

우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구

2017. 10

오영민 · 이광희 · 오윤섭 · 이삼열

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적과 배경	1
2. 연구의 범위와 내용	2
II. 우리나라 정부성과평가제도 현황	4
1. 정부업무평가제도 현황	4
가. 정부업무평가 개요	4
나. 2017년 정부업무평가 현황	9
다. 정부업무평가의 성과	15
2. 재정사업평가제도 현황	16
가. 재정사업성과목표관리제도	16
나. 재정사업통합평가제도	19
다. 재정사업심층평가	23
라. 기타 재정사업평가	24
마. 재정사업평가제도의 성과	33
III. 주요국의 정부성과평가제도 특징과 시사점	35
1. 미국의 정부성과평가체계의 현황과 특징	35
가. 정치구조: 대통령제	35
나. 정부성과평가제도 현황	36
다. 특징	43
2. 영국의 정부성과평가체계의 현황과 특징	46
가. 정치구조: 의원내각제	46
나. 정부성과평가체계 현황	47
다. 특징	56
3. 프랑스의 정부성과평가체계의 현황과 특징	57
가. 정치구조: 이원집정부제	57
나. 정부성과평가체계 현황	59

다. 특징	71
4. 해외주요국의 정부성과평가제도의 시사점	73
IV. 정부성과평가제도의 메타평가를 통한 문제점 진단	77
1. 메타평가 개요	77
가. 우리나라 정부성과평가제도 진단	77
나. 메타평가방법 및 진단기준	79
2. 정부성과평가제도 진단	84
가. 평가 효율성에 대한 진단	84
나. 평가타당성에 대한 진단	86
다. 평가활용성에 대한 진단	88
라. 평가투명성에 대한 진단	89
마. 평가전문성에 대한 진단	90
바. 평가수행체계의 적절성에 대한 진단	92
3. 정부성과평가제도 진단조사	93
가. 조사 개요	93
나. 진단결과	96
V. 정부성과평가제도 개선방안	110
1. 정부성과평가제도 개편의 기본 방향	110
가. 정치구조와 평가거버넌스의 정합성 제고	110
나. 통합적 정부성과평가제도 구축	112
다. 선택과 집중을 통한 전략적 평가체계 마련	112
라. 심층적 평가를 통한 문제 해결형 평가제도 지향	114
마. 국민과 소통하는 정부성과평가제도 구축	115
바. 평가의 역량과 인프라 강화를 통한 전문성 제고	116
2. 정부업무평가제도 개편방안	117
가. 정부업무평가거버넌스 개편방안	117
나. 자체평가 개편방안	121
다. 특정평가 개편방안	129
3. 재정사업평가제도 개편방안	134
가. 재정사업 성과평가제도 거버넌스 개편: 통합재정사업평가체계 구축	134
나. 재정성과목표관리제도 개편: 성과정보의 심층성과 활용성 제고	136

다. 재정사업 통합평가제도 개편: 문제해결을 위한 전략적 평가제도 도입	138
라. 재정사업 심층평가제도 개편: 증거기반(Evidence-based) 평가 강화	140
VI. 사회복지 분야 성과평가제도	141
1. 개요	141
2. 평가제도별 비교	144
가. 사회보장분야 평가제도 주요 내용	144
나. 목표체계 비교	145
다. 성과평가제도의 평가단위	151
라. 성과평가제도별 평가지표	154
3. 사회보장 평가의 문제점	158
4. 사회보장평가 개선방안	163
가. 단기적 개선방향	164
나. 장기적 개선방향	168
VII. 과학기술분야 정부성과평가제도	170
1. 개요	170
가. 우리나라의 정부 연구개발 지출 현황 및 성과 분석	171
나. 연구개발 거버넌스의 최근 변화	177
2. 국가연구개발 성과평가 체계 현황	180
가. 국가연구개발 성과평가의 분류	180
나. 국가연구개발사업 성과평가제도의 변화 과정	182
다. 문재인 정부의 국가연구개발 과제평가체계 개편	184
3. 국가연구개발 과제평가 제도의 문제점 진단	187
4. 국가연구개발사업 평가체계 개편방안	192
VIII. 결 론	201
참고문헌	204
<부 록>	210

표목차

〈표 II-1〉 평가 부문별 주관기관	7
〈표 II-2〉 2017년 정부업무평가 자체평가 대상 중앙행정기관	9
〈표 II-3〉 평가등급 분포 기준	10
〈표 II-4〉 주요 점검사항(안)	13
〈표 II-5〉 부처 자체평가지표	20
〈표 II-6〉 메타(상위)평가지표	22
〈표 II-7〉 평가항목 ① 보조사업의 타당성(70점)	26
〈표 II-8〉 평가항목 ② 보조사업의 관리적정성 분석(30점)	27
〈표 II-9〉 평가결과 및 내용	28
〈표 II-10〉 기금존치평가지표 및 평가기준	30
〈표 II-11〉 비계량지표 세부 평가지표별 평가등급	32
〈표 II-12〉 계량지표 세부 평가지표별 평가등급	32
〈표 II-13〉 2016회계연도 기금운용평가 종합등급	33
〈표 III-1〉 전략적 성과계획의 일정표	42
〈표 III-2〉 프랑스의 경제·재정 전망	59
〈표 III-3〉 프랑스 정부업무성과관리제도의 변화	61
〈표 IV-1〉 정부성과에 대한 국제비교	78
〈표 IV-2〉 주요 메타평가 모형	80
〈표 IV-3〉 정부성과평가 메타평가 진단 분석	83
〈표 IV-4〉 조사개요	93
〈표 IV-5〉 응답자 특성	94
〈표 IV-6〉 조사내용	95
〈표 IV-7〉 평가의 효율성	98
〈표 IV-8〉 평가의 타당성	101
〈표 IV-9〉 평가의 활용성	103
〈표 IV-10〉 평가의 투명성	104
〈표 IV-11〉 평가의 전문성	105

〈표 IV-12〉 교육훈련 참가횟수	106
〈표 IV-13〉 평가수행체계	108
〈표 IV-14〉 설문조사 결과 요약을 통한 문제점 파악	109
〈표 V-1〉 평가대상 사업의 선택과 집중	113
〈표 V-2〉 문제사업에 대한 심층적이고 집중적인 평가에 대한 인식	114
〈표 V-3〉 정부성과업무에 대한 전문직제화 필요성에 대한 인식	116
〈표 V-4〉 정부업무평가위원회 개선방안	118
〈표 V-5〉 정부업무평가위원회 개선방안	119
〈표 V-6〉 성과관리 강화를 위한 법령 개정 방안	123
〈표 V-7〉 자체평가의 부문별 통합 방안	124
〈표 V-8〉 심층분석의 활성화 방안	126
〈표 V-9〉 평가대상 과제의 적절성 제고 방안	127
〈표 V-10〉 국정관리모형의 특정평가 개선방안	131
〈표 V-11〉 기관통합모형의 특정평가 개선방안	132
〈표 V-12〉 정책조정모형의 특정평가 개선방안	134
〈표 VI-1〉 사회보장 분야 평가제도 현황	141
〈표 VI-2〉 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과관리 제도	142
〈표 VI-3〉 각 평가제도 주요 내용 비교	144
〈표 VI-4〉 사회복지 ‘사회서비스’ 분야 세부사업 중복률 비교	152
〈표 VI-5〉 사회복지 ‘사회서비스’ 분야 성과지표 중복률 비교	153
〈표 VI-6〉 주요정책평가 평가지표	155
〈표 VI-7〉 통합재정사업평가 평가지표	156
〈표 VI-8〉 사회보장 시행계획 평가지표	156
〈표 VI-9〉 평가제도간 평가지표 구성 비교	157
〈표 VI-10〉 법정평가 중복현황	159
〈표 VI-11〉 사회복지평가에 대한 메타평가 문제점 진단	163
〈표 VII-1〉 정부연구개발 예산(2007~2015)	171
〈표 VII-2〉 우리나라 총 연구개발비 정부공공재원 및 민간재원 비중 (2004~2014)	173

〈표 Ⅶ-3〉 주요국 5년 주기별 논문 1편당 평균 피인용 횟수	175
〈표 Ⅶ-4〉 창의도전형과 성과창출형 과제 간 비교	186
〈표 Ⅶ-5〉 국가연구개발사업에 대한 메타평가 문제점 진단	191
〈표 Ⅶ-6〉 전통적 평가와 발전적 평가의 비교	198

그림목차

[그림 II-1] 정부업무평가 추진체계	5
[그림 II-2] 중앙행정기관 정부업무평가 주요내용	6
[그림 II-3] 특정평가 분야 및 비중	15
[그림 II-4] 성과계획 목표체계도(예시)	17
[그림 II-5] 메타평가 체계도	22
[그림 II-6] 평가단 구성	25
[그림 II-7] 평가단 구성	29
[그림 II-8] 재정사업 통합평가 체계도	34
[그림 III-1] performance.gov 홈페이지	37
[그림 III-2] 오바마정부의 성과관리제도	38
[그림 III-3] 성과포털 내의 분기별 성과점검 제도	44
[그림 III-4] 영국 교육고용부의 공공서비스협약	49
[그림 III-5] 영국 교육부의 부처사업계획상의 영향지표	50
[그림 III-6] 영국 교육부의 부처사업계획상의 우선순위	51
[그림 III-7] 영국 노동연금부의 단일부처계획	52
[그림 III-8] 영국 IU의 deep dive 절차 및 일정표	53
[그림 III-9] 영국의 지출검토: 교육부와와의 합의내용(settlement)	55
[그림 III-10] 프랑스의 재정수지와 국가채무 추이	58
[그림 III-11] 프랑스 전략실의 협력 네트워크	66
[그림 III-12] 프랑스 전략실 조직구성	66
[그림 IV-1] 성과주의 제도화 수준 비교	79
[그림 V-1] 성과관리 강화 방안	122
[그림 V-2] 특정평가 제도개선의 방향	130
[그림 V-3] 재정사업통합평가체계도	136
[그림 VI-1] 사회보장 분야 평가제도	143
[그림 VI-2] 평가 간 성과목표 체계도 비교	146

[그림 VI-3] 평가 간 성과목표 체계도 비교 - 사회복지분야	148
[그림 VI-4] 평가 간 성과목표 체계도 비교 - 보건의료분야	149
[그림 VI-5] 주요정책평가 및 통합재정사업평가, 기본계획의 과제 비교 - 인구정책분야	150
[그림 VI-6] 성과평가제도별 평가단위	151
[그림 VII-1] 연도별 정부예산 및 연구개발 예산 규모(2007~2016)	172
[그림 VII-2] 연구수행주체별 투자 추이(2011~2015)	173
[그림 VII-3] 연구개발에 투입된 인적 자본 및 금융 자본 국제 비교(2015)	174
[그림 VII-4] 과학기술논문(SCI 수록) 출간 수 및 세계 점유율	175
[그림 VII-5] 과학기술정보통신부 조직도(2017)	179
[그림 VII-6] 국가연구개발 성과평가 체계	180
[그림 VII-7] 국가연구개발사업 성과평가제도의 변화 과정	182
[그림 VII-8] 성과평가 패러다임의 전환	184
[그림 VII-9] 과학자들의 참여유형 구분	194

I. 서론

1. 연구의 목적과 배경

우리나라의 정부성과평가제도는 정부정책 및 사업에 대하여 복수의 평가가 실시되어 중복이 발생하고 있다. 이에 따라 일선 부처 및 사업담당자들의 평가부담이 가중되는 등 평가제도들의 효율성과 효과성에 대한 개선이 요구되고 있는 실정이다. 구체적으로 보자면, 국무총리실 정부업무평가의 주요사업에 대한 성과관리시행계획과 기획재정부의 재정사업에 대한 성과계획서 중 관리과제와 단위사업, 성과지표 등의 내용이 상당부분 중복적으로 구성되어 있다. 정책분야별 평가제도의 경우 분야별 정부위원회에서 이루어지고 있으며 국무조정실의 정부업무평가와 기획재정부의 재정사업평가가 중복되어 역할분담이 명확하지 않고 정책분야의 특성에 맞는 실효성 있는 평가제도를 운영하는 데 한계가 있다. 예를 들어, 사회보장위원회가 「사회보장법」의 사회보장기본계획에 의거하여 실시하는 사회보장평가의 경우 정부업무평가의 자체평가, 재정사업통합평가와 중복되고 계획이행 여부에 대한 정성적인 평가에 머물러 사회복지 분야 사업개선과 자원배분을 위한 의미 있는 정보를 생산하는데 한계가 있다. 국가과학기술심의회 과학기술분야 정책분석 및 평가의 경우도 부처별 개별 R&D사업의 타당성과 효과성 평가에 초점을 맞추고 있어 부처 간 융합 및 장기적인 연구개발과제에 대한 실효성 있는 평가에 한계가 있는 것으로 분석된다.

이러한 복수의 평가제도는 기관의 목적과 역할 및 평가제도를 도입한 고유 목적과 실효성 측면보다는 제도를 운영하고 있는 기관의 조직과 집행기능의 강화 측면에서 운영되고 있는 것이 강하다. 복수의 평가제도가 정부정책과 사업을 다각적인 측면에서 평가한다면 각각의 평가제도가 보완적 기능을 하기 때문에 긍정적인 면이 있으나, 동일정책이나 사업에 대하여 중복해서 평가한다면 이를 개선하고 정합성을 높이기 위한 노력이 필요하다.

특히, 새 정부 출범 후 최근 헌법 개정에 따른 권력구조 개편이 논의되고 있으며 평가담당 주요기관의 목적과 기능에 대한 변화가 예상되는 만큼 기관별로 운영되고 있는 평가제도 간 중복완화 및 역할분담에 대한 개선이 필요한 시점이다.

해외 사례의 경우 정치구조에 따라 정부성과평가제도의 특징이 다르게 나타나고 있어 제도개편에 대한 시사점을 줄 수 있다. 대통령제를 채택하고 있는 미국의 경우 대통령 직속인 OMB를 중심으로 재정사업 중심의 평가 및 성과관리 체계를 유지하고 있으며 의원내각제인 영국의 경우 부처에 대한 수상실의 내각사무처 전략실이 평가정책 및 운영에 대한 분석과 점검을 담당하고 있다. 이원집정부제 형태인 프랑스는 재무부 주도의 재정성과통합관리법(LOLF) 하에서 전체 재정사업에 대한 성과관리가 이루어지고 있으며 주요 사업에 대한 과정 및 사후평가는 수상실의 지위하에 실시되고 있다. 따라서 향후 권력구조 개편 시, 해외사례를 참조하여 국무총리실과 기획재정부 및 정책분야별 정부위원회 간 평가의 통합 및 역할조정 방안을 도출할 필요성이 있다. 본 연구는 평가의 중복성에 대한 문제제기와 권력구조 개편에 대응하여 현 정부성과평가제도의 효과성을 메타평가의 틀로 진단·평가한 후 우리나라 정부성과평가제도의 개편방향과 제도별 개선방안을 제시하기 위하여 시작되었다.

2. 연구의 범위와 내용

본고는 크게 네 부분으로 구성되었다. 우선 우리나라 정부성과평가제도 현황을 정부업무평가, 재정사업평가, 주요 정책분야별 평가인 사회보장평가, 국가연구개발 평가로 나누어 기술하였다. 평가제도의 선정은 평가의 범위와 중요성을 기준으로 선택하였다. 우리나라에 많은 평가가 존재하지만 국무총리실의 정부업무평가와 기획재정부의 재정사업평가는 우리나라의 모든 정부부처의 주요정책과 사업을 평가하는 종합평가라는 측면에서 선정되었다. 개별정책분야인 사회보장평가와 국가연구개발평가는 정책분야 평가에서 사업 및 예산규모가 가장 크고 평가 효율성과 타당성 측면에서 중요 쟁점이 존재하기 때문에 본 연구의 평가대상제도로 선정하였다.

본고에서는 제도 현황에 대한 분석 후 주요 해외국가의 정부성과평가체계를 분석하여 우리나라 정부성과평가제도 제도개편을 위한 시사점을 도출하였다. 해외국가에 대한 분석은 미국, 영국, 프랑스를 선택하여 진행하였는데 분석된 해외 국가들은 정치구조 측면에서 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제를 대표하는 나라들로서 향후 우리나라 정부성과평가제도의 거버넌스 구조개편을 위해 의미 있는 정책적 시사점을 줄 수 있을 것이다. 해외사례 분석에서는 각국의 정치구조와 주요 정부성과평가제도의 특징을 설명한 후 시사점을 도출하였다.

해외국가에 대한 사례분석 후 현 정부성과평가제도에 대한 문제점을 메타평가를 통해 진단하였다. 메타평가는 2단계 걸쳐 진행되었는데 우선 연구진과 각 제도 및 분야별 평가 전문가의 의견을 수렴하여 진단을 위한 평가기준을 만든 후 연구진과 전문가가 정성적 분석을 통해 문제점을 진단하였다. 그후 문제점 진단을 위한 평가기준에 근거하여 구조화된 설문지 문항을 개발하였으며 실제 정부성과평가제도를 담당하고 있는 공무원들에 대한 설문조사를 실시하여 문제점에 대한 정량적 인식조사를 실시하였다. 설문조사는 조사 범위의 제약과 대표성 때문에 정부 전체의 정책과 재정사업을 담당하고 있는 각 부처의 정부업무평가와 재정사업평가 담당자를 대상으로 진행되었으며 사회보장평가와 국가연구개발평가는 전문가 진단으로 문제점을 파악하였다

메타평가를 통한 문제점 진단 후 우리나라 정부성과평가제도 개선방안을 제시하였는데 먼저 포괄적 측면에서 해외사례의 시사점과 메타평가의 문제점 진단을 통하여 정부성과평가제도의 개편방향을 제시하였다. 그후 제시된 개편방향을 토대로 제도별로 구체적인 개선방안을 제시하였다. 본 연구는 이러한 제도적 개선안을 제시함으로써 우리나라 정부성과평가제도의 효율성과 효과성을 높이고 정부정책과 사업의 성과를 제고하고자 한다.

Ⅱ. 우리나라 정부성과평가제도 현황

1. 정부업무평가제도 현황

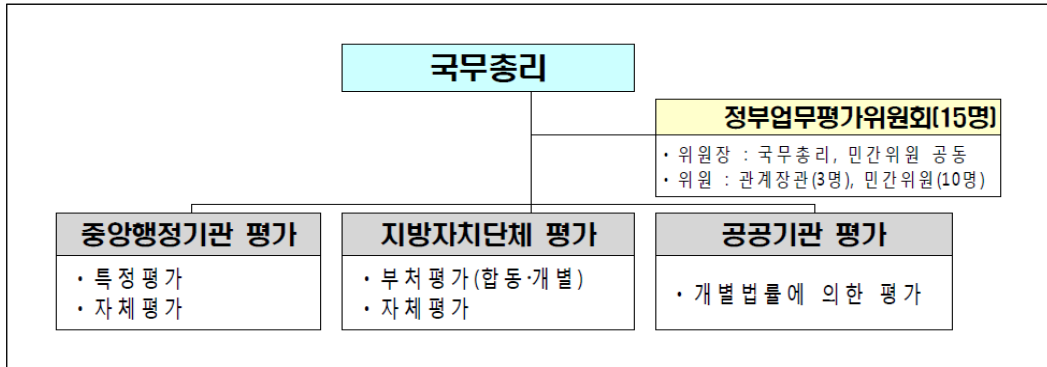
가. 정부업무평가 개요

1) 평가체계와 근거법령

정부업무평가는 국정운영의 능률성, 효과성 및 책임성의 확보를 위해 중앙행정기관과 지방자치단체, 공공기관 등에 대해 평가를 실시하고 있다. 평가 결과는 종합하여 다음연도 초에 정부업무평가보고회를 통하거나, 국무회의에 보고하도록 하고 있다. 평가의 방향은 국정과제 및 핵심개혁과제 등에 대한 평가를 통해 국정성과의 창출을 유도하고, 협업 및 소통강화 등 국민 체감성과 창출을 위한 평가를 실시하는 것으로 설정하고 있다. 「정부업무평가기본법」상 정부업무평가는 평가대상별로 중앙행정기관 및 그 소속기관평가, 지방자치단체 및 그 소속기관 평가, 공공기관 평가로 나뉜다. 이하에서는 국무조정실에서 2017년 7월 발표한 「2017년 정부업무평가 시행계획」의 내용을 중심으로 살펴보기로 한다.

중앙행정기관에 대한 평가는 자체평가와 특정평가로 나뉜다. 「정부업무평가기본법」 제2조제3호에 따르면 자체평가는 중앙행정기관이 주요정책, 재정사업, R&D 사업, 행정관리역량(조직, 인사 등)에 대해 자체적으로 평가하는 것으로, 주요정책, 통합재정사업, 행정관리역량으로 구성된다. 특히, 통합재정사업의 경우 일반재정사업, R&D 평가, 지역발전사업으로 세분화된다. 이들은 각각 「정부업무평가기본법」(주요정책, 행정관리역량), 「국가재정법」(일반재정사업), 「국가연구개발사업 등 성과평가법」(R&D 평가), 「국가균형발전특별법」(지역발전 사업)을 근거로 하고 있으며, 평가주체는 국무조정실, 기획재정부, 과학기술정보통신부(전 미래창조과학부), 지역발전위원회, 행정자치부 등이다.

[그림 II-1] 정부업무평가 추진체계



출처: 정부업무평가위원회 홈페이지, <http://www.evaluation.go.kr>, 검색일자:2017.10.30.

자체평가는 중앙행정기관장 책임하에 소관 정책 등을 스스로 평가하고, 평가결과를 정책·예산·조직·인사 등에 반영하여 국정운영의 효율성 및 책임성을 제고하기 위해 수행된다(국무조정실, 2017c, p. 3). 각 부처가 기관특성 및 업무특성을 반영하여 평가지표 및 배점, 측정방법 등을 완전히 자유롭게 선정하게 된다. 정량평가와 정성평가가 병용되며, 평가결과는 상대등급화를 통해 성과급 등에 활용한다. 자체평가의 추진을 위해 각 부처는 매년 자체평가계획을 수립하고, 자체평가위원회를 구성한다. 자체평가위원회는 위원장 1인을 포함하여 10~30인 규모로 이루어지며, 자체평가계획의 심의, 반기별 추진실적 점검, 자체평가, 평가보고서 작성 등의 업무를 수행한다. 이를 위해, 해당정책이나 재정사업, 기관역량에 대한 분야별 전문가로 구성한다. 각 부처에서 제출한 자체평가결과는 부문별 자체평가 총괄관련기관에서 자체평가의 객관성 및 공정성 여부를 등을 점검하게 되며, 문제가 발생한 경우 정부업무평가위원회의 심의·의결을 거쳐 재평가를 실시한다(국무조정실, 2017c, pp. 5-9).

특정평가는 「정부업무평가기본법」 제2조제4호에 따라 국무총리가 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 주요정책 및 기관역량 등을 평가하는 것이다. 국정과제, 핵심개혁과제, 협업, 규제개혁, 정책홍보, 정상화과제, 기관 공통사항 등으로 구성되며, 국무조정실을 중심으로 「정부업무평가기본법」을 근거로 하여 수행된다. 특정평가는 국정과제 및 핵심개혁과제 등 평가를 통한 국정성과 창출을 유도하는 목적으로 수행된다(허경선, 2016). 협업 및 소통강화 등 국민

체감성과를 위한 평가를 실시하게 된다. 평가부문별로 평가주관기관이 민간전문가 및 정책수요자 등이 참여하는 평가지원단을 구성하여 평가항목에 따라 정량적, 정성적 평가를 병행한다. 평가부문별 기관점수를 합산하여 기관종합평가를 실시하고 정부업무평가위원회에서 심의·의결한다(국무조정실, 2017b, pp. 5-6).

[그림 II-2] 중앙행정기관 정부업무평가 주요내용

평가구분	유형		근거법	평가주체
자체평가	주요정책	주요정책	정부업무평가기본법	국무조정실
	통합재정사업	일반재정사업	국가재정법	기획재정부
		R&D평가	국가연구개발사업 등 성과평가법	과학기술정보통신부
		지역발전사업	국가균형발전특별법	지역발전위원회
	행정관리역량	조직, 인사, 정보화	정부업무평가기본법	행정자치부
특정평가	국정과제, 핵심과제, 협업		정부업무평가기본법	국무조정실
	일자리 창출			
	규제개혁			
	정책소통 및 국민만족도			
	기관공통사항			

출처: 근거법 조항 및 국무조정실(2017b, pp. 5-18)을 바탕으로 재구성

평가결과는 국무회의 보고 또는 평가보고회 개최하고, 중앙행정기관의 장은 평가결과 제시된 개선보완사항에 대한 조치계획을 수립하고 이행한다. 평가결과를 바탕으로 국무회의 보고 또는 평가보고회가 개최되며, 중앙행정기관의 장은 평가결과에서 제시된 개선보완사항에 대한 조치계획 수립을 실시하게 된다. 또한, 평가결과에 따라 우수기관 포상금 지급, 업무유공자 포상이 이루어지며, 각 기관이 성과급 등에 특정평가 결과를 반영한다(허경선, 2016).

〈표 II-1〉 평가 부문별 주관기관

평가부문	주관	평가지원단
국정과제(주요정책)	국무조정실	국정과제평가지원단
규제개혁	국무조정실	규제개혁평가지원단
정책홍보	문화체육관광부	정책홍보평가지원단
정상화과제	국무조정실	정상화과제평가지원단
기관공통	정부 3.0	행정자치부
	성과관리	국무조정실
	특정시책	고용부·복지부·중기청 등

출처: 국무조정실(2016), p. 5.

2) 목표체계 및 기본방향

「2016~2018년 정부업무평가 기본계획」에 따르면, 정부업무평가의 목표체계는 정부업무평가의 실효성 강화로 국정운영의 능률성, 효과성, 책임성을 확보하는 것이다(국무조정실, 2017a, p. 2). 이를 위해, 국정성과 창출 극대화, 국정시책의 현장 이행, 공공기관 개혁 완수, 정부업무평가 인프라 강화의 4가지 기본방향을 두고 있다. 첫 번째로, 국정과제의 성과창출을 지원하기 위한 중점추진과제로 국정운영 중점 분야에 대한 집중점검 및 평가, 평가결과 환류 및 성과관리 연계 강화, 심층분석평가의 강화, 자체평가와 특정평가 간 정합성의 제고 등을 제시하고 있다. 두 번째로, 국정시책의 현장 이행력 강화를 위한 중점과제로 핵심정책에 대한 합동평가와 그 사후관리, 개별평가와 지자체 자체평가의 성과관리 역량 등을 강화하는 것을 포함한다. 세 번째로 공공기관 개혁을 위해 공공기관 개혁과제 성과창출과 출연(연) 연구혁신성 향상, 지방공기업 구조개혁 및 경영혁신을 다룬다. 마지막으로 정부업무평가 인프라 강화에서는 과학적체계적 평가체계 구축, 정부업무평가 제도개선, 전자통합평가시스템 고도화, 평가의 전문성과 독립성 강화, 국내외 네트워크 강화 등의 과제를 중점적으로 추진한다(국무조정실, 2017a, p. 3).

정부업무평가 기본계획에는 중앙행정기관을 대상으로 하는 평가의 중점 추진과제를 제시하고 있다.¹⁾ 우선, 국정운영 중점분야에 대한 집중적인 점검 및

평가를 수행하는 것이다. 국정과제를 중심으로 평가체계를 유지하면서도, 핵심과제와 규제개혁 등 가시적 성과창출이 필요한 분야에 대한 평가의 비중을 강화하고, 평가대상과제는 현장점검을 실시하고 현장의 국민의견을 수렴하여 평가결과에 반영하도록 한다. 또한, 정책집행현장의 체감도 제고를 위해 협업체계를 강화하고 이행결과를 집중 점검·평가하고, 정책소통의 노력과 효과성을 평가하여 국민의 정책인지도와 체감도를 제고하는 것을 목표로 한다(국무조정실, 2017a, p. 5).

다음으로, 평가결과의 환류 및 성과관리 연계 강화로 평가실효성을 제고하는 것이다. 평가결과가 정책개선의 핵심역할을 할 수 있도록 평가의 내용과 결과의 활용을 위한 후속조치 등을 보완하고, 특히, 미흡 및 개선필요사항을 구체적이고 분석적으로 제시하며, 지적사항의 개선 및 보완여부에 대한 모니터링을 강화한다. 이 과정에서 평가결과와 평가대상기관의 인사 및 보수가 연계될 수 있도록 성과관리 및 특정평가 체계를 보완한다(국무조정실, 2017a, p. 6).

세 번째로 심층분석 평가를 강화하여 평가의 시의성과 전문성을 강화한다. 국민생활 및 안전 등과 밀접하고 사회적 파급효과가 큰 현안을 중심으로 심층분석평가를 실시한다. 국민 삶의 질 및 안전 등과 관련된 사회적 파급효과가 큰 현안을 중심으로 심층분석평가는 실시된다. 현황과 문제점 분석을 현장 중심으로 수행하며, 민간전문가와 정책수요자의 협업을 통해 실행 가능한 개선방안을 도출한다. 심층분석평가 결과는 국정회의체에 상정하여 이행가능성을 높이고, 그 결과를 특정평가에 반영한다(국무조정실, 2017a, p. 6).

마지막으로, 자체평가가 국정성과 창출에 기여하도록 특정평가와의 정합성을 제고한다. 자체평가는 국정성과 창출에 기여할 수 있도록 특정평가와의 정합성을 제고한다. 기관별 성과목표와 정책수단이 국정과제 및 핵심개혁과제 등의 성과와 연계되도록 하고, 중앙행정기관의 성과관리 및 자체평가 운영 실태 점검을 강화한다. 미흡한 기관은 컨설팅 등을 통해 성과관리 역량을 제고하는 노력을 실시한다(국무조정실, 2017a, p. 6).

1) 2016~2018년 정부업무평가 기본계획에 따른 것으로, 2017년 정부업무평가 시행계획에서 세부내용 중 일부가 변경되었다.

나. 2017년 정부업무평가 현황

1) 2017년 자체평가 실시계획

가) 추진개요

자체평가의 추진목적은 중앙행정기관장의 책임하에 소관 정책 등을 스스로 평가하고, 평가결과를 정책·예산·조직·인사 등에 반영하여 국정운영의 효율성 및 책임성을 제고하는 것이다. 평가대상은 총 44개 중앙행정기관으로 부 단위 23개, 처·청 단위 20개로 구성된다. 평가부문별 평가대상과제 및 대상기간은 다음과 같다. 주요정책 부문에서는 성과관리시행계획의 관리과제를 대상으로 국무조정실이 평가총괄을 담당한다. 통합재정사업은 전체 재정사업에 대해 평가를 실시하며 기획재정부에서 총괄한다. 이는 통합재정사업평가로의 단계적 확대를 위해 2016년 전체사업의 50% 수준에 대해 실시하던 것을 2017년 이후 100% 수준으로 전면 확대하였다. 마지막으로 행정관리역량 부문에서는 조직·인사정보화 분야의 행정관리역량에 대해 평가하며, 행정자치부와 인사혁신처가 총괄한다. 평가부문별 대상기간은 주요정책 및 행정관리역량 부문은 2017년 1월 1일부터 2017년 12월 31일인 데 반해, 통합재정사업(재정 및 R&D사업) 부문은 2015년 1월 1일부터 2017년 12월31일까지의 사업을 대상으로 한다 (국무조정실, 2017c, pp. 3-4).

〈표 II-2〉 2017년 정부업무평가 자체평가 대상 중앙행정기관

구 분	기 관 명	계
부 단위	기획재정부, 교육부, 미래창조과학부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부, 국민안전처, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 국무조정실	23개
처·청 단위	국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 기상청, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청, 인사혁신처, 법제처, 국가보훈처, 식품의약품안전처, 원자력안전위원회	20개

출처: 국무조정실(2017c), p. 3.

나) 주요정책 부문

평가부문별로 시행계획을 전년 대비 개선사항, 평가대상, 평가방법, 측정방법, 평가결과의 환류로 나누어 살펴본다. 우선, 전년 대비 개선사항은 그동안 지적되었던 자체평가의 문제를 개선하기 위한 노력으로 자체평가의 관대화 방지, 자체평가위원회 구성의 적정성, 자체평가 결과 미흡과제 관리, 평가지표의 변별력 개선 등을 포함한다. 먼저, 자체평가의 관대화 방지를 위해 성과지표의 목표치 적극성을 평가에 반영할 예정이다. 자체평가위원회에 관해서는 특정 직업군에 편중되지 않도록 위원회를 구성하고, 위원 1인을 3개 이상의 기관에 중복선임을 자제하도록 유도한다. 자체평가 결과 미흡과제에 대해서는 5~7등급 과제에 대해 원인 및 개선방안에 대한 분석을 강화하고, 이에 대한 정책대안을 결과보고서에 제시하도록 하여 실질적인 정책개선이 이루어지도록 할 계획이다. 평가지표의 자율적인 구성은 유지하되, 평가지표의 표준편차에 대한 관심을 높여 변별력을 개선할 필요성을 반영하였다(국무조정실, 2017c, p. 5).

〈표 II-3〉 평가등급 분포 기준

순위 누적 % ¹⁾	등급(등급명) ²⁾	예시(총20개 관리과제)
~ 상위 5%이내	1등급(매우우수)	1위
5%초과 ~20%이내	2등급(우수)	2, 3, 4위
20%초과 ~ 35%이내	3등급(다소 우수)	5, 6, 7위
35%초과 ~ 65%이내	4등급(보통)	8, 9, 10, 11, 12, 13위
65%초과 ~ 80%이내	5등급(다소 미흡)	14, 15, 16위
80%초과 ~ 95%이내	6등급(미흡)	17, 18, 19위
95%초과 ~	7등급(부진)	20위

주: 1) 순위 누적(%)= (순위/총 과제수)×100%. 단, 동 순위일 경우 하위 순위를 적용

2) 최상위 1등급과 최하위 7등급은 순위 누적 기준선을 준수하되, 총 관리과제수가 20개 미만인 경우에는 1~7등급 각 1개 과제 선정
2~6 등급은 등급 기준선을 각 5% 범위 이내에서 조정 가능

출처: 국무조정실(2017c), p. 6.

평가대상은 중앙행정기관의 장이 매년 수립하는 업무계획인 2017년도 성과관리시행계획의 관리과제를 대상으로 한다. 평가방법은 상대등급화를 통해 이루어지는데 7개 등급기준을 적용하되, 등급명은 자율적으로 설정이 가능하다. 또한, 평가대상 과제별로 서술적 분석을 병행하여, 결과보고서에 과제의 효과, 성과부진의 원인 및 대안제시 등 질적 측면에 대해 정성적 평가를 실시한다. 과제의 분석결과 및 자체평가위원회에서 제시된 개선의견 등은 전년도 자체평가 결과를 기본으로 후속조치 계획 마련과 이행여부 및 개선효과 발생 등을 가감적 형식으로 반영하게 된다(국무조정실, 2017c, p. 6).

평가지표 및 측정방법은 자체평가위원 및 외부컨설팅을 적극 활용하여 각 부처 업무특성에 따라 평가지표를 자율적으로 설정한다. 성과목표 달성도 평가 시, 난이도 등 성과지표의 목표치 설정의 적극성을 반영할 수 있도록 설정하여, 이를 2017년도 성과관리 및 자체평가 실태 점검 항목에 포함시킨다. 또한 현장의견 수렴 및 정책반영 노력, 협업 관련 평가지표를 설정하여, 정책수립-집행-평가 및 환류 등 정책추진 단계별 현장의견 수렴(현장방문 및 간담회 등)과 반영 노력을 평가하는 지표를 설정한다. 또한, 평가결과의 변별력 확보를 위한 측정방법을 수립하여 자체평가의 관대화를 방지하고, 과제별 점수의 변별력을 확보한다. 아울러 과제수행의 난이도, 중요성, 지원투입량 등을 고려하여 평가대상 과제별로 가중치를 부여하여 평가하는 것이 가능하다(국무조정실, 2017c, p. 7).

평가결과의 공개 및 활용 단계에서는 부처별 평가결과를 공개하고 국회 소관 상임위에 보고하도록 하며, 평가결과를 조직, 인사, 예산 및 보수체계 등과의 연계를 강화한다. 우수부서 또는 공무원에 대한 포상과 성과급 지급 및 인사 상 우대조치 등을 통해 평가결과의 환류를 제고한다(국무조정실, 2017c, p. 8).

다) 통합재정사업 부문

2017년부터는 재정사업 부문의 자체평가는 그동안 일반재정, R&D, 지역사업 등 분야별 칸막이식으로 운영되던 각종 재정사업평가를 통합하여 부처단위의 종합적 평가를 실시하게 된다.²⁾ 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정

2) 기획재정부 보도자료, 「2016년 통합 재정사업평가 실시」, 2016.1.22.

사업이 대상이 된다. 부처의 평가부담을 고려하여 2016년 재정사업 중 50%에 대해 통합재정사업평가를 실시하였으며, 2017년 전체 재정사업으로 단계적으로 확대되었다(국무조정실, 2017c, p. 10).

평가방법은 자체평가의 내실화를 위해 각 부처에 총괄위원회 및 분야별 분과위원회(일반재정, 정보화, R&D, 지역발전 등)를 설치하여 운영하고, 소관 재정사업 전체에 대한 사업별 우선순위를 종합적으로 평가하여 ‘자율적 세출구조조정안’을 마련한다. 기획재정부와 미래창조과학부(현 과학기술정보통신부) 등은 평가과정의 충실도와 평가결과의 적절성 등을 검토하는 메타평가를 수행한다. 메타평가는 자체평가 과정의 충실도, 결과의 적정성, 지출구조조정의 적정성 등 3개 항목, 6개 평가지표로 평가한다. 기획재정부 등 메타평가 총괄 부처와 한국조세재정연구원, 정보화진흥원 등 성과평가 지원기관으로 구성된 메타평가협의회를 구성하여, 분야별 메타평가 점수를 종합하여 각 부처별 점수를 산출하고, 상위 20% 수준에서 우수부처를 선정하고 하위 15% 수준에서 미흡부처를 선정한다. 메타평가의 결과는 기관별로 인센티브와 페널티를 부여하는데, 우수부처에 대해서는 다음연도 평가 시 총지출구조조정 규모 하향 등 인센티브를 부여하고, 반대로 미흡부처에 대해서는 다음연도 평가 시 총지출구조조정 규모 상향 등 불이익을 부과한다. 사업별로는 미흡사업에 대해 지출구조조정을 실시하고, 2년 연속 미흡등급 사업은 필요 심층(특정)평가를 실시한다. 이처럼 통합재정사업의 평가결과는 미흡부처에 대한 지출구조조정 및 제도 개선방안 마련, 우수 및 미흡부처에 대한 기관별 인센티브 및 페널티를 부과한다(국무조정실, 2017c, pp. 10-11).

라) 행정관리역량 부문

중앙행정기관의 정책과 서비스 수준에 영향을 주는 조직, 인사, 정보화 등 행정관리역량에 대해 평가하는 것으로, 2018년 1월에 2017년 1년 동안의 실적을 대상으로 자체평가를 실시한다. 2018년 1월에 2017년 1년 동안의 실적을 대상으로 자체평가를 실시하는데, 분야(조직, 인사, 정보화)별 평가지표 및 측정기준을 적용하여 중앙행정기관의 행정관리역량을 평가하며, 2017년 행정관리역량 평가지표는 지난 3월 정무업무평가위원회 보고 후 확정하여 통보하였

다. 평가결과 미흡분야에 대해 각 부처별 개선방안을 강구하도록 하며, 우수 사례에 대해서는 부처 간 공유를 통해 벤치마킹 대상으로 활용한다(국무조정실, 2017c, pp. 12-13).

〈표 II-4〉 주요 점검사항(안)

구 분	점검 지표(안)
운영의 충실성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관역량 제고 노력도 <ul style="list-style-type: none"> - 기관장 의지 및 관심도, 평가체계 확산 노력, 평가지표 시행계획 수립 등의 충실성 ○ 자체평가결과 분석의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 평가결과 원인분석 및 정책제언 충실성
평가결과의 객관성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가결과의 신뢰성 <ul style="list-style-type: none"> - 부처 자체평가 점수와 실태점검 점수 간 편차 진단
환류의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환류의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 전년도 자체평가 결과 및 운영실태 점검 결과를 정책 개선에 반영여부

출처: 국무조정실(2017c), p. 13.

행정관리역량 분야의 평가는 자체평가의 내실화를 유도하고 운영상 개선방안을 도출하기 위해 행정자치부와 인사혁신처를 중심으로 운영 실태에 대한 점검을 실시한다. 점검항목은 부처의 자체평가에 대해 운영의 충실성, 평가결과의 객관성, 환류의 적절성 등 3개 항목의 4개 세부지표로 실시하며, 조직·인사·정보화 분야별 민간 전문가로 점검단을 구성하여 점검하고, 그룹별(장관급 기관, 차관급 기관) 우수·보통·미흡 기관을 선정한다(국무조정실, 2017c, pp. 12-13).

2) 2017년 특정평가 실시계획

2017년 정부업무평가 중 중앙행정기관 평가의 특정평가는 국무총리가 국정을 통합적으로 관리하기 위해 주요 현안시책 등을 평가한다(국무조정실, 2017b,

p. 3). 2017년 정부업무평가는 각 부처의 새 정부 국정과제 추진실적과 일자리 창출 노력을 최우선으로 평가한다. 또한, 국민과의 정책소통, 국민들의 국정평가(국민만족도)도를 중점평가하며, 현안관리, 인권개선, 갈등관리 등은 가감점을 반영한다(국무조정실, 2017b, p. 5)

국무조정실은 중앙행정기관에 대한 평가 부문과 비중을 국정과제(50점), 일자리 창출(20점), 규제개혁(10점), 정책소통(10점), 국민만족도(10점)로 설정하고, 갈등관리와 인권개선 노력 등을 가감점으로 반영할 계획이다.³⁾ 이는 2016년 특정평가가 국정과제, 규제개혁, 정책홍보, 정상화과제로 구성되었던 것과 비교하면, 일자리 창출 부문의 중요성을 반영하고, 정책소통과 국민만족도 등의 지표를 추가한 것으로 보인다.

2017년 특정평가의 주요 특징 중 첫 번째는 새 정부 국정과제와 핵심현안인 일자리 창출에 가장 큰 비중을 두고 집중적으로 평가한다는 점이다.⁴⁾ 국정과제 이행을 체계적으로 뒷받침할 수 있도록 성과목표와 정책수단을 설정하고 추진성과를 평가하여, 실질적인 국정성과 창출을 도모할 예정이다. 두 번째로는 국민과의 정책소통과 국민들의 국정평가(국민만족도)도 중점 평가한다는 점이다. 특히 국민만족도의 경우 기존에 국정과제 평가의 일부분으로 평가하던 것을 별도의 평가부문으로 설정하여, 평가에 있어서 국민의견과 체감도 반영을 강화하였다. 세 번째로 갈등관리(갈등해소 노력 및 성과), 현안관리(대통령 지시사항 등 관리실태), 인권개선(인권위 권고에 대한 수용률 등 인권개선 노력)에 대해서도 평가하여 가감점으로 반영한다. 구체적인 평가는 부문별 주관기관이 민간전문가 등으로 평가지원단을 구성하여 평가하고, 부문별 평가결과를 합산하여 기관종합평가를 실시하고 대상기관을 상대 등급화하여 공개할 예정이다. 아울러 국무조정실은 민간전문가 정책수요자 등으로 구성된 현장점검단을 운영, 문제점 발굴과 장애해소를 지원하고, 평가결과에 따른 후속조치에 대한 점검도 강화해 나갈 계획이다(국무조정실, 2017b, pp. 5-6).

3) 국무조정실 보도자료, 「새 정부 국정과제·일자리 창출 중심으로 정부업무평가 실시」, 2017. 1. 4.,

4) 『중앙일보』, 「올해 정부업무평가는 국정과제, 일자리 중심」, 2017. 7. 4.

[그림 II-3] 특정평가 분야 및 비중

2016년 평가		2017년 평가(안)
① 국정과제 50 - 핵심개혁과제(과제별 최대 ±2) - 협업(기관별 최대 ±1)	➔	① 국정과제 50 - 혁신관리 및 협업(기관별 최대 ±2)
② 규제개혁 20		② 일자리창출 20
③ 정책홍보 20		③ 규제개혁(일자리 규제개혁 포함) 20
④ 정상화과제 10		④ 정책소통 및 국민만족도 20 - 정책소통 10 - 국민만족도 10
⑤ 기관공통사항 ± 10 (정부3.0 ±5, 성과관리 ±3, 특정시책 ±2)		⑤ 기관공통사항 ± 10 (갈등관리 ±3, 현안관리 ±3, 인권개선 ±2, 특정시책 ±2)

출처: 국무조정실(2017b), p. 6.

다. 정부업무평가의 성과

정부업무평가의 도입은 성과관리와 평가를 통해 국정운영의 능률성과 효율성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 이하에서는 선행연구를 통해 정부업무평가의 성과를 검토하였다.

우선, 정부업무평가의 자체평가의 안정적 운영을 통해, 자체평가에 대한 관심과 운영 수준이 전반적으로 향상되었다. 노진덕(2009)은 성과관리 예산제도의 효과는 품목별 예산사업을 프로그램별로 예산을 편성해 공공부문의 성과마인드를 확산시키고, 국회의 재정통제를 강화하며 관련 예산제도와 함께 운영됨으로써 전반적으로 국가재정관리시스템의 발전을 도모했다고 평가하고 있다. 또한 자체평가제도의 도입으로 중앙행정기관의 평가 역량이 제고되었으며 통합평가제도 및 성과관리제도를 통해 정부 업무의 품질, 효과성, 책임성 등이 향상되었다(허만형 외, 2010).

두 번째로, 성과관리 제도 운영의 효과가 확산되고 있다(이광희, 2017b, p. 3). 조직구성원들이 개인의 업무 추진과정에서 성과와 연계시키려는 노력을 증대하고 있으며, 기관 차원에서도 성과관리 시행계획 수립 시 워크숍, 전문가 자문, 자체평가위원회 등을 통한 심의가 이루어지고 있다. 조직 성과관리와 개인 성과관리를 연계하는 통합 성과관리 시스템 구축 및 운영이 확대되고 있다.

세 번째로, 국정성과에 대한 평가의 제도화가 이루어졌다(이광희, 2017b, p. 3). 일자리 창출, 녹색성장 등 제한적으로 이루어지던 국정과제에 대한 평가제도가 모든 국정과제에 대한 평가제도로 확대되었다.

네 번째로, 국민과 정책수요자 관점의 평가가 확산되었다(이광희, 2017, p. 3). 정부업무평가를 통해 정책성과의 최종 수혜자는 국민이라는 인식이 확산되고 있으며, 국민만족도 조사 등이 평가지표 또는 주요 요소로 활용되고 있다. 평가의 공정성 제고를 위해 민간전문가를 많이 활용하면서도, 정책 현장의 의견 수렴 제고를 위해 정책수요자를 평가단에 포함하고 있다.

다섯 번째로, 협업평가의 제도화 및 성과가 창출되고 있다. 협업노력 및 성과에 대한 평가가 강조되면서, 많은 기관들이 정책 추진 시 정보공유 등 협업을 적극적으로 추진하고 있으며, 우수 사례들이 생산되고 있다(이광희, 2017b, p. 3).

2. 재정사업평가제도 현황

가. 재정사업성과목표관리제도

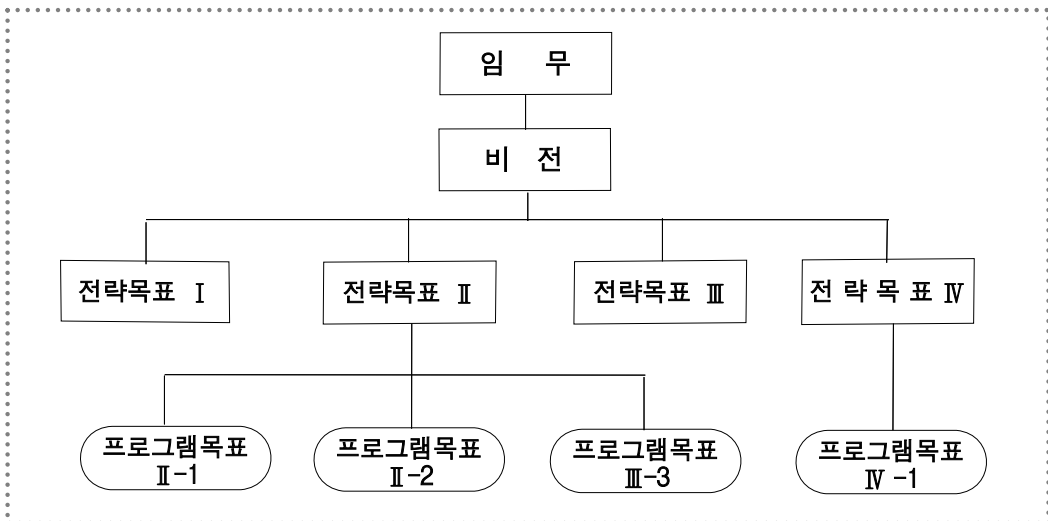
재정성과목표관리제도는 모니터링 방식의 성과관리 형태로 수행하는 사업의 성과지표와 목표치를 제시하고 목표치가 사업기간 동안에 달성된 정도를 중심으로 성과를 측정하는 방식이다(박노옥 외, 2015).

재정성과목표관리제도는 「국가재정법」 제8조 제2항에 따라 성과중심의 재정운용이 법제화되면서 각 중앙관서의 장 및 기금관리주체가 예산요구서 및 기금운용계획안을 기획재정부 장관에게 제출할 때에 성과계획서 제출을 의무화하였다(기획재정부, 2017a, p.1). 2009회계연도부터 성과계획서를 예산안 첨부서류로 국회에 제출하였고, 2011회계연도부터 예산안 및 기금운용계획안과 그

에 따라 작성된 성과계획서의 사업내용 및 사업비 등이 일치하도록 노력할 것을 법으로 의무화하였다(「국가재정법」 제8조 제9항).

성과계획서는 각 부처가 전략목표 및 당해연도 프로그램 목표 달성을 위해 수립하는 연도별 시행계획으로, 기관의 비전·임무·전략목표 등을 설정하고 「국가재정법」에 의한 중장기 재정운용계획을 반영하여 수립한다. 더불어 당해연도 프로그램 목표 및 단위사업의 성과지표, 과거 추세치를 반영한 구체적이고 합리적인 목표치를 설정하여 성과계획을 수립한다(기획재정부, 2017a, p. 1).

[그림 II-4] 성과계획 목표체계도(예시)



출처: 기획재정부(2017a), p. 6.

성과계획서를 작성하는 기관은 「국가재정법」에 따라 예산요구서를 제출하는 52개 중앙관서로 국가정보원은 제외되며, 각 부처가 임무달성을 위해 추진하는 모든 재정사업(일반재정, 정보화, R&D) 중 성과관리 실익이 없는 사업은 제외된다(기획재정부, 2017a, p. 5).

성과계획서는 기관의 임무와 전략목표에 기초한 프로그램 목표체계를 수립하고 그 달성여부를 점검할 수 있는 성과지표를 제시하여 설정한다. 성과지표는 사업목적의 질적 성과를 측정할 수 있도록 가급적 결과지표 위주로 설정하여야 한다(기획재정부, 2017a, p. 6).

2018년도 성과계획서는 성과관리 대상사업을 간소화하는 한편 내실화를 기하는 방식으로 개선되었다. 성과관리와 통합재정사업평가제도 간의 연계 강화와 성과관리제도의 효율성 제고를 위해 평가 제외 사업 중 성과관리 실익이 없는 사업⁵⁾을 성과관리 대상에서 제외하였다. 다만, 평가 제외 대상사업 중 평가기간 미도래 등으로 인해 성과관리가 필요한 사업은 계속적으로 관리하기로 하였다. 예를 들어 신규사업으로 사업이 착수된 지 2년 이하인 사업, 평가연도 이전 완료되는 사업, 책임운영기관 평가사업, 10억원 미만 소액사업(정보화 5억원 미만), 지특회계 생활기반계정사업 등 지자체 자율편성 포괄보조사업 등이 이에 해당된다(기획재정부, 2017a, p. 2).

또 다른 특징으로 보조사업에 대한 성과계획을 별도로 제시하도록 하였다. 원활한 보조사업 수행과 보조금 부정 수급 방지를 위해 보조금통합관리망(e나라도움)을 구축하고, 이 관리망에 보조사업에 대한 성과보고서를 포함할 것을 「보조금 관리에 관한 법률」 제26조 2에 의거하여 의무화하였다. 성과계획서 단계에서는 보조사업에 대한 성과지표, 목표치 등을 별도로 설정하여 성과보고서 작성을 위한 기초자료를 마련하여야 한다(기획재정부, 2017a, p. 2).

성과관리와 재정 운용의 연계를 강화하기 위해 예산편성 및 조세지출 운영시 사업성과 결과를 재정운용에 적극 반영하여 재정투자의 효과가 낮은 사업은 예산을 삭감하거나 폐지하도록 하였다(기획재정부, 2017a, p. 3). 또한 성과보고서와 통합재정사업평가 결과의 연계를 강화하는 한편, 조세지출과의 연계도 강화하였다. 조세지출과 세출예산 간의 연계성을 체계적으로 분석해 중복지원을 방지하고 정책수단의 효율성 제고를 도모하도록 하였다. 조세지출 정비원칙⁶⁾에 따라 성과평가 시 성과계획서에서 설정한 성과목표를 활용⁷⁾하여 조세지출과 세출예산의 연계성을 체계적으로 분석하도록 하고, 성과계획서 작성시 단위사업과 연관된 조세지출이 있는 경우 관련 내용을 기술하여 예산지원과 조세지출의 병행지원의 필요성을 설명하도록 하였다(기획재정부, 2017a, p. 3).

5) 공공기관 혁신도시 이전사업, 청사시설 확충 등 청사관리 사업, 국가시험운영, 법정교부금, 국제기구분담금, 고지서 발송 등 행정경비, 공무원 연금급여 등

6) 일몰이 도래하면 원칙적으로 종료되되, 꼭 필요한 경우에는 성과평가 등을 통해 재설계 후 시행(15년부터 연간 감면액 300억원 이상인 조세지출이 일몰 도래하는 경우 전문연구기관의 심층평가를 의무화함)

7) 각 부처에서 조세감면 의견제출·신규건의 시 조세지출 목표와 함께 정부업무평가상 목표, 성과계획서상 목표를 명시하도록 함

나. 재정사업통합평가제도

통합 재정사업평가는 각 부처의 자율성과 책임성을 제고하고, 사업의 성과를 개선하여 성과와 예산을 연계시키기 위한 보다 정확한 성과정보 생산 및 성과중심의 재정운영, 투명한 재정운영, 효율적 사업추진을 제고하기 위해 수행되고 있다. 평가대상사업은 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 성과관리대상 재정사업에 대해 수행되며, 부처 단위의 종합적 세출구조조정을 실시하기 위하여 기존에 3분의 1(3년 주기)씩 실시하던 평가를 '17년부터 모든 재정사업으로 확대되었다(기획재정부, 2017b, p. 4).

평가사업의 단위를 살펴보면 일반재정·정보화는 '단위사업'을 기준으로 하되, 기재부와 협의를 거쳐 '세부사업'을 대상으로 평가할 수도 있다. '16년 기준 일반재정 1,703개, 정보화 219개, R&D 229로 총 2,151개의 단위사업이 존재한다. R&D와 지역사업도 '16년도 평가와 달리 '단위사업'을 기준으로 평가하되, 필요시 상위평가기관과 협의하여 '세부사업'으로 평가할 수 있도록 하였다(기획재정부, 2017b, p. 4).

평가대상사업의 선정기준은 '16회계연도 성과계획서상의 성과관리대상 전체 사업 중 사업의 특성 및 추진여건 등을 고려하여 불가피한 경우에 한해 평가가 가능한 시점까지 평가를 유예하기도 한다. 신규 재정/정보화 사업은 원칙적으로 사업착수 3년차부터 수행되며, R&D평가의 경우, 기초연구 사업유형은 사업착수 5년차, 나머지 유형은 사업착수 4년차에 평가 실시한다(기획재정부, 2017b, p. 4). 인건비, 기본경비 및 소액사업⁸⁾ 등 평가의 실익이 적은 경우, 메타평가 부처와의 협의를 통해 평가대상에서 제외한다(기획재정부, 2017b, p. 5). 각 부처는 자체평가위원회를 구성하여 소관 재정사업에 대한 자체평가 실시한다. 자체평가위원회는 총괄위원회 및 분야별 분과위원회(일반재정·정보화, R&D, 지역사업 등)를 설치·운영하는데, R&D 분과는 의무적으로 설치하고 일반재정·정보화, 지역사업의 경우 필요시 분과위를 설치한다(기획재정부, 2017b, p. 5). 사업별 평가 지표를 살펴보면 관리, 결과 단계의 3개 평가 지표로 간소화되어 있는데, 평가대상 확대에 따른 평가부담 완화를 위하여 사업별 평가

8) 소액사업 기준: 일반재정(10억원 미만), 정보화사업(5억원 미만), R&D(10억원 미만)

지표 및 평가기준을 간소화하였다. 일반재정·정보화, R&D, 지역사업의 평가지표를 통합하여 공통평가 지표를 사용하되, 유형별 특성을 반영할 수 있도록 특성화지표를 가미할 수 있다(기획재정부, 2017b, p. 5).

〈표 11-5〉 부처 자체평가지표

단 계	평 가 항 목	평 가 지 표
관 리	사업 관리의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • (1-1) (일반재정·정보화) 예산이 계획대로 집행되었는가? (R&D) 사업이 효율적으로 운영되고 있는가?
결 과	목표달성 및 성과 우수성	<ul style="list-style-type: none"> • (2-1) 계획된 목표는 달성하였는가? • (2-2) (일반재정·정보화) 사업의 성과는 우수한가? (R&D) 사업이 상위전략 및 프로그램 목표 달성에 기여하고 있는가?
가 점	(일반재정)	• 예산 절감 및 효율성 제고 노력
	(정 보 화)	• 정보시스템 운영 및 업무·서비스 혁신 성과
	(지역발전)	• 지역일자리 창출, 연계협력 등 지역발전 성과
	(R&D)	• 성과지표를 질적지표로 설정한 경우

출처: 기획재정부(2017b), p. 6.

평가 결과는 평가지표별 점수를 종합하여 평가대상사업을 ‘예산 규모 및 사업 수 기준’으로 우수, 보통, 미흡 3단계로 등급화하여 산출한다. 평가의 관대화 경향 및 전략적 왜곡을 방지하기 위해 모든 부처는 2016년도 기준으로 ‘예산규모’와 ‘사업 수’ 기준을 모두 적용하여 상대평가를 실시하며, 상대평가 비율은 우수 20% 이하, 보통 65% 내외, 미흡 15% 이상 준수해야 한다. 다만, 평가사업 수가 10개 미만이거나 예산규모의 편차가 커서 예산 규모 기준 상대평가 적용이 곤란한 부처는 ‘사업 수’ 기준만 적용한다(기획재정부, 2017b, p. 6). 또한, 분야별 쏠림 현상을 막기 위하여 일반재정, R&D, 지역사업 분야별로 ‘우수’ 또는 ‘미흡’의 상대평가 비율은 50%를 초과할 수 없다. 단, 일반재정·정보화, R&D, 지역사업 등 각 분야에서 사업 수가 3개 이하인 분야는 분야별 상대평가 적용 제외되며, 상대평가 적용 제외 분야도 부처 차원의 상대평가 대상에는 포함한다(기획재정부, 2017b, p. 7).

부처는 자체평가 결과에 따라 미흡사업 또는 보통사업에 대해 자율적인 지출구조조정안을 마련하며 개별 사업들에 대한 구조조정 규모는 부처 자율적으로 결정하되, 총구조조정 규모는 평가대상 단위사업 2017년 총예산 합계의 1%⁹⁾ 이상이어야 한다(기획재정부, 2017b, p. 8).

지출구조조정은 미흡 또는 보통사업에서 실시하되, 미흡사업 중 지출구조조정 대상에서 제외된 사업은 반드시 성과관리 개선대책을 제출해야 하고, 각 부처의 예산규모 대비 예산절감 실적(지출관련 예산성과금)을 지출구조조정 규모에 반영한다. 한편, 2018년도 평가부터 전년도 예산 성과금 심사를 거친 지출절약 실적을 지출구조조정 규모에 반영할 계획이다. 지출삭감 불가능 사업¹⁰⁾을 삭감하거나 단순이관을 구조조정으로 산입하는 등 전략적 왜곡이 있는 경우는 구조조정 금액을 불인정하고,¹¹⁾ ‘미흡’ 사업 가운데 사업의 특성·미흡원인 등을 고려할 때, 구조조정이 곤란한 사업의 경우에는 성과관리개선대책으로 대체할 수 있다(기획재정부, 2017b, p. 8).

성과보고서와 평가보고서의 중복을 해소하고, 수행기관의 행정부담을 완화하기 위해 2017년도부터 자율평가보고서는 성과보고서와 통합하여 작성되고 있다. 2016회계연도 성과계획서에 대한 2016회계연도 성과보고서부터 자율평가결과가 포함된 통합성과보고서 양식으로 작성하도록 부처에 안내되었고, d-Brain상 자율평가보고서 입력란에는 통합성과보고서 내용을 입력하도록 하고 있다. 각 부처 자율평가에 대한 메타평가를 수행하기 위해 평가결과 요약 및 환류계획은 별도 제출한다(기획재정부, 2017b, p. 9).

메타평가 지표를 살펴보면 평가과정의 충실도, 평가결과의 적정성, 지출구조조정의 적정성 등 3개 항목, 6개 평가지표로 평가한다. 항목별 상세 지표는 아래의 표와 같다(기획재정부, 2017b, p. 10).

9) 지출삭감 불가능 사업(의무지출, '17년 완료사업, 국가간 협정 등)은 기재부 협의하여 지출구조조정 금액의 모수가 되는 총예산 금액에서 제외

10) 2017년도 완료사업, 총사업비 관리 대상 사업, 의무지출사업, 계약완료 사업 등을 예시할 수 있으며, 총사업비 관리 대상 사업과 계약완료 사업은 구조조정내용이 합리적이라고 인정시 전략적 왜곡으로 판단하지 않을 예정

11) 지출 삭감이 불가능한 사업에 대한 지출 구조조정 계획 제출시, 전략적 왜곡으로 판단하여 메타평가 추가 감점 등 페널티 부여 예정

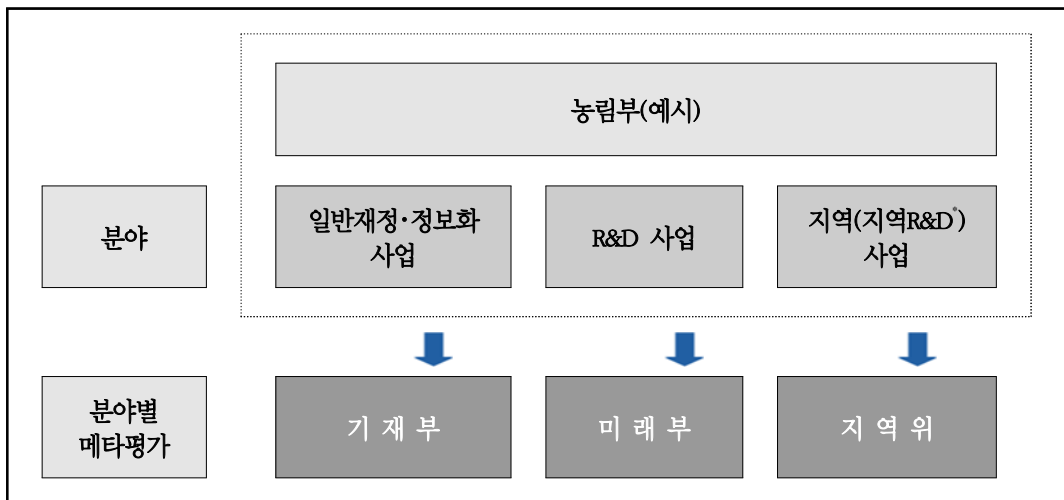
〈표 II-6〉 메타(상위)평가지표

평가항목	평가지표
1. 평가과정의 충실도	1-1. 자체평가 위원회 구성의 적절성
	1-2. 자체평가 위원회 운영의 충실성
2. 평가결과의 적정성	2-1. 평가기준 적용의 적정성
	2-2. 상대평가 준수여부
3. 지출구조조정의 적정성	3-1. 지출구조조정 규모의 적정성 등
	3-2. 전략적 왜곡 여부
(가점)	성과지표 최우수 부처
(감점)	평가보고서 제출기한 미준수

출처: 기획재정부(2017b), p. 10.

기재부, 미래부, 지역위는 부처 자체평가에 대하여 각 분야별(일반재정·정보화, R&D, 지역사업)로 메타(상위)평가를 실시한다. 부처 자체평가에 대해 평가과정의 충실도, 평가결과의 적정성, 지출구조조정의 적정성 등을 평가하는데, 원칙적으로 사업별 확인·점검은 실시하지 않되, 예외적으로 필요할 경우에 한해 사업별·평가지표별로 평가를 실시할 수 있다(기획재정부, 2017b, p. 10).

[그림 II-5] 메타평가 체계도



출처: 기획재정부(2017b), p. 10.

메타(상위)평가 지표별 점수를 종합하여 분야별 메타평가 점수를 산출하는데, 메타(상위)평가 지표 준수 여부를 평가하여 ‘우수·미흡부처’를 선정한다. 기준은 내실있는 자체평가 실시, 상대평가 비율 준수, 지출구조조정 목표 달성 및 전략적 평가왜곡¹²⁾ 여부 등을 생각할 수 있다(기획재정부, 2017b, p. 11).

분야별 메타평가 결과를 종합하여 부처별 메타평가를 실시하는데, 기재부, 미래부, 지역위 등 메타평가 주무부처와 한국조세재정연구원, 정보화진흥원, KISTEP, KEIT 등 성과평가 지원기관으로 메타(상위)평가협의회 구성하여, 메타(상위)평가협의회에서 분야별 메타(상위)평가 점수를 종합하여 각 부처별 메타평가 점수를 산출하고 부처별 메타(상위)평가 점수 상·하위 10~20% 수준에서 우수 및 미흡 부처 선정한다(기획재정부, 2017b, p. 11).

메타(상위)평가 결과에 따라 기관별로 인센티브 및 페널티 부여하는 방식으로 평가결과의 환류가 이뤄진다. 우수 부처는 다음 연도 평가시 총 지출구조조정 규모 하향 등의 인센티브 부여되고, 미흡 부처는 부처 기본경비 등 삭감, 다음 연도 총 지출구조조정 규모 상향, 미흡부처 대외공개 등 불이익 부과된다. 사업별로 살펴보면 미흡사업에 대해 지출구조조정 및 제도개선 실시되며, 2년 연속 미흡 등급 사업에 대해서는 필요시 심층(특정)평가를 받을 수 있다(기획재정부, 2017b, p. 10).

다. 재정사업심층평가

재정사업심층평가는 재정운용과정에서 문제가 제기된 주요 재정사업 등 운영성과를 심층분석·평가하여 향후 재정운용에 반영하기 위해 수행되는 평가제도다. 「국가재정법」 제8조 및 「국가재정법 시행령」 제3조에 의거하여 ‘재정사업 자율평가 결과 추가적 평가가 필요한 사업’, ‘유사·중복, 비효율적인 사업 추진으로 예산낭비 우려 사업’, ‘지속적 지출 증가가 예상되어 지출효율화가 필요한 사업’, ‘기타 심층적인 분석·평가를 통해 사업 성과 점검 필요 사업’ 등을 대상으로 수행할 수 있다(기획재정부, 2012, p. 2). 평가대상은 개별 사업

12) (예) 소요예산 감소예정사업이나 객관적으로 삭감이 불가능한 사업을 대상으로 미흡 등급 부여 및 지출구조조정계획 제출 등

일수도 있고 사업목적이 유사한 사업을 묶어서 평가할 수도 있다.

