

# 우리나라와 외국의 성과주의 예산제도

2004. 8

전택승

## 序 言

1990년대에 들어서 선진국의 재정운영은 큰 변화를 겪어 왔다. 그 중에서도 가장 주목할 만한 변화는 재정의 성과를 관리하고 이를 재정운영의 중심으로 하는 정부운영방식의 도입과 실행이다. 이와 같은 변화를 통털어 『신공공관리적 정부개혁』이라고 부른다. 신공공관리하에서는 부처의 재정운영에 대한 자율권을 강화한다. 반면, 신공공관리에서는 강화된 부처의 자율권 강화를 견제하는 수단으로, 재정의 성과를 재정운영의 기준으로 제시하는 것을 핵심으로 삼는다. 이미 OECD 27개 국가에서 성과중심의 재정운영체도를 시행하고 있다.

신공공관리적 정부개혁의 핵심에서는 성과주의 예산제도가 있다. 이는 부처가 재정운영의 자율권을 바탕으로 사업을 제대로 수행하는지를 알아보기 위한 사업성과의 점검과 평가의 필요성에 의해서 시발되었다. 즉, 성과주의 예산제도에서는 재정사업의 성과를 재원의 투입측면보다는 사후적인 구체적인 성과에 근거하여 평가하며, 평가결과를 예산배분에 반영한다.

우리나라도 지난 2003년부터 성과관리제도(Performance Management System)를 시행하고 있다. 과거 3년간의 성과관리제도의 시범사업 경험을 바탕으로 하여 도입된 성과관리제도는 예전에 선진국들이 겪은 바와 같이 현재 우리나라 재정개혁의 핵심을 이룬다. 성과관리제도는 재정운영의 성과를 중심으로 사업을 평가할 것을 요구할 뿐만이 아니라, 재정운영을 담당하는 각 부처의 사업추진 방향과 과정을 근본적으로 변화시켜 재정의 성과를 제고하는

것을 목적으로 하고 있다.

이와 같이 성과관리제도가 우리나라의 재정운영의 근본적인 변화를 요구함에도 불구하고, 성과관리제도에 대한 이해가 부족한 것이 현실이다. 특히 우리나라의 성과관리제도가 외국의 유사제도에서 많은 부분 답습하고 있는 점에서 외국의 유사제도를 이해하는 것이 중요하다.

따라서 본 연구에서는 우리나라의 성과관리제도와 유사한 제도를 운영하고 있는 미국 등 선진국의 성과주의예산제도의 추진 현황을 중점적으로 살펴보고자 한다. 또한 우리나라의 기존의 정부업무평가제도 등 성과평가 관련 제도들 간의 관계를 살펴보고자 한다. 즉, 본 보고서는 성과관리제도 관련 정책입안자, 연구자들에게 제도의 추진을 위한 기반지식을 제공하고자 하며, 나아가 정책수립의 시사점을 제공하고자 한다.

본 보고서는 경희대학교 전택승 교수에 의해서 집필되었다. 저자는 본 연구의 집필에 도움을 준 본원의 박기백 박사, 박노옥 박사, 최준욱 박사에게 감사하고 있다. 또한, 익명의 논평자들의 고귀한 조언에도 감사하고 있다. 마지막으로 본 연구의 집필에 도움을 준 본원의 강미정 연구원과 변경숙 연구조원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2004년 8월

韓國租稅研究院

院長 崔 鏞 善

## <요약 및 정책시사점>

본 연구에서는 선진국의 성과주의 예산제도 추진 과정과 현 주소를 살펴보았다. 이와 같은 분석을 통해서 우리나라의 성과 관리제도의 운영에 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 우리나라에서도 성과와 예산을 연계하기 위한 방안으로 미국식 PART의 도입을 고려할 수 있다. 미국의 PART는 사업성과를 객관적인 기준에 의해서 평가할 수 있게 함으로써 성과를 예산에 연계하는 단계에서 부처와 예산처 간 의견조율을 보다 원활히 할 수 있게 해 주며, 사업성과를 예산에 연계해 줄 수 있는 기초자료의 역할을 한다. 우리나라에서도 과거 수십 년의 예산배분의 경험을 바탕으로 예산과 성과를 연계할 수 있는 객관적인 기준은 마련할 수 있을 것이다. 즉, 기획예산처 예산실의 경험을 바탕으로 예산배분을 하는 담당자가 예산배분을 결정하는 데 필요한 정보를 우리나라식의 PART에 담으면 된다. 물론 유사사업 간 균형 있는 평가를 위해서는 우리나라의 재정사업을 사업의 목표, 추진수단, 대상과 성과 등에 따라서 분류하고, 각각의 분류된 사업을 평가하기에 적합한 기준을 개발하여, 우리나라식의 PART가 균형 있는 평가를 할 수 있도록 하는 것이 큰 과제로 남아 있다.

둘째, 연구개발사업의 경우에는 사업평가시에 외부평가와 서베

이를 적극적으로 활용하는 것이 중요하다. 외국의 사례에서도 보듯이 연구개발사업의 성과는 정량적인 지표만으로 사업의 성과를 판단하기에 어려움이 있다. 보다 정확한 성과평가를 위해서는 외부평가에 의한 정성적인 평가가 중요한 역할을 할 수 있다. 특히, 우리나라의 경우에 사업평가를 할 수 있는 기초적인 자료가 부족하여 계량적인 평가에만 의존하기 어려운 상황에서 이를 보완하기 위해서는 전문적인 외부평가를 활용하는 것이 대안이라고 판단된다.

셋째, 사업성과에 대한 책임소재를 명확히 해야 한다. 영국은 부처의 성과계획서에 사업의 성과에 대한 책임소재를 분명히 하고 있다. 이는 부처의 장으로 하여금 보다 사업을 책임성 있게 추진하도록 하는 인센티브로 작용한다. 물론 보다 적극적인 방법은 부처의 장관과 대통령 간 성과계약(performance contract)을 체결하는 것이다. 이는 장관으로 하여금 자신의 부처운영의 목표를 명확히 하고, Top-down 방식으로 주어진 재원의 목표에 맞추어 지출할 수 있게 하는 인센티브를 부여한다.

마지막으로, 대규모 사업이나 재정적, 국가적인 측면에서 중요한 사업의 경우에는 사업평가를 통해서 보다 정밀한 평가가 요구된다. 캐나다, 호주 등의 국가에서는 사업평가(program evaluation)를 성과평가의 방법으로 적극적으로 활용하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 사업평가는 부처가 중앙에서 주어진 지침에 맞추어 자체적으로 사업의 성과를 평가한다. 우리나라에서도 사업평가를 통해서 보다 정확한 사업성과를 평가할 수 있는 기초를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 사업평가의 지침서를 만들고, 사업평가를 위한 기초 자료를 축적하는 것이 선행되어야

한다.

우리나라의 성과관리제도는 다른 선진국과는 달리 정부의 적극적인 의지로 출발하였다. 따라서 정책결정자의 의지가 제도의 성공에 중요한 역할을 한다. 또한 각 부처는 기존의 업무 이외에 성과평가의 업무가 가중된 상황으로, 자칫 성과평가가 형식적으로 될 우려가 있다. 따라서 정책결정자와 각 부처의 장 간 협조가 무엇보다 중요한 상황이다. 따라서 정부의 각 부처와 기획예산처 등이 참여하는 협력체를 성과관리제도 추진의 의견조율 채널로 활용하는 것도 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

## 목 차

I. 서 론 .....	17
II. 우리나라의 성과주의 예산제도 .....	19
1. 서 론 .....	19
2. 성과평가 관련 제도와 성과관리제도 .....	21
3. 성과주의 예산제도 시범사업 평가와 시사점 .....	51
4. 2003년 성과관리제도 .....	73
III. 외국의 성과주의 예산제도 .....	82
1. 서 론 .....	82
2. 미국의 GPRA .....	84
3. 영국의 성과중심 재정개혁 .....	140
4. 뉴질랜드의 산출예산제도 .....	156
5. 기타 국가의 성과주의 .....	163
6. 거시적 관점에서의 성과주의의 국제비교 .....	166
7. 정책 시사점 .....	178
참고문헌 .....	182
부록 1. 사업평가기법(Program Assessment Rating Tool :PART) .....	185

부록 2. 2003-06 SERVICE DELIVERY	
AGREEMENT .....	222
부록 3. 2003-06 PUBLIC SERVICE	
AGREEMENT .....	236
부록 4. AUTUMN PERFORMANCE REPORT .....	248

## 표 목 차

<표 II- 1> 정부업무평가제도의 평가내용 .....	22
<표 II- 2> 2000년 주요정책과제 평가기준 .....	23
<표 II- 3> 정부업무평가의 순기 .....	25
<표 II- 4> 성과관리제도와 정부업무평가제의 비교 .....	28
<표 II- 5> 목표관리제의 평가기준의 분류 .....	31
<표 II- 6> 단위업무별 평가기준 예시 .....	32
<표 II- 7> 2002년 실지감사 현황 .....	36
<표 II- 8> 우리나라 책임운영기관 현황 .....	40
<표 II- 9> 책임운영기관 평가의 공통지표 .....	41
<표 II-10> 사례: 국립중앙과학관의 평가내용 및 지표 .....	42
<표 II-11> 행정자치부 기관 종합평가 항목 .....	43
<표 II-12> Candidates for PBO Status(January 1997) .....	45
<표 II-13> 우리나라의 성과평가 관련제도 비교 .....	50
<표 II-14> 성과주의 예산제도 시범사업기관과 착수연도 .....	53
<표 II-15> 시범사업평가의 평가기준 및 점수배분 .....	59
<표 II-16> 시범기간별 종합평가결과 .....	64
<표 II-17> 선행부처 .....	74
<표 II-18> 2003년도 성과관리제도 추진 계획 .....	75
<표 II-19> 2004년 이후 성과관리제도 추진 계획 .....	76
<표 II-20> 예산(기금)계정의 합산·통합·분활의 예 .....	77
<표 II-21> 바람직한 성과지표의 성격 .....	79
<표 III- 1> 주요국의 성과주의 예산제도 .....	82

<표 III- 2> GPRA의 목표 .....	85
<표 III- 3> GPRA 규정 .....	85
<표 III- 4> 미국 에너지부 전략 목표와 예산·인력 .....	87
<표 III- 5> 에너지 자원 분야의 사업단위, 예산, 달성 목표와의 관계 .....	88
<표 III- 6> 지표탄광실(OSM)의 사업성과 요약보고서 (2001 회계연도) .....	89
<표 III- 7> 5개 성과예산서 시범기관 .....	90
<표 III- 8> OMB의 성과예산서 시범사업의 결과보고 요약·	91
<표 III- 9> 미국 성과체계와 예산서체계의 비교 .....	92
<표 III-10> Agencies Show Progress in Linking Plans and Budgets, Fiscal Years 1999 Through 2002 .....	94
<표 III-11> ACF Used Aggregation and Consolidation to Link Program Activities to Sets of Performance Goals .....	95
<표 III-12> EPA Consolidated Funding Allocations by Strategic Objective .....	96
<표 III-13> NRC Linked Program Activities and Funding Allocations by General Goal .....	97
<표 III-14> Forest Service Linked Multiple Budget Accounts With Multiple Strategic Objectives .....	98
<표 III-15> 사업평가 분야별 배점 : 자본사업 분야 .....	100
<표 III-16> 분야별 배점 : 연방정부 직접사업(분야 1) .....	101
<표 III-17> 분야별 배점 : 연방정부 직접사업(분야 2) .....	101
<표 III-18> 분야별 배점 : 연방정부 직접사업(분야 3) .....	102
<표 III-19> 분야별 배점 : 연방정부 직접사업(분야 4) .....	103
<표 III-20> 사업성과 평가시 분야별 내용 .....	104

<표 III-21> 사업성과 평가시 사업 종류별 내용 .....	104
<표 III-22> 농업부문 사업의 효율성 평가 결과 (농림부 예산서) .....	105
<표 III-23> 경제영향평가를 위한 산출 및 결과영향변수 .....	114
<표 III-24> NIST의 경제영향평가의 실례 .....	115
<표 III-25> 연구평가에 사용되고 있는 현행 평가방법의 요약 .....	116
<표 III-26> PSA 지침서의 핵심내용 .....	144
<표 III-27> PSA - Department for Culture, Media and Sport .....	146
<표 III-28> PSA for cross-departmental policy area: Action Against Illegal Drug .....	147
<표 III-29> PSA에 참여하는 18개 부처 .....	148
<표 III-30> 영국 문화부의 가을성과보고서 (Autumn Performance Report) .....	149
<표 III-31> Criminal Justice System의 SDA .....	151
<표 III-32> Technical Notes for Deaths form killer diseases .....	152
<표 III-33> 1998년 이후 영국정부의 성과중심 재정운영방안 요약 .....	154
<표 III-34> 뉴질랜드 예산의 승인 유형 .....	157
<표 III-35> 뉴질랜드 예산서 (Vote Tourism 예) .....	159
<표 III-36> 에너지 분야의 항별 항목과 산출내용 .....	160
<표 III-37> 구매된 산출 요약(뉴질랜드 재무부) .....	160
<표 III-38> 뉴질랜드의 산출예산 산정 과정 .....	161
<표 III-39> 미국과 뉴질랜드의 성과주의 비교 .....	162
<표 III-40> 국가별 성과주의 도입 개요 .....	164

< 丑 III-41 >	Approaches to Annual Planning and Measurement in the Four Countries .....	167
< 丑 III-42 >	Examples of Performance Measures Used by the Four Countries .....	170
< 丑 III-43 >	Approaches to Reinforcing Accountability for Performance in the Four Countries .....	174
< 丑 III-44 >	Approaches to Providing Managerial Flexibility and Incentives in the Four Countries .....	177

## 그림목차

[그림 II- 1] 성과관리제도의 관련제도 .....	20
[그림 II- 2] 정부업무평가제의 평가체계 .....	26
[그림 II- 3] 목표관리제의 순기(2000년 기준) .....	30
[그림 II- 4] 직부성과관리제도의 흐름 .....	35
[그림 II- 5] 성과급 보수제도의 체계 .....	38
[그림 II- 6] 공공부문 성과평가제도 .....	49
[그림 II- 7] 성과관리제도의 효과 .....	51
[그림 II- 8] 성과지표의 성격별 분포 .....	61
[그림 II- 9] 성과지표의 계량화 비율 .....	62
[그림 II-10] 시범기관별 성과지표 성격(평균) .....	62
[그림 II-11] 시범기관별 성과지표의 계량화 여부 .....	63
[그림 II-12] 22개 선행부처의 성과지표 성격별 비중 .....	78
[그림 III- 1] 세부사업의 통합·분할·합산의 예시 .....	93
[그림 III- 2] 국립표준기술원에서의 기획 및 성과평가 과정 .....	107
[그림 III- 3] 국립표준기술원(NIST)의 외부평가 메커니즘 ..	108
[그림 III- 4] GPRA에서 요구하는 성과측정 과정의 4단계 비교 .....	109
[그림 III- 5] 기술기반산업의 경제모형 .....	113
[그림 III- 6] 성과와 예산 연계기준에 따른 등급 사례 .....	138
[그림 III- 7] PSA의 구조 .....	145

## I. 서 론

우리나라에서는 지난 2003년부터 성과관리제도(Performance Management System)를 시행하고 있다. 과거 3년간의 성과관리제도의 시범사업의 경험을 바탕으로 하여 도입된 성과관리제도는 현재 우리나라 재정개혁의 핵심을 이룬다. 성과관리제도는 재정운영의 성과를 중심으로 사업을 평가할 것을 요구할 뿐만이 아니라, 재정운영을 담당하는 각 부처의 사업추진 방향과 과정을 근본적으로 변화시켜 재정의 성과를 제고하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히, 우리나라의 성과관리제도는 성과와 예산의 연계에 앞서 부처의 사업성과를 관리하고 사업의 효율성을 제고하게 하는 데 보다 초점을 맞추고 있으며, 이는 재정운영의 근본적인 변화를 의미한다.

위와 같이 성과관리제도가 우리나라의 재정운영의 근본적인 변화를 요구함에도 불구하고, 성과관리제도를 추진하고 있는 주체는 새로운 제도에 대한 이해가 부족한 상황이다. 특히 우리나라의 성과관리제도가 외국의 유사제도에서 많은 부분 답습하고 있는 점에서 외국의 유사제도를 이해하는 것이 중요하다. 또 한편으로는 과거의 시범사업의 잘된 점과 잘못된 점을 명확히 이해하여 현재의 제도시행의 착오를 줄이는 노력이 필요하다.

따라서 본 보고서의 초점은 우리나라의 성과관리제도와 유사한 제도를 운영하고 있는 미국, 영국 및 기타선진국의 성과관리제도의 추진내용을 살펴보고자 한다. 또한 과거 2년간의 시범사업에 대한 종합평가를 통해서 현재의 성과관리제도가 나아가야 할 방향에 대해서 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 우리나라의 성과관리제도를 검토하며, 시범사업의 평가결과를 분석하였다. 제3장에서는 선진국의 성과관리제도에 대해서 논의하고자 한다. 주요 분석 대상국가로는 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드의 4개국을 선택하였다. 제3장의 2절에서 5절까지는 각국의 성과예산제도의 발전과정을 살펴보았다. 특히 제3장 6절에서는 성과예산제도의 다양한 측면에서 국가간 비교정태분석을 시도하였다. 마지막으로 우리나라의 성과관리제도의 추진에 있어서 시범사업결과와 외국의 성과예산제도가 주는 시사점을 제3장의 7절에 정리하였다.

## Ⅱ. 우리나라의 성과주의 예산제도

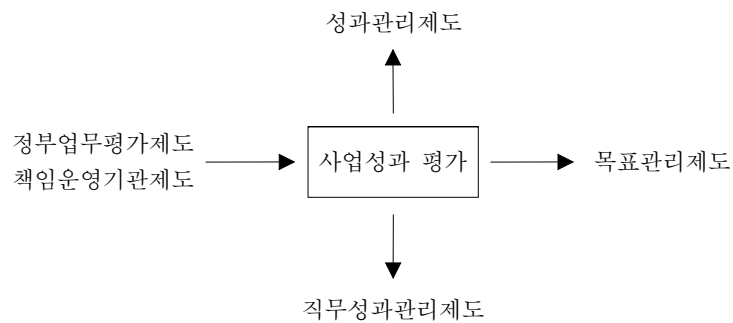
### 1. 서 론

2003년의 성과관리제도는 선행 제도의 문제점을 보완하고, 체계적이며 통합적인 성과평가 체계를 확립하기 위해서 도입되었다. 이전 3년간의 시범사업 경험을 바탕으로 도입된 성과관리제도는 우리나라 재정개혁의 핵심을 이룬다.

현재 우리나라에는 기획예산처가 추진하고 있는 성과관리제도 이외에도 여러 가지 재정의 성과를 평가하는 제도가 공존하고 있다. 즉, 평가대상 기관을 총괄적으로 평가하는 정부업무평가제도와 개인의 성과평가를 중심으로 하는 목표관리제도와 직무성과관리제도가 있다. 그리고 개인의 성과에 대한 평가를 토대로 성과상여금(보수)을 지급하는 성과급보수제도와 감사원에서 사업성과의 감사를 담당하는 성과감사제도가 있다. 한편 행정자치부의 청 단위 기관에 대해서 성과평가 및 기관평가를 수행하는 책임운영기관제도가 있다. 정부업무평가제도, 목표관리제도, 직무성과관리제도 그리고 책임운영기관제도는 성과관리제도와 동일하게 사업성과를 직접적으로 측정하기 때문에 이런 점에서 위의 제도들 간에는 중복되는 면이 있다. 예를 들어 정부업무평가제도의 주요과제 평가와 책임운영기관제도의 사업성과 평가는 성과관리제도의 사업성과 평가와 매우 유사하다. 반면, 목표관리제도, 직무성과관리제도의 성과평가는 개별적인 성과에 초점을 맞추어 평가대상 기관의 측면에서 사업성과 평가와는 어느 정도 거리가 있다. 따라서 2003년에 본격적으로 도입된 성

과관리제도와 관련 제도와의 조율이 반드시 필요하다. 따라서 본 연구에서는 성과관리제도와 관련된 재정성과평가제도들을 살펴보고, 성과관리제도와 연계방안을 살펴보겠다.

[그림 II-1] 성과관리제도의 관련제도



2003년의 성과관리제도 도입과정을 이해하는 데 앞서 이전 3년간의 시범사업 결과를 이해하는 것은 매우 중요하다. 이는 시범사업의 평가결과가 우리나라에서 성과주의 예산제도를 도입하는 데 필요한 역량과 잠재적인 문제점을 밝혀주고 이를 바탕으로 2003년의 성과관리제도의 도입방안이 마련되었기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 현재의 성과관리제도를 논의하기에 앞서 성과주의 예산제도의 시범사업을 살펴보고 시범사업의 평가결과를 논의하고자 한다.

본장의 마지막에서는 2003년의 성과관리제도에 대해서 논하고자 한다. 논점은 제도 도입의 배경과 초기단계, 향후 진행과정 그리고, 개선되어야 할 점에 초점을 둔다.

## 2. 성과평가 관련 제도와 성과관리제도

### 가. 정부업무평가제도

#### 1) 정부업무평가제도의 개괄

정부업무평가제도는 정부업무의 추진현황 및 집행성과를 종합적으로 평가 및 분석하여 그 결과를 집행과정 및 향후 사업계획 수립에 반영하는 것을 목적으로 한다. 현재 국무조정실의 심사평가조정관실을 중심으로 정부업무평가가 이루어지고 있다. 1961년에 ‘심사분석제도’의 도입으로 시작된 이 제도는 각 부처가 추진하는 주요시책 중 일부 과제만을 평가하기 때문에 단편적이며 객관성이 결여된다는 단점이 지적되어 왔다. 이러한 심사평가제도의 문제점을 보완하기 위해서 2001년 5월에 기관 전체를 총괄적으로 파악하기 위한 정부업무평가제도가 도입되었다. 정부업무평가제도는 ‘정부업무등의평가에관한기본법’에 의거하여 매년도 평가와 관련된 주요 사항 등을 포함한 ‘평가지침’을 작성·시달하여 평가를 실시한다.

2002년 현재, 총 18부, 4처, 16청, 5위원회<sup>1)</sup> 등 총 43개의 중앙행정기관에 대해 기관평가를 실시하고<sup>2)</sup> 지방자치단체는 16개 광역지방자치단체에 대해 평가가 이루어지고 있다.

#### 2) 정부업무평가제도의 평가내용

기관평가는 크게 업무평가, 사업추진 주체의 의지 및 노력 평가,

---

1) 공정거래위원회, 금융감독위원회, 중앙인사위원회, 청소년보호위원회, 국민고충처리위원회

2) 2000년에는 총 17부, 4처, 16청, 3개 위원회 등 총 40개의 중앙행정기관에 대해 평가가 이루어짐.

국민만족도 평가로 구성된다. 업무평가는 부처의 대표 사업을 1~3개 선정하여 평가하는 주요 정책과제에 대한 평가와 국정과제 및 국민의 관심도가 높은 현안과제에 대해 평가하는 특정과제에 대한 평

<표 II-1> 정부업무평가제도의 평가내용

평가 항목		내 용
주요 정책과제 평가		- 평가대상 기관의 1~3개의 대표사업 평가 - 평가기준은 성과주의 예산제도의 사업평가 기준과 유사(표 III-3 참조)
특정과제 평가	국정과제 추진상황 종합점검	- 국정과제를 중심으로 중앙과 지방정부의 사업을 현장점검 위주로 조사 및 평가
	현안과제 평가	- 정책평가위원회가 수시로 평가대상 과제를 발굴하여 평가
정책추진 역량평가	기관운영 혁신노력 평가	- 기관운영과 관련된 분야의 성과를 측정하여 평가 - 정책평가위원회의 평가결과를 심의하여 기관평가에 반영 예) 2000년을 기준으로 지식기반 정부 구현 노력, 정책추진의 법제화, 부패방지 노력 등을 중심으로 평가지표를 설정하여 평가
	자체평가 수행노력 평가	- 자체 평가한 결과를 바탕으로 과제선정 및 계획수립, 평가과정 및 내용, 평가결과의 환류 등을 평가 - 정책평가위원회의 평가결과를 심의하여 기관평가에 반영
민원서비스의 고객만족도		- 민원인의 만족도를 전문설문기관에 의뢰하여 조사(당해연도 결과와 전년 대비 향상도를 평가) - 평가결과는 기관평가에 반영
지방자치단체 평가		- 행자부가 시·도의 의견을 수렴하여 평가계획을 수립하고 결과를 정책평가위원회에 보고 - 중앙기관과 마찬가지로 주요 시책과제 평가, 추진역량 평가, 주민만족도 평가를 구분지어 평가

자료: 고영선(2001) 내용을 정리.

가로 구분된다. 그리고 추진역량의 평가는 부처의 정책추진 역량과 의지를 기관운영 혁신 노력과 자체평가 수행 노력을 중심으로 하여 이루어진다. 국민만족도 평가는 민원서비스의 만족도와 국민의 정책에 대한 인지도를 설문조사를 통해 분석하고 평가한다.

<표 II-2> 2000년 주요정책과제 평가기준

구분	평가기준	평가 착안사항
정책 형 성	정책목표의 타당성	- 정책목표(전체 목표 및 당해연도 목표)가 명확히 제시되었는가 - 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가
	계획내용의 충실성	- 정책목표 달성을 위하여 하위 정책수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립을 위한 여론수렴, 관련 절차는 충분히 이행되었는가
정책 집 행	시행과정의 효율성	- 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가 <sup>1)</sup>
	시행과정의 적절성	- 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 - 시행과정에서 국민 및 이해당사자에게 제대로 알리고 있는가
정책 성 과	목표 달성도	- 사업추진 결과 당초 설정한 계획목표는 달성되었는가
	정책의 효과성	- 국민의 입장에서 해당 정책의 효과가 실질적으로 나타나고 있는가

주: 1) 동 착안사항은 시범평가 착안사항으로서 평가시 가점부여 항목으로 활용.

자료: 국무총리 국무조정실 심사평가조정관실(2000).

### 3) 정부업무평가제도의 체계 및 순기

국무조정실 심사평가조정관실에서 정부업무평가제도의 운영과 각급 기관에 대한 기관평가의 실시 및 각 부처의 평가업무에 대한 종합적인 지도·조정 업무를 관장한다. 또한 민간전문가로 구성된 ‘정책평가위원회’를 국무총리 자문기구로서 설치하여 정부업무평가를 지원하고 있으며, 각 부처에는 자체평가의 객관성을 유지하기 위하여 자체평가위원회를 구성하여 운영한다.

각 중앙행정기관은 매년도 주요 업무에 대한 평가를 자체적으로 실시하고 매 반기별로 그 결과를 국무조정실에 보고한다. 1999년부터 중앙정부 차원에서의 지방자치단체에 대한 평가는 국무조정실의 정책평가위원회의 평가 기본방향에 따라 행정자치부에서 담당한다.

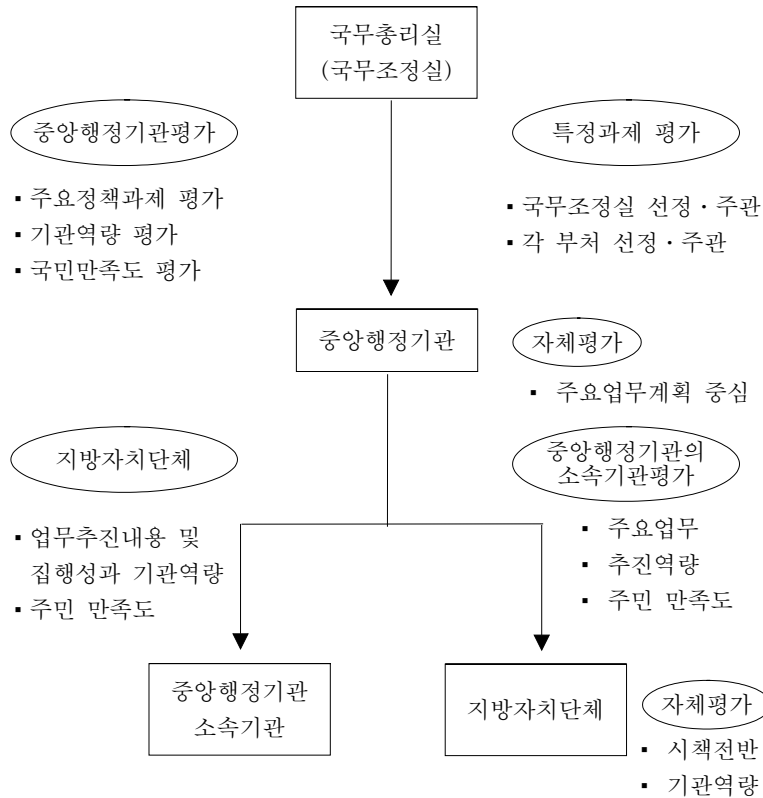
그리고 심사평가 결과는 매년 상·하반기별로 대통령(또는 국무총리) 주재하에 ‘정부업무심사평가보고회’에 보고 되며, 평가한 결과 지적된 문제점은 국무조정실에서 관계 중앙행정기관의 장에게 시달하여 개선하도록 한다. 그리고 관계 중앙행정기관의 장은 시정 요구를 받는 즉시 조치계획을 수립하여 국무조정실에 보고하고 반기별로 조치계획에 따른 이행상황을 국무조정실에 제출해야 한다.

<표 II-3> 정부업무평가의 순기

주요업무계획 수립	각 부처	2월 15일
↓		
심사평가 대상과제 선정 - 주요정책과제 선정 - 자체평가 대상과제 선정	평가주관위원 각 부처	3월 10일
↓		
주요업무 시행계획 수립 - 주요업무 시행계획 작성 (과제별 자체평가계획 포함) - 주요업무 시행계획 검토 및 보완 (주요정책과제)	각 부처  평가주관위원 각 부처	3월 25일  4월 10일
↓		
주요정책과제 평가계획 수립	평가주관위원	3~4월
↓		
상반기 평가실시 및 결과보고 - 부처 자체평가결과 제출 · 자체평가 대상과제 평가결과 · 정책추진역량 평가결과 · 평가결과 조치사항에 대한 이행상황 - 상반기 평가결과 보고	각 부처  심사평가보고회	5월~7월  6월 30일  7월 하순
↓		
하반기 평가실시 및 결과보고 - 부처 자체평가결과 제출 · 자체평가 대상과제 평가결과 · 정책추진역량 평가결과 · 평가결과 조치사항에 대한 이행상황 - 2000년 평가결과 보고	각 부처  심사평가보고회	8월~12월  11월 10일  12월 중순

자료: 국무총리 국무조정실 심사평가조정관실(2000)

[그림 II-2] 정부업무평가제의 평가체계



4) 정부업무평가제도의 특징 및 이슈

정부업무평가는 종합적인 기관평가에 역점을 두는 제도로서 주요 사업 및 과제를 평가하여 사업성과를 평가하고, 기관의 추진역량 및 의지를 평가하여 기관의 업무수행능력을 평가한다. 정부업무평가는 주로 정부업무 집행결과에 대한 사후적 평가이며, 문제점 발생시 시정조치를 한다는 점에서 감사와 유사한 기능을 하고 있다. 그러나 정부업무평가는 현재 다음과 같은 몇 가지 문제점이 있다.

첫째, 국무조정실의 업무가 너무 과다하다. 예를 들어 평가대상 과

제의 선정, 주요업무 시행계획 검토, 과제별 평가계획 작성, 평가 및 평가보고서 작성, 기관역량 평가, 특정과제 평가, 각급 행정기관의 자체평가 시행점검, 지방자치단체 평가대상의 선정을 모두 국무조정실이 담당하고 있다. 둘째, 타 평가제도와의 중복성이다. 따라서 목표관리제 및 향후 성과주의와의 중복성에 대한 조종이 필요하며, 역량평가를 위한 기준과 기법에 대한 구체적인 설정방안에 대한 연구가 향후에 필요하다.

#### 5) 성과관리제도의 정부업무평가제도에 대한 차별성

성과관리제도와 정부업무평가제도는 다음과 같은 차별성을 가진다. 성과관리제도는 예산이 수반되는 개별 사업에 대해서 관리가 이루어지기 때문에 재정지출의 효율성과 효과성을 추구하는 반면 정부업무평가는 예산/비예산 사업을 포괄하므로 성과를 예산편성과 연결하기 어렵다. 그리고 성과관리제도는 재정사업 성과를 관리·평가하는 제도인 반면 정부업무평가제도는 종합적인 기관평가로 정부업무평가제도의 추진 역량, 만족도 등은 개별사업 평가기준이 아니다.

성과관리제도는 부서의 임무, 중장기계획(전략계획), 성과목표 및 지표, 사후 검증 등 체계적인 형태를 가지고 있으나 정부업무평가제도는 평가과제 대상 선정기준 등이 불명확하고, 평가기준도 가변적이다. 성과관리제도에 비해 정부업무평가가 비체계적이다.

또한 성과관리제도와는 달리 정부업무평가제도는 환류가 불완전한 형태이다. 성과주의 예산제도는 결과가 다음 예산 편성시에 반영되는 구조로 계획, 예산 배정, 집행, 평가, 환류의 일관된 형태를 가진다. 반면 정부업무평가제도는 평가결과를 부서의 확대/축소, 예산 증감 등에 환류하는 것이 불가능하며 현재는 평가 지적사항의 반영

도를 다시 평가하는 수준이다. 다만 평가결과의 보고가 기관의 관심 사항이다.

<표 II-4> 성과관리제도와 정부업무평가제의 비교

	성과관리제도	정부업무평가제
평가사업 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 예산사업 중심</li> <li>· 예산에서 비중이 큰 사업과제(예산심의와 연관)</li> <li>· 일반적인 재정활동을 대표하는 과제 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 정책과제 중심</li> <li>· 정책적인 목표 및 정치적인 우선순위에 따른 사업선정</li> <li>예: 대통령직 인수위 100대 과제</li> <li>· 지속적이며 기본적인 과제보다는 정책적으로 우선순위가 높은 과제 선정</li> <li>- 과제선정이 정권의 정책목표에 따라 이를 수행하기 위한 사업선정</li> <li>· 개혁과제 중심</li> </ul>
중심과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과관리 중심</li> <li>· 사업계획의 수립과 사업추진 과정에 중점</li> <li>· 성과평가는 성과관리 결과를 예산에 반영하기 위한 수단에 불과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과평가 중심</li> <li>· 정부업무 시행결과에 대한 사후평가가 중심</li> <li>· 문제점 발생시 시정조치를 취한다는 점에서 감사의 기능도 있음</li> </ul>
제도의 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과관리 및 재정의 효율성 증대</li> <li>· 성과결과의 예산반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관의 전반적인 평가</li> <li>· 평가결과를 예산편성과 연결하는 고리가 없음</li> <li>주요 국정사업 평가</li> <li>· 주요 예산사업은 아님</li> </ul>
예산과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과결과와 예산심의 간의 구체적인 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산과의 연계 미흡</li> <li>주요 정책과제 평가기준은 예산심의의 기초 자료로서 구체적이지 못함</li> <li>· 성과평가 결과를 예산에 연계하기에는 지나치게 포괄적</li> </ul>
전반적인 재정정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대표적인 정부의 재정활동에 대한 파악이 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정권의 핵심과제 중심</li> <li>· 일반적이며 전반적인 재정활동의 상황을 파악할 수 없음</li> </ul>

<표 II-4>의 계속

	성과관리제도	정부업무평가제
평가방법	- 계량적인 성과평가에 중점	- 계량적인 평가와 비계량적인 평가의 혼재
요약정보	- 우와 동	- 평가대상 사업의 평가결과를 분야별로 정리 · 예: 경제, 정부, 사회, 미래 부분

### 나. 목표관리제도

#### 1) 목표관리제도의 개괄

목표관리제도는 관리직 공무원의 업무성과를 평가하여 정책추진의 인센티브 제공과 성과에 상응하는 정당한 보상을 제공함으로써 공직사회 내 경쟁을 강화하는 것을 목적으로 한다. 이는 상·하 관리자가 조직의 공동목표와 책임을 명확하게 하고, 이를 조직의 운영 지침으로 활용하여 구성원의 업적을 평가하는 과정으로 개인의 실적에 대하여 조직목표 달성에 대한 기여도에 따라 보상하도록 하는, 관리직 공무원들에게 유일한 개인별 평가시스템으로 행정기관의 1~4급 공무원을 목표관리제도의 적용대상으로 하고 있다.

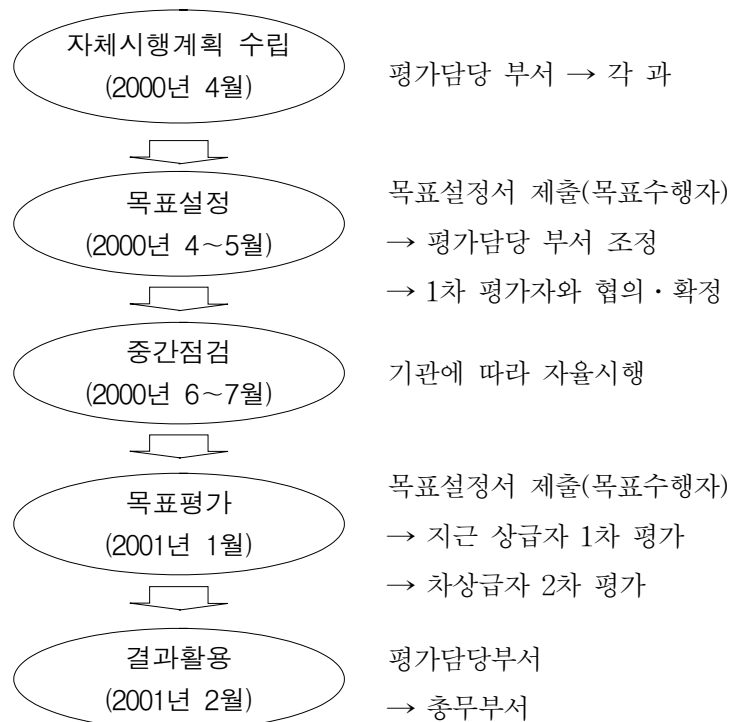
#### 2) 목표관리제의 순기 및 체계

목표관리제는 다음과 같은 흐름으로 운영된다. 연초에 관리직 공무원의 성과를 평가하기 위해서 각자의 목표를 수립하고 4~5월중 각 목표수행자는 목표설정서를 작성·제출한다. 제출된 목표설정서를 평가담당 부서의 조정 및 1차 평가자와의 협의를 거쳐 확정한다. 그리고 6~7월중에는 기관에 따라 자율적으로 중간점검을 실시하고,

다음해 1월 평가대상자는 1·2차 평가자에게 목표평가서를 제출한다. 다음해 2월에는 최종 평가결과를 총무부서로 송부함으로써 목표관리제가 완료된다.

이 성과평가의 1차 평가자는 상급자, 2차 평가자는 차상급자가 담당하며, 일년간의 성과를 기준으로 상급자가 담당한다. 그리고 성과목표 달성은 12월말을 기준으로 다음해 1월에 연 1회 정기 평가한다. 평가한 결과는, 국장급 이상은 ‘공무원보수규정’, 과장급 이하는 ‘공무원수당규정’에 의해 성과결과를 연봉에 반영한다. 뿐만 아니라 ‘공무원임용령’에 의해서 성과결과는 근무평정에도 반영된다.

[그림 11-3] 목표관리제의 순기(2000년 기준)



자료: 행정자치부(2000a).

3) 목표설정 및 평가기준

각 공무원은 1년간의 해당 업무를 통해서 달성할 바를 목표로 수립한다. 이 때 국장급은 7개 이내, 과장급은 5개 이내, 복수직 서기관은 3개 이내로 목표를 설정하며 장기간에 걸친 사업을 추진하는 경우 단년도에 달성할 수 있는 목표를 설정하도록 한다. 목표는 구체적이며 계량화가 가능한 것이 선호되지만, 업무의 성격에 따라 보다 개관적인 목표설정도 가능하다. 그리고 목표는 상·하위 목표간의 연계성이 뚜렷해야 하며, 조직 전체의 목표 아래 하위 담당자의 목표가 수립되어야 한다. 목표 수립과정에서 상·하위자간의 의사소통과 교환이 필수적으로 이루어져야 한다.

목표의 평가기준은 <표 II-5>에서 볼 수 있듯이 성과주의 예산제도의 사업성과 평가와 목표 자체에 대한 평가가 혼합되어 있다.

행자부(2000b)에 따르면 현 목표관리제의 문제점으로서 ‘목표의 설정 및 평가에 따르는 업무부담 과중’과 ‘행정의 성질상 평가의 객

<표 II-5> 목표관리제의 평가기준의 분류

평가 기준	내용
목표 자체에 대한 평가	목표내용의 중요성
	목표내용과 추진의 창의성
	목표내용과 추진의 난이도
	목표수행 과정의 적시성
사업성과 평가	목표추진의 능률성
	목표의 달성도
	목표달성의 효과성

관성 확보 곤란'이 지적되고 있다. 각 부처는 객관적이며 효율적인 평가기준을 마련하는 데 어려움이 있을 것이다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고 얼마나 명확한 평가지표를 개발할 수 있는가가 목표관리제의 성공 여부를 판가름하게 된다. 이에 따라 행자부는 목표달성 평가의 객관성을 확보하기 위해 업무의 평가기준을 <표 II-6>에서와 같이 제시하고 있다.

<표 II-6> 단위업무별 평가기준 예시

기 준	등 급		
	하	중	상
목표 내용의 중요성	일상적 업무로서 조직 유지를 위한 기본기능으로서의 중요성이 있음	국가사회에 예상되는 파급영향은 적으나 조직의 발전적 측면에서 중요성이 인정됨	국가사회에 예상되는 파급영향과 조직발전 측면에서 중요성이 지대함
목표 내용과 추진의 창의성	행정 분야에서 일반적으로 추구하는 목표이며, 추진과정의 아이디어도 통상적임	행정 분야에 선례는 종종 있으나, 추진과정의 아이디어가 돋보임	행정 분야에서는 혁신적인 내용이며, 추진과정에서도 아이디어도 획기적임
목표 내용과 추진의 난이도	목표설정과 추진시 통상의 업무지식이 요구되며, 소요시간, 위험도 등 업무부담도 보통 수준임	목표설정과 추진시 많은 업무지식과 상당한 수준의 업무부담이 요구됨	목표의 설정과 추진시 풍부한 전문지식과 적극적인 노력이 요구되며, 업무부담도 과중함
목표 수행 과정의 적시성	목표달성에 필요한 과정상의 조치들이 간혹 지연되는 경우가 있었음	목표달성에 필요한 과정상의 조치들이 적시에 수행되었음	목표달성에 필요한 과정상의 조치들이 많은 어려움에도 불구하고 적시에 수행되었음

<표 II-6>의 계속

기 준	등 급		
	하	중	상
목표 추진의 능률성	목표의 추진과정에서 예산이나 인력, 시간 등 자원을 통상적 수준만큼 투입하였음	목표의 추진과정에서 예산이나 인력, 시간 등 자원투입을 절약하였음	목표의 추진과정에서 예산, 인력, 시간 등 자원을 최소한으로 투입하였음
목표의 달성도	계획된 목표의 내용과 일정 준수에 많은 차질이 있어 목표달성으로 보기 곤란함	목표를 달성하기는 했으나 계획된 목표의 내용이나 일정 준수에 차질이 있었음	계획된 목표의 내용과 일정을 차질 없이 달성하였음
목표 달성의 효과성	목표달성의 결과가 행정환경이나 고객 만족의 개선에는 변화를 주지 못할 것으로 예상됨	목표달성의 결과가 행정환경이나 고객 만족의 개선에 도움이 될 것으로 예상됨	목표달성의 결과가 행정환경이나 고객 만족의 개선에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨

자료: 행정자치부(2000a).

#### 4) 목표관리제도의 특징 및 이슈

목표관리제는 개인과 조직의 목표를 연결하여 공동의 목표를 달성하는 데 효율성을 제고하고 책임을 분명히 하는 데 유용한 제도로 개개인의 성과를 높이는 인센티브를 제공한다. 반면, 목표관리제의 가장 큰 맹점은 성과평가에 공무원의 승급과 관련되어 서열부여를 위한 상대평가가 이루어질 수 있다는 점이다. 따라서 이러한 이유로 사업성과에 대한 객관적인 평가가 이루어지기 어렵다.

목표관리제의 주된 취지는 조직의 목표에 부합되는 개인의 성과를 평가하여 생산성을 증대시키는 것이다. 조직(기관)의 성과는 성과주의하의 사업성과로 측정·평가하는 것이 바람직하다. 개인들의

성과의 합이 조직의 성과와 반드시 일치하지는 않지만, 일관성은 유지되어야 한다. 이를 위해서는 개인의 목표와 사업평가의 목표와의 연계성을 높이는 것이 필수조건이다. 목표관리제는 앞에서 지적한 사업성과 평가에 대한 객관성과 중립성이 보장되기 어려운 점이 있기 때문에 성과관리제도를 통한 보다 포괄적이며 객관적인 평가가 필요하다.

#### 다. 직무성과관리제도

##### 1) 직무성과관리제도의 개괄

직무성과관리제도(PMS ; Performance Management System)는 중앙인사위원회가 주관하여 직무분석을 통해 도출된 직위별 성과목표를 설정·관리·평가하고 그 평정결과를 인사·보수·업무개선 등에 활용하는 것을 목적으로 한다<sup>3)</sup>.

직무성과관리제도의 목표설정 및 평가체계는 목표관리제도와 매우 유사하다. 목표관리제와 같이 목표설정 및 평가체계는 성과목표의 설정과 성과지표의 평가를 통해서 이루어지며, 평정단위기간은 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년 단위로 하고, 12월 31일을 평정기준일로 하여 다음 연도 1월중 평정을 실시한다. 단지, 목표관리제가 4급 이상의 관리직 공무원에만 한정된 것에 비해 전체 공무원이 대상이라는 점에서 차이가 있다. 직무성과관리제도의 평정결과는 공무원임용령 제37조 제2항에 의한 목표달성도의 평가결과에 기초 자료로 활용된다.

---

3) 목표관리제도와 직무성과관리제도는 하나의 틀 안에서 운영되고 있다. 그러나 본 연구에서는 목표관리제를 성과관리제도와 대비되는 개념으로 보기 위해서 두 제도를 분리하여 설명하고 있다.

[그림 II-4] 직무성과관리제도의 흐름



2) 직무성과관리제도의 특징

직능성과관리제도는 목표관리제에 비해 보다 업무 및 사업의 결과(outcomes)를 중심으로 업무를 평가하기 때문에 목표 자체에 대한 평가는 크게 중요하지 않다. 직무성과제도는 목표관리제에 비해 보다 개인적인 성과에 초점을 둔다. 따라서 직무성과관리제도는 목표관리제의 보조 개념으로 이해하는 것이 바람직하다.

라. 성과감사제도

1) 성과감사제도의 개괄

성과감사(Performance Audit)는 감사원에 의해 성과감사 대상사업을 종합적으로 성과평가한다. 성과감사는 크게 감사대상 기관의 조직·업무·활동을 평가하는 것과 감사대상 기관의 사업평가로 나눌 수 있다. 사업의 성과평가에 대해서는 사업을 거시적·장기적·동태적인 관점에서 경제성, 효율성 및 효과성을 평가하고 성과평가뿐만 아니라 대안을 제시하는 기능도 한다.

감사원의 전통적인 업무인 재무감사(financial audit)와 더불어 성

과감사의 중요성이 나날이 증대하고 있다. 선진국의 감사원은 성과감사에 보다 많은 비중을 둔다. 예를 들어 미국의 GAO(General Accounting Office), 영국의 NAO(National Audit Office), 캐나다의 OAG(Office of Audit General)가 있다. 우리나라는 1995년 감사원법을 개정하여 성과감사의 기초를 마련하였고, 1999년부터 성과감사가 이루어지고 있다.

## 2) 성과감사제도의 문제점

현재 감사원의 성과감사는 제대로 시행되지 못하고 있다. 성과감사 건수를 살펴보아도 미흡한 실정으로 1999년의 경우 12건으로서 전체 실지감사 328건의 3.7%를 차지하였으나 연 투입인원수로는 15,542명으로 전체 125,036명의 12.4%를 차지한다.

<표 II-7> 2002년 실지감사 현황

(단위: 개, 명)

구 분	사항 수	기 관 수					연인원
		합계	국가기관	지방자치단체	정부투자기관	기타단체	
합 계	86	868	281	359	53	175	121,222
성과감사	35	460	164	187	16	93	55,844
특정감사	51	408	117	172	37	82	65,378

자료: 감사원(2002)

그리고 성과감사는 현재 사업추진이 계획대로 집행되었는지, 사업의 직접적인 산출물에 대해서만 기술하는 경우가 대부분으로 사업성과 중심의 평가가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이렇게 성과감

사가 부진한 이유<sup>4)</sup>는, 감사원이 독립기구가 아닌 행정부에 속해 있어 정부의 중요정책에 대한 이의를 제기하기 어렵고 감사원내에 사업평가를 할 수 있는 전문인력이 부족하기 때문이다. 그리고 감사결과가 기관의 자율성을 침해할 수 있는 우려도 있기 때문이다.

