

# 사례분석을 통해 본 예산과 성과의 연계 가능성에 관한 연구

## Object of Research and Training

Searching for evaluation models to promote efficiency and responsibility of local government and to reflect performance results to budgeting: Focused on the way of effective performance evaluation to overcome the gap between budgeting cycle and performance evaluation cycle in local government

To find applicable **evaluation models** to promote effective and efficient budgeting

To provide the standard to set appropriate **performance indicators** which can measure performance results objectively.

To suggest the **procedure to cancel or to reduce current projects** whose goals couldn't be achieved

김 상 한

# 1. 서론

우리는 항상 일 잘하는 정부를 원한다. 세금을 납부하는 국민으로서 적은 세금을 내고 많은 혜택을 받기를 원한다. 풍요로운 경제 속에서 안정된 일자리를 가지고 내 자유의지에 따라 걱정 없이 살기를 바란다. 하지만 이러한 국민들의 바람은 그저 막연한 희망에 불과한 걸까? 경제는 불안하고 세금은 올라가고 국민을 위해 존재하는 정부는 영 제대로 일을 못하는 것 같다. 정부는 해야 할 일을 제대로 해야 하는데 국민들 입장에서는 하지 말아야 할 일들을 너무 많이 하고 있는 것 같고, 하는 일도 제대로 하는 것 같지 않다.

정부는 국민들에게 세금을 걷어서 예산을 수립하여 정책을 펼친다. 한정된 예산으로 정책의 우선순위를 세워 필요한 곳에 재정을 집행하여 정부를 운영한다. 정부 활동은 예산으로 표현된다. 예산 없이는 정부는 운영될 수 없기 때문에 국민들은 예산이 정말 필요한 곳에 제대로 집행되기를 원한다. 하지만 정부가 제대로 작동되고 있는지 확인하는 것은 쉬운 일이 아니다. 연장선상에서 예산이 제대로 사용되고 있는지, 효과가 있는지 평가하는 것도 쉬운 일이 아니다.

예산이 제대로 사용되고 있는지, 예산집행이 효과가 있는지는 일 잘하는 정부를 정의하는 가장 중요한 부분이다. 예산제도의 발전은 정부의 책임성을 확보하는데서 시작하여 효율성과 효과성을 높이는 방향으로 발전하였다. 예산에 대한 정부의 책임성은 투입을 통제하고 회계감사 또는 결산 검사를 통해 임의적인 예산집행이나 규정을 위반한 예산집행에 대한 책임을 물음으로서 담보할 수 있었다. 하지만 책임성을 강화하는 것만으로는 최소 비용으로 최대의 효과를 내는지는 알 수 없었기 때문에 효율성의 문제가 대두되었다. 효율성은 행정이 생산하는 재화나 서비스를 최소한의 비용으로 제공하는 것을 말하므로 행정의 성과 문제로 직결되었다. 하지만 효율성만으로는 당초 계획한 목표를 얼마나 달성했는지는 알 수 없었기 때문에 효율성과 동시에 효과성이 강조되었다. 예산제도의 변천은 이러한 행정개념의 발전과 궤를 같이하고 있으나 아직도 행정과 예산이 국민들이 원하는 정도만큼 충족되지는 못하고 있는 것 같다.

2001년부터 서울시는 성과주의 예산을 운용하고 있으나, 실질적으로 성과평가를 바탕으로 예산제도를 운용하기에는 일정한 한계가 있다. 자본형성적인 시설사업의 경우에는 예산집행의 결과물이 남아있어 사업의 평가가 상대적으로 용이 하지만 실제 의도했던 사업의 목표를 달성했는지는 또 다른 문제이다. 경상사업의 경우 사업의 성과를 측정하기도

어려울 뿐만 아니라 한번 시작되면 사업을 줄이거나 취소하기가 상당히 어려운 상황이 지속되고 있다. 경상적인 예산사업의 경우 사업의 일몰제(3년)를 고려할 수 있으나, 한번 시작된 사업은 이해관계가 새로이 형성되어 실제 성과와는 관계없이 예산편성과 집행이 관성적인 경향을 보이고 있는 것이다.

성과 평가 뿐만 아니라 성과감사제도를 통해 사업 집행의 효율성과 책임성을 담보하려고 노력하고 있으나 객관적이고 효율적인 성과 평가 모델과는 일정한 거리가 있으며, 사업의 평가시에는 사업집행의 진도율 체크, 최종 결과물 보다는 산출물 위주의 평가가 이루어지고 있어 의도했던 목적을 달성했는지에 대한 평가는 미흡한 실정이다. 또한 성과감사를 표방하고 있으나 회계 또는 절차 위주의 비위감사에 초점을 맞추고 있어 실질적인 성과감사로 발전하지 못하고 있다.

성과주의 예산을 운용하기 위해서는 성과평가 결과가 예산 편성과정에 선순환 과정이 정립되어야 하나, 당해년도 사업이 완료되기 전 다음연도 예산편성과정이 진행되어 시간적인 간극을 극복할 수 있는 모델 개발이 절실하다. 성과주의 예산을 운용하기 위해서는 사업계획 수립시 그 사업의 시행으로 달성하고자 하는 목표를 객관적인 성과지표로 제시가 필요하지만, 서울시에서 제시하고 있는 성과지표는 최종 성과를 측정할 수 있는 결과지표가 아니라 투입지표 또는 산출물지표로 구성이 되어 있어 사업의 실제적인 효과를 설명하는데 한계가 있다.

성과평가는 성과지표의 제시에서 시작되며, 사업목표의 달성여부는 제시된 성과지표를 객관적으로 확인하는 과정이다. 서울시에서 이루어지고 있는 성과평가나 성과감사는 이러한 성과지표를 제시하고 확인하는 단계가 생략된 채 사업의 민원이 발생된 경우나 사업의 진도가 미진한 사업 위주로 이루어지고 있어 진정한 의미의 성과평가라고 보기 어렵다. 따라서 이론적으로는 성과지표를 설정하는 단계에서 이해관계인의 참여와 공감대 형성이 필수적이다.

동일한 성과지표를 달성하기 위해 여러 사업이 동시에 진행될 경우 사업간의 관련성과 성과지표 달성에 대한 기여도를 측정하기 곤란하므로 종합계획이라는 명목하에 백화점식으로 시행되는 개별적인 사업들이 일련의 세밀한 관련성을 가지고 진행될 수 있는 기준 설정이 필수적이다.

성과주의 예산을 운용하고는 있으나 예산 편성작업은 기본적으로 점증주의 방식으로 접근하고 있으며, 성과 평가는 이와는 별개의 작업으로 인식되고 있어 이에 대한 연계성

설정을 강화할 필요가 있다. 사업의 효과가 크지 않은 사업은 사업을 축소 폐지하여야 하나, 실제 한번 시행된 경상사업을 중지하는 사례는 거의 없으며, 모든 예산사업은 사업 시행으로 인해 새로운 이해관계가 형성되고 한번 형성된 이해관계는 압력단체화 하는 경향을 보이고 있다.

결국 사업을 계속 시행할 것인지, 중지할 것인지는 객관적인 지표를 가지고 접근이 필요하며, 평가결과를 환류하는 모델 정립이 절실하다.

예산과 성과의 연계, 이를 위한 성과 지표의 설정과 성과평가가 예산으로의 피드백의 실현 가능성을 본 보고서에서 살펴보고자 한다. 또한 예산 과정은 주어진 문제의 정의와 대안의 선택이 정당하다는 전제를 가지고 있다. 만약 문제의 정의와 그의 원인에 오류가 있다면 어떠한 결과가 초래할지 한국의 저출산 대책과 미국의 낙오아동 방지법의 사례 분석을 통하여 살펴본다.

본 보고서에서는 성과의 개념과 성과와 예산의 연계 가능성, 정책 결정과정의 현실을 살펴보고 미국 연방정부, 주정부, 지방정부 예산의 현황을 살펴보고 성과에 중점을 둔 예산 운영이 얼마나 가능한 지 순서대로 살펴본다.

## 2. 예산과 성과는 연계될 수 있는가?

### 2.1. 성과란 무엇인가?

이윤을 추구하는 민간 기업의 최종 목표는 이윤을 극대화 하는 것이며, 모든 성과는 이윤으로 귀결된다. 마케팅, 기술 혁신, 인사관리, 재무관리, 재고관리, 기업홍보 등 모든 기업 활동은 결국 이윤을 극대화하기 위해 움직인다. 심지어는 기업의 사회공헌활동도 결국은 기업의 이미지를 제고하여 기업의 이윤을 극대화하기 위한 수단으로 존재한다고 할 수 있다. 이윤을 추구하지 않는 기업은 진정한 의미의 기업이 아니라고 봐야 한다. 기업의 모든 활동은 이윤으로 귀결되기 때문에 각각의 기업 활동을 전개하는 조직들은 이윤에 얼마나 기여하고 있는지 측정하고 이를 성과라는 이름으로 평가하게 되며 그 평가결과를 인사관리, 조직관리, 재고관리 등 각종 기업 활동에 피드백하게 된다. 한 마디로 기업의 성과를 나타내는 지표는 최종적으로 이윤으로 나타나게 되는 것이다.

하지만 정부조직은 어떠한가? 정부의 최종 목표는 무엇인가? 민간 기업의 이윤이라는 단일 성과지표에 대응할 목표를 설정할 수 있는가? 정부 활동이 목표를 달성했는지 측정할 수는 있는 것인가?

현대 사회에서 한 국가의 정부는 국가의 안전을 보위하고, 사회 질서를 유지하며, 국민의 자유와 권리를 보장하며, 국민의 인간다운 삶을 실현하고, 국가 경제와 지방경제를 부흥해야 한다.

대한민국 헌법 제 69조에 대통령 취임시에 “헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달”에 노력할 것을 대통령이 선서하도록 규정하고 있다. 헌법 규정에서도 알 수 있듯이 정부의 목표는 추상적이며, 복잡하고, 양립하지 않는 목표들이 존재하여 정부가 목표를 달성했는지 확인하는 것은 참으로 어려운 일이다.

통상적으로 정부의 성과는 정책의 실행을 통하여 바람직한 상태를 달성한 정도를 나타낸다. 여기에서 바람직한 상태란 사회에서 일어나고 있는 문제를 해결하거나 더 나은 상태를 제시한 목표를 달성하는 것이라 표현할 수 있다. 예를 들어 한 도시에서 하루 100건의 강력범죄가 발생하면 사회 질서의 유지가 정부의 최우선 과제로 등장할 수 있다. 이에 정부는 강력한 범죄소탕 정책을 펼쳐서 1년 내 하루 50건으로 줄일 것을 목표로 삼고 실제로 그 목표를 달성했다면 범죄 소탕정책은 성과를 달성했다고 평가 받을 수 있을 것이다. 만약 경제침체의 여파로 실업률이 10%까지 치솟았다면 정부는 실업률을 1년내 7%까지 낮추는 것을 목표로 삼고 경제정책이나 노동정책 등을 통해 1년 후에 실업률을 7% 달성했다면 성과를 달성했다고 평가한다. 본 연구에서 예시로 분석하는 저출산의 경우 1 이하인 합계출산율을 1까지 회복하는 목표를 세우고 다양한 저출산 대책을 통해 이를 달성했다면 성과를 달성했다고 평가할 수 있는 것이다.

## 2.2. 공공부문에서 목표 제시와 성과측정의 문제

중앙정부나 지방정부 등 공공부문에서 목표를 설정하고 성과를 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이윤이라는 단일 목표를 가진 민간 기업과 달리 정부의 기능이 너무 다양하고 복잡하여 정부의 목표가 구체적으로 측정 가능한 형태로 제시할 수 없는 경우가 많다는 것이 문제이다.

또한 목표를 달성하였는지를 측정하는 것이 어려운 경우 또는 성과가 발생하는데 상당한 기간이 필요한 경우 정부의 성과를 평가하는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 국민의 자유와 복리 증진이라는 정부의 고유 기능에 목표를 설정하고 그 목표를 달성했는지 평가할 수 있는가? 저소득층에 대한 지원 대책을 수립하여 집행한다고 해서 저소득층의 인간다운 생활이 향상되었다고 평가할 수 있는가?

경제성장을, 실업율, 물가상승율, 출생율 등 구체적인 수치로 나타낼 수 있는 목표를 제시한다고 해도 어떤 요인에 의해 그 결과가 나타나는지 알 수 있는 방법은 많지 않다. 저출산 사회를 극복하기 위해 합계출산율을 높이기 위한 많은 대책들 중 어느 사업이 효과를 발생하든지 또는 어느 사업은 효과가 없는지 알아내는 것은 거의 불가능에 가깝다.

그럼에도 불구하고 정부의 성과를 측정하는 것은 “좋은 정부, 일 잘하는 정부”를 만들기 위한 과정이기 때문이다.

“Measurement is the first step that leads to control and eventually to improvement. If you can't measure something, you can't understand it. If you can't understand it, you can't control it. if you can't control it, you can't improve it.” (H.James Harrington)<sup>1)</sup>

### 2.3. 공공부문에서 성과

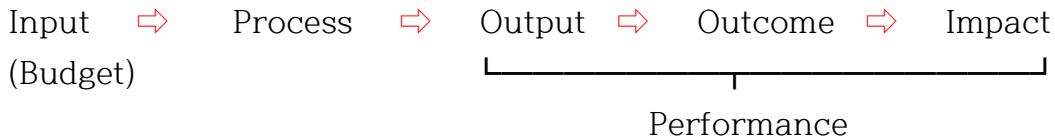
정부의 성과는 정부 개입 전에 있던 문제가 해결되었는지 또는 바람직한 미래의 상태가 달성되었는지로 나타나게 되는데 당초 설정한 목표를 완전히 달성할 수도 있고 일부만 달성할 수도 있으나 어떤 경우에는 전혀 그 목표를 달성하지 못할 수도 있다. 사회 문제에 대한 정부의 개입은 여러 분야에 다양한 모습으로 나타나며 하나의 문제를 해결하였다고 하여도 일괄적으로 정부가 효율적이며 효과적이었다고 평가하기는 어렵다. 따라서 정부가 추진하는 개별적인 정책들이 목표를 달성되었는지에 따라 좋은 정부인가가 결정된다고는 말할 수 없다. 다만 그러한 개별 정책들이 효과적으로 수행되고 있고 그 부작용이 최소화되고 있다면 정부 기능이 효율적으로 작동되고 있다는 작은 반증일 뿐이다.

정책 집행은 예산과 공무원의 업무 수행에 의해 정책이 실현되는 과정인데 정부가 효율적으로 운영되느냐의 주 관심대상이다. 결정된 정책은 예산과 자원의 투입(Input)을 거쳐

---

1) Public Administration, Holzer and Schwester. 2016

정부의 내부 집행 과정(Process)을 통해 산출물(Output) 및 결과물(Outcome)의 형태로 결과가 나타나게 되며 결국 사회에 대해 영향(Impact)을 미치게 된다.



### 2.3.1. 산출물(Output), 결과물(Outcome)

정책의 성과를 이야기할 때 등장하는 개념이 산출물(Output)과 결과물(Outcome)이다. 우리나라에서는 Performance, Output, Outcome 이 모두 성과로 번역된다. 하지만 이 세 가지 단어는 모두 다른 의미를 가지고 있다. 포괄적으로 정부의 성과를 이야기할 때는 Performance 라는 단어를 사용하는데, 산출물(Output), 결과물(Outcome) 및 영향(impact)이 정책의 성과(Performance)에 해당된다. 정부 정책은 투입이 아니라 성과에 의해 평가되어야 한다고 표현할 때 해당되는 단어가 Performance이다.

정책의 성과를 이야기할 때 보통 우리는 산출물(output)을 상정하게 된다. 산출물은 정책에 대한 투입이 이루어지면 당연히 나타나는 성과로 정부가 생산한 재화나 서비스(What the government produces)를 말한다.

반면에 결과물(Outcome)은 정책으로 인해 이룩한 성과나 결과(What the government achieves)를 말한다. 예를 들어 어느 구청에서 흡연으로 인한 피해를 줄이고자 흡연자를 대상으로 한 금연교실을 개최한다고 가정해 보자.

금연교실을 1주일에 2회 4주 과정으로 오전반, 오후반, 저녁반 등 3개반으로 운영할 경우 4주 동안의 산출물은 금연교실 총 24회 운영으로 정리될 수 있다. 산출물을 좀 더 구체적으로 나타낼 경우 금연교실의 정원이 20명이라면 연인원 480명 금연교실 참석이라고 나타낼 수도 있다. 하지만 산출물만으로는 금연교실의 성과를 정확히 표현하기는 어렵다. 왜냐하면 금연교실의 목표는 기존의 흡연자들에게 흡연의 위험성을 교육하여 담배를 끊게 하는 것이기 때문이다. 따라서 금연교실 개최횟수 또는 금연교실 참여자 수로 나타나는 산출물이 아니라 금연교실에 참여한 흡연자들이 4주 과정의 교육을 통하여 흡연의 위험성을 인지하여 담배를 끊어야 금연교실이 성과가 있다고 평가할 수 있다. 따라서 금연교실의 결과물(Outcome)은 교육 참여자의 금연비율로 나타낼 수 있다. 그러나 4주 후 담배를 끊는다고 하여도 2주 후 다시 흡연한다면 금연비율로 정책의 성과를 정확

히 평가하기는 어렵기 때문에 6개월 금연을 지속한 비율, 또는 1년 금연을 지속한 비율 등으로 보완이 필요하다.

정책	투입(Input)	산출물(Output)	결과물(Outcome)	영향(Impact)
금연교실 운영 (정원 20명, 주 2회 4주과정 3개반 운영)	예산 2천만원 담당직원 1명	금연교실 24회 개최 연인원 400명 참여	흡연의 위험성 인지비율 교육 완료시점 금연비율 교육 참여인원 중 금연자수	금연으로 인한 건강수명 연장 금연으로 인한 의료비 절감 금연으로 인한 삶의 질 향상
		금연교실 출석율 80%	6개월간 금연지속 비율 1년간 금연지속 비율	

미국에서 공공기관의 성과를 설명할 때 대표적으로 언급되는 기관이 뉴저지주 자동차 사업소 (The New Jersey Motor Vehicle Commission, NJMVC)이다. 자동차 사업소는 자동차의 등록 및 운전면허증 발급 등의 업무를 담당하고 있기 때문에 자동차 사업소의 성과는 자동차 등록 처리량 또는 운전면허증 발급건수와 같은 산출물로 나타난다. 하지만 운전면허증 발급건수로는 얼마나 서비스가 잘 이루어지는지 알 수 없다. 실제로 뉴저지주 자동차 사업소는 비효율성 및 기량부족의 대표적인 사례였다. 투입이 있으면 산출물은 당연히 발생한다. 산출물이 나온다고 성과가 있다고 단정할 수 없다. 운전면허증을 발급받기 위해 평균 2시간을 줄을 서서 기다린다면 행정서비스의 질은 최악이라고 평가 받을 것이다. 행정서비스의 질 또는 고객 만족도로 표현되는 결과물(Outcome)이 중요한 이유이다. 뉴저지 자동차사업소는 대대적인 조직 재편 등의 개혁을 통하여 결과물(Outcome)을 향상시키기 위해 노력하여 고객들의 대기시간을 단축시키고, 고객만족도를 높여 성과관리의 대표적인 성공사례로 회자되고 있다.

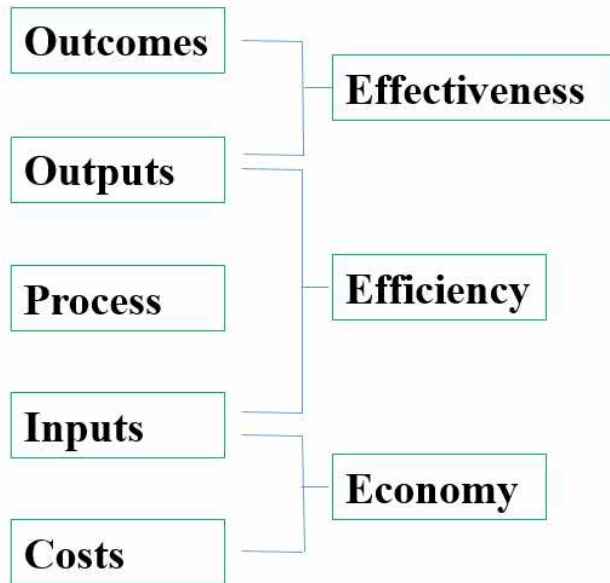
정책	투입(Input)	산출물(Output)	결과물(Outcome)	영향(Impact)
효율적이고 고객지향적인 자동차 사업소 운영	예산 담당직원	자동차 등록 처리건수 운전면허증 발급건수	고객 만족도 고객의 평균 대기시간 1건당 평균 처리시간	자동차 등록 및 운전면허 업무에 대한 신뢰도 향상 공공 행정에 대한 신뢰도 향상

↙



## 2.3.2. 성과의 척도

2)



한 조직이 얼마나 잘 운영되는지, 한 정책이 얼마나 잘 집행되는지 나타내는 척도는 경제성, 효율성, 효과성이다.

경제성은 현재의 서비스를 유지하기 위해 최소비용을 투입하는 것을 의미한다. 위의 금연교실 운영에서 예산 2천만원으로 24회의 금연교실을 운영하던 것을 홍보비 등을 절감하여 다음연도에 1천만원으로 24회의 금연교실을 그대로 운영했다면 경제성이 높아졌다고 평가할 수 있다.

뉴저지주의 자동차 사업소의 예를 들면 지난 해 일평균 1,000건의 운전면허를 발급하는데 10명의 직원과 1백만 달러의 예산이 소요되었는데, 금년에는 소모성 예산 등을 절감하여 80만 달러로 운영하였다면 경제성이 높아졌다고 평가할 수 있다.

효율성은 주어진 예산으로 얼마나 성과를 내었는지를 평가하는 척도이다. 2천만원으로 금연교실을 운영한 결과 작년에는 20%의 참여자가 6개월 이상의 금연을 실천했는데 금년에는 40%의 참여자가 금연을 실천했다면 금연교실의 효율성이 높아졌다고 평가할 수 있다.

10명의 직원과 1백만 달러의 예산으로 운영하는 뉴저지 자동차사업소의 경우 작년에는 고객 1인당 평균대기시간이 2시간이었는데 고객의 대기 과정을 개선하고 사전안내 시스템을 도입하여 대기시간을 1시간 30분으로 줄였다면 효율성이 높아졌다고 평가할 수 있다.

