

예산의 성과계획서에서 성과지표의 적정성 검토 및 개선방안 연구 -2020년 제주특별자치도 농업부문 성과지표를 중심으로-

A Study on the Appropriateness and Improvement Methods of Performance Indicators in the Budget Performance Plan-Using 2020 Jeju Special Self-Governing Province Agricultural Sector Performance Indicators-

주현정

제주연구원 공공투자관리센터

Hyunjeong Joo(jejoo@jri.re.kr)

요약

예산의 성과계획서는 예산과 성과를 연계하고 성과 중심적인 정책 수행을 위하여 도입되었다. 본 연구는 성과지표가 사업부서별로 어떻게 계획되고 달성되는지 알아보기 위하여 제주특별자치도의 2020년도 농업 분야 예산의 성과계획서를 대상으로 성과지표의 적정성에 대해 검토하였다. 분석결과 정책사업과 목표 간 낮은 연계성, 성과지표에 대한 가중치와 목표치에 대한 근거 불명확, 성과지표의 낮은 도전성 등의 문제점이 있었으며, 다수의 성과지표가 실적 중심의 산출지표였다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 도전적인 성과지표와 인센티브를 통한 실질적인 성과지표 구축이 필요하다.

■ 중심어 : | 예산의 성과계획서 | 성과지표 | 농업 | 제주특별자치도 | 공공투자관리센터 |

Abstract

The performance plan of the budget was introduced to link the budget with the performance and to implement performance-oriented policies. This study reviewed the adequacy of indicators of the 2020 agricultural sector budget performance plan to find out how performance indicators were planned and achieved. As a result, there were problems such as low linkage between policy projects and targets, weighting of performance indicators and unclear grounds for targets, and underwhelming performance indicators. To improve these problems, challenging performance indicators and the establishment of practical performance indicators through incentives is necessary.

■ keyword : | The Performance Plan of the Budget | Performance Indicator | Agriculture | Jeju Special Self-Governing Province | Public Investment Management Center |

I. 서 론

성과주의 예산제도는 예산편성 시 성과목표와 달성 방법을 사전에 설정하고 성과 평가 후 이를 예산에 반영하는 제도로 1930년대 이후 미국을 중심으로 전파되었다. 중앙정부는 국내 예산지출을 성과목표와 연계하

기 위하여 1999년부터 전체 공공부문에 목표관리제의 도입을 시작으로 2000년부터 2002년까지 중앙 25개 부처 39개 기관에 성과주의 예산을 시범적으로 실시하였다. 이에 따라 2003년에는 재정성과목표관리제도를, 2005년에는 재정사업자율평가제도를, 2006년에는 재정사업심층평가제도 등을 도입하여 운영하고 있다.

접수일자 : 2020년 08월 13일

수정일자 : 2020년 08월 24일

심사완료일 : 2020년 08월 31일

교신저자 : 주현정, e-mail : jejo@jri.re.kr

2006년에는 국가재정법과 정부업무평가기본법을 제정하여 2009년부터 중앙부서가 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획재정부 장관에게 함께 제출하도록 하고 있다.

지방정부의 경우 성과와 예산을 연계하기 위하여 2008년도에 사업예산제도가 시행되었고, 2010년부터 2013년까지 지방자치단체에서 시범 운영되었으나, 2014년 5월 지방재정법의 개정으로 2016년 회계연도부터는 예산의 성과계획서와 성과보고서의 의회 제출이 의무화되었다. “성과계획서는 지방자치단체가 예산의 내용을 반영한 전략목표 및 해당연도 정책사업목표 달성을 위해 수립하는 연도별 시행계획으로, 지방자치단체의 비전, 시정방침, 시정방향 및 전략목표 등을 설정하고 지방재정법에 의한 중기지방재정운용계획을 반영하며 당해 연도 정책사업목표 및 단위사업의 성과지표, 과거 추세치를 반영한 구체적이고 합리적인 목표치 설정 등을 포함한다(「지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준(2017.9.11.개정).)”. 이러한 성과주의 재정 운용은 정책의 자율성과 책임성을 보장하고 사후평가를 가능하게 하는 이점이 있다.

지방재정사업의 예산과 성과를 연계하는 성과관리는 본청, 의회, 직속기관, 사업소가 대상이며 대상범위는 일반회계와 기타 특별회계이다. 성과관리 대상은 사업 예산 체계인 정책사업, 단위사업, 세부사업 중 정책사업이며, 행정운영경비, 재무 활동, 예비비 등은 제외된다. 성과계획서는 조직의 임무와 비전, 실·국 단위 전략 목표, 정책사업 목표, 성과지표, 단위사업으로 이루어져 있으며 성과지표는 정책사업의 목표를 달성할 수 있도록 구체적이고 정량화되어야 한다. 성과계획서는 9월말 사업부서에서 작성 후 10월 중 성과지표의 적정성 등을 예산 부서 및 전문기관에서 검토하고, 10월말에서 11월 경 의회에 제출 후 12월부터 다음 해 1월에 성과계획서를 확정하게 된다.

성과계획서의 주요 내용은 전략목표, 정책사업 목표, 단위사업, 성과지표 설정 등이 있다. 그 중 성과지표의 적정성이 성과계획서의 핵심이며, 성과계획서의 성과지표는 성과보고서 뿐만 아니라 주요재정사업평가 시에도 성과지표의 사업목적과의 연계성, 성과지표의 목표

치 선정의 합리성, 성과지표의 달성도 등에 대해 평가함으로써 성과지표의 중요성이 인지되고 있다.

성과지표는 정책사업목표를 측정할 수 있도록 3개 이내로 선정되어야 하며, 사업부서는 정책사업별로 사업의 목적을 달성하기 위하여 측정 가능한 지표를 개발해야 한다. 행정안전부의 지침(2017)에는 성과지표의 내용에 따라 투입지표, 과정지표, 산출지표, 결과지표로 구분하고 있으며, 투입지표는 예산과 인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표, 과정지표는 사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표, 산출지표는 사업 완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표, 결과지표는 궁극적인 사업 효과, 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표 등으로 설명하고 있다[1].

