

재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향



- 주 제 : 재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향
- 일 시 : 2005. 11. 23(수) 09:00~16:30
- 장 소 : aT센터 3층 중회의실
- 주 최 : 한국조세연구원

* 본 원고는 2005년 11월 23일(수) aT센터 3층 중회의실에서 한국조세연구원이 주최한 「재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향」에 관한 심포지엄 주제발표 및 토론 요약입니다. 주제발표의 전문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)에 게재되어 있습니다. 아울러 토론 내용은 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것이 아님을 밝혀 드립니다.<편집자 주>

진행순서

■ 제1부

- 09:30~09:50
개회사 **최용선** 한국조세연구원 원장
축사 **변양균** 기획예산처 장관
- 10:00~11:20 주제 발표
 - 재정부문 성과관리제도 추진현황
진영곤 기획예산처 성과관리본부장
 - 통합국정평가제도 운영방향
제갈돈 국무조정실 국가평가인프라 구축
추진단 운영관리팀장
 - 감사원 평가연구원 운영방향
이태열 감사원 평가연구원 연구부장
 - 특허청 재정사업 성과관리 사례
권영수 특허청 정책홍보관리관
- 11:20~12:00 토론
 - 박기백** 한국조세연구원 연구위원
 - 박정수** 국회예산정책처 예산분석심의관
 - 유제명** 정보통신부 재정담당관
 - 전택승** 경희대학교 경제학과 교수
- 11:20~12:00 객석토론 및 종합정리

■ 제2부

- 14:00~15:20 주제 발표
 - 선진국 재정성과관리제도 현황 및 시사점
고영선 KDI 선임연구위원
 - 우리나라 재정성과관리제도 발전방안
박노욱 한국조세연구원 연구위원
 - 민간부문 성과관리기법의 공공부문
도입방안
방유성 (주)웨슬리퀘스트 대표
 - 지방재정 성과관리의 바람직한 방향모색
이세구 서울시정개발연구원 연구위원
- 15:20~16:10 토론
 - 강현수** 강원대학교 겸임교수
 - 박경귀** 한국정책평가연구원 원장
 - 박중훈** 한국행정연구원 연구위원
 - 안세경** 행정자치부 재정정책팀장
 - 홍동호** 기획예산처 성과관리제도팀장
- 16:10~16:30 객석토론 및 종합정리

제1부 주제 발표 요약

1. 재정부문 성과관리제도 추진현황

진영곤 / 기획예산처 성과관리본부장

- 문제의 제기 : 성과관리의 필요성
 - 향후 재정수요는 대내외 여건변화에 따라 지속적으로 증가할 전망
 - 그러나 이를 뒷받침하기 위한 재정여건은 결코 만만치 않은 상황
 - 따라서 재정이 제대로 역할을 수행하기 위해서는 재원조달방안에 대한 근본적인 고민이 필요한 시점
 - 체계적인 예산 피드백 과정을 통해 재정지출의 효율성을 제고하고 성과와 책임성을 강화하는 핵심수단으로서의 역할이 필요

- 추진현황
 - 재정부문 성과관리는 평가목적 및 방법에 따라 크게 3가지(①재정사업 성과관리제도 ②재정사업 자율평가제도 ③재정사업 심층평가제도) 방식으로 추진
 - 재정사업 성과관리제도는 주요 재정사업의 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고 성과지표의 목표치 달성 여부를 평가하여 그 결과를 재정운영에 활용하는 제도
 - 재정사업 자율평가제도는 부처 스스로 사업별 자율평가를 통해 사업목표를 명확히 인식하고 평가결과를 예산 자율편성시 반영하

는 제도로서 기획예산처는 부처 자율평가 결과의 적정성을 검토하여 그 결과를 예산 편성 및 세출구조조정 등에 활용
 - 재정사업 심층평가는 재정운영 과정에서 정밀 검토가 필요한 사업에 대하여 KDI 등 전문기관 등을 활용하여 심층분석·평가하는 제도

- 향후 계획
 - 재정 성과관리제도의 통합국정평가제도*와의 연계 강화
 - * '05. 11월 현재 근거법인 국정평가기본법 국회심의중
 - 재정사업 자율평가제도의 조기 정착
 - 성과관리제도의 발전 및 혁신노력 강화

2. 통합국정평가제도의 운영방향

제갈돈 / 국무조정실 운영관리팀장

- 추진배경
 - 총리실·예산처 등 평가 주관기관별로 개별적으로 평가를 실시함에 따라, 평가부담이 가중되고, 기관의 자체평가 역량이 미성숙
 - 자체평가 중심으로 각종 평가를 통합적으로 실시함으로써, 중복평가부담 경감, 자체평가 역량 강화, 성과관리 등을 도모
- 운영방향
 - 자체평가(각 부처청이 스스로 평가)
 - 국정평가의 근간이 되는 평가로 기존의 각종 평가를 통합 실시

- 핵심정책과제·재정성과·인사·조직·정보화 부문에 대하여 평가

* 국정평가위원회(평가총괄협의회가 사전검토)가 사후적으로 자체평가결과를 확인·점검

- 특정평가(국무총리가 각 부처청을 평가)
 - 다수부처 관련시책, 현안시책, 혁신관리 등 국정의 통합적 관리를 위하여 필요한 사항에 대하여 평가
- 자치단체 평가(행자부 주관으로 관계기관 합동평가)
 - 국가위임사무, 국고보조사업 등에 대하여 중앙행정기관 합동평가
- 공공기관 평가(기존의 개별법에 따라 평가)
 - 공공기관의 특수성·전문성 등을 고려하여 기존의 개별법에 따라 평가
(예시) 정부투자기관 : ‘정투법’에 따른 기획예산처가 평가를 주관

