

전략연구 2017-04

충청남도 사업예산제도의 성과관리 강화방안

최웅선

충남연구원 책임연구원

glorytoel@cni.re.kr

연구 요약

1. 연구의 필요성과 목적

“사업(프로그램)예산은예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 사업(프로그램) 중심으로 구조화하고, 그것을 성과평가체제와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법으로 정의된다”(이용수, 2006: 96; 임성일 외, 2013: 41). 즉, 사업예산은 “사업(프로그램)과 단위사업(projects, activities)을 핵심예산단위와 성과관리단위로 설정하고 이들을 중심으로 예산집행의 결과인 산출물(output)과 성과(outcome)를 체계적으로 관리하는 시스템”이라고 할 수 있다(임성일 외, 2013: 41). 우리나라에서 2000년대 전후로 공공부문의 효율성과 책임성을 제고하려는 노력이 전개되면서, 중앙정부는 2007년에 중앙부처를 대상으로 프로그램 예산제도(program budgeting system)를 도입하였고 충청남도를 포함한 지방자치단체는 2008년에 사업예산제도를 도입하였다. 그러나 지난 10여년간 대부분의 지방자치단체뿐만 아니라 충청남도에서 운영된 사업예산제도는 예산사업에 대한 성과관리가 제대로 뒷받침되지 않아 본래의 기능을 발휘하지 못했다. 그에 따라 행정자치부는 예산과 성과관리를 연계한 사업예산 성과관리체계를 구축하기 위해 2014년 5월 지방재정법을 개정하여 2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성한 후 지방의회에 제출하는 것을 의무화하였다. 행정자치부의 “지방자치단체 성과보고서 작성기준”에 의하면, 예산의 성과계획서와 성과보고서의 작성을 ‘성과목표관리제도’라고 한다. 행정자치부가 ‘성과목표관리제도’를 의무화한 것은 사업예산제도가 본래의 목적으로 운영되어 재정운영의 효율성, 효과성, 책임성을 확보하기 위한 조치라고 할 수 있다.

충청남도는 2016년부터 예산의 성과계획서를 작성하기 시작하여 2017년 2월 현재 2번째 성과계획서를 수립하였고, 2016년 예산에 대한 성과보고서는 작성 중에 있다. 충청남도에 성과목표관리제도가 제도화되어 운영됨에 따라 사업예산제도는 외형적으로 성과관리 예산제도가 될 수 있는 여건이 마련되었다. 그러나 사업예산 성과관리 체계가 의도한 바대로 운영되기 위해서는 몇 가지 조건들이 갖춰져야 한다. 즉, 정책사업(프로그램)-단위사업-세부사업 등 사업예산의 체계성, 목표체계의 논리성과 연계성, 타당하고 적절한 성과지표의 설정, 사업별 원가정보 생성, 타 평가제도와의 중복성 문제, 성과평가 결과의 활용 등이 확보되어야 한다.

이에 본 연구는 충청남도의 사업예산제도가 성과관리 예산제도로 기능할 수 있도록, 사업 예산과 성과목표관리제도의 실태를 분석하고 성과관리를 강화하기 위한 방안을 모색하고자 하였다. 본 연구는 재정 성과목표관리제도가 도입된 지 얼마되지 않은 점을 고려하여 이러한 기준 중 목표체계의 연계성(성과관리계획과 사업예산 간 연계성 및 사업예산의 체계성)과 성과지표의 적절성에 초점을 두고 충청남도 예산 성과계획서와 사업예산을 분석하였다. 이러한 요건들은 성과관리 조건 중에서도 기본적인 것들로서 상대적으로 우선순위가 높다고 할 수 있다. 분석대상은 충청남도 정책의 중점분야와 예산규모를 고려하여 농정국과 복지보건 국으로 하였다. 분석방법은 전문가의견조사를 주로 활용하였다.

2. 주요 분석결과

1) 농정국 사업예산과 성과관리 실태분석

(1) 목표체계의 연계성

농정국의 전략목표-정책사업목표-단위사업 간 연계성을 분석하였다. 전략목표와 정책사업 목표의 연계성을 분석한 결과, 농정국의 전략목표, “지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인”은 기본방향이나 정책사업목표를 포괄하고 있고 5년간의 성과로서 명확성과 구체성을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 농정국의 정책사업목표가 전략목표 달성을 위한 수단으로 적절하게 설정되었는지를 조사한 결과, 적절성이 떨어지는 것으로 나타났다. 전략목표는 농어업, 농어촌, 농어업인을 대상으로 한다고 명시되었지만, 정책사업목표는 농업과 축산 분야에 집중되어 있고 농어업인에 대한 내용은 거의 나타나지 않고 있다. 또한 ‘지역 균형발전사업 추진’과 같이 전략목표와 관련성이 낮은 정책사업목표도 나타났다. 이처럼 전략 목표와 정책사업목표 사이의 관계성이 낮은 이유 중 하나는 정책사업목표가 전략목표를 통해 도출되기 보다는 별도로 설정되었기 때문인 것으로 판단된다. 본래 목표체계는 하향식(top-down) 방식으로 수립되어야 하는데, 정책사업이 이미 수립되어 추진되고 있기 때문에 하향식 방식의 목표체계 설정이 불가능한 실정이다.

정책사업목표와 단위사업의 연계성을 분석한 결과, 전반적으로 연계성이 높은 것으로 나타

났다. 그러나 정책사업목표들의 문장에 들어가는 용어와 하위 단위사업 구성과 맞지 않는 부분들이 발견되었다. 이와 함께 정책사업목표에 사용되는 용어가 지나치게 추상적이거나 구체적인 경우가 나타나, 하위 단위사업들을 통해 실현되는 정책사업목표로서의 적절성이 낮은 경우가 나타났다. 이는 정책사업목표를 설정할 때, 하위 단위사업들을 충분히 고려하지 못했기 때문인 것으로 보인다. 따라서 정책사업목표를 설정할 경우, 단위사업을 통해 달성되는 결과를 분명히 인지한 상태에서 처리할 필요가 있다.

(2) 성과지표의 적절성 및 타당성

정책사업목표에 설정된 성과지표의 적절성에 대해 검토하였다. 농정국 정책사업목표의 성과지표가 투입, 과정, 산출, 결과의 분류상 어떤 지표에 해당되는지를 조사하였다. 8개 정책사업목표에 설정된 20개 성과지표를 조사한 결과, 대부분 산출지표이고 결과지표는 1개에 불과한 것으로 나타나 지표설정의 적절성이 매우 낮은 것으로 평가되었다. 성과예산의 실효성을 확보하기 위해서는 다수의 지표를 결과지표로 개선할 필요가 있다.

다음으로, 성과지표의 타당성에 대해 살펴보았다. 즉, 정책사업목표의 달성여부를 판단하기 위한 성과지표가 의도한 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 작성되었는지에 대해 분석을 실시하였다. 성과지표의 타당성 조사는 전문가 의견조사를 통해 실시하였다. 조사결과, 전체적으로 타당성이 충분하지 않은 것으로 평가되는 성과지표가 다수를 차지하고 있었다.

2) 복지보건국 사업예산과 성과관리 실태분석

(1) 목표체계의 연계성

복지보건국의 전략목표-정책사업목표-단위사업 간 연계성을 분석하였다. 전략목표와 정책사업목표의 연계성을 분석한 결과, 복지보건국의 전략목표, “평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진”는 기본방향이나 정책사업목표에 대한 포괄성, 명확성 등에서 다소 부족한 것으로 나타났다. 구체적으로 “평생복지”와 “생애주기별”이라는 용어는 서로 중복되는 측면이 있고, 이러한 용어를 사용하기에는 기본방향이나 정책사업목표들의 체계성이 부족한

측면이 있다. 이러한 문구를 사용하기 위해서는 임신·출산기-유아기-아동기-청소년기-청년기-중장년-노년기 등 생애주기에 맞춘 복지 및 보건정책의 기본방향과 정책사업목표가 설정되어 있어야 하기 때문이다.

복지보건국의 정책사업목표가 전략목표 달성을 위한 수단으로 적절하게 설정되었는지를 조사한 결과, 전반적으로 적절한 것으로 나타났다. 그에 반해, 전략목표와 정책사업목표 사이의 체계성과 정책사업목표간 배타성 측면에서 개선이 필요한 부분들이 있었다. 전략목표의 생애주기, 맞춤형이라는 키워드에 맞춰 정책사업을 체계화하여 수립될 필요가 있다. 그리고 10번 12번 정책사업은 의료서비스와 관련된 것으로서 중복성이 나타나는데, 이는 체계적이고 효율적인 사업추진을 방해할 수 있으므로 서로 배타적으로 설정되거나 통합될 필요가 있다.

정책사업목표와 단위사업의 연계성을 분석한 결과, 전반적으로 연계성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 일부 목표에서는 단위사업의 지나친 추상화 및 단일화, 정책사업목표와 단위사업 사이의 부조화 및 비위계성 등이 발견되고 있다. 우선, 1번, 2번, 3번, 9번 정책사업목표와 하위 단위사업간 논리성 또는 연계성이 낮게 나타나고 있다. 이는 단위사업이 지나치게 추상적으로 설정되거나 1~2개로 설정되었기 때문인 것으로 보인다. 다음으로, 정책사업목표의 수준이나 위계가 부적절하게 설정되어 있는 경우가 있다. 목표체계상 정책사업목표가 상위 수준이고 이를 달성하기 위한 하위수준이 단위사업인데, 일부분에서는 단위사업이 상위수준이고 정책사업 목표가 그 하위 또는 이를 구체적으로 서술한 것으로 구성되어 있다. 단위사업과 정책사업목표의 수준이 비슷하게 설정되어 있어 둘 사이의 구분이 어려운 경우도 나타난다. 예를 들어, 2번 정책사업목표는 단위사업인 '영유아 보육서비스 기반 확충'을 구체적으로 서술한 것으로 보인다. 그리고 '복지증진', '경쟁력 강화' 등은 궁극적인 정책의 목표에 해당되므로 단위사업 명칭으로 적절하지 않다고 할 수 있다. 따라서 정책사업목표가 지나치게 구체적이거나, 사업 나열식으로 제시되어 있거나, 단위사업이 추상적으로 설정되어 있는 부분을 수정할 필요가 있다.

정책사업목표와 단위사업 간 비위계성이나 단위사업의 지나친 추상화의 문제를 좀더 살펴 보기 위해 복지보건국의 사업예산체계를 검토하였다. 그 결과, 정책사업과 단위사업간 비체계성이나 부적절한 단위사업 설정 문제가 다수 나타나고 있었다.

우선 단위사업이 지나치게 포괄적이거나 추상적으로 설정되어 정책사업목표-단위사업-세부사업의 논리성과 적절성이 낮다는 문제가 여러 부분에서 발견되었다. 1번, 2번, 3번, 6번, 8번, 9번 정책사업에서 이러한 문제가 발견되는데, 그 원인은 많은 세부사업을 1개의 단위사업으로

압축·포괄하였기 때문인 것으로 생각된다. 반면, 8번 정책사업의 단위사업, ‘아동희망 프로젝트 추진’은 지나치게 구체적인 명칭으로 설정되어 세부사업들을 충분히 포괄하기 어렵다는 문제가 발견되었다.

다음으로, 1번, 3번, 6번, 9번 정책사업에서는 단위사업이 정책사업과 동일한 명칭으로 설정되어 위계구조가 부적절한 문제가 발견되었다. 이러한 문제는 단위사업을 구성하기 위해 세부사업들을 묶는 과정에서 지나치게 추상화하거나 포괄하려 했기 때문인 것으로 보인다.

4번 정책사업에서는 정책사업과 단위사업 사이의 관련성이 낮게 나타나고 있다. 정책사업 명에는 ‘공정사회 실현’이라는 표현을 사용하였는데, 단위사업에는 이를 실현하기 위한 내용이 구성되어 있지 않다. 그리고 충남의 행정에서 ‘국민소통’이라는 표현은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 그리고, 10번과 12번 정책사업은 의료서비스라는 동일한 분야를 대상으로 하고 있고 목적 또한 큰 차별성이 크지 않은 것으로 나타났다.

(2) 성과지표의 적절성 및 타당성

정책사업목표에 설정된 성과지표의 적절성에 대해 검토하였다. 복지보건국 정책사업목표의 성과지표가 투입, 과정, 산출, 결과의 분류상 어떤 지표에 해당되는지를 조사하였다. 12개 정책사업목표에 대한 17개의 성과지표 중 14개가 단위사업 추진을 통해 나타나는 산출물을 측정 대상으로 하고 있어 산출지표에 해당되는 것으로 나타났다. 17개 성과지표 중 2개는 과정지표로 나타났다. 결과지표는 1개에 불과한 것으로 나타나 지표설정의 적절성이 매우 낮은 것으로 평가되었다. 성과예산의 실효성을 확보하기 위해서는 다수의 지표를 결과지표로 개선할 필요가 있다.

다음으로, 성과지표의 타당성에 대해 살펴보았다. 즉, 정책사업목표의 달성여부를 판단하기 위한 성과지표가 의도한 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 작성되었는지에 대해 분석을 실시하였다. 성과지표의 타당성 조사는 전문가 의견조사를 통해 실시하였다. 조사결과, 전체적으로 성과지표가 타당하게 설정된 것으로 보이지만, 타당성이 충분하지 않은 것으로 보이는 몇몇 지표가 있어 지표 설정에 대한 개선이 필요한 것으로 나타났다.

3. 충청남도 사업예산제도의 성과관리 강화방안

1) 사업예산체계의 논리성 및 적절성 개선

사업예산이 성과관리 예산으로 기능하기 위해서는 성과목표 아래에서 사업이 체계적으로 분류되고 구조화되어야 한다. 정책사업의 목표를 달성하기 위해 단위사업들이 설정되고, 각 단위사업의 목적을 달성하기 위해 세부사업들이 마련되어야 한다. 정책사업-단위사업-세부사업 사이의 이러한 목표-수단 관계가 논리적이면서 명확하게 형성되어야 한다. 이와 같이 목적-수단 관계가 형성되기 위해서는 상위 사업은 하위 사업을 포괄하는 형태로 설정되고, 상위 사업은 하위 사업보다 추상적으로 표현되어야 한다. 단위사업, 세부사업으로 내려갈수록 사업명칭은 구체화 되어야 한다. 이러한 원칙 하에 사업들이 구조화되면 사업예산체계의 정합성이 확보된다.

농정국과 복지보건국의 사업예산체계를 살펴본 결과, 주로 복지보건국의 사업예산체계에서 보완해야 할 점들이 발견되었다. 그러한 문제점과 개선방향을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 1〉 복지보건국 사업예산체계 개선방향

정책사업	단위사업	개선방향
1. 노인복지증진	노인복지증진	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업과 정책사업의 명칭이 동일함. 단위사업은 정책사업보다 구체적인 표현으로 변경할 필요 • 단위사업이 지나치게 포괄적이므로 세부사업을 재분류하여 단위사업을 복수로 설정 필요 • 예를 들면, 노인돌봄사업, 노인사회활동 지원사업, 노후생활안정 지원사업 등이 가능
2. 보육·가족 지원	영유아 보육서비스 기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업이 지나치게 포괄적이므로 세부사업을 재분류하여 단위사업을 복수로 설정 필요
3. 저출산 대책 추진	저출산 대책 추진	
4. 국민소통과 공정사회 실현	생활편익 도모 및 서민경제 해소, 복지보건 시책 홍보, 복지보건분야 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업명과 단위사업간 연계성이 낮으므로 단위사업을 재구성하거나 사업명을 수정할 필요

정책사업	단위사업	개선방향
	자문위원회 등 운영	<ul style="list-style-type: none"> 정책사업명은 ‘민관협력체계 구축 및 도민소통’ 으로 수정하고, ‘생활편의도모 및 서민경제 해소’ 는 생활공감정책 민관협력체계 구축 ‘으로 수정
5. 사회복지 종합지원	사회복지 서비스 향상, 사회복지 시설 확충 및 지원	
6. 보훈관리 및 지원	보훈 관리 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> 단위사업과 정책사업의 명칭이 동일함. 단위사업은 정책사업보다 구체적인 표현으로 변경할 필요
7. 국민기초생활 보장	기초생활보장 구축 및 지원, 의료급여사업(의료급여기금 특별회계)	
8. 아동복지증진	아동희망 프로젝트 추진	<ul style="list-style-type: none"> 세부사업을 재분류하여 단위사업을 복수로 설정 필요 단위사업명은 지나치게 세부적이어서 세부사업을 포괄하지 못함
9. 장애인 복지증진	장애인복지 증진, 장애인 자립지원, 장애인 시설확충	<ul style="list-style-type: none"> 단위사업에 정책사업과 동일한 명칭이 있음 ‘장애인복지 증진’ 이라는 단위사업은 지나치게 추상적이므로 세부사업을 재 분류하여 단위사업 재설정 필요
10. 질 높은 보건의료서비스 구축	보건행정서비스 제공, 방역 및 감염병예방관리, 건강 증진강화, 정신보건관리	<ul style="list-style-type: none"> 12번 정책사업과 통합 필요
11. 식품·의약 안전관리	식품·의약 안전관리, 공중 위생 및 식품위생관리, 의약·의료관리	
12. 공공의료 서비스 경쟁력 강화	공공의료서비스 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> 10번 정책사업과 통합 필요

2) 성과목표체계와 사업예산의 연계성 강화

앞의 실태분석에서 농정국과 복지보건국의 전략목표의 적절성에 대해 살펴본 결과, 일부 개선이 필요한 것으로 나타났다. 실태분석에서 나타난 문제점을 개선한 대안을 제시하면 다음과 같다.

〈표 2〉 전략목표 개선안

전략목표	전략목표 개선안
지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인	• 지속가능한 농업, 살기좋은 농촌, 행복한 농업인
평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진	• 모든 의 삶의 질 향상을 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진 • 지역사회를 위한 분야별 맞춤형 복지·보건정책 추진

정책사업목표 측면에서는 농정국과 복지보건국 모두 상위 전략목표를 달성하기 위한 수단으로서 부적합한 측면이 나타났다. 우선, 농정국 정책사업목표의 개선사항을 정리하면 다음과 같다.

〈표 3〉 농정국 정책사업목표 개선 방향

정책사업목표명	개선 방향
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 지역의 농업농촌발전 토대를 강화한다 (개선안) • ‘농업농촌발전기반 향상’ 단위사업은 하위의 세부사업 내용을 고려했을 때, ‘지역농업농촌 진흥’으로 수정하는 것이 적절
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	2. 농산물 공급자의 수익을 증대하고, 소비자의 안전을 제고하는 선진유통체계를 구축한다 (개선안)
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	• 2개의 정책사업목표 하위에 성격이나 목적이 유사한 단위사업이 중복되는 문제가 발생하므로 단위사업 재구조화 및 정책사업목표의 재설정 필요함
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	

정책사업목표명	개선 방향
5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다	• 공주시 1개 지역 외에 여러 지역을 대상으로 한 다양한 사업 설정 필요
6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	6. 고품질 친환경 축산농가를 육성하고, 안전한 축산환경을 조성한다 (개선안)
7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다	
8. 선진 축산기술을 연구개발한다	

다음으로, 복지보건국 정책사업목표의 개선사항을 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 복지보건국 정책사업목표 개선 방향

정책사업목표명	개선 방향
1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표명의 명료성이 낮음 • ‘노후 생활안정’ 보다는 ‘노인복지 증진’ 적절 1. 취약계층 노인생활 안정과 노인돌봄 기능 강화를 통해 노인복지 증진에 기여한다 (개선안)
2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업이 지나치게 포괄적이므로 세부사업을 재분류하여 단위사업을 복수로 설정 필요
3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	<ul style="list-style-type: none"> • ‘지속발전 가능 사회’ 라는 표현은 지나치게 거시적이므로 수정 필요 3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통해 인구고령화에 대응한다 (개선안)
4. 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표와 단위사업간 연계성이 낮으므로 단위사업 재구성 필요 • ‘공공정책’ 라는 표현은 지나치게 거시적이므로 ‘복지보건정책’ 으로 수정 필요 4. 민관협력 체계를 구축하여 합리적인 복지보건정책을 수립한다 (개선안)
5. 지역특성을 반영한 충남형 지역 복지 서비스를 구축한다	<ul style="list-style-type: none"> • 충남 지역특성 반영한 단위사업 추가구성 필요 • 정책사업목표명의 명료성이 다소 낮음

정책사업목표명	개선 방향
	5. 지역특성을 반영한 복지사업을 통해 충남형 지역 복지서비스를 구축한다 (개선안)
6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국 정신을 고취한다	
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표명의 명료성이 다소 낮음 - ‘사회안전망’ 구축보다는 ‘지속가능한 복지’로 수정하는 것이 바람직 7. 적극적 대상자 발굴 및 전달체계 개선을 통해 복지사각지대를 해소하고 자활근로사업으로 지속가능한 복지를 구현한다 (개선안)
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애 인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표가 지나치게 구체적으로 서술되었으므로, 포괄적인 표현으로 수정 필요 9. 장애인 복지사업 및 자립지원을 통한 장애인의 복지를 제고한다 (개선안)
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	<ul style="list-style-type: none"> • 12번 목표와 통합 필요 • 정책사업목표가 지나치게 구체적으로 서술되어 단위사업들에 대한 포괄성이 낮음 10. 보건시설을 현대화하고 질병의 예방 및 보건의료 서비스전달체계를 확충한다 (개선안)
11. 식품·의약 안전관리 및 응급 의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표와 단위사업간 연계성이 낮음 • ‘지역 맞춤형’에 부합하는 단위사업이 존재하지 않음 11. 식품·의약, 공중위생 안전관리, 응급의료서비스 체계를 강화한다 (개선안)
12. 양질의 공공의료서비스 제공 기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	<ul style="list-style-type: none"> • 10번 목표와 통합 필요 • ‘경쟁력 강화’라는 표현보다, ‘도민의 보건수준 향상’이 적합 12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축 및 지역맞춤형 의료서비스 제공으로 도민의 보건수준을 향상시킨다 (개선안)

3) 성과지표의 개선

사업예산이 성과관리 예산으로 기능하는데 핵심적인 요소는 적절한 성과지표의 설정이다. 성과지표는 사업의 당초 목표의 달성수준을 측정하여 중요한 성과정보를 생성하는 도구이다. 성과지표를 통해 측정된 성과정보가 예산과정에 환류되어야 하므로, 성과지표가 부적절하게 설정되면 성과예산을 통해 달성하고자 하는 효율성과 책임성 제고가 불가능해진다.

그런데 충청남도 농정국과 복지보건국의 정책사업목표에 설정된 성과목표는 대부분 산출지표가 설정되어 성과지표서의 적격성이 높지 않은 것으로 나타났다. 성과지표의 타당성은 농정국에서는 전체적으로 높게 나타난 반면, 복지보건국에서는 낮게 나타났다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 다음에서는 농정국과 복지보건국의 성과지표 개선안을 제시하였다.

〈표 5〉 농정국 정책사업목표의 성과지표에 대한 대체지표(안)

정책사업목표	성과지표명	대체지표(안)
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	①충남형 농업회의소 설립	•회의일수 •반영사업수
	②두레기업 창업·육성	•두레기업 매출액 및 고용인원
	③학교로 찾아가는 농촌체험교육	•교육참여 인원 •참여 학교수
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	①산지조직 역량 강화 지원	•역량강화교육 인원 및 참여율 •판매실적
	②농식품 수출확대	•농식품 수출품목, 수출량, 금액
	③로컬푸드 직매장 운영	•운영 매출액, 판매량, 품목수, 고용인원
		•학교급식 확대 •직판장 또는 꾸러미사업 참가농민
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	①도심속의 학교농 만들기(친환경농업 기반조성)	•참여인원, 참여학교수 •참여자의 만족도
	②ICT 융복합시설 확대를 통한 노동력절감	•노동절감 인원 •인건비 절감액

정책사업목표	성과지표명	대체지표(안)
	③인삼비가림 재배시설 지원	•인삼재배농가 경비감소
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	①희망마을만들기 선행사업 추진	•마을환경개선 건수 •마을발전계획 대비 이행률
	②신규마을조성 공모사업 발굴	
	③실속형 농업생산기반시설 설치	•농가소득
5. 지역균형발전사업 추진 으로 도내 전체가 균형 있게 발전을 이룬다	①지역균형발전사업 추진	•지역격차 해소
6. 지속가능한 고품질 친 환경 축산농가를 육성 한다	①전국우수 명품브랜드전 상위 입상	•친환경 축산농가수 •친환경 사육두수
	②농경지 액비살포 면적	
	③AI발생 취약지역 집중조사	
		•축산농가 역량강화 •동물복지축산물 생산량 •가축질병 발병률
7. 가축전염병 발생 최소 화 및 축산물 위생·안 정성 강화로 안심축산 물을 생산·공급한다	①가축방역사업 추진실적	•가축 전염병 발병건수 •전염사육두수
	②축산물검사·정밀분석사업 추진실적	•가축 전염병 발병건수 •전염사육두수
8. 선진 축산기술을 연구 개발한다	①우량 종축(한우, 종돈, 재래계) 보급률	•연구개발인력 •연구개발건수
	②한우 수정란 생산 보급률	•연구개발인력 •연구개발건수

〈표 6〉 복지보건국 정책사업목표의 성과지표에 대한 대체지표(안)

정책사업목표	성과지표명	대체지표(안)
1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다	①노인사회활동 지원 확대	•독거노인 지원사업 수혜자수 •노인사회활동 참여 증가율 •수혜자 만족도
	②행복경로당 확충	•행복경로당 이용자 만족도 •행복경로당 이용(증가)률
2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	①어린이집 이용률	•어린이집 이용자 만족도
3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	①모자보건사업 수혜자수	•육아휴직 증가율 •수혜자 만족도
4. 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	①국민 제언 실천 증가율	•국민제언 정책반영률
5. 지역특성을 반영한 충남형 지역 복지 서비스를 구축한다	①지역사회서비스 투자사업 이용만족도	•지역사회서비스 투자사업 수(증가된 사업수)
6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국 정신을 고취한다	①충남보훈공원 준공	•충남보훈공원 설립에 관한 도민 인식조사 •보훈공원 이용만족도
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다	①맞춤형 급여 수급자 수	•맞춤형 급여 수급자 증가율 •수급자 만족도
	②의료급여 지원 수	•긴급지원서비스 수혜자 수 •수혜자 만족도
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	①아동학대 피해 발견율	•아동학대 피해자 지원 건수 •아동학대 피해 처리율(처리건수/발견건수)
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인 직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	①저소득 장애인 연금, 수당 수혜자수	•저소득 장애인 연금·수당 수혜자 증가율 •수혜자 만족도
	②장애인직업재활근로인원 확대	•장애인 직업재활 근로인원 증가율 •수혜자 만족도
	③공공기관장애인편의시설 적정 설치율 제고	•공공기관 장애인 편의시설 설치 증가율 •수혜자 만족도

정책사업목표	성과지표명	대체지표(안)
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	①농어촌 보건기관 시설 개선	•농어촌 보건기관 시설 투자비용 •수혜자 만족도
	②만성질환자 등록관리 강화	•만성질환 등록자 수 •만성질환자 회복
11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	①지역응급의료기관 필수 영역 충족율	•응급 조치율
		•식품·의약 안전관리 적발 건수
12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	①충남의료원 미충족 의료 시설 확충	•충남의료원 의료시설 확충 투자 비용 •이용자 만족도

4) 성과관리에 대한 조직관리자의 관심 제고

충청남도 사업예산제도가 성과관리 예산으로 발전하기 위해서는 조직관리자의 관심과 의지가 가장 중요하다고 할 수 있다. 성과정보를 도출하고 이를 재정사업운영에 활용하려는 의지가 크지 않다면 성과예산은 작동하기 어렵다. 예산사업에 대한 성과정보를 생산하여 예산과정에 활용하는 과정에는 많은 이해관계자가 얽혀 있고, 직접적으로는 사업담당직원이 관련되어 있기 때문에 제도시행 과정에서 많은 반발과 비판, 저항이 예상되기 때문이다. 객관적이고 합리적인 성과정보를 생산한다 할지라도 실제로 활용되기까지는 많은 어려움이 나타날 수 있다. 그러한 예상되는 어려움을 극복하고 제도를 정착시키기 위해서는 사업수행, 조직·인력관리의 책임을 지고 있는 조직관리자가 이해관계자를 설득하고 강한 추진력을 발휘할 필요가 있다.

또한 재정 성과목표관리제의 정착과정에서 나타나는 어려움을 극복하는 측면에서도 조직관리자의 관심이 중요하다. 현재 나타나고 있는 성과목표 설정의 문제점, 적절하지 못한 성과지표의 설정 등은 성과관리 담당자와 사업담당자간 논의 및 협의 과정을 거치면서 해결하는 것이 효율적이다. 이를 위해서는 조직이나 부서의 관리자가 부서 직원들간 협업이 이루어질 수 있도록 조정역할을 수행하여야 한다.

5) 성과관리 전문가 자문단의 활용

사업예산 성과관리가 잘 작동할 수 있도록 하기 위해서는 성과관리 전문가로 구성된 '성과관리 자문단'을 구성하여 활용하는 것이 필요하다. 사업예산의 체계적 구조화, 전략목표의 설정, 정책사업목표의 설정, 단위사업의 구성, 적절한 성과지표의 설정 등은 성과관리에 대한 어느 정도의 전문성을 필요로 한다. 특히, 재정 성과목표관리제의 도입된 지 얼마 되지 않기 때문에 제도에 대한 이해가 충분하지 못해 목표체계의 구조화나 성과지표의 설정에서 부적절한 측면이 나타나고 있다. 이와 같이 제도 도입 초기 단계에서 겪는 어려움을 극복하고 시행착오를 줄이기 위해서는 '성과관리 자문단'을 구성하여 전체 실국의 성과계획서 작성시 의무적으로 자문단의 의견을 수렴하는 과정을 거치도록 하는 것이 필요하다.

목 차

제1장 연구의 개요	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구범위와 방법	3
1) 연구범위	3
2) 연구방법	4
3) 연구 자문회의	5
3. 연구의 흐름과 보고서 구성	6
제2장 사업예산제도와 성과관리에 관한 이론적 논의	8
1. 성과관리와 성과예산에 관한 이론적 배경	8
1) 성과관리에 관한 이론적 배경	8
2) 성과예산에 관한 이론적 배경	11
2. 사업예산제도에 관한 이론적 배경	13
1) 사업예산제도의 기본 개념 및 요소	13
2) 사업예산제도의 체계와 특징	14
3. 선행연구 검토	16
제3장 충청남도 사업예산제도와 성과관리의 운영 현황	20
1. 사업예산제도와 재정성과 목표관리제 도입 과정	20
2. 재정성과관리 관련 법규 현황	24
1) 국가재정법 및 동법 시행령의 관련 규정	24
2) 국가회계법의 관련 규정	25

3) 지방재정법 및 동법 시행령의 관련 규정	26
4) 지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙의 관련 규정	26
3. 사업예산과 예산 성과계획서의 구조와 내용	27
1) 지방자치단체 사업예산제도의 구조	27
2) 예산 성과계획서의 구조와 내용	30
4. 충청남도 사업예산 및 예산 성과계획서 현황	35
1) 사업예산 현황	35
2) 예산 성과계획서 현황	42

제4장 충청남도 사업예산제도와 성과관리의 실태분석 52

1. 분석의 주요 대상과 분석방법	52
1) 성과관리 예산제도의 활성화 조건 : 분석의 주요 대상 설정	52
2) 분석 방법	57
2. 농정국 사업예산과 성과관리의 실태분석	58
1) 목표체계의 연계성	58
2) 성과지표의 적절성 및 타당성	63
3. 복지보건국 사업예산과 성과관리의 실태분석	69
1) 목표체계의 연계성	69
2) 성과지표의 적절성 및 타당성	79

제5장 충청남도 사업예산제도의 성과관리 강화 방안 85

1. 기본방향	85
2. 사업예산체계의 논리성 및 적절성 개선	86
3. 목표체계와 사업예산의 연계성 강화	89

1) 기본 원리	89
2) 예산 성과계획서의 목표체계 연계성 강화	90
4. 성과지표의 개선	96
1) 적절한 성과지표 설정을 위한 가이드라인	96
2) 정책사업목표 성과지표 개선방안	98
5. 성과관리에 대한 조직관리자의 관심 제고	102
6. 성과관리 전문가 자문단의 활용	103
7. 타 재정성과 평가제도와의 중복성 해소	104
제6장 결론 및 정책제언	106
1. 요약 및 정책제언	106
2. 연구의 한계와 향후 연구과제	108
참고문헌	109
[부록] 2017년 충청남도 예산 성과계획서 목표체계 및 성과지표	112

표 목 차

<표 1-1> 전문가 자문회의 개최	5
<표 2-1> 프로그램 예산제도에서 예산 과목 체계	14
<표 2-2> 프로그램 구조(조직단위와 회계단위)	15
<표 2-3> 품목별 예산제도와 사업예산제도의 비교	16
<표 2-4> 사업예산제도에 관한 선행연구	17
<표 3-1> 중앙정부 성과예산 및 프로그램 예산제도의 도입과정	21
<표 3-2> 지방자치단체 사업예산제도 및 성과예산의 도입과정	23
<표 3-3> 지방자치단체 사업예산 성과관리 단계별 도입과정	24
<표 3-4> 지방자치단체 세출예산 기능별 분류(13개 분야 52개 부문)	30
<표 3-5> 농정국 사업예산의 정책사업 및 단위사업 구성	36
<표 3-6> 가축위생연구소·축산기술연구소 사업예산의 정책사업 및 단위사업 구성	37
<표 3-7> 복지보건국 사업예산의 정책사업 및 단위사업 구성	40
<표 3-8> 2017년 성과계획서 총괄(일반회계 + 기타 특별회계)	43
<표 3-9> 농정국 예산 성과계획서의 전략목표 및 기본방향(2017년)	44
<표 3-10> 농정국 정책사업목표의 성과지표, 단위사업, 예산액 구성(2017년)	45
<표 3-11> 농정국 조직 및 인력 현황(2017년)	46
<표 3-12> 농정국 성질별 예산현황(2017년)	46
<표 3-13> 농정국 정책사업목표별 성과지표(2017년)	47
<표 3-14> 복지보건국 예산 성과계획서의 전략목표 및 기본방향(2017년)	48
<표 3-15> 복지보건국 정책사업목표의 성과지표, 단위사업, 예산액 구성(2017년)	49
<표 3-16> 복지보건국 조직 및 인력 현황	50

<표 3-17> 복지보건국 성질별 예산현황(2017년)	50
<표 3-18> 복지보건국 정책사업목표별 성과지표(2017년)	51
<표 4-1> 성과관리 사업예산의 활성화 조건	54
<표 4-2> 분석의 주요 대상(초점)	56
<표 4-3> 의견조사 전문가 소속 및 전공분야	57
<표 4-4> 농정국 전략목표의 적절성 조사결과	58
<표 4-5> 농정국 정책사업목표의 전략목표에 대한 수단으로서의 적절성 조사결과	59
<표 4-6> 농정국 정책사업목표의 단위사업에 대한 대표성 조사결과	61
<표 4-7> 농정국 정책사업목표의 성과지표 유형 분류	64
<표 4-8> 농정국 정책사업목표의 성과지표에 대한 타당성 검토	67
<표 4-9> 복지보건국 전략목표의 적절성 조사결과	69
<표 4-10> 복지보건국 정책사업목표의 전략목표에 대한 수단으로서의 적절성 조사결과	71
<표 4-11> 복지보건국 정책사업목표의 단위사업에 대한 대표성 조사결과	75
<표 4-12> 복지보건국 정책사업과 단위사업의 적절성 조사결과	78
<표 4-13> 복지보건국 정책사업목표의 성과지표 유형 분류	80
<표 4-14> 복지보건국 정책사업목표의 성과지표에 대한 타당성 검토	82
<표 5-1> 복지보건국 사업예산체계 개선방향	87
<표 5-2> 전략목표 개선안	91
<표 5-3> 농정국 정책사업목표 개선 방향	92
<표 5-4> 복지보건국 정책사업목표 개선 방향	94
<표 5-5> 농정국 정책사업목표의 성과지표에 대한 대체지표(안)	99
<표 5-6> 복지보건국 정책사업목표의 성과지표에 대한 대체지표(안)	101
<표 5-7> 현행 재정진단·평가제도	104





그림 목 차



<그림 1-1> 연구흐름도	7
<그림 2-1> 성과주의 예산제도의 운영 체계와 절차	13
<그림 3-1> 사업예산제도(Program budgeting) 기본구조	28
<그림 3-2> 사업예산의 분류구조	29
<그림 3-3> 예산의 성과계획 목표체계	31
<그림 3-4> 정책사업목표 설정 예시	34
<그림 3-5> 정책사업목표 설정 기준	33
<그림 3-6> 농정국 농업정책과 일반회계 세출예산사업명세서(2017년)	38
<그림 3-7> 복지보건국 장애인복지과 일반회계 세출예산사업명세서(2017년)	41
<그림 3-8> 2017년도 예산 성과계획서의 비전 및 도정방침	42

제1장 연구의 개요

1. 연구배경 및 목적

우리나라에서 2000년대 전후로 공공부문의 효율성과 책임성을 제고하려는 노력이 전개되면서, 중앙정부는 2007년에 중앙부처를 대상으로 프로그램 예산제도(program budgeting system)를 도입하였고 충청남도를 포함한 지방자치단체는 2008년에 사업예산제도를 도입하였다. 프로그램 예산제도와 사업예산제도는 명칭만 다를 뿐 내용은 동일한 예산제도이므로¹⁾, 2000년대 후반에 우리나라 모든 정부의 예산제도는 품목별 예산제도에서 프로그램 예산제도로 대규모의 전환을 이룬 셈이다.

