

공공부문의 성과평가와  
경제적 유인의 도입에 관한 연구  
- 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로 -

2005. 12

박 노 욱



## 서 언

전통적인 공공부문의 비효율성과 절차 중심의 관료주의에 대한 비판이 강해지면서 성과관리를 통한 공공부문의 효율성 증대에 대한 요구가 증가하고 있다. 공공부문의 효율성 향상을 위해 공공부문에 자율성을 부여하고 동시에 성과관리를 통한 책임성을 강화하고자 하는 시도는 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 이루어지고 있다. 공공부문을 절차 중심의 운영에서 벗어나 성과를 중심으로 운영하고자 하는 노력이 다양하게 이루어지고 있는 것이다.

성과관리제도를 성과관리 대상에 따라 분류해 보면, 개인이나 조직의 성과를 관리하는 제도와 재정사업의 성과를 관리하는 제도로 나눌 수 있다. 후자는, 재정사업의 성과평가 정보를 예산편성 과정에서 활용하고자 하는 시도로서, 성과관리 예산제도(Performance Budgeting 또는 Performance-based Budgeting)라고 불린다.

최근의 통계에 의하면, OECD의 70%에 해당하는 국가에서 성과정보를 예산서에 포함하고 예산편성 과정에서 활용하고 있다. 미국에서는 기획예산제도(PPBS, 1965), 목표관리제도(MBO, 1973)와 영점기준 예산제도(ZBB, 1977) 등이 과거의 성과관리 예산제도의 예이다. 미국에서는 이러한 시도들이 행정부의 교체와 더불어 다양하게 시도되었다가, 최근에는 1993년 『정부성과 및 결과법(GPRA)』이 의회 주도로 통과됨으로써 성과관리 예산제도가 다시 본격적으로 추진되고 있다. 한편 미국의 행정부에서는, 2001년에는 PMA (President's Management Agenda), 2002년에는 PART (Program

Assessment Rating Tool)를 도입하여 보다 심화된 성과관리 예산 제도를 추진하고 있다. 미국뿐만 아니라, 1980년대부터 영국 (Financial Management Initiative, 1982), 호주(Programme Management and Budgeting, 1983), 뉴질랜드(Public Finance Act, 1989) 등의 국가들을 중심으로 성과관리 예산제도가 다시 주목을 받고 추진되고 있다.

우리나라에서도 성과에 근거한 예산편성을 추구하는 시도가 1999년부터 지속적으로 이루어지고 있다. 1999년의 기초연구를 거쳐, 2000년에 16개 부처의 일부 실국을 대상으로 “성과주의 예산제도” 시범사업을 실시하였다. 2002년까지 이루어진 시범사업은 성과지표를 개발하고 성과계획서를 제출하기도 하였으나, 국민의 정부의 종료와 함께 끝났다. 2003년에는 “재정사업 성과관리제도”라는 이름으로 본격적으로 성과관리 예산제도가 도입되기 시작했다. 2003년에는 22개의 전시행 부처가 30%의 재정사업에 대한 성과목표와 지표를 개발하고 2004년에는 그에 대한 성과계획서를 제출하였다. 2004년에는 22개의 전시행 부처가 주요 재정사업 100%에 대한 성과지표를 개발하였고 4개의 부처가 새로이 성과관리제도 도입 부처로 지정되어 성과지표를 개발하였다. “재정사업 성과관리제도”는 여러 평가제도를 일원화하려는 “통합국정평가제도”와 연계되어 앞으로 운영될 예정이다. 기획예산처는 예산편성 과정에서 성과평가 정보를 효과적으로 활용하기 위해, 2005년에는 “재정사업 자율평가제도”를 도입하여 대상사업의 1/3에 대한 평가를 시행하였고, 2006년에는 “재정사업 심층 평가제도”를 도입할 예정이다. 바야흐로 재정부문의 성과관리제도가 모든 요소를 갖추고 본격적으로 추진되는 셈이다.

본 보고서는 이러한 흐름에 대해 당위적이고 기술적인 접근에서 한 걸음 더 나아가 공공부문의 성과평가를 하고 경제적 유인을 성공적으로 도입하기 위해서 필요한 조건이 무엇인지에 대한 연구를 시도하였다. 본 보고서는 별개의 두 부분으로 나눌 수 있는데 첫 번째 부분은, 경제학의 주인-대리인 모형에 근거하여, 대리인이 주인이 원하는 대로 행동하는 것을 유도하기 위해 어떠한 형태의 유인을 제공하여야 하는지에 대한 시사점을 도출하고 있다. 성과관리 예산제도의 환경하에서는 주인을 예산당국으로, 대리인을 사업부처로 생각할 수 있다. 그리고 추가적으로 성과평가체계가 가져올 수 있는 왜곡의 사례를 구체적인 예를 들어 설명하고 있다. 여기서 시사하는 바는 공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입을 위해서는, 성과평가가 이루어지는 환경, 평가받는 주체, 그리고 평가받는 일의 성격 등을 신중하게 고려해야 한다는 사실이다.

두 번째 부분은, 2005년도에 이루어진 재정사업 자율평가제도에 대한 분석과 평가에 근거한 시사점 모색이다. 저자가 2005년도에 처음 이루어진 재정사업 자율평가제도를 연구하고 직접 자문하면서 얻은 소중한 경험과 자료를 바탕으로 최초의 분석을 보고하고 있다. 여기에서는 데이터 분석을 통한 현황 소개뿐 아니라 실제 가까이 지켜본 현장의 경험을 바탕으로 문제점과 개선점에 대한 분석을 하고 있다.

이 보고서는 본원의 박노옥 박사가 집필하였다. 저자는 본 보고서의 작성 과정에서 도움을 준 기획예산처 성과관리제도팀의 홍동호 과장, 경희대의 전택승 교수 그리고 익명의 평가자 두 분에게 감사를 드린다. 이와 함께, 2005년도 재정사업 자율평가제도의 실행에 대해 저자와 더불어 동고동락하면서 연구를 지원해온 본원

재정분석센터의 김재용 연구원, 김창민 연구원, 봉재연 연구원, 이희승 연구원, 그리고 조세희 연구조원에게 각별히 감사의 뜻을 전한다. 2005년은 저자와 상기의 연구원들에게는 여러 가지로 뜻 깊고 보람 있는 한 해였다. 그리고 출판을 위해 수고한 출판담당자에게도 감사의 뜻을 전한다.

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

2005년 12월

한국조세연구원

원장 최 용 선

## 요약 및 정책시사점

본 보고서는 공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구이다. 공공부문의 성과를 평가하고 경제적 유인을 도입하기 위한 다양한 형태의 시도가 있는데, 본 보고서는 재정사업의 성과를 평가하여 예산편성에 반영하고자 하는 성과관리 예산제도에 초점을 두고 있다.

최근의 통계에 의하면, OECD의 70%에 해당하는 국가에서 성과정보를 예산서에 포함하고 예산편성 과정에서 활용하고 있다. 미국에서는 기획예산제도(PPBS, 1965), 목표관리제도(MBO, 1973)와 영점기준 예산제도(ZBB, 1977) 등이 과거 성과관리 예산제도의 예이다. 이러한 시도들이 행정부의 교체와 더불어 다양하게 시도되었다가, 최근에는 1993년 「정부성과 및 결과법(GPRA)」이 통과됨으로써 성과주의 예산제도가 다시 추진되고 있다. 또 2001년에는 PMA(President's Management Agenda), 2002년에는 PART(Program Assessment Rating Tool)가 도입되면서 보다 심화된 성과주의 예산제도가 추진되고 있다. 미국뿐만 아니라, 1980년대부터 영국(Financial Management Initiative, 1982), 호주(Programme Management and Budgeting, 1983), 뉴질랜드(Public Finance Act, 1989) 등의 국가들을 중심으로 성과주의 예산제도가 다시 주목을 받고 추진되고 있다.

우리나라에서도 성과에 근거한 예산편성을 추구하는 시도가

1999년부터 지속적으로 이루어지고 있다. 1999년의 기초연구를 거쳐, 2000년에 16개 부처의 일부 실국을 대상으로 “성과주의 예산제도” 시범사업을 실시하였다. 2002년까지 이루어진 시범사업은 성과지표를 개발하고 성과계획서를 제출하기도 하였으나, 국민의 정부의 종료와 함께 끝났다. 2003년에는 “재정사업 성과관리제도”라는 이름으로 본격적으로 성과관리 예산제도가 도입되기 시작했다. 2003년에는 22개의 선시행 부처가 30%의 재정사업에 대한 성과목표와 지표를 개발하고 2004년에는 그에 대한 성과계획서를 제출하였다. 2004년에는 22개의 선시행 부처가 주요 재정사업 100%에 대한 성과지표를 개발하였고 4개의 부처가 새로이 성과관리제도 도입부처로 지정되어 성과지표를 개발하였다. “재정사업 성과관리제도”는 2005년에도 확대 추진될 예정이었으나, 기존의 여러 평가제도를 통합하려는 “통합국정평가제도”의 일정에 연계되어 운영될 것이다. 기획예산처는 예산편성에 있어서 재정사업 성과평가 결과를 효과적으로 활용하기 위해서 2005년에는 “재정사업 자율평가제도”를 도입하여 대상사업의 1/3에 대한 평가를 실행하였고, 2006년에는 “재정사업 심층 평가제도”를 도입할 예정이다. 재정부문의 성과관리제도가 틀을 갖추고 본격적으로 추진되는 셈이다.

본 보고서는 이러한 흐름에 대해 당위적이고 기술적인 접근에서 한 걸음 더 나아가 공공부문의 성과를 평가하고 경제적 유인을 성공적으로 도입하기 위해서 필요한 조건이 무엇인지에 대한 연구를 시도하였다. 본 보고서는 두 부분으로 나눌 수 있는데 첫 번째 부분은, 경제학의 주인-대리인 모형에 근거하여, 대리인이

주인이 원하는 대로 행동을 유도하기 위해 어떠한 형태의 유인을 제공하여야 하는지에 대한 시사점을 도출하고 있다. 성과관리 예산제도의 환경하에서는 주인을 예산당국으로, 대리인을 사업부처로 생각할 수 있다. 그리고 추가적으로 성과평가체계가 가져올 수 있는 왜곡의 사례를 구체적인 예를 들어 설명하고 있다. 여기서 시사하는 바는 공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입을 위해서는, 성과평가가 이루어지는 환경, 평가받는 주체, 그리고 평가받는 일의 성격 등을 신중하게 고려해야 한다는 사실이다. 그 중에서도 주목할 것은 성과지표와 연계된 유인이 도입될 경우, 성과지표와 우리가 원하는 진정한 성과 간의 연계가 붕괴될 수 있다는 것이다. 유인이 도입되기 이전에는 성과지표와 우리가 원하는 성과 간에 상관관계가 존재할 수 있지만, 유인이 제공됨으로써 대리인(일선부처)이 왜곡된 방법으로 성과지표를 달성할 경우가 발생하여, 이전에 존재하던 성과지표와 진정한 성과 간의 상관관계가 깨어질 수 있다는 것이다. 그러므로 성과평가에 근거한 유인을 제공할 때, 더욱 신중하여야 함을 시사한다.

두 번째 부분은, 2005년도에 이루어진 재정사업 자율평가제도에 대한 분석과 평가에 근거한 시사점 모색이다. 저자가 2005년도에 처음 이루어진 재정사업 자율평가제도를 연구하고 직접 방문하면서 얻어진 경험과 자료를 바탕으로 최초의 분석을 보고하고 있다. 데이터 분석을 통한 현황 소개뿐 아니라 실제 가까이에서 지켜본 현장의 경험을 바탕으로 문제점과 개선점에 대한 분석을 하고 있다. 2005년 재정사업 자율평가 실시 결과 발견된 사실은 다음과 같다. 첫째, 각 부처의 성과정보 개발 정도가 아직

미흡하다. 둘째, 심사 당사자인 예산당국의 역량 강화도 필요하다. 셋째, 일선 부처가 2006회계연도 예산편성에서 평가결과를 활용하였다. 넷째, 예산당국도 평가결과를 활용하였다. 다섯째, 평가 이전인 2005회계연도 예산편성에서는 평가결과와 예산편성 간의 상관관계를 발견할 수 없다.

평가항목에 대한 세부적인 분석결과가 보여주는 것은 성과지표의 설정과 성과목표치의 설정이 가장 문제가 많은 부분이라는 것이다. 그리고 독립적인 사업평가를 실행한 부처가 많지 않다는 것도 발견되었다. 이러한 결함 때문에 사업의 성과를 평가한다는 것이 용이하지 않았다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 본 보고서는 다음과 같은 정책 시사점을 제시한다. 첫째, 공공부문의 성과평가에 근거한 유인율 도입하기 위해서는, 조직이나 개인이 행하는 업무의 성격과 업무가 행해지는 환경 등에 대해 신중히 고려하는 것이 필요하다는 것이다. 주인-대리인 모형과 다양한 왜곡사례에서 보여주는 것은, 성과평가와 유인체계의 설계에 많은 시간과 노력이 필요하다는 사실이다. 둘째, 2005년도 재정사업 자율평가에 대한 분석 결과, 성과정보의 개발과 예산당국의 역량 강화에 지속적인 노력이 필요하다는 현실이 확인되었다. 그리고 평가결과의 활용 문제에 대한 숙고가 필요하다는 사실이다. 2005년도 평가결과가 예산편성에 활용되기는 하였지만, 이는 평가내용에 근거한 연계가 아니라 성과정보 구축 노력 미흡에 대한 벌칙의 의미가 더 강하다. 이러한 연계는 장기적으로 지속될 수 없으므로 평가 내용의 개발과 활용에 대한 노력이 필요하다.

# 목 차

I. 시작하는 말 .....	15
II. 성과관리 예산제도의 현황 .....	20
1. 일반적인 배경 .....	20
2. 미국 .....	21
3. 영국 .....	23
III. 공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입 .....	29
1. 일반적인 성과측정과 평가의 문제 .....	31
2. 공공부문의 성과측정과 평가의 문제 .....	47
3. 성과측정과 평가 사례 .....	52
4. 정책적 시사점 .....	61
IV. 우리나라의 성과관리 예산제도의 현황과 개선방향 ..	65
1. 우리나라 성과관리 예산제도의 현황 .....	65
2. 미국의 재정부문 성과관리제도의 현황 분석 .....	68
3. 2005년도 재정사업 자율평가 결과 분석 .....	76
V. 정책시사점 .....	112
1. 재정사업 자율평가제도의 평가 및 개선방향 .....	112
2. 우리나라 재정부문 성과관리제도의 발전방향 .....	115
참고문헌 .....	119

## 표 목 차

<표 II- 1> GPRA의 목표 .....	22
<표 II- 2> GPRA 규정 .....	22
<표 II- 3> 국가별 성과주의 도입 개요 .....	27
<표 IV- 1> PART 평가결과의 등급별 변화추이 .....	70
<표 IV- 2> PART 평가결과와 예산과의 관계 .....	71
<표 IV- 3> '05년 재정사업 자율평가 대상사업의 선정기준 ..	77
<표 IV- 4> 규모별 평가대상과제 분포 .....	79
<표 IV- 5> '05년도 재정사업 자율평가 결과의 평가등급별 현황 .....	79
<표 IV- 6> '05년도 재정사업 자율평가 결과의 사업단계별 현황 .....	80
<표 IV- 7> 사업의 유형별 평가 결과 .....	83
<표 IV- 8> 재정사업 자율평가 공통질문 .....	84
<표 IV- 9> 성과관련 질문항목 평가결과 현황 .....	85
<표 IV-10> 질문별 점수표 .....	87
<표 IV-11> 15개 공통질문 점수 간 상관분석 .....	88
<표 IV-12> 2005년 재정사업 자율평가 시 부처와 기획예산처 간의 의견수렴 과정 .....	89
<표 IV-13> 부처와 기획예산처 간의 사업단계별 평가결과 비교 .....	90
<표 IV-14> 부처-소관-예산처 간의 이견비율 .....	91
<표 IV-15> 사업계획단계에서 부처와 기획예산처 간의 이견비율 .....	92

<표 IV-16> 성과계획단계에서 부처와 기획예산처 간의 이건비율 .....	93
<표 IV-17> 집행단계에서 부처와 기획예산처 간의 이견비율	93
<표 IV-18> 성과단계에서 부처와 기획예산처 간의 이견비율	93
<표 IV-19> 평가결과와 예산편성과의 관계 .....	95
<표 IV-20> R1과 개별사업 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과 .....	97
<표 IV-21> R2와 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과 .....	99
<표 IV-22> R1의 비율이 -1 이상이고 1 이하인 개별사업에 대한 R1과 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과 .....	101
<표 IV-23> R2의 비율이 -1 이상이고 1 이하인 개별사업에 대한 R2와 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과 .....	103
<표 IV-24> 부처 요구액과 평가등급 .....	105
<표 IV-25> 부처 요구액과 평가총점 .....	106
<표 IV-26> 예산당국 검토액과 평가등급 .....	106
<표 IV-27> 예산당국 검토액과 평가총점 .....	106
<표 IV-28> 평가등급과 2005년 예산편성 .....	107
<표 IV-29> 평가총점과 2005년 예산편성 .....	109

## 그림목차

[그림 II- 1] PSA에 제시된 전략적 우선순위의 구체화 .....	26
[그림 II- 2] 부처별 PSA의 구조 .....	26
[그림 IV- 1] 재정사업 성과관리 체계 .....	68
[그림 IV- 2] 사업별 평가점수 분포도 .....	81
[그림 IV- 3] 사업별 평가점수 분포도(계획) .....	81
[그림 IV- 4] 사업별 평가점수 분포도(집행) .....	82
[그림 IV- 5] 사업별 평가점수 분포도(성과) .....	82
[그림 IV- 6] 2005년도 재정사업 자율평가제도 운영 절차 .....	90
[그림 IV- 7] R1과 개별사업 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과 .....	98
[그림 IV- 8] R2와 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과 .....	100
[그림 IV- 9] R1의 비율이 -1 이상이고 1 이하인 개별사업에 대한 R1과 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과 .....	102
[그림 IV-10] R2의 비율이 -1 이상이고 1 이하인 개별사업에 대한 R2와 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과 .....	104
[그림 IV-11] 재정사업 자율평가결과와 2005회계연도 예산배정과의 관계 .....	108

“유인체계에 대한 문헌에는 유인체계가 만들어내는 반생산적인 행동들에 대한 생생한 묘사로 가득 차 있다. 내가 읽은 첫 번째 책에는 어떻게 고용인들이 고용주의 의표를 찌르고 성과급 체계를 악용했는지에 대한 사례로 가득 차 있었다. 나는 고용인들의 기발함에 놀랐다. 시스템(성과급체계)이 조직 구성원들을 자극하고 행동하도록 한다는 것은 분명했다. 그러나 유감스럽게도 잘못된 행동을 자극하고 유발하고 있었다.” (Lawler, 1990)

## I. 시작하는 말

공공부문의 성과관리에 대한 요구와 필요성이 증가하고 있다. 신 공공경영(New Public Management)으로 대변되는 흐름은 정부의 전통적인 관리방식에 대해 변화를 가져올 것을 요구하고 있다. 절차적 정당성과 통제 중심의 관리체계에서 자율과 성과 중심의 경영체제로 공공부문을 개혁해 나가는 것이 중요한 시대적 요구로 부각되고 있다. 정치적 영향과 부패를 최소화하고 전문적 관료들에 의해 공공조직을 운영하는 것을 목표로 하던 것에서 한 걸음 더 나아가 공공조직에 자율성을 부여하고 성과에 대한 책임성을 요구하는 방향으로 나아가고 있다. 본 연구에서는 공공부문의 성과관리 추진시 발생할 수 있는 문제들을 기존의 이론적 관점에서 조명하고 성과관리제도의 한 형태인 성과관리 예산제도의 현황을 분석하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

공공부문의 성과관리 대상과 수단은 여러 가지가 있을 수 있다. 본 연구에서는 공공부문의 성과관리 대상으로서 재정사업, 관리수단으로서 예산을 활용하는 성과관리 예산제도에 관한 논의를 하

고자 한다. 성과관리 예산제도는 예산편성에 정치적 영향을 최소화하고 합리성을 도입하려는 시도로서, 본격적인 첫 시도는 1960년대 미국의 PPBS(Planning Programming Budgeting System)를 꼽을 수 있을 정도로 긴 역사를 가지고 있다. 성과와 예산간의 연계를 강화시키려는 시도가 1980년대부터 여러 나라에서 다시 일어나고 있다. 최근의 통계에 의하면 OECD 국가의 70%에서 성과정보를 예산서에 포함시키고 있고, 40%의 국가가 산출과 결과지표를 구분해서 활용하고 있다고 한다.

미국에서는 기획예산제도(PPBS, 1965), 목표관리제도(MBO, 1973) 와 영점기준 예산제도(ZBB, 1977) 등이 과거의 성과관리 예산제도의 예이다. 이러한 시도들이 행정부의 교체와 더불어 다양하게 시도되었다가, 최근에는 1993년 정부성과 및 결과법(GPRA)이 통과됨으로써 성과주의 예산제도가 다시 추진되고 있다. 또 2001년에는 PMA(President's Management Agenda), 2002년에는 PART(Program Assessment Rating Tool)가 도입되면서 보다 심화된 성과주의 예산제도가 추진되고 있다. 미국뿐만 아니라, 1980년대부터 영국(Financial Management Initiative, 1982), 호주(Programme Management and Budgeting, 1983), 뉴질랜드(Public Finance Act, 1989) 등의 국가들을 중심으로 성과주의 예산제도가 다시 주목을 받고 추진되고 있다. 이렇게 성과 중심의 예산편성을 위한 움직임이 활발한 것은 New Public Management라는 움직임으로 대변된다. 이것은 절차 통제 중심의 행정에서 성과 중심의 경영으로 나아가자는 움직임으로, 성과에 근거한 책임성과 자율성 그리고 시민의 참여가 강조되고 있다. 성과관리 예산제도는 정부 지출의 운영에 있어서, 재무적인 책임성뿐 아니라 운영상의 책임성도 강화시켜야

한다는 취지를 포함하고 있다.

우리나라는 2000년부터 성과관리 예산제도의 도입을 추진하였다. 2000년에 16개 부처의 일부 실국을 대상으로 “성과주의 예산제도” 시범사업을 실시하였다. 2002년까지 이루어진 시범사업은 성과지표를 개발하고 성과계획서를 제출하기도 하였으나, 국민의 정부의 종료와 함께 끝났다. 2003년에는 “재정사업 성과관리제도”라는 이름으로 본격적으로 성과관리 예산제도가 도입되기 시작했다. 2003년에는 22개의 전시행 부처가 30%의 재정사업에 대한 성과목표와 지표를 개발하고 2004년에는 그에 대한 성과계획서를 제출하였다. 2004년에는 22개의 전시행 부처가 주요 재정사업의 100%에 대한 성과지표를 개발하였고 4개의 부처가 새로이 성과관리제도 도입부처로 지정되어 성과지표를 개발하였다. “재정사업 성과관리제도”는 기존의 여러 평가제도를 통합하고자 하는 “통합국정평가제도”의 추진 일정에 따라 연계되어 운영될 것으로 보인다. 2005년에는 “재정사업 자율평가제도”를 도입하여 대상사업의 1/3에 대한 평가를 실시하였고, 2006년에는 “재정사업 심층 평가제도”를 도입할 예정이다. 재정부문의 성과관리제도가 틀을 갖추고 본격적으로 추진되는 셈이다.

2005년부터는 4대 재정혁신 프로그램의 하나로 성과관리 예산제도가 자리매김하고 있다. 예산편성 과정에서 획기적인 변화를 가져올 것으로 기대되는 4대 재정혁신 프로그램은 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성예산제도, 성과관리 예산제도, 그리고 디지털 예산회계 구조이다. 예산편성에 있어서 일선부처에 자율권을 부여하는 대신 사후적으로 성과관리를 하여 환류하는 체제를 구축하겠다는 것이 성과관리 예산제도의 취지이다.

이러한 성과관리 예산제도의 도입 과정은 재정지출의 효율화라는 당위성 속에서 외국 사례를 벤치마킹하는 것으로 진행되어 왔다. 시행착오를 줄이기 위해 외국에서 이미 시행하고 있는 사례를 준거로 삼는 것은 중요하지만, 외국에서조차도 아직 이 제도가 성공적으로 정착되었다기보다는 실험중인 점을 고려할 때, 이론적으로 이 문제를 점검하고 2005년도에 실행된 성과관리 예산제도의 한 요소인 “재정사업 자율평가제도”를 점검해서 시사점을 도출할 필요가 있다.

