

교육인적자원부 재정사업 성과관리체계의 개발과 한계*

나태준 ** · 이남국 *** · 조병덕 ****

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 성과관리제도의 이론적 배경
- III. 교육인적자원부의 성과목표체계 개발
- IV. 재정사업 성과관리체계 개발의 명암
- V. 결론

〈요 약〉

성과관리제도는 우리나라 행정시스템에 성공적으로 도입될 수 있을 것인가? 성과관리제도는 “성과의 관리”라는 행정학의 기대에 부응할 수 있을 것인가? 이러한 연구 질문에 기초하여, 본 연구는 교육인적자원부의 재정사업 성과관리제도 도입을 위한 성과목표체계 개발 사례의 심층 분석을 통해 정부부처 도입시 발생할 수 있는 실무적 문제점과 이론적 시사점을 제공하고자 하였다. 본 연구자들은 교육인적자원부의 성과관리제도를 설계하였고 그 과정에서 성과관리체계 자체의 문제점 뿐 아니라, 교육인적자원부라는 부처 고유 성격으로 인한 성과관리제도와의 근본적 괴리를 알 수 있었다. 따라서 본 논문에서는 교육부의 성과체계를 밝히는 동시에 재정사업 성과관리제도 도입에 한계가 있다는 점을 지적하고 있으며, 성과지표를 개발하는데 있어서의 각종 어려움이 제도의 연착륙을 어렵게 하고 있음을 꾀력하고 있다. 본 논문은 성과목표 체계를 정부부처에 도입하기 위해서는 성과관리제도를 고안하는 일 뿐 아니라 세부전략과 조직, 예산, 인력 등 실제 행정도구(administrative tool)의 마련이 필요하다고 주장한다. 더불어 제도가 정착될 때까지 조직은 적용기간과 발전적 접목기간을 거쳐야 하며, 특히 시행이후 발생하는 예측하지 못했던 수많은 변수들을 반영하도록 하는 후속조치와 지속적 연구의 필요성을 밝히고 있다. 교육인적자원부의 사례 중 많은 부분은 다른 정부부처에도 적용성이 있다는 점에서 정책적 시사점을 지니고 있다.

【주제어: 성과관리, 성과지표, 교육인적자원부】

* 본 연구는 2004년 교육인적자원부 정책과제 연구보고서인 「교육예산 성과목표체계 개발연구(II)」를 바탕으로 이루어졌다.

** 연세대학교 행정학과 조교수, 제1저자.

*** 부경대학교 행정학과 조교수(namkuk@pknu.ac.kr), 교신저자.

**** 연세대학교 행정학과 박사과정.

I. 서 론

이론과 실제의 연결고리로서 행정학의 가장 중요한 역할은 적용 가능한 지식(Usable Knowledge)을 제공하는 것과 행정학의 하위분야로서 당당한 입지를 주장할 수 있는 이론을 개발하는 것이다. 이를 위해서 행정학은 중범위이론(Middle Range Theory)을 지향해야 한다(Perry, 1991). 즉 행정학 전반에 적용 가능한 총체적 패러다임을 생성해 내는 것도 중요하고 세부적인 가설을 정립하고 검증하는 것도 의미가 있으나, 이러한 양극단에 치우치기 보다는 행정실무와 행정학 이론에 도움을 줄 수 있는 중요한 이슈의 검토와 논의를 통해 착실한 발전을 꾀하는 것이 현명하다고 판단된다.

과연 성과관리제도가 우리나라 행정시스템에 성공적으로 도입될 수 있을 것인가?, 또한 성과관리제도는 “성과의 관리”라는 행정학의 기대에 부응할 수 있을 것인가? 본 논문은 성과관리와 관련된 두 가지 근원적 질문에 대한 중범위적인 해답의 실마리를 제공하고자 하는 소박한 목적을 지니고 있다.

이 두 가지 질문에 대한 해답을 도출하려는 노력의 중요성은 최근 우리나라 정부와 행정학계에서 보이고 있는 움직임과 관심에 비춰보면 쉽게 이해할 수 있다. 즉 참여정부는 출범 이후 재정운영 틀에 대한 근본적 혁신을 추구하기 위해 예산총액배분자율편성제도를 시행하였으며, 이를 담보하기 위해 주요 국가재정사업의 성과평가를 강화하는 재정사업 성과관리제도를 도입하였다. 이러한 노력은 우리나라 재정운영시스템에 성과, 투명성, 그리고 참여를 강조하는 바람직한 움직임이라 할 수 있다. 그동안 각 부처는 2006년 성과관리제도의 전면시행에 대비하여 부처별로 적절한 관리시스템 개발을 위해 노력하였으며, 구체적으로 기초 자료를 구축하고 객관적인 성과목표 및 지표를 개발하며 성과계획서와 성과보고서의 작성에 총력을 기울였다. 또한 학계에서도 1990년대 성과에 대한 관심이 증대되면서, 그 부분적 해답으로써 1990년대 말 이후 성과관리제도의 도입 및 활용에 주목하고 있다(박기백 외, 1999; 김성철, 2000; 김재홍 외, 2001; 박기백 외, 2001; 고영선 외, 2004; 공병천, 2003; 이남국, 2003; 박중훈, 1999/2004; 전택승, 2004; 한국조세연구원, 2004 등).

이러한 인식에 기초하여 본 논문은 참여정부의 재정사업 성과관리제도 도입 과정에서 이루어진 교육인적자원부(이하 교육부)의 성과목표체계 개발사례를 심층적으로 분석하고 있다. 본 연구자들은 교육부의 의뢰를 받아 교육부의 성과체계를 직접 디자인하였는데, 본 연구는 이러한 제도설계 과정에서 나타났던 현실적 어려움과 제도의 근본적 문제점을 밝히고 있다. 이를 통해 최근 정부부문에서 각광받고 있는 성과관리제도의 개념을 보다 명확히 하고 실무적 문제점과 이론적 시사점을 제공하고자 한다. 특히 교육부문 재정사업 성과관리제도의 한

계와 성과목표체계 개발의 어려움 등을 통해 성과관리제도라는 합리적 틀의 구축이 매우 민감하고도 조절하기 어려운 성격을 띠고 있음을 논하고자 한다. 이러한 분석결과는 교육부문외의 다른 정부부문에도 일부 적용 가능하므로, 정책적 시사점을 통한 이론적 일반화도 가능하다 할 것이다.