효과성은 얼마나 목표를 달성했는지를 나타낸다. 뉴저지 자동차 사업소를 예로 들면, 작년 고객대기시간을 1시간 30분에서 금년 1시간으로 줄이는 것을 목표로 직원을 추가로 2명을 추가채용하고 인터넷 처리시스템을 개선하여 고객의 대기시간을 1시간 20분으로 줄였다면 효과성을 크지 않았다고 평가될 것이다.

경제성은 최소 비용에 초점을 두고 있어 성과에는 관심을 기울이지 못하며, 효율성은 주

2) Outcome-focused Management and budget, Krisetensen, et al, 2002

어진 예산으로 최대의 성과를 내는데 주안점을 두어 제대로 된 정책결정을 전제로 하고 있다. 즉 잘못 결정된 정책을 효율적으로 집행하는 우를 범할 수 있다. 효과성은 목표달 성도를 나타내기 때문에 효율적으로 목표를 달성하는 것에는 관심이 없다. 따라서 경제 성, 효율성, 효과성은 서로 떨어져서 평가되어서는 안 될 것이며 유기적으로 연결되어 성 과를 나타내어 준다고 할 것이다. 예산의 발전과정에서 살펴보면 공공부문 행정은 경제 성에서 효율성을 거쳐 효과성으로 그 중점이 이동하여 왔다고 평가할 수 있다.

## 2.4. 성과측면에서 본 예산제도의 변천

### 2.4.1. 품목별 예산제도 ; 투입에 대한 통제

품목별 예산제도는 투입요소를 종류별로 분류하여 지출 대상과 그 한계를 명확히 규정하 는 통제 지향적 예산 제도를 말한다. 즉 정부 각 기관이 공통적으로 활용하는 투입요소 는 비슷하기 때문에 인건비(급여, 수당 등), 물건비(여비, 피복비 등)와 같이 지출대상인 투입요소를 기준으로 예산을 분류 편성하는 제도를 말한다. 즉 품목별 예산 제도는 구체 적인 지출 품목에 따라 예산을 분류하게 되어 예산에 대한 책임의 소재를 분명히 한다. 즉, 예산 집행시의 유용이나 부정을 방지하기 위해 품목별로 예산액을 명시하고 그 집행 을 결산으로 확인하는 제도이다. 품목별 예산제도가 도입되기 이전에는 예산이 총액으로 배정되었을 뿐 지출의 용도에 대한 규정 자체가 없었기 때문에, 품목별 예산제도는 19세 기 후반 당시만 해도 엄청난 예산 개혁이었다.

품목별 예산제도는 입법부가 행정부의 재정활동을 효율적으로 통제하고 책임성을 담보할 수 있는 최초의 근대적인 예산제도로써 모든 예산제도의 기초가 되며 투입 보다 성과를 강조하는 새로운 예산개혁이 시도되어도 새로운 제도와 결합되어 계속 명목을 유지하고 있다.

하지만 품목별 예산제도는 산출이 아닌 투입에 대한 통제에 치중하므로 누구를 위하여, 무엇 때문에 예산이 투입되는지 지출의 목적이나 사업의 성과는 알 수 없는 치명적인 단 점이 있다. 따라서 장기계획이나 정책 목표와 예산을 연계시킬 수 없으며 정책이나 사업 의 우선순위를 정할 수 없어 자원배분의 효율성은 물론 성과에 대한 의미 있는 자료를 제공하는 것이 불가능했다.

### 2.4.2. 성과주의 예산제도 ; 산출물 (Output) 초점

예산의 지출 목적이나 사업의 성과가 불분명한 품목별 예산제도의 문제점을 개선하기 위해 예산을 기능별·사업계획별·활동별로 분류, 편성하여 예산의 지출과 그에 의해 나타나는 성과와의 관계를 명백하게 하기 위해 1950년대 트루만 대통령 때 도입된 예산제도이다.

성과주의 예산제도는 성과(output)를 중심으로 예산을 운용하는 것으로서 투입(input) 중심의 예산제도에 반대되는 개념이다. 성과주의 예산제도는 예산을 주로 사업별·활동별로 나누고 이를 다시 세부 사업으로 나눈 다음, 업무단위의 원가와 업무량을 산출하여 편성하는 제도로 통제 보다는 관리에 중점을 두고 있다.

사업을 중심으로 예산이 편성되므로 예산액의 절약보다는 사업이나 정책의 성과가 더 강조된다. 또 업무단위의 비용과 업무량을 계산하는 등 정보를 계량화하여 관리의 효율성을 높이는 데 그 목적이 있다. 예컨대, 거리청소사업의 경우에 품목별 예산제도에서는 청소부 인건비, 청소차량 구입비 및 유지비가 예산대로 집행되었는가에 관심을 가지나, 성과주의 예산제도에서는 청소원 1인당 쓰레기 수거량, 1주일 내 수거횟수 등의 성과에 관심을 기울이게 된다.

하지만 성과주의 예산제도는 이미 결정된 개별 단위 사업에 대한 합리적 예산 책정에 중점을 두어 정책목표 달성을 위한 사업의 타당성 및 우선순위 분석이나 정책 대안의 평가나 선택에는 크게 도움을 주지 못하는 것으로 평가되었다. 즉, 성과주의 예산은 이미 수립된 정책이나 사업계획을 효율적으로 집행하는 데는 유용하였으나, 정책과 사업계획을 합리적으로 수립하는 데는 전혀 도움이 되지 못했다. 또한 업무단위의 비용과 업무량을 바탕으로 비용의 최소화(Doing more with less) 차원의 효율성은 높여주지만 정책목표 달성은 고려하지 못하므로 효과성을 제고시키기는 곤란하다. 또한 경찰, 소방, 복지 등 공공행정의 특성상 단위원가의 산정이 곤란한 업무가 많아 정부의 핵심기능에 적용하기 힘든 한계가 있다.

### **2.4.3. 계획예산제도 ; 계획과 목표달성에 초점**

계획예산(planning programming budgeting)이란 장기적인 계획수립(Planning)과 단기적인 예산편성(budgeting)을 사업계획 작성(programming)을 통하여 유기적으로 결합시킴으로써 자원배분에 관한 의사결정을 일관성 있게 하려는 제도를 말하며 1961년에 미국 국방성의 예산에 처음 도입되었고, 1965년 전면적으로 연방정부에 채택되었다.

계획예산은 장기계획의 수립(Planning)에서부터 시작되는데 “무엇을 할 것인가?”를 먼저 결정하게 된다. 정부가 수행할 장기적 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 여러 가지 대안을 평가하고 최적 대안을 선택하게 된다.

다음으로 장기 계획에 의하여 설정된 목표를 달성하기 위하여 구체적인 사업계획을 수립(Programming)한다. 장기계획이 무엇을 할 것이냐를 결정하는 것이라면 사업계획 수립은 어떻게 할 것이냐를 결정하는 것이다. 장기계획의 수립에 있어서 대안의 선택·결정은 장기간[10~20년]을 전제로 하여 연도별 사업을 투자와 성과의 면에서 분석하고 결정한다.

그 다음 단계가 예산편성(Budgeting) 단계인데, 이 단계는 채택된 사업계획을 실행하기 위하여 필요자금을 체계적으로 연관시켜 매 회계연도마다 예산을 편성하는 과정이다. 만일 사업계획에 따라 이미 착수된 경우에는 그 사업을 계속 추진할 수 있도록 다음 회계연도에 필요로 하는 예산을 편성하게 된다.

계획예산제도는 예산과 기획에 관한 의사결정을 일원화하여 사업계획의 목적·대안·효용·소요 자원 등이 일관성 있게 연결되기 때문에 자원을 합리적으로 배분할 수 있게 한다. 계획예산 제도 아래서는 그 제도 자체가 장기계획에 근거하여 '어떻게 하는 것이 보다 합리적인 자원의 배분일까?'를 반드시 생각하도록 되어 있고, 또 비용편익분석과 같은 신뢰도가 높은 분석기법을 통해 최대효과를 추구하고, 각종 사업계획의 우선순위 결정을 통하여 합리적인 자원배분을 할 수 있게 한다.

하지만 계획예산제도는 여러 장점을 지니고 있으면서도 겨우 10년 정도밖에 유지하지 못하고 영기준 예산 제도(ZBB)의 시대로 넘어갔다. 왜냐하면 정부의 계획과 그 성과에는 계량화할 수 없는 것이 많기 때문이다. 공공사업은 그 특성상 비용편익 분석이 곤란하며 둘 이상의 사업에 공통적으로 사용된 간접비의 배분도 곤란하다. 더욱이 목표설정과 사업구조 작성시 행정목표를 구체적인 수치로 제시하기 어려운 경우가 많고 현실적으로 이해관계가 대립할 경우 이를 조정하기도 쉽지 않다. 결국 목표 설정은 사실판단이 아니라 가치판단과 관련된 것이기 때문이다. 따라서 사업계획 간의 우선순위를 결정할 기준을 찾기가 쉽지 않다. 가령 달 탐사선 개발과 사회복지의 확대 중 어느 사업을 더 우선할 것인가를 결정하는 문제는 정책결정자의 가치판단, 즉 주관적인 판단으로 이루어질 수밖에 없다. 결국 계획예산제도는 정치적 측면에 대한 고려 소홀, 비경제적 요인 무시 등 여러 사유로 연방의회와 관료들의 지지를 얻지 못해 지속되지 못한다.

#### 2.4.4. 영기준 예산 ; 사업의 우선순위 강조

영기준 예산제도는 예산 편성에 있어서 전년도 예산을 기준으로 예산을 책정하는 종전의 점증주의식 예산제와는 달리 지난해로부터 이어온 계속사업이나 새로 착수하려는 신규사업을 막론하고 그 실효성과 효용성을 다시 분석·평가하여 사업의 우선순위를 결정하고 그것에 따라 예산을 편성하는 예산 제도이다.

이와 같이 영기준예산 제도에서 전년도 예산기준을 전혀 고려하지 않는 것은 전년도 계속사업이라 하여 무턱대고 진행하거나 관행에 따라 해마다 예산 증액을 시키려는 것을 다시 검토·평가하여 불필요하고 낭비적인 사업예산을 없애자는 데 있다.

계획예산의 뒤를 이어 등장한 영기준예산(ZBB)은 미국의 기업 경영자이던 피터 파이흐(Peter A. Pyhrr)에 의해 1970년 소개되었다. 당시 조지아 주지사로 있던 지미 카터(Jimmy Carter)가 1973년도 조지아주 예산편성에 적용하였고 대통령 당선되자 연방정부에서도 1979 회계연도 예산부터 적용하기 시작하였다.

영기준예산 제도에 따라 예산을 편성하는 기본절차는 의사결정 단위의 설정(identification of decision units), 의사결정 패키지 작성(Decision Package Formulation), 우선순위의 결정(Ranking) 순으로 진행된다.

첫 번째 단계는 의사결정 단위를 설정(identification of decision units) 하는 일이다. 의사결정 단위란 독자적인 업무수행과 예산편성의 결정권을 갖는 가장 기초적인 조직단위 또는 단위사업을 말한다. 의사결정 단위를 선정하는 것은 조직의 주요 활동 요소가 무엇인가를 확인하고 결정하려는 데 있다.

의사결정 단위가 설정된 다음에는 사업을 어느 수준으로 수행하는 것이 가장 바람직한가를 결정하는 의사결정 패키지를 작성하여야 한다. 다시 말해서 사업의 수준을 금년도 보다 줄이는 최저수준(below current levels of support), 현행 수준(maintenance of the current level), 확대 수준(higher level of support with explanation)으로 나누어 작성하게 된다. 의사결정 패키지가 작성되면 각 사업들 간의 우선순위를 결정하게 된다. 우선순위를 정하는 일은 상향식으로 결정하게 된다. 맨 처음 우선순위는 의사결정 패키지를 작성하는 하위 조직단위인 과에서 시작하여 국 단위로 상향되고 국 차원의 우선순위가 다시 검토된다. 이와 같은 상향적 과정은 최고 결정권자에게 이를 때까지 계속된다. 최고 결정권자는 거시적인 안목과 국가적 차원에서 최종적으로 의사결정 패키지를 심사

하여 예산 편성 여부를 결정한다.

영기준예산 제도는 점증주의 방식의 예산 편성 방식에서 벗어나 자원을 합리적으로 배분할 수 있다. 또한 사업들 간의 우선순위 결정과정을 통해 기획과 예산을 단일과정으로 연계하여 모든 사업을 전면적으로 분석 평가할 수 있다. 중요하지 않거나 불필요한 부문은 폐기하고 꼭 필요한 부문에만 자원을 할당시킴으로써 재정의 경직성을 타파하고 탄력성을 확보할 수 있다. 예산의 결정과정에 모든 계층의 관리자들을 폭넓게 참여시킴으로써 계층간의 의사소통을 원활하게 하는 장점도 있다.

하지만 영기준 예산을 시행함에 있어 의사결정 패키지에 대한 우선순위를 결정한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 우선순위의 결정은 결국 가치판단을 필요로 하는 것이 많기 때문에 객관적으로 이루어지기 힘들다. 또한 가치판단 영역에 활용하는 비용효과 분석의 한계로 동일한 기준으로 사업간 비교가 불가능하다. 교육, 복지, 국방 등과 같은 경직성 경비는 축소나 폐지가 곤란하며, 계속사업의 분석에 치중한 나머지 신규사업에 관심이 소홀하다는 비판을 받는다.

#### 2.4.5. 성과기반예산 (Performance Based Budget)<sup>3)</sup>

미국에서 예산편성과 재정관리에 대한 성과기반 접근법은 1994년 정부 성과와 책임에 관한법 (the Government Performance and Accountability Act)과 다양한 다른 예산 편성 법률과 함께 시작되었다. 개혁의 배경이 되는 근거는 단순하다. 공공 프로그램에 주어지는 자원의 규모는 바람직한 결과를 달성하는데 있어서의 그들의 성과에 의해 영향을 받아야 한다는 것이다.

이 근거와 연계하여 성과 기반 예산은 다음의 특징을 가지고 있다.

- ① 기관의 임무와 목표 정의, 성과 평가 그리고 계획과 예산 결정에 있어서 성과 정보의 사용을 장려함으로써 기관의 책임성을 증대시키는 것이다. 통상 성과계획서에 표현되는 전략목표, 성과목표, 세부 사업은 계획과 예산의 연계성을 강조시키며, 예산의 투입으로 도출되는 최종 성과에 관한 관심을 집중시키게 된다.
- ② 의회의 예산 편성과정을 산출물이 아닌 정책결과에 초점을 둌으로써 기관의 예산 신축성을 확대한다. 성과계획서에 제시된 목표를 달성하기 위해 예산 운용과정에서 그동

3) Useful, But Not a Panacea ; Performance\*Based program budgeting in Florida

안 의회의 통제를 받던 예산의 전용과 사업계획 변경에 관한 권한을 행정부에 부여함으로써 책임성을 강화시킨다.

- ③ 성과계획서상의 전략목표와 성과목표는 기존의 행정조직을 뛰어넘어 기능적이고 유기적으로 통합되어 행정조직간의 상호 협력을 강화하고, 프로그램의 중복을 근절함은 물론 의사결정 과정에 양질의 성과 정보를 제공하게 한다.
- ④ 성과 기반 예산은 시민들이 정책의 집행 과정이 아니라 결과에 더 많은 관심을 가진다는 전제하에 예산에 대한 정보를 시민들에게 알기 쉽게 제공함은 물론 정책의 집행과 성과의 측정과정에 더 많은 시민을 참여시키는 노력을 기울인다.
- ⑤ 예산 사업을 더 효율적이고 효과적으로 집행한 기관에 대해서는 인센티브를 제공하고 계획된 성과를 달성하지 못한 기관에는 불이익을 부여하여 더 높은 성과를 달성하도록 유인을 제공한다.

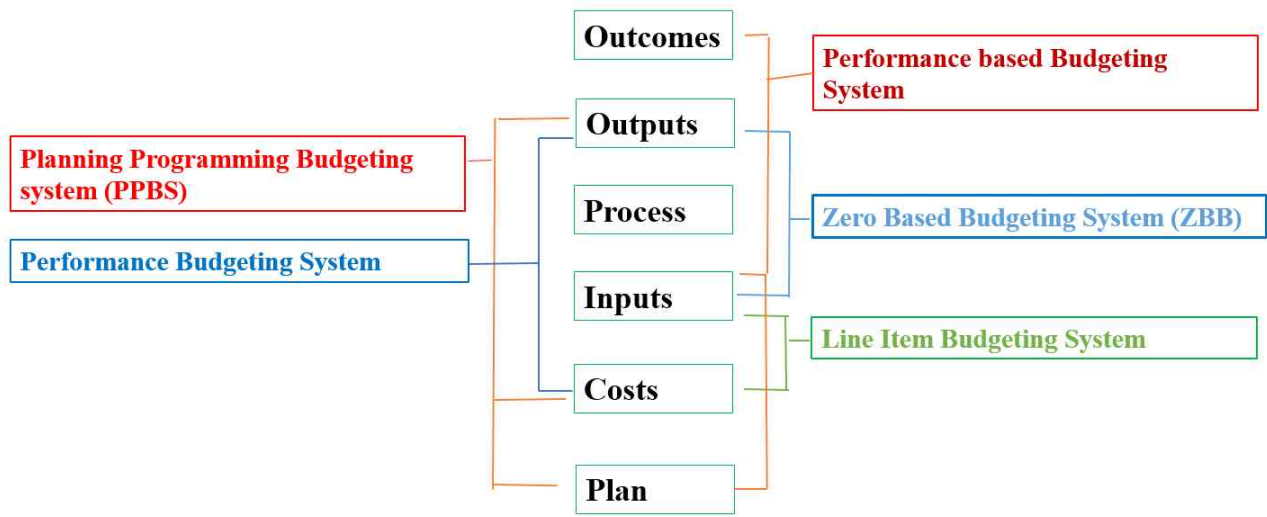
1990년대의 새로운 성과주의 예산제도는 기존의 투입 중심 예산제도와 반대되는 개념으로서, 정부활동의 산출 또는 결과를 중심으로 예산을 운영하는 제도를 말한다. 즉 예산집행 결과 어떠한 산출물(output)을 생산하고 어떠한 결과(outcome)를 달성하였는가를 측정하며 이를 기초로 책임을 묻거나 보상을 하는 결과 중심(result-oriented)의 예산체계를 말한다. 새로운 성과주의 예산제도가 초기(1950년대) 성과주의 예산제도와 구별되는 점은 무엇보다 투입, 활동 및 업무량보다는 산출과 결과 위주의 성과에 초점을 맞추어 예산운영을 도모한다는 것이다.

하지만 성과와 연계한 예산의 운용은 시민안전, 복지, 교육 등 행정의 주요 분야는 성과와 관련없이 예산의 투입이 필수적이라는 점, 예산의 신속적인 운영에 대한 의회의 견제, 성과에 대한 인센티브와 불이익 부여의 어려움으로 시행에 많은 어려움이 있었다. 또한 2008년 금융위기, 2020년 코로나 바이러스로 인한 경기침체를 극복하기 위한 경기 부양 정책과 같은 긴급 조치들은 성과에 대한 깊은 분석 없이 정책의 시급성이 강조되어 성과 기반예산의 근간을 흔들게 되었다.

## 2.4.6. 예산제도의 평가

위에서 설명한 예산제도의 발전은 계획, 투입, 산출물, 결과물과의 관계에 대한 관점을 투영하고 있으며, 관심의 초점을 계획에 두느냐, 성과에 두느냐, 성과중 산출물이나 결과

물이나에 따라 특징지워진다.



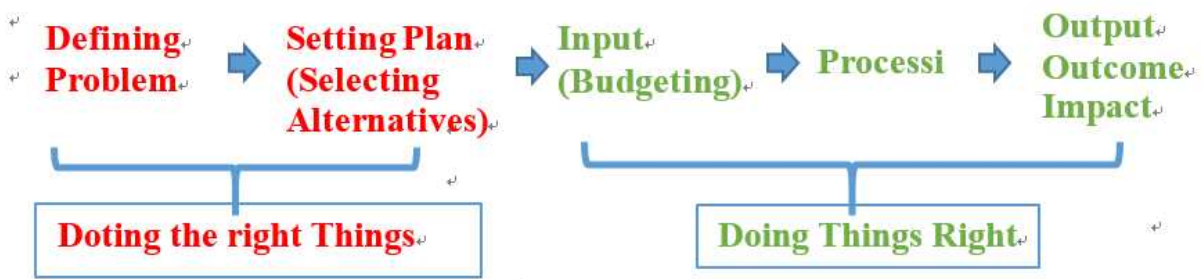
하지만, 분명한 것은 예산의 특징이 투입이라는 점은 변함없는 상수이다. 예산제도 중 예산 즉 투입을 독립변수로 두느냐, 종속변수로 두느냐에 따라 지속시간이 결정되었다고 본다. 예산의 특징을 투입이라 보고 투입에 통제를 강조한 품목별 예산제도는 예산제도가 부침을 거듭함에도 예산제도의 근간으로 자리 잡고 있다. 예산을 업무량과 비용의 종속변수로 본 1940년대의 성과주의 예산제도와, 예산을 계획과 비용과 산출물의 종속변수로 본 계획예산제도는 그 자체의 한계로 오랜 기간 지속되지 못하였다. 예산을 투입이라는 독립변수로 상정하고 산출물과 결과물 등 성과를 높이려한 영기준 예산과 성과기반예산은 아직도 명맥을 유지하고 있다.



### 3. 정책결정과 성과

#### - Doing the Right Things vs Doing Things Right

예산의 운용과 관련하여 성과를 강조하는 것은 계획의 합리성을 전제로 한다. 계획은 현재의 문제를 해결하여 바람직한 상태를 이룩하려는 노력이라고 정의할 때 현재의 문제를 정확히 인지하고 이를 해결하려는 대안을 모색한 후 대안의 실행을 통하여 이룩하려는 바람직한 상태를 상정하여야 한다. 예산은 이렇게 정하여진 계획을 실현하기 위한 투입 수단이다. 예산제도의 변천과정에서 예산을 성과와 연계시키려는 노력은 예산이라는 투입 수단을 통하여 달성한 성과(산출물이나 결과물 형태로 나타나는 결과)를 다시 예산이라는 투입 수단에 피드백하여 예산의 효율성과 효과성을 높이자는 의도이다.