성과관리 예산제도는 통제 위주에서 계획과 운영 중심의 예산편성체제로 가자는 움직임이다. 다시 말해, 정부의 지출에 대해 성과를 측정하고 그 성과를 근거로 예산편성을 하자는 것이다. 이전의 재정사업에 대한 관리가 투입과 산출물에 대한 통제와 평가를 중심으로 이루어져 왔다면, 이제는 투입과 산출물에 대해서는 사업주체들에게 자율성을 부여하고, 투입과 산출물이 이루어낸 궁극적인 결과를 측정하고 그 결과를 활용해서 예산편성을 한다는 의미에서, 성과관리 예산제도는 공공부문에 성과평가체계에 근거한 유인을 도입하려는 일반적인 움직임과 궤를 같이한다. 개개인 공공부문 종사자의 입장에서 볼 때는, 개인에게 직접적인 유인을 주지 않고 조직단위 또는 사업단위에 예산이라는 유인을 준다는 의미에서 비교적 약한 유인(low-powered incentive)에 노출되는 셈이다. 그러므로 성과관리 예산제도의 도입을 고려할 때, 일반적인 성과측정과 유인의 제공이라는 문제를 검토해야 할 필요가 있다. 본 연구에서는 주인-대리인 모형에서 도출되는 시사점과 성과평가와 유인을 도입한 실제 사례분석을 통하여, 이 문제를 검토하고 있다. 그리고 본 연구에서는 이러한 일반적인 이론적 문제에 대한 점검과 더불어

어, 우리나라에서 2005년도에 본격적으로 시행된 “재정사업 자율평가제도”라는 성과관리 예산제도의 결과를 분석하여 문제점과 개선점에 대한 논의를 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론격으로 성과관리 예산제도의 해외 현황을 간단히 소개하고, 다음으로 일반적인 성과측정과 평가에 관계된 문제를 논하고 사례분석을 통하여 시사점을 도출한다. 다음에는 2005년 현재 우리나라 성과관리 예산제도의 현황을 분석하고 개선방안을 논의하는 것으로 연구를 마친다. 우리나라의 성과관리 예산제도는 미국의 제도를 벤치마킹하고 있으므로 미국의 현황을 분석하여 시사점을 도출하는 것도 포함되어 있다.

결과적으로 본 연구는 크게 세 부분으로 나뉘어 있다. 서론 격인 해외사례의 소개, 성과측정과 평가에 관계된 이론적인 논의와 사례 분석 그리고 우리나라의 현황분석과 개선방안 도출의 세 부분이다. 성과측정과 평가에 관계된 부분은 성과관리 예산제도 뿐 아니라 공공부문에 성과관리제도를 도입할 때 유의해야 할 사항들을 논의하는 것이 목적이다. 우리나라의 현황분석과 개선점 도출은 실제 우리나라 제도를 심층 분석함으로써 성과관리 예산제도의 발전을 위한 구체적인 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 그러므로 각각 다른 목적을 가진 별개의 장으로 취급해도 무방하다.

## II. 성과관리 예산제도의 현황

### 1. 일반적인 배경

공공부문 예산편성 과정의 개혁은 두 가지로 볼 수 있다. 첫 번째는 공공부문의 발달 초기에 이루어진 품목별 예산체계이다. 이는 비용을 통제하고 예산 오용과 남용을 방지하기 위한 통제에 주된 목적을 둔 예산체계였다. 두 번째는 품목별 예산체계가 강조하는 재무적인 책임성에 추가하여 경영상의 책임성을 강화하고자 하는 성과관리 예산제도이다. 이러한 흐름은 예산의 통제체계가 자리잡히고 정부부문의 확대가 이루어지면서 나타난 움직임이다.

특히 1980년대 이후 여러 OECD 국가들에서 이루어진 재정개혁의 일환으로서의 성과관리 예산제도는 복지지출의 증대에 따른 정부지출의 증대와 재정적자의 누적에 따른 위기의 발생에 대응하기 위해 도입되기 시작했다. 외국의 성과관리 예산제도에 관한 연구들은 이미 나와 있으므로, 본 연구에서는 개요를 살펴보고 시사점을 간략히 논하는 정도로 소개하고자 한다<sup>1)</sup>. 미국과 영국의 제도에 대해서 간단히 살펴보고, 다른 국가들에 대해서는 이 장의 마지막에 <표 II-3>으로 처리하였다.

---

1) 전택승(2004)이 대표적인 보고서이다.

## 2. 미 국

미국의 경우 재정사업의 성과를 평가하여 예산에 연계시키려는 노력은 1950년대부터 시작되었다. 가장 빠르게는 루즈벨트시대의 Brownlow위원회(Committee)와 그 뒤를 이은 Hoover 위원회(Commission)의 제안 사항들이 바로 성과관리 예산제도(Performance Budgeting)의 개념을 포함하고 있다. 미국 역사에 있어서 첫 번째의 예산제도 개혁이 비용 통제와 예산의 횡령을 방지하기 위한 품목별 예산체계(line-item format)였다면, 두 번째 예산제도의 개혁은 프로그램의 성과를 이루기 위한 재무관리에 중점을 두는 움직임이다. 성과관리 예산제도가 성과에 대한 책임성을 강화하는 수단으로 강조되기 시작했다. 투입 중심의 관리에 중점을 두는 예산관리 형태에 대한 비판이 두드러졌고, 민간과 같이 효율성에 기초하여 예산편성을 해야 할 필요성을 강조하였다.

성과관리 예산제도의 원형은 1966년에 도입된 계획예산(PPBS), 1973년에 도입된 목표관리제(MBO), 1977년에 도입된 영분위예산(ZBB) 등에서 찾을 수 있다. 행정부의 교체와 함께 이러한 시도들이 종료되었지만, 예산편성에 있어서 성과정보를 활용한다는 성과관리 예산제도의 기본적인 생각은 이때 이미 강조되고 시도되었다.

그후 소강상태를 지나 1990년대에 접어들면서 본격적으로 성과관리 예산제도가 다시 주목을 받고 추진되었다.

1990년대 이후의 미국의 성과주의 예산제도는 1993년 「정부성과 및 결과법」(Government Performance and Result Act: GPRA)이 제정되면서 본격적으로 시작되었다. 개별 부서 차원에서의 성과측정은 오랜 역사를 갖고 있지만 예산편성이나 의사결정에 적용되는 경우는 드물었다. GPRA에 따라 정부기관은 1997년부터 시작하여

<표 II-1> GPRA의 목표

- 연방기관들이 프로그램의 결과를 책임지고 달성할 수 있도록 함으로써 국민들의 연방정부에 대한 신뢰를 제고함
- 일련의 시범사업을 통하여 성과개혁을 추진하기 위함
- 프로그램의 결과와 서비스의 질, 그리고 고객의 만족을 향상함으로써 연방정부 프로그램의 효과성과 책임성을 제고하기 위함
- 연방공무원으로 하여금 프로그램의 목적달성을 계획하게 하고, 프로그램 결과 및 서비스의 질에 관한 정보를 제공하여 서비스의 질을 향상하고자 함
- 연방정부 프로그램 및 예산집행의 효율성 및 효과성에 관한 객관적인 정보를 제공하여 의회의 정책결정을 향상하고자 함
- 연방정부 내의 관리를 향상하고자 함

<표 II-2> GPRA 규정

	전략계획	연간성과계획	성과보고	성과예산서
주요 내용	- 임무 및 장기전략 - 사용자원 (예산/인원 등) - 달성전략 및 방법 - 연간성과 계획과의 관계 - 외부 요인 - 사업평가 계획	- 사업별 성과목표 - 성과지표 - 필요자원 (예산/인원 등) - 자료의 검증방법 - 회계연도 - 1999/2000의 성과목표 포함(OMB)	- 성과비교 - 미달 부문에 대한 원인과 대책 - 사업평가의 요약	- 성과목표에 따라서 예산서를 구성
법적 기한 OMB 일자	- 1997년 9월 30일 - 제출 45일 이전	- 1999년 회계연도 - 예산요구 시 제출	- 2000년 3월 31일	- 1998, 1999년 성과예산서 시범사업 - 2001년 3월 시범사업결과 보고

자료: 전택승(2004)

1999년 초까지 연간성과계획을 OMB에 제출할 것을 요구하였으며, 1999년에는 성과보고서를 제출하였다. GPRA의 가장 큰 목적은 재정운영의 효율성과 투명성을 제고하는 것이다. GPRA의 목표와 규정에 대해서는 <표 II-1>과 <표 II-2>에 요약되어 있다.

GPRA가 정부부처들에 중장기적인 경영 마인드를 불러일으키고 성과정보 개발에 도움을 주었지만, 예산과의 연계를 효과적으로 창출해내는 것은 미흡했다. 2002년에 처음 시행된 PART는 성과와 예산 간의 연계를 보다 강화시키기 위한 행정부의 노력을 반영하고 있다. PART의 추진 현황과 평가에 대해서는 제IV장에서 논하고 있으므로 여기서는 생략한다.

### 3. 영 국<sup>2)</sup>

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

1980년대 가장 중요한 공공부문의 개혁은 정부부처를 특정한 비정채수립적 재정운용을 담당하는 민간기업과 같은 「청(agency)」

2) 이 부분은 전택승(2004)에서 가져왔다.

단위의 조직으로 개편하는 것이었다. 이러한 청들은 Next Step Agency(NSA)라고 불리는 각각의 정부조직으로 특정 혹은 좁은 분야의 공공부문 역할을 담당하였다. 이러한 민간기업적인 운영체계를 갖춘 NSA들은 실제적인 재정의 역할을 담당하고, 중앙부처는 이러한 청단위 조직을 통제하기 위한 전체적인 정책을 수립하는 데 중점을 두었다. 중앙부처와 NSA조직의 관계는 계약(agree-ment)의 관계를 통해서 성립된다.

1990년대 중반에는 공공부문의 자본재 관련사업에 민간의 자본과 기술 등을 끌어오기 위해 Private Finance Initiative(PFI)제도가 도입되었다. PFI제도하에서 정부는 민간기업과 계약을 맺을 수 있고 계약당사자인 민간기업은 공공재의 공급을 책임지게 된다. 1997년에 영국정부는 PFI의 태스크 포스를 만들어서 PFI를 구체적으로 실현할 수 있는 시스템을 만들도록 했으며 그 결과, Public Private Partnership(PPP)제도가 도입되었다. PPP제도는 PFI의 구조를 받아들이면서 PFI의 범위를 더 넓혀서 적용하였다. PPP의 성공을 위해서 가장 중시되었던 요소는 민간의 재원과 기술을 시의적절하게 이용하는 것에 달려 있었다. 즉, 기업은 공공기관에 비해서 소비자의 요구에 대응하는 능력이 뛰어나며 이를 이용하여 공공재를 공급하려는 것이 PPP제도의 초점이었다.

1990년대 후반에는 정부의 각 부처가 재정의 목표를 설정하고 이 목표를 달성하기 위한 계획 수립을 요구하는 개혁이 추진되었다. 1998년에 시작된 Comprehensive Spending Review(CSR)에서 부처는 3년간의 예산을 배분받고, 3년 동안에는 예산의 이월이 가능하도록 하였다. CSR제도는 부처들이 중장기적인 계획을 세워서 추진하도록 유도하는 효과가 있었다. 또한 이월을 허용함으로써 회

계연도 말에 예산을 집행하기 위해서 낭비적인 사업을 추진하던 관행을 바꾸는 효과가 있었다. CSR 제도운영의 핵심은 중앙부처와 재무부(HM Treasury) 간 성과계약인 Public Service Agreement (PSA)이다. 이는 미국의 GPRA에서 성과계획서의 역할을 한다. 즉, PSA는 부처가 3년 동안 추진할 구체적인 사업목표와 사업의 기대 효과 등을 제시한다. PSA는 2000년부터는 초기의 많은 성과목표에서 적은 수의 주요 성과목표를 제시하는 것으로 변화하였다.

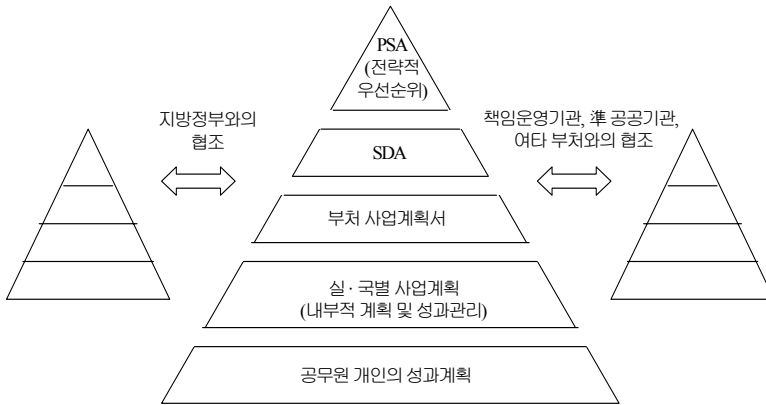
PSA에 대해 좀 더 자세히 살펴보자. 영국 재무부는 1998년에 『종합지출검토서(Comprehensive Spending Review: CSR)』와 함께 『공공서비스계약(Public Service Agreement: PSA)』을 발표하였다. PSA에는 1998/1999~2000/2001회계연도를 대상으로 부처별 임무(aim) 및 전략목표(objectives)와 이를 달성하기 위한 성과목표(performance targets)를 나열하고 있다.

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 작성하였다. SDA는 대개 각 부처의 연간보고서(departmental report)를 통해 개별적으로 발표하게 되어 있다. 1998년의 PSA에서는 과정지표(51%) 및 산출지표(27%)가 주를 이루었으나 2000년의 PSA에서는 결과지표(67%)가 주를 이루었으며, 반면 SDA에는 주로 산출지표가 제시되고 있다. 2003년에는 3차 PSA가 작성되었는데, 여기에 제시된 성과목표의 수는 130개 내외로서 이는 1차 PSA의 300개 및 2차 PSA의 160개에 비해 크게 줄어들었다.

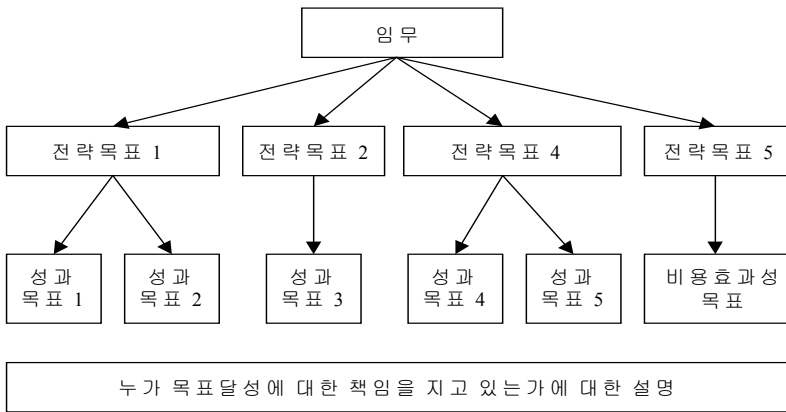
PSA의 전략적 우선 순위 설정에 대한 것은 [그림 II-1], 부처별

PSA의 구조는 [그림 II-2]에 제시되어 있다.

[그림 II-1] PSA에 제시된 전략적 우선순위의 구체화



[그림 II-2] 부처별 PSA의 구조



<표 II-3> 국가별 성과주의 도입 개요

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

&lt;표 II-3&gt;의 계속

국가	내 용
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 1995년 현재 모든 부서가 성과목표를 설정하는 단계에 있으며 성과보고체계를 개발중에 있음</li> </ul>
호주	<p data-bbox="432 517 584 546">&lt; 1980년대 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업별 예산편성 및 관리제도(Program Management and Budgeting, 1988) : 예산을 투입에서 결과로 초점을 전환하고자 하는 노력 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부서별 성과목표 설정 및 성과측정 수단의 개발</li> <li>- 성과목표와 성과지표는 예산서에 포함되어 발간됨</li> </ul> </li> <li>◦ 예산집행자율권 확대와 효율성 배당[efficiency dividend] <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3년 동안 3.75%의 경상경비를 의무적으로 절감</li> </ul> </li> </ul> <p data-bbox="432 842 616 871">&lt;1990년대 후반&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 발생주의에 근거한 산출물관리체제(accrual-based outcomes and output framework) 도입 ('97.4) <ul style="list-style-type: none"> <li>- '98. 6~10월 시범운영(지원한 부처에 한정)</li> <li>- '99. 5월 '99~2000년도 발생주의 예산안 편성</li> <li>- 2000. 10월 '99-2000년 연차보고서 제출</li> </ul> </li> <li>◦ outcome과 output을 중심으로 예산을 편성·집행 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책효과(outcome)와 이의 달성에 기여할 수 있는 output을 명확하게 설정</li> <li>- output의 수량, 품질, 생산비용을 구체적으로 산정</li> <li>- 성과측정지표 개발</li> </ul> </li> <li>◦ 발생주의에 근거한 예산서 종류 : 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표, 자본운영표</li> </ul>
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 1970년대부터 부서로 하여금 성과를 측정하여 보고하도록 하고 있음</li> <li>◦ 최근에는 성과가 예산심의에 충분히 반영되도록 하기 위하여 성과보고서를 예산안 제출 6개월 전에 의회에 제출하도록 하고 있음</li> </ul>

자료: 전택승(2004)

### Ⅲ. 공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입

성과관리 예산제도는 재정사업의 성과를 측정하고 평가하는 단계와 그 결과를 의사결정 과정에 이용하는 단계로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 단계인 재정사업의 성과를 측정하고 평가하는 단계는 일반적으로 조직이나 개인의 성과를 측정하고 평가하는 단계와 동일한 성격의 문제를 가지고 있다. 성과관리 예산제도는 구체적으로 개인이나 조직에 직접적인 유인을 제공하는 것은 아니지만, 실질적으로는 성과평가에 근거한 유인을 제공하는 경우와 동일한 결과를 가져올 것으로 보인다. 그 이유는 성과를 측정하고 평가한다는 사실만으로도 개인이나 조직이 성과평가의 기준을 충족시키기 위해 움직이기 때문이다. 성과관리 예산제도는 성과측정과 평가결과를 예산편성과 연계시킨다는 궁극적인 목표를 가지고 있다. 비록 개인과 조직에 직접적으로 제공되는 명시적 유인은 없지만 간접적인 유인은 주어지는 셈이다. 자신이 운영하는 재정사업의 성과평가의 결과에 따라 개인이나 조직의 평판이 영향을 받을 수도 있고, 사업예산의 증감을 통해 개인이나 조직의 영향력이 증감하는 효과가 발생할 수도 있기 때문이다.

일반적으로 성과측정과 평가에 근거한 유인을 제공할 때 발생할 수 있는 문제는 크게 두 가지이다. 과연 개인이나 조직이 유인에 반응할 것이냐의 문제와, 만약 반응한다면 우리가 원하는 방향으로 반응하느냐 하는 문제이다. 유인에 관한 기존의 많은 연구들의 공통적 결론은 유인이 주어지면 개인이나 조직이 어떤 방식으로든

반응한다는 것이다. 그렇다면 유인이 주어졌을 때 개인이나 조직이 어떻게 반응할 것인가 하는 것이 문제가 된다. 어떤 반응을 보일 것인지는 성과측정과 평가의 정확성, 업무의 성격, 업무 수행에 있어서 자율성의 정도, 시장 여건 등이 영향을 미칠 것이다. 그러므로 어떠한 성과평가와 유인체계를 이용하는 것이 개인이나 조직의 동기를 유발하고 효율성을 높이는 것인지는 여러 가지 상황에 달려 있다고 볼 수 있다. 실제 민간기업에서도 다양한 형태의 성과평가 및 유인체계가 존재하고 있다. 흔히 생각하듯이 측정된 성과에 단순히 비례하여 성과급을 지급하는 형태가 지배적이지는 않다. 민간부문에서도 성과평가와 유인체계가 다양한 이유를 살펴보기 위해 두 가지 문제에 초점을 두고 논하고자 한다. 바로 성과측정의 문제와 다중과제(multi-tasking)의 문제이다.

다음으로는, 공공부문에서의 성과측정과 평가에 관계된 문제에 대해 논한다. 민간조직에서도 성과측정과 평가가 여러 가지 여건을 고려하여 이루어져야 하지만, 공공부문에서는 더욱 어려운 문제들이 존재한다. 성과측정 이전에 성과목표의 설정 자체에 이견이 존재할 수 있고, 성과측정도 민간부문보다는 어려움이 많다. 또, 공공부문 종사자의 내재적 동기 구축의 문제도 존재한다. 이 장에서는 공공부문의 특성에서 비롯되는 문제들에 대해 논하고, 마지막으로 실제 성과평가에 근거한 유인을 제공했을 때 왜곡이 일어난 사례들에 대해 심층 분석하여 성과측정과 평가단계에서 고려해야 할 문제들에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 1. 일반적인 성과측정과 평가의 문제

효율성과 수익성을 주 목적으로 하는 민간기업에서도 성과에 근거한 유인을 제공하는 형태가 매우 다양하고 가장 효과적인 체계가 무엇인지에 대해 다양한 연구가 존재한다. 성과에 비례한 단순한 성과급체계가 아닌 다양한 형태의 유인이 존재하는 이유가 무엇인지를 두 가지 요소를 지적하여 논하고자 한다. 성과측정의 정확성 문제와 다중과제(multi-tasking)의 문제이다. 성과측정의 정확성 문제가 제기되는 이유는 다음과 같다. 성과를 측정하여 유인을 제공한다는 사실은, 개인에게 위험을 추가적으로 부담시키는 행위이다. 왜냐하면, 성과에는 개인이나 조직의 노력뿐 아니라 외부요인들이 작용하기 때문이다. 외부요인의 영향을 받는 성과에 근거한 평가를 하게 되면, 개인이나 조직이 통제할 수 없는 위험에 대해 책임을 감당해야 하는 상황이 발생하기 때문에 추가적인 위험을 부담하게 되는 것이다. 이러한 위험발생은 성과측정에 있어서 개인이나 조직의 성과가 정확히 측정되는 것이 아니라 교란요인(noise)이 생기기 때문이다. 다중과제의 문제는 개인이나 조직이 수행하는 업무가 단일한 것이 아니라 다양한 측면의 업무를 수행한다는 사실에서 발생한다. 성과측정이 용이한 측면에 대해서만 평가하고 유인을 제공하면 왜곡이 발생하게 된다. 이상의 두 가지 측면의 문제에 대해 논하고자 한다.

### 가. 성과측정의 문제

성과에 근거한 유인을 도입할 때, 가장 먼저 직면하는 문제는 성과측정의 문제이다. 과연 조직이나 개인의 성과를 정확하게 측정할

수 있느냐 하는 문제를 해결해야 하는 것이다.

이 문제를 주인-대리인 모형에서 살펴보자. 성과관리 예산제도의 관점에서는 주인을 예산당국으로, 대리인을 사업을 추진하고 실행하는 부처로 해석할 수 있을 것이다. 주인-대리인 모형에서는 흔히 주인은 위험에 대해 중립적이고, 대리인은 위험기피적이라고 가정한다. 주인은 기업의 주주로서 다양한 위험분산의 수단을 가진 반면, 대리인은 기업에서 일하는 근로자로서 인적자본 외에는 다른 위험기피수단이 상대적으로 제한되어 있기 때문에 위험에 대해 기피적이라고 가정하는 것이다. 또 다른 가정은 대리인은 노력을 하는 데에 비용이 발생하기 때문에 될 수 있으면 노력을 적게 하려고 하고, 대리인의 노력 정도를 직접 관찰할 수는 없다는 것이다. 즉, 대리인의 노력 정도에 근거해서 계약을 체결할 수는 없고, 대리인은 노력을 최소화하면서 받는 보상을 극대화하려고 한다는 것이다.

주인의 입장에서는 대리인의 노력을 반영하는 정보를 이용하여 계약을 체결하여 기업의 가치를 극대화시키려고 할 것이다. 대리인의 노력을 반영하는 정보가 바로 성과를 측정하는 지표로 해석할 수 있다.

예를 들어, 기업의 이사회에서 CEO의 보수를 기업의 순수입에 연계시킨다고 하자. 기업의 순수입을 CEO의 성과지표로 사용한다는 것은, 기업의 순수입이 CEO의 노력과 자질에 의해 결정된다는 것을 가정하고 있다. 만약 이 가정이 사실이라면 기업의 순수입에 근거한 보수체계는 CEO가 더욱 열심히 일할 유인을 제공하게 될 것이다.

다음 문제는 이런 성과지표를 어떤 방식으로 성과급으로 연결시

킬 것인가 하는 문제이다. 가장 간단한 형태로는 성과지표에 비례하여 성과급을 지급하는 단순비례계약을 생각해 볼 수 있다. 이런 유형의 성과급계약은 두 부분으로 나뉜다. 성과와 관계없이 주어지는 고정급( $f$ )과 성과에 비례하는 성과급 부분( $a \cdot x$ )이다. 성과급 부분은 성과에 비례하여 주어지는 정도를 나타내는 계수( $a$ )와 측정된 성과( $x$ )를 곱한 것으로 표현될 수 있다. 즉 CEO가 받는 보상은  $f + a \cdot x$ 로 표현될 수 있다. 여기서  $a$ 는 유인의 강도로 해석할 수 있다. 유인의 강도가 클수록 대리인은 성과를 올리기 위하여 더욱 열심히 일할 것이다.

본고에서 논하고자 하는 바는 성과와 예산을 연계시키고자 하는 성과관리 예산제도이므로, 성과급을 성과에 비례하여 예산을 증가시키는 것으로 이해하면 될 것이다. 물론 성과와 예산의 연계가 1:1 대응관계가 될 필요가 있는 것은 아니지만, 성과측정을 통하여 프로그램의 성과를 평가한다는 사실 자체가 일종의 성과에 근거한 유인을 도입하는 것과 동일한 결과를 가져온다. 성과와 예산의 연계가 강할수록 유인의 강도가 강하다고 해석할 수 있다. 여기서의 연계는 성과에 비례한 예산의 증감일 수도 있지만, 성과에 비례하여 조직이나 개인이 받는 인사상의 혜택이나 공적인 인정 등 다양한 형태의 유인이 해당될 수 있다.

