

# 사업예산 성과관리의 추진현황과 정책과제

한국지방행정연구원 연구위원  
이 호

## I. 서론

정부예산제도의 변화는 성과관리 및 책임성 강화로 나아가고 있으나, 각 국가나 제도 내용에 있어서 세부적인 수준이나 적용 단계는 다양한 모습을 보이고 있다. 여러 국가에서 발견되는 프로그램 예산구조는 정책과 예산의 연계 및 재정성과 제고를 위해 기존의 품목 중심이 아니라 성과관리가 용이하도록 사업단위 중심으로 설정한 예산체계이다.

지방자치단체 사업예산제도는 '04년 2월 시범단체 지정을 시작으로 '05년 8월 지방재정법에 법적 근거를 마련하고 이후 '06년 4월 전자자치단체로 시범운영을 확대하였으며, 그 동안의 시범운영을 토대 '08년도부터 공식적으로 시행하고 있다. 사업예산제도 도입의 본래 목적인 중장기 정책과 예산을 연결하고 재정성과를 극대화하기 위해서는 사업예산을 성과평가체계와 연계·운영하는 예산 성과관리가 요구된다. 즉,



사업예산 성과관리는 프로그램(사업)예산제도 하에서 성과계획을 기초로 예산을 편성·집행하고 이를 성과평가체계를 통해 성과를 측정하고 관리하는 것을 의미한다.

이를 위해서는 무엇보다도 자치단체 전략계획에 따른 성과계획서의 작성, 예산을 사업단위 중심으로 편성·집행하기 위한 프로그램구조화, 성과목표의 달성도를 측정하기 위한 객관적인 성과지표의 설정 등 여러 가지 제도적 기반이 마련되어야 한다. 이 글에서는 우선 사업예산제도의 개념과 기본구조를 개괄한 후, 사업예산 성과관리의 추진현황과 향후 과제를 중심으로 살펴보고자 한다.

## Ⅱ. 사업예산제도의 개념과 기본구조

### 1. 사업예산제도의 개념

사업예산은 정책과 예산의 연계 및 재정성과 제고를 위해 기존의 품목 중심이 아니라 성과관리가 용이하도록 프로그램단위 중심으로 설정한 예산체계이다. 여기서 프로그램이란 동일한 정책목표를 달성하기 위한 활동(단위사업)들의 묶음을 의미한다. 이러한 사업예산은 기존의 품목예산과 달리 다음과 같은 특성을 지니고 있다.

#### (1) 사업단위 중심의 예산구조

기존의 품목중심 예산서는 회계별 세입세출 중심으로 편제되어 각 자치단체에서 추진하고자 하는 정책과 사업 내용을 파악하기 곤란하였으나, 사업예산은 사업 중심으로 예산서를 편제하고, 사업(정책 단위 세부사업)설명서를 첨부하는 구조를 채용하고 있다.

정부예산제도는 그동안 전통적인 과목구성 - 장, 관, 항, 세항, 세세항, 목, 세목 - 에 따라 예산이 체계화되고 배분되는 품목별 예산방식을 채택하여 왔다. 여기서 목 단위 이전은 주로 행정의 조직과 기능에 대응한 분류항목이고, 목-세목은 지출내용의 성질을 파악하는데 주된 목적을 두었다. 이러한 품목 중심의 예산방식은 예산비목 예를 들어, 수용비와 여비 속에 목적이 서로 상이한 여러 사업의 지출(경비)이 포함되어 있기 때문에, 특정 사업에 대한 지출의 내용을 전부 파악하기 위해서는 사업을 중심으로 한 별도의 예산체계를 필요로 하게 된다.

따라서 성과관리가 중시되는 현대 행정운영에 있어서 사업목적에 대응한 새로운 예산체계가 필요하게 된 것은 당연한 일이며, 이러한 개념(concept)에 기초한 예산방식





이 일반적으로 사업예산이다. 이와 같은 사업예산구조의 변화를 품목예산과 비교하여 살펴보면 <그림 1>와 같이 제시할 수 있다.

<그림 1> 예산구조의 비교 (기존 vs. 개편)

분류	기 존	개 편
기능별	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">장 ( 5개 )</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">관 ( 16개 )</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">분 야 ( 13개 )</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">부 문 ( 51개 )</div>
조직별	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">항 ( 자율 )</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">정 책 사 업</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">단 위 사 업</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">세 부 사 업</div>
사업목적별	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">세 항 ( 자율 )</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">행정운영 경비 · 재무활동</div>
경비유형별	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">세세항(대 4개/ 소 8개)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">편성목 (8그룹, 38개)</div>
성질별	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">목 (8그룹, 38개)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">세 목 ( 109개 )</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">※ 통계목 (129개)</div>
(부기)	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">(산출기초)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">(산출기초)</div>

자료: 행정자치부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정

이러한 예산구조의 변화는 예산분류체계의 기본 틀을 근본적으로 바꾸는 것으로, 기존의 기능별 분류에 해당하는 장-관 구분을 분야-부문으로 재편성하여 자치단체의 기능이 보다 명백하게 표시되도록 하는 동시에 중앙정부 기능과도 일치시켰다. 그리고 조직/사업목적에 속하는 항-세항 구분을 사업단위(정책·단위·세부사업)로 전환하고 경비유형별 구분인 세세항을 폐지하였다. 이러한 예산구조 변화는 의회 예산심의에 있어서 내실화를 기할 수 있다. 기존에는 품목 중심의 예산삭감 위주의 예산심의에 머물렀으나, 사업예산체계에서는 사업명세서 등을 통해 성과 중심의 정책적 예산심의가 가능하다.

## (2) 예산관리와 성과관리의 연계 강화

기존의 품목예산제도는 개별사업(세세항)과 비목(목-세목) 중심으로 편성 및 집행·관리하는 투입 중심의 예산관리방식인 반면에 사업예산은 행정활동의 결과와 성



과에 강조점을 두는 성과중심 예산체계이다. 즉, 품목예산은 투입재원의 통제에는 효과적인 반면 정책우선순위에 입각한 전략적 자원배분과 성과관리에는 한계가 있다. 사업예산은 결국 정책과 성과중심으로 재정운용을 선진화하고 성과목표에 근거한 사업단위의 예산 편성 및 성과목표 달성에 필요한 합리적 자원배분에 용이한 성과관리 예산제도에 해당한다.

