


# 주요국의 성과관리제도

2011. 2

 성과관리센터  
한국조세연구원

## 발 간 사

인구구조의 고령화에 따른 사회보장지출의 증가, 복지에 대한 수요의 다양화, 기후변화나 양극화 등 공공부문이 해결해야 할 새로운 문제의 등장, 높아진 시민의식 등으로 인해 재정지출의 집행과 관리에 과정에서 효율성과 효과성 제고가 중요한 문제로 대두되고 있으며, 특히 2008년의 국제금융위기 이후 재정의 지속가능성이 주목을 받고 있다.

본 보고서는 주요국의 성과관리제도, 그 가운데서도 특히 재정성과관리제도에 초점을 맞추어 제도의 도입배경 및 체계, 관련기관의 역할, 최근의 동향을 살펴보는 것을 목적으로 작성되었다. 주지하는 바와 같이 재정성과관리제도는 예산사업의 효율성을 향상시키고 예산편성의 합리성을 제고하기 위하여 시행되고 있는 제도로, 1990년대 중반이후 OECD 국가를 중심으로 도입, 운영되고 있다. 우리나라도 2000년 이후 시범사업기간을 거쳐 2005년부터 본격적으로 운영되고 있다.

주요국의 재정성과관리제도의 동향을 파악한 결과, 몇몇 국가의 경우 기존의 재정성과관리제도에서 새로운 변화가 감지되고 있다. 대표적인 예로 미국과 뉴질랜드를 들 수 있는데, 미국의 경우 오바마 정부 출범이후 새로운 정부에 맞는 새로운 성과관리제도 도입을 위해 노력하고 있다. 이전의 부시 정부에서 실시하였던 재정성과관리제도의 수단인 PART제도는 사업집행 후 그 평가결과를 사후적으로 예산편성에 반영해 효과적인 피드백이 이루어지는 데 한계를 드러냈다. 이를 고려해 오바마 정부에서는 과정상에서의 사업 운영 개선에 초점을 두는 성과관리제도로 변화를 꾀함으로써 성과관리의 적시성을 제고하는 방향으로 개혁을 추진 중에 있다. 뉴질랜드의 경우는 기존의 성과관리제도에 더하여 성과개선체계를 도입하였는데, 2009년 6월 시범적 추진을 거쳐 2010년 상반기에는 4개의 기관에서 성과개선체계 검토보고서를 작성하였다. 성과개선체계는 투명하고 비교 가능한 성과정보를 제공하고, 기대목표와 정부기관의 성과에 대한 명확한 신호를 제공하며, 지속적인 사업개

선을 강조하는 문화를 조성하기 위해 설계되었다.

주요국의 성과관리제도의 동향을 살펴보고, 주요 이슈를 중심으로 재정성과관리제도의 변화를 조사한 본 연구는 한국조세연구원의 성과관리센터가 수행하였다. 성과관리센터는 우리나라 재정성과관리제도의 도입과 운영에 있어서, 제도의 기획, 지침 마련, 교육 및 국제교류 등에 있어서 주도적인 역할을 하고 있으며, 성과관리와 관련한 주요국의 동향도 수시로 분석, 연구하고 있다. 본 보고서도 이러한 성과관리센터의 축적된 경험과 연구를 바탕으로 작성된 것이며, 재정성과관리제도의 운용 및 정책방향에 대한 기초자료로 활용되기를 기대해본다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

한국조세연구원

원장 원 윤 희

# 목 차

<b>I. 미 국</b> -----	<b>1</b>
1. 연혁-----	1
2. 체계-----	3
가. 제도적 특징-----	3
나. 성과관리체도의 체계-----	4
3. 새로운 성과관리 체계의 도입 및 운용 계획-----	20
4. 관련기관의 역할-----	24
가. 감사원-----	24
나. 국회-----	25
다. 예산당국-----	25
참고문헌-----	27
<b>II. 영 국</b> -----	<b>28</b>
1. 연혁-----	28
가. 1960~1990년대-----	28
나. 2000년대 이후-----	29
다. 법제화 수준-----	30
2. 체계-----	31
가. 성과관리 예산제도의 도입 현황-----	31
나. 성과관리 예산제도 체계-----	37
3. 운용-----	41
가. 개관-----	41
나. 세부사항-----	42
4. 관련기관의 역할-----	46
가. 감사원의 역할-----	46

나. 입법부의 성과정보 활용 정도	50
참고문헌	51
<b>III. 캐나다</b>	<b>52</b>
1. 연혁	52
2. 체계	53
가. 제도적 특징	53
나. 성과관리제도의 체계	55
3. 운용	57
가. 성과관리제도의 개요	57
나. 성과관리제도의 내용	57
4. 관련기관의 역할	66
가. 감사원	66
나. 국회	69
다. 예산당국	72
참고문헌	73
<b>IV. 호 주</b>	<b>75</b>
1. 연혁	75
2. 체계	77
3. 운용	79
4. 관련기관의 역할	82
가. 감사원	82
나. 국회	83
다. 예산당국: 재정행정부	83
참고문헌	85

<b>V. 뉴질랜드</b>	<b>86</b>
1. 연혁	86
가. 도입배경	86
나. 법제화 수준	88
2. 체계	89
가. 성과관리제도	89
나. 성과개선 관련 체계	91
3. 운용	97
4. 관련기관의 역할	98
가. 감사원	98
나. 입법부	102
참고문헌	105
<b>VI. 일 본</b>	<b>106</b>
1. 현황	106
가. 도입배경 및 연혁	106
나. 성과관리 체계	109
2. 운용	116
가. 정책평가의 시행주체	116
나. 각 부처의 역할	116
다. 총무성의 역할	117
라. 평가의 관점	119
3. 관련기관의 역할	119
가. 회계검사원	119
나. 국회	122
다. 예산당국	122
4. 평가결과의 활용	123
가. 평가결과에 대한 정책에의 반영	123

나. 2010년도 예산요구에 대한 반영 상황	123
다. 평가결과의 예산반영을 위한 총무성의 노력	124
라. 평가결과의 공표	124
참고문헌	126
<b>VII. 스웨덴</b>	<b>127</b>
1. 연혁	127
2. 체계	129
가. 법체계	129
나. 성과목표관리제도	130
다. 성과보고	131
3. 운용	132
4. 관련 기관의 역할	133
가. 감사원	133
나. 국회	134
다. 예산당국	135
5. 활용	136
참고문헌	138
<b>VIII. 프랑스</b>	<b>139</b>
1. 연혁	139
2. 체계	141
3. 운용	148
4. 관련기관의 역할	149
가. 감사원	149
나. 국회	150
다. 예산당국	151
참고문헌	152

## 표목차

<표 I-1> GPRA에 의해 작성되는 보고서	7
<표 I-2> 공통 질문	10
<표 I-3> 사업유형별 추가질문	11
<표 I-4> Homeland Security 부문의 기관별 예산 규모	17
<표 I-5> Homeland Security 부문의 기관별 예산 기준(baseline) 추정	18
<표 I-6> Homeland Security 부문의 기능별 예산 규모	19
<표 I-7> Homeland Security 부문의 기관별 예산 기준(baseline) 추정	19
<표 I-8> Funded Program Evaluation Initiative Proposals	23
<표 II-1> 성과데이터 시스템에 대한 검증기준	48
<표 II-2> 바람직한 성과정보의 기준	49
<표 IV-1> 호주 정부의 성과주의	80
<표 VI-2> 정책평가 방식	115
<표 VIII-1> 3가지 관점에서의 성과목표 및 성과지표 예시	144

## 그림목차

[그림 I-1] PART에 의한 사업 평가등급 비율(2002~2008년) -----	13
[그림 II-1] 재정적자와 황금률(Golden Rule) -----	32
[그림 II-2] TME에서 차지하는 DEL과 AME의 비중 -----	34
[그림 II-3] 영국의 Value for Money -----	36
[그림 II-4] 영국의 PSA의 주요 요소와 예시 -----	38
[그림 II-5] 영국 PSA의 변화 -----	40
[그림 II-6] 영국 PSA 성과목표의 수요, 성격, 범위의 변화 -----	41
[그림 III-1] 캐나다의 프로그램 구조(PAA) -----	59
[그림 III-2] MRRS정책을 통해 본 각 조직별 역할 -----	61
[그림 III-3] MAF를 구성하는 10가지 요소 -----	65
[그림 III-4] 국회 보고되는 성과관리 주기 -----	70
[그림 III-5] 범정부 성과계획서의 체계 -----	71
[그림 III-6] 정부분야별 지출 비중 -----	72
[그림 V-1] 성과개선체계 모델의 개요 -----	93
[그림 V-2] 외교통상부 성과개선체계 모델의 등급- 결과부분 -----	94
[그림 V-3] 외교통상부 성과개선체계 모델의 등급- 조직관리 부분 -----	95
[그림 V-4] 뉴질랜드 감사원의 조직 -----	99
[그림 V-5] 예산편성 과정 -----	103
[그림 VI-1] 정책평가의 틀 -----	110
[그림 VI-2] 정책평가 개요 -----	118

[그림 VIII-1] 프랑스 성과관리예산체계 -----	142
[그림 VIII-2] 전략적 목표와 운영 목표 관계 -----	145
[그림 VIII-3] 교육부: 성과목표체계 -----	146
[그림 VIII-4] 성과계획서와 성과보고서 도식도 -----	147

# 1. 미국

## 1. 연혁

미국에서는 1949년 후버위원회(Hoover Commission)가 성과주의 예산제도를 제안한 이래로 성과와 예산을 연계하려는 다양한 시도가 있었다. 1950년에는 예산 및 회계절차법(Budget and Accounting Procedure Act)을 제정하였고, 예산서를 기능과 활동 기준으로 작성하여 제출하도록 하였다. 1965년 존슨대통령이 시행한 계획예산제도(PPBS)와 1973년 닉슨대통령 당시 연방정부의 관리를 제고하기 위해 도입된 목표관리제도(MBO), 그리고 1977년 영기준예산(ZBB) 등도 이 범주에 속한다.

그러다가 1993년 정부성과관리법(Government Performance and Results Act: GPRA)이 제정되면서 본격적으로 성과주의 예산제도가 시작되었다. GPRA에 따라 정부기관은 1997년부터 1999년 초까지 연간성과계획을 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)에 제출하고, 1999년에는 성과보고서를 제출하였다. 기존의 보고서는 재무 및 성과와 관련된 보고 의무가 너무 많고 자료 제출이 통합되지 않아 중복업무가 많은 등 문제점을 지니고 있어서, 2000년에 제정된 통합성과법(Reports Consolidation Act of 2000)에서는 유용한 성과를 중심으로 보고하도록 규정함으로써 성과정보의 유용성을 제고하려 하였다. 따라서 부처는 OMB와 협의하여 제출빈도 및 시한을 설정하고 재무 및 성과정보를 통합한 하나의 연간보고서를 제출하게 되었다. 해당 보고서는 부처가 직면한 주요 관리 및 성과 문제와 문제점을 해소하기 위한 노력에 대한 감사관의 평가 사항이 수록되며, 회계연도 이후 150일 이내에 제출해야 한다. 또한 개별 부서는 보고서에 사용된 자료의 신뢰성에 문제가 있을 경우, 이를 설명하고 이에 대한 대책도 제시해야 한다.

2001년 부시 정부는 대통령 국정과제(Presidential Management Agenda<sup>1)</sup>: PMA)를 발표하면서 결과지향적 정부로의 개혁 방안을 발표하였다. 그 중 다섯 번째 과제가 '성과와 예산의 통합'이다. 이에 따라 각 부처의 성과 개선 및 GPRA의 성과정보를

---

1) 1. Strategic Management of Human Capital, 2. Competitive Sourcing, 3. Improved Financial Performance, 4. Expanded Electronic Government, 5. Budget and Performance Integration

예산배분에 활용하기 위한 PART(Program Assessment Rating Tool)제도가 도입되었다. PART는 ① 사업의 목적과 설계, ② 전략적 계획, ③ 사업의 운용, ④ 사업의 결과 및 책임성 등 4개 부문으로 구성되어 있고, 대략 30여개의 질문(체크리스트)을 통해 각 부처 스스로 자신들의 사업을 평가하도록 하고, OMB는 이 결과를 사업의 개선 및 예산편성에 반영하도록 하는 제도이다.

각 부처의 성과관리를 강화하면서 그 결과를 예산과 연계시킬 목적으로 도입된 PART는 성과관리 강화를 위한 결과의 피드백이 사후적으로 이루어지기 때문에 효과적인 피드백이 이루어지지 못한다는 한계를 가지고 있었다. 뿐만 아니라 실질적으로 성과와 예산배분을 연계시키는 방안을 마련하기 어렵고, 국회 예산승인 과정에서의 평가결과에 대한 무관심으로 인해 평가결과의 효과적인 활용이 이뤄지지 못했다는 등등의 문제점이 드러났다.

2009년 출범한 오바마 정부는 신 정부에 맞는 새로운 성과주의 예산제도 도입을 위해 노력하고 있다. 이전의 부시 정부에서 실시한 성과주의 PART제도가 사업집행 후 그 평가결과를 사후적으로 예산편성에 반영해 효과적인 피드백이 이루어지는 데 한계를 드러냈다는 점을 고려해 오바마 정부에서는 과정상에서의 사업운영 개선에 초점을 두는 성과관리제도로 변화를 꾀함으로써 성과관리의 적시성을 제고하는 방향으로 개혁을 추진 중에 있다.

오바마 정부의 성과관리 체계의 핵심사항은 크게 네 가지<sup>2)</sup>로 구성되어 있다. 첫째, 높은 수준의 성과달성을 위해 핵심성과목표(High Priority Performance Goals: HPPG)를 설정, 관리하는 체계로의 전환이다. 둘째, 프로그램 심층평가를 통해 현재 진행 중인 사업 및 부처 간 협력사업 등을 평가하여 지출구조조정에 활용하는 것이다. 셋째, 각 부처별 비용-편익분석을 통해 프로그램 및 정책들의 효과성 및 비용효율성을 점검하여 부처 예산배정에 활용한다. 넷째, 정부의 높은 성과달성을 위해 공무원들의 성과관리 역량을 강화한다.

---

2) 1. Delivering High-Performance Government, 2. Program Evaluation, 3. Benefit-Cost Analysis, 4. Improving the Federal Workforce; OMB, 「Analytical Perspectives」, Budget of the U. S. Government, Fiscal Year 2011 참조.

## 2. 체계

### 가. 제도적 특징

#### 1) 법률체계

미국은 연방정부와 주정부 각각의 수준에서 예산에 관한 광범위한 법체계를 가지고 있다. 1787년 제정된 미국 헌법은 조세 징수의 권한을 의회가 갖도록 규정하고 있으며, 국고에서 재원이 지출되기 위해서는 법에 의해 세출승인을 받아야 한다는 예산법률주의를 명시하고 있다. 그러나 헌법에는 예산과 관련한 입법권 행사의 절차 및 예산에 대한 대통령의 역할이 구체적으로 제시되어 있지 않아 이후 다양한 법률을 통해 그 간극이 메워졌다.

예산제도와 관련한 법률은 과정 중심적인 것과 책임 및 성과에 관한 것으로 구분할 수 있다. 대부분의 절차 중심적인 법들은 예산과정에 참여하는 주체 및 그 역할에 대해 규정하고 있는데, 1921년 제정된 예산회계법(Budget and Accounting Act)에서는 매년 대통령이 연방정부의 예산에 대해 의회의 승인을 얻도록 하였다. 또한 대통령을 보좌하고 각 부처의 예산요구를 수렴, 검토하는 기능을 하는 OMB의 설치를 규정하였으며, 비당파적인 감사 및 조사업무를 담당하는 회계감사원(GAO)<sup>3)</sup>의 설치를 의무화했다. 의회예산 및 지출유보 통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)은 의회에서의 예산결의안 결정과정과 의회예산처(Congressional Budget Office: CBO)의 설립, 행정부에 의한 재원지출 지연이나 폐지 등을 제한하는 내용을 담았다. 재무관리를 개선하기 위한 법률로는 감사법(Inspector General Act of 1978), 연방재무청령법(Federal Manager's Financial Integrity Act 1982) 등이 있으며, 1993년에는 연방정부의 성과를 개선하기 위한 GPRA가 도입되었다.

---

3) 초기에는 'General Accounting Office'였으나, 2004년 'Government Accountability Office'로 명칭이 변경되었다.

## 2) 정치체제

미국의 정치형태는 연방제(federal system)로 독자적인 헌법을 보유하고 있는 주정부들이 연방정부로 통합되는 형태이다. 연방제하에서 주정부는 연방정부의 산하 조직이 아니라 완전히 독립된 정부로서 연방정부와 거의 대등한 지위를 갖는다. 미국의 대통령은 행정부의 수반으로서 4년 임기로 선출되어 행정부를 운영하며 군통수권, 각료 임명권, 조약 비준권 등을 보유한다. 미국 연방정부는 총 15개의 행정부서가 있으며, 각 부서의 장관은 대통령이 임명하고 의회의 인준을 받는다. 입법부는 상원과 하원으로 나뉘어 각각 6년과 2년의 임기를 갖는다. 미국 헌법 제1조 제8절에 의하면 미 의회는 법률제정, 예산확정, 조세와 의무의 부과 및 징수 등의 권한을 갖는다. 재정과 관련된 미의회 소속 위원회로는 하원 세입위원회(Ways and Means Committee), 상원 재정위원회(Finance Committee), 상원과 하원의 세출위원회(Appropriations Committee)를 들 수 있다. 미연방을 구성하는 주정부 역시 각각 행정·입법·사법부를 두고 있다.

### 나. 성과관리제도의 체계

#### 1) 법제화 수준

미국에서는 1993년 제정된 GPRA에 근거하여 성과주의 예산제도가 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다. GPRA는 부시대통령 집권기에 윌리엄 로스 상원의원이 제안한 연방 사업성과 기준 및 목적에 관한 법<sup>4)</sup>이 그 출발점으로서 2년 동안 여러 차례의 공청회와 심의를 거쳐서 GPRA로 개명되었고, 1993년 양당의 지지 속에 의회를 통과하였다.

GPRA의 기본 목적은 연방정부 사업의 성과목표를 정하고 결과를 측정하는 시스템을 구축하여 연방정부 사업의 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 제고하려는 것이다. GPRA의 주요 구성요소는 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서로 구성된

---

4) Federal Program Performance Standards and Goals, Act 1990.

다. 연방기관들은 전략계획서(strategic plan)를 의회와 OMB에 제출해야 하는데, 향후 5년을 포괄하는 전략계획을 포함하여야 하며, 최소 3년마다 갱신할 것을 주문하고 있다. 주요 내용은 해당 기관의 핵심 기능과 운영에 대한 포괄적인 임무의 기술, 목적(goals), 하위 목표(objectives) 및 이를 달성하기 위한 방법으로 구성된다. 또한 전략계획서 작성시 연방기관들로 하여금 의회와 협의하도록 하고, 이해당사자들의 의견이나 제안을 반영하도록 하였다는 점이 특징이다. 성과계획서는 각 기관의 예산에 포함된 모든 사업의 수행에 의해 달성해야 성과의 수준을 성과목표로 설정하되, 객관적이고 계량 및 측정 가능한 형태로 기술하도록 요구하고 있다. 여기에는 성과지표의 개발 및 성과목표와 비교하기 위한 기준 등을 제공하도록 하고 있다. 성과보고서는 이전 회계연도의 성과를 정리하여 대통령과 의회에 보고하도록 한 것인데, 성과계획서상의 성과목표와 실제 성과를 성과지표를 통하여 비교하도록 하였고 성과목표가 달성되지 않은 경우 그 이유를 기술하도록 요구하였다.

부시대통령은 2001년 행정부의 경영혁신 및 정부사업의 성과개선을 위한 다섯 가지 과제를 발표하였는데 이를 대통령 국정과제라고 부르며, 그 중 하나가 예산과 성과의 통합이다. 또한 GPRA가 예산배분 및 재정운영과 관련한 유용한 정보를 제공하는 데 한계가 있다는 지적이 제기됨에 따라 사업성과를 개선하고 예산배분과 사업성과를 연결시키기 위한 기반을 제공하기 위한 진단 도구로서 PART를 도입하였다. GPRA가 입법부의 법률제정을 통해 성과관리 예산제도를 제도화하였다면, PART는 GPRA를 보강하기 위해 OMB의 주도하에 개발된 제도로 이해할 수 있다. PART는 사업 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 일련의 질문으로 구성되는데, 그 목적은 새로운 성과자료를 생산하는 것이기보다는 기존의 성과자료를 바탕으로 예산배정이 엄밀하고 일관되게 이루어지도록 하는 것이다. 예산 관련 결정이 PART에 따라서 기계적으로 이루어지는 것은 아니며, 정책상의 우선순위 등 다른 요소들을 고려하여 예산에 반영하게 된다. 많은 경우 추가적인 예산배정이 성과에 미치는 효과를 측정하는 것은 매우 부정확하거나 거의 의미가 없으며, 특히 단기적인 성과를 예산과 연계시키는 것은 문제가 있을 수 있다. 따라서 PART에서 높은 점수를 받은 사업이 반드시 원하는 만큼의 예산을 보장받는 것은 아니었다.

## 2) 주요 성과관리제도

여기서는 미국 성과관리제도의 특성을 GPRA, PII, PART, PIO 그리고 교차분석을 중심으로 살펴볼 것이다. 오바마 정부는 이전 정부와의 차별화를 위해 성과관리제도의 전반적인 개혁을 추진하고 있으나, 아직 가시적인 결과는 도출되지 않았고 현재 계획 중이거나 논의 중인 단계에 불과하다. 따라서 기존 부시 정부하에서의 성과관리제도를 중심으로 미국의 성과관리제도에 대해 살펴본 후, 오바마 정부의 성과관리제도의 개혁 추진 내용에 대해 서술하도록 하겠다.

### 가) 정부성과법(Government Performance and Results Act)

앞에서도 설명하였듯이 GPRA의 기본적인 목적은 사업의 성과목표를 정하고 그 결과를 측정하는 체계를 구축함으로써 사업의 능률성과 효과성을 제고하는 데 있다. GPRA가 제시하는 성과관리 체계는 크게 세 가지 주요한 구성요소를 갖는데, 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서로 나눌 수 있다.

GPRA에 따르면 연방정부의 각 기관들은 전략계획서를 작성하여 1997년 9월말까지 OMB 및 의회에 제출해야 했는데, 그 주요한 내용을 보면 다음과 같다. 각 기관의 사업에 관하여 최소한 5년간의 계획을 담고 있어야 하며, 최소한 3년마다 갱신하여야 한다. 전략계획서에 기재해야 할 내용은 기관의 일반적인 목적과 구체적인 목표, 이를 달성하기 위한 방법, 추진과정 및 외부적 요인이 포함된다. 특기할 만한 사항으로 전략계획서 작성시 각 연방기관들로 하여금 의회와 협의하도록 하고 있으며, 이 계획으로 인해 영향을 받을 수 있는 모든 당사자들의 의견이나 제안을 수렴하도록 하고 있다.

성과계획서는 향후 1년간의 성과계획을 보고하는 것으로 매년 작성하여야 한다. 이 성과계획서에는 사업의 수행을 통해서 달성할 성과의 수준을 성과목표로 설정하되, 계량적으로 측정할 수 있는 형태로 표현하여야 한다. 또한 성과목표의 달성을 위해 소요되는 인적·물적 자원을 기술하고, 설정된 성과목표와 실제 사업의 운영결과를 비교할 수 있는 근거를 제공하여야 한다.

성과보고서에는 성과계획서에 나타난 성과목표와 실제 사업의 성과를 성과지표를 통해서 비교하고, 만약 성과목표를 달성하지 못한 경우 그 이유에 대한 설명과 향후의 목표달성 계획을 제시하여야 한다. 이러한 세 가지 보고서 내용의 작성은 공익과 밀접하게 연관되어 있는 정부의 고유한 기능으로 간주되어서 반드시 공무원에 의해 수행되어야 하며, 외부용역기관과의 계약에 의해 업무를 수행하는 것을 금지하고 있다. 이상 세 보고서의 내용 및 작성 주기에 대한 사항은 <표 I-1>에 정리하였다.

<표 I-1> GPRA에 의해 작성되는 보고서

	전략계획서	성과계획서	성과보고서
주 기	최소한 향후 5년을 대상으로 작성되며 최소한 3년에 한 번씩 갱신	매년 향후 1년간의 성과계획을 보고	매년 과거 3년간의 실적을 보고
주 요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처의 주요 기능과 업무를 포괄하는 종합적인 임무선언</li> <li>- 전략목표</li> <li>- 목표달성 방법·업무추진과정·소요자원에 대한 설명</li> <li>- 전략목표와 성과계획서상의 목표 간의 관계에 대한 설명</li> <li>- 목표달성에 큰 영향을 미치는 통계 불가능한 외부적 요인에 대한 설명</li> <li>- 전략목표의 설정 및 수정에 참고한 사업평가 설명 및 향후 사업평가 계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 성과목표 설정</li> <li>- 객관적·정량적이며 측정 가능한 형태로 성과목표를 정의</li> <li>- 업무추진과정과 소요자원 설명</li> <li>- 산출·서비스수준·결과를 측정하고 평가하기 위한 성과지표를 설정</li> <li>- 실제의 사업결과와 설정된 목표 사이의 비교 근거를 제시</li> <li>- 측정된 수치의 타당성을 점검하기 위한 방법을 설명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과목표의 달성 여부를 설명</li> <li>- 과거 실적을 바탕으로 금년도 성과계획을 평가</li> <li>- 목표를 달성하지 못한 경우 그 이유와 향후의 목표달성 계획을 설명하고, 목표달성이 비현실적이거나 불가능할 경우 그 이유와 정책대안을 설명</li> <li>- 자율권 확대조치의 활용 현황을 설명하고 그 효과성에 대해 평가</li> <li>- 당해연도에 실시된 사업평가의 결과를 요약·설명</li> </ul>

#### 나) 성과향상계획(Performance Improvement Initiative: PII)<sup>5)</sup>

PII<sup>6)</sup>는 부시 정부가 대통령 국정과제 중 하나로 제시한 것으로, 투입된 비용 대비

5) Shea, Robert J., "Performance Budgeting in the United States", OECD, 2007, pp. 2~3.

6) 예전의 '예산과 성과의 통합'(Budget and Performance Integration Initiative)에 해당한다.

최대의 결과를 이끌어내는 것을 목표로 한다. 이는 GPRA의 실행상의 문제점, 특히 질이 낮은 목표나 의사결정에서의 불충분한 성과정보 사용 등을 극복하고자 고안된 것이다. 이를 위해 연방정부의 기관들과 OMB는 어떤 사업이 잘 작동하고 어떤 사업이 그렇지 못한지, 또한 성과향상을 위해 어떤 조치들이 취해질 수 있을지에 대해서로 논의한 후 비효과적인 사업의 예산을 보다 효과적인 곳에 재배분한다. 사업에 대한 최종 결정은 의회와 행정부 둘 사이에서 이루어지지만, 분석을 통해 제공되는 정보는 행정부, 입법부 모두의 의사결정을 용이하게 한다. 또한 PII는 각 비용분석을 통한 사업의 효율성 측정, 성과정보의 의사결정에의 활용 등을 포함하도록 했다.

PII는 두 가지 측면에서 그 성공 여부가 판단된다. 첫째는 사업성과의 향상 여부이다. 각각의 사업은 성과평가를 반영하여 자신의 성과를 매년 향상시킨다. PII는 기관들이 사업의 설계와 관리에 있어서의 약점을 파악하고, 보다 효과적으로 예산이 사용될 수 있도록 명확하고 의욕적으로 계획을 설정할 것을 요구하고 있다. 둘째, 예산과 성과의 연계 여부이다. 한정된 자원은 보다 높은 성과를 산출하는 사업에 투자될 필요가 있다. 또한 꼭 필요한 분야에서 낮은 성과를 보이는 사업의 경우 보다 높은 성과를 이끌어낼 필요가 있다. 물론 예산배분이 전적으로 성과에 의존해서 이루어지는 것은 아니지만 PII에 따라 성과정보를 획득하는 의회나 대통령은 의사결정에 있어서 성과를 조금 더 많이 반영하고, 보다 높은 성과를 내는 사업에 많은 예산을 배정할 수 있는 것이다.

첫 번째 측면에서의 평가는 대체로 긍정적이다. 연방기관의 사업들은 OMB와 합동으로 개발한 성과 향상계획(improvement plan)의 실행을 통해 보다 효율적이고 효과적으로 변했다. 예를 들면, 사회안전국(Social Security Administration)의 경우, IT 기술과 사업 프로세스 개선을 통해 2001년에 비해 2007년 생산성을 15.5% 향상시킬 수 있었다. 만약 사회안전국이 생산성 향상을 이끌어낼 수 없었다면, 2007년 9억 8천만달러가 더 소요되었을 것이다. 또한 노인관리국(Administration of Aging)의 경우, 질병과 장애로 고통받는 노인들에 대한 서비스 범위를 확대하였다. 2006년 18개 주는 빈곤선 아래의 노인들에 대한 지원을 확대하여, 8만명에게 추가로 서비스를 제공했다. 이를 통해 34만 5천명 이상의 장애인들이 요양원에 가는 대신 계속 자신의 집에서 요양서비스를 받을 수 있게 되었는데, 이는 2003년에 비해 5만 2천명 이상

증가된 수치이다.

두 번째 측면의 성과는 다소 제한적이기는 하지만, 행정부는 낮은 성과를 보이는 사업의 예산을 보다 높은 성과를 내는 사업에 재배정하는 데 적극적인 모습을 보여주었다. 2008년 낮은 성과를 내는 7개의 사업을 종결하고 6개의 사업 규모를 축소시킴으로써, 각각 1억5천6백만 달러와 11억 2천만달러를 절감할 수 있었다. 사업과 관련된 의사결정이 전적으로 성과에 의존하는 것은 아니지만, 높은 성과의 사업이 그렇지 못한 사업에 비해 보다 높은 예산 증가율을 보였다.

사업의 성과를 극대화하기 위해 PII에서 제시한 방안들은 다음과 같다.

- PART를 통해 성과를 평가하기
- 각 기관들이 PART의 평가결과에 대해 책임성을 갖도록 득점표(scorecard)를 발행하기<sup>7)</sup>
- [www.ExpectMore.gov](http://www.ExpectMore.gov)를 통해 성과를 공표하기
- 여러 기관이 공통으로 관여하는 사업(interagency program)의 성과향상을 도모하기

#### 다) PART(Program Assessment Rating Tool)

PART는 성과를 체계적으로 예산에 반영하기 위해서 OMB가 개발하여 2004 회계연도의 예산편성에 처음 적용한 사업진단 도구이다. PART는 평가대상 사업에 대해 네 가지 분야로 나뉜 20여개의 공통질문과 사업유형별 추가 질문으로 구성되어 있는데, 네 가지 분야에는 사업 목적과 설계, 사업 성과, 사업 관리, 사업 결과가 포함된다. 사업은 그 유형에 따라서 연방정부 직접 사업(Direct Federal Programs), 경쟁적 보조금 사업(Competitive Grant Programs), 포괄보조금 또는 공식에 따른 보조금 사업(Block/Formula Grant Programs), 규제 사업(Regulatory-based Programs), 자본자

---

7) 각각의 기관들은 PII의 기준에 의해서 분기별로 평가를 받게 된다. 계획에 맞게 사업이 잘 진행될 경우 녹색 등급이 부여되고, 미흡한 점이 있거나 중대한 문제가 있을 경우 각각 황색, 적색 등급을 받는다. 2008년 3월 31일 현재, 26개 연방기관 중 17개 기관이 PII 득점표에서 녹색 등급을 받았다. 득점표의 등급에 따라 직접적인 보상이 주어지는 것은 아니지만, 득점표는 기관 전체의 성과를 보여주는 지표로서 작용하여 공표하는 것만으로도 책임성을 담보하는 효과적인 수단이 된다.

산 또는 서비스구매 사업(Capital Assets and Service Acquisition Programs), 신용 사업(Credit Programs), 연구개발 사업(R&D Programs)으로 구분되고, 유형에 적합한 추가적인 질문에 응답하여야 한다. <표 I-2>, <표 I-3>에서는 PART에 사용되는 공통 질문과 사업유형별 추가 질문을 정리하였다.

<표 I-2> 공통 질문

장	질문
사업 목적과 설계	1.1 사업 목적이 명확한가? 1.2 사업이 특정한 그리고 현존하는 문제, 이해관계, 또는 필요를 해결하려고 하는가? 1.3 사업이 다른 연방정부, 주정부, 지방정부 또는 민간의 활동과 중복되지 않도록 설계되었는가? 1.4 사업의 효과성이나 효율성을 제한하는 주요한 결함이 없도록 사업이 설계되었는가? 1.5 자원이 사업의 목적을 달성하는 데 직접 사용되고 의도된 수혜자에게 돌아가도록 효율적으로 사업이 설계되었는가?
사업 성과	2.1 결과 중심적이며, 사업의 목적을 유의하게 반영하는 구체적인 소수의 장기 성과지표를 가지고 있는가? 2.2 장기 성과목표에 대해 야심적인 목표치 및 일정표가 설정되어 있는가? 2.3 장기 성과목표 달성을 위한 진척도를 보여주는 소수의 구체적인 연간 성과지표가 있는가? 2.4 연간 성과목표에 대해 기준선과 야심적인 목표치가 있는가? 2.5 모든 사업당사자들이 연간 및 장기 성과목표의 달성을 위해 노력하고 있는가? 2.6 사업개선을 지원하고 사업의 효과성과 적절성을 높이기 위해 상시적 또는 필요에 따라 독립적인 평가가 이루어지는가? 2.7 예산요구가 연간 및 장기 성과목표의 달성과 명시적으로 연계되어 있으며, 예산 필요내역이 완결되고 투명하게 예산에 나타나는가? 2.8 전략계획의 결함을 시정하기 위한 의미 있는 조치를 취하였는가?
사업 관리	3.1 부처가 적시에 믿을 수 있는 성과정보를 주기적으로 수집하고 이를 사업관리 및 성과개선에 사용하고 있는가? 3.2 연방정부의 관리자 및 사업담당자에게 비용, 일정, 성과결과에 대해 책임이 부여되는가? 3.3 자금이 적시에 배정되고 본래 목적에 따라 사용되는가? 3.4 사업 수행 중 효율성 및 비용 효과성을 측정하고 달성하기 위한 과정이 있는가? 3.5 관련된 사업과 효과적으로 협조 및 조정이 이루어지는가? 3.6 재무관리가 제대로 이루어지는가? 3.7 관리상 결함을 개선하기 위한 의미 있는 조치가 취해졌는가?
사업 결과	4.1 장기 성과목표 달성을 위한 적절한 진척이 이루어지는가? 4.2 연간 성과목표를 달성하였는가? 4.3 매년 성과목표 달성에서 효율성 또는 비용 효과성의 개선이 있었는가? 4.4 유사한 목적 및 목표를 가진 다른 사업에 비해 좋은 성과를 보여주는가? 4.5 독립적이고 종합적인 사업평가 결과를 통해 성과의 달성 여부가 평가되었는가?

<표 1-3> 사업유형별 추가 질문

사업유형	세부질문	단계
연방정부 직접 사업	-	-
경쟁적 보조금 사업	CO1. 장단점에 대한 적절한 평가를 포함하는 투명한 경쟁과정을 통해 보조금이 지급되는가?	사업관리
	CO2. 보조금 지급 대상의 활동에 대한 충분한 정보를 제공하는 감독을 수행하고 있는가?	
	CO3. 보조금 지급 대상에 대한 성과정보를 매년 수집하고, 이를 투명하고 유의미한 방법으로 국민들에게 제공하고 있는가?	
포괄보조금 또는 공식에 따른 보조금 사업	BF1. 보조금 지급 대상의 활동에 대한 충분한 정보를 제공하는 감독을 수행하고 있는가?	사업관리
	BF2. 보조금 지급 대상에 대한 성과정보를 매년 수집하고, 이를 투명하고 유의미한 방법으로 국민들에게 제공하고 있는가?	
규제 사업	RG1. 사업이나 기관이 부과하는 모든 규제는 제시된 사업목표의 달성을 위해 필요한 것인가? 또한 모든 규제들은 정책의 목표달성에 어떤 방식으로 기여하는지 명확하게 제시되어 있는가?	전략적 계획
	RG1. 중대한 영향을 미치는 규제를 입안할 때, 정책의 영향을 받는 모든 이해관계자(예: 소비자, 대기업과 중소기업, 주·지방·부족정부(tribal) 정부, 수혜자와 일반 대중)의 견해를 취합하여 고려하였는가?	사업관리
	RG2. 정부명령(EO) 12866에 따라 정책영향분석을 실시하거나, Regulatory Flexibility Act와 SBREFA에 따라 규제 탄력성 분석을 실시하거나, Unfunded Mandates Reform Act에 따라 비용-편익 분석을 실시하였는가? 이 모든 분석은 OMB의 지침에 부합하는가?	
	RG3. 사업목표를 달성함에 있어서, 모든 규제들 사이의 일관성을 확보하기 위하여 체계적으로 현행 규제들을 검토하였는가? (2006년 평가에서 삭제됨, 연간 비교를 위하여 질문 번호는 조정되지 않음)	
	RG4. 사업목적을 달성함에 있어 가능한 범위 내에서 순편익이 극대화되도록 규제가 설계되었는가?	
	RG1. 사업의 목표(그리고 편익)는 최소한의 추가적인 사회적 비용으로 달성되었는가? 또한 사업의 순편익이 극대화되었는가?	
자본자산 또는 서비스 구매 사업	CA1. 비용, 일정, 위험과 성과목표 사이의 상충관계를 감안한 의미 있고 신뢰할 만한 대안분석을 최근에 실시한 적이 있으며, 그 분석결과를 사용하였는가?	전략적 계획
	CA1. 사업은 실행 가능한 것, 능력/성과 특성, 그리고 적절하고 신뢰할 만한 비용과 계획된 목표에 대해 명확히 규정함으로써 관리되는가?	사업관리
	CA1. 사업 목적이 배정된 예산과 계획된 일정 내에 달성되었는가?	사업결과
신용 사업	CR1. 채권의 질이 우량하며, 대출과 회수가 적절히 이루어지고 관련 사항이 제대로 보고되고 있는지 여부가 계속적으로 확인되고 있는가?	사업관리
	CR2. 신용 사업의 비용 및 정부부담에 대한 신뢰할 수 있고, 일관되며, 정확하고 투명한 추정이 해당 사업의 신용 모형을 통해 적절하게 제공되는가?	
연구개발 사업	RD1. 사업의 잠재적 혜택을 평가하고 있는가? (만약 적절하다면) 유사한 목표를 추구하는 다른 사업과의 비교가 이루어지고 있는가?	전략적 계획
	RD2. 사업은 예산요구와 자금배분 의사결정을 위하여 우선순위를 설정하고 있는가?	
	RD1. 경쟁적 보조금 사업 이외의 R&D 사업의 경우, 사업의 품질을 유지하기 위한 자금배분 및 관리 절차가 사용되고 있는가?	사업관리

평가자는 사업에 대한 각 질문에 대해 예 또는 아니오(질문에 따라서 예/상당한 정도/어느 정도/아니오)로 대답을 하게 되고, 각 문항에 대한 점수를 합하여 총점을 계산한다. 그러나 OMB가 제시하는 지침에도 불구하고 평가자의 주관에 의해 일관되지 못한 평가가 나올 가능성이 존재하는데, 이 문제를 해결하기 위하여 OMB는 질문 항목을 개선하고, 평가자들에 대한 교육을 강화하고, 지침을 명확히 하려는 노력을 기울였다.

사업의 성과는 평가항목에 대한 점수를 가중평균하여 구한 총점에 따라 '효과적(Effective)', '다소 효과적(Moderately Effective)', '적절(Adequate)', '비효과적(Ineffective)'이라는 네 개의 등급으로 구분되며, 평가 가능한 성과지표를 구축하지 못하였거나 평가 가능한 성과자료를 제시하지 못할 경우 평가불가(Result Not Demonstrated) 판정을 하게 된다. OMB는 이 평가결과를 정리·요약하여 대통령 예산서 중 성과 및 관리 평가(Performance and Management Assessments)로 발간하고, OMB 웹사이트<sup>8)</sup>를 통해서도 공표했다.

PART의 도입으로 사업의 성과와 투명성은 꾸준히 향상되었다. '효과적', '다소 효과적', '적절' 등급을 받은 사업의 총수는 상당히 증가했다. 이는 새로운 사업에 대한 평가가 이루어지고, 기존 사업이 재평가되었기 때문이다. 이러한 성과향상이 이루어진 것은 성과평가가 투명하고 일관된 기준에 따라 이루어지고, 사업들이 성과평가에 서 높은 등급을 받기 위해 개선 노력을 기울였기 때문이다.

2008년까지 OMB와 연방기관들은 연방정부 예산의 98%에 해당하는 1,015개의 사업에 대한 평가를 완료하였다. 성과목표를 달성한 사업의 비율은 2007년 74%, 2008년 63%였다. 또한 2007년에는 45%의 사업이 예년에 비해 성과가 향상되었는데, 2008년에는 57%의 사업이 향상된 것으로 나타났다. 그리고 2008년의 경우 88%의 사업이 한 개 이상의 결과 중심의 성과지표(outcome-oriented performance measure)를 지니고 있었는데, 이는 2007년의 86%보다 조금 상승한 수치이다. 2007년에는 90%의 사업이 최소한 하나의 효율성 지표를 가지고 있었는데 2008년에는 94%의 사업이 그러했다.

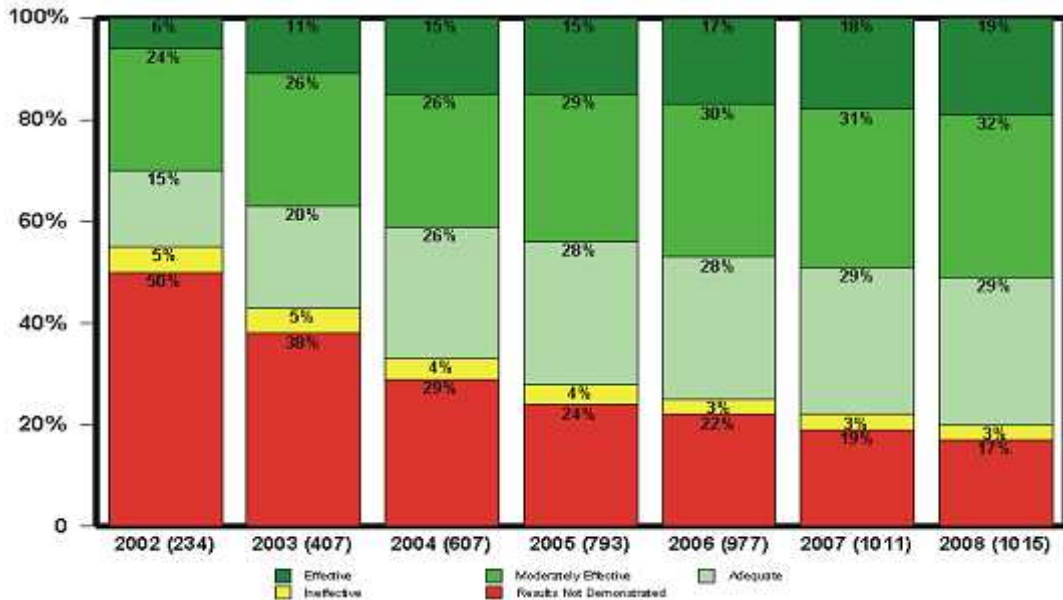
---

8) ExpectMore.gov Website: 2006년 2월 국민들에게 사업의 성과를 공개하기 위하여 개설되었다. 여기서는 좋은 성과를 내는 사업과 그렇지 못한 사업을 구분하여 제시하고 있다. 또한 각각의 사업에 대해 사업의 목적과 주요 조사결과, 필요한 후속조치에 대해 PART 요약 페이지를 통해 제시하고 있다.

PART를 통해 평가한 사업의 총수, 등급별 비율은 [그림 I-1]에서 확인할 수 있다.

[그림 I-1] PART에 의한 사업 평가등급 비율(2002~2008년)

(단위: %)



자료: www.ExpectMore.gov

### 라) 성과향상담당관(Performance Improvement Officers: PIO)<sup>9)</sup>

2007년 11월 13일 부시대통령은 정부사업의 성과향상에 관한 내용을 담고 있는 정 부명령 13450(EO 13450)에 서명한다. EO 13450에서는 세금을 효과적으로, 그리고 보 다 효율적으로 사용할 것을 연방정부의 공식적인 정책으로 천명하고 있다.

이를 위해 PIO로 구성된 성과향상위원회(Performance Improvement Council: PIC) 를 조직한다. PIO는 기관의 장에 의해 임명되며, 성과향상과 관련된 임무를 잘 수행 할 수 있도록 기관의 장으로부터 충분한 권한을 위임받아야 한다. PIO는 조직의 성 과관리 업무에 대한 조율과 함께 다음과 같은 활동들을 맡게 된다.

