

재정 성과관리제도의 주요 쟁점과 동향

우리나라는 2000년대 중반 성과주의 예산제도를 도입한 이후 성과목표관리·재정사업자율평가·핵심재정사업 성과관리 등 다층적 제도를 구축해 왔으나, 성과정보의 실질적 활용과 예산 의사결정 연계라는 본래의 목적은 아직 충분히 실현되지 못하고 있다. 네덜란드 등 선진국 사례는 포괄적 성과지표 설정보다 선별적·전략적 접근이 효과적이며, 중기 예산 시계 확보·다년도 예산제도·정부 내 재정 역량 내재화 등 보완적 개혁이 병행될 때 비로소 제도가 실효성을 갖추을 보여준다. 2026년 성과평가체계 전면 개편이 단기 처방에 그치지 않고 이러한 근본적 변화의 출발점이 되기를 기대한다.

박노옥 (썬코스콤 상임감사, 한국감사학회 부회장)



1. 논의의 배경

정부 지출의 효과성과 효율성을 높이고, 투명성과 책무성을 강화하고자 하는 노력은 지속해서 이루어져 왔다. 특히 정부 지출을 성과정보(performance information)와 연계시키고자 하는 노력은, 1960년대 미국의 프로그램 예산제도로부터 시작되어, 점진적으로 강화됐다. 1990년대에는 호주, 뉴질랜드, 영국, 그리고 네덜란드가 성과 지향적 예산제도 개혁의 두 번째 흐름을 만들어냈다. 우리나라에서도 2000년대 중반의 성과주의 예산제도¹ 도입이 있었다. 이 두 번째 흐름은 「신공공 경영(New Public Management)」 이론의 영향을 크게 받았다. 2000년대 중반부터 2010년대 후반까지는 신흥부국과 저소득 국가들에도 광범위하게 확산하였다. 그리고 성과주의 예산제도를 선도적으로 도입한 국가인 미국, 네덜란드, 호주 등에서는 기존 접근법의 대

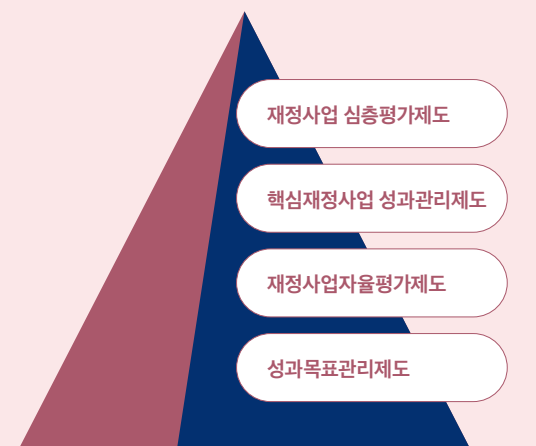
폭적 변화가 일어났다.

성과주의 예산제도의 운용을 통해, 기대한 효과를 거두기 위해서는 해결해야 하는 도전적 과제들이 있음에도 불구하고, 성과주의 예산제도를 통해 투명성 제고, 자원배분의 합리성 확보, 재정관리 전반의 개선이 이루어질 수 있다는 기대는 유지됐다. 그러나 최근에는 이러한 일방적인 기대의 비현실성을 깨닫고 보다 현실적 방안을 모색하는 동향이 관찰되고 있다. 우리나라의 성과주의 예산제도도 그동안 지속적인 개선과 더불어 두 번의 대폭적인 변화²가 있었으며, 현 정부에서도 「2026년 재정사업 성과관리 추진계획」을 통해 변화를 도모하고 있다. 본 고에서는 우리나라의 재정성과관리제도의 발전 과정을 간략히 소개하고, 재정성과관리제도의 주요 쟁점과 글로벌 동향을 연계시켜 우리나라의 시사점을 도출하고자 한다.

