

豫算制度의 改革

-成果主義를 中心으로-

朴寄白 · 崔濟旭

1999. 12



序 言

지금까지 예산을 보는 정부 또는 국회의 관점은 국가 자원의 배분과 투입에 대한 통제 위주였다. 따라서 국회의 사전 심의, 예산집행에 대한 복잡한 절차, 감사원의 감사 등 예산에 대한 통제장치가 많았다. 그러나 이러한 예산제도하에서는 정부지출의 규모에 대한 통제는 강력한 반면 지출의 성과에 대한 통제는 약화되는 문제가 발생한다.

이러한 투입통제 위주의 예산제도에 대한 문제점을 인식하고 미국, 영국을 비롯한 다수의 OECD 국가가 기존의 투입 위주 예산제도를 성과 위주의 예산제도로 전환하는 것을 재정개혁의 주요 목표로 설정하고 이를 추진했거나 추진중에 있다. '성과주의 예산제도'란 재정지출 또는 정부예산의 성과가 예산의 편성, 통제 및 관리, 부처의 사업 운용, 사후 평가 및 환류(feedback), 감사의 중심이 되는 것을 의미한다. 성과에 대한 정보를 예산의 편성, 집행, 사후 평가에 적극적으로 활용함으로써 재정지출의 생산성, 효율성, 만족도 제고를 달성하기 위해서이다. 기업 경영에 비유하여 두 제도를 비교하면 기존의 통제 위주 예산제도가 투자 액수에 관심을 갖는 것이고, 성과 위주 예산제도는 해당 투자를 통하여 얻게 될 수익에 관심을 갖는 것이라고 할 수 있다.

성과주의 예산제도의 이러한 특징을 고려하면 우리나라도 재정지출의 효율성을 높이고, 국민의 만족도를 제고하기 위하여 성과주의 예산제도를 도입하는 것이 필요한 것으로 보인다. 합리적인 예산 배정 및 평가, 인사 및 보수 등 공공부문의 관리방식 개선, 예산 절감의 성과에 초점을 둔 예산제도가 도움이 될 것이다.

따라서 본 연구는 이러한 성과주의 예산제도를 우리나라에 도입하기 위한 구체적인 방안을 도출하는 데 그 목표를 두었다. 이를 위하여 미국,

영국, 뉴질랜드 등 주요 국가의 성과주의 예산제도에 대한 심층적인 연구를 바탕으로 다양한 정책 제안 및 사례를 제시하고 있다. 구체적으로 성과목표 및 성과지표의 설정 방법, 성과와 예산의 연계, 부서 및 하위기관의 성과계획서 및 보고서 양식, 평가방법 등을 제시하고 있다. 기획예산처의 용역으로도 추진된 바 있는 본 연구의 결과는 현재 기획예산처가 추진하고 있는 성과주의 예산제도의 도입 절차 및 방법에 일조를 하였다.

본 보고서는 본 연구위의朴奇百 박사와 崔濬旭 박사에 의해 집필되었다. 저자들은 본 연구사업을 위해 적극적인 자료 지원과 조언을 아끼지 않은 기획예산처의 성과주의 예산제도 담당자와 미국 및 영국의 관련 공무원, 익명의 논평자 두 분에게 감사하고 있다. 또 본 보고서를 발간하기까지 원고정리와 교정에 헌신적인 도움을 준 본원의 申基銑 주임연구원, 廉世羅·崔美英 연구조원 그리고 출판과 직원들에게 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝히둔다.

1999年 12月

韓國租稅研究院

院長 柳一鎬

目 次

I. 序 論	13
II. 豫算制度의 改革 勞力	15
1. 背景	15
가. 경제 상황과 재정 운용	15
나. 재정적자와 부채	17
다. 재정적자 축소 노력	18
2. 概要	21
가. 특징	21
나. 주요 국가의 사례	22
3. 主要 改革	32
가. 중기예산제도	32
나. 자율성 제고	36
다. 예산회계	42
라. 공공서비스의 개선	47
III. 成果主義 意義	49
1. 成果管理와 成果豫算	49
가. 개념	49
나. 성과관리의 주요 요소	49
다. 성과관리의 약점	51
라. 예산과 성과	54
마. 여타 유사제도와 비교	57

2. 展開過程 및 類型	58
가. 성과주의 예산제도의 변천	58
나. 성과주의 예산의 범주	65
3. 成果 測定 및 評價	67
가. 경제성, 생산성, 실효성	68
나. 성과지표	70
다. 사업평가	72
IV. 主要 國家의 事例	74
1. 概要	74
2. 美國	77
가. 개요	77
나. 체계	77
다. 평가	87
라. 세부 사례	90
3. 뉴질랜드	98
가. 개요	98
나. 법규	100
다. 주요 개념	101
라. 예산안 양식	103
마. 공공부문의 효율성 관리	105
바. 결과보고	109
4. 英國	111
가. 개요	111
나. 성과관리 기구와 역할	113
다. 사업소(Agency)와 성과관리	116

라. 지방정부와 공기업의 성과관리	118
마. 시장기능의 확대와 성과관리	120
바. 중앙정부 부처의 성과관리	121
사. 성과 임금(Performance Pay)	124
V. 核心分野의 事例分析	125
1. 成果目標와 指標	125
가. 성과목표	125
나. 성과지표	127
2. 役割 分擔과 成果計劃	135
가. 역할 분담	135
나. 성과계획	137
3. 豫算과의 連繫	137
4. 成果 監査	144
VI. 導入方案	148
1. 基本方向	148
2. 細部方案	151
가. 성과지표 적용 대상의 분류	151
나. 시범사업	153
다. 평가와 활용	155
3. 指針 例示	158
가. 성과계획서	158
나. 성과보고서	161
VII. 結語	163

參考文獻	165
〈附錄 1〉 GPRA의 內容	176
〈附錄 2〉 OMB의 成果 關聯 指針	182

表 目 次

〈표 II - 1〉 캐나다 감사원의 본예산 및 중기 계획	36
〈표 III - 1〉 주요국의 성과관리체계	52
〈표 III - 2〉 여타 제도와의 비교	57
〈표 III - 3〉 과목기준 및 사업기준의 차이(군사자원의 경우)	59
〈표 III - 4〉 예산제도 비교	63
〈표 III - 5〉 미국 플로리다 주의 직업훈련부 예산과 목표 산출 및 성과	65
〈표 III - 6〉 네덜란드의 정부예산과 성과 정보의 설명 수준	67
〈표 III - 7〉 성과계수(지표) 측정의 5가지 차원	70
〈표 IV - 1〉 국별 성과주의 도입 개요	76
〈표 IV - 2〉 GPRA 규정	79
〈표 IV - 3〉 전략계획, 성과계획 및 자본지출 계획의 관계	81
〈표 IV - 4〉 미국 성과측정 시범사업 대상(기능별)	83
〈표 IV - 5〉 미국 성과측정 시범사업 대상(기관별)	84
〈표 IV - 6〉 미국 자율권 시범사업 대상	86
〈표 IV - 7〉 성과계획평가 결과	88
〈표 IV - 8〉 연간성과계획 평가표	89
〈표 IV - 9〉 미국 에너지부 전략 목표와 예산·인력	93
〈표 IV - 10〉 에너지 자원 분야의 사업단위, 예산, 달성 목표와의 관계	94
〈표 IV - 11〉 1999 회계연도 성과목표(미국 중소기업청)	96
〈표 IV - 12〉 일반기업대출 부문의 예상 성과지표	97
〈표 IV - 13〉 뉴질랜드 예산의 승인 유형	103

〈표 IV-14〉 뉴질랜드 에너지분야 항별 산출과 결과	104
〈표 IV-15〉 광업재산관리의 성과지표와 성과목표	105
〈표 IV-16〉 구매된 산출 요약(뉴질랜드 재무부)	108
〈표 V-1〉 올바른 성과목표 설정의 예	126
〈표 V-2〉 잘못된 성과목표 설정의 예	126
〈표 V-3〉 올바른 목표와 잘못된 목표	126
〈표 V-4〉 성과지표가 지녀야 할 특성	128
〈표 V-5〉 미국 해양 기상청의 성과지표	128
〈표 V-6〉 기관별 전략목표, 성과목표 및 성과지표	130
〈표 V-7〉 유형별 지표(수량과 질)	133
〈표 V-8〉 성과 기준 예산항목 통합 (미국 보건복지부 의료서비스)	140
〈표 V-9〉 1995~1996 회계연도 영국 HIE의 예산	144
〈표 V-10〉 HIE의 목표 대비 달성도	146
〈표 VI-1〉 분야별 실행 여부	150
〈표 VI-2〉 정책 분야에 대한 평가 방법(뉴질랜드)	152
〈표 VI-3〉 지출분야별 성과지표	153
〈표 VI-4〉 시범사업 예시	154
〈표 VI-5〉 연간성과계획 평가표 예시	157
〈표 VI-6〉 성과목표 및 지표의 대상 구분	159
〈표 VI-7〉 성과계획서 작성지침 예시	161
〈표 VI-8〉 성과보고서 작성지침 예시	162
〈부표 1〉 전략계획서 제출 기한 및 포괄 연도	182

圖 目 次

[그림 Ⅱ-1] 실질 GDP 성장률	16
[그림 Ⅱ-2] 일반정부 재정적자(GDP 대비 비중)	18
[그림 Ⅱ-3] 예산 편성을 위한 역할 분담(캐나다)	26
[그림 Ⅱ-4] 호주의 중기예산(forward estimate) 일정	35
[그림 Ⅲ-1] 사업 성과 모형(Programme performance model)	56
[그림 Ⅲ-2] 계획·프로그램·예산의 관계	61
[그림 Ⅳ-1] 에너지부의 전략 및 성과계획	92
[그림 Ⅳ-2] 뉴질랜드 사부차관 성과협약	107
[그림 Ⅴ-1] 성과추정의 역할 분담	136
[그림 Ⅴ-2] 예산과목과 성과	139
[그림 Ⅴ-3] 성과목표와 예산이 합치하지 않는 경우 (미국 보훈처)	141
[그림 Ⅴ-4] 전략목표와 예산과목과의 연계(미국 환경청)	142
[그림 Ⅴ-5] 미국 ATF의 성과목표와 사업활동의 관계	143

I. 序 論

지금까지 예산을 보는 관점은 기본적으로 국가 자원의 배분과 투입에 대한 통제 위주였다. 따라서 국회의 사전·사후 심의, 예산집행에 대한 복잡한 절차, 감사원의 감사 등 예산에 대한 통제장치가 많다. 이러한 투입 통제에서는 계량화되지 않고, 정교하지 않은 일련의 정책을 받아들인 다음, 해당 정책을 달성하기 위해 자원을 투입한다. 예를 들어, 수치적 근거가 없는 정책 우선순위를 가정한 다음 이를 바탕으로 전체적인 예산을 분배한다. 그리고 일단 배분된 예산에 대해서는 절차 및 규정에 따라 지출하였는지가 관심의 대상이 된다. 즉, 예산을 담당하는 부서는 통제와 규정 준수 여부를 관리방법으로 사용한다. 결과적으로 사전적인 통제에 중점을 뒀으로써 지출의 성과에 대한 심사 등 사후작업이 동원되는 문제가 발생한다.

이러한 투입통제의 문제점을 인식하여 최근 각국은 ‘성과주의 예산제도’를 통하여 예산을 통한 자원의 배분과 지출의 성과를 연계하려 하고 있다. 성과주의 예산제도는 재정지출의 성과가 예산의 편성, 통제 및 관리, 부처의 사업 운용, 사후 평가 및 환류(feedback), 감사의 중심이 되는 것을 의미한다. 미국, 영국을 비롯한 다수의 OECD 국가가 기존의 투입 위주 예산제도를 성과 위주의 예산제도로 전환하는 것을 재정개혁의 주요 목표로 설정하고 이를 추진했거나 추진중에 있다. 지출의 규모보다 지출의 성과가 관심의 대상이 되는 것이다.

우리나라의 예산제도는 지금도 투입, 즉 예산의 규모가 통제 및 관리의 중심이 되고 있다. 성과에 대한 정보가 예산의 편성, 집행, 사후 평가에 적극적으로 활용되지 못하고 있는 것이다. 재정지출의 생산성, 효율성, 만족도 제고가 활발히 이루어지지 못하는 것은 당연한 귀결이다. 따

라서 본 연구는 성과 위주로 예산을 운용하고 있는 국가의 예산제도에 대한 체계적인 연구를 바탕으로 우리 실정에 맞는 적절한 예산제도의 도입방안을 모색하는 데 있다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 OECD 국가를 중심으로 주요 국가의 예산제도 개혁 노력을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 성과의 개념 등 성과주의 전반에 대한 내용을 논의한다. 제Ⅳ장에서는 성과주의를 도입한 주요 국가의 사례를 살펴본다. 주요 국가의 사례를 바탕으로 성과지표 및 성과계획 등 성과주의 예산제도의 핵심적인 요소에 대한 세부적인 논의는 제Ⅴ장에서 한다. 제Ⅵ장에서는 이전까지의 분석결과를 바탕으로 구체적인 도입방안을 제시한다. 시범사업과 성과계획 및 보고서가 주요 논의대상이다. 마지막 Ⅶ장은 요약과 시사점이다.

II. 豫算制度의 改革 勞力

주요 선진국에서 발생주의, 성과주의, 중기예산 등 예산제도를 개혁하려는 노력은 기본적으로 재정적자를 축소하기 위한 노력에서 기인한다. 그러나 민간부분과 경쟁할 수 있는 경쟁력 있는 공공부분을 구축하기 위하여 정부부분의 축소 및 효율성 또는 효과성을 제고하려는 목적도 있다. 본장에서는 주요 국가의 예산제도 개혁 배경과 내용을 대략적으로 살펴보기로 한다. 성과주의에 대한 논의는 다음 장에서 진행되므로 제외하기로 한다.

1. 背景

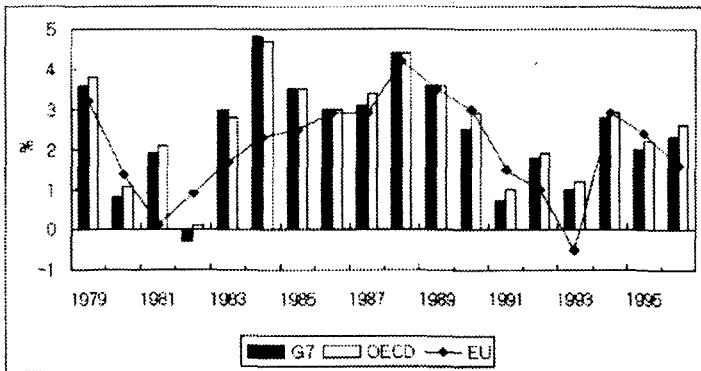
가. 경제 상황과 재정 운용

OECD 국가들의 경제 상황은 지난 30년간 많은 변화를 겪었다. 이러한 경제적 변화는 OECD 국가의 재정지출의 규모 및 구조의 변화를 야기하였다. 즉, 단기적으로는 예산상의 수입과 지출에 영향을 미쳤으며 중장기 경제 추세는 예산정책을 구조적으로 변동시켰다. OECD 국가들의 실질 경제성장률의 추세를 보면 첫째, 전후에서 1차 석유파동에 이르는 시기, 둘째, 석유파동 이후 대부분의 OECD 회원국이 심각한 스태그플레이션(stagflation)을 겪었던 1974년에서 1982년 기간, 셋째, 완만한 경제성장을 구가하였던 1982년에서 1990년 기간, 넷째, 심각한 경기 침체기였던 1990년대 초반, 마지막으로 1993년 이후의 완만한 경제성장기로 구별할 수 있다.

석유파동 이전까지인 첫 번째 기간의 특징은 고도 성장과 공공부분의

팽창이다. 경제적 풍요는 특히 재정지출의 확대를 부추겼다. 당시에 재정지출의 확대에도 불구하고 재정수지가 크게 악화되지 않았던 이유는 경제성장과 이에 따른 세입의 증가로 각국은 경상수입으로 지출 프로그램에 필요한 재원을 조달할 수 있었기 때문이었다. 두 번째 기간인 석유파동기의 특징은 경제의 스테그플레이션이다. 그러나 많은 OECD 국가들은 경제 침체에도 불구하고 이미 구조적으로 증가하기 시작한 재정지출을 수입에 맞게 조정하기가 힘들었다. 결과적으로 이 시기에 대부분의 국가에서 수입과 지출 사이의 구조적 불균형이 나타나게 되었다. 이러한 구조적인 재정적자에 대응하여 1980년대 초부터 각국이 재정의 건전화 노력을 시도하였고, 이에 따라 전반적으로 재정적자의 규모는 줄었지만 부채의 증가는 계속적으로 이어졌다. 본격적인 재정개혁은 1980년대 말에 시작되었다. 뉴질랜드와 핀란드는 정부를 시장원칙에 따라 운용하는 공공부문의 근대화를 시도하였다. 그러나 이후 대부분의 국가에 있어서 경제가 회복세를 보이자 재정을 개혁해야 한다는 긴박감이 사라지게 되었다. 그러던 중 1990년대 들어서 다시 경기가 침체되고 누적 재정적자의 규모가 눈덩이처럼 확대되기 시작하자 다수의 국가가 지출의 감축에 적극적으로 나서게 되었다.

[그림 II - 1] 실질 GDP 성장률



자료 : OECD, *OECD Economic Outlook*, Vol. 61, 1997.

나. 재정적자와 부채

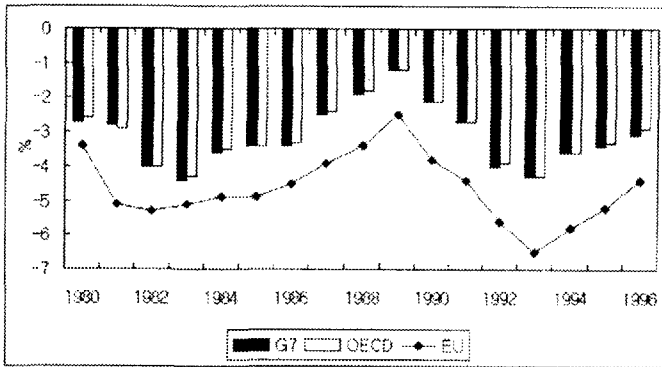
OECD 회원국의 재정수지는 2차대전 이후 1970년대 초반까지는 비교적 안정세를 유지하였다. 그러나 1970년대의 석유파동과 이로 인한 불황을 타파하기 위한 재정지출의 증대와 사회보장제도의 확충이 맞물리면서 재정수지가 악화되기 시작하였다. 재정적자는 경제가 회복되고, 각국이 지출 감축 노력을 기울임에 따라 1980년대 초반 이후부터 1980년대 말까지 감소 추세를 보였다. 그러나 1990년대에 들어서면서 경기 침체가 계속되자 OECD 각국의 재정 상황이 악화되었다. 1990년에 OECD 국가 전체의 평균 재정적자는 GDP의 2.1%에 불과하였으나 1993년에는 GDP의 4.3%로 2배 이상 증가하였다. 최근에는 각국의 재정적자 감축 노력에 힘입어 OECD 회원국의 재정적자의 증가 추세는 반전되고 있다.

재정의 건전성 회복은 몇몇 국가에서 특히 두드러진다. 스웨덴은 1993년에 재정적자가 GDP의 12.3%에 달했으나 1996년에는 GDP의 3.6%로 낮아졌고, 그리스는 GDP의 14.2%에서 7.4%로 반감되었다. G7 국가 중에서는 캐나다가 일반정부 재정적자를 1992년의 7.4%에서 1996년의 1.8%로 낮추었으며 1998년 이후부터 재정균형 또는 흑자를 달성하려 하고 있다. 미국도 1993년 이후 급속한 재정수지 개선을 보였으며, 1999년부터는 재정수지 흑자를 달성하고 있다. 대부분의 국가가 재정이 충실해지고 있는 반면 일본의 경우는 재정 상황이 계속적으로 악화되어 1990년에 GDP 대비 2.9%의 재정흑자에서 1996년에는 4.4% 재정적자로 반전되었고 이후에도 별다른 개선의 기미가 없다.

그러나 재정적자와는 달리 정부부채는 1980년 이후 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 각국이 재정적자의 감축에 힘쓰고 있음에도 불구하고 OECD 전체 국가의 평균적인 정부부채는 1990년 GDP 대비 58.5%에서 1996년에는 74.0%로 계속적으로 증가하고 있다. 지탱할 수 없는 채무 누적과 그에 따른 후속 세대의 부담 증가를 고려하여 OECD 국가들에서는 재정사정을 개선하기 위한 추가적인 조치를 취해야 한다는 데 광

범위한 합의가 이루어진 상태다. 이에 따라 거의 모든 OECD 국가에서 재정 건전화의 진행중이며 많은 국가들은 상당한 진척을 보이고 있다. 그러나 정부부채의 증가세가 감소세로 바뀐 국가는 소수에 불과하다. 따라서 정부부채의 증가를 억제하고 나아가 축소시키기 위해서는 재정적자를 감축하기 위한 노력이 더 강력하게 진행되어야 한다.

[그림 II -2] 일반정부 재정적자(GDP 대비 비중)



자료: OECD, *OECD Economic Outlook*, Vol. 61, 1997.

다. 재정적자 축소 노력

미국은 1980년대 초 연방재정적자의 절대액과 GDP 대비 비율이 급격히 증가하였다. 이러한 추세를 막고자 1985년에 균형예산 및 재정적자 감축 법안(Balanced Budget and Deficit Reduction Act)을 제정하여 1986년에서 1991년까지 재정목표를 설정하였다. 동 법안은 기간중 점진적으로 재정적자를 감축하여 1991년에 균형예산에 도달하도록 한 것이다. 의회는 동 법안을 수정하여 1993년에 균형예산이 달성되도록 하였다. 그러나 실제 재정적자는 법안의 목표치를 크게 상회하였다. 의회는 전략을 수정하여 수입과 지출에 영향을 미치는 법안을 통제하기 위하여 1990년에 포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)

을 제정하여 지출을 재량적인 지출과 범규에 따른 지출로 구분한 다음 재량적 지출은 매년 지출법안을 통하여 통제하였다. 또한 범규에 따른 지출은 지출 규모를 한정하지는 않았지만 부과방식(pay-as-you-go)을 따르도록 함으로써 지출 증가분은 여타 사업 지출의 감축이나 수입의 증가로 충당하도록 하였다. 그러나 추가적인 지출을 감축하는 데는 이러한 방식이 효과적이었으나 기존의 지출을 축소하기에는 적합하지 않아 재정적자의 비중을 낮추지는 못하였다. 1997년 3월에 균형예산관련 헌법 수정안이 한 표 차이로 의회를 통과하는 데 실패하였지만 경제회복과 더불어 원래 2002년에 균형예산을 달성하자는 목표는 이미 달성하였다.

일본은 1980년대 초부터 공공부채를 축소하기 위한 재정 개혁을 추구해왔다. 개별 부서가 예산을 요구할 때 따라야 하는 지침이 재정 긴축의 주요한 도구로 사용되어 왔고 이는 경상경비에만 적용되었다. 또한 공공부문이나 중앙정부를 대상으로 한 전반적인 재정 감축 목표를 갖고 있지 않았다. 그러나 최근에는 중장기 재정목표를 설정하여 일반정부 재정적자를 2003년까지 GDP의 3%로 축소하려 하고 있고 국민소득 대비 재정지출의 비중을 2000년까지 45%, 2025년까지 50%로 제한하려는 목표를 세웠다. 이를 위하여 재정구조개혁을 추진하고 있는데 그 초점은 사회복지지출 및 공공투자의 감축, 농어촌 사업의 평가 강화, 각종 보조금의 정비 등이다. 그러나 침체된 경기를 부양하기 위한 지출이 증가하며 재정적자 측면에서 별다른 개선을 보지 못하고 있다.

대부분의 EU 회원국은 마스트리히트(Maastricht) 조약에서 설정한 재정 기준을 달성하는 것을 주요한 재정적 목표로 여기고 있다. 1999년 유럽통화연합(European Monetary Union)에 가입하기 위한 수렴기준(Convergence Criteria)으로서 마스트리히트 조약에서 설정한 재정적 목표는 GDP 대비 3% 이하의 재정적자와 60% 이내의 정부부채이다.

독일의 경우 신규 주(Länder)의 경제 재건을 촉진하고, 통일을 지원

할 사회정책 조치에 대한 재원조달을 위하여 추가적인 지출이 크게 증가하였다. 이에 따라 연방정부는 중기적으로 지출 증가율을 3%로 제한하고 공공지출에 대한 강력한 통제와 연간 순차입 감축을 목표로 삼고 있으며 여기에는 주 및 지방정부도 포함되어 있다. 중장기 재정목표는 2000년까지 일반정부 재정적자와 부채비율을 GDP 대비 1.5%와 61% 정도로 감축하는 것이다. 또한 공공지출을 통일 전 지출 수준인 GDP의 46%로 감축하려 하고 있다.

프랑스는 1980년대 초의 일시적인 재정 확장기를 기친 후 다시 긴축 기조로 선회하였다. 그리고 중앙정부의 재정적자를 감축하고 조세부담을 낮추는 것을 기본적인 원칙으로 삼고 있다. 1986~89년 기간에는 실제 재정적자가 예상보다 낮았으나 1990~93년 기간에는 재정 지출의 통제에도 불구하고 GDP 대비 재정적자의 비율이 높아졌다. 현재 중기 재정목표는 2001년까지 일반정부 재정적자를 GDP 대비 1.4%로, 부채비율을 59%로 감축하는 것이다.

영국은 1980년 이래로 중기재정전략(Medium-Term Financial Strategy)을 금융 및 재정정책의 틀로 삼고 있다. 중 전략은 매년 예산과 함께 공표되며 매년 갱신된다. 각 전략에는 향후 4년간에 대한 재정 예측이 포함되며, 공공부문의 차입(Public Sector Borrowing Requirement)은 GDP 대비 비율 및 규모로써 표시된다. 1992년부터는 지출통제제도(new control total)를 도입하여 일반정부의 지출 증가율이 경제성장률보다 낮도록 하였다.

1970년대와 1980년대에 캐나다 정부는 재정지출이 명목 GDP 증가율을 초과하지 않는 것을 목표로 삼았으나 이후에는 재정적자와 부채의 통제로 바뀌었다. 1984년 이후로 정부는 부채관련 지출을 제외한 정부지출의 증가율을 명목 성장률 이하로 함으로써 GDP 대비 지출 비율을 낮추려 하였다. 1991년에는 지출통제법안을 성안하여 1991~92 회계연도부터 5개년간 지출의 증가율이 3% 낮아지도록 하는 방법을 사용하였다. 신정부가 들어선 1993~94 회계연도부터는 더욱 강력한 지출 통제를 시

행하였고, 이러한 노력의 결과로 현재 연방정부의 재정은 수지 균형에 거의 도달한 상태이므로 특별한 재정적 목표를 갖고 있지 않다.

호주는 1985년에 연방정부가 GDP 대비 재정지출과 재정수입을 증가시키지 않고 GDP 대비 재정적자를 감축하는 중기전략(trilogy)을 채택하였다. 정부는 1984-85 회계연도 대비 1988-89 회계연도 및 1989-90 회계연도 지출을 감축하여 공공부문의 차입 순계를 0으로 하는 것을 목표로 삼았다. 그러나 1987-88 회계연도부터 1990-91 회계연도까지 흑자를 보였던 연방예산은 1990년대 초의 경기 침체에 따라 적자로 나타났다. 1992년에 정부는 1995-96년까지 재정수지가 흑자가 되도록 하겠다는 약속을 하였다. 이러한 목표는 1996-97 회계연도로 순연되었고, 다시 GDP 대비 1%로 바뀌었다. 또한 호주의 신정부는 재정 정책결정 및 재정적 결과의 투명성을 목표로 하는 성실예산헌장(Charter of Budget Honesty)을 도입하였다. 중요한 특징은 모든 선거 직전에 최근 재정상황을 의무적으로 공표하도록 한 점이다.

2. 概要

가. 특징

1960년대와 1970년대에 많은 국가들이 변형된 기획예산제도(PPBS)를 도입하였지만 1970년대와 1980년대의 재정적 압박을 해소하는 데 유용하지는 않았다. 상대적으로 여유가 있었던 시기에 확대된 지출 프로그램을 유지하기 위한 부담이 커졌고, 수혜 대상자를 감축하기도 어려워졌기 때문이다. 이는 다시 전통적인 재정관리 수단에 대한 문제 제기로 나타났다. 이는 다시 전통적인 재정관리에 있어서 의사결정체계를 함께 변혁하는 방향으로 선별적인 개선을 단행하였다. 그리고 예산편성의 관행은 공공지출에 있어서 합법성과 타당성을 확보하는 수단에서 관리 개선과 사업의 성과를 촉진하는 수단으로 바뀌어가고 있다. 산출과 결과를 지향하는

예산편성을 하는 국가에서 이러한 점이 가장 잘 구현되었고 관리자에게 지출에 대한 상당한 권한이 이양되었다.

OECD 회원국의 예산제도 개혁의 특징은 다음과 같다. 우선 중기적 관점에서 예산을 다루기 시작하였다. 이는 예산의 경직성에서 비롯된다. 연간 예산에서 감축 가능한 부분의 비중이 전체 예산의 3%에 불과하고 나머지는 과거에 시행된 정책에 의해 집행되는 예산이었다. 따라서 예산을 중기적 관점에서 검토함으로써 예산의 감축 가능성을 제고시킨 것이다. 다음으로는 개별 부처나 기관이 예산을 집행하는 데 있어서 더 많은 재량권을 갖도록 하는 것이다. 한정된 자원으로 부처간 경쟁이 점점 치열해짐에 따라 규제에 주안점을 둔 통제로는 예산의 감축이 쉽지 않았다. 또한 지나친 통제는 경직성을 야기하여 부처로 하여금 예산의 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 추구할 유인을 제공할 수 없었다. 따라서 과정에 중점을 둔 기존의 방식에서 정책(policy), 과정(process), 효율(efficiency) 통제의 혼합형으로 전환해가고 있다. 세 번째로는 정부 지출이 과거의 투입에 중점을 두는 방식에서 점차로 정부예산의 목표 달성이나 성과 제고로 이행하고 있는 점이다.

나. 주요 국가의 사례

1) 캐나다

2차대전 후 얼마동안 캐나다 연방정부는 사회보장, 교육 등에 있어서 적극적인 역할을 담당하지 않았고 각료들은 보수적으로 재정을 운용하였다. 재무부 장관이 재무위원회 위원장을 겸임하였고 기존 정책뿐만 아니라 새로운 정책에 대한 자원 배분을 담당하고 있었으므로 지출에 대한 통제력도 상당히 있었다. 따라서 재정적자나 정부부채가 그다지 크지 않았다. 그러나 1968년에 기획위원회가 설치되어 세출 및 세입의 규모와 정책결정을 담당하게 되고, 정부의 역할이 확대되었으며 정책에 대한 정

부부서의 공동 책임이 강조됨에 따라 재무부의 역할이 축소되었다. 특히, 재무부의 지출 통제 및 승인에 대한 권한이 재무위원회 위원장의 관할하에 놓이게 된 예산처로 귀속되었고 예산처는 독립된 부서로 승격되었다. 정책과 재원 할당에 대한 절차가 변경되어 새로운 정책이 제안되면 먼저 내각위원회의 검토를 거쳐 재무위원회에서 소요 재원을 평가하였다. 당시는 경제 호황으로 정부 세입이 급격히 증가하는 시기였으므로 절차의 변화는 지출의 확대에 귀결되었다.

1970년대에 재정적자가 누적되고 정부부채가 눈덩이처럼 불어남에 따라 캐나다 정부는 예산 편성에 있어서 심각한 제약을 받게 되었다. 이에 따라 정부는 1979년에 ‘정책 및 지출관리제도’(Policy and Expenditure Management System : PEMS)를 도입하였다. 정책 및 지출관리제도의 특징은 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 중기재정계획의 도입으로 재무부가 지출한계가 설정된 5개년 재정계획을 마련하고 이를 기획위원회가 수정할 수 있도록 하였다. 이는 결국 지출 한도를 설정하는 재무부의 영향력을 확대하는 것으로 귀결되었다. 동 제도의 또다른 특징은 정책과 예산의 조화였다. 연방정부의 사업은 정책 분야별로(envelopes) 구분되었고 내각에 정책위원회가 설립되었다. 각 정책위원회와 기획위원회에는 담당 정책 분야를 관리하는 책임이 부여되었고 재원이 할당되었다. 재원 중에는 용도가 지정되지 않은 정책예비비(policy reserve)가 포함되었다. 각 정책위원회는 정부의 전체적인 우선순위와 재원을 기준으로 개별 사업을 심사하였다. 담당 분야의 신규 사업의 재원으로는 정책 예비비를 사용하거나 기존 사업의 폐지 또는 축소를 통하여 조달되도록 하였다. 개별 정책위원회에서 승인된 사업은 기획위원회의 비준을 거치도록 함으로써 재무위원회의 지출 승인 역할이 축소되었다. 1984년 말에서 1986년까지 동 제도의 합리화가 모색되었고 1989년에 공식적으로 폐지되었다. 동 제도는 실패한 것으로 여겨지는데 이는 정책분야에 여러 부서가 포함됨으로써 부서가 지출을 축소할 유인이 없었기 때문이다. 즉, 한 부서가 지출을 축소하면 해당 분야의 예산이 증가하여 결

과적으로 다른 부서의 예산이 증가하기 때문이다. 또한 정책예비비를 둔 점도 실패의 주요한 원인으로 지적되었다. 정책예비비의 액수는 크지는 않았지만 각 부처로 하여금 지출 한도를 넘어서도 지출할 수 있다는 생각을 갖게 하였다. 각 부서는 정책예비비를 자신의 부서로 가져오기 위해 새로운 지출 계획을 경쟁적으로 입안함으로써 지출의 축소를 달성하기가 어려웠다.

1989년 이후에도 계속적인 예산제도의 변화가 있었다. 1989년에는 정책 envelope를 폐지하는 대신 내각의 위원회를 증가시켜 위원회로 하여금 정책에만 집중하도록 하였다. 재무위원회를 제외한 모든 위원회는 기획위원회의 통제하에 놓이게 되었고 지출에 대한 권한은 기획위원회와 재무위원회로 귀속되었다. 신설된 운영위원회와 지출검토위원회(Expenditure Review Committee)는 정부 지출의 재정·금융 정책적 통합 및 조정 역할을 하도록 하였다. 정부 부채를 줄이기 위해 이미 한계에 달한 세입 증가 대신에 지출의 축소를 목적으로 설립된 지출검토위원회는 1992년에 폐지되고 해당 역할은 기획위원회의 소위원회가 담당하게 되었다.

1995년에는 지출관리제도(Expenditure Management System)가 도입되었다. 지출관리제도의 주요한 특징은 새로운 사업이나 기존 사업의 비용 증가분을 우선순위가 낮은 사업으로부터 충당하는 재원 재배분이다. 예산편성 과정에서 각 부서의 장은 사업계획을 제출할 수 있지만 새로운 사업에 대한 예산은 우선순위가 낮은 사업의 축소나 폐지를 통해 충당되며 내각은 의회나 국민을 포함한 주요한 이해 당사자의 자문이나 권고를 예산편성 과정에 포함시킨다. 최종 예산은 예산협의 과정과 정부의 우선순위와 새로운 사업에 대한 정책위원회의 권고로써 이루어진다. 또한 모든 부서는 계속사업 및 신규 사업에 대한 중기 소요예산을 설정하여야 하고 재무위원회는 설정된 목표를 기초로 세부 재원배분에 대해 상의한다. 외부적 사정에 의한 비용 증가의 경우에도 기존 사업에 대한 지출 감축을 통해 이루어져야 한다. 다만 걸프전의 발발과 같은 대규모

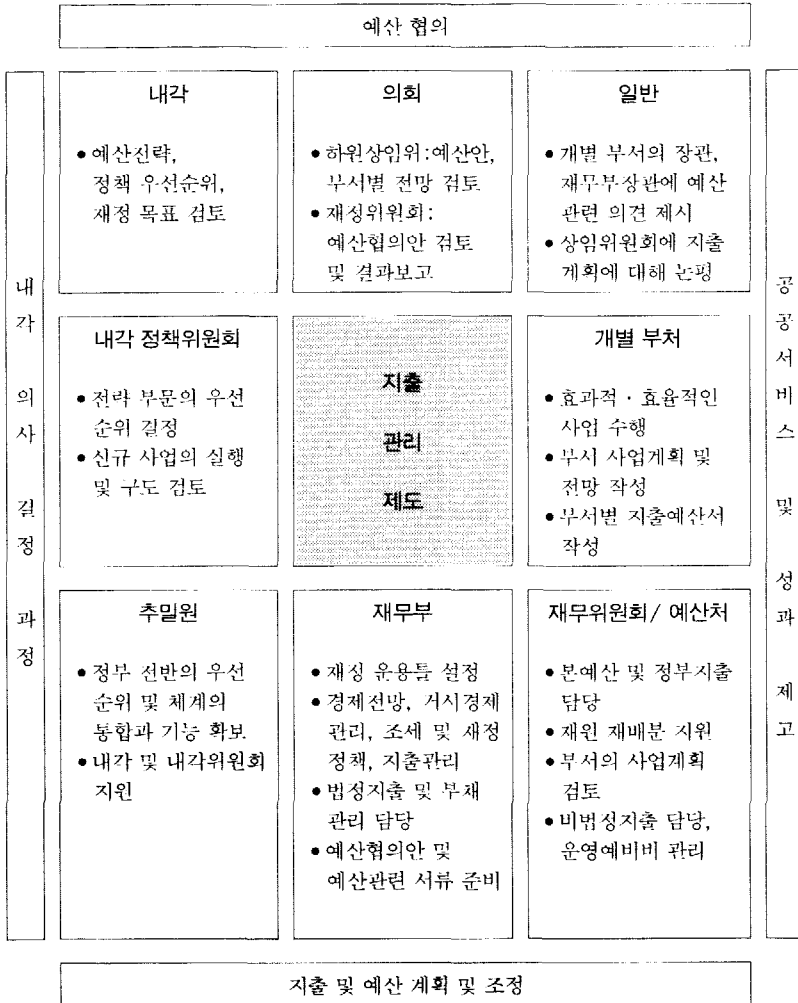
재원이 소요되는 경우에는 정부 차원의 지출 감축 노력과 예산 규모의 조정을 통해 해결한다.

지출관리제도의 또다른 특징으로는 예비비의 역할을 변경한 것이다. 신규 사업을 위한 중앙 예비비를 폐지하여 각 부서는 할당된 자원하에서 부서 사업을 운영하여야 한다. 응급예비비(contingency reserve)는 법정사업의 예기치 못한 비용 증가, 예를 들어 경기 후퇴로 인한 실업보험 지급 비용의 증가 등을 대비하도록 하였다. 또한 재무위원회가 관리하는 약간의 운영예비비를 두었다. 동 예비비가 과거에는 재원의 역할을 하였지만 이제는 신용의 역할을 한다. 각 부서는 해당 예비비를 차입하여 사용할 수 있지만 원금에 이자를 더하여 향후 연도에 갚도록 하였다. 단순한 재원의 역할은 매우 특수한 경우로 한정하였다.

부서의 지출은 중기적 관점에서 검토된다. 이에 따라 향후 지출 추세와 우선순위에 대한 전망(Outlooks)은 매년 5월 의회에 제출된다. 이 전망은 각 부서가 예산에서 할당된 자원하에서 부서의 사업을 조정해왔나를 보여준다. 또한 경영 및 운영전략도 포함한다. 부서별 사업계획(Business Plan)은 지출관리제도의 중요한 요소이다. 각 부서는 기존 사업이 지출 목표 및 정부의 우선순위를 달성하기 위해 어떻게 변경되어야 하는지를 결정할 책임을 진다. 중기사업계획은 당해 회계연도와 향후 2개연도를 포괄하는 계획이다. 동 계획에는 정부의 우선순위와 부서의 현재 및 향후 위상을 바탕으로 부서의 주요한 과제(challenges), 방향, 목표가 포함된다. 또한 전략, 취할 행동, 관련 비용 및 중요한 변화에 대한 대비 방안을 비롯하여 목적, 목표 및 성과측정과 관리 전략 그리고 주요한 변화로 영향을 받는 서비스에 초점을 둔 성과가 포함된다. 각 부서는 사업계획을 재무위원회에 제출하여 검토를 받는다. 특정 부서의 경우 2~3년에 한 번씩 사업계획을 제출할 수도 있다.

지출관리제도의 또다른 특징은 부서의 재량권을 확대한 것이다. 부서가 한정된 재원을 활용하여 사업을 추진하는 대신 해당 재원의 운용에 대한 신축성은 확대된다. 각 부서는 사업 추진에 있어서 혁신적인 접근

[그림 II-3] 예산 편성을 위한 역할 분담(캐나다)



자료 : Treasury Board of Canada, *The Expenditure Management System of the Government of Canada*, 1995.

을 하거나 수입을 확대하는 것이 장려된다. 이러한 새로운 지출제도의 도입으로 정부지출이 눈에 띄게 축소되었다.

2) 영국

영국의 경우 1960년대에 도입된 공공지출 서베이(Public Expenditure Survey)를 통하여 중기재정계획을 짠다. 서베이를 통해서 정부는 현재 가지고 있는 향후 2년간의 재정지출 계획을 검토하고 3차연도의 재정지출 계획을 구상한다. 지출한도(Control Total)를 설정하는 것이 정부지출의 전체적인 윤곽을 정하는 것인 데 반해서, 공공지출 서베이의 목적은 정해진 자원을 각 프로그램간에 어떻게 배분하느냐를 결정하는 것이다. 공공지출 서베이에서 향후 3년간의 지출은 현금단위를 기준으로 하여 정하여지며, 지출한도와 그에 포함되는 항목과 주요 항목에 대한 수치가 화폐단위로 표시된다. 1차연도의 지출에 대해서는 회계연도 시작 이전에 현금지출 상한치와 국유산업에 대한 외부재정 상한치 등을 정하여 구체적으로 지출을 통제하는 것을 목표로 한다. 2차연도와 3차연도에 대한 수치는 다음 연도의 서베이에서 다시 검토되지만, 각 부처는 가급적이면 추가적인 예산 요구 없이 원래 약속한 현금예산 이내에서 사용하는 것을 기본으로 하고 있다. 1982년 지출계획이 물량기준에서 현금 기준으로 변경된 이후 지출계획은 더 이상 물가상승을 고려하지 않는다. 그러나 물가에 연동된 사회보장지출처럼 특정 분야의 지출은 물가상승을 고려한다. 1992년부터는 향후 수년간의 지출이 지출한도에 따른 연간 상한치에 의해서 제약되도록 하였다¹⁾. 이에 따라 예산배정에서 우선순위를 결정하는 데 더욱 총체적인 접근이 가능하게 되었다.

2월에 각 부처의 장관들이 모여서 다가올 서베이의 일정과 그에 필요한 정보 등을 포함한 전반적인 가이드라인을 작성한다. 재무부는 각 부

1) 지출한도는 경제 상황에 민감한 사회보장급부와 이자비용을 제외한 일반정부지출의 약 85%를 포함하고 있음.

처에게 지출우선순위에 대한 평가와 시급히 시행되어야 할 정책에 대한 내용들을 정리할 것을 요청한다. 만약 어떤 부처가 특정 분야에서의 지출을 확대하고자 한다면, 현재 진행중인 다른 프로그램을 어떻게 조정하여 새로운 프로그램에 대한 재원을 마련할 수 있는지에 대한 내용이 포함되어야 한다. 3월에는 각 부처가 재무부에 시달하는 기준과 지침에 따라 서베이에 착수하게 된다. 서베이의 내용을 참조하여 각 부처는 5월에 각 부처의 입장을 재정리한 보고서를 재무부에 보내게 된다. 각료들은 서베이의 마지막 단계에서 관여하며, 보통 7월에 있는 각료회의를 통하여 향후 3년간의 지출 규모를 결정한다. 총 지출한도가 결정되면 부서의 예산 요구가 이에 맞추어 조정된다. 이러한 조정은 보통 재무부 차관과 지출부서의 장관 사이에서 행해진다. 합의가 안될 경우에는 Star Chamber라고 불리는 일단의 각료회의에서 중재를 한다. 총지출한도에 따른 부서별 예산배분은 11월에 행해지며 Autumn Statement로 공표된다. 세부적인 예산은 1990년까지 1월에 공표되었으나 1991년부터는 3월에 부서의 연례보고서의 일부로 발간되고 있다. 이러한 예산안은 의회의 부서별 위원회가 검토하여 8월초까지 승인하는 것이 보통이다.

영국의 경우 1982년까지의 재정계획은 물량기준으로 일정한 양의 재화 및 서비스를 공급하겠다는 것이었다. 예를 들어, 도로포장물을 몇 퍼센트 증가시키거나 병상을 몇 개로 확대한다는 식의 재정계획으로 도로포장이나 병상 증설에 드는 비용 기준이 아니었다. 이와 관련한 주요한 변화는 1976년에 도입한 현금한도제(cash limit)라는 지출통제 방식이다. 즉, 한 해 동안 사용할 수 있는 예산을 현금 기준으로 설정함으로써 양적인 기준에 의한 재정계획을 대체하기 시작하였다. 현금한도제를 도입한 이유는 물가상승률이 높은 시기에 물량기준으로 재정계획을 세우는 것이 지출 규모의 불확실성을 높여 재정지출이 통제 밖에 놓이게 되기 때문이다. 양적인 기준에 의한 재정계획은 1982년 폐지될 때까지 지출한도제와 병존하였다. 현금한도제로 인하여 회기말에 미사용 예산을 낭비하는 관행을 막기 위해 1983년에는 불용액의 이월을 허용하였다.