하지만 위의 그림에서 보듯이 문제의 정의가 잘못되었다면, 혹은 계획이 잘못되었다면, 대안의 선택이 잘못되었다면 예산을 성과와 연계시키는 노력은 아무런 의미가 없어지고 만다.

#### 3.1. 문제의 정의

우리 사회는 많은 문제에 직면하고 있다. 수 많은 범죄의 발생으로 사회는 안전하지 못하고, 자본주의의 심화는 소득 불평등을 초래하여 저소득층의 삶은 갈수록 어려워지며, 저출산 고령화의 진행으로 경제 발전의 잠재력은 둔화되고 있으며, 주택문제, 환경문제, 고용문제, 복지문제 등 헤아릴 수 없는 문제들과 직면하고 있다.

우리가 직면하고 있는 많은 문제들이 모두 정부의 개입으로 해결해야 하는 문제일까, 정

부의 개입으로 해결할 수 있을까 라는 물음에 대해서 정확하게 답을 하기는 어렵다. 사회발전으로 지금의 문제가 자연스럽게 해결될 수도 있고, 민간의 노력으로 해결될 수도 있으며, 지금의 문제가 시간이 지남에 따라 해결이 필요한 문제가 아닐 수도 있다. 반대로 지금은 당연시 되는 것들이 장래에는 매우 심각한 사회문제가 될 수도 있다.

행정의 책임성, 효율성과 효과성을 따지는 문제의 시작은 예산을 어떻게 배분하고 집행하느냐에서 시작하는 것이 아니라 문제를 어떻게 정의하는가에서 시작된다.

우리나라의 경우 저출산의 문제가 심각하다. 합계출산율이 2018년부터 1 이하로 떨어졌다. 온 나라가 초비상이다. 지속적인 경제성장을 하기 위해서는 출산율을 높여야 한다며 수많은 대책을 시행하고 있으나 합계 성장률은 지속적으로 하락하고 있다. 저출산으로 인해 앞으로 소멸할 지방 도시들의 리스트가 등장하고 있으며, 부족한 고용인력을 충원하기 위해 외국 노동자들의 입국은 늘어나고 있다. 그런데도 줄어드는 젊은이들은 일자리를 찾지 못해 청년 실업률이 사상 최고를 기록하고 있다. 왜 이런 일이 발생하고 있는 걸까?

문제의 정의가 잘못 된 것은 아닐까? 저출산 문제가 우리 사회가 해결해야 할 문제가 아니라 경제 발전과 평균수명이 늘어나면서 개인의 행복을 추구하려는 욕구에 의해 자연적으로 발생하는 현상이라면 상황은 완전히 달라진다. 합계출산율이 1 이하의 떨어지는 저출산의 문제는 출산율을 높여야 되는 문제가 아니라, 앞으로 지속되는 저출산의 시대에 어떻게 대응해야 하는지의 문제로 바뀌게 된다. 줄어드는 인구에 대비하여 우리 사회의 전반적인 제도를 이러한 인구변화의 시대에 맞추도록 준비하여야 한다. 교육제도, 경제구조, 주택제도, 사회 복지제도 등 대비해야 할 영역이 한 둘이 아니다. 1970년 100만명이 넘던 신생아수는 2019년 30만명으로 줄어들었다. 저출산의 문제를 다시 정의해야 한다.

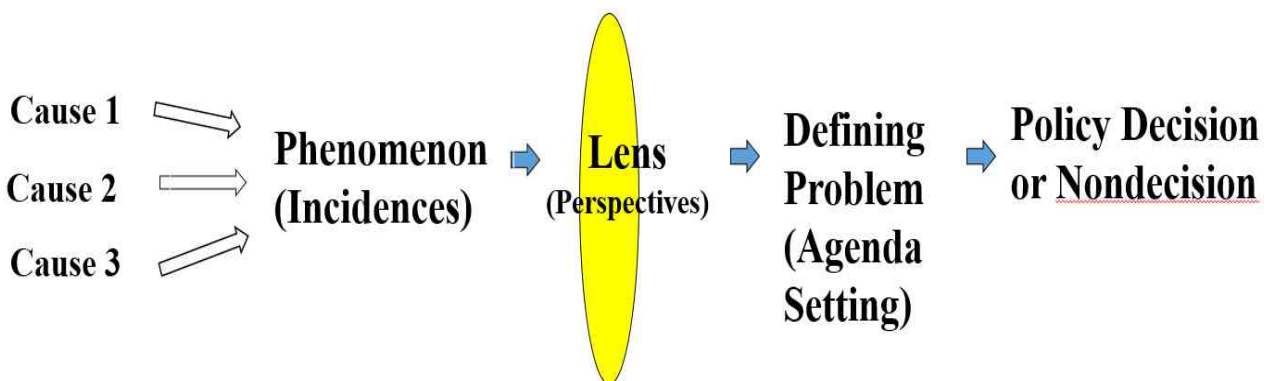
## 3.2. 문제를 바라보는 시각

민주주의 사회는 기본적으로 국가 보다는 민간의 자유로운 경제활동을 전제로 한다. 국가를 이루는 근간은 시민의 자유와 권익의 보호, 이를 바탕으로 한 사회제도가 민주주의 국가의 근간이다. 민주주의 국가에서의 자유는 타인의 자유와 권익을 침해하지 않는 선까지가 경계인데 이를 담보하는 것이 법치제도이다. 민주주의 국가 발전의 원천은 시민들의 자율성과 창의성이다. 자유로운 경제활동과 사유재산권의 보장은 경제발전의 원동력이라 할 것이다. 하지만 민간의 자율성에 기반을 둔 시장 경제의 치명적인 약점인 소득의 양극화는 시장실패를 낳아 이를 해결하기 위해 정부 개입의 필요성이 제기되었고,

정부 정책의 단초를 제공하게 된다. 그러나 정부 개입은 원래 의도했던 시장실패를 해소하지 못하고 시장의 왜곡을 초래해 또 다른 부작용을 불러왔다. 현재도 시장실패와 정부 실패에 대한 논의는 계속되고 있다.

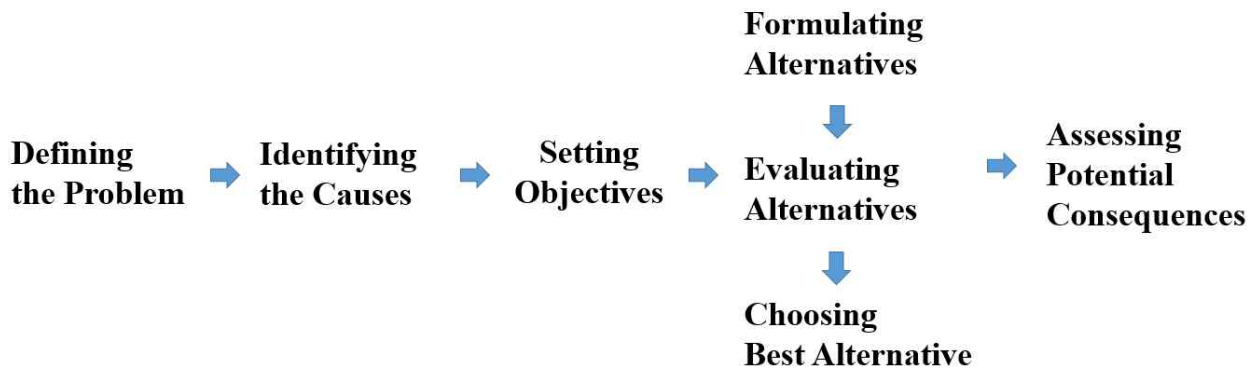
정부개입 정책은 미국의 1929년 대공황을 극복하기 위한 뉴딜정책이 대표적이다. 경기침체를 해소하기 위해 도로, 교량, 공항, 공원 등 공공시설들을 건설하면서 수많은 일자리를 제공하여 실업률을 낮추며 빈곤해소를 위한 사회 안전망을 제공하는 정책들을 시행하였다. 대공황은 뉴딜정책의 시행으로 극복된 것으로 평가되면서 수많은 정부 개입정책들이 합리화 되었다. 그 이후 주기적인 경기침체를 극복하고 사회안전망에 대한 수요가 늘어나면서 정부의 개입은 당연시되었다. 하지만 시장의 수요와 공급법칙에 의해 자율적으로 해결되어야 할 문제들이 정부가 개입되면서 시장을 왜곡하여 복잡한 양상으로 전개되는 문제들이 양산되고 있다.

새로운 경제문제나 사회문제가 나타났을 때 시장이나 민간에서 해결되어야 할 사안과 정부가 개입해야 할 사안에 대한 신중한 검토가 필요하다. 모든 문제를 정부가 해결해야 된다는 강박관념을 없애야 한다. 정당정치를 바탕으로 한 미국의 경우 정당 간의 인식차이는 극명하게 차이가 난다. 공화당이 집권하면 민간의 투자를 늘리기 위해 법인세와 소득세를 인하한다. 민주당이 집권하면 저소득층 등 소외계층의 보호를 위한 사회안전망 확충을 위해 부자 증세를 단행한다. 어느 정당이 집권하느냐에 따라 정책이 확 달라진다. 지지하는 계층이 명확히 구분되고 진영간의 갈등은 더욱 첨예해진다. 문제를 바라보는 진영의 시각차에 의해 하나의 사회현상이 다르게 해석되고 있는 것이다.



다시 말하면, 사회 문제를 바라보는 시각에 따라 문제의 정의가 달라지며, 문제의 정의가 달라지면 대안도 달라진다. 정부가 해야 할 일에 대한 합의가 필요한 부분이다.

### 3.3. 대안 선택의 문제

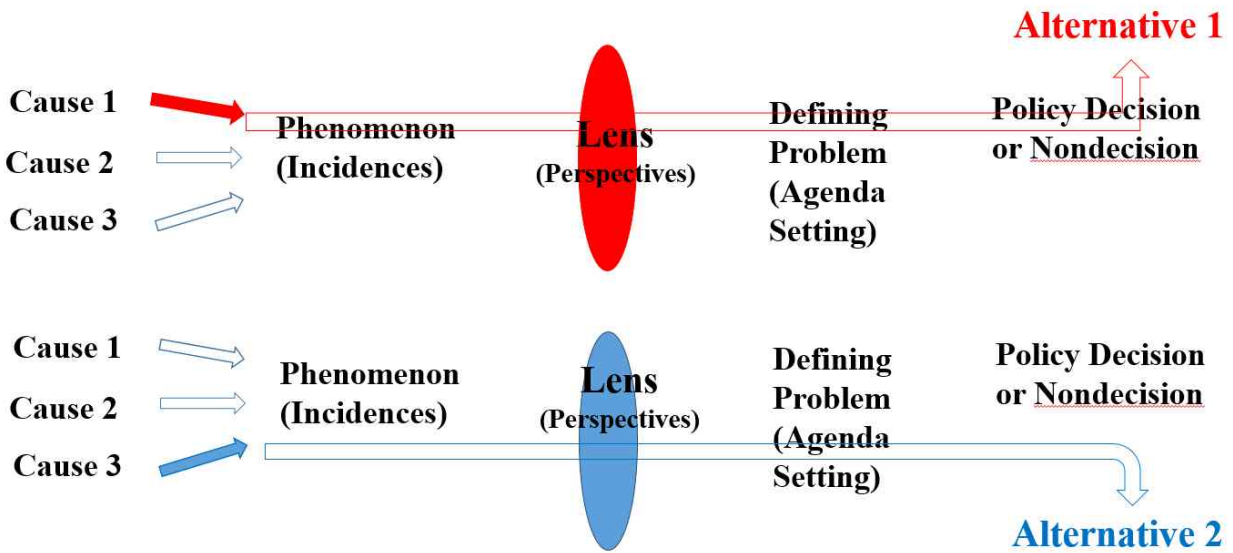


4)

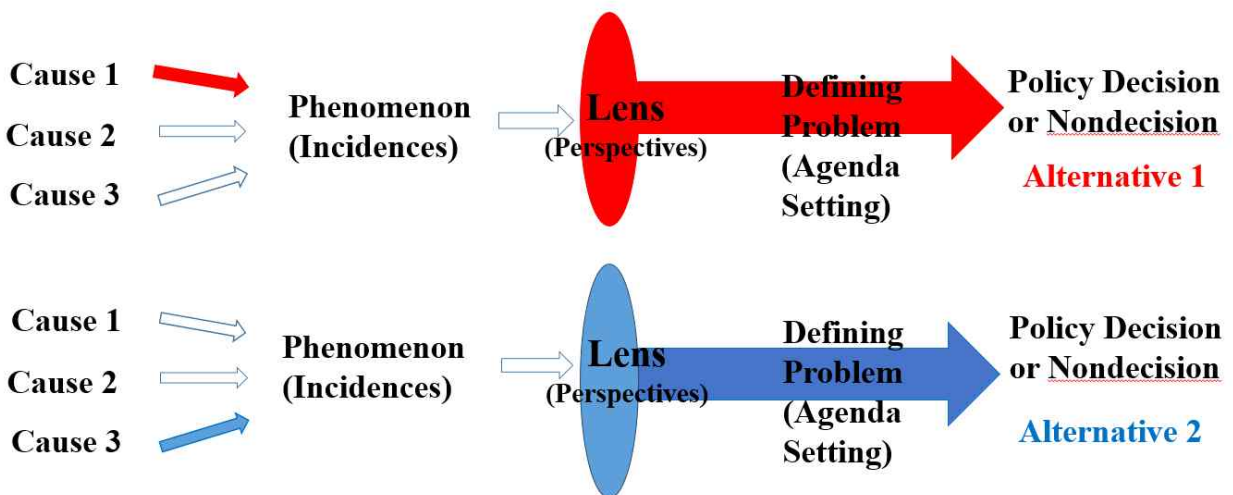
합리적인 정책결정 모델에 의하면 정책결정과정은 문제의 정의, 원인 분석, 목표 설정을 거쳐 정책 대안들을 탐색하고 평가하여 최적의 대안을 선택하게 된다. 제한된 합리적 정책결정 모델에서는 모든 정책 대안을 탐색하기는 어려우며 제한된 범위 안에서 대안을 탐색하여 최적 대안을 선택하게 된다.

하지만, 현실세계에서 정책결정은 합리성과는 거리가 있는 듯하다. 쓰레기통 정책결정 모델에서는 정책 대안이 이미 만들어져 있고, 크게 주목받지 못하던 문제가 여론의 관심을 받게 되는 사건이 발생하게 되면 정책 결정의 시기가 무르익게 된다고 설명하고 있다. 이미 만들어진 대안이 결국 빛을 발휘하게 되는 시기가 되면 정책 결정이 이루어지게 되는 것이다. 잠재적인 문제들에 대한 정책 대안들이 이미 만들어져 있고, 선거 과정에서 공약사항으로 제시된 후 집권하면 정책이 실현되는 현재의 선거제도를 감안하면 상당히 설득력 있는 모델이라 판단된다.

4) Public administration, Holzer and Schwester, 2016



위의 그림은 사회에서 나타나는 현상에 대한 정책 결정과정을 보여 준다. 사회 현상을 바라보는 시각에 따라 그 현상의 원인을 주관적으로 해석하고 그 결과 완전히 다른 대안을 선택하는 과정을 설명한다. 동일한 현상을 바라보는 시각에 따라 중점을 두는 원인이 서로 다르며, 이에 대한 해결방안도 상이하다. 두 시각이 모두 객관적으로 원인을 분석하지 못하고 있어 사회현상을 효율적으로 해결하지 못할 것임은 분명해 보이는데 이러한 현상이 일상적으로 일어나고 있다. 종합적이고 객관적으로 접근하지 못한 대안의 선택하였다면 이에 투입된 예산과 그 성과를 효율적으로 집행하는 것이 무슨 의미가 있을까? 예산과 성과의 연계성을 논의하기에 앞서 정책 결정과정에서의 합리성을 도모하여야 하며, 사회문제에 대한 원인에 대해서 진영논리가 아닌 사회적 합의가 필요한 이유이다.



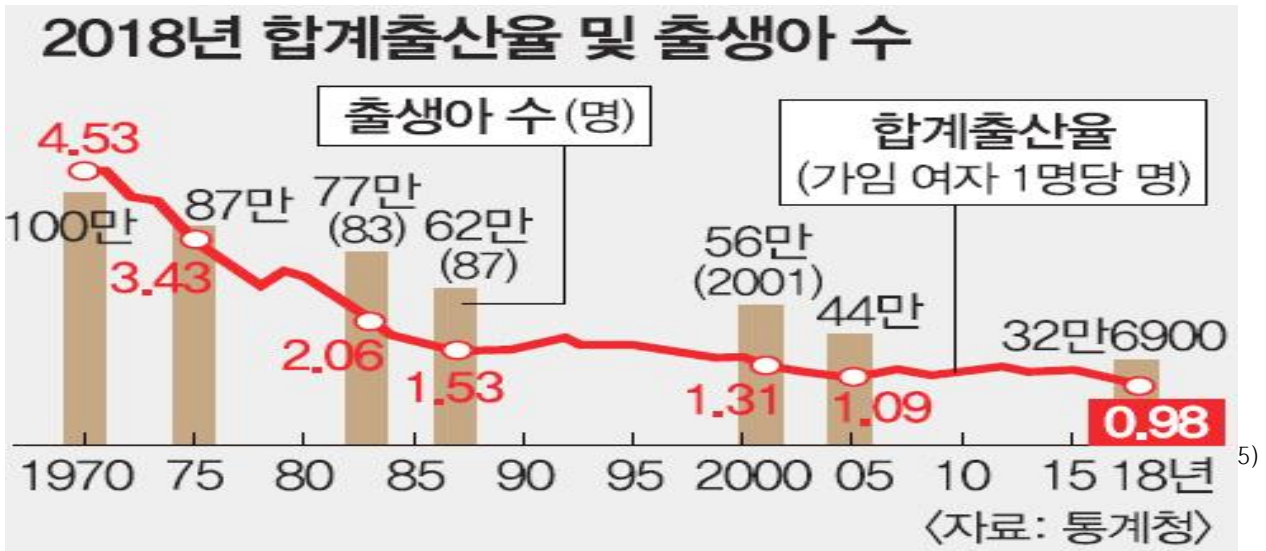
위의 그림은 사회현상에 대한 한가지의 원인에 몰두하여 정책 대안을 선택하는 과정을 보여준다. 앞선 그림은 여러 가지 원인 중에 하나의 원인을 해소할 대안을 찾는 과정이라면 위 그림은 하나의 원인이 그 사회 현상을 지배한다는 시각을 가진 경우이다. 쓰레기통 정책결정 모델에서 말하는 정책 대안이 미리 결정되어 있는 경우 이러한 현상이 도드라지게 나타날 것이며 사회문제를 해결하기 위한 정책의 효과를 기대하기 힘든 경우라 할 것이다. 사회문제의 진짜 원인을 규명하지 않고 결정된 정책, 희소한 자원배분의 비효율만 초래할 것이다.

## 4. 정책 사례로 본 예산과 성과의 연계 가능성

이제까지 공공부문에서의 성과의 의미, 예산제도 발전과정에서의 예산과 성과의 관계 그리고 이상적인 정책결정과 현실에서의 정책결정과 성과와의 관계를 살펴보았다. 이 장에서는 사례분석을 통해 문제의 정의와 원인분석, 선택된 대안을 정리한 후 사례별 문제점을 분석하면서 예산과 성과의 연계 가능성을 살펴본다.

### 4.1. 우리나라 저출산 고령화 대책 분석

한국에서 가장 성공적으로 목표를 달성한 정책은 인구 억제 정책이었다. 한국전쟁 이후 6.0이 넘는 합계출산율은 출산 장려책으로 전환하기 시작한 2004년 1.15명 까지 떨어졌다. 역설적으로 인구 억제정책이 너무 성공적으로 목표를 달성한 덕분에 한국 사회는 심각한 저출산 고령화 문제에 직면하게 되었다. 기존의 정책 목표 달성이 새로운 정책 과제로 등장하게 된 것이다. 이에 정부는 심각성을 인식하고 2005년 저출산 고령사회 기본법을 제정하고 본격적인 출산율 회복과 고령사회 성공적으로 대응하기 위한 본격적인 대책을 추진하기 시작하였다. 하지만 대규모의 예산을 투입하고도 합계출산율은 지속적으로 감소하여 2019년에는 1.0 아래의 합계출산율을 기록하였다. 성과 평가의 관점에서 본다면 완전한 정책 실패이며 기존의 저출산 대책은 전부 예산을 삭감하거나 폐지하고 원점에서 새로운 정책을 수립하여야 할 시점이다. 왜 이런 일이 발생한 걸까? 성공하였다고 생각된 인구억제 정책에 내재되어 있는 문제는 없는 걸까? 13년 동안 268조원을 투입하고도 합계출산율이 지속적으로 떨어지는 이유는 무엇일까?



268兆 퍼부었지만...저출산 더 심해졌다

첫 5년간(2006~2010년) 들인 ‘나랏돈’은 42조2000억원. 다음 5년(2011~2015년) 동안에는 투입 규모(109조9000억원)를 두 배 이상 늘렸다. 이후 3년 동안 116조 8000억원을 추가로 쏟아부었다. 13년 동안 저출산·고령화 문제를 해결하기 위해 268조9000억원을 쓴 셈이다.

하지만 저출산 현상은 오히려 더 심해졌다. 2006년 1.12명이었던 합계출산율(여성 한 명이 평균적으로 낳는 아이 수)은 지난해 0.98명으로 떨어졌다. 경제협력개발기구(OECD) 35개 회원국 가운데 ‘0명대 출산율’은 한국이 유일하다.

6)

#### 4.1.1. 인구 억제 정책의 내재적 문제점

##### ① 성과지표 설정의 문제

인구 억제 정책은 합계출산율을 성과지표로 제시하지 않고 인구 성장율을 성과지표로 제시하였다. “정부는 제1차 경제개발(1962~1966) 기간 동안 인구증가율을 2.7%로 감소 시킨다는 목표를 설정”하였으며, “가족계획 10개년 계획을 수립하여 1972년 현재 1.9%인 인구증가율을 1976년에는 1.5%로 낮춘다는 목적을 달성하기 위해 대대적인

5) [http://www.kukminusa.com/news/view.php?gisa\\_id=0924064577](http://www.kukminusa.com/news/view.php?gisa_id=0924064577)

6) <https://www.hankyung.com/economy/article/201912134708i>

노력을 강구해 나갔다.” 즉 평균수명의 연장으로 인한 인구 증가율을 대체하기 위하여 출산율을 최대한으로 낮추는데 초점을 맞춘 것이다. 이러한 현상은 각 시기별 가족계획 표어에 잘 나타나 있다.

