

자료 08-08

성과관리 예산제도 심포지엄

성과관리 예산제도의 성과 및 과제

2008. 11

심포지엄 개요

□ 일 시 2008년 11월 27일 목요일 10:00~16:00

□ 장 소 교육문화회관

□ 진행순서

10:00~10:20 개회사 및 축사

개회사 : 원윤희 한국조세연구원 원장

축 사 : 배국환 기획재정부 제2차관

10:20~12:20 제1부 「성과관리 예산제도의 국제 비교 및 시사점」

사 회 : 안중범 성균관대학교 경제학과 교수

발표자 : 박노욱 한국조세연구원 성과관리센터 센터장

토론자 : 고영선 한국개발연구원 선임연구위원

금재덕 서울시립대학교 행정학과 교수

김상헌 서울대학교 행정대학원 교수

원종학 한국조세연구원 연구위원

전택승 경희대학교 경제학과 교수 (가나다 순)

12:20~14:00 점심

14:00~16:00 제2부 「우리나라 성과관리 예산제도의 현황 평가 및 발전방안」

사 회 : 윤영진 계명대학교 행정학과 교수

발표자 : 이승철 기획재정부 성과관리과 과장

김일권 국회 예산정책처 사회행정사업평가팀 팀장

토론자 : 강황선 건국대학교 행정학과 교수

공병천 감사연구원 연구관

김영선 보건복지가족부 자립지원투자과 과장

김종면 한국조세연구원 재정분석센터 센터장 (가나다 순)

16:00 폐회

총 목 차

제1부

「성과관리 예산제도의 국제 비교 및 시사점」

제2부

「우리나라 성과관리 예산제도의 현황 평가 및 발전방안」

성과관리 예산제도의 국제적 동향과 시사점

박노옥

성과관리센터

 한국조세연구원

1. 논의의 배경

우리나라에 성과관리 예산제도가 도입되어 운영된 지는 적어도 4년, 시범 사업기간까지 포함한다면 8년이 되었다. 본격적으로 시행된 지는 4년 정도이므로, 우리나라는 성과관리 예산제도의 도입 및 시행 초기단계를 막 벗어나는 시점에 있다고 볼 수 있다. 성과관리 예산제도의 모양새를 도입하고 시행하는 것은 단기간에 할 수 있으나, 제도의 실효성 제고를 위한 기반 조성 과 제도의 적절한 운영에는 적지 않은 시간과 투자가 필요하다.

성과관리와 평가는 해당 조직이나 국가의 총체적 역량이 드러나는 분야라고 볼 수 있다. 왜냐하면, 성과관리 예산제도의 효과적 실행을 위해서는 사업 부처의 사업 기획력과 성과정보 생산 및 평가능력, 예산당국과 국회의 예산사업에 대한 전문성 및 평가능력과 더불어, 적절한 유인체계의 정비, 그리고 예산사업의 성과관리를 위해 필요한 기타 재정제도의 적절한 마련이 필요하기 때문이다.

이러한 다양한 측면에서의 여건 마련과 역량 개발 및 확보에는 지속적인 투자와 노력이 필요하다. 그러므로 본격적인 제도 시행 4년이 지나는 이 시점에서 우리나라의 성과관리 예산제도를 평가하고 개선방안을 모색하는 것은 의미 있는 일이라고 생각된다.

이렇게 성과관리 예산제도의 실행 차원에서도 우리나라의 제도를 평가하고 개선방안을 찾는 것이 의미가 있지만, 국제적 금융위기에 처한 현 상황에서도 이러한 노력은 의미가 있다고 판단된다. 많은 OECD 국가에 있어서 성과관리 예산제도는 재정적자의 위협에 직면한 상태에서 축소된 예산으로 정부 예산사업의 효과성을 제고하기 위해 도입되었다. 이런 관점에서 본다면, 금융위기에 대응하기 위해 감세와 재정지출의 확대가 추진되고 있는 우리나라의 현 시점이 바로 성과관리 예산제도의 실효성 있는 운영이 요구되는 때라고 판단된다. 기존의 사업들은 주어진 또는 감소된 재원으로 최대의 효과를 내도록 운영되어야 하며, 위기에 대응하기 위해 새롭게 지출되는 예산사업은 기존의 성과관리 정보를 활용하여 효과적인 방식으로 사용되도록 하여야 하며, 사후 성과관리를 통하여 정책적 교훈을 도출하고 향후 정책수립 과정에 활용되도록 하여야 할 것이다.

본고에서는 성과관리 예산제도의 국제적 동향의 소개를 통하여 우리나라의 제도 실행에의 시사점을 찾고자 한다. 본고에서는 각국의 제도 자체를 자세히 소개하기보다는 2000년대 중반 이후 나타나고 있는 각국의 변화를 소개하는데 초점을 두고자 한다. 이러한 변화는 각국의 경험이 반영되어 있으므로, 이러한 변화의 원인과 방향을 점검하면서, 우리나라에 주는 시사점을 찾고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 성과관리 예산제도와 관련된 각국의 변화를 소개하고, 다음에는 성과관리 예산제도의 효과적 실행과 관련된 주요 이슈들을 중심으로 국제적 추세를 비교 분석하여 시사점을 제시한다¹⁾.

1) 국제적 동향 파악을 위해서 OECD 고위예산당국자회의, OECD 자료, World Bank 성과관리 관련 회의, 그리고 각국 관계자들과의 면담과 회의가 기초자료로 활용되었다.

2. 성과관리 예산제도의 국제적 동향

성과관리 예산제도(Performance Budgeting) 또는 성과관리(Performance Management)가 전 세계적으로 확대 또는 도입되고 있다. 최근의 가장 뚜렷한 변화는 성과관리 예산제도가 OECD 국가 내에서도 새로운 국가로 확산되고 있으며, OECD 국가를 넘어서 신흥부국과 개발도상국에서도 제도가 도입되고 있다는 것이다. 1960년대의 미국을 중심으로 시작된 1차 흐름과, 1980년대 후반부터 뉴질랜드에서 시작된 2차 흐름 이후, 최근의 상황은 가히 3차 흐름이라고 부를 수 있을 정도로 성과관리 예산제도가 새로운 관심과 주목을 받으며 확산되어가는 과정이라고 표현할 수 있다.

먼저 OECD 국가 내를 살펴보면, 성과관리 예산제도의 확산이라는 현상을 쉽게 관찰할 수 있다. 전통적으로 성과와 유인(incentive)에 대해 우호적이지 않은 문화를 가진 프랑스도 2001년 재정관련 입법을 통하여 성과관리 예산제도를 도입하여 2006년부터 시행하고 있다. 물론 제도의 실효성에 대한 확신이 필요하긴 하지만, 성과관리 예산제도를 가장 시행하지 않을 것으로 예상되는 국가인 프랑스도 제도를 시행한다는 점에서 상징적인 의미가 있다고 하겠다.

그리고 OECD 고위예산당국자회의 중 성과관리 예산제도에 관한 회의 참석 국가의 다양성에 있어서도 뚜렷한 변화를 보이고 있다. 2004년부터 시작해서 올해로 5번째 회의가 되는 2008년 연례회의에서는 이전 회의에서 보이지 않았던 국가들의 참석이 두드러지고 있다. 전 세계적인 금융위기가 진행되는 중에서도 오스트리아, 포르투갈, 러시아, 중국, 스페인, 이탈리아, 폴란드, 슬로바키아 등 새로운 국가들의 등장이 눈에 띄었다.

이런 새로운 국가들의 등장은 이들 국가들이 성과관리 예산제도의 도입을 본격적으로 추진하고 있음을 보여주는 증거이다. 예를 들어, 오스트리아는 2009년에는 중기계획(medium term expenditure framework)의 도입이 계획되어 있으며, 2013년부터 성과관리 예산제도의 도입이 계획되어 있다. 오스트리아는 2007년에 필자에게 한국의 성과관리 예산제도의 현황에 대해 문의한 적이 있으며, 2008년에는 비엔나에서 OECD의 도움으로 성과관리 예산제도에 관한 Workshop을 가진 적도 있다. 오스트리아 외에도 위에 언급한 국

가들에 있어서 성과관리 예산제도가 본격적으로 도입 또는 도입을 위한 준비과정에 있다.

OECD 국가 중 일부 국가에서는 성과관리 예산제도가 확산되고 있을 뿐 아니라, 새로운 강도와 관심으로 성과관리 예산제도가 시도되고 있다. 캐나다가 이런 예에 속할 수 있는 대표적인 국가이다. 과거의 성과관리 예산제도를 새롭게 시작한다는 의미에서 이름도 Expenditure Management System Renewal(EMS renewal)로 붙이고, 보다 구체적이고 의미 있는 성과정보의 생산과 예산편성 과정에서의 활용에 초점을 두고 제도가 도입 및 운영되고 있다.

2005년에 EMS renewal 계획(새로운 명칭으로는 Management, Resources and Results Structure Policy : MRRS)이 내각회의에서 결정되고, 2007년부터 실행에 들어갔다. 크게 세 가지 원칙을 살펴보면 다음과 같다. (1) 모든 정부 지출은 국민들에게 투명하도록 결과 중심으로 운영되어야 하며, (2) 사전적인 재정규율을 강화하기 위해 신규 예산사업 신청시 신규 예산사업의 성과정보, 기존 프로그램 예산구조와의 정합성, 자원 조달의 대안 등을 제시하여야 하며, (3) 기존의 예산사업은 4년 주기로 점검(Strategic Review)하여 세출구조 조정에 활용한다.

특히 두드러진 변화는 모니터링 수준의 성과관리에서 strategic review 방식으로 성과점검의 체계를 바꾸었다는 것이다. 전략적 리뷰(Strategic Review) 과정은, 캐나다의 예산당국(Treasury Board)이 부처의 예산사업을 Sub-Program Activity 수준(프로그램의 바로 하위 수준으로서 현재 1,400여 개)에서 점검하고, 각 부처 사업 중 성과가 미약하다고 판단되는 5% 정도의 사업예산을 보다 효과적인 사업에 활용하도록 하고 있다. 이전에 비해 훨씬 구체적인 성과정보를 생산하고 적극적으로 예산 배정에 반영하고 있다고 볼 수 있다²⁾. 이러한 변화는 1990년대의 Program Review(1994~1995)를 통해 재정적자의 문제³⁾를 해결한 경험과 그 이후의 경험을 바탕으로 이루어진 것이

2) 이러한 노력은 Program Activity Architecture(PAA)라는 프로그램 예산구조를 바탕으로 하고 있다. PAA의 구조는 부록 1을 참조하라.

3) 1993~1994 사이에 캐나다의 연간 재정적자는 GDP의 5%에 해당하는 \$42billion이었으며, 국가부채는 GDP의 70%에 달하였다. 그러나 Program Review 과정을 통해 정부지출을 감소시키는 목표를 재정적자 규모와 연계하여, 재정적자를 96~97년에는 GDP의 3%대로 감소시키고, 97~98년에는 GDP의 2%대로 감소하는 것을 목표로 설정했다. 그 결과, 1995년에서 1999년 사이에 정부총지출이 10% 감소하였고, 투자지출은 35% 감소하였다. 1997~1998년에는 재정흑자 \$3.5billion 규모로 상황이 호전되었다.

다.

캐나다의 경우, 사업평가(Evaluation) 정보의 활용과 관련하여서도 흥미 있는 평가를 하고 있다. 그 것은 사업평가 정보가 실제 의사결정 과정에서 효과적이지 않은 경우가 많다는 판단이다. 그 한계로서 다음과 같은 사항을 지적하고 있다. (1) 일단 사업평가 방식으로 포괄할 수 있는 정부의 지출사업의 범위가 너무 작다. 캐나다의 경우, 매년 10%의 정부지출이 평가되어 왔다고 한다. (2) 사업평가에 소요되는 시간이 너무 길며, 평가결과도 지나치게 복잡하여 의사결정에 활용하기는 용이하지 않다. (3) 사업 담당조직에 의해 발주된 사업평가의 경우, 평가결과의 신뢰성에 대해 의문이 있다. 이러한 판단에 의해 Strategic Review를 도입하게 되었다. 모든 정부의 직접사업을 매년 25%씩 평가하며, Treasury Board and its Secretariat가 평가를 수행한다. 평가의 초점은, 정부 사업의 체계적이고 종합적인 관점에서 평가하고, 예산의 삭감이나 재배치를 목표로 하며, 바람직한 자원 투자 방향을 제시하는 것이다.

Norway도 이러한 국가 중의 하나로 꼽을 수 있다. 1986년 재정개혁을 통하여 결과와 효율성에 중점을 두도록 하였다. 일선 부처의 사업운영의 자율성을 향상시키고 산출과 결과에 대해 책임성을 제고하는 방향의 개혁이 이루어졌다. 그러나 이러한 개혁은 다른 북구 유럽국가와 같이 부처의 자율적인 노력으로 부처와 그 산하조직 간의 관계에서 이루어지도록 추진되었다. 2000년 이후 예산당국의 자체평가 결과 성과관리의 실효성 측면에서 별 진전이 없다는 결론이 나왔다. 성과정보의 수준에 여전히 개선 여지가 많으며, 중앙 예산당국의 역할이 제한적이며, 분권화된 체제로 제도가 운영되어 적절한 유인체계가 도입되어 있지 않다는 것이 가장 뚜렷한 문제점으로 지적되었다.

그 결과 2004년에 재정운용을 위한 별도의 청(the Government Agency for Financial Management) 조직을 설립하여, 정부 내의 성과관리와 예산운용의 개혁을 촉진하고 조정하는 역할을 하도록 하였다. 보다 중앙집권화된 체제와 서비스를 제공하기 위한 노력이라고 판단된다. 아직 추진방향이 확정된 것은 아니지만, 2008년 현재 Norway의 재무부는 보다 중앙집권화된 성과평가와 보고체계를 수립하는 것을 고려중에 있다. 이와 더불어, the

Government Agency for Financial Management와 협력하여 기존의 성과관리 예산제도를 평가하는 작업이 진행되었으며, 2009년에는 모범사례를 수집하고 분석하는 작업을 진행할 예정이다⁴⁾.

이렇게 적극적으로 성과관리 예산제도를 적극적으로 다시 추진하고자 하는 국가와 대조적으로, OECD 국가 중 일부 국가에서는 성과관리 예산제도의 형태만 있고 실제 의사결정 과정에 활용되고 있다고 보기 곤란한 국가들도 있다. 특히 북유럽 국가 중 일부는 체계적인 성과관리 체계에서 후퇴하는 국가도 있다.

대표적인 나라가 스웨덴이다. 2001년 예산법안(Budget Bill)을 통하여 전 정부 차원에서 일관된 체계가 도입되었다. 예를 들어 정책분야(Policy Area : PA)를 전 정부 차원에서 설정하고 도입하였다. 2008년에는 정부예산이 48개의 정책분야(PA)로 나누어져 있다. 각 정책분야별 성과목표는 행정부에 의해 설정되고 의회에서 승인된다. 그동안의 이러한 노력에 대한 스웨덴 재정당국 관계자의 평가는 긍정적이지 않다. 생산된 성과정보가 의사결정 과정에 잘 반영되지 않았으며, 부처가 제출한 성과정보에만 근거해서 의회에 보고하는 것이 불가능했으며, 제도를 운영하기 위한 부담에 비한 혜택의 정도에 대해 의문이 있다는 것이 주된 평가 내용이다.

이러한 인식하에 2009년부터는 전 부처 차원의 일관된 체계를 폐기하고, 부처와 의회의 상임위원회(standing committee) 사이에서 성과정보에 대한 합의가 이루어지도록 할 예정이다. 이러한 스웨덴의 변화는 성과관리 예산제도 자체의 후퇴를 의미한다기보다는, 스웨덴의 2001년 예산법안(Budget Bill)으로 인해 중앙집권화된 관리체계를 이전의 부처 중심의 분권화된 체계로 환원한다는 것을 의미한다.

이상은 OECD 국가들 중 성과관리 예산제도의 운영에 있어서 뚜렷한 변화를 보이는 사례를 소개하였으며, 그 이외 미국, 호주, 영국 등에 있어서는 2000년대 중반 이후 뚜렷한 변화는 보이지 않고 있다. 본고에서는 미국과 영국의 최근 변화를 간략히 소개하고자 한다.

먼저 미국의 최근 변화를 살펴보자. 미국에서는 1997년부터 시행되어 온

4) 평가작업 중 발견된 주요 내용은 다음과 같다. 예산배분 규제(Appropriation Regulation)에 규정된 기본적인 성과관리의 틀은 대부분의 부처와 하부 기관에서 도입되었지만, 그 수준에 있어서는 차이가 많다. 성과정보는 대부분 과정에 관한 것이며, 산출이나 결과정보는 미흡하다. 대부분의 기관에서 비용정보를 활용하고 있지 않다. 성과정보의 수준에 있어서 기관별 편차가 아주 심하다.

Government Performance and Result Act(GPRA)에 근거해서 각 부처의 성과관리 차원에서 제출되는 전략계획서, 연간 성과계획서, 연간 성과보고서의 작성 및 제출이 계속 시행되고 있다. 부시 행정부의 등장과 더불어 대통령 5개의 경영혁신과제가 설정되고 그 중의 하나가 성과와 예산의 연계(Budget and Performance Integration)이다. GPRA에서 제공되는 정보는 예산당국의 입장에서의 의사결정에 활용되기에는 미흡하다고 판단되었으며, 이에 대한 대응으로 미국의 예산당국(Office of Management of Budget : OMB)은 Program Assessment Rating Tool(PART)를 도입하게 되었다. PART는 사업의 계획, 운영 및 성과달성 정도에 대해 일련의 체크리스트를 만들고 사업담당자들이 이에 대해 증거를 제시하도록 하였다. 그 결과 사업에 대한 보다 종합적인 정보를 얻을 수 있었고 의사결정 과정에서 보다 용이하게 이용될 수 있었다.