현금한도제와 더불어 재정지출을 축소하기 위한 제도가 속속 도입되었다. 1980년에는 인력에 대한 상한을 설정하여 예산의 절반을 차지하는 인건비를 축소하려 하였으나 인력의 감축이 쉽지 않았고, 예산상의 성과도 적었다. 이에 따라 1986년부터는 경상경비제도를 도입하였는데 동 제도는 현금한도제 중에서 특정 분야의 지출에 대한 한도의 역할을 하였다. 동 제도는 상당한 성과를 거두어 공무원이 73만명에서 56만명으로 축소되었다²⁾. 예산관리의 효율성을 높이기 위하여 1982년부터는 예산관리제도(Financial Management Initiative)를 도입하였다. 동 제도는 부처의 관리자가 확실한 경영목표 및 경영성과 측정지표를 가지는 것을 목표로 하였다. 이의 일환으로 예산의 다부처간 검토(Multi-Departmental Review)가 시행되고 있다.

재정지출을 통제하는 데 있어서 가장 문제가 되는 부문이 지방정부와 관련된 예산이었다. 1980년에 지방정부 기획 및 토지법(Local Government Planning and Land Act)을 통하여 지출통제 대상을 확대하였고, 포괄교부금을 도입하여 교부금제도를 단순화하려 하였다. 그러나 지방정부가 자체적인 세원을 가지고 있어서 지방정부의 지출통제가 쉽지 않았다. 이에 따라 1982년에는 지방정부재정법을 통과시켜 보조금의 산출근거를 바꾸고, 1984년에는 레이트법(Rate Act)을 제정하여 지방정부의 세원을 축소하였고, 1988년에는 지방정부재정법을 다시 만들어 지방정부의 세원을 완전히 변경하였다.

영국의 경우 재정지출이 수반되는 모든 정책은 의사결정을 위한 안건으로 제안하기 상당 기간 이전에 재무부 및 연관 부서와 협의를 하도록 하고 있다. 협의 내용에는 지방정부, 재무부 등과의 자원 분담도 포함되며 신규 정책의 경우에는 중기 비용을 제시하여야 한다. 여기에는 담당 부서 및 관련 부서의 필요 자원(소요자원, 인력 등), 소요 자원의 조달 방안이 포함된다. 예산 심의는 초기 점검과 경제적 평가로 나뉘어 행해

2) 경상경비제도에 대해서는 부처의 자율권과 통제부문에 자세한 설명이 있음.

진다³⁾. 자본적 프로젝트에 대해서는 재무부가 더 상세한 심의 가이드를 가지고 있고 개별 부서도 사전평가에 대한 지침서(manual)를 가지고 있다. 대규모 건설사업일 경우에는 집행부서에 사업을 전담하여 적시에, 예산 범위 내에서 완수해야 할 책임을 부여한다. 집행부서는 해당 사업의 담당자(director)를 임명하여 사업에 대한 책임을 진다. 또한 집행부서는 사업책임자(project manager)를 임명하여 전체적인 기획, 통제, 조정을 담당하도록 하고, 부서의 요구 조건, 완료시기, 예산내 지출 등을 충족시키도록 하고 있다. 사업의 성과(project performance)에 대한 체계적인 기록을 집행부서가 작성하여 필요시 재무부에 제공하도록 하고 있으며, 사후 평가의 기초로 삼도록 하고 있다.

3) 미국

미국의 대통령 예산(President's Budget)은 향후 5개 연도에 대한 예산안이다. 예산의 편성은 보통 18개월 이전에 관리예산국(OMB)이 국내외 경제에 대한 전망을 함으로써 시작된다. 정책 지침과 예산 추정이 마련되면 OMB는 춘계 검토를 한다. 중기예산제도를 통하여 이전 연도에 작성한 예산추정치가 있으므로 이것을 기준점으로 삼는 것이 보통이다. 개별 부서와 기관은 기존의 프로그램을 검토하고 이를 기준으로 예산요구를 OMB에 한다. OMB는 이러한 정보를 바탕으로 세입 추계와 재정정책을 대통령과 상의하여 결정한 다음 개별 부서에 예산편성

-
- 3) 초기 평가는 부서와의 연계성 평가로 ① 부서의 목적/목표와 연관성, ② 해당 부서에서 신규 정책이 차지하는 우선순위, ③ 정책의 최종적 의도 및 중간 목표, 달성 시기, ④ 정책 실행 결과의 양적 계측이나 성과 측정 가능성, ⑤ 사용자부담금의 사용가능성이나 외주(contract-out)의 효율성을 점검함. 경제적 평가는 사업 디자인에 대한 심의로 ① 기준 사례(사업 시행 이전)의 정의, ② 대안의 선정(identification)과 탐구, ③ 비용 계산(총지출과 기회비용), ④ 편익 계산(계량화와 가치평가), ⑤ 선호하는 방식과 여타 대안의 순현재가치 비교 및 선호 이유, ⑥ 위험과 불확실성 고려 여부(주요 가정에 대한 민감도 분석 여부, 상황 악화에 대비한 여유 및 예비, 예산 통제에 불확실성을 가져다주는지 여부), ⑦ 사전 평가의 결과 제시 여부, ⑧ 감시절차의 적합성과 사후평가가시 활용 가능성을 살펴봄.

지침서를 보낸다. 개별부서와 기관은 OMB의 지침서를 바탕으로 세부적인 예산을 편성한다. OMB는 개별부서와의 협의를 통하여 부서의 예산요구를 심사한 후 가부에 대한 설명서를 포함하여 확정된 예산을 부서로 통보한다. 개별 부서는 이의가 있을 경우에는 이의신청을 할 수 있지만 이러한 경우는 매우 드물다. 이렇게 확정된 예산은 의회의 심의를 거쳐 법안으로 확정되어야 지출 권한이 발생한다. 의회에서 심사한 예산은 지출법안(Appropriations bills), 조정법안(Reconciliation bill), 계속법안(Continuing Resolution)으로 나뉘어진다. 지출법안은 재량적 지출로 연방정부의 약 1/3을 차지하고 있으며 13개 법안으로 이루어진다. 조정법안은 모든 의무적 지출의 변동에 대한 법안이다. 계속법안은 지출법안을 통하여 승인을 받지 못한 예산을 임시적으로 승인하는 데 사용된다.

미국은 1921년 예산회계법에서 재무부에 예산국을 두고 대통령으로 하여금 연간 예산을 의회에 제출하여 승인을 받도록 하였다. 또한 1950년 예산편성 및 절차법을 통하여 정부의 활동이나 기능에 따라 예산을 편성하도록 하였고 회계원칙, 기준 등은 일반회계국에서 공표하도록 하였다. 예산국은 1939년 대통령실로 이전되었고 1970년에는 관리예산국으로 조직을 변경하여 예산편성에 대한 책임뿐만 아니라 관리책임도 맡도록 하였다. 1974년에는 의회에 예산국을 두어 의회의 예산심사 기능을 강화하였다.

재정적자를 축소하기 위하여 미국은 1985년에 균형예산 및 재정적자 감축 법안을 제정하였다. 동 법안은 의회와 행정부가 예산에 대해 합의를 보지 못할 경우에는 일률적으로 예산을 감축(across-the-board cuts)하도록 하였으며 감축분의 반은 국방비에서, 나머지 반은 여타 지출에서 축소하도록 하였다. 그러나 지출의 감축은 제대로 진행되지 않았다. 또한 일률적인 감축에 대한 비판론도 적지 않았다. 동 법안은 목표는 설정하였지만 그 방법을 분명히 하지 않았다. 특히, 추경예산을 통하여 향후 지출을 현 회계연도로 당겨 쓰는 편법이 많이 사용되었다. 이에 따

동 법안은 1990년 예산강제법으로 개선되었다. 동 법안은 이전 법안에서 누락된 회계연도 내 감축을 명백히 하였으며, 5개년 중기예산편성을 도입하여 다음 회계연도로 지출을 이월하여 사용하려는 유인을 감소시켰다. 정부지출을 재량적인 지출과 법규에 따른 지출로 구분한 다음 재량적 지출은 매년 지출 한도를 정하였고 적자 한도도 설정하였다.

이러한 법규의 재정을 통하여 1991년에서 1995년까지 전체적으로 4,800억달러의 재정수지 개선을 가져올 것으로 의회예산국은 평가하였다. 그러나 실제로는 재정감축 목표를 달성하지 못했고 오히려 재정적자의 비중이 증가하였다. 경기가 좋지 않아 세입의 증가가 예상에 못미쳤고, 의료관련 프로그램의 지출이 커졌으며, 여타 의무적 지출도 예상보다 비용이 많이 들었고, 부채관련 비용도 높아졌기 때문이다. 동 법안의 문제점으로는 지출 한도가 변동될 수 있다는 점과 예기치 못한 지출에 대한 한도가 존재하지 않는다는 점을 들고 있다. 1993년에는 동 법안을 개정하여 세율을 높여 세입을 증가시키고, 지출을 축소하였으며, 의료관련 제도를 바꾸었다. 이후 재정적자 감축 노력과 경제상황의 호전이 맞물리며 재정적자가 크게 감소하였고 현재는 재정흑자를 구가하고 있다.

3. 主要 改革

가. 중기예산제도

중기예산제도(Multi-year Budget or Fiscal Plan)는 공공부문의 규모 증대가 경제에 미치는 영향을 평가하고, 방위비나 투자지출 등에 대한 현재의 의사결정이 갖는 장기적인 재정적 함의를 평가하기 위하여 시작되었다⁴⁾. 1960년대 중반 예산편성제도로 기획예산제도를 받아들여

4) 중기재정계획과 연간 예산 사이에는 종종 갈등이 발생함. 특히 신규 정책의 추진시 정치가나 개별 부서는 신규 정책의 장점을 홍보하고 차기연도 예산만을 제시함으로써 신규 정책의 장기적 재정적 함의를 망각하도록 함. 이는 흔히 나타나 텐트 안에 코를

면서 보편화되기 시작하였다. 기획예산제도의 주요한 특징이 중기에 걸쳐 예산을 편성함으로써 정부의 정책을 중기적 관점에서 살펴보는 것이었기 때문이다. 1970년대에 들어서는 중첩적인 기준에 의해 중기예산을 편성함으로써 지출을 관리하는 것이 대부분의 유럽 국가에서 시행되었다. 당시에는 공공부문이 급속하게 확대되고 정부가 경제성장에 주도적 역할을 할 수 있다는 확신이 널리 퍼져 있어 동 제도가 지출계획 수립과 신규 정책 도입의 역할을 하였다. 각 부처는 중기예산제도가 향후 예산에 재원 증가분을 추가한 것으로 여겼기 때문에 제도 자체가 재정지출 확대의 원동력으로 작용하였다.

그러나 1980년대에 들어서자 중기예산제도의 두 가지 문제점이 부각되기 시작하였다. 이는 중기예산이 향후 지출의 최저치로 작용하여 지출 감축을 어렵게 만드는 요인이 되었다. 특히, 영국처럼 물량적인 기준으로 중기계획을 편성한 경우에는 물가 수준에 따라 지출의 규모가 결정되었는데 당시에 물가상승률이 높았으므로 상당한 재정적 압박을 받을 수밖에 없었다. 물가상승률이 높은 국가에서는 중기예산의 유용성이나 적합성이 문제시되었다.

이러한 문제점에 따라 중기예산제도는 나중에 총지출 한도나 분야별 한도를 도입하게 된다. 이에 따라 본래 상향식 예산편성이 하향식 지출 통제로 바뀌게 되었다. 다수의 OECD 국가는 중기예산제도를 사업 확장의 수단에서 향후 지출에 대한 통제 수단으로 그 역할을 변경하였다. 영국 등의 국가는 중기예산제도를 수량계획에서 현금계획으로 바꾸었으며, 다른 국가에서도 정책변화가 없다는 전제하에 향후 지출을 추정하였다⁵⁾. 따라서 중기예산은 신규사업을 제외한 현행 사업의 향후 비용을 추

먼저 짚어 놓고 다음에 몸이 들어오는 것으로 비유되고 있음. 대표적인 예가 무기개발이나 사회복지 분야이며, 무기개발의 경우에는 비밀성, 소규모 공급자, 외부전문가 사용이 어려운 특성으로 인하여 더욱 사정이 악화됨. 모든 예산과 신규 정책이 중기적 관점에서 작성되고, 추진되어야 하는 이유도 여기에 있음.

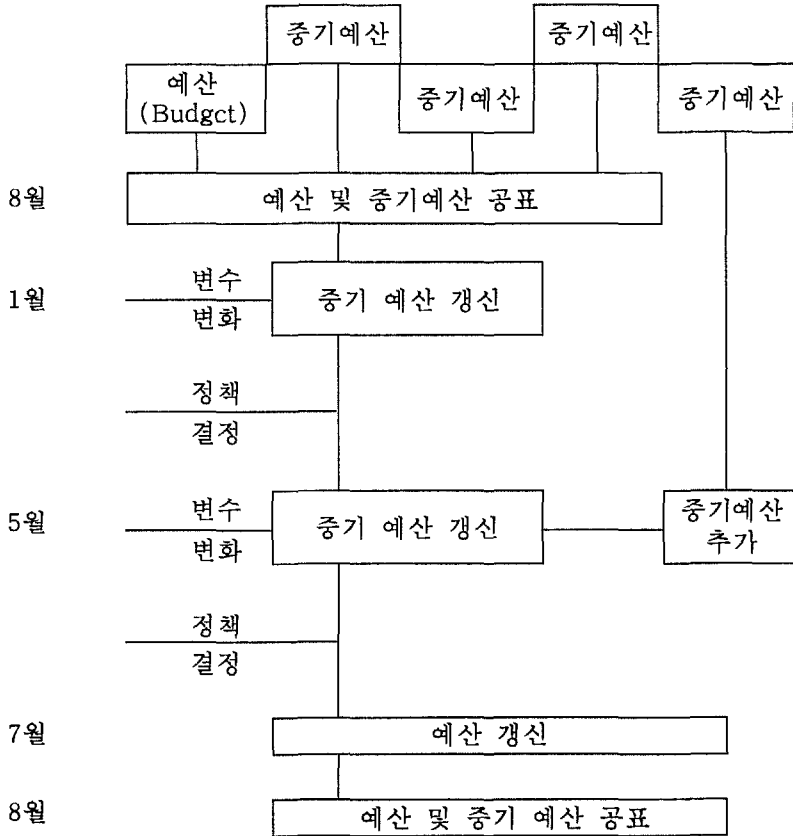
5) 영국의 사례는 본장 제2항의 사례 부문을 참조하기 바람.

며, 다른 국가에서도 정책변화가 없다는 전제하에 향후 지출을 추정하였다⁵⁾. 따라서 중기예산은 신규사업을 제외한 현행 사업의 향후 비용을 추정하는 것이 되었다. 중기예산제도는 지출부서에게 기존 사업의 비용이 향후 지출 가능한 규모를 초과하므로 신규 사업의 재원이 없다는 메시지를 전달하였고, 결과적으로 지출의 통제에 도움이 되었다.

중기예산제도의 기간은 보통 3~5년이다. 호주의 경우를 중심으로 중기예산편성 일정을 살펴보면 예산의 발표와 더불어 향후 회계연도에 대한 중기예산이 발표된다. 중기예산은 보통 고정적인 것은 아니어서 경제적인 변수의 변화, 예를 들어 성장률이나 실업률의 변화를 고려하여 갱신된다. 또한 정책의 변경이 있을 경우에도 갱신된다. 다음 연도의 예산을 편성하기 직전에 새로운 1년(호주의 경우 중기예산 4)에 대한 예산이 포함되게 된다. 정부 차원의 중기예산에서는 총계와 부분별 지출이 표시되는 것이 일반적이다. 미국의 중기예산을 보면 총지출과 기능별 예산이 명시되는데 기능은 크게 국방, 교육, 보건·사회보장, 일반행정, 이차지급, 기타로 구분되고 있다. 미국은 또한 5개년 중기재정계획을 사용하여 1996년도 예산안에는 1996년 회계연도 예산과 이후 4개 연도의 예산이 포괄되어 있다. 따라서 미국의 중기예산제도는 향후 5개년간 재정 지출의 규모와 분야에 대한 정보를 제공한다. 중기예산에서 세부적인 지출 내역을 밝히지 않는 것이 일반적이다. 캐나다 감사원의 경우를 보면 다음 회계연도의 예산에는 인건비, 물건비 등의 세부 내역이 적시되지만 중기계획에서는 인건비, 물건비, 이진지출의 총규모만이 설정된다. 캐나다의 경우에는 중기계획에 부처별 인력계획도 포함된다. 캐나다 감사원의 예산안은 향후 지출 규모가 절대액에서도 감소하는 건축예산이며, 감사원의 인력도 감축할 계획임을 알려주고 있다.

5) 영국의 사례는 본장 제2항의 사례 부분을 참조하기 바람.

[그림 II -4] 호주의 증기예산(forward estimate) 일정



자료 : Keating and Rosalky, "Rolling Expenditure Plans: Australian Experience and Prognosis," *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, 1990.

〈표 II - 1〉 캐나다 감사원의 본예산 및 중기 계획

(단위 : 천 캐나다달러)

	96 예산	97 예산안	98 계획	99 계획
인건비	35,910	37,057	35,792	35,797
임금	31,210	31,523		
종업원후생기여금	4,525	5,359		
법정인건비	175	175		
불건비	12,698	13,251	13,556	13,556
교통통신비	3,900	3,600		
정보비	900	900		
독수서비스	5,823	6,126		
임대료	200	400		
수선유지비	250	500		
공공요금	625	700		
사무용품	1,000	1,025		
이전지출	380	380	380	380
합 계	48,988	50,688	49,728	49,733
인력 계획(명) ¹⁾	535	540	520	520

주 : 1) 인원은 정규고용 기준(full time equivalent)으로 계산한 것임.

자료 : Office of Auditor General, *Estimates Part III - Expenditure Plan*, 1997.

나. 자율성 제고

정책을 수행하는 데 있어서 생산성을 최대한으로 하고 비용을 최소로 하기 위해서는 관리부문의 효율성 제고가 매우 중요하다. OECD 국가에 있어서 생산성을 증대시키기 위하여 관리 방식을 개선하고 있는데 그 방향은 재정적 권한을 개별 부서로 위양하는 것과(인력 규모나 정책, 지출 시점에 대한 신축성, 자본과 노동간의 대체) 성과에 대한 책임과 인센티브를 지출부서에 부여하는 것이다. 관리자의 권한을 증대시키고 점검과 통제를 성과와 효율로 대체하고 있으며 재정적 권한의 분권화를 단행하고 있다. 이는 재정지출에 대한 중간과정의 통제가 정부 규모의 확대로 점점 비효율적이 되고 있으며 중간과정을 통제하기 위해서는 예산부서가 비

대화되기 때문이다. 따라서 최종 결과를 중심으로 지출을 관리하고 있으며 이를 위하여 예산 요구시 명확한 목표를 설정하도록 하고 있다.

지출부서와 중앙부서(재무부 또는 기획부서)간의 자율권과 관련된 추세를 보면 중앙통제와 자율권 확대간에 반복이 있어 왔음을 보여주고 있다. 정부의 규모가 작은 경우, 특히 2차대전 이후의 신생독립국은 중앙부서가 재정적 통제를 하였다. 그러나 정부의 규모가 확대되어 감에 따라 일반적인 원칙을 준수한다는 전제조건하에 지출에 대한 권한이 중앙부서로부터 점진적으로 지출부서로 이양되기 시작하였다. 그러나 경제 안정화를 위한 거시경제정책의 중요성이 부각되면서 재정지출에 대한 중앙부서의 통제가 다시 강화되기 시작하였다. 특히, 경제적 위기상황이 발생할 경우에 이러한 경향이 강화되었다. 핀란드의 경우에 재정통제관을 지출부서에 파견하는 조치를 취했으며, 캐나다는 정부차원의 회계총감실(Office of Comptroller General)을 설치하기도 하였다. 미국도 특정 부서에 재무감독관을 파견하였다. 강력한 중앙부서가 국가경제에 대한 책임을 지고 지출부서의 재량권을 제약하기가 점점 어려워짐에 따라 다시 지출부서의 재량권이 확대되었다. 중앙집권식 통제는 중앙부서의 업무를 과다하게 만들며, 따라서 중앙부서의 비대화와 비능률을 초래한다. 또한 지출부서가 무기력하게 되는 동시에 효율성을 추구할 유인과 책임성이 약화되는 경향이 발생한다. 그러나 중앙부서가 정부의 예산제약을 고려한 일관된 재정, 거시경제정책을 추구할 수 있다는 장점이 있다. 자율권을 추구하는 경우에는 반대의 현상이 발생하게 된다. 따라서 현재의 추세는 지출부서에 자율권을 확대하는 동시에 그로 인한 문제점을 최소화하는 방향으로 개선이 이루어지고 있다. 지출부서가 예산제약을 고려하지 않고 지출하는 문제점을 해소하고자 하향식 예산통제 또는 지출부서에 대한 지출한도(cash limit)를 설정하여 예산의 총규모에 대한 통제가 가능하고 재정정책이 일관성을 지닐 수 있도록 하고 있다. 또한 컴퓨터의 발달로 중앙부서는 지출부서의 지출에 일일이 관여하지 않고도 전체적인 재정지출을 파악하고 조정할 수 있다는 점도 지출부

서의 자율성이 제고될 수 있는 요인이 되고 있다. 그리고 유인제도를 통해서 지출부서로 하여금 지출의 효율성을 추구하도록 하고 있다. 경상 경비 절감분을 지출부서가 자유롭게 처분할 수 있도록 하는 것이 그 예이다. 중앙부서는 성과감사 또는 성과목표 설정 등과 같은 성과관련 통제제도의 도입으로 지출에 대한 통제를 대체하고 있다. 그러나 유인제도나 성과통제가 제대로 기능하고 있다고 보기는 힘들다⁶⁾.

회원국간의 지출통제방식은 차이가 있어 영연방 계열과 북구는 지출부서에 통제를 위임하고 있다. 공공지출에 있어서 효율성과 책임성(accountability)을 추구하면서 합의된 예산 한도 내에서의 지출에 대한 책임을 부서의 관리자에게 위임하고 있다. 영국의 경우 1976년부터 현금 한도제(cash limit)라는 지출통제방식을 사용하고 있다. 이는 사회복지장 관련 지출로 대표되는 의무적 지출을 제외한 대부분의 지출에 적용되고 있다. 지출한도를 초과할 경우에는 조사를 시작하고, 초과한 지출에 대해서는 차기 회계연도에 그만큼 감축하도록 하고 있다. 그러나 프랑스, 독일, 벨기에, 터키, 그리스 등은 중앙집권식 사전적 통제를 하고 있다. 인건비와 정부 조달과 같은 경상지출은 지출부서에 파견된 감시자가 사전적으로 승인하여야 한다. 이러한 통제를 위하여 항목별로 예산(itemized budget)이 편성되고 있으며 재무부의 규모도 크다. 반면 이전지출은 보통 총액한도가 없으므로(open-ended), 지출이 계획대로 진행되고 있는지에 대한 정보를 획득하기 위해 점검을 하는 정도이다.

최근의 변화를 보면 세부적인 규제에서 벗어나 관리자로 하여금 재량권 및 주도권을 갖고 목표를 달성하도록 하고 있다. 유인책(incentive)으로는 지출부서로 하여금 절약분의 일부 또는 전부를 보유하도록 하는 방법을 사용하고 있다. 또한 지출부서에 지출의 시기 및 투입요소(장비,

6) 경비 절감분을 절약하는 유인보다 경비를 전부 소진시키는 것이 차기 예산 획득에서 유리할 수 있음. 성과 통제에 있어서도 성과의 대상, 측정문제 등이 아직도 존재하고 있으므로 성과를 통한 통제가 지출통제를 완벽히 대체하기는 힘들.

물품 등)의 조합과 관련하여 더 많은 재량권을 부여하고, 사업(program)과 활동(activity)간에 자금을 재분배하는 데 더 많은 자유를 부여하고, 사용자부담금을 부과할 수 있는 영역을 확대하여 해당 수익을 관련 활동에 사용할 수 있도록 하고 있다. 반면에 성과지표의 개발과 보고, 엄격한 지출 한계에 대한 협상과 강화, 보고체계의 개선이 행해지고 있다.

그리고 지출 관리에 대한 개혁은 예산의 핵심적인 부문이지만 작은 영역인 경상경비에 집중되어 있다. 반면 지출 규모가 증가하고 있으나 통제가 어려운 이전지출에 있어서는 지출 관리에 대한 개혁이 거의 없다. 경상경비에 대한 부서의 재량권을 확대하는 이유는 경상경비가 가장 엄격한 통제를 받고 있었으며, 관리비용도 비록 통제되어 있었지만 증가 추세에 있고, 생산성도 민간부문에 뒤쳐져 있다고 보고 있기 때문이다.

지출의 경제성을 확보하기 위하여 재량권 확대와 동기 부여가 추구하고 있지만 개별 부서의 예산운영 재량권을 제약하는 여러 가지 요인이 있다. 우선 부서 예산에서 경직성 경비가 차지하는 비중이 높다는 사실을 들 수 있다. 공무원 임금, 퇴직연금, 채무상환 비용, 강제성 기금 등 경직성 경비가 정부지출의 절반 이상을 차지하는 것이 보통이다. 다음으로 수년에 걸쳐 지출이 발생하는 다년도 계약의 존재를 들 수 있다. 공무원 임금 협약, 각종 법률에 의한 지출, 지방정부 및 공기업과의 계약, 기타 지역개발 등이 정부의 재량권을 제한하고 있다. 마지막으로 지출 대상이 한정된 목적세의 존재를 들 수 있다. 예를 들어 임금관련 부담금은 직업훈련에, 통행료 수입은 육상교통에 배분하도록 하는 법규는 공공지출의 수준과 구조에 관한 정부 및 지출부서의 선택을 제한하고 있다.

또한 관리자의 운영에 대한 정부의 제약은 아직도 상당하다. 예를 들어 인력이나 임금에 대한 별도의 통제, 차기 연도로 이월할 수 있는 자원의 한도, 경상지출과 자본지출간의 이전 금지가 행해지는 경우가 많다. 또한 예산부서가 지출부서에 대한 통제를 축소하고 있는 반면 지출부서

가 하부기관에 대해 통제를 강화하는 문제점도 파생되고 있다. 이를 막기 위하여 다수의 정부에서 부서와 부서의 하부기관과의 관계를 구분하는 개혁의 단계에 와 있다. 영국의 사업소(Executive Agency)나 캐나다의 특별사업소(Special Operating Agency)가 대표적인 예이다.

OECD 각국에서 공공부문의 인력관리에 대한 새로운 접근방식이 추진되었다. 인적자원 및 행정자원에 대한 예산편성은 전통적으로 엄격한 중앙통제의 대상이었지만, 일선기관 또는 심지어 일선관리자 수준으로 점차 위임되고 있다. 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 뉴질랜드, 스웨덴은 예산편성 또는 비용예산의 운영을 위임하고 있으며, 직원 수에 대한 세부적 통제를 없애고, 일부에서는 임금 및 직무구분에 대한 통제도 없애고 있다. 예산당국은 계속해서 예산의 틀을 짜고 상한을 설정하고 있지만, 일선기관들은 이 제한 내에서 자유롭게 운영할 수 있게 되었다. 각국이 인적자원관리의 개혁을 추진한 이유는 공공부문이 경제적 관란을 겪으면서 공공서비스의 효율성 제고와 질적 개선을 추구할 필요에 봉착했기 때문이다. 이러한 목표를 성취하기 위한 수단으로서 인적자원관리에 주목하게 된 것은 공공부문의 인력이 공공조직의 핵심적인 전략적 자원이라는 인식에서 비롯되었다. 즉, 공공서비스의 효율성과 실효성을 제고하는 것은 임금 및 고용관행, 작업방식과 유인제도, 조직문화와 근로자 만족 등 공공부문의 인력관리와 밀접하게 연관되어 있다는 것이다. 제도적 변화를 추진할 때도 정부업무를 수행하는 인력이 개혁에 의해 어떠한 영향을 받으며, 목표하는 성과를 성취하는 데 어떻게 하면 그들이 최선의 방식으로 참여할 수 있는가에 대한 평가가 선행되어야 한다는 인식이 증가하고 있다.

인적자원의 관리에 관한 개혁은 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 네덜란드, 기타 북유럽 국가에서 광범위하게 진행중이다. 뉴질랜드는 1980년대 초반 공공서비스의 급진적인 개혁을 시작했지만, 미국은 최근에서야 공공부문 관리에 대한 재평가에 착수했다. 일본, 스위스, 프랑스, 독일 등은 노동시장과 기술변화에 발맞추어 더욱 구체적인 인적자원관리 개

혁(노동시장의 변화, 고용평등정책 등)에 착수하고 있다. 그러나 이들 국가는 전통적인 인력 구조와 인적자원관리 원칙을 당분간 유지하고 있다. 최근의 추세는 인적자원관리의 책임을 중앙기관으로부터 개별 부처로, 더 나아가 개별 부처 내에서 관리자로 위임하는 것이다. 대부분 인적자원관리의 정책결정 권한은 중앙기관이 보유하면서 운영 측면에 관한 사항만 위임하는 것이지만, 많은 OECD 국가에서 인적자원관리를 일선 부처에 위임함으로써 세부적 통제를 축소하는 것이 강조되고 있다. 일반적으로 중앙기관이 계속 관리하는 영역은 인건비(임금, 직무구분), 기본적인 고용조건, 고위공직자의 선발과 관리, 행동준칙, 건강과 안전요건, 고용평등정책 등이다. 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 노르웨이, 미국도 인적자원관리의 유연성을 증대시키는 방향으로 가고 있지만 여타 국가에서 인적자원관리의 위임은 제한적이다.

인적자원관리의 상당한 위임을 실행한 국가들은 그 결과에 대해 매우 긍정적이다. 상이한 부처간 조직 변화와 실부의 다양화를 촉진하고, 관리자에게 직원들을 효과적으로 배치하도록 함으로써 관리자를 이해관계자로 만들었고, 효율성과 결과에 초점을 두게 함으로써 서비스 제공에 긍정적 효과를 가져왔으며, 정책과 집행의 연계성을 개선하였다고 보고하고 있다. 그러나 위임에 있어 직면하는 핵심적인 문제는 전략적 계획이나 채용의 부재이다. 권한 또는 책임의 부분적 위임을 초래하는 불충분한 채용과 유연성, 새로운 인적자원관리 책임을 수행하는 일선관리자에 대한 훈련과 지원의 부적절성과 관리자의 능력 부족, 개혁과제의 순위 변경, 직원 삭감에 대한 관리자와 직원측에서의 냉소와 공포, 효과적이지 못한 성과관리 과정을 들 수 있다. 성공적인 위임이 되기 위해서는 정치적 수준과 행정의 상위단계에서 위임에 대한 지속적인 지원이 필요하고, 개혁을 조정·감독하는 기관이 존재하여야 하며, 각 부처와 기관으로 하여금 개혁을 의무적으로 실행하도록 할 수 있어야 하고, 포괄적인 개혁 전략이 있어야 한다.

다. 예산회계

건전한 재정의 회복을 위한 중기전략을 마련하는 출발점은 현 재정의 전반적 상황과 장래 전망에 대한 정확한 인식이다⁷⁾. 따라서 예산문제를 인식하는 기초인 재정에 대한 정보의 개선이 필요하다. 재정정보의 개선은 회계, 보고, 감사기준에 영향을 미치고 나아가 정부의 전반적인 재정 사정에 대해 보다 폭넓게 조망할 수 있도록 만든다. 또한 정부 재정의 투명성을 제고하고, 토론을 내실있게 하며, 예산과 관련된 의사결정을 돕는다.

정부예산은 자원의 배분을 나타내주는 서류이자 기획과 통제의 수단이다. 그리고 회계는 바로 이러한 예산을 정부회계체계로 통합하는 것으로서 예산의 통제와 비교를 용이하게 하기 위한 것이다. 따라서 바람직한 정부회계는 예산체계와 조화를 이루어야 하는 동시에 장기적인 재정적 결과를 밝혀 주는 것이어야 한다⁸⁾. 다시 말하면 단기 및 장기적 채무를 완전히 밝히고, 지출에 추가하여 비용의 개념을 사용하여야 정부의 재정적 건강 상태를 바로 알 수가 있다.

현재 대부분의 국가에서 사용하는 예산회계는 보통 비용이 발생한 시점이 아닌 지분이 이루어진 시점을 기준으로 지출을 기록하는 현금주의를 따르고 있다. 이러한 현금주의는 적용하기 쉽고, 설명하기도 편하며, 특별한 기록체계가 필요하지도 않고, 별도의 회계체계가 요구되지도 않는다. 또한 가상적인 것이 아닌 실제적인 지출을 나타내므로 가정이 필요하지도 않다. 이러한 현금주의의 장점에도 불구하고 OECD 각국은 기

7) 현재 각국 정부는 재정지출을 억제하려 하고 있으므로 예산 담당자는 재정적자를 축소하거나 재정수지를 흑자로 만들어야 하는 압력에 직면해 있음. 그러나 수입과 지출에 대한 정의에 따라 재정적자의 규모도 변하므로 정부의 재정 활동과 현황에 대한 측정(회계) 문제가 부상하고 있음.

8) 부과식 연금이나 기타 정부채무는 향후 지출을 수반하거나 특정 집단의 부담으로 작용함.

존의 투입(input), 현금 위주의 예산회계에서 점차 발생주의와 성과주의로 전환하고 있다.

발생주의 회계란 거래 및 기타 경제적 사건을 현금이나 그와 유사한 재화를 수수한 시점이 아닌 경제적 효과가 발생하는 시점을 기준으로 회계처리를 하는 것을 말한다⁹⁾. 이러한 발생주의 회계제도와 현금주의 회계제도는 두 가지 점에서 커다란 차이가 있다. 먼저 내구적 성격을 지닌 재화에 대한 지출(자본지출)이 해당 자산이 구입되거나 건축된 시점에 일회적으로 계산되는 것이 아니라 자산의 사용기간에 걸쳐 감가상각의 형태로 계산된다. 경상지출에 있어서는 현금의 지급이나 수입이 회계연도 내에 일어나지 않아도 관련 수입과 지출을 계상한다. 발생한 소득/지출과 실제 유출입된 현금과의 차이는 통상 채권이나 채무의 형태로 기록된다.

다수의 회원국에서 발생주의로 정부회계를 전환하는 이유는 현행 현금주의 정부회계가 다음과 같은 문제점을 갖고 있기 때문이다. 첫째, 현금주의는 통제 목적에는 적합하지만 지분과 수입의 시점에 민감하기 때문에 정부의 재정 사정에 대한 잘못된 정보를 제공할 수 있다. 비용이 재화나 서비스의 사용이 아닌 지분 시점으로 기록되어 정부의 프로그램이나 활동을 제대로 반영하지 못한다. 특히, 현금주의는 자산의 감가상각이나 자본의 사용비용을 계상하지 않고, 정부의 용자 비용을 잘못 계상한다. 둘째, 현금주의는 경제적 성격이 다른 자본지출과 경상지출을 동일하게 취급한다. 건물, 장비, 차량과 같은 내구성 재화는 실제로 해당 재화의 내구연수만큼 소비되는 것이나 현금주의에 있어서는 구입 또는 건축연도에 모두 소비되는 것이지만 계산함으로써 실제 소비와 정부지출간에 차이가 발생한다.

자본적 지출과 경상적 지출을 구별하지 않는 현금주의는 특히 정부가

9) 발생주의에서는 민간부문에서 재무제표 작성시 적용하는 일반적 원칙(GAAP: generally accepted accounting principle)이 적용됨.

지출의 삭감을 시도할 때 문제가 된다. 경제적 지출이 적은 자본적 투자가 현금을 기준으로 한 지출 규모가 크다는 이유로 예산배정에서 제외되기 쉽기 때문이다. 셋째, 현금주의는 정부 전체의 성과와 상황에 대한 통합적인 재정정보를 제공하지 못한다. 넷째, 정부 채무보증의 규모가 클 경우에는 偶發 채무의 크기와 가능성에 대한 추정치가 중요하지만 현금주의에서는 이를 알 수 없다. 마지막으로 현행 현금주의 회계 내에서 조차 국가간에 각종 거래를 처리하는 방식이 다르고 표준이 존재하지 않아 비교가 쉽지 않다는 점이다¹⁰⁾.

정부회계에 있어서 발생주의를 채택하면 여러 가지 장점이 있다. 먼저 의사결정자로 하여금 사용된 현금이 아닌 자원의 소비에 중점을 두게 한다¹¹⁾. 정부의 활동에 대한 비용을 결정하고 이를 개별 정부서비스에 할당함으로써 자원배분에 대한 의사결정을 용이하게 할 수 있다. 또한 개별 서비스의 비용 변화를 점검하고 이를 여타 기관과 비교함으로써 경영이 더욱 투명해지고 효율과 효과에 대한 통찰을 할 수 있다. 개별 기관은 발생주의 회계를 통하여 특정 결과물을 생산하기 위해 투입되는 요소(인력 및 장비)의 조합을 결정할 수 있는 장점이 있어 관리자가 현금 지출보다 실제 비용에 더 많은 관심을 갖게 한다. 다음으로는 자본적 지출과 경상적 지출의 경제적 차이점이 고려된다. 자본지출의 비용은 대차대조표의 감가상각과 자본에 대한 비용으로 결정된다. 개별 부서는 이를 기준으로 해당 자본재를 계속 보유할 것인지 매각할 것인지를 고려하므

10) 예를 들어 선급비용, 선수수익은 현금주의에서 비용과 수익으로 인식되지만 발생주의에서는 자산과 부채로 인식되고 미지급 비용이나 미수 수익은 현금주의에서 인식되지 않는 반면 발생주의에서는 부채와 자산으로 나타난다. 발생주의에서는 대손상각, 감가상각, 제품보증비 등 현금지출이 없어도 수익의 창출에 기여한 비용을 추정하여 비용으로 계산함. 채권의 발행으로 수취한 현금이 현금주의에서는 발행시점의 수익으로 인식되지만 발생주의에서는 부채로 인식됨. 채권의 상환 또는 이자 지급액이 현금주의에서는 비용으로 인식되지만 발생주의에서는 부채기간에 걸쳐 일정한 비율로 이자비용이 인식되고 만기일의 지급액은 부채의 소멸로 인식됨.

11) 영국에서는 발생주의 회계제도의 이러한 특성을 고려하여 자원(resource)예산제도라 부름.

로 발생주의 회계는 자본재에 대한 지출이 더 효율적이 되도록 유도한다. 그리고 완전한 발생주의 체계는 비용과 가격의 계산을 손쉽게 한다. 비용의 계산은 전반적인 공공지출의 우선순위를 정하는 데 있어서도 도움을 주고 사용자부담제나 정부서비스의 시장시험(market-test)에 중요한 시사점을 갖는다. 정책의 입안, 예산의 편성, 감독, 결과보고의 전체적인 과정이 더 잘 통합된다는 점도 또다른 장점에 해당한다. 예를 들어, 공기업처럼 이미 발생주의 회계를 채택하고 있는 정부기구와 정부부처간의 관계가 향상된다. 이는 이중회계가 필요하지 않고, 동일한 기관에 대해 현금과 비용의 두 개의 잣대를 사용할 필요성을 줄여주기 때문이다.

이에 따라 발생주의 회계제도를 채택하는 회원국의 수가 증가하고 있다. 뉴질랜드는 이 분야의 선두 주자로 1991~92 회계연도부터 모든 부서가 발생주의 회계를 사용하여 산출을 보고하고 있다. 아이슬란드도 정부의 예산 및 재무제표의 작성에 있어서 발생주의를 기준으로 하고 있다. 아이슬란드는 각 부서나 기관의 활동을 정의한 다음 개별 활동의 비용을 계산하고 있다. 호주와 캐나다도 발생주의로 전환하려 하고 있다. 호주 정부는 1992년 11월에 개별 부서로 하여금 발생주의에 기초하여 지출을 보고하도록 하였다. 1992~93 회계연도에 10개의 부서가 발생주의에 기초한 재무제표를 내놓았다. 핀란드와 네덜란드, 영국은 일부 기관에 한해서만 발생주의 회계제도를 채택하였고 아일랜드는 현재 도입 여부를 검토하고 있다. 네덜란드는 1997년 3월에 재무부장관이 의회에 '지출에서 비용으로'라는 제하의 보고서를 제출하였는데, 그 내용은 발생주의 회계 및 예산편성을 가능한 한 넓은 범위의 정부서비스에 적용하겠다는 내용이다. 미국은 자본예산제도(Capital Budgeting)에 대한 초당적 위원회를 구성하여 현금주의 예산제도를 바꾸려 하고 있다¹²⁾.

12) 동 위원회는 연방정부의 자본지출이 공공의 목표를 달성하기 위한 자본 및 비자본 수단 예산상의 선택에 미치는 영향, 연방예산에 있어서 자본의 적절한 정의, 자본예산에 있어서 감가상각의 역할을 연구하게 됨.

또한 많은 회원국에서 발생주의 회계와 밀접한 관계가 있는 비용회계(cost accounting) 방식을 도입하고 있다. 이는 결과 지향적인 예산편성의 중요성이 커짐에 따라 회원국이 산출(output)에 대한 적절한 비용계산을 통하여 정부 프로그램간 효율성과 효과성의 비교가 요구되기 때문이다. 비용의 계산은 또한 사용자부담이나 정부서비스의 시장시험(market-test)에 중요한 시사점을 갖는다. 현재의 정부 회계방식은 비용을 계산하기에 부적절한 점이 많으며 예산의 산출 또는 목표 달성을 강조하는 원칙에 부합하지 않으므로 현재 오스트리아, 캐나다, 독일, 이탈리아를 중심으로 정부서비스의 비용 계산과 이의 활용에 대한 검토가 활발히 진행되고 있다.

미국의 경우에는 1950년대에 이미 비용 기준으로 회계를 하여야 한다는 법안이 제정되었다. 즉, 정부부서나 기관이 발생주의에 따라 회계를 하도록 법률에서 정하고 있으나 아직도 현금주의 위주이다. 특히 관리예산실(OMB)과 일반회계국(GAO)은 발생주의 회계에 합의를 못 이룬 상태다. 관리예산실이 예산의 편성에 있어서 발생주의를 사용하지 않고, 부서나 기관이 예산 규모에만 관심을 가지고 있으므로 예산회계를 발생주의로 변경해야 할 분명한 필요성을 느끼지 못하고 있다. 의회도 발생주의의 도입에 반대하고 있다. 발생주의로 변경하면 예산에 대한 통제력이 떨어져 정부 부채의 축소가 어렵다고 보고 있기 때문이다. 반면 일반회계국은 주요한 연방자원이 예산에서 누락되고 있다고 보고 있으나 발생주의를 강제할 권한이 없으므로 현재는 발생주의를 따르지 않는 기관을 보고만 하고 있다. 최근에는 직접적 용자나 보증을 보조비용 기준으로 예산을 편성하도록 하고 있으며 연방회계기준위원회(Federal Accounting Standards Advisory Board)를 설립하여 회계 준칙과 관행에 대해 권고하도록 하고 있다. 용자의 경우에 보조비용은 모든 추정비용을 포함하지만 용자 과정의 관리비용은 제외된다. 미국도 발생주의로 점진적으로 이행하고 있지만 의회와 관리예산실이 발생주의의 필요성에 합의하지 않고 있으므로 완전한 발생주의로의 이행에는 상당한 시간

이 소요될 것으로 보인다.

라. 공공서비스의 개선

거의 모든 OECD 국가들이 공공서비스 개선을 추진하고 있다. 영국이 시민헌장(Citizen's Charter)을 1991년에 제정한 이래로 벨기에(Public Services Users' Charter, 1992), 프랑스(Public Services Charter, 1992), 스페인(The Quality Observatory, 1992), 포르투갈(The Quality Charter in Public Services, 1993)이 공공서비스를 개선시키기 위한 제도를 도입하였다. 최근에는 캐나다(The Quality Service Initiative, 1994)와 미국(Customer Service Standards, 1994)도 이에 가세하였다. 몇몇 국가에서는 중앙정부가 주도하지 않고 개별 기관 차원에서 공공서비스 개선작업이 진행되고 있는데 공기업(우편, 교통, 통신 등) 및 지방정부가 활발한 편이다. 이러한 개별 기관 차원의 노력을 종합하여 중앙에서 대책을 총괄함으로써 그 영향을 확대, 강화하려는 검토가 진행중인 국가도 많다. 호주, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴이 그 예이다.

이러한 공공서비스 개선 노력은 OECD 국가들이 추구하고 있는 공공부분 관리개혁의 중요한 부분을 차지하고 있다. 이는 공공기관이 공무원들에게 단순히 일자리를 제공하는 것이 아니라 고객에게 서비스를 생산, 제공하기 위해 존재한다는 인식에 바탕을 두고 있다. 공공서비스의 고객은 일반국민 외에도 공공부문 내부에 있는 장관, 다른 공공조직, 동일 조직내 다른 부서가 될 수 있다. 또한 제공되는 서비스도 의료, 교육, 교통과 같은 직접적인 서비스 외에도 연금 지급, 규제, 법 집행, 징세, 일기예보 등 매우 다양하다. 공공서비스의 재원 조달도 예산으로 충당하거나 사용자가 대가를 지불하는 사용자부담방식이 사용되고 있다.

