

## OECD 국가의 성과중심 재정 운영 : 최근 동향과 시사

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

### I. 문제 제기

정부 활동에 대한 성과관리는 오래 전부터 관심을 갖고 추진되어 온 정책과제이다. 성과관리는 특히, 지난 1980년 대 이후 그 중요성이 강조되었고, 그 결과 각종 실천적 수단과 조치들이 강구되었다. 이러한 배경에는 80년대를 전후로 상당수의 OECD 국가들이 경기불황, 공공서비스의 수요 증대(질, 양 차원의 수요 증대), 시민의 조세부담 기피 현상 등을 경험한 시대적 환경이 큰 몫을 하였다. 한마디로 이러한 요인들은 중앙정부와 지방정부 모두에 대해 공공 책임성(public accountability) 제고를 요구하는 강력한 압력으로 작용하였다. 그리고 정부의 예산, 재정관리, 재무보고 등에 “성과 또는 결과 중심(performance-or results-based)”의 새로운 시스템을 도입할 것을 촉구하는 정부관리 개혁의 촉발제로 작용하였다.

이러한 개혁의 움직임은 그 동안 투입(input)에 초점을 두어온 정부의 예산관리 방식을 산출물(output)과 결과 및 성과(results, outcome)에 중점을 두는 방식으로 전환시키는 계기를 가져다주었다. 즉, 중앙정부와 지방정부 그리고 그에 속하는 단위조직(실/국/과 등)들이 적법한 예산집행을 통해 “어떤 행정서비스를 공급하였다”라는 기존의 단순 점검방식에서 벗어나 예산집행 결과 “어떤 결과와 효과가 달성되었다”라는 성과측정에 초점을 두는 본질적 변화를 초래하기 시작하였다. 이러한 관리방식의 변화에는 행정서비스를 대상으로 하는 성과관리 시스템 - 성과목표의 설정, 성과지표의 개발, 성과측정, 측정결과의 정책 환류 등 - 의 개발과 예산회계제도 및 정부관리 철학의 전환이 핵심 역할을 수행하고 있다.

새로운 성과관리시스템이 가져다주는 장점과 혜택은 매우 분명하고 그 효과가 증

가 일로에 있으므로 성과관리의 중요성은 앞으로도 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 그러나 이와 관련하여 명심해야 할 사실은 성과관리의 효과가 의도한 바대로 구현되기 위해서는 “장기적 시각과 현실적 기대감(a long-term approach and realistic expectations)”을 가지고 성과관리 문제를 접근해야 하는 점이다(OECD(2004), p. 1). 충분한 인프라의 구축과 여건의 조성이 없는 상태에서 지나친 기대감과 단기적 시각에 의존하여 이 문제에 접근할 경우 성과관리 프로그램은 실패할 가능성이 매우 높다. 일반적으로 성과측정 수단(성과목표, 지표 등)을 개발하는 과정이나 그것이 공무원 사회와 정치권에서 충분히 수용, 활용되기까지는 상당한 기간이 걸리기 때문에 이에 대한 정책적 감안과 준비를 철저히 하는 것이 중요하다. 아울러 이보다 더 중요한 것은 정부의 활동 중에는 공공부문 고유의 문화와 가치기준과 결부되어 사실상 성과 측정이 불가능한 것들이 있다는 사실이다. 따라서 정부부문의 성과를 관리하고자 할 경우 민간기업과 달리 경제, 재정적 성과 측면 이외에 다양한 사회적 요인(social factors)들을 신중히 고려하는 접근을 취하는 것이 합리적이다(OECD(2004), p. 1).

이러한 사실을 인식하면서 이 글은 현재 성과중심의 정부관리를 주도하고 있는 선진국의 최근 동향을 거시적으로 파악함으로써 우리나라의 정부(중앙정부와 지방자치단체) 관리가 성과 중심으로 이루어질 수 있도록 도모하는데 그 목적을 두고 있다. 이러한 목적을 위해 본 논문은 국내의 재

정성과 관리 실태를 간단히 살펴보는 한편 최근에 발표된 OECD의 문헌(Public Sector Modernization: Governing for Performance, OECD Observer, 2004, 8.)을 구체적으로 정리, 기술하는 접근을 취하고 있다 (이 글에서는 특히, OECD 국가들이 추진 중인 성과중심의 예산관리를 중심으로 최근의 동향, 장점 및 문제점, 향후 과제 등에 관하여 요약 기술하는데 중점을 두고 있다).<sup>1)</sup>

## II. 우리나라의 성과관리 실태 - 예산회계를 중심으로

### 1. 선진국의 정부관리 개혁

1980년대 이후 세계의 주요 선진국들이 정부관리 시스템을 전면 개편하였고, 그 핵심 기반으로 행정서비스의 효율성과 효과성 제고를 목적으로 하는 성과관리체제를 구축하였음은 앞서 지적한 바이다.<sup>2)</sup> 성과관

1) 이 글에서 다루는 내용 중 II항(우리나라의 성과관리 실태-예산회계 중심으로)을 제외한 대부분의 내용(특히, III항: OECD 국가의 최근 성과관리 동향)은 OECD의 문헌(Public Sector Modernization: Governing for Performance, OECD Observer, 2004, 8.)을 토대로 중요한 사항을 번역, 정리한 것임을 밝혀둔다.