평가 추진체계를 살펴보면 기재부·관계부처 담당자, 관계전문기관의 연구진 등으로 사업별 T/F를 구성하여 운영되며, 평가과제 선정 → 평가계획 수립 → 정책제언 → 후속조치 등의 절차를 거친다. 심층평가 수행기관은 연구진을 구성하고 연구계획서 작성 및 평가를 수행하는 데 주도적인 역할을 한다. 심층평가 추진단은 다양한 의견 수렴 및 원활한 평가 추진을 위해 과제별로 구성·운영되는데 보통 재정기획국장 및 과장급 공무원, 평가진, 심층평가 관리기관의 장으로 구성된다. 심층평가 관리기관은 평가제도에 관한 일반적 사항을 관리한다(기획재정부, 2012, p. 3). 먼저 평가대상 선정 과정을 살펴보면, 주요 재정사업 중 지속적으로 유사·중복, 비효율성 등이 지적되어 지출효율화가 필요한 사업(군)을 선정하는데, 「재정사업평가자문회의」 등의 자문을 거쳐 평가대상을 선정한다(기획재정부, 2012, p. 3). 그후 과제선정사유, 평가 방향 등을 주요 내용으로 하는 ‘심층평가 추진계획’을 수립하여 「재정전략협의회」에 보고하고, 사업개요, 예산, 선행연구 등 현황 파악을 기초로 하여 평가 목적 및 방법 등에 대한 평가계획을 수립한다(기획재정부, 2012, p. 5). 평가계획 수립 시 평가대상 및 범위, 평가모형, 주요 쟁점, 평가 절차 등을 구체화한다. 심층평가를 통해 대상 과제를 종합적으로 평가하고 이를 토대로 구체적인 지출효율화 방안을 마련하여 「재정전략협의회」에 상정한 뒤, 후속조치로 해당부처 및 예산실에 평가결과를 통보하여 차년도 이후 예산 및 재정운용방향에 반영하고 제도개선 등 추진하도록 권고한다(기획재정부, 2012, p. 5).

라. 기타 재정사업평가

1) 국고보조사업평가

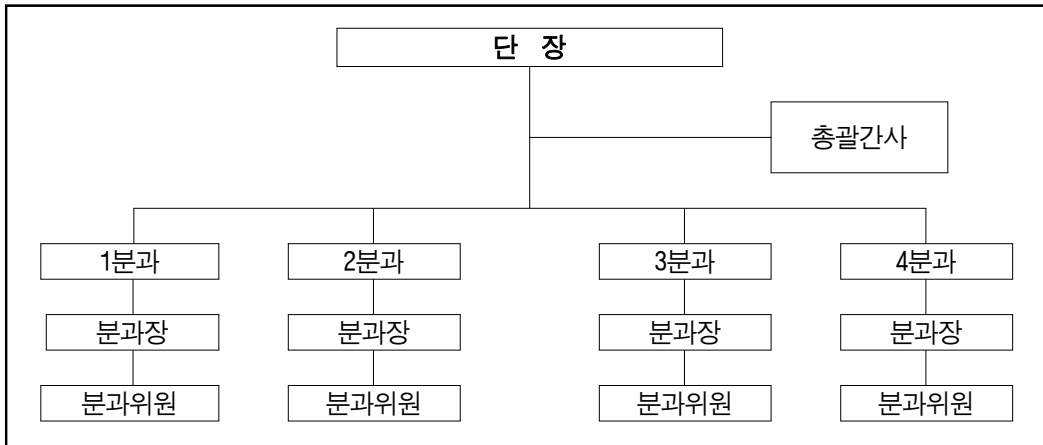
국고보조사업평가는 보조사업의 실효성과 재정지원의 필요성을 평가하여 보조금 예산의 존속 여부를 결정함으로써 보조금 예산의 합리성과 효율성을 제고함을 목적으로 수행되는 평가제도다(기획재정부, 2017c, p. 1). 법적 근거로 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 「보조금법」) 제15조¹³⁾에 따른다.

평가대상을 살펴보면, 「보조금법」 제15조 및 부칙 제2조에 근거하여 평가대상을 선정하는데, 2017년도는 2013년 보조사업 평가를 받은 사업을 대상으로 평가가 수행되며 총 221개 사업을 대상으로 평가한다(기획재정부, 2017c, p. 2).

평가단은 단장, 총괄간사 1인, 분과장 4인, 평가위원 21인 등 27인으로 구성되며, 총괄팀은 단장 및 총괄간사 1인, 분과장, 한국조세재정연구원 사업관리자 등 7인으로 구성한다. 총괄팀의 주요업무는 보조사업 평가 운영 및 관리의 총괄, 단계별 평가결과의 종합·분석 및 평가방향 제시, 최종 평가보고서의 작성 및 제출, 기타 평가의 운영 및 관리에 관한 사항을 다룬다(기획재정부, 2017c, p. 3).

조정위원회는 단장 및 총괄간사 1인, 분과장, 분과별 평가위원 2인, 조세재정연구원 사업관리자 등 15인 구성된다. 조정위의 주요 업무는 사업 분야별·유형별 검토를 통한 평가결과의 일관성 검증, 평가대상사업의 쟁점사항에 대한 조정 및 결정, 평가위원의 평가결과를 취합한 종합 평가결과의 도출, 조정회의 결과를 반영한 조정결과 보고서의 작성, 기타 평가결과와 관련한 사항을 다룬다(기획재정부, 2017c, p. 3).

[그림 II-6] 평가단 구성



출처: 기획재정부(2017c), p. 2.

- 13) 제15조(보조사업의 존속기간과 연장평가) ① 대통령령으로 정하는 보조사업을 제외한 보조사업의 존속기간은 3년 이내로 한다. ② 기획재정부장관은 존속기간이 만료되는 보조사업에 대하여 실효성 및 재정지원의 필요성을 평가하여 3년 이내의 범위에서 해당 보조사업의 존속기간을 연장할 수 있다. 존속기간이 연장된 보조사업에 대해서도 또한 같다. ③ 기획재정부장관은 제2항에 따른 평가를 실시하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조사업평가단을 구성·운영할 수 있다. ④ 기획재정부장관은 제2항에 따른 보조사업에 대한 평가 결과를 「국가재정법」 제33조에 따른 예산안과 함께 국회에 제출하여야 한다.

국고보조사업 평가항목은 크게 보조사업의 타당성, 보조사업의 관리적정성과 관련된 항목으로 분류할 수 있으며 각 하부 평가지표는 아래의 표와 같고, 평가지표별 상세 평가항목과 착안사항은 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

〈표 II-7〉 평가항목 ① 보조사업의 타당성(70점)

평가항목		착안사항
1-1 보조사업의 법적근거의 명확성(4.0)		① 보조사업과 관련한 법령과 규칙 등이 얼마나 구체적인지를 고려
		② 보조사업과 관련한 법령과 규칙 등과 해당 보조사업과의 연계성 정도를 고려
1-2 보조사업 목적의 타당성(6.0)		① 보조사업의 목적이 국가적으로 타당하며 명확한지를 고려
		② 보조사업 수혜자의 범위가 해당 자치단체와 민간단체의 범위를 넘어 광범위하며 수혜자에게 전달되는 혜택이 명확한지 고려
1-3 보조사업의 효과성 (25.0)		① 보조사업의 내용과 목표가 명확하고 구체적인지를 고려
		② 보조사업의 구성(내역사업 및 기간 등)이 보조사업의 목표달성에 합리적으로 설정되어 있는 지 고려
		③ 보조사업이 당초에 계획대로 집행되고 계획한 목표를 효과적으로 달성하였는지를 고려
1-4 보조사업의 필요성 (25.0)		① 사업목적 달성을 데 보조금 외에 더 효과적인 다른 정책수단이 존재하는지, 민간에서 수행이 가능한지, 자체수행이 가능한지를 고려
		② 타 사업과의 유사·중복성, 조정 및 통합가능성이 존재하는 지를 고려
		③ 보조사업에 대한 수요가 사업을 연장해야 할 만큼 충분히 존재하며 추진이 시급한 사안인지 고려
		④ 사업이 폐지되었을 때 야기되는 재정적 손실 및 문제점이 존재하는지 고려
1-5 재정지원 규모의 적정성 (10.0)	소규모	① 보조금의 규모가 행정비용을 감안할 때 보조사업 목표달성에 실효성이 있는지를 고려
	소규모 중규모 대규모	② 보조사업 규모가 사업목표 달성에 적정한지 여부, 사업비가 적정하게 구성되었는지를 고려
		③ 현행 보조율이 「보조금법 시행령」상 기준보조율을 준수하는지를 고려하고, 「보조금법 시행령」상 기준보조율이 없는 경우에는 현행 보조율이 합리적인 보조율 산정기준에 근거하는지를 고려
	대규모	④ 단기(0~3년), 중기(3~6년), 장기(7년 이상) 사업들에 대한 재정소요액 추계가 되어있으며 적정한지를 고려

출처: 기획재정부(2017c), p. 8.

〈표 II-8〉 평가항목 ② 보조사업의 관리적정성 분석(30점)

평가항목		착안사항
2-1 보조사업자 선정의 적정성 (10.0)	지자체 보조	① 지자체의 비용부담능력의 적정성, 지자체의 사업추진의지, 사전절차 이행여부 등 사업추진 여건을 검토하는 절차를 마련하고 있는지를 고려 ② 선정 및 교부절차를 준수하여 적절한 지자체에게 재원을 집행하였는지를 고려
	민간 보조	① 통합관리지침 제14조에 따른 공모절차 준수여부, 보조사업자 선정기준 제시, 교부조건 충족 검토 등 적절한 사업자 선정 및 교부절차를 마련하고 있는지를 고려 ② 선정 및 교부절차를 준수하여 법적합성, 적정성, 자부담 능력을 검토하여 적절한 보조사업자에게 재원을 집행하였는지 고려
2-2 보조사업 집행의 적정성(10.0)		① 보조사업 집행에 관한 관리·감독 계획, 단계 집행점검 등 적절한 집행 관리체계 및 규정이 마련되어 있는지를 고려 ② 보조사업 실 집행현황, 단계 집행현황 점검 여부, 집행에 문제가 있을 경우 페널티 적용 및 개선조치 실시여부 등을 고려
2-3 보조사업사후관리의 적정성(5.0)		① 보조금 반환, 중요재산 관리, 정산 및 회계감사 등 사후관리를 위한 절차 및 규정이 마련되어 있는지를 고려 ② 보조금 반환, 중요재산 관리, 정산 및 회계감사 등 사후관리 절차 및 규정을 준수하였는지를 고려
2-4 보조사업 부정수급 관리의 적정성(5.0)		① 보조사업과 관련하여 부정수급이 발생한 정도 및 발생가능성을 고려 ② 적절한 부정수급방지대책이 마련되었는지를 고려

출처: 기획재정부(2017c), p. 9.

평가방법을 살펴보면, 평가항목별로 정량적인 평가를 통해 항목별 평가 결과, 점수의 합이 85점 이상인 경우에 '사업 유지' 판정을 한다. 다만, 점수의 합이 85점 이상인 경우라 하더라도 보조금 지원의 적절성 여부 또는 타 사업과의 중복성 평가에서 0점을 받는 경우에는 '사업 유지 불가'로 평가한다(기획재정부, 2017c, p. 14).

평가단계별로 살펴보면 1차 평가(서면 평가)에서는 부처가 제출한 기초조사 보고서를 근거로 서면평가를 실시하고 ① 폐지확정사업, ② 판정보류사업을 분류한다. 2차 평가(서면평가)에서는 기초조사보고서 및 추가요청 자료 그리고 서면 질의답변을 통해 1차 평가에서 판정보류 사업으로 판정 받은 사업에 대해 2차 서면평가 실시하여, ① 즉시폐지, ② 단계적폐지, ③ 통폐합, ④ 감축, ⑤ 사업방식변경, ⑥ 정상추진으로 분류한다. 3차 평가(대면평가)에서는 소명의견서 및 서면 질의답변을 통해 2차 평가 결과까지 '정상추진' 이외의 판정사업에 대해 대면평가를 실시하여, ① 폐지(즉시폐지 또는 단계적폐지), ② 조건부폐지(통폐합, 감축, 사업방식변경), ③ 유지(정상추진)를 판정한다(기획재정부, 2017c, p. 14).

〈표 II-9〉 평가결과 및 내용

평가결과		내용
폐지	① 즉시폐지	▪ 해당 보조사업을 2017년 말에 폐지
	② 단계적폐지	▪ 해당 보조사업의 일몰기한을 설정하되, 최대기한은 2020년까지임
조건부폐지	③ 통폐합	▪ 유사사업 및 관련사업과 통합
	④ 감축	▪ 지원 필요성은 인정되나, 여건변화 등으로 지원적정 규모가 감소한 경우 감액
	⑤ 사업방식변경	▪ 사업 방식이나 보조율 변경 등
유지	⑥ 정상 추진	▪ 적정 소요 지원

출처: 기획재정부(2017c), p. 20.

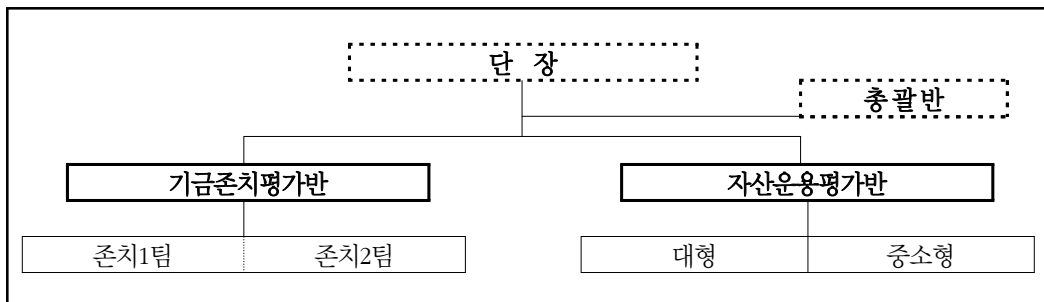
2) 기금존치평가

기금존치평가는 기금의 설치목적 및 역할에 대한 종합적인 분석과 기금이 수행하는 사업 및 재원구조에 대한 적정성 검토를 통해 기금 제도개선 및 기금의 존치여부를 평가하여 재정운용의 합목적성과 효율성을 제고하고 국민 부담 경감에 기여함을 목적으로 수행되는 평가제도다(기획재정부, 2016, p. 1). 「국가재정법」 제82조 1항에 의거, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하여 평가결과를 국회에 보고하고 국민에게 공개하며, 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) 및 제15조(특별회계 및 기금의 통합·폐지)에 의거하여 기금별 존폐 기준을 확립한다(기획재정부, 2016, p. 1).

2017년 기금존치평가대상은 2016년 말 운용중인 정부관리기금(65개) 중 21개 기금을 대상으로 평가가 수행되었다. 평가대상 기금은 모두 대면심사를 진행하고, 추가 대면심사가 필요할 경우 기금과 일정 및 방법 등을 협의한 후 진행한다. 단, 연금성¹⁴⁾ 기금은 전기 존치평가 시 지적받았던 사항에 대한 이행실적 점검 및 신규사업 평가 등을 서면으로만 진행한다(기획재정부, 2016, pp. 2-3).

평가단 구성을 살펴보면, 기획재정부가 기금운용평가단에 의뢰하여 평가가 수행되는데 평가단은 기금존치평가반과 자산운용평가반으로 분류된다. 평가단의 역할은 기금평가보고서 작성, 기금평가지침 개정의견 제출, 기금 전반적 제도 개선방안 연구 등을 담당한다.

[그림 II-7] 평가단 구성



출처: 기획재정부(2016), p. 1.

14) 공무원연금기금, 국민연금기금, 군인연금기금, 사립학교교직원연금기금

준치평가지표는 개별사업의 적정성, 재원구조의 적정성, 기금존치의 타당성 등 3개 지표로 구성되며 세부평가지표 및 평가기준은 아래의 표와 같다. 평가단은 세부평가지표별 평가에 따라 개별사업의 적정성, 재원구조의 적정성, 기금존치의 타당성에 대해 각각 평가결과를 공개하고, 기금의 종합적인 총평을 제시한다(기획재정부, 2016, p. 6). 평가지표별 평가결과에 대해 추진사항 및 이행실적을 주기적으로 기획재정부에 제출하고, 기금 또는 기관 전용 홈페이지에 공시하며 특히 개별사업의 적정성 평가결과에 따라 사업의 개선사항에 대해서는 지속적인 모니터링을 강화할 예정이다(기획재정부, 2016, p. 6).

〈표 II-10〉 기금준치평가지표 및 평가기준

평가지표	세부평가지표	평가기준
① 개별사업의 적정성	①-1 사업설치 목적의 유효성	i. 사업의 설치목적 및 추진근거가 명확한가? ii. 사업의 중장기 운용계획이나 방향이 당초 또는 변경된 설치목적과 일관적인가? iii. 사업의 설치목적을 달성할 충분한 가능성이 있는가?
	①-2 사업주체의 적합성	i. 사업을 예산(일반회계, 특별회계)으로 집행할 경우 적절한 집행이 불가능한가? ii. 사업을 민간에서 더 효율적으로 할 수 없는가?
	①-3 사업의 중복성·유사성	i. 예산으로 수행하는 사업 중 중복되거나 유사한 사업이 없는가? ii. 타 기금에서 수행하는 사업 중 중복되거나 유사한 사업이 없는가?
② 재원구조의 적정성	②-1 재원조성방법의 적정성	i. 평가전년도 자체수입이 [사업비+기금운영비+공자기금이자상환+차입금이자상환]의 2/3 이상인가? ii. 평가년도 계획상 총수입에서 정부내부수입과 차입금의 합이 차지하는 비중이 1/2 이하인가? iii. 수익자, 원인자, 손괴자 부담원칙에 부합하지 않는 재원이 없는가??
	②-2 중기가용 자산규모의 적정성	i. 기금이 중기가용자산을 적정규모만큼 보유하고 있는가?
③ 기금존치의 타당성	③-1 기금목적의 유효성	i. 경제·사회적 환경변화를 고려할 때 현재 상황에서도 여전히 기금의 설치목적이 유효한가? ii. 기금의 중장기 운용계획이 설치목적에 달성하기에 적합한가?
	③-2 타기금과의 중복성·유사성	i. 기금이 수행하는 사업이 아닌 기금 자체의 설치목적 중복되거나 유사하지 않은가?
	③-3 특수한 정책적 필요성	i. 정부정책, 특별법 등 예외적으로 기금으로서 유지할 필요가 있는가?

출처: 기획재정부(2016), p. 7.

3) 기금운용평가

기금운용평가는 기금운용의 실태를 평가하여 그 결과를 국민과 국회에 공개함으로써 기금운용의 투명성과 효율성을 제고하고, 기금운용에 대한 종합적이고 전문적인 분석을 통해 기금 정책 수립 및 제도개선에 기여하기 위한 평가제도다(기획재정부, 2015, p. 1). 「국가재정법」 제82조에 의거하여 기획재정부 장관은 회계연도마다 기금의 운용실태를 조사·평가하고 매 3년마다 기금 존치여부를 평가하여 평가결과를 국회에 보고하고 국민에게 공개하도록 규정하고 있다.

기금운용평가 주체를 살펴보면, 사업운영평가는 재정사업통합평가와 일원화하여 기획재정부가 직접 평가하고, 자산운용평가는 기금운용평가단에서 수행한다. 기금운용평가단은 기금평가보고서를 작성하고 기금평가지침 개정에 대한 의견을 제출하며 제도 전반에 대한 개선방안을 연구하는 역할을 담당한다(기획재정부, 2015, p. 1).

운용평가 대상기금은 기금관리형 준정부기관이 운용하는 기금과 여유자금 1조원 이상의 기금을 포함하여 37개 기금에 대해 실시한다(기획재정부, 2015, p. 2). 기금운용평가의 경우 규모별로 평가지표를 구분하여 평가하는데, 평가대상 전년도 여유자금 평잔 1조원 이상의 대형기금¹⁵⁾, 여유자금 평잔 1조원 미만인 중소형기금으로 구분하여 각 규모별 평가지표 및 배점을 마련하여 평가한다(기획재정부, 2015, p. 5).

평가지표는 비계량지표와 계량지표로 구성되는데, 비계량지표는 기금별로 단기자산, 중장기자산의 비중을 조정하지 않고 세부 평가지표별로 평점 부여 기준에 따라 절대평가 한다. 다만, 일부 기금에 대해서는 ‘해당없음’ 항목에 대한 평가를 면제하되, 해당 배점을 동일 항목 내 다른 평가지표에 배분한다(기획재정부, 2015, p. 5).

계량지표는 운용만기별 자산비중에 따라 배점을 조정하며 평가대상기금 전체에서 상대평가 한다. 운용만기는 3개월 미만의 현금성자금, 3개월 이상~1년 미만의 유동성자금, 1년 이상의 중장기자산으로 구분한다. 지표별 실적의 평

15) 평가대상년도 여유자금 운용규모가 1조원 미만일 경우에는 대형기금에서 제외함

균과 표준편차는 극단값을 제외하고 산출하며, 극단값에 대한 평점은 별도의 방법으로 부여한다. 극단값 여부는 특정 기금의 실적치와 전체 기금의 평균치의 차이가 표준편차의 3배 이상인 경우를 원칙으로 하되 발생원인 등을 아울러 검토하여 조정할 수 있다(기획재정부, 2015, p. 5).

연기금 투자월에 위탁관리하는 경우 위탁금액 부분에 대해서는 자산운용 체계 및 정책의 적정성과 자산운용 위험 및 성과관리의 효율성을 달성한 것으로 처리한다. 계량·비계량지표 외에 자산운용 체계 등에 대한 개선노력, 국가 재정 부담완화 노력 및 단기자금 통합 운용제도 참여, 제출자료의 신뢰도·충실도 등을 고려하여 평가단이 정한 기준에 따라 점수를 가감할 수 있다(기획재정부, 2015, p. 6).

평점부여 기준을 살펴보면, 비계량지표는 세부 평가지표별로 6단계 기준에 따라 평점을 부여하되, 세부적인 평점 부여기준은 기금운용평가단에서 제정한다.

〈표 II-11〉 비계량지표 세부 평가지표별 평가등급

등급	S	A	B	C	D	F
평점	100	85	70	55	40	25

출처: 기획재정부(2015), p. 6.

계량지표는 표준정규분포에 의한 9등급 구간설정에 기초하여 평점을 부여하되, 공공성 확보노력도 지표는 절대평가한다.

〈표 II-12〉 계량지표 세부 평가지표별 평가등급

등급	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Z값	∞ -1.75	-1.75 ∞ -1.25	-1.25 ∞ -0.75	-0.75 ∞ -0.25	-0.25 ∞ 0.25	0.25 ∞ 0.75	0.75 ∞ 1.25	1.25 ∞ 1.75	1.75 ∞
평점	0.000	0.125	0.2510	0.375	0.500	0.625	0.750	0.875	1.000
비율(%)	4	7	12	17	20	17	12	7	4

출처: 기획재정부(2015), p. 6.

평가결과는 세부 평가지표별 평점에 따라 비계량지표 등급 및 계량지표 등급을 산출하고, 각 지표 등급을 종합적으로 고려하여 2016회계연도 기금운용평가 종합등급을 산출한다. 이때 비계량지표 등급은 절대평가 기준, 계량지표 등급은 상대평가 기준에 따라 6단계로 구분하여 산출하고 평가결과는 전체 등급, 평가지표 및 세부 평가지표별 등급 등으로 공개하여 운용실태 파악과 제도개선에 기여한다(기획재정부, 2015, pp. 6-7).

〈표 II-13〉 2016회계연도 기금운용평가 종합등급

등급	내용
탁월	모든 자산운용영역에서 매우 높은 성과를 달성하고 있는 수준
우수	대부분의 자산운용영역에서 우수한 성과를 달성하고 있는 수준
양호	대부분의 자산운용영역에서 양호한 성과를 달성하고 있는 수준
보통	대부분의 자산운용영역에서 일반적인 성과를 달성하고 있는 수준
미흡	대부분의 자산운용영역에서 미흡한 성과를 달성하여 제도개선이 요구되는 수준
아주미흡	대부분의 자산운용영역에서 매우 미흡한 성과가 이루어져 시급한 제도개선이 요구되는 수준

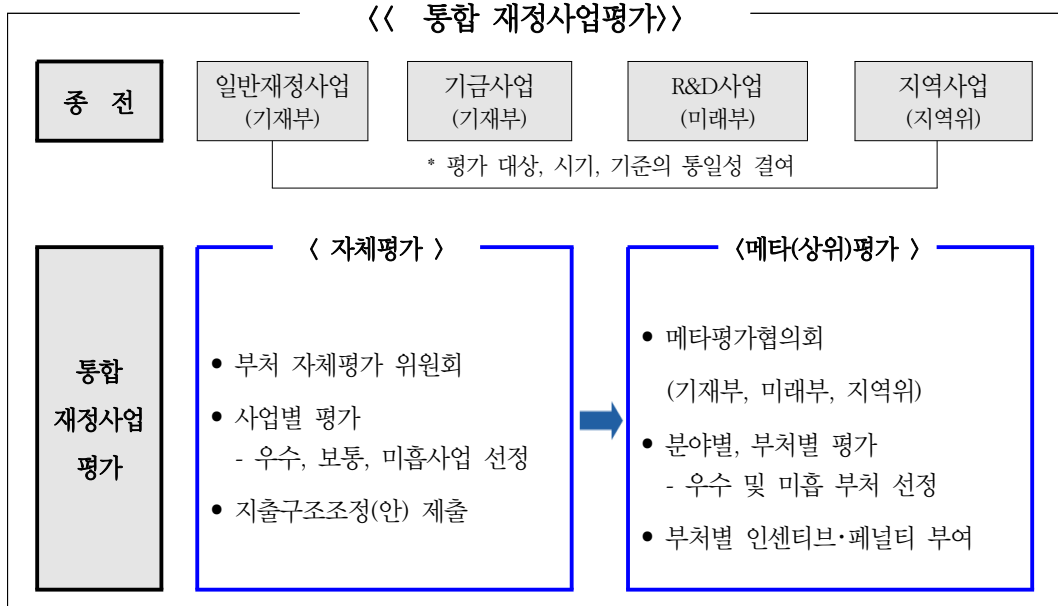
출처: 기획재정부(2015), p. 7.

마. 재정사업평가제도의 성과

재정사업 성과평가제도를 통해 박노욱 외(2015)에서는 평가결과 미흡 이하 등급의 판정을 받은 사업은 예산 삭감을 요구받고 실제 예산삭감이 이루어지고 있음을 파악하였다. 그리고 평가받은 사업의 이력 추적 결과에 따르면, 다수의 사업이 평가 이후 개선되고 있었다. 평가 점수의 상향뿐 아니라, 구체적인 성과정보의 개선, 사업관리의 개선 그리고 의도한 목표치의 달성도 등에 있어서 상당한 개선이 있었다(박노욱 외, 2015, p. 98). 구체적으로 재정성과목표관리제도의 도입으로 부처의 성과관리체계가 정착되고 재정사업의 결과 지향성이 향상된 것으로 보고되었다. 예를 들어 재정사업의 성과지표의 경우 2007년 결과지표 35.8%에서 2015년 결과지표 58.6%로 상승된 것으로 나타났

다(오영민, 2014, p. 11). 재정사업자율평가제도도 도입 이후, 성과가 부진한 재정사업인 미흡 이하 사업의 예산이 10~20% 정도 감액되어 재정사업의 효율성 제고에 기여한 것으로 보고되고 있다.

[그림 II-8] 재정사업 통합평가 체계도



출처: 기획재정부(2017b), p. 1.

한편 재정사업자율평가를 개선한 재정사업통합평가제도의 시행으로 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 기재부·미래부·지역위(이하 메타평가부처)가 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하는 방식으로 전환되어 부처가 실질적인 자체평가를 수행하게 되었다. 이를 통해, 과거 분절된 평가로 인해 피평가부처에 평가부담을 가중시킨다는 비판에 대한 대안으로 통합적인 평가제도를 구성하였다. 마지막으로 재정사업 심층평가제도도 현재까지 74개 사업 및 사업군에 대한 심층평가를 통하여 1.3조원의 예산이 감액되었으며 329개 제도 개선안이 제시되어 166개 제안이 정책에 반영된 성과를 내었다(박노욱 외, 2015, p. 61).

Ⅲ. 주요국의 정부성과평가제도 특징과 시사점

해외국가는 미국, 영국, 프랑스를 선택하였다. 미국은 대통령제, 영국은 의원내각제, 프랑스는 이원집정부제를 대표하는 나라다. 이 나라들에 대한 분석을 통해 향후 헌법 개정을 통한 권력구조 개편 시 우리나라 정부성과평가제도의 거버넌스 구조 개편과 제도적 개선방안에 대한 정책적 시사점을 얻고자 한다.

1. 미국의 정부성과평가체계의 현황과 특징

가. 정치구조: 대통령제

미국의 대통령제는 미국 헌법에 따라 권력분립형 또는 ‘견제와 균형’하의 대통령제라 할 수 있다. 의회와 행정부의 관계는 양자가 융합하는 의원내각제와 달리 대치 또는 교착될 수 있는 구조적 특성을 가진다.

의회는 입법권을 갖고, 대통령은 집행권을 가지며, 사법부는 사법권을 갖고 있어서 삼권은 분리되어 있지만 미국 헌법은 단순한 분리가 아닌 상호간의 견제로서의 균형을 상정하고 있다. 의회는 법률안을 제정하지만 대통령은 이를 거부할 수 있으며, 의회는 이때 상하원이 각각 3분의 2 이상의 찬성으로 대통령의 거부권 행사를 압도하지 못하면 법률이 되지 못한다(「헌법」 제1조 제7항). 의회는 전쟁을 선포하고 군대를 유지하지만(제1조 제8항) 대통령이 군의 총사령관이 되며(제2조 제1항), 상원의 권고와 동의하에 대통령은 조약을 체결하며 대사, 주요 공무원 및 연방판사를 임명하고(제2조 제2항), 법률을 집행할 책무를 진다(제2조 제3항). 대통령은 4년 임기로 선출되며(제2조 제1항), 반역 또는 기타의 중죄·경죄를 제외하고는 의회에 의하여 탄핵될 수 없다(제3조 제4항).

의회는 상원과 하원으로 구성되는데, 상원 의원 100명은 각 주에서 2명씩 선출되며 임기 6년으로 2년마다 3분의 1이 교체된다. 하원 의원 435명은 소선거구에서 1명씩 선출되며 임기 2년이다. 상원의장을 겸하는 부통령을 제외하

고는 장관 등의 공직과 의회의원을 겸직할 수 없으며, 대통령과 장관은 탄핵을 제외하고 불신임 등으로 해임될 수 없다. 법안이나 예산법안의 제출권은 각 의원에게 있으며 대통령은 입법과 예산에 대해서는 의회에 의견서를 송부(제2조 제3항)할 수 있을 뿐 다른 권한은 없다. 견제와 균형하에서 의회는 대통령에게 정권의 기반을 제공할 필요가 없고, 의원의 재선에도 대통령의 정권 운영은 그 영향이 제한적이기 때문에 양원의 다수당이 같은 정당인 단점정부(unified government)일 경우에도 상하원이 협력할 인센티브는 그다지 높지 않다.

대통령은 법안이나 예산법안의 제출권은 없지만 입법에 의하지 않고 헌법상 또는 법률상 권한의 범위 내에서 대통령령(executive order), 지침(directive), 성명(proclamation), 각서(memorandum), 견해(message) 등 의회의 동의를 불필요한 조치를 스스로 강구하여 정책의 실현을 도모할 수 있다.

나. 정부성과평가제도 현황

1) GPRA에서 GPRAMA로의 정부업무평가 법안 개정

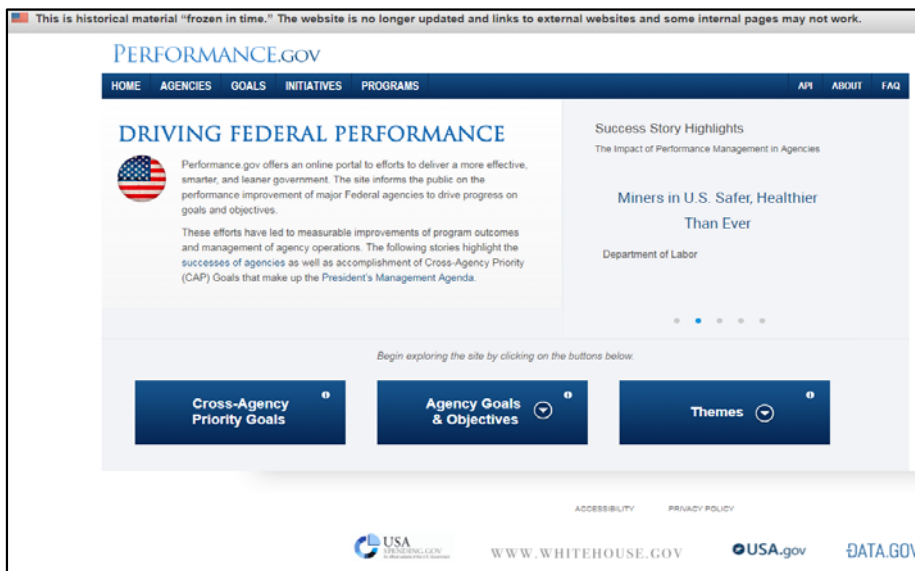
2009년 오바마 정부 출범 후 1993년 클린턴 행정부 시절부터 실시되어 오던 정부업무 평가법안인 GPRA가 2011년 1월 GPRAMA(GPRA Modernization Act of 2010)로 개정되었다(박노욱 외, 2015). GPRAMA 2010은 과거 GPRA 법안하에서 주요 성과관리 도구였던 PART가 예산과 사업집행과의 낮은 연관성, 성과정보의 활용도 미흡, 범부처 이슈(cross-cutting issues)에 대한 성과관리 미흡과 관련한 문제를 노출하여 새로운 돌파구로서 등장(박노욱 외, 2015)하였는데, GPRAMA의 주요 개정 내용은 다음과 같다. 먼저 지도자 역할 및 책임을 명료화하였다. 즉, OMB, COO, 성과개선 담당자, 목표 관리자, 정부기관의 대표 역할을 법적으로 명료화되었다. 두 번째로 전략계획의 주기가 조정되어 전략계획주기를 선거주기와 맞도록 기존 3년에서 1년으로 바꾸었다. 셋째, 법률에 의해 정의된 공식단체인 성과개선협의회가 설립되었는데 이는 의장인 OMB와 총 24개의 연방기관의 대표가 모여 모범사례 공유를 목적으로 하는 성과관리에 대한 상호협력 회의체다. 마지막으로 분기별 진행사항과 개선에 대한 성과관리를 강화하였다. 목표 지도자(goal leaders) 및 기타 관련자를 포함

한 최고 경영진들이 성과가 미진한 목표 및 전략을 파악 후 전략 조정·재원 조정 등의 조치를 취하도록 하였다.

2) 성과포털 구축을 통한 성과정보의 공개와 투명성 확보

오바마 정부는 연방정부의 성과정보에 대한 대중의 접근성 향상을 위해 연방성과포털(Performance.gov)을 개설하였다. 연방성과포털에는 연방정부 및 부처 사업에 대한 정보와 중점성과목표에 관한 정보가 제공되며, OMB의 분기별 중점성과목표 점검을 위한 토대가 된다. 연방성과포털은 IT Dashboard 및 조달, 인사 등의 기능을 포함한 정부 대시보드와 같은 임무-운영지원을 위한 대시보드와 연동된다. 이외에도 정부 재정지출의 투명성 확보를 위해 USAspending.gov, PaymentAccuracy.gov 등의 웹사이트를 개설하여 정보를 공개하고 있다. USAspending.gov은 연방정부에 의해 지급되는 보조금이나 계약에 대한 투명성 확보를 위해 모든 연방 지출에 대한 정보를 공개하며, PaymentAccuracy.gov는 각 부처의 부적절한 지출 방지 및 절감 노력에 대한 정보를 게시한다(박노욱 외, 2015).

[그림 III-1] performance.gov 홈페이지



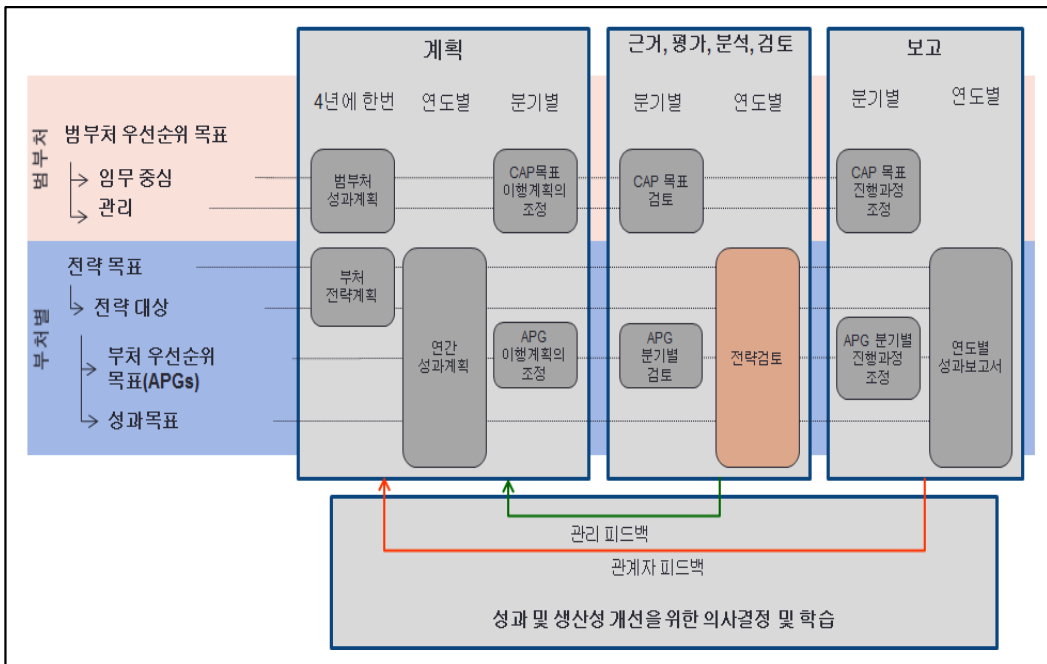
출처: www.performance.gov(검색일자: 2017.10.30.)

한편, 트럼프 행정부가 들어서고 과도기적 시기여서 업데이트가 되고 있지 않으나, 2018년 2월에 기관별 신규 전략 계획이 공표된 후 재개될 것이라고 한다.

3) 성과목표관리체계

미국은 정책 목표를 범부처 우선순위 목표(Cross-Agency Priority Goals, 이하 CAP goals)와 부처 우선순위 목표(Agency Priority Goals, 이하 APGs)로 나누어 각각의 성과를 관리하도록 하였다. 각 목표에 대해서는 분기별로 이행에 관한 검토·조정이 이뤄지도록 하였으며, 연도별로는 성과계획, 전략검토, 성과보고가 이뤄지도록 하였다. 또한 4년 주기로 범부처 성과계획과 전략계획이 수립된다.

[그림 Ⅲ-2] 오바마정부의 성과관리제도



출처: The 6th KIPF Forum on Performance Budgeting 내부 발표자료

① APGs의 주요 내용

일반적으로 정부기관의 고위 지도자들은 결과물에 집중하기보다 정책, 매체, 예산, 법률에 관심을 갖는 경향이 있다. 그러나 고위 공직자는 제도의 시행 개선과 그에 따른 성과물 개선을 이끌어내야 하며, 궁극적으로는 행정적 목표를 성취해야 한다. APGs는 정부기관 대표자의 고유한 역할들을 충실히 이행하도록 하기 위한 제도적 장치로 기능한다.

APG 수립과정을 살펴보면 3-8명의 차관급 지도자를 구성한 후 목표지도자(Goal Leader)를 선정한다. 실행단계에 있어서는 문제·전략·수단·단계·요소 및 프로그램·성과관리 검토과정 등을 확인하고, 이후 분기별로 목표 및 단계를 검토 및 재조정하도록 하며, 데이터 기반의 성과검토를 실시한다. 마지막으로 우선순위 목표(priority goals)의 진행사항에 대해 공식 웹사이트에 공시한다.

② CAP goals의 주요 내용

부처 내의 예산·입법·정책 등과 관련된 의사결정 과정은 원활히 이루어지지만, 다부처 간 정책 시행에 관한 의사결정을 조정하기 위한 메커니즘 부재는 오랜 난제였다. CAP 목표는 이러한 범부처적인 협력을 체계화함으로써 노정된 문제를 해결하기 위해 고안되었다. CAP goals의 구성요소를 살펴보면 올바른 목표, 고위급 관료의 관심, Goal Team에의 참여, 명확한 초점, 명확하게 정의된 전달체계(Delivery Chain) 등을 통해 보다 빠르고 나은 결정을 내릴 수 있고 방해요소를 제거할 수 있으며 협력과 책임성을 증진시킬 수 있다. 오바마 정부에서는 총 16개의 CAP 목표가 있었으며, 이를 효과적으로 달성하기 위한 지원 제도로서 Dashboards의 활용, 백악관의 리더십 개발 연구원(WH Leadership Development Fellows) 제도의 시행, GAP 목표 기금 조성 등을 활용하였다.

4) 전략적 검토(Strategic Review)

전략적 검토는 사업의 성과를 개선하기 위한 과정에 대한 평가로 다음의 사항들을 고려하도록 설계되어 있다. 먼저 장기 전략에 대한 정보를 부처 의

사결정자와 같은 내부자 및 의회, OMB와 같은 주요 이해관계자에게 제공하고, 부처의 연간성과계획 개선 정보를 제공하며, 의회가 부처의 예산요구에 대한 전략적 컨텍스트를 이해할 수 있도록 정보를 제공한다.

내부적으로는 위험관리를 포함해 사업개선을 위한 추가적인 역량이나 기술이 어디에 필요한지 식별하여 성과개선의 기회로 삼는다.

연간 검토는 어떤 트렌드나 사건에 대해 시의적절하게 대응할 수 있어 전략적인 변화를 도모할 수 있고, 다부처(crosscutting) 이슈에 대한 협력을 강화시키며 기관의 미션달성에 대한 개선정도를 공개하여 투명성을 향상시키도록 하고 있다.

전략적 검토 내용을 기반으로 예산에 대한 의사결정, 개혁제안서 검토 등이 이뤄지는데, 전략적 검토는 각종 지표, 평가보고서, 연구자료, 위험관리와 관련된 광대한 데이터를 포함하는 내용을 담고 있어, 데이터 기반의 의사결정을 가능하게 한다. 전략적 검토를 통해 결과에 대한 원인 분석을 실시하고, 이러한 학습을 통해 성과의 개선 및 생산성 향상이 이뤄지도록 장려한다.

기관의 성과개선담당관(PIO)는 최고집행책임자(COO), 부서장(component heads), 사업관리자(program manager)와 협력하여 현존하는 기관의 관리방식과 통합 연계한 전략적 검토를 수행한다. 전략적검토 방법을 살펴보면, 각 기관은 기관이 운영하고 있는 다양한 프로그램이나 활동의 속성에 부합하는 절차를 개발해야 하는데, 전략적 목표의 프로세스를 검토하기 위해 최소한 다음의 사항을 고려해야 한다.

- ① 바람직한 변화가 도출되었다면 이러한 성과를 직접적으로 측정가능한지 검토해보고 대리지표나 다른 평가의 수단으로 계측할 수 있는지 확인
- ② 산출 및 결과지표를 포함하여, 전략적 목표와 관련해 가장 최근의 연간 성과계획(APP)에서 명시된 성과목표에 따른 진행상황 검토
- ③ 전략적 목표 또는 연계된 프로그램에 대한 심사, 탐색적 연구, 데이터 및 정책 분석 또는 평가
- ④ 동일하거나 유사한 목표를 달성하고자 하는 벤치마킹 가능한 정보 또는 핵심 프로세스 존재 여부 확인

- ⑤ 운영상의 일정(milestone)에 부합하면서 서비스 전달의 파트너들과 협력하고 부서 간 경계를 넘어 조율을 통해 효과성 달성
- ⑥ 향후 1~2년 내 발생가능한 위험요소가 프로그램 전달 및 성과에 명백히 영향을 줄 수 있는지 식별하고 평가하여 우선순위를 매김
- ⑦ 예산, 규제, 입법적 제약사항이 과정에 미치는 영향

OMB는 전략적 검토와 관련해 3가지 주요한 역할을 수행하는데, 부처의 검토과정에 대해 적절한 분석 방법을 유지하고 시간이 지남에 따라 검토 과정을 잠재적으로 개선할 수 있는 의견을 제공하기 위해 기관과 협력한다. 또한, 부처의 요약본을 검토하고 전략 수정 및 위험 경감을 위한 수요를 체계적으로 식별하는 데 집중한다. 검토 결과 도출된 부처의 예산, 행정적·입법적 제안사항들을 부처와 함께 토론함으로써 더 나은 진전을 도모한다. 마지막으로 전략적 검토에 있어 부처가 충분한 증거들을 활용하지 못할 때에는 OMB가 증거를 수집하는 역량을 길러주는 역할을 하기도 한다.

전체적으로 의회 발표(Congressional Justifications), 연간성과계획(APP), 연간성과보고(APR) 등으로 전략적 검토결과가 공개되기 전에 부처의 진행경과 업데이트 사항에 대해 검토하고, 행정부의 정책과 대통령 예산과 연계되도록 조율한다.

전략적 검토의 일정을 살펴보면, 다음 전략적 검토는 2018년 초에 시작되고 5월에 OMB에 결과요약본(Summary of Findings)을 제출할 계획이다. 2018 전략적 검토를 위해, 부처들은 업데이트된 전사적위험관리(ERM)의 위험 측면으로부터 도출된 주요 요소를 논의해야 하고, 부처와 OMB는 2018회계년도의 연간성과보고(APR)와 2020회계년도 연간성과계획(APP)에 답을 성과목표 및 지표의 결과를 반영하여 업데이트한다. 아래의 표는 2017~2018년 동안의 통합된 전략적 성과계획의 일정표이다.

〈표 III-1〉 전략적 성과계획의 일정표

일정	활동
2017. 9.	부처는 아래 서류를 제출함 - FYs 2018~2022 기관 전략 계획(Agency Strategic Plan) 초안 FY 2019 연간성과계획(APP) 초안 FYs 2018~2019 APGs에 대한 목표진술서(goal statements)
2017. 11.	부처는 OMB로부터 받은 피드백을 검토
2017. 12. 22.	OMB의 승인을 받은 부처의 전략적 계획(Strategic Plan) 최종안 제출
2018. 1. 12.	OMB의 승인을 받은 아래의 서류를 제출 FY 2019 연간성과계획(APP)/ FY 2017연간성과보고(APR) FYs 2018~2019 APG 목표진술서(goal statements)
2018. 2.	부처는 아래 서류를 인쇄함 FYs 2018~2022 전략적 계획(Strategic Plan) FY 2019 연간성과계획(APP)/ FY 2017 연간성과보고(APR) FYs 2018~2019 APG 목표진술서(goal statements)
2018. 3~4.	부처는 FYs 2018~2022 전략적 계획의 전략적 목표에 대한 내부 검토 시작
2018. 5. 11.	부처는 OMB에 각 전략적 목표에 대한 조사결과 요약본을 기관의 ERM 위험요소 평가 결과에 대한 논의사항을 포함하여 함께 제출함
2018. 5~6.	OMB와 기관의 전략적 검토 회의를 통해 조사결과 요약본에 대해 OMB가 피드백을 줌
2018. 9.	부처는 FY 2020 APP의 초안과 전략적 목표의 진행 업데이트 초안을 제출함
2018. 11.	OMB는 패스백 동안 부처에 피드백을 제공함

출처: www.performace.gov(검색일자: 2017.10.30.)

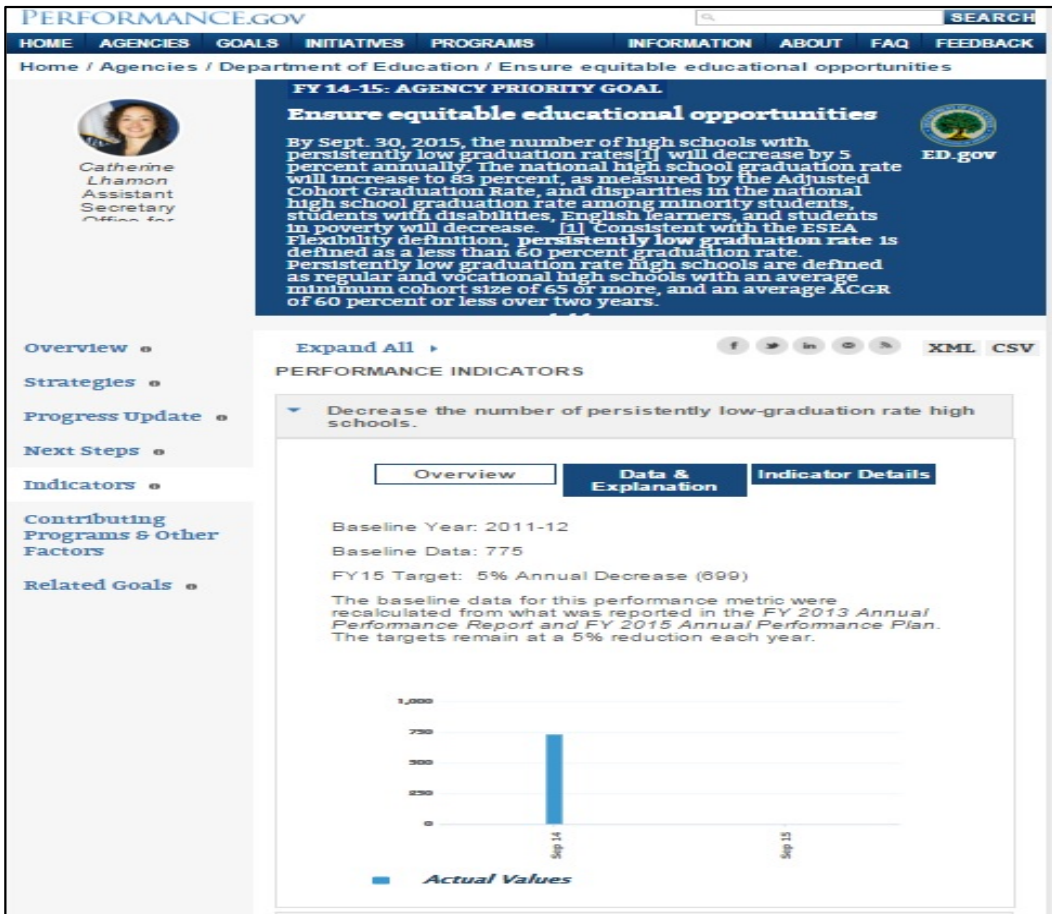
다. 특징

1) 연중 모니터링을 통한 성과관리 상시화

미국은 GPRAMA of 2010 개정 후 분기별 성과관리제도를 도입한 이래, 범정부 및 개별 부처의 CAP목표, APG에 대한 분기별 성과모니터링을 실시하고 있다. 분기별 성과모니터링은 주로 개별 부처의 주도하에 자율적으로 이루어지고 있으며, OMB는 부처 모니터링의 원활한 수행을 위한 지원 및 도전(challenge) 기능을 수행한다. 분기별 성과모니터링을 위해서는 각 부처의 성과개선담당관(PIO)과 외부전문가로 구성된 성과개선위원회(PIC)의 역할이 중요한데, 성과관리 네트워크의 허브 역할을 하는 위원회에서는 각 해당 부처에 대해 전문적인 조언과 다양한 기관 간 협력이 필요한 중점문제사안(High Priority Problem)에 대한 협의를 진행한다. 성과개선위원회를 통해 논의된 문제 사항에 대해서는 해당 부처가 개선안을 2주 안에 마련하여 위원회에 보고해야 한다. 이후 개최되는 위원회에서는 개선 결과에 대해 추적하는 과정이 이루어지며, 이러한 일련의 과정들은 성과포털을 통해 그 결과가 공개된다. 또 위원회에서는 부처 간 성과정보를 활용한 모범사례를 공유하고, 목표치 설정, 성과측정 방법 논의 등을 통해 실무적인 의사소통이 이루어진다(박노옥 외, 2015).

이와 같이 미국의 분기별 성과점검제도는 성과개선위원회와 부처의 자율적이고 적극적인 협조 체제를 바탕으로 비교적 성공적으로 이루어지고 있으며, 이와 같은 사업 추진 과정상의 실시간적인 문제점 발견과 개선으로 사업성과 개선에 이바지하고 있는 것으로 평가되고 있다. 미국의 분기별 성과점검 제도가 예산편성에의 연계보다는 사업 개선에 초점을 두고 있기 때문에, OMB와 사업 부처와의 협조가 원활하게 이루어지는 측면도 있다고 볼 수 있다. 제한된 재원 내에서의 예산편성이라는 목적으로 제도가 운영되는 경우, 중앙 예산당국과 사업 부처의 관계가 협력적이기는 용이하지 않을 수 있기 때문이다. 다만, 사업 개선에 주된 초점을 둔 모니터링제도의 운영을 통해 중앙 예산당국과 사업 부처의 협력적 관계를 보완적으로 구축할 수도 있다는 시사점을 준다(박노옥 외, 2015).

[그림 III-3] 성과포털 내의 분기별 성과점검 제도



출처: www.performance.gov(검색일자: 2017.10.30.)

2) 재정 성과관리 과정의 부처 재량 및 자율성 강조

미국은 사업평가, 전략적 리뷰, 모니터링 등 재정 사업에 대한 성과관리 전 과정에 걸쳐 부처 역할에 대한 자율성과 재량이 강조되는 구조다. 사업평가의 경우 PART 폐지 이후 중앙예산당국이 주도하는 연방정부 차원에서의 평가체제는 존재하지 않으며 각 개별 기관에서의 자율적이고 자발적인 사업평가가 필요에 따라 이루어지고 있다. 다만 감사원(GAO)의 평가 역할이 부각되어 매년 약 80여개의 주요 사업에 대해 감사원 주도의 사업 평가가 실시되고 있다(박노욱 외, 2015).

전략적 리뷰의 경우에도 OMB는 큰 틀에서의 리뷰 방법론을 개발하고 제안할 뿐이며, 구체적인 가이드라인 등의 제공도 이루어지지 않는다. 전략적 리뷰에 관한 OMB는 부처에 전적인 재량과 자율성을 부여한다. 정기적으로 시니어 레벨의 의사결정자들의 모임을 주도하여 우선순위 등에 대한 피드백을 교환하고 부처 문제를 논의하는 파트너로서 역할을 수행한다. 분기별 성과 점검의 경우에도 OMB는 제도 설계 후 부처의 자율적인 참여와 모니터링에 의지하며, 의사소통을 위한 성과개선위원회의 개최와 참여 등 소극적인 역할에 머물러 있다고 볼 수 있다(박노욱 외, 2015).

3) 성과포털 운영을 통한 투명성 제고와 통합적 성과관리

미국은 2009년 지출낭비 방지 및 성과관리 효율성 제고를 위해 연방의 모든 성과정보가 통합 관리되는 성과포털(performance.gov)을 개설하였다.

성과포털을 통해 관리되는 성과정보는 연방의 재정지원을 받은 프로그램 목록(Program Inventory)을 비롯한 범부처 및 부처별 중점성과목표에 대한 분기별 성과정보와 부처에서 자체적으로 수행하는 사업별 평가정보, 예산서, 성과계획서 및 성과보고서, 전략계획서 등 성과정보와 관련한 모든 내용이 망라된다. 또 Real Property¹⁶⁾, Human Resources¹⁷⁾, Sustainability¹⁸⁾, Permitting Dashboard¹⁹⁾, PaymentAccuracy.Gov²⁰⁾, USAspending.Gov²¹⁾ 등 OMB와 관련된 핵심 추진 과제에 대한 정보가 링크되어 제공되고 있다(박노욱 외, 2015).

16) 2013년 OMB는 “Freeze the Footprint” 가이드를 발표하여 CFO Act를 적용받는 연방기관들의 물리적 사용 공간(사무실 및 창고)을 FY 2012 기준으로 동결하는 정책을 발표함

17) 공공분야의 인적자원 관리를 위한 핵심과제(Key Initiatives)를 선정하고 이에 대한 성과를 관리함. 본 사이트는 Office of Personnel Management(OPM)으로부터 제공되는 정보를 토대로 관리됨

18) 지속가능성을 관리하기 위해 범부처 중점성과목표로서 기후변화를 선정하고 연방 차원에서의 성과를 관리함

19) 연방의 인프라 건설사업에 대한 관리를 위한 사이트. OMB, Council on Environmental Quality, Department of Transportation이 주축이 되어 관리 운영됨

20) Improper Payments Elimination and Recovery Act of 2010의 개정과 함께 모든 연방 기관들은 연방의 모든 프로그램에 대해 부적절한 지출 위험과 적정성에 대해 매년 평가하고 개선사항을 보고해야 함. 이 웹사이트에는 과거 및 현재의 부적절한 지출 비율과 총량, 부적절한 지출 발생 원인, 연방 기관들의 대응방안 등이 포함되어 있음

21) Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006에 의해 연방의 재정지원을 받는 모든 기관들에 대한 정보를 일반 국민에게 공개하기 위해 개설된 웹사이트

성과포털을 통한 성과정보의 통합적 관리 및 제공은 일반 국민을 비롯한 의회 및 부처 고위 의사결정자, 사업 담당자들의 정보 접근성과 투명성을 제고하는 효과가 있다. 일반 국민에게는 정부 성과에 대한 접근성을 높임으로써 투명성을 증진시키고 궁극적으로 정부 신뢰 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 의회 및 부처 고위 의사결정자들에게는 통합적인 성과정보를 제공함으로써 의사결정의 효율성과 효과성을 증진시키며, 사업담당자들에게는 통합적인 프로그램 성과관리 도구를 제공해줌으로써 성과관리 효율성과 효과성을 높일 수 있을 것으로 기대된다(박노욱 외, 2015).

2. 영국의 정부성과평가체계의 현황과 특징

가. 정치구조: 의원내각제

의회 민주주의(parliamentary democracy)를 최초로 확립한 것으로 평가되는 영국(United Kingdom)은 입헌군주제(constitutional monarchy)하 의원내각제로서 국왕은 국가수반이며, 총리(prime minister)가 정부수반이다. 대통령제를 채택하면서 삼권분립의 원칙에 따라 정부를 구성하고 있는 미국과 달리, 영국은 의원내각제를 채택하면서 의회와 행정부가 융합되고 사법부가 분리되어 있는 이권분립 원칙에 따라 정부를 구성하고 있다. 의회 주권(parliamentary sovereignty)은 영국 헌법의 원칙으로서 의회는 최고 권위로서 법률을 제정하고 폐지한다.²²⁾ 또한, 원칙적으로 사법부(courts)는 의회의 입법권을 초월할 수 없는데, 다만 의회는 스스로 의회주권을 제한하고 있다. 영국 의회는 상원(House of Lords)과 하원(House of Commons)의 양원으로 구성되어 있으며, 선출직인 하원이 실질적인 권한을 행사한다. 하원은 650개의 선거구를 대표하는 650명의 선출직 의원((Members of Parliament: MPs)으로 구성되며 행정부는 하원에서 다수당의 지지를 통해 구성되는데, 하원은 발의된 모든 법안에 대한 논쟁을 통해 법률을 제정하거나 폐지한다. 상원은 선출이 아닌 세습 등을 통해 임명되며, 발의된 법안을 개정할 수 있는 수준으로 권한이 제한되어 있다.

22) 영국 의회 홈페이지, <https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>(검색일자: 2017.11.9.)

내각책임제하에서 영국의 총리는 5년 주기²³⁾ 총선(General Election) 결과 영국 의회 하원 제1당의 당수이며, 총리가 행정부의 최고 권력이자 정책의 최종의사결정자로서 정부정책의 최종책임자다.²⁴⁾ 정부를 구성하는 내각(Cabinet)의 장관(ministers)과 차관(junior ministers)은 의회의원 중에서 총리에 의해 임명된다. 내각의 장차관은 의회 의원을 겸직할 수 있는데, 각 부처(departments)를 책임진다.

나. 정부성과평가체계 현황

1) 정부성과평가제도 변화

가) 산출성과분석: 보수당 정부(1979 ~ 1997년)

1980년대부터 보수당 정부는 성과보고 의무를 확산하고 성과지표를 수립하기 시작하였다. 1980년대 초반 일부 공공기관을 대상으로 성과 측정 및 관리를 목적으로 성과 관련 정보의 보고를 의무화하기 시작하였는데, 1980년대 후반에는 핵심성과지표(Key Performance Indicators: KPI) 보고가 의무화되었다. 1992년부터 각 지방정부의 성과지표가 보고되기 시작하였으며, 경찰 및 소방, 교육 분야의 공공서비스 분야까지 성과지표 보고가 확대되었는데, 1990년대 중반에 이르러서는 모든 공공기관이 성과보고를 하게 되었다. 성과 감사 및 성과 측정체계 수립을 담당했던 지방의 감사위원회(Audit Commission)과 감사원(National Audit Office)은 이 시기부터 성과관리 역량을 축적해 오고 있다. 뿐만 아니라 1994년 ‘산출성과분석(Output and Performance Analysis: OPAs)’이 각 부처에 도입되었다. OPAs는 개별 부처의 목표와 이의 달성을 위한 예산 및 집행결과의 제출을 명시하였는데, 이 제도는 1998년 ‘공공서비스협약(Public Service Agreements: PSAs)’로 대체되었다.

23) 2011년 제정된 「고정임기 의회법(Fixed-term Parliaments Act 2011, c. 14)」에 따라 2015년부터 5년 주기로 총선이 열림

24) 영국 의회 홈페이지, <http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/>(검색일자: 2017.11.9.)

나) 공공서비스협약: 노동당 정부(1997 ~ 2010년)

1997년 총선 결과 보수당의 18년 집권이 종료되고 집권당이 노동당으로 교체되었으며, 이 시기부터 영국의 성과관리제도가 정착되기 시작하였는데, 이 시기 영국의 성과관리제도는 ‘공공서비스협약(Performance Service Agreement)’ 제도로 대표된다. 공공서비스협약은 구체적인 산출(output) 및 결과(outcome)에의 집중을 목적으로 하는 성과관리제도로서 두 개의 계약서로 구성된다. 계약은 재무부(HM Treasury)와 개별부처 간, 그리고 정부와 국민 간 계약서를 통해 이루어지는데, 계약의 내용은 국회의 동의를 요하지 않으며 어떠한 공공서비스를 제공하고 전달할 것인지에 관한 것으로 개별부처의 사업목표를 진술한다. 개별부처는 공공서비스협약을 통해 향후 3년 동안 수행할 사업의 목적(aim), 목표(objectives), 성과목표(performance targets) 달성을 위한 방안을 공표한다.²⁵⁾ 또한 서비스 전달주체 역시 명확히 하고 있다.

공공서비스협약은 재무부의 지출검토(spending review: SR)을 거쳐 내용이 결정되며 총리 직속 성과관리조직인 PMDU(Prime Minister's Delivery Unit)은 공공서비스협약 준수를 위한 지원을 수행한다. 공공서비스협약의 작성 및 공표에 앞서, 재무부의 지출검토(spending review) 절차를 거친 후, 여기서 확정되는 예산안에 근거하여 공공서비스협약의 목적 및 목표가 결정된다. PMDU는 공공서비스 전달의 역량을 강화하기 위한 목적으로 2001년 설치되었다.

25) HM Treasury, 2000 *Spending Review: Public Service Agreements*, 2000.

<h2>2 DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT</h2>	<h2>2 DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT</h2>
<p>AIM</p> <p>To give everyone the chance, through education, training and work, to realise their full potential, and thus build an inclusive and fair society and a competitive economy.</p> <p>OBJECTIVES AND PERFORMANCE TARGETS</p> <p>Objective 1: ensuring that all young people reach 16 with the skills, attitudes and personal qualities to be able to find a secure foundation for lifelong learning, work and citizenship in a rapidly changing world.</p> <p>1. Increase the percentage of 11 year olds at or above the expected standard of literacy and numeracy for their age by 2004:</p> <ul style="list-style-type: none"> increase the percentage of children who achieve level 4 in each of the Key Stage 2 English and maths tests beyond the targets for 2002 of 80% in English and 75% in maths. This target will be announced in due course and reduce to zero the number of Local Education Authorities (LEA) where fewer than a set percentage of pupils achieve these standards, thus narrowing the attainment gap. This target will also be announced in due course. <p>2. Increase the percentage of 14 year olds at or above the standard of literacy, numeracy, science and Information & Communications Technology (ICT) for their age. Subject to consultation:</p> <ul style="list-style-type: none"> by 2007, 85% to achieve level 5 or above in each of the Key Stage 3 tests in English, maths, and ICT; and 80% in science; as milestones towards that target, 80% to achieve level 5 in maths, 75% in English and ICT; and 70% in science by 2004; and for 2004, a minimum performance target will be set which will result in higher standards for the bottom 20% of pupils and narrow the attainment gap. <p>3. Increase the percentage of pupils obtaining 5 or more GCSEs at grades A* to C (or equivalent):</p> <ul style="list-style-type: none"> increase the proportion achieving the standard by four percentage points between 2002 and 2004; and at least 38% to achieve this standard in every LEA by 2004. <p>4. Increase the percentage of pupils obtaining 5 or more GCSEs at grades A* to G (or equivalent), including English and maths; by 2004, 92% of 16 year olds should reach this standard.</p> <p>5. On pupil inclusion:</p> <ul style="list-style-type: none"> ensure school transcripts by 4 further 10% from the level achieved by 2002; and ensure that all pupils who are permanently excluded obtain an appropriate full-time education. <p>Objective 11: developing in everyone a commitment to lifelong learning, so as to enhance their lives, improve their employability in a changing labour market and create the skills that our economy and employers need.</p>	<p>6. by 2004, increase by 3 percentage points the numbers of 19 year olds achieving a qualification equivalent to National Vocational Qualification level 2 compared to 2002.</p> <p>7. In Higher Education, while maintaining standards:</p> <ul style="list-style-type: none"> increase participation towards 50% of those aged 18-30 by the end of the decade; make significant year on year progress towards fair access, as measured by the Funding Council benchmarks; and lower down on rates of non-completion. <p>8. Reduce the number of adults who face literacy or numeracy problems by 750,000 by 2004.</p> <p>Objective 111: helping people without a job into work. Targets contribute to this within to Work PSA</p> <p>9. Increase employment over the economic cycle.</p> <p>10. A continued reduction in the number of unemployed people over the age of 16 over the 3 years to 2004, taking account of the economic cycle.</p> <p>11. Reduce the number of children in households with no one in work over the 3 years to 2004.</p> <p>12. Over the 3 years to 2004 increase the employment rates of disadvantaged areas and groups, taking account of the economic cycle - people with disabilities, lone parents, ethnic minorities and the over 50s, the 30 local authority districts with the poorest initial labour market position - and reduce the difference between their employment rates and the overall rate.</p> <p>Value for money</p> <p>13. Complete benchmarking work for schools by December 2002 so that schools will then be able meaningfully to compare costs with one another and thus improve value for money year on year.</p> <p>WHO IS RESPONSIBLE FOR DELIVERY?</p> <p>The Secretary of State for Education and Employment is responsible for the delivery of this PSA.</p> <p>The Welfare to Work, targets numbers 9, 12 (see also separate PSA, Chapter 21) are the joint responsibility of the Secretary of State for Education and Employment, the Secretary of State for Social Security, and the Chancellor of the Exchequer.</p> <p>The Secretary of State for Education and Employment is also responsible at Cabinet level for the work of the Sure Start unit. The Minister for Public Health has day to day responsibility for the unit. PSA targets for the Sure Start unit can be found in a separate Sure Start PSA, Chapter 20.</p>
5	6

출처: HM Treasury, 2000 Spending Review: Public Service Agreements, 2000, pp. 5-6.