공공서비스의 질은 적시성, 정확성, 접근성, 적절성 등 몇 가지 요소로 구성되는데, 구성 요소의 가치 또는 중요성은 문화적·정치적 배경에 따

라 국가마다 다르다. 형평성과 적법성이 더 중요시 될 수도 있으며 적시성과 고객만족이 더 중시될 수도 있다. 고객지향적 서비스를 제공하기 위해서는 다음과 같은 요소를 갖추고 있어야 한다. 먼저 고객이 이용방식, 책임자, 사후처리 절차 등에 대해 알 수 있도록 하여 투명성을 제고하여야 한다. 나아가 고객은 어느 수준의 서비스를 제공받을 것인가를 합리적으로 예상할 수 있어야 한다. 고객은 서로 다른 유형의 서비스와 제공조건을 어느 정도 선택할 수 있어야 하며 적절한 수준의 서비스가 제공되지 않을 때 불만을 제기하고 보상을 청구할 권리가 주어져야 한다. 둘째는 고객이 서비스 수준과 유형에 대한 결정에 참가하거나 협의에 포함되어야 한다. 셋째는 가능한 한 고객의 특수한 사정에 적합한 서비스를 제공함으로써 고객의 기대를 충족시켜야 한다. 넷째로 고객은 편리한 시간에 행정업무를 쉽게 처리할 수 있어야 하며, 쉬운 용어로 정보를 제공받아야 한다.

많은 국가의 경험에 따르면 고객 중심으로의 전환은 공공기관 운영방식의 상당한 변화를 필요로 한다. 공무원의 이해가 필요하며, 공무원에 대한 부서의 적절한 훈련과 지도가 필요하고, 유인방안이 있어야 한다. 일선직원 또는 고객과 직접 접촉하는 사람들이 서비스 개선의 성공 여부를 가늠하므로 서비스의 개선을 위해서는 이들의 기능과 지위를 제고시켜야 한다.

Ⅲ. 成果主義 意義

1. 成果管理의 成果豫算¹⁾

가. 개념

민간부문과 경쟁할 수 있는 경쟁력 있는 공공부문을 구축하기 위하여 영연방 국가를 중심으로 시작된 공공부문의 성과관리는 현재 대부분의 OECD 국가에서 공공부문을 개혁하기 위한 핵심적 방법이 되고 있다²⁾. 성과관리(Performance Management)란 공공부문을 성과 중심으로 관리 또는 경영하는 것을 의미한다. 기존의 공공부문 관리가 예산이나 인력, 절차 및 규정에 초점을 두었던 것과는 상반되는 관리방식이다. 즉, 기존의 공공부문 관리가 투입 및 과정 중심의 행정 측면이 강조된 관리 방식이라면 성과관리는 결과 중심의 경영 측면이 강조된 관리방식이라 할 수 있다. 그리고 성과주의 예산제도는 예산을 성과관리의 수단으로 사용하는 것을 말한다.

나. 성과관리의 주요 요소³⁾

성과관리의 주요 요소는 목표(objectives), 전략 및 수단(접근방식 : approaches), 담당기관(institutions), 성과정보체계(performance infor-

1) 성과관리는 민간과 공공부문 모두에 적용될 수 있지만 여기서는 공공부문에만 국한하여 논의를 전개함.

2) OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, 1997을 참조하여 작성함.

mation systems)라고 할 수 있다. 주요국의 성과관리체계(〈표 III-1〉 참조)를 보면 국가별 성과관리체계는 유사점과 차이점이 공존하는 것 알 수 있다.

먼저 성과관리의 목표로는 관리 개선, 책임성 증대, 예산 절감 등이 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 전략으로 행정에서 경영을 중시하는 방식이 사용되고 있다. 즉, 법령과 규칙을 제대로 지키는지 여부를 살펴보는 대신에 관리자에게 책임과 권한을 부여하는 경영 중심으로 전환하고 있다. 또한 독점공급자 원리에 기초하여 공공서비스를 제공하기보다는 수요자의 욕구를 반영하고, 경쟁 개념을 도입하는 등 시장원리의 장점을 최대한 활용하는 방식으로 전환하고 있다⁴⁾. 역할 분담과 조직의 분권화도 성과관리의 주요한 전략이다. 이에 따라 부서가 자율적으로 성과를 제고하도록 재량권을 확대하고 있으며, 사업의 성과가 분명히 나타나도록 조직을 사업소 등 소규모 조직으로 분리하고 있다. 기획·관리 담당 부서는 사업부서에 대한 기존의 사전적 통제에서 탈피하여 전략적인 검토에 중점을 두고 있다. 관리방식도 투입과 행정적 범규를 중심으로 추진하는 것이 아니라 계약 지향, 결과 중심으로 추진하고 있다⁵⁾.

구체적인 실천방식으로는 상향식 및 하향식, 총체적 및 부분적 접근, 법제화 등 다양한 방법이 있다. 일반적으로 재무 및 예산부서가 성과관리를 지도하는 핵심기능을 수행하는 하향식과 성과지표의 선정·측정·보고는 개별 부서가 주도하는 상향식을 혼합한 방식이 대부분의 국가에서 사용되고 있다. 그러나 성과관리의 접근 방식에 있어서는 뉴질랜드처럼 철저하고, 포괄적이며, 체계적인 접근방식을 취하고 있는 나라가

3) 호주, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 미국은 관리 개선 측면을 강조하고 있는 반면 프랑스, 뉴질랜드 영국, 호주는 책임성 증대에 초점을 두고 있고, 예산절감은 캐나다가 목표로 삼고 있으며 핀란드, 뉴질랜드, 영국, 미국에서도 주요한 목표가 되고 있음.

4) 경쟁입찰, 외부계약제(contract-out), 원가개념 도입(cost recovery), 발생주의 회계제도 등이 성과관리의 수단으로 활용되고 있음.

5) 성과지향적 추진방식은 성과예산제도, 발생주의회계, 성과평가 및 감사, 성과계약, 벤치마킹, 기타 성과감독시스템을 포함함.

있는 반면 미국과 프랑스처럼 시범사업을 사용하여 점진적인 접근방식을 취하는 나라도 있다. 또한 기존 법규를 사용하기도 하고, 새롭게 입법을 하기도 하며, 포괄적 입법에서부터 재무 및 인력과 같은 개별 분야에 대한 보다 세부적 입법방식에 이르기까지 각국은 자국의 상황에 맞게 다양한 접근방식을 동원하고 있다. 또한 기존의 예산 및 관리부서가 주도적으로 성과관리를 하는 경우도 있고, 특별 조직을 새로 만들어 성과를 관리하기도 한다.

성과정보체계는 성과의 측정, 보고, 평가체계를 의미한다. 성과측정의 내용은 나라마다 차이가 있다. 뉴질랜드가 산출에 초점을 맞추고 있는 반면 호주와 미국은 결과에 주안점을 두고 있다. 성과측정의 대상은 재무적 결과, 생산자가 설정한 척도, 서비스의 품질, 고객조사 결과 등이 된다. 성과측정은 일반적으로 유형 서비스가 먼저 측정되고, 다음으로 인적 서비스, 마지막으로 정책자문과 같은 무형서비스가 측정되고 있다. 이러한 성과측정 결과는 다시 검토, 평가 및 감사의 대상이 된다⁶⁾.

다. 성과관리의 약점

공공부문의 성과관리가 갖는 약점도 있다. 우선 공공부문의 특성상 성과의 측정이 어렵다. 공공부문이 제공하는 서비스는 시장가격이 없는 경우가 많고, 외부효과가 커서 성과를 정확히 측정하기 어렵다. 또한 정확한 성과의 측정에는 비용과 시간이 소요된다. 더 큰 문제는 과거 공산주의 국가에서 흔히 관측되었던 것처럼 최고 의사결정권자가 양적인 성과에 집착하면 실무 담당자는 양적인 지표의 달성에만 관심을 갖거나 결과를 조작하는 데 있다. 이러한 문제점을 인식하여 성과관리를 하는 대부분의 국가에서 성과를 경영 또는 관리의 참고사항으로 간주하며, 성과에

6) 예를 들어 뉴질랜드에서는 성과정보가 감사대상이지만, 영국에서는 재무제표만 감사 대상이고 기관의 성과정보는 감사대상이 아님.

대한 맹목적인 집착을 피하고 있다.

〈표 III - 1〉 주요국의 성과관리체계

		호 주	뉴질랜드	영 국	미 국
목표	관리개선	주요 목표임	주요 목표임	주요 목표임	주요 목표임
	책임성 / 통제	주요 목표임	주요 목표임	주요 목표임	주요 목표임
	지출억제		주요 목표임	주요 목표임	주요 목표임
집근 방식	포괄적	포괄적임	포괄적임	포괄적임	포괄적임
	법제화	아님 필요성 인식	State Sector Act Public Finance Act		법률에 근거
	ad hoc	신축성이 있음			NPR은 특정성이 있음
	하향식	주요 개혁이 하향식	주요 개혁이 의무적 하향식	하향식 성과목표는 장관이 설정	GPRA와 NPR이 하향식
	상향식	부서가 성과측정과 관리체제 책임	부처가 개혁틀 내에서 방식 개발. 특히 서비스 질		불명확
기구	예산부서 재무부서	재무부가 주부서	재무부가 주부서	재무부가 주부서	OMB가 주부서
	기타 중앙부서		State Services Commission 성과 점검	Office of Public Service 성과관리 프로그램 담당	
	특별부서	Management Advisory Board Management Improvement Advisory Committee		Efficiency Unit Citizen's Charter Unit Next Step Team	NPR은 Staff 보유

GPRA : Government Performance and Result Act

NPR : National Performance Review

〈표 III-1〉의 계속

	호 주	뉴질랜드	영 국	미 국	
성과 측정	지표	지표와 복잡한 측정	핵심적, 단순한 소수 지표 중심	성과지표 성과목표 연계	
	측정체계	계속 개발중임	산출 비용과 측정에 초점		
	질 측정	함께 사용됨		측정가능성 중심 질적 요소 필요	
	활동		성과계약의 요소		
	산출	결과 측정이 어려운 경우에 주로 사용	중점 사항	효율과 산출 목표 선호	결과와 연계된 경우 특히 중요
	효과	결과 측정에 중점	결과 평가가 사용되기도 함		전략적 결과에 초점
	서비스 질	서비스 질 측정 사용	예산편성과 감사의 요인	중요함	성과계획과 보고에 포함
	재정 성과		사업적 활동과 관련하여 중요	재정 목표에 우선순위 있음	재정보고 및 측정개선 중요
재무 관리	발생회계	정부부처 요구됨	발생주의 기준	기관(Agency)	
	비용배분	서비스 제공의 준비용 강조	산출물에 비용 배분	기관은 비용정보 제공	비용회계 개발중
	통합		성과관리와 통합 추구	점검목록 발간	주요 목표임
보고 수준	일반공표	공표함	공표함	공표함	공표 강조
	연례보고	핵심 보고서	보고함	기관 보고함	기관 보고함
	예산보고	보고체계 존재	예산과 연계됨	예산준비시 성과보고	향후 계획
	성과계약		계약함	모든 기관의 목표대비 성과 공표	

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

		호 주	뉴질랜드	영 국	미 국
성과 검토	내부평가	자체 평가 강조	자체 평가 위주	지침 의기 평가	자체 평가
	성과감사	감사원 감사	감사원 감사	Value for Money 강조	GAO가 다수의 성과감사 수행
	사업평가	주요 분야 3~5년 단위	특정부분 자체 평가 강조	Efficiency Unit 이 다수 수행	내부적 평가 GAO
결과 지향 관리	투입통제	경상비 제도로 재량권 강화	통제 거의 없음	투입통제 완화 폐지	
	전략계획	주요 요소임	성과와 연계	모든 기관 사업계획	GPRA 요구
	시장성 테스트	주요 도구임	구입계약의 본질	주요 요소임	개발중임

자료 : OECD, *In Search of Results*, 1997.

라. 예산과 성과

예산과 성과와의 관계를 살펴보기 위하여 먼저 정부가 실시하는 사업을 생각해보자. 정부가 특정한 정책 목표를 달성하기 위해서는 먼저 사업계획을 설정한다. 다음에 해당 정부 사업(program, project)은 투입(input), 활동(activity), 산출(output), 효과 또는 결과(effect or result, outcome)의 단계를 거친다([그림 Ⅲ-1] 참조).

여기서 투입은 기본적으로 인력, 자본과 같은 생산요소이다. 이러한 투입요소를 바탕으로 정부는 특정한 활동을 한다. 이러한 정부 활동의 직접적인 결과를 산출이라고 하며, 산출물의 결과로 사회적 환경이 변하는 것을 결과 또는 효과라고 부르고 있다⁷⁾. 그리고 성과(performance)는 산출 및 결과를 포괄하는 용어로 사용하고 있다⁸⁾.

예산은 위에서 언급한 투입요소 전부를 대표한다고 할 수 있다. 다시

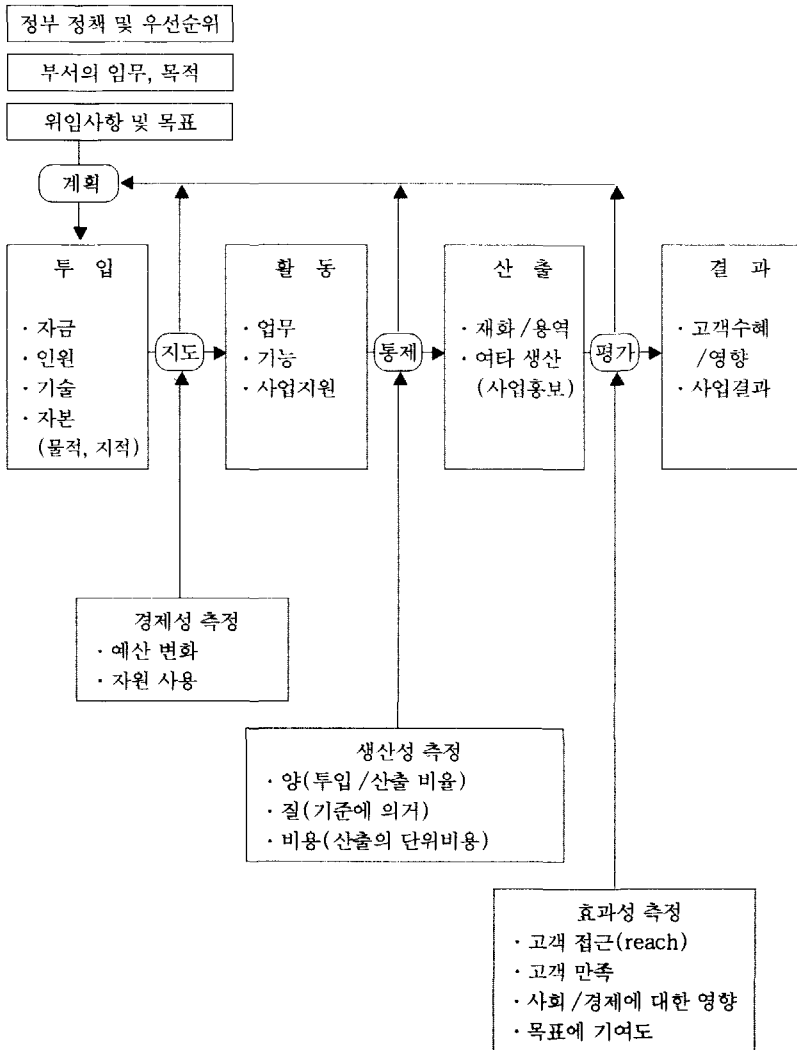
말하면 예산은 노동(임금), 자본(자본지출)을 포괄한다고 할 수 있다. 기존의 예산제도는 산출이나 결과보다는 투입의 규모에 관심의 초점이 있는 반면 성과주의 예산은 투입과 결과 또는 산출을 연계한다는 점에서 차이가 있다. 성과주의 예산제도에서 예산은 단순한 지출수단이 아니라 관리수단이며, 포괄적 관리체계 또는 예산-회계-감사라는 재무 관리과정의 핵심요소가 된다. 따라서 다음 절에서 살펴볼 성과예산제도, 기획예산제도, 관리예산제도, 영점예산제도, 산출예산제도, 결과예산제도 등 성과를 증시하는 다수의 예산제도가 성과주의 예산제도에 포함될 수 있다.

정부의 활동을 민간기업과 비교하면 투입은 생산요소, 산출은 생산량, 결과는 수익(산출량×가격)으로 생각할 수 있다. 따라서 정부가 성과를 추구하는 것은 민간기업이 이윤 극대화 또는 비용 최소화를 추구하는 것과 일맥상통한다. 재정지출을 감축해야 할 필요가 있을 때 다수의 국가에서 성과주의 예산제도를 도입한 이유가 바로 여기에 있다. 일반적으로 정부지출의 감축(투입 축소)은 바로 정부가 국민에게 제공하는 서비스의 감축(산출 감소)을 의미한다. 반면 정부는 국민에게 가능한 한 최대한의 공공서비스를 제공하려 한다. 따라서 정부지출의 감축과 공공서비스의 증가 목표를 달성하기 위한 노력은 필연적으로 재정지출의 효율성과 효과성에 대해 관심을 제고시킨다. 다시 말하면, 성과주의 예산의 필요성이 증대하는 것이다.

7) 직업훈련을 예로 들면 산출은 직업교육 과정을 성공적으로 이수한 학생이고, 결과는 취업한 졸업생 수가 됨. 농가소득 증대사업으로 화훼단지를 조성하였다면 산출은 조성 화훼단지 규모가 되고, 결과는 화훼 판매로 인한 소득증가 규모가 됨. 일반적으로 산출에 대한 책임은 프로그램(사업) 관리자가, 결과에 대한 책임은 고위 관료나 장관이 됨.

8) 경제성, 생산성, 효과성에 대해서는 성과 측정부문을 참조하기 바람.

[그림 III - 1] 사업 성과 모형(Programme performance model)



자료 : OECD, *Performance Management in Government*, 1994.

마. 여타 유사제도와 비교

현재 우리나라에서 시행되고 있거나 실시된 제도 또는 지표 중에서 성과주의 예산제도와 유사한 형태로는 목표관리제와 경영평가지표가 있다. 기본적인 구조는 모두 상위목표, 중간목표, 하위목표(지표)의 형태를 취하고 있다. 가장 핵심적인 차이는 목표관리제는 개인 중심, 경영평가지표는 조직 중심인 반면 성과주의는 사업·활동 중심이라는 점이다. (<표 Ⅲ-2> 참조)

<표 Ⅲ-2> 여타 제도와의 비교

구분	목표관리제	경영평가지표	성과주의예산
종류	전략목표(국장) 중점목표(과장) 기본목표(사무관)	전략목표(국실) 전략목표(담당관) 성과목표(담당관) 성과지표(담당관)	전략목표(부서, 장관) 중간목표(기관운영, 관향) 성과목표(세세항) 성과지표
예시 (기획 관리)	· 노동정책수립 추진 · 노동부 조직의 효율적 운용체계 개발 · 주요 노동정책 추진 상황 보고	· 사업부서 지원 및 장관보좌를 통한 보건복지부 업무 효율적 달성 · 국정과제 등 주요 사업에 대한 평가 및 사후관리 · 기관평가 대비 효과적 대비체계 · 자체 평가가 양호하게 나올 수 있도록 얼마나 효과적으로 대처했는지 여부	· 행정 효율성 제고 · 기관운영 효율성 제고 · 기관평가 B 이상을 받을 수 있는 체계 구축 · 기관평가 결과
평가	상급자		예산부서/감사원
비교	· 개인 중심 · 성과의 달성 여부 불가능 · 예산이 아닌 급여와 밀접한 관련	· 조직 중심 · 성과의 달성 여부 불분명 · 예산이 아닌 조직 변경과 밀접한 관련	· 사업/활동 중심 · 성과의 달성 여부 기준 · 예산과 밀접한 관련

2. 展開過程 및 類型

가. 성과주의 예산제도의 변천

① 성과예산제도(Performance Budget System)⁹⁾

성과주의 예산제도의 시초는 1949년 미국의 Hoover Commission이 권고한 성과예산(Performance Budgeting)제도라 할 수 있다. 이에 따라 미국은 Budget and Accounting Procedures Act(1950)를 제정하여 1951년 예산부터 도입하였다. 또한 예산서 안에 'Obligation by Activities' 장을 편성하여 사업 또는 활동의 목적을 제시하고, 경상지출과 자본지출을 구분하고, 교부금과 기타 고정비용을 구분하였다¹⁰⁾.

이전의 예산은 연방부서 및 품목(인건비, 물건비 등)을 기준으로 예산의 과목을 분류하고 편성하였으나 성과예산제도는 예산편성의 중심을 투입에서 성과로 전환하여 정부 활동을 특정 기능이나 사업별(예: 무기, 훈련, 건설사업, 연구활동)로 분류한 다음 세부항목에 대한 업무량을 수치로 표시하고, 각 사업별 비용을 계산하여 예산액을 산정하였다. <표 III-3>을 보면 이전의 과목 기준은 육·해·공군별로 구분하는 방식을 취하지만 기능별로 보면 전략공격체계, 일반공격체계, 방어체계 등으로 구분되고 있다.

성과예산제도는 정부 각 기관이 수행하는 사업과 목적을 일반국민이 이해할 수 있게 도움을 주고, 정부의 정책과 사업에 대한 관리 및 감독을 개선하고, 입법부의 예산심의를 간편하게 한다. 그리고 예산편성에 있어서 자금의 배분을 합리화하고, 심사분석 결과를 다음 회계연도 예산에 반영할 수도 있고, 예산집행의 신축성을 부여하며, 장기계획의 수립·실

9) 최성수, 『재정학』, 1997을 기초로 작성함.

10) 업무량, 단위 비용에 대한 정보가 예산서에 수록됨. 재정지출의 산출에 대한 내용이 포함됨.

시에 도움을 주는 등의 장점이 있다. 그러나 예산이 사업별로 편성되므로 예산의 유용이 가능해지는 등 공공지출의 통제 기능이 약화되고, 성과주의 예산편성의 가장 기본적 요소인 단위업무의 원가계산, 업무량 측정, 측정단위의 선정 등에 곤란이 따르고, 성과분석이 현실적으로 어려운 단점이 있었다.

〈표 III-3〉 과목기준 및 사업기준의 차이(군사자원의 경우)

중전의 예산시스템	프로그램 시스템
해군	전략병력
폴라리스	폴라리스
해병대	ICBM
공모전력	장거리폭격기
공군	일반목적병력
ICBM	해병대
전략항공기	장갑사단
방공항공기	전략항공기
장거리폭격기	공모전력
육군	본토방위병력
방공미사일	방공항공기
장갑사단	방공미사일

자료 : Murray L. Weidenbaum, "Program Budgeting-Applying Economic Analysis to Government Expenditure Decision," *Business and Government Review*, July-Aug. 1966(차병권, 1994에서 재인용).

② 기획예산제도(PPBS)¹¹⁾

기획예산제도(Planning-Programming-Budgeting System; PPBS)란 장기적인 계획과 단기적 예산편성을 사업기획(programming)을 통하여 결합시킴으로써 예산편성을 합리화·체계화하는 제도를 의미한다. 1950년 미국의 랜드연구소에서 개발하였고, 1963년 미국 국방부의 예산편성에 적용된 이후 1966년 존슨 행정부에서 도입하였다. 그러나 준비

11) 차병권, 『재정학개론』, 1994 참조.

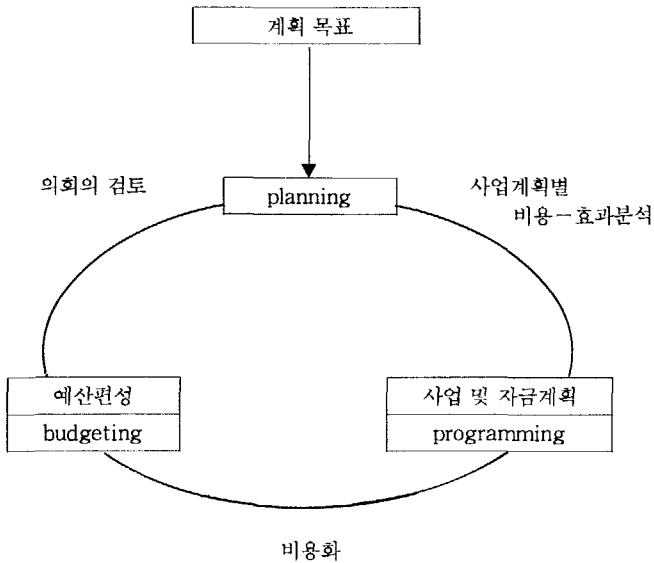
준비 소홀로 인해 처음 2년간 PPBS 실행을 위한 공무원 수만 900명 증가하였을 뿐 실효를 거두지 못하였으며, 1971년 이후 사용하지 않고 있다¹²⁾.

기획예산제도에서는 정부의 장기목표 설정, 목표와 개별 사업(프로그램)간의 관계 규정, 사업과 필요한 자원(인적·물적·화폐적)의 식별, 자원 투입량과 예산의 연계라는 4단계를 거친다. 기획예산제도의 특징은 국가의 목표와 개별 기관의 지출 및 활동을 연계한다는 점과 비용-편익분석(비용-효과분석)을 적용한 점이다. 또한 성과예산제도는 단년도 지출을 중심으로 하는 반면 기획예산제도는 장기적 목표를 기초로 예산을 편성한다. 그리고 성과예산제도는 공공사업의 생산량을 비교·분석하고, 비용은 원가만 계산한 반면 PPBS는 외부효과와 사회적 비용까지 포함시켜 분석한다.

기획예산제도는 계획 입안과 예산편성, 성과간의 괴리를 축소하고 최고 관리자에 해당 정보를 제공하는 장점이 있다. 또한 각 기관의 임무와 기능을 재평가하고 투입, 산출, 목표와의 관계에 대한 정보의 축적에 기여한다. 목표사업 추진에 예산상 제약이 있는 경우 일부를 진행계획의 작성 과정에서 차기 연도로 이월할 수 있다. 장기적 계획사업이므로 정치적 압력에 의한 예산거래를 방지한다. 이러한 장점은 달리 몇 가지 문제점을 보유하고 있다. 우선 단일 사업을 구성하는 활동을 식별하기가 어렵고, 비용계산, 편익 또는 효과 측정 및 계산이 어렵다. 또한 의사결정이 중앙에서 일원적으로 이루어져 권한의 집중화를 초래할 우려가 있다. 마지막으로 문서작업의 폭발적 증가와 사업과 예산과의 연계가 복잡한 점 등이 문제가 된다.

12) 그러나 공공투자사업의 타당성 분석에 PPBS를 발전시킨 방법들이 사용되고 있을 만큼 PPBS는 정책분석에서는 중요한 의미를 가진다.

[그림 III -2] 계획 · 프로그램 · 예산의 관계



자료 : 차병권, 『재정학개론』, 1994.

③ 목표관리제도(MBO: Management by Objectives)

목표관리제도는 주요 행정부처에 대한 관리 및 통제를 강화하기 위하여 1973년 닉슨 행정부에서 시작하였다. 현재 우리나라도 이와 유사한 제도를 사용하고 있다. 기획예산제도가 경제적 측면과 재무적 측면을 강조한 것이라면 목표관리제도는 관리에 초점을 두었다. 목표관리제는 부서의 장이 합의된 산출이나 결과 달성에 책임을 지도록 하고 있다.

목표관리제의 절차를 보면 먼저 각 기관에게 국가적 과제(objective)를 선정·제출하고 이를 달성하기 위한 실천계획을 수립할 것을 요구한다. 부서의 관리자는 상위 및 하위관리자와 함께 설정한 목표에 책임을 지며 성과는 주로 기관의 산출이나 과정으로 정의되었으나 지출의 결과를 성과로 하려는 노력도 있었다.

MBO는 PPBS와 마찬가지로 과제의 인식과 성과 측정의 문제를 제기하였고, 정부 활동·산출·결과간의 관계가 명확히 구분되지 않는 문제를 가지고 있다. 또한 MBO는 기존의 예산수립 과정과 분리되어 있어 예산제도라고 하기는 힘들다.

④ 영점예산제도(ZBB)

영점예산제도(Zero-Base Budget)란 전년도에 예산은 없는 것으로 보고(zero base) 모든 사업을 계획목표에 맞추어 재평가하며, 우선순위에 따라 예산을 편성하는 제도이다. 1977년 미국 카터 행정부가 재정적자 감축을 목표로 도입하였다¹³⁾. 그러나 동 제도의 실험은 대체로 실패로 귀결되었다.

ZBB는 전통적인 점증주의 예산제도와는 달리 전년도 예산을 영으로 간주하여 모든 활동에 대해서 비용·편익분석을 하는 특징이 있다. PPBS는 거시적 계획을 수립하고 예산을 편성하는 중앙집권적·하향적 결정방식이지만 영점예산제도는 분권적·상향적 결정방식이라는 점에서 차이가 있다.

영점예산제도는 4단계의 절차를 거친다. 먼저 의사결정단위의 식별과 단위의 목표 및 방법을 인식한다. 다음에 사업의 분석과 의사결정 패키지 작성(최저 수준, 보통 수준, 현행 수준, 증가 수준 등 지출 수준에 따른 성과를 표시)한다. 그리고 의사결정 패키지를 순위화하여 A, B, C의 순위를 붙여 평가·정리한다. 마지막으로 예산안을 책정한다.

영점예산제도는 중간관리자들의 참여를 적극적으로 유도함으로써 집행 과정의 합리성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 또한 예산담당자들에게 모든 것을 영에서 시작한다는 새로운 사고방식을 심어줄 수 있다. ZBB의 의사결정단위는 조직 단위뿐만 아니라 기능이나 활동일 수 있으므로 성과예산이나 PPBS와 달리 어떠한 예산제도와도 공존할 수 있다. 그러나 다음과 같은 문제점도 가지고 있다. 우선 모든 사업을 영점기준

13) 우리나라도 1983년부터 중앙정부예산을 ZBB에 준해서 작성하려고 시도한 바 있음.

준에서 평가하므로 비용과 시간이 많이 소요된다. 또한 반복적인 영점기준의 적용은 영점기준제도 자체를 일상화시킴으로써 제도적인 증분주의가 된다.

〈표 III-4〉 예산제도 비교

	성과예산제도	기획예산제도	영점예산제도
단위	기관	기능	의사결정단위
목표	기관의 목표	국가적 목표와의 관계	단위목표
구분	기능 및 사업 예산과 연계	기능 및 사업 예산과 독립	의사결정 패키지 예산과 독립
분석	산출-성과 강조	수량화 기법과 대안 평가	지출 증가와 성과의 관계
예산과 기획	분리	통합	통합
시계	연간	5년	4년 기준
평가	성과의 수량적 측면	정보전달체계 강조	성과 및 측정 강조
추구 목표	지출의 성과와 비용의식성	배분적 효율	중간관리자 참여 성과추정

자료 : Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls*, 1983.

⑤ 산출예산제도(Output Budgeting)¹⁴⁾

산출예산제도는 수량으로 표시되는 산출이 예산편성의 가장 중요한 기준이 되는 예산제도이다. 정부가 재정 지출을 통하여 달성하고자 하는 목표는 효과나 결과이지만 이를 측정하기가 어려우므로 구체적인 수치로 표시될 수 있는 산출을 중심으로 관리하는 것이다. 현재 뉴질랜드가 유일하게 공공부문의 관리에 있어서 합의된 산출물을 기준으로 예산을 편성하고 있다.

14) 더 자세한 사항은 외국사례의 뉴질랜드에 대한 내용을 참조하기 바람.

뉴질랜드 예산의 편성 절차를 보면 먼저 개별 산출물의 예산은 직접비와 간접비로 구별된다. 산출물과 직접적으로 연계가 가능한 비용은 직접비용으로, 공동 운용 차량처럼 산출물과 직접적인 연계가 없는 비용은 간접비용으로 처리한다. 직접비와 간접비는 다시 인건비와 운영비, 감가상각비로 대별된다. 이러한 절차를 거쳐 정부의 모든 목별 비용을 특정 산출물의 생산에 필요한 비용, 즉 예산으로 편성한다.

⑥ 결과예산제도(Outcome Budgeting)

결과예산제도는 이에 대한 일반적인 정의는 아직 없지만 정부사업의 결과에 중점을 두는 예산제도이다¹⁵⁾. 일반적으로 조직은 투입, 과정, 산출, 결과를 중심으로 통제할 수 있는데 변화가 심하고 불확실성이 증대되는 시기에는 과정이나 산출에 대한 통제로는 한계가 있다. 또한, 과정이나 산출에 대한 통제는 부서의 혁신을 가로막는 요인이 되므로 결과 중심의 예산편성에 대한 관심이 증가하고 있다¹⁶⁾.

Osborn과 Gaebler(1992)에 따르면 결과예산편성의 접근 방식은 두 가지로 하나는 측정 가능한 결과를 예산 및 예산 과정과 연계하는 연계 접근방식(linking approach)이고 다른 하나는 일정 수준의 결과를 달성하기 위하여 예산을 배정하는 구매접근방식(purchase approach)이다¹⁷⁾.

미국 플로리다(Florida) 주의 예를 보면 1994년에 플로리다 주의회는 정부 성과 및 결과법(Florida GPRA)을 제정하여 성과의 달성 정도에 따라 예산 및 재정적 재량권을 증가시키고 있다. 각 부서는 사업 및 서비스에 대해 산출·성과에 대한 지표를 개발하고, 사업 또는 서비스 범주별로 일괄 예산을 승인받는다. <표 III-5>를 보면 직업훈련부는 자격심사인원 및 서비스 계획의 숫자를 산출목표로 제시하고 있다. 또

15) Osborn and Gaebler, *Reinventing Government*, 1992.

16) G. Benveniste, *The Twenty-First century Organization*.

17) 결과예산제도는 사업/서비스 차원에서, 기관/조직 차원에서, 기초단체(지방정부)/광역단체(주정부) 차원에서 실행될 수 있음.

한 최소 60일 이상 직업훈련을 받는 학생 비율을 53%로 하고, 그 숫자는 7,957명으로 하는 것을 결과목표로 설정하고 있다. 직업훈련부의 이러한 산출 및 결과 목표에 대해 주의회는 총액으로 예산을 배정하고 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 미국 플로리다 주의 직업훈련부 예산과 목표 산출 및 성과

예 산	1. 일반자금(General Fund)	\$ 22,007,496
	2. 연방 교정 신탁자금(Trust Fund)	\$ 96,614,893
	3. 뇌·척수상해 신탁자금	\$ 19,353,254
산 출	1. 자격심사 인원	목표 = 31,630
	2. 서비스 계획의 수	목표 = 17,620
결 과	1. 최소 60일 교육받은 고객 비율과 수	목표 = 53% / 7,957
	2. 1년 이상 교육받은 고객 비율과 수	목표 = 65% / 5,183

자료 : L. Martin, "Outcome Budgeting: A New Entrepreneurial Approach to Budgeting," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 1997.

나. 성과주의 예산의 범주

앞에서 이미 설명한 것처럼 성과에 집착하면 다수의 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 성과와 예산과의 연계는 그 강도가 매우 다양한 형태로 나타난다. 다시 말하면 성과주의 예산이라고 말할 때 성과를 기준으로 예산을 편성하는 것만을 의미하지 않는다. 즉, 성과주의 예산제도는 성과와 직·간접적인 관련이 있는 모든 예산관련제도를 포괄한다. 정부지출의 단순한 성과(결과)보고에서부터 정부지출과 성과의 직접적 연계까지 매우 다양한 형태가 있을 수 있는 것이다. 따라서 성과주의 예산제도의 다양한 형태를 살펴보기로 하자. 이는 향후 우리가 추구해야 할 성과주의 예산제도에도 시사점을 줄 수 있기 때문이다.

① 성과와 예산의 간접적 연계

성과보고(Performance Reporting)란 지출 결과에 대한 자료를 체계적으로 공표하는 것을 말한다. 여기서 체계적이라는 의미는 주요한 성과 측정 대상을 미리 선정하고, 정기적으로 계측된 성과를 보고하는 것을 말한다. 성과보고는 정부 부서의 입장이 아닌 고객(국민)의 관점에서 성과를 검사하고, 고객의 이익에 봉사한 정도를 평가하는 것이다.

성과목표 설정(Performance Targeting)은 재정 지출을 통하여 달성할 결과를 미리 설정하는 것이다. 성과목표는 기관이나 국민의 관심사와 관련이 있어야 하고, 가능한 한 적은 수로 요약되고, 수치로 표시될 수 있어야 한다.

성과감사(Performance Audit)는 정부가 감사자로 하여금 기관의 성과를 검토하도록 하는 것을 말한다. 감사자의 명확한 역할이나 범위가 잘 정의되지 않아 아직 초보단계에 있다.

성과계약(Performance Contract)은 지출기관과 중앙부서 또는 기관과 기관의 관리자 사이의 협상을 통하여 산출이나 결과에 대해 계약을 체결하는 것을 말한다. 계약의 종료시 전반적인 검토가 행해지고 검토 결과를 바탕으로 다음 계약을 시작한다.

② 성과기준 예산편성(Performance Budgeting)

성과기준 예산편성은 제공된 자원(예산 및 인력)과 합의한 산출이나 결과를 직·간접적으로 연계하는 것을 의미한다. 수량으로 표시되는 성과가 예산편성의 유일한 기준으로 사용되는 나라는 현재 없고 뉴질랜드의 산출예산제도가 이와 가장 근접해 있다. 플로리다 주의 결과예산제도도 성과기준 예산편성의 대표적인 예이다.

현실적으로 정부 활동을 성과와 연계하기는 쉽지 않다. 특히, 정부 활동 중 법규 제정, 정책자문, 외교 등은 그 성과를 예산과 연계하기가 어

18) 법무, 교육 및 과학, 농수산 분야가 성과로 예산을 설명하기 손쉬운 반면 외교, 경제 분야가 어려운 것으로 나타남.

럽다. 네덜란드 재무부가 연구한 바에 따르면 네덜란드 예산의 50~60% 정도만이 성과에 대한 정보로 설명할 수 있다고 한다¹⁸⁾. 특히, 의교분야의 예산을 성과로 설명하기가 어렵다고 하고 있다. 따라서 대부분의 국가에서는 성과와 예산을 직접적으로 연계하지 않고 있고, 소규모 국가나 지방정부 차원에서는 직접적인 연계를 많이 시도하고 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 네덜란드의 정부예산과 성과 정보의 설명 수준

(단위 : 백만길더, %)

예산 장(Chapter)	지 출			설명 비율		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
일반사무	50.3	51.9	27.00	53	52	52
외교	5,862.5	6,756.0	259.50	4	4	4
법무	3,900.9	4,184.6	3,337.60	84	80	74
내부	4187.2	4,513.7	2,485.80	4	5	53
교육 및 과학	30,924.8	33,182.1	27,262.90	82	82	82
재무	4,875.1	4,523.3	2,980.10	57	63	63
국방	14,205.9	14,087.0	5,226.80	38	37	37
주택 및 환경 등	14,947.7	15,541.0	4,272.40	34	33	29
교통	9,080.9	9,341.8	5,065.40	54	52	57
경제	3,701.8	3,570.3	513.50	20	13	15
농수산 및 자원	3,106.6	3,022.2	2,434.30	72	82	80
사회분야 및 고용	36,404.2	38,299.2	36,761.60	55	58	95
복지, 보건, 문화	12,076.6	12,216.5	7,959.00	53	54	63
합계(가중치 적용)	143,324.5	149,289.6	98,591.60	53	54	66

자료 : Ministerie van Financien, *Internal Study*, 1993.

3. 成果 測定 및 評價

정부성과의 측정은 정부부문 개혁의 핵심 수단으로 OECD(1994)에서는 정부성과 측정의 의의를 다음과 같이 나열하고 있다¹⁹⁾. 우선 경제

19) 성과 측정의 성공적인 전제조건으로는 타당성, 정당성, 지속성이 언급되고 있으며 타당성은 측정하고자 하는 대상과의 관련성, 정당성은 관련자들의 이해와 참여, 지속성은 측정제도를 지속적으로 유지·보완·활용하는 것을 의미함.

성, 생산성, 실효성, 서비스 질의 관점에서 성과가 향상된다. 다음으로 고위관리자, 의회, 감사기관의 통제가 증대된다. 셋째, 정확하고 세량화된 성과정보를 예산과정에 반영할 수 있다. 마지막으로 공무원의 성과 향상 유인을 부여한다.

가. 경제성, 생산성, 실효성

성과는 경제성(economy), 생산성(productivity), 실효성(effectiveness) 측면이 있을 수 있다. 경제성은 투입 측면을 강조하는 용어로 생산요소 또는 투입비용의 최소화를 의미한다. 따라서 표준 투입량 대비 투입량으로 측정한다. 생산성은 산출 측면을 강조하는 용어로 투입량 대비 산출량이나 투입량 대비 활동 수준으로 평가된다. 실효성은 산출 대비 효과(결과)로 측정된다. 이 중 경제성과 생산성은 효율성(efficiency)이라고 하기도 한다. 효율성 중 기술적 효율성(technical efficiency, X-efficiency)은 투입 대비 산출을 의미하는데 이는 위에서 언급한 생산성에 해당하며 배분적 효율성(allocative efficiency)은 위에서 언급한 경제성에 해당한다²⁰⁾.

경제성이나 생산성을 측정하는 방법으로는 비율분석, 회귀분석, 포락 자료분석(DEA)이 있다²¹⁾. 비율분석은 이전 연도, 특정 목표나 목적, 유사한 기관, 다른 방법과의 차이를 비교하는 것이다. 비율로는 투입 대비 산출, 투입 대비 성과, 산출 대비 비용 등이 있다. 예를 들어, 전년 대비 예산 증가 비율이 비율분석의 기초 자료가 되는 것이다. 그러나 이러한 비율분석 자료는 기관의 운영에 영향을 미치는 요소를 포괄하지 못하고, 구체적으로 어떤 요인이 얼마만큼 기여했는가, 즉 인과관계를 알 수

20) OECD(1995)에서는 효율성의 척도를 생산성과 단위비용으로 구분하고, 전자를 투입 대비 산출의 물적 비율로, 후자를 산출 대비 비용으로 보고 있음.

21) 자세한 수식과 설명은 박재환·임주영·현진권 참조.

없다는 약점이 있다.

회귀분석은 산출물을 투입요소와 연결하여 요소의 변화가 산출에 미치는 영향을 분석하는 것을 말한다. 그러나 산출이 자원의 분배에 따른 결과인지 특정 산출을 위한 정책의 결과로 자원이 분배된 것인지를 알려주지 못한다. 사전적인 비용함수의 형태를 가정하고 있다는 문제 외에도 표본 수가 한정되어 있는 경우 신뢰도가 낮아지고, 평균값을 사용하여 생산성의 차이를 분석하기 때문에 발생하는 문제점도 존재한다.

포락자료분석은 가장 효율적 기관과 비교하여 해당 조직의 투입-산출관계를 분석하는 것이다. 그러나 예외적인 관측치(outlier)나 계산 오차에 민감한 점이 문제이며 통계적 신뢰성을 알 수 없다는 약점이 있다. 평가대상이 되는 단위의 성격이 비슷하여야 하며, 투입 요소와 산출물 수에 비해 충분한 수의 비교단위가 있어야 한다는 약점이 있다.

실효성을 분석할 수 있는 방법으로는 사회 효용함수를 사용하거나 비용-편익분석이 있다. 사회 전체의 효용을 고려하여 재정지출의 효과를 살펴보는 것이 개념적으로는 가장 바람직한 것이지만 실용성은 거의 없다. 즉, 사회적 효용함수를 도출하는 데 많은 정보량이 요구될 뿐만 아니라 모두가 동의하는 함수를 도출하기도 쉽지 않다. 이러한 문제점으로 인하여 사회 효용함수보다는 비용-편익분석이 많이 이용된다.

비용-편익분석이란 사업의 비용과 편익을 계산하는 것을 말한다. 비용-편익분석의 방법은 여러 문헌에서 자세히 소개되고 있으므로 여기서는 생략하기로 한다. 이러한 비용-편익분석을 통하여 실효성을 평가할 경우 가장 큰 문제는 정부사업은 시장이 존재하지 않는 경우가 많아 비용과 편익의 크기를 정확히 측정하기 어렵다는 점과 정부사업이 외부효과를 가지고 있다는 점이다. 잠재가격(shadow price), hedonic 추정법과 가상가치추정법(contingent valuation method) 등이 사용되고 있으나 연구자나 모형에 따라 편익의 추정값이 많은 차이를 보이고 있어 문제가 되고 있다.

나. 성과지표

성과지표는 재정지출의 성과를 단순한 지표로 표현하는 것을 말한다. 성과지표로는 정부 기능 및 활동의 중요한 부문을 포괄하는 소수의 지표를 사용하고 있으며 투입, 과정, 결과, 효율, 질에 대한 정보를 담고 있는 경우가 대부분이다²²⁾.

미국 해양기상청의 경우 성과지표는 홍수 경보의 예보시점과 정확도가 사용되고 있다. 동 성과지표는 해양기상청의 주요한 활동, 즉 홍수에 보를 포괄한다. 또한 동 성과지표는 예보시점과 정확도 등 결과에 대한 정보를 제공하고 있다. 예를 들어 전년도에 홍수를 24시간 전에 예보하였고, 금년도에는 인원보강 등으로 36시간 전에 예보하였다면 해당 인원보강으로 인한 예산 증가의 성과는 예보시점이 앞당겨진 것이 된다.

〈표 Ⅲ-7〉 성과계수(지표) 측정의 5가지 차원

	내 용
투 입	서비스·재화의 수요와 투입자원(예산 및 인력)
과 정	업무의 과중도 및 작업의 복잡성
결 과	산출(예방접종 수), 사업의 효과(소아 질병의 감소율)
효 율	단위당 비용이나 생산성(예방접종 단위당 관리 비용)
질	소비자 만족도 : 수요의 충족이나 적시성

자료 : J. Kamensky, "Program Performance Measures: Designing a System to Manage for Results," *Public Productivity and Management Review*, 1993.