기존의 품목별 예산제도는 지출의 통제와 관리에 중점을 두었기 때문에 예산지출의 효율성과 책임성을 확보하기 어렵다는 문제점이 지속적으로 제기되었다. 그에 반해 “사업예산제도는 사업의 목표와 그 달성에 초점을 맞추고 자원을 배분하는데 중점을 두기 때문에”(임성일·이효, 2015c: 16), 예산지출의 효율성과 책임성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 사업별로 예산지출의 성과를 측정할 수 있고, 그 결과를 예산편성에 반영할 수 있어 이러한 장점이 나타나게 된다. 또한 사업별로 투입된 자원과 산출을 측정할 수 있기 때문에 다양한 성과정보 및 자원배분정보를 제공함으로써 의사결정자가 합리적이고 전략적인 판단을 할 수 있도록 한다.

“사업예산제도(program budgeting)는 표면적으로는 사업(program)을 통해 정책과 예산을 연계하는 예산구조를 의미한다”(국회예산정책처, 2010: 4). 사업예산제도의 목적에 초점을 두고 그 의미를 생각해보면, 사업예산제도는 “예산의 계획, 편성, 배정, 집행, 결산, 평가, 환류의 전 과정을 사업 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가 체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산 기법”이라고(이용수, 2006: 96; 임성일 외, 2013: 41) 할 수 있다. 사업예산제도는 그 목적상

1) 중앙정부에서는 ‘프로그램 예산제도’라는 명칭으로 사용된 반면, 지방자치단체는 ‘사업예산제도’라는 명칭이 사용된다. 본 연구에서는 예산제도를 설명할 때, ‘프로그램’과 ‘사업’을 동일한 의미로 보고 혼용한다.

성과관리제도와 불가분의 관계에 있는데, 그러한 의미에서 사업예산제도는 성과관리 예산제도(performance-based program budgeting)라고 할 수 있다(원구환, 2014: 301).

따라서 사업예산제도가 본래의 목적대로 운영되기 위해서는 예산에 대한 성과관리제도가 필수적으로 구비되어야 한다. 그러나 지난 10여년간 대부분의 지방자치단체뿐만 아니라 충청남도에서 운영된 사업예산제도는 예산사업에 대한 성과관리가 제대로 뒷받침되지 않아 본래의 기능을 발휘하지 못했다고 할 수 있다. 2008년 사업예산제도 도입 이후 예산구조를 기존의 품목별 구조에서 사업별 구조로 전환하였을 뿐, 사업에 대한 성과계획 작성, 목표치 설정, 사업 평가, 평가결과의 환류 등으로 이루어진 성과관리는 제대로 운영되지 못하였다(박노옥·원종학, 2009; 임성일·이호, 2015c).

행정자치부는 2008년 사업예산제도 시행 이후 성과와 예산을 연계한 사업예산 성과관리 체계를 구축하기 위해 모든 지방자치단체를 대상으로 2010년부터 2013년까지 4년간 성과예산서를 시범적으로 작성하도록 하였고, 시범 운영 결과를 바탕으로 2014년 5월 지방재정법을 개정하여 2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성한 후 지방의회에 제출하는 것을 의무화하였다. 이와 같은 성과계획서와 성과보고서의 작성을 행정자치부 예규 제75호 지방자치단체 성과보고서 작성기준에 의하면 ‘성과목표관리제도’라고 한다. 본 연구에서도 이러한 정의를 따른다.

행정자치부가 ‘성과목표관리제도’를 의무화한 것은 사업예산제도가 본래의 목적으로 운영되어 재정운영의 효율성, 효과성, 책임성을 확보하기 위한 조치라고 할 수 있다. 충청남도는 2016년부터 예산의 성과계획서를 작성하기 시작하여 2017년 2월 현재 2번째 성과계획서를 수립하였고, 2016년 예산에 대한 성과보고서는 작성 중에 있다. 충청남도에 성과목표관리제도가 제도화되어 운영됨에 따라 사업예산제도는 외형적으로 성과관리 예산제도가 될 수 있는 여건이 마련되었다.

그러나 충청남도 사업예산 성과관리 체계가 의도한 바대로 운영되기 위해서는 몇 가지 조건들이 갖춰져야 한다. 즉, 사업예산제도와 성과목표관리제도 사이의 정합성, 타당하고 적절한 성과지표의 설정, 사업별 원가정보 생성, 타 평가제도와와의 중복성 문제, 성과평가 결과의 활용 등의 문제가 해결되어야 한다. 이러한 문제들 중 타당하고 적절한 성과지표의 설정은 성과관리와 관련하여 지속적으로 제기되어 오고 있을 정도로 중요하지만 해결되어야 하는 문제이다

(이상용·이효, 2008; 이효, 2008; 박노욱·원종학, 2009; 이상일·금재덕, 2012; 이효, 2012; 최순영, 2013; 임성일 외, 2013).

이에 본 연구는 충청남도의 사업예산제도가 성과관리 예산제도로 기능할 수 있도록, 사업예산과 성과목표관리제도의 실태를 분석하고 성과관리를 강화하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 첫째, 성과목표관리제도와 사업예산제도 사이의 연계실태를 점검하고, 유기적 연계를 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 사업예산에는 성과관리를 위한 체계가 마련되어 있지 않아, 이를 성과목표관리제도(예산 성과계획서, 성과보고서)를 통해 보완한 것이므로 사업예산과 성과목표관리제도 사이의 연계에 대한 분석이 필요하다. 구체적으로 정책사업의 상위에 위치하는 전략목표-정책사업목표가 정책사업이나 단위사업과 논리적으로 연계되었는지에 대한 분석을 실시할 것이다. 둘째, 2016년도부터 충청남도에서 적용되고 있는 성과목표관리제도(예산의 성과계획서)의 운영실태를 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 본 연구에서는 성과지표의 적절성과 타당성에 대해 초점을 두고 분석을 실시하고자 한다.

2. 연구범위와 방법

1) 연구범위

본 연구의 대상은 충청남도 본청으로 한정하고, 충청남도 시군은 제외한다. 시간적 범위는 2017년 1년간으로 한다. 성과목표관리제도는 2016년부터 실시되어, 충청남도는 2016년과 2017년 성과계획서를 작성하였다. 본 연구는 2017년 성과계획서를 연구대상으로 한다.

내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 사업예산제도와 성과관리에 관한 이론 및 선행연구를 검토한다. 둘째, 충청남도 사업예산제도 및 예산의 성과관리제도의 현황을 조사한다. 셋째, 충청남도 사업예산제도와 성과목표관리제도의 운영실태를 분석한다. 넷째, 실태분석을 바탕으로 충청남도 사업예산제도의 성과관리 강화 방안을 제시한다.

본 연구에서는 성과목표관리제도와 다른 성과관리시스템과의 연계 문제는 제외한다. 충청남도에서 기존에 운영 중인 성과관리제도로는 2가지가 있다. 2000년대 초반에 제정된 「정부업무평가기본법」에 의해 실시되는 지방자치단체 성과관리제도와 2000년대 중반 이후 도입된 BSC(Balanced Score Card) 성과관리시스템이 그에 해당된다. 성과목표관리제도와

기존의 성과관리시스템 사이의 연계가 충청남도의 성과관리에 있어서 해결과제로 제기될 수 있다.

그러나 기존의 성과관리시스템과 사업예산제도의 성과관리는 초점과 대상 면에서 차이가 존재하기 때문에 연계가 쉽지 않다(임성일·이효, 2015a). 즉, “기존의 성과관리시스템은 기관·조직·부서의 성과관리에 초점을 맞추는 반면, 사업예산제도의 성과관리는 지방자치단체의 ‘정책(프로그램)’을 중심으로 단위사업, 세부사업 등 구체적인 예산사업에 초점을 맞추고 있어 양자의 접점(연계성)을 찾기가 매우 어렵다”(임성일·이효, 2015a).

기존의 성과관리시스템과 사업예산제도의 연계문제를 다룰 수 있다 할지라도 제도간 연계를 본 연구에 포함시킬 경우 과업범위가 지나치게 넓어지기 때문에, 별도의 연구과제로 수행하는 것이 적절하다고 판단하였다. 강성권·박영강(2010)은 2010년에 부산광역시를 대상으로 BSC성과관리와 예산관리의 연계를 위한 별도의 연구를 수행하였다.

본 연구의 분석대상은 충청남도 사업예산서와 실국별 예산 성과계획서인데, 농정국과 복지보건국으로 한정하였다. 충청남도의 민선 6기 역점추진 과제 중 하나가 3농혁신으로 농어업 분야가 충청남도에서 중요한 위치를 차지하고 있는 점을 우선적으로 고려하였다. 다음으로 모든 지방자치단체의 주요한 정책으로 자리잡고 있는 복지분야를 선정하였다. 복지와 농어업 분야의 예산 규모 또한 충청남도에서 가장 많은 비중을 차지하여 그 중요성을 뒷받침해준다.

2) 연구방법

본 연구의 연구방법은 문헌조사, 전문가 자문 및 의견조사, 공무원 인터뷰 등을 주로 활용한다. 문헌조사는 우선적으로 연구의 방향을 설정하는데 활용하고, 사업예산제도와 성과관리에 관한 이론적 내용을 검토한다. 이와 함께 사업예산제도와 성과목표관리제도의 도입 연혁 및 의의를 검토하며, 충청남도 사업예산제도와 성과관리제 운영실태를 살펴보는데 활용한다. 충청남도 사업예산제도와 성과목표관리제도의 운영실태를 분석하기 위해서는 예산서와 결산서, 성과계획서와 성과보고서 등의 문서자료를 기본적으로 검토하여야 한다.

전문가의 의견조사는 성과지표의 적정성을 검토하고 적정한 성과지표를 제시하기 위해 활용한다.

마지막으로 충청남도 사업예산제도 운영과정에서 발생하는 장애요인을 탐색하고 그 원인을 분석하기 위해 관계 공무원과의 인터뷰 조사를 활용한다.

3) 연구 자문회의

본 연구의 방향설정과 심층분석을 위한 자문회의를 4회에 걸쳐 실시하였고 그 내용은 다음과 같다.

〈표 1-1〉 전문가 자문회의 개최

구분	일시(장소)	참석자	주요내용
제1차 자문회의	2017년 2월 23일 (충남도청 기획조정실)	남상길 주무관 (예산담당관실)	<ul style="list-style-type: none"> 충남도청의 재정성과관리제도 운영 현황 현 재정성과관리 제도 운영의 문제점 및 원인 사업예산제도의 성과관리 강화를 위한 정책대안
제2차 자문회의	2017년 2월 24일 (건양대학교 회의실)	주운현 교수 (국방경찰행정학부)	<ul style="list-style-type: none"> 연구의 방향 설정 사전에 성과의 개념에 대한 정리 필요 연구의 내용은 성과목표관리제도에 있어서 핵심적인 요소인 성과지표와 성과측정 문제를 다루는 것이 적합함 연구내용은 충청남도 행정에 활용될 수 있도록 이론보다는 예산 성과관리 현안을 다루는 게 좋음 연구방법은 전문가 의견을 적극적으로 활용할 필요가 있음
제3차 자문회의	2017년 3월 20일 (건양대학교 회의실)	주운현 교수 (국방경찰행정학부)	<ul style="list-style-type: none"> 연구의 범위를 연구기간에 맞춰 축소할 필요. 또한 성과관리제에 있어서 핵심인 성과지표를 중심으로 연구 진행 연구범위 축소에 맞춰 연구내용 수정할 것 연구수행 방법은 FGI, 인터뷰 등을 활용하는 것이 적절 제목 수정. 사업예산제도와 성과관리 연계 방안으로 하는 것이 적절
제4차 자문회의	2017년 9월 14일 (충남도청)	농정국 농업정책과 담당 주무관, 복지보건국 복지정책과 담당주무관	<ul style="list-style-type: none"> 농정국과 복지보건국의 예산 성과목표 관리제도 담당 공무원 대상 인터뷰 예산 성과목표관리제도에 대한 인식에 대한 인터뷰 정책사업목표, 사업예산, 성과지표 설정 과정의 적절성 등에 대한 인터뷰

3. 연구의 흐름과 보고서 구성

본 연구는 아래의 그림과 같은 절차로 수행된다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구 수행방법 등 전체적인 연구개요를 제시한다.

제2장에서는 성과관리와 사업예산제도에 관한 이론적 배경에 대해 살펴보고 선행연구에 대해 검토할 것이다. 성과관리의 등장배경과 의미에 대해 정리하고, 성과예산이 성과관리라는 큰 틀에서 어떠한 의의가 있는지에 대해 살펴볼 것이다. 이와 함께 사업예산제도의 의미에 대해 살펴보고 어떠한 배경에서 등장하고 제도적으로 도입되었는지에 대해 살펴볼 것이다. 이를 통해 성과예산과 사업예산제도의 적절한 운영기준을 도출하는 근거로 활용할 것이다. 이러한 자료는 제4장의 분석틀을 도출하고 정책대안을 제시하는데 있어서 기초자료로 활용될 것이다.

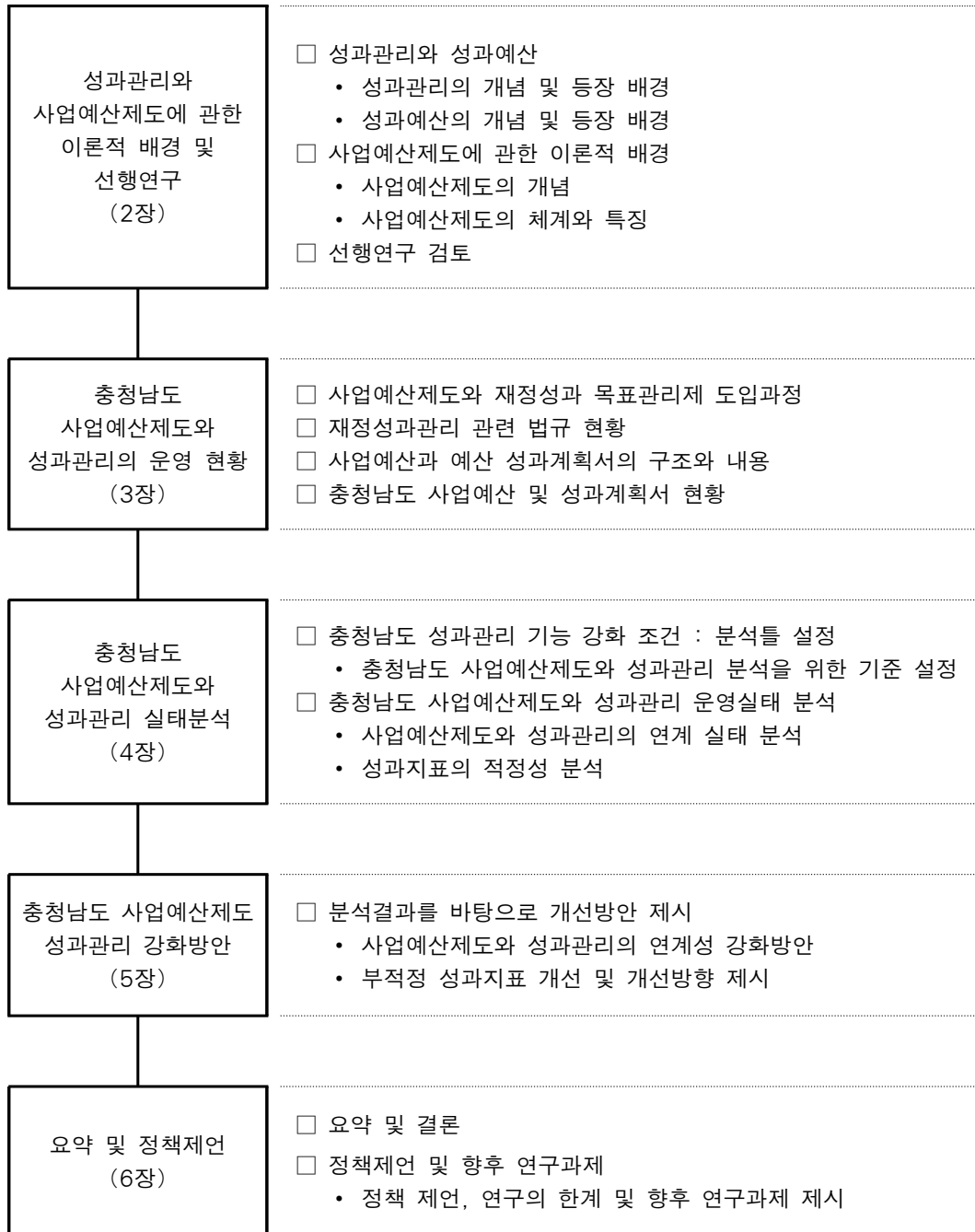
제3장에서는 충청남도 사업예산제도와 성과관리 운영 현황에 대해 살펴볼 것이다. 우선 우리나라에서 사업(프로그램)예산제도와 재정성과 목표관리제의 도입과정에 대해 살펴보고 재정성과관리와 관련된 법규를 살펴보면서 제도 현황에 대해 검토할 것이다. 다음으로, 충청남도 사업예산과 예산 성과계획서의 구조와 내용에 대해 살펴볼 것이다.

제4장에서는 충청남도 사업예산제도와 성과관리 실태를 본격적으로 분석한다. 우선 사업예산제도가 성과관리 예산제도로써 기능하기 위한 조건을 앞의 이론적 논의를 통해 정리한다. 도출된 분석틀에 따라 사업예산제도와 성과관리 운영실태를 분석한다. 구체적으로 사업예산의 체계성과 정합성을 분석하고, 다음으로 사업예산제도와 성과관리 연계실태를 분석한다. 그리고 성과관리에서 가장 중요한 부분이라고 할 수 있는 성과지표의 적정성에 대해 분석할 것이다.

제5장에서는 제4장의 운영실태 분석을 통해 도출된 충청남도 사업예산과 성과관리의 문제점을 개선하기 위한 방안을 제시할 것이다.

제6장에서는 연구결과를 요약한 후 정책적인 활용방안을 제시한다. 마지막으로 이 연구가 갖는 한계와 향후 연구과제를 밝힌다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도



제2장 사업예산제도와 성과관리에 관한 이론적 논의

1. 성과관리와 성과예산에 관한 이론적 배경

1) 성과관리에 관한 이론적 배경

정부 영역에서 성과를 높이려는 노력은 정부가 존재했던 모든 시기에 시도되었을 것이다. 현대 행정에서 구체적으로 정리된 사례는 1907년 뉴욕시 도시연구국(Bureau of Municipal Research)에서 시작한 성과 및 생산성 측정에서 찾을 수 있다(주재복·박해육, 2009: 14). 1950년대 미국의 성과예산제 도입 또한 정부의 성과제고 노력이라고 할 수 있다. 1960년대와 1970년대에는 기획예산제도(PPBS), 영기준예산제도(ZBB) 등과 같은 예산기법들을 통한 성과관리의 시도가 있었다. 이러한 성과에 대한 관심은 뉴질랜드, 호주, 영국 등에서 1980년대에 신공공관리(New Public Management)에 입각하여 정부개혁을 추진하면서 확대되기 시작하여, 1990년대 이후에는 성과관리가 정부영역에서 주요한 위치를 차지하게 되었다.

1960~70년대를 거치면서 선진국들은 경기침체와 함께 정부재정의 팽창과 적자의 누적, 예산 낭비와 비능률을 경험하였고, 이러한 정부에 대한 시민들의 불신은 만연해졌다. 신뢰성을 회복하기 위한 노력으로 정부의 성과 및 투명성 제고에 대한 관심이 높아졌는데, 이를 바탕으로 정부활동의 결과에 대한 측정과 공개를 주요한 골자로 한 정부개혁이 추진되었다(이재원, 2002: 216). 정부의 비효율성을 제거하고 성과를 제고하기 위한 정부개혁은 조직 및 인사 관리 부문에서는 민간경영방식이 도입되는 형태로 나타났다. 책임운영기관과 같은 새로운 조직형태가 등장하였고, 개방형 임용제도나 MBO(Management by Object)와 같은 개인 수준의 성과관리장치가 도입되었다.

우리나라는 선진국에 비해 다소 늦게 시작하였지만 1990년대 후반에 겪은 외환위기를 계기로 예산뿐만 아니라 정부업무, 감사, 조직 및 인사 등에 각종 성과관리제도를 도입하기 시작하였다(공병천, 2004). “국무조정실 주관의 정부업무평가제도(1998년), 감사원의 개별 사업에 대한 성과

감사(1995년), 기획예산처의 성과주의 예산제도 시험실시(1999년), 중앙인사위원회의 직무성
과제 일부 실시(1999년), 행정자치부 주관의 목표관리제도(1999년)와 책임운영기관제도(2000년)
등이 이에 해당된다”(공병천, 2004).

성과는 ‘조직목표 달성에 대한 기여’(윤수재·조태준, 2009), ‘달성된 결과 및 업무수행과 관련
된 것’(Otley, 1999), 그리고 ‘정책으로 인해 비롯되는 바람직한 결과’(박중훈, 1999) 등 연구자
에 따라 다양하게 정의되고 있다(금재덕 외, 2014). 좀 더 포괄적이고 구체적으로 정의하면,
“공공부문의 기관별, 조직별, 사업별로 수행하는 행정활동의 결과, 즉 예산집행에 따른 재화와
서비스의 공급결과로 창출되는 산출물(output)과 그 영향 및 파급효과(impact/effect)를 포괄
하는 개념이라고 할 수 있다”(이세구, 2003). 이러한 정의에 투입요소를 포함하면, 결과와 산출
물에 대한 경제성, 생산성, 효과성을 포함하는 개념이 된다.

성과관리 또한 연구자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 이윤식(2014)은 조직의 임무
(mission)에 기초한 비전이나 전략을 효과적·효율적으로 달성하기 위해 조직 및 개인의 성과
를 체계적으로 집계·관리·환류하는 제반 활동이나 일련의 과정으로 정의하였다(이윤식, 2014:
126). 즉, “공공부문의 성과를 개선·제고·증진하도록 기획·점검·평정·환류하는 모든 활동”으로
보았다(이윤식 외, 2006). Politt(2002)은 공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조
직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변화시키는 과정으로 정의하였다(금재덕 외, 2014
재인용). 고영선 외(2004)는 “전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 설계하며, 사업을 시행
하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 점검하고, 이를 의사결정에 환류시키는 것”이
라고 정의하였다(고영선 외, 2004: 39). 이러한 다양한 정의에 근거하여 우리나라 「정부업무평
가기본법」 제2조에서는 정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표
및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하
는 일련의 활동으로 성과관리를 정의하고 있다. 이러한 정의는 투입과 처리과정 측면보다는
목표달성이나 산출물과 같은 결과 측면을 강조하는 개념이다(금재덕 외, 2014).

성과관리(performance management)는 성과측정(performance measurement)과 성과평가
(performance evaluation)보다 광범위한 개념이다. 성과측정은 “사전에 정해진 목표에 대한 진
행과정을 평가하기 위해서 지표를 개발하고, 이러한 지표에 근거하여 성과를 점검하는 과정”
을 의미한다(주재복·박해육, 2009: 13). “성과평가는 장기 또는 단기적 목표를 성취해 나가는
과정에 주기적인 평가를 실시하고, 사업성과를 향상시키기 위하여 관리자에게 그 결과를 보고

하는 것, 또는 예산과 자원의 활용을 통하여 달성되는 사업의 품질과 결과에 초점을 두면서 실제로 성취한 것이 무엇인가에 대한 해답을 얻는 것을 의미한다”(주재복·박해육, 2009: 13). “성과관리는 성과측정뿐만 아니라 적절한 성과수준의 결정, 성과정보에 관한 보고, 바람직한 수준 대비 현재의 성과수준을 평가하기 위한 정보의 활용 등을 포함하는 개념이다”(주재복·박해육, 2009: 13).

정부의 성과관리제도는 대체적으로 업무성과평가를 중심으로 발전해 왔다. 미국에서는 정부성과결과법(Government Performance Results Act, GPRA, 1993)이, 영국에서는 공공서비스 협약제도(Public Service Agreement, PSA)가, 캐나다에서는 신지출관리시스템(Renewed Expenditure Management System)이, 호주에서는 공공서비스법(Public Service Act, 1999)이, 뉴질랜드에서는 공공재정법(Public Finance Act)이 제정되어 매년 성과계획서 및 성과보고서를 작성하고 성과목표치의 달성여부를 보고하도록 의무화하였다(신상훈·차정엽, 2009).

OECD(1997)나 미국의 ‘정부성과및결과법(GPRA)’(GAO, 1996)에 따르면, 성과관리는 전략 계획, 운영계획, 성과측정, 성과보고 및 활용의 4단계로 구성된다(박중훈, 1999: 133-4). 첫째, 전략계획(strategic planning)은 기관이 행정환경을 고려하여 기관의 장기적인 목표와 활동전략을 마련하는 것이다. 여기에는 주요기능과 활동 등을 포함한 포괄적인 임무의 규정, 기관 활동을 통한 궁극적인 영향을 포함한 일반목표의 제시, 이러한 일반목표를 구체적으로 실현하는데 필요한 활동과정, 기술, 인적·물적 자원에 대한 정보가 포함되어야 한다. 둘째, 성과계획(Performance Planning)이란 전략계획에서 제시된 해당기관의 목표를 실현하기 위한 구체적인 실현방법과 이를 통해 달성되는 성과수준, 즉 성과목표를 수립하는 것이다. 셋째, 성과측정(Performance Measurement)은 “전략계획과 운영계획에 따라 해당기관이 수행한 활동결과의 산출물, 서비스 수준 및 영향 등을 측정 또는 평가하는 것이다”(금창호 외, 2002: 19). 넷째, 성과보고 및 활용은 앞 단계 성과측정의 결과를 대내외적으로 공표하고, 그 결과를 정책 환류, 인사 및 예산부문에서의 인센티브 제공 등에 다양하게 활용하는 것을 말한다(금창호 외, 2002: 17-21).

이러한 4단계에 따라, 성과관리 운영체제는 조직의 임무-전략목표-성과목표-성과지표의 수직적 연결구조 속에서 작동하게 된다. 성과관리 운영체제는 하위 조직과 개인에게 목표를 부여하고 각각에 대한 관리를 통해 전체 조직의 성과를 향상시키고자 하는 것이다.

2) 성과예산에 관한 이론적 배경

“일반적으로 성과예산은 주어진 예산제약 하에서 재정자원을 보다 더 잘 활용하고 예산관리를 더 잘 하고자 하는 예산접근으로 성과정보를 예산과정에 접목해서 활용하는 것을 말한다”(임성일·이효, 2015c: 9). “미국의 NASBO는 넓은 의미에서의 성과예산(performance budgeting)을 예산의 의사결정 과정에 어떤 방식으로든 성과정보(performance information)를 연계시키는 예산접근방식으로 규정하고 있다”(NASBO, 2013, 임성일·이효, 2015c: 9 재인용).

이러한 성과예산(performance budgeting)을 공공부문에 적용하려는 시도는 20세기 초반까지 거슬러 올라간다. 1950년대에 품목별 예산제도에 대한 비판으로 성과주의 예산제도(Performance Budgeting System)가 시도된 이후, 1960년대 계획예산제도(Planning Programming Budgeting System)가 크게 관심을 이끌었다. 그러나 그러한 훌륭한 시도는 성과정보의 측정 및 입수의 한계, 측정기법의 미발달, 운영상 문제점, 정치·정책적 지원부족 등으로 인해 지속되지 못하고 다시 품목별 예산제도로 회귀하였다. 1980년대부터 공공부문 개혁에 대한 관심이 고조되면서 1990년대 들어 성과예산은 다시 선진국을 중심으로 주목을 끌었고, 과거와 달리 과학과 기술의 발달로 인해 성과예산 시스템으로 정착되어 가고 있다(임성일·이효, 2015c: 9).

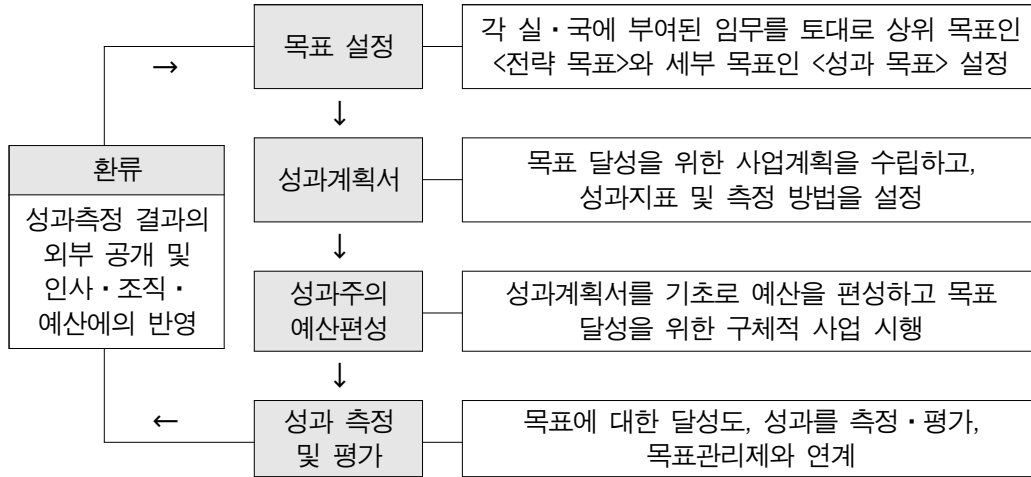
1950년대의 성과예산과 1990년대의 성과예산은 모두 목표와 목표 달성을 위한 사업, 그리고 각각의 사업 수행과 성과측정을 위한 계량적 자료 제시를 강조한다는 점에서 동일하다(Burkhead, 1956: 142, 신무섭, 2014: 477 재인용). 그러나 두 성과예산 사이에는 일정 부분 차이점이 존재한다(신무섭, 2014: 477-8). 1950년대 성과예산은 1년의 단기적인 관점에서 정부가 무엇을 하는지, 그리고 정부의 활동에 어느 정도의 재원이 필요한지를 보여주는 것에 초점을 둔다. 그리고 당시의 성과예산에서 성과를 업무, 활동, 직접적 산출 등으로 보았다. 즉, 당시의 성과예산은 정부 활동을 기능(functions), 활동(activities), 사업(projects), 산출물 등으로 구분하여 사업과 최종 산출물을 확인하고, 사업의 원가를 계산하여 예산을 제시하는 제도이다(신무섭, 2014: 499). 그에 반해, 1990년대에 시작된 성과예산은 정부활동에 대한 책임성을 확보하는 관점에서 성과를 바라보고 있어, 성과를 산출(output)보다는 결과(outcome)로 정의한다. 그에 따라 정부의 업무 또는 활동을 비용보다는 결과(성과)와 연결시키고자 하였다. 성과를 단순한 산출 이상의 결과로 보기 때문에 관점 또한 1년 또는 2년 이상의 장기적인 관점에서 접근한다.

1990년 이후의 성과예산이 이전의 성과예산과 다른 이유는 등장배경의 차이에서 어느 정도 연유한다. 앞에서 논의한 바와 같이, 1990년대의 성과예산은 정부개혁을 위한 수단으로 등장했다는 점에서 이전의 성과예산과 차이점이 나타난다. 즉, 정부의 비효율과 재정적자를 해소하고 책임성을 강화하기 위해 성과관리제도가 도입되었고, 그 과정에서 성과예산이 제도입된 것이다. 정부의 성과관리제도는 대체적으로 업무성과평가를 중심으로 발전해 왔다. 업무성과평가의 주요한 목적은 정부의 책임성과 효율성을 높이는 것이므로 성과관리는 예산제도 개혁과 밀접하게 연계되었다(원구환, 2010). 즉, 예산운영 또한 정부의 책임성과 효율성을 높이는 목적에 맞춰 전환되어야 했다. 그에 따라 예산부문에서도 “투입지향적인 재정체제를 결과지향적 체제로 전환하기 위해 1950년대의 성과주의 예산개혁이 재등장하였다”(이재원, 2002). “성과에 초점을 맞추어 기존 재정체계를 재검토하고 새로운 체계를 위한 논리개발과 실행력을 강화시킬 수 있는 정책들이 추진된 것이다”(이재원, 2002).

성과의 개념을 예산에 적용하기 위해 예산구조를 사업 중심으로 수정할 필요성이 제기됨에 따라, 이전에 계획예산제도 시도과정에서 경험한 프로그램 중심의 예산구조를 도입하게 된다. 그리고 프로그램을 단위로 하여 예산 편성과 집행에서 행정부서의 자율성을 증진시키고 성과평가를 통해 책임성을 확보하고 예산 과정에 환류하도록 하였다(원구환, 2014: 308). 종합하면, 1990년대 이후의 성과예산은 “장기적 관점에서 부처의 사명, 목적, 세부 목적 등을 고려하여 목적 달성에 기여하는 정책과 사업을 구상하고 사업별로 성과 목표치와 그것을 달성하는데 소요되는 원가를 연계하는 계량적 자료를 제시하는 성과관리와 예산 운영을 통합하려는 제도”라고 할 수 있다(신무섭, 2014: 480). 따라서 엄밀한 의미에서 1990년대 등장한 성과예산을 성과관리 예산제도라고 칭하는 것이 적절할 수 있다(신무섭, 2014: 478; 원구환, 2014: 301).

성과주의 예산제도의 기본구조는 ①목표설정, ②성과계획서의 작성, ③성과주의 예산 편성, ④성과의 측정 및 평가, ⑤환류의 요소로 구성된다(윤영진, 2015: 362). 성과관리와 예산제도의 연계는 성과계획서와 예산서를 통합한 성과예산서에 의해 실현되며, 성과예산서를 바탕으로 성과보고서를 작성하고 책임과 성과를 지향하게 된다(원구환, 2014: 308).

〈그림 2-1〉 성과주의 예산제도의 운영 체계와 절차



자료 : 윤영진(2015), p. 363.

2. 사업예산제도에 관한 이론적 배경

1) 사업예산제도의 기본 개념 및 요소

“1980년대 이후 세계 각국에서는 효율성·투명성·책임성을 강조하는 공공부문 개혁을 통해 국가재정 운영의 패러다임을 전환하였는데, 특히 OECD 등 주요 선진국들은 예산을 정부재정 운영의 성과관리와 연계하여 재정규율과 재정책임을 강화하였다”(김관보, 2012: 236). 사업(프로그램)예산제도는 그러한 정부개혁 과정에서 정부재정의 성과관리를 위한 수단으로 도입되었다.“사업(프로그램)예산은 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 사업(프로그램) 중심으로 구조화하고, 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법으로 정의된다”(이용수, 2006: 96; 임성일 외, 2013: 41). 즉, 사업예산은 “사업(프로그램)과 단위사업(projects, activities)을 핵심예산단위와 성과관리단위로 설정하고 이들을 중심으로 예산집행의 결과인 산출물(output)과 성과(outcome)를 체계적으로 관리하는 시스템”이라고 할 수 있다(임성일 외, 2013: 41).

여기에서 사업(프로그램)은 “동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업들의 묶음을 의미한다”(윤영진, 2015: 93). 또한 사업(프로그램)은 정책적으로 독립성을 지닌 최소단위이고 예산 편성 단계에서 전략적 배분단위이다(국회예산정책처, 2010: 4). 이러한 사업(프로그램)은 몇 가지 기본적인 요소를 포함하여야 한다. 첫째, 정책적으로 독립성을 지닌 최소단위여야 한다(국회예산정책처, 2010: 4). 기능-사업(프로그램)-하위 사업으로 이루어지는 수직적 위계구조에서 단일관리자에게 책임이 부여되고 구별되는 정책목표를 가지고 있는 최소단위이다. 둘째, 동일한 유형의 사업의 묶음으로 이루어진다(국회예산정책처, 2010: 4). 공통의 기능을 수행하는 하위 사업들의 묶음으로 구성된다. 셋째, 사업(프로그램)은 정책의 산출·투입비용, 운영목표가 관리되고 성과관리가 이루어지는 기본단위이므로 정부의 기능·정책 및 성과와의 관계구조를 가져야 한다(국회예산정책처, 2010: 4)

2) 사업예산제도의 체계와 특징

중전의 품목별 예산제도의 예산 과목 체계는 장-관-항-세항-세세항-목-세목의 7단계로 이루어졌다. 이러한 구조는 사업예산제도에서 ‘분야-부문-사업(프로그램)-단위사업-세부사업-편성비목-통계 비목’으로 변경되었다. 사업예산 구조에서 사업(프로그램)별 분류는 ‘사업(프로그램)-단위사업-세부사업’ 부분에서 이루어진다. 세부사업 아래에서는 경비의 성질에 따라 목별로 분류되어 관리된다. 분야-부문은 정부의 기능에 따라 분류되고 부문 아래에 다수의 사업(프로그램)이 위치하고, 사업(프로그램) 아래에는 다시 다수의 단위사업이 위치하는 피라미드 형 구조가 형성된다.

〈표 2-1〉 프로그램 예산제도에서 예산 과목 체계

장	관	항	세항	세세항	목	세목
분야	부문	사업 (프로그램)	단위사업	세부사업	편성 비목	통계 비목
기능별 분류		사업(프로그램)별 분류			품목별 분류	

자료 : 윤영진(2015), p. 95.

사업예산제도는 명칭에서 드러나듯이 사업(프로그램)-단위사업-세부사업의 3단계의 사업 구조가 예산 과목체계에 포함되고 중심적인 작용을 한다. 지방자치단체에서 과는 사업(프로그램) 단위와 직접 연계되어 사업이 해당 조직의 관리 중심점, 자율 중심점, 책임 중심점이 된다(윤영진, 2015: 94). 그리고 사업(프로그램) 단위의 예산을 편성하고 집행을 책임지는 1명의 관리자가 존재한다. 이는 전통적인 품목별 예산제도가 인건비, 재료비, 여비 등 ‘목’ 중심으로 예산을 편성하고 관리하는 것과 대비된다. 사업(프로그램)예산제도에서는 이처럼 사업(프로그램) 중심으로 예산을 편성하게 됨으로써 성과지향적 예산 편성 및 운용이 가능해진다(윤영진, 2014: 94).