9) OMB, "Implementing Executive Order 13450: Improving Government Program Performance", December 7, 2007 참조.

- 기관의 전략계획, 성과계획, 연도별 성과보고의 개발 및 개선을 위해 노력하며, 예산배정에 성과정보가 활용될 수 있도록 한다.
- 사업의 목표가 진취적, 현실적으로 설정되었는지, 또한 정확하게 측정 가능한지 확인한다.
- 기관의 사업관리자들이 사업의 성과와 효율성을 평가할 수 있도록 정기적으로 모임을 소집한다.
- 기관의 장이 성과정보를 직원의 업적평가에 반영하여 관리자리의 책임성을 담보할 수 있도록 성과측정 방법을 개발하는 데 조력한다.

또한 PIO로 구성된 PIC에서는 사업성과표준(standard) 및 평가기준(criteria)의 확립, 기관 간 정보교환, 성과평가의 조율 및 점검, 정보공개, 이해관계자로부터의 정보수집, 정책제안 등의 업무를 맡고 있다.

오바마 정부에서도 PIO의 임무는 그대로 유지되고 있다. 현재 OMB의 관리 부회장(The Deputy Director for Management)이 최고성과담당관(Chief Performance Officer: CPO)의 역할을 겸하면서 정부 전반의 성과관리 어젠다를 발굴하고 집행하고 있으며, 2010년 9월 현재 총 49명의 부처별 PIO가 각 부처의 성과관리 수단 및 효율성 향상을 위한 방안에 관해 도움을 주고 있다.

#### 마) 교차분석(Crosscutting)

미국의 성과관리제도가 갖는 또 하나의 특징으로서 PART에서 유사한 목적이나 유형을 지닌 사업들의 성과를 개선하기 위하여 사용하는 교차분석(crosscutting)을 들 수 있다. 교차분석은 유사한 사업담당자들 간의 조정 및 의사소통을 원활하게 하고, 사업담당자들이 공통의 목적에 동의하고 공통의 문제점에 대처할 수 있게 한다. 또한 OMB와 담당부처의 판단에 의해서 연관된 사업을 하나의 PART로 결합할 것인지, 아니면 교차분석을 통해 비슷한 목적을 가진 독립적 사업으로서 비교할 것인지 결정하게 된다. 교차분석은 같은 부처 내의 사업에 대한 내부 교차분석과 여러 부처의 사업에 대한 외부 교차분석으로 나눌 수 있는데, 궁극적인 목적은 모범적인 목표, 사례, 공통의 성과지표, 의사결정과정에서의 문제점, 사업 간 조정의 가능성 등을 발

굴하는 데 있다.

연관된 사업의 통합 PART와 달리 교차분석은 개별 PART에서 사업을 검토한다. 개별적인 평가를 통해 사업의 특징적인 성격을 확인하고, 다음과 같은 공통된 질문을 제기함으로써 사업들의 공통된 성격을 파악한다.

- 1) 각 사업의 대상은 무엇인가?
- 2) 어떤 산출물과 서비스가 제공되는가? (공통 산출지표가 적절한가?)
- 3) 산출물과 서비스가 얼마나 잘 제공되는가? (공통 산출효율성지표가 적절한가?)
- 4) 사업들이 어떤 효과를 달성하였는가? (공통 결과지표 및 결과효율성지표가 적절한가?)

내부 교차분석의 경우 위와 같은 질문은 이미 PART에서 다루어졌으므로 별도의 자료를 준비할 필요가 없으며, 개별적인 PART의 요약 및 개선 계획을 교차분석의 결과로 참조할 수 있다. 그러나 외부 교차분석은 개별 PART로부터 도출된 공통의 장점 및 개선사항을 정리해야 한다. 이러한 분석은 궁극적으로 성과지표 및 책임성 확보를 위한 공통의 체계가 있는지 확인하고, 그렇지 않다면 이를 제공하는 데 있다.

외부 교차분석의 사례는 예산문서 중 예산계획서(Analytical Perspectives)<sup>10)</sup>에서 찾아볼 수 있다<sup>11)</sup>. 각 회계연도의 예산계획서에는 다음의 9가지 부문에 대한 교차분석 자료가 수록되어 있다.

- 국토안보 재원분석(Homeland Security Funding Analysis)
- 연방통계의 강화(Strengthening Federal Statistics)
- 연구개발(Research and Development)
- 연방투자(Federal Investment)
- 신용제공 및 보험(Credit and Insurance)
- 주정부 및 지방정부에 대한 지원(Aid to State and Local Governments)
- 정보기술을 활용한 서비스의 통합 등(Integrating Services with Information Technology/Leveraging the Power of Technology to Transform the Federal

10) FY2009, FY2010 예산계획서에서는 교차분석 장에서 관련 내용을 다루고 있으나 FY2011 예산계획서에서는 특별한 주제에 대한 장에서 관련 내용을 다루고 있다.

11) <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/>

Government/Information Technology)

- 연방의 약품통제 자원(Federal Drug Control Funding)
- 캘리포니아-연방 베이-델타 프로그램 예산(California-Federal Bay-Delta Program Budget Crosscut)

이처럼 각 부문별로 실제 및 추정 예산과 지출에 관한 정보를 사업내용(기능)이나 담당기관에 따라 구분해서 보여주고 있다. 몇몇 부문의 경우 FY2009까지는 PART 평가결과도 취합해서 보여주었으나 FY2010, FY2011 예산안에서는 이에 관한 내용은 포함하지 않고 있다. 다음 <표 I-4>와 <표 I-5>는 국토안보 부문에 대한 기관별 예산 규모 및 기준선(baseline)을 보여주며, <표 I-6>과 <표 I-7>은 기능별 예산 규모 및 기준선을 보여준다.

<표 1 -4> 국토안보 부문의 기관별 예산 규모

Table 23-1. HOMELAND SECURITY FUNDING BY AGENCY

(budget authority in millions of dollars)

Agency	2009 Enacted	2009 Supplemental/ Emergency	2010 Enacted	2010 Supplemental/ Emergency	2011 Request
Department of Agriculture .....	513.0	.....	599.4	.....	595.9
Department of Commerce .....	258.8	12.9	254.4	.....	285.7
Department of Defense .....	19,413.5	69.4	19,040.6	.....	19,103.0
Department of Education .....	31.8	.....	28.5	.....	31.0
Department of Energy .....	1,938.8	.....	2,018.0	.....	2,023.2
Department of Health and Human Services .....	4,627.1	50.0	4,803.9	.....	4,528.0
Department of Homeland Security .....	36,036.5	2,951.0	35,840.0	241.5	37,066.2
Department of Housing and Urban Development .....	4.8	.....	4.9	.....	5.1
Department of the Interior .....	49.9	4.4	51.5	.....	55.8
Department of Justice .....	3,650.4	64.7	4,106.9	.....	4,285.2
Department of Labor .....	48.5	.....	52.9	.....	53.1
Department of State .....	1,809.2	.....	1,767.1	.....	2,258.8
Department of Transportation .....	220.9	.....	229.6	.....	259.6
Department of the Treasury .....	133.3	.....	124.2	.....	126.9
Department of Veterans Affairs .....	309.9	.....	426.8	.....	428.2
Corps of Engineers .....	40.0	.....	37.0	.....	37.0
Environmental Protection Agency .....	157.0	.....	155.1	.....	120.4
Executive Office of the President .....	19.1	.....	12.0	.....	8.4
General Services Administration .....	125.4	369.0	214.0	.....	149.0
National Aeronautics and Space Administration .....	214.3	.....	218.0	.....	213.8
National Science Foundation .....	377.2	29.4	390.0	.....	405.4
Office of Personnel Management .....	1.9	.....	2.2	.....	1.9
Social Security Administration .....	181.5	.....	209.3	.....	224.7
District of Columbia .....	39.0	.....	15.0	.....	15.0
Federal Communications Commission .....	2.2	.....	1.7	.....	1.5
Intelligence Community Management Account .....	32.8	.....	15.5	.....	15.9
National Archives and Records Administration .....	19.6	.....	20.0	.....	20.9
Nuclear Regulatory Commission .....	72.8	.....	65.4	.....	64.3
Securities and Exchange Commission .....	15.0	.....	17.0	.....	17.0
Smithsonian Institution .....	92.3	.....	98.5	.....	101.7
United States Holocaust Memorial Museum .....	9.0	.....	10.0	.....	10.0
<b>Total, Homeland Security Budget Authority .....</b>	<b>70,445.3</b>	<b>3,550.8</b>	<b>70,829.2</b>	<b>241.5</b>	<b>72,512.4</b>
Less Department of Defense .....	-19,413.5	-69.4	-19,040.6	.....	-19,103.0
<b>Non-Defense Homeland Security BA, excluding BioShield Transfer .....</b>	<b>51,031.8</b>	<b>3,481.4</b>	<b>51,788.6</b>	<b>241.5</b>	<b>53,409.4</b>
Less Fee-Funded Homeland Security Programs .....	-5,003.9	.....	-5,502.9	.....	-5,765.5
Less Mandatory Homeland Security Programs .....	-2,507.3	-7.9	-2,589.6	.....	-2,645.8
<b>Net Non-Defense Discretionary Homeland Security BA, excluding BioShield .....</b>	<b>43,520.6</b>	<b>3,473.5</b>	<b>43,696.1</b>	<b>241.5</b>	<b>44,998.1</b>
Minus Transfer from BioShield .....	.....	.....	-609.0	.....	.....
<b>Net Non-Defense Discretionary Homeland Security BA, including BioShield Transfer .....</b>	<b>43,520.6</b>	<b>3,473.5</b>	<b>43,087.1</b>	<b>241.5</b>	<b>44,998.1</b>

자료: Analytical Perspectives, FY2011

<표 1 -5>국토안보 부문의 기관별 예산 기준선 추정

Table 23-7. BASELINE ESTIMATES—TOTAL HOMELAND SECURITY FUNDING BY AGENCY

(Budget authority in millions of dollars)

Agency	2010 Enacted	Baseline				
		2011	2012	2013	2014	2015
Department of Agriculture .....	599	610	625	642	657	671
Department of Commerce .....	255	257	263	267	273	280
Department of Defense .....	19,045	19,254	19,485	19,814	20,155	20,496
Department of Education .....	29	29	30	30	31	31
Department of Energy .....	2,017	2,041	2,075	2,113	2,150	2,189
Department of Health and Human Services .....	4,802	7,315	7,443	7,588	7,730	7,877
Department of Homeland Security .....	35,886	36,626	37,807	38,887	40,006	41,161
Department of Housing and Urban Development .....	5	5	5	5	5	5
Department of the Interior .....	52	53	54	57	58	60
Department of Justice .....	4,108	4,220	4,352	4,489	4,632	4,781
Department of Labor .....	51	51	52	53	54	54
Department of State .....	1,767	1,868	1,898	1,930	1,963	1,997
Department of Transportation .....	229	236	246	256	267	277
Department of the Treasury .....	124	127	130	136	139	142
Department of Veterans Affairs .....	428	416	426	435	448	458
Corps of Engineers .....	37	37	38	39	39	40
Environmental Protection Agency .....	156	159	161	166	169	173
Executive Office of the President .....	12	12	12	13	13	13
General Services Administration .....	214	216	220	223	226	231
National Aeronautics and Space Administration .....	218	220	223	228	231	235
National Science Foundation .....	390	394	400	408	414	421
Office of Personnel Management .....	2	2	2	2	2	2
Social Security Administration .....	209	225	234	236	238	244
District of Columbia .....	15	15	15	16	16	16
Federal Communications Commission .....	2	2	2	2	2	2
Intelligence Community Management Account .....	16	16	16	17	17	17
National Archives and Records Administration .....	20	20	21	21	21	22
Nuclear Regulatory Commission .....	65	67	69	71	73	77
Securities and Exchange Commission .....	17	17	17	18	18	18
Smithsonian Institution .....	99	103	108	112	117	122
United States Holocaust Memorial Museum .....	10	10	10	10	11	11
<b>Total, Homeland Security Budget Authority .....</b>	<b>70,879</b>	<b>74,623</b>	<b>76,439</b>	<b>78,284</b>	<b>80,175</b>	<b>82,123</b>
Less Department of Defense .....	-19,045	-19,254	-19,485	-19,814	-20,155	-20,496
<b>Non-Defense Homeland Security BA, excluding</b>						
<b>BioShield Transfer .....</b>	<b>51,834</b>	<b>55,369</b>	<b>56,954</b>	<b>58,470</b>	<b>60,020</b>	<b>61,627</b>
Less Fee-Funded Homeland Security Programs .....	-5,528	-5,562	-5,625	-5,722	-5,820	-5,922
Less Mandatory Homeland Security Programs .....	-2,590	-2,646	-2,931	-3,024	-3,124	-3,223
<b>Net Non-Defense, Discretionary Homeland Security BA,</b>						
<b>excluding BioShield Transfer .....</b>	<b>43,716</b>	<b>47,161</b>	<b>48,398</b>	<b>49,724</b>	<b>51,076</b>	<b>52,482</b>
Minus Transfer from BioShield .....	-609	.....	.....	.....	.....	.....
<b>Net Non-Defense, Discretionary Homeland Security BA,</b>						
<b>Including BioShield Transfer .....</b>	<b>43,107</b>	<b>47,161</b>	<b>48,398</b>	<b>49,724</b>	<b>51,076</b>	<b>52,482</b>
<b>Obligations Limitations .....</b>						
Department of Transportation Obligations Limitation .....	105	106	107	109	111	114

자료: Analytical Perspectives, FY2011

<표 1-6> 국토안보 부문의 기능별 예산 규모

Table 23-8. HOMELAND SECURITY FUNDING BY BUDGET FUNCTION  
(Budget authority in millions of dollars)

Budget Function	2009 Actual	2010 Enacted	2011 Request
National Defense .....	24,460	23,890	23,970
International Affairs .....	1,870	1,767	2,259
General Science Space and Technology .....	1,500	1,547	1,572
Energy .....	137	122	124
Natural Resources and the Environment .....	333	306	274
Agriculture .....	517	567	574
Commerce and Housing Credit .....	179	196	226
Transportation .....	10,315	11,200	11,670
Community and Regional Development .....	4,201	3,948	4,028
Education, Training, Employment and Social Services .....	171	174	179
Health .....	6,395	4,204	4,497
Medicare .....	25	27	63
Income Security .....	14	14	14
Social Security .....	182	209	225
Veterans Benefits and Services .....	310	428	428
Administration of Justice .....	19,320	20,119	20,722
General Government .....	1,370	1,552	1,483
<b>Total, Homeland Security Budget Authority .....</b>	<b>71,299</b>	<b>70,270</b>	<b>72,308</b>
Less National Defense, DOD .....	-19,484	-19,045	-19,103
<b>Non-Defense Homeland Security BA .....</b>	<b>51,815</b>	<b>51,225</b>	<b>53,205</b>
Less Fee-Funded Homeland Security Programs .....	-4,981	-5,468	-5,733
Less Mandatory Homeland Security Programs .....	-2,534	-2,590	-2,646
<b>Net Non-Defense, Discretionary Homeland Security BA .....</b>	<b>44,300</b>	<b>43,167</b>	<b>44,826</b>

자료: Analytical Perspectives, FY2011

<표 1-7> 국토안보 부문의 기능별 예산 기준선) 추정

Table 23-9. BASELINE ESTIMATES—HOMELAND SECURITY FUNDING BY BUDGET FUNCTION  
(Budget authority in millions of dollars)

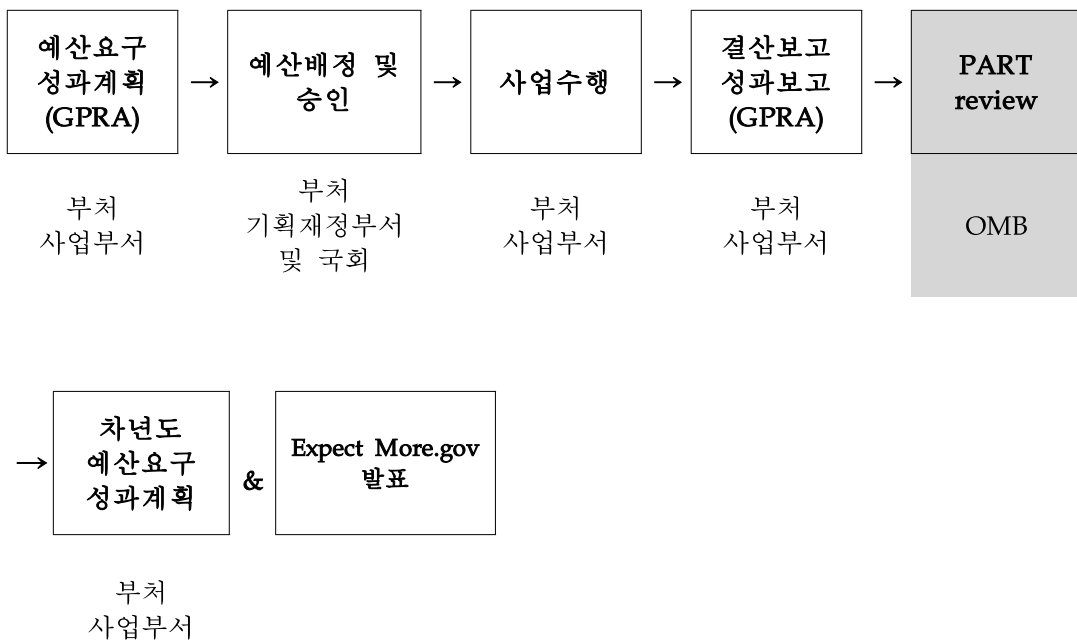
Budget Function	2010 Enacted	Baseline				
		2011	2012	2013	2014	2015
National Defense .....	23,890	24,190	24,533	24,979	25,443	25,911
International Affairs .....	1,767	1,868	1,898	1,930	1,963	1,997
General Science Space and Technology .....	1,547	1,564	1,589	1,620	1,644	1,674
Energy .....	122	123	126	129	132	136
Natural Resources and the Environment .....	306	310	316	326	330	339
Agriculture .....	567	578	591	608	622	636
Commerce and Housing Credit .....	196	198	201	205	210	214
Transportation .....	11,200	11,342	11,601	11,931	12,272	12,621
Community and Regional Development .....	3,948	3,993	4,058	4,129	4,201	4,272
Education, Training, Employment and Social Services .....	174	178	184	189	197	202
Health .....	4,204	7,325	7,454	7,597	7,739	7,884
Medicare .....	27	28	29	31	32	34
Income Security .....	14	14	15	15	15	15
Social Security .....	209	225	234	236	238	244
Veterans Benefits and Services .....	428	416	426	435	448	458
Administration of Justice .....	20,119	20,718	21,602	22,315	23,057	23,827
General Government .....	1,552	1,553	1,582	1,609	1,632	1,659
<b>Total, Homeland Security Budget Authority .....</b>	<b>70,270</b>	<b>74,623</b>	<b>76,439</b>	<b>78,284</b>	<b>80,175</b>	<b>82,123</b>
Less National Defense, DOD .....	-19,045	-19,254	-19,485	-19,814	-20,155	-20,496
<b>Non-Defense, Discretionary Homeland Security BA .....</b>	<b>51,225</b>	<b>55,369</b>	<b>56,954</b>	<b>58,470</b>	<b>60,020</b>	<b>61,627</b>
Less Fee-Funded Homeland Security Programs .....	-5,528	-5,562	-5,625	-5,722	-5,820	-5,922
Less Mandatory Homeland Security Programs .....	-2,590	-2,646	-2,931	-3,024	-3,124	-3,223
<b>Net Non-Defense, Discretionary Homeland Security BA .....</b>	<b>43,107</b>	<b>47,161</b>	<b>48,398</b>	<b>49,724</b>	<b>51,076</b>	<b>52,482</b>
<b>Obligations Limitations .....</b>						
Department of Transportation Obligations Limitation .....	105	106	107	109	111	114

자료: Analytical Perspectives, FY2011

### 3. 새로운 성과관리 체계의 도입 및 운용 계획

부시 정부의 성과관리 체계는 해당 사업에 대한 성과정보 및 기타 사업 전반에 걸친 사후적 평가를 통하여 그 결과를 예산편성에 반영하는 방식으로 [그림 1-2]와 같은 절차를 거친다.

[그림 1-2] 부시 정부의 성과관리 체계



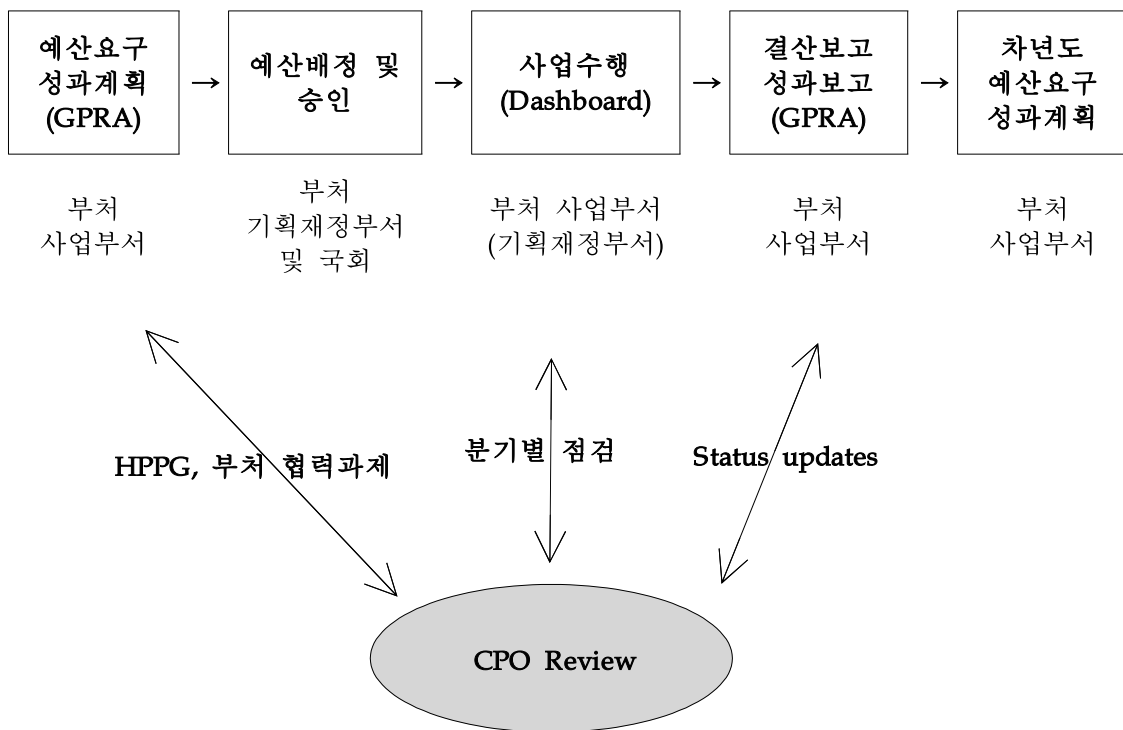
위의 그림에서 보는 바와 같이 매년 예산요구시 각 부처의 사업담당 부서가 GPRA에 근거한 예산요구서 및 성과계획서를 작성하면 각 부처별 기획재정부서에서는 이를 토대로 예산을 배정한다. 국회는 행정부에서 제시한 대통령 예산안(The President's Budget)을 참고하여 예산안을 편성, 의결한다. 사업부서는 승인된 예산에 따라 사업을 수행하고 사업연도 종료와 함께 결산 및 성과보고를 한다. 그 후 OMB에서는 전체 사업 중 일부에 대해 PART 평가를 실시하여 결과를 차년도 예산편성에 활용하고 외부에 공개한다.

PART를 활용한 성과관리제도는 성과정보에 기반한 평가결과를 예산에 반영하여

재정의 효율성 및 책임성을 강화하려는 시도를 했다는 점에서는 의미가 있다. 그러나 이러한 방식은 성과정보 등의 평가결과를 예산배정에 직접적이고 실질적으로 연계시키는 데 한계를 가지며, 전년도 평가결과가 반영되는 것은 금년도 예산이 아닌 차년도 예산이기 때문에 성과가 예산에 반영되는 데에 시차가 존재한다는 문제도 있었다. 이를 보완하기 위해 오바마 정부에서는 지속적인 모니터링 및 그 결과를 신속하게 반영할 수 있는 새로운 형태의 성과관리 체계안을 제시하였다.

오바마 정부가 FY2011 예산안에서 밝힌 성과관리 체계의 핵심은 크게 네 가지로 구성되어 있다. 첫 번째는 높은 수준의 성과달성을 위해 핵심성과목표를 설정, 관리하는 체계로의 전환이다.

[그림 1-3] 오바마 정부의 성과관리 체계



[그림 1-3]에 나타난 오바마 정부의 새로운 성과관리 체계의 흐름을 보면, 각 부처의 사업부서에서 성과계획이 포함된 예산안 작성시 부처의 전략목표, 중장기 전략계획 등을 고려하여 24개월 안에 달성이 가능한 우선순위가 높은 성과목표(High

Priority Performance Goals: HPPG)를 3~8개로 선정하여 백악관 내의 CPO에게 제출하고 이를 정부 예산안에 명시하도록 하고 있다.

제출된 HPPG 및 부처 간 협력사업들(Cross-cutting Management Goals)을 대상으로 CPO는 매분기 차관급 각료들과 성과점검 회의를 개최한다. 아울러 성과달성 정도에 대한 점검을 위해 연방 성과 포털(Federal Performance Portal)에 각 부처 담당자들이 최신 성과정보를 게시할 것이다. 사업연도 종료 후에도 마찬가지로 해당 성과에 대한 보고가 이루어지며, 한해의 최종 성과 역시 연방 성과 포털을 통해 국회 및 국민들에게 공개될 것이다.

FY2011 예산계획서에서 미 행정부는 부문별(theme), 부처별(agency), 프로그램(program) 및 프로그램 유형별(program type) 성과정보를 담은 연방 성과 포털을 만들 계획임을 밝혔다. 연방 성과 포털은 연방정부의 일반적인 사항(절차, 예산집행, 인력 등)에 관한 정보를 가진 대시보드(dashboards)<sup>12)</sup>와도 연계되도록 함으로써 성과정보의 유용성, 접근성 등을 높이는 것을 목표로 한다.

오바마 정부의 성과관리 체계의 두 번째 특징은 프로그램 심층평가를 통해 현재 진행 중인 사업 및 부처 간 협력사업 등을 평가하여 지출구조조정에 활용한다는 것이다. 이를 위해 우선 이미 시행되고 있거나 시행계획이 있는 사업들의 평가내용을 온라인상에서 공개함으로써 연방정부 내외 전문가들의 관심을 고취시키고, 프로그램 심층평가를 발전시켜 나가도록 할 계획이다. 또한 독립성과 전문성을 가진 기관들(the Domestic Policy Council, National Economic Council, the Council of Economic Advisers, OMB)을 평가에 참여시켜 다각적이고 창의적인 평가가 이루어지도록 할 것이다. FY2011 예산계획서에서 밝힌 부처별 심층평가 내용은 다음 <표 I-8>과 같다.

---

12) 현재 확인할 수 있는 대시보드는 IT 분야에 대한 것으로서 2009년에 개설되었으며, <http://it.usaspending.gov/>에서 연방정부의 IT 분야 투자에 대한 전반적인 정보를 얻을 수 있다.

<표 I -8> Funded Program Evaluation Initiative Proposals

Agency	Description
Department of Defense .....	Effects of locus of control on ChalleNGe program outcomes
Department of Education .....	Effects of school improvement grants
Department of Education .....	Effects of Investing in Innovation Fund (i3)
Department of Education/National Science Foundation .....	Effects of mathematical professional development for teachers
Department of Energy .....	Capacity building
Department of Health and Human Services .....	Effects of early childhood programs
Department of Health and Human Services .....	Effects of teen pregnancy programs
Department of Housing and Urban Development .....	Effects of rent reform options
Department of Housing and Urban Development .....	Effects of Family Self-Sufficiency (FSS) options
Department of Housing and Urban Development .....	Effects of Choice Neighborhoods
Department of Interior .....	Capacity building
Department of Justice .....	Effects of inmate re-entry programs
Department of Justice .....	Capacity building
Department of Labor .....	Effects of new WIA performance measures
Department of Labor .....	Effects of employment services
Department of Labor .....	Evaluation of workforce programs using administrative data
Department of Labor .....	Effects of training/wage incentives on dislocated workers
Department of Labor .....	Recidivism and deterrent effects of OSHA inspections
Department of Labor .....	Capacity building
Millennium Challenge Corporation .....	Various efforts to improve evaluation efforts
Department of Transportation .....	Capacity building
Department of the Treasury .....	Testing alternative mortgage modification strategies
Department of the Treasury .....	Evaluating financial innovations by CDFIs
Department of the Treasury .....	Evaluating different approaches to no-fee debit cards
Department of the Treasury .....	Evaluating VITA prepaid cards
Department of the Treasury .....	Linking mortgage/administrative data to assess mortgage risk
Environmental Protection Agency .....	Capacity building
National Aeronautics and Space Administration .....	Effects of Applied Sciences data sharing
National Science Foundation .....	Capacity building
National Science Foundation .....	Effects of Federal investments in science
National Science Foundation/Department of Education .....	Effects of various STEM education initiatives
Office of Personnel Management .....	Effects of Federal employee health and wellness initiative
Small Business Administration .....	Effects of SBA programs
Social Security Administration .....	Disability Insurance evaluations
Corporation for National and Community Service .....	Effects of AmeriCorps on training, service, and communities

자료: Analytical Perspectives, FY2011

다음으로 세 번째 특징적인 사항은 각 부처에서 편익-비용분석을 통해 프로그램 및 정책들의 효과성 및 비용효율성을 점검하여 부처 예산배정에 활용하도록 하는 것이고, 네 번째는 정부가 높은 성과를 달성할 수 있도록 공무원들의 성과관리 역량을 강화한다는 것이다.

오바마 정부가 새롭게 설계한 성과관리 체계는 아직 완전한 형태를 갖추지 못했고, 따라서 그 효과성 또한 함부로 예측하기 힘들다. 다만 기존의 PART가 '높은 성과의

달성'과 '성과정보의 예산배분에의 활용'이라는 두 가지 목적을 달성하기 위한 제도로서 도입되었으나 한계를 드러냈다는 점을 교훈 삼아 두 가지 목적 중 첫 번째 목적을 달성하는 데 초점을 맞추고 있다. 즉, 높은 성과를 달성하기 위한 즉각적 피드백이 가능한 효율적인 체계의 도입을 우선적으로 실시하고, 성과정보를 예산배분에 활용하기 위한 방안은 향후 계속 모색해 나갈 것으로 기대된다.

#### 4. 관련 기관의 역할

##### 가. 회계감사원(Government Accountability Office: GAO)

GAO는 연방정부의 성과를 개선하고 책임성을 보장함으로써 국민의 편익을 증진시킨다는 사명을 띠고 1921년 예산회계법에 근거하여 설립되었으며, 책임성(Accountability), 청렴성(Integrity), 신뢰성(Reliability)이라는 세 가지 가치를 내걸고 있다. 감사원장은 의회와 대통령에 의하여 선정, 임명되며, 15년의 임기를 가진다. GAO는 모든 정부문서에 접근이 가능하며, GAO의 예산은 의회에 의해 결정된다. 회계감사, 절차감사, 경제성 및 효율성 점검, 사업평가, 정책분석, 성과감사를 담당하며 약 90% 정도의 업무는 의회의 요구 및 위임에 의해 이루어지고 이 중 80%는 성과감사, 20%는 재무감사가 차지한다.

GPRA에서는 각 기관들이 연도별 성과계획을 마련할 때, 측정된 값들을 검사하고 검증하기 위한 수단을 기술하도록 규정하고 있다<sup>13)</sup>. GAO는 자료를 검사(verification)하고 검증(validation)하는 기준을 보고서<sup>14)</sup> 등의 형태로 제시하여 연방정부 기관들이 성과정보의 신뢰성을 높일 수 있도록 돕고 있다.

13) Government Performance and Results Act of 1993, Sec. 1115, (a)(6), "describe the means to be used to verify and validate measured values".

14) GAO/GCD-10.1.20, The Result Act. An Evaluators's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans, 이 보고서에서는 검사를 중대한 오류를 지닌 자료를 사용할 위험을 줄이기 위한 성과자료의 확인 및 테스트(Verification means the checking or testing of performance data to reduce the risk of using data that contain significant errors), 검증을 어떠한 오류도 중대한 편향을 가져오지 않는다는 점을 확인하기 위한 자료의 테스트(Validation means the testing of data to ensure that no error creates significant bias)라고 정의하고 있다.

그러나 GPRA는 각 기관들의 성과보고서상의 자료에 대하여 GAO의 성과감사를 필수적으로 수행할 것을 규정하고 있지는 않다<sup>15)</sup>. 다만, 연방기관들은 자신들의 성과 정보의 신뢰성을 높이기 위하여 재량적으로 감사나 다른 절차를 활용할 수 있다.

## 나. 국회

의회는 입법과정을 통하여 성과주의 예산제도가 제도적·법률적 기반을 확보할 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 하였다. 1993년 제정된 GPRA가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 성과주의 예산제도는 의회에 의해서 그 기반을 마련하게 되었지만, 한편으로 성과주의 예산제도를 통해 의회는 정책결정이나 예산편성, 행정부에 대한 감독을 실시할 때 필요한 유용한 정보를 획득할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 GPRA에서는 연방기관들이 전략계획서 작성시 의회와 협의하도록 규정하고 있는데, 이는 GPRA의 집행에도 의회가 직접적으로 관여하고자 하는 의도를 나타낸다고 할 수 있다.

## 다. 예산당국

OMB는 예산회계법에 근거하여 설치된 예산국(Bureau of Budget: BOB)을 전신으로 하며, 1970년에 이르러 현재와 같은 OMB라는 이름으로 재조직되었다. OMB의 가장 핵심적인 임무는 연방정부의 예산을 준비하고 행정부의 활동을 감독하는 데 있다. 대통령의 지출계획 설정과정을 보좌하면서 정부사업, 정책, 과정 등의 효과성을 평가하고, 다양한 지출요구 부문을 비교하여 우선순위를 부여하는 작업이 주를 이룬다.

OMB는 행정부서, 사업부문 또는 기능적 책임에 따라 조직된 부서로 이루어져 있다. 자원관리국(Resource Management Office)은 천연자원, 국가안보, 행정일반 및 인적자원 이라는 4개의 업무분야별 기능에 따라 나뉘어지며 OMB 내의 타 부서에서

---

15) OMB, Circular No. A-11, Section 230-Preparing and Submitting the Annual Performance Report, 2008, p. 10.

예산·법안 작성 및 관리업무를 수행할 때 필요한 정보를 취합하고 저장하는 역할을 담당한다. 예산검토국(Budget Review Division)은 모든 행정기관의 예산과정을 조정하고 예산요구안을 접수, 취합하여 대통령이 의회에 제출하도록 하는 기능을 담당한다. 입법참조국(Legislative Reference Division)은 각 기관에서 작성한 법안이 대통령의 정책과 일치하는지 여부를 심사하고, 의회를 통과한 법안에 대한 대통령의 거부권 행사 여부를 조언하며, 대통령의 법률입안시 사전 정보제공 업무를 수행한다. 그 외에 연방재무관리국(Office of Federal Financial Management)은 재무관리 정책 및 시스템의 집행에 관한 지침을 개발·제공하며, 조달정책국(Office of Procurement Policy)은 조달 관련 법률, 정책 등을 개선하는 작업을 담당한다. 정보 및 규제 업무국(Office of Information and Regulatory Affairs)은 연방정부의 규제 및 정보에 대한 의무사항을 감독한다.

OMB는 GPRA의 집행권한을 부여받았으며, 단순히 성과자료를 수집·분석하는 데 그치는 것이 아니라 행정부에 대한 자문, 협의, 교육, 평가 등 다양한 방법을 이용하여 각 기관의 성과관리에 적극적으로 개입하고 있다.

## 참고문헌

EOP & OMB, The President's Management Agenda, 2001.

Government Performance Results Act of 1993.

OMB, Implementing Executive Order 13450: Improving Government Program Performance, 2007.

\_\_\_\_\_, Circular No. A-11, Section 230-Preparing and Submitting the Annual Performance Report, 2008.

\_\_\_\_\_, The FY2008 Performance Report of the Federal Government, 2009.

\_\_\_\_\_, *Analytical Perspectives*, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2011.

Reports Consolidation Act of 2000.

Shea, Robert J., 'Performance Budgeting in the United States,' OECD, 2007.

<http://www.whitehouse.gov/omb/>

<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/>

<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/>

<http://it.usaspending.gov/>

## II. 영 국

### 1. 연혁<sup>16)</sup>

#### 가. 1960~1990년대

선진국들은 1980년대 이후 여러 환경변화에 대한 대응의 일환으로 공공부문의 성과를 높이기 위한 다양한 방안을 모색하기 시작하였다. 1970년대 이후 경제불황을 극복하기 위한 효율적인 정부운영이 필요하였고 이런 모색과정에서 신공공관리(New Public Management)를 통해 다양한 정책이 개발되었다. 특히 공공부문의 재정운영 및 예산·기금의 투입과정에 대한 책임성 그리고 투입의 결과인 성과의 측정이 중요시되기 시작하였다.

영국에서 성과평가 개념은 1960년대 중반 계획예산제도의 영향으로 도입되었으나 1980년대까지도 시행사업에 대한 평가가 활발하게 운영된 것은 아니었다. 그러나 1960년대 말과 1970년대 초에 걸쳐 정부부처의 예산지출을 통제하고 정책의 우선순위를 결정하기 위해 다양한 제도적 장치를 갖춰야 한다는 공감대는 형성되고 있었다. 이러한 공감대를 배경으로 1970년대 중앙행정기관의 평가역량을 강화하려는 목적으로 내각 수준의 전문가그룹인 중앙정책평가단이 운영되었다.

1970년 출범한 히스(Heath) 내각은 중앙정책평가단을 만들고 주요 행정기관에서 사업 분석 및 검토(Program Analysis and Review)를 수행하였다. 그러나 1979년 대 처 정부에 들어서자 전문성 및 관련 인력 부족 등의 이유로 사업 분석 및 검토 형식의 평가는 폐지되었고 중앙정책평가단도 해체되었다. 그 다음 나타난 것이 능률전략(Efficiency Strategy)과 재정관리시책제도(Financial Management Initiatives: FMI)이다.

능률전략은 정부지출이 보다 많은 가치를 창출하도록 정부운영의 능률성을 제고하는 것이 목표였고, 목표달성을 위해 부처에서 수행한 정책집행활동에 대한 연구가

---

16) 영국의 성과관리제도 연혁은 윤수재 외(2008)에서 발췌

수행되었다. 이 제도를 통해 정부가 보다 광범위한 사업평가를 하게 되었으며 이를 보다 발전시킨 것이 1980년대 초에 도입된 FMI이다. FMI는 부처업무에 대한 목표 등을 설정하고 정부재정사업이 재정가치(Value for Money: VFM)를 발휘하도록 각 부처에 예산운영의 재량권 등을 주었다.

능률전략과 FMI를 필두로 한 영국 공공부문의 성과제고 노력은 1980년대부터 본격적으로 착수되었으며, 이때부터 결과 중심적 관리를 강조하였다. 이에 따라 투입예산(비용)에 대한 관리·통제에 초점이 맞춰지다가 점차 성과제고를 위한 재정가치의 실현으로 패러다임이 변화되었다. 즉 공공서비스에 소요되는 예산의 투입·절차보다 성과에 기초한 결과를 더욱 강조하게 되었으며, 1983년 회계감사법(The National Audit Act)의 제정을 통해 이러한 재정가치를 구현할 수 있는 토대가 마련되었다.

이후 효율적인 공공부문 운영을 위해 기존의 FMI를 보다 발전시키는 차원에서 1988년 Next Step Initiatives를 운영하였다. 이는 공공부문의 공공성과 시장원리를 병행하면서 행정의 효율성을 높이기 위한 제도이면서, 기관장에게 행정 및 재정상의 자율성과 책임성을 동시에 부여하는 제도이다. 또한 1991년의 시민헌장제와 1998년의 새로운 헌장제도를 통해 모든 공공기관들로 하여금 각 기관의 행정정보를 국민에게 공개하고 행정서비스 기준을 설정하도록 함으로써 국민에 대한 접근성을 강화하는 계기를 마련하였다.

1997년 총선 이후에는 정부재정 등 재정개혁 차원에서 성과관리제도가 추진되기 시작하였다. 정부예산 사용에 대한 사전검토제도를 마련하고 이를 통해 재정가치를 달성하려는 노력은 재무부의 지출검토(Spending Review: SR)로 연계된다. 1998년부터 2년마다 실행되는 SR을 통해 차기 3년간 부처별 사업에 대해 성과목표를 설정하고 이를 측정하기 위한 측정지표를 만들었다. 1999년에는 정부의 성과목표 달성을 위해 공공서비스협약(Public Service Agreements: PSA)의 역할을 강조하는 한편, 성과목표 간의 연계를 중요시하였다.

#### **나. 2000년대 이후**

2000년대 이후 과거의 SR을 수정한 새로운 PSA를 재무부와 전 부처가 설정하였으

며, 추가적으로 서비스전달협약(Service Delivery Agreements: SDA)과 기술부록서(Technical Notes: TN)가 만들어졌다. 이런 단계적인 제도 도입을 통해 정부의 성과 측정 및 정부개혁이 보다 현대화되었으며, 정부는 PSA 달성을 위해 지속적인 노력을 경주하였다. 즉, 각 부처에서 PSA에 의해 주요 정책의 성과목표를 설정하면 각 부처 뿐만 아니라 재무부 및 내각사무처에서도 주기적인 성과평가와 SR을 수행함으로써 정부정책의 성과를 체계적으로 관리하였다.

한편 2000년 정보공개법(Freedom of Information Act)이 제정되었으며, 지방공공서비스협약(LPSA)·서비스전달협약(SDA), 최고가치(Best Value)제도가 도입되었다. 2001년 들어서는 공공서비스개혁국(Office for Public Services Reform)과 서비스전달팀(Delivery Unit)을 신설하고 국가적 서비스 기준과 성과책임 설정 등의 개혁을 추진하였다. 또한 2002년에는 종합성과평가제도(Comprehensive Performance Assessment)가 시행되었다. 2000년대 중반 정책집행에 소요되는 예산(비용)을 효율적으로 관리하기 위한 다각적인 시도가 이루어졌으며 이는 구체화되어 SR에 반영·피드백되었다. 또한 2006년에는 역량평가(Capability Reviews)제도가 새로 도입되었는데 이는 성과 관리 강화의 일환으로 만들어졌다고 할 수 있다.

#### **다. 법제화 수준**

영국은 정부의 성과관리에 관한 운영을 일률적으로 규정한 법률은 없지만, 1998년 재정안정법, 2000년 정부자원 및 회계법 등을 제정하여 재정의 효율성과 생산성 제고를 위한 재정개혁을 추진하였다. 1997년에 치뤄진 총선 이후 영국 정부는 1998년 포괄지출검토(Comprehensive Spending Review: CSR)를 도입하여 각 부처들의 지출 활동에 할당된 자원을 검토하고, 그 결과에 따라 각 부처의 예산사업에 투입된 자원의 성과를 문서화된 형식으로 공표하도록 의무화하였다. 그 결과로 만들어진 것이 1998년 12월 발간된 정부부처별 PSA와 SDA 등이라 할 수 있다.

## 2. 체계

### 가. 성과관리 예산제도의 도입 현황

영국은 재정적자 감축과 정부의 효율성 증진을 위해 노력해 왔으며, 재정 개혁 역시 같은 맥락에서 이해하여야 할 것이다. 여기서는 영국 정부의 이러한 노력을 현재 영국 성과관리시스템의 근간을 이룬 1998년 CSR 이후 공공지출 부분에 있어서의 재정 건전성과 결과 중심적 접근에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 이를 통해 영국 재정제도의 여러 개념을 유기적으로 이해할 수 있는 기회를 마련할 것이다.

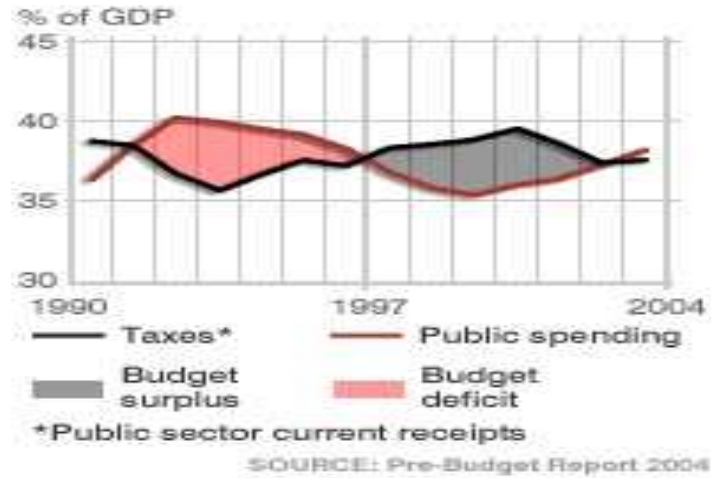
#### 1) 공공지출의 원칙

영국의 공공지출에 관한 사항은 다음의 몇 가지 원칙에 근거하고 있다.