□ 향후 추진일정

- 금년 정기국회 내 「국정평가기본법안」 제정 추진
 - 법 제정 즉시 통합국정평가제도, 통합국정평가 지표 교육 등을 위한 연찬회, 세미나 개최 추진

3. 감사원 평가연구원 운영방향

이태열 / 감사원 평가연구원 연구부장

□ 검토배경

- 주요정책·사업 등에 대한 성과감사의 평가

기능 강화 등 평가전문성 지원과 국정평가인프라 구축업무 지원 등에 대한 원내외 기대 본격화

- 평가연구원의 감사 및 평가활동 지원체계 점검 및 연구원의 평가제도, 지표의 연구개발 등에 관한 운영방향 설정이 필요

□ 기본 운영기조

- 공공부문 평가제도 개선 및 평가역량의 선진화에 기여하는 명실상부한 ‘국가 최고의 평가전문 Think-Tank’로서의 위상 정립

□ 연구원의 주요 역할 및 기능

- 고유연구기능
 - 평가제도 기법 관련 연구
 - 시스템감사 등 감사제도 연구 및 국내외 감사 관련 주요 동향분석
 - 국내외 연구기관과 협력체계 구축
 - 평가전문 교육과정 개발 등 평가역량 강화 지원
- 감사지원기능
 - 차기연도 감사사항 개발을 위한 감사환경 분석
 - 감사범위 설정·감사초점 등 검토
 - Survey 설계, B/C분석, 자료수집 분석기법 개발
 - 감사대상 정책, 사업효과 및 성과분석 주요 문제발생 원인분석
 - 감사방법 절차의 과학적 기술권고

□ 단계별 기능확대 전략

- 1단계('06상반기) : 공공부문 평가제도 운영 실태 기초조사
- 2단계('07하반기) : 시스템 감사 및 평가제도 개선 지원
- 3단계('08하반기) : 연구범위 확대 등 평가 문화 확산

4. 특허청 재정사업 성과관리 사례

권영수 / 특허청 정책홍보관리관

- 재정사업 성과관리 추진체계 구축 및 종합적 성과평가
 - 성과관리 전담사무관을 지정하고 성과관리의 필요성, 방향에 관해 실국 순회설명을 통해 자발적 구조조정을 유도
 - 또한 모든 재정사업에 대한 자율평가 실시, 외부기관 지적사항 평가, 예산집행실적 분석 등을 통해 보다 종합적인 성과평가를 실시
- 재정사업 성과평가 결과의 예산반영
 - 성과평가 결과를 바탕으로 계속사업을 중점 투자, 현 수준 유지 및 구조조정 사업으로 구분하고, 구조조정 사업은 지원규모를 축소하거나 중단
 - 또한 비록 성과가 좋은 사업이라도 재원의 효율성 제고를 위해 유사사업은 통폐합
 - 성과평가와 별도로 제도개선이나 자구노력을 통해 예산절감도 추진

제1부 토론 요약

감사원 평가역할 분담 논의 필요

박기백 / 한국조세연구원 연구위원

미국의 경우 감사원도 회계감사, 정책감사, 성과감사 순으로 가고 있다. 우리나라 감사원도 성과감사로 가는 것에 동의하며 방식에 있어서도 단계적 추진이 바람직할 것이다. 평가매뉴얼에 대해서도 정책에 관한 것과 집행에 관한 것을 나눠서 보겠다는 것과 분야별로 나눠서 보겠다는 것도 지지한다. 이에 대해 교육을 수행함에 있어 행정부 내에서 교육의 대상은 누구이고, 누가 담당할 것인가에 대한 고민도 필요하며 너무 중복적으로 가지 않는 것이 중요하다.

감사원은 앞으로 어떠한 역할과 기능을 할 것인가에 대한 고민이 필요한데, 기본적으로 감사원은 회계와 감찰을 같이 하고 있으며 내각책임제인 외국에 경우, 감사원은 국회 소속이지만 우리나라는 행정부 내에 있기 때문에 어쩔 수 없이 중복문제가 발생하게 된다. 감사원의 평가에 대해 국회와 어떻게 역할 분담을 할지, 행정부 내에서도 어떻게 역할 분담을 할지에 대해서 사전적인 논의가 필요하다.

행정부 내에서도 많은 중복성이 발생하는데, 미국의 관리예산처(OMB)의 경우에는 관리와 예산이 합쳐져 있다. 다시 말해, 국무조정실과 기획예산처의 기능이 합쳐져 있다는 것이다. 이 때문에 우리와 같은 중복문제가 덜 발생하지만 우리나라

는 관리와 예산이 나뉘져 있으므로 중복문제가 발생하게 된다.

통합국정평가는 핵심정책과제, 재정성과, 인사, 조직, 정보화를 통합하는 것이 아니라 이러한 평가를 한 곳에서 하는 것을 의미한다. 즉, 행정부 내 한 곳에서 평가를 하고 국회도 한 곳에서 평가를 하여 행정부는 행정부 내부를 관리하고 국회는 밖에서 봤을 때 행정부가 제대로 하고 있는가를 감시, 통제하는 기능을 하는 것이 맞는데 현재는 흩어져 있다.