행정안전부의 지침에 의하면, 성과지표는 측정 가능한 정량지표이며 결과중심적인 지표를 설정해야 한다고 명시한다. 즉, 가능한 정책사업 목표의 최종 효과를 측정할 수 있는 결과지표 위주로 설정하되 곤란할 경우 과정지표와 산출지표를 통합하여 사용하도록 제시하고 있다. 또한 성과지표의 목표치 수준은 과거와 중장기 추진계획, 유사사업 등을 통하여 달성 수준 이상의 도전적인 목표치를 설정할 것을 제시하고 있다.

그러나 예산과 성과를 연계하고 성과중심적인 정책수행을 위하여 성과계획서의 중요성에도 불구하고 주요재정사업평가가 미흡사업에 대한 차년도 예산삭감 등의 환류제도가 분명한데 반하여, 성과계획서는 강제적인 예산 삭감 또는 인센티브제도가 없어 형식적으로 수행되고 있다. 이에 따라 성과계획서와 성과보고서의 작성 및 성과지표 선정 역시 해마다 큰 변동 없이 기존의 것을 답습하고 있다.

특히 성과지표의 경우 사업의 성과를 설명하기 위한 결과지향적인 지표가 아닌 형식적인 경우가 많은데, 예를 들어 행사성 사업의 경우 성과지표는 행사개최 1식이며 이를 달성할 경우 성과지표를 100% 달성한 것으로 된다. 또한 성과지표를 행사 참석인원, 교육 수료인원으로 설정한 후 전년도 달성치와 같거나 낮은 목표를 설정하여 쉽게 성과지표를 달성하도록 하는 성과지표의 도전성이 낮은 경우도 보여주고 있다.

제주 역시 성과계획서와 성과보고서를 제주공공투자관리센터 등 외부 기관에 컨설팅을 받고 도의회에 제출

하고 있으나 성과지표 수정이 이루어지지 않고, 성과계획서와 성과보고서의 작성 방식 등에 대한 피드백이 이루어지지 않아 본 사업의 목적인 성과와 예산을 연계하여 정책을 수립하려는 본래의 취지를 충족하지 못하고 있다.

본 사업이 공무원의 의무적이고 형식적인 업무에서 벗어나 본래의 목적에 맞게 추진된다면 정책비전과 목표에 맞는 정책 수립과 지표를 설정하고 이에 적합한 예산이 수반됨으로써 정책의 효율적인 달성이 가능할 것이다. 따라서 본 연구에서는 성과계획서에서 중요한 역할을 하는 성과지표가 부서별로 어떻게 계획되고 달성되는지를 알아보겠다. 구체적으로 제주특별자치도의 2020년도 농업부문 성과계획서의 성과지표를 분석하고 성과지표의 개선 및 성과계획서의 발전방안에 대해 연구하고자 한다. 성과계획서 중 성과지표의 중요성에도 불구하고 성과지표 작성과 기준에 대한 연구가 미흡하며, 대부분의 연구가 중앙정부의 성과지표를 중심으로 분석이 이루어져있으나, 본 연구는 지방정부, 특히 농업분야의 성과지표의 적정성을 분석한데 의의가 있다.

연구의 순서는 다음과 같다. 2장에서는 성과계획서의

개념 및 작성방법 등에 대해 제시하고, 3장에서는 성과계획서와 관련된 선행연구를 분석하고, 4장에서는 제주특별자치도 농업부문의 예산과 성과계획서, 성과지표를 분석한 후 문제점 파악 및 개선방안을 모색하고 5장에서는 결론 및 시사점을 제시한다.

II. 선행연구 검토

성과계획서 및 성과지표와 관련된 선행연구는 첫째, 해외사례 조사, 둘째, 성과관리와 사업예산제도와의 연계, 셋째, 성과지표 관련, 넷째, 성과관리체계 개선방안에 대한 연구로 구분할 수 있다.

선행연구 검토 결과 성과와 예산의 연계에 관한 연구 등은 많으나 성과지표의 적정성에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 또한 대다수의 성과관리체계 연구는 중앙정부를 대상으로 하여 지방정부와 관련한 연구 역시 미미하다. 본 연구는 성과지표의 적정성을 분석하기 위하여 지방자치단체인 제주특별자치도의 자료를 활용하고 특히 제주특별자치도의 주요 산업인 농업분야에 초점을 둔 것에 대해 기존연구와 차별성을 갖는다.

표 1. 성과계획서, 성과지표에 대한 선행연구

구분	저자(연도)	연구대상	주요 연구내용
해외사례 조사	금재덕, 임소영(2016)	미국과 국내 성과주의 예산제도	미국과 우리나라의 성과주의 예산제도 비교
	박노옥 외(2016)	해외 주요국 재정성과관리제도	외국의 재정성과관리 사례 검토
	원종학 외(2011)	해외 주요국의 재정성과관리제도	미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 프랑스 등 재정성과관리제도 비교·분석
성과관리와 사업예산제도와의 연계	남해정(2020)	도로보수 사업 관련 국토교통부의 성과계획서와 예산서, 결산서	·도로보수 사업 관련 국토교통부의 성과계획서와 예산서, 결산서 분석, 성과관리체계와 사업예산체계의 연계를 위한 개선방안 제시 ·성과관리체계와 사업예산체계의 연계를 위한 개선방안으로 첫째, 성과지표의 적절성을 달성하고 둘째, 자산관리시스템 구축 후 유지보수 필요, 셋째, 도로관리 정보 활용성 향상의 필요성 제시
	정택문, 정강원(2020)	대학 행정업무의 성과와 예산자료	대학의 균형성과표(BSC)와 성과주의 예산제도와의 연계방안에 대해 연구 ·통합성과관리를 위해서는 성과주의 예산제도와 성과관리가 유리되지 않고 연계되어야 하며, 통합성과관리에 의해 제시된 성과측정결과는 행정에 바로 적용될 수 있어야 하며, 평가결과는 복리후생혜택, 인사, 표창, 포상 등의 금전적, 비금전적 보상이 제공되어야 한다고 제시
	이수구(2019)	서울특별시와 부산광역시	지방정부의 사업예산과 성과계획의 연계성 분석 ·분석결과 6개 자치단체 세부사업 중 성과지표의 적합성이 높은 사업은 24.6%로 분석은 57.8%, 성과지표와 연계성이 낮은 세부사업은 75.4%로 지방정부의 성과계획서와 예산서의 연계가 실질적으로 이루어지지 않으며 성과지표 개선 뿐 아니라 예산서의 개편 역시 필요하다고 밝힘
	임성일, 이효(2015)	지방자치단체 성과계획서	·성과예산의 활성화를 위한 주요 기준 제시 ·성과예산의 올바른 정착 위해 기존 지방행정 성과관리시스템과 사업예산제도가 체계적으로 연계되어야 하나 자치단체 준비 미흡 지적 ·성과예산의 활성화를 위한 주요 기준으로 사업예산제도의 체계 필요, 사업예산체계가 정책사업과 프로그램 중심으로 연계, 정책사업 목적 구체화 필요, 각 재