- 재정관리에 있어 장기적인 일관성과 신중하고 투명한 제도
- 정책의 판단은 자원의 투입보다는 결과 중심
- 효과적인 공공서비스 제공을 위해 중장기 계획과 해당 부처 간 협력계획을 유인
- 공공투자를 위한 자본자산의 적합한 원가계산과 관리

또한 영국 정부는 다음의 두 가지 재정준칙(fiscal rule)에 적합하도록 정책을 설정하고 있다. 재정준칙은 황금률(Golden Rule)과 지속가능 투자규정(Sustainable Investment Rule)으로 구성되는데, 전자의 주 내용은 경기순환 주기 내에서의 재정수지균형 또는 흑자 유지이다. 이는 정부가 중기적으로는 투자를 위해 차입만 가능하다는 것을 의미한다. 후자는 공공부문의 부채가 경기순환 주기 내에서 안정적인 수준에 머물러야 한다는 것으로 현재 이는 GDP의 40% 수준으로 정의되어 있다.

[그림 11-1] 재정적자와 황금률



자료: BBC News.

## 2) 부처별 지출한도와 연간 관리지출

### 가) 부처별 지출한도(Departmental Expenditure Limits: DEL)

SR 기간 중 각 부처별로 3년간 지출계획에 대한 지출한도를 확정하며, 이는 앞서 언급한 두 가지 재정준칙에 부합해야 한다. DEL은 자원예산(resource budget)과 자본예산(capital budget)으로 나누어 작성된다<sup>17)</sup>. DEL이 확정되면 예산의 이월사용이

17) 자원예산 및 자본예산에 관한 내용은 김재훈(2003)에서 발췌.

	자원예산	자본예산
부처별 지출한도	부처 등의 주요 사업비용 행정비용 자본보조금(지방정부 제외) 감가상각비 자본부담금 예비금	부처 등의 신규 자본지출 지방정부에 대한 자본보조금 순자산매각 순부채대부
연간 관리지출	사회보장비 부채이자 EU 부담금 공무원 연금 복권 및 기타	공기업들이 자체조달한 자본지출

가능하며, 이와 같은 종료연도의 탄력성(end-year flexibility)은 연말에 효율성이 낮은 곳에 예산을 다 써버리는 것을 방지한다는 장점이 있다.

1997년 신정부 출범 이후 현재까지 6번의 SR이 이루어졌다(1998, 2000, 2002, 2004, 2007, 2010). SR의 결론 부분에 포함되는 3년간의 DEL은 일종의 정치적 약속으로 이해되어야 하며 의회의 승인과정도, 법적인 근거도 없다. 정부지출은 여전히 매년 의회에 의해 법적으로 승인된다는 점에서 DEL과 차이가 있다. 그러나 각 부처는 3년간의 DEL을 지킬 것으로 기대되며, 의회에 각 부처가 연간 예산요구서를 제출하기 전에 재무부의 승인을 받아야만 한다.

#### 나) 연간 관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)

AME의 경우 단년도 예산이 책정되는데, 이는 AME가 통상 대규모·변동적·수요 주도(예; 사회보장 지출)의 사업으로 통상 구성되어, 복수연도 예산 설정에 적합하지 않기 때문이다.

AME는 예산과 예산전단계보고서(Pre-Budget Report) 과정의 일부로 1년에 두 번 심사된다. SR에서는 DEL을 결정함과 동시에, AME에 대해서도 결정한다. AME 역시 자원예산과 자본예산으로 나누어 작성된다.

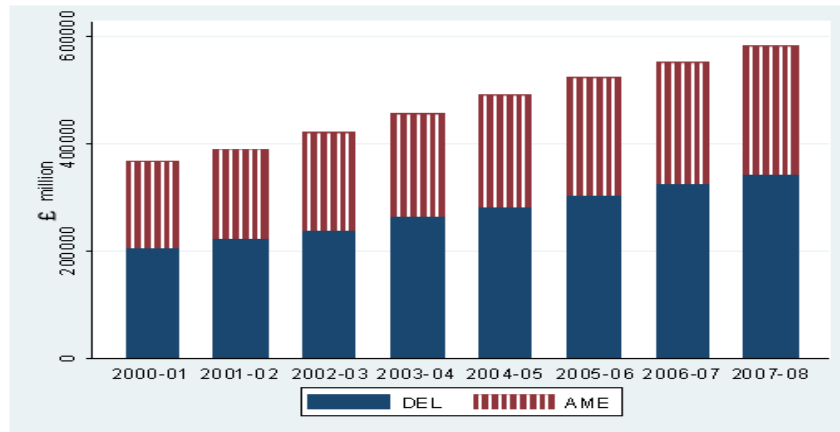
#### 3) 총지출한도(Total Managed Expenditure: TME)

DEL과 AME를 합하면 TME가 된다. 즉,

$$TME = DEL + AME$$

TME는 공공부문의 경상지출과 자본지출을 나타내며, 여기서 공공부문은 중앙정부, 지방정부, 공사로 구성된다.

[그림 11-2] TME에서 차지하는 DEL과 AME의 비중



주: 1. 2005-06: 추정치  
2. 2006-07, 2007-08: 계획

자료: HM Treasury, PESA 2006

#### 4) 자원예산회계(Resource Accounting and Budgeting: RAB)

영국에서는 예산과 회계제도를 개혁한 후 그것을 가리켜 ‘자원’예산, ‘자원’회계라 부르고 있지만, 사실상 이 말은 예산과 회계가 발생주의에 입각하여 작성된다는 의미이다. 영국 정부는 1998년부터 자원회계를 시범 실시해 왔고, 이를 바탕으로 FY2001부터는 회계와 예산 모두 발생주의를 원칙으로 하는 RAB를 전면 시행하였다. 자원예산이란 발생주의 회계에 기초한 자원회계가 제공하는 정보를 이용하여 예산을 편성하고 재정계획을 수립하는 것을 의미하는 것으로 현금주의 회계가 갖는 정보의 제약성을 해소함으로써, 의회나 예산당국에 보다 유용한 정보를 제공할 수 있다.

그러나 특기할 만한 사항은 영국의 경우 발생주의 회계원칙을 예산과 회계에 모두 적용하고 있지만 현금주의 정보를 완전히 포기하지는 않았다는 점이다. 즉, 자원예산하에서 부처의 예산승인을 위하여 의회에 제출되는 서류는 현금 기준과 발생 기준에 의하여 이원적으로 작성된다. 발생 기준으로 작성되는 것은 감가상각비와 자본부담금을 포함한 몇 개의 자원요구서(requests for resources)이고, 현금 기준으로 작성되는 것은 자원요구서로부터 도출되는 단일의 현금소요(cash requirement) 혹은 재정소요(financing requirement)<sup>18)</sup>이다.

18) 자원회계에서 재정소요를 계산하는 방식은 김재훈(2003)참조.

## 5) 지출검토(SR)

영국 재무부에 따르면, SR이란 각 부처의 향후 3년간 예산을 편성하기 위한 상세 분석자료이다. PSA를 통해 부처별로 3년 동안 적용될 부처별 지출한도를 정하고 국민이 이러한 자원을 통해 기대하는 핵심 개선사항을 정의한다<sup>19)</sup>. 여기에는 이미 존재하는 재정압박 요인, 효율성 향상 가능성, 그리고 새로운 정책에 소요되는 비용에 관한 정보들이 포함된다. 매 3년마다 정부는 세수 지출계획인 SR을 작성하는데, 각 부처는 재무부로부터 예산을 받기 위해 노력하고 그 반대급부로서 성과목표를 설정하는 원리이다. 이러한 점검과정은 재무부가 총괄하지만, 각 부처가 수행하도록 되어 있다. 기본적으로 SR은 각 부처의 구체적 상황에서 출발하여 상부로 올라가는 과정이지만(bottom-up), 공공부문의 지출한도 내에서 예산요구가 이루어져야 한다는 제약을 안고 있다.

2010년도 SR을 살펴보면 1장은 재정변화, 지출규모 등 전체적인 내용을 담고 있고, 2장에는 28개 부처별 SR이 제시되어 있다.

## 6) 포괄지출검토(CSR)

1998년 CSR은 1999~2000년에서 2001~2002년까지의 3년간에 걸쳐 정부의 중점 정책 분야인 교육, 건강에 추가 자원을 배분하였다. 보다 나은 공공서비스의 제공은 정부지출을 얼마나 많이 하였는가보다는 그것을 얼마나 잘 썼는가에 달려 있다. 그런 이유로 1998년 CSR에서는 PSA를 도입하였으며, 공공지출의 효율적 사용을 위해 DEL과 AME를 창안하였다.

CSR의 효과로 부처가 3년 단위의 예산을 배분받고 3년 동안에는 예산의 이월이 가능하도록 허용함으로써 부처들이 중장기적인 계획을 세워서 사업을 추진하도록 유도하는 효과를 들 수 있다. 또한 이월을 인정함에 따라 회계연도 말에 예산을 집행하기 위해서 낭비성 사업을 추진하던 관행을 바꾸는 효과도 나타났다.

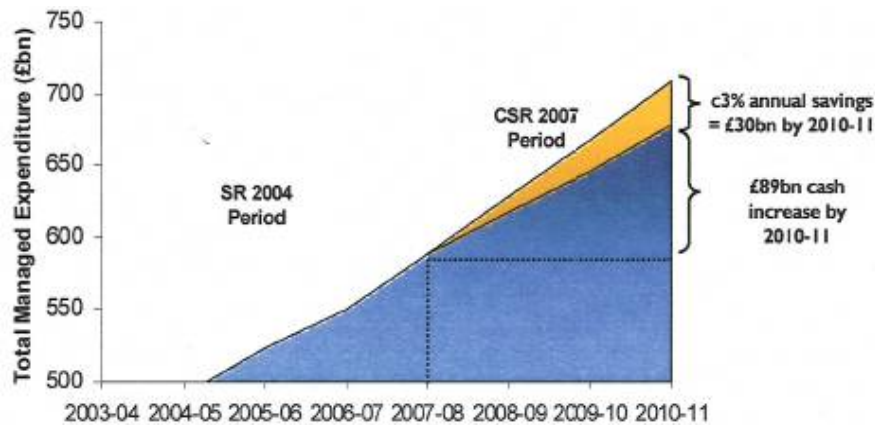
영국 정부는 2007년에 두 번째 CSR인 CSR07을 시행하였으며, 2007년 CSR에서는

19) [http://www.hm-treasury.gov.uk/Spending\\_Review/spend\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/Spending_Review/spend_index.cfm)

정부지출에 대한 장기적이고 근본적인 검토가 실시되었다. 이를 통해 각 부처의 2008~2009년, 2009~2010년, 2010~2011년에 대한 예산배분이 이루어졌으며 2007~2008년에 대한 배분은 이미 발표된 2004 Spending Review에서 합의된 수치가 사용되었다. CSR07은 지출에 대한 근본적인 평가를 중시하고 공공지출이 갖는 재정가치를 극대화하려는 목표를 강조하고 있다.

재정가치란 공공서비스를 동일한 수준의 품질을 유지하면서도 보다 낮은 비용으로 제공하자는 취지이며, 제로베이스검토(Zero Base Review: ZBR)를 통해서 산출된다. ZBR을 실시하는 이유는 재정가치 계산시 현금화할 수 있는 지출 절감분을 파악하여 해당부처와 협의할 때 활용하기 위한 것이다. 현재 연간 3%를 절감하는 목표를 가지고 있으며, 이러한 절감목표에 따라 2010년부터 2011년까지 300억파운드가 절약될 것으로 예상하고 있다.

[그림 11-3] 영국의 재정가치



## 7) 성과관리

영국 성과관리제도의 핵심은 PSA라고 할 수 있다. 이것은 목표에 대한 핵심적인 결과 중심의 지표를 제시하여 성과를 향상시키는 원리이며 3년을 단위로 하고 있다. 이에 관한 내용은 다음 절에서 자세히 분석할 것이므로 여기서 별도의 설명은 하지 않기로 한다. 다만, 각 부처는 봄에 하는 연간 부처보고(Departmental Reports)와 가

을에 하는 성과보고를 통해 1년에 2번 그들의 성과를 보고하게 된다. 이 보고서는 의회와 국민에게 제공되며, 기술부록서는 각각의 PSA 목표에 대해 어떻게 성과가 측정될 것인지를 설명하는 역할을 한다.

## 8) 부처별 투자계획(Departmental Investment Strategies: DISs)

부처에서 신규 투자와 현존하는 자산을 효율적으로 관리하기 위해서는 장기적인 계획이 필요하다. DIS는 PSA에서 제시한 각 부처의 목표를 달성하기 위해 필요한 자본자산(capital stock)의 양과 질을 설정한다. DIS는 부처에서 현재 보유 중인 자본 자산과 그 자산에 대한 미래 활용계획 및 새로운 투자계획에 대한 정보를 포함하고 있으며, 자본 사업이 효과적으로 이행될 수 있도록 보장한다.

### 나. 성과관리 예산제도의 체계

#### 1) 개관

영국은 1998년에 성과 중심의 재정지출 운용을 중요한 예산제도의 틀로 구축하였다. 이러한 개혁의 중요 요소는 ① 중기적인 관점에서 두 가지 재정규율이 도입되었다는 것, ② 연간 예산에서 다년도 예산편성으로의 변화가 시도되었고 이는 3년 주기(과거에는 2년 주기)의 SR을 중심으로 이루어진다는 것, 그리고 ③ PSA를 기반으로 이루어지는 부처별 결과 중심의 성과관리라고 요약할 수 있다. 이 중 PSA는 CSR 제도의 핵심으로 각 부처가 추진할 구체적인 사업목표와 사업의 기대효과 등을 제시하도록 되어 있다. 이하에서는 PSA의 구성과 운영방식을 살펴보고 최근의 변화를 소개하기로 한다.

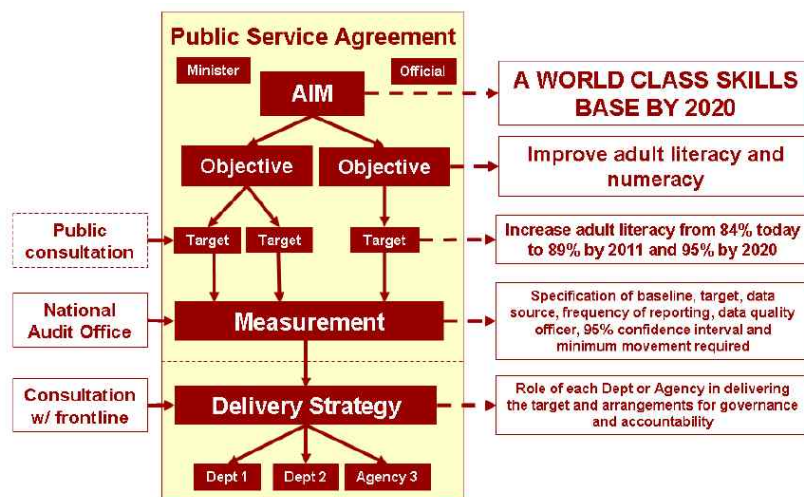
#### 2) PSA 구성과 운영방식

SR은 다년도 성과관리 체계인 PSA와 병행하여 실시된다. 1998년 CSR에서 도입된

PSA는 3년 단위로 체결되는 각 부처활동에 대한 협약으로, 이를 통해 주어진 예산으로 정부가 달성하고자 하는 목표를 제시하게 된다. 즉, 각 부처별로 부처목표뿐만 아니라 성과목표 등을 설정하고 있으며, SR 과정 동안 재무부와 각 부처 간 합의에 의하여 이루어진다. PSA는 시간이 지나면서 변화하기는 하였지만, 다음과 같은 요소로 구성된다.

- 정부가 달성하고자 하는 주요 분야에서의 상위 목표(aim)와 이를 책임지는 부처 및 고위 공무원에 대한 기술
- 상위 목표를 달성하기 위해 필요한 하위의 보다 구체적인 목표(objective)
- 각 목표의 달성 정도를 알 수 있는 결과 중심의 성과지표와 목표치(performance targets)
- 각 지표나 목표치가 어떻게 측정되고 관리되고 보고될 것인지를 설명하는 기술 부록서
- 상위 목표, 목표, 그리고 성과지표와 목표치를 달성하기 위해 해당 부처가 추진할 서비스 제공 전략(Delivery Strategy)을 포괄하는 PSA 운영과 관련하여서는 주로 다음과 같은 과정을 거치게 된다.

[그림 11-4] 영국의 PSA의 주요 요소와 예시



- 각 부처의 사전 비용계획과 관련하여 재무부는 SR을 준비하는 과정에서 점검하는 역할을 수행한다.
- 수상실의 Delivery Unit는 2001년에 설립되었는데, 각 부처의 서비스 제공 계획에 관여하여 점검하는 역할을 수행한다.
- PSA 목표와 관련하여 각 부처는 적어도 1년에 두 번씩(Autumn Performance Report와 Departmental Annual Reports in the Spring) 의회에 보고를 하며, 부처에 따라서는 보다 빈번하게 웹사이트에 정보를 공개한다.
- 감사원(National Audit Office)은 성과지표와 목표치의 신뢰성과 적절성을 점검하는 역할을 수행한다. 2002년과 2004년 SR에 대해서는 사후적인 점검을 했으며, 2007년 SR에서는 사전적으로 PSA에 대한 점검을 실시한 바 있다.

### 3) PSA의 최근 변화

CSR이 도입된 이래로 PSA는 주요한 성과 향상을 이끌어내는 데 큰 기여를 해 왔기에, 이러한 성공을 공고히 한다는 측면에서 지난 2년 동안 영국 정부는 전문가들과 함께 작업하여 2007년 새로운 성과관리의 틀을 제시하였다.

#### 가) 새로운 PSA

새로운 PSA의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

- 각 PSA는 하나의 서비스 제공 협약(Delivery Agreement: DA)으로 보장되며, DA에는 계획과 주요 협력자들의 역할이 제시된다.
- 또한 국가적 차원에서 결과 중심의 성과지표가 새로운 PSA에 제시되며, 구체적인 내용은 각 PSA에 상응되는 DA에 제시된다.
- 한편, 과거 지나치게 많았던 목표와 협의를 단순화하고 동시에 이를 부처 단위에서 효과적으로 설정할 필요성이 제기됨에 따라 부처별 전략 목표(Departmental Strategic Objective: DSO)가 새롭게 도입되었다.

DSO는 성과 모니터링 측면에서 CSR07 기간 중 우선순위에 보다 초점을 맞춰 소

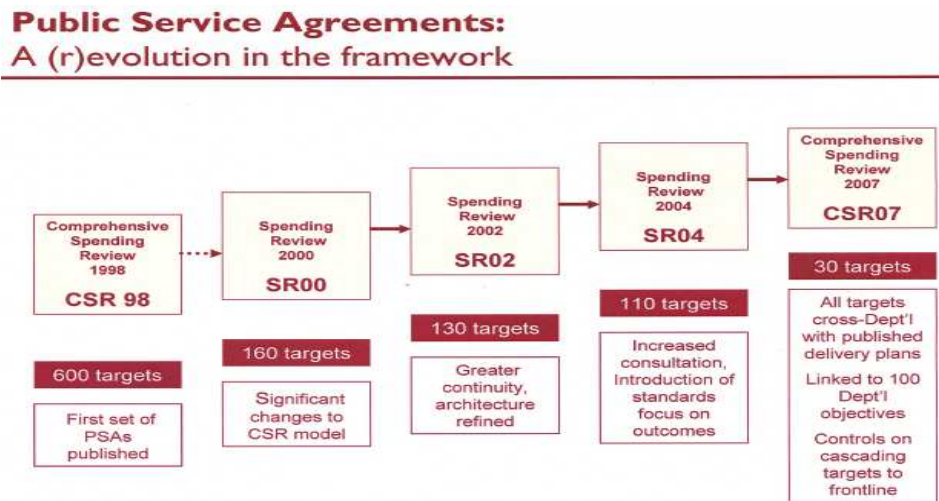
수의 PSA를 포괄하는 새로운 접근방법으로서 과거 사용되어 왔던 SDA 개념을 대체하는 것이다. DSO는 처음으로 모든 성과 모니터링을 하나의 틀로 통합하는 것으로 2008년부터는 DSO가 PSA의 목표달성을 돕고 있다.

## 나) PSA 성과목표의 수, 성격 및 범위의 변화

영국의 경우 최근의 가장 두드러진 변화는 PSA체계의 변화이다. 좀 더 정확하게 이야기한다면 PSA 성과목표의 수, 성격 그리고 범위의 변화이다.

다음의 [그림 II-5]에서는 PSA 성과목표의 수를 살펴볼 수 있다. 과거 산출 중심의 600개 성과목표가 점차 감소하여 2004년에는 110개 그리고 2007년에는 30개로 급격하게 감소하였음을 볼 수 있다.

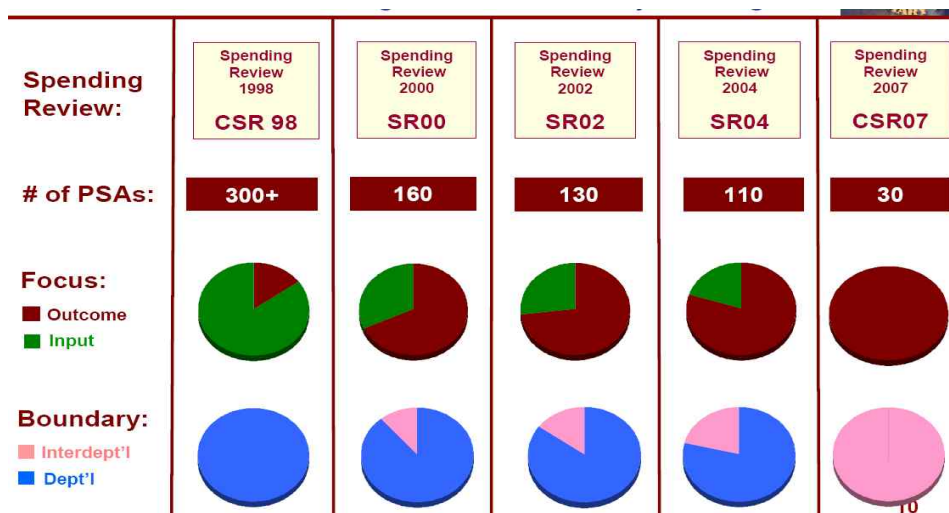
[그림 II-5] 영국 PSA의 변화



이러한 변화는 성과목표 성격의 변화와도 연관되어 있다. PSA에 나타난 성과목표를 분석해 본 결과 영국은 과정, 산출 중심의 지표에서 결과 중심의 지표로 바뀌어 온 것으로 나타났다. 즉, 1998년에는 15%만이 결과지표였으나 2000년에는 68%가 결과지표로 바뀌었다. 그리고 2004년에는 20%만이 과정지표나 산출지표였다. 그러다가 결국 2007년에는 모든 PSA 성과목표가 결과지표로 제시되었다.

2007년에 PSA의 성과목표 수가 급격하게 감소한 원인은 성과목표의 성격이 부처 중심에서 여러 부처를 아우르는 정책영역의 지표로 바뀌었다는 데서도 찾을 수 있다. 종전의 PSA는 각 부처별 상위 수준의 목적, 주요 목표, 결과에 기반한 성과목표로 구성되었던 반면, 2007년부터 시작된 새로운 PSA는 범부처적으로 구성되어 PSA가 여러 부처를 포괄하는 성격을 가지게 되었다.

[그림 11-6] 영국 PSA 성과목표의 수, 성격 및 범위의 변화



### 3. 운용(재무부처)

#### 가. 개관

정부예산을 편성하는 일은 재무부의 역할 중에 핵심적인 부분이다. 그러나 중앙정부에는 정책평가만을 수행하는 독립적인 조직이 갖춰져 있지 않고, 단지 내각사무처의 전략단과 전달팀, 재무부의 공공서비스국과 같은 조직들이 기본적으로 평가와 관련된 업무를 수행하고 있다.

평가집행조직은 각 중앙부처이며, 내각사무처의 전략단과 전달팀도 일부 역할을

맡고 예산과 관련한 평가총괄기관은 재무부의 공공서비스국이다.

평가실무는 부처 내에서 이루어지며, 부처별 자체평가조직은 각 부처마다 상이한 형태를 띠고 있다. 어떤 부처는 분석과 평가 활동에 전념하는 상설조직을 가지고 있는가 하면, 어떤 부처는 필요시에만 조직을 구성하여 운영하는 임시조직의 형태로 운영된다.

## 나. 세부사항

전략단과 전달팀은 기본적으로 내각사무처에 속해 있는 하위 부서들이다. 여기서는 우선 이들 부서를 포함 총 21개 부서를 두고 있는 내각사무처에 대해 살펴본 후 전략단, 전달팀에 대해 설명하는 순서로 전개할 것이다. 그 다음으로 재무부와 각 부처의 자체평가에 대해 알아본다.

### 1) 내각사무처(Cabinet Office)

내각사무처는 영국의 총리를 보좌하는 기구 중 하나로 현재 총리를 보좌하는 기구는 총리실(Prime Minister's Office)과 내각사무처로 이원화되어 있다.

총리실은 개인으로서의 총리를 보좌하는 기구로서 총리에게 필요한 정보와 조언 및 서비스를 제공하고, 총리가 신경을 써야 할 주요 부문과의 연계채널 역할을 하며, 경우에 따라서는 총리를 대신하여 업무를 처리하기도 한다<sup>20</sup>).

내각사무처는 국정운영의 중추기관이자 국정운영의 연속성을 보장해 주는 기구이다. 먼저 국정운영의 중추기관으로서 총리의 부처 간 정책조정을 지원하고, 여러 부처가 관련된 이슈들을 조사하고 분석하며, 내각의 결정사항에 대한 이행 여부를 점검하는 업무를 맡고 있다. 즉, 특히, 내각회의와 내각위원회를 통해 정책조정이 원활히 이루어지도록 사전에 준비하고, 내각의 결정이 각 부처에 의해 제대로 집행되는지를 점검하는 한편, 공공조직을 개혁하고 관리·통제하는 일도 담당한다. 또한 국정운영의 연속성을 보장하는 기관으로서 처장과 스태프들은 총리가 바뀌어도 즉각 교체

---

20) 이송호(2005), pp. 453~454.

되지 않고 새로운 총리를 보좌하도록 함으로써 국정운영상 단절이 없도록 하고 있다.

내각사무처는 원래 총리가 아니라 내각을 보좌하는 기구이다. 그러나 내각사무처가 총리의 지휘하에 있기 때문에 총리의 국정운영을 지원하는 방식으로 움직이고 있다<sup>21)</sup>.

이러한 내각사무처의 역할은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 그 중 첫번째는 수상을 보좌하는 것으로 정부의 목표를 정의하고 이행해 나가야 한다. 두 번째 기능은 내각을 보좌하는 것으로 부처 간 정책과 업무 수행의 일관성, 질, 공공서비스의 이행을 유도해야 한다. 세 번째 역할은 행정서비스를 강화하는 것으로 행정서비스를 효과적으로 조직함과 동시에 정부의 목표를 수행하기 위한 기술과 가치, 리더십에 관한 능력을 확보해야 한다.

## 2) 전략단(Strategy Unit: SU)

2002년 6월에 성과혁신단(Performance and Innovation Unit)과 총리실의 미래전략단(Forward Strategy Unit), 그리고 경영정책연구소(Centre for Management and Policy Studies)의 일부를 합쳐 전략단을 신설하였다<sup>22)</sup>.

전략단의 주요한 역할은 ① 총리의 정책 우선순위에 따라 전략심사와 정책 권고를 수행하며, ② 각 부처의 전략적 능력을 구축하는 데 도움을 주는 것을 포함하여 효율적인 전략과 정책을 개발하도록 정부부처를 지원하며, ③ 특별한 경우 전략적 감사를 수행하고 영국 정부가 추진해야 할 핵심 도전과제를 확인하는 것이다. 전략단은 연구결과를 내각사무처장을 통해 공식적으로 보고하며, 대다수는 정치적 특별 보좌관(special advisers)이 아닌 공무원으로 조직되어 있다. 다른 나라에서 전략단과 똑같은 조직이 운영되고 있는지 찾아볼 수는 없지만, 미국의 대통령 행정국(Executive Office of the President: EOP)<sup>23)</sup>과 많은 기능이 중복된다고 할 수 있다.

---

21) 이송호, 2005, p. 472.

22) 홍재환 외(2005), p. 15.

23) 백악관 비서실(White House Office)과 함께 미국 대통령의 양대 보좌기구 중 하나이다. EOP는 대

### 3) 전달팀(Delivery Unit)

전달팀의 목적은 기본적으로 공공서비스를 보다 효율적이고 효과적으로 이행할 수 있도록 정부부처를 돕는 것이다. 이를 위해 먼저 수상의 핵심 정책사항과 개혁 우선 순위의 이행에 관하여 감독하고 보고한다. 또한, 공공서비스 이행을 강화하기 위해 요구되는 행동과 주요 장애물을 확인함으로써 정부부처의 공공서비스 이행능력의 강화를 유도한다. 그리고, 공공서비스를 향상시킬 수 있는 우수한 PSA 목표의 개발을 지원한다.

전달팀은 공공서비스의 이행을 평가하고 중점 분야에 대한 성과관리를 실시하기 위해 재무부, No. 1024, 내각사무처의 다른 부서 그리고 관련 부처와 협력하여 일하며, 재무부와는 공동의 PSA 목표에 대한 책임을 공유하고 있다.

“부처들이 재정준칙에 알맞게 PSA 목표를 달성하도록 각 부처와 함께 일함으로써 공공서비스를 향상시킨다.”

영국의 경우는 성과관리체제 운영에 있어 전달팀과 재무부의 역할분담이 비교적 잘 이루어지고 있다. 전달팀은 몇 가지 성과목표와 다음 기에 중점을 두고 일할 핵심 분야를 선정하고, 나머지는 재무부가 담당하는 방식이다. 전달팀이 맡은 업무는 총리의 정책 우선순위와 같이 몇 개의 핵심 부처(예: Department for Education and Skills)에 한하며, 전달팀이 다룰 분야에 대한 책임 분할이 명확하게 되어 있기 때문에 재무부와 전달팀 사이에 긴장은 없는 편이다.

### 4) 재무부(HM Treasury)

재무부는 모든 정부부처의 사업과 활동에 대한 효과성을 검토하고 평가하는 기능

---

통령의 효율적인 국정운영을 지원하는 기관으로서, 2005년 11월 현재 약 3,000명의 직원을 갖고 있다. EOP는 여러 정책보좌기구와 행정실로 구성되어 있는데, 관리예산처(OMB)도 여기에 속한다.

24) 다우닝 가(Downing street)와 Number 10은 일반적으로 총리실을 가리키는 말로 사용된다.

을 담당하고 있다. 재무부는 이러한 평가활동을 통해 미래의 정책개발과 예산배분을 위한 정보를 얻고 있다.

평가의 대상은 PSAs이다. 모든 정부부처는 재무부와 협의하에 각 부처별 목적, 목표, 업적달성목표 등을 기술한 예산계획서, 즉 PSA를 체결한다. 내각사무처(전달팀)는 각 부처의 평가업무에 대한 연구, 자문, 교육을 담당하며, 특정한 프로젝트를 선정하여 정책분석과 평가를 실시하고 있다.

재무부는 각 부처에 공공서비스 평가지침을 배포한다. 이러한 지침에 따라 각 부처는 자율적으로 평가지표를 작성하여 평가한 후 그 결과를 재무부에 보고하게 된다.

재무부의 정책평가는 CSR과 3년 주기의 SR에 의해 실행되고 있다. CSR은 제로베이스에서 정부활동을 전면적으로 분석·평가하며, SR은 기존 활동에 근거하여 변화된 사항만을 판단한다는 차이를 가지고 있다.

SR은 PSAs와 SDAs를 판단 근거로 하여 과거 2년간의 추진실적을 평가하고 이를 바탕으로 향후 3년간의 정책목표를 발전·보완시키면서 이에 필요한 예산을 배정하게 된다. 한편, 중앙정부 차원에서의 SR은 부처별 지출분석과 정책분야별 지출분석(cross-cutting review)으로 나뉘어 수행되고 있다. 부처별 지출분석은 개별 정부부처들의 활동에 대한 정책평가이며, 정책분야별 지출분석은 여러 부처의 영역에 걸쳐서 발생하는 정책이슈들을 범정부적으로 평가하는 제도이다.

분야별 정책평가의 시행은 영국의 정책평가제도가 가지고 있는 특징 중의 하나로, 기존의 부처별 정책평가의 한계를 극복하고자 2000년 SR에서 처음으로 시행되었다. 이는 현대정부에서는 기존의 전통적인 정부조직으로는 대처가 곤란하여 관계 부처간의 긴밀한 협조와 팀워크가 요구되는 사항들이 증가하고 있기 때문이다. 또한 정책분야별 지출분석은 부처별 지출분석과는 달리, 평가 때마다 구체적인 평가대상을 다르게 선정하여 해당 분야에서의 현안 사항들을 중점적으로 분석·판단할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

재무부는 각 부처에서 보고된 평가결과를 취합하여 2000년부터 세출심사 및 공공서비스 연차보고서를 작성하여 공표하고 이를 총리와 의회에 보고하고 있다.

## 5) 각 부처의 자체평가

부처별 자체평가조직은 각 부처마다 상이하다. 어떤 부처는 분석과 평가 활동에 전념하는 상설조직이 있는가 하면, 어떤 부처는 필요시에만 조직을 구성하여 동원하는 임시조직의 형태로 운영하고 있다.

자체평가조직은 특별히 존재하지 않고 대부분 각 부처의 재무담당조직이 평가업무를 총괄하고 있다. 이는 각 부처별 예산편성시 부처 스스로 PSA에 대한 평가를 하고 이에 따른 포괄적 세출심사를 수행할 때, 각 부처의 재무담당조직이 재무부의 공공서비스국 내에 있는 각 부처 담당 일반세출팀과 협의하기 때문이다.

각 부처는 스스로 특정 정책에 대한 평가의 필요성을 느낄 때, 각 부처 내부 인력과 외부의 전문가를 활용하여 정책지표적 평가가 아닌 사회과학연구방법을 활용하여 정책연구적 평가를 시행한다.

## 4. 관련기관의 역할

### 가. 감사원의 역할

영국의 감사원은 형식적으로는 의회에 소속되어 있으나 실질적으로는 독립기관으로 운영되고 있다<sup>25)</sup>. 그러나 성과감사 대상을 선정할 때에는 하원 공공회계위원회(Committee of Public Accounts)의 제안을 고려해야 하며<sup>26)</sup>, 감사요청이 있으면 예비조사 후 필요한 경우 감사에 착수하게 되는데 이 때에도 감사방법, 보고방식, 감사우선순위에 대한 결정은 감사원장이 한다.

25) 1983년 감사원법에서 감사원장은 하원의 관리라고 규정하고 있지만, 감사원장은 감사 사항과 방법의 선정 등 직무수행에 있어 완전한 재량권을 가지며, 하원법 제4조 하원의 각 부서조직과 하원소속 직원에 관한 규정은 감사원장, 감사원 및 감사원 소속 직원에 대하여 적용을 배제하고 있다(감사원(2003) 참조).

26) 의회 공공회계위원회가 감사실시를 제안할 수 있는 것도 성과감사만 해당되는 것이고, 재무감사 또는 협의의 회계감사(예산편성, 이·전용, 배정 등)는 법에 정해진 대로 공공기관의 결산보고서에 대하여 실시할 뿐, 의회에서 추가로 결산검사 또는 회계감사를 요구하지 않는다(감사원(2003), pp. 148~9).

1983년 제정된 감사원법(National Audit Act)에 의해 설립된 감사원은 기존의 전통적인 감사인 국가회계에 대한 결산검사, 국가·공기업·연금·보험 등 사회보장기관에 대한 재무감사 이외에 재정가치에 대한 감사를 추가적으로 담당하게 되었다.

성과감사와 관련하여 영국 감사원은 정부 요청에 따라, 성과정보 보고양식 및 보고서 작성기준을 재무부 등 4개 중앙행정기관과 공동 개발하는 한편 2003~2006년 PSA 기간 동안 두 차례, 2005~2008년 PSA 기간 동안 두 차례에 걸쳐 중앙행정기관의 성과자료 시스템에 대한 검증을 실시함으로써 총 4회의 성과자료 관리시스템 검증보고서를 발간하였다. 영국 감사원의 성과자료 관리시스템 검증방법은 자료 관리상 위험의 크기와 통제의 적절성에 초점을 맞추고 있으며 다음과 같은 5단계의 절차를 거치고 있다.

- 부처의 PSA 성과관리제도 이해
- 성과자료의 위험요소 식별
- 포착된 위험의 중요성 평가
- 중요 위험에 대한 내부 통제의 적절성 평가
- 평가결과 점검 및 최종 보고

이러한 검증의 기본원리는 성과자료 관리시스템의 품질에 대한 일차적인 책임은 중앙행정기관에 있으므로 중앙행정기관이 성과자료 시스템의 위험 정도에 따라 내부 통제 시스템을 설치, 운영해야 한다는 것이다.

검증기준은 의회의 요청에 의해 영국 재무부가 주도한 작업그룹이 만든 '우수 성과자료 시스템 기준', 감사원을 포함한 5개 부처가 공동으로 개발한 성과보고서 작성 기준 및 재무부의 부처 성과보고서 작성지침을 참고하여 개발하였다.

<표 II-1> 성과자료 시스템에 대한 검증기준

성과자료 시스템 구성요소	검증기준	우수 성과자료 시스템 기준			
		Relevant	Well-defined	Robust	Verifiable
PSA 목표치 달성수준을 측정하는 데 필요한 데이터 설정	PSA 목표치가 나타내고자 하는 성과의 핵심적인 측면들을 측정하고 있는가?	성과자료 시스템은 목표치가 나타내고자 하는 성과의 중요한 모든 측면을 포괄해야 함	성과자료가 모호성 없이 명확하게 정의되어야 일관성 있게 자료수집도 가능하고, 이해나 활용도 용이	성과자료 신뢰성을 저해하는 위험요소를 식별하고, 위험에 효과적으로 대응할 수 있는 절차를 확보해야 시스템의 건강성이 담보. 이러한 시스템이 결함없는 자료를 생산할 수 있음 · 신뢰성: 사용용도에 적합할 정도로 정확 · 비교가능성: 과거데이터와의 비교	성과자료 시스템에서 요구하는 기초자료를 명확하게 함으로써, 성과자료를 생산하는 절차에 대한 검증이 가능
데이터 수집, 처리, 분석을 위한 시스템 운용	자료 시스템 관리통제는 포착된 모든 위험요인을 완화시키는 데 적절한가?				
결과의 보고	핵심적인 성과의 측정을 위해 사용된 모든 자료가 보고되고 있고, 자료의 중요한 한계점 등이 독자에게 설명되고 있는가?				

<표 II-2> 바람직한 성과정보의 기준

검증기준		검토사항
자료의 품질	성과자료의 품질	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자료의 품질을 평가하기 위한 기준을 수립하고 있는가</li> <li>- 자료의 품질 평가시 B/C분석을 고려하였는가</li> <li>- 정보관리시스템에서 추출된 자료의 전체적인 범위에 대해 고려하였는가</li> <li>- 부처의 일상적인 정보관리가 정보의 유용성을 확보하는 데 기여하는지를 고려하였는가/그리고 자료의 정확성을 확보하기 위한 노력에 대해 인센티브가 마련되어 있는가</li> <li>- 성과측정이 어떻게 사용될지를 고려하였는가</li> <li>- 자료를 사용할 이해관계자의 관점을 고려하였는가</li> </ul>
	성과측정에서의 전문가 자문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 샘플링 기법, 모델링 방법 등 전문적인 지식이 요구되는 분야에 대해 전문가의 자문을 받았는가</li> </ul>
	성과측정 정의의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무엇을 측정할지, 어떻게 자료수집을 할지 등 성과측정 단계별 정의가 분명히 기술되어 있는가</li> </ul>
	성과측정 단계별 책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수집, 처리, 보고, 검증 등 성과측정 단계별로 책임성이 확보되었는가</li> </ul>
	품질관리의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자료의 품질을 개선하기 위해 관리자의 관심도와 정적·기술적인 지원은 잘 이루어지고 있는가</li> <li>- 자료 품질관리에 대한 모니터링은 주기적으로 이루어지고 있는가</li> <li>- 성과관리시스템이 효율성과 일관성을 유지하기 위해 제대로 관리되고 있는가</li> </ul>
	자료 출처별 효율적인 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내부 자료를 이용할 경우 타당성을 확보할 수 있도록 관리되고 있는가</li> <li>- 설문조사인 경우 설계 등 기술적인 방법이 타당하게 이루어졌는가</li> <li>- 외부 자료인 경우 원시 자료의 수집 목적이 성과자료의 목적과 일치하는가</li> </ul>
자료의 타당성에 대한 편익	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과가 타당성이 있는지를 단계별로 관리하고 있으며 이러한 성과가 외부 이해관계자에게 어떤 편익을 제공하는지를 고려하였는가</li> <li>- 타당성 확보를 위해 필요시 내부감사나 NAO의 검토를 받았는가</li> </ul>	
결과보고	성과보고서 정보의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내각사무처의 가이드라인을 준수하였는가</li> <li>- 보고서에 당해연도 성과뿐만 아니라 과거 추세를 제공하고 있는가</li> </ul>
	성과보고서 정보의 충실성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과에 영향을 미치는 요인에 대한 정보를 제공하고 있는가</li> <li>- 성과측정 단계별 전문용어에 대해 충분한 설명을 제공하고 있는가</li> <li>- 성과에 영향을 미치는 주요 요인을 분석하여 성과 수준을 파악하였는가</li> <li>- 기대하지 못한 성과에 대해 원인 및 조치내용을 제공하고 있는가</li> </ul>
	자료의 품질 수준 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과자료의 출처, 한계, 수집방법 등을 제공하고 있는가</li> </ul>

구체적인 검증기준은 <표 II-1>에서 보는 바와 같이 PSA 목표치가 성과의 핵심적인 측면을 측정하고 있는지, 자료 시스템 관리통제는 포착된 모든 위험요인을 완화시키는 데 적절한지, 핵심적인 성과의 측정을 위해 사용된 자료는 적절하게 보고되고, 자료의 중요한 한계점이 설명되고 있는지 등으로 구성되어 있다. 검증결과는 다음과 같이 4단계의 평가결과 보고양식을 이용하여 간략하게 보고된다.

<p>1. 목적에 부합함: 녹색</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적에 알맞은 성과자료 시스템이 구축되고 비용 대비 효과적으로 통제할 수 없는 자료의 한계에 대해 적절한 설명이 제시된 경우</li> </ul>
<p>2. 크게는 목적에 부합하나 노력이 요구됨: 주황</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과자료 품질의 주요 위험을 통제하고 있으나, 남아 있는 위험을 통제하기 위해 개선이 필요한 경우</li> </ul>
<p>3. 목적에 부합하지 않음: 빨강</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과자료 시스템이 목표치 대비 성과의 측정과 보고 목적에 적합하지 않은 경우</li> </ul>
<p>4. 검토하기에는 이름: 회색</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과자료 시스템이 구축되지 않았거나, 시스템이 목적에 적합한지 판단하기에 충분치 않은 경우</li> </ul>

#### 나. 입법부의 성과정보 활용 정도

의회는 PSA에 기초한 성과 중심의 재정제도하에서는 공식적인 역할을 맡고 있지는 않다. 즉, PSA는 각 부처와 재무부 간의 '계약'이다. 그러나 성과보고서에 포함된 성과정보는 의회가 예산안을 심의하는 데 중요한 판단기준을 제공한다. 즉, 의회 내의 소위원회별로 성과보고서를 검토하고, 이를 기준으로 해서 부처의 성과를 판단한다. 각 부처의 장관들은 소위원회에 출석하여 자신이 책임지고 있는 부처의 사업성과에 대해서 설명할 의무를 가지고 있다.