본 논문에서는 성과관리제도의 이론적 논의와 선행연구 검토를 거쳐, 교육부의 재정사업 성과관리제도 도입노력 과정에서 나타난 제도와 부처 성격간의 부조화 문제 및 성과지표 개발상의 한계점 등을 밝히고 그를 통해 향후 제도적 완성도를 높이기 위한 시사점을 모색하고 있다.

II. 성과관리제도의 이론적 배경

1. 성과관리제도의 개념과 특징

경쟁력 있는 공공부문을 구축하기 위하여 영연방 국가들을 중심으로 시작된 공공부문의 성과관리는 현재 많은 OECD국가 공공부문 개혁의 핵심적인 수단으로 활용되고 있다. 공공부문을 성과중심으로 관리 또는 경영하는 성과관리는 성과목표의 설정과 이를 수행하는데 필요한 자율성의 부여, 성과의 측정 및 보고와 이를 통한 피드백, 그리고 사후평가가 가능하도록 정보를 제공하는 일련의 절차들로 이루어진다(OECD, 1995; Pollitt, 2001: 10-11). 또한 조직적 측면뿐만 아니라 개인의 성과와 조직의 목표가 잘 연계될 수 있도록 함으로써 조직 활동의 효율성과 효과성을 증진시키고자 하는 과정을 포함하기도 한다.¹⁾

성과관리가 실효성을 가지기 위해서는 재정사업과 연계되는 것이 필요하다. 특히 자원의 불필요한 낭비를 막고, 배분적 효율성과 기술적 효율성을 동시에 제고하며, 책임성 확보라는 공유된 미션을 달성하기 위해서는 이 둘의 통합이 필요하다(Pollitt, 2001: 8-12). 성과관리와 재정사업을 연계시키는 방법 중 하나가 예산을 성과관리의 수단으로 사용하는 성과관리예산제도이며(박기백외, 1999: 49), 예산집행결과로 얻은 산출물(output)과 결과(outcome)를 측정하여 책임을 묻고 성과에 따라 보상하는 결과중심 예산체계를 의미한다(김성칠, 2000: 113).

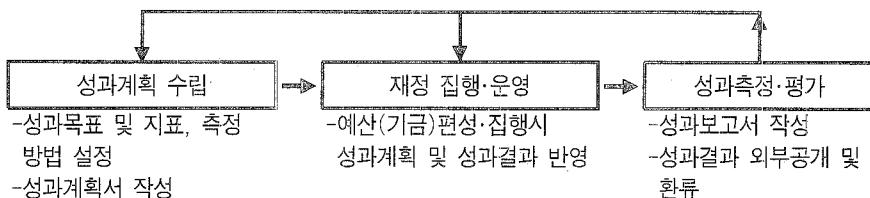
2. 재정사업 성과관리제도의 도입 및 시행

2003년 5월 기획예산처는 성과중심의 재정운영으로 전환하기 위해 성과주의

1) 여기에서 성과(performance)는 예산집행에 따른 재화와 서비스의 공급결과로 창출되는 산출물(output)과 그 영향 및 파급효과(impact/effect)를 포괄하는 개념으로 정의된다(김영기, 1991; 한국능률협회·한국지방행정연구원, 2001; 이세구, 2003).

예산제도를 개선한 재정사업 성과관리제도를 도입하였다(기획예산처 2003a).²⁾ 재정사업 성과관리제도는 주요 재정사업(예산+기금)의 목표와 성과지표를 사전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 의해 재정사업을 관리하는 제도이다. 이를 위해 일정 재정사업(또는 사업群)을 통해 달성하고자 하는 성과목표를 설정하고, 계량화된 성과지표에 의해 성과목표의 달성을 여부를 측정하여 그 평가결과를 재정운영에 활용하는 과정으로 운영된다. 이때 재정을 수반하지 않는 업무와 재정사업중 성과관리의 실효성이 낮은 일반 행정경비 등을 대상에서 제외하였다.

〈그림 1〉 재정사업 성과관리제도의 기본구조



자료: 기획예산처(2003a).

2003년 최초 도입시 시행착오를 줄이기 위해 성과주의예산제도 시범실시 경험이 있는 부처중 성과관리제도 시행이 적합한 22개 부처를 선시행기관으로 선정하였다.³⁾ 선시행기관은 2003년중 우선 재정사업의 30%정도(사업수 기준)에 대해 목표와 지표를 개발하여 2005년도 예산요구시 성과계획서를 작성하였고, 2004년중 나머지 부분에 대한 지표를 개발하여 2006년도 예산요구시부터는 전면적으로 성과계획서를 작성·제출하였다.⁴⁾ 그리고 제출된 성과계획서를 기초로 당해연도 예산운영후 다음연도에 성과보고서를 작성하여 예산편성에 활용도록 하였다. 이를 위해 시행부처는 외부전문기관의 연구용역 등을 적극 활용하여 객관적인 성과목표 및 지표를 개발·보완하고 있으며, 기획예산처는 제도 도입에

- 2) 1999년 2월 기획예산위원회는 정부부문의 효율성과 투명성 제고를 위한 운영시스템 개선방안의 일환으로 성과주의예산제도를 도입하였다. 동 제도는 각 단위 사업별로 성과목표와 성과지표를 개발하여 그 달성을 평가함으로써 결과를 예산에 연계하고자 하였다. 2001년까지 산업자원부 산업기술국, 문화관광부 국립국악원 등 총 39개 기관으로 시범사업을 확대하였으나, 2002년 실시된 시범사업 종합평가결과(전택승·박기백, 2002)를 기초로 재정사업 성과관리제도로 전환하였다(기획예산처, 2003a).
- 3) 교육부, 외교부, 행자부, 과기부, 문광부, 농림부, 산자부, 정통부, 복지부, 환경부, 건교부, 해양부, 홍보처, 보훈처, 농진청, 산림청, 특허청, 조달청, 경찰청, 해경청, 기상청, 통계청 등을 대상으로 하였다.
- 4) 2006년부터 성과관리대상이 26개 부처 주요재정사업에서 전부처의 모든 재정수반사업으로 확대되었고, 2008년까지 부처 업무 전반에 대한 성과관리를 체계화할 계획이다 (기획예산처, 2006b).