그러나 미국의 문제는 행정부와 입법부의 엄격한 분리 및 견제이다. PART가 부시 행정부의 정책으로 이름 붙여지고, 입법부에서는 PART의 정보를 제대로 활용하지 않는 상황이 전개되고 있다. 그 결과 PART에 의해 미흡하다고 판정되어 예산이 삭감된 사업의 예산이 최종 의회 심의과정에서 증액되고 있다. 즉 PART가 행정부 내의 제도로서 국한되고 있는 것이다. 이러한 한계 가운데, 2007년 11월에는 대통령의 지시에 의해 각 부처에 Performance Improvement Officer를 두도록 하였다. 그리고 PART의 평가결과를 일반 국민이 이해하기 쉽도록 요약하여 온라인으로 공개하고 있다⁵⁾.

한편 영국의 경우는 1998년에 성과 중심의 재정지출 운용을 중요한 예산제도의 틀로 구축하였다. 이러한 개혁의 중요 요소는 (1) 중기적인 관점에서의 두 가지 재정규율이 도입되었다는 것⁶⁾, (2) 연간 예산에서 다년도 예산편성으로의 변화이고 이는 3년 주기(과거에는 2년 주기)의 Spending Review를 중심으로 이루어진다는 것 그리고 (3) Public Service Agreement(PSA)를 중심으로 이루어지는 부처의 결과 중심의 성과관리이다.

Spending Review는 각 부처의 향후 3년간의 예산을 편성하기 위한 상세

5) PART 결과가 공개된 expectmore.gov의 온라인 정보 예시는 부록 2를 참조

6) 두 가지 중기적 재정규율은 다음과 같다. 첫 번째는, Golden Rule로서 경기순환 주기 내에서의 재정수지균형 또는 흑자 유지이다. 이는 정부가 중기적으로는 투자를 위해 차입만 가능하다는 것을 의미한다. 둘째는, Sustainable Investment Rule로서 공공부문의 부채가 경기순환 주기 내에서 안정적인 수준에 머물러야 한다는 것이다. 현재 이 수준은 GDP의 40% 수준으로 정의되어 있다.

분석자료이다. 여기에는 이미 존재하는 재정압박 요인, 효율성 향상 가능성, 그리고 새로운 정책에 소요되는 비용에 관한 정보를 포함하고 있다. 이 점검 과정은 재무부가 총괄하지만, 각 부처가 수행하도록 되어 있다. 이러한 점검 과정은 기본적으로 각 부처의 구체적 상황에서 출발하는 bottom-up 과정이지만, 공공부문의 지출한도 내에서의 예산 요구가 이루어져야 한다는 제약을 안고 있다.

공공부문의 지출한도는 부처의 입장에서는 크게 두 가지 요소로 나누어진다. 연간관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)과 부처별지출한도(Departmental Expenditure Limits: DEL)이다. 후자는 3년간의 명목지출한도를 의미하며 경상지출과 자본지출로 구분된다⁷⁾. 1997년 신정부의 출범 이후 현재까지 5번의 Spending Review가 이루어졌다(1998, 2000, 2002, 2004, 2007). Spending Review의 결론 부분에 포함되는 3년간의 DEL은 일종의 정치적 약속으로 이해되어야 하며, 의회의 승인과정도 없으며 법적인 근거도 없다. 정부지출은 여전히 매년 의회에 의해 법적으로 승인된다. 그러나 각 부처는 3년간의 DEL을 지킬 것으로 기대되며, 의회에 각 부처가 연간 예산 요구서를 제출하기 전에 재무부의 승인을 받아야만 한다.

Spending Review는 다년도의 성과관리체계인 Public Service Agreement와 병행된다. Public Service Agreement(PSA)는 주어진 예산으로 정부가 달성하고자 하는 목표를 제시하는 것이다. PSA는 시간이 지나면서 변화하기는 하였지만, 다음과 같은 요소로 구성된다⁸⁾.

- (1) 정부가 달성하고자 하는 주요 분야에서의 상위 목표(Aim)와 해당 목표를 책임지는 부처와 고위 공무원에 대한 기술
- (2) 상위 목표를 달성하기 위해 필요한 하위의 보다 구체적인 목표(Objective)
- (3) 각 목표(Objective)의 달성 정도를 알 수 있는 결과 중심의 성과지표와 목표치
- (4) 각 지표나 목표치가 어떻게 측정되고 관리되고 보고될 것인지를 설명하는 기술부록서(Technical Note)

7) 예상치 못한 상황에 대비하여 예비비(DEL Reserve)는 설정되어 있다.

8) 체계도는 부록 3 참조

- (5) 상위 목표(Aim), 목표(Objective), 그리고 성과지표와 목표치를 달성하기 위해 해당 부처가 추진할 내용을 포함한 Delivery Strategy

PSA 운영과 관련하여서 다음과 같은 과정을 주로 거치게 된다.

- (1) 재무부는 각 부처의 사전 비용 계획과 관련하여 Spending Review를 준비하는 과정에서 점검하는 역할을 수행한다.
- (2) 수상실의 Delivery Unit는 2001년에 설립되었는데, 각 부처의 delivery plan에 관여하여 점검하는 역할을 수행한다.
- (3) PSA 목표와 관련하여 각 부처는 의회에 적어도 두 번씩(Autumn Performanc Report와 Detparmental Annual Reports in the Spring) 보고를 하며, 부처에 따라서는 보다 빈번하게 웹사이트에 정보를 공개한다.
- (4) 감사원(National Audit Office)은 성과지표와 목표치의 신뢰성과 적절성을 점검하는 역할을 수행한다. 2002년과 2004년 Spending Review에 대해서는 사후적인 점검을 했으며, 2007년 Spending Review에서는 사전적으로 PSA에 대한 점검을 했다.

영국의 경우 최근의 가장 두드러진 변화는 PSA체계의 변화이다. 좀 더 정확하게 이야기한다면, PSA의 성과목표의 성격, 수효 그리고 범위의 변화이다. PSA의 성과목표의 성격이 1998년에는 15%만이 결과지표였으나, 2000년에는 68%가 결과지표로 바뀌었다. 그리고 2004년에는 20%만이 과정이나 산출지표였다. 그리고 2007년에는 모든 PSA 성과목표가 결과지표로 제시되었다.

이러한 변화는 성과목표 수의 감소와도 병행되어 일어났다. 성과목표 수가 1998년에는 300개 이상으로 출발하였으나, 점차 감소하여 2004년에는 110개 그리고 2007년에는 급격하게 감소하여 30개로 감소하였다. 2007년에 PSA의 성과목표 수가 급격하게 감소한 데에는 성과목표의 성격이 부처 중심에서 여러 부처를 아우르는 정책영역의 지표로 성격이 바뀌었다는 배경이 깔려 있다.

이상으로 성과관리 예산제도에 있어서 2000년 중반 이후 일어난 변화를

OECD 국가를 중심으로 소개하였다. 이러한 OECD 국가의 변화와 더불어 성과관리 예산제도는 신흥 부국과 개발도상국으로도 전파되어 채택되고 있다.

신흥 부국 중에는 중국과 브라질에서 이미 도입되거나 도입되어서 운영되고 있으며, 개발 도상국 중에는 남미에서는 칠레가 가장 모범적인 사례로 꼽히고 있으며, 그 외에도 다양한 라틴아메리카 국가에서 도입되고 있다. 그리고 아시아에서도 동남아시아 국가를 중심으로 관심이 증대하고 도입이 추진되고 있다. 최근에는 북아프리카에서도 이러한 움직임이 일어나고 있다.

이러한 성과관리 예산제도의 국제적 확산은 OECD와 World Bank의 활동 내용에서도 잘 드러나고 있다. OECD의 경우 각 지역에서 개최되는 고위예산당국자회의의 주요 주제 중 하나가 성과관리 예산제도이며, World Bank의 개발도상국 지원 프로그램 중 하나가 예산제도의 개혁이며 그 주요 요소 중 하나가 성과관리 예산제도이다.

이상으로 OECD 국가, 신흥 부국, 그리고 개발도상국에서 일어나고 있는 성과관리 예산제도와 관련한 움직임들을 보았다. 다음 장에서는 성과관리 예산제도와 관련한 주요 이슈를 중심으로 국제적 동향을 분석하고 정책적 시사점을 모색해 보자.

3. 성과관리 예산제도의 주요 이슈 및 시사점

성과관리 예산제도의 도입 당위성은 어느 누구도 부정하기 어려우나, 실효성 있는 제도의 운영은 쉬운 일이 아니다. 한 국가의 종합적 역량, 문화, 그리고 정치적 요소가 한꺼번에 개입되는 것이 성과관리 예산제도의 운영이다. 본 장에서는 효과적인 성과관리 예산제도의 운영에 관계된 주요 이슈를 중심으로 국제적 동향을 살펴보고, 시사점을 도출해 보고자 한다.

가. 성과정보와 관련된 이슈

1) 모니터링 vs. 프로그램 리뷰 vs. 사업평가

지금 국제적으로 가장 활발하게 활용되고 있는 성과정보는 모니터링 수준의 정보이다. 성과목표체계를 수립하고 성과목표의 달성 정도를 성과지표와 목표치를 통해 모니터링하는 형태의 제도가 광범위하게 채택되고 있다. 이러한 모니터링 시스템의 장점은 체계적으로 빠른 시간 내에 성과정보를 생산하고 활용할 수 있다는 것이다.

반면, 단점은 이러한 모니터링 수준의 정보에 있어서는 외부요인의 존재로 인해 정부의 예산사업만으로는 해당 성과지표의 변화를 해석할 수 없다는 것이다. 그러므로 성과지표 중심의 모니터링 수준의 정보는 성과관리를 위한 출발점이 되는 정보는 될 수 있어도 의사결정을 하기 위해 활용하는 정보가 되기는 어려운 측면이 있다.

일반적으로 성과지표 중심의 모니터링 시스템은 특정 조직의 내부 의사결정에는 유익한 수단이 될 수 있다. 왜냐하면, 성과지표를 통해 일차적인 신호를 파악하고 추가적인 정보를 수집하고 해석하는 것이 조직 내부에서는 비교적 용이하기 때문이다.

반면에 외부인이 성과지표에 근거한 성과정보를 바탕으로 성과지표의 변화를 해석하기 위해 추가적인 정보를 취득하고 활용하는 것은 거래비용이 더욱 크다. 그러므로 예산당국의 입장에서 성과지표에 근거한 모니터링 시스템을 활용하여 예산편성에 활용하는 것은 상당히 어렵다.

미국과 캐나다의 사례가 이에 대한 좋은 증거이다. 미국의 경우는 모니터링 시스템이라고 볼 수 있는 GPRA에 근거한 성과정보만을 가지고는 OMB가 예산편성 과정에 활용하기 어려웠기 때문에, PART라는 새로운 수단을 활용하여 성과정보를 수집하고 분석하였다. 그리고 PART가, 논쟁의 여지는 있지만, 최초로 성과정보와 예산의 연계를 데이터로 보여준 사례라고 볼 수 있다. 그 이전에는 성과관리 예산제도를 운영한다는 국가는 많았지만, 실제 성과정보를 예산편성 과정에 활용한 실증적 증거를 보여줄 수 있는 사례는 찾기 어려웠다.

최근의 캐나다의 변화는 또 다른 증거이다. 캐나다는 1990년대 중반에 재정적자에 직면하여 성과정보를 활용한 재정절감을 이루었다고 보고되고 있지만, 실제 그 당시 예산삭감을 단행한 실무자에 따르면, 성과정보에 근거한 예산삭감이 아니라, 재량적 지출이 많은 분야를 중심으로 예산삭감이 이루어졌다고 한다. 그러므로 엄밀하게 본다면, 캐나다의 경우 성과관리 예산제도가 1990년대부터 시행되었다고는 하지만, 실제 의사결정에 적극적으로 활용되지는 않았다고 판단된다. 그리고 이러한 한계에 대응하기 위해, 2007년부터 Strategic Review를 도입하여 매년 25%의 정부 직접사업을 점검하고 세출구조조정에 활용하고 있다. 그리고 추가적으로 각 부처의 5% 예산을 세출구조조정의 목표치로 설정하여 관리하고 있다.

우리나라도 미국의 PART를 벤치마킹해서 체크리스트를 개발하여 재정사업 자율평가제도를 운영하고 있으며, 평가결과를 예산편성에 반영하고 있다. 이런 사례들은, 성과지표의 수준에서 한걸음 더 나아간 체크리스트를 바탕으로 성과정보를 추출한 경우, 보다 용이하게 예산편성과정에 활용할 수 있다는 시사점을 주고 있다. 물론 한걸음 더 나아간 사업평가를 활용하면 보다 종합적인 성과정보를 생산하고 의사결정에 활용할 수 있다.

그러나 사업평가는 비용과 시간 측면에서 볼 때, 정부 예산사업을 포괄적으로 평가하고, 적시에 성과정보를 제공하는 것이 용이하지 않다는 현실적인 한계를 가지고 있다. 캐나다의 재정 당국자가 사업평가 방식의 한계를 인정하고 보다 실용적인 PART 방식을 벤치마킹해서 Strategic Review 과정을 도입한 것이 이에 대한 사례라고 볼 수 있다. 현실적으로는 중간 수준의 정보인 체크리스트를 통한 프로그램 리뷰라는 수단이 의미 있게 활용되고 있다

고 판단된다.

2) 결과지표 vs 산출/과정 지표

최근 성과관리 예산제도는 국제적으로 결과 중심의 성과관리라고 볼 수 있다. 이는 곧 사업 담당자에게 자율성을 부여하고 결과에 대한 책임성을 묻는 방식의 성과관리를 의미한다. 결과 중심의 성과관리가 대두되게 된 배경은 다음과 같다.

- (1) 참여적인 민주주의의 발전에 따라 국민에 대한 공공부문의 책임성이 강화되고 있으며, 국민에 대한 책임성은 공공부문이 국민의 세금으로 국민에게 제공한 혜택 즉 결과가 무엇인지를 묻는 것이다.
- (2) 공공부문이 처한 환경의 불확실성이 증가하고 있으며, 공공부문이 해결해야 하는 문제가 복잡해짐에 따라, 실제 일선 부처나 서비스 제공자에게 자율성을 부여하여 일선 조직의 전문성을 활용할 수 있게 할 필요성이 증대하고 있다. 불확실한 상황에서의 대처는 전통적인 관료조직으로서는 효과적인 수행이 어렵다.
- (3) 과정과 산출 중심의 성과정보를 통해서는 정부 정책이나 예산사업의 실제 효과를 파악할 수 없다는 근본적인 문제가 있다. 물론 과정이나 산출과 결과의 연계가 거의 자동적이라면 과정이나 산출 중심의 성과정보가 의미가 있으나, 많은 경우가 이에 해당하지 않는다.

결과 중심의 성과정보도 물론 단점을 가지고 있다. 결과에는 외부 요인이 작용할 소지가 많기 때문에 반드시 해석이 필요하며, 결과지표의 생산을 위해서는 추가적인 비용이 발생한다는 것이다. 다시 말해, 결과 중심의 성과정보가 제대로 생산되고 활용되기 위해서는, 성과정보를 제대로 해석하여 활용할 수 있는 역량과 문화, 그리고 성과정보 생산을 위한 지속적인 투자가 필요하다는 것을 의미한다.

영국의 사례를 통해서, 제도가 발전하면서 결과 중심의 성과정보가 점점 더 많이 활용되는 것을 발견할 수 있다. PSA의 지표 중 1998년에는 결과지

표의 비중이 15%였다가, 2007년에는 100%에 이르고 있다. 그리고 뉴질랜드와 호주의 경우는 대표적인 산출 중심의 성과관리 국가였으나, 최근에는 결과 중심의 성과관리로 방향을 전환하였다고 보고되고 있다.

우리나라의 발전 단계를 볼 때, 단순 과정이나 산출 중심 성과관리보다는 결과 중심의 성과관리가 필요한 시점에 와 있다고 판단된다. 왜냐하면, 1960~1970년대의 개발시대와 달리 우리나라가 해결해야 할 문제는 상당히 복잡해졌으며, 그 해법을 찾기 위해서는 투입이나 과정에 대한 통제에서 벗어나 결과 중심의 성과정보를 활용할 필요성이 커지고 있기 때문이다. 물론 조직의 특성이나 사업/정책의 특성에 따라서는 과정이나 산출 관련 성과정보가 유용한 경우도 있으나, 결과 중심의 성과관리라는 큰 방향은 유효하다고 판단된다.

3) 평가단위

성과정보의 생산에 있어서 평가단위도 중요한 문제가 될 수 있다. 왜냐하면, 적절한 평가단위의 설정은 평가결과를 예산편성에의 활용을 용이하게 할 수 있기 때문이다. 평가단위 설정과 관련하여서는 가장 중요한 것은 특정 목적을 달성하기 위해 이루어지는 모든 정책, 사업, 활동을 하나의 단위로 묶는다는 것이다. 만약 특정 목적을 달성하기 위한 모든 정책, 사업, 활동이 포괄적으로 평가되지 않는다면, 성과관리가 불완전하게 이루어질 수밖에 없으며, 평가의 실효성이 훼손될 것이다.

이러한 포괄성의 문제 외에도 평가 단위가 성과목표를 달성하기 위해 벌어지는 의미 있는 정책, 사업, 활동을 묶은 것이 아니라, 성과목표와 인과관계가 미약한 정책, 사업, 활동을 묶게 된다면, 평가과정에 있어서도 문제가 발생하고, 평가의 의미 자체가 없어지는 경우가 발생할 수 있다. 프로그램 예산구조가 적절하게 개발되고 정착이 되어 있으며, 평가단위의 설정 문제도 훨씬 용이하게 해결될 수 있으나, 프로그램 예산구조가 성과관리의 필수 요건은 아니다. 프로그램 예산과의 관계는 아래에서 별도로 논의될 예정이다.

평가단위의 수준을 상위 수준으로 설정하는지 하위 수준으로 설정하는지도, 평가결과의 예산편성 과정에서의 환류에 영향을 미친다. 예를 들어, 평가단위를 성과목표 체계도에 있어서 상위 개념인 프로그램으로 설정하는 것보

다는 프로그램의 하위 개념인 sub-program으로 설정하게 되면, 예산편성 과정에서 활용이 용이한 측면이 있다.

실제 캐나다의 경우, 1,400여개의 sub-program 수준을 평가단위로 설정하고 Strategic Review를 시행하고 예산편성에 활용하고 있다. 우리나라도 프로그램의 하위 단위인 단위사업을 평가 대상으로 삼고 있다. 우리나라의 경우 실제 예산편성 과정에의 환류가 제도 시행의 가장 큰 목적 중의 하나였으므로, 이러한 접근법을 취하였다고 판단된다.