사업(프로그램)에는 일반회계, 특별회계, 기금의 구분 없이 유사한 목적의 사업은 포괄적으로 관리 운영된다. 그에 따라 하나의 예산서에 일반회계, 특별회계, 기금 예산이 포함된다.

〈표 2-2〉 프로그램 구조(조직단위와 회계단위)

분야	부문	(과)	사업 (프로그램)	(회계/기금)	단위사업	세부사업	편성 비목	통계 비목
기능	조직		회계 분류				품목	
사업(프로그램) 구조								

주) 조직 단위에서 지방자치단체는 과단위이지만, 중앙정부는 실·국 단위임

자료 : 윤영진(2015), p. 95. 수정

사업예산제도는 종전의 품목별 예산제도와 비교를 통해 그 특징을 보다 명확하게 확인할 수 있다. 첫째, 품목별 예산제도는 투입과 통제 중심으로 예산이 운영되는 반면, 사업예산제도에서는 사업 담당 조직이 자율적으로 예산을 편성 및 집행하고 그에 대한 성과와 책임에 초점을 둔다(국회예산정책처, 2010: 7). 둘째, “품목별 예산제도는 세부업무와 단가를 통해 예산금액을 산정하는 상향식(Bottom-up) 방법을 사용하고 단년도 중심으로 기능, 분야, 실·국별 지출한도를 설정하고 이를 우선순위에 맞게 배분하는 하향식(Top-down) 방법을 사용한다”(국회예산정책처, 2010: 7). 셋째, “예산심의에 있어서 품목별 예산제도는 주로 계수조정과 예산삭감 위주인 반면, 사업(프로그램)예산제도 하에서는 정책위주의 예산심의가 이루어진다”(국회예산정책처, 2010: 7).

〈표 2-3〉 품목별 예산제도와 사업예산제도의 비교

구분	품목별 예산제도	사업예산제도
접근방식	투입과 통제 중심	성과와 자율 중심
예산편성의 초점	예산품목 (지출통제)	프로그램/사업단위 (자율, 결과책임)
시 계	단년도 예산 (전년도 예산에 점증)	다년도 예산 (재정운영계획에 근거)
예산운영방식	상향식(bottom-up), 미시적 적산방식	하향식(top-down), 총액배분·자율편성
예산사정	예산삭감과 증감액 위주 심의분야·사업간 예산액 계수조정	정책적 예산심의, 사업우선순위와 효과 판단

자료 : 이상용·이효(2008), p. 11

사업예산제도는 여러 가지 장점을 내포한다. 첫째, 사업예산에서 사업(프로그램)에는 한 조직의 책임자가 지정되기 때문에 조직별, 사업별로 투입되는 예산과 산출물을 측정할 수 있어 사업별 성과평가가 가능하다. 둘째, 도출된 성과평가 결과는 예산편성에 활용할 수 있기 때문에 예산활용의 효율성을 제고할 수 있다. 셋째, 성과평가과정에서 다양한 측정을 통해 의사결정이나 사업진행 과정에서 활용할 수 있는 유용한 정보를 도출할 수 있다. 넷째, 품목별 예산제도와 달리, 사업의 성과나 결과에 초점을 두기 때문에 재정운영의 자율성과 책임성 제고가 가능하다.

3. 선행연구 검토

사업예산제도에 관한 연구는 2000년대부터 최근까지 지속적으로 수행되어오고 있다. 프로그램예산제도 또는 사업예산제도의 적용대상은 크게 중앙정부와 지방자치단체이므로 선행 연구들은 중앙정부를 대상으로 하는 연구와 지방자치단체를 대상으로 한 연구들로 구분된다. 사업예산제도(프로그램 예산제도)가 중앙정부에 우선적으로 도입됨으로써 중앙정부를 대상으로 한 연구들이 보다 일찍 수행되었고 또한 보다 많이 수행되었다. 그러나 본 연구는 지방자치단체인 충청남도를 대상으로 하고 있으므로, 지방자치단체를 대상으로 한 연구를 검토대상으로 하였다.

선행연구들의 추이를 보면, 사업예산제도가 지방자치단체에 도입되기 이전인 2007년까지는 예산제도 개혁에 앞장섰던 지역을 대상으로 한 연구가 나타난다(이세구, 2006). 이세구(2006)는 중앙정부의 예산체계 전환 정책에 맞춰 서울시의 대응방안을 모색하는 연구를 수행하였다. 2008년에 전면적으로 사업예산제도가 도입된 이후에서는 사업예산제도 운영 현황을 살펴보면서 원활한 제도 정착을 위한 방안이 과제를 제시하는 연구들이 수행되었다(이효, 2008; 이상용·이효, 2008; 박노욱·원종학, 2009). 2010년대 이후로는 성과관리계획, 성인지 예산제 등 타 제도와의 연계필요성을 제시하는 연구들이 수행되고 있다(김현조 외, 2010; 이효, 2012; 임성일 외, 2013; 임성일·이효, 2015c). 그 중 이효(2012)와 임성일·이효(2015c)의 연구는 사업예산제도와 성과관리 간 연계를 위한 정책방안을 제시하고 있다.

연구경향은 이와 같이 구분되지만, 연구수행시점을 불문하고 대부분의 연구들은 사업예산제도 운영에 있어서 성과관리 기능을 강화하기 위한 방안들을 제시하는데 주요 목적을 두고 있다. 이는 사업예산제도의 도입목적이 성과관리 기능 강화를 통한 예산사업의 효율성, 책임성 증대에 있음을 보여준다.

〈표 2-4〉 사업예산제도에 관한 선행연구

연구자	주요 연구내용	주요 연구 결과 및 정책 시사점
이세구 (2006)	서울시의 성과주의 예산구조와 행정자치부의 사업예산 구조 비교, 사업별 예산제도 전환방안	<ul style="list-style-type: none"> · 행정자치부에서 새로운 사업예산체계를 제시함에 따라, 서울시의 예산체계를 사업별 예산구조로 전환하는 방안을 제시 · 서울시 성과주의 예산서의 전략목표, 성과목표, 주요사업을 정책사업, 단위사업, 세부사업으로 연계 · 서울시 사업별 예산제도와 성과관리체계와의 연계 방안 제시
이효 (2008)	사업예산제도의 일반적 의의와 제도운영에 대한 문제점 분석 및 향후 발전과제	<ul style="list-style-type: none"> · 사업예산제도의 성공적인 정착을 위한 향후 과제로 지방재정관리시스템의 구축, 유연하고 단계적인 추진전략, 사업예산 성과관리 기반 조성, 성과지표 개발, 원가정보 생성이 중요함
이상용·이효 (2008)	사업예산제도의 현황 및 문제점 분석, 제도의 성공적인 정착을 위한 정책방안	<ul style="list-style-type: none"> · 사업예산제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 정책·사업의 체계화, 사업예산 성과관리 기반구축, 성과지표의 개발, 사업예산 원가산정방안 마련이 이루어져야 함

연구자	주요 연구내용	주요 연구 결과 및 정책 시사점
박노옥 · 원종학 (2009)	지방정부 재정성과관리제도의 구조와 장애요인 분석 및 극복방안	<ul style="list-style-type: none"> · 적절한 성과지표의 설정 및 모니터링 시스템 구축 · 사업 특성별 사업평가방식 도입 · 사업별 성과정보 생성 및 활용 방안 마련 · 조직구조와 사업예산체계의 연계성 주기적 검토
김현조 외 (2010)	부산광역시 사례로 성과관리와 예산관리 연계 검토, 공무원 인식분석	<ul style="list-style-type: none"> · BSC성과관리와 예산관리의 연계를 새로운 성과관리 시스템으로 접근 필요 · 기획, 예산 및 성과관리를 총괄하는 통합시스템 구축 필요
이호 (2012)	사업예산 성과관리의 현황 및 문제점을 검토하고 제도 정비방향	<ul style="list-style-type: none"> · 중장기 전략적 자원배분을 실시하고, 성과에 초점을 두는 예산운용시스템 마련 · 성과관리시스템 속에 예산·결산 및 회계감사 등이 통합되는 재정관리시스템(FMS) 구축 · 투입, 과정, 결과지표를 개발함과 동시에 올바른 사업 분석을 위해 효율성지표나 서비스의 질과 관련된 성과 지표를 개발 · 정부의 성과를 보다 잘 측정할 수 있는 성과지표를 다양하게 개발
임성일 외 (2013)	지방예산제도 간 연계실태 분석 및 성과관리 측면에서 제도 간 연계방안	<ul style="list-style-type: none"> · 예산과정 측면에서의 연계 강화방안 제시 · 예산운영단위(예산과목) 중심의 연계 강화방안 제시 · 주민참여예산의 참여범위 규정 및 타 예산제도와 의 연계방안 제시 · 성과관리 측면에서 예산제도간 연계방안 제시 · 재정정보시스템(e-호조)에 의한 정보공유 측면의 연계방안 제시
임성일 · 이호 (2015c)	지방자치단체 예산의 성과관리계획과 사업예산제도 간의 연계방안	<ul style="list-style-type: none"> · 성과관리가 가능한 사업예산체계 및 정합성 확보 · 사업예산제도와 성과계획 간의 실질적 연계 모색 · 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 반영, 사업별 원가정보의 활용, 여타 재정제도들과의 연계 운영 강화

본 연구는 이상의 선행연구들의 시사점을 바탕으로 지방자치단체에 성과목표관리제도가 전면적으로 도입된 이후 시점에서 충청남도 사업예산제도의 성과관리 기능 강화 방안을 살펴보고자 한다. 본 연구의 필요성을 선행연구와의 차별성을 통해 제시하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 기존 연구들과 달리 2016년부터 도입된 성과목표관리제도의 정착과 사업예산제도와의 연계 강화를 주요한 목적으로 한다. 성과목표관리제도는 2010년부터 2013년까지의 시범운영 기간을 거치면서 몇 가지 문제점이 발견된다. 이러한 문제점을 개선하여 2016년부터 본격적으로 도입됨에 따라 충청남도는 새로운 제도를 정착시키는 과정에 있다. 그에 따라 제도 정착과정에서 발생하는 문제들에 대한 검토를 통해 개선방안을 제시할 필요가 있다.

선행연구들은 대부분 사업예산제도와 성과관리의 연계 필요성과 방향성을 제시하는 것에 중점을 두고 있어, 성과목표관리제도의 정착을 통해 사업예산제도의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 한 연구는 찾기 어렵다. 최근의 연구 중 임성일·이효(2015c)는 두 제도간 연계를 위한 구조적 핵심 요소, 예산 과정 및 기간, 예산과목체계 상에서의 연계 방법론 등에 대해 구체적으로 제시하고 있지만, 2016년 이전에 연구가 수행되었기 때문에 실제 제도운영 과정에서 나타난 문제점을 분석하지 못하였다.

둘째, 기존의 연구는 적절한 성과지표 설정의 필요성을 언급하는데 그쳤다면, 본 연구는 충청남도 예산 성과계획서의 성과지표의 타당성을 분석하고 개선방안을 제시하는데 목적이 있기 때문에 정책적 활용도 측면에서 차별성을 가진다.

셋째, 본 연구는 전문가 의견조사를 적극적으로 활용하여 분석결과의 객관성과 타당성을 확보했다는 차별성이 있다. 지방자치단체의 사업은 분야별로 전문화되어 해당 분야에 대한 실질적인 개선방안을 제시하기 위해서는 관련 전문가 활용이 필수적이다. 기존의 연구들은 이러한 접근이 거의 시도되지 않아 분석결과나 정책적 시사점이 일반론적으로 제시되는데 그치는 경우가 많았다. 본 연구는 전문가 의견조사를 통해 심도있는 분석을 시도하였다.

제3장 충청남도 사업예산제도와 성과관리의 운영 현황

1. 사업예산제도와 재정성과 목표관리제 도입 과정

충청남도 사업예산제도와 성과목표관리제도의 현황 검토에 앞서 두 제도가 도입된 과정과 그 의의에 대해 살펴본다. 이를 통해 충청남도의 운영실태를 분석하기 위한 분석틀 설정의 기본 자료로 활용한다.

우리나라에서는 1990년대 후반 정부개혁이 추진되면서 정부의 효율성을 제고하기 위한 노력들이 전개되었는데, 선진국을 중심으로 추진되었던 정부개혁의 바람이 우리나라에도 영향을 미친 것이다. 정부의 개혁조치에 따라 정부업무 전반에 걸쳐 각종 성과관리가 도입되기 시작하였고, 재정분야에서는 재정성과관리제도가 도입되었다. 1999년 당시 기획예산처는²⁾ 16개 중앙정부 기관을 시범기관으로 선정하여 성과주의 예산제도 도입을 추진하였다(송건섭 외, 2003). 16개 시범기관을 대상으로 성과계획서를 작성 및 제출토록 한 후 수정·보완 작업을 거쳐 국회에 제출하였다. 2001년에는 11개 기관을 추가 시범기관으로 선정하였고, 성과계획서 및 성과보고서 작성지침을 시달하였다. 2003년에 22개 부처를 대상으로 재정성과관리제도를 도입하였다(이상일·금재덕, 2012).³⁾ 이는 주요 재정사업(예산+기금)의 목표와 성과지표를 사전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 의해 재정사업을 관리하는 제도이다. “이후 2004년에는 성과관리의 내실화를 위해 정책과 성과중심의 프로그램예산체계를 도입하였고, 2006년에는 국가재정법을 제정하여 성과주의 예산제도의 법적 근거를 마련하였다”(이상일·금재덕, 2012). 2007년에는 프로그램 예산제도의 전면적 시행에 이르렀다.

2) 2017년 현재의 기획재정부는 2008년 2월 이전에는 기획예산처와 재정경제부로 분리되어 있었음

3) 우리나라에서는 1990년대 후반부터 재정의 효율성을 제고하기 위한 개혁이 시도되었다. 중앙정부부터 우선적으로 시도되었는데, 하향식 자율예산편성, 국가재정운용계획, 재정성과관리제도, 디지털 예산회계가 대표적인 사례이다.

〈표 3-1〉 중앙정부 성과예산 및 프로그램 예산제도의 도입과정

일시	내 용
1999.1.	<ul style="list-style-type: none"> • 성과주의예산제도 도입 추진계획 마련 - 정부성과관리경험의 부재, 성과측정의 어려움 등 정부부문의 특수성을 고려하여 시범사업 실시를 통한 단계적 도입을 추진
1999.6~7.	<ul style="list-style-type: none"> • 16개 시범사업기관이 성과계획서 작성, 제출 및 수정, 보완 - 성과계획서 내용 중 성과목표가 추상적이거나, 성과지표가 성과달성 여부의 척도로써 부적합한 부분에 대하여 시범사업기관과 기획예산처가 협의하여 수정, 보완
1999.12.	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년 예산의 국회확정 이후, 16개 시범사업기관이 성과계획서를 최종 수정, 제출
2000.3~4.	<ul style="list-style-type: none"> • 16개 시범사업기관의 성과계획서를 기획예산처 홈페이지를 통해 일반국민에 공개 • 2001년 예산과 관련한 시범사업 추진방침을 2001년도 예산안 편성지침을 통하여 시달 - 12개 기관을 시범사업 대상기관으로 추가 선정(총 28개 기관)
2001.6.	<ul style="list-style-type: none"> • 2002년도 성과계획서 및 2000년도 성과보고서 작성지침 시달 - 11개 기관을 시범사업 대상기관으로 추가 선정(총 39개 기관)
2003.5.	<ul style="list-style-type: none"> • 성과관리제도 시행 방안 시달 - 주요 재정사업(예산+기금)의 목표와 성과지표를 사전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 의해 재정사업을 관리하는 제도
2004.5.	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년도 성과관리제도 시행지침 시달 - 향후 정부 각 부처는 기획예산처에 예산을 요구할 때 재정사업으로 달성하고자 하는 성과목표와 목표달성 여부를 측정할 수 있는 지표를 제시하는 성과계획서를 작성, 제출해야 함. - 성과계획서에 제시된 성과지표의 목표치와 재정사업 집행 후 달성한 실적치를 비교, 분석하여 해당 사업의 집행방식을 개선하거나 예산규모를 조정하는 등 예산편성과정에 환류
2004.11.	<ul style="list-style-type: none"> • 정책성과 중심의 프로그램 예산체계 도입 - 자율과 분권, 책임과 성과 지향의 선진 재정운용체계의 토대 - 정책사업으로써의 개별 프로그램이 예산 편성, 집행, 결산, 평가 등 재정 운영 전 과정상의 중심적 역할 수행 - 향후 국가재정운용계획상의 중장기 전략적 자원배분과 집행결과 평가 등 성과관리의 기본 단위
2006	<ul style="list-style-type: none"> • 국가재정법 제정
2007	<ul style="list-style-type: none"> • 2007 중앙정부 프로그램 예산제도 시행

자료: 국회예산처(2010: 8-9)

이와 같이 중앙정부에서 2004년 프로그램 예산체계 도입을 거쳐, 2007년에 프로그램 예산제도를 전면적으로 시행한 이유는 재정에 대한 성과관리가 제대로 작동하도록 하기 위해서였다. 즉, 미션, 성과목표, 성과지표, 성과 시행, 성과평가, 환류 등으로 구성된 행정관서의 성과관리 체계를 뒷받침하기 위해 프로그램 예산제도가 필요했던 것이다(원구환, 2014: 306). “성과계획서상의 성과지표만으로는 사업의 성과에 대한 구체적인 정보가 부족하기 때문에 사업의 성과를 효과적으로 측정해 예산에 반영할 수 있는 제도가 필요하게 되었다”(원구환, 2014: 306). 또한 “총액배정 자율편성 예산제도의 도입에 따라 각 행정관서의 자율적 예산 운용 성과에 대한 평가 및 환류를 강화할 필요가 높아졌다”(원구환, 2014: 306).

사업예산제도는 중앙정부에서 먼저 도입된 이후 지방자치단체로 확대되었다. 그런데 중앙정부와 달리, 지방자치단체에서는 성과주의 예산제도 보다 프로그램(사업) 예산제도가 먼저 도입되었다.⁴⁾ 지방자치단체의 사업(프로그램)예산제도는 2000년대 중반 시범운영기간을 거친 이후 2008년에 공식적으로 도입되었다. 2004년 2월에 9개 지방자치단체를 시범단체로 지정하여 사업예산제도 도입을 시도하였다. 2005년 7월에는 시범단체를 50개로 확대하였다. 이후 2005년 8월에 지방재정법에 법적 근거를 마련하여 제도도입을 위한 토대를 구축하였다.⁵⁾ 2006년 4월에는 전체 지방자치단체로 시범운영을 확대하여 본격적인 도입을 준비하였다(이상용·이효, 2008: 43). 시범운영을 거쳐 2008년 1월부터 지방자치단체의 사업예산제도가 공식적으로 시행되었다.

4) 사업예산제도와 성과예산이 국가적으로 제도화된 시점은 2008년과 그 이후이지만, 지방자치단체별로 성과예산이나 사업예산제도를 도입하기 위한 시도가 그보다 훨씬 이전에 일어났다. 대표적인 예로 서울시는 지방자치단체 중 가장 먼저 2001년부터 성과주의 예산제도의 도입을 통해 성과 예산의 연계를 도모하였다(박노욱·원종학, 2009: 20).

5) 지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)

〈표 3-2〉 지방자치단체 사업예산제도 및 성과예산의 도입과정

일시	내 용
2004.2.	<ul style="list-style-type: none"> • 사업예산제도 도입을 위한 시범단체 선정 및 시범운영 확대 - ‘04. 2월 : 9개 단체 지정(경기도, 부천시, 강원도, 속초시, 평창군, 대전 서구, 광주 동구)
2005.7.	<ul style="list-style-type: none"> • 사업예산제도 50개 시범기관으로 확대
2005.8.	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정법에 법적 근거 마련 - 지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)
2005.9.	<ul style="list-style-type: none"> • 50개 시범기관 시범편성 : ‘05년도 당초예산서
2006.4.	<ul style="list-style-type: none"> • 250개 전자치단체 시범편성 실시 : ‘06년도 당초예산서
2008.1.	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 사업예산제도 전면 시행 • 사업예산서 공식 작성 및 의회 제출
2008.5.	<ul style="list-style-type: none"> • 성과관리 선도기관(서울, 강원, 전북)을 선정하여 성과예산서 시범 운영
2010~2013	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 자치단체를 대상으로 성과예산서, 성과보고서 시범 작성 - 시범운영 결과에서 문제점 파악
2014.5.	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정법 개정하여 2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출토록 함
2014.8.	<ul style="list-style-type: none"> • 2015년도 예산계획서를 시범작성토록 「2015회계연도 예산의 성과계획서 시범작성 매뉴얼」 지자체 통보

자료: 이상용·이효(2008), p. 43-44; 행정자치부(2015) 수정

2008년 지방자치단체를 대상으로 사업예산제도가 시행됨에 따라, 행정자치부는 성과와 예산을 연계한 사업예산 성과관리 체계를 구축하기 위해 2008년 5월 사업예산 성과관리 선도 기관(서울, 강원, 전북)을 선정하고 사업예산 성과관리계획을 작성하는 사전 준비과정을 추진 하였다(임성일·이효, 2015c: 34). 행정자치부는 “성과예산관리제도의 도입과 관련하여 기반조 성단계(‘08~‘10년), 본격확산단계(‘11~‘13년), 성숙단계(‘14년 이후)로 구분한 후 단계별 실천전 략을 수립하여 추진하였다”(임성일·이효, 2015c: 34)

2010년부터 2013년까지 모든 자치단체를 대상으로 성과예산서 시범 작성 사업을 실시하였다. 시범운영 결과에서 성과관리계획과 연계 등에 따른 문제점이 제기되었다. 이를 개선하기 위해, 2014년 5월 「지방재정법」을 개정하여 2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출하도록 법제화하였다. 또한 성과예산서 시범 운영 과정에서 제기된 문제점 개선을 위해 사업예산구조와 성과계획 체계를 일치시키도록 하였다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 사업예산 성과관리 단계별 도입과정

구분		기반조성단계 (~ '10년)	본격확산단계 ('11~' 13년)	성숙단계 ('14년 이후)
대상	광역	성과예산서 작성	예산성과보고서 작성	-
	기초	-	성과예산서 작성	예산성과보고서 작성
관리방법		정책사업명으로 구분	정책사업명으로 구분	예산사업 별도 구분
법제화		-	-	의무화규정 및 본격운영
본격시행		2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출토록 법제화		

자료: 지방자치단체 사업예산 성과관리 담당공무원 워크숍 자료(2014), 임성일·이효(2015) 재인용

중앙정부와 마찬가지로 지방정부 차원에서도 중기재정운용계획의 수립, 복식부기, 발생주의 회계, 사업예산제도 등의 재정개혁 시도들이 이루어졌다(박노욱·원종학, 2009: 19). 이 중 사업예산제도는 재정성과관리제도의 도입을 위한 것이었다.

2. 재정성과관리 관련 법규 현황

사업(프로그램)예산제도와 재정성과목표관제의 운영의 기본방향과 목적은 「국가재정법」, 「국가재정법 시행령」, 「국가회계법」, 「지방재정법」, 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 규정되어 있다. 그에 대한 내용을 정리하면 다음과 같다.

1) 국가재정법 및 동법 시행령의 관련 규정

국가재정법(제8조)과 동법 시행령(제3조)에서는 재정활동에 대한 성과관리체계 구축, 예산의 성과계획서 및 성과보고서 작성, 성과계획서 등에 관한 지침 작성, 주요 재정사업에 대한 평가 및 환류, 예산과 성과계획서의 일치 등 성과중심 재정운영에 규정하고 있다. 첫째, 행정기관의 장은 재정활동의 성과관리체계를 구축하도록 의무화하고 있다. 그리고 각 중앙관서의 장은 예산요구서를 제출시 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하도록 의무화하고 있다.

둘째, 기획재정부장관은 성과계획서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하여야 하고, 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정에 반영할 수 있도록 규정하고 있다(국가재정법 제8조 제5항, 제6항).

셋째, 사업예산과 성과계획서를 일치시키기 위해 예산안, 수정예산안, 기금운용계획안, 기금운용계획변경안 및 추가정정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다라고 규정하고 있다.

넷째, 국가재정법 시행령 제3조에서는 재정사업의 성과평가와 관련하여, 기획재정부장관은 법 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있다.

1. 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
2. 부처간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업
3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

2) 국가회계법의 관련 규정

국가회계법은 성과보고서와 관련하여 기본적인 작성 방향을 규정하고 있다. 국가회계법 제14조에서는 결산보고서에 결산 개요, 세입세출결산, 재무제표와 함께 성과보고서를 포함하도록 규정하고 있다. 국가회계법 제15조에서는 결산보고서 작성시 각 구성요소별 작성 방향을 제시하고 있다. 우선, 결산 개요는 결산의 내용을 요약하여 예산 및 기금의 집행 결과, 재정의 운영 내용과 재무상태를 분명하게 파악할 수 있도록 작성하여야 한다고 규정하였다. 세입세출결산은 세입세출예산 또는 기금운용계획과 같은 구분에 따라 그 집행 결과를 종합하여 작성하도록 하고, 재무제표는 국가회계기준에 따라 작성하도록 규정하였다. 성과보고서는 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하도록 하였다.

3) 지방재정법 및 동법 시행령의 관련 규정

국가재정법(제8조)과 동법 시행령(제3조)이 중앙정부를 대상으로 재정활동의 성과관리에 관해 규정하고 있는 것과 동일하게 지방재정법과 동법 시행령은 지방자치단체를 대상으로 동일한 규정을 제시하고 있다. 첫째, 지방재정법 제5조에서는 성과 중심의 지방재정 운용과 관련하여, 지방자치단체의 장이 재정활동의 성과관리체계를 구축하고, 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하도록 규정하고 있다.

둘째, 지방자치단체의 장은 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있도록 하였다. 평가대상이 되는 주요 재정사업은 지방재정법 시행령 제1조의2에 다음과 같이 규정되어 있다.

1. 시·도 : 총사업비 5억원 이상의 투자사업, 공연·축제 등 행사성 사업
2. 시·군 및 자치구 : 총사업비 2억원 이상의 투자사업, 공연·축제 등 행사성 사업

그리고 행정안전부장관은 주요 재정사업의 평가 대상·방법 및 절차 등에 관한 기준을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있도록 규정하고 있다.

4) 지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙의 관련 규정

지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙 제2조의2는 지방자치단체의 성과중심의 재정운용과 관련하여 예산의 성과계획서와 성과보고서의 포함 내용, 작성기준, 활용방향 등을 규정하고 있다. 첫째, 성과계획서와 성과보고서에는 성과 목표, 성과 목표의 관리 체계, 성과 평가와 그 지표, 성과 평가결과의 반영, 그 밖에 성과 관리를 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.

둘째, 행정안전부장관은 성과계획서와 성과보고서의 작성에 필요한 구체적인 기준을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보하도록 규정하고 있다.

셋째, 지방자치단체의 장은 지방의회에 예산안과 결산서를 제출하는 경우에는 다음 연도 예산의 성과계획서와 성과보고서를 함께 제출하도록 규정하여, 예산 및 결산 심의과정에서 자료로 활용될 수 있도록 하고 있다.

3. 사업예산과 예산 성과계획서의 구조와 내용

1) 지방자치단체 사업예산제도의 구조

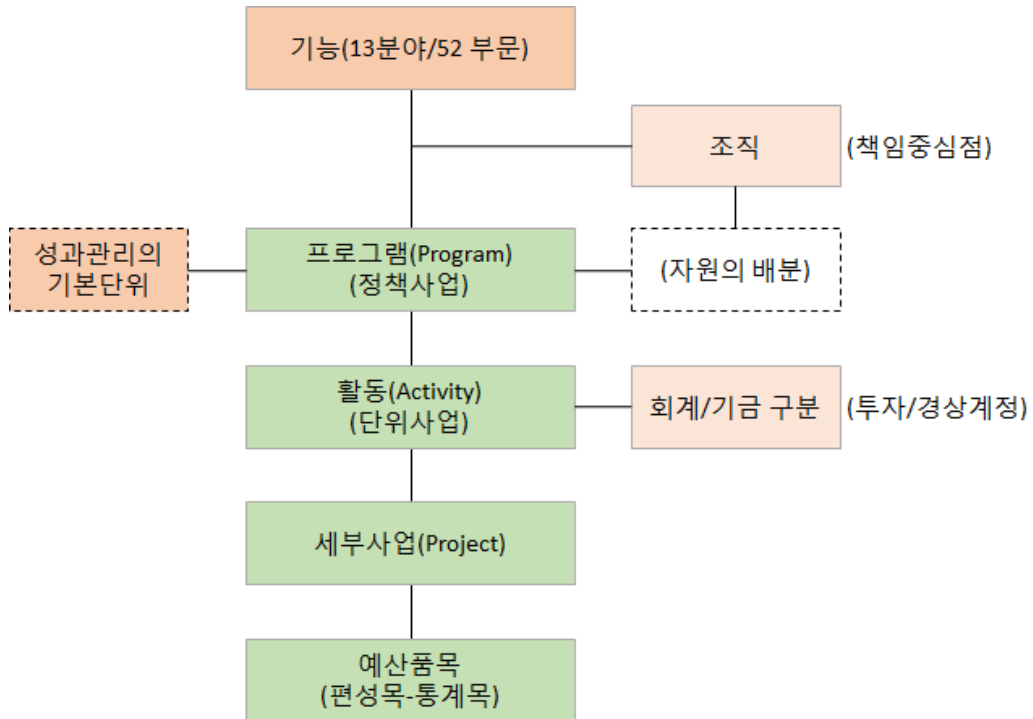
사업예산의 구조는 기능(분야-부문)을 정점으로 프로그램(정책사업)-단위사업-세부사업으로 이루어진다. 이러한 구조에서 상위단계는 목표로, 하위단계는 수단으로 작용하는 목표-수단 관계가 형성된다. 이러한 위계구조에서 “프로그램(정책사업)이 예산단위와 성과관리 단위 중 핵심 역할을 담당하고, 예산체계와 성과관리체계 및 자원배분체계를 연계시키는 기본단위 내지 연계통로로 작동한다”(임성일 외, 2013: 42). 따라서 프로그램(정책사업)을 설정하고, 그것을 토대로 예산체계 속에 프로그램 구조를 정립하는 것이 사업예산제도의 핵심적 작업이다(임성일 외, 2013: 42; 윤영진, 2015: 93-4).

프로그램(정책사업)은 정부의 정책방침 또는 전략목표를 달성하는 구체적인 재정사업단위로 구조화되어야 한다(임성일 외, 2013: 42). “프로그램(정책사업)은 자신의 정책목표를 실행하는 복수의 단위사업으로 구성되며, 프로그램과 단위사업은 반드시 단일 관리자에 의해 총괄되어야 한다”(임성일 외, 2013: 42). “여러 개의 상이한 조직이 프로그램을 관리할 경우 조직별 성과관리가 어려워지기 때문이다”(임성일 외, 2013: 42). “프로그램과 그에 속하는 단위사업이 일정한 원리에 의해 수립된 다음에는 각 프로그램별로 프로그램의 존재가치(정책목적, 성과목표)와 소요비용을 명시하고, 이들을 산출물 및 성과와 연계시키는 일련의 재정성과관리시스템을 구축해야 한다”(임성일 외, 2013: 42). 이와 같이, 사업예산제도는 사업(프로그램) 중심으로 예산을 편성함으로써 성과지향적 예산 편성 및 운용이 가능해진다(윤영진, 2015: 94). 프로그램간 우선순위를 정할 수 있고, 프로그램별 성과평가와 환류가 이루어질 수 있고, 우선순위와 성과에 따라 자원배분이 가능하기 때문이다.

사업예산제도의 기본 틀은 기존의 품목별 예산제도에서 근본적인 변화를 통해 구성되었다. 기존의 예산제도에서 기능별 분류에 해당하는 장-관 구분을 분야-부문으로 재편하여 자치단체의 기능이 보다 명백하게 표시되도록 하였다(임성일 외, 2013: 45). “그리고 조직 및 사업 목적에 해당하는 항-세항 구분을 프로그램(정책사업)-단위사업-세부사업으로 전환하고 경비유형별 구분인 세세항을 폐지하였다(임성일 외, 2013: 45). 이를 통해 품목별 예산제도 시기에 의회의 예산심의에서 주로 나타난 품목 중심의 예산삭감이 사업명세서를 통해 성과중심의 정책적

예산심의로 변화되도록 하였다(임성일 외, 2013: 45). 따라서 사업예산제도의 도입은 “기존의 투입 중심의 예산 운용을 사업(프로그램) 또는 성과 중심의 예산 운용으로 전환하는 패러다임 전환의 의미가 있다”(윤영진, 2015: 94).

〈그림 3-1〉 사업예산제도(Program budgeting) 기본구조

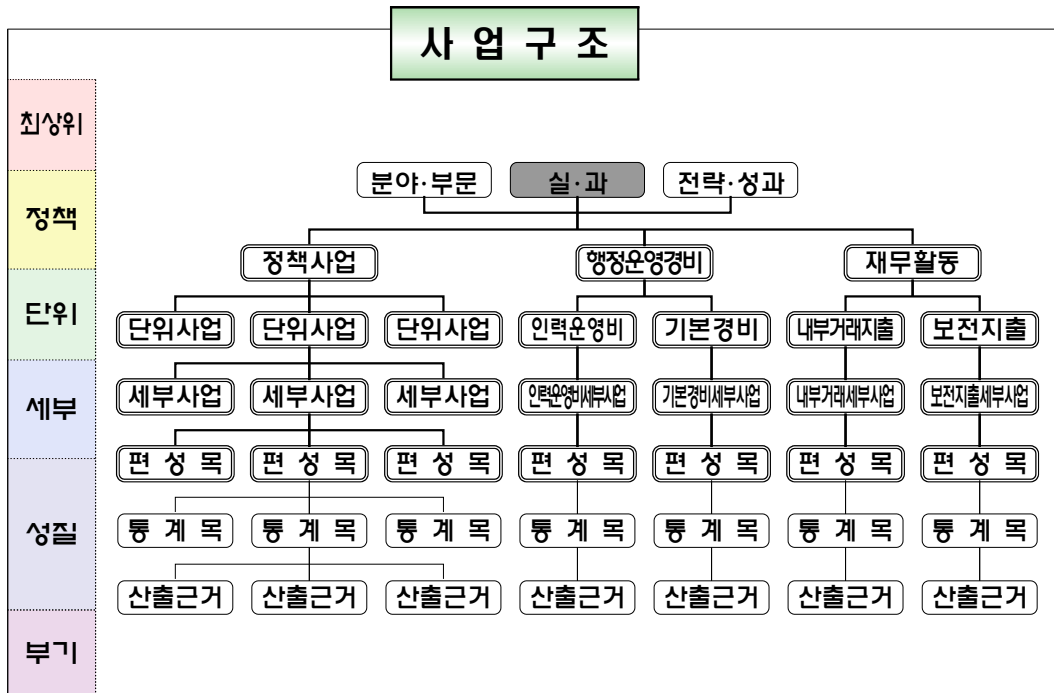


자료 : 임성일 외, 2013, 새로운 지방예산제도, 44, 한국지방행정연구원. 수정

지방자치단체의 사업예산은 예산서 상에서 크게 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분된다. 하나의 실·과에서 여러 개의 정책사업을 설정할 수 있으나 정책사업은 단일 부문으로만 구성하도록 한다(행정자치부, 2016: 116). 정책사업 하위에는 보통 복수의 단위사업이 위치하고, 단위사업 하위에는 다시 복수의 세부사업들이 위치한다. 그리고 세부사업 하위에 편성목과 통계목을 설정하고 통계목 하위에 산출근거를 설정한다(행정자치부, 2016: 116). 행자부 지침(2016: 116)에 따르면 통계목과 산출근거는 예산서상에 표시되지 않고, 통계관리 등 내부관리 목적으로 사용하도록 하였으나, 최근에는 통계목과 산출근거가 표기하는 자치단체가 나타나고 있다.

사업(프로그램)예산제도는 앞에서 설명한 바와 같이 재정성과관리를 위한 기반이므로, 사업(프로그램)은 성과계획서상의 임무, 전략, 성과목표에 근거하여 설정되어야 한다. 즉, 조직의 임무를 달성하기 위해 전략목표와 성과목표가 설정되고, 이를 달성하기 위한 수단으로서 사업(프로그램)이 설정되어야 한다.

〈그림 3-2〉 사업예산의 분류구조



자료 : 행정자치부(2016) p. 116.

사업예산제도에서 세출예산은 13개 분야로 구분되고 분야는 다시 하위 부문으로 세분화 되는데, 총 51개 부문으로 분류된다. 13개 분야는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·주소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역 개발, 과학기술, 기타로 구성된다. 51개 부문 하위에는 앞에서 설명한 정책사업들이 위치하게 되고 정책사업들 아래에 다시 단위사업과 세부사업이 차례로 계층을 형성하게 된다.