다) 부처사업계획과 단일부처계획: 보수 연립정부(2010 ~ 현재)

2010년 출범한 보수당과 자유민주당 연립정부는 이전 정부의 공공서비스협약과 PMDU을 폐지하였다. 공공서비스협약은 부처사업계획(Departmental Business Plans)으로 대체되었으며, PMDU의 역할은 2012년 설치된 Implementation Unit(IU)로 계승되었다. 부처사업계획은 공공서비스협약과 비교할 때, 투입(input) 및 영향(impact)에 대한 지표를 적시하고 있으나, 성과목표(targets)는 적시하지 않았다. 결과적으로 볼 때, 부처사업계획은 성과관리와 직접적인 연계를 보이지 못했다.²⁶⁾

[그림 III-5] 영국 교육부의 부처사업계획상의 영향지표

DEPARTMENT FOR EDUCATION			
Impact indicators (p.1 of 3)			
The department will adopt the following impact indicators:			
Impact indicator	When will publication start?	How often will it be published?	How will this be broken down?
<p>Attainment of 'the basics' at ages 11, 16 and 19: The basics are defined as percentage achieving: at age 11, L4 in English and Maths; at 16, A*-C in GCSE English and Maths*; and at 19 two definitions - % of 19 year olds achieving a L3 qualification; plus attainment of L2 English and Maths for those who hadn't achieved it at 16.</p> <p>* This is currently defined as English and Maths A*-C GCSE. The intention is that this will include science in the future.</p>	<p>KS2 - December following the academic year Basics KS4 - January following the academic year L3 qualification & L2 English and Maths - at age 19 - March following the academic year</p>	<p>Annual</p>	<p>KS2 andKS4 - National, LA, School</p> <p>L3 - National, region, LA L2 English and Maths - National</p>
<p>Attainment beyond the basics at ages 16 and 19: For age 16, the indicator is the percentage achieving English Baccalaureate. For age 19 we will define the indicator for academic and vocational qualifications as we develop our response to the Wolf Review.</p>	<p>English Bacc - January following the academic year</p>	<p>Annual</p>	<p>Eng Bacc - National, LA, School</p>
<p>Attainment gap at ages 11, 16 and 19: The gaps we have proposed measuring are between children receiving free school meals (FSM) and the rest at all stages, and looked after children (LAC) and the rest at 11 and 16.</p>	<p>KS2 & KS4 Attainment (FSM & LAC) - December following the academic year Age 19 (FSM) - March following the academic year</p>	<p>Annual</p>	<p>KS2 & KS4 Attainment (FSM) - Region, LA, subject to ensuring data confidentiality KS2 & KS4 (LAC)- National Level 3 (Age 19) National</p>

출처: Department for Education, *Business Plan 2011-2015*, 2011, p. 23.

26) 박노옥 외, 『주요 OECD 국가의 재정성과관리제도 비교 분석과 정책적 시사점』, 한국조세재정연구원, 2015.

다만, 부처사업계획은 중기재정계획의 성격을 가진 지출검토에서 결정된 정책의 우선순위를 직접적으로 반영하고 있으며, 총리 직속 IU는 개별부처 수준까지 확장되었다.

[그림 III-6] 영국 교육부의 부처사업계획상의 우선순위

DEPARTMENT FOR EDUCATION

B) Coalition Priorities

Structural Reform Priorities

1. **Increase the number of high quality schools and introduce fair funding**
 - Learning from the international evidence, provide parents with more choice between high quality schools, give all schools more freedom, and reform funding arrangements to be fairer, more transparent and to deliver value for money
2. **Reform the school curriculum and qualifications**
 - Ensure that all children gain the knowledge they need to prepare them for adult life, through a reformed National Curriculum and more robust academic and vocational qualifications up to the age of 19
3. **Reduce bureaucracy and improve accountability**
 - Trust those who work in our schools and other services, replacing the current system of Whitehall bureaucracy with autonomy for professionals and more focused accountability
4. **Train and develop the professionals who work with children**
 - Recognising that the quality of the workforce is fundamental to all other reforms, we will reform teacher training, professional standards, and pay and conditions, and also improve social worker training, capacity and retention
5. **Introduce new support for the Early Years**
 - Introduce new support for the Early Years by retaining a universal offer, while also ensuring that services and opportunities reach those in greatest need
6. **Improve support for children, young people and families, focusing on the most disadvantaged**
 - Help children to fulfil their full potential, by supporting families and focusing support on improving the lives of the most vulnerable children

출처: Department for Education, *Business Plan 2011-2015*, 2011, p. 2.

최근 들어 지출검토, 예산배분과 부처별 성과의 연계를 강화를 위하여 단일 부처계획(single departmental plans: SDPs)이 2015년 도입되었다(박노욱 외, 2015; Madden, 2017²⁷⁾). 단일부처계획은 다음의 4가지를 주요 목적으로 설정하고 있다. 첫째, 개별부처는 효율성·생산성 향상을 목적으로 정부의 우선순위를 반영하고, 반드시 수행되어야 할 핵심사업(core business)을 명시해야 한다. 둘째, 우선순위와 필수 수행 사업은 예산과 밀접한 관련이 있으므로 지출검토 최종보고서에 포함되어야 한다. 셋째, 정확한 지표(metrics) 설정을 통해

27) Madden, S, "Impact of data driven performance management: a UK perspective," The 6th KIPF Forum on Performance Budgeting, 2017 발표자료.

예산결정에 있어 정확한 정보를 제공하고 잠재적 위험(risk)을 드러낼 수 있어야 한다. 넷째, 중앙정부는 관리정보(management information)의 체계화와 합리화를 통해 개별부처들의 업무 부담을 경감시켜야 한다. IU는 단일부처계획이 개별부처별로 설정됨에 따른 분절성을 극복하고 성과와 예산이 명확히 연계될 수 있도록 지원 기능을 수행하고 있다. 특히, 단일부처계획은 하위 수준으로 갈수록 계획이 상세하게 설정되며, 각 목적(objectives)별로 담당 공직자가 공개되어 있다는 점에서 특징적이다.

[그림 III-7] 영국 노동연금부의 단일부처계획

Department for Work & Pensions

Corporate report
DWP single departmental plan: 2015 to 2020
Updated 20 April 2017

Contents
Vision
Objectives

1. Run an effective welfare system that enables people to achieve financial independence by providing assistance and guidance into employment.
2. Increase saving for, and security in, later life
3. Create a fair and affordable welfare system which improves the life chances of children and of adults
4. Deliver outstanding services to our customers and claimants
5. Delivering efficiently: transforming the way we deliver our services to reduce costs and increase efficiency

£6bn
Total Departmental Expenditure Limit (DEL) in financial year 2015 to 2016

This includes £5.8 billion Resource DEL and £0.2 billion Capital DEL. In addition, DWP Annually Managed Expenditure (AME) in financial year 2015 to 2016 is £170.5 billion, as forecast by the Office for Budget Responsibility.

Source: [Spending Review and Autumn Statement 2015](#)

Source: [Office for Budget Responsibility Economic and Fiscal Outlook 2015](#)

Vision

Everything we do in the Department for Work and Pensions is about providing security, extending opportunity, and giving people the support they need to transform their lives.

We are helping the most vulnerable people in our society by addressing the root causes of disadvantage and supporting them to turn their lives around.

We are ensuring that everyone who is able to work is given all the support they need to do so, while those who cannot are – quite rightly – protected.

Through Universal Credit we are delivering a benefit system that provides the right incentives, ensures work always pays, and which supports people both to get a job and then to progress in employment.

We are giving people greater security, choice and dignity in retirement with a safe and sustainable State Pension, and the independence of a well earned private pension.

[Our ministers and management](#)

Objectives

1. [Run an effective welfare system that enables people to achieve financial independence by providing assistance and guidance into employment](#)
2. [Increase saving for, and security in, later life](#)
3. [Create a fair and affordable welfare system which improves the life chances of children and of adults](#)
4. [Deliver outstanding services to our customers and claimants](#)
5. [Delivering efficiently: transforming the way we deliver our services to reduce costs and increase efficiency](#)

[Our Permanent Secretary's objectives](#)

Progress against this plan will be measured in the Annual Report and Accounts.

출처: 영국 정부 홈페이지.

<https://www.gov.uk/government/publications/dwp-single-departmental-plan-2015-to-2020/dwp-single-departmental-plan-2015-to-2020#contents>(검색일자: 2017.11.13).

2) 총리 직속 성과관리조직

PMDU와 IU는 총리 직속의 성과관리조직으로서 우선순위가 높은 사업을 관리하고 해당 사업의 공공서비스 전달 과정의 효율화를 위해 노력해 왔다. PMDU 역시 지출검토와 마찬가지로 1997년 노동당 집권 이후 도입되었는데, 노동당 정부 시기 설정된 우선순위의 달성을 위한 공공서비스 전달 과정의 효율화를 목적으로 하였다. 특히, 보건, 교육, 범죄 감소를 위한 공공서비스 전달 과정 효율성 개선을 위한 구체적인 대책을 마련하였다.²⁸⁾ 2010년 보수연립정부 수립 이후 PMDU는 공공서비스협약과 함께 폐지되었으나, 2012년 IU가 신설되었으며, IU 역시 총리 직속 성과관리조직으로서 적극적인 역할을 수

[그림 III-8] 영국 IU의 deep dive 절차 및 일정표

An implementation deep dive

Week 1. A deep dive begins with one or two simple questions, usually focused on an implementation concern, e.g. does the experience to date of local areas suggest that a given programme is going to meet its stated ambitions? What are the barriers and how can they be overcome?

Week 2. Ensure that all stakeholders are clear about the purpose of the deep dive — it is really important that everyone agrees on the issue and is bought into jointly solving any problems.

Week 3-4. Conduct a full programme of fieldwork with stakeholders, interviewing people at every stage and every level of implementation, ensuring a broad, representative sample. This might entail national-level interviews as well as day-long visits. Bring this together with a substantial programme of quantitative desk analysis, using a variety of public and other data sources.

Week 5-6. After testing emerging findings with stakeholders — and conducting additional interviews and analysis — produce a short, focused report, clearly setting out issues and presenting actionable recommendations.

Week 7. Discuss with ministers and those leading implementation to turn the recommendations into action.

After. The agreed action is always followed up, to retain ongoing sight of implementation. Support is available when it is needed.

출처: 영국정부 홈페이지.

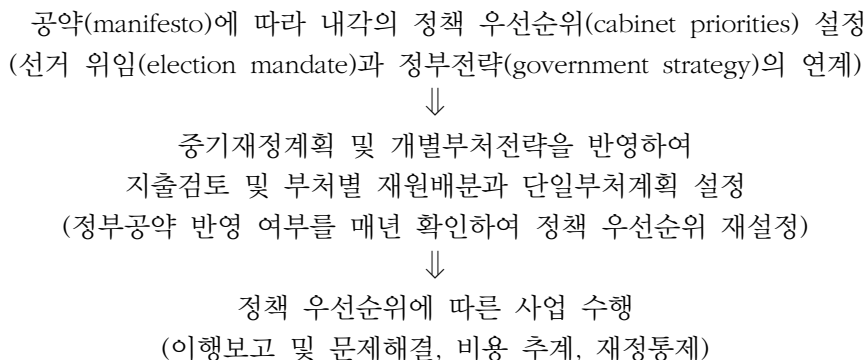
<https://quarterly.blog.gov.uk/2014/04/16/making-things-happen-at-the-implementation-unit/>(검색일자: 2017.11.13.)

28) 영국정부 홈페이지, <https://quarterly.blog.gov.uk/2014/04/16/making-things-happen-at-the-implementation-unit/> (검색일자: 2017.11.13.).

행하고 있다. 거시적인 우선순위가 반영된 지출검토와 개별부처의 단일부처계획 간 조정 문제를 해결하는 데 역점을 두면서 각 부처의 공통적인 목표를 확인하여 이것이 부처별 계획에 교차되도록 하고 있다. 또한, 정부사업상의 문제점이 발견된 경우 이에 대한 즉각적으로 대응하고 있다. 한편 IU는 6~8주의 시간을 두고 일선(front line; bottom)으로부터 정책이행과 관련한 문제점들을 파악하고 해결방안을 모색하는 ‘deep dive’ 보고서를 작성한다는 점에서 PMDU와 비교할 때 진일보되었다.

1) 중기재정계획으로서 지출검토

지출검토는 예산편성의 기준이 되는 중기재정계획으로서 1997년 집권한 노동당 정부에 의해서 도입되었다.²⁹⁾ 지출검토는 기존 사업의 성과에 대한 검토가 아니고, 예산편성 과정에서 신규 사업을 검토한다는 점에서 엄밀한 의미에서는 성과평가제도로 판단할 수 없으나, 성과관리와의 연계가 전제되어 있다는 점에서 그 의의가 있다. 영국에서의 성과계획은 지출검토 과정을 거쳐 확정되고, 검토 내용을 반영하여 작성되고 있다. 공공서비스협약은 재무부의 지출검토 절차를 거쳐 작성되고 공표되었었는데, 부처사업계획과 단일부처계획 역시 지출검토에서 결정된 정책의 우선순위를 직접적으로 명시하고 있다. 2015년에 공표된 지출분석은 단일부처계획을 명시적으로 포함하고 있으며, 단일부처계획이 도입된 데 따른 지출 프레임워크는 다음의 과정으로 이루어진다(박노욱 외, 2015).



29) 홍승현·권나현, 『영국의 재정제도』, 한국조세연구원, 2010.

2.55 In addition, from 2017, local areas including London, Greater Manchester, Sheffield City Region, the North East, Tees Valley, Liverpool City Region and the West Midlands will work with DWP to co-design employment support for harder-to-help claimants.

Department for Education

Table 2.11: Department for Education

	£ billion				
	Baseline	Plans			
	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2020-21 ¹
Resource DEL ²	53.6	54.4	55.5	56.4	57.1
Capital DEL	4.6	5.2	4.6	4.4	4.4
Total DEL	58.2	59.6	60.1	60.8	61.6

¹ In this table, Resource DEL excludes depreciation.
² 2020-21 Resource DEL departmental budgets have only been set for some departments. For the rest, these budgets will be set in full at the next Spending Review.

2.56 The Department for Education (DfE) settlement includes:

- doubling free childcare from 15 hours to 30 hours a week for working families of 3 and 4 year-olds, worth up to £5,000 per child per year from September 2017, and investing over £1 billion more a year by 2019-20 on free childcare places for 2, 3 and 4 year-olds
- protecting the schools budget in real terms, enabling a per pupil protection for the Dedicated Schools Grant and the pupil premium
- making around £600 million savings from the Education Services Grant (ESG) and supporting schools to realise efficiencies
- £2.3 billion capital investment over the Parliament to open 500 free schools, provide over 600,000 additional school places, rebuild and refurbish over 500 schools and address essential maintenance needs

Security

2.57 Investing in education and skills will help deliver economic security. In addition to providing 600,000 additional school places, funding for universal infant free school meals will be maintained, supporting healthy eating and saving families around £400 for every infant each year.

Long-term investment

2.58 The government will invest over £1 billion more a year by 2019-20 in free childcare places for 2, 3 and 4 year-olds. To enable the doubling of free childcare for 3 and 4 year-olds with working parents, the government will invest at least £50 million of capital funding to create additional places in nurseries and over £300 million a year to increase the average hourly rate paid to childcare providers. From 2019-20 the government will spend a record £6 billion a year supporting parents with their childcare costs – this includes Tax-Free Childcare and Universal Credit.

2.59 The government will support 800 more National Leaders of Education to continue driving up performance in schools, while increasing funding for teacher training and recruitment to deliver the English Baccalaureate and more specialist STEM teaching.

2.60 The current national base rate per student for 16-19 year-olds in England will be protected in cash terms over the Parliament and the government will deliver 3 million high

quality apprenticeship starts by 2020. Some targeted savings will be made from 16-19 funding, including from declining demographics and funding outside the national base rate per student.

Efficiency and reform

2.61 To focus support where it is most needed and improve work incentives, the government will apply an upper income limit per parent of £100,000, and a minimum weekly income level per parent equivalent to 16 hours (worked at the National Living Wage) to the additional 15 hours the children are offered. 2.3 and 4 year-olds in working parents from September 2017, and make the same changes in Tax-Free Childcare. This will save £215 million by 2020.

2.62 The government will protect the department's central children's services budget at over £300 million per year to help drive up social care workforce standards to improve support for vulnerable children.

2.63 The government will introduce the first ever national funding formula for schools, high needs and early years. This will end the unfair system where a child from a disadvantaged background in one school attracts far less than a child in an identical circumstances in another school, simply because of where they live. There will be a transitional phase to help smooth the introduction of the new formula. The government will launch a detailed consultation in 2016 and will implement the new formula from 2017-18.

2.64 Savings of around £600 million will be made on the ESG, including phasing out the additional funding schools receive through the ESG. The government will reduce the local authority role in running schools and remove a number of statutory duties. The government will consult on policy and funding proposals in 2016.

2.65 The government will help schools to make savings on procurement, including by exploiting economies of scale. In 2016 the government will publish a set of specific actions to support school leaders target over £1 billion a year in procurement savings by the end of the parliament through benchmarking, guidance and improved framework contracts.

2.66 As part of the government's one-off restructuring of post-16 education and training, Sixth Form Colleges in England will be given the opportunity to become academies, allowing them to recover their non-business VAT costs. They will have the option of joining a Multi-Academy Trust if they choose too, which will help drive up standards and improve efficiency of 16-19 education by enabling further collaboration between schools and Sixth Form Colleges.

2.67 The department will deliver 20% core administrative savings through greater efficiency.

Department for Business, Innovation and Skills

Table 2.12: Department for Business, Innovation and Skills

	£ billion				
	Baseline	Plans			
	2015-16	2016-17	2018-19	2019-20	2020-21 ¹
Resource DEL ²	12.9	13.4	12.3	11.7	11.5
Capital DEL	3.8	3.1	2.2	1.7	1.6
Total DEL	16.6	16.5	14.5	13.2	*

¹ In this table, Resource DEL excludes depreciation.
² 2020-21 Resource DEL departmental budgets have only been set for some departments. For the rest, these budgets will be set in full at the next Spending Review.

다. 특징

1) 총리 직속 성과관리조직의 위상 및 역할

영국은 1997년 집권한 노동당 정부 시기 이후 총리 직속으로 PMDU를 설치하였으며, 현재 발전된 형태로서 IU가 설치되어 적극적인 역할을 수행하고 있다. 의원내각제에서 총리는 의회 하원 제1당의 당수이자 정부수반으로서 그 권한과 영향력이 강하다. 다만, 다당제의 특성이 강하게 나타나는 경우, 총리의 실질적인 권력은 약화되어 리더십의 문제를 노정시킬 수 있다. 총리 직속의 성과관리조직으로서 PMDU 혹은 IU는 범정부 차원에서 정책의 우선순위 구현 및 조정을 상대적으로 유연하고 용이하게 수행할 수 있으며, 지출검토와 개별부처의 성과계획을 연계하는 데 적절한 지위를 확보하고 있다. PMDU는 설정된 정책의 우선순위를 현실화하고 효율적인 공공서비스 전달 체계를 구축하기 위한 구체적인 방안을 마련하기 위해 노력하였으며, 나아가 2012년 설치된 IU는 deep dive를 통해 PMDU보다 더욱 광범위하고 적극적인 기능을 수행하고 있다.

2) 지출검토와 연계된 다년도 성과관리제도

영국의 지출검토는 다년도 예산편성 관행과 조응하며 공약 사항에 따른 정책 우선순위를 설정하고 있으며, 이를 근거로 중기재정계획의 내용을 구성하고 있다. 영국이 채택하고 있는 의원내각제의 특성상 내각의 구성원이 총리에 의해 임명되는 의회의원이라는 점에서 입법부와 행정부 간 정책 조정이 상대적으로 수월하다. 이는 정책의 일관성 및 책무성(accountability)의 확보에 긍정적인 영향을 미친다. 성과관리 역시 다년도 지출검토와 명확히 연계되어 있어, 정부사업의 효율성과 효과성을 강화하기 위한 방안을 실효성 있게 설정하고 추진할 수 있는 여력이 마련되어 있다. 노동당 정부의 공공서비스협약, 보수연립정부의 단일부처계획은 재무부가 주도하는 지출검토를 전제로 정책의 우선순위를 반영하고 있으며, 총리 직속 성과관리조직의 지원을 바탕으로 지

출검토의 거시성과 개별부처사업의 미시적 특성이 조정된다. 다만, 2010년 출범한 보수연립정부 초기의 부처사업계획의 경우, 성과관리와 연계되지 못한 한계가 있었으나(박노욱 외, 2015), 최근 들어 단일부처계획의 도입으로 지출 분석과의 연계성이 크게 강화되었다.

3. 프랑스의 정부성과평가체계의 현황과 특징

가. 정치구조³⁰⁾: 이원집정부제

프랑스의 정부형태는 준대통령제³¹⁾로 의회는 양원제로 구성되어 있다. 대통령은 국민투표를 통해 법률을 제·개정할 수 있으며 권력구조상 대통령은 의회보다 우위에 있어 의회를 해산할 수 있다. 외교·국방 등의 권한은 대통령이 가지고 있으며 총리를 임명하게 된다. 총리는 내각의 책임자로서 모든 정책에 대한 책임을 가지고 있다. 의회의 경우에는 대통령에 대한 불신임권이 없으며 하원 우위의 양원제로 운영되고 정부에 대한 통제권을 보유하고 있는 구조다. 의회에서는 법률안을 발의하고 의결권, 전쟁선포 승인권, 대정부 통제권 등의 권한을 가지고 있다. 프랑스의 의회는 상원 348석으로 간석제이며 임기는 6년이고, 하원은 577석으로 직선제이며 임기는 5년이다. 하원은 상원보다 예산확정과 관련된 우선권이 있지만 법률안의 경우에는 양원에서 모두 가결되어야 한다. 입법과정에서 일어나는 모든 결정권은 본회의에 있고 위원회에서는 본회의에 제언하는 정도의 권한이 부여되어 있다.

프랑스의 인구는 6,632만명(2015년 기준)이며, 경제규모는 2014년 기준 GDP가 2조 8,291억달러로 1인당 42,733달러 수준이다. 글로벌 금융위기로 2000년대 이후 경제성장률이 둔화되어 재정상황은 악화되고 있다.³²⁾ 프랑스 정부는

30) KOTRA 프랑스 무역관 홈페이지의 내용을 중심으로 요약 정리하였다(<http://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/userNationBasicView.do?nationIdx=167> 검색일자: 2017.10.30.)

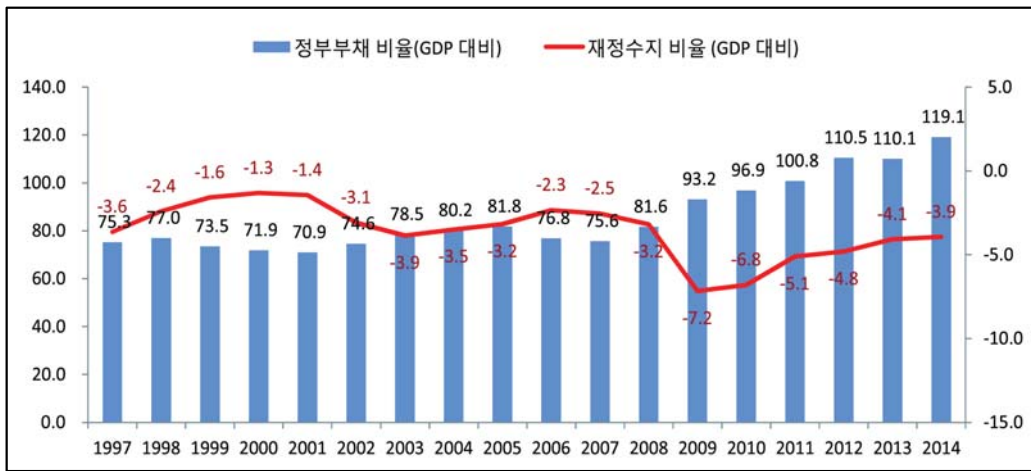
31) 준대통령제는 다수 정당의 난립으로 인한 정치적 한계점을 보완하기 위해 대통령의 권한은 강화되며 의회 주익적 전통을 유지하는 제도

32) 1996~2000년 동안의 실질 GDP성장률은 평균 2.9% 정도였으나 2001~2005년은 평균 1.6%로 다소 둔화되고 있는 추세를 보이고 있다.

2009년에 383억유로, 2010년에는 96억유로 총 479억유로 규모의 경기부양책을 펼쳤다. 프랑스는 엄격한 재정 관리를 바탕으로 2016년 공공계정은 회복되고 있으며 보안과 고용 부문에 대한 재원을 우선적으로 확보해나가고 있다. 2016년의 경우 재정적자 규모는 총 689억 8천만유로로 2016년 본예산(723억유로), 수정예산안(699억유로)의 전망치를 하회하고 있어 글로벌 금융위기 이후 최저 수준을 보이고 있다(국회예산정책처, 2016, pp. 128-130).³³⁾

[그림 III-10] 프랑스의 재정수지와 국가채무 추이

(단위: %)



출처: 국회예산정책처(2016), p. 128에서 재인용(원출처: OECD, statistics).

프랑스 정부는 공공지출의 통제 및 민간의 조세부담률을 줄이기 위해 2017~2020 안정화 프로그램(Programme de stabilite)을 발표했다. 프랑스의 2016년 경제성장률은 1.2% 정도며 2017년과 2018년에는 1.5%의 성장률이 예상되고 2020년에는 1.7%로 더욱 성장할 것으로 내다보고 있다. 또한 2015년 유가와 유로가치 하락의 영향은 2018년에 개선될 것으로 예측하고 있다. 프랑스는 재정적자 감소 목표를 달성하기 위해 안정화 프로그램을 조치하였으며 재정적자는 점차 줄어드는 추세다(한국조세재정연구원, 2017, pp. 124-125).³⁴⁾

33) 프랑스 통계청의 2016년도 결과에 따르면 2016년 재정적자의 규모는 GDP 대비 3.4%(759억유로) 정도 수준을 보이고 있다.

34) 2016년의 재정적자는 GDP 대비 3.4%였으며 2017년에는 GDP 대비 2.8% 수준의 재정적자가 예상된다.

〈표 III-2〉 프랑스의 경제·재정 전망

	2016	2017	2018	2019	2020
(단위: 연간성장률 %)					
GDP	1.2	1.5	1.5	1.6	1.7
가계지출	1.8	1.2	1.5	1.6	1.7
일반정부지출	1.4	0.8	0.2	-0.5	-0.2
총고정 자본형성	2.8	2.7	2.7	3.5	3.2
수입	3.6	3.6	3.6	4.2	4.2
수출	1.2	3.4	3.7	4.4	4.4
(단위: GDP 대비 %)					
재정수지	-3.4	-2.8	-2.3	-1.6	-1.3
구조적 재정수지	-1.5	-1.0	-0.5	0.0	0.0
부채	96.0	96.0	95.9	94.7	93.1

자료: 한국조세재정연구원(2017), p. 126에서 재인용(원출처: Programme de stabilité(2017))

나. 정부성과평가체계 현황

1) 정부성과평가 관련 법체계

프랑스는 국가재정의 효율적 운영을 위해 성과주의 예산제도를 두고 있으며, 프랑스의 성과관리제도는 ‘국가재정조직법(LOLF, loi organique relative aux lois de finances, No 2001-692, 2001.8.1.)’으로 대표된다(한국조세재정연구원, 2011, p. 139). 프랑스 사회보장기관의 재정은 2006년 국가의 일반예산을 넘어섰고, 프랑스 의회는 이 문제에 대한 해결책을 고민하기 시작하였다. 그 결과 국가재정조직법(LOLF)이 2001년 제정되고, 2006년에는 완전히 시행되었다. LOLF로 국가의 재정관리에 성과주의를 도입하였고, 재정영역에서 의회의 권한을 제고하는 재정개혁이 시작되었다(이순우·김지영, 2009, p. 11). 2006년부터 본격적으로 시행된 LOLF는 의회의 공공재정에 대한 권한증대와 공공지출과 수입에 대한 시민의 알권리 충족을 위해 사업별 성과계획서를 예산안 제출 시 부속서로 의회에 제출하도록 하고 있다(한국조세재정연구원, 2011, pp. 139-140).

성과관리예산은 달성할 성과정보를 바탕으로 예산을 배정하는 것이며, 이에 따라 전략, 목표, 지표, 성과목표들이 결정된다. 성과관리예산 구축의 핵심은 예산체계가 투입 중심의 관리에서 성과(결과) 중심으로 전환하는 것이다. 예산은 임무, 사업(프로그램), 세부사업(활동) 세 가지 차원에서 지출 목적을 위주로 편성한다(한국조세재정연구원, 2011, p. 141).

국가재정조직법(LOLF)은 제1조에 매 회계연도 예산법은, 설정된 경제의 균형목표와 이 법으로 규정하는 세부사업의 목표 및 성과를 고려한다고 하여 예산과 성과의 연계를 규정하고 있다(국회예산정책처, 2005, p. 31). 또한, 제7조에서 세출예산은 하나 이상의 부처의 실국 관련 임무(mission)로 구성되며, 임무는 공공정책을 관장하는 주요사업(programme)으로 구성되고, 주요사업은 다시 소관부처의 하나 이상의 세부사업(actions)을 집행하기 위한 세출예산으로 구분된다. 이들 세부사업은 공공의 목적, 기대효과 및 평가가 가능하도록 목표와 연계되어야 한다고 규정한다(국회예산정책처, 2005, p. 34). 이를 바탕으로 국가예산과 개별 프로그램 간의 관계가 구체화된다.

특히, 동법 제51조 제5항³⁵⁾에서 현연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출

35) 제51조 당해연도 예산법안에는 다음 사항을 첨부한다.

1. 국가 이외의 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수이자 또는 수익자군별 해설부록
2. 관련연도의 예산의 변동이 세입·세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
3. 세입·세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역
4. 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속서류
5. 현연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출 추계액. 이 부록에는 각 주요사업(programme)별로 매년도 성과계획안을 첨부한다.
 - a) 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 동안의 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시
 - b) 재정지출의 평가
 - c) 전년도의 지출실적, 현연도 예산법에 의하여 승인된 예산 및 과거연도의 이월예산이 있는 경우, 이를 증액한 예산 대비 향후 세출변동사유 및 향후 증감전망 명시
 - d) 예산배정액과 자금배정액의 지출기일 기재장부
 - e) 국가가 보수를 지급하는 직종의 공무원단, 직업별 직군 및 계약유형별로 제시되는 예상 배정액과 현 상황 대비 변동의 정당한 사유
6. 각 부속예산과 각 특별회계의 경우에, 결손금 또는 주요사업(programme)별 또는 예비금별로 제안된 세입과 세출에 대한 진전 상황을 설명하는 해설부록. 이 부록에는 예상세입액과 경우에 따라서 발생하는 결손금을 입증하여 제5호에 명시된 요건으로 이들 사업 각각에 대한 매년 성과계획안을 첨부한다.
7. 의회에의 보고와 의회의 통제를 위하여 법률과 규칙에 명시한 기타 부속자료

추계액 등을 각 주요사업(programme)별로 매년도 성과계획안을 첨부하도록 하고 있다. 보다 구체적으로는 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 동안의 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시, 재정지출의 평가, 전년도의 지출실적, 현연도 예산법에 의하여 승인된 예산 및 과거연도의 이월예산이 있는 경우, 이를 증액한 예산 대비 향후 세출변동사유 및 향후 증감전망 명시, 예산배정액과 자금배정액의 지출기일 기재장부, 국가가 보수를 지급하는 직종의 공무원단, 직업별 직군 및 계약유형별로 제시되는 예산배정액과 현 상황 대비 변동의 정당한 사유 등이 포함된다(국회예산정책처, 2005, p. 52).

2) 주요성과평가제도

프랑스의 정부성과평가는 크게 네 가지로 볼 수 있다. ① 행정부의 범정부적 정책평가, ② 정부와 의회가 같이 공동으로 수행하는 평가, ③ 재정법(LOLF)에 의거하여 재정경제부가 주관하는 평가, ④ 감사원이 수행하는 평가 등으로 구분된다(이광희, 2017a, p. 23).

〈표 III-3〉 프랑스 정부업무성과관리제도의 변화

도입시기 및 제도		주요내용
1958년 법률명령	예산연계 사전심의 제도	정부 예산심의 시 사전평가 진행 예산선택합리화국(RCB) 설치
로카르 정부	공공정책평가에 관한 시행령 마련(1990)	주요 공공정책에 대해 평가 시행 정책평가 협의를 위해 장관으로 구성된 범부처평가협의회(OIE) 설치 평가의 전문화를 위해 자문기관인 평가과학위원회(CSE) 설치
조스팽 정부	공공정책평가에 관한 시행령(1998)	평가전문기구인 국립평가위원회(CNE) 설치 전략분석센터(CAS)를 설치하여 평가자문
	국가재정조직법 제정(2001)	재정법 제정 시 성과관리 의무화 미션과 사업이 평가의 대상
피용 정부	공공정책평가 헌법 명시(2008)	의회가 공공정책을 평가 의회와 정부가 평가의 핵심주체이며, 회계감사원이 보좌

자료: 한국행정연구원(2016) p. 93을 바탕으로 재구성.

행정부의 범정부적 정책평가의 대표적인 사례는 프랑스 정부의 현대화 정책에 대한 평가이고 2012년 12월에 시작해서 2016년에 종료되었다. 모든 정책들은 동일한 프로세스에 의해 평가되며 평가방식이 표준화되어 있다. 이 평가는 정책 목표(무엇을 달성해야 하는지)를 명확히 하는 데 많은 기여를 하고 있다. 이는 수상실 직속으로 SGMAP이 담당, 수상 바로 밑에 사무총장(general secretary)과 감찰국장(Inspection general)이 성과지표를 개발하고 현장평가를 수행하며 KPMG와 같은 컨설팅 기업이 평가결과보고서를 검증한다. 프랑스 전략실(France strategy)은 원래부터 평가를 담당하는 기관은 아니고 중간에 도와주는 기구로서 일종의 컨설팅 역할 수행하고 있다. 현대화(modernization) 정책평가의 경우 유용성, 효과성, 효율성, 일관성 등이 평가기준으로 사용되며 이러한 기준에 의거하여 평가 시나리오를 작성하게 된다. 수상실에서 2012년부터 2016년까지는 현대화 목표를 설정하고 이와 관련된 모든 정책들을 평가하고 있지만 평가결과에 대한 활용 수준은 낮은 편이며 평가결과에 따른 조치가 이루어지지 않고 있다(이광희, 2017a, p. 24).

재정경제부의 성과주의예산제도는 예산 사업에 대한 목적과 성과지표를 제시하고 평가를 받고 있다. 목표달성이 되지 않아도 크게 문제가 되지 않지만, 예전에 비해 담당 공무원들이 예산을 편하게 쓰지 못하게 된 계기가 되었다.

재정법(LOLF)이 유용한 이유는 의원들에게 성과정보를 제공함에 있다. 적용 대상 프로그램은 100개 정도로, 매년 평가보고서가 프로그램 단위로 제공된다. 부처 단위로 나오지 않는 이유는 여러 부처가 관련된 프로그램이 있기 때문이다. 다부처 프로그램의 경우 관련 부처 담당자가 모여서 진행된다. 예를 들어 지구온난화문제의 경우 환경부, 총리실, 외교부가 같이 사업을 수행하여 평가를 받게 된다(이광희, 2017a, p. 24).

의회는 국민이 선출한 기관이므로 의회의 평가대상은 무엇이든지 가능하며, 평가 프로그램을 수행할 때 감사원의 도움을 받고 있다. 의회의 평가는 청문회 방식을 많이 활용하고 있으며, 대중들이 청문회를 통해 평가 과정 및 결과를 알게 되기 때문에, 간접적으로 영향을 미치고 있다. 평가대상 선정은 재정위원회(financial commission)가 담당, 감사원과 협의하여 평가 프로그램을 별도로 수립하며 국회의원이 직접 수행하고 있다. 감사원은 처음 생겼을 당시

회계감사를 주로 수행하였으나, 약 20년 전부터 평가도 수행해 나가고 있다(이광희, 2017a, p. 25).

프랑스에서는 평가와 관련된 모든 것은 수상실이 관리하지만 비공식적으로는 대통령과 연계되어 있다고 볼 수 있다. 고위공무원들이 대부분 ENA 출신이기 때문에 서로 암묵적으로 협의하고 있다. 예를 들어 예산을 투입했는데 달성하지 못한 경우에도 그 원인과 개선방향 등 구체적 정보들은 항상 보고서에 담기지 않는다. 프랑스에서는 평가문화의 수준은 미흡하며 최근에는 공무원들의 긴장을 유발하는 방향으로 진행되고 있다. 프랑스 평가시스템의 약점은 평가기관이 너무 많으며 그 평가결과를 제대로 활용하지 않는 것이다. 수상의 정치적 파워는 미흡하고 평가에 대한 책임이나 관리는 대통령이 가지고 있어 평가에 대한 대통령 개입이 존재한다(이광희, 2017a, p. 25).

3) 정부성과평가제도 관련 운영주체 및 역할

가) 프랑스 전략실(France Strategie)³⁶⁾

프랑스 전략실은 1946년 드골 대통령이 계획위원회(General Commission of the Plan)를 창설하여 Jean Monnet을 위원장으로 임명한 것이 기원이다. 마셜 플랜의 접점이었던 이 위원회는 2차대전의 여파에서 프랑스를 근대화시키는 핵심역할을 수행하였고, 국가의 사회적 파트너들과 체계적으로 상담하는 것이 주요 업무다. 현재 수상실 산하의 프랑스 전략실은 2006년 도미니크 드 빌팽 총리가 전략분석본부(Center for Strategic Analysis), 2013년 장마르크 에로 총리가 France Strategies라고도 하는 전략 및 예측위원회(General Commission on Strategy and Forecasting)를 기반으로 구성한 조직이다. 프랑스 전략실은 공공정책에 대한 중기적 관점에서 평가 업무를 수행하고 있으며, 정부 혁신을 촉진하기 위한 공공정책문화 형성에 기여하고, 평가를 둘러싼 신뢰 및 합의를 구축하는 것을 목표로 한다. 그러나 1970년대의 에너지 위기 및 그에 따른 경기침체로 인해 경제를 중기적으로 계획하는 것이 비효과적이라는 관점이 대두되었고, 1980년대와 90년대에 자유시장경제 및 세계화의 부상으로, 정책결

36) 프랑스 전략실 홈페이지, <http://www.strategie.gouv.fr>(검색일자: 2017.5.25.).

정자들이 경제계획에 점차 소극적으로 변하게 되면서 어려움에 직면하였다. 그럼에도 불구하고 전략적 경제분석 및 예측을 지속적으로 실시하기 위해, 2006년에 도미니크 드 빌팽 총리가 전략분석본부(Center for Strategic Analysis)를 창설하였고, 2012년에는 야닉 모로가 본부개혁을 제안하였으며, 2013년에는 장마르크 에로 총리가 France Stratégie라는 전략 및 예측위원회(General Commission on Strategy and Forecasting)를 창설하여 광범위한 위임권한이 부여되었다(이광희, 2017a, p. 11).

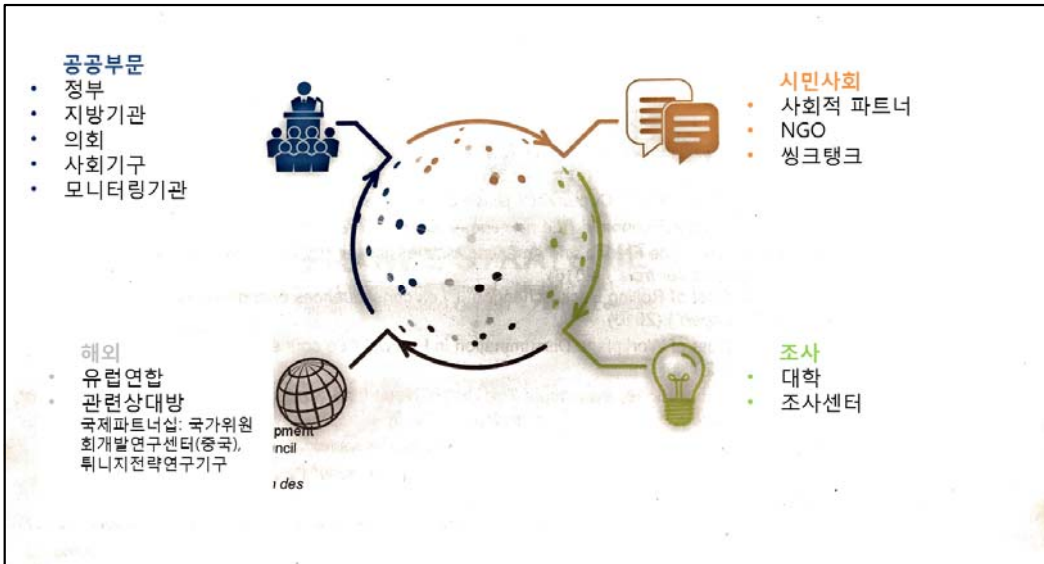
프랑스 전략실의 목표는 크게 4가지인데, 중기적 관점의 복원, 프랑스가 직면하고 있는 중요한 도전과제, 공공혁신의 필요성, 공론 활성화 및 합의 구축이다. 중기적 관점의 경우, 경제 및 사회적 구조개혁 및 성장 잠재력 강화 정책 정책에 대한 요구, 인구고령화, 디지털혁명, 에너지전환, 공간문제와 같은 주요 사회적 변화들에 따른 요구 등에 의해, 중기적인 계획이 다시금 중요시되고 있다. 프랑스 전략실의 역할은 미래의 공공정책 구축, 중기적인 공공정책평가, 혁신 및 사실에 입각한 공직문화 촉진, 공유평가를 둘러싼 신뢰 및 합의 구축, 변화에 관한 대안 정의를 가능하게 하는 것이다. 프랑스는 경제적 성과가 상대적으로 악화되고, 경쟁 및 탈산업화에 관한 우려가 있으며, 프랑스사회모형의 지속가능성을 보장해야 하고, 사회, 세대, 지역, 정체성과 관련된 균열들이 사회에 확산되고 있는 어려움에 직면하고 있다. 사회적 요구에 조응하지 못하는 정부지출, 정책의 난맥상과 지나치게 많은 방안들, 복잡한 조직 등에 대한 공공혁신이 제기되고 있어 위로부터의 접근방법은 비효과적이며 평가결과를 공유하는 논의의 장을 활성화하고 합의를 구축하는 것이 중요하다. 이를 위해 프랑스 전략실은 과학적 방법으로 공공정책을 평가하고, 도전과제들을 예측하며, 복수의 이해당사자들과 논의하고 새로운 해결방안들을 제안해 나아가야 한다(이광희, 2017a, pp. 11-12).

프랑스 전략실의 평가는 현 정책을 평가하는 사후평가, 미래정책에 대한 계획을 수립하는 사전평가, 해외경험을 통해 학습한 교훈들을 평가하는 세 가지로 분류된다. 평가를 하는 이유는 사실과 선호도를 구별하고 객관적 자료에 입각한 공론을 활성화하기 위함이다. 따라서 공공정책에 대한 중립적이고 철저한 평가가 보장되어야 하고, 효율적인 업무관행이 개발되어야 하며, 독립적

인 기관에 연구를 수탁하는 방법을 통해 이루어질 수 있다. 공론을 통해 프랑스 경제 및 사회가 직면하고 있는 도전과제를 파악하고, 공공정책을 제안하는데 공론은 의견이 일치하지 않는 본질을 명확하게 하고, 관점의 차이를 연결할 수 있는 방안을 모색하며, 잠정적 해결방안들을 시험하고, 공공정책제안서를 제고하기 위해 실시된다. 세부적으로는 전문가 및 다양한 이해당사자들과 워크숍·학회를 진행하거나, 사회적 파트너들 및 시민사회와 지속적으로 대화하거나, 의원 및 지방정부와 규칙적으로 상담하고, 여러 사안에 대해 온라인 공론장을 개발하거나, 국내 전문가들을 논의에 참여하게 된다(이광희, 2017a, pp. 12-13).

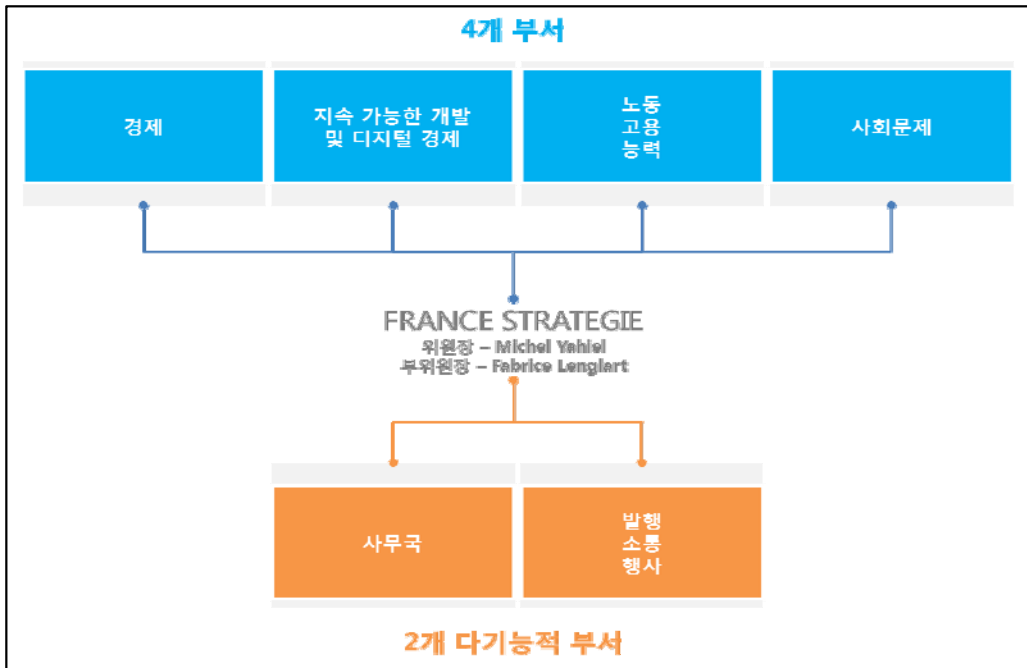
2017~2027 프로젝트는 향후 10년 동안 프랑스가 직면하게 될 주요도전과제들이 열거된 비정파적 보고서를 발행한다. 여기에는 2016년 3월부터 발행하기 시작한 13개 조사보고서가 포함되어 있다. 2017~2027 프로젝트는 40명 이상의 정규직 전문가들, 15명의 과학자문단, 20명의 인사, 재무, 총무, 자료실 직원들, 경제, 법학, 공학, 사회학, 정치학을 포함한 광범위하고 다양한 배경을 가진 전문가들로 구성되어 있다. 중·장기적 관점의 정책은 인구학적, 기술적, 환경적, 경제적, 사회적, 국제적 도전과제들을 예측하는 것으로, 사안에 따라 상이하지만 대부분 중기적인 일정(5~10년)으로 진행된다. 예측을 하는 이유로는 불가피하고 예상치 못한 문제들에 대비하고, 미래를 위해 정부, 민간부문, 시민사회가 계획을 마련할 근거로 활용 가능하기 때문이다. 예측은 전담조사를 개발하고 전문가들과 담화하며 해외 전문가와 교류하는 등의 방식으로 이루어진다. 예측 사례로는 ‘2017~2027 프로젝트’, ‘Job Professions in 2022’, ‘내일의 공공서비스’ 등이 있다. 총리실에서 후원하는 프랑스 전략실은 모든 부처의 전문가들을 동원하여 업무를 크로스키팅 할 수 있다. 모든 발간물은 웹사이트에서 이용 가능하며, 조사단의 문서들은 대부분 온라인으로 공개되는 등 투명성이 보장된다. 프랑스 전략실은 자율성이 보장된 기관으로 발간물에 단독으로 책임지며, 업무는 일반적인 이익과 비당파적인 방식으로 진행되며 모든 정당, 사회기관, 지방기관과 소통할 수 있고, 정기적으로 독립적인 이니셔티브를 제출하며, 독자적인 소통이 가능하다(이광희, 2017a, pp. 13-14).

[그림 III-11] 프랑스 전략실의 협력 네트워크



자료: 이광희(2017a) p. 14.

[그림 III-12] 프랑스 전략실 조직구성



자료: 이광희(2017a) p. 15.

나) 총리실 SGMPA

총리실 SGMPA(Secretary General for the Modernization of Public Action)의 평가는 성과지표를 그대로 활용하지 않으며, 정책에 따라 평가절차와 방법이 달라진다. 예를 들어 어떤 평가는 부처 간 정책을 평가하기 위해 업무를 조정하는 점검과정을 여러 번 수행하고 다양한 조사를 통해 대규모의 보고서를 작성하게 된다. 다른 경우로는 총리실에서 민간 회계법인에 평가를 의뢰하는데 이때는 어떤 정책이 평가될 당시에 담당할 조사단이 부족하기 때문이다. 평가보고서는 Secretary General의 이름으로 발행되며 대부분 공개된다. 공개된 100개의 평가보고서 중 검찰총국(General Inspection)이 28%로 가장 큰 비중을 차지하고, 장관 명의의 자체평가보고서가 19%, 의회 주관 평가보고서가 21%인데, SGMAP은 2% 정도로 높지 않은 편이다. 여러 기관에서 많은 평가를 하고 있지만 다소 중복되고 있으며, 의회와 CEC에서도 이 문제를 비판적으로 거론한 바 있다. 이에 행정부 내부적으로 조정이 이루어지고 있으며 검찰총국(General Inspection), General Council, SGMAP 등에 속한 고위공무원들도 긴밀한 대화를 통해 조정을 시도하고 있다. 즉 부처들 사이에 조정과정이 있으나, 감사원, 부처, 회계법인 등을 총괄하는 조정과정은 없다고 할 수 있다.

프랑스의 평가제도에서 조정체계가 없고 중복되는 문제가 있지만 각 평가의 관점이 다르다는 점에서는 유용하다. 검찰총국(General Inspection)이 실시하는 평가가 가장 철저하고, 완전하고, 운영 가능한 평가다. 특히 대부분의 부처들은 오랜 역사를 가지고 있고(교육부는 200년, 재무부는 100년), 감사국장(Inspector General)은 우수한 인재들로 충원되어 긍정적인 성과를 창출하고 있다. France Strategy는 비교적 구체적이며 지적인 미션을 가지고 있다. 그들은 100장씩 되는 보고서를 작성하지 않으며, 4장에서 최대 20장 정도의 보고서만 작성하며 정책의 효과와 문제점을 평가하고 시사점을 제안한다(이광희, 2017a, p. 18).

다) 의회

프랑스 의회는 직접 평가를 하지는 않고, 국회 내의 기관들이 평가 업무를 수행한다. 프랑스에는 미국의 CBO나 한국의 예산정책처(NABO)와 같은 조직은 설치되어 있지 않다. 의회는 정부가 제출한 재정법 예비법안(PLF)을 목표와 성과달성도 기준으로 심의하고 수정하는 역할을 맡고 있다. 하원의 재정위(commission des finances)에서는 1999년 이래로 매년 관리와 평가에 관한 다양한 미션을 신설하여 진행하고 있으며, LOLF의 원활한 실행을 위해 'LOLF 정보제공 미션(MILOLF)'을 진행한다. 재정위에서는 전문기관의 협조로 성과관리에 대한 정보와 조사, 구성방식에 대해 검증하며 2008년 헌법 개정 이후 평가감독위원회(CEC)를 설치하여 범상임위원회 주제에 관한 평가, 예비법안에 영향을 미치는 연구 등을 수행하고 있다(이광희, 2017a, p. 19).

평가 수행기관으로 첫째 유형은 상임위(Standing Committees)가 있는데 8개의 상임위는 각 부처와 장관 청문회를 수행한다. 둘째 유형은 재정위원회의 특별 조사(The Special Rapporteurs of Financial Committee)로 원하는 시기에 부처의 예산과 공공부문의 회계내용을 통제하고 시간에 관계없이 부처와 공공서비스기관을 방문하여 필요한 자료를 요청하거나 책임자를 만나 회계장부와 설명을 요청한다. 아주 엄격하고 혹독한 통제라고 할 수 있으나 수행하기가 어려워 의원들이 자주 활용하지는 않는다. 예를 들어 원자료를 설치하는 AREVA에 가서 회계장부를 달라고 하면 장부를 주지만 500페이지에 달하는 장부를 읽고 분석하기 어려움이 있으며 이러한 통제는 지적으로 어려운 작업이기 때문에 1년에 몇 차례만 운영되고 있다. 셋째 유형은 국정조사위원회(Inquiry Committees)며 6개월만 운영되는 임시위원회(Temporary Committees)다. 의회에서 다수의 득표를 얻어 구성되며, 공공정책이나 모든 공공서비스의 관리를 연구할 수 있다. 공공서비스를 관리하는 사람들에 대해 사법조사가 이루어지지 않은 주제도 연구할 수 있다. 이 위원회가 개최하는 청문회에 참석하지 않거나 요청한 자료를 제출하지 않으면 구금되거나 벌금을 물 수 있다. 국정조사의 사례로 1월에 있었던 Charlie Hebdo테러 이후, 경찰에 대한 국정조사위원회가 구성되었고, 경찰 및 정보당국이 테러를 감지하거나 그에 대비하지 못한 이유를 질의하는 등의 조사 후 정책 제안이 담긴 보고서를 작성한다.

넷째 유형은 평가감독위원회(CEC)며 CEC는 하원(국민의회)에만 존재하고 상원에는 없다. 2008년 헌법 개정을 통해 의회에 공공정책의 평가 업무를 부여하고 이를 이행하기 위해 CEC를 구성하여 국회의장이 주도하고 56명의 의원이 참여한다. CEC는 광범위한 정책을 평가하는데 대부분의 평가대상 정책이 하나의 소관 상임위 또는 부처보다 큰 경우가 많다. 예를 들어 School Mix(가난한 아이들과 부유한 아이들을 함께 있도록 하는 정책)의 경우 가난한 아이들이 부유한 아이들의 능력에 힘입어 시험에서 더 좋은 결과를 거둔다는 연구결과에 근거하여 수행되고 있는 정책이다. 이러한 정책을 평가하면서 비판적인 결과가 도출되었지만 그럼에도 CEC가 평가를 진행한 것은 두 개의 위원회가 관련되는 정책이기 때문이다(이광희, 2017a, p. 20).³⁷⁾

평가대상과 평가방법은 상당히 복잡하고 CEC가 매년 평가프로그램의 주제를 결정하며 평가프로그램은 상임위원회도 제시할 수 있다. 올랑드 대통령 때는 20개 평가 프로그램 중 2개만이 상임위원회가 제안한 것이고, 나머지 18개는 정당이 제안하였다. 야당도 제안할 수 있으며 조사위원의 경우 항상 여야 1명씩 2명으로 구성된다. 평가방법으로 전통적인 수단과 신규 수단을 모두 사용하고 전통적인 도구로는 고전적인 의회 조사수단인 청문회, 부처조사, 그리고 국내 혹은 이웃나라 방문 조사가 해당, 신규 수단으로 설문조사가 많이 활용되고 있다. 평가기간은 주제의 복잡성에 따라 다르고 주로 6-7개월 정도 소요되지만, 외부지원(감사원, 회계법인 등)을 요청하게 되면 1년에서 1년 반 정도 소요된다(이광희, 2017a, p. 20).

2008년 헌법이 개정되면서 의회가 평가를 담당하게 되었고, 감사원이 의회의 평가를 지원하도록 되어 있다. 따라서 국회의장, 즉 위원장이 감사원장에게 평가를 돕도록 요청할 수 있으며, 매년 CEC는 감사원에 2개 평가를 지원하도록 요청하고 감사원이 약 1년 동안 평가를 수행한 뒤 보고서를 CEC에 제출하게 된다. 이를 토대로 CEC가 정치적인 2차 보고서를 작성하고 감사원은 기술적인 보고서를 만든다. 다음으로 감사원의 결과와 제안에 대해 공청회가 개최되고, 공청회에 부처 담당자들이 참여하여 보고서에 대해 어떻게 생각하

37) 즉 학교정책에 관한 것이라 교육부와도 관련되고, 학교 신설 및 학생 배정을 담당하는 지방자치단체와 관련됨

는지 회의가 진행된다. CEC와 감사원의 의견이 다른 보고서가 제출되는 경우가 있다. 구체적으로 CEC의 의견을 담은 보고서가 있고 그 부록에 감사원의 의견이 수록된다. 동일한 정책에 두 의견이 제시되어 감사원의 관점(공공지출 절감)과 의회의 정치적 관점의 차이를 볼 수 있다. 그리고 EY와 KPMG와 같은 대기업을 정책평가 연구에 참여하도록 요청한다. 예를 들어 복지혜택대상 중에서 신청하지 않는 사람들을 대상으로 그 이유를 조사하는 경우, 의원들은 시간이 없기 때문에 조사 자체를 입찰에 붙여 민간 전문기관이 참여하도록 유도하고 있다. 이러한 조사는 영향평가(impact assessment)라고 할 수 없다. 영향평가를 위한 설계(사전·사후, 목표집단·비교집단)에 입각하여 의회가 조사하기 힘들고 대학들이 이러한 조사를 지원해주는 경우도 없으며, 부처들도 2년 정도 걸리는 평가에 참여하기에는 어려움이 존재한다. France Strategies의 자료에 따르면, 총 100개 평가보고서 중 13% 정도가 영향평가이고, 나머지는 정보보고서, 비용편익분석, 감사보고서, 통계정보다(이광희, 2017a, p. 21).

CEC 평가보고서는 구체적인 통계분석과 정성분석이 혼합되어 있다. CEC는 9명으로 구성되어 있으며 2명의 비서(Secretaries)가 청문회와 관련해 연락하고, 5명의 행정원(Administrators) 및 보조 행정원(Assistant Administrators)이 보고서를 작성하고, 국장(Chief of staff)이 모든 업무를 총괄하게 된다. CEC는 등급을 매기는 평가는 하지 않지만, 보고서의 문단이나 부제에 나타나는 표현들이 매우 분명하게 평가결과를 드러내고 있다. 의원들에게는 평가결과가 요약된 PPT 파일을 제공하며, 언론에도 제공하게 된다(이광희, 2017a, p. 21).

평가결과의 수용성에 대해서는 평가결과마다 다르다고 할 수 있는데, 장관이 보고서에 만족하지 않는 경우에는 언론보도도 없고 인터뷰도 진행되지 않는다. 반면, 보고서가 좋은 평을 받게 되면, 부처의 장관들이 언론에 보도해서 평가에 대한 긍정적인 언론보도가 이루어진다. 평가보고서의 프레젠테이션은 전부 언론에 공개되지만 청문회는 공개되지 않는다. 따라서, 발언의 자유가 있고 자연스럽게 느낄수록 좋은 정보가 나올 것이다. 즉 민감한 내용을 담고 있지만 보고서에는 유용하게 작용될 수 있다(이광희, 2017a, p. 22).

의회보고서는 부처에서 부서책임자들이 읽지만, 바로 정책에 영향을 미치지 않는다고 있다. 위원회에서 할 수 있는 일은 장관들을 약간 압박하는 방법 등 두 가지의 후속조치가 있다. 첫째는 CEC보고서에 관한 총회에서 관련 장관의 출석하에 모든 의원들이 하는 토론이다. 여기서는 장관은 보고서와 관련된 질문에 답변해야 하는데 장관이 “내 알 바 아닙니다”라고 할 수 없다. 거짓말로라도 “흥미롭군요. 수정을 하도록 하겠습니다”라는 식으로 답변을 하게 된다. 이러한 총회를 통해 즉각적인 변화는 없겠지만, 1년 정도 후에 일부 제안들이 변화시킬 수 있다. 두 번째는 의회의 절차규정 수정으로 CEC가 평가보고서를 제출하고 6개월 이후에 평가결과에 대한 시행여부를 검증하는 것이다(이광희, 2017a, p. 22).

라) 회계감사원

회계감사원은 국가계좌(comptes de l'Etat)의 심사자이자 공공지출의 평가를 실시하며 공공지출의 적법성과 효과성을 관리하기 위해, 정부 정책에 조응하여 다양한 분과를 두고 있다. 또한 의회 및 정부로부터 독립적으로 활동을 수행하는 기관이다. 회계감사원은 장관 직속기관으로 각 부처의 감찰국장(inspection générale)이 설치되어 부처 사업의 성과관리, 행정감사, 성과감사, 직무감찰, 행정지도, 행정조언, 자체평가 등의 업무를 수행한다. 재정경제부 내 재무감찰국장(inspection générale des Finances, IGF)은 재무에 관한 범부처 조사업무를 수행하는 기관으로, 국가고급공무원단(grand corps de l'Etat) 중 하나며, 1801년 회계총감국(inspection général du Trésor)으로 시작하여 1830년대부터 현재 이름으로 활동하고 있다. 재무감찰국장(Corps de l'inspection générale des Finances)은 각 부처의 자체평가의 공정성을 평가하기 위해 타 부처의 업무까지 평가하는 메타평가 기능까지 수행하고 있다(이광희, 2017a, pp. 9-10).

다. 특징

우리나라는 정부업무평가가 국무총리실이 시행하는 특정평가를 중심으로 운영되고, 자체평가 또한 국무총리실의 총괄하에 시행되므로, 비교적 집권화된

평가시스템을 운영하고 있다. 프랑스의 정부업무평가 체계는 매우 분산적인 모습을 보여준다. 대통령(수상)의 범정부적 정책평가, 의회의 통제형 평가, 재정경제부의 성과주의예산제도, 감사원의 성과감사 등으로 나타나고 있다. 프랑스 정부업무평가 시스템은 집중화되어 있지 않은 것이 특징이라 할 수 있다.

우리나라는 정부업무평가 총괄기관인 국무총리실이 부처의 자체평가 및 국정과제 전부를 망라하여 관리함으로써 업무 부담이 큰 편이다. 프랑스의 경우에는 재정경제부가 성과관리 프레임워크를 활용하여 평가가 관리되고 있지만 수상실과 의회, 감사원이 평가 업무를 분담하고 있어 평가 중복의 문제는 다소 있으나 업무 부담은 크지 않은 편이다.

우리나라의 특정평가는 해당 부문별로 각 부처의 종합적 성과를 평가하는 기관중심의 평가며, 국정과제평가 등 범정부적인 의제를 중심으로 이루어진다. 행정부 차원에서 이루어지는 평가는 범정부적 정책을 대상으로 하고 있으며 의회가 수행하는 평가의 경우 의회의 재정위원회에서 평가대상을 선정하지만 각 정당의 요청에 따른 정치적 요인도 작용하고 있다.

우리나라는 특정평가·자체평가 모두 민간전문가가 적극 참여하는 평가위원회의 역할이 강조되고 있으나 프랑스의 경우 일부 외부 전문가 및 민간 컨설팅 회사 또는 회계법인을 활용하기도 한다. 그리고 의회 평가의 경우에는 의원들이 직접 평가에 참여하며 행정부 평가 시 감찰국장(Inspection General) 등이 평가 업무를 수행하고 감사원이 성과정보 검증 등 평가 지원 업무를 수행한다. 또한 모든 부처에는 통계조사, 정책분석, 재무관리, 내부감사를 담당하는 부서가 있으며, 이 부서들이 부처의 정책을 평가하는 데 기여하고 있다. 평가결과에 대한 부처의 수용은 강제적이지 않으며 부처가 자유롭게 판단하도록 한다. 평가보고서는 내용이 충실하며 기록도 잘 되어 있고 자료도 다양하며, 국가통계를 차트나 표 등을 활용하여 보여주고 있다.

우리나라는 특정평가를 통해 전 부처를 동일한 기준에 의해 평가한 후, 성과에 따른 등급을 부여하고 공개하고 있다. 프랑스의 정책평가는 등급화 형식의 평가가 이루어지지 않으며, 정책의 문제점에 대한 진단과 처방에 대한 공론의 근거로 활용되고 있다.

우리나라는 특정평가·자체평가 시 상대적인 측면에서 정량적 평가지표를 주로 활용하므로 성과 수준을 비교적 객관적으로 명확하게 확인·비교할 수 있지만 질적 성과의 평가 측면에서는 일부 한계도 존재한다. 프랑스의 경우, 2001년 도입된 재정법(LOLF)에 의해 재정경제부가 주관하는 성과주의 예산제도에서 부처의 미션에 입각한 프로그램 위계화 및 성과목표 설정 등을 바탕으로 매년 성과보고서가 작성되고 있다. 그리고 행정부 정책평가 및 의회의 정책평가는 이해관계자에 대한 심층 조사 및 청문회 등 정성적인 평가 중심으로 이루어지고 있다.

우리나라는 평가결과를 조직·인사·예산 및 공무원 보수체계에 반영하도록 하고, 우수기관에 포상을 실시하는 등 평가결과의 직·간접적인 활용도가 비교적 높은 편이다. 프랑스의 경우, 평가결과를 직접적으로 활용하는 경우는 많지 않으며, 언론 및 공론장을 통해 대중에게 공개하여 정책에 반영되도록 하는 간접적인 방식을 취하고 있다.

4. 해외주요국의 정부성과평가제도의 시사점

이상의 해외주요국의 정부성과평가제도 현황과 특징을 비교하였다. 이러한 비교를 통해서 (1) 정치구조와 성과평가제도의 정합성 제고 (2) 집행단계에서의 심층적인 성과관리 (3) 성과평가의 분권화 (4) 성과평가제도 운영의 투명성 제고를 통한 국민과의 소통강화 등의 시사점을 얻을 수 있다.

해외사례부터의 첫 번째 시사점은 해외 정치구조에 따라 정부성과평가제도가 운영방식과 주체가 달라진다는 점이다. 미국, 영국, 프랑스는 각각 대통령제, 의원내각제, 의원집정부제를 대표하는 정부형태다. 대통령제하에서는 견제와 균형(Check and Balance) 원칙하에 의회와 대등한 권한을 지닌 대통령이 행정부의 주요 의사결정을 담당하고 그에 대한 책임을 진다. 미국의 정부성과평가제도는 행정부 수반으로서의 대통령의 책임성을 기반으로 제도가 설계되고 발전되어 왔다. 정부성과관리와 평가의 운영은 대통령 직속의 예산관리기관인 OMB가 담당하고 있기 때문이다. OMB는 GPRAMA를 통하여 범부처 및 개별 부처의 성과목표 설정을 지원하고 정부사업의 성과를 관리한다. 또한 주

요 핵심 사업의 대한 전략적 리뷰를 통하여 부처와 긴밀히 협력함으로써 정부사업의 성과관리와 개선에 책임을 지게 된다.

다른 한편으로 의원내각제를 채택하고 있는 영국의 경우 총리실에 정부성과 관리와 평가의 책임이 부여되고 있다. 총리 직속으로 PMDU를 설치하여 운영해 왔으며 현재 IU가 설치되어 정부성과관리를 책임지고 있다. 의원내각제에서 총리는 제1당의 당수이자 정부수반으로 높은 영향력을 가지고 있기 때문에 정부업무 및 사업의 성과에 책임을 지게 된다. 특히 총리는 범정부 차원에서 정책의 우선순위를 정하고 성과를 평가할 수 있으며 개별부처의 정책이나 사업에 대한 조정을 통하여 정부전체의 성과를 통합적으로 관리할 수 있다는 장점이 있다.

마지막으로, 이원집정부제 형태를 취하고 있는 프랑스의 경우 정부성과관리 및 평가가 총리실, 내각, 의회에 분산되어 있다. 이원집정부제하에서는 대통령과 의회수반인 총리가 권력을 분점하고 있기 때문에 정부의 활동 성과에 대한 책임도 대통령과 의회가 분산하여 지게 된다. 이러한 특징을 반영하여 프랑스의 성과관리 및 평가에 대한 책임은 여러 기관에 걸쳐 분산되어 있다. 프랑스의 경우 전체 개별부처의 사업에 대한 통합된 성과관리 및 평가에 대한 책임은 'LOLF'를 운영하고 있는 재무부가 담당하고 있으며 개별적인 주요 정책이나 성과평가와 전략수립은 총리실의 SGMPA와 전략실이 담당하고 있기 때문이다. 또한 의회에서도 다양한 평가를 수행하고 있어 권력의 분점에 따른 성과관리와 평가 주체가 분산되는 특징을 보여주고 있다.

주요국이 정치체제의 특성에 따라 성과관리 및 평가제도가 어느 정도 정합성 있게 운영되고 있는데 반하여 우리나라의 경우 정치체제와 성과평가제도 간에 관련성이 부족하다. 우리나라의 경우 대통령제를 채택하고 있지만 정부 성과평가는 총리실에서 운영하고 있기 때문이다. 이러한 특성 때문에 재정에 대한 책임성을 위하여 예산 당국인 기획재정부가 별도의 재정성과평가제도를 운영하고 있어 제도의 중복에 따른 평가부담과 비효율이 높은 편이다. 따라서 향후, 헌법개정을 통해 정치체제의 변화방향이 정해지면 해외 주요국의 사례를 참조하여 정치체제와 성과평가제도의 정합성을 높이는 방향으로 제도개편이 이루어질 필요가 있다.