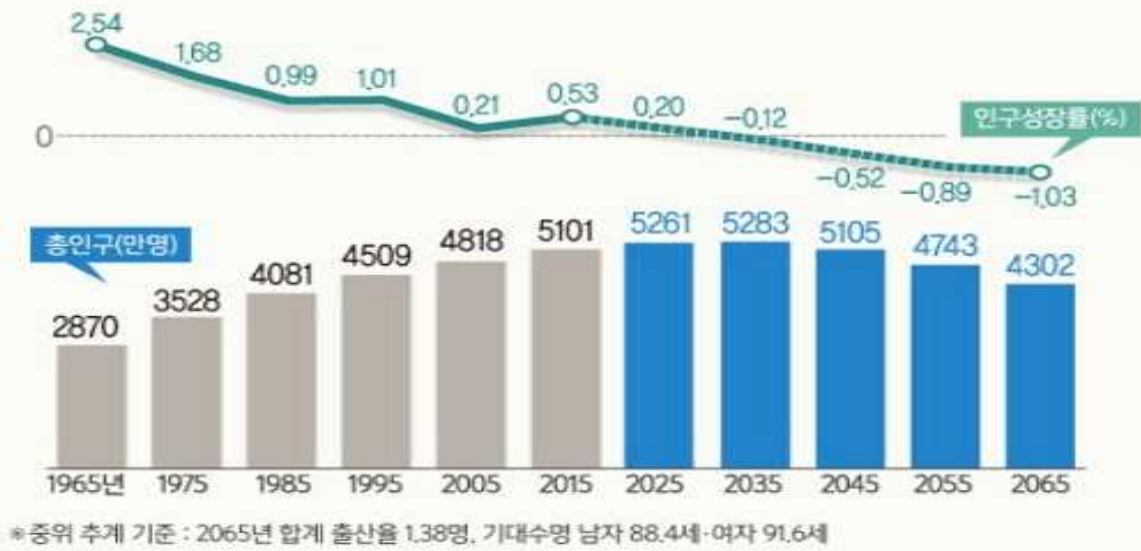
시기별 가족계획 표어		
1961년	알맞게 낳아서 훌륭하게 키우자	5.99
1963년	덮어놓고 낳다보면 거지꼴을 못면한다	5.57
1966년	3명 자녀를 3년 터울로 35세 이전에 단산하자	4.99
1971년	딸·아들 구별말고 둘만 낳아 잘기르자	4.54
1980년	잘키운 딸하나 열아들 안부럽다	2.82
1982년	둘도 많다 하나낳고 알뜰살뜰	2.39
1986년	하나로 만족합니다. 우리는 외동딸	1.58
1990년	엄마건강 아기건강 적게낳아 밝은생활	1.57
2004년	아빠! 하나는 싫어요. 엄마! 저도 동생을 갖고 싶어요	1.15
2006년	낳을수록 희망가득 기를수록 행복가득	1.12

1980년대 들면서 우리나라 인구는 4,000만이 넘어서면서 인구 억제 정책의 강도는 더욱 강화되었다. 좁은 국토에 많은 인구의 밀집으로 “우리는 초만원”이란 구호가 연일 매체를 통해 방송되었고, 심지어는 ‘둘 낳기 운동’을 포기하고, ‘하나 낳기’로 전환하여 1983년에 합계출산율이 인구의 대체출산율인 2.1 이하로 내려갔다. 이러한 인구 성장률에 근거한 인구 정책은 2004년 공식적으로 출산 장려 정책으로 전환될 때까지 저출산 수준을 유지하는데 주안점을 두고 있었다.<sup>7)</sup>

7) 기록으로 읽는 ‘인구정책’ 어제와 오늘



## 장래인구추계:총인구 및 인구성장률

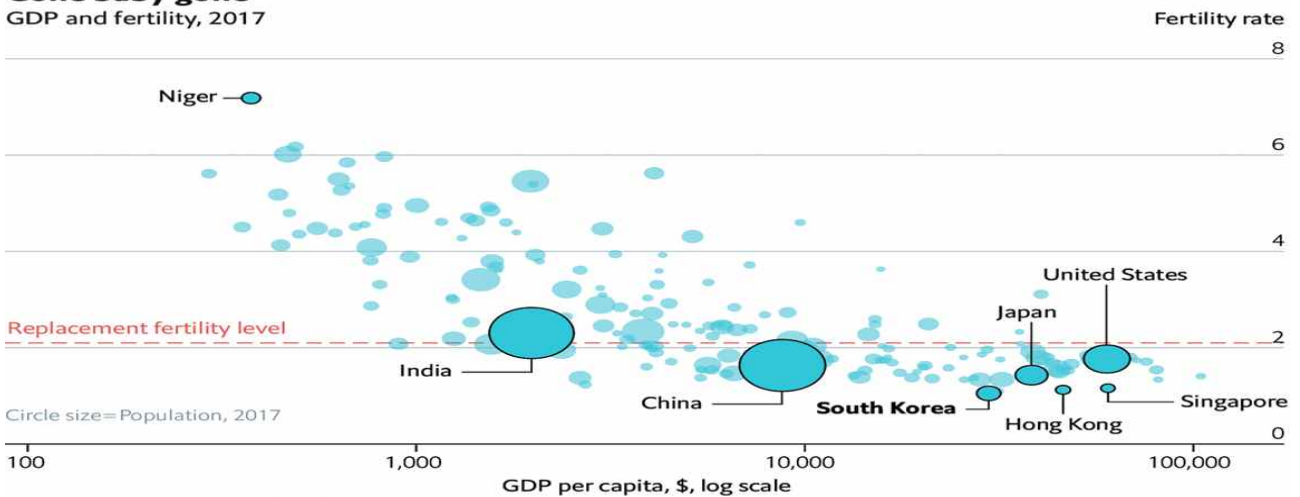


8)

## ② 정책 환경의 변화가 성과에 미치는 영향에 대한 인식문제

인구억제정책을 시작한 1960대 초반의 우리나라의 경제구조는 대표적인 농경국가이다. 농업중심의 경제구조는 많은 노동력이 필요로 하였으며 가족 중심적 농업은 많은 자녀가 필수적이었다. 많은 자녀의 양육에도 불구하고 여성의 사회진출이 거의 없던 시대라 보육의 문제는 대가족 중심의 가족 구성원이 담당하던 시기였다.

### Gone baby gone GDP and fertility, 2017



9)

8) <http://www.weeklytoday.com/news/articleView.html?idxno=52659>

9) <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/08/30/south-koreas-fertility-rate-falls-to-a-record-low>

하지만 이러한 경제구조는 1962년 경제개발 5개년 계획을 중심으로 농업 사회가 산업사회로 변화하는 대전환의 시기가 도래하였다. 농업사회에서 적합한 대가족 제도는 산업사회에서 핵가족 중심으로 바뀌었고, 농경사회에서 보육 등 가족지향적이었던 여성의 역할에도 큰 변화를 가져왔다. 노동력 집약의 경공업 발전전략은 여성의 노동시장 참여를 적극 유인하였다. 또한 초등학교 졸업도 어려웠던 기성세대와는 달리 그들의 자녀에 대한 기대는 높은 교육열로 나타나기 시작하였으며 이러한 현상은 가계에서의 차지하는 교육비 비중을 증가시키게 되었다. 즉 농업사회에서 산업사회로의 전환, 대가족 중심제가 핵가족 중심으로 변화, 여성의 직업활동 증가, 가계에서 차지하는 교육비 부담 등 가정에서 저출산을 할 수 밖에 없는 정책적 우호환경으로 둘러 쌓여 있었다. 인구억제정책은 이러한 정책환경에 논리적 합리성을 제공하게 된 것이다.

### ③ 출산에 대한 인식의 변화

1971년 “딸·아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자”라는 구호는 1980년 “잘 키운 딸 하나 열 아들 안부럽다”라는 구호로 대체되면서 아들 선호사상을 개선하고 본격적인 하나 낳기 운동으로 전환되었으며, 1982년 “둘도 많다 하나 낳고 알뜰 살뜰” 1986년 “하나로 만족합니다. 우리는 외동딸” 1990년 “엄마건강 아기건강 적게 낳아 밝은 생활” 과 같은 구호로 변화되면서 이러한 기조는 출산 장려 정책으로 전환되는 2004년까지 지속되었다. 즉 1980년 이후 25년 동안 우리 정부는 한 자녀가 정상적인 가정으로 인식되도록 정책을 펼친 것이다. 한 자녀 가정이 정상적인 가정으로 인식되던 시기인 1982년생이 2020년에 38세, 1990년생이 30세를 맞이하였다. 결혼 적령기에 있는 세대이다. 한 자녀에 익숙해 있는 세대이다. 가정의 행복을 위해 저출산 시대에 출생한 세대를 향해 이제 출산을 많이 해야 된다고 장려 정책을 펴야한다. 얼마나 가능할까?

## 4.1.2. 저출산 고령화 대책의 문제점

### ① 문제 설정의 문제

저출산 고령화대책의 가장 큰 문제는 우리사회는 저출산으로 인해 인구감소 위기에 처해 있으니 출산율을 회복하여 현재의 인구 수준을 유지해야 한다고 전제하고 있다는 점이다. 출산을 억제하는 정책을 성공한 경험은 출산을 장려하는 정책에도 그대로 투영되고 있다. 출산을 꺼려하는 이유를 분석하여 이러한 요인을 개선하면 당연히 출산율이 올라갈 수 있을 것이라는 착각을 하고 있는 것이다.

우리 사회는 저출산의 문제에 직면하고 있다. 출산율을 높여야 할 것인가, 아니면 저출산에 맞추어 사회와 경제구조를 재편해야 할 것인가? 우리 사회는 당장 학령인구 감소로 인한 초·중·고등학교 뿐 아니라 대학교의 구조 조정이 시급한 상황이다. 출산율이 올라갈 때까지 기다릴 것인가 아니면 지금 당장 저출산에 맞추어 각급학교를 구조조정해야 할 것인가? 정답은 명확히 보인다. 지금 문제를 재설정하지 않으면 정책 실패는 당연해 보인다.

## ② 문제 설정의 문제 ; 저출산 문제와 고령화 문제의 분리

우리는 저출산·고령화 문제를 인구문제의 한 세트론으로 인식한다. 2005년 제정된 “저출산·고령사회 기본법”(법률 제7,496호)의 목적은 “저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지”한다고 규정하여 저출산 문제와 고령화 문제를 한 번에 언급하고 있다.

하지만 저출산 문제는 고령화 문제와는 본질적으로 그 궤를 달리한다. 인구문제라는 점에서만 공통점이 있지 문제의 인식, 정책 대상, 해결방안 등 모든 부분에서 공통점이 없다. 저출산의 문제는 젊은 층 인구 감소에 대응하는 사회의 구조적인 준비의 문제이며, 고령화의 문제는 고령인구 증가에 대응한 사회복지의 문제이다. 설령 저출산의 문제를 출산율을 증가시켜야 하는 문제라고 인식한다 하여도 접근 방법은 고령화 문제와는 완전 별개의 문제이다.

## ③ 대안 설정의 문제

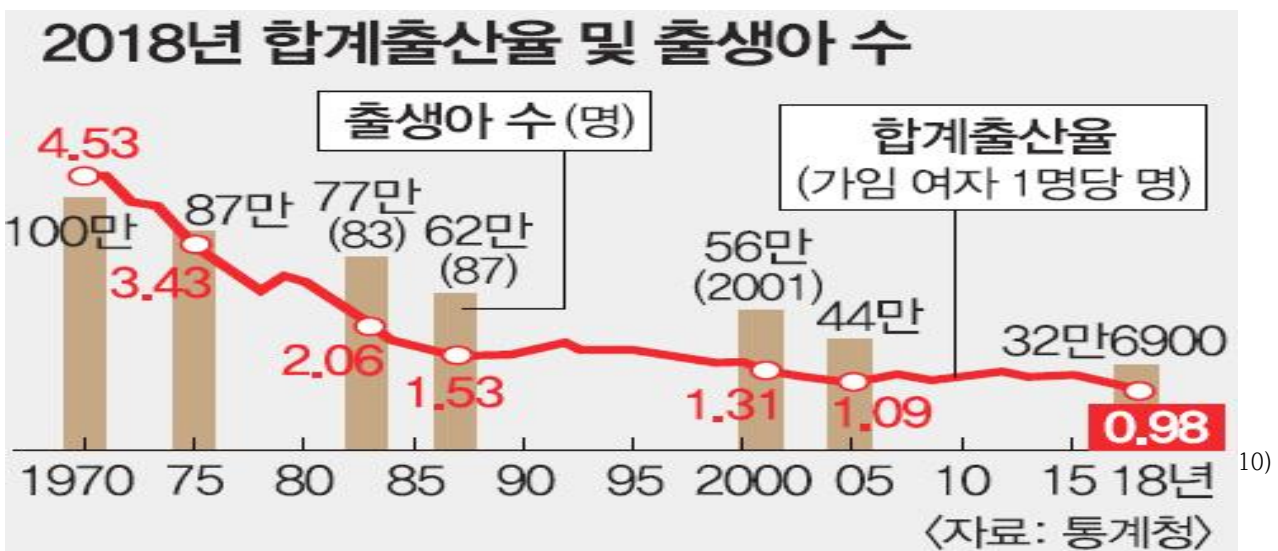
2018년 정부는 ‘저출산 대책’에 대해 출산율을 높이기를 목표로 하지 않고 아이와 아이를 키우는 부모의 삶의 질을 개선하는 데 중점을 두는 방향으로 개선책을 발표하였다. 2018년 12월 발표한 ‘저출산·고령사회 정책 로드맵’ 역시 아이를 키우는 비용을 줄이고, 시간은 늘리고, 돌봄을 확대하는 더 나은 삶을 보장하는 방향으로 저출산 기본계획을 재구조화하면서 함께 돌보고 함께 일하는 사회를 만들기 위해 출산·양육비 부담을 최소화하고 아이와 함께 하는 시간을 최대화하는, 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축에 초점을 맞추고 있다. 모든 출생 존중과 포용적 가족문화를 조성하고 2040세대의 안정적인 삶의 기반을 조성하기 위한 정책이라고 강조하고 있다.

하지만 출산 양육에 대한 부담을 최소화하면 출산율이 증가할 것이라는 기본 전제는 버리지 않은 것 같다. 정부의 표현대로 아이와 아이를 키우는 부모의 삶의 질을 개선하는 방향으로 정책을 추진한다면 저출산 대책이란 표현은 사용하지 않아야 한다. 저출산 대책이란 표현은 젊은 층에게 아이를 더 낳지 않으면 우리 사회는 힘든 상황으로 진입할 것이며 이에 대한 책임은 전적으로 젊은 층들이 져야한다고 협박하는 것과 다름 아니다.

정부는 결혼, 출산, 양육을 선택하는 경우, 모든 영역에 걸쳐 높은 기회비용이 발생하기 때문에, 결혼·출산 기피현상이 뚜렷한 것으로 분석하고 이들 기회비용을 보상하면 출산율이 높아질 것으로 판단하고 저출산 대책을 수립하고 있다. 하지만 아무리 기회 비용을 보상해도 가정을 꾸리고 출산과 양육을 통해 인간은 행복을 느낀다는 마음이 없으면 출산율은 높아지지 않을 것이다.

#### ④ 성과 평가의 문제

2005년부터 시행한 저출산 고령화 대책 중 저출산 분야의 시책들은 결과적으로 전혀 성과가 없었다. 단순히 저출산 대책을 시행 후 출산율이 더 낮게 나왔다고 누군가 주장해도 반박할 논리가 없을 정도이다. 하지만 성과가 전무한 많은 시책들이 줄어들거나 폐지될 가능성은 없어 보인다. 이러한 사업들은 또 다른 복지사업으로 수혜자에게는 당연한 권리가 되었으며 더 많은 혜택을 바라고 있다. 저출산 대책의 이름으로.



10) [http://www.kukminusa.com/news/view.php?gisa\\_id=0924064577](http://www.kukminusa.com/news/view.php?gisa_id=0924064577)

## 4.2. 미국의 낙오아동 방지법(No Child Left Behind Act) 분석

초당적 지지를 받으면서 통과한 낙오아동방지법은 2008년 1월 조지 부시 대통령이 서명하면서 발효되었는데 이는 미국 존슨 대통령 때 저소득 학생들의 교육향상을 위해 1965년 제정된 초중등교육법(the Elementary and Secondary Education Act)의 개정된 이름이다. 이 낙오아동방지법은 미국 교육 시스템이 더 이상 국제적으로 경쟁력이 없다는 현실을 개선하기 위해 모든 학생들의 학업 향상을 위해 학교의 책임성을 강화하는데 연방정부의 역할을 크게 증가시키는 것을 골자로 하고 있다.

낙오아동방지법은 영어가 모국어가 아닌 학생, 특수교육이 필요한 학생 및 평균 이하의 학업성취도를 보이는 저소득 계층 어린이와 소수계 어린이 등 특정 그룹의 학업 성과를 향상시키도록 하는데 초점을 두었다. 주 정부들은 이 법에 따른 요구사항을 따를 필요는 없지만 이 경우 연방 지원금(Title 1)을 받을 수 없게 되어 사실상 강제력을 가지고 있다.

### 4.2.1. 낙오아동 방지법의 주요 내용<sup>11)</sup>

낙오아동방지법에 따르면 주정부는 3학년에서 8학년까지의 모든 학생들과 고등학생 들을 대상으로 읽기와 수학시험을 1회 실시하여야 하며, 그 결과를 학생 전체 성적 결과 및 영어학습자, 특수교육 학생, 소수 인종 및 저소득학생 등 하위그룹 결과를 아울러 보고하도록 하고 있다.

각 주는 2013-2014 학년도까지 모든 학생들이 “능숙 수준”(proficiency level)에 도달하도록 하여야 하는데, 능숙 수준과 테스트 방식은 각 주가 결정하도록 하였다.

이 법에 따르면, 각 학교는 연간적정 향상도(Adequate Yearly Progress; AYP)를 달성하여야 하며, 이를 달성하지 못하면 연방정부의 재정지원 삭감 등의 제재를 단계별로 받게 된다.

2년 연속 연간 적정 향상도를 달성하지 못하는 학교는 공개적으로 학업부진 (In Need of Improvement) 학교로 낙인이 찍히며, 학업 향상 2개년 계획을 수립하여야 하며, 학생들이 원할 경우 같은 지역 내 우수학교로 전학하는 것을 허용하여야 한다.

---

11) [https://en.wikipedia.org/wiki/No\\_Child\\_Left\\_Behind\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/No_Child_Left_Behind_Act)

3년간 연간 적정 향상도를 달성하지 못하면 무상 과외(free tutoring)나 다른 보충적인 교육 서비스를 제공해야 한다.

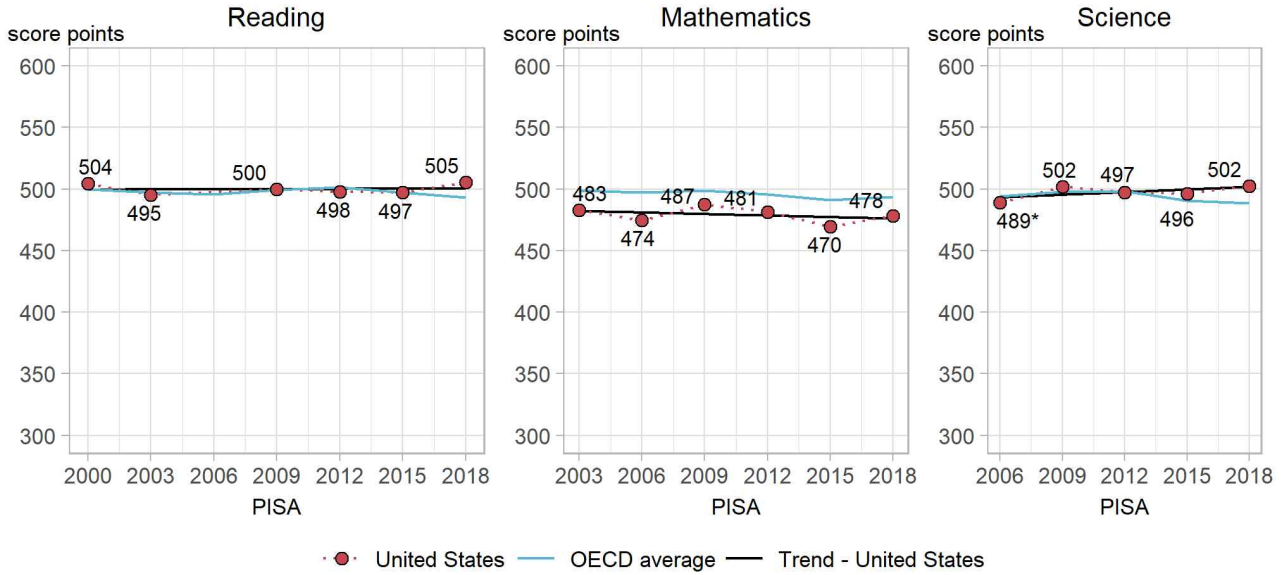
4년 연속 연간 적정 향상도를 달성하지 못하는 학교는 개편 필요학교(Requiring Corrective action)로 낙인찍히며, 교직원의 교체, 새로운 커리큘럼 도입 또는 학업이수 시간 증대 등의 조치를 취하여야 한다.

5년 연속 연간 적정 향상도를 달성하지 못하면 학교 전체의 재구조화 계획을 제출하게 되는데 그 계획은 그 다음해에도 향상도를 달성하지 못하면 실행하게 된다. 이에는 학교 폐쇄, 자율형 공립학교(Charter School)로의 전환, 민간 기업이나 주 정부의 직접 운영 등의 방안들을 포함하게 된다.

