

2013. 10. 11(금) 제 2 회의

제 3 분과

사회복지와 여성정책

미국 성과주의예산의 운영과 성과에 대한 연구 : GPRA와 PART를 중심으로

윤 광 재 (영남대학교 행정학과)

I. 서론

세계적으로 여러 국가의 정부가 개혁에 대해 많은 관심을 가지고 있지만 관심의 정도에 따라 개혁의 대상이나 범위도 매우 다양하게 나타나고 있다. Arnold(1998: 3)에 의하면 미국 연방정부내에서 지난 100여년 간에 걸쳐 적어도 14개의 범정부적 개혁(government-wide reform) 노력이 진행되었다. 적어도 부시행정부 이전까지 14명의 대통령 중에서 11명의 대통령이 종합적인 정부재구조 개혁을 추진하거나 기존 개혁의 권고사항을 집행하는데 협력해왔다.¹⁾ 따라서 연방정부내에서 효율성 추구는 대통령의 주요 개혁의 추진목표이며 행정개혁에 있어서도 중요한 사항이 되고 있다. 동시에 이러한 노력의 대부분은 다음 행정부에서도 개혁에 대한 노력을 지속하도록 압력을 넣는 것이었다고 진단하고 있다(Breul & Kamensky, 2008: 1010).

지난 50여년 동안 공공부문에서 성과예산(performance budgeting)은 정부예산과의 연계에 있어 지속적인 어려움을 가지고 있었고 특히, 어디에 가장 효과적으로 재정지출을 배분하고 어떻게 프로그램 관리자에게 책무성을 지우느냐 하는 것이었다. 성과예산의 목적이나 목표를 인지하게 하는 것도 여전히 도전과제 중의 하나로 남아있다. 특히, 성과예산은 사업의 성과를 토대로 예산을 편성하는 제도로 사업의 성과를 측정, 분석, 평가하는 도구를 필요로 한다(윤기웅 · 공동성, 2008: 91). 따라서 공공부문에 있어 성과예산과 성과측정(performance measurement)을 함께 고려하는 것은 관리개혁의 가장 중요한 사항 중의 하나이다(Gilmour, 2006: 6).

이러한 관심하에 1990년대와 2000년대에 등장한 것이 바로 GPRA(Government Performance and Results Act)와 PART(Program Assessment Rating Tool)이다. 1993년 GPRA는 연방정부의 성과정보(performance information)와 예산과의 관계에 대한 관심하에 제정되었고 이러한 관심이 일부 행정개혁의 결과로 나타났다(Mullen, 2006: 79). 동 법률로 인해 연방정부 기관은 연방프로그램의 효과성과 효율성을 제고하는 성과정보를 의회의 예산결정 과정을 향상시키는 수단으로써 발전시키게 되었다. 연방정부 기관은 전략계획과 성과보고서 등을 제출하게 되는데, 여기에는 연방프로그램의 성과정보와 예산요구간의 관계를 연계하는 프로그램 활동을 제시하는 것이 필요

1) Arnold에 의하면 11개의 주요 개혁은 Taft, Joint Comm., Brownlow, 1st Hoover, 2nd Hoover, PACGO, Price, Heineman, Ash, PRP, NPR이다.

하였다.

2001년, 출범한 부시행정부는 대통령관리아젠다(President's Management Agenda)와 연계된 다섯 개의 관리상의 우선순위를 발표했다. 대통령관리아젠다는 연방기관의 관리개혁을 추진하였으며 여기에는 인재분야 전략투자, 경쟁력 있는 구매, 재정투명성 제고, 전자정부 그리고 예산과 성과의 통합이다. 특히, 예산과 성과의 통합은 결과도출을 위한 과정하에서 재원에 대한 배분 및

관리를 수행하고 성과정보를 제고하는 것이며 이를 토대로 PART가 설치되어 운영되었다(Joyce, 2011: 358). 결국, 성과예산(performance budgeting)은 시대에 따라 정부의 역할과 정부의 과제가 다양해지고 있는 환경하에서 보다 적극적이고 능동적인 예산운형을 반영하는 것이다(김성철, 1999: 110).

2008년 PART가 마지막으로 평가도구로써 사용되었고 2009년 오바마행정부가 등장하면서 프로그램을 관리하기 위한 성과정보를 사용하는데 강조점을 두고 관리예산처(OMB)의 관심사였던 성과제도의 단점을 수정하게 되었다. 2011년 이러한 프로그램 관리에 있어 성과정보의 사용이라는 새로운 초점은 기존의 GPRA에 대한 개정으로 GPRAMA(GPRA Modernization Act)로 나타나게 되었다(http://strategisys.com/omb_part).

본 논문은 1990년대 이후 GPRA와 PART로 대표되는 미국 성과주의예산의 운영 및 성과에 대해 연구하고자 한다. 다시 말해, 성과주의예산의 도입으로 구체적인 운영이 어떻게 진행되고 이를 통해 달성한 성과를 분석하고자 한다. 그리고 GPRA에서 PART로 전환되는 과정과 PART가 GPRAMA로 전환되는 과정에서의 비판은 무엇인지를 검토하고자 한다. 또한, 이러한 연구를 통해 우리나라 성과주의예산의 발전을 위한 정책적 제언을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 분석틀 설계

1. 성과주의예산제도에 대한 논의

공공부문에 있어 성과예산은 전혀 새로운 것이 아니며 성과예산은 다음과 같은 아주 단순한 질문에서 출발하고 있다. 즉, “어떠한 프로그램이나 기관이 보다 효과적으로 정치적 목적을 달성하는데, 왜 재원이 제한적으로 배분되는가이다?”이다(Wang & Biedermann, 2012: 2). 그러나 이와 같이 단순한 질문에도 아직 예산부문에 있어 그 해결책을 적절하게 제시하지 못하고 있다. 그래서 공공부문에 있어 정부활동의 성과를 평가하는 것은 오랜 동안 중요한 사항 중의 하나였으며 예산과 재정분야에서 성과예산은 하나의 핵심사항으로 그 역할을 수행하였다.

위와 같은 성과문제에 대해 Melkers & Willoughby(1998)도 오랜 동안 예산에 있어서 어떠한 프로그램에 더 많은 재원을 배분하고 그렇지 않은가가 항상 문제의 대상이

었다고 지적하고 있다. V. O. Key가 언급한 바와 같이 자원배분과 관련한 예산이론의 부족(lack of a budgetary theory)은 바로 이러한 문제를 적절하게 지적한 것이다(Gilmour & Lewis, 2006a: 170). 예산이론의 부족이나 객관적 기준의 부족은 성과측정(performance measurement)이나 성과예산에 관련된 많은 관심을 불러일으키게 되었다 결국, 성과예산은 투입이나 과정에 대한 것보다는 프로그램결과에 대한 객관적인 정보를 제공하여 예산결정자들에게 프로그램에 대한 비교를 가능하게 하고 국민의 세금납부에 대한 보다 바람직한 자원배분을 가능하게 한다.

미국에서 성과예산에 대한 기원은 깊지만 진정한 의미의 성과예산에 대한 첫 번째 논의는 1950년대 예산국(Bureau of the Budget)의 지휘하에 시작되었고 바로 예산·회계절차법(Budget & Accounting Procedures Act of 1950)이 제정되었다. 성과예산이나 성과측정은 효율성이나 효과성에 초점을 두고 있으며 성과측정은 바람직하나 그것을 정의하고 측정하기 어렵고 특히, 공무원에 의한 인적 서비스 제공에 있어 그 어려움이 크게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 개념상으로 성과예산은 연방정부는 물론 주정부, 지방정부에서도 끊임없이 제기되고 있다(Jones & McCaffery, 2010: 484). 결국, 성과예산은 전통적으로 채택해온 품목과 단위사업 위주의 예산통제·관리체제를 벗어나 결과를 중시하는데에 초점을 맞추고 있는 것이다. 또한, 예산의 시간적 범위에 중장기계획을 적극적으로 반영하고자 하는 것이다(오영훈·김용훈, 2007: 636).

