

지방자치단체의 성과주의 예산제도(PB2) 도입 성공요인 고찰

정 순 여

제주대학교 회계학과 조교수

E-mail : jsy0222@cheju.ac.kr

임 태 종

태종세무사 아카데미 원장(세무사)

E-mail : tjleem@hanmail.net

어느 나라, 어느 조직을 막론하고 성과관리는 중요한 이슈이다. 이에 따라 선진국에서는 예산을 성과목표에 따라 배부하여 집행하게 함으로써 재정운용의 효율성과 투명성을 확보하기 위한 예산제도인 성과주의 예산제도(performance-based budgeting, 이하 'PB2'라 함)를 일찌감치 사용하고 있었고 우리나라에서도 이를 도입하기 위해 2000년부터 4년에 걸쳐 시범사업을 실시하였다. 하지만, 그 시범도입의 효과가 긍정적이라는 증명은 하지 못하였다. 이렇게 PB2의 도입이 효과를 거두지 못한 이유는 중앙정부조직이 성과관리 경험이 없고, 성과지표의 개발 및 성과측정을 상당히 어려워하며, PB2시행과정상에서만 아니라 예산단계별 실제적용상에서 제반 문제점이 나타났기 때문이다. 그리고, PB2도입으로 추가적인 업무 부담이 증가한데 비해 성과에 따른 인센티브 또는 불이익 조치 등 구체적인 활용계획 미흡, 참여기관의 참여의지 부족 등과 같은 문제점이 나타나는 것으로 조사되었다.

한편, 지방자치단체에서도 PB2의 도입을 추진하고 있다. 지방자치단체에서 동 예산제도가 성공적으로 도입되기 위해서는 중앙정부의 시행착오를 최대한 줄여나가는 노력이 요구된다.

이에 본고에서는 PB2가 무엇인지를 소개하고 지방자치단체가 PB2를 성공적으로 도입하는데 필요한 성공요인을 BSC(Balanced Scorecard)와의 연계방안을 통해 고찰해 봄으로써 지방자치단체가 PB2의 도입으로 인한 문제점을 최소화하는데 일조하고자 한다.

<색인어> 지방자치단체, 성과주의 예산제도(PB2), 균형성과표(BSC)

1. 서론

어느 나라, 어느 조직을 막론하고 성과관리는 중요한 이슈이다. 1990년대 들어 영국, 뉴질랜드, 호주 및 캐나다와 미국 등 OECD국가들은 공공조직의 효율성과 효과성을 강조하고, 정부조직에 대한 성과측정과 재정운영의 비효율성을 극복하고 투명성을 확보하기 위해 일반 기업가적 예산제도(entrepreneurial budgeting)를 반영한 성과주의 예산제도(performance-based budgeting, 이하 'PB2'라함)를 도입하기 시작하였다¹⁾.

기본적으로 PB2는 민간기업의 성과관리체계를 정부조직의 예산제도와 연계시킨 성과관리 도구라 할 수 있는데, 투입중심이 아닌 예산집행 결과로 얻은 산출물과 성과를 중심으로 예산을 운용하는 취지에서 만들어진 제도이다. 즉, 예산집행결과로 얻은 산출물과 성과를 측정하여 책임을 묻고 성과에 따라 보상하는 결과중심의 예산체계이다.

성과를 기준으로 하는 예산제도는 과거에도 우리나라에서 도입을 시도한 바 있었으나, 성공적인 이행이 되지는 못하였다²⁾. 그러던 중 외환위기를 맞은 1997년을 전후하여 국제통화기금(IMF : International Monetary Fund)의 관리체제를 받아들인 후로 민간부문뿐만 아니라 정부부문차원에서도 조직의 능률성과 효과성을 높이기 위해 각 행정 분야에서 다양한 제도개혁을 모색하다가 OECD국가를 중심으로 성공적으로 도입되고 있는 PB2에 관심을 기울이게 되었다. 1999년도에 기획예산처 주관 하에 PB2 도입추진계획을 마련하였고³⁾, 16개 기관을 시범사업기관으로 먼저 선정하여 PB2에 의한 성과관리를 시행하기 시작하였다(기획예산처, 2000). 이후 2000년에는 12개 기관이, 2001년에는 추가로 11개 기관이 선정되어 총 39개 기관이 PB2를 시범도입하였다(기획예산처 2001).

한편, 2003년 5월부터는 전 정부조직으로 전면도입 기존의 PB2를 “성과관리 제도”라는 이름으로 제도화하여 성과중심의 재정운영을 실시하고 있다(기획예산처, 2003)⁴⁾. 성과관리제도를 도입하게 되는 선행실시조직은 22개 부처이며, 재정을 수반하지 않는 업무와 재정사업 중 성과관리의 실효성이 낮은 일반 행정경비 등을 제외하여 실시되고 있다. 따라서 이들 22개 부처는 2004년 예산안에 대해 예산요구 및 편성 및 집행단계에서 PB2에 입각한 성과관

-
- 1) 미국의 경우엔 전체 50개의 주 중에서 47개 주가 PB2를 도입하고 있다(Melkers and Willoughby, 1998).
 - 2) 우리나라에서는 1961년에 국방부예산 편성 등에 현재의 PB2와는 좀 다른 성과예산(performance budgeting)의 도입을 시도하였다가 준비부족으로 인하여 중단된 바 있다.
 - 3) 이 시행 안의 주 내용은 정부업무에 대한 객관적 평가지표 작성의 어려움 등 정부부문의 특수성을 고려하여 시범사업 실시를 통한 단계적 도입을 추진하며, 성과와 예산을 직접 연계시키기보다는 우선 성과 결과를 예산 편성의 보조지표로 활용하며, 조직·인사·보수·감사제도 등 제반제도의 개선을 병행하여 추진한다는 것이다.
 - 4) 기획예산처의 내부 자료에 의하면 2003년 4월에 “성과관리제도”시행지침을 발송한 바 있는데, 이것은 성과주의 예산제도(PB2)의 사상을 그대로 따르는 것이다.

리를 시행하고 있다.

지금까지 행정학 분야에서 PB2의 도입효과에 대한 연구들은 PB2의 도입효과를 긍정적으로 보고 있었는데, 이들의 연구는 주로 PB2의 개념 및 운영방법을 규범적으로 소개하는 연구가 대부분이다(Melkers and Willoughby, 1998; Rubin, 1991; Schick, 1990; Cothran, 1993; Mascarenhas, 1996, Flowers, 1999; O'Roark, 2001). 한국조세연구원(2002)이 PB2 시범사업에 대한 종합평가를 실시한바 있는데, 이 연구도 성과계획서의 전략목표, 성과목표 및 지표가 제대로 구성되어 있는지를 살펴보는데 그치고 있다(한국조세연구원, 2002). 우리나라의 경우도 성과측정이나 PB2에 대한 연구가 소개된 이후 성과지표의 개발과 외국의 제도를 바탕으로 한 제도개발의 차원에서 연구가 이루어져 왔다(고성철, 2002; 한국조세연구원, 2002). 이렇게 기술적인 연구에 한정되는 경향을 보인 이유는 공공부문의 산출물에 대하여 많은 부분에서 완전히 계량화된 자료로 측정이 곤란하고, 민간부문 분야에 비해 정부조직은 대 시민을 대상으로 하는 보편적 서비스를 제공하고 있기 때문에 중앙정부 전 부문을 대상으로 성과를 측정하기가 어렵다고 보기 때문이다. 또한, PB2를 시범도입한 후 성숙기에 접어들기 전에 연구들이 실시되어 왔기 때문이다.

그러나 PB2의 시범도입이 성숙기에 접어들기 시작하자 다양한 각도에서 PB2의 도입효과가 검토되기 시작하였다. 그러나, 이전의 연구들과는 달리 그 도입효과가 긍정적이지 않은 것으로 조사되었다(정순여 ; 2002, 이남국 ;2003).

정순여(2002)는 PB2시범도입 4년째가 되는 해에 정부조직의 PB2의 시범도입이 정부조직의 성과에 미치는 영향을 PB2를 도입하고 있는 조직과 그렇지 않은 조직 간에 조직성과에 차이를 보이는지를 실증 분석해 보았다. 연구결과 PB2도입 여부는 직무성과뿐만 아니라 사업성과에 전혀 영향을 미치고 있지 않은 것으로 나타났고, 이러한 연구결과는 PB2도입경과기간이 증가하더라도 마찬가지인 것으로 나타났다. 단, 조직목표가 명확할수록, 예산참여 및 예산편성의 자율성 높을수록 조직성과와의 상관관계는 높은 것으로 나타났다.

정순여의 연구결과는 PB2의 도입효과가 긍정적이라고 언급했던 선행연구들과는 대조적인 연구결과를 보였지만, 기획예산처에서 정책목표의 타당성, 계획내용의 충실성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성, 목표의 달성도, 정책효과성 등의 평가기준면에서 그리 만족할만한 효과를 보이지 못한 점(2002, 내부자료), Iflag(2002)의 컨설팅 결과 PB2도입으로 추가적인 업무 부담이 증가한데 비해 성과에 따른 인센티브 또는 불이익 조치 등 구체적인 활용계획 미흡, 참여기관의 참여의지 부족 등을 문제점으로 지적하고 있는 것으로 미루어 볼 때, 어느 정도 예견된 결과였다는 결론을 내리고 있다.

이남국(2003)은 PB2의 중요성에도 불구하고 성과관리 경험의 부재, 성과지표의 개발과 성과측정이 어려움, 성과와 예산의 어려움 등으로 인해 여러 가지 시행착오를 겪고 있다고 언급하면서, 이들 문제점을 PB2시행과정상의 문제, 예산단계별 실제적용상의 문제점으로 나누

어 검토하였다. 우선, 시행과정에 대한 검토결과, 우리나라의 PB2 시범사업은 성과관리 체계의 수립에만 치중하다 보니 본격적인 PB2로 전환하지 못하였고, 제도도입의 주도기관과 대상기관 공무원의 인식 및 전문성 및 의지 또한 부족한 것으로 나타났다. 그리고 도입과정에 조직내부구성원 및 외부이해관계자의 참여가 제대로 이루어지지 않았고, 여타 성과관련제도와의 연계성, 시범사업을 포함한 PB2도입과 관련한 마스터플랜 등도 미흡한 것으로 나타났다. 이로 인해 제도도입 당시의 의욕에 비하면 그 성과가 미흡한 것으로 나타났다.

