

# 성과중심예산제도의 도입과 재정개혁\*\*

金 東 建\*

< 目 次 >

I. 서 론	IV. 성과중심예산제도의 도입방안 (미국의 GPRA 법안을 중심으로)
II. 성과측정의 접근방법	V. 결 론
III. 성과와 예산과의 관계	

<요 약>

많은 선진국에서는 1990년대에 들어와서 정부혁신이라는 기치 아래 다양한 정부개혁에 필사적인 노력을 경주하고 있다. 이러한 시대적 정부개혁 추세속에서 새로운 재정개혁과제로 등장하고 있는 것이 「성과중심예산제도」이다. 성과중심예산제도는 결코 새로운 개념이 아니며 과거에도 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 도입을 시도한 바 있으나 성과측정의 어려움과 예산과의 연계문제 때문에 큰 빛을 보지는 못하였다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 인식하고 성과측정의 접근방법 및 성과와 예산과의 관계를 보다 새롭게 고찰하고 미국에서 추진하고 있는 방안(GPRA법에 근거)을 중심으로 이를 어떻게 도입할 수 있는가를 살펴보고자 한다. 본 연구에서 얻은 결론은 우리도 다양한 시범연구(pilot study)를 하면서 성과를 중시하는 의식개혁을 갖춘다면 새정부가 들어서는 것을 계기로 하여 2000년대에 가서 성과중심예산제도를 충분히 도입할 수 있다는 점이다.

I. 서 론

우리나라는 과도성장기였던 1960년대와 1970년대를 지나고 1980년대에 들어오면서 경제정책의 기본방향이 안전기반의 구축에 두어졌으며 이에 따라 1980년대에는 재정운용도 긴축적으로 이루어졌다. 그러나 1988년 올림픽을 치루면서 1990

\*서울대학교 행정대학원 교수

\*\*본 논문은 「서울대학교 발전기금 일반학술연구비」지원에 의해 작성된 것임

년대에 이르러 복지재정의 확대와 사회간접자본의 확충 등의 필요성으로 재정지출도 비교적 빠르게 증가하는 추세에 있었다. 그러다가 1997년말인 지금 외환위기를 맞아 IMF 구제금융이 들어오고 그 여파로 향후 몇 년간은 긴축재정운용이 다시 불가피하게 되었다. 정치·경제분야 등 주변상황의 변화에 따라 시대적으로 적절한 재정운용상의 조정이 이루어져야 한다는 것은 자명한 일이고, 더욱이 2000년대의 진입을 눈앞에 둔 현시점에서 새로운 재정운영 방향을 모색한다는 것은 대단히 중요한 과제이다.

주지하는 바와 같이 많은 선진국에서는 1980년대부터 공공부문의 능률과 효과성을 높이기 위한 노력을 기울여왔고 특히 1990년대에 들어와서는 정부혁신이라는 기치 아래 다양한 정부개혁(government reform)에 필사적인 노력을 경주하고 있다. 대표적인 국가들이 미국, 영국, 뉴질랜드, 호주 및 일본 등이다.

이러한 노력의 직접적인 배경은 국민들이 사회경제적 문제를 풀어나가는 정부노력에 불만을 표시하고 그러한 과정에서 정부의 공공지출을 억제하면서 행정서비스를 국민요구에 맞게 개선하라는 국민들의 압력이 있었기 때문이다. 이에 따라 공공부문에 시장원리가 도입되고 경쟁, 성과중시 및 책무성 등을 강조하게 되었다. 정부의 역할에도 상당한 변화가 예상되며 관료조직을 중심으로 한 전통적인 행정 대신에 포괄적이고 개혁지향적인 의미의 「국가경영」이라는 개념이 점차 보편화되고 있는 실정이다.<sup>1)</sup>

이러한 시대적 개혁추세 속에서 새로운 재정정책과제로 등장하고 있는 것이 「성과중심예산제도」(performance budgeting)이다. 성과중심예산제도는 결코 새로운 개념이 아니며 과거에도 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 도입을 시도한 바 있었으나 큰 빛을 보지 못하였다. 그러다가 1990년 이후 뉴질랜드에서 이 제도를 본격 도입하여 현재 운영하고 있으며, 미국에서는 1993년 클린턴 행정부의 출범과 더불어 「정부재창조」(Reinventing the Government)라는 기치 아래 성과중심예산제도의 도입을 적극 추진하고 있다. 이를 지원하기 위해서 미의회는 1993년에 「정부성과 및 결과에 관한 법률」(Government Performance and Results Act)를 제정한바 있다.

본 연구는 새로운 재정개혁과제인 성과중심예산제도를 검토하고 미국에서 현재 추진하고 있는 이 제도의 도입과정을 면밀하게 살펴봄으로써 향후 우리나라에서 이 제도의 도입 필요성을 강조하고자 하는 데 목적이 있다. 우선 먼저 성과측정

1) 총무처 직무분석기획단, 신정부혁신론, 동명사, 1997, p. x.

과 성과관리에 대하여 언급하고 성과관리와 예산과의 관계를 살펴본 후 성과중심 예산제도의 도입방안에 대해서 서술하고자 한다.

## Ⅱ. 성과측정의 접근방법

### 1. 성과측정과 성과관리

성과측정의 접근방법은 성과관리(performance management)의 틀 속에서 이해될 수 있다. 민간기업에서 발달된 성과관리는 성과향상을 위한 체계적 접근방법으로서 최근에 OECD국가들을 중심으로 기관목표의 정립, 전략계획수립, 성과지표 및 측정기법 개발, 성과보고 및 평가체계, 성과협약제도 등을 발전시키기 위해 정부부문에 도입되고 있다. 또한 성과관리는 관리자로서 하여금 주어진 자원의 범위내에서 정해진 성과를 달성하도록 책임과 자율을 강화하고자 하는 노력을 내포하고 있다.<sup>2)</sup>

정부의 성과를 관리하고자 하는 OECD 회원국의 노력을 요약해 보면 다음과 같다. ① 고객이 기대할 수 있는 공공서비스의 기준을 제정하고 이의 달성여부를 평가한다. ② 공공서비스 기준에 입각한 성과협정(performance agreement)체결이 크게 늘고 있다. ③ 공공서비스 기준, 성과협정과 성과목표의 달성여부는 체계적인 성과척도를 통해 측정하며 벤치마킹이 확산되고 있다. ④ 성과측정 결과를 예산과정에 반영하고 성과급 지급 등 유인장치와 연계하는 경향도 강화되고 있다. ⑤ 성과결과를 평가하는 과정에서 심사평가와 성과감사(performance audit)가 유기적으로 연계 내지 통합되는 추세이다. ⑥ 성과정보의 공개가 강화되고 있다.

성과관리의 핵심은 무엇보다도 성과측정이라고 할 수 있다. 그러나 공공부문에서의 성과측정은 민간기업에서의 경우보다 어렵고 또 주관성이 내포될 가능성이 높다. 운영목표를 정하는 것 자체도 쉽지 않을 뿐만 아니라 여러 가지 목표 간에 중요도가 서로 다르며 상충되는 경우도 많다. 실제 결과를 측정함에 있어서도 원인-효과관계, 즉 어떤 특정사업 때문에 무슨 일이 발생한 것인지를 판단하는 것도 매우 어려운 일이다. 이하에서는 성과측정의 일반적인 체계를 살펴보

2) 박재완, "정부성과의 측정과 활용: 개념들을 중심으로", 한국정책학회 1997년도 하계학술대회, 「2000년을 대비한 정부조직의 혁신방안」, 1997. 6.20~21; OECD, *Government in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, Public Management Service Committee, OECD, Paris, France, 1995

고 이 과정에서 가장 중요하다고 할 수 있는 성과측정을 위한 지표 설정에 관하여 논의하고자 한다.

## 2. 성과측정체계

### (1) 성과지표의 설정과 갱신

성과측정을 위한 첫 번째 단계는 성과지표를 확립하고 자료를 갱신하는 일이다. 일반적으로 성과지표는 구체적이고 전략적으로 설정되어야 하며 조직 관리자는 특정한 지표를 결정하기 전에 측정대상인 업무과정을 철저히 이해해야 한다. 사적영역에서 성과의 주된 지표는 이윤인데 비해 공적영역에서는 그러한 일반적인 성과지표가 없다. 왜냐하면 공적영역에서 성과란 입법자, 정부조직, 공급자, 고객, 일반대중 등 다양한 사람들의 관점에서 성공적으로 여겨지는 결과와 산출에 의해 판단되기 때문이다. 따라서 이들의 동의와 자문에 기초한 지표의 설정이 중요하다.

### (2) 성과에 대한 책임성 확립

실행 가능한 성과지표를 확립하는 것도 중요하지만, 그러한 지표를 실행하는 것은 더욱더 중요하다. 일단 성과지표가 창출되면 다음단계는 조직내에서 그것을 실행하는 것이다. 성공적인 실행은 성공적 책임체계를 발전시키는 것과 밀접히 연관된다. 성과관리체계의 성공을 위한 구성원과 경영자의 책임확립 방법으로는 권한부여, 책임자 지정, 보수와 유인책을 이용하는 방법, 조직문화와 의사소통을 통한 책임성의 확립 등이 있다.

### (3) 성과자료의 수집과 분석

목표에 부합한지를 알기 위해 각 측정지표에 관한 자료가 수집·분석되는데 고도의 기술로 획득한 수많은 지표들로 인해 이를 감당하기 어렵게 되는 경우가 종종 있다. 수집된 자료는 통계분석·품질관리·비용분석 등의 효과적 성과분석을 위한 도구를 이용하여 분석된다. 발달된 통계기법을 사용하는 사업이 그렇지 않은 사업보다 고도의 분석을 할 수 있음은 당연하다.

### (4) 성과측정의 보고와 활용

성과가 높은 조직은 단순히 측정을 위한 측정을 하지 않는다. 오히려 이런 조직들은 성과정보를 다양한 수준의 관리자와 피고용인들에게 알려주거나 교정조치가 필요한지를 결정하기 위해서 사용한다. 또 측정자체를 위해서나 조직의 목

표를 위해 성과측정체계의 필수적인 부분으로서 성과정보를 보고하고 평가하며 활용한다.