2) 각국은 효율성, 효과성, 투명성, 책임성 등의 원리 아래 정부관리 시스템을 전면 개편하였고, 그 일환으로 예산회계체제의 개혁을 단행하였다. 동 개혁은 예산의 목적과 예산집행의 결과를 비교·측정하는 성과관리(performance

리체제의 구축 과정에서는 성과예산제도(performance-based budgeting)의 도입과 성과관리가 가능한 회계제도의 개편 그리고 재정정보화 구축 등 예산회계제도의 구조개편이 중추적인 역할을 담당하였다. 성과예산제도는 구체적으로 프로그램 예산제도(program budgeting)의 도입,<sup>3)</sup> 확산에 초점이 맞추어졌고 회계제도는 현금주의(cash basis) 단식부기회계제도에서 발생주의(accrual basis) 복식부기회계제도로의 전환에 초점이 주어졌다. 이러한 과정에서 예산회계에 비용과 수익 개념이 강화되고 특히, 원가산정 및 배분문제를 다루는 원가산정시스템(costing system)의 개선 노력이 증대되었다. 이와 함께 예산 운영방식이 단년도 중심에서 다년도 중심으로 전환되었고, 예산운영의 자율성과 책임성을 기관과 조직의 하부구조로 확대하는 하향식 자율예산(top-down budget) 방식, 발생주의 예산제도 등이 일부 국가를 중심으로 실시되

management) 예산회계제도의 구축에 중점을 두었다. 영연방국가(영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다)를 필두로 미국, 스웨덴, 프랑스 등이 주도적인 역할을 수행하고 있다(임성일(2004), p. 34).

3) 프로그램예산제도는 예산의 투입요인에 중점을 두는 “투입 중심(input-oriented)”의 예산운영체제와 달리 예산집행의 결과를 중시하는 “산출물 중심(output-oriented)”의 성과관리형 예산운영체제를 그 특성으로 한다. 이러한 특성으로 인해 프로그램예산제도의 도입은 궁극적으로 예산회계 관리의 기본단위와 관련 재정정보의 수집, 분류, 분석, 활용방식 등에 일대 전환을 초래하게 된다(임성일(2004), p. 34).

었다.

이와 같은 선진국의 개혁 경향과 비교할 때 우리의 성과관리시스템은 상대적으로 크게 낙후되어 있고,<sup>4)</sup> 이것은 특히 예산회계제도의 기반정비 부족 면에서 두드러지게 나타난다. 현행 예산회계제도(품목별예산제도, 단식부기회계제도)는 기본적으로 성과평가체제를 갖추지 못하고 있고, 성과관리에 필요한 재무정보를 제공하지 못하는 문제와 한계를 안고 있다. 특히, 성과평가 과정에서 필수적으로 요구되는 예산-원가산정시스템(budget-costing system)이 개발되지 못한 점이나 각종 재정정보화 및 통계기반이 체계적으로 구축되어 있지 못한 점은 중요한 성과관리 인프라의 부족으로 지적할 수 있다. 이에 관한 보다 구체적인 언급은 다음에서 기술하고자 한다.

4) 현재 지방자치단체 수준에서 운용 중인 성과관리제도로는 지방자치단체 평가(합동평가, 자체평가 등), 목표관리제, 행정서비스헌장, 성과주의예산제도, 성과상여금제도, ISO 9001, 부서평가 등이 있지만(한국지방행정연구원, pp. 19-22), 이들은 실질적 의미에서 현재 선진국들이 실시 중인 성과관리와는 상당한 거리가 있다. 이들 제도는 그 목적, 수단, 방법, 주관 기관 등에 있어서 큰 차이가 있을 뿐 아니라 제도간 연계성 결여, 관련 인프라 미 구축, 정책 일관성 부족 등으로 인해 소기의 성과를 달성하지 못하고 있다. 기존의 성과평가제도는 대부분 비용정보를 고려하지 않고 있고, 많은 경우 예산정보조차 제대로 반영하지 못하는 문제와 한계를 노정하고 있다. 예산집행과 성과달성간의 연계, 성과결과와 예산 연계 등 예산회계부문의 인프라가 실질적으로 구축되지 않은 상태에서 성과평가를 시도할 경우 적지 않은 문제와 오류가 발생할 것은 자명하다.

## 2. 현행 예산회계제도의 한계

현재 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체가 채택하고 있는 예산제도는 품목별예산제도이며, 지난 수십 년 간 본질적인 구조개편 없이 운영되어 왔다. 품목별예산제도는 세목별 통제(재정의 계획적 관리 및 오·남용 방지 등)와 정부활동의 법규 준용성 그리고 의회의 예산심의 편의성을 보장하는 관점에서는 효과적인 반면 재정활동의 성과를 체계적으로 관리하는 측면에서는 매우 취약하다. 여기에서 현행 지방예산제도의 문제와 한계에 관하여 간략히 기술하면 다음과 같다(임성일, pp. 36-39).