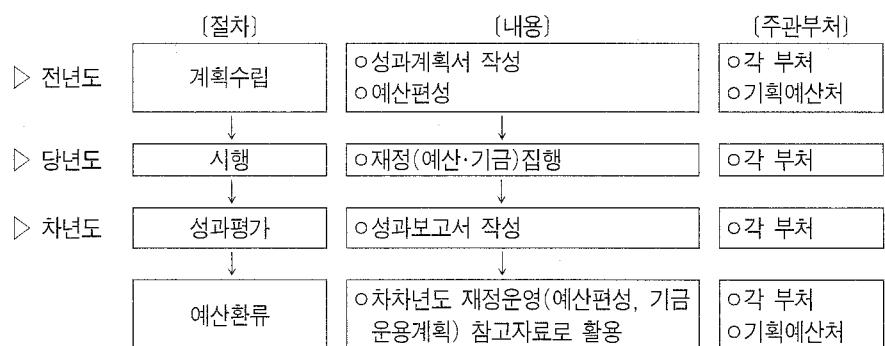
필요한 가이드라인을 제공하고 부처의 진행 상황을 모니터링하며 민간전문가 등으로 구성된 「중앙성과관리자문단」을 구성·운영중이다. 그리고 2005년과 2006년에는 각각 부처별로 소관 재정사업을 매년 1/3씩 차운 평가하는 재정사업자율평가제도와 특정사업의 성과를 과학적·심층적, 종합적·체계적으로 평가하는 재정사업심층성과평가제도를 도입 시행중이다(기획예산처, 2006a).

〈표 1〉 재정사업 성과관리제도 추진 일정

연도	선시행 부처	여타 부처
2004	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과계획서(2005년분) 작성 ※ 대상 재정사업기준 30% 이상 ○ 선시행부처 잔여사업에 대한 성과목표-지표 개발 	○ 성과목표-지표 개발착수
2005	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과계획서(2006년분) 작성 ※ 대상 재정사업기준 100% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과계획서(2006년분) 작성 ※ 대상 재정사업기준 30% 이상 ○ 잔여사업 성과목표-지표개발
2006	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과계획서(2007년분) 및 성과보고서(2005년분) 작성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과계획서(2007년분) 작성 ※ 대상재정사업기준 100%
2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과계획서(2008년분) 및 성과보고서(2006년분) 작성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과계획서(2008년분) 및 성과보고서(2006년분) 작성
2008	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상부처 모든 사업을 포함하는 부처별 성과보고서(2007년분)가 처음으로 작성 완료(2008년 상반기) 	

자료: 기획예산처(2003b).

〈그림 2〉 재정사업 성과관리제도 수행 흐름도



자료: 기획예산처(2003b).

3. 성과관리 관련 선행연구 분석

성과관리에 관련된 국내외의 연구들은 1990년대 후반부터 계속적으로 나타나고 있으나, 1990년대 후반과 2000년대 초반의 연구들은 주로 성과관리에 대한 소개

에 그쳤다고 볼 수 있다. 주로 성과관리에 대한 개념을 설명하거나(박종훈, 1999; 박기백외, 1999; 문보경, 2000), 성과관리의 선진국이라고 할 수 있는 미국의 GPRA나 OECD국가들의 성과관리사례를 소개하고 우리나라에 주는 시사점을 도출하는 연구(박종구, 1999; 김성철, 2000; 김신, 2000 등)가 대부분이었다. 2001년부터 점차 지방정부 수준의 성과관리 도입방안에 관한 연구(금창호외, 2002; 김우석, 2002; 이재원, 2002 등)와 민간부문에서 그 실용성을 인정받고 있던 BSC(Balanced Scorecard)기법의 도입을 주장하는 연구(이동은, 2001; 김순기외, 2002; 최은석외, 2002 등)들이 나타나기 시작하였다.

2003년 이후부터는 성과관리에 관한 연구들이 본격화되기 시작하였다. 중앙정부와 지방정부가 모두 성과관리 연구의 대상이 되었으며, 특히 성과관리 혹은 성과주의예산제도 도입에 따른 통합성과관리방안의 도입이 주요 연구주제가 되기 시작했다(강은숙, 2003; 이세구, 2003; 박종훈, 2004; 하미승, 2004). 더불어 지방정부 수준에서 BSC기법 도입에 관한 연구(고경훈외, 2005), 성과관리를 위한 정부회계제도개혁에 관한 연구(김재훈, 2003), 조직문화와 성과관리에 관한 연구(황창연, 2003) 등과 같이 성과관리에 대한 다양한 시각의 연구들이 등장하기 시작하였다.

그리고 해외의 성과관리 관련 연구들은 1990년대 초 결과중심 성과관리의 주요 내용들을 설명하거나 성과관리시스템을 도입한 국가나 지방정부들의 사례를 설명하는 것으로부터 시작되었다(Schick, 1990; Cothran, 1993; Henry & Dickey, 1993; Mascarenhas, 1993). 이후의 연구들은 성과관리시스템을 도입한 여러 사례들의 성공요인을 도출하고(Broom, 1995), 사례평가를 통해 효율적인 성과관리의 방향을 제시하며(Kravchuk & Schack, 1996; Poister & Streib, 1999), 이와 더불어 재정 관리와 성과관리를 통합하려는 움직임이 나타나기 시작하였다(Pollitt, 2001).