문제는 성과를 측정하는 지표가 대리인이나 조직이 투입한 노력을 정확하게 반영하느냐에 있다. 현실에서 성과지표는 대리인이나 조직의 노력과 더불어 외부요인에 의해서도 영향을 받는다. 예를 들어 기업의 매출실적은 기업 CEO의 노력의 영향도 받지만, 경기 변동, 에너지 가격변동, 환율변동, 자연재해 등과 같이 CEO가 통제할 수 없는 변수들의 영향도 받게 된다.

이상과 같이 대리인의 노력에 비례해서 성과지표가 개선되기는 하지만, 동시에 외부의 다른 변수의 영향도 받기 때문에 성과지표에 근거해서 보상하게 되면, 고정급을 줄 때와 비교해서 위험을 대리인에게 새로이 부가하는 결과를 가져온다. 대리인이 위험기피적이라면 이 새로운 위험 때문에 효용이 감소하는 효과가 발생한다. 고정급인 경우라면, 주인이 외부요인의 영향으로 생기는 위험을 모두 부담하게 되지만, 성과급의 경우는 대리인도 성과급 강도의 정도에 따라 위험을 부담해야 하는 것이다. 그러므로 기대 임금이 고정급 수준 때와 같다면, 위험기피적인 대리인의 입장에서는 임금이 하락한 것과 같은 상황에 처하게 된다. 왜냐하면, 위험기피적인 대리인에게는 확실한 100원이 기대값이 100원인 경우보다 훨씬 효용이 크기 때문이다.

그러면 왜 주인의 입장에서 대리인이 감당해야 하는 위험에 대해 신경을 써야 하는가? 그 이유는 대리인이 다른 대안을 가지고 있기 때문이다. 다시 말해, 대리인이 시장에서 다른 계약을 체결하고 현재 직장에서부터 이탈할 수 있기 때문이다. 그러므로 더욱 대리인이 감당해야 할 위험이 클수록, 대리인에게 보상해주어야 하는 수준이 높아진다. 강한 성과급의 제공은 대리인이 더욱 많은 노력을 하게 하지만, 동시에 대리인에게 보상해야 하는 급여의 수준을 높여 주어야만 하는 비용이 동반된다.

이상과 같은 간단한 주인-대리인 모형은, 성과측정에 근거한 유인을 도입할 때 유인과 위험부담 사이의 균형을 잡는 것이 필요하고, 이를 위해서는 유인의 강도가 적절한 수준에서 제공되어야 함을 시사한다. 이 적정 수준의 유인의 강도를 결정할 때, 다음과 같은 네 가지 요소를 고려해야 한다. 첫째, 유인제공으로 인해 증가

될 노력이 조직에 가져다 줄 혜택, 둘째, 대리인의 위험기피 정도, 셋째, 성과측정의 정확성(성과측정에 외부요인이 미치는 영향의 정도), 그리고 넷째, 대리인의 노력이 유인의 강도에 반응하는 정도이다. 이러한 네 가지 요소들을 고려하면, 유인체계 수립에 있어서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

시사점 1: *대리인의 더 많은 노력이 조직에 가져다주는 혜택이 클수록, 강한 유인을 제공해야 한다.* 강한 유인은 대리인에게 더 많은 위험을 전가하므로 보상 수준도 증가되어야 한다. 그러므로 이러한 추가적인 부담이 의미가 있으려면, 강한 유인으로 인해 증가된 대리인의 노력이 조직에 가져다주는 이익이 커야만 한다.

시사점 2: *대리인의 위험기피도가 클수록, 약한 유인이 제공되어야 한다.* 성과를 반영하지 않고 지급하는 고정급은 대리인에게 일종의 보험과 같은 역할을 한다. 조직의 성과에 관계없이 대리인에게 지급되기 때문이다. 이러한 보험의 역할을 하는 부분은 오직 위험기피적인 대리인에게만 효용이 있다. 그러므로 위험기피적이지 않은 대리인이라면 주인의 입장에서 유인의 강도를 강하게 할 수 있다.

주인이 위험에 대해 중립적이고 대리인이 위험에 대해 기피하고자 한다는 가정은 대기업의 경우에 잘 적용될 것이다. 기업의 주주인 경우, 자본시장에서 자본시장을 이용함으로써 위험을 분산할 수 있다. 그러나 공공부문의 경우는 다른 상황이 발생한다. 공공부문의 주인은 기업의 소유주나 주주가 아니라 고위 의사결정자(관료)

이거나 정치인이다. 그리고 공공부문이 추구하는 것은 이익이 아니라 정책의 성공이다. 금전적인 이익의 경우는 자본시장에서 위험을 분산시킬 수 있는 수단을 찾기가 용이하지만, 정책의 경우는 위험 분산수단이 거의 없다고 볼 수 있다. 그러므로 공공부문의 고위 의사결정자나 정치인의 입장에서는 정책실패의 위험에 대해 중립적일 수가 없다.

물론 공공부문의 주인이 국민이라고 간주해도 마찬가지로 결론에 도달할 것이다. 공공부문의 주인이 위험에 대해 중립적이지 않다면 대리인과 위험을 나누는 문제에 있어서 일반기업과 다른 상황이 발생한다. 공공부문에서 대리인에게 더 많은 위험을 전가하고자 하는 유인이 있을 것이다. 이런 관점에서 본다면, 공공부문에서 더욱 강한 유인체계를 이용해야 한다고 주장할 수 있다. 물론 다른 조건들이 동일하다는 가정하에서만 성립되는 주장이다.

*시사점 3: 성과추정에 미치는 외부요인의 영향이 클수록 유인의 강도가 낮아야 한다.* 성과지표가 대리인의 노력을 정확하게 반영하지 못한다면, 그런 성과지표에 근거해서 유인을 제공하는 것은 의미가 없을 것이다. 예를 들어, 전쟁에서의 승리는 지휘관의 노력이나 능력에 대한 성과정보가 될 수는 있지만 개별 병사들에 대한 성과정보로는 유용하지 않을 것이다. 전쟁에서의 승리에 영향을 미치는 개별 병사들의 영향력이 작기 때문이다.

*시사점 4: 대리인이 유인의 강도에 대해 노력을 증가시키는 정도가 클수록 유인의 강도가 커야 한다.* 강한 유인이 주어질 경우, 이에 반응하여 대리인이 노력을 증가시키는 정도가 클수록 강한 유

인을 제공하는 것이 의미가 있다는 것이다.

정부조직에 있어서는 대리인들의 행동이 절차적 통제에 구속되어 자율권이 없는 경우가 많다. 대리인이 성과를 창출하기 위해 재량권을 행사할 여지가 적다면 강한 유인이 주어지더라도 대리인이 노력을 증가시켜 성과를 향상시킬 수 있는 여지가 별로 없게 된다. 그러므로 자율적으로 행동할 수 있는 여지가 적은 대리인에게 강한 유인을 제공하는 것은 불필요하게 대리인에게 위험을 가중시키는 결과를 가져온다. 이 시사점은 성과관리 예산제도 도입이 의미가 있으려면 공공부문의 운영에 자율성이 확대되는 것이 동시에 이루어져야 함을 일깨워준다.

시사점 5: 성과에 비례하는 선형유인체계가 비선형유인체계보다 바람직하다. 왜냐하면 대리인이 지속적인 노력을 하도록 유도하기 때문이다. 비선형유인체계는 일정 기준만 충족되면 보상을 해주는 체계이다. 예를 들어 판매인들에게 연간 100개 이상을 판매하면 해외여행을 보내준다는 유인을 들 수 있다.

이런 비선형유인체계하에서는 평가기간의 말기에 이르면 대리인들이 열심히 노력할 유인이 없게 되는 경우가 종종 발생하게 된다. 예를 들어, 연간실적으로 평가를 할 경우 3/4분기에 도달했을 때 이미 성과목표가 달성된 경우나 연내 달성이 불가능할 경우, 대리인은 추가적인 노력을 하지 않을 것이다. 왜냐하면 추가적인 노력을 해도 대리인에게 돌아오는 추가적인 보상이 없기 때문이다. 선형유인체계가 비선형유인체계보다 우월한 이유는 평가기준이나 과거의 실적에 관계없이 대리인들에게 노력할 유인을 제공하는 데에 있다.

시사점 6: 다음의 경우는 비교(상대)평가가 유용하다. (1) 비교할 수 있는 다수의 대리인이 존재하는 경우 (2) 성과에 영향을 미치는 외부요인이 존재하고 (3) 외부요인이 다수의 대리인에게 공통적으로 영향을 미칠 경우이다. 이러한 상황하에서는 외부요인이 성과측정에 미치는 영향을 통제하는 수단으로 다른 대리인의 성과와 비교하는 방법이 유용하게 쓰일 수 있다.

민간부문에서는 종종 절대적 성과에 근거하지 않고 상대적 성과에 근거한 유인이 제공된다. 같은 기업 내에서 유사한 일을 수행하는 대리인들 사이에 상대평가를 행하든지 또는 외부의 다른 기업에 있는 대리인이라도 유사한 일에 종사한다면 상대평가의 기준으로 활용하기도 한다. 예를 들어, 기업에서는 종종 토너먼트 방식과 같이 최고의 성과를 낸 소수에게 성과급을 지급하기도 한다. 공공부문에서는 비슷한 업무를 지역별로 할당되어 수행하거나 고객의 유형에 따라 나누어서 수행하는 경우가 종종 있다. 예를 들어, 우체국의 경우 각 지역을 담당하는 수백 개의 지소들이 있을 수 있다. 이런 경우 지소들 간의 성과를 비교평가하는 방법이 이용될 수 있다.

성과측정에 있어서 외부요인이 발생시키는 교란요인(noise)을 줄이기 위해 부분적으로라도 상대평가를 이용하는 것이 바람직할 수 있다. 예를 들어, 우산을 판매하는 노점상이 특정 거리의 양쪽 끝에 위치하고 있다고 하자. 노점상의 우산 판매실적은 노점상의 노력, 날씨, 그리고 노점상의 건강 등의 요인에 의해 영향을 받을 것이다. 만약 노점상 한 곳의 실적만 절대평가한다면 우산판매 실적이 날씨나 노점상의 건강 등에 의해 받은 영향을 제대로 파악하기 힘들 것이다. 결과적으로 노점상에게 이런 외부요인의 영향으로부

터 발생하는 위험을 전가시키게 되는 셈이다.

만약 노점상의 실적을 상대평가한다면 어떻게 될 것인가? 상대평가한다면 고려해야 할 사항은 무엇인가? 상대평가를 하더라도 노점상이 노출된 외부요인을 완전히 통제하기는 어려울 것이다. 예를 들어, 각 노점상의 건강문제는 상대평가를 통해 통제할 수 없다. 왜냐하면 노점상들이 공통으로 노출된 외부요인이 아니고 개인별로 발생하는 요인이기 때문이다. 반면에 날씨는 두 노점상에게 공통적으로 영향을 미치는 외부요인이라고 볼 수 있다. 만약 날씨가 판매실적에 미치는 영향이 노점상의 건강보다 더욱 지배적인 요인이라면 상대평가를 통해 외부요인이 발생시키는 교란요인(noise)을 제거하는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 상대평가를 통해 중요한 외부요인이 미치는 영향을 제거할 수 있다면, 성과평가를 통해 대리인에게 부과되는 위험을 감소시킬 수 있으며, 그 결과로 유인의 강도를 증가시킬 수 있고 대리인의 노력의 증가를 통해 실적이 향상될 수 있을 것이다.

그러나 한 가지 더 고려해야 할 문제가 있다. 상대평가를 실시하게 되면 대리인 사이의 협력관계가 훼손될 가능성이 발생한다. 심지어는 상대방의 성과를 저하시키기 위한 시도가 나타날 수도 있다. 적절한 상대평가는 성과측정의 정확성을 향상시키지만 동시에 조직 내의 협동관계를 파괴할 위험이 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

*시사점 7: 만약 주인이 대리인과의 계약관계를 다수의 기간에 걸쳐 유지한다면 과거의 실적을 이용해서 대리인의 성과를 보다 정확히 판단할 수 있다. 과거 성과와 현재 성과의 차이에 근거해서 성과급을 지급하는 형태가 될 것이다. 과거의 성과가 대리인의 능*

력에 대한 정보를 제공하고 과거의 실적보다 향상된 성과는 대리인의 노력의 결과라고 볼 수 있다.

예를 들어, 과거 몇 년간에 걸쳐 대리인의 실적을 관찰하였다면 이 정보를 이용하여 무작위적인 외부충격의 크기를 추정할 수 있다. 현재의 실적이 과거 실적치를 능가한다면 대리인이 추가적인 노력을 하였을 가능성이 더욱 크다고 볼 수 있다. 주인은 보통 기준이 되는 실적치를 산정하기 위해 평가 초기의 기간에 이루어진 실적을 이용하는 것이 보통이다. 그러나 이러한 과거 실적치를 기준선으로 선정하는 것은 시사점 8의 톱니효과(ratchet effect)를 가져올 수 있는 위험이 있다.

*시사점 8(톱니효과): 대리인이 자신의 성과평가를 위해 과거의 실적치가 이용될 것을 안다면, 현재의 노력을 억제할 유인을 가지게 된다. 그러므로 기준선을 설정하기 위한 초기에 노력의 정도가 감소하고 과거 실적치로 대리인의 능력을 추정하는 것의 의미가 약화된다.*

과거 실적치를 이용하면 보다 정확한 성과평가를 할 가능성이 증가하지만, 동시에 대리인의 입장에서는 과거의 뛰어난 실적이 현재 평가에 불리하게 작용할 것을 염려해서 노력의 정도를 조절할 가능성도 커진다. 이러한 톱니효과를 피하기 위한 한 가지 방법은 대리인들을 다양한 업무에 순환시켜서 근무하게 하는 것이다. 특정 업무의 과거 실적치를 이전에 그 업무에서 일했던 다른 대리인의 것으로 이용함으로써 톱니효과라는 왜곡된 행동의 가능성을 회피

할 수 있게 된다.

지금까지 간단한 주인-대리인 모형의 구도하에서 성과측정과 평가를 이용한 유인제공이라는 관점에서 주요한 시사점을 살펴보았다. 특히 외부요인의 영향으로 인한 성과측정의 부정확성 때문에 발생하는 대리인의 위험과 성과측정에서 비롯되는 유인의 존재를 어떻게 균형 있게 이용할 것인지에 대한 논의가 초점이었다. 그렇다면 실제 이러한 성과측정에 근거해서 유인을 제공하는 것이 광범위하게 이용되고 있는가? 여러 연구들이 실증분석을 시도하였는데 그 공통된 결론은, 유인이 주어지면 대리인은 성과급에 아주 강하게 반응한다는 것과 명시적으로 금전적인 대가와 성과가 연계된 경우는 광범위하게 발견되지는 않는다는 것이다. CEO와 같은 경우는 성과에 근거한 보너스가 지급되고 주식 옵션도 제공되지만 대부분의 고용인의 경우는 고정급이나 시간제 임금을 받는다.

주인-대리인 모형에서 시사하는 바는 대리인의 노력에는 비용이 들기 때문에 성과평가에 근거한 유인을 이용해서 최적의 노력을 이끌어내는 것이 필요하다는 것이다. 물론 그 과정에서 대리인에게 부과되는 위험이라는 요소와의 균형을 유지해야 한다. 그렇다면 왜 현실에서는 명시적인 성과급을 광범위하게 발견할 수 없는가? 가능한 이유 중의 하나가 대리인들이 하는 업무가 복잡하다는 사실이다. 다시 말해, 한 가지 측면의 일만 하는 것이 아니고 다양한 측면의 일을 포함하고 있다는 것이다. 경제학에서는 이를 다중과제(multi-tasking)라고 부른다. 다음 장에서 성과평가와 유인의 제공이 어려운 이유 중의 하나로 다중과제의 문제를 논한다.

## 나. 다중 과제(Multi-tasking)의 문제

대리인의 성과측정에 외부요인이 개입되기 때문에 생기는 불확실성으로 인한 위험과 유인 사이의 상충관계(trade-off)에 추가하여 계약의 불완전성으로 인한 문제도 고려해야 한다. 대리인의 업무가 측정이 용이한 한 가지의 일만을 하는 것이 아니라 측정하기 어려운 다양한 업무를 수행하는 경우가 많다. 예를 들어, 대학교수는 연구활동을 할 뿐 아니라 강의와 학생지도, 그리고 행정업무 등도 감당한다. 생산라인의 근로자들의 경우도 단순하게 생산공정상의 조립을 하는 일도 하지만 생산시설의 유지나 관리 등의 부수적인 업무를 수행하는 경우도 많다.

이렇게 대리인이 수행하는 업무가 한 가지가 아니라 다양하다는 사실을 받아들이면, 위에서 논했던 간단한 주인-대리인 모형을 수정해야 한다. 간단한 주인-대리인 모형에서는 대리인이 수행하는 업무가 한 가지라고 가정되어 있다. 보다 엄밀히 말하면, 한 가지 측면의 일을 수행한다고 가정하고 있는 것이다. 이제 다중과제라는 가능성을 받아들여 간단한 주인-대리인의 모형을 수정하자. 대리인이 수행하는 과제가 두 가지, 과제 1과 과제 2라고 가정하자. 물론 두 가지 이상의 과제로 일반화할 수 있다. 여기서 역시 주인은 대리인의 노력 정도를 관찰할 수 없다. 그러나 주인은 각각 다른 두 가지 성과지표를 통해서 두 가지 과제에 대해 대리인이 올린 성과를 판단할 수 있다. 이 성과지표들은 불완전한 지표들이다. 왜냐하면 외부요인들이 무작위로 영향을 미치는 경우도 있기 때문이다.

논의를 단순화하기 위해 각 과제에 대리인이 소모한 시간은 대리인의 노력이라고 가정하자. 그리고 각 개인이 하루에 이용할 수 있는 시간은 고정되어 있다고 가정하자. 이런 상황에서는 대리인이

한 과제에 시간을 더 투자할수록 다른 과제에 투자하는 시간은 감소할 것이다.

대리인이 직면하는 유인체계를 이해하기 위해서 대리인의 보수 체계를 생각해 보자. 대리인의 보수는 고정급인 부분과 과제 1과 과제 2의 성과에 대해 각각 비례하는 성과급으로 구성될 것이다. 만약 과제 1에 대한 성과급의 강도가 과제 2에 대한 성과급의 강도보다 강하다면, 대리인은 과제 1에 모든 시간을 투자할 것이다. 두 과제에 대한 성과급의 강도가 동일해야만 두 가지 일에 시간을 나누어 투자할 것이다.

실제에 있어서는 대리인이 개인적으로 다른 과제에 대해 다른 선호를 가지고 있을 수 있다. 예를 들어, 대리인이 과제 1을 하는 것이 과제 2를 하는 것보다 더 쉽다고 생각할 수 있다. 만약 주인의 입장에서 두 가지 과제를 동시에 할 것을 원한다면 과제 2에 대한 유인의 강도를 강하게 해야 할 것이다.

*시사점 9: 만약 대리인이 여러 가지의 과제나 목표를 동시에 추구하기를 원한다면, 각각의 과제나 목표로부터 대리인이 얻을 수 있는 노력 대비 한계수익이 동일해야 한다. 그렇지 않으면 노력에 대해 가장 높은 한계수익을 주는 과제나 목표로 노력을 집중할 것이다.*

위의 원칙은 두 가지 중요한 사실을 내포하고 있다. 첫째는, 만약 대리인의 노력에 의한 성과를 전혀 측정할 수 없는 과제나 목표가 있다면 측정 가능한 과제나 목표에 대해서도 유인을 전혀 주지 않아야 한다. 성과측정이 불가능한 과제가 포함된 경우의 최적

유인체계는 고정급이다.

둘째는, 유인체계는 조직의 다른 특성들과 서로 보완적인 관계에 있음을 알 수 있다. 측정가능한 과제와 불가능한 과제가 동시에 존재하는 조직 내에서, 주인은 조직을 다시 구성함으로써 성과에 근거한 유인체계를 도입할 수 있다. 한 그룹은 측정 가능한 과제를 수행하고 다른 그룹은 측정 불가능한 과제를 수행하도록 조직을 재구성하면, 측정 가능한 과제를 수행하는 그룹에는 성과급 체계를 도입할 수 있을 것이다.

Baker(1999)는 다중과제모형을 제시하고 어떤 상황에서 성과급이 조직의 가치를 향상시키는지 또는 저해하는지를 보여주었다. 간단한 주인-대리인 모형에서는 대리인의 위험에 대한 보험을 제공하는 것과 대리인의 노력을 이끌어내기 위해 제공하는 유인체계 사이의 긴장관계를 볼 수 있다. 반면에 Baker(1999)의 다중과제모형에서는 대리인들의 노력을 이끌어내는 것과 주인이 원하는 바람직한 과제에 노력을 기울이도록 하는 것과의 긴장관계를 볼 수 있다. 현실에서의 유인체계에서 더욱 문제가 되는 부분이다.

Baker(1999)가 보여주는 바는, 조직의 성과를 측정하는 지표의 정확성이 중요하다는 것이다. 성과지표가 조직의 가치와 아주 밀접하게 연결되어 있을 수 있다. 예를 들어, 기업의 경우 주식가치나 순이익 같은 지표로써 경영자를 평가할 경우 이들 지표는 기업의 가치와 직결되어 있다고 볼 수 있다. 반면에 공공조직의 경우는 이렇게 직결된 지표를 찾기가 쉽지 않다. 대부분의 성과지표가 간접적으로 공공조직의 가치와 연결되어 있을 것이다. 그러나 이런 지표 중에도 어떤 지표들은 공공조직의 가치와 같은 방향으로 움직일 것인데, Baker는 이런 지표들을 잘 연계(aligned)된 지표라고 부

른다. 반면에 지표와 조직의 가치가 반대방향으로 움직인다면 이런 지표는 왜곡을 초래하는 지표라고 볼 수 있다. 이를 요약하여 제시하면 시사점 10과 같다.

시사점 10: 성과지표가 조직의 가치와 잘 연계되어 있지 않거나 (*misaligned*) 왜곡되어 있을 때에는 유인의 강도가 약해야 한다. 성과지표가 대리인으로 하여금 조직의 가치를 향상시키는 일을 하도록 유도하지 않으면 그 성과지표는 잘 연계되지 않은 지표이다. 성과지표가 대리인으로 하여금 조직의 가치를 감소시키는 일을 하도록 유도하면 이 성과지표는 왜곡된 지표이다.

유인체계 도입시 유의해야 할 사항은 조직의 성과와 잘 연계된 성과정보를 찾아내는 것이다. 이것에는 첩경이 없다. 다음의 시사점이 그 이유를 잘 보여준다.

시사점 11: 성과지표와 조직의 가치와의 상관관계 자체만을 가지고 성과지표가 조직의 가치와 잘 연계되어 있는지를 판단할 수 없다.

잘 연계된 성과지표를 선택하는 방법으로 쉽게 생각할 수 있는 것은 조직의 가치와 양(+)의 상관관계를 가진 지표를 선택하는 것이다. 그러나 이것은 잘못된 생각이다. 왜냐하면, 성과지표와 조직의 가치 사이의 상관관계는 양자에 영향을 주는 제3의 요소에 의해 생겨난 것으로, 양자간의 상관관계가 우리에게 주는 정보가 없기 때문이다. 중요한 것은, 성과지표와 조직의 가치 간의 상관관계

가 아니라 대리인의 행동이 성과지표와 조직의 가치에 미치는 영향의 상관관계이다. 성과지표와 조직의 가치 간에 양의 상관관계가 강하더라도 그 성과지표를 사용하는 것이 대리인으로 하여금 조직의 가치를 저하시키는 행동을 유도한다면 주인은 그 성과지표를 이용하지 않을 수 있다. 반면에 성과지표와 조직의 가치 간에 음(-)의 상관관계가 있더라도 주인은 그 성과지표를 사용할 수도 있는 것이다.

Baker는 다음과 같은 재미있는 예를 제시하고 있다. 사무실의 정리 상태는 대리인의 활동 정도 및 생산성과 음의 상관관계를 가지고 있다. 대리인이 바쁠 때는 사무실이 엉망이고 바쁘지 않을 때는 사무실이 잘 정리되어 있다. 그러나 사무실이 잘 정리되어 있으면 생산성이 높아진다. 그러므로 똑똑한 주인은 사무실 정리 상태와 생산성 간에 음의 상관관계가 있지만, 사무실을 잘 정리하는 것에 대해 유인을 제공할 것이다.

이와 관계된 또 다른 경우는, 사전적으로 조직의 가치를 향상시키는 행위를 잘 반영하는 성과지표가 유인과 명시적으로 연결될 경우, 성과지표로서의 가치가 감소하는 경우이다. 성과지표로 활용되기 전에는 대리인들이 특별한 주의를 집중시키지 않았지만 유인과 연결된 성과지표가 되는 순간, 대리인들은 그 성과지표를 달성하는 데에 모든 노력을 기울이게 된다. 모든 수단을 동원해서 성과지표를 달성하고자 할 것인데 그 과정에서 조직의 가치를 오히려 저하시키는 경우가 발생할 수 있다는 것이다. 이런 경우가 발생한다면 성과지표와 조직의 가치 사이의 상관관계는 사후적으로 저하될 것이다.

