공공효과가 작은 사업, 광역특별회계사업 등 국가 재원으로 전환하는 것이 보다 효과적인 사업 등이다.

평가에 의해 구조조정이 필요한 사업을 구체적으로 분석해 보면 <표 3>에서와 같이 24개로 전체의 37.1%에 달하고 있으며 금액으로 보면 18,910백만원으로 전체의 18.7%이다.

이상과 같은 결과에 따르면 구조대상 사업에 상당한 비효율성 문제가 내재되어 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 문제점은 단지 구조조정 대상 사업뿐만 아니라 우수사업의 경우에도 정도차이가 있을 뿐 동일하게 나타나고 있다.

〈표 2〉 사업유형별의 등급평가 결과

구 분	평가 대상	우수 (90점 이상)	다소 우수 (80-89점)	보 통 (60-79점)	미흡 (60점미만)
계	70	11 (15.7)	37 (52.9)	21 (30.0)	1(1.4)
도 역점 시책	22	6 (27.3)	12 (54.6)	4 (18.1)	
행사성 예산	8	-	6 (75.0)	2 (25.0)	
재정지출 확대	6	1 (16.7)	3 (50.0)	2 (33.3)	
장기지속 시책	18	4 (22.2)	3 (16.7)	10 (55.5)	1(5.6)
'08신규시책	7	-	4 (57.1)	3 (42.9)	
주요 국고사업	9	-	9 (100)		

주) : ()은 분야별 전체 사업수에 대한 평가등급의 사업수 비율(%)

자료 : 전라북도, 재정사업 자율평가, 2009

〈표 3〉 사업조정 유형

조정유형	사업수(개,%)	예산액(백만원,%)
사업중단	4(16.7)	800(4.2)
사업축소	4(16.7)	3,150(16.6)
국고사업전환	3(12.5)	1,760(9.3)
사업추진방식개선	13(54.1)	13,250(69.9)
계	24(100.0)	18,960(100.0)

자료 : 전라북도, 재정사업 자율평가, 2009.

전라북도의 자체사업 평가에 나타난 재정사업관리에 대한 문제점은 전체적으로 두 가지로 대별된다. 하나는 성과관리에 관련된 것이며 다른 하나는 사업운영에 대한 것이다. 이러한 문제점은 다른 지방자치단체에서도 예외가 될 수 없다는 관점에서 중요한 시사점을 준다고 할 수 있다. 그 내용을 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

가. 성과관리의 문제점

재정사업의 관리개선을 위해서는 앞에서 논의한 바와 같이 사업을 평가한 후에 그 결과가 차기 사업에 환류되어야 한다. 환류를 위해서는 사업성과 평가가 이루어져야 하며, 성과를 측정할 수 있는 기반이 구축되어 있어야 한다. 그러나 현재 지방자치단

체의 재정사업에 대한 성과측정을 위한 기반이 마련되어 있지 않다. 그 문제점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사업목적과 성과목표 그리고 성과지표간에 인과관계와 구체성이 미흡하여 명확한 성과측정이 이루어지지 않고 있다. 따라서 사업의 효율성 점검과 이를 기반으로 한 차기 사업계획 수립에 문제점으로 작용하고 있다.

예를들면, ...사업의 목적은 「우수 교육환경에 대한 도민 기대수준 충족으로 인재 역외유출 예방」과 「차별화된 방과후 학교 프로그램 운영으로 도 인재 양성」이다. 이에 대하여 사업의 성과지표는 ...일류대학 수시합격자수 전년대비 증가, 학부모 만족도 조사 1위 등으로 나타나고 있다. 인재 역외유출 예방과 ...일류대학 수시합격자 증가수는 역의 관계이기 때문에 사업성과를 통한 사업관리의 효율화 여부에 대한 평가를 어렵게 한다고 할 수 있다.

둘째, 사업의 성과지표에 대한 일정한 기준이 설정되어 있지 않기 때문에 사업에 따라서 성과지표가 투입지표, 산출지표, 결과지표 등으로 혼재 되어 있다. 따라서 사업간 효율성 비교가 어렵고 차기 사업의 의사결정에 혼돈을 초래하고 있다.