22) 성과지표는 성과계수와 성과지표로 구분되기도 하는데 성과계수(performance measures)는 공공기관이 추구하는 목표의 달성과 관련이 있는 산출이나 결과에 대한 양적인 표시이며 성과지표(performance indicators)는 직접적으로 계측하기 곤란하거나 측정이 불가능한 산출이나 결과에 대한 대용물(proxy)을 말한다. 그러나 성과지표와 성과계수를 구별하여 사용하는 경우는 드물며, 성과지표가 성과계수를 포괄하는 일반적인 용어로 사용되고 있음.

이러한 성과지표는 앞에서 설명한 비율분석처럼 목표 대비 달성도, 전년 대비 증가율 등을 파악하는 데 사용된다. 그러나 성과지표는 투입 대비 산출(효율성)이나 산출 대비 효과(효과성)에 대한 정보를 제한적으로 보유하므로 성과지표를 기준으로 사업의 축소·확대를 결정하는 경우는 드물고 참고자료로 사용되는 경우가 대부분이다.

정부 재정지출에 대한 성과지표는 다양한 형태를 띠고 있다. 먼저 지출의 성격에 따라 자본지출과 경상지출에 대한 성과지표로 대별할 수 있다. 대표적인 자본지출인 기상위성에 대한 성과지표를 보면 사상자 수, 예보시점, 정확도가 된다. 구체적으로 기상위성을 통하여 24시간 이전에 예보하는 태풍의 상륙지점 예측 오차가 현재 100km에서 15km로 감소하여 태풍으로 인한 사상자를 50% 감축하는 것이 성과지표가 될 수 있다. 또한 자본지출은 수개 연도에 걸쳐 지출되므로 경상지출과는 달리 진척도도 성과지표가 된다. 고속도로의 경우 당해 회계연도의 공사진척도 50% 등이 성과지표가 되는 것이다.

경상지출에 대한 성과지표는 다시 재화와 서비스로 구분된다. 재화는 생산량이나 구매량처럼 분명한 지표가 존재하므로 해당 지표를 성과지표로 사용한다. 서비스 분야는 다시 정책분야(정책개발·연구·자문, 법률입안, 부서관리 등)와 집행분야(면허증 발급, 민원처리, 도서대출 등)로 구분되는데 집행분야는 적합한 지표가 존재하는 반면 정책분야는 적절한 지표가 없어 다수의 국가에서 적절한 지표를 개발중에 있다.

성과감사는 이러한 성과지표를 감사의 대상으로 삼는 것을 의미한다. 예를 들어 예산부서와 지출부서가 합의한 성과지표에 대해서는 감사원이 성과지표의 달성 여부와 책임 구조만을 조사한다. 책임 구조란 특정 성과목표의 달성 여부에 대한 책임 소재를 규정하는 것을 말한다. 앞에서 설명한 플로리다 주의 직업훈련부의 경우 제시한 산출과 결과(훈련 학생의 수 등)의 달성 여부를 감사원이 감사하는 대신 세부적인 지출 내역에 대한 감사는 하지 않는 것이다. 따라서 사업의 성과를 보여주는 적절한 지표가 있는 경우에는 성과지표를 사용하고 그렇지 못한 사업에 대

해서만 세밀한 사업평가를 실시함으로써 비용과 시간을 절약하는 것이 감사의 추세가 되고 있다.

다. 사업평가²³⁾

사업평가(Programme Evaluation)는 정부 정책이나 사업의 실효성과 효율성을 심사하는 것을 말하며 성과의 측정·평가가 핵심이 된다. 사업평가를 통하여 사업의 종료, 확대, 수정 등에 대한 사항도 평가한다²⁴⁾. 사업평가는 특정한 유형이 없고, 성과지표, 비용편익분석, 서베이 결과 등 다수의 지표와 기법이 이에 사용되고 있다.

英國의 사업평가에 대한 지침(guide)을 예로 들면 다음과 같다. 정책의 효과는 추가성(additionality), 중복성(deadweight), 대체성(substitution), 구축성(displacement) 측면에서 분석한다. 고용보조 사업의 경우 추가성이란 정책의 실행으로 인한 추가적인 고용 증가를 의미한다. 중복성은 고용보조사업과 관계없이 증가할 고용을 의미한다. 조직 내부에서 보조를 받는 고용자가 보조를 받지 않는 고용자를 대체하는 정도는 대체성이다. 구축성은 보조받는 고용자가 여타 기관 고용자의 일자리를 박탈하는지를 점검한다. 이를 통하여 고용보조사업을 통한 진정한 의미의 정책 효과, 즉 고용 증가를 측정하는 것이다. 정책 효과를 측정하기 위하여 서베이, 실험(experiment), 회귀분석 등을 사용한다.

평가보고는 실효성, 투입, 효율성, 분석과 활동 등을 다룬다. 실효성 분야에서는 ① 질, 양, 시기 측면에서 목표 달성 여부, ② 전체 성과 중 정부활동의 효과가 차지하는 비중, ③ 전체 성과 중 외부요인이 차지하는 비중, ④ 환경변화가 목표달성에 미친 영향, ⑤ 예상치 못한 부수효

23) 자세한 내용은 박기백, 「OECD 가입에 따른 재정정책 방향 재정립」 참조.

24) 사업평가에 성과지표가 활용하기도 하지만 사업평가는 성과지표로 사업을 평가하기 힘든 분야에 주로 적용됨.

과, ⑥ 달성된 목표에 대한 평가 등을 살펴본다. 투입 측면에서 분석하는 것은 ① 계획된 양, 시기, 질에 따라 투입되었는지 여부, ② 민간부문의 투입 규모, ③ 적정 지불 가격, ④ 투입 자원의 낭비 수준 등이다. 효율성 측면에서는 ① 산출 한 단위당 비용, ② 비용 /편익비용의 개선 여부, ③ 계획, 다른 정책, 다른 부처, 다른 국가 등과 비교 결과, ④ 불만사항, 고충처리 시간, 오류율 등 행정의 효율성, ⑤ 여타 방안과의 효율성 비교 등을 실시한다. 마지막 분석과 활동 측면에서는 ① 정책목표의 유효성 또는 우선순위, ② 현행 정책의 적합성, ③ 정책의 개선 또는 변경을 위해 취해야 할 조치 등을 살펴본다.

그러나 정책이나 사업을 평가하는 데는 여러 가지 문제점이 존재한다. 무엇보다도 평가가 어렵다는 점을 들 수 있다. 또한 예산부서가 시간적·기술적·자원적 측면에서 여유가 없어 매년 몇 개의 정책에 대해서만 실행 가능하며, 실시한다 하더라도 적시성이 결여되어 의사결정에 커다란 도움이 되지 못한다. 해당 사업이나 프로그램의 평가에 특수한 지식이 필요한 경우에는 이해당사자의 조작에 취약하며, 사업평가가 특정 사업이나 정책의 지속 여부를 문제 삼으면 사업평가가 단순히 예산 차원을 넘어 정치적인 문제가 될 수 있다는 점도 문제이다.

따라서 정부의 지출을 평가하는 데 있어서 사업평가와 성과지표는 각각의 장단점이 있다. 성과지표는 비용, 시간 측면에서 유리한 반면 정확도, 포괄성면에서는 상대적으로 취약하다. 반면 사업평가는 비용, 시간이 많이 드는 반면 정확도, 포괄성은 상대적으로 우수하다. 따라서 소수의 주요 사업은 사업평가로 평가하고, 다수는 성과지표를 통하여 평가하는 것이 바람직할 것이다.

IV. 主要 國家의 事例

1. 概要

현재 뉴질랜드, 영국, 호주, 캐나다, 미국 등 영어권 국가가 가장 활발하게 성과주의 예산을 추구하고 있으며, 네덜란드, 핀란드, 노르웨이 등 북유럽 국가도 성과주의 예산을 추구하고 있다. 그런데 뉴질랜드만 산출을 기준으로 예산을 편성하고 뉴질랜드를 제외한 대부분의 나라는 성과지표를 중심으로 성과관리를 하고 있는 실정이다. 즉, 성과관련 자료가 예산편성의 참고자료로 사용되는 경우가 대부분이며 성과가 예산편성의 유일한 기준이 되고 있는 나라는 없다.

미국의 경우 개별 부서 차원에서의 성과측정은 오랜 역사를 갖고 있지만 예산편성이나 의사결정에 적용되는 경우는 드물었다. 그러나 1993년 정부 성과 및 결과법(Government Performance & Result Act)이 제정되면서 성과주의 예산제도가 본격적으로 시작되었다. 1990년의 재무관법(Chief Financial Officer Act)도 효율과 효과에 대한 성과지표를 통하여 기관의 운영상태를 측정하는 방법을 개발하도록 규정하고 있다.

영국은 재무관리정책에서 성과지표를 활용하고 있다. 수량화된 지표를 통하여 사업의 목표 달성 여부를 확인하고, 지출의 가치(Value for Money)가 달성되었는가를 평가하도록 하고 있다. 지출부서가 성과의 적절한 계획, 결과에 대한 자료수집, 공표에 대한 책임을 진다.

뉴질랜드의 공공재정법(Public Finance Act, 1989)에 따르면 모든 부서의 재무제표는 서비스 성과(Statement of Service Performance)를 포함하도록 하고 있다. 감사원이 제시하고 있는 활동/서비스

/생산물에 대한 성과 기준을 보면 양(예 : 교육 훈련생 수), 질(예 : 자문 서비스의 만족도), 적시성(예 : 서비스 제공 시점), 비용(예 : 서비스 제공 원가 또는 예산), 제공 지역(예 : 특정 지역)이 있다.

북유럽 국가들도 결과 지향적 예산을 사용하고 있다. 네덜란드는 1976년부터 성과주의 예산편성을 시도하고 있으며, 1992년의 정부회계법은 부서로 하여금 예산(투입), 활동량(산출), 정책 프로그램의 효과(가능한 경우)를 제공하도록 하고 있다. 핀란드는 과거 몇몇 기관에 대해서만 시행되던 결과 지향적인 예산 기법을 모든 기관으로 확대시켰다. 노르웨이는 1995년 현재 모든 부서가 성과목표를 설정하는 단계에 있으며 성과보고체계를 개발중에 있다. 덴마크는 13개 기관을 시범적으로 시작한 이후 이제는 모든 기관이 성과에 대한 연간보고서를 제출하도록 하고 있다.

캐나다는 1970년대부터 부서로 하여금 성과를 측정하여 보고하도록 하고 있으며 최근에는 성과가 예산의 심의에 충분히 반영되도록 하기 위하여 성과보고서를 예산안 제출 6개월 전에 의회에 제출하도록 하고 있다.

〈표 IV-1〉 국별 성과주의 도입 개요

국 가	내 용
미 국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부 차원에서는 예산편성이나 의사결정에 활용되고 있음. ○ 주정부 및 연방정부는 내부 참조자료로 활용하는 정도임. ○ 성과지표의 개발은 1990년 Chief Financial Officer's Act부터임. ○ 1993년에 정부 성과 및 결과법(GPRA)을 제정 연방기관도 성과 목표를 수립하고, 전략 계획을 개발하고, 실적치를 보고하여야 함. ○ GAO가 성과감사 위주를 천명하고 있는 상태임.
영 국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재무관리정책과 'Next Steps'도 성과측정이 핵심적 요소임. ○ 부서는 성과의 직질한 계측, 결과에 대한 자료수집 및 공표에 대한 책임 보유
뉴 질 랜 드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공재정법의 도입으로 예산과 부서의 산출을 직접적으로 연계하고 있음. ○ 공공재정법은 부서의 재무제표에 서비스 성과(Statement of Service Performance)를 포함하도록 규정하고 있음. ○ 감사원은 정부의 활동 / 서비스 / 생산물에 대하여 양, 질, 적시성(언제까지), 비용, 제공 지역을 기준으로 하여 감사함(성과 감사). ○ 사무차관제의 도입 등 성과계약이 실시되고 있음.
네 달 란 드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부 차원에서 활발히 활용되고 있으며 문화·여가 관련 시설, 도로·공원정비, 범죄·화재예방 등이 대표적인 예임. ○ 1976년부터 성과주의 예산편성을 시도하고 있음. ○ 1992년의 정부회계법은 부서로 하여금 예산(투입), 활동량(산출), 정책 프로그램의 효과(가능한 경우)를 제공하도록 하고 있음.
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1991년에는 12개 예산이, 1992년에는 30개 이상의 예산이, 1995년부터는 모든 예산이 결과 지향적인 예산 기법을 통하여 성과 측정 ○ 감사원이 성과에 대한 점검 실시
노 르 웨 이	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1995년 현재 모든 부서가 성과목표를 설정하는 단계에 있으며 성과보고체계를 개발중에 있음.
호 주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1988년에 사업의 관리와 예산편성(PMB)이라는 제도개혁을 단행 ○ 예산과 지출승인의 초점을 투입에서 정부 활동의 목표와 결과 달성으로 전환 ○ 각 기관은 사업계획의 일환으로 성과 측정을 도입하였고, 이는 예산 협상시 사용되며, 예산서에 포함되어 발간됨.
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1970년대부터 부서로 하여금 성과를 측정하여 보고하도록 하고 있음. ○ 최근에는 성과가 예산 심의에 충분히 반영되도록 하기 위하여 성과보고서를 예산안 제출 6개월 전에 의회에 제출하도록 하고 있음.

2. 美國

가. 개요

미국은 1949년 Hoover Commission이 성과예산을 권고한 이래로 성과와 예산을 연계하려는 시도가 지속되었다. Budget and Accounting Procedures Act(1950)를 제정하여 예산서를 기능과 활동을 기준으로 제출하도록 하였고 1966년에 도입된 기획예산제도, 1973년에 도입된 목표관리제도, 1977년 영점예산제도 등 성과와 예산을 연계하려는 시도가 계속되었다.

개별 부서 차원에서의 성과측정은 오랜 역사를 갖고 있지만 연방정부의 예산편성이나 의사결정에 성과가 적용되는 경우는 드물었다. 그러나 1993년에 정부 성과 및 결과법(Government Performance & Result Act; GPRA)이 제정되면서 성과와 예산을 연계하려는 본격적인 시도가 시작되었다. 또한 일반회계국(GAO)은 성과를 중심으로 감사할 것을 표방하고 있다¹⁾.

나. 체계

미국의 경우 현행 성과주의 예산제도는 의회가 설정한 GPRA라는 법률 규정에 따라 행정부의 관리예산국(OMB)이 관리하는 체계이다. 이를 위하여 OMB는 성과주의예산을 위한 세부적인 지침을 작성하고, 시범사업을 실시하고 있다. 감사원과 유사한 기능을 하는 일반회계국은

1) 일반회계국은 회계감사, 절차감사, 경제성 및 효율 점검, 사업평가, 정책분석, 성과 감시를 담당하고 있는데 Staats가 취임한 1965년부터 감사의 초점을 기관의 내부 효율 감사에서 사업평가 등 성과 중심으로 옮기려 하고 있다. H. Havens, "From Auditings to Policy Analysis: GAO of the United States," *Budgeting and Policy Making*, OECD, 1996 참조.

GPRA의 목표와 부합하는 형태로 진행되고 있는지 여부를 살펴보고 있다.

① 정부 성과 및 결과법(GPRA)²⁾

GPRA는 성과주의 예산제도를 위한 입법적 틀로 대부분의 정부조직이 GPRA의 적용을 받고 있다³⁾. GPRA에 따르면 정부기관은 1997년 말까지 최소 5년간에 해당하는 전략계획을 개발하여야 한다. 해당 전략계획에는 기관의 장기전략목표를 명시하고, 인적자원, 예산, 정보 등 사용자원, 목표 달성 전략을 기술하고 사업의 성과를 측정하도록 하고 있다.

또한 GPRA는 정부기관으로 하여금 1999년 초까지 연간성과계획을 관리예산실(OMB)에 제출할 것을 요구하고 있다. 연간성과계획은 정부 전략적 목적의 달성도를 측정할 수 있는 성과목표를 포함하고, 측정 방법을 명시하여야 한다. OMB는 개별 기관의 성과계획을 활용하여 전체적인 정부 성과계획을 개발하고 이를 의회에 제출하여야 한다.

또한 정부기관은 결과보고서라고 할 수 있는 전년도 사업성과에 대한 연간보고서를 대통령과 의회 위원회에 제출하여야 한다. 해당 보고서의 사본은 다른 의회 위원회와 일반에게 제공되며, 정부기관은 연간 성과계획과 실제 성과를 비교한 다음 문제가 있는 경우 성과목표 달성에 부합하기 위한 계획과 일정을 제시하여야 한다.

2) 더 자세한 내용은 부록을 참조하기 바람.

3) Section 105의 정의에 따르면 기관은 행정부 부서(Executive departments), 정부공사(Government corporations), 독립기관(Independent establishments)으로 구분되며 기관은 행정부의 부서를 의미하지만 CIA, GAO, 파나마 운하 위원회(Panama Canal Commission), 우체국, 우편요금 위원회는 제외됨.

〈표 IV-2〉 GPRA 규정

보고서	전략계획	연간성과계획	성과보고
주요 내용	-임무 및 장기전략 -사용자원(예산/인원 등) -달성 전략 및 방법 -연간성과계획과의 관계 -외부 요인 -사업평가 계획	-사업별 성과목표 -성과지표 -필요자원(예산/인원 등) -자료의 검증방법 -회계연도 1999/2000의 성과목표 포함(OMB)	-성과비교 -미달 부문에 대한 원인과 대책 -사업평가의 요약
법적 기한 OMB 요구일자	-1997년 9월 30일 -제출 45일 이전	-FY 1999년 -예산 요구시 제출	-2000년 3월 31일

② OMB 지침⁴⁾

OMB는 GPRA의 규정에 따라 세부적인 지침을 제시하였다. 전략계획의 경우 정부기관은 의회에 제출하기 45일 이전에 사본을 OMB에 제출해야 하고, 전략계획은 최소한 6년을 포괄하여야 하며, 전략계획의 형태는 자유이지만 기관은 길이, 형식, 이해 가능성을 고려하여 작성하도록 하고 있다. 또한 다수의 전략계획을 작성할 경우 기관 전체에 대한 개관이 포함되어야 하며, 제출 시한의 차이가 큰 경우 기관의 수정이 가능하도록 하고 있다. 기존의 성과 개선 노력을 포함시킬 수 있으며 다수의 기관이 관련된 사업인 경우 해당 사업의 주사업자가 합의된 목적이나 목표를 전략계획에 포함시키고, 다른 기관은 목표 달성 책임이 있는 분야를 명시하도록 하고 있다. 또한 비밀이 유지되어야 할 부분에 대해서는 대외비로 작성이 가능하도록 하고 있다.

성과계획의 경우에는 처음부터 수개 연도에 해당하는 성과 정보를 포함하도록 하고 있고, 연간 성과계획은 기관 전체를 포괄하는 하나의 계획이어야 하며, 예산부록에 있는 재정계획(Program and Financing Schedules)의 개별 사업은 연례 성과계획의 성과 목적 또는 지표에 포

4) 이에 대한 세부적인 내용은 부록을 참조하기 바람.

함되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 자본적 지출인 경우 이에 대한 지침을 따라야 하고, 기관은 하위 계획의 세부 내용을 문의할 경우 이에 응해야 하며, 다른 형태의 측정 방식 요구, 성과목표의 제외, 자료의 배포 등은 OMB의 승인을 받도록 하고 있다. 제시된 목표와 실제 성과의 비교를 통하여 정확하고 독립적인 판단이 가능하도록 성과목표를 정의하도록 하고 있다.

다음의 표는 부서가 기상위성에 대한 예산을 요구할 경우 따라야 하는 지침의 예시이다. 이에 따르면 전략계획, 연간계획, 자본지출 계획으로 구분되어 있다. 전략계획은 달성하고자 하는 목표를 제시하고 이를 위하여 기상위성이 필요하다는 점을 보여주고 있다. 기상위성이 다년도 계획이므로 연도별로 달성할 사항을 연간계획을 통하여 밝히고 있는데 이는 사업의 진척도를 나타내는 것이다. 마지막 자본지출 계획은 이러한 전략 목표 및 연간목표를 달성하기 위하여 필요한 예산 요구, 예산 승인, 지출 계약 등 주로 지출과 관련된 사항을 보여준다. 따라서 이러한 성과주의 예산을 사용하면 무엇을 위하여, 어떤 것이 필요하고, 진행사항은 어떻게 될 것인가를 일목요연하게 파악할 수 있는 장점이 있다.

〈표 IV-3〉 전략계획, 성과계획 및 자본지출 계획의 관계

연간 전략계획(ASP)	Year 1 예산연도(BY)	Year 2 BY+1	Year 3 BY+2	Year 4 ¹⁾ BY+3
업무 :인명 손실 감축	ASP 기준			
결과 목표:4년 후 허리케인으로 인한 사상자 50% 감축	ASP 기준			추정된 목표 ²⁾
결과 달성목표 : Neptune 위성이 4년 후 작동, 24시간 이전 상륙지점 예보의 오차가 현재 100마일에서 15마일로 감소	ASP 기준			추정된 달성목표 ²⁾
필요 자원 설명	Neptune 위성			Neptune 2호
연간 성과계획(APP)				
추정된 결과 목표				ASP의 목표 추정된 사업성과
추정된 산출 목표		위성: -RFP 발행 -평가 -계약	위성: -조립 -시험 -승인 추진체: -RFP 발행 -평가 -계약	위성: -발사 -완전 작동 추진체: -시험 -승인 -위성 발사
필요자원 설명			Neptune 위성	추진체
자본지출 계획(CP)				
결과 목표				ASP&APP 목표
산출 목표				ASP&APP 목표
자산 조달 목표	Neptune 위성: -CP 기준 -예산 -지출 권한 (의회 설정)	위성: -RFP 발행 -평가 -계약 추진체: -CP 기준 -예산 -지출권한	위성: -조립 -시험 -승인 추진체: -RFP 발행 -평가 -계약	Neptune 2호: -(예산요구 절차) 추진체: -시험 -승인 -위성발사

주 : 1) 4년 후 전략계획의 수정 /개정본 제출, 위성의 수명이 3년이므로 위성 대체 필요

2) 전략 목표 달성은 APP에 포함되고 사업성과보고로 판단함.

자료 : OMB, *Capital Programming Guide*, Circular A-11, Part 3, 1997.

③ 시범사업

시범사업의 대상은 GPRA 법률에 따라 OMB가 선정하였다. 시범사업은 성과측정, 자율권 확대, 성과예산의 세 분야였으며 문제점을 파악하고, 보완·수정할 분야를 찾기 위한 것이었다⁵⁾. OMB는 시범사업의 성공을 위해 1994년에는 OMB 전체 직원에 대해 교육(orientation)을 실시하였으며, 1996 회계연도 예산편성에 참고자료로 사용하겠다고 천명하였고, 1995년에는 사업성과에 대한 춘계검토(Spring Review)를 한 다음 그 결과를 1997 회계연도 예산요구를 검토하는 데 사용하였고, 1996년에는 GPRA의 실행과 관련하여 하계검토(Summer Review) 및 추계검토(Fall Review)를 실시하였다⁶⁾.

㉑ 성과측정

성과측정의 경우 28개 기관 70개 시범사업을 선정하였다(〈표 IV-4〉, 〈표 IV-5〉 참조). 선정은 1차, 2차, 3차의 세 차례에 걸쳐 실시되었으며, 14개 부와 14개 독립기관/공사가 선정되었다. 1차 선정작업은 1993년에 시작되어 1994년 1월에 선정되었으며 1994, 95, 96 회계연도를 대상으로 하였고 21개 기관 53개 사업이었다. 2차는 1994년에 시작되었으며 1995, 96 회계연도를 대상으로 하였고, 3차는 이전에 포함되지 않은 주요 기능을 대상으로 하였다.

선정기준은 정부의 주요한 기능이 포괄되는 것⁷⁾, 일정범위 이상이며, 성과측정에 대한 지식 증대에 기여할 수 있고, 범위에 불확실성이 없는 것 등이었다.

5) 성과예산 분야는 시범사업의 실시 연기를 요청하여 2000 회계연도부터 시작될 것임.

6) 추계검토는 1999회계연도 연례성과계획의 성과목표 및 지표에 대해 부서와 협의하기 위한 것으로 이후에도 계속됨.

7) 의료 및 전력 생산 분야는 이미 다수의 성과지표가 있어 제외시킴. 10개 사업은 중도 하차하였는데 조직이나 사업이 개편되거나 성과자료의 생산이 불가능하였기 때문임.

〈표 IV-4〉 미국 성과측정 시범사업 대상(기능별)

	대 상 사 업	사 업 수
국방 / 외교	전투준비태세 외국원조 / 국제활동	2개 2개
금융 / 재정	새입 징수 신용공여 및 관리 보험 / 배상 / 보증 청구처리 상품 판매 및 이전	2개 5개 1개 2개 2개
연방 - 주 공동사업	주 / 지방정부 교부사업 연방 / 주 공동 규제 책무	5개 1개
규제 및 법 집행	인허가 법집행 검사 사업 / 기업 규제	3개 5개 4개 2개
기타 기능 / 사업	연구개발 의료 교통안전 및 항해 자연 / 문화자원 보호관리 산업 생산 기술지원 및 정보전파 통계 서비스 전력 생산 및 전파 혜택 및 서비스의 직접공급(직접지불 제외) 조정 및 중재	7개(몇 개는 제한적) 없음 3개 11개 3개 7개 1개 없음 1개 1개
부서 내부운영	재물관리 / 회계감사 부동산 / 시설 운영 정책조언 인력운영 부서 행정 중앙 서비스 물자공급 및 비축 조달 수사 기록 정보관리	2개 3개 1개 1개 1개 1개 1개 3개 1개 1개 1개

〈표 IV - 5〉 미국 성과측정 시범사업 대상(기관별)

	1차 대상	2차 대상	3차 대상
농업부	농식품 검역소 : 농업 검역사업 시만권 보호실(office) 통신실 외부협력서비스(*) 농가주택국 : 독신 주거사업 산림서비스 토양보전서비스 : 강설, 수량예보	포장 · 저장관리국 : 직도, 개방운영	
상부부	정보전파 : 센서국, 특허국, 국가기술정보서비스 국립 해양 · 대기관리국		
국방부	군수국	항공 전투사령부 육군 연구소 공병 토목사업	육군감사국 해군 : 대서양 항모전대
교육부	고등교육실 : 학생대부사업(*)		
에너지부	환경부구 및 폐기물관리실 국방사업 : 비핵물질 생산 에너지 효율 · 재생에너지실 Morgantown 에너지기술원	에너지정보관리국 Oak Ridge 국립 기술소	
보건부	사회보장청(독립기관 분리) 청소년 지원사업	식약청 : 처방 약품 사업	
주택 / 도시개발	재무관실 : 부채회수		
내무부	광물관리서비스 : 광산사용료사업 어류 · 야생동물서비스 : 물새관리	지리 측량 : 국가수질 관리사업 인디언국 : 삼림 · 생태 복구	
법무부	부채회수실 : 중앙수입관리소 연방교도국 : 사업재평가국 FBI : 조직범죄 / 마약사업 자산구매 및 관리 신원확인사업 Drugfile 사업	Weed and Seed Program	
노동부	고용훈련청 : 노동자 적응 지원 및 교역조정지원사업 직업안전 및 보건청		
국무부		외교안전국 : 수사기능 동아 · 태평양국 : 사업 교역확충	
교통부	해안경비대 : 해양안전 · 환경 연방항공관리국 : 활주로시설 연방고속도로관리국 : 국립 고속도로 교통안전청		

〈표 IV-5〉의 계속

	1차 대상	2차 대상	3차 대상
재무부	도안발행국 관세청 : 집행국 조폐국(Mint) 국세청		
보훈부	보훈지원청 : 대부사업 NewYork 사무소 국립묘지관리국		
AID		유지가능한 개발활동	
환경청(EPA)		유출 지하저장소 개선 사업	산성비 사업 chesapeake만 사업 환경기술사업 수질감측사업 / 지표수 질처리사업
연방통신위원회	서비스 기능 허가		
연방비상관리국		비상관리정보체계	
총부처(GSA)	공공건물 : 부동산 활동 정보자원관리 : 컴퓨터구매(*)		
상훈보호위원회 (*)			
문화재관리국		출판상보실(*)	
기록보관소	연방기록센터(*)		
국립과학재단	고성능 전자계산·통신사업 과학기술센터 Electronic Proposals 교육훈련 사업평가(*) 특수연구시설		
인력처(OPM)		퇴직적응국	
철도퇴직위원회	연금국 : 청구 처리		
중소기업청	전체		
Tennessee Valley 관리국	물 관리		

주 : * 취소된 사업

자료 : OMB, Report to the President and Congress from the Director of OMB, 1997.

㉠ 자율권 확대

자율권 확대 사업은 이미 공무원 정원 축소계획, 행정규제 축소 작업이 진행된 상태여서 별다른 성과가 없었다⁸⁾. 자율권 확대의 시범사업으로는 8개 기관의 14개 사업이 선정되었다. 시범사업 선정 작업은 1994년 10월에 시작하였고, 자율권 요구는 총 61개였으며 이 중 25%는 허용, 60%는 기각, 15%는 미결정으로 판정되었다. OMB가 아닌 재무부, 총부처(GSA), 인력관리처(OPM)의 규정일 경우에는 해당 부서와 협의하였다.

〈표 IV-6〉 미국 자율권 시범사업 대상

	대상		대상
상무부	특허국 국가기술정보서비스	교통부	연방항공관리국 국립 고속도로 교통안전청
국방부	군수국	재무부	노안발행국 관세청 조폐국(Mint) 국세청
에너지부	Morgantown 에너지기술원	보훈부	보훈지원청 NewYork 사무소
보건부	청소년 지원사업 보건전문국(*)	문화재관리국	

주 : * 보건전문국은 성과측정 시범사업 대상이 아니었음.

자료 : OMB, *Report to the President and Congress from the Director of OMB*, 1997.

8) 인력관리청(OPM)은 인원, 조직 등에 대한 지침 자체를 폐기하였고, 조달 분야도 자율권이 확대되었음.

다. 평가

성과예산제도의 추진에 대한 평가를 보면 먼저 시범사업이 반드시 필요한 것이었으며 부서의 전략목표, 성과목표 등을 선정하는 데 도움이 되었다는 것이다. 그러나 성과측정이 어렵고, 측정된 지표는 불완전하기도 하며, 개선의 정도는 부서마다 차이가 있었다. 따라서 GPRA의 규정을 충족시키기 위해서는 정부기관의 배전의 노력이 필요한 것으로 보고 있다.

성과계획서에 대한 평가를 보면 정부기관의 성과정보 수집능력이 부족하여 적절한 목표를 식별하고 성과를 평가하는 데 문제가 있고, 특히 장기전략 목표에 취약점이 있다고 지적하고 있다. 예를 들어 법안의 의도는 정부기관의 전략이 결과에 중심을 두도록 하는 것이었으나 몇몇 계획들은 결과 지향적이 아니었으며 다수의 기관이 장기 전략목표를 달성하기 위한 전략을 충분히 개발하지 않고 있다고 지적하고 있다.

미국 하원에서 기관의 연간성과계획을 평가한 것에 따르면 100점 기준 평균 42점 정도로 낮은 상태이며 특히 전략과 검증 부문의 점수가 낮게 나타나 성과목표를 달성하기 위한 적절한 전략의 수립과 신뢰성 있는 자료의 확보에 노력해야 하는 것으로 보인다.

〈표 IV-7〉 성과계획평가 결과

	성과목표 (30 points)	전략 (30 points)	검증 (30 points)	양식 (10 points)	합계 (100 points)
교통	25	20	16	10	71
보훈부	22.5	18	14	7.5	62
교육부	20.5	14.5	19	7	61
NRC	17	10.5	23	8	58.5
중소기업청	18.5	19	16	5	58.5
AID	22.5	12.5	13	5	53
과학재단	13.5	11	19	8	51.5
법무부	16	13	17	5	51
재무부	18.5	15.5	8	7	49
FEMA	17	10.5	12	8	47.5
NASA	20.5	12	10	5	47.5
노동부	16	10	7	9	42
인력관리처	10.5	9	15	6	40.5
보건복지부	13	7	12	4.5	36.5
농업	15	13	5	3	36
주택도시개발부	12	12	5	6	35
환경청	10	7	13	4.5	34.5
상무부	16.5	6	3	7.5	33
내무부	13	5.5	9	3	30.5
에너지부	8.5	5	10	6.5	30
국방부	10	10	7	2	29
국무부	9	8	2	5	24
사회보장처	7	4	2	4	17
GSA	5.5	2.5	4	2	14
평균	14.9	10.6	10.9	5.8	42.2

자료 : Office of House Majority Leaders, "Evaluation of FY 1999 Agency Performance Plan," <http://freedom.house.gov/results/measure/score.asp>

〈표 IV-8〉 연간성과계획 평가표

평가요소	점수	점검사항
1. 연간성과목표 - 규정준수(10점) - 질적 수준(20점)		- 주요기능 포괄, 목표수준의 정의, 표현형식, 성과지표 제시, 비교기준 제시, 법적 권한과의 일치 여부 - 핵심 기능에 중점 여부, 결과 지향성, 이론적 근거, 자료존재 여부, 합리성, 균형성, 역효과 가능성, 부처간 협력내용, 관리문제 대책 여부
2. 수단과 전략 - 규정준수(10점) - 질적 수준(20점)		- 업무과정, 기능, 정보 등 기술 여부 - 자원이용 계획, 비용 기술 여부, 조직 합리화·외주·민영화 등 기술 여부 구체성, 명료성, 합리성, 조세지출·규제 등의 용도 설명 여부 법령제한 또는 외부적 요인의 인식 여부
3. 검증 - 규정준수(10점) - 질적 수준(20점)		- 검증수단 기술 여부 - 성과정보의 신뢰성에 대한 확신 제공 여부
4. 전반적 유용성 - 양식과 적시성(5점) - 명료성, 일관성, 독해 가능성(5점)		- 예산양식 등과의 적합성, 의회와 조율 등 - 향후 목표의 간결·명료·구체성 전략계획·예산·일일활동 목표와 연계 문제·길이·구조의 적절성
총점(100)		

자료 : The Congressional Institute, "Evaluation of FY 1999 Agency Performance Plan," <http://205.177.101.10/longinst/results/scorecqrq.html>

라. 세부 사례

개별 부서(에너지부), 부서의 하위 집행기관(중소기업청), 정부 전체를 대상으로 삼아 구체적인 성과예산을 살펴보기로 하자.

① 에너지부

에너지부 계획의 기본적 골격은 4개 사업분야, 전략목표(사업 분야별로 1개), 달성목표(전략목표별로 3~7개), 전략(달성목표별로 1~10개), 성과지표(달성목표별로 1~10개)라 할 수 있다.

전략계획은 임무, 비전, 이해관계자, 전략목표 분야로 구성되어 있다. 예를 들어 에너지부의 임무는 1) 환경·경제적으로 유지 가능하고, 안전하고, 신뢰할 수 있는 에너지 체계를 구축 2) 핵무기의 책임 있는 관리 3) 자체 설비의 정비 4) 과학 및 기술분야에 있어서 미국의 우위 확보 지원으로 되어 있다. 비전이나 이해관계자에 대한 내용에서는 에너지부가 추구하는 내용을 담고 있으며 이해관계자에 있어서는 납세자, 국회, 에너지 사용자 등이 에너지부에 갖는 관심과 기대에 대한 내용을 담고 있다.

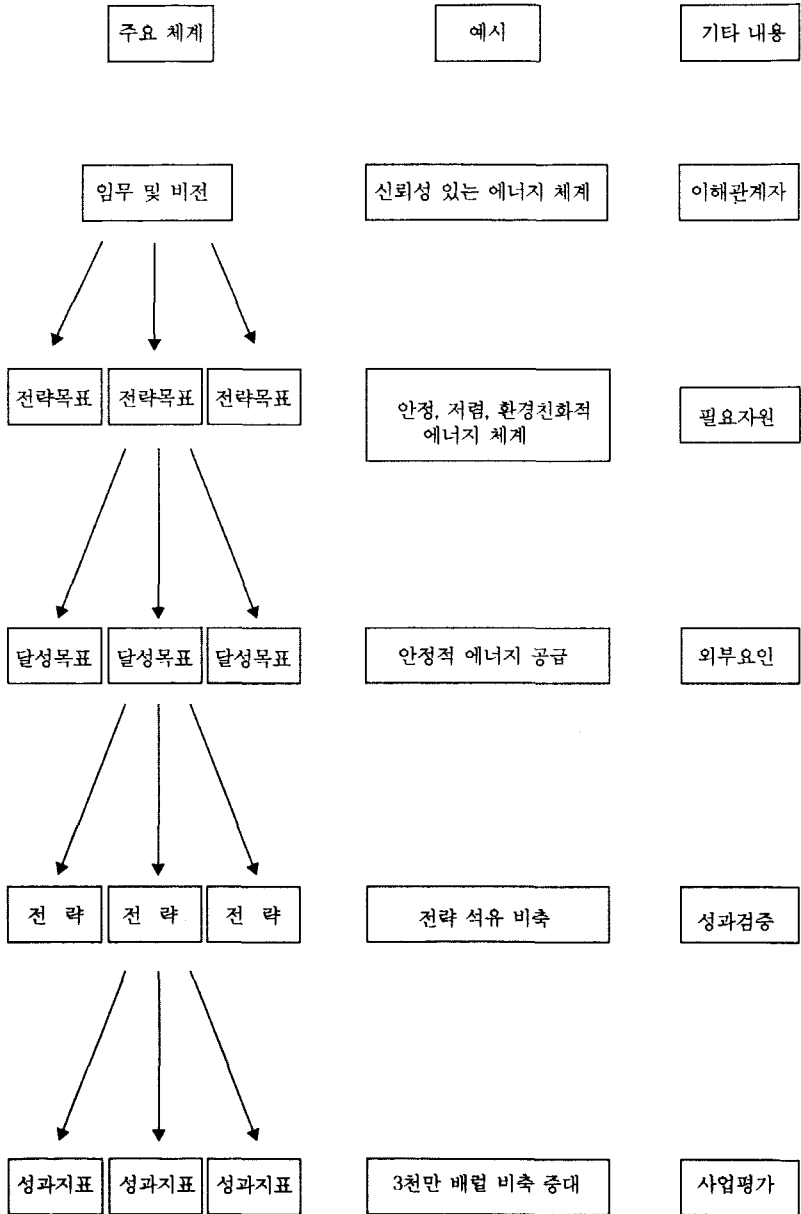
에너지부는 전략계획 및 성과계획에서 ① 에너지 자원분야 ② 국가 안보분야 ③ 환경 분야 ④ 과학 및 기술분야로 사업분야를 구분하고, 개별 분야별로 전략목표 및 달성목표와 이를 달성하기 위한 전략에 대해 설명하는 방식을 취하고 있다.

에너지 및 자원분야의 전략목표, 달성목표, 전략을 보면 전략목표는 일반의 욕구를 충족시키는 안전하고, 경쟁력 있고, 환경 친화적인 에너지 체계를 구축하는 것이다. 이를 달성하기 위한 구체적인 달성목표(objective)는 ① 에너지 공급의 교란에 대한 미국 경제의 취약성을 축소하고 ② 환경친화적이고, 저렴하게(affordable) 공급할 수 있는 전력 산업 확보 ③ 에너지 사용의 효율성과 생산성을 증대하여, 환경에 대한 피해를 축소하고 ④ 국제 시장에서 미국의 에너지, 환경, 경제적 이익을 지원 하는 것이다.

첫 번째 달성목표인 에너지 공급의 교란에 대한 미국 경제의 취약성을 축소하기 위한 전략은 ① 2005년 이전에 국내 석유 생산의 감축을 종료시킬 수 있는 연구개발, 정책, 규제개혁을 지원하고 ② 석유공급 교란에 대응하고 억제하기 위하여 효율적인 전략 석유 비축을 유지 및 국제에너지기구의 회원국과 협조하고 ③ 국제 석유 및 가스의 공급을 다변화하고 ④ 대체 운송연료 및 효율성이 제고된 차량 개발로 2010년에 예상되는 1,200만 배럴의 석유 수입을 10% 감축하고 ⑤ 유정의 생산성을 극대화하고 ⑥ 국내 에너지 수급 변동에 대처하거나 회피하는 조치를 취하는 것이다.

첫 번째 달성목표 에너지 공급의 교란에 대한 미국 경제의 취약성 축소 분야의 성과지표는 ① 설비수명 연장 계획의 진행으로 1997년의 일일 3.7배럴에서 2000 회계연도에는 4.2배럴로 감축 ② 4개의 신기술 도입으로 국내 비축을 1999 회계연도에 3천만배럴 증가시키고 궁극적으로 1.9억배럴 증가 ③ 허가 및 보고에 대한 시간과 비용을 감축시킴으로써 석유 및 가스 생산의 경제성을 개선하는 온라인 환경영향 점검제도 완료 ④ 민간의 에너지 투자에 대한 효율적인 법 및 규제 체계의 개발에 도움이 되는 국제적 논의에 적극적 참가 ⑤ 에너지 효율을 55%까지 증진시키는 단일 실린더 디젤엔진 구축 등이다.

[그림 IV - 1] 에너지부의 전략 및 성과계획



이러한 에너지부의 목표를 달성하기 위하여 에너지부는 1999 회계연도에 180억달러의 예산과 완전고용 기준으로 1만 6,627명의 인원을 요구하였다.

또한 에너지부의 목표 달성에 영향을 미칠 수 있는 주요 외부 요인을 지적하고 있는데 기후변화협약, 배출가스에 대한 추가적인 규제조치, 전력산업 관련 법안, 원자력발전소의 정상 운용기간, 미래 에너지 연구개발에 대한 대통령 과학기술자문위원회의 결정 등이 그것이다.

에너지부는 목표 달성의 측정 및 평가, 이슈의 식별, 계획의 조정, 지속 여부 결정 등에 사업평가를 사용할 것을 천명하였고 핵심적 평가는 에너지부와 대통령간에 연간성과계약에 대한 진전을 평가하는 것이며 기타 다수의 평가를 진행하여 전략 및 성과 계획의 입안에 사용할 것이다. 연례 사업평가는 매년 가을에 하고 있다.

부록에는 각 분야에 적용되는 근거를 명시(법률명, 법률 조항, 행정 지침)하고 있다. 그러나 예산의 구분은 달성목표나 성과목표별이 아니라 사업별로 하고 있으며 대신 성과지표 /목적이 어느 사업에 해당하는지를 명시하는 방식을 취하고 있다.

이 밖에 성과검증, 향후 계획을 설명하여 성과자료의 작성은 직원의 지도, 개별 조직의 장의 확인을 거치고, 행정 규정상의 예외나 면제를 요구하는 내용은 없는 것으로 보고하고, 향후 계획에서는 계획을 성과계약으로 하겠다는 것과 공공에 배포한다는 것을 명시하였다.

<표 IV -9> 미국 에너지부 전략 목표와 예산 · 인력

(단위 : 백만달러, 명)

	예산	인원 (완전고용기준)
에너지 자원	2,338	6,316
국가 안보	6,091	2,526
환경 보전	6,654	3,411
과학 · 기술	2,720	447
부서 운영	109	1,300

〈표 IV - 10〉 에너지 자원 분야의 사업단위, 예산, 달성 목표와의 관계

(단위 : 백만달러, 명)

	사업 단위	FY 1999 예산요구	인원	달성 목표1	달성 목표2	달성 목표3	달성 목표4	달성 목표5
EE	Solar & Renewable Energy	389.3	102	x	x	x	x	x
	Transportation Sector	246.1		x		x	x	
	Industry Sector	166.6			x	x	x	
	Federal Energy Management	33.9			x	x		
	Bldg. Tech., State, & Comm.	126.4			x	x	x	
	State & Local Partnership	191.1				x		
	Conservation Policy & Program Direction	44.4	427	x	x	x	x	x
EIA	Energy Information	70.5	353					x
FE	Fossil Energy Programs	383.4	683	x	x		x	x
	Clean Coal Tech.	-40.0	67	x	x		x	
	Naval Petroleum & Oil Reserves	22.5	62	x				
	Strategic Petroleum Reserves	160.1	135	x				
NE	Nuclear Energy	236.6	168		x			x
PMA	Alaska Power	0.0	8	x				
	Bonneville Power	258.0	2,755	x				
	Southeastern Power	10.5	41	x				
	Southwestern Power	26.0	186	x				
	Western Area Power	223.6	1,329	x				
ER	Fusion Energy Sciences	228.2	49					x
NN	Emergency Management	23.7		x				

② 중소기업청

중소기업청도 에너지부와 유사한 형태의 전략성과계획을 수립하였다. 전략계획은 임무, 전략목표, 달성목표, 성과목표와 측정 등으로 구성되어 있다.

중소기업청은 자신의 임무를 중소기업을 원조, 상담, 지원, 보호하고, 재난으로부터 기업과 가정의 복구를 지원하여 국가경제를 유지·강화하는 것으로 규정하고 있다. 이를 달성하기 위한 전략목표(향후 5년간)로 중소기업의 성공을 위한 기회를 제고시키고, 중소기업청을 21세기 선도 금융기관으로 혁신하고, 재난으로부터 기업의 복구를 지원하고, welfare-to-work 사업에 대한 중소기업 참가를 선도하고, 미국의 중소기업을 대변하는 것을 들고 있다.

전략목표를 달성하기 위한 구체적 목표가 설정되는데 첫 번째 전략목표인 중소기업의 성공을 위한 기회 제고는 자본 및 금융의 이용 가능성 제고, 중소기업 조달 기회의 확대, 기업가 개발 지원의 제고로 구성되어 있다.

개별 달성목표는 성과목표와 달성전략 및 성과측정으로 구성되는데 첫 번째 전략목표(중소기업의 성공을 위한 기회 제고)의 첫 번째 달성목표(자본 및 금융의 이용 가능성 제고)의 성과목표는 2000년 말까지 경제성장과 고용창출을 위해 누계 약 770억달러의 자본 및 신용을 제공하는 것이다.