Sears Auto Center의 경우를 예로 들어보자. 자동차수리센터의

이윤과 수리건수와는 아주 밀접한 양(+)의 상관관계를 가지고 있을 것이다. 이런 통계적인 상관관계 때문에 Sears에서는 수리건수를 성과지표로 이용하고자 하였다. 수리건수가 일정 수준을 넘어서면 보너스를 지급하는 성과급체계를 도입하였다. 이 성과급체계 도입 이후로 수리센터 경영자의 목표는 수리건수의 기준을 충족시키는 것 자체가 되었다. 얼마 지나지 않아, 경영자들은 수리건수를 증가시키는 방법을 발견하게 되었다. 과잉서비스의 제공과 허위청구를 함으로써 수리건수를 증가시킬 수 있게 된 것이다. 이런 왜곡된 행동을 함으로써 수리건수라는 성과지표와 조직의 가치와의 양(+)의 상관관계는 무너지게 되었다. 실제 소비자들로부터 집단소송을 당해 손해배상을 한 이후, Sears는 이러한 유인체계를 포기하였다.

## 2. 공공부문의 성과측정과 평가의 문제

공공부문은 성과평가에 있어서 민간부문보다 고려하여야 할 사항이 더욱 많다. 위에서는 민간부문에서의 난점으로 성과측정의 부정확성과 다중과제로 인한 문제들에 대해 살펴보았다. 여기서는 성과평가에 근거한 강한 유인을 도입할 때 고려해야 할 민간부문과 공공부문의 차이는 무엇인지 살펴보려고 한다.

공공부문에 성과에 근거한 유인을 도입하고자 하는 시도는 다음의 두 가지를 전제하고 있다. 첫째, 공공부문이 뚜렷한 목표를 가지고 있고 (또는 있어야 하고) 둘째, 그 목표의 달성 정도를 측정할 수 있다는 것을 전제하고 있다. 과연 이 전제들이 공공부문에서 충족되는지를 살펴보고, 추가적으로 공공부문에 성과평가를 도입할 때 공공부문 종사자들의 내재적 동기를 구축할 가능성에 대해 논한다.

### 가. 목표 설정의 문제

공공부문의 특징 중 하나는 그 목표가 뚜렷하지 않다는 것이다. 조직의 목표를 정하기 위해서는 그 조직이 책임져야 할 대상이 누구인가 하는 점이다. 즉, 누구의 목적을 달성시켜야 하는가를 알아야 한다. 특정 정부부처나 사업에 따라 여러 그룹이 그 사업에 대해 관심을 가지고 있을 것이다. 특정 부처는 행정부의 수반에게 일차적으로 책임을 지고 있을 것이고 실제적으로는 입법부, 사법부, 미디어, 그리고 사업에 관계된 이해 관계자들 등의 여러 그룹에 대해 책임을 져야 한다. 경제학적 용어로 정부부처는 여러 주인을 가진 공동의 주체(commom agency with several principals)인 것이다.

민간기업의 경우는 비교적 이 문제가 명확한 편이다. 민간기업이 충족시켜야 하는 대상은 기업의 주인/주주와 고객이다. 기업의 주인은 자신들의 투자에 대한 적절한 수익을 기대하고 소비자는 기업의 제품이나 서비스가 만족스러운지를 판단한다. 그리고 기업의 경우 이들의 반응은 명확하다. 주주인 경우는 경영진을 교체하든지 주식을 팔 것이고 소비자들은 구매를 하지 않으면 된다. 물론, 이런 논의는 지나친 단순화의 경향이 있다. 기업의 생산품이나 서비스가 외부경제를 창출한다든지, 기업이 독점이라든지 하는 경우는 다른 문제가 발생한다. 또, 기업의 사회적 책임도 무시할 수 없는 부분이다. 이런 문제들은 단순한 기업의 주인이나 고객의 범위를 넘어서는 문제이다. 이런 단순화의 위험에도 불구하고, 기업의 경우는 공공부문에 비해 비교적 문제가 단순하다.

공공부문의 경우 책임성(accountability)이라는 문제가 더욱 복잡하다. 기업과 같이 좁은 의미에서의 책임성이라는 개념으로 정의하기가 어렵다. 예를 들어, 경찰의 경우, 세금을 납부한 납세자들과

중앙 및 지방의 정치인들 모두 관심이 있을 것이다. 그러면, 경찰이 제공하는 서비스의 사용자들은 누구인가? 이것은 더욱 정의하기 어렵다. 아마도 범죄의 피해자, 잠재적 피해자, 범죄인과 범죄혐의자, 일반시민까지도 포함될 것이다. 이런 다양한 그룹들은 각기 다른 것을 경찰에게 기대할 것이다. 그러므로 경찰이 성취해야 할 목표가 무엇인지는 그룹에 따라 다를 것이고 그룹 내에서조차도 다른 생각을 가진 이들이 있을 수 있다.

로스앤젤레스 경찰의 경우 이런 문제를 극적으로 보여준다. 1998년 이전에는 로스앤젤레스 경찰청은 경찰의 무례함과 인종주의적 행태에 대한 시민의 불만에 대해 조치를 잘 취하지 않았다. 즉, 시민들의 불평에 반응해서 경찰을 통제하는 조치를 잘 하지 않았던 것이다. 그러나 1998년부터는 방침을 바꾸어서 시민들의 불평에 대해 적극적으로 반응하기 시작했다. 1998년부터 10%에 달하는 경찰들이 정직이나 해고를 당했다. 그 전에는 매년 0.05%도 채 되지 않는 비율이었다. 흥미로운 것은 이런 변화와 동시에, 경찰의 체포율이 급격하게 떨어지고 범죄혐의자를 완력으로 통제하려는 시도가 급격하게 감소했다. 2001년까지 마약사범의 체포율이 50%나 감소했다.

이런 부작용은 경찰이 추구해야 하는 목표가, 누구의 요구에 반응하느냐에 따라 서로 상충될 수 있다는 사실을 보여준다. 경찰과 마주치는 그룹들은 경찰이 수사나 체포과정에서 인권침해 없이 적절하게 행동할 것을 요구할 것이고, 일반시민이나 정치인들은 범죄인들을 많이 체포해서 범죄를 줄일 것을 요구할 것이다. 그러므로 공공부문에 성과평가에 근거한 유인을 도입할 때, 공공부문이 성취하고자 하는 목표가 다양할 수 있다는 어려움을 염두에 두어야 할

것이다.

공공부문이 책임을 져야 할 주요한 그룹들은 대개 다음과 같이 분류될 수 있다.

- 사용자(잠재적 사용자)
- 납세자
- 중앙정부
- 지방정부
- 다른 공적인 조직들
- 고용자
- 일반국민
- 위의 그룹들을 대표하는 사람들

이런 다양한 그룹들의 요구를 만족시켜야 하는 정부부처들은 단순한 경영이나 행정단위가 아니다. 정부부처들은 궁극적으로 정치의 틀에서 벗어날 수 없다. James Wilson(1989)은 정부조직 내에서는 약한 수준의 유인체계를 쓸 수밖에 없는 이유가 여기에 있다고 보았다.

#### 나. 성과측정의 문제

공공부문이 민간부문과 다른 점은, 비록 공공조직의 목표가 뚜렷하게 정의된다 하더라도 측정이 어려운 경우가 많다는 사실이다. 측정이 어려운 이유는, 공공부문이 제공하는 서비스나 상품이 대체재가 잘 없기 때문이다. 그래서 시장이나 경쟁에 근거한 평가를 하기가 어렵다.

또 다른 이유는, 정부서비스로 인한 변화가 장기적인 경우가 많

다는 사실이다. 이런 경우, 일정기간이 지난 후의 성과를 측정한다면 성과에 근거한 유인을 주기 위한 목적으로는 정보의 적시성이 떨어지게 될 것이다. 반면에, 너무 이른 시간에 성과를 측정한다면 의미 있는 측정이 불가능할 것이다.

또 한 가지의 문제는, 공공부문의 경우 어떤 목표를 달성하는 데 있어서 여러 조직이 같이 기여했을 경우가 많다는 것이다. 합작한 투입과 성과(joint inputs and outputs)를 어떻게 할 것인가 하는 문제이다.

한편 측정을 했다 하더라도, 그 성취도를 어떻게 평가할 것인가도 문제이다. 왜냐하면, 통제할 수 없는 외부의 영향도 있을 수 있고 가끔 일어나는 사건의 경우는 무작위적(random)인 요소들의 영향이 크기 때문이다. 한 가지 방법은 상대평가의 방법이다. 비슷한 업무를 하는 대상과 비교하여 그 성취도를 평가하는 것이다. 민간 부문의 경우는, 독점에 가까운 기업이 아닌 경우에는 이런 비교가 비교적 용이하다. 그러나 공공부문의 경우는 특정의 서비스나 제품을 공급하는 유일한 공급자일 경우가 많다. 그러므로 경쟁을 통한 평가(yardstick competition) 방법을 쓰기가 어렵다. 다른 한 가지 방법은 시계열 자료를 이용한 방법인데, 이는 시간에 걸친 성취도를 비교하는 방법이다. 이 방법에는 매기(每期)마다 있을 수 있는 외부환경의 변화를 적절히 고려해야 한다는 어려움이 있다.

#### 다. 내재적 동기 구축의 문제

마지막으로 한 가지 더 고려해야 할 것은, 성과에 근거한 경제적 유인의 도입은 공공부문 종사자의 내재적 동기(intrinsic motivation)를 감소시킬 수 있다는 것이다.

조직의 운영에 있어서, 공공부문이 민간부문에 비해 가지는 장점은 공공부문 종사자들이 가지고 있는 내재적 동기이다. 내재적 동기라 함은 외부의 유인에 관계없이 일 자체가 좋아서 하는 만족감이다. 특히 사회적 약자를 돕는다든지 봉사를 하는 조직의 경우, 종사자들이 그런 업무를 수행하는 자체에서 만족감을 느끼는 경우가 많다. 공공부문 일의 성격상 종사자들에게 공공의 복리를 위해 일한다는 자긍심이나 사명감이 있는 경우가 많다고 볼 수 있다.

교육학이나 심리학에서는 오래 전부터 알려진 현상으로, 외부의 유인(extrinsic incentive)이 내재적 동기를 저해할 수 있다고 한다. 최근에는 경제학에서도 경제주체의 행동이 단순히 자신의 이해를 극대화하는 데에 있는 것은 아니라는 인식이 힘을 얻으면서, 내재적 동기에 대한 연구가 진행되고 있다. 특히, 어떤 조건하에서 외부의 유인이 내재적 동기를 저해하는지에 대한 연구가 나오고 있다.

이런 연구들은, 공공부문에서의 내재적 동기 감소효과가 더욱 클 수 있다는 것을 시사한다. 특히 개인의 성과와 경제적 유인을 연결시키는 경우, 이런 부정적인 효과가 나타날 가능성이 크다. 또 조직단위의 성과와 조직단위의 유인을 제공하는 경우라도 이런 효과가 나타났다는 사례도 있다.

### 3. 성과측정과 평가사례

지금까지는 성과측정에 근거한 유인체계를 도입할 때 고려해야 할 문제들에 대해 논했다. 성과측정의 부정확성과 다중과제의 문제라는 일반적인 부분에 대한 논의를 하고, 목표설정과 성과측정, 그리고 내재적 동기의 구축과 같은 공공부문 특유의 문제에 대해서

도 논했다. 이제는 실제 공공부문에 성과측정에 근거한 유인을 제 공한 사례를 심층 소개함으로써 시사점을 모색해 보고자 한다.

#### 가. 미국의 직업훈련 프로그램(JTPA: Job Training Partnership Act)

미국의 직업훈련 프로그램(JTPA: Job Training Partnership Act)은 연방정부 프로그램으로 경제적 약자를 돕기 위한 것이다. 과거의 직업훈련 프로그램과의 가장 뚜렷한 차이는 분권화된 행정 구조와 성과평가에 근거한 재원조달방식이다.

640여개의 훈련지역이 미국 전역에 있다. 미국 의회는 JTPA 예산을 주(州) 내의 실업률, JTPA에 자격조건이 되는 인구비율 등을 고려하여 각 주에 배분한다. 각 주는 예산을 주 내의 훈련지역에 주정부 배분방식과 유사한 방식으로 배분한다. 각 주 내의 지역에서는 단일 행정조직이 지역의 예산을 운용한다. 이 행정조직을 훈련센터라고 부르기로 하자.

의회, 노동부, 주정부가 JTPA의 주인에 해당하고, 훈련센터는 대리인으로 볼 수 있다. 이 법령에 의하면, 센터의 경영자나 사회복지사들이 훈련생들의 등록과 훈련, 그리고 취업알선과 같은 일에 대해 재량권을 가지고 있다.

JTPA에 자격조건이 되는 사람 중 1~3% 정도의 사람들만 훈련을 받고 있다. 잠재 대상자를 센터가 전부 수용할 수 없기 때문이다. 직업훈련의 내용은 특정 기술을 가르치는 교육서비스와 직업을 갖는 데 도움을 주는 취업알선서비스가 있다. 서비스 제공 기간과 종류, 특정 서비스에 할당되는 비용 등에 대한 것은 전적으로 각 센터의 자율권하에 있다.

센터의 성과향상을 위한 동기를 부여하기 위해, 주정부는 각 지역에 배정하게 되어 있는 주예산의 6%를 성과에 근거하여 각 센터에 배분한다. 아주 성공적인 센터의 경우 총예산의 60%가 보상금으로 지급받은 것이었다. 그러나 이는 아주 예외적인 경우이고 중위(median)에 해당하는 센터의 경우, 7% 정도의 예산이 보상금으로 지급되었다.

추가로 지급된 보상금은 추가적인 교육서비스를 제공하도록 되어 있지만 정규예산보다는 사용에 제약이 약하다. 개인에게 직접 돌아가는 유인은 약하지만 금전적인 이유 외에 공적 인정에 대한 욕구나 정치적 동기 등과 같은 다른 동기 때문에 보상금에 대한 욕구가 강하다고 보고되고 있다.

센터의 성과를 측정하기 위해 적절한 유인체계는 무엇일까? 노동부가 시도한 방법을 사례로 살펴보면서 문제점을 점검해보자.

먼저 센터의 목표가 무엇인가를 설정해야 할 것이다. 취업을 하기 힘든 취약계층이 직업훈련을 통해 자신의 능력을 개발해서 인간적인 삶을 영위하도록 하는 것이 훈련센터의 주요 목적일 것이다. 그러나 여기에는 잠재적으로 상충되는 목표가 깔려 있다. 제한된 자원 때문에 취약계층 중 일부만이 훈련을 받을 수 있는 상황에서, 해당자들이 형평성에 맞게 교육을 받는 것과 훈련의 효과를 극대화할 수 있는 사람이 교육을 받도록 하는 것 사이에 긴장관계가 존재한다. 법령 자체는 목표 사이의 이런 상충관계를 어떻게 해결할 것인지에 대해 언급하고 있지 않다. 법령은 노동부가 성과지표로 인적자본 투자에 대한 수익(return on human capital investment)을 이용하도록 명시하고 있을 뿐이다.

일단 인적자본 투자에 대한 수익을 이 프로그램의 유일한 목적

이라고 보자. 그러면 어떤 방식으로 투자에 대한 수익을 측정할 것인가? 인적자본의 측정 자체는 측정할 수 없으므로 인적자본의 가치를 측정하는 한 가지 방법은 노동시장에서의 임금을 측정된 인적자본의 가치라고 보고 활용하는 것이다. 노동시장에서의 임금을 인적자본의 가치라고 보면, 훈련을 통해 측정된 인적자본의 가치를 측정하기 위해서는 훈련생이 훈련을 받은 이후에 받는 임금과 그 기간 동안 훈련을 받지 않았을 경우 받을 임금의 차이를 계산하는 것이 필요하다. 물론 이 차액에 훈련비용을 제해야 교육의 순수한 가치를 측정할 수 있다.

문제는 훈련생이 훈련을 받지 않았을 경우 받았을 임금을 직접 관찰할 수 없다는 것이다. 노동부는 직업훈련이 종료되었을 때의 고용상태와 임금수준을 성과지표로 이용하였다. 훈련생들의 변화된 임금수준이나 고용상태와는 다른 기준이 이용되었다. 비용에 대한 지표도 센터의 첫 10년 동안만 사용되고 이후에는 사용되지 않았다. 이렇게 잘못 설정된 성과지표가 가져온 결과가 무엇인지는 나중에 논의할 것이다.

성과지표에 근거해서 보상금을 지급하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있다. 훈련생 중 취업한 사람당 일정액을 보상금으로 지급하는 것도 한 가지 방식이다. JTPA는 이런 간단한 비례식 보상금이 아니라, 일정 기준을 충족하면 지급하는 방식을 채택하였다. 미리 정해진 성과지표들의 기준치를 달성하면 보상금이 지급되었다. 또 성과측정방법으로, 1년간 훈련원을 수료한 훈련생들의 평균 성과를 이용하였다. 예를 들어, 1992년까지 JTPA의 성과는 훈련 종료시의 취업률을 통하여 측정되었다. 수료자들의 1년간 취업률이 미리 정해진 기준을 초과하면 보상금이 지급되었다. 또, 이러한 성과는 매

년 다시 측정되었다. 과거 실적치는 다시 고려되지 않았다.

성과 기준치를 정하는 것은 다른 센터들의 실적에 근거해서 이루어졌다. 예를 들어, 전국에 있는 센터들의 과거 2년간 실적치를 근거로 해서 상위 25% 수준을 취업률의 기준으로 설정했다. 과거 실적치를 기준으로 삼았지만 톱니효과(ratchet effect)의 영향은 미미할 것으로 보인다. 왜냐하면, 전국에 600여개의 센터가 있어서 하나의 센터가 기준치 설정에 미치는 영향이 미미할 것이기 때문이다.

이제 JPTA의 성과에 대한 연구를 살펴보자. 몇 연구자들이 실제 JPTA의 성과지표와 실제 효과 간의 상관관계를 검증하려고 시도하였다. 다시 말해, JTPA식의 성과지표가 실제 우리가 원하는 효과를 반영하고 있는지를 검증한 것이다. 성과지표가 우리가 원하는 결과를 반영하고 있을 때만 성과지표의 달성에 유인을 제공하는 성과관리제도가 의미가 있을 것이다. 만약 성과지표와 우리가 원하는 효과와 상관관계가 없다면 성과지표에 근거한 유인을 제공하는 것은 자원의 낭비 또는 왜곡된 행동을 유발하는 결과만 가져올 것이다. 연구결과를 요약하면, 성과지표에 유인이 연결되지 않은 프로그램을 연구한 경우(Friedlander, 1988; Sornitsky, et al., 1988)만이, JTPA식의 성과지표와 실제 효과 사이에 양(+)의 상관관계가 있음을 보여주었다. 성과지표와 유인이 결합된 형태의 프로그램에서는 양자 간의 상관관계에 대한 결과가 분명하지 않고, 심지어는 특정지표들에 대해서는 음(-)의 관계가 발견된 경우도 있다(Heckman and Smith, 1995). 이런 연구결과는 시사점 11과 일치한다. 성과지표에 유인이 결합됨으로 인해서 센터 운영자들이 왜곡된 방법으로 성과지표를 달성하였다는 것이다. 즉, 유인이 주어진 경우 성과지표 달성을 이루기 위해서 전략적인 행동을 하였음을 의

미한다. 그 결과로 JTPA의 성과지표와 실제 효과 사이에 양의 상관관계가 무너졌다는 것이다. 그러므로 성과지표가 진정 우리가 원하는 효과를 반영하는지에 대한 깊이 있는 고려가 필요하다.

이제 JTPA의 성과지표가 올바른 유인체계가 되지 못하는 이유를 살펴보자. 센터의 직원들은 누구를 프로그램에 등록시킬 것인지, 등록생들을 어떻게 교육시킬 것인지, 또 언제 센터로부터의 교육을 종료시킬 것인지를 결정할 수 있다. 이런 결정들은 센터의 성과와 보상금과 관련되어 있고, 등록생의 후생에도 영향을 미친다. 이제 JTPA의 성과지표들이 초래할 수 있는 왜곡된 행동의 가능성에 대해 살펴보자.

먼저 누구를 등록시킬 것인지에 관련된 의사결정에 대해 살펴보자. JTPA의 성과관리체계에 대한 대부분의 연구는, 센터가 자신들의 성과를 향상시키기에 유리한 사람들을 등록시킬 것이라는 데에 집중되어 있다. JTPA의 성과지표는 센터에서 교육을 종료한 이후의 취업률과 임금수준을 사용하고 있다. 그러므로 센터의 성과를 높이기 위해서는 노동시장에서 성공할 수 있는 훈련생을 받아들이는 것이 교육 자체로부터 혜택을 많이 받을 수 있는 훈련생을 받아들이는 것보다 유리하다.

이런 성과지표하에서 무시되는 주요 목표 중의 한 가지는 서비스를 공정하게 또는 공평하게 제공한다는 것이다. 보상금을 받을 기회를 높여줄 수 있는 훈련생은 훈련받기 전의 교육 수준, 임금 수준, 그리고 직업 경력 등이 열악한 훈련생이 아닐 것이다. 다시 말해, 센터가 보상금을 받기 위해서는 훈련 전의 여러 가지 조건이 양호한 사람들을 선택하여 훈련하는 것이 현명한 전략이라는 것이다.

그러면 실제 센터들이 자신들의 성과를 극대화하기 위해 훈련생

선택에 있어서 왜곡된 행동을 했는가? 실증적 증거는 이러한 행동의 가능성을 보여주고는 있지만 결정적이지는 않다. Anderson, Burkhauser, and Raymond(1993)는 테네시의 JTPA 센터들을 연구한 결과, 훈련이 끝나고 노동시장에서 성공할 수 있는 특성을 지닌 사람들이 훈련소에 등록할 가능성이 높다는 것을 발견했다. 문제는 이러한 상관관계가 센터 직원들의 선택에 의한 것인지, 지원자들의 선택에 의한 것인지, 또는 두 가지 가능성이 모두 존재하는 것인지가 분명하지 않다는 것이다. Cragg(1997)는 보상금을 얻기 힘들거나 또는 보상금이 매력적인 주(州)일수록, 등록생의 수준이 높다는 것을 발견하였다. 이를 근거로, Cragg는 등록생 수준이 높은 것이 지원자의 선택에 의한 것이 아니라 센터 직원들의 선택에 의한 것이라고 주장했다. Heckman and Smith(1995)도 역시 흑인이나 교육을 덜 받은 사람들이 훈련소에 받아들여졌더라도 실제 등록할 확률은 낮다는 것을 보였다. 그러나 이 경우 역시 이런 결과가 센터 직원들의 선택 결과인지 지원자들의 선택 결과인지는 분명하지 않다.

다음으로 훈련방법을 택하는 데 있어서는 왜곡이 발생했는지 살펴보자. 훈련생들의 선택에 있어서의 왜곡 가능성에 대한 연구보다는 적게 연구되었지만 소수의 연구결과가 존재한다. 주어진 성과지표에서부터 예상할 수 있는 바는, 취업을 시킬 수 있는 빠른 방법에 집중할 것이고, 훈련생의 장기적 능력을 향상시키는 교육에는 적게 투자할 것이라는 점이다.

Marschke(2000)는 JTPA의 성과지표 개선의 효과를 점검하였다. 1990년대 초반에 JTPA는 훈련 종료시의 지표를 이용하는 것에서 벗어나 종료 3개월 이후의 지표를 이용하는 방침으로 옮겨갔다. 그

이유 중의 하나가 종료 직후의 성과에 집중한 결과로 직업알선 서비스에 집중하고 실제 훈련생들의 기술을 함양하는 교육서비스에 소홀히하고 있다는 문제가 제기되었기 때문이다.

마지막으로 직업훈련의 종료시기와 관계된 문제이다. 센터는 취업하지 못한 훈련생들을 센터로부터 내보내는 시기를 결정할 수 있다. JTPA의 첫 10여년 동안은 종료시기의 취업률이 성과지표였기 때문에 취업하지 못한 훈련생을 언제 종료시킬 것인지가 성과와 중요한 관계가 있었다. Courty and Marschke(2000)은 센터들의 훈련생 종료시기 선택문제를 연구하였다. 그 결과, 회계연도 종반에 센터들이 전략적으로 미취업 훈련생들의 종료시기를 결정한다는 것을 발견하였다. 회계연도 종반에 기준에 달성하기 어려울 것으로 판단되거나 이미 상당히 기준을 초과 달성했다면 미취업 훈련생들을 대거 방출하는 결정을 내리는 것이 관찰되었다. 이런 결정으로 인해 센터는 당해연도 실적에 영향을 미치지 않으면서 차기연도 실적에서 유리한 고지를 차지할 수 있게 되는 것이다. 반면에 기준치에 가까운 경우에는 미취업 훈련생의 종료를 연기하는 것도 발견되었다. 이렇게 성과지표의 측정시기를 조절함으로써 실제 성과의 변화 없이, 센터가 자신의 성과를 향상시키는 것이 발견된 것이다. 그뿐 아니라, Courty and Marschke(2000)는 이러한 전략적 행동의 과정에서 프로그램의 자원이 추가적으로 소비된다는 것을 발견하였다.

