

재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점: 주요 쟁점을 중심으로



박노옥
한국조세연구원 연구위원(npark@kipf.re.kr)

재정집행의
속도뿐 아니라,
재정지출의 규모도
경제위기의 절박성에
비례하여 대규모로
이루어지고 있다.

I. 논의의 배경: 재정지출 확대와 성과관리의 필요성

국제적 금융위기 발생 이후, 전 세계적으로 재정지출이 경제위기의 대응 수단으로 적극적으로 활용되고 있다. 경기 대응적 수단으로서의 재정지출의 시급성이 강조되면서, 확대적 재정집행이 신속히 이루어지도록 재정집행의 걸림돌이 되는 장치의 제거가 강조되었다. 예를 들어, 우리나라의 경우 예산 조기 집행의 추진과 대형 국책사업에 있어서, 예비타당성 조사의 예외조항의 강화가 일례라고 볼 수 있다. 우리나라뿐 아니라 많은 국가에 있어서, 재정지출의 효과성 확보를 위한 사전적인 준비 및 검증보다는, 재정집행의 신속성이 강조되고 있는 것이 현실이라고 볼 수 있다.

재정집행의 속도뿐 아니라, 재정지출의 규모도 경제위기의 절박성에 비례하여 대규모로 이루어지고 있다. 금융위기 이전에는, 재정적자의 규모가 G-20 국가의 경우 평균적으로 GDP 대비 1% 초반대에 머물렀으나, 금융위기 이후 2008년에는 2.8%에 이르렀고, 2009년에는 8%에 이를 것으로 추정되고 있다. 금융위기의 근원지인 미국의 경우, 2005년과 2005년에는 재정적자의 규모가 GDP 대비 2.2%와 2.9%에 머무르던 것이 2008년에는 6.1%에 이르렀고, 2009년에는 13.6%에 이를 것으로 추정되고 있다¹⁾. 우리나라의 경우, 2006년과 2007년에 재정흑자의 규모가 GDP 대비 1.7%와 3.5%였다가, 2008년에는 1.1%로 흑자의 규모가 감소하고, 2009년에는 재정적자로 전환하여 그 규모가 3.2%에 이를 것으로 예상되고 있다.

1) IMF Staff Position Note(2009년 6월 9일)

이렇게 재정지출의 확대와 재정집행의 신속성이 강조되고 있는 긴급상황에서, 과연 재정사업의 성과평가와 관리가 어떤 의미를 가지고 있는가? 정부가 재정을 통해 이루고자 하는 목적은 크게 세 가지로 경기 안정화, 재정지출의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 예산의 적절한 배분, 그리고 소득 재분배 기능으로 나누어 볼 수 있다. 경제위기에 대응해 이루어지고 있는 재정지출의 확대 정책은 경기 안정을 위한 재정의 기능을 수행하고 있는 것이라고 볼 수 있으며, 경제침체로 인해 위협받고 있는 취약계층을 위한 재정지출은 소득 재분배의 기능을 강화시키는 과정으로 이해될 수 있다. 예산사업의 성과평가와 관리는, 재정지출 자체의 효과를 높이기 위해 사업의 운영방식을 개선하고 효과가 있는 사업방식이나 정책분야에 자원배분을 적절히 하도록 도움을 주는 하부구조라고 볼 수 있다.

재정지출의 확대와 집행의 시급성이 강조되면서, 재정사업의 성과평가와 관리가 뒷전으로 밀려난 감이 있는 것이 현 상황이라고 볼 수 있다. 금융위기 발생 직후에 열린, 2008년도 OECD 고위 예산당국자 성과주의 예산제도 작업반 회의에서도, 당분간은 재정성과관리제도(Performance Budgeting)를 강조하기가 힘든 것 아니냐는 의견이 제시되기도 했다. 그러나 한 번 더 생각해 보면, 현재의 경제위기는 두 가지 측면에서 재정사업의 성과평가와 관리의 중요성을 부각시키고 있다고 볼 수 있다. 하나는 현재의 재정지출의 효과성을 향상시키는 것과 관련이 있으며, 다른 하나는 현재의 대규모 재정지출에 따른 후속조치로서의 의미가 있다.

만약 현재 재정사업의 성과에 대한 유용한 성과정보를 가지고 있다면, 재정 확대의 목적에 부합한 영역과 사업의 선정이 합리적으로 이루어질 수 있고 기존의 사업 중에서 축소가 가능한 사업의 선정이 효과적으로 이루어질 수 있다. 그리고 경제위기의 국면이 어느 정도 해소되고 나면, 재정지출의 축소를 통한 재정의 건전성 회복이 중요한 문제로 부각될 것이다. 이 과정에서 정부가 국민에게 제공하는 서비스의 수준의 저하는 최소화하면서 동시에 재정지출을 축소시켜 나가기 위해서는, 합리적인 예산의 재배분이 중요하다. 대다수의 OECD 국가에서 재정지출의 축소 필요성에 직면하여 성과관리제도를 도입하였듯이, 우리나라에서도 경제위기의 극복 과정에서 발생한 재정적자의 확대 문제 해결을 위해 재정성과관리제도의 역할이 더욱 중요해질 것으로 예상된다.

그러면, 과연 우리나라에서 그동안 운영해온 재정성과관리제도가 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있을 것인가? 만약 우리나라의 재정성과관리제도가 경제위기의 극복과정에서 증가하는 재정사업의 효과적 성과관리의 수행을

우리나라에서도
경제위기의 극복 과정에서
발생한 재정적자의 확대
문제 해결을 위해
재정성과관리제도의
역할이 더욱 중요해질
것으로 예상된다.

성과관리와 평가는 해당 조직이나 국가의 총체적 역량이 드러나는 분야라고 볼 수 있다. 다양한 측면에서의 여건 마련과 역량 개발 및 확보에는 지속적인 투자와 노력이 필요하다.