둘째, 해외사례로부터의 시사점은 집행단계에서의 심층적인 성과관리가 강조되고 있다는 점이다. 사업의 종료 후 사후적 평가와 환류는 형식적 평가에 그칠 가능성이 높기 때문에 집행단계부터 심층적인 모니터링을 통하여 문제점을 발견하고 적절한 환류를 시행함으로써 실질적인 성과를 제고하는 방식으로 성과평가의 추세가 전환되고 있다. 미국의 경우, GPRAMA 개정 이후 개별 부처의 성과목표에 대하여 분기별로 성과모니터링을 통하여 관련실적을 보고하고 문제점을 시정하여 집행단계에서 성과관리를 강화하고 있다. 영국의 경우도 총리실 산하에 ‘Delivery Unit’을 설치하여 정책 집행단계에서의 문제점을 발견하고 이에 대한 해결방안을 부처와 같이 모색하여 정부정책의 성과를 높이는 관리방식을 활용하고 있다. 따라서, 우리나라의 성과평가제도의 경우도 연말에 부처가 제출한 평가보고서를 서면으로 심사하는 사후적 평가에서 벗어나 사업의 집행단계에서 심층적인 성과평가를 통해 실질적으로 성과를 제고하는 방향으로 개편하는 것을 검토할 필요가 있다.

셋째, 해외국가들은 성과평가제도의 운영에 있어 부처의 자율성 제고를 위해 노력하고 있다. 미국의 경우 형식은 자체평가지만 OMB에 의해 주도되었던 PART를 폐지하고 부처가 ‘부처 중점목표(Agency Priority Goal)’를 설정하게 하고 부처사업의 성과를 스스로 관리하게 하였다. 또한, 최근 실시되고 있는 전략적 리뷰의 경우도 OMB는 포괄적으로 리뷰의 절차와 방법을 제안할 뿐 부처에 전략적 리뷰 대상 분야와 사업에 대한 재량과 자율성을 부여한다. 영국의 경우도, 부처의 성과목표와 성과지표를 집권적으로 관리하였던 재무부와 부처 간의 공공서비스협약(Performance Service Agreement)을 폐지하고 부처주도의 단일성과관리계획(Single Departmental Plan)을 제출하게 함으로써 성과평가와 관리과정을 분권화하였다. 우리나라의 경우도 기획재정부에 의한 재정사업자율평가의 확인·점검을 폐지하고 메타평가를 도입함으로써 부처에 일정 부분 자율성을 부여하였다. 향후 정부업무평가 및 기타 평가제도에도 부처의 자율적 평가를 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 해외사례로부터의 시사점은 성과관리 및 평가제도의 운영에 있어서 투명성 제고를 통해 국민과의 소통을 강화하기 위해 노력한다는 점이다. 미국의 경우 성과관리 포털(Performance.gov)을 통해 ‘범부처 목표(Gross Agency

Priority Goal)’와 ‘부처중점목표(Agency Priority Goal)’의 분기당 성과목표치 달성현황을 국민에게 공개하고 있다. 프랑스의 경우도, 총리실 및 국회에서 실시한 다양한 평가에 민간전문가 및 사회단체의 참여를 제도화하고 있으며 평가 실시 후에 평가결과를 국민에게 적극적으로 공개하여 평가결과가 부처에 의해 실질적으로 환류될 수 있도록 노력하고 있다. 우리나라의 경우도 정부성과평가의 과정과 결과를 투명하게 국민에게 공개하고, 평가과정에 국민을 참여시켜 국민과의 소통을 강화하는 방법을 고민해 볼 필요가 있다.

IV. 정부성과평가제도의 메타평가를 통한 문제점 진단

1. 메타평가 개요

가. 우리나라 정부성과평가제도 진단

외환위기 후 신공공관리적 개혁에 의해 다양한 제도가 도입되었다. 이 중 핵심제도가 성과주의에 근거한 정부성과평가 제도다. 이러한 제도의 도입으로 현재 우리나라에는 다양한 정부성과평가제도가 존재한다. 중앙정부 차원에서는 본고에서 다루고 있는 정부업무평가, 재정사업평가, 사회복지분야 평가, R&D 평가 외에 안전평가, 정부가 추진하는 주요기본계획에 근거한 평가 등이 있으며 지방정부 차원에서도 합동평가, 개별평가, 자체평가 등 다양한 평가제도가 있다. 이 때문에 우리나라는 일찍부터 성과주의 문화가 정착되어, 다양한 제도를 운영하고 있는 미국, 영국 등 주요 선진국보다 성과평가제도의 제도화 수준이 높은 편이다.

문제는 많은 평가제도에도 불구하고 우리나라의 정부성과에 대한 평가는 해외국가에 비하여 높지 않다는 데 있다. 국제기구인 WEF(World Economic Forum)와 IMD(International Institution for Management Development)의 평가³⁸⁾에 의하면 우리나라 정부성과에 대한 국제적인 평판은 매우 낮은 수준이다. 정부지출에 대한 낭비지수, 정부정책결정의 투명성, 정부규제 부담 평가에 있어 100위권 밖에 위치해 있다. 또한 정부의사결정의 효과성 측면에서도 60개국 중에서 26위에 머물러 있다. 특히 이러한 결과는 별다른 성과평가제도를 운영하지 않고 관료에게 많은 재량권을 주어 높은 정부성과를 유지하고 있는 스웨덴 등의 북유럽국가 및 독일과 비교할 때, 우리나라의 정부성과평가제도의 효과성을 제고하는 데 많은 시사점을 준다.

38) 이러한 국제기구의 평가는 정량적 평가가 아닌 설문조사의 의한 주관적 평가이므로 정부성과에 대한 국제적인 평판임을 고려하여 해석할 필요가 있다.

〈표 IV-1〉 정부성과에 대한 국제비교

	정부지출 낭비지수	정부정책결정 투명성	정부규제 부담	정부의사결정 효과성
싱가포르	6.0	6.2	5.6	66.1
스웨덴	4.9	5.5	4.0	56.3
핀란드	4.8	6.1	4.8	52.6
홍콩	4.5	5.9	5.0	70.9
대만	4.0	5.6	4.5	53.5
독일	4.0	5.0	3.4	48.6
영국	3.8	5.3	3.4	48.5
덴마크	3.8	4.7	3.4	56.1
중국	3.7	4.5	4.2	34.1
호주	3.6	4.9	3.1	56.7
미국	3.2	4.4	3.3	44.0
프랑스	3.1	4.6	2.7	24.2
필리핀	3.0	4.0	3.0	32.9
일본	2.9	5.1	3.2	31.5
폴란드	2.9	3.8	2.6	37.3
러시아	2.8	3.6	2.6	33.6
스페인	2.7	4.2	2.8	26.7
한국	2.7 (107위/144개국)	3.3 (137위/144개국)	2.9 (114위/144개국)	40.2 (26위/60개국)
이탈리아	2.3	3.1	2.1	16.7
그리스	2.0	3.7	2.2	8.9

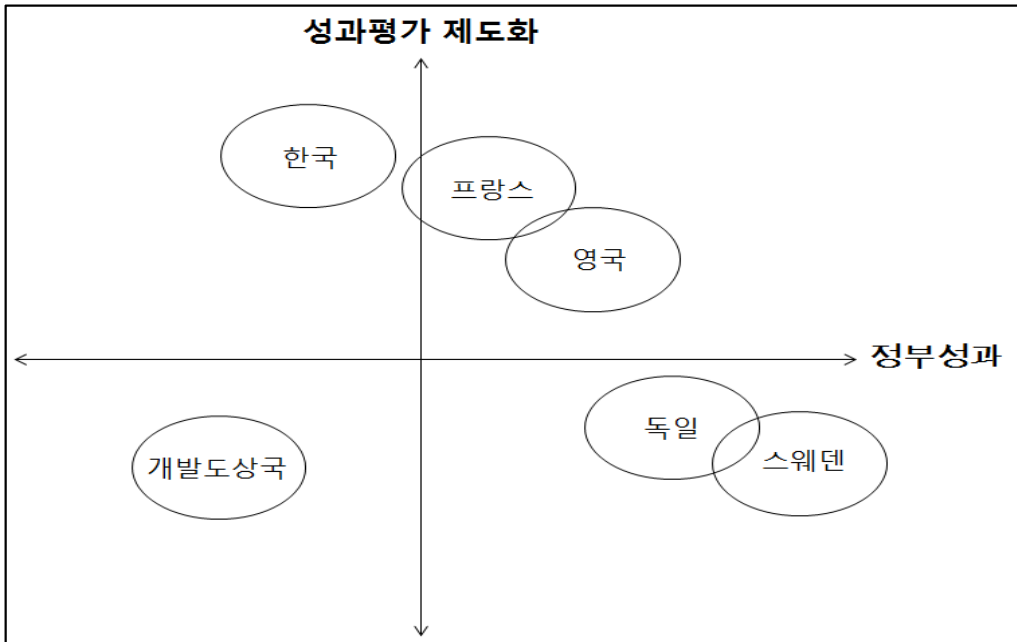
- 주: 1. 정부지출 낭비지수는 1~7 범위이고 높을수록 효율적임
 2. 정부정책투명성은 1~7 범위이고 높을수록 투명함
 3. 정부규제부담은 1~7 범위이고 높을수록 규제부담이 적음
 4. 정부의사결정의 효과성은 1~10 범위이고 높을수록 효과적임

출처: 오영민 외, 『정부개혁의 정책적 시사점-신공공관리론의 평가를 중심으로』, 2014, p. 47.

[그림 IV-1]을 통하여 제도화수준과 정부성과를 비교하여 우리나라 정부성과 평가제도를 대략적으로 진단해 보면 평가의 제도화 수준은 높지만 정부성과는 높지 않은 2사분면에 위치해 있다. 이는 다양한 정부성과평가제도를 운영하여 어느 정도 성과를 내고 있는 미국, 영국, 프랑스와 달리 정부성과평가제

도의 효과성이 낮으며, 개선의 필요성이 있음을 암시한다. 이상적으로는 효율성 측면에서 정부성과평가제도의 제도화 수준에 비하여 정부성과가 높은 북유럽이나 독일을 따라가야 하지만 우리나라의 경우 분권화에 기반한 성과주의 문화가 아직 정착하지 않았기 때문에 이 모델은 장기적으로 검토해야 할 필요가 있다. 본고에서는 우리나라 정부성과평가제도가 높은 도입수준에도 불구하고 효과성이 낮기 때문에 메타평가 방법을 활용하여 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하고자 한다.

[그림 IV-1] 성과주의 제도화 수준 비교



출처: 저자 작성

나. 메타평가방법 및 진단기준

전술한 것처럼 정부성과평가제도의 문제점을 진단하기 위해서는 평가제도 자체에 대한 평가가 필요하다. Cook and Gruder(1978)는 평가제도를 평가하는 세 가지 유형의 메타평가의 방법론을 제시하였다. 먼저 제1유형은 특정 평

가 제도를 동일한 평가기준과 방법으로 다시 평가하는 방법이다. 1차 평가 후에 평가가 정확하게 되었는지 동일한 평가기준과 지표를 가지고 다시 평가한 후에 최종 평가결과를 도출한다. 재정사업자율평가의 경우 부처의 자체평가결과를 기획재정부가 동일한 기준으로 확인 및 재평가한 후 최종점수를 확정하였기 때문에 제1유형에 해당한다. 또한 특정평가에서 1차 서면평가 후 평정조정회의를 거쳐 최종점수를 확정하는 방식도 제1유형의 메타평가방식으로 볼 수 있다.

다음으로 제2유형의 메타평가는 1차 평가 후에 제3자가 1차 평가과정 및 방법의 전반적인 적절성을 평가하는 방식이다. 기획재정부에서 부처의 재정사업통합평가 평가과정의 적절성을 심사하는 메타평가나 정부업무평가 부처별 주요정책평가의 자체평가를 국조실이 확인·점검하는 방식이 이러한 유형의 메타평가에 해당한다. 마지막으로, 메타평가 제3유형은 평가제도 자체의 효과성과 유용성을 평가하는 방법이다. 미국 감사원(GAO: Government Accountability Office)이 GRPA나 PART와 같은 미국 중앙정부 성과평가제도의 적절성을 ‘Performance Information Survey’를 통하여 조사하고 이에 관한 평가보고서를 발간하는 형식이 그 예라고 할 수 있다. 본고의 메타평가는 미국 감사원의 ‘Performance Information Survey’를 참고하여 중앙부처의 주요성과평가제도에 대한 메타평가 진단을 전문가 의견조사와 제도를 운영하고 있는 평가담당 공무원에 대한 설문조사로 실시하였기 때문에 제3유형에 해당한다.

〈표 IV-2〉 주요 메타평가 모형

평가유형	평가방식	평가의 예
제1유형	1차 평가 후에 동일한 평가기준을 가지고 1차 평가결과를 재분석	<ul style="list-style-type: none"> 재정사업자율평가의 확인점검 특정평가의 서면심사 후 평정조정회의에서의 본 심사
제2유형	1차 평가 후 제3자가 평가과정 및 방법의 적절성을 재평가	<ul style="list-style-type: none"> 재정사업통합평가 메타평가 정부업무평가의 주요정책평가 자체평가에 국조실의 확인 점검
제3유형	평가제도 자체에 대한 적절성과 효과성을 재평가	<ul style="list-style-type: none"> 미국 GAO Performance Information Survey 평가 본고에서의 정부 성과평가제도 평가

출처: Cook and Gruder(1978)

본고에서는 제3유형의 메타평가로 먼저 우리나라 정부성과평가제도를 진단하기 위한 평가분석의 틀을 연구진과 협의하고 전문가의 의견수렴을 통해 도출한 후 우리나라 정부성과평가제도의 적정성을 진단하였다. 그후, 평가분석 틀에 근거하여 설문조사 문항을 개발한 후 담당공무원들에 대한 설문조사를 실시하여 관련 문제점을 확인하였다.

분석틀 도출 및 진단은 본고의 공동 연구진과 성과관리 및 평가를 연구하는 대학교수 및 국책연구원 박사로부터 수렴하였다. 먼저 우리나라 정부성과평가제도가 가져야 하는 주요 요소들을 연구진과 평가전문가들의 브레인스토밍을 거쳐 확정하였다. 그후 확정된 주요 요소별로 평가전문가들에 대한 인터뷰와 서면조사를 실시하여 우리나라 정부성과평가제도의 문제점을 분석하였다.

연구진과 전문가가 제시한 첫 번째 진단기준은 평가효율성이다. 우리나라 정부성과평가제도가 당면한 가장 큰 문제는 다양한 평가제도로 인하여 평가제도 간 중복이 심하고 부처의 평가준비에 대한 부담을 가중시켜 평가제도가 형식적으로 운영되는 원인이 되고 있다는 점이다.

둘째, 전문가들이 제안한 진단기준은 평가타당성이다. 평가의 타당성은 평가지표, 평가방법, 평가결과의 타당성으로 구성된다. 평가지표가 국민의 입장에서 필요한 결과지표로 구성되고 목표치가 부서의 노력을 반영하여 적절히 설정될 때 평가제도의 효과성은 높아질 수 있다. 또한 평가제도가 연계되고 현장 및 증거기반(Evidence-based) 방법에 기초하여 심층적으로 진행될 때 평가 결과의 정확성이 제고되어 평가제도의 효과성이 높아진다.

셋째, 평가수용성도 중요한 진단기준의 하나다. 전술한 평가의 타당성이 높을 때 평가수용성도 높아지게 된다. 특히 평가절차가 공정하게 진행되고 평가결과가 사업의 성과제고와 제도개선에 활용할 수 있는 유용한 정보를 많이 가지고 있을 때 부처의 평가결과에 대한 수용성이 높아져 평가제도의 효과성이 높아지게 된다.

넷째, 정부성과평가 결과의 활용성도 평가제도의 효과성을 판단할 수 있는 중요한 기준이다. 평가정보의 활용은 전술한 평가타당성과 평가수용성이 높아지면 자연스럽게 높아지게 되지만, 우리나라의 경우 많은 정부성과평가제도가 형식적으로 운영되는 경우가 많기 때문에 평가결과의 활용 여부에 대한 진단

이 필요하다. 구체적으로 전문가들은 평가결과가 사업의 성과개선 및 예산 및 인사 등 관리 도구에 적절하게 환류되고 있는지 진단하도록 의견을 주었다.

다섯째, 평가의 투명성도 평가제도의 효과적인 운영 여부를 판단하는 기준이 될 수 있다. 평가제도에서 생산된 결과를 국민에게 구체적이고 상세하게 공개함으로써 평가의 실효성을 높일 수 있다. 또한 평가과정에 국민이 참가하게 하여 평가결과에 대해 소통함으로써 평가의 정당성과 평가환류의 실행가능성을 높이는 것은 효과적인 평가제도 운영을 위해 중요한 일이다. 본고에서는 평가결과의 공개수준과 평가과정에 국민 참여 수준을 분석함으로써 평가의 투명성을 진단하였다.

여섯째, 평가의 전문성도 평가제도가 효과적으로 운영되고 있는지 알아보기 위한 핵심요소다. 평가제도를 운영하고 있는 담당공무원, 실제 평가를 담당하고 있는 외부평가위원이 정책과 사업의 성과관리방법 및 평가기법에 높은 전문성을 가지고 있을 때 평가의 타당성과 수용성이 높은 결과를 도출할 수 있다. 본고에서는 평가담당공무원이 효과적으로 평가제도를 운영할 수 있는 역량과 평가위원들이 실제 사업을 타당성 있게 평가할 수 있는 전문성을 가지고 있는지를 분석함으로써 우리나라 성과평가제도의 전문성을 진단하였다.

마지막으로, 평가환경 및 평가수행체계의 적절성도 제도의 효과성을 판단할 수 있는 중요한 기준이다. 전문가들은 우리나라 정부성과평가가 명확하고 구체적인 목표로 운영되고 있는지, 평가절차의 투명성과 공정성은 적절하게 확보되었는지, 평가수행체계를 효과적으로 운영할 수 있는 충분한 인력과 예산은 확보되었는지를 진단함으로써 평가제도의 효과성을 판단할 수 있다. <표 IV-3>은 본고에서 분석한 우리나라 정부성과평가제도 진단을 위한 메타평가 기준과 요약된 전문가의 분석내용을 보여준다.

〈표 IV-3〉 정부성과평가 메타평가 진단 분석

평가기준	세부진단기준	진단 분석
평가 효율성	평가제도 간 중복수준 평가수행의 부담의 정도	<ul style="list-style-type: none"> 정부업무평가제도와 재정사업통합평가 간 중복이 및 재정사업내 평가제도간 중복으로 효율성 낮음 평가제도 간 중복으로 평가준비 및 평가보고서 작성 부담 높은 수준임 단위사업 및 세부사업 중심의 미시적
평가 타당성	평가지표의 타당성 평가방법의 적절성 평가결과의 정확성	<ul style="list-style-type: none"> 결과지표 비중이 높아졌으나 지표의 대표성과 목표치 설정의 적극성이 미흡함 서류중심의 체크리스트 중심의 정성적 평가로서 현장의 이해와 심층적인 데이터 분석에 기반한 실효성 높은 평가정보 생산이 어려움 분절적인 평가제도간에 연계성이 낮아 평가결과의 정합성과 정합성이 낮음
평가 활용성	평가결과의 사업개선 활용 평가결과의 관리도구 활용	<ul style="list-style-type: none"> 구체적이고 심층적인 분석이 부족하여 사업개선에 평가결과의 활용성이 높지 않은 편임 주요정책평가의 경우 부처 성과급으로 재정사업평가의 예산에 환류되고 있으나 환류의 체계성 부족
평가 투명성	평가결과의 공개수준 평가과정의 국민참여	<ul style="list-style-type: none"> 정부업무평가 및 재정사업통합평가 결과가 공개되나 부처별로 등급만 공개되어 개별정책이나 사업에 대한 심층적인 평가정보는 공개되지 않음 평가과정에 국민의견수렴과정이 없고 국민에게 평가정보를 통합적으로 공개하는 플랫폼 부재
평가 전문성	평가교육훈련 수준 평가전문성의 수준	<ul style="list-style-type: none"> 순환보직으로 성과평가 담당자의 전문성이 낮지만 전문성제고를 위한 충분한 교육훈련 기회가 제공되지 않고 있음
평가 수행체계	평가목적과 계획의 명확성 평가수행 자원 확보수준 평가수행 절차의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 평가목적과 계획은 비교적 분명하게 제시되어 평가절차가 적절하게 운영되고 있으나 평가수행을 위한 인력과 예산은 충분하지 않음

출처: 저자 작성

2. 정부성과평가제도 진단

연구진과 전문가들은 우선 정부성과평가제도인 정부업무평가와 재정사업평가에 대해 메타평가 기준을 통해 문제점을 진단하였다. 정부업무평가와 재정사업평가가 우리나라 정부업무를 대표하는 평가이고 「정부업무평가기본법」과 「국가재정법」 내에서 실시하는 자체평가를 동시에 실시하고 있기 때문이다.

가. 평가 효율성에 대한 진단

현행 정부성과평가제도의 가장 큰 문제점으로는 첫째, 주관기관과 법률에 근거한 다양한 평가제도가 동시에 운영됨으로써 평가제도 간 중복과 평가부담으로 인한 평가의 비효율성이 심화되고 있다는 점이다. 대표적인 정부성과평가제도인 정부업무평가와 재정사업평가의 경우에 한정하여 살펴보면 「정부업무평가기본법」에 따른 중앙행정기관의 장이 실시하는 자체평가(제14조 내지 제16조)와 동법 시행령 제4조(통합 실시되는 평가의 범위) 10의 2에서 규정하고 있는 「국가재정법」 제8조 제6항 및 동법 시행령 제3조에 따른 재정성과목표관리제도 및 재정사업 자율평가에 중복이 존재한다. 자체평가를 위해 유사한 계획서(성과관리시행계획 및 성과계획서)를 작성하여 국무총리실과 기획재정부에 각각 제출해야 하며, 자체평가를 실시하되 각각 주요정책과제평가 및 재정사업평가로 이원화하여 운영되어 별도로 자체평가보고서를 작성해야 한다. 그러나, 근본적으로는 주요정책과 재정사업의 평가는 명확히 구분되어 있지 않다. 예를 들어 주요정책평가를 위해 작성되는 성과관리시행계획의 관리과제와 재정사업평가를 위해 작성되는 성과계획서의 단위사업 목표체계와 성과지표 간에는 상당부분 유사성이 발견되고 있다. 부처 입장에서는 동일한 업무를 두고 국무조정실의 주요정책에 대한 자체평가와 재정사업의 자체평가를 동시에 준비하는 부담이 존재한다.

이러한 평가 이원화 문제는 업무 중복과 비효율성, 자체평가제도 운영의 복잡성 등을 초래하고 있어 평가의 통합 또는 일원화가 필요하다. 자체평가는 기관 스스로 평가하는 활동으로서 자율결정(self-determination)을 촉진하는 데

활용되어야 하지만 현행 자체평가 시스템은 기관들의 업무상 특성 및 차이점을 반영하지 못하고 평가업무가 과중된다는 문제점을 야기하고 있다. 주요정책평가결과는 성과급에 반영되고 있으며 재정사업평가는 예산에 환류된다는 점에서 다소 차이를 보이고 있지만, 동일한 업무를 환류목적의 차이 때문에 중복적으로 평가하는 점에서 평가제도의 통합을 통한 개선이 필요하다(허만형 외, 2010).

정부업무평가와 재정사업평가의 중복 외에도 기타 재정사업평가 및 기본계획하에서 실시되고 있는 개별평가제도 간에도 평가의 중복으로 인한 일선 부처의 평가부담이 높은 편이다. 재정사업평가의 평가도 재정사업통합평가, 보조사업평가, 복권기금평가, 기금평가 등 다양한 평가가 존재하여 동일한 재정사업이 여러 평가를 동시에 받는 경우도 발생한다. 이러한 평가의 중복으로 인하여 부처의 부담이 가중될 뿐만 아니라 종종 동일한 업무에 대하여 평가 결과가 달라져 평가제도 간 정합성이 떨어지는 부작용이 발생하기도 한다. 결국 이러한 평가부담은 부처의 사업담당자가 사업자체의 개선을 위해 자원을 투입하기보다는 평가준비에 더 많은 노력을 기울여 평가제도가 형식화되는 주요 원인이 되고 있다.

부처의 평가부담이 높은 다른 이유는 성과평가의 단위가 미시적인 단위사업이나 세부사업 중심의 이루어지면서 전략목표, 성과목표 등 상위 목표에 대한 관리는 잘 이루어지지 않는 데 있다(이광희, 2017b, pp. 4-5). 현행 정부업무평가의 주요정책평가의 관리과제와 재정사업통합평가 대상사업은 단위사업 수준에서 이루어지고 있기 때문에 전략목표 및 성과, 프로그램 목표 단위에서 의미 있는 성과관리는 이루어지지 못하고 있다. 단위사업의 개수가 2,000개가 넘기 때문에 부처는 평가보고서 작성 등 평가 준비에 부담을 느끼고 있으므로, 향후, 상위단계의 정책 및 사업으로 평가단위를 변경함으로써 하위단계의 정책 및 사업은 부처에 성과관리와 평가를 위임하여 부담을 줄이고 평가의 효율성을 제고할 필요가 있다.

나. 평가타당성에 대한 진단

현행 정부성과평가제도의 문제점은 평가타당성이 그다지 높지 않다는 점이다. 이윤식·서영빈(2015)는 평가의 타당성에 주로 영향을 미치는 ‘정책과 결과 간 인과성’, ‘평가지표의 선정’, ‘평가지표의 측정’ 등의 항목들을 문헌검토를 통해 제도의 초기인 2007년과 최근인 2014년 두 시점 간 평가방법을 비교·분석하고 그에 따른 평가결과를 살펴보았다. 분석 결과, 2007년에 비해 2014년의 평가방법 타당성이 상대적으로 감소하여 평가의 타당성에 대한 위협요인들이 잔존함으로써 평가제도의 실효성에 문제를 초래할 수 있음이 밝혀졌다.

이렇게 평가타당성이 떨어지는 주요 원인 중의 하나는 평가지표의 타당성이 높지 않다는 점을 들 수 있다. 현행 평가지표는 계량화될 수 있는 지표에 한정되어 정책 대표성이 낮거나 지엽적인 실적 위주의 성과지표를 활용하는 문제점이 있다(이광희, 2017b, p. 5). 측정이론에 근거한 정량지표와 정성지표 분류, 정성지표를 사용한 성과측정 및 평가방법 등 정부성과평가 차원에서 성과측정에 대한 이론적 기반이 부족한 실정이다. 평가과정에서 지표 수를 줄이려는 의도에서 복합지수(composite index)를 사용하는 경향이 있는데, 아무런 의미 없이 여러 지표를 합쳐놓은 경우가 많으며, 여러 하위지표 중 하나만 잘 관리하면 전체 복합지수의 목표를 쉽게 달성하는 방법으로 악용되기도 한다. 또한 목표치(target) 달성이 용이하도록 소극적으로 설정하거나 목표치 설정의 근거가 명확하게 제시되지 않는 등 목표치를 둘러싼 게이밍 현상이 발생하고 있다. 이에 대해, 최성락·박민정(2008)은 성과관리제도 도입에 대해 관료들이 목표 수준을 조정하는 톱니효과의 대응 행위가 존재하는지 살펴보았다. 그리고 톱니효과를 보이는 유형을 성과관리제도가 시행된 이후 성과지표의 상승 폭이 낮아지게 된 유형, 성과지표 성장률이 ‘0’인 상태로 3개년 이상 계속 유지되는 유형, 성과지표를 대폭 낮췄다가 다시 상승시키는 유형, 증가세를 갖고 있던 지표가 이후 이전의 최고점과 최하점 사이에서 수렴하는 유형으로 구분하였다.

다음으로, 현행 정부성과평가제도의 타당성을 떨어뜨리는 원인은 평가방법의 엄밀성이 부족하다는 점이다. 현행 정부업무평가의 자체평가 및 특정평가,

재정사업통합평가 및 기타재정사업평가에서 평가자의 주관에 의한 체크리스트 방식의 평가방법을 사용하고 있다. 체크리스트 방식에 의한 자체평가방법은 과제관리의 효율성은 제고할 수 있으나 점검·평점 방식으로 진행되기 때문에 심층 정보 도출이 어렵다는 한계점이 있다. 부처의 자체평가위원 및 특정평가위원의 경우 현장에 대한 이해가 낮은 상태로 체크리스트 방식의 평가지표에 근거하여 사업의 성과를 평가하여 평가타당성이 높지 않다. 또한, 부처 및 사업부서가 제출하는 평가보고서에 의존하여 평가결과를 도출하기 때문에 실제 사업성과에 대한 심층적인 평가 정보의 산출이 어려워 실제 사업 수행과정에서 발생하는 문제점에 대한 관리 및 컨설팅을 통해 사업의 성과를 실질적으로 개선하는 데 한계가 있다.

재정사업평가의 경우, 평가지표에 사업평가의 유무 여부를 두어 관리과제에 대한 객관적이고 심층적인 사업평가 실시를 유도하고 있으나 실제 사업평가를 실시한 사례는 많지 않다. 예를 들어 국내정보화사업 평가의 경우에는 평가이론 및 평가설계 접근법이 과학적이지 않으며 평가모형에 준거하여 평가를 실시한 경우에도 총괄평가에 그치는 경우가 많아 의도한 목적과 결과는 상이한 차이를 보이고 있다. 나아가 정부정책평가의 대부분이 규범적이며 질적 분석에 그치는 경우가 많아 검증 가능한 계량분석이 존재하지 않는다(오철호, 2008).

마지막으로, 우리나라 정부성과평가제도에서 생산된 평가결과의 정확성도 문제가 된다. 이는 과학적인 평가 설계에 근거하지 않은 체크리스트 방식의 평가로 인하여 구체적이고 심층적인 평가정보가 생산되지 않기 때문이다. 재정사업심층평가를 제외한 정부업무평가와 재정사업통합평가의 평가결과 및 시정조치가 구체적인 근거나 실행방안이 부족한 포괄적이고 추상적 형태로 제시되기 때문에 부처의 수용성이 낮은 실정이다. 평가결과의 정확성이 낮은 다른 이유는 다양한 유형의 평가제도가 존재함에도 불구하고 평가제도 간 연계가 높지 않기 때문이다. 각각의 제도가 분절적으로 운영되어 평가결과가 발표되기 때문에 유사한 정책이나 사업에 대하여 종종 다른 평가결과가 도출되기도 한다. 구체적으로 정부업무성과관리와 재정성과관리 간의 연계에 있어서 성과관리 시행계획과 성과계획서상 사업구조의 불일치성, 양 평가제도 계획

간 시간의 불일치성, 주요정책자체평가보고서와 성과보고서상 지표체계의 실효성 부족 및 방법론의 부재 등이 문제점으로 나타나고 있어 연계가 원활하게 이루어지지 않고 있다(한국의정연구회, 2016). 특정평가의 경우도 평가결과가 부처의 성과를 정확히 반영하지 못하고 있어 정책적 노력에도 불구하고 기관평가는 우수하지 못한 결과가 도출되거나, 업무의 특성상 경제부처 등 특정 기관이 유리하다는 불만과 부처의 특성을 반영하지 못하고 있다는 문제가 제기되어 평가수용성이 낮다는 문제가 있었다.

다. 평가활용성에 대한 진단

평가결과의 환류측면에서도 우리나라의 정부성과평가제도는 개선할 여지가 있다. 다양한 평가제도에도 불구하고 평가결과의 환류제도가 형식적·법 절차적 측면에서 잘 운영되는 반면, 실제 사업개선 인사나 예산편성에 반영되는 정도는 미흡하기 때문이다(임동진, 2009). 사업과정 전반에 총괄적 평가가 이루어지기 위해서는 주요 사업의 추진상황 및 집행성과를 점검·분석·평가하고 그 결과를 정책과 사업의 성과개선을 위한 추진과정에 반영해 나아가야 한다(전주상, 2010). 또한 성과평가정보가 인사 및 예산과 성공적으로 환류되기 위해서는 정책결정자들이 성과정보를 믿을 수 있어야 하며, 이를 위한 검증시스템이 필요하다. 영국과 같이 분권-통합형 시스템을 구축하여 부처 간 협력의 정도를 높이고, 내부통제와 외부통제가 같은 방향으로 연계성을 높여 상승효과를 누릴 수 있어야 한다(금재덕·원종학, 2012).

평가활용성 측면에서 개별제도를 평가하면 주요정책평가와 재정사업평가의 평가결과는 인사와 예산에 환류되어 도구적 활용수준이 높은 편이나 특정 평가는 환류 수준이 낮은 편이다. 먼저 자체평가로서 주요정책평가의 경우 평가결과가 부서의 성과급에 연동되어 보수와 연계되어 있으며, 재정사업 통합평가의 경우도 부처 평가대상 사업 예산의 일부를 지출구조조정하여 예산과 연계되어 있다. 다만, 재정사업목표관리제도에서 작성되고 있는 성과보고서의 경우 예산요구서와 별도로 작성되고 있어 성과보고서의 성과정보가 예산에 거의 환류되고 있지 않은 편이다(오영민, 2016). 다만 주요정책평가와 재정사

업평가가 인사와 예산과 어느 정도 연계되어 있다고 하더라도 이들 평가결과가 사업의 성과 개선을 위해 실질적으로 활용되는 것은 미흡한 실정이다. 이는, 전술한 대로 체크리스트 방식의 정성적 평가로 인해 실제 의사결정을 위해 활용할 심층정보가 부족하여 평가결과에 대한 부처의 수용성이 낮기 때문이다.

특정평가의 경우 평가결과는 부문별로 개선보완 필요사항을 도출하여 부처에 전달하고 정책개선에 활용되도록 하고, 우수 기관에 대한 포상금 지급, 업무 유공자 포상 등의 활용이 이루어지고 있다. 그러나 특정평가에서도 평가결과 활용의 문제가 많이 제기되고 있다(이광희, 2017b, p. 9). 그리고 정책성과 개선을 위한 활용보다는 등급화된 기관평가 결과에 관심을 많이 가지게 되는 문제점이 있다. 이는 특정평가 결과보고서가 포괄적 형태로 작성되고, 세부지표별로 평가단의 의견이 제시되지 않아, 부처의 평가결과·수용성이 낮으며 동시에 활용에 대한 제약을 주고 있는 것이다. 이환성(2013)은 특정평가결과 환류제도의 문제점을 1) 특정평가결과의 환류를 위한 근거법령 및 내부지침의 부재 2) 특정평가결과 환류 이행상황 점검 주체의 부재 3) 특정평가결과 환류에 관한 정보공유의 문제 4) 평가지표에 ‘환류지표’가 포함되어 있지 않는 문제점 등을 언급하였다. 특정평가결과 환류 운영이 개선되기 위해서는 담당공무원 간 환류정보시스템을 구축하고, 정부업무평가위원회의 내부시스템을 활용하여 환류 실효성을 제고해야 한다고 제안하였다.

라. 평가투명성에 대한 진단

평가제도의 공개수준을 나타내는 평가투명성 측면에서도 개선의 여지가 있다. 형식적으로 우리나라 몇 가지 예외를 제외하고 모든 평가 정보는 국민에게 공개되고 있다. 다만, 개별정책이나 사업에 대한 평가결과는 공개되지 않아 공개범위가 제한적이다. 정부업무평가 및 재정사업통합평가의 평가결과는 부처별로 등급만 공개되고, 개별정책이나 사업에 대한 심층적인 평가정보는 공개되지 않고 있다. 정부업무평가의 주요정책평가와 특정평가의 경우 이명박 정부하에서 기관서열화를 공식적으로 폐지한 이후 등급화(우수, 보통, 미흡)

방식을 활용하거나, 과제별 등급을 공표하는 방안이 사용되기도 하였다(이광희, 2017, p. 9). 박근혜 정부하에서 국정과제 평가 중심으로 바뀐 이후 기관 종합평가가 도입되었고, 기관별로 3등급을 적용한 평가결과가 공표되고 있다. 재정사업평가의 경우 성과보고서는 국회에 제출되어 국민에게 공개되고 있으나 재정사업통합평가의 평가결과는 부처별 메타평가의 등급만 공개되고 개별 단위사업의 평가결과가 공개되지 않아 공개범위가 제한적이다. 평가과정에 국민의 참여수준도 부족한데, 평가과정에 국민의견 수렴과정이 제한적이고 국민에게 평가정보를 통합적으로 공개하는 플랫폼이 부재하다. 정부업무평가의 주요정책평가와 특정평가에는 국민이 평가에 공식적으로 참여하는 통로가 없다는 문제점도 있다. 재정사업통합평가의 경우 자체평가에 외부전문가가 참여하고 주요성과 지표로 정책수혜자 만족도를 측정하고 있으나 참여의 범위와 강도가 체계적이지 않고 부처마다 상이하다. 이는 독립적인 기관에 의해 측정된 정책수혜자 만족도가 주요 평가지표로 활용되고 있는 공공기관 경영평가와 다른 점이다. 특히, 국민이 체감하는 상위단계의 국가성과정보를 공개하는 플랫폼이 부재하기 때문에 정부의 주요정책과 재정사업의 성과가 국민의 삶과 직결되는 주요 국가성과와 어떻게 연계되고 있는지 국민이 파악하기 어렵다. 따라서 “Performance Dashboard”에 주요 국가 성과정보를 분기별로 공개하고 있는 미국과 같이 국민에게 국가의 주요 성과정보를 공개하는 열린 플랫폼을 구축하는 것을 검토할 필요가 있다.

마. 평가전문성에 대한 진단

정부성과평가가제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 평가제도를 운영하는 담당자들이 평가에 대한 역량과 전문성을 보유해야 한다. 오영민(2017)은 정부의 성과관리 역량이 개인과 조직의 성과를 개선시키는 데 중요한 요인임을 실증분석을 통해 보여주었다. 평가의 전문성이 효과적인 평가제도 운영을 위해 매우 중요한 요인임에도 불구하고 우리나라 성과평가 담당자 및 조직의 전문성 수준은 높지 않다. 그 이유는 순환보직으로 인해 자체평가 및 성과관리 담당자의 전문성 및 역량이 축적되고 있지 않기 때문이다. 담당자가 자주

바뀌므로 자체평가 및 성과관리에 대한 주기적인 교육과 컨설팅이 필요하지만, 이에 대한 범정부적인 차원에서의 체계와 노력이 미흡하다. 결국 평가평가제도 운영에 적극적인 의지를 가진 담당자나 부처들에 의해 산발적으로 이루어지고 있을 뿐이다. 대부분의 부처들이 자체평가위원회를 구성할 때 전문성과 독립성을 확보하기 위하여 노력하고 있으나, 일부 부처의 경우 전문성 및 역량보다는 대외적인 네트워크 구축에 초점을 둔다는 지적도 있다. 이환성(2012)은 정부기관들의 평가역량을 향상시키기 위해서는 평가지표가 자율적으로 구성되어야 하며 세부적으로 인적부문에서는 자체평가위원회의 위원 수를 30인까지 늘리고 전문가 위주가 아닌 다양한 집단을 고려하여 자체평가위원회를 구성해 나가야 한다고 주장하였다. 지표부문에서는 성과목표 수 대비 관리과제 수의 비율, 관리 과제 수 대비 성과지표의 비율을 합리적으로 조정해야 한다.

정부업무평가위원회의 기획, 조정, 총괄 기능이 취약하다는 지적이 있으며, 위원회 기능 강화를 위해 정부업무평가위원의 평가 전문성 강화, 유명무실화된 실무위원회 기능복원 등이 제기되고 있다. 정부업무평가를 주관하는 국무조정실(정부업무평가실)도 잦은 순환보직, 청사 이전 등으로 인해 전문성 및 역량 축적의 미흡, 정부업무평가 관련 자료 및 노하우의 축적과 관리에 대한 문제가 제기되고 있는 실정이다. 주요정책에 대한 평가는 국무총리실이 부처가 자체적으로 추진하기 위한 기반을 형성하지 못하고 있으며, 정권이 바뀌면 각 부처에서 국정과제를 추진하고 총리실은 취합 역할에 지나지 않고 있다(김주환, 2013). 따라서, 합리적인 정책업무평가를 위해서는 국정과제에 대한 성과관리와 평가를 전담하는 평가조직과 인력을 보충해 나가야 한다. 재정사업 평가의 경우도 기획재정부 재정관리국에서 담당하고 있으나 재정사업 성과평가담당자들의 역량은 높지 않은 수준이다. 순환보직의 주기가 빠른 기획재정부의 인사원칙상 평가담당 관리자와 직원의 임기가 1~2년에 불과하여 성과평가의 전문성을 쌓을 시간이 매우 부족하다. 또한 전체 재정사업에 대한 평가와 다양한 기타재정사업의 평가를 총괄해야 하기 때문에 전문성이 부족함에도 불구하고 성과평가운영 및 방법에 대한 지식 습득을 위한 훈련에 참가할 시간도 부족하다.

바. 평가수행체계의 적절성에 대한 진단

평가전문성과 더불어 평가제도 운영의 기본은 평가 수행체계의 적절성이다. 평가 수행체계가 적절하게 작동하기 위해서는 평가목적과 평가계획이 적절하게 제시되고 평가수행 절차가 공정하고 합리적이며 평가제도 운영에 관해서 충분한 자원이 확보되어야 한다. 먼저, 특정평가를 제외하고 우리나라 성과평가제도의 목적과 계획의 적절성은 어느 정도 확보되고 있는 것으로 보인다. 이는 정부업무평가계획과 재정사업성과평가지침을 통하여 평가가 시작되기 전에 평가의 목적과 방향이 피평가기관에 제시되기 때문이다. 다만, 특정평가의 경우 기관평가 방식으로 운영됨에 따라 부처 입장에서는 자체평가보다는 특정평가에 대한 관심이 많지만 특정평가의 평가지표가 정권의 국정목표에 따라 자주 바뀌기 때문에 부처 고유사업의 성과관리제도의 운영이 위축되는 현상이 나타나고 있다(이광희, 2017b, p. 8). 특정평가는 초기 국정과제 중심의 평가에서 정상화과제, 규제개혁, 정책홍보, 기관공통사항(정부 3.0, 협업, 성과관리, 주요시책 이행률 등)을 포함하는 방식으로 확대되고 있어 부처가 준비에 어려움을 겪고 있다. 「정부업무평가기본법」에 따르면 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책 등을 평가하는 것으로 규정되어 있다. 그러나, 기본방향, 평가대상, 평가방법을 당해연도 정부업무평가 시행계획에서 정하도록 하고 있어 운영 전략이 모호한 상태이다.

평가절차의 경우 비교적 합리적인 것으로 판단되나 평가위원의 선정과정에 대한 명확한 규정이 없기 때문에 국무조정실이나 기획재정부의 다소 자의적 판단에 의해 평가위원이 선정되는 경우가 나타나고 있다. 평가진행 절차의 공정성은 확보되고 있으나 현장에 대한 이해가 부족한 평가위원에게 방대한 양의 평가보고서가 제시되지만 정작 부처의 정책과 사업을 심층적으로 파악할 시간과 기회가 충분히 주어지지 않는다. 따라서 평가위원이 부처의 사업에 대하여 평가위원이 숙지할 수 있도록 현장조사나 부처의 설명기회가 충분히 주어질 필요가 있다. 마지막으로 평가수행을 위한 인력과 예산은 충분한 편이 아니다. ‘평가’는 국가의 성과를 체계적으로 관리하고 생산된 정보를 환류하여

학습기회를 제공한다. 그러므로 국가의 성장을 지속적으로 담보할 수 있는 성과 평가 체계의 정착을 위해 충분한 인력과 예산이 주어져야 한다.

3. 정부성과평가제도 진단조사

가. 조사 개요

본 조사는 우리나라 정부성과평가제도에 대한 평가담당자들의 인식을 측정하여, 정부업무평가와 재정사업평가의 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하기 위해 실시하였다. 메타평가 프레임워크와 설문항(부록)은 그간 축적되어온 정부업무평가 운영과 그 한계에 대한 연구를 검토하여 구성하였다.

조사는 2017년 7월 17일부터 8월 11일로 약 3주 간 E-mail 온라인 조사로 진행되었고, 그 대상은 정부기관 정부업무평가 담당자 474명이었다.

〈표 IV-4〉 조사개요

조사기간	2017년 7월 17일~8월 11일(약 3주간)
조사방법	구조화된 설문지를 이용한 E-mail 온라인(Online-Survey)
조사대상	중앙행정기관의 정부업무평가/재정사업평가 담당자
표본 수	474명

출처: 저자 작성

1) 응답자 특성

설문조사에 응한 인원은 총 474명이었다. 담당 평가별, 성별, 연령별과 같은 인구통계학적 변수와 직급, 담당업무, 재직기간 등을 조사하였다. 소속 부처는 경제부처, 사회부처, 행정부처, 기타부처로 유형화³⁹⁾하였고, 담당 업무는 기관

39) 경제부처: 방통위, 공정위, 금융위, 원안위, 기재부, 미래부, 농림부, 산업부, 환경부, 국토부, 해수부, 행복청, 새만금청, 기상청, 중기청, 특허청, 농진청, 특허청, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 식약처
 사회부처: 교육부, 문화부, 복지부, 고용부, 여가부, 문화재청
 행정부처: 인권위, 국민안전처, 인사혁신처, 법제처, 국가보훈처, 국민권익위, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행자부, 검찰청, 병무청, 방사청, 경찰청

고유사업, 지원업무, 평가 및 성과관리로 구분하여 조사하였다. 응답자 특성은 이하의 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-5> 응답자 특성

(단위: 개수, %)

구분		사례 수	비중
전체		474	100.0
담당 평가별	주요정책평가	205	43.2
	재정사업평가	190	40.1
	특정평가	79	16.7
성별	남성	332	70.0
	여성	142	30.0
연령별	20-30세 미만	32	6.8
	30-40세 미만	219	46.2
	40-50세 미만	183	38.6
	50-60세 미만	40	8.4
소속 부처별	경제부처	224	47.3
	사회부처	117	24.7
	행정부처	109	23.0
	기타부처	24	5.1
직급별	9급 이하	13	2.7
	8급	16	3.4
	7급	105	22.2
	6급	163	34.4
	5급	133	28.1
	4급	38	8.0
	3급 이상	6	1.3
담당 업무별	기관고유사업	44	9.3
	지원업무	269	56.8
	평가/성과관리	161	34.0
해당부서 재직기간별	1년 미만	77	16.2
	1년 이상 3년 미만	142	30.0
	3년 이상 7년 미만	97	20.5
	7년 이상	158	33.3
부서별 재직 필요기간별	2년 미만	32	6.8
	2년 이상 3년 미만	210	44.3
	3년 이상 4년 미만	198	41.8
	4년 이상	34	7.2

출처: 저자 작성

2) 조사 내용

조사는 메타평가들에 기반하여 측정타당성이 높은 문항을 개발하여 진행하였다. 정부성과평가제도의 효율성과 타당성과 정부성과평가제도의 운영으로 나누었으며 이러한 차원하에 메타평가 기준에 부합하는 설문문항을 배치하여 설문조사를 실시하였다. 자세한 내용은 <표 IV-6>과 같다.

<표 IV-6> 조사내용

평가기준	세부진단기준	평가문항
평가 효율성	평가제도간 중복수준 평가수행의 부담의 정도	<ul style="list-style-type: none"> 평가항목이나 지표에 중복이 존재한다. 평가목적이 동일한 평가가 중복적으로 실시된다. 평가준비로 인하여 현업업무 수행에 방해가 된다. 평가 필요성이 높지 않은 사업이 평가되고 있다. 평가과정에 많은 시간과 비용이 발생한다.
평가 타당성	평가지표의 타당성 평가방법의 적절성 평가결과의 정확성	<ul style="list-style-type: none"> 평가지표는 부처(사업)의 성과를 정확히 판단할 수 있도록 구성된다. 평가방법은 부처(사업)의 성과를 정확히 판단할 수 있도록 설계된다. 평가결과가 부처(사업)의 성과를 정확하게 반영하고 있다. 평가결과가 타 평가제도의 결과와 일치한다. 다른 평가제도와 유기적으로 연계되어 있다 평가결과에 대해 관련 부서와 공무원들이 수용한다.
평가 활용성	평가결과의 사업개선 활용 평가결과의 관리도구 활용	<ul style="list-style-type: none"> 평가를 통해 성과 향상을 위한 조치가 적절히 이루어진다. 평가결과를 토대로 예산이 조정되고 있다. 평가결과는 인사평가에 반영되고 있다 평가결과를 토대로 사업의 목표와 우선순위를 바꾸고 있다.
평가 투명성	평가결과의 공개수준 평가과정의 국민참여	<ul style="list-style-type: none"> 평가결과는 국민들에게 적절하게 공개되어 활용되고 있다. 평가결과는 사업담당자들에게 적절하게 공개되어 활용되고 있다. 평가결과의 공개 범위 및 수준은 적절하다.
평가 전문성	평가교육훈련 수준 평가전문성의 수준	<ul style="list-style-type: none"> 평가위원은 전문적인 지식 또는 평가경험을 가지고 있다. 평가에 관련한 교육훈련 기회가 충분히 제공되고 있다. 평가담당자는 업무수행에 있어 전문성이 높은 편이다. 성과평가 담당직원의 교육훈련 참가 회수
평가 수행 체계	평가목적과 계획의 명확성 평가수행 절차의 적절성 평가수행 자원 확보수준	<ul style="list-style-type: none"> 평가목적은 명확히 제시되고 있다. 평가 시행계획의 내용은 적절하다. 평가위원은 평가를 공정하게 수행할 수 있도록 구성되어 있다. 평가수행에 있어 평가위원과 활발히 소통하고 있다. 평가를 수행하기 위한 관련 예산이 충분하게 확보되어 있다. 평가를 수행하기 위한 관련 인력이 충분하게 확보되어 있다. 평가를 위한 자료는 양적으로 충분하다. 평가를 위한 자료는 질적으로 우수하다. 평가를 위한 시간이 충분히 주어진다.

출처: 저자 작성

나. 진단결과

우리나라 정부성과평가제도는 크게 정부업무평가제도와 재정사업평가로 구분된다. 정부업무평가제도는 국정운영의 능률성, 효과성 및 책임성의 확보를 위해 중앙행정기관과 지방자치단체, 공공기관 및 그 소속기관 등을 대상으로 실시하는 평가로 1961년 심사분석제도에서 출발하여 2006년 성과관리를 도입하면서 현재에 이르고 있다. 재정사업성과평가제도는 2000년대 초반 재정의 책임성을 강화하기 위해 4대 재정개혁의 하나로서 실시되었다. 우리나라 정부성과평가제도는 새롭게 제기되는 국내외 문제들에 대응하기 위해서 지속적인 변화를 시도해온 것이 사실이나, 여러 가지 문제점이 학계에서 제기되고 있다. 핵심적으로 제기되는 문제들을 분석하여 구성한 메타평가 틀을 기초로 설문조사를 실시하였고 그 결과를 바탕으로, 관련 이슈를 이하에서 논의하도록 한다.

1) 평가의 효율성

설문조사 결과 평가담당자들은 정부성과평가제도에의 효율성에 대해 문제의식을 가지고 있는 것으로 보인다. 정부업무평가제도의 효율성은 평가중복 및 평가부담에 관한 5개의 문항으로 조사되었는데 <표 IV-7>을 보면 평가제도의 효율성에 대하여 대부분 중간값인 3.0 이하의 낮은 점수를 보여주고 있다. 특히 평가업무에 대한 부담이 큰 것으로 나타나고 있는데 이하에서 살펴볼 수 있듯이, 평가 타당성에 대한 설문은 상대적으로 높지만, 전체적인 점수 수준이 3점에도 못 미친다는 점에서는 정부성과평가제도에 대한 효율성에 대한 제고가 필요함을 알 수 있다.

세부적으로 살펴보면 크게 두 가지 차원에서의 문제의식을 확인할 수 있다. 첫째 평가의 중복 수준이 다소 높다고 인식하고 있었다. 평가는 정부업무평가, 재정사업평가, 행정역량평가 등의 평가 외에도 다양한 목적으로 평가가 실시된다. 현실적으로 평가제도 간에는 지표 및 목적 간 엄밀한 비교가 이루어지기 힘들기 때문에, 평가 목적이나 지표 간 중복이 발생하는 측면이 존재

한다. 특히, 성과관리시행계획과 성과계획서를 따로 작성함으로써 발생하는 중복은 계속 제기되던 문제이다. 이와 같은 평가 중복은 피평가자에게 피로도를 증가시킬 수 있고, 결국 평가의 효율성을 저해시키는 원인이 된다. 둘째, 정부성과평가제도에 대하여 업무부담이 크다고 인식하고 있었다. 평가업무부담은 지속적으로 제기되어온 문제로, 전술한 것처럼 평가의 중복으로 인하여 많은 평가를 동시에 준비하는 것이 어렵기 때문이다. 또한 모든 과제에 대해서 평가를 실시하고, 다양한 평가의 대상이 되는 등 평가업무의 부담이 증가하고 있다는 것이다. 이와 같은 문제인식을 바탕으로 설문조사를 실시한 결과 주요정책과제 담당자 및 특정 평가 담당자 모두가 평가업무 부담이 상당히 높은 것으로 나타났다.

설문조사 결과를 구체적으로 살펴보면, 주요정책평가와 재정사업 담당자들은 평가항목이나 지표 중복 문제에 대해서 ‘중복’이라 응답한 사람의 비율이 더 높았다(주요정책평가 중복 35.1%, 보통 38.5%, 중복 아님 26.3%, 재정사업 평가 32.1%, 45.8%, 22.1%). 한편 특정평가 담당자들은 ‘중복’과 ‘그렇지 않다’가 유사한 비중이었지만 ‘중복이 아니다’라는 응답이 더 많았고, 그 분포는 중복 24.1%, 보통 46.8%, 중복 아님이 29.1%였다. 지표 및 항목의 경우 주요정책과제와 특정평가 간에 차이가 있었지만, 평가목적의 중복성과 관련해서는 주요정책평가와 특정평가 모두 중복된다고 인식하는 경향이 나타났는데, 특히 주요정책평가의 경우에는 재정사업평가 담당자나 특정평가 담당자보다 더 크게 중복으로 인식하고 있었다. 설문조사 결과를 보면, 주요정책평가 담당자는 ‘중복’이라 응답한 경우가 40.5%로 매우 높았고, 36.6%가 ‘보통’, 22.9%가 ‘중복 아님’이라 응답하였다. 재정사업평가와 특정평가의 경우는 각각 ‘중복’ 36.3%, 27.8%, ‘보통’ 45.8%, 49.4%, ‘중복 아님’ 17.9%, 22.8% 순으로 ‘중복’이 아니라고 인식하는 경우보다 다소 많았다.

다음으로 평가부담에 관하여 문항별로 살펴보면, 평가준비의 현업업무 수행 방해 여부는 주요정책과제의 경우 긍정이 61.0%, 보통 27.3%, 부정 11.7%, 재정사업평가는 긍정 63.2%, 보통 24.2%, 부정 12.6%로 나타났으며 특정평가는 긍정이 62.0%, 보통 29.1%, 부정이 8.9%로 현업에 방해된다는 의견이 과반수 이상을 차지하였다. 한편 ‘평가 필요성이 높지 않은 사업이 평가되고 있다’는 문항을 통해서 업무 부담에 비해 평가 필요성이 낮음을 설명할 수 있는데, 특

히 재정사업평가담당자의 부정적인 인식이 매우 높았다. 재정사업 담당자는 긍정(필요성이 높지 않은 사업을 평가함)이 66.3%, 보통 24.7%, 부정 8.9%인 데 비하여, 주요정책평가 담당자는 긍정이 46.3%, 보통 35.1%, 부정 18.5% 순이었고, 특정평가 담당자는 긍정 44.3%, 보통 35.4%, 부정 20.3%로 나타났다. 마지막으로 평가과정에 투자하는 시간과 비용의 정도를 묻는 설문에서는 많은 응답이 주요정책평가의 경우 68.3%, 보통 25.4%, 적음 6.3%이었고, 재정사업평가는 많음 71.1%, 보통 21.6%, 적음 7.4%이며 특정평가의 경우 많음 69.6%, 보통 25.3%, 적음 5.1%로 이 역시 평가에 상당한 비용과 시간을 쏟는다고 생각하고 있었다.

평가제도 및 목적 등은 중복되어 있는데, 업무 부담이 크다는 점, 그리고 업무 부담이 크에도 불구하고 현재 평가제도 운영의 필요성은 낮게 인식하고 있다는 점, 평가제도에 대한 전반적인 타당성도 다소 낮다는 점에서 평가제도의 효율적 운영이 필요하다.

〈표 IV-7〉 평가의 효율성

(단위: 점수, %)

평가기준	평가제도별	평균	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정 ¹⁾	보통 ¹⁾	긍정 ¹⁾
평가항목/지표 중복 존재	주요정책평가	2.91	4.4	22.0	38.5	30.7	4.4	26.3	38.5	35.1
	재정사업평가	2.89	4.2	17.9	45.8	26.8	5.3	22.1	45.8	32.1
	특정평가	3.05	2.5	26.6	46.8	21.5	2.5	29.1	46.8	24.1
	평균					2.95				
평가목적이 동일한 평가 중복 실시	주요정책평가	2.80	3.9	19.0	36.6	33.7	6.8	22.9	36.6	40.5
	재정사업평가	2.77	3.2	14.7	45.8	28.4	7.9	17.9	45.8	36.3
	특정평가	2.94	2.5	20.3	49.4	24.1	3.8	22.8	49.4	27.8
	평균					2.84				
평가준비로 현업업무 수행 방해	주요정책평가	2.39	1.5	10.2	27.3	47.3	13.7	11.7	27.3	61.0
	재정사업평가	2.33	2.1	10.5	24.2	44.2	18.9	12.6	24.2	63.2
	특정평가	2.35	1.3	7.6	29.1	49.4	12.7	8.9	29.1	62.0
	평균					2.36				
평가 필요성이 높지 않은 사업이 평가됨	주요정책평가	2.66	2.0	16.6	35.1	38.0	8.3	18.5	35.1	46.3
	재정사업평가	2.28	2.1	6.8	24.7	49.5	16.8	8.9	24.7	66.3
	특정평가	2.63	2.5	17.7	35.4	29.1	15.2	20.3	35.4	44.3
	평균					2.52				
평가과정에 많은 시간과 비용이 소모됨	주요정책평가	2.20	1.0	5.4	25.4	48.8	19.5	6.3	25.4	68.3
	재정사업평가	2.12	1.1	6.3	21.6	45.8	25.3	7.4	21.6	71.1
	특정평가	2.14	2.5	2.5	25.3	45.6	24.1	5.1	25.3	69.6
	평균					2.15				
평균						2.56				

주: 1) '부정'은 설문조사에서 '2' 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 '3'을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 '4' 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

2) 평가의 타당성

정부업무평가제도의 타당성은 평가의 정확성 및 타 평가와의 조응성과 평가에 대한 수용성으로 구성된 6개의 문항으로 조사하였으며, 설문조사 결과는 <표 IV-8>에서 확인할 수 있다. 평가담당자들은 정부성과평가제도의 효율성에 비하여 타당성에 대해서는 상대적으로 긍정적인 인식이 존재하고 있음을 설문조사 결과 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 평가결과에 대한 피평가자의 수용성에서만 중간값인 3점을 상회하고 있다는 점은 정부성과평가제도에 대한 타당성 제고 노력이 필요함을 의미한다.

평가타당성의 구성항목 중 먼저 평가의 정확성 측면을 살펴보면, 평가지표 및 평가방법 구성과 평가결과의 정확성은 재정사업평가를 제외한 주요정책평가 및 특정평가에서는 중간값인 3점에 미치지 못하고 있다. 성과를 판단하는데 있어 평가의 정확성은 지속적으로 제기되어 온 문제인데 여전히 개선 노력이 필요함을 확인할 수 있다. 특히 재정사업평가의 경우, 다른 평가제도에 비해 그 정확성이 두드러지게 떨어지는 것으로 나타난 점을 주목할 필요가 있다. 둘째, 타 평가제도와의 조응성 측면 역시 긍정적인 평가를 받고 있지 못한 것으로 나타났다. 평가제도 간 목적 및 지표 등의 차이가 있음에도 불구하고 각 평가제도는 다른 평가제도의 준거로 기능한다는 점에서 평가제도 간 연계성을 개선해 나갈 필요가 있다. 셋째, 평가결과에 대한 피평가자의 수용성은 보통 수준을 약간 상회하고 있다. 평가타당성의 다른 구성항목인 정확성과 조응성에 비하여 평가에 대한 수용성은 다소 높게 나타나고 있는데, 이는 평가제도의 개선이 필요함에도 불구하고 평가제도에 대한 필요성을 긍정하고 있음에 따른 것으로 볼 수 있다.

구체적으로 설문조사 결과를 살펴보면, 주요정책평가와 특정평가 담당자들과 달리, 재정사업평가 담당자들은 평가의 정확성에 대해서 부정적으로 보는 응답자 비율이 명확히 높았다. 평가지표 및 방법, 평가결과의 정확성 측면 모두에서 동일한 경향이 나타났는데, 주요정책평가와 특정평가의 정확성에 대한 부정적 응답비율이 각각 22.4~28.3%, 26.6~30.4%를 보인 반면, 재정사업평가의 정확성에 대한 부정적 응답비율은 42.2%에서 47.9%로 나타났다.

평가제도 간 정합성 측면의 경우, 역시 재정사업평가가 주요정책평가 및 특정평가보다 부정적 응답비율이 높은 것으로 나타났다. 먼저 타 평가제도의 평가결과와의 정합성 문항에서 보면, 각 평가제도 모두 보통으로 응답한 비율이 과반을 차지하고 있으나, 부정적 응답비율은 재정사업평가 담당자의 경우에 주요정책평가와 특정평가 담당자보다 높게 나타났다(주요정책평가: 21.5%, 재정사업평가: 27.9%, 특정평가: 21.5%). 타 평가제도와 유기적 연계성 문항 역시 타 평가제도 평가결과와의 정합성에서 유사한 경향을 보이고 있다. 다만 각 평가제도 모두에서 보통으로 응답한 비율이 줄어든 반면 부정과 긍정으로 응답한 비율이 더욱 크게 나타났다.

평가결과에 대한 피평가자의 수용성은 각 평가제도 모두 평균적으로 중간값 이상의 점수가 나타났으며, 긍정으로 응답한 비율이 부정으로 응답한 비율보다 높게 나타났다. 주요정책평가에서 긍정 및 부정적 응답비율은 36.1%, 19.5%, 재정사업평가에서 긍정 및 부정적 응답비율은 34.2%, 17.9%이고 특정평가에서 긍정 및 부정적 응답비율은 24.1%, 19.0%이다. 그리고 다른 평가제도 담당자들과 비교할 때, 특정평가 담당자들의 평가결과 수용성에 대한 긍정적 응답비율이 상대적으로 낮게 나타남을 확인할 수 있다.

평가제도의 정확성과 평가제도 간 조응성은 평균적으로 볼 때, 보통 수준으로 인식되고 있음을 확인할 수 있으나 재정사업평가의 경우 정확성과 조응성이 상대적으로 다른 평가제도에 비하여 떨어지는 것으로 인식되고 있다. 특히, 정확성 문제가 심각하다. 다만, 피평가자의 수용성은 다른 평가제도의 정확성 및 조응성에 비하여 상대적으로 긍정적으로 인식되고 있다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 IV-8〉 평가의 타당성

(단위: 점수, %)

평가기준	평가제도별	평균	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정 ¹⁾	보통 ¹⁾	긍정 ¹⁾
성과 판단을 위한 평가지표 구성의 정확성	주요정책평가	2.96	5.9	16.6	55.1	20.5	2.0	22.4	55.1	22.4
	재정사업평가	2.64	7.9	36.8	40.5	13.2	1.6	44.7	40.5	14.7
	특정평가	2.99	3.8	22.8	45.6	26.6	1.3	26.6	45.6	27.8
	평균	2.86								
성과 판단을 위한 평가방법 구성의 정확성	주요정책평가	2.95	4.9	18.0	56.6	18.5	2.0	22.9	56.6	20.5
	재정사업평가	2.65	7.9	35.3	43.2	11.6	2.1	43.2	43.2	13.7
	특정평가	2.94	5.1	24.1	44.3	25.3	1.3	29.1	44.3	26.6
	평균	2.85								
평가결과의 성과 반영의 정확성	주요정책평가	2.87	6.3	22.0	52.7	16.6	2.4	28.3	52.7	19.0
	재정사업평가	2.63	7.9	40.0	35.8	14.2	2.1	47.9	35.8	16.3
	특정평가	2.96	2.5	27.8	43.0	24.1	2.5	30.4	43.0	26.6
	평균	2.82								
평가결과의 타 평가결과와의 일치성	주요정책평가	2.94	2.9	18.5	62.0	15.1	1.5	21.5	62.0	16.6
	재정사업평가	2.86	3.2	24.7	57.9	11.6	2.6	27.9	57.9	14.2
	특정평가	2.94	5.1	16.5	58.2	20.3	0.0	21.5	58.2	20.3
	평균	2.91								
타 평가제도와 유기적 연계성	주요정책평가	2.97	3.4	21.0	51.7	22.9	1.0	24.4	51.7	23.9
	재정사업평가	2.77	5.3	32.1	45.3	14.7	2.6	37.4	45.3	17.4
	특정평가	2.99	5.1	17.7	51.9	24.1	1.3	22.8	51.9	25.3
	평균	2.91								
평가결과에 대한 피평가자 수용성	주요정책평가	3.15	2.9	16.6	44.4	34.6	1.5	19.5	44.4	36.1
	재정사업평가	3.16	3.7	14.2	47.9	31.1	3.2	17.9	47.9	34.2
	특정평가	3.03	5.1	13.9	57.0	21.5	2.5	19.0	57.0	24.1
	평균	3.11								
평균	2.91									

주: 1) '부정'은 설문조사에서 '2' 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 '3'을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 '4' 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

3) 평가의 활용성

평가의 활용성은 평가를 통한 성과 향상 조치, 평가결과를 토대로 한 예산 조정, 인사평가, 목표 및 우선순위 조정에 관한 설문항을 통하여 확인하였고, 그 결과는 <표 IV-9>에서 살펴볼 수 있다. 평균적으로 보면, 각 기준별로 볼 때 중간값인 3점에서 멀지 않은 점수가 나타났다.

각각의 설문항별로 살펴보면, ‘평가를 통한 성과 향상 조치의 적절성 정도’는 각 평가제도 모두에서 중간값인 3점을 상회하였고, 보통으로 응답한 비율이 모두 과반으로 나타났으나 긍정으로 응답한 비율이 부정 응답비율에 비해 명확히 높게 나타났다. 평가결과를 토대로 한 예산 조정의 경우 재정사업평가가 주요정책평가 및 특정평가와 비교할 때 상당히 높은 수준으로 나타났다. 특히, 긍정으로 응답한 비율의 경우 재정사업평가는 47.4%인데, 이는 주요정책평가와 특정평가가 각각 22.9%, 11.4%의 긍정적 응답비율을 보인 것과 비교할 때 명확한 차이를 보여주는 것이다. 대조적으로 평가결과의 인사평가 반영 정도는 재정사업평가에서 가장 낮은 긍정적 응답비율을 보였다(주요정책평가 29.8%, 재정사업평가 16.3%, 특정평가 17.7%). 그리고 주요정책평가는 평가결과의 인사평가 반영 정도에서 가장 높은 평균 점수와 긍정적 응답비율을 보였다. 한편, 평가결과를 토대로 한 목표 및 우선순위 조정의 경우는 대체적으로 중간값인 3점 수준인 것으로 확인할 수 있는데, 특정평가의 경우 긍정적 응답비율이 부정적 응답비율을 하회하였다.

즉, 상대적으로 평가는 성과 향상 조치를 위해 활용되는 측면이 가장 활발히 이루어지고 있음을 확인할 수 있으며, 전략적 관점에서 목표 및 우선순위를 조정하는 데 있어서는 아직 미진한 것으로 나타났다. 한편, 재정사업평가의 경우 예산 조정을 규정하고 있음에 따라 다른 평가결과에 비하여 높은 예산 조정을 보임을 확인할 수 있는 반면, 인사평가에 대한 반영 정도는 상대적으로 낮은 수준인 것으로 알 수 있다.