예를들면 “...사업은 해외연수를 통한 어학 및 취업능력 제고를 목적”으로 하고 있으며, 이에 대한 성과지표는 ‘해외연수자수’ 즉 산출지표로 설정하고 있다. 반면에 “...사업”은 지역특성에 맞는 고급인력 양성 공급을 목적으로 하고 있으며, 성과지표는 교육인원에 대한 취업자수인 ‘취업율’ 즉 결과지표로 설정하고 있다.

셋째, 다수 사업이 효율성지표를 설정하지 않고 있어 사업관리를 최소한의 비용으로 추진하여 사업목적 달성을 달성하고 있는지 혹은 동일 비용으로 성과를 보다 높이고 있는지에 대한 판단을 어렵게 하고 있다.

예를들면 “... 사업은 예산절감과 관계없이 진행되고 있는 사업이다”. 혹은 “...사업은 혜택이 골고루 돌아갈 수 있도록 제도개선을 하겠다”. 등으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 사업에 대한 비효율적인 요소를 제거하기 위한 노력이 미흡함을 의미한다고 할 수 있다.

이상의 결과를 종합하면 지방의 재정사업은 근본적으로 계획-투자-성과-환류라는 순환과정을 통하여 재정관리 개선을 꾀하기에 힘든 운영구조로 되어 있다고 할 수 있다.

나. 사업운영에 대한 문제점

재정사업의 효과적이고 효율적인 운영은 성과기반 문제해결과 함께 사업운영에 나타날 수 있는 비효율성을 제거할 때 가능하다. 현재의 사업들은 상당부분 비효율성을 내재하며 운영되고 있어 문제가 되고 있다. 그 문제점을 구체적으로 검토해 보면 다

음과 같다.

첫째, 재정사업들에는 특성차가 존재하나 재정사업간 목적이 중복되는 사업이 있으며, 또 한편으로는 민간부분과 중복되는 사업들이 있다. 이로 인하여 재원에 대한 효율성을 저하시키고 있다. 중복사업이나 유사사업이 존재하는 경우에도 이들 사업에 상호 보완적인 작용을 할 수 있도록 구조적 조정을 하면 효율성이 제고될 수 있다. 그러나 이러한 노력이 미흡한 것으로 나타나고 있다.

예를들면 어학능력 증진을 위한 해외연수 사업 중에는 대학생을 대상으로 하고 있는 부분이 있다. 그러나 대학생의 해외연수는 각 대학에서 다양한 해외연수 프로그램을 제공하고 있어 민간부분과 중복되는 사업이라 할 수 있다.

둘째, 재정사업은 사업을 통해 달성하고자 하는 목적이 분명하고 구체적으로 공익성이 강한 사업으로서 민간이 추진하기 어렵거나 적정 공급이 곤란한 사업이 대상이 되어야 한다. 그러나 사업 중에는 사업규모가 영세하여 공익효과가 작은 사업들이 포함되어 있어 재정기능의 역할을 약화시키고 있다.

셋째, 재정사업의 효율성 여부는 재원분담의 적정성, 산정의 적정성, 수요예측 등에 의존 된다. 그러나 다수의 사업들은 임의적이고, 단기적인 수요예측을 하고 있으며, 또한 광역과 기초간의 재원 분담기준에 대한 합리성과 일관성이 부족하여 재원을 계획적이고 효율적으로 집행하는 데 문제가 되고 있다.

예를들면 “...사업”은 도비 30%, 시·군비 70%의 부담비율을 객관적이 기준과 방법 없이 시·군비 부담이 과중하다는 여론에 의해 도비 50%와 시·군비 50%로 개선하고 있다. “...사업”은 '07년 당초 37억원 계획에 실적은 89억원으로, '08년은 당초 65억원 계획에 실적 92억원”인 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 수요예측 부족 때문이라 할 수 있다.

넷째, 다수 사업들이 집행과 결과에만 치중하고 있어 사후관리가 미흡하다. 따라서 명목적인 성과와 실질적인 성과에 괴리가 나타나고 있다. 이러한 결과로 차기 사업계획에 정확성이 결여되어 재원배분의 비효율성이 발생하고 있다. 예를들면 “...사업”은 창업을 유도하여 실업난을 해소하기 위한 사업으로 교육이수 과정을 통해 창업을 지원하고 창업자수를 성과달성 지표로 나타내고 있다. 그러나 창업후에 대한 연체율, 보증사고율 등에 대한 모니터링을 통하여 실질적인 창업이 어느 정도 이루어지고 있는지에 대한 분석이 미흡하다. 이러한 결과로 차기사업에 대한 효율적인 재원배분을 어렵게 한다고 판단된다.

