

「성과관리제도」에 관한 심포지엄

재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향

2005. 11. 23

심포지엄 개요

한국조세연구원은 기획예산처의 후원으로 □□재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향□□에 관한 심포지엄을 다음과 같이 개최

- 일시 : 2005. 11. 23(수) 09:00~16:30
- 장소 : aT센터 3층 중회의실
- 진행순서

09:30~09:50 개회사 및 축사

개회사 : 최용선 한국조세연구원 원장
축 사 : 변양균 기획예산처 장관

제1부 「재정부문 성과관리제도 추진현황 및 사례발표」

- 사회자 : 정용덕 서울대학교 행정대학원 교수

10:00~11:20 발표

진영곤 기획예산처 성과관리본부장
「재정부문 성과관리제도 추진현황」
제갈돈 국무조정실 국가평가인프라구축추진단 운영관리팀장
「통합국정평가제도 운영방향」
이태열 감사원 평가연구원 연구부장
「감사원 평가연구원 운영방향」
권영수 특허청 정책홍보관리관
「특허청 재정사업 성과관리 사례」

11:20~12:00 토론

박기백 한국조세연구원 연구위원
박정수 국회예산정책처 예산분석심의관
송유종 정보통신부 재정기획관
전택승 경희대학교 경제학과 교수

(가나다 순)

12:00~12:30 객석토론 및 종합정리

12:30~14:00 오찬

심포지엄 개요

제2부 「재정부문 성과관리제도의 발전방향」

□ 사회자 : 유일호 KDI 국제정책대학원 교수

14:00~15:20 발표

고영선 한국개발연구원 선임연구위원

「선진국 재정성과관리제도 현황 및 시사점」

박노옥 한국조세연구원 연구위원

「우리나라 재정성과관리제도 발전방안」

방유성 웨슬리퀘스트 대표이사

「민간부문 성과관리기법의 공공부문 도입방안」

이세구 서울시정개발연구원 연구위원

「지방재정 성과관리의 바람직한 방향 모색」

15:20~16:10 토론

강현수 경원대학교 경영학과 겸임교수

박경귀 한국정책평가연구원 원장

박중훈 한국행정연구원 연구위원

안세경 행정자치부 재정정책팀장

홍동호 기획예산처 성과관리제도팀장

(가나다 순)

16:10~16:30 객석토론 및 종합정리

16:30 폐회

<목 차>

심포지엄 개요

제1부 「재정부문 성과관리제도 추진현황 및 사례발표」

재정부문 성과관리제도 추진현황/진영곤

통합국정평가제도 운영방향/제갈돈

감사원 평가연구원 운영방향/이태열

특허청 재정사업 성과관리 사례/권영수

제2부 「재정부문 성과관리제도의 발전방향」

선진국 재정성과관리제도 현황 및 시사점/고영선

우리나라 재정성과관리제도 발전방안/박노욱

민간부문 성과관리기법의 공공부문 도입방안/방유성

지방재정 성과관리의 바람직한 방향 모색/이세구

제1부 「재정부문 성과관리제도
추진현황 및 사례발표」

재정부문 성과관리제도 추진현황

2005

진영곤

기획예산처

목 차

I . 문제의 제기 : 성과관리의 필요성	1
II . 재정부문 성과관리 추진현황	3
1. 재정부문 성과관리 체계	3
2. 재정사업 성과관리(성과목표·지표)제도	4
가. 도입배경	4
나. 재정사업 성과관리제도의 개념	4
다. 추진현황	8
3. 재정사업 자율평가제도	9
가. 도입배경	9
나. 재정사업 자율평가제도의 개요	10
다. 추진현황	11
라. '05년도 재정사업 자율평가 결과	12
마. 자율평가제도 도입의 주요성과	13
4. 재정사업 심층평가제도	14
III . 향후계획	15
<참고1> 재정사업자율평가제도 적용범위 및 운영절차	17
<참고2> 재정사업자율평가사례 : 게임산업육성	18
<참고3> 성과목표·목표치 설정의 우수 및 미흡사례	27

I. 문제의 제기 : 성과관리의 필요성

□ 향후 재정수요는 대내외 여건변화에 따라 지속적으로 증가할 전망

○ 고령화·저출산으로 인한 국민연금, 건강보험 등 복지지출 소요 급증 예상

* 생산주축인구(25~49세, 만명) : ('00)1,982→('07)2,083→('20)1,840→('50)1,030

* 합계출산율(명) : ('70) 4.5 → ('90) 1.6 → ('05) 1.16

▪ 사회보험지출의 GDP대비 비중 전망(KDI, GDP 대비 %)

· 공적연금지출 ('08) 1.8 → ('10) 2.7 → ('20) 4.2 → (30) 6.4

· 건강보험지출 ('08) 2.2 → ('10) 3.6 → ('20) 4.3 → (30) 5.4

▪ 노인지출(GDP대비 %) (04)0.25 → (05)0.9 → (20)1.7 → (30)2.9

○ 선진국 진입을 위한 성장잠재력 확충

- 노동공급 확대 : 여성·고령자 경제활동 참여 제고 (보육, 노인일자리 지원 등)

· '04여성노동시장참여율(%) 韓 51, 美 69, 日 60, 스웨덴 77, OECD 60

- 생산성 제고 : R&D, 혁신형 중소기업 육성 등

- 투자 활성화 : 투자환경개선, 물류비용 절감 등

○ 통일비용 등 잠재적 재정 위험도 상존

· 통일당시 동독은 인구가 서독의 1/4이고 과학기술은 발달한 반면, 북한은 인구는 남한의 1/2, 경제수준은 세계 최하위

· 독일은 통일이후 매년 GDP의 약 4~4.5% 수준 지원(약 1,600조원)

□ 그러나, 이를 뒷받침하기 위한 재정여건은 결코 만만치 않은 상황

○ 고도성장 → 안정성장으로의 전환에 따른 세수증가율 지속 둔화

· 세수 증가율(%) : ('81~'90) 16.8 → ('91~'00) 13.3 → ('01~'04) 7.1

- 재정지출구조도 교부금, 채무상환, 인건비, 국방비 등 경직성 경비 비중이 증가하는 추세 → 실질적 가용재원을 제약

- 경직성 경비 : ('99) 38조(일반회계 45%) → ('04) 70조(일반회계 59%)

- 따라서, 재정이 제대로 역할을 수행하기 위해서는 재원조달방안에 대한 근본적인 고민이 필요한 시점

- 이를 위해서는 조세감면 축소, 세제개편 등을 통한 세입기반 확충 노력과 함께

- 재정지출의 효율성 제고를 통해 불요불급한 지출소요를 최소화하는 노력이 무엇보다 시급하고 중요

- 그러나, 그간의 지출 효율화는 체계적인 성과평가 없이 예산편성 단계에서의 투입통제에 치중(경상경비 10%절감, 인건비 동결 등)

- 그 결과 부분적·양적 예산절감효과는 거두었으나 재정 사업을 성과중심으로 운용토록 하는 데에는 한계

- 앞으로 성과관리는 체계적인 예산 피드백과정을 통해 재정 지출의 효율성을 제고하고 성과와 책임성을 강화하는 핵심수단으로서의 역할이 필요

- 이와 같은 현실인식을 바탕으로 올해 기획예산처는 재정사업 자율평가제도 도입 등 종합적이고 실효성있는 재정 성과관리체계 구축

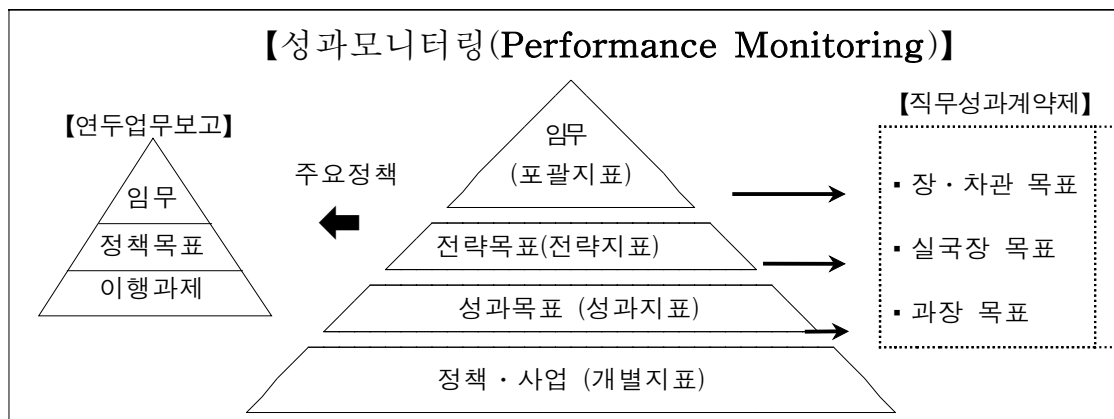
Ⅱ. 재정부문 성과관리 추진현황

1. 재정부문 성과관리 체계

- 재정부문 성과관리는 평가목적, 평가방법 등에 따라 크게 3가지 방식으로 추진
 - 재정사업 성과(성과목표·지표)관리제도 (Performance Monitoring)
 - 재정사업 자율평가제도 (Program Review)
 - 재정사업 심층평가제도 (Program Evaluation)

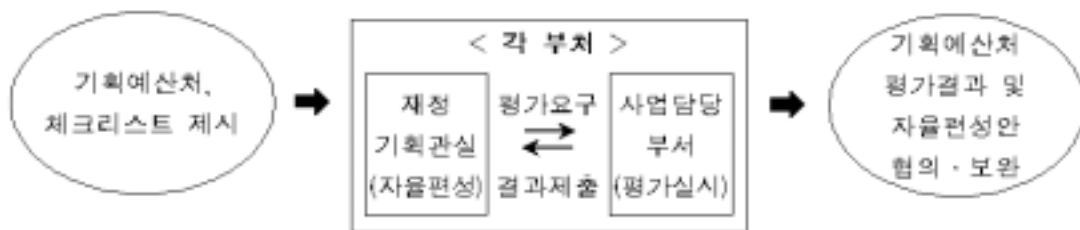
〈 재정부문 성과관리 체계 〉

성과관리 (Performance Management) * 성과목표·지표관리제도



매년 전체사업의 20~30%

사업점검 (Program Review) * 재정사업 자율평가제도



문제사업

사업평가 (Program Evaluation) * 재정사업 심층평가제도

* 외부 평가전문기관 등을 활용하여 심층분석 및 대안 제시

2. 재정사업 성과(성과목표·지표)관리제도

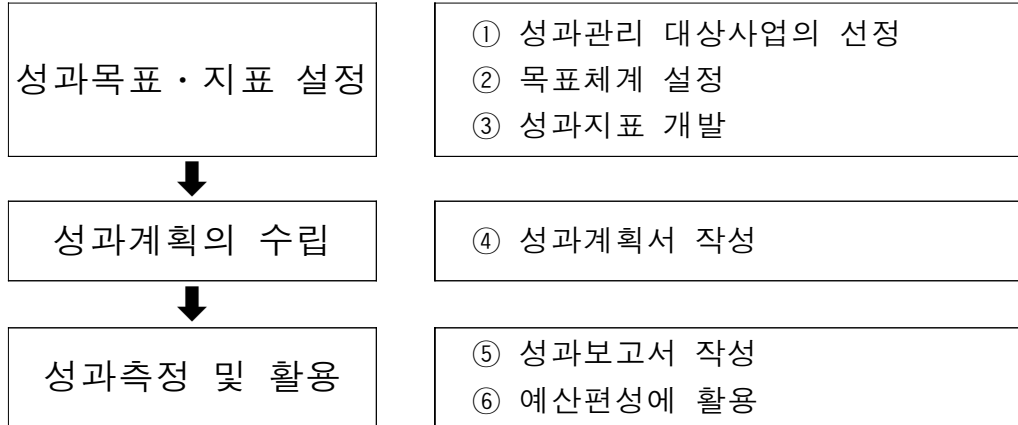
가. 도입배경

- 그간 재정운용은 투입 단계인 예산편성 등에 치중하여 사후적 성과관리 노력이 미흡
 - 선진국의 성과중심 재정운용방식을 모델로 하여 우리 나라도 성과중심의 재정운용방식 도입 필요성이 본격 제기
- '99~'02년 동안, '성과주의 예산제도'를 시범 추진(25개 부처 39개 기관)하였으나 제도 정착에는 실패
 - 각 부처 일부 실·국의 사업만을 대상으로 함에 따른 기관장의 관심 부족, 예산연계 미흡 등
- 이에 따라, 참여정부 출범과 함께 '03년부터 재정·세계개혁 과제의 일환으로 '재정사업 성과관리제도'를 도입·추진
 - 특히, Top-down 예산편성제도의 도입에 따른 각 부처의 예산 운영 자율권 확대에 재정운용성과에 대한 책임 확보수단 필요

나. 재정사업 성과관리제도의 개념

- ◇ 성과관리제도는 주요 재정사업의 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고 성과지표의 목표치 달성여부를 평가하여 그 결과를 재정운영에 활용하는 제도
 - 재정사업(사업群)을 통해 달성하고자하는 성과목표를 설정
 - 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발
 - 성과지표로 측정된 사업시행 결과와 성과지표의 목표치를 비교 평가하여 그 결과를 재정운영에 환류

〈 성과관리제도의 기본구조 〉

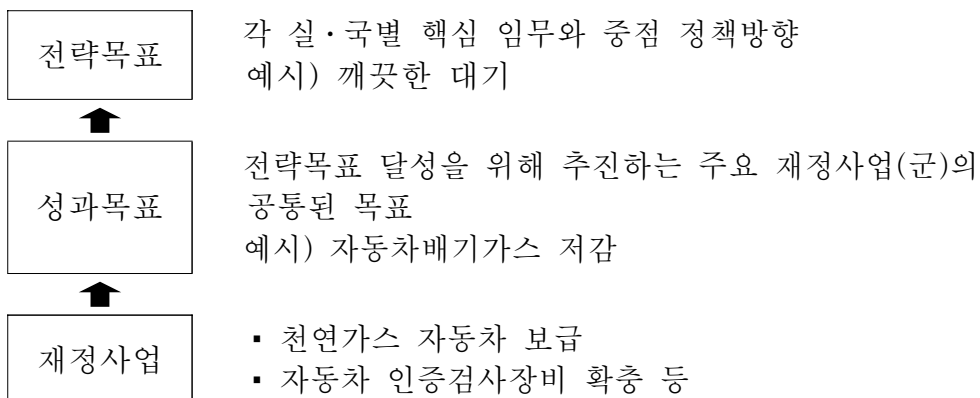


① 목표체계 설정

○ 조직임무(Mission)에서 출발하여 전략목표(실·국단위의 상위목표)와 성과목표(과단위의 하위목표) 설정

- 전략목표(Strategic Goal) : 부처 내 주요 재정사업이 있는 실·국의 중점 정책방향을 나타내는 목표로서, 해당부처의 기관임무 수행을 위해 추진하는 중장기 정책 방향을 의미
- 성과목표(Performance Goal) : 주요 재정사업(또는 사업群)을 통해 달성하려는 구체적인 세부목표로서 전략목표의 하위목표

○ 개별 성과목표별로 동 목표달성에 기여하는 관련 재정사업을 Grouping



② 성과지표 개발

- 목표체계가 설정되면 목표달성 여부를 객관적으로 측정할 수 있는 성과지표(Performance Indicator)를 설정

※ 목표달성 여부를 성과지표에 의해 판단하고 그 결과를 예산편성에 환류하게 되므로 올바른 지표 설정은 성과관리의 핵심요소

○ 성과지표의 종류

- 단계별 구분 : 투입 · 과정 · 산출 · 결과 지표
- 성질별 구분 : 정량(계량) · 정성(비계량) 지표

< 단계별 성과지표 >

□ 투입(input)지표

- 예산 · 인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표
- 예산집행과 사업 진행과정상의 문제점을 발견하는 데에 도움
(예시) 예산집행률, 세미나 · 연구모임 개최실적 등

□ 과정(activity/process)지표

- 사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표
- 사업 진도 등 사업추진 정도를 중간점검 하는 데 도움
(예시) 건설공정률(%), 계획대비 집행실적(%) 등

□ 산출(output)지표

- 사업완료 후 나타나는 1차적 결과 또는 산출물을 나타내는 지표
- 투입에 비례하여 목표한 산출을 달성하였는가를 평가하는 데에 도움
(예시) 논문게재건수, 상수도보급률, 장애인고용율, 오염물질 배출량 저감률 등

□ 결과(outcome)지표

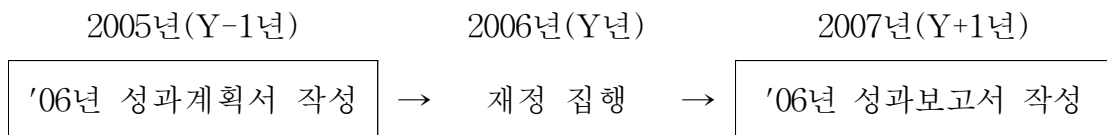
- 사업완료 후 궁극적인 사업의 효과를 나타내는 지표
- 사업이 의도한 최종결과의 달성정도를 측정하는 데 도움
(예시) 민원인 만족도 증가율, 대기오염도, 수질오염도 등

③ 성과계획서 작성

- 성과계획서(Performance Plan) : 연도별 성과지표 목표치(Target) 등 성과목표 달성을 위한 구체적인 계획을 담은 자료
 - 예산편성년도(Y-1년)에 각 부처가 소관 재정사업으로 예산집행년도(Y년)에 달성하고자 하는 구체적 목표치를 사전에 제시하는 자료
 - 성과계획서의 핵심은 성과지표에 대한 목표치(Target)를 제시하는 것으로 과거 실적치 및 재정투입규모를 참고자료로 함께 제시
- 성과계획서에는 성과지표의 목표치뿐만 아니라 성과지표의 측정 결과에 대한 객관적 검증방법도 함께 제시
 - 외부자료를 사용했을 경우 유관기관 통계자료 등 자료의 원천을 명기하고, 내부자료를 사용했을 경우 자료의 신뢰성을 입증할 수 있도록 내부자료 작성과정 등을 설명

④ 성과보고서 작성

- 예산집행을 완료한 다음해(Y+1)에 예산집행연도(Y)의 성과보고서를 작성하여 성과지표의 목표치와 실적치를 비교·분석하고 그 결과를 차년도 예산편성 및 제도개선에 활용



• '06년 예산 편성

• '08년 예산편성에 환류
• '08년 성과계획서 작성

다. 추진현황

□ '03년도 추진현황

- 성과주의 예산제도 시범사업('00~'02) 경험을 바탕으로 성과 관리제도 추진방침을 결정하고 제도의 기본골격을 설계(3월)

< 성과주의 예산제도 시범실시 개요 >

- 2000년도 예산편성지침에 시범사업 추진방침 시달 ('99. 3)
- 16개 기관 2000년도 성과계획서 작성 ('00. 3)
- 28개 기관 2001년도 성과계획서 작성 ('01. 6)
- 39개 기관 2000년도 성과보고서·2002년도 성과계획서 작성 ('01. 11)

- 전시행기관(22개)을 선정(5월)하여 주요 재정사업 중 30% 사업에 대한 성과목표·지표체계를 개발(12월)

※ 전시행기관 : 건교부, 해양부, 농림부, 환경부, 과기부, 산자부, 정통부, 문광부, 복지부, 교육부, 외교부, 행자부, 홍보처, 보훈처, 농진청, 산림청, 특허청, 조달청, 경찰청, 해경청, 기상청, 통계청

□ '04년도 추진현황

- 전시행기관은 30% 사업에 대한 '05년도 성과계획서를 작성·제출(5월)
- 4개 신규대상기관(노동부·여성부·중기청·문화재청)을 선정

□ '05년 추진계획

- 22개 전시행기관의 70%사업과 4개 신규대상기관의 30%사업의 성과목표·지표 개발
- 2006년도 성과계획서 작성
 - 전시행기관(22개) : 성과관리대상 재정사업의 100%
 - 신규대상기관(4개) : 성과관리대상 재정사업의 30%
- * '05.11월 현재, 대상기관이 제출한 '06년도 성과계획서를 기획에서 협의·보완중
- ※ 기획예산처는 '06년도 성과계획서의 적정성 여부 등을 점검하여 '06년도 재정사업 자율평가 등에 활용할 계획

3. 재정사업 자율평가제도

가. 도입배경

◇ 금년부터 미국 PART* 방식의 「재정사업 자율평가제도」를 도입하여 재정사업의 성과를 점검하고, 그 결과를 예산에 활용

* PART(Program Assessment Rating Tool) : 각 부처가 5년 주기로 모든 사업을 자체평가, 美 예산처(OMB)는 평가결과를 점검하고 예산편성에 활용

* '93년 도입된 성과지표중심의 GPRA(Government Performance and Results Act)체제로는 예산연계가 곤란하자 OMB 주도로 '02년 도입

- '03년부터 주요 재정사업이 많은 22개 부처를 대상으로 성과목표·지표 중심의 성과관리를 도입·추진하였으나, 예산 연계에 한계
 - 성과지표만으로는 사업의 특성, 집행상의 문제점, 성과부진 사유 등에 대한 구체적인 정보부족으로 예산편성시 활용이 곤란
 - 그간 국회 등 많은 전문가들도 재정사업의 성과평가를 직접 재정운영에 환류하는 장치가 필요하다고 지적
- '04년 「예산 총액배분 자율편성제도」의 도입으로 부처의 자율적 예산운용 성과에 대한 모니터링 및 예산환류수단을 강화할 필요
 - 부처 스스로 사업별 자율평가를 통해 사업목표를 명확히 인식하고 평가결과를 예산 자율편성시 반영
 - 기획예산처는 부처 자율평가 결과의 적정성을 검토하여 그 결과를 예산편성 및 세출 구조조정 등에 활용
- '06년부터 국정평가기본법(국회제출중)에 의한 통합국정평가 제도의 도입으로 재정사업 부문에 대한 평가수단 마련 필요

나. 재정사업 자율평가제도 개요

□ 부처별로 소관 재정사업을 매년 1/3씩 자율 평가

○ 기획예산처가 사업별 평가항목과 평가지침을 사전 제시

→ 각 부처 자율 평가 → 기획예산처가 평가결과 점검

- 평가항목은 15개 공통 질문 + 사업유형별로 1~4개 추가 질문

* 사업유형 : SOC, 출자·출연, 융자, 민간보조, 지자체보조 등

〈 15개 공통질문 〉		(가중치)
계 획 (30)	1-1. 사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?	3.75
	1-2. 정부의 재정지출이 필요한가?	3.75
	1-3. 다른사업과 중복·유사하게 사업이 설계되지 않았는가?	3.75
	1-4. 현재 사업방식이 가장 효율적인가?	3.75
성 과 계 획 (15)	1-5. 성과목표/성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가?	5.0
	1-6. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	5.0
	1-7. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	5.0
집 행 (20)	2-1. 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.0
	2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5.0
	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가?	5.0
	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5.0
성 과 (50)	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	5.0
	3-2. 계획된 성과를 달성하였는가?	30.0
	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?	10.0
	3-4. 평가결과를 제도개선 및 예산자율편성에 활용하였는가?	5.0

- 기획예산처는 사전에 항목별 질문에 대한 답변기준을 제시
- 부처는 항목별로 “예 / 아니오”로 답변, “예”라고 답변 시 근거제시

* 단, 성과달성도, 고객만족도 항목은 4등급으로 나누어 답변

○ 항목별 평가결과를 종합점수화하여 사업별로 4단계로 등급화

- 우수 / 다소우수 / 보통 / 미흡

(85점이상) (84~70점) (69~50점) (50점이하)

다. 추진현황

□ 부처·전문가 의견수렴 등 재정사업 자율평가 제도 도입 준비 (3월)

* VIP주재 정부혁신 토론회시 관련 내용 보고 (4.2)

□ 재정사업 자율평가 지침 각 부처 통보 (4.26)

□ 각 부처에서 자율평가를 실시하고 그 결과를 기획예산처에 제출 (5~6월 중순)

○ 40개 소관, 555개 사업 (약 35조원 수준)

□ 기획예산처에서 부처별 자율평가 결과 검토 (6월말 ~ 8월중순)

○ 기획예산처의 1차 검토결과에 대하여 2차례에 걸쳐 부처의 이의제기 및 협의절차를 진행

	기 간	주검토 내용
▪ 1차검토	6.15 ~ 7.20	지침준수 여부, 부처간 평가의 일관성
▪ 2차검토	7.12 ~ 7.28	부처 1차 이의제기 사항의 적정성
▪ 3차검토	8.2 ~ 8.11	부처 2차 이의제기 "

○ 평가결과 검토의 객관성 확보를 위해 성과관리자문단 자문 병행

- 자문의 객관성·전문성 제고를 위해 성과관리자문단을 당초 11명에서 20명으로 확대·개편 (6월중순)
- 자문위원별로 담당부처를 지정하여 40개 내외 사업 검토 (6월중순~7월초)
- 자율평가 결과를 종합하여 성과관리자문단(8.30)에 보고

□ 재정관리점검단회의(9.8)를 거쳐 자율평가 결과를 확정

※ 평가결과는 예산결정에 영향을 미치는 여러 요소 중 하나(one of factors)

라. '05년도 재정사업 자율평가 결과

□ 전체사업의 84.3%(468개) 정도가 '보통' 등급 이상, 15.7%(87개)가 '미흡'으로 평가

< '05년도 재정사업 자율평가 결과의 평가등급별 현황 >

(개, %)

	계	우수 (85점이상)	다소우수 (84~70)	보통 (69~50)	미흡 (50점미만)
사업수 (구성비)	555 (100.0)	28 (5.0)	100 (18.0)	340 (61.3)	87 (15.7)

- '미흡'으로 평가된 사업은 대부분 성과를 달성하지 못한 것 보다는 적정한 성과목표·지표의 미설정 등 성과관리 체계의 미흡으로 성과의 판단이 곤란한 것이 주요인

< 사업단계별 평가결과 현황 >

단계(점수)	계획(30점)		집행(20점)		성과(50점)	
	전체	'미흡사업'	전체	'미흡사업'	전체	'미흡사업'
평가결과	23.1	19.2	15.1	12.1	21.9	11.0
100점만점 환산점수	77.0	64.0	75.5	60.5	43.8	22.0

- ※ 성과지표의 목표연관성(5점) 및 목표치의 적정성(5점) 항목에서 '아니오' 평가시 연계 질문인 성과목표의 달성도(30점) 항목에서 자동적으로 20점 이상 감점 처리

< 성과관련 질문항목 평가결과 현황 >

(개, %)

질문	사업수(A)	"예"(B)	B/A	"아니오"(C)	C/A
1-6 성과지표의 사업목적 연관성	555	336	60.5	219	39.5
1-7 성과지표 목표치의 적정성	555	158	28.5	397	71.5
3-2 성과목표의 달성도	555	153	27.6	402	72.4

마. 자율평가제도 도입의 주요성과

□ 부처의 재정사업 성과관리 및 자율예산 편성 수단 제공

- 각 부처가 기획예산처에서 제시한 공통 자율평가 지침에 따라 체계적으로 사업을 평가하여 자율예산 편성에 반영
- 평가결과 ‘우수’이면서 '06년 예산을 증액요구한 사례

(억원)

사업명	'05예산	'06요구	성과목표 달성 실적
노인일자리 창출지원	200	392	(목표) 노인 일자리 창출 25,000명 (실적) 35,127명

- 평가결과 ‘미흡’이면서 '06년 예산을 감액요구한 사례

(억원)

사업명	'05예산	'06요구	주요 평가내용
중소기업 기술지도	30	-	경영컨설팅 사업과의 중복성으로 '06년부터 사업 폐지

□ 재정당국의 성과와 예산연계 수단 확보

- 기획예산처는 자율평가 결과 ‘미흡’으로 평가된 사업에 대해서는 '06년 예산을 원칙적으로 전년대비 10% 삭감하는 등 평가결과를 예산편성 시 활용

(개, 조원)

	사업수	05예산 (A)	06예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	%
계	555	34.8	35.1	0.3	0.1
우수	28	1.6	1.9	0.3	21.4
다소우수	100	8.3	9.6	1.3	16.6
보통	340	21.6	20.6	△1.0	△4.6
미흡	87	3.4	3.0	△0.4	△11.4

□ 부처의 성과관리 마인드 제고

- 제도시행 이후 많은 부처가 성과지표 개발, 평가예산 확보 노력 강화 등 성과관리에 적극적인 자세로 전환

4. 재정사업 심층평가제도

□ 재정사업 심층평가는 재정운영 과정에서 정밀 검토가 필요한 사업에 대하여 KDI 등 전문기관 등을 활용하여 심층 분석·평가하는 제도

- 사업현황, 문제점 등을 정밀 분석하여 중장기 투자방향 및 제도개선 대안 등을 제시

※ '03년 12개 과제(1억원) : 연구용역 4개, 자체평가 8개

'04년 8개 과제(1.5억원) : 연구용역 7개, 자체평가 1개

□ 그러나, 그간 재정사업 심층평가가 평가기간이 짧아 심층분석이 어렵고, 재원여건 등으로 평가수요에 충분히 대응하지 못했다는 지적에 따라 내년부터는 제도화하여 보다 체계적으로 추진

- 사업평가의 객관성·일관성 유지를 위해 기본적 사항을 규정한 '사업평가 일반지침'을 마련
- 평가는 객관성·중립성·전문성 확보를 위해 외부전문기관 (KDI)을 중심으로 수행하고, 사업담당 부처가 참여하는 사업 평가팀을 구성·운영 (용역수행자, 기획처 및 사업담당 부처 담당자 등)
 - 예비타당성조사와 같이 KDI에서 용역자를 선정, 일괄 발주

Ⅲ. 향후 계획

1. 재정 성과관리제도의 통합국정평가제도*와의 연계 강화

* '05.11월 현재, 근거법인 국정평가기본법 국회 심의중(제출 : '05.5)

- 재정사업 성과관리(성과목표·지표관리)제도는 통합국정 평가제도상의 성과관리로 통합하고, 재정사업 자율평가 제도는 동 제도상의 재정부문 평가수단으로 활용
- 이를 통해 평가 중복에 따른 부처의 업무부담을 완화하고 인사·조직 등 타부문 성과관리와의 연계효과도 제고

2. 재정사업 자율평가제도의 조기정착

- 재정사업 자율평가 지침 보완
 - 금년 자율평가 시행결과를 토대로 질문, 답변기준 등을 개선·보완
 - 관계부처, 성과관리자문단 의견수렴 등을 거쳐 금년말까지 '06년 자율평가 지침을 마련
 - * 자율평가 지침보완을 위하여 기획예산처·각부처·조세연·KDI 등으로 구성된 '자율평가제도발전T/F' 구성·운영(10월~12월)
 - '06년 자율평가는 예산편성시기와의 중복에 따른 업무부담 등을 감안, '07년 예산편성이전인 '06.2~5월중에 실시
- 제도 운영의 내실화 노력 강화
 - 부처가 손쉽게 이용할 수 있는 자율평가 매뉴얼을 마련·제공(12월말까지)
 - 부처 실무자들에 대하여 자율평가 제도 설명, 자율평가 지침 적용 요령 등 교육 강화
 - 9월이후 '성과관리교육'(조세연구원 주관)을 확대 : 월 1 → 2회

- 자율평가지침 보완 후 부처 실무자 교육 집중실시 : 12월이후

3. 성과관리제도의 발전 및 확산노력 강화

- 자율평가결과, 성과계획서 등 성과정보를 국회, 연구기관, 일반국민 등에 공개
 - 국회 예산심의 시 활용하는 등 성과정보를 재정의 외부감사 수단으로 제공
- 지방자치단체의 재정 성과관리체계 구축 지원
 - 재정부문 성과관리제도 운영경험을 토대로 지자체의 사업별 평가, BSC 도입* 등을 적극 지원
 - * 최근 지방재정제도 혁신의 일환으로 행자부 주관 하에 사업별 예산제도, BSC 도입 등을 추진 중
 - * 서울시, 대전 등 일부 개별 지자체별로 사업별 성과관리 도입 추진 중
- 선진국 제도, 민간 성과관리기법 등 제도연구를 강화하고, 그 성과를 전파·공유

참 고 1

재정사업 자율평가제도 적용범위 및 운영절차

□ 적용범위

○ 대상기관 : 40개 중앙행정기관

* 헌법기관 등은 제외

재경부 · 교육부 · 통일부 · 외교부 · 법무부 · 국방부 · 행자부 · 과기부 · 문광부 · 농림부 · 산자부 · 정통부 · 복지부 · 환경부 · 노동부 · 여성부 · 건교부 · 해수부 · 기획처 · 법제처 · 보훈처 · 인사위 · 홍보처 · 국세청 · 관세청 · 조달청 · 통계청 · 병무청 · 경찰청 · 소방청 · 기상청 · 농진청 · 산림청 · 중기청 · 특허청 · 식약청 · 해경청 · 문화재청 · 방송위(방송기금) · 국조실(복권기금)