### 3) 성과감사의 향후 역할

현재 감사원의 전문인력 보유상황 및 주변 여건 등으로 미루어 사업성과를 독립적으로 측정하는 것은 어렵다. 그러나 감사원은 사업성과 결과를 검증할 수 있는 유일한 외부기관으로, 성과감사는 외부감사라는 특성을 최대한 활용하여 성과결과를 검증하는 데 유리한 위치에 있다. 따라서 향후의 성과감사는 성과주의 예산제도하의 사업성과 결과를 검증(validification)하고 개선방안을 제시하는 것에 중점을 두어야 한다. 즉, 사업성과 평가결과를 검증하여 국회와 기획예산처의 정책결정을 보조하는 역할이 필요하다.

## 마. 성과급보수제도

### 1) 성과급보수제도 개괄

성과급보수제도는 개인의 업무실적을 평가하여 성과연봉, 성과상여금 등 급여를 차등지급하는 제도로, 공무원이 1년간 추진한 업무실적을 공정하고 객관적으로 평가하여 능력 있고 실적이 우수한 공무원에게 인센티브를 부여함으로써, 공직사회의 경쟁력과 생산성을 제고하고 열심히 일하는 분위기를 조성하는 데 그 취지가 있다.

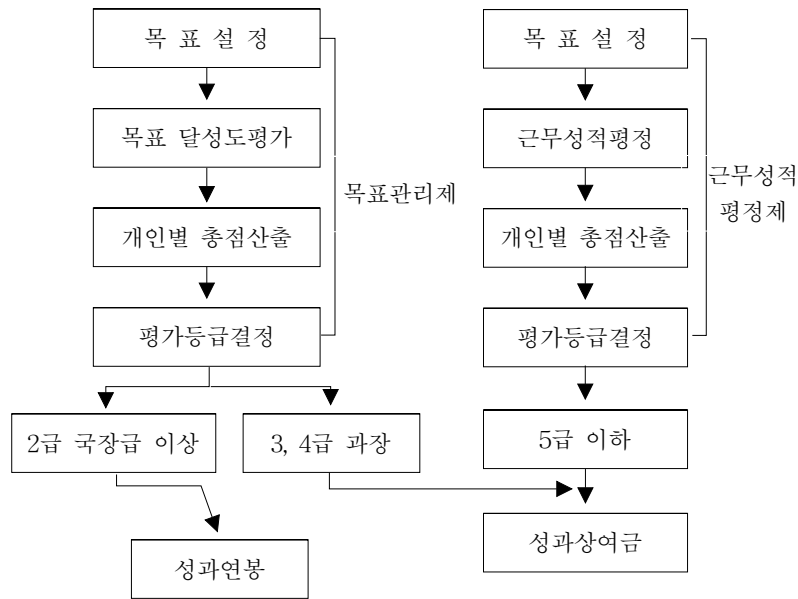
---

4) 아래의 논의는 고영선(2001)을 참조.

2) 성과급보수제도의 평가체계

성과급보수제도의 체계는 4급 이상의 공무원은 목표관리제가 운영되며, 5급 이하는 근무성적평정제<sup>5)</sup>에 다면평가점수 등을 합산한 평가 방식으로 업무실적을 평가한다. 목표관리제 혹은 근무성적평정제를 통하여 업무실적을 점수화하여 서열이 나타나도록 평가하고 이렇게 서열된 점수를 기준으로 가중치를 부여하여 평가점수를 결정한다.

[그림 II-5] 성과급 보수제도의 체계



자료: IFlag(2002).

5) 근무성적평정제는 5급 이하 및 기능직의 성과를 평가하는 제도로 평정대상자의 상급 감독자가 평정을 맡고 평정자의 상급 감독자가 감독을 맡음. 근무성적평정은 근무실적 60%, 직무수행능력 30%, 직무수행태도 10%의 비율로 하고 있으나 성과상여금 지급시에는 그 중 근무실적 평점만을 그대로 활용

근무성적평정제 다면평가의 평가기준은 조직 기여도, 업무성과, 업무량과 난이도, 업무중요도, 업무처리의 적시성 등으로 목표관리제의 평가기준과 유사하다. 평가등급이 결정되면 평가등급에 따라 성과급이 차등 지급되는데, 이때 3급 국장 이상은 성과연봉으로 3급 과장 이하는 성과상여금으로 각각 지급된다.

### 3) 성과급보수제도의 특징 및 이슈

성과급보수제도는 목표관리제와 근무성적평정제의 최종 결과를 반영하여 성과급을 결정, 반영하는 제도이다. 평가기간이 1년인 목표관리제 및 근무성적평정제와의 연계로 인하여 정부조직의 장기적 성과 제고를 도외시할 가능성이 있다. 그리고 목표관리제 등의 성과평가가 서열이나 공무원의 승급조정에 영향을 받는 경우, 성과급보수제도의 원래 취지를 달성하기 어렵다는 점이 있다.

## 바. 책임운영기관제도

### 1) 개괄

책임운영기관제도는 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대해 책임을 지도록 하는 것이다. 책임운영기관이 되기 위해서는 기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하고 성과측정 기준의 개발과 성과측정이 가능한 사무이어야 한다. 그리고 기관운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체 확보할 수 있는 사무이어야 한다. 우리나라는 ‘책임운영기관의설치·운영에관한법률’을 제정하여 정부조직법, 국가공무원법, 예산회계법 등 관련 법률에 대한 특례를 규정하고 있다.

그래서 <표 II-8>에서와 같이 2000년 1월 1일에 10개의 책임운영기관을 시행하여 2001년 1월 1일에는 13개의 기관으로 확대되었다.

<표 II-8> 우리나라 책임운영기관 현황

부 처 별	2000년 (10개)	2001년 시행(13개)
국정홍보처	국립영상간행물제작소	
조 달 청		중앙보급창
통 계 청		충남통계사무소
국 방 부	국방홍보원	
경 찰 청	운전면허시험관리단	
교 육 부		국제교육진흥원
과학기술부	국립중앙과학관	
기 상 청		항공기상대
문화관광부	국립중앙극장	
농 립 부		국립수의과학검역원 국립식물검역소
농촌진흥청	농업기계화연구소	축산기술연구소
산 립 청		임업연구원
보건복지부	국립의료원	국립재활원 국립목포결핵병원
건설교통부	수원국도유지건설사무소 전주국도유지건설사무소	국립지리원 대구국도유지건설사무소
해양수산부		대산지방해양수산청
해양경찰청	해양경찰정비창	

2) 책임운영기관 평가

소속 중앙행정기관별로 ‘기관운영심의회’를 설치하며, 행정자치부는 재평가 및 기관존속여부 심사 등을 위하여 행정자치부장관 소속으로 ‘평가위원회’를 두고 있다.

책임운영기관에 대한 평가는 사업성과 평가와 기관운영 평가를 병행하여 실시한다. 사업의 성과목표를 작성하고 기관별 9~24개(평균 16개)의 평가지표를 사용하여 달성여부를 측정한다. 이 때 평가지표로 계량지표와 비계량지표를 동시에 사용하며 계량지표는 목표와 실적을 비교하는 목표달성도<sup>6)</sup>를 기준으로 산정하고, 비계량지표는 5등급(A~E)으로 구분하여 등급별로 점수를 부여한다. 그리고 공통적으로 전 기관에 적용되는 6개의 공통지표는 <표 II-9>와 같다.

<표 II-9> 책임운영기관 평가의 공통지표

평가분야	평가지표
조직 및 인사관리(10%)	① 성과에 입각한 인사관리의 정착 ② 신축적인 조직관리
재정·회계 및 예산관리(10%)	③ 기업회계제도의 정착 ④ 예산제도 개선 및 경비절감 실적
업무처리 및 수행방식의 개선(10%)	⑤ 전년도 평가결과의 개선조치 및 내용 ⑥ 업무수행 및 효과개선을 위한 업무수행방식의 개선

6) 목표달성도 = (실적/목표) × 100

&lt;표 II-10&gt; 사례: 국립중앙과학관의 평가내용 및 지표

평가분야	평가내용(가중치)	평가지표별 가중치	비고	
산출물의 양(27%)	- 전시활동(16%)	- 이용 관람객수	5%	계량
		- 사이버과학관 이용실적	5%	
	- 과학관 회원수	3%		
- 사이버과학관 회원수	3%			
	- 연구활동(5%)	- 1인당 연구보고서 발간실적	5%	계량
	- 교육활동(6%)	- 중앙과학관 교육참여인원	3%	계량
		- 서울과학관 교육참여인원	3%	
이용자 만족도 조사(12%)	- 과학관 이용자 만족도 조사(12%)	- 전시관 만족도 조사	6%	계량
		- 사이버과학관 만족도 조사	3%	
		- 교육참여 만족도 조사	3%	
기관 활동량(26%)	- 활동량 계량 평가(6%)	- 전시품 작동·체험형 교체비율	3%	계량
		- 자원봉사자 확보실적	3%	
	- 활동량 비계량 평가(20%)	- 전시관리/관람환경 개선활동	4%	비계량
		- 사이버과학관 활동	4%	
		- 행정서비스 개선노력	4%	
		- 과학교육의 내실화	4%	
		- 연구 및 기타활동	4%	
보조적 활동(5%)	- 자체수입실적	- 자체수입실적 비교	5%	계량

이 제도는 자체평가의 내용 및 방법의 타당성, 기관운영의 성과수준, 기관운영 방식 및 내용 등 3개의 평가항목에 대한 측정결과에 가중치를 부여하고 이 세부평가 항목에 대하여 5등급(A, B, C, D, E)으로 구분 평가한 후, 이를 기관별로 종합하여 종합등급(A, B, C, D, E)을 판정한다.

<표 II-11> 행정자치부 기관 종합평가 항목

평가 분야	세부평가 항목
자체평가의 내용 및 방법의 타당성	① 평가과정의 충실성 - 제시된 평가지표 및 평가방식의 적용여부 - 평가의 객관성 및 전문성 확보여부 ② 평가내용의 충실성 - 종합평가 의견의 적절성
기관운영의 성과수준	③ 자체평가에 따른 종합평가 점수 ④ 전년도 대비 성과수준의 개선정도
기관운영 방식 내용	⑤ 사업 및 평가계획의 타당성 - 기관별 운영목표·활동 및 평가계획의 충실성·포괄성 ⑥ 운영심의회 운영의 적절성 - 소집횟수, 심의안건 및 내용 ⑦ 책임운영기관 제도취지에의 부합성 - 핵심제도 개선정도 - 관리상 자율성 활용정도 - 평가결과에 따른 활용계획 및 활용정도

3) 책임운영제도 운영상의 문제점

책임운영제도를 운영하는 데 여러 가지 문제점이 노출되고 있다. 이론적으로 중앙부처는 정책을 세우고, 하부기관인 청은 이를 수행하는 관계이지만 청 단위 기관의 재정활동이 정책에 영향을 미치거나, 그 자체가 정책인 경우도 많다. 따라서 중앙부처와 청 간의 역할 및 책임 분담이 가장 큰 문제점으로 나타나고 있다(영국은 이러한 문제점을 해결하기 위해서 Fraser Figure를 사용하고 있다). 그리고 중앙부처와 청 간의 역할이 불분명함으로 인해서 사업성과에 대한 진정한 책임소재를 파악하기 어렵다. 뿐만 아니라 성과주의 예산제도와 마찬가지로 적합한 성과목표와 지표를 개발하는 것이

어렵다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 사업성과 측정결과를 지표화해야 한다. 영국의 Next Steps에서도 지표화(Indexation)를 사용하고 있는데 이는 우리나라의 가중평균지표와 유사한 것이다.

#### 4) 외국의 책임운영기관제도 현황

외국(특히 영국)의 경우 책임운영기관제도는 성과주의 예산제도의 한 부분으로 인식하고 있으며, 성과주의 예산제도가 마이크로(micro)한 수준에서 반영되는 것으로 인식하고 있다. 따라서 위와 같은 책임운영기관제도의 운영이 우리나라의 성과관리제도의 운영에 주는 시사점이 클 것이라 판단되며, 여기서는 영국의 책임운영기관제도 현황에 대해서 살펴보고자 한다.

영국은 2001년 기준으로 총 131개 기관에 전체 공무원의 4분의 3(375,000명)이 근무하고 있다. 대처수상 집권시기인 1988년부터 10년간 '정부의 관리능력 향상'을 위한 Next Steps 프로그램을 통해 Executive Agencies를 도입하여 시행하고 있다. 이 Next Steps의 가장 큰 목적은 효율적인 사업운영을 통하여 비용을 감축하는 것이다.

그리고 약 2,700개 기관(교육기관 79개 제외)에 공공부문 종사자 중 약 80%가 차지하고 있는 뉴질랜드는 1992년 사업적 정부기관 등을 재무관리 및 회계제도를 적용하는 독립기관(Crown Entity)으로 재편하였다. 감독기관으로서 독립기관 관리자문단을 설치하여 공무원과 민간인이 함께 근무한다.

미국은 1995년 고어(A.Gore) 부통령이 주도하는 NPR에서 일부 기관의 건의에 따라 성과중심조직으로의 전환을 건의하였으며, 대통령직속관리위원회에서 PBO로의 전환기준을 결정하였다. 따라서 1998년 9개 기관을 성과중심조직인 PBO(Performance Based

Organization) 대상기관으로 하였다. PBO의 가장 큰 목적은 사업성과를 증대시키고 부서운영의 자율권을 통한 사업운영의 책임을 명확하게 하는 것이다. 영국의 Next Steps와는 달리 비용감축에 큰 비중을 두지 않았다. 그리고 영국의 Next Steps의 경우는 3~5년마다의 중간평가에서 사업을 Next Steps agency가 추진해야 할지, 민간으로 이양해야 할지를 결정하는 반면, 미국의 PBO는 기관이 PBO 지위를 계속 유지할지를 결정한다. 성과주의 예산제도와 유사한 성과계획서 및 보고서는 다음 예시와 같다.

<표 II-12> Candidates for PBO Status(January 1997)

Agency	PBO Candidates
Commerce	Technical information dissemination (National Technical informations Service)
Commerce	Intellectual property rights (patent and Trademark Office)
Commerce	Seafood inspection (Nation Marine Fisheries Service)
Defense	Defense commissary services(Defense Commissary Agency)
Housing and Urban Development	Mortgage insurance services (Government National Mortgage Association)
Housing and Urban Development	Mortgage insurance services (Federal Retirement and Insurance Service)
Office of Personnel Management	Retirement benefits services
Transportation	Saint Lawrence Seaway (Saint Lawrence Seaway Development)
Treasury	U.S. Mint

<예시> St. Lawrence Seaway Management Corporation의 성과  
계획서(FY 2002/2003)

Mission Statement

Serve the U.S. transportation system by improving the operations and maintenance of a safe, reliable, efficient, and competitive deep draft international waterway, in cooperation with the Canadian St. Lawrence Seaway Management Corporation.

STRATEGIC GOALS

SAFETY, SECURITY, AND THE ENVIRONMENT:

Promote navigation and workplace safety, security, and environmental protection by reducing vessel incidents and employee injuries, increasing protection of facilities, and preventing environmental incidents.

Outcome Goals

- Increase the application of technologies and programs to ensure navigation safety and protection of the river environment.
- Protect critical infrastructure and other navigation and workplace-related assets.
- Improve compliance with navigation and workplace safety and environmental standards.

How We Will Achieve This Strategic Goal

- Implement infrastructure protection measures to enhance maritime security and Northern Border protection.
- Insist on excellence in occupational safety by providing the education, equipment and commitment needed to make the Seaway an accident-free employer.
- Finalize testing and implementation of Automatic Identification System (AIS) / Global Positioning System (GPS) technologies and related systems to enhance system safety.
- Maintain the enhanced vessel inspection program at Montreal to inspect every ocean vessel on the first transit inbound each navigation season, in coordination with the SLSDC's Canadian counterpart and the Canadian and U.S. Coast Guards. The program includes Seaway regulations and fittings, legislated port-state inspection, and the International Safety Management Code (ISM). Other transit-related inspections conducted by SLSDC personnel include ballast water screenings and risk assessment inspections.

- Promote System safety through traffic control procedures; rules and regulations for Seaway transit; vessel speed surveillance; deployment of fixed and floating navigation aids; operation of weather and visibility meters; vessel inspections, routine and for cause; water level and rate of flow monitoring; and vessel customer exit survey recommendations.
- Maintain and improve our capability to react to a hazardous materials spill by conducting simulated Emergency Response Exercises, and updating our spill response plan and equipment accordingly. Continuously improve teamwork of regional government agencies to respond to an incident through training, simulations and actual incident critiques.

Performance Measures

CY data sourced from the SLSDC offices of Lock Operations, Engineering and Strategic Planning, and Maintenance and Marine Services. Annual historical data for baseline measurement is included in annual performance agreements, performance plans, and budget justifications.

Selected historical data are shown below.

- Increase the percentage of ocean vessel first-transit-inbound inspections at Montreal, outside of U.S. waters, each navigation season:

CY 1997	100%
1998	100
1999	100
2000	100
2001	100

- Maintain annual Emergency Response Plan training and simulated activations.
- Conduct risk assessment inspections, during heightened security periods as determined by U.S. federal security and law enforcement authorities, of every foreign flagged cargo and tank vessels, cruise ship with more than 150 passengers, and inland tank vessel, in Montreal, prior to entering U.S. waters.

5) 책임운영기관제도의 특징

책임운영기관제도는 성과주의와 정부업무평가제도가 혼합된 형태로, 사업성과 측정은 성과관리제도의 기본구조를, 기관운영 종합평가 등은 정부업무평가제도의 성격을 가진다. 책임운영기관은 성과

를 바탕으로 예산운영의 자율권을 가지며 이를 책임운영기관 특별회계가 뒷받침한다. 따라서 성과주의와는 달리 기획예산처나 국회가 예산운영에 관여할 수 있는 여지가 적다.

#### 6) 성과관리제도와의 연계

책임운영기관은 예산규모가 작아 책임운영기관제도만으로는 정부 전체의 포괄적인 재정운영 모습을 파악할 수 없다. 그래서 주요 예산사업 정도의 예산규모와 전 부처에 걸친 성과관리를 통해서만 전체 재정의 성과관리가 가능하다. 그리고 큰 규모의 사업을 집행하는 중앙부처에 예산운영에 대한 완전한 자율권을 부여할 수는 없다. 성과주의 예산제도 시범사업에서 보았듯이 중앙부처에서 책임운영기관제도와 같은 전체사업에 대한 성과평가는 어렵다<sup>7)</sup>.

책임운영기관제도는 소규모 기관에 적합한 성과관리제도의 적극적인 형태로 책임운영기관은 성과관리제도의 틀 안에서 이를 적극적으로 적용하여 사업성과평가, 기관운영평가, 인사 및 성과상여금을 통합적으로 관리하는 것이 바람직하다. 하지만, 미국의 경우도 GRPA에 의해서 PBO 대상의 부서들은 명확한 성과목표를 설정하듯이 PBO도 GPRA의 구속을 받는다.

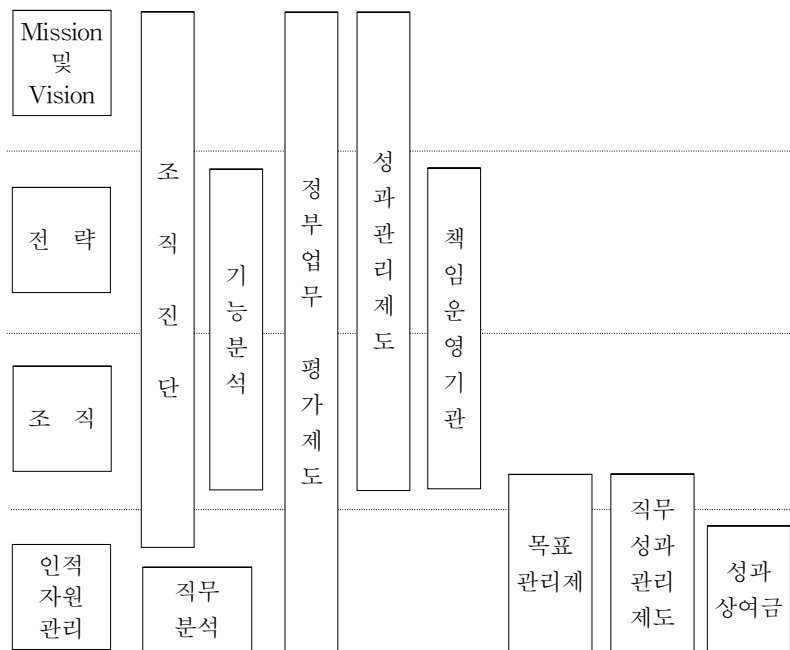
#### 사. 결 론

[그림 II-6]과 <표 II-13>에서는 앞에서 논의한 성과평가와 관련된 제도들을 비교하였다. 마지막으로 성과관리제도와의 조율방안에 대해서 논의하겠다. 성과관리제도는 기관 전체 측면에서 사업성과를 평가하며 정부업무평가제는 성과관리제도의 사업평가 결과를 활용

7) 제4장의 성과주의 예산제도의 추진방향 참조.

하여 평가에 반영할 수 있다. 또한 목표관리제도와 직무성과관리제는 기관의 목표와의 일관성을 유지하면서 개인별 성과를 평가하고 성과급보수제도는 현행과 같이 목표관리제도와 직무성과관리제의 결과를 바탕으로 성과급을 부여하는 것이다. 감사원은 성과감사를 통해서 성과관리제도의 성과보고서와 계획서를 검토하여 성과를 검증하고 개선안을 제시하는 것이 바람직하다. 그리고 책임운영기관 제도는 성과관리제도의 틀 안에서 운영하는 것이 바람직하다. 성과관리제도의 도입 초기에는 기획예산처, 행정자치부, 중앙인사위, 국무조정실, 감사원 등 관련기관 간의 협의체를 구성하는 것이 대안일 수 있다. 그리고 성과관리제도가 완전하게 정착되었을 때에는 정부

[그림 II-6] 공공부문 성과평가제도



자료: IFlag(2002)

업무평가제의 주요 평가 및 목표관리제도와 직무성과관리제의 평가를 성과관리제도로 대체하는 것이 가능할 것이다.

<표 II-13>우리나라의 성과평가 관련제도 비교

	정부업무 평가제도	목표관리 제도	직무성과 관리제도	성과감사 제도	성과급 보수제도
주 목적	· 기관평가	· 개인성과 평가 · 목표평가	· 개인성과 평가	· 사업운영 평가 · 사업성과 평가	· 성과에 의한 보상
담당 부처	· 국무조정실	· 행정자치부	· 중앙인사 위원회	· 감사원	· 중앙인사 위원회
평가 주체	· 국무조정실	· 상급자	· 상급자	· 감사원	· 상급자
평가 대상	· 중앙행정기관 및 소속기관 · 지방자치단체	· 4급 이상 공무원	· 직무분석 실시한 직위 의 전부 또는 일부	· 중앙행정 기관 및 소속기관 · 정부투자 기관 · 지방자치 단체	· 개인
평가 범위	· 정책과제 · 기관의 역량 · 국민만족도	· 성과목표의 성과	· 성과목표의 성과	· 정책과제 · 기관의 역량	· 목표달성도 /근무실적
평가 방법	· 정책 추진의 현장파악 · 만족도 조사 등	· 성과지표를 통한 평가	· 성과지표를 통한 평가	· 사업평가	· 목표관리제 /근무성적평 정제

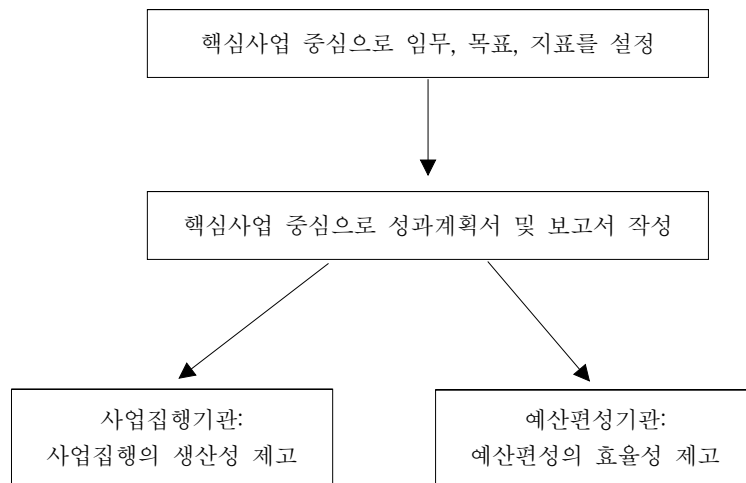
### 3. 성과주의 예산제도 시범사업 평가와 시사점

#### 가. 서론

성과관리제도는 투입중심의 예산에서 탈피하여 사업목표와 그 성과달성을 바탕으로 예산편성에 반영하고 예산집행의 효율성을 제고하려는 제도이다. 이러한 성과주의 예산제도의 목적은 효율적인 예산집행을 통해 재정활동의 생산성을 제고하고 예산 관련 정책입안자에게 사업추진에 대한 핵심적인 정보를 제공함으로써 예산편성의 효율성을 증대시키는 것이다.

그리고 성과관리제도하에서는 각 부처의 예산운영 자율권을 보장함과 동시에 사업결과의 책임도 분명하다. 성과를 고려하여 예산을 합리적으로 요구하도록 하며, 책임감을 가지고 예산을 집행하도록 유도한다.

[그림 II-7] 성과관리제도의 효과



따라서 성과관리제도의 성공적인 도입과 실시를 위해서는 국가별 상황에 적합한 제도를 개발하는 것이 핵심이다. 국가별로 정부조직의 특성, 예산편성·집행의 관행 및 특성, 인력관리제체(human resource management) 등에 따라 적합한 제도가 다르다. 따라서 외국 제도를 그대로 여과 없이 적용할 경우 부작용을 유발할 수 있다. 따라서 성과관리제도의 도입을 추진하고 있는 국가는 국가사정에 적합한 예산제도를 개발하기 위해 시범사업을 실시하고 있다<sup>8)</sup>.

미국은 GPRA<sup>9)</sup>를 근거로 GAO가 중심이 되어 중앙정부기관을 대상으로 성과주의 시범사업을 실시(시행결과를 평가하여 전체 예산에의 본격적인 도입을 추진하고 있는 중)하고 있다.

반면 우리나라는 초기에 성과위주의 예산편성(기획예산제도, 영점기준예산제도, 목표관리제) 등은 사전준비 부족, 여건의 미성숙 등으로 큰 영향을 발휘하지 못하였다. 따라서 시범사업의 경험을 바탕으로 본격적인 도입을 준비하고 있다. 우리나라는 2000년에 16개 기관을 대상으로 주로 성과보고서와 계획서 간의 일관성, 개략적인 기술적 지표(전략목표, 성과목표, 성과지표)의 적합 및 타당성을 평가하였다<sup>10)</sup>. 그리고 2001년에는 28개, 2002년 38개 기관으로 확대 시행하였다. 현재는 시범사업에 대한 평가결과를 바탕으로 우리나라에 적합한 성과주의 예산제도 모형을 개발하고, 제도를 도입하기 위한 본격적인 계획을 수립해야 한다.

본 연구에서는 2001년 시범사업기관의 성과보고서와 성과계획서를 바탕으로(28개 시범기관)으로 기술적 지표의 타당성(구체성, 연계성, 포괄성, 효율성 등), 성과계획서의 충실성 및 성과계획서와 성과보고

8) 뉴질랜드를 제외하고 아직까지는 성과주의 예산제도를 본격적으로 도입한 사례는 없음.

9) Government Performance & Results Act는 1993년에 제정됨.

10) 구체적인 평가내용은 박기백·이재원(2001)을 참조.

서 간의 일관성 측면에서 시범사업을 평가하고자 한다.

<표 II-14> 성과주의 예산제도 시범사업기관과 착수연도

		2000년	2001년
부처	교육부 평생교육국	○	
	외교통상부 다자통상국	○	
	농림부 농촌개발국	○	
	산업자원부 산업기술국	○	
	환경부 상하수도국	○	
	기획예산처 정부개혁실	○	
	법제처 법제기획관	○	
	국가보훈처 보훈관리국	○	
청	통계청 통계정보국	○	
	조달청		●
	산림청		●
	특허청		●
소속기관	해양경찰청 해양오염관리국	○	
	행정자치부 정부기록보존소	○	
	문화관광부 국립국악원	○	
	보건복지부 서울정신병원	○	
	정보통신부 전파연구소	○	
책임 운영기관	해양수산부 국립해양조사원	○	
	국정홍보처 국립영상물제작소		●
	국방부 국방홍보원	○	
	경찰청 운전면허시험관리단		●
	과학기술부 국립중앙과학관		●
	문화관광부 국립중앙극장		●
	농촌진흥청 농업기계화연구소		●
	보건복지부 국립의료원		●
	건설교통부 수원국도유지건설사무소		●
	건설교통부 전주국도유지건설사무소		●
해양경찰청 해양경찰정비창		●	

자료: 『성과주의 예산제도 시범기관 2001년도 성과계획서』, 기획예산처.

## 나. 시범 사업 평가기준

### 1) 전략목표 평가

핵심사업을 중심으로 전략목표가 구성되어 있는지가 평가의 핵심이다. 해당 기관의 임무를 수행하는 데 꼭 필요한 사업을 포괄할 수 있도록 전략목표가 설정되었는지 검토해야 하고 전략목표가 중복되지 않고, 단순화되어 있는지를 중심으로 평가한다.

### 2) 성과목표 평가

#### ① 구체성(계량성)

성과목표가 구체적으로 명시되어 있는지를 검토하는 것으로 절대적인 목표치와 기준선(baseline) 대비 향상을 모두 사용할 수 있다. 성과목표를 계량화할 수 없는 경우에도 눈에 보이는 조건이나 상황의 변화로 대신할 수 있다. 예를 들면 인간의 달 착륙이나 질병에 대한 치료제의 개발을 들 수 있다.

#### ② 연계성

성과목표는 해당기관의 전략목표와 직접적인 연관성을 가져야 한다.

#### ③ 포괄성

성과목표가 해당기관의 모든 예산사업을 포괄하고 있는지를 검토하는 것으로 성과목표와 예산요구액 간의 관계가 분명해야 한다. 성과목표와 관련된 주요 예산사업을 쉽게 파악할 수 있도록 예산사업을 합산, 분할 및 통합하여 성과목표와 연결할 수 있어야 한다. 예산사업의 합산이란 단일 예산사업 계정에서 하나 이상의 사업을 하나

로 묶어서 성과목표를 설정하는 것을 의미한다. 그리고 단일 예산사업 계정에서 하나의 사업을 분리하여 각각 따로 성과목표를 부여하는 것을 분할이라 한다. 그리고 예산사업을 통합(consolidation)한다는 것은 다른 예산계정 간의 사업들을 하나로 통합하여 성과목표를 부여하는 것이다. 따라서 평가자는 해당기관의 예산요구액과 성과목표가 어느 정도 일치하는지를 검토하여 예산사업의 합산·분할·통합의 합리성을 검토해야 한다.

### 3) 성과지표 평가

#### ① 적합성 및 연결성

성과지표는 성과목표를 달성하는 과정에서 성과목표 달성의 진척 정도를 나타내는 것으로 성과지표가 성과목표를 전반적으로 반영할 수 있어야 한다. 예를 들어 세무감사 결과에 대한 항소건수는 항소의 비중이 매우 낮은 것을 고려할 때, 세무조사의 효율성이 성과목표 달성을 나타내기에 부적합하다.

그리고 성과목표와 성과지표 간의 연관성이 명확해야 한다. 즉, 성과목표와 성과지표 간의 객관적이고 일반적으로 받아들여지는 과학적인 관계가 성립되어야 한다. 예를 들어 유아질병 예방이라는 성과목표를 달성하기 위해서 유아 백신접종이 질병예방에 효과적이라는 점을 고려할 때, 적당한 성과지표라고 할 수 있다.

#### ② 효율성

최대한, 소수의 성과지표로 성과목표의 달성 여부를 쉽게 판단할 수 있어야 한다. 성과목표당 1개(혹은 2개) 정도의 성과지표가 바람직하다. 그리고 투입량을 나타내는 불필요한 성과지표는 지양해야 한다.

### ③ 계량성

성과지표는 계량화된 실적이어야 하며 주관적인 의견이 개입될 수 있는 여지를 최소화해야 한다. 성과지표는 절대적인 목표치나 (기준선 대비) 목표치의 초과달성으로 나타낼 수 있다. 예를 들어 전년도 대비 산출증가량 등과 같이 성과를 비교할 수 있는 대상이 명확해야 하고, 만 2살 이하 유아의 백신접종률이 전년도에 비해 10% 증대와 같이 성과를 측정할 기간과 제약조건이 명시되어야 한다. 뿐만 아니라 성과지표의 관련 자료와 기준선(baseline)에 대한 정보를 명시해야 한다.

### ④ 민감성

성과지표는 외부 상황의 변화에 따라 큰 영향을 받지 않아야 한다. 그러나 예외적으로 성과지표가 외부적인 영향을 받을 수밖에 없는 경우도 있다. 예를 들어 채무변제율은 경제상황에 민감하게 반응은 하지만, 대출프로그램의 효율성을 평가하는 중요한 지표가 될 수 있다. 또한 성과측정에 외부 요인이 많은 영향을 미치는 경우 다양한 지표들을 사용하여 한 지표가 영향받는 것을 상쇄할 수 있게 하는 것이 대안이 될 수 있다.

### ⑤ 비편향성(unbiasedness)

성과지표는 사업성과의 질, 산출, 적시성, 비용, 결과 등의 여러 면을 종합적으로 평가할 수 있어야 한다. 성과지표로 인해 해당기관의 사업집행이 의도되지 않은 방향으로 유도되어서는 안 된다. 예를 들어 무직 미혼모의 경제적 자생력을 증대시키는 것이 성과목표인 경우, 성과를 직업훈련 6개월 이내에 직업을 갖게 되는 비율로 하는 경우에는 사업주체가 단기적인 취업에만 치중하는 결과를 유도할 수 있다.

#### 4) 성과평가 자료의 신뢰성 평가

평가자는 성과계획서를 통해 성과 관련 자료의 신빙성을 판단할 수 있어야 한다. 따라서 성과계획서가 평가자로 하여금 성과측정의 신빙성을 평가할 수 있도록 충분한 정보를 제공했는지를 검토해야 한다. 또한 자료상의 오류 가능성이 있는 경우에 성과지표 측정결과가 큰 영향을 받지 않았는지도 살펴보아야 한다. 성과계획서는 성과 측정 자료의 자료상 한계성과 그것이 성과목표 달성 평가에 미치는 영향을 명확하게 제시해야 한다.

중대한 자료의 한계성은 사업성과의 부정확한 측정으로 이어질 수 있다. 해당기관이 자료상의 한계를 극복하기 위한 노력을 경주하고 있는지, 하고 있다면 그러한 조치가 합리적인지도 검토해야 한다. 외부자료를 사용하는 경우에 신뢰성이 있는 곳에서 수집되었는지, 외부자료의 가능한 오류에 대한 적절한 통제가 이루어졌는지의 여부를 검토해야 한다.

#### 5) 공동사업(Cross-cutting Program)의 명시

정부의 많은 재정사업들은 공통적인 목적을 가지며 유사한 경제적 효과를 유발한다. 따라서 사업의 성패가 다른 유관기관의 사업이나 해당기관의 다른 사업에서 영향을 받는다. 추진하는 사업이 다른 기관의 사업과 상호 영향을 미치는 경우, 하나의 사업성과가 다른 사업의 성과에 미치는 영향에 대해서 명시해야 한다. 그리고 유사한 목표를 가진 관련사업 간의 조정이 있는지, 있다면 이에 대한 적절한 설명이 있어야 한다. 관련사업 간에는 공공성과계획의 수립 및 조정, 상호 사업 간 사업의 목표와 지표를 조정해야 한다.

평가자는 성과계획서안에 다른 재정사업과 관련이 있는 성과목표

를 명시했는지를 검토해야 하고 다른 연관된 재정사업과의 조정이 있었는지에 대해서 성과계획서에 언급되어 있는지를 살펴보아야 한다.

#### 6) 성과계획서의 충실성 평가기준

성과계획서에는 구체적인 사업추진계획, 필요한 자원 및 재원, 사업의 기대효과 그리고 성과측정 방법 및 과거의 성과정보와 같은 내용이 포함되어야 한다. 필요자원에는 기술, 인력투입, 사업집행과정 (operational process), 연구, 조달, 자산운영, 인력관리, 전산화의 도입 및 신기술의 도입 등이 포함되어야 한다. 그리고 각각의 인적자원, 재원 등의 투입물이 해당기관의 성과목표를 달성하는 데 어떠한 역할을 하는지도 분명히 해야 한다.

#### 7) 성과보고서와 성과계획서 간 기술적 지표의 일관성 평가

성과계획서의 전략목표, 성과목표, 성과지표가 성과보고서에서 일관되게 유지되었는지를 살펴보아야 한다. 누락되거나 추가된 목표 및 자료가 있는 경우에는 이를 명확히 하고 있는지 검토하고, 누락된 경우에는 누락사유가 명확히 제시되어 있는지를 살펴보아야 한다.

#### 8) 평가기준의 가중치 및 계량화

본 연구에서는 종합평가를 위해서 각각의 평가기준을 점수화하여 비교하였다. <표 II-15>에서는 시범사업평가 평가기준과 그에 따른 점수배분을 나타내고 있으며 평가기준의 가중치는 평가대상의 중요성에 따라 배분하였다.

<표 II-15> 시범사업평가의 평가기준 및 점수배분

평가대상		평가기준	총점	최소점수		
평가 목 표	성과계획서 평가	전략목표	적합성	6	2	
		성과목표	구체성	8	3	
			연계성	7	3	
			포괄성	5	2	
		성과지표	적합성 및 연계성	9	2	
			효율성	10	2	
			계량성	10	0	
			민감성	6	2	
			비편향성	6	2	
			평가자료	신뢰성	5	2
		공동사업	공동사업 명시	3	1	
		사업추진계획	충실성	10	4	
	보고서와 계획서의 일관성	기술적 지표	일관성	15	5	
총 계			100	30		

다. 시범사업 평가결과

1) 평가결과 요약

① 총 평

우리나라는 성과주의 예산제도의 최종 모습과 단계적인 추진방향에 대한 기본 골격이 없으며 그 근거 규정 등이 불분명하다. 시범사업의 목적과 추진기간, 구체적인 도입방안 등이 없을 뿐만 아니라 시범사업을 통해서 얻으려는 것이 불분명하다. 그러나 미국의 경우 GPRA라는 근거법안에 전략계획서, 성과계획서 및 보고서의 내용추진 주체 및 시범사업의 단계별 추진방안을 규정하고 있다.

따라서 향후에 성과주의 예산제도의 최종 모습이 명확한 도입방안을 마련하여 단계적인 도입방안과 관련 근거법을 마련하여 기타 성과주의 관련 제도와의 조율도 필요하다.

시범사업의 평가결과, 부처의 모든 사업에 대해서 성과를 측정하는 것이 어렵다는 것을 알 수 있다<sup>11)</sup>. 즉, 기획 및 관리 사업, 일상적인 부서업무에 대한 평가는 무의미하므로 주요 예산사업 중심으로 성과를 평가하는 것이 필요하다. 이는 앞에서 살펴본 외국의 사례에서도 분명히 증명되었다. 그러므로 성과평가는 의미 있는 주요 예산사업을 중심으로 성과계획서를 작성하고 기타 성과를 측정하기 어려운 사업은 필요예산 정도만을 명시하는 방향으로 추진되어야 한다.

시범사업을 추진할 당시, 부처 간의 협의 부족과 성과주의 예산제도의 최종 모습이 마련되지 못했기 때문에 시범사업 이후 본격적인 성과주의 예산제도의 추진 주체가 정해지고 있지 않다. 예산실 중심으로 추진하지 않음으로 인해 부처의 적극적인 참여를 유도할 수 없었다. 따라서 향후에는 예산실이 주도적으로 시범사업부터 성과주의 예산제도를 추진해야 한다.

## ② 전략목표 및 성과목표에 대한 평가

전략목표와 성과목표의 설정은 비교적 타당한 편이지만, 전략목표와 성과목표가 시범기관의 핵심사업 중심으로 세워지지 못한 경우도 많다. 전략목표와 성과목표가 지나치게 세분되어 있거나, 상위목표로 적합하지 못한 경우가 대부분이다. 이는 기존의 예산분류를 중심으로 전략목표와 성과목표를 설정하거나, 담당부서의 목표를 그대로 취합하기 때문이다. 그리고 기관의 임무와 연결성이 떨어지는 경우도 상당수 있다. 따라서 전략목표의 경우에는 통·폐합을 통해서

11) 구체적 시범사업 평가내용은 제2주제 부록을 참조.

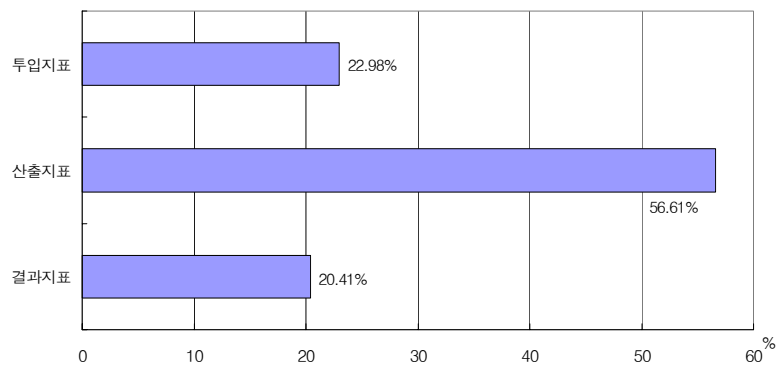
단순화하는 것이 필요하다.

③ 성과지표에 대한 평가

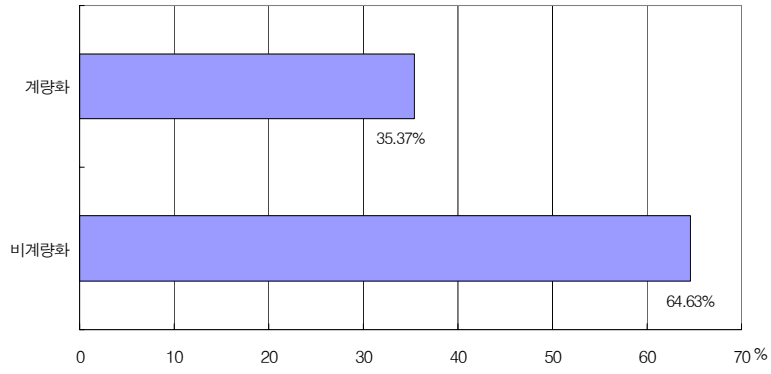
성과지표는 산출위주의 지표가 많이 사용되고 있으며, 계량화가 아직 미흡하다. 이는 산출이나 투입 위주의 성과지표가 예산계획시 기존의 품목주의에서 벗어나지 못했음을 의미한다. 이러한 산출 및 투입 위주의 지표로는 사업의 목표달성 여부를 파악하기 어렵다. 계량화되어 있지 않은 성과지표는 지표로서 의미가 없다.

성과지표가 지나치게 많아, 정책결정자에게 사업에 대한 함축적인 정보를 제공하지 못한 경우가 많다. 개별 성과목표당 핵심지표는 1~2개 정도면 충분함에도 불구하고 사업추진과 관련된 불필요한 정보(예: 예산집행률)를 나열하는 경우가 많다. 성과지표를 모든 재정사업에 부여하기보다 핵심적인 사업에만 부여하는 것이 필요하다. 즉, 기관의 일상적인 업무에 대해서는 성과지표를 통해서 목표달성을 측정하는 것은 의미가 없다.

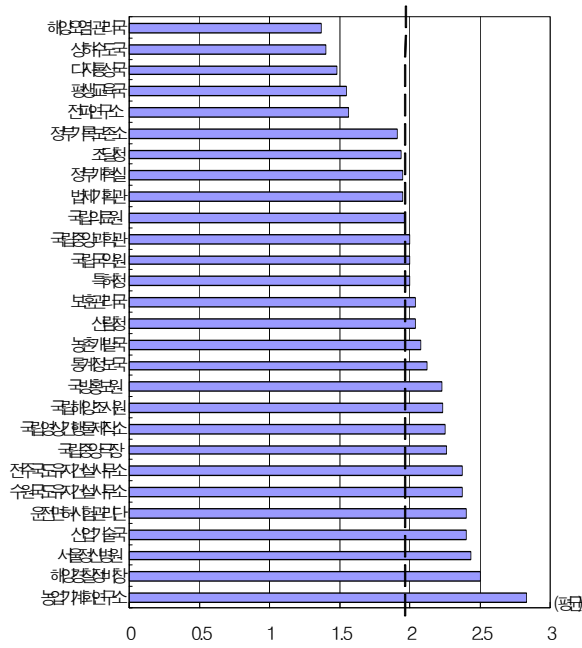
[그림 II-8] 성과지표의 성격별 분포



[그림 II-9] 성과지표의 계량화 비율



[그림 II-10] 시범기관별 성과지표 성격(평균)



주: 1) 점선은 전체 시범기관 평균을 나타냄.  
 2) 투입은 1점, 산출지표는 2점, 결과지표는 3점으로 계량화함.

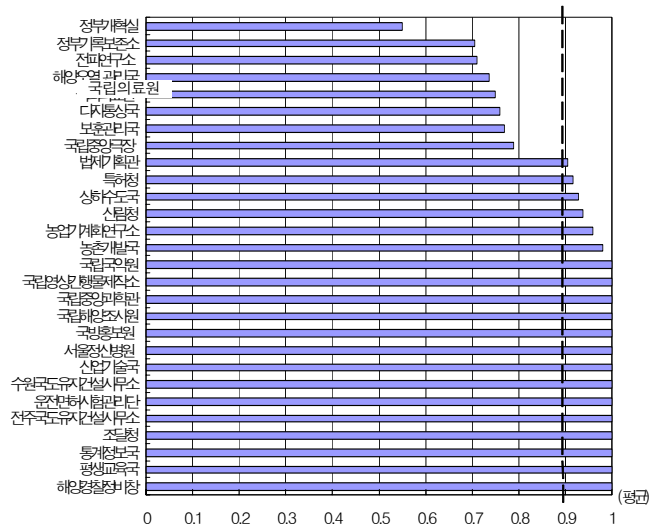
사업범위가 좁은 시범기관일수록 추진사업이 구체적이어서 결과 위주의 성과지표를 설정하기가 용이하여 성과지표 중 결과 위주 지표의 비중이 높다.

사업성 재정활동을 하는 기관은 사업의 계량적인 실적치가 있어 이를 지표로 사용하는 경우가 대부분으로 성과지표의 계량성이 상대적으로 높다. 반면 기획, 조정, 행정, 장기에 걸친 연구를 담당하는 기관은 사업성과를 계량화하는 것이 상대적으로 어렵다.

④ 성과계획서의 사업추진계획과 성과보고서 평가

평가결과, 성과계획서의 내용은 대체로 충실하지만 일부 계획서에서는 구체적인 사업추진계획과 기대효과가 제시되지 않거나 성과계획서의 구조가 기존의 예산서 구조와 거의 유사하여 핵심사업을 중심으로 기관의 사업을 정리하는 함축성이 떨어진 것으로 나타났다.

[그림 II-11] 시범기관별 성과지표의 계량화 여부



주: 1) 점선은 전체 시범기관 평균을 나타냄.

그리고 필요한 재원과 이를 통한 사업추진 방향에 대해 자세하게 설명되어 있지 않을 뿐만 아니라 과거의 목표달성 정보에 대한 설명이 없다. 그리고 기관의 핵심사업을 한눈에 파악하기가 어렵고 계획서를 작성하는 기관의 부담만을 가중시킨다.

<표 II-16>에서 알 수 있듯이 성과계획서와 성과보고서 간의 일관성이 결여되는 경우가 많다. 이는 성과계획서에서의 성과지표가 보고서에서는 제외되는 경우가 많기 때문으로 측정할 수 없는 성과지표를 계획하였기 때문이다. 그리고 핵심적인 사업을 중심으로 기관의 사업을 정리하지 못하여 전략목표나 성과목표를 통·폐합하거나 누락 및 추가되는 경우에 대한 사유를 명시하지 않는 경우가 대부분이다.