그리고 예산 단계별 실제적용에 대한 검토결과, 예산요구 단계에서는 일부기관의 전략목표, 성과목표가 기관의 핵심 사업을 반영하지 못하거나 연계성이 미흡하며, 성과지표가 결과를 반영하지 못하거나 지나치게 많은 것으로 나타났다. 또한 성과계획서의 설명이 부족하거나 기존 예산서의 구조와 유사하며, 성과계획서와 성과보고서간의 차이에 대한 설명이 부족한 것으로 나타났다. 그 외에도 예산의 편성/심의 단계에서는 성과정보의 활용방안이, 예산의 집행단계에서는 자율권부여가, 그리고 예산의 결산단계에서는 성과보고서의 활용활용계획, 외부공개, 그리고 인센티브 부여방안이 미흡한 것으로 나타났다.

중앙정부의 PB2도입 노력은 지방자치단체에도 확대·적용되었다. 지방자치단체의 경우에는 서울특별시가 2000년에 시범도입 한 후 2001년부터 전면적으로 전체 예산에 대해 PB2를 도입하고 있다. 이외에도 경기도 및 부산시 등이 PB2를 후속하여 도입하였고, 2007년도부터는 전 지방자치단체가 PB2와 성격이 유사한 사업별 예산제도를 도입할 예정으로 현재 2007년도 성과계획서를 작성하고 있다. 지방자치단체에 도입 중인 사업별 예산제도도 결국은 성과에 입각해 예산을 편성하자는 취지를 가진 PB2의 사상이 그대로 녹아들어난 제도이다.

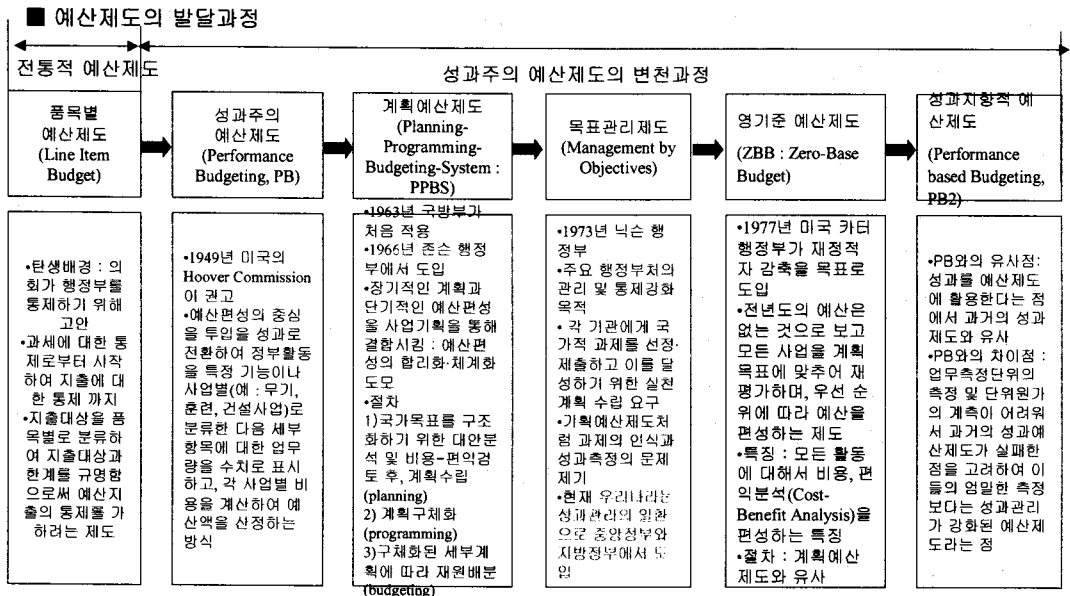
이에 본고에서는 지방자치단체가 PB2 도입을 원활하게 할 수 있도록 PB2의 개념을 간략히 소개하고, PB2도입시 고려해야할 요소들을 검토해 보고자 한다. 이러한 고려요소들은 성공적인 PB2도입의 성공요인이 된다. 지방자치단체가 성공적인 PB2의 도입을 위해서는 중앙정부 시범사업의 결과를 타산지석으로 삼아 시행착오를 최대한 줄여나가려는 노력을 해야 할 것이다.

II. 성과주의 예산제도의 이해

1. 성과주의 예산제도의 발달과정 및 개요

예산제도는 전통적인 투입중심의 예산제도인 품목별 예산제도에서부터 산출물 중심으로 예산을 편성하는 성과지향적 예산제도에 이르는 예산제도의 발달과정을 갖고 있다.

<그림 1> 예산제도의 발달과정



자료: 아더앤더슨 내부 자료(저자작성)

1) 품목별 예산제도

품목별 예산제도는 지출대상을 품목별로 분류하여 지출대상과 한계를 규명함으로써 예산지출의 통제를 가하려는 제도이며, 오늘날 당연시 여겨지는 행정부제출 예산제도의 근간이 되는 예산제도이다. 영국을 위시한 유럽국가가 절대군주를 통제하기 위해 사용되었던 이 제도를 미국에서는 공무원의 자유재량을 제한함으로써 부패를 방지하고 능률을 향상시키는 데 그 주안점을 두고 있다. 우리나라를 비롯하여 전 세계적으로 가장 많이 사용되고 있는 예산제도는 품목별 예산제도이다. 품목별 예산제도는 예산을 편성할 때 지출내역을 소관부처별로 나열하되, 지출항목에 대하여 지출대상과 금액을 미리 규정하여 놓은 예산제도이다. 즉, 정부가 구입하는 물품이나 서비스에 중점을 두고 있다.

품목별 분류는 '정부가 무엇을 구입하는데 얼마를 쓰느냐'에 대한 분류로서, 예산을 지출대상별로 분류하는 방법이다. 지출대상(품목)이란 예산과목의 '목'에 해당하는 것으로서 투입요소를 지칭하는 것이다. 따라서 품목별 분류란 어떤 투입요소가, 어느 정도 투입되는지를 보여주는 이른바 품목별 예산제도의 편성방법이다. 우리나라의 세출예산은 2000년 현재 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출경비, 융자금 및 출자금, 보전지출, 정부내부거래, 예비비 및 기타의 8개영역으로 구분하여 분류하고 있다. 이들 항목은 다시 세부 항목으로 세분된다. 예컨대 인건비의 경우 기본급, 수당, 비정규보수와 같이 재분류되고 있다. 이때 재분류된 항목이 '목'에 해당된다.

우리나라의 세출예산의 예산분류와 예산과목을 검토해 보면, 우리나라 예산제도는 지출대상(품목)을 기본단위로 하여 분류함으로써 지출대상 즉, 투입물에 초점을 두어 통제하는 투입중심예산제도라고 말할 수 있다.

2) 성과지향적 예산제도

투입물 대신 산출물인 성과를 중심으로 하는 예산제도로 성과지향적 예산제도가 있다. 이에는 성과예산제도(performance budgeting, 이하 'PB'라 함), 계획예산제도(planning, programing budgeting, 이하 'PPBS'라 함), 목표관리제도(management by objectives, 이하 'MBO'라 함), 영기준예산제도(zero-base budgeting, 이하 'ZBB'라 함), 성과주의 예산제도(performance-based budgeting, PB2)가 있다.

본고에서는 PB와 PB2에 대해서만 언급하며, 나머지 예산제도에 대해서는 <그림 1>로 같음하고 자세한 내용은 정순여(2002)를 참고하기 바란다.

(1) 성과예산제도

성과지향 예산제도의 시초는 1949년 미국의 후버위원회(Hoover Commission)가 권고한 성과예산제도(PB)라 할 수 있다(Moe, 1982; 고성철, 2002). 미국은 예산회계절차법(Budget and Accounting Procedures ACT, 1950)을 제정하여 1951년 예산부터 도입하였다. 또한 예산서안에 'Obligation by Activity'장을 편성하여 사업 또는 활동의 목적을 제시하고, 경상지출과 자본지출을 구분하고, 교부금과 기타 고정비용을 구분하였다. 이전의 예산이 연방부서 및 품목(인건비, 물건비)을 기준으로 예산의 과목을 분류하여 편성하였던데 비해 PB는 예산편성의 중심을 투입을 성과로 전환하여 정부활동을 특정 기능이나 사업별(예 : 무기, 훈련, 건설사업)로 분류한 다음 세부항목에 대한 업무량을 수치로 표시하고, 각 사업별 비용을 계산하여 예산액을 산정한다.

그러나 PB도입은 예산편성의 가장 기본적 요소인 단위업무의 원가계산, 업무량 측정, 측정단위의 선정 등에 곤란이 따르고, 현실적으로 성과분석이 어려웠으며, 예산이 사업별로 편성되기 때문에 예산을 유용할 가능성이 커지는 등 공공지출의 통제 기능이 약화된다는 단점을 갖고 있다(강신택, 1993). Schick(1971)은 PB를 시행한 주를 대상으로 한 연구에서 업무를 성과 및 원가와 연결시켜 사용하는 주가 많지 않다는 연구결과를 제시한 바 있다.

(2) 성과주의 예산제도⁵⁾

성과주의 예산제도(performance-based budgeting, PB2)는 성과를 예산제도에 활용한다는

5) 일부 학계에서는 '성과주의 예산제도'라는 명칭 대신 '성과지향적 예산제도'라는 말을 사용하고 있다.

점에서 과거의 성과예산제도(PB)와 유사한 점이 있으나 업무측정단위의 측정 및 단위원가의 측정이 어려워 과거의 성과예산제도가 실패한 점을 고려하여 이들의 엄밀한 측정보다는 성과관리가 강화된 예산제도라는 점에서 차이가 있다. 또한 사전적으로 배정된 예산의 사용에 대한 통제를 최소화하고 사후적으로 이에 대한 성과를 평가함으로써 인사 및 보수정책 등의 기초자료로 활용함으로써 주어진 목표를 효율적으로 달성할 수 있다.

이러한 PB2는 1990년대에 접어들면서 선진국에서 재정개혁으로 일반화된 양상이며, 이는 이전의 예산개혁들의 경험과 최근의 컴퓨터 발달로 실행 가능해 질 수 있었다(이근주, 2001) 즉, 예산서에 성과지표를 반영한 것은 1950년대 성과예산제도의 장점을 반영한 것이며, 성과 측정을 여타의 정부조직과 비교하는 것은 1960년대의 PPBS의 장점을 참조한 것이다. 결과의 중요성에 초점을 두는 것은 MBO의 특성을 취한 것이며 행정부의 참여뿐만 아니라 입법부의 참여를 유도하는 예산제도로 발전한 것은 기존의 PPBS와 MBO의 실패가 행정부만의 개혁노력에서 비롯되었다는 교훈을 반영한 것이다. 또한 계획예산제도와 영기준 예산제도(ZBB)가 일회적인 사업활동의 예산제도였다면 PB2는 단계적·반복적 수행을 통하여 지속적인 개선과정을 포함하는 것이다(이세구, 1999).

