

## 선진국의 예산개혁 대리인이론의 관점에서

윤 성 식\*

### 1. 대리인이론의 관점과 예산개혁

대리인이론<sup>1)</sup>의 관점에서 예산개혁을 분석하면 최근 선진국의 예산개혁이 성과주의예산, 계획예산, 영분위예산 등 과거의 예산개혁과 두드러진 차이점을 가지고 있음을 알 수 있다. 대리인이론은 과거의 정체적인 경제분석의 관점에서 벗어나 경제주체들의 행위를 동태적인 관점에서 분석하는 이점이 있다. 과거의 예산개혁은 대리인이론의 관점에서 볼 때 성공적인 예산개혁의 조건을 구비하지 못하고 있다. 최근 선진국의 예산개혁은 관리도구로서의 예산을 대상으로 하고 있으며 경제주체들의 동태적인 이해관계로 인한 문제점을 해결하려는 시도로서 과거의 실패한 예산개혁과는 근본적으로 다른 성격을 구비하고 있다.

성과주의예산은 정보의 비대칭을 해소하려는 노력은 있었지만 예산집행 부서의 인센티브가 결여되어 있고 분권화를 통한 자율의 부여와 책임의 구현과는 거리가 먼 개혁이었으며 대리인이론의 관점에서 볼 때는 실패할 수밖에 없는 개혁이었다. 계획예산은 사업분석과 평가를 통해서 성과주의예산보다도 정보의 비대칭의 해소 면에서는 진일보한 예산개혁이었다. 중장기 예산계획과 연계된 사업분석은

---

\* 고려대학교 행정학과 교수

1) 재무대리인이론이 아닌 경제대리인이론을 말한다.

장기 대리인모델의 최적화로 볼 수 있으나 성과주의예산과 마찬가지로 인센티브 결여와 자율과 책임으로부터는 유리된 예산개혁이었다. 영본위예산은 정보의 비대칭을 해소하려는 노력은 거의 없다고 볼 수 있으며 위임자가 대리인에 관한 모든 정보를 확보하고 있다는 가정을 하는 것이나 마찬가지로의 모델이라고 볼 수 있다. 영본위예산은 이전의 다른 예산개혁처럼 인센티브, 자율과 책임의 측면에서 위임자대리인모델의 최적의 해결방안으로서 모습을 갖추지 못했다.

영본위예산으로 마감의 획을 그을 수 있는 과거의 예산개혁은 80년대에 들어서 유럽 각국과 호주, 미국, 캐나다에서 새로운 모습으로 추진되었으며 중앙정부와 지방정부를 막론하고 다양한 형태로 전개되었다. 최근의 선진국 예산개혁은 위임자대리인모델에서 볼 때 최적 해결방안의 특징을 구비하고 있다는 점에서 이전의 실패한 예산개혁과는 달리 성공적인 예산개혁의 조건을 갖추고 있다. 대리인이론이 과거의 정태적인 경제분석의 문제점을 극복하는 모델이라면 최근의 선진국 예산개혁이 대리인이론의 관점에서 바람직한 개혁이라는 사실은 미래 예산개혁의 방향을 암시하는 의미 있는 것이라 하지 않을 수 없다. 이 연구에서는 대리인이론의 관점에서 본 바람직한 예산개혁의 모형을 제시하고 최근 선진국의 예산개혁 사례로부터 실증적인 증거를 확인한다.

## 2. 대리인이론의 관점에서 본 이상적인 예산개혁의 특징

위임자대리인모델은 도덕적 위해만이 존재할 수도 있지만 도덕적 위해와 아울러 정보의 비대칭이 동시에 존재할 수도 있다. 정보의 비대칭은 중앙예산기관과 예산집행기관 사이에 필연적으로 관찰될 수 있는 현상이기 때문에 위임자대리인 모델이 정보의 비대칭을 포함하는 것은 매우 자연스럽다고 볼 수 있다. 위임자는 정보의 비대칭을 감소하기 위해 최선을 다하며 도덕적 위해로부터 발생하는 비효율을 극복하기 위해 대리인의 노력정도에 대한 추가정보를 획득하려고 노력한다.

위임자대리인이론은 대리인이 실제로 업무를 수행하고 보다 많은 정보를 소유하고 있다는 사실에서 분권화를 통한 자율을 가정하는 모델을 이용한다. 위임자가 최적화하는 프로그램은 게임이론의 관점에서 볼 때 위임자가 먼저 전략을 취하는 스테켈버그게임모델이지만 위임자는 결코 대리인의 모든 행위를 규율하지는

않는다. 위임자는 오히려 성과측정과 보상함수의 결정 그리고 인센티브의 부여 이외에는 업무에 관한 모든 사항을 대리인에게 위임한다.