성과관리 예산제도의 환류와 관련하여서, 시행경험이 어느 정도 있는 국가들에 있어서의 결론은, 미시적인 자원배분에는 성과관리 예산제도가 영향을 주지만, 거시적인 자원배분에는 영향을 주는 것이 어렵다는 것이다. 평가단위가 너무 크게 상위 개념으로 설정되면, 구체적인 의사결정에는 활용되기 어렵다고 볼 수 있다. 그러므로 평가단위의 설정은 평가결과의 활용 목적에 따라 다르게 설정되어야 할 것이다. 거시적인 정책이나 사업방향을 파악하기 위한 것인지, 실제 예산배분에 활용하고자 하는 것인지에 대한 목적이 분명하여야 할 것이다.

평가단위의 설정과 관련하여 기존 조직의 경계가 문제로 등장할 수 있다. 일상적인 성과관리는 책임성 확보와 예산편성의 문제로 인해 일선 부처의 경계를 넘기는 어렵다. 그러므로 대부분의 성과관리 예산제도는 일선 부처의 경계는 주어진 것으로 보고, 각 조직 내에서의 성과목표를 이루기 위한 정책, 사업, 활동을 하나의 평가단위로 설정하게 된다. 그러나 정부 전체의 관점에서 본다면, 적지 않은 정책목표가 다양한 부처에 해당되는 경우가 발생하게 된다. 즉 다부처 사업(cross-cutting program)의 성과관리의 필요성이 발생하는 것이다.

그러나 다부처 사업의 성과관리에는 난관이 존재한다.

첫째, 동일한 목적을 달성하기 위해 추진되는 다부처 사업을 밝혀내는 것이 용이하지는 않다. 영국은 2007년 PSA를 하향식 접근법을 통해 개발하고, 정책적으로 중요한 30개의 다부처 정책/사업목표를 설정하고, 각 부처가 이에 대해 기여할 부분을 명시하고 책임성을 강화하는 것을 추진하고 있다. 아직 어느 나라도 운영하고 있지는 못하지만, 각 부처의 사업을 DB화해서 동일한 목적을 추구하는 사업을 DB를 통해 쉽게 모을 수 있게 하는 것도 하나

의 방안이 될 수 있다.

둘째, 다부처 사업의 경우 실제 평가와 성과관리가 이루어진다고 해도, 책임성 강화와 사업이나 예산의 재편은 용이하지 않다. 조직 간의 이해관계가 개입되면서 강력한 저항에 직면하게 된다. 영국의 경우 2007년 PSA부터는 PSA가 다부처의 성격을 가지게 되고 책임 고위 공무원을 명시하고, 관계된 부처들을 모두 명시하는 체계로 운영하고 있다. 다시 말해 공동 책임제를 추진하고 있는 것이다. 원칙적으로는 합리적인 추진 방향이지만, 실제 운영에 있어서 어떻게 공동 책임제를 아무도 책임지지 않는 무책임제의 상황이 벌어지지 않도록 할 것인지는 쉽지 않다.

캐나다의 경우도 공동 책임제를 추진하였지만, 실제 운영에 있어서 실효성 있게 공동 책임제를 운영하는 데에 실패하였다고 보고되고 있다. 부처의 경계를 극복할 수 있는 강력한 리더십이 있는 중앙 조직의 개입이 없이는 다부처 사업의 성과관리가 용이하지는 않으므로, 다부처 사업의 효과적인 성과관리를 위해서는 이를 운영하는 조직의 강력한 리더십이 먼저 구비되어야 한다.

나. 성과관리 예산제도 운영 주체 관련 이슈

1) 중앙집권화 vs. 분권화

성과관리 예산제도의 운영에 있어서 예산당국 중심의 집권화된 운영체계를 가진 국가와 부처와 산하기관 중심의 분권화된 운영체계를 가진 국가가 있다. 이러한 중앙집권화와 분권화 체계는 대부분 정책당국의 의도적 결정이라기보다는 해당 국가의 정부 조직과 정치제도의 역사적 특성에 근거하여 결정되고 있다.

대표적으로 분권화된 국가로서는 북구 유럽국가들을 들 수 있다. 이들 국가에서는 부처의 자율성이 강하기 때문에, 예산당국의 역할은 제도의 지침을 제시하는 수준에서 제한되고 있다. 스웨덴과 노르웨이의 경우를 보면, 이러한 지침을 마련하고 강제하는 수준의 역할에 대해서도 차이가 있음을 볼 수 있다. 스웨덴은 2001년 Budget Bill부터 부처 간의 일관성 유지를 위해 기준

을 만들고 시행하였으나, 2009년부터는 이러한 일관된 기준을 포기하는 방향으로 선회하고 있으며, 노르웨이는 이전의 각 부처가 자율적인 기준으로 시행하던 성과관리에 대해 중앙에서 표준을 만들고 지원하는 방안을 도입하려는 단계에 와 있다. 양국이 서로 대조되는 방향으로 나아가고 있다.

중앙집권화된 국가의 대표적인 예는 미국, 영국과 캐나다로 볼 수 있다. 영미 국가들이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 이들 국가에서는 예산당국이 제도의 운영과 평가결과의 환류에 있어서 주도적인 역할을 하고 있다. 미국의 OMB는 PART를 개발하여 각 부처의 사업을 5년 주기로 점검하고 예산편성에 반영하고 있으며, 영국도 재무부가 PSA의 설정과 운영에 결정적인 역할을 하고 있으며, 캐나다도 Treasury Board에서 Strategic Review 과정을 운영하면서 각 부처 사업의 성과지표 설정 및 평가결과의 예산편성 과정에서의 활용에 적극적으로 개입하고 있다.

중앙집권화된 체제와 분권화된 체제에 대해서는 장단점이 있다. 중앙집권화된 국가일수록 보다 체계적이고 일관성 있는 제도가 운영되고 있으며, 평가 결과의 환류에 대해서도 적극적이다.

반면에 분권화된 국가들은 제도 운영의 적절성에 대해 편차가 존재한다. 노르웨이의 경우는 부처 자율에 맡겨둔 성과관리 예산제도가 부적절하다고 판단되어, 별도의 조직을 만들고, 예산당국이 보다 적극적인 역할을 하고자 하며, 스웨덴의 경우는 중앙집권화된 일관된 기준의 강제로 인한 비용이 혜택에 비해 크다고 판단하여 분권화된 형태로 전환하는 것으로 나아가고 있다.

집권화는 일관성과 활용의 강도 강화에 있어서 장점이 있으며, 분권화는 부처의 사정에 적합한 관리방식을 활용할 수 있게 하고 행정비용을 줄인다는 점에서 장점이 있다. 각 체제의 단점은 이러한 장점의 반대 측면이라고 보면 될 것이다.

2) 정부 내 성과관리 조직과 조직의 역량

중앙집권화된 제도를 운영하는 국가에서의 성과관리 예산제도의 실효성은 성과관리 조직의 위상과 역량에 의해 크게 영향을 받는다. 중앙집권화된 성

과관리 예산제도를 운영하는 국가 중 적지 않은 경우는 성과관리 예산제도의 운영을 위해 별도의 조직을 운영하고 있다. 별도의 조직이 신설되면 제도 운영의 역량은 강화되는 효과가 있지만, 제도 운영이 예산편성 과정과 분리되어 성과관리 예산제도의 환류 기능이 약해질 가능성이 높다.

이런 가능성에 대해 각국은 다음과 같이 대응하고 있다. 미국의 경우, OMB 내의 Management 쪽에 성과관리 예산제도 업무가 할당되어 있지만, 실제 평가 과정에서는 예산을 편성하는 examiner가 주된 역할을 한다. 즉 평가자와 예산편성자가 일치하는 것이다. 캐나다의 경우도 성과관리를 위한 별도의 조직(Results based management division)이 있지만, 평가 과정에 예산편성 관계자가 개입하여 5% 원칙을 강제하여 예산편성 과정에 평가결과를 직접 활용하도록 하고 있다.

고위 의사결정자나 일반 국민의 입장에서는 자세한 성과정보에 주의를 기울이고 해석할 시간이 없으므로, 성과정보를 해석하여 유용하게 제시할 필요가 있다. 이러한 기능을 수행하기 위해서 영국에서는 2001년에 총리실 내에 Delivery Unit(PMDU)를 설치하여 이러한 기능을 수행하도록 하였다. 이 조직은 PSA 중 정부 서비스의 핵심적 기능이라고 볼 수 있는 24개 영역을 설정하고 신호등 체계를 개발하여 운영하였으며, 문제가 있는 영역에 대해서는 PMDU의 분야별 전문가가 부처와 협의하여 개선방안을 마련하고 추진하였다. 영국의 경우는, 성과관리제도 실효성 향상을 위해 별도의 조직을 신설하고 운영한 경우라고 볼 수 있다.

우리나라의 경우도 예산당국 내에 별도의 조직을 신설하여 성과관리 예산제도를 운영하고 있다. 캐나다의 경우와 유사하게 우리나라도 예산편성 지침에 10% 삭감 원칙을 명기하여 예산편성 과정에서 활용되도록 하는 장치를 심고 있다. 우리나라도 예산편성 관계자의 의견을 평가 과정에서 활용하고 있기는 하다.

이렇게 외양상으로는 우리나라도 다른 국가들과 유사한 제도 운영 조직을 가지고 있지만, 우리나라의 경우는 순환보직이라는 상황에서 제도가 운영되고 있다. 성과관리 예산제도의 운영이라는 측면에서 보면, 순환보직은 두 가지 측면에서 심각한 문제점을 내포하고 있다.

첫 번째는, 책임성 확보가 용이하지 않다는 것이다. 사업 담당자가 단기간

에 자리를 옮기기 때문에 성과지표나 목표치 설정은 전임자가 하고, 실제 평가시에는 다른 사람이 그 기준에 의해 평가받는 사업의 담당자일 가능성이 높은 것이다. 그러므로 성과지표나 목표치 설정의 책임성이 확보되기 어렵다. 물론 성과평가 결과가 개인이나 조직의 성과평가에 활용되지 않고 예산 사업의 성과평가와 환류에만 활용된다면, 그 부작용은 상대적으로 작다고 볼 수 있다.

둘째, 성과관리 및 평가 관련 전문성이 확보되기 어렵다. 일반적으로 예산 당국과 부처의 입장에서 성과관리와 평가는 부처의 필수적인 기능이라기보다는 외부 대응용의 최소한의 업무로 치부될 가능성이 높다. 그러므로 조직 내 업무의 성격상 성과관리 및 평가 관련 전문성을 키울 개인적인 유인도 작으며, 순환보직인 경우 최소한의 노력만 기울일 가능성이 더욱 커지게 되어 있다.

이러한 두 가지 이유로 순환보직이 정부 조직 내의 기본적인 인력 운용의 틀일 경우, 성과관리 예산제도의 실효성 있는 운영이 용이하지 않을 가능성이 높다.

다. 성과정보의 활용

성과관리 예산제도의 활용과 관련된 중요한 문제는 성과정보의 활용 문제이다. 성과관리 예산제도의 주된 목적은 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용이다. 물론 성과정보를 통하여 사업의 개선 방안을 찾고, 책임성을 제고하는 효과를 도출할 수도 있으나, 성과관리 예산제도의 궁극적인 목적은 예산 편성 과정에서 예산의 합리적 배분을 통한 예산의 효과적 사용이다. 2004년 OECD 국가 설문조사 결과에 의하면, 대부분의 국가가 성과정보를 다양한 변수들 중의 하나로 간접적으로 예산 배분에 활용한다고 응답하고 있다. 즉 성과정보가 예산 편성에 기계적으로 활용되지는 않는다는 것이다.

이론적으로는 정책이나 사업의 과거 성과는 향후 정책방향이나 예산 배분에 있어서 여러 고려 사항 중 하나라는 것이 정답이다. 그러나 실제 제도 운영에 있어서, 이러한 원칙적인 기준이 성과정보를 활용하지 않는 하나의 핑계로 전락하는 경우가 많다. 이러한 이유로 인해 성과관리 예산제도가 하나

의 대외 선전용의 형식적인 도구에 그치는 경우가 발생한다.

성과정보의 활용도를 높이기 위해서는 고위 의사결정자의 관심과 의사결정에 활용할 수 있을 정도의 성과정보의 수준이 필요하다. 이러한 기본적인 조건과 더불어, 현실에서는 차선으로 일종의 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용을 위한 규칙을 설정하는 경우가 발견되고 있다.

캐나다의 5% 규칙과 우리나라의 10% 예산삭감 규칙이 바로 그 예들이다. 캐나다의 경우는 5%의 예산이 성과정보에 근거한 세출구조조정 대상이라고 규칙을 정하고 있으며, 각 부처의 예산에서 세출구조조정의 대상으로 지명된 5%의 예산은 부처 내나 다른 부처의 효과적이고 중요한 사업을 위한 예산으로 배정된다.

우리나라의 경우는 미흡이라고 판정된 사업의 예산은 원칙적으로 10% 이상 예산을 삭감하도록 하고 있다.

미국의 경우도 사업의 등급을 5등급으로 나누고 있으므로, “ineffective”라고 판정받은 사업들은 간접적으로 예산 배정시 삭감 위협에 노출될 가능성이 높게 되어 있다.

이렇게 외형상 보기에는 지나치게 단순한 것 같은 규칙이지만, 이런 규칙이 있는 국가들에 있어서 성과정보가 예산편성에 미치는 영향이 가장 가시적이고, 크다고 판단된다. 물론 이런 단순한 규칙의 설정에서 비롯되는 부작용의 가능성을 염두에 두고 주의하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

이렇게 예산편성에 성과정보를 활용하는 방식 이외에 가장 많이 쓰이는 방식 중의 하나가, 성과정보의 공개이다. 성과정보의 공개도 일반인이 이해하기 쉬운 형태로 가공해서 이루어지는 것이 추세이다. 미국의 경우도 expectmore.gov에 각 부처 사업의 평가결과가 요약해서 공개되어 있으며, 25페이지 정도의 “Citizen’s Report”를 통해 각 부처의 성과계획서와 보고서의 내용이 요약되어 있으며, 더불어 2page의 “Snap Shot”이라는 요약서를 공개하고 있다. 영국도 재무부 홈페이지에 성과정보가 공개되어 있다. 이러한 정보 공개는 사업부처와 담당자에게 간접적인 유인을 제공하는 기능을 한다.

라. 다른 재정제도 개혁과의 관계

성과관리 예산제도는 다른 재정제도의 개혁과도 연관성을 가지고 있다. 다른 제도들이 효과적인 성과관리 예산제도의 운영을 위한 기반 또는 여건을 제공하기 때문이다.

프로그램 예산구조와 비용회계 및 발생주의회계는, 성과정보의 수준을 향상시키는 데 기여한다는 측면에서 일종의 하부구조와 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 그리고 중기적 재정운용계획은 부처에 향후 예산 배정에 대한 큰 그림을 제공함으로써 중장기적 관점에서 사업운영을 하고 성과관리를 가능하게 하는 여건을 조성한다. 그리고 하향식 자율예산편성제도는 사업 부처와 사업 담당자의 재량권을 증대시켜 결과 중심의 성과관리의 효과를 최대화할 수 있는 여건을 마련하는 의미가 있다.

이런 관점에서 본다면, 중기적 재정운용계획과 하향식 자율예산편성제도는 사업 부처와 사업 담당자에게 성과에 기초한 사업계획과 운영을 하기에 유리한 여건을 제공하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

다른 나라의 사례를 보면, 프로그램 예산구조가 잘 설정되어 있으면 성과관리 예산제도의 운영에 크게 도움이 된다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 성과관리 예산제도 운영시, 관리 대상을 체계적으로 선정하고 분석할 수 있게 하기 때문이다.

그러나 일부 국가에서는 프로그램 예산구조가 사전에 설정되지 않고서도 효과적으로 성과관리 예산제도가 운영되고 있는 사례가 발견되고 있다. 미국과 칠레가 대표적인 국가이다. 물론 이들 국가에서도 프로그램 예산제도가 적절히 사전에 설정되어 있다면, 제도 운영이 보다 용이했을 것으로 판단되지만, 평가대상이 되는 사업군, 즉 프로그램을 적절하게 필요에 따라 정의하고 설정할 수만 있다면, 프로그램 예산구조 자체가 성과관리 예산제도 도입을 위한 선제조건일 필요는 없다.

우리나라의 경우는 프로그램 예산구조가 도입되어 있으나, 성과관리제도를 운영하는 조직과 프로그램 예산구조를 설정하는 조직과의 연계가 미흡하여 양자 간의 일관성에 있어서 일부 문제가 발생하고 있다. 이는 각 제도를 동시에 도입하는 것을 추진한 빅뱅식 제도 개혁의 결과로 발생한 현상이라고

볼 수 있다.

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 그러므로 각 사업에 공통경비를 어떻게 배분할 것인지가 중요한 문제가 된다. 적절한 비용회계 기준을 설정하여 공통경비를 배분하여야만 효과성이나 효율성에 대한 정보를 도출할 수 있다.

각국의 사례를 보면, 영미 계통 국가를 중심으로 일부 국가에서는 공통경비 배부를 통한 각 사업의 총비용(full cost)의 도출에 강조점을 두고 있다. 그러나 이러한 비용 도출의 기준은 각 부처마다 다른 기준을 적용하고 있는 경우가 작지 않게 관찰되고 있다. 미국과 호주는 모든 부처를 아우르는 공통회계기준이 없다. 각 부처가 주어진 여건 내에서 각 사업의 총비용을 도출하고 있다. 일부 부처는 활동기반의 원가 산정을 하기도 하고 일부 부처는 인력 수, 근무시간 수, 예산 액 등을 근거로 간접비를 배분하기도 한다. 우리나라는 이러한 간접비 배부를 원칙적으로 하고 있지 않은 상황이며, 그에 따라 효율성이나 효과성에 대한 성과정보는 활용이 되고 있지 못하므로 이에 대한 개선이 필요하다고 하겠다. 비용정보의 개선은, 구체적인 서비스를 제공하는 조직과 인건비가 많은 비중을 차지하는 조직의 성과관리 개선에 특히 크게 기여할 것으로 판단된다.