〈표 3-4〉 지방자치단체 세출예산 기능별 분류(13개 분야 52개 부문)

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업·중소기업(6)
	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		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
	026	소방		081	기초생활보장		121	도로
050		교육(3)		082	취약계층지원		123	도시철도
	051	유아 및 초·중등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	052	고등교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
	053	평생·직업교육		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
060		문화 및 관광(5)		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	061	문화예술		088	주택		141	수자원
	062	관광		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	063	체육	090		보건(2)		143	산업단지
	064	문화재		091	보건의료	150		과학기술(3)
	065	문화 및 관광일반		093	식품의약품안전		151	기술개발
			100		농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		예비비(1)
900		기타		103	해양수산·어촌		161	예비비

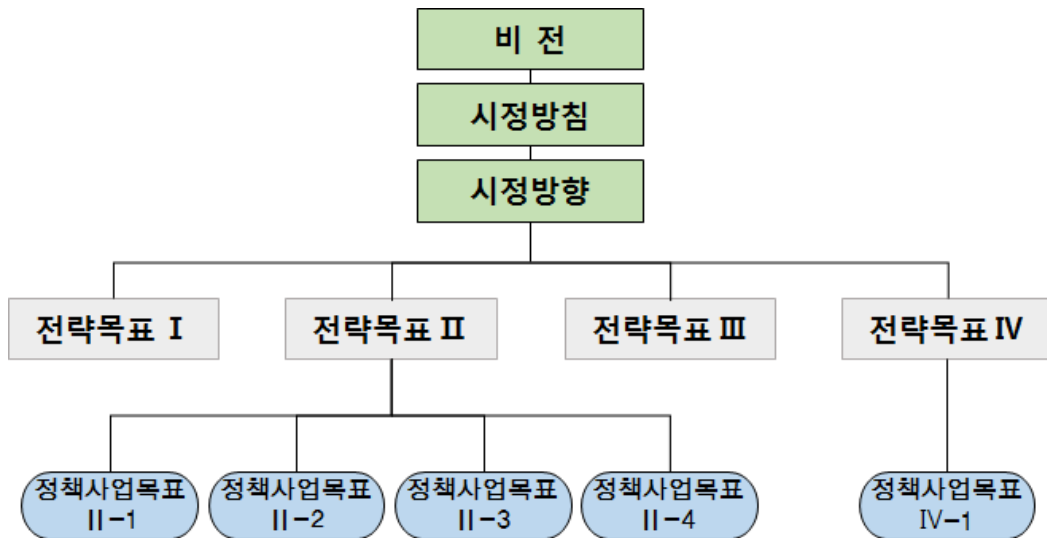
자료 : 행정자치부(2016) p. 116.

2) 예산 성과계획서의 구조와 내용

예산의 성과계획서는 “지방자치단체가 예산의 내용을 반영한 전략목표 및 해당연도 정책사업목표 달성을 위해 수립하는 연도별 시행계획이다”(행정자치부, 2015). 성과계획서의 목표체계는 비전·시정방침·시정방향·전략목표·정책사업목표로 구성된다. 비전(vision)은 조직의 바람직한 미래상을 표현한 것으로 기관이 갖추어야 할 자기역할과 기본방향을 구체화시킨 것을 말한다. 시정방침(목표)은 비전을 달성하기 위한 수단으로서의 방향 또는 계획을 의미하고,

시정(운영)방향은 지방자치단체의 당해연도 시정(운영)방향을 의미한다. “전략목표는 기관 미션 수행을 위해 중장기적으로 추진하는 중점적인 정책 방향을 의미한다”(원구환, 2014: 308). 정책사업목표는 사업예산의 정책사업(프로그램)의 목표로서 하위 단위사업들을 통해 달성되는 목표이면서 동시에 전략목표의 하위 개념으로서 전략목표의 핵심 성공요인이다.

〈그림 3-3〉 예산의 성과계획 목표체계



자료: 행정자치부(2015), 지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준

행정자치부는 2015년 지방재정법 제5조 제2항 및 제44조의2제1항, 지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙 제2조의2에 따라 지방자치단체가 자체적으로 예산의 성과계획서를 작성할 수 있도록 “지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준(행정자치부 예규 제22호)”를 작성하여 각 지방자치단체에 배포하였다. 이러한 작성기준의 주요 내용을 정리하면 아래와 같다.

지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준에 따르면, 지방자치단체는 비전·시정방침·시정방향 및 전략목표 등을 설정하고, 지방재정법에 의한 중기지방재정운용계획 반영하여야 한다. 전략목표는 보통 실국별로 1개를 설정하되, 자치단체 목표, 기관의 임무와 비전, 소관부서의 정책사업목표 등을 종합적으로 감안하도록 되어 있다. 기관의 임무와 논리적 연계성을 가져야 하며, 이러한 연계성을 명확하게 작성하여야 한다. 또한 전략목표는 향후 5년 동안 성과의 개선 수준을 확인할 수 있을 정도로 명확해야 한다. 일반적이거나 추상적 표현이 아닌 구체적인

내용으로 작성하며, 정책이 주민의 이해관계에 부합할 수 있도록 표어 형태로 작성하도록 하였다 (행정자치부, 2015). 전략목표를 포괄적이고 모호하게 설정할 경우, 향후 재정운용 성과 예측 또는 정책사업목표 설정이 곤란하기 때문이다.

전략목표 수립시 자치단체 중장기계획 또는 관련이 있는 다른 법령에 의한 중·장기 계획의 내용을 포함하여야 한다. 특히, 전략목표 및 정책사업목표 수립시 「지방재정법」 제33조에 의한 중기재정운용계획인 ‘재정운용계획’ 내용을 반영하여야 한다. 전략목표에서 중요한 점 중 하나는 자치단체의 전체적인 성과관리가 가능하도록 전략목표에 업무 전반이 포함되어야 한다는 것이다.

사업예산과 성과계획서의 목표체계가 일치할 수 있도록 하기 위해 정책사업목표는 사업예산체계상의 정책사업과 대응하도록 하였다. 정책사업목표는 해당연도 ‘전략목표’ 달성을 위한 수단으로서 전략목표와 정책사업목표간 또는 정책사업목표와 단위사업간 연계성이 확보될 수 있도록 하고, 정책사업목표는 가급적 업무의 최종적인 효과가 파악되도록 결과 지향적으로 설정하도록 하였다. 또한 정책사업목표는 성과관리의 기본단위이므로 그 목표 달성여부가 성과지표를 통해 측정되어야 하므로 명확하고 구체적으로 작성되도록 하였다.

〈그림 3-4〉 정책사업목표 설정 예시

예산체계	정책사업목표
①정책사업 : 친환경생태도시 조성	⇒ ①정책사업목표 환경협력체계 구축으로 친환경 생태도시를 조성한다.
②정책사업 : 저탄소 기후도시 조성	⇒ ②정책사업목표 대기환경 개선과 기후변화 대응으로 저탄소 기후도시를 조성한다.
③정책사업 : 자연생태계 보호	⇒ ③정책사업목표 지속가능한 자연생태계 보호를 통해 생태 관광을 활성화시킨다.

자료: 행정자치부, 2015, 지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준

단위사업은 정책사업목표 달성을 위한 수단으로서 업무 추진 및 향후 성과 측정의 대상이 된다. 예산계획서의 단위사업은 예산체계상 ‘단위사업’과 일치되는 개념이다. 정책사업과 마찬가지로, 성과계획서의 단위사업 또한 사업예산상의 예산체계에 맞추도록 하였다.

행정자치부의 “성과계획서 작성기준”에 의하면, 성과관리 목표체계와 예산 사업구조 체계는 일치되어야 한다. 즉, ‘정책사업목표’와 ‘정책사업’, ‘단위사업’과 ‘단위사업’이 각각 1:1로 일치되게 작성하도록 하였다. 이는 성과계획 목표체계와 예산체제로 일치시켜 성과관리를 강화하기 위한 조치이다.

〈그림 3-5〉 정책사업목표 설정 기준

구 분	성과계획서	
성과관리체계	<div style="display: flex; justify-content: space-around; border: 1px solid black; padding: 5px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">정책사업목표</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">단위사업</div> </div>	
	(성과지표)	
예산체계	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> ↑ ↑ </div>	
	<div style="display: flex; justify-content: space-around; border: 1px solid black; padding: 5px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">정책사업</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">단위사업</div> </div>	
작성형태	정책사업목표를 측정할 수 있는 성과지표 설정	

자료: 행정자치부, 2015, 지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준

성과계획서에서 성과지표는 사업의 목적 달성 여부를 측정하는 도구이고, 해당 성과를 대표 또는 포괄하는 성격을 가진다. 성과계획서에서 정책사업은 성과관리의 기본단위이므로 정책사업목표별로 지표가 설정되도록 하였다. 한 정책사업목표당 지표수는 3개 이내로 하되, 정책사업목표 수준에서 의도한 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 작성하여야 한다. 이는 지표개발 용이성만을 고려하여 지엽적인 내용으로 지표가 설정되는 것을 방지하기 위한 것이다.⁶⁾

하나의 정책사업목표에 성과지표가 2개 이상 설정될 경우, 성과지표간 중요도에 차이가 발생할 수 있으므로 중요도에 따라 가중치를 설정할 수 있도록 하였다. 가중치가 높은 지표는

6) 예를 들어, 기획·조정 등 업무의 경우 측정가능한 지표 설정을 위해 정책사업목표와 거리가 먼 ‘회의 빈도’, ‘참가자 수’, ‘예산교부율’ 등과 같은 지엽적 지표 설정이 되는 것을 방지하기 위해서이다(행정자치부, 2015).

핵심지표로, 낮은 지표는 일반지표로 구분하도록 하였다. 핵심지표는 사업의 궁극적 목적달성을 측정할 수 있는 주 지표로서 결과지표 위주로 설정하도록 하였다. 일반지표는 사업의 목적달성을 간접적으로 측정할 수 있는 보조지표를 의미한다. 지표별 가중치는 예산규모 등을 고려하여 구성하도록 하였다. 핵심지표 가중치의 최소값이 일반지표의 최대값보다 크고 핵심지표 가중치의 합이 60% 이상이 되도록 하였다.

정책사업목표별로 설정되는 성과지표는 목표 달성도를 정확히 측정할 수 있도록 가능한 정량지표로 설정하되, 곤란한 경우 최대한 이를 담보할 수 있는 형태로 설정하도록 하였다. 그리고 지속적인 평가를 통해 성과수준의 변화를 파악할 수 있도록 설정하고, 특히 단위사업의 내용과 수준을 고려한 난이도를 반영하도록 하였다. 가급적 정책사업목표의 궁극적인 효과를 측정할 수 있는 결과지표 위주로 설정하고, 결과지표 설정이 어려운 경우 과정지표와 산출지표를 병행하여 사용할 수 있도록 하였다. 단, 사업특성상 산출지표를 선택할지라도 단순히 산출량이 아닌 산출의 질(quality)을 측정할 수 있도록 설정하여야 한다. 예를 들어, 홍보사업의 경우, 단순히 산출의 양을 측정하는 '홍보건수'가 아니라 산출의 질을 측정하는 지표인 '홍보물에 대한 인지도'를 성과지표로 제시하도록 하였다.

성과지표의 신뢰성을 확보하기 위해 객관적인 방법과 근거를 제시하도록 하였다. 즉, 성과지표의 측정방법 및 근거 등은 공식적인 자료를 활용하고, 동 자료의 출처 등 근거를 명확히 제시하여 성과측정 자료의 정확성 및 신뢰성을 확보할 수 있는 방법을 제시하도록 하였다. 특히, 목표치 달성을 용이하게 하기 위해 성과지표의 측정산식을 관대하게 설정하는 것을 금지하였다.

마지막으로, 성과지표의 목표치는 사업방식 개선의지 등 적극적 업무수행관점에서 구체적이고 합리적으로 설정하도록 하였다. 단, 다음과 같은 사항을 감안하도록 하였다.

- ① 과거 추세치(전전년도 및 전년도 실적, 금년도 달성 추정치 등) 및 중장기 추진계획, 유사사업·전국 수준과의 비교 등을 통해 자동적으로 달성할 수 있는 수준을 초과하여 목표치 설정
- ② 사전에 충분히 예측 가능한 외부환경 변화에 대해서는 대응방안을 마련하고 이를 반영하여 목표치를 합리적으로 설정
- ③ 사업추진 과정에서 미흡한 점에 대한 개선 노력을 통해 예상되는 성과제고 정도를 반영하여 목표치 수준을 설정
- ④ 성과지표의 목표치가 구체적·합리적인 수준임을 설명하는 설정근거를 명확히 작성

4. 충청남도 사업예산 및 예산 성과계획서 현황

1) 사업예산 현황

충청남도 사업예산제도의 구조와 내용을 살펴보기 위해 농정국과 보건복지국의 2017년 세출예산서를 검토하여 부서별(과)로 정책사업, 단위사업, 예산액 등을 살펴보았다.

먼저, 농정국의 세출예산사업을 살펴보면, 농정국은 농업정책과, 농산물유통과, 농촌마을지원과, 친환경농산과, 축산과의 5개 부서로 구성되고, 각 과별로 정책사업, 단위사업, 세부사업, 편성목이 설정되어 있다. 정책사업은 각 부서별로 1개씩 설정되어 총 5개 있다. 그리고 각 부서별로 정책사업 위치에 재무활동과 행정운영경비가 포함되어 있다.

농업정책과의 정책사업은 농업경쟁력 강화이고, 농산물유통과에는 선진 유통체계 구축이, 농촌마을지원과에는 농촌생활환경기반확충이, 친환경농산과에는 고품질농산물 생산기반 구축이, 축산과에는 축산 경쟁력 강화가 정책사업으로 설정되어 있다. 각 정책사업 아래에는 4~6개의 단위사업이 위치하고 있다. 농업경쟁력강화 사업에는 6개, 선진 유통체계 구축에는 5개, 농촌생활환경 기반확충에는 5개, 고품질 농산물 생산기반 구축에는 6개, 축산 경쟁력 강화에는 4개의 단위사업이 설정되어 총 26개이다. 단위사업들의 합은 상위 정책사업의 예산 규모가 되는데, 고품질 농산물 생산기반 구축 사업의 예산이 274,011백만원이고 농업경쟁력 강화 사업 예산이 33,216백만원으로 정책사업간 예산 격차가 큰 것으로 나타난다.

〈표 3-5〉 농정국 사업예산의 정책사업 및 단위사업 구성

(단위: 백만원)

담당부서	정책사업	단위사업	예산액
농업정책과	농업경쟁력 강화	농업농촌발전기반향상	533
		농정혁신 업무추진	8,936
		농업인력육성지원 및 농업정보화 추진	3,932
		식품산업육성	15,565
		농업기업 상생협력 활성화	200
		농촌체험관광(균형발전 특별회계)	4,050
	재무활동	보전지출	38
	행정운영경비	기본경비	74
농산물 유통과	선진 유통체계 구축	농식품 수출 경쟁력 강화	1,887
		농산물유통구조개선	9,016
		농산물 안전관리 기반조성 및 활성화	1,445
		로컬푸드 활성화 지원	547
		학교급식추진	37,348
	행정운영경비	기본경비	65
농촌마을 지원과	농촌생활환경 기반확충	농지관리 및 농촌정책개발사업육성	495
		농촌지역개발	51,963
		농업기반시설 확충	27,050
		농촌생활환경 정비	92,235
		지역균형발전사업 추진(균형발전 특별회계)	1,625
	행정운영경비	기본경비	59
친환경 농산과	고품질 농산물 생산기반 구축	식량의 안정적 생산기반 구축	30,650
		고품질 브랜드쌀 소비촉진 기반 구축	173,406
		친환경농업기반 조성	34,655
		원예특작 생산기반 시설 확충	18,776
		인삼산업 기반구축 글로벌 마케팅 추진	13,173
		균형발전사업(균형발전 특별회계)	3,350
	행정운영경비	기본경비	66
축산과	축산 경쟁력 강화	축산기반조성	11,434
		축산경영안정	12,847
		축산물위생관리	12,454
		가축방역관리	26,659
	행정운영경비	기본경비	72

자료: 충청남도 2017년도 본예산 농정국 5개 과 세출예산사업명세서

농정국 소관 부서인 가축위생연구소와 축산기술연구소의 세출예산사업을 살펴보면, 각 조직별로 정책사업, 단위사업, 세부사업, 편성목이 설정되어 있다. 정책사업은 가축위생연구소에 2개가 설정되어 있고, 축산기술연구소에 1개가 설정되어 있다. 그리고 각 부서별로 정책사업 위치에 재무활동과 행정운영경비가 포함되어 있다. 가축위생연구소의 정책사업은 가축방역 및 축산물 안전관리와 가축방역 및 축산물 안전관리(지소)이고 축산기술연구소의 정책사업은 선진 축산기술 연구개발이다. 각 정책사업 아래에는 2~6개의 단위사업이 위치하고 있다. 가축방역 및 축산물 안전관리 사업에는 6개, 가축방역 및 축산물 안전관리(지소) 사업에는 3개, 선진 축산기술 연구개발 사업에는 2개의 단위사업이 설정되어 총 11개의 단위사업이 수행되고 있다.

〈표 3-6〉 가축위생연구소·축산기술연구소 사업예산의 정책사업 및 단위사업 구성

(단위: 백만원)

담당부서	정책사업	단위사업	예산액
가축위생 연구소	가축방역 및 축산물 안전관리	가축전염병 방역	1,234
		가축위생정책사업 육성 및 효율적 지원	488
		해외 전염병 관리	1,377
		가축전염병 역학조사	325
		축산물 안전성 확보	642
		축산물 정밀분석	314
	가축방역 및 축산물 안전관리(지소)	가축전염병 방역 및 질병조사	1,659
		축산물 안전성 확보	277
		가축위생정책사업 육성 및 효율적 지원	295
	행정운영경비	인력운영비	6,134
		기본경비	539
축산기술 연구소	선진 축산기술 연구개발	종축개량 및 보급	1,156
		축산시험 연구	2,464
	행정운영경비	인력운영비	1,765
		기본경비	105

자료: 충청남도 2017년도 본예산 가축위생연구소·축산기술연구소 세출예산사업명세서

지방자치단체의 예산서는 행정자치부의 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준’에 따라 작성되는데, 세출예산 사업명세서에 정책사업, 단위사업, 세부사업, 편성목 등이 작성되도록 되어 있다. 농정국 농업정책과의 2017년도 일반회계 세출예산 사업명세서를 살펴보면, 부서, 정책, 단위(회계), 세부사업, 편성목의 순서로 작성되고 예산액은 현년도와 전년도 예산액을 비교할 수 있도록 되어 있다. 예산액에 보조재원이 있는 경우 재원별로 구분하여 표시하도록 하였다. 재원은 국비, 지역발전특별회계보조금, 도비로 이루어져 있는데, 국비가 3,042,590천원으로 전체 재원의 10.4%를 차지하고 지역발전특별회계보조금이 12,837,000천원으로 43.8%를 차지하고 있다. 이는 농정국 농업정책과 사업예산의 절반 이상이 중앙정부의 보조금으로 충당되고 있다는 것을 보여주고 있어 단위사업이나 세부사업이 정책사업을 통해 도출되기 보다는 중앙정부의 정책에 의해 설정된 경우가 상당할 것이라는 것을 보여준다.

〈그림 3-6〉 농정국 농업정책과 일반회계 세출예산사업명세서(2017년)

2017년도 본예산 일반회계 농업정책과

부서: 농업정책과

정책: 농업경쟁력 강화

단위: 농업농촌발전기반향상

(단위:천원)

부서 · 정책 · 단위(회계) · 세부사업 · 편성목		예산액	전년도 예산액	비교증감
농업정책과		29,278,358	23,423,472	5,854,886
	국	3,042,590		
	지	12,837,000		
	도	13,398,768		
농업경쟁력 강화		29,165,870	23,349,384	5,816,486
	국	3,042,590		
	지	12,837,000		
	도	13,286,280		
농업농촌발전기반향상		532,948	367,047	165,901
농업정책개발사업육성		134,548	98,047	36,501
201 일반운영비		15,800	15,300	500
01 사무관리비		10,800	10,800	0
○농업정책개발 업무추진(예산절감 10%)		10,800		
03 행사운영비		5,000	4,500	500
○농어촌발전대상 시상 등		5,000		

주: “국”, “지”, “도”는 각각 국비, 지역발전특별회계보조금, 도비를 의미함

자료: 충청남도 2017년도 본예산 일반회계 농업정책과 세출예산사업명세서

다음으로, 복지보건국의 세출예산사업을 살펴보면, 복지보건국은 저출산고령화정책과, 사회복지과, 장애인복지과, 보건정책과, 식품의약과의 5개 부서로 구성되고, 각 과별로 정책사업, 단위사업, 세부사업, 편성목이 설정되어 있다.

정책사업은 각 부서별로 1~4개까지 다양하게 설정되어 있다. 저출산고령화정책과에는 노인 복지증진, 보육·가족 지원, 저출산 대책 추진, 국민소통과 공정사회 실현의 4가지 정책사업이 설정되어 있고, 사회복지과에는 사회복지 종합지원, 보훈관리 및 지원, 국민기초생활보장, 아동복지증진의 4가지의 정책사업이 설정되어 있다. 장애인복지과와 보건정책과에는 각각 장애인 복지증진과 질 높은 보건의료서비스 구축의 1개 정책사업만이 설정되어 있다. 식품의약과에는 식품·의약 안전관리, 공공의료서비스 경쟁력 강화의 2개 정책사업이 설정되어 있다. 그리고 각 부서별로 정책사업 위치에 재무활동과 행정운영경비가 포함되어 있다.

각 정책사업 아래에는 1~4개의 단위사업이 위치하고 있다. 국민소통과 공정사회 실현, 사회복지 종합지원, 국민기초생활보장, 장애인 복지증진, 질 높은 보건의료서비스 구축, 식품·의약 안전관리 사업을 제외한 나머지 정책사업에는 모두 1개의 단위사업만이 구성되었다.

단위사업별 예산액은 단위사업마다 큰 차이가 있다. 단위사업들의 합은 상위 정책사업의 예산규모가 되는데, 정책사업간 예산규모 차이가 큰 것으로 나타난다. 노인복지증진 사업의 예산은 555,402백만원으로 가장 크게 나타나고, 다음으로 국민기초생활보장 사업의 예산이 437,674백만원으로 크게 나타난다. 반면, 국민소통과 공정사회 실현 사업의 예산은 117백만원으로 가장 작게 나타나고 있다.

〈표 3-7〉 복지보건국 사업예산의 정책사업 및 단위사업 구성

(단위: 백만원)

담당부서	정책사업	단위사업	예산액
저출산고령화 정책과	노인복지증진	노인복지증진	555,402
	보육·가족 지원	영유아 보육서비스 기반 확충	305,359
	저출산 대책 추진	저출산 대책 추진	7,709
	국민소통과 공정사회 실현	생활편익 도모 및 서민경제 해소	57
		복지보건 시책 홍보	34
		복지보건분야 정책자문위원회 등 운영	27
	행정운영경비	기본경비	92
		인력운영비	37
사회복지과	사회복지 종합지원	사회복지 서비스 향상	10,485
		사회복지 시설 확충 및 지원	168
	보훈관리 및 지원	보훈 관리 및 지원	1,891
	국민기초생활보장	기초생활보장 구축 및 지원	193,275
		의료급여사업(의료급여기금 특별회계)	244,399
	아동복지증진	아동희망 프로젝트 추진	36,322
	재무활동	내부거래지출	34,298
	행정운영경비	기본경비(사회복지과)	50
	행정운영경비 (의료급여 특별회계)	기본경비	14
		인력운영비	43
장애인복지과	장애인 복지증진	장애인 복지증진	43,354
		장애인 자립지원	37,254
		장애인 시설확충	53,015
	행정운영경비	기본경비	43
보건정책과	질 높은 보건의료서비스 구축	보건행정서비스 제공	8,889
		방역 및 감염병예방관리	21,600
		건강증진강화	14,863
		정신보건관리	21,052
	행정운영경비	기본경비	162
		인력운영비	110
식품의약과	식품·의약 안전관리	식품·의약 안전관리	209
		공중위생 및 식품위생관리	2,665
		의약·의료관리	9,127
	공공의료서비스 경쟁력 강화	공공의료서비스 경쟁력 강화	20,257
	행정운영경비	기본경비	60

자료: 충청남도 2017년도 본예산 복지보건국 5개 과 세출예산사업명세서

복지보건국 장애인복지과의 2017년도 일반회계 세출예산 사업명세서를 살펴보면, 부서, 정책, 단위(회계), 세부사업, 편성목의 순서로 작성되고 예산액은 현년도와 전년도 예산액을 비교할 수 있도록 되어 있다. 예산액에 보조재원이 있는 경우 재원별로 구분하여 표시하도록 하였다. 재원은 국비와 도비만으로 이루어져 있고, 국비가 104,549,536천원으로 전체 재원의 78.2%를 차지하고 있다. 이는 복지보건국 장애인복지과 사업예산의 78.2% 이상이 중앙정부의 보조금으로 충당되고 있다는 것을 보여주고 있어 단위사업이나 세부사업이 정책사업을 통해 도출되기 보다는 중앙정부의 정책에 의해 설정된 경우가 상당할 것이라는 것을 보여준다.

〈그림 3-7〉 복지보건국 장애인복지과 일반회계 세출예산사업명세서(2017년)

2017년도 본예산 일반회계 장애인복지과

부서: 장애인복지과
정책: 장애인 복지증진
단위: 장애인 복지증진

(단위:천원)

부서 · 정책 · 단위(회계) · 세부사업 · 편성목	예산액	전년도 예산액	비교증감
장애인복지과	133,666,515 국 104,549,536 도 29,116,979	120,281,630	13,384,885
장애인 복지증진	133,623,705 국 104,549,536 도 29,074,169	120,238,064	13,385,641
장애인 복지증진	43,354,347 국 36,319,228 도 7,035,119	42,525,034	829,313
장애인연금 급여 지급	33,022,000 국 29,260,000 도 3,762,000	32,277,044	744,956
308 자치단체등이전	33,022,000 국 29,260,000 도 3,762,000	32,277,044	744,956
01 자치단체경상보조금 ○장애인연금 지원	33,022,000 33,022,000 국 29,260,000 도 3,762,000	32,277,044	744,956

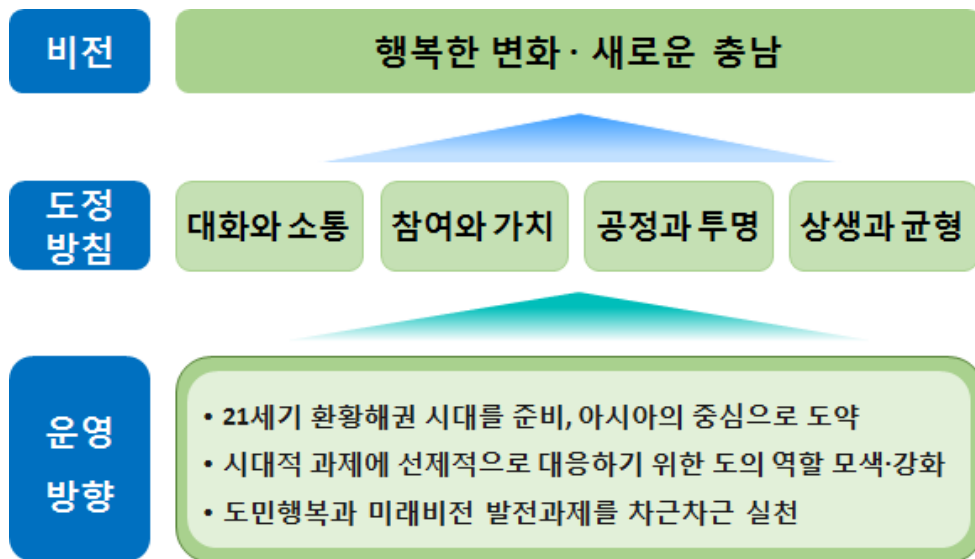
주: “국”, “도”는 각각 국비, 도비를 의미함

자료: 충청남도 2017년도 본예산 일반회계 장애인복지과 세출예산사업명세서

2) 예산 성과계획서 현황

2017년도 예산 성과계획서의 비전과 도정방침은 도의 도정방침의 비전, 기본방향을 통해 설정하고 있다. 운영방향은 “충청남도 2017년 주요업무계획”의 도정운영 방향을 통해 설정한 것으로 생각된다. 주요업무계획에 의하면 2017년 도정운영 방향의 핵심과제는 도민들의 소중한 생명과 재산을 안전하게 보호, 경제위기 대응시스템 구축 및 대응, 지역현안의 국가정책화 및 안정적인 도정운영이고, 그 외 중점과제는 현재-미래세대가 지속가능한 발전 토대 마련, 서해안을 국토의 중심으로 육성, 21세기에 부합하는 농업혁신 모델의 구체화, 지역문화자산을 활용한 풍요로운 삶의 여건 조성이다. 이러한 내용이 종합적으로 정리되어 운영방향이 도출된 것으로 판단된다.

〈그림 3-8〉 2017년도 예산 성과계획서의 비전 및 도정방침



자료: 충청남도(2016), 2017년도 예산 성과계획서

2017년 충청남도 성과계획서를 살펴보면, 20개 실국에 129개의 정책사업목표가 설정되었고 이를 달성하기 위한 350개의 단위사업이 설정되어 추진되고 있다. 129개 정책사업목표에 대한 254개의 성과지표가 설정되었다. 총 예산은 5조 1,725억원으로서 전년도 4조 9,954억원에서 1,770억원이 증가하였다.

〈표 3-8〉 2017년 성과계획서 총괄(일반회계 + 기타 특별회계)

(단위: 개, 백만원)

실국명	성과계획				예산액		
	전략 목표수	정책사업목표		단위 사업수	예산액	전년도 예산액	비교증감
		개수	성과 지표수				
계	19	129	254	350	5,172,467	4,995,430	177,037
홍보협력관실	1	1	2	2	5,494	5,445	49
여성가족정책관실	1	3	7	7	39,279	33,494	5,785
기획조정실	1	13	16	25	453,835	447,634	6,201
재난안전실	1	7	11	9	169,150	168,714	436
경제산업실	1	17	24	37	177,198	183,813	△6,615
자치행정국	1	8	15	25	592,370	566,573	25,797
문화체육관광국	1	7	19	33	286,945	247,218	39,727
농정국	1	8	20	36	615,276	550,164	65,112
복지보건국	1	9	17	21	1,622,600	1,547,743	74,857
환경녹지국	1	9	24	30	451,498	480,869	△29,371
건설교통국	1	12	20	30	283,189	291,039	△7,850
해양수산국	1	7	17	26	102,289	104,980	△2,691
내포신도시건설본부	1	1	3	1	13,917	14,869	△952
소방본부	1	6	10	24	272,909	251,476	21,433
농업기술원	1	12	30	22	60,170	54,614	5,556
공무원교육원	1	1	2	2	5,220	5,755	△535
보건환경연구원	1	3	6	8	9,852	19,696	△9,844
의회사무처	1	3	5	6	10,589	10,534	55
감사위원회	1	2	6	6	687	680	7
충남도립대학교	-	-	-	-	-	10,120	△10,120

자료: 충청남도(2016), 「2017년도 예산 성과계획서」

전략목표는 실·국별로 1개씩 설정되어 있고, 정책사업목표는 실·국별로 큰 차이를 보이고 있다. 경제산업실에 가장 많은 17개의 정책사업목표가 설정된데 반해, 홍보협력관실, 내포신도시건설본부, 공무원교육원에는 1개의 정책사업목표만이 설정되었다. 단위사업 또한 실·국별로 큰 차이를 보이고 있다. 경제산업실이 37개로 가장 많은 단위사업을 보유하고 있고, 내포신도시건설본부가 1개의 단위사업을 실행 중에 있다. 정책사업목표의 달성을 측정하기 위한 성과지표는 농업기술원이 30개로 가장 많이 보유하고 있고, 홍보협력관실과 공무원교육원이 2개로 가장 적게 보유하고 있다.

예산액은 정책사업목표나 단위사업의 수와 무관하게 복지보건국이 1,622,600백만원으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고 다음으로 농정국이 615,276백만원으로 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 반면, 감사위원회가 687백만원으로 가장 낮은 비중을 차지하고 있다.

충청남도 농정국의 예산 성과계획서 현황을 살펴보면, 전략목표는 “지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인”이다. 전략목표를 달성하기 위한 수단으로서의 방향 또는 계획을 의미하는 기본방향은 ‘지속가능한 농어업, 신성장 농산업 육성’, ‘농산물유통 선진체계 구축 및 융복합 산업화’, ‘도시·농촌 상생발전과 착한소비 정착 기반마련’, ‘주민이 주도하는 살기좋은 삶터·일터·쉼터 가꾸기’, ‘농어촌주민 역량강화 및 협치농정 체계 구축’의 5가지로 설정되었다.

〈표 3-9〉 농정국 예산 성과계획서의 전략목표 및 기본방향(2017년)

전략목표	“지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인”
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능한 농어업, 신성장 농산업 육성 ○ 농산물유통 선진체계 구축 및 융복합 산업화 ○ 도시·농촌 상생발전과 착한소비 정착 기반마련 ○ 주민이 주도하는 살기좋은 삶터·일터·쉼터 가꾸기 ○ 농어촌주민 역량강화 및 협치농정 체계 구축

농정국은 8개의 정책사업목표를 설정하고 있다. 구체적으로 ‘지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다’, ‘제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다’, ‘농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다’, ‘농촌생활환경 정비 및

농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다', '지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다', '지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다', '가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다', '선진 축산기술을 연구개발한다'이다.

정책사업목표를 달성하기 위한 단위사업은 36개가 구성되어 있다. 정책사업목표에 대한 성과 지표는 총 20개가 설정되어 있고, 단위사업 수행을 위한 예산은 총 606,359백만원이다.

〈표 3-10〉 농정국 정책사업목표의 성과지표, 단위사업, 예산액 구성(2017년)

(단위: 개, 백만원)

정책사업목표명	성과 지표수	단위 사업수	예산액
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	3	6	34,001
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	3	5	50,341
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	3	5	274,606
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	3	4	171,743
5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다	1	1	1,625
6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	3	4	63,813
7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다	2	9	6,610
8. 선진 축산기술을 연구개발한다	2	2	3,620
합계	20	36	606,359

농정국에는 농업정책과, 농산물유통과, 친환경농산과, 농촌마을지원과, 축산과의 5개 과와 가축위생연구소와 축산기술연구소의 2개 사업소 조직이 있다. 전체 조직의 정원은 201명이고 현원은 198명이다. 직급별 정원을 살펴보면, 4급 이상이 8명, 5급이 33명, 6급 이하가 160명으로 구성되어 있다.

〈표 3-11〉 농정국 조직 및 인력 현황(2017년)

(단위: 명)

부서명	정원				현원	팀 단위 직제명
	계	4급이상	5급	6급이하		
계	201	8	33	160	198	
농업정책과	18	2	4	12	19	농정기획, 농정혁신, 농촌복지 인력, 농촌산업, 도농상생협력
농산물유통과	18	1	4	13	17	유통관리, 유통지원, 로컬안전, 광역급식지원
친환경농산과	19	1	4	14	17	농산관리, 쌀산업, 친환경농업, 인삼원예
농촌마을지원과	17	1	4	12	16	농지관리, 마을가꾸기, 기반시설, 정주지원
축산과	21	1	5	15	22	축산행정, 축산경영, 축산물위생, 가축방역, 가축전염병 T/F
가축위생연구소	89	1	10	78	88	방역과, 해외전염병진단과, 역학조사과, 축산물위생과
축산기술연구소	19	1	2	16	19	종축개량과, 축산연구과

농정국의 예산을 성질별로 구분하면 사업비가 606,359백만원으로 전체의 98.6%를 차지하고, 행정운영경비가 8,879백만원으로 1.4%를 차지하며, 재무활동이 38백만원으로 0.01% 미만을 차지한다. 그런데, 행정운영경비 중 인력운영비에는 공무원의 인건비는 포함되지 않은 것으로 진정한 의미의 행정운영경비라고 할 수 없다.

〈표 3-12〉 농정국 성질별 예산현황(2017년)

(단위: 백만원)

구분	현년도 예산액		전년도 예산액		비교증감	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	증감율
계	615,276	100.0%	5,501,644	100.0%	65,112	11.8%
정책사업	606,359	98.6%	541,376	98.4%	64,983	12.0%
행정운영경비	8,879	1.4%	8,787	1.6%	92	1.1%
· 인력운영비	7,899	1.2%	7,828	1.4%	71	0.9%
· 기본경비	980	0.2%	959	0.2%	21	2.2%
재무활동	38	0.0%	0	0.0%	38	순증

농정국의 8개 정책사업목표에 대해 각각 1~3개의 성과지표가 설정되어 총 20개의 성과지표가 설정되어 있다.

〈표 3-13〉 농정국 정책사업목표별 성과지표(2017년)

정책사업목표명	성과지표명
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	① 충남형 농업회의소 설립
	② 두레기업 창업·육성
	③ 학교로 찾아가는 농촌체험교육
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	① 산지조직 역량 강화 지원
	② 농식품 수출확대
	③ 로컬푸드 직매장 운영
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가 소득 증대 및 안전성을 도모한다	① 도심속의 학교논 만들기(친환경농업 기반조성)
	② ICT 융복합시설 확대를 통한 노동력절감
	③ 인삼비가림 재배시설 지원
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	① 희망마을만들기 선행사업 추진
	② 신규마을조성 공모사업 발굴
	③ 실속형 농업생산기반시설 설치
5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다	① 지역균형발전사업 추진
6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	① 전국우수 명품브랜드전 상위 입상
	② 농경지 액비살포 면적
	③ AI발생 취약지역 집중조사
7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다	① 가축방역사업 추진실적
	② 축산물검사·정밀분석사업 추진실적
8. 선진 축산기술을 연구개발한다	① 우량 종축 보급률
	② 한우 수정란 보급률

충청남도 복지보건국의 예산 성과계획서 현황을 살펴보면, 전략목표는 “평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진”이다. 전략목표를 달성하기 위한 수단으로서의 방향 또는 계획을 의미하는 기본방향은 ‘저출산 대응 및 행복한 노후생활 지원’, ‘복지사각지대 해소 및 장애인 인권보호’, ‘의료원 경영개선 및 공공의료 서비스 확대’의 3가지로 설정되었다.