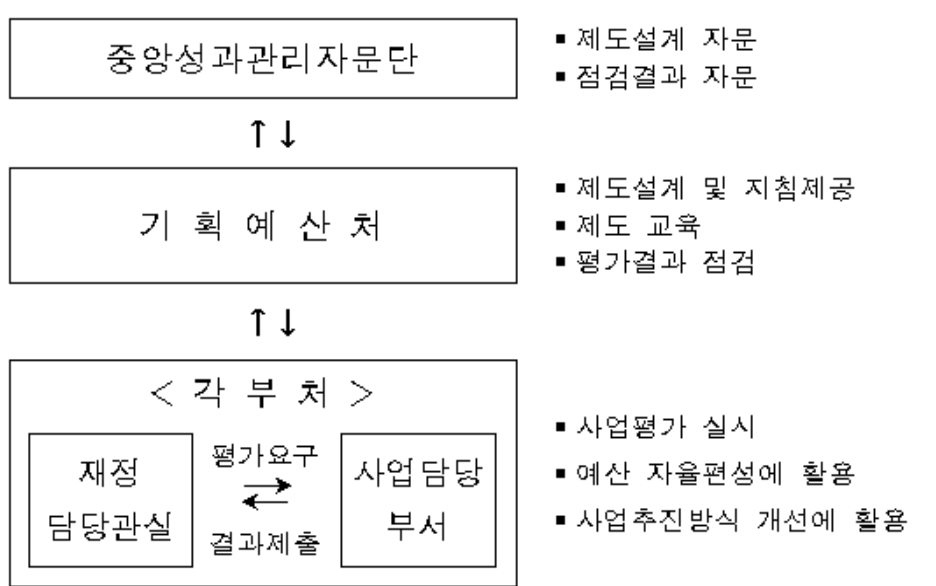
○ 대상사업 : 10억원 이상 재정사업 (예산 · 기금)

▪ 성과평가가 용이한 사업위주로 선정(매년 소관사업의 30%)

* 인건비, 기본사업비, 교부금, 내부거래 등은 제외

▪ 대상사업 선정은 각 부처와 협의 · 결정

□ 운영절차



참 고 2 재정사업 자율평가 사례 : 게임산업 육성(문화부)

※ 본 평가사례는 가공의 데이터나 정확하지 않은 자료에 기초하여 작성한 예시로서 실제 평가결과와는 무관

I. 평가결과 : 보통

	미흡 (0~49)	보통 (50~69)	다소우수 (70~84)	우수 (85~100)
□ 종합평가	총 18개 질문중 “예” 14개 상당한정도 1개, 어느정도 1개		68.7점	
○ 계획단계 :	8개 질문중 “예” 6개		73.3점	
○ 집행단계 :	6개 질문중 “예” 6개			100점
○ 성과단계 :	4개 질문중 “예” 2개 상당한정도 1개, 어느정도 1개		53.4점	

II. 예산현황 (억원)	2002(결산)	2003(결산)	2004(예산)
	140	143	150

III. 성과지표

		'03	'04	'05	'06	'07
○ 국내게임산업성장률(%)*	▪ 계획	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
	▪ 달성	15.8	15.1			
○ 게임수출증가율(%)	▪ 계획	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
	▪ 달성	28.9	39.9			

* 국내 게임산업 총매출액 (게임업체 매출액 + 게임장 등 유통업체 매출액)

IV. 사업개요

□ 게임업체의 기술개발, 수출증대 및 게임전문인력양성 등을 지원

세 부 사 업	기 간	주 요 내 용	'08년예산 (억원)
① 게임산업제작기반구축	'99~계속	사전제작지원, 기능성게임지원, 등	30
② 게임기술개발	'00~계속	게임콘텐츠 응용기술개발 등	18
③ 게임인큐베이팅	'99~계속	인큐베이팅시설 확충 운영 등	33
④ 게임산업세계화	'99~계속	국산게임 해외진출 지원 등	28
⑤ 게임전문인력양성	'00~계속	전문인력양성 프로그램 운영 등	28
⑥ 게임건전화	'02~계속	게임인식개선 등 건전문화사업 등	6

□ 시행주체 : (재)한국게임산업개발원

V. 세부평가 결과

1. 사업계획 단계

	질 문	답	답변근거 및 자료
1	사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 음반·비디오물 및 게임물에 관한법률 제 3, 19조 ○ 문화산업진흥기본법 제 7, 17, 20, 23조 ○ 게임산업진흥 중장기계획('03.11월) 과제 ○ 참여정부 문화산업 정책비전 보고회('03.12) 과제 ○ 이·스포츠발전 정책비전('04.12월) 과제 ○ 한류지속 확산방안 국무회의('05.2월) 과제 ○ 연두업무보고, 성과계획서 등에 관련내용 반영
2	정부의 재정지출이 필요한가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 게임산업은 현재 산업의 Life-cycle에서 성장 초기단계에 진입해 있는 상황이며, 급속한 성장에도 불구하고 세계시장 점유율 5%(세계8위) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 게임산업은 차세대 성장동력인 문화산업중 부가가치 및 성장가능성이 가장 높음 ▪ 일부 업체를 제외하고는 대다수 게임업체가 영세하여 산업계 기반 취약(게임산업의 특성상 중소 개발사가 탄탄하여야 성장 가능) ○ 산업생태계 개선을 통한 게임산업의 경쟁력 강화를 위해서는 핵심분야에 재정지출이 필요 <ul style="list-style-type: none"> ①기초인프라 강화 ②해외진출 역량강화 ③게임문화환경 조성 ④게임전문인력 양성 ⑥법제도 개선 및 정책연구 ○ 세계 주요 국가들도 게임산업 육성, 게임문화 건전화를 위해 적극적인 투자 확대 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 중국, 대만 등 아시아 후발국은 정부 차원의 적극적인 재정투자 확대

	질 문	답	답변근거 및 자료																				
3	다른사업과 중복 또는 유사하게 사업이 설계되지 않았는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 게임산업 지원분야는 문화산업 측면에서 문화관광부와 한국게임산업개발원에서 전담 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 타부처 및 유관기관과의 중복성 예방을 위해 ▲부처간 정책실무협의체 ▲온라인디지털콘텐츠 산업발전 시행계획 공동수립 ▲국가과학기술 위원회 심사 등 절차 준수 ○ 정책사업 시너지효과 극대화를 위해 유관기관 공동사업 확대 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 문화부-정통부 업무협력 협약체결('04.10월) ▪ 국제적 수준의 국제게임전시회 공동조직위원회 구성('04.12월, 관련부처 및 협단체, 업체) ▪ 문화부-산자부(KOTRA) 공동 수출지원사업 전개 ('04, 2회) 등 ○ 게임기술개발사업은 문화관광부의 CT개발전략에 따라 한국문화콘텐츠진흥원으로 기능·예산 이관 																				
4	현재 사업방식이 가장 효율적인가?	아니오	<ul style="list-style-type: none"> ○ 게임전문인력양성 및 게임건전화, 게임산업 세계화 등 게임산업 육성을 위해 정부보조를 실시할 필요가 있으나, <ul style="list-style-type: none"> ▪ 영화, 방송, 게임 등 분산된 교육기능을 유기적으로 연계하여 교육의 효율성 및 기능연계 제고 필요 (중장기적 통합 유도) <p style="text-align: center;">< 공공아카데미의 장르별 인력양성 현황 ></p> <table border="1" data-bbox="635 1464 1289 1700"> <thead> <tr> <th>기 관</th> <th>한국콘텐츠 진흥원</th> <th>한국게임산업 개발원</th> <th>영화진흥위원회</th> <th>한국방송영상 진흥원</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>장 르</td> <td>전 장르</td> <td>게임</td> <td>영화애니메이션</td> <td>방송</td> </tr> <tr> <td>교육형태</td> <td>웍오프라인</td> <td>웍오프라인</td> <td>오프라인</td> <td>웍오프라인</td> </tr> <tr> <td>특기사항</td> <td>3개월 이내 (단기과정)</td> <td>2년 8학기제 (장기교육)</td> <td>2년 4학기제 (소수정예)</td> <td>특화 및 산학 협력과정</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 대학교육·산학협력 등을 활용하는 방안 검토 필요 <ul style="list-style-type: none"> ○ 기업수익성과 연계되는 게임기술개발·사전 제작은 민간사업 전환(일부보조) 또는 투자조합 운영 확대 등 사업방식 전환 검토 필요 	기 관	한국콘텐츠 진흥원	한국게임산업 개발원	영화진흥위원회	한국방송영상 진흥원	장 르	전 장르	게임	영화애니메이션	방송	교육형태	웍오프라인	웍오프라인	오프라인	웍오프라인	특기사항	3개월 이내 (단기과정)	2년 8학기제 (장기교육)	2년 4학기제 (소수정예)	특화 및 산학 협력과정
기 관	한국콘텐츠 진흥원	한국게임산업 개발원	영화진흥위원회	한국방송영상 진흥원																			
장 르	전 장르	게임	영화애니메이션	방송																			
교육형태	웍오프라인	웍오프라인	오프라인	웍오프라인																			
특기사항	3개월 이내 (단기과정)	2년 8학기제 (장기교육)	2년 4학기제 (소수정예)	특화 및 산학 협력과정																			

	질 문	답	답변근거 및 자료
7	성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	아 니 오	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과지표가 사업시행 산출지표가 아니라 사업시행 후 게임산업과 시장의 변화·성장을 다루는 결과 지표로써 사업목표를 의미있게 반영하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국내 게임산업 연간성장률 15% ▪ 해외수출 연간성장률 20% ○ 성과지표의 목표수준은 최근 4개년간 연평균 성장률 10%를 초과하여, 정책지원 성과치(목표치)를 추가 반영함으로써 합리적인 수준으로 설정 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 경제성장률 5%, 타 문화산업 성장률 10%에 비하여 월등하게 높은 수준(15%)으로 설정 ○ 그러나, 전년도 실적보다 낮게 과소 설정하여 다소 안이한 목표 설정

2. 사업집행 단계

	질 문	답	답변근거 및 자료
1	사업 추진실태를 정기적으로 모니터링 하고 있는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정례적인 정책집행 모니터링 실시 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간전문가 게임산업정책자문협의회 운영 (6개 분야, 정례화) ▪ 고객만족도 조사 정례화(게임산업정보시스템, 인큐베이팅 입주업체 만족도 조사, 아카데미 교육생 만족도 조사 등) ▪ 주기적인 사업실적 및 정산보고 ▪ 업계 CEO 및 학계로 구성된 한국게임산업 개발원 이사회의 정기적인 모니터링 ▪ 기타 주무부처(문화관광부) 수시 지도감독 ○ 모니터링 결과를 바탕으로 익년도 세부사업계획 반영 (사례 : '05년 1월, 게임산업개발원 조직개편 및 주요사업 혁신방안 마련, 발표) ○ 사업실적 위주의 조사가 아닌 개선과 보완을 위한 모니터링을 실시하여 사업집행시 반영
2	사업추진 중 발생한 문제점을 해결 하였는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ '05. 4월 기획예산처에서 실시한 산하기관 경영혁신평가 고객만족도조사에서 조사대상기관 88개중 전체 2위 ○ 국회, 감사원 등으로부터 99년 개발원 설립 이후 추진사업에 대하여 특이한 지적 없음 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 오히려 국회에서 일부 의원의 경우, 게임산업의 환경 변화 및 주요 국가의 지원정책과 비교하여 국내 지원을 강화하여야 한다는 필요성 제기 ○ '04. 5월 감사원으로부터 게임기술개발이 정통부 기술개발 사업과 중복된다고 지적 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 동 지적에 대하여 적극적인 개선 노력을 펼쳐 정통부와 MOU 체결, 국제게임전시회 공동 개최, 기술개발 결과물 공동 활용 등 추진
3	사업이 계획대로 집행되었는가	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ '03년 예산 153억원, '04년 예산 143억원을 기본 사업계획 및 분기별 집행계획에 따라 전액 집행 ○ 개별사업별 용도별로 적합하게 지출하였으며, 감사원 감사 및 부처감사에서 특이사항 없음 ○ 회계감사 결과 재원관리의 문제점 지적 없음

	질 문	답	답변근거 및 자료
4	예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집행 효율성 등 성과제고를 위한 노력중 <ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘게임산업진흥 중장기계획’(03. 11)에 의거, ’04년 세부사업계획 수립시 기존사업 폐지 30%, 개선 40%, 신규사업 30% 추진 ▪ 경영혁신TFT를 구성하여 운영(’04. 10) ▪ 조직 및 사업의 혁신방안 마련, 추진(’05. 1) ▪ 게임응용기술과 CT기술의 통합연계 추진(’05. 2) ▪ 유관부처, 민간분야와 공동으로 전시회를 통합 개최함으로써 시너지효과 극대화 ▪ 비용절감을 위한 경영평가편람 개발(’05. 4) ▪ 집행효율성 극대화를 위한 업무매뉴얼 개발(’05. 5) <ul style="list-style-type: none"> ▪ BSC 구축 및 BPR 추진 예정(’05. 6 - 10) * 컨설팅업체 공개입찰 모집 공고 실시(’05. 5) ○ 민간자본 유치 및 공동사업 진행을 통한 성과 제고 <ul style="list-style-type: none"> ▪ WCG 활성화(’04) : 민자유치(210억) 및 글로벌 네트워크 활용으로 국산게임 홍보 등 사업성과 제고 ▪ 대한민국게임대상 : 방송사 및 언론기관과의 공동 협력추진으로 사업성과(홍보) 극대화 ▪ 게임전문투자조합 : 민자유치(250억원)를 통하여 국내 게임업체의 개발자금 유입 ▪ KOTRA 등과 협력하여 해외 로드쇼 및 해외 바이어 초청 투자설명회 등 개최
유형 1	민간 사업자 선정은 합리적인가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 게임산업 육성, 발전을 위해 공정하고 객관적인 재단법인을 설립하여 관련 지원사업을 수행 (’99~) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관 인건비, 운영비 등 예산 직접 지원 ▪ 정관에 문화관광부 지도·감독 명기 ○ 한국게임산업개발원에서는 민간사업자 등과 공동 사업전개 또는 추가사업자 선정시 공개적인 사업자 선정 (내부규정 운영)
유형 2	민간사업자에 대한 관리감독은 충실한가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비카드제 도입 (예산집행상황의 실시간 DB화를 통해 사업진행상황을 문화관광부에서 실시간 공유) ○ 정기적인 회계감사 (문화관광부, 감사원 감사 실시) ○ 주기적인 사업실적 및 정산보고 ○ 문화관광부 문화산업국장이 당연직 이사로 한국게임산업개발원 사업추진실태 지도감독 ○ 한국게임산업개발원 임원에 대한 승인권(정관 8조) ○ 사업자 관리 감독을 위해 한국게임산업개발원을 정부산하 단체에 준하는 단체로 직접 관리 (관련 의무규정 등 적용)

3. 사업성과 단계

	질 문	답	답변근거 및 자료
1	객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단위사업별 지원사업 성과분석 및 만족도조사 실시 ('04년) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 외부 전문평가기관을 활용, 수출지원사업의 성과분석 및 평가 실시 (소요예산 : 2천만원) ○ 매년 통계조사, 이용자 설문조사, 백서발간을 통해 성과(산업 및 문화전반 성장동향)을 추세치 분석 실시 (소요예산 : 연간 2억원) ○ '05년도에는 전 분야로 외부 전문기관 평가를 통해 지원사업 성과분석 및 만족도 조사 확대 실시(소요예산 : 6개 분야별 각 2천만원)
2	계획된 성과를 달성하였는가?	어느 정도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 게임산업 성장규모 : 초과달성 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 산업규모 : 30,516억원('01)→ 45,351억원('04) ▪ 출하규모 : 10,200억원('01)→ 19,731억원('04) ▪ 수출현황 : 13,047만불('01)→ 25,416만불('04) ▪ 종사자수 : 23,800명('01)→ 42,900명('04) ○ 게임산업 생산규모와 수출액 증가율은 각각 연간 15%, 20%대로 고성장 달성 ('03년 대비 '04년 기준) ○ 정부의 인큐베이팅 지원을 거친 게임업체가 국내 최대의 게임업체로 성장 <ul style="list-style-type: none"> ▪ NHN('00년 개발원 입주 인큐베이팅 7명 → '04년 종업원 800명, 매출 2천억원으로 고성장) ▪ 한빛소프트 : 국내 최대의 퍼블리싱 및 유통 업체로 성장 ▪ 웹젠('01년 투자조합 10억투자 → '03년 140억 회수) : 나스닥 직상장('04. 11) ○ 해외 게임전시회 참가, 현지 수출·투자설명회 개최 등을 통하여 연간 1백만불 이상의 수출 및 투자 유치 성공 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국내 최초 일본 동경증권거래소 투자설명회 개최, 25억원 투자 유치('03. 8) ○ 계획된 성과목표는 달성하였더라도 당초의 성과계획이 비합리적이므로 부분적인 성과 인정 <ul style="list-style-type: none"> * 재정사업 자율평가지침상 1-7에서 '아니오'이면 성과목표를 달성하였더라도 '예'가 아니고 '어느정도'에 해당

	질 문	답	답변근거 및 자료
3	사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?	상 당 한 정 도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상 업체 설문조사 결과 만족도가 매우 높은 것으로 평가 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 해외진출 지원사업 대상업체 108개 전수조사 실시 (상담인터뷰 및 이메일 설문 병행) ▪ 지원 중소기업들은 평균 50% 이상 수출 성장 ▪ 종합만족도는 3.83(5점척도)로 상당히 높은 수준 (일반적인 정부지원사업 만족도는 3.0~3.5수준) ○ 게임교육과정(개발자) 교육만족도 매우 높은 것으로 평가 <ul style="list-style-type: none"> ▪ '03년 86.2% → '04년 92.0%(전년대비 6.7% 증가) ○ 전략인력양성교육 추진시 실시한 교육만족도 조사에서 한국생산성본부 최우수교육과정에 선정 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 교육만족도 84점(10개 과정, 총 276명 수료) ○ 사업수행기관인 게임산업개발원이 기획예산처에서 2004년 실시한 고객만족도 조사에서 최우수 기관으로 선정 <p>* 전반적인 만족도 수준 : 70-90% 수준</p>
4	평가결과를 제도개선 및 예산 자율편성에 활용하였는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정기적인 지원대상기업 실태조사(연1회), 중소기업 설문조사(연1회)에서 요구한 내용 반영 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 투자 및 운영자금 부족 애로 (60%답변, 사업반영) ▪ 해외시장조사 및 정보 획득 확대 필요 (40%답변, 사업반영) ▪ 실효성이 낮은 단순지원사업을 축소 (단순 제작지원, 해외전시회 참가지원 사업 50% 축소) ▪ 만족도 높은 분야 인력양성과정 신설 (게임마케팅, 게임시나리오, 비디오게임개발 등) ○ 자금규모 확대 필요성에 따라 예산규모를 상향조정 <ul style="list-style-type: none"> * 예산규모 : ('04) 143억원 → ('05) 150억원 ○ 정책수요가 급증하는 e스포츠활성화 등의 진흥사업 신설 ('05, 5억원 신규반영)

참 고 3

성과지표·목표치 설정의 우수 및 미흡사례

1] 우수사례

① 합리적인 결과지표(또는 산출지표와 병행사용)를 성과지표로 제시

사업명	'04년 성과지표 및 목표치
해외자원개발투자	전략광종자주개발액 1,100백만불
국민정보화교육	정보화교육실적 325,800명 인터넷이용률 23.6%
특허기술가치평가	평가수수료지원 100건 사업화 활용도 76.9%
우수발명품 시제품 제작지원	제작지원 55건, 사업화율 60%
조사료생산기반구축	조사료급여율 46%, 조사료자금률 80%
직업훈련비용지원	훈련목표 달성률 100% 직업복귀율 : 40%
산재취약사업장기술지원	대상사업자 재해감소율 30% 사업장지원 실적 : 7,500개소

② 중장기적인 계획 하에 성과지표의 연차별 목표치를 제시

사업명	'04년 성과지표 및 목표치
가스안전관리	가스사고발생률 0.63% * 최근 3년간 가스사고 발생률기준 매년 3%씩 감소 목표 설정
유전개발용자	자주원유개발률 3.6% * '08년까지 자주 원유개발률 10% 목표 하에 연차별 목표치 제시
산지축산물생산유통지원	브랜드경영체 사육두수 점유율 ▪ 한우 20%, 돼지 42% * '13년까지 한우 50%, 돼지 70% 목표

2 미흡사례

① 예산투입 규모 또는 사업비 집행률을 그대로 성과지표로 사용

사업명	'04년 성과지표 및 목표치
대규모 용수개발	사업비 집행률 100%
국도시설 개량(수원·전주·대구)	사업비 집행률 100%
지식기반산업발전용자	예산대비 집행률 100%
수산물 규격 출하	사업비 집행률 100%
방위산업연구개발용자	자금 집행률 100%

② 결과지표가 아닌 지원건수 등 단순 투입·산출지표만 제시

사업명	'04년 성과지표 및 목표치
공립박물관건립지원	건립지원 개소수 28개
고용촉진훈련	훈련인원 12,000명
정신보건시설확충사업	보조금지원 시설수 31개소
저소득층생업자금용자	생업자금 용자인원 1,530명

③ 성과지표 자체는 합리적이거나 목표치를 보수적으로 설정

사업명	'04년 성과지표 및 목표치
해외마케팅지원	수출증가율 8%로 매년 동일 수준 * 과거실적은 19.6%('03), 10.6('04)%
우편집배위탁	우편송달률 95%로 매년 동일 수준 * 과거실적은 매년 99%이상
소프트타운활성화	지원업체 매출액 증가율 15%로 매년 동일 수준 * 과거실적은 68%('03), 29%('04)

통합국정평가제도 운영방향

2005

제갈 돈

국무조정실 국가평가인프라구축추진단

목 차

I. 평가제도의 현황	1
II. 평가제도의 문제점	2
III. 평가제도의 개편방향	4
IV. 새로운 평가제도 내용	7
<참고> 현행법과 새 법안의 비교	9

I. 평가제도의 현황

- 행정기관 등의 정책·사업·업무, 업무수행능력 등을 개선하기 위하여 다수의 평가제도 운영중
 - 각 부처가 개별적으로 각종 평가제도를 도입·운영
- 평가결과는 정책, 예산, 성과급, 인사 등에 부분 반영
 - 정책추진과정에서 활용되고, 예산편성의 참고자료로 활용되는 등 일부 사업에 대하여 평가결과 반영
 - 평가결과는 부처내 성과급 결정, 인사 등에 부분적으로 활용

II. 평가제도의 문제점

- 각종 평가제도에 대한 전반적인 기획·조정 등이 부족하여, 중복평가 및 개별평가 실시로 인한 업무부담 가중
 - 국정목표에 부합하는 중·장기적 평가방향 제시가 부족
 - 평가대상 사전조정, 평가제도 타당성 검증 등이 미흡
- 평가주관기관별로 직접평가가 이루어짐에 따라, 평가의 효과성 및 평가역량 제고 등에 한계
 - 소수의 인력·예산 등으로 평가주관기관이 직접 평가함에 따라, 평가범위가 제한적이고 평가의 신뢰성에 한계
 - 외부기관이 다양한 평가를 실시함에 따라 각 행정기관은 자율적인 정책 개선 및 평가역량 제고에 대한 유인이 부재
- 전반적인 업무에 대한 종합평가 부족 등으로 평가결과의 예산·인사·조직·보수에 활용 미흡
 - '04년부터 Top-Down 예산제도(자율예산편성제도)가 도입되었으나, 부

처내 실·국별 예산배분을 위한 평가자료 부재

- 부처목표 달성을 위한 조직 재구축(restructuring), 개인의 인사·보수 등에 반영할 객관적인 평가자료가 부족

Ⅲ. 평가제도의 개편방향

□ 평가의 통합적 실시

- 중복적이고 개별적인 평가로 인한 부담을 경감하기 위하여, 평가범위·평가특성 등을 고려하여 평가를 통합적으로 실시
 - 우선적으로, 중앙행정기관 대상 26개 평가중 주요정책 평가(기관평가), 재정사업 자율평가 등 14개 평가를 통합 실시
 - * 다만, 평가대상이 일부 부처에 국한되고 평가내용상 별도평가 필요성이 인정되는 경우에는 현행대로 개별적으로 평가 실시
- 평가를 통합적으로 실시함에 있어, 국정평가위원회에서 평가 기본방향을 마련하고 이에 따라 평가계획 등을 사전 조정
 - 중복평가대상, 평가시기, 평가방법 등을 협의·조정

□ 자체평가 중심의 평가 추진

- 평가대상 선정, 평가계획 수립, 평가 실시, 평가결과 활용 등 평가의 주체를 총리실 등 평가주관기관에서 각 부처로 전환
 - * 美, 英, 佛, 日 등 선진국에서는 자체평가방식으로 평가를 실시
- 각 부처의 장은 기관 목표달성을 위하여 필요한 성과관리의 수단으로서 평가를 실시하여, 그 평가결과를 정책개선 및 조직관리의 수단으로 활용
- 부처별 자체평가는 민간전문가 중심의 자체평가위원회에서 실시토록

하고, 자체평가 전담조직이 이를 지원

- 자체평가결과는 국정평가위원회에서 사후적으로 확인·점검토록 함으로써, 자체평가의 객관성과 신뢰성을 확보
 - 확인·점검작업은 예산처 등 관계기관 1급, 민간전문가로 구성된 평가총괄협의회에서 사전에 검토
 - * 자체평가결과의 확인·점검후, 평가결과의 신뢰성에 상당한 문제점이 발견된 경우, 예외적으로 상위평가를 실시

□ 국정평가조직의 재설계

- 정책평가위원회를 국정평가위원회로 개편하여 평가제도의 조정 등 평가정책기능 강화에 치중하고, 기존의 평가기능은 각 부처의 자체평가위원회에서 중점적으로 실시
 - 국정평가위원회는 평가정책에 대한 심의, 자체평가 확인·점검결과 심의, 특정평가 심의 등의 임무를 수행
 - * 평가결과 활용 제고를 위하여 예산처장관(예산), 행자부장관(조직), 중앙인사위원장(인사) 등을 정부위원으로 포함
- 자체평가위원회를 부처 공무원 중심에서 민간전문가 중심으로 구성, 평가를 실시토록 하여 평가의 공정성 등을 제고
 - 자체평가위원회는 자체평가계획 심의, 자체평가 실시 등의 임무를 수행
 - 평가전문가, 정책전문가, 시민단체 등 20인 이내로 구성하되, 자체평가위원의 2/3를 민간전문가로 구성

□ 성과관리 기본방향 마련

- 평가의 전제가 되는 성과관리계획과 관련된 사항을 제시
 - 부처는 기관의 임무, 전략목표, 연도별 성과목표 등이 포함된 기관의 전반적인 성과관리 전략계획을 수립

- 또한, 해당연도 성과목표, 성과지표가 제시된 성과관리 시행계획을 수립·시행

○ 각 부처는 평가결과의 부처내 조직·예산·인사·보수 등에 활용을 의무화하고, 예산처장관은 예산편성시에 이를 확인

□ 자체평가 내실화 지원

○ 실질적인 자체평가 수행이 가능하도록, 각 부처의 평가담당조직, 평가예산 등에 대한 지원방안 마련

○ 평가지표, 성과지표에 대한 연구개발 및 교육훈련 등을 위하여 감사원 소속 평가연구원, 정부출연(연) 등과 협력

IV. 새로운 평가제도의 내용

□ 평가의 종류

중앙행정기관

○ 자체평가

- 국정평가의 근간이 되는 평가로 기존의 각종 평가를 각 부처가 스스로 통합적으로 실시

- * 통합적으로 실시되는 평가의 범위는 대통령령에서 규정

- 핵심정책과제·재정성과·인사·조직·정보화 부문으로 나누어 각 부처 자체평가위원회에서 매년 1~3월간 평가

- * 자체평가의 객관성 확보를 위하여 사후적으로 국정평가위원회 (관계부처 참여)에서 자체평가결과를 확인·검

- 제도도입 초기인 점을 고려, 자체평가를 위한 평가지표는 국정평가위원회에서 설계·보급

○ 특정평가

- 국무총리가, 다수부처 관련시책, 현안시책 등 국정의 통합적 관리를 위하여 필요한 사항에 대하여 평가

- * 민간전문가 중심의 실무위원회를 편성, 평가 실시

지방자치단체

○ 지방자치단체 평가

- 국가위임사무, 국고보조사업 등에 대하여 행자부 주관으로 관계기관 합동평가
- 합동평가를 원칙으로 하고, 필요시 중앙행정기관 개별평가

공공기관

○ 공공기관 평가

- 공공기관의 특수성·전문성 등을 고려하여 기존의 개별법에 따라 평가
(예시) 정부투자기관 : '정투법'에 따른 기획예산처가 평가를 주관
- 개별법에 따른 평가대상이 아닌 공공기관은 필요시 주무기관의 장이 평가

□ 평가관련 조직

○ 자체평가위원회

- 각 부처에 설치되며, 자체평가계획 심의, 자체평가실시 등의 업무를 수행
- 20인 이내로 민간전문가 2/3 이상으로 구성

○ 국정평가위원회

- 국무총리 소속으로 설치되며, 평가제도 기획·조정, 중장기 평가인프라 구축계획, 자체평가결과 확인·점검결과 등을 심의
- 국무총리를 위원장으로 하고 민간위원 9인, 정부위원 4인(행자부·예산처장관, 인사위원장, 국조실장)으로 구성

※ 자체평가결과 확인·점검 등 국정평가위원회 심의사항은 관계기관 합동의 평가총괄협의회(국조실장이 위원장, 행자부·정통부·예산처·인사위, 민간전문가 등 참여)에서 사전 검토

□ 평가결과 활용

- 기관장 주도하에 평가결과를 실·국별 예산편성에 반영하고, 인사·조직에 의무적으로 반영
 - * 국정평가위원회에서 관계부처와 협의, 평가결과 활용에 대한 가이드라인을 각 부처에 제공
 - * 예산처는 평가결과를 중장기 재정운영, Top-down 제도 운영에 활용
- 각 부처의 자체평가결과는 인터넷에 공개하고, 국회에 제출

□ 세부평가절차

- 1~2월 : 성과관리시행계획 수립
 - 각 부처는 성과관리전략계획에 근거하여 매년 성과관리시행계획을 수립
 - 당해 기관의 임무·전략목표·성과목표, 성과지표 등이 포함
- 3월 : 국정평가시행계획 수립·통보
 - 국정평가위원회에서 자체평가, 특정평가에 관한 국정평가시행계획을 수립하고 국무회의에서 최종 의결, 각 부처에 통보
 - 통합되는 평가간의 평가대상, 평가시기, 평가방법 등을 조정
- 4월 : 자체평가계획 수립·제출
 - 각 부처는 국정평가시행계획에 근거하여 자체평가계획을 수립, 국정평가위원회에 제출
- 익년 1~3월 : 자체평가
 - 각 부처는 핵심정책과제, 재정성과, 인사, 조직, 정보화 부문으로 자체평가를 실시, 평가결과는 국정평가위원회에 제출
- 익년 4~5월 : 자체평가결과 확인·점검
 - 국정평가위원회(평가총괄협의회)에서 확인·점검

- 예산처·행자부 등 평가 관계부처 등이 참여하여 확인·점검

* 확인·점검 : 평가지표·측정기준에 따른 자체평가 실시여부 등을 검증

○ 익년 6월 : 평가보고회 개최 등

- 평가결과에 대한 평가보고회 개최

- 각 부처는 평가결과를 예산, 인사, 조직 등에 활용

※ 특정평가는 4~5월중 국정평가위원회에서 실무위원회(민간전문가 중심)를 구성하여 평가를 실시하고, 현안시책 등은 필요시 부정기적으로 평가

<참고> 현행법과 새 법안의 비교

구분	현행법	새 법(안)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제명 ○ 적용범위 ○ 성과관리 ○ 평가 관련기구 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장 - 위원수 - 주요 임무 - 하부기구 ○ 중·장기 평가계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부업무 등의 평가에 관한 기본법 ○ 정부업무 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관/소속기관 - 자치단체 ○ 규정없음 ○ 정책평가위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 민간인 - 30인 이내(위원장 포함) - 평가 직접 실시 등 <ul style="list-style-type: none"> · 기관평가 · 특정과제 평가 · 자치단체 평가 조정 · 평가제도 운영·연구 발전 - 소위원회 - 정부업무평가운영협의회 - 정부업무평가실무협의회 - 심사평가조정관실 - 평가기본방향, 매년 평가 지침 수립(단년도) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국정평가기본법 ○ 정부업무 ○ 공공기관 추가 <ul style="list-style-type: none"> - 정부투자기관, 정부산하기관, 지방공기업, 정부출연(연) 등 * 별도의 평가없이, 개별법에 의한 평가를 인정 ○ 별도 규정 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 전략계획 및 시행계획 등 ○ 국정평가위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 국무총리 - 14인 이내(위원장 포함) - 평가정책 심의·의결 <ul style="list-style-type: none"> · 국정평가 기획·조정·총괄 · 국정평가인프라 구축 · 특정평가결과 의결 등 - 실무위원회 - 평가총괄협의회 - 실무작업반 - 사무처 - 국정평가 기본계획(3-5년) 및 시행계획(1년) 수립

구분	현행법	새 법(안)
○ 중앙행정기관 평가	○ 직접평가(기관평가) - 평가주관기관이 직접평가 * 이외는 별도로 자체평가 실시	○ 자체평가 - 각 부처가 스스로 평가 * 중복평가, 평가시기 등은 국정평가 위원회에서 사전 조정
○ 지자체 평가	○ 특정과제평가 - 국무총리가 직접 실시	○ 특정평가 - 좌 동
○ 지자체 평가	○ 국가위임사무 등에 대하여 중앙행정기관이 개별 평가 - 필요시 합동평가	○ 국가위임사무 등에 대하여 중앙행정기관 합동 평가 - 필요시 개별평가
○ 공공기관 평가	-	○ 정투법 등 개별법에 의한 평가를 인정(별도평가 없음) * 다만, 예산처 등 평가주관기관은 평가계획 및 결과를 국평위에 제출하여 평가DB 구축
○ 국정평가인프라 지원	○ 조직·예산·교육 등 지원 (포괄적 규정)	○ 평가역량강화를 위한 정부의 임무 규정 신설 - 평가조직 및 예산 지원 - 전자통합국정평가시스템 구축·운영
○ 평가결과의 활용 강화	○ 예산·인사 등 반영 (포괄적 규정)	○ 구체적인 활용방안 규정 - 각 부처는 평가결과를 예산요구서에 반영 - 기획예산처는 예산편성시 평가결과 반영 - 개인 성과관리와 연계
○ 기타	-	○ 벌칙 적용의 공무원의제

감사원 평가연구원 운영방향

2005

이태열

감사원 평가연구원

評價研究院 運營方向



Evaluation Research Institute



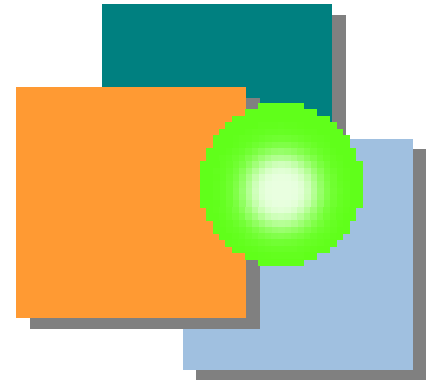
評價研究院



I.