또 다른 전략적 행동의 가능성도 존재한다. 성과가 1년 평균을 기준으로 측정되기 때문에 등록생 수 자체를 조절하여 성과를 향상시킬 유인이 존재한다. 예를 들어, 자격조건이 양호한 훈련생이 많지 않은 지역에서는 훈련생의 규모를 감소시킴으로써 취업률을

높이는 것이 용이해질 것이다. 아직 훈련생 규모 조절을 통한 전략적 행동의 가능성에 대한 연구는 행해지지 않았다.

#### 나. 기타 사례

또 다른 예로, 과연 많은 평가정보의 공개가 바람직한 결과를 가져오는지를 살펴보자. 최근 뉴욕과 펜실베이니아 주정부의 경우, 환자들을 위해, 각 의사들과 병원의 관상동맥 바이패스(CABG: Coronary Artery Bypass Graft)의 사망률에 대한 정보를 공개했다. 그 결과, 한 연구(Dranove and et. al, 2003)에 의하면, 병원들이 중환자에 대한 치료를 기피하고 비교적 자기들이 치료하기 용이한 환자들을 진료했다고 한다. 환자를 선별적으로 받아들임으로써, 자신들의 평판을 높이려는 전략을 쓴 것이다. 환자들에게 보다 많은 정보를 제공하여 선택권을 넓혀 준다는 의도가 현실에서는 다른 부작용을 가져온 것이다. 이러한 결과는 성과를 높이기 위해 투입을 조절하는 전형적인 전략적 행동의 결과이다.

마지막으로 텍사스 주정부 학력평가 시험합격률을 평가기준으로 삼은 텍사스 공립학교의 경우를 살펴보자. 텍사스 주정부의 공립학교들의 성취는, 높은 표준시험 테스트(TAAS: Texas Assessment of Academic Skills) 합격률로 인해 “Texas Miracle”로 불리었다. 각 학교들에 학생들의 시험 통과율에 근거한 유인을 준 결과로 이러한 기적이 일어났다고 알려졌다. 그러나 뉴욕 타임스(Schemo and Fessenden, 2003)가 분석한 결과에 의하면, 이런 기적은 없었다는 것이다. 휴스턴지역 학생들의 경우는 TAAS와 Stanford test를 둘 다 치렀기 때문에, 과연 텍사스지역 학생들의 성적이 다른 시험을 기준으로 했을 때에도 나아졌는지 비교할 수

가 있었다. TAAS의 결과에 의하면, 학생들의 성적이 급격히 나아졌지만, Stanford test에 의하면 다른 주 학생들의 성적과 크게 다르지 않았다는 것이다. 이것이 시사하는 바는, 학생들의 성적에 근거한 유인이 주어진 결과, 학교에서 시험을 위해 학생들을 교육시켰다(educate for test)는 것이다. 그것도 TAAS에 초점을 두고 교육을 시켰다는 것이다. 이는 성과를 특정의 기준에 맞추어 평가하게 되면, 피평가자들은 그 기준만 맞추기 위해 움직이게 된다는 것을 보여준다.

교육과 관련된 또 다른 사례로, 학교의 성과평가를 학생들의 시험 통과비율로 하는 경우 발생하는 문제에 관한 것이다. 즉 학교의 성과가 평균 시험점수가 아니라 시험을 통과한 학생 비율로 측정되는 경우에 발생한 문제를 보여주는 사례이다. 이러한 유인체계하에서 어떤 학생그룹이 혜택을 입는지를 점검해 본 연구결과(Burgess, Propper, et. al, 2005)에 의하면, 중위권 학생들이 입는 혜택이 많고 반면에 최하위나 상위권 학생들은 교육의 혜택을 적게 받는 것으로 나타났다. 왜냐하면, 학교의 입장에서는 성과를 향상시키기 위해서 표준시험 통과율만 높이면 되기 때문에 그 기준에 근접해 있는 중위권 학생들의 교육에는 집중을 하지만, 그 기준에서 멀리 있는 하위권이나 상위권 학생들에게 적절한 교육을 제공하는 데에는 노력을 적게 기울이기 때문이다. 비선형적인 유인체계가 가져오는 왜곡현상의 하나로 볼 수 있다.

#### 4. 정책적 시사점

이상과 같이 성과측정과 평가에 관련된 문제들을 논하고 사례들을 통하여 보다 구체적인 시사점을 도출하고자 하였다. 이러한 논

의들이 시사하는 바는 성과측정과 유인체계를 수립할 때, 성과지표의 성격과 유인제공의 형태에 따라 발생할 수 있는 문제들을 고려해야 한다는 것이다.

간단히 요약하면 다음과 같다. 성과측정에는 교란요인(noise)이 발생할 수밖에 없는데, 교란요인이 심해서 부정확한 지표일수록 유인체계에서는 낮은 가중치를 받아야 한다. 교란요인이 심한 성과지표의 경우는 유사한 일을 수행하는 조직이나 개인과의 비교평가를 통해 교란요인을 감소시킬 수 있으나, 조직 내의 비교평가는 조직 내의 협력관계를 저해할 위험이 존재함을 염두에 두어야 할 것이다. 또, 다중과제를 수행하는 대리인의 경우는 대리인이 수행하고 있는 과제 중 성과측정을 할 수 없는 과제가 있다면 그 과제 때문에 성과측정을 할 수 있는 과제에만 성과에 근거한 유인을 제공하는 것은 피해야 한다. 그러나 조직을 재구성하여 성과측정이 가능한 업무와 가능하지 않은 업무를 분리하여 담당시킨다면 성과에 근거한 유인 도입이 가능할 것이다. 실제 영국의 경우 서비스를 제공하는 업무를 주로 담당하는 조직을 청(廳)으로 만들어서 개편한 것이 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 서비스 제공 위주인 청을 대상으로 한 성과관리가 비교적 용이하기 때문에 조직개편을 통해 성과관리를 위한 기초를 마련했다고 볼 수 있다. 실제 학자들 사이에서 조직 개편을 먼저 한 영국의 경우를 모범사례로 보고 있기도 하다(Shick, 2002).

이러한 일반적인 성과측정과 유인 제공의 문제에서 한 걸음 더 나아가 공공부문의 경우는 성과측정 이전에 성과목표 설정 자체가 문제가 되며, 성과측정에 있어서도 추가적인 어려움이 존재하고 공공부문 종사자 특유의 내재적 동기의 구축 가능성까지 고려해야

함을 논했다. 이러한 논의를 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 정부부처나 재정사업에 대한 목표와 지표에 대한 합의가 중요하다. 정부사업에 관계된 이해당사자들이 다양하고, 바라는 바가 다를 수 있으므로 추진과정에서 또는 사후 검증과정에서 의견을 수렴할 필요가 있다. 특히, 국회와의 조율이 필요할 것이다.

둘째, 성과지표에 근거한 측정결과에 대한 해석을 누가 할 것인가 하는 문제이다. 결과에 대한 해석의 문제는 관계당사자의 입장에 따라서 달라질 수 있고, 전문성이 요구되는 일이다. 특히, 산출 지표가 아니라 결과지표에 중점을 두면 해석의 문제에 가치판단과 전문성이 더욱 요구될 것이다.

셋째, 지표를 이용한 성과측정을 하는 한, 예상치 못한 부작용이 발생하는 것은 불가피하다. 문제는 이런 부작용을 계속해서 모니터하고 분석해서 보완책을 고안하는 기능을 가진 조직이 필요하다는 것이다. 민간기업의 경우는 기업의 경영진이나 소유주가 조직의 운영상 문제에 대해 신속히 대응할 유인이 존재하기 때문에, 이런 문제들이 비교적 신속하게 조정될 수 있지만, 공공부문의 경우는 조정이 지연될 가능성이 대단히 높다. 그 이유는 공공부문에는 주인(residual claimant)이 없기 때문이다. 더구나, 순환보직제하에서는 더더욱 성과주의 예산제도의 부작용이 초기에 신속히 수정될 확률이 낮다. 그러므로 성과관리 예산제도의 실행에 따른 부작용을 모니터할 인력과 조직이 요구된다.

지금까지 본고에서는 성과를 측정하고 경제적 유인을 도입할 경우에 있어서 주의해야 할 점들만을 주목했다. 성과주의 예산제도와 연관하여, 언급되지 않은 부분은 측정된 성과와 예산을 어떻게 연계시킬 것인가 하는 문제이다. 이 부분은 성과관리 예산제도와 다

른 일반적인 성과관리제도를 구분하는 중요한 차이점이다. 이 자체가 또 하나의 큰 주제이므로, 이 부분에 대해서는 차후 연구과제로 남겨두고자 한다.

## IV. 우리나라의 성과관리 예산제도의 현황과 개선방향

이 장에서는 우리나라의 성과관리 예산제도의 현황을 간단히 소개하고 2005년도에 새로 추진된 “재정사업 자율평가제도”의 결과를 분석하여 개선방향을 도출하는 것으로 본 연구를 마무리하고자 한다. 그리고 우리나라의 재정부문 성과관리제도가 미국의 제도를 벤치마킹하였으므로 미국의 현황을 분석하는 부분을 우리나라의 현황분석 이전에 삽입하였다.

### 1. 우리나라 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 성

과지표를 개발하였다. “성과주의 예산제도” 및 “재정사업 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 첫째, 각 부처의 모든 사업을 포괄하느냐 하는 문제와 둘째, 목표와 지표체계가 부처의 상위목표에서 시작하여 하위목표로 연결되는 것인지, 셋째, 기존의 개별 사업으로부터 시작하여 상위목표로 쏠아 나간 것인지를 문제이다. 우리나라의 경우는 경상비 중심의 사업과 지출이 적은 사업은 제외하였고, 목표체계의 수립도 개별사업에서부터 출발하였다<sup>3)</sup>. 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 상위목표 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 그에 연계되어 운영될 계획이다. 통합국정평가제도도 기본적으로는 미국의 GPRA의 형태(전략계획서, 연관계획서, 연간보고서)를 벤치마킹하면서 기존의 국무조정실, 기획예산처, 행정자치부, 중앙인사위의 평가들을 통합하여 관리하겠다는 시도이다.

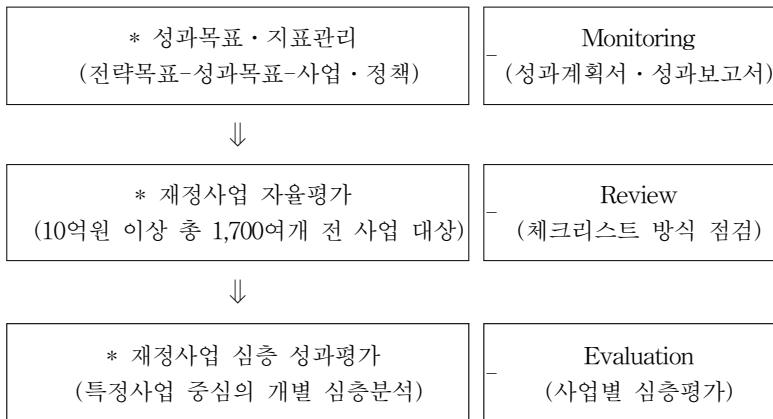
3) 제도 추진 당시에 어떤 방식이 적절한지에 대해 논란이 있었으나, 실행의 용이성을 고려하여 기존에 존재하는 사업에서 출발하는 접근법이 취해졌다.

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 일선부처가 자율적으로 행한 성과평가를 점검하고자 하는 제도이다. “재정사업 성과관리제도”가 소수의 성과지표 중심으로 성과를 모니터링하고자 하는 시도라면, “자율평가제도”는 각 부처가 행한 사업평가를 바탕으로 각 사업에 대한 보다 포괄적이고 구체적인 정보를 점검하여 평가하고자 하는 시도이다. 소수의 성과지표만으로는 예산과의 연계성을 위한 의사결정을 하기가 어렵다는 현실적인 문제에 대응하기 위해 “자율평가제도”가 추진된 측면도 있다. “자율평가제도”는 3년을 주기로 매년 30% 정도의 주요 재정사업을 평가하고자 한다. 첫 해인 2005년에는 550여 개의 사업이 평가대상이 되었다. 기획예산처와 일선 부처 사이에 3차에 걸친 의견교환 끝에 최종적으로 평가가 완료되었다.

2005년에는 기획예산처의 조직개편에 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 계획이다. 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.

종합하면, 기획예산처에서는 [그림 IV-1]에서와 같은 성과관리 예산제도체계를 운용할 것을 방향으로 잡고 있다. 다시 말해, 성과계획서와 보고서를 통한 모니터링체계를 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 IV-1] 재정사업 성과관리 체계



## 2. 미국의 재정부문 성과관리제도의 현황 분석

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 정부부처의 성과를 모니터링하는 스코어카드(Score Card)제도이다. 반면에 재정사업의 성과

관리를 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 경영마인드를 불러일으켰다는 점이다. 계량화된 산출과 결과지표를 도출하고 성과목표치를 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 예산편성 과정에 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 프로그램 전체에 대한 점검을 마친다는 계획하에 매년 200여개의 프로그램을 점검해오고 있다. 위에서 언급한 각 부문별로 가중치를 주고 총점을 도출해 각 프로그램이 효과적인지, 다소 효과적인지, 적절한

지, 비효과적인지, 효과를 알 수 없는지를 판단한다.

2005년 현재 세 번의 PART를 시행해서 607개의 프로그램을 점검하였다. PART의 결과를 보면 <표 IV-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 첫째, 성과지표나 성과목표치(target)에 대해 일선 부처와 OMB 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우 둘째, 결과 달성 여부에 대한 증거가 충분하지 않은 경우가 대부분이었다. RND 판정은 무조건 프로그램의 성과가 나쁘다는 것이 아니라, 증거가 불충분해서 판단할 수 없다는 분류이다. <표 IV-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 IV-1> PART 평가결과의 등급별 변화추이

(단위 : %)

등      급	연    도		
	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 정보가 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 <표 IV-2>와 같다. PART 평가결과와 예산편성액의 증감과의 관계가 일대일의 자동적인 관계는 아니지만, 등급이 나뉠수록 예산편성액이 감소하는 추세가 있음을 볼수 있다. 196개의 재량적 프로그램을 분석해 본 결과에 따르면, PART 평가와 예산배정액은 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-2> PART 평가결과와 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 사업 자체가 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 예산편성 과정에 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 있다<sup>4)</sup>.

첫째, OMB 역량과 관계된 문제가 지적될 수 있다. 위에서 언급된 대로 PART의 성과가 OMB에서 도출해 내는 권고사항을 통한 프로그램의 개선에 있다면, ‘권고사항의 이행 여부를 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 담당심사관(examiner)이 하도록 되어 있다. OMB의 상위 책임자가 전체적

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

인 사후적 점검 활동을 점검할 수 있는 체계가 갖추어져 있지는 않다.

OMB의 역량과 관계된 또 다른 문제는 PART의 도입으로 추가적인 업무 부담을 주고 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 못지않게 업무 부담이 된다는 점이다. OMB 관계자들은 재평가에 새로 평가를 하는 것과 동일한 시간이 소요된다고 이야기한다.

둘째, 총점에 근거한 평가를 해석하는 데 어려움이 있다는 점이다. 총점에 근거한 평가에 중점을 두게 되면, 특정 프로그램이 다수의 목표가 있을지라도, 가장 좋은 점수를 받을 수 있는 목표를 성과목표로 선택할 것이다. 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 모의운영을 했고 ② 상세한 지침과 worksheet을 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 하였다<sup>5)</sup>. 이러한 노력에도 불구하고 일관성 유지에 문제점들이 발견되고 있다.

5) 2005회계연도부터는 IRP를 이용하지 않고 PET를 이용해서 일관성 점검을 수행하고 있다.

그 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다. PART 도구 자체의 문제(주관적인 용어와 ‘예/아니오’의 제한된 선택)와 실행상의 문제(적절한 성과지표나 목표에 대한 판정과 다수의 기준을 충족시켜야 하는 질문의 경우)이다. 성과목표 설정의 경우, 목표치가 “의욕적”이어야 한다고 되어 있으나, 그 기준이 무엇인지에 대해서 주관적인 판단이 개입할 수밖에 없기 때문에 일관성 유지가 어렵다<sup>6)</sup>. 또 적절한 성과지표가 무엇인지에 대해서도 일관성이 유지되고 있지 않은 경우가 종종 발생한다. 결과지표와 산출지표에 대한 판정도 일관성이 유지되지 않는 경우가 발생한다.

Yes/No에 대한 판정에서도 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. PART에

---

6) 평가정보의 축적에 따라, 이 문제는 완화될 여지가 있다. 예를 들어, 범죄율의 경우, 어느 정도 수준이 한계편익과 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.

서 요구하는 독립적인 프로그램 평가는 이해관계를 가지지 않은 독립성을 가진 기관이나 연구자가 행한 것을 의미한다. 2005회계연도부터는 부처가 외부에 발주한 평가와 조직 내의 독립적인 평가 부서가 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. 연구 관련 프로그램의 경우가 성과정보의 개발이 가장 어려운데, peer review를 통한 모니터링이 가능한 대안으로 간주되고 있다.

다섯째, GPRA와 PART의 관계 정립이 필요하다. GPRA는 중장기적인 전략적 관점에서 부처의 성과지표체계를 도출하고 있고, PART는 개별 프로그램의 성과를 예산편성의 관점에서 바라보고 있다. 그러므로 양자 간에는 필연적으로 긴장이 존재할 수밖에 없다. 실제로, GPRA와 PART는 병렬적으로 행해지고 있는 것으로 관찰되고 있다. 그 결과 PART의 평가단위인 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 결과지향적이고 목표지향적(target-oriented)이다. 2004회계연도 PART의 권고사항 중 절반이 성과정보에 대한 것이었다. 결과지향적 지표 개발, 효율성 측정, 그리고 데이터의 모니터링 강화와 개

선 등이 주 내용이었다. 또 PART는 GPRA에 비해 부처 전체와 부처 간의 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 의회가 다른 이해관계자들의 참여를 적극적으로 유도하고 수용하는 것이 필요하다.

### 3. 2005년도 재정사업 자율평가 결과 분석

#### 가. 재정사업 자율평가 대상사업 설명

본절에서는 2005년도에 행한 재정사업 자율평가제도의 현황과 문제점을 분석하고 개선방안을 도출하고자 한다.

먼저 대상사업의 선정은 아래와 같이 행해졌다. 평가대상은 2005년 예산과목을 기준으로 재정사업 중 계속사업의 일부를 평가대상으로 선정하였다. 그리고 각 사업들의 2004년 성과를 평가범위로 하였다.

구체적인 2005년 재정사업 자율평가 대상사업의 선정기준은 아래와 같다.

2005년 재정사업 자율평가 결과분석에 들어가기에 앞서 몇 가지 용어를 통일하여 사용하고자 한다. 재정사업이란 예산 및 기금을 통해 특정사업단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업으로 예산과목 기준상의 개념을 의미한다. 평가대상사업의 경우 ‘세세항’이라는

<표 IV-3> '05년 재정사업 자율평가 대상사업의 선정기준

2005년 재정사업 자율평가 대상사업의 선정기준	
1. 선정 기준	
① 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업을 대상으로 하되, 평가의 실익이 없는 사업(적용제외 사업)은 제외	
② 원칙적으로 사업규모가 10억원 이상인 사업 (세세항 기준)	
* 10억원 미만이라도 평가의 실익이 있는 경우 포함	
③ 세세항을 기준으로 하되 필요시 사업을 나누거나 합쳐서 평가의 실익이 있도록 사업범위 재조정 가능	
* 프로그램 예산체계에 따른 단위사업 등을 평가단위로 설정하는 것을 권장	
④ 전체 평가대상사업 중에서 평가의 필요성이 높은 사업 순으로 금년도 평가대상 30% 내의 사업을 선정 (사업비·사업수 동시 고려)	
* '05년도 및 '06년도 신규사업은 평가대상에 미포함	
2. 적용제외 사업	
① 인건비·기본사업비 중 경상적인 행정경비	
* 단, 경상적인 행정경비가 아닌 주요 사업비 성격의 기본사업은 개별적으로 선별하여 적용 대상에 포함	
* 인건비, 경상경비는 프로그램 예산체계 구축이 완료된 이후 프로그램에 포함하여 평가	
② 자치단체에 포괄적으로 이전되는 사업비 (자치단체 교부금, 지방교육재정 교부금 등)	
* 교부금, 양여금은 지방자치단체평가(행자부) 대상에 포함	
③ 정부 내부지출, 보전지출, 예비비 및 기타 세출비목으로만 구성된 사업	
④ 기금의 경우 아래 사업은 제외	
○ 총 57개 기금('04. 12월 기준) 중 평가의 실익이 미약한 15개 기금을 적용 대상에서 제외	
▪ 계정성 기금(4개) : 정부내부 간 거래, 국채발행, 차입금 변제 등을 위해 설치된 기금으로 평가의 실익이 적음	
▪ 금융성 기금(9개) : 보증수수료 환급 등 사유발생시 당연히 지급하는 사업을 수행하고 있어 평가의 실익이 적음	
* 단, 사업성이 있다고 판단되는 경우 평가대상에 포함 가능	
▪ 평가의 실효성이 없는 기금(2개)	
- 군인연금기금 : 지출의 대부분이 군인연금특별회계 전출금으로서 실질적으로는 계정성 기금	

## &lt;표 IV-3&gt;의 계속

2005년 재정사업 자율평가 대상사업의 선정기준
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌀소득보전기금 : 정부지원가격과 시장가격과의 차액을 자동 보전하는 기능</li> <li>○ 그 외 적용대상 기금 사업 중 다음 사업은 평가의 실익이 미약함에 따라 제외           <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기금관리비(1100항대), 사업운영비(1200항대) 등 인건비, 조직운영 경비, 업무추진비를 포함한 부수적 경상운영비</li> <li>▪ 정부내부지출(7100항대), 여유자금 운용(7300항대) 등 내부거래 성격의 사업</li> <li>▪ 차입금 원금상환(8100항대), 차입금 이자상환(8200항대)</li> </ul> </li> </ul>
<p>※ 성과관리 적용이 어려운 법정지원금, 의무지출(5000항대)을 적용대상에서 제외할지 여부는 기관별로 자율 판단</p>

자료: 기획예산처, 2005

예산과목기준으로 평가대상으로 선정된 재정사업을 의미한다. 평가대상과제란 재정사업 자율평가 평가서 작성시 부처가 제출한 평가과제를 의미한다. 예를 들어, 국가어항건설사업의 경우 일반회계, 농어촌구조개선특별회계, 책임운영기관특별회계에서 각각 재원이 투입되므로 평가대상사업의 수는 3개이다. 그러나 일선부처에서 재정사업 자율평가 평가서 작성시 국가어항건설사업에 대한 1개의 평가서를 제출하였으므로 평가대상 과제는 1개이다. 2005년 현재 기획예산처는 국회에 555개의 재정사업, 즉 548개의 평가대상과제에 대한 재정사업 자율평가서를 제출하였다. 본장에서의 분석은 국회에 제출한 548개의 평가대상과제를 기준으로 이루어질 것이다.

이제 규모별로 대상사업의 분포를 파악해 보자. 2005년 재정사업 자율평가 평가대상과제의 사업규모를 파악하면 아래의 <표 VI-4>와 같다. SOC 사업 중 500억원 이상으로 예비타당성 조사 대상과 중복되는 사업은 25개였다. 10억원 미만의 사업도 소수(25개, 4.56%)

포함되었고, 500억원 이상의 사업도 123개(22.45%)에 달했다.

<표 IV-4> 규모별 평가대상과제 분포

	계	10 억 미만	20 억 미만	30 억 미만	40 억 미만	50 억 미만	60 억 미만	70 억 미만	80 억 미만	90 억 미만	100 억 미만	150 억 미만	200 억 미만	250 억 미만	500 억 미만	500 억 이상
평가 과제수 (개)	548	25	57	34	24	19	18	23	13	21	13	54	37	32	55	123
상대 도수 (%)	100	4.56	10.40	6.20	4.38	3.47	3.28	4.20	2.37	3.83	2.37	9.85	6.75	5.84	10.04	22.45
누적 도수 (개)	548	25	82	116	140	159	177	200	213	234	247	266	338	370	425	548
누적 도수 (%)		4.56	14.96	21.17	25.55	29.01	32.30	36.50	38.87	42.70	45.07	48.54	61.68	67.52	77.55	100

나. 재정사업 자율평가 점수 분포

여기서는 재정사업 자율평가 점수별 분포를 살펴보자. 2005년도 재정사업 자율평가 결과를 평가등급별로 개관한 결과는 <표 VI-5>에 요약되어 있다. 기획예산처 발표자료에 의하면, 평가대상인 사업의 84.3%가 보통 이상의 등급을 받았고, 15.7%의 사업이 미흡으로 평가되었다.