위임자의 권한위임과 자율의 부여는 결코 방임이나 완전한 자유를 의미하지는 않는다. 결과의 발생 이후에 성과측정과 기타 추가정보에 의해 대리인에 대한 보상이 결정되며 대리인에 대한 보상은 금전적인 보상만을 의미하지 않고 승진까지도 포함하는 다양한 성격의 보상이기 때문에 궁극적으로는 책임의 추궁으로 볼 수 있다. 보상함수가 고정되어 있지 않으며 결과에 대한 성과측정에 따라서 달라지기 때문에 대리인에게 어느 정도 노력할 동기가 부여되며 최선의 해결책은 아니지만 차선의 해결책으로서 최적화 프로그램의 해답을 찾는 모델이다. 보상함수는 대리인이 가장 적절한 의사결정을 하고 최대의 노력을 할 수 있는 인센티브를 부여하며 위임자가 대리인에게 강요하는 것이 아니라 대리인이 주어진 인센티브로 인하여 자발적으로 최적 의사결정과 최대의 노력을 하는 것이다.

위임자와 대리인의 관계에서 위임자가 추구하는 차선책은 대리인에 관해 위임자가 알고 있는 모든 정보를 고려하는 것이다. 위임자는 대리인의 정보시스템과 대리인의 효용함수는 물론 기타 제약조건까지 모두 보상함수의 결정에 포함하므로 대리인이 업무를 수행하는 환경에 대해 알고 있는 모든 정보를 고려하는 것이다. 위임자가 추구하는 최적화 해결책은 주어진 환경과 대리인을 고려한 성과측정과 책임추궁의 방법으로서 모든 대리인과 환경에 적용될 수 있는 일반적인 해결책이라기보다는 특정대리인과 환경에만 적용되는 해결책이다.

위임자대리인모델은 위임자가 성과측정과 보상함수의 모든 것을 결정하는 위임자의 문제해결모델이다. 위임자는 대리인의 효용함수와 대리인이 처한 업무환경 기타 제약요건을 모두 고려하여 자신의 기대효용을 극대화함으로써 불확실성에 대처한다. 위임자는 대리인에게 자율을 부여하지만 위임자 대리인 문제의 해결을 위한 주도적인 역할을 하며 문제해결의 주체는 대리인이 아니라 위임자이다.

### 3. 선진국 예산개혁의 사례분석

#### 1) 성과지표와 예산개혁

성과지표 (*Performance Measures*)를 사용하여 효과성과 효율성을 평가하는 행위는 대리인이론의 관점에서 보면 위임자가 정보의 비대칭과 도덕적 위해로 인한 문제를 해결하려는 노력에 해당한다. 효율성의 평가는 대리인의 행동에 관한 정보를 수집하여 보상함수의 독립변수에 포함하는 행위에 해당하며 효과성의 평가는 산출을 측정하여 보상함수 결정에 사용하는 것과 동일하다. 산출은 불확실성으로 규정되는 외부요인과 대리인의 노력이 결합되어 나타나는 함수이다. 산출에 의존하여 대리인을 평가하는 위임자의 행위는 최선의 방법은 아니지만 차선의 방법으로서 대리인 비용을 완전히 제거할 수 없음을 의미한다.

현재 선진국의 예산개혁에 의해 새롭게 시행되고 있는 예산제도의 특징 중의 하나는 과거 수십년 동안 선진국에서 시도되었던 각종 예산제도의 장점을 도입하고 있다는 사실이다. 예를 들어 성과를 평가할 때 회계연도 말에 성과지표를 측정하는 대신 목표에 의한 관리처럼 주기적으로 성과지표를 측정하기도 한다. 성과지표를 예산제도에 도입하려는 노력은 성과주의예산으로 본격화되었지만 성과주의예산의 실패 이후에도 성과지표의 사용만은 성과주의예산의 유산으로서 예산제도에 존재하고 있다. 1987년에 수행된 예산개혁에 관한 조사에서 34.5%에 해당하는 미국뉴욕주의 소도시가 성과지표의 사용을 예산개혁으로 거론하고 있다 (Ekstrom, 1989 : 76~82). 1982년에 수행된 미국의 대도시에 대한 조사에서는 74%에 해당하는 도시가 성과측정을 사용하고 있었으며 성과지표의 사용이 강조되는 추세에 있었다 (Botner, 1989 : 37~42).

과거의 성과지표가 주로 산출물 (*output*) 위주라고 한다면 최근의 예산개혁에서 볼 수 있는 성과지표는 주로 결과 (*outcome*) 지표이며 장기적 관점에서 측정한다. 성과측정은 벤치마킹의 개념하에서 이용되기도 하는데 가장 우수한 조직의 성과가 벤치마크로 사용된다. 공공부문의 성과측정에서 시도하는 벤치마킹은 민간부문과는 달리 실제성과를 조사하지 않고 이상적이라고 생각되는 자의적인 기준이 채택되기도 한다. 생산성측정은 성과측정과 다르지만 성과측정의 궁극적 목적

은 생산성의 향상과도 연계되므로 결코 별개의 개념이 아니다(Ammons).