II.

III.





評價研究院

I.

• 1 9. 30. 가

• . 가 가

• 가 . 가
가

• 가 가 가

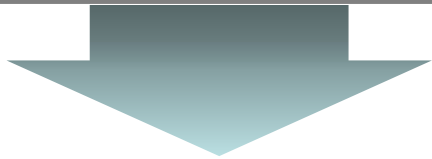
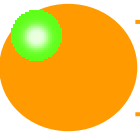
. .



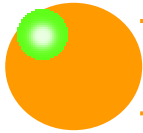
! !

가





II.



(Vision)

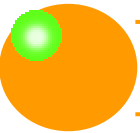
▪ 「 가 . 」

(Mission)

• 가 . .
▪ 가 가 가

• 가 가
「 가 가 Think-Tank 」

➤ 가 가 「 가 . 」
➤ 가 가 「 가 」
➤ 가 가 「 가 」



1
('06)



- 가
-

2
('07)

가

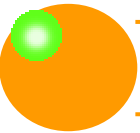
- , .
- 가 , 가 가

3
('08)

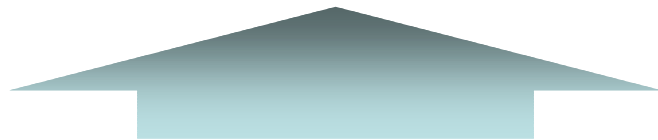
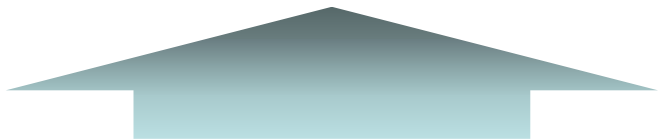
가

- 가
- 「 가 」

III.



가



가

가
가

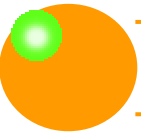
「

」

Survey , B/C



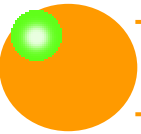
1. 가



가	<ul style="list-style-type: none">가 . 가 , 가 ,가 , 가 가	1 (2)
	<ul style="list-style-type: none">가 ,가- - -	
가	<ul style="list-style-type: none">, , , B/C ,	



1. 가



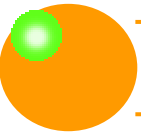
• 가 , 가

• 가 , 가 가 가

• 가 가 가 ,



1. 가

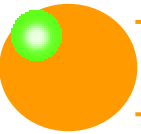


- 가
- GPRA, CSR, 가 가
- OMB, GAO 가 , ARM, CEE 가

- 가 , S&P, Moody's 가 가



1. 가

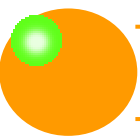


- 가

- , , , , 가

- 가 ,





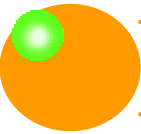
- , , .

- 가

- , ,

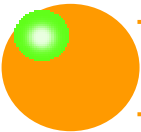


1. 가

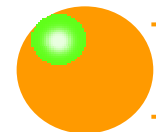


<ul style="list-style-type: none">•
<ul style="list-style-type: none">-
<ul style="list-style-type: none">• 가<ul style="list-style-type: none">- 美 GAO ARM, 加 CEE 가가- World Bank, IMF 가 가
<p>가 가 가 「 가 」</p>
<ul style="list-style-type: none">• 가 가

1. 가



- , B/C , 가 .
- , 「 가 」



[Dark blue bar]

[Dark blue bar]

- , , , ,
- , , , ,

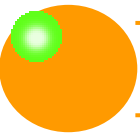
2
(3)



[Purple bar]



2.



• . 가

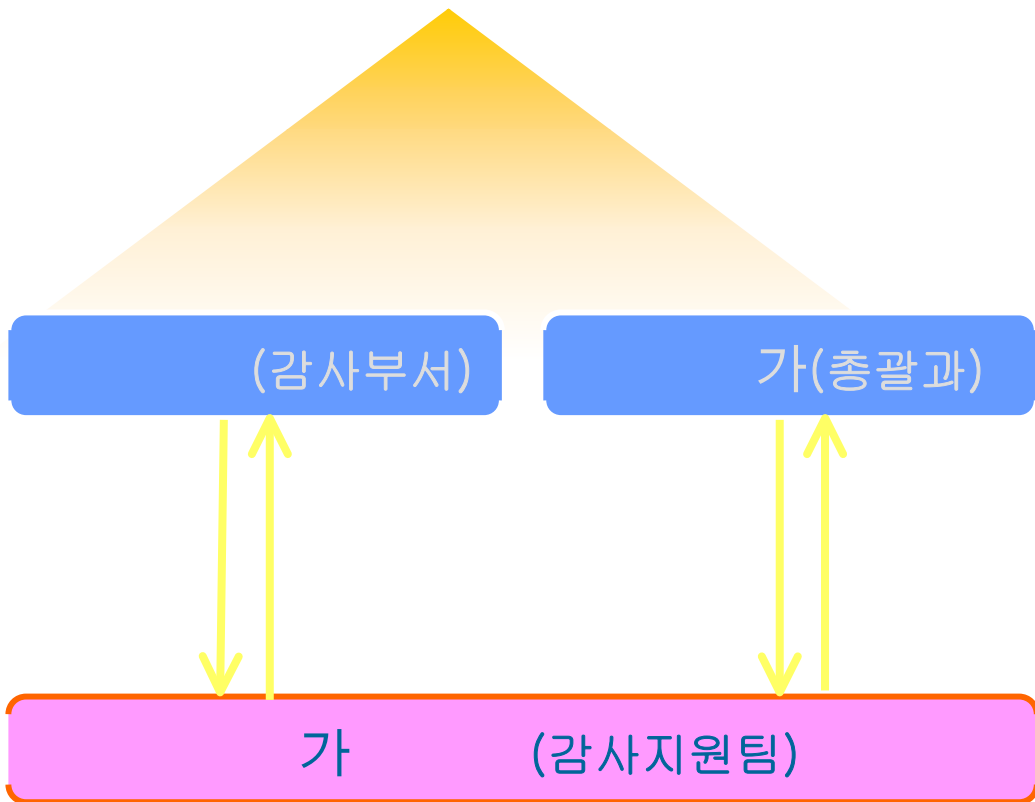
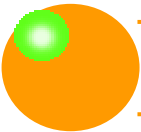
• . 가 가

• 『 가 가』 가

가



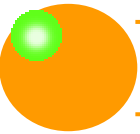
2.



가

가





가 (예시)

(Participant)		<ul style="list-style-type: none"> • • •
(Analyst)		<ul style="list-style-type: none"> • •
(Advisor & Reviewer)	/	<ul style="list-style-type: none"> • •





監査院 評価研究院

Evaluation Research Institute

특허청 재정사업 성과관리 사례

2005

권영수

특허청



2005. 11. 23



'06 () 가



'06 () 가



가



가

1



가



가 (가 30%)

70%

가



가



가 ('06)



· 가

'06 ()

가 (2)

'06

()

가



가



가

50

()



가



3

,



,



10%

'06

()

가



가,

,

,



가



가

가

:

.

:

:

ONE - STOP

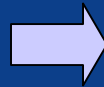
:



·



: ('05) 2,575 ('06) 1,340



,



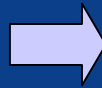
·

,

가



: ('05) 2,050 ('06) 6,955



가

,

ONE-STOP



: ('05) 300

('06) -

가



('03~'04 165)



: ('05) 206 ('06) -



,



가



가

3

.



가

2005

가

가

가가



가

가



가



가



)



4



제2부 「재정부문 성과관리제도의 발전방향」

해외 성과관리제도의
현황과 시사점

2005

고영선

한국개발연구원

목 차

I . 성과관리의 의미와 목적	1
II . 성과관리의 초점	4
III . 성과평가의 수단	6
1. 개 요	6
2. 성과감독	7
3. 사업평가	10
IV . 해외사례	12
1. 미 국	12
2. 영 국	17
3. 호 주	19
4. 일 본	23
V . 성과관리의 애로요인	24
1. 불명확한 성과목표	24
2. 성과측정 및 평가의 어려움	24
3. 정치권 및 일선부처의 소극적 자세	26
VI . 향후 성과관리의 발전방향	29
1. 성과관리의 중요성에 대한 인식 제고	29
2. 성과관리 관련제도들의 정비	29
3. 일선부처의 사업계획 수립 및 사후보고체계 확립	30
4. 사업평가의 활용 확대	31
5. 예산과목구조의 개편	32

표 목 차

<표 1> 성과감독과 사업평가의 특징 비교	7
<표 2> GPRA에 따라 작성되는 보고서	14

그림목차

[그림 1] 성과관리의 초점	5
[그림 2] 성과감독의 체계	8
[그림 3] 사업의 개입논리	10
[그림 4] 장기실업자들에 대한 교육훈련사업의 예	11
[그림 5] PSA에 제시된 전략적 우선순위의 구체화	18
[그림 6] 부처별 PSA의 구조	19

I. 성과관리의 의미와 목적

- 성과관리는 전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 설계하며, 사업을 시행한 후, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 평가하여, 이를 의사결정에 환류시키는 과정을 의미
 - 성과관리의 목적은 ① 사업설계 및 추진방법의 합리화, ② 예산배분의 효율성 제고, ③ 책임성의 확보로 요약됨.

- 사업설계 및 추진방법의 합리화
 - 실제 사업설계 및 추진을 담당하는 기관과 조직이 사업내용이나 사업추진 방법을 개선해 나가는 데 자발적으로 성과관리의 결과를 활용
 - 이처럼 성과자료가 사업추진 기관에 의해 학습의 도구로서 유용하게 쓰이고 성과중심의 조직문화가 형성될 때에만 성과관리체계의 도입은 성공할 수 있음
 - 만일 실무자들이 성과관리를 신뢰하고 받아들이지 않는다면 성과자료가 왜곡될 가능성이 높고, 이는 성과관리과정 전체를 왜곡시키게 됨.
 - 따라서 사업설계 및 추진방법의 합리화는 성과자료의 가장 중요한 용도이며, 여기에서 생산된 성과자료가 다른 목적을 위해 사용되는 성과자료의 기초가 됨

- 예산배분의 효율성 제고
 - 성과와 예산은 직접적으로 또는 간접적으로 연계될 수 있음.
 - 직접적 연계 : 추가적으로 예산을 투입하였을 때, 산출 또는 결과가 얼마나 증가할 것인가를 추정하고, 원하는 수준의 산출 또는 결과를 얻기 위해 어느 정도의 예산이 필요한가를 결정
 - 간접적 연계 : 예산편성 과정에서 성과자료를 하나의 참고사항으로만 사용하며, 따라서 어느 사업의 성과가 낮다고 하여 반드시 그 사업을 축소하거나 폐지하는 것은 아니고, 경우에 따라서는 예산을 더 많이

배정하기도 함.

- 성과와 예산의 직접적 연계는 여러 가지 문제점을 안고 있음.
 - 성과를 계량화하기 어렵거나 성과가 다년간에 걸쳐 나타나는 경우 성과측정이 용이하지 않음
 - 성과와 더불어 비용도 정확히 측정해야 하는데, 이는 간접비 배분, 발생주의 원칙의 도입 등 쉽지 않은 문제를 제기
 - 성과와 비용의 측정이 가능하더라도, 이들 사이의 관계가 안정적이지 않다면 성과와 예산을 직접 연계시키기 어려움
- 성과와 예산의 직접적 연계 역시 이해관계자들의 반발을 초래할 가능성 있음
 - 정치인들이나 일선부처는 자신이 주장하는 사업에 대한 광범위한 지지를 유도하기 위해 의도적으로 사업의 목적과 성과 및 수혜계층을 불분명하게 설정하여 국민들에게 제시하는 경향이 있음
 - 또한 이들은 사후적인 평가가 자신들에게 불리하게 작용할 가능성을 경계
 - 예산당국 역시 성과와 예산의 연계를 원치 않을 수 있음
 - 평가결과를 반드시 예산편성에 반영해야 한다는 부담을 느낄 수 있음
 - 거시적 관점에서의 예산통제에 익숙한 예산당국은 자율적인 학습과 개선을 중시하는 성과관리의 기본철학을 생소하게 느낄 수 있음
- 그러나 예산편성에 있어서는 어떤 방식으로든 성과를 고려해야 함
 - 성과관리는 예산의 효율성과 효과성을 높이기 위해 반드시 필요
 - 점진적이고 신중한 접근을 통해 예산과 성과를 간접적으로 연계하는 한편 각종 이해당사자들의 반발을 최소화하기 위해 노력

□ 책임성의 확보

- 정부와 국민 사이, 그리고 정부 내에는 다양한 책무관계(accountability

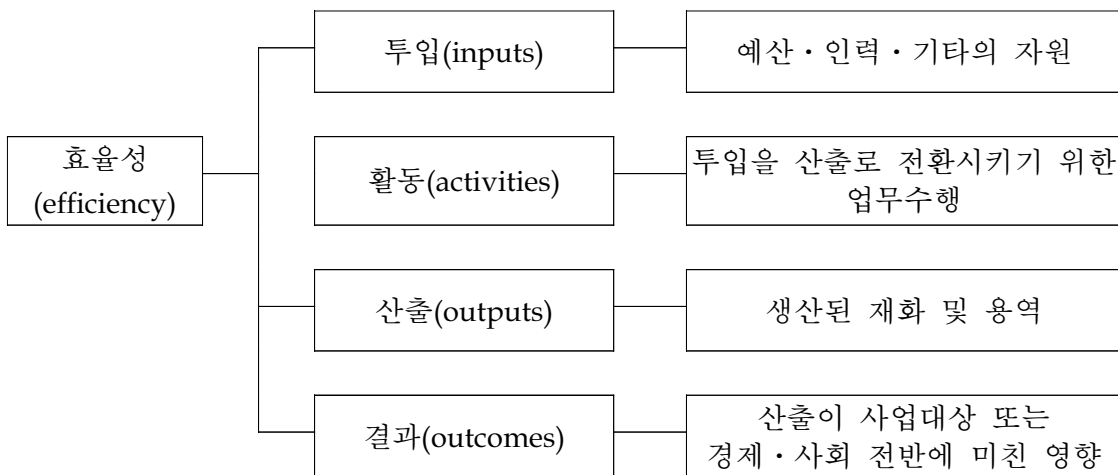
relationship)가 존재하는데, 성과관리는 이들 사이의 책임성을 확보하는 장치로 활용될 수 있음

- 이때 유념해야 할 사항은 공무원들이 ‘공익의 추구’라는 보다 광범위하고 계량화하기 어려운 임무를 잊어버리고, 몇 가지 지정된 성과목표의 달성만을 위해 노력할 수 있다는 점임
 - 따라서 공무원들이 公僕으로서의 일반적인 임무를 잊어버리지 않도록, 그리고 여타직원이나 부서에 비협조적인 태도를 보이지 않도록 책임성 확보장치를 설계해야 함
- 또한 정부 및 사회전반에 걸쳐 투명성이나 신뢰도가 높지 못한 상황에서는 성과정보의 공정성에 의문이 제기될 여지가 많고, 성과계약과 같은 장치는 오히려 불만과 불신만을 키울 것임
 - 따라서 성과관리를 책임성 확보의 수단으로 활용하기에 앞서 먼저 성과관리체계에 대한 전반적인 신뢰가 어느 정도 구축되기를 기다릴 필요가 있음

II. 성과관리의 초점

1. 성과지표의 종류

가. 투입, 산출, 결과, 효율성

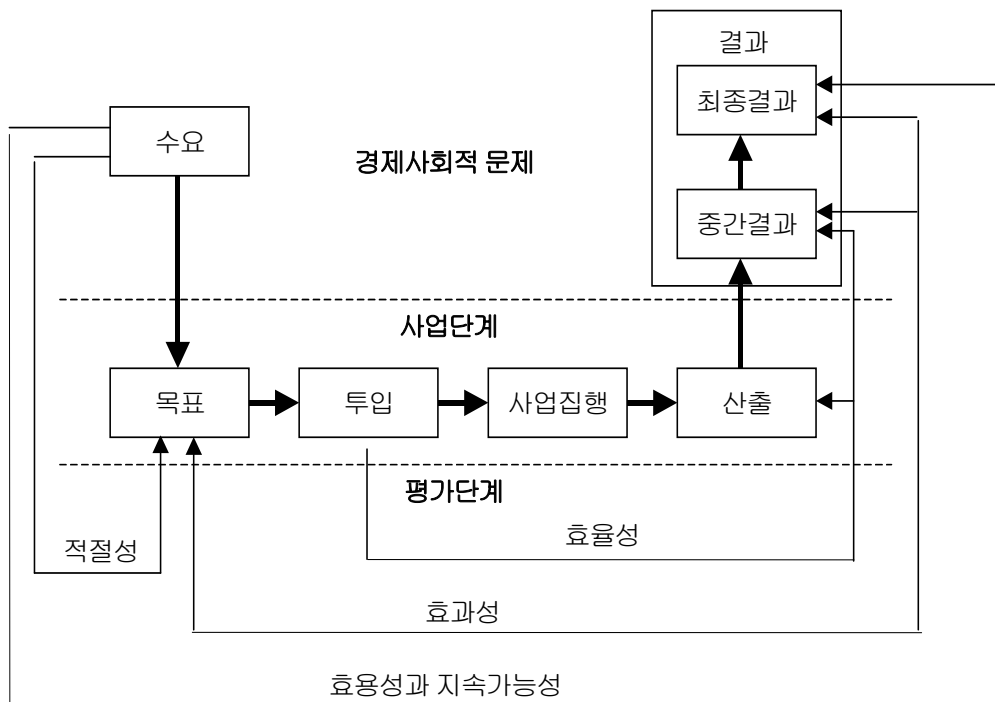


- 과정(process) : 연구개발(R&D)사업 등의 경우에 산출이나 결과 대신 사업과정 자체를 평가하는 데 활용되는 지표
 - 예 : R&D 자금을 배분할 때 얼마나 경쟁적인 과정을 거쳐 이를 배분했는가를 살펴보고자 한다면 ‘선택된 연구계획서당 탈락한 연구계획서의 수’를 과정지표로 사용할 수 있음
- 결과지표의 중요성 : 성과중심의 관리체계를 정착시키기 위해서는 어느 지표보다도 결과지표를 집중적으로 사용할 필요가 있음
 - 결과를 측정하지 않을 경우 ‘목표의 뒤바뀜(目標置換 : goal displacement)’으로 인해 공무원들의 유인이 왜곡되어 오히려 더 나쁜 상황이 초래될 수도 있음
 - 예컨대 수질개선사업의 경우 여러 통제불능 요인들이 BOD에 영향을 미친다고 하여 BOD를 결과지표에서 배제하는 것은 바람직하지 않음

□ 그 외에 적절성, 효과성, 효율성 등도 중요한 평가요소가 됨

- 적절성(relevance) : 사업의 제반 목표(objectives)가 사업의 수요(needs)를 충족시키기 위해 얼마나 잘 설정되어 있으며 정부정책의 우선순위와 얼마나 부합하고 있는가?
- 효율성(efficiency) : 여러 투입(inputs)이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출(outputs) 및 중간결과(results)로 전환되었는가?
- 효과성(effectiveness) : 사업의 결과(impacts)가 사업의 특정목표 및 일반목표를 달성하는 데 얼마나 기여하였는가?
- 효용성(utility) : 사업의 결과 실제로 사업의 수요를 얼마나 충족시키고 있는가?
- 지속가능성(sustainability) : 사업이 중단되었을 때 사업으로 인한 긍정적인 변화가 얼마나 오랫동안 지속될 수 있을 것인가?

[그림 1] 성과관리의 초점



Ⅲ. 성과평가의 수단

1. 개요

□ 성과평가의 대표적인 수단은 ‘성과감독(performance monitoring)’과 ‘사업평가(program evaluation)’임

○ 성과감독 : 사업의 성과를 나타내는 성과지표를 설정한 후, 이를 주기적으로 측정하고 목표치 또는 기대치와 비교하는 작업

- 장점 : 비교적 적은 비용으로 비교적 빠른 시간내에 산출 및 결과에 대한 정보를 생산해낼 수 있음

- 단점 : 투입과 산출 및 결과 사이의 인과관계를 보여주기 어려움

○ 사업평가 : 사업이 기대했던 성과를 달성하는 데 얼마나 기여했는지를 여러 가지 과학적 기법을 사용하여 분석하고, 그 성공요인 또는 실패요인을 객관적으로 기술하여 사업운영체계를 개선하는 등의 용도에 활용할 수 있도록 하는 일

- 장점 : 인과관계를 파악하여 정책형성에 도움을 줄 수 있음

- 단점 : 상당한 비용과 시간이 소요됨

〈표 1〉 성과감독과 사업평가의 특징 비교

성과감독	사업평가
<ul style="list-style-type: none"> • 주기적으로 수행됨 • 사업의 목적 및 수행방식과 성과지표의 타당성에 이의를 제기 하지 않음 • 설정된 몇몇 성과목표의 달성도를 측정 • 대개 정량적인 모습을 띠 • 일상적으로 수집되거나 쉽게 얻을 수 있는 자료를 사용 • 인과관계를 제시할 수 없음 • 영향을 평가하기 어려움 • 대개 조직 내부에서 수행됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 대개 일회적으로 수행됨 • 사업과 정책에 대한 광범위한 문제를 제기할 수 있음 • 정부개입의 결과로서 무엇이 발생했는지 파악하고 장래 정책결정에 시사점을 제공할 수 있음 • “왜,” “어떻게”라는 질문에 대답할 수 있음 • 정량적·정성적 방법을 모두 사용할 수 있음 • 여러 원천에서 생산된 자료를 사용할 수 있음 • 당초 의도했던 영향과 효과뿐 아니라 의도하지 않았던 영향과 효과도 파악할 수 있음 • 내부평가·외부평가·자체평가가 모두 수행될 수 있음

자료 : Perrin(2002)

2. 성과감독

□ 임무 및 목적선언문

- 기본형태 : “~을 이루기 위해 ~을 추진한다.”

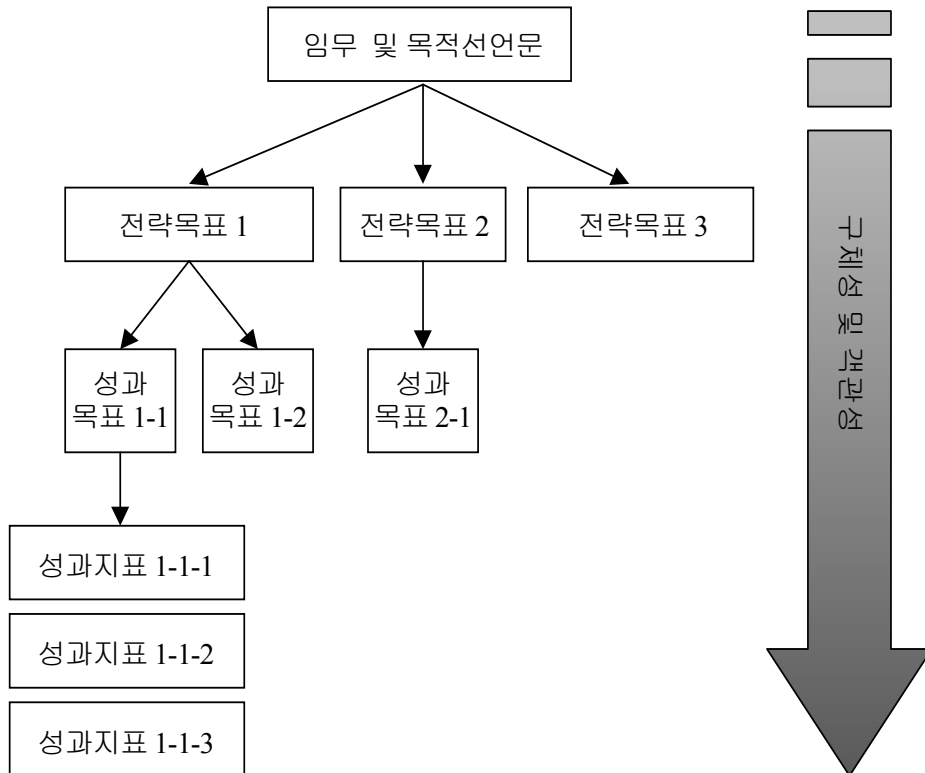
예: 쓰레기수거사업의 임무 및 목적선언문

쓰레기들이 위험하고 보기 흉하게 널려 있지 않은 깨끗한 환경을 제공하고 주민들에 대한 불편을 최소화함으로써 지역의 미관을 개선하고 주민의 건강과 안전을 제고하기 위해 쓰레기를 수거한다.

- 임무 및 목적선언문 작성시의 고려사항

- 사업의 고객을 명시적으로 파악
- 해당 사업이 고객과 일반대중에 어떤 영향을 미칠 것인가에 초점
- 사업이 달성하고자 하는 모든 중요한 목적을 파악
- 사업의 부작용을 최소화시킬 필요성이 있음을 명시적으로 언급
- 불명확한 표현을 회피

[그림 2] 성과감독의 체계



□ 전략목표

- 의미 : 기관의 목표·가치·기능 등을 포함하는 기관임무의 수행을 위

해 중장기적으로 추진하는 중점적인 정책방향

○ 전략목표 설정시 주의할 점

- 임무 및 목적선언문과 달리 전략목표는 가치중립적이어야 하며, 일반적인 표현이나 열망을 나타내는 표현을 피해야 함
 - 이러한 구체성과 객관성은 다음 단계인 성과목표에서 보다 강화됨
- 각각의 전략목표는 간결하게 표현되어야 하며, 핵심적인 사업영역을 위주로 하여 그 수를 최소화하는 것이 바람직
 - 특히 소규모 조직의 경우 여러 개의 전략목표를 설정하기보다는 1~2개의 전략목표를 설정
- 전략목표가 반드시 실·국 등의 조직체계에 따라 설정될 필요는 없으며, 다른 실·국에 의해 수행되더라도 공통된 목적을 가지는 유사한 사업에 대해서는 하나의 전략목표를 설정하는 것이 바람직
- 전략목표는 정부가 추구하는 최종결과에 초점을 맞추어야 하며, 이를 달성하기 위한 수단에 초점을 맞추어서는 안 됨

□ 성과목표

- 의미 : 전략목표의 하위개념으로서 주요 사업 또는 사업집단을 통해 달성하려는 복수의 구체적인 목표
- 성과목표 설정시 주의할 점
 - 그 달성 여부를 성과지표를 통해 측정할 수 있을 정도로 구체적이어야 함
 - 전략목표의 경우와 마찬가지로 필요에 따라 사업을 통합하거나 분할

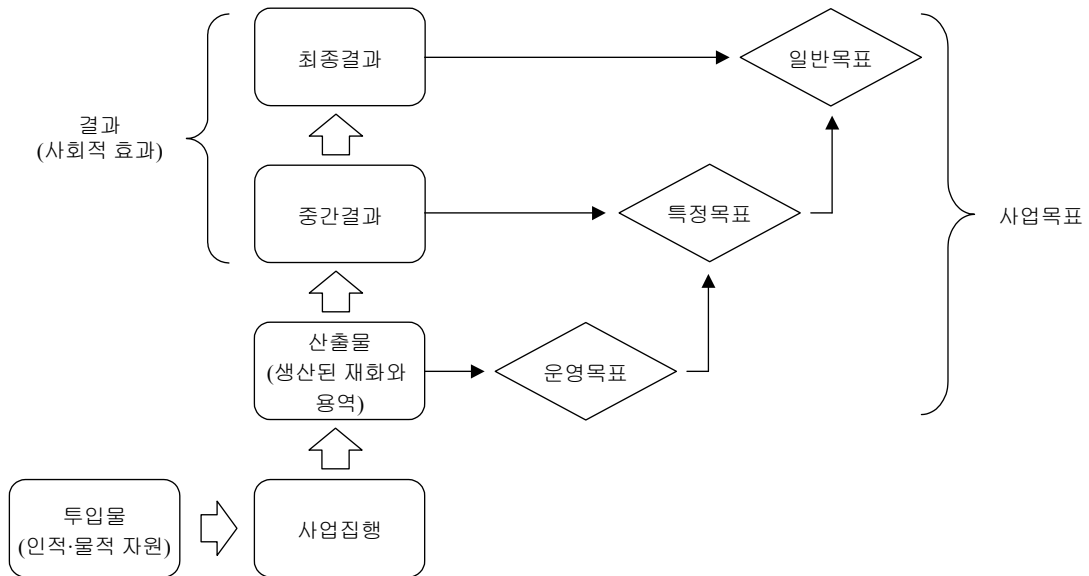
3. 사업평가

- 사업평가의 핵심적 문제는 사업 또는 정책의 기반이 되는 개입논리

(intervention logic)의 정당성(Validity)을 검증하는 것

- 사업의 개입논리를 식별한 후에는 적절성, 효율성, 효과성, 효용성, 지속가능성 등의 논점(issue)들을 중심으로 사업평가를 진행

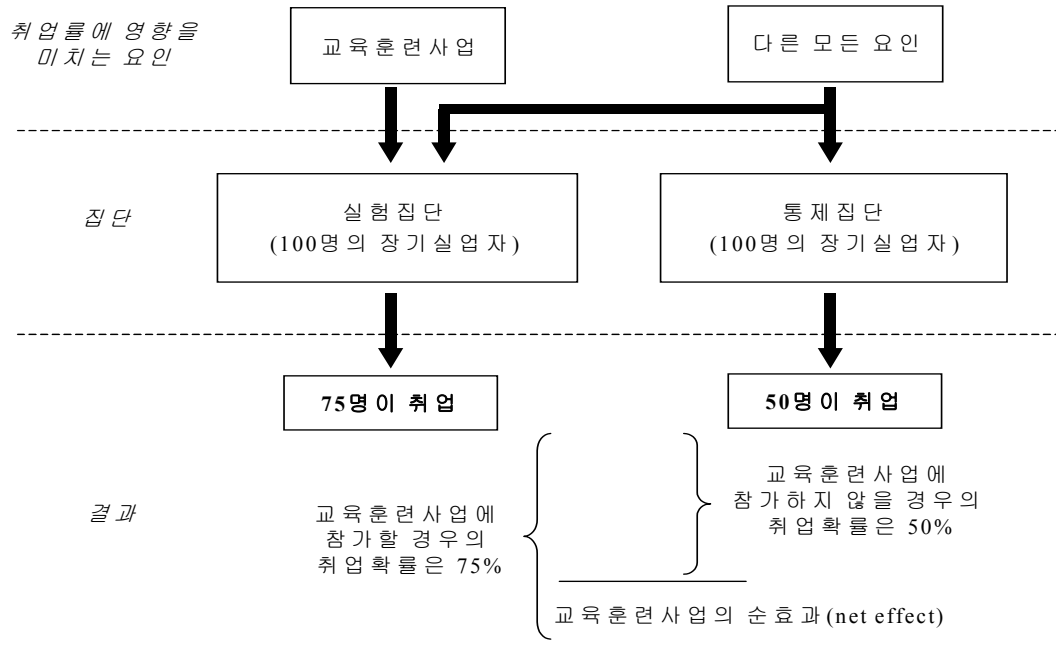
[그림 3] 사업의 개입논리



□ 예: 장기실업자에 대한 교육훈련사업

- 실험집단과 통제집단은 각각 100명의 장기실업자로 구성되어 있고, 학력, 연령, 경력 등에 있어 이들 간의 차이는 없다고 가정

[그림 4] 장기실업자들에 대한 교육훈련사업의 예



자료 : European Commission(1997)