우리의 사업예산제도는 자율과 책임에 기초하여 자치단체의 정책이 체계적으로 반영될 수 있도록 정책사업(프로그램)을 중심으로 예산을 편성·배정·집행·평가함으로써 재정지출의 효과(value for money)와 성과를 극대화하기 위한 목적에서 도입된 것이다.

결국 사업예산은 성과중심의 재정운용을 위한 기초를 제공한다. 기존에는 개별사업 기준의 미시적인 성과관리에 머물렀으나, 사업예산에서는 정책과 연계한 사업단위 기준의 거시적인 성과관리를 병행할 수 있다. 주요 선진국들은 그동안 투입과 통제 중심의 전통적 품목예산제도(line-item budgeting)로부터 예산집행에 따른 결과(성과)와 자율에 기반하는 성과예산제도(performance budgeting) 구축에 관심과 노력을 기울여 왔다. 이와 같은 성과중심 예산제도는 다년도에 걸친 재정운용계획과 자율과 책임을 조직의 하부구조로 확대하는 하향식 접근을 골간으로 하고 있다. 따라서 사업예산은 예산체계를 성과평가와 연계시켜 재정성과를 효율적으로 관리하기 위한 수단이라고 말할 수 있다.

### (3) 하향식 예산편성방식

조직부서의 책임성 확보가 미흡한 상황에서 세부사업별로 투입품목과 단가를 기준으로 예산을 편성하고 경비성질별로 집행을 관리하는 기존의 상향식 예산운용방식(Bottom-up approach)은 예산을 절약하고 지출내역을 통제하는데 기여하였다는 긍정적인 평가를 받고 있으나, 최근 흐름은 중장기 재정전략 하에서 연도간/부문간 자원배분규모를 설정하고 이를 성과목표 달성을 위한 정책과 사업에 전략적으로 재원을 배분하고 그 결과(성과)를 측정하는 방향성을 추구하고 있다. 즉, 자치단체가 담당하는 세부사업별 산출기초를 통해 인건비, 물건비 등 경비의 성질 중심으로 예산을 편성·운용하는 상향식 접근을 계속 유지한다면 중장기 정책과 예산을 연계시키는 전략적 자원배분과 재정사업에 대한 성과관리가 제대로 이루어질 수 없게 된다. 이에 따라 정부는 프로그램예산구조를 도입하여 성과계획과 예산을 연계하고 예산집행결과에 대해 성과달성도를 측정하는 시스템을 도입하였다.





#### (4) 회계·기금간의 통합연계

사업예산제도는 회계·기금별 칸막이식 운영을 제거하여 통합적 시각에서 재원을 배분할 수 있다. 기존에는 유사성격의 사업이 회계·기금별로 분산되어 편성·집행되었으나 사업예산에서는 회계·기금 구분에 상관없이 유사사업은 동일한 정책사업 아래 일괄적으로 편성·집행하는 것이 가능하다. 특히 기존에는 예산과 결산에서 산출되는 정보가 상이하여 예산·결산 상호간의 연계가 미흡하였으나, 사업예산체계에서는 예산과 결산 모두 동일한 분류체계(분야-부문-정책사업-...)로 작성하여 예산과 결산의 연계를 강화할 수 있다.

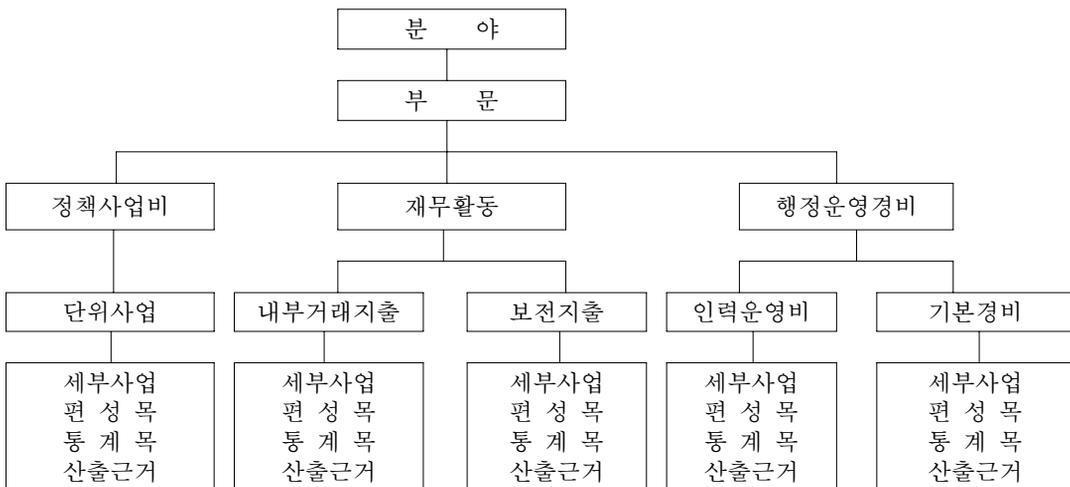
## 2. 사업예산의 기본구조

### 1) 사업예산 분류체계

사업예산은 기본적으로 자치단체 전체 재정을 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분하고, 사업단위는 정책사업 하위에 단위사업 및 세부사업을 설정하고 세부사업 하위에 편성목과 통계목을 설정하고 통계목 하위에 산출근거를 설정한다.

그리고 기금으로 수행되는 사업도 사업구조화에 포함하고 하나의 실·과에서 여러개의 정책사업을 설정할 수 있으나 정책사업은 단일 부문으로만 구성하도록 한다. 통계목과 산출근거는 예산서상에 표시되지 않고, 통계관리 등 내부관리 목적으로 사용한다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 사업예산분류체계





## 2) 사업별 분류 : 정책·단위·세부사업

## (1) 사업구조화 체계

사업예산제도는 자치단체의 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 세출 예산 기능을 <표 1>과 같이 13분야· 51부문으로 구분하고 그 하위에 사업단위(정책·단위·세부사업)가 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 하고 있다.