### 3. 성과측정방법

성과측정은 계량적인 성과지표를 활용하여 사업의 성과를 분석 평가하는 작업이다. 대부분의 국가에서 성과측정을 위한 유용한 지표의 개발을 강조하고 있으며 예산서와 연차보고서 등에 광범위한 성과지표를 포함시킬 것을 요구하고 있다.

정부는 두가지 목적에 성과측정을 이용한다. 하나는 공공부문의 의사결정과정을 향상시키는 것이고 다른 하나는 의사결정자로 하여금 수행한 성과에 대한 책임을 지게 하는 것이다. 즉, 성과측정은 예산과정을 통해 자원배분에 대한 의사결정을 향상시키는 것과 내부관리를 향상시키는 도구라는 두가지 목적을 위해 이용된다.

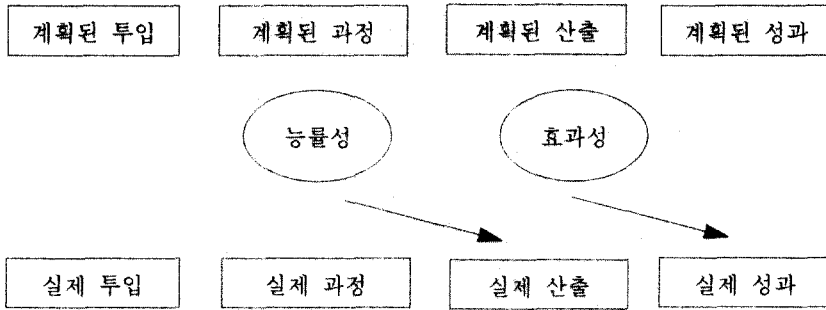
#### (1) 지표에 의한 측정

앞서 언급한 바와 같이 성과측정은 '성과를 어떻게 측정할 것인가?'와 '측정된 성과를 어떻게 관리할 것인가(즉, 성과정보를 어떻게 활용할 것인가)'라는 두가지 차원을 포함하고 있다. 먼저, 어떻게 성과를 측정할 것인가라는 점과 관련하여 성과지표(performance measure 또는 indicator)의 확립이 우선적으로 필요한데 성과측정을 위한 지표는 어떤 것들이 있을 수 있는가 즉, 성과란 어떤 내용을 포함하는 것인가에 대한 규명이 있어야 할 것이다. 전통적으로 투입(input), 산출(output), 능률(efficiency)과 같은 기준이 활용되어 왔는데 최근에는 전략목표의 달성여부와 관련하여 궁극적인 결과(outcome)를 중시하는 방향으로 나아가고 있는 추세이다.

#### 가. 성과측정의 기준

공공부문의 성과는 일반적으로 효과성(effectiveness), 능률성(eficiency), 그리고 서비스의 질(quality of service)에 초점을 맞추어 측정할 수 있다.

아래의 그림은 공공부문 성과측정을 위한 기준으로 널리 이용되는 능률성과 효과성을 구체화한 것으로 계획된 투입(input)과 실제의 산출(output)을 비교함으로써 능률성(eficiency)을 측정할 수 있음을 보여주고 있다. 또, 계획된 산출이 어떤 성과(outcome)를 가져왔는가하는 점을 살펴봄으로써 효과성(effectiveness)을 측정할 수 있음을 보여주고 있다.



① 효과성 (effectiveness)

효과성이란 어떤 사업이 의도된 목표를 어느정도 달성했는가를 의미한다. 이것은 종종 우리가 결과 혹은 성과(outcome)라고 일컫는 것이다. 예를들어 10대 인신율의 저하비율, 납세자 서비스에 대한 고객만족도 증가율, 직업훈련 수료 후 실제 취업된 사람의 수 또는 실질임금 상승률과 같은 것을 들 수 있다. 그러나 효과성 기준은 사업목표나 이러한 성과를 어떻게 측정할 것인가에 대한 동의가 필요하다는 데에 어려움이 있다. 또, 원인-효과관계를 결정하는 일 역시 쉽지 않다. 어떤 성과가 특정한 사업과 분명하게 관계를 맺는 경우가 별로 없기 때문이다.

② 능률성 (efficiency)

능률성은 산출(output)과 그것을 생산하는 데 사용된 자원 사이의 관계로 나타낼 수 있다. 인건비나 재료비의 측정은 능률성 측정의 일반적 유형에 해당한다. 능률성의 예로는 1인당 비용, 평방 마일당 청소에 사용된 장비 등을 들 수 있다.

③ 서비스의 질 (quality of service)

성과측정을 위한 다른 형태의 지표로 공공서비스 전달에 있어서 고객에게 초점을 맞춘 서비스의 질을 들 수 있다. 이것은 시의적절함(timeliness), 접근가능성(accessibility), 정확성(accuracy), 서비스의 지속성(continuity of service)과 같은 지표들로 측정이 가능하다. 이 기준은 2차적인 것으로 간주될지도 모르지만 때로는 사업의 효과성 분석과 밀접한 관련을 맺는다.

물론 이러한 세 요소는 상호작용하며 갈등을 일으키기도 한다. 예를들어, 능률성은 증가하는데 서비스의 질은 희생될지도 모른다. 따라서 성과측정에 있어 이렇게 다른 요소들간의 잠재적인 상호작용에 주의를 기울여야할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 효과성 기준은 능률성 기준보다 더 우선적인 것으로 간주된다. 그러나 공공지출에 대한 분석에 있어서 어려운 것은 능률성을 증대시키는 것

보다 사업의 효과성을 획득하는 것이다. 일반적으로 능률성보다 효과성을 측정하기가 더 어렵다.<sup>3)</sup>

#### 나. 성과지표의 개발

OECD국가의 경험을 통해 볼 때 성과지표가 공공부문의 성과측정에 있어서 실패하거나 역기능을 유발한 예를 볼 수 있다. 그래서 공공부문의 성과측정에 내재한 한계나 올바른 지표를 설정하여 측정하는 것이 얼마나 어려운가를 인식하면서 성과지표를 개발해야 할 것이다.

##### ① 효과성 지표의 개발

효과성 측정을 위해서는 특정한 사업의 목표를 분명하게 정의하는 일이 선행되어야 한다. 그리고 이러한 목표는 양적으로 규정될 수 있어야 한다. 이것은 어려운 작업이고 특히 무형(intangible)의 사업을 다루는 분야에서 목표를 분명하게 확립하기란 더 어렵다. 효과성 지표를 개발하는 데 있어서는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다.

첫째, 사업의 목표를 그 목표와 관련된 다른 대상 집단에 대하여 면밀히 고려한 후 세워야 한다. 예를 들어 직업훈련의 목적은 그 사업이 없었다면 일자리를 얻을 수 없었던 사람들에게 훈련을 통해 자리를 제공해주는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이 경우 대상집단은 일반적 의미의 일시적 실업자라기 보다는 장기실업자가 될 것이고 이것은 목표를 설정하는 데 있어서 고려되어야 할 것이다. 마찬가지로 사람들에게 일자리를 마련해 주는 데 있어서 고용의 순증가분을 목표로 할 것인지, 단순히 사람들에게 일자리를 마련해 주는 것이 목표인지를 결정할 필요도 있다.

둘째, 목표가 가능한 한 목적으로서보다는 수단의 견지에서 정의되어야 한다. 예를 들어 경찰사업의 목표는 어떤 지역을 순찰하는 것이나 순찰한 마일의 수가 아니라 범죄를 감소시키는 것(성과)이다. 고속도로 건설사업의 목표는 길을 건설하는 것이라기보다 상품과 사람의 운송에 드는 경제적 비용을 절감하는 것이다. 이처럼 사업의 목표를 개발하는 데 있어서 왜? 또는 무슨 목적을 위해서?와 같은 질문들에 의해 검증되는 것이 보다 이상적이다.

셋째, 효과성 분석 지표를 설정하는 데 있어서 그 사업이 특정한 목표를 달성하는 데 최선의 방법인지 고려해야 하고 이를 위해 모든 적절한 대안들이 검토되

---

3) 이러한 이유로 뉴질랜드와 같은 나라에서는 성과측정을 효과성보다는 능률성을 근거로한 산출(output)의 측정에 초점을 맞추고 있다. David Shand, "Performance Measures and Public Expenditure Management," Memorandum, IMF, 1997.

어야 한다. 만약 저소득가정의 가옥을 개량할 목적을 가지고 있는 사업이라면, 임대주택이나 다른 가능한 대안들을 제공하는 것 등과 같은 유인책을 이용하거나 자신의 집을 가질 수 있도록 저소득가정을 보조하기 위한 대부 등과 같은 다른 대안들이 함께 분석되어야 한다.

### ② 능률성 지표의 개발

능률성은 앞에서 언급했듯이 투입이 산출로 전환되는 과정에서 측정될 수 있다. 이 과정에서 중요한 것은 생산물과 서비스의 가능한 한 많은 측면을 포괄할 수 있는 적절한 산출(output) 지표를 개발하는 것이다.

많은 사업은 동질하지 않은 다양한 산출을 가지고 있다. 예를 들어 고속도로의 마일당 비용을 지표로 사용하는 것은 능률성 척도로는 합리적이지만 지형이나 왕복고속도로인지, 혹은 4차선도로인지와 같은 것에 따라 모든 마일이 같지 않다는 사실을 인식해야 한다.

노동생산성 척도나 산출물의 각 단위당 비용은 일반적으로 능률성 지표로 많이 이용된다. 예를 들어 학생-교수 비율은 교육의 능률성이나 생산성의 척도이다. 오스트레일리아와 같은 나라에서는 학생-교수비율과 같은 단순생산성 측정을 넘어서 총요소생산성을 측정하기 위한 더 세련된 지표를 개발해왔다.