GPRA와 PART의 기본성격도 이러한 성과나 결과에 기초한 예산과 일맥상통하고 있고 투입, 과정, 산출, 결과, 효과성, 효율성 등의 단어와 연관되어 있다. 다만, Jones & McCaffery(2010: 494)에 의하면 이전의 성과예산(1950년대)과 오늘날의 성과주의 예산간의 다른 사항은 현재에는 성과관리시스템상의 가장 중요한 사항 중의 하나인 고객만족이라는 외적인 요소에 상당한 초점을 두고 있다는 것이다. 여기에는 신공공관리론 이후의 개혁과 관련하여 정부활동에 대한 국민의 신뢰를 확보하고 정책집행에 대한 책무성(accountability)확보하려는 이념에 기초하고 있다(김성수, 2005: 133).

성과주의예산의 또 다른 존재의 이유는 예산결정이 보다 체계적인 흐름하에서 결정될 수 있다는 것이다. 다시 말해, 보다 합리적인 선택과 결정을 위한 성과와 관련된 정보, 기준, 지표 그리고 재정적인 흐름이 갖추어져 있고 성과자료를 축적하게 된다. 그리고 성과주의예산의 다른 목적은 프로그램 과정을 나타내는 성과측정을 개발하는 것이고 이러한 측정에 기초한 평가는 보상이나 책임을 지울 수 있다(Kasdin, 2010 : 51).

반면에 성과주의예산제도에 비난하는 사람들은 잘못된 성과측정은 성과측정을 하지 않는 것 보다 못하다는 지적을 한다. 이는 성과주의예산과 관련된 성과관련 정보나 기준이 정확하고 분명해야 함을 의미한다. 이 밖에 공공부문의 활동은 한 기관의 미션이 분명하다할지라도 여전히 계량적인 산출을 생산하는데 어려움이 존재한다는 것이다(Crain & O'Roark, 2004: 168). 그리고 기존의 성과예산제도가 실패한데는 여러 가지 이유가 있겠지만 그 중의 하나가 의회의 지지를 얻는데 실패했다는 것이다. 다시 말해, 의회는 예산이 기능별이나 대상별로 편성되어야지 예산통제가 가능하다고 판단했고 행정가나 관리자들이 만들어낸 평가에 큰 관심을 가지 않았다(Bourdeaux, 2006: 123). 또한, McNab & Melese(2003: 73)는 GPRA 이전의 여러 성과예산관련 시도들이

실패할 수밖에 없었던 이유는 행정의 복잡성, 관리·회계·정보시스템에 대한 투자부족, 경제적 효율성(economic efficiency)만을 제고하고 기타 제도적 인센티브 등의 결여이다라고 진단하고 있다.

2. 선행연구에 대한 고찰

국내에서는 성과주의예산 도입의 당위성과 필요성에 대한 연구와 미국의 GPRA와 PART의 운영내용 및 과정에 대한 연구가 진행되었다. 특히, PART의 영향을 받고 있는 재정사업자율평가에 대한 연구도 존재하고 있다. 미국에서는 성과주의예산에 대한 일반적 논의이외에 구체적으로 GPRA와 PART에 대한 많은 연구가 진행되었고 여기에는 Radin을 비롯한 많은 학자들의 연구가 존재하고 있다.

우선, 성과주의예산의 도입과 관련한 연구에 있어 김성철(1999)은 예산개혁론하에 성과주의예산의 개념과 도입필요성을 강조하고 영국과 미국의 사례를 제시하고 있다. 김성수(2006)도 미국의 성과예산제도를 소개하고 우리나라의 현황을 분석하고 향후의 발전방안을 모색하고 있다. GPRA에 대한 연구에 있어 이종원(2004)은 미국 정책평가 시스템의 개관 및 특징하에 GPRA의 주요 내용을 소개하고 시행상의 도입시 나타난 조직적·정치적 문제 등을 논하고 있다. 박경원(2002)은 미국 GPRA의 주요 집행과정을 연구하고 우리나라 혁신에 시사점을 줄 수 있는 함의를 도출하고 있다. 이근주(2001)는 GPRA의 주요 내용, 집행성과에 대한 평가와 정착을 위한 조건 등을 제시하고 있다. 이밖에 재정사업자율평가에 대한 연구에 있어 윤성채·임형준(2009)은 PART의 도입배경과 재정사업의 성과관리와 예산변화에 대한 연구를 수행하고 있다. 김영록(2010)은 사업·성과지표 분석 및 성과측정 적합도 개발하에 재정사업자율평가의 단위 사업, 성과지표 분석을 수행하고 있다.

미국에서 Radin(1998)은 GPRA의 도입목적과 함께 GPRA의 운영에 대한 연구를 진행하고 Long & Franklin(2004)는 GPRA는 관리예산처의 하향적(top-down) 방식에 따라 연방정부 기관에 일괄적으로 적용되며 각 기관은 상향적(bottom-up) 방식으로 운영된다고 연구하고 있다. 또한, Jones & McCaffery(2010)는 미국의 연방정부내의 성과주의예산에 대한 역사, 위치 등의 연구와 함께 GPRA와 PART의 배경 및 운영성과를 제시하고 있다. Kasdin(2010)은 연구를 통해 GPRA하의 성과예산의 문제를 지적하고 있으며 Frederickson & Frederickson(2006)은 본질적으로 정치적 과정(기관의 목표가 모호하고 상반되는)에 결과중심의 관리기법을 결합함으로써 실행에 문제를 야기하고 적절한 성과측정이 어렵다는 것이다. 특히, Radin(2000)은 GPRA의 성과요구는 공공관리자에게 결과에 초점을 맞추게 함으로써 프로그램 관리자간에 행정적 제약을 악화시키고 갈등을 양산하였다고 지적하고 있다.

Breul(2007)은 부시행정부의 3대 개혁이니셔티브를 대통령관리아젠다(President's Management Agenda), 입법안관리자율성(Freedom to Manage legislative proposals), PART로 규정짓고 PART에 대한 연구를 진행하였다. Gilmour & Lewis(2006a)는 PART는 예산결정에 통계적으로 의미 있는 영향을 주고 있다고 분석하고 있고 규모

가 큰 프로그램보다는 작거나 중간규모의 프로그램에 더 큰 영향을 주고 있다고 한다. Terman & Yang(2010)은 많은 학자들이 PART에 대해 행정부의 정치적인 도구(Dull, 2006; Greitens & Joaquin, 2008; Radin, 2006)라거나 성과예산으로써 비효율적((Posner et al. 2007)이라 비판하고 있다고 제시하고 있다. 또한, Gilmour & Lewis(2006b)의 경우는 2004년과 2005년 회계연도하의 234개의 프로그램을 통하여 얻은 PART 성과점수 정보를 활용하여 점수와 예산결정간의 관계를 연구하였다.

〈표 1〉 선행연구의 주요내용

연구자	내용	비고
김성철(1999)	성과주의예산의 개념과 도입필요성, 영국과 미국의 사례소개	성과주의예산의 필요성
김성수(2006)	미국의 성과예산제도 소개, 우리나라의 현황을 분석과 향후의 발전방안 모색	성과주의예산의 운영 필요성
이종원(2004)	GPRA의 주요 내용 소개, 시행상의 도입시 나타난 조직적·정치적 문제 등을 제시	GPRA 주요 내용 및 운영
박정원(2002)	GPRA의 주요 집행과정을 연구, 우리나라 혁신에 시사점을 줄 수 있는 함의도출	GPRA의 주요 내용 및 시사점
이근주(2001)	GPRA의 주요 내용, 집행성과에 대한 평가와 정착을 위한 조건 등을 제시	GPRA의 평가와 정착 조건
윤성채·임형준(2009)	PART의 도입배경, 재정사업의 성과관리와 예산변화에 대한 연구	PART와 예산결정간의 관계
김영록(2010)	사업·성과지표 분석 및 성과측정 적합도 개발하에 재정사업자율평가의 단위 사업, 성과지표 분석	PART의 사업·성과지표 분석
Radin(1998)	GPRA의 도입목적, GPRA의 운영성과 연구	GPRA의 운영곤란성
Long·Franklin(2004)	GPRA의 이중적 운영방식, 운영성과 연구	GPRA의 운영방식 및 성과
Jones·McCaffery(2010)	성과주의예산에 대한 연구, GPRA와 PART의 운영배경 및 성과 연구	GPRA와 PART의 운영
Kasdin(2010)	GPRA하의 성과주의예산의 문제점 연구	GPRA하의 성과예산 문제점
Frederickson·Frederickson(2006)	GPRA의 운영방식 및 성과측정의 곤란성 연구	GPRA의 운영곤란성
Radin(2000)	GPRA의 성과측정의 곤란성에 대한 연구	GPRA의 문제점 지적
Gilmour·Lewis(2006b)	GPRA의 실패에 따른 대응으로 PART의 도입 연구	PART의 도입배경 및 운영
Breul(2007)	개혁이니셔티브의 하나로 PART에 대한 연구	PART의 도입에 대한 연구
Gilmour·Lewis(2006a)	PART의 운영성과에 대한 연구로 성과결과 예산결정간의 관계연구	PART의 운영성과
Terman·Yang(2010)	많은 학자들이 PART에 대해 정치적인 도구라 비난하고 있다고 연구	PART의 정치성 비난
Gilmour·Lewis(2006b)	PART에 대한 실증적 연구로 점수와 예산액간의 비연계성 지적	PART의 실증적 연구