성과지표의 사용은 비효율적인 공공조직을 개선함으로써 행정책임을 향상하고 자하는 노력이라고도 볼 수 있다. 성과지표는 조직에 대한 행정통제의 관점은 물론 조직내부에서 조직구성원을 평가하고 구성원에게 유인동기를 부여하는 수단으로 사용되기도 한다. 성과지표는 대부분 결과지표로서 효과성을 측정하는 데 사용되지만 효율성지표도 포함하여 효과성과 효율성을 동시에 측정하기도 한다. 효율성보다 효과성의 평가가 훨씬 어렵기 때문에 효과성의 평가가 여의치 않을 경우 다양한 방법으로 효과성평가의 문제점을 보완하려고 노력한다(Lewis, 1988 : 4~19). 성과지표의 한계점을 극복하려는 또 하나의 노력으로는 서술적 설명과 정보의 포함을 들 수 있는데 성과지표를 보완하는 효과가 있다(Wholey & Harry, 1992 : 604~610).

성과지표보다는 직접 현장을 답사하고 부서업무의 구체적 내용에 익숙해질 때 더 좋은 정보가 생긴다. 성과측정에 중앙예산기관의 장이 적극적으로어야 함은 물론이며 조직의 최고 책임자가 관심을 가지고 참여해야 한다. 성과측정이 의회나 상위조직에 의해 사용되지 않을 때 성과측정은 실패하기 마련이며 잘못된 정보를 제공하는 부서에 대하여 징계가 없으면 성과측정이 낮은 수준의 정보를 생산하게 마련이다(Lauth, 1985 : 67~82). 거짓정보를 제공하는 것 못지 않게 문제가 되는 것은 성과정보의 축약이나 합법적인 조작을 통해 사실상 정보가 왜곡되는 행위이다(Wholey & Harry, 1992 : 604~610).

성과지표는 중앙정부나 지방정부의 장이 산하 기관들의 효율성을 증진하는 수단으로 사용하기도 하지만 의회가 행정부서의 정책과 관리상태를 평가하여 의회의 예산 우선순위를 위한 의사결정 정보로도 사용한다. 매년 성과를 측정하기도 하지만 2년에 한번 실시하는 경우도 있으며 적절한 계량지표가 없을 경우에는 고객에 의한 서베이가 사용되기도 한다(Broom, 1995 : 3~17). 성과지표의 개발과정에서 조직은 조직의 임무와 목표 그리고 조직이 처한 환경을 보다 더 잘 이해하게 되며 수많은 지표의 개선작업을 통해서 성과측정도 향상되지만 조직의 관리도 바람직한 방향으로 변화하게 된다.

객관적인 정보라 할 수 있는 재무정보 위주의 재무보고(financial reporting)에서 탈피하여 비재무정보를 이용하려는 노력에서 성과지표의 성격변화를 추정할 수 있다. 미국의 정부회계기준위원회(Governmental Accounting Standards Board :

GASB)에서는 서비스 노력과 성취보고(*Service Efforts and Accomplishments Reporting : SEA Reporting*)에 관한 기준을 채택하였다. 성과를 측정할 때 비재무정보를 사용함으로써 재무보고의 범위를 확장하는 시도로 평가할 수 있는 이러한 움직임은 비록 아직 보고에 관한 요구사항을 규정하고 있지는 않지만 미래의 성과측정에 관한 하나의 방향을 가늠해 볼 수 있는 좋은 사건이라고 생각한다. 재무보고의 성격이 효과와 효율을 측정하는 데 이용되는 정보의 제공으로 변화된다면 비재무정보를 이용한 성과측정은 필연적이며 행정책임(*accountability*)의 구현에도 도움이 될 것이다. 비재무정보를 이용한 성과측정에는 반대가 있으며 거론되고 있는 가장 큰 이유는 비재무정보인 서비스 노력과 성취(SEA)정보의 효용에 대한 의문과 정보제공의 비용 그리고 감사의 어려움이다(Harris, 1995 : 18~37).

비재무정보를 이용한다면 성과측정은 상당한 수준까지 향상될 수 있으나 객관성의 확보와 추가보고로 인한 비용이 문제가 된다. 효과와 효율에 관한 성과지표는 주민과 채권자는 물론 선거에 의해 당선되는 관료와 직업관료들의 행정책임을 고양한다. 성과측정이야말로 행정책임의 필요불가결한 요소이다. 예산과정에서 효과와 효율에 관한 성과정보는 예산의 우선순위와 자원배분에 관한 의사결정의 질을 향상시킬 수 있을 것이다. 행정책임을 위한 성과정보는 재무보고의 수준을 뛰어넘어서 질적이고 양적인 정보를 모두 포함하여야 하며 효과와 효율을 측정함으로써 관리와 정책결정에도 기여하여야 한다(Ammons).

성과지표가 불완전함에도 불구하고 이를 사용할 경우 조직의 관리시각과 조직의 우선순위에 대한 관점이 재구성되며, 조직이 수행하는 업무의 결과에 대해 보다 많은 관심을 기울이게 된다는 이점이 있다. 부서의 책임자는 성과지표에 의해 표출된 문제점의 시정을 위해 노력하며 이러한 노력은 상급자와의 공식적·비공식적인 대화에 의해 더욱 촉진된다(Polivka & Osterholt, 1985 : 91~104). 성과지표를 부서의 성과측정의 기준으로 사용할 경우에도 부서의 책임자와 상급자간의 주기적인 대화와 커뮤니케이션은 성과지표의 한계점을 극복하고 문제점을 보완하는 효과 이외에도 성과측정이 유명무실한 제도로 전락하는 것을 방지한다.