예를 들면, 핵심정책과제, 재정성과, 인사, 조직, 정보화를 통합하는 외국의 사례가 있는지, 이것을 매년 하는지를 고려해야 한다. 행정부 내에서 평가를 어떻게 해야 하는가, 국회에서는 어떻게 봐야 하는지, 국가 전체적으로 내부적인 평가는 어떻게 해야 하는지를 생각해 봐야 하는 것이다.

평가는 기본적으로 부서가 자체적으로 해야 한다. 다시 말하면 부서가 관심을 가지고 그 활용도 부서가 해야 한다는 것이다. 인사나 특정분야로 예산을 나누는 문제는 부서장이 책임지고 해야 할 일이다. 상급 평가단위에서 이러한 결과를 인사나 성과급에 반영하라고 하는 것은 바람직하지 않다. 부서장이 책임을 가지고 해야 한다.

균형 잡힌 평가 '정보공개'가 우선

박정수 / 국회예산정책처 예산분석심의관

성과평가에 대한 필요성은 부언의 여지가 없다. 측정이 되지 않고는 개선의 여지가 없다는 면에

서 평가의 필요성을 다시 한 번 강조할 필요가 있다. 재정의 성과관리를 얘기하고 있기 때문에 최근 정부에서 적극적으로 추진하고 있는 4가지 혁신과제인 증기재정에 대한 계획, 총액배분 자율편성제도, 프로그램예산제도에 성과관리를 합쳐 재정혁신의 큰 그림을 그리고 있는 상황에서 기획예산처가 성과관리 위주로 사전에 조율하는 것은 매우 바람직하다. 7대 사회보험의 취약성이나 국가채무 속도의 심화와 같은 재정의 환경적 어려움을 감안할 때 재정성과관리의 필요성은 더욱 대두되고 있다.

평가의 실체를 들여다 보면, 평가를 통해 개선을 하고자 하는 평가가 아닌, 마지못해 평가를 하는 형식적인 평가 위주로 이루어져 있는데, 이러한 형식적 평가를 어떻게 극복하느냐는 것이 가장 중요한 문제이다.

내각책임제가 아닌 대통령중심제인 우리나라의 경우, 평가의 주체는 자체평가 위주로 되고, 외부평가는 국민의 대리인인 국회에서 평가를 해야 되는 것이 맞지만 현 상황을 보면, 행정부 내부에서도 상위평가가 있고 이를 모아서 통합평가를 하려고 한다. 이를 통해 평가의 부담이 줄어들고 실질적인 평가가 될 것인가에 대해 많은 사람들이 걱정하는 부분이다.

감사원에 평가연구원이 생겨 평가부문에 대한 인프라를 구축하는 것은 매우 필요한 일이지만, 실질적으로 감사원의 역할을 외부감사로 볼 수 있겠느냐 하는 부분을 보면, 정부 여당의 핵심사업을 정책중립적인 측면에서 감사원이 평가를 제대로 할 수 있겠는가, 이를 외부평가라고 할 수 있

겠는가 하는 부분에 대해서는 외부평가라기보다는 행정부에서 하는 상위평가로 보는 것이 타당할 것이다.

따라서 행정부 내에서 이뤄지고 있는 각종 평가들이 어떻게 입체적으로 연계되며, 이러한 평가들이 자체평가를 한 번 점검해 보는 수준에서 끝나고 그 뒤에 외부평가를 받을 수 있겠는가 하는 부분이 국정평가기본법의 논의에서 핵심이 되어야 한다.

중요한 것은 ‘나라살림을 어떻게 잘 지킬 것인가’ 하는 것이다. 공공부문의 기본적 속성 중 하나가 자신이 속해 있는 부분에 대해 사업의 확장이나 인원의 증가 등을 통해 거대화하려는 것이므로 이에 대한 견제가 필요하다. 이러한 견제를 위해 평가가 필요한데, 이를 100%로 봤을 때, 자체평가가 40% 정도 되며 이러한 자체평가가 제대로 수행되는지를 검증하는 내부평가 중에 상위평가가 10% 정도, 절반 정도는 외부 민간부분이나 국회에서 평가가 이뤄지는 것이 균형 잡힌 평가체계이다.

그런 의미에서 가장 중요한 것은 ‘정보의 공개’이다. 예를 들면, 정부산하기관인 KBS의 경우 내년 예산에 150억원이 추가로 투입되는데, 이러한 예산의 추가적인 투입이 타당한지에 대한 평가시 정보공개가 되지 않아 외부평가가 어려운 실정이다. 국정평가기본법에서 실질적으로 이러한 ‘정보공개’에 대한 부분을 다루어야 할 것이다.

평가 통해 사업방식 개선 여지 발굴해야

유제명 / 정보통신부 재정담당관

정부업무에 대한 평가의 어려움 중 하나가 계량화가 쉽지 않다는 점이다. 이러한 이유로 최종적인 결과지표를 발굴해서 그 결과 정책효과가 제대로 달성되었는지를 평가하는 데 어려움이 있다.

10억원 이상의 사업을 대상으로 평가를 하는데 평가대상 사업이 작을수록 최종적인 결과지표와의 인과성을 입증하기 어려운 사업들이 매우 많기 때문에 불가피하게 투입지표나 활동지표, 산출지표를 사용하게 된다.