다섯째, 재정사업은 지방재정운영 원칙인 수지균등에 따라 운영되어야 한다. 따라서 특별한 목적을 지닌 기금이나 재단의 사업은 자체적인 재원으로 운영되어야 한다.

그러나 이들이 재원을 일반회계로부터 전입 혹은 차입을 통하여 운영하고 있어 지방 재정운영에 압박을 주고 있다. 그러나 이를 해소하기 위한 노력이 미흡하다.

4. 지방재정사업의 관리개선을 위한 방안

지방재정의 사업이 효율적으로 운영되기 위해서는 앞에서 논의한 바와 같이 계획-집행-평가-환류의 사이클이 원활하게 작동되어야 한다. 현재의 재정사업들은 이러한 순환관계를 사업마다 표면적으로는 나타내고 있으나 내면적으로는 운영되지 않고 있다. 이러한 현상은 순환과정이 작동할 수 있는 기반과 제도가 구축되어 있지 않기 때문이다. 그러므로 지방재정 사업의 효율화를 위해서는 이러한 성과를 관리할 수 있는 제도와 기반구축이 선결되어야 한다. 이러한 관점에서 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 성과목표 달성과 측정 개선 방안

첫째, 재정사업의 관리 개선을 해서는 우선적으로 사업성과평가를 가능하게 할 수 있는 기반이 필요하다. 이러한 기반 구축은 사업목적, 성과목표, 성과지표를 명확하게 하고 계층화하여 사업목적과 성과목표 그리고 성과지표간에 있어서 인과관계를 분명하게 나타낼 수 있고, 성과를 측정할 수 있는 성과지표가 설정될 때 가능하다고 할 수 있다.

성과지표는 행정서비스의 혜택을 받는 주민측면을 고려해야 한다는 관점에서 산출 지표보다는 결과지표가 되는 것이 타당하다고 할 수 있다. 이것은 현재 중앙부처의 재정사업 자율평가에도 결과지표를 강력하게 추천하고 있다는 사실에서도 지지된다.

둘째, 성과달성을 성공적으로 측정하기 위해서는 성과지표를 보완할 수 있는 효율성지표 설정이 필요하다. 재정사업의 투입비용이 감소되거나 생산성이 개선되면 주민들이 이전에 비해 보다 많은 혜택을 누릴 수 있다. 이러한 결과는 효율성 개선에 의한 것이라 할 수 있다.

이러한 관점에서 효율성 지표는 비용에 대한 성과로 측정될 수 있다. 성과관련의 효율성 지표는 결과효율성지표와 산출효율성지표²⁾ 등으로 구분될 수 있으며, 결과효

2) 박노옥·원중학·김진·박명호(2008)

율성지표는 비용에 대한 결과로, 산출효율성지표는 비용에 대한 산출로 표시될 수 있다. 그러므로 단위비용당 결과 혹은 산출이 클수록 효율성이 높다고 할 수 있다.

그러나 이것과는 다른 개념으로 재정사업을 완성하는 데 투입되는 직접비용에 대한 간접비용의 비율로 효율성을 측정할 수 있다. 이것은 사업을 완성하는 데 투입되는 총비용에 대한 운영경비의 비율로 표시될 수 있다. 따라서 단위비용에 대한 운영경비의 비율이 낮을수록 효율성이 높다고 할 수 있다. 그러므로 이 지표는 간접비용인 행정비용 절감을 통한 효율성 제고를 측정할 수 있는 지표라 할 수 있다

이상과 같은 효율성지표들은 성과지표를 보완하여 성과목표 달성을 보다 정교하게 측정하는 데 도움이 될 수 있다는 관점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