전통적으로 사용하던 성과지표는 과정지향적(*process-oriented*)인데 반하여 현재 선진국의 예산개혁의 일환으로 사용하는 성과지표는 계획예산이 이상으로 추구했던 결과지향적(*outcome-oriented*)이다(Polivka & Osterholt, 1985 : 91~104). 비록 결과지향적인 성과지표가 바람직하지만 경우에 따라서는 과정지향적인 성과지표

가 유익한 경우도 있다. 특히 산출물이나 결과에 대한 객관적인 지표가 사실상 불가능하고 주관적 질적 지표의 문제점이 심각할 경우에 과정지향적인 성과지표는 상당한 역할을 수행할 수 있다.

성과지표의 사용은 효과성과 효율성의 측정을 위한 것이기 때문에 필연적으로 생산성향상과도 연계된다. 미국 연방정부의 생산성향상 프로그램(*The Federal Government Productivity Improvement Program: Status and Agenda*)은 측정가능한 산출물의 생산을 위한 사업의 효율성을 20% 증가하기 위한 계획이다. 생산성향상을 위하여 사업산출과 산출과 관련된 원가의 측정을 위한 발생주의회계정보시스템의 필요성과 중요성을 강조하고 있다. 생산성향상 프로그램은 산출은 물론 투입과 서비스의 질과 적시성에 관한 정보를 이용하는데 이러한 자료들은 관리예산실이 의회에 제출하는 예산안에 포함된다(Burstein & Fisk, 1987: 36~47).

위에서 언급된 성과측정의 문제점 이외의 문제점으로는 다음과 같은 사항을 거론할 수 있다. 가장 일반적인 문제로는 타당하고 신뢰할 수 있는 지표의 개발이 어렵다는 점이다. 특히 업무의 성격에 따라서는 타당하고 신뢰할 수 있는 지표의 개발이 사실상 불가능한 경우도 있다. 통제불가능한 요인이 존재할 수 있는데 이러한 경우는 조정된 성과지표를 개발하는 것으로 해결가능하다. 결과는 외부요인과 부서의 노력이 결합되어 발생하기 때문에 결과를 평가하는 성과지표는 반드시 부서의 노력에 대한 측정치가 아니다. 측정에 소요되는 비용이 과다할 수 있는데 기존의 자료를 사용하거나 표본을 추출하거나 부서직원의 사용으로 해결이 어느 정도 가능하다. 통제불가능한 요인을 포함한 외부요인의 존재로 인하여 부서의 노력과는 관계없이 부서에 불리한 성과측정치가 발생했을 때 책임자에게 소명 기회를 부여하고 언론에 발표될 경우에는 통제불가능 요소와 미래의 방침 등을 동시에 발표할 수 있게 함으로써 불합리성을 어느 정도 극복할 수 있다. 성과지표의 사용은 적절한 환류를 포함하며 환류가 부족하거나 적절하지 않을 때 성과지표는 낭비에 지나지 않는다(Wholey & Hatry, 1992: 604~610).

정보의 왜곡, 정보의 질 저하, 피평가기관의 불평과 반발 등 역기능이 초래될 수 있기 때문에 성과지표에 지나치게 얽매이는 것은 현명하지 못하다. 타당하고 신뢰할 수 있는 지표가 존재하지 않는 경우에는 성과측정의 목표는 예산의사 결정을 합리화하고 경영개선을 위한 것이라는 것을 염두에 두고 지나치게 지표에 의존하는 것을 지양해야 한다. 캐나다의 경우처럼 객관적인 계량지표가 불가능하

거나 적합하지 않을 경우에 주관적인 질적 지표나 다른 대체지표를 사용할 수도 있다. 성과지표의 선정에 피평가부서가 참여하는 것이 바람직하며 성과지표는 예산삭감 도구가 아니라 경영개선 도구이며 상급부서의 감시나 검토의 수단이 아니라 예산집행 부서의 관리수단으로 사용되어야 한다(Schick, 1990 : 26~34).