〈표 IV-9〉 평가의 활용성

(단위: 점수, %)

평가기준	평가제도별	평균	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정 ¹⁾	보통 ¹⁾	긍정 ¹⁾
평가를 통한 성과 향상 조치의 적절성	주요정책평가	3.16	1.5	13.7	54.6	27.8	2.4	15.1	54.6	30.2
	재정사업평가	3.11	5.3	11.1	55.3	24.2	4.2	16.3	55.3	28.4
	특정평가	3.11	2.5	16.5	51.9	25.3	3.8	19.0	51.9	29.1
	평균	3.13								
평가결과를 토대로 한 예산 조정	주요정책평가	3.00	2.4	20.5	54.1	21.0	2.0	22.9	54.1	22.9
	재정사업평가	3.38	3.7	10.0	38.9	38.9	8.4	13.7	38.9	47.4
	특정평가	2.81	5.1	22.8	60.8	8.9	2.5	27.8	60.8	11.4
	평균	3.06								
평가결과 의 인사평가 반영 정도	주요정책평가	3.04	3.4	22.4	44.4	26.3	3.4	25.9	44.4	29.8
	재정사업평가	2.69	9.5	28.9	45.3	15.3	1.1	38.4	45.3	16.3
	특정평가	2.84	7.6	21.5	53.2	15.2	2.5	29.1	53.2	17.7
	평균	2.86								
평가결과를 토대로 한 목표/우선순위 조정	주요정책평가	3.01	2.0	21.0	53.7	21.0	2.4	22.9	53.7	23.4
	재정사업평가	2.96	5.8	16.8	54.7	21.1	1.6	22.6	54.7	22.6
	특정평가	2.89	7.6	15.2	60.8	13.9	2.5	22.8	60.8	16.5
	평균	2.95								
평균	3.00									

주: 1) '부정'은 설문조사에서 '2' 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 '3'을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 '4' 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

4) 평가의 투명성

한편, 결과활용의 기본이 되는 공개성 여부에 대한 인식은 상대적으로 높은 편이었으며, 이는 〈표 IV-10〉에서 확인할 수 있다. 평가결과의 국민공개 정도, 사업담당자들에게의 공개 정도, 평가결과의 공개범위 및 수준의 적절성 등은 모두 중간값인 3점 이상이였다. 특징적으로 공개여부의 모든 문항은 주요정책평가, 재정사업평가, 특정평가 순으로 더 많이 공개되고 있다고 인식하고 있었다. 평가결과의 국민공개 정도는 주요정책평가의 경우 긍정 36.1%, 보통 50.7%, 부정 13.2%였고, 재정사업평가의 경우 긍정 32.1%, 56.3%, 11.6%였으며, 특정평가의 경우 긍정 19.0%, 보통 68.4%, 부정 12.7%였다. 사업담당자들

에게 공개 정도는 주요정책평가는 긍정 42.0%, 보통 47.3%, 부정 10.7%였고, 재정사업평가는 긍정 38.9%, 보통 51.1%, 부정 10.0%, 특정평가는 긍정 30.4%, 보통 59.5%, 부정 10.1%였다. 평가결과의 공개범위 및 수준은 주요정책평가는 긍정 39.5%, 보통 52.2%, 부정 8.3%, 재정사업평가의 경우 긍정 36.8%, 보통 57.4%, 부정 5.8%였으며, 특정평가는 긍정 25.3%, 보통 63.3%, 부정 11.4%였다. 이 결과는 평가결과가 국민보다는 사업담당자에게 더 많이 활용되고 있다고 인식되고 있음을 의미한다.

〈표 IV-10〉 평가의 투명성

(단위: 점수, %)

평가기준	평가제도별	평균	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정 ¹⁾	보통 ¹⁾	긍정 ¹⁾
평가결과 국민 공개의 적절성	주요정책평가	3.25	2.0	11.2	50.7	32.2	3.9	13.2	50.7	36.1
	재정사업평가	3.22	2.1	9.5	56.3	28.9	3.2	11.6	56.3	32.1
	특정평가	3.08	2.5	10.1	68.4	15.2	3.8	12.7	68.4	19.0
	평균	3.18								
평가결과 사업담당자 공개의 적절성	주요정책평가	3.36	2.0	8.8	47.3	35.6	6.3	10.7	47.3	42.0
	재정사업평가	3.32	1.6	8.4	51.1	34.2	4.7	10.0	51.1	38.9
	특정평가	3.22	3.8	6.3	59.5	25.3	5.1	10.1	59.5	30.4
	평균	3.30								
평가결과 공개 범위/수준의 적절성	주요정책평가	3.34	1.0	7.3	52.2	36.1	3.4	8.3	52.2	39.5
	재정사업평가	3.33	1.1	4.7	57.4	34.2	2.6	5.8	57.4	36.8
	특정평가	3.14	5.1	6.3	63.3	20.3	5.1	11.4	63.3	25.3
	평균	3.27								
평균		3.25								

주: 1) '부정'은 설문조사에서 '2' 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 '3'을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 '4' 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

5) 평가의 전문성

〈표 IV-11〉은 평가전문성에 관한 평가담당자들의 설문조사 결과를 보여준다. 평가전문성 측면에 있어 평가위원의 전문적 지식 및 경험 정도에 대해서는 긍정적 인식이 형성되어 있음을 확인할 수 있다. 평가담당자의 전문성에

대한 인식 역시 보통 수준인 것을 확인할 수 있다. 즉, 평가담당자들은 평가에 있어 평가위원의 전문성을 인정하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 평가담당자의 전문성에 있어서는 보통 정도로 받아들이고 있다.

하지만, 평가 관련 교육훈련 기회는 미흡한 것으로 나타났다. 주요정책평가는 상대적으로 교육훈련 기회가 열악하지 않은 반면, 특정평가의 경우, ‘매우 그렇지 않다’는 응답이 11.4%에 이르고 있으며 재정사업평가에 있어서는 부정적 응답비율이 40.0%에 달하였다. 평가교육 기회가 부족하다고 인식하는 것은 평가가 기대한 결과를 내기 위해서 전문적인 지식과 교육이 필요하다고 생각하고 있음을 반영한 결과라 할 수 있다. 평가는 일반적인 인식과는 달리 전문적이고 테크니컬한 차원에서 이루어지는데 평가를 타당하고 신뢰성 있게 실행하는 것은 전문성의 영역이라 할 수 있다. 즉 평가담당자 입장에서 평가를 이해하고 평가방법 및 지표를 구축하는 일에 대한 어려움을 느끼고 있으며, 교육을 통해서 어려움을 해결하고 각 부처의 평가는 개선할 필요가 있다고 생각한다고 추론할 수 있다.

〈표 IV-11〉 평가의 전문성

(단위: 점수, %)

평가기준	평가제도별	평균	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정 ¹⁾	보통 ¹⁾	긍정 ¹⁾	
평가위원의 전문적 지식 /경험 정도	주요정책평가	3.34	1.5	10.2	45.9	37.6	4.9	11.7	45.9	42.4	
	재정사업평가	3.33	3.7	7.4	44.7	41.1	3.2	11.1	44.7	44.2	
	특정평가	3.27	1.3	8.9	57.0	27.8	5.1	10.1	57.0	32.9	
	평균		3.31								
평가 관련 교육훈련 기회의 충분 정도	주요정책평가	2.84	3.9	31.2	44.4	18.0	2.4	35.1	44.4	20.5	
	재정사업평가	2.69	7.9	32.1	43.7	15.3	1.1	40.0	43.7	16.3	
	특정평가	2.66	11.4	25.3	50.6	11.4	1.3	36.7	50.6	12.7	
	평균		2.73								
평가담당자의 전문성	주요정책평가	3.07	2.9	19.0	49.3	25.4	3.4	22.0	49.3	28.8	
	재정사업평가	2.97	4.7	21.6	47.9	23.7	2.1	26.3	47.9	25.8	
	특정평가	2.95	5.1	20.3	51.9	20.3	2.5	25.3	51.9	22.8	
	평균		3.00								
평균			3.01								

주: 1) ‘부정’은 설문조사에서 ‘2’ 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 ‘3’을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 ‘4’ 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

〈표 IV-12〉은 평가담당자들의 교육훈련 참가횟수를 보여주고 있다. 제시된 4개의 평가 관련 교육훈련에 전혀 참가하지 않은 비율이 모두 과반으로 나타났다. 그리고 교육을 받았더라도 그 횟수는 1회에 그친 경우가 가장 많았다. 이는 평가에 있어 전문성의 함양이 중요함에도 불구하고 이를 제고하기 위한 교육훈련이 유명무실하게 운영되고 있음을 여실히 보여주는 것이다.

〈표 IV-12〉 교육훈련 참가횟수

(단위: %)

교육 참가횟수 및 교육내용	0회	1회	2회	3회	4회	5회 이상
성과지표 설정 및 측정방법 교육훈련	56.6	29.3	10.2	3.4	0.5	0.0
사업평가 기법 및 활용 교육훈련	72.6	21.6	5.3	0.5	0.0	0.0
전략목표, 프로그램, 단위사업 목표 설정 및 사업관리 교육훈련	61.6	30.5	6.8	0.5	0.5	0.0
사업 및 과제 성과 관리 교육훈련 (위험관리, 수요조사, 모니터링 등)	74.2	17.9	6.3	1.1	0.0	0.5

출처: 설문결과를 이용하여 저자 작성

6) 평가수행체계

평가수행체계는 크게 평가목적 및 평가시행계획, 평가위원 구성 및 소통, 평가수행예산 및 인력의 확보, 평가시간, 평가자료의 측면에서 평가해볼 수 있는데, 그 결과는 〈표 IV-13〉에서 확인할 수 있다. 먼저 평가목적 및 평가시행계획의 경우는 주요정책평가, 재정사업평가, 특정평가 담당자 모두에게서 중간값인 3점이 넘는 것으로 나타났다. 상대적으로 평가목적 제시의 명확성이 평가시행계획의 적절성보다 긍정적으로 인식되고 있음을 확인할 수 있다. 둘째, 평가위원 구성의 공정성과 소통 정도 역시 대체적으로 긍정적인 인식이 있음을 확인할 수 있는데, 공정한 평가위원 구성이 더욱 두드러졌다. 다만, 특정평가의 경우 부정적인 인식이 다소 강하게 나타났다.

셋째, 평가 수행을 위한 예산 및 인력 확보의 충분 정도에 있어서는 주요정책평가의 예산 확보를 제외하면 여전히 열악한 것으로 조사 결과 나타났다. 상대적으로 인력 확보의 문제가 더욱 심각한 것으로 나타났다. 평가는 성과관리체계에서의 핵심으로 국가의 성과를 체계적으로 관리하고 생산된 정보를 환류하여 학습기회를 제공함으로써 궁극적으로 국가의 성장을 지속적으로 담보할 수 있는 체계로서 매우 중요하다. 하지만 상술한 바와 같이 정부업무평가제도에 대한 타당성과 효율성에 문제점이 있다고 인식한다거나 평가의 필요성을 실감하지 못한다면, 성과관리는 어쩔 수 없이 해야 하지만 중요하지 않은 일이 될 가능성이 있다. 그리고 이러한 인식이 있다면 인력과 예산은 충분하지 않을 가능성이 크고, 결국 인력과 예산이 충분하지 않기 때문에 업무 부담 또한 증가할 수밖에 없다. 넷째, 평가를 위한 시간이 역시 충분히 주어지지 않는 것으로 인식하고 있었다. 절차상의 문제로서 이는 시행계획의 배포 시기와 관련 있어 보인다. 평가제도가 원활하게 작동하기 위해서는 지표를 설정하고 부처의 상황을 정확하게 검토할 시간이 필요하지만, 충분한 시간이 주어지지 않음으로써 평가의 타당성이나 신뢰성에 영향을 미치는 것으로 판단할 수 있다.

다섯째, 평가를 위한 자료는 대체적으로, 양적으로 충분하고 질적 수준에서도 나쁘지 않은 것으로 인식되고 있다. 다만, 평가자료의 양적 충분 정도에 비하여 질적 우수성은 낮게 나타났다. 평가의 정확성을 제고하기 위해서 평가자료는 그 전제가 된다. 따라서 평가자료의 확충은 평가준비 단계에서 가장 중요한 작업이 될 것이다. 하지만 여전히 평가 자료의 확충과 관련하여 부정적인 인식이 적지 않다는 점이 확인되었다. 특히, 재정사업평가의 경우, 양적 충분 정도와 질적 우수성 측면에서 부정적 응답비율이 18.9%, 22.6%에 달하고 있다.

〈표 IV-13〉 평가수행체계

(단위: 점수, %)

평가기준	평가제도별	평균	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정 ¹⁾	보통 ¹⁾	긍정 ¹⁾
평가목적 제시의 명확성	주요정책평가	3.36	1.5	11.7	40.5	42.0	4.4	13.2	40.5	46.3
	재정사업평가	3.27	2.6	12.1	44.7	36.8	3.7	14.7	44.7	40.5
	특정평가	3.30	2.5	15.2	38.0	38.0	6.3	17.7	38.0	44.3
	평균	3.31								
평가 시행계획 내용의 적절성	주요정책평가	3.30	1.0	8.3	52.7	35.6	2.4	9.3	52.7	38.0
	재정사업평가	3.13	3.7	12.1	55.3	25.3	3.7	15.8	55.3	28.9
	특정평가	3.16	5.1	11.4	49.4	30.4	3.8	16.5	49.4	34.2
	평균	3.20								
공정한 평가 수행을 위한 평가위원 구성	주요정책평가	3.42	1.0	7.3	44.9	42.4	4.4	8.3	44.9	46.8
	재정사업평가	3.39	2.1	9.5	41.1	41.6	5.8	11.6	41.1	47.4
	특정평가	3.35	3.8	2.5	53.2	35.4	5.1	6.3	53.2	40.5
	평균	3.39								
평가위원과의 활발한 소통 정도	주요정책평가	3.20	1.0	17.6	47.3	28.3	5.9	18.5	47.3	34.1
	재정사업평가	3.25	3.7	12.1	45.3	33.2	5.8	15.8	45.3	38.9
	특정평가	2.97	3.8	22.8	50.6	17.7	5.1	26.6	50.6	22.8
	평균	3.14								
평가 수행 관련 예산의 충분한 확보 정도	주요정책평가	3.05	2.4	19.5	51.2	23.9	2.9	22.0	51.2	26.8
	재정사업평가	2.96	3.7	22.1	50.5	21.6	2.1	25.8	50.5	23.7
	특정평가	2.91	5.1	19.0	58.2	15.2	2.5	24.1	58.2	17.7
	평균	2.97								
평가 수행 관련 인력의 확보의 충분 정도	주요정책평가	2.80	4.9	31.2	45.4	16.6	2.0	36.1	45.4	18.5
	재정사업평가	2.75	6.8	30.5	44.2	17.4	1.1	37.4	44.2	18.4
	특정평가	2.71	10.1	24.1	53.2	10.1	2.5	34.2	53.2	12.7
	평균	2.75								
평가를 위한 시간의 충분 정도	주요정책평가	2.92	5.4	23.9	46.8	21.5	2.4	29.3	46.8	23.9
	재정사업평가	2.67	10.5	28.9	44.7	14.2	1.6	39.5	44.7	15.8
	특정평가	2.78	7.6	21.5	57.0	12.7	1.3	29.1	57.0	13.9
	평균	2.79								
평가를 위한 자료의 양적 충분 정도	주요정책평가	3.29	1.0	12.7	46.8	35.6	3.9	13.7	46.8	39.5
	재정사업평가	3.15	3.2	15.8	47.9	29.5	3.7	18.9	47.9	33.2
	특정평가	3.23	3.8	10.1	50.6	30.4	5.1	13.9	50.6	35.4
	평균	3.22								
평가를 위한 자료의 질적 우수성	주요정책평가	3.21	1.0	13.2	51.7	31.7	2.4	14.1	51.7	34.1
	재정사업평가	3.02	2.1	20.5	53.7	21.1	2.6	22.6	53.7	23.7
	특정평가	3.15	2.5	12.7	58.2	20.3	6.3	15.2	58.2	26.6
	평균	3.13								
평균		3.10								

주: 1) '부정'은 설문조사에서 '2' 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 '3'을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 '4' 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

7) 요약 및 시사점

메타평가 틀을 통해 설문조사를 실시하여 평가담당자들의 인식을 조사한 결과 전체적으로 정부업무평가에 대한 타당도 및 신뢰성은 다소 낮은 것으로 판단할 수 있다. 대다수의 차원은 5점 만점 중 약 3점 수준에 머물고 있었기 때문이다. 차원별로 점수를 정리해보면, 평가제도의 효율성은 2.56점으로 가장 낮았고, 평가의 투명성이 3.25점으로 가장 높았는데, 나머지 차원의 경우 평가 타당성은 2.91점, 평가의 활용성은 3.00점, 평가의 전문성은 3.01점, 평가수행 체계는 3.10점으로 나타났다. 이는 정부업무평가 제도 및 운영과정에서의 개선이 필요함을 의미한다.

세부적으로 각 부문별 평가 결과를 요약하면 다음 <표 IV-14>과 같다. 분석에 제시된 내용은 각 구분(차원) 간 비교를 통해 도출된 항목들을 의미한다. 특징적으로 상당수 항목에서 특정평가가 주요정책평가나 재정사업평가에 비해 더 낮은 수준으로 평가되고 있음을 발견할 수 있다. 그러나 중복과 평가부담에 관해서는 주요정책평가와 재정사업평가가 중복되는 점이 많은 것으로 조사되어 두 평가제도 간의 통합과 명확한 역할분담을 통한 효율성 제고노력이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다.

<표 IV-14> 설문조사 결과 요약을 통한 문제점 파악

진단항목		진단 내용
평가의 효율성	정부성과평가의 중복 문제	- 평가의 중복 수준이 다소 높은 것으로 인식 - 주요정책평가와 재정사업평가가 특정평가보다 중복수준이 높은 것으로 인식
	정부성과평가의 업무부담	- 정부성과평가의 필요성에 비해 업무부담은 크고 평가과정에 많은 시간과 비용이 소모되는 것으로 인식
평가의 타당성		- 평가의 타당성은 주요정책평가와 특정평가가 모든 항목에서 전반적으로 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 인식하고 있음
평가의 활용성		평가결과의 활용(성과, 예산 등)은 성과개선에 비해 다소미흡하게 환류됨 - 결과활용은 인사와 예산과 연계된 주요정책평가와 재정사업평가가 특정평가에 비해 잘 이루어지는 것으로 인식
평가 투명성		- 평가결과의 공개 여부는 상대적으로 높은 것으로 인식
평가전문성		- 평가 전문성이 부족한 것으로 인식하고 있지만 평가에 대한 교육이 충분하게 제공되고 있지 않음
평가수행체계		- 평가 수행을 위한 인력 및 예산이 다소 부족한 것으로 인식 - 평가를 실시하는데 시간이 충분하지 않은 것으로 인식

출처: 설문조사를 이용하여 저자 작성

V. 정부성과평가제도 개선방안

1. 정부성과평가제도 개편의 기본 방향

이상의 해외주요국의 정부성과평가제도 사례분석, 전문가 진단분석, 평가담당공무원 설문조사를 통해 우리나라 정부성과평가제도의 문제점을 정부업무평가와 재정사업평가제도를 중심으로 진단하였다. 이러한 진단을 통해 얻은 시사점은 종합적으로 정리하면 우리나라 정부성과평가제도의 개편방향은 (1) 정치구조와 평가거버넌스의 정합성 제고 (2) 통합적 정부성과평가제도 구축 (3) 선택과 집중을 통한 전략적 평가체계 마련 (4) 심층적 평가를 통한 문제해결형 평가제도 지향 (5) 국민과 소통하는 정부성과제도 구축 (6) 평가의 역량과 인프라 강화를 통한 전문성 제고로 제시할 수 있다. 본고에서는 이러한 개편방향에 맞추어 우리나라 정부성과평가제도의 핵심제도인 정부업무평가제도와 재정사업평가제도의 구체적인 개편방안을 제시하고자 한다.

가. 정치구조와 평가거버넌스의 정합성 제고

해외국가의 사례에서 볼 수 있듯이 해외 주요 국가들은 정치구조와 정합성이 높은 정부성과평가제도의 거버넌스 구조를 가지고 있다. 대통령제 권력형태를 가지고 있는 미국의 경우 대통령 직속의 OMB가 정부성과평가제도를 총괄하면서 제도를 운영하고 있는 반면 의원내각제를 채택하고 있는 영국의 경우 의회의 수반인 총리실에서 정부성과평가제도 운영을 책임지고 있다. 대통령과 총리가 권력을 분점하는 이원집정부를 채택한 프랑스의 경우 정부성과평가제도의 운영이 내각과 총리실, 의회에 분산되어 있다. 이러한 해외국가의 정치구조에 따른 정부성과평가제도의 거버넌스의 차이는 우리나라의 정부성과평가제도 평가거버넌스 개편에 의미있는 시사점을 줄 수 있다. 2018년 지방선거에 맞추어 정치권에서 헌법개정에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있고 정

치권력체제 개편이 개헌의 핵심내용이 될 예정이기 때문이다.

개헌을 통해 현 대통령제가 유지된다면 정부성과평가제도 운영의 책임도 미국과 같이 대통령이 지는 게 바람직할 수 있다. 대통령에게 권력이 집중되고 그에 따른 책임행사를 통해 정책의 성과를 제고하는 것이 대통령제의 특징이기 때문이다. 이 경우 미국의 OMB와 같이 대통령 직속의 성과평가 전담조직을 구축하여 정부정책과 재정사업의 성과를 책임지도록 할 필요가 있다. 대통령 직속의 전담조직 신설이 어렵다면 내각의 핵심부서인 기획재정부가 정부성과평가제도의 총괄기관 역할을 수행하는 것이 대통령제에 부합한 평가거버넌스 체계이다.

다음으로 개헌을 통해 의원내각제 형태의 정치구조가 형성된다면 영국과 같이 국무총리실에서 총괄적인 정부성과평가제도 운영을 담당하는 것이 바람직하다. 의원내각제하에서는 총리가 연합내각의 수반으로 정부정책과 사업의 성과를 책임지기 때문이다. 현재 우리나라 정부업무평가를 국무총리실에서 담당하고 있지만 제도 운영에만 집중하여 정책의 성과와 제도개선을 위한 권한이 약하고 평가의 실효성이 떨어진다. 의원내각제로 개헌이 된다면, 총리실에 성과평가제도의 운영과 권한을 동시에 부여하여 평가제도의 실효성을 높일 필요가 있다.

마지막으로, 대통령과 총리가 권력을 분점하는 이원집정부제로 개헌이 이루어진다면 권력의 분점에 따라 정부성과평가제도의 운영과 책임도 분산할 필요가 있다. 다만, 평가제도가 분절적으로 운영되더라도 각 기관의 목적과 역할에 맞도록 평가제도를 설계하고 이에 대한 책임을 부여하여 평가제도의 중복에 따른 비효율성을 줄일 필요가 있다. 우리나라도 대통령제이나 국무총리실과 기획재정부가 정부성과평가제도를 분절적으로 운영하고 있어 정치구조와 평가거버넌스의 정합성이 떨어진다. 이원집정부제로 개편된다면 현 체제를 유지하는 것에 문제점은 없어 보인다. 다만, 우리나라의 경우 국무총리실과 기획재정부가 주요정책평가와 재정사업평가로 자체평가를 사실상 중복적으로 운영하고 있어, 각 기관의 역할에 맞도록 평가목적과 기능을 명확하게 설정하여 중복에 따른 비효율과 부처의 평가부담을 줄일 필요가 있다.

나. 통합적 정부성과평가제도 구축

전술하였듯이 우리나라는 대통령제임에도 불구하고 정부업무평가와 재정사업평가가 국무총리실과 기획재정부에 의해 각기 운영되고 있어 평가의 중복으로 인해 비효율성이 매우 높은 실정이다. 전문가들의 진단이나 성과평가 담당공무원들의 조사에서도 평가의 중복을 지적하고 있다. 따라서 총리실 산하 국무조정실의 정부업무평가의 자체평가인 주요정책평가와 기획재정부의 재정사업평가를 통합하여 평가제도의 효율성을 제고해야 한다. 구체적으로 주요정책평가를 위해서 작성하는 성과관리 시행계획 및 자체평가보고서와 재정성과목표관리제도에서 작성되는 성과계획서, 성과보고서, 자체평가보고서를 통합하여 단일 자체평가를 실시할 필요가 있다. 이러한 보고서에는 주요정책과 재정사업에 대한 단일 성과목표체계와 성과지표를 수록하고 자체평가의 확인 및 관리는 재정과 제도에 대한 해외사례를 참조하여 국무조정실에서 전담하게 할 필요가 있다.

정부업무평가제도와 재정사업평가제도의 통합 외에 기타 재정사업평가제도 내에서도 통합의 여지가 있다. 재정사업통합평가, 보조사업평가, 복권기금사업평가의 경우 평가단위는 단위사업과 세부사업으로 다를지라도 동일 사업을 평가하기 때문에 평가단위와 평가지표의 세분화를 통하여 단일통합 평가제도를 만들 수 있다. 기금존치평가와 부담금평가도 기금 세입의 적정성을 평가한다는 측면에서 내용이 중복되기 때문에 통합을 고려할 수 있다.

다. 선택과 집중을 통한 전략적 평가체계 마련

해외사례, 전문가 진단, 공무원 설문조사 모두 평가의 중복과 과도한 평가대상 과제로 인하여 부담이 심화되고 있음을 지적하였다. 구체적으로 주요정책평가와 재정사업평가 담당공무원들의 경우 '선택과 집중을 통한 기관의 핵심 정책이나 사업만을 평가해야 한다'에 긍정적인 의견이 많았다. 기관대표성과에 대한 평가가 이루어져야 한다는 질문에는 부정 10.1%, 보통 39.0%, 긍정 50.9%로 응답하여 긍정적인 인식이 부정적인 인식보다 더 높음을 알 수 있

다. 전략목표 또는 프로그램목표를 중심으로 자체평가가 이루어져야 한다는 질문에도 부정 14.9%, 보통 41.5%, 긍정 43.5%로 응답하여 소수의 상위단위 평가에 긍정적인 인식을 보여주고 있다. 선택과 집중을 통한 핵심 사업에 대한 관리 외에 일반적인 성과평가는 부처에 위임해야 한다는 인식도 부정 9.6%, 보통 37.5%, 긍정 52.9%로 나타나고 있다.

따라서 일선부처와 담당자의 평가부담을 고려하여 평가의 선택과 집중을 통한 전략적 평가제도의 도입이 필요하다. 이를 통해 한정된 자원을 고려하여 전체사업에 대한 포괄적 평가에서 부처의 핵심사업 및 장기 문제 사업에 대한 선택적이고 집중적인 평가가 실시될 필요가 있다. 또한 자체평가 대상사업 수를 축소하여 부처의 평가부담을 줄이고 책임성을 제고할 필요가 있다. 평가의 실익이 작은 소규모사업, 건설사업, 지원사업, 의무지출사업 등을 평가대상에서 제외하고 성과관리 및 평가를 통해 사업성과 개선이 가능한 정책과 사업에 선택하여 평가를 집중할 필요가 있다. 단위사업(관리과제)수준의 자체평가단위를 프로그램(성과목표) 수준으로 상향하여 미시적 정책 및 사업의 성과에 대한 책임은 부처에 위임하여 책임성을 제고하고 거시적 차원에서 평가당국은 상위단계의 성과관리와 평가에 집중할 필요도 있다.

〈표 V-1〉 평가대상 사업의 선택과 집중

(단위: %)

평가문항	평가제도별	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정 ¹⁾	보통 ¹⁾	긍정 ¹⁾
기관 대표성과에 대한 평가 필요성	전체	3.3	11.6	41.5	38.5	5.1	14.9	41.5	43.5
	주요정책평가	2.4	10.2	38.0	43.9	5.4	12.7	38.0	49.3
	재정사업평가	4.2	13.2	45.3	32.6	4.7	17.4	45.3	37.4
전략목표/ 프로그램 중심 자체평가 필요	전체	2.3	7.8	39.0	43.3	7.6	10.1	39.0	50.9
	주요정책평가	2.0	6.3	35.1	46.3	10.2	8.3	35.1	56.6
	재정사업평가	2.6	9.5	43.2	40.0	4.7	12.1	43.2	44.7
주요평가 업무의 부처 위임 필요	전체	2.0	7.6	37.5	42.5	10.4	9.6	37.5	52.9
	주요정책평가	1.0	6.3	35.6	46.3	10.7	7.3	35.6	57.1
	재정사업평가	3.2	8.9	39.5	38.4	10.0	12.1	39.5	48.4

주: 1) '부정'은 설문조사에서 '2' 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 '3'을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 '4' 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

라. 심층적 평가를 통한 문제 해결형 평가제도 지향

해외사례, 전문가 진단, 담당공무원 설문조사에서 문제점으로 지적하고 있는 또 다른 요인은 평가방법의 타당성이 낮고 평가결과의 심층성이 부족하여 평가정보가 실제 문제해결을 위해 거의 활용되지 않고 있다는 점이다. 이러한 형식적이고 피상적인 평가정보 생산을 줄이기 위해 미국은 문제 사업에 대한 전략적 리뷰를 통해 정부사업의 실제 성과를 개선하고 있으며 영국은 총리실 산하에 Implementation Unit를 설치하고 집행단계에서 집중적인 성과관리를 통해 문제를 해결함으로써 정부업무의 성과를 제고하기 위해 노력하고 있다. 우리나라 평가담당공무원들에 대한 설문조사에서도 자체평가는 일상적인 점검 위주로 수행하고 문제 사업에 대한 심층적이고 집중적인 평가를 실시해야 한다는 질문에 긍정적인 응답의 비율(55.7%)이 부정적인 응답의 비율(7.6%)보다 높아 문제 사업에 대한 집중적인 성과관리가 필요함을 보여주고 있다.

〈표 V-2〉 문제사업에 대한 심층적이고 집중적인 평가에 대한 인식

(단위: %)

평가문항	평가제도별	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정 ¹⁾	보통 ¹⁾	긍정 ¹⁾
문제 사업의 심층적이고 집중적 평가 필요성	전체	1.3	6.3	36.7	46.3	9.4	7.6	36.7	55.7
	주요정책평가	0.5	6.3	33.2	50.2	9.8	6.8	33.2	60.0
	재정사업평가	2.1	6.3	40.5	42.1	8.9	8.4	40.5	51.1

주: 1) '부정'은 설문조사에서 '2' 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 '3'을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 '4' 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

이러한 추세를 반영하여 우리나라 정부성과평가제도의 경우도 연 단위의 체크리스트 방식의 획일적 평가에서 중장기 시계에서 정책과 사업에 대한 심층적인 분석과 컨설팅을 통하여 문제를 해결할 수 있는 문제해결 지향적 평가 (Problem-Solving Oriented Evaluation)로 전환될 필요가 있다. 이를 위해 부처 핵심 정책과 사업에 대한 심층적 현장조사, 미시적 자료분석, 전문가 컨

설팅을 통해 부처의 애로사항을 해소하고 실효성 있는 성과제고, 제도개선, 지출조정방안을 제시할 필요가 있다. 또한, 단선적 일회성 평가를 지양하고 사업집행과정에 대한 분기별 모니터링, 미시적 데이터 축적과 분석을 통해 문제점을 파악하여 현장에서 활용 가능한 개선안을 제시할 필요가 있다. 이렇듯 주기적인 모니터링 및 심층적인 데이터 체계를 구축하여 평가정보 활용성이 제고된다면 평가에 대한 부처의 수용도가 높아져 평가가 실질적으로 운영될 것이다.

마. 국민과 소통하는 정부성과평가제도 구축

국민과 소통하는 정부성과평가제도 구축도 필요하다. 국민이 체감하는 개방형 성과포털을 구축하여 재정성과정보를 공개하고 대국민 책임성을 제고할 필요가 있다. ‘Performance Dashboard’를 구축하여 주요부처 핵심사업의 성과정보를 분기별로 공개하고 있는 미국과 같이 주요 국정과제 및 재정사업의 성과현황을 국민에게 알기 쉽게 공개하는 정부성과평가포털을 구축하여 평가의 투명성을 제고할 필요가 있다. 예를 들어 주요 사회적 성과지표 달성에 기여하는 정책과 사업의 성과지표 연계망(Performance Indicator Chain)을 공개하여 정부성과에 대한 대국민 이해도 및 신뢰를 높일 수 있을 것이다.

주요 정부성과정보를 국민에게 공개하는 것과 더불어 정책과 재정사업의 성과평가 과정에 국민이 직접 참여할 수 있는 통로를 확대할 필요가 있다. 이를 위해 공공기관평가에 고객만족도를 평가하는 것처럼 주요정책평가와 재정사업평가에서 공인된 기관에 의한 표준국민만족도측정 모델을 개발하여 주요 정부성과평가제도의 업무평가에 사용할 필요가 있다. 또한, 정부성과평가제도에 국민의 의견을 수렴할 수 있는 채널을 구축하고 국민과의 소통을 확대할 필요가 있다. 정부업무평가나 재정사업평가에서 국민의견수렴 여부를 평가 지표화하거나 주요 정부성과평가제도에 국민평가단을 구성하여 국민이 직접 정부정책과 사업을 평가하게 하는 방법도 고려할 만하다.

바. 평가의 역량과 인프라 강화를 통한 전문성 제고

마지막으로 평가 제도를 운영하는 담당공무원과 조직의 역량을 강화하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 성과역량 및 전문성 제고를 위해 지금보다 교육훈련 기회를 확대하고 교육의 내용과 방법을 개선할 필요가 있다. 구체적으로 정부의 성과관리 및 평가 담당자의 교육훈련 기회 확대를 위해 성과관리 및 평가관련 교육훈련 참가를 의무화하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 또한 교육방식도 현장에서 직접적으로 활용할 수 있는 실질적 교육을 위해 현장문제 해결을 위한 사례실습 중심의 “Action Learning” 방식의 교육훈련 커리큘럼을 개발하고 및 보급할 필요가 있다.

또한 성과관리와 평가에 대한 지식교류와 전문성 제고를 위해 일선부처, 해외정부 및 기관, 국책연구기관, 국내외 학계와 성과관리 및 평가 네트워크를 제도화하여 성과담당자들의 전문성을 쌓을 기회를 제공할 필요가 있다. 교육 기회 및 네트워킹 강화도 중요하지만 장기적으로 부처 성과관리 및 평가담당 업무를 전문직제화할 필요가 있다. 성과관리 및 평가담당업무를 전문직제화하여 순환보직을 제한하면 성과평가 담당자가 장기근무를 통하여 성과관리와 평가의 역량을 축적하게 됨으로써 평가의 전문성이 높아질 수 있다. 성과 담당자에 대한 설문조사에서도 성과관리 및 평가업무의 전문직제화에 대하여 긍정적인 의견(35.9%)이 부정적인 의견(27.4%)보다 높게 나타나 장기근무를 통한 성과업무의 전문성 강화가 필요한 과제임을 보여주고 있다.

〈표 V-3〉 정부성과업무에 대한 전문직제화 필요성에 대한 인식

(단위: %)

평가문항	평가제도별	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	부정	보통*	긍정*
장기근무를 위한 전문직제화 필요성	전체	8.4	19.0	36.7	29.7	6.1	27.4	36.7	35.9
	주요정책평가	7.3	19.5	37.6	31.2	4.4	26.8	37.6	35.6
	재정사업평가	8.9	18.9	35.8	30.5	5.8	27.9	35.8	36.3
	특정사업평가	10.1	17.7	36.7	24.1	11.4	27.8	36.7	35.4

주: 1) ‘부정’은 설문조사에서 ‘2’ 이하로 (매우 그렇지 않다, 그렇지 않다) 응답한 비율을 말하며 보통은 ‘3’을 (보통이다) 응답한 비율, 긍정은 ‘4’ 이상으로 (매우 그렇다, 그렇다) 응답한 비율을 말한다.

출처: 설문결과를 이용해 저자 작성

2. 정부업무평가제도 개편방안

가. 정부업무평가거버넌스 개편방안

정부업무평가거버넌스는 정책현장에서 공식적으로 사용되는 용어는 아니지만, 정부업무평가의 효율적 운영을 위해 요청되는 거버넌스를 강조하기 위해 제시하는 개념이다. 거버넌스에 대한 일반적인 정의는 사회 내 다양한 기관이 자율성을 지니면서 함께 국정운영에 참여하는 방식을 의미하여 ‘협치’라는 표현이 사용되기도 한다. 따라서 정부업무평가거버넌스란 정부업무평가를 주관하거나 참여하는 다양한 주체들이 자율성에 기초하여 서로 협력하고 정부업무평가를 운영해나가는 체계라고 할 수 있다. 본 연구에서 정부업무평가거버넌스를 강조하는 이유는 우리나라의 정부성과평가제도가 매우 복잡하면서도 분절적으로 운영되고 있어 거버넌스 구축을 통한 협력과 소통이 요구되고 있기 때문이다. 이를 위해 이광희(2017b, pp. 16-19)는 평가거버넌스 개선방안으로 정부업무평가위원회 기능 강화, 정부업무평가 관련 기관들의 역할 재정립, 개별평가 점검 및 정리 등을 제시하였고 이외에 평가역량 강화, 평가결과의 공개 및 활용 개선방안을 제시하였다. 여기서는 이러한 방안들의 내용을 대폭 수정 및 보완하여 다음과 같이 제시하고자 한다.

1) 정부업무평가위원회 기능 강화

정부업무평가의 실시와 평가기반의 구축을 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속하에 정부업무평가위원회를 설치하도록 되어 있으며, 현재 공동위원장을 포함하여 11명의 민간위원으로 운영되고 있고, 국무조정실 정부업무평가실이 정부업무평가위원회의 간사 역할을 담당하고 있다. 하지만 「정부업무평가기본법」 제9조에서 제시하고 있는 16개 사항(국가차원의 중장기 평가기반의 구축·운영계획의 수립 및 추진, 정부업무평가기본계획 및 정부업무평가시행계획의 수립, 정부업무평가의 기획·조정·총괄, 정부업무평가제도와 관련된 성과관리, 정부업무평가결과의 활용 및 평가제도 간 연계방안, 특정평

가계획의 수립·시행 등)을 모두 다루는 데 한계를 보여주고 있다.

정부업무평가 위원회는 분야별 정책 전문가로 구성되고 있으며, 중앙행정기관평가와 지방자치단체평가 등 각종 평가계획 및 결과들에 대한 검토 및 의결 기능을 수행하고 있다. 그리고 실무적으로는 특정평가의 객관성을 제고하는 데 노력을 많이 기울이고 있다. 하지만 정부업무평가에 대한 중장기 전략 수립, 각종 평가에 대한 기획·조정·총괄 업무의 실효성 제고, 개별평가에 대한 점검·관리 확대 등의 이슈가 제기되면서 정부업무평가위원회의 역할 및 기능 강화가 요청되고 있다. 이와 관련하여 정부업무평가위원회 개선방안은 다음과 같다(〈표 V-4〉 참조).

〈표 V-4〉 정부업무평가위원회 개선방안

방안		내용 및 장단점
단기	평가 및 성과관리 전문가 확대와 정부위원 참여 활성화	정부업무평가의 중장기 발전전략 수립 및 정부업무평가의 기획·조정·총괄 기능 강화를 위해 분야별 전문가 외에 평가 및 성과관리 전문가를 확대 구성하도록 하고, 정부업무평가와 인사, 예산제도 등과의 연계를 위해 정부위원 참석을 강화
중장기	실무위원회 복원 및 활성화	현행과 같이 분야별 전문가로 위원회 구성을 유지할 경우, 평가 및 성과관리 전문가로 구성된 실무위원회를 구성하여, 위원회 기능 강화를 추진

출처: 이광희(2017b) pp. 15-16의 수정 보완

첫째, 정부업무평가의 중장기 발전전략 수립 및 정부업무평가의 기획·조정·총괄 기능 강화를 위해 분야별 전문가 외에 평가 및 성과관리 전문가를 확대 구성하도록 하고, 정부업무평가와 인사, 예산제도 등과의 연계를 위해 정부위원 참석을 강화하는 방안이다. 위원회 구성 및 운영을 크게 바꾸지 않는다는 점에서 단기적인 개선방안으로 볼 수 있다. 둘째, 현행과 같이 분야별 전문가로 정부업무평가위원회 구성을 유지할 경우, 평가 및 성과관리 전문가로 구성된 실무위원회를 별도로 구성·운영함으로써 정부업무평가위원회의 기능 강화에 기여하도록 하는 방안이다. 2006년 「정부업무평가기본법」을 시행하면서 구성된 바 있는 실무위원회가 폐지되고 관련 법적 근거도 없는 상황에서 다시

실무위원회를 구성하기는 어려움이 많을 것으로 예상되므로 중장기적으로 추진될 필요가 있다(이광희 2017b, pp. 15-16).

2) 정부업무평가 주관 기관들의 역할 재정립

자체평가 개선방안을 제시하면서 평가 중복 및 업무 부담 해소를 위하여 성과관리의 일원화 및 자체평가 세부 부문의 통합을 강조한 바 있다. 성과관리 일원화 및 자체평가의 통합적 운영을 위해서는 국무총리(국무조정실)와 기획재정부의 이원적 체계에 대한 개선방안이 요구된다. 전술한 것처럼 장기적으로 헌법 개정에 따른 정치구조 개편방향에 맞도록 평가제도 거버넌스가 구성되어야 하지만 단기적으로 <표 V-5>와 같이 두 가지 방안을 고려할 수 있다(이광희 2017b, p. 16).

<표 V-5> 정부업무평가위원회 개선방안

방안		내용 및 장단점
1안	국무조정실 중심으로의 개편	자체평가를 주요정책평가 중심으로 통합하고 국무조정실이 주관, 이 경우 자체평가는 성과목표를 주 대상으로 하며 심층분석 방식 활용 특정평가를 국정과제평가 중심으로 운영하고 국무조정실이 주관 예산(재정사업)에 대한 성과관리(성과계획서 및 성과보고서 작성 등)는 기획재정부에서 주관하고, 감사원 및 국회(예산정책처) 등에서 성과 품질을 점검
2안	국무조정실과 기획재정부의 이원적 체계 정비	자체평가를 재정사업평가 중심으로 통합하고 기획재정부가 주관하되, 예산에 대한 성과관리 제도와의 통합적으로 운영 특정평가를 국정과제 및 기관통합 평가 중심으로 운영하고 국무조정실이 주관

출처: 이광희(2017b), p. 16의 수정 보완

첫째 방안은 국무총리(국무조정실) 중심으로 정부업무평가를 재편하는 것이다. 자체평가의 경우 주요정책평가 중심으로 통합하고 국무조정실이 주관하도록 한다. 이 경우 자체평가는 현행처럼 관리과제를 대상으로 하기보다는 성과목표를 주 대상으로 하며, 체크리스트 방식의 평정보다는 심층분석 방식을 활용할 수 있도록 한다. 그리고 특정평가의 경우 국정과제평가 중심으로 운영하도록 하되 국무조정실이 주관하도록 한다. 예산에 대한 성과관리(성과계획서

및 성과보고서 작성 등)는 기획재정부에서 주관하고, 감사원 및 국회(예산정책처) 등에서 성과 품질을 점검하도록 한다. 다시 말하면 이 방안의 초점은 국정과제 및 주요 정책에 대한 평가는 국무조정실이 담당하도록 하며, 기획재정부는 재정사업성과관리제도(성과주의 예산제도)에 초점을 맞추도록 하는 방안이다. 정부업무평가제도는 국무조정실이 총괄적으로 운영하되 기획재정부는 예산과 관련된 성과관리 제도를 운영한다는 점에서 국무조정실 중심으로의 개편 방안이라 하겠다. 이러한 방안은 정부업무평가와 예산에 대한 성과관리 제도를 명확히 구분하여 운영한다는 점에서 장점을 지닌다(이광희 2017b, p. 16).

둘째, 국무총리(국무조정실)와 기획재정부의 이원적 체계를 유지하면서 기관에 초점을 두는 특정평가와 정책·사업에 초점을 두는 평가로 구분하는 방안이다. 자체평가의 경우 재정사업평가 중심으로 통합하고 기획재정부가 주관하되, 예산에 대한 성과관리제도와의 통합적으로 운영하는 것이다. 중앙행정기관을 대상으로 하는 특정평가의 경우 국정과제평가뿐만 아니라 기관통합모형까지 적용하는 평가로 확대 운영하고 국무조정실이 주관하도록 한다. 즉 정책·사업에 대한 평가는 예산통제와 함께 기획재정부가 주관하도록 하되, 기관에 대한 평가는 국무조정실이 주관하도록 하는 방안이다(이광희 2017b, p. 16).

3) 정부업무평가 인프라 강화

정부업무평가거버넌스를 구축하고 효율적으로 운영하기 위해서는 정부업무평가 인프라가 강화될 필요가 있다. 여기서 제시하는 정부업무평가 인프라 강화는 평가역량 강화, 평가결과 활용 제고를 위한 정부업무평가 DB 구축 및 플랫폼 정비 등을 일컫는다.

먼저 평가역량의 강화는 정부업무평가 실무를 담당하는 공무원의 역량을 강화하고 평가 실무에 투입되는 외부 평가단(전문위원) 운영의 실효성을 제고하는 방향으로 이루어져야 한다. 특히 정부업무평가 주관기관인 국무조정실은 평가전문 인력을 많이 확보해야 하며 이를 위해 순환보직 및 파견 등 인력 운영의 불안정성 최소화해야 한다. 그리고 평가단(전문위원)의 관심 및 역량 투입 제고를 위해, 평가수당 현실화, 평가실무 교육과 워크숍 강화, 투명하고

실효성 있는 평가단 운영 등이 이루어져야 한다(이광희 2017b, pp. 16-17).

다음으로 한국행정연구원 등 평가전문연구기관의 기능 및 역할을 제고해야 한다. 구체적으로는 평가전문연구기관으로 하여금 정부업무평가 관련 조사 및 심층분석 등을 안정적으로 수행할 수 있도록 특정평가 업무의 위탁을 확대하고, 성과지표 등 평가DB 구축 및 활용 방안을 제시하도록 하며, 평가 및 성과관리 교육 자료와 매뉴얼을 개발하여 교육 및 컨설팅을 담당하도록 하는 것이다(이광희 2017b, p. 17).

그리고 정부업무평가 운영의 고도화를 위해 대국민 성과정보 공개를 위한 노력이 필요한데, 미국의 성과포털(www.performance.gov)처럼 종합적인 성과포털을 운영하면서, 각종 평가계획 및 평가결과보고서, 부처의 성과계획서 및 보고서, 국민만족도 조사결과 등을 공개하도록 해야 한다. 그리고 기관별 평정결과 공개보다는 과제별 평정결과 공개 방식으로 전환하고, 평가결과 및 성과정보를 활용한 학술행사 및 평가경진대회를 개최하여 우수사례를 포상함으로써 정부업무평가에 대한 학술적 관심이 모아지도록 해야 한다(이광희 2017b, p. 17).

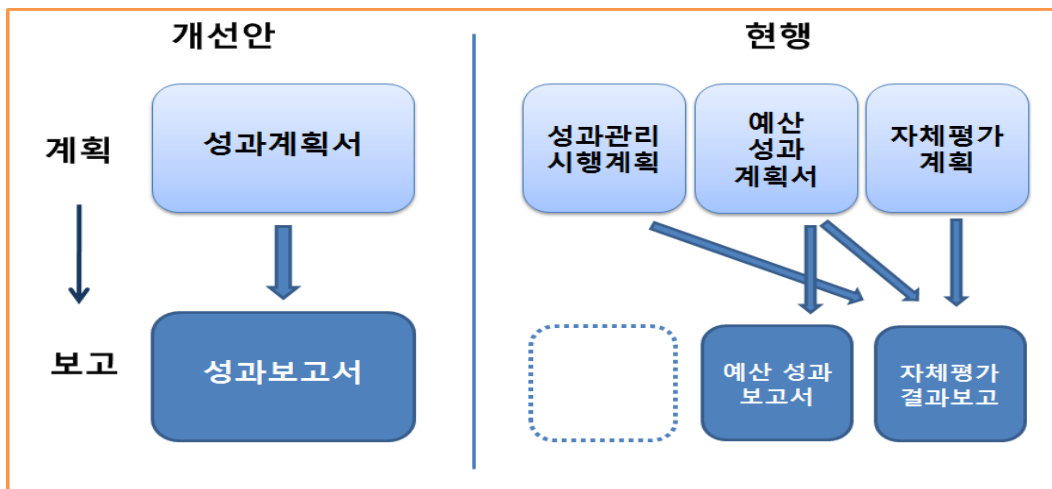
나. 자체평가 개편방안

자체평가는 말 그대로 부처가 자신이 수행한 정책과 사업을 스스로 평가하는 것을 일컫는다. 현행 「정부업무평가기본법」의 취지도 자체평가를 강조하고 있다. 이처럼 중앙행정기관의 자체평가가 정부업무평가기본법 취지에 맞게 활성화되기 위해서는 몇 가지 점에서 개선될 필요가 있다. 이를 위해 이광희(2017b pp. 11-14)는 자체평가의 개선방안으로 성과관리 일원화 및 강화, 자체평가의 자율성 강화, 주요정책평가와 재정사업평가의 통합, 사업평가 및 심층분석의 활성화, 평가대상과제 수준의 적절성 제고, 평가 및 성과관리 역량 제고, 행정관리역량평가 개선, 자체평가에 대한 메타평가 등을 제시하였다. 여기서는 이러한 방안들의 내용을 대폭 수정 및 보완하여 다음과 같이 제시하고자 한다.

1) ‘평가’ 중심의 성과관리에서 ‘성과관리’ 자체를 강화하는 방향으로 개선

평가 중심의 성과관리란 자체평가의 과제대상 선정 및 목표치 설정 등을 위해 성과관리시행계획 수립이 이루어지고 있는 것을 의미한다. 평가를 잘 받기 위해 자체평가 대상이 되는 관리과제의 성과지표 수립 시 달성하기 쉬운 지표를 선정하거나 목표치를 소극적으로 설정하는 경향이 나타나고 있는데, 이러한 현상은 평가 중심의 성과관리에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 또한 주요 정책평가의 대상정책이 성과관리시행계획에서 제시되고, 재정사업자율평가의 대상정책이 성과계획서에서 제시되고 있는 상황도 평가 중심의 성과관리 운영 모습을 보여주고 있는 것이라 할 수 있다. 그리고 성과관리시행계획과 성과계획서라는 유사한 사업계획을 수립하면서도 자체평가계획을 별도로 수립해야 하는 등 업무 중복이라는 문제가 끊임없이 지적되고 있다. 이와 같이 평가업무의 중복에 대한 문제는 앞장에서 분석한 설문조사에서도 확인된 바 있다.

[그림 V-1] 성과관리 강화 방안



출처: 이광희(2017b), p. 11.

따라서 평가 중심의 성과관리를 성과관리 본연의 취지에 맞게 효율적으로 운영하도록 개선될 필요가 있다. 이를 위해 「정부업무평가기본법」에 의해 작

성되어야 하는 성과관리시행계획과 「국가재정법」에 의해 작성되어야 하는 성과계획서를 통합하여 운영하도록 해야 한다. 그리고 중복 여지가 있는 자체평가계획도 가능한 통합시키는 것이 바람직하다. 즉, 성과계획의 일원화와 함께 성과계획서에 조응하는 성과보고서를 작성하여 공개하도록 해야 한다. 기존의 자체평가결과보고서를 단일한 성과보고서의 방식으로 통합하도록 해야 한다(「그림 V-1」 참조). 아울러 성과지표와 목표치 설정을 둘러싼 게이밍 현상을 예방하기 위해 성과측정 및 보고서 품질 검증이 엄격히 이루어져야 하며, 이를 위해 국회 예산정책처 및 감사원과 협업 시스템이 구축될 필요가 있다(이광희 2017b, p. 11).

성과관리 강화를 위한 법령 개정 방안은 두 가지로 접근하는 것이 가능하다. 첫째, 「정부업무평가기본법」 내에 성과관리를 별도의 장으로 구성하는 것이다. 현행 법령에서는 성과관리가 3개의 조항(제4조 성과관리의 원칙, 제5조 성과관리전략계획, 제6조 성과관리시행계획)으로만 구성되어 있어 성과관리보다는 평가에 초점을 두고 있는 모습을 보여주고 있다. 따라서 계획에서부터 보고에 이르기까지 포괄적인 성과관리의 방안을 현행 「정부업무평가기본법」령에서 별도의 장으로 담아내는 것이 필요하다.

두 번째 방안은 「정부업무평가기본법」을 ‘정부업무성과기본법’으로 변경하여 성과관리 중심으로 정부업무평가제도를 운영하도록 하는 것이다. 새로운 법령 제정을 통해 「정부업무평가기본법」에 의해 각 부처가 작성하도록 되어 있는 성과관리시행계획과 「국가재정법」에 의해 각 부처가 작성하도록 있는 성과계획서를 통합하도록 하고, 통합된 성과계획에 의해 단일한 성과보고서를 작성하도록 하는 것이다.

〈표 V-6〉 성과관리 강화를 위한 법령 개정 방안

방안		장단점
1안	현행 정부업무평가기본법에서 별도의 장으로 구성	성과관리를 강조하지만 정부업무평가기본법의 틀을 벗어나지 못함
2안	현행 정부업무평가기본법을 정부업무성과기본법으로 변경	평가 중심에서 성과관리로의 전환을 이루어내는 법적 근거를 새로이 확보

출처: 이광희(2017b), p. 11의 수정·보완

2) 자체평가의 통합 운영

평가업무 중복 문제의 해소와 함께 자체평가의 실효성을 제고하기 위해서는 자체평가의 세 부문이 통합되어야 한다. 현행 자체평가는 국무총리실(국무조정실) 주관의 주요정책평가, 기획재정부 주관의 재정사업자율평가, 행정안전부와 인사혁신처 주관의 행정관리역량평가로 구성되어 있다. 이 세 가지 부문별 평가는 서로 중복되는 점이 많으며, 국무조정실, 기획재정부, 행정안전부라는 소위 ‘힘센’ 기관에 의해 관리되고 있다는 점에서 자율성 문제도 제기되고 있다. 따라서 평가업무의 중복과 비효율을 해소하면서도 성과관리 일원화에 조응하기 위해, 세 부문별 평가를 통합하는 것이 필요하다.

주요정책평가와 재정사업자율평가의 경우 부처별로 편차가 있기는 하지만 중복 문제가 나타나고 있다. 이는 주요정책평가 대상 관리과제가 설정되는 성과관리시행계획과 재정사업자율평가 대상 관리과제가 설정되는 성과계획서의 중복 문제에 기인하는 것이기도 하다. 따라서 성과관리시행계획과 성과계획서가 통합 작성된다면 주요정책평가와 재정사업자율평가의 통합 운영도 자연스럽게 이루어질 수 있다. 그리고 행정관리역량평가의 경우, 중앙부처의 조직, 인사, 정보화 관리업무에 대한 점검 수준의 평가라고 할 수 있다. 그런데 일부 부처의 경우 주요정책평가에서 조직, 인사, 정보화 업무에 대한 평가가 이루어지고 있어서, 주요정책평가와 행정관리역량평가 간의 중복 문제가 제기되고 있다. 따라서 행정관리역량평가를 주요정책평가에 통합하여 운영하는 것도 얼마든지 가능하다. 이와 관련하여 <표 V-7>과 같이 세 가지 방안이 가능하다(이광희, 2017b, pp. 11-12).

<표 V-7> 자체평가의 부문별 통합 방안

방안		장단점
1안	주요정책평가로 일원화	국무조정실 중심의 집중형 평가거버넌스 구축에 기여 행정관리역량 평가 통합하기 쉬우나 예산통제 등 환류수단 약화
2안	재정사업평가로 일원화	효율성 가치를 강조하는 예산통제형 평가제도 내실화 행정관리역량 평가 통합하기 어려움
3안	자율적으로 대상과제 선정	기관 특성을 반영한 정책/사업 평가 활성화 자체평가 역량 및 관심에 따라 실효성 저하 가능

출처: 이광희(2017b), pp. 11-12의 수정·보완

첫째, 주요정책평가로 일원화하는 방안이다. 이 경우 정부업무평가 총괄기관인 국무조정실 중심의 집중형 평가거버넌스 구축에 기여할 것으로 판단된다. 그리고 행정관리역량 평가도 쉽게 통합할 수 있어 세 부문의 완전하고 실질적인 통합 운영이 가능할 것으로 예상된다. 다만, 이 경우 평가결과의 예산 환류와의 연계가 어려워질 수 있기 때문에 평가의 실효성 확보를 위해 우리나라 정치구조의 특성상 평가조직을 미국과 같이 대통령 직속으로 두는 것을 검토할 수 있다.

두 번째 방안은 재정사업자율평가로 일원화하는 것인데, 이 경우 효율성 가치를 강조하는 예산통제형 평가제도를 내실화하는 데 기여할 것으로 생각된다. 다만 행정관리역량평가의 대상 업무는 재정사업이 아닌 경우가 많아 행정관리역량평가까지 통합하는 것이 어려울 수 있으며, 정책·사업평가와는 별도로 기관역량을 진단하는 제도를 운영할 필요가 있다.

세 번째 방안으로 부처 자율적으로 평가대상과제를 선정하는 방안이다. 자체평가의 취지에 가장 부합하는 방안이라 할 수 있으며 기관의 특성을 반영한 정책·사업 평가 활성화에 기여할 것으로 판단된다. 하지만 자체평가 역량이나 관심에서 편차가 있는 점을 고려할 때 일부 기관에서는 자체평가가 제대로 운영되지 않을 가능성도 나타날 수 있다.

3) 심층분석의 활성화

현행 자체평가는 관리과제를 대상으로 외부 전문가로 이루어진 자체평가위원들이 체크리스트 방식의 평가지표를 통해 평정하는 방식으로 이루어진다. 이러한 체크리스트 방식의 자체평가는 과제관리에 효율적이거나, 정책개선에 유용한 성과정보를 생산하는 데 한계가 있는 것으로 지적되고 있다. 보다 유용한 정보를 많이 생산하기 위해서는 평정 중심의 체크리스트 방식보다는 심층분석을 활성화하는 다양한 평가방법을 도입해야 한다. 이처럼 심층분석의 활성화에 대한 요구는 설문조사에서도 확인된 바 있다.

심층분석을 활성화하는 방안은 단기적인 방안과 중장기 방안으로 나눌 수 있다(〈표 V-8〉 참조).

〈표 V-8〉 심층분석의 활성화 방안

방안		장단점
단기	심층분석 유도하는 인센티브 제공	국무조정실 주관의 실태점검이나 기획재정부 주관의 메타평가에서 심층 분석 점검지표 추가 심층분석 우수사례에 대한 포상 실시 평정위주의 체크리스트 방식을 유지하면서 유용한 성과정보 도출을 위한 심층분석 활성화
중장기	성과관리 일원화 전제로 심층분석 평가 전면 도입	성과관리 일원화를 통해 체크리스트 위주의 자체평가 방식 폐지 설계모형의 영향평가 및 질적 평가방법 등 다양한 분석 방법 활용 성과관리 일원화를 전제로 하므로 중장기 방안

출처: 이광혜(2017b), p. 12의 수정·보완

단기적인 방안은 우선 현행 자체평가의 틀 안에서 각 부처가 심층분석을 활성화할 수 있도록 개선하는 방안이다. 구체적으로는 국무조정실 주관의 성과관리 및 자체평가 실태점검 또는 기획재정부 주관의 재정사업자율평가에 대한 메타평가에서, 각 부처의 심층분석 실시 유무를 점검하는 지표를 두도록 하거나, 심층분석 우수사례를 선정하여 포상을 하도록 하는 것이다. 이러한 방안은 현행 평정 위주의 체크리스트 방식을 유지하면서도 미흡과제나 현안 과제에 대해 부처 스스로 심층분석을 실시하도록 유도하는 효과를 가질 수 있다.

다음으로 중장기 방안은 성과관리 일원화(성과계획서 및 성과보고서 작성)를 전제로, 현행 체크리스트 방식의 자체평가를 설계모형 등을 적용하는 영향평가 등의 심층분석 방식으로 전환하여 추진하는 것이다. 즉 기존의 주요정책평가 및 재정사업평가 방식을 폐지하여 성과관리제도로 일원화하고, 성과관리 과정에서 지속적으로 문제가 되거나 주요 현안으로 등장하는 과제를 대상으로 심층분석제도를 운영하는 방안이다. 이러한 방안은 성과관리 본연의 취지를 살린 성과관리제도를 운영하면서도 유용한 성과정보를 생산하는 평가제도를 도입할 수 있는 장점을 지닌다. 하지만 성과관리제도의 일원화 문제는 단기간에 이루어질 문제가 아니라는 점에서 다소 시간이 걸리는 방안이라고 하겠다.

4) 평가대상 과제 수준의 적절성 제고

성과관리시행계획에 따르면 부처의 고유 임무를 수행하기 위한 정책은 ‘전략목표-성과목표-관리과제’라는 세 가지 수준으로 위계화되어 있다. 그리고 현행 자체평가(주요정책평가와 재정사업자율평가)의 대상은 관리과제 수준에서 정해지고 있다. 이처럼 관리과제가 자체평가의 대상으로 되는 것은 관리과제를 수행하는 과 단위의 조직을 평가하는 데 장점을 가지고 있으나, 전략관리 차원에서의 기관 운영이 소홀한 문제점을 낳고 있다. 또한 관리과제 대상으로 평가하면서 관리과제의 성과지표를 결과지표 중심으로 설정하도록 권고하고 있는데, 낮은 수준의 관리과제를 대상으로 결과지표를 개발하기 어려워 정책 현장에서 불만이 많이 제기되고 있는 실정이다. 따라서 자체평가의 대상을 관리과제 수준에서 성과목표(프로그램)나 전략목표 수준으로 상향시키는 방안이 요구된다. 미국, 캐나다, 프랑스 등 해외 사례를 보면 대체로 프로그램 수준에서 성과지표가 설정되고 평가가 이루어지고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 설문조사에서도 현행처럼 관리 과제를 대상으로 자체평가를 수행하기보다는 성과목표나 전략목표, 나아가 기관대표 성과를 평가하는 방안을 지지하고 있는 것으로 나타나고 있다(이광희 2017b, p. 12).

구체적으로는 단기 방안과 중장기 방안으로 나눌 수 있다(〈표 V-9〉 참조).

〈표 V-9〉 평가대상 과제의 적절성 제고 방안

방안		장단점
단기	관리과제 외에 성과목표를 평가대상에 포함	관리과제 대상으로 평정위주의 체크리스트 방식을 유지하면서 성과목표를 평가대상에 포함시키는 것은 부처가 자율적으로 결정 일부 부처가 이미 시행하고 있다는 점에서 전 부처로 확산하는데 큰 어려움이 없음
중장기	성과지표 설정 및 평가대상을 성과목표로 격상	성과관리 일원화를 통해 체크리스트 위주의 자체평가 방식을 폐지하고, 설계모형의 영향평가 및 질적 평가방법 등 다양한 분석 방법 활용하는 심층분석 평가를 도입할 경우 평가대상을 성과목표(프로그램)로 선정

출처: 이광희(2017b), p. 12의 수정·보완

단기 방안의 경우, 관리과제를 대상으로 평정위주의 체크리스트 방식을 유지하되, 성과목표 등을 평가대상에 포함시키는 것은 부처가 자율적으로 실시하는 것이다. 현재 일부 부처는 관리과제 외에 성과목표도 평가대상에 포함시키고 있고, 과 단위 조직평가에서 관리과제평가결과와 성과목표평가결과를 일정 비율로 반영하고 있다. 따라서 성과목표에 대한 평가를 전 부처로 확산시키는 데 큰 어려움을 없을 것이라 생각되며, 성과목표평가와 관리과제평가의 비율 또는 가중치 부여는 부처가 자율적으로 결정하면 될 것이다.

중장기 방안은 체크리스트 위주의 자체평가 방식을 폐지하고 심층분석평가를 활성화하는 방안과 연계된다. 성과관리 일원화를 전제로 심층분석평가가 도입될 경우 평가대상은 성과목표(프로그램)단위로 하는 것이다. 성과목표가 평가대상이 되어야 하는 이유는 성과지표의 목표치를 점검하는 모니터링이 아니라 정책추진으로 인한 사회적 영향이나 효과가 파악될 수 있는 정책이 되어야 하기 때문이다.

5) 중앙행정기관의 평가 및 성과관리 역량 제고

자체평가의 실효성 제고를 위해서는 법적 제도적 개선 방안도 필요하지만, 자체평가를 운영하는 중앙행정기관의 역량 제고도 필요하다. 특히 평가과정에서 나타나는 성과측정의 신뢰성 및 타당성 문제, 평가의 공정성 문제 등을 개선하기 위해서는, 적절한 성과지표 개발과 목표치 설정 등 성과측정 및 평가와 관련된 부처의 역량을 제고해야 한다. 이를 위한 구체적인 방안은 다음과 같다(이광희, 2017b, p. 13).

첫째, 자체평가위원의 전문성과 관심을 제고해야 한다. 이를 위해 각 부처는 자체평가위원들에 다양한 평가 자료를 제공하고 자체평가위원들이 평가에 많은 관심과 시간을 할애할 수 있도록 평가수당 등을 적절히 제공해야 한다.

둘째, 각 부처는 평가수당 현실화, 심층분석평가 예산 확보 등 자체평가의 실효성을 제고할 수 있도록 관련 예산을 증액할 필요가 있으며, 기획재정부는 평가 예산 증액 요청에 적극적으로 응해야 한다.

셋째, 중앙부처의 자체 역량을 강화하기 위하여 평가 관련 전문직렬 및 전문관 제도 도입하거나 활성화해야 한다. 또 평가 담당에 대한 단기간 순환보직을 제한하고 주기적인 교육과 컨설팅이 이루어지도록 해야 한다.

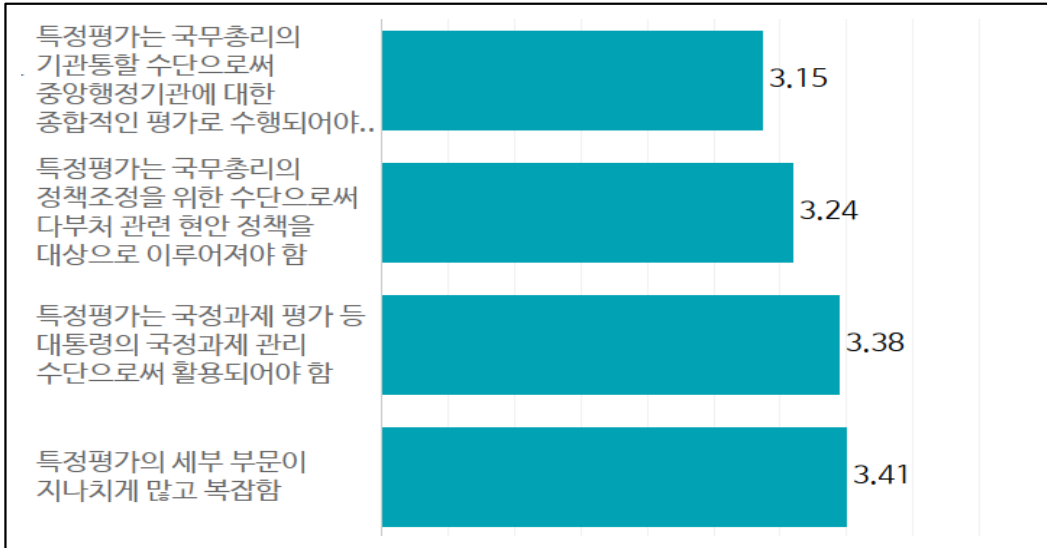
넷째, 평가 및 성과관리 관련 기관과의 협업 시스템이 구축되어야 한다. 앞서 제안한 바와 같이 국회예산정책처와 감사원에서 성과계획서(성과지표, 목표치) 및 성과보고서(성과측정) 품질 검증을 실시하고, 그 결과를 반영하도록 제도화해야 한다. 그리고 평가전문연구기관은 평가 담당공무원에 대한 주기적인 교육 및 컨설팅을 실시하고 정기적으로 매뉴얼을 업데이트하도록 제도화해야 한다.