## 참고문헌

- 김재훈, 「호주와 영국의 발생기준 예산제도개혁」, 공공감사연구회 발표 자료, 2003.
- \_\_\_\_\_ 외, 『주요 국가의 정부예산회계제도 개혁』, 한국행정연구원, 2004.
- 박기백 외, 『성과관리와 사업평가 연구』, 한국조세연구원, 2004.
- 박노욱, 『우리나라 재정사업 성과관리제도의 현황과 발전방향』, 한국조세연구원, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「성과관리 예산제도의 국제적 동향과 시사점」, 한국조세연구원 주최 성과관리 예산제도 심포지엄, 2008.
- 이송호, 『대통령과 보좌관(수정판)』, 박영사, 2005.
- 전택승, 『우리나라와 외국의 성과주의 예산제도』, 한국조세연구원, 2004.
- 홍재환 외, 『정책평가제도에 대한 외국사례 연구』, 한국행정연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석 :영국, 캐나다, 뉴질랜드』, 한국행정연구원, 2008.
- OECD, Performance and Results 3<sup>rd</sup> Annual Meeting of SBO Network 자료, 2006.
- <http://www.hm-treasury.gov.uk>

### III. 캐나다

#### 1. 연혁

캐나다는 1970년대 후반 최초로 사업평가를 실시한 이래로 꾸준히 성과정보를 생산하고 활용해 왔다. 1990년대 중반 이후에는 약화된 재정사업 성과관리의 강화를 추진하였고, 2006년부터 지금까지는 현재의 재정위기에 대응하여 정부지출 삭감과 세출구조조정을 위한 성과관리에 노력하고 있다. 역사적으로 캐나다의 예산편성은 점증적이였다. 즉 정부예산 증가분은 기존 프로그램의 성과에 대한 고려 없이 증가해 왔다. 때때로 수입을 초과하는 지출이 있을 때, 정부는 임의로 지출축소에 대한 검토를 수행했다. 이러한 중앙집중적인 지출관리 시스템은 재정 제약의 시기에는 효과적이었지만, 수행되는 사업들 중 충분한 결과를 달성하지 못함에도 사업이 지속되는 경우도 나타나게 되었다.

과거 캐나다는 1990년대 재정위기를 극복하기 위해 대규모의 재정삭감을 추진한 경험이 있으며, 위기 극복 과정을 통하여 공공부문 인력 감축과 더불어 정부의 평가 및 성과관리 분야를 축소하였다. 1995년 정부지출 전체에 대한 점검을 통하여 정부지출을 대폭 삭감함에 따라 그 이후 성공적으로 재정적자의 대폭적인 축소가 이루어졌으나, 1990년대 후반 경제여건의 개선으로 재정흑자가 계속되면서 예산사업에 대한 통제가 약화되었다.

2000년 들어 정부의 예산사업과 관련된 대규모 스캔들이 발생하면서, 정부 예산사업에 대한 성과관리와 책임성 강화의 필요성이 다시 강하게 부각되었으며, 관련 대책이 마련되어 2006년부터 일련의 개혁이 이루어졌다. 성과관리제도의 도입 필요성은 '캐나다인을 위한 결과(Result for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada)' 및 '결과 관리하기(Managing for Result, 2000)' 등과 같은 보고서에 잘 나타나 있다. 2000년에 발표된 '캐나다인을 위한 결과'에서 시민 중심(citizen-focused), 가치 추구(value-driven), 결과 지향(result-oriented), 책임 있는 지출(responsible spending)이라는 4가지 관리 선언이 주창되었다. 또 같은 해 발표된 '결

과 관리하기'에서는 포괄적인 성과관리 체계를 수립하고자 효율적인 정책결정 및 적절한 통제를 위한 재정정보와 비재정정보의 통합, 발생주의 회계제도의 적용, 성과보고서의 개선 등이 제시되었다.

## 2. 체계

### 가. 제도적 특징

#### 1) 법률체계

캐나다는 크게 두 가지 법률체계를 가지고 있는데, 연방법·9개 주의 주 법률·준주 법률의 기초가 되는 영국 관습법(불문법)과 퀘벡주에 적용되는 성문법이 그것이다.

첫 번째는 불문법(Common Law) 체계로 이는 영국에서 그 기원을 찾아 볼 수 있다. 성문법과는 달리 법전에 의해 명문화된 법은 최소한으로 존재하고 대부분의 법이 법원의 해석과 판결에 의한 판례 중심으로 되어 있어 분쟁당사자 간의 법률문제를 그때그때 해결함으로써 법이 발전되는 형태이다. 영국의 식민지였던 캐나다는 영국의 불문법 체계를 받아들였고, 온타리오와 브리티시 콜럼비아 등을 포함한 대부분의 주 역시 불문법을 토대로 지방자치법을 이루고 있다.

퀘벡주는 유일하게 성문법(Civil Law)을 근간으로 법체계가 형성되어 있으며 이 또한 캐나다의 합법적 법률제도로 인정되고 있다. 그 원인은 퀘벡주가 프랑스 자치령이었던 역사에서 찾아 볼 수 있는데, 영국과 달리 프랑스는 로마에서 시작된 성문법 체계로 법이 발전되어 왔고 이것이 그대로 퀘벡주에 전해지게 된 것이다.

한편, 원주민(First Nations)의 관습법체계 또한 다른 법률제도와 함께 캐나다의 주요 법률체계로 자리잡고 있다. 유럽의 식민지 역사가 시작되기 훨씬 전부터 북미주의 원주민들은 각 부족 단위로 자치법을 갖고 있었으며, 이들 오래된 원주민 자치부족법이 사멸되지 않고 원주민 관습법으로 분류되어 이 또한 캐나다의 법률체계를 이루고 있다. 하지만 이는 제한된 영역에만 적용되는 법으로 이와 관련되지 않는 다른 사람들에게 큰 영향을 미치지 않는다.

## 2) 정치체제

캐나다는 형식적으로는 영국 국왕(여왕)을 원수로 받드는 입헌군주국이지만 실제로는 내각책임제의 연방공화국이다. 여왕의 권한은 대리권자인 캐나다 연방총독이 대신 행사하며, 수상(총리) 이하 각 부처는 행정권을 행사한다. 총리는 연방정부의 수반으로서 각료, 추밀고문관(Privy Councilor), 주 총독, 상원의, 대법원장, 상원의원 등을 총독에게 추천하여 임명한다. 총리를 보좌하는 기구로는 비서실, 추밀원, 연방-주 담당관실(Federal-Provincial Relations Office)이 있다. 행정부는 총리가 임명하는 내각으로 구성된다. 총리를 비롯한 내각의 장관은 일반적으로 하원의원이며 가끔 상원의원이 되기도 한다. 연방정부의 부처 중 일부는 의회의 지휘를 받지만 대부분은 24개 내각의 장관 관할하에 있다.

의회는 상원(Senate)과 하원(House of Commons)의 양원으로 구성되어 있다. 하원은 295명의 의원으로 구성되고, 소선거구제에 의해 4년마다 선출된다. 하원은 재정관련 법안과 헌법 개정에서 선의권(先議權)<sup>27)</sup>을 갖고 있으며 기타 법안도 하원에서 선의되는 것이 관례이다. 상원은 보통 104명의 의원으로 구성된다. 상원은 연방총독이 임명하는 의원으로 구성되어 있기 때문에 국정의 주요 사항에 대해서는 하원의 의견에 따르는 것이 통례이다. 하원을 통과한 법안을 상원이 가결하고 이를 연방총독이 재가하면 법으로 성립된다. 주요 정당으로는 자유당(Liberal)과 캐나다보수당(Conservative Party of Canada), 퀘벡블록(Bloc Quebecois), 신민주당(New Democratic Party)이 있다.

## 3) 행정체제

캐나다 정부는 연방정부, 10개의 주와 3개의 준주(territory)로 이루어진 주정부, 주정부하의 지방정부 3개 층으로 구성되어 있으며, 연방정부와 주정부의 책임과 권한은 헌법(Constitution Act, 이전 the British North America Act)에 직간접적으로 규

27) 양원제 의회제도를 채택하고 있는 나라에서, 하원이 상원에 앞서 심의를 할 수 있는 권리를 말한다. 예산이나 국민에게 부담이 되는 재정 법안에 대해서는 국민의 대표 기관으로서의 성격이 강한 하원의 의사를 존중해야 한다는 데 근거한다.

정되어 있다. 연방정부는 외교정책·국제무역·국방·어업·교통·통신·조세·통화제도 및 은행·형법·이민·인권 등의 국가적 사안을 담당하고, 주정부는 시민권·자연자원·주정부 조세·교육·보건·문화·지방자치정부 등의 분야에서 관할권을 가지며, 환경에 대해서는 연방정부와 주정부가 공동으로 책임을 진다.

한편, 헌법에는 연방정부와 주정부의 책임과 권한만 규정되어 있기 때문에 지방정부는 주에 의하여 이양된 다양한 형태의 권한과 업무를 수행한다. 지방정부는 시, 읍(towns), 군(counties), 지구(districts) 등의 형태로 존재하며 치안, 도로, 조세 징수, 보건, 상하수도, 공원 등의 업무를 담당한다.

#### 나. 성과관리제도의 체계

‘관리, 자원 및 결과 구조(Management, Resources and Results Structure: MRRS)’ 정책은 1996년부터 시행되어 오던 ‘계획, 보고 및 책임성 구조(Planning, Reporting and Accountability Structure: PRAS)’ 정책을 2005년에 새롭게 갱신한 것이다. 이 정책은 재무행정법(Financial Administration Act)에 근거하고 있다.

정부부처 및 주요 기관들은 MRRS에 의해 자신의 정책 및 사업을 계획하고 성과를 보고하도록 되어 있다. MRRS에 의한 부처별 사업계획은 ‘계획 및 우선순위에 대한 보고서(Reports on Plans and Priorities: RPPs)’로 나타나며, 각 부처의 성과는 ‘부처별 성과보고서(Departmental Performance Reports: DPRs)’로 제시된다.

#### 1) 법제화 수준

2006년 연방회계법(Federal Accountability Act)이 제정되면서 모든 이전재원에 대한 주기적인 평가가 의무화되었다. 또한 MRRS를 각 정부조직마다 수립하여 정부 예산사업에 대한 상세정보를 다시 확보함과 동시에 정부 전체의 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 의회에 보고하도록 함으로써 정부 내의 평가기능 및 역량 재강화를 꾀하게 되었다.

## 2) 성과관리제도 관련 기관

캐나다의 성과관리제도 운영과 관련된 기관은 재무위원회 비서실, 추밀원, 재무부가 있다.

### 가) 재무위원회 비서실(Treasury Board Secretary: TBS)

재무위원회는 MRRS, 행정관리책임제도((Management Accountability Framework: MAF), 결과기반 관리 및 책임제도(Resultsbased Management and Accountability Framework: RMAF), 사업평가(Program Evaluation), 사업검토(Program Review), 전략적 검토(Strategic Review) 등 성과관리와 평가에 관련된 각종 정책을 수립하여 시행하고 있다. 현행 성과관리제도의 골격을 이루는 MRRS 정책도 재무위원회에 의해 수립되었다. 각 부처에서 성과계획서(RPPs)와 성과보고서(DPRs)를 재무위원회에 제출하면, 재무위원회는 성과계획서와 성과보고서에 담긴 부처의 MRRS, 특히 프로그램 활동 체계(Program Activity Architecture: PAA)를 승인하고, MAF를 통해 각 정부조직의 경영성과를 모니터링하고 관리한다. 또한 정부 전체의 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 의회에 보고하며, 세입세출예산안을 제출하고, 전략적 검토를 수행한다. 이 외에도 성과측정을 향상시키고 의회에 이를 보고하기 위해 부처와 함께 작업을 수행하기도 한다.

### 나) 추밀원(Privy Council Office: PCO)

추밀원은 총리와 내각을 지원하는 비서 역할을 담당하고 있는데, 주요 임무는 정부의 정책의제를 집약 및 집행하고 현안을 적절하게 조정하는 것이다. 보다 구체적으로는 총리에게 전문적·비당파적 자문을 제공하고, 내각의 정책결정 시스템을 관리하며, 내각 및 내각위원회 회의를 주재하여 모든 기관에 적용되는 연방정부 정책을 개발하는 것이다. 정부의 조직관리 및 인사관리에도 자문을 제공하며 공공서비스의 성과향상도 추구하고 있다. 재무부, 재무위원회 비서실과 함께 미래의 정부지출에 영

향을 미칠 수 있는 새로운 정책을 내각에 제안하기 전에 심사하는 기능도 담당한다.

#### 다) 재무부(Department of Finance: DoF)

재무부는 캐나다 정부의 경제, 재정, 사회, 안보 등과 관련한 정책 및 사업을 개발하고 집행하는 역할을 한다. 재정성과관리와 관련하여 재무부는 2월에 의회에 제출할 예산안을 준비하고 새로운 지출안을 제시하며 정부회계 체제를 관리한다. 또한 연간 예산 및 다년간 재정체계를 개발하고, 추밀원과 함께 새로운 정책의 승인과 새로운 프로그램의 진행을 추진한다.

### 3. 운용

#### 가. 성과관리제도의 개요

캐나다는 연방정부와 주정부, 지방정부 사이의 정부 간 협약을 통해 협력적으로 업무를 수행하며 다수의 연방지출은 이전지출의 형태로 집행된다. 연방정부는 보건 복지, 중등과정 이후의 교육, 여타의 사회적 서비스 제공을 위해 재원을 지방정부에 이전한다. 연방정부는 직접적인 사업지출(개인에 대한 이전 포함)에 대한 성과측정 노력에 집중하고, 나머지는 주정부로 하여금 시민에게 보고하도록 위임한다. 직접적인 사업지출은 90개에 달하는 연방 부처청에 의해 관리되고 약 2,500개의 개별 프로그램으로 구성된다. 각 연방사업들은 특정한 전략적 결과(strategic outcome)와 연계되어 있는데, 90개 부처청에 200개가 넘는 전략적 결과가 설정되어 있다.

#### 나. 성과관리제도의 내용

캐나다는 크게 두 개의 성과관리제도를 가지고 있는데, 하나는 범정부 차원의 성과정보와 지도를 구성하는 것이고 또 하나는 부처별 성과관리체계를 수립하는 것이다. 범정부 차원의 성과정보와 지도는 2001년부터 발표되기 시작한 '캐나다의 성과

(Canada's Performance)'로 구체화되었다. 부처별 성과관리체계는 '결과에 기반을 둔 관리(Result-based Management)'체도로 표현되며, 1996년에 도입된 PRAS를 2005년에 새롭게 갱신한 MRRS정책이 핵심적 역할을 맡고 있다.

## 1) 관리, 자원 및 결과 구조(MRRS)

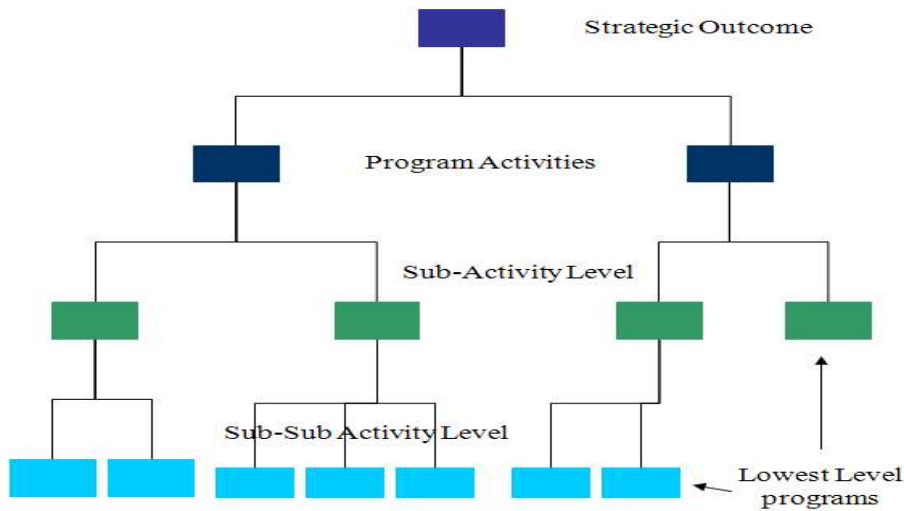
### 가) 지출관리시스템(Expenditure Management System: EMS)

캐나다에서 재정성과관리 강화의 출발점은 2007년 6월에 승인된 신 지출관리시스템(Expenditure Management System Renewal: Renewal EMS)이다. EMS는 프로그램의 설계 및 승인과 결과보고 같은 재정규율을 보완하는 모든 과정들을 포함하여 자원의 분배 및 재분배를 관리한다. 실질적으로 3개의 기관(재무부, 재무위원회 비서실, 추밀원)이 정부 EMS 운영에 상호 협조하여 의사결정을 내린다.

Renewal EMS는 MRRS 정책으로도 불리며, 각 정부조직이 재무적 정보를 수집·분석·활용함에 있어서 공통적인 표준화된 접근법을 제공하고자 하는 취지에서 도입되었다. 위계질서가 있는 성과목표관리체계, 즉 일종의 PAA를 개발하여 모든 정부사업에 대한 상세정보 제공이 가능하도록 시도하고 있다.

내부 의사결정과 외부 책임성 확보를 위해 동일한 구조를 설정하며, 예산투입과 사업의 성과정보 간의 연계를 강화하고자 하는 의도에서 기존 예산사업을 PAA에 근거하여 기존 조직구조까지도 개편하는 근본적인 개혁이 이루어졌다.

[그림 III-1] 캐나다의 프로그램 활동 체계(PAA)



MRRS의 주요 요소로 각 부처가 달성해야 할 상위의 전략적 결과가 설정되어야 하며 동시에 이의 달성을 측정할 수 있는 성과지표 및 목표치가 포함되어야 한다. 각 부처별로 PAA를 개발해야 하는데, PAA는 전략적 결과(Strategic Outcome) ⇨ 프로그램 활동(Program Activities) ⇨ 하부 활동(Sub-Activities) ⇨ 하부의 하부 활동(Sub-Sub Activities)으로 짜여진 위계구조를 가진다. 각 프로그램별로 프로그램명, 기대효과, 성과지표, 예산액 및 실제 지출액, 결과 달성 목표치 및 실제 달성치, 사업운영 조직 및 책임성 확보 관련 정보가 포함되어야 한다.

한편 의회에 보고되는 정보는 전략적 결과와 프로그램 수준의 정보이다.

#### 나) 부처별 성과계획서와 성과보고서 및 국가 성과보고서

MRRS는 계획 ⇨ 집행 및 점검 ⇨ 보고라는 전형적인 성과관리 단계를 갖추고 있다. 계획 단계에서 모든 부처는 MRRS 정책이 구현된 부처별 성과계획서를 제출해야 하며, 집행 및 점검 단계에서는 행정관리책임제도 MAF가 활용된다. 그리고 보고 단계에서는 모든 부처가 성과계획서에 따른 성과보고서를 제출해야 한다. 한편, 재무위원회 비서실은 범정부 성과보고서를 작성한다. 이상 재정성과관리의 구체적인 내용

을 살펴보면 아래와 같다.

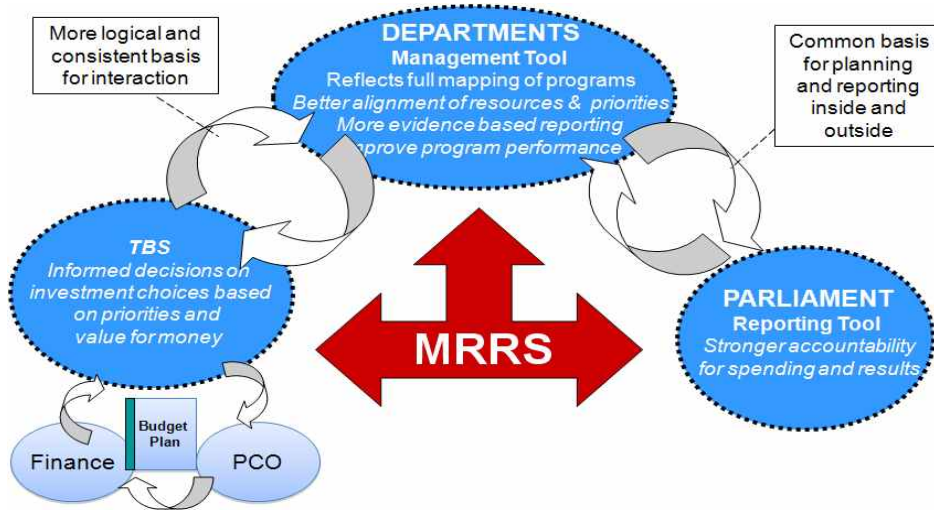
우선 계획 단계를 살펴보면, 매년 약 90개의 성과계획서가 하원에 제출되고 의회는 부처 제출안의 한 부분으로서 성과계획서를 심의한다. 부처별 성과계획서는 각 부처에서 추구하는 전략적 결과, 계획 및 기대효과, 3년간의 자원활용에 대한 정보를 포함하고 있다. 재무위원회는 성과계획서의 가이드라인을 제시하고 보고서의 제출 및 발표를 조율하게 된다.

집행 및 점검 단계에서는 성과측정과 주기적인 평가(사업평가)가 이루어진다. 모든 보조금 및 기금 사업들은 5년을 주기로 재무위원회의 검토를 받아야 한다. 또한 재무위원회는 부처가 프로그램을 보다 효과적으로 수행하기 위해 사업평가를 활용하도록 하는 정책을 취하고 있으며, 부처의 평가능력을 강화하기 위해 기금 조성 등을 수행하고 있다. 2000년에는 사업평가 및 이전지출 프로그램(Transfer Payment Programmes: TPP)에 대한 주기적 점검을 위해 결과기반 관리 및 책임제도(RMAF)를 도입하였다. RMAF는 프로그램, 정책 또는 이니셔티브(initiative)의 순환주기(계획-집행 및 점검-보고)에 따른 표준적인 지침을 제공하고 있다.

보고단계에서는 매년 모든 부처가 성과계획서에 바탕을 둔 성과보고서를 제출해야 한다. 재무부는 정부의 지출 및 수입의 성과에 대한 검토보고서인 연간 재정보고서(Annual Financial Report)를 제출하며, 재무위원회는 회계보고서(Public Accounts of Canada)를 발표한다. 그리고 캐나다 연방정부의 프로그램, 서비스, 정책 등이 캐나다 국민에게 미친 영향을 평가하는 범정부 성과보고서도 공표한다.

지난 10년 동안 의회는 성과정보의 단순화 및 통합화를 주장하여 왔고, 이러한 요구에 대응하여 캐나다 정부는 범정부 성과보고서와 부처별 성과보고서를 MRRS 정책에 근거하여 유기적으로 연계시키고 있다.

[그림 III-2] MRRS 정책을 통해서 본 각 조직별 역할



## 2) 사업평가

캐나다에서는 재정성과관리의 강화를 위해 각 부처의 사업평가 역량 강화 및 평가 기준의 개발이 이루어졌다. 사업평가는 지난 35년간 존재하여 왔으며, 캐나다는 1977년 처음으로 사업평가를 도입한 선도적인 국가라 할 수 있다. 그러나 1990년 후반부터 각 부처의 평가관련 인력 및 예산의 축소로 인해 평가기능이 상당히 약화되었으며, 이를 다시 강화하기 위해 2000년대 중반부터 새로운 시도들이 모색되고 있다.

캐나다에서 사업평가가 강화되는 배경에는 다음과 같은 의식과 제도가 뒷받침되고 있는 것으로 판단된다. 다시 말해 사업평가는 결과 중심의 성과관리와 사업개선을 위해 필수적인 정보로 인식되고 있으며, 국민의 세금에 대한 책임성 확보를 위해 필요한 정보로 인식된다. 또한 사업갱신과 재무위원회에 의한 전략적 검토 과정에서 활용되는 정보로서, 증거에 근거한 지출관리를 위한 필수요소로서 인식된다.

현재 캐나다에서는 정부 예산사업에 대해 각 부처가 주기적으로 평가할 것을 의무화하고 있다. 주기가 일률적으로 적용되는 것은 아니지만, 평균적으로 5년에 한 번은 사업평가를 실시하도록 재무위원회 규정으로 명시<sup>28)</sup>하고 있다.

28) 연방책임법에서는 모든 이전재원에 대해 각 부처가 평가할 것을 요구하고 있다.

재무위원회는 평가와 관련하여 사업의 적정성 및 성과와 관련한 5가지 쟁점에 대한 분석을 실시하도록 요구하고 있다.

- 사업의 적정성(relevance)
  - 사업 수요가 지속적으로 존재하는가?
  - 정부 정책의 우선순위와 연관이 되어 있는가?
  - 연방정부의 역할 및 책임과 연관성이 있는가?
- 사업의 성과(performance)
  - 의도된 결과를 달성하고 있는가?
  - 사업은 효율적으로 운영되고 있는가?

평가는 보통 사업부처에서 수행되는데 매년 200~250개의 사업평가가 이루어지며, 포괄범위로 보면 전 정부 재정사업의 10~15% 정도에 대해 매년 사업평가가 이루어지고 있다. 다부처사업에 대해서도 물론 평가가 이루어지며, 평가는 대부분 각 부처의 내부 평가담당자와 외부 전문가가 팀을 이루어 수행된다.

부처가 자체적으로 수행한 사업평가는 대부분 사업운영의 개선을 위해 활용되며 재원배분에 활용되는 경우도 점차 증가되는 추세이다. 사업평가 결과는 대부분 부처의 웹사이트에 공개되며, 재무위원회 비서실에 제출되고, 예산편성 및 전략적 검토에도 활용된다.

### 3) 전략적 검토(Strategic Reviews)

각 부처에서 수행되는 사업평가와 별도로 재무위원회 비서실에서는 정부의 예산사업에 대한 평가를 실시하고 있다. 연방정부에서 직접 수행하는 모든 예산사업을 대상으로 하여 4년 주기로 평가하고 있으며 2007년부터 시작되어 현재 4년차에 접어들고 있다.

부처의 점검팀이 모든 프로그램 성과분석의 책임을 맡으며, 재무위원회의 고위담당자들도 보통 함께 참여한다. 각 부처별 PAA를 생산되는 성과정보를 활용하여 성과가 미약한 5%의 재정사업을 선별하여 다른 재정사업의 예산으로 전환시킨다. 구체적으로 계획 대비 실제 성과, 계획 대비 실제 지출, 사업 자체의 적절성, 사업의 중

복성, 사업수단의 적절성, 투자 대비 효과, 사업운영 과정의 적정성 등을 기준으로 평가하며, 효과도 낮고 정책적 우선순위도 낮은 사업에 대해서는 예산삭감 권고액, 예산삭감이 가져올 충격에 대한 대처 방안, 예산삭감 추진 전략 등을 제시한다.

전략적 검토는 봄에 시작되며 각 부처는 2개월 이내에 예산당국에 1차 보고서를 제출해야 한다. 재무위원회 비서실은 부처의 보고서에 대한 의견을 제시하고, 각 부처에 대한 검토 과정 중 외부 전문가들도 서면 의견서를 같이 제출한다. 부처와 재무위원회 비서실이 합의한 검토 보고서에는 각 부처 장관이 서명을 하며, 재무위원회는 보고서에서 도출된 권고사항을 총리가 위원장인 우선순위와 계획에 관한 내각위원회(Cabinet Committee on Priorities and Planning)에 제출하게 되는데, 매년 겨울 예산편성 과정에 상기 권고사항을 반영하는 절차를 거친다.

한편, 세계은행(World Bank)은 전략적 검토에서 부처가 자신들에게 유리한 행동을 선택하는 소위 게이밍(gaming)이 나타날 가능성이 낮은 이유로 5가지를 제시했다. 우선 전략적 검토는 총리에 의해 강력히 지지받고 있는 정책이고, 둘째 재무위원회 비서실에서 전략적 검토를 모니터링하고 초안을 검토하는 등 부처의 모든 프로그램에 대해 잘 알고 있기 때문에 게이밍의 가능성을 인지하고 제어할 수 있다고 본다. 셋째, 재무위원회 비서실과 추밀원은 차관의 성과평정 및 성과급에 영향을 미칠 수 있기 때문에 성과 조작에 대한 재무위원회의 재검 권고를 잘 따를 것이다. 넷째, 장관은 평가에 대한 권고사항을 재무위원회에 제출해야 하는데, 전략적 검토에 대해 논쟁을 할 부분을 특정하기 전에 재무위원회가 미리 평가내용에 대해 충분히 파악하고 있으므로 게이밍의 가능성이 낮다. 마지막으로 이 제도는 부처 스스로 우선순위가 가장 낮은 5%의 세출을 특정하도록 하기 때문에 그들이 느끼기에 낮은 재정가치를 갖는 프로그램을 선정하고 실제 정직하게 행동하는 것이 이상한 것은 아니라는 것이다.

#### 4) 전략적 검토의 운영 결과

전략적 검토의 운영결과를 살펴보면 2007~2009년 동안 3회의 검토를 수행하였다. 2007년에는 17개 기관이 참여하여 직접사업 총예산의 15%에 해당하는 140억달러에

대한 검토를 수행하였고, 2008년에는 21개 기관이 참여하여 직접사업 총예산의 27%에 해당하는 250억달러에 대한 검토를 수행하였다.

현재까지 56개의 공공기관이 검토를 수행하였으며, 이를 통해 재배분된 예산의 크기는 아래와 같다.

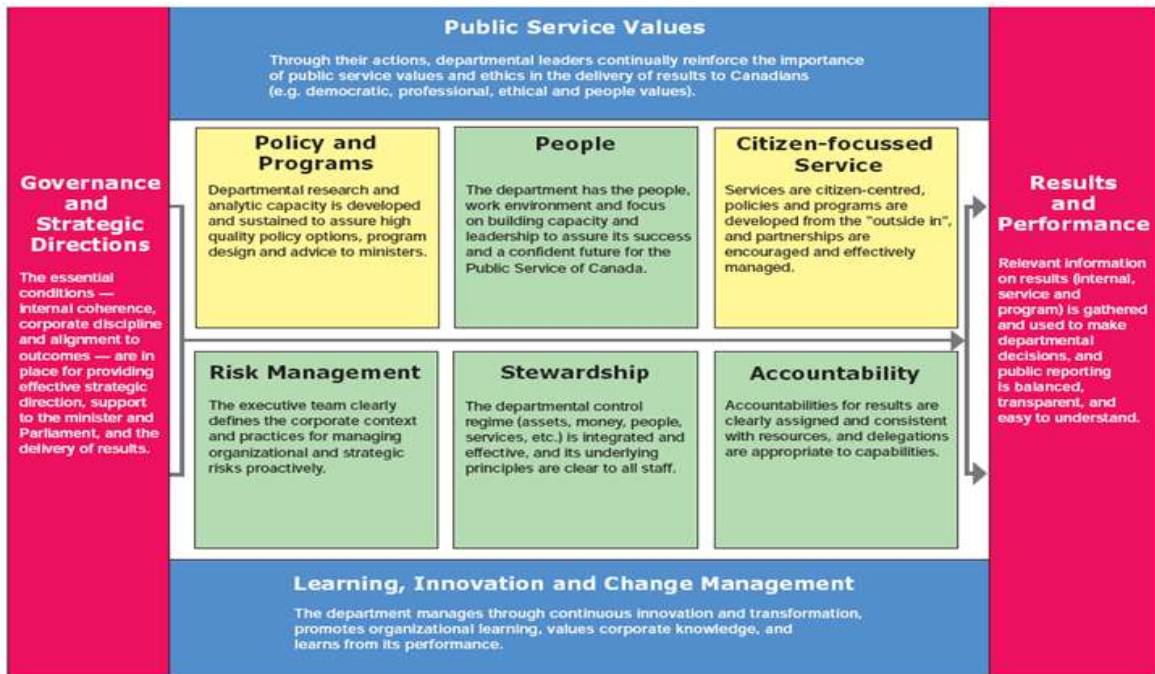
- 2009~2010년 회계연도 예산: \$349million
- 2010~2011년 회계연도 예산: \$449million
- 2011~2012년 회계연도 예산: \$586million

한편 2008년에는 기관의 인력운용에 대한 평가에 6개 기관이 참여하였으며, 이러한 형태의 다부처가 참여하는 기능별 수평적 검토(functional horizontal reviews)를 확대해 나갈 예정이다.

## 5) 행정관리책임제도(MAF)

정부의 바람직한 관리 형태에 대한 비전을 제시하고, 실제 이러한 비전을 각 부처가 어떻게 구현하고 있는가를 평가하며, 이를 통해 각 부처가 스스로의 장단점을 분석하여 개선해 나가는 것을 목표로 2003년 여름 MAF가 도입되었다. MAF의 도입을 통해, 재정사업 자체의 성과관리뿐 아니라 조직관리와 관련된 주요 시스템의 수립과 운영에 대해 평가를 하도록 유인을 제공하고 있다. MAF는 관리 형태의 개혁을 통해 기대되는 10가지 항목이 녹아 있는 제도라고 할 수 있다.

[그림 III-3] MAF를 구성하는 10가지 요소



재무위원회는 MAF를 활용하여 모든 부처의 관리와 관련된 19개 영역에 대한 평가를 매년 수행하고 있으며, 해당 평가지표는 아래와 같다.

- 가치 중심의 리더십과 조직문화(Values-based Leadership and Org. Culture)
- 협력적 성과체계(Corporate Performance Framework)
- 협력적 관리체계(Corporate Management Framework)
- 추가적인 조직의 공헌(Extra-Organizational Contribution)
- 재무위원회 제출서류의 품질(Quality of TB Submissions)
- 평가의 품질 및 활용(Quality and Use of Evaluation)
- 의회 제출용 성과보고서(Performance Reporting to Parliament)
- 조직변화 관리(Managing Organizational Change)
- 위험관리(Risk Management)
- 인력관리(People Management)
- 정보관리(Information Management)

- 정보통신(Information Technology)
- 자산관리(Asset Management)
- 프로젝트 관리(Project Management)
- 조달 (Procurement)
- 재무관리 및 통제(Financial Management and Control)
- 내부 감사(Internal Audit)
- 보안 및 사업의 연속성(Security and Business Continuity)
- 시민 중심의 서비스(Citizen-focussed Service)

평가결과는 우수(strong), 보통(acceptable), 개선 여지 있음(opportunity for improvement), 주의 필요(attention required)의 4등급으로 구분되고, MAF 평가결과는 성과급에 반영된다. 평균적으로 기본급이 85% 정도의 비중을 차지하고 15% 정도가 성과급으로 구성되는데, 평가결과에 따라 상중하로 나뉘어 성과급이 차등 지급된다.

MAF 평가결과는 재무위원회 홈페이지를 통해 국민에게 공개되며, MAF 평가결과가 차관의 성과평정에 영향을 미치기 때문에 고위 의사결정자들이 적절한 프로그램 예산구조의 설정, 성과정보 개발, 사업평가 수행 등의 경영과 관련된 활동에 대해 관심을 가지게 되는 유인을 제공한다.

## 4. 관련기관의 역할

### 가. 감사원(The Office of the Auditor General of Canada: OAG)

#### 1) 개요

캐나다 감사원은 의회에 소속되어 있으며, 감사원법(Auditor General Act) 및 재무행정법(Financial Administration Act)에 근거하여 행정부의 활동을 감사하고, 동 감사결과를 독립된 정보 및 조언과 함께 의회에 보고하는 역할을 수행한다.

감사원이 수행하는 주요 감사 업무는 크게 재정가치 감사, 공기업·지방정부·기

타 단체에 대한 재정 감사, 캐나다 정부의 요약 재무제표 감사, 환경 및 지속가능한 발전 감시활동, 국영기업에 대한 특별감사, 기관의 성과보고서에 대한 사정 (assessment) 등으로 분류할 수 있다.

## 2) 주요 업무

캐나다의 의회제 정치체계하에서, 입법부는 정부활동을 감시·감독함으로써 정부의 책임성 있는 공적자금 집행에 대해 책임을 진다. 입법감사(legislative audits)는 정부 지출과 성과에 대한 합법성 조사결과를 기초로 객관적인 정보와 조언을 제공할 수 있으며, 최종 보고되는 감사보고서는 선출직 장관 또는 기타 정책결정자의 의사결정과 정책 활동에 대해 효과적인 문제 제기를 가능케 하는 기초자료로 활용된다.

입법감사는 캐나다 정부의 재정감사, 국영기업 등을 대상으로 하는 특별감사, 정부 부처청에 대한 성과감사의 세 가지 유형으로 구분된다. 이 외에 지속가능한 발전 및 환경 관련 모니터링 활동과 각 청(agency)의 성과보고서에 대한 시정 또한 입법감사에 속한다. 감사원의 입법감사의 범위는 연방정부뿐 아니라 유콘 등 3개 영지 (territories)의 감사도 포함되어 있다. 이하에서는 성과감사에 대해서만 구체적으로 살펴보기로 한다.

### 가) 성과감사(Performance audits)

캐나다의 성과감사는 과거 재정가치 감사로도 불렸으며, 경제성·효율성·환경적 영향·효과성 차원에서 정부 부처청의 행정활동을 점검하고 사업이 당초 의도했던 목표를 달성하고 있는지에 대한 질문의 답을 제공한다. 성과감사는 정부정책 자체가 지닌 이점에 대해서는 질문하지 않고, 정부가 해당 정책을 효과적으로 관리·감독하고 결과 지향적으로 보고하고 있는지를 검증한다. 결국 성과감사는 정부의 사업이 앞서 제시한 4가지 차원에 입각하여 추진 여부가 결정되고 사후 관리되고 있는지를 점검하는 것을 목표로 한다.

감사원에서는 감사원법에 근거하여 연방정부 및 기관을 대상으로 1년에 약 30여건

의 성과감사를 수행한다. 성과감사는 광범위한 정부활동을 대상으로 하기 때문에 감사주제 및 감사대상의 선정은 복합적이며 도전적인 조합을 선택할 수도 있다. 예를 들어 농약사용 억제 활동과 같은 단일 부처의 프로그램 및 활동이 성과감사의 주제가 될 수도 있고, 일부 부처 또는 기관에 해당되거나(예를 들어 문화유산의 보호) 다수 부처에 영향을 미치는 사안(예를 들어 정보통신 보안)에 대한 감사를 통해 감사대상을 확대할 수도 있다. 이러한 주제 선정은 의회에 유용한 정보를 제공하는 데 있어 가장 필수적인 단계이다.

무엇을 감사할 것인가의 결정에 있어 감사원은 연방 기구가 직면한 고위험 분야에 대해 초점을 맞춘다. 여기서 언급하는 고위험 분야란 국민의 건강과 안전상 위협이 발생할 가능성이 있다거나, 대규모의 국고가 소요될 분야와 같은 것들이다. 감사원은 정부의 재무관리 및 감독의 향상에 있어 그 잠재력이 크고 중요한 주제 또는 국가안보와 같이 국회와 일반 국민들이 큰 관심을 가질 만한 사안을 주제 분야로 선정하는 것을 고려할 수 있다. 보다 직접적으로 국회 위원회로부터의 감사요청을 받은 사안을 고려할 수도 있다. 그러나 궁극적으로 감사 대상 및 주제의 선정은 감사원의 결정에 의하여 부정기적으로 실시된다.

감사원의 성과감사 보고는 정부 기능을 긍정적으로 변화시키는 데 도움이 될 수 있는 권고사항을 포함하도록 성과감사 매뉴얼에 명시되어 있으며, 감사원은 동 제안에 대한 부처의 이행 결과를 확인하는 후속 감사(Follow-up audits)를 실시하여 이를 상태보고서(Status Report)를 통해 의회에 보고하고 있다.

상태보고서의 목적은 부처별 성과보고서의 전반적인 품질을 결정하고, 동 성과에 관한 정보를 국회와 캐나다 국민에게 제공하여 부처별 성과를 평가하기 위한 것이다. 상태보고서는 2002년에 개발된 부처별 성과보고서 평정모델(A Model for Rating Departmental Performance)에 의해 부처의 성과를 평가한다.

## 나) 특별감사(Special examinations)

특별감사는 “국영기업의 제도와 실행된 활동이 효과적으로 수행되었는지 그리고 자산·자원은 경제적이며 효율적으로 관리되었는지에 대한 합리적인 확증을 줄 수

있는가?"에 대한 질문의 답을 얻기 위해 실시된다. 감사원은 대부분의 국영기업에 대해 감사를 수행하며, 연방 국영기업은 5년에 한 번 정도 재무행정법에 근거하여 특별감사를 받도록 되어있다.

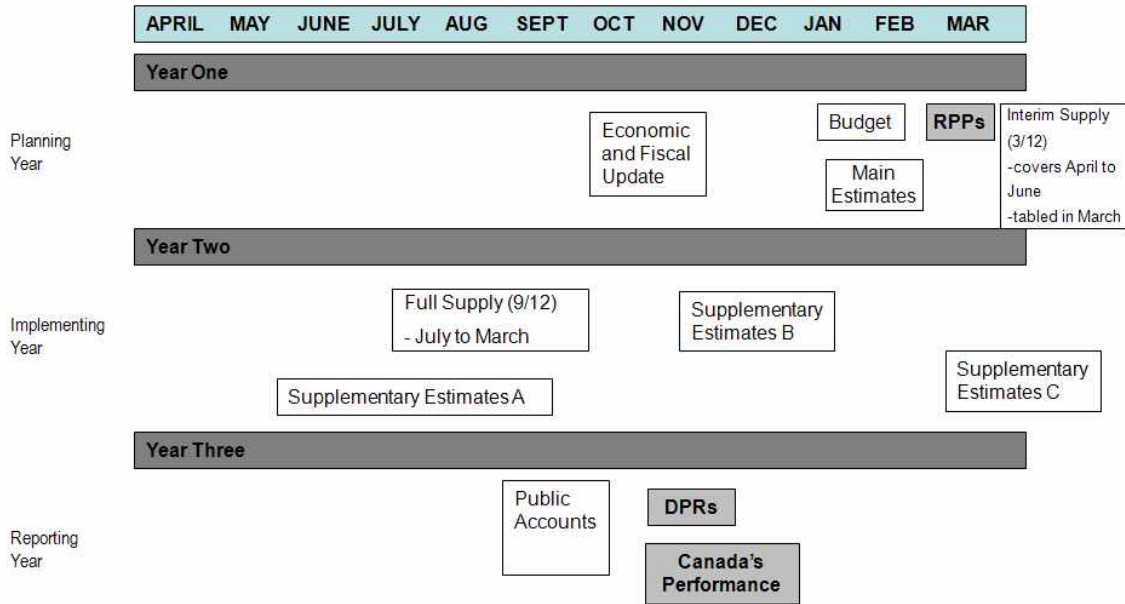
#### 다) 재정감사(Financial Audits)

재정감사는 연방/지역정부뿐 아니라 대부분의 국영기업과 연방 기구들에 대한 연간 재무제표 감사를 포함하는 것으로 "정부가 재정지출에 대해 적절히 회계기록을 작성하고, 이러한 재정정보는 공정하게 제공되는가?"에 대한 질문의 답을 찾는 것을 목적으로 한다.

#### 나. 국회

캐나다의 회계연도는 매년 4월에 시작된다. 성과관리계획은 2~3월에 시작되는데, 이 시기에 예산 수립 및 부처별 성과계획서가 작성된다. 그리고 차년도 10~11월에 부처별 성과보고서 및 범정부 성과보고서가 작성된다. 즉 2011회계연도 성과계획서는 2010회계연도에 속하는 2011년 2~3월에 수립되고, 2011회계연도(2011년 4월~2012년 3월)는 집행 단계에 속하며, 2012회계연도에 속하는 2012년 10~11월에 부처별 성과보고서 및 범정부 성과보고서가 작성된다. 따라서 계획(1차 회계연도), 집행(2차 회계연도), 보고(3차 회계연도)로 이어지는 성과관리의 한 주기는 3개의 회계연도에 걸쳐 있다.