첫째, 예산과목의 구조가 복잡하고 그 유용성에 문제와 한계가 있다. 현행 예산과목 구조는 8단계(장, 관, 항, 세항, 세세항, 목, 세목, 부기)의 다단계 구조와 함께 그 구조 속에 기능·부문·조직·사업·경비성질 등이 뒤섞여 분류되는 복잡성을 노정하고 있다.<sup>5)</sup> 기능분류 체계인 장, 관속에는 기능, 부문, 영역 등이 혼재되어 있고 국가와 지방자치단체가 수행하는 기능을 체계적으로 포괄하지 못하는 문제를 안고 있다. 항의 경우 자치단체의 과 또는 국, 그리고 세항의 경우 팀과 연계되도록 되어 있으나 실재는 조직분류와 예산분류가 일치하지 않고 있다. 경상적 지출과 기타 성격의 지출

을 구분하고자 만들어진 세세항은 경상·자본지출의 구분원칙이 없는 상태에서 명목상 운영되는 경향이 강하여 그 유용성에 의문이 제기된다. 핵심 예산과목에 해당하는 목은 예산통제의 관점에서 지나치게 세분화되어 있어서 조직과 사업단위의 자율성과 재정운영의 탄력성 여지를 크게 제한하고 있다. IMF의 GFS 등 국제사례와 비교할 때, 현재의 목과 세목의 수는 지나치게 많고 통제·감시의 용도로 만들어져 있다.

둘째, 재정운용의 자율성과 책임성을 진작시키는 제도적 수단으로서 기본 한계가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 목이 통제·감시 지향적으로 설계되어 있어서 재정운영의 자율성에 기본적인 제한이 가해져 있다. 그리고 현행 예산제도는 예산 속에서 비용정보를 추출해 내는 예산-원가산정시스템을 갖추지 못하여 사업단위의 소요비용을 정확히 파악할 수가 없고, 그 결과 재정운영에 따른 성과와 책임 수준을 파악하는데 근본적인 한계가 존재한다.<sup>6)</sup>

셋째, 예산 내역 속에 비용과 자산이 뒤섞여 있고 비용 또한 직접비와 간접비의 구분이 불분명한 경우가 많다. 이러한 상태

5) 지방예산제도를 기준으로 할 때, 장과 관은 기능분류체계이고, 항은 조직, 세항과 세세항은 사업 중심, 목과 세목은 경비성질, 그리고 부기(산출기초)는 예산집행의 최소 근거단위로 기능을 한다.

6) 현재는 단위사업들이 '목'을 중심으로 구조화되어 있어서 사업단위의 비용 정보는 말할 것도 없고 정확한 예산을 도출하는데도 한계가 있다. 그리고 예산서의 기초단위인 산출기초(부기) 중에는 실제 성과평가나 관리의 대상 사업으로 간주할 수 없는 예산항목 - 예컨대, 단순 재무활동(전입·전출금, 채무 발행 및 상환, 보조금 지급, 각종 일반운영비 등) - 들이 많이 있다.

에서는 예산집행의 투명성을 확보하기가 어렵고 비용을 고려하는 성과를 측정할 수가 없다. 아울러 현행 예산제도는 예산사업을 정책목표와 연계시키고 그것을 점검하는 성과관리체제를 구비하지 못하여 조직하부로 재정 자율성을 확대하더라도 그에 상응하는 책임성을 점검할 방법이 없다.

넷째, 중장기 전략적 관점에서 예산을 편성하는 예산체제가 결여되어 자원배분의 효과를 제고시키는데 한계가 있다. 현행 예산제도는 중기 자원배분의 시각에서 국가와 지방자치단체의 전략적 정책목표를 구체화시키는 예산편성체제라기보다 단기 우선사업 중심의 예산편성체제를 골격으로 하고 있다. 그 결과 재정자원 배분의 효율성과 효과성이 떨어지는 현상이 발생한다.

다섯째, 그밖에 정상적 지출과 자본적 지출을 구분하지 못하여 재정상태와 재정성과에 관한 정보를 제대로 파악할 수 없는 점이나 일반회계 중심의 예산관리에 따른 문제점(특별회계와 기금의 중요성과 정책과급효과가 상대적으로 간과되는 문제점)도 현행 예산제도가 지니는 문제와 한계로 지적될 수 있다.

종합적으로, 현행 예산제도는 정부의 정책목표와 예산집행 간의 연계기능을 갖추지 못하고 있고 그 결과 예산활동의 총체적 성과와 주요 정책사업의 결과(성과, 효과, 영향 등)에 관한 의사결정 정보를 적절히 제시하지 못하는 문제와 한계를 안고 있다.

예산제도와 마찬가지로 현행 회계제도 또한 성과관리에 필요한 인프라를 구축하

지 못하고 있다. 구체적으로 언급하면, 현금주의에 기초한 단식부기제도를 채택하고 있어서 정부활동의 경제적 비용과 편익을 파악할 수 없고 그 결과 재정의 상태와 운영실적에 관한 객관적인 정보를 얻을 수 없다. 아울러 정부의 자산과 부채에 대한 객관적인 정보를 파악할 수가 없고(부채의 경우 상대적으로 나은 실정임) 그 결과 국민에게 객관적인 재정상태와 운영실적을 공표할 수 없는 실정이다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 예산과 비용의 개념이 불분명하고, 예산 내역 속에 비용과 자산이 혼재되는 등 크고 작은 문제가 있어 명확한 회계처리를 하는데 애로가 발생한다(행정 활동에 대한 비용 산정이 불분명하다는 사실은 성과관리에 필수적인 기본 정보가 제공되지 않거나 불합리하게 제공되는 오류가 발생하고 있음을 암시한다).