2) 평가항목별 평가결과

<표 II-16> 시범기간별 종합평가결과

평가대상	평 가 목 록													총 계
	성 과 계 획 서 평 가												보고서와 계획서의 일관성	
	전략 목표	성과목표				성과지표				평가 자료	공동 사업	사업 추진 계획		
적 합 성	구 체 성	연 계 성	예산 포괄 성	적합성 및 연계성	효 율 성	계 량 성	민 감 성	비 편 향 성	신 뢰 성	공동 사업 명시	총 실 성	일 관 성		
총 점	6	8	7	5	9	10	10	6	6	5	3	10	15	100
최 소 점 수	2	3	3	2	2	2	0	2	2	2	1	4	5	30
해 양 경 찰 정 비 창 조 달 청	6	6	5	4	9	10	10	6	6	5	1	8	15	91
영 상 간 행 물 제 작 소	4	8	7	4	7	4	10	6	4	4	1	10	15	84
국 립 국 악 원	4	8	5	4	9	10	10	6	6	4	1	6	15	83
해 양 조 사 원	4	8	5	4	9	7	10	6	6	4	1	8	11	83

<표 II-16>의 계속

평가대상	평 가 목 록														총 계
	성 과 계 획 서 평 가													보고서와 계획서의 일관성	
	전략 목표	성과 목표			성과지표					평가 자료	공동 사업	사업 추진 계획	기술적 지표		
평가기준	적 합 성	구 체 성	연 계 성	예산 포괄 성	적합성 및 연계성	효 율 성	계 량 성	민 감 성	비 편 향 성	신 뢰 성	공동 사업 명시	충 실 성	일 관 성		
농촌개발국	4	8	5	4	9	4	10	3	6	5	1	8	15	82	
특허청	4	6	5	4	9	7	7	6	6	4	1	8	15	82	
통계정보국	6	6	5	4	8	4	10	4	6	4	1	8	15	81	
운전면허시험관리단	4	4	7	5	9	10	10	6	6	5	1	6	8	81	
국방홍보원	4	6	7	4	8	7	4	3	6	4	1	10	15	79	
산림청	4	8	7	5	9	4	10	4	4	4	1	10	5	75	
국립중앙과학관	3	6	4	5	7	7	10	2	3	4	3	6	15	75	
정부개혁실	4	4	5	4	7	7	7	4	3	5	1	6	15	72	
정부기록보존소	4	6	5	4	9	4	10	6	3	4	1	8	8	72	
국립중앙극장	4	6	4	5	9	7	10	2	4	2	3	8	8	72	
법제기획관실	4	4	5	4	8	7	7	3	3	4	1	6	15	71	
서울정신병원	6	4	4	4	9	7	4	4	6	5	1	6	8	68	
산업기술국	4	3	5	3	4	7	10	3	3	3	1	6	15	67	
상하수도국	4	4	5	4	9	7	4	4	6	4	1	10	5	67	
해양오염관리국	4	6	5	4	4	7	4	6	6	6	1	6	8	67	
보훈관리국	4	6	5	4	7	7	4	3	3	3	1	8	11	66	
농업기계화연구소	4	6	5	5	4	4	4	2	3	4	3	6	15	65	
국립의료원	3	6	4	4	4	7	4	6	4	3	1	6	11	63	
평생교육국	3	4	4	4	4	2	7	3	3	5	1	8	8	56	
다자통상국	3	3	5	4	2	2	4	3	3	5	1	6	11	52	
전파연구소	3	6	5	4	2	2	4	4	3	4	1	8	5	51	
수원국도유지건설사무소	3	4	4	4	2	2	0	2	3	3	1	4	5	37	
전주국도유지건설사무소	3	4	4	4	2	2	0	2	3	3	1	4	5	37	
평균점수	4.0	5.6	5.0	4.1	6.7	5.9	6.9	4.1	4.4	4.1	1.2	7.1	11.0	70.1	

## ① 전략목표

전략목표는 비교적 시범사업기관의 임무를 잘 반영하고 있으며, 임무와의 연결도 양호한 것으로 판단되었다. 전체 시범기관의 평균은 총점 6점에 4점으로 양호한 편이며 가장 우선적으로 개선이 요구되는 점은 전략목표를 1~2개 정도로 단순화하여 기관의 핵심사업을 알기 쉽게 해야 하고 전략목표는 단기적인 성과목표가 아닌 기관의 장기추진계획을 반영해야 한다.

## ② 성과목표

성과목표는 기관의 전략목표를 제대로 반영하지 못하고 구체적이지 못한 경우가 많다. 전체 시범기관의 평균은 총점 8점에 5.6점으로 조금 미흡한 것으로 판단된다. 그리고 계량화된 목표를 제시하는 경우는 거의 없다. 구체적인 목표가 없는 경우 성과지표를 통해서 실제로 사업성과가 달성되었는지 판단하기가 어렵다. 성과목표를 계량화할 수 없는 경우에도 가시적인 조건이나 상황의 변화로 대신할 수 있으나 이러한 노력도 보이지 않은 경우가 많다. 따라서 장기적으로 사업을 추진하는 경우에는, 단기에 달성할 수 있는 구체적인 성과목표를 설정하는 것이 필요하다.

성과목표는 전략목표와 비교적 잘 연결되어 있다. 전체 시범기관의 평균은 총점 7점에 5점으로 비교적 양호한 편으로, 구체적인 사업을 추진하는 기관이 성과목표와 전략목표 간의 연계성도 높다. 이는 사업범위가 좁은 기관일수록 성과목표가 구체적이기 때문이다. 그러나 성과목표를 핵심사업 중심으로 단순화하여 전략목표와의 연계성을 높여야 한다. 사업추진 부서의 목표가 그대로 기관의 성과목표로 취합되기보다는 유사한 성과목표 간의 통합을 통한 보다 포괄적인 성과목표 개발이 필요하다.

또한 성과목표가 비교적 예산사업을 포괄하는 것으로 나타났다.

전체 시범기관의 평균은 총점 5점에 4.1점으로 비교적 만족스러운 편이다. 인건비 등 성과목표 달성에 직접적으로 해당되지 않는 예산의 경우에는 예산소요 내역을 구체적으로 분류하여 보고하는 것이 바람직하다.

### ③ 성과지표

성과지표의 성과목표와의 연계성 측면과 성과지표로서의 적합성은 비교적 양호한 것으로 판단된다. 전체 시범기관의 평균은 총점 9점에 6.7점으로 비교적 만족스러운 편이다. 구체적이고 계량적인 성과목표가 적합한 성과지표로 이어지는 경우가 많다. 성과목표가 구체적인 시범사업기관일수록 성과지표 적합성 점수도 높다.

적합성 및 연계성 측면에서 보면, 개선되어야 할 성과지표의 핵심은 사업성과를 결과 위주로 측정하는 것이다. 성과지표가 결과지향 목표인 경우에 성과목표 달성 여부를 판단하기가 용이하다. 반면, 투입 및 산출지향 지표의 경우는 사업의 효과를 판단하기가 어렵다.

전체 시범기관의 평균은 총점 10점에 5.9점으로 지표의 효율화가 제대로 이루어지지 못했음을 보여주고 있다. 소수의 성과지표로 사업성과를 측정한다는 측면에서는 미흡한 편으로 가장 큰 문제는 불필요한 지표들이 많다는 것이다. 성과달성 여부를 한눈에 파악할 수 있도록 성과지표를 단순화하여 하나의 지표로 목표달성을 평가할 수 있는 포괄적인 핵심지표의 개발이 필요하다.

성과지표가 가져야 하는 가장 중요한 요소는 목표달성 여부를 계량적으로 판단할 수 있는지 여부임에도 불구하고 계량화가 되지 못한 지표가 많다. 전체 시범기관의 평균은 총점 10점에 6.9점으로 미흡하다.

계량화되지 못한 성과지표는 지표로서의 의미가 없다. 따라서 계량화할 수 없는 성과에 대해서 억지로 계량화 목표를 설정한 경우도

많다. 예를 들어 국제협력 증진을 평가하기 위해서 국제회의 참석횟수를 지표로 이용하는 것은 부적합하다.

계량된 사업성과가 있는 경우는 반드시 계량화되어야 하며, 계량화할 수 없는 경우는 성과지표 대신에 사업추진에 필요한 인력과 재원을 명시하는 것이 바람직하다.

그리고, 성과지표가 대체로 외부영향을 배제한 사업의 순수한 효과만을 측정하고 있는 것으로 판단된다. 전체 시범기관의 평균은 총점 6점에 4.1점으로 비교적 양호한 편이다. 일부 성과지표는 외부적인 요인이 사업성과에 미치는 영향이 커서 지표로서의 역할을 못하고 있다. 예를 들어 상하수도국의 수도물 절약시책 추진이라는 성과목표의 경우에 광고, 홍보물 등을 사용하여 절수가 이루어졌다고 하지만, 절수성과가 절약시책 추진으로만 달성되었다고 판단하기는 어렵다. 따라서 사업의 ‘직접적’인 성과만을 측정하려는 노력이 필요하다.

그리고, 성과지표가 비교적 사업성과의 다양한 면을 고려하는 것으로 평가된다. 전체 시범기관의 평균은 총점 6점에 4.4점으로 비교적 양호하다. 다만, 많은 산출지표의 경우에 성과의 양적인 측면만을 고려하는 경향이 강하다. 이 경우 성과지표를 결과지향적인 지표로 전환함으로써 문제를 해결할 수 있다. 사업성과의 다양한 측면을 고려하기가 어려운 경우, 사업의 핵심적인 성과를 나타낼 수 있는 것을 성과지표로 하는 것이 바람직하다. 예를 들어 상하수도국의 대표적인 성과지표인 ‘상수도보급률’은 산출지표로 사업성과의 양적인 측면만을 반영하지만, 사업성과의 핵심적인 측면을 보여주므로 성과지표로 큰 문제가 없다.

#### ④ 평가자료의 신뢰성

대부분의 성과계획서에 성과지표의 측정과 관련하여 사용된 자료

를 비교적 구체적으로 명시해야 한다. 전체 시범기관의 평균은 총점 5점에 4.1점으로 비교적 우수한 편이다. 그러나 일부 계획서는 자료에 대한 보다 상세한 명시가 필요하다. 예를 들어 내부자료, 전문기관 보고서 등의 명기만으로는 자료의 신뢰성을 평가할 수 없다.

⑤ 공동사업의 명시

정부사업은 부처 간에 서로 중복되거나 상호 사업성과에 영향을 미치는 것이 많음에도 불구하고 이를 명시한 경우는 거의 없다. 전체 28개 시범기관 중 3개 시범기관만이 공동사업에 대해서 설명하고 있다. 이는 성과계획서 작성시, 상호 연관되는 사업에 대한 부처간의 조정이나 협의가 없었음을 증명하는 것이다. 사업의 효율적인 집행을 위해서는 부처 간 관련사업에 대한 조율이 반드시 있어야 한다.

⑥ 성과계획서의 충실성

대부분의 성과계획서에는 구체적인 사업추진 계획이나 사업의 기대효과 등에 대해서 명시하여야 한다. 전체 시범기관의 평균은 총점 10점에 7.1점으로 비교적 양호한 편이다. 일부 성과계획서에서는 과거의 목표달성치에 대한 설명이 없거나, 소요예산과 각 사업을 연결하려는 노력이 부족하다.

⑦ 성과계획서와 성과보고서 간 기술적 지표의 일관성

성과계획서와 성과보고서 간 기술적 지표는 비교적 일관적으로 유지되고 있다. 전체 시범기관의 평균은 총점 15점에 11점으로 비교적 양호한 편이다. 그러나 일부 기관의 경우, 전략목표까지 변경하는 등의 전체적인 사업계획의 재구성이 있었지만 이에 대한 설명이 없다.

성과지표의 추가 및 누락 그리고 통·폐합은 주로 시범기관이 사

업성과를 과대포장하거나, 과실을 은닉할 목적으로 하는 경우와 계획서에서 측정 불가능한 성과지표를 제시한 것에 원인이 있다고 판단된다.

#### 라. 결론 및 개선안

시범사업을 단계적인 성과주의 예산제도의 추진방향과 최종 목표의 틀 안에서 추진하되, 제1주체의 성과주의 예산제도의 최종 모습과 단계적 추진방향, 근거 규정에 기초하여 2003 ~ 2006년 회계연도 동안의 시범사업을 예산실 중심으로 체계적으로 추진하여야 한다. 이때 전 부처로 대상을 확대해야만 전반적인 정부재정운영의 성과를 파악할 수 있다.

시범사업 평가결과, 성과주의 예산제도를 시행하는 데 있어서 가장 큰 문제점은 성과계획서와 보고서를 통해서 재정활동의 요약적인 정보를 얻을 수 없다는 것으로 나타났다. 성과주의 예산제도의 근본취지 중 하나는 정책결정자에게 핵심사업을 중심으로 재정활동의 요약적인 정보를 제공하는 것으로, 이러한 정보를 바탕으로 예산편성·집행의 효율성과 생산성을 제고하는 데 목적이 있다. 현재의 성과계획서와 보고서는 전략목표, 성과목표 및 지표가 지나치게 세분화되어 있어 핵심사업을 중심으로 핵심지표를 통해 재정활동의 요약적인 정보를 제공하지 못할 뿐만 아니라 기관의 모든 예산에 대해 성과지표를 부여하고 전략목표와 성과목표는 담당부서의 임무를 여과 없이 반영하는 등 기존의 예산계획서와 큰 차이가 없다.

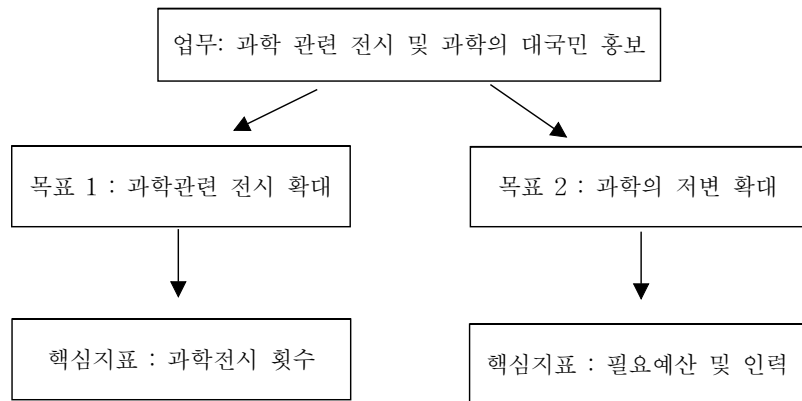
이러한 제도의 시범도입에서 드러난 문제점은 재정활동에 대한 요약적인 정보의 제공이라는 성과주의 예산제도의 취지가 제대로 제도화되지 못했음에 기인한다. 성과계획서와 보고서의 작성요령에서 핵심사업 1~2개 중심의 핵심지표 1~2개의 개발에 대한 설명이

없고 시범사업 기관이 성과주의 예산제도의 취지를 이해하지 못하고 있는 측면도 있다.

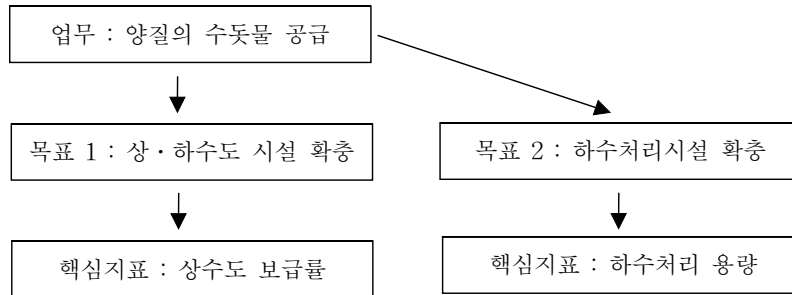
따라서 재정활동의 핵심적인 정보를 제공하고 이를 예산편성과 집행에 반영할 수 있도록 하기 위해서는 핵심사업을 중심으로 간략하게 성과계획서를 작성하는 것이 필요하다. 기관의 핵심사업은 1~2개 정도의 사업목표와 이를 측정할 수 있는 1~2개 정도의 핵심지표로 요약할 수 있어야 한다. 즉, 목표달성 여부를 측정할 수 있는 하나의 핵심지표 개발이 필요하다.

그리고 핵심사업 이외의 부수적인 사업은 필요예산과 인력에 대한 간단한 정보만을 제공하면 충분하다. 즉, 매년 일정 예산을 배정 받거나, 중요 정책변수가 아닌 사업에 대해서는 필요 인력과 재원만을 명시하면 충분하다. 그리고 기획, 조정 및 기관운영과 같이 장기에 걸친 구조변화를 통해 사업성과가 나타나는 경우에는 단기적인 성과를 측정하기 어려우므로 필요 인력과 재원만을 명시하는 것이 필요하다.

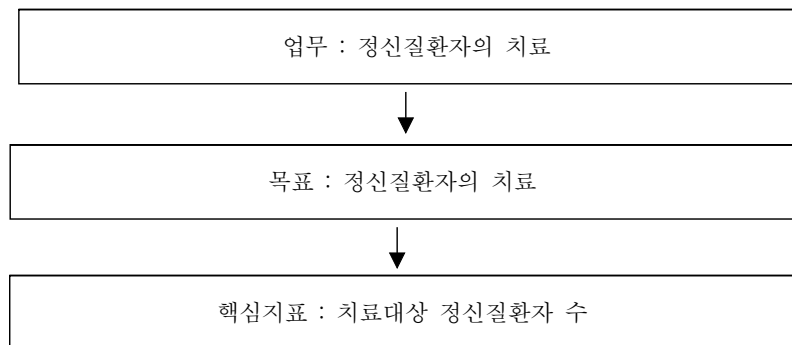
핵심사업계획 예제 1: 국립중앙과학관



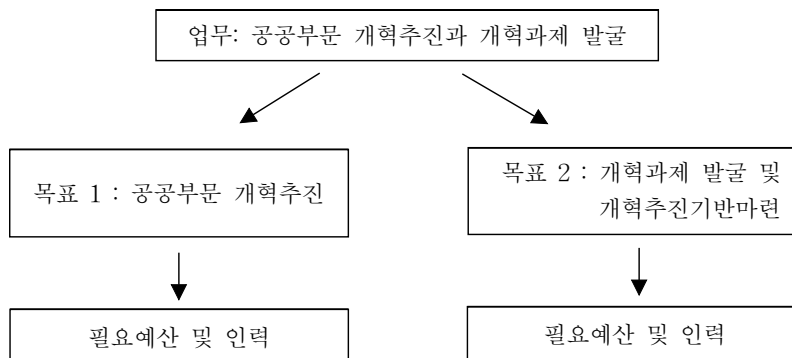
### 핵심사업계획 예제 2: 상하수도국



### 핵심사업계획 예제 3: 서울정신병원



### 핵심사업계획 예제 4: 정부개혁실



핵심사업계획서를 성과주의 예산제도의 중심축으로 하고, 기타 모든 사업을 포괄하는 포괄사업계획서는 이를 보조하는 역할을 하는 것이 바람직하다. 즉, 재정활동의 개략적인 과약을 통해 예산정책 및 기초를 결정하는 경우는 핵심사업계획서를 중심으로 판단하며 구체적인 예산편성의 각론에서는 핵심사업계획서와 함께 기타 사업추진 계획에 대한 상세정보를 활용하는 것이 성과주의 예산제도를 효율적으로 운영하는 것이다.

#### 4. 2003년 성과관리제도

##### 가. 성과관리제도의 개괄

2003년에 시작된 성과관리제도는 기획예산처 재정기획실의 주도로 추진되고 있다. 재정기획실은 제도를 완비하는 것뿐만 아니라, 제도의 실질적인 추진 및 기타 기술적인 상세사항에 대해서도 책임을 지고 있다. 또한 성과관리제도 목표 중의 하나인 재정성과와 예산배분과의 연계를 위해서 기획예산처 내 예산실과 공조를 하고 있다.

성과관리제도의 포괄범위는 기본적으로 모든 재정사업을 대상으로 한다. 제도시행의 적응기간을 두기 위해서 2004년에는 각 부처 재정사업의 30%를 포괄하도록 하고 있다. 또한 기금 중에서도 금융성 기금 및 2004년 폐지가 예정되어 있는 기금은 성과관리제도의 포괄범위에서 제외하였다. 특히 금융성 기금은 국회의 감시 밖에 있어 성과관리제도의 포괄범위에서 제외되었다. 각 부처는 자율적으로 30%의 재정사업을 선정할 수 있다. 따라서 대부분의 부처의 일상적인 사업이나 소규모의 사업, 그리고 구체적인 사업의 성과를 평가하기 어려운 정책사업 등은 제도에서 제외되었다. 2004년에 작성하는

성과계획서는 모든 재정사업을 포함할 계획이다. 이와 같이 성과관리제도 도입 초기에 부처의 부담을 줄인 것은 부처가 제도에 적응할 수 있는 시간을 주며 동시에 사업성과의 평가가 상대적으로 어려운 사업을 평가함으로써 제도도입 초기의 혼선을 피하기 위함이다. 대상부처도 시범사업의 경험이 있는 22개 부처를 시작으로 하고 다음 연도에는 전 부처가 포함될 예정이다.

<표 II-17> 선행부처

· 교육부	· 외교부	· 행자부	· 과기부
· 문광부	· 농림부	· 산자부	· 정통부
· 복지부	· 환경부	· 건교부	· 해양부
· 홍보처	· 보훈처	· 농진청	· 산림청
· 특허청	· 조달청	· 경찰청	· 해경청
· 기상청	· 통계청	계	22개 부처

즉, 2003년도에는 22개 부처를 중심으로 제도를 추진하고, 여타 부처는 2004년도에 성과목표 및 지표개발을 하고 2005년도에는 2006년도 성과계획서를 작성하며, 대상 재정사업 기준 30% 이상으로 한다. 최종적으로는 2007년에 대상부처 모든 사업을 포괄하는 부처별 성과보고서(2007년분)가 처음으로 작성된다.

성과관리제도는 대상부처가 직접 성과계획서를 작성하고, 성과를 측정하며, 이를 바탕으로 성과보고서를 작성하도록 되어 있다. 성과계획서에 포함되는 가장 중요한 정보는 부처의 재정사업을 포괄하는 일목요연하게 제시된 성과계획표이다. 성과계획서는 기본적으로 부처의 임무(mission)를 시작으로 해서 전략목표, 성과목표, 성과지표의 순으로 나열할 수 있다. 부처의 임무는 법이 정한 부처의 궁극적인 목표이다. 예를 들어 환경부는 “환경오염으로부터 우리 국토를

보전하여 국민들이 쾌적한 자연, 맑은 물, 깨끗한 공기 속에서 생활할 수 있도록 함으로써 국민의 생활의 질을 개선한다.” 라고 할 수 있다. 전략목표는 부처의 목표·가치·기능 등을 포함하는 기관업무수행을 위해 중장기적으로 추진하는 중점 정책방향을 의미하며, 주로 실·국 단위의 목표와 부합되는 경우가 많다. 성과목표는 전략목표의 하위개념으로 주요 재정사업(또는 사업群)을 통해 달성하려는 복수의 구체적인 목표이며, 전략목표보다는 구체적으로 정의되며, 임무의 분석 또는 사업의 검토로부터 목표를 도출한다. 성과목표의 포괄범위는 단일 세항, 세항 분리, 세항 통합, 세세항 통합 등 사업의 성격에 따라 상이할 수 있다. 부처는 재정사업을 동일한 지표에 의해 평가 가능한 범위로 통합·분리하여 성과목표를 설정할 수 있다.

<표 II-18> 2003년도 성과관리제도 추진 계획

일정	주요 내용	비고
4월	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제도도입을 위한 지침 통보</li> <li>▪ 성과관리제도 개요 및 추진일정</li> </ul>	▶ 기획예산처
5월	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과관리제도 업무편람 부처통보</li> <li>○ 담당자 교육계획 수립</li> </ul>	▶ 기획예산처
6월	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 담당자 교육</li> <li>○ 선행부처 성과목표-지표 개발 착수 (연구용역 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기획예산처</li> <li>▶ 선행부처</li> </ul>
6~9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과목표-지표 개발 추진 및 중간 점검</li> <li>○ (가칭)성과관리자문단 설치</li> <li>○ (가칭)중앙성과관리자문단 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 선행부처</li> <li>▶ 선행부처</li> <li>▶ 기획예산처</li> </ul>
10~12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과목표-지표 최종점검 및 확정</li> </ul>	▶ 기획예산처

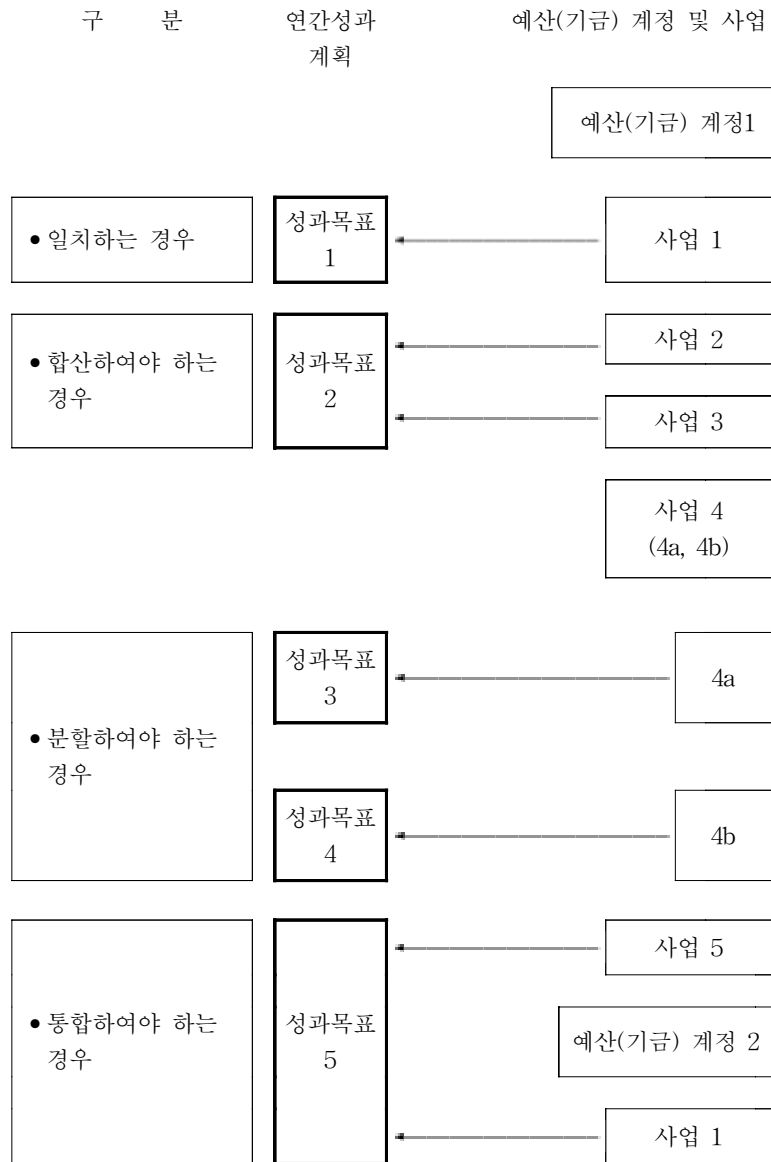
&lt;표 II-19&gt; 2004년 이후 성과관리제도 추진 계획

연도	선행부처	여타부처
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과계획서('05년분) 작성</li> <li>※ 대상 재정사업 기준 30% 이상</li> <li>▪ 선행부처 잔여 사업에 대한 성과목표-지표개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과목표-지표개발 착수</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과계획서('06년분) 작성</li> <li>※ 대상 재정사업 기준 100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과계획서('06년분) 작성</li> <li>※ 대상 재정사업 기준 30% 이상</li> <li>▪ 잔여 사업 성과목표-지표 개발</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과계획서('07년분) 및 성과보고서('05년분) 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과계획서('07년분) 작성</li> <li>※ 대상 재정사업 기준 100%</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과계획서('08년분) 및 성과보고서('06년분) 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과계획서('08년분) 및 성과보고서('06년분) 작성</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 대상부처 모든 사업을 포괄하는 부처별 성과보고서('07년분)가 처음으로 작성완료 ('08년 상반기)</li> </ul>	

합산은 두 개 이상의 사업을 단일 성과목표 아래로 묶어 평가하는 것이며, 분할은 한 사업을 두 개 이상의 상이한 성과목표 아래로 분리하여 평가단위로 만드는 것이다. 그리고 통합은 서로 상이한 사업을 하나의 성과목표 아래로 묶어 평가하는 것이다.

성과계획서에서 제시하는 성과는 해당연도에 달성이 가능한 사업이어야 하며, 계획서에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다: 부처의 성과관리체계표, 전략목표별 성과목표, 성과목표별 예산 및 성과지표, 성과지표 검증방법 등을 제시해야 한다. 또한 부처간 동일한 목표의 사업을 추진하는 경우 공동사업을 명시해야 한다. 마지막으

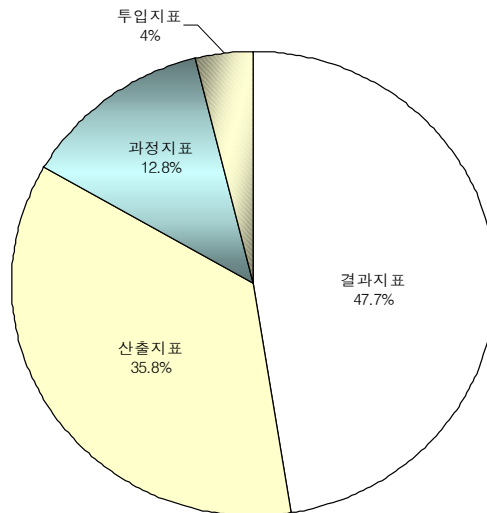
<표 II-20> 예산(기금)계정의 합산·통합·분할의 예



로 사업성과에 잠재적인 영향을 미칠 수 있는 외부효과를 명확히 제시해야 한다. 성과보고서는 성과계획서에서 제시된 성과지표를 근간으로 사업성과를 평가한 결과를 제시한다. 기본적으로 성과보고서는 성과계획서의 체계를 따른다. 성과보고서는 감사원의 감사결과도 포함한다. 사업에 따라서는 사업평가(program evaluation)의 결과도 성과보고서에 포함된다.

성과지표는 결과지표를 지향하며, 보조지표로 산출 및 과정지표 등을 사용한다. 2003년 말 부처가 제시한 성과지표를 보면, 22개 선행부처는 각 성과목표당 평균 3.6개의 성과지표를 설정하였으며, 결과지표는 전체 1,210개의 지표 중에서 578개로 47.7%를 차지하며, 투입지표는 4%에 불과하다. 이는 시범사업에서 낮은 결과지표의 비중과 높은 투입지표를 보였던 것과는 비교된다.

[그림 II-12] 22개 선행부처의 성과지표 성격별 비중



예를 들어, 다년도에 걸쳐서 완료되는 사업의 경우에 단년도의 사업성과를 평가하기 위해서 기획예산처는 과정지표를 통해 사업 진척도 등을 평가할 것을 권장하고 있다. 즉, 과정지표는 사업이 중간적인 목표를 달성했는지를 평가하는 데 유용하게 쓰일 수 있다.

성과지표는 기본적으로 측정이 가능한 정량적인 지표를 우선으로 하지만, 사업의 성격(특히 연구개발 분야)에 따라 정성적인 지표를 사용하기도 한다. 또한 성과지표는 아래의 표에서 제시된 성격에 따라 작성할 것을 권고하고 있다.

<표 II-21> 바람직한 성과지표의 성격

지표성격	내 용
타당성	성과지표의 달성도를 정확하게 측정할 수 있도록 지표 개발
신뢰성	다른 사람이 동일한 측정 방법으로 측정하였을 경우 동일한 결과가 도출되어야 함
명확성	성과지표는 명확하고 이해가 용이해야 함
민감성	성과지표는 측정대상이나 상황의 변화를 모두 포착할 수 있도록 변별력을 갖고 있어야 함

자료: 기획예산처, 『성과관리제도 업무편람』, 2003. 5. 31.

#### 나. 성과관리제도의 운영

기획예산처는 성과관리제도를 통한 사업성과 정보를 예산배분과 연계할 계획이다. 아직 예산과의 연계를 위한 구체적인 방안은 마련되지 않았지만, 어떤 방안이든지 가장 근간이 되는 요소는 기존에 예산을 배분하는 데 유용한 정보를 담을 수 있는 성과지표를 개발하여 이를 통한 정보를 가지고 성과와 예산을 연계하는 것이 될 것이

다. 이는 예산배분을 담당하는 공무원에게도 가장 익숙한 방법으로 사업성과를 판단하게 해 줄 수 있다. 이러한 경우 성과지표는 단순히 사업성과를 평가하는 수단이 아니라, 예산배분을 결정하는 기획예산처와 부처 간 예산배분을 둘러싼 채널의 역할을 한다. 이와 같은 성과지표의 개발을 위해서 기획예산처는 성과지표의 개발단계에서 부처가 기획예산처 예산실의 담당자와 협의하도록 권장하고 있다.

또한 기획예산처는 ‘중앙성과관리자문단’을 구성하여, 성과지표의 개발에서 보고서의 작성까지 부처의 성과계획서 및 보고서 등을 검토하고 그 검토의견을 제도운영에 반영할 계획이다. 이는 미국의 Performance Group과 유사한 역할을 하게 될 것으로 기대된다.

마지막으로 제도운영 차원에서 성과보고서의 성과정보는 국회에 제출하도록 하고 있다. 국회는 성과보고서의 성과정보를 예산심의의 참고자료로 적극 활용할 것으로 판단된다. 아직 언제 성과정보를 공개할지는 결정되지 않았다. 성과정보가 내실이 있을 때 성과정보가 공개될 것으로 판단된다.

부처의 성과관리제도 참여 차원에서 보면, 부처는 성과계획서를 작성하고, 성과지표를 개발하는 등에 있어서 외부전문가 등의 자문 등을 적극적으로 활용하도록 권고받았으며, 실제로도 현재 부처가 작성한 성과체계 및 성과지표의 안도 외부전문가 및 연구집단에게 용역 등을 의뢰하여 작성한 경우가 대부분이다.

#### 다. 성과관리제도의 기대효과

성과관리제도를 통해서 우리나라 정부는 다음과 같이 크게 두 가지의 성과를 기대한다. 첫째, 전반적인 재정운영 효율성의 제고를 기대한다. 성과평가 대상이 되는 부처는 재정사업의 성과에 대해서 매

년 평가받게 됨으로써, 또한 사업성과의 결과가 다음 연도의 예산과 연계됨으로써 사업성과를 재정사업의 성과를 중심으로 사업추진을 하려 할 것이며 이는 재정의 낭비를 줄이고, 성과를 극대화할 수 있는 계기를 마련할 것으로 기대된다. 둘째 재정운영의 투명성이 제고 될 것으로 기대된다. 국회는 재정사업의 성과정보를 알게 된다는 것이며, 각 부처는 재정사업에 대한 성과정보를 언제나 국민에게 보고 해 줄 수 있어야 한다. 이는 국민이 직·간접적으로 재정운영의 추진상황에 대해서 알게 된다는 의미이다. 따라서 정부의 재정운영에 대한 국민의 감시가 가능해지며, 이는 재정운영의 투명성 증대로 이어질수 있다고 판단된다.

### Ⅲ. 외국의 성과주의 예산제도

#### 1. 서론

1980년대 후반 이후 선진국을 중심으로 공공부문의 사업을 투입 위주에서 결과 위주로 평가하려는 경향이 있다. 이에 따라서 다양한 제도들이 도입되었다. 미국에서는 Zero-based Budgeting 등, 영국에서는 Next Step 등이 이러한 노력의 결과로 나타난 제도들이다. 그 중에서도 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)는 성과관리 제도의 기초 위에서 성과평가 결과와 예산을 연결하는 것을 목적으로 출발하였다. 성과주의 예산제도는 재정운영의 목표와 그 성과를 측정할 수 있는 지표 중심으로 재정사업을 관리하는 제도이다. 이 대표적인 제도가 미국의 GPRA와 영국의 PSA, 캐나다의 성과관리 제도이다.

<표 III-1> 주요국의 성과주의 예산제도

국 가	관 련 제 도
미 국	Government Performance and Results Act
오스트레일리아	Performance Agreement
뉴질랜드	Public Management Model
영 국	Public Service Agreement

이와 같은 성과주의 예산제도는 ‘신공공관리적 정부개혁’의 핵심적인 역할을 한다. 즉, 신공공관리하의 완화된 내부규제로 인한 부처의 자율권 강화를 견제하는 수단으로, 재정의 성과를 재정운영의 기준으로 제시하는 것이 성과주의 예산제도이다. 다시 말해, 부처가 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 불필요한 규제 정비와 자율권의 부여가 필요하고, 부처가 이러한 자율권을 바탕으로 사업을 제대로 수행하는지를 알아보기 위해서는 사업성과의 점검과 평가가 필요하게 되었다. 따라서 사후적인 사업의 점검이 필요하게 되었고 이를 체계적으로 예산에 반영하는 방향에서 추진한 제도가 성과주의 예산제도이다.

이와 같은 성과주의 예산제도의 가장 주요한 목적은 재정운영의 효율성과 투명성 제고에 있다. 즉, 재정의 집행에서 사업의 사후적인 성과에 대한 책임을 지워서 효율적인 예산집행을 통해 재정활동의 생산성을 제고하도록 하고, 정책입안자에게 사업추진에 대한 핵심적인 정보를 제공하고, 국민에게는 재정사업의 성과를 알려 투명한 재정운영을 도모하는 데 성과주의 예산제도의 목적이 있다.

본장에서는 외국에서 추진되고 있는 성과주의 예산제도에 대해서 살펴보고 이를 통해서 우리나라의 성과관리제도에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 물론 외국에서 추진되고 있는 성과주의 예산제도에 대한 정보는 향후 우리나라의 제도를 발전시키는 데도 유용하리라고 판단된다. 다음 절에서는 미국의 성과주의 예산제도인 GPRA에 대해서 살펴보고, 제3절에서는 영국의 성과중심의 재정개혁을 위한 노력을 살펴보고, 4절에서는 뉴질랜드의 산출예산제도에 대해서, 5절에서는 기타국가에 대한 성과주의제도에 대해서 개괄적으로 설명하고자 한다. 6절에서는 국가간 성과주의를 비교 정태적으로 분석하고자 한다. 마지막으로 7절에서는 우리나라의 성과관리제도의 운영에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 미국의 GPRA

### 가. 개요

미국은 1949년 Hoover Commission이 성과예산을 권고한 이래로 성과와 예산을 연계하려는 시도가 있었다. 그래서 1950년에 Budget and Accounting Procedures Act를 제정하여, 예산서를 기능과 활동 기준으로 작성하여 제출하도록 하였다. 1966년에 도입된 기획예산제도, 1973년에 도입된 목표관리제도, 1977년 영점예산제도 등 성과와 예산을 연계하려는 시도가 계속되었다.

미국의 성과주의 예산제도는 1993년 ‘정부성과및결과법’(Government Performance & Result Act: GPRA)이 제정되면서 본격적으로 시작되었다. 개별 부서 차원에서의 성과측정은 오랜 역사를 갖고 있지만 예산편성이나 의사결정에 적용되는 경우는 드물었다. GPRA에 따라 정부기관은 1997년부터 시작하여 1999년 초까지 연간성과계획을 OMB에 제출할 것을 요구하였으며, 1999년에는 성과보고서를 제출하였다. GPRA의 가장 큰 목적은 재정운영의 효율성과 투명성을 제고하는 것이다.

미국은 2005년 예산부터 본격적인 ‘성과예산서’를 작성하고 2004년 예산부터는 ‘PART’를 통해서 성과예산 편성을 추진할 계획이나 현재 GPRA의 기본구조는 유지하면서 구체적인 실천방안을 만들어 나아갈 계획이다. 그리고 일반회계국(GAO)은 회계감사, 절차감사, 경제성 및 효율성 점검, 사업평가, 정책분석, 성과 감시를 담당하는데, 일반회계국장인 Staats가 취임한 1965년부터 감사의 초점을 기관의 내부 효율감사에서 사업평가 등의 성과중심으로 감사하는 것을 표방하고 있다.

<표 III-2> GPRA의 목표

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방기관들이 프로그램의 결과를 책임지고 달성할 수 있도록 함으로써 국민들의 연방정부에 대한 신뢰를 제고함</li> <li>• 일련의 시범사업을 통하여 성과개혁을 추진하기 위함</li> <li>• 프로그램의 결과와 서비스의 질, 그리고 고객의 만족을 향상시킴으로써 연방정부 프로그램의 효과성과 책임성을 제고하기 위함</li> <li>• 연방공무원으로 하여금 프로그램의 목적달성을 계획하게 하고, 프로그램 결과 및 서비스의 질에 관한 정보를 제공하여 서비스의 질을 향상하고자 함</li> <li>• 연방정부 프로그램 및 예산집행의 효율성 및 효과성에 관한 객관적인 정보를 제공하여 의회의 정책결정을 향상하고자 함</li> <li>• 연방정부 내의 관리를 향상하고자 함</li> </ul>
---

자료: 이익진(2002).

<표 III-3> GPRA 규정

	전략계획	연간성과계획	성과보고	성과예산서
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임무 및 장기전략</li> <li>- 사용자원 (예산/인원 등)</li> <li>- 달성전략 및 방법</li> <li>- 연간 성과계획과의 관계</li> <li>- 외부 요인</li> <li>- 사업평가 계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업별 성과목표</li> <li>- 성과지표</li> <li>- 필요자원 (예산/인원 등)</li> <li>- 자료의 검증방법</li> <li>- 회계연도 1999/2000의 성과목표 포함(OMB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과비교</li> <li>- 미달 부문에 대한 원인파 대책</li> <li>- 사업평가의 요약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과목표에 따라서 예산서를 구성</li> </ul>
법적 기한 OMB 일자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1997년 9월 30일</li> <li>- 제출 45일 이전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1999년 회계연도</li> <li>- 예산 요구시 제출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000년 3월 31일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998, 1999년 성과예산서 시범사업</li> <li>- 2001년 3월 시범사업 결과 보고</li> </ul>

기존 보고서는 재무 및 성과와 관련된 보고 의무가 너무 많고 자료 제출이 통합되지 않음으로써 부서 간 중복적인 업무가 많을 뿐만 아니라 제출내용도 조정되지 않은 등의 문제점을 지니고 있었다. 그러나 2000년에 제정된 통합보고법(Reports Consolidation Act)은 유용한 성과를 중심으로 보고하도록 규정함으로써 보다 더 성과주의 자료의 유용성을 제고할 수 있게 되었다. OMB의 시범사업에 따르면 검증할 수 있는 재무 및 성과정보를 담은 통합된 보고서는 효율성 및 유용성에서 우수하다고 할 수 있다. 따라서 부서는 OMB와 협의하여 제출빈도 및 시한을 설정하고, 하나의 연간보고서로 제출해야 한다. 해당 보고서에는 감사관(Inspector general)이 해당 부서가 직면한 주요 관리 및 성과문제 및 해당 문제점을 해소하기 위한 부서의 노력에 대해 평가한 사항이 수록되어야 하며, 회계연도 이후 150일 이내에 제출해야 한다. 그리고 개별 부서는 보고서에 사용된 자료가 완전성과 신뢰성(reliability) 측면에서 주요한 문제가 있으면 이를 설명하고 그에 대한 대책도 설명해야 한다. 또한 기관은 1) 독립적 보고서, 2) 2002 회계연도 책임성 보고서(accountability report)의 일부, 3) 2002 회계연도 성과보고서의 일부 중 하나를 선택해야 한다.

OMB는 성과자료의 완전성과 신뢰성을 기준으로 한다. 즉, 연간계획에 있는 모든 목표와 지표에 대한 성과가 보고되어야 한다. 그러나 대통령이나 의회에 성과보고서를 제출할 때 추정(preliminary) 자료만 가능한 경우에는 추정자료도 제출해야만 한다. 그리고 기관의 관리자나 의사결정자가 사업을 수행하는 데 해당 자료의 사용을 거절하거나 기피하지 않아야 하고 일상적인 업무로 계속하여 성과보고서의 자료를 사용하여야 한다.

최근 OMB에서는 PART(Program Assessment Rating Tools)를 사용하여 사업을 평가함으로써 성과계획서 및 보고서와 예산심의

연계하려고 한다. 사업을 보조금, 자본지출, 용자 등으로 구분하고 사업의 목표 및 전략계획을 수립하여 사업을 관리하며 결과를 점검한다. 이 때 성과목표의 달성 여부 등을 점검한다.

나. 성과계획 및 보고

OMB 지침에 따르면 전략계획(중장기 계획)의 형태는 자유로우나 연간 성과계획은 기관 전체를 포괄하는 하나의 계획이어야 한다. 자본적 지출인 경우에는 이에 대한 지침을 따라야 하며, 기관은 하위 계획의 세부내용을 문의할 경우 이에 응해야 한다. 예를 들어 에너지부의 사례를 살펴보면, 전략(중장기 목표)목표를 분야별로 설정하고 그 달성목표(objective)를 에너지 공급의 교란에 대한 미국 경제의 취약성을 축소하는 것, 환경을 덜 저해하며 저렴하게(affordable) 공급할 수 있는 경쟁력 있는 전력산업을 확보하는 것, 에너지 사용의 효율성과 생산성을 증가시키고 환경에 대한 피해를 축소하는 것 및 국제시장에서 미국의 에너지, 환경, 경제적 이익을 지원하는 것으로 세웠다. 그러나 예산은 달성목표나 성과목표별이 아니라 사업별로 구분한다. 그 대신 성과지표나 목적이 어느 사업에 해당하는지를 명시하는 방식이다.

<표 III-4> 미국 에너지부 전략 목표와 예산·인력

(단위: 백만달러, 명)

전략목표	예 산	인원 (완전고용기준)
에너지 자원	2,338	6,316
국가 안보	6,091	2,526
환경 보전	6,654	3,411
과학·기술	2,720	447
부서 운영	109	1,300

&lt;표 III-5&gt; 에너지 자원 분야의 사업단위, 예산, 달성 목표와의 관계

(단위: 백만달러)

구분	사업 단위	FY 1999 예산요구	인원	달성 목표 1	달성 목표 2	달성 목표 3	달성 목표 4	달성 목표 5
EE	Solar & Renewable Energy	389.3	102	x	x	x	x	x
	Transportation Sector	246.1		x		x	x	
	Industry Sector	166.6			x	x	x	
	Federal Energy Management	33.9			x	x		
	Bldg. Tech., State, & Comm.	126.4			x	x	x	
	State & Local Partnership	191.1				x		
	Conservation Policy & Program Direction	44.4		427	x	x	x	x
EIA	Energy Information	70.5	353					x
FE	Fossil Energy Programs	383.4	683	x	x		x	x
	Clean Coal Tech.	-40.0	67	x	x		x	
	Naval Petroleum&Oil Reserves	22.5	62	x				
	Strategic Petroleum Reserves	160.1	135	x				
NE	Nuclear Energy	236.6	168		x			x
PMA	Alaska Power	0.0	8	x				
	Bonneville Power	258.0	2,755	x				
	Southeastern Power	10.5	41	x				
	Southwestern Power	26.0	186	x				
	Western Area Power	223.6	1,329	x				
ER	Fusion Energy Sciences	228.2	49					x
NN	Emergency Management	23.7		x				

미국은 기본적으로 사업별로 성과지표를 설정하며 예산과는 직접적 연계는 없고 다만 참고자료로 활용한다. 그러나 PART를 통하여 성과와 예산심의를 연계하려는 노력은 계속되고 있다. 미국은 뉴질랜드와는 달리 사업의 비용을 세부적으로 구분하지 않고 직·간접비 구분 등 사업의 원가계산에 대한 규정도 없다.

<표 III-6> 지표탄광실(OSM)의 사업성과 요약보고서  
(2001 회계연도)

GPRA 사업 활동/임무 목표	2005년까지 장기목표	2001년의 연간목표	2005년 장기 계획	'01년 계획	'01년 실적	비 고
환경복원 - 퇴화된 탄광의 땅과 물을 매 립하고 복구 하여 더 깨끗 하고 안전한 환경을 제공 할 목적	복원해야 할 면적 을 증대 ('05년까 지 추가적으로 40,000에이커를 복 원할 예정)	'01년에 지표탄광 사업(Surface Mining Program) 으로 8,600에이커 를 복원할 계획	40,000 에이커	8,600 에이커	13,808 에이커	
	Clean Streams Program의 일환 으로 시행하는 새 로운 공동계획인 Acid Mine Drain- age projects수 의 증가 ('05년에 230 개의 추가적인 계 획을 수립하는 것 이 목표)	'01년에 지표탄광 실(OSM)은 Clean Streams Program 의 일환으로 시행 하는 35개의 새로 운 공동계획인 Acid Mine Drain- age Projects에 자 금을 공급할 계획	230개의 계획 사업	35개의 계획 사업	37개의 계획 사업	
환경보호 - 현재 광산이 운영되는 동 안에는 사람 과 환경을 보 호하고, 폐광 후에는 유용 한 사용을 위 해 복구를 보 장하기 위한 목적	외부영향과는 독 립적으로 존재하 는 지역의 비중을 증대 ('05년 목표 는 94%)	'01년에 탄광지역 의 94%가 외부영 향과 독립적일 계 획	94%	94%	93.9%	
	Phase III bonds 를 양도할 면적 을 증가 ( '05년에 추가적 으로 400,000에이 커를 양도)	'01년에 70,000에 이커를 Phase III bonds로 양도할 계획	400,000 에이커	70,000 에이커	81,853 에이커	

자료: "Annual Performance Report FY 2001", Office of Surface Mining

## 다. 성과예산서

### 1) 추진 경위

1997년부터 GRPA에 의해서 적어도 5개 기관에서 2년 동안 성과 예산서 추진 시범사업을 실시하도록 규정하고 있어 1998 및 1999회계연도에 이들 시범기관은 성과예산서를 작성하게 되었다. 1999회계연도에는 대통령의 예산안에 시범기관의 성과예산서를 포함시킬 것을 계획하고 2001년 3월까지 OMB는 시범사업의 결과를 의회에 보고할 계획이다.