평가의 대상이나 범위를 어떻게 적절하게 설정하는가 하는 점도 제대로 된 평가를 하는 데 매우 중요하다고 생각한다. 경험에 비추어 재정사업 평가를 해 보면, 지금까지 관성적으로 예산이 경직적이기 때문에 지금까지 해 오던 일을 제로베이스에서 되짚어 보았다는 점에서 굉장히 중요한 경험이 되었다.

중기재정운용계획이 수립되면서 예산과정이 상당히 앞당겨졌는데, 사업에 대한 평가는 계획의 가장 시초단계인데 현 시스템에서는 6월 중순까지 자율평가결과를 기획예산처에 제출하고 성과관리본부에서 검토하여 최종단계에서 예산에 피드백되는데 그렇게 되면 평가와 예산작업을 단계적으로 봤을 때 너무 뒤쳐져 별도로 가서 나중에 최종적으로 예산작업에 장애를 겪는 상황이 생기게 된다.

따라서 평가시점을 각 부처에서 중기재정운용계획을 수립하면서 내년도 사업과 중장기적 사업

들을 검토할 때 평가에서부터 시작할 수 있도록 시점을 조정할 필요가 있다. 평가의 피드백을 보면, 예를 들어 ‘미흡’으로 평가된 사업의 경우 패널티로 예산의 감액을 받게 되는데, ‘미흡’으로 평가를 받은 사업이라도 사업의 필요성이 떨어진다고 보기는 어렵고 제도개선이나 평가를 통해 사업방식의 개선 여지를 발굴해야 하는데 결과적으로 예산감액이라는 패널티로 인해 당초 정책목표를 달성하는 데 장애요인이 되기도 한다.

이러한 측면을 고려하여 평가결과를 단위사업으로 주기보다는 총액배분에 연계를 시키든지, 간접적으로 인센티브와 패널티를 운용하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

국무조정실과 기획예산처간 협조 필요

전택승 / 경희대 경제학과 교수

기획예산처에서 하고 있는 성과관리제도와 국무조정실에서 추진하고 있는 평가관리기본법에 대한 문제를 살펴보고 이와 관련된 감사원의 평가연구원 역할에 대한 문제를 언급하고자 한다.

현재 국무조정실에서 추진하고 있는 평가관리기본법안의 체제를 보면 예산처의 성과관리제도를 만들 때 벤치마크를 하였던 GPRA에 기본을 두고 있다. GPRA의 내용을 보면, 관리(management)와 예산편성(budgeting)이 함께 들어가 있는 통합된 제도이며 그 안에 전략계획과 연간성과계획이 포함되어 있다.

우리나라에서는 관리(management)와 예산편

성(budgeting)이 분리되어 있으며, 처음 시작을 예산(budget)에서 먼저 시작하였다. 우리가 GPRA 안에서 관심이 있었던 부분은 당연히 전략계획보다는 연간성과계획, 그 중에서도 재정사업에 초점을 둔 부분에 관심이 있었고 현재도 재정사업자율평가라든지 성과관리제도 안에서 관심이 있는 부분이 성과평가를 어떻게 할 것인가, 이를 어떻게 예산에 반영할 것인가 하는 부분이다.

체제가 반대로 되긴 했지만 예산(재정사업)에 대한 관심에서 출발해서 통합적인 운용관리로 거꾸로 체제를 만들어 가는 과정을 겪고 있다. 조직이 분리되어 있어서 국무조정실에서는 5가지 중점항목에 대해 평가하겠다고 하는 이러한 경우 이것을 통합으로 보느냐, 기존에 있던 제도와의 연계로 보느냐가 중요한 문제이다.

미국이나 캐나다, 영국과 같은 경우에는 관리와 예산을 하나의 부처에서 담당하기 때문에 통합과 연계라는 말을 구분할 필요가 없지만 우리나라와 같이 예산을 담당하는 부서와 이를 총괄적으로 관리하는 부서가 다르기 때문에 이에 따라 두 부서가 평가에 대해서 적극적인 조율을 하지 않으면 옥상옥(屋上屋)의 평가가 될 수밖에 없다.

실무적인 입장에서 보면 일정에 대한 부분(일정의 조정, 보고서 양식의 조정 등)과 평가를 어떻게 하느냐에 대한 부분이 있는데 평가기본법에 대한 것을 가지고 한 시범사업의 내용을 보면, 기본적으로 재정사업에 대한 부분은 대부분 예산처의 성과관리 기본제도를 따르고 나머지는 다른 평가양식을 따르고 있다.

원래는 부처에서 어떤 성과계획을 세우는 경우, 총괄적인 운영계획(전략계획)을 가장 먼저 세우

고 전략계획 내에서 재정사업이나 비재정사업에 관한 평가계획을 세우고 연간성과계획들을 세워야 하는 것이 당연한 순서임에도 불구하고, 현재는 예산처에서 시행하는 성과계획서에 대한 계획이 (당해연도 기준으로 보면 전년도 3/4분기 정도에) 먼저 세워지고 그 다음에 국무조정실에서 시행하는 전략계획서, 성과계획서를 그 다음연도 초에 세우고 있다.

향후에 일정에 대한 조정이 당연히 필요하며 예산처와 국무조정실이 분리되어 있는 현재 제도에서는 예산처에서 예산이 투입되지 않는 비재정사업에 대한 부분까지 관심을 갖기 어렵기 때문에, 비재정사업에 대한 부분은 국무조정실에서 관심을 가질 수밖에 없다. 따라서 통합이라는 말보다 연계라는 말이 적절할 것이다.