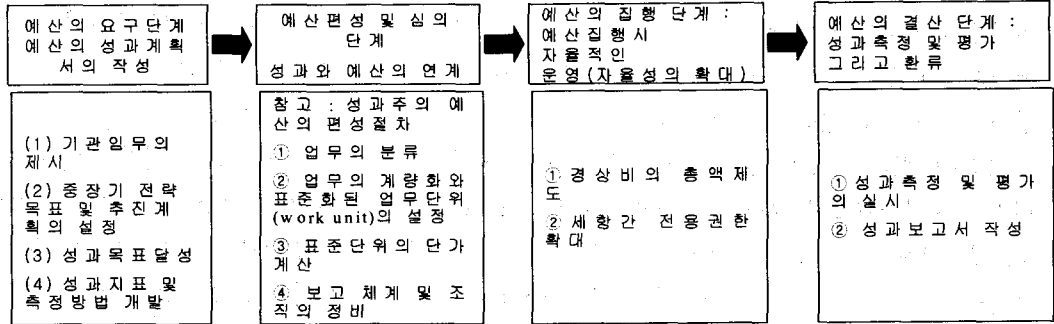
또한, PB2는 행정서비스의 공급에 비용개념을 도입함으로써 효율성과 효과성을 증진하는 것을 목표로 하고 있으며, 재정운영의 분권화를 통해 재정운영 주체의 자율과 책임성을 연계시키고자 한다.

2. 예산편성과정과 PB2의 운영과정의 연계

PB2는 예산편성과정과 맞물려 있을 때 그 효과가 배가된다. 이하에서는 우리 정부가 제시하고 있는 PB2에 대해 예산운영과정과 연계시켜 설명하고자 한다. PB2는 사업부서에서 예산부서가 제공한 예산의 범위 내에서 상당한 재량권을 부여하되, 업무수행 후 성과를 측정하여 사전에 합의된 목표와 비교한 결과를 예산과정에 반영함으로써 목표의 효율적 달성을 도모하는 동시에 행정책임을 구현하는 예산제도이다. 따라서 PB2는 정부지출의 성과 또는 결과보고에서부터 성과와 예산의 직접적인 연계에 이르기까지 포괄적으로 연계되어 있어야 한다. 그런데 PB2가 기존의 예산요구, 예산편성 및 심의, 집행, 결산 과정의 틀 속에서 움직인다는 것은 변함이 없고 단지 내용이 바뀔 뿐이다.(〈그림 2〉참조)

즉, 예산의 요구 단계에서는 성과계획서가 작성되고 예산편성 및 심의단계에서는 예산과 성과의 연계과정이며, 그리고 예산집행 단계에서는 자율적인 운영과정이 이루어지고, 결산과정에서 성과보고서가 작성되어 일반국민에게 공개되도록 하고, 성과결과는 예산편성의 분석지표로 활용될 수 있도록 피드백이 이루어지게 한다.

<그림 2>PB2의 운영 프로세스



자료 : 기획예산처(2000)

1) 예산의 요구단계 : 성과계획서의 작성

각 중앙부서는 성과계획서를 작성하여 예산부서에 보고해야 하는데, 이 성과계획서는 계획기능이 결합된 형태의 예산서라고 볼 수 있다. 따라서 성과계획서에 포함되어야 하는 내용은 ① 기관임무의 제시, ② 전략목표 설정, ③ 성과목표 설정, ④ 성과지표와 측정방법 제시, ⑤ 구체적 전략·사업계획서의 제시 등이다.

성과계획서의 핵심은 성과지표에 대한 성과목표(target)를 제시하는 것인데 성과목표는 과거 실적치 및 재정투입규모를 고려하여 설정하되, 객관적 검증방법도 함께 제시하도록 요구하고 있다. 특히, 외부자료를 사용했을 경우 유관기관 통계자료 등 자료의 원천을 명기해야 한다. 이렇게 하는 이유는 원인이나 증거를 입증하기 위한 방법이다(Nils-Goran Olive, Jan Roy&Magnus Wetter, 2000).

다음의 <그림 3>은 기획예산처 정부개혁실에서 작성한 성과계획서의 예시를 보여주고 있다.

<그림 3> 기획예산처 정부개혁실의 성과계획서의 예시

1. 정부개혁실 개요

- 조직·인력현황
- 0000년도 예산

2. 정부개혁실 기관임무 및 전략목표

- 정부개혁실 기관임무
- 정부개혁실 전략목표

3. 전략목표별 성과목표

4. 성과목표별 추진계획 및 성과지표 검증 방법

가. 전략목표 1 :

1) 성과목표 1 -

추진 배경

추진 계획1 :

성과 지표(검증방법)

자료 : 기획예산처(2000)

이처럼 성과계획서에는 다음의 사항들이 들어가 있어야 한다.

(1) 기관임무의 제시

기관임무란 당해 정부조직의 존재이유와 존재목적 등의 근원적인 임무를 말한다. 즉, 조직의 목표, 가치, 기능 등을 모두 포괄하는 광범위한 개념으로서 한 조직이 추구하는 중심 목표나 의도를 말하며 그 조직의 존재 목적이 된다. 일반적으로 기관임무는 정부조직법·직제 등에 명시된 조직의 설치목적과 기능을 지칭하며, 정책 및 사업활동이 대상뿐만 아니라 그 대상에 대한 정부기관의 역할 범위, 역할 수행의 방법까지도 명시되어야 한다.

(2) 중장기 전략목표 및 추진계획 설정

중장기의 전략목표(strategic target or goal)란 기관의 사명에 충실하기 위하여 추구되어야 할 목표를 말하며, 한편으로는 이를 효과적으로 달성하기 위하여 필요한 전략적 과제의 달성목표가 되기도 한다. 정부기관 및 하위조직의 전략목표는 기관전체의 사명과 밀접한 연계가 이루어져야 하며, 일반적으로 5년 정도의 중장기적으로 추구해야 할 목표로서 특정기간을 통해 기관이 수행하는 모든 활동의 방향과 근거가 된다. 그리고 중장기 전략목표를 연도별로 나눈 연도별 추진계획도 작성한다.

(3) 성과목표 달성

성과목표(performance goal or performance objective)란 성과의 실제 달성여부가 비교될 수 있도록 하는 측정 가능한 구체적인 활동 수준을 의미하며, 달성된 성과와 기대한 성과목표를 비교함으로써 성과를 측정하고 이의 달성 정도를 예산분배과정이나 의사결정과정에서 주요한 수단으로 활용하기도 한다. 이러한 성과목표는 조직전체 혹은 하위조직, 사업활동별 전략목표를 달성하기 위한 구체적인 달성목표로서 성과지표와 직접적으로 연결되는 요소이므로, 되도록 측정 가능한 활동수준으로 설정하도록 한다. 전략목표처럼 추상적으로 정의되어 성과지표의 도출 자체가 어렵거나 성과에 대한 측정이 불가능하게 되어서는 안 된다는

사실에 특히 유의해야 한다.

(4) 성과지표 및 측정방법

PB2에서는 활동내역에 대한 성과를 구체적이고 합리적으로 평가할 수 있는 성과지표와 평가방법이 제시되어야 한다. 왜냐하면 성과지표가 객관적이고 합리적으로 설정되지 않은 경우에는 PB2가 추구하는 효과를 제대로 달성할 수가 없기 때문이다.

한편, 각 조직에서 달성하고자 하는 측정지표에 대한 정보를 합리적으로 수집하기 위해 정보의 생성 및 수집에 관한 절차와 방법 등에 대한 체계를 마련하고 제시하여야 한다. 성과목표와 성과지표와는 명확한 인과관계가 있어야 하며, 성과지표는 측정이 가능한 내용으로 구성되어야 한다. 성과지표는 목표의 달성도를 측정하기 위한 수단이므로 그 인과관계가 있어야 하며, 또한, 측정이 가능한 내용으로 구성되어야 한다.

2) 예산편성 및 심의 단계

예산편성 및 심의단계에서는 최종적으로 성과계획서에서 제시하고 있는 사업활동별로 예산서가 작성된다. 성과예산서는 기본적으로 정부조직의 재정활동 즉, 사업별 예산을 투입단위로 작성하거나 산출단위를 기준으로 소요비용을 작성한다.

성과정보가 누적되는 경우 궁극적으로 성과를 어느 정도 향상하기 위해서는 어떤 규모의 예산이 소요되는지 파악될 수 있다. 이 경우 성과와 예산을 연계하는 성과주의 예산이 수립되기 때문에 이 과정은 본질적으로 성과정보와 예산이 연계되는 단계라고 볼 수 있다.

예산편성 및 심의단계에서는 기존의 전년대비 일정 비율을 증액시키는 전년도 답습적 예산편성에서 벗어나, 사업의 타당성 분석과 함께 해당부처의 성과목표 및 객관적 평가를 고려하는 보다 객관적이고 합리적인 자원배분을 가능하게 한다. 목표대비 실적요인을 분석한 성과보고서를 예산편성에 활용함으로써 평가결과가 피드백 되어 작용할 수 있다. 입법부의 입장에서는 품목별 예산제도에 의한 예산안 심의보다 성과지표에 의해서 진행됨으로 인하여 과정자체가 간편해지고, 정치적 고려에 의한 비합리적 자원배분도 상대적으로 줄일 수 있다.

성과와 예산을 연계시키는 방법은 크게 사전적 연계와 사후적 연계로 구분할 수 있다. 이는 예산과정 중에서 어느 시점에 연계하느냐에 따른 구분이다. 즉, 사전적 연계란 예산편성시에 성과와 예산을 연계시키는 것이고, 사후적 연계란 정책이나 사업의 집행 후 성과평가의 결과와 예산을 연계하는 것이다.

3) 예산의 집행 단계

PB2는 기존 투입중심의 예산제도와는 달리 예산집행상의 자율권을 부여한다. 이는 구체적으로 경상비 총액제도⁶⁾와 예산 전·이용 권한의 위임⁷⁾으로 나타난다. 그런데, 이러한 중

양통제의 완화는 사업부서의 재량의 폭을 넓혀줌으로써 창의적인 사고를 통한 효율성 증진의 가능성을 높여주는 반면, 이러한 증대된 재량권을 이용하여 사업부서가 정부의 이익과는 다른 자신들의 이익을 추구할 가능성 또한 높아진다.

이러한 이유 때문에 뉴질랜드 등 서구에서도 사업부서에 대한 분권화와 함께 책임성 확보를 위한 방안이 강구되고 있다(양대천, 2002). 기획예산처의 시범사업지침에도 PB2시범기관은 일괄예산배정 및 예산의 전·이용 자율권을 요구할 수 있다고 규정하고 있다.