1997년 5월 OMB는 GPRA의 추진 자체에 어려움이 있다고 판단하고, 시범사업 추진을 2년 연기하였다. 그래서 1998년 8월 OMB는 다양한 성과측정 및 보고의 이슈들을 점검할 수 있는 사업을 선택함으로써 5개의 시범기관을 확정하였다.

#### <표 III-7> 5개 성과예산서 시범기관

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Food and Drug Administration</li> <li>- military recruitment programs at Dept. of Defense</li> <li>- diplomatic security programs at Dept. of State</li> <li>- severely distressed housing programs at Housing and Urban Development</li> <li>- continuing disability reviews in Social Security Administration</li> </ul> |
|---|

1999년과 2000년에 5개 시범기관이 성과예산서를 작성하고 2001년 1월 18일 OMB는 시범사업 평가결과를 <표 III-7>과 같이 의회에 보고하였다.

<표 III-8> OMB의 성과예산서 시범사업의 결과보고 요약

- 성과예산서의 추진을 위해 GPRA의 법률적인 보완은 필요하지 않음
- 성과예산서의 추진에 많은 어려움이 예상
  - 산출(outputs)이 사업성과의 중심인 경우에는 부서가 제출한 정보만으로도 성과를 평가하기에 충분
  - 결과(outcomes)가 사업성과의 중심인 경우 단순한 예산분배는 유용하지 않음
    - 예산배분기준과 달리 예산을 분배했을 때 성과변동 등을 명시하는 것이 필요

시범사업 실시 이후 OMB가 전 부처로 하여금 2005년까지 성과예산서를 단계적으로 완성할 것을 목표로 함에 따라, 각 부처는 2005년까지 성과예산서의 완성을 위한 추진계획을 수립하여 OMB에 제출해야 한다. OMB와 GAO는 성과예산서의 잘 된 사례를 발굴하여 각 부처로 하여금 벤치마크하도록 할 계획이다.

2) 현 황

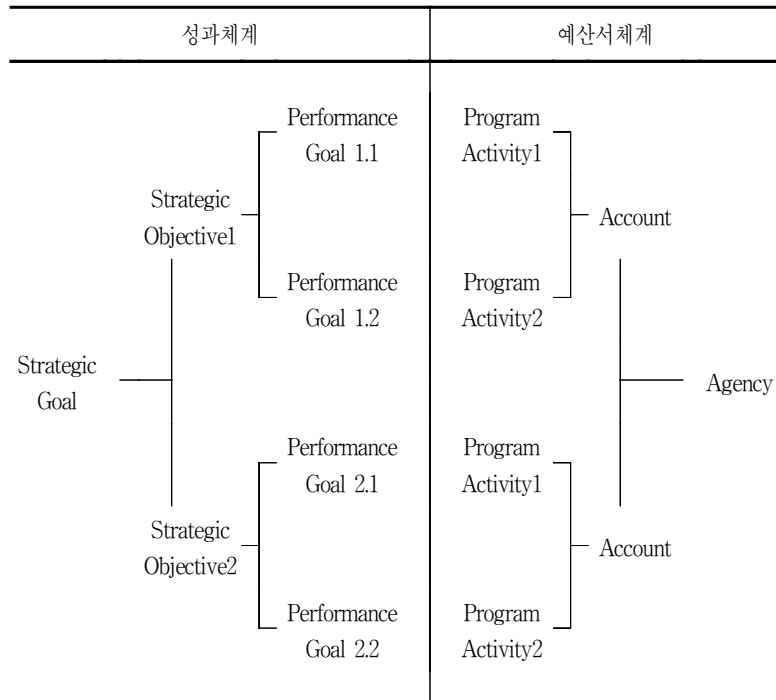
기존의 예산서 체계는 사업별로 예산을 나열하던 것에 지나지 않으나 성과계획서 체계에서는 전략 및 성과목표 중심으로 사업을 구분하여 예산을 편성함에 따라 큰 차이를 가지게 된다. 기존 예산서 체계에서는 사업성과와 성과달성에 필요한 예산의 연계가 어려웠다.

따라서 성과계획서에서는 세부사업(program activities)을 통합·분할·합산함으로써 성과체계와 연결시킨다.

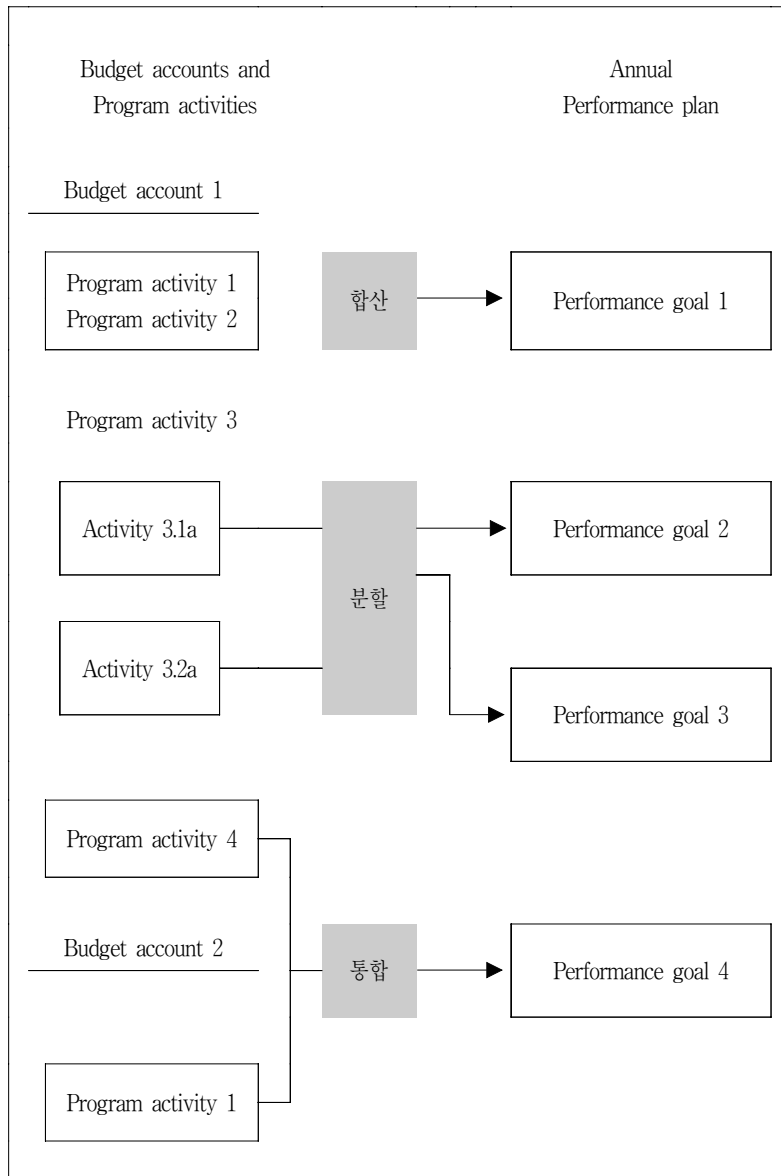
전반적으로 기존의 예산체계에서 벗어나, 구체적인 성과체계에 따른 예산서의 구성으로 변화하고 있다. 기존의 사업별 예산을 성과체

계 - 전략목표, 중간목표, 성과목표 - 에 따라서 재구성하는 부처가 늘어났다.

<표 III-9> 미국 성과체계와 예산서체계의 비교



[그림 III-1] 세부사업의 통합·분할·합산의 예시



<표 III-10> Agencies Show Progress in Linking Plans and Budgets, Fiscal Years 1999 Through 2002

	총사업수	A	B	C	D
1999	100	14	29	17	40
2000	100	17	9	31	43
2001	100	14	3	20	63
2002	100	9	3	16	72

- A: 세부사업과 성과계획의 연계가 안 됨  
 B: 세부사업과 성과계획의 연계는 되지만 성과달성에 필요한 예산과는 연계되지 않음  
 C: 성과달성에 필요한 예산을 보여주지만 세부사업의 예산과 성과와의 연계는 없음  
 D: 세부사업의 예산과 성과체계(전략목표, 중간목표, 성과목표)와 구체적으로 연결됨

### 3) 성과예산서 예시

아동국(Administration for Children and Families)의 성과예산서를 살펴보면 <표 III-11>과 같이 세부사업을 성과목표와 직접적으로 연결하고 유사한 성과목표들을 하나로 묶는 데 중간목표를 활용하고 있다.

<표 III-12>에서와 같이 환경보호국(Environmental Protection Agency)은 세부사업을 중간목표와 연결하고 세부사업도 전략목표와 동일한 구조를 가지며 일관성을 유지하고 있다.

핵규제위원회(Nuclear Regulatory Commission)도 <표 III-13>에서 알 수 있듯이 세부사업을 전략목표와 연결하고 중간목표 없이 전략목표와 성과목표만을 사용하고 있다.

<표 III-11> ACF Used Aggregation and Consolidation to Link Program Activities to Sets of Performance Goals

(단위: 미화 백만달러)

Agency	Account	Program Activity	Strategic goals	Strategic objective	Performance goal		
ACF	Children and families services programs	1. Adoption initiative7 (\$43)	Improve healthy Development, Safety, and well-belong of children and youth(5-7)	4.Increase safety, Permanency, and Well-being of children and youth	<p>3 Performance goals, including for example:</p> <p>Safety: Decrease the Percentage of children with Substantiated reports of Maltreatment who have a repeated substantiated report within 12 months.</p> <p>Permanency: Increase the percentage of children who exit care through adoption within 2years of placement</p>		
		2. Adoption opportunities (\$27)					
		3. Child abuse state grants (\$21)					
		4. Child abuse discretionary (\$18)					
		5. Abandoned infants assistance (\$12)		Subobjective: Child welfare (\$7,726.4)			
		6. Community-based resource centers (\$33)					
		7. Child welfare training (\$7)					
		8. Child welfare services (\$292)					
	(Plus 20 other program activities associated with other goals)						
	Payments to states for foster care and adoption assistance	1. foster Care (\$5,055)					
		2. Adoption assistance (\$1,426)					
		3. Independent living (\$200)					
	Promoting safe and stable families	1. Grants to states and tribes (\$489)				Subobjective: Youth Programs	6 Performance Goals
		2. Training and technical assistance (\$6)					
		3. State court assessment activities (\$10)					
4. Mentoring children of prisoners (\$67)							
Children's research and technical assistance	1. Child welfare study (\$6)						
	2. Training and technical assistance (\$14)						
(Plus 3 other program activities associated with other goals)							

<表 III-12> EPA Consolidated Funding Allocations by Strategic Objective

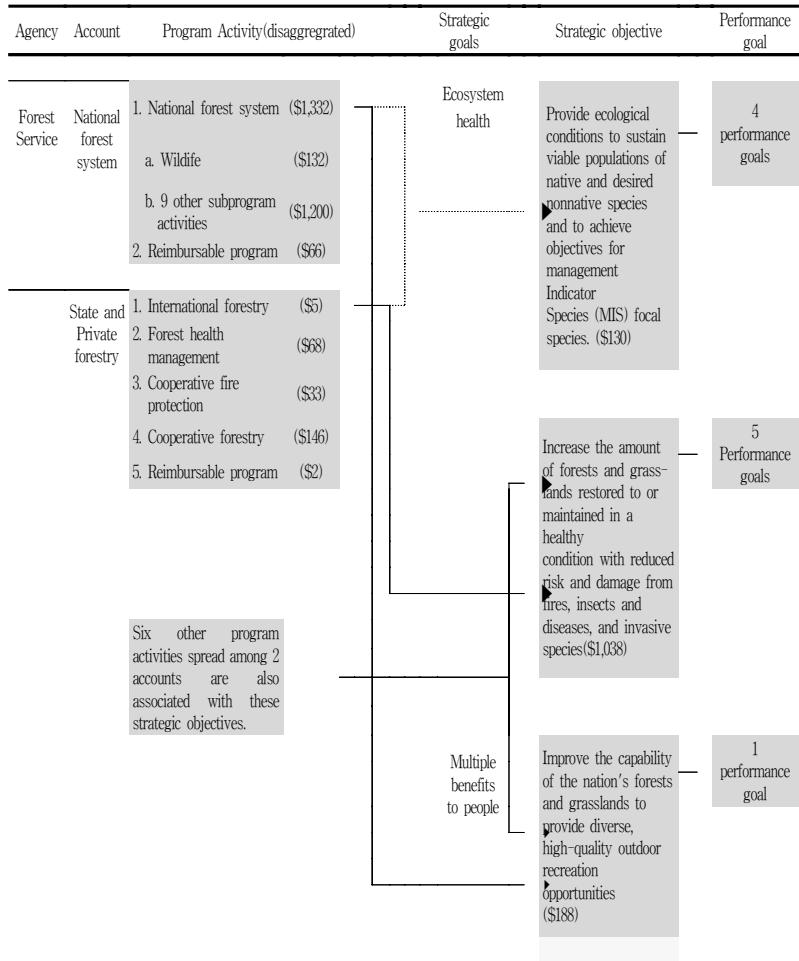
Agency	Account	Program Activity	Strategic goals	Strategic objective	Performance goal
EPA	Science and Technology	1.Clean air (\$152) \$4	Clean air	Acid Rain(\$18.9)	Maintain or increase annual SO <sub>2</sub> emission reduction of approximately 5 million tons from the 1980 baseline. Keep annual emissions below level authorized by allowance holdings and make progress towards achievement of 2010 SO <sub>2</sub> emissions cap for utilities  2 Million tons of NO <sub>x</sub> from coal-fired utility sources will be reduced from levels that would have been emitted without implementation of Title IV of the Clean Air Act Amendments.
		2.Clean Water			
		3.Safe food 4.Preventing pollution 5.Waste management 6.Global and cross border 7.Right to know 8.Sound science 9.Credible deterrent 10.Effective management			
Environmental Programs and Management	1.Clean air (\$188) \$13.9	Clean air	By FY2005, reduce ambient nitrates and total nitrogen deposition to 1990 levels. By 2010, reduce ambient sulfates and total sulfur deposition by up to 30 percent from 1990 levels		
	Other Program activities corresponding to EPA's Other strategic goals (similar to above)				
State and tribal assistance grants	1.Clean air (\$199) \$1	Clean air	By FY2005, reduce ambient nitrates and total nitrogen deposition to 1990 levels. By 2010, reduce ambient sulfates and total sulfur deposition by up to 30 percent from 1990 levels		
	Other program activities corresponding to EPA's Other strategic goals (similar to above)				

<표 III-13> NRC Linked Program Activities and Funding Allocations by General Goal

Agency	Account	Program Activity	Strategic goals	Strategic objective	Performance goal
NRC	Salaries and Expenses	1. Nuclear reactor safety Program area (\$231.4)	Nuclear reactor safety (231.4)	→	Maintain safety, protection of the environment, and the common defense and security
		Reactor licensing (\$55.7)			
		Reactor license renewal (\$15.7/)			
		Reactor inspection and Performance (\$74.3)			
		assessment			
		Reactor incident response (\$6)			
		Reactor safety research (\$58.7)			
		Reactor technical training (\$9.2)			
		Reactor enforcement actions (\$1.7)			
		Reactor investigations (\$4.1)			
		Reactor legal advice (\$2.6)			
		Reactor adjudication (\$1.4)			
		2. Nuclear materials safety Program area			
		3. Nuclear waste safety Program area			
4. International nuclear safety support program area					
5. Management and support program area					

산림청(Forrest Service)은 <표 III-14>와 같이 중간목표에 성과 달성에 필요한 예산을 명시하고 통합·합산·분할을 많이 활용하여 세부사업을 중간목표와 연결하고 있다. 그러나 산림청은 (세)세부사업들이 많아 성과와 사업의 연결이 상대적으로 어려운 편이다.

<표 III-14> Forest Service Linked Multiple Budget Accounts With Multiple Strategic Objectives



라. PART

① OMB의 memorandum

OMB는 평가의 일관성, 객관성, 신뢰성, 투명성을 높이기 위해 PART를 개발하였다. PART는 연방정부 사업의 약 20%를 효율성 평가(PART)의 대상으로 하며 이러한 평가의 결과는 다음 회계연도에 공표된다. 2004년의 평가대상 사업의 예산은 대략 4,800억달러로 연방지출의 24% 이상을 차지하고 있다.

PART는 춘계 예산심의기간에 OMB와 부서가 검토한다. 그리고 OMB는 부서와 협의하여 유용한 GPRA의 내용은 남기고 유용하지 않으면서 보고의 부담만 주는 분야는 제거할 예정이다.

PART 답변의 자의성을 완벽하게 제거할 수는 없지만 주관적인 요소를 최소화할 수는 있다. 주관성을 최소화하기 위해서는 지침서가 명확해야 하고 평가에 대한 훈련이 있어야 한다. 그리고 완성된 PART에 대해서 일관성을 재검토하고 GAO 및 제3의 기관에게 평가에 대해 잠정적인 연관성을 부여해야 한다.

이와 같이 자의성이 최소화된 PART의 평가결과라고 하더라도, 그 결과가 예산과 직접적으로 연계되지는 않는다. PART는 사업을 진단하는 도구이므로, 사업의 성과를 근간으로 하여 기타 다양한 요소를 반영하여 예산을 결정해야 한다.

② 예산평가기법의 설명<sup>12)</sup>

PART는 대부분의 연방정부 사업을 일관된 접근법으로 평가하기 위해 설계된 일련의 질문으로 PART는 성과와 관련해서 사업의 광범위하고 전반적인 쟁점을 평가하고 증거에 기초한 판단을 내리기 위해 객관적인 자료를 바탕으로 분석하는 기법이다. 질문은 답변자

12) 세부 질문 내용은 부록 참조.

가 관련된 증거나 입증된 해답을 명확하게 “예/아니요”로 답변할 수 있도록 구성되어 있다. 답변은 느낌이나 통칙 등의 주관적인 가치에 의존하지 않고 반드시 증거에 기초하여야 한다.

PART는 증거와 가능성에 대해서 높은 수준을 유지하도록 요구함에 따라 단순히 범조항에 의거한 기준이 아니라 사업이 효율적이고 효과적으로 목적을 달성하고 있는가를 보여주는 경우에만 예라고 답변해야 한다.

그리고 기본적으로 PART의 분야별로 나뉜 개별적인 질문은 모두 같은 비중이다. 그러나 사업의 주요 특성을 정확하게 강조해야 하는 질문들에 대해서는 더 높은 비중을 부여한다. 즉, 개별 점수가 가중치를 두어 계산하여 분야별 점수를 구하고, 분야별 점수는 다시 가중치를 두어 총점을 계산한다.

사업의 효과를 측정하기 위해서는 올바른 방법의 채택이 필요하다. 단지, 사업에 대한 내용을 열거하는 것이 아니라 사업의 임무를 정확하게 반영하고 있는가를 측정해야 한다. 사업의 우선순위를 구분하여 중요한 사업을 선정하고 진행된 사업이 바람직한 결과를 가져왔는지를 측정하는 것이 중요하다.

평가를 위해 4개의 분야로 구분되며 각 분야는 구체적인 정보를 이끌어 낼 수 있게 고안된 일련의 질문들로 구성된다.

가능한 한 일관성과 관련성을 고려해서 <표 III-21>과 같이 7개 종류로 나뉘서 질문을 구성한다.

<표 III-15> 사업평가 분야별 배점 : 자본사업 분야

사업의 목표/계획	전략계획	사업관리	사업결과
20%	10%	20%	50%

<표 III-16> 분야별 배점 : 연방정부 직접사업(분야 1)

분야 1: 사업의 목표와 설계(예/아니요, 답변불가능)					
질 문	답변	설명	증거 / 자료	가중치	가중 점수
1. 사업목표가 명확합니까?				20%	
2. 생략				20%	
3. 생략				20%	
4. 생략				20%	
5. 생략				20%	
합 계				100%	0%

<표 III-17> 분야별 배점 : 연방정부 직접사업(분야 2)

분야 2: 전략계획(예/아니요, 답변불가능)					
질 문	답변	설명	증거 / 자료	가중치	가중 점수
1. 사업은 결과(outcome)와 영향력에 초점을 두어 장기적인 성과목표를 세우는가?				14%	
2. 생략				14%	
3. 생략				14%	
4. 생략				14%	
5. 생략				14%	
6. 생략				14%	
7. 생략				14%	
합 계				100%	0%

&lt;표 III-18&gt; 분야별 배점 : 연방정부 직접사업(분야 3)

분야 3: 사업의 성과측정(예/아니요, 답변불가능)					
질 문	답변	설명	증거 / 자료	가중치	가중 점수
1. 기관은 주요사업에 대해 시기적절하고 신뢰성 있는 성과정보를 규칙적으로 수집하고 있는가?				14%	
2. 생략				14%	
3. 생략				14%	
4. 생략				14%	
5. 생략				14%	
6. 생략				14%	
7. 생략				14%	
합 계				100%	0%

<표 III-19> 분야별 배점 : 연방정부 직접사업(분야 4)

분야 4: 사업결과(예, 매우 그렇다, 약간 그렇다, 아니요)					
질 문	답변	설명	증거 / 자료	가중치	가중 점수
1. 장기적인 결과목표를 달성하는 데 적절한 진행과정을 보여주는가?				20%	
장기목표 I: 현재 목표: 실제 목표달성 진행정도:					
장기목표 II: 현재목표: 실제 목표달성 진행정도:					
장기목표 III: 현재목표: 실제 목표달성 진행정도:					
2. 사업은 연간 성과목표를 달성하고 있는가? <sup>1)</sup>				20%	
주요목표 I: 성과목표: 실제 성과:					
주요목표 II: 성과목표: 실제 성과:					
주요목표 III: 성과목표: 실제 성과:					
3. 생략				20%	
4. 생략				20%	
5. 생략				20%	
합 계				100%	0%

주: 1) 성과목표는 성과기준과 해당연도에 대한 언급이 반드시 첨부되어야 함.

<표 III-22>는 농림부의 예산서로 농업부문 사업의 효율성 평가 결과가 예산서에 반영된 것을 보여주고 있다.

<표 III-20> 사업성과 평가시 분야별 내용

분 야	내 용
1. 목적과 설계	- 사업의 설계와 목적이 명확하고 결점을 보완할 수 있게 설계되었는가를 평가
2. 전략적 계획	- 기관이 사업의 연간 또는 장기목표를 타당하게 설정했는가를 평가
3. 사업의 운용	- 사업의 개선노력, 재정전망을 포함한 사업 운용 현황을 평가
4. 사업의 결과	- 전략적 계획의 목표와 사업의 성과결과가 잘 부합되는지를 평가

<표 III-21> 사업성과 평가시 사업 종류별 내용

종 류	내 용
1. 경쟁에 의한 지원 (보조금)사업	- 경쟁을 통해서 정부 및 기타 기관의 자금을 분배
2. 제한경쟁 방식의 지원(보조금)사업	- 사업이 정해져 있거나 특정형태로 제한된 경우에 대해서 정부 및 기타기관의 자금을 분배
3. 법제 사업	- 기관이나 사업의 목표를 달성하기 위하여 법제화된 사업
4. 자본사업	- 자산(토지, 건물, 설비, 지적재산)의 취득과 개발, 서비스(유지보수, 정보기술)의 구매 등을 담당하는 사업
5. 용자사업	- 용자를 지원하기 위해 직접용자 및 용자 보증
6. 연방정부 직접사업	- 정부기관에서 직접 주요한 사업을 지원하고 보조하는 것
7. 연구개발 사업	- 기술개발 등 지식의 응용이나 창조에 기여하는 사업을 지원

<표 III-22> 농업부문 사업의 효율성 평가 결과(농림부 예산서)

사 업	평 가	설 명
여성, 유아, 어린이(WIC)를 위한 보충영양 사업	효율적	WIC는 영양상태가 위험한 여성, 유아, 어린이의 건강을 개선하고 생계를 보호하는 성공적이고 비용 효율적인 조기 개입사업. WIC는 예산이 충분하므로, 자격이 있는 모든 사람들에게 편익이 주어질 수 있게 됨.
USDA 지방 사무실	비효율적	USDA가 1992년 이후 효율성 개선을 담보하기 위해 노력했지만, 그럼에도 불구하고 아직도 거대한 중복사업과 비효율성이 존재
산림서비스 운영 사업	비효율적	산림 서비스의 경영과 의사결정시스템은 모순되고 부적절한 규정으로 인해 정체상태(gridlock)에 놓여 있음. 현재, 국립행정학교(National Academy of Public Administration)에 의하면, 사업지출 중 40~60% 정도가 계획사업이 아니고 소송과 관련된 비용임.
농업 관련 검역·검사사업	효율적	육지, 바다, 항공 등 국가 전역으로 유입되는 사람과 화물을 검사 검사결과는 항공승객의 95% 이상이 연방규정을 준수한다고 발표
농어촌 지역 상수 보존 및 오폐수 처리에 대한 보조금/융자 사업	효율적	농어촌 지역에 오수처리공장과 상수도 기반 시설을 건설함으로써 건강의 위험을 완화하고 경제성장을 촉진함. 건강상황이 우려되는 주요한 오폐수 문제를 포함해서 가장 빈곤한 지역을 위하여 효율적인 목표를 세워놓고 있음.

## 마. GPRA의 사례: 연구개발 프로그램

### 1) 전략기획과 성과계획의 연계

GPRA를 연구기관에 적용하는 일은 많은 연방 연구기관의 경우 새로운 업무였으나 일부 기관들의 경우 임무수행을 위해 과거부터 이미 실시하고 있던 제도를 좀 더 세련된 형태로 정비하고 일반화시키는 작업으로 수용되었다. 국립표준기술원(NIST)은 GPRA 이전에도 상당히 잘 정비된 기획, 예산, 평가 제도를 시행하고 있었다. 이러한 전통적인 제도는 GPRA가 적용되면서 개선이 이루어지고 있으나 기본적 과정은 동일하게 이루어지고 있다. 본 연구에서는 NIST 사례를 중심으로 전략적 기획과 성과계획 간의 연계과정을 기술하려 한다.

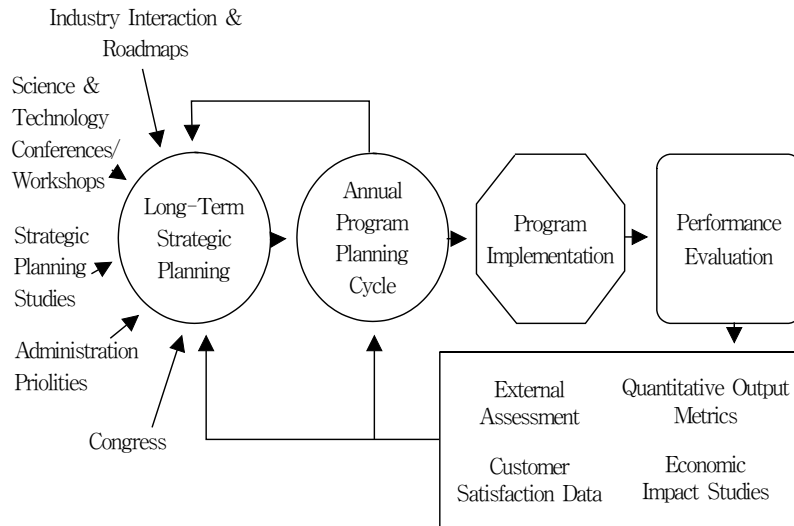
NIST에서의 기획 및 평가 작업은 먼저 장기전략기획(long-term strategic planning)으로부터 시작된다. 이 과정에는 많은 그룹으로부터의 수요를 반영하게 된다. 예를 들면, 의회, 행정부의 우선순위, 전략기획의 연구, 과학기술 컨퍼런스 및 워크샵, 산업계와의 상호작용으로부터 나온 모든 권고안을 고려하게 된다. 이러한 장기전략기획안에 기초하여 연례프로그램기획(annual program panning cycle)이 마련되고, 연례기획안에 따라 집행 및 관리(program implementation & management)가 이루어진 후, 그 성과에 대한 평가 작업이 이루어 진다. 기본적으로 NIST는 평가를 위해 외부 및 내부평가를 시행하고 있는데, 다음 4가지의 방법을 사용하고 있다.

- a) 외부평가(External Assessment)
- b) 정량적 산출에 관한 측정(Quantitative Output Metrics)
- c) 고객만족도(Customer Satisfaction Data)

d) 경제영향평가(Economic Impact Studies)

성과평가의 결과는 장기전략기획과 연간 프로그램기획 단계로 반영된다. 이러한 기획평가제도는 [그림 III-2]에서 나타나 있다.

[그림 III-2] 국립표준기술원에서의 기획 및 성과평가 과정

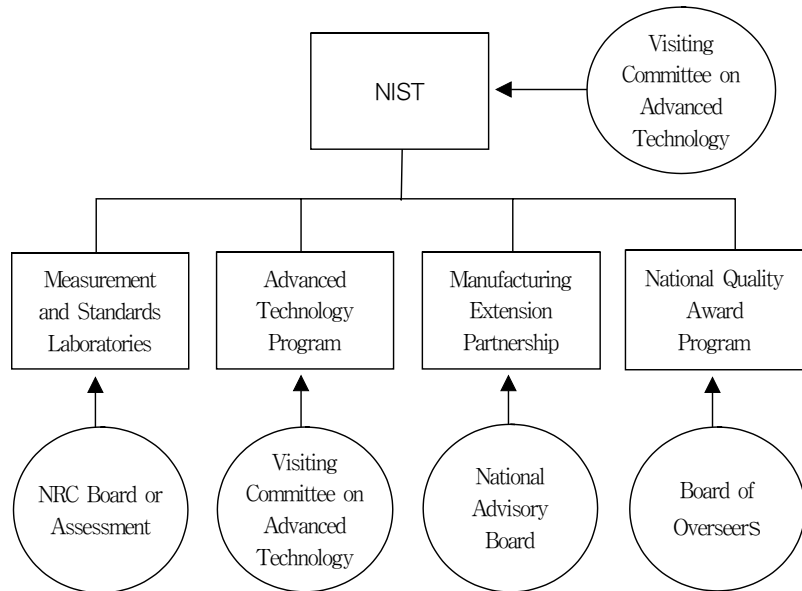


자료: Doremus, "Planning and Performance Evaluation at NIST", 1998.

NIST에서의 외부평가는 각 프로그램별로 분권화되어 있다 ([그림 III-3] 참조). 예를 들면, 측정 및 평가와 관련하여 연구소에 대한 외부평가는 국가연구심의회평가위원회(NRC Board on Assessment)에서, 첨단기술프로그램(ATP)의 경우는 첨단기술방문위원회(Visiting Committee on Advanced Technology)에서 담당하고 있다. 제조확산파트너(MEP) 프로그램은 국가자문위원회(National Advisory Board)에서 담당하며, 볼드리지 국가품질상(Baldrige

National Quality Award) 프로그램은 감시위원회(Board of Overseers)에서 담당하고 있다. 그리고 이러한 분권화된 외부평가는 상위위원회 성격을 갖는 첨단기술방문위원회에서 외부평가를 종합하는 총괄적 평가활동을 수행하고 있다.

[그림 III-3] 국립표준기술원(NIST)의 외부평가 메커니즘



자료: Doremus, "NIST External Assessment Mechanisms" 1998.

## 2) 성과측정 지표개발

앞에서 언급했듯이 GPRA는 전략계획서(SP), 연간성과계획서(APP) 및 연간성과보고서(APR)를 유기적으로 연결하고 이에 기초한 성과결과를 예산과정에 반영하려는 노력이다. 이러한 노력을 가능하게 하는 것은 바로 정량적 측정(quantitative metrics)이라고 할

수 있다. 즉, GPRA의 성공적인 수행을 위해서는 정부기관들이 수행하고 있는 수많은 사업들의 성과를 정확히 측정한다. GPRA의 핵심이 정량적 측정(quantitative metrics)에 있다고까지 강조되는 것은 이러한 이유에서이다.

GPRA에서 요구하는 성과측정을 위한 4단계는 다음과 같다. 첫째, 목표확인 단계로 장기전략 목표 및 프로그램 수행 및 성과를 포함하는 연도별 목표수립 단계이다. 둘째, 성과측정의 개발단계로 프로그램의 목표 및 기대성과를 달성하기 위한 과정에 사용할 평가 측정 방법을 개발하는 단계이다. 셋째, 자료수집 단계로 프로그램

[그림 III-9] GPRA에서 요구하는 성과측정 과정의 4단계 비교

Stage of the Performance Measurement Process	Stage 1 : Identifying Goals	Stage 2 : Developing Performance Measures	Stage 3 : Collecting Data	Stage 4 : Analyzing Data and Reporting Results
GPRA Requirement	Strategic Plan	Performance Plan	Performance Report	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Identify the agency's mission and long-term, strategic goals</li> <li>•Describe how the agency will achieve the goals through its activities and resources</li> <li>•Describe how the agency's annual performance goals are related to its long-term goals</li> <li>•Identify factors external to the agency that could affect goal achievement</li> <li>•Describe program evaluations used in establishing or revising the goals and include a schedule of future evaluations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Specify annual performance goals for each program activity</li> <li>•Identify the performance measure the agency will use to access its progress</li> <li>•Describe how the data will be verified and validated</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Compare performance data for the previous fiscal year with the goals in the annual performance pal</li> <li>•Describe plans for meeting unmet goals or explain why a goal should be modified</li> <li>•Summarize findings of program evaluations completed during the fiscal year</li> </ul>	

자료: GAO, "Managing for Results: Continuing Challenges to Effective GPRA Implementation, GAO/T-GGD-00-178, 2000.

성과를 측정하기 위한 유용한 자료 등을 수집하는 단계이다. 넷째, 자료분석 및 결과보고 단계이다. 수행연도의 목적 달성 여부를 측정하기 위한 자료분석 및 부처, 의회 등 정책결정자들에게 보고서를 제출하는 단계이다.

성과측정과 관련된 GPRA 의도는 연구개발 활동을 직접 수행하거나 지원하는 정부기관의 경우에는 그 적용이 매우 어렵다. 이러한 어려움은 과학기술의 본질적 특성에서 비롯한 것이다. 즉, 많은 연구활동들의 결과는 상당히 오랜 기간이 지난 후에야 실현된다는 점과 연구개발 활동의 결과는 대부분 지식의 축적으로 나타나기 때문이다. 본질적으로 연구개발 활동의 결과물인 과학기술의 발전을 정량화한다는 것은 매우 어려우며, 주기(life cycle)가 매우 길어 단기적 측정으로는 그 진정한 의미를 측정할 수 없다는 데 문제가 있다. 이러한 연방 연구기관에게 일률적으로 정량적 측정을 강제하는 경우 부작용도 매우 크게 나타나게 된다. 이러한 측면에서 GPRA와 같은 제도의 도입에 있어서는 먼저 정량적 접근의 부작용 혹은 비용의 측면을 충분히 고려하여야 한다.

모든 연구개발 활동이 이러한 문제를 가지는 것은 아니다. 가장 보편적인 연구개발의 형태 구분은 기초과학 활동과 응용연구 활동으로 나누는 것이다. 후자는 전자에 비해 비교적 정량화가 쉬운 반면, 전자는 정량화가 매우 어려운 특성이 있다. 따라서 기초과학 활동을 지원하고 있는 국립과학재단(NSF)과 같은 기관은 GPRA의 요건을 수행하는 데 있어서 많은 어려움을 겪게 된다.

이와 같은 염려는 국립과학재단(NSF) 및 국립보건연구원(NIH) 뿐만 아니라 응용연구에 깊이 관여하고 있는 국방부(DoD)나 에너지부(DoE)의 경우도 나타나고 있다. 이들 응용연구 관련 기관의 경우에도 적절하게 정량화된 평가방법을 찾지 못하고 있는 것으로 드러나고 있다<sup>13)</sup>.

가장 정형화된 기초연구 측정방법으로는 논문, 출판, 인용, 시상, 강연 등의 숫자를 세는 것을 들 수 있는데 이러한 전통적인 정량화 방법은 매우 제한적인 의미만 가지게 된다. 동료평가(peer review) 방법 또한 GPRA의 요건을 충족하기에는 매우 제한적인 평가방법이란 점이 부각되고 있다.

이러한 연구개발 활동의 특성에 기인한 정량화의 어려움을 극복 하면서 GPRA의 요건충족을 위해 많은 기관들은 그 성과목표와 성과평가를 위해서 다양한 연구활동들을 프로그램 혹은 연구자원(research portfolio) 단위로 통합하여 평가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 통합된 성과평가 실태는 많은 논란을 낳고 있다. 즉, 외부 이해관계자(stakeholder)들에게 의미 없는 정보만을 제공할 뿐이라는 비판이 있는가 하면, 다른 한편으로는 외부 이해관계자(stakeholder)들이 기관의 세부적인 프로그램 선택과정이나 부서 관리와 같은 세밀한 부분까지 관여하도록 한다는 것이 매우 부적절하다는 점이 강조되고 있다.

국가과학, 엔지니어링 및 공공정책 학술위원회(COSEPUP)의 보고서에서 나타난 결과를 살펴보면, GPRA를 위한 성과평가 방법은 기관마다 상당히 많은 차이를 나타내고 있다<sup>14)</sup>. 가장 많이 그리고 보편적으로 사용되고 있는 평가방법은 역시 전문가 평가(expert review) 방법인데, 전통적으로 이 방법을 통한 평가절차가 잘 정비되어 있는 부서인 경우는 일부 개선 노력을 통해 GPRA에 대응하는 반면, 이러한 제도가 잘 정비되지 않은 기관의 경우에는 GPRA가 이

13) COSEPUP, “연방연구프로그램의 평가: 연구와 정부성과결과법(Evaluating Federal Research Programs: Research and the Government Performance and Results Act)” 2001

14) COSEPUP, “연방연구프로그램의 평가: 연구와 정부성과결과법(Evaluating Federal Research Programs: Research and the Government Performance and Results Act)” 2001

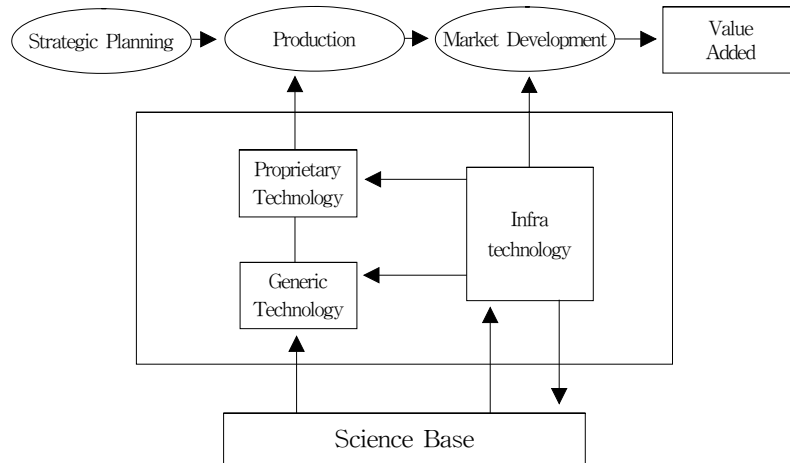
러한 전문가 평가를 위한 촉매제 역할을 하고 있는 것으로 관찰되고 있다. 예를 들면, 국립과학재단(NSF)이나 국립보건연구원(NIH)과 같이 잘 정비된 자문그룹을 가지고 있는 경우에는 특별히 그들의 목표를 정량화하려는 노력을 기울이지 않고 있다.

국립표준기술원의 경우 성과측정 노력 측면에서 가장 앞선 것으로 평가된다. 그 요인으로는 많은 것을 들 수 있으나, 먼저, 다른 연구기관들에 비하여 연구활동이 비교적 응용연구에 초점을 두고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 지난 십 수년 간 동 기술원에서 수행한 첨단기술프로그램(ATP)과 같은 산업에 대한 직접지원 사업들이 정치적으로 민감한 논쟁을 불러 일으켜 자체적인 생존전략의 일환으로 그 성과에 대한 진보된 성과측정 방법을 축적해 왔었다.

이러한 진보된 성과측정 지표 개발 노력 중 하나로 들 수 있는 것은 ‘경제영향 평가(economic impact assessment)’ 라고 할 수 있다 (Tassey, 1999). 영향평가 지표는 과거 수 십년 동안 국립표준기술원에서 사용되어 온 지표이나, GPRA의 시행 이후 더욱 개선하려는 노력이 이루어지고 있다. 경제영향 평가는 기술기반 산업의 경제모형을 토대로 개발된 것이다. 이 모형은 하나의 기술기반 산업이 어떻게 경제적 가치를 생산해 내는가를 나타내고 있다. 즉, 한 산업의 생산과 시장개발 과정에는 과학적 기반에 기초한 기반기술(infra-technology), 공유기술(generic technology), 전유기술(proprietary technology) 등이 뒷받침되고 있다.

경제영향 평가는 이러한 산업의 경제모형에 근거하여 a) 산업기술 및 관련 기술기반의 추세, b) 시장의 유동성과 경쟁적 위치, c) 기술기반의 기술적 경제적 역할, d) 영향시나리오, e) 영향과 비용데이터, f) 영향의 특성과 그 측정 등의 요소들을 분석하고 특성화하는 작업을 수행하는 것이다.

[그림 III-10] 기술기반산업의 경제모형



자료 : Tasse(1999).

태시(Tasse)는 이러한 경제영향 평가를 위한 구체적인 접근방법을 제시하고 있는데, 먼저 기술자, 산업분석가, 경제학자, 재정분석가, 설문설계 전문가 등을 포함하는 외부 전문가팀을 구성할 것을 제시하고 있다. 이들 평가팀은 기술평가, 미시경제적 분석 및 재정평가 등의 전통적 기법을 적용하여 a) 영향의 본질을 구체화하고 자료의 입수가능성 및 신뢰성 등의 분석, b) 편익에 대한 정량적 정성적 가설, c) 평가에 포함되는 기간을 결정하도록 한다.

이러한 접근방법으로 생성되는 경제영향 평가의 전형적인 모습은 a) 순현재가치(net present value), 비용편익비율(benefit-cost ratios), 사회적 효용 (social rate of return) 등을 포함하는 정량적 측정, b) 정성적 평가 및 특성화, c) R&D, 생산, 및 시장개발과 같은 경제적 과정에서의 영향시점에 대한 이해 등에 관한 정보를 포함하게 된다.

&lt;표 III-23&gt; 경제영향평가를 위한 산출 및 결과영향변수

산출영향변수	결과영향변수
a) 측정과학 및 기초표준에 대한 기여도	a) 산업R&D 결정에 대한 영향,
b) 표준참고자료 및 관련측정(standard reference materials and associated calibrations)	b) 시장접근도에 대한 영향,
c) 표준참고자료(standard reference data: SRDs)	c) 짧아진 산업사이클,
d) 국립표준기술원의 표준에 대한 영향가능성 (traceability to NIST standards)	d) 향상된 생산성,
e) 측정 및 실험방법	e) 향상된 상품 및 서비스의 품질,
f) 품질관리 알고리즘	f) 향상된 상품 및 시스템의 신뢰도,
g) 시뮬레이션 모델(simulation models)	g) 줄어든 거래비용,
	h) 향상된 호환성

자료: Tassey(1999).

이러한 경제영향평가 또한 많은 문제점을 안고 있다. 기본적으로 평가에 필요한 데이터의 획득가능성 및 질이 매우 다양하고, 각 과제별로 측정해야 할 성과측정 요소들도 매우 다양하여 비교평가에 큰 어려움이 있다는 사실이다. 이러한 약점으로 인하여 NIST에서는 경제영향평가 방법은 다른 평가방법들과 함께 종합적으로 사용되고 있다.

지난 수 십 년 동안 NIST는 이러한 다양한 평가방법들을 사용하여 성공적으로 그들의 사업을 평가해 왔으나, 이들 평가방법들을 GPRA의 형식에 맞추어 성과보고를 하는 데 여전히 많은 어려움을 겪고 있다고 호소하고 있다. 이러한 문제점은 근본적으로는 측정방법 문제로 귀결되고 있다. 즉, 기관의 임무(mission)는 아주 복잡한 평가시스템을 요구하고 있으나, 의미 있는 정량적 측정방법을 선택하기가 매우 어려운 실정이다. 이러한 성과 관련 자료를 예산과 연

결사키는 데 있어서 시간적 차이(gap)가 있기 때문이다. 또한 훌륭한 전문가 평가집단이 있지만 GPRA 보고서에서 요구되는 형식이 아니며, 영향평가는 궁극적으로 정량적이라기보다는 서술적 평가결과를 보여주고 있다.

<표 III-24> NIST의 경제영향평가의 실례

Industry: Project	Output	Outcomes	Measures
photonics: optical instruments	test method (calibration)	increase productivity lower transaction costs	SRR: 145% BCR: 13:1
automation: machine tool software error compensation	quality control algorithm	increase R&D efficiency increase productivity	SRR: 99% BCR: 118:1
materials: thermocouples	reference data (calibration )	lower transaction costs increase product quality	SRR: 32% BCR: 3:1
pharmaceuticals : radiopharmaceu ticals	reference materials	increase product quality	SRR: 138% BCR: 97:1
chemicals: alternative refrigerants	reference data	increase R&D efficiency increase productivity	SRR: 433% BCR: 4:1
materials: phase equilibria for advanced ceramics	reference data	increase R&D efficiency increase productivity	SRR: 33% BCR: 10:1

SRR=social (internal) rate of return BCR=benefit-cost ratio

주: SRR=social (internal) rate of return BCR=benefit-cost ratio  
자료: : Tassej (1999)

&lt;표 III-25&gt; 연구평가에 사용되고 있는 현행 평가방법의 요약

	장 점	단 점
계량서지학 분석 (Bibliometric Analysis)	정량적; 일부 프로그램과 영역의 질을 평가하기 위한 총체적 토대로 유용함	단지 정량적 측정가능; 모든 프로그램과 영역평가에 유용하지 못함; 영역이나 국가 간 비교가 어려움; 인위적으로 영향을 미칠수 있음
경제적 수익률 (Economic rate of return)	정량적; 연구의 경제적 이익을 나타냄	사회적 이익(보건의 질 향상 등)이 아닌 재무적 이익만을 측정; 연구에서 경제적 이익을 구하는 시간이 종종 장기적임; 모든 프로그램과 영역간에 유용하지 못함
동료평가 (Peer review)	잘 이해된 방법 및 실행; 연구 및 다른 요소의 질 평가를 제공; 연구과제의 질을 평가하는데 대부분 연방기관 프로그램에서 이미 활용하고 있음	연구 질에 주로 초점을 둬; 다른 요소들은 이차적임; 프로그램이 아닌 프로젝트 평가에 유용; 기관 간 큰 편차 존재; 선배(OB) 네트워크 사용에 대한 고려 필요; 결과는 전문성이 높은 전문가 참여에 의존
사례연구 (Case study)	연구과정에 영향을 미치는 제도적 조직적, 기술적 요소의 영향에 대한 이해 제공, 따라서 연구과정이 개선될 수 있음; 연구과정상 모든 종류의 이익을 나타냄	우연한 사례는 프로그램 간 비교에 불가능; 연방프로그램의 이익을 평가하기 어려운 많은 프로그램이나 영역이 포함된 사례에 집중
회고적 분석 (Retrospective analysis)	연구투자가 오랜 기간을 가지는 연방 프로그램과 혁신 간의 연계를 확인하는 데 유용	연구와 실제적 결과간의 장기간 간격으로 인해 단기적 평가 도구로 사용할 수 없음
벤치마킹 (Benchmarking)	프로그램과 국가 간 비교 도구를 제공	연방 연구프로그램이 아닌 영역에 초점

자료: COSEPUP, NAS/NAE/IOM, Evaluating Federal Research Programs: Research and GPRA, 2000.

이러한 논점들을 정리해 본다면, GPRA가 NIST로 하여금 외부와의 의사소통 채널과 추가적인 평가를 위한 자극을 제공하고 있는 것이 사실이나 측정상의 어려움 등으로 인해 NIST가 제공할 수 있는 평가정보들이 GPRA에서 요구하는 연례성과보고(APR)에서 얼마나 유용한 평가정보를 제공할 수 있는가에 대해서는 여전히 회의적인 것으로 나타나고 있다.

COSEPUP이 행한 3차 워크샵에서 분석한 현재 연구평가에서 사용되고 있는 평가방법들은 대체로 6가지인 것으로 나타났다. 이들은 계량서지학 분석(Bibliometric Analysis), 경제적 수익률(Economic rate of return), 동료평가(Peer review), 사례연구(Case study), 회고적 분석(Retrospective analysis), 벤치마킹(Benchmarking) 등으로 나타나고 있다. 이들 평가방법들은 모두 장단점을 가지고 있으므로 상황에 맞추어 각 연구프로그램에 대한 평가방법을 채택하도록 COSEPUP에서는 권고하고 있다.