지금까지 기술한 내용을 종합할 때, 현행 예산회계제도는 급변하는 행정환경의 변화를 능동적으로 수용하기에 역부족이며 특히, 성과측정, 효율성 제고, 서비스 질 향상과 같은 동태적 변화요인들을 적극적으로 반영하는데 한계가 있다. 이와 같은 현실 상황을 인식할 때, 현재 성과관리체제(정책 목적, 전략계획, 사업단위 성과목표, 성과측정)와 구조적 연계 시스템을 갖추지 못하고 있는 예산회계제도의 기본 틀을 성과관리가 가능한 시스템으로 바꾸는 구조변화가 반드시 필요하다. 이러한 구조변화는 예산제도(예산과목 구조, 회계 구분, 예산원가, 예산과정, 예산운영방식 등)와 예산제도를 둘러싼 조직 및 문화(행정조직, 예산관련

이해관계자의 인식과 행태 등) 그리고 성과관리시스템의 변화를 동시에 요구하는 매우 방대한 작업을 수반한다. 구체적으로, 예산과목 체계와 예산운영 방식을 성과관리의 틀 속에서 재편해야 하며, 성과관리 과정에서 필수적으로 요구되는 비용정보를 객관적으로 도출해낼 수 있는 인프라 구축도 병행되어야 한다. 예산사업의 정책목표를 결정하고, 성과측정지표를 개발하며, 체계적 정보수집 방법을 선택하고, 평가대상의 가치 결정에 유용한 정보를 분석한 다음 그 결과를 종합 활용하는 성과관리시스템을 구축해야 한다. 아울러 복식부기 회계제도의 도입과 예산비용시스템의 도입 그리고 재정정보화의 구축 등도 빠른 시일 내에 추진되어야 한다.

이러한 현실 상황에서 비록 늦었지만 정부가 예산회계제도의 구조개편 작업(프로그램예산제도의 도입, 발생주의 복식부기 회계제도의 도입, 재정정보화 강화, 재정 범위 조정 등)에 발 벗고 나선 것은 그나마 다행한 일이다.<sup>7)</sup>

7) 회계제도의 경우 2000년 이후 현재까지 발생주의 복식부기회계제도의 도입을 위한 준비작업이 진행되고 있는 반면 예산제도의 경우 지난해에 예산회계제도의 개혁을 목표로 하는 “디지털 예산·회계기획단”의 출범을 계기로 프로그램예산제도의 도입에 착수하였다.

### III. OECD 국가의 최근 성과관리 동향

#### 1. 정부 성과의 의미

중앙정부와 지방정부가 수행하는 다양한 행정활동들은 궁극적으로 국(주)민에 의하여 판단된다. 이 때 국민은 정부가 어떤 정책 의도를 가졌느냐를 두고 판단하지 않고 정책수행의 결과나 효과를 두고 판단한다. 따라서 정부 활동의 성과를 측정, 공표하는 일은 매우 중요한 의미를 지닌다.

정부활동의 성과에 관한 정보는 여러 관점에서 매우 유용하다. 그것은 공공서비스의 관리와 통제 측면에서 유용하며, 의회의 관점에서 집행부가 시민이 부담한 세금을 가장 가치 있게 사용하고 있는지(“VFM: value for money”)를 점검하는데 있어서 매우 유용하다. 아울러 성과정보의 공개를 통한 시민들의 성과 개선에 대한 요구 압력은 궁극적으로 정부의 책임성을 한 단계 끌어 올리는데 크게 기여한다.<sup>8)</sup>

정부의 성과가 향상되기 위해서는 공무원의 인식 및 행태 변화가 필수적이다. 따라서 정부가 공무원을 대상으로 관련 교육을 실시하는 한편 그들에게 다양한 성과관

8) 성과정보의 공개는 자치단체의 재정 책임성, 투명성 구현을 비롯하여 정보 제공, 성과평가와 예산과의 연계 강화, 자치단체와 지역주민 간의 상호 학습 및 이해 증진, 주민 통제 및 각종 정보 환류, 세금의 돈 가치(VFM: value for money) 증진, 성과개선 등의 순기능을 발휘한다.

리 동기를 부여하는 “당근과 채찍”의 수단적 접근을 병행할 필요가 있다. 이 과정에서는 공무원들로 하여금 공익과 공공의 목적에 더욱 민감하게 반응하도록 유도해 나가면서 측정하고자 하는 성과 결과를 다양한 각도에서 객관적으로 점검하는 노력이 요구된다. 이와 관련하여 OECD 국가들 중 일부 국가들은 회계감사제도(accounting and audit-based system)의 개혁에 중점을 두고 있고, 또 다른 일부 국가들은 경제적 측면(economic approach)에 보다 큰 중점을 두는 접근을 취하고 있다. 전자는 예산안배에 치중하는 예산제도 대신 예산집행의 결과와 성과, 성과감사에 근거하여 운영하는 정책 전환을 의미한다. 이에 비해 후자는 행정의 효율성 개선을 목적으로 공공부문에 다양한 경쟁체제를 도입하는 정책 전환(예: 민간위탁, 외주, 서비스 공급방식의 구조변화 등)에 상대적으로 무게를 두고 있다. 이들 접근과는 조금 달리 일부 OECD 국가들은 성과 개선을 공공부문과 일반 시민과의 관계(역할) 재정립(새로운 비전 제시) 차원에서 접근하고 있다. 이 접근은 기본적으로 국민을 “고객(customers)”으로 간주하고 정부가 제공하는 행정서비스 전반에 걸쳐 고객만족의 수준을 기준으로 행정서비스의 질을 측정, 평가하는 접근방법을 취한다.