위해 개선해야 할 부분이 있다면, 신속히 개선해 나가는 것이 필요하다. 우리나라에도 성과관리 예산제도가 도입되어 운영된 지 적어도 5년, 시범사업기간까지 포함하면 9년이 되었다. 본격적으로 시행된 지는 5년 정도이므로, 우리나라는 성과관리 예산제도의 도입 및 시행 초기단계를 막 벗어나는 시점에 있다고 볼 수 있다. 성과관리 예산제도의 모양새를 도입하여 시행하는 것은 단기간에 할 수 있으나, 제도의 실효성 제고를 위한 기반조성과 제도의 적절한 운영에는 적지 않은 시간과 투자가 필요하다. 성과관리와 평가는 해당 조직이나 국가의 총체적 역량이 드러나는 분야라고 볼 수 있다. 왜냐하면, 성과관리 예산제도의 효과적 실행을 위해서는 사업부처의 사업 기획력과 성과정보 생산 및 평가 능력, 예산당국과 국회의 예산사업에 대한 전문성 및 평가 능력과 더불어, 적절한 유인체계의 정비, 그리고 예산사업의 성과관리를 위해 필요한 기타 재정제도의 적절한 마련이 필요하기 때문이다. 이러한 다양한 측면에서의 여건 마련과 역량 개발 및 확보에는 지속적인 투자와 노력이 필요하다. 그러므로 본격적인 제도 시행 5년이 지나가는 이 시점에서 우리나라의 성과관리 예산제도를 평가하고 개선방안을 모색하는 것은 의미 있는 일이라고 생각된다.

본고에서는 성과관리 예산제도의 국제적 동향 소개를 통하여 우리나라의 제도 실행에 주는 시사점을 찾고자 한다. 본고에서는 각국의 제도 자체를 자세히 소개하기보다는 2000년대 중반 이후 나타나고 있는 각국의 변화를 소개하는데 초점을 두고자 한다. 이러한 변화는 각국의 경험이 반영되어 있으므로, 변화의 원인과 방향을 점검하면서, 우리나라에 주는 시사점을 찾고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 성과관리 예산제도와 관련된 각국의 변화를 소개하고, 다음에는 성과관리 예산제도의 효과적 실행과 관련된 주요 이슈들을 중심으로 국제적 추세를 비교 분석하여 시사점을 제시한다²⁾.

II. 재정성과관리제도의 주요 이슈 및 시사점

재정성과관리제도의 도입 당위성은 어느 누구도 부정하기 어려우나, 실효성 있는 제도의 운영은 쉬운 일이 아니다. 한 국가의 종합적 역량, 문화, 그리고 정치적 요소가 한꺼번에 개입되는 것이 성과관리 예산제도의 운영이다. 본장에서 효과적 성과관리 예산제도의 운영에 관계된 주요 이슈를 중심으로 국제적 동향을 살펴보고, 시사점을 도출해 보고자 한다. 재정성과관리제도의 운영을 위한 하부구조로는 재정사업의 성과를 측정하는 성과정보, 재정사업의 비용을

2) 국제적 동향 파악을 위해서 OECD 고위 예산당국자회의, OECD 자료, World Bank 성과관리 관련 회의, 그리고 각국 관계자들과의 면담과 회의가 기초 자료로 활용되었다.

보여주는 비용정보, 그리고 성과관리 단위를 체계적이고 포괄적으로 선정할 수 있게 도움을 주는 프로그램 예산체계를 꼽을 수 있다. 이러한 하부구조가 의사결정자에게 도움이 되는 기본적인 정보를 도출해내는 데 도움을 준다면, 다음 단계로 중요한 것은 성과관리 및 평가 과정의 제도화, 제도 운영 주체의 역량, 그리고 제도 운영 환경 등이다. 각국의 사례를 보면, 재정성과관리제도의 하부구조에 대해서는 어느 정도 수렴현상을 보이고 있음에 비해, 제도 운영과 관련된 부분에 대해서는 각국의 정부 구조, 문화, 그리고 사회경제적 환경에 따라 차이를 보이고 있다.

가. 성과정보와 관련된 이슈

1) 성과측정 수단: 모니터링 vs. 프로그램 리뷰 vs. 사업평가

지금 국제적으로 가장 활발하게 활용되고 있는 성과정보는 모니터링 수준의 정보이다. 성과목표체계를 수립하고 성과목표의 달성 정도를 성과지표와 목표치를 통해 모니터링하는 형태의 제도가 광범위하게 채택되고 있다. 우리나라의 경우, 재정성과목표관리제도에 의해 운영되고 있는 성과계획서와 보고서가 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 이러한 모니터링 시스템의 장점은 포괄적이고 체계적으로 빠른 시간 내에 성과정보를 생산하고 활용할 수 있다는 것이다. 반면 단점은 이러한 모니터링 수준의 정보에 있어서는 외부요인의 존재로 인해 정부의 예산사업만으로는 해당 성과지표의 변화를 해석할 수 없다는 것이다. 그러므로 성과지표 중심의 모니터링 수준의 정보는, 성과관리를 위한 출발점이 되는 정보는 될 수 있어도 의사결정을 하기 위해 활용하는 정보가 되기는 어려운 측면이 있다.

일반적으로 성과지표 중심의 모니터링 시스템은 특정 조직의 내부 의사결정에는 유익한 수단이 될 수 있다. 왜냐하면, 성과지표를 통해 일차적인 신호를 파악하고 추가적인 정보를 수집하고 해석하는 것이 조직 내부에서는 비교적 용이하기 때문이다. 반면에 외부인이 성과지표에 근거한 성과정보를 바탕으로 성과지표의 변화를 해석하기 위해 추가적인 정보를 취득하고 활용하는 것은 거래비용이 더욱 크다. 그러므로 예산당국의 입장에서 성과지표에 근거한 모니터링 시스템을 활용하여 예산편성에 활용하는 것은 상당히 어렵다.

성과측정의 또 다른 방안은 사업평가를 통한 방식이다. 사업평가는 보다 체계적인 데이터 분석을 통해 사업의 효과성을 과학적으로 검증하고 사업의 운영

지금 국제적으로 가장 활발하게 활용되고 있는 성과정보는 모니터링 수준의 정보이다. 성과목표체계를 수립하고 성과목표의 달성 정도를 성과지표와 목표치를 통해 모니터링하는 형태의 제도가 광범위하게 채택되고 있다.

사업평가 방식의 장점은 의사결정자에게 보다 포괄적이고 근거가 분명한 성과정보를 제시한다는 것이다. 반면에, 큰 비용이 소요되고 평가기간이 길어야 한다는 단점을 가지고 있다.

방식 개선방안을 도출해내는 것을 목적으로 하고 있다. 사회과학적인 방법의 활용을 통하여, 사업의 존립 여부 및 운영방식의 적정성에 대한 평가를 시도한다. 사업평가 방식의 장점은 의사결정자에게 보다 포괄적이고 근거가 분명한 성과정보를 제시한다는 것이다. 반면에, 큰 비용이 소요되고 평가기간이 길어야 한다는 단점을 가지고 있다. 실용적인 관점에서의 또 하나의 문제는, 큰 비용이 소요되고 긴 평가기간이 소요되어 수행된 평가 결과가 의사결정에 도움이 별로 되지 않는 경우가 발생한다는 것이다. 사업평가 방법론의 한계와 의미 있는 데이터 생산의 불가능 등의 이유로 인해, 사업평가 결과가 의사결정 과정에 활용되지 못하는 경우가 발생한다.