〈표 1〉 지방자치단체 세출예산 기능별 분류

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		<b>일반공공행정(4)</b>	070		<b>환경보호(6)</b>	110		<b>산업·중소기업(6)</b>
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		<b>공공질서 및 안전(2)</b>		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재·민방위	080		<b>사회복지(8)</b>	120		<b>수송 및 교통(5)</b>
050		<b>교육(3)</b>		081	기초생활보장		121	도로
	051	유아 및 초중등교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	052	고등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	053	평생·직업교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
060		<b>문화 및 관광(5)</b>		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
	061	문화예술		087	보훈	140		<b>국토 및 지역개발(3)</b>
	062	관광		088	주택		141	수자원
	063	체육		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	064	문화재	090		<b>보건(2)</b>		143	산업단지
	065	문화 및 관광일반		091	보건의료	150		<b>과학기술(3)</b>
				093	식품의약품안전		151	기술개발
			100		<b>농림해양수산(3)</b>		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		<b>예비비(1)</b>
900		<b>기타</b>		103	해양수산·어촌		161	예비비

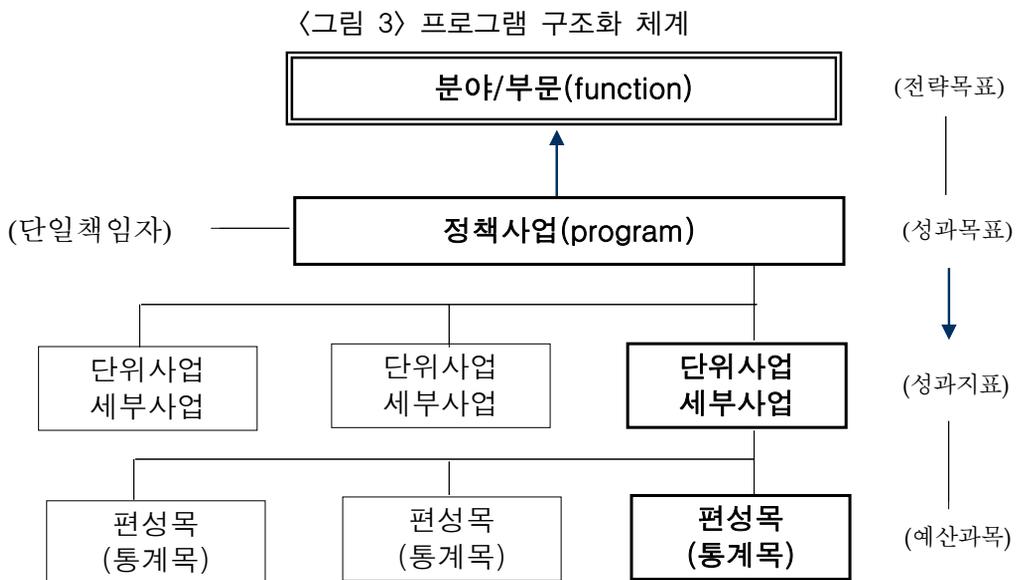
주 : 행정운영경비는 기타(900) 분야로 처리

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준(2009)





즉, 조직부서의 임무에 근거하여 전략목표 및 성과목표를 수립한 후, 이를 달성하기 위한 수단으로서 정책사업, 단위사업 및 세부사업을 설정한다. 현행 지방자치단체의 사업예산제도에서는 정책사업을 성과관리의 기본단위로 하고 있기 때문에, 정책사업을 기준으로 책임과 자원이 부여되고 정책사업을 구성하는 단위사업은 해당부서(실·과·소)가 자율적으로 관리하게 된다. 따라서 정책사업별로 단일책임자(실·과장)를 명시하여 실·과장을 성과관리 주체로 지정하여 성과계획서를 수립한다(〈그림 3〉 참조).



## (2) 사업설정 원칙과 기준

### ① 일반원칙

사업예산의 가장 큰 특징의 하나로 기존의 품목 중심 예산편성 방식을 벗어나 사업단위로 예산을 편성한다는 점을 들 수 있다. 이와 관련하여 프로그램 구조를 결정하는 정책·단위·세부사업은 다음 원칙에 유의하여 설정하여야 한다(〈표 2〉 참조).





〈표 2〉 사업설정의 원칙

구분	주요원칙
정책사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1개의 정책사업은 단일 부문으로만 구성</li> <li>· 1개의 정책사업은 단일 조직(실·과)에서만 운영 (본청과 산하기관의 경우는 원칙적으로 유사 정책사업을 단일화가 원칙이나 별도 설정도 가능)</li> </ul>
단위사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1개의 단위사업은 동일 회계 또는 기금으로만 구성</li> </ul>
세부사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역자치단체는 원칙적으로 직접사업과 지원사업을 구분하나 하나의 세부 사업으로도 가능</li> <li>· 보조사업과 자체사업을 구분함이 원칙이나 혼재 가능</li> <li>· 특정 사업유형에 해당되는 세부사업은 별도 구분 관리</li> </ul>

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준(2009)

## ② 정책사업의 설정

정책사업은 재정사업과 업무를 대상으로 부서의 성과목표를 고려하여 정책적으로 일관성을 가진 다수의 단위사업들의 묶음을 의미한다. 즉, 지방자치단체 정책수행을 위해 설정되는 세출예산서상의 일차적 사업단위로 하부사업인 단위사업의 설정 근거가 된다. 1개의 정책사업은 다수의 회계 및 기금을 포함할 수도 있다. 적정한 정책사업 수는 정책사업 유형화 예시(〈표 3〉)를 참조하되, 자치단체의 업무 특성을 반영하여 부문별로 2~8개의 정책사업을 설정할 수 있도록 하고 있다. 한편, 자치단체 실·과별로 정책사업을 배분하되, 실·과의 특성을 고려하여 필요시 1개의 정책사업을 복수의 실·과에서 수행하게 되는 경우 정책사업명을 달리하여 분리 설정할 수 있다.