가장 중요한 부분은 국무조정실에서는 기존의 재정사업 부분에 대한 성과관리제도를 어떻게 아우르고 이에 따라 어느 정도의 추가적인 업무부담이 생기는데 대해 심각하게 고민해야 한다는 것이다. 특히, 일정과 내용에 대해서 두 기관간에 협조가 이뤄져야 한다.

감사원의 역할에 대한 부분은, 재정사업 성과관리 부분 심층평가(사업평가) 부분에서 감사원이 일정한 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 감사원은 장기적인 내용에 대한 평가를 할 수 있는 기관적인 위치에 있고 이는 성과관리제도 내에서 사업평가(심층평가)에 해당되는 부분이다.

제2부 주제 발표 요약

1. 해외 성과관리제도의 현황과 시사점

고영선 / 한국개발연구원 선임연구위원

- 1990년대에 들어 성과관리의 이념에 입각한 정부개혁은 주요 선진국을 시작으로 개발도상국을 포함한 전 세계의 조류가 되었으며 우리나라 정부도 결과 중심의 성과관리 및 운영체계를 확립하기 위해 노력하고 있음
- 성과평가의 대표적인 수단으로는 사업의 성과를 나타내는 성과지표를 설정한 후, 이를 주기적으로 측정하고 목표치를 기대치와 비교하는 성과감독(performance monitoring)과 과학적인 기법으로 사업결과의 인과관계를 파악하여 사업운영체계를 개선하는 용도로 쓰이는 사업평가(program evaluation)가 있음
- 미국의 GPRA와, 영국의 PSA, 호주의 결과 및 산출체계, 일본의 정책평가제도 등 주요 선진국의 사례는 우리나라의 성과관리제도를 발전시켜 나가는 데 도움이 되고 있음
 - 특히, 미국, 호주 등 선진국에서는 특정사업의 성과를 과학적, 심층적, 종합적, 체계적으로 평가하는 사업평가가 정착되어 활발하게 행해지고 있음
- 이들 선진국의 사례와 우리나라의 성과관리제

도 시행과정을 통해 본 성과관리의 애로요인과 향후 발전방향은 다음과 같음

- 성과관리의 애로요인으로는 불명확한 성과 목표, 성과측정 및 평가의 어려움, 정치권 및 일선부처의 소극적 자세가 꼽히고 있음

○ 향후 성과관리의 발전방향

- 성과관리의 중요성에 대한 인식 제고
- 성과관리 관련 제도들의 정비
- 일선부처의 사업계획 수립 및 사후보고체계 확립
- 사업평가의 활용확대

2. 우리나라 재정성과관리제도 발전방안

박노옥 / 한국조세연구원 연구위원

○ 본고는 우리나라의 재정부문 성과관리제도의 현황을 분석하고 발전방향을 제시하고 있음

○ 우리나라 재정부문 성과관리제도의 역사 소개

- 2000~2002: 성과주의예산제도
- 2003~2004: 재정사업 성과관리제도
- 2005: 재정사업 자율평가제도

○ 2005년 시행된 재정사업 자율평가제도는 미국의 PART(Program Assessment Rating tools)를 벤치마킹하였으므로 PART 시행 경험에 대한 평가를 소개할 필요 있음

- 미국은 PART를 실행함으로써 성과평가와

예산과의 연계를 강화시키는 방향으로 재정사업 성과관리체계가 발전되고 있음

- PART 결과와 예산편성과의 상관관계가 발견됨
- 개선점으로는 예산당국의 평가 및 평가결과의 환류를 모니터링할 수 있는 능력 문제, 평가의 일관성 유지 문제, 입법부의 참여 문제 등을 들 수 있음

○ 우리나라 재정사업 자율평가제도의 실행 현황 분석과 개선방향 논의

- 550여개의 사업을 2005년도에 평가함
- 평가결과 분석
- 평가결과를 일선 부처와 예산당국이 예산편성과정에서 반영하고 있다는 증거가 발견됨
- 성과관리체계의 미비가 재정사업들이 가지고 있는 문제의 하나로 부각됨
- 개선점으로 일선부처와 예산당국의 제도 운영 능력 개선, 성과평가 결과의 활용 방안, 그리고 성과관리를 위한 하부구조로서의 프로그램예산체계의 도입 필요성 거론

○ 우리나라 재정부문 성과관리제도의 발전 방향

- 일반적인 재정부문 성과관리제도의 발전 방향 논의
- 성과정보체계의 개발 및 발전이 필요
- 하부구조로서 비용회계와 프로그램예산체계가 필요
- 입법부의 참여가 필요
- 다른 부문의 성과관리제도와의 정합성 개선 필요

- 관계자들의 성과관리제도 자체에 대한 이해 필요

3. 민간부문 성과관리기법의 공공부문 도입 방안

방유성 / 웨슬리퀘스트 대표이사

- 공공부문의 성과관리 이슈
 - 비전, 전략목표 및 전략과제의 균형성과 실행력이 결여
 - 계량적 목표와 비계량적인 목표의 적절한 통합이 이루어지지 못하고 있음
 - 성과관리가 개인의 역량개발 등의 긍정적인 면보다는 통제의 수단으로 간주되어 동기부여를 떨어뜨리는 경우가 적지 않음
- 민간부문의 성과관리기법의 공공부문 도입 방안
 - 성공적인 성과관리를 위해 경영진의 리더십이 요구되고 전략 실행 가능한 언어로 구체화되어야 하고 전략을 중심으로 조직이 정렬되어야 하며, 조직원의 동기부여를 불러일으킬 수 있는 성과관리체계와 전략적 학습을 위한 운영체계를 갖추어야 함
 - 기업의 가치창출유형 즉, 운영최적화(Operational Excellence) 고객관리지향(Customer Intimacy), 제품선도지향(Product leadership) 등에 따라 조직의 전략목표가 달라지고 성과지표 및 전략과제 등이 달라지며 또한, 조직이 처한 환경과 변화 동