#### **4.2.2. 낙오아동 방지법의 성과 분석; 국제 평가에서의 미국 성적**

OECD 에서 실시하는 국제학생평가 프로그램(Programme for International Student Assessment, PISA)은 OECD 회원국과 비회원국들의 교육시스템을 평가하는 시스템인데, 의무교육 종료단계에 있는 15세 학생을 대상으로 읽기, 수학, 과학 등 세 분야를 한 국가별 5,000명 이상의 학생들이 참여하여 3년 마다 평가하게 된다. 국제적인 비교를 통해 교육방법을 개선하고 표준화 관점에서 학생의 성적을 연구하는 것을 목적으로 하는 프로그램이다.

국제 학생평가 프로그램에서 미국학생의 성적은 낙오방지법 시행 이전과 이후를 분석한 결과 의미 있는 성적 향상을 보기 어렵다. 낙오방지법이 미국학생들의 국제 경쟁력을 향상시키기 위해 낙오방지법을 제정하였다는 점을 상기해 볼 때 그 결과는 참담하다.



12)

		2018 점수/등수	2015	2012	2009	2006	2003	2000
Math	International Average	487	490	494	495	494	499	
	USA	478/38	470/40	481/29	487/29	474/33	483/28	
	KOREA	526/7	524/7	554/4	546/3	547/4	542/3	
Reading	International Average	487	493	496	493	489	494	493
	USA	505/14	497/24	498/22	500/16		495/18	504/15
	KOREA	514/9	517/7	536/4	539/1	556/1	534/2	525/7
Science	International Average	489	493	501	501	498		
	USA	502/19	496/25	497/26	502/21	498/28		
	KOREA	519/8	516/11	538/6	538/5	522/10		

또한 낙오방지법이 주안점을 두었던 것이 평균 이하의 학업성취도를 보이는 비영어권 학생들과 저소득 계층 및 소수계 어린이 등 특정 그룹의 학업 성과를 향상시키고자 한 목표도 달성을 하지 못하고 있다.

12) [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_USA.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_USA.pdf)

PISA results for the United States by race and ethnicity.

<b>Math</b>					
<b>Race</b>	<b>2015</b>	<b>2012</b>	<b>2009</b>	<b>2006</b>	<b>2003</b>
	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>
US Average	470	481	487	474	483
White	499	506	515	502	512
Black	419	421	423	404	417
Hispanic	446	455	453	436	443
Asian	498	549	524	494	506
Other	423	436	460	446	446
More than one race	475	492	487	482	502

<b>Reading</b>						
<b>Race</b>	<b>2015</b>	<b>2012</b>	<b>2009</b>	<b>2006</b>	<b>2003</b>	<b>2000</b>
	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>
US Average	497	498	500	—	495	504
White	526	519	525	—	525	538
Black	443	443	441	—	430	445
Hispanic	478	478	466	—	453	449
Asian	527	550	541	—	513	546
Other	440	438	462	—	456	455
More than one race	498	517	502	—	515	—

[https://en.wikipedia.org/wiki/Programme\\_for\\_International\\_Student\\_Assessment](https://en.wikipedia.org/wiki/Programme_for_International_Student_Assessment)



<b>Science</b>				
<b>Race</b>	<b>2015</b>	<b>2012</b>	<b>2009</b>	<b>2006</b>
	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>	<b>Score</b>
US Average	496	497	502	489
White	531	528	532	523
Black	433	439	435	409
Hispanic	470	462	464	439
Asian	525	546	536	499
Other	462	439	465	453
More than one race	503	511	503	501

Trends in performance in reading, mathematics and science

### 4.3.3. 낙오아동 방지법의 성과 평가 측면에서의 문제점

#### ① 문제 인식의 문제 ; 학생의 성적은 학교만의 문제가 아니다.

미국에서 교육문제는 연방정부의 권한이 아닌 각 주정부의 고유권한이다. 하지만 교육기회의 형평성을 기치에 걸고 저소득 계층의 교육향상을 위해 1965년 초중등교육법의 제정 이후 미국 연방정부는 교육 분야에 대한 지원을 강화해 왔다. 부시 행정부는 이러한 기조 아래 저소득 학생에게 기울어진 운동장을 평평하게 하기 위해서는 연방정부의 지원이 더욱 효과적이며 책임성을 담보할 수 있는 방법으로 집행되어야 한다며 학교 성적과 연방정부의 보조금을 연계시키는 방법을 채택하였다. 즉 저소득 학생과 소수 인종 아이들의 낮은 성적은 학교가 효과적으로 움직이지 않기 때문이라는 진단 하에 낙오아동 방지법은 발효되었다.

한 학생의 학업성취도에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 개인요인, 가정요인, 학교요인, 지역사회요인, 차별 등 사회적 요인 등 많은 변수들을 가지고 있다. 이러한 요인들이 종합적으로 작용하여 학업성취도가 결정되는 것이다. 낙오 방지법은 이 중 학교 요인에만 집중하였다. 학교요인이 얼마나 학업성취도에 영향을 미치는지도 모르는 상태에서 말이다. 다른 요인들은 고려하지 않고 학업성취도의 향상이 가능한 일일까? 낙오방지법은 학업성취도 저하라는 문제의 인식과 이를 유발하는 원인에 대한 분석이 종합적으로 고려되지 않고 일방적이고 단편적으로 접근되었다. 정책이 그 목표를 달성할 수 없을 것이라는 점이 자명해 보이는 이유다.

#### ② 대안선택의 문제 ; 성적 미달학교의 제재가 능사는 아니다.

낙오방지법은 학생들의 성적향상이 이루어지지 않을 때 학교에 대한 제재를 주요 정책수단으로 활용하였다. 목표를 달성하지 못한 학교는 보조금의 삭감은 물론 교사들의 해고, 다른 학교로의 전학, 심지어는 학교의 폐쇄까지 규정하였다. 목표를 달성하도록 격려하는 것이 아니라 공포를 조장하였다. 학업 성취도 향상을 위해 창의적인 교육 기법을 개발하고 활용하려는 의지를 없애고 오로지 시험성적 향상만을 하도록 학교를 압박하였다. 시험 성적 향상을 위한 편법만이 난무하도록 강제하였던 것이다. 자율성과 창의성이 사라진 학교에서 학업성취도 향상은 환상에 불과하였다.

#### ③ 성과 지표 설정의 문제 ; 향상도가 아닌 절대 기준

낙오방지법의 성과지표는 표준화된 시험 성적에 의한 절대기준이다. 2013-2014학년도 까지 모든 학생은 “능숙 수준”(proficiency level)에 도달하여야 하며, 매년 각 학교는 각 주의 표준시험에서 연간적정 향상도(Adequate Yearly Progress; AYP)를 달성하여야 했다. 하지만 각 학교가 처한 지역사회의 여건은 엄청난 차이를 가지고 있다. 부유한 백인들이 많이 사는 교외지역과 흑인이나 히스패닉이 집중된 도시지역의 저소득 지역은 처해있는 교육환경을 같은 선상에서 비교할 수 있을까? 3개 학년 정도의 교육이 뒤쳐져 있는 학생이 학교와 교사의 노력으로 1년 후 많은 성적 향상을 이뤄 이제 1개 학년 정도 까지 따라잡은 경우 그 학교와 교사는 보상을 받아야 할까 제재를 받아야 할까? 절대적인 시험기준으로는 이 학생은 실패한 학생이다. 낙오방지법이 절대기준이 아니라 상대적인 성적 향상도를 기준을 가지고 작동될 수 있도록 설계되었다면 어떠한 결과를 가져왔을까? 그 학생과 이를 지도한 교사 그리고 학교 모두 승자가 되지 않았을까? 낙오방지법은 학업성취 향상을 위한 노력은 고려하지 않고 최종 결과만을 성과 지표로 삼았다. 노스캐롤라이나 주의 경우 목표치에 도달하지 못한 학교가 2004년 9개 학교였는데 2008-2009학년도에는 521개 학교로 증가하였다.<sup>13)</sup> 놀랄 일이 전혀 아니다. “높고 도전적인 목표 (One high, Challenging Standard)가 가져온 참혹한 결과이다.

#### ④ 정책 집행상의 문제 ; 맞춤형 교육이 아닌 일률적 시험성적

각 학교에서는 학생들의 생활여건과 이해 능력에 따른 맞춤형 교육이 진행되어야 한다. 아침밥도 먹지 못하는 학생이 수업에 집중할 수는 없는 일이다. 학업 성취도가 높은 학생은 높은 수준의 심화학습 기회를 가져야 하고, 영어 이해도가 떨어지는 학생은 영어 보충수업이 제공되어야 한다. 읽기와 수학 시험이 각 학교의 생존조건이 되어버린 상황에서 학생들 한명 한명에게 맞춘 교육 서비스를 기대할 수는 없는 노릇이다. 체육과 예능에 소질 있는 학생은 그 분야의 소질을 계발할 수 있도록 기회를 제공해 주어야 하고, 이민자들이 많은 학교는 미국 역사에 대한 이해를 바탕으로 훌륭한 사회 구성원이 될 수 있는 소양을 길러 주어야 한다. 그러나 읽기와 수학 성적에 학교와 교사들의 생존이 달려있다. 누가 맞춤형 교육을 할 것인가? 표준화된 시험성적 이 한가지로 모든 것이 좌우되는데 예술과 체육시간을 더 늘릴 학교가 어디 있겠는가? 교육을 받을 진정한 기회의 평등은 시험성적 하나로 평가 받는 교육(One size fits all)이 아니다. 한 학생 한 학생이 자기의 처지에 맞는 교육을 받을 수 있는 기회를 가지는 것이 진정한 기회의 평등(Real equal opportunity for education) 인 것이다.

13) <https://www.npr.org/sections/ed/2015/10/27/443110755/no-child-left-behind-what-worked-what-didnt>

# 5. 미국 정부의 예산현황과 성과와의 연계 가능성

## 5.1. 미국 연방 정부 예산의 이해

### 5.1.1. 미국 연방정부 세출예산의 기능별 편성 규모

2019 회계연도 미국 연방정부의 세출예산은 4,400조원(1달러 당 1,000원 환율적용, \$ 4.4trillion)에 이른다. 세출예산의 규모는 미국 국내총생산(GDP)의 21%에 해당한다. 4,400조원의 예산 중 약 3,500조원은 연방정부의 세입으로 충당되며, 나머지 약 1,000조(\$984 billion)는 채무로 충당되었다.

아래 그림에서 알 수 있듯이 미국 연방정부의 세출예산은 사회보장(Social Security), 의료보장(Medicare, Medicaid 등) 및 국방예산 등 3가지 주요 분야에 집중되어 있다.

#### 5.1.1.1. 사회보장 (Social Security)

미국 연방정부는 사회보장 (Social Security) 분야에 23%의 예산 1,000조원을 사용한다. 미국의 사회보장은 우리나라의 저소득층을 위한 기초생활보장을 위한 것이 아니라 국민연금에 해당된다. 4,500만 명의 은퇴자에게 매달 평균 \$1,503의 연금이 지급되고 있다. 사회보장 혜택은 은퇴자 뿐만 아니라 은퇴자가 사망한 경우 생존배우자 및 자녀(300백만 명)와 산재 사망자의 배우자와 자녀(6백만 명) 및 장애 노동자와 부양가족(1,000만 명)에게도 지급된다.

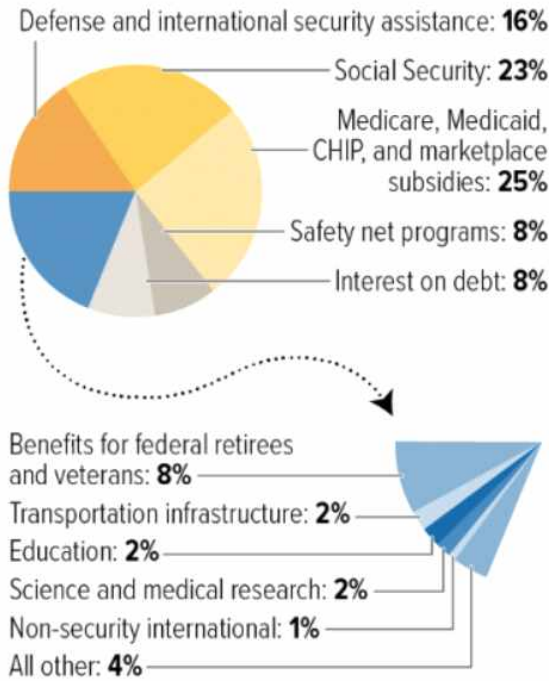
#### 5.1.1.2. 의료보장

의료보장(Medicare, Medicaid, the Children's Health Insurance Program (CHIP), and Affordable Care Act (ACA) marketplace subsidies) 프로그램에는 세출예산의 25%인 1,100조원이 사용된다.

의료보장 예산의 약 3/5인 651조원이 Medicare에 편성되어 있다. Medicare는 65세 이상의 노인과 장애인에게 적용되는 의료보장제도로 약 6,100백만 명이 혜택을 받고 있다.

14)

## Most of Budget Goes Toward Defense, Social Security, and Major Health Programs



Note: Does not add to 100% due to rounding.

Source: 2019 figures from Office of Management and Budget, FY 2021 Historical Tables

나머지 의료보장 예산은 Medicaid, CHIP 과 ACA 프로그램에 편성되어 있다. Medicaid 프로그램과 CHIP 은 우리나라 의료급여보장제도와 비슷하게 저소득층에게 지원되는 의료보장 프로그램이며 약 8,200만 명의 저소득층에게 지원되고 있다. Medicaid 와 CHIP 프로그램은 주 정부의 매칭이 필수적이다. 오바마 정부 때 시작된 공공의료보험 제도인 Affordable Care Act 프로그램에 56조원이 편성되어 있는데 2019년 기준 약 1,000만 명이 지원받고 있다.

### 5.1.1.3. 국방예산

국방예산은 세출예산의 16%인 697조원이 편성되어 있는데 국방과 이와 관련된 해외 활동에 집행된다. 주로 국방부 예산으로 편성되며 아프가니스탄 전쟁과 같은 해외 군사 활동에 필요한 예산이 포함되어 있다.

### 5.1.1.4. 사회 안전망 프로그램

사회 안전망 프로그램(Safety net Programs)에 연방정부 예산의 약 8%인 361조원이 편성되어 있다. 이 프로그램이 저소득층 지원프로그램인 우리나라의 사회보장제도에 해당된다. 사회 안전망 프로그램에는

- ① 저소득 및 중간소득 근로가정을 지원하는 근로소득세 공제 및 자녀세액공제의 환급,
- ② 저소득 노인 · 장애인과 실업으로 인한 빈곤에 대처하기 위한 현금 지급 프로그램,
- ③ SNAP(푸드 스탬프), 학교급식, 저소득층 주거지원, 보육지원, 가정 에너지 사용료 지원 등 저소득층을 위한 현물지원 프로그램,
- ④ 학대받거나 방치된 아동들을 지원하는 프로그램 등 다양한 프로그램을 포함한다.

이러한 사회 안전망 프로그램은 2018년에 3,700만 명의 사람들을 빈곤에서 벗어나게

14) <https://www.cbpp.org/research/federal-budget/policy-basics-where-do-our-federal-tax-dollars-go>

했다고 미국 정부는 밝히고 있다. 사회 안전망 프로그램이나 사회 보장 같은 소득 지원 프로그램이 없었다면 미국의 실제 빈곤율 12.8%의 2배에 가까운 24%를 기록했을 것이라고 분석되고 있다.

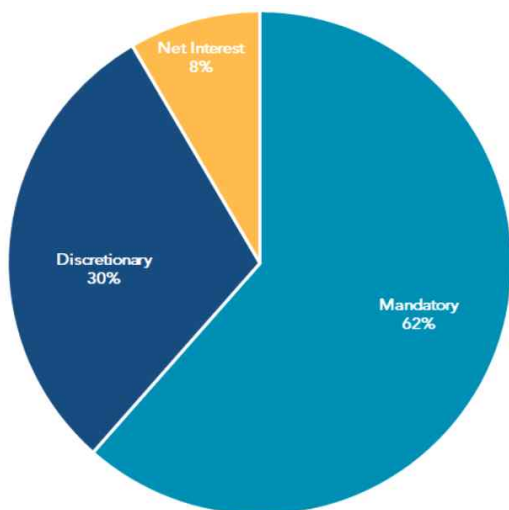
#### 5.1.1.5. 이자 지급

미국 연방정부는 과거의 적자를 메우기 위해 빌린 돈 즉 부채에 대한 이자지급 비용이 만만치 않다. 2019 회계연도 말까지 일반인이 보유한 연방 부채는 1경 6,800조원(16조 8천억 달러)에 이르는데 정기적으로 이자를 지급해야 한다. 2019년 부채에 대한 이자 지급을 위해 예산의 약 8%인 375조원(3,750억 달러)이 편성되었다.

#### 5.1.1.6. 기타 공공서비스

위 그림에서 알 수 있듯이 연방 지출의 나머지 1/5은 다양한 기타 공공 서비스를 지원한다. 여기에는 퇴역 군인에게 의료보험 및 기타 혜택 제공, 퇴직 연방 공무원에게 은퇴 혜택 제공, 안전한 식품 및 의약품 보장, 환경 보호, 교육 투자, 과학 및 의학 연구, 도로·교량·공항과 같은 기본 인프라 투자 등이 포함된다. 인도주의적 지원 등 국제 프로그램에도 예산이 편성되는데 예산의 1%도 되지 않지만 절대적인 규모로는 원화로 40조원이 넘는 엄청난 예산이다.

### 5.1.2. 미국 연방정부 세출예산의 성격별 편성 규모<sup>15)</sup>



미국 연방정부 세출예산을 성격별로 나누어 보면 전체 예산의 약 62%가 의무지출 예산이고 30%가 재량 지출 예산에 속한다. 정부 부채에 대한 이자 8%를 별도로 분류하고 있는데 이를 의무지출에 포함시키면 의무지출예산은 70%에 달한다. 여기서 의무지출 예산이란 법령에 의해 지출해야만 하는 프로그램에 대한 예산으로 의회의 정기적인 예산 검토 대상이 아닌 프로그램을 말한다. 대표적으로 사회보장, 의료보장 등의 프로그램 등이 있다.

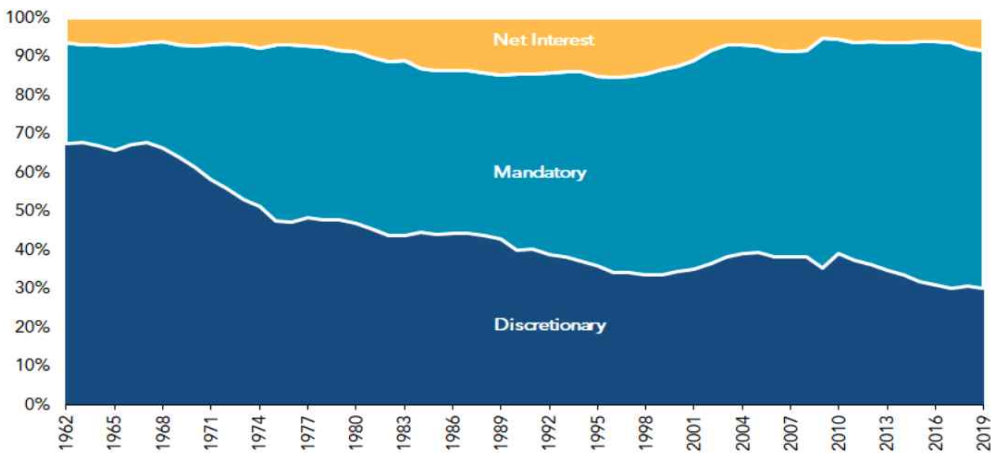
재량지출이란 의회의 예산 심의 대상인 프로그램을 말한다. 의회에서 예산 심의시 정부가 제출한 예산을 삭감, 감액 등 조정을 할 수 있는 예산을 말하는데 대표적으로 국

15) <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-does-federal-government-spend-its-money>

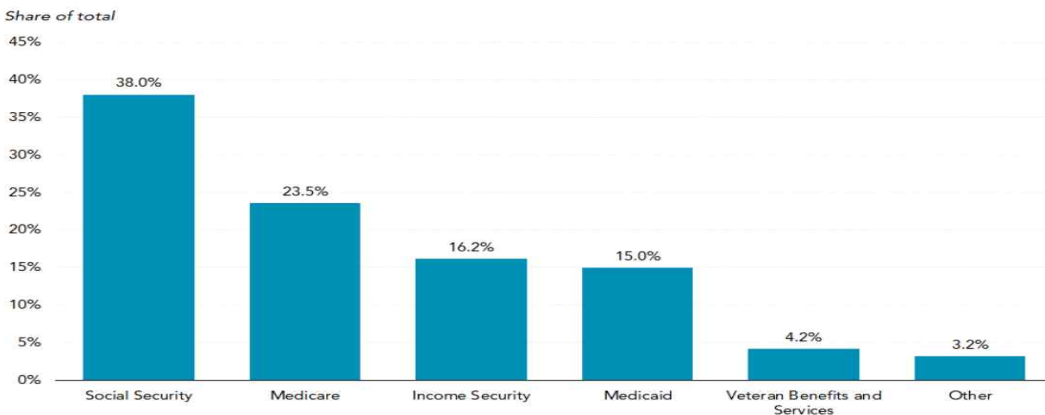
방예산을 들 수 있다.

### 5.1.2.1. 의무지출

의무지출은 법률에 의해 통제되는 지출에 해당한다. 거의 모든 의무 지출은 수혜 대상을 정한 법률의 규정(Entitlement)에 의해 편성되며, 필요한 소요 예산은 전액 편성되어야 한다. 미국 연방정부 예산 중 의무지출은 1962년 예산의 약 31%에서 2019년 61%로 크게 증가했다. 이는 Medicare와 Medicaid(둘 다 1965년부터 시작), 근로소득공제(1975년), 자녀세액공제(1997년) 등 새로운 입법 때문이다. 게다가, 노인 인구와 장애인 인구 모두의 빠른 성장은 사회 보장 및 의료 보험 지출의 증가에 기여했다.



2019년 의무지출의 60% 가까이가 사회보장 및 기타 소득지원 프로그램에 사용됐다. 나머지 대부분은 두 가지 주요 정부 의료 보장 프로그램인 메디케어 및 메디케이드에 대한 예산이다.