4) 예산의 결산 단계(성과측정 및 평가)

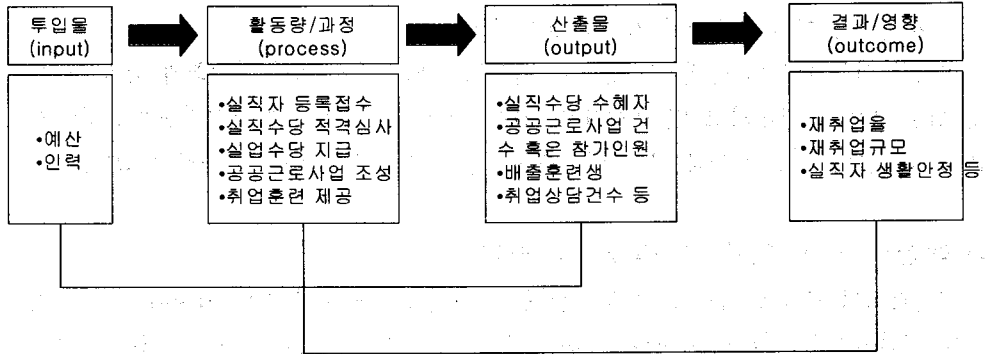
예산의 결산과정에서는 활동별로 설정한 성과지표를 통하여 해당 활동의 성과를 측정함으로써 성과평가를 수행하고 이의 결과를 성과보고서로 작성하여 보고 한 후, 외부에 공개해야 한다.

(1) 성과측정 및 평가의 실시

성과측정(performance measurement)이란 투입된 자원이 재화와 서비스라는 산출로 전환되는 과정에서 얼마나 능률적인가, 산출의 질이 어떠한가(산출이 고객에게 얼마나 잘 전달되고 고객이 얼마나 만족하는가), 그리고 산출의 결과는 어떠한가(사업수행의 결과를 본래 의도한 목표와 비교), 정부운영이 사업목적에 어느 정도 기여하는가. 등을 측정하는 과정이다. 이는 사업이나 해당 주관부서에 의해 수행된다. 정부의 재정지출은 투입(input), 과정(process or activity), 산출(output), 효과 또는 결과(effect or result, outcome)의 단계를 거치며(<그림 4> 참조), 이러한 재정지출의 단계에서 성과는 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 비용효과성 등을 기준으로 하여 측정된다.⁸⁾

- 6) 특정사업을 추진하기 위해 지출하는 사업비와 구별하여 사무실, 관리비, 행정관리 등 공통적, 일상적으로 지출되는 경비인 경상비의 총액제도이다. 고정적이며 소규모인 기본적 조직운영경비를 편성하여 예산부서가 이의 한도만 제시하고 사업별 세부내역은 한도 내에서 각 부처가 자율적으로 형성하는 것이다.
- 7) 각 부처는 예산편성의 '세항'을 대폭 정비하여 단순화하는 가운데 세항간 전용권한에 대한 권한을 각 부처에 위임하는 것이다. 이러한 제도를 도입하는 것은 경상경비의 사용주체인 해당부처가 그 용도를 가장 정확하게 파악하며, 가장 효율적인 관리자라는 의도에서 비롯되지만, 이와 같이 한도만 정하는 것은 예산편성과정에서의 시간과 노력을 절약하는 효과도 있다.
- 8) OECD에서는 성과측정의 성공적인 전제조건으로 타당성, 정당성, 지속성을 언급하고 있으며, 타당성은 측정하고자 하는 대상과의 관련성, 정당성은 관련자들의 이해와 참여, 지속성은 측정제도를 지속적으로 유지·보완·활용하는 것을 의미하다.

<그림 4> 성과지표 측정의 네 가지 측면 : 실직자 대책정책 업무과정을 중심으로



자료 : 한국행정연구원(1999), 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구』, p.11.
 (김순기 · 정순여(2002), “정부조직의 성과관리”, 서강경영논총, p.33)

한편, 성과평가(performance evaluation)는 투입에 대하여 산출된 결과와 효과의 평가로서 계량적인 요소와 질적인 요소에 의하여 평가되며, 사업경영자와 외부 전문가에 의해 수행된다. 성과평가의 내용은 크게 사업별 투입재원이 효율성, 효과성으로 나누며 이러한 과정은 투입된 재원의 생산과정 및 결과에 따라 다르게 적용될 수 있다. 성과평가가 소기의 기능을 담당하기 위해서는 효과적인 성과평가 체제가 확립되어야 한다(양기용 · 김상목, 1998).

성과평가를 위한 자료는 ①기존자료의 활용, ②업무수행시간, ③시민/고객대상 조사, ④숙련된 전문가의 평정, ⑤ 특별히 고안된 자료수집과정을 통해 확보할 수 있다(Ammons, 1995). 다음 <표 1>은 교통기획과 교통관리팀의 성과지표 측정방법에 대한 예를 보여주고 있다.

<표 1> 교통기획과 교통관리팀 성과지표 측정방법

성과지표	성과지표 측정방법
기업체 수요관리 참여율	(참여기업체수/교통수요관리대상업체수)X100
교통유발부담금 징수율	(참여기업체점점업체수/ 교통수요관리대상업체수) X 100
교통수요시민 참여시책	시민참여를 위한 시책개발건수, 지원건수
통행료 민원처리율	(통행료민원처리건수/통행료관련민원수)X100

자료 : 이세구(1999), 『성과지향 예산제도 도입방안』, 서울시정개발연구원, p.130.

(2) 성과보고서 작성

예산집행과 계획된 사업이 완료되면 성과를 바탕으로 성과평가를 위하여 성과보고서를 작성하고 그 결과는 외부에 공개하여 재정의 투명성을 확보하고 익년도 예산의 편성에 반영하여야 한다. 성과보고서는 각 부서별로 성과계획의 달성된 성과를 측정된 보고서로 여기에 포함되어야 할 내용에는 ① 성과목표, 성과지표, 전년도 사업성과 표시, ② 성과목표의 달성 여부를 명시, ③ 사용된 재원을 설명 및 완료된 사업평가의 결과에 대한 요약 등이 있다. 성과보고서에서는 해당 회계 연도의 성과목적은 달성했는지를 평가하고, 달성하지 못한 부분에 대해서는 그 이유, 성과계획서에 설정된 성과목적은 달성하기 위한 이후의 계획 및 일정, 성과목적이 달성 가능성이 없는 경우 그 이유 및 대안의 설정 등이 명시되어야 한다. 성과보고서는 외부에 공개되어 그 결과를 고려함으로써 성과측정을 효과적으로 피드백할 수 있는 과정을 가질 수 있게 된다.

다음 <표 2>는 성과보고서에 포함되어야 할 내용을 보여주고 있다.

<표 2> 성과보고서의 예

성과목표	예산	성과지표	실제성과	달성여부
목표 1	× × ×	지표 1
목표 2	× × ×	지표 2
목표 3	× × ×	지표 3
.....

<표 2>에서 알 수 있듯이 성과보고서에는 각 기관의 성과목표, 성과목표를 달성하는데 소요되는 예산금액, 성과목표가 달성되고 있는지를 살펴볼 수 있는 성과지표, 실제 성과 및 목표 성과와 실제성과의 비교를 통한 달성여부 등을 설명해주어야 한다.

III. BSC와의 연계를 통한 지방자치단체의 PB2 도입 방안

1. 중앙정부의 PB2 도입 시범사업에서 얻은 PB2 도입의 성공요인

중앙정부의 PB2도입 시범사업을 평가해본 선행연구자(정순여, 2002; 이남국, 2003)들에 의하면 PB2도입 성공요인은 다양한 측면에서 검토되고 있다. 본고에서는 시행과정과 예산단계별로 구분하여 살펴본다. 우선, 시행과정상에서는 성과와 예산의 연계가 가장 중요하다. 이에 대해서는 절을 달리하여 2절에서 설명한다. 그리고 PB2실무를 담당하는 공무원의 인식변화를 위해 지속적인 교육을 실시해야 하며 이를 기초로 실무자들의 전문성을 제고해야 한다(정순여, 2002). 또한, PB2를 둘러싼 이해관계자인 조직구성원들과 조직 외부 인사들의 참여와 협의를 확보하는 것도 중요하다(이남국, 2003). 각 조직마다 갖고 있는 고유한 성과평가 제도와의 통합연계도 관심을 가져야 한다.

두 번째, 예산단계별로는 예산의 요구단계가 가장 중요한데, 이 단계에서 성과계획서가 작성되기 때문이다. 예산요구단계에서는 지방자치단체의 핵심 사업으로 구성된 전략목표와 성과목표를 제시해야 한다. 단위사업을 주로 수행하던 부서입장에서는 상위개념의 전략목표 추출이 다소 어려운 과제가 될 수도 있으나, 유사한 사업을 통폐합하는 과정을 통하여 지방자치단체 고유의 핵심사업 위주로 전략목표를 구성하는 것이 PB2도입 성공의 선행과제가 될 것이다. 또한 전략과제에서 도출된 성과목표를 추출하여 전략목표와의 연계성을 높여야 한다. 성과목표에 대해서는 성과계획서를 작성하여 제시하게 되는데, 구체적인 사업추진계획이나 사업의 기대효과(성과) 등에 대해 명시하고, 과거의 목표 달성치에 대한 설명을 보완하여 제공해야 한다.

그리고 성과지표의 추출에도 특별히 신경을 써야 할 것이다. 선행연구를 살펴보면 PB2도입 조직들의 지표의 구성은 투입지표가 22.98%, 산출지표가 56.61%, 결과지표가 20.41%로 나타났으며, 계량화여부를 살펴보면 계량지표가 35.37%, 비계량지표가 64.63%로 나타났다. 따라서 성과달성 여부를 한눈에 파악할 수 있도록 성과지표를 단순화하여 하나의 지표로 목표달성을 평가할 수 있는 포괄적인 핵심지표의 개발이 필요하고, 계량화되지 못한 지표는 지표로서의 의미가 없으므로 계량화할 수 없는 경우는 성과지표 대신에 사업추진에 필요한 인력과 재원을 명시하여 사업과 직접적인 성과만을 측정해야 할 것이다. 성과지표를 결과지향적인 지표로 전환하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

2. BSC와 PB2의 연계방안 모색

중앙정부와는 달리 지방자치단체의 경우에는 PB2도입보다는 BSC도입이 선행된 경우가 많다. 지방자치단체에서 BSC(Balanced Scorecard, 이하 'BSC'라 함)도입은 주로 행정자치부의 정부혁신차원에서 각 지자체로 하여금 BSC를 적극 도입하도록 유도하였다⁹⁾. 그런데, 기획예산처도 재정혁신의 일환으로 PB2의 도입을 적극 추진하고 있어 BSC를 먼저 도입한 조직이 PB2를 도입하고자 할 경우에는 이 두 제도를 어떻게 연계시켜 사용해야 하는지에 관심이 모아지고 있다. 본 절에서는 우선 BSC의 도입현황과 공공부문에서의 BSC도입가능성을 간략히 살펴보고, BSC도입방법론과 PB2도입방법론을 비교하면서 BSC와 PB2가 어떻게 연계될 수 있는지를 제시하고자 한다.