- 이들에 대해 교육훈련사업을 실시한 결과 사업에 참여한 100명의 장기 실업자(실험집단) 가운데 75명은 일자리를 찾았으며, 사업에 참여하지 않은 100명의 장기실업자(통제집단) 가운데에서는 50명만이 일자리를 찾았다고 가정
- 실험집단의 취업확률은 75%("03"), 통제집단의 취업확률은 50%("04") 이었다면 양 집단 간의 차이인 25%("03 - 04")가 교육훈련사업에 기 인한다고 말할 수 있음

□ 사업평가의 종류

- 운영평가(formative evaluation)와 효과평가(summative evaluation)
- 중간평가(intermediate evaluation)와 사후평가(ex post evaluation)
- 내부평가(internal evaluation)와 외부평가(external evaluation)

IV. 해외사례

1. 미 국

□ GPRA와 성과예산

- GPRA(Government Performance and Results Act, 1993)는 연방기관에 대해 전략계획서·연간성과계획서·성과보고서의 작성을 의무화
 - 현재 이들 보고서는 계획대로 작성되어 공표되고 있음
 - 한편 CFA법(Chief Financial Officers Act)의 적용을 받는 24개 주요 부처의 경우 2002회계연도부터 성과보고서와 회계보고서를 통합한 ‘책임보고서(accountability report)’를 제출하고 있음
- 미국 연방정부는 금년도에 처음으로 성과예산서(2005회계연도)를 작성하여 의회에 제출
 - 성과예산서는 GPRA가 규정하고 있는 성과계획서의 모든 내용을 담으면서 동시에 예산내역도 제시
- 예산계정의 개편
 - 성과예산에서는 ‘임무-전략목표-성과목표-성과지표’의 체계에 따라 예산이 제시되므로 GPRA는 각 부처가 자신의 판단에 따라 기존의 계정을 통합(consolidate)·합산(aggregate)·분할(disaggregate)할 수 있도록 함
 - 이런 과정을 거쳐 개편된 예산계정을 OMB는 ‘GPRA 사업활동(program activity)’이라 부르고, 가능한 한 각 부처가 연간성과계획서에 사업활동별 예산을 제시하도록 지시
 - 간접비도 각 사업활동별 예산에 분산하여 반영
- 총비용(full-cost)의 산정
 - 사업의 비용효과성을 파악하고 또 사업 간에 이를 비교하기 위해서는

각 사업의 성과를 측정함과 동시에 각 사업에 정확히 어느 정도의 비용이 투입되고 있는가를 파악할 필요

- 이때 비용은 발생주의 원칙에 따라 계산된 경제적 비용을 의미
- 미국 연방정부는 이미 1990년에 「연방신용개혁법(Federal Credit Reform Act)」을 통해 직접융자 및 신용보증에 대해 발생주의 원칙에 따른 예산편성을 도입한 바 있음
- 최근에는 공무원연금보험 및 의료보험, 폐기물 처리, 자본자산 구입에 대해 발생주의를 도입하려 하고 있음

○ 최고재무관법(CFO법)

- 24개 주요부처에 대해 최고재무관직(CFO)을 신설하여 OMB의 지도 아래 부처별 재무관리를 총괄하도록 하는 한편, 「연방회계기준자문위원회(Federal Accounting Standard Advisory Board: FASAB)」를 구성
- CFO법에 따라 시범적으로 작성된 회계보고서를 감사한 결과 재무관리상의 많은 문제점이 노출
- 이에 따라 의회는 1994년에 CFO법을 확대하여 「정부관리개혁법(Government Management Reform Act: GMRA)」을 제정하고 연방정부로 하여금 부처별 통합 회계보고서 및 연방정부 전체의 회계보고서를 작성하도록 함
- OMB는 각 부처가 CFO법에 따른 회계보고서를 작성할 때 GPRA 사업활동에 따라 항목별 비용을 정리하도록 주문함으로써 성과와 비용 사이의 연계를 강화시키고 있음

〈표 2〉 GPRA에 따라 작성되는 보고서

	전략계획서	연간성과계획서	성과보고서
주 기	최소한 향후 5년을 대상으로 작성되며 최소한 3년에 한 번씩 갱신	매년 향후 1년간의 성과계획을 보고	매년 과거 3년간의 실적을 보고
주 요 내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 부처의 주요 기능과 업무를 포괄하는 종합적 임무선언문 • 전략목표 • 목표달성방법 · 업무추진과정 · 소요자원에 대한 설명 • 전략목표와 연간성과계획서상의 목표 사이의 관계에 대한 설명 • 목표달성에 큰영향을 미치는 통제 불가능한 외부적 요인에 대한 설명 • 전략목표의 설정 및 수정에 있어 참고하였던 사업평가에 대한 설명 및 향후의 사업평가계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 성과목표를 설정 • 객관적 · 정량적이며 측정 가능한 형태로 성과목표를 정의 • 업무추진과정과 소요자원을 설명 • 산출 · 서비스수준 · 결과를 측정하고 평가하기 위한 성과지표를 설정 • 실제의 사업결과와 설정된 목표 사이의 비교의 근거를 제시 • 측정된 수치의 타당성을 점검하기 위한 방법을 설명 	<ul style="list-style-type: none"> • 목표의 달성여부를 설명 • 과거 실적을 바탕으로 금년도 성과계획을 평가 • 목표를 달성하지 못한 경우 그 이유와 향후의 목표달성계획을 설명하고, 목표달성이 비현실적이거나 불가능할 경우 그 이유와 정책대안을 설명 • 자율권확대조치의 활용현황을 설명하고 그 효과성에 대해 평가 • 당해연도에 실시된 사업평가의 결과를 요약 · 설명

□ 대통령 경영혁신과제(President's Management Agenda)

- 부시 대통령은 2001년 8월에 행정부의 경영혁신 및 정부사업의 성과개선을 위한 5개의 과제를 발표
 - 인적자본의 전략적 관리(strategic management of human capital)
 - 경쟁적 조달의 확산(competitive outsourcing)
 - 재무성과의 개선(improved financial performance)
 - 전자정부의 확대(expanded electronic government)
 - 예산과 성과의 통합(budget and performance integration)

○ 예산과 성과의 통합

- 2003회계연도의 예산편성을 위한 2001년의 작업과정에서 OMB는 가능한 모든 종류의 성과자료(사업평가결과, 정부 및 민간부문의 연구결과, 성과측정결과 등)를 모아서 검토하고 그 결과를 예산편성에 반영
- 또한 2004회계연도의 예산편성을 위한 2002년의 작업과정에서 OMB는 보다 체계적으로 성과를 예산에 반영하기 위해 PART(Program Assessment Rating Tool)를 개발

○ 추진상황의 점검

- OMB는 대통령 경영혁신과제가 부처별로 어떻게 추진되고 있는가를 매분기마다 평가하고 있는데, 평가는 초록·노랑·빨강의 세 가지 척도로 이루어져 인터넷 등을 통해 공개됨

□ PART

- 목적 : 새로운 성과자료를 생산하지 않고 기존의 자료를 바탕으로 예산배정에 대한 결정이 엄밀하고 일관되며 투명하게 이루어지도록 함
 - 예산 관련 정책결정이 PART에 따라 기계적으로 이루어지는 것은 아니며, 정책우선순위와 같은 다른 여러 요인들이 여전히 중요한 고려사항이 됨
- 구성 : 사업의 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 30여개의 질문으로 구성되며, 이들은 4개의 장(section)으로 구분
 - 장 : I. 사업의 목적과 구도, II. 전략계획, III. 사업관리, IV. 사업성과
- 질문에 대한 답의 형태 및 점수
 - I ~ III장 : 예(1)/아니오(0)
 - IV장 : 예(1)/상당한 정도(0.67)/어느 정도(0.33)/아니오(0)
 - 이처럼 질문별로 점수를 매긴 후 각 장의 만점이 100%가 되도록 점수를 합산

- 2004회계연도 실적 : 전체의 약 20%에 해당하는 234개 사업에 대해 PART가 적용되었고, 그 가운데 6%가 효과적인 사업(effective)으로 평가받았음
 - 24%는 다소 효과적인 사업(moderately effective), 15%는 적절한 사업(adequate), 5%는 효과적이지 못한 사업(not effective)으로 평가받았으며, 나머지 50%는 결과가 입증되지 않은 사업(results not demonstrated)으로 평가받았음
 - 결과가 입증되지 않았다는 것은 적절한 장기 또는 단기 성과지표가 설정되지 않았거나 성과지표가 설정되었더라도 성과를 입증할 자료가 제시되지 못하였다는 것을 의미
- 2005회계연도 계획 : 추가로 전체의 약 20%에 해당하는 사업에 대해 PART를 적용될 계획
 - 이와 더불어 OMB의 각 예산국은 전년도에 행해졌던 PART를 재검토
- 발견된 문제점 : 상세한 평가지침에도 불구하고 PART의 질문에 대한 답변은 평가자의 주관적인 판단에 의존할 수밖에 없기 때문에 일관적이지 못한 평가가 이루어지기도 함
 - OMB는 PART의 질문항목을 개선하고, 지침을 보다 명확화하며, 평가자들에 대한 교육·훈련을 강화함으로써 이러한 비일관성을 해결해 나갈 방침
- 결과의 공표 : OMB는 평가결과를 정리하여 대통령 예산서 중의 하나인 『성과 및 경영평가(Performance and Management Assessments)』로 발간
 - 세부적인 평가내용은 엑셀(Excel) 형태로 인터넷에 게시

□ 사업평가

- 미국은 다른 어느 나라보다도 사업평가제도가 잘 발달되었고 정착되어 있음

- 행정부의 사업평가
 - 1960년대에 Kenneday 대통령과 Johnson 대통령이 ‘빈곤과의 전쟁 (War on Poverty)’이라는 구호 아래 도입한 각종 사회정책의 실효성을 검증하는 방법으로서 사업평가가 확산·발전
 - 1995년의 경우 국방부를 제외한 13개 부처와 10개 기관에서 보유하고 있는 사업평가 담당부서는 81개, 사업평가에 투입된 연인원은 669명, 예산은 1억 9,400만달러였는데, 이는 전체 연방정부 예산의 0.02~0.03%에 해당
- 입법부의 사업평가
 - 의회는 1967년 「경제적 기회법(economic Opportunity Act)」에 따라 행정부가 야심차게 추진하였던 각종 사회정책의 효과성을 평가할 의무를 회계감사원(General Accounting Office: GAO)에 부과
 - 현재 GAO 업무의 대부분은 사업평가에 해당하는 것

2. 영 국

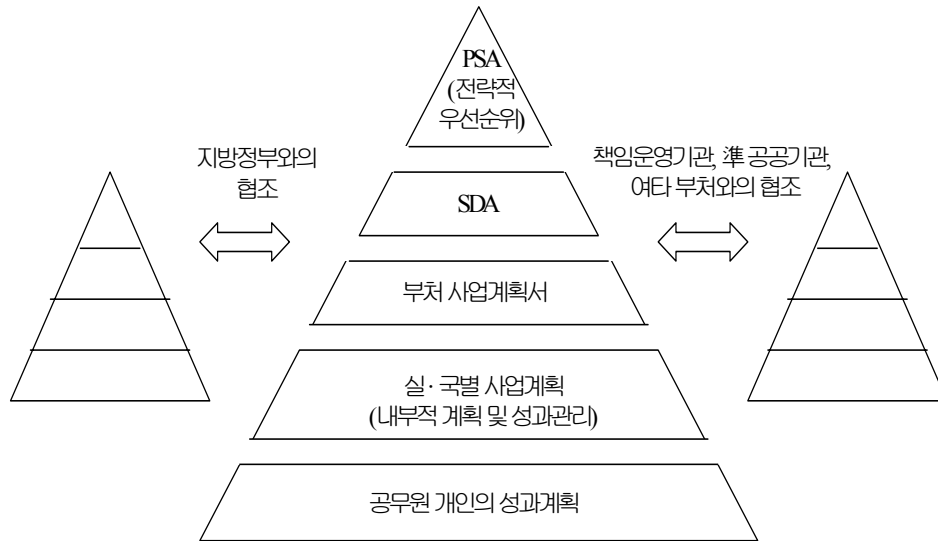
□ PSA

- 영국 재무부는 1998년에 「종합지출검토서(Comprehensive Spending Review: CSR)」와 함께 「공공서비스계약(Public Service Agreement: PSA)」을 발표
 - PSA에는 1998/1999~2000/2001회계연도를 대상으로 부처별 임무(aim) 및 전략목표(objectives)와 이를 달성하기 위한 성과목표(performance targets)를 나열
- 2000년에는 2001/2002~2003/2004회계연도를 대상으로 2차 CSR 및 PSA를 발표하였으며, PSA에 제시된 성과목표를 달성하기 위한 보다 구체적인 방안을 설명하기 위해 「서비스전달계약(Service Delivery Agreement: SDA)」을 작성
 - SDA는 대개 각 부처의 연간보고서(departmental report)를 통해 개별

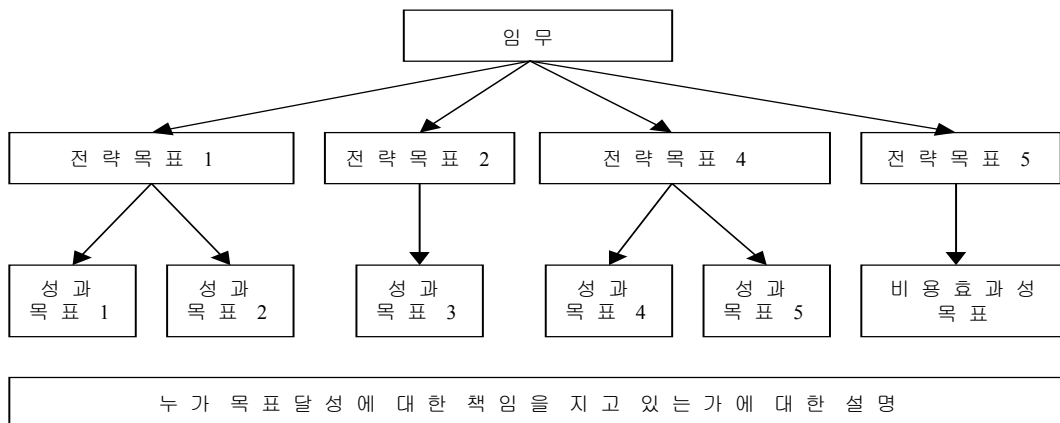
적으로 발표

- 1998년의 PSA에서는 과정지표(51%) 및 산출지표(27%)가 주를 이루었으나 2000년의 PSA에서는 결과지표(67%)가 주를 이루었으며, 반면 SDA에는 주로 산출지표가 제시됨
- 2003년에는 3차 PSA가 작성되었는데, 여기에 제시된 성과목표의 수는 130개 내외로서 이는 1차 PSA의 300개 및 2차 PSA의 160개에 비해 크게 줄어든 것

[그림 5] PSA에 제시된 전략적 우선순위의 구체화



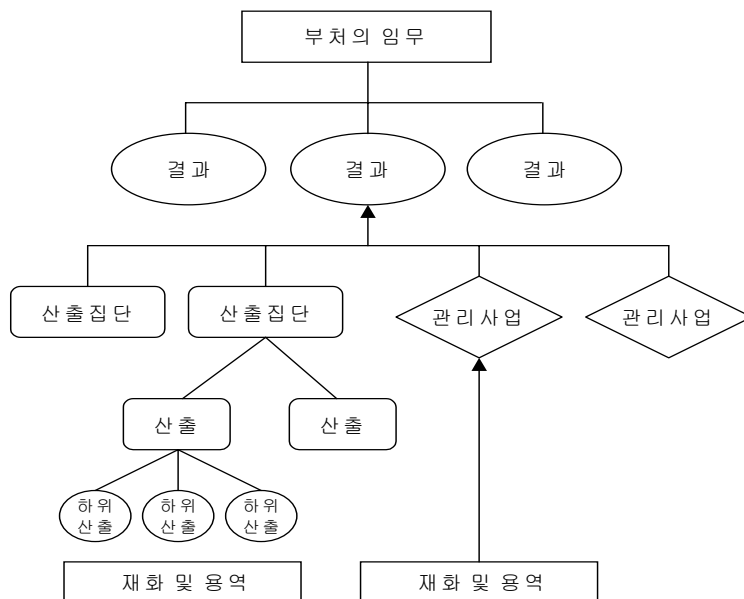
[그림 6] 부처별 PSA의 구조



3. 호 주

□ 결과 및 산출체계(Outcomes and Outputs Framework)

- 호주 연방정부는 1999/2000회계연도에 발생주의 방식에 의한 예산 및 회계제도를 전면적으로 도입
 - 목적 : 성과중심의 관리체제 확립, 부처의 책임성 강화, 공공부문과 민간부문 사이의 공정한 경쟁관계 수립, 연방정부의 투명성 제고 등
 - 각 부처는 자신의 ‘결과(outcome)’와 ‘산출(output)’을 설정하는데, 그 외에 ‘관리사업(administered items)’도 존재
 - 결과 : 정부가 각 분야에서 추구하거나 기대하는 영향 (‘전략목표’에 해당)
 - 산출 : 결과를 낳기 위해 부처가 생산하는 재화와 용역 (‘성과목표’에 해당)
 - 관리사업 : 법적으로 규정된 보조금·출연금·사회보장급여 등과 같이 부처가 직접 통제하지 못하나 부처가 추구하는 결과에 영향을 미치는 것들 (‘성과목표’에 해당)
- 정부지출 가운데 산출의 생산에 사용되는 것은 약 20%에 불과하고, 나머지 약 80%는 관리사업을 통해 지출됨



○ 예산편성 및 심의

- 「예산법안(Budget Bill)」은 각 부처의 예산을 결과에 따라 분류하여 제시
 - 간접비는 모두 결과로 분산하여 반영
 - 의회는 결과에 대한 예산만을 의결하며, 그 내에서 각 부처는 자유롭게 예산을 운용
- 산출 및 관리사업에 대한 정보는 예산서류의 일부인 「포트폴리오 예산 설명서(Portfolio Budget Statements)」를 통해 의회에 제공
- 실제로 각 부처 또는 기관이 계획 또는 기대했던 대로 산출을 생산하고 결과를 낳았는지는 부처 또는 기관의 「연간보고서(departmental or agency annual report)」를 통해 설명

○ 성과지표 : 결과의 경우에는 효과성 지표(effectiveness indicator)를 설정하며, 산출의 경우에는 효율성 지표(efficiency indicator)를 설정

- 효율성 지표 : 품질지표(quality), 수량지표(quantity), 가격지표(price)
 - 품질지표 : 적시성, 포괄성, 정확성, 고객만족도, 동료평가 등
 - 수량지표 : 급여청구 처리건수, 정책문건 작성 투입시간 등
 - 가격지표 : 재화 및 용역의 생산에 투입된 비용, 즉, 예산

□ 사업평가

○ 1980년대 초의 정부개혁

- 1983년에 집권한 노동당(Labor) 정부는 권한과 책임을 일선부처의 관리자들에게 이양하는 정부개혁을 추진
- 중기재정관리체계(media-term expenditure framework)를 도입하여 인건비를 포함한 경상경비의 사용에 대한 일선부처의 자율권을 확대하고 미래의 가용재원 규모에 대한 일선부처의 예측가능성을 제고
- 정부사업의 효율성과 효과성을 향상시키기 위한 성과정보의 수집과

주기적인 사업평가의 수행을 강조

○ 사업평가전략의 수립

- 여러 가지 성과에도 불구하고 재무부는 일선부처의 개혁노력에 만족하지 못하였으며, 보다 적극적인 개혁추진을 위해 1988년 말에 내각의 동의를 얻어 사업평가전략을 수립
- 일선부처에 대해 다음과 같은 네 가지 의무사항을 규정
 - 일선부처는 모든 사업을 3~5년에 한 번씩 평가하도록 함
 - 각 포트폴리오(즉, 하나의 부처와 그 주변기관)는 연간평가계획(annual portfolio evaluation plan: PEP)을 수립하도록 함. PEP는 향후 3년을 포괄하며 재무부에 제출됨
 - 장관들이 신규사업을 제안할 때에는 장래의 평가계획을 동시에 제시하도록 함
 - 민감한 정책의 경우, 국가안보와 관련된 경우, 또는 상업상의 기밀 유지가 필요한 경우를 제외하고는 사업평가 보고서를 공개하는 것을 원칙으로 함. 그리고 일선부처가 의회에 제출하는 예산서류에는 주요 평가결과를 게재하도록 함
- 재무부는 별도의 부서를 설치하여 평가와 관련한 조언·지원·훈련을 일선부처 및 재무부 내의 다른 부서에 제공
- 재무부의 적극적 활동에 힘입어 행정부 내에서 평가활동이 활발히 이루어지게 되었음
 - 1993~1997년 사이에 총 530건의 평가보고서가 발간
 - 감사원 역시 일선부처의 사업평가 실시현황을 점검하고 개선방안을 제시하는 한편 재무부의 적극적인 역할을 주문

○ 1997년 이후의 사업평가

- 1996년에 집권한 보수연합정당은 시장성 조사(market testing)와 외부

위탁(outsourcing)을 적극 추진하고, 그 결과 공무원수를 큰 폭으로 감축

- 일선부처의 長(부처 행정의 최고 책임자)은 민간기업에서와 같이 최고 경영자(Chief Executive Officer: CEO)로 임명
- 신정부는 CEO들을 관료적 절차로부터 해방시키기 위해 사업평가의 무규정도 폐지하고 '결과 및 산출체계'를 도입
- 이러한 조치로 인해 전반적으로 성과정보의 생산이 감소하고 내각에 대해 재무부가 제공하는 정책조언의 품질이 하락한 것으로 평가됨
- 그럼에도 불구하고 일부 부처는 여전히 활발한 평가활동을 유지하고 있음

4. 일 본

□ 일본은 정부개혁의 일환으로 행정부 전체 차원에서 정책평가제도를 도입 (2001. 1)

□ 정책평가의 개요

- 정의 : 국가의 행정기관이 주체가 되어 정책효과 등을 측정·분석하고 일정한 척도에 따라 객관적인 판단을 내림으로써 정책의 기획·입안 및 수행에 도움을 주는 정보를 제공하는 것
- 대상 : 정책(협의), 시책, 사무사업
- 주체 : 각 부처(府와 省)와 총무성
 - 각 府省 : 정책을 기획·입안하고 수행하는 주체로서 그 정책에 대해 자체평가를 실시
 - 총무성 : 평가전담조직의 입장에서 각 府省의 정책에 대해 평가를 실시
- 종 류
 - 사업평가 : 사무사업을 중심으로 사전에 평가를 실시하고 중간시점이

나 사후시점에 검정

- 실적평가 : 행정의 폭넓은 분야에 있어서 새로이 달성해야 할 목표를 설정하고 그에 대한 실적을 측정하여 달성도를 평가(본고의 성과감독에 해당)
- 종합평가 : 특정의 주제를 설정하고 다양한 각도로 심도 있게 종합적인 평가를 실시(본고의 사업평가에 해당)

V. 성과관리의 애로요인

1. 불명확한 성과목표

- 정부정책은 경제·사회·문화 등 다양한 측면에서 다각적인 목표, 또는 상충되는 목표를 추구하는 경우가 많음
 - 예를 중소기업 지원의 경우 중소기업부문 경쟁력 강화, 고용증대, 기업주에 대한 지원 등 여러 가지 목표가 제시되는데, 이들은 일부 상충되기도 함
 - 또한 국민들에게 제시하는 목표 이외에 감추어진 정치적 목표를 추구하는 경우도 있음
- 이 경우 어떠한 성과를 기준으로 사업의 성공여부를 판단해야 하는지 불명확
 - 당초 설정된 목표가 명확해야만 무엇을 기준으로 성과를 평가할 것인지 판단할 수 있음
- 따라서 사업계획 단계부터 사업의 목적과 기대되는 정량적·정성적 성과를 명확히 기술할 필요

2. 성과측정 및 평가의 어려움

□ 성과지표의 설정이 특별히 어려운 경우

- 예방사업 : 범죄예방·화재예방·아동학대예방·질병예방 등에서는 사건발생을 억제하는 것이 사업의 목적인데, 이 경우 얼마나 많은 사건이 예방사업으로 인해 발생하지 않았는지를 측정하는 것은 매우 어려우며, 흔히 사업평가에 의존하는 수밖에 없음
 - 아니면 보다 저렴한 방법으로서 ‘예방하지 못한 사건의 발생건수’를 대리지표로 사용하여 성과감독을 실시할 수 있으며, 또 사건 발생에 기여하는 위험요인들(risk factors)을 파악할 수 있다면 이들을 대리지표로 사용할 수도 있음
 - 예컨대, 전염병 예방사업의 경우 연령별 예방접종률이 사용될 수 있으며, 또 여러 가지 방법으로 예방사업의 결과를 추정할 수도 있음
- 중요한 성과가 드물게 발생하는 사업 : 중요한 성과가 드물게 발생하는 경우 성과측정이 어려울 수 있는데, 이때에는 상황에 따라 다양한 방법으로 성과를 측정해야 함
 - 예컨대 중요한 출동요청이 그리 많지 않은 반면 사소한 출동요청이 많은 긴급출동서비스의 경우 평균적인 반응시간을 지표로 사용하는 것은 적절치 않으며, 중요한 출동요청에 대한 반응시간만을 별도로 측정하는 것이 바람직
 - 또 조직의 전반적 대응능력을 측정하는 것도 의미 있는 일일 수 있는데, 그 대표적인 예는 국방분야임
- 외교정책 : 외교정책 역시 결과의 측정이 어려운데, 그 이유는 다른 나라의 정부나 국민들의 이해관계가 우리나라와 다르거나, 외교정책의 성과가 다른 나라의 행동에 따라 크게 달라지거나, 외교정책이 모든 경우에 적용될 수는 없는 기본원칙의 천명에 그치는 경우가 많다는 데 있음
- 기초연구 : 기초연구의 성과측정이 어려운 이유는 기대되는 결과를 사전에 계량적으로 설정할 수 없으며, 기초연구를 통한 지식의 획득은

예측가능하지 않고 우연의 소산인 경우가 많고 획득된 지식은 당장 사용되거나 적용되기 어려운 경우가 많다는 데 있음

- 따라서 기초연구의 경우 중간성과에 초점을 맞출 수밖에 없는데, 예컨대 정해진 시간표대로 작성·제출된 보고서와 기획서의 수, 동료검토(peer reviews)에 따른 평가, 연구결과가 전문분야 문헌에 인용된 빈도 등의 지표를 사용하게 됨

○ 포괄보조금 : 포괄보조금의 성과를 측정하기 어려운 이유는 특정 사업을 위해 지원되는 것이 아니어서 구체적인 목적을 파악하기 어렵고, 보조금을 실제로 사용하는 기관이나 조직이 보조금 사용에 있어 상당한 재량권을 가지며, 자금이 어디에 어떻게 쓰였고 어떤 성과를 낳았는지가 보고되지 않는 경우가 많다는 데 있음

- 그러나 이 경우에도 성과를 측정하는 것이 바람직한데, 다시 말해 보조금 지급이 제때에 정확히 이루어졌는가만을 파악하지 말고, 가능한 한 보조금이 그 근본목적을 달성하고 있는가를 파악해야 함

□ 성과측정이 가능하더라도 정책의 기여도를 명확히 파악하기 어려운 경우

○ 거시경제 : 실업률 하락, 물가안정, 경제성장

○ 환경 : 공해수준에 다양한 변수(예: 비점오염원)가 영향을 미침

□ OMB의 권고 : 사업에 대한 근본적인 질문을 검토하다 보면 사업의 효과성을 측정할 수 있는 보다 나은 방법을 발견하게 되는 경우가 많음

○ 왜 그 사업에 예산을 배정하는 일이 중요한가?

○ 왜 그 사업은 그런 일을 하는가?

○ 그 사업이 매우 성공적이었다면 어떤 문제가 해결되었을 것인가?

○ 그것을 우리는 어떻게 알 수 있을까?