다. 특정평가 개편방안

「정부업무평가기본법」 제2조 제4호에 따르면 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 정책 등을 평가하는 것을 말한다. 그러나 특정평가의 기본방향 및 평가대상, 평가방법 등이 당해 연도 정부업무평가 시행계획에서 정하도록 되어 있고, 정권마다 특정평가의 대상과 방법이 달라지는 등 다소 모호하게 운영되어 왔다. 다른 한편으로, 특정평가가 중앙부처를 대상으로 종합적인 평정이 이루어지는 기관평가 방식으로 운영되어 부처의 자율적인 성과관리를 위축시키는 문제점이 제기되고 있으며, 이는 앞장에서 이루어진 설문조사 결과분석에서도 확인되고 있다. 특정평가의 목적에 관한 설문을 실시하였는데, 평가 담당공무원들은 특정평가의 목적으로 기관통할수단, 다부처의 정책조정수단, 대통령의 관리수단 등을 인식하고 있었다. 세 가지 수단 중에서는 국무총리의 기관통할 방식을 가장 부정적으로 생각하고 있었고, 대통령의 국정과제 관리 수단으로서 역할을 해야 한다는 것이 지배적인 인식이었다. 또한 평가담당공무원들은 특정평가의 세부부문이 많기 때문에 줄여야 할 필요가 있는 것으로 인식하였다. 특정평가는 핵심적인 부분을 선정하여 대통령의 목표를 관리하는 방식으로 이루어지는 방향으로 진행되는 것이 적절한 평가 방향이라고 인식하고 있다고 할 수 있다.

[그림 V-2] 특정평가 제도개선의 방향

(단위: 리커트 척도 5점 만점)



출처: 저자 작성

이러한 문제점을 개선하기 위해 이광희(2017b, pp. 14-16)는 특정평가 모형의 개선방안을 제시하였으며, 구체적으로 국정관리모형, 기관통할모형, 정책조정·관리모형, 정책평가모형을 제시한 바 있다. 본고에서는 이러한 방안들의 내용을 수정 및 보완하여 다음과 같이 제시하고자 한다.

1) 국정관리모형의 특정평가 개선

특정평가의 기본방향, 평가대상 등을 포함하는 특정평가 모형을 명확히 제시할 필요가 있는데, 우선 특정평가를 국정관리 차원에서 운영하는 방안이다. 국정관리모형의 특정평가는 현행 법령 규정(“국정을 통합적으로 관리”)에 가장 충실한 모형이며, 지난 정부에서 도입되어 현 정부에서도 강조되고 있는 국정과제평가가 이 모형에 속한다고 할 수 있다. 그러나 국정과제평가의 경우 평가대상과제 수가 과다하여 평가의 실효성을 약화시키고, 과제 자체의 수준 차이가 심하여 과제 간 비교에 어려움이 있고 성과정보의 질적 차이 등의 문제가 제기되고 있다(이광희, 2017b, p. 14). 이러한 문제를 개선하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 방안이 가능하다(〈표 V-10〉 참조).

〈표 V-10〉 국정관리모형의 특정평가 개선방안

방안		장단점
단기	현행 국정과제 평가 유지	현행 국정과제 평가방식을 유지하되 평가대상 과제 수 축소, 과제 수준의 동일화, 정책수요의 사각지대 해소 등을 통해 평가의 실효성 제고 국정의 통합적 운영을 강조하는 현행 국정과제평가의 장점 강화
중장기	범정부적 차원의 성과관리 모형 개발 및 운영	현 정부의 국정목표와 연계된 주요 국정성과 분야를 설정하고 이를 중앙행정기관의 전략목표와 연계 중장기 국가발전의 성과제고 차원에서 국정을 관리할 수 있음

출처: 이광희(2017b) p. 14의 수정·보완

첫째, 단기 방안으로 현행 국정과제 평가를 유지하면서, 국정과제 평가의 실효성 제고를 위해 평가대상 과제 수를 축소하고 국정과제 수준을 동일화시키며, 정책수요의 사각지대 해소하는 것이다. 이는 현 국정과제 평가운영에서 제시된 문제점을 개선하는 차원에서 이루어지는 것이며, 매년 국정과제 체계의 수정 보완을 통해 가능하다.

둘째, 범정부적 차원의 성과관리 모형을 전면적으로 추진하는 방안이다. 현 정부의 국정목표와 연계된 주요 국정성과분야를 경제, 복지, 국방, 교육 등 10개 내외로 선정하고 각 분야의 핵심 성과지표를 설정한다. 그리고 각 국정성과분야의 핵심 성과지표를 중앙행정기관의 전략목표와 연계되도록 하여, 성과관리가 부처 차원이 아니라 범정부적 차원에서 이루어질 수 있도록 하는 것이다.

국정관리 모형의 평가와 관련된 해외 사례는 미국과 캐나다에서 잘 나타나고 있다. 국정과제 평가 모형은 미국 부시정부하에서 운영되었던 대통령관리과제(PMA)평가제도와 유사하다고 볼 수 있다. 반면 범정부 성과관리모형의 경우 캐나다 성과관리 제도 사례와 유사한데, 캐나다에서는 캐나다의 국정성과(Canada's Performance)라는 범정부적 차원의 성과프레임워크가 구축되어 있고 이에 부처의 전략목표 및 프로그램이 연계되고 있다. 한편 미국 오바마정부는 대통령관리과제(PMA) 평가 및 재정사업평가(PART)를 폐지하고 성과관리현대화법(GPRAMA)에 따른 새로운 제도를 도입했는데, 이 모형은 국정과제평가와 범정부 성과관리모형의 중간 형태에 해당한다고 볼 수 있다. 즉 연방정

부의 우선순위목표(CAPs)를 정한 뒤에 이에 연계하여 기관의 우선순위목표(APG)를 설정하여 주기적인 모니터링과 평가를 실시하고 있다(이광희, 2017b, p. 14).

2) 기관통합모형의 특정평가 개선방안

특정평가가 국정통합 차원에서 운영되고는 있지만 중앙행정기관을 평가대상으로 한다는 점에서 소위 “기관평가” 모형이라고 할 수 있으며, 「헌법」 제66조 제2항 “행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다”는 국무총리의 역할에 부합하는 평가모형이라고 하겠다. 그러나 그동안 정부업무평가 제도 운영의 핵심적 지위를 차지한 “기관평가”는 기관 간 비교에 따른 서열화·등급화 문제, 기관특성을 반영하지 못하는 문제 등이 지적되고 있어 개선이 필요하다(이광희, 2017b, pp. 14-15). 구체적인 개선방안은 두 가지로 접근할 필요가 있다(〈표 V-11〉 참조).

〈표 V-11〉 기관통합모형의 특정평가 개선방안

방안		내용 및 장단점
1안	역량과 성과의 통합형	기관역량(리더십, 전략관리, 조직/인사관리, 재정관리, 소통/홍보 등) 평가부문 운영 역량평가와 정책/사업의 성과에 대한 평가를 통합 캐나다의 관리책임성프레임워크(MAF), 유럽연합의 공통평가프레임워크(CAF) 등 참조 기관종합평가의 특성 유지 가능
2안	역량과 성과의 분리형	기관역량(리더십, 전략관리, 조직/인사관리, 재정관리, 소통/홍보 등) 평가부문 운영 역량평가와 정책/사업의 성과에 대한 평가를 분리 영국의 역량평가(Capability Review)와 PSA/BP(Business Plan) 평가 국정관리모형으로서의 국정과제평가와 기관역량진단모형으로서의 기관통합평가 등 특정평가의 운영방향을 명확히 제시

출처: 이광희(2017b), pp. 14-15의 수정·보완

우선 특정평가의 운영방향을 중앙행정기관에 대한 종합평정 점수를 도출하는 데 초점을 두기보다는 “기관역량 제고 → 정책/사업 성과 향상”이라는 조직효과성 모형에 입각한 평가방향을 설정할 필요가 있다. 그리고 정책·사업의

성과는 국정과제평가로 같음하면 되므로 기관역량을 진단하는 평가부문이 필요하다. 기관역량을 진단하는 평가부문은 성과관리 운영에서 취약점으로 지적되어 온 리더십, 전략관리, 소통과 협업관리 등이 반드시 포함되어야 하며, 자체평가의 행정관리역량평가에 속한 조직, 인사, 정보화관리 등이 포함될 수 있다.

구체적인 모형수립은 기관역량과 성과를 통합하는 방안과 분리하는 방안으로 구분할 수 있다. 통합형은 캐나다의 관리책임성프레임워크(MAF)와 유럽연합의 공통평가프레임워크(CAF) 등의 사례에서 나타나고 있으며, 현행 국정과제평가 중심의 특정평가를 국정과제평가와 기관역량에 해당하는 평가의 두 가지로 운영하는 방안이라고 하겠다. 이처럼 통합형으로 운영할 경우 현재와 같이 기관종합평가라는 특성을 살릴 수 있는 장점이 있다.

분리형은 영국의 사례를 들 수 있는데, 영국은 총리실이 각 부처를 대상으로 리더십, 전략, 정책·서비스 제공이라는 세 부문으로 이루어진 역량평가(Capability Review)를 실시하고 있으며, 정책평가라고 할 수 있는 각 부처의 사업계획서(BP)에 대한 평가는 이와 별도로 이루어지고 있다. 특정평가를 분리형으로 운영할 경우, 국정과제평가중심의 국정관리모형과 기관역량진단 중심의 기관평가모형으로 특정평가의 추진방향을 명확히 할 수 있는 장점을 지닌다.

3) 정책조정모형의 특정평가 개선방안

정부업무평가 제도 내에 그동안 특정과제 분석·평가, 수시현안 정책 분석 등의 이름으로 운영되어 온 평가부문이 있다. 이러한 평가제도의 법적 근거는 「정부업무평가기본법」 제20조 제1항인데, 이에 따르면 국무총리는 2개 이상의 중앙행정기관 관련 시책, 주요 현안시책, 대통령이 정하는 대상부문에 대하여 특정평가를 실시하도록 되어 있다. 특히 여러 부처가 관련된 정책에 대한 평가는 정책조정이 주요 기능인 국무조정실의 역할 강화를 위해 요청되는 평가모형이라고 하겠다(이광희, 2017b, p. 15). 정책조정모형의 특정평가를 개선하는 방안은 두 가지로 접근할 수 있다(〈표 V-12〉 참조).

〈표 V-12〉 정책조정모형의 특정평가 개선방안

방안		내용 및 장단점
단기	현행대로 독자적으로 운영하되, 평가대상 정책에 따라 세분화	특정과제분석평가를 그대로 유지하되, 평가대상정책에 따라 협업평가, 주요 국책사업관리, 특정시책 관리 등으로 유형화 현행 제도를 유지하면서 평가결과 활용 제고에 기여
중장기	기관통합모형에 통합하여 운영	정책조정모형의 평가내용을 기관역량진단모형에 포함되어야 하는 협업 및 소통 등의 평가요소에 반영 분절화되어 운영되는 특정과제분석 평가를 기관평가에 통합함으로써 정부업무 평가의 효율적 운영에 기여

출처: 이광희(2017b), p. 15의 수정·보완

첫째, 현행대로 특정과제분석 평가 제도를 독자적으로 운영하되, 평가결과의 활용 제고를 위해 평가대상 정책을 고려하여 협업평가 모형, 주요 국책사업 관리모형, 특정시책 관리 모형으로 유형화하는 것이다. 이는 특정평가의 취지에 부합하면서도, 도출되는 평가결과의 활용을 제고하는 데 기여할 것으로 판단된다. 현행 평가 제도를 유지하면서 부분적인 개선을 추진한다는 점에서 단기 방안이라고 하겠다.

둘째, 특정평가분석 평가를 기관통합모형의 평가로 통합하는 방안이다. 정책조정모형이 부처의 협업과 소통 역량과 관련되므로, 정책조정모형에 따른 평가를 기관역량진단에 포함시키는 것이 가능하다. 이렇게 할 경우 분절화되어 다소 복잡한 듯한 평가를 간소화시키는 효과가 있어 정부업무평가의 효율적 운영에 기여할 것으로 생각된다.

3. 재정사업평가제도 개편방안

가. 재정사업 성과평가제도 거버넌스 개편: 통합재정사업평가체계 구축

우리나라 정부성과평가제도의 큰 역할을 담당하고 있는 재정사업성과평가제도의 개편은 제도발전을 위한 중요한 시도다. 제도개편의 첫걸음은 문제점에서 가장 많이 지적되었던 통합평가체계를 구축하는 일이다. 다만, 정부업무평

가의 주요정책평가와 재정사업평가를 통합하는 일은 정부업무평가의 개편방안에서 이미 논의되었기 때문에 여기에서는 단기적 개편방안으로서 재정사업평가 평가체계 내에서 개별평가제도들 간의 통합방안에 대해서 논의하고자 한다. 현재, 재정사업평가는 기본제도 재정사업목표관리제도, 재정사업통합평가제도, 재정사업심층평가제도 외에 기금평가(자금운용평가, 존치평가), 보조사업평가, 부담금평가, 복권기금 사업 평가등 다양한 평가가 분절적으로 운영되어 제도 간 연계성과 정합성이 떨어지고 있다.

따라서, 문제점에 진단되었던 대로, 재정사업평가 간 중복을 줄이기 위하여 현 재정사업통합평가, 재정사업심층평가, 기금평가, 보조금평가, 부담금평가, 복권기금사업 평가를 통합 운영하여 평가의 효율성을 높여야 한다. 구체적으로 평가의 목적과 대상이 유사한 사업의 경우 물리적으로 통합하여 평가제도의 수를 줄여야 한다. 우선 고려할 수 있는 것은 기금존치평가와 부담금 평가의 통합운영이 가능하다. 기금존치평가는 세입과 세출의 적절성을 평가하는데 기금수입의 대부분이 부담금 수입이기 때문에 부담금 부과의 적절성을 심사하는 부담금 평가와 통합될 수 있다. 또한, 보조사업평가의 사전평가로 실시되는 보조사업 적격심사의 경우 신규사업의 예산심사와 사실상 내용이 겹치기 때문에 보조사업 특성을 반영한 예산편성 지침을 개정하여 예산심사와 통합할 수 있다.

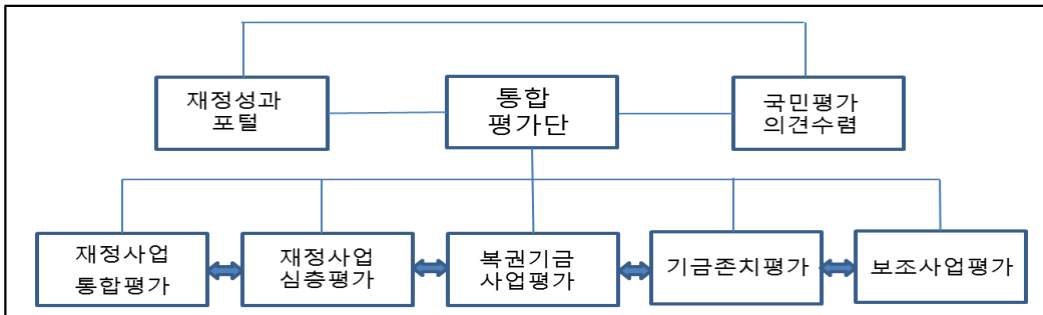
한편, 평가의 목적과 대상이 상이하어 물리적인 통합이 어려운 경우 통합평가단을 구성하여 평가절차와 평가시기를 조율하고 평가제도 간 평가결과의 비교를 통해 정합성을 높일 필요가 있다. 재정사업통합평가, 재정사업심층평가, 복권기금사업 성과평가는 재정사업의 효율성과 효과성을 심사하는 데 비하여 기금존치평가와 보조사업평가는 사업의 타당과 적절성을 심사하여 지속 여부를 결정하는 존치평가이기 때문에 기계적인 통합이 어렵다. 또한 각 평가제도들 간의 평가단위가 단위사업, 세부사업, 내역사업으로 달라 통일된 평가체계를 구비하는 것도 어렵다.

따라서 통합평가단을 구성한 후 각 평가제도별로 분과를 구성하여 평가를 시행한다. 통합평가단은 평가제도별로 시기를 조절하여 분과별 평가정보가 서로 공유되도록 유도한다. 평가정보가 서로 공유되면 평가의 정합성이 높아져

평가의 타당성이 제고되어 부처에서의 평가 수용성과 활용성이 제고될 수 있다. 특히, 재정사업 통합평가로의 제도 개편 후에 평가절차가 상당부분 부처에 위임되었기 때문에 분과별 개별평가제도의 평가결과가 부처 자체평가위원회에 통보되면 재정사업통합평가 자체평가 결과의 신뢰성과 타당성이 제고될 수 있다. 한편, 재정사업 심층평가의 경우도 평가제도 간 연계성이 부족하여 다소 임의적으로 평가대상 과제가 선정되고 있는데 통합평가단이 구성되면 각 평가제도에서 문제가 되었던 사업을 발굴하여 재정사업 심층평가의 대상 사업으로 추천할 수 있는 여지도 넓어질 수 있다.

통합평가단의 구성은 평가의 투명성 측면에서 바람직한 측면이 있다. 평가단을 통해 취합된 개별 평가제도별 평가결과는 재정성과평가포털 등을 통해 국민에게 공개된다. 재정성과평가포털의 사업별 평가정보는 국정과제와 연결되고, 사업별로 국민의견수렴 게시판이 부여된다. 개별평가제도에 대해 잘 모르는 일반국민들은 통합평가단 및 통합성과평가포털을 통해 재정사업평가절차 및 결과에 대한 의견을 제시할 수 있다.

[그림 V-3] 재정사업통합평가체계도



출처: 저자 작성

나. 재정성과목표관리제도 개편: 성과정보의 심층성과 활용성 제고

재정사업평가제도의 기본 골격을 이루는 재정성과목표관리제도의 경우 제도 도입 이래 많은 제도 개선을 실시해 왔다. 구체적으로 예산체계와의 불일치 및 부처의 작성부담이 높다는 지적을 수용하여 성과목표관리체계와 예산체계를 일치시키고 부처의 보고서 작성부담을 줄이는 개선을 시행하였다. 예산분

류체계와 성과관리체계의 일치시키기 위하여 2014년 성과계획서의 성과목표와 관리과제를 예산분류체계인 프로그램 과 단위 사업에 각각 일대일로 매칭시켜 예산체계와 성과관리체계를 일원화시켰다. 또한 부처의 성과관리 및 평가 부담을 줄이기 위하여 성과관리 대상사업의 간소화하였다. 성과관리의 실익이 적은 신규사업, 행정지원사업, 소규모사업, 평가중복사업 등을 성과관리대상사업에서 제외하여 1,636개 성과관리대상 사업 수를 1,372개로 축소하였다. 또 부처의 평가부담 완화를 위하여 재정사업통합평가의 자체평가 보고서를 성과보고서로 통합하여 성과보고서의 작성항목을 재정사업통합평가지표의 내용으로 전환하였다.

이러한 개선에도 불구하고 재정성과목표관리제도의 경우 제도의 효율성, 타당성, 활용성, 투명성 측면에서 개선이 필요하다. 먼저, 평가의 효율성 측면에서 성과관리대상 사업 수는 줄어들었을지라도 여전히 천여 개 이상의 단위사업이 성과관리대상 사업으로 지정되어 부처의 성과관리에 부담을 주고 있는 편이다. 따라서 프로그램 수준에서 성과계획서를 작성하고 있는 미국과 프랑스의 사례를 참고하여 성과관리대상의 단위를 현행 단위사업에서 프로그램으로 높이는 것을 검토할 필요가 있다. 부처는 상위 단계인 프로그램 단위에서 성과목표와 성과지표에 책임을 지고 단위사업 및 세부사업의 성과측정과 관리하는 부처에 위임하여, 평가의 효율성과 책임성을 제고시킬 필요가 있다.

활용성 측면에서도 성과보고서의 성과정보와 예산과의 연계수준을 높일 필요가 있다. 현재, 성과보고서의 성과정보는 정부와 국회의 예산편성과정에서 거의 활용되고 있지 않은 문제가 있다. 그 이유는 일차적으로 성과보고서에 수록된 성과정보가 부족하여 예산배분을 위한 정보로서 한계가 있기 때문이기도 하지만 성과보고서가 예산요구 및 심사문서와 다른 별도문서로 제출되어 심사과정에 활용성이 떨어지기 때문이다. 따라서 정부 예산안 요구서 및 국회예산심사 서류에 성과지표와 지표 목표치 달성여부, 문제점 및 지적사항을 직접 적시하여 예산심의과정에서의 활용성을 높일 필요가 있다.

타당성 측면에서도, 재정성과목표관리제도하에서 생산되는 성과정보의 질을 높일 필요가 있다. 현재, 모든 성과관리대상 사업의 성과지표와 달성현황, 집행률, 문제점 및 조치사항이 성과보고서에서 제시되고 있으나 1~2페이지로 분

량이 적고 내용도 다소 추상적이고 막연한 형태로 기술되어 있다. 따라서 지속적으로 목표치를 달성하지 못하거나 외부로부터 지적을 받거나 평가결과가 나쁜 사업을 선정하여 보다 심층적인 성과정보를 제시하여 제도의 환류수준을 높일 필요가 있다.

마지막으로 재정성과목표관리제도의 투명성을 제고하기 위하여 정책실명제를 성과계획서 및 성과보고서에 도입하는 것을 검토할 필요가 있다. 성과계획서와 성과보고서의 프로그램 및 단위사업의 책임자의 이름, 소속, 전화번호를 공개하여 담당자의 책임성을 높일 필요가 있다. 또한 정책실명제의 도입을 통하여 국민이 쉽게 사업의 담당자에게 접근하여 사업개선을 위한 의견을 개진할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

다. 재정사업 통합평가제도 개편: 문제해결을 위한 전략적 평가제도 도입

재정사업평가제도의 핵심평가제도인 재정사업 통합평가제도도 근본적인 개편이 필요하다. 재정사업 통합평가제도의 전신인 재정사업자율평가제도는 미흡 이하 재정사업의 예산을 10% 자동 삭감하여 사업의 효율성 제고에 기여해왔지만 기획재정부의 집권적인 확인점검, 일률적인 예산삭감, 평가중복으로 인한 비효율성과 같은 부작용 때문에 많은 변화를 겪어 왔다. 먼저 평가수행체계의 분권화를 위해 부처의 자체평가 결과를 기획재정부가 확인 후 점수를 확정하는 방식에서 개별사업 평가는 부처에 위임하고 부처 평가과정 전반의 적정성을 평가하는 메타평가 방식으로 전환되었다. 다음으로 평가결과의 예산 환류방식이 개선되었다. 미흡 이하 사업의 10% 자동예산 삭감방식에서 평가대상 사업예산 1% 내에서 부처가 자율로 지출 구조 조정안을 제출하는 방식으로 전환되었으며 사업이 미흡이하로 평가되더라도 지출구조조정이 어려운 사업의 경우 예산삭감대신, 제도개선계획서 또는 성과개선계획서를 제출하게 하여 환류방식을 다양화하였다. 또한 분리되어 실시되어오던 R&D 평가와 지역발전사업 평가수행체계를 통합하여 재정사업 통합평가제도⁴⁰⁾를 도입하였다.

40) 다만, 평가수행체계가 일원화되었으나 R&D 평가와 지역발전사업 평가는 미래창조과학부(현, 과학기술정보통신부)와 지역발전위원회에서 수행하고 있다.

마지막으로 기존 1/3의 단위사업 평가에서 전체 단위사업 평가로 확대하였으나 부처의 평가부담을 고려하여 평가지표의 수를 3개로 간소화하고 성과평가 대상사업 사업수를 축소하였으며 재정사업통합평가보고서와 성과보고서를 통합하였다.

문제는, 이러한 제도개편에도 불구하고 평가의 효율성, 타당성, 활용성 측면에서는 재정사업통합평가제도가 근본적인 한계를 지니고 있다는 점이다. 우선, 평가대상 단위사업의 수가 줄었을지라도 부처 입장에서는 부처 전체 재정사업을 평가하여 지출 구조조정을 해야 하기 때문에 여전히 평가의 부담이 높은 편이다. 전체사업에 대한 평가를 지향하고 개선의 방향에서 제시되었던 것처럼 정책적으로 중요하거나 지속적으로 성과가 저조한 사업을 선택하여 집중적으로 관리하는 평가하는 방식을 검토할 필요가 있다.

평가의 타당성과 활용성 측면에서도, 현 재정사업통합평가제도는 한계를 가지고 있다. 평가지표가 세 개로 간소화되었을지라도 여전히 체크리스트 방식의 정성적 평가로 인하여 평가의 타당성이 낮다. 부처의 자체평가위원이 외부에서 선정되어 평가를 진행하지만 현장에 대한 이해가 낮고 서면평가 중심으로 평가가 진행되어 추상적인 평가결과가 제시되고 있어 실무에서의 문제를 해결하는 데 한계가 있다. 따라서 미국의 경우 전략적 리뷰, 영국의 경우 'Implementation Unit'을 통해 소수 핵심사업의 집행과정에 대한 집중적인 성과관리로 사업의 성과를 제고하고 있는 것처럼 선택과 집중을 통해 문제 사업을 식별하고 집중적인 관리가 필요하다.

이를 위해 기존 재정사업통합평가의 자체평가는 부처에 위임하고 소수 핵심사업의 성과를 제고할 수 있는 문제해결 지향적 전략적 평가제도를 도입할 필요가 있다. 전략적 평가에서는 우선 국정과제 사업 등 중요사업이나 기존 재정사업평가제도에서 탐지된 소수의 문제 사업을 선별할 필요가 있다. 부처와 재정당국은 선별된 핵심 사업에 대하여 현장에 기반한 주기적 모니터링 체계를 구축하고 주기적인 현장점검을 통하여 문제점을 탐지하고 실효성 있는 개선방안을 제시함으로써 사업의 성과를 실질적으로 제고해야 한다. 더불어 전략적 평가과정에 국민 및 외부전문가의 의견수렴장치를 마련하여 평가의 투명성과 타당성을 제고할 필요가 있다.

라. 재정사업 심층평가제도 개편: 증거기반(Evidence-based) 평가 강화

재정사업 심층평가는 엄밀하고 심층적인 평가방법을 통하여 정부성과평가제도의 한계인 평가타당성을 극복할 수 있는 제도 중의 하나다. 물론, 재정사업 심층평가도 평가대상 사업(군)의 확대, 평가 선정의 임의성 및 일정 지연으로 인한 품질저하, 평가수행 지침의 재정비에 필요성에 대응하여 제도를 개선하여 왔다. 먼저, 평가대상에 있어서 개별 사업 평가에서, 범부처 사업군 및 제도를 평가대상에 포함시켜 평가범위를 확대해 왔다. 또한, 평가 선정과정을 체계화하여 후보과제에 대해 평가 가능성과 필요성을 점검하는 심층평가 예비평가 보고서를 작성함으로써 평가대상 선정과정의 합리성이 제고하였다. 또한 평가일정 지연과 보안 등의 문제로 평가의 질이 저하되는 문제점을 막기 위하여 평가수행체계를 정비하였다. 구체적으로 평가단의 보안, 연구윤리, 일정준수 의무를 심층평가 지침에 명시하였으며 이론위주의 평가수행 지침을 사례 및 매뉴얼 중심의 실무형 평가지침으로 개정하였다.

이런 노력에 더하여 재정사업심층평가의 타당성을 제고하여 평가결과의 활용성을 높일 필요가 있다. 현재 자료 이용의 한계로 인하여 사업(군)의 성과에 대한 엄밀한 과학적 평가가 이루어지지 않고 있다. 많은 경우 현장조사와 인터뷰로 사업의 효과성을 분석하지만 정성적 평가라는 한계가 존재한다. 재정사업 심층평가가 대표적인 정책 및 사업 평가(Program Evaluation) 정착하기 위해서는 각 부처의 자료공유 의무를 부여할 필요가 있다. 또한 대규모 예산이 투입되거나 사업의 효과가 분명하지 않는 신규 사업의 경우 시범사업을 활성화하여 그 효과를 실험과 같은 과학적 방법으로 평가하여 결과의 타당성을 제고할 필요가 있다.

다음으로, 재정사업심층평가 결과의 활용성을 높이기 위하여 부처의 평가결과 준수 및 보고 의무를 명확히 할 필요가 있다. 현재, 재정사업 심층평가 후 제도개선안이 제시되지만 부처가 이를 준수하거나 환류 여부를 보고하거나 공개할 의무는 없다. 제도 도입 이후 많은 평가가 실시되었지만 평가결과가 어떻게 활용되었는지에 대한 자료는 부족하다. 따라서 평가단이 제시한 제도개선 및 지출구조조정안 중 타당성과 실행가능성이 높은 대안은 재정당국에서 부처에 준수의무를 부여하고 이행여부를 점검한 후 환류여부를 공개하거나 예산과 연계하여 평가결과의 활용성을 높일 필요가 있다.

Ⅵ. 사회복지 분야 성과평가제도

1. 개요

현재 사회복지 분야는 총 6개의 기본계획에 따라 6개의 성과평가제도가 법정평가로 운영되고 있거나 계획 중에 있다(오윤섭 외, 2016). 「사회보장기본법」은 사회복지 기본계획과 이에 근거한 연도별 시행계획의 추진실적에 대한 평가를 의무화하고 있으며, 사회복지사업을 생애주기와 기능을 기준으로 27개 사업군으로 분류하여 평가하는 기본평가(5년 주기)와 사회적 이슈나 관심도가 높은 과제 대상의 핵심평가를 병행하고 있다. 저출산고령사회와 관련된 사업에 대한 평가도 「저출산고령사회기본법」에 근거하여 매년 저출산·고령사회 시행계획의 추진실적에 대한 성과평가를 실시하고 있다. 그밖에도 「아동복지법」, 「청소년기본법」, 「건강가정기본법」, 「공공보건의료에 관한 법률」 등 각종 개별법에 근거하여 각 정책분야에 대한 성과평가가 실시되거나 예정되어 있다.

〈표 VI-1〉 사회복지 분야 평가제도 현황

구분	법적 근거	평가 방법
사회보장 기본계획 시행계획	사회보장 기본법	- 사업개요(사업목적내용의 적합성, 사업 추진체계내용의 적정성), 추진과정(추진일정·사업관리의 적정성, 예산집행 실적), 성과 달성도(성과지표 적절성, 성과 목표치의 적정성, 목표달성도)로 평가
저출산고령 사회기본계획 시행계획	저출산고령사회 기본법	- 성과지표 목표달성률, 예산집행률만 평가 * '16년부터 심층평가(회귀분석·심층면접 등) 실시
지역사회보장계획시행계획	사회보장 급여법	- 시도와 시군구로 나누어 계획내용의 충실성, 시행과정의 적정성, 시행결과의 목표달성도, 지역주민의 참여도, 균형발전 노력 등 5개의 평가분야에 총 17개의 지표를 적용하여 평가
아동정책 기본계획 시행계획	아동복지법	- 기획 적절성(기본계획 부합성, 사업내용·추진체계 적정성), 계획 집행도(예산집행률, 계획이행도), 성과달성도(성과지표 적정성, 목표치 적정성, 목표달성도)로 평가
청소년정책 기본계획 시행계획	청소년 기본법	- 사업기획(기본계획 부합성, 사업내용·추진체계 적정성), 사업집행(추진일정 적정성, 예산집행률), 성과달성도(성과지표 적정성, 목표달성률)로 평가
건강가정 기본계획 시행계획	건강가정기본법	- 성과목표 달성률 등만 대략적으로 점검하는 정도로, 현재 평가는 이뤄지지 않고 있음(예정 중)
공공보건의료 기본계획 시행계획	공공보건의료에 관한 법	- '16년 기본계획 수립, 연도별 시행계획 평가는 '17년부터 실시할 예정이며, 현재 평가계획 마련 중

출처: 오윤섭·임완섭·이규환, 『사회보장 기본계획의 '16년도 추진실적 평가 및 제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2017, p. 103.

개별법에 근거하여 각 정책분야에 대한 성과평가가 실시되고 있는 것과는 별개로, 정부는 업무 효율성 제고 및 국가 경쟁력 강화를 위해 중앙행정기관을 대상으로 다양한 성과관리제도를 운영하고 있다. 「정부업무평가기본법」에 따른 성과관리는 성과관리 계획수립, 자체평가(주요정책평가), 특정평가로 구성되고, 「국가재정법」에 근거한 재정사업성과관리제도는 크게 성과목표관리제도, 통합재정사업평가제도, 심층평가제도로 구분된다.

〈표 VI-2〉 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과관리 제도

구분	주요정책평가	통합재정사업평가
법적 근거	정부업무평가기본법	정부업무평가기본법, 국가재정법, 국가회계법
목적	국정운영의 능률성·효과성·책임성 제고 각 개별법을 통해 수행되던 평가를 통합하여 실시	개별 부처에서 수행하고 있는 전체 재정사업의 계획과 성과를 체계적으로 점검
평가 대상	중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관	예산, 기금이 투입되는 모든 재정 사업
평가 유형	자체 평가(상향식), 특정 평가(하향식)	성과목표관리제도, 통합재정사업평가, 심층평가제도
평가결과 환류	정책 개선, 예산 편성, 인사·성과급, 조직 관리	예산 편성, 성과 계획서 작성
추진체계	각 부처 → 정부업무평가위원회 → 국무총리 → 국무회의	각 부처 → 기획재정부 → (감사원 → 기획재정부) → 국회

출처: 오윤섭·강지원·이세미, 『사회보장제도평가 체계 내실화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2016, p. 112.

주요정책평가와 통합재정사업평가는 부처 단위의 계획을 대상으로 하는 평가이고, 개별법에 근거한 각종 성과평가제도는 위원회를 중심으로 총 16개의 중앙부처가 참여하여 만든 계획을 대상으로 하는 평가제도다.

[그림 VI-1]은 「정부업무평가기본법」에 근거한 성과평가제도와 개별법에 근거한 사회보장 분야 내 성과평가제도를 비교한 것이다. 성과평가제도의 평가 내용 및 수행부처가 다르다는 점과 각각의 성과평가제도의 평가결과 환류에 있어서 상이한 목적을 두고 있다는 점을 확인할 수 있다.

[그림 VI-1] 사회보장 분야 평가제도



출처: <표 VI-3>과 같음

이와 같이 사회보장 분야는 각 정책 분야별로 위원회를 중심으로 시행 중인 법정 성과평가제도와 국무조정실과 기획재정부에서 주관하는 성과관리를 위한 성과평가제도의 적용을 동시에 받고 있다. 아래에서는 앞에서 소개한 목표 체계, 평가단위, 평가기준 등을 중심으로 평가제도의 특징을 분석하고자 한다.

2. 평가제도별 비교

가. 사회보장분야 평가제도 주요 내용

국무조정실, 기획재정부, 사회보장위원회의 평가제도를 중심으로 성과평가제도의 주요 특징을 비교해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선, 국무조정실의 2016년도 성과관리시행계획은 3개의 전략목표와 16개의 성과목표로 구성되어 있으며, 총 71개의 평가과제와 139개의 성과지표를 포함하고 있다. 기획재정부의 2017년도 통합재정사업평가의 대상이 된 보건복지부 2016년도 성과계획서는 4개의 전략목표와 36개의 성과목표로 구성되어 있으며, 총 169개의 사업과 385개의 성과지표를 포함하고 있다.

그리고 사회보장위원회의 「제1차 사회보장 기본계획」의 2016년도 시행계획은 3개의 정책 목표와 19개의 사업분야로 구성되어 있고, 202개의 과제와 262개의 성과지표를 포함하고 있다.

〈표 VI-3〉 각 평가제도 주요 내용 비교

구분	성과관리시행계획 주요정책평가	통합재정사업평가	사회보장 기본계획 시행계획 평가
평가주관부처	국무조정실	기획재정부	사회보장위원회 사무국
근거 법령	정부업무평가기본법	국가재정법, 국가회계법	사회보장기본법
성과계획(과제) 체계	3개 전략목표 16개 성과목표	4개 전략목표 36개 성과목표	3개 정책목표 19개 사업분야
평가단위	세부사업	단위사업	세부사업, 내역사업
평가과제(사업)수	71개	169개	202개
성과지표수	139개	385개	262개
평가과제당 평균 성과지표수	1.95개	2.27개	1.29개

출처: 관계부처합동(2016), 「제1차 사회보장 기본계획(14~18)」의 2016년도 시행계획, 보건복지부(2016a), 「2016년도 성과계획서, 보건복지부(2016b), 「2016년도 성과관리 시행계획」.

3개의 평가제도가 평가대상으로 삼는 성과관리시행계획서상의 관리과제, 통합재정사업평가 성과계획서상의 단위과제, 사회보장시행계획서상의 과제는 그 특성에 있어서도 차이가 있다. 즉, 성과관리시행계획서와 사회보장시행계획서상의 평가대상 과제들은 재정사업뿐만이 아니라 비재정 사업을 포함하고 있다. 반면에 통합재정사업평가 성과계획서상의 단위사업들은 재정사업만으로 이루어져 있다. 주요정책 평가는 재정과 비재정사업을 대상으로 하고 있음에도 평가대상 과제의 개수는 139개로 가장 적다. 즉, 평가대상 과제가 주요 정책 과제만을 대상으로 선정되었기 때문이다. 한편 사회보장 기본계획 시행계획 평가제도에서 평가대상으로 삼고 있는 과제의 총수는 262개로 가장 많으나, 실제 보건복지부 소관 과제는 89개이다. 따라서 시행계획 평가도 중점과제를 대상으로 성과평가가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

나. 목표체계 비교

비교 대상인 보건복지부 성과관리 시행계획, 보건복지부 통합재정사업평가, 사회보장 기본계획 시행계획서상의 목표체계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 각 계획서상의 구체적 목표를 서로 비교 가능하도록 하기 위하여, 사회보장 분야를 사회복지, 보건의료, 인구정책이라는 3개의 범주로 구분하고, 각 계획서상의 전략목표와 성과목표를 이 범주로 재배치하는 방식으로 비교하였다. 이렇게 보면 성과관리시행계획과 성과계획서는 사회복지, 보건의료, 인구정책(저출산 고령화)이라는 큰 틀에서 각각의 계획서상 전략목표를 큰 어려움 없이 배치할 수 있다. 계획의 주체가 보건복지부 단일 부처인 경우 소관 정책 분야별로 구분하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 반면에 사회보장 기본계획은 생애주기별 안전망 구축이라는 틀 속에서 사회복지, 보건의료, 저출산·고령화 문제를 다루고 있다.

이처럼 부처별로 수립되는 계획서에 근거한 평가에서는 평생사회안전망 구축, 보건의료체계 개혁, 저출산·고령화 극복 등 거의 유사한 전략목표체계가 활용된다. 정책평가가 목적인 성과관리 시행계획에서의 전략목표보다 단위재정사업별 성과평가가 목적인 통합재정사업평가에서 전략목표가 조금 세분화되

어 있을 뿐이다. 한편 다부처에 의해 수립된 사회보장 기본계획의 경우는 앞의 두 계획서와는 전략목표의 기본프레임이 다르지만 세부적인 내용을 살펴보면 유사함을 알 수 있다. 즉, 생애주기별 사회안전망 구축, 일을 통한 자립 지원, 지속가능한 사회보장기반구축이라는 국가 차원에서의 사회보장정책이 지향할 전략목표가 제시되고 있다. 복지부 차원의 정책목표는 따라서 생애주기별 사회안전망 구축에서 세부 정책목표로 다루어지고 있다.

[그림 VI-2] 평가 간 성과목표 체계도 비교

구분	국무조정실 주요정책평가 성과관리계획	기획재정부 통합재정사업평가 성과계획서	사회보장위원회 사회보장 기본계획 추진실적 평가
사회 복지	전략목표 1 맞춤형 복지제공 및 일자리 창출을 통한 평생 사회안전망 구축	프로그램 목표 1 평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본 생활 보장	정책목표 3 지속가능한 사회보장기반 구축 정책목표 2 일을 통한 자립 지원
			정책목표 1 생애 주기 별 맞춤형 사회 안전망 구축 <ul style="list-style-type: none"> 정책목표 1-1 다양한 욕구에 대응한 맞춤형 지원 정책목표 1-2 건강하고 안정된 생활 정책목표 1-3 미래세대의 건전한 성장 정책목표 1-4 편안하고 활력있는 노후
보건 의료	전략목표 2 보건의료체계 개혁으로 국민의 건강하고 안전한 삶 보장	프로그램 목표 2 맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장 프로그램 목표 3 예방형 질병 정책을 통한 국민의 건강보호	
인구 정책	전략목표 3 저출산 극복과 활력있는 노후생활 보장	프로그램 목표 4 미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전가능 사회 구현	

출처: 관계부처합동(2016), 「제1차 사회보장 기본계획(‘14~’18)」의 2016년도 시행계획, 보건복지부(2016a), 「2016년도 성과계획서, 보건복지부(2016b), 「2016년도 성과관리 시행계획」.

목표체계를 사회복지, 보건의료, 인구정책(저출산·고령화) 분야로 나누어 각의 평가제도의 전략목표별 세부 성과목표를 살펴보면 아래와 같이 나타낼 수 있다. 성과계획서는 단일 부처에서 매년 수행하는 모든 재정사업에 대한 계획이므로, 어느 특정시점에서 중요한 현안 사업뿐만이 아니라 매해 반복적으로 수행되는 일상적인 재정사업도 포함되어 있다.

반면에 성과관리시행계획이나 사회보장시행계획에서의 성과목표는 개별 평가 소관부서가 각각의 계획서에서 특별히 강조하는 내용에 따라 재정 및 비재정사업에서 선정되므로 성과계획서상의 목표보다 구체적일 수도 있고, 또한 성과계획서상의 사업과는 다른 과제일 수도 있다. 예를 들어 사회복지 분야 내 사회서비스에서 통합재정사업평가는 관련 서비스정책 사업을 포괄하고 있으므로 사회서비스 사업의 확충 및 복지수요 대응이라는 주무부처 사업 수행의 일반적인 관리목표가 주가 되고 있다. 그러나 국무조정실의 성과관리계획은 사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대라는 좀 더 구체화한 정책목표에 대한 성과관리를 목적으로 하고 있다. 한편 사회보장 기본계획에서는 사회복지공무원 확충 및 처우개선, 양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신 등 사회서비스 제공환경에 좀 더 초점을 맞춘 정책목표를 설정하고 있다.

보건의료 분야의 경우에도 각 평가제도는 각기 다른 측면에 대한 성과평가를 한다. 통합재정사업평가에서는 전략목표인 “맞춤형 보건인프라 구축”과 “예방형 질병정책”과 관련된 의료서비스, 건강보험 보장성 강화, 사전예방체계구축, 보건의료산업 분야의 전반적인 보건의료 재정사업이 그 평가대상이다.

반면 주요정책평가에서는 “보건의료 체계개혁”이라는 전략목표에 상응하여 “의료체계의 효율성과 전문성 제고, 의료비 경감 및 건강보험의 지속가능성 제고, 질병관리체계 강화, 사전 예방적 건강관리 강화 등이 중요 성과목표로 되어 있다. 한편 사회보장시행계획평가에서는 정책목표인 “건강하고 안정된 생활”에 상응한 보건의료 분야의 정책 목표 “의료 보장성 강화 및 지속가능성 제고”로 설정되어 있다.

인구정책분야에서 각 계획서의 목표체계는 ‘아동보육’, ‘노후생활’, ‘저출산고령사회’를 중심으로 구분할 수 있다.

이와 같이 각각의 계획서상의 목표체계에는 유사점과 차이점이 존재한다. 유사점으로는 각각의 계획은 전략목표 차원에서 보면 보건복지부 단일 부처

의 계획이나 다부처의 계획이나 거의 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 전략목표에 속해 있는 성과 또는 과제의 목표는 계획서마다 가지는 특성에 따라 강조하는 정책중점이 다르다. 즉, 계획의 상위목표에서 하위목표로 갈수록 계획서간의 차이가 커지고 있다.

[그림 VI-3] 평가 간 성과목표 체계도 비교 - 사회복지분야

구분 (사회 복지)	국무조정실 주요정책평가 성과관리계획	기획재정부 통합재정사업평가 성과계획서	사회보장위원회 사회보장 기본계획 추진실적 평가	
	전략목표 1	프로그램 목표 1	정책목표 1	정책목표 3
	맞춤형 복지제공 및 일자리 창출을 통한 평생 사회안전망 구축	평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본 생활 보장	생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축	지속가능한 사회보장기반 구축
기초 보장	맞춤형 복지급여체계 활성화 및 복지사각지대 해소	국민의 기본적 생활보장 내실화	저소득층 맞춤형 지원체계 구축	
장애인 복지	장애인의 소득보장과 사회참여 기회 확대	장애인의 생활안정 지원 장애인재활지원을 통한 사회복귀 및 자립촉진	장애인의 사회경제적 자립 지원	
사회 서비스	사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대	사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응	사회복지공무원 확충 및 처우개선 양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신	
복지 행정	효율성 높은 복지전달체계 구축 운영으로 국민중심의 복지행정 구현		지방자치단체 복지행정체계 개편 공공과 민간분야 협력 활성화	
사회 보장 제도 운영	사회보장제도 총괄 조정 강화를 통한 효과적 사회안전망 구축		사회보장제도의 효율적 운영 중앙과 지방정부의 적정 복지재정 분담, 사회보장정보시스 템 고도화 및 연계확대	
기타		노숙인 및 의사상자 지원체계 구축	농어업인의 사회안전망 및 정주여건 개선	공적 연금 재정안정화

출처: 관계부처합동(2016), 「제1차 사회보장 기본계획(14~18)의 2016년도 시행계획, 보건복지부(2016a), 「2016년도 성과계획서, 보건복지부(2016b), 「2016년도 성과관리 시행계획」.

[그림 VI-4] 평가 간 성과목표 체계도 비교 - 보건의료분야

구분 (보건 의료)	국무조정실 주요정책평가 성과관리계획	기획재정부 통합재정사업평가 성과계획서		사회보장위원회 사회보장 기본계획 추진실적 평가	
	전략목표 2	프로그램 목표 2	프로그램 목표 3	정책목표 1-2	정책목표 1-4
	보건의료체계 개혁으로 국민의 건강하고 안전한 삶 보장	맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장	예방형 질병 정책을 통한 국민의 건강보호	건강하고 안정된 생활	편안하고 활력있는 노후
의료 서비스	의료체계의 효율성과 전문성 제고를 통한 의료서비스의 질 향상		보건의료연구 확대 및 의료분쟁 조정 등을 통해 보건의료서비스 지원 강화		
건강 보험 보장성 강화	국민의 의료비 경감 및 건강보험의 지속가능성 제고	안정적인 건강보험 재정운용으로 국민의 의료이용 보장		건강보험 보장성 강화 건강보험 지속가능성 제고	
건강 안전망 강화	질병관리체계 강화 및 필수 의료서비스 확충을 통한 국민건강안전망 강화	국민건강안전보장을 위한 응급의료 선진화 추진	암 및 희귀난치성 질환 인프라 및 의료비 지원으로 국민건강보호	취약지역 필수의료서비스 제공	
사전 예방 체계 구축	사전예방적 건강관리 강화		예방중심의 포괄적인 국민건강관리체계 구축	예방적 건강관리 강화	
보건 의료 산업	보건의료산업 경쟁력 강화를 통한 창조경제 실현	보건의료산업의 선진시장 개척을 통한 국제경쟁력강화			
한의학 산업	한의학 산업육성과 세계화	한의학산업지원을 통한 경쟁력 제고 및 세계화 추진			
기타		공공보건 인프라 확충을 통하여 국민의 건강증진 제고	질병으로부터 자유로운 국민의 건강한 생활 보장 초기 상담치료 강화를 통한 국민정신건강 증진	저소득층 의료비 부담 경감	노후의 건강 및 안전 제고

출처: 관계부처합동(2016), 「제1차 사회보장 기본계획(14~18)」의 2016년도 시행계획, 보건복지부(2016a), 「2016년도 성과계획서, 보건복지부(2016b), 「2016년도 성과관리 시행계획」.

[그림 VI-5] 주요정책평가 및 통합재정사업평가, 기본계획의 과제 비교 - 인구정책분야

구분 (인구 정책)	<p>국무조정실 주요정책평가 성과관리계획</p>	<p>기획재정부 통합재정사업평가 성과계획서</p>	<p>사회보장위원회 사회보장 기본계획 추진실적 평가</p>	
	<p>전략목표 3 저출산 극복과 활력있는 노후생활 보장</p>	<p>프로그램 목표 4 미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전가능 사회 구현</p>	<p>정책목표 1-3 미래세대의 건전한 성장</p>	<p>정책목표 1-4 편안하고 활력있는 노후</p>
임신 출산			<p>행복한 임신 및 출산 지원</p>	
아동 보육	<p>아동이 행복하고 존중받는 사회환경 조성</p> <p>맞춤형 보육지원 강화 등 무상보육 정책의 내실화</p>	<p>아동의 인권증진 등을 통한 안전한 성장 환경 조성</p> <p>적극적인 요보호아동 보호를 통한 미래 사회의 성장동력 확보</p> <p>방과후 돌봄 및 아동통합서비스를 통한 건강한 아동 육성</p> <p>보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성강화</p>	<p>안심하고 양육할 수 있는 여건 조성</p> <p>아동·청소년의 건전한 성장 지원</p>	
노후 생활	<p>편안하고 활기찬 노후생활 보장</p> <p>지속가능한 연금제도 운영으로 안정적인 노후소득 보장</p>	<p>노인요양서비스 및 치매관리를 통해 지속가능한 노인복지 추구</p> <p>취약노인 보호를 통한 안정적인 노후생활 보장</p> <p>국민연금을 통한 노후 생활안정 기여</p> <p>지속가능한 연금제도 운영으로 안정적인 노후소득보장</p> <p>취약계층의 의료비 지원으로 국민의 건강증진 도모</p>	<p>노후의 건강 및 안전 제고</p> <p>안정되고 보람있는 노후생활 지원</p> <p>노후소득 보장 강화</p>	
기반 구축	<p>저출산 고령사회 대응기반 구축</p>	<p>출산과 양육의 국민인식 개선을 통한 국가의 지속발전 가능성 증대</p> <p>취약계층의 의료비 지원으로 국민의 건강증진 도모</p>	<p>공적 연금 재정안정화</p>	
기타		<p>장사시설 확충 및 환경개선 등을 통한 화장율 제고</p>		

출처: 관계부처합동(2016), 「제1차 사회보장 기본계획(‘14~’18)」의 2016년도 시행계획, 보건복지부(2016a), 「2016년도 성과계획서」, 보건복지부(2016b), 「2016년도 성과관리 시행계획」.

다. 성과평가제도의 평가단위

그렇다면 목표체계 내 실제 평가대상이 되는 과제 또는 사업의 특성은 어떠한가? 평가제도는 목표체계를 구체적으로 구성하고 있는 과제 또는 사업이 실제 평가대상이다. 성과평가에서 평가단위가 중요한 이유는 평가단위인 과제 또는 사업이 포괄하는 범위에 따라 성과의 측정범위가 달라질 수밖에 없고 이에 따라 성과지표도 달라지기 때문이다. 현재 재정사업을 기준으로 보면 각 정책 분야는 프로그램-단위사업-세부사업으로 구성되어 있다. 여기서 세부사업은 다시 여러 가지 내역사업으로 구분되며, 이 역시 평가대상이 되기도 한다.

현재 주요정책평가, 통합재정사업평가, 사회보장시행계획 평가는 각기 다른 평가 단위를 기초로 평가대상을 정하여 평가한다. 기획재정부 주관의 통합재정사업평가는 단위사업을 기준으로 평가하며, 단위사업 내 주요 세부사업도 동시에 평가대상으로 삼는다. 국무조정실의 주요정책평가는 주로 세부사업을 평가대상으로 삼고 있다. 한편 사회보장위원회의 사회보장시행계획 평가는 주로 세부사업과 내역사업을 대상으로 이루어진다. [그림 VI-6]은 각 평가제도의 평가대상 단위를 나타낸 것이다.

[그림 VI-6] 성과평가제도별 평가단위



출처: 관계부처합동(2016), 「제1차 사회보장 기본계획(14~18)」의 2016년도 시행계획, 보건복지부(2016a), 「2016년도 성과계획서, 보건복지부(2016b), 「2016년도 성과관리 시행계획」.

이와 같이 평가대상 단위가 차이 나면, 동일한 목표 달성을 위한 과제 또는 사업인 경우에도 어떤 경우는 단위사업 수준의 성과를 평가하기 위한 지표가 필요하며, 어떤 경우는 세부사업 또는 내역사업의 성과를 평가하기 위한 지표가 사용되므로 평가내용이 달라진다.

〈표 VI-4〉 사회복지 ‘사회서비스’ 분야 세부사업 중복률 비교

구분	기획재정부 통합재정사업평가	국무조정실 주요정책평가	사회보장위원회 사회보장 시행계획 평가
성과 목표	사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응	사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대	사회복지공무원 확충 및 처우개선, 양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신
중복 세부 사업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회보장정보원 운영 ▪ 사회보장정보원 운영(정보화) ▪ 지역자율형 사회서비스 투자사업 및 일자리 운영 ▪ 지역자율형 사회서비스 투자사업 ▪ 사회복지시설정보시스템 운영 ▪ 사회복지시설평가 및 인센티브 ▪ 사회복지무요원 직무교육 ▪ 사회복지제도 지원 ▪ 나눔문화확산 ▪ 민간사회복지자원 육성지원 ▪ 사회서비스 R&D ▪ 공공사회복지전달체계 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회보장정보원 운영 ▪ 사회보장정보원 운영(정보화) ▪ 지역자율형 사회서비스 투자사업 및 일자리 운영 ▪ 사회복지시설정보시스템 운영 ▪ 사회복지시설평가 및 인센티브 ▪ 사회복지무요원 직무교육 ▪ 사회복지제도 지원 ▪ 나눔문화확산 ▪ 민간사회복지자원 육성지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회보장정보원 운영(정보화) ▪ 지역자율형 사회서비스 투자사업 ▪ 사회서비스 R&D ▪ 공공사회복지전달체계 개선
고유 세부 사업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회복지사관리 ▪ 사회복지협의회운영 ▪ 복지소외계층 발굴 및 민간자원 연계지원 ▪ 평생사회안전망 구축 및 사회보장위원회 운영지원 ▪ 사회복지정책수립 및 관리활동 ▪ 사회복지종사자 상해보험 가입 지원 ▪ 지역복지사업평가 ▪ 사회보장정보시스템구축및운영 ▪ 보건복지콜센터 		
중복률	57.1%	100%	100%

출처: 관계부처합동(2016), 「제1차 사회보장 기본계획(‘14~’18)」의 2016년도 시행계획, 보건복지부(2016a), 「2016년도 성과계획서」, 보건복지부(2016b), 「2016년도 성과관리 시행계획」.

3가지 성과평가의 대상이 되는 계획서상의 과제 또는 사업의 유사성에 대한 비교는 평가대상 단위가 제도별로 다르기 때문에 정확한 1:1 비교는 어려우며, 대략적인 비교만이 가능하다. 이러한 한계 속에서 3개의 평가제도를 사회서비스 분야에 국한하여 평가 대상사업과 성과지표를 비교해보면 <표 VI-4, VI-5>과 같다. 기획재정부 통합재정사업평가는 부처의 모든 재정사업을 평가 대상으로 삼고 있기 때문에 국무조정실의 주요정책평가와 사회보장위원회의 사회보장시행계획 평가의 재정사업을 모두 평가대상으로 포함하고 있다. 이에 따라 국무조정실 주요정책평가와 사회보장위원회 사회보장시행계획 평가의 세부사업 중복률은 100%인 것으로 나타났다. 비교적 유사한 성과목표 아래 구성되어 있는 재정사업 총 19개들 중 약 8개는 국조실의 주요정책평가제도에서 평가대상으로 삼고 있으며(평가대상 중복률 40%), 나머지 9개는 통합재정사업의 평가대상이다.

성과지표의 중복률은 각각 평가제도에서 동일한 성과지표가 2~3개 정도 중복되어 사용되고 있는 것으로 나타났으며, 각 평가제도별로 볼 때 18.2~42.8%의 중복률을 보이고 있다.

<표 VI-5> 사회복지 '사회서비스' 분야 성과지표 중복률 비교

구분	기획재정부 통합재정사업평가	국무조정실 주요정책평가	사회보장위원회 사회보장 시행계획 평가
성과 목표	사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응	사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대	사회복지공무원 확충 및 처우개선 양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신
중복 성과 지표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역자율형 사회서비스 일자리수 ▪ 보조금 투명화율 ▪ 사회서비스 R&D 논문 ▪ 사회서비스 R&D 현장실효성 검증 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역자율형 사회서비스 일자리수 ▪ 보조금 투명화율 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역자율형 사회서비스 일자리수 ▪ 사회서비스 R&D 논문 ▪ 사회서비스 R&D 현장실효성 검증
고유 성과 지표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회복지종사자 상해보험 가입자 수(명) ▪ 자원봉사자 총 봉사시간 ▪ 멘토링 협력기관 수(개수) ▪ 나눔문화 참여도 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회서비스 품질관리 ▪ 바우처카드 통합건수 ▪ 사회복지법인 시설 예산산 공시 비율 ▪ 품질관리 평가개선율 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회복지 담당공무원 확충 이행률 ▪ 교육계획 대비 교육실적 ▪ 사회서비스만족도 ▪ 품질평가 지표개선 및 역량강화

〈표 VI-5〉의 계속

구분	기획재정부 통합재정사업평가	국무조정실 주요정책평가	사회보장위원회 사회보장 시행계획 평가
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전기 평가미흡시설의 등급 상승률 ▪ 지역사회보장지표 도입률 성공률(R&D) ▪ 사례관리 대상자 서비스 연계 건수 ▪ 사례관리 대상자 서비스 만족도 ▪ 사회보장정보시스템을 통한 부적정 급여 절감액(정보화) ▪ 사회보장정보시스템 장애복구 적기처리율(정보화) ▪ 행복e음 사용자 지원성과 (하향지표)(정보화) ▪ 사회복지시설 정보시스템 사용자 만족도(정보화) ▪ 사회복지서비스 현장적응능력 평가 ▪ 기관관리자의 사회복지서비스 직무수행능력 평가 ▪ 이용고객만족도 ▪ 평일 평균 콜량 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회복지분야 사회복지요원 배정 비율 ▪ 기부식품 등 모집 환산액 ▪ 사회공헌활동 기부은행 적립 포인트 ▪ 사회복지서비스 일자리 창출 개수 ▪ 사회복지시설종사자 인건비 인상률 	
중복률	20%	18.2%	42.8%

출처: 관계부처합동(2016), 「제1차 사회보장 기본계획(’14~’18)」의 2016년도 시행계획, 보건복지부(2016a), 「2016년도 성과계획서, 보건복지부(2016b), 「2016년도 성과관리 시행계획」.

라. 성과평가제도별 평가지표

지금까지 평가대상의 특성을 각 평가제도가 대상으로 하고 있는 계획서상의 목표체계와 평가단위에 대한 비교를 통해 살펴보았다. 다음은 이러한 대상을 평가하는 데 활용하고 있는 각 평가제도별 평가지표의 특성을 살펴보고자 한다. 사회보장분야의 성과평가제도는 기본계획에 근거한 시행계획의 실적을 점검하는, 즉 대부분 성과관리를 목적으로 운영되고 있다. 3개의 평가제도가 성과평가에 적용한 평가지표는 각각 〈표 VI-6〉, 〈표 VI-7〉, 〈표 VI-8〉과 같다.

먼저 3개의 평가제도에서 사용하고 있는 성과평가 방식은 그 평가 구조에 있어서 유사하다. 각각의 평가제도는 평가대상 과제 또는 사업을 설계, 집행, 성과라는 부문으로 구분하여 각 부문별 실적을 성과지표를 통해 평가하는 방식을 취하고 있다. 현재 각각의 평가제도는 대상 사업을 8~10개의 평가지표를

통해 성과를 측정하여 평가하고 있다. 주요정책평가에서는 정책형성-정책집행-정책성으로 평가부문을 구분하고, 각 부문에 비교적 고른 배점을 하고 있다. 특히 정책을 형성하고, 집행하는 데에 있어 의견 수렴 및 정책 소통 등 과정적 요소도 별도로 배점을 두어 평가하는 것이 특징이다. 통합재정사업평가의 경우는 사업관리와 사업결과만을 대상으로 평가하고 있고, 특히 사업 결과부분에 70점을 배점함으로써 좀 더 결과 중심으로 평가하는 특성을 지닌다.

한편 사회보장 기본계획의 평가는 사업개요, 추진과정, 성과달성도 등 3개의 부문으로 나누어 평가하고 있으며, 특히 사업개요 부문에 높은 배점이 되고 있다. 사업개요는 현재 25점이 배점되어 있으나, 성과달성도 부문의 평가지표로 설정되어 있는 성과지표의 적절성(15), 목표치 적절성(15)은 사업설계 당시 고려해야 한다는 점에서 사업개요의 일부로 볼 수 있으며, 이에 따라 사업개요는 60점의 점수가 배정되는 것으로 볼 수 있다. 반면에 실제 성과달성은 15점이 배점된 것으로 볼 수 있어, 통합재정사업평가와 주요정책평가와 비교해 볼 때 큰 차이를 보인다.

〈표 VI-6〉 주요정책평가 평가지표

구분	평가지표	세부 평가기준
1. 정책형성 (25)	과제의 적절성 및 정책분석 충실성(5)	<ul style="list-style-type: none"> 과제선정의 적절성 정책분석과 대비책 마련의 충실성
	의견수렴의 적절성(10)	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자·관련단체·전문가 의견 수렴의 충실성 타 부처·당청 등 유관기관과의 협의·조정 적절성 자체평가위원회 지적사항에 대한 환류 노력
	성과지표 적절성(10)	<ul style="list-style-type: none"> 성과지표의 적절성(대표성, 측정가능성, 자료타당성) 목표치의 적극성
2. 정책집행 (35)	추진일정 충실성(10)	<ul style="list-style-type: none"> 추진일정 준수 여부(분기별)
	정책소통 충실성(10)	<ul style="list-style-type: none"> 홍보활동의 적극성 홍보 성과
	현장 모니터링 및 상황변화 대응 적절성(15)	<ul style="list-style-type: none"> 현장모니터링 및 협의과정의 적절성 여건·상황 변화 대처의 적시성 및 적절성
3. 정책성과 (40)	성과지표 달성도(20)	<ul style="list-style-type: none"> 성과지표 목표치의 적극성 및 목표달성도
	정책목표 달성도(20)	<ul style="list-style-type: none"> 성과지표 외의 목표한 성과 달성도 정책목표 기여도 및 향후 기대효과

출처: 보건복지부(2017). 『2016년도 자체평가결과보고서(주요정책부문)』.

〈표 VI-7〉 통합재정사업평가 평가지표

구분	평가지표	세부 평가기준
1. 사업관리 (30)	사업관리의 적절성(30)	<ul style="list-style-type: none"> • 분기별 집행실적 • 보조사업 집행실적 • 집행관리 적정성 • 집행률 제고노력
2. 사업결과 (70)	목표 달성(50)	<ul style="list-style-type: none"> • 성과목표치 설정의 적극성 • 성과목표치 달성도 • 성과계획서 사전검토 지적사항 수용 여부
	성과 우수성(20)	<ul style="list-style-type: none"> • 외부기관의 사업성과 평가 우수 사례

출처: 기획재정부(2017b), 『2017년도 통합 재정사업평가지침』.

〈표 VI-8〉 사회보장 시행계획 평가지표

평가부문	평가지표	세부 평가지표(항목별 배점)
1. 사업 개요	사업목적·내용의 적합성	• 기본계획과 사업 목적·내용의 적합성 여부(10)
	사업 추진체계의 적절성	• 사업 추진체계의 적정성 및 구체성(10)
	사업 추진내용의 적정성	• 세부 사업 추진내용의 적합성(5)
2. 추진 과정	추진일정의 적절성	• 추진일정의 적절성 및 구체성(10)
	사업관리의 적정성	• 사업 추진상황의 정기적 모니터링 여부(5)
	예산집행 실적	• 계획대로 예산집행 여부(10)
3. 성과 달성도	성과지표의 적정성	• 성과지표의 대표성(10)
		• 성과지표의 수준(투입→과정→산출→결과지표)(5)
	성과목표치의 적정성	• 성과목표치 산정의 합리성 및 적극성(20)
	목표달성도	• 시행계획에 제시된 성과지표의 목표달성도(15)

출처: 사회보장위원회 사무국(2017), 「제1차 사회보장 기본계획(14~18) 2016년 시행계획 추진실적 평가계획」.

3개의 평가제도 간 평가지표를 비교해보면, 평가내용과 평가내용별 배점에 차이가 존재하는 것을 확인할 수 있다. 통합재정사업평가는 ‘과제선정과 개요’에 배점을 하고 있지 않으나, 주요정책평가와 사회보장 기본계획 평가에서는 15점과 25점을 각각 부여하고 있다. ‘과제관리’의 경우 25~35점의 배점을 주고 있으며, 세부 평가내용에 있어서도 차이가 있다. 재정통제적 관점이 강한 통합재정사업평가에서는 예산집행률에 30점의 배점을 준 반면, 타 평가에서는 10점 또는 0점을 부여하였다. 성과지표 관리에서는 비교적 높은 점수를 모두 부여하고 있으나 가산점 부여에서 차이가 발생하고 있다.

〈표 VI-9〉 평가제도간 평가지표 구성 비교

평가내용	(복지부) 주요정책평가	(복지부) 통합재정사업평가	사회보장 기본계획
■ 과제 선정 및 개요	15점	0점	25점
- 과제선정 적절성	○ (5)		
- 관계자 의견수렴	○ (10)		
- 과제 목적 및 내용의 적합성			○ (25)
■ 과제 관리	35점	30점	25점
- 예산집행 적절성		○ (30)	○ (10)
- 사업추진일정 준수	○ (10)		○ (10)
- 정책소통 및 홍보	○ (10)		
- 현장 모니터링	○ (15)		○ (5)
■ 성과지표 관리	50점	70점	50점
- 성과지표 적절성	○ (10)	○ (50)	○ (15)
- 성과 달성도	○ (20)		○ (15)
- 목표치 적절성			○ (20)
- 기타 사업 성과	○ (20)	○ (20)	
총 배점		100	

출처: 보건복지부(2017), 『2016년도 자체평가결과보고서』, 기획재정부(2017b), 『2017년도 통합 재정사업평가지침』, 사회보장위원회 사무국(2017), 『제1차 사회보장 기본계획(‘14~’18) 2016년 시행계획 추진실적 평가계획』.

지금까지 사회보장분야의 성과평가제도에서 가장 대표적인 3개의 성과평가 제도를 성과목표체계, 평가단위, 평가방법의 관점에서 설명하였다. 성과평가의 기초가 되는 목표체계는 3개의 계획이 유사하였다. 이 목표체계 내에서 각각의 목표 달성을 위한 과제에 있어서는 평가대상 과제가 포괄하는 사업의 범위(재정, 비재정사업 포함)와 사업의 단위(단위사업, 세부사업, 내역사업 등)에 차이가 있다. 사회서비스 분야를 대상으로 한 과제 및 성과지표 비교는 일부 과제와 성과지표가 중복되고 있음을 알 수 있다. 평가방법에 있어서는 평가부문에 있어서는 거의 유사하지만 평가부문별 평가지표와 지표별 배점에서도 차이가 있음을 알 수 있다.

3. 사회보장 평가의 문제점

사회보장 분야의 평가제도의 문제점은 다양한 평가제도 간의 관계와 개별 평가제도적 관점에서 접근하여 살펴볼 수 있다. 평가제도 간 관계에서의 문제점은 평가의 중복성에 따른 평가의 효율성 문제가 전문가뿐만이 아니라 실무자 사이에서도 자주 거론된다. 평가제도적 관점에서는 각 평가제도의 불완전성, 비전문성 그리고 운영의 불투명성 등이 주요 문제점으로 부각되고 있다.