1) BSC도입 현황

우리 정부조직이 성과관리에 관심을 보이기 시작한 것은 1990년대 후반부터라고 할 수 있다. 이것은 1992년 Kaplan & Norton이 BSC사상을 강조한 이후로 수많은 선진기업들이 BSC를 앞 다퉈 도입하기 시작한 것이 그 계기가 되었다. 컨설팅회사인 아더앤더슨의 자료(2002)에 따르면, 포춘 1,000대 기업 중 64%가, 세계 300대 은행 가운데 60%가 도입한 것으로 나타났다. 이러한 추세는 민간 기업뿐만 아니라 정부조직에도 해당되어 미국의 경우, 에너지성, 국방성, 재무성, 상무부, 코스트카드, 국세청 등이 도입한 것으로 조사되었고, 싱가포르의 경우는 정부기관의 70%, 정부투자기관은 도입법제화를 추진 중에 있는 것으로 조사되었다.

한편, 국내에서도 민간 기업을 중심으로 1990년대 후반 IMF이후 각 기업이 구조조정을 거치고 연봉제가 도입되면서 포스코, SK텔레콤, 현대, 삼성, KT, 농협, 아시아나, 데이콤, 조흥은행, 삼성생명 등이 혁신적으로 BSC를 도입하기 시작하였으며, 정부조직에서는 혁신(성과관리체계마련)의 일환으로 정통부 우정사업본부, 행정자치부, 문화관광부, 건교부, 해양경찰청, 조달청, 병무청, 관세청, 국세청, 철도청(현, 철도공사) 등이, 지방자치단체는 부천시, 대구광역시, 제주도 등이, 정부투자기관으로는 수자원공사, 석유개발공사, 도로공사, 주택공사, 토지공사, 한국수력원자력공사, 농업기반공사, 가스공사, 석탄공사, 송유관공사, KOTRA, 한국지역난방공사 등 다수의 조직이 BSC를 도입하였다. 신문자료(주성훈, 2006)에 의하면 공공부문의 경우 정부부처와 공공기관들이 BSC를 도입, 전체시장의 31.65%를 차지하며 성장시장을 주도한 것으로 나타났다¹⁰⁾. 다음의 <그림 5>는 2005년 8월 현재 저자가 조사한 BSC도입기업 현황을 업종별로 보여주고 있다.

9) 디지털타임스지의 기사에 의하면(2006년 4월 26일) 한 지방공기업 관계자는 “7월 예정된 행자부의 경영평가에서 혁신평가 점수 100점 중 BSC도입이 7점이어서 대부분의 기관들이 BSC도입을 서둘러 추진하고 있다”고 밝혔다. 특히 경영혁신평가에서 ‘BSC도입예정’, 즉 사업예산만 편성해도 3점을 얻기 때문에 공기업들이 무리하게 BSC용 예산을 잡도록 부추기는 측면이 있다는 지적이 나오고 있다.

10) 디지털타임스(2006.3.6), “올 BI시장 275억 ‘건설한 성장’-작년 16.5%↑ 26.4%↑ 공기업~유통업시장 확대”

<그림 5> BSC도입 사례(산업별)

BSC 개념 : Industry 별 주요 국내도입사례(2005.8월 현재)			
금융		서비스/유통	
<ul style="list-style-type: none"> ① 조흥은행 ② 국민은행 ③ 신한은행 ④ 기업은행 ⑤ 부산은행 ⑥ 산업은행 ⑦ 외환은행 	<ul style="list-style-type: none"> ① 농협 ② 삼성생명 ③ 대한투자자산탁중권 ④ LG화재 ⑤ 대구은행 ⑥ 삼성증권 ⑦ 동부증권(구축중) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 이랜드 ② 아시아나항공 ③ 대림코퍼레이션 ④ 수협경제사업본부 ⑤ 대림정보통신 ⑥ 동양시스템즈 	
제조		교육/의료	
<ul style="list-style-type: none"> ① 포스코 (철강) ② 한국타이어(타이어) ③ MEMC Korea ④ 하이닉스반도체 (반도체) ⑤ 금호타이어(타이어) ⑥ LG실트론 	<ul style="list-style-type: none"> ① 금호그룹 ② 현대건설 ③ 최성금속 ④ 최성영철하드 ⑤ 제일제당 ⑥ 롯데상강 	<ul style="list-style-type: none"> ① 영남대학교 ② 연세의료원 ③ 성모병원 ④ 전북대병원 ⑤ 길병원 	
통신/Utility		공공	
<ul style="list-style-type: none"> ① KT(통신) ② KTF ③ LG텔레콤 ④ SK텔레콤 (Pilot) 	중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> ① 정통부 우정사업본부 ② 식육개발공사 ③ 도로공사 ④ 주택공사 ⑤ 한국원자력 안전기술원 ⑥ 한국수력원자력 ⑦ 농업기반공사 ⑧ 가스공사 ⑨ 석탄공사 ⑩ 송유관공사 ⑪ 토지공사 ⑫ 철도공사 ⑬ KOTRA 	
	<ul style="list-style-type: none"> ① 행정자치부 ② 건교부 ③ 국방부 ④ 해양경찰청 ⑤ 관세청 	<ul style="list-style-type: none"> ① 해양수산부 ② 국세청 ③ 조달청 	지방자치단체
			<ul style="list-style-type: none"> ① 행정자치부 주관으로 확산계획이며, ② 부천시 및 제주도 이하 8개 시법단체 ③ 지방교육청도 교육인적자원부 주관으로 확산계획

자료 : 아더앤더슨 컨설팅자료(2002)와 저자의 추가조사

2) 공공기관의 BSC 도입 가능성

공공기관에서도 BSC를 충분히 적용할 수 있으며 성공적으로 운용할 수 있음을 강조하였다. 다만, BSC이론을 공공부문에 적용할 때에는 약간의 주의가 요구된다. 이는 공기업의 설립동기가 이익추구에 있기보다는 공익성 추구에 있기 때문이다. 특히 장기적 시각을 가지고 사업을 영위해야 하며, 효익이 단기적 이익의 형태로 당장 가시화되지 않는 공공기업들은 자금조달을 세급에 의존해야 하고, 사업행위들이 정치적 프로세스를 통해 결정되기 때문에 기존의 일반기업과는 다른 점을 갖고 있다. 따라서 이들 기업들에 대해서는 변형된 BSC 개념이 요구된다.(Olive, Roy & Wetter, 1999, p.297)

BSC개념의 기본논리는 각 시각 및 측정지표들 사이의 균형이 장기적인 생존 및 수익성을 보장해 줄 수 있을 것이라는 데 있지만, 공기업은 그 목표가 공익성과 기업성을 동시에 추구하므로 이에 대한 관점상의 대체물을 발견하거나 새로운 관점을 추가해야 한다.

한 예로 스웨덴의 국립회계감사원은 자사의 간행물(1996)을 통해 BSC방식을 소개하면서, BSC가 공공부문에서 사용될 때에는 일정 부분 수정이 필요하다고 강조하고 있다. 예를 들

어, 성과측정프로세스는 ‘정부에 의해 정의된 그 조직단위의 전반적 임무’에서 출발한다, 또한 거기에 제시된 세 가지 가상적 사례들을 보면, 원래의 4가지 시각들이 각 관계기관들에 의해 더 적절하다고 생각된 관점분야들로 수정되어 왔음을 알 수 있다.<표 3>참고)

<표 3> 관점분야와 기관에 따른 관점들

관점분야	기 관		
	박물관	대학교	법원
Inward	전시관점	교육(교수) 관점	판결관점
Outward	방문객관점	학생관점	법적권리 관점
Backward	재무관점	재무관점	재무관점
Forward	부흥(renewal) 관점	강좌개발 및 인적자원관점	개발관점

자료 : Nils Goran Olve, Jan Roy & Magnus Wetter, *Performance Drivers*, John Wiley & Sons Ltd., 1999, p.303.

<표 3>에서 외적·내적 시각은 각각 고객 및 프로세스 시각에 해당되고, ‘전방시각’은 ‘학습 및 성장시각’에 해당된다고 볼 수 있다.

그런데, 정부조직에서의 BSC도입은 많은 문제점을 야기하였다¹¹⁾. 그 이유는 BSC는 조직의 성과를 측정하기 위한 목적으로 도입되었지만, 정부조직은 기존에 조직성과를 측정하는데 서툴 뿐만 아니라 예산을 편성하고 집행하는 주체가 조직이기 보다는 사업인 경우가 많아 조직성과보다는 사업의 예산편성 및 집행에 많은 관심을 가지고 있기 때문이다. 이러한 이유로 정부조직에서는 BSC도입보다는 PB2의 도입이 더 타당한 것으로 받아들여지기도 한다. PB2는 기본적으로 예산집행의 투명성과 효과성을 측정하는 것이 더 중요한 문제였기 때문에 조직의 성과를 측정하기보다는 사업의 성과를 측정하는 것이 더 강조된다.

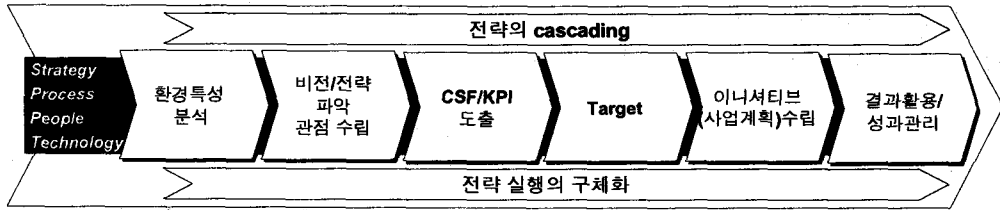
3) BSC도입방법론과 PB2도입방법론의 비교

BSC와 PB2의 사상은 서로 다른 개념이 아니며, 동일한 사상 즉, 기업의 전략이 제대로 실행되고 있는지를 파악하는 성과관리사상을 내포하고 있다. 다만, 강조하는 바가 상이하기 때문에 별개의 개념처럼 인식되어질 수 있다.