인에 따라 조직의 전략이슈 관리와 성과관리 체계가 달라져야 함

- 조직성과 몰입의 개념과 역량평가 등의 효과적인 활용을 통해 성공적인 성과관리가 가능함

4. 지방재정 성과관리의 바람직한 방향 모색

이세구 / 서울시정개발연구원 연구위원

- 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 성과주의예산제도를 표명한 성과관리체도와 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 예산제도로써 예산항목별 지출에 대한 결과로 얻게 된 효과의 파악, 즉 투입재원에 따른 성과정보의 획득이 곤란하여 재정지출의 생산성 및 효율성을 파악하

기 어려움

- 따라서 지방재정의 성과관리를 위해서는 무엇보다도 종합행정을 담당하고 있는 지방정부에 있어 성과관리체계의 정립, 즉 성과관리계획과 예산의 연계가 적절히 이루어져야 할 것임
- 최근 들어 자치단체별로 성과관리에 대한 인식수준이 크게 신장되어 성과관리시스템을 구축하려는 움직임이 있고, 행정자치부도 성과관리의 일환으로 프로그램예산제도의 매뉴얼 작성과 자치단체별 시범작성을 주도하고 있으나 아직 이러한 제도들에 대한 담당 공무원들의 인식이나 역량에 한계가 있는 것으로 나타남
- 따라서 행정자치부나 기타 성과관리를 총괄적으로 주도하는 기관에서 표준적인 성과관리계획 모델이나 프로그램예산제도 모델을 지역별 특성을 나타낼 수 있도록 유형화하여 작성·보급함으로써 성과관리제도들에 대한 인식의 확산을 꾀하는 것이 바람직하다고 할 수 있음
- 이때 신중히 고려해야 할 점은 성과관리계획에서의 전략목표 및 성과목표의 틀과 프로그램예산에서의 프로그램 및 단위사업의 틀을 맞추는 작업이 병행해서 추진되어야 훌륭한 성과관리시스템으로 작동할 것임

제2부 토론 요약

개선을 유도하는 측면으로 성과관리가 정착되어야

박중훈 / 한국행정연구원 연구위원

첫 번째로 강조되어야 할 사항이 성과관리제도가 도대체 뭘 하려고 하는 것인가 하는 부분에 대해서 적용대상이 되는 기관뿐만 아니라 제도를 이끌어 가는 주관부서에서도 심각하게 고민할 필요가 있다.

우리는 성과관리 혹은 성과평가를 한다고 할 때 지나치게 평가에만 초점이 맞춰져 있어 전 과정은 도외시 되고 결과적으로 평가를 했을 때 어느 기관이 평가에서 몇 점을 받았는지, 몇 등인지에 대한 부분 이외에는 활용 가치가 없는 정보를 생산하고 있다.

성과관리의 근본 목적이 평가 자체에 있는 것이 아니라 우리가 예산과 인력을 들여 무엇을 하려고 하는가, 목표를 앞세우고 그 목표를 성취하기 위해서 어떤 활동이나 어떤 사업들이 보다 나은 것인가, 그리고 수행을 한 다음에 얼마만큼 성취가 되었는지를 점검해 보는 식으로 인식을 바꿔야 한다.

목표 중심으로 가게 되면 성과정보에 대한 활용을 하게 되는데, 현재에는 다소 부수적으로 활용하고 나중에 성과관리제도가 정착되고 성과관리 정보가 어느 정도 신뢰될 때 광범위하게 활용되는 것이 바람직하다. 특히, 활용과 관련해서 현재

재정사업 자율평가라든가 기관평가를 보면 대부분 점수를 가지고 평가를 하게 되는데, 이는 평가자 입장에서는 이렇게 점수를 부여하는 것이 쉬운 일이지만 성과관리를 위한 업무부담이나 노력은 의미가 없어지게 되므로 활용 부분에 있어서도 가능하면 점수화를 피해야 한다.

예를 들어, 미국에서의 사례와 같이 PART를 운영할 때 이 기관은 어느 부분에 있어서 어떤 문제가 있음을 제시하는 등 개선을 유도하는 측면으로 운영되어 성과관리가 정착될 수 있도록 해야 한다.

안정화되지 않은 상태에서 지나치게 점수 중심이 되고 점수로 된 결과를 예산편성 과정에서 직접적으로 반영한다면 예산편성뿐만 아니라 다른 부분에서도 성과평가 자체가 왜곡될 우려가 있다.

다음으로, 성과관리와 관련하여 여러 가지 평가가 있어 평가가 적용되는 부서는 업무부담이 상당한데 이것이 효과나 실용적인 가치가 없이 별 의미가 없는 정보만을 생산하는 평가를 위한 평가가 되어 업무부담만 가중되고 있는 실정이다. 따라서 다른 평가제도들과 어떤 식으로든 연계를 갖도록 해야 한다.