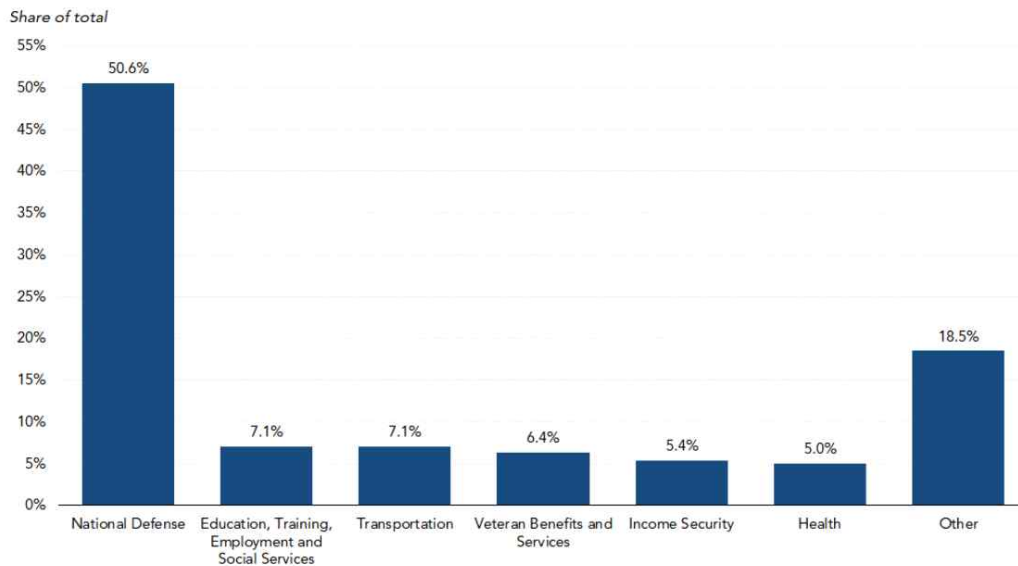


<의무지출 예산의 구성>

### 5.1.2.2. 재량 지출 예산

재량 지출은 의회의 심의를 거쳐 세출 예산 편성이 필요한 프로그램을 말한다. 의무 지출 예산과 달리 재량 지출 예산은 매년 의회의 예산 심의에 의해 프로그램의 존속과 예산 편성규모가 결정된다. 미국 연방정부의 재량 지출 예산의 비중은 1962년 2/3에서 현재 약 30%로 떨어졌다.

2019 회계연도 재량 지출 예산의 절반 이상은 국방에 사용되었고 나머지 대부분은 교통, 교육 및 훈련, 퇴역 군인 복지, 소득 보장, 의료 등 국내 프로그램에 편성되었다. 재량 지출의 약 4%는 해외 원조와 같은 국제 활동에 자금을 지원했다.



<재량지출 예산의 구성><sup>16)</sup>

### 5.1.3. 미국 연방정부 부채의 이해

#### 5.1.3.1. 국가 부채의 개요

미국 연방정부의 예산을 이해하기 위해서는 연방정부의 부채에 대한 이해가 필요하다. 미국은 만성적인 재정적자를 기록하고 있다. 세금으로 징수하는 수입보다 훨씬 많은 지출을 유지하고 있으며 이에 소요되는 재원은 부채를 발행하여 충당하고 있다. 앞서서도 보았듯이 2019 회계연도 연방 정부의 수입은 4,400조원(4조 4천억 달러) 중 3,500조원(3조 5천억 달러)만 징수하였으며 나머지 차액 984억 달러는 부채로 충당하

16) <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-does-federal-government-spend-its-money>



였다. 코로나 바이러스 확산으로 인한 경기침체를 회복하기 위하여 경기부양 정책들이 대대적으로 펼쳐지고 있어 거의 모든 국가의 재정에서 국가 부채가 화두이다. 국민들의 소비와 소득이 감소하면서 세금 징수를 통한 재원확보로는 감당할 수 없어 각국 정부는 국채를 발행하여 소요재원을 확보하고 있다. 이에 따라 국가부채의 적정수준에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

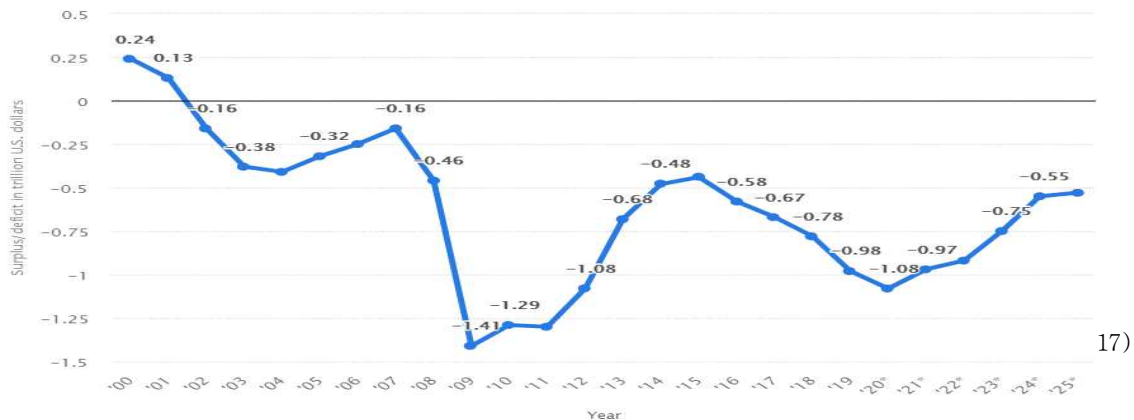
국가 부채 또는 정부 부채를 이야기 할 때 대표적인 사례로 제시되는 것이 미국의 국가부채이다. 미국 연방정부의 예산이 보도될 때 마다 미국 연방의회에서 부채 한도를 높여주지 않아 연방정부가 문을 닫는다는 이야기들을 접하게 된다. 미국의 국가부채에 대해서 개략적으로 정리해 본다.

미국의 국가부채를 이해하기 위해서는 3가지 개념을 이해해야 한다. 적자 (Deficits) 또는 잉여 (Surpluses), 부채 (Debt) 및 이자 (Interest)이다. 특정 연도의 연방 예산 적자(Deficits)는 연방 정부가 지출하는 금액에서 수입을 뺀 금액이다. 재정 적자는 정부가 1년 동안 빌려야 하는 금액을 나타내는 반면 국가 부채는 재정적자의 누적 금액, 즉 기본적으로 모든 정부 적자와 잉여의 누적된 순 금액을 말한다. 이 부채에 대한 이자는 정부 차입 비용 즉 매년 지급해야하는 이자비용을 말한다.

#### 5.1.3.2. 재정적자 (Deficits or Surpluses)

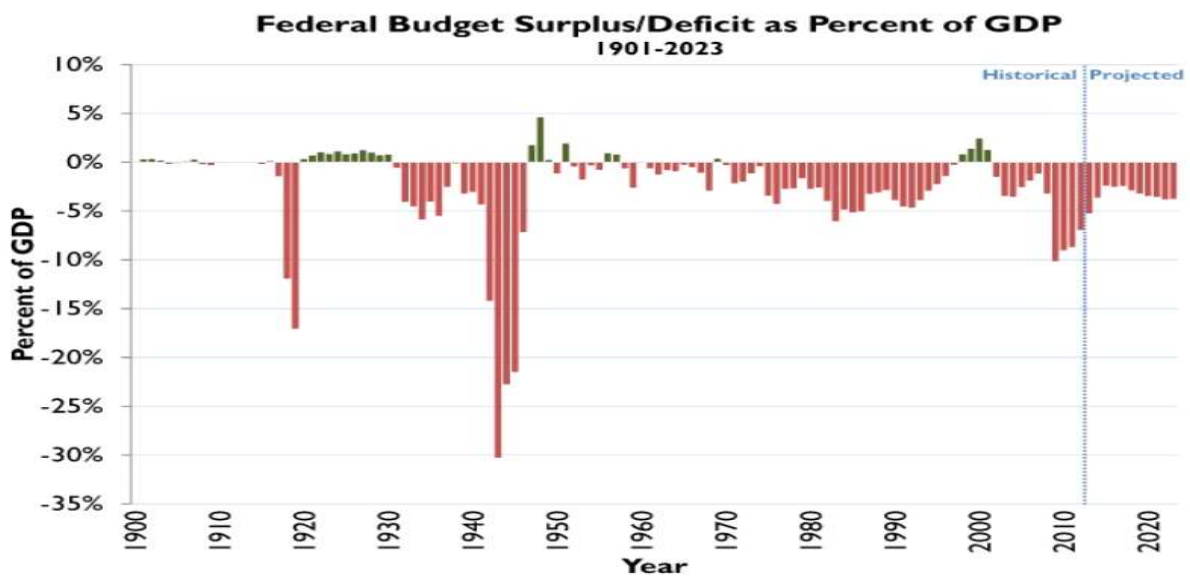
특정 연도의 연방 예산 적자는 연방 정부가 지출하는 금액(세출)에서 세금으로 징수하는 금액(세입)을 뺀 금액이다. 정부가 특정 연도에 지출하는 것보다 더 많은 수입을 거두면 그 결과는 적자가 아니라 잉여로 나타난다. 2019 회계연도 미국 연방정부의 재정 적자는 984조원(1달러당 1,000원 환율 적용, 9,840억 달러)으로 미국 국내 총생산 (GDP)의 4.6%에 달한다. 이 수준은 미국의 경제 대공황 직후에 도달한 수준보다 크게 감소했지만 최근 2015년 최저점인 GDP의 2.4%보다 높은 수준이다.

미국의 경우 매년 재정적자를 기록하는 것은 아니다. 가장 최근 재정 흑자 즉 예산의 잉여가 나타난 경우는 2001년이다. 2000년에는 240조원, 2001년에는 130조원의 재정흑자를 기록한 바가 있다. 하지만 2001년 발생한 911 테러와 이어진 테러와의 전쟁으로 2002년부터 재정적자로 돌아섰고, 2008년 금융위기를 극복하기 위한 경기부양정책으로 2009년에 가장 큰 폭의 재정적자를 기록했다.



17)

미국 역사상 가장 큰 폭의 재정적자를 기록한 경우는 2차 세계대전이 한창이던 1943년으로 당해연도 재정적자가 미국 GDP의 26.9%에 해당할 정도의 높은 수준이었다. 최근 재정적자폭이 가장 큰 연도는 금융위기를 극복하기 위해 경기부양정책을 펼친 2009년으로 GDP의 9.8% 수준이었다. 2019 회계연도의 재정적자는 GDP의 4.6% 수준인 984조원이다. 코로나 바이러스 확산으로 인한 경기침체를 극복하기 위하여 대대적인 재난지원 프로그램을 시행한 2020 회계연도는 GDP의 17.9% 수준인 3,700조원 수준으로 재정적자를 기록할 것이라고 예측되고 있다.<sup>18)</sup>



19)

경제가 침체국면이면 국민의 소득이 줄어들기 때문에 소득세 등 정부의 세수도 줄어들

17) <https://www.statista.com/statistics/200410/surplus-or-deficit-of-the-us-governments-budget-since-2000/>

18) <https://www.thebalance.com/us-deficit-by-year-3306306>

19) <https://taxfoundation.org/deficits-person-expected-fall-then-rise-over-budget-window/>

고 실업 보험과 같은 사회 안전망 프로그램에 더 많이 지출해야 한다. 일반적으로 불경기 동안 적자가 증가 (또는 흑자 감소)하고, 반대로 경제가 호황국면이면 국민들의 소득이 늘어나고 이에 따라 정부의 세수도 늘어나게 되어 정부 적자가 줄어들거나 잉여가 증가하는 경향이 있다.

하지만 경기 침체가 적자의 유일한 원인은 아니다. 국가 경제가 완전고용에 가까운 경기 호황기에도 재정적자가 발생하는 구조적 적자에 직면할 수 있다. 경제학자들은 일반적으로 경기 침체시 정부의 재정적자 확대는 전반적인 수요 감소의 충격을 완화함으로써 경기 침체의 심각성을 줄여주는 "자동 안정화 (automatic stabilizing)" 역할을 수행한다고 분석한다. 이와는 대조적으로 정부가 구조적 적자에 직면하여 경제 호황기에도 많은 돈을 빌릴 때, 그 차입은 민간 신용 시장에 부정적 영향을 미치게 되고 장기적으로 경제 성장을 저해할 가능성이 더 크다. 특히 최근 미국의 경우 공화당이 집권하면 감세정책으로 세수가 줄어들어 재정적자가 발생하고, 민주당이 집권하면 의료 보장 등 복지정책의 확대에 의한 재정적자가 발생하는 등 구조적인 적자가 나타나고 있음을 경고하고 있다.

### 5.1.3.3. 부채 (Debt)

정부가 1년 동안 차입하는 금액을 재정적자라고 표현한다면, 부채는 정부가 차입한 누적 금액을 나타낸다. 정부가 적자를 내면 부채가 늘어나며, 정부 재정에 잉여가 발생하면 부채가 줄어든다.

부채는 통상 일반부채, 정부 내 부채와 총부채로 구분된다.

#### ① 일반부채 (Debt held by the public or Public Debt)

일반부채란 일반 대중이 보유한 부채 (순 부채, net debt)를 말하며 정부가 민간 부문 (은행 및 투자자 포함) 및 외국 정부로부터 차입한 금액을 나타낸다. 2019년 말 미국 연방정부의 순 부채는 16.8조 달러에 달한다.

#### ② 정부내 부채 (Intergovernmental Debt)

미국 연방정부(재무부)가 미국 정부 신탁기금 및 연방예금보험공사 (FDIC, Federal Deposit Insurance Corporation)와 같은 기타 특수 정부 기금으로부터 차입하는 금액을 말한다. 예를 들어 대한민국 정부가 재난지원금 지원을 위한 추경 소요재원을 국민연금으로부터 차입하게 되는 경우를 상정하면 되겠다.

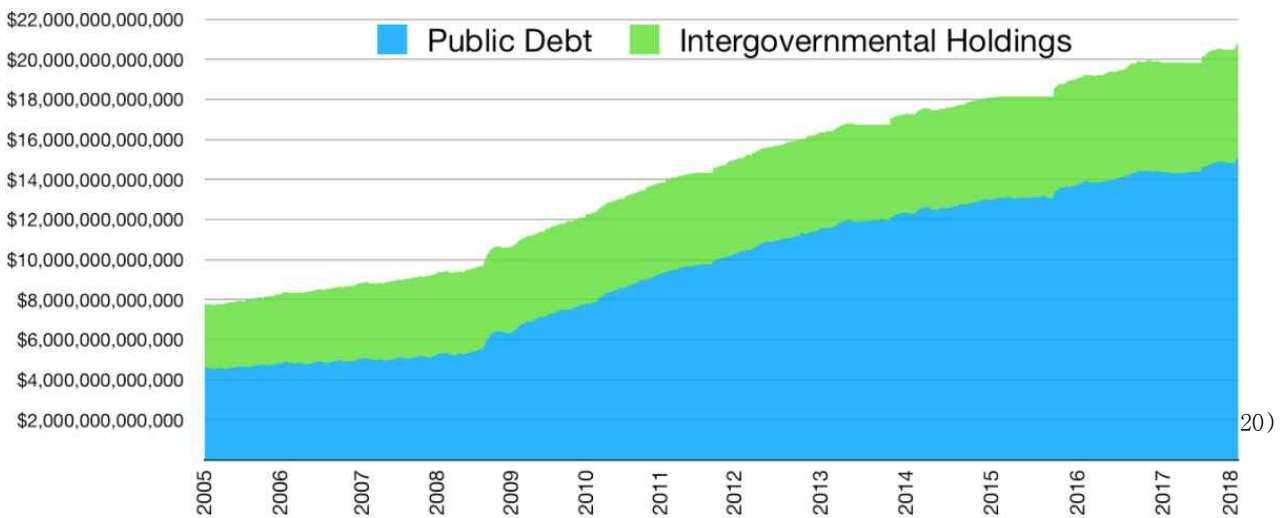
미국의 경우, 2019년 사회 보장 신탁 기금은 급여세와 기타 소득세로 65억 달러를 더

징수하였는데, 매년 소요되는 지출규모를 초과하는 재원은 미국 연방정부 재무부가 발행하는 채권에 투자된다. 결과적으로 미국 재무부는 사회 보장 신탁 기금의 여유 재원으로부터 돈을 빌리고 있는 것이며 일반 채권과 마찬가지로 추후 상환하여야 한다. 2019년 말 기준 Social Security, Medicare 및 기타 정부 신탁 및 특별 기금은 5.9조 달러의 재무부 증권을 보유하고 있으며, 순 부채 16.8조 달러와 합한 총 부채는 22.7조 달러에 달한다.

### ③ 총부채 (Gross Debt)

총부채는 일반부채와 정부내 부채를 합한 부채이다.

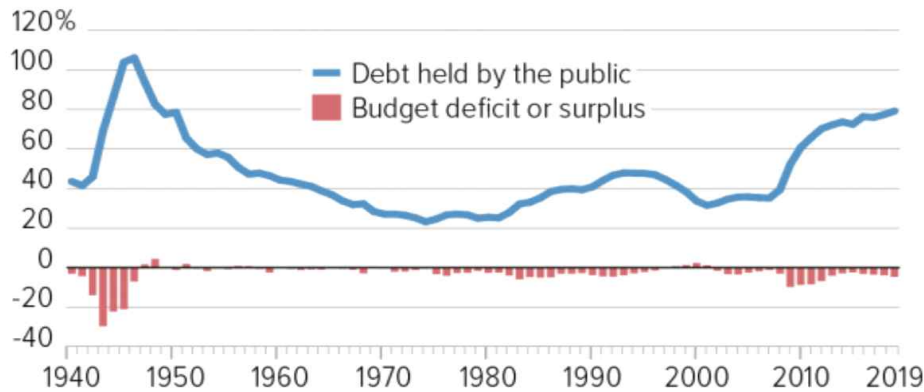
일반 부채는 총부채보다 부채가 경제에 미치는 영향을 훨씬 더 잘 보여준다고 분석되는데, 이는 정부가 민간 신용시장의 요구를 반영하기 때문이다. 그와는 대조적으로 재무부가 사회보장 신탁기금(Social Security) 및 기타 정부신탁 및 특별기금에서 차입할 때는 신용시장에 영향을 미치지 않는다. 게다가, 일반 부채는 정부의 순채무 상태를 더 잘 보여주게 되는데 정부내 부채는 일반회계에서는 부채이지만 특별기금 입장에서는 자산으로 표시되기 때문이다.



20) [https://en.wikipedia.org/wiki/National\\_debt\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/National_debt_of_the_United_States)

## Budget Deficits and Debt Held by the Public

Percent of GDP



21)

위 그래프는 미국 경제 규모(GDP)에 따른 적자와 부채를 보여준다. 부채를 줄이기 위해 예산 균형을 맞출 필요는 없다. 예를 들어, 제2차 세계 대전 말부터 1970년대 초까지 거의 매년 적자가 있었지만 부채는 경제성장률 보다 훨씬 느리게 증가했기 때문에 부채 대 GDP 비율이 급격히 떨어졌다.

일반 부채는 2019년 GDP의 79%로 2007년보다 두 배 이상 증가하였는데 금융위기로 인한 경기침체를 극복하기 위해 경기부양정책을 펼친 덕분으로 크게 증가했다. 코로나 바이러스가 확산되기 이전인 2020년 1월에 이루어진 예측에 따르면 부채 대비 GDP 비율은 향후 10년 동안 약 15% 상승하는 것으로 분석되었는데 이는 주로 인구 고령화와 의료보장 및 이자 비용 증가로 인해 지출이 GDP보다 빠르게 증가하는 반면 세입은 일반적으로 GDP에 비례하여 증가하여 세출의 증가를 따라가지 못하기 때문이다. 코로나 바이러스로 인한 경제 활동의 급격한 감소와 이를 극복하기 위한 경기 부양정책들로 인해 부채는 급격히 증가될 것으로 예상된다.

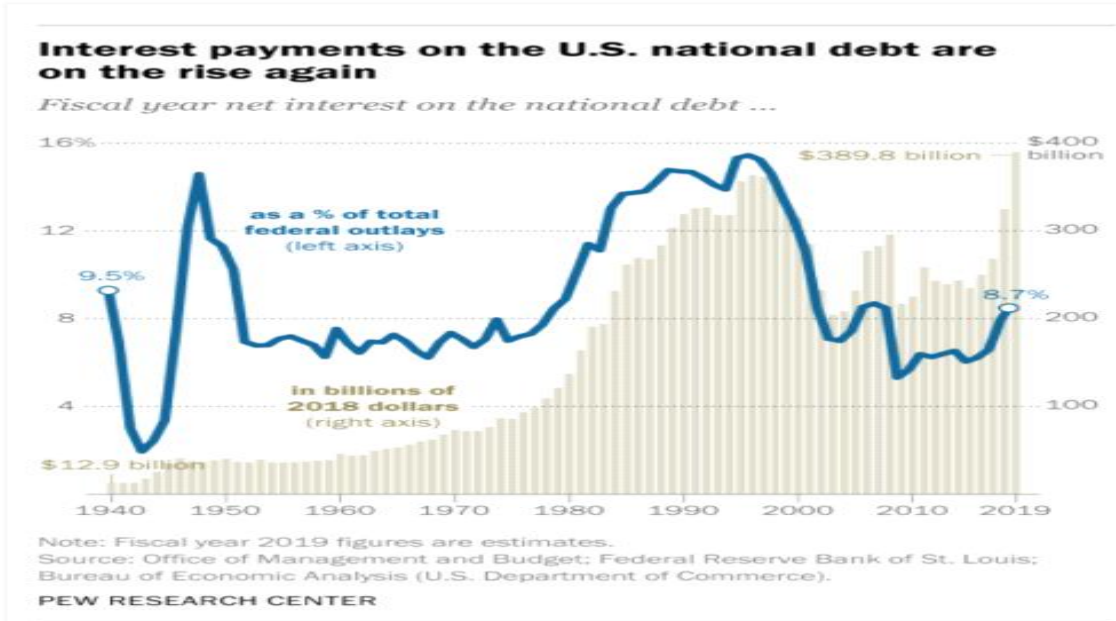
### 5.1.3.4. 정부부채 비용 (Interest)

대출 기관이 차용자에게 부과하는 수수료인 이자는 정부 부채 비용이다. 이자 비용은 빌린 금액(원금)과 이자율에 따라 결정된다. 이자율이 오르거나 떨어지면 일반적으로 이자 비용도 이에 연동하게 된다.