GPRA에서는 성과측정을 위해 높은 수준의 정량화된 평가를 요구하고 있지만, 연구개발에 관여하고 있는 기관성과를 정량화하는 데는 많은 제약이 따르고 있다. 이러한 어려움에 대해서 국가과학, 엔지니어링 및 공공정책 학술위원회(COSEPUP)는 질(quality), 적절성(relevance), 지도력(leadership)을 평가지표로 제시하고 있다<sup>15)</sup>.

a. 질(quality)

동료평가(peer review)를 통한 연구 질에 대한 평가는 가장 일반적인 전문가 평가의 형태이다. 대상 집단(국방부, 국립보건연구원, NASA, 국립과학재단, 에너지부)에 참가한 모든 기관들은 프로그램 평가를 위해 이 방법을 사용한다고 밝혔다. 한 전문분야의 전문가들

15) 구체적인 내용은 COSEPUP(2001)를 참조.

은 특별히 기준, 맥락, 역사 그리고 연구경향을 잘 알기 때문에 연구 노력의 질의 평가와 개선에 대해 권고할 자격을 갖추고 있다.

질 평가에서 꼭 필요한 조건은 객관성이다. 감독기관들은 개인적 연계와 평가자들의 경력들이 평가대상인 기관이나 개인에 대한 그들의 의견에 영향을 미치지 않는다는 증거를 원한다. 그러한 관심은 적법한 것이고 전문가뿐만 아니라 평가목적 달성하기 위한 객관적인 패널을 구성하기 위해 필요한 기반으로 작용하게 된다. 전문가 평가는 평가되는 주제에 대해 기술적 전문성과 함께 개인적으로는 평가 프로그램에 대해 독립적인 전문가들이 수행하도록 하여야 한다.

#### b. 적절성(relevance)

적절성 평가는 관련 분야의 전문가, 연구결과의 잠재적 사용자 혹은 공공에서 이해관계를 가지는 구성원들이 참여하는 전문가 동료 패널에 의해 수행된다. 자문위원회는 기관 연구가 기관 임무를 성취하는 데 중요하였는가에 대한 판단을 하게 된다.

적절성 평가의 목적은 기관 목적에 대한 연구프로그램 혹은 프로젝트의 적절성을 평가하는 것이다. 대학 및 민간부문의 구성원을 포함하고 있는 사용자 공동체는 기관 연구가 적절한 것으로 의도되는 사람들로 구성되게 된다. 예를 들면, 연방에서 지원하는 보건연구는 새로운 치료법과 새로운 제품을 개발하고 새로운 치료의 이익을 구하고자 하는 연구의 결과를 사용하는 환자, 병원 의사, 약품기업들에게 혜택을 주는 것으로 가정되고 있다. 이들 사용자들은 그들이 사용하기를 희망하는 연구제품의 평가를 지원하고 있다는 사실을 이해하는 것이 중요하다. 동시에 공동체의 광범위한 이해관계의 필요성을 이해하도록 하고, 그들이 하나의 이슈에 좁게 집중되지 않도록 주의를 가지고 사용자 집단을 선정하는 것이 중요하다.

c. 지도력(leadership)

지도력의 평가는 국제적 수준에서 첨단 과학기술적 지식연구가 수행되고 있는가를 평가하기 위한 것이다. 동 기준은 COSEPUP의 보고에서 처음으로 제안되었다. 1993년 보고서에서 COSEPUP은 국가복지 때문에 미국은 모든 주된 과학분야에서 지도자 위치에 있어야 하며 국가적 중요성을 가지는 선택된 분야에서 현저한 능력을 갖추어야 한다고 지적했다. 이는 일반적으로는 연구의 중요성으로 해석할 수 있다.

국가가 만약 각 분야의 현행진보를 이해하고 예산을 지출하고 자본화할 수 있다면 어느 분야를 대상으로 할 것인가 하는 문제 외에도, 각 분야의 첨단에 있기 위한 연구를 수행해야 한다는 것은 정당성을 가진다. 지도력의 평가는 새로운 것이나 국가 연구프로그램의 위상을 측정하기 위한 매우 중요한 수단이다.

평가는 국제적인 벤치마킹 즉, 기술적 전문성과 국제적 전망이 그들이 연구프로그램 혹은 전체 분야의 위상을 평가하도록 자질을 갖춘 비 미국 및 미국 전문가의 패널에 의해 수행된다. 그들은 현재 미국 연구의 상대적 위치와 미래 미국 연구의 기대되는 상대적 위치 그리고 상대적 미국 성과에 영향을 주는 주된 요인에 대해 평가하도록 요청된다. 연구분야에서 지도력 지표를 활용하는 이유는 그것이 각 분야 연구자의 질을 평가하고, 가장 현저한 진보를 확인하고 분야의 미래 위상 전망을 평가하기 위한 최상의 방법으로 고려되기 때문이다.

지도력 지표를 평가하는 과정에서 패널은 전문가의 질적 판단과 정량적 지표 간에 밀접한 상관관계를 발견했다. 추가적으로 패널은 양적 정보가 얻기 어렵거나 국가적 차이를 비교하기 어렵다는 이유로 양적 측정 그 자체로는 리더십 지표로 사용되기에 부적합하다고 결론을 내렸다.

연구를 평가하기 위한 측정방법을 사용하는 데 따르는 어려움은 연구목적이 지식을 제공하고 연구하에 있는 주체에 대한 더 나은 이해를 제공하는 것이기 때문에 발생한다. 예를 들면, 물리학 분야의 연구는 물질과 에너지의 행태를 지배하는 자연법칙에 대한 더 나은 이해를 목적으로 하고 있다. 구체적 사례는 저온에서 초전도성을 가지는 물질에 대한 연구를 들 수 있다. 그러한 연구의 결과적 성과는 방의 온도에서 초전도성을 가지는 물질의 합성에 대한 지식이 될 수 있다. 실질적인 결과는 새로운 종류의 전자장치와 고효율 자동차와 동력 전달 시스템이 될 수 있다. 그러나 이들 결과들은 여러 해 동안 발생하지 않을 수 있다. 연구는 그러한 물질이 만들어 질 수 없고 그러한 결실 없는 성과를 추구하는 것을 방지하는 가치 있는 결과를 가져올 수 있는 것이다.

우리는 발생되고 있고 실질적 사용이 예측될 수 없는 지식을 측정하는 방법을 알지 못하기 때문에 우리가 할 수 있는 최상의 일은 그 분야의 전문가-전문가 평가라고 불리는 과정-에게 과정에 있는 연구를 규칙적으로 평가해 달라고 요청하는 것이다. 정량적 방법에 의해 보완되어져 이들 전문가들은 발생되고 있는 지식이 높은 수준인지 여부 및 지원기관의 임무가 잠재적 중요성에 맞는 방향인지 그리고 현존지식의 첨단에 있는지 그러므로 그 분야의 이해를 진보할 수 있는 것인지 여부를 결정할 수 있다.

더욱이 많은 연구프로그램에서 성과를 향한 진보는 한 해에 측정되어질 수 없는 결과를 추구하고 있다. 그러한 경우 연구성과는 불연속적인 과정의 누적으로 나타나거나 때로는 출현까지 2~3년 혹은 그 이상이 요구되는 갑작스러운 성과로 나타나게 된다. 따라서 다년도에 걸친 회고적 분석이 필요하다. 다른 연구프로그램의 경우 구체적인 실체적 성과가 일반적인 양적 접근방법을 통해 매년 측정되어질 수도 있다.

3) GPRA하의 연구개발기관의 행태 변화

2000년 기준으로 연방예산은 기초연구에 총 189억달러를 지원했고, 이 중 약 절반이 국립보건연구원(NIH)에 할당되었다<sup>16)</sup>. 그리고 약 620억달러가 응용 및 개발연구에 투자되었고, 이 중 높은 비중을 무기시스템의 구매와 실험부문이 차지하고 있었다. 미국의 경우 국방, 보건, 환경, 우주탐험 및 기타 연구들에 대한 투자가 본질적인 공공활동의 주요 구성요소인 것이다.

대중들은 이러한 투자의 성과를 정확하게 인식할 수 있고 유용한 성과를 기대하고 있다. 과학과 엔지니어링 연구에 적용되어진 GPRA는 이러한 기대와 연방 연구프로그램의 성과에 대한 규칙적 평가 그리고 결과에 대한 공공요구를 연계시키는 역할을 담당하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

한편, 의회는 연방기관들로부터 기관 예산의 우선순위 설정과 관리를 가능하도록 하는 기관 연구활동에 대한 충분하고도 명확한 설명을 기대하고 있다. 연구프로그램 운영에 관한 단순하고도 이해 가능한 의사결정 정보를 수집하기 위한 의회의 바람은 GPRA에서 기획과 성과보고 메커니즘을 요구하는 데 반영되어 있다.

연구를 지원하는 연방기관들은 연구활동에 대해 일정한 예산을 유지하기 위한 목적하에서 지난 4년 이상을 GPRA의 집행을 위한 단계로 준비해 왔다. 이들 기관들은 연구지원 활동절차를 GPRA에 적용하기 위한 방법을 설계하면서 많은 시간을 투입해 왔으며, 절차와 성과에 대한 계획서와 성과보고서를 마련하였다. 그럼에도 불구하고, 연방기관들과 감독 실체인 의회 양자는 GPRA에 대한 해석 및

---

16) 다음으로 많은 연구비가 투자된 기관은 나사(National Aeronautics and Space Administration), 에너지부(DOE), 과학재단(NSF), 이들 각 기관에는 연방 기초연구자금의 약 12%가 배분되었다.

집행과 관련한 의사소통에 어려움을 겪어 왔다.

GPRA와 관련된 복잡성과 연방기관에 의해 사용되어지는 방법들이 초기 단계이기 때문에 연구지원 관련 연방기관들이 GPRA에 대응하는 과정은 다양하게 나타나고 있다. 이를 분석한 대표적 연구가 ‘국가과학, 엔지니어링 및 공공정책 학술위원회(COSEPUP)’가 작성한 보고서 ‘연방 연구프로그램의 평가: 연구와 정부성과결과법(Evaluating Federal Research Programs: Research and the Government Performance and Results Act)’이다<sup>17)</sup>. 동 보고서에서는 연방 연구기관들의 활동에 대해 GPRA를 적용시키기 위한 과정을 분석했다.

동 분석을 위해 과학 및 엔지니어링 분야에서 연구를 지원하는 11개 기관 중 국방부(DOD), 에너지부(DOE), 국립항공우주국(NASA), 국립보건연구원(NIH), 국립과학재단(NSF) 등 5개 기관이 심층조사를 위해 선택되었다. 이들 5개 기관들은 기초연구에 대한 연방정부 지출의 약 94%를 차지하고 있었다.

COSEPUP의 패널은 각 기관의 전략계획과 실행계획서를 독립적으로 평가하기보다는 기관들이 추진하고 있는 일반적인 방식을 조사하기로 하고 5개 기관을 대상으로 연구프로그램에 사용된 방법 및 평가의 주요대상 등 7개 질문하에서 기관별 평가내용을 조사하였다.

17) 1999년에 국가과학, 엔지니어링 및 공공정책 학술위원회(COSEPUP)는 ‘연방연구프로그램의 평가: 연구와 정부성과결과법(Evaluating Federal Research Programs: Research and the Government Performance and Results Act)’ 보고서에서 연구프로그램의 이슈를 다루었다. 동 보고서는 연방 연구프로그램들을 질(quality), 적절성(relevance), 지도력(leadership) 등 3가지 평가기준을 사용하여 평가할 수 있다고 지적하고 있다. 아울러 COSEPUP 패널에 의한 후속 보고서인 ‘연구계에 대한 정부성과결과법의 집행(Implementing the Government Performance and Results Act for Research, 2001)’은 과학과 엔지니어링 연구를 지원하는 연방기관들이 어떻게 정부성과결과법에 대응하고 있는가에 대한 분석을 담고 있다

조사에는 패널 회원, 연방기관의 자문위원 및 직원, 예산국(OMB), 일반회계국(GAO), 의회연구서비스(Congressional Research Service: CRC)가 참여하였다<sup>18)</sup>.

아래에서는 GPRA에 대한 연방 연구시스템의 대응을 국방부 등 연방기관과 연구공동체의 대응을 중심으로 고찰하고자 한다<sup>19)</sup>.

a. 국방부(Department of Defense)

국방부의 과학기술 활동은 ‘미래를 위한 군의 전환’이란 목적을 가지고 차세대 국방기술의 개발을 추구하고 있다. 이를 위한 활동으로는 Basic Research Plan(BRP), Joint Warfighting Science and Technology Plan(JWSTP), Defense Technology Areas Plan(DTAP) 등 3가지 계획이 수립되어 있다. JWSTP는 응용연구 및 관련 기술개발에 중점을 두는 반면, DTAP는 국방부의 목적에 따른 응용연구 및 기술개발을 위한 투자전략을 포함하고 있다.

국방부가 사용하고 있는 주된 연구프로그램 평가방법은 TARA (Technology Area Reviews and Assessments: 기술검토와 평가)로 동 방법은 전문가 동료평가(expert peer reviews)를 통해 기초과학, 응용과학, 제품개발을 동시에 연결하여 평가하고 있다. 또한 국방부는 프로그램 관련자들이 참석하여 원활한 의사소통과 협력 추진은 물론 중복된 업무를 최소화하기 위해 Reliance라는 방법을 사용하고 있다. Reliance의 참석자들은 국방기술목표(Defence Technology Objectives: DTOs)를 검토하고 결정하며 이를 위한 요구를 확인하

18) 7개 질문은 1) 연구프로그램 평가에 사용된 방법, 2) 평가의 주요 대상, 3) 평가위원, 4) 평가기준, 5) 프로젝트의 선정 및 평가와 연구프로그램 평가와의 관계, 6) 평가결과를 통한 관련 기관과의 관계, 7) 평가결과가 내외부 의사결정에 미친 영향 등이었다.

19) 국방부, 에너지부 등 연방기관의 대응내용은 COSEPUP(1999)의 연구결과를 중심으로 전개한다.

게 된다.

국방부는 국방기술목표(DTOs)의 단계에 따라 성과를 2년마다 실시되는 '기술검토와 평가(TARA)'를 통하여 검토함으로써 과학기술 프로그램을 평가한다. 현재 약 400개의 국방기술목표가 있으며, 각 국방기술목표는 특별한 기술개발, 계획, 혜택, 기술적 문제, 고객 등에 관한 사항이 기술되어 있다. 성과평가는 green(상), yellow(중), red(하)로 나뉘어 등급이 부여된다.

국방부에서 수행하는 기초연구와 응용연구는 내부 전문가와 TARA를 통해 평가된다. 평가를 위한 패널은 10명에서 12명으로 구성되며 이들은 학계, 산업계의 전문가와 국방과학위원회(Defense Science Board), 국방부 과학자문위원회 전문가들로 구성된다. 각 패널 평가위원의 2/3는 외부 전문가이어야 하며, 위원 1/3은 2년마다 평가시 교체된다. 평가는 국방과학기술자문그룹(Defense Science and Technology Advisory Group)이 감독하고 있다.

국방부의 연구프로그램에 대한 성과평가는 매년 계량적 방법으로 추진되고 있으나 주관적인 평가도 병행하고 있다. 그리고 기초연구에 대한 평가는 수치화가 불가능하기 때문에 기초연구의 가치와 과거성과를 중심으로 평가하고 있다. 연구프로그램의 평가에서 나타나는 주요지표는 임무연관성과 지적재산권, 특허권, 스핀오프 등이 포함되는 성과이다.

TARA는 국방부의 연구프로그램 성과를 측정하는 가장 좋은 방법으로 평가되고 있다. 동 방법을 통한 평가결과는 국방부의 기획관리 담당자에게 연구프로그램의 계획을 지원하는데 사용되고 있으며, 의회와의 협의시 과학기술 연구의 중요성을 강조하는 데 사용되고 있다. TARA의 검토결과는 모든 의사결정 단계에 사용되고 있다. 이를 통하여 실험 기자재의 부족, 연구진의 노령화, 프로그램의 중복(국방부 자체 및 타 기관 포함)을 방지하며 수량화하기 힘든 기초연구

구의 중요성을 지적하고 있다.

b. 국립보건연구원(National Institutes of Health)

국립보건연구원의 활동은 연구(research), 연구훈련 및 경력개발(research training & career development), 연구시설(Research Facilities) 등 3가지 주요 프로그램으로 구성되어 있다. 국립보건연구원(이하 보건연구원)이 작성한 성과계획서(performance plan)에는 목표와 계량적 측정을 통해 평가될 수 있는 약 50개의 성과목표가 포함되어 있다. 예를 들면, 2001년까지 인간 게놈 서열의 3분의 1을 정확도 99.99%로 밝히겠다는 성과목표를 지적할 수 있다.

그러나 대부분 연구에 대한 평가시 엄격한 정량적 방법으로는 올바른 평가가 이루어지지 못하므로 보건연구원은 관리예산국(OMB)의 양해하에 다음의 5가지 정성적인 목표를 대체안으로 사용하였다.

- ① 정상적 및 비정상적인 생물학적인 작용에 대한 지식의 추가
- ② 연구에 사용되는 새로운 기자재 및 기술개발, 그리고 기존제품 성능 향상
- ③ 질환의 발생 및 진행을 방지하는 새로운 방법 및 기존방법 향상
- ④ 질환을 진단하는 새로운 방법 및 기존방법 향상
- ⑤ 질환을 치료하는 새로운 방법 및 기존방법 향상

보건연구원에는 총 27개의 기관(institutes)과 센터(centers)가 운영되고 있고 이들 조직들은 독자적인 전략계획서를 작성·수정 보완하고 있다. 이들 기관에 대한 평가에서 겪게 되는 어려운 점은 각 기관의 연구결과를 객관적으로 평가할 수 있는 방법이 없다는 사실이다. 연구의 성격상 많은 연구팀이 상호 협력 및 상호 보완적으로 연구를 추진하고 있기 때문이다. 따라서 보건연구원은 관리예산국과 협의하여 각 기관과 센터의 활동을 총합(aggregation)평가하는 방법

을 채택하고 있다<sup>20)</sup>.

GPRA에 대응하여 추진되는 평가는 6명의 원장자문위원회(Advisory Committee of the Director: ACD)와 16명의 공공대표심의회(Director's Council of Public Representatives), 원장이 선정한 4명의 전문 과학자로 구성되는 평가단(assessment working group)이 담당하고 있다.

평가를 위해 제출되는 자료는 다음의 4가지 형태로 구분되고 있다. 첫째, 과학적 진보(science advances)로 전년도에 발간된 논문으로 보건연구원이 지원한 과학적 발견을 한 페이지로 작성하여 제출하는 자료이다. 둘째, 과학적 요약(science capsules)으로 각 연구프로그램 결과의 범위와 폭에 대해 한 단락 정도로 부연 설명하는 자료이다. 셋째, 발견결과(stories of discovery)로 이는 수십 년간의 연구개발에 의한 결과를 1~2 페이지로 설명하는 것으로 기초과학의 중요성을 강조하는 자료이다. 넷째, 연구 관련 수상(research awards and honors) 자료로 이는 국내외적으로 선정된 수상에 대한 설명을 포함하고 있다.

이러한 평가자료는 약 600개가 되며 평가전 3주전에 평가단(assessment working group)에 제출되며, 평가단은 본회의를 열어 이들 자료를 바탕으로 5가지 정성적 목표의 달성 여부를 토론하고 평가한다. 1999년 평가의 경우 보건연구원은 5가지 정성적 목표 중 4가지 목표를 추가 달성하였으며, 1가지의 경우 목표는 달성하였으며 다소 부족한 것으로 나타났다<sup>21)</sup>.

보건연구원은 국방부나 국립항공우주국(NASA), 에너지부와 달

20) 아울러 보건연구원 연구비의 82%가 외부에 지원되기 때문에 보건연구원 활동에 대한 엄격한 평가는 더욱 어려운 실정이다.

21) 목표달성에 부족한 항목은 '질환의 발생 및 진행을 방지하는 새로운 방법 및 기존방법 향상'이었다.

리 연구 중심의 목표를 가지고 있으므로 성과결과를 평가하는 것은 연구 노력 그 자체를 평가하는 것이라고 할 수 있다. 보건연구원은 이러한 평가방법에 대한 논의를 발전시키기 위해 연구 관련자 및 다른 기관들과 라운드 테이블 회의, 본회의 등을 통하여 그들의 의견을 반영하고 있다.

프로그램 평가와 관련한 외부기관과의 관계를 살펴보면, GPRA에 따른 보건연구원의 연구활동 관리와 관련하여 기관의 목표는 상급 기관인 보건후생부(HHS)와 원활한 의사소통을 통해 결정하는 것으로 나타났다.

보건연구원과 가장 중요한 관계를 가진 기관은 의회로 GPRA와 관련하여 하원 과학위원회가 전략계획 수립 및 집행에 적극적으로 관여하고 있으며 세출(appropriations)위원회도 중요한 영향을 미치고 있다. 관리예산국(OMB)은 행정부의 측면에서 GPRA와 관련한 의사결정에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

GPRA의 집행에 따라 보건연구원은 이해관계자들을 모으고 보건후생부와 연결고리를 확립하는 등 GPRA는 연구원의 내부 의사결정 과정에 큰 영향을 미쳤다. 각종 Working Group들이 만들어졌으며, 관련 내부 기관들 사이에 새로운 네트워크가 형성되었다. 그리고 내부 기관들이 계획 및 성과보고를 위해 사용하는 서로 다른 접근방법에 대해서도 배우고 이해하게 되는 등 이러한 과정에서 연구원 전체의 통합에 대해서도 학습하게 되었다.

보건후생부는 평가결과를 성과계획서와 예산 사이의 연결고리로 활용하여 예산의 초기 의사결정에 사용할 예정이며, 현재 성과계획서는 보건후생부의 예산 심의위원회에서 이용되고 있다. 보건연구원의 경우 연구 중심의 기관이므로 현재까지 축적한 GPRA의 경험이 예산과정에 결정적인 영향을 미친다고 보기는 어려우나 성과평가가 예산과정에 피드백되는 것은 확실하다.

마지막으로 보건연구원은 GPRA에 따른 성과평가 등에 다음과 같은 접근방법을 발전시켰다. 첫째, working group에 공동위원장(co-chair)을 두어 전년도에 경험이 유지되도록 하였다. 둘째, working group의 인원을 34명까지 확대하여 다양한 전문지식을 활용하는 한편, 불참의 경우에도 충분한 논의가 될 수 있도록 했다. 셋째, 평가를 위해 working group의 심의과정을 두고 있었다. 넷째, 목표에 따른 종합평가를 투표로 하기보다는 평가회의에서 논의하여 최종 결정하도록 하였다.

c. 국가항공우주국(National Aeronautics and Space Administration)

연구개발을 수행하는 다른 기관과 같이 국가항공우주국(이하 우주국) 또한 연구프로그램을 평가하는 데 몇 가지 문제점이 발생하였다. 우주국은 1999년 성과보고서와 달리 2001년에는 수 년에 걸쳐서 발생하는 결과(annual outcomes)에 대하여 정확한 지수(indicators)를 선정하는 데 중점을 두어 예산 및 성과보고가 연구프로그램에 부합하도록 노력하였다. GPRA이 도입되었을 때 우주국은 당시 평가시스템이 충분하다고 결론을 내린 바 있다.

우주국의 평가는 내부와 외부평가로 구분되는데 내부평가는 매월, 매분기별, 프로젝트별, 프로그램별 평가를 NASA 센터, 계약회사, 그리고 본부를 대상으로 실시하게 된다. 이러한 평가는 과학, 공학, 기술에 대한 계획 및 성과에 대한 평가이며 구매, 재정, 설비, 인력, 정보관리 등의 관리에 대한 평가도 포함된다. 이를 위해 관리위원회(management council)는 설정된 계획에 따라 진행 정도(schedule), 비용, 기술개발을 평가하며, 계약회사와 부서간 과정 목표(crosscutting process target)에 대한 평가를 위해 본부 담당자 및 각 분야별 책임자(directors)와 일년에 두 차례 회의를 갖는다.

외부평가는 국립과학재단(NSF)이 수행하고 있는 동료 평가(peer review)를 실시하고 있다. 주로 대학 및 민간 분야의 과학자들로 구성된 패널이 프로그램의 가치에 중점을 두어 평가를 수행하고 있다.

이러한 평가 외에 우주국의 활동들은 자문위원회(advisory council:대학, 산업체, 컨설팅 회사로 구성), 국가연구심의회(National Research Council), 일반회계국(General Accounting Office)에 의하여 추가적 평가를 받는다. GPRA의 이행을 위해 우주국은 자체의 계획 및 예산을 잘 아는 인력들로 구성된 자체의 자문위원회(advisory committee)를 통하여 주요한 의견을 수렴하고 있다.

우주국의 각 활동은 5가지의 사업(enterprise)으로 구분되고 있다. 지구과학(Earth Science Enterprise), 우주에 대한 인간탐험과 개발(Human Exploration and Development of Space Enterprise), 생물학 및 물리학 연구(Biological and Physical Research Enterprise), 항공우주기술(Aero-Space Technology Enterprise), 우주과학(Space Science Enterprise)이 그것이다. 이들 5개 사업들은 각 사업별 목적에 따라 전략계획 목표가 있고, 이들 목표하에 하나 이상의 구체적 사업대상이 설정되어 있다. 평가는 이들 사업대상에 대해 지표를 활용하여 수행하는 것이다.

우주국의 각 사업은 GPRA에 부합하는 사업의 특성에 맞는 평가 방법을 가져야 하므로 기관 내부의 의견수렴과 연구분야에 맞는 동료평가(peer review)체제가 확립될 필요성이 있었다. 예를 들어 연구프로그램 중 지구과학사업은 목표 설정후 실행까지 16개월, 성과보고까지는 28개월이 소요되어 전략계획서, 성과계획서 및 보고서를 작성하는 시기와 일치하지 않아 어려움이 발생했다.

우주국의 평가는 사업차원과 부서 간 과정(cross-cutting process) 차원에서 결과에 대한 정량적 수치를 포함하도록 하여 자체 자문위원회(advisory committee)가 목적에 대한 진행결과를 비교하여

green(상), yellow(중), red(하)의 등급을 부여하고 이유를 설명하게 된다.

사업차원에서 선정된 목표에 대한 정량적 평가는 독립적인 NASA 자문위원회(Advisory Council)가 실시하고 GPRA 조정관(GPRA coordinator)이 이를 성과계획서에 포함시켜 관리예산국(OMB)에 제출한다. NASA의 과학연구 프로그램에 대한 GPRA의 적용은 NASA 과학위원회(Science Council)의 책임이며 주요 외부 단체인 국가연구심의회 우주연구위원회(Space Studies Board of the National Research Council), 보건과학정책에 관한 의학위원회(Institute of Medicine Board on Health Science Policies), 항공우주 공학위원회(Aeronautic and Space Engineering Board), 국가연구심의회 국가자문위원회(National Advisory Board of the National Research Council)가 프로그램의 평가를 지원하고 있다.

평가과정에서 우주국은 다년간 프로그램을 매년 예산과정에 반영시키기 위한 성과를 정량적 수치로 나타내는 데 큰 어려움을 겪고 있다. 우주선 발사과정을 포함한 프로그램의 경우 우주선 발사가 실패할 경우 이후의 프로그램 진행이 무효가 되거나 연기가 되어 목표를 상실할 수도 있다.

지식과 같은 산물은 측정이 불가능하므로 우주국은 전문가 평가(expert review)를 통하여 각 프로그램의 진행 정도를 정확하게 평가하여 성과보고서에 반영하고 있다. 아울러 우주국은 연구보고서 출판, 자료 보관, 웹 페이지, 전시회, 인터뷰, 기사 등을 통하여 일반 국민에게 우주국이 발견한 지식에 접할 수 있도록 노력하고 있다.

GPRA의 적용이 국가항공우주국에 미친 영향을 살펴보면, GPRA로 인해 우주국은 자체 평가시스템을 수정할 필요가 없었던 것으로 나타났다. 오히려 매년 작성되는 성과보고서가 장기간의 연구를 저해할 가능성이 있어 이에 대한 대응이 요구되었다.

d. 국립과학재단(National Science Foundation)

국립과학재단(NSF)은 오직 외부의 연구만을 지원하는 기관적 특성으로 연구 자금을 지원하는 연구에 대하여 제한된 관리만을 수행하고 있다. 과학재단은 외부의 독립적인 동료평가자(peer reviewer)를 통해 연간 3만여건의 연구과제를 신청을 받아 1만건의 연구과제를 선정하고 있다.

과학재단이 지원하는 연구과제 중 다년간의 지원이 요구되는 과제는 GPRA가 요구하는 연간 성과보고서 작성과 일치되지 않게 되며, 대부분의 과제가 기초과학 분야이므로 정량적인 측정이 어렵고, 최종결과에 대한 원인, 이유를 분석하기 어려운 경우도 많다. 따라서 연구과제를 예산과 연결시켜야 하는 GPRA의 조건을 충족시키기 위해 과학재단은 많은 어려움을 경험하고 있는 실정이다.

이러한 어려움을 해결하기 위해 과학재단은 관리예산국(OMB)과 협의하여 수정된 형태의 보고서를 채택하였다. 동 보고서는 정량적, 정성적 측정을 포함하고 전문가 평가(expert review)에 기반을 두고 있다.

과학재단의 평가대상은 1만건의 연구과제와 200건의 연구프로그램에 대하여 각각 평가한다는 것이 비실용적이므로 전체를 하나의 사업으로 묶어서 평가한다. 전체 사업에 대한 평가는 1999년의 경우 성공적(successful)이라는 것과 최소한 효과적(minimally effective)이라는 두 개로 최종 평가를 하였으나, 비효과적이라는 비판에 따라 2000년에는 성공적(successful), 성공적이지 못함(not successful)으로 변경하였다.

과학재단이 지원하는 연구프로젝트의 95%는 전문가 평가(expert review)에 의해서 평가되며, 각 프로젝트는 매년 평가되고, 매 3년마다 연구진행 및 결과를 평가하고 있다. 3년마다 실시하는 평가는 정부, 대학, 산업, 외국 연구기관 소속의 약 20여명의 전문가들로 구성

된 방문자위원회(Committee of Visitors: COVs)가 주관하며 매년 30%에 대한 평가작업을 수행하고 있다.

또한 자문위원회(advisory committee)는 가장 상위단계의 책임자(directorate), 책임자 간(cross-directorate) 수준의 평가를 실시하며, 각 책임자 자문위원회(directorate advisory committee)는 각 책임자(directorate)를 매년 평가하고 보고서를 제출하면, 과학재단은 이를 방문자위원회(COVs)의 보고서와 결합하여 최종 보고서를 만들어 제출하고 있다.

과학재단은 프로그램에 대한 평가시 정량적, 정성적 방법을 혼합하여 이를 평가대상에 따라 사용하며 연구목표와 결과에 대하여는 정성적인 방법, 관리목표에 대해서는 주로 정량적인 방법을 사용하고 있다. 평가기준으로는 프로그램의 가치와 영향, 진행과 결과, 그리고 프로그램의 질(quality), 관련성(relevance) 지도력(leadership)을 사용하고 있다. 가치와 영향은 제안된 프로그램의 지적 가치 및 영향을 평가하는 것이며, 진행과 결과는 프로그램이 전략적 목표를 향해 진행되고 있는 정도를 평가하는 것이다. 성과와 관련한 지표인 질과 관련성, 지도력 중 지도력 지표는 평가의 어려움으로 인해 낮은 비중을 차지하고 있다.

과학재단은 평가결과의 활용과 관련하여 의회, 관리예산국, 과학기술정책실 등 관련 기관 및 과학기술협회와 학계 등과 밀접한 관계를 맺고 있으며, 인터넷을 통해 일반 대중과도 원활한 의사소통 관계를 가지고 있어 좋은 평가를 받는 것으로 나타났다.

국립과학재단의 경우 GPRA는 다음과 같은 영향을 미친 것으로 나타났다. 첫째, 성과계획서의 작성과정에서 과학재단은 5가지의 목표를 다음의 3가지로 단순화 할 수 있었다<sup>22)</sup>. 이들은 아이디어(발견,

22) 국립과학재단이 추구하고 있는 5가지 목표는 다음과 같다. ①과학과 공학 프론티어에서의 발견, ②발견과 사회적 활용, ③다양한 과학자와 기술자

학습, 혁신)와 인간(노동력), 그리고 도구(연구와 교육을 위한 물리적 기반)들이다. 둘째, 내부적으로 신속한 업무수행(fast-lane)과 장점평가(merit review) 기준에 좀 더 관심을 갖게 되어 관리의 효율과 효과성을 증대시켰으며, 구체적으로는 정보수입, 발전된 사업별 비전 제시, 기관의 활동에 대한 시각을 넓게 가질 수 있게 되었다. 셋째, 과거 계획에서 부족하였던 실행과의 연계를 강화하는 계기가 되어, 기획을 평가에까지 체계적으로 연계한 결과 1999년에 작성된 보고서 중 가장 높은 점수를 받았다. 넷째, GPRA를 실행하기 위해 상당한 시간과 노력을 투자할 필요성을 인식했다는 사실이다. 서류 작업을 위한 시간이 증대되고 책임연구자들, 방문자위원회(COVs), 자문위원회(advisory committee)가 해야 할 일들이 계속 증가하고 있는 실정이다.

e. 에너지부(Department of Energy)

에너지부의 경우 전체적인 활동을 보고하기 위한 데이터 확보 등 관련 시스템이 구축되지 않아 GPRA에 대응하기 위한 연구개발 데이터베이스 구축에 상당한 투자를 하였다. 그리고 기관의 활동과 계획 간의 연계를 위해 과학국(Office of Science: SC)은 에너지부에서 시행하는 연구와 GPRA에서 요구하는 보고사항을 일치시키기 위한 새로운 전략계획 과정을 구축하였다.

보다 나은 과학적 성과를 얻기 위하여 에너지부는 새로운 경로(pathway)를 연구하고 있으며, 이를 위해 제안된 전략(안)은 내부집중과 협력, 외부집중과 차별화라는 2개의 차원하에 4개의 전망 즉, 인적자원 개발, 내부 지원구조, 혁신과 상호육성(crossfertilization), 목표 설정 및 달성 등의 내용을 담고 있다.

---

들의 인력, ④미국인에게 필요한 수학과 과학·기술 분야의 업적, ⑤미국 및 전 세계 과학·공학 사업에 대한 시기적절하고 관련된 정보 제공이다.

대부분 에너지부의 연구예산은 개별적인 대학 연구프로젝트에 배정되고 이러한 프로젝트들은 전통적인 동료평가(peer review) 형태로 평가된다. 대학 연구프로젝트는 과학국의 장점평가시스템(Office of Science's merit review system) 가이드라인에 따라서 동료평가(peer review) 형태로 평가된다. 그리고 자체 연구실의 연구프로그램 및 설비는 동료평가와 유사한 형태인 문서시스템(documentation system)에 의해 평가된다.

주요 건설프로젝트는 기술 전문가에 의해서 비용, 공사일정, 기술 범위, 관리 등의 기준으로 평가되며 전형적으로 연간 2회 평가를 실시하고 있으며, 30~40명의 기술 전문가가 6~8개의 패널로 나뉘어 평가를 수행하고 있다.

그리고 과학국이 시행하게 되는 5개 프로그램의 평가과정에는 자문위원회(advisory committee) 평가가 포함된다. 예를 들어 26명의 '기초에너지과학자문위원회(Basic Energy Science Advisory Committee: BESAC)'의 경우 연간 2~4회 모임을 갖고 기초에너지과학(Basic Energy Science) 프로그램을 평가하고 장기계획, 우선순위, 자금지원 수준 및 기관문제에 대하여 조언을 하고 있다.

브룩헤븐국립연구소(Brookhaven National Laboratory)와 같은 정부 소유-계약자 운영(Government-owned and contractor-operated: GOGOs) 기관은 에너지부와 계약자가 이중으로 평가하나, 에너지부는 계약자의 평가보고서를 참조하지 않고 독립적인 동료평가를 통하여 계약자를 평가하고 있다.

에너지부의 프로그램 평가를 위해 과학국(SC)은 150개 이상의 성과측정 지표를 사용하고 있으나, 이들 지표들의 구체성이 떨어지고 전략계획과 예산 간의 관계가 불분명하여 에너지부는 새로운 성과측정 지표를 연구하고 있다

에너지부가 작성 제출한 2000년 성과계획서에 대해 일반회계국

(GAO)이 예산과의 연계가 부족하다는 지적을 함에 따라 에너지부는 예산에 맞춘 성과목표를 설정하고 지원되는 프로젝트의 전략적 목적을 확인하여 전략계획과 성과목표를 연결시키기 위한 노력을 추진하였다.

에너지부가 수행한 평가결과 형태는 ‘목적 초과(exceeded goal)’, ‘목적 달성(met goal)’, ‘거의 목표 달성(nearly met goal)’, ‘기대치 이하(below expectation)’의 4가지 등급으로 평가되고 있다. 이러한 평가등급은 에너지부가 의회 담당자들과 협의를 통하여 결정한 것이다. GPRA의 집행과 관련하여 에너지부는 의회의 일반회계국과 많은 의사소통을 하고 있는 것으로 나타났다.

GPRA의 집행이 에너지부의 평가시스템에 미친 영향을 살펴보면, 첫째, 에너지부는 GPRA에 따른 프로그램 평가과정에서 새로운 평가모델이 필요하다는 것을 인식하게 되었고 현재 동 모델을 연구하고 있는 실정이다. 둘째, GPRA의 집행과정에서 평가결과와 예산간의 연계가 강화될 필요성을 강조하게 되었다. GPRA에 포함된 주요 가정 중의 하나가 평가결과가 예산지원에 주요한 의사결정 정보로 활용된다는 것이나 현재 의회에서 이러한 연계방법을 아직 구축하지 못하고 있는 실정이다. 셋째, 성과지표는 과학적 노력을 평가하는데 효과적이지 못하다는 사실이다. 예를 들어 건설프로젝트 지표의 경우 과학가치에 대해서는 나타낼 수 없으므로 이를 정성적 표현 등을 활용하여 평가하는 것이 바람직하다는 것이다.

#### 4) 연구프로그램의 성과와 예산의 연계

GPRA에서는 성과결과를 다음 예산과정에 반영하도록 요구하고 있다. 그러나 많은 기관들은 성과결과와 예산의 연계에 있어 많은 어려움을 경험하고 있다. 이것은 GPRA에서 예산과 성과보고서를

함께 제출하도록 하는 데서 비롯된 것인데, 이렇게 할 경우 성과보고서를 회계연도가 끝나기도 전에 준비해야 하는 불합리성이 존재한다. 더욱이 기초연구의 성과를 매년 기획하고 평가한다는 것은 매우 어려운 일로서 GPRA가 요구하는 대로 연례기획 및 보고서를 준비해야 한다면 이러한 것들은 의미 없는 문서에 지나지 않게 되는 것이다.

이러한 시기상의 문제는 GPRA의 요구사항을 좀더 신축적으로 해석함으로써 해결할 수 있다 하겠다. 즉, 기관마다 자체적으로 의미 있는 정기보고 기간을 설정하여 기획과 평가 및 예산의 의미 있는 연계를 추구하는 것이다. 예를 들어, 국방부(DOD)의 경우 기초연구에 대한 평가는 매 2년마다 실시할 수 있도록 노력하고 있으며, 국립과학재단(NSF)의 경우는 전체 기초연구사업을 삼등분하여 각 부분을 3년마다 평가하고 결과를 다음 기획단계에 반영하도록 계획하고 있다.

현 Bush 행정부의 경우 GPRA의 조기정착을 위해 더욱 노력하고 있다. 실례로 최근 OMB는 ‘행정부관리성적표(Executive Branch Management Scorecard)’를 만들어서 각 부처들의 관리성적을 세 등급으로 평가한다고 발표한 바 있다(Brian Friel @govexec.com). 이 성적표는 성공적인 관리에는 초록(Green)을, 성공과 실패의 혼재 경우에는 노랑(Yellow)을, 그리고 만족스럽지 못한 관리성적에는 적색(Red)으로 평가하는 것으로, 다음의 5가지 기준으로 평가를 하여 3가지 등급으로 나타나는 성적에 기초하여 각 부처들의 성과관리 향상에 사용하겠다는 시도이다.

이러한 성적표를 작성하기 위해 관리예산국(OMB)은 a) 인적자원, b) 전자정부의 확대, c) 경쟁적 원천(sourcing), d) 재정관리, e) 예산과 성과의 연계 등 다섯 가지 기준으로 평가하고 있다. 이와 같이 예산과 성과의 유기적 연계는 각 정부부처를 평가하는 중요한 기준이 되고 있는데, 이 기준의 상세한 구성요소들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, green으로 평가를 받기 위해서는 다음과 같은 기준요소에 모두 부합하여야 한다. a) 기획과 평가를 유기적으로 통합하기 위해 예산 종사인력들은 사업관리자들과 협력하여야 한다. b) 과거의 결과에 기초하여 성과목표, 산출목표, 자원 요청 등을 그 기획과 예산 과정에 반영한다. c) 예산회계, 인력 그리고 사업활동 등은 그 사업의 목표를 지원할 수 있게 조정하여야 한다. d) 예산요구와 그 집행에 있어서 사업의 비용은 그 성과와 통합되어야 한다. e) 각 기관은 사업의 효과성을 문서화하고, 분석가들은 사업의 산출과 정책이 어떻게 그 궁극적 효과에 영향을 미치는지 보여주어야 한다. 또한 성과를 예산에 반영하여 사업의 결과를 예산결정에서 참조하여야 한다.

둘째, 다음과 같은 기준요소 중 하나 이상의 항목에 해당하면 red로 평가를 받게 된다. a) 기획과 예산이 분리되어 협력이 거의 없다. 의사소통이 결여되어 있다. 독립적인 사용을 위한 예산배정에 중점을 둔다. b) 사업결과를 자원과 결부하려는 노력 없이 전통적인 방법으로만 예산요청을 하거나 예산 종사인력들과의 대화가 부족하다. c) 과도한 예산계정, 역사적 법칙, 비논리적 자금지원 등; 집권적인 예산계정; 공통성이 없는 다수의 사업에의 자금지원계정, d) 적정부서에 비용을 분담시키려는 노력을 보이지 않고 사업 활동을 동떨어진 것으로 만들어 버림; 부서수준에서 상당한 비용이 혼재되고 있음; 사업관리자들의 자원에 대한 권한이 부족, e) 좋은 목적이라는 이유로 자금을 요청하거나, 일회적인 사례만으로 예산 요청을 정당화하며, 성과에 대해 무관심하고, 그들의 사업이 어떤 영향을 미치는지에 대한 관심을 가지지 않는 경우이다.

셋째, 위의 첫째 기준들 중 일부는 충족하면서 둘째 기준요소들에는 해당사항이 없는 경우에는 yellow 등급을 받는다. 이러한 기준에 의해 평가한다면 [그림 III-6]과 같은 sample report card의 모습이 된다.

이러한 정부관리에 관한 현 행정부의 지대한 관심은 드디어 최근 ‘대통령의 관리의제(The President’s Management Agenda)’라는 별도의 정책의지를 천명하는 단계로까지 발전하고 있다. 이는 정부개혁과 관련하여 정부의 성과를 개선하기 위해 필요 불가한 것으로 인지되는 14가지 분야에서의 문제점을 지적하고 그 해결을 위한 정책 입안을 소개하고 있다. 이 중 5가지는 범부처적으로 적용될 수 있는 분야이고 나머지 9개의 분야 중 한 가지는 더욱 발전된 R&D 투자 기준을 제시하는 항목이 제시되어 있다. 이 항목에서는 DOE의 실례를 들고 있는데, 정부 연구사업이 민간부문과 중복되지 않도록 할 것 등을 지적하고 있다.

[그림 III-11] 성과와 예산 연계기준에 따른 등급 사례

G	Y	R
<p>Must meet all core criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrated planning/evaluation and budget staff work with program managers to create an integrated plan/budget and to monitor and evaluate its implementation.</li> <li>• Streamlined, clear, integrated agency plan/budget sets forth outcome goals, output targets, and resources requested in context of past results.</li> <li>• Budget accounts, staff, and specifically program/activities are aligned to support achieving program targets.</li> <li>• Full budgetary cost is charged to mission accounts and activities. Cost of outputs and programs is integrated with performance in budget requests and execution.</li> <li>• Agency has documented program effectiveness. Analyses show how program outputs and policies affect desired outcomes. Agency systematically applies performance to budget and can demonstrate how program results inform budget decisions.</li> </ul>	<p>Achievement of Some but not All Core Criteria; No Red Conditions.</p>	<p>Has Any One of the Following Criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning and budgeting separate with little collaboration. Levels of organization have little and formal communication. Focus on getting funds for independent use.</li> <li>• Traditional budget request with little attempt to tie resources to results or communicate with other than budget technicians.</li> <li>• Excessive numbers of accounts, historical anomalies, accounts that fund illogical parts of programs. Centralized accounts that fund program resources; accounts that fund multiple programs with little in common.</li> <li>• No attention to charging cost to the right bureau, let alone the activity. Substantial costs umped up? at the agency or bureau level. Program managers lack authority over resources.</li> <li>• Focus on getting money for a good cause. Justification by anecdote. Little focus on outcomes, or how program influences them.</li> </ul>

자료: OMB, 2001.

연구기관들에서의 GPRA하에서 성과와 예산의 연계노력은 아직 까지 정착단계에 있는 것으로 평가하고 있다. COSEPUP 보고서 (COSEPUP, 2001)에서는 이러한 혼재된 GPRA 노력을 지적하고 있다. 즉, 과학 관련 정부기관(NSF, NIH, DOD, DOE, NASA)에서의 GPRA 수행 성적은 성공과 실패가 혼재된 상태로 밝히고 있다. 이러한 혼재된 성적은 의회를 포함한 감독기관들이 각 기관에 때로는 서로 상치하는 대응(feedback)을 함으로써 영향을 받은 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 한 기관은 의회로부터 과거의 형식으로 예산을 제출할 것을 요구받는가 하면, 다른 한 기관은 과거의 형식을 버리고 새로운 형식으로만 제출할 것을 요구받았던 것이었다. 그리고 GPRA를 연간 예산심의 과정에 연계시키고자 하는 의회의 강력한 의지 없이는 각 연구기관 내에서 그들의 성과를 예산에 반영하고자 하는 충분한 동기부여를 받을 수 없을 것이라고 지적하고 있다.

이러한 상황에서 현 Bush 행정부는 연방정부 사업의 성과목표를 각 기관별 예산안과 연계시킬 것을 최우선 목표로 삼고 있으며, 이를 위해 2003 회계 예산부터는 선정된 사업에 대해 성과기반 예산(Performance Based Budgeting)을 수행할 것을 요구할 것이라고 밝힌 것이다. 동 기사에는 이러한 GPRA 수행에 있어서의 혼란을 해소하기 위해 GRPA 감독기관인 의회, 관리예산국(OMB), 일반회계국(GAO) 등이 좀 더 협조적으로 GPRA의 수행을 종용할 것을 요구하고 있다.

국립표준기술원(NIST)의 경우 전통적으로 GPRA에서 요구하고 있는 사업관리를 수행하는 기관으로 인식되고 있었다. NIST는 GPRA 입법 이전에도 성과관리 지향적인 구조를 개발하여 사용하고 있었던 것이다. 그럼에도 불구하고, NIST조차도 성과와 예산의 연계는 아주 미흡한 것으로 나타나고 있다(인터뷰 결과). 성과와 예산

과정의 연계는 매우 미미한 반면, 오히려 많은 예산부분은 전통 혹은 점증적인 방법으로 결정되고 있고, 더욱 큰 영향요소는 정치적 논리라고 지적되고 있다. 즉 지난 10년간 NIST의 일부 사업은 공화당 의회로부터 그 성과가 아니라 사업의 정치적 논리로 인해 신랄한 비판을 받아왔다. 즉, NIST 내에서의 예산은 성과에 의해 좌우되는 부분은 매우 미약하며, 오히려 전통적인 유산인 점증적인 예산증가와 정치적 결단에 좌우되는 경우가 더욱 큰 부분을 차지하고 있는 실정이다. 더구나 NIST의 사업들은 지난 십 수년간 정치적으로 민감한 논란의 대상이 되었던 까닭에 정치적 결단이 예산증가에 많은 영향을 미쳐왔다.

결론적으로 현재까지의 연구개발 사업에 대한 성과와 예산의 연계는 미흡하지만 발전적인 방향으로 나아가고 있는 것은 확실하다.