## 2) 사업분석과 사업평가

위임자대리인모델은 위임자가 대리인이 업무를 수행하기 이전에 환경, 제약조건, 효용함수 등 모든 정보를 고려하여 위임자의 전략을 선택하는데, 전략의 선택은 물론 보상함수의 결정이며 정보의 비대칭을 해소하기 위한 추가정보와 성과지표의 포함은 대리인비용을 감소하는 역할을 한다. 위임자는 대리인과의 계약을 체결하기 이전에 모든 관련사항과 정보를 고려한 계산을 하여 최적 전략을 선택하는데 사업분석(*Program Analysis*)은 바로 이러한 위임자의 행위와 무척 유사하다. 위임자는 대리인의 행동을 관찰할 수 없기 때문에 대리인의 의사결정이 적절한지 그리고 최대의 노력을 경주했는지에 대한 정보가 없으며 발생한 결과의 측정과 기타 정보를 기준으로 보상함수를 결정한다. 사업평가(*Program Evaluation*)는 성과지표의 사용과 사실상 동일하다. 과거의 예산개혁은 계획예산 이외에는 사업분석과 사업평가를 집중적으로 사용하지 않았지만 최근의 예산개혁은 거의 대부분의 경우 사업분석과 사업평가를 사용하고 있다. 사업분석과 사업평가가 전략기획의 관점에서 수행될 때 위임자대리인모델의 장기모델에 해당된다.

계획예산(PPB) 이래로 사업분석(*program analysis*)은 예산제도에 포함되어야 하는 기법으로 인식되어 왔다. 사업분석이란 사업효과성 분석(*program effectiveness analysis*)과 사업생산성 분석(*program productivity analysis*)을 의미한다고 규정할 때 미국 주정부의 예산제도에 관한 한 연구에 의하면 1990년에는 거의 모든 주정부에서 생산성분석을 수행하고 있었으며 약 2/3에 해당하는 주정부가 효과성분석을 하고 있었다. 여기서 사업효과성 분석은 사업이 사회나 환경에 미치는 효과를 분석하는 것이고 사업생산성 분석은 사업의 원가와 산출의 관계를 분석하는 것이다. 비록 사업분석을 예산의사 결정에 사용하는 정도는 강한 편은 아니지만 점점 사용하는 강도와 범위가 증가하고 있는 추세이다. 사업분석의 사용을 주저하는 가장 큰 이유는 사업분석에 대한 신뢰감의 부족이며 정치인들이 사업분석 내용과



다른 관점을 가지고 있는 경우가 많다는 것이다. 1990년에 조사한 바로는 모든 주에서 사업분석을 예산의사 결정에 사용하고 있으며 94%의 의회에서 사업분석을 사용하고 있고 지방정부에서 사업분석을 사용하는 정도가 강할수록 의회에서 사용빈도도 증가한다(Senge, 1986 : 92~104).

사업분석보다는 사용정도가 약하지만 사업평가도 광범위하게 사용되고 있는데 1984년 미국 주정부의 경우 68%가 이를 채택하고 있었다(Botner, 1985 : 616~620). 사업분석과 사업평가에 대한 관심과 지지는 중앙예산기관뿐만이 아니라 의회에도 존재하고 있다. 컴퓨터의 사용증가로 예산의 반복적이고 계산적인 업무를 어느 정도 해결함에 따라 예산담당 관료들과 의회는 사업분석과 사업평가에 의한 정보를 보다 유용하게 예산의사 결정과 정책결정에 활용할 수 있게 되었다.

사업평가는 성과감사와 동일하지만 다른 전통이 서로 다른 가치를 강조하게 되었으며 어떤 전통이 더 우월하다고 말할 수는 없다. 사업평가와 성과감사 모두 낮은 수준의 실무가 문제이며 이의 해결을 위해 기준을 개발해야 한다는 주장이 대두되고 있다. 성과감사는 기술적인 수준과 프로페셔널리즘에 있어 더 많은 신뢰를 받고 있기 때문에 감사인의 보고결과가 더 많이 채택되며 특히 협상이나 흥정에서 사업평가 보고서보다 더 유리하게 사용된다. 그러나 성과감사는 규정에 얽매이므로 혁신과 변화를 피하기 쉽다(Davis, 1990 : 35~41).

### 3) 전략기획의 강조

위임자대리인모델에서 위임자는 대리인과 위임자가 처한 환경을 분석하고 대리인과 위임자의 효용함수를 고려한다. 최적화 프로그램에서 제약조건은 대리인과 위임자가 처한 환경으로 볼 수 있으며 위임자와 대리인의 장단점은 환경과 효용함수에 의해 표현될 수 있다. 위임자는 매년 단기적인 관점에서 대리인과 계약을 체결할 수도 있지만 보다 바람직한 해결방안을 위해 장기적 관점에서 대리인의 보상함수를 결정한다. 위임자대리인모델은 이런 점에서 전략기획과 매우 유사한 특징을 구비하고 있다. 전략기획은 조직의 목표를 달성하기 위하여 조직이 처한 환경을 분석하고 조직의 장단점을 고려한 다음 목표성취를 위한 최선의 전략을 선택한다. 과거의 예산개혁은 계획예산에서 중장기 예산계획에 연계된 재정계획이 있었을 뿐 대부분 단기적 성향의 개혁이었으며 환경과 제약조건, 조직의 장단

점을 고려하는 전략기획의 정신은 존재하지 않았다. 최근의 선진국 예산개혁은 전략기획을 통해 장기적 관점에서 정책결정을 하려는 전략기획이 도입되어 위임자대리인모델에 비추어볼 때 바람직하다고 볼 수 있다.