2019년 미국 연방 정부는 부채 비용 즉 이자로 375조원(3,750억 달러)를 지불했다. 금융위기에 따른 경기 침체와 저금리 정책으로 인해 미국 연방 정부의 순이자 비용은

21) <https://www.cbpp.org/research/federal-budget/policy-basics-deficits-debt-and-interest>

2019년 GDP의 1.8%와 정부 지출의 8.4%를 점유했다.



22)

### 5.1.3.5. 부채 한도 (The Debt Limit)

미국 의회는 미국 연방정부가 차입할 수 있는 법적 제한을 부과하는데 이것이 부채 한도이다. 부채한도는 일반부채가 아니라 총부채를 기준으로 설정하게 된다.

일단 부채한도에 도달하면 채무한도를 상향 조정하거나, 부채한도 발효를 중지하거나, 부채한도를 위반하거나, 부채 상환을 불이행해야 한다. 미국 연방의회는 1940년부터 부채 한도를 100회 이상 올리거나 부채한도 발효를 중단시켰다.

부채 한도를 올리거나 유예할 필요성도 예산정책의 건전성을 보여주는 믿을 만한 지표는 아니다. 예를 들어 미국 의회는 2차 세계대전 종전부터 1970년대 중반까지 GDP 대비 부채비율이 매우 크게 떨어졌음에도 불구하고 부채 한도를 30배 이상 올려야 했다. 마찬가지로, 1990년대 후반에는 예산이 초과되고 일반 부채가 줄어들었음에도 불구하고 부채한도는 증가했는데, 사회보장기금과 같은 정부기금들이 대규모 흑자를 기록하여 정부내 부채가 증가하였기 때문이다.

22) <https://www.usagold.com/cpmforum/2020/02/gold-bumps-tentatively-higher-to-end-the-week/>

## 5.2. 미국 주 정부 예산의 이해

미국은 50개 주로 이루어진 국가이다. 각 주는 사실상 국가로서의 역할을 수행하고 있으며, 주별로 독특한 특성을 가지고 있다. 예산에서도 마찬가지로 일정한 기준을 가지고는 분석이 불가능할 정도로 다양하게 운영되고 있다. 단적인 예로 주 정부의 세입 중 큰 비중을 차지하고 있는 개인 소득세나 판매세의 경우 주별로 세율도 다 다르며, 심지어는 개인 소득세와 판매세가 없는 주도 있기 때문이다. 본 보고서에서는 조지아주를 분석대상으로 하였다.

### 5.2.1. 미국 조지아 주 개황

조지아주(State of Georgia)는 미국 주 중 하나로, 영국에 맞서 미국 혁명이 일어났을 당시의 13개 주 중 하나이다.

면적은 미국의 50개 주 중 24번째로 큰 15.4만km<sup>2</sup> 로 남한 면적의 1.5배의 넓이를 가지고 있으며, 인구는 1천 만명이 조금 넘는다.

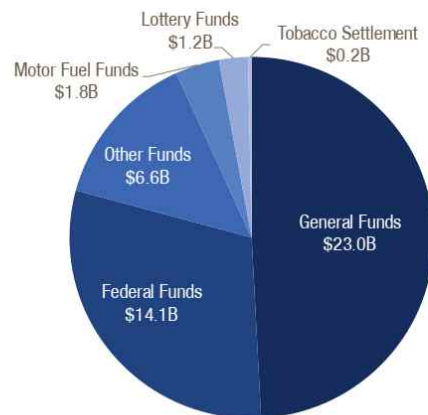
미국의 39번째 대통령 지미 카터가 이 주 출신이며, 현재 주지사는 공화당 소속의 브라이언 켐프(Brian Kemp)이며, 연방하원 의원 14명, 연방 상원 2명을 배출한다. 주의회는 56석의 주 상원, 180석의 주 하원의 양원제로 구성되어 있다. 주된 교육 기관으로는 사립인 에모리 대학교, 주립인 조지아 대학교, 조지아 공대, 조지아 주립 대학교, 조지아 의과 대학 등이 있다

### 5.2.2. 미국 조지아주 세출 예산 (1달러 1,000원 환율 적용, 이해편의상)

2019 회계연도 미국 조지아 주의 예산 규모는 원화로 약 47조의 규모를 가지고 있다.

일반회계 23조, 연방정부 보조금 회계 14.1조, 기타 회계 6.6조, 자동차 연료 회계 1.8조, 복권 기금 1.2조, 담배 기금 0.2조, 기타회계 6.6조 원 등으로

General and Federal Funds Make Up Most of \$46.9 Billion 2019 Budget



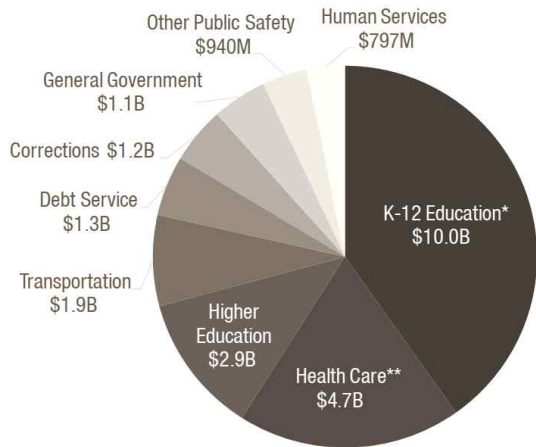
Source: Georgia's 2019 Fiscal Year Budget (HB 684), signed by governor

구성된다.

### 5.2.3.1. 일반 회계(23조원)와 자동차연료회계(1.8조원)

조지아 주의 일반회계와 자동차연료회계의 합은 약 25조원의 규모를 가지고 있는데 초·중·고등 교육 (K-12 Education)에 40%, 건강 보험에 19%, 대학교 교육 12%, 공공안전 9%, 교통관리 8% 부채관리 5% 등에 배분되고 있다.

Education and Health Care Equal 70 Percent of State Budget  
2019 Fiscal Year \$24.9 Billion General Fund and Motor Fuel Funds Budget



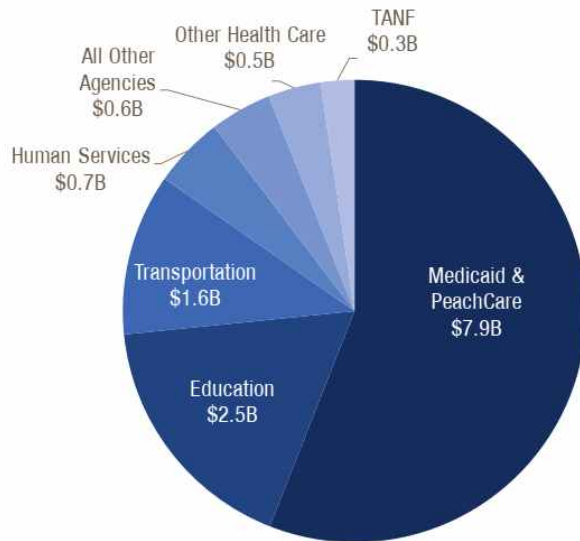
### 5.2.3.2 자동차 연료 회계

자동차 연료회계는 도로와 교량에만 사용되도록 규정되어 있다. 따라서 새로운 도로 건설, 기존 시설의 유지 보수와 인프라 시설 확충을 위한 부채의 상환 등에만 사용이 가능하다. 주 의회에서 2015년 인플레이션과 자동차 연비 향상 등을 감안하여 자동차 연료에 부가되는 세율을 인상하였으며 매년 인플레이션을 감안하여 세율이 조정되고 있다. 2019년 기준으로 휘발유 1 갤런당 27센터, 경유 1갤런당 30센터의 연료세가 부과되고 있다.

### 5.2.3.3 연방 정부 보조금 회계

정부 보조금 회계의 규모는 14조원에 달하며 조지아 전체 예산의 30%를 점유하고 있다. 우리나라 예산 시스템과 다른 점은 정부 보조금을 별도의 회계로 관리하고 있다는 점이다. 그러나 정부보조금을 받기 위해서는 Medicaid (저소득층에게 의료비를 전액 지원해주는 의료급여 기금) 등 사회복지 사업에는 주 정부의 매칭이 필요하여, 주정부의 예산을 감액하면 연방 보조금이 줄어들게 되어 대표적인 경직성

\$14.1 Billion in Federal Funds Mostly Pays for Health Care, Education, Transportation and Human Services





사업으로 분류할 수 있겠다.

연방정부 저소득 의료급여기금과 조지아주에 보완해서 시행하는 Peachcare 에 8조원 저소득 학생을 위한 무상급식 등 지원, 장애학생 지원에 2.5조원, 교통 사업에 1.6조원, 아동복지, 노인복지, 긴급생계지원(TANF, Temporary Assistance for Needy Families) 등에 1.5조원이 편성되어 있다.

#### 5.2.3.4 기타 회계

기타회계는 주로 조지아 대학 시스템(The University System of Georgia)과 전문대학 시스템(Technical College System)에 속해있는 대학교의 등록금과 수수료 수입으로 이루어지는데 그 규모는 3.4조원에 이른다. 각 주립대학이 기업체 등으로부터 연구자금 등을 확보하는 경우 연구기금으로 편성되어 각 학교별로 집행하게 되는데 2.4조원이 넘는 예산이 편성되어 있다.

#### 5.2.3.5 담배 기금

조지아 주의 담배기금은 1998년 미국 4대 담배회사와의 조정합의에 따라 담배회사들로부터 받는 자금으로 이루어지는 기금이다. 명시적인 사용처의 제약은 없으나 건강보험 분야에 주로 사용되어지고 있다.

### 5.3. 미국 지방정부 예산의 이해

미국은 연방정부, 주정부, 지방정부 순으로 정부조직의 단계를 이루고 있다. 주 정부 아래에는 County 정부가 존재하며, County 내에 City, Town, Village 등 다양한 형태의 하위 지방정부도 존재한다.

미국 지방 정부를 정확하게 이해하는 건 사실상 불가능하다. 50주에 3,034개의 카운티(County)가 있으며, 그 하위에 Municipal 이라고 불리우는 도시정부가 존재한다. City, Town, Village 등이 도시정부(Municipal)의 일종이다. 자치 교육청(School District) 등과 같은 특수 기능 정부를 포함하면 미국에는 87,500개가 넘는 정부들이 존재하고 있다고 알려져 있으며, 오늘도 그 숫자는 변동되고 있다. 왜냐하면 City 와 같은 도시정부는 일정한 지역에 거주하는 시민들이 자발적으로 기초자치단체를 구성하겠다는 의사를 모아 주 정부의 승인을 얻으면 새로운 지방정부를 구성할 수 있기 때문이다. 이 경우 지역주민들은 지방정부를 운영할 재원을 자체적으로 확보하여야 하는데

통상의 경우 기존의 세금에 추가적인 세율을 부과하여 충당하게 된다.

우리나라의 경우 모든 국민들은 광역자치단체(시도)와 기초자치단체(시군구)에 반드시 소속되어 있으나, 미국 시민들은 지방 행정 체계상 County 에는 반드시 소속되어 있으나, City, Town 또는 Village 라 불리는 하위자치단체에 속하지 않는 County 지역에 거주할 수 있다.

본 보고서에서는 미국 조지아 대학교가 소재하고 있는 Athens-Clarke County 정부의 예산을 분석한다. 그 이유는 이 지방정부가 County 정부와 하위의 City 정부가 통합된 정부라서 미국 지방 정부의 예산을 가장 잘 이해할 수 있기 때문이다.

### 5.3.1. Athens-Clarke County 개요

미국 조지아 대학교(University of Georgia)가 위치하고 있는 지역은 Athens-Clarke County이다. 원래 Clarke County 내의 Athens 시에 위치하고 있었는데 Athens 시가 County 전체에서 차지하는 면적이 90%에 달하여 카운티 정부와 시 정부가 통합하게 되었다. 그리하여 행정기관의 정식명칭은 Athens-Clarke County Unified Government 이다.

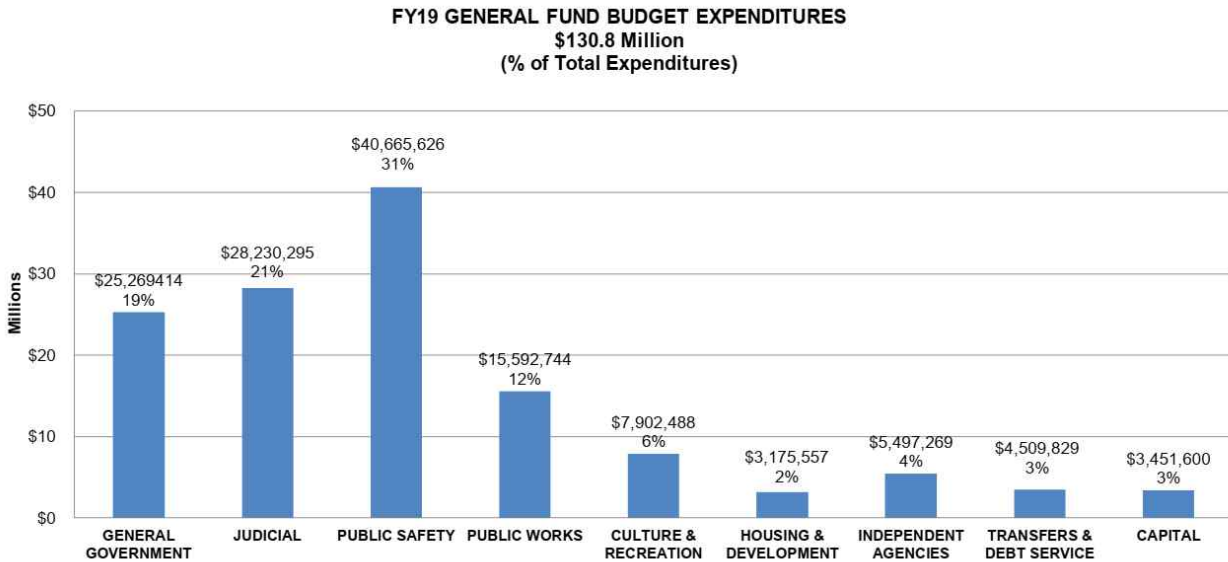
Athens-Clarke County의 면적은 324km<sup>2</sup>로 조지아주에서 가장 작은 카운티이나, 인구는 129,895(2019년 기준)으로 조지아주 159개 county 중 19번째로 많은 인구를 가지고 있다. 이 인구 중 조지아 대학교에 등록된 학생과 교직원이 37,606명으로 조지아대학교가 가장 대규모 고용주이다. 중간가구의 소득은 40,390달러로 조지아 주 전체 중간가구 소득 58,756달러 보다는 상당히 낮은 수준이다.

이 지역의 저소득 비율은 23.2%로 조지아 주 전체 저소득 비율 16% 보다는 상당히 높은 편이다.

### 5.3.2. Athens-Clarke County 세출 현황

미국 지방자치단체의 세출현황을 볼 때 흥미로운 것은 공공안전 분야의 비중이 가장 높다는 점이다. 미국에서는 경찰 업무와 소방업무가 지방자치단체의 고유업무이고 시장 등 선출직 공무원이 가장 우선순위를 두는 부문이 치안이기 때문에 예산도 가장 많이 편성되고 있으며, 주로 인건비의 비중이 높게 나타난다. 사법행정(Judicial) 부문 예산이 그 다음으로 많이 편성되는데 미국의 경우 지방법원의 운영 및 교도소 등 교정

시설의 운영이 각 County의 업무로 분류되어 있기 때문이다.



우리 나라의 지방자치단체 예산에서 가장 많은 비중을 점유하는 복지부문의 예산편성이 미국의 지방자치단체에는 보이지 않는다. 국비와 지방비 매칭으로 편성되는 우리나라의 사회복지제도와는 달리 미국은 사회복지를 연방정부와 주정부가 전적으로 책임지고 있다. 미국의 각 지역에서 사회복지 프로그램을 신청하려면 연방정부 건물을 방문해야 하는 이유가 거기에 있다.

특정한 재원을 특정의 목적으로 회계를 운영하는 기금이나 특별회계도 똑 같이 존재한다. Athens-Clarke 카운티 에는 10개의 특별회계를 운영하고 있는데 가장 흥미로운 회계는 호텔 모텔 세금 회계이다. 이 지역에서는 호텔이나 모텔에 숙박할 경우 Sales Tax 외에 호텔 모텔 Tax가 별도로 부과되는데 이 세금으로 운영하는 회계이다. 문화, 관광 분야의 사업에만 사용하도록 특화되어 있다. 또한 보조금이 지원되는 사업의 경우 특별회계로 운영을 하고 있다.

911 전화 시스템 특별회계 (EMERGENCY TELEPHONE SYSTEM) (E911)	\$2,871,258
호텔 모텔 세금 특별회계 (HOTEL/MOTEL TAX FUND)	\$3,534,840
특별 프로그램 및 계획 특별회계 (SPECIAL PROGRAMS & INITIATIVES FUND)	\$2,093,001
지역 개발 보조금 특별회계 (COMMUNITY DEV. BLOCK GRANT)	\$1,187,911
보조금 특별회계 (GRANTS FUND)	\$911,206
건물 점검 특별회계 (BUILDING INSPECTION FUND )	\$981,883
지원 주택 보조금 특별회계 (SUPPORTIVE HOUSING GRANT FUND)	\$322,943
주택 도시 개발부 보조금 특별회계 (HUD HOME GRANT FUND)	\$401,105
분쟁 해결 프로그램 특별회계 (ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION PRGM)	\$208,706

보안관 수감자 특별회계 (SHERIFF INMATE FUND)	\$70,000
저렴한 주택 특별회계 (AFFORDABLE HOUSING FUND)	\$135,000
수감자 교정 특별회계 (CORRECTIONS INMATE FUND)	\$50,000

자본 형성적 사업의 경우에는 일반회계와는 별도로 자본 회계(Capital Project Funds)를 별도로 운영한다. 도로 건설, 건물부지매입 및 건축, 공원 부지 매입 등은 모두 자본회계에 편성된다.

일반 자금 사업 특별회계 (GENERAL CAPITAL PROJECTS FUND)	\$3,649,200
공공시설 기관 특별회계 (PUBLIC FACILITIES AUTHORITY FUND)	\$533,036
경제개발자금 사업 특별회계 (ECON. DEV. CAPITAL PROJECT FUND)	\$225,000

한국에서 상수도 특별회계나, 하수도 특별회계처럼 기업적으로 운영되는 회계는 기업회계로 구분하여 편성한다. 각 기업회계는 고유의 사용료나 수수료 수입으로 운영되며, 상하수도 회계, 교통회계, 폐기물 회계, 공항 회계 등이 있다. 상하수도 회계가 가장 규모가 크다.

상하수도 특별회계 (WATER & SEWER FUND)	\$73,383,961
교통 특별회계 (TRANSIT FUND)	\$6,655,947
폭풍우 시설 특별회계 (STORMWATER UTILITY FUND)	\$5,264,660
쓰레기 매립지 특별회계 (LANDFILL FUND)	\$4,552,906
폐기물 수집 특별회계 (SOLID WASTE COLLECTION FUND)	\$4,440,189
비행장 특별회계 (AIRPORT FUND)	\$2,803,087

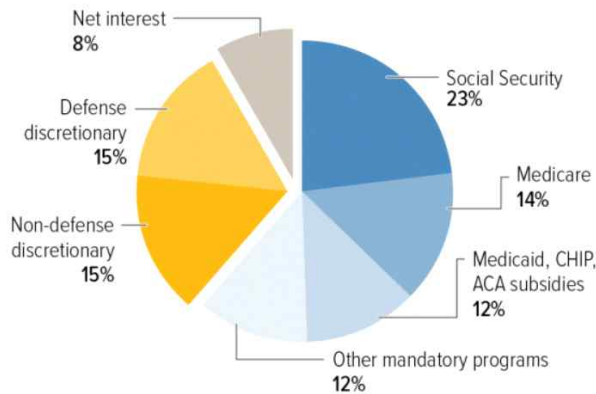
생소한 회계도 있는데 내부 서비스 회계는 공무원들의 기여금 등으로 운영되는 회계를 별도로 분리하여 운영하고 있다. 우리나라의 건강보험과는 달리 미국의 경우는 건강보험이 각 고용주가 제공하게 되는데 이와 관련된 건강보험회계가 가장 규모가 크다.

본인 부담 건강보험 기금 (SELF FUNDED HEALTH INSURANCE FUND)	\$16,141,507
차량관리 기금 (FLEET MANAGEMENT FUND)	\$2,578,990
본인 부담 보험 및 신청 기금 (SELF FUNDED INSURANCE & CLAIMS FUND)	\$3,206,918
내부 지원 기금 (INTERNAL SUPPORT FUND)	\$1,914,760
차량 교체 기금 (FLEET REPLACEMENT FUND)	\$2,880,800

## 5.4. 미국 정부 예산 운용에 있어서 성과 연계 가능성

### 5.4.1. 중점 세출 분야 비교

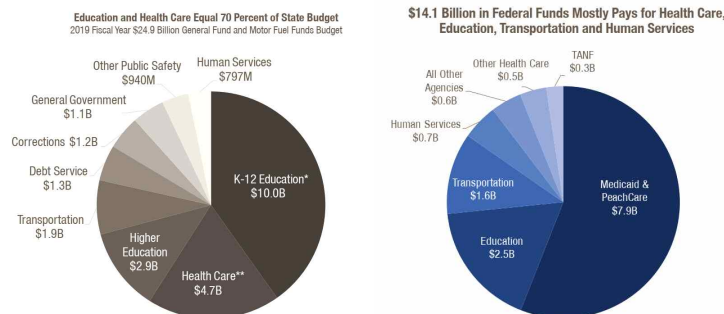
<미국 연방 정부 세출 예산 분야별 점유비> 미국 연방정부의 세출 예산은 국민연금



(Social Security), 의료보장 (Medicare, Medicaid 등), 국방 예산에 집중되어 있다. 의무지출 비용이 국채 이자 비용 8%를 합할 경우 70%에 달한다. 국방예산을 제외한 재량지출은 15%에 불과하다. 다시 말하면, 사회 복지와 국방에 집중하고 있다고 표현할 수 있겠다.