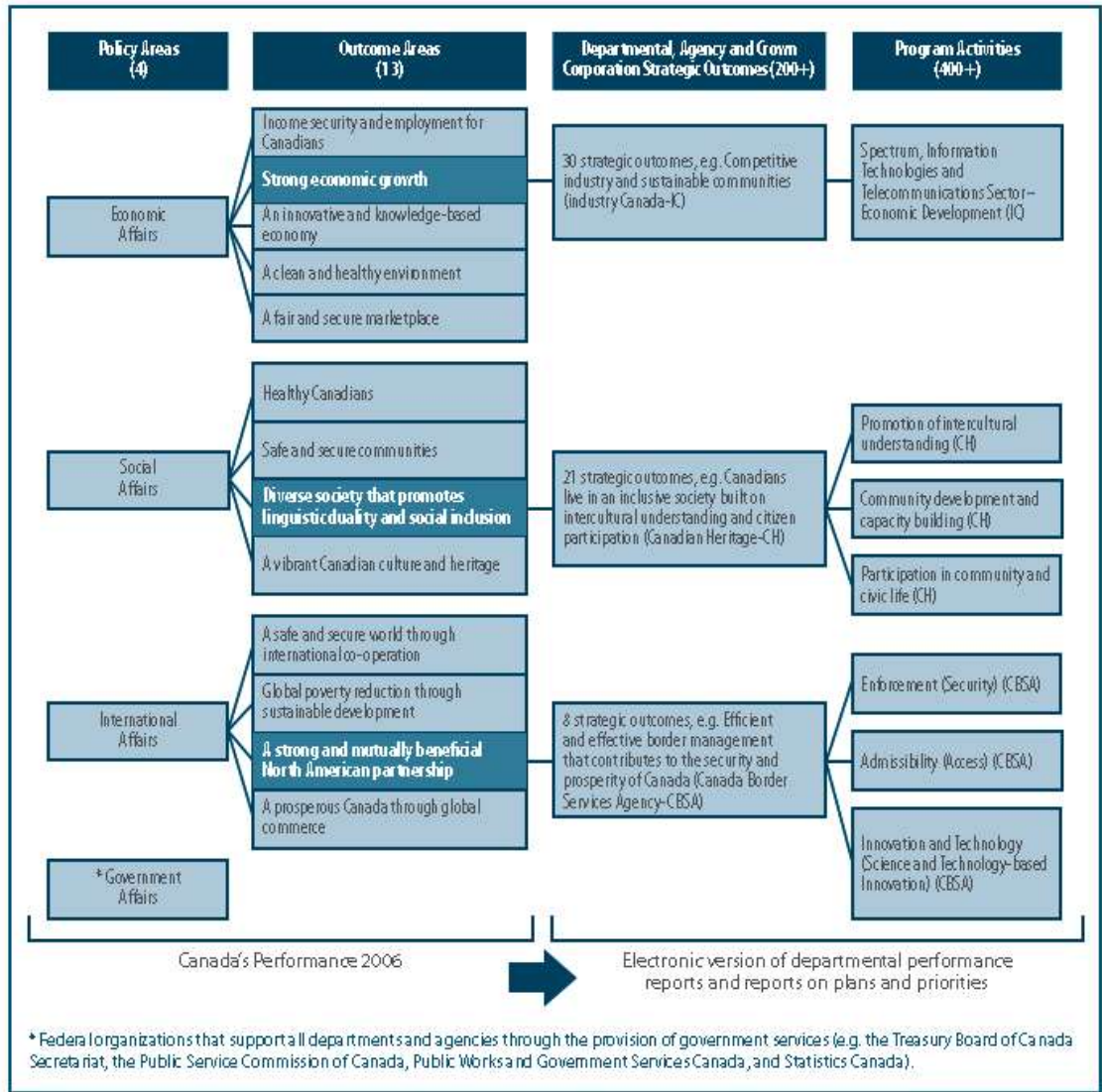
[그림 III-4] 국회 보고되는 성과관리 주기



범정부 성과보고서는 캐나다의 성과라 불린다. 부처별 성과계획서와 성과보고서가 너무 자세한 내용을 포함하고 있어, 시민들에게나 의원들에게는 오히려 개괄적이거나 범정부적인 정보가 유용하다는 관점에서 범정부 성과보고서가 구상되기 시작했다. 2001년 네 가지 영역(경제, 보건, 환경, 공동체) 19개 지표로 구성된 '캐나다의 성과 2001(Canada's Performance 2001)'이 처음으로 발표되었다. 이후 매년 가을에 전년도 범정부 성과보고서가 발표되고 있다. 초기 3년 동안에는 주요 주제별로 3~4개의 지표로 구성된 체계를 갖추었으나, 2005년 MRRS 정책이 도입된 이후에는 부처의 성과관리체계와 연계되고 있다.

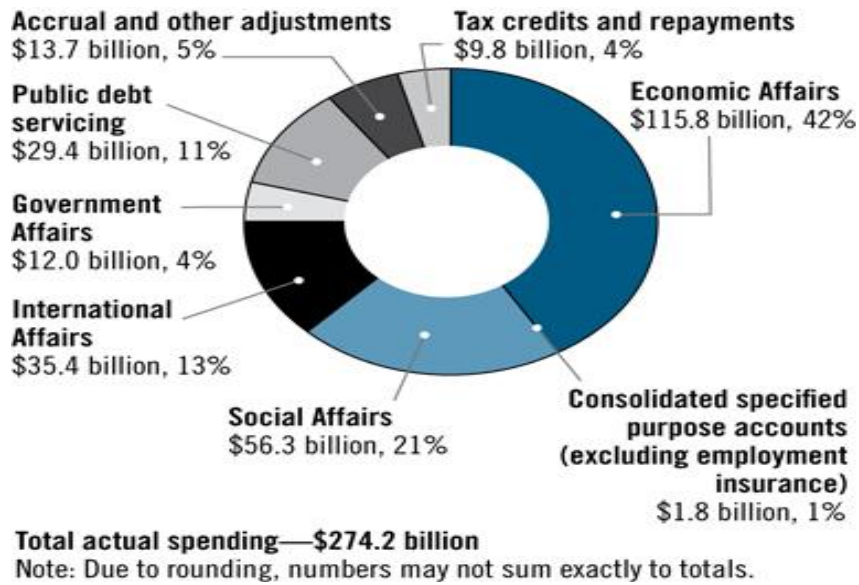
캐나다의 정책은 경제·사회·국제관계·정부역할의 4개 분야로 분류되며 각 영역별로 13개의 결과 분야(Outcome Area; OA)가 존재한다. 각 OA별로 200개 이상의 중앙부처 및 집행조직, 국영기업의 전략적 결과가 연계되고, 이는 다시 400개 이상의 프로그램 활동과 연결된다. '캐나다의 성과 2009(Canada's Performance 2009)'부터 정부역할 부분에도 OA가 3개 추가되어 현재 16개의 OA가 존재한다.

[그림 III-5] 범정부 성과보고서의 체계



범정부 성과보고서에서는 분야별 지출액의 비중도 파악할 수 있고 당해연도의 성과에 대한 내용도 확인할 수 있다.

[그림 III-6] 정부 분야별 지출 비중



#### 다. 예산당국

앞서 살펴보았듯이 재무위원회 비서실은 재무위원회의 행정조직으로서 중앙정부와 행정기관이 재정가치를 향상시킬 수 있도록 재정운영기능에 대한 지원과 관리감독 업무를 담당하고, 재무위원회에 정책, 규제, 지시사항, 사업지출 제안 등에 관한 권고 및 제언을 수행한다. 또한 부처사업에 대한 감사 업무도 담당하며, 부처와 함께 전략적 검토를 수행한다. 재무행정부 제5조~제13조의 광범위한 권한에 따라 공공부문 종사자 및 일반 관리자들에 대한 관리 업무를 담당하고, MAF를 활용하여 고위당국자가 성과 중심의 기관운영에 관심을 가질 수 있도록 유도한다.

## 참고문헌

- 감사원, 『바람직한 감사원 상과 OECD 국가의 감사원』, 2003.
- 고영선 외, 『공공부문의 성과관리』, 한국개발연구원, 2004.
- 김재훈, 「호주와 영국의 발생기준 예산제도개혁」, 공공감사연구회 발표 자료, 2003.
- \_\_\_\_\_ 외, 『주요 국가의 정부예산회계제도 개혁』, 한국행정연구원, 2004.
- 박기백, 『캐나다의 재정』, 한국조세연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_ 외, 『성과관리와 사업평가 연구』, 한국조세연구원, 2004.
- 박노옥, 「성과관리 예산제도의 국제적 동향과 시사점」, 한국조세연구원 주최 성과관리 예산제도 심포지엄, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점-미국과 캐나다를 중심으로-」, 한국조세연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『우리나라 재정사업 성과관리제도의 현황과 발전방향』, 한국조세연구원, 2006.
- 박영도, 『법령입안기준개발에 관한 연구(I)-프랑스의 법령입안심사기준』, 한국법제연구원, 2003.
- 박재희, 『예산관리시스템 개혁』, 연구총서, 한국행정연구원, 2004.
- 윤수재 외, 『성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석-영국, 캐나다, 뉴질랜드』, 한국행정연구원, 2008.
- 이송호, 『대통령과 보좌관(수정판)』, 박영사, 2005.
- 이윤식 외, 『국가평가인프라구축을 위한 통합적 성과관리체계에 관한 연구(최종 보고서)』, 2004.
- 전택승, 『우리나라와 외국의 성과주의 예산제도』, 한국조세연구원, 2004.
- 홍재환 외, 『정책평가제도에 대한 외국사례 연구』, 한국행정연구원, 2005.
- 한국방송광고공사, 『연구총서』, 18호
- 한국정책학회, 『외국평가실태조사보고서』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『미국 관리예산처(OMB)의 어제와 오늘』, 2004.

한국조세연구원, 『정책분석』, 05-01, 2005.

Christopher Pollit and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2004.

Christopher Pollit, "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005.

OECD, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison," *OECD Journal on Budgeting* Vol. 4 No. 3., 2004.

\_\_\_\_\_, Performance and Results 3<sup>rd</sup> Annual Meeting of SBO Network 자료, 2006.

<http://news.bbc.co.uk>

<http://www.cabinetoffice.gov.uk>

<http://www.hm-treasury.gov.uk>

<http://www.nao.org.uk>

<http://www.performance-publique.gouv.fr>

<http://www.whitehouse.gov/omb/>

<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp>

*World Bank, Results, Performance Budgeting and Trust in Government* 자료, 2010

## IV. 호 주

### 1. 연혁

호주는 1970년대 이후부터 낮은 국민저축률, 높은 관세 장벽 및 상품시장에 대한 각종 규제에 인하여 장기적인 저성장, 고실업률, 고인플레이션율로 국가적 위기 상황에 처하게 되었다. 특히, 1970~1980년대 1인당 국민소득 증가율이 평균 1.8% 수준이고, 1980~1990년대 실업률은 8~10%를 나타내는 등 OECD 국가 중에서 낮은 수준이었다. 이러한 상황에서 1984년 뉴질랜드의 노동당 정부에서 추진한 정부 개혁은 호주의 정부 개혁을 자극하게 되었다<sup>29)</sup>.

이에 따라 호주는 1983년 이후, 재정적자에 따른 정부지출 감축계획과 정부 예산관리의 효율성을 제고할 목적으로 정부 예산 및 재무관리의 혁신을 추진하게 되었다. 혁신의 구체적인 내용은 예산의 총량을 통제하고 정부지출을 엄격하게 제한하되, 관리의 유연성과 인센티브를 제공하여 예산의 능률성을 증진시키고, 관리자에게 예산 및 재무권한을 위임, 비용의 효과성을 증진시키고 결과에 기초한 책임성 있는 관리체계를 구축하는 방향으로 진행되었다.

이에 1987~1988 회계연도부터 사업별 예산편성 및 관리제도(Program Management and Budgeting: PMB)를 시작, 평가와 성과정보 개념을 도입하여 예산의 초점을 투입에서 결과로 전환하였다. PMB의 주요 특징은 부서별로 성과목표를 설정하고 성과측정 수단을 개발하며, 예산서에 성과목표와 성과지표를 포함하여 발간하는 것으로 요약할 수 있다. 당시의 재정부인 DOF(Department of Finance)에서 평가의 전반적인 조정 및 촉진 역할을 담당하였으며, 이에 따라 각 기관별로 포트폴리오<sup>30)</sup> 평가계획(Portfolio Evaluation Plan)을 작성하여 매년 11월 재정부에 제출하였다. 또한 3~5년마다 각 프로그램에 대한 중점평가(major evaluation)를 실시하였

29) 배준호, 호주의 개혁과 시사점 참조

(<http://blog.naver.com/uuuau?Redirect=Log&logNo=40006542872>)

30) 포트폴리오는 내각의 각 장관이 관장하는 여러 기관(agency)의 집합체를 의미하며, 이들 기관 가운데 종합 조정의 역할을 수행하는 기관을 부처(department)라고 부름

다.

이후 1996년에는 새로 보수정부가 출범하면서 더욱 시장 중심적이고, 각 부처의 장 (Department head)이 CEO로서 결과에 책임을 지는 권한이양식 시스템으로 방향을 전환하였다. 1997년 12월에는 연방정부 부문을 보다 경쟁적인 환경으로 조성하고 기업과 같은 모습으로 변화시키기 위하여, “발생주의 방식에 의한 예산 및 회계제도”를 제안하고, 1999~2000 회계연도부터 도입하였다. 이 제도에 의해 기관평가계획 제출 등 평가와 관련된 기존의 의무규정은 폐지되고, 재정행정부(DOFA, Department of Finance and Administration)에서 수시로 만들어 배포하는 “성과관리 지침(Good Practice Principles for Performance Management)”에 의해 각 부처가 자율적으로 성과제도를 수행하게 되었다. 즉 개별 기관별로 성과정보, 성과측정 및 평가와 같은 성과보고(performance reporting)를 자율적으로 관리하도록 하였다. 성과정보는 2가지 주요 책무성 보고서(accountability documents)인 부처예산안(portfolio budget statement, PBS)과 연차보고서(annual report)를 통해 나타나는데, 각 부처에 의해 작성되는 부처예산안은 부처 내부 경영 현황과 의회에 제출할 성과 관점의 사업 정보를 담고 있으며, 내무부(Department of Prime Minister and Cabinet)에 의해 발행되는 연차보고서는 부처예산안에 포함된 정보들을 담고 있다. 결과적으로 이와 같은 개혁을 통해 예산 등의 정책 과정에서 각 부를 감독하는 DOFA의 역할은 축소되고, 그 대신 각 부처의 자율성이 보다 강화되어 장관 사무소, 민간부문 등의 공공서비스 외부의 조언이 중시되었다. 이러한 새로운 평가제도는 1997~1999년 도입된 재정관리책무법(Financial Management and Accountability Act 1997, FMA Act), 공기업법(Commonwealth Authorities and Companies Act 1997, CAC Act), 공공서비스법(Public Service Act 1999, PS Act) 등을 보완하는 성격을 지닌다. 1999년 개정된 공공서비스법은 내용과 형식면에서 이전의 법과는 상당한 차이를 보인다. 즉, 이 법을 통해 행정기관장의 역할과 권한을 확대하고, 공무원 임용에 대한 독립적인 심사기능을 부여할 뿐만 아니라 정부의 구조조정에 대한 결정대로 집행하는 기능을 부여하여 정부 개혁에 큰 변화를 가져왔다. 여기에 더하여 공공 회계·감사 공동위원회(Joint Committee of Public Accounts and Audit), 의회위원회(Senate Committees) 및 의회 재정·행정위원회(Senate Finance and Public Administration Committees) 등을 통해

의회 감시 기능을 강화하여 각료의 책무성을 높이고자 하였다.

한편 2008년 이후 그동안의 개혁에 대하여 구체적인 평가는 내려지지 않고 있지만, 호주 정부의 실무자들을 중심으로 각 부처가 자율적으로 제출한 성과정보의 수준이 이질적이고 의사결정에 도움이 되지 않는다는 비판이 제기됨에 따라 각 부처의 자율적인 모니터링에서 벗어나 보다 중앙집권적으로 예산당국의 개입을 강화하고자 하는 추세를 보이고 있다. 결론적으로 1999년과 2000년에 시작된 발생주의에 기반한 성과 및 산출 정책은 호주 정부 및 의회, 기관 등에 큰 영향을 미쳤으며, 이를 통해 모니터링 및 정교한 개혁에 대한 중요성이 더욱 강조되고 있다고 할 수 있다.

## 2. 체계

현재 시행되고 있는 호주의 성과관리 제도는 “National Commission of Audit(1996)”과 관련한 예산개혁에서 시작되었다. 호주 성과관리제도의 주요한 특징 중 하나로 꼽을 수 있는 것이 성과관리에 대한 강력한 입법상의 기초인데, 성과관리를 규정하고 있는 주요한 4가지 법률로는 재정관리와 책임법, 연방정부와 기업법, 감사원장법, 공공서비스법 등을 들 수 있다. 이하에서 이 4가지 법률에 대해 간략히 살펴보면 다음과 같다<sup>31)</sup>.

### i) 재정관리와 책임법 (Financial Management and Accountability Act 1997)

재정관리에 대한 권한의 하부이양을 주요 골자로 하는 FMA Act 1997은 재정부장관의 권한과 책임, 공공자금 및 자산의 관리 및 통제, 의회지출 등에 대한 지출 및 회계 체계, 재무부 및 재정부 장관의 금전적 거래 권한, 공공자금 및 자산관리기관의 특별 책임, 재무 감사 등의 내용을 다루고 있다. 성과관리제도와 관련하여 FMA Act 1997은 정부 자산의 효과적 관리기준을 제시하고, 재정 관리권을 각 기관장에게 위임하면서 그에 대한 책임을 부여하였다. 각 기관의 최고책임자에게는 매년 재정보고서를 감사원장에게 제출하는 의무를 부여하였다.

31) 4개의 주요 법률에 관해서는 홍재환 외 4인, 『정책평가제도에 대한 외국사례연구』, 2005를 참조하여 요약·정리함

### ii) 연방정부와 기업법 (Commonwealth Authorities and Companies Act 1997)

연방정부와 기업법은 공공자금 이외의 자금을 관리하는 조직의 관리를 위한 요건들을 정해 놓은 법으로 연방정부기구(the Commonwealth Authority)들과 기업(company)들이 따라야 할 보고규칙이나 책임 규칙 등을 규정하고 있다. 연방정부기구는 매 회계연도에 정해진 대로 연례보고서를 작성해야 하며 정해진 기한(회계연도 끝난 네 번째 달의 15일) 내에 담당 장관에게 전달해야 한다. 담당 장관은 특별한 상황에서는 기간을 연장해 줄 수 있으며 보고서는 즉시 의회의 각 원에 제출해야만 한다. 재무장관은 관보(the Gazette)에 통보함으로써 특정 연방정부기구에 중간보고서(interim report)를 담당 장관에게 제출하도록 할 수 있다.

### iii) 감사원장법 (Charter of Budget Honesty Act 1998)

호주는 행정부의 책무성을 높이기 위하여 감사원장법(The Auditor-General Act)을 통해 감사원장의 역할을 연방정부의 공공부문 자원사용에 관한 성과와 책무성에 대한 보고 및 모니터링으로 규정하고, 이에 따라 재무 감사, 성과감사, 위기관리 및 내부 감사 등을 수행하고 있다. 이 법은 독립적인 감사원장 사무실을 설립하고 하나 또는 그 이상의 연방정부 조직체와 사람의 감사활동을 포함한 감사원의 권한과 책임을 정해 놓은 법으로, 책임은 감사관들에 의해 행해지는 성과감사, 기타 보고나 자문서비스를 포함한다. 감사원장은 기관(Agency)이나 연방기구(Commonwealth authority) 혹은 그 부속기관(Subsidiary)의 성과감사를 수행할 수 있는데 감사보고서가 끝나면 의회에 제출하고 관련 장관에게도 전달하도록 되어 있다. 감사원장법에 규정되어 있는 주요 내용은 ① 재정정책의 투명한 수행을 위한 범정부 차원의 체계/framework) 제공; 건전 재정 관리 및 보고 규정 도입, ② 장기목표 및 우선순위가 단기 정책수단의 확정을 위한 재정전략, ③ 예산과 연계된 경제 예측과 재정계획 수립에 필요한 경제 및 재정 전망, ④ 반기별로 재정정책 및 전략 발표, ⑤ 최종 예산 성과 보고서, ⑥ 예산의 장기적 안정성 확보를 위해 매년 5년 중기계획보고서 작성 등이다.

#### iv) 공공서비스법 (Public Service Act 1999, 2000)

공공서비스법은 정부와 의회, 호주 국민에게 봉사하는 효율적이고 효과적인 공공 서비스를 설립하며, 호주 공공서비스 직원들이 효과적이고 공정한 고용, 관리 및 리더십을 위한 법적인 틀을 제공한다. 공공서비스법은 또한 기구의 장(Agency Heads), 공공서비스위원장(the Public Service Commissioner), 실력보호위원장(the Merit Protection Commissioner)의 권력 기능, 책임을 규정하고 있으며 호주공공서비스 직원의 권리와 의무, 공공서비스 담당자들의 대우와 행위의 필수 요건 등을 정해 놓고 있다. 공공서비스법에 규정되어 있는 주요 내용은 ① 발생예산(accrual budgeting) 및 발생 지출금(accrual appropriation)으로의 전환, ② 성과 및 산출에 기반한 기관 운영, ③ 기관 책임자의 예산에 대한 융통성과 책임성 강화 등이다.

### 3. 운용

1990년대 호주의 개혁은 기관장이 성과에 대해 책임을 지도록 함으로써 재정 및 비재정적 성과에 대한 책임성과 책무성을 강화하고자 하는 것이었다. 이에 따라 정치적인 수준에서 전략적인 우선순위가 설정될 수 있는 환경을 조성하는 동시에 행정 내부적으로는 관리자들이 목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 이들에게 상당한 자율성과 신축성을 허용하는 대신 부처의 장관이 산출 및 결과에 대한 모든 책임을 지도록 하고 있다. 포괄적인 평가계획에 대한 중앙의 통제는 완화되고, 정확하고 측정 가능한 성과정보에 대한 요구가 더욱 강화된 것이다. 1996년까지 기관은 5년 이내 추진 사업에 대한 평가계획에 대한 공식적인 포트폴리오를 제출하도록 되어 있었다. 이에 따라 기관은 새로운 평가 및 성과모니터링 기법을 사용하기 시작하였으며, 감사원과 재정행정부의 합동으로 성과정보에 관한 우수작성사례를 발표하였다. 1990년대까지의 개혁과 더불어 호주 정부는 개혁에 관한 정기적인 검토와 평가에 대한 필요성을 느끼고 이에 2002년 예산추계와 체계검토(Budget Estimates and Framework Review)를 실시하였다. 이 검토보고서는 주로 현금정보를 포함한 예산 추정치의 시의성 및 정확성을 높이는 목적을 지니고 있었으며, ① 사업(programme) 정보에 대해 보다 초점을 맞추고, ② 재정 정보에 대한 보다 적시성 있고 자세한 보고를 하며, ③

기관의 재정성과, 현금 흐름 및 구성 상태에 대한 모니터링 과정을 강화하고, ④ 증가하는 정보에 대한 기록 및 검색 시스템 강화하고, ⑤ 재정 및 일선 기관 직원의 분석 및 재무적 능력을 강화하는 것을 주요 주제로 다루고 있다.

한편 호주 정부는 2000년 최초 발간한 재정정책가이드를 통해 성과관리체제 운영과 관련한 방침을 다음 <표 IV-1>과 같이 밝히고 있다.

**<표 IV-1> 호주 정부의 성과주의**

---

호주 정부가 도입한 성과주의 정책의 목표는 재정정책가이드(Finance's policy guidance)에 잘 나타나 있으며, 아래와 같다(2000년 11월 발간, 2003년 업데이트).

“성과주의는 역동적이고 탄력적인 의사결정 체계를 위한 것이다”

- ◆ 주요 정부부처 및 관련 기관을 포함하는 정부는 각자가 추구하는 목표를 달성하기 위한 성과를 구체화한다.
- ◆ 이러한 성과는 사회(예: 교육), 경제(예: 무역), 국익에 일정한 영향을 미칠 수 있는 관점에서 상술되어야 한다.
- ◆ 의회지출금은 정부가 이러한 성과를 달성할 수 있도록 자금을 제공한다.
- ◆ 보조금, 급여, 이전금과 같은 예산항목은 성과달성의 극대화를 위해 정부를 대신하여 기관에 의해 사용될 수 있다.
- ◆ 정부의 성과를 달성하기 위해 기관은 그들의 산출을 구체화하고 관리한다.
- ◆ 성과지표는 효과성 및 효율성, 성과개선 및 결과에 대한 책무성을 높이기 위해 사용될 수 있다.

이러한 체제는 전 정부 부처 및 기관에 걸쳐 적용되며, 성과의 측정과 대상은 소관 정부 수장에 의해 예산 등이 고려되어 설정되고 있다. 호주의 성과주의 체제는 아래와 같은 목표를 가지고 있다

- ◆ 전략적 목표: 예산과 관련한 맥락에서 총체적인 자원 배분에 관한 정부의 의사결정
  - ◆ 기관 운영 목표: 부처의 산출과 집행 프로그램은 기관 성과 기술서에 상술된 결과 및 성과를 달성하기 위함
-

호주 정부의 성과관리 운용과 관련한 주요 특징을 살펴보면 아래와 같다.

#### **i) 발생주의 회계 도입을 통한 효율적 사업평가 실시**

1999년부터 전 부처가 발생주의 회계 원칙에 의해 재무보고서를 작성토록 하여, 성과에 기준한 효율적 사업평가를 실시하고 있다. 이러한 발생주의에 기초한 재정보고서 작성은 ① 서비스 제공에 소요된 총비용(감가상각, 간접비용 등 고려) 계산을 가능하게 하고, ② 부채 및 자산까지 포함하여 재무상태의 건전성을 판단할 수 있게 하였으며, ③ 성과관리의 책임성 증진 및 효율성을 증대하는 등 사업평가에 적합한 정보를 제공하고 있다.

#### **ii) 중기예산계획 수립 제도 운용**

기존 정책의 사업지속을 위해 최소비용을 반영한 3개년도 예산 예측치를 작성하여 재무부에 제출토록 했다. 이러한 기본 예산 추정치를 미리 제시함으로써 예산담당부서와 예산 배정을 위한 소모전을 줄이고, 예산의 안정성 및 예측가능성을 확보할 수 있으며, 국민에 대한 정보 제공 등의 효과도 기대된다.

#### **iii) 예산 감시기능 강화**

각 기관별 재무보고서의 평가 및 감독을 강화하기 위해 국회의 국정감사 기능과는 별도로 1997년 국회 내 독립기관으로 호주감사원(ANAO : Australian National Audit Office)을 신설하였다.

#### **iv) 결과와 산출체계(Outcomes and Outputs Framework)**

실제적으로 호주 성과정보체계 구축과 관련해서 두 가지 주제가 되풀이하여 발생하고 있다. 결과와 산출에 담당기관(agency)의 기여와 관련한 성과정보의 질적 문제와 예산편성과정에서 성과정보의 제한적 사용이 그것이다. 성과정보 활용에 있어 이러한 호주 정부의 고민은 특히 성과정보가 예산결정과정에서 정보를 제공하기 위해서 사업, 산출, 결과 사이의 연계가 명확하고 효과적으로 측정될 수 있도록 보장하는 것이 중요하다는 결론에 도달하고 있다. 이에 따라 호주는 뉴질랜드와 함께 대표

적인 산출 중심의 성과관리 국가였으나, 최근에는 결과 중심의 성과관리로 방향을 전환하였다. 이를 위해 정책효과(outcomes)와 이의 달성에 기여할 수 있는 산출(output)을 명확하게 설정하고, 산출(output)의 수량, 품질, 생산비용을 구체적으로 산정하며, 성과지표를 개발하는 등의 노력을 기울이고 있다.

## 4. 관련기관의 역할

### 가. 감사원

호주는 감사원장과 감사원을 형식상 분리 설치하고 있으며, 그 지위는 사실상 독립기관으로 운영되고 있다. 호주 감사원의 감사대상 기관은 연방정부 및 기관, 공기업, 국제조약에 의해 설립된 기관 등이며, 감사원장은 ① 감사기준 제정, ② 정부부처, 공사, 국영기업(자회사 포함)에 대한 재무감사, 성과감사를 실시할 임무가 있다. 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 감사원장은 감사기준을 제정해야 한다. 즉 재무 및 성과감사, 감사원 자체감사, 재무장관의 결산감사 등의 감사기준을 정하고 이를 관보에 게재해야 한다. 둘째, 감사원장은 정부부처, 공사, 국영기업에 대한 재무감사, 성과감사를 실시해야 한다. 즉 공사 및 국영기업에 대한 재무감사에 대해서는 감사원장이 정한 요율에 따라 감사비용을 청구하고, 성과감사 보고서는 의회 및 해당부처 장관에게 제출한다. 또 공사 및 국영기업에 대한 성과감사의 경우 관련부처 장관, 재무장관 또는 상·하원 공공회계감사 합동위원회에서 감사를 요청할 경우에 감사를 실시해야 한다. 이때 감사원장은 위 감사 요청자에게 감사요청을 하도록 요구할 수도 있다. 셋째, 감사원장은 합의에 의한 감사를 실시해야 한다. 감사원장은 일반 개인이나 기관에 대해서도 계약을 체결하여 감사 활동을 수행할 수 있다. 합의에 의한 감사시에도 감사비용(audit fee)을 청구할 수 있다.

1979년 이래로 호주 감사원(ANAO)은 감사원장법(The Auditor-General Act)에 의해 성과감사에 대한 법률적 의무가 생겼다. 성과감사를 통해 공공조직 및 사업, 기능의 경제성, 효과성, 효율성 등을 검토하고, 성과주의 경영체제에 대한 감사를 실시한

다. 또 감사원은 과거에 성과정보의 질에 관한 검토 보고서도 작성하였는데, 이러한 성과감사보고서는 예산결정에 큰 영향을 미친다. 호주 감사원의 내부 연구 자료에 따르면 성과 개선을 위한 지출증액과 같은 사례에 나타난 바와 같이 성과감사보고서와 예산결정 사이에 직접적인 관련성이 큰 것으로 보고되고 있다.

호주 감사원의 조직은 2011년 현재 감사 기능별로 결산검사·재무감사 서비스 그룹(Assurance Audit Services Group), 성과감사 서비스 그룹(Performance Audit Services Group) 등 2개의 서비스 그룹으로 분류되어 있으며, 이 외에 지원 부서인 조직관리 부서(Corporate Management Branch), 전문서비스 부서(Professional Services Branch) 등을 보유하고 있다.

## 나. 국회

호주의 예산형식은 법률 형식이며 국회의 의결을 거쳐 성립된다. 결과와 산출을 중심으로 예산을 편성·집행하며, “예산법안(Budget Bill)”은 각 부처의 예산을 결과에 따라 분류하여 제시한다. 간접비는 모두 결과로 분산하여 반영하고, 의회는 결과에 대한 예산만을 의결하며, 그 안에서 각 부처는 자유롭게 예산을 운용하게 된다. 산출 및 관리사업에 대한 정보는 예산서류의 일부인 “포트폴리오 예산설명서(Portfolio Budget Statements)”를 통해 의회에 제공된다.

## 다. 예산당국: 재정행정부(Department of Finance and Administration)

재정행정부는 성과관리 정책에 관한 지침을 제공하고, 기관(agencies)과 사업(programmes)의 성과에 대해 내각 및 장관에 보고하는 것을 포함한 범정부 차원의 지출 우선순위에 대한 권고를 수행한다.

호주의 재정행정부는 성과주의 관련 제도에 대한 책임을 지고 있다. 또 우선순위에 입각한 정부 지출에 대한 컨설팅 역할도 수행하고 있다. 이러한 맥락하에서 재정행정부는 매년 예산과정에서 새로운 정책이 제안될 때마다 내각과 수상에게 기관 및 부처사업의 성과정보에 관한 조언을 제공한다. 또 재정행정부는 정부지출안에 대한

검토도 담당하고 있다. 개별 부처와 기관들은 성과에 대한 모니터링과 평가에 대한 책임이 있다.

그러나 재정행정부는 2006년 10월 전략적 검토(Strategic review unit, the Unit)제도를 도입하여 예산과정의 일부로서 주요 문제에 대해 최고 수장에게 정보를 제공해 주고 있다. 전략적 검토제도는 일반적으로 우선순위가 높고, 대규모이며, 복잡하고, 여러 기관에 걸친 사업 지출(조세지출 포함)에 대한 것을 검토한다. 통합적이고 체계적인 성과주의 체제의 확립을 위해 새로 도입된 전략적 검토제도는 부처 수장들에게 ① 정부지출예산의 배분에 초점을 맞춰, ② 전략적 검토를 위한 분야를 적절히 선정하고, ③ 정책 우선순위에 입각하여 사업과 성과목표가 효율·효과적으로 운영될 수 있도록 하는 데 일조하고 있다.

## 참고문헌

- 정광렬 외, 『주요 국가의 성과관리제도 연구』, 문화관광부, 2004.
- 홍재환 외, 『정책평가제도에 대한 외국사례연구: 영국, 프랑스, 호주, 일본을 중심으로』, 한국행정연구원, 2005.
- 배준호, 『호주의 개혁과 시사점』, 2004.
- 한국조세연구원 · OECD, *Performance budgeting in OECD countries*, 2007.  
(<http://blog.naver.com/uuuau?Redirect=Log&logNo=40006542872>)
- 호주 재무부 <http://www.treasury.gov.au/home.asp?ContentID=521>
- 호주 감사원 <http://www.anao.gov.au/>

## V. 뉴질랜드

### 1. 연혁

#### 가. 도입배경

1987년 새로 집권한 노동당 정부는 경제를 중심으로 한 사회전반적인 위기와 어려움을 극복하기 위한 방안으로 정부부문 개혁을 추진하였다. 당시 뉴질랜드 정부부문의 개혁은 정부부문에서 생산되는 산출(output)을 중심으로 정부조직과 예산을 관리하는 것을 위주로 이루어졌다. 이를 위하여 공공부문의 체계적 민영화, 기업화, 상업화 그리고 계약주의(contractualism)의 광범위한 적용을 추진하였으며, 독립사업기관의 설정을 중심으로 한 정부조직의 개편과 축소, 사무차관(chief executive)제도의 도입, 발생주의 회계제도의 도입 등이 이루어졌다. 이 당시 재무부는 공공관리시스템에 있어 5가지 핵심적인 원칙을 제시하였는데, 그 원칙은 다음과 같다.

- 1) 목적의 명확화: 관리자들이 달성해야 할 책임이 있는 목표들을 가능한 한 구체적으로 명확하게 제시해야 한다. 또한 가능한 복수의 상충하는 목표가 나오지 않도록 해야 한다.
- 2) 관리의 자유: 목표가 명확하게 제시되었다면, 관리자들이 목표를 가장 효율적으로 수행할 수 있도록 자원배분 결정을 하는 데 자율성을 주어야 한다.
- 3) 책임성: 유인과 제재는 관리자들이 자신의 독립된 목표를 추구하는 대신 세워진 목표를 달성하도록 관리자들의 행동을 바꾸어야 한다. 이러한 것이 달성되기 위해서는 관리자들은 자신이 내린 의사결정에 책임을 져야 한다.
- 4) 성과의 효과적인 평가: 관리자가 계획한 목표를 달성할 때 관리자가 통제하지 못하는 외부요인이 있었는지를 구분하여 성과의 질을 평가할 수 있도록 하여야 한다.
- 5) 충분한 정보: 성과평가를 위해서는 성과와 관련된 충분한 양적, 질적 정보를 제공해야 한다.

이와 함께 재무부는 예산과정에서 몇 가지 개혁안을 제시하였는데 이를 소개하면 다음과 같다. 의도된 산출물의 구체화, 투입물 통제를 상당한 정도로 완화, 부처에 귀속되는 활동들의 총원가 계산, 발생 기준 회계제도 도입, 추가적인 정보제공을 통한 정부와 의회에 대한 보고개선, 예산상의 목표 미달에 대한 제재와 목표 초과달성에 대한 유인 제공 등의 내용이다.

1980년대 후반 뉴질랜드의 정부개혁은 부처의 성과를 측정하는 데 결과 대신 산출물에 초점을 맞추었다. 이는 부처가 통제할 수 없는 외부환경에 영향을 많이 받기 때문에 성과평가가 공정하게 이루어지지 않을 수 있다고 판단되었기 때문이었다. 그러나 부처가 산출물 중심으로 규정된 성과지표를 달성한다 하더라도 실제로 그 부처가 추구하는 목표를 달성하였는지의 여부는 불분명하기 때문에 산출물 위주의 뉴질랜드 공공부문 관리 접근법에 대한 비판이 지속적으로 제기되었다.

산출물 위주의 성과관리가 지니는 한계를 극복하기 위해 뉴질랜드 정부는 2001년부터 결과에 중점을 둔 성과관리로 방향을 전환하였으며, 이에 따라 부처들은 계획(planning), 집행(implementation), 보고(reporting)에 있어서 더욱 전략적이고 결과에 초점을 맞추는 성과관리 접근이 요구되었다.

2001년 이후 뉴질랜드 성과관리체계의 개혁은 국가서비스위원회(State Services Commission), 재무부(Treasury), 수상실 내각사무국(Department of the Prime Minister and Cabinet)을 중심으로 추진되었다. 새로운 개혁의 주요한 논점은 결과에 대한 관리(managing for outcomes: MFO), 통합적인 공공서비스의 이행, 부처간 이슈에 대한 조정과 제휴, 공공부문 인적자원의 능력개발 등 네 가지로 요약될 수 있다. 이들 개혁에 대해 자세히 설명하면 우선, 결과에 대한 관리(MFO)는 산출(output) 중심 관리의 한계를 인식하고 결과 중심 관리로 전환하기 위한 개혁의 일환이었다. 결과에 대한 관리(MFO)는 계획과 관리, 보고에 대해 부처가 보다 전략적이고 결과 중심적 접근을 시작하도록 요구하였다. 이에 따라 2003/04 회계연도부터는 기존의 부처별 구매협약서(Purchase Agreement)가 산출계획서(Output Plan)<sup>32)</sup>로 대체되었고,

32) Output Plan은 부처의 산출 계획과 SOI에서 설정한 결과와의 연계를 담은 사무차관과 장관과의 계약이다. 2003/04 회계연도부터 기존의 장관과 사무차관과의 협약인 Purchase Agreement를 Output Plan으로 대체. Output Plan은 장관과 부처 사이의 관계를 보다 잘 반영하고 부처의 산출(output)관련 서류의 수를 감소시키기 위한 목적이 있다. Output Plan은 부처가 계획한 모든 산출

각 개별 부처는 성과계획서(Statements of Intent : SOIs)<sup>33)</sup>를 작성하도록 하였다. 두 번째, 통합 공공서비스 이행(integrating service delivery)은 다수부처에 의해 수행되는 사안을 시민의 관점에서 결과 중심으로 관리하는 것을 내용으로 한다. 세 번째, 부처간 이슈에 대한 조정과 제휴(tackling fragmentation and improving alignment)는 부처간 이슈에 관한 조정과 연계, 협조, 명확한 리더십 체계와 신뢰성 있는 관계 구축을 위한 노력을 의미한다. 네 번째, 공공부문의 인적자원 능력 개발(enhancing people and culture)은 고위공무원 리더십 프로그램 운영, 채용, 훈련, 능력 개발, 보수체계, 일과 여과의 균형과 훌륭한 근무환경 등 인적자원 관리를 통한 공공서비스 제공 능력 향상 지원 등을 내용으로 한다.

#### 나. 법제화 수준

뉴질랜드는 1988년의 공공부문법(the State Sector Act)과 1989년의 재정법(the Public Finance Act)의 제정으로 성과관리의 기반을 마련하였다.

공공부문법은 사무차관(chief executive) 제도를 도입하여 사무차관과 장관 간의 성과에 대한 책임 관계를 구축하였고, 정부사업을 효율적으로 추진하고 정책형성기능과 집행기능을 명료하게 구분할 수 있도록 산출물 중심으로 부처의 활동을 구체화시키도록 하고 있다.

재정법은 성과 및 재정관리에 대한 법적 근거를 제공하고 있으며, 사무차관에 대한 투입 통제를 완화하고 투입에서 산출중심의 성과관리 개념을 발전시켰다. 이전에는 각 부처의 예산이 인건비, 운영비, 자본 등의 세 가지 투입물 형태에 따라 규정되었다면 재정법하에서는 정부 부처의 예산이 각 부처에 의해 생산되는 산출물(재화와 서비스)에 따라 구체화된다.

또한, 재정법 제정 이후에 재무부는 각 부처들에 적용되는 발생기준에 의거한 회

을 포괄하여야 하며, 개별 산출에 대해 다음을 포함하여야 한다.

- 부처가 이행할 산출의 전체 범위를 적용 가능한 성과지표와 기준과 함께 명시
- 기대되는 예상비용과 어떻게 그 비용을 충당할 것인지에 대한 계획 등

33) 뉴질랜드에서는 새로운 개념이지만, 영국의 PSA와 유사한 개념으로 부처의 목적(goals)과 목표(objectives), 전략(strategies), 각 부처가 달성하고자 하는 정책목표와 생산되어질 산출(output)과의 연계를 포함한다.

계처리지침을 발표하였다. 이에 따라 각 부처들에 발생기준과 일치하는 재무제표를 작성하도록 하는 등 회계제도를 현금주의 회계에서 발생주의 회계제도로 개혁하여, 성과평가와 책임성 관리를 위한 철저한 재정보고 절차를 마련하였다.

## 2. 체계

### 가. 성과관리제도

뉴질랜드 성과관리제도의 특징은 1990년대까지만 해도 결과(outcomes) 위주의 성과를 중시한 호주나 미국과는 달리 산출(outputs) 위주의 성과관리를 추구하였다는 점이다. 이처럼 산출 위주의 성과관리를 추구한 것은 정부가 재정 지출을 통해 달성하고자 하는 목표는 효과나 성과이지만 이를 측정하기가 어려우므로 구체적인 수치로 표시되는 산출을 중심으로 관리하기 위한 것이었다. 그러나 산출 중심의 성과관리가 지니는 근본적인 문제 즉, 부처가 산출물 중심으로 규정된 성과지표를 달성한다 하더라도 실제로 그 부처가 추구하는 목표를 달성하였는지의 여부를 확인하기 어렵다는 점 때문에 결과 중심으로 전환하게 된다. 이에 따라, 부처들은 계획, 집행, 보고에 있어서 더욱 전략적이고 결과에 초점을 맞추는 접근이 요구되었다.

국가서비스위원회, 재무부, 수상실 내각사무국이 중심이 되어 결과 중심 관리로 가기 위한 노력들을 하였다. 결과 중심의 관리에서 기본이 되는 것은 양적 및 질적으로 최상의 산출물 조합을 명확하게 기술하는 것이다. 산출물에 대한 상세설명은 기존에는 구매협약서(Purchase Agreement)에 기술되어 왔었는데 03/04회계연도부터는 산출계획서(Output Plans)로 대체하여 작성하도록 하고 있다. 산출계획서로 대체됨으로 인해 상당한 변화가 요구되는 것은 아니지만, 산출계획서에서는 구매협약서보다 산출물에 대한 범위가 더 넓어지고, 산출과 결과의 달성 사이의 관계에 보다 중점을 둔다. 산출계획서는 부처의 산출 계획과 성과계획서(SOI)에서 설정한 결과의 연계를 담은 사무차관과 장관과의 계약으로, 사무차관(Chief Executives)들은 결과를 달성하는 것에 대해서 책임을 지는 것이 아니라 “결과를 위한 관리”를 하는 데 책임을 지며, 여전히 산출물에 대한 책임을 진다.

성과관리절차는 계획, 실행, 자체평가, 성과검토 및 보고의 사이클로 순환된다. 계획단계에서는 각 부처 및 부처소속 산하기관이 미션, 목표에 따른 성과계획서(SOI)를 작성하도록 하고 있는데, 산출계획서(Output Plan)가 1년간 부처가 이행할 산출의 전체 범위를 적용 가능한 성과지표와 함께 제시하는 문서라면, 성과계획서는 3~5년간 공공서비스 이행에 따른 결과와 산출에 관한 정보를 포함, 어떻게 부처가 의도한 결과를 달성하도록 관리할 것인지를 보여주는 상위 수준의 문서이다. 성과계획서에서는 부처의 역할, 장관 및 사무차관의 책임기술서, 부처의 전략적 방향, 부처가 의도하는 결과와 그에 대한 관리, 결과 달성 여부를 평가할 수 있는 지표 등 성과계획에 대한 내용뿐만 아니라 환경변화에 대한 부처의 위험 관리방법, 부처의 조직 건강(health)과 능력(capability) 등에 대한 정보를 포함해야 한다.

재정법(1989)에 의하면 성과계획서와 연간보고서에서 부처의 미래의 성과와 관련된 것들을 평가하고 보고하기 위해서 주요 성과지표들과 기준들에 대해 설정하고 설명하도록 되어 있다. 뉴질랜드에서는 성과의 수준을 결과, 영향, 산출과 같은 세 단계로 나누는데, 결과(outcomes)는 부처가 달성하려고 하는 궁극적인 목표를 의미한다. 또한, 영향(impacts) 혹은 중간결과(intermediate outcomes)는 부처의 서비스 제공이나 개입으로 인한 효과를 의미하며, 산출(outputs)은 부처가 제공한 서비스를 의미한다.

여기에서 부처들이 달성하려고 하는 궁극적인 결과를 나타내는 것은 결과지표이지만 부처의 구체적인 개입으로 인해 나타난 결과를 알기 위해서는 영향지표가 더 적절할 수 있기 때문에 부처들은 영향지표를 선호하기도 한다. 재정법에서는 위에 제시한 지표 외에도 이러한 결과(outcomes), 영향(impacts), 산출(outputs)을 생산하는데 드는 비용을 비교할 수 있도록 비용효과성(cost-effectiveness) 정보와 부처의 조직 건강(health)과 능력(capability)에 대한 정보를 제공하도록 요구한다. 이러한 정보를 담아 작성된 성과계획서는 국회와 일반 국민에게 제공된다.

계획단계에서 성과계획서를 작성하였다면 자체평가단계에서 각 기관의 사무차관들은 자체평가결과로서 연간보고서를 작성한다. 국민에게 더 나은 결과를 궁극적으로 제공하기 위한 결과 중심의 관리제도는 부처의 계획, 관리와 보고에 대한 더욱 전략적이고 결과 중심의 접근방법을 추구한다. 이때 연간보고서는 의회와 국민들에게 부

처의 책임을 나타낼 수 있는 가장 중요한 수단으로 결과에 대한 관리의 틀에서 가장 중요한 부분이 된다.