3. 정치권 및 일선부처의 소극적 자세

- 공무원들이나 정치인들의 입장에서 보면 성과관리가 공연히 책임추궁의 빌미가 될 수 있기 때문에 사업평가에 소극적인 자세를 보이기 쉬움
 - 공무원들이나 정치인들에게 있어 새로운 정책이나 사업의 시행은 언론 홍보 등을 통해 자신의 위상을 높일 수 있는 기회가 되는 반면, 사업 평가를 통한 사후적 성과측정은 “잘 해보야 본전”인 상황을 초래하게 됨
 - 어느 나라에서나 성과관리의 도입의 어려운 가장 큰 이유 중의 하나는 여기에 있음

- 그러나 다른 한편으로 이런 제약요인에도 불구하고 많은 나라에서 사업 평가의 도입과 확산을 지속적으로 추진하고 있다는 사실은 사업평가에 대한 수요가 엄연히 존재한다는 것을 의미
 - 정책이나 사업을 일단 실시한 후에는 그 성과에 대해 아무도 알려 하지 않고 아무도 책임을 지지 않으려 하는 것은 결코 바람직하지 않기 때문
 - 특히 재정여건이 악화되어 전반적인 예산제약이 강화되는 상황에서는 자원활용의 효율성·효과성을 극대화할 필요성이 높아지며, 사업평가는 자원배분의 효율성을 높이는 데 크게 기여할 수 있음

- 따라서 일선부처나 정치권의 반발을 미리 우려하여 사업평가의 도입을 포기하는 것은 바람직하지 않으며, 그보다는 적절한 전략을 통해 사업평가의 도입과 확산을 지속적으로 도모하는 것이 바람직
 - 이를 위해서는 먼저 사업평가의 결과를 비판의 근거가 아닌 생산적인 문제해결의 도구로 활용해야 함
 - 또한 지나치게 정치적으로 민감한 문제는 피해나가면서도 중요성이 높은 사업을 중심으로 사업평가를 도입·확산시켜야 함
 - 지나치게 정치적으로 민감한 사업에 대한 평가는 평가결과에 대한 불신과 반발과 논란을 초래할 수 있고, 중요도가 낮은 사업에 대한 평가는 사업평가를 하찮고 번잡한 작업으로 여기는 풍토를 조성할 수 있기 때문

- 한편 일선부처의 경우 평가를 위한 기초자료가 절대적으로 부족
 - 사업평가에 대한 개념조차 갖고 있지 않은 부처가 대부분이며, 이에 따라 기초자료를 준비하고 있는 경우가 드뭄

- 중장기적으로 보다 치밀한 계획하에 기초자료를 생산할 필요
 - 예를 들어 일선부처가 새로운 사업을 추진하려 할 때, 기획예산처는 담당부처로 하여금 어떤 방식으로 사업평가를 실시할 것인가를 미리 계획하도록 하고 그에 필요한 자료는 무엇인지를 파악하도록 하며 기초자료를 실제로 수집·정리하도록 요구할 수 있을 것임

Ⅵ . 향후 성과관리의 발전방향

1. 성과관리의 중요성에 대한 인식 제고

- 성과관리의 여러 가지 애로요인으로 인해 전통적으로 투입 중심의 통제(회계감사, 직무감찰 등)를 실시
 - 그러나 이는 결과에 대한 책임의식을 약화시키고 공무원들이 창의를 발휘할 여지를 줄임으로써 공공부문의 생산성 향상을 저해

- 향후 산출 및 결과 중심의 통제체제를 확립할 필요
 - 특히 현재와 같이 복지지출이 급속히 증가하는 상황에서는 성과관리를 통해 재정지출의 효율성을 높이는 일이 중요
 - 미국에서도 1960~70년대에 복지·노동·교육 등 사회분야 지출이 급증하면서 성과관리가 대대적으로 확산

- 또한 언론·정치권·국민들은 성과관리를 책임추궁과 비판의 근거가 아닌 건설적 대안모색의 수단으로 인식
 - 개별 사업의 사후적 성과평가 결과보다는 성과관리체계에 대한 비판과 대안제시 필요

2. 성과관리 관련제도들의 정비

- 어떤 형태로든 현재의 복잡다기한 성과관리 관련제도들을 정비할 필요
 - 국정평가기본법에 의하면 성과관리의 종합·조정과 관련한 책임은 일차적으로 국무조정실에 있는 것으로 보이지만, 국무조정실은 예산권을 갖고 있지 않은 등의 이유로 제도개혁의 추진력이 불충분한 것도 사실
 - 반면 기획예산처는 직제상 그 기능이 예산편성에 국한되어 있으며, 행정부 전체에 걸친 제도개혁 추진의 권한과 책임을 부여받지 못하고 있음

- 국무조정실과 기획예산처는 적극적인 상호협조를 통해 제도개혁의 구심점으로 역할해야 할 것임
 - 특히 기획예산처의 공무원들은 외국의 경우에 전반적인 성과관리체계의 도입과 정착이 주로 재무부의 주도하에 이루어지고 있는 점을 감안하여 스스로의 역할을 확장시킬 필요가 있음을 인식할 필요

3. 일선부처의 사업계획 수립 및 사후보고체계 확립

- 성과관리제도를 제대로 정착시키기 위해서는 일선부처에 사업계획 수립 및 사후보고체계를 확립해야 하며, 그 첫 단계는 사업계획서 및 연간보고서의 작성
 - 이들 보고서에는 무엇보다도 부처의 임무와 이를 달성하기 위한 전략이 수록되어야 함
 - 또한 여기에는 기획예산처의 성과관리제도가 요구하는 정보와 국무조정실의 정부업무평가제도가 요구하는 자료 등 성과관리와 관련된 모든 정보도 수록되어야 함
 - 이를 통해 일선부처는 중복된 자료요구로부터 발생하는 업무부담을 줄일 수 있고, 정부 전체로는 각종 성과관리 관련제도가 실질적으로 통합되는 기틀을 마련할 수 있을 것임
- 이와 함께 중기재정관리체계(medium-term expenditure framework)의 정착을 위해 노력할 필요
 - 현재 일선부처의 기획능력이 미비한 이유 중의 하나는 장래의 가용재원에 대한 예측가능성이 낮다는 데 있음
 - 장래에 어느 정도의 자원을 사용할 수 있을지 모르는 상황에서 중장기 사업계획을 수립하는 일은 매우 어렵기 때문에 단기적 시각에서 사업을 운영하는 관행이 정착된 것
 - 최근 「국가재정운용계획」을 통해 중기재정관리체계가 도입되었는데, 이는 지출에 대한 예측가능성을 높임으로써 일선부처의 사업계획 수립

및 사후보고체계의 확립에 도움을 줄 전망

4. 사업평가의 활용 확대

□ 사업평가의 활용도 확대할 필요

- 미국 등 선진국과 달리 우리나라에서 사업평가는 그 활용도가 극히 미약한데, 그 원인의 하나는 자료의 부족
 - 특히 복지·노동·교육·보건 등 사회분야의 재정지출이 앞으로 크게 증가할 것으로 예상되는 상황에서 현재와 같은 자료축적의 미비는 우려할 만한 것
- 다소 비용이 들더라도 소득패널데이터를 구축하는 등의 작업을 시작해야 하며, 환경 등 여타 분야에서도 체계적인 자료축적을 위한 중장기 계획을 수립하고 실행해야 할 것임
- 이와 더불어 호주의 예 등을 참조하여 행정부 전체 차원에서 전면적으로 사업평가를 도입하기 위한 대대적인 노력을 기울여야 할 것임

□ 최근 기획예산처는 재정사업 성과평가제도를 도입

- 대상사업의 선정, 평가결과의 활용 등에 있어 신중한 접근 필요
 - 도입 초기단계임을 고려하여 너무 정치적으로 민감하거나 평가에 대한 부처의 반발이 심한 사업은 피하는 것이 바람직
 - 평가결과의 활용에 있어서도 예산배분이나 책임성 확보에 활용하기보다 일차적으로 사업추진체계의 개선에 활용하는 것이 바람직
- 이를 계기로 각 부처도 자체적으로 성과평가를 확대할 필요

5. 예산과목구조의 개편

- ‘전략목표-성과목표-성과지표’의 체계에 따라 예산과 기금의 각 계정을 합산·분할·통합하는 방향으로 예산과목구조를 개편할 필요
 - 궁극적으로는 미국이나 호주에서와 같이 일목요연하게 성과목표별로

부처의 사업이 파악될 수 있는 체제를 구축

□ 이와 밀접하게 관련된 문제는 간접비의 배분

- 총무부서 인건비, 전산장비 도입 및 운영비 등의 간접비를 각 사업별로 배분하는 일은 쉽지 않으며, 또 간접비 규모가 크지 않을 경우 구태여 이를 사업별로 배분할 필요가 크지도 않음
- 따라서 효용성을 적절히 고려하여 간접비를 어느 정도까지 배분할 것 인지를 판단하고, 순차적으로 이에 필요한 작업을 추진

□ 이미 디지털예산회계기획단에서 프로그램 예산제도의 도입을 추진하고 있는데, 이것이 완료되면 예산과 성과를 연결하기가 더 쉬워질 것으로 보임

우리나라 재정부문 성과관리제도의
현황과 발전 방안

2005

박노욱

한국조세연구원

목 차

I. 들어가는 말	1
II. 우리나라의 성과관리 예산제도의 현황	4
III. 미국의 재정부문 성과관리제도의 현황과 평가	6
IV. 우리나라 재정사업 자율평가제도의 현황과 개선 방향	12
V. 우리나라 재정부문 성과관리제도의 발전 방향	24

표 목 차

<표 1> PART 평가결과의 등급별 변화추이	7
<표 2> PART 평가 결과와 예산과의 관계	14
<표 3> '05년도 재정사업 자율평가 결과의 평가등급별 현황	14
<표 4> '05년도 재정사업 자율평가 결과의 사업단계별 현황	14
<표 5> 사업의 유형별 평가 결과	14
<표 6> 평가결과와 예산편성과의 관계	14

그림목차

[그림 1] 사업별 평가 점수 분포도	5
[그림 2] 재정사업 성과관리 체계	8

I. 들어가는 말

재정제도의 획기적 개선을 위한 4대 재정혁신이 본격적으로 진행되고 있다. 4대 재정혁신이란, 국가재정운용계획, 총액배분 자율예산편성제도, 성과관리 예산제도, 디지털 예산회계를 말한다. 국가재정운용 계획으로 중장기적인 예산의 그림을 그리고, 총액배분 자율예산편성제도를 통해 각 부처에 총액으로 예산을 배정해서 자율적으로 예산을 운용하도록 한다. 자율예산편성에 상응하는 책임성을 제고하기 위해 성과관리 예산제도를 운용한다. 이러한 예산편성 체제의 개편을 돕기 위한 하부구조로서 디지털 예산회계 시스템을 도입한다.

4대 재정혁신의 핵심 사항은 예산편성과정에서 중장기적이고 전략적인 계획의 도입, 일선 부처 예산편성의 자율성 부여, 그리고 재정사업의 사후 성과관리를 통한 책임성과 효율성 강화이다. 이러한 4대 재정혁신 중 하나인 재정부문 성과관리제도의 현황과 개선방향에 대한 논의를 하고자 한다.

우리나라가 추진중인 성과관리 예산제도는 기본적으로 미국의 GPRA와 PART를 벤치마킹하고 있으므로 미국에서 추진 중인 성과관리 예산제도의 현황과약과 평가를 하고, 우리나라의 경험에 대한 평가 및 개선방향을 논의하고자 한다. 특히 2005년도에 실행된 재정사업 자율평가제도에 대해서 집중적으로 논하고, 마지막으로 재정부문 성과관리제도의 발전방안에 대해 논의함으로써 글을 마친다.

II. 우리나라의 성과관리 예산제도의 현황

국민의 정부 출범과 더불어 성과주의 예산제도의 도입이 추진되어 2000년에서 2002년에 걸쳐 22개 중앙부처청의 소속기관과 일부 실국을 대상으로 “성과주의 예산제도”의 시범사업을 실시하였다. 기관임무에서 출발하여 성과목표 및 지표를 수립 측정하여 예산에 반영하고자 하는 시도였으나, 국민의 정부가 끝남에 따라 종결되었다.

이 경험을 바탕으로, 참여정부의 출범과 더불어 2003년부터는 “재정사업 성과관리제도”라는 이름으로 명칭을 바꾸어 22개 전시행부처를 대상으로 성과계획서와 성과보고서의 작성을 추진하였다. 2005년 현재 22개 전시행부처는 주요 재정사업의 100%, 4개의 부처는 주요 재정사업의 30%에 대한 전략목표, 성과목표, 그리고 성과지표를 개발하였다. “성과주의 예산제도” 및 “재

정사업 성과관리제도”는 미국의 GPRA(Government Performance and Results Act)를 벤치마킹하여 도입한 것이다. GPRA는 1993년 의회에서 입법화된 것으로, 각 부처에 적어도 3년마다 수정하게 되어 있는 전략계획서, 매년 제출하게 되어 있는 연간 성과계획서와 성과보고서를 요구하고 있다.

미국의 GPRA와 우리나라의 “재정사업 성과관리제도”의 차이점은 (1) 각 부처의 모든 사업을 포괄하느냐 하는 문제와 (2) 목표와 지표체계가 부처의 상위목표에서 시작하여 하위목표로 연결되는 것인지, 아니면 기존의 개별 사업으로부터 시작하여 상위 목표로 쌓아 나간 것인지를 의미한다. 우리나라의 경우는 경상비 중심의 사업과 지출이 적은 사업은 제외하였고, 목표 체계의 수립도 개별사업에서부터 출발하였다¹⁾. 즉 미국의 경우 각 부처가 자신들이 해야 할 일을 전략적인 관점에서 하향식 접근법으로 분석하여 포괄적인 목표체계를 구축한 반면, 우리나라는 실행의 용이성을 고려하여, 재정지출이 일정규모 이상인 기존의 개별 사업을 묶어 상위 목표 체계로 나아가는 접근법을 택한 것이다.

기획예산처 중심으로 추진되던 “재정사업 성과관리제도”는, 정부 내에 존재하는 각종 평가제도의 정비 및 통합을 목표로 하는 “통합국정평가제도”가 추진됨에 따라 확대 추진에 제동이 걸리게 되었다. 통합국정평가제도도 기본적으로는 미국의 GPRA의 형태(전략계획서, 연간계획서, 연간 보고서)를 벤치마킹하면서 기존의 국무조정실, 기획예산처, 행정자치부, 중앙인사위의 평가들을 통합하여 관리하겠다는 시도이다. 그러므로, 각 부처의 재정사업을 성과목표체계와 연관시켜 통합적으로 모니터링하는 업무의 확대 추진은 일단 제동이 걸린 상태이다.

통합국정평가제도하에서도 재정사업의 성과부문 관리는 기획예산처에서 시행할 예정이므로, 개별 사업(바람직하게는 프로그램)단위의 성과관리를 위해 미국의 PART(Program Assessment Rating Tools)를 벤치마킹하여 “재정사업 자율평가제도”를 2005년부터 시행하였다. “재정사업 자율평가제도”는 계획, 집행, 성과 측면에 대한 체크리스트를 만들어 각 일선 부처가 자율적으로 행한 성과평가를 점검하고자 하는 제도이다. “재정사업 성과관리제도”가 소수의 성과지표 중심으로 성과를 모니터링하고자 하는 시도라면, “자율

1) 제도 추진 당시에 어떤 방식이 적절한지에 대해 논란이 있었으나, 실행의 용이성을 고려하여 기존에 존재하는 사업에서 출발하는 접근법이 취해졌다.

평가제도”는 각 부처가 행한 사업평가를 바탕으로 각 사업에 대한 보다 포괄적이고 구체적인 정보를 점검하여 평가하고자 하는 시도이다. 소수의 성과 지표만으로는 예산과의 연계를 위한 의사결정을 하기가 어렵다는 현실적인 문제에 대응하기 위해 “자율평가제도”가 추진된 측면도 있다. “자율평가제도”는 3년을 주기로 매년 30% 정도의 주요 재정사업을 평가하고자 한다. 첫째인 2005년에는 550여개의 사업이 평가대상이 되었다. 기획예산처와 일선 부처 사이에 3차에 걸친 의견교환 끝에 최종적으로 평가가 완료되었다.

2005년에는 기획예산처의 조직 개편에 맞추어 성과관리본부가 신설되면서 성과관리제도팀과 재정사업평가팀이 새로이 발족되었다. 본격적으로 재정사업의 사후 성과관리를 강화하기 위한 조직의 강화로 볼 수 있는 변화이다. 이 변화와 더불어 2006년에는 사후 사업평가가 제도화될 계획으로 있다. 대형 국책사업에 대한 사전 평가인 예비타당성 조사제도와 대비될 수 있는 제도로 “재정사업 자율평가제도”와 연계하여 사후 사업평가제도가 제도화될 것으로 보인다. 재정사업 성과관리를 위해서는 궁극적으로는 사업평가가 시행되어야만 한다는 관점에서 볼 때, 이는 바람직한 움직임으로 보인다.

Ⅲ. 미국의 재정부문 성과관리제도의 현황과 평가

현재 미국의 성과관리제도는 입법부에서 주도하는 GPRA와 관리예산처(OMB)에서 주도하는 대통령국정지표(PMA)와 PART로 구분해 볼 수 있다. PMA는 부시 대통령이 취임한 이후 대통령이 중요하게 생각하는 다섯 가지 관점에서 정부 부처의 성과를 모니터링하는 스코어카드(Score Card)제도이다. 반면에 재정사업의 성과관리를 위한 제도로는 GPRA와 PART가 있다.

GPRA는 1993년에 법제화되어 1997년까지의 시범사업을 거쳐 1998년부터 부처들이 의회에 성과계획서와 보고서를 제출하는 것이 의무화되었다. 미국 행정부에서 1950년대 후반부터 다양한 형태의 성과관리 예산제도가 시행되었으나, 행정부와 수명을 같이 하는 문제를 가지고 있었다. 그러나 GPRA는 입법부에서 법제화됨으로써 행정부의 교체와 관계없이 지금까지 유지되고 있다. GPRA의 가장 큰 성과는 연방정부의 각 부처가 자신들의 미션을 정하고 그에 따른 전략목표, 성과목표, 그리고 성과지표를 설정함으로써 경영 마인드를 불러 일으켰다는 점이다. 계량화된 산출과 결과지표를 도출하고 성과

목표치를 설정함으로써 구체적으로 각 부처들의 성과에 대한 정보를 도출하는 시스템을 구축하는 결과를 가져왔다. 이렇게 큰 틀에서의 변화를 가져왔음에도 불구하고, 성과정보를 예산과 연계시키는 데에는 그렇게 성공적이지 못했다고 보인다. 그 주요 이유는 소수의 성과지표를 중심으로 한 모니터링 수준의 성과정보를 이용해서 예산편성과정에 연계시키는 것이 곤란했기 때문이다. 결국 GPRA의 성과는 중장기적인 안목에서 각 부처가 전략을 세우고 전략적인 관점에서 각 부처의 프로그램을 바라볼 수 있는 틀을 제공하였다는 데에서 찾을 수 있다.

2002년부터 PART가 OMB에 의해 도입되었다. PART는 특정 프로그램의 목적과 디자인, 전략계획, 관리, 결과에 대해 체크리스트를 이용해서 평가를 하는 것이다. 5년 동안 연방정부 프로그램에 전체에 대한 점검을 마친다는 계획하에 매년 200여개의 프로그램을 점검해오고 있다. 위에서 언급한 각 부분별로 가중치를 주고 총점을 도출해 각 프로그램이 효과적인지, 다소 효과적인지, 적절한지, 비효과적인지, 효과를 알 수 없는지를 판단한다.

2005년 현재 세 번의 PART를 시행해서 607개의 프로그램을 점검하였다. PART의 결과를 보면 <표 1>과 같다. 2002년에 행한 첫 PART에서는 50%의 사업이 '결과를 알 수 없음(RND)' 등급을 받았다. RND 등급은 처음부터 예정된 분류가 아니라, PART 과정에서 자연스럽게 생겨난 판정분류이다. RND 등급을 받은 주요 이유는 (1) 성과지표나 성과목표치(target)에 대해 일선 부처와 OMB 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우 (2) 결과 달성 여부에 대한 증거가 충분하지 않은 경우가 대부분이었다. RND 판정은 무조건 프로그램의 성과가 나쁘다는 것이 아니라, 증거가 불충분해서 판단할 수 없다는 분류이다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, RND는 해가 지나면서 점점 감소해서 2004년에는 29% 수준까지 감소했다. 이는 RND 프로그램들이 재평가 과정을 거치면서 감소해 나가고 있음을 보여준다.

〈표 1〉 PART 평가결과의 등급별 변화추이

등급/연도	연도		
	2002	2003	2004
프로그램 수	234	407	607
Effective(효과적)	6%	11%	15%
Moderately Effective(다소 효과적)	24%	26%	26%
Adequate(적절함)	15%	20%	26%
Ineffective(비효과적)	5%	5%	4%
Results Not Demonstrated (결과가 불분명함)	50%	38%	29%

2004년 현재 평가된 607개의 프로그램 중 71%에 해당하는 사업의 등급이 확정되고 명확한 결과지표에 근거한 결과를 측정하고 있다. 또 59%에 달하는 사업은 효율성지표를 가지고 비용을 관리하고 있다. PART 과정에서 재평가가 이루어질 때는, 프로그램을 개선하기 위한 중요한 변화가 있을 경우, 새로운 성과관련 정부가 축적된 경우, 또는 프로그램 평가(evaluation)가 완료된 경우들이다. 지난 2년간 127개 이상의 프로그램이 재평가되었고, 그 결과 효과적으로 판정된 프로그램은 증가하고, RND 프로그램은 줄어들었다.

2006년 회계연도 대통령 예산에서 PART 평가결과와 계획된 예산수준 사이의 관계는 <표2>와 같다. PART 평가결과와 예산 편성액의 증감과의 관계가 일대일의 자동적인 관계는 아니지만, 등급이 나쁠수록 예산 편성액이 감소하는 추세가 있음을 볼 수 있다. 196개의 재량적 프로그램을 분석해 본 결과에 따르면, PART 평가와 예산 배정액은 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 PART 평가 결과와 예산과의 관계

(단위 : %)

	10%이상 증가	10% 이하로 증가	변화 없거나 감소	프로그램 종료
효과적	30	30	38	2
다소 효과적	17	33	48	2
적절함	11	29	54	6
비효과적	0	5	50	45
결과가 불분명함	11	19	56	14

주: 1) 위 수치는 2004년도 PART Rating에 대한 수치임.

2) 프로그램 종료는 평가결과로 인한 종료보다는 사업자체가 만료되거나 기타 정치적 이유로 종료된 사업이 대부분을 차지함.

PART는 OMB 주도하에, 보다 구체적인 성과정보를 바탕으로 행정부의 예산을 편성하고자 하는 시도로 볼 수 있다. PART의 긍정적인 측면은 개별 프로그램에 대한 상세한 성과정보가 제공됨으로써 예산편성과정에 도움이 되었다는 점이다. 특별히 총점에 근거한 평가도 의미가 있지만, 가장 중요한 기여는 부문별 점수에 있다. 부문별 점수를 분석하면 개별 프로그램의 장단점을 잘 알 수 있고, 개선방향의 도출도 용이하다. 실제 OMB 관계자들도, PART는 총점을 통한 평가가 중요한 것이 아니라, 부문별 점검을 통해 유용한 권고사항을 도출해 내는 것이라고 말하고 있다. 2004 회계연도의 PART 권고사항은 예산편성과 관련된 것이 18%였고, 나머지는 프로그램의 디자인(15%), 운영(18%), 평가(49%)에 관한 사항이었다. 그러므로 PART의 주요 기여는 예산과의 연계뿐 아니라 개별 프로그램의 디자인, 운영, 평가체계의 개선에 도움을 주는 데 있음을 알 수 있다.

이러한 기여에도 불구하고, 다음과 같은 문제점들을 지적할 수 있다²⁾.

첫째, OMB 역량과 관계된 문제가 지적될 수 있다. 위에서 언급된 대로

2) GAO report(GAO-06-28)와 2005년 9월 30일 저자가 OMB에서 행한 관계자들과의 면담을 바탕으로 하고 있다.

PART의 성과가 OMB에서 도출해 내는 권고사항을 통한 프로그램의 개선에 있다면, ‘권고사항의 이행여부를 사후적으로 어떻게 점검할 것인가’ 하는 것이 중요한 문제이다. OMB는, 일선 부처들이 권고사항을 어떻게 반영하고 있는지를 보고하는 문서형식을 만들고, 분기별로 점검한다고 한다. 그러나, 중앙집권화된 모니터링 체계는 없고, 사후적 점검(follow-up)은 전적으로 담당 심사관(examiner)이 하도록 되어 있다. OMB의 상위 책임자가 전체적인 사후적 점검(follow-up) 활동을 점검할 수 있는 체계가 갖추어져 있지는 않다.

OMB의 역량과 관계된 또 다른 문제는 PART의 도입으로 추가적인 업무 부담이 지워지고 있다는 것이다. 실제 OMB 관계자들도 이 문제를 인정하고 있지만, PART 시행의 경험이 축적되면 업무부담의 문제는 완화될 것으로 기대하고 있다. 한 가지 특기할 만한 사항은, 재평가도 새로운 평가에 못지 않게 업무부담이 된다는 점이다. OMB 관계자들은 재평가에 새로이 평가를 하는 것과 동일한 시간이 소요된다고 이야기한다.

둘째, 총점에 근거한 평가를 해석하는 데 어려움이 있다는 점이다. 이미 언급한 대로, 부문별 점수가 프로그램에 대한 보다 상세하고 유용한 정보를 제공한다. 총점에 중점을 두게 되면, 특정 프로그램이 다수의 목표가 있을지라도, 가장 좋은 점수를 받을 수 있는 목표를 선택하도록 만든다. 또, 성과정보가 불충분한 경우와 그 해석에 대한 이견의 여지가 있음에도 불구하고, 프로그램의 성과를 판정하도록 만든다. 이러한 문제들은 PART 자체의 문제라기보다는 성과를 측정하여 평가하고자 하는 모든 시도에 내재하는 공통적인 문제라고 볼 수 있다.

셋째, PART 평가의 일관성 유지에 어려움이 있다. OMB는 2004 회계연도 PART를 시행하기 전에 (1)일부 부처를 상대로 모의 운영을 했고 (2)상세한 지침과 worksheet를 개발하고 (3)성과평가팀(Performance evaluation team(PET))이 일선 부처의 질문에 상시로 응답하도록 하고 (4) Interagency Review Panel(IRP)을 수립하여 PART 평가의 일관성 점검을 하도록 하였다³⁾. 이러한 노력에도 불구하고 일관성 유지에 문제점들이 발견되고 있다.

그 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다. PART 도구 자체의 문제(주관적인 용어와 예/아니오의 제한된 선택)와 실행상의 문제(적절한 성과지표나 목표

3) 2005 회계연도부터는 IRP를 이용하지 않고 PET를 이용해서 일관성 점검을 수행하고 있다.

에 대한 판정과 다수의 기준을 충족시켜야 하는 질문의 경우)이다. 성과목표 설정의 경우, 목표치가 “의욕적”해야 한다고 되어 있으나, 그 기준이 무엇인지에 대해서 주관적인 판단이 개입할 수밖에 없기 때문에 일관성 유지가 어렵다⁴⁾. 또 적절한 성과지표가 무엇인지에 대해서도 일관성이 유지되고 있지 않은 경우가 종종 발생한다. 결과지표와 산출지표에 대한 판정도 일관성이 유지되지 않는 경우가 발생한다.

Yes/No에 대한 판정에 대해서도 간혹 일관성이 유지되지 않는 경우가 발생한다. Yes/No라는 극단적인 선택의 형태를 택한 이유는 질문 판정을 보다 표준화하기 위한 시도라도 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 일관성 위배의 경우는 종종 발생한다. 특히 다수의 기준을 충족시켜야 하는 질문의 경우 일관성이 위배되는 경우가 종종 발생한다. 28개 프로그램을 샘플로 선정해서 점검해 본 결과, 여섯 경우에서 모든 기준이 충족되지 않음에도 불구하고 Yes의 판정을 내린 경우가 발견되었다.

넷째, 성과정보의 결합이 PART의 효과를 반감시키고 있다. 2004 회계연도의 경우, 49% 정도의 프로그램이 결과지향적인 장기 목표를 가지고 있지 않았으며, 또 38% 정도의 프로그램이 독립적인 프로그램 평가를 하고 있지 않았다. 미국의 경우 프로그램 평가와 데이터 수집에 대한 명시적인 의무가 부과되어 있지 않다. PART에서 요구하는 독립적인 프로그램 평가는 이해관계를 가지지 않은 독립성을 가진 기관이나 연구자가 행한 것을 의미한다. 2005 회계연도부터는 부처가 외부에 발주한 평가와 조직 내의 독립적인 평가부서가 행한 평가도 인정해 주기로 하고 있다. 독립적인 평가정보의 부재 외에도, 성과를 입증하기 힘든 경우도 문제가 된다. 특정 결과에 특정 프로그램이 미친 영향이 무엇인지를 입증해 내는 것이 어렵기 때문이다. 또, 지방정부에 보조금을 지급하는 사업인 경우, 지방정부에 데이터 수집을 의존해야 하는 어려움이 있다. 연구관련 프로그램의 경우가 성과정보의 개발이 가장 어려운데, peer review를 통한 모니터링이 가능한 대안으로 간주하고 있다.

다섯째, GPRA와 PART의 관계 정립이 필요하다. GPRA는 중장기적인 전략적 관점에서 부처의 성과지표체계를 도출하고 있고, PART는 개별 프로그

4) 평가 정보의 축적에 따라, 이 문제는 완화될 여지가 있다. 예를 들어, 범죄율의 경우, 어느 정도 수준이 한계 편익과 비용이 일치하는 수준인지에 대한 연구가 있다면, 그 수치를 장기적 목표치로 삼고 연간 목표치를 설정할 수 있을 것이다. 또, 민간의 비슷한 사업의 경우를 벤치마킹하여 목표치를 설정하는 것도 한 가지 방법이다.

램의 성과를 예산편성의 관점에서 바라보고 있다. 그러므로, 양자간에는 필연적으로 긴장이 존재할 수 밖에 없다. 실제로, GPRA와 PART는 병렬적으로 행해지고 있는 것으로 관찰되고 있다. 그 결과 PART의 평가 단위인 프로그램이 GPRA와 다르게 설정되고, 지표에 있어서도 차이가 드러나고 있다. OMB는 PART를 위해 프로그램들을 통합 또는 분리하여 평가단위로 설정하고 있다. 그 과정에서 때로는 GPRA의 단위와 다르게 설정되는 경우가 발생하고 있는 것이다. 또 지표와 목표치 설정에 있어서도 때로는 GPRA의 정보를 받아들이기도 하지만 때로는 GPRA 정보를 개선한 지표를 요구하기도 한다. PART의 성과정보가 보다 결과 지향적이고 목표 지향적(target-oriented)이다. 2004 회계연도 PART의 권고사항 중 절반이 성과정보에 대한 것이었다. 결과 지향적 지표 개발, 효율성 측정, 그리고 데이터의 모니터링 강화와 개선 등이 주 내용이었다. 또 PART는 GPRA에 비해 부처 전체와 부처간의 관계를 전략적 관점에서 보는 데에는 적합하지 않고, 현재까지의 프로그램의 성과달성에 초점을 두고 있다.

GPRA가 의회를 비롯한 이해관계자들의 참여를 바탕으로 하고 있는 반면에, PART는 행정부의 예산편성이라는 목적을 충족시키는 데 초점을 두고 있기 때문에 다른 이해관계자의 참여가 미비하다. PART가 보다 효과가 있기 위해서는 의회를 다른 이해관계자들의 참여를 적극적으로 유도하고 수용하는 것이 필요하다.

IV. 우리나라 재정사업 자율평가제도의 현황과 개선 방향

“재정사업 성과관리제도”는 국정평가 기본법안의 실행에 따라 움직여 갈 것이므로, 여기서는 2005년도에 행한 재정사업 자율평가제도의 현황과 문제점을 분석하고 개선방향을 도출하고자 한다. 재정사업 자율평가 결과는 <표 3>에 요약되어 있다. 평가대상인 사업의 84.3%가 보통 이상의 등급을 받았고, 15.7%의 사업이 미흡으로 평가되었다.

〈표 3〉 '05년도 재정사업 자율평가 결과의 평가등급별 현황

(개, %)

	계	우수 (85점 이상)	다소우수 (84~70)	보통 (69~50)	미흡 (50점 이하)
사업수 (구성비)	555 (100.0)	28 (5.0)	99 (17.9)	341 (61.4)	87 (15.7)

주: 기획예산처 발표자료

미흡으로 평가된 사업은 대부분 성과의 미달성보다는 적정한 성과목표·지표의 미설정 등 성과관리 체계의 미흡으로 성과의 판단이 곤란한 것이 주요인이었다. 재정사업 자율평가 결과를 사업단계별로 보면 <표 4>와 같다. 성과단계의 점수가 아주 낮은 것으로 나타나 있는데 그 이유는 성과달성이 미비한 점도 있겠지만, 성과지표와 목표치의 설정이 적절하지 않은 경우 성과달성이 인정되지 않았기 때문이기도 하다.

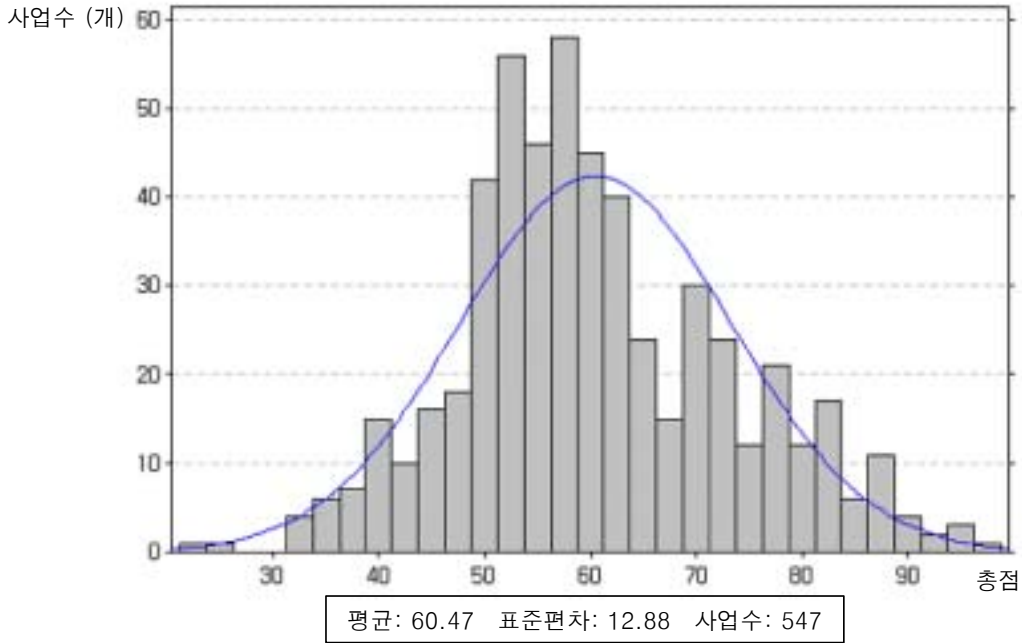
〈표 4〉 '05년도 재정사업 자율평가 결과의 사업단계별 현황

단계(점수)	계획(30점)		집행(20점)	성과(50점)
	사업계획 (15점)	성과계획 (15점)		
평가결과	23.1	13.7	15.1	21.9

주: 기획예산처 발표자료

각 사업의 점수분포가 어떻게 나타나 있는지를 [그림 1]의 산점도로 나타내 보면 정규분포 형태를 나타내고 있음을 볼 수 있다.