비용정보와 더불어 발생주의회계도 비용의 개념을 바꾼다는 측면에서 성과관리 예산제도의 운영과 관계가 있다. 그러나 발생주의회계 도입의 실효성에 대해서는 아직 OECD 국가들 사이에서도 합의가 형성되고 있지 못하다. 실제 발생주의회계를 도입한 호주나 캐나다의 관계자들도 후발국에 신중을 기할 것을 권하고 있다. 우리나라도 발생주의회계의 도입이 지연되다가 2009년부터 일부 도입되는 것으로 계획되어 있다. 회계 관련 전문가뿐 아니라 보다 넓은 시각을 가진 다른 분야 전문가들의 의견도 반영하여, 발생주의 도입의 기준이 설정되고 제도가 시행되도록 해야 할 것이다.

중기적 재정운용계획은 각 부처에 향후 예산 배분에 대한 계획치를 제시함으로써 중장기적 관점에서의 사업운영과 성과관리를 가능하게 하는 효과를 가져다 준다. 그러나 이러한 효과가 현실화되기 위해서는 중기적 재정운용계획의 안정성과 일관성이 중요하다. 만약 중기적 재정운용계획이 매년 적절한 근거 없이 바뀐다면, 중기적 계획으로서의 기능을 상실한 것이다. 그러

므로 중기적 재정운용계획이 원래의 역할을 제대로 수행한다면, 연간 예산편성으로 인해 발생하는 단기적 재정운영과 성과관리의 문제점을 완화시킬 수 있을 것이다.

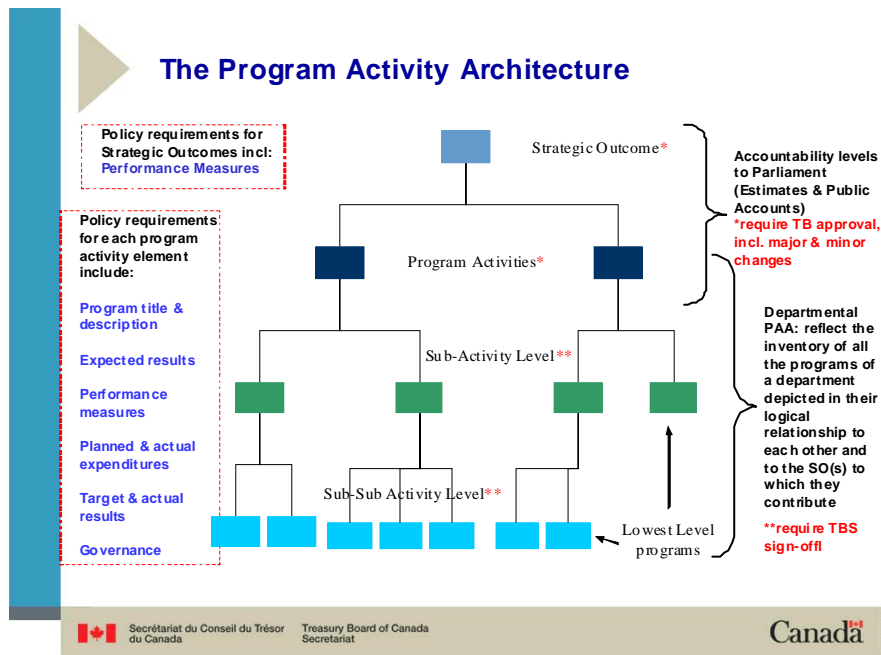
물론 이러한 효과가 실현되기 위해서는 성과관리의 주기도 중요하다. 일년 단위로 모든 사업에 대해 평가가 이루어지고 환류가 이루어진다면, 성과관리의 중장기적 시계는 제한적일 것이다. 예산사업의 성과는 매년 가시화되기 어려우므로 적절한 주기를 설정하여 성과관리와 평가가 이루어지도록 해야 할 것이다.

하향식 자율예산편성은 사업 부처와 사업 담당자에게 자율성을 부여하여 사업의 효과성을 높이도록 하는 역할을 할 것으로 기대된다. 분권화의 전통이 강한 북구 유럽국가들은 부처의 자율성이 매우 강하며, 예산당국의 개입은 최소화되어 있다고 볼 수 있다.

중앙집권적 성과관리제도가 운영되는 영국과 미국이지만, 각 부처가 누리는 자율성의 정도는 양국이 다르다. 영국은 예산편성도 다년도 예산편성 구조이며, 각 부처별 예산한도가 설정되어 있으므로 사업부처의 자율성이 강하며, 반면 미국은 하향식 자율예산편성 개념이 없다. 우리나라도 하향식 자율예산편성제도를 도입하여 어느 정도 부처의 예산편성과 관련된 자율성이 신장되었지만, 아직도 상당히 자세한 수준까지 예산당국의 개입이 이루어지고 있다.

부처의 자율성 부여 문제에 대해서는 이견이 존재한다. 부처의 예산편성과 관리능력이 향상되고 난 이후에 사후적 보상으로 자율성이 부여되어야 한다는 주장과 성과관리의 실효성 제고를 위해 사전적으로 주어져야 한다는 주장이다. 어떤 접근법을 취할지의 판단은 현실의 진단에 근거해야 할 것이다. 만약 사업 부처의 예산사업 관리 수준이 아주 낮다면 당연히 자율성 부여는 이루어질 수 없을 것이며, 상당한 정도 수준에 이르고 있다면, 자율성 부여를 통한 사업의 효과 최대화를 시도해 볼 수도 있을 것이다.

부록 1. 캐나다의 프로그램 활동 구조



부록 2. 미국의 예산사업 평가결과가 공개된 홈페이지 예시

The screenshot displays the ExpectMore.gov website in a Microsoft Internet Explorer browser window. The page title is "ExpectMore.gov: Title I Grants to Local Educational Agencies - Microsoft Internet Explorer". The address bar shows the URL: "http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/summary/10003320.2006.html".

The website header includes the "ExpectMore.gov" logo and the tagline "EXPECT FEDERAL PROGRAMS TO PERFORM WELL, AND BETTER EVERY YEAR." Navigation links for "Home", "About Us", "Contact", and "What's New" are visible. A "Show Me Programs" button is also present.

The main content area is titled "PROGRAM ASSESSMENT" and features a sidebar with three sections: "PROGRAM" (View Assessment Details), "RATING" (What This Rating Means), and "IMPROVEMENT PLAN" (About Improvement Plans). The main content includes the following sections:

PROGRAM ASSESSMENT

Title I Grants to Local Educational Agencies

This program provides supplemental education funding, especially in high-poverty areas, for local activities that help improve the performance of low-achieving students or, in the case of schoolwide programs, to help all students in high-poverty schools to meet challenging State academic standards.

PERFORMING

Moderately Effective

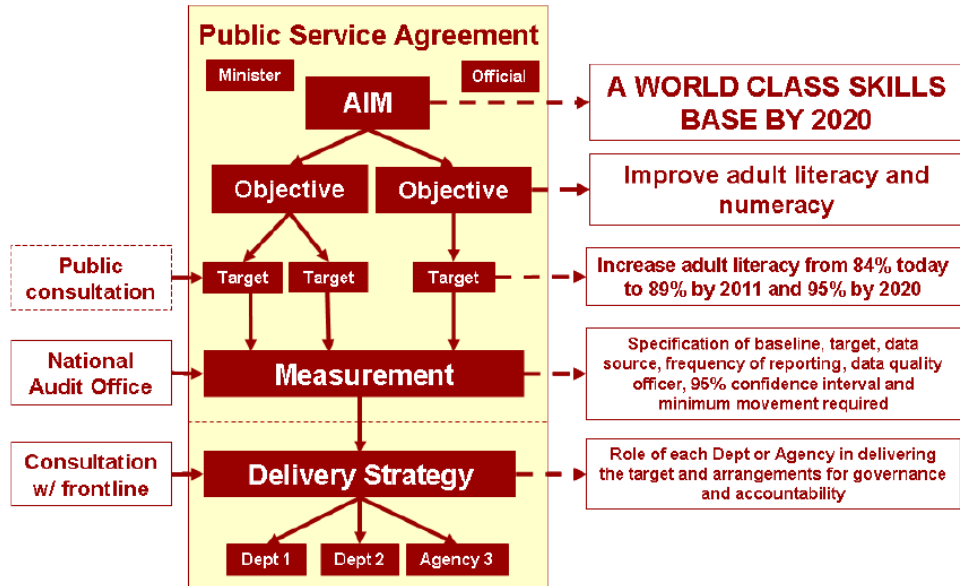
- The program has a clear purpose, is well designed to leverage nationwide educational improvement, and effectively targets Federal dollars to school districts and schools with the greatest need for assistance as measured by enrollment of students from low-income families.
- The program has developed meaningful long-term performance measures, established baselines, and set annual targets required to meet ambitious statutory academic proficiency goals. Independent evaluation data documents moderately effective implementation by the Department of Education and its partners, and first-year data show a rate of progress consistent with meeting performance targets.
- The Department of Education has expanded and strengthened its monitoring of State and local program implementation, including data-driven desk monitoring and on-site monitoring, identification of correction actions, and follow-up to ensure corrective actions were taken.

We are taking the following actions to improve the performance of the program:

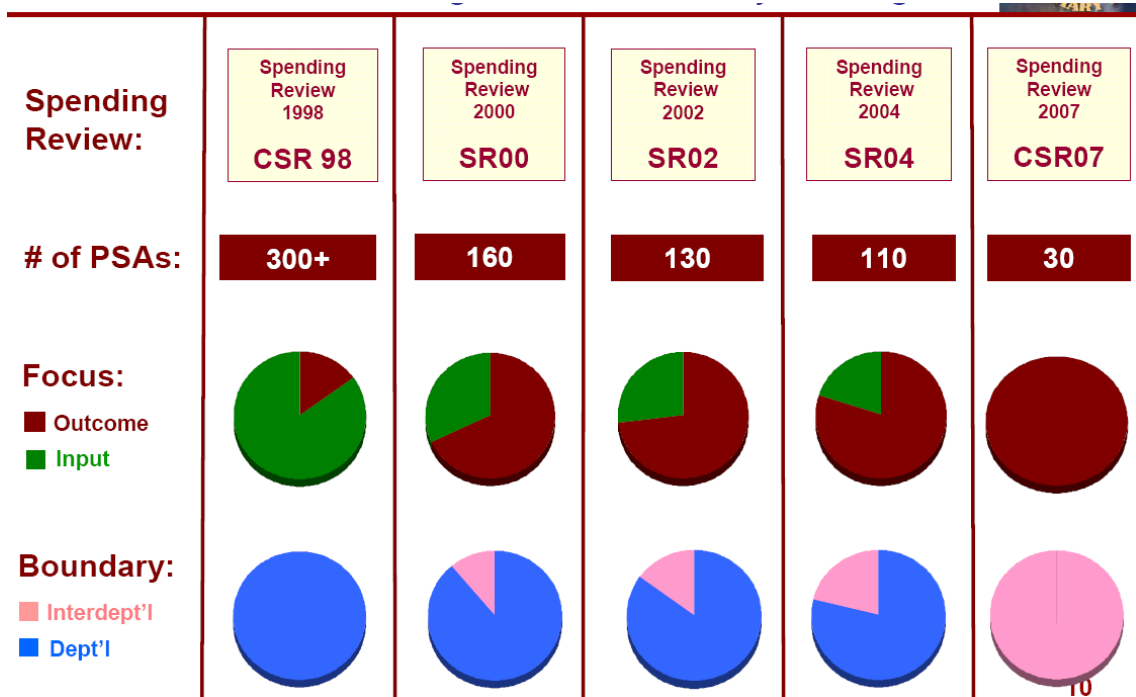
- Submitting to Congress a comprehensive proposal to reauthorize Title I Grants to Local Educational Agencies.
- Improving timeliness and transparency related to the collection and analysis of performance and monitoring data to promote effective use of these data to strengthen program management.
- Strengthening support for the district and school improvement process, including increasing the use of Title I public school choice and supplemental educational services options by eligible students.

The browser's taskbar at the bottom shows the Windows Start button, system tray icons, and several open applications including "Microsoft...", "OECD Pre...", "GOV-PGC-S...", "Agency Perf...", and "ExpectMore...". The system clock indicates the time is 8:51 AM.

부록 3. 영국의 PSA의 주요 요소와 예시



부록 4. 영국 PSA의 성격, 수효와 범위의 변화



우리나라 재정성과관리제도의 현황과 발전방향

2008. 11.27



목 차

I. 재정성과관리제도의 도입배경

II. 우리나라 재정성과관리체계

III. 재정성과관리제도의 문제점 및 발전방향

I . 재정성과관리제도의 도입배경

▶ 재정지출의 효율화 제고·예산절감 필요

- 불확실성이 증가하는 세입여건 하, 복지지출을 포함한 재정 소요 증대 전망
 - 최근 국제금융시장 불안, 세계 경제침체 장기화
 - 경제위기 극복을 위해 막대한 재정지출 수요가 예상됨
 - 지속적인 적자재정운용으로 국가채무가 급격히 증가

▶ 재정운용의 투명성 제고 및 책임성 제고 요구

- 언론·시민단체 및 국회 등은 성과중심의 재정운용, 성과정보 공개를 지속적으로 요구
- 아울러 재정사업 성과제고에 대한 책임성 및 관심 고조
- 공공관리(Public management)의 패러다임 변화

과거	현재
<ul style="list-style-type: none">• 절차·규칙에 치중 (투입 · 과정)• 합법성 ·공급자 중심• 국민의 비참여	<ul style="list-style-type: none">• 성과 (결과) 를 중시• 효율성 ·수요자 중심• 국민참여, 민주화 진전 (책임성 ·효율성 제고)

▶ 4대 재정개혁과제의 일환으로 성과관리제도 본격 도입

- 총액배분자율편성(Top-down)예산제도의 시행에 따라 성과관리의 중요성 부각
 - 각 부처의 예산편성상의 자율권을 부여하되, 사후 성과평가를 통한 재정운용에 대한 책임성 강화

〈참고〉 4대 재정개혁과제

배 경

단년도 예산편성

중앙집권적 예산편성

투입위주 재정운용

복잡한 예산체계

과 제

[중장기] 국가재정운용계획

총액배분자율(Top-down)
예산편성제도

재정성과관리제도

디지털예산회계시스템
(프로그램예산제도 포함)

II. 우리나라 재정성과관리체계

1. 도입연혁

1999년

성과주의 예산제도 도입
(16개 시범기관 성과계획서 작성 및 제출)

2003년

재정성과목표관리제도의 도입
(22개 부처를 전시행기관으로 선정)

2004년

**성과관리의 내실화를 위하여 정책·성과중심의
프로그램예산체계 도입**

2005년

**성과관리제도의 보완을 목적으로 재정사업자율평가
제도 도입**

1. 도입연혁

2006년

- 재정사업 심층평가 실시
- 국가재정법 제정으로 재정성과관리의 법적 근거 마련
- 정부업무평가기본법 제정으로 각종 개별법령에 의해 이루어지는 개별, 중복 평가를 통합·체계화

2007년

2008년 성과계획서를 정부업무평가기본법에 의한 성과관리시행계획으로 통합

2. 재정성과관리체계

재정성과목표
관리제도

부처의 성과목표
와 성과지표 관리

일상적 건강관리

재정사업
자율평가

사업별 성과점검

정기 건강검진

심층평가

사업별 심층평가

정밀 검사

재정성과목표관리제도

개 념

매년 부처별로 성과목표 및 지표를 사전에 설정한 후 이에 따라 성과를 평가하고 재정운용에 환류

주요내용

- 추진배경: '03년 미국 GPRA를 벤치마킹
- 대상기관: 예산요구서를 제출하는 각 중앙관서의 장 (51개 기관) 및 기금을 관리 운용하는 자
- 내용: 대상기관은 성과계획서 및 성과보고서 제출 ('09회계연도부터 국회제출)

〈참고〉 재정성과목표관리의 기본구조

성과계획수립



재정운용



성과측정 및 평가

- 성과계획서 작성
[성과목표 및
측정방법 설정]

- 성과계획에 따른
예산배분 및 집행

- 성과보고서 작성
- 평가결과 공표
및 환류

재정사업자율평가제도

개 념

각 부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 재정부가 이를 확인·점검하여 예산편성시 활용

주요내용

- 추진배경: '05년 미국 OMB의 PART(Program Assessment Rating Tools)을 우리 현실에 맞게 수정 적용
- 평가대상사업: 예산 및 기금이 투입되는 모든 재정사업 (단, 평가실익이 없는 사업은 제외)