최근의 성과관리 관련 연구들로는 그 동안 당연시되던 성과관리의 책임성과 효과성에 대한 의문을 제기하며 이를 뒷받침 할 수 있는 이론적 근거를 구축하기 위한 연구(Heinrich, 2002; Cunningham & Harris, 2005)와 실제로 성과관리시스템이 정부조직의 효율성이나 효과성을 제고하였는지, 혹은 조직내부에서 어떻게 활용되고 있는지를 다양한 분석기법을 사용하여 실증적으로 증명하고자 하는 연구가 있다(Ho & Ni, 2005; Melkers & Willoughby, 2005; Stevens, 2005). 이를 종합하면, 최근 성과관리 관련 연구의 대부분은 이전에 신화처럼 여겨졌던 책임성과 효과성 제고라는 성과관리의 효용이 조직성과와 직접적으로 연관되지는 않으나, 조직성과 제고를 위한 주요 수단이 될 수 있다는 측면에서 어느 정도의 효율성이 인정되는 것으로 결론내리고 있다.

마지막으로 본 연구와 직접적으로 관련된 우리나라 교육예산의 종합적 성과 지표개발 연구는 교육부의 정책연구과제였던 김태완외(2003)의 「교육예산성과지표 개발」이 유일하다. 동 연구는 교육부 주요 예산사업의 중장기 전략목표와 당

해 연도의 성과목표를 설정하고, 성과목표의 달성을 평가하는 성과지표의 개발과 성과지표를 검증할 수 있는 자료와 정보의 구성을 사업별로 정리해놓고 있다. 그러나 교육부의 전체 대상사업에 대한 지표개발이 이루어지지 않았으며, 실시하고 있는 27개 사업에 대한 분석도 매우 미흡한 수준이다.⁵⁾

그 대신 향후 우리나라의 교육정책이 나아가야 할 방향과 비전이 무엇인가에 대한 업무계획, 평가결과, 그리고 관련 연구는 다수 존재하고 있으며, 그중 본 연구와 관련된 논의는 1995년의 교육개혁안을 필두로 다양하고 지속적으로 나타나고 있다. 우선 교육부의 2004년도 주요정책에 관한 자체평가에서는 ① 지속적 성장을 위한 인적자원개발 정책 추진, ② 국가경쟁력 제고를 위한 고등교육 경쟁력 강화, ③ 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책 추진, ④ 교원 양성·연수·복지의 개선, ⑤ 교육의 정보화·국제화, ⑥ 과학·유아·특수교육의 확대 및 내실화, ⑦ 사회통합을 촉진하는 교육복지 확대, ⑧ 교육의 분권화와 자율화를 주요 정책과제로 설정하고 있다(교육인적자원부, 2004). 그리고 교육부의 2004년 「주요업무계획」에서는 교육정책의 목표를 크게 ‘교육과 인적자원 개발: 교육의 경쟁력 확보’ 부문, ‘교육과 지역 균형발전: 교육의 분권화·자율화’ 부문, ‘교육과 사회통합: 교육의 공공성 보장’ 부문 등 세 가지로 나누고 다시 각각 세부 정책목표사항을 제시하고 있다.

또한 21세기 한국교육이 지향해야 하는 바, 비전, 가치 등을 압축한 연구보고서 「학습하는 사회, 함께하는 교육」(한국교육개발원, 2003)에서는 교육정책의 비전으로 크게 ‘지식기반사회에서의 학업성취’, ‘유연한 교육체계’, ‘교육공동체 형성’ 등 세 가지를 제시하였다. 특히 한국교육의 주요문제를 국가경쟁력과 학업 성취의 문제, 공교육의 위기, 사교육비 문제, 교육개혁의 후유증 등의 시각에서 파악하면서 교육정책의 기본방향과 과제를 열두 가지로 정리하였다. 그리고 「한국교육비전 2020: 교육전략」(한국교육개발원, 1998)도 2020년까지의 교육정책 목표 열 가지를 제시한 바 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 성과관리 관련 국내의 관련 연구들은 모두 성과 관리의 기본 개념을 제시하거나 성과관리를 공공부문에 도입하기 위한 이론적 차원의 연구가 대부분이었다. 그리고 실증적인 연구의 경우 중앙부처의 성과관리를 대상으로 한 연구는 거의 없으며, 주로 지방정부의 성과관리시스템을 대상으로 이루어졌다. 이러한 측면에서 볼 때, 본 논문은 우리나라 전체 예산에서 가장 큰 규모를 갖고 있는 교육부의 재정사업 성과관리제도를 사례로 이루어진

5) 이와 관련하여 한국교육개발원(2002)의 ‘국가교육혁신 5개년 계획 구안: 2003~2007’은 향후 정부가 5년 동안 국가교육혁신을 위해 추구해야 하는 교육계획을 수립하기 위해 추진되었다. 비록 교육부의 성과관리제도와는 직접적인 연관성은 없으나 교육투자의 우선순위나 교육계획 수립의 기초 제시를 통해 재정투자의 방향을 제시한다는 측면에서 관련지어 볼 수 있다.