능률성지표로서 지출의 개별적 요소들이 더 자세히 분석될 수 있다. 예를 들어 과도한 일반경비나 관리직원수, 자산의 비능률적 사용 등을 특징으로 하는 비능률적인 분야에 대해서는 이런 것들을 포함할 수 있는 더 세부적인 성과지표가 개발되어야 한다. 생산과정의 개별적 단계에 들어간 비용도 분석되어야 하고 생산성이 낮은 분야를 규명하기 위해 비교가능한 다른 조직들과의 비교도 있어야 한다.

이런 생산성 척도가 질적인 요소의 중요성을 무시하는 것은 아니다. 학급 규모의 감소가 교육적 성과를 향상시킬 수도 있지만 학급규모보다 선생의 자질과 같은 요소들이 교육성과에 더 큰 영향을 미치는 질적 요소로 작용할 수도 있음을 인지할 필요가 있다.

### ③ 서비스질 지표의 개발

공공부문 서비스를 평가하는 데 질적인 측면이 반영되어야 한다. 보건서비스에서 사용되는 진료 대기시간에 대한 지표인 시의적절함(timeliness)은 서비스의 질을 측정하는 지표로서 일반적으로 많이 사용된다. 반응시간(response time)도 긴급서비스가 필요할 때 사용할 수 있는 지표의 예이다. 이외에도 접근가능성, 정확성, 서비스의 지속성도 서비스 질을 측정하는 지표가 될 수 있다.

중요한 것은 특정한 서비스에서 어떤 질적 특성이 중요한지를 결정하는 사람이



누구인가 하는 것이다. 이를 위해서 고객과 충분히 논의되어야 한다. 고객의 견해는 종종 공공분야의 공급자와 다른 견해를 보일 수 있기 때문이다.

다. 성과지표 개발의 예

① 사례 1: 직업훈련교육프로그램

효과성지표	<p>고용자의 성과측정 — 직업훈련교육에 대한 전반적인 만족도(고객만족도 조사)                  — 훈련의 적합성에 대한 만족도(고객만족도 조사)                  — 활용가능성과 접근가능성에 대한 만족(고객만족도 조사)                  — 기술요구의 수준</p> <p>피훈련인의 성과측정 — 구직의 성공                  — 수입의 증가                  — 일에 대한 훈련의 적합성(고객만족도 조사)                  — 과정을 이수한 사람의 비율</p> <p>접근과 참여도 측정 — 직업훈련을 받고 있는 사람이나 집단의 비율                  — 대상집단의 참여도</p>
능률성지표	<p>— 학생 1인당 비용(총교과시간에 의해 측정)                  — 자산 활용(총교과시간당 토지, 건물 및 장비 비용)</p>

② 사례 2: 응급치료병원

효과성지표	<p>— 병원의 성과 : 완치된 치료인원수                  — 환자의 만족도 : 고객조사                  — 병원의 과실 : 계획되지 않은 재허가의 비율                  : 사망률                  : 감염률</p> <p>— 인가제도에 의해 수용된 침상의 비율                  — 진찰 대기시간                  — 긴급치료시 대기시간                  — 100명당 의료개입의 수준</p>
능률성지표	<p>— 침상당 비용                  — 평균지체시간</p>

(2) 과정에 대한 측정

지금까지 살펴본 것은 산출, 성과, 서비스의 질과 같은 결과를 측정하는 데 적합한 기준에 해당하는 지표들을 이용한 성과측정의 시도였다. 정책에 대한 평가 후 조연을 한다는 것은 어려운 일이지만 오스트레일리아나 뉴질랜드 같은 나라에

서는 정책조언활동을 통해 성과측정을 더욱 발전키기 위한 많은 노력이 이루어져 왔다. 이러한 노력 가운데 대부분은 소위 결과를 측정하는 것과 같은 유형의 성과측정보다는 과정에 초점이 맞추어져 있음이 발견된다. 바람직한 과정이란 결과나 성과를 대신할 수 있는 것이다. 그 과정이 바람직하고 적절하다면 그것으로도 의미가 있다. 그래서 중요한 것은 좋은 성과를 이끌어 낼 수 있는 이러한 과정(process)을 규명하는 것이다.

### (3) 성과측정 결과에 대한 해석

성과가 측정되면 그 측정된 결과를 해석할 필요가 있으며 그러한 해석은 문맥에 대한 지식을 요구한다. 적절한 척도라는 것도 시간의 흐름에 따라 변화하는 것이다. 성과측정은 일반적으로 투입(비용)과 산출(결과)의 비율로 나타난다. 이런 점에서 성과측정은 상대적인 개념이다.

비교를 위해서는 비교의 기준이 필요한데 세가지 정도의 가능한 기준을 제시할 수 있다. 하나는 과거에 달성했던 것들과 비교하는 방법이고, 다른 하나는 대상이 되거나 예산이 할당된 것과 비교하는 것이며, 마지막으로 비교가능한 사업이나 조직, 다른 나라와 비교하는 것이다. 이런 비교를 통해 어떤 결론을 이끌어 내기 전에 성과측정의 결과로 차이를 유발한 이유와 원인에 대한 적절한 분석이 있어야 한다.

## 4. 성과측정의 한계

성과측정은 계량적인 성과지표를 활용하여 사업의 성과를 분석·평가하는 작업이지만 하나의 정확한 과학은 아니며 여러 가지 성과정보를 활용하는 데 있어서 가치판단을 요구하는 작업이다. 따라서 성과측정은 그것이 안고 있는 개념 및 실제상의 한계를 인식하면서 수행되어야 한다.

OECD국가들에 있어서도 지표가 가능한 기술이나 관심에 입각하기보다는 그것에 내재한 한계를 충분히 인식하지 않은 채 열정에 의해 개발되는 예를 보게 된다. 이런 경우 적절하지 않거나 잘못된 지표에 의한 측정이 이루어질 수 있다.

예를 들어 병원의 성과를 측정하는 데 있어서 "점유된 침상의 숫자당 비용(cost per occupied patient bed)"과 같은 성과지표를 사용하는 경우 병원관리자가 빈 병상이 없다는 것을 보여주기 위해 불필요하게 환자를 유지하도록 만들 수 있다. 한때 영국에서는 학교의 성과를 성적대비일람표와 비교하면서 외부시험에 합격한 비율에 근거하여 측정하였다. 그러나 가르치는 방법이나 보유한 자원이 다를뿐만

아니라 학생의 자질이 각기 다르기 때문에 그 결과는 학교들마다 다를 수밖에 없었다. 외부시험의 성공이 어떤 점에서는 적절한 성과지표이기도 하지만 개별적으로 학생들이 얼마나 진보하였는가를 측정함으로써 보완될 필요가 있다. 단일하고 협소한 성과지표들의 사용이 조직적 행동을 왜곡시킬 수 있다는 것을 보여주는 유사한 예는 이외에도 많다.

반면에 너무 많은 지표를 사용한 측정, 특히 우선순위나 상호관계에 대한 고려가 없는 복잡한 측정은 피해야 한다. 나쁜 성과측정은 쉽다. 그러나 좋은 성과측정은 어렵고 힘들며 복잡하고 때때로 분명한 결과를 이끌어 내지 못하는 경우도 있다. 그렇다고 너무 많고 복잡한 지표가 항상 좋은 성과측정을 보장하는 것도 아니다.

다음으로 올바른 것을 측정하는 것이 중요하다는 점을 강조할 필요가 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 서비스의 질은 진찰 대기시간을 줄이는 것과 같은 시의적절함에 초점을 맞출 수 있다. 그러나 더 의미있는 성과측정은 의료기술이나 배려 깊은 간호와 같은 것과 관련될 수 있다. 시의적절함은 향상되었지만 성공적인 진료나 회복에 관한 전반적인 성과는 감소할 수도 있기 때문이다. 또, 단기간에 대한 측정인가 혹은 장기간의 측정인가라는 문제가 남아 있다. 단기적 접근이 역기능적 행동을 유발할 수 있음을 항상 인지해야 한다.

이외에 성과측정의 현실적 애로사항들도 많다. 우선 다양하고 상충된 목표를 포함한 복합적인 업무는 목표 설정이 곤란하고, 유의성 있고 측정가능한 목표가 없는 경우들이 있으며, 측정대상인 세부목표와 기관이 추구하는 전체목표간의 상관관계가 미흡한 경우도 있다. 또 측정담당자의 경험미숙과 숙련된 회계직원이 부족하고 고위관리자의 이해부족과 함께 중간관리자의 반발이 있을 수 있다.

개인이나 기관의 성과를 측정하고 그 결과에 따른 책임통제장치를 확립하는 일은 관리권한을 위임해주는 것과 함께 오늘날 정부혁신의 핵심이다. 그러나 성과관리체제를 발전시켜 나가는 데는 많은 투자와 시간이 필요하다. 대부분의 나라에서 성과를 측정하는 데 상당한 개념 및 기술상의 어려움을 겪어왔으며 적절한 지표를 개발하는 것은 아직도 불완전한 상태라고 하겠다.

### Ⅲ. 성과와 예산과의 관계

#### 1. 예산의사결정에의 연계

앞에서 살펴본 바와 같이「성과관리」라고 함은 성과향상을 위한 체계적인 접근

방법을 나타내는 표현으로서 국가에 따라 「결과중심관리」(results-oriented management)로 쓰여지기도 한다. 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미국 등에서 발전해오고 있는 성과관리체도를 다시 요약한다면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

첫째, 기관별 임무와 목적을 명확히 정의하고 기관의 사업에 대한 성과목표를 결정한다. 대부분의 나라에서는 이러한 연차계획을 전략계획(strategic plans)속에 담아서 공표하고 있다.

둘째, 기관의 관리자에게 사업의 성과목표를 성공적으로 달성할 수 있도록 상당한 재량권을 부여하고 있다. 예컨대 예산총액의 한도내에서 필요한 운영경비 등을 자유롭게 관리하도록 허용하고 있다.

셋째, 목표대비 실제성과를 측정하고 이를 최고 관리자와 중앙의 예산 및 인사 관리기관에 보고토록 하고 있다. 성과측정과 관련하여 두가지 작업이 중요한데, 성과진도를 체계적으로 파악하는 데 사용되는 성과지표를 만드는 것과 성과측정을 하고난 후의 사업활동에 대한 분석 및 평가작업을 하는 것이다.