2. 우리나라 재정 성과관리제도의 변화

우리나라의 재정사업 성과관리 및 평가제도는 크게 네 가지 층위의 제도로 구성되어 있다. 성과목표관리제도-재정사업자율평가제도-핵심재정사업 성과관리제도-재정사업 심층평가제도이다. 이 외에도 보조금사업평가, 일자리 사업평가, 중소기업지원사업 평가 등과 같은 주요 정책 영역이나 비목 중심의 사업평가제도가 존재한다. 본 고에서는 포괄적인 재정사업 성과관리제도인 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 핵심재정사업 성과관리제도를 중심으로 소개하고자 한다.

<그림 1> 재정사업 성과관리 및 평가제도의 주요 요소



- 성과주의 예산제도는 성과(Performance) 예산의 연계를 강조하는 경향이 있지만, 제도 운영의 경험 누적과 더불어 현실적으로 간접적 연계로 제도의 초점이 옮겨 가면서, 명칭이 Performance-based Budgeting, Performance-informed Budgeting 등으로 진화하였다. 우리나라에서도 이러한 추세를 반영하여, 성과주의 예산주의 대신, 재정 성과관리제도로 지칭하기 시작하였다.
- 2018년의 재정사업자율평가의 부처 자율화 및 핵심재정사업성과관리 도입과 2021년 국가재정법 개정국가재정법 제8조(성과중심의 재정운용)는 2021년 신설된 제4장의2(성과관리)의 제85조의2(재정사업의 성과관리)~제85조의12(성과정보의 관리 및 공개)로 대폭 확대 및 체계화되었다.

가. 성과목표관리제도

‘성과목표관리제도’는 프로그램 예산구조의 프로그램·단위사업·세부사업 등에 성과지표와 목표를 설정하여, 연간 성과계획서와 연간 성과보고서를 정부가 국회에 제출하도록 의무화하였다. 과거에는 단위사업 중심으로 성과지표와 목표치가 설정되었으나, 현재는 프로그램 중심으로 성과지표와 목표치가 설정되고 있다. 올해부터는 예산편성의 초점인 세부사업 관련 정보도 포함할 예정이다.

1999년 일부 부처를 대상으로 ‘성과주의 예산제도’라는 이름으로 시범사업을 시작하였다. 그러나 제도의 활용방안 마련 미비로 제도가 성공적으로 정착하지는 못했다. 2003년에는 신정부의 포괄적인 재정개혁의 일환으로 재정 성과목표관리제도라는 명칭으로 성과계획서와 성과보고서를 단계적으로 도입하였다. 성과계획서와 보고서에 담긴 성과지표와 목표치 중심의 성과 정보만으로는, 구체적인 자원배

분 관련 의사결정에 도움을 주기 어렵다는 문제 인식에 따라, 개별 단위사업의 성과정보를 더욱 체계적으로 도출할 수 있는 ‘재정사업자율평가제도’가 2005년에 도입되었다.

단위사업 중심의 성과목표관리제도는 2022년부터 프로그램 중심의 성과목표관리제도로 전환되었다. 국민이 체감할 수 있는 결과지표를 담고, 미래지향적이고 전략적인 정책 분석 내용을 성과계획서와 보고서에 담고자 하는 의도였다. 그러나 프로그램 수준의 성과계획 수립과 정책 분석의 역량 확보의 어려움으로 인해, 성과계획서와 보고서에 담긴 내용이 의사결정에 영향을 미치기는데 한계가 있는 상황이다. 프로그램 성과계획서의 내용의 충실화와 환류 방안 마련이 숙제로 남아있다. 프로그램 성과지표와 목표치만을 포함함으로써, 성과관리와 평가의 기본 정보를 제공하는 플랫폼으로서의 역할이 약화된 문제점은, 2026년부터 세부사업 성과정보를

포함하기로 함에 따라, 개선될 것으로 예상된다.

다만, 프로그램 예산구조의 ‘단위사업’ 관련 정보가 사라짐으로 인해, ‘단위사업’의 의미와 역할에 대한 의문이 있다. 프로그램 예산구조는 통상적으로 프로그램(program)-하위프로그램(sub-program)-활동(activity)의 세 개 층위로 구성된다. 프로그램과 하위 프로그램 중심으로 성과정보가 생산되고, ‘하위 프로그램’ 또는 ‘활동’은 사업부처의 자율 영역으로 자리매김하는 표준적 관행에서 벗어난 상황이어서, 이에 대한 정책적 고민이 필요한 상황이다.