재정사업자율평가제도

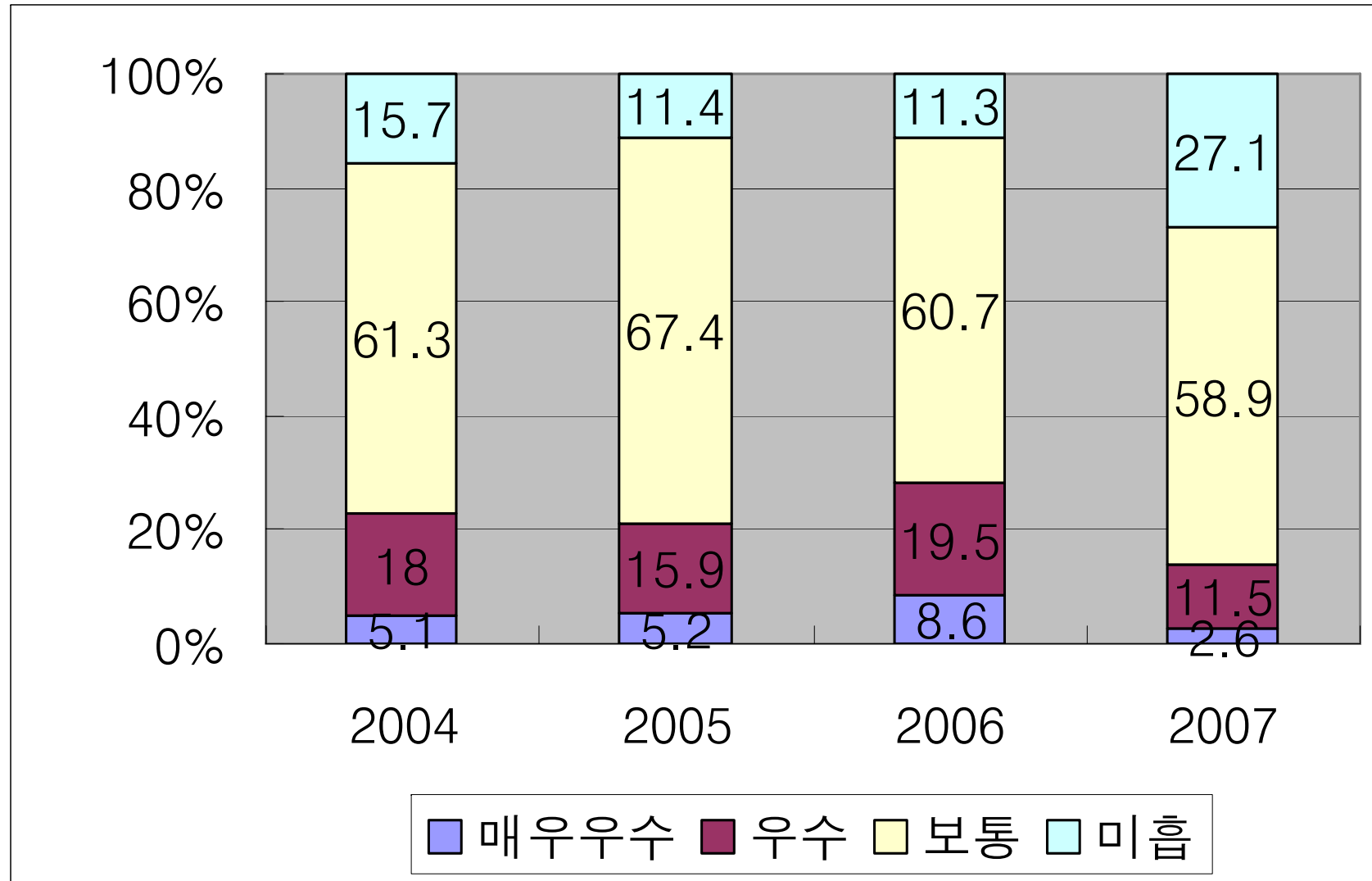
주요내용

- 평가항목: 계획·집행·성과의 3단계의 15개 공통질문과 사업유형별 1~3개 추가질문으로 구성
- 평가결과활용: '우수'이상 사업은 원칙적으로 예산 증액, '미흡'이하 사업은 10%삭감 또는 사업 폐지 검토
- 평가과정: 재정부의 평가지침사전제시(전년도) → 각 부처 자체평가 및 평가결과제출(2~3월) → 재정부 확인점검(3~6월) → 사업별 참고사항 및 평가결과 부처 통보(6월초)
- 추진실적: '05년 이후 매년 전체재정사업 1/3실시

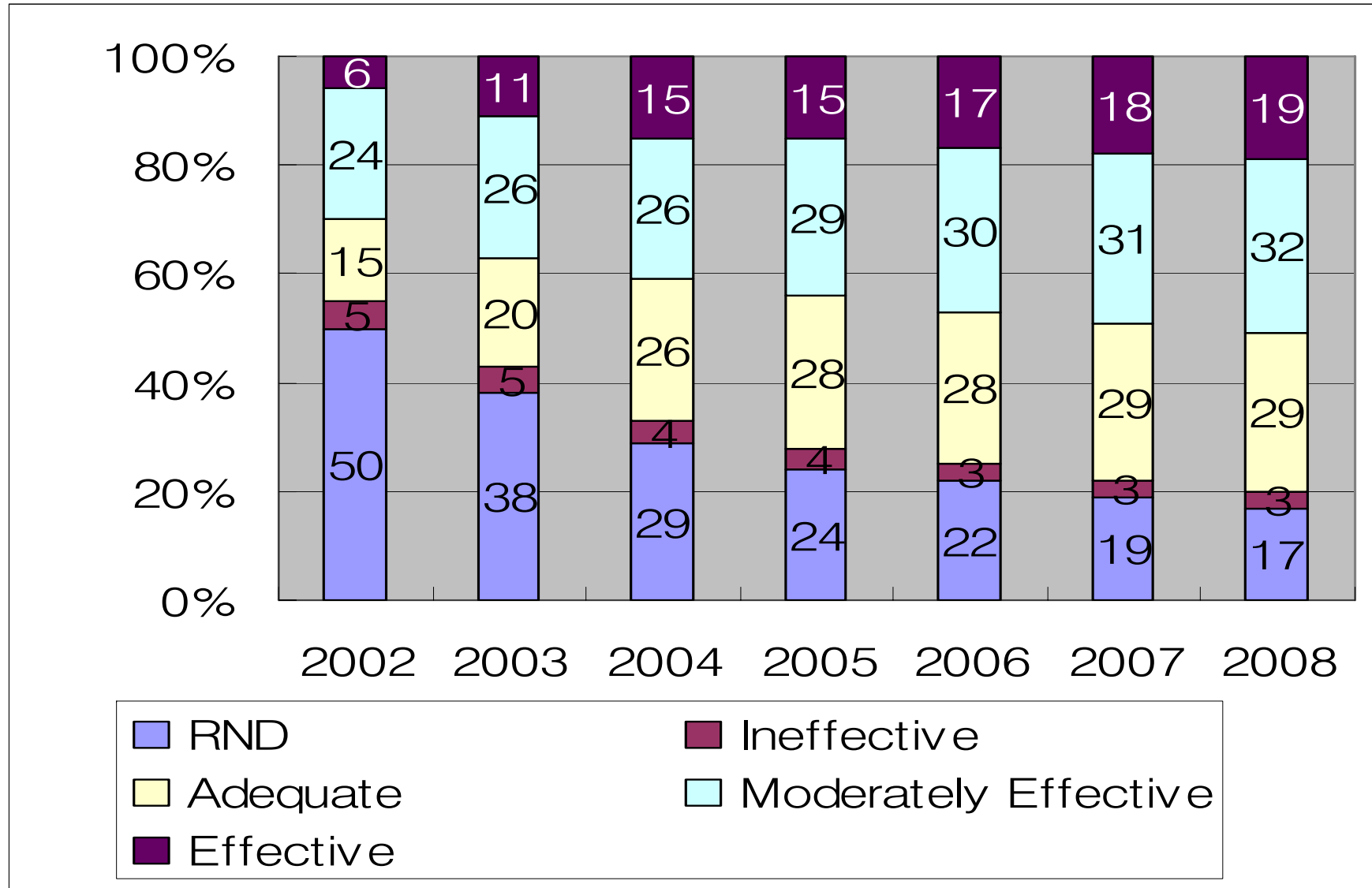
〈참고〉 ‘재정사업 자율평가’ 평가항목

계획 (30)	1-1. 정부의 재정지출이 필요한지 여부
	1-2. 다른 사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부
	1-3. 현재 사업방식이 가장 효율적인지 여부
성과 계획 (15)	1-4. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는지 여부
	1-5. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는지 여부
집행 (20)	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는지 여부
	2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부
	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는지 여부
	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부
산출/ 결과, 활용 (50)	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는지 여부
	3-2. 계획된 성과를 달성하였는지 여부
	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는지 여부
	3-4. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경에 활용하였는지 여부

<참고> 재정사업자율평가결과('04~'07)



〈참고〉 미국의 PART 결과(2002~2007)



재정사업 심층평가 제도

개 념

정밀검토가 필요하다고 판단되는 사업에 대해
심층평가를 실시하고 재정운용에 활용

주요내용

○ 평가대상사업

- 재정사업평가결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
- 유사·중복 사업 등 예산낭비의 소지가 있는 사업
- 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되는 사업
- 기타 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

재정사업 심층평가 제도

주요내용

- 평가내용: 적절성·효과성·지속가능성 등 평가
- 평가결과활용: 예산편성 및 사업운용 개선에 활용
(예시) 계속 중인 사업이라도 심층평가를 거쳐 당초 계획한 효과를 달성하지 못한다고 판단될 경우
 - ▶ 차년도 예산편성시 사업의 통합·축소 등 조치
 - ▶ 집행방식변경 등 사업개선이 필요한 사업 개선 조치
- 추진실적: '06년 이후 18개 사업 평가

〈참고〉 심층평가 실적

'06년

- 자활근로사업(보건복지부)
- 해외마케팅 지원사업(산업자원부, 중소기업청)
- 국가어항 건설사업(해양수산부)
- 낙후지역 개발사업(행정자치부, 농림부)

'07년

- 지방대학 혁신역량 강화사업 [교육인적자원부]
- 실업자 직업훈련 사업[노동부]
- 운행자 저공해화 사업[환경부]
- 농지규모화사업 [농림부]

우리나라 성과관리제도의 특징

평가조직과 예산편성과의 내부적 분리

평가의 중립성 및 독립성을 강조

※ (구)기획예산처의 성과관리본부 및 재정운용실을 별도 조직으로 분리

예산과의 직접적인 연계 시도

**예산편성지침을 통해 평가결과를 차년도 예산편성에
직접적으로 반영**

심층평가 제도 실시

재정사업 자율평가의 보완조치로서 심층평가를 제도화

II. 재정성과관리제도의 문제점 및 발전방향

1.그 동안의 성과

공공부문에 성과마인드를 확산

- 재정운용의 중점, 의식형태 등이 성과중심으로 변화
- 부처의 성과관리에 대한 이해 및 관심도 제고

	종전	현재
재정운용중심	투입위주	성과 등 결과위주
의식 및 형태	점증주의 경향	성과에 따른 구조조정 및 예산편성
투명성	집행진도 등 단순정보 공개	목표달성 등 성과정보 공개

1.그 동안의 성과

▶ **평가결과를 세출구조조정에 활용함으로써 예산절감에 기여**

○ **재정사업 자율평가결과 예산절감 실적:
('04~'07) 2.3 조원**

○ **심층평가를 실시('06~'07, 18개 사업)하여 사업별 제도개선 및
지출 구조조정 실시:
('07년) 3개 사업, △ 269억원
('07년) 4개 사업, △ 425억원**

1.그 동안의 성과

▶ 재정운용의 투명성·책임성 제고

- 예산요구 사업의 타당성 분석과 함께 성과목표 달성과의 연계고려
- 책임있는 예산집행으로 예산낭비를 줄이고 목표달성을 위한 적극적인 사업 추진

2.미흡한 점

▶ 성과관리제도에 대한 부처의 전반적인 이해가 여전히 부족

- 성과관리제도를 성과제고 노력의 계기로 삼기보다는 새로운 통제수단으로 인식하여 부처의 자발적 참여 저조
- 성과관리 전담조직을 갖춘 기관은 24개에 불과
 - ※ 총 48개 중앙행정기관 중('07년 기준) 외교부, 교육부, 과기부, 건교부, 기상청, 식약청 등 24개 기관이 전담기관이 없음
- 성과관리 및 자율평가를 담당하는 부처의 자체평가위원회가 형식적으로 운용
 - 성과지표 및 목표치에 대한 심도있는 분석 및 평가 부족
 - 부처 사업담당자에게 관대하게 평가하는 경향

2.미흡한 점

▶ 성과관리제도에 대한 부처의 전반적인 이해가 여전히 부족



성과관리의 중요성에 대한 공감대 형성



자체 평가 기능 강화

2. 미흡한 점

▶ 성과관리를 위한 프로그램 예산체계의 정비가 미흡

- 성과관리단위와 예산체계의 단위가 불일치하여 성과와 예산과의 직접적인 연계에 한계

〈프로그램예산체계와 성과관리체계의 연계방안〉

프로그램예산체계	성과관리체계
부 문	전략목표
프로그램	성과목표
단위사업	관리과제



예산편성 단위와 성과평가 단위의 일치

〈참고〉 프로그램 예산제도

개 념

예산의 계획, 편성, 배정, 집행, 결산, 평가, 환류의 전과정을 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체계와 연계 시켜 성과를 관리하는 예산기법

프로그램의 의의

- 프로그램은 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위 사업의 묶음이며 정책적으로 독립성을 지닌 최소단위
- 예산집행의 결과를 정책목표와 비교평가하고 결과를 정책결정에 환류시켜 활용하는 것

〈참고〉 예산과목체계의 변화

품목별 예산체계	장	관	항	세항	세세항	세사업
	[대기능]	[중기능]	[소기능]	[실/국]	[세부사업]	-
프로그램 예산체계	분야	부문	프로그램		단위사업	
	[대기능]	[중기능]	[실국별 정책사업]		[정책사업 하위사업]	

2. 미흡한 점

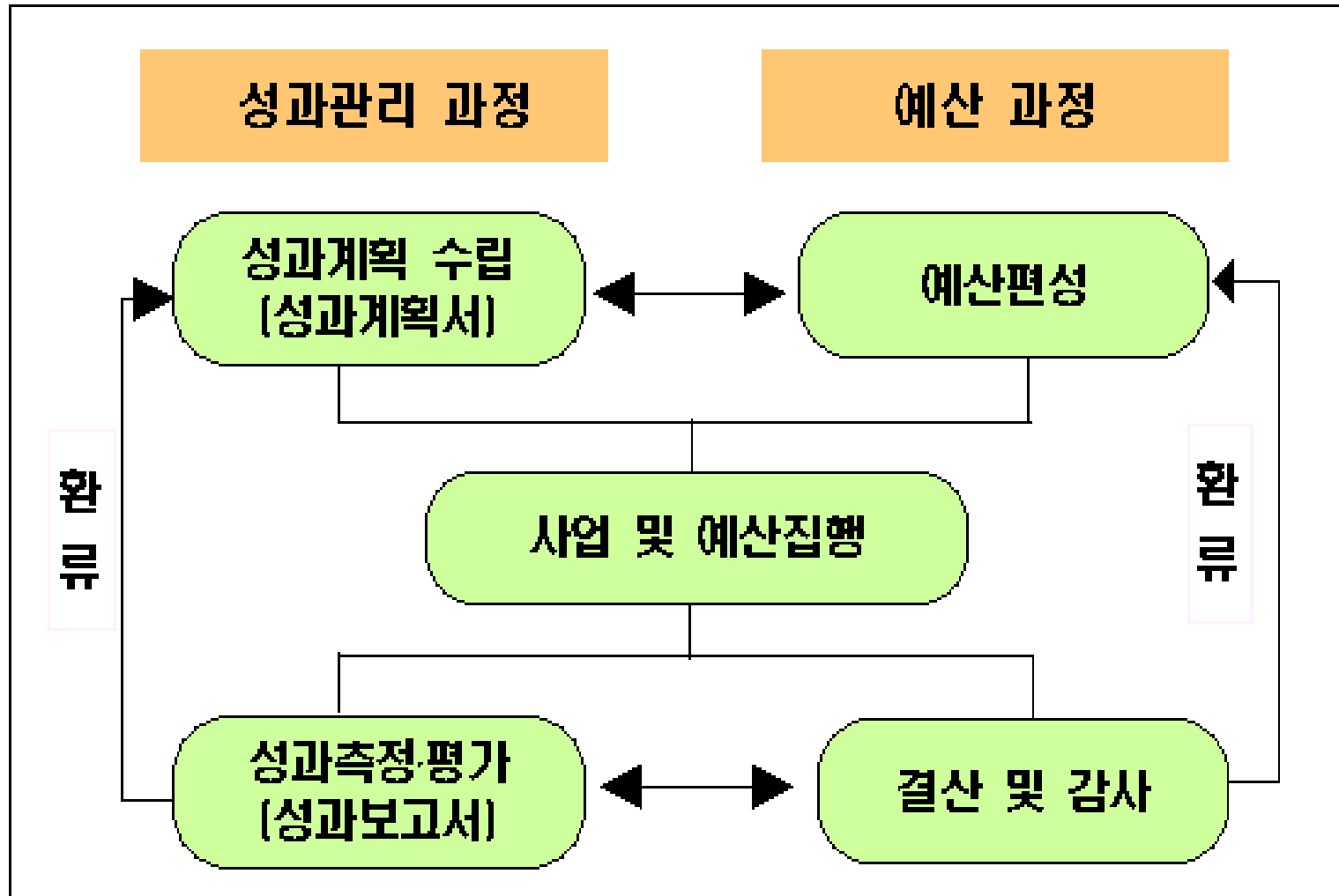
▶ 성과계획서/예산편성, 성과보고서/결산으로 이어지는 성과관리 및 예산환류시스템 미흡

○ 성과계획서 등은 예산요구서의 단순 참고자료에 불과하고 예산편성과정에서 성과정보를 활용하는 데 한계



예산편성시 성과정보 활용 제고

<참고> 성과관리 과정과 예산과정의 연계방향



2. 미흡한 점

▶ 성과지표의 개발이 저조

- 재정성과관리제도를 시행한지 5년이 지났으나, 합리적인 성과지표의 비율은 56.2%('06년 자율평가결과) 수준에 불과
 - 신뢰성·실효성 있는 성과관리의 제약요소
- 장기지표 및 효율성 지표 등의 개발이 미흡



성과지표의 고도화

〈참고〉 바람직한 성과지표의 특성

특성	검토사항
연관성	지표는 사업 목적과 연관되어 있는가
왜곡된 유인의 회피	지표가 예측하지 못한 행동을 조장하는가 (예: 보고의 누락)
원인성	조직의 사업활동에 의한 영향을 측정할 수 있는가
명확성	지표는 명확하게 표현되고 쉽게 이해되는가
적시성	지표는 적시에 정보를 제공하는가
신뢰성	지표는 그 사용에 있어 충분히 정밀한가
비교가능성	과거의 성과와 비교가능한가
결과지향성	정책등의 최종적인 효과를 파악할 수 있는가
계량성	객관적인 수치로 측정이 가능한가

2. 미흡한 점

▶ 평가결과와 예산과의 연계 문제

- 평가결과를 예산편성시 반영하는 방식과 관련하여 2가지 의견이 제시됨

평가결과를 예산에 직접 반영	<ul style="list-style-type: none">• 평가결과를 페널티 혹은 인센티브로 활용• 평가의 효용성 강조
평가결과를 예산편성시 참고자료로 활용	<ul style="list-style-type: none">• 예산편성시 평가결과뿐 아니라 정책적 관리 등도 감안• 제도개선 등에 중점을 둘 필요