이들 각 접근방식은 나름대로 장단점이 있고 국가의 여건에 따라 그 효과를 달리 할 것으로 추정된다. 그러므로 각국은 자신이 처한 사회, 정치, 경제적 수준과 여건을 종합하면서 이들 중 하나 또는 복수의 적

절한 정책조합(policy mix)을 채택하는 것이 합리적이다. 이 때 중요한 것은 정부활동의 성과 개선에 실질적인 동력이 되는 공무원들에게 적극적인 추진동기를 부여하면서 성과관리에 필요한 각종 감시관리비용을 최소화하는 접근방법을 선택하는 일이다.

이와 관련하여 중앙정부나 지방정부는 진정한 성과관리를 위해 필요한 각종 정보와 자료의 수준을 적절히 결정해야 한다. 일부 국가의 사례를 볼 때, 지나치게 세부적이고 정교한 성과관리를 추구하는 과정에서 상상할 수 없을 정도의 막대한 정보수집 비용이 소요되는 현상이 나타났음을 유념할 필요가 있다. 그러므로 성과관리의 수준과 목표, 그리고 그와 관련된 정보수집의 수준을 적절히 설정하는 과정은 현실적으로 매우 중요한 과제로 부상된다. 이와 더불어 성과목표와 성과정보 자체가 어떤 최종 목표가 아니고 궁극적으로 공공서비스의 결과 효과의 개선을 유도하는 수단적 장치임을 잊어서는 안 된다.

## 2. 성과관리의 도입 배경 및 지향 방향

정부활동에 대하여 일정한 목표를 설정하고 그 성과달성 정도를 측정하는 성과관리 접근은 비교적 오랜 역사를 지니고 있다. 역사적으로 결과(성과)중심 예산제도(results-based or performance-based budgeting)는 미국의 후버위원회(Hoover Commission)에 의해 1949년에 도입되었다. 그

후 1950년대, 1960년대에는 미국을 포함하는 상당수의 OECD 국가들이 현재와 유사한 방식으로 성과목표와 지표를 활용하여 성과를 측정하는 시도를 하였다. 그러나 당시의 시도는 미래의 불확실성과 예측에 관한 이슈를 적절히 반영하지 못하는 문제와 더불어 공식 제도가 인간의 행태변화에 영향을 미치는 한계점을 충분히 인식하지 못함으로 인해 마침내 실패하고 말았다. 그 후 동 제도는 큰 관심을 갖지 못하다가 최근 20 여 년 기간에 걸쳐 다시금 주목과 각광을 받기 시작하였다(그 배경에는 심각한 예산제약, 경제적 환경변화, 행정서비스의 질과 효과 개선에 대한 주민의 강한 열망 등이 OECD 국가의 주요한 정치적 현안으로 부상된 점이 자리하고 있다).

이러한 여건 변화 속에서 OECD 국가들은 전에 없이 복잡 다기화 되는 정부활동에 대한 성과관리가 실질적으로 성공할 수 있는 방안을 지속적으로 검토, 개발하였다. 구체적으로, 세금의 가치 증진을 목표로 하는 감사제도와 각종 결과중심의 제도적 장치들이 개발되었고,<sup>9)</sup> 특히 성과평가에 대한 관심과 중요성을 반영하는 다양한 성과평가 수단들이 개발되었다(성과평가는 정부활동의 주요 기능별, 프로그램 단위별 성과

평가를 비롯하여 중앙정부와 지방정부의 수행활동 전반을 평가하는 종합성과평가에 이르기까지 광범위하게 추구되었다).<sup>10)</sup>

현재 OECD 국가들이 가장 선호하는 성과지향 경향은 성과에 근거하는 행정관리, 예산 및 보고활동의 추구라 말할 수 있다. 호주와 뉴질랜드가 1980년대 후반부터 이러한 경향의 선두 주자로 나섰고 1990년대 초중반에 걸쳐 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 영국, 미국 등이 그 뒤를 이어 체계적으로 추진 중에 있다. 그리고 90년대 말에서 2000년대 초에 오스트리아, 독일, 스위스가 그 뒤를 따라 유사한 정책 전환을 모색하였다. 국가별로 파악할 때, 성과관리의 접근과 주안점은 시간과 여건에 따라 진화되고 있다. 예컨대, 호주와 네덜란드, 뉴질랜드는 산출물에 초점을 두는 정책을 추진하다가 현재는 성과(outcomes)에 중점을 두는 정책으로 전환한 상태이다. 특히, 호주의 경우 성과에 초점을 맞추는 예산회계 개혁을 단행하였다. 프랑스는 예산서에 포함되는 대부분의 프로그램에 대하여 투입은 물론 결과 정보를 생성하는 것을 의무화 하는 법률을 통과시켰다.

OECD 국가들이 성과 중심의 정부 관리와 예산활동을 추구하는 목적은 크게 보아 (1)효율성 증진, (2)예산과정에서의 의사결

9) 캐나다의 경우 다른 나라와 달리 1970년대에 외부 성과감사(external audits of performance)를 실시하였으나 정부 활동의 복잡성에 따른 어려움, 관련 감사비용의 과다 소요 등의 이유로 인해 성공적인 결실을 보지 못하였다. 현재까지 성과감사와 VFM 감사는 매우 제한적인 분야를 중심으로 이루어지고 있는 실정이다.

10) 그런데 정부기능 전체를 대상으로 하는 종합 성과평가는 그 수행에 막대한 비용이 소요될 뿐 아니라 실제 기대한 만큼의 성과 개선효과가 나타나지 않아 차츰 줄어드는 경향을 보인다.