나. 재정사업자율평가제도

‘재정사업자율평가제도’는 미국 연방정부의 Program Assessment Rating Tool(PART)를 벤치마킹하여 도입하였으며, 사업의 계획-집행-성과-환류 단계마다 확인할 필요가 있는 점검표를 기반으로, 개별 사업의 등급을 결정하여 환류하였다. ‘미흡’ 이하 등급의 사업에 대해서는 원칙적으로 10% 이상의 예산삭감을 권고함으로써, 성과정보가 예산편성에 활용되는 변화를 가져왔다.

제도 도입 후 10여 년이 지남에 따라 단위사업의 성과지표가 안정화되고, 부처의 자체평가 역량도 강화되었다는 판단하에, 2016년부터는 평가 대상 사업 전체 예산 금액의 1% 지출 구조조정을 요구하는 기준을 제시하고, ‘미흡’ 사업에 대해서는 성과개선 또는 지출 구조조정안 제출을 의무화하는 방식으로 제도 운용 방식을 변화시켰다. 2018년부터는 ‘재정사업자율평가제도’ 방식도 부처의 자체평가로 전환하고, 기획재정부의 확인·점검과정은 최소화했다. 올해부터는 부처의 자체평가는 근거자료를 제공하는 수준으로 축소하고, 외부 평가단을 활용한 평가를 통해 평가 결과를 ‘정상추진/사업개선/감액/폐지·통합’의 형태로 도출할 예정이다. 외부 평가 결과

를 환류 방식의 형태로 표현함으로써, 평가의 목적을 분명히 하려는 시도이다. 정부 내부 역량의 제한으로 인해 외부 전문가에 의존하는 상황이라면, 환류를 강화하기 위한 의미 있는 시도일 수 있다. 다만, 외부 전문가는 분석 관점의 정보를 제공하고, 구체적인 환류 방식은 정부의 내부 과정으로 자리매김하는 것이 제도의 지속성을 위해 바람직할 수 있다. 이 부분은 주요 쟁점을 논하는 절에서 정부의 역량과 관련하여 좀 더 상세히 설명하겠다.

다. 핵심재정사업 성과관리제도와 심층평가

2018년에 이루어진 ‘재정사업자율평가제도’의 확인·점검의 최소화과 동시에 ‘핵심사업평가’를 도입하였다. 80개 사업(2018년 기준)을 선별해서 사업집행 과정부터 기획재정부·부처 협업 기반의 성과관리를 시도하였다. 예산 당국과 사업부처의 전통적인 긴장 관계에서 진일보하여, 서로 협업하여 장애요인을 해소하고 성과를 창출하는 통로를 새롭게 수립하고자 하였다. 다만, 적시성 있는 문제해결형 성과관리가 작동하기 위한 기초 작업 미흡과 관계자들의 역량의 한계로 인해, 의도한 성과를 창출하지는 못했다. 의도했던 효과가 실현되기 위해서는, 예산 당국과 사업부처 내의 내재화된 역량의 활용이 필요했지만, 통상적인 평가와 유사하게 외부 평가단에 의존함으로써, 실질적인 변화를 가져오지 못했다.

이러한 교훈에 근거하여, 2023년에는 ‘핵심사업평가’를 폐지하고, ‘핵심재정사업 성과관리제도’를 도입하였다. 새로운 제도라기보다는 기존 제도의 기획과 운영 방식을 개선하고 제도의 목적에 부합하게 ‘평가’ 대신 ‘성과관리’로 명칭을 변경하였다. 특정 정부의 임기 동안에 중요한(다부처) 사업을 선별하여, 사업 전주기를 체계적으로 모니터링하고 장애



요인을 해소해 나가면서 성과를 창출하기 위한 제도 개선을 추진하였다. 아쉽게도 ‘핵심재정사업 성과관리제도’도 여전히 외부 평가단에 의존하여, 일반적인 평가제도와 유사하게 운용되는 한계를 보이고 있다.