〈표 3〉 분야·부문별 설정기준과 정책사업의 유형화

분야	부문	부문에 해당하는 업무	정책사업 유형화(예시)
090	보 건		
	091 보건의료	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국민보건위생 및 건강증진을 위한 제반업무</li> <li>▪ 의료원·보건소·진료소등 운영, 수도불소화사업</li> <li>▪ 응급의료정보센터, 정신보건센터, 보건환경연구원등 운영</li> <li>▪ 공중보건 및 공중위생관리, 전염병역학조사·관리</li> <li>▪ 생물테러감시, 한센병·희귀난치성환자 관리</li> <li>▪ 보건관련 연구개발비, 기타 보건행정비 등</li> </ul>	방역·구호 건강 증진 의료원등 병원운영지원 보건환경연구원운영
	093식품의약품안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 식품의약품안전에 관한 행정·관리·감독 및 규제</li> <li>▪ 식품·의약품, 의료기기, 화장품</li> <li>▪ 의약외품, 마약등</li> </ul>	식품·위생 관리 의약품 관리





### ③ 단위사업의 설정

단위사업은 정책사업을 세분한 다수의 실행단위로서 정책사업을 수행하기 위한 활동 근거이다. 1개의 단위사업은 동일 회계 또는 기금으로만 구성한다. 따라서 단위사업내 동일사업에 일반/특별회계가 혼재할 경우 <표 4>와 같이 해당 단위사업을 2개로 분리하여야 한다. 즉, 서로 다른 회계·기금으로 구성된 단위사업들은 동일 정책사업에 포함할 수 있다. 이것은 회계가 상이하더라도 단위사업들의 정책 목적이 동일하다면 동일 정책사업에 포함하는 것이 사업예산제도의 취지와 부합되기 때문이다.

<표 4> 정책사업과 단위사업의 설정 사례

정책사업	잘 못 된 사 례		잘 된 사 례	
	단 위 사 업	회 계	단 위 사 업	회 계
주민기초 생활보장	1. 기초생활보장사업	일반+기타특별	1. 저소득층기초생활보장	일반
			2. 저소득층 의료지원	의료보호기금운용 특별회계
	2. 저소득가구자활지원	일반	3. 저소득가구자활지원	일반

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준(2009)

적정한 단위사업 수는 통상 1개의 정책사업에 4~5개의 단위사업으로 구성되도록 하며, 최대 10개를 넘지 않도록 유의한다(World Bank의 권고). 이 경우 1개의 단위사업에 속하는 세부사업 수를 고려하는 것이 바람직하다.

### ④ 세부사업의 설정

세부사업은 단위사업을 수행하기 위한 수 개의 사업단위를 말하며 가장 하위의 사업단위에 해당한다. 세부사업은 재원의 유형이나 특정 사업유형에 의해 구분할 수 있다.

## 3) 행정운영경비와 재무활동

### (1) 행정운영경비의 설정

행정운영경비는 지방자치단체 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비로서, 총액인건비제도에 따른 인력운영비와 관서운영을 위한 기본경비로 구성된다. 이 중 인력은



영비는 총액인건비 항목에 포함되는 경비로서 인건비의 9개 통계목, 업무추진비의 3개 통계목, 직무수행경비의 3개 통계목, 경상이전의 4개 통계목 등 총19개 통계목으로 구성된다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 인력운영비의 범위

목그룹	편성목	통계목
100 인건비	101 인건비	기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 무기계약근로자보수
200 물건비	203 업무추진비	기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 부서운영업무추진비
	204 직무수행경비	직책급업무수행경비, 직급보조비, 특정업무수행활동비
300 경상이전	303 포상금	성과상여금
	304 연금부담금등	연금부담금, 국민건강보험금
	307 민간이전	연금지급금

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준(2009)

인력운영비의 경우 자치단체에서 공무원 보수규정 등에 의해 일괄 편성·집행하는 인력운영비는 총무과·인사과 등 총액인건비 총괄부서에서 사업구조화를 실시한다. 즉, 해당부서의 행정운영경비내 단위사업으로 설정하여 인력운영비(총괄)와 같이 표시한다. 그리고 각 부서별로 예산편성·집행하는 인력운영비는 각 부서에서 인력운영비 단위사업을 설정하도록 한다.

한편, 기본경비는 정책사업 수행 부서(실·과·소)의 운영을 위한 기본적인 행정사무비로서 특정 정책사업에 속하지 않으며, 부서 운영을 위하여 부서의 인원수 비례로 산출하는 운영경비이다. 기본경비는 〈표 6〉과 같이 일반운영비의 2개 통계목(사무관리비, 공공운영비), 여비의 2개 통계목(국내여비, 월액여비), 자산취득비의 자산및물품취득비의 총 5개 통계목으로 구성된다.

각 부서별로 단위사업을 편성하고 기존 품목별 예산에서 편성하던 일반운영비, 여비는 가능한 사업비에 포함하여 편성하도록 한다.



〈표 6〉 기본경비의 범위 예시

편성목	통계목	기본경비의 내용
201 일반운영비	사무관리비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본행정사무용품 및 소모성물품구입비 : 필기구, 용지대, 토너 등</li> <li>· 기본업무 수행을 위한 특근급식비, 급량비</li> <li>· 일반수수료 : 세탁, 사진현상, 법령가제료 등</li> <li>· 신문, 잡지, 관보, 법령추록 등 소규모적 도서구입비</li> <li>· 당직용 침구구입비(사업소, 읍·면·동)</li> <li>· 일·숙직수당(사업소, 읍·면·동)</li> <li>· 행정사무에 필요한 소규모적인 수선비</li> <li>· 행정사무장비 임차료</li> <li>· 범용S/W구입비</li> </ul>
	공공운영비	· 공공요금 및 제세
202 여비	국내여비	· 기본업무 수행을 위한 국내여비
	월액여비	
405 자산취득비	자산및 물품취득비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업과 무관한 경상적인 업무수행용 물품취득비</li> <li>· PC, 프린터, 복사기, 모사전송기, 문서세단기, 냉온수기등</li> </ul>

주: 1) 기본경비는 부서 운영에 필수불가결하게 소요되는 비용만 해당되는 것임  
 2) 행정운영경비는 부서별로 상호 구분될 수 있도록 행정운영경비(00과)로 부기하고, 기타(900)으로 관리(분야·부문을 가질 수 없음)  
 자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준(2009)

(2) 재무활동의 설정

사업예산에서 재정보전적 이전재원, 채무상환 등에 해당하는 항목은 총계관리 및 사업관리 방식의 차별화를 위해 재무활동(비사업)으로 설정한다. 재무활동의 범위는 내부거래지출과 보전지출에 해당되는 통계목 전체이다. 즉, 내부거래지출에서는 기관 내의 회계간 전출·입금, 공기업경상전출금 등 6개 편성목에 의해 지출된 예산으로 사업구조 측면에서는 단위사업 수준에 해당한다(〈표 7〉 참조).