<표 IV-5> '05년도 재정사업 자율평가 결과의 평가등급별 현황

(단위 : 개, %)

	계	우수 (85점 이상)	다소 우수 (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

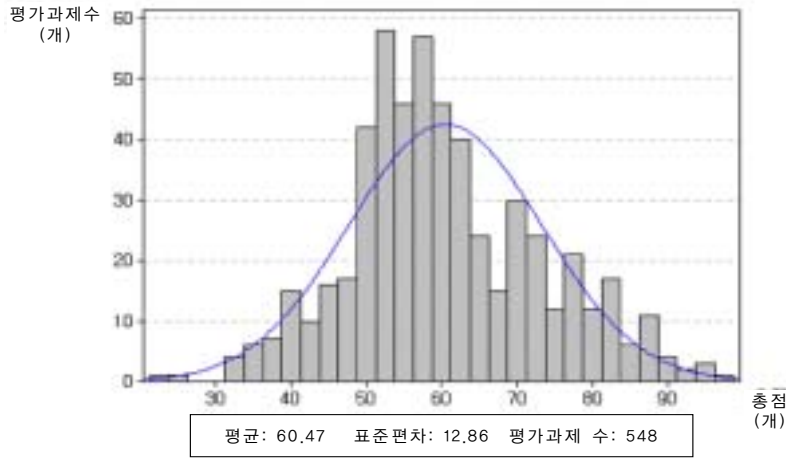
미흡으로 평가된 사업은 대부분 성과의 미달성보다는 적정한 성과목표·지표의 미설정 등 성과관리체계의 미흡으로 성과의 판단이 곤란한 것이 주요인이었다. 재정사업 자율평가 결과를 사업단계별로 보면 <표 IV-6>과 같다. 성과단계의 점수가 아주 낮은 것으로 나타나 있는데 그 이유는 성과달성이 미비한 점도 있겠지만, 성과지표와 목표치의 설정이 적절하지 않은 경우 성과달성이 인정되지 않았기 때문이기도 하다. 우수한 사업인 경우 성과계획부분에서 거의 만점을 받은 것으로 나타나 있고, 동시에 성과부분 점수도 42.10으로 아주 높다. 반면에 미흡인 사업은 성과계획에서 점수가 6.49로 아주 낮고 동시에 성과단계 점수는 11.13으로 아주 저조하다. 성과계획과 성과부분 점수 간의 상관관계는 뒤에서 점검할 것이다.

<표 IV-6> '05년도 재정사업 자율평가 결과의 사업단계별 현황  
(단위: 개, 점)

평가 점수	평가 등급	평가 과제수	계획(30점)		집행 (20점)	성과 (50점)	
			계획	성과계획 (15점)			
	전체	548	23.04	13.77	9.27	15.25	22.18
85점 이상	우수	27	29.19	14.19	15.00	17.31	42.10
70~84점	다소 우수	109	26.43	13.95	12.48	16.55	32.71
50~69점	보통	328	22.37	13.93	8.45	15.48	19.88
50점 미만	미흡	84	19.27	12.78	6.49	11.95	11.13

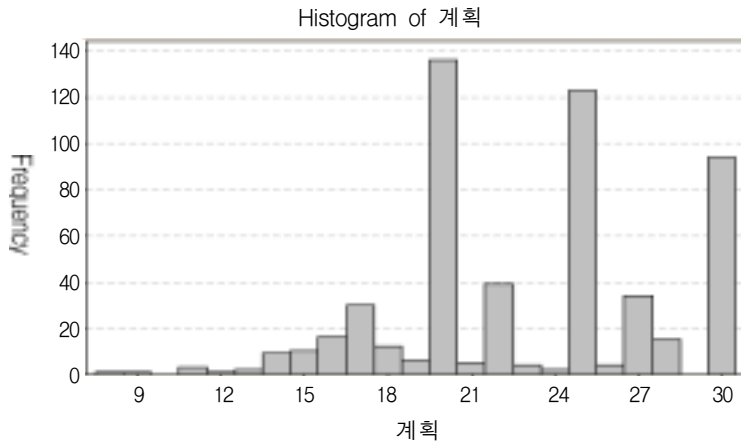
각 사업의 점수분포가 어떻게 나타나 있는지를 [그림 IV-2]의 산점도로 나타내 보면 정규분포에 가까운 형태를 나타내고 있음을 볼 수 있다.

[그림 IV-2] 사업별 평가점수 분포도



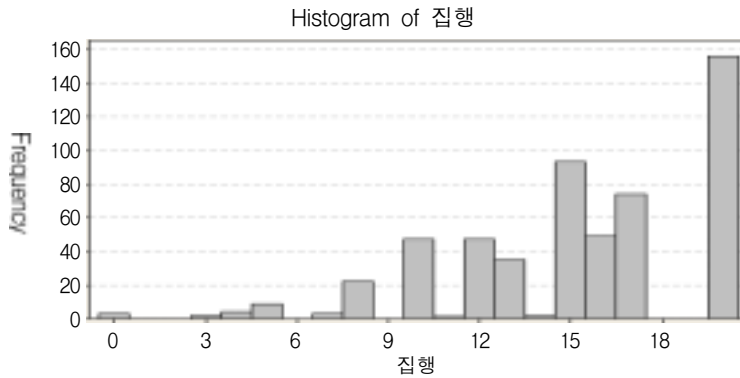
다음으로는 부문별 점수분포를 살펴보자. 계획부문의 점수분포가 [그림 IV-3]에 나와 있다. 30점 만점에 20점인 사업이 제일 많고, 30점 만점인 사업도 적지 않음을 볼 수 있다.

[그림 IV-3] 사업별 평가점수 분포도(계획)



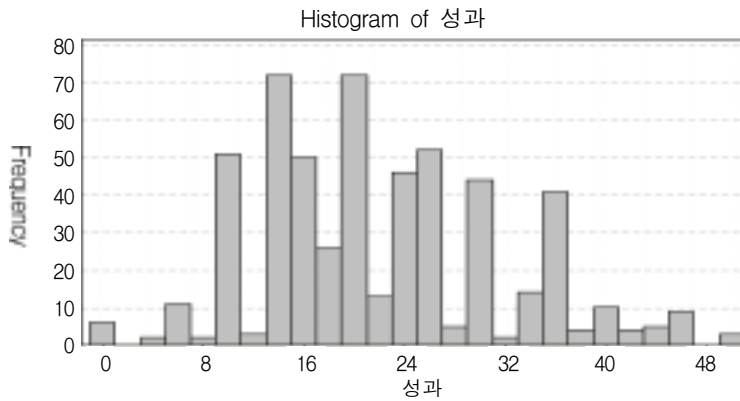
[그림 IV-4]는 집행부문에 대한 점수의 분포를 나타낸다. 집행부문에 대해서는 만점인 사업의 비중이 가장 높고 대다수의 사업이 20점 만점에 15점 이상 점수를 얻고 있다.

[그림 IV-4] 사업별 평가 점수 분포도(집행)



[그림 IV-5]는 성과부문의 점수분포를 보여준다. 성과부문은 50점 만점에 25점 이하의 점수를 받은 사업이 과반수를 넘는다.

[그림 VI-5] 사업별 평가 점수 분포도(성과)



다음으로 각 사업의 유형별로 평가결과가 <표 VI-7>에 나타나 있다. 사업유형별로 지자체·민간보조 등 간접수행 사업의 점수가 낮게 평가되어 있다. 이는 간접수행 사업에 있어 계획부문에서 성과관리 시스템이 미비하기 때문으로 보인다. 즉, 간접수행 사업의 경우 사업시행 전 사업계획 검토, 보조금 교부대상 확인 등 사업추진 여건 검토가 불충분하고, 성과관리 수준도 상대적으로 미흡하였기 때문에 낮은 점수를 받은 것으로 판단된다. 해당부처에서 단순히 보조금을 배분하는 것뿐 아니라 보조대상 사업자들에 대한 성과관리체계를 수립할 필요가 있다. 각 부처는 사업유형별로 문제가 되는 평가항목을 중심으로 사업성과를 제고하는 노력을 보다 강화할 필요가 있다. 실제 미국의 경우도 초기에는 보조사업들이 성과지표로서 보조금 배분 자체에 대한 지표를 이용하였으나 성과관리제도의 발전에 따라 보조대상 사업자들의 성과를 반영하는 지표를

<표 IV-7> 사업의 유형별 평가 결과

(단위: 개)

	사업유형	과제수		총점	계획	집행	성과
직접 수행사업	SOC	52	평균	63.24	26.30	12.26	24.68
	건설사업		표준편차	12.16	4.30	4.44	9.48
	시설, 장비구매	8	평균	59.92	23.84	13.38	22.71
	기타 직접사업	160	표준편차	15.06	5.98	3.54	7.92
간접 수행사업	민간 보조사업	122	평균	62.37	24.51	15.62	22.24
			표준편차	12.77	4.03	4.01	10.10
	지자체 보조사업	117	평균	59.87	22.21	16.15	21.50
			표준편차	12.57	4.78	3.48	9.76
	출연, 출자사업	49	평균	58.83	22.21	15.06	21.57
			표준편차	11.99	4.33	4.48	8.35
	융자사업	68	평균	60.37	21.73	15.41	23.23
			표준편차	12.53	5.07	3.93	8.74
			평균	58.82	21.33	15.09	22.40
			표준편차	15.24	4.74	4.17	11.22

이용하고 있다.

이제 문항별로 평가결과를 점검해 보자. 문항의 내용은 <표 IV-8>에 소개되어 있다. 문항 설계시, 계획단계에 30, 집행단계에 20, 성과단계에 50이라는 가중치를 부여하여 성과단계를 강조하고 있다. 그러나 계획단계의 일부 문항을 성과단계의 일부 문항과 연계시켰으므로 실질적으로 문항답변시 계획단계에 대한 평가는 총점에 가중치 30보다 훨씬 더 큰 영향을 미치게 되어 있다.

<표 IV-8> 재정사업 자율평가 공통질문

		< 15개 공통체크리스트 >	(가중치)
계획 (30)		1-1. 사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?	3.75
		1-2. 정부의 재정지출이 필요한가?	3.75
		1-3. 다른 사업과 중복·유사하게 사업이 설계되지 않았는가?	3.75
		1-4. 현재 사업방식이 가장 효율적인가?	3.75
성과 계획 (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
집행 (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
성과 (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

문항 사이의 연계관계를 보면 다음과 같다. 공통질문 1-5 성과목표와 성과지표의 설정여부(5점)에서 ‘아니오’ 답변시 공통질문 1-6 성과지표의 목표 연관성(5점) 항목에서 자동적으로 ‘아니오’ 처리를 하도록 연계되어 있다. 또, 공통질문 1-6 성과지표의 목표연관성(5점)을 물어보는 질문과 공통질문 1-7 성과지표 목표치의 적정성(5점) 항목에서 ‘아니오’ 답변시 연계질문인 공통질문 3-2 성과목표의 달성도(30점) 항목에서 자동으로 20점 이상 감점 처리되도록 문항이 설계되어 있다. 이렇게 성과계획관련 문항과 성과달성관련 문항과는 연계되어 있는데, 이 세 문항의 평가결과 점수 현황을 보면 <표 IV-9>와 같다. 성과목표치 설정에 관한 질문인 1-7과 성과목표 달성도에 대한 질문인 3-2의 ‘아니오’ 비율이 70% 이상으로 아주 높다.

<표 IV-9> 성과관련 질문항목 평가결과 현황

(단위: 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

주: 기획예산처 자료. 사업 수 기준

질문별 배점을 살펴보면 다음과 같다. 각 평가항목은 15개의 공통질문과 사업유형별 1~4개의 추가질문으로 구성되어 있다. 각 단계별로 계획단계 30, 집행단계 20, 성과단계 50의 가중치가 배정되어 있고, 각 단계 내부에서 문항별로 가중치가 균등분할되도록 설

정되어 있다. 구체적인 점수배점은 아래의 <표 IV-10>과 같다.

<표 IV-10>과 같이 점수배정이 되어 있다고 하더라도, 각 개별질문이 총점에 미치는 실질적인 영향력은 점수배점과 다를 수 있다. 계획단계와 성과단계의 연계질문인 공통 1-5와 공통 1-6, 공통 1-6과 1-7과 3-2인 경우에는 그 영향력이 더욱 클 것으로 예상된다.

각 문항별 답변이 총점에 미치는 실질적인 영향력을 분석하기 위해 각 문항별 점수와 총점 사이의 상관분석을 실시해 보자. <표 IV-11>에 그 결과가 보고되어 있다. 상관관계 분석결과 공통질문 3-2의 상관계수가 0.796으로 가장 컸고, 공통질문 1-7이 0.583으로 그 다음을 차지했다. 특히, 공통질문 1-7의 경우 배점의 절대치는 5점으로 전체 100점 중 2%만을 차지하고 있지만, 공통질문 3-2와 연계됨으로써 총점에 상당히 큰 영향을 미치는 문항으로 나타났다. 만약 1-7 항목에 대한 답변이 대부분 긍정이었다면, 영향력이 작았을 것이지만, '아니오' 판정을 받은 경우가 많았기 때문에 3-2와 연계되어 영향력이 증폭된 것으로 보인다.

<표 IV-10> 질문별 점수표

	SOC		시설장비		기타직접		출연·출자		융자		민간보조		지자체보조	
	단계	종합	단계	종합	단계	종합	단계	종합	단계	종합	단계	종합	단계	종합
계획단계	100.0	30.0	100.0	30.0	100.0	30.0	100.0	30.0	100.0	30.0	100.0	30.0	100.0	30.0
1-1	8.33	2.5	8.33	2.5	10.0	3.0	10.0	3.0	12.5	3.75	10.0	3.0	10.0	3.0
1-2	8.33	2.5	8.33	2.5	10.0	3.0	10.0	3.0	12.5	3.75	10.0	3.0	10.0	3.0
1-3	8.33	2.5	8.33	2.5	10.0	3.0	10.0	3.0	12.5	3.75	10.0	3.0	10.0	3.0
1-4	8.33	2.5	8.33	2.5	10.0	3.0	10.0	3.0	12.5	3.75	10.0	3.0	10.0	3.0
1-유형별1	8.33	2.5	8.33	2.5	10.0	3.0	10.0	3.0	-	-	10.0	3.0	10.0	3.0
1-유형별2	8.33	2.5	8.33	2.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1-5	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0
1-6	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0
1-7	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0	16.66	5.0
집행단계	100.0	20.0	100.0	20.0	100.0	20.0	100.0	20.0	100.0	20.0	100.0	20.0	100.0	20.0
2-1	20.0	4.0	25.0	5.0	25.0	5.0	25.0	5.0	16.66	3.33	16.66	3.33	20.0	4.0
2-2	20.0	4.0	25.0	5.0	25.0	5.0	25.0	5.0	16.66	3.33	16.66	3.33	20.0	4.0
2-3	20.0	4.0	25.0	5.0	25.0	5.0	25.0	5.0	16.66	3.33	16.66	3.33	20.0	4.0
2-4	20.0	4.0	25.0	5.0	25.0	5.0	25.0	5.0	16.66	3.33	16.66	3.33	20.0	4.0
2-유형별1	20.0	4.0	-	-	-	-	-	-	16.66	3.33	16.66	3.33	20.0	4.0
2-유형별2	-	-	-	-	-	-	-	-	16.66	3.33	16.66	3.33	-	-
성과단계	100.0	50.0	100.0	50.0	100.0	50.0	100.0	50.0	100.0	50.0	100.0	50.0	100.0	50.0
3-1	6.66	3.33	10.0	5.0	10.0	5.0	10.0	5.0	10.0	5.0	10.0	5.0	6.66	3.33
3-2	60.0	30.0	60.0	30.0	60.0	30.0	60.0	30.0	60.0	30.0	60.0	30.0	60.0	30.0
3-3	20.0	10.0	20.0	10.0	20.0	10.0	20.0	10.0	20.0	10.0	20.0	10.0	20.0	10.0
3-4	6.66	3.33	10.0	5.0	10.0	5.0	10.0	5.0	10.0	5.0	10.0	5.0	6.66	3.33
3-유형별1	6.66	3.33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.66	3.33

주: 기획예산처 자료.



살펴보자. 기획예산처는 2005년 재정사업 자율평가를 위해 아래와 같이 3차에 걸친 검토 과정을 진행했다. 그리고 1차 검토결과에 대하여 2차례에 걸쳐 부처의 이의제기 및 협의절차를 진행하였다.

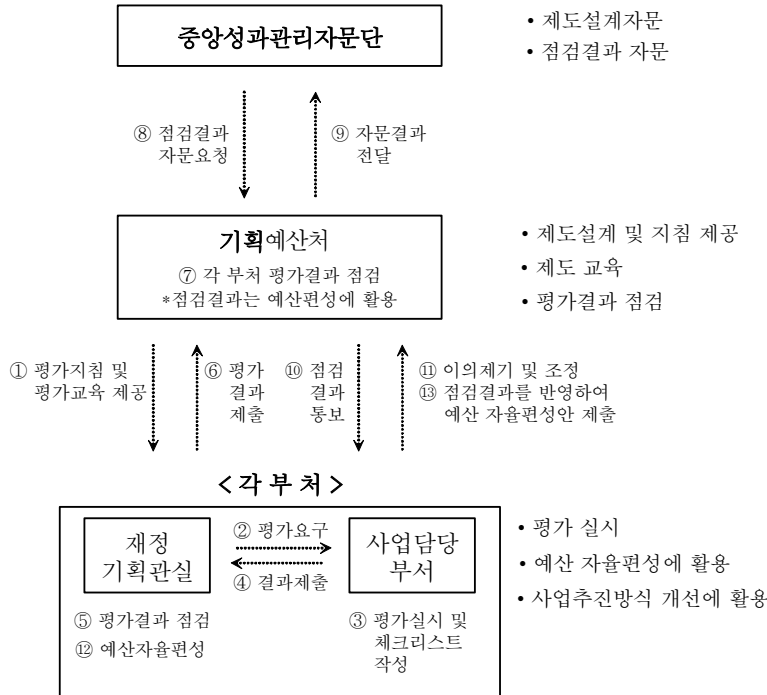
그리고 평가결과 검토의 객관성 확보를 위해 성과관리자문단 자문을 병행하였다. 자문의 객관성·전문성 제고를 위해 성과관리자문단을 당초 11명에서 20명으로 확대·개편하여 자문위원별로 담당부처를 지정하여 위원 1인당 40개 내외 사업을 검토하도록 하였다. 최종적으로 재정관리점검단회의를 거쳐 2005년 9월 8일 자율평가 결과를 확정하였다.

지금부터 문항 또는 부문별 이견 차이를 살펴보자. 3차 최종협의 결과의 자료만 가용하므로 3차 최종협의 결과만을 살펴보기로 한다. 먼저, 기획예산처와 부처 간의 사업단계별 평가결과를 단순비교하면 다음과 같다. 집행에서는 의견의 차이가 별로 없지만, 성과에서는 두 배 가량의 점수 차이가 나는 것을 볼 수 있다. 부처와 예산당국 간의 성과에 대한 평가결과 차이가 큼을 알 수 있다. 물론 이 성과부문에서의 의견차이 중 일부는 성과계획단계에서의 의견이 연계된 부분이 포함되어 있다.

<표 IV-12> 2005년 재정사업 자율평가 시 부처와 기획예산처 간의 의견수렴 과정

	기 간	주 검토 내용
1차 검토	6.15 ~ 7.20	지침준수 여부, 부처 간 평가의 일관성
2차 검토	7.12 ~ 7.28	부처 1차 이의제기 사항의 적정성
3차 검토	8.2 ~ 8.11	부처 2차 이의제기

[그림 IV-6] 2005년도 재정사업 자율평가제도 운영 절차



<표 IV-13> 부처와 기획예산처 간의 사업단계별 평가결과 비교

	계획 (30점)	집행 (20점)	성과 (50점)
부 처	28.1	17.7	40.4
기획예산처	23.1	15.1	21.9

주: 기획예산처 자료

<표 IV-14> 부처-소관-예산처 간의 이견비율

<직접수행사업>

사업 유형	SOC건설		대형시설·장비구매		기타 직접	
	응답수 <sup>a)</sup>	부처와 성과 <sup>c)</sup>	응답수	부처와 성과	응답수	부처와 성과
3차	988	0.191	139	0.129	2634	0.132

<간접수행사업>

사업 유형	민간보조		지자체보조		출연·출자		융자	
	응답수	부처와 성과	응답수	부처와 성과	응답수	부처와 성과	응답수	부처와 성과
3차	2213	0.117	2128	0.16	784	0.128	1175	0.133

- 주: a) 응답수: 오류답변을 제외한 전체 문항 수  
 b) 이견비율 =  $\frac{\text{이견을 보인 문항수}}{\text{응답수}}$   
 c) 부처: 사업담당부서의 재정사업 자율평가 답변에 대한 의견

<표 IV-14>는 사업유형별로 부처와 기획예산처 성과관리본부 사이의 의견차이를 보여주고 있다. SOC 건설사업에서 부처와 예산 당국 간의 의견차이가 가장 많음을 볼 수 있다. 전체 항목 중 평균 19%에 대해 이견이 끝까지 남아 있었던 것으로 나타났다. 실제 SOC 및 건설사업의 성과지표와 목표치 설정 그리고 집행상의 문제점 등으로 인해 이견이 자주 발생했던 것으로 관찰되고 있다.

다음에는 부처와 기획예산처 성과관리본부 간의 항목별 이견 정도를 살펴보자. 항목별로 이견 발생 비율을 나타낸 것이 <표 IV-15>에서 <표 IV-18>에 나타나 있다. 공통질문 1-1과 1-2에 있어

서는 이견이 거의 없는 것으로 나타났다. 공통질문 1-3, 1-4, 1-5에 있어서도 의견차이가 아주 크지는 않음을 볼 수 있다. 그러나 1-6과 1-7에 있어서는 큰 격차가 존재하고 있음을 볼 수 있다. 특히 목표치 설정에 관한 질문인 1-7에 대해서는 이견이 아주 큰 것을 볼 수 있다. 집행부문에서는 2-4에서 가장 이견이 많은 것으로 나타났다. 예산절감 또는 집행의 효율성 제고 실적을 묻는 질문이다. 구체적인 성과를 묻는 질문이기 때문에 이견이 많이 발생한 것으로 보인다. 성과부문에서는 모든 항목에서 이견이 상당히 존재함을 볼 수 있다. 역시 구체적인 성과를 점검하는 항목에서 가장 이견이 많았고, 그 이외 항목에서도 적지 않은 이견이 발견되었다. 성과달성 여부를 점검하는 항목에서는 이견의 비율이 80%나 되는 것으로 나타났다. 또 소비자 만족도 조사 여부와 결과를 묻는 항목에서도 높은 이견을 보이고 있다.

이상의 결과를 보면, 적절한 성과지표개발과 목표치 설정을 위한 노력이 필요함을 알 수 있다. 적절한 성과지표와 목표가 설정된다면, 성과부문에서 성과달성 여부에 대한 질문에서 비교적 쉽게 합의가 이루어질 것이다.

<표 IV-15> 사업계획단계에서 부처와 기획예산처 간의 이견비율  
(단위 : 건, %)

	공통질문 1-1	공통질문 1-2	공통질문 1-3	공통질문 1-4
응답수	548	548	548	548
이견 비율	0.000	0.013	0.064	0.115

<표 IV-16> 성과계획단계에서 부처와 기획예산처 간의 이견비율

(단위 : 건, %)

	공통질문 1-5	공통질문 1-6	공통질문 1-7
응답수	548	548	548
이견 비율	0.029	0.358	0.599

<표 IV-17> 집행단계에서 부처와 기획예산처 간의 이견비율

(단위 : 건, %)

	공통질문 2-1	공통질문 2-2	공통질문 2-3	공통질문 2-4
응답수	548	548	548	548
부처와 성과	0.126	0.095	0.199	0.248

<표 IV-18> 성과단계에서 부처와 기획예산처 간의 이견비율

(단위 : 건, %)

	공통질문 3-1	공통질문 3-2	공통질문 3-3	공통질문 3-4
응답수	548	548	548	548
부처와 성과	0.192	0.808	0.542	0.285

#### 라. 평가결과와 예산과의 연계

평가결과와 예산편성과의 관계가 <표 IV-19>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 예산검토액(C)과 평가결과 간의 상관관계를 보기 위해 총액 기준으로 2005년도 예산액(A)과 비교해 보면, 보통과 미흡 판정을 받은 사업의 경우 예산검토액이 전년도 예산액에 비해 총액이 감소한 것을 관찰할 수 있다. 특히 미흡 판정을 받은 사업의 경우 2005년도 예산총액이 4조 6,527억원에 불과함에 비해 부처나 예산당국의 예산편성 과정에서 삭감된 규모는 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 차이에 상관관계가 있어 보이지 않는다. 부처와 예산당국이 예산을 요구하고 검토할 때 평가결과를 활용하였기 때문에, 양자 간의 이견이 평가결과와 상관관계가 없는 것으로 나타난 것으로 보인다.

지금까지는 총액 기준으로 비교를 하였다. 사업 간 예산액의 규모에 있어서 큰 차이가 있으므로, 예산액 규모가 큰 사업의 과도한 영향을 배제하기 위해서는 각 사업의 예산차액의 비율을 총 사업 수로 나누어 준평균 비율을 구하는 것이 필요하다. 그 결과가 <표 IV-19>의 마지막 행에 제시되어 있다. 부처요구액에 있어서는 평가결과가 낮은 사업일수록 전년도 대비 예산증가율이 작거나 감소하고 있음을 볼 수 있다(비율 1 참조). 예산검토액에 있어서는 동일한 결과가 나타나고 있다(비율 2 참조). 미흡 판정을 받은 사업군의 경우 요구액에서는 전년 예산액 대비 평균 7%가 감소하고, 검토액의 경우는 평균 17% 감소하였다. 반면에 다소 우수나 우수

관정을 받은 사업의 경우는 평균적으로 약 40%의 예산이 증가되었음을 볼 수 있다. 부처와 예산당국의 이견의 차이를 보는 비율 3의 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 1:1 관계는 아니지만, 사업부처들과 예산당국의 예산편성과정에서 평가결과가 활용되었다고 볼 수 있다<sup>7)</sup>.