3. 분석틀 설계

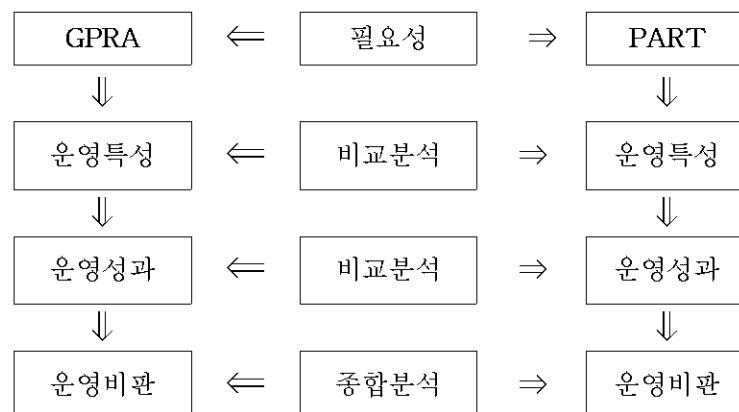
성과주의예산에 대한 이론적 논의 및 GPRA·PART 선행연구를 분석하게 되면 각 제도에 대한 도입상의 목적과 그 필요성이 우선적으로 검토되고 있다. 따라서 성과주의예산은 성과에 기반을 둔 예산운영도구로서 보다 합리적이고 바람직한 예산배분이 가능하다는 것이다.

국내에서 GPRA에 대한 연구는 미국 성과주의예산제도의 법제화, 집행과정, 현황과 평가가 주를 이루고 있다. 반면 미국에서는 GPRA의 주로 운영과정과 문제점 등을 지적하고 있어 성과에 기초한 예산제도인가에 초점을 맞추고 있다. PART에 대한 연구에 있어서 국내에서는 재정사업자율평가와 예산결정간의 관계, 정부부처별 적합성 분석, 사업과 성과와의 연계 등에 대해 연구하고 있다. 미국에서는 GPRA에 대한 연구와 유사하게 그 성과와 문제점 등을 제시하고 있다. 그러므로 국내와 미국의 성과주의예산에 대한 기본적인 논의는 유사하지만 구체적으로 GPRA에 대해서는 도입과 운영 성과에 대한 평가라는 차이점이 존재하고 있다. 그리고 국내에서 PART에 대해서 재정사업자율평가를 통해 제도정착과 성과에 대한 연구를 진행하고 있다. 미국에서는 GPRA과 마찬가지로 PART의 운영성과 평가에 대해 보다 많은 연구초점을 보여주고 있다.

미국내에서 GPRA는 클린턴행정부, PART는 부시행정부에서 도입된 것이고 각 행정부에서 도입된 성과주의예산의 목적은 한정된 재원하에서 성과측정과 성과정보를 통해 적절하게 예산액을 배분하려는데 초점을 맞추고 있다. 각 행정부의 성과주의예산의 구체적인 적용방법은 약간씩 다르지만 전체적으로 성과를 기본으로 예산액을 결정하려는 것은 유사하다.

본 논문은 우리나라 성과주의예산의 모델이 되고 있는 미국의 GPRA와 PART의 도입상의 필요성과 운영특성을 비롯하여 그 성과에 대해 연구하고자 한다. 또한, 운영결과에 따른 제도의 비판과 이에 따른 최선의 경향에 대해서도 검토하고자 한다.

〈그림 1〉 분석틀 설계



Ⅲ. 성과주의예산의 필요성과 운영에 대한 분석

1. 효율적인 정부 및 예산운영의 필요성

1990년대 GPRA의 도입당시, 미국 국민은 연방정부의 많은 기관이 업무를 제대로 수행하지 못하는 것으로 인식하고 있으며 여론조사 결과로도 나타나고 있었다. 의회나 행정부에 대해서도 동일한 인식을 가지고 있었으며 국민의 연방기관 서비스에 대한 기대수준, 연방정부에 대한 반감정도, 많은 세금을 납부하고 있다는 것에 기초하고 있다. 이러한 인식은 1달러의 세금에 대해 38센트가 낭비되고 있다는 인식과도 연결되고 있으며 결국, 국민은 세금을 납부하는 금액에 비해 그들이 받는 서비스 수준의 질이 낮다는 것이다(<http://www.whitehouse.gov/omb>).

1991년 시작된 클린턴 행정부는 국가성과위원회(National Performance Review)를 설치하면서 작고 저비용의 그리고 보다 효율적인 정부를 구상하였다. 연방정부의 업무수행 방식을 하향적인 관료주의에서 시민과 공동체에 권한을 주는 기업가적인 방식으로 급격히 전환해야 한다고 주장하였다(Arnold, 1998: 366). 이러한 노력하에 1993년 GPRA가 제정되었고 영국의 재정관리이니셔티브(Financial Management Initiative, 1982), 호주의 프로그램관리·예산(Programme Management and Budgeting, 1983), 뉴질랜드의 국가재정법(Public Finance Act, 1989), 미국의 최고재정관법(Chief Financial Officers Act, 1990)에 이어 나타난 것이다.

클린턴행정부 이후 출범한 부시행정부에서는 2001년 대통령관리아젠다를 발표하였다. 대통령관리아젠다에서는 연방정부의 많은 프로그램이 형식적이고 낭비적으로 운영되고 있으며 높은 비용에 적합하지 않은 서비스를 제공하고 있다고 진단하고 있다. 경우에 따라서는 재정지출을 낭비하거나 낭비로 인해 국민을 놀라게 하고 있다는 것이다(OMB, 2001: 3). 따라서 아젠다의 범정부적 이니셔티브(government-wide initiatives) 중에서 예산과 관련해서 성과와의 통합을 강조하고 있다.

부시행정부에서 PART를 도입한 가장 중요한 목적은 프로그램의 효과성을 평가하고 결과에 따른 책임을 강화하려는 것이다. PART시스템으로 전환하려는 것은 기관보다는 프로그램 평가에 중점을 두면서 한층 더 향상된 평가접근이라는 목적을 달성하는 것이다(Heinrich, 2012: 124). 결국, PART의 도입은 GPRA에서 발생한 문제점을 해결하려는 목적에 출발하고 있지만 전체적으로는 대통령관리아젠다하의 효율적인 성과제고라는 보다 분명한 목적하에 도입되고 있다.

GPRA와 PART의 여러 차이점 중에서 가장 큰 것은 법률로 제정되느냐와 그렇지 않은가이다. 다시 말해, GPRA의 초안은 1990년 공화당 소속의 상원의원인 윌리엄 로쓰(William Roth)가 제안하고 상원정부업무위원회(Senate Committee on Governmental Affairs)에서 2년간의 논의를 거쳐 로쓰의 초안을 수정한 것이다(Radin, 1998: 308). GPRA는 의회에서 발의되어 1993년 8월 클린턴대통령이 승인한 것이고 반면에 PART는 대통령아젠다의 하나로 출발하였다. 당시 상원의 보고서에

의하면 GPRA는 프로그램 성과와 결과를 측정하기 위한 목적 및 목표를 설정함으로써 연방정부 프로그램의 효율성을 제고해 준다는 것이다.