〈표 3-14〉 복지보건국 예산 성과계획서의 전략목표 및 기본방향(2017년)

전략목표	“평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진”
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저출산 대응 및 행복한 노후생활 지원 ○ 복지사각지대 해소 및 장애인 인권보호 ○ 의료원 경영개선 및 공공의료 서비스 확대

복지보건국은 12개의 정책사업목표를 설정하고 있다. 구체적으로 ‘어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다’, ‘보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다’, ‘적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전 가능 사회를 구현한다’, ‘민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다’, ‘지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다’, ‘보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다’, ‘어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 회안전망을 구축한다’, ‘요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다’, ‘저소득 장애인 생활안정, 장애인 직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다’, ‘보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다’, ‘식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리를 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다’, ‘양질의 공공의료서비스 제반기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다’이다.

정책사업목표를 달성하기 위한 단위사업은 22개가 구성되어 있다. 정책사업목표에 대한 성과지표는 총 17개가 설정되어 있고, 단위사업 수행을 위한 예산은 총 1,587,645백만원이다.

〈표 3-15〉 복지보건국 정책사업목표의 성과지표, 단위사업, 예산액 구성(2017년)

(단위: 개, 백만원)

정책사업목표명	성과 지표수	단위 사업수	예산액
1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정 에 기여한다	2	1	555,556
2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	1	1	305,359
3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전 가능 사회를 구현한다	1	1	7,709
4. 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	1	2	117
5. 지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다	1	2	10,652
6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다	1	1	1,905
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 회안 전망을 구축한다	2	2	437,738
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남 을 구현한다	1	1	36,322
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애 인의 복지를 증진한다	3	3	133,627
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강 화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	2	4	66,403
11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지 역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	1	3	12,000
12. 양질의 공공의료서비스 제반기반 구축으로 경쟁력 강화 를 도모한다	1	1	20,257
합계	17	22	1,587,645

복지보건국에는 저출산고령화정책과, 사회복지과, 장애인복지과, 보건정책과, 식품의약과의
5개 과 조직이 있다. 전체 조직의 정원은 103명이고 현원은 99명이다. 직급별 정원을 살펴보면,
4급 이상이 6명, 5급이 21명, 6급 이하가 76명으로 구성되어 있다.

〈표 3-16〉 복지보건국 조직 및 인력 현황

(단위: 명)

부서명	정원				현원	팀 단위 직제명
	계	4급이상	5급	6급이하		
계	103	6	21	76	99	
저출산고령화 정책과	23	2	5	16	23	복지정책, 노인복지, 노인시설, 출산정책, 보육지원
사회복지과	14	1	3	10	14	사회복지, 생활보장, 아동복지
장애인복지과	12	1	3	8	12	장애인복지, 장애인자립, 장애인시설
보건정책과	35	1	6	28	32	보건행정, 감염병관리, 건강증진, 정신보건, 병원선운영
식품의약과	19	1	4	14	18	식품의약, 위생, 의약, 공공의료

복지보건국의 예산을 성질별로 구분하면 사업비가 1,587,645백만원으로 전체의 97.85%를 차지하고, 행정운영경비가 610백만원으로 0.04%를 차지하며, 재무활동이 34,346백만원으로 2.12%를 차지한다. 그런데, 행정운영경비 중 인력운영비에는 공무원의 인건비는 포함되지 않은 것으로 진정한 의미의 행정운영경비라고 할 수 없다.

〈표 3-17〉 복지보건국 성질별 예산현황(2017년)

(단위: 백만원)

구분	현년도 예산액		전년도 예산액		비교증감	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	증감율
계	1,622,600	100.00%	1,547,743	100.00%	74,857	4.84%
정책사업	1,587,645	97.85%	1,513,135	97.74%	74,819	4.95%
행정운영경비	610	0.04%	310	0.04%	39	6.83%
· 인력운영비	189	0.01%	33	0.01%	24	14.64%
· 기본경비	421	0.03%	277	0.033%	15	3.66%
재무활동	34,346	2.12%	34,298	2.22%	△1	△0.01%

농정국의 8개 정책사업목표에 대해 각각 1~3개의 성과지표가 설정되어 총 17개의 성과지표가 설정되어 있다.

〈표 3-18〉 복지보건국 정책사업목표별 성과지표(2017년)

정책사업 목표	성과지표
1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다	① 노인사회활동 지원 확대 ② 행복경로당 확충
2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	① 어린이집 이용률
3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전 가능 사회를 구현한다	① 모자보건사업수혜자수
4. 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	① 국민 제안 실천 증가율
5. 지역특성을 반영한 총남형 지역복지 서비스를 구축한다	① 지역사회서비스 투자사업 이용만족도
6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다	① 총남보훈회관 준공
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 회안전망을 구축한다	① 맞춤형 급여 수급자 수 ② 의료급여 지원 수
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 총남을 구현한다	① 아동학대 피해 발견율
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로 인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	① 저소득 장애인 연금·수당 수혜자수 ② 장애인직업재활시설 근로인원 확대 ③ 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록 관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	① 농어촌 보건기관 시설 개선 ② 만성질환자 등록관리 강화
11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	① 지역응급의료기관 필수영역 충족율
12. 양질의 공공의료서비스 제반기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	① 총남의료원 미충족 의료시설 확충

제4장 충청남도 사업예산제도와 성과관리의 실태분석

1. 분석의 주요 대상과 분석방법

1) 성과관리 예산제도의 활성화 조건 : 분석의 주요 대상 설정

충청남도 사업예산제도와 성과목표관리제도의 운영실태를 분석하기 전에 분석대상과 범위를 구체화하였다. 앞에서 논의한 이론과 두 제도의 도입연혁과 의의를 통해 사업예산제도가 본래의 성과관리 기능을 수행하기 위한 요건을 도출하고, 이를 바탕으로 본 연구의 구체적인 분석대상과 범위를 설정한 것이다.

사업예산이 본래의 취지에 맞게 성과관리예산으로서 기능을 발휘하기 위해서는 “(1)예산구조가 사업(프로그램)예산의 기본취지와 목적에 맞도록 체계화되어야 하고, (2)재정지출에 대한 성과관리기제가 견고하게 구축되어야 하며, (3)예산구조와 성과관리기제가 체계와 일관성을 갖고 상호 연계되거나 완전히 통합되어야 한다”(임성일·이효, 2015c: 41). 이를 구체적으로 서술하면 다음과 같다.

첫째, 사업예산제도가 성과관리 예산제도로서의 기능을 발휘하기 위해서는 사업예산구조의 체계화와 정합성이 확보되어야 한다. 사업예산은 예산의 구조를 정책사업(프로그램) 중심으로 구조화하고, 이를 통해 성과관리를 실시하는 예산기법으로서 기본적으로 사업의 분류 및 구조화에서 논리성과 체계성이 전제되어야 한다. 구체적으로 정책사업(프로그램)-단위사업-세부사업의 위계구조에서 상하관계는 목적-수단 관계가 형성되어야 한다. 정책사업의 목적을 달성하기 위해 단위사업들이 구성되어야 하고, 단위사업의 보다 구체적인 형태가 세부사업으로 설정되어야 한다. 사업단위간 이러한 구조는 정책사업(프로그램)을 중심으로 가치와 논리 그리고 활동 측면에서 조화와 연계가 이루어져야 한다.

둘째, 정책사업(프로그램), 단위사업, 세부사업 등 예산과목체계상의 재정지출사업은 분명한 사업목표와 미래에 관측될 실현 실체, 즉 성과목표를 가져야 하고, 가능하면 산출(output)보다 결과(outcome, results)를 포함하는 것이 바람직하다(임성일·이효, 2015c: 43). “성과목표는 예산사업의 목적을 구체화하는 논리 내지 기술적 설명인 동시에 예산사업을 함축하고 그것이 구현되었을 때 실제로 나타나는 실체 내지 효과를 적시할 수 있어야 한다(대상사업의 성과목표는 예산과 직접 연계되고, 성과관리 수단인 성과지표는 목표를 객관적이고 합리적으로 측정하는 수단이 되어야 한다)”(임성일·이효, 2015a). “이러한 관점에서 볼 때, 성과목표(target)는 예산 성과관리에 있어서 중요한 의미를 지닐 뿐 아니라 재정사업의 경제적 효율성과 품질보장 면에서 반드시 필요하다”(임성일·이효, 2015a).

행정자치부의 “지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준”에서도 이러한 원리를 반영하여 예산의 성과계획서와 사업예산서 사이의 관계를 목적과 수단 관계로 설정하고 있다. 세출사업의 정책사업, 단위사업, 세부사업을 설정할 때 조직별 임무, 전략목표, 성과목표에 근거하여 설정하도록 하고 있다. 또한 행자부의 “예산의 성과계획서 작성기준”은 전략목표 수립시 자치단체 목표, 기관의 임무와 비전과 함께 소관부서의 정책사업목표를 종합적으로 감안하도록 하여 임무-비전-전략목표-정책사업(목표)-단위사업-세부사업 사이의 논리적 연계를 강조하고 있다.

셋째, 예산을 통해 실행되는 정책사업, 단위사업, 세부사업은 일정 시점마다 달성하고자 하는 목표를 달성했는지 측정되어야 하고 이를 위해 객관적인 성과지표가 마련되어야 한다. 사업(프로그램)예산에서는 사업(프로그램)이 핵심적인 사업단위이므로 이를 대상으로 성과목표와 성과지표가 설정된다. 성과측정과 성과지표는 성과평가와 성과관리의 신뢰성을 결정할 수 있는 중요한 요소가 되므로, 지표 설정과 측정방법의 객관성 및 합리성을 확보하는 것이 매우 중요하다. “예산지출이 이루어지는 서비스와 사업이 객관적 기준(성과지표)에 의해 성과가 측정, 관리될 수 있기 위해서는 그것이 구체성과 명료성, 측정가능성, 실현(실천) 가능성의 특성을 내포해야 한다”(임성일·이효, 2015a).

넷째, 사업예산 성과관리 기반으로서 사업별 원가정보 생성, 발생주의 예산 도입, 지방의회 의 성과지향 예산결산 심의, 성과정보의 예산환류 등이 갖춰져야 한다. 객관적인 성과를 평가하기 위해서는 투입되는 재원과 결과 사이의 비교가 가능해야 하는데, 이를 위해서는 사업별 원가정보가 정확하게 산출되어야 한다. 이를 위해서 발생주의 회계방식은 필수적인 요소가 된다.

우리나라 성과예산에서는 아직까지 원가정보 생산에서 상당히 부족한 실정이다. 이와 함께, 행정부를 견제하는 역할을 담당하는 의회에서 성과평가정보를 적극적으로 검토하여 실제 예산결산과 심의에서 활용하여야 사업예산의 실효성이 확보될 수 있다. 의회의 견제도 중요하지만 실제 예산을 편성하고 집행하는 지방자치단체 사업부서와 예산담당부서에서 적극적으로 성과정보를 활용하여야 한다.

〈표 4-1〉 성과관리 사업예산의 활성화 조건

주요 조건	초점
I. 사업예산의 체제 정비(정합성, 완성도 등) <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 구성요건 충족(목적, 목표 등) - 프로그램과 단위사업 연계성(단위사업의 프로그램 목적 구현수단, 적정성·포괄성) - 단위사업과 세부사업 연계성(세부사업의 단위사업 목적 구현수단, 적정성·포괄성) 	예산체계
II. 예산지출 수준별/사업별 성과관리 기반 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 미션, 전략목표와 정책사업 연계(성과목표 등) - 정책/단위/세부사업체제의 성과관리기반 구축 * 목적 및 추진이유, 성과측정 대상/결과(성과지표 적용 주제), 목표(output, outcome) 	예산과 성과의 연계
III. 성과지표/측정방법 및 성과측정 <ul style="list-style-type: none"> - 정책/단위사업의 성과목표를 충실히 측정하는 성과지표의 개발 및 적용 - 성과지표로서의 적격성 충족 여부 - 성과지표의 이해관계자(stakeholder) 공감, 합의 * 성과측정 인프라 구축상태(인적역량, ICT, 재정통계 등) 	성과관리
IV. 기타 사업예산 성과관리 기반 <ul style="list-style-type: none"> - 사업별 원가정보 생성, 발생주의 예산 도입 - 지방의회의 성과지향 예산결산 심의 등 	예산사업 정보 및 활용
V. 성과정보의 예산환류 및 예산의사결정 <ul style="list-style-type: none"> - 성과정보가 예산과정에서 구체적인 의사결정수단으로 활용되는지의 여부/상태 점검 	성과/예산 연계

자료: 임성일·이효(2015a), p. 46, 수정

이상에서 현행 사업예산체제에서 성과와 예산의 연계를 활성화하기 위한 주요 조건에 대해 살펴보았다. 본 연구는 이러한 조건을 활용하여 분석대상을 설정하였다. 다만, 이러한 내용을 본 연구에서 모두 다루는 것은 연구일정, 연구인력, 예산 등에서 한계가 있으므로, 본 연구에서 가능한 부분으로 한정하였다. 또한 성과목표관리제도의 도입 초기인 점을 감안하여 당면과제에 초점을 두고 분석범위를 설정하였다.

충청남도 사업예산제도와 성과관리 운영실태 분석은 다음의 내용으로 진행한다. 사업예산과 예산 성과계획서의 목표체계 사이의 정합성 분석과 성과지표의 적절성 분석이다. 첫째, 예산 성과계획서의 목표체계의 연계성을 조사하고, 사업예산구조와 예산 성과계획서의 목표체계가 상호 연계되어 있는지를 살펴보았다.

재정 성과목표관리제도가 운영되기 시작한 2016년 이전에 이미 사업예산제도가 운영되어 정책사업-단위사업-세부사업의 목표관리체계가 설정되어 있음에 따라, 현 시점에서 비전→전략목표→성과목표→정책사업→단위사업→세부사업의 순차적 사업도출과정이 불가능한 상황이다. 사업예산이 구축되어 있는 현 시점에서는 비전, 전략목표, 성과목표를 하위의 정책사업과 단위사업에 맞춰 설정해야 한다. 행정자치부는 이러한 현실을 반영하여 예산의 성과계획서 작성기준에서 정책사업목표 설정시, 사업예산서상의 정책사업을 통해 정책사업목표를 설정하도록 하였고, 전략목표는 기관의 비전뿐만 아니라 정책사업목표를 감안하여 설정하도록 하였다. 역방향의 목표도출 과정으로 인한 문제점을 최소화하기 위한 조치인 것이다.

이러한 조건에서 사업예산제도가 성과관리 기반으로서 충분한지에 대한 분석은 전략목표가 중장기적인 관점을 가지고 정책사업목표를 포괄하고 있는지에 대한 분석과 정책사업목표가 단위사업의 상위 수준에서 단위사업들의 결과를 대표하는 수준으로 설정되어 있는지에 대한 분석으로 이루어져야 한다. 따라서 본 연구에서는 이러한 관점으로 예산 성과계획서의 전략목표와 정책사업목표의 연계성을 조사하였다. 즉, 상위목표와 하위목표간 목표-수단 관계를 형성하고, 상위사업이 하위사업들을 포괄하는 구조가 갖춰졌는지에 대해 분석하였다. 이와 함께 필요할 경우 정책사업-단위사업-세부사업 사이의 연계성을 분석하였다.

둘째, 재정사업에 대한 성과관리제도에서 지속적으로 문제인 성과지표의 적절성과 타당성에 대해서 살펴보았다. 정책사업목표의 달성여부를 판단하기 위한 성과지표는 의도한 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 작성되어야 하고, 정책사업목표의 긍정적인 효과를 측정할 수 있도록 최대한 결과지표(outcome indicator) 위주로 설정되어야 한다. 예산 성과계획서상의

성과지표가 이러한 기준에 부합하는지에 대해 분석을 실시하였다. 성과지표는 일반적으로 투입지표(input indicator), 과정지표(process indicator), 산출지표(output indicator), 결과지표(outcome indicator)로 구분할 수 있는데, 투입지표는 예산집행률과 같이 예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표이고, 과정지표는 교육훈련 진도율과 같이 사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표이고, 산출지표는 교육실시 횟수와 같이 사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표이며, 결과지표는 고객만족도와 같이 1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표이다. 성과지표의 적절성은 설정된 성과지표의 분류상 결과지표에 해당되는지를 조사하여 판단하였다. 성과지표의 타당성은 지표자체가 정책사업목표의 달성정도를 판단하기에 타당한 지표인지를 전문가 의견조사를 통해 분석하였다.

〈표 4-2〉 분석의 주요 대상(초점)

분석 대상 구분	주요 분석 내용
목표체계의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업예산구조와 예산 성과계획서 구조 사이의 상호연계성 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 예산 성과계획서의 목표체계의 연계성(전략목표-정책사업목표-단위사업 사이의 논리성) • 정책사업(프로그램)과 단위사업 연계성 <ul style="list-style-type: none"> - 정책사업(프로그램)의 목적 구현 수단으로서 단위사업의 적정성 - 정책사업(프로그램)의 단위사업 포괄성
성과지표의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 성과지표로서의 적정성 충족 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 결과지표 위주의 성과지표 설정 여부 - 정책/단위사업의 성과목표를 충실히 측정하는 성과지표의 개발 및 적용

본 연구에서 충청남도의 모든 성과예산을 검토하는 것은 가용한 자원 여건상 어렵기 때문에, 특정 실국을 선택하여 분석을 실시하였다. 선택기준은 충청남도에서 중요하게 여기는 분야와 분야별 예산규모로 하였다. 충청남도의 민선 6기 역점추진 과제 중 하나가 3농혁신으로 농어업 분야가 충청남도에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 다음으로 모든 지방자치단체의 주요한

정책으로 자리잡고 있는 복지분야를 선정하였다. 복지와 농어업 분야의 예산 규모 또한 충청남도에서 가장 많은 비중을 차지하여 그 중요성을 뒷받침해준다. 예산규모가 해당 실국 정책사업의 중요도를 모두 설명할 수 없지만, 많은 예산이 투입된다는 것은 도정의 주요 관심 분야임을 의미한다고 할 수 있다.

2017년 기준으로 복지보건국의 예산액이 1,587,645백만원으로 전체 예산의 34.3%를 차지하고 가장 많고, 다음으로 농정국의 예산액이 604,129백만원으로 전체 예산의 13.1%를 차지하여 두 번째로 많게 나타났다. 따라서 본 연구에서는 농정국과 복지보건국을 대상으로 분석을 실시하였다.

2) 분석 방법

분석은 복지보건국과 농정국의 사업예산서와 예산 성과계획서를 앞에서 제시한 기준에 부합하는지를 점검하는 형태로 하였다. 분석의 신뢰성을 높이기 위해 관련 전문가의 의견을 조사하여 활용하였다. 이를 위해 각 분야 전문가 pool을 설정하고 이들을 대상으로 구조화된 의견서를 통해 주요한 분석 내용에 대한 의견을 수집하였다. 복지보건국 관련 전문가는 충남 연구원 내 전문인력을 포함하여 7명의 pool을 구성하였고, 농정국의 충남연구원 내 관련부서의 5명으로 pool을 구성하였다.

〈표 4-3〉 의견조사 전문가 소속 및 전공분야

조사분야	이름/소속/직책/전공분야
복지보건국 성과예산	김○○/충남연구원 행정복지연구부/책임연구원/행정학(성과관리)
	남○○/경기도가족여성연구원/연구위원/행정학(복지정책)
	유○○/공공성과연구원/선임연구위원/행정학(지방행정)
	임○○/성결대학교 행정학부/교수/행정학(정책평가)
	주○○/건양대학교 국방경찰행정학부/교수/행정학(지방재정)
	최○○/건국대학교 행정대학원 사회복지학과/겸임교수/행정학(복지정책)
	홍○○/한국지방행정연구원/수석연구원/행정학(지방재정)
농정국 성과예산	강○○/충남연구원 농촌농업연구부/책임연구원/농업정책
	김○○/충남연구원 행정복지연구부/책임연구원/농업경제
	박○○/충남연구원 농촌농업연구부/책임연구원/농촌사회
	윤○○/충남연구원 농촌농업연구부/연구위원/지역개발
	이○○/충남연구원 농촌농업연구부/연구위원/지역개발

2. 농정국 사업예산과 성과관리의 실태분석

1) 목표체계의 연계성

(1) 전략목표와 정책사업목표의 연계성

예산 성과계획서의 전략목표가 소관부서의 정책사업목표를 종합적으로 감안하여 설정되어 있는지에 대해 살펴보았다. 이를 위해 농정국의 전략목표, “지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인”이 기본방향의 내용이나 8개 정책사업목표를 포괄하고 있는지에 대해 전문가를 대상으로 의견조사를 실시하였다. 구체적으로 ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다는 5점 척도로 답하는 질문을 5명의 전문가를 대상으로 설문하였다.

그 결과, 평균 2점이 나타나 대체적으로 농정국의 전략목표는 기본방향이나 정책사업목표를 포괄하고 있다고 인식하였다. 5명 중 4명이 ①번과 ②번을 선택하여 전체적으로 공통된 의견을 보였다. 다음으로, 농정국의 전략목표가 5년간의 성과로서 명확하고 구체적으로 설정되어 있는지에 대해 동일한 방법으로 조사한 결과, 평균 2점이 나타나 대체적으로 긍정적으로 평가 되는 것으로 나타났다. 전체 응답의 표준편차는 0.63에 불과해 평균에 대한 신뢰성도 높게 나타났다. 이러한 조사결과를 바탕으로, 전체적으로 전략목표는 기본방향이나 정책사업목표를 포괄하고 있고 5년간의 성과로서 명확성과 구체성을 확보하고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 4-4〉 농정국 전략목표의 적절성 조사결과

세부 조사 내용	적절성	
	평균	표준편차
1. 기본방향이나 정책사업목표에 대한 포괄성	2.0	1.10
2. 5년간의 성과로서 명확성과 구체성	2.0	0.63

주) ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다는 5점 척도

다음으로, 정책사업목표별로 전략목표 달성을 위한 수단으로 적절하게 설정되었는지를 조사 하였다. 이를 위해 마찬가지로 5점 척도(①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다,

⑤매우 그렇지 않다)로 답하는 질문을 5명의 전문가를 대상으로 설문하였다.

그 결과, 앞에서 제시한 전반적인 설문결과와는 다소 다른 결과가 도출되었다. 각 정책사업 목표별로 평균점수는 “2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다”가 2.0으로 나타나 수단으로서 적절한 것으로 평가되었고, 다음으로 “3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다”와 “4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다”가 2.4점으로 나타나 어느 정도 적절하다고 평가되는 것으로 나타났다. 그에 반해, “1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다”, “7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다”, “6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다”의 평균점수는 각각 2.6점, 2.6점, 2.8점으로 나타나 수단으로서의 적절성에 대해 긍정적인 평가에서 다소 벗어난 것으로 나타났다. 그리고 “8. 선진 축산기술을 연구개발한다”와 “5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다”의 평균점수는 각각 3.0점, 3.4점으로 나타나 수단으로서의 적절성이 긍정적이지 않게 평가되었다.

〈표 4-5〉 농정국 정책사업목표의 전략목표에 대한 수단으로서의 적절성 조사결과

정책사업목표	수단으로서의 적절성	
	평균	표준편차
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	2.6	0.80
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	2.0	0.63
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	2.4	1.02
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	2.4	1.36
5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다	3.4	0.49
6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	2.8	0.75
7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심 축산물을 생산·공급한다	2.6	0.49
8. 선진 축산기술을 연구개발한다	3.0	0.63

주) ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다의 5점 척도

이러한 결과에 대한 전문가의 의견조사를 추가적으로 실시한 결과, 전략목표와 정책사업목표의 관계성이 높지 않게 나타나는 부분이 있다는 지적이 있었다. 즉, 정책사업목표가 전략목표를 충분히 대변하지 못한다는 것이다. 구체적으로 전략목표는 농어업, 농어촌, 농어업인을 대상으로 한다고 명시되었지만, 8개의 정책사업목표 중 3가지가 축산분야에 집중되어 있다는 것이다. 정책사업목표가 어업, 농촌지역개발, 농어업인 등에는 상대적으로 취약하고 축산업(농업)에 다소 많은 비중이 부여된 것으로 보인다. 그리고 “5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다”의 정책사업목표는 농어업이나 농어업인과 직접적인 관련성이 떨어지고 관련성이 있더라도 공주시라는 일부 지역에 국한되기 때문에 정책사업목표로서 적절성이 떨어진다는 문제점이 지적되었다. 이처럼 전략목표와 정책사업목표 사이의 관계성이 낮은 이유 중 하나는 정책사업목표가 전략목표를 통해 도출되기 보다는 별도로 설정되었기 때문인 것으로 판단된다. 본래 목표체계는 하향식(top-down) 방식으로 수립되어야 하는데, 정책사업이 이미 수립되어 추진되고 있기 때문에 하향식 방식의 목표체계 설정이 불가능한 실정이다.

(2) 정책사업목표와 단위사업의 연계성

정책사업목표는 단위사업보다 상위 수준에서 통합적으로 성과를 측정할 수 있도록 단위사업들의 결과를 대표하는 수준으로 설정되어야 한다. 농정국의 정책사업목표가 하위 단위사업들의 결과를 대표하는지를 조사하였다. 이를 위해 각 정책사업목표에 대해 5점 척도(①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다)로 답하는 질문을 5명의 전문가를 대상으로 설문하였다. 8개 정책사업목표별 평균값은 1.8점~2.8점 사이로 나타나 전체적으로 정책사업목표가 단위사업결과에 대한 대표성이 어느 정도 확보된 것으로 평가되었다.

“1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업경쟁력을 강화한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.6으로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가하지 않는 것으로 나타났다. 이에 대해 일부 전문가는 “농업경쟁력 강화”라는 목표가 다소 추상적이라는 문제를 제기하였다. 농업경쟁력 강화라는 목표는 나머지 7개 정책사업목표를 포괄할 수 있을 정도로 추상적이어서 전략목표 수준에 적절하기 때문이다. 그리고 단위사업 중 ‘농업농촌발전기반 향상’ 또한 단위사업 수준에 맞지 않게 추상적으로 표현되어 구체성이 떨어진다.

〈표 4-6〉 농정국 정책사업목표의 단위사업에 대한 대표성 조사결과

정책사업목표	단위사업	단위사업 결과에 대한 대표성	
		평균	표준편차
1.지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업경쟁력을 강화한다	농업농촌발전기반 향상, 농정혁신 업무추진, 농업인력육성지원 및 농업정보화 추진, 식품산업육성, 농업기업 상생협력 활성화, 농촌체험관광(균형발전 특별회계)	2.6	0.80
2.제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	농식품 수출 경쟁력 강화, 농산물유통구조 개선, 농산물 안전관리 기반조성 및 활성화, 로컬푸드 활성화 지원, 학교급식추진	2.2	0.75
3.농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	식량의 안정적 생산기반 구축, 고품질 브랜드 쌀 소비촉진 기반 구축, 친환경농업기반 조성, 원예특작 생산기반 시설 확충, 인삼산업 기반 구축 글로벌 마케팅 추진	2.4	1.02
4.농촌생활환경 정비 및 농업 생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	농지관리 및 농촌정책개발사업 육성, 농촌 지역개발, 농업기반시설 확충, 농촌생활환경 정비	2.2	1.17
5.지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다	지역균형발전사업 육성(균형발전 특별회계)	2.6	0.80
6.지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	축산기반조성, 축산경영안정, 축산물위생 관리, 가축방역관리	2.2	0.75
7.가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다	가축전염병 방역, 가축위생정책사업 육성 및 효율적 지원, 해외전염병 관리, 가축전염병 역학조사, 축산물 안전성 확보, 축산물 정밀분석, 가축전염병 방역 및 질병조사, 축산물 안전성 확보, 가축위생정책사업 육성 및 효율적 지원	1.8	0.75
8.선진 축산기술을 연구개발한다	종축개량 및 보급, 축산시험 연구	2.8	0.43

주) ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다는 5점 척도

“2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.2로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 일부 전문가는 “제값”이라는 용어가 다소 적합하지 않다는 의견을 제시하였다. 그러한 문제제기가 나타난 이유는 단위사업들의 전반적인 내용은 선진유통 체계에 관한 것이었는데, “제값주고 제값받는”이라는 표현을 통해 사업목적이 다소 특정 분야로 축소되었기 때문인 것으로 생각된다. 단위사업들의 내용을 살펴보면, 농산물 공급자의 적정 이윤 보장, 소비자의 안전 보장, 선진 유통체계에 관한 것이다. 이러한 내용이 반영될 수 있도록 정책사업목표를 수정하는 것이 바람직하다.

“3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.4로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 몇몇 전문가는 “인삼산업”은 정책사업목표 달성에 적합하지 않다는 의견을 제시하였다. 인삼산업은 농산물 생산기반 구축과 거리가 멀고, 15개 시군을 대표하지 않고 주로 금산군 1개 지역만을 대표하기 때문이다. 인삼산업 관련 내용이 포함되어야 한다면 소비와 판매 영역이 더 적절할 수 있다. 이러한 내용이 반영될 수 있도록 정책사업목표를 수정하는 것이 바람직하다.

“4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.2로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 일부 전문가는 단위사업 중 ‘농업기반시설 확충’은 4번 정책사업목표 달성에 적합하지 않고 3번 정책사업목표 달성에 적합하다는 의견을 제시하였다. 이러한 문제제기가 발생한 이유는 3번 정책사업목표에 “농산물 생산기반 구축”이 포함되어 있는데, 4번 정책사업목표에 “농업생산기반 확충”이 등장함으로써 정책사업목표간 혼란이 야기되고 있다. ‘농지관리 및 농촌정책개발사업 육성’과 ‘농촌지역개발’ 단위사업은 농촌의 농업생산성 향상이나 소득증대 기반조성을 위한 것으로서 3번 정책사업목표에도 적합하다. 따라서 정책사업목표와 단위사업 사이의 연계성을 높이기 위해 다시 구조화하는 것이 필요하다.

“5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.6으로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 다소 긍정적으로 평가하지 않는 것으로 나타났다. 지역균형발전사업이 공주시 1개 지역에 국한되어 지역균형발전을 위한 사업으로 부적합하다는 의견이 제기되었다. 정책사업목표가 실효성을

확보하기 위해 다양한 세부사업을 설정하는 것이 필요하다.

“6.지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.2로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 단위사업 중 ‘가축방역관리’의 목적이 정책사업목표에 포함되지 않아 정책사업목표의 포괄성과 연계성에 부족한 부분이 있는 것으로 판단된다. 일부 전문가는 “지속가능성”이 적합하지 않다고 지적하였다. 정책사업목표와 하위 단위사업들간 연계성을 높이기 위해 사업목표명을 재설정하는 것이 필요하다.

“7.가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 1.8로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. “8.선진 축산기술을 연구개발한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.8로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가하지 않는 것으로 나타났다.

전반적으로 정책사업목표와 단위사업간 연계성이 높다고 평가할 수 있다. 그러나 정책사업목표들의 문장에 들어가는 용어와 하위 단위사업 구성과 맞지 않는 부분들이 발견된다. 이는 정책사업목표를 설정할 때, 하위 단위사업들을 충분히 고려하지 못했기 때문인 것으로 보인다. 따라서 정책사업목표를 설정할 경우, 단위사업을 통해 달성되는 결과를 분명히 인지한 상태에서 처리할 필요가 있다.

2) 성과지표의 적절성 및 타당성

정책사업목표에 설정된 성과지표의 적절성에 대해 검토하였다. 성과지표는 정책사업목표의 궁극적인 성과를 측정해야 하므로 결과지표 위주로 설정되어야 한다. 농정국 정책사업목표의 성과지표가 투입, 과정, 산출, 결과의 분류상 어떤 지표에 해당되는지를 조사하였다. 신뢰성 있는 분석을 위해 지표명과 함께 측정산식 또는 측정방법을 종합적으로 검토하였다.

〈표 4-7〉 농정국 정책사업목표의 성과지표 유형 분류

정책사업목표	성과지표명	측정산식 또는 측정방법	투입 지표	과정 지표	산출 지표	결과 지표
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	①충남형 농업회의소 설립	설립 개소수			○	
	②두레기업 창업·육성	두레기업 선정 개소수			○	
	③학교로 찾아가는 농촌체험 교육	체험교육 실시 횟수			○	
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	①산지조직 역량 강화 지원	지원 개소수	○			
	②농식품 수출확대	전년대비 증가율			○	
	③로컬푸드 직매장 운영	운영 개소수			○	
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	①도심속의 학교농 만들기(친환경농업 기반조성)	사업참여 학교수	○			
	②ICT 융복합시설 확대를 통한 노동력절감	전년대비 노동력절감 비율			○	
	③인삼비가림 재배시설 지원	비가림하우스 설치 실적			○	
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	①희망마을만들기 선행사업 추진	사업추진 실적	○			
	②신규마을조성 공모사업 발굴	사업발굴 실적			○	
	③실속형 농업생산기반시설 설치	고객만족도 실적				○
5.지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다	①지역균형발전사업 추진	사업추진 실적			○	
6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	①전국우수 명품브랜드전 상위 입상	시상권 진입			○	
	②농경지 액비살포 면적	실적/목표×100			○	
	③사발생 취약지역 집중조사	실적/목표×100			○	
7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다	①가축방역사업 추진실적	추진실적/계획량			○	
	②축산물검사·정밀분석사업 추진실적	추진실적/계획량			○	
8. 선진 축산기술을 연구 개발한다	①우량 종축(한우, 종돈, 재래계) 보급률	달성도(%) 실적/목표×100			○	
	②한우 수정란 생산 보급률	달성도(%) 실적/목표×100			○	

주) 음영은 핵심지표를 나타내고, 비음영은 일반지표를 나타냄

“1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다”에 대한 3개의 성과지표 (①충남형 농업회의소 설립, ②두레기업 창업·육성, ③학교로 찾아가는 농촌체험교육)는 단위 사업 추진을 통해 나타나는 산출물로서 모두 산출지표로 나타났다. “2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다”에 대한 3개 성과지표 중 ①산지조직 역량 강화 지원 지표는 관련 단위사업 과정에서 투입되는 양을 나타내고 있어 투입지표에 해당되고, ②농식품 수출확대와 ③로컬푸드 직매장 운영 지표는 이와 관련된 단위사업의 추진을 통해 나타나는 산출물에 관한 내용으로서 산출지표에 해당된다. “3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다”에 대한 3개 성과지표 중 ①도심속의 학교는 만들기(친환경농업 기반조성)는 관련 단위사업의 추진과정에서 투입되는 요소의 양을 나타내므로 투입지표에 해당되고, ②ICT 융복합시설 확대를 통한 노동력절감과 ③인삼비가림 재배시설 지원 지표는 이와 관련된 단위사업의 추진을 통해 나타나는 산출물에 관한 내용으로서 산출지표에 해당된다.

“4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다”에 대한 3개 성과지표 중 ①희망마을만들기 선행사업 추진과 ②신규마을조성 공모사업 발굴 지표는 이와 관련된 단위사업의 추진을 통해 나타나는 산출물에 관한 내용으로서 산출지표에 해당하고, ③실속형 농업생산기반시설 설치 지표는 이와 관련된 단위사업의 추진을 통해 얻고자 하는 궁극적인 사업의 효과를 나타내는 내용으로서 결과지표에 해당된다. “5. 지역균형발전사업 추진으로 도 내 전체가 균형있게 발전을 이룬다”에 대한 성과지표, ①지역균형발전사업 추진은 단위사업의 추진을 통해 나타나는 산출물에 관한 내용으로서 산출지표에 해당된다. “6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다”에 대한 3개 성과지표인 ①전국우수 명품브랜드전 상위 입상, ②농경지 액비살포 면적, ③AI발생 취약지역 집중조사는 모두 이와 관련된 단위사업의 추진을 통해 나타나는 산출물에 관한 내용으로서 산출지표에 해당된다. “7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다”에 대한 2개 성과지표인 ①가축 방역사업 추진실적과 ②축산물검사·정밀분석사업 추진실적은 모두 이와 관련된 단위사업의 추진을 통해 나타나는 산출물에 관한 내용으로서 산출지표에 해당된다. “8. 선진 축산기술을 연구개발한다”에 대한 2개 성과지표인 ①우량 종축(한우, 종돈, 재래계) 보급률과 ②한우 수정란 생산 보급률은 모두 이와 관련된 단위사업의 추진을 통해 나타나는 산출물에 관한 내용으로서 산출지표에 해당된다.

조사 결과, 대부분의 성과지표가 산출지표인 것으로 나타났고, 결과지표는 1개에 불과한 것으로 나타나 지표설정의 적절성이 매우 낮은 것으로 평가되었다. 성과예산의 실효성을 확보하기 위해서는 다수의 지표를 결과지표로 개선해야 할 것이다.

다음으로, 성과지표의 타당성에 대해 살펴보았다. 즉, 정책사업목표의 달성여부를 판단하기 위한 성과지표가 의도한 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 작성되었는지에 대해 분석을 실시하였다. 성과지표의 타당성은 지표자체가 정책사업목표의 달성정도를 판단하기에 타당한 지표인지를 전문가 의견조사를 통해 분석하였다.

“1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다”에 대한 3개의 성과지표, ①충남형 농업회의소 설립, ②두레기업 창업·육성, ③학교로 찾아가는 농촌체험교육에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 2.8점, 2.4점, 2.6점으로 나타났다. ②두레기업 창업·육성 지표의 타당성에 대해 상대적으로 긍정적인 평가가 주어진데 반해, ①충남형 농업회의소 설립과 ③학교로 찾아가는 농촌체험교육 지표에 대해서는 긍정적인 평가라고 하기 어려운 점수가 나타났다. “2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다”에 대한 3개 성과지표, ①산지조직 역량 강화 지원, ②농식품 수출확대, ③로컬푸드 직매장 운영 지표에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 2.8점, 3.2점, 1.8점으로 나타났다. ③로컬푸드 직매장 운영 지표에 대해서는 타당성이 확보된 것으로 평가된 반면, ①산지조직 역량 강화 지원 지표와 ②농식품 수출 확대 지표에 대해서는 타당성이 충분하지 않은 것으로 평가되었다. “3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다”에 대한 3개 성과지표, ①도심속의 학교농 만들기(친환경농업 기반조성), ②ICT 융복합시설 확대를 통한 노동력절감, ③인삼비가림 재배시설 지원에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 2.8점, 2.6점, 3.4점으로 나타났다. 3개 지표에 대해 전반적으로 타당성이 충분하지 않은 것으로 평가되었다. 특히, ③인삼비가림 재배시설 지원 지표에 대한 평가가 많이 낮게 나타나 필수적으로 개선되어야 할 것으로 판단된다. “4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다”에 대한 3개 성과지표, ①희망마을만들기 선행사업 추진, ②신규마을조성 공모사업 발굴, ③실속형 농업생산기반시설 설치에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 3.2점, 3.0점, 3.2점으로 나타났다. 3개 지표에 대해 전반적으로 타당성이 충분하지 않은 것으로 평가되었다.