또 하나의 성과측정 방안은, 체크리스트를 통한 성과정보의 수집 및 도출 방식이다. 성과지표와 목표치만으로는 사업의 계획과정, 운영과정, 그리고 사업의 성과에 대한 평가가 곤란하므로, 보다 체계적이고 포괄적으로 재정사업에 대해 존재하는 기존의 성과정보를 수집하고, 필요하다면 새로운 정보를 도출하는 과정을 거치는 방식이 최근에 일부 국가에서 도입되어 운영되고 있다. 미국의 Program Assessment Rating Tool(PART), 캐나다의 Strategic Review 그리고 우리나라의 재정사업자율평가 방식이 여기에 해당된다.

최근 미국과 캐나다에서 일어난 변화를 살펴보면 성과측정 방식에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 미국의 경우는 모니터링 시스템이라고 볼 수 있는 Governemnt Performance and Results Act(GPRA)에 근거한 각 부처의 전략 계획서, 연간 성과계획서와 보고서에 근거한 성과정보만을 가지고는 Office of Management of Budget(OMB)가 예산 편성과정에 활용하기 어려웠기 때문에, PART라는 새로운 체크리스트 방식을 활용하여 성과정보를 수집하고 분석하였다. 그리고 PART가 논쟁의 여지는 있지만, 최초로 성과정보와 예산의 연계를 데이터로 보여준 사례라고 볼 수 있다. 그 이전에는 성과관리 예산제도를 운영한다는 국가는 많았지만, 실제 성과정보를 예산편성 과정에 활용한 실증적 증거를 보여줄 수 있는 사례는 찾기 어려웠다.

최근의 캐나다의 변화는 또 다른 증거이다. 캐나다는 1990년대 중반에 재정적자에 직면하여 성과정보를 활용한 재정절감을 이루었다고 보고되고 있지만, 실제 그 당시 예산삭감을 단행한 실무자에 따르면, 성과정보에 근거한 예산삭감이 아니라, 재량적 지출이 많은 분야를 중심으로 예산삭감이 이루어졌다고 한다. 그러므로 엄밀하게 본다면, 캐나다의 경우 성과관리 예산제도가 일찍부터 시행되었다고는 하지만, 실제 의사결정에 적극적으로 활용되지는 않았다고 판단된다. 캐나다의 경우 전통적인 성과관리 방식은 사업평가를 사업부처에게

권장하는 형태였다. 주기적으로 주요 정책이나 사업에 대해 사업평가를 수행할 것을 권고하고 사업평가 결과를 활용하는 형태였으나, 최근에는 체크리스트 방식으로 주기적인 성과평가를 실시하고 세출구조조정에 활용하는 방식이 채용되었다. 캐나다 담당자의 의견에 의하면, 사업평가 방식을 통하여서 매년 관리할 수 있는 예산사업의 범위는 5%에 그쳤고, 사업평가 결과가 의사결정 과정에 활용될 정도로 결정적인 정보를 주지 못하는 경우도 종종 있었기 때문에, 보다 포괄적이고 실용적인 성과측정 방식이 요구되었다고 한다. 캐나다는 2007년부터 Strategic Review를 도입하여 매년 25%의 정부 직접사업을 점검하고 세출구조조정에 활용하고 있다. 그리고 각 부처의 5% 예산을 세출구조조정의 목표치로 설정하여 관리하고 있다.

우리나라도 미국의 PART를 벤치마킹해서 체크리스트를 개발하여 재정사업 자율평가제도를 운영하고 있으며, 평가 결과를 예산편성에 반영하고 있다. 이런 사례들은, 성과지표의 수준에서 한걸음 더 나아간 체크리스트를 바탕으로 성과정보를 추출한 경우, 보다 용이하게 예산편성 과정에 활용할 수 있다는 시사점을 주고 있다. 물론 한걸음 더 나아간 사업평가를 활용하면 보다 종합적인 성과정보를 생산하고 의사결정에 활용할 수 있다. 그러나 사업평가는 비용과 시간 측면에서 볼 때, 정부 예산사업을 포괄적으로 평가하고 적시에 성과정보를 제공하는 것이 용이하지 않다는 현실적인 한계를 가지고 있다. 캐나다의 Treasury Board가 사업평가 방식의 한계를 인정하고 보다 실용적인 PART 방식을 벤치마킹해서 Strategic Review 과정을 도입한 것이 이에 대한 사례라고 볼 수 있다. 현실적으로는 중간 수준의 정보인 체크리스트를 통한 프로그램 리뷰라는 수단이 의미 있게 활용되고 있다고 판단된다.

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

2) 결과 vs 산출/과정

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

- (1) 참여적인 민주주의의 발전에 따라 국민에 대한 공공부문의 책임성이 강화되고 있으며, 국민에 대한 책임성은 공공부문이 국민의 세금으로 국민에게 제공한 혜택, 즉 결과가 무엇인지를 묻는 것이다.

결과 중심의 성과정보가 제대로 생산되고 활용되기 위해서는, 성과정보를 제대로 해석하여 활용할 수 있는 역량과 문화, 그리고 성과정보 생산을 위한 지속적인 투자가 필요하다.

- (2) 공공부문이 처한 환경의 불확실성이 증가하고 있으며, 공공부문이 해결해야 하는 문제가 복잡해짐에 따라, 실제 일선 부처나 서비스 제공자에게 자율성을 부여하여 일선 조직의 전문성을 활용하도록 하는 필요성이 증대하고 있다. 전통적인 관료조직으로서는 불확실한 상황에서의 대처가 효과적으로 이루어지기 어렵다.
- (3) 과정과 산출 중심의 성과정보를 통해서는 정부 정책이나 예산사업의 실제 효과를 파악할 수 없다는 근본적인 문제가 있다. 물론 과정이나 산출과 결과의 연계가 거의 자동적이라면 과정이나 산출 중심의 성과정보가 의미가 있으나, 많은 경우가 이에 해당하지 않는다.

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

영국, 호주, 뉴질랜드의 경우는 재정성과관리제도를 시작하면서 산출지표 중심으로 출발하였으나, 최근에는 모두 결과지표 중심의 성과관리로 전환하였다. 영국의 경우를 보면, 제도가 발전하면서 결과 중심의 성과정보가 점점 더 많이 활용되는 것을 발견할 수 있다. Performance Service Agreement(PSA)의 지표 중 1998년에는 결과지표의 비중이 15%였다가, 2007년에는 100%에 이르고 있다³⁾. 그리고 뉴질랜드와 호주의 경우도 대표적인 산출 중심의 성과관리 국가였으나, 최근에는 결과 중심의 성과관리로 방향을 전환하였다고 보고되고 있다.