먼저, 평가제도 간 중복문제의 경우는 사회보장 기본계획에 근거한 시행 계획상의 관리 과제와 개별법에 근거하여 수립된 기본계획에 따라 수립된 시행 계획의 관리 과제, 통합재정사업평가의 대상 사업은 상당부분 일치하면서 발생한다. 이하에서는 법정성과 평가제도 간의 중복성 문제를 중심으로 다루도록 한다. 이미 앞에서 언급한 대로 현재 사회보장 분야에 여러 개의 법정평가 제도가 존재함으로써 다양한 문제가 제기되고 있는 실정이다. 2017년 현재 사회보장분야에서 시행하고 있는 법정평가 간 중복현황을 평가대상 사업을 기준으로 살펴보면 다음과 같다(오운섭 외, 2017, p. 103). 사회보장시행계획에 포함되어 있는 과제 202개 중 저출산고령사회 시행계획에 포함된 과제 수는 총 51개이다. 이로써 사회보장 기본계획과 저출산고령사회기본계획의 과제 중복률은 25%가 넘는 것으로 나타나고 있다. 그리고 아동정책시행계획에 포함된 과제는 29개, 건강가정시행계획에 포함된 과제는 24개, 공공보건의료 시행

계획에 포함된 과제는 10개, 청소년정책 시행계획에는 7개가 포함되어 있다. 사회보장시행계획과 저출산고령사회, 아동정책, 청소년정책, 건강가정, 공공보건의료 등 5개 시행계획 평가와 중복되는 과제 수는 종합해보면 중복을 제외하면 총 81개로 40.1%의 중복률을 보인다.

한편 사회보장시행계획 외에 다른 2개 이상의 시행계획에 모두 포함된 과제는 총 27개여서, 일부 과제는 매년 여러 차례 각기 다른 평가의 대상이 되고 있음을 알 수 있다(오윤섭 외, 2017, p. 103). 사회보장시행계획서상의 202개 과제 중 15개의 사업이 3개의 평가를 받고 있고, 4개의 시행계획에 포함되어 있는 사업이 12개이다. 특히, 4개의 평가를 받고 있는 과제는 저출산고령사회 시행계획과 아동정책시행계획, 건강가정시행계획서상의 과제이며, 3개의 평가를 받고 있는 과제는 저출산고령사회, 건강가정기본계획에 포함되어 있다.

이와 같이 동일한 사업에 대해 중복 평가가 이루어짐으로써 소관부서의 평가부담이 가중되고, 동시에 평가 자원의 낭비 문제가 계속 제기되고 있다. 또한 각각의 평가제도별로 평가기준 및 평가방식(배점 등)이 미미하게 다른 가운데 동일 사업에 대해 상이한 평가결과가 도출될 가능성도 있어, 평가결과에 대한 신뢰 문제가 제기될 위험도 존재한다. 그러나 과제 중복을 반드시 평가 중복으로 볼 수 없는 측면도 존재한다. 그것은 평가주체인 각 각 위원회가 법정평가를 통한 실적점검으로 평가하고자 하는 목적과 바라보는 관점이 다르기 때문이다. 사회보장 기본계획은 사회보장이라는 관점에서 사회보험, 소득보장, 사회서비스와 관련한 주요 과제를 포함하고 있고, 저출산고령화사회기본계획은 크게는 인구정책적 관점에서의 각종 지원정책을 포함한다. 아동정책과 건강가정기본계획도 이와 유사하다. 따라서 평가중복이라는 관점에서 제도적인 조정은 쉽지 않을 것이 분명하다.

〈표 VI-10〉 법정평가 중복현황

(단위: 개, %)

구분	전체	저출산 고령사회	아동정책	청소년정책	건강가정	공공보건의료
중복과제 수	81	51	29	7	24	10
중복률	40.1	25.2	14.4	3.5	11.9	5.0

출처: 오윤섭·임완섭·이규환, 『사회보장 기본계획의 '16년도 추진실적 평가 및 제도 개선방안 연구』, 2017, p. 103.

다음으로 사회보장 분야 평가제도의 자체평가 기능도 매우 약하여 평가의 타당성이 높지 않은 편이다. 비록 각 평가제도가 자체평가를 기초로 평가제도를 운영하고 있지만 실제 자체평가의 의미는 평가제도에서 매우 작다. 예를 들어 평가주관 부서는 대부분 1차 평가로 자체평가를 시행하게 하고 있다. 1차 평가에 이어 전문가를 평가위원으로 선정하여 2차 평가를 하고 그 결과에 기초하여 평가결과를 최종적으로 발표한다. 비록 1차 평가 후 자체평가 결과를 모아 점검하기는 하지만 자체평가의 품질에 대한 점검기준 등이 없고, 점검결과에 대한 사후적인 조치 등이 없이 형식적이거나 점검 자체가 없는 경우가 대부분이다.

따라서 실제로 자체평가과정이나 그 결과를 살펴보면 자체평가자가 소관과제 평가에 필요한 충분한 평가자료 수집 없이 자체평가를 수행하는 경우가 대부분이다. 자체평가와 자체평가에 사용한 평가결과를 기초로 2차 전문가 평가가 이루어지는 것이 보통이지만 평가자료의 미흡으로 다시 보완하여 평가자료를 수집하여야 하는 경우가 많다. 평가자료가 부족한 가운데 평가가 이루어지므로 정확한 평가결과를 기대하기 어렵다. 또한 충분한 자체평가 기준 등이 충분이 마련되거나 사전에 교육이 이루어지지 않아 평가기준의 올바른 적용 없이 평가가 이루어지기도 한다. 따라서 미흡한 평가자료에 평가 전문성이 떨어지므로 실질적인 실적 평가로 보기 어렵다. 동시에 전문가 평가와 비교해 볼 때, 평가점수 수준과 평가등급의 분포에서 자체평가의 관대화 경향이 매우 높다. 이는 자체평가를 기초로 한 평가제도 운영이라는 기본 취지와는 거리가 멀고, 현재 시점에는 자체평가의 의미가 거의 없는 상태로 볼 수 있다. 결국 대부분의 평가는 사회보장 분야의 전문가 집단에 의한 평가에 의존하는 경향이 높아, 사실상 성과관리라는 차원에서 소관부서의 적극적인 참여와 그 결과의 성과제고로의 환원을 기대하기 어렵다. 대신 다수의 평가가 중복으로 진행되면서 외부평가에 대한 불신과 비협조로 이어져, 성과관리 자체에 대한 부정적인 인식으로 확대될 위험조차 존재한다. 이와 같은 사회보장 분야의 자체평가의 현실은 현재 공공부문의 평가정책이 외부평가보다는 자체평가의 내실화와 강화하는 방향으로 움직이는 것과는 매우 대조적인 현상이다.

한편, 개별 평가제도적 관점에서 사회보장 분야 성과평가의 공통적인 문제점은 평가수행체계가 불완전하여 제도운영의 투명성과 결과 활용성이 낮다는 점이다. 이러한 현상은 이 분야에서 평가제도의 운영이 최근에 이르러서 본격적으로 이루어지고 있어 제도 운영 초기 단계에 흔히 나타나는 현상으로 볼 수도 있다.

현재 여러 위원회를 비롯하여 소관 부처에서 자체적으로 수행하고 있는 평가제도 운영과 관련하여 공통적인 점은 평가 주관 부서 또는 기관이 명확한 평가정책을 가지고 있지 않다는 점이다. 현재 법정평가로서 사회보장 분야 평가제도의 주를 이루고 있는 성과평가제도의 실효성을 높이려면 평가와 관련한 제반 요소들, 평가목적, 제반 법규, 평가수행 체계, 평가자원, 평가과정, 평가결과의 제시와 활용, 이해관계자와의 관계, 그리고 성과평가가 성과관리제도로서 가지는 의미와 그 기능에 대한 명확한 입장이 필요하다(오윤섭 외, 2016, p. 123). 그러나 「사회보장기본법」이나 개별법에 규정되어 있는 내용과 매년 발표되는 평가계획에 제시되어 있는 내용이 평가정책 방향과 내용의 전부다. 예를 들어 사회보장 시행계획 성과평가의 경우 「사회보장기본법」 제18조에 “... 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 ...보고하여야 한다.(3항)” 그리고 “...평가를 효율적으로 하기 위해 이에 필요한 조사 분석 등을 전문기관에 의뢰할 수 있다.(4항)” “시행계획의 수립.... 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(5항).”고 되어 있다. 기본법 시행령도 이와 크게 다르지 않다. 「사회보장위원회 2016년 운영계획」에 “2. 사회보장제도 평가 신설”에 2쪽 분량으로 설명되어 있는 내용이 사회보장 기본계획에 근거한 사회보장 평가 수행과 관련된 내용이다. 한국보건사회연구원에서 수행한 연구용역 『사회보장정책평가의 방향과 과제』가 있기는 하지만 이 연구보고서는 평가방법론에 초점을 맞추고 있어 앞에서 언급한 평가 관련 주요 사항을 다루고 있지 않다. 이와 같은 평가정책의 부재는 평가수행 상의 다양한 문제로 이어진다(오윤섭 외, 2016. pp. 90-103).

몇 가지 예를 들면 다음과 같다. 매년 성과평가의 기초가 되는 시행계획 확정이 지연되어 이미 상당한 시간이 지나 연중에 이루어지기 때문에 소관부서는 계획에 따른 성과관리를 수행할 수 없다. 대부분의 계획이 회계연도 시작

이 아닌 중간에 확정되어 계획으로서의 의미와 이 계획에 따른 성과관리의 의미가 희석된다(오윤섭 외, 2016, p. 96). 또한 시행계획 내 목표체계와 이에 부합된 과제 또는 사업의 선정, 성과 지표의 선정 및 목표치 설정 등 시행 계획의 작성, 실적치 자료 작성 등은 성과 평가의 질을 결정하는 중요한 사안이나, 계획 수립단계에서부터 이것과 관련된 다양한 오류가 발견된다(오윤섭 외, 2016, p. 100).

한편 성과평가와 관련한 주요사항인 평가지표와 배점, 평가자 선정, 평가 과정, 평가 결과, 평가 후 사후관리 등과 관련한 거의 모든 단계에서 절차와 평가정보 제공이 제한적이다(오윤섭 외, 2016, p. 95). 특히 성과평가 결과를 처리하는 절차가 명확하지 않고 그 결과활용 과정도 불투명하다. 대부분의 시행 계획에 대한 성과평가는 평가결과가 평가전문위원회의 자문을 거쳐 실무위원회로 보고되고, 소관위원회에 최종적으로 보고된다. 이후 위원회 홈페이지에서 보고 자료를 공개된다. 그런데 성과평가 후 미흡 평가를 받은 과제의 경우에는 추진 상황을 모니터링하도록 되어 있으나, 평가결과의 사후관리를 구체적으로 어떤 방식으로 할 것인지에 대한 명확한 설명은 제시되어 있지 않으며 실제 평가결과가 사업개선 및 예산과 어떻게 연계되어 활용되는지는 파악할 수 없다(오윤섭 외, 2016, p. 103).

마지막으로, 사회보장 평가의 전문성도 문제가 되고 있다. 현재 성과평가를 수행하고 있는 평가 주관부서는 평가제도 운영과 관련한 질 관리를 위해 전문성 있는 평가자 선정을 통한 평가단 구성 및 각 평가 단계에서 전문가의 자문 등을 활용한다. 그러나 평가제도 운영을 위한 기초는 무엇보다도 평가 주관부서가 평가정책을 수립하고, 관련 이해당사자들과의 원활한 커뮤니케이션을 전제로 평가를 수행할 수 있는 역량이다. 평가조직, 평가 전문성, 평가자원 등의 차원에서 충분한 역량을 갖추고 있지 않은 상태에서 외부에서의 평가지원은 일시적인 평가 수요를 충족시키거나, 평가에서 오는 부담을 외부에 전가하는 방편에 불과하다. 효과적인 평가제도는 단기간에 정착되는 것이 아니다. 평가대상의 선정에서 효과적인 평가방법의 모색, 평가과정, 평가결과의 처리 등 전 과정에서 피평가자와의 이해와 의견 조율이 항상 수반된다. 평가정책은 이러한 평가환경과의 상호작용 속에서 구체화되고 체계화되는 것이므로

로 외부전문기관 또는 전문가를 통해 단순히 평가결과를 도출하고 이를 위원회에 보고하는 방식의 평가제도의 운영은 지속 불가능하다. 이러한 사회보장평가의 문제점을 메타평가의 기준을 통하여 진단하면 <표 VI-11>과 같은 문제점이 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 VI-11> 사회복지평가에 대한 메타평가 문제점 진단

진단항목	진단 내용
평가의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> - 동일한 과제에 대하여 주요정책평가, 재정사업평가, 각종 분야별 기본계획에서의 평가시행으로 중복 존재 - 개별부처의 경우 정부업무평가, 재정사업평가, 기본계획평가 등을 준비하여 평가부담이 높은 편임
평가의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> - 자체평가에 필요한 평가기준이 미흡하고, 평가관련 자료가 충분하지 않아 관대화 경향이 나타나는 등 평가의 타당성이 높지 않음
평가의 활용성	<ul style="list-style-type: none"> - 평가결과를 활용하는 명확한 규정이 없으며 개별위원회 및 부처마다 평가결과를 자의적 활용하여 예산과 사업개선에의 활용여부를 파악하기 어려움
평가 투명성	<ul style="list-style-type: none"> - 평가자 선정, 평가 과정, 평가 결과, 평가 후 사후관리 등과 관련한 거의 모든 단계에서 절차와 평가정보 제공이 제한적임
평가전문성	<ul style="list-style-type: none"> - 평가주관부서의 평가정책수립, 이해관계의 조율능력, 평가조직과 자원운영에서 충분한 역량을 갖추지 않아 평가의 전문성이 낮음
평가수행체계	<ul style="list-style-type: none"> - 평가를 위한 전략과 목적의 구체적이지 않아 평가계획이 불완전하게 작성되어 평가절차와 결과활용 등 평가제도 운영에서 오류가 발생함

출처: 저자 작성

4. 사회보장평가 개선방안

앞에서 기술한 바와 같이 사회보장 분야 평가제도는 제도의 실효성 제고와 평가제도 간 중복 문제의 해소가 가장 시급한 과제다. 향후 저출산 고령화, 산업구조변동, 고용구조 변화 등 환경변화에 따라 복지 수요가 증대하면서 복지예산의 증가가 불가피해지고, 투입된 예산에 대한 각 정책 분야별 성과관리의 필요성이 증가하고, 이와 동시에 개별법에 근거한 평가제도 간 중복성 문제가 계속 제기될 가능성이 높다.

아래에서는 이 두 가지 측면에서 장·단기적인 개선방안을 제시하고자 한다. 단기적 개선 방안은 현 제도의 문제점을 보완하여 각각의 평가제도가 실효성 있는 제도로서 정착하도록 하는 데 초점을 맞추고 있다. 한편 장기적 개선방안은 개별법에 따라 각각 수행 중인 평가제도의 조화에 초점을 둔다. 특히 단기적 개선방안에서는 각각의 시행계획 평가가 사회보장 분야의 정책 성과관리제도로서 자리잡을 수 있도록 유도하는 데 초점을 맞추었다. 장기적 해소방안으로는 사회보장 분야 다른 평가제도와 중복성을 피하면서 사회보장 평가제도를 운영하기 위한 전략적 방향 설정에 중점을 두었다.

가. 단기적 개선방향

사회보장 분야 각각의 시행계획에 대한 실적평가가 단순히 실적 점검에 그치는 것이 아니라 실제 해당 분야의 정책성과를 관리하는 제도로 자리 잡기 위해서는 먼저 시행계획 수립을 체계화하여 명실상부한 성과관리계획으로서 기능할 수 있도록 할 필요가 있다. 동시에 소관 부서에 자체평가를 하도록 하여 소관 정책 사업에 대한 자체적인 성과관리 역량을 제고하여야 한다.

1) 시행계획 수립의 체계화

현재 사회보장 분야 평가는 정책분야별 위원회(예: 사회보장위원회, 저출산고령사회위원회, 아동정책조정위원회, 청소년정책위원회 등)가 주체가 되어 위원회 산하 사무국이나 정책 담당부서가 평가정책을 주관하고 있다. 따라서 각 위원회의 정책 관리의 기초가 되는 기본계획과 시행계획이 각 위원회의 기능과 성과관리의 목적에 부합하도록 수립될 필요가 있다.

기본계획과 시행계획을 살펴보면 성과관리를 위한 계획으로서 기능을 하기에는 여러 가지 측면에서 보완이 필요하다. 기본계획의 관점과 부합하지 않은 과제가 시행계획에 과제로 선정되어 있거나, 관리과제의 단위가 너무 포괄적이거나, 서로 통합이 가능한 관리과제도 있다. 또한 시행계획의 관리에 부적합한 성과지표가 설정되어 있고, 활성화 정도를 측정할 수 없는 지표가 사용

되기도 한다. 무엇보다도 계획의 목표와 성과지표가 체계적이지 못한 경우가 대부분이어서 현재로서는 단순 실적점검 이상을 기대하기는 어렵다. 이처럼 기본계획과 시행계획을 체계적으로 수립하기 위해서는 계획의 수립 절차를 더욱 체계화할 필요가 있다.

첫째, 위원회별 시행계획 평가가 5년 단위의 기본계획에 근거하여 매년 작성되고 점검되므로 기본계획이 적용되는 5년 동안 추진할 각 과제별 세부 로드맵을 작성토록하고, 매년 로드맵에 따른 시행계획을 수립할 필요가 있다.

또한 단년도 시행계획의 실적평가에서 특히 중요한 것은 목표체계의 수립과 이에 따른 과제의 선정이다. 현재 사회보장 분야의 기본계획과 시행계획에는 목표체계(비전-성과목표-과제)가 구체화되어 있지만 이에 상응하는 성과지표는 더욱 체계화가 필요하다. 예를 들어 사회보장시행계획, 아동정책시행계획, 청소년정책시행계획 등 대부분의 시행계획은 과제단위의 성과지표만이 설정되고 있어, 정책목표-세부정책 분야별 과제의 적절성 판단이 어려울 뿐만 아니라, 적정한 과제의 선정 후에도 정책 세부 분야의 여러 과제를 통해 달성한 성과가 무엇인지를 파악하기가 곤란하다. 상위목표체계(정책목표·세부분야)별 성과지표가 설정되어야 각 분야에 속하는 과제의 적합성을 판단하기 용이할 뿐만 아니라 정책분야별 과제 군의 성과를 동시에 파악할 수 있다.

시행계획 수립에서부터 정책목표와 부합하지 않거나 부합도가 떨어지는 과제를 선정한 경우 시행계획의 실적 점검의 의미가 매우 떨어진다. 따라서 비전과 정책목표 및 세부 정책분야가 선정되고, 부처에서 각 세부 분야별로 과제를 선정하여 제시된 과제를 모아 정책 세부분야별 과제군을 최종 확정할 때, 목표체계에 적합한 과제로 구성되었는지의 여부, 제시된 과제를 통해 정책분야와 세부정책분야의 목표를 달성할 수 있는지의 여부 등을 엄밀하게 점검하여, 계획을 수립할 필요가 있다. 계획 수립 시 각 정책 세부분야별로 과제를 선정할 때 각 세부 분야별로 과제가 정책목표에 적합한지를 판정하는 절차를 둘 필요가 있다.

2) 성과지표의 조정

시행계획을 기초로 한 성과관리를 위해서는 앞에서 제안한 목표체계의 재구성뿐만 아니라 성과관리에 적합하도록 성과지표 설정 기준(초점)을 재조정할 필요가 있다. 현재 설정되어 있는 성과지표는 대부분 예산통제를 위한 단년도 성과관리 성격의 지표가 많다. 그러나 사회보장 분야에서는 기반의 구축이거나, 이해관계자 간의 협력적 관계 형성, 또는 정책대상자의 중장기적인 역량 강화 등으로 성과가 시현되는 것이 보통이다. 따라서 단기적 성과를 보여주는 지표를 설정할 경우 실제 중장기적으로 실현해야 할 정책성과에 대한 관리가 이루어지지 않을 가능성이 높다. 따라서 성과지표의 설정에서 이러한 점을 고려하여 종래의 예산 통제적 관점에서의 성과 제시를 위한 지표를 설정하는 것은 지양하는 것이 바람직하다.

따라서 성과지표는 매년 동일할 필요가 없으며 연차별 추진 계획에 따라 이에 상응하는 성과지표를 선정할 수 있도록 하고, 매년 추진되는 사업의 성격에 부합되도록 다양한 유형의 성과지표 활용할 수 있도록 해야 한다(오윤섭 외, 2017, p. 96). 이에 더해 성과 목표치의 산정 및 산식과 관련해서는 성과계획서의 내용을 준용하여 보다 구체적으로 제시하게 만들어야 하며 성과관리에 적합하도록 성과지표의 수도 조정이 필요하다. 전년도 시행계획 평가 또는 타 기관으로 부터의 지적 사항에 대한 개선실적 점검이 필요하다(오윤섭 외 2017, p. 97). 실적 점검을 통한 성과평가의 의의는 기본계획에 설정된 목표 달성에 부합되도록 각 년도의 과제가 추진되도록 하는 데 있으므로, 시행계획서상의 과제에 대한 지적사항을 파악하여, 개선함으로써 당초 목표 달성에 차질이 없도록 하는 것이 필요하다.

3) 자체평가의 내실화

자체평가를 내실화하는 방안 모색도 필요하다. 현재 공공부문의 평가는 소관 업무부서의 자체평가를 강화하는 방향으로 전환 중이나, 사회보장 분야의 시행계획 평가는 이 부분이 매우 취약하다. 사회보장시행계획 실적평가와 같

이 사회보장 분야의 일부 평가제도는 자체평가제도를 운영하고 있으나 자체평가는 관대화 경향이 심하고, 소관부서가 자체평가의 의미나 그 과정에 관심이 적어, 사실상 자체평가를 기초로 한 평가제도 운영이라는 기본 취지와는 다르게 운영되고 있는 실정이다. 따라서 자체적인 성과관리의 한 과정으로서 내실 있는 자체평가를 할 수 있는 유인책이 필요하다. 자체평가의 내실화는 크게 3가지 방향에서 모색해 볼 수 있다(오운섭 외, 2017, p. 98). 첫째 구체적이고, 명확한 자체평가 및 자체평가보고서 작성 기준을 마련하여, 과제별 소관부서가 자체평가보고서를 제출토록 하고, 평가주관 부서가 자체평가보고서를 검토하고 검토의견서를 각각의 위원회에 제출하도록 하여, 위원회가 담당하고 있는 정책분야의 성과관리 실태를 보고함으로써 소관부서의 자체평가에 대한 책임의식을 강화하는 방법이다. 이 밖에 우수 자체평가 보고서(실적포함), 미흡 보고서 선정 공표, 자체평가보고서 공개를 통해서도 소관부서의 자체평가에 대한 관심과 책임을 강화할 수 있을 것이다.

둘째, 사회보장 분야에서 실적평가는 주로 평가위원회를 구성하여 평가를 하는 전문가 평가 단계를 거친다. 따라서 1차 평가단계에서는 소관부서가 직접 자체평가를 하고, 전문가 평가 단계에서는 자체평가에 대한 점검을 통해 당해연도 시행계획 평가 점수에 반영할 수도 있다(오운섭 외, 2017, p. 100). 자체평가는 소관 업무부서가 관련 과제 수행 1년 후 자체적으로 수행하는 관리 과정의 최종단계라는 점에서 과제에 대한 자체평가 과정은 과제 “추진과정”의 한 단계로 볼 수 있다.

셋째, 소관부서의 성과관리 역량을 강화하기 위해서는 위원회 차원에서 지속적인 역량강화 노력이 필요하다. 가장 바람직한 것은 업무담당자에 대한 교육이다. 교육은 크게 성과관리에 대한 이론 교육과 각 연도 평가와 관련한 자체평가 교육으로 구분해볼 수 있다. 성과관리에 대한 이론 교육은 위원회 차원을 넘어 정부업무평가를 담당하고 있는 국무조정실이 관련 교육 교재의 개발과 교육과정의 개설을 고민할 필요가 있다. 성과관리에 대한 교육은 사회보장 분야에 국한하는 것이 아니라 전 공공부문에 해당하는 것이므로 공공부문 평가정책의 주관 부서가 이를 담당하는 것이 개별 위원회 차원의 노력보다 더 효율적일 것이다.

각 위원회 차원에서는 평가담당부서가 소관 정책 분야별로 매년 자체평가를 통해 소관 부서의 과제관리 역량을 강화하는 것이 목적이므로 기본 취지에 맞게 과제 관리 담당자를 대상으로 자체평가 교육을 실시하는 것이 바람직하다(오윤섭 외, 2017, p. 100). 교육 내용은 평가자료의 수집, 평가기준의 의미와 정확한 적용, 자체평가자 선정 및 구성, 자체평가보고서 작성 요령 등이다.

나. 장기적 개선방향

평가제도의 운영목적이 각 위원회가 담당하고 있는 정책 영역별 정책의 관리가 주요 목적이라면 중장기적으로는 각 위원회별로 평가제도의 재정비가 필요하다. 현재에는 기본계획에 근거한 시행계획의 성과평가가 주된 평가 유형이지만, 개별과제 중심의 성과평가만으로는 다부처가 수행하는 정책분야의 중장기적인 성과를 내는 데에는 한계가 있다.

따라서 위원회별로 과제별 성과관리 목적인 시행계획에 대한 추진실적 평가뿐만이 아니라 정책분야의 중범위 또는 상위목표의 성과관리 및 제고를 위한 평가제도도 생각해 볼 수 있다. 현재 사회보장위원회는 시행계획에 대한 실적 평가 이외에 기본평가와 핵심평가 제도를 두고 있다. 이 평가제도는 과제 군 또는 주요 정책 현안에 대한 종합평가를 통해 정책 분야의 성과 및 제도개선을 목표로 하고 있다. 물론 현재 제도가 시행 초기라 제도 개선의 여지는 많이 있지만 과제 단위가 아닌 상위목표의 달성을 유도할 수 있는 관리기제로서 평가제도의 운영은 바람직하다고 볼 수 있다.

다수 부처가 참여하고 있는 정책 분야에서의 조율을 통해 정책 효과를 극대화하는 것이 위원회의 주요 기능이므로 이러한 조정 효과가 개별 단위 과제 차원이 아니라 상위목표 수준에서 실현되는지를 지속적으로 모니터링하고 점검할 수 있는 기제로서, 평가제도의 운영은 위원회의 기능에 대한 점검차원에서도 필요하다고 볼 수 있다.

다부처가 연관되어 추진되는 정책을 대상으로 하고 있으므로, 효율적인 평가의 수행을 위해서는 조정 거버넌스가 필요하다. 개별법에 근거한 평가제도 운영이 체계적으로 이루어질 수 있도록 국무조정실 차원에서 ‘성과평가 가이

드라인' 등을 제시하여, 각 분야별 평가제도 설계 및 운영에 활용하도록 하는 것이 필요하다. 현재는 성과관리에 필요한 평가제도의 기준이 부재하여, 각 위원회별로 개별적으로 제도를 설계하여 운영하고 있어, 제도의 개발과 운영 등 공공부문 성과관리라는 차원에서 보면 비효율이 높다. 성과관리에 필요한 기본요소(법령, 조직, 평가방법 등)에 대한 기준을 제시하여, 참조할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 성과평가제도에 대한 메타평가를 주기적으로 실시하여 각종 위원회 또는 부처의 국·실 차원에서 자체적으로 실시 중인 평가제도 운영실태 및 효과를 파악하여, 평가정책에 반영할 필요가 있다. 이를 위해서는 개별법에 근거하여 각종 위원회 또는 부처의 국·실을 통해 추진되는 각종 법정평가의 현황 파악과 관리가 필수적이며, 각 과별로 적용받고 있는 법정평가의 현황, 그리고 법정평가의 대상으로 되어 있는 사업 또는 정책의 현황 정보가 필요하며, 새로 정책 또는 사업을 추진하고자 할 때 적용받게 될 법정평가(시행계획)제도를 기입하도록 의무화하는 것도 필요하다. 이렇게 함으로서 국무조정실은 공공부문 평가정책의 총괄 부서로서 성과관리 및 평가정책의 현안 파악이 가능하며, 평가 현실에 맞는 기준 등을 적용할 수 있다.

VII 과학기술분야 정부성과평가제도

1. 개요

적극적이고 효과적인 연구개발 투자는 한국의 경제적 성장을 설명하는 주요한 요소가 되었다. 그만큼 한국 정부는 적극적으로 연구개발에 투자해왔다. 하지만 한국경제가 고도화되고 경제선진국과의 격차가 줄어들수록 연구개발의 효과성에 대한 비판이 늘기 시작했다. 정부 연구개발 투자의 성과가 뚜렷하게 보이지 않기 때문이다. TDX, CDMA, LCD 등으로 대표되는 정부 연구개발의 성과가 새로운 경제상황에서는 더 이상 출현하고 있지 않다. 또한 급격하게 증가된 연구개발의 규모도 많은 비판을 받기 시작했다. 이렇듯 정부의 연구개발예산 투자의 효과성과 효율성에 대한 비판 속에서 등장한 것이 정부 연구개발사업에 대한 관리와 평가 강화다. 이는 연구개발사업의 효과성과 효율성을 높이기 위한 것이 주목적이다.

평가에 대해서는 많은 연구자들이 다양한 불만을 표현해왔다. 연구자들과 연구기관들은 피평가자와 피평가기관이기 때문에 잘 한다는 칭찬보다는 무엇이 잘못되었다는 지적에 익숙해 있기 때문이다. 또한 평가결과가 유용하게 활용되거나 연구개발의 개선에 큰 도움을 준다고 생각하지 않기 때문에 평가의 유용성에 대한 강한 회의감을 표시하기도 한다.

문재인 정부 출범 이후 정부의 연구개발사업에 대한 개편을 시도하고 있는데 특히 연구개발사업 평가에 대한 획기적인 개선을 통해 창의적이고 도전적인 연구를 장려하고 있다. 특히 정책의 수립에 있어 연구자들의 의견을 보다 많이 반영하려고 노력하는 것으로 판단된다(아직은 본격적으로 개편안이 제시되지는 않고, 일부만 발표된 상황임). 이 글에서는 정부 개발예산의 투자현황과 현재의 평가체계를 분석하고 이를 바탕으로 문제점을 진단한다. 이러한 문제점 진단을 바탕으로 일부분 발표된 문재인 정부의 평가제도 개편안을 소개하고 분석한 후 평가제도의 개선을 위한 개편안을 제시한다.

가. 우리나라의 정부 연구개발 지출 현황 및 성과 분석

우리나라의 정부연구개발 예산은 최근까지 매우 가파른 속도로 증가해 왔다. 2007년 9.0조원이었던 정부연구개발 예산은 2012년에 16조원, 2015년에는 18.9조원으로 늘어났다. 2007년부터 2010년까지 정부연구개발 예산은 매년 10% 이상씩 증가했고 2011년 이후에는 다소 증가율이 떨어지기는 했어도 2015년에는 6.4%의 증가율을 보였다.

〈표 VII-1〉 정부연구개발 예산(2007~2015)

(단위: 조원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
R&D 예산	9.8	11.1	12.3	13.7	14.9	16	16.9	17.8	18.9
(증감률, %)	10.1	13.3	10.8	11.4	8.7	7.6	5.3	5.3	6.4
일반 회계	6.6	7.6	8.6	9.8	10.6	11.6	12.3	13	13.9
특별 회계	1.6	1.8	2	2.2	2.4	2.5	2.7	2.9	3
기금	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.9	1.9	1.9	2

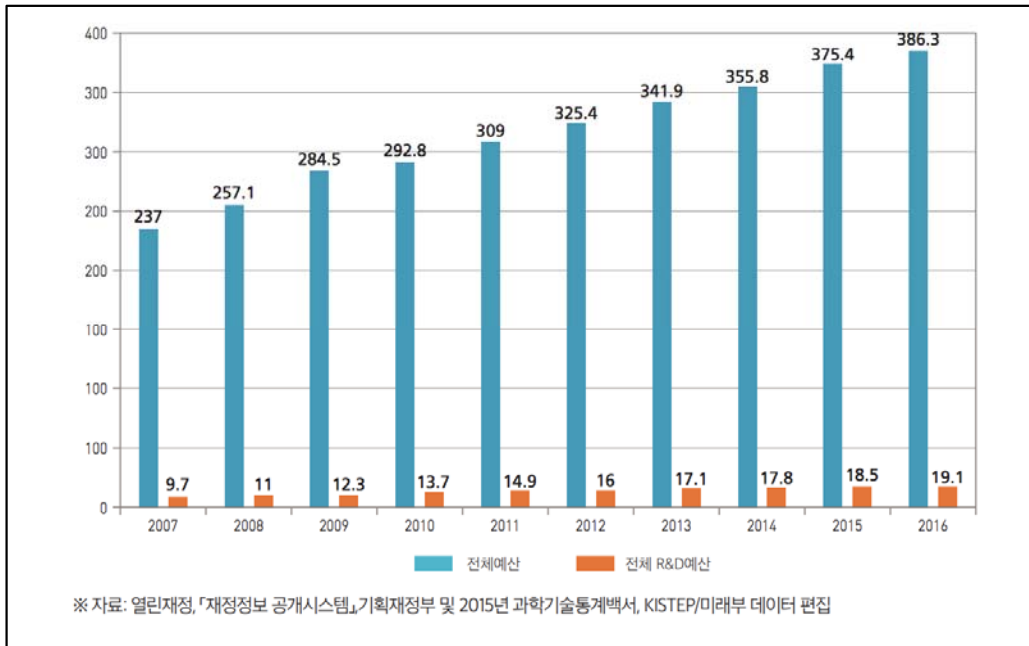
출처: e나라지표, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1330(검색일자: 2017.10.30)

물론 해당 시기에 정부예산도 함께 증가했다. 2007년 237조원이었던 정부예산은 2011년 309조원으로 증가되었고 2016년 386조원이 되었다. 2016년의 정부연구개발 예산은 전체 예산의 약 5%에 해당한다. 현재 정부연구개발 예산은 어느 정도 정체되고 있는 상황이다. 사실 경제규모를 고려할 때 어느 정도의 투자가 가장 효율적인지에 대한 합의된 이론이 존재하지 않기 때문에 현재의 투자규모가 적절한지에 대해서는 많은 논란이 존재한다. 일부 학자들은 현재의 연구개발 예산 규모가 충분하다고 주장하기도 하지만, 대부분의 과학기술계는 더 많은 연구개발 예산이 필요하다고 주장하고 있다. 명백한 이론적

인 합의가 없는 상태에서는 적절한 연구개발 예산 규모가 정치적으로 결정될 수밖에 없을 것이다. 이러한 이유로 현재 정치권에도 과학기술계의 지속적인 참여가 일어나고 있는 상황이다.

[그림 VII-1] 연도별 정부예산 및 연구개발 예산 규모(2007~2016)

(단위: 조원)

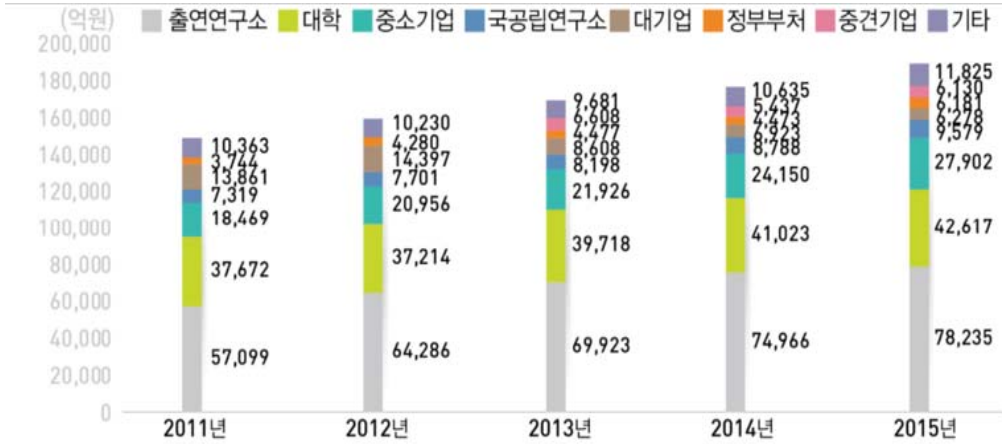


출처: 이경재, 「2017년 정부연구개발투자 방향과 주요 특징」, 『KISTEP In!』 13호, 2017.

연구수행주체별로 보면 정부출연연구소의 비중이 가장 크다. 출연연은 7.8조원으로 41.4%를 차지하고 있고, 대학이 4.3조원으로 22.6%, 그리고 중소기업이 2.8조원으로 14.8% 등이다. 출연연이 수행하고 있는 상당 부분의 연구개발은 대학에 의해 수행되고 있기 때문에 현실적으로 대학의 수행부분은 현재의 숫자보다 훨씬 높을 것으로 판단된다.

[그림 VII-2] 연구수행주체별 투자 추이(2011~2015)

(단위: 억원)



출처: 엄익천 외, 『2015년도 국가연구개발사업 조사분석 보고서』, 미래창조과학부·KISTEP, 2016.

우리나라 총 연구개발비를 보면 정부공공재원의 비중은 2008년 26.8%까지 높아졌다가 2014년 24%까지 줄어들었다. 이는 연구개발분야에 있어 정부지출의 영향력이 현저히 줄어들고 있음을 잘 보여준다. 줄어든 상대적 영향력을 극복하기 위해서는 정부 연구개발 예산의 효과성과 효율성을 높일 필요가 있다.

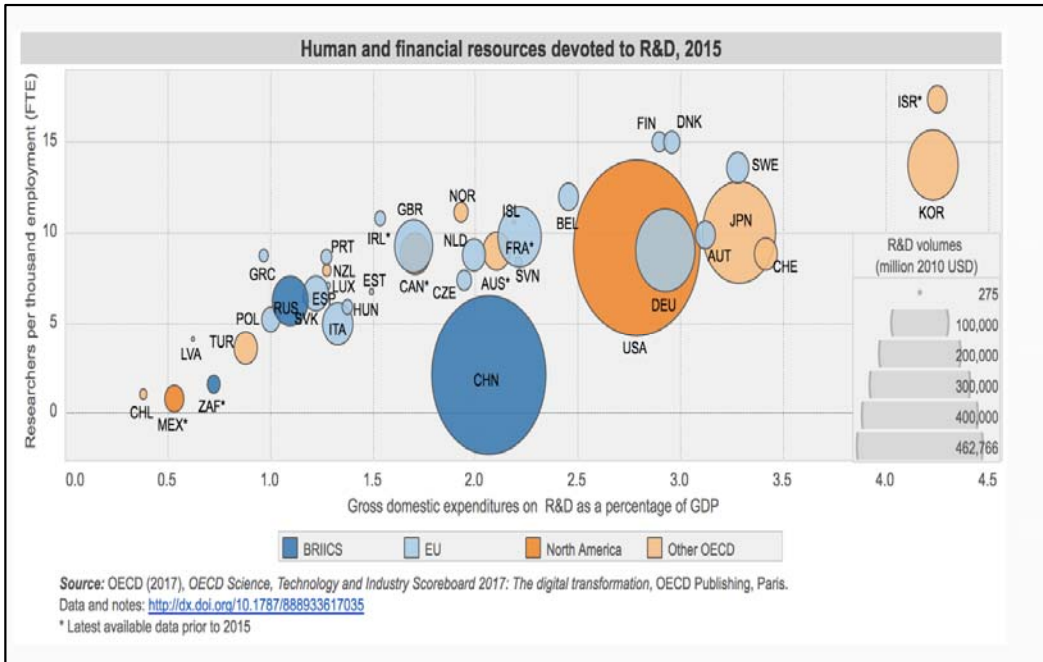
<표 VII-2> 우리나라 총 연구개발비 정부공공재원 및 민간재원 비중(2004~2014)

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
정부·공공재원	24.5	24.3	24.3	26.1	26.8	28.7	28.0	26.1	24.9	24.0	24.0
민간재원	75.0	75.0	75.4	73.7	72.9	71.1	71.8	73.7	74.7	75.7	75.3
연평균 증가율 (%)	정부·공공	+2.27					-3.51				
	민간	-0.71					+1.15				

출처: 이경재(2017), 「2017년 정부연구개발투자 방향과 주요 특징」, 『KISTEP In』 13호에서 재인용(원출처: 미래부·한국과학기술기획평가원, 「연구개발 활동조사」, 각 연도; 한국은행)

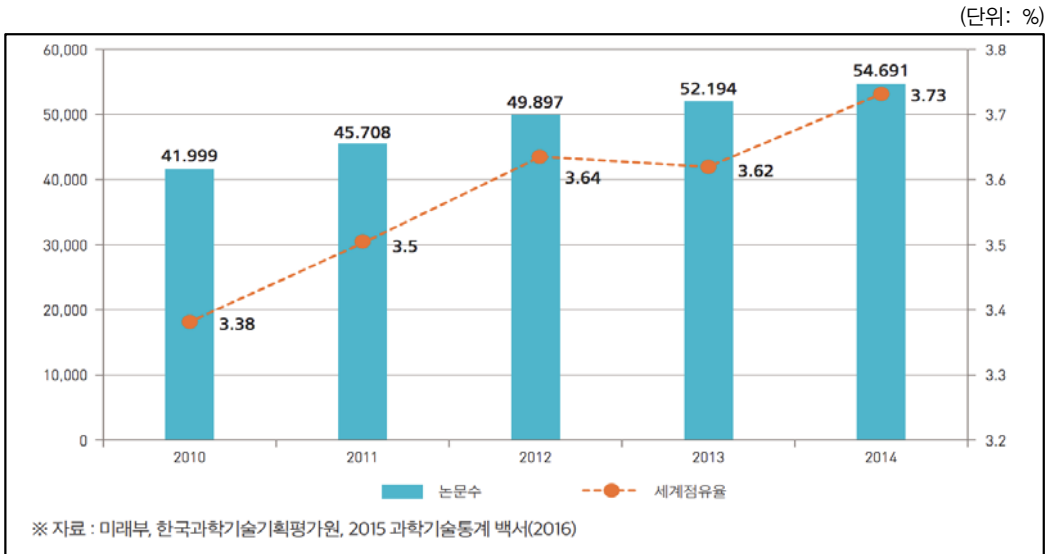
[그림 VII-3] 연구개발에 투입된 인적 자본 및 금융 자본 국제 비교(2015)



출처: OECD, <http://www.oecd.org/innovation/inno/researchanddevelopmentstatisticsrds.htm>(검색일자: 2017.10.30.)

[그림 VII-3]은 연구개발에 투입된 인적 자본 및 금융 자본을 국제적으로 비교한 것이다. 이 그림에는 세 가지 지표가 사용되었는데 첫째는 국가별 총연구개발비이고, 둘째, 노동자 천 명당 연구자 수, 그리고 마지막은 GDP 대비 총연구개발비의 비율이다. 전체 그래프에서 한국은 4%를 넘는 GDP 대비 총연구개발비 비율을 나타내고 있고 노동자 천명당 연구자 수도 매우 높은 수준을 보이고 있다. 총연구개발비는 미국, 중국, 일본, 독일 등에 이어 높은 수준을 보이고 있다. [그림 VII-3]에서 우리나라보다 우상향에 있는 나라는 이스라엘 하나밖에 없음을 고려하면, 국제간 비교 결과는 우리나라 경제가 상대적으로 혁신집약적인 경제임을 잘 보여 준다.

[그림 VII-4] 과학기술논문(SCI 수록) 출간 수 및 세계 점유율



출처: 이경재 「2017년 정부연구개발투자 방향과 주요 특징」, 『KISTEP In』 13호, 2017에서 재인용(원출처: 미래부·한국과학기술기획평가원 『2015 과학기술통계 백서』, 2016)

이러한 투자의 결과로 우리나라의 연구진이 출간하고 있는 과학기술논문의 수는 꾸준히 증가하고 있다. 2010년 41,999편을 기록했던 과학기술논문 수는 2013년에 5만편을 넘어 2014년에는 54,691편을 기록했다. 세계점유율을 보면 2010년 3.38%에서 2014년 3.73%에 달하고 있다. 2016년 세계은행의 GDP 자료에 따르면, 우리나라의 GDP는 1,411십억달러로 전 세계 비율로는 1.86%로 세계 11위에 해당한다. 논문 수와 비율은 GDP 비율보다 높은 수준을 기록하고 있어 우수한 수준이라고 할 수 있다.

<표 VII-3> 주요국 5년 주기별 논문 1편당 평균 피인용 횟수

(단위: 횟수)

구분	2005-09	2006-10	2007-11	2008-12	2009-13	2010-14
한국	3.76	3.87	4.09	4.33	4.60	4.86
미국	7.25	7.35	7.49	7.66	7.77	7.80
일본	5.02	5.15	5.29	5.42	5.54	5.66
세계 총평균	5.02	5.08	5.18	5.29	5.38	5.42

출처: 이경재 「2017년 정부연구개발투자 방향과 주요 특징」, 『KISTEP In』 13호, 2017에서 재인용(원출처: 미래부·한국과학기술기획평가원 『2015 과학기술통계 백서』, 2016)

[그림 VII-4]는 주요국의 5년 주기별 논문 1편당 평균 피인용 횟수를 보여준다. 논문 1편당 평균 피인용 횟수는 논문의 질을 측정하는 지표로 널리 쓰이나, 이 또한 많은 한계를 지니고 있다. [그림 VII-4]에 따르면 우리나라의 논문 1편당 평균 피인용 횟수는 2005~2009기간 중 3.76에서 2007~2011기간 중 4.09로 증가했고 2010~2014기간 중에는 4.86으로 증가하였다. 하지만 이는 같은 기간 미국의 7.80과 일본의 5.66에 못 미치고 있으며 세계 총평균인 5.42에 미치지 못하고 있는 상황이다. 이러한 통계를 바탕으로 우리나라의 연구개발의 양은 증가하였으나 연구개발의 질이 세계 수준에 미치고 있지 못하다는 지적이 다수 제기되고 있으며, 이는 일면 타당한 논리를 지니고 있다. 각 대학교와 출연연구소가 SCI 등재 논문 편수를 성과지표로 채용하기 시작하면서 SCI 등재논문의 수가 앞에서 살펴본 바와 같이 급격히 늘어났기 때문이다. 성과지표를 맞추기 위하여 우수한 학술지보다는 비교적 어렵지 않은 학술지에 등재하는 경향이 있었기 때문에 논문의 학술적 영향력이 논문의 양적 성장보다 다소 처지게 되었다고 해석된다.

하지만 앞에서 언급한 바와 같이 논문 1편당 평균 피인용 횟수는 많은 변수에 의해 영향 받을 수 있는 지표이기 때문에 이를 해석할 때 단정적인 태도를 피하는 것이 보다 바람직하다. 다수 논문을 출판하는 나라들이 대개 과학기술 선진국들이기 때문에 세계 총평균도 상당히 높은 수준을 유지한다. 세계 총평균이 2005~2009기간 중 5.02에서 2010~2014기간 중 5.42로 0.4 증가했고 우리나라의 경우 같은 기간 중 3.76에서 4.86으로 1.1회 증가하여 세계 총평균의 증가량보다 약 3배 더 증가한 것을 고려할 때 세계 총평균과의 격차는 점차 줄어들 것으로 예상된다.

우리나라 정부가 실시하고 있는 과학기술분야에 대한 집약적 투자와 논문수의 증가에도 불구하고 많은 첨단분야에서 우리 산업이 마주치고 있는 현실은 매우 비관적이다. 제철, 자동차, 조선, 전자 산업 등에서 매우 높은 경쟁력을 보였던 우리 경제는 제철과 조선, 석유화학 등 주력사업이 쇠퇴하는 상황에 놓여 있다. 전자산업의 경우에도 하드웨어 분야에서는 경쟁력을 여전히 유지하고 있지만 인터넷과 모바일 등을 활용한 분야에서는 글로벌 기업이 나오고 있지 못한 상황이다. 또한 인공지능을 활용한 분야에서도 중국이 앞서가는 한국이고 일본과 같이 세계적인 수준에서 경쟁하고 있지 못한 것이 현실이다.

연구개발 분야의 예산은 계속 늘어나고 과학기술 논문 수는 증가하지만 이러한 투자와 성과들이 산업적 성과로 연결되지 않는 상황이다. 우리나라 정부는 정부연구개발 지원을 통해 새로운 출구를 만들어내야 한다는 압박을 받고 있다. 현재 과학기술정책은 이러한 상황 속에서 진행되고 있다. 여기에서 딜레마는 정부의 영향력이 한계를 지니고 있기 때문에 새로운 결과를 만들어내기 어려운 환경으로 접어들었다는 점이다. 과학기술의 급격한 발전으로 해당 분야를 이해하기도 어렵게 되어가고 있으며, 정부출연연구소들은 정권이 바뀔 때마다 개혁의 단골대상이 되어 있는 실정이다. 연구대학들의 경쟁력은 경쟁 대학들에 비해 떨어져가는 상황에서 정부가 물길의 흐름을 바꾸어 놓을 수 있는 커다란 변화를 이끌어내기는 어려워보인다. 한편 기업들은 국가를 넘어 전지구적으로 활동하는 등 정부의 영역을 넘어서고 있다. 정책환경이 너무 급격하게 변화하고 있다.

나. 연구개발 거버넌스의 최근 변화

문재인 정부의 출범 이후 정부조직 개편으로 과학기술거버넌스에 큰 변화가 일어났다. 먼저 박근혜 정부에서 신설되었던 미래창조과학부가 이름을 과학기술정보통신부로 바꾸었고 과학기술혁신본부를 신설하였다. 제1차관 산하에 기획조정실과 연구개발정책실을 두었고 제2차관 산하에 정보통신정책실과 방송진흥정책국, 통신정책국, 전파정책국을 두었다. 과학기술혁신본부는 차관급으로 신설되어 조직 내에 과학기술정책국과 연구개발투자심의국, 그리고 성과평가정책국을 두었다. 특히 주목할 것은 기획재정부와의 협의를 통해 연구개발에 관한 예산권을 과학기술정보통신부가 가져오게 된 것이며, 이와 더불어 연구개발 예비타당성 조사권도 가져오게 되었다.⁴¹⁾ 연구개발 성과평가와 긴밀하게 관련되어 있는 성과평가정책국 산하에는 성과평가정책과, 평가심사과, 연구제도혁신과, 과학기술정보과 등이 설치되었다.

41) 기획재정부와 과학기술정보통신부 간 의견조율은 완료되었지만 법률개정안이 국회에서 통과되지 않아 아직까지 해결되지 않은 상황이다.

국가과학기술심의회는 여전히 국무총리 소속으로 과학기술 주요 정책과 과학기술 혁신 및 산업화와 관련하여 인력정책, 지역기술혁신정책에 대한 조정, 연구개발 계획 및 사업에 대한 조정, 연구개발 예산의 운영 등에 관한 사항을 심의하는 역할을 수행하게 되었다. 다만 운영위원회의 위원장은 과학기술혁신본부장이 맡게 되어 실질적인 예산 편성과 배분, 평가, 그리고 과학기술정책에 관한 실무작업을 과학기술혁신본부가 담당하게 되었다.

과학기술거버넌스에서 또 다른 큰 변화는 중소기업청이 중소혁신기업부로 승격된 것이다. 중소기업과 혁신기업에 관한 정책을 중소혁신기업부가 총괄하게 되면서 기술혁신정책을 담당하게 되었고 기술에 기반을 둔 벤처정책을 맡게 되었다. 연구개발의 결과물이 실질적인 산업으로 연결되는 접착점을 중소혁신기업부가 담당하게 된 것이다.

2. 국가연구개발 성과평가 체계 현황

가. 국가연구개발 성과평가의 분류

[그림 VII-6]은 국가연구개발 성과평가 체계를 평가대상, 평가종류, 평가결과 환류에 따라 분류한 것이다. 국가연구개발 성과평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률(법률 제14939호)」에 따라 이루어진다.

먼저, 평가대상으로 분류하자면 사업평가, 기관평가, 과제평가 세 분야로 나눌 수 있다. 과제는 사업에 포함되어 있기 때문에 크게 분류하면 사업평가와 기관평가로 볼 수도 있다. 평가종류를 보면, 사업평가의 경우 사업 수행 시 중간평가와 특정평가(심층분석)를 실시하고 사업종료 시 종료평가를 수행하고, 사업 종료 이후에는 추적평가를 실시한다. 사업에 관한 평가는 부처가 자체적으로 실시하는 자체평가와 과학기술정보통신부가 실시하는 상위평가로 이원화되어 있다. 특정평가란 연구개발사업에 대하여 실시하는 심층적인 성과평가를 말하는데 이는 과학기술정보통신부가 직접 수행한다. 기관평가의 경우 연구회 소속 출연기관이나 부처 직할 연구기관을 대상으로 이루어지는데 경영평가와 연구사업평가를 수행한다. 이러한 평가의 결과물은 예산조정이나 사업개선, 그리고 포상 등에 활용된다.

[그림 VII-6] 국가연구개발 성과평가 체계



출처: 고용수 외, 『정부연구개발 성과평가의 새로운 접근방법론 탐색연구』, KISTEP, 2015.

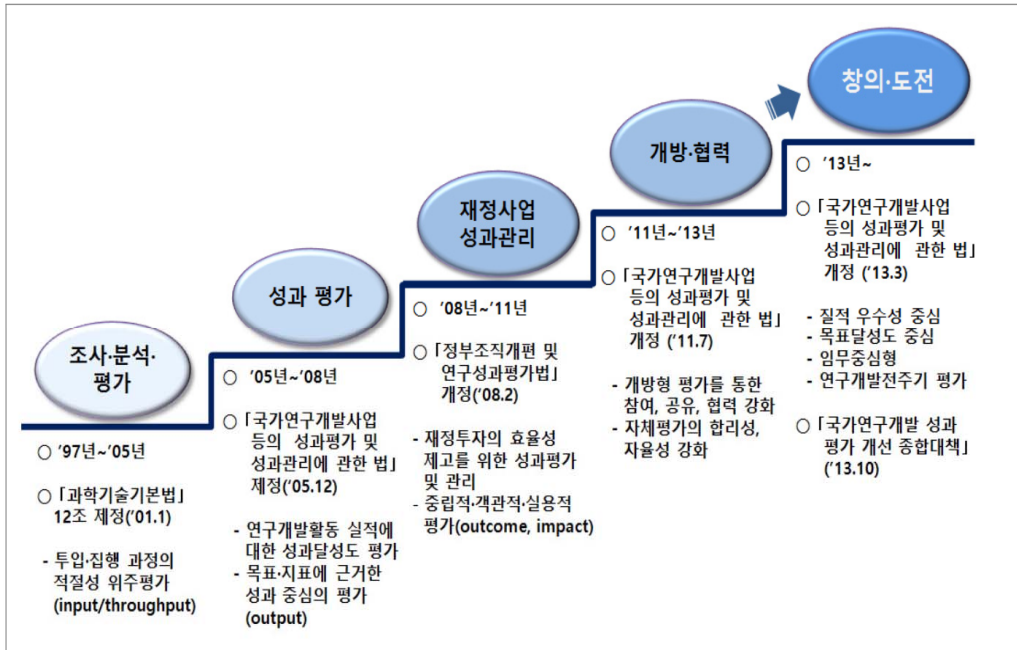
각 평가의 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 국가연구개발사업은 위에서 설명한 바와 같이 부처에 의한 자체평가와 과학기술정보통신부의 상위평가로 이원화되어 있다. 각 부처는 과학기술정보통신부가 제시하는 「국가연구개발사업 자체평가 지침」에 따라 평가를 실시하고 이의 적절성 여부를 과학기술정보통신부가 평가하게 되는 구조다. 사업평가에는 선정평가, 중간평가, 최종평가, 추적평가 등이 있다. 「국가연구개발사업 자체평가 지침」(2016)에는 선정평가도 평가로 포함되어 있는데, 이론적으로 볼 때 사업의 수행 중이나 완료 후에 성과달성 여부와 작동원리를 규명하는 것이 평가이기 때문에, 엄격하게 얘기하면 선정평가는 평가과정의 일부라고 보기 어렵다. 이는 평가라는 단어를 공유하기 때문에 일어나는 개념적 혼란이라고 판단된다. 다만, 연구계획서 제출시 성과목표 등의 성과계획을 반드시 포함시키고 이를 심사에 활용하다는 의미에서 선정평가를 평가에 포함시키는 것으로 보이는데, 이론적으로는 선정평가는 평가가 아닌 심사로 분류하는 것이 보다 타당하다. 중간평가는 연구 결과 및 향후 연구계획 등을 토대로 과제진행 상황을 점검하고 과제의 계속 진행 여부를 결정하기 위해서 수행되며, 단계평가와 연차평가로 이루어져 있다. 최종평가는 연구종료 후 최종 연구 목표의 달성여부를 확인하여 연구의 최종성과를 확정하기 위하여 실시된다. 추적평가는 연구개발사업성과의 상당수가 사업 종료 후 바로 나타나지 않고 시간을 두고 나타나는 것에 착안하여 사업 종료 후 3~5년간의 성과관리실태를 조사하는 것이다.

과제 유형별로도 평가의 주안점이 다르게 설정되어 있다. 기초연구, 응용연구, 개발연구, 그리고 기타 과제의 경우 평가의 초점을 다르게 설정하여 운영하도록 지침을 제시하고 있다. 예를 들어 중간평가의 경우 기초연구는 연차점검을 폐지토록 제시하고 있지만 응용연구는 컨설팅 중심으로 시행하고 개발연구는 연차평가를 실시하도록 중점사항을 다르게 제시하고 있다.

기관평가도 자체평가와 상위평가로 이원화되어 운영되고 있다. 특히 최근 들어 기관평가는 공통기준형에서 임무중심형으로 변화되었다. 공통기준형 평가에서는 연구기관의 연구성과는 3년주기로, 경영실적은 매년 평가하도록 되어 있었지만 임무중심형 평가에서는 기관장의 임기와 맞추어서 경영성과 계획서를 만들고 이를 바탕으로 종합평가를 실시한다. 임무중심형 평가의 경우 기관장의 임기시작이 상이하기 때문에 각기 다른 시행되는 특징이 있다.

나. 국가연구개발사업 성과평가제도의 변화 과정

[그림 VII-7] 국가연구개발사업 성과평가제도의 변화 과정



출처: 고용수 외, 『정부연구개발 성과평가의 새로운 접근방법론 탐색연구』, 2015에서 재인용(원출처: 이태근 외(2014), p. 14).

고용수 외(2015)에 따르면 국가연구개발사업 성과평가제도의 변화는 크게 다섯 단계로 나눌 수 있다. 먼저, 1997~2005년에는 「과학기술기초법」 제12조의 제정으로 조사·분석·평가의 단계에서 투입·집행 과정의 적절성을 위주로 평가하였다. 2005~2008년 기간은 성과평가의 단계로 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법」이 2005년에 제정되어 연구개발활동 실적에 대한 성과달성도를 평가하고 목표·지표에 근거한 산출(output) 중심의 평가를 수행하였다. 2008년~2011년 기간은 재정사업성과관리 단계로 정부조직이 개편되고 「연구성과평가법」이 개정되어 재정투자의 효율성 제고를 위한 성과평가 및 관리에 중점을 두었고 독립적·객관적·실용적 평가를 표방하였으며 성과(outcome)와 영향(impact)에 초점을 두었다. 2011~2013년 기간은 개방·협력의 단계로 2011년 「연구성과법」을 개정하고 개방형 평가를 통해 참여·공유·협력

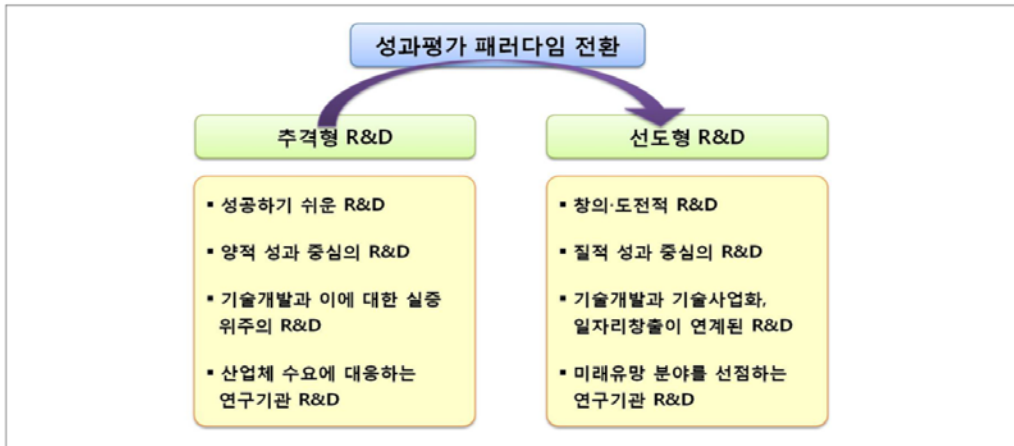
을 강화하려고 하였으며, 자체 평가의 합리성과 자율성을 강화하려고 하였다. 마지막 단계는 2013~2016년까지로 「연구성과평가법」을 개정하고 질적 우수성 중심, 목표달성도 중심, 임무중심형 평가, 연구개발전주기 평가 등을 도입하였다.

고용수 외(2015)에 따르면 정부의 연구개발 평가정책은 크게 세 가지 방향으로 변화해 왔다. 첫째는 평가단위의 확대다. 성과평가제도의 발전과정에서 평가단위가 단순한 과제평가에서 모니터링 기반의 사업평가, 그리고 성과목표와 연계한 사업평가, 마지막으로 정책평가로 지속적으로 확대되었다. 이러한 변화는 연구개발 평가가 단순한 연구개발과제의 평가에 그치지 않고 보다 큰 단위의 사업이나 정책에 정렬시키고 정부예산의 성과관리는 큰 틀에서 시행하려는 노력의 결과로 이해할 수 있다.

둘째는 부처의 자율성 확대다. 2005년 이후 부처의 자율평가와 과학기술 주무부처의 상위평가의 이원화 구조가 정착되어 연구개발 과제와 사업평가에 있어 부처의 자율성을 확대하는 방향으로 평가제도가 변화해 왔다. 기획재정부의 재정사업자율평가도 2015년부터 부처의 자율평가를 먼저 실시하고 이의 적합도 여부만 메타평가를 통해 확인하는 방향으로 바뀌었다. 정부의 성과평가가 중앙집중식에서 부처의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 바뀌고 있기 때문에 연구개발사업 평가체제도 부처의 자율성을 최대한 존중하고 이를 강화하는 방향으로 지속될 것으로 기대된다.

셋째는 목표달성 중심에서 창의도전적 연구중심으로의 변화다. 기존의 손쉬운 목표달성에 연연하는 단순 목표달성 위주의 평가방식에서 한걸음 더 나아가 연구자들이 지닌 창의성과 도전성을 우대하는 방향으로 평가의 기준을 수정하고 있다. 이는 기존의 추격형 연구개발모형이 지닌 한계를 극복하고 선도형 연구개발모형으로의 전환을 위한 연구개발전략 수정의 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 과학기술선진국의 성과를 복제하는 것을 벗어나 새로운 과학기술을 창출할 수 있는 연구개발전략으로의 전환을 위해 연구자의 도전성을 중시하고 이를 통해 연구자의 창의성을 극대화할 수 있는 방향으로 과제선정 기준을 변경하고 이에 따라 평가기준도 변화하였다.

[그림 VII-8] 성과평가 패러다임의 전환



출처: 고용수 외, 『정부연구개발 성과평가의 새로운 접근방법론 탐색연구』, 2015에서 재인용(원출처: 미래부(2013c), 『국가연구개발 성과평가 개선 종합대책』)

[그림 VII-8]은 성과평가 패러다임 전환을 정리한 것이다. 추격형 연구개발은 성공하기 쉬운 연구개발, 양적 성과 중심의 연구개발, 기술개발과 이에 대한 실증위주의 연구개발, 산업체 수요에 대응하는 연구기관의 연구개발로 특징지어진다. 이에 비해 선도형 연구개발은 창의·도전적 연구개발, 질적 성과 중심의 연구개발, 기술개발과 기술사업화, 일자리창출이 연계된 연구개발, 그리고 미래유망 분야를 선점하는 연구기관의 연구개발로 특징지어진다. 성과평가의 변화는 이러한 성과평가 패러다임의 전환이라고 할 수 있다.

다. 문재인 정부의 국가연구개발 과제평가체계 개편

문재인 정부는 연구개발프로세스를 정부 중심에서 연구자 중심으로 변화시켜 혁신적 연구성과를 창출하려는 시도를 하고 있다. 아직 정부가 출범한 지 1년이 채 되지 않았기 때문에 방향성에 대한 구체적인 방안들이 마련되지는 않았지만 최근 들어 제도적 방안들이 발표되고 있다. 국가연구개발 거버넌스의 개편 이후 2018년을 위한 새로운 예산을 제출하고 이의 운영체제 개편을 위한 제도적 변화들이 일어나고 있는 상황이므로 이를 정리하는 것은 앞으로의 변화를 예측하는 데 큰 도움이 된다고 판단된다.

국가과학기술심의회 운영위원회는 2017년 11월과 12월에 국가연구개발 과제평가와 관련된 두 건의 안건을 심의·의결하였다. 11월에 의결한 안건은 ‘과제 기획/선정/평가/보상 프로세스 혁신방안-실패를 두려워하지 않는 연구환경 조성’이고, 12월에 의결한 안건은 ‘창의·도전적 연구환경조성을 위한 차별화된 과제평가체계 도입 방안-국가연구개발 과제평가 표준지침 개정’이었다.

11월 안건의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 사전기획검토를 철저히해 필요한 경우에만 RFP를 자세하게 작성하는 방법으로 전환하기로 했다. 둘째, 과제기획에 있어 소수 전문가에 의한 폐쇄적 기획을 지양하고 이를 개방적인 집단 기획을 전환하기로 했다. 셋째, 과제선정에 있어서는 공정성과 전문성에 대한 시비를 방지하기 위하여 평가위원 명단을 과제규모에 따라 사전·사후 공개하여 공정성을 높이고 상피제도 완화 및 충분한 평가기간 확보를 통해 전문성을 높이려고 계획하였다. 넷째, 과제평가 시 단기위주의 성과평가에서 벗어나 책임지고 도와주는 평가로의 전환을 계획하였다. 개선안으로 연차평가를 원칙적으로 폐지하고, 중간평가는 moving target 방식으로 전환하며, 기초연구 최종평가에서 실패 판정을 폐지하기로 하였다. 다섯째, 보상에 있어 연구개발의 가치를 재평가하여 우수연구자와 사업에 대한 인센티브를 제공하기로 하였으며, 마지막으로 행정업무의 최소화 및 편의를 제고하기로 하였다. 전체 개선 사항 중 과제평가에 대한 개선사항을 좀 더 자세히 살펴보겠다.

과제평가 개선방향은 ‘책임지고 도와주는 평가(과제중간/최종평가)’라는 표제에 잘 드러나 있다. 먼저 결과 중심에서 과정 중심으로 전환하기로 하였다. 물론 이는 과장된 것으로 모든 평가를 결과 중심에서 과정 중심으로 전환한다는 것은 아니다. 자유공모나 혼합형 과제의 경우 창의성 발휘를 위해 과정 존중 과제로 분류하고 전략연구과제의 경우는 성과 중심으로 분리하여 평가하는 방안을 마련하기로 했다. 대규모·장기과제를 제외한 과제의 연차평가는 원칙적으로 폐지하고 이를 보고서 제출로 대체하기로 했으며, 중간평가지 평가결과 및 진행상황 변경에 따라 연구비와 목표의 조정이 가능하도록 하였다. 또한 연구자 역량강화 및 연구몰입을 위해 중견연구의 경우 3억원 이하의 과제는 최종평가에서 제외하기로 하였다. 마지막으로 연구자 맞춤형 평가제도 마련을 위해 평가방법을 개발하고 평가 가이드라인을 마련하기로 했으며, 기

초연구과제의 경우 성공·실패 판정을 폐지하기로 하였다. 또한 과제의 정량평가를 지양하고 연구자 경력의 종합판단을 위한 데이터를 구축하기로 하였다.