			정사업의 목표와 달성 이미지, 결과의 구체성, 사업 목적의 구체화, 객관적이고 합리적인 성과지표 선정 등 제시
성과지표	오영민(2016)	중앙정부의 성과지표	·성과보고서의 재정성과정보가 실제 예산 및 사업 개선에 활용되었는지 실증 분석 ·성과정보가 국회의 예산 심사 시, 사업부서의 성과개선에 활용되고 있지 못하고 나타남 ·재정사업 성과지표는 시행 초기인 2007년에 비해 2013년의 경우 투입, 과정, 산출지표의 비중이 줄고 결과지표가 늘어나 재정관리가 점진적으로 결과지향적으로 운용됨
	유영철(2012)	농업분야 R&D 사업의 성과지표	·기존 농업과학기술 R&D 사업의 성과평가가 낮은 이유는 통상적으로 사용되는 경제적 지표만을 고려했기 때문이며, 경제지표 외에 사회문화지표, 환경지표 등을 종합적으로 고려한 지표 개선 필요
	전주상(2011)	중앙부처의 성과지표	·중앙부처의 성과지표를 검토하여 정책목표에 합당한 성과지표의 개선방안 제시 ·성과지표의 평가기준으로 정부에서 주로 활용하고 있는 투입, 과정, 산출, 결과 지표 및 계량/비계량지표의 비중 활용 ·대부분 지표가 과정 및 산출지표이며, 성과보다는 단순 집행 결과가 많으며 과정 지표가 많아 과정지표의 산출지표로의 전환 필요 ·많은 과정들이 외국인 지원사업이므로 만족도에 대한 평가지표 활용이 높아야 하며 사업의 직접적인 성과지표 외 유관 기관과의 협력도, 인력 활용도 등 사업 추진부서의 노력과 관련된 지표 활용 필요하며, 대표 및 핵심지표 개발 필요성 제시
	노진덕(2009)	중앙정부의 2006년 자체평가 결과	·성과관리예산제도의 문제점으로 성과지표 개발이 부실한 점을 제시 ·성과지표의 고도화가 필요하며, 성과지표는 사업목표와의 연계성, 계량성, 과거 성과와 비교성, 객관성, 명료성 등이 필요하며 지표 후보군(pool)을 시뮬레이션하거나 사전 검증 하는 등 사업에 맞는 적절한 지표 개발이 추가적으로 필요하다고 제시
	김성철 외(2007)	5개 중앙부처의 2005년도 성과 계획서	·재정사업성과관리제도에 대한 이론적 틀을 제공하고 이 중 핵심 분야인 성과계획서를 대상으로 중앙부처의 사례 분석 및 개선사항 제시 ·성과계획서를 미시적 요인과 거시적 요인으로 분류하고 미시적 요인에는 전략 목표 및 성과목표의 명확성, 성과지표의 적절성 등을, 거시적 요인으로는 일관성, 종합성, 연계성 등 제시 ·성과지표의 적절성에는 적합성/계량성/민감성/비편향성, 투입/과정/산출/결과 지표, 효율성/효과성 지표 적용
성과관리체계 개선방안	박성환(2019)	SOC시설물 유지보수 사업	·예산관리와 성과관리의 연계성 연구 ·SOC시설물의 유지보수 사업과 관련하여 예산관리와 성과관리가 체계적으로 연결되지 않는다고 지적 ·주요 문제점은 프로그램에 대한 예산 분류체계의 논거 미흡, 단위사업의 성과목표와 예산에 대한 연계성 불분명, 성과지표 선정 모호성 등 제시
	임동완(2018)	성과목표관리체계 자료 비교	·성과관리전략계획, 성과계획서, 성과보고서의 성과목표관리체계의 정합성 분석 및 성과목표관리체계의 정합성 확보방안 제시
	최용선, 주은현(2017)	충청남도의 농정국과 복지보건국의 예산과 성과계획서	·지방자치단체의 재정성과목표관리제도의 운영 현황 분석 및 성과관리의 개선점 제시 ·분석결과 목표체계가 비논리적이며 사업예산체계의 정합성이 낮게 나타났고 성과지표는 대부분이 산출지표로 작성되어 사업의 결과, 성과를 측정하기에는 어려움이 있음 ·개선방안으로 정책사업(프로그램)의 외부 점검, 성과관리계획과 사업 예산간 연계성 강화, 성과지표 적정 선정 위한 유인시스템이나 학습이 필요 ·성과계획서의 작성이 형식적이고, 제도 수용도를 높이기 위해 인센티브 제공이나 제도의 이해도를 높이기 위한 학습과정 필요, 성과관리자문단 구성 필요
	허철행, 이수구(2017)	부산광역시 동구청 자료	·예산의 성과계획서의 도입에 대한 성과와 측정지표 개선에 대한 공무원의 인식 분석
	최정아(2014)	2014년도 보건복지부 정보화사업의 성과 계획서	·성과계획서 작성 시 고려사항 제시 ·성과관리를 위하여 전년도의 성과계획이 중요하며 향후 목표치 역시 성과계획서를 근거로 하므로 성과관리에 있어 성과계획서의 중요도 강조 ·성과계획서 작성 시 고려사항으로 첫째, 부처의 임무, 비전, 전략목표를 기반으로 작성하되 성과보고서, 자율평가결과, 상위평가 결과 등과 연계되게 작성, 둘째, 성과목표를 전략목표와 연관시킬 수 있게 결과지향적인 목표 수립, 셋째, 성과지표는 부처에서 달성하기 쉬운 목표가 아닌 사업내용을 포괄하고 결과중심적인 지표 선정 필요
	공병천(2012)	중앙정부의 성과관리제도	·성과관리제도 운영 개선을 위한 정책과제로 성과관리 주체의 역할 재정립, 합리적인 성과관리 추진체계 구축 제시
	이상일, 금재덕(2012)	서울시 성과예산제도 자료	·서울시의 성과예산제도의 운영 현황 및 개선점 제시
	원구현(2010)	대전광역시 성과관리 자료	·지방자치단체의 성과관리 추진체계의 문제점 및 발전방안 제시 ·분석결과 성과담당부서(정책기획관)와 예산담당부서(예산담당관)의 연계가 낮으며 결과 지향적인 성과관리를 위하여 성과평가 결과를 인사부서, 시민음부즈만, 감사 부서와 연계하는 것이 필요하다고 제시