연구로서, 정부 중앙부처의 성과관리 도입과 관련하여 나타날 수 있는 문제점을 실증적으로 분석하고 이를 통해 행정이론과 실제업무와의 연계성을 추구하였다 는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

III. 교육인적자원부의 성과목표체계 개발

1. 교육인적자원부 성과목표체계 개발의 필요성

교육부문에 대한 재정사업 성과관리제도의 도입은 교육예산 운영의 효율성 제고를 위해서도 필요하지만, 국가의 교육을 미래지향적 비전에 적합한 방향으로 움직여 나가도록 한다는 점에서 매우 중요하다. 교육부 성과목표체계 개발의 필요성은 다음 두 가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 교육예산의 합리적 배분과 효율적 운영의 필요성 중대이다. 교육은 성과가 장기간에 걸쳐서 나타나는 속성이 있고 그에 따라 교육재정은 불긴요성, 불긴급성을 가질 수밖에 없다. 그런데 기존의 단년도 위주 재정운용은 국가비전과 발전전략을 효과적으로 지원하는데 상당한 한계가 있었고, 상향식 예산편성 방식 또한 전략적 재원배분의 곤란, 재정위험관리의 한계 및 ‘과다요구-대폭삭감’ 관행 초래 등의 문제점을 노출하였다. 그 외에도 투입위주 재정운영은 재정의 효율성 저하와 환류미흡, 예산집행의 결과관리의 어려움 등을 초래하였다. 그러므로 교육예산의 합리적 배분과 효율적 운영을 위해 국가재정운용계획상에 정해진 지출총액과 분야별·부처별 지출한도에 근거하여 사업별로 예산액을 배분하고 정책과 우선순위에 입각한 전략적 재원배분을 추진하는 예산총액배분 자율편성제도와 함께 재정운용체제를 결과중심으로 전환하여 재정의 책임성과 효율성을 제고하기 위한 성과관리제도가 도입된 것이다.

둘째, 교육정책의 비전 검토와 연계한 성과관리제도의 필요성이다. 21세기 지식기반사회의 도래에 따라 우리나라는 초등학교에서 대학까지의 교육체계 전반에서 급속한 변화를 겪고 있으며, 사이버 학습체제, e-Learning 등 교육기회의 다양화와 자율화, 수요자 중심 교육 패러다임으로의 이행 등으로 인해 미래 교육정책의 방향을 재검토하고 지속적으로 개편해 나갈 필요성이 대두되고 있다. 그러므로 사회 변화에 따른 교육의 변화를 모색하되 보다 합리적이고 체계적인 교육정책을 수립하여야 하며, 성과관리제도 도입, 성과목표체계 수립 및 그에 따른 세부 계획까지도 정책 비전과 연계함으로써 목적 달성을 기여할 수 있어야 한다. 이와 같은 이유에서 교육부문에서도 성과관리제도를 도입하고 연착륙할 수 있도록 다양한 준비를 해야 하며, 성과목표체계 개발은 그 일환이라고 할 수 있는 것이다.

교육부에서도 이러한 필요성을 인식하고 교육부문 재정사업 성과관리제도 구

축을 위한 성과목표체계를 개발하였다. 장기적 비전과 전략을 설정하고 이와 연계하여 부처가 관掌하는 각종 재정사업에 대한 보다 명확한 업무 목표를 제시하며 이의 달성을 검증할 수 있는 세부 성과지표를 개발하려 한 것이다. 성과관리제도 도입을 위한 핵심 작업인 성과지표 개발을 통하여 교육효과의 장기성, 비가시성 등 교육부문의 특수성과 성과관리제도라는 합리적인 틀과의 조화 방안을 강구하며, 교육예산의 편성과 운영의 합리적 근거를 모색하고, 개발된 성과지표를 재정사업 및 교육부 업무수행의 평가기준으로 활용하고자 한 것이다.

2. 교육인적자원부의 성과목표 체계

국가의 교육예산이 투입되는 재정사업이라면 교육정책이 지향하는 장·단기적 교육발전의 비전과 부합하여야 한다. 그렇다면 우리나라 교육정책이 나아가야 할 방향과 미래지향적 비전은 무엇인가? 본 연구에서는 우리나라 교육정책이 지향해야 할 전략목표를 설정하고, 각각의 전략목표에 대하여 다음 단계에서의 성과목표를 설정하여 성과목표체계를 구성하였다.

1) 성과관리대상 재정사업의 선정

본 연구에서는 기획예산처의 2004년도 성과관리제도 시행지침을⁶⁾ 기초로 교육부 담당자와의 수차례에 걸친 토의결과 도출된 기준에 따라 교육부의 2005년도 성과관리대상 재정사업을 59개로 한정하였다. 선정기준에 대해 살펴보면, 첫째, 대상사업은 최소화하고 추후 점진적으로 확대하며, 가장 중요한 기준으로 사업성격의 중요성을 고려하기로 하였다. 성과관리대상 재정사업은 부처의 예산이 투입되는 주요 재정사업으로서, 사업성격이 성과관리 대상이 될 만큼 중요한 사업이다. 구체적으로 우리나라 교육에 큰 효과를 발휘하거나 중대한 시사점을 제시하는 사업, 첨예하게 이해가 대립되어 사회적 파장이 큰 사업, 예산이 상대적으로 많이 책정되어 있는 사업, 그리고 실무자가 성과관리대상으로 포함할 것을 요구하는 사업의 경우, 비록 성과측정이 용이하지 않은 측면을 지니고 있다 하여도 성과관리 대상사업으로 선정하였다.

둘째, 성과측정의 용이성이다. 이에 따라 성과관리의 비용이 너무 많이 소요되거나 측정 자체가 너무 어려운 사업은 성과관리대상에서 제외하였다. 그러나

6) 지침에서는 예산 또는 기금재원이 투입되는 주요 재정사업으로서 성과측정이 용이하고 성과관리 실익이 높은 사업을 대상으로 하며, 재정을 수반하지 않거나 성과관리의 실효성이 낮은 사업은 제외하는 기본원칙을 제시하였다. 그 외에도 예산의 경우 인건비·기본사업비, 주요사업비 중 성과평가의 실익이 미약한 사업 자치단체 교부금 등의 세출 비목으로만 구성된 주요 재정사업, 비밀 등 대외 보안이 필요하여 성과계획서·보고서 공개가 곤란한 사업은 적용 대상에서 제외하도록 하였다.