우리나라의 발전 단계를 볼 때, 단순 과정이나 산출 중심 성과관리보다는 결과중심의 성과관리가 필요한 시점에 와 있다고 판단된다. 왜냐하면, 1960~70년대의 개발시대와 달리 우리나라가 해결해야 할 문제는 상당히 복잡해졌으며, 그 해법을 찾기 위해서는 투입이나 과정에 대한 통제에서 벗어나 사업담당자에게 자율성을 부여하고 결과 중심으로 성과관리를 할 필요성이 커지고 있기 때문이다. 물론 조직의 특성이나 사업/정책의 특성에 따라서는 과정이나 산출 관련 성과정보가 유용한 경우도 있으나, 결과 중심의 성과관리라는 큰 방향은 유효하다고 판단된다.

3) 물론 영국의 이러한 변화에는 평가 단위의 변화도 기여한 부분이 있다. PSA의 초점이 개별 부처의 사업에서 다부처 정책이나 사업으로 변함으로써, 보다 상위 수준에서의 결과지표에 초점이 옮겨졌다.

3) 평가단위

성과정보의 생산에 있어서 평가단위도 중요한 문제가 될 수 있다. 왜냐하면, 적절한 평가단위의 설정은 평가 결과를 예산 편성에의 활용을 용이하게 할 수 있기 때문이다. 평가단위 설정과 관련하여서는 가장 중요한 것은 특정 목적을 달성하기 위해 이루어지는 모든 정책, 사업, 활동을 하나의 단위로 묶는다는 것이다. 만약 특정 목적을 달성하기 위한 모든 정책, 사업, 활동이 포괄적으로 평가되지 않는다면, 성과관리가 불완전하게 이루어질 수밖에 없으며, 평가의 실효성이 훼손될 것이다. 동일한 목적을 달성하기 위한 예산사업이나 정책수단을 동시에 분석하여, 자원배분이나 정책의 우선 순위를 결정할 수 있도록, 성과관리 단위가 포괄성을 유지하도록 하는 것이 중요하다.

이러한 포괄성의 원칙에 추가하여, 단위를 포함되는 사업이나 정책의 일관성도 중요하다. 평가단위가 성과목표를 달성하기 위해 벌어지는 의미 있는 정책, 사업, 활동을 묶는 것이 아니라, 성과목표와 인과관계가 미약한 정책, 사업, 활동을 묶게 된다면, 평가 과정에 있어서도 문제가 발생하고, 평가의 의미 자체가 없어지는 경우가 발생할 수 있다. 실제 우리나라의 경험에서 보면, 평가단의 설정의 일관성 부족으로 인해 성과지표의 설정이 곤란한 경우가 종종 발생한다. 프로그램 예산구조가 적절하게 개발되고 정착이 되어 있으며, 평가단위의 설정 문제도 훨씬 용이하게 해결될 수 있으나, 프로그램 예산 구조가 성과관리의 필수 요건은 아니다. 프로그램 예산과의 관계는 아래에서 별도로 논의될 예정이다.

평가단위의 수준을 상위 수준으로 설정하는지, 하위 수준으로 설정하는지도 평가 결과의 예산편성 과정에서의 환류에 영향을 미친다. 예를 들어, 평가 단위를 성과목표 체계도에 있어서 상위 개념인 프로그램으로 설정하는 것보다는 프로그램의 하위 개념인 sub-program으로 설정하게 되면, 예산편성 과정에서의 활용이 용이한 측면이 있다. 실제 캐나다의 경우, 2,500여개의 sub-program 수준을 평가단위로 설정하여 Strategic Review를 시행하고 예산편성에 활용하고 있다. 우리나라도 프로그램의 하위 단위인 단위사업을 평가 대상으로 삼고 있다. 우리나라의 경우 실제 예산편성 과정에서의 환류가 제도 시행의 가장 큰 목적 중의 하나였으므로, 이러한 접근법을 취하였다고 판단된다. 우리나라의 재정성과관리제도는 전 정부 차원에서의 거시적인 자원배분의 연계는 미약하며, 부처 내의 세출구조조정의 목적에 활용되고 있다고 볼 수 있다.

성과관리 예산제도의 환류와 관련하여서, 시행경험이 어느 정도 있는 국가

우리나라의
재정성과관리제도는
전 정부 차원에서의
거시적인 자원배분의
연계는 미약하며,
부처 내의 세출구조조정의
목적에 활용되고
있다고 볼 수 있다.

다부처 사업의 경우, 실제 평가와 성과관리가 이루어진다고 해도 책임성 강화와 사업이나 예산의 재편은 용이하지 않다.

들에 있어서의 결론은, 미시적인 자원배분에는 성과관리 예산제도가 영향을 주지만, 거시적인 자원배분에는 영향을 주는 것이 어렵다는 것이다. 평가단위가 너무 크게 상위 개념으로 설정되면, 구체적인 의사결정에는 활용되기 어렵다고 볼 수 있다. 그러므로 평가단위의 설정은 평가 결과의 활용 목적에 따라 다르게 설정되어야 할 것이다. 거시적인 정책이나 사업방향을 파악하기 위한 것인지, 실제 예산 배분에 활용하고자 하는 것인지에 대한 목적이 분명하여야 할 것이다. 물론 이상적으로는 미시적인 자원배분뿐 아니라 중기재정운용계획과 같은 거시적인 자원배분에도 성과정보가 활용되는 것이 바람직하지만, 거시적 자원배분의 성과정보 활용은 난제로 남아 있다고 판단된다.