우선, BSC 도입방법론을 간략히 소개하면 다음 <그림 6>과 같다.

11) 디지털타임스지는 2006년 4월 26일자의 두 가지 기사를 통해 정부조직의 BSC 도입에 따른 문제점을 여러 기사에서 언급하고 있다. 우선, 지자체 등 지방 공공기관 100여 곳이 한꺼번에 BSC시스템 구축을 추진하면서 사전준비를 제대로 하지 않아 부실화와 예산낭비가 우려되고 있다고 지적하였고(2006.4.26), 행정부의 지방공기업 BSC추진이 예산편성만 해도 가산점을 주고 있어 ‘만들고 보자’는 평가/장식용 전략하고 있다는 우려를 표명하기도 하였다. (“지방공기업 BSC졸속추진”, “행자부, 지방공기업 BSC추진문제없나”기사 참고)

<그림 6> BSC 도입 방법론

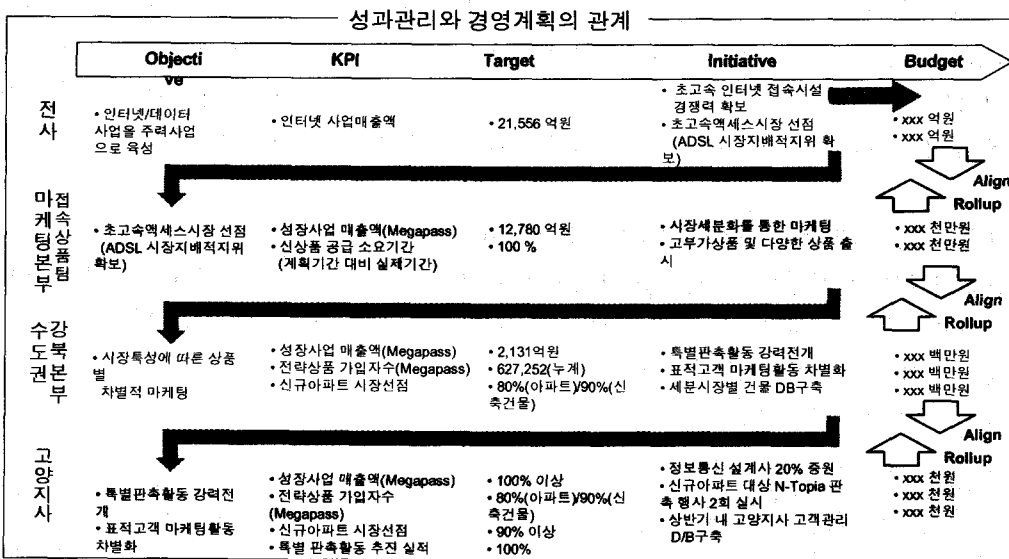


자료 : 아더앤더슨 컨설팅 자료

먼저 환경 및 특성분석에서 시작하여 기업의 비전 및 전략을 파악한 후 재무, 고객, 내부 프로세스, 혁신과 학습의 4가지 관점의 중요도에 따라 균형 있게 핵심성공요인(CSF)을 추출하고, 이에 따른 주요평가지표(KPI)를 설계하고, 각 KPI에 대해 목표치인 타깃을 설정하고 각 타깃을 설정하기 위한 이니셔티브(사업계획 혹은 경영계획)를 수립하는 단계로 이루어진다. 물론 이러한 설계는 전사적 BSC설계가 끝나면 사업단위별 BSC설계로 캐스캐이딩(cascading)됨으로써 전사의 전략이 하부단위조직으로 정렬되게 된다.12)

BSC를 도입한 조직에서도 조직의 성과 및 경영계획 즉 종합예산의 연계는 중요한 관심 사항 중의 하나였다. 그래서 KT의 경우는 다음 <그림 7>과 같이 각 조직별 BSC를 예산과 정렬시키는 방법으로 다음의 구조방법을 이용하였다.

<그림 7> KT의 BSC와 경영계획(종합예산)의 연계

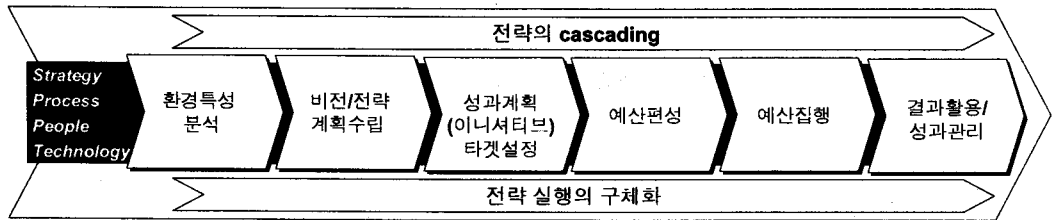


자료 : 아더앤더슨 컨설팅 자료(저자 작성)

12) BSC도입방법론에 대한 자세한 내용은 줄고(2000)를 참조하기 바란다.

한편, PB도입 방법론은 다음 <그림 8>과 같이 설명되어진다. 참고로 이 방법론은 미국의 DOT에서 제시하고 있는 방법론¹³⁾을 수정한 것이다¹⁴⁾.

<그림 8> PB2 도입 방법론



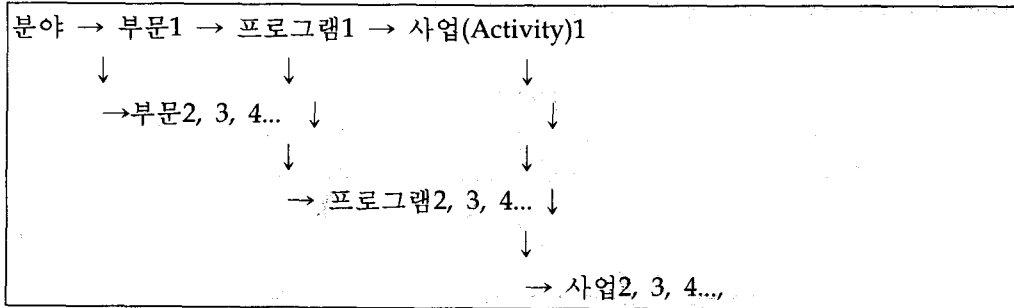
자료 : 아더앤더슨 컨설팅 자료(저자 작성)

먼저 환경 및 특성분석에서 시작하여 기업의 비전 및 전략을 파악한 후 이를 토대로 전략 계획을 수립한다. 전략계획은 다시 성과계획으로 구체화되는데, 이것은 BSC용어로는 이니셔티브에 해당하고 실무적인 용어로는 단위사업계획 혹은 1년짜리 경영계획에 해당한다. 이들 사업별로 그 사업의 궁극적인 목적인 성과지표를 추출하게 되며, 각 지표별로 타겟을 설정하여 각 사업별 예산을 편성하고 집행하게 된다. 따라서 이 방법론 하에서는 세 번째 단계에 해당하는 성과계획서(이니셔티브) 작성 및 지표추출과 타겟의 설정이 중요한 작업이 된다. PB2에서는 이니셔티브별로 예산이 합계된다. 과거에는 예산체계(장-관-항-목-세항-세목)별로 예산이 편성되었으며, 그 성과도 예산집행여부로 측정하곤 했었다. 하지만, PB2를 도입하게 되면 사업별로 예산이 집계되도록 돼있으므로 예산체계도 변경되어야 한다. 기획예산처(2004)에서는 국가정책과 연계한 재정 프로그램을 설정함에 있어 현행의 예산체계(장-관-항-목-세항-세목)를 개선하여 분야-부문-프로그램-사업(activity)으로 변경하여 수립해 줄 것을 요청하고 있다. 이의 세부 내용을 살펴보면 국제기준, 재정환경 변화 등을 고려하여 세출예산의 기능별 분류를 조정하여 20장 66관이던 예산구조를 6분야 68부문으로 조정하고 각 조직(중앙정부-실·국, 지방정부-과)이 수행하는 단위사업을 정책과 연계된 프로그램으로 구조화시키며 지나치게 세분화되어 있는 단위사업은 프로그램과 연계되는 통합 Activity(현행 세세항 단위)수준으로 단순화시켜 나가도록 유도하고 있다. 이를 그림으로 표시하면 <그림 9>와 같다.

13) www.dot.gov/ost/m60/scorecard

14) PB2도입방법론에 대한 자세한 내용은 줄고(2002)를 참조하기 바란다.

<그림 9> 국가정책과 연계한 재정 프로그램의 설정



자료 : 기획예산처(2004)

<그림 9>의 국가정책과 연계한 재정 프로그램의 설정 예를 “어촌/어항의 개발”이라는 수산정책을 예를 들면, 현재 세세항에서 설정하고 있는 사업 중 수산통계작성, 한국어항협회지원 및 어업생산통계량작성은 “어업기반조성”이라는 단위사업(activity)으로 묶을 수 있으며, 어류박물관건립, 어촌관광단지조성, 어촌민속박물관은 “어촌관광단지개발”이라는 단위사업(activity)으로 묶을 수 있다. 친환경어항건설, 어촌디지털마을구축 등은 “어촌/어항기반 시설투자”라는 단위사업(activity)으로 묶을 수 있게 된다. 그리고 “어업기반조성”, “어촌관광단지개발”, “어촌/어항기반 시설투자”라는 단위사업(activity)은 “어촌, 어항개발”이라는 프로그램으로 통합관리 될 수 있다(<그림 10> 참조).

그리고 조직성과와 연계한 책임성을 확보하기 위하여 성과관리 단위와 예산편성집행 단위를 각 조직이 수행하는 프로그램 및 사업 (Activity)각 단계에서 일치시키고 결산체제도 현행 목 중심에서 프로그램 및 사업 중심으로 개편해야 할 것이다.