사업성격이 매우 중요한 경우에는 측정비용을 고려하여 현실적인 성과측정 대안을 제시할 수밖에 없었는데, 이러한 경우는 성과측정이라는 이상의 달성과 측정상의 어려움이라는 현실 간의 절충이라고 할 수 있을 것이다. 즉, 성과관리대상 사업으로는 포함시키되, 성과지표 상정에 있어서 결과나 산출지표 대신 측정이 보다 용이한 투입지표를 활용하거나, 다른 평가시스템으로 성과평가를 대체하거나, 혹은 전수조사 대신 표집조사를 이용한 평가를 하는 방식으로 대체되었다.

셋째, 성과관리의 실익이 높은 사업을 대상으로 하는 것을 기본원칙으로 하였다. 이에 따라 재정을 수반하지 않는 사업과 성과관리의 실효성이 낮은 사업은 성과관리대상에서 제외되었다. 어떤 사업의 경우에는 성과관리를 함으로써 그 실효성이 증대되는 경우가 있으므로, 이러한 경우에는 성과관리의 실익이 매우 크다 하겠다. 그 반대로, 어떤 사업의 경우에는 단순히 예산만 투입되면 결과가 나오므로 이런 경우는 실익이 적은 것이다.

넷째, 단순 예산지원 위주의 사업은 원칙적으로 제외하되, 소외계층 복지 등 정책적 시사점이 특별히 중요하다고 할 수 있는 사업은 포함되었다.

결과적으로 성과관리에서 제외되는 사업들은 여섯 가지 유형으로 범주화된다. 즉, ① 다른 사업에 포함되는 “부분집합적” 혹은 중복적 성격의 “교집합적” 사업으로서 다른 사업을 관리하면 자동적으로 성과관리가 되는 사업, ② 운영비/경비/인건비 등 단순예산지출이 성과의 달성을 직접 연결되는 성격의 사업, ③ 정책연구/자료개발, 제도개선/지원의 성격을 띠어 성과를 평가하기가 용이하지 않거나 단순히 자료개발을 하기만 하면 성과가 달성되는 사업, ④ 프로그램의 수익자가 부담하는 사업으로 교육부의 재정을 투입하지 않아도 되는 사업, ⑤ 위의 네 가지 유형이 반드시 상호배타적이지 않으므로 중복적으로 해당되어 복합적 이유로 제외되는 사업, ⑥ 정부산하기관관리기본법에 의해 기획예산처의 평가가 예정되어있는 사업 등은 성과관리대상에서 제외되었다.

2) 성과목표체계의 개발

이와 같은 대상사업의 선정과정을 거쳐 성과목표체계가 개발되었으며, 성과목표체계는 전략목표-성과목표-성과지표-해당 재정사업의 위계를 가지고 구성된다. 여기에서 전략목표는 교육부가 재정사업을 통해 달성하고자 하는 최상위의 전략적 목표이고, 성과목표는 전략목표를 달성하기 위한 하위목표이며 전략목표의 구성 요소를 가리킨다. 성과지표는 각 재정사업의 성과를 측정하기 위한 지표이며,⁷⁾ 재정사업은 교육부의 재정이 투입되는 사업을 말한다. 이러한 성과목

7) 성과지표는 결과지표 우선, 측정가능성, 측정비용·최소화 원칙외에도 목표와의 연관성, 왜곡 유인 지향, 인과관계의 파악 가능성, 명확성, 시의성, 신뢰성, 비교가능성, 검증가능성 등의 요건을 충족시키고자 노력하였다(기획예산처, 2003b).

표 체계를 수립한 결과 교육부 재정사업의 전략 목표는 5개, 성과목표는 20개가 설정되었고 성과목표의 달성을 여부를 평가할 수 있는 성과지표는 모두 94개가 개발되었다. 다음 <표 2>는 개발된 성과목표체계를 제시하고 있다.⁸⁾