〈표 4-8〉 농정국 정책사업목표의 성과지표에 대한 타당성 검토

정책사업목표	성과지표명	측정산식 또는 측정방법	지표의 타당성	
			평균	표준편차
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	①충남형 농업회의소 설립	설립 개소수	2.8	0.75
	②두레기업 창업·육성	두레기업 선정 개소수	2.4	0.80
	③학교로 찾아가는 농촌체험 교육	체험교육 실시 횟수	2.6	0.49
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	①산지조직 역량 강화 지원	지원 개소수	2.8	0.98
	②농식품 수출확대	전년대비 증가율	3.2	0.98
	③로컬푸드 직매장 운영	운영 개소수	1.8	1.17
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	①도심속의 학교농 만들기(친환경농업 기반조성)	사업참여 학교수	2.8	1.17
	②ICT 융복합시설 확대를 통한 노동력절감	전년대비 노동력절감 비율	2.6	0.80
	③인삼비가림 재배시설 지원	비가림하우스 설치 실적	3.4	0.80
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	①희망마을만들기 선행사업 추진	사업추진 실적	3.2	1.17
	②신규마을조성 공모사업 발굴	사업발굴 실적	3.0	1.26
	③실속형 농업생산기반시설 설치	고객만족도 실적	3.2	0.75
5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형 있게 발전을 이룬다	①지역균형발전사업 추진	사업추진 실적	2.6	0.80
6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	①전국우수 명품브랜드전 상위 입상	시상권 진입	2.8	1.17
	②농경지 액비살포 면적	실적/목표×100	2.8	0.98
	③AI발생 취약지역 집중조사	실적/목표×100	3.2	0.98
7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심 축산물을	①가축방역사업 추진실적	추진실적/계획량	2.4	0.49
	②축산물검사·정밀분석사업	추진실적/계획량	2.2	0.40

정책사업목표	성과지표명	측정산식 또는 측정방법	지표의 타당성	
			평균	표준편차
생산·공급한다	추진실적			
8. 선진 축산기술을 연구 개발한다	①우량 종축(한우, 종돈, 재래계) 보급률	달성도(%) 실적/목표×100	2.2	0.40
	②한우 수정란 생산 보급률	달성도(%) 실적/목표×100	2.6	0.80

주1) 읍영은 핵심지표를 나타내고, 비읍영은 일반지표를 나타냄

주2) ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다는 5점 척도

“5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다”에 대한 성과지표, ①지역균형발전사업 추진에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.6점으로 나타나 타당성이 충분하지 않은 것으로 평가되었다. “6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다”에 대한 3개 성과지표인 ①전국우수 명품브랜드전 상위 입상, ②농경지 액비살포 면적, ③AI발생 취약지역 집중조사에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 2.8점, 2.8점, 3.2점으로 나타났다. 3개 지표에 대해 전반적으로 타당성이 충분하지 않은 것으로 평가되었다. 특히, ③AI발생 취약지역 집중 조사 지표에 대한 평가가 많이 낮고, 5명의 전문가 중 3명이 4점을 부여할만큼 타당성에 문제가 제기되었다. 따라서 필수적으로 개선되어야 할 것으로 판단된다. “7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다”에 대한 2개 성과지표인 ①가축 방역사업 추진실적과 ②축산물검사·정밀분석사업 추진실적에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 2.4점과 2.2점으로 나타났다. 2개 지표에 대해 타당성이 어느 정도 확보된 것으로 평가되었다. “8. 선진 축산기술을 연구개발한다”에 대한 2개 성과지표인 ①우량 종축(한우, 종돈, 재래계) 보급률과 ②한우 수정란 생산 보급률에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 2.2점과 2.6점으로 나타났다. ②한우 수정란 생산 보급률 지표에 대한 타당성이 다소 충분하지 않은 것으로 평가되었다.

전체적으로, 타당성이 충분하지 않은 것으로 평가되는 성과지표가 다수 나타나고 있어 지표 설정에 대한 개선이 필요한 것으로 생각된다.

3. 복지보건국 사업예산과 성과관리의 실태분석

1) 목표체계의 연계성

(1) 전략목표와 정책사업목표의 연계성

예산 성과계획서의 전략목표가 소관부서의 정책사업목표를 종합적으로 감안하여 설정되어 있는지에 대해 살펴보았다. 이를 위해 복지보건국의 전략목표, “평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진”이 기본방향의 내용이나 12개 정책사업목표를 포괄하고 있는지에 대해 전문가를 대상으로 의견조사를 실시하였다. 구체적으로 ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다는 5점 척도로 답하는 질문을 8명의 전문가를 대상으로 설문하였다.

조사 결과, 평균 2점이 나타나 대체적으로 복지보건국의 전략목표는 기본방향이나 정책사업목표를 포괄하고 있다고 인식하였다. 8명 중 6명이 ①번과 ②번을 선택하여 전체적으로 공통된 의견을 보였다. 다음으로, 복지보건국의 전략목표가 5년간의 성과로서 명확하고 구체적으로 설정되어 있는지에 대해 동일한 방법으로 조사한 결과, 평균 2.1점이 나타나 대체적으로 긍정적으로 평가되는 것으로 나타났다. 전체 응답의 표준편차는 0.60에 불과해 평균에 대한 신뢰성도 높게 나타났다. 이러한 조사결과를 바탕으로, 전체적으로 전략목표는 기본방향이나 정책사업목표를 포괄하고 있고 5년간의 성과로서 명확성과 구체성을 확보하고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 4-9〉 복지보건국 전략목표의 적절성 조사결과

세부 조사 내용	적절성	
	평균	표준편차
1. 기본방향이나 정책사업목표에 대한 포괄성	2.1	0.60
2. 5년간의 성과로서 명확성과 구체성	2.1	0.60

주) ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다는 5점 척도

그러나 몇몇 전문가들은 전략목표의 포괄성, 명확성 등이 다소 부족하다는 의견과 함께 문구에서 일부 수정이 필요하다는 의견을 제시하였다. 구체적으로 “평생복지”와 “생애주기별”이라는 용어가 적합하지 않다는 평가가 있었다. 우선, 이 두 용어가 서로 중복되는 측면이 있다는 문제가 지적되었다. 다음으로, “평생복지”나 “생애주기별”이라는 용어를 사용하기에는 기본방향이나 정책사업 목표들의 체계성이 부족해 보인다고 평가가 있었다. 이러한 용어를 사용하기 위해서는 임신·출산기-유아기-아동기-청소년기-청년기-중장년-노년기 등 생애주기에 맞춘 복지 및 보건정책의 기본방향과 정책사업 목표가 설정되어 있어야 하기 때문이다. 또한, “평생복지”나 “생애주기”와 같은 용어는 보편적 복지를 지향하고 있음을 보여주는 것인데, 일부 정책사업 목표를 제외하고는 대부분 요보호 대상에 대한 선별적 복지나 처방적 정책으로 구성되어 있기 때문이다. 부가적으로 현재의 전략목표, “평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진”은 우리나라 전체의 복지보건정책 기조에 보다 적합하고 지역의 복지보건정책에 대해서는 다소 부적합하다는 지적이 있었다.

다음으로, 정책사업목표별로 전략목표 달성을 위한 수단으로 적절하게 설정되었는지를 조사하였다. 이를 위해 마찬가지로 5점 척도(①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다)로 답하는 질문을 8명의 전문가를 대상으로 설문하였다.

그 결과, 앞에서 제시한 설문결과와 전반적으로 일치하는 결과가 나타났다. 각 정책사업목표별로 평균점수는 “1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다”가 1.4점으로 나타나 수단으로서 적절한 것으로 평가되었다. 다음으로 “2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다”가 1.5점으로 나타났고, “3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다”와 “8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다”가 1.6점으로 나타났다. “9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다”는 1.8점으로 나타났다. “10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다”와 “12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다”가 1.9점으로 나타났고, “11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다”는 2.0점으로 나타났다.

〈표 4-10〉 복지보건국 정책사업목표의 전략목표에 대한 수단으로서의 적절성 조사결과

정책사업목표	수단으로서의 적절성	
	평균	표준편차
1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다	1.4	0.48
2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	1.5	0.71
3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	1.6	0.70
4 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	2.6	0.70
5. 지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다	2.3	0.97
6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다	3.0	1.12
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다	2.1	0.78
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	1.6	0.48
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치를 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	1.8	0.83
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	1.9	0.78
11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	2.0	0.71
12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	1.9	0.78

주) ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다는 5점 척도

“7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다”와 “5. 지역 특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다”는 각각 2.1점과 2.3점으로 나타났다. 대체 적으로 정책사업목표는 전략목표에 대한 수단으로서의 적절하게 설정된 것으로 평가되었다.

반면에, “4 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다”와 “6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다”는 각각 2.6점과 3.0점으로 나타 나 수단으로서의 적절성에 대해 긍정적인 평가에서 다소 벗어난 것으로 나타났다.

이상의 평가내용은 긍정적인데 반해, 전략목표와 정책사업목표 사이의 체계성과 정책사업 목표간 배타성 측면에서 개선이 필요하다는 지적이 제기되었다. 먼저, 전략목표와 정책사업목표의 체계성 측면에서, 전략목표가 ‘평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진’이므로 생애주기, 맞춤형이라는 키워드에 맞춰 정책사업을 체계화하여 수립될 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 구체적으로, 보편적 복지 측면에서의 생애주기별 맞춤형 정책으로는 전 생애를 임신·출산기-영·유아기-아동·청소년기-노년기로 구분하여 각 단계별로 정책목표를 설정하는 것이다. 그리고 복지대상별 맞춤형 정책으로 장애인, 저소득층, 노인 등 대상을 설정한 후, 각각에 대한 정책사업을 마련하는 것이다.

다음으로, 목표달성을 위해서는 체계적이고 효율적으로 사업이 추진되어야 하므로 정책사업은 서로 배타적으로 설정되는 것이 바람직하다. 그러나 1번과 5번 정책사업간, 그리고 10번 12번 정책사업간 중복이 발생하고 있다. 1번과 5번 정책사업목표에는 일자리를 제공하는 사업이 중복되어 나타나고 있다. 10번과 12번 정책사업목표 또한 의료서비스와 관련된 것으로서 중복성이 매우 높다고 할 수 있다. 복지의 중복적용을 통해 복지사각지대를 줄인다는 장점이 있지만 사업추진 및 재정지출의 효율성을 위해 가능한 중복은 제거하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 정책사업목표가 지나치게 포괄적으로 설정되어 타 정책사업목표와 중복되는 경우도 발견된다. 예를 들어, 3번 정책사업목표는 ‘지속발전가능 사회구현’이라는 용어를 사용하였는데, 복지의 속성상 대부분의 정책사업들이 사회의 지속가능성을 보장하기 위한 사업이므로 3번 정책사업목표는 지나치게 포괄적인 용어를 적용한 것이라고 할 수 있다.

(2) 정책사업목표와 단위사업의 연계성

정책사업목표는 단위사업보다 상위 수준에서 통합적으로 성과를 측정할 수 있도록 단위사업들의 결과를 대표하는 수준으로 설정되어야 한다. 복지보건국의 정책사업목표가 하위 단위사업들의 결과를 대표하는지를 조사하였다. 이를 위해 각 정책사업목표에 대해 5점 척도 (①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다)로 답하는 질문을 8명의 전문가를 대상으로 설문하였다. 12개 정책사업목표별 평균값은 1.6점~2.5점 사이로 나타나 전체적으로 정책사업목표가 단위사업결과에 대한 대표성이 어느 정도 확보된 것으로 평가되었다.

“1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.3으로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 이에 대해 일부 전문가는 단위사업명이 다소 추상적이라는 문제를 제기하였다. ‘노인복지증진’은 정책사업의 목표달성 결과를 의미할 수 있기 때문이다. 현재 ‘노인복지증진’ 단위사업 아래에 30여개의 세부사업이 내포되어 있다. 이러한 세부사업들을 지나치게 압축하여 ‘노인복지증진’이라는 단일의 단위사업으로 설정하여 목표체계의 논리성이 훼손되는 문제가 발생하고 있다. 따라서 세부사업들을 여러 묶음으로 구분하여 단위사업을 재설정할 필요가 있다. 예를 들면, 노인돌봄사업, 노인사회활동 지원사업, 노후생활안정 지원사업 등이 가능할 것이다. 또 다른 전문가는 정책사업목표명을 보다 명료하고 적절하게 수정할 필요가 있다고 지적하였다. 구체적으로, 노인복지와 관련하여 추진하는 사업들을 고려하면 ‘노후 생활안정’보다는 ‘노인복지 증진’이 적절하다는 것이다.

“2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 1.8로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 이에 대해서도 일부 전문가는 단위사업명이 지나치게 포괄적이라는 문제를 제기하였다. 현재 ‘영유아 보육서비스 기반 확충’ 단위사업 아래에 20개 이상의 세부사업이 내포되어 있다. 이러한 세부사업들을 지나치게 압축하여 ‘영유아 보육서비스 기반 확충’이라는 단일의 단위사업으로 설정하여 목표체계의 논리성이 잘 드러나지 못하는 문제가 발생하고 있다. 따라서 세부사업들을 여러 묶음으로 구분하여 단위사업을 재설정할 필요가 있다. 예를 들면, 공보육 확충사업, 보육품질 향상 사업 등이 가능할 것이다. 그리고 정책사업목표는

“보육서비스 기반 확충을 통한 영유아의 건전한 성장 지원”으로 포괄적으로 설정할 필요가 있다.

“3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.3으로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 이에 대해서도 일부 전문가는 단위사업명이 지나치게 포괄적이라는 문제를 제기하였다. 이러한 문제제기는 현재 ‘저출산 대책 추진’ 단위사업 아래에 다수의 세부사업이 내포되어 있는데, 이를 제대로 분류하지 않았기 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 그리고 지방자치단체의 저출산 대책 추진 사업의 대부분이 임신·출산 전후 건강 지원에 초점을 맞추고 있으므로, 단위사업은 해당 내용으로 구체화할 필요가 있고, 정책사업목표는 건강에 초점을 맞추어 한 수준 낮추는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 정책사업목표명과 관련하여, ‘지속발전 가능 사회’라는 표현은 지나치게 거시적이어서 하위 단위사업의 결과만으로 달성되기 어려운 목표이므로 ‘인구고령화 대응’의 표현으로 수정하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

“4 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.4로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 민관협력체계 구축을 위한 단위사업으로 ‘생활편익 도모 및 서민경제 해소’나 ‘복지보전 시책 홍보’는 연계성이 낮다고 할 수 있다. 몇몇 전문가의 의견에서도 동일한 지적이 나타났다. 따라서 도민참여 생활경제 정책 발굴, 민관협력 시책 홍보사업 등 정책목표와 연계하여 단위사업을 설정할 필요가 있다. 정책사업목표명과 관련하여, ‘공공정책’이라는 표현은 지나치게 거시적이어서 하위 단위사업의 결과만으로 달성되기 어려운 목표이므로 ‘복지보전 정책’으로 수정하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

“5. 지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.4로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 다만, 정책사업목표에 비해 다소 일반적인 단위사업으로 구성되어 지역특성이 반영되어 있지 않다는 전문가 의견이 제기되었다. 지역맞춤형 사회서비스 제공, 지역사회복지 인프라 확충 등 지역 특성이 반영되어 있음을 제시하는 것이 보다 바람직할 것이다. 그리고 정책사업목표명의 명료성이 떨어지므로 이에 대한 수정이 필요하다는 의견이 제기되었다.

〈표 4-11〉 복지보건국 정책사업목표의 단위사업에 대한 대표성 조사결과

정책사업목표	단위사업	단위사업 결과에 대한 대표성	
		평균	표준편차
1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원 확대로 노후 생활안정에 기여한다	노인복지증진	2.3	1.30
2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건강한 육성을 강화한다	영유아 보육서비스 기반 확충	1.8	0.83
3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	저출산 대책 추진	2.3	0.97
4. 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	생활편의 도모 및 서민경제 해소, 복지보건 시책 홍보, 복지보건 분야 정책자문위원회 등 운영	2.4	0.70
5. 지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다	사회복지 서비스 향상, 사회복지 시설 확충 및 지원	2.4	0.70
6. 보호대상자 예우 및 보호 정신 발양 사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다	보호 관리 및 지원	2.4	0.99
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다	기초생활보장 구축 및 지원, 의료급여사업	1.9	0.93
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	아동희망프로젝트 추진	1.6	0.70
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	장애인복지 증진, 장애인 자립 지원, 장애인 시설확충	2.1	1.27
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	보건행정서비스 제공, 방역 및 감염병예방관리, 건강증진강화, 정신보건관리	2.3	0.97
11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	식품·의약 안전관리 및 지도, 공중위생 및 식품위생관리, 의약·의료관리	1.8	0.66
12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	공공의료서비스 경쟁력 강화	2.5	1.22

주) ①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③보통이다, ④약간 그렇지 않다, ⑤매우 그렇지 않다는 5점 척도

“6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.4로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다.

“7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 1.9로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 다만, ‘어려운 도민’이라는 용어는 다소 모호할 수 있으므로 정책사업 목표에 사용하기에는 부적절하다는 의견이 제기되었다. 그리고 ‘발굴’이라는 용어가 정책사업 목표에 사용되었기 때문에 이와 관련된 단위사업이 설정되어야 한다는 지적도 있었다. 전체적으로 정책사업목표명의 명료성이 낮게 나타나므로, 그에 대한 수정이 필요하다는 것이다.

“8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 1.6으로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다.

“9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치를 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.1로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 단위사업과 정책사업목표의 위계가 적절하지 않다는 의견이 제기되었다. 단위사업명이 추상적으로 설정되어 정책사업목표 수준으로 올리는 것이 적절하게 보인다는 의견이 있었다. 이와 함께 정책사업목표가 너무 구체적으로 서술되어 있어 단위사업들의 대표성이 떨어지므로, “장애인 복지증진 및 자립지원을 통한 장애인의 복지 향상”으로 수정하는 것을 검토할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

“10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.3으로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 정책사업목표가 너무 구체적으로 서술되어 있어 단위사업들의 대표성이 떨어진다는 몇몇 전문가의 의견이 제기되었다.

“11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리를 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 1.8로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 긍정적으로 평가되었다. 그러나 단위사업들을 살펴보면 정책사업목표와의 연계성이 다소 낮은 부분이 발견된다. ‘지역 맞춤형 의료서비스 제공’이라는 표현이 있기 위해서는

충청남도만의 특화된 단위사업이 구성되어 있어야 하는데 그렇지 못하고 있다.

“12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다”에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.5로 나타나 정책사업목표가 단위사업들의 결과를 대표하는 것에 대해 부정적인 평가는 받지 않았다. 그러나 단위사업명이 지나치게 추상적이고 포괄적으로 설정되어, 정책사업목표와 단위사업 사이의 구분이 어려운 문제가 나타나고 있다. 이에 일부 전문가는 단위사업은 보다 구체화할 필요가 있어, ‘공공의료서비스 경쟁력 강화’보다는 ‘공공의료서비스 제공기반 구축’으로 변경하는 것을 제안하였다. 그리고 정책사업목표명에서 ‘경쟁력 강화’는 단위사업 구성상 적합하지 않고, 공공보건 정책에서 경쟁력 강화보다는 도민의 보건수준 향상에 초점이 맞춰지는 것이 바람직하다.

정책사업목표와 단위사업이 비교적 적절하게 설정되어 있는 항목이 있는 반면, 일부에서는 단위사업의 지나친 추상화 및 단일화, 정책사업목표와 단위사업 사이의 부조화 및 비위계성 등이 발견되고 있다. 우선, 1번, 2번, 3번, 9번 정책사업목표와 하위 단위사업간 논리성 또는 연계성이 낮게 나타나고 있다. 이는 단위사업이 지나치게 추상적으로 설정되거나 1~2개로 설정되었기 때문인 것으로 보인다. 다음으로, 정책사업목표의 수준이나 위계가 부적절하게 설정되어 있는 경우가 있다. 목표체계상 정책사업목표가 상위 수준이고 이를 달성하기 위한 하위 수준이 단위사업인데, 일부분에서는 단위사업이 상위수준이고 정책사업 목표가 그 하위 또는 이를 구체적으로 서술한 것으로 구성되어 있다. 단위사업과 정책사업목표의 수준이 비슷하게 설정되어 있어 둘 사이의 구분이 어려운 경우도 나타난다. 예를 들어, 2번 정책사업목표는 단위사업인 ‘영유아 보육서비스 기반 확충’을 구체적으로 서술한 것으로 보인다. 그리고 ‘복지증진’, ‘경쟁력 강화’ 등은 궁극적인 정책의 목표에 해당되므로 단위사업 명칭으로 적절하지 않다고 할 수 있다. 따라서 정책사업목표가 지나치게 구체적이거나, 사업 나열식으로 제시되어 있거나, 단위사업이 추상적으로 설정되어 있는 부분을 수정할 필요가 있다. 예를 들어, 1번 정책사업목표는 노인복지증진으로 설정되어야 하고, 단위사업은 어르신 돌봄사업, 노인 사회활동 지원사업, 노후생활안정화 사업 등으로 설정되어야 할 것이다.

정책사업목표와 단위사업 간 비위계성이나 단위사업의 지나친 추상화의 문제를 좀더 살펴보기 위해 복지보건국의 사업예산체계를 검토하였다. 그 결과, 정책사업과 단위사업간 비체계성이나 부적절한 단위사업 설정 문제가 다수 나타나고 있다.

〈표 4-12〉 복지보건국 정책사업과 단위사업의 적절성 조사결과

정책사업	단위사업	문제점
1. 노인복지증진	노인복지증진	• 단위사업과 정책사업의 명칭이 동일 • 단위사업이 지나치게 포괄적으로 설정
2. 보육·가족 지원	영유아 보육서비스 기반 확충	• 단위사업이 지나치게 포괄적으로 설정
3. 저출산 대책 추진	저출산 대책 추진	
4. 국민소통과 공정사회 실현	생활편익 도모 및 서민경제 해소, 복지보건 시책 홍보, 복 지보건분야 정책자문위원회 등 운영	• 정책사업명과 단위사업간 낮은 연 계성 - 공정사회 실현을 위한 단위사업은 존재하지 않음 - 충남의 행정에서 ‘국민소통’ 은 부적절
5. 사회복지 종합지원	사회복지 서비스 향상, 사회복지 지 시설 확충 및 지원	
6. 보훈관리 및 지원	보훈 관리 및 지원	• 단위사업과 정책사업의 명칭이 동일
7. 국민기초생활 보장	기초생활보장 구축 및 지원, 의료급여사업(의료급여기금 특 별회계)	
8. 아동복지증진	아동희망 프로젝트 추진	• 단위사업명이 지나치게 구체적임
9. 장애인 복지증진	장애인복지 증진, 장애인 자립 지원, 장애인 시설확충	• 단위사업과 정책사업의 명칭이 동일함 • ‘장애인복지 증진’ 이라는 단위 사업은 다소 추상적임
10. 질 높은 보건의료서비스 구축	보건행정서비스 제공, 방역 및 감염병예방관리, 건강증진강화, 정신보건관리,	• 12번 정책사업과 통합 필요
11. 식품·의약 안전관리	식품·의약 안전관리, 공중위생 및 식품위생관리, 의약·의료관리	
12. 공공의료 서비스 경쟁력 강화	공공의료서비스 경쟁력 강화	• 10번 정책사업과 통합 필요

우선 단위사업이 지나치게 포괄적이거나 추상적으로 설정되어 정책사업목표-단위사업-세부사업의 논리성과 적절성이 낮다는 문제가 여러 부분에서 발견되었다. 1번, 2번, 3번, 6번, 8번, 9번 정책사업에서 이러한 문제가 발견되는데, 그 원인은 많은 세부사업을 1개의 단위사업으로 압축·포괄하였기 때문인 것으로 생각된다. 반면, 8번 정책사업의 단위사업, ‘아동희망 프로젝트 추진’은 지나치게 구체적인 명칭으로 설정되어 세부사업들을 충분히 포괄하기 어렵다는 문제가 발견되었다.

다음으로, 1번, 3번, 6번, 9번 정책사업에서는 단위사업이 정책사업과 동일한 명칭으로 설정되어 위계구조가 부적절한 문제가 발견되었다. 이러한 문제는 단위사업을 구성하기 위해 세부사업들을 묶는 과정에서 지나치게 추상화하거나 포괄하려 했기 때문인 것으로 보인다.

4번 정책사업에서는 정책사업과 단위사업 사이의 관련성이 낮게 나타나고 있다. 정책사업명에는 ‘공정사회 실현’이라는 표현을 사용하였는데, 단위사업에는 이를 실현하기 위한 내용이 구성되어 있지 않다. 그리고 충남의 행정에서 ‘국민소통’이라는 표현은 적절하지 않는 것으로 판단된다. 그리고, 10번과 12번 정책사업은 의료서비스라는 동일한 분야를 대상으로 하고 있고 목적 또한 큰 차별성이 크지 않은 것으로 나타난다.

2) 성과지표의 적절성 및 타당성

정책사업목표에 설정된 성과지표의 적절성에 대해 검토하였다. 성과지표는 정책사업목표의 궁극적인 성과를 측정해야 하므로 결과지표 위주로 설정되어야 한다. 복지보건국 정책사업목표의 성과지표가 투입, 과정, 산출, 결과의 분류상 어떤 지표에 해당되는지를 조사하였다. 신뢰성 있는 분석을 위해 지표명과 함께 측정산식 또는 측정방법을 종합적으로 검토하였다.

12개 정책사업목표에 대한 17개의 성과지표 중 14개가 단위사업 추진을 통해 나타나는 산출물을 측정대상으로 하고 있어 산출지표에 해당되는 것으로 나타났다. 17개 성과지표 중 2개는 과정지표로 나타났다. “6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다”의 성과지표, ‘충남보훈회관 준공’은 사업진척률을 통해 성과를 측정하고 있어 사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내고 있다. “8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다”의 성과지표, ‘아동학대 피해 발견율’은 정책사업의 결과인 “요보호 아동의 안전 및 권리증진”을 위한 중간과정을 나타내고 있다.

“5. 지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다” 정책사업목표의 성과지표 “지역사회서비스 투자사업 이용만족”은 사업수행 통해 나타나는 궁극적인 효과와 관련된 것으로서 결과지표에 해당된다. 이러한 조사결과는 설정된 지표의 적절성이 매우 낮다는 것을 의미한다. 성과예산의 실효성을 확보하기 위해서는 다수의 지표를 결과지표로 개선해야 할 것이다.

조사 결과, 17개 중 14개의 성과지표가 산출지표인 것으로 나타났고, 결과지표는 1개에 불과한 것으로 나타나 지표설정의 적절성이 매우 낮은 것으로 평가되었다. 성과예산의 실효성을

확보하기 위해서는 다수의 지표를 결과지표로 개선해야 할 것이다. 그리고 성과의 범위와 관련하여, 한 전문가는 단기적인 산출성과를 나타내는 지표 외에 중장기적으로 만성질환자 수 감소율이나 아동학대 감소율, 탈수급률 및 정서적·사회적 재활 정도 등 결과를 측정할 수 있는 지표관리가 필요하다는 의견을 제시하였다.

〈표 4-13〉 복지보건국 정책사업목표의 성과지표 유형 분류

정책사업목표	성과지표명	측정산식 또는 측정방법	투입 지표	과정 지표	산출 지표	결과 지표
1.어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다	①노인사회활동 지원 확대	누적참여인원 (명)			○	
	②행복경로당 확충	경로당 등록 지정 운영			○	
2.보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	①어린이집 이용률	어린이집 이용아동수 / 도내영유아수 × 100			○	
3.적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	①모자보건사업 수혜자수	사업비 집행실적			○	
4.민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	①국민 제안 실천 증가율	국민제안 신청 증가율			○	
5.지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다	①지역사회서비스 투자사업 이용만족도	지원단 만족도 조사				○
6.보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다	①충남보훈공원 준공	사업 진척률		○		
7.어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다	①맞춤형급여수급자 수	맞춤형급여 수급자 수			○	
	②의료급여 지원 수	의료급여 수급자 수			○	
8.요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	①아동학대 피해 발견율	아동학대판정피해 아동수 / 아동인구×1000		○		

정책사업목표	성과지표명	측정산식 또는 측정방법	투입 지표	과정 지표	산출 지표	결과 지표
9.저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	①저소득 장애인 연금 수당 수혜자수	장애인연금 및 수당 지급인원			○	
	②장애인직업재활 근로인원 확대	당해연도 근로 장애인 고용인원			○	
	③공공기관 장애인 편의시설 적정 설치율 제고	적정편의시설수/ 전체편의시설수 ×100			○	
10.보건기관 시설을 현대화 하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료 서비스를 구축한다	①농어촌 보건기관 시설 개선	보건기관수/개선 시설수×100			○	
	②만성질환자 등록 관리 강화	치매상담관리센터 및 만성질환자 등록관리 인원			○	
11.식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	①지역응급의료기관 필수영역 충족율	필수영역 충족지역응급의료기관수/지역응급의료기관수×100			○	
12.양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	①충남의료원 미충족 의료시설 확충	허가병상 수			○	

주) 음영은 핵심지표를 나타내고, 비음영은 일반지표를 나타냄

다음으로, 성과지표의 타당성에 대해 살펴보았다. 즉, 정책사업목표의 달성여부를 판단하기 위한 성과지표가 의도한 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 작성되었는지에 대해 분석을 실시하였다. 성과지표의 타당성은 지표자체가 정책사업목표의 달성정도를 판단하기에 타당한 지표인지를 전문가 의견조사를 통해 분석하였다.

“1.어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다”에 대한 2개의 성과지표, ①노인사회활동 지원 확대와 ②행복경로당 확충에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 2.4점과 2.5점으로 나타났다. 두 지표 모두 어느 정도 타당성을 확보한 것으로 평가된다.

“2.보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다”에 대한 성과지표, ①어린이집 이용률에 대한 전문가 의견의 평균값은 3.0점으로 나타나 타당성이 충분하지 않은 것으로 평가된다. 전문가 의견에 의하면, 어린이들을 위한 인프라 확충이라는 목표에서, ‘이용율’ 지표는 인프라 확충을 정확히 반영하지 못한다. 어린이집의 숫자 부족이 아니라 어린이 집의 질의 문제가 본질적인 부분이므로 이를 고려된 성과지표가 개발되어야 할 것이다.

“3.적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다”에 대한 성과지표, ①모자보건사업 수혜자수에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.1점으로 나타나 타당성이 확보된 것으로 평가된다. “4 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다”에 대한 성과지표, ①국민 제안 실천 증가율에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.1점으로 나타나 타당성이 확보된 것으로 평가된다. “5.지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다”에 대한 성과지표, ①지역사회서비스 투자사업 이용만족도에 대한 전문가 의견의 평균값은 1.9점으로 나타나 타당성이 충분히 확보된 것으로 평가된다. “6.보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다”에 대한 성과지표인 ①충남보훈공원 준공에 대한 전문가 의견의 평균값은 3.점으로 나타나 타당성이 부족한 것으로 평가된다.

〈표 4-14〉 복지보건국 정책사업목표의 성과지표에 대한 타당성 검토

정책사업목표	성과지표명	측정산식 또는 측정방법	지표의 타당성	
			평균	표준편차
1.어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다	①노인사회활동 지원 확대	누적참여인원 (명)	2.4	0.86
	②행복경로당 확충	경로당 등록 지정 운영	2.5	1.00
2.보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	①어린이집 이용률	어린이집 이용아동수 / 도내영유아수 × 100	3.0	1.00
3.적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	①모자보건사업 수혜자수	사업비 집행실적	2.1	0.78
4 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	①국민 제안 실천 증가율	국민제안 신청 증가율	2.8	1.09
5.지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다	①지역사회서비스 투자사업 이용만족도	지원단 만족도 조사	1.9	0.78

정책사업목표	성과지표명	측정산식 또는 측정방법	지표의 타당성	
			평균	표준편차
6.보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다	①충남보훈공원 준공	사업 진척률	3.4	1.22
7.어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다	①맞춤형급여 수급자 수	맞춤형급여 수급자 수	2.0	0.71
	②의료급여 지원 수	의료급여 수급자 수	2.0	1.00
8.요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	①아동학대 피해 발견율	아동학대판정피해 아동수 / 아동인구×1000	2.8	0.83
9.저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	①저소득 장애인 연금, 수당 수혜지수	장애인연금 및 수당 지급인원	1.9	0.78
	②장애인직업재활 근로인원 확대	당해연도 근로 장애인 고용인원	1.9	0.78
	③공공기관 장애인 편의시설 적정 설치율 제고	적정편의시설수/전체편의시설수×100	2.0	0.71
10.보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	①농어촌 보건기관 시설 개선	보건기관수/개선시설수×100	2.1	0.78
	②만성질환자 등록관리 강화	치매상담관리센터 및 만성질환자 등록관리 인원	2.3	0.97
11.식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	①지역응급의료기관 필수영역 충족율	필수영역 충족지역응급의료기관수/지역응급의료기관수×100	2.1	0.93
12.양질의 공공의료서비스 제공 기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	①충남의료원 미충족 의료시설 확충	허가병상 수	2.0	0.71

주) 음영은 핵심지표를 나타내고, 비음영은 일반지표를 나타냄

“7.어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다”에 대한 2개 성과지표인 ①맞춤형 급여 수급자 수와 ②의료급여 지원 수에 대한 전문가 의견의 평균값은 모두 2.0점으로 나타나 타당성이 확보된 것으로 평가된다. “8.요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다”에 대한 성과지표인 ①아동학대 피해 발견율에 대한

전문가 의견의 평균값은 2.8점으로 나타나 타당성이 다소 부족한 것으로 평가된다. 전문가 의견에 의하면, 성과지표 중 ‘아동학대 피해 발견율’도 중요하지만, 얼마나 학대받고 있는 아동을 처리했는지도 중요하므로 이러한 부분이 반영된 지표가 개발되어야 한다. “9.저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치를 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다”에 대한 3개 성과지표인 ①저소득 장애인 연금 및 수당 수혜자수, ②장애인직업재활 근로인원 확대, ③공공기관 장애인 편의시설 적정 설치율 제고에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 1.9점, 1.9점, 2.0점으로 나타났다. 3개 지표에 대한 타당성이 확보된 것으로 평가된다. “10.보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다”에 대한 2개 성과지표인 ①농어촌 보건기관 시설 개선과 ②만성질환자 등록관리 강화에 대한 전문가 의견의 평균값은 각각 2.1점과 2.3점으로 나타났다. 2개 지표에 대한 타당성이 어느 정도 확보된 것으로 평가된다. “11.식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다”에 대한 성과지표인 ①지역응급의료기관 필수영역 충족율에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.1점으로 나타나 타당성이 어느 정도 확보된 것으로 평가된다. “12.양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다”에 대한 성과지표인 ①충남의료원 미충족 의료시설 확충에 대한 전문가 의견의 평균값은 2.0점으로 나타나 지표에 대한 타당성이 확보된 것으로 평가된다.

전체적으로 성과지표가 타당하게 설정된 것으로 보이지만, 타당성이 충분하지 않은 것으로 보이는 몇몇 지표가 있어 지표 설정에 대한 개선이 필요하다.

제5장 충청남도 사업예산제도의 성과관리 강화 방안

1. 기본방향

앞에서 제시한 바와 같이, 사업예산제도가 본래의 취지대로 성과관리 예산제도로 작동하기 위해서는 사업예산체계의 정합성, 성과관리계획과 사업예산 간 연계성, 성과지표 및 측정방법의 적절성, 사업별 원가정보 생성, 의회의 성과중심 결산 및 예산심의, 성과정보의 예산환류 등이 갖춰져야 한다. 이러한 모든 조건들이 갖춰져 충청남도 사업예산이 재정사업의 책임성과 효율성을 높이는 성과관리기제로 작동하는 데에는 상당한 시간과 노력이 필요하다. 현실적으로 각 요건별로 실태를 파악하여 문제점을 분석하는 작업이 선행되어야 한다. 따라서 단계적으로 실태파악, 문제점 분석, 개선작업이 이루어져야 하고, 중요한 요소부터 접근하는 것이 적절하다.

본 연구에서는 재정 성과목표관리제도가 도입된 지 얼마되지 않은 점을 고려하여 사업예산체계의 정합성, 성과관리계획과 사업예산 간 연계성, 성과지표의 적절성에 초점을 두고 충청남도 사업예산 및 성과계획서를 분석하였다. 이러한 요건들은 성과관리 조건 중에서도 기본적인 것들로서 상대적으로 우선순위가 높다고 할 수 있다.

분석결과, 각 요건별로 몇 가지 문제점이 발견되었다. 그러한 문제점을 교정하여 충청남도 사업예산이 성과관리 예산제도로 작동할 수 있도록 하여야 한다. 우선, 사업예산체계의 정합성을 높여야 한다. 지방자치단체의 사업예산제도는 2008년부터 실시됨에 따라 예산구조는 정책사업(프로그램)을 중심으로 하위에 단위사업-세부사업-편성목의 구조가 정립되어 10년째 운영되어 오고 있다. 그럼에도, 본 연구의 분석결과를 통해 비논리적이고 부적절한 부분들이 발견되었다. 따라서 사업예산체계를 전체적으로 점검하여 논리적인 체계성과 적절성을 높여야 한다.