12월의 안건은 11월의 안건을 평가부문에서 좀 더 구체화한 실행방안을 제시한 것이다. 위에서 언급한 바와 같이 성과창출에 초점을 두었던 기존 과제에 더하여 창의·도전적 연구환경 조성을 위해 ‘창의도전형’ 유형을 신설하였다

〈표 VII-4〉 창의도전형과 성과창출형 과제 간 비교

유형		창의도전형(신설)	성과창출형
평가기준		• 과정 존중	• 성과 중심
대상과제		• 소관부처가 지정(자유공모형(기초연구) 등)	• 창의도전형 외 과제
평가 방 식	선정평가	• 연구지역량 및 창의·도전성 심층검토	• 목표 달성가능성 중심
	중간평가	• 폐지, (필요시) 단계평가는 컨설팅 방식	• 컨설팅 방식
	최종평가	• 성공/실패 판정 및 등급 폐지(정성평가)	• 등급 평가(정량평가)
기타 (성과확보방안)		• 차기과제 선정 시 최종평가결과 연계 • 명백한 불성실 과제 제재	• 추적평가 강화

출처: 국가과학기술심의회 운영위원회, 『창의·도전적 연구환경조성을 위한 차별화된 과제평가체계 도입 방안-국가연구개발 과제평가 표준지침 개정』, 2017.12.

창의도전형 평가에 해당되는 과제는 연구과정에 중점을 두고 평가하는 것을 원칙으로 한다. 해당과제는 소관 부처가 설정하는데 상당수 기초연구 등이 이에 해당할 것으로 예상된다. 창의도전형 평가의 경우 선정평가에서는 연구자 역량 및 창의·도전성을 심층검토하고 중간평가는 원칙적으로 폐지하며, 최종평가에서는 성공·실패 판정 및 등급을 폐지하기로 하였다. 또한 성과관리를 위하여 차기과제 선정 시 최종평가결과와 연계하고 명백한 불성실 과제로 판명될 경우 합당한 제재를 가하기로 하였다. 창의도전형 평가는 각 부처별로 소수의 과제를 지정하여 시범사업으로 운영하고 2019년부터 미비점을 보완하여 확대적용할 예정이다.

창의도전형 과제의 경우 창의도전형으로 인정받는지 여부가 이후의 모든 평가 과정을 변경하기 때문에 과제의 선정에 많은 재원이 투여될 필요가 있다. 다만 우려가 되는 것은 창의도전형 대상과제를 소관부처가 지정하도록 되어 있는데, 소관부처 선정방식의 엄밀성과 전문성을 제도적으로 어떻게 체계적으로 보장할 것인가를 고민할 필요가 있다. 창의도전형 대상과제 선정에 ‘밀실 째짜미’가 일어난다면 평가개혁이 수포로 돌아갈 가능성이 매우 높기 때문이다. 이런 유형의 과제일수록 모든 선정과정을 투명하게 공개하고 관련된 논의와 심사결과 등을 기록으로 남길 필요가 있다.

또한 정부부처에서 흔하게 쓰는 단어 중의 하나가 컨설팅이다. 하지만 정부 과제에서 컨설팅이 충실하게 일어나는 경우는 그다지 많지 않다. 우선은 정부가 지불하는 인건비가 그다지 경쟁력이 없기 때문에 컨설팅에 동원되는 전문가들의 수준이나 참여동기가 그리 높지 않다. 정부부처에서는 인건비 상한선 등을 들어 민간수준의 컨설팅 경비를 쓰는 것이 어렵다고 하나 연구개발비 규모를 고려할 때 컨설팅의 의도를 충실히 구현하기 위해서는 충분한 자원과 인력을 투입하는 것이 필수적이다. 이름은 컨설팅이지만 하루 만에 몇 개의 과제를 훑어보는 방식은 철저히 지양해야 할 것이다.

3. 국가연구개발 과제평가 제도의 문제점 진단

원칙적으로 평가제도는 연구의 중심인 사람 즉 ‘연구자’를 지원하는 제도가 되어야 한다. 국가연구개발의 궁극적인 목표는 산업과 사회발전을 위한 지식의 창출이기 때문에 지식의 창출자인 연구자가 동시에 국가연구개발정책의 대상이기도 하다. 다시 말하면 연구개발자는 국가연구개발사업의 수혜자이기도 하면서 성과를 창출하는 주역이기도 하다. 이러한 이중적 성격이 국가연구개발정책에 깊숙이 문혀 있다.

국가연구개발사업에서 정부의 공무원과 연구관리기관의 종사자는 사업을 선정하고 관리하는 무척 중요하고 영향력 있는 업무를 수행하지만 연구를 직접적으로 수행하지는 않는다. 연구를 직접 수행하지 않는 이들이 연구개발 자원 배분 과정에서 우위를 점하고 있기 때문에 상당한 갈등의 소지가 있을 수

밖에 없다. 연구자원을 배분하고 관리하는 이들은 연구의 내용에 대한 깊은 이해가 부족할 수 있으므로 내용에 대한 통제보다는 형식과 절차를 통제하려고 하기 때문이다. 이러한 점에서 평가제도는 연구개발의 형식과 절차를 통제하려는 행정기관의 핵심기제다.

조황희(1998)에 따르면 “연구개발시스템의 성패는 결국 독창성이 있는 연구자가 거기에서 연구하고 싶다고 생각하는 매력이 있는가 그리고 그와 같은 개성적인 인간을 중요시하려고 하는 연구기관의 의지가 외적요인에 의해서 저해되지 않도록 연구기관의 독자성이 유지될 수 있는가에 달려있다고” 할 수 있다. 혁신을 촉진할 수 있는 연구개발 평가제도는 이러한 환경을 만드는 데 일조할 수 있어야 한다. 하지만 현재의 국가연구개발 평가제도는 여러 가지 구조적인 한계점을 지니고 있다. 먼저, 정책평가의 목적은 크게 책무성 제고, 프로그램의 향상, 기초지식의 향상, 전략적 목적 등으로 볼 수 있다(Vedung, 1997). 책무성 제고란 평가를 통해 원래 존재하였던 정책문제의 해결-연구개발사업의 경우 지식의 창출이나 개발의 성공 등-을 위한 노력을 프로그램을 위임받은 자들이 성실히 수행하는지 여부를 확인하는 것이다. 연구개발사업의 경우는 댐건설이나 도로의 건설 같은 눈에 보이는 성과가 없기 때문에 연구개발사업이 규정에 맞게 적절히 수행되었는지 여부를 확인하게 된다. 프로그램의 향상이란 반복적인 정책의 경우 정책의 효과성과 효율성을 높일 수 있는 정보를 평가를 통해 얻게 되는 것을 뜻한다. 기초지식의 향상이란 평가를 통해 정책에 관한 지식을 향상시키는 것을 뜻한다. 예를 들어, 자살예방을 위해서는 어떠한 정책이 보다 효과적인지 등에 관한 학문적인 지식을 평가를 통해 축적할 수 있게 된다. 사례에 특정한 지식보다는 일반적인 학문적 지식의 생산이 이에 해당된다. 연구개발정책의 경우 어떤 방식의 지원이 보다 높은 성과를 낳는지 등을 평가를 통해 알 수 있다. 전략적 목적이란 평가제도를 활용하여 정치적인 문제 등을 해결하는 것이다. 예를 들어, 출연연구소의 운영에 관한 문제가 발생하였을 때, 현 출연연구소 운영정책에 관한 평가위원회 등을 구성하여 문제를 해결하는 대신 문제의 확대를 지연하여 문제가 더 심각해지는 것을 방지할 수 있다.

현재 사업평가제도가 지니고 있는 가장 큰 문제점은 현 제도가 형식적인 평가지표에 기반을 둔 평가방법을 활용하여 평가결과와 예산 간의 연계를 강조하는 책무성 제고에만 큰 강조점을 두고 있다는 것이다. 연구성과법에도 제 1조에 “이 법은..... 연구개발투자의 효율성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다.”고 규정하여 효율성과 책임성 향상에 초점을 맞추고 있다. 하지만 책임성 향상은 매우 구체적으로 규정되지만 연구개발사업의 경우 효율성을 규정하는 것이 생각보다 어려워 평가제도를 통해 제대로 증진시킬 수 없는 한계를 지니고 있다. 이러한 이유로 책무성에 보다 초점을 맞추게 되었다.

현재의 평가제도가 책무성 제고에만 머무는 이유는 다양하다. 먼저, 위에서 언급한 바와 같이 담당부처의 공무원과 연구관리기관의 직원들이 연구개발사업의 내용에 대한 전문성을 갖고 있기 못하기 때문에 연구개발의 질에 대한 관리는 제대로 이루어지지 못하고, 평가의 내용이 절차와 규정 준수 위주로 이루어지기 때문이다. 고용수 외(2015)는 “현재 국가연구개발 성과평가는 평가 점수와 평가등급 산출, 상대적 우선순위와 우열가리기”에 집중되어 있다고 지적하고 있다.

둘째, 앞에서는 언급한 바와 같이 연구개발사업의 경우 효율성을 규정하기 쉽지 않고 또한 효율성에 영향을 미치는 요소들이 매우 다양하기 때문에 평가결과를 프로그램의 향상에 활용할 수 없는 경우가 대부분이다. 위와 같은 이유로 평가의 환류가 제대로 작동하지 않고 있다. 연구개발사업이나 과제가 계속 평가되고 있지만 규정이나 절차를 잘 지키고 제시한 성과목표를 충족한 연구자들은 연구의 질과 큰 관련 없이 지속적으로 연구비를 수주할 수 있는 상황이다. 특히 PBS 제도를 도입하고 있는 출연연구소의 경우 인건비를 과제 수주에서 상당 부분 충당하고 있기 때문에 주무 부처와의 관계를 적극적으로 활용하여 과제수주에 초점을 맞추고 있기도 하다. 평가의 결과를 예산과 적극적으로 연계시키기 어려운 이유다.

셋째, 위에서 살펴본 바와 같이 평가제도 개선방안으로 개방과 협력 그리고 창의와 도전을 북돋기 위해서 많은 제도적 장치들을 새로 마련하고 도입하였지만 이러한 개방과 협력, 그리고 창의와 도전에 평가제도가 미칠 수 있는 영향력이 매우 제한되어 있기 때문에 실질적인 효과가 부족한 상황이다.

넷째, 연구개발사업의 시행과 평가에 참여하는 주체들의 '시계'가 각기 다르게 작동하기 때문에 통합적인 평가가 어렵다. 연구개발사업의 평가를 위해서는 사업시행 후 최소 5년 길게 10년 정도의 시간이 필요하다. 연구개발사업을 통해 생산된 지식이 다른 연구에 영향을 미치거나 산업에 활용되기 위해서는 이 정도 시간이 필요하기 때문이다. 하지만 공무원과 정치권의 시계는 매우 다르게 작동한다. 순환보직제를 채택하고 있는 우리나라 정부의 경우 직업공무원이 한 가지 업무에 종사하는 기간이 길어도 2년 정도에 불과하다. 심한 경우는 2년 내에 3명이 같은 자리를 거쳐가기도 한다. 담당공무원이 2년 정도에 맡은 업무에서 성과를 내기 위해서는 기존의 사업을 평가하고 이를 바탕으로 프로그램을 개선하는 방식이 유리하지 않다. 새로운 사업을 다시 만들고 이것을 신속히 실행하는 것이 오히려 평가에 유리하기 때문이다.

대통령의 시계는 5년이 최대이다. 하지만 임기 1차년도는 전임 대통령이 짜놓은 예산을 집행하고 자신이 세운 예산은 임기 2차년도에나 집행할 수 있다. 임기 4년차가 되면 여권의 대선주자가 나서기 시작하면서 레임덕이 시작이 되고 임기 5년차에는 대통령 선거를 관리하게 된다. 대통령에게도 정책에 집중할 수 있는 시간이 길어야 3년 정도다. 국회위원의 경우는 더욱 어렵다. 우스갯소리로 하는 '국회의원은 임명장을 받는 순간부터 다음 선거를 준비한다'는 말은 현실을 정확히 반영한다. 국회의원이 의정에 집중할 수 있는 시간은 길어야 당선 후 2년 이내이다. 이후에는 다음번 공천을 위한 치열한 경쟁을 벌일 수밖에 없다. 그렇기 때문에 우리나라의 직업공무원제도나 대통령과 국회의원의 임기는 연구개발사업을 평가하고 이를 환류하는 데 알맞은 환경이 아니다.

연구개발정책을 총괄하는 과학기술정보통신부 장관의 경우는 더욱 좋지 않다. Hahm et al.(2013)은 우리나라 장관들의 평균 임기가 1년에 못 미친다고 분석했다. 장관청문회가 도입된 이후에 정치적인 절차에 부담을 느낀 대통령이 장관을 좀 더 오래 자리에 머물도록 하고 있지만 여전히 장관의 임기는 길지 않다. 장관의 임기는 연구개발사업의 평가주기에 대통령이나 국회의원보다 훨씬 알맞지 않다. 장관의 경우 자신이 바꾼 정책이 제도로 집행되는지 살펴볼 수 있는 기회도 그리 많지 않은 것이다. 결국 제대로 입법화만 되어도 큰 성공이라고 할 수 있다. 새로운 법에 근거한 정책변경을 집행하는 장관은 극소수에 불과하다. 이를 정리하면 연구개발사업의 주요 결정자인 대통령과 국

회의원, 장관 그리고 공무원의 업무 시계는 연구개발사업의 주기와 맞물려 돌아가지 않는다. 이는 구조적인 문제로 구조를 바꾸지 않고 사람의 교체로 해결할 수 없다.

한편, 연구개발사업 평가는 상당히 안정적으로 수행되고 있다. 연구관리전문기관들의 역량이 상당히 강화되어 평가수행은 효율적으로 집행되고 있으나, 다만 연구관리전문기관의 분야 전문성이 상대적으로 높지 않아 연구과제의 내용평가보다는 책무성 위주의 평가에 그치는 한계를 보이고 있다.

이러한 문제점을 바탕으로 국가연구개발사업의 문제점을 진단하면 <표 VII-5>와 같다.

<표 VII-5> 국가연구개발사업에 대한 메타평가 문제점 진단

진단항목	진단 내용
평가의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> - 대상별 (사업평가, 기관평가, 과제평가), 시기별 (선정평가, 중간평가, 최종평가, 추적평가), 유형별 (기초연구, 응용연구, 개발연구)로 평가가 구분되어 정부업무평가, 재정사업평가, 사회복지 분야 평가에 비하여 평가중복은 높지 않음 - 다만, 개별 연구자 입장에서 다양한 평가제도를 준비해야 하고 단기적 정량적 성과지표의 목표달성에 노력해야 하기 때문에 평가부담 수준은 높은 편임
평가의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> - 연구개발사업의 효율성과 효과성 등 정확한 성과를 측정하기가 어려워 단기적 책무성 중심의 평가로 이루어져 있기 때문에, 잠재적으로 높은 부가가치를 지닐 수 있는 장기적이고 근본적인 과제의 성립과 이로 인한 성과창출이 어려운 상황임. - 대통령을 비롯한 주무부처 장관 및 국회위원들의 행동을 제약하는 임기와 목적 등이 짧고 상이하여 연구개발과 관련된 중첩된 정책목표와 지시들이 상충하고 있음. - 이로 인해 평가의 타당성이 약화되어 평가결과의 환류가 계획한 대로 이루어지지 않고 있음.
평가의 활용성	<ul style="list-style-type: none"> - 연구개발사업의 성과에 영향을 미치는 요인이 정형화되지 않아 평가결과를 사업의 개선에 활용하기에는 근본적인 한계가 있음. - 책무성 위주의 평가는 연구과제의 질 향상에 한정적인 효과를 지니는 데 그쳐 평가를 활용한 연구개발사업의 개선이 이루어지기 어려움.
평가 투명성	<ul style="list-style-type: none"> - 연구개발 지원과제 선정과정이 투명하지 않고 평가결과의 공개가 제한적임. 연구개발 지원과제의 선정 및 평가 위원과 심사 및 평가 내용이 공개되지 않아 불신의 원인이 되고 있음.
평가전문성	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적으로 성과가 나타나는 연구개발은 성과를 평가하기 위해서는 오랜 근무로 인한 전문성이 요구되나 연구개발 성과평가를 담당하고 있는 공무원은 순환 근무제로 배치되어 평가의 전문성이 떨어짐. 평가전문가 집단이 한정되어 평가의 편향이 나타날 수 있는 가능성이 항상 있음.
평가수행체계	<ul style="list-style-type: none"> - 연구개발 관리전문기관을 통해 안정적으로 이루어지고 있음. 다만 연구개발 관리전문기관의 분야 전문성이 떨어져 평가의 형식적인 면에 치중하는 한계를 지니고 있음.

출처: 저자 작성

4. 국가연구개발사업 평가체계 개편방안

본 장에서는 국가연구개발사업 평가체계 개선을 위한 정책을 제언한다. 문재인 정부의 개선정책은 아직도 수립되고 있는 중이기 때문에 이미 발표된 내용을 중심으로 논의할 것이며 추후 고려해야 할 사항도 제시할 것이다.

먼저, 연구자의 이중적인 특성에 주목해야 한다. ‘연구자 중심의 평가체제 마련’은 올바른 방향이라고 판단된다. 앞에서 언급한 바와 같이 연구의 주체는 연구자이기 때문에 모든 연구개발정책은 능력 있는 연구자를 어떻게 지원할 것인지에 초점을 맞춘 연구자 중심의 정책이어야 한다. 하지만 연구자의 이중적인 성격을 간과해서는 안 된다. 연구자는 연구를 수행하는 연구의 주체 이면서도 연구개발정책의 수혜자이기도 하다. 연구자들은 연구하는 직업을 지닌 직장인이다. 즉, 연구개발 예산이 늘어나면 혜택을 받는다. 현재와 같은 PBS 제도하에서는 출연연구소 연구원들의 수입은 늘어날 수밖에 없다. 대학의 연구자들도 연구비가 늘어나면 수입이 증가한다. 연구개발 관리규정이 자유로워지면 행정부담이 줄어들게 되어 사용할 수 있는 시간도 늘어난다. 결국 연구자들도 이익집단임을 잊어서는 안 된다.

그런데 연구자들은 자신들이 하는 일이 국가의 발전을 위해 필수적이기 때문에 국가가 당연히 지원해야 한다고 주장한다. 연구개발사업의 수혜자라기 보다는 지식의 창출자라는 태도가 더욱 강조된다. 실제로 연구자들은 사회적 존경을 받기도 하며, 많은 경우 그에 합당한 금전적 보상을 받고 있기도 하다.

최근 들어 연구자들이 부쩍 정치과정에 다수 참여하고 있다. 어떤 이들은 과학기술인들이 연구개발 행정에 적극적으로 참여해야 된다고 하면서 각 대통령 캠프에 정책을 전달하고 심지어 선거캠프의 일원이 되어 열심히 참여하기도 한다. 새롭게 신설된 과학기술혁신본부의 본부장에 KAIST 교수가 임명되기도 하였다. 박기영 순천대 교수가 과학기술혁신본부장으로 임명되었을 때는 다수의 과학자들이 ‘황우석 사건’과의 연결성을 지적하며 임명을 반대하였고 여론의 압박 속에 결국 박기영 본부장은 사퇴하였다. 원론적으로 과학기술인들이 정치과정에 참여하는 것은 매우 권장할만한 현상이다. 전문가적 식견을 갖

고 효과적이고 효율적인 연구개발사업 수립에 충분히 공헌할 수 있기 때문이다. 미국 과학기술정책의 태두라고 불리는 Vannevar Bush도 MIT의 교수였다.

하지만 이 부분에서 주의해야 할 것은 과학자가 전문적인 식견을 갖고 공익을 위하여 연구개발정책 수립에 참여하는 것과 이해집단의 일원으로 자신의 이익을 위해 연구개발정책 수립에 참여하는 것을 구분하기 어렵다는 점이다. Pielke, Jr(2007)는 과학자를 네 부류로 분류하여 이러한 딜레마에 대한 해답을 찾으려고 하였다. 네 부류는 the Pure Scientist, the Science Arbiter, the Issue Advocate, 그리고 the Honest Broker이다. 각각의 정의를 살펴보면 다음과 같다.

순수과학자인 the Pure Scientist는 현실세계에 전혀 관심이 없다. 자신이 연구하는 것에만 몰두하고 연구의 사회적 영향 등에는 전혀 관심이 없는 이상적인 과학자의 모습이다. 과학중재자인 the Science Arbiter는 과학적 방법론을 사용하여 발견한 지식을 바탕으로 정책결정권자에 조언하는 과학자를 이른다. 정부에서 흔히 볼 수 있는 과학자문회의 등에 참여하는 과학자들이 이 부류에 속한다. 이슈 옹호자인 the Issue Advocate은 해당 문제해결을 위한 대안을 몇 개로 좁히는데, 대부분의 경우 하나의 대안으로 좁혀서 그 대안이 최선의 대안이라고 옹호하는 것이다. 정직한 중개자인 the Honest Broker는 문제해결을 위한 복수의 대안들을 분명하게 정책결정자에게 제시한다.

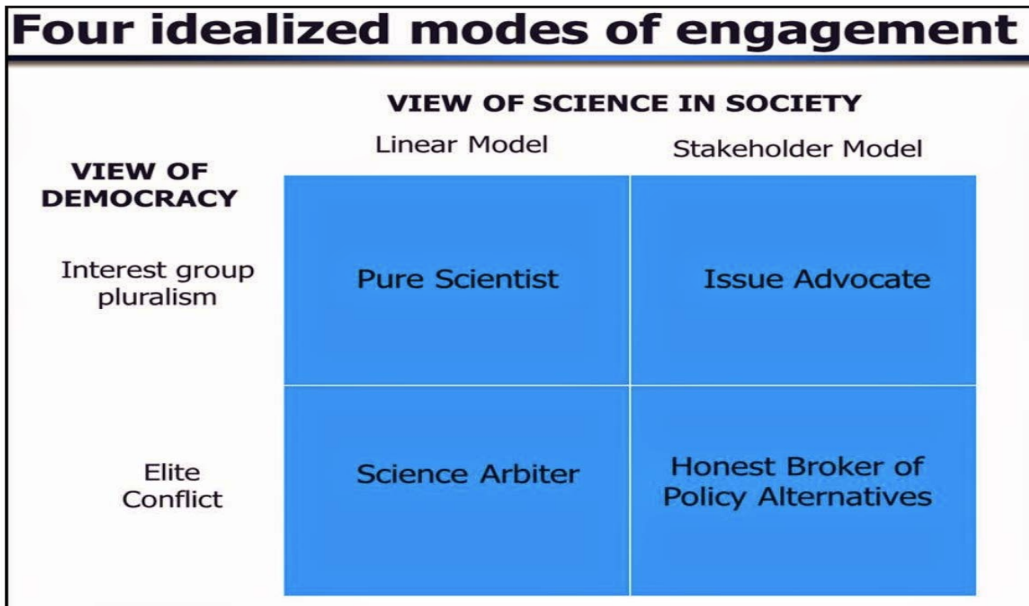
네 가지 분류만 제시하였지만 Pielke, Jr(2007)가 제시하는 가장 유의해야 할 부류는 스텔스 이슈옹호자(stealth issue advocate)이다. 이러한 부류의 과학자는 자신이 실제로 옹호하는 해결책이나 정책을 숨긴 채 순수과학자나 과학중재자인양 가장한다. 스텔스 이슈옹호자를 구별하는 것은 매우 힘들다. 많은 정책결정자들이 해당 과학기술분야에 대한 지식이 그리 깊지 않기 때문에 이들이 스텔스 이슈옹호자인지 과학중재자인지 구분하기 어렵기 때문이다. 이들을 구분하기 위해서는 과학기술인들의 공동노력이 필요하다. 연구개발정책을 열린 광장에서 토론하도록 하여 의사결정과정이 공개되고 정책논리가 공식적인 기록으로 남게 되면 이들을 구분할 수 있는 여지가 많아질 것이다.

연구개발평가체제 개선을 위하여 과학기술정보통신부는 연구개발자들의 의견을 적극적으로 수렴하고 이를 반영하려고 하였다. 2017년 11월과 12월에 국가과학기술심의회 운영위원회가 의결한 두 건의 안건 '과제 기획/선정/평가/보

상 프로세스 혁신방안-실패를 두려워하지 않는 연구환경 조성'과 '창의·도전적 연구환경조성을 위한 차별화된 과제평가체계 도입 방안-국가연구개발 과제평가 표준지침 개정'은 모두 의견수렴과정을 문건에 자세하게 밝히고 있다. 그동안 현장의 목소리를 외면한다고 많은 비판을 받았고 연구개발 담당부서가 이러한 의견수렴과정에 적극적으로 나선 것은 매우 바람직하다. 하지만 현장의 '큰' 목소리를 정책에 모두 반영하는 것이 꼭 바람직하지만은 않다. 과학기술인들도 이익단체임을 간과해서는 안 된다. 언제나 스텔스 이슈옹호자도 꼭 숨어있다.

이러한 이유로 평가의 투명성을 획기적으로 높일 필요가 있다. 현재 문재인 정부에서는 투명성을 향상시킬 방안을 제시하였는데 평가에 참여하는 평가위원들의 명단과 평가내용을 공개할 계획을 갖고 있다. 우리나라의 경우 전문가들의 규모가 그리 크지 않기 때문에 평가위원의 명단과 평가내용을 공개할 경우 많은 문제가 발생할 것으로 예상되지만 평가의 투명성 제고를 위해 꼭 필요한 개선책이라고 판단된다. 일시에 모두 적용하지 않고 과제 규모에 따라 단계적으로 적용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

[그림 VII-9] 과학자들의 참여유형 구분



출처: Roger Pielker Jr, <http://rogerpielkejr.blogspot.kr/2015/01/five-modes-of-science-engagement.html>(검색일자:2017.10.30.)

두 번째는 주요 참여주체의 명확한 구분과 그러한 구분에 따른 맞춤형 정책이 필요하다. 일반적인 과학기술정책 담론에 있어 저지르는 가장 큰 실수는 연구개발의 가장 큰 주체인 대학을 일반화하는 것이다. 출연연구소의 경우 KIST부터 시작된 경로의존성으로 인해 규모도 일반적으로 매우 크고 소속 연구자들의 질도 상향 평준화되어 있다. 즉 출연연구소는 다른 집단에 비해 동질성이 매우 높다. 하지만 대학의 경우는 동질성이 그리 높지 않다. 많은 이들이 정책논의에서 ‘대학은 이러한 문제가 있다’ ‘대학이 이렇게 변해야 한다’라고 의견을 내지만 이러한 논의에서 지칭되는 대학은 단일한 집단이 아니다. 연구개발정책에서 중요한 대학은 대학원이 제대로 운영되고 있는 소수의 대학이다. 그렇기 때문에 연구개발정책에서 논의하는 대학은 체계적으로 대학원을 운영하고 있는 소수의 대학에만 해당되며, 나머지는 이들 대학에 대학원생을 공급하거나 기업에 학사졸업생을 공급하는 역할을 수행한다. 물론 여러 대학에 우수한 능력을 지닌 교원들이 다수 존재하지만 적절한 수준의 대학원생이 확보되지 않으면 지속적인 연구가 사실상 어렵기 때문에 특정 수준 이상의 대학원 확보가 연구대학에 있어 필수적인 요소가 된다.

대학 내 연구여건의 차이는 연구개발사업의 평가 개선책에 대한 인식차이를 드러낼 수 있기 때문에 이를 고려할 때 대학의 연구 및 관리 여건에 알맞은 평가체제를 고안할 필요가 있다. 동일 사이즈의 옷이 모든 대학에 맞을 것이라고 상정하는 것은 큰 오류를 만들 것이기 때문이다. 연구대학을 연구력, 대학원 충원율, 교원 충원율 등 다양한 지표를 활용해 구분할 수 있다. 어떤 지표를 활용하는지가 중요한 것이 아니라 대학의 구분이 정책의 타당성 강화를 위해서 필수적이기 때문이다.

세 번째 고려해야 할 것은 평가의 타당성 강화를 위해 국가연구개발 참여주체 간 신뢰를 제고하는 것이다. 현재의 평가체제는 정부부처, 연구관리기관, 출연연구소, 대학 등 국가연구개발 참여주체 간 불신에 기반을 두고 세세한 관리규정을 통해 연구과정을 통제하는 형태로 운영되고 있다. 정부부처에서는 다양한 이슈가 국정감사나 언론을 통해 제기될 때마다 연구관리규정을 ‘강화’하여 문제를 ‘해결’하려고 시도한다. 이러한 구조적인 문제 때문에 연구일선에서는 ‘회의비로 치킨을 주문할 수 없다’ ‘한강을 넘어간 회의비 지출은 사유서

를 제출해야 한다' '태블릿 피씨는 특별한 연구용도를 밝혀야 한다' 등으로 매우 구체적이고 통제지향적인 지침으로 나타난다. 물론 이러한 지침들이 나타나는 배경에는 연구일선에서 벌어지는 다양한 부조리들이 있었고 연구자들이 그 빌미를 제공한 것은 잘못이다. 하지만 이러한 통제적인 지침들이 창의적인 연구와 그 궤를 같이한다고 결론내리기 어렵다.

이러한 다양한 통제지침은 각 기관과의 신뢰회복에서 그 해결책을 찾을 필요가 있다. 과제의 관리와 과제의 성패 여부를 철저히 구분하여 책임소재를 이원화할 필요가 있다. 과제의 관리는 연구관리체제가 체계적으로 구축된 대학에 책임지도록 하고 과제의 성패 여부는 전문가 패널을 통해 판단할 필요가 있다. 연구관리기관은 과제관리의 경우 연구대학의 산학협력단을 통해 간접적인 통제를 하고, 각 대학이 산학협력단의 역량을 강화할 수 있도록 인센티브와 협력활동 등을 제공하는 것을 고려할 수 있다. 간접적인 관리를 통해 관리하되 대학의 연구관리에 문제가 있을 경우 연구자를 포함한 대학에 합당한 징계를 내려 자율적이고 책임성 있는 연구관리가 이루어질 수 있도록 운영할 수 있다. 이는 감사와 긴밀히 연결되어 있는데 연구관리의 경우 무리한 영수증 위주의 감사가 이루어지지 않도록 감사원과의 정책협조가 필요할 것이다.

평가의 전문성 강화를 위해 연구개발사업의 성패나 성과측정 등에 연구관리기관이 전문성을 갖고 초점을 맞추어야 할 필요가 있다. 이러한 성과측정을 통해 차년도나 다음 사업의 기획이 가능해지기 때문이다. 이를 위하여 연구관리기관의 전문성을 높이는 노력이 필요하다. 끊임없이 연구관리기관의 역량을 강화하고 개발시켜 담당 분야의 사업기획이나 평가에 전문성을 갖고 임할 수 있도록 해야 한다. 현재까지는 우리나라의 연구관리기관의 역량이 연구를 수행하는 기관들의 역량에 못 미치는 경우가 많았다. 특히 인적역량에서도 강화될 부분이 있고 시스템적으로도 강화될 부분들이 많다. 현재도 많은 직위들이 외부에 개방되어 있지만 더욱 많은 직위들을 외부인력에 개방시켜 우수인력을 수혈하고 정체되지 않는 조직으로 만들려는 노력이 필요하다.

연구관리기관의 역량강화와 더불어 평가의 타당성을 높이기 위해 연구관리기관의 관련 부처의 영향력으로부터 일정 부분 독립시키는 것이 필요하다. 위에서 언급한 바와 같이 대통령과 장관, 국회위원, 그리고 공무원의 '시계'는 연

구개발사업의 평가주기와 정합성이 떨어지기 때문에 연구관리기관이 중장기적인 전망을 가지고 연구를 기획하고 선정하고 평가할 수 있도록 자율성을 어느 정도 보장할 필요가 있다. 현재는 연구관리지침의 개정이나 연구과제의 기획 등에 관련 부처의 관여정도가 지나치게 높다고 판단된다. 이를 중장기적으로 연구과제관리기관과 연구자들에게 이관하는 방안을 고려할 필요가 있다.

네 번째로, 기관평가의 내실화를 위하여 출연연구소의 기관평가와 출연연구소장의 임기를 정치적 주기와 연동시킬 필요가 있다. 현재는 출연연구소의 소장들이 학문역량이나 관리역량과는 큰 관련 없이 정치적 연관성에 따라 임명되는 경향이 매우 높다. 인문사회계의 연구소는 말할 것도 없고 과학기술계의 연구소들도 이에서 자유롭지 못하다. 형식적으로는 공모를 거쳐 경제인문사회연구회나 국가과학기술연구회의 이사회가 임명하게 되어있지만 이러한 형식적인 장치들이 내실있는 인사를 정착시키지 못하고 있다. 우리 사회의 운영방식은 매우 합리적인 방식으로 변경되었지만 그 실재는 이에 부응하지 못하는 상황이다.

한 번 임명되면 출연연구소장들은 3년간의 임기를 갖게 되는데 연구소장의 임기가 대통령의 임기 내에 있을 때는 문제가 없으나 임기 내에 정권 교체 등이 일어나면 임기에 상관없이 물러나게 되는 매우 불합리한 행태가 반복적으로 나타나고 있다. 최근에도 정부출연연구소장들도 임기가 남아있음에도 불구하고 사퇴하는 현상이 나타나고 있다. 이러한 행태는 기관평가가 임무중심형으로 변화하였음에도 불구하고 기관평가결과와 상관없이 일어나고 있어 더 큰 문제를 낳고 있다. 많은 이들이 임무중심형 기관평가 결과가 기관의 역량이나 성과와 큰 상관관계가 있다고 생각하지 않는 단계에 이르고 있다. 이러한 불신이 지속된다면 기관평가는 제도로서는 지속되겠지만 제도의 정신은 이미 심각하게 훼손될 것으로 우려된다.

이러한 제도와 현실 간의 부정합성을 해소하기 위해서 제도를 원래 취지에 맞게 운영하는 것이 필요하다. 하지만 우리나라 정부의 운영형태를 고려할 때 단기간에 인사제도가 내실화되기는 어려울 것으로 판단된다. 그러므로 제도적으로 이 문제를 해결하기 위해서는 출연연구소장의 임기를 정치적 특히 대통령의 임기와 연계시키는 것이 가장 현실적이라고 판단된다. 문재인 정부의 임

기는 현재 5년 단임제이지만 혹 대통령 임기에 관한 개헌이 이루어진다면 임기가 변할 수도 있다. 현재 체제에서는 출연연구소장의 임기를 5년으로 맞추는 것을 심각히 고려할 필요가 있다. 대통령이 당선된 후 임기를 시작하면 장관 청문회 등이 마무리되는 시점까지 6개월의 여유를 두고 출연연구소장들의 진퇴가 일어나면 불필요한 제도의 형해화를 방지하고 제도와 기관 운영의 정합성을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 또한 5년 임기로 성과평가가 이루어진다면 능력 있는 연구소장들에게 충분한 기회를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 VII-6〉 전통적 평가와 발전적 평가의 비교

전통적 평가(책무성 관점)		발전적 평가	
논리모형을 가정하고, 목표달성도 위주 평가	모형의 검증에 중점을 둠	복잡성을 인정하고 지속적인 발전·변화를 지원	혁신과 적응의 지원에 중점을 둠
	성공과 실패에 대해 명확한 판단을 내려줌		실시간으로 피드백을 제공하고, 학습을 시켜주며, 변화의 방향을 지원해 주거나 확인시켜 줌
	사전에 설정한 목적에 비추어 성공을 측정함		목적이 창발하고 진화함에 따라 새로운 성과측정방법과 모니터링 메커니즘을 개발함
	선형적인 원인과 효과 논리모형에 기초하여 평가 설계를 함		시스템 동태, 상호의존 및 창발하는 상호연계를 포착할 수 있도록 평가를 설계함
독립적인 심판자로서 평가자	평가자는 외부에 속하고, 독립적이며, 객관적임	협력자이며 변화촉진자로서 평가자	평가자는 평가적 사고방식을 일상 업무에 가져오며, 조직의 목적들을 지원하는 팀의 구성원이고, 촉진자이며, 학습코치의 일부임
	평가자는 무엇이 중요한가에 대한 그의 판단에 따라 평가 설계를 결정하고, 평가를 통제함		평가자는 변화를 가져오려고 노력하는 사람들과 협력하여 그들의 철학과 조직에 맞게 평가과정을 설계함
일반화 가능한 결과물, 자금 지원자를 위한 평가	시공간을 초월하여 일반화할 수 있는 발견을 하는 것을 목적으로 함	특정맥락에 대한 이해, 프로젝트 수행자를 위한 평가	현재 진행 중인 혁신을 이해할 특정한 맥락에 맞는 이해력을 복돋는 것을 목적으로 함
	외부의 당국자들과 자금공여자들에 초점을 맞춘 책무성을 중시함		혁신가의 기본가치와 약속 및 학습에 대한 투철한 사명감에 중점을 둔 책무성을 중시함
	통제를 하고, 실패에 대해 누가 책임이 있는가를 따지기 위한 책무성을 중시함		무엇이 전개되고 있는가를 계속하여 알 수 있도록 하여 전략적으로 대응하도록 함
	평가는 실패에 대한 공포심을 불러옴		평가는 학습에 대한 갈증을 채워줌

출처: Palton(2011), 노화준(2010), Gambler(2008) 재구성한 것을 고용수 외(2015) "정부연구개발 성과평가의 새로운 접근방법론 탐색연구"에서 재인용

다섯 번째로, 새로운 평가 패러다임을 위한 고민을 시작해야 한다. 고용수 외(2015)는 기존의 책무성 평가의 한계를 극복하기 위하여 새로운 평가패러다임으로 <표 VII-6>에 나타나 있는 '발전적 평가 모형'을 제시한 바 있다. 발전적 평가의 주요 내용을 살펴 보면 다음과 같다. 고용수 외(2015)에 따르면 발전적 평가는 “평가의 목적 측면에서.....환경적 복잡성에 대응한 지속적인 개선과 발전을 강조”한다. 또한 평가자는 외부심판자가 아닌 의사결정을 돕는 역할을 수행하며 평가결과는 연구자의 의사결정을 돕는 정보로 활용되는 특징을 지닌다. 이를 현실에 적용하기 위해서는 연구기관별 평가위원회의 상설화와 평가위원의 책임성 강화가 필수적이라고 제안하였다. 왜냐하면 현재의 기관평가는 평가 시 임시로 조직되는 평가위원회에 의해 수행되어 분야 및 평가의 전문성을 담보하기 어려운 구조이기 때문이다.

이러한 발전적 평가에 대한 논의는 책무성 위주의 평가가 지닌 한계를 극복하기 위한 방안으로 시작된 것이다. 발전적 평가는 많은 한계를 지니고 있음에도 불구하고 연구자나 연구기관을 지원하는 것을 목적으로 하기 때문에 '연구자 중심의 연구개발정책'과 그 궤를 같이 한다. 기존의 연구관리지침의 수정이나 새로운 과제형의 형성 등 기존 틀 안에서 최소한의 수정을 하는 개혁이 아닌 평가의 패러다임을 바꾸려는 고민이 필요한 시점이다.

정권 교체 이후 연구개발 평가의 패러다임과 지향성이 바뀌려고 하는 시점에서 이에 대한 고민이 시작되는 것이 자연스러운 일이다. 하지만 걱정되는 것은 연구개발 분야의 개혁이 생각보다 느리게 진행되고 있는 점이다. 대통령의 5년 임기 중 실질적인 개혁을 추진할 수 있는 기간이 그리 길지 않음을 고려할 때 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있는 분야에 집중하고 다른 분야는 긴 호흡을 갖고 충분한 연구를 진행하는 것이 보다 바람직할 것이다.

평가의 모든 진단영역을 일시에 강화하는 것은 불가능에 가깝다. 정치적 자원이 매우 많이 소모되고 부작용도 크기 때문이다. 효과적 개선을 위해서는 핵심적 부분에 집중하는 것이 바람직하다. 크게 보면 평가의 효율성과 평가수행체계 등은 그동안 많은 개선을 통해 안정적으로 관리되고 있다. 그렇기 때문에 문재인 정부에서 초점을 맞추어야 할 분야는 평가의 전문성과 투명성을 강화하여 평가의 타당성을 높이는 것이라고 판단된다. 투명성의 강화는 평가

의 타당성보다는 신뢰를 강화하고 불공정한 평가를 지양하는 간접적인 효과를 가져올 것으로 기대된다. 결국 연구전문관리기관의 역량을 강화하여 평가의 전문성을 강화하고 이를 바탕으로 평가의 타당성을 높이는 정책방안에 지혜를 모을 필요가 있다.

VIII 결론

이상에서, 우리나라의 주요 평가제도인 정부업무평가, 재정사업평가, 사회복지분야평가, 과학기술연구개발 평가에 대한 문제점을 메타평가 방법으로 진단하고 제도 개편을 위한 기본방향과 개별제도별 구체적인 개편방안을 제시하였다. 메타평가 결과는 다양한 평가제도에 존재하지만 평가제도별로 유사한 문제점을 공유하고 있다는 것을 보여 준다. 이는 우리나라 평가제도가 분야별 특성을 반영하여 자율적으로 설계되고 운영되지 않고 정부개혁제도의 하나로서 Top-down 방식에 의해 도입되고 확산되어 왔기 때문이다. 본고에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 주요 제도 및 정책분야별 정부성과평가제도들이 공유하고 있는 문제점을 개선하여 평가제도의 실질적이고 근본적인 개선을 이룰 수 있는 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, **통합형 평가제도** 구축이다. 평가의 목적이 다소 차이가 있는 국가연구개발평가를 제외하더라도 정부업무평가, 재정사업평가, 사회복지분야의 평가의 중복과 그로 인한 평가부담은 상당한 수준이다. 우리나라가 ‘**평가공화국**’으로 불리는 이유이기도 하다. 따라서 통합을 위한 기본 전략을 세우고 각 평가제도별로 중복을 줄임으로써 개별 평가제도들의 목적과 역할에 맞도록 제도를 재설계할 필요가 있다. 본고에서 논의되었던 「헌법」 개정에 따른 정치구조 개편은 통합을 위한 평가거버넌스 개편에서 의미있는 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 구체적으로 정부업무평가와 재정사업평가, 사회복지분야 기본계획의 자체평가는 일원화하는 것이 바람직하며 일원화된 평가를 담당할 기관은 향후 헌법 개정에 따른 정치구조 개편을 고려할 필요가 있다. 자체평가 외 정부업무평가의 특정평가, 재정사업평가의 심층평가 및 기타평가, 사회복지 기본계획 평가의 경우는 평가의 심층성을 높이는 방향으로 재설계가 필요하다.

둘째, **전략적 분권형 평가제도**가 필요하다. 우리나라의 성과평가제도는 평가전담기관에 의해 집권적으로 운영되어 평가제도가 형식화되어 왔다. 평가전

담 기관의 주도하에 모든 분야의 정책과 사업에 대하여 중앙집권적으로 평가 제도가 운영되어 왔다. 정부업무평가의 주요 정책평가, 재정사업통합평가, 사회보장평가, 과학기술평가 모두 부처 전체의 미시적인 세부사업 또는 단위사업을 평가해왔다. 향후, 부처 전체사업에 대한 평가를 지양하고 소수의 중요사업 및 문제사업에 평가를 집중하는 전략적 평가가 필요하다. 다른 한편으로 평가단위도 전략목표나 프로그램목표 수준으로 상향하여 부처가 좀 더 전략적 시각에서 평가를 실시할 수 있도록 유도할 필요하다. 이러한 선택과 집중을 통한 평가를 통해 세부단위의 평가와 환류는 부처 스스로 주도하게 함으로서 평가의 책임성을 높일 필요가 있다.

셋째, **문제해결 지향형 평가**가 필요하다. 본고에서 논의된 대부분의 평가가 체크리스트 방식의 단기적 정량적 평가로서 평가의 타당성이 심층성이 부족하다. 이 때문에 부처는 평가결과에 대한 수용성이 낮으며 결국 많은 시간과 비용을 들여 생산한 평가결과정보가 잘 활용되지 않게 된다. 전술한 대로 선택과 집중에 의해 핵심정책이나 사업을 평가대상으로 선정하여 현장에 기반한 심층적이고 구체적인 평가를 실시함으로써 평가가 실제 문제해결과 업무 개선에 도움이 되는 쪽으로 유도할 필요가 있다. 이는 **‘실패에 대한 공포심을 불러오는 평가’**가 아니라 **‘학습과 개선에 대한 갈증을 채워주는 평가’**⁴²⁾로의 전환을 의미한다. 최근 개편이 논의되고 있는 재정사업평가의 ‘핵심사업평가’와 과학기술 연구개발 평가의 ‘발전적 평가’가 문제해결 지향적 평가의 형태이기 때문에 세밀한 제도설계가 필요하다. 정부업무의 평가의 특정평가나 사회복지평가의 기본계획 평가의 경우도 평가의 특성상 일부 분야에 대한 특화된 평가이기 때문에 문제해결형 평가제도로의 개편이 필요하다.

넷째, **전문형 평가제도의 구축**이다. 평가제도 운영자들의 낮은 평가역량에 따른 전문성 부족은 본고에서 다른 모든 평가제도에서 공통적으로 나타나고 있는 문제이다. 특히, 전문적인 분야인 사회복지평가나 과학기술분야평가는 높은 전문성이 요구된다고 할 수 있지만 평가전문성은 낮다. 전문성 부족은 우리나라 인사원칙은 순환보직제로 인하여 나타나는 근본적인 문제이다. 장기적으로 평가업무에 대한 전문직제화를 통해 담당자들의 평가역량을 제고해야

42) 고용수 외(2015)

하지만 단기적으로 충분한 교육훈련 기회를 제공함으로써 평가담당자들의 역량제고가 필요하다. 이를 위해, 부처나 정책분야별로 흩어져 있는 평가교육과정을 통합운영하고 교육훈련 이수에 의무성을 부여해야 한다. 한편, 각 제도 및 정책분야별로 분산된 연구와 교육기능을 통합한 ‘한국평가연구원’을 설립하여 성과평가에 대한 전문적이고 통합적인 교육을 제공하는 것을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 ‘소통형 평가제도’를 만들어야 한다. 소통형 평가를 위해서는 평가과정과 결과를 국민에게 투명하게 공개하고 평가과정에 국민이 참여하는 기회를 확대해야 한다. 우리나라 정부성과평가결과는 공개되지만 공개의 수준과 내용에 있어서는 미흡한 측면이 많다. 부처나 정책별로 포괄적 결과만 공개될 뿐 세부 정책 및 사업별 평가결과가 공개되지 않으며 만족도 조사 외에는 평가과정에 국민의 의견이 반영될 기회도 제한적이다. 따라서, 통합정부성과포털을 구축하고 국정과제 및 분야별 주요 정책과 사업에 대한 성과를 국민에게 공개해야 한다. 가능한 국민이 체감할 수 있는 상위단계의 성과지표와 정부성과평가제도하에서 평가되고 있는 정부의 주요 정책과 사업의 성과를 링크시켜 평가결과의 투명성을 높일 필요가 있다. 또한, 주요 정책 및 사업의 평가에 국민이 참가할 수 있는 통로를 확대해야 한다. 평가과정에 국민의견수렴절차를 마련하거나 국민의 평가단의 일부로 참여하는 방법을 검토할 수 있다.

본고는 우리나라 주요 정부성과평가제도에 대한 개선방안 모색을 위해 분야별 평가담당 국책연구기관과 학술연구기관이 참여한 최초의 협동연구로서 본고에서 제시한 연구 결과가 우리나라 평가제도의 개선과 발전에 의미 있는 정책적 시사점을 제시하길 기대하며 글을 맺는다.

참고문헌

- 고용수 외, 『정부연구개발 성과평가의 새로운 접근방법론 탐색연구』, KISTEP 연구보고, 2016-012, 2015.
- 관계부처합동, 「제1차 사회보장 기본계획('14~'18)」, 2016년도 시행계획, 2016.
- 국가과학기술심의회 운영위원회, 「창의·도전적 연구환경조성을 위한 차별화된 과제평가체계 도입 방안-국가연구개발 과제평가 표준지침 개정」, 2017. 12.
- 국무조정실, 「2016년 정부업무평가 시행계획」, 2016, p. 5.
- _____, 「정부업무평가 기본계획(2017~2019)」, 2017a.
- _____, 「2017년 정부업무평가 시행계획」, 2017b.
- _____, 「2017 자체2평가 시행계획」, 2017c.
- 국회예산정책처, 「프랑스 국가재정조직법」, 2005.
- _____, 「주요국의 재정제도」, 2016, pp. 128-130.
- 금재덕·원종학, 「성과정보 신뢰성 제고를 위한 통제시스템 구축방안」, 『한국정책연구』, 12(1), 2012, pp. 59-75.
- 기획재정부, 「재정사업 심층평가 운용지침(안)」, 2012.
- _____, 『2016회계연도 기금운용평가지침』, 2015.
- _____, 『2017년 기금준치평가지침』, 2016.
- _____, 『2018년도 성과계획서 작성 지침』, 2017a.
- _____, 『2017년도 통합 재정사업평가지침』, 2017b.
- _____, 『(부처용) 2017년도 보조사업 평가편람』, 2017c.
- 기획재정부 보도자료, 「2016년 통합 재정사업평가 실시」, 2016. 1. 22.
- 노진덕, 「한국의 성과관리예산제도의 평가와 발전방안 모색」, 『한국정책연구』, 9(3), 2009, pp. 469-484.
- 박노욱·오영민·원종학, 『재정성과관리제도 운영의 성과 분석과 정책과제』, 연구보고서 15-18, 한국조세재정연구원, 2015.
- 박노욱 외, 『주요OECD국가의 재정성과관리제도 비교분석과 정책적 시사점』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2015.

- 보건복지부, 『2016년도 자체평가결과보고서(주요정책부문)』, 2017.
- _____, 「2016년도 성과계획서」, 2016a.
- _____, 「2016년도 성과관리 시행계획」, 2016b.
- 사회보장위원회 사무국, 「제1차 사회보장 기본계획(‘14~’18) 2016년 시행계획 추진실적 평가계획」, 2017.
- 엄익천 외, 『2015년도 국가연구개발사업 조사분석 보고서』, 미래창조과학부·KISTEP, 2016.
- 오영민, 「재정사업성과평가제도 운영현황과 제도적 개선방안」, 『재정포럼』, 12월호, 한국조세재정연구원, 2014.
- 오영민·박노욱·원종학·하연섭·조윤직·이혜영, 『정부개혁의 정책적 시사점: 신공공관리론의 평가를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2014, p. 47.
- _____, 「우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구: 재정성과목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 25(1), 2016, pp. 551-576.
- _____, 「정부의 성과관리 역량요인이 성과에 미치는 영향: 중앙정부 부처 공무원들의 인식을 중심으로」, 『한국행정논집』, 29(2), 2017, pp. 1-26.
- 오운섭·강지원·이세미, 『사회보장제도 평가체계 내실화방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2016.
- 오운섭·임완섭·이규환, 『사회보장 기본계획의 ‘16년도 추진실적 평가 및 제도 개선방안 연구』, 사회보장위원회, 2017.
- 이경재, 「2017년 정부연구개발투자 방향과 주요 특징」, 『KISTEP InI』, 13호, 2017.
- 이광희, 「국외출장보고서: 우리나라 정부성과평가제도 메타평가에 대한 연구」, 국무조정실 정부업무평가, 한국행정연구원, 2017a.
- _____, 「중앙행정기관 평가의 주요이슈와 개혁과제」, 제4차 KIPA-KAPA 정부혁신 forum 정부업무평가 주요 이슈와 개혁과제 발제문, 2017b.
- 이순우·김지영, 『프랑스 재정법』, 한국법제연구원, 2009, p. 11.
- 이윤식·서영빈, 「평가의 타당성 측면에서 본 정부업무평가제도에 관한 연구」, 『정책분석평가학회보』, 25, 2015, pp. 171-197.
- 이환성, 「정부업무평가에 있어 자체평가 운영 및 평가지표 분석」, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2012, pp. 317-343.

- _____, 「특정평가결과 환류의 장애요인과 효과적 환류방안」, 한국행정학회 학술발표논문집, 2013, pp. 765-786.
- 임동진, 「정부업무평가결과 환류제도의 운영실태 및 환류활동 영향요인 분석: 중앙행정기관 공무원의 인식을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 19(2), 2009, pp. 225-253.
- 전주상, 「사업성과 평가체계 개선에 관한 연구: 외국인체류 관리정책의 성과 지표 개선을 중심으로」, 『한국조직학회보』, 7(1), 2010, pp. 91-117.
- 조황희 편역, 『꿈과 전략이 있는 연구개발시스템을 목표로』, STEPI 조사자료 98-12, 1998.
- 『중앙일보』, 「올해 정부업무평가는 국정과제, 일자리 중심」, 2017. 7. 4.
- 최성락·박민정, 「성과관리 도입과 관료의 대응: 톱니효과를 중심으로」, 『행정논총』, 46(2), 2008, pp. 135-161.
- 한국조세재정연구원, 『2017년 상반기 KIPF 재정동향』, 2017.
- _____, 『주요국의 성과관리제도』, 2011, pp. 139-141.
- 한국행정연구원, 『주요국 정부업무평가제도 동향 연구 - 캐나다, 프랑스, 스웨덴, 일본사례를 중심으로 -』, 2016, p.93.
- 허경선, 『정부업무평가 개선방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2016.
- 허만형·라휘문·차용진, 「공무원 인식조사를 통한 정부업무평가제도의 개선방안에 관한 연구」, 『한국정책연구』, 10(3), 2010, pp. 479-504.
- Cook and Gruder, 1978.
- HM Treasury, *2000 spending review: public service agreements 2000*, pp. 5-6.
- _____, *spending review and autumn statement 2015*, 2015. pp. 90-91
- The 6th KIPF Forum on Performance Budgeting 내부 발표자료
- Department for Education, *Business Plan 2011-2015*, 2011.
- OMB Circular No. A-11, 2017.
- Pielke Jr., Roger, *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge University Press, 2007.
- Vedung, Evert, *Public Policy and Program Evaluation*, Routledge, 1997.

〈웹사이트〉

과학기술정보통신부 누리집, <http://www.msit.go.kr/web/msipContents/contents.do?mId=MTYz>(검색일자: 2017.10.30.)

영국 정부 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-single-departmental-plan-2015-to-2020/dwp-single-departmental-plan-2015-to-2020#contents>
(검색일자: 2017.11.13.).

_____, <https://quarterly.blog.gov.uk/2014/04/16/making-things-happen-at-the-implementation-unit/>(검색일자: 2017.11.13.)

정부업무평가위원회 홈페이지, <http://www.evaluation.go.kr>(검색일자: 2017.10.30.)

프랑스 전략실 홈페이지, <http://www.strategie.gouv.fr>(검색일자: 2017.5.25.)

e나라지표, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1330
(검색일자: 2017.10.30.)

KOTRA 프랑스 무역관 홈페이지, <http://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/userNationBasicView.do?nationIdx=167>(검색일자: 2017.10.30.)

OECD, <http://www.oecd.org/innovation/inno/researchanddevelopmentstatisticsrds.htm>(검색일자: 2017.10.30.)

Roger Pielker Jr, <http://rogerpielkejr.blogspot.kr/2015/01/five-modes-of-science-engagement.html>(검색일자:2017.10.30.)

www.performance.gov(검색일자: 2017.10.30.)

〈관련 참고 목록〉

강신욱·강혜규·노대명·이현주·이병재, 「사회보장정책평가의 방향과 과제」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2015.

강영철, 「관리수단으로서 정부업무평가제도의 역할 및 한계: 정부업무평가제도 내 특정평가를 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 9(3), 2010, pp. 209-229.

공동성 엮음, 『성과관리 한국제도편』, 2013.

공병천, 「성과관리 제도 운영 분석 및 정책과제」, 『한국공공관리학보』, 26(4), 2012, pp. 55-84.

- 관계부처합동, 「제1차 사회보장 기본계획(2014~2018)」, 2013.
- _____, 「제1차 사회보장 기본계획('14~'18)안」, 2014.
- _____, 「2017년 통합 재정사업평가 지침」, 2016.
- 국가과학기술심의회 운영위원회, 「과제 기획/선정/평가/보상 프로세스 혁신방안-실패를 두려워하지 않는 연구환경 조성」, 2017. 11.
- 국무조정실, 「2015년도 정부업무평가 시행계획」, 2015.
- 기획재정부, 『2015년도 재정사업자율평가 결과-보건복지부-』, 2015.
- 김주환, 「정부업무평가제도의 운영변화에 관한 연구」, 『한국정책연구』, 13(3), 2013, pp. 45-67.
- 김주환·이윤식·제갈돈·제갈욱·박병식, 「우리나라 자체평가시스템의 내실화 방안에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 10(1), 2006, pp. 171-196.
- 박용성, 「정부 조직역량평가의 이론과 실제」, 한국정책과학학회 학술대회 발표논문집, 2008, pp. 65-78.
- 보건복지부, 「2015년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 사업설명자료」, 2014.
- 보건복지부, 『2015 재정사업 자율평가 보고서』, 2015.
- _____, 『2015년도 자체평가 결과보고서』, 2016.
- 사회보장실무위원회, 「제1차 사회보장 기본계획('14~'18)」, 2016년도 시행계획, 2016. 5. 26.
- 송건섭, 「정부업무평가제도하의 자체평가역량에 관한 실증분석」, 『한국정책과학학회보』, 11(1), 2007, pp. 57-79.
- 양승우·홍성주·이명화·권보경, 『연구성과 평가법제 분석 및 개선방안』, 정책연구 14-01, 과학기술정책연구원, 2014.
- 오철호, 「정보화 자체평가지표의 보완에 대한 논의」, 『한국지역정보화학회지』, 11(1), 2008, pp. 43-72
- 윤상오, 「성과관리와 평가 및 예산의 연계성에 관한 분석적 고찰」, 『한국공공관리학보』, 20(2), 2006, pp. 1-31.
- 이광희, 『행정관리역량평가 실태 분석 및 개선방안 연구』, 한국행정연구원, 2014.
- _____, 『평가의 타당성제고를 위한 성과측정 매뉴얼 개발 연구』, 한국행정연구원, 2015.

- 이상돈, 『미국의 헌법과 대통령제』, 2012.
- 이상엽·정근하, 『국가연구개발사업의 효율적 평가를 위한 이슈도출 및 분석에 관한 연구』, 연구보고 07-18, 한국과학기술기획평가원, 2007.
- 이종원·김옥일, 「정부 조직관리 평가 시스템 개선방안 연구」, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2007, pp. 127-147.
- 한국조세재정연구원, 「제6차 KIPF 재정성과관리 국제포럼」, 『재정포럼』, 2017a.
- 허만형, 「성과관리와 정책평가의 연계관계에 관한 연구」, 『행정논총』, 44(4), 2006, pp. 485-506.

<부 록> 설문지

ID					
----	--	--	--	--	--

정부성과평가제도 메타평가에 대한 연구 설문지

안녕하십니까?

한국행정연구원과 한국조세재정연구원은 우리나라 정부성과평가제도에 대한 전문연구기관으로써 정부성과평가제도의 운영을 지원하면서도 정부성과평가 제도 발전을 위한 다양한 과제를 수행하고 있습니다.

본 조사는 “정부성과평가제도 메타평가에 대한 연구”의 일환으로써, 우리나라 정부성과평가제도와 관련하여 제기되고 있는 문제점들을 조사하고, 이를 바탕으로 정부성과평가의 타당성과 제도 운영의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 개선방안을 마련하기 위하여 수행되고 있습니다.

귀하의 정확하고도 성실한 답변은 향후 정부성과평가제도의 발전에 귀중한 자료가 될 것으로 생각합니다. 다소 번거로우시더라도 협조 해주시면 대단히 감사하겠습니다.

본 조사에서 응답하신 귀하의 개인정보는 연구자가 전혀 알 수 없도록 조사되고 있으므로, 우리나라의 정부성과평가제도가 올바른 방향으로 개선될 수 있도록 솔직하게 그리고 모든 문항들에 답변해 주실 것을 간곡히 부탁드립니다.

2017. 7.
연구책임자:

설문지 기입요령 및 참고사항

1. 이 설문지는 맞고 틀리는 것이 없습니다. 귀하가 평소 갖고 계신 느낌이나 의견에 가장 가까운 문항 하나만 택해서 ()에 0 나 √로 기입해 주십시오.
2. 이 설문에서 기관이란 현재 귀하가 소속된 부·처, 청·위원회등을 의미 하며 이러한 기관에 대한 정보와 인식을 기반으로 답변해주시기 바라며, 만일 답변과 관련하여 소속 기관에 대한 구체적인 정보가 없으신 경우에는 현재 근무하시는 국·실·과 등에 대한 정보나 인식을 근거로 답변해주시기 바랍니다.

I	정부성과평가제도의 효율성과 타당성
----------	---------------------------

1. 다음은 정부성과평가의 중복문제와 관련하여, 다음 내용들에 얼마나 동의 하십니까?

	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 평가항목이나 지표에 중복이 존재한다.	①	②	③	④	⑤
2) 평가목적이 동일한 평가가 중복적으로 실시된다.	①	②	③	④	⑤

2. 다음은 정부성과평가의 업무부담과 관련하여, 다음 내용들에 얼마나 동의 하십니까?

	자체평가										특정평가				
	주요정책평가					재정사업평가									
	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1) 평가준비로 인하여 현업업무 수행에 방해가 된다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2) 평가 필요성이 높지 않은 사업이 평가되고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3) 평가과정에 많은 시간과 비용이 발생한다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

3. 다음은 **평가의 타당성**과 관련하여 다음 내용들에 얼마나 동의하십니까?

	자체평가										특정평가				
	주요정책평가					재정사업평가									
	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1) 평가결과가 타 평가제도의 결과와 일치한다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2) 다른 평가제도와 유기적으로 연계되어 있다	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3) 평가결과가 부처(사업)의 성과를 정확하게 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
4) 평가지표는 부처(사업)의 성과를 정확히 판단할 수 있도록 구성된다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
5) 평가방법은 부처(사업)의 성과를 정확히 판단할 수 있도록 설계된다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

II 정부성과평가제도 운영

1. 다음은 **평가환경**과 관련된 내용들입니다. 다음 내용들에 얼마나 동의하십니까?

	자체평가										특정평가				
	주요정책평가					재정사업평가									
	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다	매우 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1) 평가목적은 명확히 제시되고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2) 평가 시행계획의 내용은 적절하다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3) 평가 시행계획의 배포 시기는 적절하다	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
4) 평가 시행계획 수립 시 이해관계자의 의견수렴이 충분히 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
5) 기관장은 평가결과에 높은 관심을 가지고 있다	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

2. 다음은 평가수행체계와 관련된 내용들입니다. 다음 내용들에 얼마나 동의 하십니까?

	자체평가										특정평가				
	주요정책평가					재정사업평가									
	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 평가위원은 전문적인 지식 또는 평가경험을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2) 평가위원은 평가를 공정하게 수행할 수 있도록 구성되어 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3) 평가수행에 있어 평가위원과 활발히 소통하고 있다	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
4) 평가를 수행하기 위한 관련 예산이 충분하게 확보되어 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
5) 평가를 수행하기 위한 관련 인력이 충분하게 확보되어 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
6) 평가를 위한 자료는 양적으로 충분하다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
7) 평가를 위한 자료는 질적으로 우수하다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
8) 평가를 위한 시간이 충분히 주어진다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
9) 계량화된 성과지표가 적절하게 개발되어 활용된다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
10) 성과의 질적 측면을 평가하기 위한 지표가 적절하게 설정되어 활용된다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
11) 평가에 관련한 교육훈련 기회가 충분히 제공되고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
12) 평가담당자는 업무수행에 있어 전문성이 높은 편이다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

3. 다음은 평가대상과 관련된 내용들입니다. 다음 내용들에 얼마나 동의하십니까?

자체평가(주요정책평가/재정사업평가)					
	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 전략목표-성과목표(프로그램)-관리과제(단위사업)로 이어지는 체계에서 관리과제는 자체평가 대상 정책으로써 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2) 전략목표 또는 성과목표 (프로그램목표)를 중심으로 자체평가가 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
3) 기관의 대표성과에 대한 평가가 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
4) 자체평가는 일상적인 점검 위주로 수행하고 문제 사업에 대한 심층적이고 집중적인 평가를 실시해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5) 주요 평가업무를 개별 부처에 위임하여 책임성을 높일 필요가 있다	①	②	③	④	⑤
6) 특정평가의 세부 부문이 지나치게 많고 복잡하다.	①	②	③	④	⑤
7) 특정평가는 국정과제 평가 등 대통령의 국정과제 관리 수단으로써 활용되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
8) 특정평가는 국무총리의 정책조정을 위한 수단으로써 다부처 관련 현안 정책을 대상으로 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
9) 특정평가는 국무총리의 기관통할 수단으로써 중앙행정 기관에 대한 종합적인 평가로 수행되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

4. 다음은 **평가결과**와 관련된 내용들입니다. 다음 내용들에 얼마나 동의하십니까?

	자체평가										특정평가				
	주요정책평가					재정사업평가					매우 그렇지 않다	그렇 지 않 다	보 통 이 다	그 렇 다	매 우 그 렇 다
	매 우 그 렇 지 않 다	그 렇 지 않 다	보 통 이 다	그 렇 다	매 우 그 렇 다	매 우 그 렇 지 않 다	그 렇 지 않 다	보 통 이 다	그 렇 다	매 우 그 렇 다					
1) 평가결과에 대한 이의신청 절차가 제공되고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2) 평가결과에 대해 관련 부서와 공무원들이 수용한다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3) 평가를 통해 대상과제(및 사업)의 장점과 약점을 충분히 파악할 수 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
4) 평가보고서에 제시된 내용은 충실하다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

5. 다음은 **결과활용**과 관련된 내용들입니다. 다음 내용들에 얼마나 동의하십니까?

	자체평가										특정평가				
	주요정책평가					재정사업평가					매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다					
1) 평가결과는 국민들에게 적절하게 공개되어 활용되고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2) 평가결과는 사업담당자들에게 적절하게 공개되어 활용되고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3) 평가결과의 공개 범위 및 수준은 적절하다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
4) 평가를 통해 성과 향상을 위한 조치가 적절히 이루어진다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
5) 평가결과를 토대로 예산이 조정되고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
6) 평가결과는 인사평가에 반영되고 있다	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
7) 평가결과를 토대로 사업의 목표와 우선순위를 바꾸고 있다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
8) 평가를 통해 개인의 성과가 향상되었다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
9) 평가를 통해 조직의 성과가 향상되었다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
10) 평가를 통해 사업의 성과가 향상되었다.	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

Ⅲ	응답자의 일반적인 사항
----------	---------------------

1. 귀하의 나이는?

- ① 20세 이상 ~ 30세 미만 ② 30세 이상 ~ 40세 미만 ③ 40세 이상 ~ 50세 미만
 ④ 50세 이상 ~ 60세 미만 ⑤ 60세 이상

2. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

3. 귀하의 직급은?

- ① 9급 이하 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 ⑥ 4급 ⑦ 3급 이상

4. 귀하가 해당부서에서 재직한 기간은 얼마입니까? (년 개월)

5. 귀하의 부서에 배치될 경우 통상 몇 년을 근무해야 합니까?(년 개월)

6. 성과관리 및 평가 업무의 전문성을 키우기 위해 장기근무를 위한 전문직제화가 필요하다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

7. 귀하의 성과관리 및 평가의 전문성의 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

매우 낮다	낮다	보통이다	높다	매우높다
①	②	③	④	⑤

8. 귀하가 과거 1년간 성과관리 및 평가관련 교육을 받아본 적이 있습니까?

- ① 성과지표 설정 및 측정방법 교육훈련 (회)
- ② 사업평가 기법 및 활용 교육훈련 (회)
- ③ 전략목표, 성과목표(프로그램), 관리과제(단위사업) 목표 설정 및 관리(회)
- ④ 사업 및 과제 성과 관리 방법(위험관리, 수요조사, 모니터링 등) (회)

9. 귀하의 소속 부처는?

- ① 경제부처 ② 사회부처 ③ 행정부처 ④ 기타부처

- 경제부처: 방통위, 공정위, 금융위, 원안위, 기재부, 미래부, 농림부, 산업부, 환경부, 국토부, 해수부, 행복청, 새만금청, 기상청, 중기청, 특허청, 농진청, 특허청, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 식약처
- 사회부처: 교육부, 문화부, 복지부, 고용부, 여가부, 문화재청,
- 행정부처: 인권위, 국민안전처, 인사혁신처, 법제처, 국가보훈처, 국민권익위, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행자부, 검찰청, 병무청, 방사청, 경찰청

10. 귀하가 담당하는 업무는?

- ① 기관 고유사업
- ② 지원업무(총무, 예산, 인사 등)
- ③ 평가/성과관리(자체평가, 특정평가, 재정사업통합평가, 기타평가 중 택, 중복 가능)