〈표 2〉 교육인적자원부의 성과목표체계

전 략 목 표	초·중등 학교교육에 대한 사회적 신뢰 구축	대학의 연구 및 교육 경쟁력을 세계적으로 향상시켜 수준으로 확보	국가 인적자원의 효과적 개발·활용 및 관리 역량 제고	교육복지 확대 및 지역간 균형발전 도모	교육의 세계화와 민족 성 확립의 균형 추구
성과 목표	1) 초·중등 학교교육의 질적 수질성 확보 2) 학생의 전인적 성장을 돋우는 지원체계 구축 3) 사이버 학습지원을 통한 사교육비 경감 4) 교육정보화 인프라 구축 및 활용 확대 5) 교육부의 전문성상 신장	1) 학술연구 경쟁력을 확보 선진국 수준으로 제고 2) 대학교육 및 연구 여건의 지속적 개선 3) 대학간 기능분화/특성화 촉진 4) 이공계 및 기초학문 분야의 우수성 확보	1) 인력수급 전망 및 효율적 권리 체제 구축 2) 산업수요에 적합한 전문 기술인력 양성 3) 다양한 형태의 평생 학습 기회 제공	1) 유아교육자원 확대 2) 특수교육 대상 학생의 학습권 보장 3) 기관별 학생에 대한 학자금 지원 확대 4) 도·공간 초·중등교육 격차 해소 5) 지역 균형발전을 위한 대학의 혁신기능 강화	1) 국제교육 강화 및 세계화 역량 제고 2) 한국학 연구 및 한국 브이로 3) 일기기 활성화 3) 재외동포의 한민족 공동체화
	1) 학교급별 국가수준 기초학력 미달학생의 비율, 과학팀 구활동에 대한 학생들의 참여도, 과학교사들의 과학교육 연구자료에 대한 만족도, 교육과정 개정사업에 대한 전문가 평가, 영재교육 프로그램 수혜 실적, 영재교육 연구원의 연수 프로그램에 대한 만족도 조사	1) 양성된 학문후속 세대수, SCI급 및 전국구 학술지 게재수, SCI급 학술지 논문 1편당 평균 인용횟수 2) 대학정보자료에 대한 수요자 만족도, 학생 1인당 시설 확보율, 실험실 기자재 확보율, 대학 및 학생원에 대한 만족도 조사	1) 대상별 커리어넷 사용자의 수, 커리어넷 정보이용자의 만족도, 교육통계 홈페이지 접속 건수, 취업통계	1) 민5세이 무상교育비 수혜율, 저소득층 만3,4세이용자에 대한 학생 만족도, 특수교육 보조원 배치율, 장애학생 중 일반학교 취학 비율, 장애학생의 통합교육 만족도, 특수교육 연수 및 한국어 연수 프로그램에 대한 수요자 만족도, 국민유학생의 특정 민족도, 국민유학생의 특정 민족도, 장애인 대학생의 학교 편중율, 정부초청 학교 교육 실적, 한일공과대학 유학생 파견 실적, 한일중등 교류사업 만족도	1) 원주민 영어보조교사 및 외국인 교수 강의 건수, 외국인 교수 수원지의 학생 만족도, 외국인 유학생 수, 외국인 유학생의 영어전용 강좌 및 한국어 수업 프로그램에 대한 수요자 만족도, 국민유학생의 특정 민족도, 정부초청 학교 편중율, 정부초청 학교 교육 실적, 한일공과대학 유학생 파견 실적, 한일중등 교류사업 만족도
	2) 학교폭력으로 인해 정계방 은 학생수, 피해자 보호치료 프로그램에 대한 피해자 만족도, 학교에서 정계방을 학 생 수, 여성 교육증명부 관리자 비율, 학교내 성희롱, 성폭력 발생 건수	2) 대학정보자료에 대한 이 용자 만족도, 도서관의 정보자료(DB) 제공에 대한 사용자(교수·학생) 만족도	2) 대학 정보서비스 고객만족도, 평가 및 분석결과의 정체 반영실적	2) 전문대학 공업계 교육 전수화 및 협업에 대한 만족도	2) 동북공정 대응 및 고대사 연구 건수, 한국 이해 및 시정자료 개발 건수, 한국 이데자료 및 시정자료의 개발 건수, 국가 교육에서의 오류 시정 요구 건수, 고전 국역문헌 발간 실적, 한국사 사료 편찬 및 긴행 실적, 한국역사정보 포털서비스의 이용자수, 한국사 자료수집 및 보존실적
	3) 교육방송 인터넷 서비스 기기자수, 교육방송 인터넷 서비스 활용도, 교육방송 인터넷 서비스로 인한 사교육 비용 감소율, 사이버 가정학습 서비스 활용도	3) 대학 및 학과의 통폐합·개편 실적, 대학내 정원감축 실적, 달성도교수 1인당 학생수 비율, 특성화 학과·졸업생의 전공분야 취업률	3) 대학생 학자금융자 수혜율, 균로장학금 수혜율	3) 대학생 학자금융자 수혜율, 중학교 졸업자증명서, 특성화 학과·졸업생의 전공분야 취업률	3) 동북공정 대응 및 고대사 연구 건수, 한국 이해 및 시정자료 개발 건수, 한국 이데자료 및 시정자료의 개발 건수, 국가 교육에서의 오류 시정 요구 건수, 고전 국역문헌 발간 실적, 한국사 사료 편찬 및 긴행 실적, 한
	4) 기법된 교육용 콘텐츠의 활용도, 교수학습 자료에 대한 교과별 ICT 교수·학습자료 활용도	4) 이공계 정학금 및 무이자융자의 수혜자수, 우수학생의 이공계 진학률, 지원대상 과학자들의 SCI급 전국구모 학술지 게재수, 유학자원 해외 석박사학위 취득자 수	4) 인력수급 전망 및 무이자융자의 수혜자수, 우수학생의 이공계 진학률, 지원대상 과학자들의 SCI급 전국구모 학술지 게재수, 유학자원 해외 석박사학위 취득자 수	4) 대학·사업체간 고용 인력자원의 교류 실적, 졸업생의 해당분야 취업률, 기술개발 및 이전 건수(지적재산권 포함), 대학·재정원영예의 수요자 만족도, 한국학교 및 학교교육원에서 교육받는 학생수, 재외동포 교육기관 청여자의 만족도, 재외동포 교육기관 청여지의 수	4) 국제교육 강화 및 세계화 역량 제고 2) 한국학 연구 및 한국 브이로 3) 일기기 활성화 3) 재외동포의 한민족 공동체화
성과 지표	5) 사범학교 운영에 대한 전문 평가, 교사교육센터 공정률, 교사교육 프로그램 개발 실적	5) 사범학교 운영에 대한 전문 평가, 교사교육센터 공정률, 교사교육 프로그램 개발 실적	5) 대학·사업체간 고용 인력자원의 교류 실적, 졸업생의 해당분야 취업률, 기술개발 및 이전 건수(지적재산권 포함), 대학·재정원영예의 수요자 만족도, 한국학교 및 학교교육원에서 교육받는 학생수, 재외동포 교육기관 청여자의 만족도, 재외동포 교육기관 청여지의 수		

자료: 김혜숙 외(2004).

8) <표 2>의 성과목표체계는 저자들이 포함된 연구팀이 교육부의 성과계획서 작성을 위해 수행한 결과이며, 해당 재정사업의 성과평가를 위해 개발된 모든 성과지표를 제시하였다.

IV. 재정사업 성과관리체계 개발의 명암

이상의 논의를 통해 본 연구에서는 교육정책의 새로운 방향과 비전을 설정하고, 교육예산을 보다 합리적으로 배분·운영하기 위한 성과관리제도의 기본 틀이 어떻게 구축되는가를 보여주고 있다. 즉, 교육부의 성과목표체계 개발을 위해 성과관리제도에 관한 이론적 겸토를 하였으며, 이를 통해 교육부의 장기적 비전과 전략을 세우고 명확한 업무목표를 제시하고자 전략목표와 성과목표가 수립되었다. 그러나 이러한 성과관리제도의 도입은 여러 가지 기술적인 어려움을 수반하였는데, 아래에서는 성과목표체계 개발과정에서 나타나는 문제점과⁹⁾ 시사점, 그리고 향후 과제를 논의하고자 한다.