III. 농업부문 성과지표의 적정성 분석

1. 분석 기준

정책사업 목표를 명확히 뒷받침해줄 수 있는 성과지표는 사업의 성과측정을 용이하게 할 뿐 아니라 사업의 성과를 정확히 반영하여 사업 추진의 영향 및 효과를 파악하게 할 수 있다. 본 연구에서는 2020년도 제주특별자치도의 성과계획서 중 농업부문의 성과지표의 적정성을 분석하고자 한다. 최근의 작성된 성과계획서가 2020년도이므로 2020년도 자료를 활용하였으며, 제주의 경우 농업 분야가 주요 기간산업으로 농업부문으로 한정하였으나 추후 다른 사업분야까지 확장이 가능하다.

제주공공투자관리센터는 제주특별자치도의 성과계획

서와 성과보고서의 컨설팅업무를 하고 있으며, 성과지표의 적정성을 검토하기 위하여 행정안전부의 성과계획서의 지침[1] 및 감사연구원 등의 자료를 참고하여 체크리스트를 작성하였다[표 2].

[표 3]은 본 연구에서 성과지표의 적정성 분석을 위하여 선행연구 검토 및 제주공공투자관리센터의 체크리스트인 [표 2]를 참고한 성과지표 기준을 나타낸다. 분석기준은 크게 성과지표의 계획 및 관리와 성과지표 선정 부분으로 분류할 수 있다. 성과지표의 계획 및 관리에는 정책사업과 성과지표의 연계성, 성과지표에 대한 가중치와 목표치 근거의 명확성, 성과지표의 도전성이 검토 대상이며, 성과지표의 선정 부분에는 지표수 초과 여부, 정량지표 여부, 투입/과정/산출/결과 지표에 대한 검토를 수행한다.

표 2. 제주공공투자관리센터의 성과계획서 컨설팅 체크리스트

단계	구분	세부사항		
성과관리체계 수립	성과목표 체계의 논리적 연계성	<ul style="list-style-type: none"> 상위 전략목표를 달성하는데 기여하지 않는 정책사업목표를 설정하였는가? 다른 전략목표의 정책사업목표와 중복되거나 유사한 정책사업목표를 설정하였는가? 		
	명확성	<ul style="list-style-type: none"> 전략목표가 향후 5년 동안 성과 개선의 수준을 확실 없도록 불명확하게 작성되었는가? 		
성과지표 및 측정방법 설정	타당성	<ul style="list-style-type: none"> 전략목표, 정책사업목표와 연계성이 부족한 성과지표 및 측정방법을 설정하였는가? 프로그램 목표의 성과지표를 하위 단위사업의 지엽적인 성과지표로 설정하였는가? 성과지표를 결과지표로 설정할 수 있는 데도 결과지표가 아닌 지표(투입, 과정, 산출지표)로 설정하였는가? 정책사업목표 별로 지표수를 3개를 초과하여 설정하였는가? 핵심지표의 가중치가 60% 미만으로 설정되었는가? 		
		귀책성	<ul style="list-style-type: none"> 외부적 요인에 의해서 목표치 달성 여부가 결정되는 성과지표 및 측정방법을 설정하였는가? 이미 달성된 성과를 지속적으로 측정하는 성과지표 및 측정방법을 설정하였는가? 목표치가 100% 달성될 수밖에 없는 성과지표 및 측정방법을 설정하였는가? 	
			명확성	<ul style="list-style-type: none"> 성과지표 및 측정방법이 성과지표 또는 측정방법이 불명확하고 이해하기 어렵게 작성되어 임의로 성과측정이 이루어질 가능성이 있는가?
			적사성	<ul style="list-style-type: none"> 당해 연도에 성과측정이 어려운 성과지표 및 측정방법을 설정하였는가?
	신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> (외부의) 객관적인 성과지표 및 측정방법이 있는 데도 자체적인 성과지표 및 측정방법을 적용하였는가? 복합 성과지표의 구성요소에 대한 가중치를 부적절하게 설정하였는가? 성격이 다른 복수의 성과지표를 가중평균하여 하나의 종합지표로 제시하였는가? 		
		비교 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 연도별로 성과 변화가 거의 없는 성과지표 및 측정방법을 설정하였는가? 	
		도전성	<ul style="list-style-type: none"> 특별한 사유 없이 과거의 실적치 또는 목표치보다 낮은 목표치를 설정하였는가? 매년 목표 달성률이 100%임에도 과거와 동일한 목표치를 설정하였는가? 자동적으로 달성할 수 있는 수준에서 목표치를 설정하였는가? 예측 가능한 외부환경변화에 대한 내용을 포함하지 않고 목표치를 설정하였는가? 	
	구체성		<ul style="list-style-type: none"> 목표치가 구체적으로 설정되어 있지 않아 그 달성 여부에 대한 판단이 어려운가? 	
	목표치 설정근거의 객관성		<ul style="list-style-type: none"> 불합리한 실적자료를 근거로 목표치를 설정하였는가? 목표치에 대한 설정근거가 명확하지 않은가? 	