[그림 1] 사업별 평가 점수 분포도



다음으로 각 사업의 유형별로 평가결과가 <표 5>에 나타나 있다. 주로 보조사업들의 평가점수가 낮은 것을 볼 수 있는데, 그 주된 이유는 계획부분에서 성과관리 시스템이 미비되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 해당부처에서 단순히 보조금을 배분하는 것뿐 아니라 보조대상 사업자들에 대한 성과관리 체계를 수립할 필요가 있음을 보여 준다. 실제 미국의 경우도 초기에는 보조사업들이 성과지표로서 보조금 배분 자체에 대한 지표를 이용하였으나 성과관리제도의 발전에 따라 보조대상 사업자들의 성과를 반영하는 지표를 이용하고 있음을 볼 수 있다.

〈표 5〉 사업의 유형별 평가 결과

(단위: 억원, 개)

사업 종류		총점	계획	집행	성과
기타 직접사업	평균	62.37	24.51	15.62	22.24
	표준편차	12.77	4.03	4.01	10.10
	사업수	160.00	160.00	160.00	160.00
지자체 보조사업	평균	58.83	22.21	15.06	21.57
	표준편차	11.99	4.33	4.48	8.35
	사업수	117.00	117.00	117.00	117.00
민간보조사업	평균	59.87	22.21	16.15	21.50
	표준편차	12.57	4.78	3.48	9.76
	사업수	122.00	122.00	122.00	122.00
융자사업	평균	58.82	21.33	15.09	22.40
	표준편차	15.24	4.74	4.17	11.22
	사업수	68.00	68.00	68.00	68.00
출연 출자사업	평균	60.37	21.73	15.41	23.23
	표준편차	12.53	5.07	3.93	8.74
	사업수	49.00	49.00	49.00	49.00
시설 장비구매	평균	59.92	23.84	13.38	22.71
	표준편차	15.06	5.98	3.54	7.92
	사업수	8.00	8.00	8.00	8.00
SOC 건설사업	평균	63.24	26.30	12.26	24.68
	표준편차	12.16	4.30	4.44	9.48
	사업수	52.00	52.00	52.00	52.00

평가결과와 예산편성과의 관계가 <표 6>에 나타나 있다. 먼저 각 부처가 예산을 요구할 때 평가결과가 활용되었는지를 살펴보자. 이를 위해 각 부처가 요구한 예산액과 평가결과의 현황을 보자. 각 부처가 2006년도 예산액을 요구할 때의 기준자료로 2005년도 예산액을 이용하였다고 보고, 2005년도 예산액(A)과 2006년도 예산요구액(B)의 차이(B-A)를 살펴보자. 보통 판정을 받은 사업과 미흡 판정을 받은 사업의 경우 각 부처에서 2005년도 예산액에 비해 작은 규모의 예산을 2006년도 예산으로 요구하고 있음을 볼 수 있다. 또 기획예산처에서의 예산 검토액(C)과 평가결과간의 상관관계를 보기 위해 총액 기준으로 2005년도 예산액(A)과 비교해 보면, 보통과 미흡 판정을 받은 사업의 경우 예산 검토액이 전년도 예산액에 비해 총액이 감소한 것을 관찰할 수 있다. 특히 미흡 판정을 받은 사업의 경우 2005년도 예산 총액이 4조 6,527억원에 불과함에 비해 부처나 예산당국의 예산편성 과정에서 삭감된 규

모는 각각 1조 6,216억원과 1조 2,786억원으로 아주 큰 규모가 삭감되었음을 볼 수 있다. 총액기준의 마지막 비교로서, 부처 요구액(B)과 예산당국의 검토액(C)과의 차이를 보면 평가결과와 요구액과 검토액의 차이가 상관관계가 있어 보이지 않는다. 부처와 예산당국이 예산을 요구하고 검토할 때 평가결과를 활용하였기 때문에, 양자간의 이견이 평가결과와 상관관계가 없는 것으로 나타난 것으로 보인다.

지금까지는 총액 기준으로 비교를 하였다. 사업간 예산액의 규모에 있어서 큰 차이가 있으므로, 예산액 규모가 큰 사업의 과도한 영향을 배제하기 위해서는 각 사업의 예산 차액의 비율을 총 사업수로 나누어 준 평균 비율을 구하는 것이 필요하다⁵⁾. 그 결과가 <표 6>의 마지막 행에 제시되어 있다. 부처요구액에 있어서는 평가결과가 낮은 사업일수록 전년도 대비 예산증가율이 작거나 감소하고 있음을 볼 수 있다(비율1 참조). 예산 검토액에 있어서도 동일한 결과가 나타나고 있다(비율2 참조). 미흡판정을 받은 사업 군의 경우 요구액에서는 전년 예산액 대비 평균 7%가 감소하고, 검토액의 경우는 평균 17% 감소하였다. 반면에 다소 우수나 우수 판정을 받은 사업의 경우는 평균적으로 약 40%의 예산이 증가되었음을 볼 수 있다. 부처와 예산당국의 이견의 차이를 보는 비율3의 경우는 평가결과와 특별한 상관관계를 찾기 어렵다. 그 이유는 위에서 이미 언급한 대로 부처나 예산당국에서 동일하게 평가결과를 활용하였기 때문으로 보인다. 이러한 결과들을 종합해 보면, 평가결과와 예산증감이 일대일 관계는 아니지만, 사업 부처들과 예산당국의 예산편성과정에서 평가결과가 활용되었다고 볼 수 있다⁶⁾.

5) 산식은 표에 있는 주를 참조하라.

6) 이 결과가 일선 부처들의 전략적인 행동(gaming)에 의해 이루어진 것인지 평가결과의 효과적 활용을 통한 것 인지를 구별하기 위해서는 추가적인 분석이 필요하다.

〈표 6〉 평가결과와 예산편성과의 관계

(단위 : 억원)

	'05년도	'06년도		차 액			평가등급별 비율평균		
	예산액 (A) ^{a)}	요구액 (B) ^{b)}	검토액 (C) ^{c)}	B - A	C - A	C - B	비율1 ^{d)}	비율2 ^{e)}	비율3 ^{f)}
우수	15,384.80	20,372.00	18,707.00	4,987.20	3,322.20	-1,665.00	0.43	0.39	-0.01
다소우수	78,497.29	88,892.40	92,543.41	10,395.11	14,046.12	3,651.01	0.39	0.41	0.02
보통	214,628.12	203,904.30	205,650.65	-10,723.82	-8,977.47	1,746.35	0.12	0.09	-0.01
미흡	46,527.00	30,311.00	33,740.62	-16,216.00	-12,786.38	3,429.62	-0.07	-0.17	-0.08

주: a) 각 부처 평가대상사업 2005년도 예산액의 합
 b) 각 부처 평가대상사업 2006년도 부처 예산요구액의 합
 c) 각 부처 평가대상사업 2006년도 기획예산처 예산검토액의 합

$$d) \text{비율} 1 = \left(\sum_{i=1}^N \frac{(B_i - A_i)}{A_i} \right) / N$$

$$e) \text{비율} 2 = \left(\sum_{i=1}^N \frac{(C_i - A_i)}{A_i} \right) / N$$

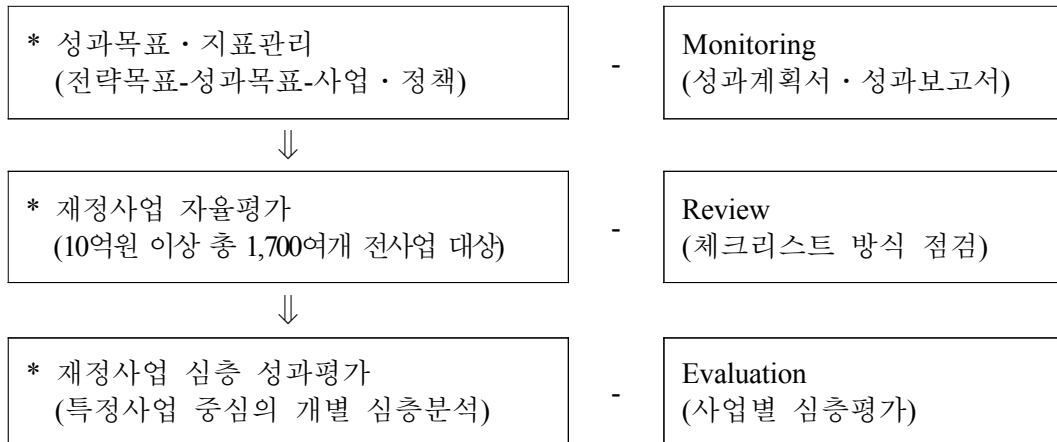
$$f) \text{비율} 3 = \left(\sum_{i=1}^N \frac{(C_i - B_i)}{B_i} \right) / N$$

* Ai: i번째 사업의 '05년도 예산액, Bi: i번째 사업의 '06년도 요구액 Ci: i번째 사업의 '06년도 검토액

실제 기획예산처는 재정사업 자율평가 결과를 적극 활용하여 2006년 예산을 편성하였다. 세출예산 10% 구조 조정시 자율평가 결과를 활용할 것을 권고하고, '미흡' 등급인 사업은 원칙적으로 10% 예산삭감을 추진하였다. 또, 자율평가 운영 실적이 우수한 기관에 대해서는 기본사업비 차등배분시 인센티브를 부여하기로 하였다.

기획예산처에서는 [그림 2]에서와 같은 성과관리 예산제도체계를 운용할 것을 방향으로 잡고 있다. 다시 말해, 성과계획서와 보고서를 통한 모니터링 체계를 갖추고, 재정사업 자율평가제도를 통해 사업을 검토하고, 재정사업 심층 성과평가를 통한 평가시스템을 완비한다는 것이다. 이 세 가지 요소는 성과관리 예산제도의 세 가지의 주요한 형태를 모두 포괄하는 것이다.

[그림 2] 재정사업 성과관리 체계



재정사업 자율평가제도 역시 위에서 언급한 미국의 PART의 문제점들을 공유하고 있다. 이런 공통의 문제 이외에도 우리나라의 경우 부각되는 문제는 예산당국과 일선부처의 역량 문제이다. 우리나라의 경우 이 문제가 더욱 심각하다고 볼 수 있다. 예산당국의 경우 예산 담당자들이 담당 분야의 전문성을 바탕으로 자율평가제도 운영에 임해야 하지만, 결과적으로는 추가적인 업무 부담으로 여겨져 제대로 심사가 이루어졌는지 의문이 있다. 미국의 경우는 OMB의 심사관(examiner)들이 추가적인 업무부담임에도 불구하고 상당히 적극적으로 PART 운영에 임한 것으로 보인다⁷⁾. 우리나라의 경우는 권고 사항을 일선 부처에 제시하지 못하고 평가 점수를 도출하고 각 문항에 대해 간단한 의견을 제시하는 데 그쳤지만, 미국의 경우는 상당히 구체적인 권고 사항을 도출하고 모니터링하고 있다. 우리나라도 일정조정 등을 통하여 업무 부담을 줄이면서 예산 담당자들이 적극적으로 자율평가에 임하여 그 결과를 활용하는 것이 필요하다. 또, 예산당국은 제도의 실행과 예산편성에 쫓기기 쉽기 때문에 미국의 GAO와 같이 성과관리 예산제도를 모니터링하고 개선방향을 연구하고 지원하는 기관이 필요하다.

일선부처의 역량은 자율평가 결과의 실상을 보면 알 수 있다. 공식적으로는 성과정보 미비 등을 포함한 미흡판정을 받은 사업이 15.7%이지만 실질적으로는 70% 정도의 사업이 PART 방식으로 본다면 결과를 판단할 수 없다

7) 4명의 심사관(examiner)와 면담 수행 결과, 담당분야 전문성에 대한 자부심과 PART에 대한 긍정적인 평가를 내리고 있었다.

는 RND 판정을 받았다고 볼 수 있다⁸⁾. 즉 대부분의 사업이 제대로 된 성과 정보나 관리체계를 가지고 있지 못하고 사업평가 정보는 더욱 가지고 있지 못한 실정이다. 물론 일선 부처의 역량이 부족하다고 해서 이런 제도를 시행하지 말아야한다는 것은 아니다. 오히려 이런 제도의 시행을 통해 일선 부처들이 적극적으로 사업 성과관리체계를 개발해 나가도록 할 수 있을 것이다. 실제 일부 부처에서는 적극적으로 성과관리 예산제도의 시행에 동참하여 주목할 만한 성과를 거두고 있다. 미국에서도 PART의 주요 성과 중 하나가 일선 부처들에게 사업평가의 필요성을 일깨우고 실행하도록 한 것이라고 보고 있다.

성과평가 결과의 활용 문제에 있어서는 우리나라의 특성을 잘 드러내고 있다. 미흡 판정을 받은 사업에 대해 원칙적으로 10%의 예산을 삭감하는 것은 상당히 파격적인 접근법이다. 그 파격성에 대해 당연히 비판이 있을 수 있지만, 제도의 실효성을 제고하기 위한 상징적인 조치로 볼 수 있다. 실제 미국 주 정부 성과관리 예산제도 연구 결과 중, 성과평가와 예산과의 연계가 의무적으로 되어 있는 performance funding의 경우는 예산절감 효과가 있었지만, 연계가 약한 일반적인 performance budgeting의 경우는 그 효과를 찾기 어렵다는 보고가 있다⁹⁾. 그러나, 예산당국과 일선 부처의 성과관리 역량이 개선된 이후에는 이런 파격적인 접근법에서 벗어나 평가의 내용에 따라 예산에 연계시키는 접근법이 취해져야 할 것이다. 현재는 재정사업 자율평가 결과에 있어서 사업자체에 대한 권고사항의 도출이 미약하다. 항목별 검토의 견에서 일부 예산당국의 의견이 제시되기는 하지만, 사업 전체 평가 결과로서의 권고사항은 도출 되지 않고 있다. 앞으로는 예산당국의 사업소관 담당자들이 개별 사업에 대한 권고사항을 도출하고 이에 대한 사후점검 체계를 구축함으로써 재정사업 자율평가제도의 실효성을 높이도록 해야 할 것이다.

현재 우리나라의 재정사업 자율평가 항목에서 효율성이나 효과성에 대한 명시적 질문은 없다¹⁰⁾. 가장 중요한 이유는 효율성에 대한 증거를 제시할 수 있는 하부구조가 아직 갖추어지지 않았기 때문이다. 특정 사업의 비용을 계산하고 효과나 산출물을 계산해야만 효율성이나 효과성과 같은 성과를 제시

8) 예산당국 관계자와의 면담에 근거를 두고 있다.

9) Performance funding은 직업훈련원이나 공립학교 평가시에 많이 활용되고 있다.

10) 물론 성과지표 설정이나 성과달성에 대한 응답시 일선 부처가 효율성이나 효과성 지표를 이용할 수 있지만, 명시적으로 이러한 지표들을 예산당국에서 사전적으로 요구하고 있지는 않다.

할 수 있으나, 프로그램 예산체계가 아직 갖추어지지 않은 상태에서 사업의 비용을 계산하는 것이 불가능하다. 그 뿐 아니라, 산출물이나 결과물의 가치를 산출하는 일을 하기 위해서는 전문성과 경험의 축적이 필요하다. 궁극적으로는 효율성이나 효과성 지표를 사용하는 방향으로 나아가야만 예산편성 과정에 보다 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다¹¹⁾.

지금은 주로 개별 사업 단위의 평가를 하고 있지만, 바람직한 방향은 동일한 목적을 추구하는 사업을 평가의 단위로 설정하는 것이다. 우리나라는 첫째 600여개의 사업을 평가했는데, 예산당국의 역량에 비교할 때 그 수효가 과다하다고 볼 수 있다. 프로그램 단위로 평가를 하게 되면, 평가 대상 단위도 감소하고 동일한 목적을 추구하는 사업들 간의 비교 평가를 통해 보다 효과적인 평가를 할 수 있게 될 것이다.

V. 우리나라 재정부문 성과관리제도의 발전 방향

2006년에 계획대로 재정사업평가제도가 도입된다면 우리나라는 예산당국의 입장에서 볼 때, 모니터링, 리뷰 및 심층평가라는 재정사업 성과관리체계의 주요한 요소들을 완비하게 된다. 이러한 성과관리제도가 의도한 효과를 가져오기 위해서는 다음과 같은 요소들을 고려해야 할 것으로 보인다.

첫째는, 성과관리의 첫 번째 단계인 성과정보 체계의 개발이다. 재정부문에 적합한 성과정보를 창출하고 관리하는 시스템을 개발하는 일이 효과적인 성과관리제도 실행의 전제조건이다. 적절하고 유용성 있는 정보를 개발하는데에는 많은 시간과 노력이 필요하다. 실제 미국 사례를 보아도 시간이 지남에 따라 성과정보의 질이 눈에 띄게 개선되고 있음을 볼 수 있다. 일선 부처들에서 성과정보가 자신들의 성과를 알리고 평가받는 중요한 수단임을 인식하게 되면서 성과정보 개발에 더욱 많은 노력을 기울인 결과라고 보여진다. 신뢰성 있는 성과정보가 성과관리제도에 있어서 가장 기본적인 요건이므로 성과정보 개발뿐 아니라 차후에는 성과정보의 검증 방법에 대한 제도화도 필요하게 될 것이다.

둘째는, 성과정보를 의사결정 과정에 유용한 형태의 정보로 제공하는 일이

11) 사업의 정당성이나 필요성 자체에 대한 평가가 긍정적인 경우는, 성과관리제도의 실효성을 높이기 위해 사업의 효율성이나 효과성에 근거해서 예산편성을 연계시키는 체계를 만드는 것이 필요할 수 있다.

다. 이를 위해서는 재정사업의 비용 계산을 가능하게 하는 회계체제의 구비와 예산과 성과정보의 연계를 가능하게 하는 예산구조의 개선이 필요하다. 다시 말해 비용회계체제의 도입과 프로그램 예산체제의 수립이 필요하다는 것이다. 프로그램 예산체제의 도입이 진행중이므로 이 부문에 있어서는 상당한 진전이 곧 이루어 질 것으로 기대된다. 미국 연방정부와 주정부도 최근에 성과정보를 어떻게 예산편성에 유용한 형태로 제시할 것인지에 대해 다양한 시도들을 하고 있다.

셋째는, 성과관리제도의 시행에 있어서 입법부의 이해와 참여가 필요하다는 점이다. 의원내각제인 국가에 있어서는 행정부와 입법부 간의 상호조율이 잘 이루어질 가능성이 높기 때문에 이 문제가 크게 부각되지 않으나, 대통령제 국가에서는 중요한 문제가 될 수 있다. 대통령제 국가인 미국의 경우 행정부 주도로 이루어진 성과관리 예산제도의 실효성이 약화되는 주요 이유 중의 하나로 입법부의 참여 미흡이 지적되고 있다. 행정부에서 성과평가에 근거한 예산편성을 시도하더라도 입법부에서 성과정보를 활용하지 않거나 다른 해석을 하는 경우가 종종 발생한다는 것이다. 공공부문의 사업 목적과 성과에 대해 이해관계자의 입장에 따라 다른 견해를 가질 수 있으므로, 입법부의 관련자들이 성과정보와 평가기준의 설정에 대해 참여할 수 있는 기회가 주어지는 것이 필요할 것이다.

넷째는, 재정부문 성과관리제도의 효율화를 위해서는 정부 부문 내의 다른 성과관리제도들과의 정합성 제고가 필요하다. 현재 구도로 보면, 국무조정실에서 국가평가위원회를 통해 미국의 GPRA를 벤치마킹한 시스템을 운영하고 기획예산처에서 재정사업 성과관리부문을 전담하는 것으로 되어 있다. 전략적인 관점에서 성과관리를 하고자 하는 시도와 예산편성과정에서의 유용한 성과정보를 도출하여 성과관리를 하고자 하는 시도 간에 있을 수 있는 긴장을 해소하는 노력이 필요할 것이다. 실제 미국에서도 GPRA와 PART간의 시각 차이에서 비롯되는 문제점들이 지적되고 있다.

마지막으로 가장 중요한 것은 성과관리 예산제도에 대한 이해의 공유와 제도의 발전을 위한 관계 당사자들의 역량 개발이다. 성과관리 예산제도의 가장 분명한 기여는 유용한 성과정보를 예산편성 과정에 중요한 정보로 제공하는 것이다. 성과관리 예산제도가 초기에는 Performance Budgeting으로

명칭이 불렸으나, 그 이후 Performance-based Budgeting, Result-oriented Budgeting으로 최근에는 Performance-informed Budgeting 으로까지 불리고 있다. 이는 성과관리 예산제도의 유용성이 성과정보와 예산의 기계적 연계에 있는 것이 아니라, 예산편성과정에서 성과정보를 중요한 정보의 하나로서 제공하는 데 있다고 인식되고 있음을 보여준다. 관계자들이 성과관리 예산제도에 대해 보다 유연한 자세를 가지고 추진하는 것이 필요하다. 특히 초창기에는 데이터의 부족과 일선 부처의 역량 부족 등으로 유용한 성과정보의 개발이 어려우므로, 예산과의 연계 여부보다는 성과정보 자체의 개발에 초점을 두는 것이 필요하다. 어떻게 성과정보를 예산과정에서 유용하게 활용할 것인지 그 다음 단계의 문제일 것이다¹²⁾.

성과평가와 유인체계에 대한 연구들의 공통 결론은 성과정보에 근거한 성과관리제도가 도입되면, 조직이나 개인은 어떤 수단을 동원해서라도 그 목표(성과지표)를 달성하고자 한다는 것이다. 문제는 우리가 원하는 방법으로 목표(성과지표)가 달성되느냐 하는 것이다. 성과평가에 근거한 성과관리체계가 가져올 수 있는 문제점을 계속 모니터링하고 제도를 개선해 나가는 일이 병행된다면, 성과관리 예산제도는 신뢰성 있고 유용한 성과정보체계를 개발하여 의사결정과정에 반영되게 함으로써 재정사업 운영의 효율성과 책임성을 강화시키는 데 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

12) 여기서의 문제는, 현실적으로 예산과의 연계를 분명히 보여주지 않으면, 일선부처나 예산당국에서 회의론이 쉽게 제기된다는 점이다. 성과관리 예산제도를 제대로 이해한다면, 관계자들의 이러한 조급성이 완화될 것으로 보인다. 그러나 업무 관계자들이 처한 상황을 고려할 때, 예산과의 연계를 통한 강력한 신호가 없이는, 관계자들이 성과정보 개발에 시간과 재원을 투입하지 않게 되어, 제도 자체의 유용성이 상실될 위험이 있을 수 있다. 그러므로, 제도 도입 초기에는 성과정보 개발을 위해 예산과의 연계 외의 적절한 유인의 도입이 필요할 것으로 판단된다.

민간부문 성과관리기법의 공공부문
도입방안

2005

방유성

웨슬리퀘스트

목 차

I . 개요	1
1. 연구의 목적	3
2. 연구의 범위와 구성	3
II . 공공부문의 성과관리체계 도입 현황과 한계	4
1. 공공부문의 성과관리체계 도입 현황	4
2. 공공부문의 성과관리체계의 한계	7
III . 민간부문의 성과관리기법의 공공부문 도입방안	6
1. 전략집중형 조직에 입각한 성과관리체계 구축	9
2. 가치창출유형 및 비즈니스 이슈에 따른 성과관리체계 변화	12
3. 조직성과 몰입도에 따른 성과관리체계 변화	13
4. 역량평가에 따른 성과관리체계의 보완	14
IV . 결론	

I. 개요

1. 연구의 목적

- 공공부문의 성과관리체계 현황과 운영의 한계점을 살펴보고
- 민간부문의 성과관리기법에 대한 다양한 측면을 이해하며
- 이를 바탕으로 공공부문의 성과관리체계의 활용방안을 모색하는 데 있음

2. 연구의 범위와 구성

- 공공부문의 성과관리도입 현황과 한계
 - 공공부문의 성과관리체계와 현황
 - 공공부문의 성과관리시스템의 구축 현황
 - 공공부문의 성과관리체계 운영의 한계
- 민간부문의 성과관리기법의 공공부문 도입 방안
 - 전략집중형조직에 입각한 성과관리체계구축
 - 가치창출유형과 비즈니스 환경에 따른 성과관리체계의 변화
 - 조직몰입도 및 역량모델링을 활용한 성과관리 향상 방안

II. 공공부분의 성과관리체계 도입 현황과 한계

1. 공공부분의 성과관리체계의 도입현황-과제수행의 제안요청사항

가. 성과관리체계의 설계부문

□ 비전, 전략목표 및 과제 등 재설정

- 비전, 전략, 주요과제의 적정성 검토 및 보완
- 비전·전략·목표에 근거한 전략 Map 설정 및 핵심성공요인(CSF) 개발
- 주요 전략과제에 대한 하부조직단위별 세부과제 도출 등

□ BSC에 기반한 전략적 성과관리 체제 구축

- 성과지표 관련 유사기관 및 공공기관 사례 분석 및 벤치마킹
- 전사·임원 전략 목표 및 핵심 성과지표 도출
- 경영전략 및 경영평가 평가지표와 연계된 CSF 도출 및 전사 KPI 지표 설계
 - 정부산하기관관리기본법에 의한 경영평가의 기준이 되는 각 부문별 평가지표(편람) 보완 및 재정사업자율평가제도의 연계 지표 설계
 - 계량지표 및 비계량지표 보완사항 점검
 - 평가군 설정 및 평가 산출식 마련
 - 현행 경영평가에서 대부분을 차지하는 비계량지표를 계량화할 수 있도록 개발
- 조직의 임무 및 비전에 따른 부서 단위의 미션, 비전, 전략 구축 및 성과목표, 성과관리지표(KPI) 개발
 - 단위조직별 조직의 전략체계도(strategy map) 도출
 - 단위조직(실·팀)별 전략목표, 핵심성과지표 도출

- 성과관리 프로세스 설계(목표설정, 성과검토, 성과평가)
- 성과관리 조직 운영 방안 설계
- 단위 조직별 평가체계 설계
- 개인 단위의 성과목표, 성과관리지표(KPI) 개발
 - 개인별 유사과업 분류
 - 유사과업별 개인 성과관리체계 설계
 - 개인 성과목표 및 성과지표 도출
 - 개인 평가체계 설계
- 성과지표 중심의 조직, 개인 평가 및 보상방안 수립
 - 내부평가 운영방안
 - 평가지표, 평가기준 및 평가방법 제시 및 시스템 반영
 - 정성적 내용에 대한 평가 방안 및 시스템 반영
 - 연중 발생하는 일회성 과제들에 대한 평가 방안 및 시스템 반영
 - 지표의 상대적 난이도 반영·평가 방안 및 시스템 반영
 - 평가결과 활용방안 수립 등
 - 평가에 따른 보상 및 다양한 인센티브방안 설계
 - 부진부서에 대한 경영성과 향상방안 설계
 - 평가결과에 대한 지속적인 환류(feed-back) 방안 설계
 - 성과지표 중심의 조직·개인 보상 반영안 설계
 - 조직 단위의 성과측정·평가 방안 설계
 - 개인 평가 및 보상 반영안 설계
 - 조직성과와 연동된 개인평가제도 및 보상제도 연계방안 수립(차

등 성과급제 설계 등)

○ 개인평가 요소 설계 (역량평가/업적평가)

- 직무분석 실시

- 직무기술서 및 직무명세서 작성
- 직군분류 체계화 및 직군별 역량요건 정립
- 직급별 역할 및 책임 명확화
- 직무별 업무량 분석 등을 통한 단위조직별 적정인원 산정

- 역량 분석

- 핵심 역량 도출을 위한 역량모델링 : 공통/리더십/직무역량 도출
- 행동지표 도출 및 숙련도 수준 검증
- 역량모델 활용 방향성 제안

나. 시스템 구축 및 운용 (구현 및 안정화)

□ 시스템 구축 개요

- BSC를 구축하기 위한 전문 S/W 및 H/W의 설치와 시스템 내 지표 입력 등 각종 데이터 및 지표관리에 필요한 기능 포함
 - 일정수 이상의 사용자(user)가 동시에 사용할 수 있는 솔루션 제공
 - 기타 시스템 운용을 위한 보조프로그램을 개발하여 본 목적을 달성할 수 있도록 시스템 구축

□ 구축 방향

- 조직내 관련 통계와의 연계를 통한 Data를 통합 관리할 수 있어야 하며, 실적을 신속·정확하게 조회(출력)할 수 있어야 함
- 성과에 대한 다차원 분석 및 다양한 시각적 분석도구를 제공해야 함
- 사용자들의 시스템 활용이 용이하여 업무의 효율성이 증대되고 업무평

가가 간소화되어야 함

- 전략·지표 등의 수정이 용이한 유연성 있는 솔루션으로 구성
- 향후 평가제도 변경에 따라 시스템의 수정 및 보완이 용이해야 함
- 성과관리시스템 활용영역은 사업부진에 대한 조기경보, 조직별 평가 및 성과모니터링 등 기능을 갖도록 구축
- 현재 재단 내 KMS, MIS 시스템과의 연계 운용 및 향후 재단 내 추가 도입예정인 타 시스템 등과의 연계·확장성을 전제로 한 시스템 구축

□ 시스템 구축 및 운용요건

- 시스템 구축 및 운용환경
 - BSC S/W는 웹기반에서 작동되어야 함
 - 서버OS : Windows2000 Server 또는 Windows2003 Server
 - 개발 S/W : Java 기반
 - DBMS : Oracle 9i 또는 SQL 2000서버 이상
 - * Server H/W 제공 Spec
 - CPU : Xeon 3.2GHz X 2CPU 이상
 - 메인메모리 2GB 이상
 - HDD : SCSI 10,000rpm 73GB X 2 이상
- 시스템 운용조건
 - 1일 24시간, 365일 상시 운영과 사용자별 검색조건 부여 가능해야 함
 - S/W는 Web을 기반으로 구축해야 함
 - 재단 KMS, MIS 등과 연계하여 운용
- 장애대책 제시
 - 자료백업 및 복구 방안

- H/W, S/W 장애방지 및 복구 방안
- 시스템·업무별 장애분류 및 체계적 복구지침
- 시스템 보안 및 원격관리 방안
- 헬프 기능 등 기타 시스템운용 중 발생 가능한 장애대책 제시
- 재단 KMS, MIS 등과 연계 운용 시 장애대책 제시
- 테스트 조건
 - 단계적으로 단위 테스트, 연계 테스트, 통합 테스트를 실시
 - 재단 KMS, MIS 등과 연계하여 테스트 실시

2. 공공부문의 성과관리체계의 한계-SFO에 입각한 문제제기

가. 비전, 전략목표 및 전략과제의 전략집중성 결여

- 이해관계자 집단의 포괄성과 모호성
 - 민간부문에서와 같이 명확한 재무목표보다는 이해관계자집단의 목적에 부합하는 목적을 세움으로써 목표상의 구체성이 약하고
 - 공공부문은 공익이나 사회의 기여라는 목표를 가지고 있으나 흔히 공공에는 주인이 없다는 말과 같이 하부조직으로 내려갈수록 이해관계자의 이해관계의 구체성이 더욱 취약함
- 전략의 집중성이 약하고 실행력이 부족함
 - 일부 공공부문은 전략과제가 너무 복잡하고 많아 주어진 기간과 자원으로는 성과를 달성하기에는 과제의 우선순위가 불분명하고 과제간의 연계성, 배타성 등이 명확히 정의되어있지 않음으로써 실행력이 저하됨
 - 많은 전략과제에도 불구하고 이 내용이 전략목표와 일치하는지 그리고 예산 및 자원의 배분이 적절하게 이루어져 있는지에 대한 공감대가 부족함

나. 계량적 목표와 비계량적인 목표의 적절한 통합이 이루어지지 못하고 있음

- 모든 목표나 지표를 계량화함에 따른 비효율성이 내재되어 있음
- 비계량적인 목표와 지표를 합리화할 수 있기 위해 다양한 과학적 방법론의 적용이 부족함

다. 성과관리가 개인의 역량개발 등의 긍정적인 면보다는 통제의 수단으로 간주되어 동기부여를 저하시키는 경우가 적지 않음

- 성과관리에 대한 조직구성원의 일반적인 인식은 조직통제의 수단으로 지나치게 간주되고 있음
- 자신 혹은 조직의 평가를 통해 어떤 부분이 취약하고 성과가 낮았는지를 보고 이에 대한 대응책을 마련하고 보다 높은 성과를 위해 어떠한 지원이나 개발이 필요한지를 구체화하는 부문은 간과되고 있음