정체제 개선, (3)투명성 및 책임성 제고, (4) 예산절약의 네 가지이다. 국가에 따라서는 이 중 한, 두 가지 목적을 적극적으로 추진하는가 하면 또 다른 국가들은 네 가지 목적 모두를 충족하고자 노력하고 있다. 예를 들면, 호주, 덴마크, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국, 미국 등이 대표적으로 이들 네 가지 목적을 추구하고자 예산회계 등 다양한 분야의 개혁을 추진해온 국가에 속한다.

그런데 실제 실행단계에서는 국가별로 다소 상이한 접근이 이루어지고 있다. 예를 들어, 호주, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국은 범정부(중앙부처 및 지방정부 포함) 차원에서 일사 분란한 개혁을 주도하는 하향식 종합시스템 접근(top-down and total system approach)을 취하는 반면 핀란드 등은 중앙정부의 일방적인 주도 대신 정부기관들이 스스로에게 적합한 성과관리 기법을 개발할 수 있는 여지를 허용하는 상향식 특별 접근(bottom-up and ad hoc approach)을 시도하고 있다.

### 3. 최근의 주도 경향

앞서 언급한 바와 같은 접근방식의 차이에도 불구하고 OECD 국가들이 전반적으로 추구하는 일종의 공통적인 성과지향 경향이 발견되는데 이에 관하여 간단히 언급하면 다음과 같다(OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database 2003 참조; 회원국 30개 국가 중 27개국이 설문조사에 응답하였음).

(1) 대부분의 OECD 국가들(72%)은 예산

서 속에 비 재무(재정) 성과자료(non-financial performance data)를 포함하는 것으로 응답하였다. 상당수의 국가들이 성과목표를 전반적인 예산과정에 포함시키는 시도를 하고 있지만 “실질적 의미에서의 성과예산(‘real’ performance budgeting)”제도를 구현하는 나라는 극소수(네덜란드, 뉴질랜드)에 불과한 것으로 조사되었다.<sup>11)</sup>

(2) 성과측정 결과를 가지고 해당기관이나 공무원에 대해 공식적인 상벌체제를 가동하는 나라는 매우 소수인 것으로 나타났다. 응답 국가의 약 절반에 가까운 41%가 성과달성과 결부된 상이나 제재장치를 갖지 않는 것으로 답하였고, 단지 11% 국가만이 항상 성과달성을 급여와 연계시키는 것으로 답하였다(26%는 이따금 성과와 급여를 연계시키는 것으로 응답하였다).

(3) 대부분의 OECD 국가들은 성과예산보다 성과관리의 수행 측면에서 더 많은 진전을 보인 것으로 나타났다(성과예산의 실현은 성과관련 과업 가운데 가장 어려운 과업 중 하나에 속하는데, 현재로서는 대부분의 OECD 국가들이 초기단계의 성과예산제도를 운영하는 것으로 평가된다).

(4) 성과관리시스템의 핵심을 이루는 성과목표를 전담하는 주체(부처, 기관장/국장 등)를 선정한 국가는 전체의 67%이고, 성

11) 실질적 의미에서의 성과예산이란 예산서 속에 성과정보를 포함하는 것은 물론 재정지출과 성과목표와의 연계, 성과 달성도의 측정 및 공개, 그리고 성과측정 결과를 미래의 자원 안배에 적극적으로 활용하는 예산행위를 망라하는 것을 의미한다.

과목표 대비 성과 측정을 지속적으로 감독하는 주무부처를 지정한 국가는 전체의 56%, 그리고 체계적이고 지속적인 방법으로 연간 성과보고서(일부 또는 대부분의 프로그램 성과를 수록하는 보고서)를 발표하는 나라는 전체의 63%인 것으로 조사되었다.

(5) 응답 국가의 약 절반이 성과결과를 기관 및 부처단위의 프로그램 우선순위 선정과 자원안배에 활용하는 것으로 조사되었다. 그러나 성과관리의 대상이 되는 프로그램 및 기관의 수와 범위는 국가별로 상당한 차이가 나타났다. 예를 들어, 호주, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 미국 등은 거의 대부분의 프로그램들이 성과관리의 대상에 포함되는 반면 캐나다, 벨기에, 독일에서는 전체 프로그램의 약 1/4 정도가 성과관리의 대상에 포함되는 제한적인 접근이 시행되고 있다.

(6) 보다 효과적인 성과관리를 위해 각국은 성과관리시스템의 도입과 더불어 부처와 기관의 책임과 권한을 각 하부구조로 이양하는 경향을 보이고 있다.

#### 4. 책임성 제고방안 및 성과 향상의 과제

설문조사에 응한 국가 중 24개 국가들이 성과측정 결과를 일반국민에게 공개하고 있는데 반해 의회가 관련 정보를 적극적으로 활용하지 않는 경향이 있음을 인정하였다. 72%에 해당하는 국가들이 성과목표를 항상 예산서 속에 포함시켜 의회에 보고하

는 것으로 답하였다. 그럼에도 불구하고 19% 국가만이 국회의원들이 성과결과를 의사결정에 활용하는 것으로 응답하였다. 이러한 사실은 한편으로 입법부의 관심과 마인드 변화의 부족을 보여주지만 또 다른 한편으로는 성과측정과 성과정보의 생성을 보다 다양한 각도에서 시도해야 할 것을 암시하기도 한다.

공공부문의 성과관리는 현재 중요한 의미와 유용성을 갖고 있지만 동시에 앞으로 더욱 세련되게 개발되어야 할 여지를 안고 있다. 이와 관련하여 몇 가지 주요 사항을 지적하면 다음과 같다.