<표 IV-19> 평가결과와 예산편성과의 관계

(단위 : 억원, %)

	'05년도	'06년도		차 액			평가등급별 비율평균		
	예산액 (A) <sup>a)</sup>	요구액 (B) <sup>b)</sup>	검토액 (C) <sup>c)</sup>	B - A	C - A	C - B	비율1 <sup>d)</sup>	비율2 <sup>e)</sup>	비율3 <sup>f)</sup>
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
다소 우수	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 평가대상과제 2005년도 예산액의 합
- b) 각 부처 평가대상과제 2006년도 부처 예산요구액의 합
- c) 각 부처 평가대상과제 2006년도 기획예산처 예산검토액의 합

$$d) \text{비율1} = \left( \sum_{i=1}^N \frac{(B_i - A_i)}{A_i} \right) / N$$

$$e) \text{비율2} = \left( \sum_{i=1}^N \frac{(C_i - A_i)}{A_i} \right) / N$$

$$f) \text{비율3} = \left( \sum_{i=1}^N \frac{(C_i - B_i)}{B_i} \right) / N$$

※ Ai: i번째 평가과제의 2005년도 예산액, Bi: i번째 평가과제의 2006년도 요구액 Ci: i번째 평가과제의 2006년도 검토액

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

이러한 결과를 회귀분석을 통하여 보다 엄밀히 분석해 보자. <표 IV-20>은 평가대상과제 중 1개를 제외한 547개를 대상으로 각 사업별 부처의 2006년도 예산요구액과 2005년도 예산액의 차이를 2005년 예산액으로 나눈 비율(R1)과 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과이다.

부처의 재정사업 자율평가 활용정도를 알아보기 위해서, 각 사업의 2006년도 예산요구액( $B_{i,t+1}$ )과 2005년도 예산액( $B_{a_i,t}$ )의 차이를 해당사업의 2005년도 예산액( $B_{a_i,t}$ )으로 나눈 비율(R1)을 종속 변수로, 각 사업의 2004년도 재정사업 자율평가 총점( $A_{i,t-1}$ )을 독립변수로 하여 회귀분석을 실시하였다.

$$R1 = \frac{B_{i,t+1} - B_{a_i,t}}{B_{a_i,t}}$$

$B_{i,t+1}$  : i번째 사업의 t+1기의 부처의 예산요구액

$B_{a_i,t}$  : i번째 사업의 t기에 국회에서 확정된 예산액

분석결과 회귀계수가 0.0127로 R1과 2005년도 재정사업 자율평가 총점( $A_{i,t-1}$ )은 양(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 구체적인 결과는 아래와 같다. 또 판정 등급과 예산배정과의 양의 상관관계가 [그림 IV-7]의 상단 그림에 나타나 있다. [그림 IV-7]에서 1은 아주 우수, 2는 약간 우수, 3은 보통, 그리고 4는 미흡 판정을 나타낸다. [그림 IV-7]의 하단 그림에는 총점과 예산배정과의 양의 상관관계가 나타나 있다. 이러한 결과는 부처가 예산을 요구할 때 자체적으로 이미 평가결과를 반영하고 있음을 시사한다.

<표 IV-20> R1과 개별사업 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과

The regression equation is  

$$R1^{a)} = -0.647 + 0.0127 A_{i,t-1}^{b)}$$

Predictor	Coef	SE Coef	T	P
Constant	-0.6471	0.1345	-4.81	0.000
$A_{i,t-1}$	0.012735	0.002175	5.85	0.000

S = 0.654116 R-Sq = 5.9% R-Sq(adj) = 5.7%

Analysis of Variance

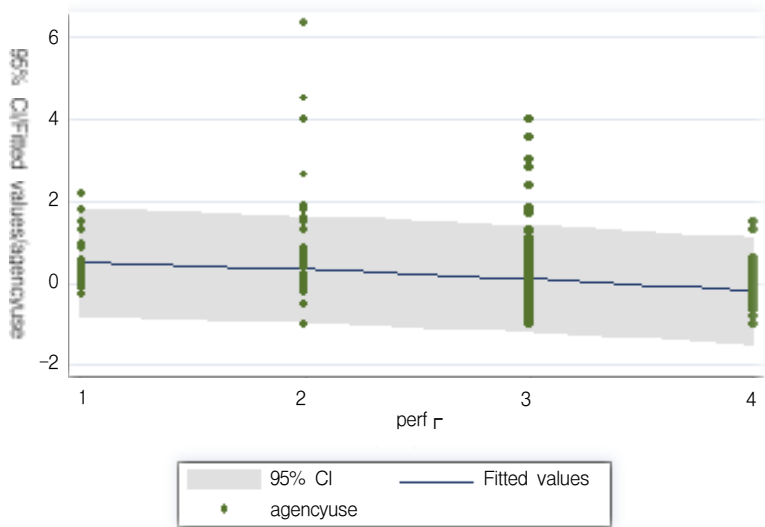
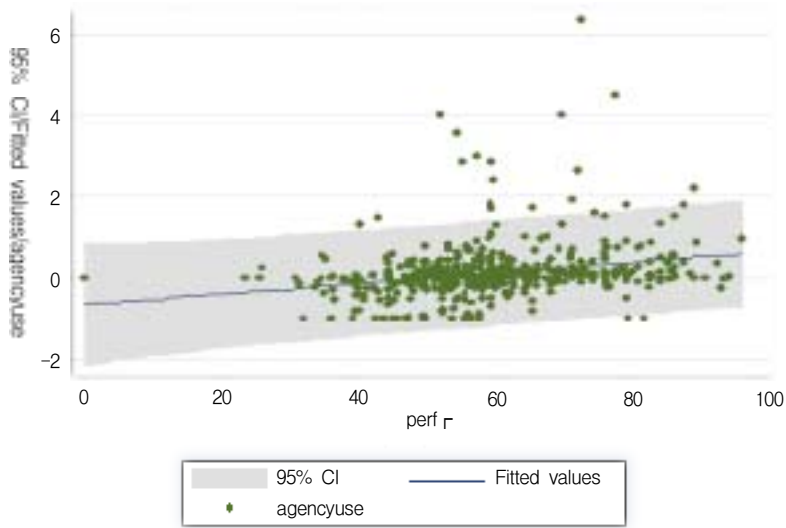
Source	DF	SS	MS	F	P
Regression	1	14.666	14.666	34.28	0.000
Residual Error	545	233.188	0.428		
Total	546	247.855			

주: a) R1: 개별 사업별 부처의 2006년도 예산요구액과 2005년도 예산액의 차이를 해당 사업의 2005년 예산액으로 나눈 비율  
 b)  $A_{i,t-1}$ : 개별 사업의 재정사업 자율평가 총점

<표 IV-21>은 평가대상과제 중 1개를 제외한 547개를 각 사업별 2005년도 예산액 대비 부처의 2006년도 예산검토액과 2005년도 예산액의 차이의 비율(R2)과 사업별 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과이다.

이 경우에는 기획예산처의 재정사업 자율평가 활용정도를 알아보기 위해, 각 사업의 2006년도 예산검토액( $B_{p,t+1}$ )과 2005년도 예산액( $B_{a,t}$ )의 차이를 해당사업의 2005년도 예산액( $B_{a,t}$ )으로 나눈 비율(R2)을 종속변수로, 각 사업의 2005년도 재정사업 자율평가 총점( $A_{i,t-1}$ )을 독립변수로 하여 회귀분석을 실시하였다.

[그림 IV-7] R1과 개별사업 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과



$$R2 = \frac{Bp_{i,t+1} - Ba_{i,t}}{Ba_{i,t}}$$

Bp<sub>i,t+1</sub> : i번째 사업의 t+1기의 기획예산처의 예산검토액

Ba<sub>i,t</sub> : i번째 사업의 t기에 국회에서 확정된 예산액

실질적으로 기획예산처가 다음해 예산검토시 고려하는 금액은 2005년도 예산액(Ba<sub>i,t</sub>)이므로, R2 설정시 2005년도 예산검토액(Bp<sub>i,t</sub>) 대신 2005년도 예산액(Ba<sub>i,t</sub>)을 사용하였다.

분석결과 회귀계수가 0.0149로 R2와 2005년도 재정사업 자율평가 총점(A<sub>i,t-1</sub>)은 양(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 예산당국의 추정계수가 일선부처 요구액 경우의 추정계수(0.0127)보다 약간 큰 것으로 나타났다.

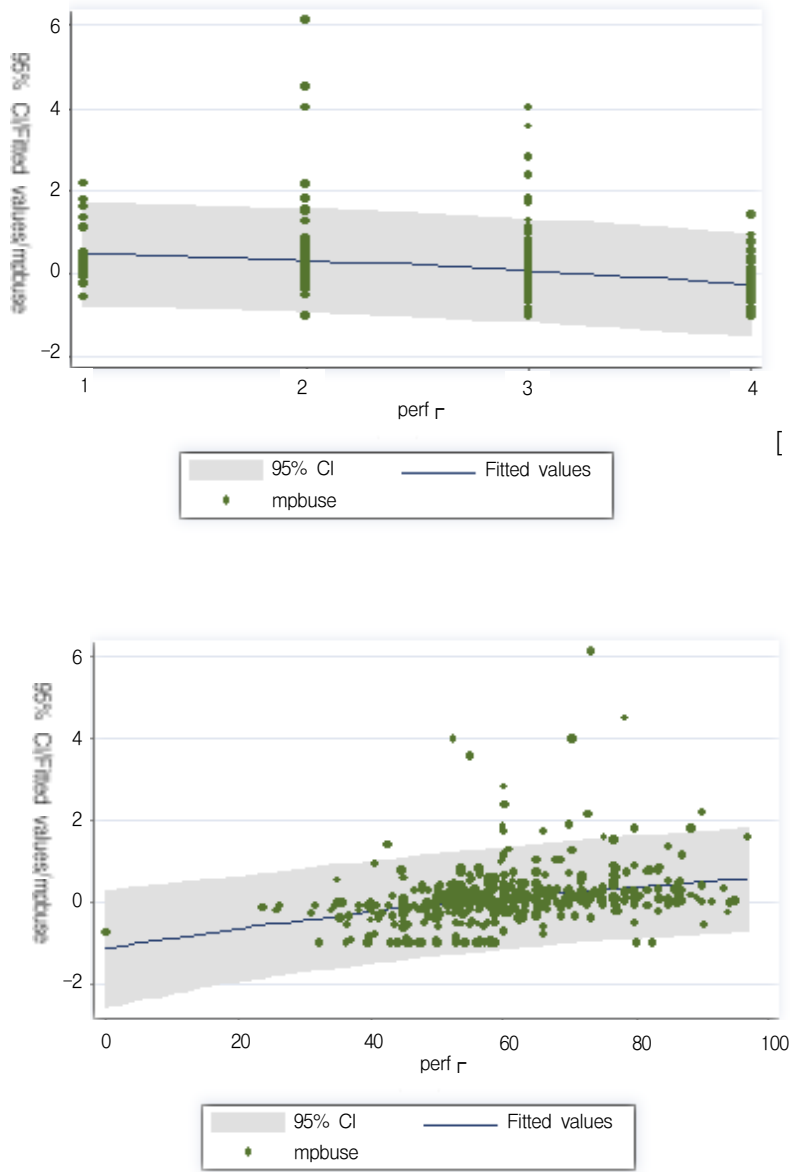
<표 IV-21> R2와 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과

The regression equation is					
R2 <sup>a)</sup> = - 0.813 + 0.0149A <sub>i,t-1</sub> <sup>b)</sup>					
Predictor	Coef	SE Coef	T	P	
Constant	-0.8131	0.1292	-6.29	0.000	
A <sub>i,t-1</sub>	0.014905	0.002089	7.13	0.000	
S = 0.628258 R-Sq = 8.5% R-Sq(adj) = 8.4%					
Analysis of Variance					
Source	DF	SS	MS	F	P
Regression	1	20.090	20.090	50.90	0.000
Residual Error	545	215.116	0.395		
Total	546	235.206			

주: a) R2: 부처의 2006년도 예산검토액과 2005년도 예산액의 차이

b) A<sub>i,t-1</sub>: 재정사업 자율평가 총점

[그림 IV-8] R2와 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과



이상과 같이 평가결과와 예산요구나 검토액 간의 단순 상관관계를 검토해 보았다. 그러나 R1이나 R2의 비율이 -1보다 작거나 1보다 큰 사업들은, 평가과제 내에서 통제할 수 없는 외적 요인(예를 들면, 자연재해 발생으로 인한 수해복구관련 재정사업의 급격한 예산증가 등)에 의해 예산규모가 급격하게 변경된 경우가 많을 것이다. 이러한 재정사업들은 이상점(outlier)으로 판단하여 회귀분석 대상에서 제외하고 다시 분석을 해 보자.

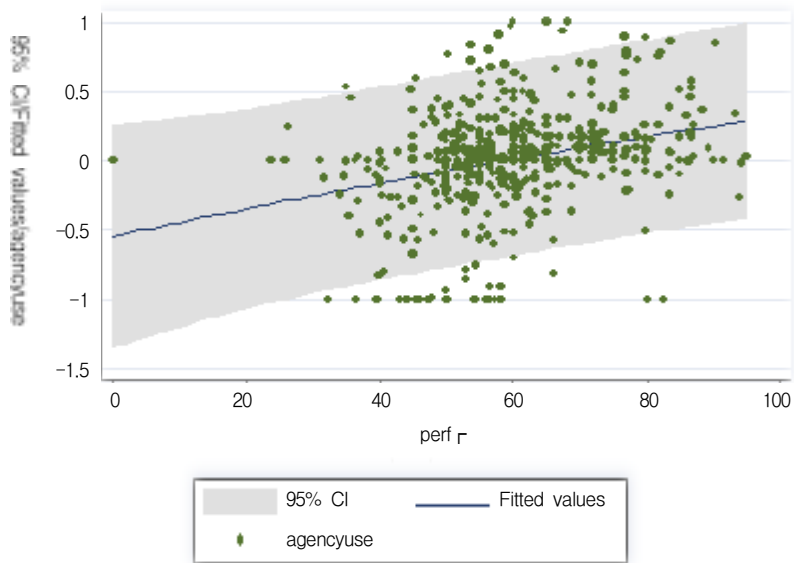
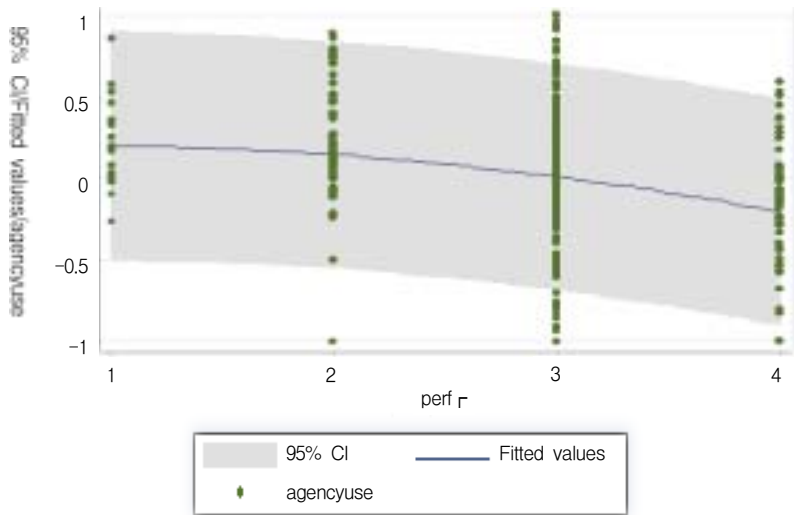
아래의 <표 IV-22>와 [그림 IV-9]는 R1의 비율이 -1보다 작거나 1보다 큰 사업들을 제외하고 다시 회귀분석을 한 것이다. 구체적인 분석결과는 아래와 같다. 역시 일선 부처가 예산 요구시에 평가결과를 활용하고 있음을 보여준다.

<표 IV-22> R1의 비율이 -1 이상이고 1 이하인 개별사업에 대한 R1과 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과

The regression equation is					
$R1^{a)} = - 0.516 + 0.00873 A_{i,t-1}^{b)}$					
Predictor	Coef	SE Coef	T	P	
Constant	-0.51580	0.07437	-6.94	0.000	
$A_{i,t-1}$	0.008730	0.001209	7.22	0.000	
S = 0.352474 R-Sq = 9.1% R-Sq(adj) = 9.0%					
Analysis of Variance					
Source	DF	SS	MS	F	P
Regression	1	6.4730	6.4730	52.10	0.000
Residual Error	518	64.3552	0.1242		
Total	519	70.8282			

주: a) R1: 개별 사업별 부처의 2006년도 예산요구액과 2005년도 예산액의 차이를 해당 사업의 2005년 예산액으로 나눈 비율  
 b)  $A_{i,t-1}$ : 개별 사업의 재정사업 자율평가 총점

[그림 IV-9] R1의 비율이 -1 이상이고 1 이하인 개별사업에 대한 R1과 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과



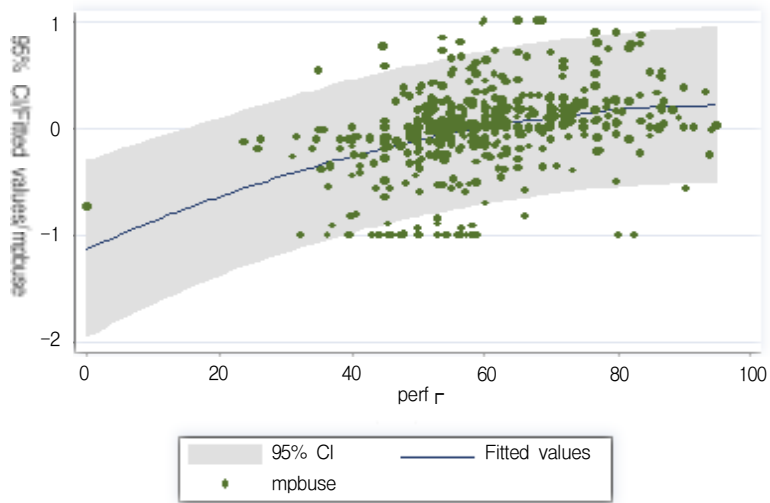
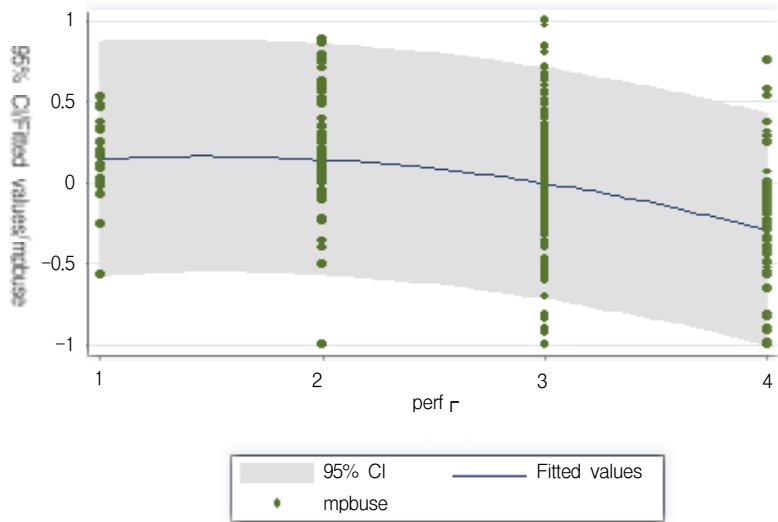
아래의 <표 IV-23>과 [그림 IV-10]은 R2의 비율이 -1보다 작거나 1보다 큰 사업들을 제외하고 다시 회귀분석을 실시한 것이다. 구체적인 분석결과는 아래와 같다.

<표 IV-23> R2의 비율이 -1 이상이고 1 이하인 개별사업에 대한 R2와 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과

The regression equation is					
$R2^a) = - 0.607 + 0.00992 A_{i,t-1}^b)$					
Predictor	Coef	SE Coef	T	P	
Constant	-0.60740	0.07764	-7.82	0.000	
$A_{i,t-1}$	0.009919	0.001266	7.84	0.000	
S = 0.366524 R-Sq = 10.5% R-Sq(adj) = 10.4%					
Analysis of Variance					
Source	DF	SS	MS	F	P
Regression	1	8.2515	8.2515	61.42	0.000
Residual Error	521	69.9911	0.1343		
Total	522	78.2426			

주: a) R2: 개별 사업별 부처의 2006년도 예산요구액과 2005년도 예산액의 차이를 해당 사업의 2005년 예산액으로 나눈 비율  
 b)  $A_{i,t-1}$ : 개별 사업의 재정사업 자율평가 총점

[그림 IV-10] R2의 비율이 -1 이상이고 1 이하인 개별사업에 대한 R2와 재정사업 자율평가 총점 사이의 회귀분석 결과



이상의 결과는 평가결과와 예산편성 간의 단순 상관관계를 보여준 것이다. 그러나 예산편성에는 평가결과 외에 다른 요인들도 작용할 것이므로 그 요인들을 통제하는 것이 필요하다. 가용한 데이터를 이용해서 각 부처의 특성이나 사업의 유형별 특성을 통제한 이후에도 이러한 상관관계가 유지되는지를 점검해 보는 것이 필요하다. 또 추가적으로 사업예산의 변화 추세를 반영하는 전년도 예산의 증가비율을 통제변수로 포함하는 것이 필요할 것이다. 결론적으로 이야기하면, 각 부처별 더미와 사업의 유형별 더미 변수, 그리고 전년도 예산 증가비율을 포함한 회귀분석 결과에서도 동일한 양(+)의 상관관계를 발견할 수 있다. 그 결과들이 <표 IV-24>에서 <표 IV-27>에 보고되어 있다. <표 IV-24>는 등급별 판정과 예산요구액과의 관계를 살펴본 것인데, 보통이나 미흡이라고 판정을 받은 사업에 대해 일선부처에서 예산을 줄여서 요구하고 있음을 보여준다. <표 IV-25>에 나타난 총점과의 관계에 있어서도 양(+)의 상관관계를 보여주고 있다. <표 IV-26>과 <표 IV-27>은 예산당국의 평가결과 활용도를 보여주고 있다. 여기서도 역시 양(+)의 상관관계가 유지됨을 볼 수 있다.

<표 IV-24> 부처 요구액과 평가등급

	추정계수	표준편차	t	p> t
다소우수	.0645821	.1473066	0.44	0.661
보통	-.2909071	.1356208	-2.15	0.032
미흡	-.5435274	.1512338	-3.59	0.000
전년도 예산증가율	.0232247	.0039285	5.91	0.000
관찰수 :544 $R^2 = 0.2226$ 조정 $R^2 = 0.1297$				

주: 사업유형별 더미 및 부처별 더미는 포함되어 있으나 편의상 보고하지 않음.

&lt;표 IV-25&gt; 부처 요구액과 평가총점

	추정계수	표준편차	t	p> t
총 점	.0130653	.0022605	5.78	0.000
전년도 예산증가율	.0224562	.0039376	5.70	0.000

관찰수 :545  $R^2 = 0.2105$  조정 $R^2 = 0.1198$

주: 사업유형별 더미 및 부처별 더미는 포함되어 있으나 편의상 보고하지 않음.

&lt;표 IV-26&gt; 예산당국 검토액과 평가등급

	추정계수	표준편차	t	p> t
다소우수	.0982271	.1402713	0.70	0.484
보 통	-.2878866	.1291437	-2.23	0.026
미 흡	-.571577	.144011	-3.97	0.000
전년도 예산증가율	.0236816	.0037408	6.33	0.000

관찰수 :544  $R^2 = 0.2571$  조정 $R^2 = 0.1683$

주: 사업유형별 더미 및 부처별 더미는 포함되어 있으나 편의상 보고하지 않음.

&lt;표 IV-27&gt; 예산당국 검토액과 평가총점

	추정계수	표준편차	t	p> t
총 점	.015187	.0021483	7.07	0.000
전년도 예산증가율	-.0228708	.0037423	6.11	0.000

관찰수 :545  $R^2 = 0.2505$  조정 $R^2 = 0.1645$

주: 사업유형별 더미 및 부처별 더미는 포함되어 있으나 편의상 보고하지 않음.

2005년 재정사업 자율평가는 2004년 사업의 결과에 대한 평가결과이므로, 2005년 예산편성과 평가결과와의 상관관계를 추가적으로 살펴볼 필요가 있다. 그 결과가 [그림 IV-11], <표 IV-28>과 <표 IV-29>에 제시되어 있다. [그림 IV-11]을 보면, 평가등급이나 평가총점과 예산배정과의 특별한 상관관계가 존재하지 않음을 확인할 수 있다. 그리고 <표 IV-28>과 <표 IV-29>를 보면, 단순 상관관계뿐 아니라 전년도 예산증가율, 부처의 특성을 반영하는 더미변수, 사업의 유형별 특성을 반영하는 더미변수 등을 다 포함한 회귀분석에서도 상관관계를 찾을 수 없다. 흥미로운 것은 전년도 예산증가율도 더 이상 유의한 변수가 아니라는 점이다. 평가결과와 2006년 예산편성과의 관계를 살펴본 결과에서는 전년도 예산증가율의 유의한 변수였지만, 2005년 예산편성에서는 유의한 변수가 아닌 것이다. 왜 이러한 차이를 보이는데 대해서 연구해 볼 여지가 있다고 생각된다.