참고자료 : 지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준(행정안전부,2017), 정부 성과계획서 및 성과보고서 점검항목 및 체크리스트(감사연구원, 2017)

표 3. 성과지표의 적정성 검증 기준

분석요인(분석기준)	특성	세부 기준
성과지표의 계획 및 관리	정책사업목표와의 연계성	성과지표는 정책사업목표와 연관이 있는가
	가중치, 목표치의 적정성	성과지표 중 핵심지표의 가중치가 60% 미만으로 설정되었는가, 가중치는 적정인가, 목표치의 근거는 명확한가
	목표치의 도전성	성과지표의 목표치가 과거 실적에 비하여 낮은가, 도전성이 낮은가
성과지표 선정	지표수 초과 여부	성과지표의 지표수가 3개를 초과하였는가
	정량지표 여부	성과지표는 정량지표인가
	내용에 따른 지표 분류	성과지표는 투입지표, 과정지표, 산출지표, 결과지표 중 어디에 속하는가

2. 부서별 성과지표의 적정성 분석

본 연구는 2020년도 농업분야에 대한 예산의 성과계획서를 대상으로 분석하며, 도본청 농축산식품국의 동물방역과, 제주시와 서귀포시의 농수축산경제국의 축산과는 제외하였다. 농업과 관련한 기관으로 도본청 소속으로 농축산식품국과 농업기술원이 있으며, 제주시, 서귀포시 각각 농수축산경제국이 있다.

[표 4]의 농업관련 부서별 성과지표를 근거로 성과지표의 적정성, 타당성 검증 기준에 따라 제주특별자치도의 농업관련부서의 성과지표를 분석하였다. 제주특별자치도의 농업관련 부서는 총 6개 부서, 성과지표 수는 17개이다. 분석결과 성과지표의 계획 및 관리 측면에서 3가지의 특성을 볼 수 있다. 첫째, 정책사업과 성과지표의 낮은 연계성이다. 제주도청 친환경농업정책과의 정책사업목표는 '안정적인 영농 환경 조성으로 제주 농업의 지속가능한 발전 체계 구현'이다. 이를 위한 성과지표는 여성농업인 행복바우처 지원실적, 친환경·GAP 농산물 생산인증 실적, 농작물재해보험료 가입실적이다. 친환경·GAP 농산물 생산인증 실적은 지속가능한 농업 발전 체계 구현에 도움이 되며 농작물재해보험료 가입 실적은 안정적인 영농 환경 조성에 가까운 지표라 할 수 있으나 그 외 안정적이고 지속가능한 농업 발전을 위한 보다 실질적인 정책과 성과지표 제시가 필요하다. 도본청 식품원예과의 정책사업목표는 '6차산업의 활성화와 발작물 적정생산을 통한 농가소득 안정 및 안정적인 영농활동 지원'이며 이를 위한 성과지표는 농촌융복합산업경영체 신규 인증업체 수, 발작물 주산지 협의체 육성, 식품가공·산지유통 기반구축 및 농산물 마케팅활성화이다. 농촌융복합산업경영체 신규 인증업체수와 식품가공·산지유통 기반구축 및 농산물 마케팅활성화는 6

차산업의 활성화에 기여하는 지표이며 발작물 주산지 협의체는 발작물 적정 생산을 위한 목표에 부합하는 지표이나, 발작물 주산지 협의체는 협의체 개소 수 확대에 치중하는 것보다는 협의체를 통하여 실제 적정 생산이 이루어지고 있는지를 평가해야 할 것이다. 도본청 감귤진흥과의 정책사업목표는 '미래제주 지역경제의 버팀목으로 지속 성장하는 감귤산업 육성'으로 이를 위한 성과지표는 감귤 산지전자경매운영, 경제과원 기본조성, 풋귤 안정출하시장 확대가 있다. 감귤산업의 미래지향적인 발전과 물류비 절감을 위하여 감귤 산지전자경매운영은 적합한 지표이나 정책사업목표를 달성하기 위하여 보다 획기적인 성과지표, 세부 정책이 필요하다.

제주시 농정과와 정책사업 목표는 'FTA대응 농업 경쟁력 강화로 지속 가능한 농업 육성'이며 이를 위한 성과지표로는 고품질감귤생산시설 현대화사업 추진실적, 농업인 복지지원사업 수혜인원, 발농업 친서민농정시책 지원 가구수가 있다. 성과지표 모두 의미있어 보이지만 하나 정책사업 목표에 부합하는 FTA에 대응한 경쟁력 강화를 위해서는 가격 경쟁력, 품질 경쟁력 향상 등의 대안이 제시되어야 하고 이를 위한 성과지표가 개발되어야 할 것이다.

서귀포시 감귤농정과와 정책사업 목표는 '1차산업 경쟁력 강화로 농가소득을 향상시킨다'이며 이를 위한 성과지표로는 고품질감귤 안정생산 추진율, 발작물 생력화 촉진이 있다. 정책사업 목표가 광범위하며 따라서 이를 위한 성과지표 선정이 추상적일 수밖에 없을 것으로 판단된다. 고품질감귤 안정생산 추진을 위해 고품질 감귤생산시설 현대화사업과 토양피복이 성과지표의 측정 근거가 되고 있으며 발작물 생력화 촉진 역시 토양 개량제 공급지원, 중소형 농기계 지원 등이 성과지표의 측정 근거가 되고 있다. 그러나 본래의 정책사업 목표

를 실현하기 위해서는 감귤 대신 새로운 작물 보급, 농가소득 증가를 위한 다양한 방법 등이 제시되어야 할 것이다. 전반적으로 제주시와 서귀포시의 정책사업 목표와 성과지표의 연계성이 낮다고 판단된다. 둘째, 성과지표에 대한 가중치와 목표치에 대한 근거의 불명확성이다. 도분청 친환경농업정책과의 경우 여성농업인 행복바우처 지원 실적의 목표는 '18년 6,300명, '19년 7,000명, '20년부터 '22년까지 11,000명으로 증가하였으나 이에 대한 근거가 불명확하며, 친환경·GAP농산물 생산인증 실적, 농작물재해보험료 가입실적 등 역시 목표치 선정의 근거가 제시되지 않았다. 특히 각 성과지표 별로 여성농업인 행복바우처 지원 실적은 0.4, 친환경·GAP농산물 생산인증 실적은 0.4, 농작물재해보험료 가입실적은 0.2로 제시되어 있으나 이에 대한 근거 역시 불분명하다. 셋째, 성과지표의 낮은 도전성이다. 도분청 농업기술원의 경우 수경재배씨감자 공급 목표는 '18년, '19년, 15톤에서 '20년에는 16.8톤으로 증가하였다가 '21년, '22년, 15톤으로 감소하였다. 실적은 '18년도 19.2톤, '19년도 16.8톤으로 '22년까지 목표치보다 상회하나 실적에 비해 약 3~4톤 하향 계획하여 성과지표의 도전성이 낮음을 알 수 있다. 목표치의 도전성에 대해서는 대부분의 목표치가 과거의 목표치에서 큰 증가가 없어 목표치의 도전성이 낮다고 판단할 수 있다.