연간보고서에 성과계획서에서 제시한 목표, 지표와 기준들에 대한 부처의 성과에 대한 내용, 서비스 성과보고서(statement of service performance), 연간재무보고서(annual financial statements), 책임성 기술서(statement of responsibility), 감사보고서(audit report) 등의 내용을 포함해야 한다.

한편, 재정법의 2004년 개정으로 인해 연간보고서에 대한 법적 요건이 변화되었다. 변화된 내용은 부처의 보고의무에 대한 새로운 법적 기준, 부처 성과의 비재무적인 측면에 대한 보고에 대한 법적 요건의 명확화, 특수용도에 충당되지 않은 지출을 관리하기 위한 새로운 세출안의 유형과 새로운 제도에 대한 전망을 보고하는 추가적인 세출안, 완성된 연간보고서의 제출과 공개에 대한 개정된 법적 기한 등이며, 2007/08 연간보고서부터는 국제재무보고기준에 맞추도록 하는 것이다.

성과검토 및 보고단계에서는 성과관리 대상기관인 정부부처와 책임운영기관이 작성한 “연간보고서”를 국가서비스위원회(State Services Commission)에 제출하면, 국가서비스위원회는 각 부처들이 제출한 연간보고서 등에 기초하여 기관 및 사무차관에 대한 성과검토를 수행하여 최종보고서를 관련 장관 및 의회에 제출한다.

#### **나. 성과개선 관련 체계**

뉴질랜드 정부와 국민들은 국가서비스에 대한 높은 기대를 갖고 있으며, 이러한 기대들은 점점 높아지고 있다. 뉴질랜드 정부는 높은 기대와 계속되는 재정적 제약으로 인해 국가서비스의 성과를 지속적으로 개선하도록 요구되고 있는데, 이는 높은 우선순위가 있는 사업에 중점을 두고, 기존 방식과는 다르고, 보다 혁신적이고, 비용 효과적인 방법으로 서비스를 추진할 때 가능하다.

뉴질랜드 정부는 이러한 국가서비스에 대한 높은 기대에 부응하기 위해 효과적인 성과체계를 통해 정부기관, 부문, 시스템에 대한 성과를 개선하도록 노력하고 있다. 이러한 맥락에서 최근 뉴질랜드는 성과개선체계(performance improvement framework)를 도입하여 추진하고 있는데 이에 대한 소개를 하면 다음과 같다. 성과

개선체계는 고위관리자들이 국가서비스(state service)에 대한 성과개선을 유도하도록 돕기 위한 중앙정부의 추진과제로서, 성과와 능력(capability)을 검토하기 위한 종합적인 모델이다.

개별 위원회들과 사무차관들은 조직의 효과성을 개선하기 위해 유사한 목표를 가지고, 같은 시스템을 가진 다른 기관들로부터 배움을 통해 성과개선을 빠르게 할 수 있다. 성과를 개선하기 위한 도전들은 국가서비스를 리드하고 관리하는 책임이 있는 사람들 사이에서 공유되어야 한다. 이처럼 성과개선체계는 투명하고 비교가능한 성과정보를 제공하고, 기대목표와 정부기관의 성과에 대한 명확한 신호를 제공하며, 지속적인 사업개선을 강조하는 문화를 조성하기 위해 설계되었다.

성과개선체계(PIF)는 2009년 6월부터, 교육심사청, 농림부, 내무부 등에서 시범적으로 추진하였으며, 2010년 상반기에는 PIF 공식 검토 방법을 사용하여 외교통상부, 환경보존부, 토지정보국, 마오리복지부(te puni kokiri)등 4개의 기관에서 검토보고서를 작성하였다.

성과개선체계에 대한 보고서의 구조는 아래와 같이 크게 결과부분과 조직관리 부분으로 나뉘어, 각 해당 부분에서 하부 내용에 해당하는 등급을 매기고, 간략한 설명을 덧붙이는 형태로 작성되고 있다. 우선, 결과 부분은 정부의 우선순위에 대한 내용과 해당부처의 핵심사업에 대한 내용으로 구성되어 있다. 정부의 우선순위에 대한 내용은 현정부의 우선순위에 대해 확인하고 잘 수행하고 있는가에 대한 검토를 담고 있으며, 해당부처의 핵심사업에 대한 내용은 해당부처의 핵심사업에 대해 효과성과 효율성으로 나누어 검토하고, 해당부처의 요구되는 영향을 달성하기 위한 규제업무가 잘 되고 있는지를 검토하는 부분이다.

조직관리부분은 크게, 리더십, 방향과 추진현황, 외부와의 관계, 인력개발, 재무와 재원관리로 구성되는데, 내용을 살펴보면 다음과 같다. 리더십, 방향과 추진현황 부분은 비전, 전략과 목적, 리더십, 조직문화와 가치, 구조, 역할과 책임성 등에 대한 내용이며, 외부와의 관계는 장관과의 계약, 협동과 이해관계자들과의 협력 등에 대한 내용으로 구성된다. 또한, 인력개발은 리더십과 노동력 개발, 인력에 대한 성과관리, 직원과의 계약 등에 대한 내용을 담고 있으며, 재무와 재원관리부분은: 자산관리, 정보관리, 효율성, 재무관리, 위험관리 등에 대한 내용을 담고 있다. 성과개선체계 모델

의 개요는 다음 [그림 V-1] 과 같이 나타낼 수 있다.

[그림 V-1] 성과개선체계 모델의 개요



성과개선체계는 정부기관들이 자신들 기관의 성과를 측정하고 개선하기 위한 자율적인 검토도구로서 사용하는 자율검토(self-review)의 도구로서 또한, 정부의 우선순위를 추진하기 위한 능력과 역량, 성과를 독립적으로 검토하는 데 사용하는 공식적인 검토도구의 용도로 사용할 수 있다.

뉴질랜드 외교통상부가 2010년 9월에 제출한 성과개선체계(PIF)의 공식적인 검토보고서의 구체적인 사례를 소개하면 다음과 같다. 먼저 요약부분에서는 검토를 통해 4가지 주요 영역에서의 변화가 요구되는 부분에 대해 아래와 같이 기술하고 있다. 첫째, 조직 내 프로그램이나 전체 뉴질랜드 정부 간의 경직된 자원배분 결정과정과 우선순위 결정시 주요 이해관계자들과 더 잘 일할 수 있도록 순리적이고 전략적인 조직이 되도록 노력해야 한다. 둘째, 성과와 사람(people)에 대한 관리를 강화해야 한다. 셋째, 조직의 구조를 임무와 목적에 맞도록 더 좋아지도록 배열해야 한다. 넷

째, 조직의 임무, 목적, 역할에 맞도록 가치, 문화, 행동들을 더 좋아하도록 배열해야 한다. 위에 제시한 내용과 같이 뉴질랜드 외교통상부는 성과개선체계에 따라 자신들 기관의 성과를 측정하여 개선점을 도출하고 있다.

등급에 대한 요약부분에서는 아래 [그림 V-2], [그림 V-3]과 같이 신호등체계와 같이 등급을 색상으로 나누고 있는데, 강하고, 잘 수행되고 있는 부분은 초록색, 개발이 필요하고, 약한 부분은 적색으로 나타내도록 하고 있으며, 등급이 매기기 곤란한 것은 물음표로 표현하도록 하고 있다. 내용부분에서는 결과부분과 조직관리 부분에서는 앞서 설명한 등급과 함께 구체적인 내용을 표 안에 간단하게 기술하는 형태로 보고서가 구성되어 있다.

[그림 V-2] 외교통상부 성과개선체계 모델의 등급-결과부분

**Results**

GOVERNMENT PRIORITIES	RATING
Strengthen key bilateral relationships	
Strengthen New Zealand's leadership role in the South Pacific	
Economic growth and security in Asia	
Use the multilateral system to achieve New Zealand's goals	
NZ Inc – NZ's offshore resources	
NZ Inc – Strengthening promotion of resources	
Trade negotiations agenda	
Climate change	
Nuclear disarmament and non-proliferation	
Combating the illicit trade in conventional weapons	




CORE BUSINESS	RATING (EFFECTIVENESS)	RATING (EFFICIENCY)
Policy advice		?
Representation & negotiation		?
Delivery of services		?
Managing and delivering official development assistance		
Crown entity monitoring	Not rated	Not rated
	<b>RATING</b>	
Regulatory impact	Not rated	






[그림 V-3] 외교통상부 성과개선체계 모델의 등급- 조직관리 부분

### Organisational Management

LEADERSHIP, DIRECTION AND DELIVERY	RATING
Vision, Strategy & Purpose	
Leadership & Governance	
Culture & Values	
Structure, Roles and Responsibilities	
Review	

EXTERNAL RELATIONSHIPS	RATING
Engagement with the Minister(s)	
Sector Contribution	
Collaboration & Partnerships with Stakeholders	
Experiences of the Public	

PEOPLE DEVELOPMENT	RATING
Leadership & Workforce Development	
Management of People Performance	
Engagement with Staff	

FINANCIAL AND RESOURCE MANAGEMENT	RATING
Asset Management	
Information Management	
Efficiency	
Financial Management	
Risk Management	

### Rating System

 Strong	 Well placed	 Needing development	 Weak	 ? Unable to Rate
--	---	---	--	--

**<참고> 뉴질랜드 성과개선체계 질문내용**

**결과부분**

핵심영역		질문
정부 우선사업		1. 정부기관이 현재 정부의 우선사업에 대해 확인하고 응답하는 것을 얼마나 잘 해왔는가?
핵심사업		2. 부처가 핵심적인 사업역역을 수행하는 데 얼마나 효과적으로 수행하였는가? 3. 부처가 이러한 핵심적인 사업분야에서 얼마나 효율적으로 수행하고 있는가? 4. 부처의 규제적인 업무를 통해 요구되는 영향을 달성하기 위해 핵심사업을 얼마나 잘 수행하는가?
<b>조직관리부분</b>		
리더십, 방향과 추진현황	비전, 전략 & 목적	5. 부처가 부처의 목적, 비전, 전략을 직원과 이해관계자들에게 얼마나 잘 표현하였는가? 6. 부처가 예측가능한 미래의 부처의 목적이나 역할의 가능한 변화들에 대한 고려를 하거나 계획을 얼마나 잘 세웠는가?
	리더십 & 거버넌스	7. 고위관리자(senior team)가 조직에게 리더십을 얼마나 잘 발휘하고 전략적 방향을 얼마나 잘 제시하는가? 8. 위원회가 독립사업기관(Crown Entity)을 얼마나 잘 리드하는가?
	조직문화 & 가치	9. 정부기관이 전략적 방향을 지원하기 위해 필요한 조직의 문화, 행동, 가치를 얼마나 잘 개발하고 증진시키는가?
	구조, 역할과 책임성	10. 정부기관은 정부의 우선순위와 핵심사업들을 추진하는 것을 지원하기 위해 조직의 계획수립, 시스템, 구조와 업무(practices)를 얼마나 잘 하는가? 11. 정부기관은 역할, 책임성과 책무성을 명확하게 하도록 얼마나 잘 하고 있는가?
	검토	12. 정부기관은 의도된 결과를 달성하기 위해 조직의 정책, 프로그램, 서비스를 모니터링하고, 측정하고, 검토하는 것을 얼마나 잘 하는가?
외부와의 관계(External Relationships)	장관과의 계약(Engagement with the Minister(s))	13. 정부기관은 장관(Minister(s))에게 자문과 서비스를 얼마나 잘 제공하는가?
	부문에 대한 기여(Sector Contribution)	14. 정부기관은 부문 내 다른 정부기관들의 리더십을 지원하기 위해 리더십을 얼마나 잘 제공하는가?
	협동과 이해관계자들과의 협력	15. 정부기관은 전략과 서비스 추진을 위해 공동의 오너십과 협력을 얼마나 잘 만들어내는가?
	대중의 경험(Experiences of the Public)	16. 정부기관은 서비스의 질에 대한 국민들의 기대를 충족시키기 위해 얼마나 잘 하고 있는가?

인력개발 (People Development)	리더십과 노동력개발	17. 정부기관은 그들의 인력을 얼마나 잘 개발하는가? 18. 정부기관은 미래의 능력요건을 얼마나 잘 예견하고 준비하는가?
	인력에 대한 성과관리	19. 정부기관은 높은 성과와 지속적인 개선을 장려하는가? 20. 정부기관은 미흡하거나 부적절한 성과를 얼마나 잘 다루고 있는가?
	직원과의 계약	21. 정부기관은 고용인 관계를 얼마나 잘 관리하는가? 22. 정부기관은 다양하고, 매우 열성적이고 열심인 인력을 얼마나 잘 개발하고 유지하는가?
재무와 재원관리 (Financial and Resource Management)	자산관리	23. 정부기관은 정부기관과 Crown assets과 정부기관대차대조표를 얼마나 잘 관리하는가?
	정보관리	24. 정부기관은 서비스추진을 개선하기 위한 정보통신기술을 얼마나 잘 이용하는가?
	효율성	25. 효율성을 위한 검사를 하기 위한 과정과 효율성 개선을 위한 과정들이 얼마나 탄탄한가? 26. 정부기관이 서비스 추진에 대한 선택을 고려할 때 비용과 질의 균형을 얼마나 잘 맞추고 있는가?
	재무관리	27. 정부기관이 재무정보를 얼마나 잘 관리하고 사업에서 금전적 정직성을 확인하는가?
	위험관리	28. 정부기관은 정부기관의 위험과 책임운영기관(the Crown)에 대한 위험들을 얼마나 잘 관리하는가?

### 3. 운용(주무부처)

공공부문의 성과관리와 관련하여서는 국가서비스위원회(State Services Commission), 재무부, 수상실 내각사무국(Department of the Prime Minister, Cabinet)이 주요 기관이라 할 수 있다. 이 기관들은 각 부처의 장이 전략적 정책을 결정하는 데 있어 조언을 하고 각 부처의 개혁 관리, 성과, 조정 등에 관하여 정기적인 협의를 수행하고 있다. 다음에서는 이들 부처의 역할에 대해 간략히 살펴본다. 재무부(Treasury)는 재정법(Public Finance Act)에 따라 평가를 실시하며, 예산집행분석관(Vote analysis)이 이를 담당한다. 또한, 정부의 연간 예산과 예산법령을 관장하며, 성과물을 달성하도록 적절한 개입과 정책적 조언을 제공하는 역할과 함께, 정부의 거시경제현황과 경제정책을 분석·보고하는 역할을 한다. 국가서비스위원회는 공공

부문법(State Sector Act)에 입각하여 각 기관의 업무성과에 대한 평가를 주관하는 실질적인 중앙성과관리 기관으로서 각 부처의 사무차관을 임용하고 사무차관의 성과관리시스템을 운영<sup>34)</sup>한다. 또한, 국가서비스위원회는 공무원의 가치와 행동기준을 개발하고 공표하며, 정부의 전략적 목적을 달성할 수 있는 인재관리, 정보관리구조, 시스템 등을 보유하도록 권고하고 공공서비스 부처의 성과 및 정부의 협상대표로서 적절한 고용조건에 관해 정부에 조언하는 역할을 한다. 수상실 내각사무국은 수상의 효과적인 의사결정 및 내각의 효율적인 운영을 위해 중장기 정책과제 등 정부 주요 정책을 중심으로 한 평가를 수행한다. 또한, 수상실 내각사무국은 Cabinet과 행정처(Executive Council)를 지원하여 정부정책의 질 제고와 효과적 의사결정을 도모하며, Cabinet과 행정부가 합의한 우선 정책, 즉 정부의 전략적 결과분야(strategic Result Area)의 진전상황을 매년 검토하며, 각 부처의 작업을 효과적으로 조정하고, 정부의 정책 질을 평가하는 역할을 수행한다.

## 4. 관련기관의 역할

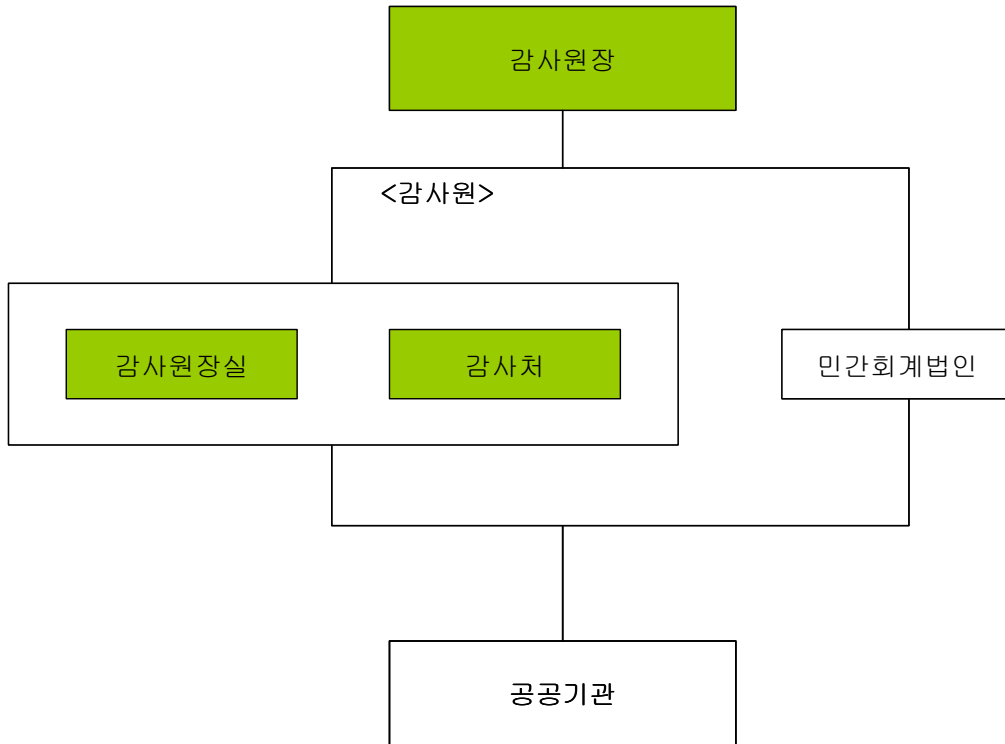
### 가. 감사원

뉴질랜드 감사원의 지위는 의회 소속 독립기관으로서 감사원장은 의회의 관리이지만 독립적으로 기능·임무·권한을 행사한다. 의회와 감사계획을 협의·변경함으로써 감사계획에 대한 의회의 통제가 미친다.

뉴질랜드 감사원의 조직은 여느 국가와 대비되는 다소 독특한 감사체제로 운영하고 있는데, 감사원장을 직접 보좌하는 국가기관인 감사원장실과 감사처 외에 민간회계법인을 포함하여 감사원(The Audit Office)이라 명명하고 공공기관 감사시에 통합 운영되는 형태를 보인다. 뉴질랜드 감사원의 조직은 [그림 V-4]와 같다.

34) 사무차관에 대한 성과관리 과정 및 초점은 다음과 같다. 구체화(계획, 기준설정, 기대협의) ⇒ 점검과 지원(활동에 대한 점검과 중간보고, 환류) ⇒ 평가와 분석(자체평가보고서에 기초한 검토와 평가, 정보수집, 분석) ⇒ 환류(소속 장관 및 CE) ⇒ 활용(보상과 제재)의 순으로 진행된다. 사무차관에 대한 성과관리는 궁극적 결과(Outcomes) 중심의 성과관리와 더불어 역량과 장기적 성과에 초점을 두고 있다.

[그림 V-4] 뉴질랜드 감사원의 조직



감사원 조직의 역할을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 감사원장실(Office of Auditor-General)의 역할을 살펴보면 성과감사, 특별조사 실시, 감사전략기획, 의회보고 및 자문, 감사기준 수립, 임명된 감사관에게 감사사항 할당, 감사관의 감사성과 감독 등의 역할을 수행한다. 감사처(Audit New Zealand)는 감사원장을 대리하여 재무감사를 실시하며, 기타감사 및 확인기능을 한다. 민간 회계법인(Private Sector Auditing Firms)은 감사원장으로부터 감사관으로 임명되어 공공기관에 대한 감사를 실시한다.

뉴질랜드 감사원의 업무는 중앙부처 및 산하 국가기관, 지방자치단체와 부속기관, 법률에 의해 설립된 기관 및 국영기업을 감사대상으로 하여, 결산검사, 재무감사, 성과감사, 감사대상기관의 요청에 따른 감사서비스 제공, 공공기관의 자원 활용에 대한 조사 등을 수행하는 것이다.

뉴질랜드 감사원의 업무 중 성과관리와 관련된 업무를 좀 더 구체적으로 살펴보면

다음과 같다. 뉴질랜드 감사원(OAG)은 공공기관이 법적인 의무에 일치하는 사업 활동을 효과적이고 효율적으로 수행하고 있는지, 어떤 낭비나 불성실한 점은 없는지 등에 대해 조사하는 성과감사(performance audit)의 의무가 있다. 2004/05년에는 15개의 성과감사가 이루어졌는데, 이는 OAG 업무의 10% 미만에 해당되는 것으로 다른 업무량에 비해 상대적으로 적은 비율이었다. 그러나 점차 성과감사를 수행하기 위해 더 많은 업무와 추가적인 인력이 요구되고 있으며, 현재는 매년 20개 정도의 성과감사를 수행하고 있다. 성과감사보고서는 의회에 제출되며 감사원 웹사이트상에도 공개하고 있다.

또한, 뉴질랜드 감사원(OAG)은 재정법 Section 45D에 따라, 많은 공공기관들에 요구되는 서비스성과(산출물)보고서에 대한 감사의견을 제시하는 업무를 수행한다. 성과보고서에 대한 각국 감사원의 검사가 대부분 별도의 법적인 근거 없이 감사원의 고유 권한에 기초하여 실시되는 것과 달리 뉴질랜드는 법률근거 규정이 별도로 마련되어 있어, 부처의 연간보고서에 수록된 재무보고서와 성과보고서에 대한 감사를 정기적으로 실시하도록 되어 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

서비스성과보고서에는 성과지표 및 목표치와 비교한 산출물군(class of output)에 대한 생산량, 질, 시기, 위치를 포함하는 실제 성과가 나타나 있다.

성과보고서에 대한 감사원의 검사범위는 성과지표 및 목표치의 적정성, 성과데이터 관리시스템의 적정성 등 성과정보의 사실인증에 초점을 맞추고 있다.

성과보고서에 대한 성과감사의 범위는 2004년 재정법 개정 후로 더 넓어졌는데, 2004년 재정법 개정 이전에는, 성과정보에 대한 신뢰성 검사(verification)에 초점을 두고, 성과지표 및 목표치에 대한 실적치 보고의 진실성과 공정성을 검사하였다. 그러나, 2004년 재정법 개정 이후, 성과보고서에서 중·장기 정책 및 사업 환경과 전략적 정보의 중요성이 강조되면서, 한 기관의 목적, 전략적 결과, 사업계획 및 전략적 결과 달성을 위해 생산하는 서비스 등의 정보가 제공되었다. 이처럼 성과정보의 신뢰성 검사뿐만 아니라 비재무적 성과정보의 품질 및 적절성에 대한 판단을 할 수 있는 토대가 제공되면서, 감사기준은 성과계획 및 성과보고에서 사용되는 성과지표의 적절성(relevance), 이해가능성(understandability), 완전성(completeness)과 성과데이터의 신뢰성(reliability), 비교가능성(comparability)으로 확대되었다.

감사원(OAG)은 감사의견을 제시할 때 “감사기준(Auditing Standard4: The Auditor of Service Performance Reports)”과 뉴질랜드 공인회계사협회(Institute of chartered Accountants of New Zealand standards)에서 제시하는 성과정보보고를 위한 기준을 따른다. 이러한 감사원의 감사기준(OAG’s standard)은 감사자가 성과지표의 적절성과 요구되는 특징에 대해 판단하는 지침이 된다. 감사자들은 성과지표들이 “본질적으로 오해의 소지가 있거나 무의미한지” 혹은 “의미가 있는지”(의미가 있는지를 판단하기 위한 지침이 제공됨)를 판단할 때 관리자(management)<sup>35)</sup>와 논의해야 한다. 또한 감사원의 기준(OAG’s standard)에 따르면 감사자(auditor)들은 공식적으로 성과지표가 제시되기 전에 공공기관이 작성한 성과지표와 목표치에 대해 검토하고 관리자와 상의하여 성과지표를 작성하도록 요구된다. 또한, 정보를 생산하는 시스템과 과정들을 평가하여 성과정보의 신뢰성을 검증해야 한다.

뉴질랜드 감사원은 성과보고서에 대한 검사를 마친 후 공식적인 감사의견이 담긴 감사보고서를 피감기관 연간보고서에 수록한다. 연간보고서에 대한 감사내용과 연간보고서에 수록된 감사보고서의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 중앙부처 연간보고서 감사의 주요 감사내용(성과보고서 부문)은 성과보고서에 대한 감사기준에 따라 감사를 수행하며, 완전하고 정확한 데이터를 생산하기 위한 재무 및 행정적 관리체계가 작동되고 있고, 신뢰할 수 있는지 확인한다. 또한, 데이터에 문제가 없는지 확인하기 위한 분석과 기관장이 수행한 중요한 추정 및 판단에 대한 검토와 성과보고서의 공개내용이 적절한지(adequate)에 대해 검사한 내용을 담고 있다. 중앙부처 연간보고서에 수록된 감사보고서는 공식 감사의견(unqualified opinion 또는 qualified opinion), 공식 감사의견의 근거(basis of opinion), 피감기관장과 감사관의 책임, 감사의 독립성에 대한 내용을 담고 있다.

또한, 감사원(OAG)은 공공부분에 대한 성과보고를 개선시키기 위해 미리 대책을 강구해 오고 있는데, 이러한 노력의 일환으로 공공기관들의 방향, 지표, 성과보고를 어떻게 할 것인지에 대한 논의와 서비스성과보고서(statements of service performance)에서 궁극적인 결과의 이슈에 이르는 책무성의 수준을 개선시키기 위한

35) 여기서 관리자(management)는 관리부(governing body), 회계위원회(audit committee), 관리부(governing body)의 개별회원, 사업활동에 대해 계획하고 지도하는 데 책임이 있는 부서나 개인 등으로 폭 넓게 정의된다.

내용들을 “공공부문성과에 대한 보고(Reporting Public Sector performance)(2002년 1월)(제2판)”를 통해 다루고 있다. 이러한 보고서는 서비스성과보고서와 연간보고서에 대한 재무부와 국가서비스위원회가 제공하는 다른 지침들을 보완하는 역할을 하고 있다.

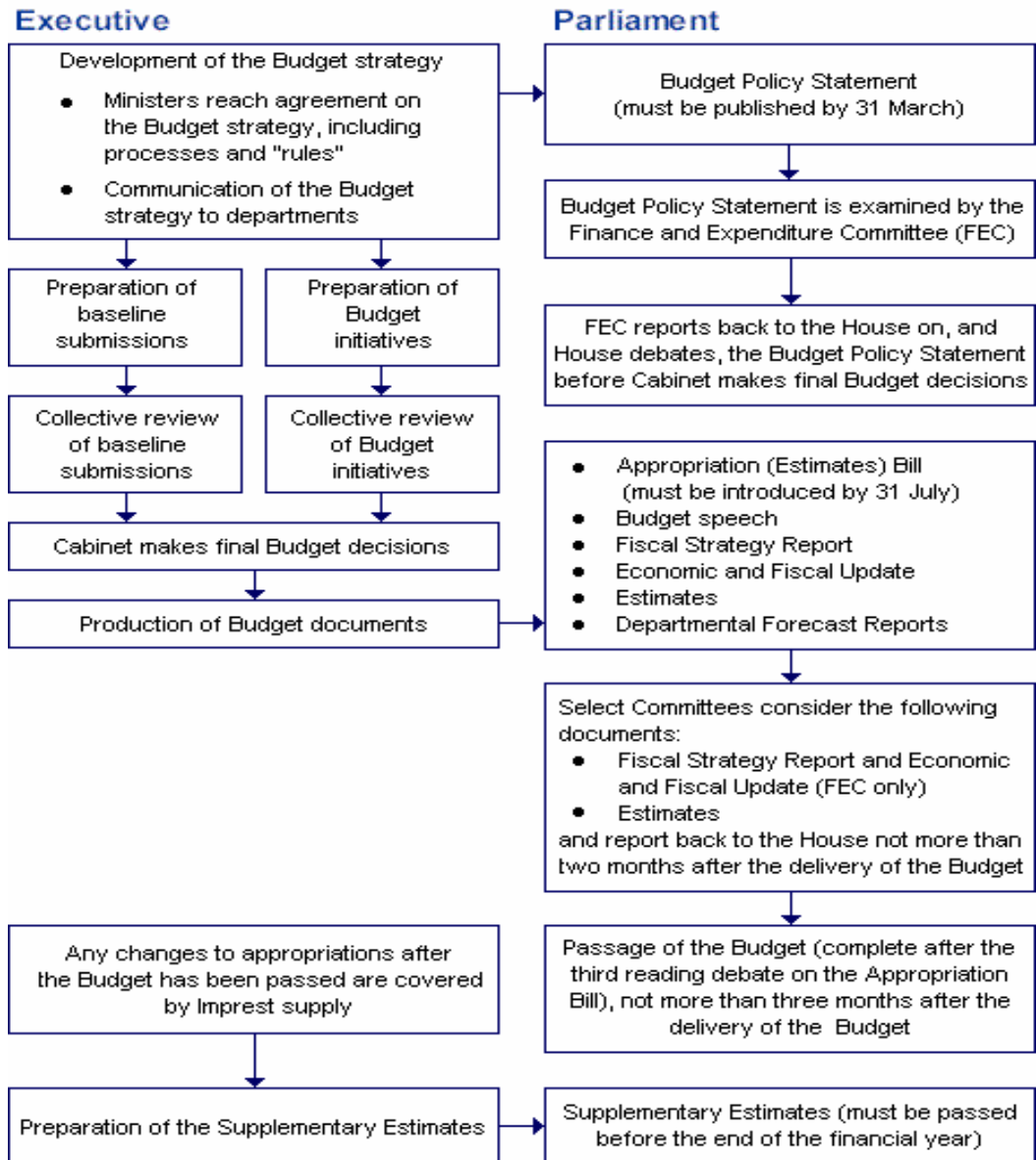
## 나. 입법부

뉴질랜드 국회는 개별 소관항목(Vote)<sup>36</sup>별로 예산을 심사한다. 그러나 의원내각제의 관행상 정부 예산안에 대한 형식적 심의가 이루어진다. 다음 [그림 V-5]는 예산 편성 과정에서 행정부와 의회의 역할을 보여준다.

---

36) Vote는 우리나라의 관에 가까운 개념으로, 의회에서는 예산단위(Vote) 중심의 행정업무 부문별로 예산심의가 이루어짐

[그림 V-5] 예산편성 과정



행정부에서 예산전략서를 개발하면 의회에서는 예산정책서를 3월말까지 제출하고, 예산정책서는 재무지출위원회에서 검토한다. 행정부의 예산안이 확정되면, 대부분의 국가에서 그렇듯이 정부가 예산을 집행하기 위해서는 우선 의회로부터 세출예산에 대한 승인을 받아야 한다. 이와 더불어 뉴질랜드는 결과 중심의 예산편성을 위해 다음 사항들을 세출예산법안에서 요구하고 있다. 첫째, 산출물(재화와 서비스)의 생산을

위한 재원들은 산출물에 충당되어야 한다. 둘째, 산출물에 소요되는 예산은 산출물을 생산하고 공급하는 총비용을 포함해야 한다(발생 기준 회계로 측정됨). 셋째, 정부는 각 산출예산안과 관련되어 예상되는 결과들에 대한 정보를 의회에 제공해야 한다. 세출예산안에 포함되는 각 산출물군의 성과지표와 기준뿐 아니라 의도된 영향, 결과 및 산출물에 대한 간략한 설명이 포함되어야 한다. 여기서 각 산출물에 소요되는 예산은 산출물군 단위로 기술되어야 하는데, 산출물군은 유사한 산출물들의 그룹으로 정의된다. 산출물들이 일반적으로 공통의 성과지표들을 사용할 수 있다면 유사한 것으로 여겨진다. 사용되는 투입물을 바꿀 수는 있지만 내각과 의회의 지원 없이 다른 산출물군 사이에서 재원을 이동하는 데는 제한이 있다. 산출예산에 따라 산출물을 공급해야 하는 부처와 공공기관들은 회계연도 시작할 때 세웠던 각 산출물군에 대한 지표와 기준에 대해 실제 달성된 성과수준을 회계연도 말에 의회에 보고하여야 한다. 이러한 서비스 성과에 대한 기술서와 각 기관의 재무보고서는 의회의 독립된 감사자(auditor), 감사원(Controller and Auditor-General)에 의해 감사를 받게 된다.

## 참고문헌

이광희·홍재완·윤수재, 『성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석: 영국, 캐나다, 뉴질랜드』, 한국행정연구원, 2008. 12.

Budgeting and Information on Results: New Zealand Experiences, APEC budgeting paper, 2008. 7

Performance Improvement Framework Formal Review: Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2010. 9

Statement of Intent - Process and Production Guidance for Departments

Statement of Intent - Technical Guide for Departments, December 2007

[http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=346&docid=7860&pageno=1#P5\\_1](http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=346&docid=7860&pageno=1#P5_1)

[www.ssc.govt.nz/pif](http://www.ssc.govt.nz/pif)

## VI. 일 본

### 1. 현황

#### 가. 도입배경 및 연혁

1990년대 이후 일본은 거품경제 붕괴로 인한 장기적인 경제침체로 심각한 재정적자와 저출산·고령화 현상에 직면함에 따라 6개 부문(경제구조, 재정구조, 행정, 금융시스템, 사회보장, 교육)에 대해 대대적인 개혁을 추진하였다<sup>37)</sup>. 이러한 정부개혁 추진과정에서 책임성(accountability)의 확보를 위해 정책평가가 중요하다는 인식에 따라 「정책평가제도」에 관심을 갖게 되었다.

이에 따라, 1997년 12월에 행정개혁회의 최종보고에서 다음과 같은 필요성에 의해 중앙정부 차원에서의 정책평가제도 도입이 논의되었다.

첫째, 과거 행정부문은 법률의 제정이나 예산확보 등에 중점을 두어 그 효과나 이후의 사회경제정세 변화에 근거해 정책을 적극적으로 재검토하는 평가기능이 경시되어 왔다는 점이다.

둘째, 정책은 실시단계에서 항상 그 효과를 점검하고 재검토 및 개선을 하는 것이 중요하므로, 이를 위해 정책효과에 대해서 사전·사후에 엄정하고 객관적인 평가를 실시하고 그 결과를 정책입안 부문의 기획입안 작업에 반영시키는 구조를 강화할 필요가 있다는 점이다.

셋째, 정책평가를 통해 정책입안 부문과 실시 부문의 의사소통 및 의견교환을 촉진하는 동시에, 정책입안 부문과 실시 부문 간의 정책에 관한 평가결과나 각종 정보가 공개되어 행정의 공정성·투명성을 촉진시키는 효과가 있다는 점이다.

이후, 1998년 6월에 ‘중앙성청등개혁기본법’이 공포되어 정책평가를 위한 법적 기반이 마련되었고 2001년 6월에 ‘행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률’이 제정됨에 따라 2002년 4월에 본격적으로 실시되었다.

정책평가제도 도입 경위에 대한 세부적인 내용은 아래 <표 VI-1>과 같다.

37) 국중호, 『일본의 재정구조개혁(I)』, 서울: 한국조세연구원, 1998.

<표 VI-1> 정책평가제도 연혁

연월	주요 내용
1997. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정개혁회의 최종보고</li> <li>- 정책평가 도입 제언</li> </ul>
1998. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙성청 등 개혁기본법 공포</li> <li>- 중앙성청 개혁의 기본방침으로서 정책평가기능 강화를 포함</li> </ul>
1998. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙성청 개혁에 관련되는 입안 방침</li> <li>- 정책평가기능 강화를 위한 입안 방침을 제시</li> </ul>
1999. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙성청 개혁의 개요</li> <li>- 정책평가에 관한 골자를 제시</li> </ul>
1999. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙성청 개혁의 추진에 관한 방침</li> <li>- 정책평가의 틀을 결정</li> </ul>
1999. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 총무청 행정감찰국에 정책평가 등 추진 준비실 설치, 각 부처 정책평가 준비연락회의 발족</li> <li>- 정책평가 실시방법 등에 관한 표준적 가이드라인 책정작업 착수</li> </ul>
1999. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙성청 개혁 관련 법률안에 대한 중의원·행정개혁에 관한 특별위원회에 있어 서의 부대 결의</li> <li>- 정책평가제도의 법제화에 대해서 신속한 검토를 지시</li> </ul>
1999. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국가행정조직법 일부개정, 내각부설치법, 총무성설치법 제정</li> <li>- 정책평가의 근거규정 포함</li> </ul>
1999. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 각 부처 정책평가 준비연락회의에서 「표준적 가이드라인 세부내용(검토안)」 승인, '정책평가기법 등에 관한 연구회' 첫 회담</li> </ul>
1999. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「표준적 가이드라인 검토방안」을 정리하여 중앙성청 개혁 추진본부 고문회의에 보고</li> </ul>
2000. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책평가기법 등에 관한 연구회에서 「정책평가도입에 대한 의견·논점의 중간정리」 공표</li> </ul>
2000. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「정책평가에 관한 표준적 가이드라인안의 시안」을 정리하여 중앙성청 개혁 추진본부 고문회의에 보고</li> </ul>
2000. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 총무성에 새로 설치되는 '정책평가·독립행정법인평가위원회'의 조직 및 해당사무 등을 규정한 정책평가·독립행정법인평가위원회령 결정</li> </ul>
2000. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책평가기법 등에 관한 연구회가 「정책평가도입에 대한 중간정리」를 공표</li> </ul>
2000. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 각 부처 정책평가 준비연락회의에서 「정책평가에 관한 표준적 가이드라인」 승인 및 공표</li> </ul>
2000. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 총무성 행정감찰국에 정책평가 제도법제화 담당부서 설치</li> </ul>
2000. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「정책평가에 관한 표준적 가이드라인」에 관한 의견수렴, '정책평가제도의 법제화에 관한 연구회' 첫 회담</li> </ul>
2000. 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「정책평가에 관한 표준적 가이드라인」에 관한 의견수렴결과 공표</li> </ul>

연월	주요 내용
2000. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정개혁 개요</li> <li>- 정책평가 제도의 법제화 및 국회에의 법안 제출을 명기</li> <li>▪ 각부처 정책평가준비연락회의에서 「정책평가에 관한 표준적 가이드라인」 승인 및 공표</li> <li>▪ 정책평가기법 등에 관한 연구회에서 「정책평가제도 본연의 자세에 관한 최종보고」를 공표</li> <li>▪ 정책평가제도의 법제화에 관한 연구회보고 공표</li> </ul>
2001. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책평가 각부(府)성 연락회의를 발족하고 동 회의에서 「정책평가에 관한 표준적 가이드라인」 승인 및 공표</li> <li>▪ 정책평가·독립 행정법인평가 위원회 발족</li> </ul>
2001. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률안」 확정, 국회제출</li> </ul>
2001. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률안」이 중의원에서 일부 수정 후 가결, 참의원에서 가결되어 제정</li> <li>▪ 「행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률」 공포</li> </ul>
2001. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 총무성 행정평가국에 행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률시행 준비실 설치</li> <li>- 정책평가에 관한 기본방침, 사전평가 의무부과 대상으로 삼는 정책 등을 정하는 법 시행령의 책정 작업에 착수</li> </ul>
2001. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책평가·독립행정법인평가위원회에 「정책평가에 관한 기본방침안」의 자문 및 답신</li> <li>▪ 「정책평가에 관한 기본방침」 내각회의결정</li> </ul>
2002. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률 제5조 제4항의 심의회에서 정령으로 정하는 것을 결정짓는 정령의 일부를 개정하는 정령」(법 시행령)이 내각회의결정</li> <li>- 사후평가를 의무화할 수 있는 정책의 요건이 되는 '정책결정으로부터의 미착수 또는 미완료 기간'을 결정</li> <li>- 사전평가를 의무화할 수 있는 정책을 결정</li> </ul>
2002. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률」 및 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률시행령」 시행</li> <li>- 각 행정기관은, 법률, 정령 및 기본방침에 근거하여 기본계획 및 실시계획을 세워 정책평가를 실시</li> </ul>
2003. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규제에 대한 정책평가기법에 관한 연구회 개최</li> </ul>
2004. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규제에 대한 정책평가기법에 관한 조사연구보고서 공표</li> </ul>
2004. 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「규제영향분석(RIA)의 시범실시 요령」에 근거해 규제영향분석 시범 실시</li> </ul>
2004. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책평가법 부칙 제2조에 근거하여 정책평가제도에 관한 재검토 논점 정리를 공표</li> </ul>
2005. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책평가제도에 관한 재검토의 방향성 공표</li> </ul>
2005. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규제의 정책평가에 관한 연구회를 개최</li> </ul>
2005. 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규제의 정책평가에 관한 연구회 중간보고를 공표</li> </ul>

연월	주요 내용
2005. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정개혁의 중요 방침을 각의 결정</li> <li>- 규제의 사전평가 의무부여와 정책평가의 중점화·효율화를 추진하는 것을 각의 결정</li> </ul>
2006. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규제개혁·민간개방추진 3개년 계획 재개정</li> <li>- 규제영향분석의 의무부여에 대해 각의 결정</li> </ul>
2006. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 간소하고 효율적인 정부를 실현하기 위한 행정개혁 추진에 관한 법률 제정</li> <li>- 내각의 중요 정책에 영향을 미치는 정책평가의 중점적이고 효율적인 실시를 추진하는 것을 규정</li> </ul>
2007. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률 시행령」 일부 개정, 「정책평가에 관한 기본방침」 일부 변경</li> <li>- 사전평가의 의무부여 대상으로 규제를 추가</li> </ul>
2007. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 경제재정개혁의 기본방침 2007에서, 경제재정자문회의와 총무성·각부(府)성의 정책평가에 관한 연계를 강화하는 것을 명기</li> <li>- 정책평가의 주요 대상 분야에 관한 대처를 시작</li> </ul>
2007. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 「규제의 사전평가 실시에 관한 가이드라인」 책정</li> <li>▪ 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률 시행규칙」 제정</li> </ul>
2007. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규제의 정책평가에 관한 연구회 최종보고 공표</li> </ul>
2007. 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규제에 대해 사전평가 의무부과를 시작</li> </ul>
2010. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률 시행령 일부를 개정하는 정령안 등과 관련된 의견수렴 실시</li> </ul>
2010. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책평가에 관한 기본방침의 일부변경 외에, 정책평가기능 강화방안에 대해서 정책평가·독립행정평가위원회에의 자문·답신</li> <li>▪ 행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률 시행령의 일부를 개정하는 정령안 등과 관련된 의견수렴 결과를 공표</li> <li>▪ 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률 시행령」 일부 개정</li> <li>▪ 「정책평가에 관한 기본방침」 일부 변경</li> <li>▪ 「정책평가에 관한 정보 공표에 관한 가이드라인」 및 「조세특별조치등과 관련된 정책평가 실시에 관한 가이드라인」 책정</li> </ul>

\* 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>): 정책평가제도 도입경위

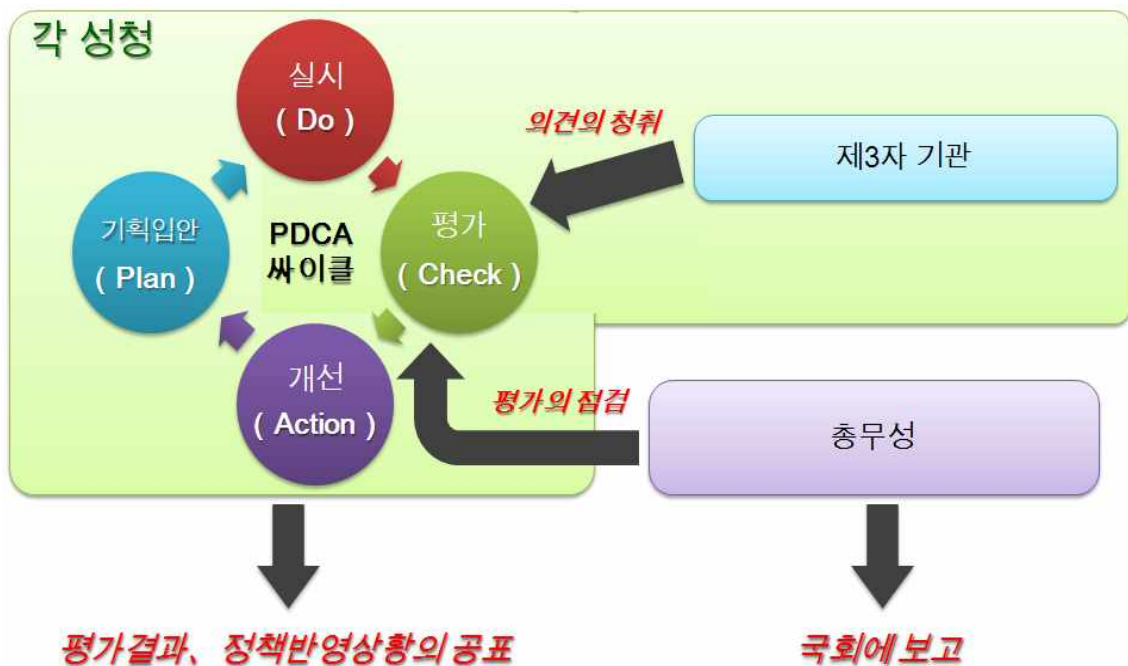
## 나. 성과관리 체계

우리나라 중앙정부는 예산이 투입되는 재정사업과 인건비, 기본경비 이외에 별도의 예산이 투입되지 않는 주요정책과제를 구분하여 성과관리를 실시하고 있는 반면, 일본의 경우는 별도의 구분 없이 중앙행정기관이 실시하는 정책에 대한 평가를 통해

성과를 관리하고 있다.