둘째, 성과관리계획과 사업예산 간 연계성을 강화하여야 한다. 즉, 비전-전략목표-정책사업목표의 성과관리 목표체계와 정책사업-단위사업-세부사업의 사업예산구조가 논리적으로 연결

되고, 향후 정책사업, 단위사업 등의 하위 사업들은 비전, 전략목표, 정책사업목표를 달성하기 위한 수단으로서 설정되어야 한다. 그러나 현재 제도 도입 초기에는 정책사업을 통해 정책사업목표가 수립되는 여건에 있으므로, 현 시점에서는 전략목표-정책사업목표-정책사업-단위사업 간 연계성을 강화하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 상향, 하향의 양방향으로 연계성을 점검하여 논리적인 체계성과 적절성을 제고하여야 한다.

셋째, 성과목표에 대한 신뢰할 수 있는 평가를 위해 적절한 성과지표를 설정하여야 한다. 정책사업목표의 달성여부를 파악할 수 있는 성과지표를 개발하되, 결과지표를 주로 활용하는 것이 필요하다.

마지막으로, 예산운영이 기존의 예산지출통제 중심에서 벗어나 성과중심의 예산체제로 작동하기 위해서는 무엇보다도 관리자의 관심과 노력이 필수적이다. 이에 대한 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

2. 사업예산체계의 논리성 및 적절성 개선

사업예산이 성과관리 예산으로 기능하기 위해서는 성과목표 아래에서 사업이 체계적으로 분류되고 구조화되어야 한다. 정책사업의 목표를 달성하기 위해 단위사업들이 설정되고, 각 단위사업의 목적을 달성하기 위해 세부사업들이 마련되어야 한다. 정책사업-단위사업-세부사업 사이의 이러한 목표-수단 관계가 논리적이면서 명확하게 형성되어야 한다. 만약, 이러한 하향식의 사업구조화가 아닌 상향식의 사업구조화일지라도 정책사업-단위사업-세부사업 사이의 목표수단 관계는 필히 형성되어야 한다. 이러한 구조 속에서 사업수행을 통해 달성하고자 하는 목적을 실현시킬 수 있기 때문이다.

이와 같이 목적-수단 관계가 형성되면 상위 사업은 하위 사업을 포괄하는 형태로 설정되고, 상위 사업은 하위 사업보다 추상적으로 표현된다. 단위사업, 세부사업으로 내려갈수록 사업 명칭은 구체화 되어야 한다. 이러한 원칙 하에 사업들이 구조화되면 사업예산체계의 정합성이 확보된다.

앞에서 농정국과 복지보건국의 사업예산체계를 살펴본 결과, 주로 복지보건국의 사업예산 체계에서 보완해야 할 점들이 발견되었다. 그러한 문제점과 개선방향을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 5-1〉 복지보건국 사업예산체계 개선방향

정책사업	단위사업	개선방향
1. 노인복지증진	노인복지증진	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업과 정책사업의 명칭이 동일함. 단위사업은 정책사업보다 구체적인 표현으로 변경할 필요 • 단위사업이 지나치게 포괄적이므로 세부사업을 재분류하여 단위사업을 복수로 설정 필요 • 예를 들면, 노인돌봄사업, 노인사회활동 지원사업, 노후생활안정 지원사업 등이 가능
2. 보육·가족 지원	영유아 보육서비스 기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업이 지나치게 포괄적이므로 세부사업을 재분류하여 단위사업을 복수로 설정 필요
3. 저출산 대책 추진	저출산 대책 추진	
4. 국민소통과 공정사회 실현	생활편의 도모 및 서민경제 해소, 복지보건 시책 홍보, 복지보건분야 정책자문위원회 등 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업명과 단위사업간 연계성이 낮으므로 단위사업을 재구성하거나 사업명을 수정할 필요 • 정책사업명은 ‘민관협력체계 구축 및 도민소통’으로 수정하고, ‘생활편의 도모 및 서민경제 해소’는 생활공감정책 민관협력체계 구축 ‘으로 수정
5. 사회복지 종합지원	사회복지 서비스 향상, 사회복지 시설 확충 및 지원	
6. 보훈관리 및 지원	보훈 관리 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업과 정책사업의 명칭이 동일함. 단위사업은 정책사업보다 구체적인 표현으로 변경할 필요
7. 국민기초생활 보장	기초생활보장 구축 및 지원, 의료급여사업(의료급여기금 특별회계)	
8. 아동복지증진	아동희망 프로젝트 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 세부사업을 재분류하여 단위사업을 복수로 설정 필요 • 단위사업명은 지나치게 세부적이어서 세부사업을 포괄하지 못함
9. 장애인 복지증진	장애인복지 증진, 장애인 자립지원, 장애인 시설확충	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업에 정책사업과 동일한 명칭이 있음 • ‘장애인복지 증진’이라는 단위사업은 지나치게 추상적이므로 세부사업을 재분류하여 단위사업 재설정 필요

정책사업	단위사업	개선방향
10. 질 높은 보건의료서비스 구축	보건행정서비스 제공, 방역 및 감염병예방관리, 건강증진강화, 정신보건관리	• 12번 정책사업과 통합 필요
11. 식품·의약 안전관리	식품·의약 안전관리, 공중위생 및 식품위생관리, 의약·의료관리	
12. 공공의료 서비스 경쟁력 강화	공공의료서비스 경쟁력 강화	• 10번 정책사업과 통합 필요

우선 반복적으로 나타나는 문제는 단위사업이 지나치게 포괄적이거나 추상적으로 설정되어 정책사업목표-단위사업-세부사업의 논리성과 적절성이 낮다는 것이었다. 1번, 2번, 3번, 6번, 8번, 9번 정책사업에서 이러한 문제가 발견되는데, 그 원인은 많은 세부사업을 1개의 단위사업으로 압축·포괄하였기 때문인 것으로 생각된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 세부사업들을 재분류하여 적절한 구체성을 갖춘 단위사업을 최소 2개 이상으로 설정하여야 한다. 1번 노인복지 증진 정책사업의 단위사업의 경우, 노인돌봄 사업, 노인사회활동 지원사업, 노후생활안정 지원사업 등으로 재구조화하는 것을 제안한다.

정책사업 중 8번 정책사업의 단위사업, ‘아동희망 프로젝트 추진’은 지나치게 구체적인 명칭으로 설정되어 세부사업들을 충분히 포괄하기 어렵다는 문제가 발견되었다. 이러한 경우에는 단위사업 명칭을 좀더 포괄적인 형태로 전환할 필요가 있다.

단위사업 설정의 부적절성은 정책사업과 동일한 명칭으로 설정되는 데에서도 발견되었다. 1번, 3번, 6번, 9번 정책사업은 단위사업과 명칭이 동일하게 설정되어 있는데, 이는 단위사업이 부적절하게 명명되거나 분류된 경우이다. 이러한 문제는 세부사업들을 묶어서 단위사업으로 구성하는 과정에서 지나치게 추상화 또는 포괄화시켰기 때문인 것으로 보인다. 이러한 문제점에 대해서는 우선 세부사업을 재분류하여 단위사업을 구성하되, 정책사업목표보다 덜 추상적 이면서 상이한 용어로 명명하여야 한다.

4번 정책사업의 경우에는 정책사업과 단위사업 사이에 연계성이 낮은 문제점이 발견되었다. 이 경우에도 단위사업을 재구성하거나 정책사업명을 수정하여야 한다. 구체적으로, 정책사업

명은 ‘민관협력체계 구축 및 도민소통’으로 수정하고, ‘생활편의 도모 및 서민경제 해소’ 단위 사업의 명칭은 ‘생활공감정책 민관협력체계 구축’으로 수정하는 것이 적절할 것이다.

마지막으로, 10번과 12번 정책사업이 서로 배타적으로 설정되지 않고 동질적으로 나타나는 문제가 발견되었다. 10번과 12번 정책사업은 의로서비스라는 내용에서 차별성이 크지 않으므로 하나의 정책사업으로 통합하여 관리되는 것이 보다 효율적이다.

3. 목표체계와 사업예산의 연계성 강화

1) 기본 원리

사업예산이 성과관리 예산으로 기능하기 위해서는 성과목표 설정을 위한 사업구조화(사업의 체계적 분류)와 함께, 전략목표 달성을 위한 성과(산출, 결과, 효과)의 명확한 규정이 중요하다(임성일·이효, 2015c: 89). 즉, 성과목표는 상위의 전략목표, 하위의 수행사업과 높은 논리적인 구조에서 설정되어야 한다. 예산사업을 통해 달성하고자 하는 바를 규정함으로써 추진방향을 설정해주고 사업에 대한 관리의 기준을 세울 수 있기 때문이다. 사업의 수행결과에 대한 평가도 성과목표에 비추어 이루어지고, 이를 통해 사업수행의 효율성과 효과성을 향상시킬 수 있게 된다. 성과관리 예산을 엄격하게 적용하기 위해서는 성과목표가 정책사업(프로그램)뿐만 아니라 단위사업이나 세부사업과 같이 각 재정지출 수준에도 설정되는 것이 바람직하다.

그러나 앞의 분석 결과에서 나타난 바와 같이 설정된 정책사업목표 중 일부는 상위의 전략목표와 하위의 단위사업과의 연계성이 낮아, 개선될 필요가 있는 것으로 나타났다. 충청남도 사업예산 성과관리가 활성화될 수 있도록 정책사업목표(성과목표)는 최대한 합리적이고, 명확하게, 그리고 엄격하게 설정되어야 한다.

성과목표를 합리적으로 설정하기 위한 기준을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 성과목표는 예산사업의 목적을 구체적으로 표현하는 형태로 기술되어야 하고 가능하면 압축적인 설명으로 나타내는 것이 좋다. 둘째, 예산사업이 실행된 이후 구체적으로 나타나는 실체 내지 산출물(output)과 결과(outcome, results)를 적시할 수 있어야 한다(임성일·이효, 2015c: 43). 둘째, 성과목표는 객관적으로 측정 가능해야 하고, 누구나 이해하고 공감할 수 있도록 명확히 표현되어야 하며, 이해관계자간에 협의와 공감대를 형성해야 한다(임성일·이효, 2015c: 43).

셋째, 성과목표는 넓게는 지방자치단체의 미션 및 전략목표와 조화를 이루어야 하며, 성과지표와는 직접적인 연계성을 지녀야 한다(임성일·이효, 2015c: 42). 참고로, 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업이 단위사업이나 세부사업의 형태를 취할 경우 동 사업의 성과목표와 성과지표는 적어도 거시적으로 관련 중앙부처에서 설정한 성과목표 및 성과지표와 연계되어야 한다(임성일·이효, 2015c: 90).

2) 예산 성과계획서의 목표체계 연계성 강화

앞에서 농정국과 복지보건국의 전략목표와 정책사업목표에 대해 살펴본 결과, 일부 개선이 필요한 것으로 나타났다.

농정국의 전략목표는 기본방향이나 정책사업목표를 포괄하고 있고 5년간의 성과로서 명확성과 구체성을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 정책사업목표에 어업, 어촌, 어업인에 관련된 내용이 거의 발견되지 않기 때문에 어업, 어촌, 어업인을 제외하는 것이 타당할 것이다.

복지보건국의 전략목표는 명확성과 구체성이 다소 부족하며 용어의 부적절한 사용이 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 “평생복지”와 “생애주기별”이라는 용어는 서로 중복되는 측면이 있고, 이러한 용어를 사용하기에는 기본방향이나 정책사업 목표들과 정합성이 부족하다. 왜냐하면, 이러한 용어를 사용하기 위해서는 임신·출산기-유아기-아동기-청소년기-청년기-중장년-노년기 등 생애주기에 맞춘 복지 및 보건정책의 기본방향과 정책사업 목표가 설정되어 있어야 하기 때문이다. 또한, “평생복지”나 “생애주기”와 같은 용어는 보편적 복지를 지향하고 있음을 보여주는 것인데, 일부 정책사업 목표를 제외하고는 대부분 요보호 대상에 대한 선별적 복지나 처방적 정책으로 구성되어 있기 때문이다. 따라서 전략목표에 대한 수정이 다음과 같이 이루어져야 할 것이다.

〈표 5-2〉 전략목표 개선안

전략목표	전략목표 개선안
지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인	•지속가능한 농업, 살기좋은 농촌, 행복한 농업인
평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진	•도민의 삶의 질 향상을 위한 생애주기별 맞춤형 복지·보건정책 추진 •지역사회를 위한 분야별 맞춤형 복지·보건정책 추진

정책사업목표 측면에서는 농정국과 복지보건국 모두 상위 전략목표를 달성하기 위한 수단으로서 부적합한 측면이 나타났다. 우선, 농정국의 일부 정책사업목표가 전략목표와 관계성이 낮게 나타난 이유는 정책사업목표가 전략목표를 통해 도출되기 보다는 별도로 설정되었기 때문인 것으로 보인다. 구체적으로, 전략목표는 농어업, 농어촌, 농어업인을 대상으로 한다고 명시되었지만, 8개의 정책사업목표 중 3가지가 축산분야에 집중되어 있다. 정책사업목표가 어업, 농촌지역개발, 농어업인 등에는 상대적으로 취약하고 축산업(농업)에 다소 많은 비중이 부여된 것으로 보인다는 것이다. 그리고 “5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다”의 정책사업목표는 농어업이나 농어업인과 직접적인 관련성이 떨어지고 관련성이 있더라도 공주시라는 일부 지역에 국한되기 때문에 정책사업목표로서 적절성이 떨어진다는 문제점이 있다.

일부 정책사업목표는 상위의 전략목표와 연계성이 떨어지지만, 동시에 하위의 단위사업들 과도 연계성에 문제가 있는 것으로 나타났다. 우선, 정책사업목표 1에서 ‘농업경쟁력’이라는 용어는 다소 추상적이어서 다른 용어로 수정할 필요가 있는 것으로 나타났다. 정책사업목표 1을 구성하는 6개의 단위사업들을 세부적으로 검토하여, “1. 지역특성에 맞는 농업 정책을 통해 지역의 농업발전기반을 강화한다”는 개선안을 제시하였다. 그런데, 이러한 사업명은 ‘농업농촌발전기반 향상’이라는 단위사업과 다소 중복되는 문제가 발생하므로, 단위사업명을 동시에 수정할 필요가 있다. ‘농업농촌발전기반 향상’이라는 단위사업명은 단위사업 수준에 맞지 않게 추상적으로 표현되어 구체성이 떨어지므로 수정에 대한 당위성은 커진다. ‘농업농촌발전기반 향상’ 단위사업은 하위의 세부사업 내용을 고려했을 때, ‘지역농업농촌 진흥’으로 수정하는 것이 적절할 것으로 판단되었다.

〈표 5-3〉 농정국 정책사업목표 개선 방향

정책사업목표명	개선 방향
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 지역의 농업농촌발전 토대를 강화한다 (개선안) • ‘농업농촌발전기반 향상’ 단위사업은 하위의 세부사업 내용을 고려했을 때, ‘지역 농업농촌 진흥’으로 수정하는 것이 적절
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	2. 농산물 공급자의 수익을 증대하고, 소비자의 안전을 제고하는 선진유통체계를 구축한다 (개선안)
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	• 2개의 정책사업목표 하위에 성격이나 목적이 유사한 단위사업이 중복되는 문제가 발생하므로 단위사업 재구조화 및 정책사업목표의 재설정 필요함
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	
5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다	• 공주시 1개 지역 외에 여러 지역을 대상으로 한 다양한 사업 설정 필요
6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	6. 고품질 친환경 축산농가를 육성하고, 안전한 축산환경을 조성한다 (개선안)
7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다	-
8. 선진 축산기술을 연구개발한다	-

정책사업목표 2에서 ‘제값주고 제값받는’이라는 표현은 사업목적이 다소 특정 분야로 축소되는 문제점이 발생시키는 것으로 나타났다. 그리고 정책사업목표 2를 구성하는 단위사업들의 전반적인 내용이 농산물 공급자의 적정 이윤 보장, 소비자의 안전 보장, 선진 유통체계에 관한 것이므로, “농산물 공급자의 수익을 증대하고, 소비자의 안전을 제고하는 선진유통체계를 구축한다”는 개선안을 제시하였다.

3번과 4번 정책사업목표와 관련하여, 사업의 목적이 유사한 단위사업이 3번과 4번 정책사업목표 아래에 위치하고 하위 단위사업과 상위 정책사업목표 사이에 연계성이 낮은 문제가 발생

하고 있다. 예를 들어, ‘농지관리 및 농촌정책개발사업 육성’과 ‘농촌지역개발’ 단위사업은 농촌의 농업생산성 향상이나 소득증대 기반조성을 위한 것으로서 3번 정책사업목표에도 적합하다. 따라서 정책사업목표와 단위사업 사이의 연계성을 높이기 위해 단위사업들을 재구조화하고 정책사업목표를 재설정하여 상호 배타적인 목표설정이 되도록 하여야 한다.

5번 정책사업목표와 관련하여, 지역균형발전사업이 공주시 1개 지역에 국한되어 지역균형 발전을 위한 사업으로 적절하지 못하므로 여러 지역에서 다양한 사업이 설정되어야 한다.

6번 정책사업목표에 대해서는 포괄성과 연계성에 부족하다는 문제점이 나타났다. ‘가축방역 관리’ 단위사업은 정책사업목표명(지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다)에서 나타나지 않고 있고, “지속가능한”이라는 용어는 하위 단위사업 구성상 적합하지 않다. 따라서 정책사업목표와 하위 단위사업들간 연계성을 높이기 위해 사업목표명을 재설정하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 “6. 고품질 친환경 축산농가를 육성하고, 안전한 축산환경을 조성한다”를 제안하였다.

다음으로, 복지보건국 정책사업목표의 개선방향을 정리하면 다음과 같다. 복지보건국의 정책사업목표의 적절성에 대해서는 긍정적으로 평가되었지만, 앞에서 제시한 성과목표의 설정 기준에 부합하지 못하고 있다. 우선, 많은 정책사업목표는 전체 단위사업을 포괄하지 못하거나 부적절한 표현으로 인해 명확성이 떨어지거나 사업목표가 분명하게 나타나지 못하는 문제가 발생하였다. 이러한 부분을 고려하여 1번, 3번, 4번, 5번, 7번, 9번, 10번, 11번, 12번 정책사업목표명을 수정하여 제시하였다.

1번 정책사업목표는 명료성을 보다 높여야 하고, ‘노후 생활안정’이라는 용어의 적절성을 개선하여야 한다. 이러한 개선방향에 맞춰 정책사업목표명을 “1. 취약계층 노인생활 안정과 노인돌봄 기능 강화를 통해 노인복지 증진에 기여한다”로 수정할 것을 제안한다.

3번 정책사업목표에서는 ‘지속발전 가능 사회 구현’이라는 표현이 지나치게 거시적이므로 적절한 용어로 대체하여야 한다. 그에 따라, “3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통해 인구고령화에 대응한다”로 수정할 것을 제안한다.

4번 정책사업목표에서는 ‘공공정책’이라는 용어가 단위사업 구성상 다소 포괄적이므로 단위사업에 맞게 제한된 용어로 대체하여야 한다. 그에 따라, “4. 민관협력 체계를 구축하여 합리적인 복지보건정책을 수립한다”로 수정할 것을 제안한다.

〈표 5-4〉 복지보건국 정책사업목표 개선 방향

정책사업목표명	개선 방향
1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표명의 명료성이 낮음 • ‘노후 생활안정’ 보다는 ‘노인복지 증진’ 적절 <p>1. 취약계층 노인생활 안정과 노인돌봄 기능 강화를 통해 노인복지 증진에 기여한다 (개선안)</p>
2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업이 지나치게 포괄적이므로 세부사업을 재분류하여 단위사업을 복수로 설정 필요
3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	<ul style="list-style-type: none"> • ‘지속발전 가능 사회’ 라는 표현은 지나치게 거시적이므로 수정 필요 <p>3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통해 인구고령화에 대응한다 (개선안)</p>
4. 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표와 단위사업간 연계성이 낮으므로 단위사업 재구성 필요 • ‘공공정책’ 라는 표현은 지나치게 거시적이므로 ‘복지보건정책’ 으로 수정 필요 <p>4. 민관협력 체계를 구축하여 합리적인 복지보건정책을 수립한다 (개선안)</p>
5. 지역특성을 반영한 충남형 지역 복지 서비스를 구축한다	<ul style="list-style-type: none"> • 충남 지역특성 반영한 단위사업 추가구성 필요 • 정책사업목표명의 명료성이 다소 낮음 <p>5. 지역특성을 반영한 복지사업을 통해 충남형 지역 복지서비스를 구축한다 (개선안)</p>
6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국 정신을 고취한다	
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전을 구축한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표명의 명료성이 다소 낮음 - ‘사회안전망’ 구축보다는 ‘지속가능한 복지’ 로 수정하는 것이 바람직 <p>7. 적극적 대상자 발굴 및 전달체계 개선을 통해 복지사각지대를 해소하고 자활근로사업으로 지속가능한 복지를 구현한다 (개선안)</p>
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	

정책사업목표명	개선 방향
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표가 지나치게 구체적으로 서술되었으므로, 포괄적인 표현으로 수정 필요 9. 장애인 복지사업 및 자립지원을 통한 장애인의 복지를 제고한다 (개선안)
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	<ul style="list-style-type: none"> • 12번 목표와 통합 필요 • 정책사업목표가 지나치게 구체적으로 서술되어 단위사업들에 대한 포괄성이 낮음 10. 보건시설을 현대화하고 질병의 예방 및 보건의료 서비스전달체계를 확충한다 (개선안)
11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	<ul style="list-style-type: none"> • 정책사업목표와 단위사업간 연계성이 낮음 • ‘지역 맞춤형’에 부합하는 단위사업이 존재하지 않음 11. 식품·의약, 공중위생 안전관리, 응급의료서비스 체계를 강화한다 (개선안)
12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	<ul style="list-style-type: none"> • 10번 목표와 통합 필요 • ‘경쟁력 강화’라는 표현보다, ‘도민의 보건수준 향상’이 적합 12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축 및 지역맞춤형 의료서비스 제공으로 도민의 보건수준을 향상시킨다 (개선안)

5번 정책사업목표는 문장 자체의 명료성이 낮으므로 “5. 지역특성을 반영한 복지사업을 통해 충남형 지역복지서비스를 구축한다”로 수정할 것을 제안한다.

7번 정책사업목표에서는 ‘어려운 도민’이라는 용어가 명료성을 떨어뜨리고, 문장 자체가 비논리적인 형태로 구성되어 있다. 이를 개선하기 위해, “7. 적극적 대상자 발굴 및 전달체계 개선을 통해 복지사각지대를 해소하고 자활근로사업으로 지속가능한 복지를 구현한다”로 수정할 것을 제안한다.

9번, 10번 정책사업목표는 과도하게 구체적으로 서술되어 있다는 문제가 있으므로 포괄적인 표현으로 수정하여야 한다. 또한 단위사업을 전반적으로 반영한 표현으로 나타내야 한다.

그에 따라, 두 정책사업목표명을 “9. 장애인 복지사업 및 자립지원을 통한 장애인의 복지를 제고한다”와 “10. 보건시설을 현대화하고 질병의 예방 및 보건의료서비스전달체계를 확충한다”로 수정할 것을 제안한다.

11번 정책사업목표에서는 ‘지역 맞춤형’이라는 용어로 인해 단위사업과 연계성이 낮게 나타나므로 단위사업과 연계성을 갖출 수 있는 표현으로 수정하여야 한다. 그에 따라, “11. 식품·의약, 공중위생 안전관리, 응급의료서비스체계를 강화한다”로 수정할 것을 제안한다.

12번 정책사업목표에서는 ‘경쟁력 강화’라는 표현이 공공성이 강한 서비스 관점에서 적절하지 않으므로 이에 대한 수정이 필요하다. 그에 따라, “12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축 및 지역맞춤형 의료서비스 제공으로 도민의 보건수준을 향상시킨다”로 수정할 것을 제안한다.

그리고 정책사업목표와 단위사업간 연계성 측면에서 단위사업이 지나치게 포괄적이거나 추상적으로 설정되어 정책사업목표-단위사업-세부사업의 연계성이 낮다는 문제가 높은 빈도로 발견되고 있다. 구체적으로 1번, 2번, 3번, 9번 정책사업에서 이러한 문제가 발견되는데, 그 원인은 많은 세부사업을 1~2개의 단위사업으로 압축·포괄하였기 때문인 것으로 생각된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 세부사업들을 재분류하여 적절한 구체성을 갖춘 단위사업을 최소 2개 이상으로 설정하여야 한다.

마지막으로, 서로 배타적으로 설정되지 않고 중복되는 정책사업목표들이 발견되므로 이를 재설정할 필요가 있다. 의료서비스와 관련된 10번과 12번 정책사업목표는 내용이 중복된다고 할 수 있으므로 하나의 정책사업목표로 통합하여 관리되는 것이 보다 효율적이다.

4. 성과지표의 개선편

1) 적절한 성과지표 설정을 위한 가이드라인

사업예산이 성과관리 예산으로 기능하는데 핵심적인 요소는 적절한 성과지표의 설정이다. 성과지표는 사업의 당초 목표의 달성상태나 수준을 객관적이고 합리적으로 측정하는 매개체이다(임성일·이효, 2015c: 91). 성과지표를 통해 측정된 성과정보가 예산과정에 환류되어야 하므로, 성과지표가 부적절하게 설정되면 성과예산을 통해 달성하고자 하는 효율성과 책임성 제고가 불가능해진다.

적절한 성과지표를 설정하기 위해서는 성과지표 개발 단계에서 합리적인 설정을 위한 성과지표 가이드라인을 준수하는 것이 바람직하다. 구체적으로 다음의 세 가지를 제안할 수 있다. 첫째, 성과지표의 선정원리 내지 기준으로는 종합성(포괄성), 적절성, 측정가능성, 비교가능성의 네 가지를 핵심으로 사용하면서 일부 기준을 보완적으로 사용할 것을 제안한다(임성일·이효, 2015b). 종합성(포괄성)은 성과지표가 해당사업의 목적과 목표를 전체 또는 대부분을 포괄하는 특성을 의미한다(임성일·이효, 2015b). 구체적으로 ①금액적 포괄성, ②사업목적 포괄성, ③사업과급효과 포괄성(중요성)을 내포한다. 적절성(relevancy)은 성과지표를 통해 사업의 성과를 측정하는 것이 유의미하고 중요해야 하는 특성을 말한다(임성일·이효, 2015b). 측정가능성은 성과지표가 계량적으로 측정이 가능한 특성(정형화 또는 비교 가능한 비계량·질적 특성 포함)을 지니는 것을 의미한다(임성일·이효, 2015b). 아울러 측정가능성은 성과측정에 소요되는 비용이 과다하지 않고, 이해관계자의 공감을 얻을 수 있으며, 회계감사 시 명확히 점검될 수 있는 질적 수준을 유지해야 한다(임성일·이효, 2015b). 비교가능성은 성과지표의 정보가 기간(시계열, 단년도 횡단면 등), 사업 및 서비스, 유사단체·서비스·조직, 기타공급자 등의 시각에서 객관적으로 비교 분석 될 수 있는 특성을 의미한다(임성일·이효, 2015b).

둘째, 사업예산에 적용될 성과지표는 크게 사회·경제적 효과성(social and economic effectiveness; 시민의 관점), 서비스품질(quality of services; 사용자의 관점), 효율성(efficiency; 납세자의 관점)의 세 가지 기준에 의한 유형(Kraan, 2007: 18)을 염두에 두면서 개발, 활용되는 것이 합리적이다(임성일·이효, 2015b).

셋째, 성과지표는 산출물과 성과 및 결과(outcome, results)를 측정할 수 있는 지표를 적절히 배합하여 활용해야 한다(임성일·이효, 2015b). 성과관리를 위해서는 결과(outcome)를 측정할 수 있는 지표를 개발하여 적용하는 것이 바람직하지만, 실제로는 측정 난이성, 정보수집의 복잡성 및 비용 과다, 정부 영역 외부변수에 의한 영향 등으로 인해 실천하기가 어렵다(Schick, 2013; 임성일·이효, 2015b 재인용).

2) 정책사업목표 성과지표 개선방안

충청남도 농정국과 복지보건국의 정책사업목표에 설정된 성과목표는 대부분 산출지표가 설정되어 성과지표서의 적격성이 높지 않은 것으로 나타났다. 또한 단위사업 결과에 대한 대표성 또한 문제점이 발견되었다. 성과목표가 산출지표 위주로 작성되는 원인 중 하나는 담당 공무원의 통제가능성이다. 행정과 정책에서 산출물(output)은 지방자치단체나 담당 공무원이 통제 가능한 관련정보요인으로 구성되는 반면, 결과(outcome)나 영향(effect)은 대부분 통제할 수 없는 변수나 요인에 의해 영향을 받기 때문이다(임성일·이효, 2015c: 93). 결과지표를 사용하기 어려운 또다른 원인은 지방자치단체가 수행하는 사업의 특성에 있다(박노옥·원종학, 2009: 93). 지방자치단체가 수행하는 사업의 상당부분은 중앙정부가 실시하는 시책을 집행하는 형태로 수행된다. 이러한 경우에는 사업의 결과는 중앙정부의 성과지표로 파악되어야 하고 지방자치단체가 그 결과지표를 사용하는 것은 바람직하지 않다. 이와 같이 중앙정부가 실시하는 정책의 집행을 담당하는 사업의 경우 지방자치단체의 사업평가는 주로 산출지표로 갈 수밖에 없을 것으로 예상된다(박노옥·원종학, 2009: 93). 이 경우는 집행의 효율성이 중요하므로 결과지표라기 보다는 집행의 효율성을 나타내는 효율성지표를 사용하는 것이 오히려 적절할 것이다. (박노옥·원종학, 2009: 93).

충청남도에서 스스로 정책을 수립하여 실시하는 경우에는 결과지표를 사용하여야 한다. 결과지표는 이 정책이 궁극적으로 무엇을 위함이었는가를 확인하는 작업에서부터 찾아야 할 것이며, 결과에 영향을 미치는 여러 요인에 대한 통제(control)가 필요하다(박노옥·원종학, 2009: 93). 이를 위해서는 사업 수행 과정에서 결과에 여러 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대한 자료를 체계적으로 수집하는 노력이 필수적이다(박노옥·원종학, 2009: 93).

성과지표의 타당성은 농정국과 복지보건국의 경우가 다르게 나타났다. 전체적으로 농정국의 성과지표의 타당성은 높은 반면, 복지보건국은 낮게 나타났다. 이는 관리자의 관심과 역량이 일부분 영향을 미친 것으로 판단된다. 이러한 문제가 발생하지 않도록 하여 성과지표의 타당성을 높이기 위해서는 성과지표 설정 단계에서 검증절차가 운영될 필요가 있다.

다음에서는 농정국의 성과지표 개선안을 제시하였다. 단위사업을 대표하고 정책사업목표를 반영할 수 있는 지표를 제시하였다.

〈표 5-5〉 농정국 정책사업목표의 성과지표에 대한 대체지표(안)

정책사업목표	성과지표명	대체지표(안)
1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다	①충남형 농업회의소 설립	•회의일수 •반영사업수
	②두레기업 창업·육성	•두레기업 매출액 및 고용인원
	③학교로 찾아가는 농촌체험교육	•교육참여 인원 •참여 학교수
2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	①산지조직 역량 강화 지원	•역량강화교육 인원 및 참여율 •판매실적
	②농식품 수출확대	•농식품 수출품목, 수출량, 금액
	③로컬푸드 직매장 운영	•운영 매출액, 판매량, 품목수, 고용인원
		•학교급식 확대 •직판장 또는 꾸리미사업 참가농민
3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다	①도심속의 학교논 만들기(친환경농업 기반조성)	•참여인원, 참여학교수 •참여자의 만족도
	②ICT 융복합시설 확대를 통한 노동력절감	•노동절감 인원 •인건비 절감액
	③인삼비가림 재배시설 지원	•인삼재배농가 경비감소
4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	①희망마을만들기 선행사업 추진	•마을환경개선 건수 •마을발전계획 대비 이행률
	②신규마을조성 공모사업 발굴	
	③실속형 농업생산기반시설 설치	•농가소득
5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형 있게 발전을 이룬다	①지역균형발전사업 추진	•지역격차 해소
6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	①전국우수 명품브랜드전 상위 입상	•친환경 축산농가수 •친환경 사육두수
	②농경지 액비살포 면적	
	③시발생 취약지역 집중조사	
		•축산농가 역량강화 •동물복지축산물 생산량 •가축질병 발병률

정책사업목표	성과지표명	대체지표(안)
7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다	①가축방역사업 추진실적	•가축 전염병 발병건수 •전염사육두수
	②축산물검사·정밀분석사업 추진실적	•가축 전염병 발병건수 •전염사육두수
8. 선진 축산기술을 연구 개발한다	①우량 종축(한우, 종돈, 재래계) 보급률	•연구개발인력 •연구개발건수
	②한우 수정란 생산 보급률	•연구개발인력 •연구개발건수

복지보건국의 성과지표 전반적으로 결과지표의 비율이 낮게 나타났다. 만족도 조사 등에 별도의 비용부담이 발생한다든지, 측정에 있어서 어려움이 있으므로 전체 지표를 결과지표로 설정하는 것은 현실적으로 어렵지만, 일부 조정 가능한 부분에 있어서 측정산식 또는 측정방법을 적절성과 타당성을 높이는 방향으로 지표를 조정하거나 새롭게 개발할 필요가 있다. 충남의료원 미충족 의료시설 확충과 같이 모호한 표현이 사용된 지표에 대해서는 측정가능한 명확한 지표가 되도록 수정하여야 한다. 전년도와 비교가능한 수치를 사용할 수 있는 지표에 대해서는 '증가율'로 대체하여 설정하고, 그렇지 않은 경우에는 수혜자 수, 투자비용과 같이 구체적으로 설정하여야 한다. 보훈공원은 준공과정에 있으므로 과정지표로 설정할 수밖에 없으나 가능한한 객관적으로 평가가능한 지표로 설정하여야 한다.

복지서비스의 특성상 최종결과물에 대한 측정이 쉽지 않다. 이로 인해 현재 투입지표 중심으로 성과를 측정하고 있으며, 공급자 중심의 성과측정이 이루어지고 있다. 향후에는 최종결과물 중심의 성과측정이 필요하며, 이를 위해서는 해당 서비스 수혜자의 만족도 조사를 강화할 필요가 있다. 단순한 투입비용 규모보다는 비용 투입으로 인한 효과를 측정하기 위한 지표들이 필요하다. 다음에서는 복지보건국 성과지표 개선안을 제시하였다.

〈표 5-6〉 복지보건국 정책사업목표의 성과지표에 대한 대체지표(안)

정책사업목표	성과지표명	대체지표(안)
1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원 확대로 노후 생활안정에 기여한다	①노인사회활동 지원 확대	•독거노인 지원사업 수혜자수 •노인사회활동 참여 증가율 •수혜자 만족도
	②행복경로당 확충	•행복경로당 이용자 만족도 •행복경로당 이용(증가)률
2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건강한 육성을 강화한다	①어린이집 이용률	•어린이집 이용자 만족도
3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	①모자보건사업 수혜자수	•육아휴직 증가율 •수혜자 만족도
4. 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	①국민 제안 실천 증가율	•국민제안 정책반영률
5. 지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다	①지역사회서비스 투자 사업 이용만족도	•지역사회서비스 투자사업 수(증가된 사업수)
6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발 양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다	①충남보훈공원 준공	•충남보훈공원 설립에 관한 도민 인식조사 •보훈공원 이용만족도
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 사회안전망을 구축한다	①맞춤형 급여 수급자 수	•맞춤형 급여 수급자 증가율 •수급자 만족도
	②의료급여 지원 수	•긴급지원서비스 수혜자 수 •수혜자 만족도
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	①아동학대 피해 발견율	•아동학대 피해자 지원 건수 •아동학대 피해 처리율(처리건수/발견건수)
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치를 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	①저소득 장애인 연금, 수당 수혜자수	•저소득 장애인 연금·수당 수혜자 증가율 •수혜자 만족도
	②장애인직업재활 근로인원 확대	•장애인 직업재활 근로인원 증가율 •수혜자 만족도
	③공공기관 장애인 편의시설 적정 설치율 제고	•공공기관 장애인 편의시설 설치 증가율 •수혜자 만족도

정책사업목표	성과지표명	대체지표(안)
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	①농어촌 보건기관 시설 개선	•농어촌 보건기관 시설 투자비용 •수혜자 만족도
	②만성질환자 등록관리 강화	•만성질환 등록자 수 •만성질환자 회복
11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	①지역응급의료기관 필수영역 충족율	•응급 조치율
		•식품·의약 안전관리 적발 건수
12. 양질의 공공의료서비스 제공기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	①충남의료원 미충족 의료시설 확충	•충남의료원 의료시설 확충 투자 비용 •이용자 만족도

5. 성과관리에 대한 조직관리자의 관심 제고

충청남도 사업예산제도가 성과관리 예산으로 발전하기 위해서는 조직관리자의 관심과 의지가 가장 중요하다. 재정 성과목표관리제도의 도입에 따라, 예산 성과계획서와 성과보고서가 매년 작성되어 예산사업에 대한 성과정보가 생산되고 있다. 그러나 그러한 성과정보를 재정사업운영에 활용하려는 의지가 크지 않다면 성과예산은 제대로 작동하기 어렵다. 예산사업에 대한 성과정보를 생산하여 예산과정에 활용하는 과정에는 많은 이해관계자가 얽혀 있고, 직접적으로는 사업담당직원이 관련되어 있기 때문에 제도시행 과정에서 많은 반발과 비판, 저항이 예상되기 때문이다. 객관적이고 합리적인 성과정보를 생산한다 할지라도 실제로 활용되기까지는 많은 어려움이 나타날 수 있다. 그러한 예상되는 어려움을 극복하고 제도를 정착시키기 위해서는 사업수행, 조직·인력관리의 책임을 지고 있는 조직관리자가 이해관계자를 설득하고 강한 추진력을 발휘할 필요가 있다.