성과지표 선정에 대해서도 3가지 정도 특성을 알 수 있다. 첫째, 지표 수 초과여부이다. 지침상 성과지표의 지표 수가 3개를 넘으면 안 되며, 제주도분청, 제주시는 부서별 성과지표 3개, 서귀포시는 성과지표 2개로 본 기준을 충족하고 있다. 둘째, 성과지표의 정량지표 여부에 대해서는 17개 지표 모두 정량지표에 해당한다. 예를 들어 도분청 친환경농업정책과의 성과지표인 여성농업인 행복바우처지원

실적은 지원자 수로, 친환경·GAP농산물 생산인증 실적은 면적으로 농작물재해보험료 가입실적은 건수로 측정할 수 있다. 도분청 식품원예과에는 농촌융복합산업경영체신규인증업체수, 밭작물 주산지협의체육성, 식품가공, 산지유통 기반구축 및 농산물 마케팅활성화와 같은 성과지표는 개소수로 측정한다. 성과지표의 적정성에 대한 여부와 관계없이 성과지표는 대체로 정량적으로 측정 가능할 수 있게 디자인되었다. 셋째, 내용에 따른 지표 분류에 관하여, 즉, 성과지표는 투입지표, 과정지표, 산출지표, 결과지표 중 어디에 속하는지 알아보면, 대부분이 실적 중심의 산출지표이다. 행정안전부의 지침에는 성과지표는 사업의 성과를 알 수 있는, 즉 본 사업의 결과 나타날 수 있는 결과지표를 지향하도록 하고 있으나 실제 이를 따르는 성과지표는 거의 없다고 할 수 있다. 도분청의 여성농업인 행복바우처 지원 실적, 친환경 농산물 생산인증 실적, 농작물 재해보험료 가입 실적, 식품가공, 산지유통 기반구축 및 농산물 마케팅활성화, 제주시 농정과와 고품질감귤 생산시설 현대화 사업추진실적, 농업인 복지지원사업 수혜인원 등은 실적이며, 산출지표이다. 한편 도분청 농업인교육프로그램 운영 및 만족도의 경우 교육생수료율 70%, 교육참가만족도 30%를 성과지표로 활용하였고, 지속가능한 제주농업 맞춤형 농업기술확산에 대한 성과지표는 신기술보급시범사업 등 37개 사업 40%, 기술보급만족도 60%가 복합되어 있다. 사업의 성과를 파악하기 위해서는 얼마의 실적과 산출이 나타났는지도 중요하나 본 사업의 추진 결과 어떠한 성과가 나타났는지 친환경 농산물 생산인증 실적 증가로 친환경 농산물 생산 농가 확대, 친환경 농산물 보급 확대 등에 기여했는지, 농작물 재해보험료 가입 실적 증가로 재해로 인한 농업인의 피해를 얼마나 상쇄했는지 등에 대해 보여줄 수 있어야 한다.

표 4. 농업관련 부서별 주요 성과지표 현황[22]

단위: 개, 백만원

소관 부서	정책 사업 목표	성과지표 (단위)	가중치	실적 및 목표치					측정산식 또는 방법	자료수집 방법/출처	
				구분	'18	'19	'20	'21			'22
도분청 친환경농업정책과	안정적인 영농환경 조성으로 제주 농업의 지속	여성농업인 행복바우처지원 실적(명)	0.4	목표	6,300명	7,000명	11,000명	11,000명	11,000명	여성농업인 행복바우처 지원실적	내부문서등
				실적	6,300명	0					
		친환경·GAP농산물 생산인증 실적(면적,ha)	0.4	목표	6,000ha	6,000ha	6,200ha	6,400ha	6,600ha	친환경·GAP 인증실적	국립농산물 품질관리원 문서조회
				실적	6,172ha	0					