### 3. 영국의 성과중심 재정개혁

#### 가. 개 요

1980년대 이후, 영국에서는 재정사업의 성과를 중심으로 개혁하려는 움직임들이 있었다. 초기의 이러한 노력들은 효과적인 정부조직을 만드는 데 치중하였다. 이는 재정사업에 필요한 투입을 효과적으로 통제하는 데 있어서 정부의 노력을 집중하도록 하였다. 이러한 노력은 결과적으로 납세자가 부담한 세금을 통해서 최대의 효과를 얻으려는 지출의 효율성을 달성하려는 노력으로 이어졌다. 즉, 재정개혁의 핵심이 투입을 통제하려는 편에서 지출의 효과를 극대화하려는 경향으로 전환되게 되었다. 본절에서는 1980년대 이후의 영국의 성과중심 재정운영을 이루기 위한 개혁들을 살펴보고자 한다.

#### 나. 성과중심 개혁의 변천

1980년대 가장 중요한 공공부문의 개혁은 정부부처를 특정하고 비정채수립적인 재정운용을 담당하는 민간기업과 같은 「청(agency)」 단위의 조직으로 개편하는 것이었다. Next Step Agency (NSA)라고 불리우는 각각의 정부조직은 특정 혹은 좁은 분야의 공공부문의 역할을 담당하였다. 이러한 민간기업적인 운영체계를 갖춘 NSA들은 실제적인 재정의 역할을 담당하고, 중앙부처는 이러한 청단위 조직을 통제하기 위한 전체적인 정책을 수립하는 데 중점을 두었다. 중앙부처와 NSA조직의 관계는 계약(agreement)의 관계를 통해서 성립된다.

1990년대 중반에는 공공부문의 자본재 관련사업에 민간의 자본과 기술 등을 끌어오기 위한 목적으로 Private Finance Initiative(PFI) 제도가 도입되었다. PFI제도하에서 정부는 민간기업과 계약을 맺을 수 있고 계약당사자인 민간기업은 공공재의 공급을 책임지게 된다. 1997년에 영국정부는 PFI의 Task Force를 만들어서 PFI를 구체적으로 실현할 수 있는 시스템을 만들도록 했다. 이 결과로 Public Private Partnership(PPP) 제도가 도입되었다. PPP제도는 PFI의 구조를 받아들이면서 PFI의 범위를 넓혀 적용하였다. PPP의 성공을 위해서 가장 중시되었던 요소는 민간의 재원과 기술을 시기적절하게 이용하는 것이었다. 즉, 기업은 공공기관에 비해서 소비자의 요구에 대응하는 능력이 뛰어나며 이를 이용하여 공공재를 공급하고자 하는 것이 PPP제도의 초점이었다.

1990년대 후반에는 PPP제도를 보다 강력하고 구체적으로 적용하기 위해서 정부의 각 부처가 재정의 목표를 설정하고 이 목표를 달성하기 위한 계획을 수립하는 것을 요구하게 되었다. 1998년에 시작된 Comprehensive Spending Review(CSR)에서 부처는 3년 간의 예

산을 배분받고, 3년 동안에는 예산의 이월이 가능하도록 하였다. CRS제도는 부처들이 중장기적인 계획을 세워서 추진하도록 유도하는 효과가 있었다. 또한 이월을 허용함으로써 회계연도 말에 예산을 집행하기 위해서 낭비적인 사업을 추진하던 관행을 바꾸는 효과가 있었다. CSR제도 운영의 핵심은 중앙부처와 재무부(HM Treasury) 간 성과계약인 Public Service Agreement(PSA)이다. 이는 미국의 GPRA에서의 성과계획서의 역할을 한다. 즉, PSA는 부처가 3년 동안 추진할 구체적인 사업목표와 사업의 기대효과 등을 제시한다. PSA는 2000년부터는 초기의 많은 성과목표에서 적은 수의 주요 성과목표를 제시하는 것으로 변화하였다.

#### 다. Comprehensive Spending Review

##### 1) CRS의 구성

CRS제도는 다음의 4가지 원칙하에서 운영되고 있다. 첫째, 재정 운영은 정부의 장기적인 재정목표에 부합되어야 한다. 둘째, 재정사업의 성공 여부는 투입된 재원으로 판단되는 것이 아니라, 사업의 실질적인 성과로 판단된다. 셋째, 사업을 추진하는 부처에게 충분한 인센티브를 제공함으로써 효율적으로 사업을 추진할 수 있게 한다. 적극적인 사업평가를 통해서 사업의 효율적인 운영 및 비용극소화에 사업성과의 초점을 맞춘다.

위와 같은 원칙은 미국의 GPRA의 추진원칙과 다음과 같은 면에서 대비된다. 첫째, GPRA와 CRS 모두 재정사업을 성과를 중심으로 평가한다는 면에서는 동일하다. 둘째, 성과의 측정면에서 CRS가 비용의 극소화에 보다 큰 비중을 둔다는 점은 주요한 차이점이다. 셋째, 부처가 성과중심으로 경영하기 위해서 인센티브를 제공하는 방

법은 미국과 영국 모두 자율권의 확대에 초점을 두고 있음을 의미하는 것으로 주목할 만하다. 마지막으로, 영국에서 장기적인 목표에 부합되는 재정운영을 미국에서는 전략계획(Strategic Plan)을 통해서 제도화하고 있다.

위와 같은 원칙을 구체적으로 실현하기 위해서 영국정부는 재정정책을 입안하는 데 있어서 다음과 같은 두 가지 방안을 정해 놓고 있다. 첫째, Golden Rule은 정부는 오직 투자를 위해서만 재정적자를 발생시킬 수 있다고 규정하고 있다. 둘째, GDP대비 재정의 순부채(net public debt)는 경기순환적인 관점에서 안정적으로 유지되어야 한다. 이러한 규칙을 Sustainable Investment Rule 이라고 부른다.

영국정부는 위와 같은 규칙을 준수하는 재정정책을 마련하기 위해서 다음과 같은 수단을 적용해 왔다. 첫째, 부처의 3년간의 재정집행 규모는 부처별 지출한도(Departmental Expenditure Limit: DEL)를 통해서 규제하고 있다. 둘째, DEL과는 별도로 DEL에 해당되는 다년도 계획안에서 지출의 정도를 규정하기 어려운 사업은 당해연도 지출로 통제하며, 이러한 당해연도 지출을 Annually Managed Expenditure(AME)라고 한다.

앞에서 언급된 바와 같이 DEL 내의 예산은 이월이 가능하며 이를 통해서 부처는 회계연도 말에 예산을 낭비할 필요가 없어졌다. 또한 부처는 당해연도의 예산을 더 얻기 위해서 예산배정을 요구할 수 없으며, 예산요구는 중기계획하의 DEL 내에서만 가능하게 되었다. 또한 DEL 내에서 자본투자와 기타 투자는 분리되어 어느 한쪽으로 재원이 집중되어 운영되는 것을 막았다.

AME와 DEL은 Total Managed Expenditure(TME)를 구성하며, TME내의 재정지출이 영국정부의 재정지출을 포괄한다.

## 2) 성과계획서(Public Service Agreement)와 가을성과보고서

성과계획서(Public Service Agreement, PSA)는 부처가 향후 3년간 달성 가능한 사업목표를 제시한다. 재무부는 부처가 PSA를 작성하는 지침서를 부처에 제공한다. <표 III-22>에서는 지침서의 핵심 내용을 정리하였으며 이 지침서에는 결과(outcome)중심의 사업성과를 설정하고 이를 측정하는 데 따른 어려운 점도 다루고 있다.

[그림 III-7]의 PSA의 구조를 살펴보자. 첫째, 기관의 임무는 교육을 통하여 모든 사람이 자신의 모든 잠재력을 발휘할 수 있는 기회

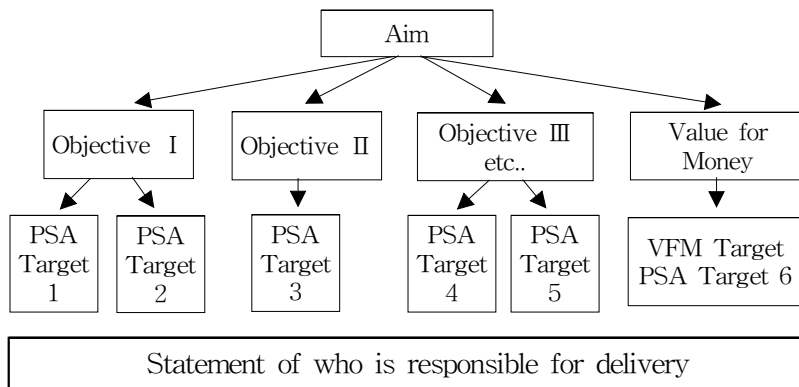
## &lt;표 III-26&gt; PSA 지침서의 핵심내용

- PSAs should be concise: only 2 or 3 pages.
- A PSA should include department's aim, objective, statements of responsibility, and value for money target.
- The range of targets in a PSA should reflect the scope of the Government's priorities and of the department's objectives. Each target should relate to a specific objective and all objectives should have a target. Where a target relates to delivery of more than one objective, this should be stated.
- Targets should usually be outcome focused. They should be SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed).
- Value for money targets should wherever possible match inputs to outcomes i.e. capture real increases in productivity.
- Targets should be easily understood by the public - not too technical and jargon free.
- Targets should be deliverable - able to cascade down to operational level. (PSA targets are not supposed to be operational targets but the link to the operational level should be clear).
- Targets should still be met where outside factors help determine whether they can be met. However, these outside factors should be outlined in the SDA

를 제공하는 것이라고 정의할 수 있다. 둘째, PSA에서 성과목표와 전력목표는 분리되지 않고 하나의 목표(objective)로 둔다. 예를 들어 노동부의 경우 목표 1에는 “16세에 도달하는 모든 영국 국민이 장애에 안정적인 직업을 가질 수 있는 능력, 기술 및 수양을 갖추게 한다.”가 있다. 목표달성을 측정하기 위한 지표(target)로는 “학생 중 GCSE(General Certificate of Secondary Education) 성적이 5등급 이상인 학생을 증가시켜 2004년까지 92%의 학생이 위와 같은 수준에 도달하게 한다.”를 들 수 있다. 그리고 <표 III-27>에서는 문화부의 PSA를 사례로 제시하였다.

18개 중앙부처가 PSA를 제시하고 있으며, 5개의 공동사업(cross-departmental areas)에 대한 PSA가 있다. 이러한 공동사업에 대한 PSA는 부처 간 협력사업을 조화있게 추진하는 데 유용한 수단이 된다. 또한 이러한 공동사업은 주로 국가의 주요 정책사업들로서 재정정책에 중요한 부분을 차지한다. 5개의 공동사업에 대한 PSA에는 Sure Start(0~3세 사이의 장애영아를 위한 프로그램), Welfare-to-Work(장기실업자나 소외계층의 취업보조 프로그램), Criminal Justice System, Actions Against Illegal Drugs(마약 퇴치

[그림 III-7] PSA의 구조



프로그램)가 있다. <표 III-28>에서는 마약퇴치프로그램에 대한 PSA를 사례로 제시하였다.

<표 III-27> PSA – Department for Culture, Media and Sport

AIM

Improve the quality of life for all through cultural and sporting activities, to support the pursuit of excellence, and champion the tourism, creative and leisure industries.

OBJECTIVES AND PERFORMANCE TARGETS

Objective I: Increase participation in culture and sport and develop our sectors.

1. Enhance the take-up of sporting opportunities by 5-16 year olds by increasing the percentage of schoolchildren who spend a minimum of two hours each week on high quality PE and school sport within and beyond the curriculum from 25% in 2002 to 75% by 2006. Joint target with Department for Education and Skills.
2. Increase significantly the take-up of cultural and sporting opportunities by new users aged 20 and above from priority groups.

Objective II: Develop appropriate regulatory frameworks that protect consumers' interests and improve the productivity of our sectors.

3. Improve the productivity of the tourism, creative and leisure industries.

Objective III: Modernize delivery to the customer by ensuring that the Department and its sponsored bodies improve performance and pursue institutional excellence.

4. Improve significantly the value for money of the Department's sponsored bodies measured by a matrix of NDPB indicators.

WHO IS RESPONSIBLE FOR DELIVERY?

The Secretary of State for Culture, Media and Sport is responsible for delivery of this PSA. The Secretary of State for Education and Skills is jointly responsible for target 1

<표 III-28> PSA for cross-departmental policy area: Action Against Illegal Drug

<p>Aim</p> <p>To create a healthy and confident society, increasingly free from the harm caused by the misuse of drugs.</p> <p style="text-align: center;">Objectives and Performance Targets</p> <p>Objective I: to help young people resist drug misuse in order to achieve their full potential in society.</p> <p>Target: Reduce use of Class A drugs by 25% by 2005 (and by 50% by 2008). (Also in Home Office PSA)</p> <p>Objective II: to protect our communities from drug-related anti-social and criminal behavior.</p> <p>Target: Reduce the levels of repeat offending amongst drug abusing offenders by 25% by 2005 (and by 50% by 2008). (Also in Home Office PSA)</p> <p>Objective III: to enable people with drug problems to overcome them and live healthy and crime-free lives.</p> <p>c: Increase the participation of problem drug abusers in drug treatment programs by 55% by 2004 (by 66% by 2005 and by 100% by 2008). (Also In Department of Health PSA)</p> <p>Objective IV: to stifle the availability of drugs on our streets.</p> <p>Target: Reduce the availability of Class A drugs by 25% by 2005 (and by 50% by 2008). (Also in Customs &amp; Excise PSA)</p> <p style="text-align: center;">Who is Responsible for Delivery?</p> <p>This PSA covers government activity against illegal drugs, coordinated by the Minister for the Cabinet Office and led by the Secretary of State for Health, the Secretary of State for Education and Employment, the Home Secretary, and the Paymaster General. On behalf of Ministerial colleagues the Home Secretary, supported by the Secretary of State for Health and the Secretary of State for Education and Employment, takes the lead on target 1. The Home Office's prime contribution is through effective management of the Drug Prevention Advisory Service and support for Drug Action Teams. The Home Secretary also has lead responsibility for delivery of target 2. The Secretary of State for Health has lead responsibility for delivery of target 3. The Paymaster General has lead responsibility for delivery of target 4, supported by the Home Secretary. Anti-drugs operations in Scotland, Wales and Northern Ireland are the responsibility of these Devolved Administrations</p>
--

## &lt;표 III-29&gt; PSA에 참여하는 18개 부처

Department for Education and Skills  
 Department of Health  
 Department for Transport  
 Office of the Deputy Prime Minister  
 Home Office  
 Department for Constitutional Affairs  
 Crown Prosecution Service  
 Ministry of Defense  
 Foreign and Commonwealth Office  
 Department for International Development  
 Department of Trade and Industry  
 Department for Environment, Food and Rural Affairs  
 Department for Culture, Media and Sport  
 Department for Work and Pensions  
 Northern Ireland Office  
 HM Treasury  
 HM Customs and Excise  
 Inland Revenue  
 Cabinet Office  
 Sure Start, Childcare and Early Years  
 British Trade International  
 Export Credit

마지막으로 중요한 PSA의 요소는 사업의 책임소재를 명확히 해야 한다는 것이다. 두 개 이상의 부처가 연관되어 있는 경우에는 연관된 모든 부처뿐만 아니라 주도적인 역할을 하는 부처를 명시해야 한다.

각 중앙부처는 회계연도 동안에 사업추진 현황을 자세히 감독하고, 중간성과 결과를 성과부처보고서(Annual Departmental Report)에 보고한다. 이 보고서의 내용은 의회뿐만 아니라, 국민에게도 공개되며 중간점검의 의미를 갖는다. 최종성과 보고는 가을에 가을성

<표 III-30> 영국 문화부의 가을성과보고서(Autumn Performance Report)

PSA Target 1

Ensure all public libraries have internet access by the end of 2002.

Progress

The program to ensure all public libraries in England offer internet access has continued to make good progress, with 76% of libraries online as of June 2002. All library authorities still to install infrastructure have been contacted to confirm their plans. The network will be fully rolled out, wherever practicable, by the end of the year. Therefore we remain on course to fulfill our PSA target, which will help meet the Government-wide objective to provide universal access to the internet by 2005 and will attract more people into libraries. Approximately 40 libraries will be unable to install ICT equipment because of building work/refurbishment; relocation of premises; third-party installation delays; and possible closure. The majority, however, will have internet access during the first half of 2003.

PSA Target 2

Introduce at least 12 Creative Partnerships by March 2004, targeted on deprived areas, ensuring that every school child in the Partnership area has access to an innovative program of cultural and creative opportunities.

Progress

The Creative Partnerships program was formally launched by Tessa Jowell and Estelle Morris in September 2002. It has already exceeded the PSA target: 16 Partnerships have been established across the country, in areas ranging from Cornwall to Durham and Sunderland, and from Liverpool and Hull to Slough and Kent. Pupils from the 361 schools involved so far are already beginning to benefit from a broad range of arts and cultural activities, and the opportunity to explore creativity by working with their teachers and creative professionals. The program is being managed nationally by Peter Jenkinson, the National Director of Creative Partnerships at the Arts Council of England. Peter has appointed a full time Creative Director for each area, whose role is to inspire, enthuse and manage the schools and cultural and creative organizations that will form the program. Creative Partnerships will work to ensure all our young people can share the cultural wealth of this country, while realizing the educational, social and economic benefits related to engaging with creativity. The National Foundation for Educational Research will be undertaking a major evaluation of the program as it develops over the next two years. Ministers are keen to extend the opportunities that Creative Partnerships are offering to many more young people around the country. In the light of the Department's Spending Review 2002 settlement, they have pledged at least to double the size of the program by 2006. Work is already under way on how best to achieve this.

PSA Target 3

Rise significantly, year on year, the average time spent on sport and physical activity by those aged 5 to 16.

과보고서(Autumn Performance Report)가 담당한다. 영국의 PSA는 3년을 기본단위로 하기 때문에 실제로 가을성과보고서가 미국식 성과보고서의 의미를 가진다. <표 III-30>에서는 문화부의 가을성과보고서를 사례로 제시하였다.

### 3) 사업추진계획서(Service Delivery Agreement)와 기술부록(Technical Notes)

2000년의 Spending Review에서 도입된 SDA는 PSA의 목표들을 추진함에 있어서 중간이정표 혹은 하위목표 등을 설정함으로써, PSA의 목표들이 구체화되는 추진과정을 제시한다. 예를 들어 2000년의 SDA는 2000년의 PSA를 내용적으로 보충하고 보다 구체적인 로드맵을 제시하게 된다. SDA의 구성은 다음과 같다. 우선 SDA의 첫 부분에서는 PSA의 목표를 달성하기 위한 사업추진 계획을 명시하고 사업추진 계획에는 추진과정의 이정표와 주요 기대성과 등을 제시한다. 경우에 따라서는 부처가 사업추진 과정에서 통제할 수 없는 외부적인 요인 중 사업성과에 영향을 미칠 수 있는 것들에 대한 분석을 포함하기도 한다<sup>23)</sup>. SDA의 나머지 부분은 부처가 향후 수년간 사업추진을 효과적으로 하기 위해서 중장기적으로 추진하고 있는 경영개혁 과제 등을 제시한다. 이들 중에는 온라인을 활용한 서비스의 개선, 전자정부 등이 포함된다. 아래 표에는 공동사업 PSA의 SDA의 사례를 제시하였다.

PSA를 작성하지 않은 작은 규모의 부처에서는 SDA에 PSA의 역할을 대신해서 부처의 성과목표와 지표를 설정한다. 이러한 대표적인 사례가 식료품표준청(Food Standards Agency, FSA)이다. FSA

23) 구체적인 내용은 HM Treasury(2000d)를 참조.

<표 III-31> Criminal Justice System의 SDA

<p>PSA Target: Improve by 5 percentage points the satisfaction of victims and witnesses with their treatment by the Criminal Justice System by 2002 and thereafter at least maintain that level of performance.</p>	<p>SDA: To deliver we will:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implement support services for victims and witnesses, including ethnic minority victims and witnesses, in magistrates' courts 40% coverage by March 2001.</li> <li>- Implement majority of the Action for Justice program, providing support measures for vulnerable and intimidated witnesses by Spring 2002.</li> <li>- Review Victim's Charter and complete consultation exercise on the role of the victim in criminal proceedings by July 2001.</li> </ul>
---	--

의 첫 번째 목표는 국민의 식료품 안정도에 대한 믿음을 제고시키는 것이다. 두 번째 목표는 식료품 관련 질병을 향후 5년간 20% 감소시키는 것이다. 이러한 목표들은 FSA의 SDA에 나타나 있다<sup>24)</sup>.

SDA에 함께, 기술부록(Technical Note, TN)도 2000년의 Spending Review에서 도입되었다. 기술부록의 중요 역할은 성과지표의 측정방법을 구체적으로 기술한 것이다. 따라서 성과지표를 측정하는데 쓰이는 자료, 목표의 기준치(baseline), 용어의 정의 등을 함께 제시한다. <표 III-32>에는 살인적 질병으로 인한 사망률을 낮추는 목표에 대한 기술부록의 내용을 제시하였다.

24) 구체적인 내용은 HM Treasury(2000b)를 참조.

## &lt;표 III-32&gt; Technical Notes for Deaths form killer diseases

## PSA Target:

Reduce substantially the mortality rates from major killers by 2010:  
 from heart disease by at least 40% in people under 75;  
 from cancer by at least 20% in people under 75; and  
 from suicide and undetermined injury by at least 20%.

Key to the delivery of this target will be implementing the National Service Frameworks for Coronary Heart Disease and Mental Health and the National Cancer Plan.

## Technical Note:

Target year: 2010 for all three targets (31 December 2010).

Baseline year: The average of the European age standardized rates for the three years 1995, 1996 and 1997.

Sources of data: Office for National Statistics (ONS) mortality statistics from deathregistrations. Mortality rates are age standardized to allow for changes in the age structure of the population (using the European standard population as defined by the World Health Organization).

Coronary heart disease and stroke and related conditions:

includes all circulatory diseases International Classification of Diseases ICD-9 codes 390-459 inclusive. Age group: under 75. Target reduction by year 2010 at least two fifths (40%).

Cancer: all malignant neoplasms ICD-9 codes 140-208 inclusive. Age group: under 75. Target reduction by year 2010 - at least one fifth (20%).

Suicide: suicide and undetermined injury ICD-9 codes E950-E959 plus E980-E989 minus E988.8. Age group: all ages. Target reduction by year 2010 at least one fifth (20%).

자료: HM Treasury (2000c).

## 4) Resource Accounting and Budgeting(RAB)

재원회계(Resource Accounting)는 기업회계방식으로 중앙정부의

회계를 처리하는 것을 의미하며, 자원예산편성(Resource Budgeting)은 이와 같은 방법으로 얻어진 회계정보를 가지고 예산편성하는 것을 의미한다. RAB는 기존의 현금기준 회계방식의 한계를 극복하기 위해서 도입되었다. RAB는 다음과 같은 기대효과를 나타낼 것으로 기대된다. 정부의 자산과 투자를 관리하는 데 있어서 효율성을 높이고, 이전의 현금기준 회계방식에서의 불합리한 인센티브제도를 개선하고, 정부의 책임자가 의사결정에 필요한 중요한 정보를 충분히 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

RAB는 두 단계를 거쳐서 도입되었다. 첫째, 2000년의 Spending Review에서는 DEL과 AME에 비현금비용을 제외하고, 2003~2004 회계연도에는 모든 비용을 발생주의 원칙에 의해서 기록할 예정이다. 2002년 Spending Review의 결과는 현금주의와 발생주의를 모두 사용해서 제시될 예정이다.

#### 5) 부처별 투자계획(Departmental Investment Strategies: DIS)

부처가 신규투자과 기존의 투자를 효율적으로 유지 관리하기 위해서는 장기적인 관점에서 계획을 세우는 것이 필요하다. DIS는 PSA에서 제시한 목표를 달성하기 위해서 자본재(capital stock)의 투자방향과 계획을 제시한다. 따라서 DIS에서는 기존의 부처가 보유하고 있는 자본재와 신규 자본재의 추진계획 등을 제시한다. DIS는 1999년 처음으로 발표되었고, 이를 수정한 계획은 2000년 11월에 발표되었다. 2003~2004년의 투자계획을 담은 DIS는 2002년에 발표되었다.

마지막으로 이제까지 논의한 1998년 이후의 영국정부의 성과중심 개혁들을 <표 III-33>에 정리하였다.

## &lt;표 III-33&gt; 1998년 이후 영국정부의 성과중심 재정운영방안 요약

- A number of significant reforms to the UK's public spending planning and control regime were announced in the 1998 Economic and Fiscal Strategy Report, and have been implemented in the 1998 Comprehensive Spending Review and subsequent Spending Reviews.
- The new planning and control regime is divided between Departmental Expenditure Limit (DEL) spending, which includes most departmental program expenditure, and which is planned and controlled on a three year basis through the Spending Review process; and Annually Managed Expenditure (AME), which is reviewed twice yearly as part of the Budget and Pre-Budget Report process.
- Firm and fixed DEL plans are set for three years going forward, and are reviewed every two in biennial Spending Reviews. To enable spending programs to be planned over the medium term and to avoid wasteful end of year spending, the new regime allows full end-year flexibility (EYF) that is, departments can carry forward any unspent resources into future years.
- The 2002 Spending Review set budgets on a full resource budgeting basis for the first time. Departmental budgets now include charges for depreciation and the cost of capital on their assets. This means that budgets now reflect the full economic cost of departmental activity. Departments are given greater incentives to manage their assets and liabilities more effectively.
- The overall spending envelope available for allocation in the Spending Review, is determined by the Government's fiscal rules. The rules state that over the economic cycle the Government will borrow only to invest; and that net debt will be held at a stable and prudent level.
- An important innovation in the new planning and control regime, in accordance with the fiscal rules, is the setting of separate capital and resource budgets. Departments can only spend capital allocations on capital programs. helps to ensure that investment is not sacrificed to meet short term current pressures.
- Public Service Agreements (PSAs), first introduced in the 1998 CSR are an integral part of the Government's spending plans. Each major department has a PSA, stating the department's objectives and setting out targets for achieving these. PSAs focus on the outcomes which departments are expected to achieve rather than on resource inputs.
- The 1998 Comprehensive Spending Review (CSR) first implemented the features of the new planning and control regime. The CSR involved a bottom-up review of all of the Government's expenditure programs and set firm three-year DEL spending plans for the financial years 1999-2000 to 2001-02.
- The 2000 Spending Review reviewed DEL spending plans for 2001-02, set new DEL spending plans for 2002-03 and 2003-04, refined the control system and implemented the first stage of the changeover to resource budgeting.
- The 2002 Spending Review set firm spending plans for 2003-04 to 2005-06, and set budgets on a full resource budgeting basis for the first time

라. 성과의 의회보고

의회는 PSA를 중심으로 한 성과중심 재정제도하에서는 공식적인 역할을 하지는 않는다. 즉, PSA는 각 부처와 재무부 간 ‘계약’이다. 그러나 성과보고서의 성과정보는 의회가 예산안을 심의하는 데 중요한 정보를 제공한다. 즉, 의회 내 각 소위원회는 담당으로부터의 성과보고서를 검토하고, 이를 기준으로 해서 부처의 성과를 판단한다. 부처의 장관들은 소위원회에 출석하여 자신이 책임지고 있는 부처의 사업성과에 대해서 설명할 의무를 가지고 있다.

마. 사업평가와 감사

앞에서 논의한 성과중심 재정개혁은 감사(audit)에도 영향을 미쳤다. 최근의 국립감사청(National Audit Office)의 보고서에 따르면<sup>25)</sup>, 부처들이 PSA에서 제시한 목표를 구체화하는 데 어려움이 있다는 것을 보여주고 있다. 과도한 목표를 달성하기 위해서 제시된 인센티브들이 과연 효율적인 운영을 위해 충분한가에 대한 문제도 많이 발생하고 있음을 보여주고 있다.

따라서 성과중심 재정운영을 뒷받침하고 부처에게 올바른 인센티브를 제공하기 위해서 사업평가(program evaluation)를 적극적으로 추진하고 있다<sup>26)</sup>. 사업평가는 부처가 중앙에서 주어진 지침에 맞추어 자체적으로 사업의 성과를 평가한다. 재무부가 작성하는 이 지침은 Appraisal and Evaluation in Central Government, 혹은 Green Book이라고 불리운다. 재무부는 성과평가를 판단하는 데 이와 같은 지침에 의해 작성된 사업평가의 결과를 예산배분에 적극적으로 활

25) 구체적인 내용은 National Audit Office(2001)를 참조.

26) 구체적인 내용은 HM Treasury(2002a)를 참조.

용한다. 예를 들어 2002년에는 부처가 사업평가 결과를 중심으로 부처의 사업 중 5%에 해당되는 사업을 비효율적이거나, 큰 역할을 하지 않는 사업으로 분류하도록 하고 있다. 이러한 사업들은 3년 이내에 퇴출되도록 예정되어 있다.

사업평가뿐만 아니라, 감사도 성과중심 개혁에서 그 역할이 증대되고 있다. 재무부가 중심이 된 task force의 검토결과, 성과중심 재정개혁을 효과적으로 추진하기 위해서는 외부감사를 체계적으로 성립하는 것이 필수적이라는 결론을 내렸다. 이러한 제안은 받아들여졌고, 감사청의 장이 이 책임을 지게 되었다. 감사청의 주된 역할은 성과평가에 활용되는 모든 자료와 지표 등에 대해서 검증을 하는 것이다<sup>27)</sup>. 이러한 검증결과는 부처의 성과보고서에 첨부되어 발표된다.

#### 4. 뉴질랜드의 산출예산제도

뉴질랜드의 공공재정법(Public Finance Act, 1989)에 따르면, 모든 부서의 재무제표는 서비스 성과(Statement of Service Performance)를 포함하게 되어 있다. 감사원은 활동, 서비스, 생산물에 대한 성과 기준으로 양, 질, 적시성(언제까지), 비용, 제공지역을 제시하고 있다.

뉴질랜드는 공공부문의 관리에 있어서 합의된 산출물을 예산편성의 가장 중요한 기준으로 하는 유일한 나라이다. 정부가 재정지출을 통하여 달성하고자 하는 목표는 효과나 성과이지만 이를 측정하기가 어려우므로 구체적인 수치로 표시되는 산출을 중심으로 관리한다. 산출은 부서산출(departmental outputs)과 부서의 산출(non-departmental outputs)로 구분되며 부서산출은 정부부서가 생산하는

27) 구체적인 내용은 National Audit Office(2001)과 Kettle(1994)를 참조.

재화와 용역을 말하며, 정부부서가 아닌 공급자로부터 구매하는 재화와 용역은 부서의 산출이라고 한다.

뉴질랜드는 전체 예산을 소관항목(Vote)별로 구분한다. 2003회계연도 예산기준 총 69개의 소관항목으로 되어 있고 식품안전, 공적개발원조 소관항목 등이 새로이 추가되었다. 형식적으로 보면 Vote는 관별로 구분되어 있어 중앙관서와 가까운 형태로 우리나라의 관에 가까운 개념이다.

예산은 크게 경상지출과 자본지출로 구분되며, 이는 다시 7가지 종류의 유형으로 나누어 승인된다. 경상지출은 다시 재화 및 용역, 이전지출, 이자지급, 기타 지출로 나누어지고 자본지출은 자본투자, 자산구매, 부채상환으로 구분된다. 이 때 자본지출은 모두 부서의 산출이다.

<표 III-34> 뉴질랜드 예산의 승인 유형

경상지출 (operating flows)		
승인유형	구분/ Part	비 고
재화·용역 (output class)	부서 C1	부서, 의회의 산출
	부서외 C2	공기업이나 기타 제3자로부터 재화·용역 구매
이전지출	부서외 D1	직접적인 반대급부가 주어지지 않는 정부지출(일반적으로 개인이 대상임), 예: 실업급여, 장학금
이자지급	부서외 D2	대출, 보증 등에 대한 이자 및 기타 금융비용. 예: 개발금융공사에 대한 보상금.

경상지출 (operating flows)		
기타 지출	부서 D3	산출과 관련이 없이 부서가 부담하는 지출. 대개 소유권 관련 구조조정비용으로 구성
	부서외 D3	시장가치 이하의 자산처분, 보조금, 기타 정부가 보조하는 운영비, 예: 공적개발원조(ODA)
자본지출 (capital flows)		
자본투자 (capital contributio ns)	부서 E1	정부의 소유권(재산권)을 증가시키는 지출
	부서외 E1	부서가 아닌 개인 또는 조직의 지분매입 또는 대출을 통해 부담하는 부채(liabilities) 예: 공기업 지분매입, 장학금 대출
자산구매/개발	부서외 E2	예: 현재 공사 중인 구축함과 같은 방위장비의 구입을 포함.
부채상환	부서외 E3	정부채무 원금의 상환

자료: The Treasury, New Zealand, *The Estimates of Appropriations*, 2001.

뉴질랜드의 예산안(Vote)은 <표 III-35>와 같이 목적과 추세는 Part A, 지출 승인은 Part B, 이 중 재화와 용역은 Part C, 기타 경상 지출은 Part D, 자본지출은 Part E로 나누어 수록하고, 국고 수입 및 기타 수입은 Part F 그리고 조정사항은 Part G로 구분한다.

목적과 추세는 다시 Part A1과 A2로 나누어 소관항목(Vote)의 목적에 대한 설명과 전년도, 예산연도, 이후 3년간 추정지출을 기재한다. 재화와 용역에서 부서산출의 세부적인 내용은 부서전망 보고서나 의향서(SOI)에 기재하고 부서외 산출에 대한 대략적인 설명 등 세부사항은 구매협약에 명시한다. 장관과 사무차관 사이의 구매협약은 민간부문 계약과 유사한 용어(terms)와 조건으로 개별 산출을 명시하고 구매협약의 산출명세는 장관에게 의사결정과 사무차관 성과 측정을 위한 상세한 정보를 제공한다. 개별 산출물의 예산계산은 산

출물과 직접적으로 연계가 가능한 비용은 직접비용으로, 공동 운용 차량처럼 산출물과 직접적인 연계가 없는 비용은 간접비용으로 처리한다. 이 때 직접비와 간접비는 다시 인건비와 운영비, 감가상각비로 대별한다.

에너지 분야(Vote Energy)의 5가지 항별 산출과 정부의 전략목표는 <표 III-36>과 같다.

<표 III-35> 뉴질랜드 예산서 (Vote Tourism 예)

PART A 목적과 추세	PART A1	정부의 주요 정책목표와 관련 결과 - 예: 관광정책이 뉴질랜드 성장지원 산출이 정책목표와 결과에 기여한 내용 - 예: 홍보가 여행객 증대에 기여
	PART A2	관광예산 추세 (관련 세입 포함) - 경상, 자본, 세입의 3개로 분리하여 전년도, 예산연도, 이후 3년간 전망 포함(법률 규정) - 추가 연도가 포함되는 것이 보통
PART B 예산	PART B1	항목별 예산 명시 (이전연도 예산, 결산 포함) - 부서운영 (D1, D2), 사업분야(01, 02), 기타(2개) 등 총 6개 분야 예산표시
PART C 세부설명	PART C1	부서운영(D1=관광정책, D2=자산관리)의 산출내용 설명
	PART C2	사업분야 산출설명 - 예: 홍보사업(01)의 성과측정(참가자 수) 및 성과기준 - 성과기준이 성과지표에 해당 - 세부적인 성과기준은 예산서가 아닌 구매계약에 있음
PART D		해당 사항이 없으므로 제외
PART E		부처의 자산변동사항(전망 포함)
PART F		관련 세입전망(설명포함) - 상계수입이나 기금 수입 등 국고수입 제외한 분야

&lt;표 III-36&gt; 에너지 분야의 항별 항목과 산출내용

항별 산출	관련 결과(related outcomes)
정책자문	- 에너지 및 자원시장 운용에 대한 정책자문
정부소유 광업재산 관리	- 정부소유 석유·광업재산의 분배와 관리
가스 및 전기규제 행정	- 가스·전기산업의 보건 및 안전에 대한 규제관리 - 가스·전기회사의 정보공개 제도 수립
에너지 및 자원 정보서비스	- 에너지 및 광물시장에 대한 통계분석 및 조사 - 에너지의 수요와 공급 계획을 전망 - 국제에너지기구(IEA) 등과 긴밀한 협조 및 지원

자료: The Treasury, New Zealand, *The Estimates of Appropriations*, 2001.

&lt;표 III-37&gt; 구매된 산출 요약(뉴질랜드 재무부)

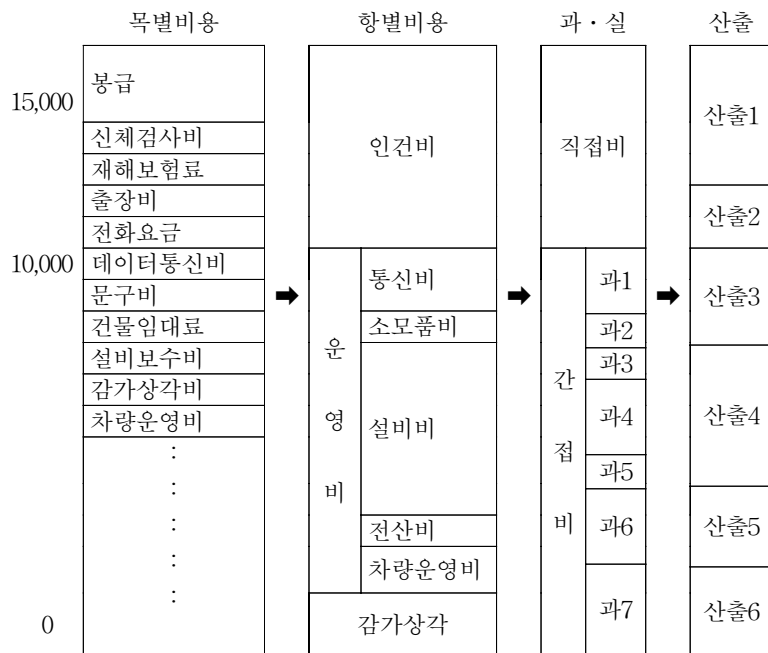
구매된 산출	원가(단위: GST 제외 1,000달러)
항별 산출 1: 정책자문: 일반경제·재정전략	5,126
산출 1: 전반적 경제전략	1,077
산출 2: 전략의 핵심요소	2,435
산출 3: 거시전망 및 감독	1,199
산출 4: 재정전략	321
산출 5: 내각보좌(ministerial servicing)	94
항별 산출 2: 조세정책 자문	4,694
산출 1: 조세전략	443
산출 2: 국제조세	1,033
산출 3: 개인과세	564
산출 4: 간접세	193
산출 5: 기업과세	1,703
산출 6: 조세체계	490
산출 7: 내각보좌(ministerial servicing)	268

구매된 산출	원가(단위: GST 제외 1,000달러)
항별 산출 6: 예산관리	23,955
산출 1: 예산관리	1,202
산출 2: 재정분석	1,344
산출 3: 세수추계	711
산출 4: 예산자료의 준비	955
산출 5: 예산문서 생산	286
산출 6: 내각보좌(ministerial servicing)	73
총원가	

자료: The Treasury, New Zealand, Purchase Agreement Guidelines, 1999.

<표 III-38> 뉴질랜드의 산출예산 산정 과정

(단위: 천NZ\$)



자료: 이계식·문형표 편, 『정부혁신 - 선진국의 전략과 교훈』, 1996.

&lt;표 III-39&gt; 미국과 뉴질랜드의 성과주의 비교

	미 국	뉴질랜드
1. 기본법	GPRA(1993)	Public Finance Act(1989)
2. 평가기준	결과(outcome) 및 효과(effect) 중심	산출(output) 중심 · 장관이 공공부문과 민간부문으로부터 구매한 재화와 용역 · 정부는 산출의 구매자 및 소유자
3. 성과계획	성과목표 설정	성과계약 (annual performance agreement) · 계약직으로 임용된 사무차관은 장관과 성과계약 · 사무차관은 사업추진의 자율성을 부여받음
4. 성과측정	사업별로 성과지표를 부여 - 시범사업과 유사	산출별로 성과지표부여
5. 예산과의 연계	예산의 참고자료	예산과 직접연결 · 항별 산출(output class)은 의회의 산출구매를 승인하는 단위
6. 비교	GAO는 성과감사와 회계감사를 병행 성과자료의 신뢰성을 검토 - Report Consolidation Act(2000)	1. 부서별 전망보고서 · 실제 성과를 평가하기 위한 예상 성과예산과 함께 위원회에 제출 2. 연중보고서 · 사무차관이 장관에 성과보고 · 총무처에도 보고되어 사무차관의 성과평가

## 5. 기타 국가의 성과주의

북유럽국가들도 결과지향적인 예산을 사용하는 대표적인 국가이다. 네덜란드는 1976년부터 성과주의 예산편성을 시도하고 있으며, 1992년의 정부회계법은 부서로 하여금 예산(투입), 활동량(산출), 정책 프로그램의 효과(가능한 경우)를 제공하도록 하고 있다. 핀란드는 과거 몇몇 기관에 대해서만 시행되던 결과지향적인 예산기법을 모든 기관으로 확대하였고 노르웨이는 1995년 현재 모든 부서가 성과목표를 설정하는 단계에 있으며 성과보고체계를 개발중이다. 덴마크는 13개 기관을 시범적으로 시작한 이후 이제는 모든 기관이 성과에 대한 연간 보고서를 제출하도록 하고 있다.

이밖에 호주, 캐나다 등도 성과에 관심을 가지고 있다. 호주는 1988년에 사업의 관리와 예산편성(Program Management and Budgeting)이라는 개혁을 단행하여 예산과 지출승인의 초점을 투입 자원에서 정부 활동의 목표와 결과 달성에 두도록 하고 있다. 캐나다는 1970년대부터 부서로 하여금 성과를 측정하여 보고하도록 하고 있으며 최근에는 성과가 예산의 심의에 충분히 반영되도록 하기 위하여 성과보고서를 예산안 제출 6개월 전에 의회에 제출을 의무화하였다.

&lt;표 III-40&gt; 국가별 성과주의 도입 개요

국가	내 용
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부 차원에서는 예산편성이나 의사결정에 활용되고 있음</li> <li>• 주정부 및 연방정부는 내부 참조자료로 활용하는 정도임</li> <li>• 성과지표의 개발은 1990년 Chief Financial Officer's Act 부터 임</li> <li>• 1993년에 정부 성과 및 결과법(GPRA)을 제정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방기관도 성과목표를 수립하고, 전략계획을 개발하고, 실적치를 보고하여야 함</li> </ul> </li> <li>• GAO가 성과감사 위주를 천명하고 있는 상태임</li> <li>• 2005년부터 본격적인 성과예산서 도입 추진</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998년의 PSA가 중앙부처의 성과관리의 핵심제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 책임운영기관은 『Next Step』에 의해서 성과관리</li> </ul> </li> <li>• 부처는 성과의 적절한 측정, 결과에 대한 자료수집 및 공표에 대한 책임 보유</li> </ul>
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공재정법의 도입으로 예산과 부서의 산출을 직접적으로 연계하고 있음</li> <li>• 공공재정법은 부서의 재무제표에 서비스 성과(Statement of Service Performance)를 포함하도록 규정하고 있음</li> <li>• 감사원은 정부의 활동/서비스/생산물에 대하여 양, 질, 적시성(언제까지), 비용, 제공 지역을 기준으로 하여 감사함(성과감사).</li> <li>• 사무차관제의 도입 등 성과계약이 실시되고 있음</li> </ul>
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부 차원에서 활발히 활용되고 있으며 문화·여가 관련 시설, 도로·공원정비, 범죄·화재예방 등이 대표적인 예임</li> <li>• 1976년부터 성과주의 예산편성을 시도하고 있음</li> <li>• 1992년의 정부회계법은 부서로 하여금 예산(투입), 활동량(산출), 정책 프로그램의 효과(가능한 경우)를 제공하도록 하고 있음</li> </ul>
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991년에는 12개 예산이, 1992년에는 30개 이상의 예산이, 1995년부터는 모든 예산이 결과 지향적인 예산 기법을 통하여 성과 측정</li> <li>• 감사원이 성과에 대한 점검 실시</li> </ul>

<표 III-40>의 계속

국가	내 용
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1995년 현재 모든 부서가 성과목표를 설정하는 단계에 있으며 성과보고체계를 개발중에 있음</li> </ul>
호주	<p>&lt; 1980년대 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업별 예산편성 및 관리제도(Program Management and Budgeting, 1988) : 예산을 투입에서 결과로 초점을 전환하고자 하는 노력             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부서별 성과목표 설정 및 성과측정 수단의 개발</li> <li>- 성과목표와 성과지표는 예산서에 포함되어 발간됨</li> </ul> </li> <li>• 예산집행 자율권 확대와 효율성 배당[efficiency dividend]             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3년 동안 3.75%의 경상경비를 의무적으로 절감</li> </ul> </li> </ul> <p>&lt;1990년대 후반&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 발생주의에 근거한 산출물관리체제(accrual-based outcomes and output framework) 도입 ('97.4)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '98. 6~10월 시범운영(지원한 부처에 한정)</li> <li>- '99. 5월 '99~2000년도 발생주의 예산안 편성</li> <li>- 2000. 10월 '99~2000년 연차보고서 제출</li> </ul> </li> <li>• outcome과 output을 중심으로 예산을 편성·집행             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책효과(outcome)와 이의 달성에 기여할 수 있는 output을 명확하게 설정</li> <li>- output의 수량, 품질, 생산비용을 구체적으로 산정</li> <li>- 성과측정지표 개발</li> </ul> </li> <li>• 발생주의에 근거한 예산서 종류 : 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표, 자본운영표</li> </ul>
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1970년대부터 부서로 하여금 성과를 측정하여 보고하도록 하고 있음</li> <li>• 최근에는 성과가 예산 심의에 충분히 반영되도록 하기 위하여 성과보고서를 예산안 제출 6개월 전에 의회에 제출하도록 하고 있음</li> </ul>

## 6. 거시적 관점에서의 성과주의의 국제비교

지금까지는 국가별로 성과중심 재정운영을 위한 추진 방향에 대해서 살펴 보았다. 본장에서는 관점을 달리하여, 성과중심 재정운영의 이슈별로 국가별 차별성과 공통점을 비교해 보겠다.

### 가. 전략계획과 전략목표

분석 대상 중 4개국이 중앙부처로 하여금 전략계획을 수립하고, 이에 해당되는 목표체계를 갖추도록 요구하고 있다. 영국과 오스트레일리아의 경우 전략계획의 핵심적인 요소는 예산당국이 부처의 전략계획 수립에 적극적으로 개입하여 성공을 이루었다는 점이다. 즉, 예산당국의 개입이 제도의 빠른 정착에 도움을 줄 수 있다는 것을 보여주는 사례이다.

전략계획에서의 성과의 초점을 비교해 보면, 오스트레일리아와 캐나다는 결과를 중심으로 뉴질랜드와 영국은 산출을 중심으로 재정의 성과를 측정하였다.

4개국의 중앙부처는 동일한 표에 대해서도 서로 매우 상이한 방법으로 성과계획을 수립하였다. 오스트레일리아의 경우에는 부처의 임무와 이를 실천하기 위한 사업계획의 제시에 초점을 두었다. 반면 뉴질랜드에서는 매년 전략계획을 수립하고, 계획을 달성하기 위한 구체적인 사업계획뿐만이 아니라, 사업의 성과를 측정할 수 있는 성과지표까지 제시하고 있다. 즉, 전략계획서 내에 사업의 기대효과, 사업성과에 영향을 미칠 수 있는 외부요인, 성과지표 등의 구체적인 정보를 담고 있다. 따라서 전략계획서가 미국 등의 성과계획서와 거의 유사한 수준의 구체성을 띠고 있는 것이 특징이다. 영국의 전략계획의 보고체계는 부처 내에서 실무를 담당하는 부서(우리나라의

<표 III-41> Approaches to Annual Planning and Measurement in the Four Countries

	Approaches		
	Strategic plan	Operating plan	Performance measures
Australia	Approach varies, but generally identifies a department's mission and goals and the strategies and programs to achieve those goals. Sets strategic direction, articulates corporate values, and serves as an umbrella document for lower level plans.	Units within departments prepare operating plans that typically include targets that need to be met to achieve the goals in the strategic plan.	Output-and outcome-oriented
Canada	Includes program objectives, program elements, a results statement for each element, statements that demonstrate how program element results contribute to overall objectives, and what the program results will cost. Serves as the basis for operational planning.	Departments prepare annual operating plans that specify the program results anticipated, the goals to be achieved, and the associated costs.	Output-and outcome-oriented
New Zealand	Includes the government's desired outcomes, department purpose, external influences, background information, outputs to be produced, relationship between outputs and outcomes, the cost of each output, criteria for assessing performance, other management issues, and financial performance.	A	Output-oriented
United Kingdom <sup>B</sup>	Both a planning and a reporting system that provides top management with performance information for each of the department' activities to support the setting of department wide objectives, decisions on priorities, the allocation of resources, and the review of achievements. Top management set targets and resources for successive management levels that corresponded to the department wide objectives and resource plans.	A	Output-oriented

A Strategic plan includes elements of both strategic and operational planning.

B Executive agencies within departments prepare multiyear corporate plans.