<그림 10> 국가정책과 연계한 재정 프로그램의 설정_수산정책 사례를 중심으로

현행		개편	
세세항 사업		단위사업(Activity)	프로그램
<ul style="list-style-type: none"> 수산통계작성 한국어항협회지원 어업생산통계량작성 	➔	1. 어업기반조성	어촌/어항의 개발
<ul style="list-style-type: none"> 어류박물관건립 어촌관광단지조성 어촌민속박물관 		2. 어촌관광단지개발	
<ul style="list-style-type: none"> 친환경어항건설 어촌디지털마을구축 등 		3. 어촌/어항기반 시설투자	

자료 : 제주특별자치도 수산정책과 내부 검토자료 수정(2006)

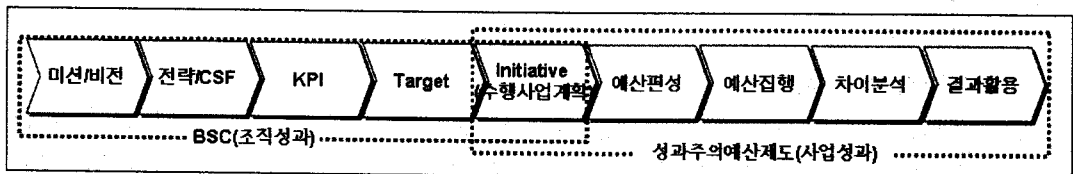
위와 같은 논리는 BSC와 마찬가지로 전사적 PB2설계가 끝나면 하부조직단위별 PB2설계로 캐스케이딩(cascading)됨으로써 전사의 전략이 하부단위조직으로 정렬되게 된다.¹⁵⁾

이처럼 <그림 6>과 <그림 8>에서 보는 바와 같이 BSC도입방법론과 PB2도입방법론은 매우 유사한 면을 볼 수 있는데 그것은 조직의 미션과 비전을 달성하기 위해 수립된 전략이 제대로 실행되어 성과를 내고 있는지를 모니터링 하는 도구로 사용되고 있다는 점이다. 최초 조직의 존재이유인 임무가 명시되고 그 임무를 수행할 수 있는 전략목표를 설정하고 전략목표를 구체적으로 수행할 수 있는 방법적인 면에서 성과목표를 개발하고 각 성과목표의 수행 정도를 평가하기 위하여 계량화된 성과지표와 그에 따른 목표치를 정한 다음 세부 예산으로 편성되는 체계를 갖기 때문이다.

다만, BSC에서는 균형성과를 강조하기 위해 CSF를 4~5가지 관점으로 나누어 지표를 개발한다는 점과, 타깃을 달성하기 위해 이니셔티브를 잘 계획하여 달성해야 만이 타깃을 달성하는 형태를 갖지만, PB2에서는 성과계획상의 세부적인 이니셔티브별로 성과지표를 추출하고 그 지표별 타깃이 얼마인지를 결정하는 형태를 갖는다.

이러한 점을 반영하여 BSC와 PB2가 연계된 방법론을 그림으로 표현해 보면 다음과 같은 <그림 11>이 될 것이다.

<그림 11> BSC와 BP2의 연계 방법론



자료 : 한국관광공사 경영실적보고서(2006.2) 내부 자료(저자 작성)

BSC와 BP2를 연계하여 사용하고자 하는 경우에는 성과의 수준, 지표의 수준 및 성과관리의 초점에 차이를 발생시킨다. 기 BSC도입조직이든 PB2만을 도입하려는 조직이든 PB2를 성공적으로 도입하기 위해서는 다음과 같은 사항들에 대한 의사결정이 먼저 이루어져야 한다.

1) 성과의 수준

설계하고자 하는 대상조직의 성과를 강조할 것인지 개별단위사업(activity)의 성과를 강조할 것인지 결정하여야 한다. 조직의 성과를 강조하는 경우에는 BSC방법론상의 핵심성공요인에서 KPI를 추출하기 때문에 전략적으로 중요한 몇 가지의 지표만 개발하여 관리하게 된

15) BSC도입방법론에 대한 자세한 내용은 졸고(2000)를 참조하기 바란다.

다. 그러나 개별단위사업의 성과를 강조하는 경우에는 개별단위사업의 수만큼 혹은 그 이상의 지표가 개발되어 관리되어야 한다. 따라서 지표의 수는 사업의 수만큼 많아질 것이다. 물론, 기획예산처가 프로그램이라고 명명하는 사업에 대해 지표를 개발한다면 그나마 지표의 수는 줄어들게 될 것이다.

2) 지표의 수준

앞에서 논의한 성과의 수준에서처럼 조직성과를 측정하는 지표는 주로 전략지표일 가능성이 높아 지표의 수준이 포괄적이고 광범위하며 구체적이라 하더라도 상위조직의 입맛에 맞는 지표일 가능성이 높다. 반면 개별단위사업성과를 측정하는 지표는 전략사업의 경우에는 전략지표가 되지만, 대부분의 조직에서 단 년짜리 단위사업을 시행하는 경우가 많기 때문에 전략지표보다는 운영지표가 많다. 따라서 지표의 수준은 낮고 비교적 구체적이며 숫자도 많다.

사실 정확한 평가를 위하여 다양한 관점에서 다양한 지표를 개발하여 사용하는 것이 나쁘다고만은 할 수 없다. 하지만, 너무 많은 지표는 업무 추진자들로 하여금 무엇이 전략적 우선순위가 있는 지표인지 혼란스럽게 만들어 사업추진 방향에 혼선을 초래할 수 있다. 그러므로 지표 개발 시에는 조직 구성원들의 공감대를 형성하면서 전략적 사업 특성을 최대한 정확히 평가할 수 있는 지표를 추출하여야 한다.

3) 성과관리의 초점

조직의 성과를 강조하는 경우에는 성과의 개선에 초점을 맞추게 되기 때문에 조직성과를 통제(control, monitoring)하는데 관심을 갖게 된다. 하지만, 조직성과를 측정하기 위해 BSC를 도입한 대부분의 조직은 이 목적 보다는 평가(see)에 초점을 맞추는 경향이 강하다. 조직의 활동이나 사업의 추진결과에 대한 평가가 없이는 잘못된 부분에 대한 수정과 개선의 여지는 있을 수 없으며, 또한 측정이나 평가에 있어서 객관성이 결여된 결과는 차후 사업의 추진에 방해가 되기 때문에 평가는 필요불가결한 경영활동이다. 하지만, 평가에만 너무 치우치다보면 지표 개발 시 달성이 용이한 지표만을 개발하려는 유인이 작용하기 때문에 정확한 조직의 성과나 사업의 성과를 달성하기가 어려워진다. BSC를 도입했던 대부분의 조직이 현재에 와서는 평가자체만을 중요시 여겨 전략성과관리라는 BSC의 원래의 의미를 퇴색시키는 경향이 있으므로 효과적인 PB2를 도입하고자 할 때에도 성과관리의 목적을 숙지하는 것이 중요하다 할 것이다.

이와 같은 문제에 대해서 저자는 다음과 같은 안을 제시해보고자 한다.

1안 : 조직의 성과를 강조하는 경우 : BSC 설계가 바람직

2안 : 사업성과(개별단위사업성과)를 강조하는 경우 : PB2의 설계가 바람직

3안 : 기 BSC도입조직이 PB2를 새로이 도입하려는 경우 : 혼합 형태로 운용. 즉, 조직성
과지표는 전략지표로, 단위사업지표는 운영지표로 구성하여 운영하는 방안

IV. 결 론

우리나라의 PB2도입 노력은 1999년부터 시작되었다. 기획예산처 주관 하에 PB2 도입추진 계획이 마련되었고 16개 기관을 시범사업기관으로 먼저 선정한 이후 2000년에는 12개 기관이, 2001년에는 추가로 11개 기관이 선정되어 총 39개 기관이 PB2를 시범도입한 바 있다. 그러나 그 도입성과에 대해서는 그리 긍정적이지는 않다. 아무튼 2003년 5월부터는 전 정부 조직으로 전면도입 되어 “성과관리 제도”라는 이름으로 제도화되기에 이르렀다.

중앙정부의 PB2도입 노력은 지방자치단체에도 확대 적용되었다. 지방자치단체의 경우에는 서울특별시가 2000년에 시범도입 한 후 2001년부터 전면적으로 전체 예산에 대해 PB2를 도입하고 있다. 이외에도 경기도 및 부산시 등이 PB2를 후속하여 도입하였고, 2007년도부터는 전 지방자치단체가 PB2와 성격이 유사한 사업별예산제도(PB2사상과 동일)를 도입할 예정으로 현재 2007년도 성과계획서를 작성하고 있다. 지방자치단체가 성공적인 PB2의 도입을 위해서는 중앙정부 시범사업의 결과를 타산지석으로 삼아 시행착오를 최대한 줄여나가려는 노력을 해야 할 것이다.

그런데, 지자체가 PB2를 성공적으로 도입하려면 BSC와의 연계가 필수적이라 할 수 있다. 그 이유는 BSC도입방법론과 PB2도입방법론이 같은 뿌리를 갖는 전략성과관리도구이기 때문이다. 다만, BSC에서는 균형성과를 강조하기 위해 CSF를 4~5가지 관점으로 나누어 지표를 개발한다는 점과, 타깃을 달성하기 위해 이니셔티브를 잘 계획하여 달성해야 만이 타깃을 달성하는 형태를 갖지만, PB2에서는 성과계획상의 세부적인 이니셔티브별로 성과지표를 추출하고 그 지표별 타깃이 얼마인지를 결정하는 형태를 갖는다는 점이 다를 뿐이다. 두 제도의 이러한 특성 때문에 성과의 수준, 지표의 수준 및 성과관리의 초점에 차이를 발생시킨다. 따라서 기 BSC도입조직이든 PB2만을 도입하려는 조직이든 PB2를 성공적으로 도입하기 위해서는 첫째, 성과의 수준 측면에서는 설계하고자 하는 대상조직의 성과를 강조할 것인지 개별단위사업(activity)의 성과를 강조할 것인지 결정하여야 한다. 조직의 성과를 강조하는 경우에는 BSC방법론상의 핵심성공요인에서 KPI를 추출하기 때문에 전략적으로 중요한 몇 가지의 지표만 개발하여 관리하게 된다. 그러나 개별단위사업의 성과를 강조하는 경우에는 개별단위사업의 수만큼 혹은 그 이상의 지표가 개발되어 관리되어야 한다. 따라서 지표의

수는 사업의 수만큼 많아질 것이다. 물론, 기획예산처가 프로그램이라고 명명하는 사업에 대해 지표를 개발한다면 그나마 지표의 수는 줄어들게 될 것이다.

두 번째 지표의 수준을 결정하여야 하는데, 앞에서 논의한 성과의 수준에서처럼 조직성과를 측정하는 지표는 주로 전략지표일 가능성이 높아 지표의 수준이 포괄적이고 광범위하며 구체적이라 하더라도 상위조직의 입맛에 맞는 지표일 가능성이 높다. 반면 개별단위사업성과를 측정하는 지표는 전략사업의 경우에는 전략지표가 되지만, 대부분의 조직에서 단 년짜리 단위사업을 시행하는 경우가 많기 때문에 전략지표보다는 운영지표가 많다. 따라서 지표의 수준은 낮고 비교적 구체적이며 숫자도 많다. 사실 정확한 평가를 위하여 다양한 관점에서 다양한 지표를 개발하여 사용하는 것이 나쁘다고만은 할 수 없다. 하지만, 너무 많은 지표는 업무 추진자들로 하여금 무엇이 전략적 우선순위가 있는 지표인지 혼란스럽게 만들어 사업 추진 방향에 혼선을 초래할 수 있다. 그러므로 지표 개발 시에는 조직 구성원들의 공감대를 형성하면서 전략적 사업 특성을 최대한 정확히 평가할 수 있는 지표를 추출하여야 한다.