미국정부가 다른 국가와 유사하게 성과측정과 성과주의예산을 사용하는데는 여러 가지 이유가 존재하고 있다. 그 중에서도 가장 중요한 이유는 어떠한 정부프로그램이 결과를 산출하고 예산증액의 가치가 있는가를 결정해 줄 수 있기 때문이다. 사적 부문과 달리 정부활동은 수익을 창출하도록 설계되지 않았기 때문에 어떠한 프로그램이 성과를 창출하고 그렇지 않은가를 측정하기가 어렵다. 따라서 성과측정은 양적으로 산출되는데에 따른 문제를 해결하고 어떠한 프로그램이 목표를 달성하는지를 나타내 줄 수 있기 때문이다(Gilmour & Lewis, 2006b: 742-743).

〈표 2〉 GPRA와 PART의 도입특성비교

비교단위	GPRA	PART
배경	-연방정부에 대한 반감 및 상대적 높은 세금납부 등	-프로그램의 형식적 운영 및 낭비적 운영 등
개입기관	-의회 및 행정부	-행정부(관리예산처 중심)
형식	-법률의 형식을 취함	-대통령관리아젠다의 하나로 출발
목적	-효율적인 정부구상, 업무방식의 전환 등	-예산과 성과의 통합, 효율적인 성과제고 등

2. GPRA와 PART의 운영비교

클린턴행정부하에서 국가성과위원회의 기원과 역할은 당시의 정치적 환경하에서 구상되었고 행정명령(executive orders)과 대통령의 호소(presidential pleas)에 의해 설치되었다면 성과주의예산의 기본이 되고 있는 GPRA는 의회의 전폭적인 지지하에 출발하였다. 전체적으로 GPRA의 성과는 정부활동의 초점에 대한 변화시도를 의미하였다. 즉, 투입에서 산출, 과정에서 결과의 장기적 비전은 성과관리를 정착시키는 것이고 예산을 재원계획, 예산결정, 재원배분과 집행을 향상시키는 수단으로 활용하는 것이다(Jones & McCaffery, 2010: 494-495). GPRA의 도입으로 관리자, 정책결정자 그리고 미국 국민들은 정부에서 어떠한 서비스를 제공해야 하고 어떻게 서비스를 제공받는지에 대한 인식의 전환을 의미하였다. GPRA는 필요한 정보를 제공함으로써 프로그램 관리를 강화하고 프로그램 성과를 객관적으로 평가하며 성과도출을 위한 목적 및 목표를 측정할 수 있게 도움을 주는 것이다. 이제 GPRA에 의해 관리자들은 자신의 기관임무와 사업목표에 따른 계획의 중요성을 재인식하고 그에 따라 성과지향적 기획을 지향하게 되었고 각 기관들은 사업의 결과, 서비스의 질, 고객만족도 향상에 초점을 맞추게 되어 정책효과도 제고하게 되었다(이종원, 2004: 7).

GPRA가 제정되고 약 10여년의 시간이 지난 뒤, 2002년 6월, 관리예산처장은 PART를 연방정부 프로그램의 효과성 평가도구로써 도입한다고 선언한다. 관리예산처장에 의하면 PART는 기관의 관리법에 의한 계획과 보고에 대한 정보를 제공하고

향상시키는 역할을 하고 GPRA와 예산과정 사이의 관계를 체계적으로 연계시켜준다고 하였다. PART는 연방정부 프로그램 효율성 평가를 강화하고 이에 따른 평가를 투명하고 체계적으로 전환하기 위한 수단이며 연속적인 진단질문으로 구성되어 프로그램에 대해 점수를 부여하는 일관된 접근법이다. 지속적인 성과와 평가정보를 토대로 하는 PART의 질문은 프로그램 결과에 특별한 초점을 맞추고 동시에 프로그램의 장점과 단점을 도출한다(Mullen, 2006: 80).

PART는 2002년 제안되어 2004년 회계연도에 처음 적용된 평가도구이고 2004년 회계연도에 전체의 20%에 이르는 234개의 프로그램에 시범적으로 적용되었고 2005년 회계연도부터는 본격적으로 시행되었다(Posner & Walker, 2004: 62). PART는 행정부의 예산편성과 검토과정을 위해 설치되고 그 결과 PART의 목적과 측정이 관리에 산처의 필요에 일치한다. 그러나 GPRA는 전략과 성과목적의 발전이 전략 및 연간계획서와 보고서에 나타나야 하는 것을 포함하는 보다 넓은 과정이다(Posner, 2004: 8-9).

GPRA는 운영적인 측면에서 세 가지의 절차를 가지고 있다. 첫째, 전략계획서(strategic plan)를 수립하고 둘째, 연간성과계획서(annual performance plans)를 작성하며 셋째, 연간프로그램성과보고서(annual program performance reports)를 제출한다. 전략계획서는 기관의 미션, 목적 및 목표, 목적과 목표에 관련된 산출 그리고 달성수단, 일반목적 및 목표와 성과목표간의 관계, 목적과 목표를 달성하는 주요 요소, 목적과 목표를 작성하거나 수정하는데 이용되는 성과평가 내용이다. 연간성과계획서는 프로그램 활동과 프로그램 활동에 의해 달성되는 성과수준을 정의하는 프로그램 목표를 포함한다. 그리고 객관적, 정량적 및 측정가능한 형태로 목적을 구체화하고 실행과정, 수단, 기술, 필요한 자원도 기술하며 적절한 결과, 서비스 수준, 산출을 측정하는 성과지표도 포함한다. 연간프로그램성과보고서는 계획서상의 성과목표와 개별 프로그램 활동의 연간성과를 비교한다. 또한, 기관에게 성과를 달성하지 못한 이유와 다음연도에 성과를 달성하기 위한 계획을 포함한다(Radin, 1998: 308). 따라서 GPRA의 도입으로 연방정부기관들은 조직의 존립근거에 대한 기본적인 성찰을 요구하고 있다. 즉, 조직의 기본사명(mission)은 무엇인가? 달성해야 하는 목표는 무엇이며 그 목표들을 달성하기 위해서는 어떠한 것을 해야 하는가? 달성의 정도인 성과는 어떻게 측정해야 하는가? 미래의 성과를 향상시키기 위해서는 성과관련 정보를 어떻게 활용해야 하는가? 등의 기본적인 질문에 답할 수 있어야 한다(박경원, 2002: 4).

반면에 PART는 총 4개의 분야에 25개의 질문으로 구성되고 있고 특별한 프로그램에 대한 추가적인 질문이 존재한다.²⁾ 첫 번째 질문은 프로그램의 목적과 설계에 대한 질문으로 연방정부가 바로 이러한 활동을 반드시 수행해야 되는지에 대한 것이다. 이

2) 프로그램의 종류에는 연방직접프로그램(Direct Federal Programs), 경쟁보조금프로그램(Competitive Grant Programs), 정액/법정교부금프로그램(Block/Formula Grant Programs), 규제 프로그램(Regulatory-Based Programs), 자본자산 및 서비스구매프로그램(Capital Assets and Service Acquisition Programs), 신용프로그램(Credit Programs), 연구·개발프로그램(Research and Development Programs)이 존재한다.

것은 의회의 권위에 대한 일종의 도전의 하나로 고려되고 있다. 두 번째 질문은 전략 기획으로는 GPRA와 유사하게 일년 및 다년간의 프로그램 목적에 대한 것이고, 세 번째 질문은 재정적 감독과 프로그램 향상노력을 포함하는 관리에 대한 것이다. 네 번째 질문은 장기적 평가에 대한 정확성과 예상이라는 보다 높은 기준과 함께 근거한 프로그램 성과에 대한 증거를 검증하는 것이다(Heinrich, 2012: 124).

〈표 3〉 GPRA와 PART의 운영특성비교

비교단위	GPRA	PART
초점	-기관 및 조직단위	-프로그램
접근방법	-상향적: 프로그램 단위에서 시작	-하향적: 관리예산처 측정단위 승인
요구사항	-다양함: 전략계획, 성과보고서 등	-성과측정
중점사항	-다양함 그러나 주로 산출에만 초점	-효율성·산출에 초점
운영사항	-세 가지절차(전략, 연간성과, 연간 프로그램성과)	-4개의 분야에 25개의 질문

자료: Gueorguieva et al., 2009: 228에 기초하여 작성함.