넷째, 성과측정 결과는 사업분석 및 평가를 통하여 사업의 계속·확대·수정·폐지 여부를 판단하는 데 활용되며 향후의 사업내용변경, 사업재원(예산)의 배정, 기관 및 개인단위의 보상과 제재 등을 결정하는 데 이용된다. 이에 따라 한정된 재원이 보다 효과적이고 우선순위가 높은 사업으로 재배정되도록 하며, 성과가 부진한 기관 또는 사업은 폐지되고, 개인에 대해서는 성과급 지급 혹은 고용계약을 파기하는 등의 결과책임을 지게 된다.

다섯째, 성과정보(performance information)는 의회 또는 외부감사기관에 제공되어 이들의 심사의견들이 의사결정에 반영되도록 하며 아울러 국민들에게도 성과정보를 공개하도록 하고 있다.

이와같은 성과관리체제의 기본구조는 정부가 세운 전략목표가 사업활동의 운영 목표에 정확히 반영되고 실제 성과와 연결되도록 하는 것이며, 그러기 위하여 예산, 인사, 조직 등 모든 관리 시스템이 성과목표의 성취를 지원하는 데 부족함이 없도록 구조적으로 재정립되어야 한다. 궁극적으로는 전략적 운영계획이 예산절차에 긴밀히 연계됨으로써 성과관리체제는 성공적으로 운영될 수 있는 것이다.

그러나 성과관리의 핵심이 성과측정에 있다고 할 때 이를 예산절정과 직접적으로 연계시키는 데는 많은 어려움이 따를 수밖에 없다. 그동안 각국에서의 경험에

4) OECD, *Performance Management in Government : Performance Measurement and Result-Oriented Management*, Public Management Occasional Papers, No.3, OECD, Paris, France, 1994.

서 보듯이 자원배분의 결정은 성과문제 이외에도 정치적·경제적·사회적 고려 등 수많은 다른 요소들의 영향을 받게 된다. 따라서 성과와 예산과의 연계는 직접적(direct)인 것이라고 하기보다는 간접적(indirect)인 것으로 보는 것이 더 타당할 것이다.<sup>5)</sup>

성과목표의 달성수준에 대한 대가로서 일정한 규모의 재원을 할당해줌으로써 성과관리와 예산간에 연결을 맺어주도록 하는 간접적 접근방식으로는 많은 OECD 국가들이 채택하고 있는 성과협정(performance agreements)을 지적할 수 있다. 성과협정이란 중앙예산기관과 중앙부처, 중앙부처와 하급기관, 기관장파국·과장, 기관장과 공기업 사장, 지방정부와 지방의회 사이에 성과목표, 성과측정 및 평가, 성과에 따른 보상과 책임 등을 약정하는 것을 뜻한다. 성과협정은 예산서의 새로운 형태로 점차 자리잡혀 가고 있다.<sup>6)</sup>

예컨대, 뉴질랜드 같은 나라에서는 민간기업에서 하는 것과 같은 산출예산(output budgeting)제도를 도입하여 각 기관과 합의된 산출수준에 기초하여 공식적인 세출법안을 작성하고 있다. 뉴질랜드에서는 각 부처의 사무차관(chief executive)과 소속장관 사이에 매년 공식적인 성과협약(1993년부터는 purchase contract agreement로 명칭 변경)을 체결하고 이에 따라 예산규모를 결정하고 있다. 영국에서도 1995년부터 사무차관에 대하여 뉴질랜드와 유사한 성과협약제를 도입하기 시작하였다. 영국에서는 사무차관 뿐만 아니라 고위직에 대하여도 계약제 임용방식 및 엄격한 성과관리제도를 도입하고 있다. 호주의 경우는 1994년부터 사무차관에 대한 임용계약제를 시행하고 있으나 뉴질랜드와 영국에 비하여 공식화된 정도가 현저히 낮다. 대통령제를 채택하고 있는 미국도 행정부의 최고 관리 책임자인 대통령과 각 부처의 관리책임을 맡고 있는 장관사이에 성과협약서를 맺고 있으나 내각제 국가에서 이루어지는 장관과 소속 사무차관 사이의 공식적 계약과는 그 성격이 매우 다르다고 하겠다.<sup>7)</sup>

미국에서는 과거에도 성과중심의 예산제도를 도입하기 위한 노력이 여러차례 시도된 바 있다. 1960년대의 기획예산제도(PPBS), 1970년대의 목표관리제도(MBO) 및 영기준제도(ZBB) 등이 바로 이런 시도에서 등장한 것이었다. 그러나 당시의 관리체제하에서는 감당하기 어려운 수준의 계량적 측정과 분석정보를 요

5) David Shand, *op. cit.*

6) 이것은 성과중심예산제도를 정착시키는 과정에서 대단히 중요한 단계이며 현실적인 접근 방법이라고 하겠다.

7) 총무처, 신정부혁신론, 1997, pp. 146-152.

구함으로써 결국 뿌리를 내리지 못하고 실패하고 말았다. 현재 시도하고 있는 성과관리개혁은 과거의 경험을 바탕으로 그러나 과거와는 다른 맥락에서 추진되고 있다. 1993년에 제정된 「행정성과 및 결과에 대한 법률」(Government Performance and Results Act: GPRA)은 과거의 실패를 거울로 삼고 또한 영국, 호주, 뉴질랜드 등 외국의 경험과 미국내 지방정부가 추진한 성공사례를 본받아서 행정부로 하여금 보다 종합적이고 체계적인 성과관리의 틀을 확립하고 이에 근거하여 성과중심 예산제도를 정착시키도록 법적 의무를 부과하고 있다. 미국의 GPRA에 대한 자세한 분석은 다음절에서 다룬다.

## 2. 외국의 사례

### (1) 미국 캘리포니아주 Sunnyvale市

성과측정의 결과를 예산편성에 연계한 대표적인 사례는 1970년부터 사업성과를 측정하고 있는 미국 캘리포니아주의 Sunnyvale市에서 찾아볼 수 있다. 이 市는 성과를 82개 프로그램, 300여개의 서비스 수준, 그리고 1,500여개의 과제(task)로 나누어 측정하고 있으며 이에 추가하여 24개 공공서비스 분야에서 시민의 생활여건을 측정하는 소위 공동체 여건지표(community condition indicators: CCI — 예: 시민 1인당 도서관 방문빈도)라는 것을 만들어 이를 성과측정에 적용하고 있다. 이렇게 마련된 성과측정지표는 4,300개나 되며 미국 전체도시중 가장 많은 지표를 사용하고 있다.<sup>8)</sup>

Sunnyvale市는 관리자가 관리성취계획보고서(management achievement plan reports: MAPR)를 작성하도록 의무화하고 있는데, 이 보고서에서는 누가, 언제, 어떠한 성과를 어떤 척도로 측정하였는지 표준작성절차에 따라 작성 기록하며 관리자 자신의 의견도 수록하도록 하고 있다. 측정결과에 따라 개인에 대해서는 연봉 10%를 상한으로 일시성과급을 지급하거나 5%를 상한으로 연봉을 삭감하기도 한다. 연간성과보고서는 시장 및 시의회에 제출되고 시민에게도 공개된다. 이러한 노력으로 Sunnyvale市는 비슷한 유형의 도시 가운데서 가장 많은 서비스를 제공하면서도 1986년부터 1993년까지 서비스 단위당 실질비용을 38%나 줄이는 업적을 남겼다.<sup>9)</sup>

8) Patricia Tigue, "The Use of Performance Measures in City and County Budget," Government Finance Officers Association Research Report, 1995, p. 4.

9) 박재완, "전제논문", p. 5.

(2) 미국 아리조나州 Phoenix市<sup>10)</sup>

성과측정 결과를 활용하고 있는 또다른 사례의 대표적 도시는 미국 아리조나州 Phoenix市이다. Phoenix市는 1970년대부터 성과측정을 통해 생산성을 향상시키기 위해 노력해 왔는데 1970년대 초에는 계획예산제도(PPBS)의 일종인 프로그램 분석검토제도(program analysis and review system)을 도입하기로 하였다. 그러나 이러한 제도는 일부 효율성제고에 기여하기도 했으나 실적측정이 벌을 주기 위한 수단으로 피고용자들 사이에 인식됨으로서 근로의욕과 사기가 저하되고 여러 가지 부작용이 발생하여 결국 실패하였다.

Phoenix市는 1980년대 중반부터 실적급제도를 시행하고 있는데 처음에는 고위 관리자만을 대상으로 하였으나 나중에 중간관리자에게도 확대하였다. 이 제도의 해당 중상위 관리자 수는 대략 300명 정도인데 상위 75명에 대해서는 시행정관(시장)이 직접 실적급을 결정하고 나머지 225명은 부행정관이 결정한다. 실적결과에 따른 봉급조정은 상한선과 하한선을 정하여 그 범위내에서 이루어지게 하는데 상한선은 하한선보다 50% 많게 책정되도록 하며 물가상승을 고려하여 인상·하한선을 연도별로 조정토록 하고 있다.

실적평가의 대상자인 중상위 관리자들은 매년 초 실적계획서를 작성하고 그 결과에 대하여 평가를 받게 되는데 실적계획서에는 평가항목별로 일년 동안 달성할 성과목표가 기록된다. 성과를 평가하는 항목(척도)은 크게 투입(input), 산출(output), 성과(outcome), 생산성(productivity), 그리고 시공무원으로서의 책임(citywide responsibilities)으로 구분된다. 그리고 이 평가항목별로 다시 3~5개의 구체적 소항목(평가지표)이 세분되고 각 소항목에 대해 최소/중간/최대 목표치가 정해진다. 또한 각 평가소항목에 대하여 가중치를 부여함으로써 성과달성의 중요도에 따라 평가를 달리 하도록 하고 있다.