- 평가결과를 주로 예산삭감에 활용함에 따른 부처의 반발



평가결과와 예산과의 합리적 연계

2. 미흡한 점

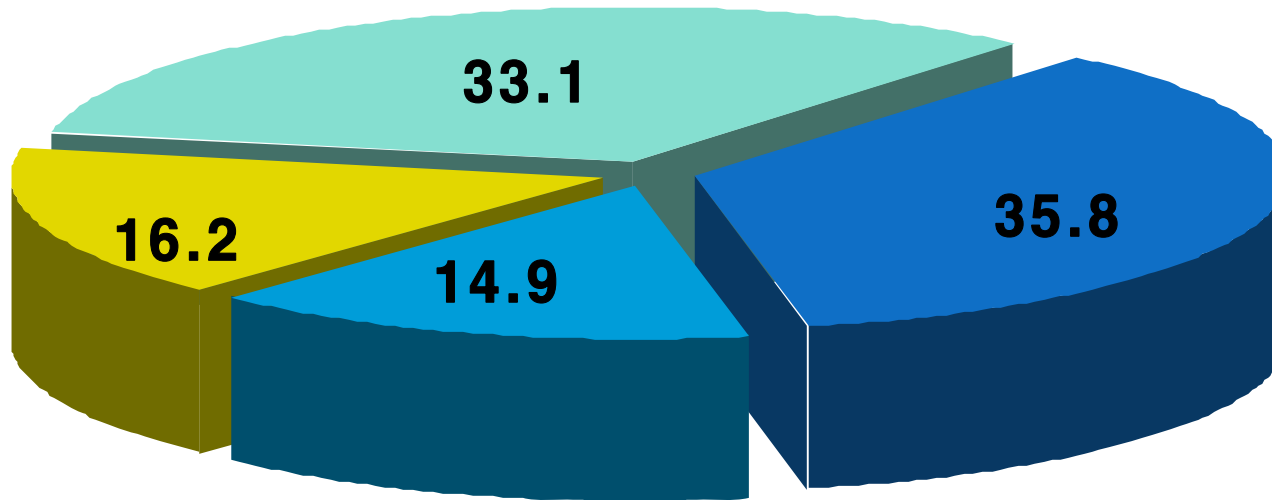
❖ 실질적 제도개선 실적이 저조

- '04~'06년 평가결과, 총 2,516건의 제도개선 시정권고 의견을 제시하였으나, 35% 이상이 성과지표 및 목표치 설정과 관련된 내용
 - 법령개정, 사업관리방식개선 등 실질적인 제도개선 의견을 제시하는 데에는 한계
- 성과평가가 사업예산을 삭감하는 도구로 활용되어 성과관리의 방향성이 모호



사업별 개선사항 권고 활성화

<참고> '04~'06년 시정권고내용 분류



■ 성과지표 등 성과계획보완

■ 집행관리강화

■ 사업방식 개선

■ 사업평가 방식 및 환류체계개선

3. 추진과제

▶ 성과관리의 중요성 관련 공감대 형성

- 성과관리와 관련 컨설팅 및 교육 기능 강화
 - 희망부처에 대해 성과관리 운영 전반에 대해 진단 (조세연 협조) → 상응한 조치권고 및 지원
 - 부처 성과관리 담당자에 대한 성과관리교육 강화 (예시) 맞춤형 순회교육 실시, 온라인 교육방식 도입 등
- 성과관리의 확산에 있어 각 부처 CEO의 역할이 매우 중요
 - 재정전략회의 등을 활용, 성과관리의 중요성 확산시킴

3. 추진과제

▶ 자체평가 기능 강화

- 절대평가방식으로 운영 중인 현행 자율평가를 상대평가 방식으로 전환 검토
 - 부처의 자율적인 예산절감을 실천토록 유도
 - 평가결과를 예산편성에 보다 효율적·효과적 연계 가능

지식경제부는 R&D사업 자체평가지 상대평가 방식을 도입하여 운용 중 ('08년 4월 국무위원 재정전략회의시 우수 예산절감사례로 VIP보고)

3. 추진과제

▶ 예산편성단위와 성과평가 단위의 일치

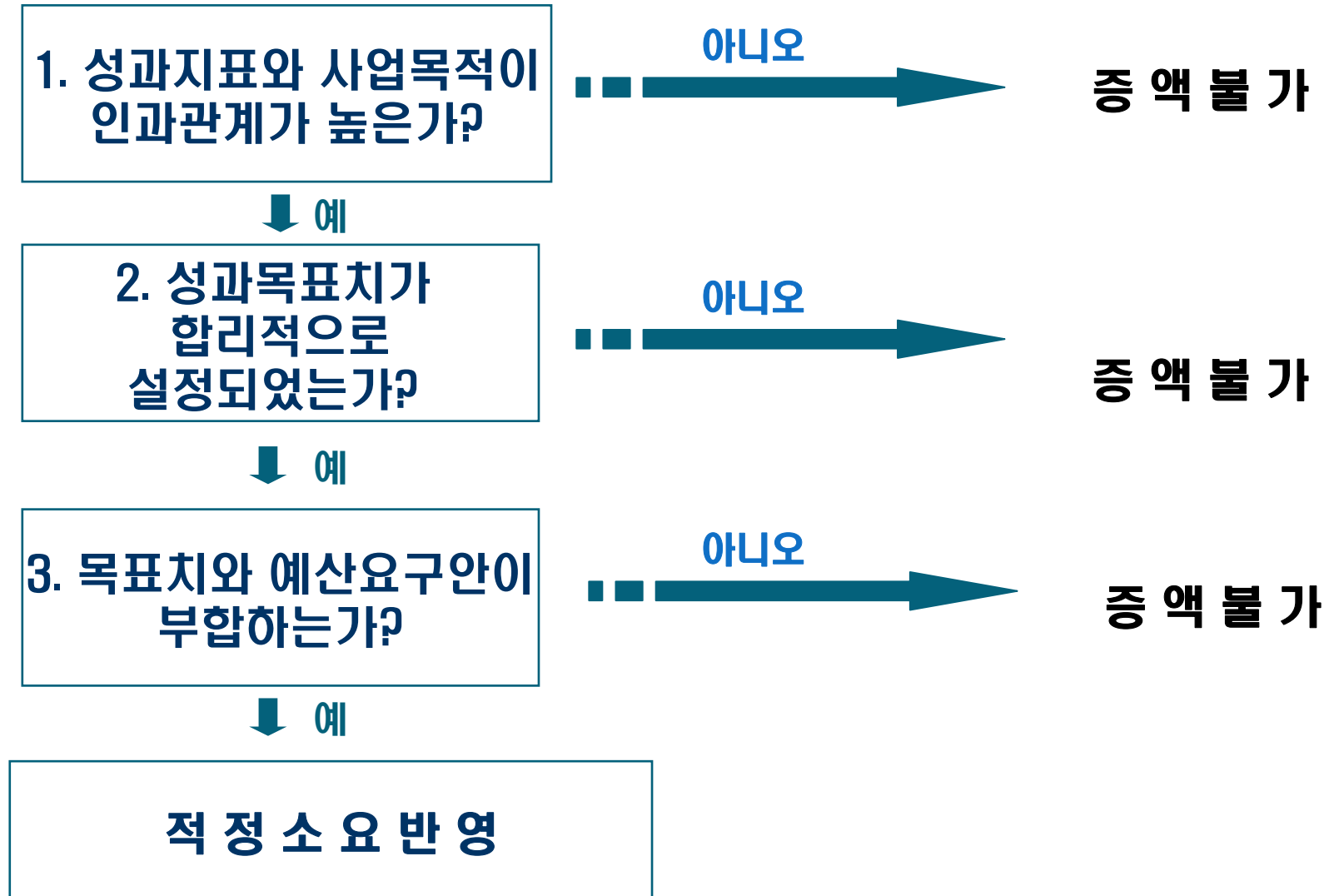
- 성과관리 단위와 예산편성·집행단위를 프로그램 및 단위사업의 각 단계에서 일치시킴
 - 사업의 목적 및 동일 실국의 업무인지를 기준으로 프로그램을 분할·통합하여 성과목표와 매칭
- 필요시 적정 프로그램 및 관리과제수, 성과지표의 적절성 등 전반적인 성과관리체계에 대하여 컨설팅 지원
 - 내년도 과목구조 개편시 반영

3. 추진과제

▶ 예산편성시 성과정보 활용 제고

- 예산요구서 작성시 성과정보를 함께 제출하도록 하여 성과달성을 위한 투입재원 규모 파악
 - ※ 전략목표, 성과목표, 관리과제 별 예산요구액과 성과지표 및 지표목표치
- 예산편성시 고려해야 하는 주요사항과 성과계획서 검토단계를 연계하여 성과계획이 비합리적인 경우 예산상 불이익 부여

<참고> 성과계획서와 예산과의 연계



3. 추진과제

▶ 성과지표의 고도화

- 사업유형별 다양한 표준 성과지표를 추가로 개발하고 보급
 - 해당 부처가 사업에 가장 적합한 지표를 pool에서 선정하여 활용
- 성과지표 설정 등에 관한 대부처 컨설팅 교육 기능 강화
 - 조세연 성과관리센터와 협조
- 중장기적으로는 장기지표 및 효율성지표에 대한 보급, 교육을 통해 성과평가의 실효성을 제고

3. 추진과제

▶ 평가결과와 예산과의 합리적 연계

- 기계적인 예산반영이 아닌 여러 상황 등을 고려한 유연하면서도 투명한 반영원칙 수립
 - 예산 반영 제외사업 등을 사전에 명시함으로써 예산반영 상의 혼선을 줄임
 - ※ 법정지출사업, 연부액이 정해진 SOC사업
- 평가결과와 예산연계간의 대칭성 확보
 - 미흡사업에 대해 페널티가 부여되는 만큼, 우수사업에 대해서도 적극적인 인센티브를 부여
- 중장기적으로는 상시평가시스템을 구축하여 평가와 예산연계간 적시성 확보

3. 추진과제

▶ 사업별 개선권고사항 활성화

- 재정사업의 개선 필요사항 발굴을 위해 관련 네트워크를 최대한 활용
 - 국회, 감사원, 언론보도 등을 DB화하여 권고사항 작성시 활용
- 권고사항 이행여부 모니터링 강화
 - 권고사항 이행여부를 차기평가지 반영하고 필요시 현장점검을 통해 이행여부를 확인
- 특별히 관리할 실익이 큰 사업의 경우 미국의 High-Risk Program 과 유사한 관리방식 도입을 검토
 - ※미국 GAO의 High-Risk Program : 재정낭비 및 비효율성 집행가능성이 큰 사업을 고위험사업으로 지정하여 의회, 행정부가 집중관리

101101010

감사합니다



기획재정부
MINISTRY OF STRATEGY
AND FINANCE

성과관리 예산제도에 대한 국회의 평가 및 발전방안

2008. 11



국회예산정책처 사업평가국
사회행정사업평가팀장 김일권

OUTLINE

- 성과관리 예산제도의 의의
- 국회 차원의 성과관리 예산제도 평가
- 국회예산처의 성과관리 평가 결과
- 현행 성과관리 예산제도의 개선과제
- 국회예산처의 내년도 평가계획

성과관리 예산제도의 의의

- 절차와 규칙에 맞게 집행 → 예산으로 표현되는 공공서비스의 최종 결과(목표, 성과, 궁극적 목적)에 관심
- 예산 + 성과
 - 예산수립시 : 성과계획에 따른 예산 편성·심의
 - 예산집행시 : 최종 성과를 염두에 두고 자율적으로 집행
 - 결산시 : 성과를 평가하여 다음연도 예산 수립, 제도개선 등에 반영
- 예산차원의 성과관리 v. 조직·개인차원의 성과관리
 - 예산차원에 중점 v. 조직·개인차원은 기관장 주도로

입법부 차원의 성과관리 예산제도 평가

국회 평가의 필요성

- 국회의 성과중심 예산안 심사 지원
cf. 성과보고서 평가 : 결산심사, 국정감사, 예산안 심사 지원
- 성과중심 재정운용의 성공적 정착에 예산안 심의 · 확정기관인 국회의 관심과 참여 필요
 - 정부 성과관리 예산제도의 발전 유도
 - 정부 내 총괄부처와 협력하여 성과관리 예산제도 정착 촉진
 - 정부 부처간, 중앙 · 지방정부간 이견 조정 방향 제시

국회 내 성과관리 예산제도 평가기관

- 국회예산정책처(이하 국회예산처) 사업평가국
- 주요 업무
 - 예산안 및 결산 분석, 법안비용추계, 경제전망, 세수추계, 국가재정 운용계획 분석, 국가주요 정책 · 사업평가, 중장기재정소요분석, 정부규제개혁평가, 국정감사 지적사항 이행점검, 국회 내 회계검사
- 성과관리와 예결산 심사 및 사업평가와의 밀접한 관련성을 인식, 2007년 이후 정부 성과관리 평가

미국과의 성과관리 체계 비교

	미국	우리나라		비고
근거법률	GPRA	정부업무평가기본법	국가재정법	
정부 총괄부처	OMB	국무총리실 정부업무평가위원회	기획재정부	
성과 계획	Strategic Plan, Annual Performance Plans	성과관리 시행계획	성과계획서	일원화 됨
의회 평가기관	GAO	국회예산처		

국회예산처의 성과관리 평가 결과

평가 개요

- 2007, 2008년도 성과관리 시행계획 평가
 - 예산서 연계의 기준, 논리적 정합성 평가, 39개 중앙행정기관
- 2009년도 성과계획서 평가
 - 최초로 예산안 첨부서류로 국회 제출, 예산안과의 연계정도 평가, 15부/49개 중앙관서

2008년도 성과관리 시행계획 평가

정부업무 성과관리 시행계획 평가기준

평가영역	평가기준	평가내용
전략목표	결과지향성	중·장기적으로 기대되는 최종 효과인가?
	포괄성	법령에 의해 부여된 임무를 포괄하는가?
	목표달성여부 확인가능성	목표달성 여부가 확인 가능한가?
성과목표	전략목표 구현 수단으로서의 적절성	성과목표가 달성되면 전략목표의 달성을 예상할 수 있도록 연계되었는가?
	결과지향성	관리과제로 기대되는 최종효과를 표현하도록 설정 되었는가?
	성취수준 확인가능성	단기간 경과 후 목표의 성취수준을 객관적으로 파악 할 수 있도록 설정되었는가?
	대표성	성과목표가 관리과제 혹은 사업을 대표하는가?
관리과제	성과목표달성 수단성	관리과제의 수행이 성과목표의 달성과 연계되었는가?
	추진체계의 적절성	관리과제와 관련된 추진계획이 적절한가?
성과지표	목표치 설정방법의 적절성	목표치 설정방법이 객관적이며, 타당하고, 체계적이며, 일관되고, 적절한가?
	목표치 수준의 적절성	관리과제를 적극적으로 수행코자 하는 의지를 반영한 적절한 목표치를 설정하였는가?
	대표성	평가대상의 핵심적인 활동 및 이해당사자들이 관심을 갖고 있는 주요한 성과정보를 충분히 제공하는가?
	측정가능성	관리과제로 인한 성과를 객관적으로 파악할 수 있는가?

성과관리 시행계획 및 성과계획서 수립 대상기관

구분	정부업무평가기본법상 성과관리시행계획 수립대상 기관(39개)	국가재정법상 성과계획 수립대상 기관(49개)
부단위 청단위	<p>국무총리실, 기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부(검찰청), 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 환경부, 노동부, 여성부, 국토해양부, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 법제처, 국가보훈처, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청, 기상청, 해양경찰청, 행정중심복합도시건설청</p>	<p>정부업무평가기본법 대상기관에 대통령실, 진실화해를 위한 과거사정리위원회, 국가인권위원회, 친일반민족행위진상규명위원회, 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 민주평화통일자문회의, 감사원 추가</p>

전략목표의 달성여부 확인가능성 부족 사례

- 국토해양부의 전략목표 Ⅱ 「선진 주거복지를 구현하고 집값을 안정시킨다」
 - 선진 주거복지에 대한 정의 모호, 집값 안정에 대한 기준 미흡
- 전략목표의 달성여부 확인 곤란
 - 주택공급 확대 등 수급균형을 통하여 근본적인 부동산 시장안정을 이룩한다고 설명하고 있으나 수급균형 기준을 제시하지 않고 있으므로 이에 대한 달성여부 확인 불가능

성과목표의 전략목표 구현수단 부적합 사례

- 방위사업청의 성과목표 1 「고객 요구성능을 충족시킨다」
 - 전략목표 III 「방위사업 추진의 전문성을 강화한다」와 논리적이고 직접적인 인과관계 결여
- 성과목표를 전략목표의 구현수단으로 보기 곤란
 - 오히려 방위사업 추진의 전문성 강화가 고객 요구성능을 충족시킨다고 보는 것이 논리적

성과목표와 관리과제간 논리적 연계성 부족 사례

- 농림수산식품부의 전략목표 II의 성과목표 1 「농수산식품 유통효율화」를 실현하기 위한 관리과제 중,
- 「일선조합 구조개선 및 경제사업 활성화」, 「수협 경영구조 선진화」, 「농협 구조개선 지원」, 「수협 경영정상화 지원」 등은 신용사업으로 부실화된 농협과 수협에 대한 구조개선 자금 지원 사업
- 성과목표인 농수산식품 유통 효율화와의 논리적 연계성 부족

성과지표의 대표성 미흡사례 1

구분	과제(사업)	성과지표	측정산식
국무총리실 전략목표 I 성과목표 1	국정과제의 차질 없는 추진	지속적인 점검 및 보고회 개최 실적	분기별 점검 및 보고 횟수(분기별 1회)
국무총리실 전략목표 I 성과목표 2	공적연금제도 개혁의 효율 적 지원	공적연금개혁협의회를 통한 정책협의·조정 실적	협의회를 통해 실질적으 로 부처간 정책협의·조정 횟수 및 건수를 확인

성과지표의 대표성 미흡사례 2

성과목표	관리과제	성과지표
통일부 전략목표 Ⅲ 성과목표 4 북한이탈주민의 정착지원을 강화한다	자립·자활 기반 강화	기초직업적응훈련 이수율, 취업증가율
	새터민 교육훈련 및 정착금 지급	취업장려금 수급 증가율, 장기수급 비율