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

그러나 다부처 사업의 성과관리에는 난관이 존재한다. 첫째, 동일한 목적을 달성하기 위해 추진되는 다부처 사업을 밝혀내는 것이 용이하지는 않다. 영국은 2007년 PSA를 하향식 접근법을 통해 개발하여, 정책적으로 중요한 30개의 다부처 정책/사업 목표를 설정하고, 각 부처가 이에 대해 기여할 부분을 명시하고 책임성 강화를 추진하고 있다. 아직 어느 나라도 운영하고 있지는 못하지만, 각 부처의 사업을 DB화해서 동일한 목적을 추구하는 사업을 DB를 통해 쉽게 모을 수 있게 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

둘째, 다부처 사업의 경우, 실제 평가와 성과관리가 이루어진다고 해도 책임성 강화와 사업이나 예산의 재편은 용이하지 않다. 조직 간의 이해관계가 개입되면서 강력한 저항에 직면하게 된다. 영국의 경우 2007년 PSA부터는 PSA가 다부처의 성격을 가지게 되고 책임 고위 공무원을 명시하고, 관계된 부처들을 모두 명시하는 체계로 운영하고 있다. 다시 말해 공동책임제를 추진하고 있는 것이다. 원칙적으로는 합리적인 추진 방향이지만, 실제 운영에 있어서 어떻게 공동책임제를 아무도 책임지지 않는 무책임제의 상황이 벌어지지 않도록 할 것 인지는 쉽지 않다. 캐나다의 경우도 공동책임제를 추진하였지만, 실제 운영에 있어서 실효성 있게 공동책임제를 운영하는 데는 실패하였다고 보고되고 있다. 선언적인 공동책임제에서 한 걸음 더 나아가 다부처 사업의 책임기관이나 책임

자가 사업에 협력하는 조직에 대해 유인을 제공할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 프랑스의 경우 프로그램 책임자가 별도로 존재하면서 일정 부분의 예산을 협력조직에 배분할 수 있는 권한을 부여함으로써 다부처 프로그램의 성과관리 방식의 기존의 문제를 극복하려는 시도를 하고 있다. 과연 이러한 시도가 어떠한 성과를 거둘 것인지는 좀 더 시간을 두고 지켜 볼 일이다.

우리나라의 경우는 예산당국 차원에서 다부처 사업을 체계적으로 성과관리하고자 하는 시도는 미약하다. 특별한 이슈에 대해서는 위원회를 설립하여 정책 공조 중심의 관리를 하고 있으나, 예산당국이 예산의 배분을 목적으로 체계적으로 다양한 다부처 정책이나 사업에 대해 관리하는 체계는 없다. 성과관리 제도의 영향력을 부처 내에 미시적 세출구조조정에서 한 걸음 더 나아가 부처간의 조정으로 확대시키기 위해서는 이 부분에 대한 노력이 필요하다.

대표적으로

분권화된 국가로서는

북구 유럽국가들을

들 수 있다.

이들 국가에서는 부처의

자율성이 강하기 때문에,

예산당국의 역할은 제도의

지침을 제시하는 수준에서

제한되고 있다.

나. 성과관리 예산제도 운영 주체 관련 이슈

1) 중앙집권화 vs. 분권화

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

대표적으로 분권화된 국가로서는 북구 유럽국가들을 들 수 있다. 이들 국가에서는 부처의 자율성이 강하기 때문에, 예산당국의 역할은 제도의 지침을 제시하는 수준에서 제한되고 있다. 스웨덴과 노르웨이의 경우를 보면, 이러한 지침을 마련하고 강제하는 수준의 강도에 대해서도 차이가 있음을 볼 수 있다. 스웨덴은 2001년 Budget Bill부터 부처 간의 일관성 유지를 위해 기준을 만들고 시행하였으나, 2009년부터는 이러한 일관된 기준을 포기하는 방향으로 선회하고 있으며, 노르웨이는 이전의 각 부처가 자율적인 기준으로 시행하던 성과관리에 대해 중앙에서 표준을 만들고 지원하는 방안을 도입하려는 단계에 와 있다. 양국이 서로 대조되는 방향으로 나아가고 있으며, 그 이유는 과거의 지나친 분권화 또는 통제방식에 대해 새로운 시도를 하려는 과정에서 이러한 차이가 발생하고 있다.

중앙집권화된 국가의 대표적인 예는 미국, 영국과 캐나다를 들 수 있다. 영

중앙집권화된 국가일수록 보다 체계적이고 일관성 있는 제도가 운영되고 있으며, 평가 결과의 환류에 대해서도 적극적이다. 반면에 분권화된 국가들은 제도 운영의 적절성에 대해 편차가 존재한다.

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

중앙집권화된 체제와 분권화된 체제에 대해서는 장단점이 있다. 중앙집권화된 국가일수록 보다 체계적이고 일관성 있는 제도가 운영되고 있으며, 평가 결과의 환류에 대해서도 적극적이다. 반면에 분권화된 국가들은 제도 운영의 적절성에 대해 편차가 존재한다. 노르웨이의 경우는 부처 자율에 맡겨둔 성과관리 예산제도가 부적절하다고 판단되어, 별도의 조직을 만들고, 예산당국이 보다 적극적인 역할을 하고자 하며, 스웨덴의 경우는 중앙집권화된 일관된 기준의 강제로 인한 비용이 혜택에 비해 크다고 판단하여 분권화된 형태로의 전환하는 것으로 나아가고 있다. 집권화는 일관성과 활용의 강도 강화에 있어서 장점이 있으며, 분권화는 부처의 사정에 적합한 관리 방식을 활용할 수 있게 하고 행정비용을 줄인다는 점에서 장점이 있다.

우리나라의 경우는 예산당국의 권한과 실질적 힘이, 위에서 예로 든 영미 국가들보다는 -논란의 여지는 있지만- 약하지만, 상당히 중앙집권적인 형태의 재정성과관리제도를 운영하고 있다고 볼 수 있다. 이 과정에서 나타나는 성과관리 및 평가 과정의 획일성에 대해 사업부처의 불평이 나타나고 있다. 미국의 경우도 PART 과정에 대해 사업부처들의 반발이 적지않게 나타나고 있기는 하지만, 평가제도의 운영과정이 우리나라보다는 덜 획일적일 가능성이 크다. 그 이유는 우리나라의 경우는 평가과정에서 평가결과가 구체화된 기준에 의해 점수화되지만, 미국의 경우는 성과달성 정도나 사업의 성과에 대해, 평가담당자인 OMB examiner의 재량권이 상당히 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 두 사업의 목표치 달성이 동일하게 80%가 되었더라도, 사업의 주변 여건을 고려하여 다른 평가 결과가 나올 수도 있는 것이다. 반면에 우리나라에서는 같은 달성비율을 놓고 다른 평가를 하는 것은 용납하기 어렵다. 그러므로 실제 평가과정에서, 우리나라의 경우 유연하게 정성적인 평가를 하기 어렵고 보다 획일적인 평가가 이루어지는 경향이 있다. 우리나라의 경우, 평가자의 전문성과 독립성이 향상되어 평가과정에서 평가자의 전문성이 활용될 수 있는 여지를 확대하여, 피평가기관의 평가 수용도를 높이는 것이 중장기적인 과제라고 볼 수 있다.