Source: Country guidance to departments and evaluations of results-oriented management reforms

실·국에 해당)가 부처의 고위관리에게 부서가 책임지고 있는 사업 성과에 대해서 보고하는 방식을 취하고 있다. 이러한 보고를 받은 부처의 고위경영진은 이전에 부처가 제시한 목표와 기대효과 등과 비교하여, 사업의 성과를 평가하게 된다. 즉, 전력계획서를 이전 회계연도의 성과 및 계획과 비교하여 평가하는 시스템을 운영하고 있다. 캐나다의 경우는 부처의 전략계획을 Operational Plan Framework에 발표한다. 이때 전략계획의 내용은 캐나다의 전 정부적인 계획인 Horizontal Framework에 기초하여 이 프레임 내에서 부처가 해야 할 임무를 담고 있다.

#### 나. 성과계획

분석 대상 4개국 모두 전략계획을 보다 구체적으로 표현한 성과계획을 가지고 있었다. 이는 전략계획의 구체화된 모습이므로 이를 실행계획(operational plan)이라고도 말한다.

영국과 오스트레일리아의 경우 성과계획서와 보고서의 역할은 부처의 실무부서와 고위경영자에게 효과적인 사업추진을 위한 유용한 정보를 제공해 주는 데 초점을 맞추고 있다. 영국의 경우는 사업추진과 관련된 부서와 경영진 간 수직체계에서 각각의 사업단계에서 필요한 구체적인 성과목표와 지표를 제시할 것을 요구하고 있으며, 이것이 성공하기 위해서는 부처 내에서의 의견교환을 통해서 일관성 있는 성과계획서를 만들어 내는 것이 중요하다. 예를 들어, 하나의 사업에 2개 이상의 부서가 관련되어 있을 경우에는 각 부서가 사업에서 차지하는 부분을 명확히 하고 그 기대효과를 명시하고, 이것이 부서간에 명확히 연결되어 있어야 한다. 또한, 고위경영자는 그들에게 해당되는 계획과 지표를 설정하고 하위부서에서는 이를 받아, 보다 구체적으로 추진할 수 있는 계획을 수립하여 상하간 유기적인

연계를 이룬다. 따라서 이와 같이 부처 내에서의 부서 간 조율을 중시하는 성과계획은 책임소재를 명확히 하여, 부서의 효과적인 사업 추진을 위한 유인을 제공할 수 있다는 장점이 있다.

오스트레일리아의 경우는 부처의 일상적인 업무까지 성과와 연결하는 실행계획을 연간 성과계획서와 별도로 운영하고 있다. 이때 구체적인 목표의 설정은 성과계획서와 연계하며, 이에 대한 책임은 부처의 장이 맡게 된다. 실행계획은 부처에서 임의의 형식으로 작성할 수 있으며, 성과계획서를 기초로 하여 작성하면 된다.

#### 다. 성과지표

<표 III-42>에는 4개국에서 사용하는 성과지표를 성과지표의 성격에 따라 개괄적으로 비교하였다. 예를 들어, 오스트레일리아의 관세청의 경우는 운송의 자동화를 하나의 목표로 잡고, 그 지표로써 일정 정해진 기간 내에 자동화 가동률을 지표로 삼았다. 물론 궁극적인 목표는 자동화가 아니라, 세관에서 여행객의 처리를 빠르게 하는 것이므로, 이에 대한 구체적인 측정이 없는 이상 실제로 사업이 목표한 결과를 얻었는지는 측정하기 어렵다. 따라서 오스트레일리아 정부는 지난 2001년 이후 성과계획서에서는 이러한 성과지표를 줄이는 데 노력하여 2003년의 성과지표에는 위와 같은 성과지표를 거의 찾아 볼 수 없게 되었다<sup>28)</sup>.

영국과 뉴질랜드는 앞에서 언급한 바와 같이 재정의 성과를 산출중심으로 평가하므로, 결과중심의 성과지표보다는 산출중심의 성과지표를 주로 사용한다. 이러한 이유 중의 하나는 산출중심의 성과지표가 부처의 책임성을 명확히 하기에 보다 효과적이기 때

28) 구체적인 내용은 Australian Customs Service, Barrier Control Action Plan, 1991~1992를 참조.

문이다<sup>29)</sup>.

<표 III-42> Examples of Performance Measures Used by the Four Countries

Measure	Example	Target	Organization or Country
Quantity	Number of services provided	Increase the number of completions effected to 5,910	The Government Property Lawyers, United Kingdom
Quantity (timeliness)	Service provided within approved time-frame	Pay 80 percent of new Job Search Allowance claims within 2 days of the client lodging their first income statement	Social security, Job Search Allowance, Australia
Quality (Accuracy)	Service provided lacks defects	Provide a service that ensures that in 90 percent of cases the customer is given a technically correct answer in a form that is understandable	Inland Revenue, Taxpayer information Services, New Zealand
Efficiency	Service provided per unit of input	Process 55,766 travelers per person-year	Revenue Canada, Customs and Excise, port operations
Financial	Meet a financial target, such as recovering the full cost of operations through fees	Achieve a current cost operating profit of 8million (before exceptional items)	Her Majesty's Stationery Office, United Kingdom

Source: Country data.

29) 구체적인 내용은 Treasury Board Secretariat (2002)를 참조.

#### 라. 사업평가와 서베이

오스트레일리아와 캐나다 정부는 사업평가와 서베이 등을 통해서 재정사업의 성과를 측정하는 데 매우 적극적이다. 이들 정부는 효과적인 사업추진을 위해서는 계획적인 사업평가가 이루어져야 하며 고객의 만족도를 평가할 수 있는 서베이가 필요하다고 강조하고 있다. 오스트레일리아의 경우 일정 규모 이상의 사업에 대해서는 사업평가가 성과의 평가에 필수 항목이며, 이는 사업에 따라서 3 내지 5년마다 한번은 실시하도록 하고 있다. 예를 들어 오스트레일리아의 Health, Housing, and Community Service는 노인지원프로그램에 대해서 프로그램이 지원 대상 노인에게 제대로, 제때에 지원되고 있는지를 평가한다. 이 사업의 사업평가의 초점은 노인들이 집에서 필요한 서비스를 얼마나 지원받게 되는가이다.

캐나다의 경우에는 1976년과 1977년 사이에 만들어진 지침에 따르면 중앙부처는 부처가 추진하고 있는 사업에 대해서 지속적으로 사업의 성과를 평가할 수 있는 체계를 갖추도록 요구하고 있다. 특히, 지속적인 사업평가는 정기적인 평가를 통해서 사업의 책임자가 사업추진 상황을 점검하기 위해서 필요하며, 부정기적(periodic) 사업평가는 사업의 보다 구체적인 효과를 점검하는 데 쓰인다. 따라서 부정기적(periodic) 사업평가는 그 스케일이 큰 경우가 많으며, 보다 정밀한 방법으로 장기에 걸쳐서 이루어지는 경우가 많다. 예를 들어 투자공제사업의 경우, 사업의 최종목표는 해당지역의 투자를 증진시킴으로써 지역의 일자리를 창출하는 데 있다. 이 사업의 사업평가를 위해서 재무부는 다음과 같은 사업평가의 기준을 제시하였다.

- the additional number of jobs created in the region as a result of the tax credit
- the cost per job created versus the cost of other regional development measures
- value of new investment by private industry as a result of the program
- the reduction in regional unemployment disparities

사업에 따라서는 사업평가보다는 서베이결과를 통해서 사업평가를 하는 경우가 있다. 예를 들어, Natural Sciences and Engineering Research Council의 경우는 연구활동 보조금 지원 프로그램의 효과성을 측정하기 위해서 서베이를 활용하였다. 서베이에서 중점은 지원을 받은 대학들이 이러한 지원이 연구활동의 촉진에 기여를 했는지를 측정하는 것이었다.

뉴질랜드의 경우는 1993년과 1994년 사이에 노동부의 “Promoting Excellence in Safety and Health Management program” 라는 사업의 성과를 평가하기 위해서 사업의 대상을 샘플로 하는 서베이를 통해 동 사업의 홍보와 자료제공이 잘 되었는지를 평가하였다.

결론적으로 사업평가와 서베이는 사업성과 평가의 목표와 사업추진 과정을 점검하는 두 가지 목적으로 시행되고 있다. 물론 이 두 가지의 궁극적인 목표는 사업이 그 궁극적인 즉, 결과적인 목표를 달성하고 있는가를 평가하는 것이다. 또한 만일 성과주의의 성과평가가 산출중심인 경우를 이를 보완하여 사업의 궁극적인 결과를 평가하기 위해서는 사업평가를 통한 평가가 그 대안일 수 있음을 보여준다. 그 대표적인 예가 뉴질랜드이다.

마. 정성적인 성과정보(Qualitative Performance Information)

1991년의 캐나다의 Comptroller General은 보고서를 통해서 계량적인 성과지표와 더불어 반드시 정성적인 성과정보를 포함하도록 권고하고 있다<sup>30)</sup>. 이때에 정성적인 성과정보는 계량적인 성과정보가 보여주지 못하는 면을 보여줄 수 있다는 점이 보고서의 주장이었다.

오스트레일리아도 1993년 재무부의 보고서를 통해서 모든 성과보고서에 계량적인 성과지표와 정성적인 성과정보를 함께 제시할 것을 요구하고 있다<sup>31)</sup>. 이러한 정성적인 성과정보는 성과에 영향을 미친 요인을 알아내는 데 도움이 되기 때문이다. 또한 이러한 정성적인 성과정보 이외에도 성과에 영향을 미치는 내·외부적인 요인과 성과지표의 건실성(soundness)을 평가한 내용 등도 함께 제시할 것을 요구하고 있다. 예를 들어 오스트레일리아의 Department of Employment, Education, and Training은 정성적인 성과정보를 바탕으로 JOBSTART 프로그램이 유사한 기능을 하는 타 프로그램에 비해서 효과적인지를 평가하고 있다<sup>32)</sup>.

결론적으로 정성적인 성과정보는 그 자체만으로는 객관적인 성과정보로서의 역할을 하기가 어렵지만, 계량적인 성과정보와 함께 쓰이는 경우 사업성과에 영향을 미친 요인들을 분리해 내는 데 유용한 정보를 제공할 수 있음을 많은 나라에서 인식하고 있음을 보여준다.

바. 사업성과의 책임(Accountability of Performance)

나라마다 사업성과의 책임을 묻는 방법은 다양하다. 예를 들어,

30) Into the 90s: Government Program Evaluation Perspectives, p. 28.

31) Funnell. Effective Reporting in Program Performance Statements, p. 4

32) Funnell. Effective Reporting in Program Performance Statements, p. 4

<표 III-43> Approaches to Reinforcing Accountability for Performance in the Four Countries

Approaches							
Country	Service standards		Performance agreements			Performance reports	
	Service principles	Types of Standards	Parties involved	Purpose	Pay linkage	Content	Provided to
Australia	a	a	All senior and mid-level managers.	Related individual Performance to the achievement of the department's goals and objectives.	Yes	Program Objectives in Terms of outputs, outcomes, and Costs, and assessment of whether those objectives have been achieved.	Parliament And the Public.
Canada	Service Description, quality pledges, delivery targets, complaint mechanisms, and costs. Performance information published.	Timeliness, accuracy, reliability, responsiveness, coverage, client satisfaction.	Secretary of the Treasury Board and department deputy ministers.	Detailed a limited number of key management issues for which the deputy minister would be held accountable.	Yes	Program objectives, performance against targets, and program costs.	Parliament and the public.
New Zealand	a	a	Department minister and department chief executive.	Detailed the chief executive's key management objectives, responsibility for meeting the departments' output performance targets, and obligation to support government wide concerns and policies.	Yes	Quantity, quality, and cost of outputs against targets.	Parliament and the public.

Approaches							
Country	Service standards		Performance agreements			Performance reports	
	Service principles	Types of Standards	Parties involved	Purpose	Pay linkage	Content	Provided to
United Kingdom	Standards, information and openness, choice and consultation, courtesy and helpfulness, putting things right, and value for money.	Timeliness, accuracy, reliability, responsiveness, coverage, client satisfaction.	Department minister and chief executive of an executive agency.	Outlined specific output and financial performance targets to be achieved by the agency in a given year.	Varied	Output-oriented and financial performance information against targets. <sup>b</sup>	Parliament and the public.

- a. Did not take this approach. However, New Zealand departments set targets for quality of service and reported results along with other performance information. Australian departments also reported on quality of service where appropriate.
- b. Both departments and executive agencies publish this information in separate reports. The government summarizes this information for all executive agencies in an annual review.
- Source: Country guidance and reports.

영국과 캐나다의 경우는 성과측정의 기준, 성과계획, 평가결과 등 성과평가에 필요한 모든 정보를 국민에게 공고한다. 또 하나의 방법은 성과를 책임지고 있는 부처 내의 상하위 관리 간에 또한 부처의 장관 대통령이나 총리 간 성과계약(Performance agreement)을 체결하는 것이다. 이 성과계약에는 책임자가 성과관리를 위해서 해야 할 임무를 명시한다. 마지막으로 성과중심 재정운영에서 그 책임성을 증진시키기 위해서는 의회나 국회에 성과결과를 보고할 것을 의무적으로 하는 경우가 있다. 영국과 미국이 그 대표적인 예이다. 이 경우에 시행 초기에는 의회나 국회에서 성과정보의 활용도가 낮았지만, 제도가 정착되고, 유용한 성과정보가 산출되면서 의회에서도 적극적으로 활용하는 것으로 보여지고 있다<sup>33)</sup>. 아래의 표에는 국가별

성과책임성 강화를 위한 대안들을 제시하고 있다.

#### 사. 부처의 자율성 증진방안

성과주의를 통해서 부처는 재정성과를 달성하기 위해서 재정운영의 자율권을 부여받는다. 이러한 자율권의 부여는 국가별 특성에 따라서 다르게 나타난다.

자율성의 대표적인 예는 부처운영의 유연성을 증대시켜 주는 것이다. 여기에는 인사운영뿐만이 아니라, 재원의 전용도 포함된다. 또한 다른 자율권을 부처가 시장적인 활동을 할 수 있게 허용하는 것이다. 여기에 포함되는 대표적인 유인책이 부담금(user-charge)이다. 그러나 비록 성과주의 집행의 초기에는 부처의 자율권 이양에 대한 많은 논의들이 이루어 졌지만, 실질적으로는 아직도 이러한 자율권의 부여에 소극적인 국가가 많이 있다<sup>34)</sup>. 이러한 사실에 대한 중요한 원인 중의 하나는 자율권의 이양에 따라 부여되는 책임이 크기 때문에 부처가 꺼려하는 경우가 발생하기 때문이다. 예를 들어 영국의 경우 인사권의 자율권을 공무원 평정과 연결하여, 인사를 통해서 공무원 평정이 악화를 경우에 그 책임을 인사권자에게 묻고 있다. <표 III-44>에서는 4개국에서의 부처의 재정운영 자율권의 대안들을 정리하였다.

33) 구체적인 내용은 HM Treasury (2002)를 참조.

34) 구체적인 내용은 HM Treasury (2002)를 참조. 또한 미국의 사례는 Kettl, D. F., Reinventing Government?: Appraising the National Performance Review, a Report of the Brookings Institution's Center for Public Management, Aug. 19, 1994, p. 20.를 참조.

<표 III-44> Approaches to Providing Managerial Flexibility and Incentives in the Four Countries

Country	Approaches						
	Budgetary flexibility			Market mechanisms			HRM simplification
	Operating budget	Efficiency dividend	Carry forward	User-charging	Revenue retention	Competition/ Contracting out	
Australia	Consolidated operating costs for departments. Shift from staff-year to operating cost controls.	Departments required to save 1.25% of operating budgets annually for a 3-year period.	6%	Departments charge for services provided to other departments.	Departments retained user-fee revenue to und operations.	Departments not required to purchase central government services. Encouraged to contract for commercial services.	Reduced the number of job classifications and the levels of supervision and increased the span of managerial control.
Canada	Consolidated operating costs for departments. Shift from staff-year to operating cost controls.	NAa	2%	Departments charge for services provided to other departments.	Departments retained user-fee revenue to fund operations.	Departments not required to purchase certain central government services.	Reduced the number of job classifications and the number of executive levels. Simplified the reassignment of staff to other jobs and the firing of poor performers.
New Zealand	Consolidated operating costs for each class of outputs within a departments.b	NAa	NA	Departments charge for services provided to other departments.	Departments retained user-fee revenue to fund operations.	Government privatized of dismantled certain central government service departments. Departments free to choose service providers.	Chief executives gained responsibility for negotiating employment conditions with unions and staff. Some departments reduced the number of job classifications.

Country	Approaches						
	Budgetary flexibility			Market mechanisms			HRM simplification
	Operating budget	Efficiency dividend	Carry forward	User-charging	Revenue retention	Competition/ Contracting out	
United Kingdom	Consolidated operating costs for departments. Shifted from staff-year to operating cost controls.	Departments required to increase efficiency by 2% per year for a 3-year period. <sup>c</sup>	Unlimited	Departments charge for services provided to other departments.	Departments retained user-fee revenue to fund operations.	Departments and agencies compete against the private sector for provision of commercial services.	Replaced detailed, central civil service rules with simplified rules and principles to serve as the basis for departments' own staff handbooks.

a Across-the board budget cuts occurred but were not planned in advance, and they differed from year to year depending on the government's budget situation.

b Output classes are comparable to programs in U.S. departments. Transfers of funds between output classes limited to 5 percent.

c Was 1.5 percent until 1994.

d Was 0.5 percent until 1993.

Source: Country reports and evaluations.

## 7. 정책 시사점

앞에서 살펴 본 외국의 성과주의 예산제도의 추진현황을 통해서 우리나라의 성과관리제도의 운영에 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 우리나라에서도 성과와 예산을 연계하기 위한 방안으로 미국식 PART의 도입을 고려할 수 있다. 미국의 OMB에서는 PART (Program Assessment Rating Tools)를 사용하여 사업을 평가함으로써 성과계획서 및 보고서와 예산심의를 연계하려고 한다. PART에서는 사업을 보조금, 자본지출, 용자 등으로 구분하고 사업의 목표 및 전략계획을 수립하고 사업을 관리하며 결과를 점검하며, 성과목표의 달성 여부 등을 점검한다. PART는 사업성과를 객관적인 기준

에 의해서 평가할 수 있게 함으로써 성과를 예산에 연계하는 단계에서 부처와 예산처 간 의견조율을 보다 원활히 할 수 있게 해 주며, 사업성과를 예산에 연계해 줄 수 있는 기초자료의 역할을 한다. 물론, 미국에서도 PART의 평가결과만으로 예산배분을 결정하지는 않는다. 예산배분에서는 PART의 결과뿐만이 아니라, 정치, 경제, 사회적인 상황을 반영해야 한다. 우리나라에서도 과거 수십 년의 예산배분의 경험을 바탕으로 예산과 성과를 연계할 수 있는 객관적인 기준을 마련할 수 있을 것이다. 즉, 기획예산처의 예산실의 경험을 바탕으로 예산배분을 하는 담당자가 예산배분을 결정하는 데 필요한 정보를 우리나라식의 PART에 담으면 된다. 물론 유사사업 간 균형 있는 평가를 위해서는 우리나라의 재정사업을 사업의 목표, 추진수단, 대상과 성과 등에 따라서 분류하고, 각각의 분류된 사업을 평가하기에 적합한 기준을 개발하여, 우리나라식의 PART가 균형 있는 평가를 할 수 있도록 하는 것이 큰 과제로 남아 있다.

둘째, 연구개발사업의 경우에는 사업평가시에 외부평가와 서베이를 적극적으로 활용하는 것이 중요하다. 앞에서 외국의 사례에서도 보았듯이 연구개발사업의 성과는 정량적인 지표만으로 사업의 성과를 판단하기에 어려움이 있다. 보다 정확한 성과평가를 위해서는 외부평가에 의한 정성적인 평가가 중요한 역할을 할 수 있다. 또한, 전문가 등의 의견과 사업수혜자의 의견을 서베이를 통해서 조사함으로써 보다 수요중심의 연구개발이 이루어졌는지를 평가할 수 있다. 특히, 우리나라의 경우에 사업평가를 할 수 있는 기초적인 자료가 부족하여 계량적인 평가에만 의존하기 어려운 상황에서 이를 보완하기 위해서는 전문적인 외부평가를 활용하는 것이 대안이라고 판단된다.

셋째, 사업성과에 대한 책임소재를 명확히 해야 한다. 앞에서 살펴 보았듯이 영국은 부처의 성과계획서에 사업의 성과에 대한 책임소

재를 분명히 하고 있다. 이는 부처의 장으로 하여금 보다 사업을 책임성 있게 추진하도록 하는 인센티브로 작용한다. 물론 보다 적극적인 방법은 부처의 장과 대통령 간 성과계약(performance contract)을 체결하는 것이다. 이 경우에 계약에는 부처의 장이 달성하고자 하는 사업의 목표치가 제시되며, 계약의 이행정도에 따라서 급여 및 승진이 영향을 받게 된다. 우리나라의 경우도 장관과 대통령 사이에 이러한 성과계약을 체결하여 사업성과의 책임소재를 분명히 할 수 있다. 이는 장관으로 하여금 자신의 부처운영의 목표를 명확히 하고, Top-down 방식으로 주어진 재원의 목표에 맞추어 지출할 수 있게 하는 인센티브를 부여한다.

마지막으로, 대규모 사업이나 재정적, 국가적인 측면에서 중요한 사업의 경우에는 사업평가를 통해서 보다 정밀한 평가가 요구된다. 캐나다, 호주 등의 국가에서는 사업평가(program evaluation)를 성과평가의 방법으로 적극적으로 활용하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 사업평가는 부처가 중앙에서 주어진 지침에 맞추어 자체적으로 사업의 성과를 평가한다. 우리나라에서도 사업평가를 통해서 보다 정확한 사업성과를 평가할 수 있는 기초를 마련하는 것이 필요하다.

우리나라에서 사업평가를 효율적으로 운영하기 위해서는 몇 가지 선행되어야 할 조건들이 있다. 우선, 사업평가의 대상을 정한 이후에는 대상사업별로 정확한 기초자료를 축적하는 것이 필요하다. 정확한 기초자료 없이는 사업평가가 부실화될 우려가 크다. 둘째, 유사한 재정사업 간 균형 있는 사업평가를 위해서는 사업평가의 지침서를 개발하는 것이 선행되어야 한다. 사업평가지침서의 대표적인 예가 영국에서 살펴본 Greenbook이다. 따라서 기획예산처는 사업평가의 지침서를 작성하고, 부처는 이를 바탕으로 해서 사업평가를 실시하는 것이, 가장 객관적이며 공통적인 기준으로 유사한 사업들의 사업

성과를 비교·평가할 수 있는 방법이다.

## 참고문헌

- 고영선, 『사후적 사업평가제도 도입을 위한 기초연구』, 한국개발연구원, 2000.
- 박기백·최준욱, 『예산제도의 개혁 - 성과주의를 중심으로 -』, 한국조세연구원, 1999.
- 박기백·이재원, 『성과주의 예산제도 - 시범 16개 기관에 대한 평가』, 2001.
- 이세구, 『서울시 통합성과관리방안에 관한 연구 - 성과계획수립, 관리 및 평가를 중심으로』, 서울특별시, 2001.
- 이익진, 『성과주의 예산제도 성과주의 예산제도의 도입과 과제에 관한 연구 - 서울시 사례를 중심으로 -』, 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2002.
- IFlag, 『공직성과향상에 관한 제도 확립방안 연구용역』, 1차 워크샵 자료, 아이플래그, 2002.
- 감사원, 『2002년도 감사연보』, 2003.
- 국무총리 국무조정실 정책평가위원회, 『2000년도 상반기 특정과제 평가결과』, 2000.
- 기획예산처, 『성과주의예산제도 시범기관 2001년도 성과보고서(안)』, 2002. 7.
- \_\_\_\_\_, 『성과주의예산제도 시범기관 2001년도 성과계획서』, 2001. 5.
- \_\_\_\_\_, 『16개 성과주의예산 시범사업기관의 성과계획서 공개』, 보도자료, 2000. 3. 18.

- 행정자치부, 『2000년 목표관리제 운영지침』, 2000a.  
\_\_\_\_\_, 『2000년 목표관리제 운영 개선방안』, 2000b.
- COSEPUP, “Implementing the Government Performance and Results Act for Research: A Status Report,” 2001
- COSEPUP, “Evaluating Federal Research Programs: Research and the Government Performance and Results Act,” 1999
- Doremus, P. “Performance Evaluation at the NIST Measurement and Standards Laboratories,” Workshop on Methods to Evaluate Research Outcomes, Committee on Science, Engineering, and Public Policy, National Academy of Sciences, June 8, 1998
- GAO, “Performance Budgeting - Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans with Budgets,” GAO Report, 99-69, 1999
- \_\_\_\_\_, “Managing for Results - Emerging Benefits from Selected Agencies’ Use of Performance Agreements,” GAO Report, 02-115, 2000
- \_\_\_\_\_, “Managing for Results: Continuing Challenges to Effective GPRA Implementation”, GAO/T-GGD-00-178, 2000
- \_\_\_\_\_, “Managing for Results - Agency Progress in Linking Performance Plans with Budgets and Financial Statements,” GAO Report, 02-236, 2002a
- \_\_\_\_\_, “Performance and Accountability Series: Major Management Challenges and Program Risks,” GAO Report, 03-225, 2002b
- Laurent, A, “Extreme Measures,” Government Executive

Magazine, Oct. 2002

OAG, "A Model for Rating Departmental Performance Reports,"  
Report of the Auditor General of Canada to the House of  
Commons, Chapter 6, 2002

OECD, "Overview of Results-Based Management and Budgeting  
in OECD Member Countries," PUMA/SBO(2002)1, 2002

Tasse, G. "Assessing the Economic Impacts of Government  
R&D Programs," Presented to Technology Transfer  
Society, May 20, 1999

U.K. Treasury, "2002 Spending Review: Public Service  
Agreements," July, 2002

## 부록 1. 사업평가기법(Program Assessment Rating Tool :PART)

### 1. 사업의 목적과 설계

- 사업의 목적과 설계가 명확한가를 확인하고 연방행정기관이 통제할 수 없으나 조직의 목표달성에 영향을 미칠 것으로 예상되는 외생변수까지 포함한 모든 요인을 파악해야 함.
- 사업의 목적을 명확히 구분하기 위해서는 사업의 목표를 정하고, 초점을 유지하며, 사업을 관리하는 것이 가장 중요
- 이 절의 질문에 대한 답변을 위해서 필요한 증거나 문서로는 사업의 근거법률, 기관의 전략계획서, 성과계획서, 기타 기관의 보고서

#### 가. 공통질문

사업목적이 명확합니까?

○ 질문의 목적

- 기관의 분명한 사명을 확인하기 위함

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 이해당사자 간의 목적에 대한 합의와 기관의 사명이 명확해야 함.

- 증거/자료
  - 사업의 근거 법률, 문서, 임무선언문(mission statement)

□ 사업이 이해, 문제, 수요(need) 등을 다루는가?

- 질문의 목적
  - 기관에서 현재 관심이 집중되는 사항 또는 필수 사항 등의 문제를 다루고 있는지를 확인
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 기관이 활동하려는 분야에 명확한 이해, 문제, 수요(need)가 존재해야 함.
- 증거/자료
  - 사업이 취급하는 이해, 문제, 수요에 대한 문서
  - 예: 의료보험 무가입자에게 의료혜택을 제공하는 사업인 경우 보험에 가입하지 않은 사람들의 수와 수입수준이 자료가 될 수 있음.

□ 이해, 문제, 수요를 다루는 데 주요한 영향을 고려해서 사업을 설계하고 있는가?

- 질문의 목적
  - 타당성이 검증되고 계량화할 수 있는 주요한 영향들을 고려해서 사업이 설계되었는가를 조사
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 정부의 기여도나 영향이 검증되어 있고, 정부의 자금조달이나 지원의 증감이 어떤 요소보다 사업에 중요한 영향을 미치고 있는 경우

- 주·지방정부, 민간·비영리기관의 역할을 포함하고 있는지가 중요한 요소가 되며, 사업의 효과를 증가시킬 수 있는지 또는 기타부문의 leveraging funds와 기부금을 조달할 수 있는지가 중요한 요소가 됨.
- 용자사업의 경우 차입자가 용자를 신청하는 조건이나 범위에 대한 언급이 존재하는지를 고려
- 증거/자료
  - 사업의 사안별 예산액과 그 예산이 총재원에서 차지하는 비중, 재원에서 발생하는 영향 등
- 사업은 이해, 문제, 수요를 다루는 데 유일한 공헌도를 측정하도록 설계하고 있는가(즉, 정부나 민간의 노력이 낭비되고 있지 않은지를 검토)?
  - 질문의 목적
    - 사업이 방어격차(defensible gap)를 메울 수 있도록 설계되었는지 또는 정부 또는 기타기관의 사업과 중복되고 있는지를 조사
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 연방정부, 기타 정부기관, 민간, 비영리기관을 포함해서 여타 기관과 중복되거나 추가적인 사업이 아닌 경우
  - 증거/자료
    - 유사한 방법으로 유사한 문제를 다루고 있는 사업들에게 지원된 총지출액과 각각으로 분리된 사업의 수와 지출액을 포함한 문서

사업이 이해, 문제, 수요에 역점을 두어 적절하게 설계되었는가?

○ 질문의 목적

- 사업이 현재의 조건과 문제의 본질에 맞게 논리적으로 설계되었는지와 목적인 대로 결과가 산출될 수 있도록 설계되었는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 입증책임(the burden of proof)은 일반적으로 '아니오'라는 대답을 선택하는데, 그 이유는 모든 가능한 사업설계의 대안책이 실행불가능하기 때문
- 계획한 목적을 달성하는 데, 다른 접근법이 더 효율적이거나 효과적이라는 결정적인 증거가 없는 경우

○ 증거/자료

- 제한 대 허가와 같은 대체적인 메커니즘과 비교할 수 있는 비용효과분석

## 나. 사업의 종류별 질문

### A. 연구개발(R&D) 사업

사업이 잠재적 공익을 효과적으로 구별하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 잠재편익을 유의하게 구별하고 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 유의성 있고 신뢰할 수 있는 방법으로 잠재편익을 계량화하여 확인할 자료가 있는 경우

- R&D 편익은 현재의 수요와 능력에 대한 전망을 급격하게 변화시킴으로써 미래에 새로운 선택을 제공하는 기술이나 방법
- 증거/자료
  - 편익분석 요약보고서와 독립적인 분석보고서
  
- 산업 관련(industry-related) 문제의 경우, 민간투자유발이 어떻게 시장실패로 이어지는가를 설명하고 있는가?
  - 질문의 목적
    - 사업지원을 정부가 수행하는 것이 가장 적합한가, 즉 민간이 아닌 정부가 가장 적합한 참가자인가를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 정부의 기여도나 영향이 검증되어 있고, 정부의 자금조달이나 지원의 변동이 어떤 요소보다 사업에 중요한 영향을 미치고 있는 경우
    - 주·지방정부, 민간·비영리기관의 역할이 포함되어 있는지가 중요한 요소가 되며, 사업의 효과를 증가시킬 수 있는지 또는 기타부문의 leveraging funds와 기부금을 조달할 수 있는지가 중요한 요소가 됨.
  - 증거/자료
    - 사업의 사안별 예산액과 그 예산이 총재원에서 차지하는 비중, 그 재원에서 발생하는 상대적인 영향 등의 자료

## 2. 전략계획

- 사업계획, 우선순위 결정(priority setting), 자원배분에 주안점을 둬.
- 특히 계획이 전략적이고 집중화되었음을 확인시켜 줄 목표를 보유하고 있는가를 확인

## 가. 공통질문

사업은 결과(outcome)와 영향력에 초점을 두어 장기적인 성과목표를 세우는가?

## ○ 질문의 목적

- 설정한 성과목표가 의미 있고 기관의 목표와 사명에 부합하는 중요 측면을 다루고 있는지를 확인하는 질문

## ○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 명확하고 이해하기 용이한 성과목표가 식별가능해야 하고 이 성과목표는 사업의 사명과 목표에 직접적이고 의미 있는 지원을 해야 함.

## ○ 증거/자료

- GPRA 계획서나 기타 다른 문서에서 설정한 장기 성과목표

사업은 장기목표를 달성하는 진행과정을 실증할 수 있는 연간 성과목표를 가지고 있는가?

## ○ 질문의 목적

- 장기목표를 지원하는 연간 성과목표를 확인
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 연간 성과목표가 구별가능하고 계량적 측정이 가능해야 함.  
특히 장기목표의 진행과정을 측정할 수 있어야 함.
- 증거/자료
  - GPRA 연간 성과계획서나 기타 다른 문서에서 설정한 연간 목표
  
- 사업의 모든 참가자(수령인, 계약자 등)는 장기목표와 연간목표에 부합되게 사업의 계획서에 따라 지원하고 있는가?
  - 질문의 목적
    - 사업 참가자가 연간·장기목표를 지원하는 방향으로 사업을 수행하고 있는지를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 사업참가자가 전반적인 사업의 목표를 지원하고 그러한 목표달성과 관련된 성과를 보고하고 계량화하고 있음을 사업 경영자가 보증하는 노력이 있는지 여부
    - 예) 성과를 평가할 수 있게 작성된 사업허가 신청서
  - 증거/자료
    - 사업목표와 관련된 연관화, 계량화, 성과보고를 사업계획 절차에 사용
  
- 유사한 목표와 목적을 가진 연관된 사업과 공동연구를 하려는 노력이 있는가?
  - 질문의 목적

- 연방정부 사업이 공동 연구를 하고 있는 다른 사업과 공통의 목적이나 목표를 가지는가를 검토
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 이 질문은 모든 연방사업에 적용되는 것이 아니라 밀접한 연관을 가진 사업이 있는 경우와 독립적으로 예산을 관리하는 사업의 경우에 해당됨
  - 예) Veterans Affairs와 늙은 군인의 치료에 제공되는 Medicare는 서로 공유하는 사업이 많아 밀접한 연관을 가진 사업이 됨.
  - 목적이나 목표를 공유할 수 있는 관련 연방사업, 주·지방정부와 민간사업과의 공동연구가 있는 경우
- 증거/자료
  - 공동승인발표(joint grant announcements), 계획서, referral systems을 포함한 공동연구
- 충분한 범위에 대해 독립적이고 충실한 평가가 정기적으로 행해졌는가? 사업 개선을 지원하고 효율성을 평가해서 성과정보의 결함을 보완하기에 수행된 평가가 적절한가?
  - 질문의 목적
    - 규칙적으로 수행되고 성과정보의 결함을 보완할 수 있는 편향되지 않은 평가에 근거해서 사업 계획이 보고되는지를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 계획된 목표 즉 사업이 얼마나 잘 임무를 달성하고 장기 목표에 대처하고 있는지를 조사하는 독립적인 평가가 있는 경우

○ 증거/자료

- 사업평가 계획과 평가 종류와 평가자를 선발하는 기준을 서술하는 문서

□ 사업 예산이 자금, 정책, 실행에 있어서 입법상 변경이 용이한 방식으로 사업 목표와 결부되어 있는가?

○ 질문의 목적

- 예산계획 과정과 성과계획 과정이 서로 통합되어 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 연간, 장기 목표를 달성하는 데 필요한 재원에 근거하여 효율적인 사업예산 수립을 하고 있는 경우

○ 증거/자료

- 예산이 사업목표와 어떻게 부합되는지를 나타내는 문서와 비용계산시스템이 예산과 어떻게 연결되는지를 나타내는 문서

□ 사업이 중요한 계획의 결함을 조사할 수 있는 유의한 과정을 거치고 있는가?

○ 질문의 목적

- 사업계획의 결함을 수정하고 전략적 계획을 효과적으로 평가하는 시스템을 개발하고 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 계획과정에서 전략적인 결함을 수정하고 확인할 수 있는 시스템을 가지고 있는지와 이러한 결함을 제거하기 위하여 유

의한 과정을 거치고 있는지 여부

- 사업계획의 진행과정을 재조명하지 않고, 확인된 결함을 제거하려는 노력이 없는 경우는 '아니오'임.

○ 증거/자료

- 전략적 계획의 결함이 어떻게 확인되고 수정되는지를 기술하고, 그 수정사항에 대해 기술한 문서

#### 나. 사업의 종류별 질문

##### A. 규정에 근거한 사업(Regulatory Based Programs)

- 규정은 사업의 정해진 목표에 대처하기 위하여 사업/기관의 요구에 따라 정해지는가, 또는 그 규칙이 목표달성에 어떻게 기여하는지를 분명히 지적하고 있는가?

○ 질문의 목적

- (1) 장기사업목표를 달성하기 위해 절대적인 규정을 결정하여
- (2) 규정의 모든 필요조건이 사업목표에 부합되도록 결정하고
- (3) 이렇게 정해진 규정이 사업목표에 어떻게 부합되는지를 명확히 지적

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 사업의 임무와 목표를 달성하기 위해 절대적으로 필요한 규정을 공표하고
- 그 공표과정이 존재하는 경우

○ 증거/자료

- 규정/규칙이 공포될 필요가 있음을 구체적 또는 포괄적으로 지적인 법률, 특히 그 규칙이나 법의 전문

B. 고정자산 취득사업(Capital Assets and Service Acquisition Programs)

- 자산취득사업의 계획은 성과자료와 변화하는 조건에 대응해서 조정되는가?

- 질문의 목적

- 취득사업의 계획에 성과정보의 재검토가 반복적으로 포함된 경우, 변화 요구에 대응하여 중간 조정을 고려하고 있는 경우, 더 효율적인 유용성과 비용효과적 대체안에 대한 고려가 있는 경우에 사업의 계획이 어떻게 조정되었는지를 살펴봄

- 예라고 답할 수 있는 요소

- 성과자료와 환경의 변화에 기초해서 사업계획을 수정하는 것이 구조적이고 반복적으로 사업계획 과정에 포함된 경우

- 증거/자료

- 사업계획의 중간과정에 조정하는 내용이 포함되어 있고, 이러한 변화가 혼합된 계획서나 기타 문서

- 기관/사업은 비용 · 스케줄 · 성과목표 간의 상쇄(trade-off)관계를 가지는 신뢰할 만한 분석방법을 최근에 수행한 적이 있는가?

- 질문의 목적

- 기관은 정부에 가장 최선의 가치를 제공하는 서비스에 투자

해야 하는지 자산에 투자해야 하는지를 결정

- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 기관이 대안분석(analysis of alternatives-AoA)을 수행한 경우
  - 이 분석은 비용·스케줄·성과목표 간의 상쇄(trade-off)관계 등을 포함
  - 사업은 신뢰할 만한 분석결과를 제시해야 하며, 독자적인 기관의 분석이 사업의 분석결과와 다를 경우, 이 격차를 해소해야 함.
- 증거/자료
  - AoA의 요약보고서, 분석의 독립적인 재검토 보고서 등이
  - Capital Asset Plan and Business Case documentation이 증거나 원자료로 사용됨

### C. 연구개발(R&D) 사업

사업의 지속적인 평가가 임무, 과학분야, 기타 ‘고객’의 요구에 적절하게 규정에 기초해서 수행되고 있는가?

- 질문의 목적
  - 사업에 동기를 부여한 기관, 분야, 고객의 요구에 합당하게 수행되는지를 검토
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 사업이 기관, 과학기술분야, 고객에게 관련성의 재검토를 받고 있는 경우
  - 이때 ‘고객’은 같은 기관의 다른 사업, 다른 기관, 기관내의 발주자와 협력자, 또는 다른 분야나 국가의 타 조직이 될 수

도 있음.

○ 증거/자료

- 사업의 관련성을 다루고 있는 문서나 외부의 재검토 결과를 포함한 것 등

□ 사업의 우선순위를 명확히 지적하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 사업의 우선순위를 명확히 함

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 사업의 목표, 활동, 목적들 사이에서 우선순위를 결정하는 내용이 존재

○ 증거/자료

- 사업의 우선순위가 명확히 명시된 사업보고서나 임무선언문 (mission statement)

### 3. 사업의 성과측정

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- 사업이 목표와 목적에 잘 부합되게 효율적으로 운용되고 있는가에 대해 평가</li><li>- 주요한 영역은 재정전망, 사업개선 평가, 자료수집의 성과, 경영자의 책임성</li></ul> |
|--|

## 가. 공통질문

기관은 주요사업의 협력자에 대한 정보를 포함하여 시기적절하고 신뢰성 있는 성과정보를 규칙적으로 수집하고 있는가? 또 이러한 정보를 사업관리와 성과개선에 이용하고 있는가?

## ○ 질문의 목적

- 사업자체의 성과와 협력자의 성과를 규칙적으로 기록하고 수집하는지를 조사하고, 사업관리·자원결정·사업성과를 보고하기 위해 수집된 자료를 사용하는지를 검토

## ○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 기관이 규칙적으로 사업의 주요목표에 부합되는 성과자료를 수집하고 있는가와 이것을 이용해서 사업의 우선순위를 조정하고 자원을 재분배하며 적절하게 사업을 실행해 나가는가를 검토

## ○ 증거/자료

- 기관이 사업을 운영하는 데 성과정보를 어떻게 이용했는지를 기술했는가를 검토하고, 성과정보에 기초해서 사업을 실행한 최근의 실례가 있는지를 검토함.

사업 경영자와 협력자(주보증인, 부보증인, 계약자 등)가 비용, 일정, 성과결과에 대해 책임을 가지는가?

## ○ 질문의 목적

- 사업경영자와 협력자가 사업결과를 달성하는 데 책임을 가지는가를 확인

- 예라고 답할 수 있는 요소
    - 기관이 주요 사업결과를 달성하는 데 책임이 있는 경영자임을 인정하고, 이러한 경영자들의 성과기준이 확립되어 있는지를 검토
  - 증거/자료
    - 사업경영자와 성과관리에 대한 계약을 맺고 있는지, 또는 개별적인 성과평가 기준을 가지고 통합된 사업성과를 밝히는 다른 방법이 있는지를 검토
- 모든 기금들은 시기적절한 방법으로 충당되고 의도된 목적에 따라 쓰여지는가?
- 질문의 목적
    - 기금이 효율적으로 관리되고, 계획된 일정표에 따라 충당되며, 의도된 목적에 알맞게 쓰여지는지를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 전반적인 사업의 계획에 일관되게 자금이 충당되고, 연말에 충당되지 않고 남은 금액에 제한이 존재하는 경우
    - 사업과 협력자들이 함께 전반적인 사업계획을 짜고 어디에 자금을 분배할지를 함께 결정하는 경우
  - 증거/자료
    - 정기적으로 혹은 연말에 사업이나 협력자에게서 받는 지출 보고서
- 사업은 계량화하기 위한 유인과 절차(예를 들어 비용비교, IT 개선)를 가지고 있는가와 사업 수행시에 유효성 분석과 비용 효과 분석을 하고 있는가?

## ○ 질문의 목적

- 사업 수행시에 소비되는 돈이 가장 효율적으로 사용되기 위한 효과적인 경영절차를 가지고 있는가를 검토

## ○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 사업성과 계획이 효율적인 표준과 목표를 가지고 있는 경우
- 예) 산출단위당 비용(원가), 시기적절한 목표설정, 사업에 적합한 효율적이고 생산적인 지표

## ○ 증거/자료

- 효율적인 성과기준과 IT진보계획이 명백한 생산성과 효율적인 이득을 창출하도록 설계된 내용, IT 업계의 경우는 특정 연구과제가 어떻게 효율적으로 개선되는지를 보여주는 문서가 해당

- 사업성과의 변화에 따라 자금조달의 수준을 변화시키기 위해 기관은 사업의 총 운영비(모든 행정비용과 배정된 제경비 포함)에 대한 예산을 정하고 추정하는가?

## ○ 질문의 목적

- 사업의 모든 비용이 공표되고 예산에 포함되었는지를 검토

## ○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 적용할 수 있는 기관의 총비용, 퇴직금, 기타 비용을 포함해서 사업/기관의 토대가 되는 직·간접 비용에 대해 예산추정을 하고 있는 경우

## ○ 증거/자료

- 총지출 종류가 충분히 세부적이고 모든 관련된 비용을 포함하고 있는지를 식별하기 위해 예산추정을 하고 있는 증거, 정상 총지출의 분배와 사업 간(그 사업과 다른 사업) 비용비

교를 나타내는 보고서

사업은 타당한 금융관리업무를 사용하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 사업의 자금을 관리하기 위해 효과적인 금융관리업무를 사용하고 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 감사원에서 보고된 중요한 내부 조절기능에 결점이 없는 경우
- 추가적인 기준은 예산의 배분이 의도된 사업에 적절하고 에러를 최소화하는 방향으로 이루어진 경우

○ 증거/자료

- 최근의 감사원 보고, 부적당한 예산 배분의 지적과 조정에 대한 절차가 기록된 문서

사업이 관리의 결함을 제거하기 위한 유의한 방법을 채택하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 사업이 관리의 효율성을 평가하기 위한 시스템과 지적된 결함을 수정하기 위한 방법을 개발하고 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 사업관리와 수행에 대해 다양한 측면에서 결점을 찾아내고 수정하는 시스템을 가지고 있는 경우

○ 증거/자료

- 사업경영의 결점을 어떻게 찾아내고 수정하는지에 대한 언급

## 나. 사업의 종류별 질문

### A. 경쟁에 의한 지원/보조금 사업

허가신청은 독립적으로 명백한 기준(배당에 의하지 않고)에 의해서 재검토되는가와 그 재검토 과정에서 얻은 결과에 의거해서 판정하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 가장 가치 있는 신청자를 판정하기 위해 경쟁적인 과정으로 허가사업의 자금을 분배하고 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 대부분 허가사업의 신청에 대한 판정이 경쟁적인 과정을 통해서 이뤄졌을 경우
- 신청건수에 대한 등급을 매기고 재검토회정 그리고 배당으로 자금이 분배되는 비율에 제한을 두고 있는 경우

○ 증거/자료

- 판정과정, 배당자금의 비중, 재검토 자금의 비중 등을 기술하고 있는 문서

공정하고 개방적인 신청과정을 통하여 새로운 수령자의 참가를 경쟁적인 방법으로 유도하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 새로운 참가자가 기존의 수령자와 공정하게 경쟁할 수 있는 개방된 방법으로 판정과정을 수행하도록 하고 장기에 걸친 사업의 경우에 독점을 방지하려는 목적

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 공정하고 개방적으로 경쟁하도록 운영하고 있으며, 새로운 참가자들을 유도하기 위해 합리적인 규모의 outreach(빈민자를 위한 원조계획)를 제공하고 있는 경우
- 증거/자료
  - 허가신청주기당 새로운 수령자, 기술원조, outreach의 상대적인 숫자 및 규모
- 수령자의 활동에 대한 충분한 지식을 제공하는 감독업무를 하고 있는가?
  - 질문의 목적
    - 수령자들이 유용하게 자금을 활용하고 있는지를 식별하기 위함
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 사업이 충분한 감독능력을 가지고 있는 경우로 감독능력은 다음에 해당
    - 수령자가 적절한 활동범주 내에서 자금을 사용하고 있다는 보고서
    - 정기적이고 실질적으로 수령자를 방문 여부
    - 수령자의 성과에 대한 감사
    - 자금이 설계된 목적대로 사용되고 있는 것을 입증할 수 있는 실제 지출보고서
  - 증거/자료
    - 감독기법, 감사나 사업일정 방문검토, 자료의 질에 대한 평가
- 연간 수령인의 성과자료를 수집하고 있는지, 투명하고 유의한 방법으로 공공에게 유익한 사업을 진행하고 있는지?

- 질문의 목적
  - 사업성과 중 가장 중요한 영향을 조사할 수 있는 공개적인 정보를 제출하고 수집하는지를 검토
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 사업이 수령자의 성과정보를 수집, 집계해서 웹 사이트나 공개되는 성과보고서를 통해 이용하기 쉬운 방법으로 유포하고 있는 경우
  - 공개되는 자료가 대중에게 전달되지 않거나 효과와 관련되지 않은 경우는 No임
- 증거/자료
  - 수집되고 공표된 자료의 종류에 대한 설명과 이 자료를 어떻게 이용해야 하는지에 대한 설명서가 포함

B. 장벽/일정한 방식의 지원/보조금 사업(Block/Formula Grant Programs)

수령자의 활동에 대한 충분한 지식을 제공하는 감독업무를 하고 있는가?

- 질문의 목적
  - 수령자들이 유용하게 자금을 활용하고 있는지를 식별하기 위함
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 사업이 충분한 감독능력을 가지고 있는 경우로 감독능력은 다음에 해당
    - 수령자가 적절한 활동범주 내에서 자금을 사용하고 있다는 보고서
    - 정기적이고 실질적으로 수령자를 방문하는지 여부

- 수령자의 성과에 대한 감사
- 자금이 설계된 목적대로 사용되고 있는 것을 입증할 수 있는 실제 지출보고서
- 증거/자료
  - 감독기법, 감사나 사업일정 방문검토, 자료의 질에 대한 평가
- 연간 수령인의 성과자료를 수집하고 있는지, 투명하고 유의한 방법으로 공공에게 유익한 사업을 진행하고 있는지?
  - 질문의 목적
    - 사업성과 중 가장 중요한 영향을 조사할 수 있는 공개적인 정보를 제출하고 수집하는지를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 사업이 수령자의 성과정보를 수집, 집계해서 웹 사이트나 공개되는 성과보고서를 통해 이용하기 쉬운 방법으로 유포하고 있는 경우
    - 공개되는 자료가 대중에게 전달되지 않거나 효과와 관련되지 않은 경우는 No임
  - 증거/자료
    - 수집되고 공표된 자료의 종류에 대한 설명과 이 자료를 어떻게 이용해야 하는지에 대한 설명서가 포함
- C. 규정에 근거한 사업(Regulatory Based Programs)
  - 사업은 중요한 규정을 입안하는 데 중앙, 지방, 기타 정부나 중소기업을 포함해서 영향을 받는 부문의 전망을 고려대상으로 삼고 있는가?