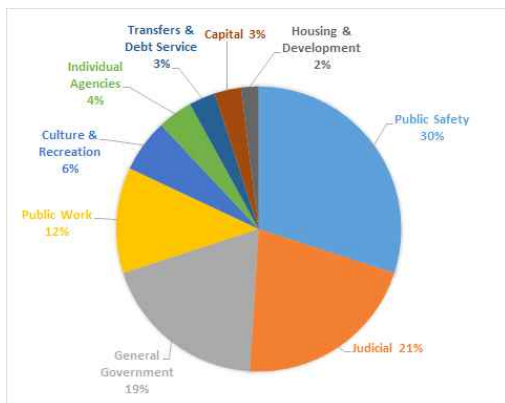
23)

< 조지아 주 세출 예산 분야별 점유비> 24)



조지아 주 세출예산은 교육분야와 의료 보장에 집중되어 있다. 일반 회계 예산은 교육분야에, 보조금 회계 예산은 의료보장에 집중되어 있다. 다음이 교통, 교정분야 등 공공안전 분야에 투자되고 있다.

< Athens-Clarke County 세출예산 분야별 점유비>

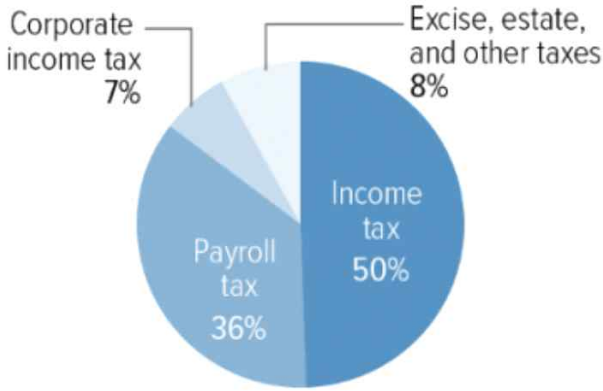


미국의 기초 자치단체인 Athens-Clarke County의 경우에는 경찰, 소방 등 공공안전분야, 카운티 보안관 운영 및 각급 법원 운영 등 사법행정 분야에 일반회계의 절반 이상을 편성하고 있다. 교육분야는 별도의 자치교육청(School District) 예산으로 편성되기 때문에 지방 정부의 예산에는 포함되지 않는다.

23) <https://www.cbpp.org/research/policy-basics-introduction-to-the-federal-budget-process>

24) <https://gbpi.org/georgia-state-budget-overview-fiscal-year-2019/>

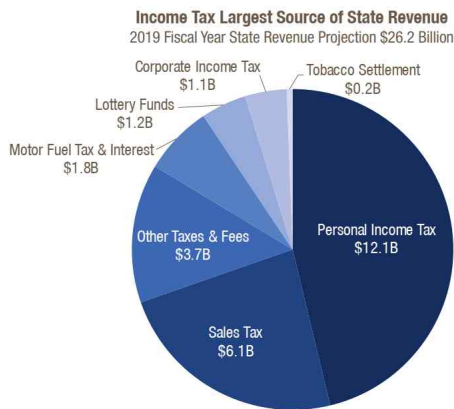
## 5.4.2. 중점 세입 분야 비교



### <미국 연방 정부 세입 예산 분야별 점유비>

미국 연방 정부의 세입 예산의 대부분은 소득세, 급여세에 의존하고 있다. 급여세는 국민연금(Social Security) 및 의료보장 프로그램의 재원으로 활용되기 때문에 미국 연방 정부의 주요 재원은 개인 소득세와 기업 소득세라 할 수 있다. 하지만

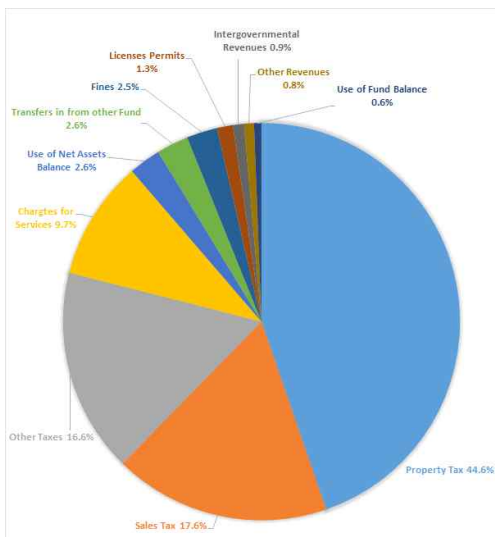
매년 발생하는 재정적자를 감안하면 국가 부채가 개인 소득세 다음으로 연방정부가 의존하는 재원이며 이에 대한 의존도를 줄이는 것이 급선무로 보인다.



### <조지아 주정부 세입 예산 분야별 점유비>

미국 조지아 주의 주요세입원은 개인소득세와 판매세이다. 하지만 조지아 주의 사례를 일반적인 주정부의 세입이라 표현하기는 어렵다. 텍사스, 알래스카, 플로리다, 네바다, 사우스 다코타, 워싱턴, 와이오밍 주 등 7개 주는 주 정부 차원에서 개인소득세를 부과하지 않으며, 델라웨어, 오레곤, 몬타나, 뉴

햄퍼셔 주 등 4개주는 판매세를 도입하고 있지 않기 때문이다.



### <Athens-Clarke County 세입예산 분야별 점유비>

미국 지방정부의 가장 큰 세입원은 재산세이다. 다른 지방세와는 달리 모든 지방정부의 공통적인 지방세가 재산세이다. 물론 세율이나 부과기준은 지방정부 마다 상당한 차이가 있다. 재산세는 지방정부만의 세원이 아니라 자치교육청의 주요세원이기도 하다. Athens-Clarke County의 경우에는 과세표준에서 지방정부가 1.395%, 자치교육청이 2.0%의 세율로 부과되고 있다.

### 5.4.3. 미국 정부 예산운용과 성과와의 연계 가능성

예산과 성과의 연계는 예산 편성의 자율성과 사업의 신속적인 운용 및 성과측정의 용이성을 전제로 한다. 국방, 치안 등 정부의 필수적인 사업부분은 성과와 관계없이 사업은 지속되어야 한다. 따라서 성과가 없다 하더라도 예산을 축소하기는 사실상 어렵다.

미국 연방정부의 경우 국민연금, 의료보장 등 수혜의 자격과 기준이 법률로 정해져 의무적으로 편성해야 하는 사업들(Entitlement)과 같은 의무지출의 경우는 성과와 예산을 연계한다는 성과기반예산의 적용을 어렵게 한다. 미국 연방정부의 예산은 의무지출의 비율은 70%를 넘는다. 재량지출에 속하는 국방예산까지 포함하면 85%의 예산이 성과와는 큰 관련 없이 편성되고 운영된다. 연방정부가 재량적으로 편성할 수 있는 예산은 전체예산의 15% 정도에 불과하다. 예산과 성과를 연계하려는 노력은 한계가 분명해 보인다.

2008년의 금융위기, 2020년 코로나 바이러스 대유행에 따른 경기침체를 극복하기 위하여 천문학적 예산이 투입되는 경기 부양 프로그램은 시행의 시급성과 절박성으로 인해 성과를 연계하는 예산편성과 운용은 불가능하다. 사업의 효과가 얼마나 될지 예측하고, 사업의 시행 후 성과를 평가한다는 것 자체가 불가능하다. 우선 시행하여 시장에 긍정적인 신호를 보내야 한다. 소득이 줄어 생활이 어려운 국민들이 삶을 유지할 수 있도록 빨리 지원해야 한다. 성과를 평가하는 것은 사치에 지나지 않는다.

주 정부의 경우 교육 분야와 의료보장에 투입되는 예산이 전체 예산의 70%를 차지하고 있으며, 지방정부의 경우는 공공 치안과 사법행정에 전체 예산의 50% 이상이 투자되고 있다. 성과가 낮다고 치안 분야를 줄일 수 있을까?

이상에서 본 바와 같이 미국의 각 정부에서 예산과 성과를 연계하려는 노력은 성과 없는 사업의 예산을 줄이려고 한 것이 아니다. 오히려 성과가 낮은 사업에 대한 책임성을 강화하여 효율적인 집행을 도모하려는 것이라고 이해하여야 한다. 예산을 줄일 수 없으니 일하는 방식을 개선하여 더 높은 성과를 내도록 담보하는 제도로 이해하여야 한다.

## 6. 결론 ; 예산과 성과의 연계는 환상

### 6.1. 예산과 성과 평가는 연계될 수 있나?

성과주의 예산의 기본 전제는 성과가 낮은 사업은 예산을 축소하고 사업을 재구조화하여야 한다는 생각에 기반하고 있다. 하지만 치안이 불안한 도시에서 범죄율이 높아 졌다면 예산을 삭감해야 할까, 예산을 증액하여 경찰력을 보강해야 할까?

① 낮은 성과를 보인 사업은 더 많은 예산이 필요할 수 있다.

국방, 치안, 교육, 복지 등 필수적인 사업의 성과가 낮다면 더 많은 예산이 필요하다는 신호일 가능성이 높다. 물론 동일한 예산으로 더 많은 성과를 내기 위한 노력이 필요하다. 하지만 효율성을 높이는 일은 일정한 한계가 있다. 규정과 기준이 한계를 설정한다. 더 많은 성과를 내려면 제도를 손봐야 한다. 신축성과 자율성을 주어져야 책임감을 가지고 개혁할 수 있다. 성과는 예산의 문제가 아니다. 일하는 방식이 문제인 것이다.

② 높은 성과를 보인 사업은 예산이 과다하게 편성되었을 수 있다.

높은 성과를 보인 사업은 칭찬받을 만하다. 하지만 예상보다 높은 성과는 필요 이상으로 예산이 편성되었을 가능성을 보여준다. 높은 성과를 보인 사업에 인센티브를 부여하여 더 분발하게 하는 유인을 제공하기도 하지만 필요 이상의 자원을 배분하게 한다. 예산을 더 투입하여 성과를 높이기보다 일하는 방식을 개선하여 성과의 질을 높이는 노력이 더 효과적이다.

③ 필수적인 사업은 성과와 관련 없이 적정한 예산의 배분이 필요하다.

국가 안보, 공공안전, 교육 및 복지 등 필수적인 사업은 성과 평가가 상당히 어렵고 결과가 도출될 때까지 장시간이 소요된다. 초등학교의 성적이 낮다고 예산을 줄일 수는 없다. 성적이 낮은 이유를 분석하고 이에 대한 개선이 필요하다. 성적이 좋은 학교에 더 많은 인센티브를 부여하고 성적이 낮은 학교에 불이익을 주게 되면 학교간 격차만 더 크게 나타날 것이다. 성과가 낮은 것이 문제가 아니라 성과가 낮은 이유가 무엇인냐가 문제해결의 시작이다.

④ 객관적인 성과 평가는 없다.

성과에 대한 측정과 평가에 따라 해당 사업은 재평가를 받아야 한다. 하지만 객관적으로



평가가 이루어질 거라 기대하기는 어렵다. 주관적인 시각이 투영되게 마련이고, 진영 간의 이해관계가 개입된다. 다양한 원인에 의해 나타나는 사회현상에 대한 편향된 해석은 자원배분의 왜곡을 초래하게 되고, 성과 평가에 의해 왜곡현상은 더욱 심화되며, 사회는 더욱 분열된다. 종합적인 원인분석과 냉철한 접근이 더욱 절실하다.

⑤ 성과와 관련 없는 상징적인 사업들이 너무 많다.

행정의 개입이 필요하다고 느껴지는 사회현상은 넘쳐난다. 하지만 행정이 개입한다고 해결되어질 수 있는 문제는 많지 않다. 오히려 행정이 개입할수록 문제가 복잡해지는 경우도 부지기수이다. 예를 들어 아파트 층간 소음 문제로 살인사건까지 발생하고 있다. 개인 간, 이웃간의 대화와 배려로 해결되어야 할 문제지만 행정이 개입한다. 소음의 기준을 세우고 소음 측정기관을 투입하여 소음의 정도를 측정하여 누가 책임질 것인지를 판단하려고 한다. 성과를 평가하면 문제는 더욱 확산된다. 하지만, 이미 지어진지 20년이나 되는 아파트의 층간 소음문제를 해결할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 행정이 관심을 기울이고 있다는 신호를 보내야 한다.

결국은 새로이 지어지는 아파트에서는 이러한 소음문제가 일어나지 않도록 층간 소음기준을 만들어 아파트 건설 기준을 강화해야 할 일이다.

⑥ 성과평가는 너무 늦었다.

도로를 건설하거나 다리를 건설하는 일은 한번 시행되면 돌이킬 수 없다. 섬 지역에 사는 주민들의 편의를 위해 다리를 많이 건설했다. 관광객이 쉽게 방문하여 지역주민의 소득을 올릴 수 있을거라 기대도 많이 했다. 하지만 거쳐 지나가는 관광객은 증가했을지라도 머물고 가는 관광객은 감소했을 가능성도 많다. 섬을 연결하는 교량이 지역 주민들의 삶의 질을 향상시키기 보다 악화시키기도 했을 것이다. 하지만 교량건설에 대한 성과를 지금 평가해본들 무슨 소용이 있겠는가?

## 6.2. 예산의 본질을 다시 생각한다.

① 예산은 희소한 자원의 배분과정이다.

예산의 본질은 희소한 자원을 배분하는 것이다. 자원을 효율적으로 배분한다고 말할 때 효율적이라는 말은 동일한 재원으로 최대한의 효과를 가져오는 것을 말한다. 하지만 예산은 효율적인 배분을 상정하지 않는다. 왜냐하면 무엇이 효율적인지 알지 못하기 때문이다. 많은 사업들에 예산을 배분할 때 성과를 염두에 두는 것은 당연한 일이다. 성과가 높을 것으로 예상되는 사업에 더 많은 예산을 배분할 가능성이 높다. 그러나 기존에 높은 성과를 보인 사업에 예산을 더 많이 배분하는 것이 아니다. 예산은 기대를 반영한 것

이지, 성과를 반영하는 것은 아니다. 왜냐하면 예산은 투입을 통제하는 것이기 때문이다. 성과가 높다고 예산을 더 투입할 경우 어디에선가 투입이 줄어들게 된다. 아무도 반겨하지 않는 일이다. 예산은 현재 일어나는 사회문제를 해결하고 더 나은 미래상태를 달성하려는 목표를 지향한다. 그러나 목표 달성을 담보하지는 않는다. 목표달성은 예산의 몫이 아니라 행정과정의 몫인 것이다.

#### ② 예산은 경제적인 과정이 아니라 정치적인 과정이다.

예산은 최적의 대안을 결정하고 최고의 성과를 달성하려는 경제적인 과정이 아니다. 따라서 사회경제의 최적의 상태를 상정하는 경제적인 합리성과는 일정한 거리가 있다. 오히려 예산과정은 지역간, 계층간, 이해집단간의 정치적인 합리성을 도모하는 정치과정이다. 정치과정에서 정답은 없다. 대화와 타협으로 절충이 있을 뿐이다. 재원을 확보하려는 치열한 경쟁을 벌인 결과 어정쩡한 타협으로 예산은 성립한다. 효율적인 자원배분, 최적의 대안을 기대하기 어려운 상황이다. 최악을 모면하는 타협이 종종 일어난다. 차악이다. 정치적인 타협의 결과물들은 책임과는 거리가 멀다. 왜냐하면 어느 일방이 주도적으로 결정한 것이 아니기 때문이다. 이제 책임질 누군가가 필요하다. 행정이다. 성과를 강조하는 것은 책임질 사람을 정하려는 의도일 가능성이 높다. 그래서 일하는 방식이 중요하다. 그렇게 결정된 예산이 그나마 최적의 성과를 낼 수 있는 장치가 필요하다. 성과관리가 등장하는 이유일 것이다. 결국 예산은 성과와는 관련이 없다. 성과 평가는 예산을 연계하려는 것이 아니라 주어진 예산으로 최적의 결과물을 만들려는 행정의 몸부림과 다름 아니다.

#### ③ 절대 죽지 않는 사업들

한 번 시행된 사업들은 사라지지 않는다. 성과가 있고 없고의 문제가 아니다. 사업자체가 생명력이 있다. 이해 관계인이 형성된다는 이야기다. 이들 이해관계인에게 예산사업은 혜택이 아니라 권리가 된다. 이 권리들의 생성은 생존문제로 변모한다. 예산사업의 축소 또는 폐지는 생존권이 걸린 문제이다. 사업들이 죽지 않는 이유이다. 예산이 정치적인 과정인 또 하나의 이유를 제공한다. 예산과 성과를 연계하려면 이러한 연결고리를 차단해야 한다. 예산과 성과를 연계하기 어려운 이유이다.

#### ④ 정해진 타임 스케줄

예산과정은 일정이 정해져 있다. 1년 단위로 편성되는 예산제도 하에서는 효율적이고 효과적으로 예산을 편성하기 어렵다. 사업이 성과를 내기 위해서는 최소 3년 이상이 소요된다. 계획하고 집행하고 평가하는 과정은 최소 3년이다. 집행이 끝나기도 전에 다음연도 예산은 편성되어야 하며, 평가 결과가 나올 때 썸이면 이미 게임은 끝나 있다. 그래서 일

부 재정 전문가들은 다년도 예산을 주장하기도 한다. 하지만 다년도 예산이란 다음연도 예산을 올해 끌어다 쓰는 명분만 제공할 뿐이다. 어차피 부족한 재원을 충당할 길은 채무를 늘리거나 내년도 예산을 앞당겨 쓰는 것뿐이다. 성과를 빌미로 비효율만 양산할 것이다. 그나마 예산이 최악을 면하는 것은 단년도 예산이기 때문이다. 모든 나라의 국가채무가 증가하고 있다. 한정된 자원의 배분이 아니라 무한정한 자원의 배분으로 경쟁하고 있다. 다음 세대는 이를 어떻게 감당할까?

### 6.3. 결론 ; 예산은 죄가 없다.(Budget is not Guilty)

예산은 투입에 대한 통제를 본질로 한다. 따라서 예산은 성과를 상정하지 않는다. 성과를 기대할 뿐이다. 근원적으로 예산은 성과와 단절되어 있다. 단년도 예산의 특성상 성과를 예산에 투영하는 것은 불가능하다. 정치적 과정으로 점철되는 예산과정 또한 성과를 반영하는 것은 기대하기 힘들다.

행정에 있어서 효과성은 예산의 문제가 아니라 정책결정과정에서 문제를 정의하고 대안을 선택하는 문제로 귀결된다. 사회현상을 문제로 인지하는 과정에서 원인을 정확히 분석하고 그 원인을 해결할 수 있는 대안을 선택하는 문제이지 결정된 대안에 대한 예산의 투입 문제는 아닌 것이다. 따라서 문제를 정의하는 문제가 더욱 중요하게 부각된다. 편향된 시각만이 투영되는 문제의 정의가 아니라 객관적이고 분석적인 접근이 필수적이다.

행정에 있어서 효율성의 문제 또한 예산의 문제가 아니라 일하는 방식의 문제이다. 동일한 규모의 재원을 가지고 성과를 높이려는 노력이 중요한 것이다. 행정이 책임져야 할 부분이 여기에 있다. 잘못된 문제 정의와 대안의 선택은 아무리 효율성을 높여도 행정의 실효성을 담보하지 못한다. 잘못된 방향으로 인도된 행정의 효율성은 자원의 낭비만 초래할 뿐이다.

예산 과정은 성과가 낮은 사업의 예산을 감액하는 것이 아니라 불필요한 사업을 걸러내는 과정이다. 예산이 투입에 대한 통제인 이유이다. 필요하지 않는 사업이란 성과가 낮을 것이라고 평가되는 사업, 시행하여도 큰 효용이 없을 것으로 분석된 사업을 말한다. 잘못 정의된 문제를 해결하려는 사업은 성과가 아무리 높더라도 하지 않는 것이 사회적으로 유리하다. 왜냐하면 시장의 왜곡만 초래하기 때문이다.

예산은 올바른 일은 시행하는 것 (Doing the right things)과 일을 올바르게 하는 것 (Doing things right)을 연결하는 교량이다. 교량이란 양측을 연결하는 수단으로서 항상

그 자리에 존재한다. 제대로 결정된 사업이 예산이란 교량을 건너 올바르게 시행된다면 우리 사회는 제대로 굴러갈 것이다. 잘못 결정된 사업이나 제대로 시행되지 못한 사업들이 예산을 탕할 뿐이다. 성과는 예산의 문제가 아니다. 성과는 문제를 정의하고 대안을 선택할 때 객관적이고 종합적으로 분석되어야 한다. 그리고 효율적으로 집행되어야 한다. 예산의 문제가 아닌 것이다. 예산은 항상 그 자리에서 소리치고 있다. 나는 죄가 없다고,,,

## 참고 문헌

- Schick, A (2009), Crisis Budgeting, OECD
- Schick, A (2002), Does Budgeting Have a Future?, OECD
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S. and Bühle, B. (2003), Outcome-focused Management and Budgeting, OECD
- VanLandingham, G. (2005), Useful, But Not a Panacea: Performance-Based Program Budgeting in Florida, Intl Journal of Public Administration,
- Young, R.D, (2003), Performance-Based Budget System, USC Institute for public service and policy research.
- Curristine, T. (2005), Government Performance: Lessons and Challenges, OECD.
- Walker, D.M.(2002), PERFORMANCE BUDGETING; Opportunities and Challenges, GAO
- Hager, G., Hobson,A and Wilson,G (2001), Performanc-Based Budgeting; Concepts and Example,
- de Vries, M. S., Nemec, D., and Spacek, D (2019), Performance-Based Budgeting in the Public Sector
- Shah, A. (2007), Local Budgeting, The World Bank
- Hou, Y. (2015), Local Government Budget Stabilization, Springer
- Ellig, J., Mctigue, M. and Wray, H. (2011), Government Performance and Results, CRC Press
- Gruber, J. (2016), Public Finance and Public Policy, Worth Publishers.
- Redburn,F.S., Shea, R.J. and Buss, T.F. (2008), Performance Management and Budgeting, M.E.Sharpe.
- Pidd, M. (2012),Measuring the Performance of Public Service, Cambridge.
- Radin, B.A.(2006), Challenging the Performance Movement,Georgetown University Press.
- Shafritz, J.M., Russell, E.W., Borick, C.P. and Hyde, A.C. (2017), Introducing Public Administration,Taylor & Francis
- Holzer, M. and Schwester, W. (2016),Public Administration, Routledge