마지막 요소인 재정사업 심층평가는 전통적인 사업 평가(evaluation)의 접근법을 채택하여, 다부처 사업이나 재정제도의 효과성과 효율성을 평가하고, 사업 개선과 지출효율화 방안을 도출하는 제도이다. 해당 제도는 통상적인 재정사업 성과관리와는 구분되는 사업평가 제도이므로, 본 고에서는 더 이상 기술하지 않는다. 서구에서는 성과관리와 성과평가는 명확히 구분되는 영역으로서, 해당 전문가 집단도 다르다. 다만, 우리나라에서는 두 영역에 대한 이해가 혼재된 경향이 있다. 이상적으로는 두 가지 접근법이 상호 시너지를 창출할 수 있으며, 특히 사업평가 정보가 성과정보와 예산편성의 연계를 강화하는 보조수단으로 활용될 수 있다.

3. 재정 성과관리제도의 주요 쟁점과 동향

재정 성과관리제도 개선을 위한 정책적 시사점을 도출하기 위해, 주요 쟁점을 중심으로, 과거의 접근법과 최근의 동향을 비교해 보자. 특히 실효성 있는 재정 제도를 운용하는 것으로 알려진 네덜란드의 동향을, 쟁점마다 간략히 소개하고자 한다.

첫째, 재정 성과관리제도가 포괄하는 범위는 무엇인가? 과거의 접근법은, 포괄적인 프로그램 예산구조를 개발하고 이에 대응하는 성과지표와 목표치를 포괄적이고 체계적으로 설정하는 것이었다. 최근에는 더욱 유연하고 선별적인 접근법이 관찰되고 있다. 중요한 서비스 전달 영역과 전략적 정책 우선순위를 대상으로 성과관리 체계를 강화하는 접근법이다.

네덜란드의 경우, 2000년대 초기에 도입한 재정 성과관리제도는 정책과 예산의 연계를 위해 프로그램 예산구조의 도입과 더불어 체계적으로 모든 프로그램과 하위 프로그램에 대해 ‘정책 목표·활동 내용·소요 비용’에 관한 정보를 담고, 성과지표와 목표치를 설정하는 접근법을 취했다. 그러나 시행 과정에서 행정부담이 과도하고, 실제 생산된 데이터의 활용도도 제한적이라는 점이 발견되었다.

2013년부터는 성과 정보의 활용에 대한 기대 수준을 낮추고, 프로그램 예산제도의 장점은 유지하는 방향으로의 개혁이 이루어졌다. 정책 목표 중에서 재정사업이 미치는 영향이 제한적인 영역은 성과지표를 설정하되 목표치를 별도로 설정하지는 않도록 했다. 재정사업의 영향이 분명한 경우에만 성과지표와 목표치를 설정하도록 하였다. 예·결산서에 담기는 투입정보를 강화하고, 포괄적이고 체계적인 사업평가 내용을 적극 포함하여, 효과성 및 효율성에 관한 판단을 돕도록 했다. 성과정보의 활용과 투명성 강화를 위한 추가적인 노력은 사전적 성과계획 수립의 강화, 사업평가 정책의 전략성 강화, 그리고 지출검토(Spending Reviews)를 통해 이루어지고 있다.

둘째, 재정 성과관리제도의 도입만으로 기대한 효과를 만들어낼 수 있는가? 과거에는, 예산 과정을 중심으로 성과 기반의 경영체제를 도입하는 것만으로도, 의도하는 효과를 창출할 수 있다고 기대했지만, 최근에는 다른 영역의 개혁을 병행하는 것이 중요하다고 인식되고 있다.

재정 성과관리제도가 작동하기 위한 핵심적인 요소는, 중기적인 시계(time horizon)의 확보, 성과 창출을 위한 관련자들의 경영³ 재량권과 역량 확보, 보완적인 제도의 강화 등을 꼽을 수 있다. 이 글에서는

두 가지만 언급하고자 한다.