재정사업이나 예산에 대해 성과관리를 할 때에는 재정사업을 단일화하여 성과를 평가하기 위해서 목표를 세우고, 성과지표를 설정할 때는 사업이 굉장히 제한되어 있고 성격이 단순하기 때문에 궁극적인 결과측면에서 성과지표를 설정하기가 어렵다. 그래서 결과중심의 목표를 세우고 지표를 설정하기 위해서는 해당 재정사업이 들어가 있는 상위단위에서의 포괄적인 기능단계에서의 목표라든지 지표를 이용할 수밖에 없다.

따라서, 가능하다면 재정사업에 대한 성과평가라든지 지표를 마련하는 것 자체가 재정사업 자체로서의 목표나 지표도 만들지만, 그 자체를 그 사업이 소속된 상위기능에서의 목표나 성과지표도 인용을 해서 사업 자체의 결과와 차후에 궁극적으로 상위지표를 사용하였을 때 나타나는 성과를 연결시킬 수 있는 노력이 필요하다.

마지막으로, 우리가 외국 제도를 도입하거나 이를 기초로 하여 여러 가지 제도를 마련하지만 실제로 중요한 것은 제도를 도입하였을 때 예상대로 운영되는가 하는 점이다. 이러한 운영측면에서의 역량을 갖출 필요가 있으며, 이런 면에서 본다면 자율평가제도를 운영할 때, 각 부처에서 제시한 답변에 대한 점검, 검토, 적정성에 대해 해당 기관의 예산편성을 주관하고 있는 부서가 직접 받아서 작성하는 것이 아니라 다른 성과관리부서에서 검토가 완료된 후 그 평가의견과 같이 예산편성 부서에서 활용이 되어야 한다. 다시 말해, 예산편성 부서에서의 추가적인 업무부담이 아닌 예산편성에 이러한 정보를 활용할 수 있도록 해야 한다.

평가결과의 활용에 대한 사후점검도 중요

홍동호 / 기획예산처 성과관리제도팀장

공공부문의 경우 공공재의 특성상 시장에서 평가가 이뤄질 수 없으므로 별도의 프로세스를 통해 평가를 하지 않으면 제대로 돌아가는지 측정할 수 없으므로 공공부문에서 예산과 인력의 투입에 대한 성과를 보기 위해서는 당연히 평가가

이루어져야 한다.

재정분야에 있어서는 자율평가제도가 도입되고 심층평가제도가 생겨 제도상으로 형식적인 틀은 갖춰졌지만 남은 과제는 이를 어떻게 제대로 운영하는가 하는 것이다.

평가라는 것은 결코 쉽지 않기 때문에 많은 고민들이 필요하고 이에 대한 몇 가지 사항을 언급하고자 한다.

첫째, 의미 있는 성과정보를 도출할 수 있도록 평가역량을 제고시켜야 한다. 둘째, 선진국은 효율성 평가를 하고 있는 반면, 우리나라의 경우는 비용개념이 없이 단지 성과측정만을 하고 있으므로, 선진국의 경우와 같이 비용개념을 도입하여 어떻게 효율성 혹은 효과성 평가를 하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 셋째, 평가단위의 문제인데, 현재의 사업단위가 세세항 기준으로 너무 작기 때문에 포괄적인 사업단위를 구성해야 한다. 이러한 평가의 사업단위를 어떻게 할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 넷째, 예산반영의 문제인데, 재정자율평가제도의 경우 첫 도입임에도 불구하고 미흡으로 평가받은 사업에 대한 10% 예산삭감이라는 매우 파격적인 반영을 하였다.

이에 대해 바람직하지 않다는 의견도 있었지만 이것은 시행 초년도이기 때문에 각 부처에게 경고를 주어 제도가 좀더 원활히 운영되도록 하는 효과가 있다. 각 평가항목별로 문제가 지적된 사항에 대한 개선이라는 제도의 본 취지를 생각한다면 앞으로 예산반영의 원칙을 어떻게 세우는 것이 좋을지 고려해야 한다.

특히, 미국 PART의 경우, 권고사항(recommendations)이 총괄적인 부분도 있고 개별 항목

별로 중요한 사항에 대해서도 있는데, 우리나라의 경우는 평가항목별로 점수를 내고 간단한 검토의견만 첨부하였다. 이러한 총괄적인 권고사항(recommendations)이 좀 더 강화된다면 점수에 따른 일률적인 예산삭감이라는 접근보다 사업을 발전시켜 나가는 방향으로 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

목표설정 부분도 전략목표나 성과목표에 대한 고민에 있어서 이러한 목표 자체가 부처의 임무(mission)와 제대로 연결이 되어 있는지에 대해서 부처와 충분한 의사소통이 이뤄지지 않았다. 전략목표나 성과목표는 문제가 없다는 전제하에 성과지표에 관해서만 중점을 두었는데 전략목표와 성과목표가 궁극적으로 중요한 부분이므로 이러한 부분에 대해서도 각 부처와 충분한 의사소통 과정이 필요하다.

또한 평가가 완료된 후 평가서가 나오면 이러한 결과가 나중에 제도개선으로 어떻게 활용이 되는지에 대한 사후점검(follow-up)도 역시 중요한 부분이다. 마지막으로, PART와 같은 체크리스트 방식의 평가가 아닌 사업에 대한 심층평가가 강화되어야 하는데 어떤 방식으로 강화되어야 하는지에 대한 고민도 필요할 것이다.