재정 성과목표관리제의 정착과정에서 나타나는 어려움을 극복하는 측면에서도 조직관리자의 관심이 중요하다. 현재 예산 성과계획서의 작성은 각 실국별로 소수의 담당공무원에 의해서 처리되고 있는데, 여러 어려움으로 앞에서 분석된 성과목표 설정의 문제점, 적절하지 못한 성과지표의 설정 등이 나타나고 있다. 정책사업, 단위사업, 세부사업이 이미 마련되어 수행되

고 있는 상황에서 상위의 정책사업목표와 전략목표를 설정해야 하는 비논리적인 상황에 있다. 그리고 비체계적인 사업에 대해서는 성과관리 담당공무원이 처리하는 것이 불가능하다. 또한 각 사업부서별로 작성한 성과지표에 대해서 충분히 논의와 협의를 거칠 수 있는 여건도 마련되어 있지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 조직이나 부서의 관리자가 부서 직원들간 협업이 이루어질 수 있도록 조정역할을 수행하여야 한다. 이러한 과정이 실제적으로 작동되도록 하기 위해 현재 도청 과장(4급)에 대해 이루어지고 있는 성과계약 내용에 부서의 성과관리 내용이 포함되도록 하는 것이 효과적인 수단이 될 수 있다.

6. 성과관리 전문가 자문단의 활용

사업예산의 체계적 구조화, 전략목표의 설정, 정책사업목표의 설정, 단위사업의 구성, 적절한 성과지표의 설정 등은 성과관리에 대한 어느 정도의 전문성을 필요로 한다. 특히, 재정 성과목표관리제의 도입된 지 얼마 되지 않기 때문에 제도에 대한 이해가 충분하지 못해 목표체계의 구조화나 성과지표의 설정에서 부적절한 측면이 나타나고 있다.

이와 같이 제도 도입 초기 단계에서 겪는 어려움을 극복하고 시행착오를 줄이기 위해서는 성과관리 전문가로 구성된 ‘성과관리 자문단’을 구성하여 전체 실국의 성과계획서 작성시 의 목적으로 자문단의 의견을 수렴하는 과정을 거치도록 하는 것이 필요하다. 특히, 성과지표의 타당성을 높이기 위해서는 성과지표 설정 단계에서 전문가의 검토절차를 운영할 필요가 있다.

행정자치부의 “예산의 성과계획서 작성기준”에 의하면, 실국장 책임하에 정책사업의 성과지표를 작성하여 예산부서에 제출하고, 예산부서는 각 부서로부터 제출받은 해당연도 성과계획서의 성과지표 적정성 등에 대해 성과관리 부서와 협의하여 반영하도록 하고 있다. 그리고 필요한 경우 성과계획서안에 대해 내부 평가위원회의 검토를 거쳐 확정하도록 하고 있다. 행정자치부 또한 성과계획서의 적절성, 타당성 등을 높이기 위해 위원회의 검토 과정을 실시하도록 권고하고 있다.

따라서 이러한 행정자치부의 권고를 따라 평가위원회를 구성할 경우 성과관리 전문가들을 포함시켜 구성하는 것이 적절한 것이다. 평가위원회 검토 과정에서는 전략목표와 정책사업목표의 적절성, 사업예산체계의 적절성, 성과지표의 타당성 및 적절성 등 전반적인 검토가 이루어지도록 하고 부적절한 사항에 대해서는 개선안, 대체지표를 제시할 수 있도록 하여야 한다.

7. 타 재정성과 평가제도와 중복성 해소

2016년부터 시작된 재정성과목표관리제(예산 성과계획서, 성과보고서 작성)에 대해 담당 공무원은 상당한 부담으로 인식하는 것으로 인터뷰조사에서 나타났다. 2016년 기준으로 지방자치단체에 대해서 3가지 이상의 재정 관련 제도가 이미 운영되고 있어, 재정사업에 대한 새로운 평가제도의 도입은 추가적인 업무부담으로 작용하기 때문이다. 기존의 평가제도로, 먼저 지방자치단체의 재정의 건전성과 효율성을 평가하는 재정분석평가 제도가 있다. 두 번째로, 자체사업에 대한 평가로서, 5억원 이상 투자사업과 5천만원 이상 행사성 경비를 대상으로 하는 주요 재정사업평가 제도가 있다. 세 번째는 시군 또는 민간을 대상으로 지원하는 보조사업에 대한 평가제도이다. 그 외에 주민참여예산제, 지방보조금심의제도, 재정건전성 관리계획 수립 등이 운영되고 있다.

〈표 5-7〉 현행 재정진단·평가제도

제도명	내용	시행근거	비고
재정분석평가	자치단체 재정운영 (건전성, 효율성) 전반 평가	지방재정법 제55조	
주요재정사업 평가	자체사업(투자+행사성) 평가	지방재정법 제5조 제3항 및 시행령 제1조의2제2항	환류 기능(○) but 임의규정
지방보조금 운용평가	시군·민간 보조사업 평가	지방재정법 제32조의7 및 시행령 제37조의4	환류 기능(○)
재정 성과목표관리제	성과계획서 및 성과보고서 작성·의회승인	지방재정법 제5조	
기타	주민참여예산제 운영, 지방보조금심의제도, 재정건전성 관리계획 수립 등		

물론, 이러한 제도는 목적, 대상, 활용분야 등에서 상이하다. 재정분석평가는 다른 제도와 달리 예산사업을 대상으로 하지 않는다. 그리고 주요재정사업평가제도와 지방보조금운용평가제도의 운영에서는 환류 기능이 있지만, 임의규정으로 그 수준은 높지 않다고 할 수 있다. 또한 주요재정사업평가와 지방보조금운용평가는 단위사업이나 세부사업을 대상으로 하고 있어, 정책사업을 대상으로 하는 재정성과목표관리제와 차별되는 제도이다.

이러한 제도 운영 현실에서 성과예산의 원활한 운영을 위해서는 기존의 제도와 중복되지 않고 제도간 연계가 이루어지는 것이 필요하다.

제6장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 정책제언

행정자치부가 2008년 사업예산제도 시행 이후 예산과 성과관리를 연계한 사업예산 성과관리체계를 구축하기 위해 2014년 5월 지방재정법을 개정하여 2016회계연도부터 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성한 후 지방의회에 제출하는 것을 의무화하였다. 이와 같은 성과계획서와 성과보고서의 작성을 행정자치부 예규 제75호 지방자치단체 성과보고서 작성기준에 의하면 ‘성과목표관리제도’라고 한다. 충청남도는 2016년부터 예산의 성과계획서를 작성하기 시작하여 2017년 2월 현재 2번째 성과계획서를 수립하였고, 2016년 예산에 대한 성과보고서는 작성 중에 있다. 충청남도에 성과목표관리제도가 제도화되어 운영됨에 따라 사업예산제도는 외형적으로 성과관리 예산제도가 될 수 있는 조건이 구비되었다. 행정자치부가 ‘성과목표관리제도’를 의무화한 것은 사업예산제도가 본래의 목적으로 운영되어 재정운영의 효율성, 효과성, 책임성을 확보하기 위한 조치라고 할 수 있다.

이에 본 연구는 충청남도의 사업예산제도가 성과관리 예산제도로 기능할 수 있도록, 사업예산과 성과목표관리제도의 실태를 분석하고 성과관리를 강화하기 위한 방안을 모색하고자 하였다. 사업예산 성과관리 체계가 의도한 바대로 운영되기 위해서는 몇 가지 조건들이 갖춰져야 한다. 즉, 정책사업(프로그램)-단위사업-세부사업 등 사업예산의 체계화, 목표체계의 논리성과 연계성, 타당하고 적절한 성과지표의 설정, 사업별 원가정보 생성, 타 평가제도와 중복성 문제, 성과평가 결과의 활용 등의 문제가 해결되어야 한다. 본 연구는 재정 성과목표관리제도가 도입된 지 얼마되지 않은 점을 고려하여 이러한 기준 중 사업예산체계의 정합성, 성과관리계획과 사업예산 간 연계성(목표체계의 논리적 연계성), 성과지표의 적절성에 초점을 두고 충청남도 사업예산 및 성과계획서를 분석하였다. 이러한 요건들은 성과관리 조건 중에서도 기본적인 것들로서 상대적으로 우선순위가 높다고 할 수 있다. 농정국과 복지보건국의 사업예산 및 성과계획서 상의 목표체계와 성과지표를 분석하였다.

목표체계의 논리성과 연계성을 분석한 결과, 농정국의 전략목표는 타당하게 설정된 반면, 복지보건국의 전략목표는 하위의 정책사업목표를 충분히 포괄하지 못하는 것으로 나타났다. 정책사업목표에 대해서 농정국과 복지보건국 모두 문제점이 발견되었다. 첫째, 정책사업목표가 하위의 단위사업들을 충분히 포괄하지 못하고 일부에 대해서만 대표성을 갖는 경우가 있었다. 또한 정책사업목표명의 명료성이 떨어지거나 적절성이 낮은 용어가 사용되는 경우가 발견되었다. 둘째, 하위 단위사업이 부적절하게 설정된 경우가 있었다. 세부사업들을 지나치게 포괄하거나 추상화하여 1개의 단위사업이 설정되는 경우가 있었고 단위사업이 정책사업목표와 같은 수준으로 설정되는 경우가 있었다. 이는 단위사업과 세부사업 사이의 구조화가 적절하지 못했기 때문인 것으로 보인다. 이러한 문제는 복지보건국 사례에서 두드러지게 나타났다. 셋째, 성과지표에 대해 분석한 결과, 대부분 산출지표 위주로 설정되어 있고 타당성이 낮은 지표가 발견되는 등 지표설정이 전반적으로 적절하지 못한 것으로 나타났다.

이러한 문제점 분석을 바탕으로, 충청남도 사업예산이 성과관리 예산으로 발전하기 위한 개선방안을 제시하였다. 기본적으로 성과목표(정책사업목표)를 합리적으로 설정하기 위한 기준을 제시하거나 타당하고 합리적인 성과지표를 설정하기 위한 기준을 제시하였다. 이와 함께 실제 도정에서 적용할 수 있도록 정책사업목표별로 개선방향과 함께 정책사업목표 수정안을 제시하였다. 성과지표에 대해서도 정책사업목표별로 개선안을 제시하였다.

충청남도 사업예산제도가 성과관리 예산으로 발전하기 위해서는 조직관리자의 관심과 의지가 가장 중요하다고 할 수 있다. 성과정보를 도출하고 이를 재정사업운영에 활용하려는 의지가 크지 않다면 성과예산은 작동하기 어렵다. 예산사업에 대한 성과정보를 생산하여 예산과정에 활용하는 과정에는 많은 이해관계자가 얽혀 있고, 직접적으로는 사업담당직원이 관련되어 있기 때문에 제도시행 과정에서 많은 반발과 비판, 저항이 예상되기 때문이다. 객관적이고 합리적인 성과정보를 생산한다 할지라도 실제로 활용되기까지는 많은 어려움이 나타날 수 있다. 그러한 예상되는 어려움을 극복하고 제도를 정착시키기 위해서는 사업수행, 조직·인력관리의 책임을 지고 있는 조직관리자가 이해관계자를 설득하고 강한 추진력을 발휘할 필요가 있다.

이와 함께, 사업예산 성과관리가 잘 작동할 수 있도록 하기 위해 성과관리 전문가로 구성된 '성과관리 자문단'을 구성하여 활용하는 것이 필요하다. 사업예산의 체계적 구조화, 전략목표의 설정, 정책사업목표의 설정, 단위사업의 구성, 적절한 성과지표의 설정 등은 성과관리에 대한 어느 정도의 전문성을 필요로 한다. 특히, 재정 성과목표관리제의 도입된 지 얼마 되지

않기 때문에 제도에 대한 이해가 충분하지 못해 목표체계의 구조화나 성과지표의 설정에서 부적절한 측면이 나타나고 있다. 이와 같이 제도 도입 초기 단계에서 겪는 어려움을 극복하고 시행착오를 줄이기 위해서는 ‘성과관리 자문단’을 구성하여 전체 실국의 성과계획서 작성시 의무적으로 자문단의 의견을 수렴하는 과정을 거치도록 하는 것이 필요하다.

2. 연구의 한계와 향후 연구과제

사업예산제도가 도입 목적에 맞게 성과관리 예산제도로 작동하기 위해서는 예산구조의 정합성, 목표체계의 논리적 연계성, 목표별 타당성, 성과지표의 적격성, 측정방법의 타당성, 성과목표치 설정의 적절성, 사업별 원가정보 생성, 성과정보의 활용성 등 고려해야 할 부분들이 매우 다양하다. 본 연구는 그 중 일부분만을 다루고 있어, 충청남도 사업예산의 전반적인 개선에 크게 기여하기 어려운 한계가 있다. 따라서 지속적인 후속 연구가 이루어져 충청남도 사업예산 전반에 대한 분석과 함께 개선방안이 마련되어야 하고 중간 모니터링 작업이 이루어져 한다.

참 고 문 헌

- 강성권·박영강. (2010). 부산광역시 성과관리(BSC)와 예산관리의 연계과제와 대안. 부산발전연구원.
- 고영선 외. (2004). 공공부문의 성과관리. 한국개발연구원.
- 공병천. (2004). 평가분야의 성과관리에 관한 소고. 한국행정연구원(행정포커스), 2004(6): 38-44.
- 국회예산정책처. (2010). 프로그램 예산사업 편람.
- 금재덕 외. (2014). 성과관리제도의 운영실태에 관한 분석: 중앙행정기관을 중심으로. 서울행정학회 (현대사회와 행정), 24(1): 189~212.
- 금창호 외. (2002). 지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안. 한국지방행정연구원.
- 김관보. (2012). 프로그램(사업)예산제도의 운영 실태와 평가. 권오성·김관보·김재훈·김철희·박정수·이원희·이정희·인태환·임동완·하연섭. 편저. 재정규율과 재정책임의 이론과 실제. 한국행정학회 재무행정연구회.
- 김현조 외. (2010). 지방정부의 성과관리(BSC)와 예산의 연계 과제: 부산광역시를 중심으로. 「지방정부연구」, 14(4): 171-188.
- 박노옥·원종학. (2009). 지방재정성과관리 방안에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 박중훈. (1999). 결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 송건섭 외. (2003). 성과지향 예산운용 실효성에 따른 정부조직평가. 한국정부학회(한국행정논집), 15(2): 427-447.
- 신무섭. (2014). 재무행정학. 대영문화사.
- 신상훈·차경엽. (2009). 정부 성과관리와 감사원의 역할: 외국 감사원 성과보고서 감사사례를 중심으로. 감사연구원(Executive Report(2009-04)), 101: 72-80.
- 원구환. (2010). 지방자치단체 성과관리 추진체계의 효율화 방안: 대전시 사례를 중심으로. 「사회과학연구」, 21(4): 23-48.
- 원구환. (2014). 재무행정론. 대영문화사.
- 윤수재·조태준. (2009). 중앙정부 성과관리시스템이 조직효과성에 미치는 영향요인 분석: 공무원의 인식을 중심으로. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 1-16.
- 윤영진. (2015). 새 재무행정학 2.0. 대영문화사.

- 이상용·이효. (2008). 사업예산제도의 운영실태와 정착방안. 한국지방행정연구원(연구보고서), 419(0): 1-150.
- 이상일·금재덕. (2012). 지방정부 성과주의예산 제도 하에서 조직-목표-예산의 상호연계성 분석: 서울시 여성가족정책관실을 중심으로. 한국정부학회(한국행정논집), 24(3): 643-668.
- 이세구. (2003). 성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안: 서울시 사례를 중심으로. 한국지방재정학회(한국지방재정논집), 8(1): 135-162.
- 이세구. (2006). 사업별 예산제도의 도입과 성과관리제도와와의 연계방안. 서울시정개발연구원.
- 이용수. (2006). 프로그램 예산제도의 일반적 고찰 및 도입 현황. 우정정보, 2006(3): 87-110.
- 이윤식. (2014). 정책평가론(제2판). 대영문화사.
- 이윤식 외. (2006). 정부성과관리와 평가제도. 대영문화사.
- 이재원. (2002). 지방정부의 성과관리시스템개발에 관한 연구: 서울시와 경기도의 성과관리체제를 중심으로. 한국행정학회(한국행정학보), 36(1): 215-230.
- 이효. (2008). 특집: 새로운 예산회계제도 실시의 성과와 과제; 사업예산제도 실시의 성과와 과제. 한국지방재정공제회(지방재정과 지방세), 8(0): 3-27.
- _____. (2012). 사업예산제도와 성과관리. 한국지방재정학회(한국지방재정학회 세미나자료집), 2012(2): 1-29.
- 임성일·이효. (2015). 지방자치단체의 성과예산 실태에 관한 분석. 한국지방행정학회(한국지방행정학보), 12(2): 193-221.
- _____. (2015). 사업예산제도의 성과예산 기반구축에 관한 연구. 한국의정연구회(의정논총), 10(2): 109-137.
- _____. (2015). 성과관리와 사업예산제도의 연계 강화. 한국지방행정연구원.
- 임성일 외. (2013). 새로운 지방예산제도. 박영사.
- 주재복·박해육. (2009). 지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석. 한국지방행정연구원.
- 최순영. (2013). 프로그램 예산제도의 평가에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 충청남도. (2016). 2017년도 예산 성과계획서.
- 행정자치부. (2015). 지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준.
- _____. (2016). 2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준.

- KraaN, Dirk-JAN. (2007). "Programme Budgeting in OECD Countries." *OECD Journal on Budgeting*, 7(4): 1-41.
- Otley, David. (1999). Performance Management: A Framework for Management Control Systems Research. *Management Accounting Research*, 10(4): 363-382.
- Politt, Christopher. (1998). "Evaluation in Europe: Boom or Bubble?" *Evaluation*, 4(2): 214~224.

[부록] 2017년 충청남도 예산 성과계획서 목표체계 및 성과지표

전략목표명 (실국원명)	정책사업목표명	성과지표명	예산액 (백만원)	비중 (%)
1. 활기찬 도정홍보 (홍보협력관)	1-1. 뉴미디어 대중화에 따라 도민의 눈높이에 맞는 도정홍보를 한다	①도정 참여 확대를 위한 콘텐츠 품질향상	5,392	0.12
		②SNS 구독자수 증대		
2. 함께하는 평등 사회, 가족 모두 행복한 충남 실현 (여성가족정 책관)	2-1. 여성의 능력을 개 발하고 복지활동을 전개 한다	①성과별영향분석평가 결과 개선의견수용률	39,191	0.85
		②성폭력·가정폭력 가해자 교정치료 프로그램 이수율		
		③경력단정여성 취·창업 증가율		
	2-2. 다문화가정을 활성 화하고 지원 활동을 전 개한다	①다문화가족 취업프로그램 이용자취업률		
	2-3. 청소년을 보호하고 육성한다	①학교밖 청소년 자립준비도 변화율향상		
3. 도정 성과 극대화를 위한 기획·조정지 원체계 구축 (기획조정실)	3-1. 도정종합 기획·조 정을 통해 성과를 창출 한다	①중장기계획 추진사항 점검	408,188	8.82
		②정책거버넌스 구축·운영 만족도		
	3-2. 건전하고 효율적인 지방재정을 운영한다	①지방보조사업의 세출예산 구조조정비율		
		②지방공기업 평균등급 향상		
	3-3. 안정적으로 예비비 를 운영한다	①일반예비비 확보율		
		①정부합동평가 효율적 대응		
	3-4. 공정하고 객관적인 평가를 통한 성과중심의 도정발전을 구현한다	②공공기관 경영지원 만족도		

3-5. 자기주도적 행정역량 강화를 통해 투명하고 유능한 지방정부를 실현한다	① 제로-100 프로젝트 만족도
3-6. 행복교육 및 균형발전으로 도민 삶의 질을 향상시킨다	① 지역과 상생하는 행복한 교육환경조성
3-7. 충남도립대학교 인재육성을 위한 환경을 조성한다	① 공무원임용후보자 장학금 지급을 통한공무원임용자수
3-8. 생애주기별 수요자 중심의 평생교육을 실현한다	① 자기주도적인 평생 학습참여율
3-9. 수요자 중심의 법률 서비스로 도민의 권익을 증진한다	① 생계형 사건의 신속 · 공정한 처리
3-10. 지역경제활성화 및 도민권익을 증진한다	① 5개 권역 민관합동 규제개선협의회운영
3-11. 지속가능한 지역발전 정책을 추진한다	① 지역발전사업 지원
3. 12. 성장과 상생의 지속가능한 지역균형발전을 추진한다	① 지역균형발전사업 집행을 제고
3-13. 중앙 도-시군 협력 네트워크 구축 및 재경단체 홍보를 통한 도정 주요사업의 효율적 추진을 지원한다	① 도정에 대한 이해 만족도

4. 도민 모두가 안전한 행복충남 실현 (재난안전실)	4-1. 효율적 재난관리체제 확립과 도민 안전의식 제고로 도민 안전 및 재난을 예방한다	① 재난안전 통합 지원 및 관리체계확립	154,078	3.33
		② 안전의식 제고를 위한 교육·홍보		
	4-2. 새로운 안보 및 재난 환경에 부응하는 민방위 역량 배양 및 비상대비 체제를 운영한다	①통합방위협의회 내실 운영		
		②민방위경보시설(사이렌) 확충		
	4-3. 서민생활 민생위해 요소 관리로 민생안전을 구현한다	①서민생활안정을 위한 특사경 활동		
	4-4. 사회재난 대응역량 강화 및 안전관리를 통해 재난대응능력을 강화하고 안전사고를 예방한다	① 복합적 재난 훈련을 통한 대응능력강화		
		②사회재난 인명사고 예방		
	4-5. 시설물에 대한 전문적·지속적 안전 점검으로 재난을 사전에 예방한다	①지속적·체계적인 안전 점검 실시		
	4-6. 자연재난에 대비한 사전예방과 대응체계 구축으로 안전한 충청남도를 실현한다	① 인명피해 제로화		
	4-7. 지방하천 정비사업 및 하천 주요시설인 수문 정밀점검 시행으로 홍수에 안전한 하천을 조성한다	①홍수에 안전한 자연형 지방하천 정비사업추진		
		② 수문 정밀점검 추진		

5. 지속적 경제성장을 통한 내실있는 충남경제 실현 (경제산업실)	5-1. 서민생활을 안전화하 고, 사회적 경제를 활성화 하여 지역경제를 육성한다	① 사회적경제조직 증감 ②소상공인 역량강화 및 만족도제고	161,334	3.49
	5-2. 지속가능한 일자리 창출 및 노사안정을 통해 지역경제를 안정화한다	① 청년고용을 증대		
	5-3. 투자유치 기반확충 으로 강소 외투기업의 투 자유치를 확대한다	①5백 만불 이상 외투기업 유치		
	5-4. 기업과 지역의 수요에 맞춘 산업단지를 공급 및 관리한다	① 신규산업단지 지정 ② 상생산업단지 조성사업		
	5-5. 지역특화산업 육성을 통하여 지역발전을 추진한다	①국방국가산단 지정 기본 계획(안)마련		
	5-6. 기업경쟁력 강화지 원을 통하여 국내 우량 기업의 유치를 확대한다	①고용인원별 기업유치 실적		
	5-7. 공무원 해외 선진사례 학습과 민간단체 및 해외 교포와의 다양한 교류 업무 추진 등을 통해 국제화 기 반을 확립한다	①국제교류 협력사업 증가율		
	5-8. 중소기업 육성을 통 한 지역일자리 창출하여 중소기업을 활성화한다	① 강소기업 육성 지원		
	5-9. 중소기업 자금지원 이 차보전 등을 통해 금융비용 부담을 완화하여 중소기업 을 육성한다	① 중소기업 자금지원		

	5-10. 수출증대 및 해외 마케팅 강화를 함으로써 수출기반을 확대한다	① 수출지원사업 업체수
		② 신규업체 발굴수
	5-11. 첨단산업 육성·지원을 통한 미래성장동력을 창출한다	①지역산업육성 R&D 신규과제 기획발굴
		②SW, 디스플레이산업 지원 기업수
		③웰에이징산업 육성지원 기업수
	5-12. 지역특화산업 육성·지원을 통한 기업경쟁력 강화 및 지역경제 발전을 견인한다	①지원기업 매출액 증가액
	5-13. 과학문화 육성·지원으로 과학기술을 대중화하고 인프라를 강화한다	① 만족도조사 결과
		② 태양광 분야 서산 벤처단지 입주기업수
	5-14. 자동차 부품업체의 기술 개발을 통해 경쟁력을 강화하고 관련 연구개발 허브를 구축한다	①수소차 부품 R&D 과제수
	5-15. 지역의 여건과 특성을 활용한 지역산업 육성으로 지역발전을 추진한다	①자동차부품산업 지원기업 과제수
	5-16. 지역산업 기술개발자원을 통해 기술혁신체계를 구축하고 지역역량을 강화한다	① 벤처창업 기업수 확대
		②지식재산 출원건수 향상율
	5-17. 에너지산업을 육성하고 에너지 복지를 확대한다	①신재생에너지1,400toe 보급

6. 공감하는 조직문화, 민관이 함께하는 자치도정 (자치행정국)	6-1. 도민과 함께 공유하 고 소통하는 깨끗하고 조화 로운 열린청사를 조성한다	① 청사이용자 만족도	436,063	9.42
	6-2. 직원이 만족하는 후 생복지 추진과 모두가 공 감하는 인사운영으로 열심 히 일할 수 있는 직장분위 기를 조성한다	① 인사운영 공감률		
		② 후생복지 시책 만족도		
	6-3. 도민의 참여와 소통 을 바탕으로 사람중심의 선진자치 도정을 구현한다	① 지방분권 공감도		
		② 독서대학만족도		
	6-4. 참여형 자원봉사 및 민관 협치 활성화를 통하여 시민사회 역량강화와 도민 의식을 함양한다	① 협치기반 구축		
		② 자원봉사 활동인원		
	6-5. 수준높은 민원서비스 제공으로 도민의 민원만족 도를 향상한다	①양질의 민원서비스 제고		
		② 민원처리 만족도 향상 을 통한 도민편의제공		
	6-6. 지방세수 목표액 달성을 통해 안정적 도정추진에 기여 한다	① 지방세 세수 목표 달성		
		②도유재산 대부료 징수율		
		③ 지방세 체납액 징수율		
	6-7. 투명하고 적법한 계약 및 재정회계를 운 용하여 신뢰받는 선진회 계행정을 실현한다	①친환경공용차 운영 이용률		
		② 결산 및 재정연감 작성		

	6-8. 소통과 개방을 위한 지역 정보화 기반 강화로 도민이 신뢰하는 스마트 충남을 실현한다	①행정정보시스템 이용자 만족도 ②개인정보 및 사이버침해 사고 제로 ③정보취약계층 해소 및 정보통신기기보급		
7. 지역문화 융성과 관광활성화를 통한 도민삶의 질 향상 (문화체육관광국)	7-1. 문화예술적 가치 확산을 통해 행복하고 풍요로운 삶을 구현한다	①문화누리카드 발급률 및 이용률	272,803	5.9
		②공립예술단 공연만족도 조사		
		③ 문화시설 확충 및 운영		
	7-2. 문화유산의 발굴·정비·활용을 통한 체계적 보존 전승으로 문화재를 보호한다	①백제왕도 보존관리 및 세계유산통합관리		
		②문화재 보존관리		
	7-3. 문화유산 관광자원화를 통한 지역경제 진흥에 노력한다	①충청(기호) 유교문화권 종합개발		
		②공주, 부여 역사문화도시		
		③내포문화권개발 및 관광 자원개발		
	7-4. 전문생활장애인 체육 활성화 및 체육시설 확충을 통한 도민체육 진흥을 도모한다	①생활체육 7330 확산으로 도민생활체육 저변 확대		
		②공공체육시설 확충을 통한 주민접근성제고		
		③전국체전 참가선수 발굴·관리·지원시스템 강화		

	7-5. 지역관광자원의 창조적 가치창출을 통한 선진관광 충남을 실현한다	①국내외관광객 유치증대		
		②문화관광자원 개발사업 조성		
		③내실있는 지역축제 육성 지원		
	7-6. 전국소년체전 및 전국장애학생체전을 성공적으로 개최한다	①체전 종합추진체계 구축 · 운영		
		②장애학생체전 개최식 성공개최		
		③체전 분위기 조성을 위한 전략적 홍보		
	7-7. 백제문화단지의 체계적 시설물관리 및 다채로운 공연으로 관람객을 만족시킨다	①백제문화단지 시설물 증축 · 보완		
		②백제문화단지 관람객 만족도 제고		
	8. 지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인 (농정국)	8-1. 지역특성에 맞는 농업 정책 추진을 통해 농업 경쟁력을 강화한다		
② 두레기업 창업육성				
③학교로 찾아가는 농촌체험 교육				
8-2. 제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다		①산지조직 역량 강화 지원		
		② 농식품 수출확대		
		③ 로컬푸드 직매장 운영		
8-3. 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다		①도심속의 학교논 만들기		
		②ICT 융복합시설 확대를 통한 노동력절감		
		③인삼비가림 재배시설 지원		

	8-4. 농촌생활환경 정비 및 농업생산기반 확충으로 삶의 질을 향상한다	①희망마을만들기 선행사업 추진		
		②신규마을조성 공모사업 발굴		
		③실속형 농업생산기반시설 설치		
	8-5. 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형있게 발전을 이룬다	① 지역균형발전사업 추진		
	8-6. 지속가능한 고품질 친환경 축산농가를 육성한다	①전국우수 명품브랜드전 상위 입상		
		② 농경지 액비살포 면적		
		③SI발생 취약지역 집중조사		
	8-7. 가축전염병 발생 최소화 및 축산물 위생·안전성 강화로 안심축산물을 생산·공급한다	① 가축방역사업 추진실적		
		②축산물검사·정밀분석사업 추진실적		
9. 평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 복지보건정책 추진 (복지보건국)	1. 어르신 돌봄 및 노인사회 활동 지원확대로 노후 생활안정에 기여한다	①노인사회활동 지원 확대	1,587,645	34.31
		②행복경로당 확충		
	2. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성을 강화한다	①어린이집 이용률		
	3. 적극적인 저출산 대응 정책을 통한 지속발전가능 사회를 구현한다	①모자보건사업수혜자수		
	4. 민관협력 체계 구축으로 합리적인 공공정책을 수립한다	①국민 제안 실천 증가율		

5. 지역특성을 반영한 충남형 지역복지 서비스를 구축한다	①지역사회서비스 투자사업 이용만족도
6. 보훈대상자 예우 및 보훈 정신 발양사업 추진으로 도민의 애국정신을 고취한다	①충남보훈회관 준공
7. 어려운 도민을 적극 발굴하여 복지사각지대 해소 및 회안전망을 구축한다	①맞춤형 급여 수급자 수 ②의료급여 지원 수
8. 요보호 아동의 안전 및 권리증진으로 아동이 행복한 충남을 구현한다	①아동학대 피해 발견율
9. 저소득 장애인 생활안정, 장애인직업재활 근로인원 확대, 공공기관 장애인 편의시설 적정설치율 제고를 통한 장애인의 복지를 증진한다	①저소득 장애인 연금·수당 수혜자수
	②장애인직업재활시설 근로인원 확대
	③공공기관 장애인 편의시설 적정 설치율 제고
10. 보건기관 시설을 현대화하고 만성질환자 등록관리를 강화하여 질 높은 의료서비스를 구축한다	①농어촌 보건기관 시설 개선
	②만성질환자 등록관리 강화
11. 식품·의약 안전관리 및 응급의료기관 관리율 강화로 지역 맞춤형 의료서비스를 제공한다	①지역응급의료기관 필수영역 충족율
12. 양질의 공공의료서비스 제반기반 구축으로 경쟁력 강화를 도모한다	①충남의료원 미충족 의료시설 확충

10. 지속가능 발전을 선도할 환경정책 추진 (환경녹지국)	10-1. 도민과 공감하는 거버넌스 협력 강화로 공 감 환경 정책을 구현한다	①충남 환경혁신 아카데미 운영	444,383	9.6
		②환경보전종합계획 수립을 통한 미래환경대응		
	10-2. 신기후체제 출범에 따른 대응역량 강화로 기 후변화 대책을 추진한다	①기후변화에 따른 대응 · 적응대책 추진강화		
		②기후환경 변화 조사, 평가, 연구		
	10-3.자연과 인간이 함 께하는 자연생태계 관리 로 자연환경을 보호한다	①지속가능한 자연생태계 보전기반강화		
		②도립공원의 체계적 관리		
	10-4.환경유해인자로인한 도민 건강피해를 예방하고 관리한다	①취약계층 이용시설 실내 공기질 측정사업		
		②환경오염 피해지역 주변 건강영향조사		
	10-5. 대기오염물질 저감 을 통해 도민의 건강보호 및 쾌적한 생활환경을 조성 한다	①환경친화적 자동차 보급		
		②미세먼지 발생농도 저감		
	10-6.폐기물을 감량하고, 재활용율을 높여 폐기물을 안정적으로 관리한다	①공동집하장 확충 현황		
	10-7. 체계적인 수자원 보존 및 관리로 건강한 물공급 및 소외지역 없는 물 복지를 실현한다	①주요하천 생물(수생태) 측정조사 분석		
		②상수도 보급률 1%이상 향상		
		③하수도 보급률 1%이상 향상		

	10-8. 지속가능한 산림자원의 가치를 제고함으로 임업경쟁력을 강화한다	①산림자원육성		
		②산림녹지 활성화 지원		
		③산림휴양 녹지 확충		
	10-9. 산림환경보존을 추진한다	①휴양리 이용객 유치 확대 방안 마련추진		
		②수목원 내 식물유전자원종 확대보존		
11. 환황해권 시대 대비 SOC확충과 행복한 정주여건 조성 (건설교통국)	11-1. 계획적 국토 관리와 지역 균형개발로 새로운 도약거점을 구축한다	①건설정책 지원	261,692	5.66
		②지역개발 지원		
		③도시계획 관리		
	11-2. 안전하고 쾌적한 환경조성을 위하여 공공디자인 사업을 활성화한다	①수혜자만족도		
	11-3. 수요자 중심의 행복한 주거문화를 창출한다	①수혜자만족도		
	11-4. 낙후된 지역의 주거환경 개선과 주민 주도의 도시재생으로 원도심의 기능을 회복한다	①예산 집행률		
	11-5. 농촌생활 환경정비로 쾌적한 주거환경 조성과 도민의 건강을 보호한다	①슬레이트 처리율		
	11-6. 주택건설 및 운영으로 충남도시건축 경쟁력을 강화시킨다	①학교용지부담금 교육청 및 시군부담금확보		
	11-7. 도로망확충 및 유지관리로 안전하고 편리한 도로 환경을 조성한다	①도내접근시간 단축		
		②도로안전예산 집행률		

		11-8. 수요자 중심의 선진교통 서비스 제공으로 도민의 이동권을 확보한다	①수요응답형 교통체계 확대보급		
			②교통약자 이동지원 차량 확대보급		
		11-9. 토지·공간정보 융복합 서비스 제공으로 도민 알권리 충족과 재산권행사 편의를 실천한다	①도민지적 민원서비스 질적 향상		
			②지적 및 공간정보를 통한 사회안전망 구축과 대외 공신력 확보		
		11-10. 고품질 건설공사를 수행한다	①청사시설물 관리, 방제, 소독실시율		
			②철저한 품질관리		
		11-11. 적기 유지보수 및 과적차량 단속을 통해 지방도로를 효율적으로 관리한다(공주지소)	①보수사업 공정률		
			②단속실적률		
		11-12. 적기 유지보수를 통해 지방도로를 효율적으로 관리한다(홍성지소)	①도로유지보수 공정률		
			②터널 및 교량관리 공정률		
12. 아시아의 새로운 중심 해양건도 실현 (해양수산국)		12-1. 해양 신산업과 해양관광 산업을 육성하고 청정한 해양관리로 해양건도 충남을 실현한다	①충남형 해양 신산업 발굴	98,600	2.13
			②해양관광 육성사업 추진		
			③해양쓰레기 수거량		
		12-2. 컨테이너 물동량 제고, 항로 활성화로 항만경쟁력을 강화한다	①컨테이너 화물 물동량 제고		
			①연안정비사업 추진율 제고		
		12-3. 낙후지역 연안공간 조성으로 연안도시 활성화에 기여한다	②도서종합개발사업 추진률 제고		

	12-4. 어업기반구축 및 집중 육성으로 수산업 경쟁력을 강화한다	①수산물 생산량		
		②자율관리어업 신규 공동체 발굴		
		③지방어항 건설 달성률		
	12-5. 유류피해민이 공감할 수 있는 사업지원으로 지역 경제를 활성화 시킨다	①유류오염사고 극복 백서 발간		
		②서해안유류피해 극복 기념행사		
		③유류피해지역 이미지 개선사업		
	12-6. 먹거리, 볼거리, 즐길거리가 넘쳐나는 해양 수산자원을 조성한다	①종묘생산 자원조성 확대		
		②고부가가치 시험연구 개발		
	12-7. 경쟁력 있는 수산업육성을 지원한다	①자율관리어업 확산교육		
		②수산업경영인 교육		
		③수산생물방역교육		

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 최웅선 충남연구원 책임연구원

전략연구 2017-04 · 충청남도 사업예산제도의 성과관리 강화방안

글쓴이 · 최웅선

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2017년 12월 31일 / 발행 · 2017년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1235(행정복지연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1239

ISBN · 978-89-6124-400-8 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2017. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.