정책평가에 대한 표준적 가이드라인(2001)에 따르면, 정책평가란 ‘국가의 행정기관이 주체가 되어 정책효과 등을 측정·분석하고 일정한 척도에 따른 객관적인 판단을 통해 정책의 기획입안 및 실시에 도움을 주는 정보를 제공하는 것’이며, 「기획입안(plan)」, 「실시(do)」, 「평가(Check)」, 「기획입안에의 반영(Action)」이라고 하는 정책의 매니지먼트·사이클의 활동으로서 생각할 수 있다<sup>38)</sup>.

[그림 VI-1] 정책평가의 틀



정책평가에 관한 표준적 가이드라인은 정책평가 도입의 주목적을 다음과 같은 세 가지로 들고 있다.

i) 국민본위의 효율적 질을 높이려는 행정의 실현

정책평가의 실시를 통해서, 민간에서 할 수 있는 일은 민간에 맡기고, 정부의 행정 활동 범위를 행정의 관여할 필요성이 있는 분야에 집중하여, 국민이 요구하는 양질

38) 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>): 정책평가 Q&A

의 행정 서비스를 최소한의 비용으로 제공하는 효과적이고 효율적인 정책운영을 실현한다.

### ii) 국민적 관점에서 보는 성과중시 행정으로의 전환

정책평가 실시를 통해서, 정책 수행을 위해 얼마의 자원을 투입하였는지(input), 정책의 실시로 인해 어느 정도의 서비스를 제공하였는지(output), 이러한 서비스 제공으로 인해 국민들에게 실제 어떠한 결과가 초래되었는지(outcome)를 중시한 행정운영을 추진하여 정책의 유효성을 높여 국민만족도를 높이는 행정을 실현한다.

### iii) 국민에 대한 행정의 설명책임을 강화

정책평가 실시를 통해서, 행정과 국민 간의 행정활동에 관한 정보의 편재를 개선하고 행정의 투명성을 확보하여 국민에 대한 행정의 설명책임(accountability)을 강화하며, 행정에 대한 국민의 신뢰성 향상을 도모한다.

정책평가의 대상이 되는 정책은 일반적으로 (협의의) 정책과 시책, 사무사업으로 구분하는데, 「정책(협의)」은 특정한 행정과제에 대응하기 위한 기본적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정활동을 의미하고 「시책」은 상기의 ‘기본적인 방침’에 기초를 두는 구체적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정활동으로 「정책(협의)」을 실현하기 위한 구체적인 방안이나 대책을 의미한다. 마지막으로 「사무사업」은 상기의 ‘구체적인 방침이나 대책’을 구체화하기 위한 각각의 행정수단인 사무 및 사업으로서 행정활동의 기초적인 단위가 되는 것이다. 일반적으로, 이러한 「정책(협의)」, 「시책」 및 「사무사업」은 서로 목적과 수단의 관계를 유지하면서 전체로서 하나의 체계를 형성하고 있다<sup>39)</sup>.

일본의 정책평가는 크게 사업평가, 실적평가, 종합평가의 3가지 형태가 있는데, 각 부처는 정책의 특성이나 정책분야를 고려하여 해당 평가방식 중 적절한 평가방식을 선택하여 평가를 수행한다.

39) 정책평가에 대한 표준적 가이드라인, 2001.

## 1) 사업평가

평가시기에 따라 기본적으로 사전평가, 사후평가로 구분하며, 정책의 특성에 따라 중간평가를 실시하는 경우도 있다. 실제로 어느 시점에서 평가를 할지에 대해서는 평가의 목적이나 평가 대상의 성질 등을 감안하여 판단한다.

평가시기에 따른 사업평가의 구체적인 내용은 다음과 같다<sup>40)</sup>.

### 가) 사전평가

정책을 결정하기 전에 해당 정책에 근거한 활동을 통해 얻을 수 있는, 예상되는 정책효과에 기초하여 정확한 정책의 채택이나 실시 여부를 검토하거나 여러 개의 정책 대안 중에서 적절한 정책의 선택할 수 있도록 유용한 정보를 제공하는 데 목적이 있다.

특히, 국민 생활이나 사회경제에 상당한 정도의 영향을 미치는 것, 대규모 자금이 소요되는 것 중에서 평가방법이 개발되고 있는 개별 연구개발, 공공사업 및 정부개발원조(ODA) 등에 대해서 법률에 의해 의무적으로 사전평가를 실시하도록 규정하고 있다.

사전평가의 내용은 ① 사업의 목적이 국민 및 사회의 요구 또는 상위의 목적에 비추어 타당한지, 행정관여의 본연의 자세로부터 볼 때 행정이 담당할 필요가 있는지 여부, ② 사업추진에 따른 비용<sup>41)</sup>에 상응하는 정책효과를 얻을 수 있는지 여부 및 이에 대한 비용을 추계·측정 및 비교, ③ 상위의 목적을 달성하기 위해 필요한 효과를 얻을 수 있는지 여부, ④ 보다 효율적이고 양질의 대안이 있는지 여부, ⑤ 사업 목적에 비추어 그 효과로 인한 수익이나 비용의 부담이 공평하게 분배될 것인지 여부, ⑥ 타 사업보다 우선적으로 실시할 필요가 있는지 여부에 대한 검토를 포함한다.

---

40) 정책평가에 대한 표준적 가이드라인(2001), 정책평가에 관한 기본방침(2005), 행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률(2001) 참조.

41) 사업에 영향을 미치는 직접적인 지출뿐만 아니라, 사업에 의해 부수적으로 발생하는 기타비용(예, 사회적 비용 등)을 모두 포함

## 나) 사후평가

정책을 일정 기간 실시한 이후나 정책이 종료된 이후에 정책효과에 대해 실제 정보 및 데이터 등을 활용하여 실증적으로 평가를 하고 이를 정책의 개선 및 재검토나 새로운 정책의 기획입안에 근거하여 실시되는 정책에 반영시키기 위한 정보를 제공하는 데 목적이 있다.

사후평가는 사회경제정세의 변화 등에 따라 정책을 재검토하거나 개선이 필요한 경우, 정책효과의 발현 상황 등을 감안해서 적절한 시기에 수행하며, 각 행정기관의 장은 매년 당해연도에 예정된, 사후평가 실시에 관한 계획을 책정하여 공표해야 하며, 이러한 기본계획 및 실시 계획에 근거하여 사후평가를 실시하도록 하고 있다.

## 다) 중간평가

어느 정도 계속되고 있는 정책의 실시과정 중에, 해당 정책의 진척 상황이나 달성 정도를 파악함으로써 정책이 충실히 추진되고 있는지 여부나, 사회경제정세의 변화에 따른 정책의 개선 및 재검토를 위한 판단 정보를 제공하는 데 목적이 있다.

## 2) 실적평가

실적평가 방식은 정책을 결정한 후에 정책의 계속 여부 검토 및 개선에 도움을 주기 위하여 사전에 정책목표를 설정하고 그것에 대한 실적을 정기적·계속적으로 측정하는 것과 함께 목표기간이 종료한 시점에서 행정기관의 대응 및 최종적인 실적 등을 총괄하여 목표의 달성정도를 평가하는 방식이다. 실적평가 방식에서는 평가 대상정책에 대해서 「언제까지, 무엇에 대해서, 어떤 것을 실현하는 것인가」를 국민들이 이해하기 쉽게 보일 수 있는 결과(outcome)에 착안한 목표(이하, 「기본목표」라고 말한다)를 설정한다. 단, 결과에 착안한 목표 설정이 곤란하거나 적절하지 않을 경우에는 산출(output)에 착안한 목표를 설정한다. 구체적인 달성 수준을 보여주는 것이 곤란한 기본목표에 대해서는, 이것과 관련된 측정 가능한 지표를 설정하고, 각각의 지

표마다 달성 수준을 보일 수 있는 구체적인 목표(이하 「달성목표」라고 한다)를 설정한다. 달성 목표는 가능한 객관적으로 달성도를 측정할 수 있도록 정량적 또는 정성적인 지표를 이용해서 구체적으로 나타낸다.

목표 설정에 관해서는, 외국사례에 대한 조사 또는 타 행정기관의 사례를 참고로 하여, 달성해야 할 수준 및 목표달성 시기를 구체적이고 명확하게 정한다. 또, 목표 달성 정도를 판단하는 기준을 구체적으로 미리 명시한다. 만일, 달성하려고 하는 수준을 설정하기 곤란할 경우에는 보다 적절한 평가방식으로 대체하여 활용하는 것을 검토할 수 있다. 결과에 착안한 목표의 달성 여부는, 일반적으로 행정기관이 통제할 수 없는 외부요인의 영향을 받는 것을 배제할 수 없기 때문에 결과에 착안한 목표를 설정했을 경우에는 목표 달성에 영향을 끼칠 가능성이 있는 외부요인에 대해서도 가능한한 미리 밝힌다. 이는, 산출(output)에 착안한 목표에 대해서도 동일하다.

목표나 지표를 설정할 때에는 지표의 측정을 위한 정보 및 데이터 확보에 과중한 부담이 생기지 않도록 미리 그 확보 방법에 대해 검토하고, 대상이 되는 정책의 특성에 따라서 적절하게 설정한다. 또한, 해당 목표나 지표를 설정한 근거, 목표를 달성하는 수단 및 비용 등을 가능한 미리 명시한다. 목표가 달성하지 못한 경우 등 문제가 있는 시책에 대해서는 사업평가 방식이나 종합평가 방식을 이용하여 해당 시책을 구성하는 개별 사무사업을 포함하여 원인 및 문제점을 파악한다.

### 3) 종합평가

종합평가 방식은 특정 테마에 대하여 그것과 관련이 있는 정책효과의 발현상황을 여러 가지 각도에서 발굴·분석하여 평가대상 정책에 영향을 미치는 문제점을 파악하고 그 원인을 분석하는 등 종합적으로 평가하는 방식을 말한다. 따라서 종합평가 방식은 정책결정 후 일정기간이 경과한 시점에서 실시되는 것이 보통이며, 문제점의 해결에 도움이 되는 다양한 정보를 제공하여 정책의 검토 및 개선에 기여하는 것을 목적으로 한다. 종합평가는 과제에 대응하여 평가의 실시체제, 업무량, 긴급성 등을 감안하면서 테마를 선택하여 중점적으로 실시한다.

종합평가에서는 대상정책의 목적이 타당한지 여부, 행정이 관여할 필요가 있는지

여부, 정책의 효과 및 비용의 측정, 보다 효율적인 대안이 있는지 여부, 관련된 다른 정책과의 정합성이나 어떤 정책을 먼저 실시할 것인가 등에 대해 필요에 따라 검토하게 된다. 종합평가의 대상이 정책 자체에 근본적으로 영향을 미치는 테마를 평가할 경우에는, 정책(협약)에서부터 시책, 필요에 따라 사무사업 전반에 대해 평가를 실시하고 정책(협약)의 수단인 시책에 초점을 맞춘 테마를 설정해서 평가할 경우에는, 시책을 중심으로 사무사업까지 평가하는 등 설정한 평가의 테마에 따라서 유연하게 조정한다. 또한, 여러 부처에서 공동으로 수행하는 분야에 대한 테마 등 복수의 시책을 대상으로 설정하여 평가를 실시할 수도 있다. 종합평가에서 중점적으로 채택하는 대상은 다음과 같다.

- i) 사회경제적 변화에 따라 개선 및 재검토가 필요한 정책
- ii) 국민으로부터 평가에 대한 요구가 높고, 긴급히 실시하는 것이 요청되는 정책
- iii) 사회경제나 국민생활에 주는 영향이 큰 것으로, 시작한 시점으로부터 일정기간이 경과한 정책
- iv) 기존의 정책 또는 시책을 재검토하여 새로운 정책을 수립하는 경우
- v) 평가를 실시한 후 장기간이 경과한 정책

<표 VI-2> 정책평가 방식

유형	대상	시점	목적	방법
사업평가	개개의 사무사업 중심	사전/사후/중간	사무사업의 채택 여부 및 선택을 위한 정보제공	정책효과 또는 소요비용을 추계·측정하여 평가
실적평가	주요 시책 중심	사후/중간	정책에 대한 지속적인 재검토 또는 개선을 위한 정보제공	사전에 목표를 설정하여 달성 정도를 정기적으로 평가
종합평가	특정 과제 또는 정책분야	사후/중간	문제점 등을 파악하여 원인을 종합적으로 분석	정책효과의 발현상태를 다양한 각도로 분석하여 평가

## 2. 운용

### 가. 정책평가의 시행주체

일본에서는 원칙적으로 각 행정기관(부·성 및 일정한 독립성을 갖는 조직)이 정책평가의 주체가 된다. 각 부처는 소관 정책에 대해 자체적으로 평가를 실시하고 필요성, 효율성, 유효성, 기타 정책의 특성을 고려한 관점에서 자체평가를 실시한다.

한편, 객관적이고 종합적인 정책평가 기능을 강화하기 위해 각 부처와 총무성은 다음과 같이 역할을 분담하고 있다.

### 나. 각 부처의 역할

각 부처는 국가행정조직법 및 내각부 설치법에 근거해, 정책을 기획·입안하여 수행하는 입장에서 그 정책에 대해 스스로 평가를 수행한다. 그리고 그 실시에 있어서는 평가의 실시 체제, 업무량, 긴급성 등을 감안하여 매년 다음과 같은 대상을 중심으로 계획적으로 실시한다.

- i) 신규로 도입되는 경우
- ii) 일정기간이 경과하였음에도 착수되지 않았거나 미완료 상태인 경우
- iii) 신규로 실시한 제도 중에서 일정기간을 경과한 경우
- iv) 급격한 사회적 상황변화 등에 의해 재검토가 필요한 경우

정책평가의 객관성 확보를 위해 각 부처의 정책평가 담당부서는 정책평가 실시요령 및 운영방침 등 정책평가에 관한 기본적인 사항을 결정하는데, 여기에는 평가의 목적, 평가실시 체계, 평가의 관점, 평가의 방식, 평가결과에 대한 정책반영, 평가결과 공표, 정책평가에 대한 외부의견 수렴 창구 등에 대한 내용이 포함된다. 또한, 평가기법에 대한 조언 등을 통해 정책소관 부서에서 원활하게 평가를 수행할 수 있도록 지원하고 있다.

또한, 각 행정기관의 장은 정책평가법 및 동법 시행령에 근거하여 3년 이상 5년 이하의 기간마다 정책평가에 관한 '기본계획'과 '실시계획'을 작성·공표한다. 각 행정기관은 이러한 계획에 근거해 사후평가를 실시하고 정책평가의 과정에 대한 정보 및 평가결과에 대한 보고서 및 그 요지를 인터넷 등에 공표하며 평가결과의 정책반영 상황에 대해서도 매년 1회 공표하도록 하고 있다. 평가결과보고서에는 평가결과만 포함되는 것이 아니라 평가기법, 자료, 전문가의 의견, 기타 평가와 관련된 다양한 정보가 포함된다.

#### 다. 총무성의 역할

정책평가 제도의 총괄부처인 총무성은 각 부처에서 실시한 정책평가에 대해 평가 방식이나 내용을 점검한다. 총무성 내의 행정평가국에서는 정책평가, 행정평가·감시, 독립행정법인평가, 행정상담 등 정책평가제도의 사무를 총괄하고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

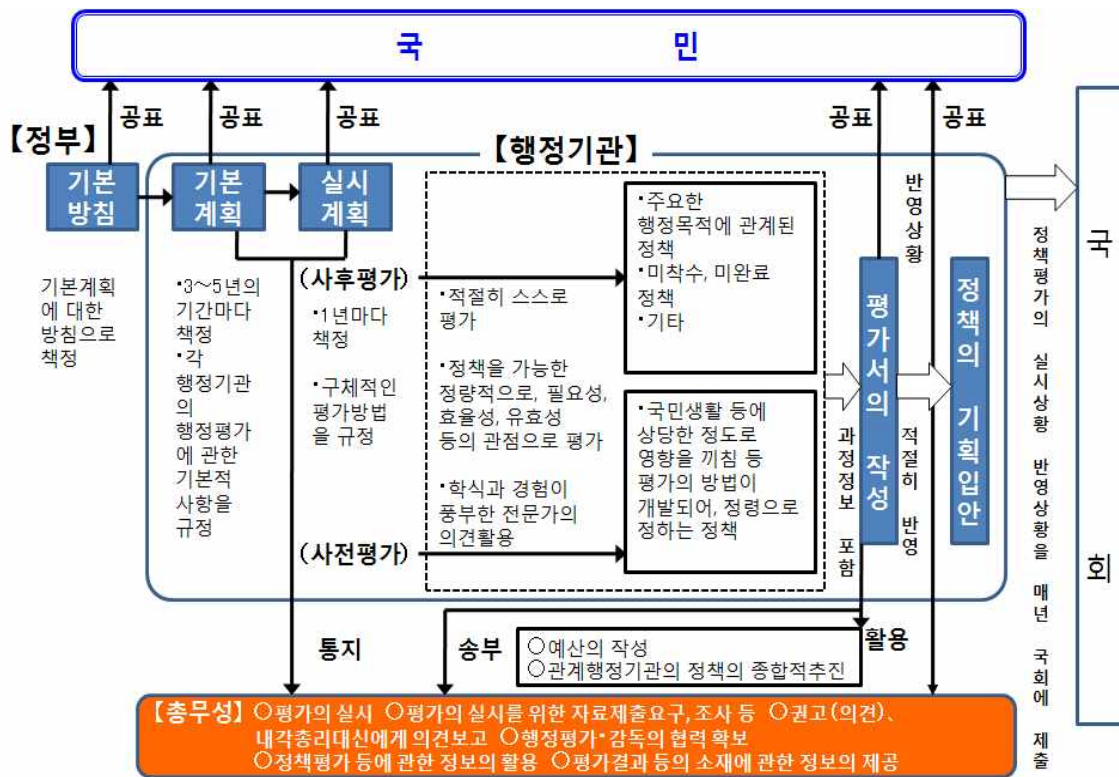
행정평가 업무는 각 부처에서 실시하는 정책평가가 원활히 추진될 수 있도록 각 부처의 정책에 대해서 평가전담 조직의 입장에서 평가(점검)를 실시하고 이를 바탕으로 정책의 재검토 및 개선을 추진하는 것이고 행정평가·감시 업무는 각 부처의 업무실시상황에 대해서 평가 및 감시를 실시하여 행정 운영의 개선을 추진하는 것이다. 독립행정법인평가업무는 정책평가·독립행정법인 평가위원회에서 각 부처의 독립행정법인 평가위원회의 평가결과에 대한 의견을 통해 독립행정법인에 대해 객관적으로 엄정한 평가를 실시할 수 있도록 지원하는 것이다. 행정상담 업무는 행정평가국의 행정에 관한 불만사항 등에 대한 해결을 통해 행정의 제도 및 운영의 개선에 반영하고 있다.

특히, 객관적이고 엄격한 정책평가 실시를 위해서 총무성에서는 다음과 같은 역할을 수행한다.

- i) 각 행정기관이 실시한 정책평가에 대해 평가과정에서 확보되어야 할 객관성·엄격성의 달성 수준에 관한 심사

- ii) 각 행정기관이 실시한 정책평가 중에서 다시 정책평가를 실시해야 하거나, 사회경제정세의 변화 등에 정확하게 대응하기 위해서 정책평가를 실시해야 하는 등 평가를 실시할 필요성이 인정되는 경우
- iii) ii)의 필요성에 근거하여 정책평가를 실시하는 경우에 있어서, 해당 행정기관에 맡겼을 때 평가의 객관성 및 엄격성이 확보되지 않는다고 판단되는 경우에 실시하는 평가
- iv) 행정기관의 요청을 통해 해당 행정기관과 공동으로 평가를 할 필요가 있다고 인정된 경우에 실시하는 평가

[그림 VI-2] 정책평가 개요



## 라. 평가의 관점

정책평가는 해당 정책의 목적이나 목표에 비추어 실시하는 것이며, 각 부처 및 총무성은 다음과 같은 관점 및 일반기준을 기본으로 하여 평가의 목적, 평가대상의 특성 등을 감안하여 적절한 관점을 선택하고 종합적으로 평가를 수행한다.

- i) 필요성: 정책의 목적이 국민과 사회의 요구에 비추어 타당한지 여부, 상위의 목적에 비추어 타당한지 여부, 행정관여의 입장에서 보아 개입의 필요성이 있는지 여부
- ii) 효율성: 투입되는 재원에 부합되는 정책효과(결과)를 얻을 수 있는지 여부, 계획한 정책효과를 보다 적은 재원을 통해 달성할 수 있는지 여부, 동일한 재원으로 보다 많은 효과를 얻을 수 있는지 여부
- iii) 유효성: 정책 수행을 통해 기대되는 효과를 달성할 수 있는지 여부
- iv) 공정성: 정책의 목적에 비추어 정책효과의 수익 및 비용의 부담이 공평하게 분배될지, 또는 실제로 분배되고 있는지 여부
- v) 우선성: 평가대상 정책을 다른 정책보다 우선적으로 실시할지 여부

## 3. 관련기관의 역할

### 가. 회계검사원<sup>42)</sup>(會計検査院, Board of Audit of Japan)

회계검사원은 행정기관의 하나지만, 내각에 속하지 않는 독립기관이다. 일본국 헌법에 근거하여 설치되며, 국가와 공단 및 공사 등의 결산을 검사한다. 또한 정부가 국회에 결산을 보고하기 전에 검사한다.

---

42) <http://www.jbaudit.go.jp/>

## 1) 감사의 실시

### 가) 감사 계획

회계 감사원으로서 한정된 인원으로 보다 좋은 감사 성과를 올리기 위해서는, 효율적이고 효과적인 감사를 실시하는 것이 중요하므로 이를 위해서는 적절한 계획의 책정이 필요하다.

이러한 계획에는 매년, 다음 해에 실시하는 회계감사를 위한 회계감사원 전체의 기본적인 감사 방침을 작성하고, 여기에 근거해 각 과마다 「감사 계획」이 책정된다.

「감사 계획」의 책정에 있어서는, 감사 대상의 예산 규모나 내용, 내부 감사, 내부 견제 등의 상황, 과거의 감사 결과, 국민의 관심이나 국회의 심의 상황 등을 면밀하게 분석을 하여, 그것을 기초로 중점 항목을 설정하고, 그에 대한 감사의 관점, 착안 점이나 방법, 세력 배분 등을 결정한다.

### 나) 서면 검사

감사의 대상이 되는 부처나 단체는 자체에서 작성된 회계 경리의 정확성, 적법성, 타당성을 증명하기 위해, 회계감사원이 정한 계산증명규칙의 규정에 따라 일정기간마다 취급실적을 계산서에 정리하고 증거서류를 첨부해 회계감사원에 제출해야 한다.

### 다) 현장 검사

회계감사원은 부처나 단체의 본부나 지부, 혹은 공사 등의 사업이 실제로 행해지고 있는 장소에 직원을 파견해 현장에 감사를 실시한다. 또, 국가로부터 재정 원조를 받아 여러 가지의 사업을 실시하고 있는 지방공공단체 등에 대해서도 국가가 교부한 보조금 등이 적정하게 사용되고 있는지 여부를 현장에서 검사한다. 더불어 정부개발 원조(ODA)의 사업 현장이나 재외 공관 등, 해외에서 감사 활동을 실시하고 있다.

현장 검사를 실시하는 개소는 검사 계획으로 결정된 중점 항목이나 세력 배분, 서면 검사의 결과와 함께, 지금까지의 검사 실적, 국회의 심의, 매스컴이나 국민으로부터의 정보 등을 고려해 선정된다.

검사 보고에 기록되어 국회에 보고되는 사항의 대부분은 이 현장 검사에 의해 밝혀진 것으로, 회계검사상 매우 중요한 검사 방법이다. 또한, 이 검사 보고는 국민이 예산집행의 결과에 대해 알 수 있는 중요한 보고문서이며, 내각 송부 때에는 매스컴을 통해서 보도되어 국민의 관심을 모으고 있다.

검사 보고에는 국가의 수입·지출에 대한 결산 확인, 국가의 결산 금액과 일본은행이 취급한 국고금의 계산서의 금액과의 불부합의 유무, 법령·예산에 위반해 또는 부당으로 인정한 사항, 국회의 승낙을 받는 절차를 취하지 않은 예비비의 지출 등 8개 항목을 의무적으로 기록한다. 이 외에도, 회계검사원이 필요로 인정한 사항에 대해서도 정식기록으로 올릴 수 있게 되어 있다.

## 2) 검사 결과의 반영

검사 결과가 예산편성이나 집행에 반영되도록, 국회나 재정당국에 대해서 검사 보고의 설명을 실시하고 있다.

## 3) 국회에의 제출, 설명

검사 보고는 결산에 첨부되어 내각에서 국회로 제출하는데, 국회의 결산 심사시 참고자료로 활용된다. 결산 심사시, 회계검사원에서 책임자가 항상 출석해 검사보고의 내용이나 검사 활동의 상황을 설명하거나 회계검사의 입장에서 소견을 말한다. 또한, 예산위원회 외의 위원회에도 필요에 따라서 책임자가 출석해 검사보고의 내용을 설명하거나 소견을 말한다.

#### 4) 재정당국에의 설명

회계감사원의 검사 결과를 예산편성이나 재정운영에 참고하기 위해 회계감사원에서는 매년 정기적으로 재무성 회계국 및 이재국과의 연락회를 개최하고 있다. 이때, 검사 보고에 정식기록으로 올린 사항에 대해 설명하거나 검사 과정에서 발굴한 예산편성 또는 재정운영상의 참고 사항에 대한 의견을 말한다.

#### 나. 국회

우리나라는 행정부에서 실시하는 평가와 이에 대한 결과를 예산에 연계시키고 있는지 등에 대해 국회에서 지속적으로 모니터링을 하고 있으나, 일본의 경우 의원내각제를 채택하고 있기 때문에 여당위원이 행정부 장관을 견직하고 있어 실질적으로 이러한 모니터링이 큰 의미가 없다.

행정부는 매년 정책평가의 실시 상황 및 평가결과의 정책 반영 상황에 관한 보고서를 작성해 국회에 보고하며, 국회는 이를 참고하여 예산안을 심의·확정한다.

#### 다. 예산당국

우리나라와 다르게 일본의 예산당국인 재무성<sup>43)</sup>(財務省, Ministry of Finance)은 정책평가에 대한 직접적인 관여를 하지 않는다. 우리나라는 평가결과를 예산에 반영하도록 예산편성 지침에 명시하고 있으나, 일본의 경우 재무성에서 별도로 조치하기 보다는 각 부처에서 자체적으로 실시한 정책평가 결과를 반영하여 예산을 요구하거나 법령 등 제도개선에 반영하고 있다.

이러한 평가결과와 예산의 연계 강화를 위한 노력은 재무성보다는 총무성에서 적극적으로 실시하고 있다. 재무성은 '재무성 설치법(제4조 제8항)'에 따라 '국가의 예산집행에 관한 보고의 징취(徵取), 현장 감사 및 지시에 관한 업무'에 중점을 두고 있다.

---

43) <http://www.mof.go.jp/>

## 4. 평가결과의 활용

### 가. 평가결과의 정책에 대한 반영

총무성은 다음과 같은 조치를 통해, 정책평가 결과가 각 부처의 정책에 반영되도록 하고 있다.

- i) 정책평가 종료 후, 신속하게 평가한 정책의 개요 및 평가결과 등을 정리하여 관련 부처에 통지한다. 이 때, 필요하다고 판단되는 경우 총무성장관은 관련 부처의 장관에게 권고를 한다.
- ii) 권고 후에는 관련 부처에게 정책평가 결과가 정책에 어떻게 반영되었는지에 대한 내용을 적기에 보고하도록 요구한다. 또한, 권고한 내용에 대해서 해당 부처가 어떠한 조치를 강구했을 경우에는 필요에 따라 해당 부처에 자료제출 및 설명을 요구한다.
- iii) 정책평가 결과를 예산에 반영하기 위해, 각 부처에서 평가결과를 근거로 정책의 개선을 위해 검토한 내용이 예산요구 과정에서 적절하게 반영될 수 있도록 노력한다.

### 나. 2010년도 예산요구에 대한 반영 상황<sup>44)</sup>

2009년 4월에서 10월까지 각 부처에서 실시한 정책평가 762건 가운데, 그 결과를 2010년도 예산요구에 반영한 건수는 673건(88.3%)이었다. 이 외에, 2008년도 이전에 실시한 정책평가의 결과를 2010년도 예산요구에 반영한 건수는 56건이었다. 또, 정책평가 762건 가운데, 그 결과를 2010년도 조직 및 정원요구에 반영한 건수는 189건(24.8%), 2008년도 이전에 실시한 정책평가의 결과를 2010년도 조직 및 정원요구에 반영한 건수는 10건이었다.

2010년도 예산요구에 대한 반영 상황의 특징은 예산 효율화 측면을 중시하고, 정책

44) 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>): 정책평가 Q&A

평가 결과를 반영함에 따라 예산요구액 중에서 절감된 예산액을 명시했다는 점이다. 또한, 각 부처는 지속적으로 평가결과를 근거로 하여 정책 필요성 여부를 검토하고, 이에 따라 예산요구에 반영하고 있다.

#### **다. 평가결과의 예산반영을 위한 총무성의 노력**

각 부처에서 실시한 정책평가 결과를 예산요구에 적극적으로 활용하기 위한 총무성의 노력 및 성과는 다음과 같다.

- i) 예산편성 작업에 정책평가 결과가 활용될 수 있도록 정책평가 실시 및 평가결과 공표시기의 조기화를 추진하고 평가서를 요구기한(매년 8월말)까지 공표하도록 하여, 평가 결과의 대부분이 예산요구에 반영되도록 하였다.
- ii) 정책평가 실적 중에서 사후 평가(목표관리형의 평가) 결과의 절반 정도가 정책의 개선 및 재검토에 활용되었다.
- iii) 정책평가 방식의 점검을 통해 실적평가에서 달성목표에 대한 계량화 비율을 향상시키는 등 정책평가의 질적 향상을 도모하였다.
- iv) 정책평가와 예산의 연계를 더욱 강화하고 정책마다 예산과 결산을 결부시켜서 예산에 대한 성과를 평가할 수 있도록, 정책평가 결과를 예산요구에 반영할 때 각 부처의 설명책임을 강조하고 예산에 대응하는 결산에 관한 정보를 공개하도록 조치하고 있다.

#### **라. 평가결과의 공표**

각 부처 및 총무성은 정책평가 실시요령 및 구체적인 운영방침 이외에, 다음과 같은 사항을 평가과정에 포함시켜서 가능한한 구체적으로 공표(언론보도, 인터넷 홈페이지 게재 등)하고 있다.

- i) 평가대상으로 삼은 정책의 목적 및 목표, 정책의 구체적인 내용과 이를 실현하

기 위한 수단(예산 등)을 포함한다.

- ii) 정책평가에 사용한 가정 등의 전제조건, 평가기법, 성과지표, 데이터 등
- iii) 평가결과를 정책의 기획입안에 반영하여 조치한 사항(내용, 시기, 향후 일정 등)

## 참고문헌

국중호, 『일본의 재정구조개혁(I)』, 서울: 한국조세연구원, 1998.

총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)

- 정책평가제도 도입경위
- 정책평가 Q&A
- 행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률(2001)
- 정책평가에 대한 표준적 가이드라인, 2001.
- 정책평가에 관한 기본방침(2005)

회계감사원 홈페이지(<http://www.jbaudit.go.jp/>)

재무성 홈페이지(<http://www.mof.go.jp/>)

## VII. 스웨덴

### 1. 연혁

스웨덴 공공부문에 대한 성과관리는 1980년대 후반부터 진행되었으며, 공공부문의 관리에 대한 근본적 개혁과 함께 본격적으로 체계화되었다. 1988/89년도 지출의향서(letter of appropriation)의 부속서류부터, 정부는 예산투입을 통해 기대되는 결과가 무엇인지를 지출의향서에 작성하도록 하는 등 결과에 의한 관리가 강조되기 시작하였다. 이는 1990년대 초반의 경기침체로 인한 정부적자의 감소 및 정부활동의 우선순위 선정의 체계화에 대한 필요에 기인한 것으로서, 동 개혁의 주요한 목적은 정부 및 의회가 정부활동을 평가하고 우선순위를 선정하는 데 필요한 정보의 생산에 있었다. 한편 공공부문의 효율성과 생산성 향상을 요구하는 사회적 변화에 따라, 스웨덴 정부 역시 동일한 투입자원에서부터 보다 개선된 수준의 산출물과 성과결과를 제시할 것을 요구하게 되었던바, 이것 또한 제도 도입의 또 다른 취지로 해석할 수 있다.

이 시기의 공공 부문 관리는 법률 및 규정 등에 의한 관리와 더불어 경제적 관리(economic control)가 함께 이루어졌는데, 경제적 관리는 성과관리(performance management)와 재무관리(financial control)로 구성된다. 여기서 성과관리란 조직 및 활동에 대한 목표설정-체계적인 성과정보의 수집-수립한 목표치에 대하여 달성된 성과의 측정 및 분석이라는 일련의 시스템에 대한 관리를 의미한다. 경제적 관리는 정부의 예산편성 과정에서 정책 우선순위 및 이용가능한 자원에 대한 정보를 국회, 정부 등에 제공함으로써 의사결정의 기초를 제공하는 중요한 역할을 수행하였다.

1993년부터 스웨덴 정부는 산하기관에 대한 재정 통제를 강화하기 시작하였는데, 이러한 재무관리적 통제와 함께 성과관리의 한 측면으로 모든 집행부서(agency)에서 성과보고서와 재무제표를 포함하는 연차보고서를 작성하는 것이 의무화되었다. 성과보고서에는 정부의 예산편성 단계에서 논의된 정부활동(Policy Area)에 대한 목표 설정, 성과정보의 체계적 수집, 성과목표의 달성 결과 측정 및 분석을 포함하여야 한다. 보통 투입·산출·생산성·품질에 대한 정보를 제시하고 목표치로부터 심하게

벗어난 정부활동에 대해서는 설명을 첨부하여야 한다. 또한 과거 몇 년간의 성과와 올해의 성과를 비교하고 부서의 의견을 제시하도록 하였다. 집행 부서에 대한 성과 정보의 생산·관리·보고로 이어지는 일련의 성과관리에 대한 요구는 앞서 살펴본 바와 같이 정부 차원에서 정책목표 달성을 위한 집행 부서 통제를 위한 수단으로 해석된다.

1996년에는 정부의 의회에 대한 책임성의 일환으로 '정부에 각 영역의 활동에 관해 의도되었던 목표와 성과를 보고할 것'을 규정한 예산법(Budget Act)이 의회를 통과하였다. 동 법은 정부의 활동이 효율적이고 경제적으로 수행되었는지 보고함과 동시에 다양한 영역의 정부활동에 대한 목표와 달성된 결과의 연관성을 국회에 보고하도록 규정한 것으로서 과거 일상적 관리(informal control)였던 경제적 관리(economic control)를 법규화한 것이다. 예산법에 근거하여 정부는 재정 관련 규칙들을 총체적으로 확립하고 그 준수를 집행 부서에 요구할 수 있게 되었다. 스웨덴 재무부는 일선의 성과관리 및 내부적 업무 수행에 대한 지도서를 회람 형태로 배부하였는데, 동 지도서는 집행 부서에 대한 연례적 보고서가 연간 세출예산 내역, 집행 부서의 내부관리·상위 부처에 대한 보고 책임, 국회에 대한 보고 결과 등을 담고 있어야 한다고 밝히고 있다.

2000년도에 재무부는 백서를 통해 전반적인 성과관리체계의 큰 틀에 비추어 예산제도를 발생주의 회계 방식으로 전환할 것이라는 제안을 밝힌 바 있다. 동 제안은 사실 1997년 발표되었던 성과주의 예산 프로젝트(VESTA)가 보다 정교화된 것으로서 각각의 집행 부서에 대해 공식적인 코멘트로서 회람되었고, 의회에서도 세출 한도와 관련된 의사결정 과정에서 몇 차례 언급되었다. 이후 2003년도에 국가예산구조에 있어 발생주의 회계를 포함한 새로운 원칙이 개발되었다. 동 원칙은 예산은 발생주의 방식에 의해 편성하고, 인프라에 대한 투자, 환경, 문화 및 국방 부문 세출예산의 경우 현금주의에 따르는 것이었다. 그러나 재무부 장관의 반대에 부딪혀 최종 단계에서 실행되지 못하였고, 현재까지 예산구조에 있어 발생주의 회계가 도입되지 못한 상태이다.

2001년 예산안(Budget bill<sup>45</sup>)부터 정부활동에 대해 공통사업구조(common

---

45) 우리나라의 예산안에 해당하며, 총괄예산안(경제전망 및 3개년도 지출계획) 및 세입전망, 세법개정

activities structure 또는 Uniform structure)가 도입되었다. 공통사업구조의 도입을 통해 의회는 정책수립 당시 제시되었던 목표와 달성된 결과 간의 연관을 보다 분명하게 확인할 수 있으며, 서로 다른 분야에 대한 상호비교 및 우선순위 설정에도 도움을 받을 수 있다. 또한 공통사업구조는 목표를 공유하기 위해 어떻게 다른 척도를 사용하는지, 이러한 목표 달성을 위한 최적의 조달은 어떻게 상호 연계되어야 하는지 설명하는 것을 돕는다. 그러나 이러한 공통사업구조 방식의 예산안은 2008년 예산안의 의회 승인을 끝으로 폐지되었다.

스웨덴의 가장 최근에 있었던 제도 개혁은 2009년에 있었던 예산정보의 개혁(reform budget information)이다. 동 개혁의 내용은 지출 영역별 목표는 의회에 의해 승인되어야 하며, 상임위원회와 부처가 예산안에서 제시한 성과정보에 대해 동의하는 것을 골자로 한다. 이러한 개혁 조치는 부처가 제안하여 의회에서 승인한 지출 영역에 대해 1개 또는 그 이상의 목표를 수립하던 2001년 이전의 성과예산 제도로 회귀한 것으로 풀이된다. 결과적으로 향후 스웨덴의 성과관리 예산제도는 해당 부처와 상임위원회(standing committees) 간 예산안 및 성과정보에 대한 동의 수준에 달려있는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 체계

### 가. 법체계

스웨덴의 성과관리제도는 예산법(Budget Act)과 정부의 행정규칙에 근거하여 운영되고 있다. 동 법률은 정부의 활동은 효율적이고 경제적으로 수행되어야 하며, 국회에 대하여 연관성 있는 목표 및 다양한 분야에 걸친 활동 결과를 보고할 의무를 규정하고 있다. 동 법률에 근거하여 각 집행부서는 성과관리제도 관련 개혁에 관하여 연차보고서를 작성할 의무를 가지며, 정부는 각 집행부서의 목표를 설정할 명확한 권한 및 연차보고서에 어떠한 정보가 포함되어야 하는지에 대한 결정권을 갖는다.

---

안을 담고 있음

## 나. 성과목표관리제도

정부는 집행부서의 성과목표 및 사업부를 포함한 사업활동 결과를 지출의향서와 예산안을 통해 매년 피드백하도록 규정하고 있다. 집행부서는 예산관련 서류인 지출의향서를 통해 재정지출을 통해 기대되는 목표를 제시하여야 한다. 재정지출을 통해 기대되는 목표는 정책분야에 대한 목표(우리나라의 전략목표에 해당)와 세부 사업 활동에 대한 목표(우리나라의 성과목표에 해당)로 구분할 수 있다.

우선 정책 분야에 대한 목표(전략목표)는 정부의 예산 프로세스의 체계 내에서 설정되며 정부에 의해 제안되고 의회에 의해 최종 결정되는 구조를 지닌다. 정책 분야에 대한 목표는 다시 사업활동 분야로 세분되거나<sup>46)</sup>, 집행부서의 경우 하나 이상의 사업부(branches)로 세분되어 설정된다. 사업부(branch)는 하나의 활동 영역에 대해 업무를 수행하지만, 집행부서 한 곳이 광범위한 정책 분야에 걸친 업무를 수행하고 있을 경우 다수의 사업부가 하나의 정책 분야에 포함될 수 있다<sup>47)</sup>. 정책영역 차원의 목표설정과 하위 사업활동 분야에 따른 목표설정 방식의 체계는 전체 집행부서 차원에서 볼 때는 상호 연관성을 지니게 된다.

정책 영역에 대한 주요 목표(전략목표)는 대부분 효과성 관련 목표이고, 사업활동 단위에서는 근본적이며 고유한 사업활동 특성을 반영한 독점적 수준의 성과목표가 설정된다. 예를 들어 교통정책 영역에 대한 전략목표는 “사회 경제적으로 효율적이고 지속가능한 수송을 지원하는 것”이지만, 동 정책 영역에 대한 하위 사업 영역의 성과목표는 활동 영역에 따라 교통시스템, 접근성, 품질, 보안 및 환경, 지역발전과 평등기여 등으로 구분되어 각각 설정된다. 이러한 하위 목표 체계의 설정은 관련 집행부서의 목표 달성을 위해 수반되어야 할 사항에 대한 기초를 형성하게 된다.

집행부서의 활동에 대한 결과는 부처의 연례 보고서와 특별 보고서, 감사원 등의 평가 담당 기관의 감사 결과 보고서 등을 통해 이루어지며, 정부 부처에 대해서는 예산안을 통해 부처가 의도했던 목표의 달성 정도 및 이에 대한 평가를 보고하게 된

46) 예를 들어 교통에 대한 정책 분야의 경우 사업활동 영역인 도로, 철도, 해운, 항로, 대중교통, 일반 행정 영역으로 세분되어 목표가 설정될 수 있다.

47) 사회보장활동의 경우 6개의 정책 영역으로 분산되며, 10개의 사업활동과 30개의 사업부를 통해 사업이 수행된다.

다. 그러나 기관 차원에서 설정한 개별 목표가 정부의 우선순위와 어떻게 연관되는지 여부는 불명확한 상태이며, 기본적으로는 기관의 다양한 활동에 대한 다수의 목표만 설정되어 운영되는 형태로 판단된다.

#### 다. 성과보고

정부(주요 부처)는 집행부서의 활동(연간 예산 프로세스의 일부로서의 연간 목표 설정 및 성과관리 활동을 포함한다)을 점검하고 동 결과 중 일부를 성과정보로 활용하며 의회에 대해서도 성과보고를 실시한다. 정부는 매년 예산안을 통해 의회에 활동 보고서를 제출하는데, 정부의 보고서에는 정책 영역 단계와 활동 영역 단계에 대한 성과정보가 모두 포함되어 있다. 그러나 예외적인 경우 효과성에 대한 논의는 포함되지 않으며, 정책이나 활동 영역에 대한 보고에서 사용된 자원에 대한 정보는 대체로 보고되지 않는다.

한편 스웨덴 감사원(Riksrevisionsverket, RRV)<sup>48)</sup>은 모든 집행부서의 예산을 회계 감사하는데, 집행부서의 연간 보고서를 확인·평가하는 연간 감사(annual audit)와 정부활동이 어떻게 수행되었는지를 확인하는 효율성 감사(efficiency audit)를 수행하고 있다. 각 집행부서는 감사받은 회계보고서들을 지출의향서에서 설정한 목표와 비교한 결산보고서와 함께 발표함으로써 성과보고를 수행하여야 한다.

실제 집행부서의 입장에서 성과보고를 살펴보면 최근 몇 년간 기관의 성과정보에 대한 부처의 피드백 요구가 증가하였다. 대부분의 성과정보가 기관 내부 차원에서 수집되고 이용되고 있으며, 일선 기관의 높은 자율성이 보장되는 스웨덴 행정체계의 특징에 비춰볼 때 외부로부터의 성과정보 제출 요구의 증가는 매우 이례적인 일로 볼 수 있다. 그러나 성과정보의 요구가 증가함에 비해 실상 수집된 성과정보를 일선 부처(line ministry) 차원에서 어떻게 이용될 것인지에 대해서는 명확하지 못한 상태가 지속되고 있다.

---

48) 감사원에 대한 보다 자세한 사항은 “라. 관련기관의 역할”에서 재서술.