Phoenix市는 각 개인의 업무목표를 설정하고 실적을 평가할 뿐 아니라 각 기관의 목표도 설정하고 그 실적을 평가하는 체계를 갖추고 있다. 市예산서에는 각 부서의 전반적인 임무와 구체적인 서비스 달성 목표치가 기록되어 있다. 서비스 달성 목표치는 개인의 경우와 마찬가지로 통상적인 투입 및 산출 뿐만 아니라 성과(outcome)에 대한 지표가 포함되어 있다. 이처럼 Phoenix市는 예산서에 단순히 市 전체의 항목별 예산만을 제시하지 않고 각 부서별 목적과 서비스 달성 목표를

10) 고영선, "미국 피닉스市: 성과지향의 경쟁체제", 이계식·고영선 편, 아래로부터의 정부 개혁, 한국개발연구원, 1997, pp. 133-190.

기록함으로써 예산이 부서별로 어떻게 사용되어 어떠한 성과를 달성했는지를 알기 쉽게 하였다. 또한 영기준예산제도(ZBB)를 부분적으로 도입하여 예산운영의 효율화를 도모하고 있다. 즉, 각 부서는 기준예산을 작성한 후 이 기준예산을 5~10%정도 의무적으로 삭감하는 방안과 새로운 사업 또는 기존사업의 확장에 필요한 예산을 반영하는 방안을 마련하도록 하고 있다. 이를 기준예산에 대한 감축예산과 추가예산이라고 부르는데, 이러한 감축예산과 추가예산에 대한 시의회내지 지역주민들의 의견수렴과정을 거친 후 최종 예산안을 마련하여 시의회에 제출하고 있다.

Phoenix市の 이러한 예산과정은 투명하기로 유명하다. 예산의 시안(試案)이 시의회에 미리 제출되어 공개적인 여론수렴과정을 거쳐 시민들이 원하는 사업을 재원이 허락하는 범위내에서 추가편성시켜 최종 예산안을 마련하고 있기 때문이다. 이러한 공개적인 절차는 예산을 투명하고 정직하게 만드는 데 크게 기여하고 있다. 이런 이유로 Phoenix市는 미국과 캐나다 양국이 공동으로 설립한 정부재무관리협회(Government Finance Officers Association)가 수여하는 예산賞(Distinguished Budget Presentation)을 1995/96 회계년도에 받은 바 있다.

### (3) 뉴질랜드의 중앙정부<sup>11)</sup>

뉴질랜드는 성과관리체제를 가장 강력하게 추진해온 대표적인 나라이다. 뉴질랜드는 기존의 전형적인 투입물에 대한 통제나 많은 학자들이 주장해오던 성과(outcome)에 대한 통제·관리에서 벗어나 구체적인 산출물(output)에 대한 통제·관리로 그 초점을 전환시켰다. 그래서 예산제도도 종래의 투입예산제도나 성과예산제도에서 산출예산제도로 전환시켰으며, 회계제도에 있어서는 종래의 현금주의 회계제도에서 민간기업에서 사용되는 발생주의 회계제도로 바꾸었다.

성과중심에서 산출중심으로 관리체제를 전환시킬 때 기대될 수 있는 장점으로 는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다. 첫째, 산출물을 중심으로 각 부처의 활동을 구체화함으로써 정책형성기능과 정책집행기능을 보다 명료하게 구분할 수 있으며 따라서 정부사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있다. 산출물이 꼭 이 부처에서 생산하는 것이 바람직한 것인가를 생각하게 되고 이에 따라 정부부처간의 기능조정, 민영화, 민간 위탁 등의 활용이 효율적으로 추진될 수 있다.

둘째, 각 부처의 산출물을 구체화시키는 과정에서 이것을 어떻게 구체적으로

11) 이계식, "뉴질랜드: 새로운 국가", 이계식·문형표 편, 정부혁신: 선진국의 전략과 교훈, 한국개발연구원, 1995, pp. 67-121.



규정할 수 있는가 하는 것이 가장 어려운 문제일 것이다. 그러나 산출물에 대한 규정이 성과(outcome)에 대한 규정보다는 도리어 좀 용이하지 않겠느냐고 보는 것이다. 산출물의 내용과 성격을 구체적으로 정의하는 과정에서 총리실, 재무부, 총무처 등 중심부처와 수많은 협의과정을 거치게 되는데 일단 구체화되고 난 후 부터는 관리하기가 막연한 성과(outcome)에 대한 관리보다 더 능률적이다.

셋째, 앞서서도 지적되었듯이 장관과 사무차관 사이에 산출을 중심으로 성과협약이 이루어지고 이를 통해 예산이 확정되게 되는데 이렇기 때문에 책임관계가 분명해지고 실적평가도 보다 명확하게 이루어질 수 있다. 장관과 사무차관 간의 책임관계가 산출이 아니라 성과(outcome)에 의해서 성립되면 성과달성여부가 각 부처가 직접적으로 통제할 수 없는 요인들에 의해 결정되는 경우가 있으므로 이때에는 책임소재가 불분명하고 갈등요인이 발생하게 된다. 예를들어 보자. 경찰청의 경우 추구하는 성과가 도로 교통사고의 감소라고 할 때 이 성과달성을 위한 경찰청 관할하의 산출물로서는 도로 순찰, 차량안전 검사, 도로 유지 및 보수, 음주운전단속 등이 될 것이고 이를 측정하는 것은 그리 어렵지 않다. 그러나 도로 교통사고의 감소라는 성과는 경찰청 관할하의 산출물 이외에도 운전속도제한,

(표 1) 뉴질랜드 국세청의 산출예산(1994)

(단위: 천NZ \$)

항목산출	목별산출	예산	결산
1. 정책자문		4,862	4,854
2. 납세자 정보서비스	2.1 고객문의 서비스	57,417	58,094
	2.2 자문서비스	7,692	7,206
	2.3 정보서비스	4,820	4,868
	2.4 판정	773	869
	2.5 장관명의 서비스	738	672
	2.6 납세순응비 절감	280	0
	계	71,720	71,709
3. 조세부과 및 징수		71,877	70,690
4. 체납세금 및 징수		45,573	45,431
5. 납세자에 대한 세무감사		87,087	86,600
6. 아동지원금의 부과와 징수		56,943	56,099
7. ACC프리미엄의 징수 등		26,000	25,993

자료: New Zealand, Inland Revenue Department(1994)

이계식·문형표 편, 정부혁신, p. 77. (표 2-2)를 재구성

〈표 2〉 뉴질랜드 국세청의 목별 산출물 내역(1994)

(단위: 건, 천NZ \$)

## 목별 산출: 고객문의 서비스

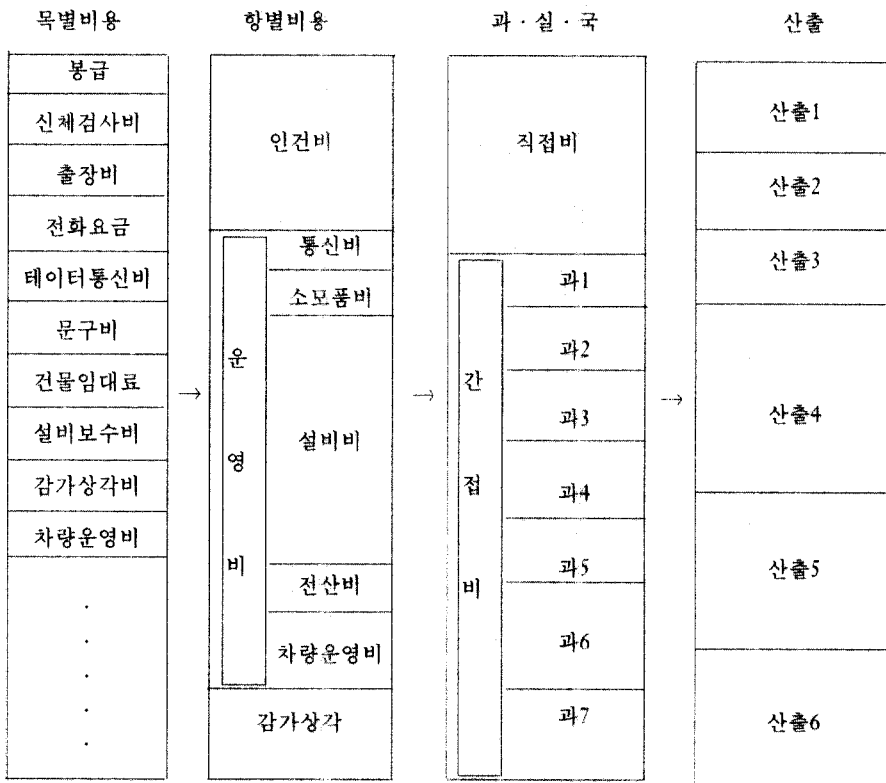
〈수량〉	내역	목표치	실제치	차이	달성여부
	—서신문의	940,000	842,237	-10.4%	미달성
	—카운터문의	910,000	764,094	-16.0%	미달성
	—전화문의	1,870,000	1,951,356	+4.4%	달성
	—문제해결	10,000	1,391	-86.1%	미달성
	총고객접촉	3,730,000	3,559,078	-4.6%	
〈품질〉	내역				달성여부
	—고객에게 올바른 응답이 95%의 범위내에서 이해가능한 형식으로 주어지도록 서비스를 제공한다.				달성
	—관할사무서는 최소한 1년에 한번 고객에게 제공된 서비스에 대해 조사한다. 본청은 고객의 필요를 확인하기 위하여 전국적 서베이를 실시하여 고객의 만족도를 측정한다.				달성
〈시한〉	내역	목표치	실제치	차이	달성여부
	—모든 서신의 85%에 대해 접수 21일 이내로 실제적인 응답을 해준다. 나머지에 대해서는 접수 후 42일 이내로 실제적인 응답을 해준다.	85%	83.3%	-2.0%	달성
	—기간별로 고객 상담을 다음 시간안에 100% 실시한다. • 4월에서 7월까지지는 25분 • 8월에서 3월까지지는 10분	100%	94.6%	-5.4%	미달성
	—접촉 후 1일 이내로 카운터 및 전화문의의 95%를 해결한다. 나머지 5%는 접촉 후 21일 이내로 해결한다.	95%	98.3%	+3.5%	달성
	—공식정보요청의 경우 廳에 접수된 날로부터 20일 이내에 100%를 완결한다.	100%	98.0%	-2.0%	달성
	—문제해결사례의 90%를 廳과 접촉 후 5일 이내에 해결한다. 나머지 10%는 접촉 후 10일 이내에 해결한다.	90%	91.0%	+1.1%	달성
〈비용〉		57,417	58,094	+1.2%	달성

자료: New Zealand, Inland Revenue Department(1994)

이계식·문형표 편, 정부혁신, p. 80. (표2-4)를 재인용

별과금 등에 관한 입법사항의 유무 등에도 크게 영향을 받게 되는 바 이는 경찰청의 영역밖에 해당되는 것이다.