성과지표의 목표치 설정방법의 적절성 미흡 사례

[단위: 억원, %]

관리과제 및 성과지표	실적 및 목표치				'08년 목표치 산출근거
	'05	'06	'07	'08	
■ 국제통계 협력 • 국제회의 참가결과 정책반영률	3.9	2.6	4.8	6.4	근거: 기획재정부 사전검토 결과
		신규	70	70	

성과지표의 목표치 수준의 적절성 부족 사례

구분	성과목표	관리과제	성과지표	실적 및 목표치			
				'05	'06	'07	'08
농림수산식품부	품질고급화 및 브랜드화 추진	고품질 축산브랜드 육성	돼지브랜드 사육비중	47.7	50.9	51.7	<u>53.7</u>
농촌진흥청	축산물고부가가치 창출을 위한 품질고급화 및 생산성 향상 기술을 개발한다	품질고급화, 기능성 강화를 통한 축산물의 품질차별화	돼지브랜드 사육비중	47	50	<u>53</u>	56

39개 행정기관의 시행계획 평가관련 부문별 지적건수 현황 (1)

부처명	전략목표		성과목표		관리과제		성과지표	
	전체	지적	전체	지적	전체	지적	전체	지적
법 무 부	7	1	27	3	108	1	133	5
법 제 처	5	0	13	1	22	2	29	2
기획재정부	4	0	21	1	92	1	114	6
국 세 청	5	0	15	1	44	1	55	3
관 세 청	5	0	15	2	54	0	66	4
조 달 청	5	0	10	0	31	0	44	8
통 계 청	4	0	19	0	80	1	167	2
국무총리실	6	0	19	0	42	0	54	7
공정거래위원회	5	0	18	1	39	3	48	6
금융위원회	5	0	13	2	34	0	47	7
국민권익위원회	6	0	10	1	35	1	80	3
국가보훈처	5	0	18	0	55	0	86	4
통 일 부	5	0	20	5	66	1	101	7
외교통상부	6	0	27	1	98	0	133	5
국 방 부	4	1	23	4	130	0	168	2
병 무 청	5	2	13	5	29	2	44	4
방위사업청	4	2	15	3	40	3	60	8
행정안전부	8	0	38	3	162	0	291	8
경 찰 청	5	1	24	1	83	2	102	5
소방방재청	5	2	28	2	95	1	134	5

39개 행정기관의 시행계획 평가관련 부문별 지적건수 현황 (2)

부처명	전략목표		성과목표		관리과제		성과지표	
	전체	지적	전체	지적	전체	지적	전체	지적
교육과학기술부	11	3	44	17	187	6	264	22
기 상 청	5	0	15	0	87	0	151	12
문화체육관광부	7	0	30	1	271	2	513	13
방송통신위원회	5	2	21	3	80	1	170	8
문 화 재 청	4	3	16	1	77	3	196	0
농림수산식품부	7	0	30	3	264	19	469	17
농촌진흥청	5	0	16	2	90	1	244	12
산 립 청	5	0	13	0	77	4	142	15
해양경찰청	5	0	14	0	49	0	76	8
지식경제부	6	0	26	3	261	17	474	9
중소기업청	5	0	20	1	85	3	479	10
특 허 청	6	1	17	2	54	0	80	13
보건복지가족부	5	1	22	4	242	6	382	12
식품의약품안전청	5	1	20	0	68	1	107	13
환 경 부	7	0	31	0	194	1	277	14
노 동 부	6	3	19	3	149	1	292	15
국토해양부	9	3	42	13	305	1	612	12
행정중심복합도시건설청	6	0	20	0	38	0	46	1
여성부	4	1	15	1	41	1	69	10
전체개수	217	25	817	90	3,958	86	6,999	317
백분율(%)	11.5		11.0		2.17		4.5	

2009년도 성과계획서 평가

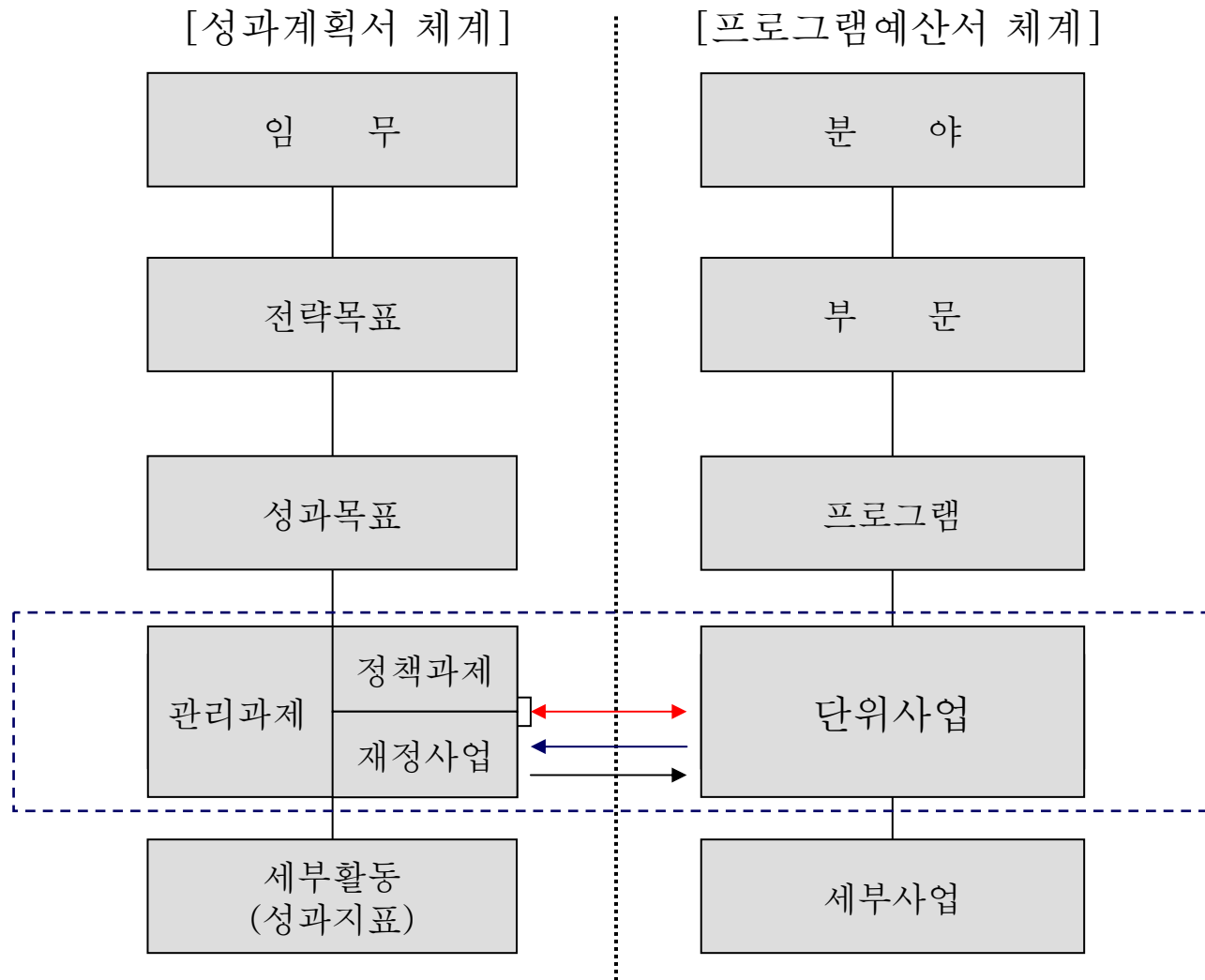
2009년도 성과계획서 평가기준

평가기준	내 용
관리과제와 단위사업의 일치 정도	성과계획서의 관리과제와 프로그램예산서의 단위사업의 명칭, 사업내용, 수준 등이 일치하는가?
사업비와 예산액의 일치 정도	성과계획서의 관리과제별 사업비와 예산서상의 예산액이 일치하는가?

외교통상부 성과계획서와 프로그램 예산서의 비교('08)

프로그램 예산서	프로그램 예산서 단위사업 & 성과계획서 관리과제	성과계획서
정상회의 참석 및 국민영접 한반도 평화조성 외교 동북아시아위원회 국제기구분담금 지역외교교류협력강화 지역외교 현안 대처 재외국민보호콜센터 재외국민영사서비스 한인의 날 행사 여권발급 여권사진전산화 전자여권개발 통상외교 강화 대외경제협력 강화 에너지 자원외교 강화 자유무역협정체결 통상외교기반구축 통상외교연구 외교전략 연구 외교안보연구원 청사관리	국제기구 협력 강화 국제법적 대응 강화 문화홍보외교 한국학 기반확대 한국전문가 육성 인적교류 출판자료 지원 재외동포재단 여권업무선진화(프로그램 수준) 한국국제협력단 교육훈련 강화	교육훈련제도 개선 국외연수의 체계적 관리 국제사회의 법적 기반확대 참여
20	11	3

성과계획서와 프로그램예산서 체계 비교



성과계획상 관리과제가 예산안상 불분명한 경우

부처	성과계획		예산안
	전략목표 및 성과목표	관리과제	
문화체육 관광부	전략목표 I 「콘텐츠로 부강한 소프트 강국을 실현한다」의 성과목표 1 「콘텐츠기술개발 및 창작역량을 강화한다」	관객지향형 공연예술 기술개발 지원(R&D)	예산안에 불분명함
보건복지 가족부	전략목표 I 「평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본생활을 보장」의 성과목표 2 「지속가능한 연금제도 구축으로 노후소득 보장」	국민연금공단 정보화 사업 추진 (정보화)	예산안에 불분명함
법무부	전략목표 I 「원칙과 정도에 따른 법질서 확립」 의 성과목표 3 「서민생활의 안정을 침해하는 범죄를 엄단한다」	범죄예방 통합지원체계 구축 (정보화)	예산안에 불분명함

성과계획상 관리과제가 예산안의 세부사업인 경우

부처	성과계획		예산안		
	전략목표 및 성과목표	관리과제	프로그램	단위사업	세부사업
여성부	전략목표 I 「여성일자리를 전략적으로 확대하고 여성의 직업능력을 개발하여 고용을 증진한다」의 성과목표 2 「중소기업, 사회서비스 분야 등 여성일자리 창출여건 개선」	중소기업여성 취업지원 (재정)	여성정책 및 인력개발	여성인력 개발 및 활용(기금)	중소기업 여성 취업 지원
기획재정부	전략목표 III 「신성장동력 확충」의 성과목표 7 「대개도국 경제협력 활성화」	EDCF 기금규모 확충 (재정)	회계기금간 거래(전출금)	회계기금간 전출 (일반회계)	대외경제 협력 기금 전출
통일부	전략목표 II 「상생의 교류협력을 확대한다」의 성과목표 3 「호혜적 남북경제협력사업 확대」	경제협력기반 조성 (재정)	남북경제 협력	경제분야 협력 기반조성	경제분야 협력 기반 조성

성과계획상 관리과제가 예산안상 단위사업의 합인 경우

부처	성과계획		예산안	
	전략목표 및 성과목표	관리과제	프로그램	단위사업
환경부	전략목표 IV 「자원순환사회 기반조성으로 자원순환성을 제고한다」의 성과목표 3 「국민건강 보호를 위해 폐기물을 안전하게 처리한다」	폐기물처리 정보화 (정보화)	폐기물처리 및 관리	폐기물처리 정보화
			자원순환체계 구축	재활용시스템구축 (정보화)
농림수산 식품부	전략목표 V 「체계적인 대외협상 추진 및 국제협력 강화로 농어업 개방에 대비한 대응체계를 구축한다」의 성과목표 2 「FTA협상의 체계적인 대응으로 우리 농어업의 피해를 최소화 한다」	축산경쟁력 제고 (균특) (재정)	축산업진흥	축산경쟁력제고 (균특)
				친환경축산지원 (균특)
노동부	전략목표 III 「더 많은 고용기회를 제공한다」의 성과목표 2 「적합한 일자리를 더 쉽게 찾을 수 있도록 한다」	고용안정지원금 (재정)	고용정책	고용조정지원금
				신규고용촉진장려금
				고용창출지원금
				건설근로자 고용지원금

성과계획상 관리과제가 예산안의 프로그램인 경우

부처	성과계획		예산안
	전략목표 및 성과목표	관리과제	프로그램
행정 안전부	전략목표 II 「유능한 공무원을 양성하고 신뢰 받는 공직사회를 구현한다」의 성과목표 6 「공무원보수를 합리화 하고 후생복지를 강화한다」	공무원연금급여 등 지급 (재정)	공무원연금 급여지급
외교 통상부	전략목표 V 「세계 각국과의 긴밀한 협력 네트워크를 구축한다」의 성과목표 2 「대국민 영사서비스 품질을 제고한다」	여권업무 선진화 (재정)	여권업무 선진화
국방부	전략목표 V 「제자리에서 제 몫을 다하는 전문화된 군대를 육성한다」의 성과목표 3 「안보상황에 부합된 장병정신교육을 강화한다」	국방홍보원 운영 (재정)	국방홍보원 운영

관리과제 사업비와 단위사업 예산액이 다른 경우

[단위: 억원]

부처	성과계획			예산안		
	전략목표 및 성과목표	관리과제	사업비	프로그램	단위사업	금액
교육과학기술부	전략목표 VIII 「기초원천연구투자를 확대하여 연구경쟁력 강화 및 신기술 창출을 촉진한다」의 성과목표 3 「미래유망분야의 원천기술과 태동기 융합기술 개발을 추진한다」	21세기 프론티어 연구개발(R&D)	1,926	원천기술 개발	21세기 프론티어 연구개발(R&D)	1,399.3
국토해양부	전략목표 VI 「도시의 품격을 높이고, 재해에 강한 국토를 조성한다」의 성과목표 4 「친환경·체계적인 수자원 관리를 추진한다」	하천재해예방사업 (재정)	3,800	하천관리 및 홍수예보	하천재해예방 (균특)	6,570
지식경제부	전략목표 I 「실물경제 활성화를 위한 산업혁신 기반을 구축한다」의 성과목표 1 「투자활성화 및 기업의 경쟁력 강화를 적극 추진한다」	청정제조 기반산업 원천기술 개발 (R&D)	332	산업원천 기술개발	청정제조기반산업 원천기술개발	1,007

관리과제와 단위사업 일치도 평가 결과 (1)

부처	1. 관리과제와 단위사업의 일치 정도	2. 관리과제 사업비와 단위사업 예산안의 일치 정도	3. 평가결과 종합	
			불일치 개수	비율(%)
외교통상부	총 16개의 관리과제 중 8개가 단위 사업과 불일치	단위사업과 일치하는 8개의 관리과제 중 6개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	14/16	87.50
행정안전부	총 51개의 관리과제 중 26개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 25개의 관리과제 중 16개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	42/51	82.35
교육과학기술부	총 50개의 관리과제 중 25개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 25개의 관리과제 중 11개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	36/50	72.00
보건복지가족부	총 139개의 관리과제 중 31개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 108개의 관리과제 중 65개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	96/139	69.06
법무부	총 29개의 관리과제 중 16개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 13개의 관리과제 중 1개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	17/29	58.62
지식경제부	총 123개의 관리과제 중 41개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 82개의 관리과제 중 27개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	68/123	55.28
환경부	총 84개의 관리과제 중 34개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 50개의 관리과제 중 12개의 관리과제 사업비가 예산안 단위사업 및 세부사업 금액과 불일치	46/84	54.76
국방부	총 39개의 관리과제 중 19개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 20개의 관리과제 모두 그 사업비가 예산안상 단위사업 금액과 일치	19/39	48.72

관리과제와 단위사업 일치도 평가 결과 (2)

부처	1. 관리과제와 단위사업의 일치 정도	2. 관리과제 사업비와 단위사업 예산안의 일치 정도	3. 평가결과 종합	
			불일치 개수	비율(%)
문화체육관광부	총 130개의 관리과제 중 19개가 예산안상 누락되었거나 위치파악이 어렵거나 혹은 단위사업이 아닌 세부사업으로 설정	단위사업과 일치하는 111개의 관리과제 중 43개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	62/130	47.69
기획재정부	총 5개의 관리과제 중 1개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 4개의 관리과제 중 1개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	2/5	40.00
국토해양부	총 153개의 관리과제 중 35개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 118개의 관리과제 중 24개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	59/153	38.56
통일부	총 17개의 관리과제 중 6개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 11개의 관리과제 모두 그 사업비가 예산안상 단위사업 금액과 일치	6/17	35.29
노동부	총 85개의 관리과제 중 11개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 74개의 관리과제 중 11개의 관리과제 사업비가 단위사업 예산안 금액과 불일치	22/85	25.88
여성부	총 20개의 관리과제 중 4개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 16개의 관리과제 모두 그 사업비가 예산안상 단위사업 금액과 일치	4/20	20.00
농림수산식품부	총 154개의 관리과제 중 20개가 단위사업과 불일치	단위사업과 일치하는 134개의 관리과제 모두 그 사업비가 예산안상 단위사업 금액과 일치	20/154	12.99

국회 예산안 심의시 성과계획서 활용방안

- 각 부처의 최종 성과관리 목표에 비추어 예산서에 적절한 프로그램과 단위사업들이 편성되어 있는지 검토
 - 성과를 낼 수 없거나 우선순위가 낮거나 사업추진체계가 부적절한 예산항목은 삭감·조정
- 성과체계에 적합하게 편성된 예산항목의 예산액이 성과목표를 달성하기에 충분한 수준인지를 검토
 - 부족하면 증액, 과다하면 삭감·조정
- 부처간에 성과목표가 유사하거나 중복된 사업 및 다부처사업, 최근 5년간 국회 또는 감사원에서 지적한 사업의 성과목표가 지적사항을 반영하지 않고 연례적으로 동일하게 수립된 경우, 성과에 대한 엄밀한 점검 없이 총사업비 증가가 과다한 사업
 - 심층 심의 및 삭감·조정 등

현행 성과관리 예산제도의 개선과제

- 성과계획서의 논리적 체계성 보완
- 성과계획서 관리과제의 포괄성 확보
- 성과계획서와 예산서의 연계 강화
- 성과관리 및 예산 관리감독 및 담당 조직 일치, 작성시기 개선