III. 민간부분의 성과관리기법의 공공부문 도입 방안

1. 전략집중형조직에 입각한 성과관리체계 구축

가. 경영진의 리더십을 통한 조직변화 추진

- 최고경영진의 적극적인 참여
 - 성과관리의 목적은 조직의 전략적 목적을 달성하는 데 있으며 이를 위해서는 최고경영진의 적극적인 이해와 참여가 전제되어야 함
 - 전략의 달성은 프로세스와 조직구성원의 일치된 행동이 필요하며 이러한 역량의 집결과 강화에는 최고경영층의 의도와 참여가 필수적임
- 변화의 방향과 내용 명확화

- 변화의 실제내용이 무엇이며 구체적인 수준과 내용이 무엇인지가 명확하지 않을 경우 조직구성원의 본연의 행동을 이끌어내기는 불가능함

□ 사내 리더들의 참여

- 조직의 최고경영진과 하부조직 구성원을 연계하는 리더들의 역할과 책임이 조직변화 및 성과관리의 성공에 있어서 핵심적인 성공요소가 됨
- 새로운 변화를 앞두고 야기되는 불확실성과 위험을 극복하는 데 리더와 변화관리자의 역할은 필수적임

□ 경영혁신기법에 대한 이해

- 새로운 성과관리체계를 도입하는 것은 변화의 여정과 같이 변화의 동인과 환경에 대한 이해가 전제되어야 하며 변화의 성공요인을 찾아내고 변화관리 및 경영혁신의 기법에 대한 경험과 이해가 전제되어야 함

나. 전략을 실행가능한 언어로 구체화

□ 전략체계도 작성

- 비전과 미션이 명확해야 하고
- 전략의 주제가 정의되어야 하고
- 전략목표가 적절한 수준으로 적절한 내용을 정의되어야 하고

□ BSC체계정의

- 균형성과관리에 입각하여 이해관계자집단, 고객, 프로세스, 재무 및 학습성장 관점별로 정의
- 학습성장 관점 등 관점별로 전략목표가 연계되도록 정의

□ 성과지표별 목표 설정

- 성과목표에 대한 성과지표를 개발하고
- 성과지표와 더불어, 성과지표의 산식이 정의되어야 하며

- 성과지표별로 목표가 정의

□ 실행과제 정의와 합리화

- 성과목표를 달성하기 위한 세부적인 실행과제의 내용과 일정, 책임 및 지원내용 등을 정의
- 성과에 대한 책임 정의

다. 전략을 중심으로 조직정렬

□ 조직의 권한과 역할 정의

- 전략목표를 중심으로 전조직단위와 하부조직단위로 권한과 역할 정의

□ 조직과 하부조직단위의 연계

- 조직의 하부조직단위와 상부조직단위간에 연계되도록 정의
- 조직의 외부조직 혹은 이해관계자집단과 연계되도록 정의

라. 조직원에 대한 동기부여

□ 전략에 대한 인지도 향상

- 많은 조직구성원들이 전략에 대한 인지도 부족 해소
- 성과관리의 부정적 인식 제거

□ 조직성과목표와 개인성과목표 연계

- 조직성과목표의 합의를 위한 조직 및 개인차원의 노력
- 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up)의 어프로치 병행

□ 개인성과급과 조직의 전략적 성과연계

- 성과급의 반영에 대한 line of sight를 명시
- 조직과 개인의 성과와 성과급을 공통으로 반영

□ 조직/개인 역량과 전략의 연계

- 금전적 보상과 함께 개인의 역량 개발의 접근 필요
- 개인의 역량과 조직의 전략목표의 연계성 확보

마. 전략적 학습을 위한 운영체계

□ 성과보고 시스템 구현

- 수작업이나 물리적 공간을 뛰어넘는 Self-Service 등의 솔루션을 통한 지표의 설정과 모니터링 및 관리

□ 전략성과회의 운영

- 조직의 전략회의 시 전략체계, 전략목표, 성과지표 등의 평가와 관리가 주요한 agenda가 되어야 함
- 전략목표와 동떨어진 회의는 우선순위에서 배제

□ 전략관리의 조직설계

- Office of Strategic Management(전략경영관리자)의 역할 부여 : 조직의 모든 자원이 전략목표에 적합하게 배분 관리될 수 있도록 하고 전략목표의 수립과 관리를 총괄하는 부서 필요
- 전통적 조직역량은 보통 각 조직 단위별 기능에 근거하고 있음
- 전략실행관리는 범기능적인 프로세스 관리를 필요로 함

2. 가치창출유형 및 비즈니스 이슈에 따른 성과관리체계의 변화

가. 가치창출유형에 따른 변화

- 기업의 가치창출유형 즉, Operational Excellence, Customer Intimacy, Product leadership 등에 따라 조직의 전략목표가 달라지고 조직의 전략지표 및 전략과제 등이 달라짐

- Operational Excellence는 비용의 절감이나 신속한 프로세스에 초점을 두며 Customer Intimacy를 지향하는 조직은 고객관계관리가 가장 중요한 전략목표가 될 수 있으며 이러한 고객관계관리의 세부적인 영역의 정의와 인과관계의 설정이 중요함
- Product leadership지향의 조직은 조직단위의 팀워크, 학습조직활동 등이 중요한 목표이며 지표가 되어야 함

나. 관리 이슈에 따른 성과관리체계의 변화

- 조직환경이 성장지속적인 상황인지 혹은 수익위주의 관리가 필요한지에 따라 조직의 전략목표가 달라져야 함

3. 조직성과 몰입도에 따른 성과관리체계 변화

가. 조직성과 몰입의 중요성

- 만족은 단순히 조직의 제반제도나 업무환경이 만족스럽다는 감정적인 표현이며 실제로 업무성과몰입과는 현격한 차이가 있음
- 만족은 하지만 만족이 성과로 이어지지 않고 조직의 성과는 낮아질 수 있음
- 조직성과 몰입은 구체적인 성과와 연관이 있는 행동을 표출될 때 성과 몰입이 되었다고 간주함
- 조직성과 몰입은 조직에 대한 직원의 행동이 구체적인 구두적인 표현으로 나타나야 하고, 또한 조직의 업무수행을 지속적으로 수행하고자 하며 무엇보다 조직의 성과달성을 위해 헌신하고자 할 때 성과 몰입이 일어남

나. 조직성과 몰입과 성과의 연계성

- 조직성과 몰입은 일차적으로 고객의 만족도나 충성심에도 영향을 주며 궁극적으로 조직의 전략목표 달성에 중요한 기능을 수행
- 조직성과 몰입이 되어 있는 조직구성원이 전체 중 70% 이상인 조직은

25% 이상의 영업이익률을 달성하며 40~50%수준인 경우는 7% 내외 그리고 30% 이하는 적자의 성과를 보이는 것으로 나타남

다. 조직성과 몰입의 영향요인

- 조직성과 몰입에 영향을 미치는 요인으로는 조직의 리더십, 커뮤니케이션, 동료관계, 보상체계, 작업환경 등 여러 가지 요인이 있으며
- 무엇보다 성과관리체계 및 프로세스 등이 성과 몰입에 영향을 미치는 것으로 연구결과에서 밝히고 있음

라. 조직성과 몰입의 관리방안

- 전략집중형 조직으로의 변화
- 조직성과 몰입의 세부영향요인 파악과 관리

4. 역량평가에 따른 성과관리체계의 보완

가. 역량모델링

- 성과에 영향을 미치는 개인의 역량의 정의
- 조직공통역량, 전문역량, 리더십 역량

나. 역량평가

- 자기평가
- 다면평가

다. 역량평가에 따른 육성과 성과관리

- 역량평가에 따른 육성관리
- 역량평가에 따른 성과관리 및 보상관리

IV. 결론

- 민간부문에서 성과관리 및 전략실행력이 뛰어난 기업들은 일반적으로 전략집중형(Strategy Focused Organization)을 지향하고 있음
- 전략집중형 조직은 먼저, 조직의 전략적 방향을 명확히 하고 전략의 명료성뿐만 아니라 구체성, 완결성 측면에서 보다 앞서고 있음.
- 성과관리의 조직하부단위로의 연계나 전략과제와의 연계성을 보다 밀접하게 설계하고 관리하고 있으며 이의 합의성이나 커뮤니케이션이 활성화되어 있음
- 성과관리는 성과의 평가를 통한 조직의 통제뿐만 아니라 조직원의 역량 개발 및 동기부여를 시키는 것 또한 중요하고 이를 위해 역량의 모델링과 평가 그리고 육성에 대한 부문이 성과관리와 병행됨으로써 성과관리에 대한 오해나 편견을 불식시키는 데 일익을 담당함
- 또한, 직원들의 조직성과 몰입을 높임으로써 전략의 목표의 효과적인 달성성을 가능하게 하고 보다 효과적인 영향요인을 관리해야 함
- 공공부문에서도 전략집중형 조직으로 나아가야 하고, 전략집중형이 지향하는 원칙들을 점검해 보고 부족하고 미비한 영역을 보완해야 할 것임

지방재정 성과관리의 바람직한 방향 모색

2005

이세구

서울시정개발연구원

목 차

I. 들어가는 말	1
II. 성과관리제도의 기본개념 및 체계	3
1. 성과 및 성과관리의 개념	3
2. 성과관리제도의 의의	3
3. 성과관리제도의 체계 및 내용	4
III. 우리나라 성과관리제도 도입사례	7
1. 중앙정부 사례	7
2. 지방정부 사례	8
IV. 성과관리제도 운영의 한계와 문제점	11
V. 지방정부의 성과관리제도 발전을 위한 과제	13
1. 공무원들의 적극적인 인식전환	13
2. 성과관리계획 작성의 체계화 및 지속적 보완	14
3. 성과측정·평가 및 환류의 객관성 확보	15
4. 성과정보의 공개와 활용	16
5. 참여주체의 다양화	17
6. 성과관리 운영의 체계화	18
VI. 성과예산과 프로그램 예산제도	19
1. 프로그램 예산제도 도입의 추진	19
2. 프로그램 예산의 개념	19
3. 프로그램 예산제도의 기본구조	21
4. 프로그램 예산제도 도입의 기본인식	22

VII. 맺는 말: 프로그램 예산제도와 성과관리제도 25

부록1 : 2005 서울시 성과관리계획 예시 28

부록2 : 2004 서울시 성과주의 예산 사례 29

I. 들어가는 말

- 1980년대 이래 세계의 많은 선진국들은 공공부문의 개혁의 기치를 내걸고 효율성, 투명성, 책임성, 효과성과 같은 가치기준을 재정운영의 주요 원리로 표방함
- 이에 따라 각국은 정부관리 시스템을 개편하면서 재정분야에서 예산제도를 개혁하는 작업을 시작하였으며, 1990년대 이래 예산배분과정을 예산지출의 목표달성과 직접 또는 간접적으로 연계를 시도하고 있음
- 이러한 변화는 우리나라에도 그 영향을 미쳐 중앙정부와 지방정부 모두 재정측면을 고려한 성과관리 시스템을 도입하였거나 도입하기 위한 준비를 하고 있음
- 2005년은 지방자치제도가 실시된 지 10년이 되는 해로 지방자치 실시와 더불어 지방정부의 자율성이 확대되고 중앙정부의 업무가 위임되는 등 업무범위가 확대됨에 따라 지방정부의 책임성 확보가 중요한 이슈로 떠오르고 있음
- 특히 지방정부의 재정에 대한 성과관리의 필요성이 크게 제기되어 성과주의 예산제도를 표명한 성과관리제도와 프로그램(사업별) 예산제도, 그리고 발생주의 복식부기제도 등의 도입에 대한 논의와 연구가 많이 이루어지고 있는 실정임
 - 현재 재정운용체계로 활용되고 있는 품목별예산제도는 예산지출과목별로 편성·운영되는 투입 및 통제 중심의 예산제도로서 예산항목별 지출에 대한 결과로 얻게 된 효과의 파악, 즉 투입재원에 따른 성과정보의 획득이 곤란하여 재정지출의 생산성 및 효율성을 파악하기 어려움
- 그러나 품목별 예산제도에서 프로그램 예산제도로의 변화는 여러 가지 제약이 있음
 - 첫째, 예산구조와 틀을 성과관리계획체계로 구조적인 개편을 하여야 하는데 이는 성과계획에서부터 성과평가 단계까지 시스템적으로 움직여야 프로그램 예산제도 도입의 취지를 살릴 수 있기 때문임

- 둘째, 공공부문의 담당자들의 책임성 문화가 미정립되어 있다는 점임. 즉 조직단위나 개인단위의 예산집행에 대한 책임성 면에서 취약성을 보여 온 행정관행에 따라 프로그램 단위의 성과관리를 강조하는 프로그램 예산제도의 도입을 위해서는 공공부문에서의 책임성 관계가 근본적으로 변화해야 하는 것임
- 따라서 지방재정의 성과관리를 위해서는 무엇보다도 종합행정을 담당하고 있는 지방정부에 있어 성과관리체계의 정립이 중요하다고 할 것임
 - 즉 성과관리계획(성과계획)과 예산의 연계가 적절히 이루어져야 성과관리의 본래의 목적을 달성한다고 볼 수 있는데, 성과정보가 환류과정을 거쳐 다음년도의 사업계획과 예산에 연계되어야 함을 의미함
 - 현재 서울을 비롯한 일부 지방정부에서 실시하고 있는 성과주의 예산제도는 성과관리의 다른 표현으로, 성과정보와 예산의 연계는 느슨한 형태로 운영되어 성과정보가 참고자료로만 활용되고 있음
 - 그러나 프로그램 예산제도와 발생주의 복식부기제도가 도입되면 성과목표 달성도 외에 재정지출의 효율성까지도 측정할 수 있게 되어 재정사업에 대한 성과정보가 충실해지고, 예산과의 직접 연계가 가능해질 것임
- 본고에서는 우선 서울시를 비롯한 여러 지방자치단체에서 시행하고 있거나 도입하고 있는 성과관리체계를 살펴보고, 지금까지의 시행에 따른 효과나 변화된 모습, 제도 도입 및 정착을 위해 고려해야 할 점들을 알아 봄
- 그리고 성과관리체계를 구조적으로 뒷받침하게 되는 프로그램 예산제도의 특성, 구조, 도입에 대한 기본인식들을 살펴보고 성과관리와의 연계에 대하여 생각해 보고자 함

II. 성과관리제도의 기본개념 및 체계

1. 성과 및 성과관리의 개념

- 성과(Performance)는 공공부문의 기관별, 조직별, 사업별로 수행하는 행정활동의 결과, 즉 예산집행에 따른 재화와 서비스의 공급결과로 창출되는 산출물(output)과 결과물(outcome) 및 영향(impact), 파급효과(effect)를 포괄하는 개념임.
- 이러한 성과개념을 바탕으로 성과관리(Performance Management)를 정의하면 좁은 의미에서의 성과관리는 이해당사자와 협의하여 성과목표를 설정하고 자원을 우선순위에 따라 배분하며, 성과목표를 달성하기 위하여 현재의 정책과 사업 방향의 유지·변경·신설 여부에 관한 관리자의 결정을 돕기 위하여 성과측정의 정보를 활용하는 것을 의미함
- 넓은 의미에서의 성과관리는 조직 및 하위 부서, 개인의 성과가 조직이 추구하는 궁극적인 목표(사명)와 잘 연계될 수 있도록 하기 위한 일련의 관리를 말하는 것임
- 이를 종합적으로 살펴보면 성과관리는 개인의 성과와 조직의 성과를 상호 약속된 정량적 및 정성적 지표를 통하여 체계적으로 측정하고 평가함으로써 조직의 활동 및 자원을 효율적·효과적으로 운용하고자 하는 일련의 과정을 의미함

2. 성과관리제도의 의의

- 성과관리제도(Performance Management System)는 투입 및 과정 중심의 방식이 아닌 결과 중심의 경영측면이 강조된 관리제도를 의미하는 것으로 조직의 사명과 목표 등의 성과계획과 평가를 포함하는 '성과관리체계'와 이러한 체계에 적합하도록 예산서를 작성하는 '성과예산체계'로 나눌 수 있음
- 한편 협의의 성과관리제도 또는 성과주의 예산제도란 정부의 예산을 기

능·활동·사업계획에 근거를 두고 정부계획의 비용(지출)과 효과간의 관계를 명시하는 제도로서, 정부조직별로 혹은 사업활동별로 공공이 제공하는 재화나 서비스에 대한 목표를 세우고 이에 대한 구체적인 실행계획을 수립한 후, 이러한 계획의 실행과정과 결과에 대한 성과를 측정하고 보고하며, 측정된 성과정보를 평가하고 이를 예산과 연계하는 제도임

- 이는 재정지출의 성과가 예산의 편성, 통제 및 관리, 부서의 사업운용, 사후평가 및 환류(feedback), 감사의 중심이 되는 것을 의미함

- 따라서 성과주의 예산제도는 투입요소(input) 중심이 아니라 정부활동의 결과나 성과에 중점을 두고 그에 대한 책임(accountability)을 강조하는 예산제도임. 예산을 품목별이 아닌 기능·사업·활동별로 편성하여 투입보다 성과에 초점이 맞추어지도록 편성하고, 예산집행결과 어떠한 산출물(output)을 생산하였으며, 어떠한 결과(outcome)를 냈는가를 측정하고 이를 기초로 인센티브를 결정하고 차년도 계획에 반영하는 결과 중심의 예산체계를 의미함
- 결국 성과관리의 필요성으로는 첫째, 공공부문의 정책과 재정사업의 효과성을 제고하고, 둘째, 정책집행의 효율성과 책임성을 제고하며, 셋째, 고객지향성 제고를 들 수 있음
 - 위의 첫째와 둘째는 공공부문의 경쟁력을 높이는 것을 의미하며, 고객지향성은 시민들의 알 권리 차원에서 정부업무에 대한 신뢰성과 투명성을 요구하고 삶의 질 향상에 대한 요구가 커짐에 따라 성과관리가 필요한 것을 의미함

3. 성과관리제도의 체계 및 내용

- 성과관리제도는 관리운영체계, 조직의 성과측정, 성과와 예산 및 인사의 연계 등의 세 가지가 핵심적인 내용임
- 첫째, 관리운영체계란 조직과 하위 부서, 개인에게 조직의 궁극적인 목표를 인지시키고 관리 및 운영체계를 효율적으로 수립함으로써 조직의 성과를 향상시키고자 하는 일련의 노력임

- 조직의 궁극적인 목표가 세부적인 하위목표로 연결되도록 목표와 수단 연계의 합리화, 즉 조직의 임무 → 전략목표 → 성과목표 → 구체적인 성과지표 등의 연결과정을 체계적으로 설계함으로써 조직의 관리 및 운영을 효율적이고 효과적으로 수행하는 것을 의미함
- 둘째, 조직의 성과측정은 조직과 하위 부서 그리고 개인의 성과를 측정하고 평가하기 위한 일련의 과정을 말함
 - 이는 성과지표의 개발, 성과의 측정, 성과의 평가, 성과측정과 평가결과의 공개 혹은 보고, 환류과정(feedback) 등을 포함하는 내용을 말함
- 셋째, 성과와 예산 및 인사의 연계는 성과 향상을 위한 유인책의 내용을 말하며 성과와 예산 및 인사의 연계를 통하여 효과적으로 달성할 수 있음
 - 즉, 전체 조직 혹은 하위 부서, 사업별 성과 향상을 위한 성과와 예산의 연계시스템, 부서와 개인의 성과향상을 위한 성과와 인사의 연계시스템의 구축이 필요함
- 앞서 언급한대로 성과관리체도의 내용은 크게 성과관리체계와 성과예산체제로 나눌 수 있음

가. 성과관리체계

- 성과관리의 궁극적인 목적은 성과지표의 개발 및 측정에 있는 것이 아니라, 조직의 사명 및 전략과의 효과적인 연계를 통하여 정부조직의 운영을 효과적으로 달성하는 데 있으므로, 성과관리체계도 단순한 평가와 보상의 관리적인 측면을 벗어나 정부조직 및 하위조직의 전략과제 달성을 촉진할 수 있는 역할을 수행하도록 설계되어야 함
- 성과관리체계는 종합적이고 체계적인 접근에 의하여 개발되어야 하며 일반적으로 성과관리체계는 4단계의 절차를 지니고 있음
 - 첫째, 성과달성을 위한 계획단계로서 조직의 존재목적인 임무, 조직전체의 임무와 연계되는 각 부서별 혹은 사업활동별 전략목표, 각 과별 하위 사업활동별 성과목표를 설정하는 단계로서 성과를 달성하기 위한

기초적인 과정임

- 둘째, 성과지표 개발단계로서 정부의 전략을 설정한 이후의 과정으로 성과지표를 설계하는 과정과 설계된 성과지표를 개선하는 과정을 포함함
- 셋째, 성과를 측정하고 평가하는 단계로서 개발된 성과지표를 가지고 실적을 평가하는 과정이며, 이 단계에서는 평가의 대상, 평가의 주체, 평가의 방법, 평가의 절차, 평가의 주기 등 성과평가의 요소들이 포함됨
- 넷째, 성과정보를 활용하는 단계로서 성과정보의 보고, 성과정보의 활용 등에 대한 내용이 포함됨

나. 성과예산체계

- 성과예산(performance budgeting)이란 성과정보를 예산과 직접적으로 연계하여 성과에 따라 예산규모의 축소, 폐지, 확장, 새로운 예산의 편성 등 예산배분의 과정에서 의사결정의 유효한 수단으로 활용하는 것을 의미하며, 한편 이러한 성과를 바탕으로 조직별 혹은 개인별로 이익이나 불이익을 부여하는 것을 말함
- 성과측정을 가장 적극적으로 활용하는 방식은 예산과 성과를 연계하는 것인데, 성과주의 예산서는 성과계획서에서 제시하고 있는 사업활동별로 예산서를 작성하는 것으로 기본적으로 정부조직의 재정활동 즉, 사업별 예산을 투입단위로 작성하거나 산출단위를 기준으로 소요비용을 작성하며 사업별 활동의 비용과 결과를 비교하고 평가할 수 있는 토대를 제공함.
 - 성과와 예산을 연계하는 대표적인 제도로는 뉴질랜드의 산출예산제도(output budgeting)와 미국 연방정부와 주정부들의 성과예산제도(performance budgeting)를 들 수 있음
 - 성과예산제도는 대부분 기획예산제도(PPBS) 및 영기준예산제도(ZBB)를 접목시켜 도입하고 있으며, 기획예산제도와 접목된 성과예산제도에서도 정부기능별로 통합하여 예산서를 작성하고 있는 경우와 조직별, 즉 부서별로 사업을 독립적으로 실행하고 있는 경우가 있음

- 성과예산제도는 예산이 비목 위주가 아니라 사업별로 편성되어야 하므로 제도변경의 초기에는 현재의 기능별 예산항목을 사업별로 재편하는 등의 작업이 필요함
- 현재 우리나라 중앙정부와 지방정부 공동으로 도입하고자 하는 프로그램 예산제도 또한 사업별 예산제도의 한 형태임

III. 우리나라 성과관리제도 도입사례

1. 중앙정부 사례

- 중앙정부는 IMF 금융위기 이래 정부조직의 개편과 구조조정 등의 여러 행정개혁을 시도하였고, 1999년 재정개혁의 일환으로 성과주의 예산제도 도입에 대한 논의를 거쳐 2000년도부터 정부부처의 16개 기관을 대상으로 시범사업을 실시하였으며 매년 대상 기관을 확대하였으나 관계자들의 이해 부족과 평가제도의 미비 등으로 인하여 효과적인 도입이 되지 않았음
- 2003년도 참여정부가 들어서면서 정부업무 전반에 대한 성과관리의 필요성이 대두되어 예산편성과의 연계를 강화하기 위한 목적으로 22개 선시행부처를 선정하여 주요 재정사업의 30%에 대한 성과목표 및 성과지표를 개발하도록 하는 등 제도의 전면적 도입을 시도하였음.
 - 이후 매년 대상 부처와 대상 재정범위를 확대하여 왔으나 사업의 특성, 집행상의 문제점, 성과부진 사유 등에 대한 구체적인 정보가 부족하여 예산연계에는 한계가 있었음. 이를 극복하기 위한 노력으로 최근에는 재정사업 자율평가제도(PART)를 도입하여 예산편성 및 세출 구조조정에 활용하기 시작하였음.
- 또한 2005년도 연두업무보고부터 성과관리체계의 틀을 활용하기 시작하였는데 국무조정실의 정부업무평가, 행정자치부의 목표관리제, 중앙인사위원회의 직무성과계약제도 등과 기획예산처의 성과관리제도 등의 여러 성과관리제도가 중복되는 문제점이 노정되어 최근에는 통합성과관리를 위한 국정평가기본법의 제정을 추진하고 있는 실정임.

2. 지방정부 사례

가. 서울시 사례

- 서울시는 1999년도부터 성과주의 예산제도 도입을 위한 준비에 들어가 2000년도에는 성과주의 목표체계와 지표개발, 예산과의 연계 등을 고려한

종합적인 예산체계를 확정하고, 이를 바탕으로 2001년도 성과계획서와 성과예산을 편성함으로써 성과주의 예산제도를 전면적으로 도입함

- 성과예산은 성과와 예산의 연계를 위하여 품목별 예산방식에서 사업단 위 예산방식으로 개편하되 품목별예산서 틀 내에서 사업별 예산서의 형식을 가미한 형태로서의 성과주의 예산임

□ 2001년도에는 성과주의 예산체제, 즉 품목별 단위예산이 아닌 사업단위예산으로 편성된 예산을 집행함. 또한 성과주의 예산제도 시행에 따른 미비점을 찾아내고 이에 대한 보완책을 강구하여 2002년도 성과계획서 작성과 예산안 편성에 반영함

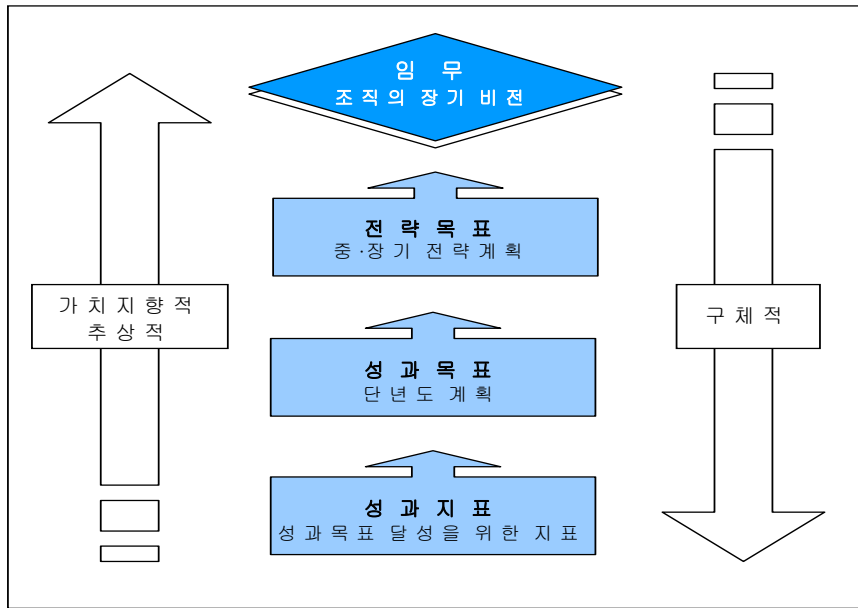
- 예산서의 형식도 전면적으로 개편하여 품목별예산서의 틀을 벗어나 2002년도 예산서부터는 사업별 예산서의 형식을 갖추

□ 한편 성과주의 예산과 목표관리제 및 심사평가제도를 연계하려는 시도를 하여 서울시 통합성과관리모형을 개발함

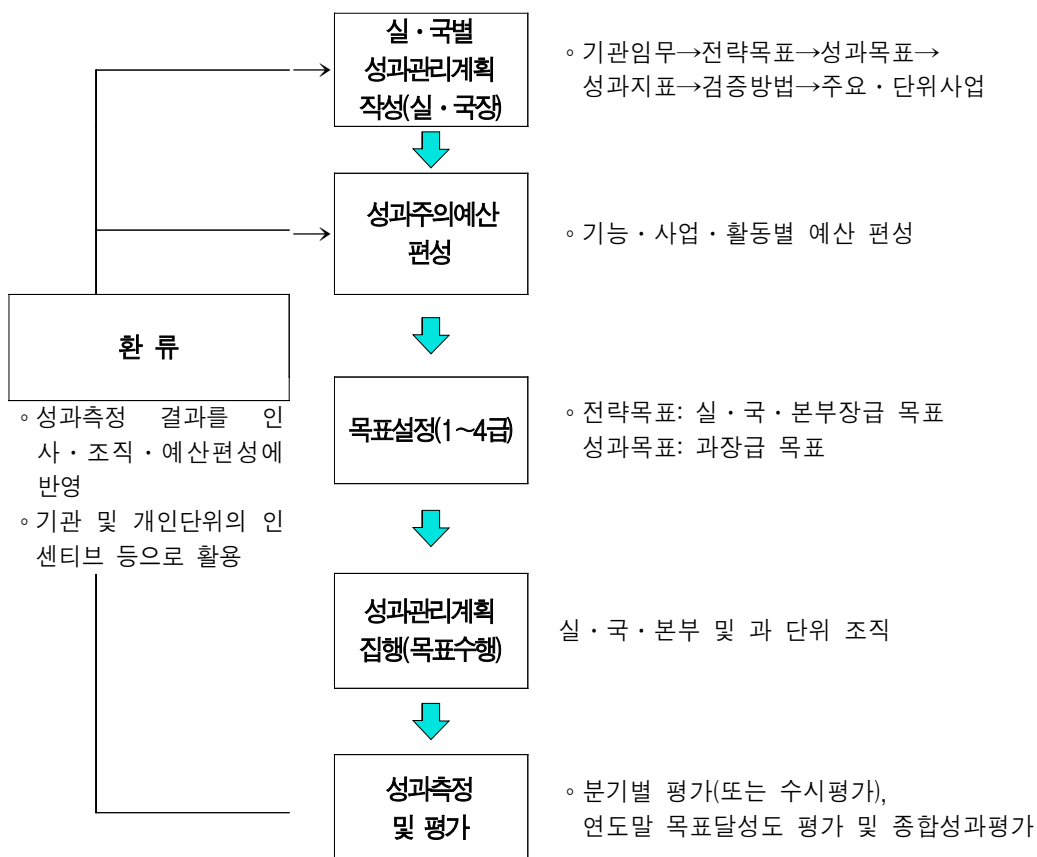
- 이는 성과계획서 작성시 목표관리제 및 심사평가제도의 취지를 염두에 두고 전략목표와 성과목표 및 성과지표를 작성하게 함으로써 공무원들로 하여금 동일하거나 유사한 업무를 반복적으로 수행하는 수고를 덜어주면서도 각 제도가 추구하는 목적을 달성할 수 있도록 고안된 것임

□ 2002년 이래로 서울시는 목표체계와 지표를 개선하는 노력을 통하여 성과관리계획 및 성과주의예산 체계를 발전시켜 왔음 (현재 서울시의 성과관리계획과 성과주의 예산서 사례는 부록을 참조)

□ 서울시 성과관리계획 체계와 운용체계는 다음과 같음



<그림> 성과목표체계의 위계 및 추상성의 정도



나. 타 지방정부 사례

- 부산광역시에서는 2003년 이래 성과주의 예산제도에 대한 시범사업을 실시하다가 2005년도부터는 성과관리예산제도를 전면적으로 실시하고 있음
- 경기도는 2004년부터 성과주의 예산제도를 도입하고 최근에는 통합성과관리를 위한 연구가 진행되고 있음
- 이외에 다수의 광역 및 기초 지방자치단체에서도 성과관리제도의 도입을 하고 있거나 준비에 들어가고 있는 실정임
 - 특히 디지털예산회계시스템 추진기획단과 행정자치부에서 추진하고 있는 지방정부의 프로그램 예산제도 도입과 맞물려 성과관리와 예산의 연계에 대한 기대가 커지고 있음