Ⅳ. 성과주의예산의 성과와 비판에 대한 분석

1. GPRA와 PART의 운영성과

의회나 연방정부에서도 오래전 재정적 낭비, 비효율성, 비효과성에 대해 총검사관법(Inspectors General Act)과 최고재정관법(Chief Financial Officers Act) 등을 제정하여 문제를 해결하려고 노력하여 왔다. 이러한 법률의 제정으로 정기적이고 체계적인 평가와 프로그램 성과보고가 어느 정도 관리상의 향상을 가져왔다고 진단하고 있었다. 그러나 연방정부의 낭비와 낮은 성과가 적어도 기관의 본격적인 행동변화로 이어지기 전까지 지속되었다. 이러한 변화는 기관에 대한 제약으로 수반되는 것이지 기관의 업무변화로 수반되는 것이 아니었으며 당시에도 모든 기관의 사업목적이나 이와 관련된 성과정보가 매우 부족했었다. 또한, 관리자들의 입장에서조차 이러한 목적이나 성과정보가 부족한 상황하에서 효율성이나 효과성을 제고하기가 매우 어려웠다는 것이었다. 이와 같은 부족한 목적과 결과에 대한 성과정보가 의회는 물론 관리자에게 인식전환의 필요성을 제공해주었다.

따라서 1993년 제정된 GPRA는 당시의 문제점으로 지적된 관리절차를 개선하고 행정 및 경제적 효율성을 확대시키며 납세자에 대한 책임성을 제고하기 위한 정책결정 과정을 향상시키려는 목적을 가지고 있었다. 특히, GPRA는 국제적인 관리·예산개혁의 시리즈의 하나로 재원투입에서 고객에게 성과와 서비스를 제공하는 방향으로 정책결정자와 예산전문가의 초점을 전환하는 것이다. 따라서 GPRA는 연방정부 수준에서

성과관리와 예산기술을 도입하려는 여러 가지 시도 중의 하나이었다. 이전의 개혁들과는 달리 단순한 연방정부의 정책과제가 아닌 법률화되어 있다는 것이 특징 중의 하나이다(Radin, 1998: 307). GPRA는 연방정부 기관에 새롭고 도전적인 방향을 제공해주며 최종적으로 연방정부의 성과를 제고하고 정부에 대한 미국민의 신뢰를 회복시켜주는 것을 추구하였다(<http://www.whitehouse.gov/omb>).

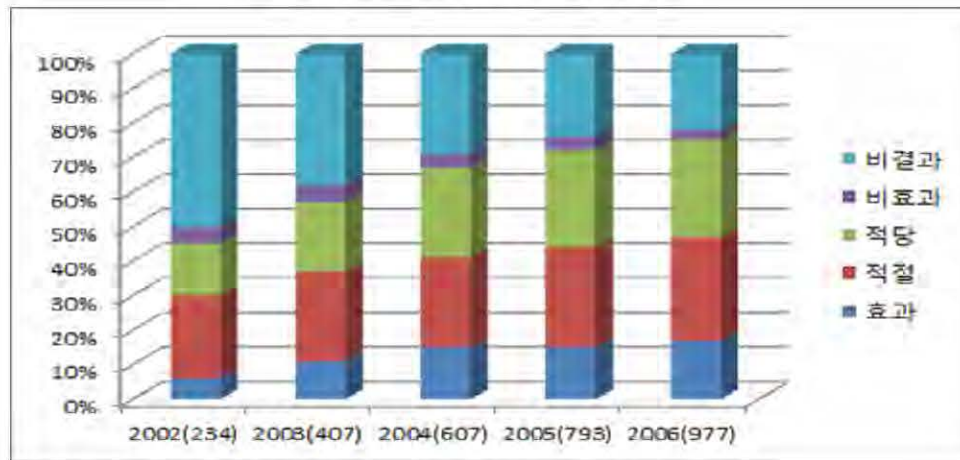
PART는 단순한 성과정보의 한계를 극복하고 보다 유용한 정보제공을 위하여 예산과의 연계 및 통합을 강조하고 있으며(방문규·윤기웅, 2006: 2) 운영상의 장점은 첫째, PART는 프로그램 결과에 대한 보다 높은 관심을 제고하고 둘째, PART는 연방기관의 프로그램 관리와 설계에 대해 도움을 주는 질문을 요구하고 셋째, PART는 보다 국민들에게 투명하고 쉽게 접근할 수 있는 정보를 만들어낸다는 것이다(<http://edmoney.newamerica.net/node/19004>). 또한, PART에 의해 연방정부의 성과가 지속적으로 향상되는 것으로 나타나고 있었고 프로그램이 효과적이라 증명되는 자료도 적절하게 제시할 수 있는 능력이 제고되었다고 지적되었다. 그러나 여기에는 질이 높고 연방프로그램 목적달성을 반영하는 평가과정의 평가도구가 신뢰할만하고 제시하는 자료가 신뢰할만해야 하는 것이라야 하는 것에 기초한다(Heinrich, 2012: 126).

GPRA 도입이전, 연방정부는 성과정보를 프로그램 수준에서 획득했었는데, 몇 개의 프로그램만이 관리나 전략정책을 수립할 만한 성과정보를 제공하였다. 반면에 GPRA는 연방정부 기관에게 기관의 3년에서 5년간의 목적과 목표를 설정하도록 하고 어떻게 목적과 목표가 달성될 수 있는지를 제시하도록 하였다. 기관외부와 성과달성에 영향을 미칠 수 있는 외부의 주요 인자(key factors)를 도입하고 기관이 평가에 사용할 수 있는 성과측정을 설정하도록 하였다(Gueorguieva et al., 2009: 227). 연방기관들은 장기목표와 연간목표가 제시된 성과계획서에 근거한 예산요구와 함께 성과계획서와 성과보고서를 국회에 제출케 함으로서 의회가 예산심의 과정에서 성과를 고려토록 하였다(윤성채·한상도, 2012: 184). 그러므로 1993년 GPRA가 제정되었을때, 많은 학자와 전문가들은 기대를 나타냈었고 특히, Light(1997)에 의하면 GPRA는 재정과 성과정보를 하나의 단순한 패키지로 통합하는 수단이면서 동시에 불필요한 서류의 양산을 최소화한다고 생각했다. 그리고 GPRA는 예산결정을 비정치화하고 예산을 정보, 기술, 합리적 과정에 기반을 둔다고 하였다. 보다 구체적으로 GPRA에 따르면 성과지표들은 계량적이거나 혹은 최소한 객관적이어야 한다고 규정하고 있지만 실현 불가능할 경우 관리예산처의 승인을 얻어 주관적인 성과지표를 쓸 수 있도록 예외를 두고 있다(김영록, 2010: 177).

PART는 GPRA에 비해 두 가지 중요한 성과를 가지고 있었는데 첫째, PART는 프로그램관리와 실제결과에 대해 체계적이고 투명하게 평가함으로써 무엇이 성취되었는지에 대한 정보를 제공함으로써 효과적이다. 둘째, PART는 예산결정자에게 효과적은 프로그램에 대해 예산이나 관리결과를 적용할 수 있다는 것이다(Breul, 2007: 24). PART는 프로그램을 평가하고 연방기관에 대해 결과에 대한 책임을 지우는 과정을 더욱 엄격하고 체계적이고 투명하게 강화한 것이다. 그리고 GPRA에서 PART로의

전환은 기관보다는 프로그램 평가에 초점을 맞추는 것이고 무엇보다도 평가적인 접근을 강조하는 것이었다.³⁾ 다시 말해, 평가도구인 PART를 활용하여 프로그램에 대한 평가를 실시하고, 관리예산처로 하여금 평가결과를 점검하여 그 결과를 다음 회계연도 예산편성에 활용토록 하였다(윤성채·임영준, 2009: 1247). PART에 대한 찬성론자들은 평가자의 자유재량이 아주 잘 설계된 것인데 평가는 직업적 전문성이 융합된 지식을 대표한다고 보았다. 따라서 평가는 정치적 과정(political process)이 될 수 없다는 것이다(White, 2012: 114).