소관 부서	정책 사업 목표	성과지표 (단위)	가중치	실적 및 목표치					측정산식 또는 방법	자료수집 방법/출처	
				구분	'18	'19	'20	'21			'22
	가능한 발전 체계 구현	농작물재해보험료 가입실적(건수)	0.2	목표	5,000건	10,000건	11,000건	12,000건	13,000건	농작물 재해보험료 가입건수	NH손해보험 증빙문서, 내부 전자문서
				실적	5,000건	0					
도농정 식품원예과	6차산업의 활성 화와 발작 물 적정 생산 을 통한 농가 소득 안정 및 안정 적인 영농 활동 자원	농촌융복합산업 경영체신규인증업 체수(개소)	0.2	목표			10	10	10	인증평가계획 농촌융복합 신규인증업체 매년 10개소	전자문서 등
				실적	0	0					
	발작물 주산지 협의체 육성(개소)	목표	2	3	4	5	5	발작물 공동경영체 육성 지원(6개소)목표.매년 주산지별(당근, 월동무, 양배추, 감자, 마늘)1개소씩 증가	전자문서 등		
		실적	2	3							
식품가공·산지유통 기반구축 및 안정적인 영농 활동 자원	식품가공·산지유통 기반구축 및 안정적인 영농 활동 자원	식품가공·산지유통 기반구축 및 안정적인 영농 활동 자원	0.2	목표	16	20	67	70	75	식품가공 인프라지원을 통한 농식품부가치제고 15개소, 산지유통기반 구축:26개소 농산물 등 마케팅 추진:26개소	전자문서 등
				실적	19	0					
도농정 감귤진흥과	미래 제주 지역 경제의 버팀목으로 지속 성장 하는 감귤 산업 육성	감귤 산지전자경매 운영(%)	0.6	목표	170개 소,100톤	200개소 ,1500톤	220개 소,1650톤	242개 소,1815톤	266개 소,1996톤	참여조직 개소건수(실적/목표)*0.5+거래물량(실적/목표)*0.5	농산물산지전 자경매시스템 자료분석
				실적	170개 소,1000톤	0					
	경제과원 기본조성(ha)	목표	250	250	260	270	280	정비실시 면적(ha)/정비목표 면적(ha)*100%	행정시 농감합별 실적 집계		
실적		0	0								
꽃길 안정출하 시장확대(개소,톤)	꽃길 안정출하 시장확대(개소,톤)	꽃길 안정출하 시장확대(개소,톤)	0.2	목표	300개 소,150톤	500개소 ,300톤	525개 소,360톤	551개 소,432톤	578개 소,518톤	사전 농장 확대건수(실적/목표)*0.5+물량확대(실적/목표)*0.5	농협계통출하 실적 집계,개별유통 실적(택배)
				실적	300개 소,150톤	0					
도농정 농업기술원	제주의 가치를 높이는 경쟁력 있는 농업 기술 개발 과 확산	수경재배씨감자 공급 실적(톤)	0.2	목표	15톤	15톤	16.8톤	15톤	15톤	수경재배씨감자 공급량	관련 문서, 업무보고자료 등
				실적	19.2톤	16.8톤					
	농업인교육프로그램 운영 및 만족도(%)	목표	11,250명,88%	75%,88%	76%,89%	77%,90%	78%,91%	교육생수료율*0.7+교육참가만족도(5점척도,만족75점이상89%)*0.3	관련 문서, 업무보고자료		
실적		11,250명,88%									
지속가능한 제주농업 맞춤형 농업기술확산(사업수,%)	지속가능한 제주농업 맞춤형 농업기술확산(사업수,%)	지속가능한 제주농업 맞춤형 농업기술확산(사업수,%)	0.4	목표	42사업 ,70%	44사업, 72%	37사업, 74%	40사업, 75%	40사업, 76%	신기술보급시범사업 등 37개사업*0.4+기술보급만족도(5점척도,만족75점이상74%)*0.6	관련 문서, 업무보고자료
				실적	46사업,71%	0					
제주시 농정과	FTA 대응 농업 경쟁력 강화로 지속 가능한 농업	고품질감귤 생산시설 현대화사업 추진실적(ha)	0.2	목표	187.5	183.1	186.7	190.4	194.2	당해년도 사업량, 전년대비 2% 증가액을 지원목표로 설정	이호조 및 온나라시스템
				실적	192	198					
	농업인 복지지원사업 수혜인원(명)	목표	30,120	31,023	31,643	32,275	32,920	당해년도 지원인원수, 전년대비 2% 증가한 농업인 복지지원사업 수혜인원	지원대상자에 대한 공문서		
실적		29,226	31,000								
발농업 친서민 농정시책지원	발농업 친서민 농정시책지원	발농업 친서민 농정시책지원	0.6	목표	630	648	660	674	687	당해년도 지원가구수,전년대비 2% 증가한 친서민 농정시책 사업	지원대상자에 대한 공문서
				실적	640	640					

소관 부서	정책 사업 목표	성과지표 (단위)	가중치	실적 및 목표치					측정산식 또는 방법	자료수집 방법/출처	
				구분	'18	'19	'20	'21			'22
	육성	가구수(가구수)							수혜 농가수		
서귀포시 감귵농정과	1차산업 경쟁력 강화로 농가소득을 향상시킨다	고품질감귵안정생산 추진율(%)	0.6	목표	80	85	90	95	100	실적/목표*100,FTA기금 고품질감귵생산시설현대화사업(50%)+토양파복지원(50%)	문서 및 증빙자료
				실적	80	85					
	0.4	발작물 생력화촉진(%)	목표	0	0	90	95	100	실적/목표*100,토양개량제 공급 지원(40%)+중형농기계(30%)+소형농기계 지원(30%)	문서 및 증빙자료	
			실적	0	0						

IV. 결론 및 시사점

본 연구는 재정사업의 성과를 측정할 수 있는 주요 도구인 성과지표의 적정성을 분석하기 위하여 2020년 제주특별자치도 예산의 성과계획서를 활용하였다. 분석 결과 성과지표의 계획 및 관리 측면에서는 정책사업과 목표간 낮은 연계성, 성과지표에 대한 가중치와 목표치에 대한 근거 불명확, 성과지표의 낮은 도전성 등의 문제점이 있었다. 성과지표의 선정과 관련해서는 성과지표의 지표가 3개 이상을 넘지 않아서 적정하고, 정량적 지표에 해당하여 적정하였으나, 대부분의 성과지표가 실적 중심의 산출지표였다. 그밖에 주요재정사업평가처럼 사업평가 결과가 추후 예산에 반영되지 않음으로써 성과계획서의 관행적, 형식적인 작성이 문제가 되고 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해서는 성과지표의 정량화, 높은 도전성이 필요하며, 성과계획서 작성 업무가 공무원의 형식적인 업무가 아닌 실무에 직접 연계가 되도록 장려하고, 성과계획서와 보고서, 예산, 세부사업의 연계를 잘 할 경우 인센티브, 피드백 제도를 적용하는 것에 있다. 또한 지속적인 모니터링과 개선을 했는지 피드백이 필요하며, 주요재정사업평가와 연계하여 실질적인 성과지표 구축이 필요하다.

농업 분야의 경우 제주 농업관련 사업부서의 비전과 미션을 달성할 수 있는 정책 사업을 정하고 이에 합당한 예산을 세운다면 정책목표를 보다 수월하게 달성하고 예산의 효율적 집행을 가능하게 할 수 있을 것이다. 또한 2020년 도의회에 제출되는 보고서는 2021년에

대한 성과계획서와 2019년도에 대한 성과보고서로 이 둘이 연계가 되지 않으므로 2019년의 성과보고서가 2020년도 성과계획서에 작성에 도움이 되도록 시스템화 하는 것이 필요하다.