셋째, 성과관리의 초점을 통제에 둘 것인지, 평가에 둘 것인지를 결정해야 한다. 조직의 성과를 강조하는 경우에는 성과의 개선에 초점을 맞추게 되기 때문에 조직성과를 통제(control, monitoring)하는데 관심을 갖게 된다. 하지만, 조직성과를 측정하기 위해 BSC를 도입한 대부분의 조직은 이 목적 보다는 평가(see)에 초점을 맞추는 경향이 강하다. 조직의 활동이나 사업의 추진결과에 대한 평가가 없이는 잘못된 부분에 대한 수정과 개선의 여지는 있을 수 없으며, 또한 측정이나 평가에 있어서 객관성이 결여된 결과는 차후 사업의 추진에 방해가 되기 때문에 평가는 필요불가결한 경영활동이다. 하지만, 평가에만 너무 치우치다보면 지표 개발 시 달성이 용이한 지표만을 개발하려는 유인이 작용하기 때문에 정확한 조직의 성과나 사업의 성과를 달성하기가 어려워진다. BSC를 도입했던 대부분의 조직이 현재에 와서는 평가자체만을 중요시 여겨 전략성과관리라는 BSC의 원래의 의미를 퇴색시키는 경향이 있으므로 효과적인 PB2를 도입하고자 할 때에도 성과관리의 목적을 숙지하는 것이 중요하다 할 것이다.

참고문헌

- 강신택(1993), 『재무행정론』, 박영사.
- 고성철(2002), “성과지향예산의 평가성 사정에 관한 연구”, 성균관 대학교 박사학위논문.
- 기획예산처(2000), 성과주의예산 2001년 시범사업 추진지침.
- 김동건(1997), “성과중심예산제도의 도입과 재정개혁”, 『행정논총』, 35(2), pp.95-124.
- 김성철(1998), “성과주의 예산제도의 도입에 관한 비교연구”, 『중앙행정논집』 제13권 제2호, pp.109-124.
- 김순기·정순여(2002), “정부조직의 성과관리: 균형성과표와 성과주의예산제도의 연계”, 서강 경영논총, pp.31-66.
- 박기백(1998), “예산의 성과”, 『재정포럼』, 19(1), 한국조세연구원.
- 박기백·최준욱(1999), 『예산제도의 개혁 : 성과주의를 중심으로』, 한국조세연구원, pp.36-37.
- 박영희(1999), 『재무행정론』, 다산출판사.
- 서울특별시(2001), 『서울시 통합성과 관리방안에 관한 연구, 2002년도 성과계획서』
- 신홍철(1998), “성과지향 경영을 이용한 지방자치단체의 경쟁력 제고”, 『회계저널』, 제7권, 제1호
- 양기용(1997), “성과중심 행정개혁과 경기도의 대응과제” 『경기21세기』.
- _____. 김상묵(1998), “행정서비스 성과평가제도의 도입과 적용 : 경기도의 경험과 교훈”, 한국정책학회보, 제 7권 제 3호.
- 양대천(2002), “정부의 성과관리에 대한 연구-성과주의 예산제도와 연계된 성과평가를 중심으로”, 서울대학교 석사학위논문.
- 윤수재(2001), “중앙행정기관의 정책평가수용도 제고에 관한 연구”, 중앙대학교 박사학위논문.
- 이남국(2003) 성과주의 예산제도의 활성화 방안에 관한 연구, 한국 행정연구원
- 이근주(2001), “미국 GPRA의 현황과 과제”, 『한국행정연구』, 제10권 제1호.
- 이세구(1999), 『성과지향 예산제도 도입방안』, 서울시정개발연구원,
- _____, 성현곤(1999). 『성과지향 예산제도 및 통합재정수지 도입방안(I) - 성과지향예산제도 도입방안』, 서울시정개발연구원.
- _____(2001), 『서울시 성과주의 예산제도 도입과 향후과제』. 성균관대학교 행정학과 BK21 팀 2001년 10월 5일 학술 콜로키엄 발표원고.
- 이재원(1999), “성과지향적 지방재정운영을 위한 예산과정 개혁”, 『한국행정학보』, 33(1), pp. 119-131.

- 전택승·박기백(2002), 『PB2 시범사업 종합평가 및 제도 발전방안 연구』, 한국조세연구원.
- 정순여(2000), “공기업의 BSC I: 정부투자기관 성과평가에서의 BSC 도입 방법론 검토”, 안진의 창(2000년 4호)
- _____ (2001a), “공기업의 BSC II: BSC를 이용한 정부투자기관의 내부평가제도 개선”, 안진의 창(2001년 1호)
- _____ (2001b), “공기업의 BSC III: 성과주의 예산제도와 BSC의 결합”, 안진의 창(2001년 2호)
- _____ (2002), “성과주의예산제도의 도입이 정부조기성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위논문.
- 한국조세연구원(2002), “성과주의 시범 사업 종합평가 및 제도발전방안 연구”, 한국조세연구원.
- 한국행정연구원(1999), 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구』, 한국행정연구원.
- 황윤원(1996), 『재무행정론』, 법문사.
- Baker, K. and G. E. Flowers(2000), “Florida’s PB²(Performance-Based Program Budgeting): A Lesson in Strong Design but Weak Implementation”, in A. Kahn(ed.) *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*. Kendall/Hunt Publishing Company.
- Berry, F. S., and G. E. Flower(1999), “Public Entrepreneurs in the Policy Process: Performance-based Budgeting in Florida”, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol.11, No. 4, pp.453-467.
- _____, and W. D. Berry(1992), “Tax Innovations in the States: Capitalizing on Political Opportunity”, *American Journal of Political Science*, Vol.36, No. 4, pp.715-742.
- _____, R. Brower, and G. E. Flowers(1999), “Strategic Management and Performance-based Budgeting in Florida: Central Design and Flexible Implementation”, Paper presented at American Society for Public Administration National Conference in Orlando, Florida, April 12.
- Burkhead, J.(1956), *Government Budgeting*. New York: John Wiley.
- Cothran, Dan A.(1993), “Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform”, *Public Administration Review*, Vol.53, No.5, pp.445-454.
- Kaplan, R. S., and D. P. Norton(1996), “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System”, *Harvard Business Review*, Vol. 74, pp.71-79.
- Mascarenhas, R. C.(1993), “Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand”, *Public Administration Review*, Vol.53, No.4, pp.319-328.

- _____ (1996), "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", *Public Budgeting and Finance*. Vol. 16, No. 3, pp.13-28.
- Melkers, J., and K. Willoughby(1998), "The State of the States: Performance-based Budgeting Requirements in 47 out of 50", *Public Administration Review*, 58(1), pp.66-73.
- O'Roark J. Brian(2001), *Performance-based Budgeting in State and Federal Fiscal Performance : An Empirical Anaysis* , Ph.D. Dissertation, George Mason University
- OECD(1994), *Performance Management in Government : Performance Measurement and Results-oriented Management Public Management Occasional Papers*.
- Olve N., J Roy & M. wetter, Performance Drivers, John wiley & Sons Ltd. 1999
- OPPAGA(Florida Office of Program Policy Analysis and Government Accountability)(1997), *A Report on Performance-Based Program Budgeting in Context: History and Comparison*, Report 86-77A. Tallahassee, FL: Florida Office of Program Policy Analysis and Government Accountability.
- Osborne, David and Ted Gaebler(1992), *Reinventing Government*. New York: International Creative Management.
- Rubin, I. S., and L. Stein(1991), "Budgeting for Our Times: Target-Base Budgeting", *Public Budgeting and Finance*. Vol. 11, No.3, pp.3-15.
- Schick, A.,(1971), *Budget Innovations in The States*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- _____ (1990), "Budgeting for Results: Recent developments in Five Industrialized Countries", *Public Administration Review*, Vol. 50, No.1, pp.26-35.
- <http://www.dt.co.kr>(BSC관련 기사)
- http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=029&article_id=0000130695§ion_id=105&menu_id=105(디지털타임스, 2006년 3월6일자 신문)
- http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=029&article_id=0000135595§ion_id=105&menu_id=105(디지털타임스, 2006년 4월26일자 신문)
- http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=029&article_id=0000135741§ion_id=105&menu_id=105(디지털타임스, 2006년 4월27일자 신문)
- www.dot.gov/ost/m60/scorecard
- <http://www.gfoa.org/resrch/bestcd/bestprac/principl.htm><http://www.reform.go.kr/main12>
-

.htm

<http://www.mpb.go.kr/>

<http://www.oppaga.state.fl.us/budget/r98-45s.html>

<http://www.state.tx.us>

<http://www.state.nc.us>

<http://www.osbm.state.nc.us>

<http://www.mpb.go.kr/HP10000HT/HP10000HT03.html>

<http://sun6.dms.state.fl.us/dor/>

<http://www.npr.gov/library/>

The Success Factors of the Performance-based Budgeting Introduction on Local Government

Jung, Soon-Yeo · Leem, Tae-jong

Abstract

Performance-based budgeting(hereafter PB2) is supposed to improve efficiency and effectiveness of public organizations. Governmental PB2 is based on output flow rather than input flow. Since 1990s, many OECD nations including New Zealand and the United States have been changing their budget system to PB2.

The Korean Government has been using input-based budgeting focusing on the size of expenditures. In 1999, The Ministry of Planning and Budget(hereafter MPB) conducted pilot projects for divisions or agencies of governmental departments for the purpose of improving efficiency in expenditure, rationalizing budget allotments, and inducing budget savings.

However, performance budgeting may also have problems in terms of measurement and application. Due to the fact that public goals are abstract and may vary, it is difficult to induce performance indicators from public goals. There also seem not to be any performance indicators which correspond with the conditions of desirable indicators, such as validity, reliability, clarity, practicality, controllability and so on. In terms of applying an original budgeting plan, the difficulty of linking performance and budgeting, the appearance of unintended negative effect and externalities, and the repulsion of subordinated agencies are expected.

Now days, local government is going to introduce PB2. Same problem may happen in the local government. And Therefore, the objectives of this paper are to introduce PB2 on local government and review a alternative strategy with the purpose of smoothly settling performance budgeting on local government. That is the linkage of Balanced Scorecard(BSC) and PB2.

Key words : local government, Performance based Budgeting(PB2),