중소기업청 목표 달성에 영향을 미치는 중요한 외부요인들로는 경제 상황, 의회 및 이해관계자의 지속적인 지지, 공공-민간 협력/기관간 협력을 들고 있다.

1999 회계연도 성과계획은 1부, 2부, 3부로 구성되어 있으며, 1부는 전반적인 설명으로 임무, 전략목표 등을 다루며 해당 내용은 앞에서 설명한 전략계획과 동일하다. 2부에서는 전략목표별로 성과목표와 성과지표를 제시하고 있으며 3부는 공동사업, 기관 운영, 자료 검증, 평가계획 등을 다루고 있다.

〈표 IV-11〉 1999 회계연도 성과목표(미국 중소기업청)

목표	1999 회계연도 성과목표
1. 중소기업의 성공을 위한 기회 재고	<p>1. 1999 회계연도 말까지 일반기업대출, 적격개발회사(CDC) 대출, 지분투자, 수출 운영자금, 저당채보증의 총수 증가 중소기업계에서 가장 열악한 부문에 대한 배분에 중점</p> <p>2. 1999 회계연도 말까지 중소기업청 지원을 받는 창업기업의 수 증가. 중소기업청 지원을 받는 중소기업에 의한 고용 확대</p> <p>3. 1999 회계연도 말까지 중소기업의 연방조달금액 중 비중이 최소 22%로 증가하도록 지원</p> <p>4. 1999 회계연도 말까지 8(a) 프로그램에 참가하는 기업의 수, 8(a) 프로그램 참가자에 대한 연방계약의 수와 금액, 프로그램 참가기업의 성공률 재고</p> <p>5. BICs, SBDCs, SCORE, USEACs를 통해 중소기업에 대한 상담과 훈련 재고, 특히 여성, 원주민, 재향군인에 중점</p> <p>6. 중소기업청 관계기관의 상담과 훈련으로 인한 고용의 수 증가</p>
2. 21세기 선도 금융기관으로 혁신	7. 강력한 내부통제 환경을 확보하고, 위험을 인식·관리하며(생산성 증가, 도산 감소, 회수 증가, 관계기관으로의 위험 전가를 통해), 원가 절감을 도모, 고객 만족 확보, OIG 권고에 따라 신속히 조치
3. 기업/가정 재난복구 지원	8. 1999 회계연도 말까지 재난에 대해 신속히 대처하고, 재난대출의 질을 개선하며, 재난대출 처리과정에서 서류업무의 양을 줄이고, 재난대출 지원자에 대한 고객만족을 높이고, 모든 재난 차입자에 대한 전자자납이체를 제공.
4. welfare-to-work 사업에 중소기업 참가 선도	9. 2000년까지 일할 준비가 된 20만명(매년 10만명)의 종전 복지급여 수혜자를 중소기업이 고용할 수 있도록 지원하고, 지역 또는 자신의 기업을 창업하고자 하는 종전 수혜자 지원.
5. 중소기업 대변	<p>10. 인구센서스 및 기타 자료원으로부터 중소기업에 관한 정확하고 신속한 자료를 입수, 유지</p> <p>11. 공공정책 형성과 관계된 중소기업의 특성에 대한 이해관계자와 정책결정자에게 정보와 연구결과를 분석, 배포</p> <p>12. 1) 연방기관의 1996년 SBREFA에 의해 수정된 탄력규제법에 대한 준수 2) 규제 및 입법과정에 의미 있는 중소기업의 참가 3) 중소기업의 전반적 부담 완화를 위해 연방 및 주정부 규제기관과의 조정</p>

예를 들어 전략목표 1(중소기업의 성공을 위한 기회 제고), 달성목표 1(자본 및 금융의 이용 가능성 제고)의 전략은 중소기업이 경제성장에 기여하여, 창업과 새로운 일자리의 증가로 반영될 수 있도록 중소기업청이 중소기업에 약 250억달러를 자본 및 신용 프로그램으로 제공(1998~1999년 누적 총계 약 480억달러)하는 것이며 연간 성과목표는 1999 회계연도 말까지 일반기업대출, 적격개발회사(CDC) 대출, 지분투자(equity capital), 수출 운영자본, 저당채보증의 총수 증가, 중소기업계에서 가장 열악한 부문에 대한 배분에 중점을 두고 1999 회계연도 말까지 중소기업청 지원을 받는 창업기업의 수를 증가시키고 중소기업청 지원을 받는 중소기업의 고용을 확대시키는 것이다.

〈표 IV - 12〉 일반기업대출 부문의 예상 성과지표

성과목표 / 지표	FY1997 기준선	FY1998 추정치	FY1999 추정치	검증 및 확인
고용창출 : 7(a)	-	기준 설정	향후 선정	대출제도
고용창출 : SBIC	74,000	77,000	83,000	추정
고용창출 및 유지 : 504	127,587	113,966	113,966	CDC 연례보고서
창업기업수 : 7(a)	15,266	14,607	17,650	추정

제3부는 공동사업, 경영관리전략, 평가계획 등을 밝히고 있으며 공동 목표 달성에서 결정적 성공요소로 고객, 유관기관, 이해관계자(의회 및 상무부 등 연방기관)를 지목하고 있다. 경영관리에서는 고객 중심, 비용 절감을 위한 방안을 설명하고 있으며 자료의 신뢰성 확보를 위해 기존의 내부 검토 및 외부감사, 평가자료를 계속 이용·확대할 것을 밝히고 있다. 또한 평가계획에서는 내부, 외부 평가를 이용할 것임을 천명하고 있다.

③ 정부 성과계획⁹⁾

정부의 성과계획은 사실상 예산보고서로 재정 및 경제 분야, 정부부문

9) 1999 회계연도 *Government-wide Performance Plan*을 요약한 것임.

개혁 분야, 지출 분야별 재정지출의 목표와 성과라는 세 분야로 되어 있다.

구체적으로 재정 경제분야의 내용을 보면 첫째, 재정적자가 재정적자 감축법안(OBRA)의 목표치를 상회한다. 둘째, 재정적자의 감축이 세부담 증가가 아니다. 그 증거로 재정지출의 GDP 대비 비율이 감축(1999년 예상치 : 20.0%)되는 것을 보이고 있다. 셋째, 경제가 성장세를 지속하고 있다는 점을 보이고 정부의 재정정책이 건전한 성장을 지원하고 있다는 것을 명시하고 있다. 마지막으로 향후 경제전망과 재정전망을 포함시키고 있다.

정부부문 개혁에서는 *National Performance Review*를 중심으로 한 개혁의 성과로 31만 6,000명의 공무원을 감축한 것과, 주요 개혁 부서를 선정하여 해당 부서가 2000년까지 달성할 200개 이상의 구체적인 성과 목표를 제시하고 있으며, Y2K, GPRA의 실행 등 22개 항목의 향후 주요한 관리 목표를 제시하고 있다.

지출 분야에 있어서는 기능별로 지출 규모를 보여주고 있는데 지출은 직접지출, 재정융자, 조세지원의 3가지 형태로 구분하고 있으며 경직성 지출과 재량적 지출을 구분하고 있다. 국방부문의 경우 국방부 및 에너지부, 기타 부서의 지출 분야와 성과를 설명하고 있다.

3. 뉴질랜드

가. 개요

1984년 노동당 정부가 집권한 이후 뉴질랜드는 경제개방, 복지국가의 축소 등과 함께 정부생산성 제고를 위한 대대적인 개혁조치를 지속적으로 추진하였다. 먼저, 경제개방과 자유회조치의 일환으로 수입규제 철폐, 관세율 인하, 보조금 폐지 등을 단행하였고, 또한 세입 확충을 위하여 부가가치세의 일종인 Goods and Services Tax를 도입하고 과세기

반의 확대와 함께 세율을 인하하는 등 세제개혁을 실시하였다.

그러나 뉴질랜드 경제개혁으로서 국제적으로 가장 주목을 받고 있는 것은 방만한 정부부문의 생산성 제고를 위하여 착수한 광범한 정부개혁이다. 정부개혁의 내용을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 뉴질랜드 공공부문의 개혁은 정부부문에서 생산되는 산출(output)을 중심으로 정부조직과 예산을 관리하는 것 위주로 이루어졌다. 이를 위하여 정부조직의 상업화, 기업화, 민영화를 추진하였으며, 또한 인사제도를 개편하여 사무차관(Chief Executive)제도를 도입하였다. 또한 예산제도의 개혁을 위해 산출예산제도를 도입하여 산출과 예산을 직접적으로 연계하였는데, 산출예산제도의 성공적 실행을 위하여 그 전제조건으로서 발생주의 회계제도를 공공부문에 도입하고 공공부문 재무제표를 작성하였다.

이와 같은 공공부문 예산제도 개혁의 목표는 다음 3가지로 제시되었다. 첫째, 정부가 수립한 전략을 실행에 옮길 수 있도록 지원하고 둘째, 정보에 입각한(informed) 의사결정과 책임성을 증진하며 셋째, 공공부문이 수요자의 요구에 부응(responsive)하여 효율성을 제고할 수 있도록 하는 것이었다.

공공부문 성과를 조정·감독하고 산출예산을 편성하는 데 직접 관련된 핵심기관은 총리실, 총무처, 재무부라고 할 수 있는데, 각 기관의 역할은 다음과 같다. 총리실(Department of the Prime Minister and Cabinet)은 정부의 전략적 성과 영역의 발전방향을 조정하고, 내각에 행정적 지원을 하며, 매년 성과 영역의 결과를 검토한다. 총무처(State Services Commission)는 공공부문의 조직형태 및 전략적 인적자원 관리에 대한 정부의 주요 자문기관으로 성과관리 및 조직구조에 대한 자문, 각 부서의 사무차관 임명 추천, 사무차관 성과 검토를 담당한다. 재무부는 정부의 경제 및 재정자문기관으로서 정부에 제출된 지출안 보고, 공채관리, 조세정책 자문, 재원에 영향을 미치는 중요정책 검토 등을 수행하며 나아가 정부예산 및 재무제표를 작성한다.

나. 법규

1988년 공공부문법(State Sector Act)은 새로운 사무차관제도를 도입하여 사무차관과 장관의 책임성 관계를 구축하였다. 사무차관은 일정한 기간 계약제로 임용되고 매년 성과계약(annual performance agreement)을 해당 장관과 맺도록 하고 있다. 사무차관은 부처 내의 모든 인사권을 비롯하여 민간부문 고용주와 유사한 자율권을 행사할 수 있으며 이에 따라 중앙의 투입통제는 최소화된다.

1989년 재정법(Public Finance Act)은 성과 및 재무관리에 대한 법적 근거를 제공하고 있다. 동법의 핵심내용은 산출과 성과의 관계를 재정립하여 기존의 투입(input)통제에서 산출통제로 전환하는 데 있는데, 이를 위해 회계제도를 개혁하여 발생주의 회계제도를 도입하고, 성과평가와 책임성 관리를 위해 철저한 재무보고 절차를 마련한다는 것이다.

1994년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)은 재정정책 수립 원칙으로서 '책임 있는 재정운영의 원칙' 5가지를 제시¹⁰⁾하고 있다. 아울러 정부의 장단기 재정목표를 발표하고 재정정책이 향후 3년간 미치는 영향을 공개하도록 의무화하고 있다. 또한 연간 예산안 마련 전에 중점 추진사항, 단기 추진방향, 장기 추진방향, 장기 재정목표 등을 담은 '예산정책보고서(Budget Policy Statements)'를 발간하도록 하여 정부의 전략적 사고를 촉진하고 있다. 이를 통해 의회가 보다 철저하게 예산 및 재정상황을 심의할 수 있도록 하였다.

10) '책임 있는 재정운영의 원칙' 5가지는 다음과 같다. ① 국채 잔고가 건전 수준에 이를 때까지 매년 재정흑자를 운영 ② 일정기간 평균적으로 지출이 수입을 초과하지 않도록 하여 국채잔고를 건전 수준으로 유지 ③ 미래의 경제 악화에 대비할 수 있는 정부의 순자산 규모를 달성 ④ 국가가 직면하는 위험을 건전하게 관리 ⑤ 향후 세율의 수준과 안정성에 대한 합리적인 예측 가능성에 부합하는 정책을 추구

다. 주요 개념

뉴질랜드의 산출예산제도를 이해하기 위해서는 뉴질랜드에서 사용하는 주요 개념에 대해 이해할 필요가 있다. 우선 뉴질랜드에서 성과를 보는 사고방식은 다음과 같이 정리할 수 있다.

정부가 지향하는 결과와 산출은 별개의 개념이며, 정부가 공공서비스를 제공하는 분야와 공기업 등 기업을 운영하는 경우는 추구하는 목표가 다르다. 따라서 정부부문에서 추구하는 공공성 목표와 수익성 목표는 구분되어야 한다. 또한 성과에 대한 책임의 성격과 수준에 따라 성과가 측정 평가되어야 하며, 재무성과를 포괄적으로 측정하기 위해서는 발생주의 회계가 현금주의 회계보다 우수하다는 것이다.

이와 같은 사고방식으로부터 투입(input), 산출(output)과 결과(outcome) 개념의 구별이 시작된다. 투입은 재화와 용역의 생산에 사용되는 자원 즉, 자본, 인력, 설비, 정보, 시간 등이다. 산출은 장관이 공공부문 또는 민간부문으로부터 구매하는 재화와 용역이며, 결과는 산출이 사회에 미치는 영향이다.

다음으로 뉴질랜드의 산출예산제도에서 산출은 부서산출(departmental outputs)과 부서의산출(non-departmental outputs)로 구분·표시된다. 부서산출은 정부부서가 생산하는 재화와 용역이며, 부서의산출은 정부부서가 아닌 공급자로부터 장관이 구매하는 재화와 용역을 말한다.

뉴질랜드에서는 정부부문의 성격도 구매자와 소유자라는 2가지 측면을 가지는 것으로 이해되며, 이에 따라 재무성과의 측정에 있어서도 차이가 발생한다. 즉, 정부는 산출의 '구매자'로서 민간부문 판매계약에서와 같이 수량, 품질, 공급시간 및 장소, 가격 등의 정보를 필요로 한다. 정부는 또한 각 부서의 자원의 '소유자'로서, 자산이 효율적으로 사용되고, 각 부서가 장래에도 효율적으로 서비스를 제공할 능력을 유지할 것을 확보하고자 한다¹¹⁾. 이에 따라 각 부서의 장관도 지출(vote) 장관인

동시에 책임(responsible) 장관의 성격을 가진다. 지출 장관은 지출을 통한 산출의 구매에 관심을 가지며, 의회로부터 항별 산출의 구매 또는 비용부담에 대한 승인을 추구한다. 책임 장관은 정부와 국민을 대신하여 부서에 투자된 자본의 소유주를 대표하며, 소유권 성과(ownership performance)에 관심을 가지게 된다.

뉴질랜드에서는 또한 관리 목적을 위해 정부(crown)와 부서(department)를 구별한다. 부서의 사무차관은 직접적 책임과 통제력을 가진 부분에 대해서만 책임을 진다¹²⁾. 조세, 복지급여 등에 대한 재무책임은 지출 장관에게 남게 되며, 부서의 책임은 징수 또는 지급에 제한된다¹³⁾.

11) 이 경우 민간부문에서와 같은 종류의 재무보고를 필요로 함(GAAP 적용).

12) 한 부서가 통제하고 있고, 산출의 생산을 위해 사용한 자산만 부서의 대차대조표에 포함됨.

13) 실업급여 지출총액은 사무차관이 통제할 수 없는 것이므로 실업급여지출은 정부의 지출로 기록되고 관리됨.

라. 예산안 양식

〈표 IV - 13〉 뉴질랜드 예산의 승인 유형

승인유형	구 분	비 고
경상지출 (operating flows)		
제화·용역 (output class)	부서/부서의	부서, 의회국 또는 사업부서/기타 제3자가 생산하는 유사한 산출(제화·용역)의 집합
이전지출	부서의	직접적인 반대급부가 주어지지 않는 정부지출(일반적으로 개인이 대상임), 예: 실업급여, 장학금
이자지급 (Borrowing Expense)	부서의	대출, 보증 등에 대한 이자 및 기타 금융비용 예: 개발금융공사에 대한 보상금
기타 지출	부서/부서의	- 산출 생산과 관련없이 부서가 부담하는 모든 지출 대개 소유권 관련 구조조정비용으로 구성 - 시장가치 이하의 자산처분에 따라 정부가 부담하는 비용 또는 공공자금의 지출이 필요한 운영비 예: 공적개발원조(ODA)
자본지출 (capital flows)		
자본투자 (capital contributions)	부서/부서의	- 한 부서에 대한 정부의 소유권 이해를 증가시키기 위해 부담하는 지출 - 부서가 아닌 개인 또는 조직의 지분매입 또는 대출을 통해 부담하는 부채(liabilities) 예: 공기업 지분매입, 장학금대출
자산구매/개발	부서의	예: 현재 공사중인 구축함과 같은 방위장비의 구입을 포함
부채상환	부서의	정부채무 원금의 상환

자료 : The Treasury, New Zealand, *The Estimates of Appropriations*, 1998.

뉴질랜드 재정법은 7가지 종류의 승인 유형을 제시하고 있다. 경상지출이 제화 및 용역, 이전지출, 이자지급, 기타 지출의 4가지이며, 자본지출이 자본투자, 자산구매, 부채상환의 3가지다.

예산안에 표시·승인되는 항목은 항별 산출(output class)로서 이것은 개별 산출을 결합한 것이다. 따라서 항별 산출의 설정을 위하여 항별 산출 내의 각 산출항목은 동질적이어야 한다. 항별 산출은 의회가 예산의결과정을 통해 산출구매를 승인하는 단위가 된다.

항별 산출에 관련된 성과수준(질, 양, 시간, 비용)은 정부의 의사결정과 의회의 조사에 적절한 정보를 제공하도록 되어 있다. 또한 한 부서 또는 기타공급자의 활동을 적절하게 설명할 정도로 상세할 것이 요구된다.

〈표 IV-14〉 뉴질랜드 에너지분야 항별 산출과 결과

항별 산출	관련 결과(related outcomes)
정책자문	-에너지 및 광물자원의 효율적 배분과 가격 설정 -환경보호와 환경개선을 추구하는 정책 추구
정부소유 광업재산 관리	-정부소유 석유·광업재산의 수익률 극대화 기회 제고
가스 및 전기규제 행정	-가스·전기산업의 보건 및 안전 -가스·전기회사의 효율성 개선
에너지 및 자원 정보서비스	-에너지 및 광물시장에 대한 정보 제공 -기후변화에 대처하는 효율적 정책 집행
에너지 효율성 및 보존	-에너지효율 및 보존기술에 대한 지식 제고

자료 : The Treasury, New Zealand, *The Estimates of Appropriations*, 1998.

에너지 분야의 2번째 항별 산출 ‘정부소유 광업재산 관리’는 다음과 같은 개별 산출로 구성된다. ① 정부소유 광물·석탄·석유에 대한 허가증(permits)의 배분 및 감독 ② 정부소유 광물·석탄·석유의 채취·개발 진흥 ③ 사용료·부담금 징수 ④ 자원관련 자료의 관리 ⑤ 정부소유 석유·광물재산의 관리에 대한 정책자문.

이 중에서 정부소유 광업재산관리의 첫번째 산출인 ‘정부소유 광물·석탄·석유에 대한 허가증의 배분 및 감독’의 성과지표와 1998/99 회계연도 성과목표는 〈표 IV-15〉와 같이 제시되고 있다.

<표 IV - 15> 광업재산관리의 성과지표와 성과목표

	성과지표	1998 / 99 성과목표
수량	-처리된 광물·석탄·석유 허가 및 허가변경신청서 -허가조건 이행 여부 감독건수	-처리된 신청서의 수는 수요에 의존 450건 정도로 추정됨 -100%
품질	-모든 신청서가 정부광물법과 관련 규정에 따라 처리될 것 -감독이 배분제도의 완전성을 확보하 고 위반시 시정조치가 취해질 것	-규정 위반이 전혀 없을 것 -허가조건 위반 건수의 90%를 성공 적으로 해결
시한	-평균처리기간이 7개월 이내일 것 (석탄·광물자원 및 지역확대 신 청) -평균처리기간이 4개월 이내일 것 (석유개발 및 지역확대 신청) -평균처리기간이 2개월 이내일 것 (기타 신청) -채굴허가사업 검토의 30일 내 완료 -최소 매 3년마다 허가의 규정준수 여부 검토	-100% 준수 -100% 준수 -100% 준수 -100% 준수 -100% 준수

자료 : The Treasury, New Zealand, *The Estimates of Appropriations*, 1998.

마. 공공부문의 효율성 관리

정부는 어떠한 결과를 도모할 것인지를 결정하며, 이러한 결정에 대한 정보는 '전략결과영역'(strategic result area)으로 공표된다. 전략결과 영역은 정부의 장기정책목표에 기여하는 공공부문의 핵심적인 중기목표로서, 전략결과영역의 개발 및 정의과정은 총리 및 내각부에 의해 조정된다. 전략결과영역은 부서의 목표 및 궁극적으로는 사무차관과 피용자와의 개별 고용계약과 정부의 목적을 연결시키는 데 사용되고 있다.

장관은 정부가 기대하는 효과를 가져올 수 있는 산출을 구매하고, 부서의 사무차관과 기타 공급자는 이들 산출의 생산에 투입을 배분한다. 예를 들어 '범죄율 하락'이라는 효과를 달성하기 위해 정부는 경찰, 법무부, 사회보장부, 교육분야의 사업부서, 기타 공급자로부터 산출을 구

매한다. 바람직한 사회적 효과는 여러 공급자로부터의 산출에 의해 달성될 수 있으며, 우수한 또는 불량한 성과는 정부로 하여금 공급자로부터의 구매량을 변경하도록 되어 있다.

장관은 산출을 공급하는 부서와 독립적으로 자문을 얻기 위하여 참모 또는 외부컨설턴트인 구매자문관을 이용할 수 있다. 장관이 사업부서 또는 기타 부서의 공급자로부터 산출을 구매하는 경우 부서가 구매자문관의 역할을 수행한다. 구매자문관은 산출 구매의 가치(value for money)에 대해 자문하고 지출장관이 정부 전략과 일치하는 산출을 구매할 수 있도록 지원한다.

장관은 사무차관에게 구체적 성과를 제시하고, 의사결정권한과 행동에 대한 유인을 부여하며 사무차관은 장관에게 성과정보를 제공한다. 장관은 부서의 일상관리에 관여하지 않지만, 자기 부서의 전반적 성과에 대해 의회에 책임을 진다.

사무차관은 특정 산출을 생산할 것을 합의하고 이들 산출의 생산을 위해 필요한 재원을 통제한다. 사무차관은 합의된 성과기준이 충족되지 않으면 그에 대해 책임을 지며, 또한 장관이 구매에 합의한 산출의 제공과 그러한 목적으로 의회로부터 승인을 얻은 자원의 이용에 대해 책임을 부담한다.

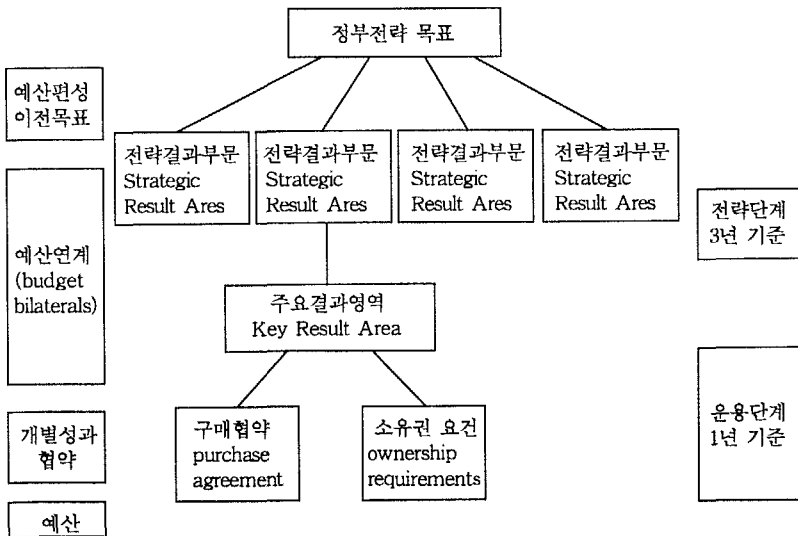
장관과 사무차관은 정부의 전략결과영역에 설명된 공공부문의 중장기 목표에 개별 부서가 기여할 수 있는 바를 인식하여 이를 '핵심결과영역'(Key Results Area)으로 명시하고 있다. 핵심결과영역은 한 부서가 다음 연도에 중점을 두고 추진하기 위해 선별된 쟁점들로서 장관과 사무차관 사이의 성과협약에 포함된다¹⁴⁾.

사무차관 성과협약(Performance Agreement)은 뉴질랜드 성과관

14) 재무부의 성과협약은 1996/97년에 다음과 같은 핵심결과영역을 가지고 있었음. 전략적 자문, 재정입법 및 보고, 공공지출의 가치 개선, 인적자본, 재무부의 전략적 사업계획의 실행

리의 특수성을 보여주는 핵심적인 사항이다. 먼저, 총무처는 부서의 사무차관 임명을 추천하고, 사무차관의 고용과 성과평가에 대한 책임을 진다¹⁵⁾. 사무차관은 보통 3~5년의 계약제로 고용계약을 체결한다. 성과협약은 각 핵심결과영역을 달성하는 데 필요한 구체적 결과들을 보여주는 연간 기준(milestones)을 포함하고 있으며, 이 기준에 대한 진척도가 각 사무차관의 주기적 성과보고의 일부로서 평가된다. 성과협약은 핵심결과영역과 ownership requirement를 포함하며, 각 부서의 구매협약(Purchase Agreement)과 상호참조(cross-referenced)되고 있다. 장관이 부서를 효과적으로 감독하기 위해 사무차관은 성과협약에 따라 문서로 보고하며, 보고의 빈도, 내용, 양식은 개별 장관에 의해 결정된다.

[그림 IV-2] 뉴질랜드 사무차관 성과협약



자료 : OECD, *Performance Management in Government: Issues and Illustrations*, PUMA Occasional Papers, No. 5, 1994.

15) 단, 경찰위원장, 뉴질랜드 국방차관, 검찰총장은 제외

장관과 사무차관 사이의 구매협약은 민간부문 계약과 유사한 용어 (terms)와 조건으로 개별 산출을 명시하고 있다. 구매협약의 산출명세는 장관에게 의사결정과 사무차관 성과측정을 위한 상세한 정보를 제공한다¹⁶⁾.

〈표 IV - 16〉 구매된 산출 요약(뉴질랜드 재무부)

구매된 산출	원가(단위: GST 제외 1,000호주달러)
항별 산출 1: 정책자문: 일반경제·재정전략	5,126
산출 1: 전반적 경제전략	1,077
산출 2: 전략의 핵심요소	2,435
산출 3: 기시전망 및 감독	1,199
산출 4: 재정전략	321
산출 5: 내각보좌(ministerial servicing)	94
항별 산출 2: 조세정책 자문	4,694
산출 1: 조세전략	443
산출 2: 국제조세	1,033
산출 3: 개인과세	564
산출 4: 간접세	193
산출 5: 기업과세	1,703
산출 6: 조세체계	490
산출 7: 내각보좌(ministerial servicing)	268
항별 산출 6: 예산관리	23,955
산출 1: 예산관리	1,202
산출 2: 재정분석	1,344
산출 3: 세수추계	711
산출 4: 예산자료의 준비	955
산출 5: 예산문서 생산	286
산출 6: 내각보좌(ministerial servicing)	73
총원가	

자료: The Treasury, New Zealand, *Purchase Agreement Guidelines*, 1999.

16) 구매협약은 다음을 포함. 합의조건(term), 산출의 설명(description), 산출 원가, 성과최도 및 표준, 성과평가 절차, 보고요건, 보상과 제재, 협약개정 절차, 분쟁해결 절차

사무차관은 산출원가에 대한 고도의 통제력을 행사할 것이 기대되며, 이를 위해 사무차관은 각 산출의 총원가를 인식할 수 있어야 한다. 산출의 총원가는 노무비, 재료비 외에도 감가상각과 자본비용 등 간접비의 일부를 포함한다. 각 부서는 그들의 원가회계정책을 문서화하고 재무제표에 공시하여야 한다.

각 부서는 그들이 보유하고 있는 순자산에 따라 계산되는 자본비용(capital charge)을 지불하고 있다. 자본비용률은 예산과정의 일부로서 매년 재검토되며, 한 부서에 대한 정부투자의 비용을 반영하는 수준으로 설정된다. 이 자본비용은 자산의 효율적 관리에 대한 인센티브를 부여하는 기능을 수행한다. 즉, 정부가 생산한 제화·용역의 가격이 생산원가를 반영할 수 있도록 하며, 나아가 다른 생산자의 산출 생산원가와 비교하는 것을 가능하게 한다. 뿐만 아니라 부서에 대한 자본투자의 유지비용을 분명히 하여, 부서로 하여금 운전자본의 적정한 이용을 도모하도록 하고, 잉여고정자본의 처분을 촉진한다.

제공된 산출의 value-for-money를 평가하기 위해서는 생산원가에만 의존하지 않는 가격정보가 필요하다. 민간부문에서 생산되거나 기준가격(benchmark price)이 존재하는 경우는 문제가 없으나 정책자문과 같은 경우는 가격 정보를 얻기 힘든 문제가 있다. 이에 따라 정책자문의 제공과 같은 산출의 '가격'을 개발하기 위한 노력이 전개되었는데, 공공 및 민간부문 생산자들의 경쟁적 입찰에 의해 가격을 유도하거나 월급, 편의시설, 기타 투입원가와 같은 항목별 기준에서 계산한 일일가격을 기초로 잠재가격의 범위를 결정하고 있다.

바. 결과보고

재무보고는 뉴질랜드 공공부문 관리체계에서 결정적인 역할을 하고 있다. 사무차관과 경영자는 그들 부서의 효율적·효과적 운영을 위해 정확하고 적시성 있는 정보를 필요로 하며, 정부와 일반국민도 부서의 성

과를 평가하기 위해 정기적 보고를 필요로 한다. 이를 위해 정부는 발생주의 회계를 사용하며, 발생주의는 공공자원이 어떻게 사용되고 있는지에 대한 전체적 모습을 보여주고 있다. 재무제표 작성에 있어서는 정부도 민간에서 사용하는 회계원칙을 준수하여야 한다.

재무보고를 위한 각종 문서를 살펴보면, 먼저 부서별 전망보고서(Departmental Forecast Reports)는 실제 성과를 평가하기 위한 기초로서 예상성과를 제시하며 예산과 동시에 의회에 제출된다¹⁷⁾. 또한 부서별 연중보고서(Departmental In-Year Reporting)를 통해 사무차관은 연중 정기적으로 재무보고 및 성과보고서를 생산하여 장관에게 보고한다. 정기적 성과보고서는 총무처에도 전달되어 사무차관의 성과평가에 이용된다.

부서/사무차관의 보고주기와 내용은 다음과 같다. 재무성과는 장관에게 매월 보고되며, 재무성과는 정부재무정보시스템을 통해 재무부에 매월 보고되어 정부의 월간 재무제표로 통합된다. 부서별 구매협약은 vote minister에게 분기별로 보고되고 총무처에도 전달된다. 사무차관 성과협약은 장관에게 반년마다 보고되며 총무처에도 전달된다.

각 정부부서와 공기업, 사업부서는 GAAP에 따라 작성되고 감사받은 재무제표를 포함한 연례보고서를 제출하여야 한다. 부서의 연간재무제표는 8월말까지 감사원에 제출되어야 하며, 감사원은 30일 내에 감사의견을 첨부하여 의회에 제출한다. 사업부서와 공기업의 보고서는 회계연도 종료 후 4개월 내에 감사를 완료하고 의회에 제출되어야 한다. 정부부서 및 정부가 상당량의 재화와 용역을 구매한 사업부서는 감사된 목표보고서와 서비스성과보고서를 제출해야 하며, 이들 보고서는 적절하고

17) 전망보고서는 목표설명서, 예상 재무제표, 책임 확인서를 포함함. 목표설명서에는 각 산출항목별로 성과기준이 명시(수량, 품질, 제공시간과 원가 정보 포함)되고 각 산출항목별 예상수입과 원가, 성취할 부서의 재무성과 전망치가 포함됨. 예상재무제표는 추정대차대조표, 추정운영명세서, 추정현금흐름표 등 모든 중요 회계정책명세서를 포함함. 또한 사무차관과 최고재무책임자가 서명한 책임확인서가 포함됨.

민을 만한 성과척도를 통해 조직이 연간 그들의 서비스 목표를 충족했는지를 보고하는 것이다.

정부재무제표는 8월말까지 감사원에 제출되어야 하며, 감사원은 30일 내에 감사의견을 표명한다. 여기서 정부재무제표는 대차대조표, 현금흐름표, 차입명세서 등 10가지 명세서로 구성되어 있다.

4. 英國

가. 개요

영국에서는 일정한 예산으로 더 나은 행정서비스를 제공하는 것을 목적으로 1980년대부터 공공부문 개혁 프로그램이 진행되었다. 1980년대 초반에는 Financial Management Initiative라고 불리는 개혁과 예산제도 개혁에 대한 시도가 있었으며 능률성 정밀진단 프로그램(eficiency scrutinies)에 따라 각 부처 운영의 효율성과 효과성에 대한 검토도 다각도에서 이루어졌다.

1980년대에 정부는 전반적인 효율성과 효과성을 향상시킬 수 있는 방안을 검토하였으며 정부의 역할을 줄이고자 노력하였다. 우선 민영화 프로그램에 따라 가스, 수도 그리고 전기와 같은 일부 공공부문이 민간으로 이관되었다. 또한 중앙정부가 공급하는 서비스에 대해서는 '질 향상을 위한 경쟁 프로그램(Competing for quality programme)'이, 지방정부가 공급하는 서비스에 대해서는 '강제경쟁 프로그램(Compulsory competing tendering programme)'이 적용되었다. 이에 따라 기존에 정부가 담당하던 공공서비스 중 많은 부분이 민간 공급자로부터의 외주를 통해 공급되고 있다.

영국의 성과관리 프로그램으로 대표적인 것은 사업소 프로그램과 시민헌장제도이다. 1988년에 도입된 사업소(Next Steps Agency)제도는 각 부처에서 집행을 담당하는 부분을 정책부문 등과 분리시켜 자율적

단위의 집행기구로서 관리하는 제도이다. 이에 따라 1997년까지 전체 공무원 중 3/4 이상이 사업소에서 일하는 형태로 조직이 개편된 바 있다. (1997년 기준) 1991년에 시작된 시민헌장 제도는 국민에게 제공하는 공공서비스의 기준을 명백하게 설정하고 이를 통해 공공서비스 공급의 성과를 측정하는 것이다. 1997년을 기준으로 행정서비스를 포함하는 시민헌장제의 42개 주요 조항과 수천 개의 지방헌장이 있다.

포괄적인 프로그램을 통한 영국의 성과관리는 상부에서부터 시작되었다. 모든 중요한 발안은 중앙으로부터 시작되었으며 각 부처와 사업소가 자유재량에 따라 참여 여부를 결정한 것은 아니다. 즉, 강제경쟁제도 등의 적용은 자발적이지 아니라 강제적이었다. 다만 최근 노동당 정권에 들어서서 동 제도의 강제성이 상당히 완화되고 있다.

성과관리의 방식을 보면 성과의 결과에 초점을 두되, 목표를 달성하기 위한 수단에 대해서는 제약을 완화하는 방향으로 운용하고 있다. 그러나 영국에서는 산출은 정책의 효과(impact)를 적절히 반영하지 못한다는 견해가 일반적이며 따라서 산출예산제도도 비판적으로 평가되고 있다.

이에 따라 성과예산제도는 매우 제한적으로만 활용되고 있다. 중앙정부 차원에서는 성과와 예산이 직접 연계되는 형태의 성과예산제도는 사용되고 있지 않으며 사업소(Next Steps Agency)나 공기업에서도 성과예산제도는 제한적으로만 활용되고 있는 실정이다. 성과관련 정보가 실제 예산편성에는 큰 영향을 미치지 못하는 이유는 성과관련 정보의 신뢰성이 낮기 때문이다.

성과관련 정보의 신뢰성이 낮은 것은 재무성이 성과지표와 성과목표의 설정에서 주도적인 역할을 하도록 되어 있지만 재무성 내에 이를 통제할 인력과 전문성이 부족하기 때문이다. 또한 감사원의 기능도 법적으로 상당히 제한되어 있다. 이에 따라 실제로는 성과지표와 성과목표에 관해 각 부처에 재량권이 주어진 것으로 볼 수 있다.

나. 성과관리 기구와 역할

영국의 성과관리에서 핵심적인 역할은 재무성이 담당하고 있다. 내각 부도 재무성과 함께 중요한 역할을 담당하고 있으며 많은 경우에 재무성과 협조한다¹⁸⁾. 반면 감사원의 역할은 매우 제한적이다¹⁹⁾. 지방정부 성과관리에 있어서는 지방감사위원회가 주도적인 역할을 담당한다.

1) 성과관리와 재무성의 역할

영국의 재무성은 총 7개의 국으로 이루어져 있으며, 이 중 3개 국이 예산편성 및 집행과 관련된 업무를 담당하고 있다. Public Services Directorate(기존의 Spending Directorate)는 우리나라의 기획예산처 업무 대부분에 해당되는 업무를 담당한다²⁰⁾. Budget and Public Finance Directorate는 세입과 세출관련 정책 즉, 우리나라의 세제실, 기획예산처 업무의 일부에 해당하는 업무를 담당하고 있다²¹⁾. Financial Management, Reporting and Audit Directorate는 정부회계 및 예산제도, 예산의 집행 및 결산, 감사 등의 업무 즉, 우리나라의 기획예산처와 감사원 업무의 일부에 해당하는 업무를 담당하고 있다²²⁾.

18) 그러나 역시 핵심적인 역할은 재무성이 담당하고 있으며, 특히 신정부 출범 이후 성과관리에 있어서 재무성의 역할이 더욱 강화되고 있음.

19) 영국에서 감사원은 중앙정부와 관련된 감사만을 하고 있으며, 지방정부에 대한 감사는 지방정부 감사위원회가 담당함.

20) General Expenditure team(예산정책과 또는 예산총괄과)은 기존에 Budget and Public Finance Directorate에 있다가, 현재는 Public Service Directorate에 속함.

21) 직접적인 예산편성보다는 예산편성 전략 등과 관련된 업무를 담당함. 예산편성 중에서도 사회보장과 같은 구조적 지출, 그리고 공무원 임금 책정 등과 관련된 업무는 이국에서 담당하고 있음.

22) 영국의 감사원은 역할이 제한되어 있어, 부처별 내부 감사 등과 관련된 업무 중 상당부분을 재무성에서 담당함.

2) 내각부의 역할

내각부에서 성과관리와 관련된 업무를 담당하는 부서는 내각부 사무처 내의 공공서비스실(OPS, Office of Public Service)이다²³⁾. 정부 개혁 프로그램을 실행하고 개발하기 위한 관리팀이 OPS 내에 설치되어 있는데 예를 들어, OPS 내의 Next Steps 사업소팀, 시민현장팀 등이다. OPS의 업무는 재무성 업무와 중복되는 경우가 많으며, 많은 경우 협조관계에 있다²⁴⁾. 각 사업소의 연례보고서 작성과 관련해서는 내각부에서 지침('Next Steps Agencies Guidance on Annual Reports')을 제공한다.

3) 감사원의 역할

공공부문 성과관리에 있어서 감사원의 역할은 매우 제한되어 있다. 이는 감사원법에 규정된 감사원의 기능이 회계감사에 국한되어 있으며, 성과감사는 외부의 요청이 있는 경우에만 허용되기 때문이다. 또한 감사원이 감사결과를 토대로 어떤 정책에 대해서 평가하는 것도 법으로 금지되어 있다. 사업소에 대한 성과감사는 사업소나 관련부처에서 감사원에 요청한 경우에만 할 수 있도록 되어 있다²⁵⁾. 감사원이 성과감사를 수행한 경우는 최근에 기상사업소(Metrological Agency)의 요청에 의한 것 등 1~2건에 불과한 실정이다.

이와 같이 감사원의 역할이 제한되어 있는 것은 정치적인 이유 때문인데, 영국 감사원은 행정부가 아니라 의회에 보고하는 독립적 기구이며 감사원에게 보고를 받는 의회 위원회의 위원장은 야당에서 선출된다. 따라서 감사원이 성과감사나 정책감사를 하면 행정부의 정책에 대해서 야

23) 현재 우리나라 기획예산처의 정부개혁실과 유사하다고 볼 수 있음.

24) 특히 현 노동당 정권의 탄생 이후에는 업무의 중복 정도가 커지고 있으며, 업무 분담이 명확하지 않은 편임.

25) 사업소장은 사실상 관련 부처 장관의 영향력하에 있으므로, 사업소가 그것을 요청하는 것과 장관이 요청하는 것에는 큰 차이가 없다고 볼 수 있음.

당이 강한 견제기능을 가질 것을 우려하여, 집권당은 감사원의 기능 확대를 원치 않고 있다. 또한 감사원의 기능 확대에 대해서는 재무성에서도 상당히 우려하고 있다²⁶⁾.

영국 감사원이 많은 수의 VFM 보고서를 발간하고 있으나, 이는 성과 감사 보고서는 아님에 유의할 필요가 있다. 성과감사는 목표에 따른 성과에 대한 감사임에 반해, VFM 보고는 비용 효율성(VFM)에 대한 보고서이다. VFM 보고는 성과 등에 대한 사실 여부를 확인할 권한이 부여되어 있지 않기 때문에, 이 보고는 단지 어떤 체제에 대한 보고일 뿐이며 엄밀한 의미에서의 성과감사는 아니다.

4) 지방감사위원회

지방감사위원회는 감사원과는 달리 상당히 포괄적인 기능과 권한을 가지고 있다. 예를 들어, 지방정부의 성과에 대해서는 지방감사위원회가 성과목표를 직접 결정한다. 감사원과 지방감사위원회는 권한에 있어서 차이가 크기 때문에, 감사방식에서도 상당한 차이가 있다.

5) 부처별 성과관리(내부 감사)

재무성과 내각부는 성과관리에 대한 기본적인 틀만을 제공하고, 구체적인 성과관리의 책임은 주로 부처의 장관에게 있다. 원칙적으로는 재무성이 각 부처나 사업소의 성과목표를 사전적으로 승인하는 권한을 가지고 있지만, 실제로는 재무성의 인력 등이 제한되어 있어, 각 사업소에서 사용하는 성과지표나 성과목표에 대해서 재무성에서는 엄격한 검토를 하지 않고 있다. 재무성 이외의 별도 기구에 의한 객관적인 검증도 이루어지지 않고 있다.

26) 감사원이 성과감사를 하는 것은 재무성의 정책에 대해서 감사원이 사후적으로 일일이 평가하는 것이기 때문에 재무성에서는 이를 우려하고 있음.

각 부처에서는 성과관리를 위해 상당한 인력이 내부성과 감사에 투입된다. 작은 부처의 경우에는 감사 인원이 3~4명 정도에 불과하지만, 국방부 등의 경우에는 내부감사 업무를 담당하는 인원이 100명을 넘는다. 내부성과 감사가 원활히 작동할 수 있도록 하기 위해, 재무성에서는 내부 감사를 위한 지침('Government Internal Audit Manual')을 제공한다.

결과적으로 성과지표와 성과목표의 설정에서 사실상 상당한 재량권이 각 부처에 주어졌다고 볼 수 있다. 그러나 각 부처에서 사용하는 성과지표나 성과목표에 대해서는 사전적으로 외부적인 검증이 충분히 이루어지지 않고 있으며 감사원의 기능이 제한되어 있어 사후적인 외부적인 검증도 충분히 이루어지지 않는다.

다. 사업소(Agency)와 성과관리

사업소제도(Next Steps Agency)는 영국의 가장 포괄적인 성과관리제도의 하나이다. 각 사업소는 재무관리와 인력관리에 있어서 유연성이 부여되고, 이러한 사항은 기본운영계획서(framework document)에 명시되어 있다. 기본운영계획서는 각 사업소의 목표와 목적, 소관 장관과 사업소장의 책임을 명확히 하고 있다. 또한 인사관리와 재무관리에 있어 유연성을 부여함으로써 각 사업소가 직면한 상황에 적합하게 대응할 수 있도록 하고 있으며 규모가 큰 사업소의 경우에는 순운영비용(net running cost)의 통제하에 임금협상을 비롯한 여러 업무를 스스로 운영하고 책임을 부담한다.

이러한 유연성을 보완하기 위해, 소관 장관은 1년 성과목표를 설정하고 자원을 배분한다. 성과목표는 장관과 사업소장의 계약에 포함되어 있으며 목표를 설정하는 것은 장관의 책임이다. 사업소장은 분기마다 장관에게 성과를 보고하고, 의회에 연차보고서를 제출한다. 사업소의 회계는 부분적으로 발생주의 원칙에 따라 처리되고 감사원(NAO)의 감사를

받는다²⁷⁾.

사업소 설치의 가장 중요한 목적은 성과에 대한 책임을 분명하게 하는 것이다. 즉, 정책수립과 분리하여 책임집행기관이 행정서비스를 제공하는 것이며, 기본문서에 정해진 바에 따라 각 사업소의 업무 영역을 명확히 하고 있다. 각 사업소는 단일목표를 가지며, 이를 통해 각 공공서비스 공급에서의 재무성과, 효율성, 서비스의 질에 대한 책임성을 제고하는 것을 도모하고 있다.