예산과정은 대통령이나 지방정부의 장의 정책이나 의회의 법규제정을 통한 정책결정과 유리되어, 점증주의적 관행과 관료들의 이익 그리고 정치적 이해관계에 의해 모자이크식으로 무원칙적인 편성으로 점철되어 왔다는 비판을 받아왔다. 의회와 중앙정부나 지방정부의 장은 정책과 예산이 유리되고 예산이 예산전문가들의 기술적인 기교에 의해 정책결정 과정이 아닌 기계적인 과정으로 전략하는 것을 방지하기 위한 통제를 시도하게 되었다. 미국 플로리다에서는 관료들이 선거에 의해 당선되는 지방정부의 장을 추상적으로 존중하는 것보다는 그들의 정책을 예산에 반영하는 실질적인 존중을 위한 결과 중앙예산부서를 최고책임자의 직속 기관으로 하기도 했다. 중앙예산부서를 기획을 담당하는 공무원과 예산을 담당하는 공무원으로 구성함으로써 기획과 예산의 연계를 시도했다(Polivka & Osterholt, 1985 : 91~104).

최근 선진국의 예산개혁에서는 전략기획과정 (*strategic planning process*)을 예산과정과 연계함으로써 정책결정 통제 (*policy-making control*)를 달성하려고 노력하기도 한다(Broom, 1995 : 3~17). 전략기획과 예산과정이 연계됨으로써 장기계획과 예산이 연계되고 관리도구로서의 기획이 가능하게 되며 궁극적으로 정책과 예산이 연계된다. 긴축재정이 전략기획과 중장기 재정계획을 강조하는 원인이 되기도 하지만 전략기획은 미국의 대도시 예산개혁의 추세이기도 하다(Botner, 1989 : 37~42). 전략기획은 전략경영의 가장 중요한 기능인데 캐나다의 엔벌로프예산은 전략경영시스템 (*strategic management system*)으로서의 예산제도를 구축하고자 하는 개혁이다. 엔벌로프예산제도는 공식적으로 정책과 지출관리시스템 (*policy and expenditure management system*)이라고 불리는데 정책기획 과정이 거시경제 재정구조에 의해 추진된다. 엔벌로프예산은 의사결정 과정이 명료해지기 때문에 정책선택 과정이 활성화되는 효과를 거둔다(McCaffery, 1984 : 316~323).

#### 4) 자율과 책임

위임자대리인모델은 대리인이 권한을 위임받아 위임자를 위한 업무를 수행하며

성과측정과 기타 추가정보의 획득 그리고 보상합수 이외에 관해서는 광범위한 자율을 부여받는다. 위임자는 대리인이 소유하고 있는 사정보를 알고자 하지만 모든 사정보를 획득하는 것은 불가능하기 때문에 업무에 관한 자율을 인정하고 대신 결과를 기준으로 성과를 측정한다. 또한 대리인의 도덕적 위해행위로 인한 비효율을 줄이고자 대리인에 대한 추가정보를 획득하기 위해 노력한다. 위임자는 대리인에게 광범위한 자율을 부여하지만 방임하지는 않고 보상합수의 결정에 성과측정과 기타 추가정보를 사용함으로써 책임을 추궁한다. 과거의 예산개혁은 자율보다는 전통적인 의미의 통제인 간섭과 감독을 기본으로 한 개혁이었으며 책임 추궁의 측면에서도 정보의 비대칭을 해소하려는 노력이 미흡했다. 최근 선진국에서 실시되고 있는 예산개혁은 자율과 책임을 근간으로 하고 있는데 위임자대리인 모델과 매우 유사하다고 볼 수 있다.

영국, 캐나다, 호주, 덴마크, 스웨덴의 예산개혁은 몇 가지 공통적인 특징을 공유하고 있지만 자율과 책임이 가장 두드러지는 점이라 할 수 있다. 예산집행 부서가 성취해야 할 목표를 설정하고 중앙예산기관은 서로의 합의에 의한 재원을 제공한다. 업무수행 후에 성과를 측정하는데 좁게는 생산성향상을 위한 개혁이라 볼 수 있지만 넓게는 예산차원을 뛰어넘는 관리문화의 변화를 위한 관리개선 운동이라 볼 수 있다. 예산집행 부서에게는 예산의 범위 내에서 상당한 자유재량을 부여하는데 예산을 재분배할 수 있는 권한도 부여한다. 성과측정의 결과를 책임 추궁에 연계하여 목표의 효율적 달성을 도모하며 효율성을 증진할 수 있도록 하는 여러 가지 인센티브를 제공한다(Schick, 1990 : 26~34).