〈표 7〉 내부거래지출의 범위

구분	편성목	내용(통계목)
내부 거래지출	공기업경상전출금(309)	공기업특별회계경상전출금, 공사·공단경상전출금
	공기업자본전출금(404)	공기업특별회계자본전출금, 공사·공단자본전출금
	기타회계전출금(701)	기타회계전출금
	기금전출금(702)	기금전출금
	예탁금(704)	예탁금
	예수금원리금상환(705)	예수금원금상환, 예수금이자상환

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준(2009)

한편, 보전지출은 차입금 이자상환 등 4개 편성목에 의해 지출된 예산으로 사업구조 측면에서는 단위사업 수준에 해당한다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 보전지출의 범위

구분	편성목	내용(통계목)
보전지출	차입금이자상환(311)	시·도지역개발기금차입금이자상환, 시·군·구지역개발기금차입금이자상환, 통화금융기관차입금이자상환, 중앙정부차입금이자상환, 지방채증권이자상환, 기타차입금이자상환
	차입금원금상환(601)	시·도지역개발기금차입금원금상환, 시·군·구지역개발기금차입금원금상환, 통화금융기관차입금원금상환, 중앙정부차입금원금상환, 지방채증권원금상환, 기타국내차입금원금상환, 차관상환, 기타해외채무상환
	예치금(602)	예치금
	반환금기타(802)	국고보조금반환금, 시·도비보조금반환금, 과오납금 등

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준(2009)

#### 4) 세입·세출예산의 편제

지방자치단체 예산편성 운영기준 제6조(세입·세출예산의 편제)에 의하면, 세입세출예산서의 내용은 예산총칙, 예산규모, 세입예산서, 세출예산서, 채무부담행위조서,





계속비사업조사서, 명시이월사업조사서로 구성하고, 예산서의 첨부서류는 세입세출예산 사업명세서, 예산편성기준, 채무부담행위설명서 등 12개 서류이다. 그리고 예산서 작성에 있어서 시·군·자치구는 본청 예산과 읍·면·동 예산을 구분 편제하고, 구가 설치된 시에서는 구별 예산서를 별도 편제하고 구 예산서에 동예산을 구분 편제하도록 규정하고 있다.

한편, 특별회계의 경우 예산체제는 일반회계에 준하여 편제하고, 회계별 순서는 ①상수도사업특별회계, ②하수도사업특별회계, ③주택사업특별회계, ④도시교통사업특별회계, ⑤새마을사업특별회계, ⑥기타특별회계의 순으로 하되 공기업특별회계는 별도 지침에 의하여 편제한다(〈표 9〉 참조).

사업설명서(정책·단위·세부)의 의회제출 사항은 자치단체가 자율 결정한다. 예를 들면, 주요사업만 발췌하여 제출하거나 또는 정책·단위사업설명서만 제출할 수 있다. 기금운용계획서는 사업예산으로 편성하고, 지방자치단체기금관리기본법에 따라 예산안과 함께 의회에 제출하도록 한다.

〈표 9〉 세입·세출예산의 편제

제1권. 세입세출예산서	제2권. 첨부서류
<p><b>I. 내년도 재정전망과 시도/시군구정 방향</b></p> <p>I-1. 내년도 재정전망</p> <p>I-2. 시도/시군구정 방향</p> <p><b>II. 세입세출예산서</b></p> <p>II-1. 예산총칙</p> <p>II-2. 예산규모</p> <p>가. 회계별 예산규모</p> <p>나. 세입총괄표</p> <p>다. 세출총괄표(기능별)</p> <p>라. 세출총괄표(조직별)</p> <p>마. 세출총괄표(성질별)</p> <p>II-3. 세입예산서</p> <p>II-4. 세출예산서</p> <p>II-5. 채무부담행위조사서</p> <p>II-6. 계속비사업조사서</p> <p>II-7. 명시이월사업조사서</p>	<p>① 세입·세출예산 사업명세서</p> <p>② 예산편성기준</p> <p>③ 채무부담행위설명서</p> <p>④ 계속비사업 설명서</p> <p>⑤ 명시이월사업 설명서</p> <p>⑥ 전전년도 결산 총계 및 순계표</p> <p>⑦ 지방채증권 및 차입금 현황조사서</p> <p>⑧ 공유재산 현황조사서</p> <p>⑨ 직종별 정원표(전년도 대비 포함)</p> <p>⑩ 중기지방재정계획</p> <p>⑪ 당해연도말 현재액 추정 연차별 상환계획 조사서</p> <p>⑫ 기타 예산 내용을 명백히 함에 필요한 서류</p>

자료 : 지방자치단체 예산편성 운영기준 [별표 10]





### Ⅲ. 사업예산 성과관리의 추진현황

#### 1. 법적 근거

사업예산 성과관리를 위한 법적 근거는 지방재정법과 지방자치단체 예산편성 운영 기준이다. 우선 지방재정법 제5조에서 지출성과의 극대화과 관련하여 성과중심의 재정운용을 규정하고 있다(지방재정법 개정, '05. 8월)

#### <지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)>

- ① 지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 지출성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다.
- ② 행정안전부장관은 성과중심의 지방재정운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

그리고 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부훈령 제129호, 2008. 7. 28)에서 '08년 사업예산제도 도입 목적인 「사업예산 성과관리」를 위하여 자치단체 자율시행을 전제로 한 예산성과관리에 대해 선언적 규정을 포함하고 있다.

#### <지방자치단체 예산편성 운영기준 제3조(성과계획서 등 작성)>

- ① 지방자치단체는 사업예산 성과관리를 위하여 자율적으로 성과계획서 등을 작성할 수 있다.
  - ② 성과관리계획서 작성여부 등은 해당 지방자치단체에서 결정하며, 행정안전부장관은 사업예산 성과관리에 필요한 정보를 제공하여야 한다.
- ※ 2009년도 예산의 성과계획서 작성여부는 자치단체의 자율적인 판단에 의함





## 2. 사업예산 성과관리의 기본체계

사업예산 성과관리는 예산의 전과정을 사업단위 중심으로 구조화하고 이를 성과평가체계와 연계하여 성과를 관리하는 것이다. 이는 투입 중심의 품목예산 운용방식이 아니라 성과계획을 토대로 성과목표체계에 따라 예산을 편성·집행하고 그 집행결과에 대해 목표달성도와 성과도를 측정하고 그 결과를 다음의 정책과 예산에 환류하는 체계이다(<그림 4> 참조).