성과측정은 Next Steps 사업소 운영에서 중요한 요소이다. 성과를 가능한 객관적으로 측정하기 위하여는 성과지표의 수가 제한적이어야 하는데, Next Steps 보고서인 *The Fraser Report*에 따르면, 일부 성과지표는 적절한 서비스의 질을 측정하는 수단을 포함하고 있지만, 많은 성과지표가 진정한 성과를 측정하기에 부적절하다고 보고되고 있다.

사업소의 성과에 대한 정보는 일반적으로 공개 발표되며, Next Steps 연차보고서는 모든 사업소가 목표를 달성한 결과를 요약한 표를 수록하고 있다. 이러한 목표 달성은 서비스의 질, 재무성과, 효율성, 산출 목표들에 의하여 특징지워진다. 또한 보고서는 각 사업소에 대하여 과거 회계연도의 목표에 대한 성과와 새로운 목표의 목록을 간략히 설명하고 있다. 예를 들면, 1995년도 보고서는 1994~95년도에 모든 사업소의 목표는 83% 달성되었음을 지적하고 있다. 모든 사업소가 관련된 1993~94년도의 핵심 목표는 275개의 서비스 질, 37개의 재무성과, 147개의 효율성, 186개의 산출과 관련된 목표들이다.

성과에 대한 정보는 각 사업소가 발행하는 연차보고서에 보다 자세히 발표된다. 미래 계획은 사업소의 단년도 사업계획(one-year business plan)이나 중장기 사업계획(longer term corporate plan)에서 발표된다. 그러나 어떤 경우에는 정보가 상업적으로 매우 민감하기 때문에, 모든 사업소가 사업계획을 공개하는 것은 아니다. 각 사업소의 성과관리

27) 그러나 이것은 VFM 감사이며, 성과감사는 아님.

를 위한 성과지표와 성과목표에 대해서 재무성은 ‘Executive Agencies: A Guide to Setting Targets and Measuring Performance’라는 명칭의 지침을 마련하고 있다.

각 사업소의 성과를 측정하기 위한 성과지표는 주로 부처 또는 사업소에서 개발하여 활용한다. 각 사업소가 효율성 계획을 세우고 성과를 보고할 때, 내각부의 능률팀과 재무성은 각 부처와 사업소가 성과지표를 개발하도록 지원한다.

사업소의 성과목표나 성과지표 설정에 있어서는 해당 부처 장관의 재량권이 크게 작용한다. 사업소의 성과목표는 재무성의 사전적인 승인을 받는 것으로 되어 있으나, 실제로는 재무성이 이를 자동적으로 승인하는 경우가 일반적이다. 이는 재무성의 제한된 인원과 지식으로는 사업소의 성과지표나 성과목표에 대해서 사안별로 평가하기가 불가능하기 때문이다. 일부 사업소의 경우에는 성과목표도 객관화가 어려워 성과 달성에 대해서도 장관의 주관적인 판단이 중요하게 작용하고 있다²⁸⁾.

사업소의 경우에도 성과가 예산과 직접적으로 연계되는 경우는 매우 제한적이다. 영국에서 사업소장에게 주어지는 동기를 강화하는 수단은 주로 성과임금이며, 성과목표 달성 등을 고려하여, 약 15% 정도까지 차등화된 보너스가 지급된다.

라. 지방정부와 공기업의 성과관리

영국의 시민헌장제도는 각 사업소를 비롯하여 지방정부, The National Health Service와 같은 공기업의 성과도 측정할 것을 요구하고 있다.

28) 영국의 사업소 독립성은 일반적으로 알려진 것보다 약함. 독립성이 매우 강하고 사업소장의 임기가 정해져 있는 뉴질랜드의 경우와는 달리, 영국의 사업소장의 대부분은 공무원의 신분을 유지하고 있으며, 고용의 안정성도 보장되고 있음.

지방정부법(Local Government Act 1992)에 따르면, 지방감사위원회는 지방단체(Local Authority)가 제공하는 행정서비스, 건강, 교육, 경찰 서비스 등에 대하여 성과지표를 마련해야 한다. 이에 따라 공공단체와 지방단체와의 광범위한 협의를 통하여 70개 이상의 성과지표가 이미 개발되었다. England와 Wales 지방의 모든 단체는 이들 지표에 따라 성과를 측정하고, 그 자세한 내용을 지역신문에 발표하고 있으며 감사위원회는 각 단체들이 수행한 성과의 상대적인 수준을 비교하는 보고서(national report)를 발행한다²⁹⁾.

성과지표를 통해 각 지방정부의 성과를 비교하는 것에는 문제점이 있지만, 나름대로의 이점도 있다³⁰⁾. 즉, 성과비교는 주민들에게 지역사업에 관심을 갖게 함으로써 지역민주주의를 강화할 수 있다는 것이다.

지방감사위원회의 성과지표 활용과 관련하여 일반적으로 다음과 같은 우려가 제기되었다. 첫째, 시민들이 관심을 갖기에는 지표가 너무 많지만, 지방단체가 제공하는 복잡한 서비스를 반영하기에는 너무 적다는 것이다. 둘째, 중앙정부에 의하여 결정된 지표는 지역정책을 왜곡할 수 있고 지역정책의 선택을 제한할 수 있다. 셋째, 지표에 의하여 나타난 결과가 오용될 수 있다. 넷째, 이러한 제도를 실행함으로써 얻을 수 있는 편익보다 정보를 수집하고, 보고하는 비용이 더 클 수 있다는 점이다.

이러한 우려에 대하여 지방감사위원회는 궁극적으로 몇 개의 서비스에 초점을 두는 방식으로 대응하고 있다. 즉, 시민들이 일반적으로 가장 관심을 갖는 주제에 초점을 두고, 쉽게 적용 가능한 지표를 선택하고 있다. 또한 성과를 지방 정책, 목표와 관련시키는 성과지표를 구성하며, 지

29) 이 보고서는 1992년에 처음으로 간행되었음.

30) 1993년에 발표한 보고서(Citizen's Charter Indicators : Charting a Course Audit Commission, 1993)에서 감사위원회는 "이 제도는 새로운 제도이고, 개별 지표에서 쉽게 문제점을 발견할 수 있다. 그러나 지방단체가 채택한 정책과 이들이 제공하는 서비스에 대하여 지역 사람들과의 대화를 통하여 발생하는 정보의 흐름을 가능하게 한다"라고 하고 있음.

역신문 등을 통하여 성과를 발표할 때, 지방단체가 선택한 정책에 대하여 설명할 수 있도록 최대한의 재량권을 부여하고 있다. 아울러 개별지표의 내용에 대한 자세한 설명과 이들에 영향을 미치는 요인을 발표하도록 하고 있다.

마. 시장기능의 확대와 성과관리

보수당 정권의 개혁시기에는 시장기능의 확대 또는 시장의 압력을 활용한 공공부문 개혁이 중요한 성과관리 수단으로 활용되었다. 즉, 시장성 검증과 같은 시장 메커니즘의 도입이 성과관리를 위해 활용되었으며 중앙정부에서는 ‘서비스 질에 대한 경쟁’ 프로그램이, 지방정부에 대해서는 강제경쟁 프로그램이 도입된 바 있다. 이를 통해 정부부처와 사업체는 경쟁을 통하여 그들이 수행한 성과의 기준을 명확하게 규정할 수 있고, 서비스 제공자는 서비스를 제공하는 데 가장 효과적인 방법을 사용할 수 있었다.

‘서비스 질에 대한 경쟁’ 개혁안에 따라, 기존 공무원이 수행한 사업 중 937개 사업에 대한 검토가 이루어졌는데, 이 중 47개의 사업은 전체 또는 대부분이 폐지되었고, 4개의 사업은 민영화, 241개의 사업은 외주(contracting out)하였다. 498개의 사업은 외부 공급자와 내부 팀 경쟁에 의한 시장성 검증이 이루어졌는데, 그 결과 153개 사업은 외부 공급자에 의하여, 345개의 사업은 내부 팀이 담당하게 되었다.

노동당 정권이 들어선 이후에는 성과관리에 있어서 시장기능 확대는 상대적으로 중요성이 낮아지고 있다. 기존 보수당 정권에서는 민간과의 경쟁프로그램이 강제성을 가지고 있었으나 노동당 정권에서는 이러한 프로그램이 더 이상 강제성을 가지지 않고 있다.

바. 중앙정부 부처의 성과관리

1980년대 이래로 각 부처는 프로그램의 평가를 계속적으로 수행하도록 되어 있다. 평가기법(evaluation technique)은 재무성이 제공하고, 각 부처는 자체적으로 평가를 수행한다. 또한 내각 사무처 내에 설치된 능률팀은 각 부처와 사업소의 운영과 관련하여 대략 400개 정도의 사안에 대해 정밀진단을 한 바 있다.

영국에서는 5년 단위로 사전대안심사(prior option) 과정을 통하여 중앙정부의 모든 서비스 활동을 검토하는데, 이에 는 다음과 같은 내용이 포함된다.

첫째, 정부가 수행하는 기능이 반드시 필요한 것인가?

둘째, 이러한 기능은 반드시 정부에 의하여 수행되어야 하는가?

셋째, 반드시 정부가 수행할 필요가 없다면, 민영화하여 서비스를 제공하는 것은 가능한가?

넷째, 민영화가 가능하다면, 기능의 일부 또는 전부를 전략적으로 외주하거나 또는 시장성 검증을 할 수 있는가?

다섯째, 이러한 기능이 공공부문에 의하여 수행되는 것이 최선책일 때, 책임집행기관을 설치하는 것이 최대한의 성과를 얻을 수 있는 것인가?

1997년 노동당 정권이 들어선 이후에는 정부의 역할에 대한 새로운 논의가 전개되어 정부의 역할에 대한 근본적인 검토가 이루어졌다. 일부에서는 이러한 변화가 단지 외형적(cosmetic) 변화라는 견해도 있는데, 이를 정확히 판단하기에는 아직까지 시기상조라 할 수 있다.

현 노동당 정권의 개혁 핵심은 정부의 역할을 재조명한다는 이데올로기적 성격이 강하다. 즉 기존의 보수당 정권에서 지속적으로 추진해 온 정부의 일하는 방식에 대한 개혁은 계속적으로 추진하되, 단지 정부기능의 축소가 아니라 정부가 어떤 기능을 하여야 하는지에 대해서 좀더 중점을 두어 공공부문 개혁을 추진한다는 것이 노동당의 이념이라고 할

수 있다.

노동당 정권이 집권한 이후 예산 및 재정개혁에 관한 두 개의 중요한 보고서가 작성된 바 있는데, 그 중 하나인 *Comprehensive Spending Review*³¹⁾는 주로 수상의 주도하에 이루어진 것으로 향후 3년간의 재정운영에 대한 거시적인 윤곽, 특히 부처별 핵심전략과 재정지출에 대한 윤곽을 제공하고 있다. 또 다른 보고서인 *The Government's Measure of Success: Output and Performance Analysis*는 주로 재무성 실무자들이 주도하여 작성한 보고서로 좀더 미시적인 재정지출 효율화 전략을 포함하고 있다. 후자의 보고서가 완성된 것은 1999년 3월 31일로 최근이며, 아직 두 보고서의 통합성이 낮은 것이 문제로 제기되고 있다.

*Comprehensive Spending Review*를 하는 과정을 보면, 각 부처의 핵심 전략과 지출 등을 정하기 위한 가이드라인을 재무성이 제공하고 각 부처는 이를 기초로 초안을 작성하며, 재무성이 이에 대해 의견을 제시하는 몇 번의 과정(communication process)을 거친다. 아직까지 이 작업이 완성단계에 있다고 보기 어려운 점도 있지만, 정치적인 요인을 고려하여 어느 시점에서는 결과를 발표한 바 있다.

*Comprehensive Spending Review*에서 중요한 내용 중 하나는 부처별로 DEL(Department Expenditure Limit)을 설정하여, 각 부처별로 향후 3년간의 지출이 구속된다는 것이다. 영국에서는 기존에도 중기재정의 골격이 있었으나, 기존의 중기재정, 특히 각 부처의 입장에서 볼 때의 중기재정은 지출에 대한 구속력 있는 수치라기보다는 계획의 성격이 강하였다. 이에 반해 *Comprehensive Spending Review*에서는 부처별 중기 재정지출에 대해서 각 장관이 대중에게 약속을 하는 형식을 통해서 구속력을 강화하고 있다³²⁾.

31) 실제로는 이 보고서는 하나의 문서가 아니라 4개의 문서로 발표되었으며, 각 문서간에는 중복되는 내용이 많이 있어 여기서는 하나의 보고서로 설명함.

이와 같이 강화된 지출 통제하에 공공서비스의 질이 떨어지지 않도록 하는 것이 중요한 과제로 제기되고 있는데, 성과목표(performance target)와 관련하여, 보수당 정권에서는 주로 투입 위주의 통제를 중요시 하였던 반면, 현 노동당 정권에서는 결과(또는 산출)에 더욱 중점을 두고 있다. 결과(또는 산출)에서부터 시작하여, 정부가 무엇을 할 것인지, 어느 정도의 수준으로 그것을 공급할 것인지를 정하고 이를 기초로 하여 DEL을 정하는 것이다. 산출로부터 투입을 추정함에 있어서, 미래의 재정지출의 효율성 증대에 대해서는 부처에서 제시하는 나름대로의 가정을 사용하고 있지만, 이에 대한 엄격한 검증이 이루어진 것은 아니다.

성과관리를 위해서는 정보의 공개가 매우 중요하며, 각 부처는 부처 내의 사업에 대해서 다음과 같은 형식으로 정보를 제공하고 있다. 내부적인 정보공개(internal reporting)는 정보를 재무성이나 의회에 제공하는 것으로서 연간 1회 이상의 보고를 권장하지만 정보공개 빈도나 형식에 대해 구체적인 의무사항이 있는 것은 아니다. 외부적인 정보공개(external reporting)는 연차보고서를 통해서 정보를 대중에게 발표하는 것으로 적어도 연 1회의 정보공개가 형식화되어 있다. 또한 기본적으로 부처별 보고서(departmental report)를 발표하여야 하며, 이외에 필요하다고 생각되는 경우에는 부처의 재량에 따라 추가적인 보고서를 발표할 수 있다.

영국에서는 감사원 등에 의한 외부적인 성과감사가 제한되어 있기 때문에, 부처 내의 성과감사가 매우 중요한 의미를 가진다. 그러나 각 부처별로 내부적으로 감사를 하는 수준에도 크게 차이가 있는 것으로 보인다³²⁾.

32) DEL 조정이 허용되는 것은 극히 예외적인 상황이나 경제여건이 예측과 크게 다른 경우 등에 국한됨. 예를 들어, 실제 물가상승률이 재무성에서 예측한 바와 크게 다른 경우에는 DEL의 조정이 허용됨.

사. 성과 임금(Performance Pay)

영국에서 성과관리의 중요한 수단으로 간주된 것이 성과임금이며, 공공부문에서 성과임금제도가 매우 보편화되어 있다. 단적으로 Next Steps 사업소장의 임금은 장관이 설정한 목표에 대한 사업소의 성과에 따라 결정된다. 정책을 담당하는 중앙부처 공무원의 경우에도 인 사고과에 의해 성과임금이 지불되고 있다. 그러나 임금이 성과지표와 연계되어 있는 것은 아니고, 상급자의 평가에 따라 보너스가 지급되는 형식을 취하고 있다.

영국의 성과임금제도는 개인별 성과임금제도이며, 아직 집단별 성과임금제도(group performance pay)는 활용되지 않고 있다. 최근에 집단별 성과임금제도 도입에 대한 필요성도 논의되고 있으나, 아직은 초기 단계이다.

이러한 성과임금제도가 성과관리를 위해 얼마나 성공적이었는지에 대해서는 논란의 여지가 많다. 성과임금제도가 공공부문 성과관리를 위한 매우 효과적인 제도라는 일반적인 믿음과 달리, OECD에서 수행한 조사는 성과임금제도가 별로 효과적이지 않다는 공무원들의 견해도 보여주고 있다.

33) 재무성 담당자의 견해를 참조하면, Department of health, Department of employment and education 등의 경우에는 비교적 내부감사가 잘 이루어지고 있어 재정지출의 효율성도 높지만, Department of Agriculture에서는 내부감사의 실효성과 재정지출의 효율성이 매우 낮은 것으로 보인다고 함.

V. 核心分野의 事例分析

1. 成果目標와 指標

가. 성과목표

성과목표에 대한 외국의 논의를 보면 성과목표는 달성 여부를 판단할 수 있게 세워져야 한다고 한다. 따라서 기준이 제시되지 않거나 수사적 표현으로 재정지출의 성과를 판단할 수 없게 설정되어서는 곤란하다. 따라서 목표의 달성 여부를 알 수 있도록 목표는 수치적으로 표현되거나, 시간적으로 표현되어야 한다.

예를 들어 생산성 10% 향상이라는 목표는 표면적으로는 그럴듯한 성과목표이지만 실제로는 목표의 달성 여부를 알 수 없다. 따라서 적절한 성과목표라고 할 수 없다. 이 경우 생산성을 측정할 수 있는 기준(예: 1인당 서류처리 건수 등)이 있어야 하고, 생산성의 향상을 측정할 수 있는 기준(예: 전년 대비, 인건비 대비 등)이 제시되어야 적절한 성과목표라고 할 수 있다. 아래 표에서 예시한 경제성장 촉진, 생산 불량의 감축과 같은 성과목표도 달성 여부를 판단할 수 없으므로 적합한 성과목표가 될 수 없다.

〈표 V-1〉 올바른 성과목표 설정의 예

유 형	사 례
계량화 목표 설정	- 당해 회계연도에 10만개 부품 생산 - 35만 가구에 주택바우처 제공
시간 목표 설정	- 당해 회계연도 3/4분기에 프로젝트 X 개시 - 8월 1일까지 웹스터 유전자 지도 작성
절대기준 목표 설정	- 미국의 모든 아동에게 질병 a에 대한 백신 접종 - 국가간 무력 충돌이 없게 함
유형적 사건·결과 목표	- 인간의 달착륙 - 북서항로의 발견 - 카르타고군 정복 - 노벨상 수상

〈표 V-2〉 잘못된 성과목표 설정의 예

유 형	사 례	이 유
측정불가능한 계량목표	생산성 10% 향상	기준점이 제시되지 않음
허구의 목표	효율성 제고, 범죄율 축소	기준이 없어 판단 불가능

〈표 V-3〉 올바른 목표와 잘못된 목표

올바른 목표	잘못된 목표
지역 a의 1997년 대비 연간 1.5%의 경제성장	지역 a의 경제성장 촉진
전투력의 85%를 최대 준비수준으로 유지	높은 준비성을 가진 전투력 유지
불량률을 1,000개당 3개 이하로 억제	생산불량의 감축

자료 : *Review of Agency Annual Performance Plan*, <http://www.finance.net.gov/fed/cfo/gpra/perfplan.htm>.

나. 성과지표

성과지표에 대해서는 제Ⅲ장에서 이미 언급하였다. 따라서 여기서는 성과지표가 보유하여야 할 특성에 대해 주로 논의한다.

성과지표는 성과목표의 하위지표라고 할 수 있다. 예를 들어, 기상위성의 임무가 기상의 조기 예보를 통한 인명과 재산 피해의 축소라면 성과목표는 인명과 재산 피해의 축소라고 할 수 있고, 성과지표는 조기에 보라고 할 수 있다. 그러나 모든 성과를 성과목표와 성과지표로 구분할 필요는 없고, 성과목표의 달성 여부를 보여주는 것이 성과지표라고 하여도 된다. 성과목표와 성과지표의 이러한 관계는 앞에서 언급한 성과지표와 성과계수의 관계와 유사하다고 할 수 있다.

관리부서의 입장에서 보면 성과목표와 성과지표의 엄격한 구분보다는 각 부서가 제시하는 성과지표가 적합한지 여부를 판단하는 것이 더 중요한 과제이다. 그리고 그 기준은 다음과 같다. 첫째, 성과지표는 성과목표와 부합하여야 한다. 다시 말하면 부서의 임무 또는 추구하는 목표와 연계성이 있어야 한다. 미국 해양기상청의 경우 예보 숫자를 성과지표로 삼았던 적이 있다. 그러나 예보 숫자는 예보를 통하여 궁극적으로 달성하고자 하는 목표, 즉 인명과 재산피해의 축소와 연관성이 낮다. 다시 말하면 예보 숫자가 증가하여도 인명과 재산피해가 증가할 수 있다. 따라서 성과지표를 예보 시점, 정확도 등 성과목표와 밀접한 관련이 있는 지표로 변경하였다.

둘째, 성과지표는 절차나 과정이 아닌 성과를 보여주는 지표이어야 한다. 예를 들어, 하천오염 축소가 성과목표인 경우 관련 공무원 수나, 오염방지 세미나 횟수 등은 하천오염 축소와 직접적인 관련이 없다. 따라서 하천의 수질검사 결과, 하수처리 용량 등 하천오염 축소와 직접적인 관련이 있는 지표이어야 한다.

셋째, 성과지표는 소수로 요약될 수 있어야 하며, 부서의 주요 기능을 포괄하여야 한다. 성과지표가 다수가 되면 성과목표와의 관계가 불분명

해지는 결과가 발생하며, 따라서 달성 여부도 알기 어려워진다. 또한 부서나 기관의 일부 기능만 포괄할 경우 부서의 전체적인 성과를 알기 어려워진다. 표의 기관별 전략목표, 성과목표 및 성과지표를 보면 목표별로 성과지표를 제시하는 방식을 취하고 있다.

넷째, 성과지표는 신뢰할 수 있어야 한다. 예를 들어, 부서가 제시한 지표가 감사원의 감사를 받은 회계자료를 바탕으로 하거나, 통계청 등 외부기관의 자료를 기초로 작성된 것이면 신뢰성이 있다고 할 수 있다. 시간·조직·단위별로 일관성을 지니고 있는 경우에도 신뢰도가 있다고 할 수 있다.

〈표 V-4〉 성과지표가 지녀야 할 특성

기 준	내 용
적합(relevant)	- 목적이나 목표와 밀접한 관계 보유 - 시간내 작성 가능 - 이해 가능 등
소수(bounded)	- 소수의 지표로 요약
포괄(comprehensive)	- 주요 서비스 및 성과를 포함
의미(valid)	- 성과를 나타내는 지표
신뢰(reliable)	- 정확하고, 믿을 수 있는 지표
일관(consistent)	- 시간, 조직, 단위별로 일관성을 보유 - 유사 지표와 비교 가능

자료 : NAO, *Value for Money Review of Performance Measurement*, Report by the Comptroller and Auditor General on Highlands and Islands Enterprise, 1998.

〈표 V-5〉 미국 해양 기상청의 성과지표

	예보시점 (Lead time)(분)	정확도(%)	미예보 (No lead time)(%)
홍수 경보	42	85	27
폭풍 경보	19	84	
토네이도 경보	11	70	

자료 : GAO, *Agency Performance Plans, Examples of Practices That Can Improve Usefulness to Decisionmakers*, February 1999.

기관별·유형별 성과지표는 다음 표의 예시에 나타난 것처럼 다양한 형태를 지닌다. 그러나 성과지표는 지출의 성질과 정부가 제공한 서비스의 형태에 따라 대략적인 구분이 가능하다. 제Ⅲ장의 성과지표에서 이미 언급한대로 정부지출은 경상지출과 자본지출로 대별되며, 경상지출은 다시 재화와 서비스 분야로 구분되고, 서비스 분야는 다시 정책분야(정책개발 및 연구, 자문, 법률 입안 등)와 집행분야(면허증 발급, 민원처리, 도서대출 등)로 구분될 수 있다.

현재 자본지출, 경상지출 중 재화 및 집행서비스 분야는 다수의 성과지표가 제시되고 있는 반면 정책서비스 분야는 지표 개발이 가장 미흡한 상태이다. 따라서 성과지표의 적용은 재화, 집행분야, 자본지출을 대상으로 하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

무기 구입, 세무자료 처리, 기상예보, 이재민 지원, 실업급여의 지급 등 재화와 집행분야는 성과지표의 개발과 측정이 용이하고 비용이 적게 소요된다. 따라서 해당 분야는 외국기관 등이 이미 개발한 성과지표를 사용하면 될 것으로 보인다. 기상위성과 같은 자본지출의 경우 성과지표를 제시하여야 하지만 성과지표의 측정은 지출이 완료된 단계에서 가능한 문제가 있다. 따라서 일정(공사진척도 등)을 중간단계의 지표로 활용하는 것이 바람직하다. 정책자문 및 수립, 법률입안, 고객만족도, 부서관리 등 성과지표가 불분명한 분야는 해당 지표의 유용성이 낮으므로 부서의 부담을 줄이고, 측정비용을 낮춘다는 측면에서 예산, 일정 등 단순하고, 간접적인 지표를 사용하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

〈표 V-6〉 기관별 전략목표, 성과목표 및 성과지표

	전략목표	성과목표	성과지표
교	1. 책임 있는 시민 양성 및 진학과 취직 가능	모든 주정부의 산학연계체계 구축	자발적 산학협동체계 참가자 수
		안전하고 규율 있고, 약물 없는 교육환경 조성	학생들의 알콜·약물 이용률
		교사의 능력 및 헌신성 제고	3년내 사직하는 신규교사의 비율
		가정 및 지역사회의 학교개선 노력에 동참	부모와 함께 가정에서 공부하는 학생의 비율
육	2. 기초학습의 완성	취학 전 학습준비 완성	가정에서 교육받은 5세 이하 아동의 비율
		3학년 말까지 읽기능력 완성	국가읽기시험 참가 비율
		8학년생들의 기초수학능력 완성	국가수학평가 참가 비율
3. 고등교육 및 평생교육 기회 확보	중등교육 학생들에 대한 정보 지원	고등교육 등록률 및 계층간 격차	
	고등교육 학생들에 대한 재정 지원	대학 졸업률 및 소득계층간 격차	
	성인 평생학습을 통한 기능향상	평생학습세액공제제도의 이용률	
상	1. 경제적 하부구조	수출증가	신규 수출기업의 수
		고용증가	취약지역에서의 고용증가 수
		지적재산권 보호	기술지원 받은 개발도상국의 수
		정보기반 구축	비영리·공공부문이 이용한 모형 개발의 수
		생명과 재산의 보호	홍수예보의 시간과 정확성
부	2. 과학, 기술, 정보	정부의 기술, 과학, 사업정보를 수집, 보존, 배포	전자매체로 저장한 문서 수
		환경정보의 수집 및 배포	기상예측의 적중률, 시간
		선진 통신구조의 증진	국가정보시설(NII)에 연결된 기관의 수
3. 자원·자산 관리	해양자원 보호	어업규정에 대한 준수 확보	
	지적재산권 관리	담당자가 처리한 신청건수	

〈표 V-6〉의 계속

	전략목표	성과목표	성과지표
중 소 기 업 지 원	1. 중소기업의 성공 기회 제고	자본 및 금융의 이용 가능성 제고	지원받은 창업기업의 성공률
		중소기업 조달 기회의 확대	중소기업의 연방조달금액의 증가 수준
		기업가 개발 지원 제고	지원받은 중소기업의 고용, 수입, 순자산, 이익증가
	2. 재난 기업과 가정 복구 지원	재난대출의 질적 개선	정부가 부담하는 보조비용
3. welfare-to-work 중소기업 참가 선도	중소기업의 고용 증대	공공부조수혜자의 고용 수	
4. 미국의 중소기업 대변	중소기업 관련 정보 입수·관리	중소기업 관련 기술서비스를 이 용한 중소기업의 수	
	중소기업 관련 정책분석	발간된 정책보고서의 수	
교 통	1. 교통안전	육상교통 안전	1억마일당 고속도로 사망자 수
		철도교통 안전	100만 마일당 열차충돌 수
	2. 효율적인 통합 교통체계 확보	교통체계의 통합성 개선	고속도로의 부족한 교량 비율
		시설/정보/서비스의 연계성 개선	교역의 흐름을 방해하는 것으로 인식된 수
	3. 경제성장 및 교역 증진	실질적 물류비용 감소	톤마일당 화물운송 지출
		여객 및 화물운송시간 단축	1000 vehicle 마일당 고속도로 지체시간
	4. 지역사회 및 자연환경 보호	교통관련 오염의 양 감소	해상운송에서의 기름 유출률
		교통부 소유 시설에 영향받는 자연환경 및 지역사회 개선	깨끗한 교통부 시설 비율
	5. 국가안전	교통시설에 대한 위해 방지	공항의 폭발물 발견율
		군사용 시설, 정보 등 확보	유사시 이용가능한 전략적 항구 시설 비율
보 훈	1. 전반적 의료 개선	재향군인의 고유 환자 수 증가	치료받은 환자 수
	2. 의학연구사업 개선	재향군인 의학연구사업의 충실	연구개발사업의 수
	3. 의료교육 및 훈련사업	primary care에 중점을 둔 훈련 및 교육	primary care에서 훈련된 거주 자 비율
	4. 교육지원의 확보	재향군인에 대한 교육기회 제고	Montgomery GI Bill 이용률
	5. 직업재활사업	장애재향군인의 고용 증가	결과 성공률
	6. 대출보증사업	재향군인의 대출능력/조건 개선	대출보증의 수
	7. 재향군인 장례사업	장례 혜택 재향군인의 수 증가	장례혜택을 받는 수
	8. 특수재향군인 요구 충족	특수 재향군인의 기능적 가능성 극대화	고객만족도

〈표 V-6〉의 계속

전략목표	성과목표	성과지표
1. 에너지체계 구축	에너지공급의 중단에 대한 미국 경제의 대응력 향상	4가지 선진생산체고기술의 시험
	환경친화적, 적절한 공급 보장, 저렴한 발전소 확보	
	에너지이용의 효율 증대를 통한 환경피해 감소	
2. 원자력 안전	비축 핵무기의 안전, 신뢰, 성과에 대한 확신 유지	국방부의 모든 연례 무기변경, 수정, 감독일정 준수
	핵실험을 과학적인 비축감독 및 관리사업으로 대체	1초당 3초회 작동하는 컴퓨터시스템 구축 완료
	비축핵무기 감소 및 핵물질확산에 따른 확대위협 감소	500개 핵무기의 안전한 해체 일정 준수
3. 환경보전	미국 핵무기단지로부터의 최악의 위험 축소	군로자 등에 대한 위험 감축을 위한 사업에 최우선
	52개 오염지역을 정화	456 release site assessment 완료
4. 과학기술	에너지부의 장기임무에 기초가 되는 과학 개발	인간 DNA의 4천만 subunits의 연쇄 완성
	에너지부 및 국가에 중요한 첨단 기술 제공	환경과학, 생물학, 분자과학 등에 대한 기초연구 제공
1. 인력관리 정책 방향 선도	모든 정부기관의 인력관리정책 내용을 조사·지도	성공적으로 집행된 인력관리 개선안의 수
	2002년까지 중앙인력자료파일을 현대화	현대화 계획의 완료 여부
	인력관리체계의 자동화	종업원 대비 인력관리업무 담당자의 비율
2. 효과적 감독·평가 능력주의 증진	4개 기관 및 3개 외청의 인력관리 유효성 평가 완료	발견·교정·방지된 능력주의 위반 수
	각 기관의 책임제도 개발 추진	제도가 확립/개선된 기관 수
	범정부적 능력주의에 대한 인식, 이해 제고	능력주의 설문조사에 나타난 종업원들의 인식을
3. 인력관리 지원	각 기관에 대한 모형, 지침 및 기술지원 개발·제공	전화 및 편지를 통해 응답한 기술적 문제의 숫자
4. 인력관리서비스	연방인력정보의 수집, 분석, 배포	중앙인력자료파일에 처리된 종업원 정보의 정확도

자료 : 미국 각 기관의 성과계획

〈표 V-7〉 유형별 지표(수량과 질)

항별 산출	수량척도	품질척도
그룹 1: 고객지향		
· 통계자료	통계주제별 매년 발표된 수	-고객만족도 -예정된 발표기일의 준수 -최소조사응답률
· 도서대출(자료공급)	유형별 대출항목 수의 추정범위	-고객만족도
· 고용알선	사람유형별 목표고용 수	-고용주 · 구직자의 만족도
그룹 2: 처리(Transactions)		
· 신고서 처리	처리된 신고서의 추정범위	-정확히 처리된 신고서의 최소 비율
· 면허 · 허가발급	발급된 면허 · 허가의 추정범위	-처리지연에 따른 항의비율
· 벌금, 부담금, 채권 징수	회수된 금액	-액면금액에 대한 비율 -상각처리된 채권비율
그룹 3: 관리(Professional / Managerial)		
· 정책자문	합의된 중점정책프로젝트의 완료	-서비스범위, 시간, 보고서의 질에 대해 장관이 평가
· 계약관리	관리될 계약목록	-적절성, 가격, 위험관리, 정확성, 시간, 계약품질
· 정부재무제표 제공	제공된 정부재무보고 목록	-내용오류(감사에 의해 평가)
그룹 4: 조사(Investigations)		
· 범죄조사	범죄유형별 조사된 사건의 추정 범위	-조사된 최우선사건의 최소 비율 -피해자만족도
· 기소	범죄유형별 기소된 사건의 추정 범위	-성공적인 기소의 최소비율
· 순찰 및 감시	정의된 위험지역 및 시간에서의 순찰시간	-장소의 위험도 -목표 적발률에 대한 범죄 적발률의 비율
그룹 5: 행위(Behavioral)		
· 상담 및 치료	고객유형별 상담을 받는 고객의 추정범위	-정해진 시간에 성공적으로 치료받은 최소비율
· 해결 및 중재	가족회의 또는 중재의 추정범위	-정해진 시간에 완료된 합의 또는 중재의 최소비율

〈표 V-7〉의 계속

항별 산출	수량척도	품질척도
그룹 6: 통제		
· 교도소 관리	보안수준별 수감자의 추정 범위	-탈옥 또는 부적당한 석방의 최대수 -교도소관리에 대한 불만의 최대수
· 검역	유형별 검역된 동물의 추정 범위	-동물별 회피(escapes)의 최대수 -검역미필 통과 최대수
그룹 7: 긴급서비스		
· 화재진화	이용가능한 자원	-응급계획의 존재 -정해진 시간내 출동비용
· 응급구조	구조된 사람·동물의 추정 범위	-안전하게 구출된 사람비용 -정해진 시간내 대응비용
그룹 8: 우발상황 대비 군사능력		
· 우발상황 대비 군사능력	-최소기준능력 유지를 위해 즉시 훈련활동에 착수할 수 있는 장비·인원수준 -작전능력수준을 촉발·유지할 수 있는 군수물자의 수준	-즉시 훈련활동의 완료에 부대가 성취한 숙달수준 -작전수행을 위한 인원·물자의 배치능력수준

자료: The Treasury, New Zealand, *Purchase Agreement Guidelines*, 1999.

2. 役割 分擔과 成果計劃

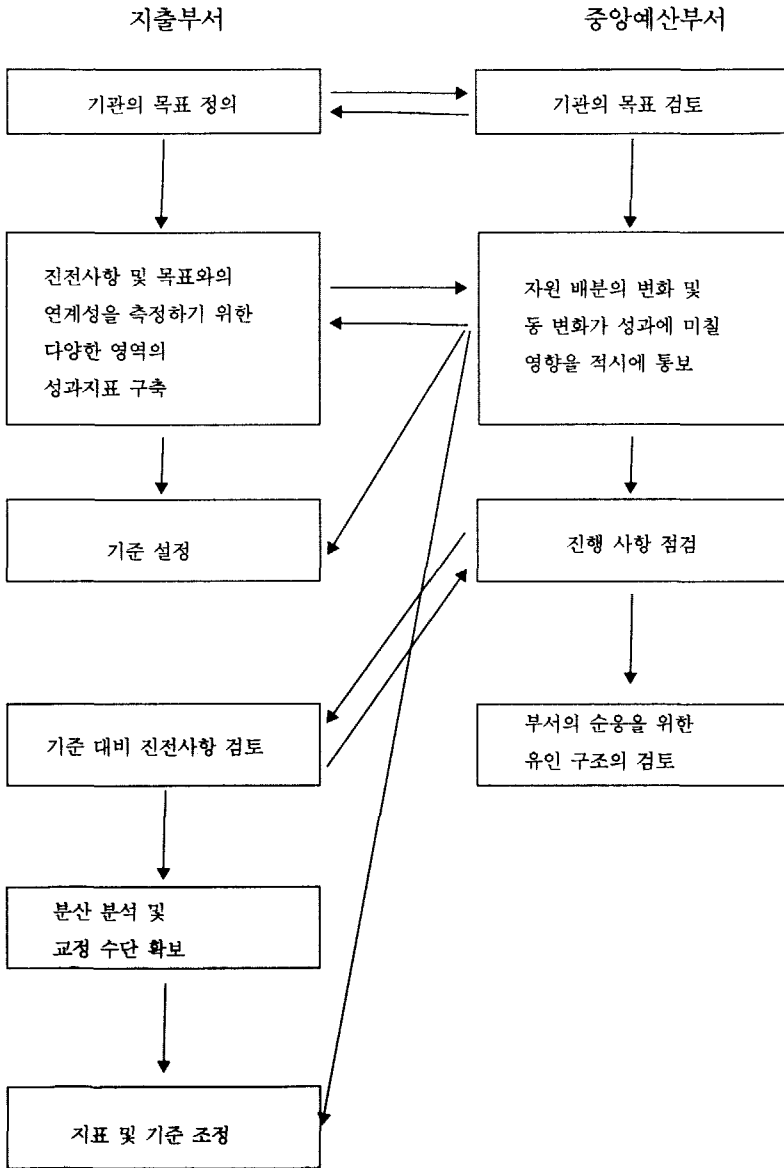
가. 역할 분담

성과예산을 통한 성과관리에 있어서는 예산·관리부서와 지출부서간의 적절한 역할 분담이 필요하다. 전체적인 통일성이 필요한 부분은 예산·관리부서가 하고(하향식) 전문성이 요구되는 분야는 지출 부서가 담당하는(상향식) 방식이 성과관리를 하는 대부분의 국가에서 사용되고 있다.

따라서 기획예산처와 같은 예산·관리부서는 성과계획에 대한 일반적 지침을 작성하여야 한다. 즉, 성과계획 및 성과결과의 보고 시점, 보고 내용 등에 대한 지침을 설정하여야 한다. 구체적인 내용은 OMB의 지침이나 GPRA의 규정을 참고하는 것이 적절할 것으로 보인다. 또한 예산·관리부서는 성과지표의 적정성 평가 기준 및 진행상황을 검토하고, 성과지표에 대한 활용도가 제고되도록 유인구조를 개발하여야 한다. 성과지표의 적정성 평가 기준은 앞에서 제시한 성과지표가 가져야 할 특성을 참조하면 될 것으로 보인다. 전략 및 성과계획의 평가는 미국의 사례에서 언급된 미국의 연간성과계획 평가표를 기준으로 사용할 수 있을 것이다. 또한 성과지표의 활용도가 높아지도록 성과와 자율성을 연계하는 방법을 취해야 할 것이다. 총액예산의 지급, 조직 및 인원에 대한 자율성 부여, 성과급의 지급 등이 그 방안으로 검토될 수 있다. 예를 들어, 미국 처럼 부서로 하여금 성과계획을 제출할 때 자율성 증대 요구를 할 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이다.

반면 지출부서는 전략계획, 성과계획, 성과지표의 개발 등을 담당하여야 한다. 이는 지출부서가 전문성이 있기 때문이다.

[그림 V-1] 성과측정의 역할 분담



자료: Premchand, A., *Public Expenditure Management*, 1993.

나. 성과계획

앞에서 언급한 것처럼 성과계획은 전문성이 있는 지출부서가 단일 보고서로 성과계획을 보고하고, 회계연도 종료 후 계획의 달성도 여부를 보여주는 결과보고서를 제출하여야 한다. 미국의 경우 중장기전략계획 및 연간성과계획을 제시하고 있으나 내용이 대부분 중복되고 있으므로 성과계획서라는 단일 보고서로 통합하는 것이 합리적인 것으로 보인다. 다만 중장기전략 계획의 내용은 3~5년 주기로 변경할 수 있도록 하고, 성과의 결과보고서는 결산 심의에 활용할 수 있도록 작성하는 것이 바람직하다. 특히, 결과보고서는 부서의 연례보고서(기존의 연례보고서가 있는 경우 성과결과만 추가)로 일반에 공개하도록 하여야 한다.

지출부서가 제출하는 성과계획에는 부서 임무, 전략목표, 성과목표 및 지표, 자료출처 등이 포함되어야 한다. 또한 성과목표 등을 선정할 때 개별 부서는 이해관계자의 의견을 청취하는 것이 바람직하다. 가령, 미국 환경청의 경우 부서의 전략 및 성과계획에 대해 주정부, 기업, 환경단체 등의 의견을 청취하여 기존의 계획을 수정하고, 환경정보의 전파, 환경교육 등과 같은 신규 목표를 설정하였다. 자율성 요구, 공동사업 여부, 외부요인으로 인한 영향, 사업평가 등은 반드시 성과계획에 포함시킬 필요는 없으므로 부서가 필요에 따라 포함 여부를 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 성과계획은 부서의 주요 기능을 포괄하고 상위목표와 성과지표간의 연계성을 갖추어야 한다.

3. 豫算과의 連繫

성과목표의 설정, 성과지표 제시, 성과계획의 작성 후에는 해당 성과와 예산을 연계하는 작업이 필요하다. 다시 말하면 부서가 지출하는 예산은 특정한 성과목표를 달성하기 위해 지출하는 것이라는 점을 명시적으로 표현해 주어야 한다. 결과적으로 성과계획서는 예산요구서라고도 할 수 있다.

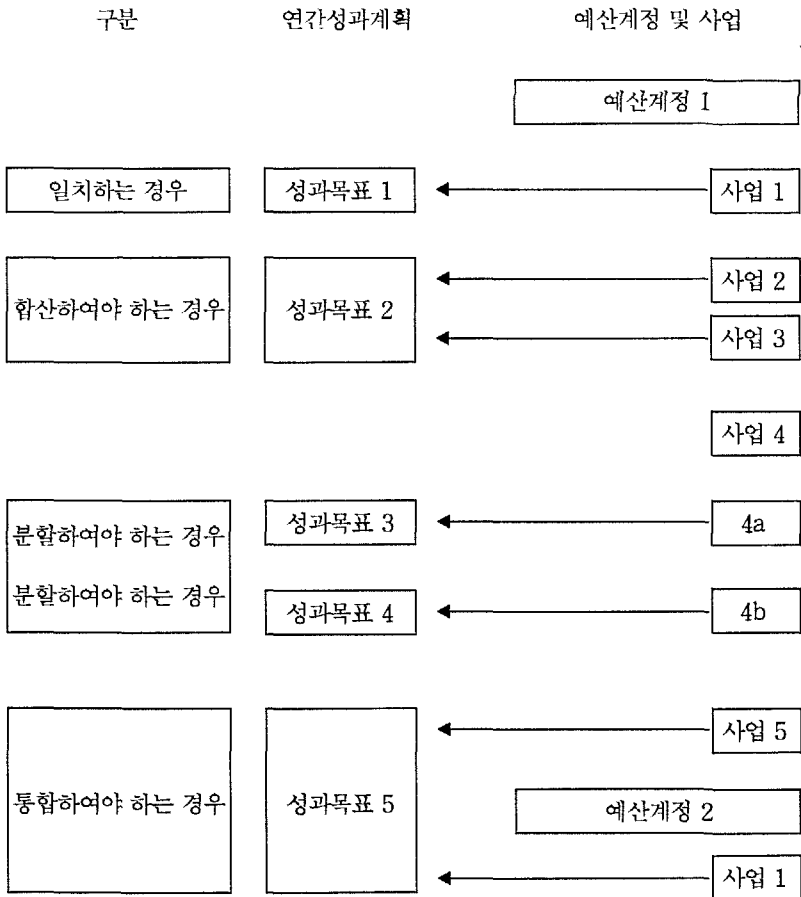
문제는 기존의 예산항목과 성과목표가 반드시 일치하지는 않는다는 데 있다. 따라서 성과목표를 기준으로 예산을 합산·분할·통합하는 과정을 거쳐야 한다. 특정 사업에 대하여 여러 회계(일반회계, 특별회계, 기금) 및 항목(장, 관)을 통하여 지출되는 경우에는 해당 지출이 통합되어야 하고, 한 개의 예산항목이 여러 개의 성과목표와 연관되어 있는 경우 해당 예산항목을 분리하여 성과목표를 기준으로 예산을 청구하여야 한다([그림 V-2] 참조).

〈표 V-8〉에서는 미국 보건복지부의 경우 세부항목 24개, 예산항목 12개를 성과기준으로 4개로 통합할 수 있음을 보여주고 있다. 미국 보건복지부가 사용하는 성과기준은 치료, 예방, 자본지출(설비), 기타로 구분되는데, 이 중 ‘치료’ 항목은 일반병원, 치과, 정신병, 마약 남용 등을 포괄하며, ‘예방’은 주로 보건에 해당하고, ‘자본지출’은 병원의 신설, 보수 등 설비에 대응하고 있다. 이 경우 분야는 4개이지만 성과지표는 다수가 될 수 있다.

성과와 예산을 연계하기 위해서는 성과계획의 성과목표를 중심으로 예산을 분류하는 것이 바람직하다. 미국 보훈처의 예시([그림 V-3] 참조)처럼 예산과 성과의 연계가 불분명해서는 곤란하다. 보훈처의 경우에는 성과계획이 사업영역을 중심으로 되어 있어 성과와 예산과목이 일치하지 않는 현상이 발생하고 있다. 따라서 성과목표와 이를 위한 비용(예산)이 비교되지 않는 문제가 있다.