산출예산을 편성하는 데 비교적 용이하다고 판단되는 뉴질랜드 국세청의 경우를 소개하면 다음과 같다. 위의 <표 1>과 <표 2>에서 뉴질랜드 국세청의 산출내역을 밝혀주고 있는데, 먼저 <표 1>에서 항(項)별 산출물로서 정책자문, 납세자 정보서비스 등 10여개가 나열되어 있으며 각 항별산출물에 대하여 여러개의 목별 산출물이 규정되어 있다. 예컨대 항별산출물인 납세자 정보서비스에 대해서는 고객문의 서비스 등 6개의 목별 산출물이 소개되어 있다. 고객문의 서비스라는 목별산출물에 대한 별도의 성과분석이 <표 2>에 소개되어 있는데 성과를 수량, 품질, 시한, 비용 등으로 구분하여 이 각각에 대한 목표치를 설정하고 그 실제치를 측정 한 후 이에 따른 예산액과 결산액을 산정하여 국세청의 산출예산에 반영시키



<그림 1> 뉴질랜드 산출예산의 산정과정(대표적인 예)

자료: 이계식·문형표 편, 정부혁신, p.100. <그림 2-9>를 재인용

고 있다.

한편 <그림 1>은 뉴질랜드 산출예산의 산정과정을 보여주는 대표적인 예를 소개하고 있다. 봉급 등의 목별 비용을 인건비와 운영비 및 감가상각비로 구분되는 항별비용으로 전환시킨 후 이들을 산출물별(위의 예에서는 6개의 산출물)로 배분하는 과정을 보여주고 있다. 이중 가장 중요한 것은 전통적인 투입예산인 항목별 비용들을 특정산출물에 어떻게 할당할 것인가이다. 이때에는 항별비용을 직접비와 간접비로 구분한 후 직접비의 경우는 각 산출물에 직접 배분하고, 간접비의 경우는 각 과·실·국단위로 취합하여 이를 다시 산출물로 배분하는 과정을 밟고 있다.

### 3. 성과측정을 예산에 적용할 때의 유의사항

지금까지의 논의를 통해 성과측정과 예산과의 연계문제에 관하여 몇가지 중요한 유의사항을 도출할 수 있다.<sup>12)</sup>

첫째, 성과측정은 이것이 예산결정에 사용되든 또는 다른 관리차원에서 활용되든간에 정부에게 상당한 비용이 발생할 수밖에 없다. 따라서 성과를 측정하는 작업은 비용면에서 효과적이어야 한다. 이를 위해서는 성과지표의 선정에 매우 조심해야 하는데, 정부기관의 주요기능이나 사업의 성과를 측정하는 데 진정으로 도움이 되면서 실질적인 그런 지표를 마련하는 것이 중요하다. 바람직한 성과지표의 선정에 위한 기준으로는 ① 사업목표를 달성하는 데 결정적인 역할을 하는 지표, ② 측정에 이용될 데이터(data)가 이미 존재하고 있는 지표, ③ 측정방법을 고안하고 분석하고 보고하기에 용이한 지표, 그리고 ④ 측정결과가 자주 논의되고 가용되고 있는 지표 등이다.

둘째, 예산목표는 예산에 허용된 기간 내에서 각 부서에 의해 설정되고 수행된다. 따라서 예산이 추구하는 목표는 주로 단기적인 성격을 지니는 경우가 흔하다. 그러나 어떤 목표는 좀 더 근본적이고 장기적인 것에 초점을 맞추고 있는 경우도 있다. 성과측정은 예산목표가 장기적인 성격을 갖고 있는 상황에 근거하여 개발되어야 하며 성과정보(데이터)도 예산에 의해 설정되어 있는 사업결과를 주기적으로 측정할 수 있도록 여러해의 예산속에 내포되어 있어야 한다. 또한 성과정보가 예산에 관한 의사결정에 도움을 주는 가치 있는 것이라면 이러한 성과정보는 다른 예산 관련 정보들과 동일한 수준과 방식으로 예산결정에 활용되어야 한다. 다시말하여

12) Patricia Tigue, *op. cit.*, pp. 9-12.

시기, 기간 및 세분화되는 수준 등에 이르기까지 성과정보와 다른 정보가 똑같이 적용되고 취급되어야 예산의 연속성 내지 일관성을 유지할 수 있을 것이다.

셋째, 성과측정에 관한 정보가 다양할수록 예산요구액을 평가하고 예산결정을 내리는 데 도움을 주게 된다. 이런 의미에서 성과(performance)의 개념을 산출(output) 또는 성과(outcome)의 어느 한가지에 국한시키기보다는, 산출과 성과를 혼합시키는 것이 바람직하며 이외에도 다른 성과척도를 추가로 포함시키는 것도 좋을 것이다. 예컨대, 서비스의 질적 수준이라든가 고객 요구수준 등을 성과에 포함시켜 예산에 반영하는 것이 좋다. 물론 모든 변수를 전부 일률적으로 포함시킬 필요는 없고 정보의 가용수준이라든가 상대적 중요도를 충분히 고려하면서 성과측정의 범위를 정해야 할 것이다.

넷째, 성과측정을 예산에 성공적으로 활용하는 데에는 해당 부서 기관들의 협조와 도움이 필수적이다. 성과측정이 각 기관의 업적평가 뿐만 아니라 중간관리자의 책무성 여부를 판단하는 데 사용되고 있다면 이런 상황에서는 해당부서의 능동적이고 적극적인 참여 없이는 성과측정 자체가 불가능하다. 성과측정에는 많은 정보가 요구되기 때문에 기관장은 해당 부서의 중간관리자들이 수집하고 보고하는 성과정보에 크게 의존하지 않을 수 없는 것이다.

#### Ⅳ. 성과중심예산제도의 도입방안(미국의 GPRA법안을 중심으로)

앞절에서 성과측정과 예산과의 연계문제를 검토하여 보았는데, 그러면 이제 성과중심예산제도(performance budgeting)을 어떻게 도입할 수 있는가의 방법과 절차를 논의해보고자 한다. 여기서는 미국에서 1993년 8월3일 클린턴 대통령이 최종 결재를 함으로써 법률화된 「정부성과 및 결과에 관한 법률」(Government Performance and Results Act: GPRA)의 구체적 내용과 절차, 그리고 그동안의 진행 과정을 살펴보고 이의 성격을 규명함으로써 우리나라에서의 적용가능성을 타진해보고자 한다.

##### 1. GPRA 법안의 핵심내용<sup>13)</sup>

GPRA는 예산과 성과를 연계시키기 위하여 제정된 법률로서 미국 연방기관이

13) 여기서의 내용은 총무처, 신정부혁신론, 1997, pp. 518-519 및 Weter Groszyk, "Implementation of the Government Performance and Results Acts of 1993," *Performance*

달성하고자 하는 목표수단을 구체적으로 그리고 계량적으로 측정이 가능하도록 정하고, 이에 따라 실제 달성된 성과를 측정하여 목표와 사후 비교하도록 법률로 의무화하고 있다. 만약 목표미달의 경우에는 이의 원인과 책임을 규명하도록 하는 한편, 추진하고자 하는 사업이 예산에 반영되지 못하여 유명무실화하는 것을 방지하기 위하여 관리예산처(OMB)로 하여금 각 부처의 계획을 종합하여 법정부적인 연간 사업계획을 수립하고 이를 예산편성에 반영할 것을 의무화하고 있다. 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 연방정부의 각 기관은 1999 회계년도(1998. 10.1~1999. 9.30) 이후부터 적용될 구체적·객관적·계량적인 성과목표(performance goals)가 설정된 전략계획(strategic plan) 및 연간성과계획(annual performance plan)을 수립하여 1997년 9월 30일까지 의회와 관리예산처에 제출하여야 한다(전략계획은 해당기관의 임무와 핵심기능, 추구하는 목표와 목표달성 방법, 목표달성을 위해 필요한 자원과 제도 및 절차, 목표달성에 영향을 미치는 외부요인 등의 내용을 포함하여야 한다).

둘째, 관리예산처(OMB)는 각 연방기관들이 제출한 연간성과계획을 종합하여 법정부적 연간성과계획을 수립하고 1998년 2월까지 의회에 제출하여야 한다. 법정부적 연간성과계획은 대통령이 의회에 제출하는 예산서의 일부를 구성하는 것으로 사업성과 수준과 이에 대한 사업자금운영수준을 연결시켜 정부예산에 반영하여야 한다.

셋째, 연방기관은 1999 회계년도부터 회계년도 종결 6개월 이내에 사업성과에 관한 보고서를 대통령과 의회에 제출하여 계획상의 목표와 실제 달성된 성과를 비교·검토하도록 한다. 만약, 달성된 성과가 목표에 미달한 경우에는 그 사유 및 향후 이를 달성하기 위한 계획을 보고서에 첨부하여야 한다. 동 법률에 의해 최초로 제출되는 1999 회계년도의 성과보고서는 2000년 3월31일까지 의회에 제출되어야 한다.

넷째, 성과목표를 달성할 수 있도록 관리자에게 더 큰 자율성을 부여하기 위하여 1999 회계년도부터는 행정절차 및 행정규제를 유보하는 계획을 성과계획에 포함시킬 수 있다. 이 경우 자율과 권한을 관리자에게 부여하였을 때의 예상효과, 행정규제 유보로 인해 향상될 성과의 정도를 구체적으로 표시하고 이를 현재의 성과와 비교하여야 한다.