자율과 책임을 근간으로 하는 이러한 제도는 조직의 최고책임자의 전적인 지원을 필요로 하며 제도의 정착과 성공에 오랜 시간이 필요하기 때문에 잦은 정권교체는 개혁에 장애가 된다. 자율이 부여되기 이전에 책임이 강화되어야 한다고 주장하던 영국정부는 결국 먼저 자율을 부여함으로써 개혁을 적극적으로 추진했다. 자율을 위한 권한의 위임은 모든 업무담당자의 자유재량으로 연결되지 못하고 권한을 위임받은 조직의 본부가 해당 집행구성원을 통제하는 현상으로 이어지기도 한다. 제도가 정착될 때까지는 중앙예산기관이 적극적 역할을 수행해야 하는데 성과측정에서 효과성의 측정이 어렵기 때문에 생산성측정부터 먼저 시행해야 하는 경우가 많다. 자율과 책임을 특징으로 하는 이러한 예산개혁의 가장 큰 문제점은 무엇보다도 성과측정의 어려움이다(Schick, 1990 : 26~34).

성과지표의 광범위한 사용은 행정책임의 강화를 의미하지만 대신 예산집행 부서는 예산을 사용하는 데 상당한 자유재량을 부여받는다(Broom, 1995 : 3~17). 컴퓨터의 광범위한 사용은 어느 정도의 중앙집권화를 촉진하지만 예산의사 결정이나 집행에 관한 분권화경향을 저해하지는 않는다(Botner, 1989 : 37~42). 컴퓨터의 광범위한 사용은 대량의 회계정보를 처리할 수 있게 함으로써 중앙예산기구가 예산집행 부서의 모든 재무거래에 대한 통제를 할 수 있는 기술적 수준에 이르게 되었다. 1975년에는 3/4에 이르는 미국의 주정부들이 의회의 지시와 의결대로 예산이 집행되는가를 추적할 수 있는 회계정보시스템을 구비하지 못했다. 1990년에는 약 80%에 이르는 미국의 주정부가 조직의 경계선을 넘어서 중복되어 존재하는 사업에 대한 회계정보를 추적할 수 있었으며 69%에 해당하는 주정부는 사업내부에서 조직의 위계에 따른 회계정보를 추적할 수 있었다. 이러한 회계정보시스템은 중앙예산기구가 예산집행 기관의 사소한 재무거래까지도 추적하므로 상당한 중앙집권적인 통제가 가능하게 된다(Lee, 1991 : 254~262).

##### 5) 유인동기와의 조화(*Incentive Compatible*)

위임자대리인이론은 인센티브를 제공하는 보상함수를 결정하여 주어진 제약조건과 도덕적 위해 그리고 정보의 비대칭 상황에서 최적대안을 추구한다. 보상함수는 대리인의 노력을 최대한도로 유지하기 위하여 결정되지만 위임자와 대리인이 처한 환경과 효용함수를 고려한다. 보상함수의 가장 큰 특징은 성과측정과 추가정보에 의해 대리인에게 제공되는 보상이 달라진다는 점이며 이런 특징이 인센티브를 제공하는 이유가 된다. 과거의 예산개혁은 예산집행 부서가 개혁을 실행할 수 있는 인센티브를 제공하지 않았기 때문에 처음부터 실패가 예견되었다고 볼 수 있다. 최근 선진국의 예산개혁은 예산집행 부서에게 효과적이고 효율적인 예산집행의 결과 관리가 개선되고 목표가 최소의 비용으로 달성되었을 때 그에 따른 반대급부를 제공함으로써 유인동기가 일치되는 개혁이라고 볼 수 있다.

공공부문과 사기업을 막론하고 예산제도의 가장 큰 문제점의 하나는 예산을 절약할 충분한 유인동기가 결여되고 있다는 점이다. 최근 선진국의 예산개혁은 유인동기를 예산제도에 부여함으로써 예산의 효율적인 운영을 가능하게 하여 연말의 마구잡이 예산집행(*year-end spending out*) 같은 낭비와 방만한 예산운영을 방지

하고 있다. 그러나 경우에 따라서는 절약된 예산을 예산집행 담당자들에게 적절히 분배하여 보상하려는 시도는 정치적 혹은 다른 인사행정상의 문제점 때문에 제약을 받고 있다(Broom, 1995 : 3~17).

영국, 캐나다, 호주, 덴마크, 스웨덴의 자율과 책임을 근간으로 하는 예산개혁은 예산집행 부서에게 효율적으로 업무를 수행할 동기를 부여하기 위하여 재무유인 동기를 비롯한 여러 가지 유인동기를 제공한다. 예를 들어 자본예산의 일부를 이월할 수 있게 하거나 일정액수 이상의 자금을 절약하면 집행부서가 사용할 수 있도록 허용한다. 집행부서가 사용함은 물론 일정액수 이상이 절약되면 예산의 일부를 구성원에게 분배하도록 허용하기도 한다. 덴마크에서는 예산의 절약분을 노사협약시 보너스로 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 중앙예산기관은 새로운 기술의 획득을 위해 자금을 빌려주고 미래의 예산에서 상환하도록 함으로써 생산성향상을 돕는 역할을 수행한다. 예산집행 부서는 예산의 일부를 이월하여 승인된 생산성향상 계획에 사용할 수 있다(Schick, 1990 : 26~34).

