

KIPF ISSUE PAPER No.86

통권
제 86 호

조세재정 브리프

2019. 11. 15
www.kipf.re.kr

OECD Good Practices for Performance Budgeting

– 2019, OECD –

민경률 한국조세재정연구원 초빙연구위원 krmin@kipf.re.kr
박선영 한국조세재정연구원 선임연구위원 psy96@kipf.re.kr

- 1 배경
 - 2 모범적 성과주의 예산의
7가지 주요 지침(Good Practice)
 - 3 정책적 함의
- 참고문헌





요약

- ▶ 성과주의 예산은 예산의 기획 및 편성과정에 성과정보를 체계적으로 활용하고 의회와 국민에게 재정지출의 성과를 제시하여 예산과정 전반에 투명성과 책임성을 높이기 위한 목적을 가짐
- ▶ OECD에서는 모범적인 성과주의 예산제도를 위한 7가지 지침을 제시하여 성과주의 예산 운용을 지원함

KIPF ISSUE PAPER

1 배경

- ▶ OECD에서 정의한 성과주의 예산은 예산의 기획 및 편성과정에 성과정보를 체계적으로 활용하는 것을 의미하며, 의회와 국민에게 재정지출 및 그로 인해 달성된 결과를 제시하여 예산과정 전반에 투명성과 책임성을 높이기 위한 목적을 가짐
 - 성과주의 예산개혁은 당초의 기대에 비해 미흡한 점도 있었지만, 성과주의 예산을 채택한 국가들은 지속적인 노력을 통해 점진적으로 개선해 나가고 있음
- ▶ 본 보고서(OECD Good Practices for Performance Budgeting, 2019)는 OECD 회원국들의 10년 이상 축적된 경험과 설문 조사 결과를 바탕으로, 행정적인 부담은 줄이면서도 성과주의 예산제도의 이점을 살릴 수 있는 방법과 실제적인 예를 제공하고자 작성되었음

KIPF ISSUE PAPER

2 모범적 성과주의 예산의 7가지 주요 지침(Good Practice)

- ① 성과주의 예산 책정의 근거와 목표를 명확하게 문서화하고, 주요 이해 관계자의 관심을 반영해야 함
- ▶ 성과주의 예산 편성에 대한 근거, 목표, 접근방식을 예산 관계법 또는 재정 관리 개혁 프로그램과 같은 전략 문서에 명시

- 성과주의 예산의 입법례를 보면, 2001년 프랑스의 LOLF(Loi Organique Relative Aux Lois de Finance)는 예산제도법(우리나라의 국가재정법) 내에 성과주의와 관련된 주요 사항을 적시하였으며, 예산제도를 규정하는 법률과 별도로 예산 절차의 변경을 포함한 일반 성과 법률의 사례는 2013년 호주의 PGPA법(Public Governance, Performance and Accountability Act)이 있음. 뉴질랜드는 2013년 공공재정법 및 국가조직법을 개정하여 성과예산체계에 관한 명확한 근거를 마련함
- ▶ 연례 예산과정에서 나타나는 서로 다른 이해관계자 관심과 우선순위 등을 충분히 고려하여 성과주의 예산제도의 목적을 설정하고 제도를 설계해야 함
 - 프랑스와 호주는 의회가 성과주의 예산 개혁을 촉진하는 중요한 역할을 한 반면, 영국은 행정부가 주도하여 성과주의 예산제도를 도입 운영하였고, 미국은 성과 개선을 위한 관리 도구 이상의 것으로 간주되기도 하였음
- ▶ 성과주의 예산 편성은 정부 고위 관료 및 정치 지도자의 지지를 확보해야 함
 - 성과 문화를 정착시키려면 고위 공직자 및 장관에게 결과에 대한 책임을 묻겠다는 정치적 의지가 필요한데, 캐나다의 행정관리책임제도(Management Accountability Framework, MAF)는 행정관리 성과에 대한 부서/기관과 재정위원회 사이의 공통된 기대를 설정하고 책임의 토대가 됨