미국 환경청 사례는 보훈처의 경우보다 성과목표와 예산과목의 연계가 개선된 점을 보이고 있다. 그렇지만 3개의 예산과목(환경사업 및 관리, 과학 및 기술, 주 및 종족지원양여금)을 통합하여야만 전략목표(산성비 감축)를 달성하기 위한 예산을 알 수 있도록 되어 있다. 가장 바람직한 성과와 예산의 연계구조는 미국 ATF의 사례이다. 왜냐하면 성과와 예산이 1 대 1로 연계되고 있기 때문이다. 따라서 각 부서는 성과와 예산이 직접적으로 연계되도록 예산과목을 통합·분할하거나 성과목표를 통합·분할하여야 할 것으로 보인다.

[그림 V-2] 예산과목과 성과



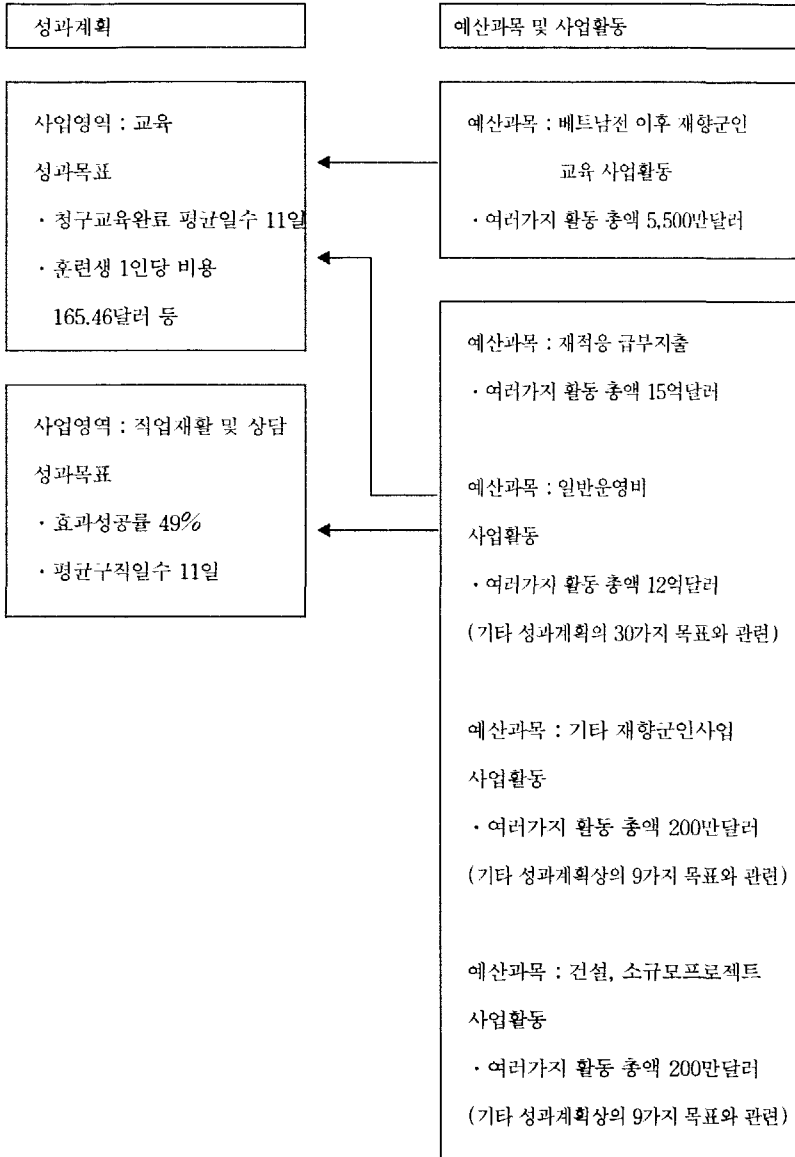
자료: GAO, *The Results Act: An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans*, April 1998.

〈표 V-8〉 성과 기준 예산항목 통합(미국 보건복지부 의료서비스)

세부 항목	예산 항목	GPRA 기준
서비스	서비스	
1. Hospitals & Health Clinics		1. 치료 (1,2,3,4,5,10,11,12,14,15,24)
2. Dental Services		2. 예방 (6,7,8,9,21,22)
3. Mental Health		3. 자본지출 (16~23)
4. Alcohol & Substance Abuse		4. 기타 (13,20,21,22)
5. Contract Health Services	1. Clinical Services(1~5)	
6. Public Health Nursing		
7. Health Education		
8. Comm Health Reps	2. Preventive Health(6~9)	
9. Immunization AK	3. Urban Health(10)	
10. Urban Health	4. Indian Health Professions(11)	
11. Indian Health Professions	5. Tribal Management(12)	
12. Tribal Management	6. Direct Operations(13)	
13. Direct Operations	7. Self Governance(14)	
14. Self Governance	8. Contract Support Costs(15, 24)	
15. Contract Support Costs		
시설	시설	
16. Maint. & Improvement Sanitation Facilities	9. Maint. & Improvement(16)	
17. New/Renovated		
18. Existing		
19. Hlth Care Facs. Constr. Facil. & Envir. HlthSup	10. Hlth Care Facs. Constr. (17-19)	
20. Fac. Support		
21. Env. Health Support	11. Facil. & Envir. Hlth Sup(20-22)	
22. OEHE Support		
23. Equipment	12. Equipment(23)	
24. Contract Support Costs		

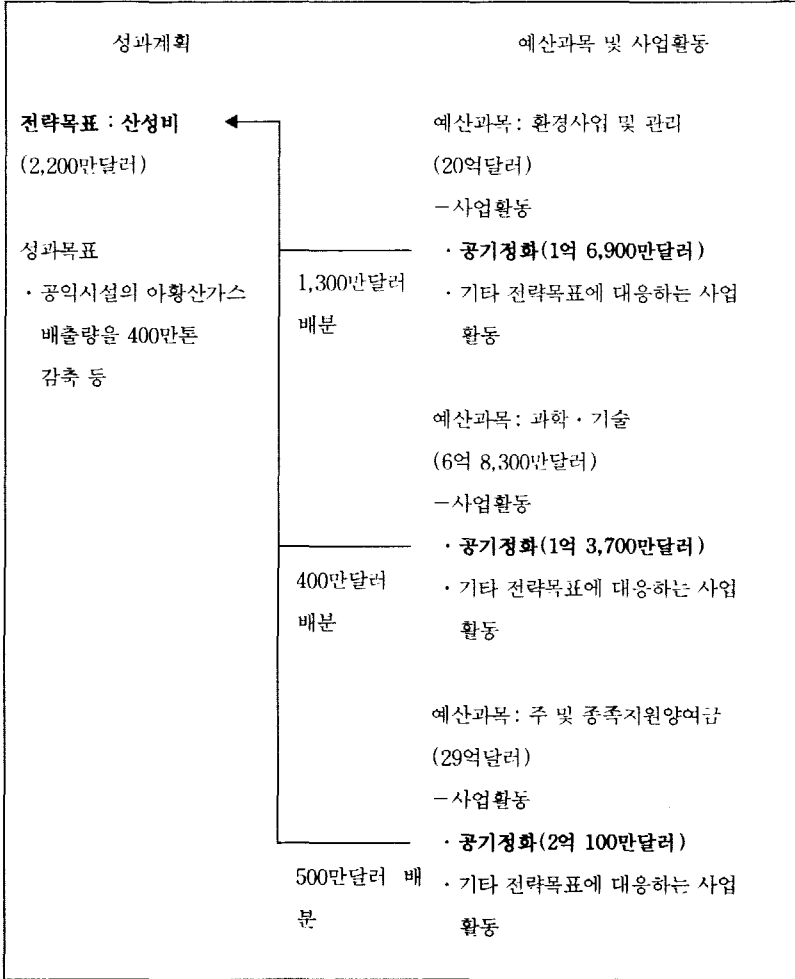
자료 : U. S. GAO, *Agency Performance Plans, Examples of Practices That Can Improve Usefulness to Decisionmakers*, February 1999.

[그림 V-3] 성과목표와 예산이 합치하지 않는 경우(미국 보건처)



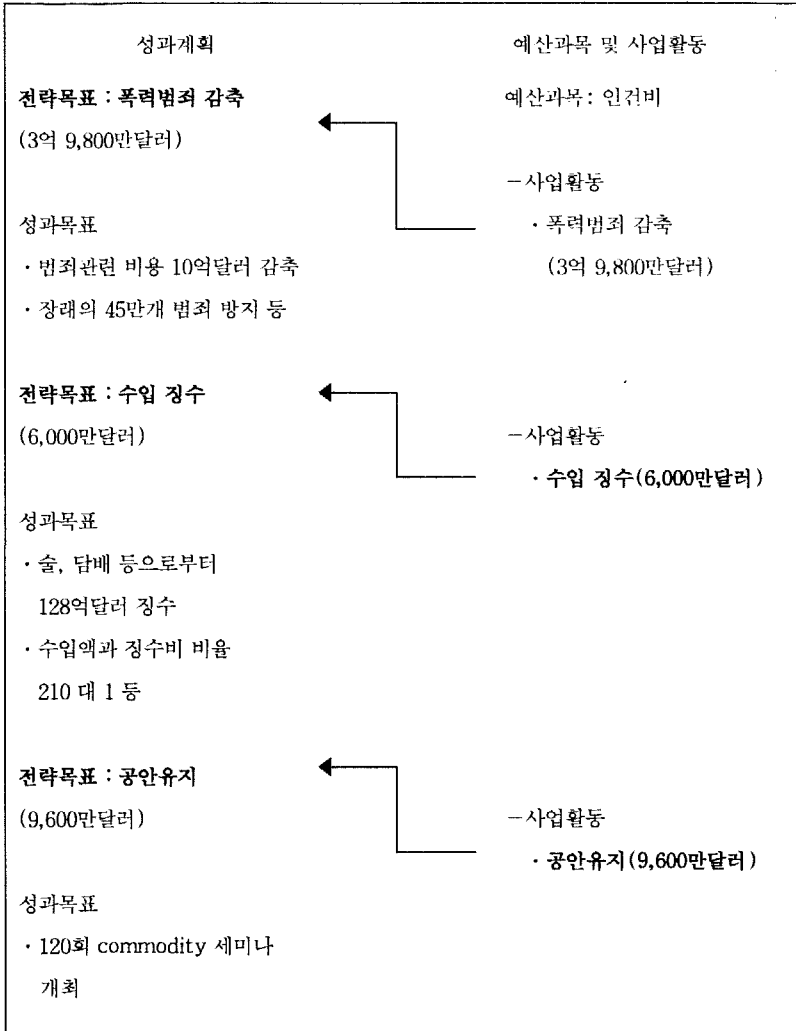
자료 : GAO, *Managing for Results: An Agenda to Improve the Usefulness of Agencies' Annual Performance Plans*, September 1998.

[그림 V-4] 전략목표와 예산과목과의 연계 (미국 환경청)



자료 : GAO, *Managing for Results: An Agenda to Improve the Usefulness of Agencies' Annual Performance Plans*, September 1998.

[그림 V-5] 미국 ATF의 성과목표와 사업활동의 관계



자료 : GAO, *Managing for Results: An Agenda to Improve the Usefulness of Agencies' Annual Performance Plans*, September 1998.

4. 成果 監査

제Ⅲ장에서 언급한 사업평가(programme evaluation)에 비하여 성과감사는 구조가 단순하다. 사업평가가 정책 및 사업의 효과, 효율에 대해 세밀하게 분석·연구하는 것이라면 성과감사는 이미 설정된 성과목표의 달성 여부와 책임성 구조만을 살펴보는 것이기 때문이다. 따라서 성과감사는 사업평가에 비해 비용·시간이 적게 소요된다. 예를 들어, 사업평가가 특정 사업의 타당성 검토라면 성과감사는 예비 타당성 검토라 할 수 있다.

따라서 성과감사의 구체적인 내용을 알아보기 위하여 영국의 오지개발공사(HIE)에 대한 영국 감사원의 감사 내용을 살펴보기로 하자¹⁾. HIE(Highlands & Islands Enterprise)는 낙후지역인 스코틀랜드의 외지 및 도서지역 개발을 위해 Enterprise and New Towns Act 1990에 의거하여 1991년 설립되었다. 스코틀랜드 교육산업부가 HIE에 예산 관련 권한을 이양하는 반면 HIE는 전체적인 성과에 대한 측정·점검 체계를 개발하고 이를 보고하도록 하고 있다²⁾.

〈표 V-9〉 1995~1996 회계연도 영국 HIE의 예산

(단위 : 백만파운드)

프로그램	사업비	행정	청소년교육	환경개선	직업훈련	지역활동지원
예산	49.1	10.2	6.7	5.5	4.9	1.3

1) 세부 내용은 부록 참조.

2) HIE는 측정 및 보고체계와 관련된 관리계획서(Management Statement)와 세부 성과지표를 담은 개발전략(Stratgy for Enterprise Development) 및 연례 운영 계획(Annual Operation Plans)을 제출함.

영국 감사원의 오지개발공사(HIE)에 대한 성과감사(Value for Money Audit)는 사실상 성과감사와 사업평가의 혼합이라고 할 수 있다. 즉, 성과지표를 활용하여 성과지표의 적정성, 달성 여부만을 살펴보는 분야가 있는 반면 성과지표가 사업의 성과를 적절히 나타내지 못하는 경우에는 사업평가 방식을 사용하고 있기 때문이다. 성과지표에서 고용 창출 인원, 고용당 비용, 환경개선 면적(환경개선), 공장 및 사무실 임대료를 통한 고용 창출 등의 분야는 그 지표의 신뢰성이 낮다. 따라서 해당 분야는 세부적인 감사(분석) 대상으로 삼는다. 반면 성과측정이 적합한 여타 지표는 지표를 기준으로 달성도 여부만을 감사한다. 예를 들어 직업훈련생 숫자 등은 달성도 여부만을 살펴보는 것이다.

성과주의 예산이 실효성을 보유하려면 감사의 초점도 기존의 회계감사, 직무감사 중심에서 영국 감사원의 예처럼 성과감사 중심으로 전환되는 것이 필요하다. 예산의 배정은 성과를 기준으로 삼는 반면 감사는 투입(회계감사)을 기준으로 할 경우 성과를 중시하지는 성과주의 예산제도의 본래의 취지가 훼손되기 때문이다. 그러나 현실적으로는 모든 사업에 적절한 성과지표가 존재하지 않으므로 영국 감사원의 경우처럼 적절한 성과지표가 있는 사업은 성과지표를 기준으로 한 성과감사를 하고, 여타 사업은 사업평가 등을 통하여 사업의 성과를 평가하는 방식이 바람직한 것으로 보인다.

〈표 V - 10〉 HIE의 목표 대비 달성도

	1991~1992		1992~1993		1993~1994		1994~1995		1995~1996	
	목표	달성	목표	달성	목표	달성	목표	달성	목표	달성
자금지원(Finance for business)										
고용창출	2,550	2,733	2,600	2,844	2,800	2,921	2,900	3,383	3,000	3,317
고용창출 비용(£)	5,500	3,200	6,000	3,600	4,000	3,500	3,900	3,372	3,800	2,900
자금지원 승인(£m)	20.0	18.6	20.0	20.4	20.0	19.1	17.5	21.2	20.0	17.6
민간 투자(£m)	50.0	55.4	60.0	50.89	60.0	54.8	54.0	61.5	64.0	47.7
민간투자/자금지원	2.50	2.98	3.00	2.50	3.0	2.9	3.10	2.90	3.20	2.70
창업지원(Enterprise training)										
신규 창업	216	402	469	451	413	414	390	336	419	352
BET	na	856	na	1,333	1,465	2,251	1,943	3,035	2,856	3,315
직업훈련(Training for work)										
신규 훈련원생	1,012	1,868	1,263	1,789	829	1,685	1,265	1,953	1,359	1,560
훈련 기간(주)	na	59,692	43,207	57,485	44,041	46,041	45,690	46,398	42,250	38,452
VQ	na	91	247	96	214	380	378	597	383	512
PO							285	293	304	356
청소년 교육(Youth training skillseekers)										
신규 훈련원생	1,380	2,544	1,786	2,372	1,883	2,110	1,963	1,958	2,108	1,918
훈련 기간(주)	na	139,058	134,074	137,183	127,430	128,031	134,083	117,307	na	-
Milestones	-	-	-	-	-	-	na	787	4,411	4,006
VQ	na	215	481	511	684	752	817	781	718	624
임대 사업(Property provision)										
공장 용지(천 m ²)	145.2	146.0	152.0	136.0	127.0	129.2	126.2	114.3	109.3	108.3
신규 용지(천 m ²)	9.8	7.7	15.0	14.1	12.3	19.6	14.0	16.4	11.0	18.2
매각 용지(천 m ²)	3.2	5.1	20.0	12.3	14.0	20.9	14.0	24.0	16.0	19.8
매각 수입(£m)	na	0.8	2.5	2.8	4.5	4.2	4.5	5.1	3.0	2.88
총 고용	3,400	3,500	3,750	3,250	3,270	3,270	2,965	2,850	2,977	3,075
공실 비율	4.5	6.6	7.5	7.7	6.5	6.8	6.5	7.4	7.5	6.2
재무 상태(Financial duty)										
임대료/자본비용(%)	4.4	4.5	4.3	4.4	4.1	4.3	4.2	4.3	4.59	5.36
수익/천 m ² (£)	14,000	17,000	16,900	18,800	18,563	20,390	16,443	18,673	17,956	19,746

〈표 V-10〉의 계속

	1991~1992		1992~1993		1993~1994		1994~1995		1995~1996	
	목표	달성	목표	달성	목표	달성	목표	달성	목표	달성
환경 개선(Environmental renewal)										
개선 면적(천 ha)	50	50	70	70	60	75	30	41	35	54
행정(administration)										
위탁기업 직원 수	325	312	295	295	295	295	290	295	290	290
본사 직원 수(%)	68	67	58	49	48	48	47	48	46	48
행정비용(%)	14.6	14.6	13.6	13.6	13.6	13.6	12.9	13.3	13.4	13.6
지역 사회 지원(Community action grants)										
승인된 수	-	-	-	-	-	347	310	421	320	493
위탁기업 지원(%)	-	-	-	-	-	-	30	17	30	16

자료 : HIE Annual Report and Accounts, Operating Plan 1996~2000.

VI. 導入方案

1. 基本方向

성과주의 예산제도는 법률, 조직, 인사, 예산회계, 감사 등 매우 다양한 분야가 관련되어 있다. 어떤 분야는 성과주의 예산제도를 도입하기 위한 선결과제가 되기도 하고, 같이 병행되어 가야 할 분야도 있다. 따라서 성과주의 예산제도 도입을 위한 전체적인 방향성에 대한 논의를 먼저 시작하자.

먼저 성과관리에 대한 내용을 법안으로 제정할 필요가 있는지를 살펴보자. 미국의 경우 성과관리법이 있지만 호주나 영국은 없다. 그리고 미국의 경우 법률 외에 지침도 있으며, 법률과 지침이 거의 일치하고 있다. 따라서 법률 제정의 번거로움을 회피하기 위하여 기획예산처의 지침을 제정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

성과예산을 위하여 정부회계제도를 발생주의로 전환하여야 한다는 주장도 있다. 발생주의를 통하여 정확한 비용을 측정하여야만 성과와 비용의 대비가 가능하다고 보기 때문이다. 그러나 미국과 영국은 정부회계를 발생주의로 전환하지 않고 성과주의 예산을 사용하였다. 또한 성과를 위해 사용된 정확한 비용도 중요하지만 더 중요한 것은 성과의 개선이다. 다시 말하면 동일한 성과목표를 달성하기 위하여 예산이나 인력이 덜 소요되는 것이 더 중요하다. 따라서 발생주의 회계가 성과주의 예산의 전제조건이 될 필요는 없다. 또한 현재 정부가 회계제도의 개선을 위한 시범사업을 실시하고 있으므로 해당 사업의 진척도를 보아가며 적합한 시점에 정부회계제도를 변경하면 될 것으로 보인다. 그리고 회계제도의 변경은 성과주의가 아닌 재정 정보를 개선하기 위하여 실시하여야 한다.

외국의 경우 성과감사를 점진적으로 확대하고 있으나 성과감사가 이전의 회계감사, 직무감사, 효율감사, 정책감사 등을 대체하는 수준에는 아직은 못미치고 있다. 적절한 감사 대상의 설정, 성과지표의 불완전성이 완전히 해소되지 않았기 때문이다. 그러나 앞에서 이미 설명한 것처럼 성과주의 예산이 실효성을 보유하려면 감사의 초점도 성과 중심으로 전환하는 것이 필요하다. 그러나 현실적으로는 모든 사업에 적절한 성과지표가 존재하지 않으므로 적절한 성과지표가 있는 사업은 성과감사를 점차적으로 확대해가야 한다.

성과주의를 도입하기 위하여는 기존의 예산제출 형식이 바뀌어야 한다는 주장이 있다. 그러나 성과예산을 위하여 예산절차법을 변경하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 뉴질랜드의 산출예산제도나 영국의 자원예산제도로의 전환은 발생주의 회계와도 밀접한 관련이 있다. 따라서 예산제출 형식의 변화는 향후 고려해 볼 사항이다. 미국의 경우에도 성과예산은 기존 예산의 참고자료 역할을 하고 있다.

성과주의 예산제도를 도입하기 위하여 조직과 인사제도가 바뀌어야 할 필요성도 존재한다. 조직을 사업단위로 전환하고, 조직의 분권화 및 권한 이양을 실시하고, 성과급제의 확산 등이 필요한 것이 사실이다. 그러나 해당 제도들은 성과주의 예산제도의 전제조건이라기보다는 보완대상이므로 점차적으로 추진해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

성과계획 달성 여부는 공개하도록 함으로써 성과계획의 구속력을 증대시켜야 한다. 이 경우 지출부서는 성과계획을 달성하기 위하여 노력할 것이기 때문이다. 성과와 예산을 직접적으로 연계하여 성과에 비례한 예산의 배정은 바람직하지 않다. 현재 완벽한 성과지표가 없는 상태이므로 성과와 예산을 직접적으로 연계할 경우 발생할 왜곡이 클 것이기 때문이다.

〈표 VI-1〉 분야별 실행 여부

	실행여부	사유 및 대안
성과관리법 제정	×	<ul style="list-style-type: none"> · 영국: 법안을 제정하지 않음 · 미국: 법률과 지침이 거의 일치 · 기획예산처의 지침으로 대체
회계방식 변경	△	<ul style="list-style-type: none"> · 미국과 영국: 발생주의로 전환하기 이전에 사용 · 그러나 점진적으로 발생주의로 가고 있음
성과감사	△	<ul style="list-style-type: none"> · 미국, 뉴질랜드, 호주 등이 성과감사를 실시함 · 그러나 성과감사가 이전의 회계, 정책, 직무감사를 대체하는 수준은 미흡함 · 1차적으로 성과의 점검은 기획예산처가 하고 감사원도 성과감사의 비중을 확대해 나가야 함
기존 예산 제도 변경	×	<ul style="list-style-type: none"> · 미국: 기존의 예산제도를 변경하지는 않고 추가적인 참고 자료로 제출하고 있음 · 영국: 예산제도를 변경하지 않았으나 최근 자원예산제도를 모색하고 있음
조직·인사 제도 변경	△	<ul style="list-style-type: none"> · 대부분의 국가에서 공공부문 개혁 요소로 인식하고 추진함 · 성과주의 예산제도의 필수불가결한 요소는 아니므로 병행하여 추진하는 것이 바람직
성과계획, 결과 공표	○	<ul style="list-style-type: none"> · 비밀 사항을 제외한 계획과 결과를 공표함 · 그러나 예산서에 첨부될 필요는 없음 · 부서의 성과계획은 예산서에 포함되지 않지만 참고자료로 국회에 제출
성과계획, 결과 제출	○	<ul style="list-style-type: none"> · 부서의 예산 요구시 성과목표를 담은 계획서 제출 · 회계연도 종료 후 성과보고서를 제출 (부서 연례보고서의 일부로 활용)
성과와 예산의 직접 연계	×	<ul style="list-style-type: none"> · 시간·비용이 많이 소요, 적합성이 의문시됨 · 예산과 성과는 간접적으로 연계, 참고자료로 활용되는 것이 일반적임

주 : ○ : 실행, △ : 점진적 실행, × : 실행 안함

2. 細部方案

가. 성과지표 적용 대상의 분류

예산의 분류와 성과지표의 성격을 기준으로 성과지표의 적용대상을 구분해 보면 기관운동, 부서별 정책, 부서별 사업(경상, 자본지출), 기타(예비비, 제지출금)로 나눌 수 있다. 이중 기타 분야는 본질적으로 성과지표가 없으므로 일단 대상에서 제외한다.

먼저 기관운동 분야는 지표가 존재하지만 업무단위의 세부지표를 사용하지 않는 것이 바람직하다. 미국 교통부의 경우에도 기관운동 분야에 있어서 개별 조직단위보다는 부서 차원의 지표를 사용하고 있다. 즉, 인력관리(인력구성, 고과시스템, 공무원 교육), 연구개발과 정보관리, 예산·재무·자산관리 분야에 대한 성과지표를 사용하고 있다. 부서 차원의 지표인 경우에도 해당 성과지표를 측정하기 힘들고, 평가하기 어렵다는 점도 유의해야 한다. 또한 과 단위의 기관운동 지표는 본질적으로 부서가 내부 운동의 효율화를 위해 자체적으로 추구할 사항이다. 평가의 결과가 부서의 성과급 배분 등에 사용될 수 있지만 예산부서가 해당 과의 예산 조정에 이것을 사용하는 것은 적절하지 못하다. 따라서 기관운동분야는 예산과 인원만을 성과지표로 삼는 것이 바람직할 것으로 보인다.

정책/관리분야도 제시되는 지표가 있지만 적절한 지표는 아직 개발되지 않은 상태이다. 뉴질랜드의 경우 정책개발 및 자문의 성과지표는 수량, 품질, 적시성 등이지만 객관적인 측정이 어렵다. 이에 따라 장관이 ① 불만족 ② 기대에 미치지 못함 ③ 보통 ④ 만족 ⑤ 대만족이라는 5단계 지표를 통해 주관적으로 평가하고 있다. 또한 해당 지표를 내부지표가 아닌 예산과 관련된 지표로 삼는 경우 장관이 공정한 평가를 할 수 없게 된다는 점도 유의해야 한다. 외부에 자문하는 경우는 외부의 평가를 설문조사 형식으로 할 수 있을 것이지만 실효성에 비해 비용이 많이

소요될 것이다. 따라서 정책관리 분야도 예산과 인원만을 지표로 삼는 것이 바람직할 것으로 보인다.

여타 경상 및 자본지출 사업은 기존에 개발된 다수의 지표를 활용하면 될 것이다.

〈표 VI-2〉 정책 분야에 대한 평가 방법(뉴질랜드)

	평가기준	성과기준
수량	<ul style="list-style-type: none"> - 매년 장관과 협의하는 사업계획 중 우선순위에 따라 제공 - 신속·적절한 제공능력으로 포괄적 서비스를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 장관과 합의된 사업계획의 조건에 따라 정책자문 제공 - 분기별 검토에서 장관의 평가가 ④ 만족 또는 ⑤ 대만족으로 나타남.
품질	<ul style="list-style-type: none"> - 목적, 논리, 정확성, 옵션, 관련문제 제시, 실현가능성, 표현양식 	<ul style="list-style-type: none"> - 분기별 검토에서 장관의 평가가 ④ 만족 또는 ⑤ 대만족으로 나타남.
적시성	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 보고서 및 구두자문을 기한내 제출 	<ul style="list-style-type: none"> - 100%

〈표 VI-3〉 지출분야별 성과지표

	기관운영 (부서공통)	정책/관리 (부서 고유)	사업(경상)	사업(자본)
대상	총무과 기획관리실 비상계획관실 감사관실 공보관실 등 일반행정	경제행정 법무행정 지방행정 보건행정 등 부서별 정책	복지관 운영 급식지원 농지개량 교육훈련 징세업무	복지관 건설 SOC 건설 의료기기 기상위성
핵심 지표	· 예산 및 인원 (여타 부서와 비 교 가능, 추세 가 효율성 표 시)	· 예산과 인원 (비교 불가능, 추세는 가능)	· 사용자 수 · 급식자 수 · 개량 면적 · 이수자 수 · 처리량	· 사용자수 · 물류비용절감/ 속도 증가 · 오진을 감소 · 예측력 증가
보조 지표	· 기관 평가 결과 등 실국별 지표 설정 (지표 활용으 로 예산 조정이 어려움)	· 수량, 품질, 적시성 - 장관 평가 (공정성 의문) - 서베이, 외부 평가 (비용 소요 등)	· 만족도 · 소득증대/ 비용감소 · 취직자수 · 적시성	· 일정/비용 (중간단계로 활용)

나. 시범사업

① 선정 기준

성과주의 예산제도를 본격적으로 실시하기에 앞서 시범사업을 실시하는 것이 바람직하다. 예상치 못한 문제점이 발견될 경우의 비용을 최소화하고, 부서로 하여금 성과주의 예산제도에 적응할 시간을 주기 위해서도 필요하다.

시범사업의 경우 적절한 선정기준이 필요하다. 첫째, 부서의 자율성을 존중하고, 부서가 순응하도록 하기 위하여 부서가 제시한 기관 중에서 시범사업 대상을 선정하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 둘째, 정부의

주요 기능이 포괄되도록 부서별 1개를 원칙으로 선택한다. 부서가 아닌 비상기획위원회, 공정거래위원회, 금융감독위원회 등은 대상에서 제외한다. 셋째, 경상사업이나 자본사업 중 한 쪽에 치중하지 않도록 대상을 선정하여야 한다. 재정지출의 다양한 측면에서 적절한 성과지표, 성과목표 등을 살펴보는 것이 바람직하기 때문이다. 넷째, 본부와 소속기관 중 한 쪽에 치중하지 않도록 대상을 선정한다. 다섯째, 유사한 기능을 가진 두 개 이상의 대상이 있는 경우, 예산 규모가 큰 것을 대상으로 선택한다. 여섯째, 성과정보와 예산과의 연계성이 낮은 외교, 내무, 경제 분야는 기관운영 및 정책·관리의 시범사업 대상기관으로 선정한다.

〈표 VI-4〉 시범사업 예시

기능	부서	대 상	본부 소속	업무내용	예산 (억원)	지출성격
외교안보	외통부	다사동상국	본부	통상	16	정책
일반행정	법무부	청주보호관찰소	소속	교정	4	경상
교육	교육부	평생교육국	본부	교육	2649	경상
문화	문광부	국립국악원	소속	문화공연	92	경상
사회	복지부	서울정신병원	소속	의료	127	경상(자본)
의료복지	노동부	산업안전국	본부	산업안전	66	경상
산업	산자부	산업기술국	본부	교육/기술	7124	경상(자본)
기술	중기청	기술지원국	본부	기술/중소기업	641	경상
재정금융	관세청	통관국	본부	관세	45	정책
건설교통	철도청	철도차량정비본부	소속	교통	374	자본(경상)
농림	농림부	농촌개발국	본부	농촌개발	18989	자본
환경	환경부	상하수도국	본부	상하수도	5505	자본(경상)

② 기획예산처의 역할

기획예산처는 선정된 시범사업 기관의 요구에 의거하여 해당 기관의 재량권을 확대해 주는 것이 바람직하다. 그러나 시범사업 대상 기관은 성과계획의 작성과 보고를 위한 행정적 부담이 증가하지만 궁극적으로 모든 기관과 조직이 성과계획을 작성하고 결과를 보고하여야 한다. 시범사업을 통하여 시범사업 대상사업이나 조직은 성과계획의 작성과 보고에 있어서 기획예산위원회 등 관련 전문가의 조력을 받는 것이므로 시범사업 대상으로 선정되는 것은 제재(penalty)가 아니다. 또한 시범사업을 통하여 시범사업 대상기관이 예산, 조직, 급여 측면에서 자율성을 요구할 수 있으므로 비시범사업 기관보다 먼저 자율권을 향유할 수 있는 이득도 있다. 따라서 행정적 부담의 증가를 이유로 예산을 증대시켜 주는 것은 바람직하지 않다.

기획예산위원회는 시범사업 기간 동안 대상기관의 주요 문의사항에 대해 답변하고 작성 지침을 수정·보완하는 역할을 담당하여야 한다. 나아가 시범사업 성과계획서 및 보고서를 검토하여 필요하고 가능할 때에는 보완을 요구하여야 한다. 미국의 경우 OMB는 1995년 사업성과에 대한 Spring Review를 하였고 그 결과를 1997 회계연도 예산요구 검토에 사용한 바 있으며 1996년에는 GPRA의 실행과 관련하여 Summer Review 및 Fall Review를 실시한 바 있다. 기획예산위원회는 또한 자율성 요구 사항에 대하여 관계부처와 협의하여 승인 여부를 결정하여야 하고 모범 사례(best practice)를 발굴·전파하는 데 적극적으로 노력하여야 한다.

다. 평가와 활용

성과계획의 평가와 평가 결과를 어떻게 활용할 것인가도 중요한 과제이다. 먼저 성과계획은 중장기 목표, 성과목표와 지표, 예산과의 연계, 기타 분야 등으로 나뉜다. 다음에 개별 분야는 기획예산처의 지침에 부

합하는지 여부와 질적인 평가로 대별하여 가중치를 부여하여 평가하면 될 것으로 보인다(〈표 VI-5〉 참조).

평가결과는 모범사례의 추출과 불량사례의 개선에 사용하여야 한다. 기획예산처는 평가결과를 시범사업 기관에 통보하여 해당 기관으로 하여금 문제가 되는 분야를 인지하고 이를 개선할 수 있도록 한다. 분야별로 우수한 사례를 적시하여 낮은 점수를 획득한 기관에 모범사례로 제시하는 것도 하나의 방법이다.

성과보고서의 성과결과는 예산편성시 참고자료로 활용할 수 있다. 예산편성시에는 합리적 사유 없이 성과목표를 달성하지 못한 분야를 중심으로 예산 요구액을 중점 검토하여야 한다. 성과 미달의 합리적 사유는 예상치 못한 경제환경의 변화, 법률의 변화, 예산의 변동 등 예상하기 어렵고, 통제가 불가능한 경우로 한정하여야 한다. 또한 미달 분야의 개선 방안이 불명확한 분야는 사업평가를 의무적으로 실시하도록 하거나 감사원에 사업평가를 의뢰할 수 있다.

〈표 VI-5〉 연간성과계획 평가표 예시

	분 류	점 검 사 항	점수	비 고
임무 신략목표 중간목표	규정 준수	- 주요 기능 포괄 - 부서 운용 효율성 - 법적 권한과의 일치 여부	10	
	질적 수준	- 핵심 기능에 중점 여부 - 상호 연계성 - 결과 지향성	10	
성과목표 성과지표	규정 준수	- 수치, 일정 표시 여부 - 비교 기준 제시 여부 - 주요 활동 포괄	10	
	질적 수준	- 소수 지표 - 핵심 요소 포괄 - 결과 지향성 - 자료 획득 비용	10	
예산과 연계	규정 준수	- 예산 항목 포괄	10	
	질적 수준	- 성과목표와 예산의 연계성 - 예산 양식 등과의 적합성	10	
검증	규정 준수	- 검증수단 기술 여부	10	
	질적 수준	- 성과정보의 신뢰성 제공 여부	10	
기타	규정 준수 첨부사항	- 양식 - 적시성 - 달성 방법/전략 설명 - 외부요인/공동사업 표시 - 자율권 요구	10	
	질적 수준	- 명료성, 일관성, 독해가능성 - 방법/전략의 적절성	10	

3. 指針 例示

가. 성과계획서

성과계획서에는 임무, 중장기목표, 성과목표 및 지표, 예산, 검증방법 등이 포함되어야 한다. 세부적인 작성 방법은 다음과 같다.

부서 또는 기관의 주요 임무는 법률상 규정과 위임을 통하여 부서가 수행하는 활동을 의미한다. 이 부분은 정부조직법과 개별 기관법의 내용을 참조하여 작성할 수 있다. 예를 들어 보건복지부의 경우 보건위생, 방역, 의정, 약정, 생활보호, 자활지원, 여성복지, 아동, 노인, 장애인 및 사회보장에 관한 사무(정부조직법)라고 기술하면 된다.

전략목표는 부서의 기능과 운용을 포괄하는 것이어야 한다. 또한 시범 사업 대상기관의 전략목표는 부서의 전략목표에 포함되어야 하며 부서의 예산이 포괄되도록 전략목표에는 기관운용을 포함시켜야 한다. 가령, 보건복지부의 경우 인구대책, 사회보장, 보건의 3개 분야와 기관운용에 대한 4개의 전략목표를 수립할 수 있는데, 보건분야 전략목표로서는 “국민을 질병으로부터 예방하고, 저렴하고 질 높은 의료서비스를 제공한다”라는 목표를 설정할 수 있다. 보건분야와 관련된 국·실의 전략목표는 보건분야 전략목표의 일부(예: 질병 예방)로 구성되어야 한다.

중간목표(실·국의 전략목표)는 전략목표의 하위목표로서 주로 실·국이 추구하고 있는 구체적 목표이다. 가령, 보건분야의 중간목표로서는 보건교육, 전염병·질병관리, 공공보건체계, 보건관련 연구개발, 보건정책 및 관리 등을 제시할 수 있다.

성과목표는 제 V장에서 언급한 것처럼 달성 여부를 판단할 수 있도록 수량으로 표시되거나, 기한이 있거나, 절대적 형태로 표시되어야 한다. 성과목표 및 지표는 재정지출의 효과(결과)나 산출로 표시하며 가능한 기관운용, 정책·관리, 경영상업, 자본사업의 4개로 구분한다(제 V장의 성과지표에 대한 논의와 추가 설명 참조). 보건분야 중 전염병 관

리분야의 성과목표로서는 결핵, 나병, 성병 등에 대한 성과목표와 지표를 설정할 수 있을 것이다. 예컨대, 결핵 부문 성과목표/지표로서는 ① 성과목표 : 일정 수의 환자를 치료하는 것 ② 성과지표 : 환자 수, 치료 기간, 완치율, 환자 1인당 비용 등을 제시할 수 있다. 이 부분은 경영평가의 성과지표나 외국의 유사한 기능을 하는 부서의 성과지표를 참조하여 작성하는 것이 바람직하며, 예비비, 제지출금 등 성과지표가 적합하지 않은 분야는 제외된다.

〈표 VI-6〉 성과목표 및 지표의 대상 구분

기관 운용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 부서가 공통으로 수행하는 업무별 의미 ○ 예를 들어, 총무, 회계 등이며 핵심적 업무를 대상으로 소수의 성과지표를 제시하거나 인원 대비 예산을 제시할 수 있음. ○ 기관운용과 관련한 특별한 지출이 있는 경우(컴퓨터 도입, 데이터 베이스 구축 등)에는 별도의 항목으로 분리하여 제시
정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서 고유의 기능을 수행하기 위한 정책개발 비용을 의미 ○ 소수로 표현할 수 있는 적절한 지표가 있는 경우 사용 * 경영평가에서 제시한 다수의 지표 중 핵심적 지표를 사용 ○ 적절한 지표가 존재하지 않는다고 판단되는 경우에는 정책개발과 관련된 예산만을 표시 ○ 정책 분야에는 정책개발을 위한 연구비용도 포함시켜야 하며 내부 운영비용과 분리하여 제시
경상 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 사업의 산출과 효과를 지표로 사용함. ○ 현 단계에서는 가능하면 기존의 자료를 이용할 수 있는 지표를 제시 ○ 추가적 비용이 필요한 지표(시베이를 통한 만족도 조사 등)는 식별만 해 두는 정도가 바람직함.
자본 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경상사업처럼 해당 사업의 산출과 효과를 지표로 사용 ○ 다년도 자본사업인 경우에는 중간단계로 추진 일정을 지표로 제시

다음으로 성과와 예산을 연계하여야 한다. 즉, 성과목표의 대상별로 예산을 표시하고, 예산은 특별회계와 기금을 통한 지출을 포함하여야 한다. 예산의 포괄 범위는 국실의 담당·관리 분야를 포괄하여야 하며, 전출금, 타회계 예탁금 등을 제외하고 순수한 지출만을 표시한다. 성과목표와 예산사업이 동일한 경우에는 예산서의 예산을 적시하고 차이가 있

는 경우에는 예산을 통합 또는 분할한다.

측정된 성과를 확인하기 위하여 기획예산처가 사용할 방법을 적시하여야 한다. 외부자료는 자료의 원천을 표시하고 내부자료인 경우 감사된 재무자료라는 점 등 신뢰성이 있다는 사실을 보여주어야 한다.

목표 달성 수단과 방법에서는 목표를 달성하는 데 이용할 기술, 자원, 과정을 기술할 수 있다. 기존의 성과 제고 노력(서비스 기준 설정, 성과 기준 계약, 조세지출의 분석 등)을 포함시킬 수 있으며, 규제개혁, 기관의 구조조정, 법안 제정 등도 포함될 수 있다.

기관은 목표를 달성하거나 성과를 제고시키는 데 필요한 자율권을 요구할 수 있다. 자율권을 요구할 경우 해당 자율권이 성과를 제고시키는 데 어떻게 기여할 것인가를 설명하여야 하는데, 예를 들어 조직 변경, 인원 충원, 일괄예산 배정, 예산 전용 및 이월 등이 있을 수 있다.

목표 달성 수준에 영향을 미치는 외부요인이 있는 경우 이를 적시할 수 있다. 다수의 기관이 공동으로 수행하는 사업인 경우 해당 사업의 주사업자가 합의된 목표를 성과계획서에 포함시키고, 다른 기관은 목표 달성 책임이 있는 분야만을 명시한다. 외부 요인으로 적시되지 않은 사항은 성과보고서에서 목표 미달의 사유로 사용할 수 없다.

사업평가 결과, 향후 사업평가 일정 및 평가 방법이 있는 경우 이를 포함시킬 수 있다.

〈표 VI-7〉 성과계획서 작성지침 예시

	내 용
계획서 명칭	제목은 해당 부서, 국·실 또는 소속기관의 성과계획서로 함.
제출 시기	시범사업에 선정된 기관은 1999년 5월 31일 이전까지 성과계획서를 기획예산처에 제출하여야 함.
포괄범위	시범사업 선정 기관이 관할하는 기금, 특별회계를 포함한 예산 전 분야의 사업이 포괄되어야 함.
계획서 형태	- 성과계획서는 하나의 계획서로 작성하여야 하지만 기밀사항에 해당하는 부분은 별도로 작성할 수 있음. - 계획서의 형태, 상세도, 범위 등에 있어서는 기관이 자율권을 가짐.
계획서 수정	- 성과계획서의 수정은 기획예산처가 요구하는 경우에 함. - 수정된 성과계획서의 제출기한은 기획예산처가 정함.
비밀자료	- 일반에 공표하기 힘든 자료는 별첨으로 제시하거나 성과계획서 작성의 예외로 할 수 있음. - 대상은 행정명령 등에 의해 비밀로 분류된 분야에 한하며 기획예산처의 동의를 받아야 함.
계획서의 배포 /허가	성과계획서를 일반에 공표하기 이전에 기획예산처의 승인을 받아야 함.
포함되어야 할 사항 (부서만 해당)	- 부서(기관)의 주요 임무 설명 - 부서의 주요 기능과 운영에 대한 중장기 목표(전략 목표)
포함되어야 할 사항 (부서, 실국, 소속기관 공통)	- 전략목표의 하위목표(중간목표) - 회계연도에 달성할 세부목표(성과목표) - 성과목표의 달성 여부를 확인할 성과지표 - 성과목표의 달성에 필요한 예산 - 성과지표의 검증 방법
첨부 가능한 사항	- 목표를 달성하기 위한 수단과 방법 - 목표 달성 또는 성과 제고를 위해 필요한 자율권 - 목표 달성에 영향을 미치는 외부 요소(공동사업 포함) - 부서가 실시한 사업평가 결과 또는 향후 일정

나. 성과보고서

성과보고서도 성과계획서와 유사한 형태로 작성한다. 그러나 성과보고서는 성과계획서에 설정된 성과목표 및 지표의 달성 여부에 초점을 맞춘다. 실제 달성한 성과는 측정된 지표를 기준으로 달성 여부를 표시한다. 목표 미달분야와 사유에서는 미달분야에 한하여 미달된 사유를 설명한다. 목표 미달분야에 대한 향후 계획에서는 목표 미달분야에 대해 사업평가를 통하여 문제점을 확인하는 등 향후 계획을 설명한다. 감사원 감사 결과는 기관의 성과와 관련된 감사원의 감사 결과를 요약하여 표시한다. 부서가 실시한 사업평가 결과 또는 향후 일정은 사업평가 대상분야의 평가 결과를 간략히 기술하고, 향후 사업평가 일정을 설명한다.

〈표 VI-8〉 성과보고서 작성지침 예시

	내 용
보고서 명칭	제목은 해당 부서, 국·실 또는 소속기관의 성과보고서로 함.
제출 시기	시범사업에 선정된 기관은 2001년 2월 28일 이전에 성과보고서를 기획예산처에 제출하여야 함.
포괄범위	성과계획서에서 제시한 전 분야를 대상으로 함.
보고서 형태	- 성과보고서는 하나의 계획서로 작성하여야 하지만 기밀사항에 해당하는 부분은 별도로 작성할 수 있음. - 보고서의 형태, 상세도, 범위 등에 있어서는 기관이 자율권을 가짐.
보고서의 배포 /허가	성과보고서를 일반에 공표하기 이전에 기획예산처의 승인을 받아야 함.
포함되어야 할 사항	- 성과계획서에 설정된 성과목표 및 지표 - 실제 달성한 성과 - 목표 미달 분야와 사유 - 목표 미달 분야에 대한 향후 계획
첨부 가능한 사항	- 감사원 감사 결과 - 부서가 실시한 사업평가 결과 또는 향후 일정

Ⅶ. 結 語

공공부문의 생산성 제고가 지속 가능한 경제성장을 위한 필요조건으로 제시되고 있는 지금, 재정지출의 효율을 높이고 국민의 만족도를 제고하기 위하여 성과주의 예산제도의 도입이 필수적이다. 합리적인 예산 배정 및 평가, 인사 및 보수 등 공공부문의 관리방식 개선, 예산 절감을 유도하기 위하여도 성과에 초점을 둔 예산제도의 도입은 절실하다.