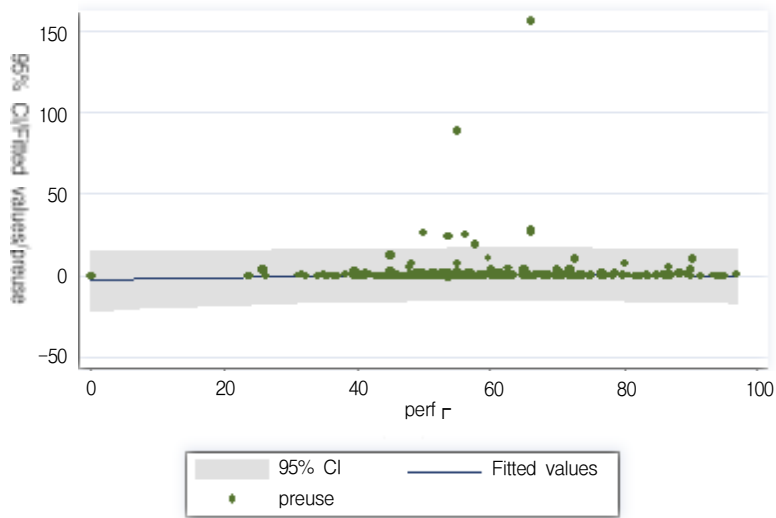
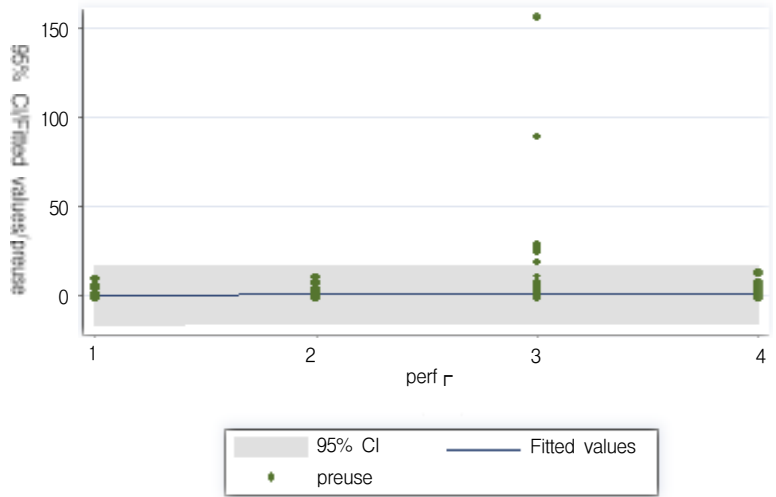
<표 IV-28> 평가등급과 2005년 예산편성

	추정계수	표준편차	t	p> t
다소 우수	-1.407162	1.542624	-0.91	0.362
보통	.394076	1.42124	0.28	0.782
미흡	-.0207259	1.598721	0.01	0.990
전년도 예산증가율	.0086312	.0060778	1.42	0.156

관찰수 :486  $R^2 = 0.3743$  조정 $R^2 = 0.2926$

주: 사업유형별 더미 및 부처별 더미는 포함되어 있으나 편의상 보고하지 않음.

[그림 IV-11] 재정사업 자율평가결과와 2005회계연도 예산배정과의 관계



<표 IV-29> 평가총점과 2005년 예산편성

	추정계수	표준편차	t	p> t
총 점	-.0158588	.0234011	-0.68	0.498
전년도 예산증가율	.0089787	.0059904	1.50	0.135

관찰수 :487 R<sup>2</sup> = 0.3678 조정R<sup>2</sup> = 0.2887

주: 사업유형별 더미 및 부처별 더미는 포함되어 있으나 편의상 보고하지 않음.

2006년 예산편성에서는 평가결과가 영향을 미쳤지만 2005년 예산편성에서는 평가결과와의 상관관계를 발견할 수 없다는 결과에 대한 해석은 두 가지가 가능할 것이다. 첫 번째는, 2005년 예산편성시, 2004년 사업의 성과평가에 대한 정보가 없었기 때문에 예산편성에서 성과정보가 활용되지 않았다고 해석할 수 있다. 또 다른 해석은 2005년 예산편성시, 2004년 사업의 성과에 대한 판단이 부처나 예산당국의 입장에서 어느 정도 있었음에도 불구하고 예산편성 과정에서 활용되지 않았다고 보는 것이다.

어떠한 해석을 취하든지, 2005년 예산편성에서 보이지 않았던 성과와 예산의 연계가 2006년 예산편성에 있어서 보인다는 것은 긍정적인 해석이 가능할 것으로 보인다. 2005년 예산편성에서는 가용하지 않았던 또는 이용하지 않았던 성과정보를 발굴하여 활용한 2006년 예산편성이 이루어졌다고 볼 수 있기 때문이다. 물론 2005년 자율평가를 통하여 도출된 성과평가가 어느 정도 신뢰성 있는 정보인지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 실제 일부에서는 너무 불충분한 정보를 가지고 사업의 예산에 반영하는 것은 잘못된 예산편성을 가져올 수 있다고 주장한다. 또 다른 반론은 평가총점을 예

산에 반영하는 것이 올바른 방법인지 의문을 제기하기도 한다. 예를 들어 예산이 부족해서 사업의 성과가 나쁠 수도 있는데 성과평가 점수가 나쁘다고 해서 예산을 삭감한다는 것은 잘못된 것이라는 반론이다.

후자의 반론에 대해서는, 예산이 부족해서 사업의 성과가 나쁜 경우도 있지만 전체적으로 볼 때 그런 경우는 예외적이라고 할 수 있을 것이라고 답할 수 있다. 물론 그런 경우가 없는 것은 아니지만 성과평가결과가 사업의 유효성을 반영하는 경우가 지배적이라면, 전체적으로는 성과평가결과와 예산배정 간에 양(+)의 상관관계가 나타나는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 전자의 반론에 대해서는 문제가 좀 복잡하다. 실제 2005년 성과평가 과정에서 두드러진 것은 각 부처가 제시한 성과에 대한 증거가 불충분하고 성과정보가 미흡하다는 것이었다. 실제 부문별 평가점수를 볼 때, 성과지표와 목표치 설정에 대한 점수가 낮았고 그 결과로 성과달성 부문에 대한 점수도 낮게 나타났다.

그러므로 평가결과가 반영하는 바는 사업추진이나 운영방식의 문제에 대한 평가결과뿐 아니라 사업의 성과관리체계의 미비에 대한 평가결과도 상당부분 포함된 것으로 볼 수 있다. 결과적으로 성과평가결과와 예산편성과의 연계가 존재한다는 것은 사업 자체에 대한 문제를 반영한 것일 뿐 아니라 성과관리체계의 미비에 대한 문제를 반영하고 있다. 그러므로 성과관리체계의 미비 부문에 대해 예산상의 불이익을 가한다는 것은 부적절하다고 비판할 수 있다. 예산 외의 다른 유인을 제공하는 것이 바람직할 수 있다. 그러나 예산을 통한 유인이 효과적인 것이라면 단기간의 충격요법을 통하여 성과관리체계를 개발하도록 하는 차선의 수단으로 해석할 수

있는 여지는 있다.

이상과 같이 2005년 재정사업 자율평가결과와 예산배정과의 관계를 살펴보고 양의 상관관계가 존재함을 보여주었다. 실제 기획예산처는 재정사업 자율평가결과를 적극 활용하여 2006년 예산을 편성하였다. 세출예산 10% 구조조정시 자율평가결과를 활용할 것을 권고하고, '미흡' 등급인 사업은 원칙적으로 10% 예산삭감을 추진하였다. 또, 자율평가 운영 실적이 우수한 기관에 대해서는 기본사업비 차등배분시 인센티브를 부여하기로 하였다.

## V. 정책시사점

이상의 분석을 바탕으로 우리나라 재정사업 자율평가제도에 대한 평가와 개선방향에 대해 논의하고, 마지막으로 전반적인 발전방향에 대한 언급을 하는 것으로 본 연구의 결론을 맺고자 한다.

### 1. 재정사업 자율평가제도의 평가 및 개선 방향

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 예산담당자들이 담당 분야의 전문성을 바탕으로 자율평가제도 운영에 임해야 하지만, 결과적으로는 추가적인 업무부담으로 여겨져 제대로 심사가 이루어졌는지 의문이 있다. 미국의 경우는 OMB의 examiner들이 추가적인 업무부담임에도 불구하고 상당히 적극적으로 PART 운영에 임한 것으로 보인다<sup>8)</sup>. 우리나라의 경우는 권고사항을 일선부처에 제시하지 못하고 평가점수를 도출하고 각 문항에 대해 간단한 의견을 제시하는 데 그쳤지만, 미국의 경우는 상당히 구체적인 권고사항을 도출하고 모니터링하고 있다. 우리나라도 일정조정 등을 통하여 업무부담을 줄이면서 예산 담당자들

---

8) 4명의 examiner와 면담 수행 결과, 담당분야 전문성에 대한 자부심과 PART에 대한 긍정적인 평가를 내리고 있었다.

이 적극적으로 자율평가에 임하여 그 결과를 활용하는 것이 필요하다. 또, 예산당국은 제도의 실행과 예산편성에 쫓기기 쉽기 때문에 미국의 GAO와 같이 성과관리 예산제도를 모니터링하며 개선방향을 연구하고 지원하는 기관이 필요하다.

일선부처의 역량은 자율평가결과의 실상을 보면 알 수 있다. 공식적으로는 성과정보 미비 등을 포함한 미흡 판정을 받은 사업이 15.7%이지만 실질적으로는 70% 정도의 사업이 PART 방식으로 본다면 결과를 판단할 수 없다는 RND 판정을 받았다고 볼 수 있다<sup>9)</sup>. 즉 대부분의 사업이 제대로 된 성과정보나 관리체계를 가지고 있지 못하고 사업평가정보는 더욱 가지고 있지 못한 실정이다. 물론 일선부처의 역량이 부족하다고 해서 이런 제도를 시행하지 말아야 한다는 것은 아니다. 오히려 이런 제도의 시행을 통해 일선부처들이 적극적으로 사업성과 관리체계를 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 일선부처들에 사업평가의 필요성을 일깨우고 실행하도록 한 것이라고 보고 있다.

성과평가결과의 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 주정부 성과관리 예산제도 연구결과 중, 성과평가와 예산과의 연계가 의무적으로 되어 있는 performance funding의 경우는 예산절감 효과가 있었지만, 연계가

9) 예산당국 관계자와의 면담에 근거를 두고 있다.

약한 일반적인 performance budgeting의 경우는 그 효과를 찾기 어렵다는 보고가 있다<sup>10)</sup>. 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 사업 자체에 대한 권고사항의 도출이 미약하다. 항목별 검토의견에서 일부 예산당국의 의견이 제시되기는 하지만, 사업 전체 평가결과로서의 권고사항은 도출되지 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 없다<sup>11)</sup>. 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 제시할 수 있으나, 프로그램 예산체계가 아직 갖추어지지 않은 상태에서 사업의 비용을 계산하는 것이 불가능하다. 그뿐 아니라, 산출물이나 결과물의 가치를 산출하는 일을 위해서는 전문성과 경험의 축적이 필요하다. 궁극적으로는 효율성이나 효과성 지표를 사용하는 방향으로 나아가야만 예산편성 과정에 보다 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다<sup>12)</sup>.

10) Performance funding은 직업훈련원이나 공립학교 평가시에 많이 활용되고 있다.

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

12) 사업의 정당성이나 필요성 자체에 대한 평가가 긍정적인 경우는, 성과관

지금은 주로 개별 사업단위의 평가를 하고 있지만, 바람직한 방향은 동일한 목적을 추구하는 사업을 평가의 단위로 설정하는 것이다. 우리나라는 첫 해 550여개의 사업을 평가했는데, 예산당국의 역량에 비교할 때 그 수효가 과다하다고 볼 수 있다. 프로그램 단위로 평가를 하게 되면, 평가대상 단위도 감소하고 동일한 목적을 추구하는 사업들 간의 비교평가를 통해 보다 효과적인 평가를 할 수 있게 될 것이다.

## 2. 우리나라 재정부문 성과관리제도의 발전방향

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

첫째는, 성과관리의 첫 번째 단계인 성과정보체계의 개발이다. 재정부문에 적합한 성과정보를 창출하고 관리하는 시스템을 개발하는 일이 효과적인 성과관리제도 실행의 전제조건이다. 적절하고 유용성 있는 정보를 개발하는 데에는 많은 시간과 노력이 필요하다. 실제 미국 사례를 보아도 시간이 지남에 따라 성과정보의 질이 눈에 띄게 개선되고 있음을 볼 수 있다. 일선부처들이 성과정보가 자신들의 성과를 알리고 평가받는 중요한 수단임을 인식하게 되면서 성과정보 개발에 더욱 많은 노력을 기울인 결과라고 보여진다.

---

리제도의 실효성을 높이기 위해 사업의 효율성이나 효과성에 근거해서 예산편성을 연계시키는 체제를 만드는 것이 필요할 수 있다.

신뢰성 있는 성과정보가 성과관리제도에 있어서 가장 기본적인 요건이므로 성과정보 개발뿐 아니라 차후에는 성과정보의 검증방법에 대한 제도화도 필요하게 될 것이다.

둘째는, 성과정보를 의사결정 과정에 유용한 형태의 정보로 제공하는 일이다. 이를 위해서는 재정사업의 비용계산을 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 이루어질 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 사업목적과 성과에 대해 이해관계자의 입장에 따라 다른 견해를 가질 수 있으므로, 입법부의 관련자들이 행정부 내의 성과관리제도에 대한 이해를 제고하여 활용할 수 있도록 하는 방법을 강구할 필요가 있다. 그러나 행정부 내의 예산편성 과정이 독립성이 있기 때문

에 어느 정도의 폐쇄성을 가지는 것을 피할 수는 없을 것으로 보인다.

넷째는, 재정부문 성과관리제도의 효율화를 위해서는 정부부문 내의 다른 성과관리제도들과의 정합성 제고가 필요하다. 현재 구도로 보면, 국무조정실에서 국가평가위원회를 통해 미국의 GPRA를 벤치마킹한 시스템을 운영하고 기획예산처에서 재정사업 성과관리 부문을 전담하는 것으로 되어 있다. 전략적인 관점에서 성과관리를 하고자 하는 시도와 예산편성 과정에서의 유용한 성과정보를 도출하여 성과관리를 하고자 하는 시도 간에 있을 수 있는 긴장을 해소하는 노력이 필요할 것이다. 실제 미국에서도 GPRA와 PART 간의 시각차이에서 비롯되는 문제점들이 지적되고 있다.

마지막으로 가장 중요한 것은 성과관리 예산제도에 대한 이해의 공유와 제도의 발전을 위한 관계당사자들의 역량 개발이다. 성과관리 예산제도의 가장 분명한 기여는 유용한 성과정보를 예산편성 과정에 중요한 정보로 제공하는 것이다. 성과관리 예산제도가 초기에는 Performance Budgeting이란 명칭으로 불렸으나, 그 이후 Performance-based Budgeting, Result-oriented Budgeting으로, 최근에는 Performance-informed Budgeting으로까지 불리고 있다. 이는 성과관리 예산제도의 유용성이 성과정보와 예산의 기계적 연계에 있는 것이 아니라, 예산편성 과정에서 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 것

이 필요하다. 어떻게 성과정보를 예산편성 과정에서 유용하게 활용할 것인지는 그 다음 단계의 문제일 것이다<sup>13)</sup>.

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.

---

13) 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.

## 참고문헌

- 이재원, □□성과계약과 성과지향적인 재정운영체제 구축□□, 한국행정연구원, 2002. 12
- 김우석, 『서울특별시 성과주의예산제도 도입』, 지방자치발전 및 행정혁신에 관한 동계학술세미나
- 김성철, 『성과주의예산제도의 도입에 관한 비교연구』, □□중앙행정논집□□, 제13권 제2호 pp. 109~124
- 김동건, 『성과중심예산제도의 도입과 재정개혁』, □□행정논총□□, 제35권 2호, 1997.
- 기획예산처, 『성과주의예산 2001년 시범사업 추진지침』, 2000.
- 박기백 외, □□예산제도의 개혁-성과주의를 중심으로□□, 한국조세연구원, 1999.
- 박중훈, □□결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구□□, 한국행정연구원, 1998.
- 유일호, 『공공부문 생산성과 예산제도의 개선방안』, 최광·임주영(편), □□공공부문 생산성 제고를 위한 연구(3)□□, 한국조세연구원, 1997.
- 윤성식, 『최근 선진국 예산개혁의 교훈 : 대리인 이론의 관점』, □□한국행정학보□□, 제31권 2호, 1997.
- 이세구 외, □□성과지향예산제도의 도입방안□□, 시정개발연구원, 1999.
- 이재원, □□지방정부의 성과주의예산제도 도입방안□□, 경기개발연구원, 1999.

이남국, □□성과주의예산제도의 활성화 방안에 관한 연구□□, 한국행정  
연구원, 2002. 12

전택승, □□우리나라와 외국의 성과주의예산제도□□, 한국조세연구원,  
2004. 8

Acemoglu, Daron, Michael Kremer and Atif Mian, “Incentives in  
Markets, Firms and Governments,” NBER Working Paper  
9802, 2003.

Anderson, Kathryn, Richard Burkhauser, and J. Raymond, “The  
Effect of Creaming on Placement Rates under the Job  
Training Partnership Act.,” *Industrial and Labor Relation  
Review* 46, 4, 1993, pp. 613~624.

Baker, G. P., “Distortion and Risk in Optimal Incentive  
Contracts,” Unpublished manuscript, Harvard Business  
School, 1999.

Baker, George P., “Incentive Contracts and Performance  
Measurement,” *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No.  
3, June 1992, pp. 598~614.

Banerjee, Abhijit, “A Theory of Misgovernance,” *Quarterly  
Journal of Economics*, 112(4), 1997, pp. 1289~1332.

Barnow, B., “Exploring the Relationship Between Performance  
Management and Program Management and Program  
Impact: A Case Study of the Job Training Partnership  
Act.,” *Journal of Policy Analysis and Management* 19, 1,  
2000, pp. 118~141.

- Burgess, Simon, Carol Propper, Helen Slater, Deborah Wilson  
 “Who Wins and Who Loses from School Accountability?,”  
 CEPR Working Paper No. 5248, 2005.
- Courty, P., and G. Marschke, “An Empirical Investigation of  
 Gaming Responses to Explicit Performance Incentives.”  
 Unpublished manuscript. Albany: State University of New  
 York, 2000.
- Courty, P., and G. Marschke, Forthcoming. “The JTPA Incentive  
 System: Program Years 1987–1989,” In James Heckman,  
 ed., *Performance Standards in a Government Bureaucracy*,  
 Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment  
 Research.
- Courty, Pascal and Gerald Marschke, “Measuring Government  
 Performance; Lesson from a Federal Job–Training  
 Program,” *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2,  
 May, 1997.
- Dixit, Avinash, “Power of Incentives in Private versus Public  
 Organizations,” *American Economic Review*, Vol. 87, No.  
 2, May, 1997.
- Dranove, David, Daniel Kessler, Mark McClellan and Mark  
 Satterthwaite, “Is More Information Better? The Effects of  
 Report Cardson Health Care Providers,” *Journal of  
 Political Economy*, Vol. 111, No. 3, 2003.
- Figlio, David N. and Joshua Winicki, “Food for Thought: The  
 Effects of School Accountability Plans on School Nutrition,

- NBER Working Paper 9319, 2002.
- Forsythe, Dall (ed.), *Quicker Better Cheaper? Managing Performance in American Government*, New York: The Rockefeller Institute Press, 2001.
- Forsythe, Dall, "Pitfalls in Designing and Implementing Performance Management Systems", in *Quicker Better Cheaper? Managing Performance in American Government*, edited by Forsythe, Dall, New York: The Rockefeller Institute Press, 2001.
- Friedlander, D., Subgroup Impacts and Performance Indicators for Selected Welfare Employment Program. New York: Manpower Demonstration Research Corp, 1998.
- Gibbons, Bob, "Incentives in Organizations," NBER Working Paper 6695, 1998.
- Hart, Oliver, "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships," *Economic Journal*, 113, Mar., 2003.
- Heckman, J., and J. Smith, "The Performance of Performance Standards: The Effects of JTPA Performance Standards on Efficiency, Equity, and Participant Outcomes." Unpublished manuscript, University of Chicago, 1995.
- Heckman, J., C. Heinrich, and J. Smith, "Understanding Incentives in Public Organizations." Unpublished manuscript, University of Chicago, 1999.
- Heckman, J., R. LaLonde, and J. Smith, "The Economics and

- Econometrics of Active Labor Market Programs.” In O. Ashenfelter and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3. New York: Elsevier North-Holland, 1999.
- Heckman, James, Carolyn Heinrich and Jeffrey Smith, “Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies,” *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, May, 1997.
- Ingraham, W. Patricia, Philip G. Joyce, and Any Kneedler Donahue, *Government Performance: Why Management Matters?*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
- Kelly, Janet and William Rivenbark, *Performance Budgeting for State and Local Government*, New York: M.E. Sharpe, 2003.
- Kerr, S., “On the Folly of Rewarding A While Hoping for B,” *Academy of Management Journal* 18, 4, 1975, pp. 769~783.
- Kreps David M., “Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives,” *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, May, 1997.
- Lawler, Edward E., *Strategic Pay: Aligning Organizational strategies and Pay System*, San Francisco: Jossey-Bass, 1990.
- Lazear, E. P., “Performance Pay and Productivity,” *American Economic Review* 90, 5, 2000, pp. 1346~1361.

- Marschke, G., "Performance Incentives and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Federal Bureaucracy," Unpublished manuscript, Albany: State University of New York, 2000.
- Marschke, Gerald, "The Economics of Performance Incentives in Government with Evidence from Federal Job Training Program," in *Quicker Better Cheaper? Managing Performance in American Government* edited by Forsythe, Dall, New York: The Rockefeller Institute Press, 2001.
- Prendergast, Canice, "The Limits of Bureaucratic Efficiency," *Journal of Political Economy*, Vol. 111, No. 5. 2003.
- Prendergast, Canice, "The Provision of Incentives in Firms," *Journal of Economic Literature*, XXXVII, March, 1999.
- Schemo Diana Jean and Ford Fessenden, *Gains in Houston Schools: How Real Are They?*, New York Times, New York, N.Y.: Dec 3, 2003.
- Smith Peter, *Measuring Outcome in the Public Sector*, London: Taylor & Francis, 1996
- Smith, J., "A Note on Estimating the Relative Costs of Experimental and Non-Experimental Evaluations Using Cost Data from the National JTPA Study," Unpublished manuscript. University of Chicago, 1995.
- Zornitsky, J., M. Rubin, S. Bell, and W. Martin., "Establishing a Performance Management System for Targeted Welfare Programs," Washington DC: National Commission for Employment Policy, Research Report, 1988, pp. 88~14.

<국문요약>

## 공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구

- 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로 -

박노옥

본 보고서는 공공부문에 성과평가와 유인을 도입하는 문제에 대한 연구이다. 특히 성과에 근거한 재정의 운용을 목표로 하는 성과관리 예산제도에 대한 시사점 모색을 목표로 하고 있다. 본 보고서는 크게 두 부분으로 나눌 수 있다. 첫 번째 부분은 경제학의 주인-대리인 모형을 바탕으로, 공공부문을 평가하고 경제적 유인을 제공할 때 발생할 수 있는 문제들에 대해 논하고 있다. 그리고 성과평가와 유인체계가 도입된 구체적 사례를 소개하고 있다. 그 결과 주어진 업무의 성격과 업무가 이루어지는 환경에 대한 적절한 고려가 이루어진 평가와 유인체계의 도입이 필요함을 시사하고 있다. 두 번째 부분은, 2005년에 처음 시행된 재정사업 자율평가 결과에 대한 분석과 시사점 모색을 시도하고 있다. 각 부처의 성과정보 개발상태와 평가결과의 활용도 등에 대한 증거를 제시하고, 개선방향을 논하고 있다.

&lt;Abstract&gt;

## On the introduction of Performance Management into the public sector

Park, No Wook

This report investigates various issues related to the introduction of performance evaluation and incentives into the public sector. Particularly it is centered on the performance budgeting that aims for enhancing links between performance information and budgeting. This paper can be divided into two separated parts. The first part discusses general issues related to the introduction of performance evaluation and incentives into the public sector by utilizing the framework of principal-agent model in economics. It also analyzes actual cases which implemented performance management system. The first part suggests that, in order to introduce effective performance management system, attention should be carefully given to the nature of tasks and environments where tasks are performed. The second part analyzes the results from 2005 Self-Assessment Budgetary Program(SABP) designed after PART of the United States. It provides evidence on the current status of performance information and the utilization of evaluation results in the line ministries. It also discusses future directions for the SABP.

<著者略歷>

박 노 욱

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Michigan 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 전문연구위원

政策報告書 05-07

공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구  
- 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로 -

---

---

2005년 12월 22일 인쇄  
2005년 12월 29일 발행

저 자 박 노 욱  
발행인 최 용 선  
발행처 한국조세연구원  
□□□□□□-□□□□□□ 서울특별시 송파구 가락동 79-6  
전화 : 2186-2114(대), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인쇄 (주) 천 세

© 한국조세연구원 2005

ISBN 89-8191-317-X

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원