다섯째, 1999 회계년도 이전까지의 경과조치로서 연방기관은 다양한 시범사업

(pilot projects)을 할 수 있는데 예컨대, 전략 및 연간성과 계획수립, 성과측정 및 성과관리 등에 관한 시범사업들이다. 이러한 시범사업 추진에 관한 계획을 1998년 9월30일까지 관리예산처에 제출하여야 한다.

여섯째, GPRA는 1998년 회계년도와 1999회계년도 기간중에 5개의 연방기관을 선정하여 성과중심예산제도(performance budgeting)도입의 시범사업을 행하도록 요구하였다. 그러나 준비관계로 이 시범사업은 1년씩 뒤로 연기되었다. 의회는 연방정부에 성과중심예산제도를 도입할 것인가에 대한 최종판단을 21세기(2001년)에 가서 결정하도록 하였다.

## 2. GPRA법안의 역사적 배경

GPRA법안의 역사적 배경은 30여년전으로 거슬러 올라간다. 비록 과거의 경험들은 대개가 실패로 끝났다고 하겠으나 이러한 경험들은 GPRA가 법안으로 확정되는 데 크나큰 영향력을 발휘했다.

첫 번째 경험은 1960년대에 등장한 기획예산제도(PPBS)이다. 이 제도는 월남 전쟁이 한창이던 1960년대 중반에 미국 국방부의 주도로 도입되었다. 그러나 사업에 대한 장기예측과 계량화에 실패함으로써 큰 빛을 보지 못했다. 두 번째 경험은 1970년대에 들어와서 목표관리제도(MBO)가 한동안 정부부처의 예산편성에 적용되었고, 1970년대 후반에는 미국 카터 행정부에 의해 영기준예산제도(ZBB)가 도입되었다. 그러나 MBO와 ZBB 모두가 예산을 효율적으로 편성하는 데 부분적이거나 도움을 준 것은 사실이지만 이들이 예산제도로써 정착하는 데는 실패하였다. 끝으로 1980년대에 와서는 정부부문의 생산성 향상 및 質 管理에 관하여 많은 관심과 논의가 활발히 일어났으나 논의에 비하여 실적은 훨씬 미비한 편이었다.

그러면 1993년 8월에 법정화된 GPRA는 과거의 경험들과 비교할 때 어떤 차이점을 가지고 있는가? 몇가지 중요한 차이점을 지적하면 다음과 같다.<sup>14)</sup>

첫째, GPRA는 과거의 경험들과 달리 이것이 법으로 확정되어 모든 것이 강제 의무 사항이 됐다는 점이다. 따라서 GPRA는 미 대통령과 의회의 합작품인 것이다. 둘째, 과거의 경험들은 단년도 예산편성에 주력하면서 성과중심예산을 급격히 전체부서에 적용하도록 시도한 것에 비해 GPRA는 이를 각 부서에 급격히 반

14) U.S. General Accounting Office (GAO), *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committee, March 1997.

영하도록 강요하지 않고 다년도에 걸쳐 다양한 시범연구(pilot study)를 하면서 이를 서서히 실천시키고자 노력하고 있다. 모든 과정단계에서 의회와 구체적인 협의의 거치도록 하고있는 것이 또한 예전과는 다른 접근방법이다. 셋째, 과거의 경험들은 성과에 관한 정보를 특정 예산구조에 직접 연계시키지 않은 채 성과를 예산에 반영시키려고 했으나, GPRA는 정부의 성과를 예산구조속의 특정항목(즉, "pragram activities")에 연계시키도록 하였기에 성과와 예산과의 관계가 훨씬 명확해졌다. 넷째, GPRA가 과거의 경험과 가장 현저하게 다른 점은 시대적 상황의 차이이다. 과거의 경우는 예산운영에 상당한 안전성이 있었고 예산감축을 전제로 하지 않았다. 그러나 1990년대 후반의 지금은 예산을 감축하여 재정적자 규모를 축소하고 그래서 2000년대에 가서는 균형예산에 도달되도록 계획하고 있다. 이러한 시대적 상황은 성과를 예산에 연결하고자 시도하는 GPRA의 운영에 많은 어려움을 제기하게 되며 행정부와 의회간에 심각한 견해차를 야기할 수도 있다.

GPRA가 법제화되기 직전인 1993년 3월에 클린턴 행정부가 「정부성과평가단」(National Performance Review)을 구성하여 가동시켰다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 두말할 필요없이 NPR이 설립되는 데는 GPRA가 그 법적 배경이 되었다. NPR은 GPRA의 정신과 목표들을 그대로 포용하고 있는데 몇가지 주요 관련 사항을 소개하면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

첫째, 고객서비스 기준 제정: 각 기관들은 총 2000개 이상의 고객을 위한 서비스 기준을 제정하여 공포하였다. 이것은 1980년대부터 강조해오던 행정서비스의 질적 향상과 연결되어 있으며 성과목표와도 직결되는 것이다.

둘째, 성과협정체결: 각 부서의 장관 및 기관장들은 대통령과 성과에 대한 협정(계약)을 맺도록 하고 있다. 이러한 성과협정은 앞에서 밝힌 바처럼 OECD국가들이 이미 시행하고 있는 것이지만 미국의 경우에는 중요한 차이가 있다. 미국에서는 대통령과 장관 및 기관장간의 협정만 체결하고 그 이하 기관장과 각 부서 간부들과의 협정체결은 없다. 또한 협정은 기관조직의 성과에만 초점을 맞추고 있을 뿐 개인성과에 대한 상벌제도에 반영되지 않는다.

셋째, 정부 재창조 실험실 운영: 정부조직내에서 200개 이상의 정부재창조 실험실(labs)을 설치 운영하고 있다. 이들 실험실에서는 행정절차를 간소화하고 행

15) Al Gore, *Common Sense Government: Works Better & Costs Less*, Third Report of the National Performance Review, U.S. Government Printing Office, 1997.



정규제를 감소하는 방안을 강구하고 이를 실행에 옮겨 관리자들에게 적용시키는 방안들을 연구하고 있다.

넷째, 성과 파트너십 형성: 연방정부는 주 및 지방정부와 성과에 관한 파트너십(partnership)을 형성하여 함께 운영하도록 협정을 맺고 있다. 이를 통해 연방정부가 지방정부에게 의뢰하고 있는 각종 연방사업들을 지방정부가 보다 자유롭게 운영하도록 하며 동시에 사업성과와 결과에 대한 책무성을 제고시키도록 하고 있다.

### 3. GPRA의 핵심구성체계

#### ① 전략계획(strategic plans)

각 부서의 전략계획은 다음과 같은 사항을 포함하도록 되어 있다.

- 부서의 임무와 역할에 대한 종합적인 의견
- 일반적인 목표에 대한 설명과 이를 달성할 수 있는 방안
- 전략계획서에 언급된 일반적인 목표(general goal)와 연간성과계획서에서 언급되는 성과목표(performance goal)간의 관계
- 일반적인 목표를 달성하는 데 영향을 미칠 수 있는 주요 외부변수들에 대한 확인
- 사업평가에 대한 설명과 평가의 향후 계획 내용

이렇게 볼 때 전략계획이란 다음아닌 정부부서의 목표확인과 이를 달성하고자 하는 중장기 전략을 담은 계획서라고 하겠다. 그러나 이번의 전략계획은 과거의 것들과 분명히 구별되는 점이 있다. 즉, 일반적인 전략과 다음에 언급될 연간성과계획과의 관계를 밝히도록 한다든가, 외부변수들의 영향력을 파악하도록 한다든가, 그리고 의회로부터의 자문에 응하도록 하고 있는 점들이 과거의 계획서와 구별된다. 전략계획이 다루는 최소기간은 6년이며, 매 3년마다 계획을 수정하도록 하고 있다.

#### ② 연간성과계획(annual performance plans)

연간성과계획은 다음 사항을 포함시켜야 한다.

- 각 부서의 사업에 대한 한 개 이상의 성과목표 설정(성과목표란 실제의 실적과 비교할 수 있는 유형적이고 측정가능한 성과의 목표수준을 의미한다. 성과 목표에는 양적 기준 뿐만 아니라 질적 기준도 포함한다.)

- 실제의 성과(산출 또는 결과의 정도)를 측정하는 데 사용되는 성과지표(performance indicator) 설정
- 측정된 가치를 설명하고 확증하는 데 사용되는 수단의 제시
- 성과목표를 원만히 달성하는 데 요구되는 기술, 인적자본, 정보 및 운영절차 등에 대한 간략한 설명

연간성과계획에서 가장 중요한 작업은 성과목표와 성과지표를 설정하는 일이다. 이때 유념해야 할 사항은 성과목표와 성과지표들이 사업관리자들 입장에서 충분히 소화될 수 있는 것들이며 자신들의 노력 여하에 따라 결과가 좌우되는 그런 현실성 있는 것들이어야 한다. 또한 각 부서의 사업이 추구하는 대상을 분석하고 평가하는 데 도움이 되고 유익한 척도들을 포함시키고 있어야 한다. GPRA는 앞에서 지적한 바처럼 연간성과계획을 완성하기 전에 충분한 시범사업들을 선정하고 이를 통해 얻은 경험을 토대로 성과목표와 성과지표를 확정할 것을 권유하고 있다.

### ③ 연간성과추정보고서(annual program performance reports)

연간성과추정보고서에는 다음 사항을 포함시켜야 한다.

- 성과지표에 의해 측정된 실제 성과수준과 연간성과계획에 나와있는 성과목표와의 비교분석
- 만약 성과목표에 미달했다면 그 원인에 대한 분석 및 향후 계획에 대한 구체적인 설명(특히, 성과목표를 수정할 것인가 혹은 중단할 것인가에 대한 기관의 분명한 입장을 밝혀야 함)
- 회계년도 기간중에 완성된 사업들에 대한 평가결과를 요약정리

연간성과추정보고서는 부서의 사업을 계획하고, 추진하고, 성과를 측정하고 이를 평가하여 필요한 조정작업이 이루어지도록 하는 매개역할 내지 고리역할을 담당한다. 이 보고서의 내용은 대통령과 의회에 보고될 뿐만 아니라 일반대중에게도 공개되도록 한다. GPRA는 여기서도 시범사업을 행하도록 요구하고 있으며 1994년도부터 1999년도까지의 기간동안 각 부서가 매년 부분적인 시범사업을 행하여 그 결과를 검증하도록 하였다.