② 성과주의 예산은 정부의 전략적 목표와 우선순위에 따라 지출조정을 용이하게 함

- ▶ 예산안은 개발 계획, 정부 사업, 전략적 방향 및 우선순위에 관한 문건 또는 책무와 체계적으로 연계되어 있음
 - 성과주의 예산의 도입은 계획의 수준을 제고하고, 중기적으로 전략적 목표와 국가재원의 배분을 체계적으로 연계시킬 수 있도록 일관성이 있는 개념적, 절차적 틀을 제공함
- ▶ 중기재정계획(medium-term expenditure framework, MTEF)은 성과주의 예산의 작성을 위한 실제적이고 신뢰할 만한 재정모수(fiscal parameter)를 제공함
 - MTEF은 국가의 우선순위에 맞춰 국가재원의 배분을 조정하고 다년간 사업에 소요되는 자원 확보에 대한 확신을 줌으로써 공공 지출의 효과를 개선할 수 있으며, 대규모 투자 프로젝트, 신규 사업 및 조직 구조조정과 같이 집행에 장기간이 소요되는 정책의 향후 계획을 용이하게 함
- ▶ 부처 간 협력이 필요한 복합적인 목표는 중앙정부의 활동과 예산 조정에 의해 달성되도록 함
 - 성과주의 예산 편성 시 나타나는 공통적인 문제는 정부의 중요한 전략 목표 중 일부가 복잡하거나 까다로워서(wicked) 처리하기 어렵고 여러 기관 간의 조정을 필요로 한다는 점인데, 미국의 범부처 우선순위목표(Cross-Agency Priority, CAPGoal) 사례는 다부처 목표 조정을 촉진하는 제도적 메커니즘을 보여주고 있음



③ 성과주의 예산 체계는 정부 활동의 다양한 특성과 지출 및 결과 간의 복잡한 관계를 유연하게 반영해야 함

▶ 성과주의 예산에서 요구되는 성과 정보의 유형과 분량은 사업의 성격에 따라 달라짐

- 많은 OECD 회원국들이 직면하고 있는 공통적인 과제는 공공부문의 다차원적인 성과의 특성을 반영하는 균형 잡힌 지표 세트를 파악하는 것이며, 핵심은 주요정책 목표의 달성, 고품질 공공서비스 제공, 지출가치(VIM), 규칙 준수임

▶ 공공영역 내 성과의 다차원적인 특성을 감안하여, 다양한 성과측정방식을 사용토록 함

- 정부는 "하나의 사이즈가 모두에게 맞는다"는 일률적인 접근법보다 예산 투입과 결과 사이의 관계를 고려하여 프로그램의 유형을 구별해야 함

▶ 사업 구조는 부처나 기관의 행정 책임, 서비스 제공 기능에 맞춰 조정되며, 지출 분류와 통제 체계를 개정하여 사업 관리를 촉진하고 결과에 대한 책임을 높임

- 성과주의 예산의 토대가 되는 중요한 원칙은 사업 관리자가 과거 예산 편성방식보다 더 유연한 방법으로 예산을 관리할 수 있는 권한을 부여받는다는 점임

④ 정부는 성과예산 편성에 필요한 인적 자원, 데이터, 인프라에 투자해야 함

▶ 중앙예산당국은 성과주의 예산제도를 관리하고 운용할 수 있는 역량을 기관 내부와 각 부처에 구축해야 함

- 예산당국은 성과주의 예산의 편성과 집행, 예산 분류체계, 예산 보고 형식과 통제방식의 개선, 프로그램 개발, 성과 지표 선정, 성과 목표 설정 등의 과정을 통해 일선 부처를 지원하는데, 이는 전통적인 예산 부서의 전형적인 재정·재무 기술을 뛰어넘는 분석 및 처리 기술을 필요로 함

▶ 중앙예산당국은 성과를 개선하기 위해 정기적으로 성과주의 예산 체계의 운영을 검토하고 조정해야 함

- 많은 OECD 회원국의 성과주의 예산제도는 오랜 기간에 걸쳐 발전하고 성숙해 왔으며, 양질의 성과지표를 생산하기 위해 노력하고 있으며, 모든 부문과 프로그램에 걸쳐 일관된 목표치를 설정하기 위해 노력하고 있음

▶ 성과 측정 시스템을 점진적으로 개선하여 신뢰성 있는 데이터를 제공해야 함

- 성과 데이터는 적시에 검색할 수 있고, 표준화되며, 접근 가능한 전략자산으로 관리하여야 하며, 중요한 임무(mission)와 관련한 데이터의 출처를 식별하고 공유하는 능력과 성과관리의 핵심에 데이터를 중심으로 한 운영 역량을 키워야 함