2) 정부 내 성과관리 조직과 조직의 역량

중앙집권화된 제도를 운영하는 국가에서의 성과관리 예산제도의 실효성은 성과관리 조직의 위상과 역량에 의해 크게 영향을 받는다. 중앙집권화된 성과관리 예산제도를 운영하는 국가 중 적지않은 경우는 성과관리 예산제도의 운영을 위해 별도의 조직을 운영하고 있다. 별도의 조직이 신설되면 제도 운영의 역량은 강화되는 효과가 있지만, 제도 운영이 예산편성 과정과 분리되어 성과관리 예산제도의 환류 기능이 약해질 가능성이 높다.

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

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

우리나라의 경우도 예산당국 내에 별도의 조직을 신설하여 재정성과관리제도를 운영하고 있다. 캐나다의 경우와 유사하게 예산편성 지침에 10% 삭감 원칙을 명기하여 예산편성 과정에서 활용되도록 하는 장치를 두고 있다. 우리나라도 예산편성 관계자의 의견을 평가 과정에서 활용하고 있기는 하다. 이렇게 외양상으로는 다른 국가들과 유사한 제도 운영 조직을 가지고 있지만, 우리나라의 경우는 순환보직이라는 상황에서 제도 운영이 어렵다. 성과관리제도의 운영이라는 측면에서 보면, 순환보직은 두 가지 측면에서 심각한 문제점을 내포하고 있다. 첫째는, 책임성 확보가 용이하지 않다는 것이다. 사업담당자가 단기간에 자리를 옮기기 때문에 성과지표나 목표치 설정은 전임자가 하고, 실

우리나라의 경우도 예산당국 내에 별도의 조직을 신설하여 재정성과관리제도를 운영하고 있다. 예산편성 지침에 10% 삭감 원칙을 명기하여 예산편성 과정에서 활용되도록 하는 장치를 두고 있다.

성과정보를 통하여
사업의 개선방안을 찾고,
책임성을 제고하는 효과를
도출할 수도 있으나,
성과관리 예산제도의
궁극적인 목적은 예산편성
과정에서 예산의 합리적
배분을 통한 예산의
효과적 사용이다.

제 평가 시에는 다른 사람이 그 기준에 의해 평가받는 사업의 담당자일 가능성이 높은 것이다. 그러므로 성과지표나 목표치 설정의 책임성이 확보되기 어렵다. 물론 성과평가 결과가 개인이나 조직의 성과평가에 활용되지 않고 예산사업의 성과평가와 환류에만 활용된다면, 그 부작용은 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 둘째, 성과관리 및 평가 관련 전문성이 확보되기 어렵다. 일반적으로 예산담당국과 부처의 입장에서 성과관리와 평가는 부처의 필수적인 기능이라기보다는 외부 대응용의 최소한의 업무로 치부될 가능성이 높다. 그러므로 조직 내 업무의 성격상 성과관리 및 평가 관련 전문성을 키울 개인적인 유인도 작으며, 순환보직인 경우 최소한의 노력만 기울일 가능성이 더욱 커지게 되어 있다. 이러한 이유로 순환보직이 정부 조직 내의 기본적인 인력 운용의 틀일 경우, 재정성과관리제도의 실효성 있는 운영이 용이하지 않을 가능성이 높다.

다. 성과정보의 활용

재정성과관리제도의 활용과 관련된 중요한 문제는 성과정보의 활용 문제이다. 성과관리 예산제도의 주된 목적은 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용이다. 물론 성과정보를 통하여 사업의 개선방안을 찾고, 책임성을 제고하는 효과를 도출할 수도 있으나, 성과관리 예산제도의 궁극적인 목적은 예산편성 과정에서 예산의 합리적 배분을 통한 예산의 효과적 사용이다. 2004년 OECD 국가의 설문조사 결과에 의하면, 대부분의 국가가 성과정보를 다양한 변수들 중의 하나로 간접적으로 예산배분에 활용한다고 응답하고 있다. 즉 성과정보가 예산편성에 기계적으로 활용되지는 않는다는 것이다. 이론적으로는 정책이나 사업의 과거 성과는 향후 정책방향이나 예산배분에 있어서 여러 고려 사항 중 하나라는 것이 정답이다. 그러나 실제 제도 운영에 있어서, 이러한 원칙적인 기준이 성과정보를 활용하지 않는 하나의 핑계로 전락하는 경우가 많다. 이러한 이유로 인해 재정성과관리제도가 하나의 대외 선전용의 형식적인 도구에 그치는 경우가 발생한다.

성과정보의 활용도를 높이기 위해서는 고위 의사결정자의 관심과 의사결정에 활용할 수 있을 정도의 성과정보의 수준이 필요하다. 이러한 기본적인 조건과 더불어, 현실에서는 차선으로 일종의 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용을 위한 규칙을 설정하는 경우가 발견되고 있다. 캐나다의 5% 규칙과 우리나라의 10% 예산 삭감 규칙이 바로 그 예들이다. 캐나다의 경우는 5%의 예산이 성과정보에 근거한 세출 구조조정 대상이라고 규칙을 정하고 있으며, 각 부처의

예산에서 세출 구조조정의 대상으로 지명된 5%의 예산은 부처 내나 다른 부처의 효과적이고 중요한 사업을 위한 예산으로 배정된다. 우리나라의 경우는 '미흡'이라고 판정된 사업의 예산은 원칙적으로 10% 이상 예산을 삭감하도록 하고 있다. 미국의 경우도 사업의 등급을 5등급으로 나누고 있으므로, 'ineffective'라고 판정받은 사업들은 간접적으로 예산배정 시 삭감 위협에 노출될 가능성이 높게 되어 있다. 이렇게 외형상 보기에는 지나치게 단순한 것 같은 규칙이지만, 이런 규칙이 있는 국가들에 있어서 성과정보가 예산편성에 미치는 영향이 가장 가시적이고 크다고 판단된다. 물론 이런 단순한 규칙의 설정에서 비롯되는 부작용의 가능성을 염두에 두고 주의하는 노력이 병행되어야 하지만, 부작용이 크지 않은 일정 수준에서 목표치를 정해 놓고 세출 구조조정에 활용하는 방안이 효과적일 수도 있다는 인식이 최근에 일부 국가에서 공유되고 있다.