1. 성과계획서의 논리적 정합성 보완

- 임무-전략목표-성과목표-관리과제-성과지표 간 논리적 정합성 강화
- 관리과제별로 적절한 세부추진계획 설정 강화
- 대표성 있는 성과지표 개발 노력 강화
- 성과지표의 목표치 수준 및 설정방법 개선노력 지속

2. 성과계획서 관리과제 부문의 포괄성 확보

- 성과계획서 성과목표 및 관리과제가 부처의 모든 업무(예산서의 모든 항목)를 일목요연하게 나타낼 수 있도록 포괄적으로 작성
- 정책과제부문 관리과제도 예산서 단위사업을 대상으로 선정 필요
- 정책과제부문과 재정사업부문 관리과제간 중복 제거

2009년도 중앙행정기관의 전략목표, 성과목표, 관리과제 현황 (1)

소관위원회	부처 및 기관	전략 목표	성과 목표	관리과제				
				소계	정책 과제	재정 성과	R&D	정보화
법제사법위원회	법무부(검찰청)	7	25	100	71	22	0	7
	법제처	4	10	18	14	0	0	4
기획재정위원회	기획재정부	3	17	76	68	7	0	1
	국세청	5	14	40	24	6	0	10
	관세청	4	12	46	33	5	0	8
	조달청	5	10	26	13	7	0	6
	통계청	4	17	65	47	15	0	3
정무위원회	국무총리실	5	17	40	37	0	0	3
	공정거래위원회	4	13	28	27	0	0	1
	금융위원회	4	11	36	24	10	0	2
	국민권익위원회	5	10	24	23	0	0	1
	국가보훈처	4	15	56	41	14	0	1
외교통상통일 위원회	통일부	4	17	55	38	13	0	4
	외교통상부	6	24	90	74	12	0	4
국방위원회	국방부	8	25	110	71	28	0	11
	병무청	4	10	26	20	3	0	3
	방위사업청	4	12	150	24	120	0	6
행정안전위원회	행정안전부	8	34	133	82	27	2	22
	경찰청	5	19	72	55	14	0	3
	소방방재청	4	22	73	53	14	1	5

2009년도 중앙행정기관의 전략목표, 성과목표, 관리과제 현황 (2)

소관위원회	부처 및 기관	전략 목표	성과 목표	관리과제				
				소계	정책 과제	재정 성과	R&D	정보화
교육과학기술위원회	교육과학기술부	11	40	177	127	15	26	9
	기상청	5	13	64	37	7	6	14
문화체육관광방송통신위원회	문화체육관광부	6	27	213	83	102	7	21
	방송통신위원회	4	18	75	45	30	0	0
	문화재청	3	12	54	19	29	1	5
농림수산식품위원회	농수산식품부	5	23	243	89	127	9	18
	농촌진흥청	5	15	77	36	15	14	12
	산림청	4	11	69	28	35	3	3
	해양경찰청	5	18	61	48	11	0	2
지식경제위원회	지식경제부	5	24	245	110	98	30	7
	중소기업청	5	18	86	34	40	6	6
	특허청	6	15	43	23	16	0	4
보건복지위원회	보건복지가족부	4	18	216	77	124	5	104
	식품의약품안전청	4	15	75	55	14	5	1
환경노동위원회	환경부	7	28	178	94	70	5	9
	노동부	5	16	130	46	76	0	8
국토해양위원회	국토해양부	8	40	270	117	106	25	22
	행정중심복합도시건설청	5	18	45	45	0	0	0
여성위원회	여성부	3	13	38	18	18	0	2

2008년도 중앙행정기관의 전략목표, 성과목표, 관리과제 현황 (1)

소관위원회	부처 및 기관	전략 목표	성과 목표	관리과제						
				소계	정책 과제	재정 성과	R&D	정보화	인사	조직
법제사법위원회	법무부(검찰청)	7	27	108	74	22	0	6	4	2
	법제처	5	13	22	15	0	0	4	2	1
기획재정위원회	기획재정부	4	21	92	81	6	0	2	1	2
	국세청	5	15	44	24	6	0	10	2	2
	관세청	5	15	54	35	5	0	10	2	2
	조달청	5	10	31	17	9	0	3	1	1
	통계청	4	19	80	49	18	0	8	3	2
정무위원회	국무총리실	6	19	42	37	0	0	0	3	2
	공정거래위원회	5	18	39	31	0	0	3	1	4
	금융위원회	5	13	34	31	0	0	1	1	1
	국민권익위원회	6	10	35	30	0	0	1	2	2
	국가보훈처	5	18	54	44	5	0	3	1	1
외교통상통일 위원회	통일부	5	0	65	43	13	0	5	2	2
	외교통상부	6	27	98	74	12	0	5	5	2
국방위원회	국방부	4	23	129	79	31	0	14	3	2
	병무청	5	13	29	20	3	0	2	2	2
	방위사업청	5	15	40	30	0	0	5	3	2
행정안전위원회	행정안전부	8	38	161	96	26	2	33	2	2
	경찰청	5	24	83	61	14	0	6	1	1
	소방방재청	5	28	95	65	14	1	9	3	3

2008년도 중앙행정기관의 전략목표, 성과목표, 관리과제 현황 (2)

소관위원회	부처 및 기관	전략 목표	성과 목표	관리과제						
				소계	정책 과제	재정 성과	R&D	정보화	인사	조직
교육과학 기술위원회	교육과학기술부	11	44	169	116	10	29	10	2	2
	기상청	5	15	87	51	8	6	19	2	1
문화체육관광 방송통신위원회	문화체육관광부	7	30	265	95	133	5	29	1	2
	방송통신위원회	5	21	80	47	29	0	2	1	1
	문화재청	4	16	79	27	39	1	7	2	3
농림수산식품 위원회	농수산식품부	7	30	264	96	133	7	19	6	3
	농촌진흥청	5	16	89	40	14	19	12	2	2
	산림청	5	13	77	29	38	2	3	2	3
	해양경찰청	5	14	49	24	14	0	4	4	3
지식경제위원회	지식경제부	6	26	261	111	100	38	8	2	2
	중소기업청	5	20	85	36	37	6	3	2	1
	특허청	6	17	52	27	16	0	4	3	2
보건복지위원회	보건복지가족부	5	22	240	88	132	5	12	2	1
	식품의약품안전청	5	20	68	49	10	4	3	1	1
환경노동위원회	환경부	7	31	193	87	78	6	16	3	3
	노동부	6	19	143	46	78	0	14	2	3
국토해양위원회	국토해양부	9	42	305	149	105	24	23	2	2
	행정중심복합 도시건설청	6	20	38	33	0	0	0	3	2
여성위원회	여성부	4	45	40	19	15	0	4	1	1

기획재정부 2009년도 성과계획서 작성 지침 중 부문별 관리과제 설정 기준

주요정책과제		<p>성과목표 달성을 위한 다양한 형태의 정책수단을 망라하는 것으로 계획기간 내에 해당기관이 역점적으로 추진하고자 하는 정책과제를 대상으로 함</p> <p>※ 인건비·기본경비 등을 통해 수행되는 정책·제도·규제 등 정책관련 세부업무도 주요정책과제 부문에 포함</p>
재정사업	일반재정	<p>원칙적으로 정보화 사업을 제외한 프로그램 예산 체계상 모든 단위사업을 대상으로 함 (중전의 HRD 구분은 제외하고 일반재정에 포함)</p>
	R&D	<p>「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제7조에 따라 기획재정부가 직접 실시하는 특정평가의 대상이 아닌 연구개발사업을 대상으로 함</p>
	정보화	<p>원칙적으로 프로그램 예산체계상 단위사업인 모든 정보화 사업을 대상으로 하되, 필요시 세부 사업도 가능</p>

3. 성과계획서와 예산서의 연계 강화

- 성과계획서를 엄밀하게 수립하고 예산서를 성과계획서 체계에 일치시킬 것
- 성과계획서와 예산서가 모든 수준에서 상호 연계되도록 작성할 것, 특히 프로그램과 단위사업 수준
- 기관별, 기능별, 성질별로 작성하게 되어 있는 세출예산서는 현재 주로 성질별로 구성되어 비목 위주로 되어 있으므로 사업별로 재편 필요

- 프로그램의 중심적 기능 확립
- 행정지원경비(인건비, 기본사업비) 프로그램 배분 노력
- 간접비 배분 예시

구 해양수산부 2007년 프로그램 예산

분 야	부 문	프로그램	예산 (단위: 백만원)
합 계			5,821,376
환경보호	해 양	해양환경보전	75,020
농림해양수산	해양수산·어촌	소 계	1,906,386
		해양 정책 및 문화진흥	13,759
		2012 여수세계박람회 유치	7,000
		수산물 유통 및 안전 관리	88,057
		어업구조조정	129,417
		...	
		수산물 유통 및 안전관리 (기금, 용자)	428,669
		지방해양수산청 운영(책임운영기관)	15,684
		해양수산행정종합지원	<u>252,275</u>
		...	
수송 및 교통	해운·항만	소 계	3,839,970
		신항만 개발	1,225,040
		주요항 및 일반항 건설	511,277
		...	

해운물류국 수행부서별 단위사업 현황

프로그램	단위사업	수행 부서
항만운영 및 해상운송	항만인력공급체제개편	항만운영과
	해운물류지원	항만운영과, 해운정책과
	도서지역해상교통지원	연안해운과
	해운항만정보화	
	항만유류오염관리시설지원	항만운영과
	항만운영 및 관리	항만해운과, 해운정책과
	연안선사 유류비 지원	연안해운과
해양인력 양성 및 관리	해운인력양성 지원	선원노정과, 동박아기획단
	해사고 운영지원	
	선원근로 복지향상	선원노정과

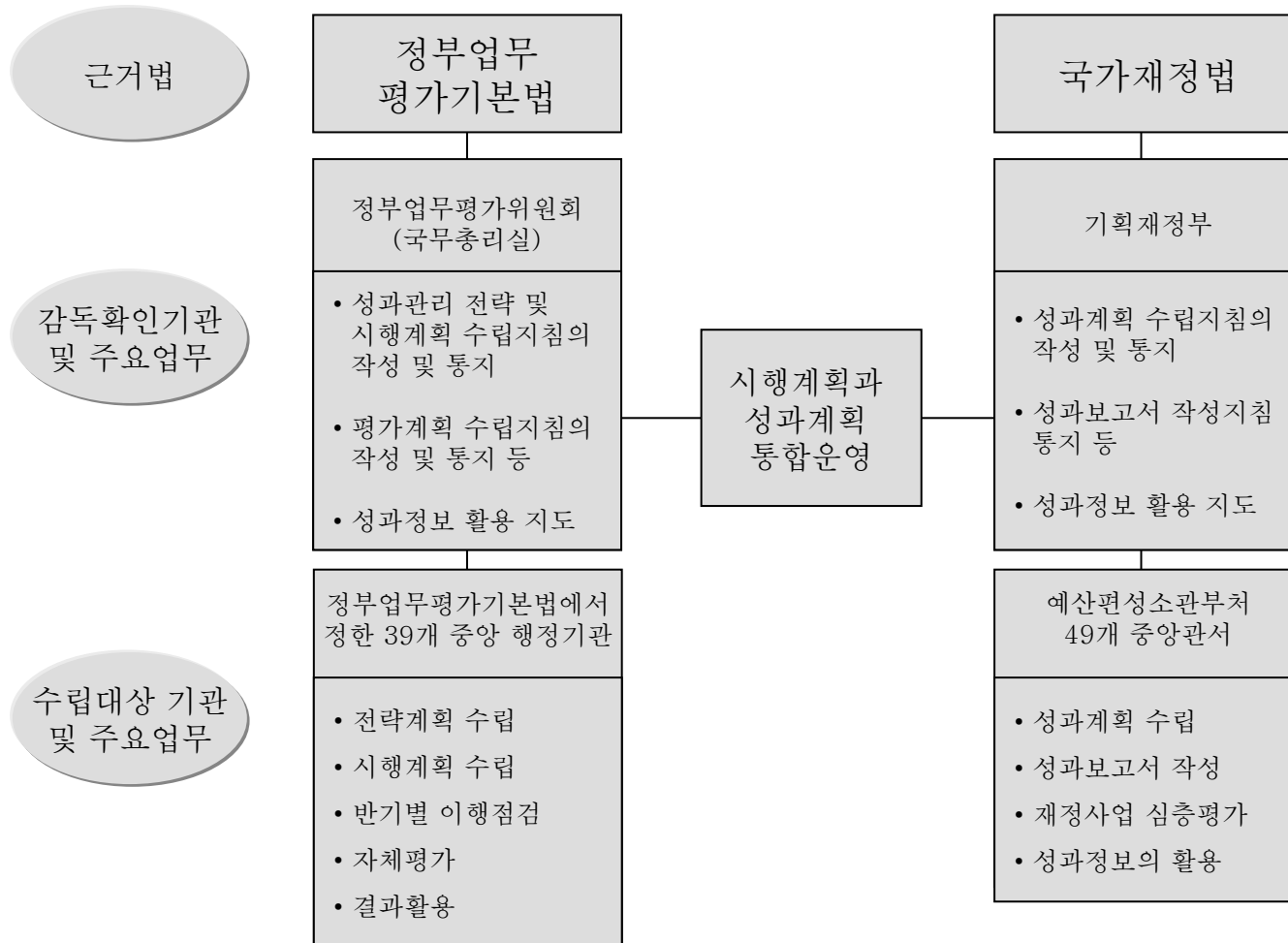
간접비 배분 예시

- 프로그램별로 수행하는 과가 혼재하지 않고 있으므로 연안 해운과, 선원노정과, 항만운영과의 인건비는 모두 「항만운영 및 해상운송」 프로그램을 수행하기 위한 인건비로 보아 이를 프로그램 예산에서 직접사업비의 일부인 인건비 과목으로 구성

4. 정부 내 성과관리 및 예산의 관리감독 및 담당 조직 일원화 및 작성시기 조정

- 단계적으로 기획재정부 중심으로 성과관리와 평가제도를 통합하여 종합적인 성과관리체계 추진 필요
- 부처 내 담당부서도 일원화 필요
- 성과계획서 작성시기와 예산안 요구 및 편성시기 조정 필요

정부 성과관리 체계 개요



우리나라와 미국의 성과관리 관련 법적근거 및 감독·확인기관의 비교

	법적근거	감독·확인기관	비 고
우리나라	국가재정법	기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> • 각 중앙행정기관의 장(기금관리주체)은 예산(기금)의 성과계획서 및 성과보고서를 기획재정부에 제출(제8조2항) • 기획재정부장관은 성과계획서 및 성과보고서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙행정기관의 장과 기금관리주체에게 통보(제8조5항)
	정부업무평가 기본법	국무총리실 정부업무평가위원회 및 평가총괄관련 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 정부업무평가위원회는 정부업무평가제도와 관련된 성과관리에 관한 사항을 심의·의결함(정부업무평가기본법 제9조2항제4호). 이에 따라 정부업무평가위원회는 성과관리전략·시행계획서 작성지침 및 자체평가 기본계획 및 작성지침을 각 기관에 통지 • 3개 평가총괄관련기관(국무총리실, 기획재정부, 행정안전부)은 자체평가결과의 확인·점검(정부업무평가기본법 제11조1항)
미국	최고재무관법: CFOA	OMB	<ul style="list-style-type: none"> • 각 중앙행정기관의 재정기획관(Chief Financial Officer)은 기관의 재무관리실태에 대한 분석 후 재무보고서를 작성하여 기관장과 OMB국장에게 제출해야 함(대통령과 국회에 요약본을 제출: CFOA Section 902,6) • 각 기관의 재정기획관은 재정집행을 감시하고 성과보고서를 작성하여 기관장에게 제출(CFOA Section 902,7)
	정부업무성과 및 결과법: GPRA	OMB	<ul style="list-style-type: none"> • OMB의 장은 중앙행정기관의 장에게 성과관리계획의 작성을 요구할 것과 중앙행정기관의 장은 성과관리 전략 및 시행계획의 작성 후 OMB장에게 제출할 것을 명시(GPRA Section 3, Section 4) • 시범사업의 결과보고서를 OMB장에게 제출할 것(Section 6)
	정보통신기술 관리개혁법: ITMRA	OMB	<ul style="list-style-type: none"> • 정보화사업 성과향상 기여도 측정
	정부관리 개혁법: GMRA	OMB	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관의 장은 재무보고서를 OMB 장에게 제출 재무보고서는 재무성과뿐만 아니라 연방정부사업활동으로 인한 최종결과를 반영해야 함(GMRA, Section 405. (a) and (c))

부처별 성과계획 담당부서 및 예산 담당부서 현황

부 처	성과계획 담당부서	예산 담당부서
외교통상부	창의혁신담당관	기획재정담당관
행정안전부	성과고객담당관	기획재정담당관
교육과학기술부	창의혁신담당관	재정총괄팀
보건복지가족부	창의혁신담당관	재정운용담당관
기획재정부	정책관리담당관	기획재정담당관
법 무 부	창의혁신담당관	기획재정담당관
지식경제부	기획재정담당관	기획재정담당관
환 경 부	창의혁신담당관	기획재정담당관
국 방 부	기획총괄담당관	인력운영예산담당관
문화체육관광부	기획재정담당관	기획재정담당관
국토해양부	기획담당관	재정담당관
통 일 부	창의혁신담당관	기획재정담당관
노 동 부	창의혁신담당관	기획재정담당관
여 성 부	창의혁신담당관	기획재정담당관
농림수산식품부	창의혁신담당관	기획재정담당관

국회예산처의 내년도 평가계획

- 2010년도 성과계획서의 논리적 정합성 평가
- 성과계획서와 예산안 연계정도 및 예산액 규모의 적정성 평가
- 행정지원경비 배분정도 평가
- 부처간에 성과목표가 유사하거나 중복된 사업 및 다부처사업, 최근 5년간 국회 또는 감사원에서 지적한 사업의 성과목표가 지적사항을 반영하지 않고 연례적으로 동일하게 수립된 경우, 성과에 대한 엄밀한 점검 없이 총사업비 증가가 과도한 사업 등에 대한 심층 평가 등