2) 사업운영의 개선 방안

사업성과는 재정사업에 대한 관리를 개선시켜 자원배분의 효율성을 증대시킬 수 있음을 앞에서 논의 했다. 그러나 사업성과는 재정사업의 운영 형태에 따라서 영향을 받게 된다. 따라서 재정사업의 효율성을 높이기 위해서는 성과기반 구축과 함께 재정운영에 대한 문제가 함께 고려되어야 한다. 앞에서 논의한 재정운영의 문제점을 중심으로 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사업규모가 영세하고 공익효과가 적은 비효율적인 정상적 보조사업과 중복·유사사업은 사업의 전환이나 사업의 조직 및 예산을 통합할 필요가 있다

예를들면 “전통시장 택배도우미 운영사업”은 전통시장 활성화를 위한 사업이며, 성과는 매출액이다. 그러나 이사업 이외에도 매출액을 증대시키기 위한 전통시장 활성화 사업들이 여러 방면에서 운영되고 있다. 따라서 이사업의 성과를 분리시켜 나타낼 수 없다. 또 한편으로는 사업자체가 영세하고 사업목적과 특성관점에서도 공익적 효과가 크지 않다고 판단된다. 그러나 이사업을 “희망근로 프로젝트”와 같은 일자리 창출사업으로 전환하면 사업목표는 보다 명확해지고 동시에 공익효과 또한 보다 크게 나타난다고 할 수 있다.

그러나 조직 및 예산통폐합이 어려운 유사사업의 경우에는 사업의 계층화를 통하여 기능을 상호 보완할 수 있는 방향에서 운영 방안에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 계량적인 기법과 같은 과학적인 방법에 의해 중장기적인 수요예측을 함으로써 사업의 계획과 집행사이에 격차를 축소시킴으로써 자원배분의 비효율성을 제거시키기 위한 노력이 필요하다. 또한 자원산정 기준을 명확하고 객관화 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

셋째, 재원분담기준을 사업혜택이 미치는 범위를 기준으로 설정하여 재원분담에 대한 일관성 문제를 해결하고 동시에 임의성을 배제시킴으로써 재원배분의 효율성을 제고 시킬 필요가 있다. ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법’ 시행령의 국비-지방비간의 기준보조율은 사업혜택 범위에 따른 재원부담 기준을 설정하고 있다. 그러므로 이 기준을 적용하여 재원분담을 하는 것이 적정할 것으로 판단된다.

넷째, 일반회계 혹은 차입에 의해 운영되고 있는 기금과 재단의 사업들은 자체재원으로 운영될 수 있는 중장기적인 계획수립과 조정을 통하여 비효율성을 제거해야 할 필요가 있다. 이러한 방안은 기금과 재단의 운영사업에 대한 효율성을 높일 뿐만 아니라 지방재정의 부담을 완화하고 재원배분의 효율성을 제고 시킨다는 관점에서도 중요하다라고 판단된다.

다섯째, 사업의 효율성 제고를 위해서는 사업의 성과분석과 차기 사업환류에 대한 이행여부를 점검할 수 있는 제도의 정착화가 필요하다. 이를 통하여 우수사업에 대해서는 예산을 증액할 수 있고 미흡사업에 대한 예산감액을 함으로써 재원배분의 효율성을 제고시킬 수 있다.

5. 결론

지방재정사업의 효율성 문제는 오랫동안 논의 되었으며, 이를 해결하기 위한 다양한 방안들도 그 동안 많이 제시되었다. 그러나 문제점에 대한 해소는 미흡하다. 지금까지의 분석결과에 의하면 이러한 원인은 지방재정사업들이 표면적으로 계획-집행-평가-환류의 형태를 취하고 있으나 내면적으로는 이러한 순화과정이 이루어지지 않고 있기 때문이다. 이것은 근본적으로 지방재정사업에 대한 성과평가시스템 부재로 이러한 순환과정이 실행될 수 없었기 때문이라 생각 된다. 그러므로 이를 해결하기 위해서는 순환과정을 실행시킬 수 있는 성과관리제도의 정착화가 필요하다. 현재 성과관리를 위한 사업별예산제도가 도입되어 있으나 그 실현은 요원하다고 할 수 있다.