IV. 성과관리제도 운영의 한계와 문제점

- 성과관리제도를 시행함에 있어 근본적으로 가지게 되는 한계점으로는 우선 공공부문이 특정한 제품을 생산·판매하는 사기업과는 달리 그 특성상 성과목표 달성도 평가를 위한 성과지표의 선정과 계량화가 쉽지 않다는 점임
 - 단위사업과 성과목표간의 상관관계가 미약한 경우나 단위사업이 성과목표 달성에 기여한 정도가 명확하지 않을 때가 많으며, 성과목표 상호간에도 전략목표 달성에 대한 기여도 또한 명확하지 않을 때가 많음. 또한 목표달성을 위한 단위사업 상호간의 우선순위 설정에도 많은 시각차가 존재함
 - 장기간에 걸쳐 성과가 나오는 사업의 경우에도 가시적 성과측정에 한계가 있음
 - 그리고 동일한 목표를 여러 부서에서 함께 추진할 경우나 지방자치단체 경계를 넘어 광역차원에서의 접근이 필요한 사항(하천관리, 공해문제) 등의 경우 성과지표 설정과 성과평가에 대한 합의 도출이 용이하지 않음
- 성과평가에 대하여도 모든 이해관계자나 시민이 공감하는 객관성 확보가 어려움. 이는 성과정보를 활용하고자 하는 목적에 따라 이해관계자별로 요구하는 지표가 서로 다르기 때문에 나타날 수 있는 문제임
 - 업무를 담당하고 있는 공무원의 입장에서는 성과목표와 성과지표의 작성시 성과관리제도 도입의 취지보다는 평가만을 의식하여 성과지표로 요구되는 특성을 지닌 지표보다는 투입, 과정 및 산출지표 등 사업성 지표만을 선정하려는 경향을 보이게 될 소지가 큼
- 성과측정결과를 인사 및 보수와 연계시켜야 한다는 의견과 관련해서는 민간부문과 달리 공공부문의 부서간 성과달성여부의 비교평가가 어려운 실정에서 직접적인 연계가 쉽지 않을 수도 있음

- 그리고 공공재의 성격상 평가결과의 환류에 있어서도 성과가 미흡하다는 이유만으로 예산을 감액하거나 사업의 존폐나 축소를 결정하기 어려운 사업이 존재함
- 또 평가를 담당할 부서에서의 사업부서 및 사업에 대한 이해에 한계가 있어 제대로된 평가를 하기가 용이하지 않은 경우가 발생할 수 있음

V. 지방정부의 성과관리제도 발전을 위한 과제

1. 공무원들의 적극적인 인식전환

- 성과관리제도의 도입은 공무원들로 하여금 단순한 업무절차 개선이 아닌 조직 관행의 전면 개편을 요구할 정도로 복잡하고 전문적인 개혁으로 여겨질 수 있으며, 또한 현실적으로도 제도변화와 더불어 공무원의 행정관행 자체가 전환되어야 하는 만큼 제도 시행의 내부적인 반발이 거셀 수 있음
- 이 제도의 시행을 담당할 부서나 최고집행자의 관심이 아무리 고조되어 있어도, 결국 행정의 현실을 감안하면 성과주의 개혁의 기본계획에 맞추어 해당 부서에서 자발적으로 움직여 줄 것이라고 기대하기는 힘들 것임
 - 실무자들에게 능력과 권한이 있지 않은 상태, 즉 재량권이 없는 상태에서 조직 전체를 움직이는 데는 한계가 있음
 - 따라서 각 부서 상위직급자(책임경영이 가능한 부서장)의 자세변화와 예산 및 평가담당 실무자들의 전문적 지식습득이 중요하며, 각 부서의 담당 실무자들에 대한 교육훈련 강화가 필요함
- 특히 성과관리제도가 실무에서 체화될 수 있도록 교육훈련 프로그램이 마련되거나 개혁업무를 지속적으로 지원할 수 있는 전문인력의 양성도 검토될 필요가 있으며 공무원들로 하여금 이 제도가 완전히 새로운 체계의 도입이라기보다는 기존의 여러 제도를 통합하여 운영하려는 취지임을 알리도록 노력하여야 함

2. 성과관리계획 작성의 체계화 및 지속적 보완

- 성과관리계획을 제대로 세우기 위해서는 목표체계를 체계적으로 작성해야 할 것임
 - 조직전체의 비전(기관임무)이나 중장기 전략계획의 수립이 선행되어야 함. 이를 바탕으로 전략계획에 따른 (1년 단위의) 성과목표가 설정되고

성과지표와 평가방법이 개발되어야 함

- 한편 성과계획 체계가 「기관임무-전략목표-성과목표-단위사업」으로 계층화되어 있으나 이들 계층간의 위계가 혼재되지 않도록 유의해야 하며, 목표와 지표설정시에는 공급자가 아닌 수요자 중심의 표현이 필요할 것임
- 그러나 무엇보다 필요한 것은 중장기적인 관점에서 전략기획체계를 구축하고, 이를 바탕으로 성과계획체계를 작성해야 한다는 것임. 점점 더 복잡해지는 행정환경에 대응하여 미래의 변화방향을 사전에 예측하고 이에 전략적으로 대체할 수 있는 전략기획의 필요성은 증대되고 있음. 더구나 전략기획과정은 조직의 능률성과 효과성을 제고시키고 참여 및 의사소통의 활성화를 통해 의사결정 및 팀워크를 개선해 주기 때문에 그 중요성이 더욱 부각되고 있음

□ 다음으로 객관적이고 정확한 지표를 작성·발굴하여야 할 것임

- 성과관리제도의 시행 초기에는 사업에 대한 성과를 미리 예측하기 힘들고 공무원들의 관심 부족으로 결과, 영향 등의 효과성 지표보다는 투입·과정·산출지표 등의 사업성 지표가 많을 수 있음. 그러나 제도가 정착되면서 효과성지표로 전환되도록 부단한 개선노력이 있어야 할 것임
- 성과주의 예산의 특징 중 하나는 성과목표와 지표를 중심으로 예산을 운영하는 것이므로 각 부서의 활동을 성과지표로 연계시키는 지표체계 개발 작업이 무엇보다 중요함
- 한편 성과지표는 설정된 목표의 달성여부를 측정할 수 있도록 핵심적이고 대표적인 지표를 선정하여야 할 것임. 즉, 작성된 각종 지표들이 관련 분야에서 실제로 의도한 '성과'와 직접적으로 연계되는 구체적 지표인지 여부에 대한 검증이 선행될 필요도 있음
- 성과지표의 목표치 선정시에는 매년 답습해온 관행과 타 기관의 실적 등의 벤치마킹을 병행하여 설정하도록 하여야 할 것임

- 단위사업 또는 성과지표간에 성과목표 달성도에 기여하는 정도의 객관적 설정이 용이하지 않으므로 업무를 상세히 파악하고 있는 실무자와 평가부서, 그리고 외부 전문가가 함께 검토하여 기여도 정도를 결정해야 함
 - 이는 성과목표 상호간 전략목표 달성에 기여하는 정도를 설정한 경우에도 적용됨
- 사업부서의 실·국장 및 과장 등 중간관리자들의 교체로 인하여 관심분야가 변경되고 따라서 동일한 사업을 계속해서 수행하고 있음에도 불구하고 매년 성과목표 또는 성과지표 등을 변경하려는 경향이 발생할 수 있음에 유의해야 함

3. 성과측정·평가 및 환류의 객관성 확보

- 성과의 측정은 성과관리제도의 필수조건으로 일차적인 평가가 해당 사업부서에서 이루어져 평가의 객관성 확보가 어려워 낙관적이고 유리한 평가가 될 수 있어 적정하고 현실성있는 성과측정방안이 강구되어야 함
 - 따라서 객관적이고 정확한 검증방법과 자료가 제시될 수 있도록 해야 함.
- 해당 사업부서와 평가부서의 평가시 적정한 평가방안이 확보되어야 함
 - 이에 대한 방안으로는 성과지표간, 성과목표간, 전략목표간 적절한 가중치가 부여되어야 하며, 평가부서 공무원들의 전문성이 강화되어야 하고, 또한 평가시 공공부문의 특성을 고려한 평가가 되어야 할 것임
 - 1차 평가와 평가부서에서의 2차 평가(재평가 또는 검증작업) 후에는 부문별 외부 전문가들이 참여하여 성과목표 달성도에 대한 객관적이고 공정한 평가, 부문별 및 종합적 평가가 이루어지도록 할 필요가 있음
- 성과측정·평가 결과를 다음연도 사업계획과 예산편성에 반영되어야 하나 예산순기를 고려하면 상반기 평가 결과만으로 다음연도 예산을 편성해야 하는 한계점이 있음을 염두에 두어야 함
 - 따라서 계속사업의 경우에는 전년도 사업의 결과까지도 함께 고려해야 하며, 그 외에 업무 또는 사업 추진과정에 있어서의 노력도나 외부의

타의적 요인 등을 고려하여야 할 것임

4. 성과정보의 공개와 활용

- 성과관리계획이나 성과주의 예산 등의 의회 예산심의 전 및 심의 후 그 내역을 공개할 필요가 있음. 이는 예산심의 과정에서의 자의적인 예산삭감이나 증액, 그리고 추가사업 및 이에 따른 예산의 편성 등을 감시하는 역할을 하게 될 것임
 - 한편 의회에서의 예산심의 과정에서 예산의 증액이나 감액 또는 전액 삭감 등이 있게 되면 당초의 성과관리계획을 수정해야 할 것임. 즉 의회의 결정권한은 사업과 예산액에 있는 것이지 성과목표 수준에 있지 않기 때문에 예산액에 적절한 목표수준을 반영하도록 하여야 할 것임
- 성과관리계획서 및 성과주의 예산서를 통하여 집행된 사업은 실행에 대한 결과, 즉 성과지표의 측정의 결과를 성과보고서에 담아 공개하여야 함. 성과보고서를 작성하여 공개한다는 것은 시행하는 정책에 대하여 시민들에게 공개적으로 책임을 지겠다는 표시의 일환임
 - 따라서 성과계획서상에 있는 목표들의 달성여부에 대해서 시민들에게 알려주어야 하며 제시된 목표를 달성하지 못하였을 경우 그 이유는 무엇이고 앞으로 인력, 예산, 사업 등을 어떻게 운영할 것인지에 대한 향후 사업방향 및 계획에 대한 성과정보를 제공해야 함
 - 이렇게 성과보고서를 작성함으로써 시민들에게 정책의 효과를 알려줄 수 있고 향후 정책 운영에 반영하여 보다 나은 정책효과를 이끌어내는 데에 기여할 수 있음

5. 참여주체의 다양화

- 성과관리제도의 성공적인 도입 여부는 경영을 책임진 자치단체장의 의지가 확고해야 함. 또한 이 제도를 관리·지원하는 집행부서 이외에도 성과평가와 관련해서 감사 담당관의 참여가 필요할 것임
 - 특히 제도의 정착과 본래의 취지를 살리기 위해서라도 각 부서장에게

예산집행과정에서 항목간 전용 등에 대한 재량권의 인정이 필수적으로 수반될 것임. 만일 약속한 성과를 달성하지 못할 경우 전통적인 감사 방식을 적용하여 예산전용부분에 감사가 집중된다고 예측되면 집행부서에서는 소극적으로 대응할 수밖에 없을 것임. 따라서 사전에 이에 대한 최고경영자와 감사담당부서의 명확한 입장 표명이 필요할 수도 있음

- 한편 시민 또는 시민단체와 의회의 포괄적인 참여 또한 고려할 필요가 있음. 즉, 시민과 시민단체는 성과를 인정해 주는 주체로서, 그리고 의회는 성과달성을 예산으로 정당화시켜 주는 주체로서 참여가 필요함
 - 아무리 좋은 제도라 하더라도 시민과 의회의 공감대를 얻지 못할 경우 제도의 정착은 어려움
 - 또한 시민과 시민단체의 예산집행과정과 예산집행에 대한 성과모니터링을 통하여 예산집행의 투명성과 효율성을 제고하여야 할 것임.

6. 성과관리 운영의 체계화

- 성과관리제도 도입은 체계적인 성과지표작성에서 성과관리까지 조직 전반에 걸친 운영체계 개편작업인 만큼 부서별 실무지원팀을 구성하여 전략목표설정과 지표체계구성에 이르는 전반적인 작업에 대한 업무지원이 필요할 것임
- 성과계획과 관련해서는 사업 부문별 전문가들을 참여시킬 필요가 있음. 즉, 목표와 지표의 발굴·작성시와 성과평가지 전문성을 활용한다면 보다 적절한 체계를 갖출 수 있을 것임.
- 한편 지방정부에 있어서도 목표관리제, 심사평가제, 책임경영제, 성과감사제 등 유사한 평가제도를 통하여 성과의 중복관리가 될 소지가 다분히 있음. 따라서 이를 통합하여 관리함으로써 중복되는 업무부담을 경감시키도록 하여야 할 것임

VI. 성과예산과 프로그램 예산제도

1. 프로그램 예산제도 도입의 추진

- 앞에서 언급한 바와 같이 정부의 활동에 대한 성과를 측정하고 측정된 성과평가를 활용하여 재정운용의 효율성과 효과성을 높이기 위하여 성과관리를 목표로 하는 성과예산제도를 도입하게 됨.
- 이 시스템은 기존의 품목별 예산과과는 달리 프로그램(program)과 단위사업(project, activity)을 중심으로 예산관리가 이루어져, 투입 중심에서 결과(output, outcome) 중심의 예산관리로 전환되는 것임.
- 성과예산제도의 구축에 있어 가장 핵심적인 요소는 프로그램의 개념을 제시하고 이를 토대로 예산구조를 개편하는 작업임. 정부는 디지털 예산회계시스템 추진기획단을 구성하여 중앙정부와 지방정부의 프로그램 예산제도의 도입을 추진하고 있음
- 지방자치단체의 경우에는 행정자치부에서 2004년부터 9개 시범단체를 선정하여 운영하고, 2005년에는 디지털기획단과의 협력하에 프로그램 예산제도 실무매뉴얼을 작성하여 50여개 자치단체로 확대하여 시범사업을 하고 있음
 - 이하에서는 프로그램 예산의 개념과 이 제도의 기본구조 및 프로그램 예산구조 설정 등에 대하여 간단히 살펴봄

2. 프로그램 예산의 개념

가. 프로그램 예산의 정의

- 예산편성·배정·집행의 과정과 체계를 프로그램과 단위사업 중심으로 구조화하고, 프로그램의 성과평가와 직접 연계시키는 예산기법으로 이는 예산관리의 질적 개선을 위해 예산구조를 개편하는 일련의 작업임
 - '목' 중심의 예산편성·운영·평가·감사체제에서 프로그램/단위사업을 중

심으로 구조개편

- 프로그램을 성과와 직접 연계시켜 예산집행(정부정책수행)의 산출물 내지 성과를 측정·평가

□ 프로그램 예산 구성의 3요소로는 사업구조화, 예산관리·방법(통제구조), 비용산정 등을 들 수 있음.

나. 프로그램 예산의 장점과 성공요인

□ 장점

- 투입과 산출·성과의 연계가 명확함. 즉, 프로그램 및 단위사업간의 우선순위 결정에 유용하고 객관적 성과평가가 가능하며 그 결과를 환류(feedback)하여 활용이 가능함
- 조직단위, 프로그램단위의 재정운영의 자율성과 책임성이 동시에 확보됨
- 재정정책의 의사결정과 이해관계자들에게 유용한 재정정보를 생성하여 제고할 수 있어 성과관리를 통한 행정의 효율성이 제고됨

□ 성공요인

- 프로그램에 대한 실천적 정의가 제시되고, 성과목표와 조직을 연계시키는 구조가 개발되어야 할 것임.
 - 즉, 프로그램/단위사업의 정의를 분명히하고 체계적인 구조화작업이 결정적으로 중요한 요소임.
- 관련 인프라의 정비와 프로그램예산 적용범위의 적절한 설정 또한 필요하여 회계제도, 비용산정, 성과측정시스템 등의 개선이 전제 요건

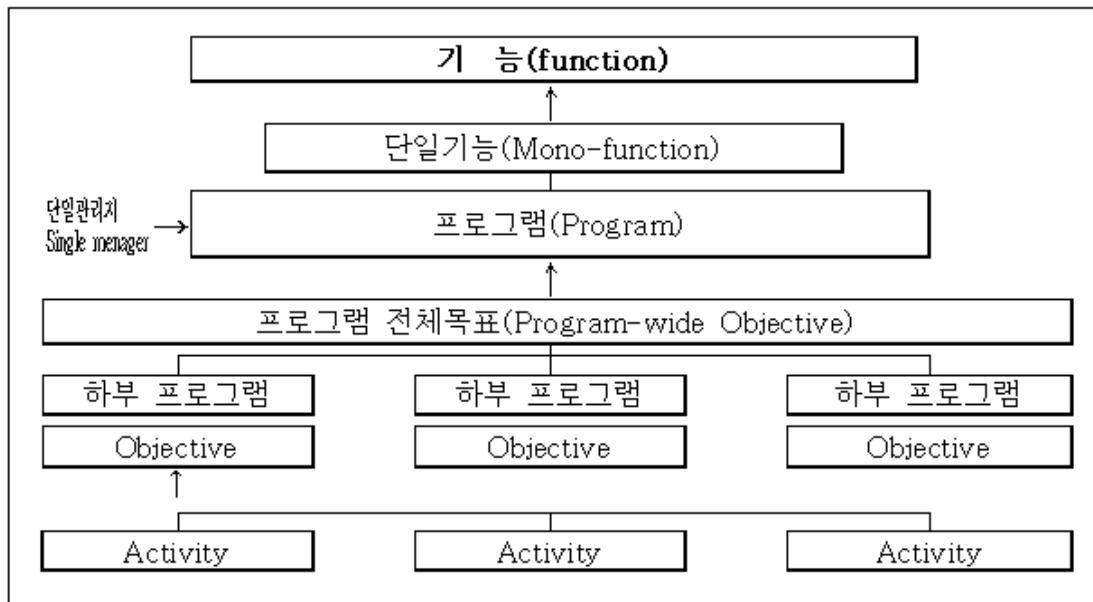
3. 프로그램 예산제도의 기본구조

□ 프로그램예산의 기본구조는 일반적으로 정부의 기능(function)을 정점으로 그 밑에 프로그램, 단위사업이 자리하는 위계구조를 가지며, 프로그램

이 핵심 예산단위이자 핵심 성과관리 단위로서의 역할을 하게 됨

- 프로그램은 단일기능이므로 각각의 프로그램 하나의 기능과 연계
- 프로그램의 목적달성을 위하여 다수의 활동이 필요하고, 프로그램과 활동 사이에 하부프로그램을 둘 수 있음

- 프로그램과 단위사업은 지방재정을 활용하여 자치단체의 정책방침 내지 전략목표를 구체적으로 달성하는 사업단위로 정의되며, 이들은 단일 관리자에 의해서 통괄되어야 함



- 프로그램 예산제도를 구축하는 데 있어서 가장 핵심적인 요소는 예산체제(과목구조) 속에 프로그램의 구조를 어떻게 구현하고 그것을 토대로 예산구조를 개편하는 작업임

- 즉 프로그램을 정의하고 그것을 토대로 예산체제 속에 프로그램을 체계적으로 구조화시키는 작업이 이 제도의 핵심 구축요인임

- 프로그램의 구조화가 확정되면 이러한 체제 하에서 예산회계가 수행되며, 그 과정에서 프로그램별/활동별 비용 및 수익 산출정보 등 유용한 재정 정보가 산출됨

- 프로그램과 단위사업을 구성한 다음에는 각 프로그램을 성과관리와 연계시키는 시스템의 구축작업이 필요함
 - 이는 각 프로그램별로 프로그램의 존재가치(정책목적 및 성과목표 등)와 소요비용을 명시하고 프로그램별 산출물 및 성과와 연계시키는 재정성과관리 시스템을 구축함을 의미함
 - 또한 예산분류를 미션, 기능, 프로그램으로 구분하는 한편 성과지표와 회계정보 시스템을 아울러 개발하여야 할 것임

4. 프로그램 예산제도 도입의 기본인식

- 프로그램 예산제도를 도입하는 정책결정은 예산제도의 틀의 변화뿐 아니라 행정서비스의 공급방식, 조직체계와 운영방식, 공무원의 사고방식 등의 전환을 요구하는 중대한 변화를 수반함
- 이와 관련 J. Diamond는 프로그램 예산제도의 도입문제를 단순히 정부의 지출계획의 재분류로 간주하지 말고, 이를 정부활동과 관리방식에 대한 인식과 생각을 근본적으로 달리하는 과제로 인식하여 접근할 것을 다음과 같이 강조하였음
 - 프로그램 예산제도의 도입을 제대로 하기 위해서는 정부의 존재이유와 사명, 그리고 정부활동의 역할과 사면 등을 체계적으로 규정하여야 함
 - 다음으로 그것들이 제대로 구현될 수 있도록 프로그램과 단위사업을 설계하는 과정을 밟아야 할 것임 (이 과정에서 필요하다면 조직과 인사 등 행정운영상의 개편도 병행되어야 함)
 - 그 다음으로 정부관리시스템을 예산구조와 직접 연계시킬 수 있도록 예산과목구조를 개편하여야 하며,
 - 아울러 관리 효율성 제고를 위한 비용할당 및 재무보고 시스템의 재설계, 행정서비스 운영·공급 방식의 개선 등 행정·재정 전반에 걸치는 종합적 구조개편 작업이 수행되어야 할 것임
- 우리의 지방정부에서 프로그램 예산제도가 성공적으로 정착하기 위해서

는 예산운영방식은 물론 공공부문내의 책임성 개념과 관계에도 근본적인 변화가 수반되어야 할 것임

- 정책목적 및 성과가 구체적으로 명시되고, 예산관리자가 활용가능한 수준으로 성과측정 결과가 보고되어야 함
- 또한 기존의 엄격한 투입 통제에서 자율 관리를 보장해 주는 환경변화를 추구하여야 하며,
- 성과측정 결과에 따른 인센티브와 제재(벌칙)의 적용 및 수용이 가능해지도록 인식의 전환이 필요함

□ 프로그램예산 구조의 설정은 현재의 장·관·항 등의 기능별 분류체계에서 조직중심의 프로그램 분류체계로 되어야 함

- 예를 들면 자치단체 실·국(기초단체 : 필요시 실·과) 구분이 최상위의 기능이 되고, 1개 실·국은 수개의 프로그램, 단일 프로그램은 수개의 단위사업으로 구성는 3단계 구조의 계층을 형성할 수 있을 것임
- 이러한 조직·프로그램·단위사업은 자치단체가 자율적으로 지정하여 자치단체의 특성을 살릴 수 있도록 되어야 함
- 「조직 - 프로그램 - 단위사업」으로 계층화된 예산체계에서 각각의 프로그램명 등의 설정은 자치단체가 자율결정함이 바람직한데 이는 프로그램에 대한 성과측정을 위해서는 자치단체의 자율성이 부여되는 것이 필수적인 요소이기 때문임
- 아울러, 지원/사업부서의 업무구조 차이 등에 따른 프로그램·단위사업 구조가 상이할 가능성이 있어 자치단체간 프로그램·단위사업 수준(세분화정도 등)에 있어 상당한 격차가 발생할 가능성이 있음

□ 프로그램과 단위사업의 설계는 크게 상향식 접근과 하향식 접근으로 구분됨

- 전자는 예산서, 예산요구서, 사업보고서 등을 토대로 프로그램과 단위사업을 표준화시켜 나가는 접근을 의미하며, 후자는 관련 이론과 경험

치 등을 토대로 정부의 미션과 기능을 정점으로 전략목표 등을 기반으로 하여 프로그램과 그것을 구현시켜 주는 단위사업을 구축하는 접근 방법을 의미함. 현실적으로 이 두가지 접근방법을 병행하는 것이 합리적일 것임

VII. 맺는 말: 프로그램 예산제도와 성과관리제도

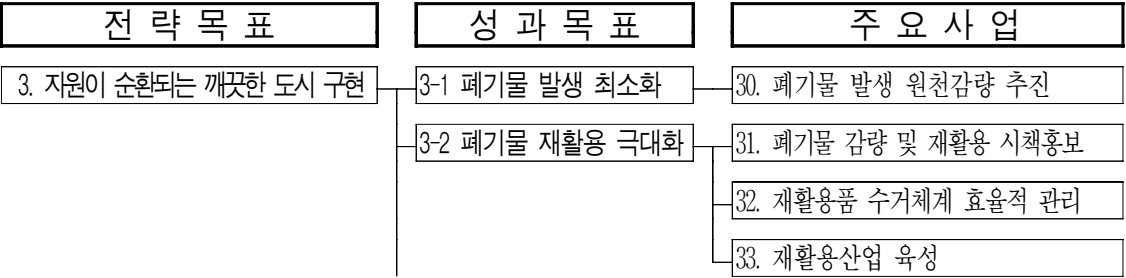
- 현재 우리나라 지방자치단체 수준에서 운용되고 있는 성과관리제도나 수단으로는 목표관리제, 성과주의예산제도, 행정서비스헌장, 성과상여금제도, 자체평가, 합동평가 등 다양함
- 이러한 성과관리제도는 그 목적, 수단, 방법, 주관기관 등에 있어 크게 차이가 있는 경우가 많고, 제도간 연계성 결여, 관련 인프라의 미구축, 정책의 일관성 부족 등으로 인하여 본래의 취지를 살리지 못하고 있음
- 특히 예산집행과 성과달성간의 연계나 성과평가 결과와 예산의 연계 등 예산회계 부문의 인프라가 실질적으로 구축되지 않은 상태에서 성과평가를 시도하고 있는 실정이라서 대부분 비용정보를 고려하지 않고 있고, 많은 경우 예산정보 조차 제대로 반영하여 활용하지 못하는 한계를 보이고 있음
 - 물론 최근 들어 자치단체별로 성과관리에 대한 인식수준이 크게 신장되어 성과관리시스템을 구축하려는 움직임이 많아지고 있음. 한편 행정자치부도 성과관리의 일환으로 프로그램 예산제도의 매뉴얼 작성과 자치단체별 시범작성을 주도하고 있어 지방정부에 있어서의 성과관리에 대한 기대와 분위기는 고조되어 있다고 할 것임
 - 그러나 자치단체별로 시도되고 있는 성과관리시스템 구축이 예산제도의 변화, 즉 행자부에서 주도하고 있는 프로그램 예산제도의 도입을 직접 연계시키려는 노력이라기 보다는 내부 조직관리를 위한 성과평가만을 고려하여 구조 또는 모양만을 갖추는 경향이 있음
 - 특히 중장기적인 전략기획체계의 구축이나 성과관리체계(「미션 - 전략목표 - 성과목표 - 성과지표 - 단위사업」)를 구축하려는 진지한 고민이 없이 조례 등에 나열되어 있는 사무분장 등을 바탕으로 목표체계를 작성하고, 사업 추진체계상의 사업추진 여부만을 성과로 인정하려는 경향마저 나타나고 있음
 - 한편으로는 균형성과표(balanced scorecard)나 기타 성과관리제도를 도

입하는 자치단체도 있는데 구성원 내부의 인식전환을 통한 자체적인 노력을 통한 제도도입이라기보다는 타율적으로 주어지는 시스템의 도입으로 받아들이는 경우도 있어 오히려 낭비적인 요소가 되지 않도록 유의할 필요가 있음

- 결국 성과(관리)계획과 성과예산의 연계를 염두에 두지 못하고 있는 것이 대부분의 자치단체들의 현실임을 감안하면 행정자치부나 기타 성과관리를 총괄적으로 주도하는 기관에서 표준적인 성과관리계획 모델이나 프로그램 예산제도 모델을 작성하여 보급함으로써 성과관리제도에 대한 인식의 확산을 꾀하는 것이 바람직하다고 할 수 있음
 - 이는 지방을 지역과 조직의 특성을 살릴 수 있도록 유형화하여 구분하여 표준적인 계획체계(목표)나 예산체계(프로그램 및 단위사업)를 제공하는 것을 의미하는 것으로 벤치마킹의 성격을 띠게 될 것임
- 이때 신중히 고려해야 할 점은 성과관리계획에서의 전략목표 및 성과목표의 틀과 프로그램예산에서의 프로그램 및 단위사업의 틀을 맞추는 작업이 병행해서 추진되어야 한다는 점임
- 즉 자치단체의 목표설정과 그것을 구현하는 예산단위, 그리고 성과의 측정·평가가 하나의 종합적 완결성을 갖는 시스템을 형성할 때 훌륭한 성과관리시스템으로 작동할 것임
 - 더욱이 발생주의 복식부기제도 등과 같이 유용한 회계정보를 제공하는 시스템 또한 시범사업을 실시하여 많은 정보를 공유할 단계에 이르고 있어 원가분석 등 재무정보를 성과평가에 이용하는 단계에 이르면 지방정부의 성과관리제도는 그 내용면에서 상당히 충실해질 것임
- 마지막으로 염두에 두어야 할 것은 현재 논의되고 제안되는 방안이 항상 최선일 수는 없고 여러 요건이 충족될 경우에만 정책적 효과가 있을 것임. 다른 하나는 제도의 변화나 개선·개혁이 현상을 발전시키거나 유용성을 증가시키는 것이 아니고 그것을 다루고 행하는 인적자원의 인식의 변화가 있어야만 진정한 의미의 개선·개혁이 달성될 것임을 염두에 두어야 할 것임

부록 1 2005 서울시 성과관리계획 예시(환경국 일부)

임무 공기, 물 등 자연환경을 보전하고 쓰레기, 녹지, 공원 등을 친환경적으로 관리하여 깨끗하고 쾌적한 환경을 제공함으로써 시민의 삶의 질을 높임.



전략목표 / 성과목표 / 성과지표	2004	2005	2006	2007	검증방법	단위사업	사업비 (백만원)
3. 자원이 순환되는 깨끗한 도시 구현							69,069
3-1. 폐기물 발생 최소화							522
폐기물 원천 감량 (2003년 총발생량 12,058톤/일 대비)	1.5% (182톤)	3% (364톤)	4% (488톤)	5% (612톤)	기준년도 대비 감량실적 확인	30. 폐기물 발생 원천감량 추진 31. 폐기물 감량 및 재활용시책 홍보	
3-2. 폐기물 재활용 극대화							26,495
일반폐기물 재활용률 (재활용량/쓰레기 총발생량)	49.5%	51.5%	53.6%	56.4%	재활용실적 확인	32. 재활용품수거체계 효율적 관리 33. 재활용산업 육성 34. 아름다운 나눔장터 운영 35. 재활용품 선별·처리시설 건설지원	
음식물쓰레기 재활용률 (총재활용량/총발생량)	71.8%	76.2%	84.8%	100%	음식물류폐기 물 재활용 실 적확인	36. 음식물류폐기물 처리시설 확충 및 자원화 확대	
3-3. 폐기물의 안전한 처리							42,010
자원회수시설 가동률 제고 (실제소각량/적정소각량)	24.5%	40%	80%	100%	가동실적 확인	37. 자원회수시설운영 효율화 및 공동이용 추진 38. 자원회수시설 위탁운영 (양천·노원·강남·마포) 39. 자원회수시설주변 주민지원기금 출연 40. 구로·광명자원회수시설 공동이용 지원	
마포자원회수시설 건설 공정	98%	100%			공사진척도 확인	41. 마포자원회수시설 건설	
폐형광등 분리수거 및 위탁처리량(수거량: 전개)	6,500	7,000	8,000	8,000	위탁처리량 실적확인	42. 유해성폐기물의 위생적 관 리	
폐건전지 분리수거 및 위탁처리량(톤)	100	100	200	200			

부록 2

2004 서울시 성과주의 예산 사례

실·국	전략목표·성과목표·단위사업	2003	2004	증 감	예산 과 목 및 내 역	(단위:천원)
전략목표	복지여성국	(=>422,236,370) 1,506,470,971 (제2,500,000)	(=>473,451,739) 1,992,523,824	(=>33,215,369) 86,052,853 (제-2,500,000)	국고보조예산 국충예산액 채무부담액	
	전략목표 : 시민기초생활보장	(=>316,409,473) 739,968,359	(=>330,180,806) 771,111,781	(=>8,966,394) 33,647,691		
성과목표	성과목표 : 사회취약계층 보호 강화	(=>294,663,069) 667,424,717	(=>303,629,663) 701,072,408	(=>8,966,394) -70,835,090		
성과지표	성과지표 :	2003	2004	2005	검증방법 :	
	주민등록주소지 등 사회취약계층 수급자 선정보호	518명	668명	818명	자치구 사회복지공무원을 통한 실시	
사업코드	0106	(=>335,570) 671,140	(=>981,759) 1,963,518	(=>646,189) -1,292,378	국채예산액	
	단위사업				[II-2]1-210-402-00 민간대행사업비 ○시립문평의마을기능보강 ○장애인시설 기능개선사업 ○정신요양시설 기능개선사업 ○정비구입 ○녹색농원기능보강 ○재활작업장 신축	(59,680,147) (38,438,230) (35,364,191) 1,072,800,000 59,616,000 1,931,623,000 21,221,917,000
	0301 기초생활보장일반수급자 급여	(=>124,728,263) 183,918,428	(=>127,344,077) 191,016,195	(=>2,615,814) 7,097,688	[II-2]1-210-500-01 자치단체경상보조 ○기초생활보장 일반수급자 생계급여 ○생계급여 ○정제급여 ○해산급여	(5,416,855) (5,416,855) 14,515,200,000 14,515,200,000 425,275 458,010
						복지여성국