이렇게 예산편성에 성과정보를 활용하는 방식 이외에 가장 많이 쓰이는 방식 중의 하나가 성과정보의 공개이다. 성과정보의 공개도 일반인이 이해하기 쉬운 형태로 가공해서 이루어지는 것이 추세이다. 미국의 경우도 expectmore.gov에 각 부처 사업의 평가결과가 요약해서 공개되어 있고, 25페이지 정도의 "Citizen's Report"를 통해 각 부처의 성과계획서와 보고서의 내용이 요약되어 있으며, 더불어 2페이지의 "Snap Shot"이라는 요약서를 공개하고 있다. 영국도 재무부 홈페이지에 성과정보가 공개되고 있다. 이러한 정보 공개는 사업부처와 담당자에게 간접적인 유인을 제공하는 기능을 한다. 우리나라도 평가결과가 원문 그대로 공개되고 있으나, 자료의 방대한 양과 복잡성으로 인해, 외부인들이 이해하기에는 어려운 점이 있다. 일반 국민이 접근하기 쉽도록 가공해서 공개하는 노력이 필요하다.

라. 다른 재정제도 개혁과의 관계

재정성과관리제도는 다른 재정제도의 개혁과도 연관성을 가지고 있다. 다른 제도들이 효과적인 재정성과관리제도의 운영을 위한 기반 또는 여건을 제공하기 때문이다. 프로그램 예산구조와 비용회계 및 발생주의회계는, 성과정보의 수준을 향상시키는 데 기여한다는 측면에서 일종의 하부구조와 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 그리고 중기적 재정운용계획은 부처에게 향후 예산 배정에 대한 큰 그림을 제공함으로써 중장기적 관점에서 사업운영을 하고 성과관리를 가능하게 하는 여건을 조성한다. 그리고 하향식 자율예산편성제도는 사업부처와 사업담당자의 재량권을 증대시켜 결과 중심의 성과관리의 효과를 최대화할 수

프로그램 예산구조와 비용회계 및 발생주의회계는, 성과정보의 수준을 향상시키는 데 기여한다는 측면에서 일종의 하부구조와 같은 역할을 한다고 볼 수 있다.

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 비용정보의 형태는 크게 총비용, 단위비용, 그리고 상대비용으로 분류할 수 있다.

있는 여건을 마련하는 의미가 있다. 이런 관점에서 본다면, 중기적 재정운용계획과 하향식 자율예산편성제도는 사업부처와 사업담당자에게 성과에 기초한 사업계획과 운영을 하기에 유리한 여건을 제공하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

다른 나라의 사례를 보면, 프로그램 예산구조가 잘 설정되어 있으면 재정성과관리제도의 운영에 크게 도움이 된다고 판단된다. 왜냐하면, 성과관리 예산제도 운영 시, 관리 대상을 체계적으로 선정하고 분석할 수 있게 하기 때문이다. 그러나 일부 국가에서는 프로그램 예산구조가 사전에 설정되지 않고서도 효과적으로 성과관리 예산제도가 운영되고 있는 사례가 발견되고 있다. 미국과 칠레가 대표적인 국가이다. 물론 이들 국가에서도 프로그램 예산제도가 적절히 사전에 설정되어 있다면, 제도 운영이 보다 용이했을 것으로 판단되지만, 평가 대상이 되는 사업군, 즉 프로그램을 적절하게 필요에 따라 정의하고 설정할 수만 있다면, 프로그램 예산구조 자체가 성과관리 예산제도 도입을 위한 선제조건일 필요는 없다. 우리나라의 경우는 프로그램 예산구조가 도입되어 있으나, 성과목표체계와의 일관성에 있어서 일부 문제가 발생하고 있다. 이는 각 제도를 동시에 도입하는 것을 추진한 빅뱅식(Big Bang) 제도 개혁의 결과로 발생한 현상이라고 볼 수 있다. 아직까지는 우리나라에서 성과계획서와 보고서를 활용한 제도가 본격적으로 활용되지 않았기 때문에 큰 문제는 없었으나, 2009년부터 기관들이 성과보고서를 제출하고, 기획재정부, 감사원 그리고 국회에서 이 정보를 활용하고자 한다면, 프로그램 예산체계와 성과계획서와 보고서에 담기는 체계와의 사이의 일관성 문제가 보다 심각하게 제기될 것으로 예상된다. 양자가 완벽하게 일치할 수는 없으나, 정당한 이유가 없다면 기본적으로는 일치하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 비용정보의 형태는 크게 총비용, 단위비용, 그리고 상대비용으로 분류할 수 있다. 성과정보의 활용 목적에 따라, 비용정보의 성격이 달라진다. 예산당국의 입장에서 사업의 우선 순위 검토를 염두에 둔 재정성과관리제도에서는 총비용이 가장 필요한 정보라고 볼 수 있다. 총비용의 도출에 있어서 중요한 이슈는 각 사업에 공통경비를 어떻게 배분할 것인가에 있다. 적절한 비용회계 기준을 설정하여 공통경비를 배분하여야만 효과성이나 효율성에 대한 정보를 도출할 수 있다. 각국의 사례를 보면, 영미 계통국가를 중심으로 일부 국가에서는 공통경비 배부를 통한 각 사업의 총비용(full cost)의 도출에 강조점을 두고 있다. 그러나 이러한 비용 도출의 기준은 각 부처마다 다른 기준을 적용하고 있는 경우가 적지않게 관찰되고 있다. 미국과 호주는 모든 부처를 아우르는 공통

회계기준이 없다. 각 부처가 주어진 여건 내에서 각 사업의 총비용을 도출하고 있다. 일부 부처는 활동기반의 원가 산정을 하기도 하고 일부 부처는 인력 수, 근무시간 수, 예산액 등을 근거로 간접비를 배분하기도 한다. 우리나라는 이러한 간접비 배부를 원칙적으로 하고 있지 않은 상황이며, 그에 따라 효율성이나 효과성에 대한 성과정보는 활용이 되고 있지 못하므로 이에 대한 개선이 필요하다고 하겠다. 비용정보의 개선은, 구체적인 서비스를 제공하는 조직과 인건비가 많은 비중을 차지하는 조직의 성과관리 개선에 특히 크게 기여할 것으로 판단된다.

비용정보와 더불어 발생주의회계도 비용의 개념을 바꾼다는 측면에서 성과관리 예산제도의 운영과 관계가 있다. 그러나 발생주의회계의 도입의 실효성에 대해서는 아직 OECD 국가들 사이에서도 합의가 형성되고 있지 못하다. 실제 발생주의 회계를 도입한 호주나 캐나다의 관계자들도 후발국에게 신중을 기할 것을 권하고 있다. 우리나라도 발생주의 회계의 도입이 지연되다가 2009년부터 도입되었다. 회계 관련 전문가뿐 아니라 보다 넓은 시각을 가진 다른 분야의 전문가들의 의견도 반영하여, 발생주의 도입의 기준이 설정되고 제도가 시행되도록 해야 할 것이다. 예산편성 과정에서의 성과정보 활용이라는 목적에서 본다면, 미래의 비용정보를 포함하는 부분 발생주의 개념이 유용하게 활용될 수 있는 비용개념이라고 볼 수 있다. 과거에 발생한 비용 정보는 사업의 존폐를 결정하는 상황이 아니고 일반적인 예산 증감의 결정에는 필요한 정보가 아니라고 볼 수 있다.