중앙부처의 지방보조사업은 여러 가지 시스템을 통하여 평가되고 있다. 따라서 완전하다고는 할 수 없으나 어느 정도까지는 성과관리를 하고 있다고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 자체사업들은 사업에 대한 점검을 할 수 있는 제도적 장치가 없

다. 따라서 자체사업에 대한 비효율성을 제거를 통하여 자원배분의 효율성을 제고할 수 없다. 그러므로 자체사업에 대하여 성과관리를 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 판단된다. 이러한 관점에서 선도적인 전라북도의 자체사업에 대한 자율평가는 향후 각 지방자치단체의 재정사업의 운영에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈참고문헌〉

1. 국회예산정책처, 프로그램 예산제도의 평가, 2007.
2. _____, 2006년도 국가주요정책·사업평가보고서(Ⅰ)
3. 김재훈, “성과관리행정개혁을 위한 정부예산회계제도개혁”, 한국사회와 행정연구 제14권 제1호, 2003.
4. 박노욱, “재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점” 재정포럼, 2009
5. _____, “OECD 국가 성과관리에산제도의 현황과 시사점”, 재정포럼, 2006.
6. 박노욱·원종학·김진·박명화, 재정성과관리제도의 현황과 정책과제, 조세연구원, 2008.
7. 윤영진, “디지털 예산회계시스템 구축방안:프로그램 예산제도 도입을 중심으로”, 한국행정학회 학술대회 발표논문, 한국행정학회, 2004.
8. 이상용·이효, 사업예산제도의 운영실태와 정착방안, 한국지방행정연구원, 2008.
9. 임성일, “프로그림 예산제도의 도입방안”. 한국지방재정학회·한국정부 회계학회 합동 특별세미나, 2004.
10. 한국조세연구원, 성과관리 예산제도의 성과 및 과제, 2008.
11. 전라북도, 재정사업 자율평가, 2009.
12. 神野 直彦, 分權型稅財政の運營, ぎょうせい, 2000.
13. 出井信夫, 自治体の財政分析, 學陽書房, 2004.
14. Janet M. Kelly and William C. Rivebark, Performance Budgeting for State and Local Government, M,E,Sharpe, 2003.

〈부표 1〉 재정사업 자율평가 사업

1. 도 역점 시책사업 (22개 사업)

구 분	사 업 명
인재 양성	○ 글로벌 인재양성 해외연수
	○ 방과 후 학교 맞춤형 교육프로그램
	○ 원어민 영어교사 배치
일자리 창 출	○ 청년 일자리 창출사업
	○ 산학관 커플링사업
	○ 여성 인력양성 희망 일자리 지원
	○ 노인일자리 지원사업
민생 경제	○ 구도심 공공기반시설 정비사업
	○ ‘희망을 빌려드립니다’ 창업 지원
	○ 재래시장 현장 택배도우미 운영
	○ 재래시장 공동상품권 발행 유통
	○ 소상공인 지원자금 이차 보전
문화 격차 해소	○ 작은도서관 조성 및 운영 지원
	○ 신나는 예술버스 운영
	○ 생활체육 동호인 리그 활성화
	○ 장애인 종합 체육시설 확충
친환경 농 업	○ 친환경쌀 학교급식 지원
	○ 친환경 유기농업 인증확대 지원
	○ 친환경 농업 공동이용시설 지원
	○ 친환경쌀 학교급식 전용단지 조성
균형 개발	○ 1시군 1프로젝트
	○ 동부권 개발사업

2. 행사성 예산(8개사업)

사 업 명
○ 과학문화 축전
○ 전주세계소리축제
○ 세계서예전북비엔날레
○ 세계태권도문화엑스포
○ 전국가족 e-스포츠 페스티벌
○ 시군 대표축제 지원
○ 국제대회 및 주요체육대회 지원
○ 전주국제발효식품엑스포

3. 재정지출 확대사업(6개사업)

사 업 명
○ 중소기업 육성기금 조성
○ 도내이전 및 투자기업 지원
○ 청보리 생산 장려금 지원
○ 재가노인 복지시설 지원
○ 경로당 운영 지원
○ 시외버스 재정 지원

4. 장기 지속 시책사업(18개사업)