〈그림 2〉 PART점수의 향상정도



가로줄은 연도와 ()는 프로그램 개수를 의미함

자료: http://strategisys.com/omb_part.

2005년, PART제도는 정부에 대한 오스카상(Oscars of government)이라 불리는 정부혁신상을 받았다. 정부혁신상은 하버드대학의 존 에프 케네디스쿨의 애쉬연구소(Ash Institute)에서 수상하는 것으로 핵심적인 문제에 창조적으로 접근하는 혁신을 보상하기 위한 것이다. 연구소에 의하면 PART제도 이전에 많은 연방기관들이 성과계획을 작성하는데 많은 시간과 자원을 낭비하였다면 PART제도 이후에는 평가과정을 단순화하고 통합하며 많은 기관들이 프로그램과 연계된 목적과 자료를 얻는데 도움을 준다는 것이다(Bruel, 2007: 25).

- 3) PART의 평가에 있어 효과적(effective)이라는 평가는 목표가 잘 정립되고 결과가 달성되고 관리 또한 잘 이루어져 효율성이 향상된 것이다. 적절하게 효과적(Moderately Effective)이라는 평가는 목표가 잘 정립되고 결과가 달성되고 관리 또한 잘 이루어진다. 그러나 효율성을 향상시키는 것이 필요하고 보다 향상된 결과를 도출하기 위해 프로그램 설계와 관리에 따른 문제를 해결하는 것이 필요하다. 적당한(Adequate)이라는 평가는 보다 향상된 목표를 정립하는 것과 보다 향상된 결과를 달성하는 것이 필요하고 책무성을 향상시키고 관리체계를 강화하는 것이 필요하다. 비효과적(ineffective)이라는 평가는 납세자의 세금을 효과적으로 사용하지 못한다는 의미이다. 동시에 프로그램의 제안이나 목적의 정확성이 낮아 결과를 달성하지 못하고 관리가 제대로 되지 않거나 몇 개의 중요한 약점이 존재하는 것이다. 제시되지 않은 결과(Results Not Demonstrated)는 적절한 성과를 제시할 수 없거나 성과가 있는지 없는지를 결정하는 자료가 제시되지 않은 경우이다(Gueorguieva et al., 2009: 242-243).

〈표 4〉 GPRA와 PART의 운영특성비교

비교단위	GPRA	PART
운영목표	-관리절차의 개선, 효율성 확대, 국민에의 책임성의 제고	-효율성의 관심제고 및 국민에게 투명한 정보제공
초점변화	-재원투입에서 성과와 서비스의 질적 제고	-예산과의 연계 및 통합강조, 평가 접근 강조
운영장점	-기관의 목적과 목표설정, 재정과 성과정보의 통합 수단	-프로그램 성과에 대한 정보제공, 효과 낮은 프로그램에 예산적용

2. GPRA와 PART에 대한 비판

GPRA가 의회의 발의로 제정되었음에도 불구하고 일부 의회의 예산결정자들은 GPRA의 목적에 모순된 입장을 취하고 있었다. 연방정부 기관들이 기본적으로 평가하기 위해 프로그램 목적을 정확히 하는 것은 긍정적이지만 이것을 확인하는 것은 의회의 업무이기 때문에 의회가 많은 관심을 갖는다면 연방정부 기관을 곤란하게 할 수 있다는 것이었다. 따라서 어느 누구도 성과보고서에 많은 관심을 가지고 있지 않았으며 여기에다 기관은 자신에게 유리한 측정지표를 선택하고 있다는 비난을 받고 있다(White, 2012: 113).

2002년 대통령관리아젠다는 GPRA에 대해 다음과 같은 평가를 하고 있다. GPRA는 1993년 의회에서 통과되어 법률로 제정되었고 그 목적은 연방프로그램의 성과를 지향하는 것이었다. 그러나 8년간의 적용결과 프로그램관리에 대한 성과정보 사용과정은 실망스러운 것이었다. 회계원(General Accounting Office)의 결과에 따르면 연방관리자 및 기관은 결과를 지향하는 조직문화를 정착시키기 위한 노력을 실기했다고 지적하고 있다. 기관성과 측정은 잘못 설정되고 기관예산, 관리 및 운용에 통합되지 못했다. 성과측정이 관리자들을 모니터하고 보상하고 책임을 지우는데 충분히 사용되지 못하였고 관리자들도 재원을 배분할 때 대부분의 성과측정을 무시하였다는 결론을 도출하고 있다(Kadsin, 2010: 53). 그 이후 정부회계원(Government Accounting Office)은 동법이 성과정보를 지속적으로 제공하고 있지만 정책결정자나 프로그램관리자가 이러한 정보를 요구하라는 강력한 요청이 없다는 것을 분석하게 되었다. 따라서 부시행정부에서도 정부성과제고를 위한 강력한 조치를 취하게 되고 주요한 핵심열쇠는 성과예산의 사용을 확대하여 연방정부를 더욱 더 결과지향(results oriented)으로 만들어야 한다는 것이다(Gilmours, 2006: 8).

PART 역시, 다른 제도와 유사하게 단점으로 지적되고 있는 것을 분석하면 첫째, 다양한 프로그램에 대해 획일적 기준을 적용하고 둘째, 이미 긍정적인 평가와 부정적인 평가를 받을 수밖에 없는 프로그램들이 존재하고 있으며 셋째, 평가준비와 측정에 많은 인력과 시간이 소모되며 넷째, 일부 평가과정에서 일관적이지 않고 주관적인 시각이 존재할 수 있다는 것이다(<http://edmoney.newamerica.net/node/19004>). 그리고

PART 점수는 대규모의 프로그램보다는 소·중규모의 프로그램에 더 많은 영향을 주고 있으며 PART의 결과보다는 프로그램의 목적이 예산결정에 더 큰 역할을 한다. 이와 같은 결과의 비중요성이 정확한 결과측정의 부족에서 오는 것일 수도 있다(Gilmour & Lewis, 2006a: 169). 또한, 예를 들어, 미국 PART 제도의 7개 사업유형) 중 R&D 사업 및 규제사업의 평가결과는 매년 좋은 반면, 보조금 사업의 평가결과는 매년 좋지 않은 것으로 나타났다. 즉, 미국 PART의 경우 사업유형에 따라 평가결과가 달라진다고 판단할 수 있고, 이는 사업유형이 평가결과의 영향요인이 될 수 있음을 시사한다(윤기웅·공동성, 2012: 97).

그리고 2009년 오바마행정부가 출범하면서 새로운 성과예산제도를 논의하면서 기존의 GPRA에 대한 분석을 하게 되었다. GPRA는 연방정부내에서 결과지향의 계획, 측정, 보고라는 중요한 기초를 마련하였고 연방정부 기관의 관리자들도 여러 가지 성과측정이라는 경험을 하였다. 그러나 예산과 관련한 성과정보 이용에 있어 의미있는 결과를 도출하지 못하였다고 비판되고 있다(Licht, 2011: 4). 즉, GPRA는 위와 같은 문제점을 수정하고 효율적인 운영을 위해 각 기관에 대해 성과에 대한 리더십 권한을 확충하여야 하고 개인, 프로그램 그리고 기관의 목표를 일치시켜야 했다. 그리고 성과정보의 이용을 향상시키고 성과정보 분석과 이용에 대한 분석능력 향상시키며 성과정보에 대해 적절하고 효율적인 의사소통을 하여야 했다.

결국, GPRA는 연방정부가 처한 여러 가지 도전에 대해 개인의 프로그램과 조직의 업무가 개별적으로 연계됨으로써 효율적일 수가 없었다. 또한, GPRA는 각 기관의 계획이나 보고서가 기관의 경계를 초월하는 목표를 달성하기 위해 어떻게 다른 기관과 협력하는지에 대한 최소한의 정보만을 제공하고 있었다. 범정부적 성과계획에 대한 GPRA의 요구사항이 정부성과에 대한 교차식 관점을 제공하고 기관의 노력을 통합할 수 있게 하는데 있어 관리예산처가 이에 대한 관리를 하지 못했다는 것이었다. 또한, 범정부적 전략계획이 국가가 가장 중요한 도전에 대응하기 위해 보다 통합적이고 장기적인 접근을 제공해 줄 수 있었지만 그렇지 못했다는 것이었다.