중기적 재정운용계획은 각 부처에게 향후 예산배분에 대한 계획치를 제시함으로써 중장기적 관점에서의 사업운영과 성과관리를 가능하게 하는 효과를 가져다준다. 그러나 이러한 효과가 현실화되기 위해서는 중기적 재정운용계획의 안정성과 일관성이 중요하다. 만약 중기적 재정운용계획이 매년 적절한 근거 없이 바뀐다면, 중기적 계획으로서의 기능을 상실한 것이다. 그러므로 중기적 재정운용계획이 원래의 역할을 제대로 수행한다면, 연간 예산편성으로 인해 발생하는 단기적 재정운영과 성과관리의 문제점을 완화시킬 수 있을 것이다. 물론 이러한 효과가 실현되기 위해서는 성과관리의 주기도 중요하다. 일년 단위로 모든 사업에 대해 평가가 이루어지고 환류가 이루어진다면, 성과관리의 중장기적 시계는 제한적일 것이다. 예산사업의 성과는 매년 가시화되기 어려우므로 적절한 주기를 설정하여 성과관리와 평가가 이루어지도록 해야 할 것이다.

하향식 자율예산편성은 사업부처와 사업담당자에게 자율성을 부여하여 사업의 효과성을 높이도록 하는 역할을 할 것으로 기대된다. 분권화의 전통이 강

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

부처의 자율성 부여 문제에 대해서는 이견이 존재한다. 부처의 예산편성과 관리 능력이 향상되고 난 이후에 사후적 보상으로 자율성이 부여되어야 한다는 주장과 성과관리의 실효성 제고를 위해 사전적으로 주어져야 한다는 주장이다.

한 북구 유럽국가들은 부처의 자율성이 매우 강하며, 예산당국의 개입은 최소화되어 있다고 볼 수 있다. 중앙집권적 성과관리제도가 운영되는 영국과 미국이지만, 각 부처가 누리는 자율성의 정도는 양국이 다르다. 영국은 예산편성도 다년도 예산편성 구조이며, 각 부처별 예산한도가 설정되어 있으므로 사업부처의 자율성이 강하며, 반면 미국은 하향식 자율예산편성 개념이 없다. 우리나라도 하향식 자율예산편성제도를 도입하여 어느 정도 부처의 예산편성과 관련된 자율성이 신장되었지만, 아직도 상당히 자세한 수준까지 예산당국의 개입이 이루어지고 있다⁴⁾.

부처의 자율성 부여 문제에 대해서는 이견이 존재한다. 부처의 예산편성과 관리 능력이 향상되고 난 이후에 사후적 보상으로 자율성이 부여되어야 한다는 주장과 성과관리의 실효성 제고를 위해 사전적으로 주어져야 한다는 주장이다. 어떤 접근법을 취할지의 판단은 현실의 진단에 근거해야 할 것이다. 만약 사업부처의 예산사업 관리 수준이 아주 낮다면 당연히 자율성 부여는 이루어질 수 없을 것이며, 상당한 정도 수준에 이르고 있다면, 자율성 부여를 통한 사업의 효과 극대화를 시도해 볼 수도 있을 것이다. 우리나라의 순환보직체제를 고려한다면, 사업담당자에게 자율권을 부여함으로써 사업의 효과를 극대화한다는 목표가 달성되기가 용이하지 않은 측면이 있다. 사업운영 능력이 입증된 경우에, 사후보상으로 자율권의 신장이 이루어지는 것이 현실적일 수 있다는 조심스러운 판단을 해 본다.

Ⅲ. 맺는말

이상으로 재정성과관리제도와 관련된 주요 쟁점을 중심으로 국제적 동향과 우리나라의 현황에 대해 살펴보았다. 우리나라도 본격적으로 재정 성과관리제도를 도입하여 운영하여 왔으므로, 주요 쟁점을 중심으로 문제점과 개선방향을 점검할 필요가 있다는 관점에서 보고를 작성하였다. 그리고 현재 경제위기에 대응하여 이루어지고 있는 재정지출의 확대는, 재정 성과관리제도의 역할이 더욱 필요하고, 필요하게 될 것임을 보여준다. 현재의 경제위기에 대응하여 이루어지는 재정지출 확대의 실효성 제고와 재정지출 확대 이후의 재정건전성 회복을 위해서 성과관리제도가 중요한 역할을 수행하여야 하며, 수행할 것으로 판단된다. 현재 진행형인 재정지출의 확대의 실효성 제고를 위한 성과관리의 역할은, 과거 축적된 성과정보나 성과관리 역량에 크게 의존하며, 우리나라의 경

4) 혹자는 우리나라에서는 하향식 자율예산편성제도가 유명무실하다고 보기도 한다.

우에는 기존의 성과관리제도의 운영을 통해 축적된 정보나 역량이 현재는 크게 활용되고 있지는 못하다고 볼 수 있다⁵⁾. 그러나 재정건전성 확보를 위해 재정지출 축소가 본격화되는 시점이 되면, 재정사업의 성과평가와 관리의 역할이 대단히 중요해질 것이다. 이를 위해서는, 기존 성과관리제도의 운영을 통해 부각되고 있는 다양한 문제점 개선을 위한 노력이 경주되어야 한다. 지금부터라도 의미 있는 성과정보의 생산을 위한 하부구조 정비, 평가자의 전문성 및 독립성 확보, 의사 결정자의 성과정보 활용 유인체계 정비 등의 작업이 이루어져야 할 것이다.⁶⁾ KIPF

기존 성과관리제도의 운영을 통해 부각되고 있는 다양한 문제점 개선을 위한 노력이 경주되어야 한다.

<참고문헌>

박노옥, 『성과관리 예산제도의 국제적 동향과 시사점』, 성과관리 예산제도 심포지엄, 한국조세연구원, 2008. 11. 27

5) 기존의 성과정보나 관계자들의 성과관리 역량의 미흡하다는 데에도 기인하지만, 고위 의사결정자들의 성과관리제도에 대한 이해 부족과 활용 의지의 부재도 중요한 원인의 하나라고 볼 수 있다.

6) 우리나라 재정성과관리제도의 하부 구조(성과정보, 비용정보, 프로그램 예산구조) 개선 문제에 대한 자세한 논의는 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』(박노옥 외, 한국조세연구원, 2008)을 참조하라.