- 질문의 목적
    - 정책입안의 과정에서 규정에 영향을 받는 부문들 간에 조율을 맞추기 위함
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 중요한 규정에 영향을 받는 부문에 의견을 구하고 이러한 단체들이 제기한 제안과 이해관계를 완벽히 평가한 경우
    - 예) 사업이 규정에 영향을 받는 부문의 의견을 구하고 그들의 제안을 통합한 후 그 제안이 왜 정책입안과정에서 반영되지 않았는지에 대한 답변이 있는 경우
  - 증거/자료
    - 이러한 규정의 타당성을 검증하기 위해 최종 규정의 전문에 대한 논평을 다룬 문서와 공식적으로 논평한 통지문 등
- OMB의 경제분석 지침서에 알맞은 규제영향분석(RIA)을 계획하고 있거나 이미 이러한 분석방법을 가지고 있는지와, 이런 분석을 통해 제시된 자료를 자격이 있는 외부 전문가에게 의뢰해서 재검토를 시행하고 있는가?
- 질문의 목적
    - 규제의 정당성을 위해, 최선의 이용가능한 자료를 가지고 OMB 경제분석 지침서와 일치하는 엄격하고 철저한 분석을 준비하고 있는지를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 제안된 법령, 대체 접근법의 시행, 제안된 법령의 비용편익 분석 등이 요구
  - 증거/자료
    - 사업의 규정에 대한 규제영향분석서, 외부 평가자에 의한 회고분석보고서, 사업의 후원자와 감독자 사이의 협조

사업 목표 달성을 위해 입법화된 규정들 간에 일관성을 확보하기 위해 현존하는 규정들을 체계적으로 재검토하는가?

○ 질문의 목적

- 규정이 이러한 요소로 구성되어 있는지를 검토
  - 목표달성을 위한 필수조건
  - 당면한 문제와 관련된 사회경제적 상황
  - 기타부문의 일관성과 우대

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 정책의 일관성을 확보하기 위해 사업이 규정을 정기적(매 2년)으로 재검토하고 있는 경우
- 구조조정과 관련된 경우는, 끊임없는 규정의 재검토를 통해 규정의 부담을 최소화하려는 시도가 존재한 경우

○ 증거/자료

- 규정에 기초한 활동을 수행하기 위한 사업계획서

개발 중인 새로운 규정에서 사회적 비용과 편의 증가분을 비교하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 제안된 규정의 장점과 결점을 검토하기 위해 그 규정과 다른 대체안과의 비교를 수행하고 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 비용편익분석을 통해 기관이 여러 가지 대체안과 비용과 편의의 증감을 비교하고 평가하고 있는 경우
- OMB의 경제분석 지침서(OMB's economic analysis guidelines)에 따라 분석한 RIA

- 증거/자료
  - RIA(Regulatory Impact Analysis)

□ 규정은 사업의 편익을 극대화하는 방향으로 변화되었는가?

- 질문의 목적
  - 규정의 기능이 평가와 기타 자료를 기준으로 해서 순편익을 극대화했는지를 검토
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 규정의 변경이 사회적인 순편익을 극대화한 경우
  - 제시된 변화가 주어진 제약조건하에서 가장 비용 효율적이고 성과목표에 타당하게 진행된 경우
  - 그러나 이때 편익과 비용은 양적으로 측정하기 어려운 것이 문제
- 증거/자료
  - 규정의 변화가 사회적 순편익을 증가시켰는지 확인하기 위해 회고연구(look-back studies)를 통해 평가한 증거

□ 사업은 규제하고 있는 단체에 누적된 최종 규제비용을 고려했을 때 실행할 수 있을 정도로 부담을 최소화하고 있는가?

- 질문의 목적
  - 사업이 규정을 공표한 후에 규제하려는 단체에 최소한의 부담을 부과하도록 보장하고 있는가를 검토
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 추가적인 규정을 현수준의 규정에 어떻게 가산해야 하는지를 평가하고, 규제준수에 대한 부담을 어떻게 최소한으로 유

지하는가를 평가하는 최선의 노력을 하고 있는 경우

○ 증거/자료

- 규정을 준수하고 있다는 보고서와 전체에서 규제된 산업이 차지하는 사업의 요구 비용에 대한 통계

D. 고정자산 취득사업(Capital Assets and Service Acquisition Programs)

□ 사업의 성질과 능력, 달성 가능한 성과목표 등에 대해 구체적으로 정의하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 기관이 자산과 용역 취득의 최종결과를 창출하기 위해 사업의 성질, 능력, 성과의 특성과 목표를 명확히 확인하고 정의하고 있는지를 검토
- 이 질문은 모든 부문(정부, 협력자 등)이 같은 최종결과를 위해 작업하고 있을 경우에 반드시 보증되어야 할 요소

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 고정자산 취득의 경우는 그 사업의 능력과 특성을 예측하고 있는 문서
- 예) 무기구입의 경우 중요한 성과파라미터와 운영상의 조건이 정의되어 있는 경우

○ 증거/자료

- 사업의 중요한 성과의 특성과 달성가능한 성과에 대해 기술하고 있는 문서

사업이 적절하고 신뢰할 수 있는 비용 및 일정에 대한 목표를 세우고 있는가?

○ 질문의 목적

- 모든 사업의 비용이 합당한지, 실질적인 일정은 세워져 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 사업이 단위비용, 연간비용, life-cycle 비용을 추정할 수 있을 경우

- 자산과 용역의 개선과 인도에 관한 세부일정을 세워놓은 경우

- 기관이 추정한 사업의 비용 및 일정이 다른 기관에서 독자적으로 추정한 내용과 다른 경우 그 격차가 생기는 이유를 설명해야 함.

○ 증거/자료

- 단위비용, 취득비용, life-cycle 비용을 추정하고, 개선 및 인도할 세부일정이 포함된 문서

사업은 순이익을 추정해 주는 비용편익분석을 최근에 신뢰할 만한 내용으로 수행했는가?

○ 질문의 목적

- 해당사업을 시행할 때 순편익이 발생하는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 사업이 life-cycle 비용 및 편익을 추정하는 분석을 수행하고 있는 경우

○ 증거/자료

- 비용편익분석의 요약서, 독립적으로 분석을 재검토한 문서

정부와 계약자 사이에 위험을 적절하게 배분하는 위험관리에 대한 타당한 전략을 가지고 있는가?

○ 질문의 목적

- 자산 및 용역의 획득시에 발생하는 위험을 분석하고 관리하기 위함
- 분석의 실패요인은 비용과다, 일정지연, 기대하지 않은 성과 등

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 기술적, 비용적, 일정상 위험을 확인하기 위한 타당한 위험관리계획을 가지고 있는지, 이러한 위험을 어떻게 격리, 최소화, 감시, 조절할 것인지에 대한 설명이 있는 경우
- 예) 비용, 일정, 성과목표에 부합되게 계약자에게 동기를 부여할 수 있는 계약 및 가격구조를 선택할 수 있는 경우

○ 증거/자료

- 위험을 감시하고 조정하는 가치경영시스템과 같은 시스템에 기반을 두고 성과를 평가하고 있는 증거와, 기술혁신·비용관리·비용절감조치를 통해 계약자에게 동기를 부여하고 있다는 증거

E. 용자사업(Credit Programs)

신용의 상태가 안전하게 유지될 수 있도록 관리하고 있는지, 수집과 지급이 시기적절하게 이루어지고, 계획된 조건에 따라 수행되고 있는가?

- 질문의 목적
  - 사업기관과 협력자가 신용융자사업의 재정성과를 관리하고 있는지를 검토
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 각 신용기관의 재정성과를 추적하는 감시시스템의 결과에 기초해서 사업을 관리하고 있는 경우
  - 차입자가 상환하는 흐름의 수집과 분석이 평가과정의 일부가 되어야 하고, 수집하고 평가한 과정을 보고하는 것이 동시에 이루어져야 함
- 증거/자료
  - 사업은 4개부문인 정부기관·재무성·차용자·대출기관의 재정상태를 알려주는 자료; 내부평가, 독립적인 외부평가; 차입자의 성과와 관련된 분야를 나타내주는 보고자료

□ 연방신용보증개혁(Federal Credit Reform Act), 부채징수개선법(Debt Collection Improvement Act)과 OMB Circulars A-1, A-11, A-129에 의한 지침서의 준수사항에 부합해서 사업을 진행하고 있는가?

- 질문의 목적
  - 사업기관과 협력자가 OMB지침서와 설립된 법의 범주 내에서 신용보증사업을 설계하고 관리하도록 하기 위함
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 사업의 관리자들이 4개의 지침서의 지시대로 사업을 이해하고 관리할 경우
- 증거/자료

- 자산관리, 보조금 내역, 재건적서, 변경사항 등의 세부내용을 포함하고 있는 문서, 독립적인 외부기관의 사업평가

미국정부가 효과적으로 측정 한 사업의 위험관리가 존재하는가?

○ 질문의 목적

- 기관과 협력자들이 차용자와 차입자의 신용능력을 정확히 평가하는 효율적인 방법이 있는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 신용위험 분석방법을 사용하고 있는 경우

○ 증거/자료

- 사업기관의 신용위험 분석 지침서, 신용분석가의 자격조건 등

#### F. 연구개발 사업(R&D Programs)

사업이 경쟁적인 방법, 우수선별과정(merit-based process)을 통해서 자금을 배분하고 있는가, 또 그 우수성이 어떻게 유지되는지의 근거를 제시하고 있는가?

○ 질문의 목적

- 사업이 R&D 자금을 배분하기 위한 방어적 방법을 명확하게 규정하고 있는가를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 거의 대부분의 사업을 경쟁적 우수사업 선별과정을 통해서 자금을 분배하고 있을 경우

- R&D 자금분배를 정당한 방법을 통해서만 배분되도록 강제  
한 경우
- 증거/자료
  - 심사과정에 대한 문서, 배분된 자금별 비중, 재심사과정에  
해당되는 자금의 비중
- 공정하고 개방적인 신청과정을 통하여 새로운 수령자의 참  
가를 경쟁적인 방법으로 유도하고 있는가?
  - 질문의 목적
    - 새로운 참가자가 기존의 수령자와 공정하게 경쟁할 수 있는  
개방된 방법으로 판정과정을 수행하도록 하고 장기에 걸친  
사업의 경우에 독점을 방지하려는 목적
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 공정하고 개방적으로 경쟁하도록 운영하고 있으며, 새로운  
참가자들을 유도하기 위해 합리적인 규모의 outreach(빈민  
자를 위한 원조계획)를 제공하고 있는 경우
  - 증거/자료
    - 허가신청주기당 새로운 수령자, 기술원조, outreach의 상대  
적인 숫자 및 규모
- 사업은 결정요인(decision point) 또는 최종요인(terminal point)  
에 대해 적절하고 명확하게 규정하고 있는가?
  - 질문의 목적
    - 적절한 결정요인(decision point)을 사업계획에 명확하게 규  
정하고 있는지를 검토

- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 사업이 끝나는 상황을 포함한 주요한 사업결정과 관련된 결정요인(decision point)을 확인할 수 있는 경우
  - 최종요인(terminal point)은 사업종료시에 목표에 잘 부합되게 성공적으로 끝난 경우, 실패로 끝난 경우, 기타 다른 상태로 끝난 경우를 모두 포괄
- 증거/자료
  - 사업계획서에 유의한 결정요인(decision point)을 포함하고 있는 문서 등
  
- 기술개발, 건설, 시설의 운영을 포함한 사업인 경우, 사업은 비용과 일정에 관련한 목표들에 대해 달성가능성, 사업 능력/성과의 특성, 적절성, 신뢰성 등을 규정하고 있는가?
  - 질문의 목적
    - 기관이 취득의 최종결과를 창출하기 위해 사업의 능력/성과의 특성을 명확히 규정하고 있는가를 검토
    - 또 모든 사업의 비용이 합당한지, 실질적인 일정은 세워져 있는지를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 사업의 능력 또는 특성이 추정된 문서가 있는 경우
    - 사업의 단위비용, 연간비용, life-cycle 비용을 추정할 수 있을 경우
    - 자산과 용역의 개선과 인도에 관한 세부일정을 세워놓은 경우
    - 기관이 추정한 사업의 비용 및 일정이 다른 기관에서 독자적으로 추정한 내용과 다른 경우 그 격차가 생기는 이유를 설명해야 함.

## ○ 증거/자료

- 사업의 주요한 성과특성을 또는 달성가능성을 보여주고 있는 문서
- 단위비용, 취득비용, life-cycle 비용을 추정, 개선 및 인도할 세부일정이 포함된 문서
- AoA 요약보고서, 다른 독립적인 재검토 보고서

## 4. 사업결과

- 사업이 중장기 또는 연간 목표에 잘 부합되게 구성되었는가를 검토
- 사업의 효과가 독립적인 기준에 의해 평가되고 있는가와 유사한 사업과 비교 가능한가를 평가

## 가. 공통질문

장기적인 결과목표를 달성하는 데 적절한 진행과정을 보여주는가?

## ○ 질문의 목적

- 사업이 목적에 부합되는지 여부와 적절한 진행과정을 나타내고 있는지를 검토

## ○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 사업의 협력자와 장기결과목표와 달성 가능성을 명시해 두었는지 여부

- 증거/자료
  - GPRA의 성과보고서와 전략계획·운영목표 목적을 포함하는 자료

□ 사업은 연간 성과목표를 달성하고 있는가?

- 질문의 목적
  - 사업 참가자의 성과가 전반적인 목표달성에 중요한 역할을 한 경우에는 참가자의 연간 성과목표가 사업과 잘 부합되는지를 검토해야 함
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 평가할 모든 목표가 사업에 잘 부합되는 경우로서 II절의 질문1과 2의 요소와 동일
- 증거/자료
  - 기관의 연간 GPRA 성과보고서, 전략계획서, 기타 행정목표와 목적이 포함된 문서
  - 목표가 부합되지 않는 경우는 추가적으로 그에 대한 합당한 근거를 제시

□ 사업이 사업목표를 달성하는 과정에서 효율성과 비용효과(cost effectiveness)를 향상시켰는가?

- 질문의 목적
  - 경영실무가 예전보다 효율적으로 목표를 달성했는지를 확인
- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 사업이 이전보다 더욱 효율적으로 운용되었음을 증명할 수 있을 때

- A-76 competition을 경험한 사업은 성과에 상관없이 예라고 답한 자격이 부여
- 증거/자료
  - 원가절감의 성과목표 달성, 생산일정 목표 달성, 기타 생산 성과 효율성을 향상시킬 수 있는 목표의 달성
- 사업의 성과가 유사한 목적과 목표를 가진 다른 사업과 적절하게 비교할 수 있는가?
  - 질문의 목적
    - 어떻게 사업이 유사한 활동에 종사하는 다른 연방사업과 관련성을 나타내고 있는지를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 사업이 공통의 평가를 통해 연방사업과 적절하게 비교 가능한 경우
    - 사업과 관련해서 공통적인 평가를 할 수 없을 때는 유사한 목적과 목표를 가진 다른 연방사업과 비교해서 평가해야 하며, 민간부문의 활동과도 비교하여 평가가 이루어진 경우
  - 증거/자료
    - 유사한 사업과 비교한 문서로 가능한 경우 6개 정도의 공통 평가기준이 있는 자료
- 사업의 독립적이고 질적인 평가는 사업이 효과적이고 완성된 결과를 가져왔다고 입증하고 있는가 ?
  - 질문의 목적
    - 사업이 독립적이고 포괄적인 평가에 기초해서 시행되었는가를 검토

- 예라고 답할 수 있는 요소
  - 2절의 질문 4처럼 질적인 사업평가가 사업의 효율성을 입증하고 있는 경우
- 증거/자료
  - 회계감사원(General Accounting Office), Inspectors General, 대학, 연구기관, 계약기관 및 관리, 기타 단체에서 수행한 평가서

나. 사업의 종류별 질문

A. 규정에 근거한 사업(Regulatory Based Programs)

- 규정된 목표가 사회적 비용을 최소화하고 순편익을 극대화하도록 구성되었는가?
  - 질문의 목적
    - 사업이 규제 작용을 통해서 사회적 순편익을 극대화하고 있는지를 검토
  - 예라고 답할 수 있는 요소
    - 사업의 규제 작용이 순편익을 극대화한 경우
    - 예) Department of Transportation의 최대적재규정에 의한 결과로서, 건강과 안전이라는 편익이 비용증가보다 더 크다는 것을 입증한 경우
  - 증거/자료
    - RIA나 기타 분석, 회고연구와 독립적인 평가

## B. 고정자산 취득사업(Capital Assets and Service Acquisition Programs)

사업목표가 예산으로 설정된 비용과 계획된 일정 내에서 달성되었는가?

○ 질문의 목적

- 타당한 사업목표가 예산으로 설정된 비용과 계획된 일정 내에서 달성되었는지를 검토하고 사업에 소요된 자금이 계획적으로 잘 사용되었는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

- 사업이 예산과 일정에 대해서 제II절의 평가목표를 달성한 경우

○ 증거/자료

- 계약일정의 비교, 달성 가능성, 회계연도에 최종결과를 산출하기 위한 비용

## C. 연구개발(R&D) 사업

시설의 건설 등과 관련된 사업의 경우, 사업목표가 예산으로 설정된 비용과 계획된 일정 내에서 성취되었는가?

○ 질문의 목적

- 타당한 사업목표가 예산으로 설정된 비용과 계획된 일정 내에서 달성되었는지를 검토하고 사업에 소요된 자금이 계획적으로 잘 사용되었는지를 검토

○ 예라고 답할 수 있는 요소

부록 1. 사업평가방법(Program Assessment Rating Tool :PART) 221

- 사업이 예산과 일정에 대해서 제II절의 평가목표를 달성한 경우
- 증거/자료
  - 사업 이전에 예산과 일정이 세워진 예산계획서와 회계연도에 달성된 지출과 최종결과를 제출하고 평가하는 평가보고서의 비교

부록 2. 2003-06 SERVICE DELIVERY AGREEMENT  
- DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT

This agreement sets out how the Department will deliver its PSA targets and other key results.

It will be updated as initiatives are developed and targets firmed up.

A. Accountability

The Secretary of State for Culture, Media and Sport is responsible for the delivery of this agreement.

B. Delivering PSA targets and objectives

Objective I: Increase participation in culture and sport and develop our sectors

Within this objective we have two strategic priorities:

1. *Enhance access to a fuller cultural and sporting life for children and young people, and give them the opportunity to develop their talents to the full.*
2. *Open up our institutions to the wider community, to promote lifelong learning and social cohesion.*

Children and young people

PSA target	Delivery
<p>Enhance the take-up of sporting opportunities by 5-16 year olds by increasing the percentage of schoolchildren who spend a minimum of two hours each week on high quality PE and school sport within and beyond the curriculum from 25% in 2002 to 75% by 006. <i>Joint target with Department for Education and Skills (DfES)</i></p>	<p>Sporting opportunities in schools will be enhanced by expanding the School Sport Co-ordinator programme, linked to the expansion of specialist sports colleges, developing strong links between schools and sports clubs and improving the structure, quality and delivery of coaching.</p>

Other key results

*Sport*

Our aim is to put in place a "sporting ladder" leading to excellence, with rungs within and beyond the formal education system. We will also set up a scholarship and bursary system to benefit 1,000 talented young athletes studying in further or higher education per year by 2003-4.

For the Step into Sport project, aimed at encouraging children and young people to become sports volunteers, our target is to ensure that 28,000 people will receive training, advice and resources to help them become volunteers or be more effective as

volunteers.

3,000 full-time, qualified Community Coaches will be created to help develop sports skills across the country by 2006. Nationally recognised qualifications will be established, in partnership with sport, to give coaches a professional career structure. Coaches will be deployed locally following a community-based assessment of the local need for coaching expertise.

### *Arts*

Creative Partnerships bring together cultural organisations and schools in deprived areas to give children and their teachers the opportunity to work with professionals on sustained creative projects. Our target is at least to double the size of the Creative Partnerships programme from the current 16 pilots by 2006.

We are also in the process of developing one or two floor targets for Creative Partnerships, to ensure that all those covered by the programme receive at least an agreed minimum level of service/benefit.

### *Museums and Galleries*

We are engaged in a jointly-funded strategy with DfES to increase the contribution made to education by museums and galleries. This will involve Resource (the Council for Museums, Libraries and Archives), the national museums and the regional museums. Key mechanisms will be:

- a vision and action plan owned by key stakeholders;
- the maintenance of our policies on free access to the national museums;
- the creation of regional hub museums in each of the 9 English regions, acting as centres of excellence;
- the use of strategic commissioning and funding agreements to ensure that regional museums (via Resource) and national museums deliver education programmes in partnership with each other and schools, closely targeted on the curriculum and other identified needs.

Following a number of pilot projects in 2003/4, full roll-out will be from 2004.

We aim to increase the numbers of visits by children to the national museums and galleries, through a range of initiatives to attract children. Targets are as follows (millions of visits):

Baseline 2001/02	Target 2002/03*	Target 2003/04	Target 2004/05	Target 2005/06
6.687	-	6.740	6.875	7.000

\* To be provided once in-year figures available.

We have also set the following targets for the numbers of children and young people participating in education programmes run by the national museums and galleries\* (millions of participants):

Baseline 2001/02	Target 2002/03	Target 2003/04	Target 2004/05	Target 2005/06
2.083	2.125	2.170	2.280	2.400

\* These figures currently include adults, but they will be adjusted shortly to cover children only.

In addition, we are looking to Increase the number of contacts between children and regional hub museums by 25% by 2005/6. Regional hubs will consist of one lead museum and up to 3 satellite museums in each of 9 English regions, acting as centres of excellence. DCMS is working with partners to design a programme for commissioning educational activities from the regional hubs, in close partnership with schools. Following a number of pilot projects in 2003/4, full roll-out will take place from 2004.

#### *Culture Online*

We will deliver at least 10 Culture Online projects to support the curriculum by 2004/05; and develop targets for the number of users and educational benefits in the light of the chosen projects. Culture Online is a commissioning agent and centre of excellence that will offer children and adults tailored access over the internet to our national collections and cultural activity.

#### *Architecture and Historic Environment*

As a result of work by English Heritage to develop its visitor experience to engage new audiences, we will set a target for increasing the numbers of children benefiting from free educational visits to English Heritage properties.

*Libraries*

We will ensure that by 2005/06 all Library Authorities conduct a local needs analysis to determine the appropriate range of services to encourage and support children's reading, and from these develop targets for service delivery.

The wider community

PSA target	Delivery
Increase significantly take-up of cultural and sporting opportunities by new users aged 20 and above from priority groups.	There are 6 key operational targets underpinning this target: 1) Build on current work by the Arts Council of England targeting disabled people, black and ethnic minorities and socially excluded groups, to increase the take-up of cultural opportunities. 2) Increase by 8% by 2005/06 adult C2DE visitors to DCMS-sponsored national museums and galleries 3) Attract a total of 500,000 visits to regional museums by new users, predominantly from social class C2DE and ethnic minorities, by the end of 2005/6

PSA target	Delivery
	<p data-bbox="715 555 1177 763">4) Deliver at least 10 Culture Online projects aimed at attracting new users for the arts and culture; and develop targets for the number of users and the benefits they derive in the light of the chosen projects</p> <p data-bbox="715 801 1177 904">5) Create 3,000 full-time, qualified Community Coaches to help develop sports skills across the country</p> <p data-bbox="715 943 1177 1010">6) Attract a total of 100,000 visits by newusers to the historic environment</p>

Outline information on delivery

### *Arts*

We aim both to increase the productivity of arts organisations and to reach out to under-represented groups. This target therefore covers a macro population survey of attendance and participation, an operational survey of attendance at events mounted by funded arts bodies, and bespoke evaluation of special projects aimed at increasing attendance and participation by the target groups.

### *Museums & Galleries*

We intend to increase the contribution which national and regional museums make to communities/social inclusion by:

- maintenance of our policies on free access to the nationals
- use of strategic commissioning and funding agreements with the nationals and, via Resource, the regional hub museums

The C2DE socioeconomic groups and ethnic minorities are under-represented groups among museum users. The attraction of ethnic minority users is an issue particularly for the regional museums because many of them are in areas with high ethnic minority populations. While there is clear evidence that free access to the national museums and galleries is already bringing in more C2DEs, the institutions are doing audience profiling research with a view to targeting under-represented groups more effectively.

### *Sport*

Our work on coaching aims to create 3,000 full-time, qualified Community Coaches to help develop sports skills across the country by 2006. Community Coaches will provide coaching to people of all age ranges. Work on the coaching strategy is at too early a stage to offer further detail about the output of these coaches; this will be done once all the stakeholders have been collectively engaged in agreeing the delivery plan, due for completion by March 2003.

*Architecture and Historic Environment*

The report *A Force for our Future* sets the task of making the historic environment accessible to everyone and ensuring that it is seen as something with which the whole of society can identify and engage. English Heritage is working with others in the sector to raise the profile of black heritage, through imaginative projects such as Sikh Heritage Trails, and through reinterpreting iconic sites such as Hadrian's Wall to emphasise their multi-cultural nature.

English Heritage is also consulting on how to reach out to new audiences, including those in socially-deprived areas.

## Other key results

*Libraries*

We will ensure that by 2005/06 all Library Authorities conduct a local needs analysis to determine appropriate services for new users over 20 from priority groups, and from these develop targets for service delivery.

*Architecture and Historic Environment*

The Commission for Architecture and the Built Environment (CABE) provides support and advice to public and private organisations on delivering new facilities or buildings, and in

particular projects that can help counter social exclusion and stimulate community regeneration. We have set a target that 70-75% of this support will be in regeneration areas in England by 2005/06.

Objective II: Develop appropriate regulatory frameworks that protect consumers' interests, and improve the productivity of our sectors

PSA target	Delivery
Improve the productivity of the tourism, creative and leisure industries	Level of alcohol-related violent crime as reported by British Crime Survey 2006 to be lower than that reported in 2002 (target shared by the Home Office, Department of Health, DfES and DCMS). Reform the Alcohol and Entertainment Licensing legislation by end 2003, with the aim of releasing the industry, by the end of 2005, to offer the services the modern customer wants.
	Improve the marketing of English tourism to the domestic market, with the aim of achieving a return of 20:1 on average from promotions in 2004/5 and 2005/6, when the new arrangements for marketing England have been implemented.
	Achieve an average rate of return of 30:1 on all short-term promotions in overseas markets by the British Tourist Authority.
	Devise a measure of longer-term overseas tourism market development and improve performance as assessed against that measure.

PSA target	Delivery
	<p>The Department is preparing a Gambling Bill which will remove unnecessary restrictions on the ability of the gambling industry to meet consumer demand, and similarly remove unnecessary barriers to market entry. Our target is to have the Bill ready for publication in 2003-04.</p> <p>The Department is preparing a Communications Bill which will introduce a new light-touch regulatory regime for all commercial public-service broadcasters. Our target is to ensure that the Bill is passed during 2003/04.</p>

Objective III: Modernise delivery to the customer by ensuring that the Department and its sponsored bodies improve performance and pursue institutional excellence

PSA target	Delivery
<p>Improve significantly the value for money of the Department's sponsored bodies, measured by a matrix of NDPB indicators.</p>	<p>The Department is working with its NDPBs to improve delivery of its strategic priorities, through more focused funding agreements concentrating on customer impact and through more direct commissioning of key projects. DCMS is also developing a reform strategy aimed at helping individual NDPBs address operational problems and challenges and maximise their effectiveness.</p>

### C. Value for money

We have embarked on a significant programme of internal change aimed at improving the department's focus on delivery of key priorities and streamlining the organisation of its core functions. Key elements of this are a much stronger focus on programme and project working across the department (including a strategic partnership with the Office of Government Commerce for major projects) and a series of detailed business reviews covering core processes including correspondence, public appointments and NDPB sponsorship. These are expected to result in improvements to efficiency and effectiveness and an increase in the proportion of our internal resources directed towards our identified priorities

### D. Electronic Government

The Department will continue to improve the quality and range of services which it offers online. All core services will be accessible online by 2005, within the limits imposed by legislation and central guidance. The uptake target for services to business is 20%, the uptake target for services to the citizen is 10%.

### E. Fraud

The Department requires all staff to act honestly and with integrity and to safeguard the public resources for which they are

responsible. It has a fraud policy and fraud response plan, published on the Department's website, which set out the standards to be met; the consequences of committing or attempting to commit a fraud; how responsibilities are allocated; what to do if fraud is discovered or suspected; and how the fraud policy relates to the whistleblowing policy.

The Department requires all of its NDPBs to have effective internal control systems to prevent and detect fraud and theft and to have a fraud policy which communicates the body's approach to fraud. All cases of suspected, attempted or proven fraud must be reported to the Department so that any lessons learned can be shared.

#### F. Performance measurement

This agreement makes clear that the Department delivers against its objectives and targets through a variety of mechanisms, often in partnership with, or through, third parties.

Different approaches to measuring performance are thus required, depending on the mechanism and on existing and proposed sources of data/information.

Measures for many of the indicators in the PSA and SDA are collected as a matter of routine by the Office of National Statistics, in the Time Use Survey and other surveys, or by local authorities and sponsored bodies (NDPBs). In order to improve still further the coverage and quality of these, and to develop new measurement processes when required, the Department is

working with NDPBs through a recently-established Research Network.

More generally, the Department is devising a Research Strategy to ensure systematic approaches to all its knowledge- and evidence-gathering, not just for PSA/SDA purposes but to inform all the work of the Department. This will be supported by a central database and a Regional Data Framework, which will ensure coordination of local, regional and national data on many of the Department's areas of responsibility.

Cultural and leisure services accounted for 2.9 billion of net revenue spending by English local authorities in 2000-01. Hence local authorities and their partner organisations play a vital part in the delivery of DCMS' strategic themes. In order to influence the way in which those resources are spent, DCMS needs to work within the local government modernisation process which was initiated by the Local Government White Paper Strong Local Leadership-Quality Public Services in December 2001. As part of that process DCMS is required by the Cabinet Office to develop a strategy for working with local government. The strategy will include the development of DCMS's input to the emerging performance management framework for local government. This will help to identify good practice in local delivery and encourage continuous improvement

### 부록 3. 2003-06 PUBLIC SERVICE AGREEMENT

#### TECHNICAL NOTE

This Technical Note sets out how the Department will measure progress towards its PSA targets. In a number of cases baselines and/or targets have yet to be set. This Technical Note will be updated on the website as further information becomes available.

#### PSA Target 1

Enhance the take-up of sporting opportunities by 5-16 year olds by increasing the percentage of schoolchildren who spend a minimum of two hours each week on high quality PE and school sport within and beyond the curriculum from 25% in 2002 to 75% by 2006. *Joint target with Department for Education and Skills*

#### Technical note

The national target covers all 5-16 year old pupils in England who are in schools. "Schools" covers maintained schools (including special and nursery schools), pupil referral units, city technology colleges, academies and non-maintained special

schools. “PE” is physical education taught in schools in accordance with the legal requirements of the National Curriculum.

“School sport” means sport that takes place in school or is organised by a school as part of its extracurricular or out-of-hours learning. Both DfES and DCMS, who are working in partnership to deliver the PE, School Sport and Club Links delivery priority, share the national target. Full delivery will be achieved by December 2006.

#### Indicators

- a. For schools within School Sport Coordinator partnerships, an increase in the range of PE and sport activities available for schoolchildren out of school hours.
- b. An increase in the number of schoolchildren taking part in after-school PE and sport.
- c. An increase in the number of schoolchildren participating in intra- and inter-school competitive PE and sport activities.
- d. Evidence that schools are offering schoolchildren the entitlement to two hours of high-quality PE and school sport.

#### Data

A baseline-data collection exercise is under way and will be updated annually. The primary sources of data will be the annual audit of the School Sport Coordinator partnerships (for a-d

above), and monitoring by OFSTED and evidence from the Qualifications and Curriculum Authority's PE and School Sport project (for d above). These sources will cover the same school population. Progress towards the national target will be published at the start of each financial year in the report on the implementation of the Government's Plan for Sport.

PSA target 2

Increase significantly take-up of cultural and sporting opportunities by new users aged 20 and above from priority groups

Technical Note

This will be measured by means of a basket of 6 indicators relating to different DCMS programmes. Appropriate data sources, definitions of terms, baselines and targets will be developed for each indicator. Given the difficulty of identifying genuinely new users, our approach will be to concentrate on increasing participation by currently under-represented groups (by comparison with proportion of population). We will of course be aiming to deliver on all the indicators, but our minimum requirement to demonstrate progress towards the overall PSA target is that we should meet our targets for 4 out of the 6 indicators.

#### Indicators

- 1) *Build on current work by the Arts Council of England targeting disabled people, black and ethnic minorities and socially excluded groups, to increase the take-up of cultural opportunities.*

#### Data:

- Sources: The Office of National Statistics Omnibus (or equivalent) Survey; the Arts Council's Survey of Regularly Funded Organisations (RFOs); evaluation of funding streams and special initiatives. The aim is to build up a total picture through a macro population survey of attendance and participation, an operational survey of attendance at events mounted by funded arts bodies, and bespoke evaluation of special projects aimed at increasing attendance and participation by the target groups.
- Scope: England
- Timing: the Omnibus Survey will be carried out in 2003/4 and 2005/6 for disabled adults and adults from socially-excluded groups, and in 2002/3 and 2004/5 for black and ethnic minority groups. The survey of RFOs is annual. Evaluation of special projects will be ad hoc.

#### Definitions

- Cultural opportunities: at least two attendances in the last 12 months at plays, ballet, contemporary dance, opera, classical

music, jazz, art galleries/exhibitions, or theatre performances. Participation in the last 12 months in at least two of the following: writing stories, plays or poetry; doing any ballet or other dance; playing a musical instrument for own pleasure; writing or composing a piece of music; performing or rehearsing a play or drama; painting, drawing, print-making or sculpture; textile crafts.

- Socially-excluded groups: the focus will be on low income, but other factors such as low educational attainment, poor health, crime and unemployment will be taken into account.

#### Baselines and targets

These will be established from the 2001 Omnibus Survey by the end of 2002.

- 2) *Increase by 8% by 2005/06 adult C2DE visitors to DCMS-sponsored national museums and galleries*

Data: Annual surveys by the national museums and galleries, which identify total visits by adults, plus the proportion of them accounted for by C2DEs, and repeat visits. New visits by C2DEs will be identified by subtracting repeat visits from total visits and multiplying by the percentage of C2DEs in the total. The result will be a broad estimate.

Definitions: "Adult" is defined as over 16. "Visitors" covers

anyone taking part in any activity organised by a national museum or gallery, including outreach.

Baseline and targets:

Millions of first-time adult C2DEs visiting national museums and galleries:

Baseline 2001/02	Target 2002/03	Target 2003/04	Target 2004/05	Target 2005/06
2.673	2.730	2.790	2.840	2.900

3) *Attract a total of 500,000 visits to regional museums by new users, predominantly from social class C2DE and ethnic minorities, by the end of 2005/6*

Data: Regular surveys by the regional hub museums.

Definitions: Each “hub” will consist of one lead museum and up to 3 satellite museums in each of 9 English regions, acting as centres of excellence. Decisions on which museums will form hubs will be announced later in 2002.

Baselines: to be determined during 2003.

4) *Deliver at least 10 Culture Online projects aimed at attracting new users for the arts and culture; and develop targets for the number of users and the benefits they derive in the light of the chosen projects.*

Culture Online is a commissioning agent and centre of excellence that will offer children and adults tailored access over the internet to our national collections and cultural activity across a range of sectors, including arts, museums, film and heritage. The first Culture Online projects should start to go online in the autumn of 2003. It is therefore too early to set targets for the numbers of users, but targets for new users from priority groups will be agreed for each project as it is commissioned in Spring 2003.

*5) Sports coaching target to be developed*

Our work on coaching aims to create 3,000 full-time, qualified Community Coaches to help develop sports skills across the country by 2006. Community Coaches will provide coaching to people of all age ranges. Work on the coaching strategy is at too early a stage to offer a precise target for the output of these coaches; this will be done once all the stakeholders have been collectively engaged in agreeing the delivery plan, due for completion by March 2003.

*6) Attract a total of 100,000 visits by new users from minority and socially deprived groups to the historic environment by 2005/6*

Data: The State of the Historic Environment report (commissioned by DCMS and the Office of the Deputy Prime

Minister), to be published in November, sets a baseline for the extent of popular engagement with the historic environment. Progress will be monitored through further reports, to be published annually, and through measuring take-up of specific initiatives aimed at target groups.

Definitions: Following discussions with the sector, firm definitions of “historic environment” and “minority and socially deprived groups” will be determined by March 2003. “Historic environment” is likely to cover mainly historic properties open to the public.

PSA target 3

Improve the productivity of the tourism, creative and leisure industries

#### Technical Note

Data: Productivity will be estimated for each of the three industries by dividing gross value added by employment. Gross value added and employment will be estimated from the Office of National Statistics Annual Business Inquiry. Since the DCMS sectors do not match the broad traditional categories used by the Standard Industrial Classification (SIC), such as construction and retail, the data required is the highly detailed industry basis. Results are released on a provisional basis after 12 months.

Gross value added is the value created by production before deducting consumption of fixed capital. Total employment is defined as the number of full and part-time employees on the payroll plus the number of working proprietors involved. It should be noted that, because of the difficulty of gathering information, this will not cover the self-employed, who often feature significantly in the creative industries and, to a lesser extent, tourism.

#### Definitions

“Tourism” comprises the following sectors:

#### *SIC Class*

55.1/55.2 Hotels and other tourist accommodation

55.3 \* Restaurants, cafes etc.

55.4 \* Bars, public houses and nightclubs

63.3 Travel agencies/ tour operators

92.5 Libraries/ Museums and other cultural activities

92.6 Sporting activities

\* 20-25%% of these, since much of the activity in these sectors is supported by local residents rather than tourists.

“Creative industries” comprises the following sectors:

22.1 publishing (books, newspapers, journals & periodicals & sound recordings & other\*\*)

22.3 reproduction of sound recording, video recording & computer media\*\*\*

- 72.2 software consultancy & supply
- 74.2 architectural and engineering activities and related technical consultancy\*\*\*
- 74.4 advertising
- 74.81 photographic activities \*\*\*
- 92.1 motion picture and video production, distribution & projection
- 92.2 radio & television activities
- 92.31 artistic & literary creation & interpretation
- 92.32 operation of arts facilities
- 92.34 other entertainment activities nec \*\*
- 92.4 news agency activities
- 92.72 other recreational activities nec \*\*\*

\*\* 50% of this sub-group/class as per established DCMS CI definition

\*\*\* 25% of this sub-group/class as per established DCMS CI definition

“Leisure” covers one sub-group/class:

- 92.71 Gambling and betting activities

#### Baseline and targets

The baseline will be established from data for 2001, which will be available (on a provisional basis) from January 2003. Targets, which will take the form of annual percentage increases in the productivity figure, will also be set at that time.

PSA target 4

Improve significantly the value for money of the Department's sponsored bodies, measured by a matrix of NDPB indicators.

Technical Note

Data: A range of performance indicators for two groups of sponsored bodies- the national museums and galleries and the Lottery distributors - will be collected, supplemented with text explaining any factors beyond an organisation's control that may explain variances. The out-turn figures and text will be used as a balanced score card to assess overall effectiveness and efficiency in delivering objectives.

The indicators for the national museums and galleries are as follows:

Total numbers of visitors

Numbers of child visitors

Numbers of visitors aged over 60

Numbers of repeat visitors

Numbers of web-site visits

Numbers of UK visitors from the C2DE socioeconomic groups

Percentage of collection stored in correct environmental conditions

Numbers of learners in on-site and outreach educational programmes

Evaluation of overall user satisfaction

Non-grant income per visitor

Grant-in-aid per visitor

The indicators for the Lottery distributors are tailored to each organisation, since they have widely differing remits, but each distributor's matrix includes the following efficiency measures: average cost of processing each application; and average time taken to process each application. As well as efficiency measures, there is a range of outcome measures for each distributor.

Definitions: There is no single definition of "improve significantly". DCMS and Treasury will make an overall annual assessment, based on trends over time in the matrix of performance indicators, as to whether progress is satisfactory.

## 부록 4. AUTUMN PERFORMANCE REPORT

- DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT

This report covers the latest out-turn against the Department's Public Service Agreement (PSA) targets. It complements the Operational and Financial Review (OFR) in the Department's 2001/02 Resource Accounts. The OFR includes a review of the Department's financial performance during the year, showing expenditure against the Resource Estimate and explaining variances. It also sets out the Department's strategic aims for the 2003-06 period and concludes with an operational review describing how the Department is restructuring in order to deliver more effectively its PSA objectives. This includes initiatives to introduce a more project-oriented work culture and a more customer-focused relationship with its sponsored bodies.

The DCMS Resource Accounts were published on 20 November 2002, and are available from the Stationery Office, (TSO, PO Box 29, Norwich NR3 1GN.

Tel: 0870 600 5522. E-mail: [book.orders@tso.co.uk](mailto:book.orders@tso.co.uk). The Resource Accounts can also be viewed on the DCMS website ([www.culture.gov.uk](http://www.culture.gov.uk)).

### PSA Target 1

Ensure all public libraries have internet access by the end of 2002.

#### Progress

The programme to ensure all public libraries in England offer internet access has continued to make good progress, with 76% of libraries online as of June 2002. All library authorities still to install infrastructure have been contacted to confirm their plans. The network will be fully rolled out, wherever practicable\*, by the end of the year. Therefore we remain on course to fulfill our PSA target, which will help meet the Government-wide objective to provide universal access to the internet by 2005 and will attract more people into libraries

Approximately 40 libraries will be unable to install ICT equipment because of building work/refurbishment; relocation of premises; third-party installation delays; and possible closure. The majority, however, will have internet access during the first half of 2003.

### PSA Target 2

Introduce at least 12 Creative Partnerships by March 2004, targeted on deprived areas, ensuring that every school child in the Partnership area has access to an innovative programme of

cultural and creative opportunities.

### Progress

The Creative Partnerships programme was formally launched by Tessa Jowell and Estelle Morris in September 2002. It has already exceeded the PSA target: 16 Partnerships have been established across the country, in areas ranging from Cornwall to Durham and Sunderland, and from Liverpool and Hull to Slough and

Kent. Pupils from the 361 schools involved so far are already beginning to benefit from a broad range of arts and cultural activities, and the opportunity to explore creativity by working with their teachers and creative professionals.

The programme is being managed nationally by Peter Jenkinson, the National Director of Creative Partnerships at the Arts Council of England. Peter has appointed a full time Creative Director for each area, whose role is to inspire, enthuse and manage the schools and cultural and creative organizations that will form the programme. Creative Partnerships will work to ensure all our young people can share the cultural wealth of this country, whilst realizing the educational, social and economic benefits related to engaging with creativity. The National Foundation for Educational Research will be undertaking a major evaluation of the programme as it develops over the next two years.

Ministers are keen to extend the opportunities that Creative

Partnerships are offering to many more young people around the country. In the light of the Department's Spending Review 2002 settlement, they have pledged at least to double the size of the programme by 2006. Work is already under way on how best to achieve this.

#### PSA Target 3

Raise significantly, year on year, the average time spent on sport and physical activity by those aged 5 to 16.

#### Progress

The next full progress report will be made once data from Sport England's Young People in Sport survey become available, at the end of 2002. But significant progress is being made on the programmes aimed at increasing participation. There are now over 700 School Sports Co-ordinators, on course for the target of 1,000 by 2004, and over 3,500 Primary Link Teachers. 2,500 schools, covering 2.25 million children, have received Sports Mark, an accreditation for secondary schools which offer high-quality sport and physical activity to pupils.

#### PSA Target 4

Increase the numbers of children attending museums and galleries by a third by 2004.

### Progress

The number of child visitors increased from 5.07 million in 1999^2000 to 5.28 million in 2000^01 and to 5.78 million in 2001/02. The number of child visitors for the "rst 6 months of 2002^03 is 3.56 million (5.51 million in the "rst 10 months since 1 December 2001, the "rst month of free admission for everyone). This compares with 3.05 million in the "rst 6 months of 2001^02 (4.63 million in the 10 months since 1 December 2000), which amounts to growth of 16.7% for the half-year. If the same rate of growth is maintained throughout the second half of the year we should hit the 2003^04 target of 6.74 million child visitors a year ahead of schedule ie, by the end of March 2003.

### PSA Target 5

Increase by 500,000 the numbers of people experiencing the arts.

In November 2001 the Arts Council of England (ACE) established a baseline of 14,771,3000 people for this target. In November 2002 ACE will collect information from a small sample of people from the Office of National Statistics Omnibus survey. These interim data will be available early in 2003. A full survey will be carried out at the end of 2003, with data available at the beginning of 2004. A further survey to assess attendance by people from ethnic minorities will also take place during 2002/03,

with data available early in the 2003^04 financial year.

#### PSA Target 6

Conduct a value for money study of the bodies sponsored by the Department by April 2002 and significantly improve the average performance by 2004.

We have carried out a baseline assessment of value for money, using a matrix of performance indicators. Progress will be assessed annually against the 2002 baseline; the first assessment will be in Spring 2003. The Department is working with its sponsored bodies to improve performance, through more focused funding agreements concentrating on strategic priorities and customer impact and through more direct commissioning of key projects. DCMS is also developing a reform strategy aimed at helping individual bodies address operational problems and challenges and maximize their effectiveness.

#### 2003-06 Public Service Agreement targets

Set out below are the Department's PSA targets for the period April 2003-March 2006. Target 6 from the current PSA will be carried forward to the new PSA, but the remaining targets will be subsumed within the new PSA targets or within the 2003-06 Service Delivery Agreement (available on the DCMS website).

1. Enhance the take-up of sporting opportunities by 5^16 year

olds by increasing the percentage of schoolchildren who spend a minimum of two hours each week on high quality PE and school sport within and beyond the curriculum from 25% in 2002 to 75% by 2006. (Joint target with Department for Education and Skills).

2. Increase significantly the take-up of cultural and sporting opportunities by new users aged 20 and above from priority groups.
3. Improve the productivity of the tourism, creative and leisure industries.
4. Improve significantly the value for money of the Department' sponsored bodies measured by a matrix of NDPB indicators.

<국문요약>

## 우리나라와 외국의 성과주의 예산제도

전택승

본 연구의 목적은 우리나라에서 성과관리제도의 도입과 더불어 성과중심 재정운영에 대한 이해를 높이는 데 있다. 우리나라의 성과관리제도가 미국 등 선진국의 유사제도를 벤치마크하였으므로 본 연구에서는 선진국의 성과중심 재정운영을 그 추진 시작점부터 현재까지의 추진현황을 살펴보고, 이를 통해서 성과관리제도 추진의 시사점을 도출하고자 한다. 특히, 미국식 PART의 도입, 성과와 예산의 연계방안, 사업성과의 책임성 제고 문제, 사업평가 및 성과평가의 방법론에 대해서 구체적으로 살펴보았다. 또한, 우리나라에 현존하는 기타 성과중심 재정운영제도와 성과관리제도의 차이점을 분석하고, 제도들 간 보완·발전할 수 있는 길을 모색하고자 한다.

<Abstract>

## A Survey on the Performance Management Systems in Korea and Developed Countries

Tackseung Jun

This study aims at providing comprehensive knowledge at the performance-based public finance reforms at developed countries and Korea. The performance management system(PMS), introduced at 2003, in Korea is benchmarked on the established performance budgeting systems in the United States, and other developed countries. Therefore it is important to understand the performance budgeting system in those countries to further develop the PMS in Korea. Hence this study surveys the performance budgeting systems in developed countries and attempts to draw lessons that will help the Korean system to advance in the future. Especially, the PART in the United State as an alternative to integrate the performance and budgeting, the role of program evaluations, accountability problem, the methodological issues in measuring the performance are discussed in this study. We also examine performance-based public finance system in Korea that come before the PMS in order to find the way to reconcile with the PMS.

<著者略歷>

全澤勝

慶熙大學校 經濟學科 卒業

美國 Columbia大 經濟學 博士

現, 慶熙大學校 經濟通商學部 教授

---

---

우리나라와 외국의 성과주의 예산제도

2004年 8月 25日 印刷

2004年 8月 31日 發行

著者 全澤勝

發行人 崔鋪善

發行處 韓國租稅研究院

138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및  
印刷 (주) 천 세

© 韓國租稅研究院 2004

ISBN 89-8191-263-7

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 10,000 원