관리예산처는 PART의 목적은 예산결정과 산출에 대한 평가 및 질을 연계하는 것이라 강조하고 있다. 그러나 평가결과가 예산결정에 있어 단 하나만의 평가자료가 되지 않는다는 것이다. 따라서 높은 평가를 받은 프로그램이 반드시 예산증가를 수반하지 않으며 낮은 평가를 받은 프로그램이 너무 낮은 예산을 받게 되면 효과적이지 않을 수도 있다는 것이다(Gilmour, 2007: 131). 정부회계원의 보고서에서 PART는 의회의 지지를 확보하는데 실패했다고 진단하고 있으며 PART점수와 의회 예산배정액과의 관계가 결정적이지 못하고 약한 연관성을 가지고 있다는 것이다(Stalebrink & Velda, 2011: 2). 그리고 PART의 주요 목적 중의 하나는 예산분석을 강화한다는 것이지만 정부회계원의 보고서에 따르면 PART는 아직 예산에 대한 엄격한 관계를 적용하고 있는 것이 아니라는 분석을 하고 있다. 즉, 낮은 평가가 나오면 프로그램에 대한 예산배분이 낮아야 하는데, 반드시 그렇지 않다는 것이다(Gueorguieva et al., 2009: 227).

GPRA는 낭비적이었고 잘못된 것이었다고 비판받고 있지만 수년간에 걸쳐 축적된 성과측정자료는 분명히 다른 프로그램을 위해 유용할 것이라 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 GPRA는 다른 새로운 프로그램을 위한 첫 단계만이 될 수 있었다라고 지적받고 있다(Kasdin, 2010: 77). PART에 대해서는 성과관리를 위한 문화를 창조하지 못했고 연방정부 기관의 최고관리자에게 기관의 프로그램이 적어도 성과에 있어 긍정적으로 보이도록 하는 강한 인센티브를 부여했다고 결론짓고 있다(White, 2012: 115). 그리고 PART는 이전의 유사한 제도처럼 처음의 계획했던 것보다 적은 변화를 가져왔는데, 여기에는 그 일부가 연방의 정치적 시스템이 급격한 변화에는 강력하게 저항한다는 것을 강조하고 있다. 그럼에도 불구하고 PART의 의의는 연방기관에 성과측정이라는 아이디어를 제공하고 성과주의예산이라는 원칙을 실제로 적용했다는 것이다(Wang & Biedermann, 2012: 12).

GPRA나 PART는 이전의 성과주의예산과 유사하게 처음에 의도했던 것보다 아주 작은 변화만을 가져왔다고 할 수 있다. 여기에는 연방정치시스템이 급격한 변화를 선호하지 않는다는 것을 반증하는 것이지만 GPRA나 PART는 예산결정자에게 보다 향상된 방법으로 재원을 배분하도록 하고 지속적으로 적용될 수 있는 기대를 보여주었다. 결국, 예산개혁에 대한 지속적인 열정이 예산이론의 부족과 경험의 부족에 기인한다고 볼 수 있다(Wang & Biedermann, 2012: 12).

〈표 5〉 GPRA와 PART 비판비교

비교단위	GPRA	PART
의회의 역할	-의회의 관심저하	-의회의 지지확보실패
운영비판	-성과측정의 문제, 예산, 관리, 운용 간의 괴리 등	-확일적 기준, 대상 프로그램의 성과한계, 프로그램의 목적이 예산에 영향 등

2009년 오마바행정부가 들어오면서 2008년이 성과주의예산의 도구로 PART가 마지막으로 사용된 연도가 되었다. 2011년 1월 4일, 오마바 대통령은 GPRA를 현대화한 법인 GPRAMA에 서명함으로써 성과주의예산의 재도약 발판을 마련하게 되었다. 이제, 1993년의 GPRA와 2010년의 GPRAMA는 연방정부관리개혁의 종합적이고 핵심적인 사항이 되었다.

GPRAMA는 GPRA와 PART에 비해 성과측정을 위한 특별 프로그램과 서비스의 비용에 대한 적시적이고 정확한 정보를 요구한다. 이러한 신뢰할만한 정보는 비용편익에 대한 정확한 비교를 제공하고 재조직화와 통합을 위한 예산과 제안에 기여한다. 그리고 잠재적인 비용통제, 효율성제고, 예산낭비를 확인할 수 있고 서비스제공을 위한 적절한 부대비용을 계상할 수 있고 프로그램과 관리자의 성과를 측정할 수 있다(GAO, 2011: 15).

GPRAMA는 GPRA와 PART에 비해 성과향상 노력에 지속적으로 초점을 맞출 수

있는 새로운 리더십 구조와 책임성을 제고하였다. 이를 위해 연방정부 기관수준에서 최고운영관과 성과향상관을 조직하고 범정부적 성과제고와 법률의 요구사항 보고를 지원하는 성과향상위원회(Performance Improvement Council)를 설치하였다. 또한, GPRAMA는 분기별로 운영관장과 향상관장의 참여하에 범정부적이고 연방정부 기관의 우선순위목표에 대한 검토를 수행한다. GPRAMA는 연방정부 기관이 범정부적 및 기관의 목표를 설정하거나 조정할 때 의회와 상의하도록 여러 필요사항을 확대하였다. 즉, 관리예산처와 기관은 2년에 한번씩 제안된 목표에 대해 검토하기 위해 의회의 관련위원회와 상의하여야 한다. 또한, 관리예산처와 기관은 의회의 요청을 얼마나 그들의 목표에 통합하였는지를 제시하여야 한다. 관리예산처는 매년 달성되지 못한 기관의 목표를 보고하며 3년 동안 달성되지 못하면 프로그램을 폐지하거나 재구조화할 수 있다.

V. 결론

한 국가에 있어 예산관련 개혁은 일시적인 사항이 아니라 지속적인 사항이 되어 가고 있으며 여기에는 여러 가지 이유가 존재하고 있지만 성과주의예산의 중요성과 성과에 기초한 예산액의 적절한 배분이 연계되어 있다. 특히, 미국에서는 여러 행정부하에서 성과관련 예산개혁시도가 다양하게 진행되어 오고 있는 것이 특징이다. 1990대 이후, GPRA와 PART로 대표되는 미국의 성과주의예산의 운영시도는 그 목적에 따른 결과를 도출하지 못한 채, 오마바행정부에서 다른 형태로 전환되어 운영되고 있다. 특히, 오마바행정부에서 승인된 GPRAMA는 GPRA에 비해 예산을 통한 범정부적 차원의 성과관리나 교차적 정책영역하의 성과도출에 보다 많은 초점을 맞추고 있다.

따라서 미국내에서는 Jones & McCaffery(2010)가 지적한 바와 같이 향후에도 성과주의예산관련 개혁은 지속될 수밖에 없을 것이며 시대에 적합한 개혁을 추진할 것이라는 결론에 도달 할 수 있다. 이러한 미국의 경험을 토대로 우리나라의 성과주의예산의 교훈과 방향성을 모색하면 다음과 같다.

첫째, 미국에서는 성과예산이든 성과주의예산이 관심의 대상이었고 적어도 제도 시작전에 충분한 검토와 적용기간을 가지고 있다. 우리나라에서도 1990년대 후반에 성과주의예산제도를 시범적으로 도입하였으나 제도정착에는 실패하였고 2003년 도입된 성과목표제도도 예산연계에 한계가 있었다. 이처럼 하나의 제도가 정착에서부터 성공적으로 운영되기까지는 많은 시간과 기간이 필요함에도 불구하고 상대적으로 짧은 시간안에 제도가 결정되고 운영되다 보니 많은 문제점을 내포하게 된다. 따라서 우리나라에서도 한 예산제도의 도입이나 정착에 보다 많은 시간과 노력을 투자하는 것이 바람직하다.