다른 연계사업에 대한 성과를 함께 평가해야

박경귀 / 한국정책평가연구원장

성과관리를 강조하면서 성과평가를 논할 때 사업평가가 강조되는 것은 성과관리를 정착시키

는 초기에는 도움이 되지 않는다고 생각한다. 사업평가는 사업을 잘 하느냐 못 하느냐를 해부해보는 관점이기 때문에 과정 중심적이고 통제 중심적이 될 수밖에 없고 내부의 자율에 의한 것이 아니라 외부의 평가가 요구되며 전문적 기법이 필요하기 때문에 내부 실무자가 하기에는 어려움이 있다.

따라서 초기에는 성과관리 즉, 결과에 초점을 맞추어 어떤 성과가 나오는가를 살펴보고 가장 좋은 성과와 가장 좋지 않은 성과가 나오면 이러한 일부 사업에 대해 외부에서 전문가들이 사업평가를 하는 방식으로 병행되어야 한다.

재정사업 성과관리의 한계는 재정사업만을 너무 강조하다 보면 그 조직의 임무와 역할에 어긋날 수 있다는 점과 예산의 편성에 있어서도 사업의 성과뿐만 아니라 사업의 정치성에도 영향을 받는다는 것이다.

통합적으로 다른 여러 사업과 연계될 때 그 사업의 성과를 제대로 알 수 있으므로 개별 단위사업의 성과지표를 연계시키기보다는 그 성과 이외의 다른 연계사업에 대한 성과를 함께 평가해야 한다. 이렇게 되면 각 부처에서 자기 일과 유사한 사업의 성과에도 관심을 두게 될 것이므로 이러한 부분을 자율평가제도 항목을 구성할 때 고려하는 것이 필요하며, 단위사업의 성과가 해당 조직 및 부서의 기능에 얼마나 기여했는지에 대한 평가항목도 추가되어야 한다.

민간성과관리 기법의 도입방안에 관한 부분에서는 공공부분의 성과관리 도입시 어떤 과제가 있으며, BSC 도입시 유의할 점에 대해 언급하고자 한다.

BSC 시스템 구축을 위한 과제로는 첫째, 재정사업성과관리, 연두업무보고, 직무성과계약제, 산하기관의 경영평가 등 여러 가지 성과관리제도를 통합할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 둘째, 성과관리는 과학적인 성과측정과 관리가 이뤄져야 하므로 모든 것들을 데이터로 입증해야 한다. 따라서 성과관리 시스템을 구축할 때에는 데이터 관리와 데이터 기반의 구축이 중요하다. 선진국의 경우 데이터가 자동으로 생성되어 끌어올 수 있는 비중이 최소한 60% 이상이 될 때 시스템을 구축한 반면 우리나라 공공분야의 경우 20%가 되지 않는다. 셋째, 성과측정을 받기 위해서는 업무를 디지털 방식으로 처리하는 성과관리 문화가 만들어져야 한다.

다음으로 BSC 도입시 유의할 점을 지적하면 첫째, 도입목적을 명확히 하고 이에 대한 로드맵을 설정해야 한다. 둘째, 조직구성원들이 수용할 수 있도록 사전에 충분한 교육이 선행되어야 한다. 셋째, 성과체계 개발을 할 때 단계적으로 개발해야 한다. 넷째, 성과지표를 개발하고 성과목표를 도출할 때 앞으로 해야 할 일들에 대한 지표들을 개발해야 한다. 다섯째, 목표치를 너무 높게 설정하기보다는 자신들의 역량에 맞도록 설정해야 한다. 여섯째, 지표가 개발되고 나면 이를 달성하기 위한 세부적인 부서별 개인별 세부 행동계획을 세워야 한다. 일곱째, 목표설정, 지표설정, 목표치의 타당성 및 난이도를 검증해 줄 수 있는 기구가 필요하다.

지방재정성과관리를 위한 지역주민 역할 중요

안세경 / 행정자치부 재정정책팀장

최근 몇 년 사이에 평가 종류와 이를 평가하는 기관들도 많이 생겼다. 새로운 평가의 도입은 변화를 의미하며 이러한 변화에 대해 관(官) 조직은 민감한 반응을 보이게 된다.

현재 지방자치단체 입장에서는 국정업무평가, 행정혁신평가, 지방재정분석제도, 지자체조직진단, 사회복지분야 평가 등을 연계하여 정비할 필요가 있는데 법적 근거가 다르고, 평가목적 및 대상이 다르며 평가결과에 따른 인센티브와 환류시

스템이 다르기 때문에 현실적으로 어려움이 많다.

각 지자체에서는 성과관리제도의 도입 필요성에 대해서는 시급하고 중요하다는 인식을 갖고 고민하고 있으며, 이에 대한 대안으로 디지털예산회계기획단과 협의하면서 국가재정제도의 선진화, 지방재정제도의 선진화를 연계시켜 2007~2008년도까지 제도정비를 완료할 예정이다.

지방재정에 있어서 성과관리에 대한 부분은 지자체장의 의지가 있어야 하며 공무원들이 같이 고민하고 만들어 나가야 한다. 더불어 이것이 제대로 만들어지고 관리되고 있는지에 대한 주민들의 감시와 비판, 통제가 중요하며 이를 위하여 시민단체나 지역 언론, 지역전문가 그룹의 역할이 중요하다.