<그림 4> 사업예산 성과관리의 기본구조



## 3. 사업예산 성과관리의 운영사례

현재 사업예산 성과관리는 서울시, 강원도, 전북도 등 선도 자치단체를 중심으로 자율적으로 실시되고 있다. 이 글에서는 사업예산 성과관리 자체실행계획을 수립( '08. 6월)하고 2009년도 성과계획서와 성과예산서를 수립하는 등 적극적으로 예산 성과관리를 추진하고 있는 강원도의 운영사례를 살펴보고자 한다.

### 1) 추진체계

사업예산 성과관리와 관련하여 '08년 사업예산제도 전면시행 이후 중장기적 관점에서 성과중심의 재정운용과 업무집행에 대한 재정성과의 극대화를 위해서는 사업예



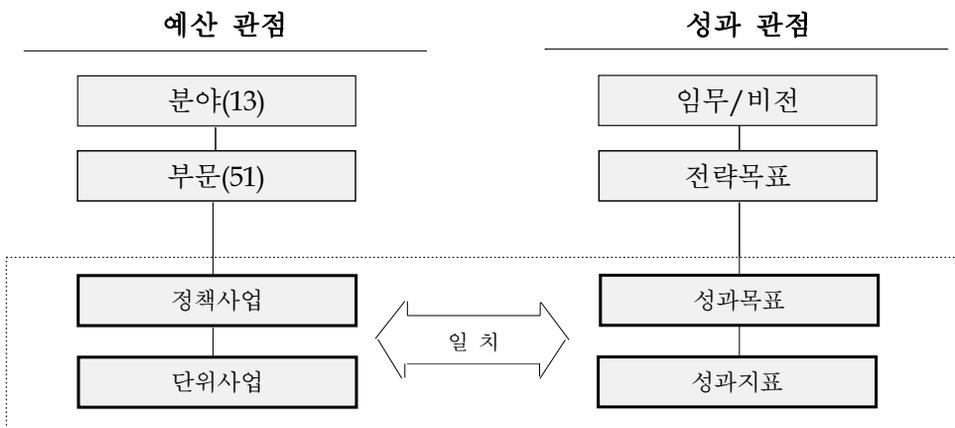
산의 본래 목적인 예산과정과 성과평가체계를 연계하여 성과를 관리하는 것이 매우 필요하다고 인식하고 있다. 이에 강원도는 사업예산 성과관리 실행계획과 지침교육을 실시하고 '09년 성과계획서를 작성하여 당초예산서와 병행하여 의회에 제출함으로써 사업예산 성과관리를 위한 기반을 마련하였다(〈표 10〉 참조).

〈표 10〉 강원도 사업예산 성과관리의 추진일정

일정	추진방향
2008년(Y-1)	· 성과계획서와 사업예산서 작성
2009년(Y)	· 사업예산 집행 및 성과 모니터링
2010년(Y+1)	· 성과보고서 작성 및 의회제출(6월) · 성과측정 결과 환류
성과관리 추진체계	· 3년 주기로 성과측정

강원도의 경우 사업예산 성과관리를 위한 성과계획서는 전체적으로 BSC와 연계하여 「임무, 목표, 성과지표」 등을 공통 활용하고, 성과계획서의 “성과목표-성과지표”와 사업예산서의 “정책사업-단위사업”의 관계가 각각 1:1 매칭이 되도록 성과계획서를 작성하고 있다(〈그림 5〉 참조).

〈그림 5〉 사업예산서와 성과계획서의 연계구조





## 2) 성과계획서의 수립

성과계획서에는 조직부서의 목표, 성과지표, 검증방법, 단위사업, 예산액 등을 포함한다. 우선 목표는 목표체계에 의한 전략목표와 정책사업의 성과목표를 설정한다. 성과지표는 목표달성 여부와 사업성과를 평가할 수 있는 성과측정지표를 설정한다. 또한 성과지표에 대한 검증방법을 제시하는 것이 반드시 필요하다.

강원도는 실·과·소 단위로 전략목표와 성과목표를 설정하여 성과계획서를 작성하고 있다. 여기서는 강원도의 청정에너지정책과를 사례로 살펴보고자 한다.<sup>31)</sup>

### □ 부서명 : 청정에너지정책과

#### □ 부서임무

- 에너지정책, 신재생에너지 산업화, 에너지자원 관리·공급, 기후변화대응 등 신성장동력 확보 및 에너지의 효율적 이용증진과 합리적 관리를 통한 “신재생 에너지 중심도” 조기 완성

#### □ 조직현황

담당	4팀	에너지정책, 신재생에너지, 자원관리, 기후변화대책								
정원 (현원)	18명	2-3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	기능직	기타
		-	1	4	8	3	2	-	-	-
	18명	-	1	4	8	2	2	1	-	-

#### □ 예산규모

(단위 : 백만원, %)

구분	2009년	%	2008년	%	증 감	%
계	10,460	100	6,916	100	3,544	51.24
정책사업비	10,426	99.68	6,916	100	3,510	50.75
행정운영경비	33	0.32	-	-	33	100.00
인력운영비	-	-	-	-	-	-
기본경비	33	0.32	-	-	33	100.00
재무활동	-	-	-	-	-	-

31) 성과계획서 작성 예시는 강원도의 2009년도 사업예산 성과관리 내부자료에 의한다.