### ④ 관리자에 대한 책무성 및 자율권 강화

GPRA의 핵심적인 구성체계 중 마지막 요소로 관리자들의 자율권(융통성)을 확대하는 것과 동시에 그들에게 책무성을 강조하는 것이다. 이를 위해서는 행정

조직 내부에 있는 각종 행정절차 및 규제를 과감하게 간소화 내지 폐지하여야 한다. 이러한 조치는 각 기관들이 마련한 준칙 및 시행령을 바꿈으로서 가능할 것이므로, 이런 이유로 GPRA에서는 책무성 강화를 위한 새로운 법률을 제정하지는 않고 있다.

과거의 경험을 통해 익히 밝혀졌듯이 성과중심 예산제도 도입의 관건은 관리자들이 이를 어떻게 받아들일느냐에 달려 있다. 무엇보다도 중요한 것은 이들에게 효과적인 유인(incentives)을 제공해주는 것이다. 관리자들이 성과측정에 부정적인 거부반응을 갖고 있는 한, 제도의 성공적인 정착은 기대하기 어렵다. GPRA는 이에 대한 기본적인 원칙만 규명하고 있을 뿐 구체적인 내용은 각 부서에 위임하고 있는데 현재까지 이 부분에 대한 시범사업은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 이 부분에 대한 미국 행정부의 진행상황은 좀더 눈여겨보아야 할 것이다.

#### 4. GPRA에 대한 평가 및 전망

GPRA에 내포되어 있는 개념과 구조는 결코 새로운 것이 아니며 증명되어지지 않은 것도 아니다. 지금까지의 진행과정을 살펴볼 때 많은 정부기관에서 GPRA가 요구하고 있는 절차와 내용을 잘 이해하고 비교적 충실히 이행해오고 있다고 판단된다.<sup>16)</sup> 그러나 아직까지도 모든 것이 초기상태이고 성과관리와 이에 따른 예산과의 연계작업은 수많은 넘어야할 단계를 가지고 있는 것이다. GPRA가 적용되는 미 연방기관수는 원칙적으로는 행정부 전체가 해당되지만 실제로는 대략 75개 기관에 달한다. 사업의 경비지출만 분석대상이 되는 것이 아니고 각종 규제와 조세지출(tax expenditures)등 성과목표의 달성과 관련된 것이라면 모두 검토대상이 된다. 그리고 성과측정은 산출(output)과 성과(outcome)라는 양 측면을 모두 고려하도록 하고 있으며 성과측정이 항상 만족스러운 것은 아니지만 어떤 방식을 동원해서라도 거의 모두가 측정가능하다는 인식하에서 일을 추진하고 있음이 발견된다. 그만큼 성과측정과 성과관리에 대해 기관에게 융통성을 부여하고 있는 것이다. 그러나 성과관리를 위해 별도의 관료조직이 생겨나는 것은 금지하고 있으며, GPRA의 요구사항을 달성하기 위해 기관내의 어느 하부조직에 특별 책임을 부여하는 것도 금지시키고 있다. GPRA의 요구사항을 이행하는 데 개인적 차원의 책임자는 해당 조직 기관장과 OMB의 국장(director)이 된다.

16) 이에 대한 정보 및 자료는 internet상의 <http://www.npr.gov/initiati/mfr/>을 통해 얻을 수 있다.

아무튼 GPRA의 내용은 1999회계년도(1998. 10. 1~1999. 9. 30)부터 본격 적용 되도록 되어 있고, 2001년에 가서 성과중심예산제도에 대한 최종판단을 내리도록 되어 있다. 이런 의미에서 아직까지 모든 것이 미완성이고 진행과정 속에 있다고 봄이 옳을 것이다. 그러나 몇가지 걱정되는 요인들이 있음을 간과해서는 안될 것이다.

첫째, 사업성고가 측정되고 평가되어 만족할 만한 목표를 달성하지 못했을 때 그 사업은 변경되거나 폐지되는 것이 GPRA의 정신이다. 그러나 이것이 항상 정당한가에 대해 의구심이 생길 수 있다. 왜냐하면 사업성고는 예산이 어느정도 지원되는가에 크게 좌우될 수 있으므로 예산지원이 증대되면 보다 좋은 성과가 있을 수 있는데 성과가 미흡하다고 예산을 도리어 축소한다면 그것은 바람직한 조치라고 보기 어렵기 때문이다.

둘째, 관리자는 자신의 조정(control)하에 놓여 있지 않은 사업에 대해서 책임 지기를 꺼려한다. 그런데 많은 사업에서 관리자는 자신의 조정능력을 발휘하지 못해도 자신의 영향력(influence)을 행사할 수 있는데 이럴 경우 조정력과 영향력 간의 구별이 애매해진다. 그런데 GPRA의 전략계획 속에는 관리자의 조정력과 영향력의 범위에 들어가는 모든 목표를 구별없이 설정해 놓았으며 이 양자간의 구별과 연결을 어떻게 할 것인가가 앞으로의 주요과제이다. 불행히도 이에 대한 해답은 아직 완벽하지 못한 상태이다.

끝으로, 의회의 관심 나아가서 국민의 관심이 GPRA의 운명을 좌우할 것이다. 성과관리 결과에 의회가 별 관심을 갖지 않고 이를 정치적으로 이용만 하려고 한다면 GPRA에 담긴 계획과 내용들은 아무 의미가 없어지며 사업의 효과성이나 능률성이나 하는 것도 아무런 연관이 없게 될 것이다.

## V. 결 론

지금까지 우리는 미국 행정부에서 성과중심예산제도를 도입하고자 하는 노력을 GPRA법안의 구성체계를 통하여 살펴보았다. 미국에서의 전개과정을 살펴보면서 느낄 수 있는 결론은 두가지이다. 첫째는 미국행정부와 의회에서 성과중심예산제도를 도입하고자 하는 의지가 법제정을 통해 분명하게 밝혀졌다는 것과 둘째로 그러나 미국은 이 제도의 도입을 지나치게 서두르지 않고 서서히 진행시키면서 2001년에 가서 최종 확정짓겠다는 것이다.

성과중심예산제도의 도입은 우리나라에도 시사하는 바가 크다. 우리나라에서는

예산운용이 비교적 건실하다는 거시적·외형적 평가가 있음에도 불구하고 미시적·구조적 내용면에서는 문제가 대단히 많고 특히 심각한 문제점은 예산운용이 경제정책수단으로서의 본래의 기능을 발휘하지 못하고 정치적 흥정·협상의 대상으로 전락해왔다는 사실이다. 민주주의국가에서 재정의 기능은 정치적인 합리성과 괴리될 수 없다. 그러나 지나친 정치적 간섭으로 경제논리가 파괴된다면 여기에서 진정한 재정낭비가 발생하게 된다. 따라서 국회에서의 예산협상은 합리적으로 추진하되, 효과성·능률성을 강조하는 성과중심예산제도의 도입을 통하여 우리나라의 예산편성과 운영에 일대혁신을 가져와야 할 것이다.

최근에 재정경제원 예산실의 협조를 얻어 국가공무원 650명을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면 업무성과의 중요성은 대다수가 인정하면서도 이를 측정하여 활용하는 데는 부정적인 견해가 더 많은 것으로 나타나고 있다.<sup>17)</sup> 중앙공무원들의 자세가 이렇게 부정적인 한 성과중심예산제도의 도입은 불가능하다. 물론 경기도를 비롯한 몇몇 지방정부 차원에서는 성과지향적 실적평가제도를 도입하고 있는 경우도 있다. 그러나 이것 역시 성과중심예산제도와는 거리가 멀다. 이렇게 볼 때 우리나라에서 지금 이 제도를 도입할 준비가 되어 있다고 보기 어렵다. 그러나 내년(1998년)에 새로운 정부가 들어서면 다양한 개혁과제가 추진될 것이다. 따라서 우리나라에서도 미국처럼 4~5년의 준비단계를 마련하고 여러 가지 시범연구(pilot study)를 병행하면서 이 과정속에서 성과를 중시하는 의식개혁과 이를 예산에 반영하는 절차도입을 꾸준히 추진한다면 5년후인 그 다음정부에서는 성과중심예산제도의 도입이 가능하리라 본다.

## 참 고 문 헌

- 박재완, “정부성과의 측정과 활용: 개념들을 중심으로”, 한국정책학회 1997년도 하계학술대회, 『2000년을 대비한 정부조직의 혁신방안』, 1997. 6. 20~21.
- 이계식·고영선 편, 아래로부터의 정부개혁, 한국개발연구원, 1997.
- 이계식·문형표 편, 정부혁신: 선진국의 전략과 교훈, 한국개발연구원, 1995.
- 총무처 직무분석기획단, 신정부혁신론, 동명사, 1997.
- 한국재정연구회, 주요국의 재정정책 및 재정동향, 연구보고서 제96-1호, 1996.
- Al Gore, *Common Sense Government: Work Better & Costs Less*, Third Report of the

17) 박재완, “전계논문”, pp. 7-10.

- National Performance Review, U.S. Government Printing Office, 1997.
- OECD, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-Oriented Management*, Public Management Occasional Papers, No.3, OECD, Paris, France, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Government in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, Public Management Service Committee, OECD, Paris, France, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, Public Management Occasional Papers, No.9, OECD, Paris, France, 1997.
- David Shand, "Performance Measures and Public Expenditure Management," memorandum, IMF, 1997.
- Patricia Tigue, "The Use of Performance Measures in City and County Budget," Government Finance Officers Association Research Paper, 1995.
- U.S. General Accounting Office (GAO), *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committee, March 1997.