둘째, 미국의 경우에도 많은 연구가 지적하고 있는 것처럼 GPRA나 PART는 제도 도입의 목적에 따른 적절한 결과를 도출하지 못하고 있다. 다시 말해, 성과정보나 성

과측정에 기초한 예산배분이 기대한 만큼의 결과를 나타내지 못하고 있다는 것이다. 우리나라에서도 성과주의예산제도의 시범적 실시, 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도 등을 통해 성과에 대한 관심이나 성과문화 정착이라는 소정의 목표는 달성했다 할지라도 근본적인 문제인 성과에 따른 예산액의 합리적 배분에는 문제가 있는 것으로 나타나고 있다. 그러므로 우리나라에서도 제도개선을 통해 본래의 목적에 충실하게 제도를 운영하는 것이 필요하다.

셋째, 오마바행정부하의 성과주의예산제도에서 보듯이 이전 행정부의 경험에 기초해 제도의 정착에 노력하고 있다. 성과관리라는 기본정신을 기초로 각 행정부의 이념에 적합한 성과주의예산제도를 실시하고 있다. 우리나라에서도 2005년부터 재정사업자율평가제도를 도입하여 현재까지 운영하여 오고 있지만 이전 정부의 경험을 충분히 공유하지 못하고 있다. 따라서 우리나라에서도 이전의 성과정보나 성과관리에 기초한 예산제도의 연속성을 보장하는 것이 요구된다.

넷째, 미국에서는 어떠한 종류의 개혁이든 개혁은 우선적으로 배치되어야 하며 사전에 개혁의 범위를 명확히 설정하고 개혁동기가 과정에 있어 일치하게 하며 집행과 점검에 집중하라는 것이다. 그러므로 우리나라에서도 각 정부에서는 성과관리라는 큰 틀하에서 성과주의예산개혁을 우선적으로 배치하여야 한다. 동시에 제도의 정착과 성공을 위해 지속적인 점검과 집중에 힘쓸 필요가 있다. 물론, 이러한 노력이 성과주의예산제도의 완성을 의미할 수는 없지만 적어도 향상된 제도의 운영이나 성과도출을 의미한다고 할 수 있다.

다섯째, 최근, 미국에서는 성과예산제도를 운영하면서 다양한 이해관계자의 참여를 강화하고 있는데 즉, 의회를 비롯한 외부의 이해관계자들이 성과목표 설정에 참여하고 있다는 것이다. 우리나라에서도 예산과 관련한 성과관리에 있어 국회 상임위원회와의 활발한 연계를 제고하고 특히, 성과목표 및 도출에 있어 외부 이해관계자의 참여를 유도하여 다양한 검토와 점검을 수행하는 것이 필요하다.

【참 고 문 헌】

- 김성수. (2005). 성과주의 예산제도의 도입요건 분석. 사회과학논집, 22(2): 133-151.
- 김성철. (1999). 성과주의예산제도의 도입에 관한 비교연구. 중앙행정논집, 13(2): 109-124.
- 김영록. (2010). 재정사업 자율평가의 정부부처별 적합성 분석: 성과측정 적합도 개발과 적용. 행정논총, 48(3): 169-193.
- 박경원. (2002). 결과중심의 행정혁신: 미국 GPRA의 집행과정. 현대사회와 행정, 12(1): 1-19.
- 방문규·윤기웅. (2006). 2006 재정사업자율평가제도 평가결과분석. 한국행정학회 동계 학술발표논문집, 1-16.
- 오영균·김용훈. (2007). 지방정부 사업(프로그램)예산제도에 관한 연구: BSC와 회계정보와의 연계를 중심으로. 한국행정논총, 19(3): 635-658.
- 윤기웅·공동성. (2008). 재정사업 자율평가제도의 평가: 2005-2007년 평가결과에 대한 종합분석. 한국행정연구, 17(2): 89-113.
- 윤기웅·공동성. (2012). 사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰 - 2008년~2010년 재정사업 자율평가결과를 중심으로 -. 한국정책학회보, 21(2): 91-122.
- 윤성채·한상도. (2006). 예산심의과정에서의 국회의 PART 활용: 2단계 재정사업자율평가를 중심으로. 한국행정논집, 24(1): 183-209.
- 윤성채·임형준(2009). 재정사업자율평가제도가 예산결정에 미친 영향: 재정사업에 대한 PART평가를 중심으로. 한국행정논집, 21(4): 1247-1269.
- 이근주. (2001). 미국 GPRA의 현황과 평가. 한국행정연구, 10(1): 19-39.
- 이종원. (2004). 미국의 정책평가시스템에 대한 조직적·정치적 평가: GPRA 법제화를 중심으로. 사회과학연구, 20: 157-173.
- Arnold, Peri E. (1998). Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning 1905-1996. Lawrence: University Press of Kansas.
- Bourdeaux, Carolyn. (2006). Do Legislatures Matter in Budgetary Reform. Public Budgeting & Finance, 26(1): 120-142.
- Breul, Jonathan D. (2007). Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President's Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool. Public Administration Review, 67(1): 21-26.
- Breul, Jonathan D. and Kamensky, John M. (2008). Federal Government Reform: Lessons from Clinton's Reinventing Government and Bush's Management Agenda Initiatives. Public Administration Review, 68(6): 1009-1026.
- Crain, W. Mark and O'Roark, J. Brian. (2004). The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance. Economics of Governance, 5: 167-186.

- Frederickson, David G., and George H. Frederickson. (2006). Measuring the Performance of the Hollow State. Washington DC: Georgetown University Press.
- GAO. (2011). 2010 GPRA Modernization Act Goals. GAO-11-1071-CG.
- Gilmour, John B. (2006). Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. Washington DC: IBM Center for The Business of Government.
- Gilmour, John B. and Lewis, David E. (2006a). Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program size. Journal of Public administration Research & Theory, 16(2): 169-186.
- Gilmour, John B. and Lewis, David E. (2006b). Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores. Public Administration Review, 66(5): 742-752.
- Gueorguieva, Vassia et al. (2009). The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnections American Review of Public Administration, 39(3): 225-245.
- Heinrich, Carolyn J. (2012). How Credible Is the Evidence, and Does It Matter? An Analysis of the Program Assessment Rating Tool. Public Administration Review, 72(1): 123-134.
- Jones L. R. and McCaffery, Jerry L. (2010). Performance Budgeting in the U. S. Federal Government: History, Status and Future Implications. Public Finance & Management, 10(3): 482-523.
- Kasdin, Stuart. (2010). Reinventing Reforms: How to Improve Program Management Using Performance Measures. Really. Public Budgeting & Finance, 30(3): 51-78.
- Licht, Benjamin. (2011). The GPRA Modernization Act: Public Law 111-352. Washington D. C.: GAO.
- Light Paul Charles. (1997). The tides of reform : making government work, 1945-1995 New Haven : Yale University Press.
- McNab, Robert M. and Melese, Francois. (2003). Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government. Public Budgeting & Finance, 23(2): 73-95.
- Mullen, Patrick R. (2006). Performance-Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool. Public Budgeting & Finance, 26(4): 79-88.
- Posner, Paul. (2004). OMB's Performance Rating Tool Presents Opportunities and Challenges For Evaluating Program Performance. GAO-04-550T. GAO

Reports. 3/11/2004.

- Posner, Paul and Walker, David M. (2004). Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget. GAO-04-174. GAO Reports. 1/30/2004.
- Radin, Beryl A. (1998). The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-headed monster or flexible management tool? *Public Administration Review*, 58(4): 307-316.
- Radin, Beryl A. (2000). The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes? *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(1): 11-35.
- Terman, Jessica and Yang, Kaifeng. (2010). Contracting and the Performance: Politicization or Sound Management? *Public Administration Quarterly*, 34(3): 400-433.
- Wang, Tiankai and Biedermann, Sue. (2012). PART: An Attempt in Federal Performance-Based Budgeting. *Innovation Journal*, 17(2): 1-16.
- White, Joseph (2012) Playing the Wrong PART: The Program Assessment Rating Tool and the Functions of the President's Budget. *Public Administration Review*, 72(1): 112-122.
- <http://edmoney.newamerica.net/node>
- http://strategisys.com/omb_part
- <http://www.whitehouse.gov/omb>