## □ 전략목표 : “신재생에너지 중심도” 조기 완성

- 기후변화협약 등 국제에너지 환경변화에 능동적으로 대응하고 풍력, 지열, 태양광, 바이오매스 등 다양한 분야의 적극적 사업추진을 통한 신재생에너지보급률 15%(2015년) 달성

## □ 성과목표

## 1. 청정에너지 산업 육성 (에너지 및 자원개발) 10,426백만원

- 그린에너지 산업 육성을 통한 일자리와 성장동력 창출
- 기후변화에 능동적으로 대처하는 사회기반 구축
- 에너지사용 효율화로 견실성장 구현시스템 구축
- 강건한 에너지 자립 및 최적 에너지 복지도 육성

〈표 11〉 성과계획서의 작성: 강원도의 사례

성과지표 및 주요 사업내용	단위	2008 실적	2009 목표	2010 목표	2011 목표	2012 목표
<b>1-1 신재생에너지 보급률</b> (검증방법) 신재생에너지생산량/총에너지소비량 - 신재생에너지 시범사업 추진 - 국산풍력발전 시범사업 추진 - 태양광 발전시설 설치 - 태양열에너지 주택연료화사업 추진 - 지열에너지 기술지원 추진 - 지역에너지 절약사업 추진 - 산업단지 CO2 제로화사업 추진	%	7.4	7.9	8.5	9.0	9.4
<b>1-2 에너지소비 총량제 달성률</b> (검증방법) 실제에너지 사용량 - 에너지절약 추진시책 평가 - 고유가 대응 에너지절약 교육·홍보 - 에너지이용 합리화 행사지원	%	100	100	100	100	100
<b>1-3 저소득층 전기가스시설 개선사업 수혜가구수</b> (검증방법) 당해년도 수혜가구 - 저소득층 노후 LP가스시설 개선 - 영세서민주택 전기시설 개보수	가구수	4,900	4,900	4,900	4,900	4,900
<b>1-4 기후변화 대응기반 조성사업 진척도</b> (검증방법) 추진지표공정/기준지표공정 - 기후변화대응 연구용역 추진 - 기후변화 대응기반 및 행정체계 구축 - 온실가스 감축 및 적응 추진	%	100	100	100	100	100
<b>예 산 액 (백만원)</b>		6,916	10,426	-	-	-





### 3) 정책사업설명서의 작성

사업예산 성과관리에서 빠뜨릴 수 없는 사항으로서 정책사업에 대한 주요 내용과 성과지표를 보여주는 정책사업설명서이다. 여기서는 전라북도의 복지여성보건국의 보건위생과를 중심으로 살펴보고자 한다. 보건위생과의 정책 중 보건분야 - 보건의료부문의 “도민건강증진사업 확대(정책사업)” 를 대상으로 하여 성과관리를 위한 성과지표와 단위사업 등을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 도민건강증진

(분야)보건 - (부문)보건의료

#### □ 정책사업 개요

- 사업목적
  - 방문건강관리사업, 만성질환자 중점관리사업, 저소득층 조기암 걱정검진사업, 금연치료사업, 재가암환자관리사업 등을 통한 건강증진사업의 극대화
  - 공공보건의료기관 서비스 확충을 통해 서비스이용 만족도 제고
- 기대효과 및 주요 성과지표
  - 이웃과 함께하는 종합보건의료서비스 제공
- 주요 성과지표

성과지표	2008년	2009년	2010년
공공보건의료기관 서비스이용 만족도	60%	62%	65%
한방지역특화 전략산업 인프라 구축	90%	95%	100%
건강증진지원서비스 이용자만족도	60%	62%	65%
도민건강검진 수검율	90%	95%	100%

#### ○ 단위사업 내역

(단위: 백만원)

단위사업		2008년	2009년	증감
(일반)	공공보건의료서비스 확충	21,540	18,662	△2,878
(일반)	도민건강증진사업 확대	17,857	18,681	824
도민건강증진 프로그램		39,397	37,343	△2,054



## □ 정책사업설명서의 양식

〈표 12〉 정책사업설명서의 양식

정책사업 : 2009-091-0045

## 건강증진

회계연도 : 2009년	회	계 : 일반/공기업/기타/기금
조 직 : 복지여성보건국 보건위생과	기	능 : 보건분야 보건의료부문

- 사업목적
  - 방문건강관리사업, 만성질환자 중점관리사업, 저소득층 조기암 검정검진사업, 금연치료사업, 재가암환자관리사업 등을 통한 건강증진사업의 극대화
- 기대효과
  - 이웃과 함께하는 종합보건의료서비스 제공
- 단위사업내역 (단위:천원)

단위사업명	회계 구분	전전년도 결산액	전년도 예산액	당해연도 예산액	Y+1년도 계획액	Y+2년도 계획액	연평균 증가율
계				3,210,390 (국비 184,320)			%
건강증진 프로그램 확대	일반회계			891,043 (국비 7,576)			%
공공보건의료서비스 확충	일반회계			2,319,347 (국비 173,744)			%

- 소요재원

(단위:천원)

재 원 별	전년도 예산액	당해연도 예산액	비교증감	증감률
계		3,210,390		%
예산총계		3,210,390		%
국고보조금		184,320		%
균특보조금				%
기금보조금		894,658		%
특별교부세				%
분권교부세				%
시도비		1,147,915		%
시군구비		959,497		%
지방채				%
기타(예산외)				%
기초자치단체부담금 (시군구비)				%
채무부담				%
민자				%
재정융자금				%
기타				%

※ 전년도예산액은 당초예산 기준





## IV. 향후 과제

최근 OECD 국가를 중심으로 한 정부예산제도 개혁의 시대적 흐름은 성과중심의 예산체계를 통한 예산효율화와 재정성과의 극대화이다. 특히 정부예산과정과 성과평가체계와의 연계를 강조하는 재정성과관리제도, 성과관리예산제도에 관심이 집중되고 있다. 이에 따라 우리나라의 경우 프로그램예산제도(중앙정부)와 사업예산제도(지방자치단체)가 본격 도입되어 시행되고 있으나 실제로 예산 성과관리가 이루어지기 위해서는 여러 면에서 개선과 발전이 요구되고 있다. 특히, 예산 성과관리를 통해 재정의 효율성을 높이고 사업성과를 분석하여 중복투자, 예산낭비사업 등에 대해 예산을 삭감하거나 재검토하는 등의 재정관리 개선이 이루어지기 위해서는 다음과 같은 개선과 보완이 필요하다.

첫째, 성과계획서의 수립이 필요하다. 사업예산 성과관리가 실효성 있게 이루어지기 위해서는 자치단체의 정책능력과 의회의 사업예산 성과평가 전문성이 요구되는 등 자치단체의 전반적인 행정능력 향상과 내부통제제도의 개선을 수반하는 등 관련 환경요소 및 제정제도 기반이 정비되어야 한다. 이 가운데서도 매우 중요한 요소로서 성과계획서의 수립을 들 수 있다. 성과계획서는 조직부서의 목표, 성과지표, 검증방법, 단위사업, 예산액 등을 포함하며, 사업예산을 편성하기 위한 기초가 되는 문서이다. 성과계획서를 예산요구서의 단순 참고자료 정도로 생각하지 말고 실제 성과계획을 토대로 사업예산이 편성되도록 하여야 한다. 따라서 자치단체는 조직 전체의 전략계획에 기초하여 각 조직부서(실·과·소)의 성과계획서를 작성하고 이를 예산편성과 연계하여 집행하고 그 결과(성과)를 측정하는 성과평가체계를 구축하여야 한다.