⑤ 성과주의 예산은 의회와 시민사회의 체계적인 감독을 용이하게 하여 정부의 성과 지향과 책임을 강화함

- ▶ 의회에 제출되는 연간 예산·지출 보고서는 성과 목표와 달성 수준에 대한 정보를 포함하고 있음
 - 성과에 대한 정기적인 보고는 책임과 의사결정을 지원하는 성과주의 예산 시스템의 필수적인 부분이며, 가장 좋은 방법은 지출의 기초를 구성하는 주요 예산 문서에 성과 정보를 통합하거나 성과 정보를 예산에 수반되는 보충 정보로 제시하는 것임
- ▶ 최고 감사기관의 지원을 받는 의회는 성과주의 예산과 재무보고서를 면밀히 조사함
 - 영국 하원의 '심층조사단(Scrutiny Unit)'과 같이 일부 OECD 회원국의 의회는 성과주의 예산이 자리매김하는 데 기여를 했으며, 정부가 성과 예산과 재무 보고서를 검토하고 논의함으로써 지출 결과를 설명하도록 하는 데 중요한 역할을 하고 있음
- ▶ 예산 및 지출 데이터가 전자화되고 접근가능한 형식으로 게시됨
 - 캐나다의 'InfoBase System', 멕시코의 '예산 투명성 포털'과 같은 온라인 성과 포털 또는 중앙 정부 데이터 포털은 시민 사회나 언론이 정부에 성과에 대한 책임을 물을 수 있도록 지원하며, 공개적인 정부 데이터 정책을 통해 데이터에 접근할 수 있음

⑥ 성과주의 예산은 성과 개선을 위해 설계된 사업 평가 및 지출 검토와 보완적이어야 함

- ▶ 새로운 사업에 대한 사전적(Ex ante) 평가는 주요 성과 지표를 포함해 사업의 기획을 강화하고 모니터링 및 사후적 평가(Ex post) 과정을 촉진시키며, 사후적 평가는 순차적으로 수행되어 그 결과가 예산 과정에 체계적으로 반영됨
- ▶ 지출 검토(Spending Review)는 지출의 정당성을 검토하고 우선순위 목표를 지원하기 위해 예산절감이 가능한 부분을 찾을 수 있도록 성과주의 예산과 연계하여 활용됨
 - 지출 검토의 목표는 기존 지출의 목적과 가치를 면밀히 조사하고 효율성을 향상시키거나 새로운 우선순위 지출 이니셔티브를 위한 재정 여력을 만드는 것이며, 지출 검토가 효과적으로 운영되기 위해서는 관성적인 행태와 고착된 이해 관계를 극복하고 자원의 재배분, 효율성 향상을 가져올 수 있는 충분한 권한이 뒷받침되어야 함

⑦ 성과주의 예산 체계에 대한 인센티브는 성과 지향적인 행동과 학습을 장려해야 함

- ▶ 정부는 성과에 초점을 맞춘 관리 문화를 촉진해야 함



- 성과주의 예산의 주요 목표는 공무원들이 정책 우선순위에 즉각적으로 대응하고, 공공서비스의 질을 지속적으로 향상시키며, 재정지출의 가치를 추구하는 성과 기반 윤리로의 전환을 지원하기 위함임
- ▶ 성과가 낮은 사업에 대한 대응 방식은 개인에 대한 금전적 보상 또는 처벌보다 학습과 문제 해결에 초점을 맞춰야 함
- 성과 결과와 예산이 강력하게 연계될 경우 성과지향 문화가 게임 형태로 변형되어 오히려 성과지향을 저해할 위험이 있으므로, 성과 결과는 예산 삭감 또는 사업 폐지와 같은 극단적 방식보다 완만한 관리적 개선을 위한 근거 및 자료로 활용하는 것이 바람직함

3 정책적 함의

- ▶ OECD가 제시한 7가지 주요 지침의 내용은 우리나라에서도 잘 제도화되어 시행되고 있는 점도 있고, 좀 더 보완할 부분도 있어 중앙예산부서의 지속적인 관심이 필요함
- 우리나라 성과주의 예산제도의 제도화 부분은 OECD 회원국과 비교할 때 높은 수준이지만, 인적자원, 데이터, 인프라에 대한 투자와 성과지향의 학습을 장려할 수 있는 인센티브 구조 및 조직 문화를 강화해나갈 필요

[참고문헌]

OECD, *OECD Good Practice for Performance Budgeting*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_c90b0305-en;jsessionid=LB0LM5g2P9U_XrDs97su0K6_.ip-10-240-5-49, 검색일자: 2019.9.30

한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 『KIPF 재정성과평가 동향과 이슈』, 2019년 가을호, 2019. 10. pp.52~67