본 연구는 농업부문의 성과지표만을 고려하였다는 점에서 한계가 있으나 제주와 농업 분야에 대한 성과지표 연구가 거의 이루어지지 않아 이 부문에 대한 기여도가 높다고 할 수 있다. 향후 타 지역, 타 실국의 사례도 본 연구의 방법을 적용하여 분석할 수 있으며, 전문가를 활용한 AHP분석을 통한 성과지표의 가중치 분석이나 성과계획서의 시계열 자료를 축적하여 보다 정량적인 분석이 필요하다.

본 사업이 본래 취지에 맞게 효율적인 성과지표 선정과 올바른 성과계획서가 작성된다면, 예산의 성과계획서 사업은 공무원들의 행정 처리를 가중하는 것이 아닌 성과와 예산을 연계하는 정책 달성을 위한 하나의 시스템으로 정착하여 불요불급한 재정 낭비를 줄이고 예산의 적재적소 사용이 가능하며, 계획한대로 성과가 달성된 후 남은 가용재원은 다른 분야에 더 효과적으로 배분하여 운용할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 행정안전부, 지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준, 2017.
- [2] 금재덕, 임소영, “한국과 미국의 성과주의 예산의 제도화 비교분석,” 한국행정연구, 제25권, 제3호,

pp.129-170, 2016.

[3] 박노옥, 오영민, 현보훈, 최미선, 최윤미, *재정성과관리 제도 효율화 방안 연구*, 한국조세재정연구원, 2016.

[4] 원종학, 이계형, 이순향, 범지인, 박선영, 임소영, 봉재연, 김창민, 태정민, 전예슬, *주요국의 성과관리제도*, 한국조세재정연구원, 2011.

[5] 남혜정, “성과중심의 재정운영을 위한 성과관리체계와 예산분류체계에 대한 연구: 도로보수를 중심으로,” *회계저널*, 제29권, 제1호, pp.37-63, 2020.

[6] 정택문, 정강원, “대학의 균형성과와 성과주의 예산제도의 연계방안에 관한 연구,” *기업경영리뷰*, 제11권, 제2호, pp.79-95, 2020.

[7] 이수구, “지방정부 사업예산과 성과계획의 연계성 분석: 서울특별시와 부산광역시를 중심으로,” *사회과학연구*, 제35권, 제4호, pp.203-227, 2019.

[8] 임성일, 이호, “지방자치단체의 성과예산 실태에 관한 분석-성과관리시스템과 사업예산제도의 연계 상태를 중심으로,” *한국지방행정학보*, 제12권, 제2호, pp.193-221, 2015.

[9] 오영민, “우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구-재정성과목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로,” *한국정책학회보*, 제25권, 제1호, pp.551-579, 2016.

[10] 유영철, “농업과학기술 연구개발에 있어 성과평가지표 적용에 관한 연구: 농업R&D 경제, 사회문화, 환경 지표 적용 분석을 중심으로,” *한국행정논집*, 제24권, 제1호, pp.27-49, 2012.

[11] 전주상, “정부부처의 성과지표 개발방향 -외국인정책의 성과지표 개발사례 분석,” *한국거버넌스학회보*, 제18권, 제1호, pp.299-319, 2011.

[12] 노진덕, “한국의 성과관리예산제도의 평가와 발전방안 모색,” *한국정책연구*, 제9권, 제3호, pp.469-484, 2009.

[13] 김성철, 박기묵, 전성훈, “우리나라 중앙관서의 '재정사업 성과관리제도'에 관한 연구-성과계획서를 중심으로,” *한국사회와 행정연구*, 제17권, 제4호, pp.101-122, 2007.

[14] 박성환, “SOC 분야 세출예산 성과지향적 분류체계 연구:국가하천정비지원 사업예산을 중심으로,” *관리회계연구*, 제19권, 제1호, pp.107-141, 2019.

[15] 임동완, “재정성과관리를 위한 성과목표관리체계의 정합성 분석,” *한국비교정부학보*, 제22권, 제4호, pp.249-269, 2018.

[16] 최용선, 주운현, “지방자치단체 사업예산 성과관리 실태분석-충청남도 사례를 대상으로,” *한국지방행정학보*, 제14권, 제3호, pp.149-173, 2017.

[17] 허철행, 이수구, “예산의 성과계획서 도입 성과와 측정지표의 개선에 관한 공무원의 인식분석: 부산광역시 동구청을 중심으로,” *동의대학교 지방자치연구소 공공정책연구*, 제34집, 제1호, pp.177-208, 2017.

[18] 최정아, “보건복지 정보화 성과계획 현황 및 개선방향,” *보건복지포럼*, pp.98-109, 2014.

[19] 공병천, “성과관리 제도 운영 분석 및 정책과제: 중앙행정기관을 중심으로,” *한국공공관리학보*, 제26권, 제4호, pp.55-84, 2012.

[20] 이상일, 금재덕, “지방정부 성과주의예산 제도하에서 조직-목표-예산의 상호연계성 분석: 서울시 여성가족정책관실을 중심으로,” *한국행정논집*, 제24권, 제3호, pp.643-668, 2012.

[21] 원구환, “지방자치단체 성과관리 추진체계의 효율화 방안: 대전시 사례를 중심으로,” *사회과학연구*, 제21권, 제4호, pp.23-48, 2010.

[22] <http://www.jeju.go.kr/finance/budget/2015.htm?qType=title&q=2020%EB%85%84+%EC%84%B1%EA%B3%BC%EA%B3%84%ED%9A%8D%EC%84%9C&act=view&seq=1234083>, 2020.4.1.

저 자 소 개

주 현 정(Hyunjeong Joo)

정회원



- 2003년 2월 : 경기대학교 경제학과 (경제학사)
- 2006년 2월 : 서울대학교 농경제사회학부 농경제학과(경제학석사)
- 2011년 12월 : University of Kentucky(농업경제학석사)
- 2015년 8월 : Louisiana State University(농업경제학박사)
- 2016년 8월 ~ 현재 : 제주연구원 공공투자관리센터 센터장 <관심분야> : 지방재정, 농업경제, 계량경제, 재정사업평가 및 성과관리