#### 4. 맺음말

최근 선진국의 예산은 위임자대리인모델의 관점에서 볼 때 바람직한 특징을 구비하고 있어 과거의 예산개혁과는 대조된다. 과거의 예산개혁이 예산집행 부서의 사정보를 고려하지 못하여 자율부여에 실패했고 책임추궁 또한 단편적이었는데 반하여 최근의 개혁들은 자율과 책임이 유기적으로 연계된 예산제도의 구축을 목표로 하고 있다. 과거의 예산개혁은 예산집행 부서가 효과적이고 효율적인 예산집행을 수행하도록 유인하는 인센티브를 제공하지 못한 데 반하여 최근의 개혁에서는 인센티브가 제공되어 예산집행 부서가 자발적으로 효율적인 예산집행을 수행하도록 유인하고 있다.

정보의 비대칭을 감소하려는 노력은 과거의 예산개혁에서도 있었지만 과거는 결과의 측정이 아니라 산출물에 초점이 맞추어져 있었으며 지표의 한계를 극복하려는 노력이 미약했다. 또한 장기적 관점에서 예산과 기획을 연계하려는 노력은 계획예산 이외에서는 볼 수가 없었는데 반하여 최근에는 전략기획의 관점이 예산제도에 도입되고 있다. 사업분석과 평가의 광범위한 사용은 추가정보의 제공뿐

만이 아니라 환경과 예산집행 부서의 특성을 구비한 개혁으로서의 성격도 구비하고 있다. 과거의 실패한 예산개혁과 구별되는 최근 선진국의 예산개혁은 위임자 대리인이론의 관점에서 성공할 수 있는 제도의 성격을 가지고 있다는 점에서 우리의 미래 예산개혁에도 시사하는 바가 크다.

---

참 고 문 헌

---

- Ammons, David N. *Accountability for Performance : Measurement and Monitoring in Local Government*. International City/County Management Association (ICMA).
- Botner, Stanley B. 1985. "The Use of Budgeting/Management Tools by State Governments." *Public Administration Review*, September/October : pp. 616~620.
- Botner, Stanley B. 1989. "Trends and Developments in Budgeting and Financial Management in Large Cities of the United States." *Public Budgeting & Finance*, Autumn : pp. 37~42.
- Broom, Cheryle A. 1995. "Performance-Based Government Models : Building A Track Record." *Public Budgeting & Finance*, Winter : pp. 3~17.
- Burstein, Carolyn & Donald M. Fisk. 1987. "The Federal Government Productivity Improvement Program : Status and Agenda." *Public Budgeting & Finance*, Winter : pp. 36~47.
- Davis, Dwight F. 1990. "Do You Want a Performance Audit or a Program Evaluation?." *Public Administration Review*, January/February : pp. 35~41.
- Ekstrom, Carl D. 1989. "Budgetary Practices in Smaller Units of Government." *Public Budgeting & Finance*, Summer : pp. 76~82.
- Fama, E. F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm." *Journal of Political Economy*, April : pp. 288~307.
- Gjesdal, F. 1981. "Accounting for Stewardship." *Journal of Accounting Research*, Spring : pp. 208~231.

- Grossman, S. J. & O. D. Hart. 1983. "An Analysis of the Principal-Agent Problem." *Econometrica*, 51 : pp. 7~46.
- Harris, Jean, 1995. "Service Efforts and Accomplishments Standards : Fundamental Questions of an Emerging Concept." *Public Budgeting & Finance*, Winter : pp. 18~37.
- Holmstrom, B. R. 1996. "Moral Hazard and Observability." *The Bell Journal of Economics*, 7(1) : pp. 74~91.
- Jones, Regina L. & H. George Trentin. *Budgeting : Key to Planning and Control*, A Division of American Management Associations, Revised Edition.
- Lauth, Thomas P. 1985. "Performance Evaluation in the Georgia Budgetary Process." *Public Budgeting & Finance*, Spring : pp. 67~82.
- Lee, Robert D. 1991. "Developments in State Budgeting : Trends of Two Decades." *Public Administration Review*, 51(3), May/June : pp. 254~262.
- Lewis, V. B. 1988. "Reflections on Budget Systems." *Public Budgeting & Finance*, Spring : pp. 4~19.
- McCaffery, J. 1984. "Canada's Envelope Budget : A Strategic Management System." *Public Administration Review*, July/August : pp. 316~323.
- Mirrlees, J. 1976. "The Optimal Structure of Incentives and Authority within an Organization." *The Bell Journal of Economics*, 7(1) : pp. 105~131.
- Polivka, Larry & B. Jack Osterholt. 1985. "The Governor as Manager : Agency Autonomy and Accountability." *Public Budgeting & Finance*, Winter : pp. 91~104.
- Schick, Allen. 1990. "Budgeting for Results : Recent Developments in Five Industrialized Countries." *Public Administration Review*, January/February : pp. 26~34.
- Senge, Stephen V. 1986. "Local Government User Charges and Cost-Volume-Profit Analysis." *Public Budgeting & Finance*, Autumn : pp. 92~104.
- Wholey, Joseph S. & Harry P. Hatry. "The Case for Performance Monitoring," *Public Administration Review* (November/December 1992), Vol. 52, No. 6, pp. 604~610.