(1) 정책 자문의 개선에 필요한 성과정보와 관리 및 책임성(대 국민, 의회 책임성)의 증진에 필요한 성과정보 간에 차이가 있음을 유념하고 접근할 필요가 있다. 이와 관련해서 성과 개선을 위한 각종 정책수단들의 정책 목적이 보다 분명해져야 할 것이다.

(2) 정부는 성과관리에 요구되는 각종 정책 수단과 과정들 - 전략계획, 성과관리, 성과중심 예산제도, 정책평가 등 - 을 한꺼번에 모두 도입하기보다 먼저 자신의 여건에 적합한 부분을 선정하여 상대적으로 무게를 두는 정책을 전개하는 것이 합리적이다.

(3) 지금까지의 결과를 볼 때, 현재로서는 산출물과 성과의 측정이 중앙집중식 재원조달 및 통제 메커니즘으로서 효과적이라는 사실이 완전히 입증되지 못하고 있는 상태이다. 엄밀히 말하자면 현재의 성과예산은 초기 단계에 불과하며 그 효과가 충

분히 입증되기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

(4) 집행기관의 경우 성과 정보가 매우 유용한 것으로 입증된 반면 입법부의 경우 그 유용성이 충분히 입증되지 못한 상태이다. 일부 예외를 제외하면 OECD국가에 속하는 대부분의 입법부는 성과보고서를 환영하거나 그것을 예산감시 활동과 의사결정 과정에 적극적으로 활용하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

(5) 국가들간에는 성과목표와 성과지표 중심의 성과관리시스템을 적용하는 상태에서 각종 정책에 대한 독립 평가체제(policy evaluation)에 얼마만큼의 무게를 부여할 것 인지를 둘러싸고 논란이 있다. 일반적으로 성과지표는 평가제도가 제공할 수 있는 정책의 영향에 대한 독립적이고 심층적인 질 분석(quality analysis)을 대체할 수 있는 역량을 갖추지 못하고 있다. 마찬가지로 정책평가는 정부의 통상적인 의사결정 과정과 적절히 연계되지 못하는 한계를 노정하고 있다. 이러한 상황을 인식할 때 성과지표 중심의 성과관리와 기존의 정책평가간의 역할 등에 관한 논의가 보다 심층적으로 수행되어야 할 것이다.

(6) 지나치게 성과를 강조할 경우 조직의 역량과 정부 가치(평등 등)에 대해 관심을 잃어버리는 문제가 초래된다. 그러므로 공식적인 성과 인센티브를 고위 관리자에게 부여하는 정책을 사용할 경우 매우 신중한 배려가 있어야만 한다(공공부문에서 성과관리가 지속되기 위해서는 매우 강한 집단문화가 존속되는 것이 필수적이다).

## VI. 종합 및 시사점

이 글은 성과중심의 정부관리에 관한 OECD 국가의 최근 동향을 거시적으로 파악함으로써 우리나라의 국정관리(국가 및 지방자치단체 관리)가 성과 중심으로 발전할 수 있도록 도모하는데 그 목적을 두고 있다. 여기에서 본 논문에서 살펴본 국내의 현황과 OECD 국가의 주도 경향을 종합 정리하면서 그로부터의 시사점을 함께 기술하면 다음과 같다.

(1) 1980년대 이후 OECD 국가들은 행정활동의 효율성, 효과성, 공공 책임성을 제고할 목적으로 성과중심의 정부관리 개혁을 모색해 왔다. 각국은 정부의 예산, 재정관리, 재무보고 등에 “성과 또는 결과 중심(performance-or results-based)”의 새로운 시스템을 도입하였고, 그것은 정부의 예산관리 방식을 산출물과 결과 및 성과에 중점을 두는 방식으로 전환시키는 계기를 가져다주었다. 이러한 관리방식의 변화와 효과는 국가별로 차이가 있지만, 분명한 것은 장기적 시각에서 체계적으로 인프라를 구축한 나라일수록 그 효과가 확실히 나타난다는 사실이다.

(2) 이와 같은 상황 변화를 인식할 때, 지금은 우리 정부의 예산회계제도를 성과관리가 가능한 체제로 변화시켜야 할 시점이며 그것은 중장기적 시각을 갖고 체계적인 인프라 구축을 통해 추진되어야 한다. 특히, 현행 품목별예산제도를 정책사업 중심의 프로그램예산제도로 전환하고 단식부

기 회계제도를 발생주의 복식부기회계체제로 전환시키는 구조변화가 무엇보다도 절실히 요구된다. 이러한 구조변화는 예산회계제도(예산/회계과목 구조, 회계 구분, 예산원가, 예산과정, 예산운영방식, 자산/부채/비용/수익 및 재무보고 방식 등)와 예산제도를 둘러싼 조직·문화 및 성과관리시스템의 변화를 동시에 요구하는 방대한 작업을 필요로 한다.

(3) 성과관리의 중요성은 국내외에서 앞으로도 상당 기간 지속될 것으로 예상되는데, 성과관리의 효과가 의도한 바대로 결실을 맺기 위해서는 “장기적 시각과 현실적 기대감”을 갖고서 성과관리 문제를 접근해야 한다. 충분한 인프라의 구축과 여건의 조성이 없는 상태에서 지나친 기대감과 단기적 시각을 갖고서 이 문제에 접근할 경우 성과관리 프로그램은 실패할 가능성이 매우 높다. 다시 말해서, 기술 환경적 요인과 제도적 요인이 종합적으로 정비되지 않은 상태에서 의욕을 앞세워 높은 수준의 성과관리 시스템을 운영하고자 할 경우 빨리 가려다 더 늦게 가는 시행착오를 겪을 수 있음을 명심해야 한다.