그러나 성과의 측정은 어렵고, 정확한 지표가 존재하지 않는 경우가 많으므로 성과지표에 대한 무리한 적용이나 맹신은 바람직하지 않다. 정부부문의 경우 시장가격이나 수익과 같은 객관적 지표가 없으며, 본질적으로 성과물의 외부효과가 큰 부문이기 때문에 성과의 측정이 쉽지 않다. 또한 수량적인 지표가 존재한다 하여도 예산의 편성과 배분은 경제적 효율과 효과만을 기준으로 이루어지는 것이 아니라 정치적 의사결정 과정을 거치도록 되어 있다. 또한 성과를 측정하여 이를 반영할 경우, 공공기관의 성과가 측정되는 부문에 공공서비스를 집중시키는 등의 부작용도 예상할 수 있다.

따라서 현 단계에서는 예산과 성과를 직접적으로 연계하기보다는 성과자료를 참고자료로 활용하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 성과측정의 결과를 확정적인 해결책으로 보지 않고 경영의 지침으로 삼도록 하여야 한다¹⁾. 예산부서가 성과지표를 맹목적으로 활용하는 경우 본문에서 언급한 부작용이 발생할 가능성이 있다. 따라서 예산부서, 국회, 국민은

1) 성과와 예산을 직접적으로 연계하는 국가는 뉴질랜드뿐이며 캐나다, 호주, 미국은 성과를 이용하여 자원의 배분을 결정하는 것보다는 참고 자료로 활용하는 것이 바람직하다는 입장임.

해당 지표를 예산 편성·결산 심의 등에 참고하는 것이 적절할 것이다.

성과계획 및 지표는 예산부서보다 지출부서가 부서의 관리개선을 위해 활발히 사용하여야 한다²⁾. 적절한 성과목표의 선정 및 성과지표의 개발은 부서의 관리방식을 개선하고 조직의 변화가 필요하다는 점을 인식시키며, 대국민 서비스 제고를 위한 자극제가 되는 등 부서의 입장에서 볼 때 긍정적인 효과가 많기 때문이다.

성과주의 예산제도의 실효성을 제고하기 위해서는 관리방식, 조직, 인사, 예산회계, 감사 등 다양한 분야의 개선도 추진되어야 한다. 정부회계를 점진적으로 발생주의로 전환해 나감으로써 성과에 소요된 비용을 더욱 정확히 측정해 나가는 것이 필요하고, 감사의 초점도 투입이 아닌 성과 중심으로 전환함으로써 정부의 성과관리가 일관성을 갖도록 하는 것도 필요하다. 그러나 아직 성과감사에 대한 방법론이 불확실하므로 점진적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다. 분권화와 권한 이양, 관리방식을 행정에서 경영으로 전환하는 것, 경쟁개념의 도입, 성과에 바탕을 둔 인사제도 등을 점진적으로 추진해 나감으로써 정부부문의 성과관리를 개선해 나가는 것도 필요하다.

마지막으로 성과주의의 정착을 위해서는 최고 의사결정자와 국회, 국민으로부터의 지지가 절실히 필요하다. 미국의 경우 '정부 성과 및 결과법'을 제정하는 등 행정부가 주도하여 예산제도를 개편하던 이전과는 달리 의회와 행정부가 공동으로 추진하고 있다. 이에 따라 개편된 예산제도의 실천 가능성이 높아진 것은 물론이다.

2) 미국 연방재난관리국의 경우 부서 목표인 재난으로부터 인명과 재산 보호를 달성하기 위하여 이전까지 사후 관리에 초점을 두었으나 성과 제고를 위해 사전, 재난 기간, 사후의 전 과정에 대처하는 방식으로 조직과 활동을 개편함. 미국 보훈병원은 성과지표를 통해 부서가 제공하는 의료서비스의 질, 비용, 효과의 개선을 도모함. 구체적으로 43개 보훈병원의 심장수술자료를 수집·비교하여 수술 후 입원기간, 과도한 검진 축소, 수술 후 감염 축소 등의 성과를 거둠. 미국 육군 공병단은 조달분야에서 5단계에 달하던 결제절차를 2만 5천달러 이하의 조달물품에 한하여 1단계로 축소하는 등 자율성 확대로 비용(6백만달러)과 인원(175명)을 감축함.

參 考 文 獻

- 金裕燦, 『獨逸의 財政』, 韓國租稅研究院, 1997.
- 朴奇白, 『캐나다의 財政』, 韓國租稅研究院, 1997.
- , 『OECD 가입에 따른 재정운영 방향 재정립』, 韓國租稅研究院, 1997.
- 박재완, 「공공부문 생산성과 공공감사의 합리화방안」, 최광·임주영(편), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 한국조세연구원, 1997.
- 유일호, 「공공부문 생산성 제고를 위한 예산제도의 개선」, 『국제경쟁력 강화를 위한 공공부문의 생산성 제고』, 한국조세연구원, 1996. 8.
- , 「공공부문 생산성과 예산제도의 개선방안」, 최광·임주영(편), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 한국조세연구원, 1997.
- 윤건영, 「공공부문 생산성 제고를 위한 개념 틀과 현실적 과제」, 최광·임주영(편), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅰ)』, 한국조세연구원, 1997.
- 李啓植·文亨杓(編), 『政府革新—先進國의 戰略과 教訓』, 한국개발연구원, 1995.
- 이은상·이준규, 「공공부문 생산성과 예산제도의 개선방안」, 최광·임주영(편), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 한국조세연구원, 1997.
- 임주영, 「공공부문 생산성 제고의 논리와 기본방향」, 임주영(편), 『공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅰ)』, 한국조세연구원, 1998.

차병권, 『재정학개론』, 1994.

최성수, 『재정학』, 1997.

崔濬旭, 『英國의 財政』, 韓國租稅研究院, 1997.

Boorsma, Peter B. and Piet de Vries, "The Drive for Public Productivity: The Dutch Experience, 1980~1993," *Public Productivity & Management Review*, Vol. 19, No. 1, September 1995, pp. 34~45.

Bouckaert, Geert, "Measurement and Meaningful Management," *Public Productivity & Management Review*, Vol. XVII, No. 1, 1993.

Boyle, R., *Designing and Using Performance Indicators*, Dublin, Institute of Public Administration, 1996.

Carter, N., R. Klein and P. Day, *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*, London, Routledge.

Cohen, Steven A., "Defining and Measuring Effectiveness in Public Management," *Public Productivity & Management Review*, Vol. XVII, No. 1, 1993.

Council of Europe, *The Use of Performance Indicators in Local Public Services*, Vol. XVII, No. 1, 1997.

Department of Agriculture, *USDA Strategic Plan 1997~2002*, September 1997.

Department of Commerce, *FY 1999 Annual Performance Plan*, March 1998.

Department of Defense, Defense Finance and Accounting Service, *1998 Strategic Plan*, 1997.

_____, The Army Research Laboratory, *Applying the Principles*

of the Government Performance and Results Act to the Research and Development Functions, 1996.

Department of Education, *Strategic Planning and Performance Management: The U. S. Department of Education's Experience*, May 8, 1997.

Department of Energy, Energy Information Administration, *Use and Development of Performance Measures*, June 20, 1996.

_____, *Performance Agreement*, September 1997.

_____, *Science, Technology & Energy for the Future: FY 1999 Congressional Budget Request*, February 1998.

_____, *Strategic Plan*, September 1997.

Department of Health and Human Services, *Strategic Planning in the Office of Child Support Enforcement*, July 1996.

Department of Housing and Urban Development, *Management Case Study Public Housing Management Assessment Program*, May 9, 1996,

Department of Justice, *FY 1999 Summary Performance Plan*, February 1998.

Department of Labor, *OCFO Strategic Plan: FY 1997~ FY 2002*, September 1997.

Department of State, Diplomatic Security Service, *The Personnel Security/Suitability Division Performance Measurement Pilot Project*, June 1996.

Department of the Interior, *Financial Management Status Report and Strategic Plan 1999-2003*, September 1998.

_____, *Use of Strategic Planning and Reinvention and the Implementation of the Government Performance and Results Act*, GPRA Case Study, 1996.

Department of Trade and Industry, *The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, The Stationery Office, 1997.

Department of Transportation, *FY 1999 Performance Plan*, 1998.

_____, *Strategic Plan for Fiscal Years 1997~2002*, 1996.

Department of Treasury, Internal Revenue Service, *Strategic Plan for Fiscal Years 1997~2002*, September 30, 1997.

Department of Veterans Affairs, Kizer, Kenneth W., *Prescription for Change: The Guiding Principles and Strategic Objectives Underlying the Transformation of the Veterans Healthcare System*, March 1996.

_____, *Performance Plan and Budget Summaries*, 1998.

Diamond, Jack, "Measuring Efficiency in Government: Techniques and Experience," A. Premchand ed., *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, IMF, 1990.

DiIulio, John J. Jr., Gerald Garvey and Donald F. Kettl, *Improving Government Performance—An Owner's Manual*, The Brookings Institution, 1993.

Eisenberg, Elliot F. and Patricia W. Ingraham, "Analyzing the Comparative Pay-for-Performance Experience: Are There Common Lessons?," *Public Productivity & Management Review*, Vol. XVII, No. 2, Winter 1993, pp. 117~128.

Environmental Protection Agency, *1999 Annual Plan*, 1998.

_____, *EPA Strategic Plan*, September 1997.

Federal Emergency Management Agency, *Strategic Plan, Draft Revisions*, August 21, 1997.

Few and Vogt, "Measuring the Performance of Local Gover-

- ments in North Carolina," *Government Finance Review*, 1997.
- Financenet, *Compilation of Better Features of Annual Performance Plans*, 1998.
- Ganley, J. S. and Cubbin J. S., *Public Sector Efficiency Measurement*, North-Holland, 1992.
- GAO, *Agencies' Strategic Plans under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review*, Version 1, March 1997.
- _____, *Agencies' Annual Performance Plans under the Results Act: An Assessment Guide to Facilitate Congressional Decisionmaking*, February 1998.
- _____, *Agency Performance Plans, Examples of Practices That Can Improve Usefulness to Decisionmakers*, February 1999.
- _____, *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*, June 1996.
- _____, *GPRA Managerial Accountability and Flexibility Pilot Did Not Work As Intended*, Report to Congressional Committees, April 1997.
- _____, *Managing for Results: An Agenda to Improve the Usefulness of Agencies' Annual Performance Plans*, September 1998.
- _____, *Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance*, Report to Congressional Committees, May 1997.
- _____, *Managing for Results: Critical Issues for Improving Federal Agencies' Strategic Plans*, Report to Congressional Requesters, September 1997.
- _____, *Managing for Results: Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act*, June 3, 1997.

- _____, *Measuring Performance: Strengths and Limitations of Research Indicators*, Report to Congressional Requesters, March 1997.
- _____, *National Park Service: Efforts to Link Resources to Results Suggest Insights for Other Agencies*, April 1998.
- _____, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, March 1997.
- _____, *Performance Management*, 1998.
- _____, *The Government Performance and Results Act: 1997 Government-wide Implementation Will Be Uneven*, Report to Congressional Committees, June 1997.
- _____, *The Results Act: An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans*, General Government Division, Version 1, April 1998.
- General Services Administration, *FY 1999 Performance Plan*, March 5, 1998.
- Gore, Al., *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*, Third Report of the National Performance Review, September 1995.
- _____, *Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement*, Benchmarking Study Report, National Performance Review, June 1997.
- Grifel, Stuart S., "Performance Measurement and Budgetary Decision Making," *Public Productivity & Management Review*, Vol. XVI, No. 4, 1993.
- Halachmi, Arie(ed.), "Service Quality in the Public Sector: An International Symposium," *Public Productivity & Management Review*, Vol. 21, No. 1, September 1997, pp. 7

~12.

Halachmi, Arie and Bouckaert Geert(eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*, Quorum Books, 1996.

HM Customs & Excise, *The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, The Stationery Office, 1997.

HMSO, *Better Accounting for the Taxpayer's Money*, The Government Proposals, 1995.

HM Treasury, *Output and Performance Measurement in Central Government: Some Practical Achievements*, Treasury Working Paper No. 45.

———, *Internal Audit Training and Development Handbook*, The Government Internal Audit Standard, 1998.

———, *Public Expenditure: Statistical Analyses 1999-2000*, London: The Stationery Office, 1999.

———, *Executive Agencies: A Guide to Setting Targets and Measuring Performance*, London: HMSO, 1992

———, *The Government Internal Audit Manual*, London: HMSO, 1996.

———, *The Government's Measures of Success Output and Performance Analyses*, 1999.

Inland Revenue, *The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, The Stationery Office, 1997.

Kamensky, J., "Program Performance Measures: Designing a System to Manage for Results," *Public Productivity and Management Review*, Vol. 16, 1993, pp. 395~403.

Martin, L., "Outcome Budgeting: A New Entrepreneurial Approach to Budgeting," *Journal of Public Budgeting, Ac-*

counting & Financial Management, 9(1), Spring 1997, pp. 108~126,

Miller, Trudi C.(eds.), *Public Sector Performance*, The Jones Hopkins University Press, 1984.

Ministry of Defence, *Performance Report*, The Stationery Office, 1995/96, 1996.

NASA, Ladwig, Alan M. and Gary A.Steinberg, *Strategic Planning and Strategic Management within NASA*, June 1996.

_____, *Performance Plan*, 1996.

National Academy of Public Administration, *Toward Useful Performance Measurement: Lessons Learned from Initial Pilot Performance Plans Prepared under the GPRA*, November 1994.

National Audit Office, *Benefits, Agency: Performance Measurement*, London: The Stationery Office, 1998.

_____, *Examinations at Grant-Maintained Schools in England 1996~97*, Report by the Comptroller and Auditor General on Department for Education and Employment, 1998.

_____, *Major Equipment Storage*, Report by the Comptroller and Auditor General on Ministry of Defense, 1998.

_____, *The Defense Evaluation and Research Agency: Review of Performance*, Report by the Comptroller and Auditor General on Ministry of Defense, 1998.

_____, *Value for Money Review of Performance Measurement*, Report by the Comptroller and Auditor General on Highlands and Islands Enterprise, 1998.

National Center for Public Productivity, *A Brief Guide for Per-*

- formance Measurement in Local Government*, Rutgers University, 1997.
- NSF, Thomas, Eleanor, *Strategic Planning at the National Science Foundation*, July 1996.
- Nyhan, R. and H. Marlowe, "Performance Measurement in the Public Sector: Challenges and Opportunities," *Public Productivity and Management Review*, Vol. 18, 1995, pp. 333~348.
- OECD, *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, PUMA, 1995.
- , *In Search of Results: Performance Management Practices*, PUMA, 1997.
- , *Performance Management in Government: Issues and Illustrations*, PUMA Occasional Papers No. 5, 1994.
- , *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, PUMA Occasional Papers No. 9, 1996.
- , *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, PUMA, 1996.
- , "Programme Evaluation," PUMA, PUMA/SBO(97)7, 1997.
- , *Public Management Development*, Survey and Updates, PUMA, 1991~95.
- , "Survey of Recent Budgetary Developments," PUMA, PUMA/SBO(98)3/ANN, 1998.
- Office of House Majority Leader, "Evaluation of FY 1999 Agency Performance Plan," <http://freedom.house.gov/results/measure/finalscores.asp>, 1999.
- Office of Management and Budget, *Budget of the United States*

- Government*, GPO: Washington, D.C., FY 1997~1999.
- , *Capital Programming Guide*, Circular No.A-11, Part 3 Supplement, 1997.
- , *Government Performance and Results Act of 1993: Managing for Results*, OMB summary description of law, 1994.
- , *Government Performance and Results Act*, Report to the President and Congress, May 1997.
- , *Government-wide Performance Plan FY 1999*, 1998.
- , *Report to the President and Congress from the Director of OMB*, 1997.
- , *Strategic Plan, FY 1998~2003*, September 30, 1997.
- , "Preparation and Submission of Strategic Plans and Annual Performance Plans," Circular No.A-11, Part 2, 1998.
- Office of Personnel Management, *Congressional Budget Justification: FY 1999 Annual Performance Plan*, February 1998.
- , *Federal Human Resources Management for the 21st Century, Strategic Plan FY 1997~FY 2002*, September 30, 1997.
- Osborn, D. and T. Gaebler, *Reinventing Government*, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- Premchand, A., "Performance Measurement and Evaluation," *Public Expenditure Management*, IMF, Washington, D. C., 1993, pp. 189~206.
- , *Government Budgeting and Expenditure Controls*, 1983.
- Scott, Graham and Peter Gorringer, "Reform of the Core Public Sector: the New Zealand Experience," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 48, No. 1, 1989.
- Sorber, A., "Performance Measurement in the Central Govern-

- ment Departments of the Netherlands,” *Public Productivity & Management Review*, Vol. XVII, No. 1, 1993.
- The Congressional Budget Office, *Using Performance Measure in the Federal Budget Process*, July 1993.
- The Congressional Institute, “Evaluation of FY 1999 Agency Performance Plan,” <http://205.177.101.10/longinst/results/scorecprd.html>.
- The Prime Minister and The Minister for the Cabinet Office, *Modernising Government*, London: The Stationery Office, 1999.
- The Stationery Office, *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform*, Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999~2002, 1998.
- , *Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability*, Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999~2002, 1998.

〈附錄 1〉 GPRA의 內容

가. 전략계획(Sec. 306, chapter 3, title 5)

- ① 1997년 9월 30일 이전까지 각 부서의 장은 OMB와 의회에 전략계획을 제출하여야 하며 다음의 내용을 포괄하여야 한다.
 - 부서의 주요 기능과 운영을 포괄하는 임무 설명서(mission statement)
 - 부서의 주요 기능과 운영에 대한 전반적인 목적과 목표: 결과와 관련되어 있어야 한다.
 - 목적과 목표를 달성하기 위한 방법 설명: 운영과정, 기술 및 기법, 필요한 인력·자본·정보 등
 - 전반적인 목표, 목적과 성과 목적(performance goals)의 연계성 설명
 - 전반적인 목표와 목적을 달성하는 데 영향을 미치는 주요한 외부 요소
 - 전반적인 목표와 목적을 설정 또는 수정하는 데 사용된 사업평가에 대한 설명과 향후 사업평가에 대한 일정
- ② 전략계획서는 제출된 회계연도로부터 최소 5년간을 포괄하여야 하며 매 3년마다 갱신 또는 수정되어야 한다.
- ③ 성과계획은 부서의 전략계획과 합치하여야 한다.
 - 전략계획서에 포함되지 않는 회계연도의 성과계획은 제출할 수 없다.
- ④ 전략계획서를 개발할 때 부서는 의회와 협의하여야 하며 해당 계획과 이해관계가 있는 기관의 의견을 참조하여야 한다.

나. 성과계획(Sec. 1115, chapter 11, title 31)¹⁾

- ① OMB의 장은 각 기관에 기관의 사업 활동(program activity)을 포괄하는 연례 성과계획 제출을 요구할 수 있다.
 - 사업 활동으로 달성할 성과 수준을 정의하는 성과 목적을 설정하고
 - 해당 목적은 객관적이고, 수량화할 수 있으며, 측정 가능한 형태로 표시되어야 한다(다른 형태로 하는 것이 승인되는 경우는 예외).
 - 간략하게 운영 과정, 기술·기법, 필요한 인력·자본·정보 등을 설명
 - 각 사업활동과 관련된 산출, 서비스 수준, 결과를 평가 또는 측정에 사용될 성과지표로 설정
 - 실제 사업의 결과를 설정된 성과목적과 비교할 수 있는 기준을 제공하여야 한다.
 - 측정된 값을 확인할 수 있는 수단을 설명하여야 한다.
- ② 만약 기관이 OMB와의 협의하에 특정 사업의 성과목적을 설정할 수 없는 것으로 판단될 때는 다른 형태도 가능하다.
 - 이 경우 최소 효과사업(minimally effective program) 및 성공적 사업(successful program) 또는 OMB의 장이 승인한 대안에 대한 독립적인 설명서가 필요하고 해당 설명은 충분히 세밀하고, 기준을 충족하는지 여부를 독립적으로 판단할 수 있어야 한다.
 - 또한 성과 목적이 표현 불가능하거나 비현실적인 이유를 설명하여야 한다.
- ③ 각 기관은 사업 활동을 합산, 분할 또는 통합할 수 있다.
 - 다만 기관의 주요한 기능과 운용을 형성하는 사업활동의 중요성을 최소화하거나 누락시키지 않는 통합이어야 한다.

1) 예산서 제출에 대한 규정(Sec. 1105, title 31)에서는 1999 회계연도 예산서 제출시 전체적인 예산에 대한 성과계획이 포함되도록 규정함.

- ④ 각 기관은 연례사업계획서의 부록에 다음 사항을 첨가할 수 있다.
- 행정명령(executive order)에 의해 국가안보나 외교적 이익을 위해 비밀을 유지하도록 승인된 사항이나 또는 대외비(classified)

다. 사업 성과보고(Sec. 1116-1117, chapter 11, title 31)

- ① 2000년 3월 31일 이전에, 그 후로는 각 연도의 3월 31일 이전에 각 기관의 장은 대통령과 의회에 이전 회계연도의 사업성과에 대한 보고서를 제출하여야 한다.
- 성과보고서에서는 성과계획에서 설정된 성과지표를 제시하여야 한다.
 - 성과목적이 대체 형태일 경우에는 해당 사업의 결과가 최소 효과적 또는 성공적인 사업인지를 판단하는 기준을 충족하는 데 실패했는지 여부를 포함하여 성과계획의 기준에 맞게 설명되어야 한다.
- ② 2000 회계연도의 보고서는 이전 회계연도의 실제 결과를 포함하여야 하며 2001 회계연도는 이전 2개 연도의 실제 결과가 포함되어야 하고, 2002 회계연도와 이후에는 이전 3개 연도의 실제결과가 포함되어야 한다.
- ③ 보고서는 해당 회계연도의 성과목적을 성공적으로 달성했는지를 검토한다.
- 보고서에 포함된 회계연도의 성과 목적 달성 정도를 기초로 현 회계연도의 성과계획을 평가
 - 성과목적을 달성하지 못한 경우 목적이 달성되지 못한 이유, 설정된 성과목적을 달성하기 위한 계획 및 일정, 성과목적이 실현 가능성이 없는 경우에는 왜 그러하며 어떤 조치가 필요한지를 설명하여야 한다.
 - 사용 재원을 설명하고 유예된 성과목적을 달성하는 데 있어서 효과성을 평가

- 보고서에 포함된 회계연도에 완료된 사업평가의 결과(findings)에 대한 요약을 포함하여야 한다.
- ④ 각 기관의 장은 연례 재무보고서(financial statements)에 매년 요구되는 모든 성과 정보를 포함시킬 수 있다.
 - 다만 재무보고서가 해당 회계연도의 3월 31일 이전에 의회에 제출되는 경우에 한한다.
- ⑤ 연간 지출이 2천만달러 이하인 기관은 성과보고서 제출 면제 가능

라. 책임성 및 자율성 확대(Sec. 9703, chapter 97, title 31)

- ① 성과목표 달성에 대한 기관의 책임 증대에 대한 반대급부로 1999 회계연도부터 행정 절차상 규정의 면제 요구를 성과계획에 포함시킬 수 있다.
 - 조직 수준에 대한 인원 규정, 보상에 대한 제한, 예산 과목별 전용 제한 및 금지 등
- ② 면제 조항은 OMB에서 검토 승인한다.
 - 면제를 요구할 때 면제로 인한 효과가 수치적으로 표시되어야 한다.
 - 예상 개선 효과는 실제 성과 및 면제가 없는 경우 향후 예상 성과와 비교된다.
 - 면제에 대한 요구는 해당 규정을 설정한 기관의 허가(endorse)가 없으면 성과계획에 포함되지 못한다.
- ③ 보상에 대한 제한 규정의 면제는 보상의 금전적 변화를 표시하여야 한다.
 - 성과 목표의 초과달성, 충족, 미달에 따른 성과급 액수
- ④ 면제의 유효기간은 OMB가 정하며 1~2년간이다.
 - 유효기간은 갱신 가능
 - 금전적 보상에 대한 것을 제외하고 면제가 3년간 유효한 다음에는 성과계획에서 항구적인 면제를 제안할 수 있다.

마. 시범사업(Sec. 1118-1119, chapter 11, title 31)

1) 성과 계획과 보고

- ① OMB는 각 부서의 장과 협의 후에 1994, 1995, 1996 회계연도에 성과 측정의 시범사업(pilot project)으로 10개 이상의 기관을 지정하여야 한다.
 - 선정된 기관은 사업성과 보고 및 측정에 있어서 정부 기능과 능력을 대표할 수 있어야 한다.
- ② 선정된 시범사업 기관은 1개 이상 기관의 주요한 기능 및 활동에 대한 성과계획 및 사업성과 보고에 착수하여야 한다.
 - 시범사업 기간에 성과계획 준비시 전략계획을 사용하여야 한다.
- ③ OMB는 1997년 5월 1일 이전에 대통령과 의회에 보고서를 제출하여야 한다.
 - 동 보고서는 GPRA에 따라 시범기관이 준비한 계획 및 보고의 비용 및 편익, 유용성에 대해 평가
 - 시범기관이 해당 계획과 보고를 준비하는 데 있어서 직면한 주요한 난관을 적시
 - GPRA법안의 변화가 필요한 부분을 제시하여야 한다.

2) 책임성 및 자율성 제고

- ① OMB는 1995, 1996 회계연도에 대한 책임성 및 자율성 제고의 시범사업으로 5개 이상의 기관을 지정하여야 한다.
 - 해당 기관은 성과측정을 위해 선정된 기관이어야 하며 선정된 기관은 정부 기능과 능력을 대표할 수 있어야 한다.
- ② 선정된 기관은 시범사업에 기관의 1개 이상의 주요한 기능이나 운용과 관련하여 면제 대상을 포함시켜야 한다.

- ③ OMB는 대통령과 의회에 제출하는 보고서에 다음 사항을 포함시켜야 한다.
 - 면제를 통하여 얻은 혜택, 비용, 유용성에 대한 평가
 - 기관이 면제조항을 찾는데 직면한 주요한 난관
- ④ 보고서를 접수한 후 의회는 해당 예산이 연례예산의 일부로 제출되어야 하는지 여부를 명시할 수 있다.

3) 성과예산

- ① OMB는 각 부서의 장과 협의 후에 1998, 1999 회계연도에 성과 예산 편성의 시범사업으로 5개 이상의 기관을 지정하여야 한다.
 - 최소 3개 기관은 성과목적을 위해 선정된 기관이어야 하며 선정된 기관은 사업성과 보고 및 측정에 있어서 정부 기능과 능력을 대표할 수 있어야 한다.
- ② 선정된 시범사업은 성과예산편성을 준비하여야 한다.
 - 해당 예산은 기관의 1개 이상의 주요한 기능이나 운용에 대하여 예산의 규모에 따른 다양한 성과를 제시하여야 한다. 여기에는 결과와 관련된 성과가 포함된다.
- ③ OMB는 해당 기관의 성과예산을 1999 회계연도에 예산과 함께 제출하여야 한다.
- ④ OMB는 2001년 5월 1일 이전에 성과예산 시범사업에 대한 보고서를 대통령과 의회에 제출하여야 한다.
 - 동 보고서는 연례예산의 일부로 성과예산을 포함하는 것의 가능성 및 권고 여부를 평가
 - 성과예산을 준비하는 데 있어서 직면한 주요한 난관
 - 성과예산과 관련된 법규가 제안되어야 하는지 여부
 - GPRA법안의 변화가 필요한 부분을 제시하여야 한다.
- ⑤ 보고서를 접수한 후 의회는 해당 예산이 연례예산의 일부로 제출되어야 하는지 여부를 명시할 수 있다.

〈附錄 2〉 OMB의 成果 關聯 指針²⁾

가. 전략계획

1) 제출 시기

- 정부기관은 그들의 최초 전략계획이 제출된 지 3년 안에 의회에 수정/갱신된 계획을 제출하여야 한다.
- 정부기관은 2000년 9월 30일 이전까지 제출(제출 시한은 〈부표 1〉 참조)
- 정부기관은 의회에 제출하기 45일 이전에 사본을 OMB에 제출해야 한다.

2) 전략계획의 포괄기간

- 전략계획은 최소한 6년을 포괄하여야 한다.
- 연간 성과계획은 현행 전략적 계획에 포괄되어야 한다.

〈부표 1〉 전략계획서 제출 기한 및 포괄 연도

전략계획서 제출 기한	최소 포괄 기간	해당 성과보고서 포함 기간	다음 갱신/ 수정안 제출 기한
September 30, 1997	FY 1997~2002	FY 1997~2002	September 29, 2000
August 1, 1998 ¹⁾	FY 1998~2003	FY 1998~2003	July 31, 2001
September 30, 1999 ¹⁾	FY 1999~2004	FY 1999~2004	September 29, 2002
March 31, 2000 ¹⁾	FY 2000~2005	FY 2000~2005	March 30, 2003
September 29, 2000 ¹⁾	FY 2000~2005	FY 2000~2005	September 28, 2003

주: 1) 수정/갱신된 전략계획의 제출 일자

2) Circular No. A-11, Part II 참조.

3) 전략계획에 포함되어야 할 사항

- 전략계획은 정부기관의 주 기능과 활동을 포괄하여야 하지만 보조 기능이나 활동은 누락 가능
 - * 기관 내부용 전략계획은 세부적이어도 된다.
- 전략계획의 특정한 형태는 없지만 각 기관은 길이, 형식, 이해 가능성을 고려하여 전략계획을 작성하여야 한다.
- 전략계획은 가능하면 하나의 계획이어야 하지만 연관성이 낮은 다수의 기능이 있으면 여러 개의 계획으로 제출하여도 된다.
 - * 이 경우 기관 전체에 대한 개관이 포함되어야 한다.
 - * 다수의 계획이 있고, 제출 시한이 서로 차이가 많이 날 경우 개관의 수정이 가능하다.
- 기존의 성과관련 노력(서비스 기준, 성과 파트너십, 비용 할당 도입, 성과기준 계약, 조세지출의 분석, 이전의 전략계획)을 포함시킬 수 있고, 여타 관련이 있는 활동이나 결과(National Partnership for Reinventing Government, 규제개혁, 기관의 구조조정 및 구조개혁)도 포함한다.
- 다수의 기관이 관련된 사업인 경우 여타 기관의 전략 계획을 검토하여야 한다.
 - * 해당 사업의 주 사업자가 합의된 목적이나 목표를 전략계획에 포함시키고, 다른 기관은 목표 달성 책임이 있는 분야를 명시한다.
- 비밀이 유지되어야 할 부분에 대해서는 부록으로 작성 가능하다.
- 전략계획에 포함되어야 할 사항은 다음과 같다.
 - * 기관의 포괄적인 임무 설명
 - * 기관의 전반적인 목적과 목표
 - * 목적과 목표를 달성하기 위한 방법
 - * 성과계획서의 성과 목적과 전략계획서의 전반적인 목표와의 연계성
 - * 전반적인 목표와 목적을 달성하는 데 영향을 미치는 주요 요소

* 사업평가에 대한 설명과 향후 사업평가에 대한 일정

4) 기관의 포괄적인 임무 설명

- 정부기관의 전략계획은 임무에 대한 진술을 포함하여야 한다.
- 법률 규정, 위임사항, 향후 비전 등

5) 기관의 전반적인 목적과 목표

- 정부기관의 전략적 계획은 하나 이상의 일반적인 목적을 가져야 한다.
- 목표는 목표의 달성 여부를 판단할 수 있도록 정의되어야 한다.
 - * 가능하면 수치적 표현으로 하고 본질적으로 측정 불가능한 수사적 표현이 아니어야 한다.

6) 전반적인 목적과 목표의 달성 방법 기술(description)

- 정부기관의 전략적 계획은 일반적인 목적과 목표를 달성하는 데 이용될 기술, 자원, 과정을 기술하여야 한다(전략과 수단).

7) 연간 성과계획의 목표와 전략계획과의 관계

- 전략계획의 전반적인 목표와 연간 성과계획에 있는 성과목표간의 관계를 기술하여야 한다.
- 성과목표의 유형·성격·범위, 성과목표와 전략계획의 전반적인 목표와의 관계, 일반 목표의 달성 여부를 판단하는 데 있어서의 성과목표의 적합성과 용도에 대한 개요를 설명하여야 한다.

8) 일반적 목표의 달성에 영향을 주는 주요 요소

- 전략계획은 일반적 목표의 달성에 영향을 줄 수 있는 주요 요소들을 식별하여야 한다.
- 만일 확인할 수 있는 주요 요소가 없다면 그 이유를 포함시켜야 한다.

9) 사업 평가와 전략적 계획

- 전략적 계획은 향후 사업평가 일정과 평가 방법을 포함시켜야 한다.
- 동 계획은 평가 결과의 용도도 포함되어야 하며 해당 기간 동안 사업평가 계획이 없다면 그 이유가 설명되어야 한다.

10) 협의

- 전략계획을 준비할 때 정부기관은 의회와 상의하여야 하고, 이해관계가 있는 집단의 견해를 고려하여야 한다.
- 협의와 외부의견 조사는 반대 의견으로 기술될 수 있다.

11) 의회와 OMB에 계획 전달

- 계획은 정부기관의 장이 의회에 전한다.
- 해당 문서는 OMB, 상원(President pro tempore of the Senate) 및 하원의장에게 전달되어야 하고 의회의 관련 위원회에도 배포된다.
- 해당 문서에는 협의 및 외부견해 조사의 요약이 포함된다.
- 민간도 전략계획을 알 수 있도록 하여야 한다.

나. 연간성과계획의 준비와 제출

1) 계획 제출 시기와 제출자

- 기관의 장은 기관의 예산요구와 함께 초기 계획을 OMB에 제출
- 기관의 장은 최종 계획을 대통령 예산서 제출 이후 의회에 보낸다.
- 최종 계획의 수정안을 제출할 수도 있다.

2) 연간 성과계획의 개발에 관한 일반적인 규칙

- 다수의 계획보다는 단일 계획을 준비하여야 한다.
- 전략계획은 연계획의 해당 연도를 포함하여야 한다.

- 전략계획과의 연계가 분명히 밝혀져야 한다.
- 계획의 형태, 상세도, 범위 등에 있어서는 기관이 자율권을 가진다.
- 처음부터 수개 연도에 해당하는 성과 정보를 포함하여야 한다.

3) 단일 성과계획

- 연간 성과계획은 기관 전체를 포괄하는 하나의 계획이어야 한다.

4) 전략적 계획과의 관계

- 연간 성과계획은 현행 전략계획에 포함되어야 한다.

5) 연간성과계획의 요소

- 해당 회계연도에 대한 성과 목표와 지표
- 운영 절차, 기술, 기법, 소요 자원 설명
- 측정할 값의 적합성을 밝히는 데 사용할 방법
- 연방기관 이외 기관의 지원을 받았는지 여부, 전략 계획에 대한 소
 폭 수정, 행정적 제한 규정에 대한 면제 요구(향후에 지침을 제시할
 것임) 등도 포함될 수 있다.

6) 형식(Format)

- 연간계획은 회계연도 1999년과 2000년의 성과목표를 포함하여야
 하며 전략계획의 일반적인 목표는 연간계획에서의 성과목적과 합치
 하여야 한다.
- 2000 회계연도의 성과계획에는 1999 및 2000년의 목표치가 포함되
 어야 하며 1998 회계연도의 실제 성과 정보를 포함하는 것을 권고
 한다.

7) 예산과의 관계

- 예산부록에 있는 기관의 재정계획(Program and Financing

Schedules)의 개별 사업은 연례 성과계획의 성과목표 또는 지표에 포함되어야 한다.

- * 성과 목표 또는 지표는 1년 이상의 것이어도 된다.
- 연례 성과계획은 재정계획의 사업을 포괄하고 기관의 주요 기능이 나 사업이 포괄된 경우 성과계획의 배열은 기관의 재량에 따른다.
- 재정계획의 사업과 동일한 경우에는 재정계획의 배열을 기초로 하여도 되지만 이해하기 쉽도록 통합 및 분할을 할 수 있다.
- 이 경우 재정계획도 바뀌어야 하며 기관은 직접비, 간접비 등을 성과 목표에 따라 분류하는 데 최선의 노력을 기울여야 한다.
- * 분류가 어려운 경우 간접비에 대한 독립적인 프로그램을 설정할 수도 있다.

8) 성과 목표 및 지표 개발을 위한 일반 지침

- 연간 성과 계획은 성과목적을 포함해야 한다.
- 성과목적은 객관적이고 양적인 방법이나 실제적인 성과를 정확하고 독립적으로 판단할 수 있도록 정밀한 설명으로 정의되어야 한다.
- 일반적인 목표는 결과 형태이어야 하며 산출도 보조자료로 사용된다.
- 금융지원과 관련된 경우 해당 사업의 지원을 축소할 경우 목표 값이 어떻게 변하는지에 대한 설명이 있어야 한다.
- 연례계획에는 기관 전체에 대한 목표 또는 지표와 수단 형태의 목표를 포함할 수 있다³⁾.

9) 향후 성과나 이전 연도의 예산을 사용한 성과의 반영

- 연간계획은 회계연도 동안 이용 가능하거나 확대된 자원과 관계된

3) 기관 전체의 목표로는 근무 환경 개선, 조직 축소, 합리화 등이 포함됨. 수단 형태의 목표로는 정책, 법제화, 규제, 관리적 개혁이 포함됨.

모든 성과를 포함해야 한다.

- 여기에는 이전 연도의 자금이 근기해서 세워진 회계연도 성과와 동 회계연도에 요구한 예산에 의해 달성될 성과가 포함되어야 한다.

10) 방법 · 전략의 설명, 필요한

자원 · 과정 · 기술의 적시(identify)

- 연례계획은 기관이 목표를 달성할 방법을 설명하고, 필요한 자원 · 과정 · 기술을 적시하여야 한다.
- 목표 달성과 관련하여 특정한 규제나 조세지출이 있는 경우 이를 적시하여야 한다.
- 목표 달성과 관련하여 법안의 제정이 필요한 경우 이를 포함하여야 한다(OMB Circular A-19, Section 6 참조).
- 자본적 지출인 경우 자본적 지출에 대한 지침을 따라서 한다(OMB Circular A-11, Part 3 참조).
- 기관은 목표 달성과 관련하여 문제가 되는 관리적 요소를 적시하고 필요한 조치를 포함시킬 수 있다.

11) 검증(verification and validation)

- 연간계획은 측정된 성과가치를 확인하기 위해 정부기관이 이용할 방법을 적시하여야 한다.
- 적합한 기준선 자료, 측정된 자료의 원천 등을 표시하여야 한다.

12) 세부 성과 정보의 가용성

- 기관은 하위계획의 세부 내용을 문의할 경우 이에 응해야 한다.

13) 공표되지 않는 자료

- 일반에 공표하기 힘든 자료는 대외비로 분류하여 별첨으로 제시할 수 있지만 최소한으로 하여야 한다.

14) 다른 형태의 측정 방식 요구

- 정부기관이 다른 형태의 측정 방식을 요구할 경우에는 OMB의 승인을 받아야 한다.
- 제시된 목표와 실제 성과의 비교를 통하여 정확하고 독립적인 판단이 가능하도록 성과 목표가 정의되어야 한다.

15) 기관이 성과목표에 포함될 사항의 제외를 요구하는 경우

- 성과목표에 대한 제외는 OMB의 승인을 얻어야 한다.
- 통합으로 하나의 성과목표가 한 개 이상의 사업으로 구성될 때 승인은 재정계획(PFS)의 단위를 기준으로 한다.
- 제외되는 경우 연례계획에 제외되는 것을 언급하여야 하며 이유를 설명하여야 한다.

16) 민간에 대한 배포와 허가

- 최초의 계획은 행정부 밖으로 배포되지 않을 수도 있다.
- 최종계획과 수정된 최종계획은 공공에 공표되어지기 전에 OMB의 허가를 얻어야 한다.
- 최종계획은 간략하고 정보를 제공하는(informative) 형태이어야 하며 등을 통하여 배포하는 것을 고려하여야 한다.

17) 최종계획의 수정

- 최종계획의 수정은 의회나 예견치 못한 응급상황이 발생하는 경우로 제한한다.

18) 2000년 연간계획의 적용 회계연도 기간

- 회계연도 2000년의 연간계획은 1999년과 2000년 동안의 성과목표를 포함하고 있어야 한다.
- 정부기관은 1998년 성과계획, 향후 회계연도의 성과계획까지도 포

함하도록 권장된다.

19) 2000년 연간계획에서 성과목표의 배열

- 예산과의 관계 설명 참조

20) 연례 사업성과보고의 요소

- GPRA의 내용 참조

財政制度의 改革 — 成果主義를 中心으로 —

박기백 · 최준욱

성과주의 예산제이란 정부지출의 성과가 예산의 편성, 통제 및 관리, 사후 평가 및 환류(feedback), 감사의 중심이 되는 것을 의미한다. 미국, 뉴질랜드 등 비롯한 다수의 OECD 국가가 투입 위주에서 성과 위주의 예산제도로 전환하고 있다. 반면 우리나라의 현행 예산제도는 지출의 성과가 아닌 지출 규모에 초점을 두는 투입 위주의 예산제도이다. 따라서 성과에 대한 정보를 적극적으로 활용하여 재정지출의 생산성, 효율성, 만족도 제고를 도모할 필요가 있다. 합리적인 예산배정 및 평가·인사 및 보수체계 개편, 예산 절감을 유도하기 위해서도 성과에 초점을 둔 예산제도의 도입이 요구된다.

성과주의 예산제도는 점진적으로 도입하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 정부의 국·실·소속기관을 대상으로 시범사업을 시행할 필요가 있다. 또한 기획예산처는 성과주의 예산제도의 전반적인 관리를 맡고, 지출부서가 성과계획 및 보고를 담당하는 역할 분담이 필요한 것으로 보인다.

정부부문의 경우 시장가격과 같은 객관적 지표가 없고, 외부효과가 커서 성과의 측정이 쉽지 않다. 또한 성과를 측정하여 이를 반영하면 공공기관이 성과가 측정되는 부문에 공공서비스를 집중시키는 등의 부작용이 있을 수도 있다. 따라서 성과지표를 무리하게 적용하지 말고 예산편성의 참고자료로 활용하는 것이 바람직하다.

성과주의 예산제도의 실효성을 제고하기 위해서는 관련 분야의 개선

도 추진되어야 한다. 정부회계를 점진적으로 발생주의로 전환해 나감으로써 성과에 소요된 비용을 더욱 정확히 측정해 나가는 것이 필요하고, 감사의 초점도 투입이 아닌 성과 중심으로 전환하는 것이 필요하다. 분권화와 권한이양, 경쟁의 도입, 성과에 바탕을 둔 인사제도 등도 점진적으로 추진해 나감으로써 정부부문의 성과관리를 개선해 나가는 것도 필요하다.

<Abstract>

Reform of budget system **—focusing on performance-based—**

Park, Ki-Baeg · Choi Joonook

Performance-based budget system means that budgeting, control and management, evaluation and feedback, and auditing of budget are based on the performance of expenditures. Many OECD countries including U. S. A and New Zealand have been changing their budget system from input-based budgeting to performance budgeting. However, Korean budget system is input-based budgeting focusing on the size of expenditures, not on the achievement by expenditures. Consequently, Korean government needs to improve productivity, efficiency, and satisfaction of expenditures by an active use of performance information. In addition, performance budgeting is required to rationalize budget allotment and evaluation, to change human resource management and payoff system, to induce budget saving.

Gradual introduction of performance budget system is desired. For this purpose, it is recommended to conduct pilot projects for divisions or agencies of governmental departments. Ministry of planning and budget should take charge of general management of performance budget system and the spending departments should take charge of performance planning and reporting.

It is hard to measure the performance of government expenditures

since government service does not have objective indicators such as market price and broadly affected by external effects. Furthermore, if performances are measured and used in budgeting, it can bring an adverse effect that government personnel may focus their public service only to the areas where performances are measured. Hence, performance indicators should be used as reference figure in budgeting and should not be interpreted excessively.

To improve performance budget system, the enhancement for related areas needs to be propelled. The governmental accounting system should be gradually changed to accrual basis to measure the cost of performance more accurately. In addition, the focus of audit should be changed from inputs-based to performance-based. Finally, performance management of public sector should be improved by decentralization and delegation of power, introduction of competition, and performance-based human resource management.

〈著者略歷〉

朴 寄 白

서울大學校 經濟學科 卒業
美國 Wisconsin-Madison大 經濟學 碩·博士
現 韓國租稅研究院 研究委員

崔 濬 旭

美國 Wisconsin-Madison大 經濟學科 卒業
美國 Pennsylvania大 經濟學 博士
現 韓國租稅研究院 專門研究委員

政策報告書 99-01

豫算制度의 改革

— 成果主義를 中心으로 —

1999年 12月 23日 印刷

1999年 12月 30日 發行

著 者 朴寄白·崔濬旭

發行人 柳一鎬

發行處 韓國租稅研究院

☎1318-1160 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話：2186-2114(代), 팩시밀리：2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 印刷 상 일 인 쇄

© 韓國租稅研究院 1999

ISBN 89-8191-156-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원