### 3. 운용

스웨덴의 성과관리제도는 정부의 예산편성 절차에서의 제도적 역할과 함께 실제 집행 부서에 대한 관리 수단이라는 역할을 병행하기 위한 수단으로서 도입되었다. 성과관리제도에 대한 두가지 측면은 각각의 운용 주체에 있어 제도 운용에 대한 미묘한 입장차를 드러내게 되는바, 다음에서는 예산편성 과정에서의 성과관리제도와 집행 부서에 대한 관리 수단으로서의 성과관리제도 각각의 운용에 대해 보다 구체적으로 살펴본다.

우선, 예산편성 절차에서 성과관리제도의 운용을 살펴보면 다음과 같다. 정부는 매년 봄 예산안 작업을 시작한다. 동 예산안은 차기 예산연도에 대한 다양한 목적을 가진 세출안과, 직전 연도 의회에 의해 확정된 정책분야의 목표에 대한 성과보고로 구성된다. 성과보고서에는 기 수립된 성과목표에 관한 결과와 이러한 결과를 입증할 정보 및 의견을 적도록 하였다. 최종 예산안이 가을 국회에 제출되기 이전 예산안에 명시된 최종 결과에 대해 각 부처와 예산처의 고위 공무원 간의 협상이 실시된다. 동 협상은 정부지출이 개별 세출안 내에서 어떻게 배분되는지를 살펴보기 위해 매우 제한적으로 부처와 예산당국이 과거의 성과를 논의하는 형태로 확대되기도 한다. 그러나 이러한 평가 정보는 예산편성에 있어 제한적으로 사용된다. 실질적인 성과정보의 예산편성과의 연계는 아직 약한 수준으로 이는 제공되는 성과정보의 질에 대한 우려 때문인 것으로 풀이된다.

한편, 집행부서의 관리 측면에 성과관리제도 운용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 성과제도의 도입 이후 다수의 부처에서 성과정보에 대한 태도에 개선이 있는 것으로 보고되었다. 과거의 연차보고서는 대개 기술적이고, 결과 대신 업무량 및 활동에 중점을 두는 경향이 많았으나, 개별 부처가 새로운 요구에 부응하면서 성과측정의 능력을 개선하고 있는 증거도 발견되고 있다. 제도 도입 후 시간의 경과와 함께 성과 지표의 사용에 있어서도 서비스의 질 또는 효과성 등을 나타내는 지표의 사용이 증가하고 있다. 내각에서도 비록 실제적인 목표를 설정하는 데 어려움을 느끼고는 있으나 몇몇 사례에 성과정보의 가치를 인정하는 경우도 일부 존재한다.

스웨덴의 성과관리제도 운용에 있어 최근 몇 가지 변화가 발견되고 있으며 그 변

화는 크게 다음 세가지로 압축할 수 있다<sup>49)</sup>. 첫째, 집행부서의 성과정보에 대한 피드백 요구가 이전에 비해 감소하였다. 둘째, 지출의향서의 구성 및 형태가 집행 부서별로 개별화·다양화되었다. 셋째, 단년도 기준으로 매년 제시되던 지출의향서의 작성 지침도 영구적 지침의 형태로 변경되었다.

이러한 변화는 성과관리제도의 운영에 있어 스웨덴의 입장이 소극적인 수준의 성과관리제도로 회귀하였음을 의미한다고 볼 수 있다. 집행 부서에 대한 성과정보 요구 및 재정지출에 따른 성과목표를 제시하는 지출의향서에 대한 연성화된 통제는 곧 중앙 차원의 성과관리제도에서 과거 분권화된 시스템에 의한 자율적 성과관리 체계로의 전환을 시사하기 때문이다.

## 4. 관련 기관의 역할

### 가. 감사원

스웨덴의 감사원은 정부와 의회<sup>50)</sup>에 각각 존재하며, 정부 소속의 감사원(RRV)은 정부와 의회로부터 동시에 그 독립성을 부여받아 감사를 수행한다. 감사원은 재무감사(financial audit)와 성과감사(performance audit)를 핵심 역할로 담당하고 있으며, 성과감사는 1960년대에 도입되었다. 회계감사가 재정영역에 있어 정부부처의 법규 준수 여부를 확인하는데 주력한다면 성과감사는 정부부처의 목표가 효율적인 방법으로 달성되었는지를 확인하는 데 목적이 있다.

성과감사가 도입된 1960년대는 재정관리가 프로그램예산에 의해 강한 영향을 받았고, 비용을 성과와 효과에 기준하여 설정하는 것을 강조하는 시기였기에 감사원의 성과감사가 도입되었으며 이는 감사의 책임영역을 확대한 것으로 평가된다. 성과감사의 감사범위는 정부사업 및 기관, 공공사업, 공기업 및 공적기금 등이며, 지방정부는 원칙적으로는 감사원의 감사 대상에 포함되지 않는다. 내각 및 내각실, EU 자금

49) "Performance Management", Ake Nordlander, 『International Workshop of Current Issues of Fiscal Policy』, KIPF, 2010.

50) 의회 감사원은 대략 20명 내외의 감사 및 지원 직원으로 구성되며, 정부 감사원(약 90명의 감사인력 보유)에 비해 그 규모가 매우 작다.

역시 성과감사의 감사대상에서 제외된다.

성과감사의 목적은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 중앙정부의 프로그램과 진행 중인 사업이 가장 효율적인 방법으로 자원의 경제적인 사용과 질적으로 높은 정도를 충족시키는 목표 수준을 성취·가능하도록 촉구하고, 둘째, 중앙정부의 프로그램 및 기타 다양한 중앙정부 기관 안에서 중요한 민주·행정·시민적 가치의 준수를 촉구한다. 셋째, 의회 및 행정부의 의사결정에 있어 실질적인 성과정보를 제공한다. 결과적으로 성과감사는 시민들의 복지 및 재정의 효율적 사용, 경제 성장을 위해 중요한 정부사업 및 영역에서 우선순위를 제공하는 데 기여할 수 있다.

스웨덴 성과감사의 특징은 감사 절차의 개방성과 의사소통을 중시한다는 것으로, 감사원은 공개적인 절차를 통해 감사를 진행하고 그 결과를 공개하고 있다. 또한 감사원과 수감기관 사이에 서로 의견 제시 및 공유가 활발히 이루어지는 상호 소통적 감사를 수행하고 있다. 이러한 상호 소통적 감사는 시간과 노력이 더 많이 소요되는 단점에도 불구하고 감사의 효과성을 높이는 데 공헌한다는 측면에서 장점을 지닌다.

#### 나. 국회

주요 정책분야에 대한 목표는 예산수립 과정에서 설정된다. 매년 가을 정부는 각 정책분야별 목표를 설정하고, 사업 활동을 위한 분야별 자원배분 계획을 수립하여 의회에 예산안을 제출한다. 의회는 이러한 정책목적을 검토·승인하고, 다양한 정책 목적 달성을 위해 해당 사업부처에 대한 재원을 마련하게 되는데, 이러한 일련의 작업은 차기 연도의 예산안을 구성하는 기초가 된다. 한편 예산안에는 활동보고서(statement of operations)가 포함되는데 의회에 제출되는 동 보고는 크게 정책분야 단계와 활동분야 단계로 구성되어 각 분야별 성과정보를 담고 있다.

성과정보는 효율성에 대한 정보를 포함하기도 하지만 이는 예외적 상황이며, 대부분의 정책 또는 활동에 있어 소요된 자원에 대한 정보는 대체로 보고되지 않는다. 성과와 관련된 평가는 주로 행정부에서 이루어지며, 평가와 관련하여 입법부가 가진 재원은 별로 없는 것으로 알려져 있다. 그러나 의회의 역할을 파악함에 있어 주지해야 할 사실은 정부의 조사과정에 있어서 의회적 요소가 중요한 존재로 개입하고 있

다는 점이다. 즉, 위원회를 구성·운영하는 것은 행정부의 소관사항이지만 위원회 내에 정치가들이 참여하게 되고, 이들이 다양한 평가 활동을 요구함으로써 성과 관련 정보의 흐름을 만들어 내는 하부 구조로서 역할을 수행할 수 있다는 사실이다.

#### 다. 예산당국

정부는 의회의 결정에 기초하여 개별 부처에 재원을 배분하는데, 여기에 지출의향서라는 문서가 사용된다. 지출의향서에는 각 부처가 재정지출을 통해 달성하고자 하는 목표(goal) 및 제출할 정보에 대한 사항이 담겨 있다. 이에 따라 각 부처의 연차 보고서에는 부처의 사업내역을 성과 또는 비용에 근거하여 보고한다. 또한 이 보고서를 기초로 하여 해당 부와 집행 부서 간의 의사교환이 이루어지게 된다.

집행 부서와 정부의 관계는 공식적인 성과계약에 기초하지 않으나, 상시적인 의사소통을 통하여 관리하고 있다. 정부는 다음 연도의 재원 및 장·단기 목표를 결정하는데 성과정보를 활용함으로써 예산과정에서 집행 부서를 통제하는 것이 원칙적으로는 가능하다. 그러나 현실적으로는 성과정보가 실제 미래재원을 결정하거나 협상하는 기초정보로서 중요하게 사용되지 않으며, 성과정보와 예산과의 연계는 약한 연계(weak link)의 수준으로 보고되고 있다. 이러한 배경에는 의미 있는 목표·지표의 설정이 실제로는 매우 어려운 일이며, 집행부서의 활동과 목표 간의 연계에 있어 다양한 측면이 포괄되는 데 어려움이 있다는 점을 예산당국이 우려하고 있기 때문이다. 이러한 이유로 성과정보에 기초하여 각 집행 부서에 전적으로 책임을 부과하는 것도 불가능한 것으로 판단된다.

그러나 일부 분야에 대해서는 성과정보와 예산편성이 직접적으로 연계되어 활용되고 있다. 직접적인 연계란, 성과 단위에 예산 배정이 명시적이고 직접적으로 연계되어 있는 경우이다. 다시 말해, 예산 배정이 구체적인 성과지표에 근거한 산식에 의해 결정되는 경우이다. 이런 형태의 성과관리 예산제도는 제한된 OECD 국가의 특정 분야에서만 활용되고 있는데, Denmark의 고등 교육의 경우, 특정 시험을 통과한 학생의 수에 근거하여 재원이 배분되고 있다<sup>51)</sup>. 이 방법은 소수의 국가에서 주로 활용되

51) OECD 성과관리예산제도 비교, 한국조세연구원, 2008.

고 활용 분야도 교육과 보건의료 부문에 집중되어 있다. 스웨덴 역시 일부 분야에 한정하여 직접적인 성과관리 예산제도가 활용되고 있으며, 해당 분야는 다음과 같다.

분야	부처	프로그램
교육	Ministry of Education	Production of basic academic exams
무역/산업	Ministry of Industry	Swedish Patent Office
		Swedish Company Registration Office
		National Land Survey: The Cadastre Service

## 5. 활용

스웨덴 정부에서 보수의 결정 및 인력자원의 문제는 매우 분권화되어 있어서 고위 관리의 보수는 개별적으로 결정되며, 따라서 성과보수가 일반적으로는 성과 평가와 연계된 것으로 볼 수도 있다. 그러나 성과와 보수를 연계하는 제도 등이 통일된 형태로 시행되는 것은 전례가 없다.

기타 유럽국가와 비교하여 스웨덴의 성과관리제도가 실행과정에서 갖는 특징을 살펴보고자 한다. 성과 측정에 관한 태도에서 스웨덴은 같은 유럽의 영국과 크게 대비된다는 연구결과가 있다<sup>52)</sup>. 가장 중요한 지표가 무엇인지에 대해 스웨덴의 정책집행자들은 대체로 모호한 의견을 갖고 있는 경우가 많으며, 지표와 목표치를 관리하는 것보다는 정책 관련 당사자와의 비공식적인 관계가 어떠한지를 기술함으로써 조직의 성과를 설명하려는 경향이 크다. 이에 비하여 영국은 조직의 지표 및 목표치를 보다 정확하게 의식하는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 성과정보가 사업기획, 인력관리, 성과 보수 등 기타 관리시스템과의 유기적 통합 정도에도 잘 반영되는데, 스웨덴의 경우 이러한 연계가 상당히 약한 것으로 나타났으며, 특히 성과보수의 도입에 대한

52) Christopher Pollit, "Performance Management in Practice : A Comparative study of executive agencies", Journal of Public Administration Research and Theory, 2005.

저항이 큰 것으로 나타났는데, 그 이유는 성과보수제도가 불공정하다든가 조직의 통합을 저해한다는 것 등이었다.

상위기관과의 관계는 다른 국가에 비하여 신뢰를 강조하고 비공식적이며 원만한 관계를 중시하는 것으로 나타났다. 또한 측정된 성과와 관련하여 집행 부서에 압박을 가하는 경우는 거의 없는 경우로 나타났다. 따라서 성과정보를 이용하여 집행부서의 사업을 통제하는 것은 매우 드물며, 특히 설정된 목표를 달성하지 못하는 경우에도 상급기관에서 취할 수 있는 조치가 매우 제한되어 있다는 특징이 있다.

이는 작은 정부와 강한 의회라는 스웨덴의 정부 특성에 기반한 것으로 보인다. 의회 차원에서는 집행부서의 성과정보보다는 행정부 전체 차원의 성과정보에 관심이 있기 때문에 성과정보를 통한 집행부서의 통제에는 관심이 낮은 상태이기 때문이다. 행정부 또한 국가 전체의 우선순위 설정을 위한 성과정보의 생산에 있어 사업 영역 전반을 포괄하는 대표성 있는 성과지표의 설정에 어려움을 겪고 있으며, 하위 집행부서와 상급 부처를 횡적으로 아우르는 성과관리제도의 운영에 있어서도 어려움을 겪고 있다. 따라서 의회 및 행정부 차원에서 성과정보를 통한 사업 통제라는 직접적 연계 방식에는 소극적인 입장을 보이고 있다.

## 참고문헌

- 윤희숙 외, 『재정사업평가체계의 발전과정과 현황: 해외사례를 중심으로』, 한국개발연구원, 2005.
- 한국조세연구원, 『OECD 성과관리예산제도 비교』, 한국조세연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_, “Performance Management”, Ake Nordlander, *International Workshop of Current Issues of Fiscal Policy*, 2010. 12. 9.
- Christopher Pollit, “Performance Management in Practice : A Comparative study of executive agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005.
- Miekatrien Sterck 외, “The impact of performance budgeting on the role of parliament: a four-country study”, *Public Management Institute, Workshop 1: The performance of performance budgeting*, Leuven, June 1~3, 2006.
- OECD, “Performance Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting* Vol. 8, No.1, 2008.
- Teresa Curristine, “Performance Budgeting (PB) in OECD Countries”, *Performance budgeting and the quality of public spending conference*, Rome, Italy, April 2009, pp. 20~21.

## VIII. 프랑스

### 1. 연혁

프랑스는 다른 국가의 재정개혁과 유사하게 국가재정의 효율적 운영이라는 구호 하에 성과에 기초한 예산운영을 추구한다. 프랑스 성과관리의 가장 대표적인 사례는 “재정법률에 관한 2001년 8월 1일 조직법(LOLF: la loi organique du 1er aout 2001 relative aux lois de finances)”으로 설명할 수 있다. LOLF는 기존 예산제도의 틀을 제공하고 있는 1959년 법규명령을 대체한 프랑스의 새로운 재정적 헌법이라고 할 수 있다.

우선 성과관리제도의 도입배경을 살펴보면, 프랑스는 국내총생산 대비 공공지출의 증가율이 늘어나면서 공공지출의 총규모와 재정적자가 지속적으로 증가하여 국가 전체에 심각한 영향을 줄 수 있다는 문제의식이 끊임없이 제기되어 왔다. 그동안 재정 운영자는 재원의 결과에 대해 인식하지 않았으며 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율 등 예산의 양적인 심의에만 치중하여 재정운영의 경직성과 무책임성을 초래하였다. 이처럼 의회가 재정지출의 효과성을 증진시키지 못했다는 것에 대한 반성과 재정지출의 엄격한 통제권과 성과측정에 대한 수단이 부족했다는 인식이 확산됨에 따라 예산개혁에 대한 필요성이 대두되기 시작하였다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해 예산을 지출성질별이 아닌 목표에 따른 결과를 중심으로 편성하기로 하였다. 이에 따라 1999년 예산법의 변경에 대한 논의가 나오기 시작하여 3년 후인 2001년에 LOLF가 제정되었다. 예산제도 개혁의 기본방향은 투입 중심에서 결과 중심으로 전환하는 것으로 지금까지는 각 지출항목(약 850개의 장)으로 관리되어 왔으나, 앞으로는 결과 중심의 원칙에 입각하여 최종목적에 따라 총예산 및 기존의 장보다 규모가 큰 형태로 관리하도록 하고 있다. 각 사업별로 전략, 목표, 지표 등을 개발하며, 사업담당관은 주어진 목표에 맞추어 총액예산 내에서 예산사용에 유연성을 가질 수 있게 되어 있다.

LOLF로 대변되는 프랑스의 재정성과관리 평가시스템은 재정경제예산부의 지원과 점검 하에서 재정사업 성과관리 범부처 위원회(CIAP)<sup>53</sup>가 추진하였다. 5년의 준비기

간을 걸쳐 2006년부터 본격 시행된 LOLF는 공공재정분야에서 입법적 권한의 증대의지와 공공지출과 수입이 어떻게 이루어지고 있는가에 대한 시민들의 알고자 하는 욕구를 충족시키기 위해 사업별 성과계획서를 예산안 제출시 부속서로 제출하도록 하고 있다.

프랑스가 추구하는 성과예산 개혁의 주 요소인 목표정의와 성과측정은 정부와 의회 차원에서 예산결정과정 및 행정관리 수준에서 공공지출의 효과성을 향상시키기 위한 것이다. 구체적인 예산제도 개혁은 다음과 같은 방향에서 추진되고 있다.

첫째, 의회의 효율적 통제를 지향하는 차원에서 국회(하원)의 중앙정부 예산 및 지출통제를 강화할 것이다. 그동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다. 예산의 효율성 달성을 위해 각 부처는 예산을 프로그램(사업)별로 편성하여 배분하고, 기대하는 성과(결과)를 도출해야 한다.

둘째, 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 추구하여야 한다는 것이다. 즉, 예산에 있어 성과목표의 설정과 재정운영자의 책임성 강화를 주장한다. 왜냐하면 그동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했으며, 재정운영자와 의회가 예산의 운영과 심의과정에서 적절한 역할을 수행하지 못하였기 때문이다. 더구나 848장으로 구성된 예산이 재정운영의 경직성과 책임성의 약화를 초래하였기 때문이다. 따라서 앞으로의 예산은 지출성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과(결과)를 위해 편성되어야만 한다는 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재그룹화하며, 사업은 공익과 기대하는 성과(결과) 및 평가에 따라 결정된 목적과 연계되어야 한다.

셋째, 재정운영에 있어 투명성을 확보해야 한다는 것이다. 예산은 100개에서 150개의 부처별 사업으로 편성하고 사업예산에서 재정운영자의 재량권을 확대한다. 재정운영자의 재량권 확대와 책임성을 강화하고 재정지출의 효과성 통제를 지향한다. 재정법은 국가경제 및 예산의 전략적 선택의 투명성을 강화한다. 이를 위해 재정법의

---

53) 성과관리법 부처 위원회(CIAP)는 재정경제산업부 산하 예산개혁부에서 주축이 되어 2002년 말에 설립되었다. CIAP의 위원장은 재정경제산업부 소속 재정평가감사실장이며 구성원은 여러 부처(내무부, 재경부, 사회부 등)에서 파견된 평가감사실의 평가감사관들로 구성된다. 이 위원회는 감사나 통제적인 목적이 아니라 조직법(LOLF) 시행의 지원업무를 하기 위해 설립된 조직으로 2006년 1월 조직법(LOLF)이 시행될 때 자연 해산되는 것으로 되어 있다.

권한범위를 확대하고 의회에 대한 정보제공을 강화한다. 예산통일성 원칙에 대한 일부 예외를 지속적으로 인정하고 예산과 공공회계에 대해 엄격한 구분을 한다. 예산 논의에 있어 의회의 권한을 확대하며 의회 내의 재정위원회 역할을 강화한다.

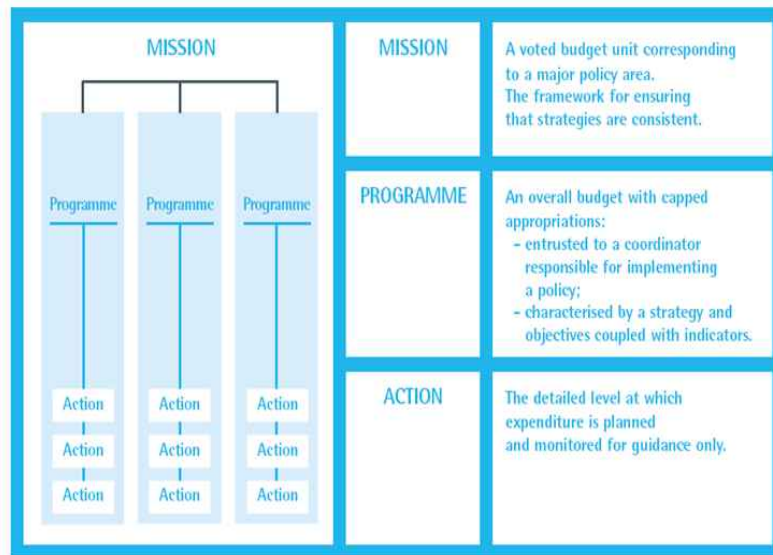
## 2. 체계

성과관리예산은 달성할 성과에 기초하여 예산을 구축하는 것이다. 이에 따라 전략, 목표, 지표, 성과목표들은 각 프로그램 수준에서 결정되도록 하고 있다. 프로그램의 책임자는 목표에 맞는 행정관리를 유도하기 위해 총액예산 메커니즘을 통해 유연한 관리를 활용한다. 성과에 대한 정보는 소비수단이나 활동량을 단순하게 기술하는 것을 지양하고 정책효과 및 공공서비스의 질과 가격 등을 고려하여 결정하고 있다.

성과관리예산 구축의 핵심은 예산체계가 투입 중심의 관리에서 성과(결과) 중심으로 전환하는 것이다. 예산은 아래 그림과 같이 임무, 사업(프로그램), 세부사업(활동) 세 가지 차원에서 지출 목적을 위주로 편성한다.

매년 임무와 사업 및 세부사업의 수가 변화하는데 2009년 기준으로 33개의 임무와 133개의 프로그램, 그리고 약 600개의 세부사업으로 세분화되어 짜여진다. 임무는 국가의 큰 분야의 정책을 의미하며, 프로그램은 정책실행의 책임성의 범위를 정하는 역할을 한다. 세부사업(활동)은 프로그램의 목적을 세분화하여 지출승인 및 모니터링이 이뤄지는 수준에서 실시되고 있다. 임무와 사업, 세부사업의 자세한 내용은 다음과 같다.

[그림 VIII-1] 프랑스 성과관리에산체계



자료: "The Performance-based Approach: Strategy, Objectives, Indicators", 프랑스 재무부, 2004

- ① 임무(les missions): 임무는 국가의 정책을 확인하기 위해 구축된 것으로 의회에서 투표를 통해 결정·구축된다. 국가예산의 임무 중 33개의 임무는 하나 혹은 여러 정부부처의 하나 혹은 여러 개의 서비스에 해당하며 정해진 공공정책에 합치되는 전체 사업들을 구성한다. 마찬가지로 행정 부처는 여러 개의 임무에 참여할 수 있다.
- ② 프로그램(사업)(les programmes): 사업은 133개(2009년 기준)로 나뉘는데, 각 프로그램은 단일 목적의 세출 기본단위로서 사업별로 지출상한이 정해진다. 또 각 프로그램별로 전략목표, 운영목표, 성과지표와 목표치가 정의된다. 각 사업의 담당관이 있는데 이들은 사업단위로 편성된 예산 내에서 사업목적 달성에 가장 효과적인 방법으로 예산을 사용할 수 있다. 프로그램은 단순히 현재 조직단위를 토대로 하지 않고 있으며, 실제로 2009년 124개의 비보조(non-grant)사업 중 56개는 특정 부처와 대응되지 않고 있다. 한편, 정부조직 구조의 개선이 LOLF 도입시 필요한 요건이 아니었음에도 불구하고, 부처는 새로운 예산체계에 부합되도록 조직

구조를 변경하고 있다. 조직과 프로그램의 구조가 다른 경우, 각 프로그램은 관리 현장(management charter)을 통해 관련 조직들 간에 예산이 어떻게 배분되고, 총체적인 성과에 관련 조직들이 어떻게 기여하는지를 명시해야 한다. 다수의 조직들이 하나의 프로그램에 속한 경우 관련 조직의 관리자 중 한 명이 리더가 되지만 관리자 간에는 위계는 없으며 동등한 관계에서 프로그램을 운영한다. 또한 다수의 프로그램을 포함하는 범부처 정책의 경우, 전면전 정책문서(Across-the-board policy document)를 작성하여 예산안 제출시 함께 제출한다.

- ③ 세부사업(활동)(les actions): 각 사업은 2009년 600여 개의 세부사업으로 구분되는데, 세부사업은 실제 예산이 배정되는 용도로서, 사업담당관은 사업별 지출상한 내에서 자유롭게 일련의 세부사업을 추진할 수 있다.

<예시> 국가경찰 프로그램 사업의 세부사업들

- 세부사업(활동) 1 공공질서와 주권의 보호
- 세부사업(활동) 2 안전 및 공공 평화
- 세부사업(활동) 3 거리안전
- 세부사업(활동) 4 외국인 경찰 및 국제수송 신뢰성
- 세부사업(활동) 5 사법경찰의 정의 수호

1) 3가지 관점(Citizen, User, Taxpayer)에서의 성과목표 설정

프랑스는 시민, 사용자, 납세자 3가지 관점으로 성과목표를 설정하도록 추구하고 있으며, 이는 사회경제적 효과성, 서비스 품질, 관리효율성 측면에서 개선되었는가를 분석하기 위함이다.

시민 관점에서 성과목표는 사업이 사회경제적, 문화적, 환경적 측면에서 어떠한 기대효과를 가져왔는지를 분석하는 것으로 정부의 산출물을 보여주는 것이 아니라 사

회경제적인 결과를 보여줄 수 있도록 설정되어야 한다.

사용자 관점에서 성과목표는 사용자에게 제공된 서비스 품질의 개선을 목적으로 하여 수혜자에게 제공된 서비스가 수요를 충족시키는지 확인할 수 있도록 설정되어야 한다.

납세자 관점에서 성과목표는 관리효율성 제고를 목적으로 주어진 자원하에서 최대한의 산출을 낼 수 있는지를 확인할 수 있도록 설정되어야 한다.

<표 VIII-1> 3가지 관점에서의 성과목표 및 성과지표 예시

관점	목적(Goal)	성과 목표 예시	성과지표 예시
시민	사회경제적 효과	건강: 유방암 발견 시간 단축	유방암 진단 전까지의 평균경과시간
사용자	제공된 서비스의 품질	경찰: 출동시간단축	출동요청을 받고 현장에 도착하기까지의 시간
납세자	관리효율성	도로: 유지비용절감	1km당 평균유지비용

## 2) 성과목표의 분류

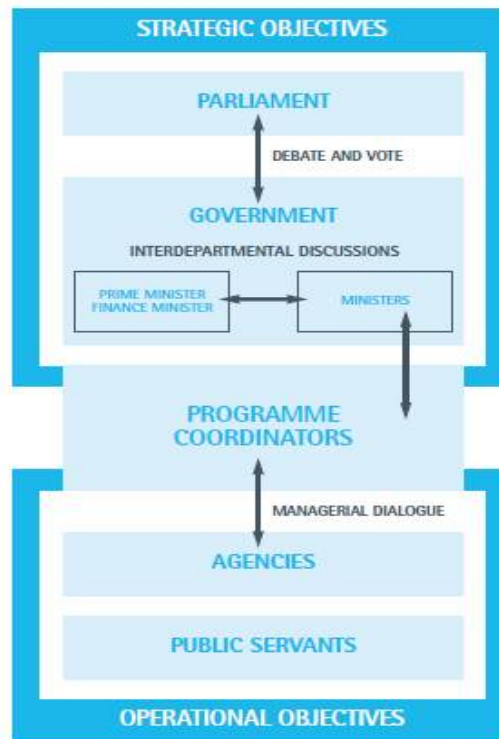
### 가) 전략적 목표(Strategic Objectives)

전략적 목표는 각 프로그램별로 해당사업을 통해 달성하고자 하는 핵심요소를 반영하여 설정한다. 전략목표는 정책의 효과성과 재정의 명확성을 전체적으로 그릴 수 있도록 고도로 설정되어야 한다. 또한 일반시민, 사용자, 납세자의 측면에서 사회경제적 효과성, 서비스의 질, 관리효율성 간의 균형을 고려하여 설정한다. 전략적 목표 설정 기준은 사업목표의 수가 다수이지 않을 것, 사업활동과 직접적인 연계성이 있을 것, 사업활동의 결과를 구체적으로 측정할 수 있을 것 등을 제시하고 있다.

## 나) 운영 목표(Operational Objectives)

전략목표를 명확하게 하기 위해 설정하며, 프로그램이 포괄하지 못하는 사업(활동)들을 내부적으로 관리하는 데 있어 전략목표와 연계될 수 있도록 보조적인 역할을 한다.

[그림 VIII-2] 전략적 목표와 운영 목표 관계



자료: "The Performance-based Approach: Strategy, Objectives, Indicators," 프랑스 재무부, 2004

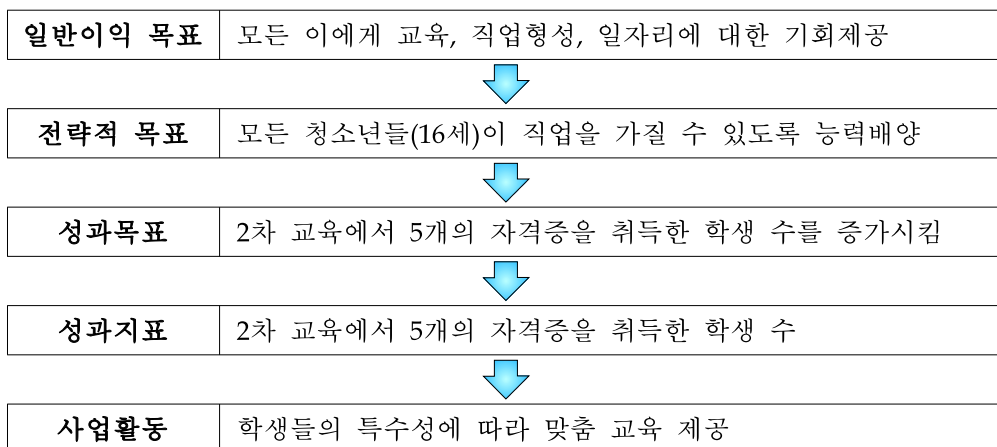
## 다) 중간 목표(Intermediate/Interim Objectives)

사회경제적 효과성, 서비스 품질, 관리효율성 측면의 성과목표로 나아가는 과정의 성과목표로 투입관련, 활동관련, 산출관련 세 가지 목표로 구분할 수 있다.

### 3) 성과지표(Indicators)

성과지표는 목표의 성과를 측정하기 위한 확실한 의미가 있어야 하며, 기대되는 결과에 대한 상황과 관련하여 설정해야 하고, 마지막으로 목표와 논리적으로 연결시켜 판단할 수 있는 근거를 제시할 수 있어야 한다. 즉, 성과지표는 사업목표에 연결되어 목표달성 여부를 객관적으로 측정할 수 있어야 하며, 전년도 결과를 토대로 향후 5년간의 연도별 목표치(target)를 제시한다. 성과지표의 구성 원리는 적절성, 유용성, 신뢰성, 타당성 등이 반영되어야 한다.

[그림 VIII-3] 교육부: 성과목표체계



자료: 김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도 개혁, 04. 12

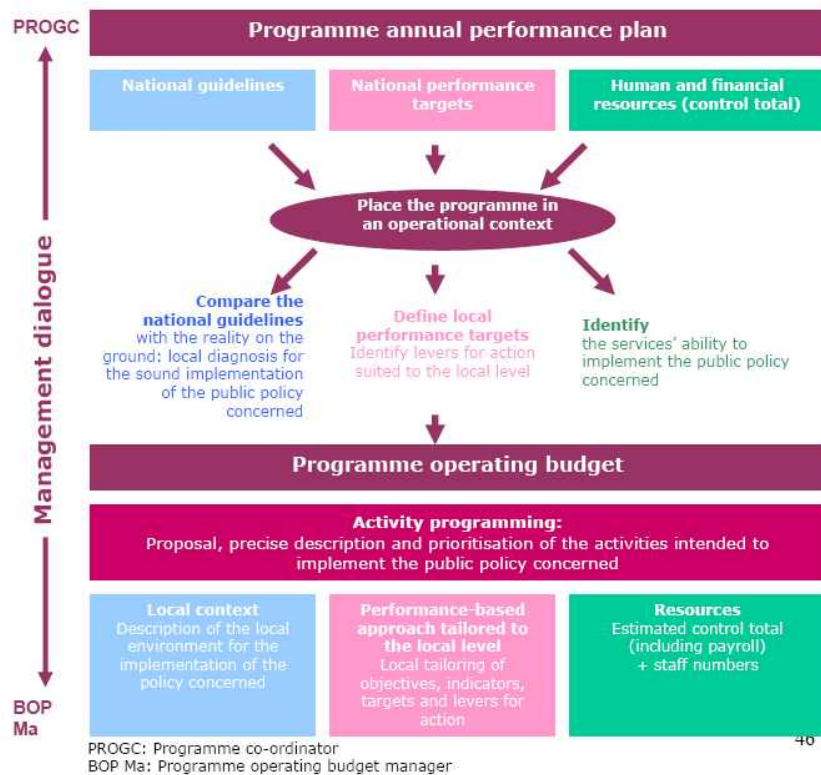
### 4) 성과관리를 위한 연간성과계획서와 성과보고서

LOLF는 매 회계연도마다 각 부처는 연간성과계획서(Annual Performance Plan:PAPs)와 연간성과보고서(Annual Performance Report:RAPs)를 작성하도록 요구하고 있다. PAP는 사업활동별 내용, 사업비용, 사업목적, 사업결과 및 예상치, 성과지표 측정산식, 조세지출 평가, 전년도 실제지출, 올해 세출예산액과 비교해 세출 변

경에 대한 근거 제시, 당해연도 세출 제한액(cash-limit appropriation), 조달방식·특정상황 등 분류별 지불추정액을 포함해야 한다. 각 부처는 성과계획서와 성과지표를 직접 작성해야 하며, 각 공공정책의 실행에 도달할 목표들을 정의한다. 여기에서 목표들은 단순하고 구체적이며 적은 수로 구성되어야 하며, 목표달성을 보장하는 지표들을 설정한다. 지표들은 적절성과 신뢰성이 있어야 하고 그 수가 한 목표당 평균 2개 정도가 적당하다.

연간성과보고서(Annual Performance Report:RAPs)는 각 프로그램별로 도출되는 재정검토에 함께 첨부되는 보고서로 연간성과계획서와 대응하는 내용을 포함하여 작성되며 LOLF 54조에 의거하여 전략목표의 추정치와 관측치, 성과지표와 관련한 비용, 실지출액 작성 및 초과지출이 발생한 경우 그에 대한 근거제시, 실제 인건비 및 변동에 대한 근거를 내용으로 하고 있다.

[그림 VIII-4] 성과계획서와 성과보고서 도식도



### 3. 운용

2006년 1월부터 시행하게 된 재정법규에 관계된 조직법(LOLF)은 성과지향적 예산방식과 관리인의 책임성 확보를 주요 내용으로 한다. 이 법은 국가재정사업(예산집행)의 효율성과 정부정책의 성과관리를 제고하고자 하는 세계적인 흐름을 반영한다.

LOLF는 프랑스 최초의 성과관리 통합법이라고 평가할 수 있다. 주목하여야 할 점은 이 법이 행정부에서 발의되어 채택된 것이 아니라 의회가 스스로 발의하여 최종 확정된 사실이다. 다른 국가에서는 행정부가 성과관리제도를 도입하여 재정 개혁을 주도해 오고 있는 것에 비해 특이한 사항이라 할 수 있다. 즉, 의회 스스로 정부업무의 성과관리를 위한 주체적 역할을 수행할 것임을 법/제도로 명문화하였다는 사실을 이해해야 한다. 이 법에 기초하여 프랑스는 다른 선진국과 달리 정부업무의 성과관리는 최종적으로 의회가 최종 확인(예산안 확정)한다.

그러나 프랑스 평가의 핵심은 부처 스스로 자율적으로 운영하고 있는 자체평가이다. 가장 대표적 자체평가기구인 자체평가감찰총국(Inspection Generale)이다. 자체평가감찰총국은 장관 직속기관으로 설치되어 부처 사업의 성과관리, 행정감사, 성과감사, 직무감찰, 행정지도, 행정조언, 자체평가 등의 업무를 수행하고 있다.

각 부처는 자체평가기관인 자체감찰총국(Inspection Generale)에 의해 부처의 자체평가(사업평가)를 실시하였고, 경제재정산업부에 소속된 재정감찰총국(Corps de l'Inspection Generale des Finances)은 각 부처의 자체평가 결과의 공정성을 평가하기 위해 타 부처의 업무까지 평가하는 메타평가 기능까지 수행하였다. 1998년 11월 공공정책평가에 관한 수상령은 평가체계를 총괄·자율형태로 설치하게 하였다. 프랑스의 각 부처에 설치되어 있는 '자체감찰총국(Inspection Generale)'은 부처의 사업평가, 성과평가, 직무감찰, 행정지도 및 행정자문의 역할 등과 같은 기능을 수행하며, 프랑스 정책평가체계의 근간을 이룬다고 평가할 수 있다.

가장 대표적인 자체평가기관은 재정경제부의 재정감독원(Inspection Generale des Finances), 내무부의 행정감독원(Inspection Generale de l'Administration) 그리고 고용보건의복지부의 사회복지감독원(Inspection Generale des Affaires Sociales) 등이다. 이와 같은 평가조직들은 정부의 평가역량 강화에 크게 기여해 왔다.

프랑스에서 자체평가 결과는 부처 내부의 정책 자료로 활용하고 의회에 보고하거나 대외에 공포하지 않고 있다. 예산관련 사항에 대해서는 경제재정예산부의 예산 편성시에 반영하고 예산과 관련이 없는 시정조치 사항에 대해서는 관계부처 장관의 판단에 맡기고 있다.

위의 내용을 종합하면, 프랑스는 자체평가시스템 활성화를 통해 평가인프라를 구축하여 평가역량을 강화하였다. 최근의 정책평가 동향은 성과관리체계를 중심으로 하는 혁신적인 자체평가시스템을 구축하고 있다. 또한, 정부사업의 성과관리와 관련하여 의회 재정상 임위원회의 역할과 권한이 대폭 강화되고 있다.

## 4. 관련기관의 역할

### 가. 감사원

프랑스의 감사원은 헌법 제47조가 규정하는 바에 따라 국가예산의 재정집행에 대한 회계감사(합규성 감사)를 수행하며 이에 대한 결과를 의회, 정부에 통보한다. 회계감사의 대상은 행정부의 각 부처, 공공기관, 공기업, 의료보험 기관, 국가의 공적자금을 지원받는 사적 법인체 등이다. 국가, 공공단체, 공기업, 사회보장기관들에 대하여 공적 자금의 회계에 대한 책임을 판단하는 특별 재판 기관으로, 법원장, 법관(재판관, 조사법관, 감사법관, 외부충원 재판관(공기업 감독 담당 공무원), 외부보고관) 등으로 구성되어 있다.

감사원은 회계법원으로서 회계공무원이 공금을 충실히 관리하였는지와 수입이 실제로 지출 목적에 제대로 지출되었는지를 검토하는 회계 검사와 회계에 대한 통제, 재정관리, 경영 효율성 통제 등의 권한을 갖고 있다. 또한 의회와 정부에 대한 보조 및 지원으로 조사요구권, 행정부 및 의회에 결과 통지, 결산법안에 관한 보고서 작성, 회계증명제도, 행정부에 제출하는 연계보고서 작성 등의 권한을 갖고 있다. 덧붙여 의회에 대한 보조역할로서 프랑스 LOLF 제58조 2항 5호 제1문에서는 회계법원은 의회에 대한 보조임무로서 회계증명제도를 의무로 부과하여 회계감사 인증(Certification) 제도를 운영하고 있다. 즉, 국가 회계의 적법성, 진정성, 충실성 증명의

의무를 회계 법원에 지우고 있다. 이 증명은 결산법에 첨부되는데 결산법은 본래 예정되어 있던 회계(수입과 지출)와 실제 집행된 회계의 차이를 확인하여 재정집행 결과를 의회가 승인하는 법률을 말한다. 본 제도는 2006년부터 시행되었으며, 이를 통해 감사원의 회계 법원 권한이 더욱 확대되었다.

이와 동시에 프랑스 감사원은 자원(인력 및 예산)의 2/3를 재무감사 및 성과감사에 투입하고 있다. 성과감사는 투입된 재정에 비하여 사업목표 달성도를 측정함으로써 재정집행의 효율성을 평가하고 있다. 또한 성과정보가 진실되게 쓰여진 것인지 정확성을 판단하고, 부처의 성과목표 미달성시 부처에 이를 설명하도록 요구할 수 있다. 매년 예산 및 성과지표의 적합성에 대한 보고서를 발간하고 있으며, 임무, 프로그램, 활동 등의 적절성에 대해서도 감사하고 있으나, 포괄적인 수준에서 실시하고 있는 실정이다. 최근에는 성과감사를 위한 감사기법 및 통합적 전산망 구축을 고안 중에 있다.

#### 나. 국회

2006 회계연도부터 의회는 정부가 제출한 예산안을 전략목표와 성과달성도를 기준으로 하여 최종적으로 심의·확정하게 된다. 따라서 의회에 상정되는 모든 정부사업 예산은 정책책임자가 제시하는 전략목표를 중심으로 예산안이 확정된다. 만약 정부가 제안한 주요 임무 내 사업간 예산 배분이 필요하다면 의회는 이를 조정할 수 있다.

또한 정부사업의 성과관리와 관련하여 의회의 역할과 권한이 대폭 강화되고 있다. 의회는 2006년부터 행정부에 대한 성과관리 외부평가기관으로서 정부의 성과계획서, 성과관리보고서 등을 분석하고 평가하는 기능을 수행한다. 정부가 제출한 예산성과관리 보고서를 토대로 의회는 사업프로그램 목표 및 계획수립의 적절성, 사업수행 결과 등을 평가한다. 만일 성과계획서, 성과관리 보고서의 내용이 성과관리 가이드라인에 저촉되는 사업목표 설정의 불명확성, 일관성의 결여 등이 지적되었을 경우 의회는 성과관리 계획서를 정부에 회송시킬 수 있는 권한이 있다.

#### 다. 예산당국

프랑스의 경우 성과관리의 추진주체는 성과관리 범부처 위원회(CIAP), 의회이며 회계감사원은 성과감사 업무를 수행한다. 즉, 2001년 8월 1일 제정되었던 재정법규에 관계된 조직법(LOLF)의 취지에 따라 이 법이 시행될 2006년까지 재정경제예산부 산하에 재정사업 성과관리 범부처 위원회(CIAP)가 한시적으로 설치되어 LOLF 시행을 위한 준비작업, 실무작업, 평가지표 개발 등의 업무를 수행하고 있다. 이 위원회의 역할은 각 부처가 작성할 성과계획서, 성과관리보고서를 평가하여 그 결과를 통보하고, 각 부처가 활용할 성과관리 기법을 연구하여 부처에 전달하는 것이다. 핵심적 기능은 각 부처의 성과관리에 대한 방법론적 평가기능을 수행(목표설정의 타당성, 전략 목표 설정의 연계성, 성과목표, 성과지표 등)하고 사업프로그램 집행과 관련하여 계획의 실현가능성(구체성, 신뢰성)등을 평가하는 것이다.

## 참고문헌

김재훈 외, 『주요 국가의 정부예산회계제도 개혁』, 한국행정연구원, 2004.

프랑스재무부, “The Performance-based Approach: Strategy, Objectives,” Indicators, 2004.

OECD, “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison,”  
OECD Journal on Budgeting, Vol.4 No.3, 2004

\_\_\_\_\_, Performance and Results 3<sup>rd</sup> Annual Meeting of SBO Network 자료, 2006.

[www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

[www.lolf.minefi.gouv.fr](http://www.lolf.minefi.gouv.fr)

## 연 구 진

연구책임자 원종학 연구위원

공동연구원 이계형 · 이순향 (미국)

범지인 (영국)

박선영 (캐나다)

임소영 (호주)

봉재연 (뉴질랜드)

김창민 (일본)

태정임 (스웨덴)

전예슬 (프랑스)