둘째, 프로그램(정책사업)을 조직부서의 전략목표와 업무분석에 근거하여 명확하게 구조화하여야 한다. 사업예산 성과관리를 위한 또 하나의 핵심사항으로는 프로그램의 구조화를 들 수 있다. 이는 각 조직부서의 업무분석에 기초하여 부서의 전략목표를 달성하기 위한 사업단위를 분류하는 것이다. 특히 프로그램(정책사업)은 독립성을 갖는 사업단위이고 성과관리가 이루어지는 기본단위이기 때문에 실과소의 업무와 활동을 면밀하게 분석하여 프로그램을 구조화하는 것이 매우 중요하다. 여기서 전라북도의 사업예산 프로그램구조를 보면, <표 13>에서와 같이 정책사업 117개-> 단위사업 400개-> 세부사업 1,697개로 구조화되어 있다.

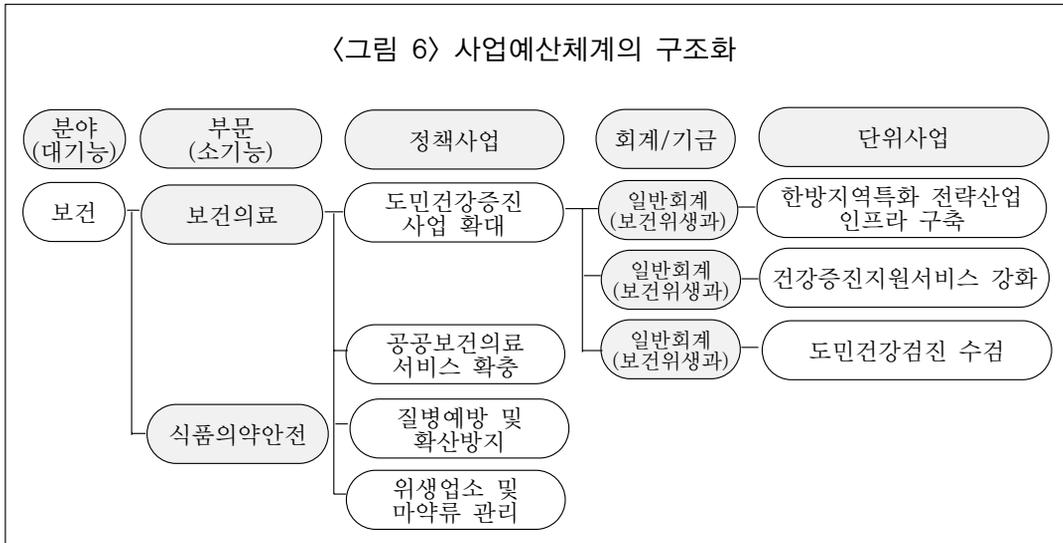


〈표 13〉 2009년 전라북도의 사업예산 프로그램 구조

2009년 사업예산서	분야	부문	정책사업	단위사업	세부사업
	13개	51개	117개	400개	1,697개

자료: 전라북도 사업예산서(2009)

이 중에서 보건분야- 보건의료 부문(복지여성보건국 보건위생과)의 프로그램 구조를 예시하면 〈그림 6〉과 같다. 즉, 보건위생과는 도민건강증진사업 확대, 공공보건의료서비스 확충, 질병예방 및 확산방지, 위생업소 및 마약류 관리의 4개 정책사업(프로그램)으로 분류된다. 그리고 도민건강증진사업 확대 정책사업은 다시 한방지역특화 전략산업인프라 구축, 건강증진지원서비스 강화, 도민건강검진 수검의 3개 단위사업으로 구성되는 구조를 형성하고 있다. 이러한 구조는 각각 목표-수단의 관계로서 연결되어 있음을 알 수 있다.



셋째, 객관적인 성과 평가지표를 도출하여야 한다. 성과 평가지표는 행정활동의 일반적 과정을 중심으로 투입지표 => 활동(과정)지표 => 산출지표 => 결과지표로 이루어진다. 즉, 〈표 14〉에서와 같이 투입지표는 투입예산이나 인력, 장비, 비품, 시설 등을 의미하고, 활동(과정)지표는 사업진행과정에 초점을 두는 것으로 중간점검이나 진척도로 표시된다. 그리고 산출지표는 행정활동에 의한 공공서비스의 산출량으로서



표시되며, 결과지표는 행정활동이 지역사회에 미치는 변화나 효과, 행정활동에 대한 주민만족으로 표시된다.

〈표 14〉 행정활동단계와 성과 평가지표의 유형

유형	개념	지표 예시
투입지표 (Input)	예산(투입비용) 인력, 장비, 물품, 시설 등	예산 100억원 투입 인력, 장비, 시설 투입비용
과정지표 (Activity/ Process)	사업진척상황 사업진행과정	예방접종 실시, 도로건설 쓰레기수거 실시, 금연교실 3회 개최
산출지표 (Output)	공공서비스의 산출량	예방접종률 10% 증가, 도로 2km <sup>2</sup> 신설 쓰레기수거량, 금연교실 20명 수강
결과지표 (Outcome)	지역사회에 미치는 변화 행정활동에 대한 만족도	감염률 2% 감소, 교통혼잡도 감소 거리청결도 향상, 흡연률 저하

이와 관련하여 성과지표는 목표달성 여부와 사업성과도를 평가할 수 있는 성과측정 기준이므로 정책사업과 성과목표의 인과관계를 확인하여 객관적인 지표를 도출하는 것이 중요하다. 이것은 정책사업별 성과목표를 여하히 적합하게 설정하는가 여부에 따라 성과측정이 제대로 이루어질 수 있기 때문이다. 즉, 정책사업 수행결과를 충분하게 설명하고 적합하게 측정하기 위해서는 정책사업의 내용을 충실하게 설명할 수 있는 핵심영향요인을 대상으로 단위사업을 정하고 이를 토대로 성과지표를 설정하여야 하기 때문이다. 