(4) 성과중심의 예산회계제도 개혁을 모색하는 과정에서는 제도 개편의 기술적 측면을 정교하게 설계하는 것 못지 않게 공무원의 인식과 행태 변화를 유도하는 것이 중요하다. 공무원 사회와 정치권이 성과관리시스템의 철학과 각종 제도적 장치 및 수단을 충분히 수용하고 성과정보를 활용하기까지는 통상 상당한 기간이 소요되므로 공무원의 인식 및 행태 변화에 역점을

두는 대안(공무원 교육, 대외 홍보 등)을 체계적으로 모색하는 준비 작업이 필요하다. 아울러 정부의 활동 중에는 공공부문 고유의 문화와 가치기준과 결부되어 사실상 성과 측정이 불가능한 것들이 있음을 명심하고 성과 관리 과정에서 경제, 재정적 성과 측면 이외에 다양한 사회적 요인(social factors)들을 고려하는 접근을 취해야 할 것이다(이것은 모든 행정활동에 대하여 성과관리를 하는 것이 합리적이지 않을 수 있음을 암시하기도 한다).

(5) 성과관리시스템의 도입은 단기에 전면적으로 접근하기보다는 점진적으로 접근하는 것이 바람직하다. 중장기의 실천계획표를 작성한 다음 가능한 빠른 시일 내에 기본 인프라를 구축하고, 제도·문화적 환경 변화와 고도의 엄격성과 정밀성을 요하는 부분(원가산정, 성과측정 결과와 미래 자원안배의 연계 등)은 점진적으로 소화해 나가는 접근이 합리적이다. 성과관리에 요구되는 각종 정책 수단과 과정들(전략계획, 성과관리, 성과중심 예산제도, 정책평가 등)을 한꺼번에 모두 도입하기보다 먼저 현실 여건에 적합한 부분을 선정하여 상대적으로 무게를 두는 정책을 전개하는 것이 바람직한 접근이다. 예를 들어, 처음부터 “실질적 의미에서의 성과예산(‘real’ performance budgeting)”제도를 도입하고자 하는 시도는 매우 위험한 접근이다. 종합적이고 거시적인 계획 아래 그것을 실천하는 미시적 접근을 취할 때 비로소 성과관리시스템이 성공적으로 안착, 발전할 수 있다.

(6) 성과관리에 필요한 예산회계 개혁 작

업이 빠른 시일 내에 정착, 발전하기 위해서는 재정정보화 부문과 통계부문의 강화가 필수적으로 요구된다. 그것은 다양한 예산 성과정보(사업비용, 예산·회계정보, 성과정보, 관련 통계정보)의 확보와 성과정보 수집비용의 최소화가 뒷받침되지 않은 상태에서 성과관리시스템이 정착, 발전할 수 없기 때문이다.

(7) 가능한 모든 예산사업(특히, 프로그램 단위)에 대하여 성과측정을 하되, 국가와 자치단체의 여건과 자원을 고려하는 가운데 적절한 성과관리 수준을 결정하는 것이 바람직하다. 아울러 성과측정 결과를 가지고 해당기관이나 공무원에 대해 적극적인 공식 상벌체제를 가동하는 접근에 있어서는 매우 신중할 필요가 있다.

(8) 성과보고서의 작성, 공표를 의무화하는 것도 성과예산제도의 발전과 성과관리(예산과 성과정보의 연계)를 촉진시키는데 중요한 기여를 할 것이다. 특히, 구체적으로 측정 가능한 산출물과 성과의 내역을 담게 되는 성과보고서와 재무보고서를 동시에 작성해야 하는 것은 성과예산제도의 성공을 위해서 필수불가결하다(Saraff, p. 7).

(9) 마지막으로, 성과 정보가 국회와 지방의회 의원들에게 유용성과 실용성을 입증 받을 수 있도록 예산회계의 개혁 초기 단계부터 다양한 노력을 시도할 필요가 있다. OECD 국가의 현실 상황을 미루어 볼 때 이 문제는 초기단계에서부터 적극적으로 대응해야 할 중요한 과제로 인식된다(입법부가 성과관리시스템을 적극적으로 이해하고 지원해 주지 않는다면 동 제도는 장

기적으로 크게 성공하기 어렵다).

## 참고문헌

- 고영선·윤희숙·이주호, 공공부문의 성과관리, 한국개발연구원, 2004.
- 임성일, “지방자치단체 예산회계제도의 혁신방향”, 지방행정연구, 제14권 제1호, 2002.
- 임성일, “디지털 시대의 정부 예산 및 회계제도의 개혁 방향”, 한국지방재정학회, 한국정부회계학회 합동 특별세미나 발표 논문, 2004. 12.
- 한국지방행정연구원, 지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구, 2004.
- Diamond, J., “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies,” World Bank Paper, WPP/03/1698, 2003.
- OECD, “In Search of Results: Performance Management Practices,” 1998.
- OECD, “In Search of Results: Performance Management Practices,” 1998.
- OECD, “Public Sector Modernization: Governing for Performance,” OECD Observer, 2004, 8.
- Sarraf, F., “A Practical Approach to the Introduction of Program Budgeting,” A Joint Conference of the World Bank and the Korea Development Institute, 2004. 