중기적인 시계 확보를 위한 예산제도 개혁으로서, 다년도 예산제도 운용을 적극 고려할 필요가 있다. 미국을 제외한 대부분의 선진국은 다년도 예산제도를 운용하고 있다. 성과정보의 생산과 활용을 단년도 예산제도 내에서 가능하게 하는 것은 상당히 도전적인 일이다.

공무원 인사제도의 개혁과 사업 담당자의 적정 재량권 확보가 중요하다. 특히 공무원이 특정 정책이나 사업을 기획하고 추진할 수 있는 재량권과 중기적 시계가 확보되지 않는다면, 재정 성과관리제도가 작동하기 어렵다. 우리나라와 같이 1~2년 단위의 순환보직 중심의 인사 운용에서는, 예·결산서의 성과정보가 공무원 개인의 유인과 결합하여 의미 있게 작동하기 어렵다. 네덜란드 정부 내에는, 비공식적으로 3·5·7 규칙이 있다, 한가지 업무를 시작하면 3년은 계속해야 하고, 5년이면 다른 업무로 옮기는 것이 바람직하고, 7년이면 무조건 옮긴다는 암묵적 인사 운용의 규칙이다.

셋째, 재정 성과관리제도 운영을 위한 역량이 정부 내에 있는가? 재정 성과관리제도 운영을 위한 행정부담 소화와 데이터 생산과 분석 역량 확보는 어려운 과제이다. 특히 재정기능이 중앙 정부의 예산 당국에 집중되어 있으면서, 부처의 재정기능이 취약할 경우, 역량 결핍의 문제가 더욱 심각하다. 성과정보가 제대로 생산되고 분석되기 위해서는, 범정부적인 재정기능의 네트워크화가 필요하다. 네덜란드의 경우, 재정기능이 범정부적인 네트워크를 형성하고 있다. 정부 내의 재정 담당 공무원들은 입직 과정

에서 2년간의 ‘재정 인턴십(financial internship)’ 과정을 통해 1년간 재무부, 6개월간 사업부처 재정 기획실, 6개월간 정책평가기관에서 근무하고, 동시에 ‘재정 및 경제 국가 아카데미(The National Academy and Economics)’에서 훈련받는다. 이러한 입직 과정과 주기적인 부처와 재무부 간의 인사 이동을 통해 재정기능을 담당하는 공무원은 특정 부처의 이해관계를 대변하는 것이 아니라, 범정부적인 관점에서 재정기능을 담당하게 된다.

우리나라의 경우에는 성과관리와 평가를 위한 역량은 대부분 외부 전문가에게 의존하고 있다. 거의 모든 성과관리나 평가제도는 외부 평가단을 통해 작동한다. 데이터나 정책 분석을 외부 전문가에 의존할 수 있지만 실제 의사결정에 유용한 정보 도출을 위한 제도의 기획, 데이터 생산 및 관리, 기초적인 분석, 정책 대안 도출 등은 정부 내의 기능으로 내재화될 필요가 있다.

4. 맺는말

정부는 「2026년 재정사업 성과관리 추진계획」 수립을 계기로 ‘20여 년 만에 성과평가체계 전면 개편’이라는 보도자료(2026년 1월 27일)를 내고, 성과관리제도 개혁에 적극적으로 나서고 있다. 다만 우리나라와 다른 국가의 제도 운용의 경험에서 도출되는 교훈에 근거한 근본적 개혁 방안까지는 이르고 있지 못하는 아쉬움이 있다. 재정 여력이 부족한 상황에서 시도되는 단기 개혁으로는 의미가 있다. 이번 개혁을 시작으로, 예산 과정의 합리화와 재정지출의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 제도로의 발전이 지속해서 이루어지기를 기대한다.

3. 우리나라에서는 management라는 용어를 관리라는 용어로 많이 표현하지만, 관리는 현상 유지의 소극적 의미가 강하고, management는 능동적이고 창의성 발휘가 강조되는 개념이다.