사 업 명
<input type="checkbox"/> 농촌폐비닐 수거 장려금 지원
<input type="checkbox"/> 쓰레기 줄이기 인센티브
<input type="checkbox"/> 중소기업 해외규격인증 획득지원
<input type="checkbox"/> 벤처기업 육성사업 지원
<input type="checkbox"/> 과학기술 자문관 사업
<input type="checkbox"/> 문화영상 전문인력 양성 지원
<input type="checkbox"/> 농산물 해외시장 개척 등 지원
<input type="checkbox"/> 인터넷 쇼핑몰 운영
<input type="checkbox"/> 전복쌀 인터넷 판매 택배비 지원
<input type="checkbox"/> 신선농산물 수출물류비 지원
<input type="checkbox"/> 한우 유전자 자원 보존사업
<input type="checkbox"/> 모든 갭신사업
<input type="checkbox"/> 수산종묘 매입 방류
<input type="checkbox"/> 저소득층 건강검진
<input type="checkbox"/> 군산공항 승객유치 지원금
<input type="checkbox"/> 농어촌 빈집 정비사업(국비 대체 중점 검토)
<input type="checkbox"/> 고소득 지역특색 벤처농업 육성
<input type="checkbox"/> 정보화마을 센터 구축

5. 2008년 신규 시책사업(7개사업)

사 업 명
<input type="checkbox"/> 지역특화산업과 연계한 전문계고 특성화
<input type="checkbox"/> 도립공원관리 및 정비사업 추진
<input type="checkbox"/> 광역상수원 지킴이 사업
<input type="checkbox"/> Buy전북상품 향수마케팅 추진
<input type="checkbox"/> 브랜드가치 향상을 위한 디자인 개발
<input type="checkbox"/> 영상제작 기지화
<input type="checkbox"/> 수출농식품 에이전트 운영 지원

6. 도 정책반영 주요 국고보조사업(9개사업)

사 업 명
<input type="checkbox"/> 지역 인적자원 개발사업
<input type="checkbox"/> 재래시장 환경개선사업
<input type="checkbox"/> 지역특화품목(식품) 육성사업
<input type="checkbox"/> 친환경농산물 분석시스템 확충
<input type="checkbox"/> 인공어초 시설 확충
<input type="checkbox"/> 미곡종합처리장 지원
<input type="checkbox"/> 소도읍 육성사업
<input type="checkbox"/> 농공단지 조성사업
<input type="checkbox"/> 다문화 방문교육 서비스사업

〈부표 2〉 평가지표

단계별 가중치	평 가 지 표	배점
계획 (30)	1-1. 도비 재정지출이 필요한지 여부 - 시군 또는 민간 등 자체수행으로 목적달성이 가능한지	6
	1-2. 현재 사업방식이 가장 효율적인지 여부 - 재원분담 가능성, 추진주체 변경, 재원산정 등 재검토	6
	1-3. 다른사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부 - 도·시군·민간 등 수행사업과 상충되지 않는지	6
	1-4. 시군, 민간 사업여건을 검토·반영하였는지 여부 - 시군·민간 추진의지, 비용부담 능력 등 점검	6
집행 (30)	1-5. 성과목표와 성과지표가 구체적이며 타당한지, 합리적인지 - 성과목표, 성과지표의 존재여부, 구체성, 타당성, 결과지표의 사용 - 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는지	6 (점수 차등)
	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는지 여부 - 사업주체의 사업관리·집행에 대한 정기적 점검	7.5
	2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부 - 집행과정 중 환경변화, 문제점에 적절한 대응 및 해결	7.5
	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는지 여부 - 계획 일정에 따른 집행, 용도에 맞는 집행 등	7.5
성과 (40)	2-4. 예산절감 또는 집행을 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부 - 최소한의 비용으로 추진하여 사업목적 달성 노력	7.5
	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는지 여부 - 자체적 평가시스템의 구축	7.5
	3-2. 계획된 성과를 달성하였는지 여부 - 성과목표나 성과지표의 목표 달성도	15.0 (점수 차등)
	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는지 여부 ※ 부서 자체평가에서는 제외, 종합평가단에서 실시 계획	10.0 (점수 차등)
	3-4. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는지 여부 - 감사 등 외부지적에 대한 제도개선 실적 노력 등	7.5

자료 : 전라북도, 재정사업 자율평가, 2009. 