1. 교육부문 성과관리제도 도입의 한계점

정부 부처의 예산사업에 대해 성과관리체계를 일괄적으로 적용하다 보면 사업의 성격상 성과측정이라는 잣대를 들이대는 것이 근원적으로 불합리한 경우가 많은데, 특히 교육의 경우는 그러한 성과측정의 한계가 가장 큰 분야라고 할 수 있다. 교육의 성과는 전반적인 국민 수준의 향상, 신뢰와 같은 사회자본의 증대, 경제성장 등으로 나타나며 그 효과도 광범위하고 장기적이라는 특성을 지니고 있다.

교육부의 성과관리는 종국적으로는 교육과 인재양성의 효과를 측정하고자 하는 것이기 때문에, 성과관리시스템만으로는 측정할 수 없는 본질적 한계점을 안고 있다. 즉, 최종 결과지표는 학생들의 학력이나 기본 소양, 대학 경쟁력과 같은 것들인데, 이런 것들은 측정이 매우 어려운 것이다. 물론 각 세부사업에 따라서는 단순한 성과측정이 가능하고 용이한 경우도 많지만, 교육과 성과측정 간의 내재적 불일치성을 간과해서는 안 될 것이다.

그 가장 좋은 예는 학업성취도 평가라고 볼 수 있다. 학업성취도 평가사업의 성과지표로서 교육부는 기초학력 미달학생의 비율을 제시하고 있다(교육인적자원부, 2004b). 이는 학업성취도를 평가하는 궁극적인 목적이 학력을 높이는 데 있는 것이므로, 그 성과를 측정하기 위해 학교급별 국가수준 기초학력 미달학생의 비율을 보고자 하는 것이다. 그러나 과연 학교급별 기초학력 미달학생의 비율이 감소했다고 해서 교육부의 학업성취도 평가사업의 성과가 우수하며 그 반대의 경우 성과가 미미하다고 할 수 있는지에 대해서는 다시 한 번 생각해 보아야 할 것이다. 즉, 양자 간의 직접적인 연계를 맺기에는 무리가 따르지만, 그

9) 2003년 수행된 행정자치부를 비롯한 선시행기관의 30% 재정사업에 대한 전략목표, 성과목표, 성과지표의 개발에서도 유사한 형태의 문제점이 제기되었다.

렇다고 다른 지표를 상정하는 것도 결코 옳다고 보기는 어려운 딜레마가 있는 것이다.

또한 교육 부문은 그 특성상 적어도 3년 정도의 누적된 자료를 가지고 평가하는 것이 절실하다. 교육효과는 장기간의 시차를 두고 나타날 수 있으며, 또한 장기간에 걸쳐 나타나기 때문이다. 그러나 성과평가는 단년도 사업을 기준으로 이루어지는 것이 일반적이다. 더구나 대상사업이나 평가지표가 매년 바뀔 수도 있기 때문에 근본적인 문제를 내포하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 정부 각 부문 중 교육부문만 별도의 방식으로 관리하거나 성과관리에서 제외시킨다면 예산 운용의 효율성 추구라는 법정부적 목적을 달성할 수 없다는 현실적인 문제를 간과할 수는 없다. 따라서 교육의 특성을 어떻게 적절히 반영하면서 성과관리제도 도입의 장점을 잘 활용할 수 있도록 할 것인가는 중요한 과제가 아닐 수 없다.

2. 성과목표체계 개발의 문제점

1) 성과목표의 수립과 재정사업의 관계

성과체계 수립과정을 통해 몇 가지 중요한 사항이 발견되었는데, 무엇보다도 중요한 것은 성과목표체계 수립에 있어서 우선순위의 문제이다. 어느 조직이건 간에 성과관리시스템을 도입하고자 하는 초기단계에서는 성과관리시스템과 관계없이 이미 수립해 놓은 재정사업이 있기 마련이다. 이상적인 성과관리시스템은 당해 부처가 향후 지향하고자 하는 조직의 비전을 수립하고 이 비전을 전략목표에 투영하며, 이 전략목표를 세부 성과목표로 나누고, 이러한 성과목표를 달성하기 위한 재정사업이 요구하는 복합적 역할을 수행해야 한다. 그러나 현실적으로 이러한 시스템이 결여되어 있는 상태에서 이미 각 사업에 인원과 예산이 배정되어 있으며, 성과관리에선행해 부처의 계획이 수립되어 있는 것이다.

이러한 제한점을 극복하기 위해서 두 단계의 작업이 진행되었다. 우선 2005년도 재정사업의 성격을 분석하고 그 성격에 맞추어 교육부가 나아가고자 하는 바를 가늠하며, 이에 따라 전략목표와 성과목표를 수립하는 backward mapping 방식이 활용되었다. 즉, 이상적이고 원대한 목표를 세운 후 그에 따른 재정사업을 생각해 내는 것이 정석적인 방법이지만 이러한 교과서적인 성과체계 수립방식은 현실과 매우 큰 괴리가 있었다. 따라서 현실을 반영하고 실효성을 높이기 위하여 전략목표와 성과목표를 먼저 수립하는 것이 아니라, 교육부의 현실적 접점이라고 할 수 있는 각 재정사업의 성격을 우선 파악하여 그에 의하여 교육부의 전략목표와 성과목표를 발굴해내는 작업이 수행되었다.

두 번째 단계로, 이렇게 발굴해낸 각 전략목표와 성과목표를 다듬고 정리한 후, 각 목표에 부합되는 재정사업들을 목표 하에 배치하였다. 이 과정에서 불필

요한 재정사업은 제외시키고, 다른 성과목표 하에 배치된 재정사업은 성격에 따라 재배치되었으며, 여러 개의 재정사업을 통합하거나 한 개의 재정사업을 몇 개로 세분하는 등 지속적인 수정·조정·통합·연계 작업이 이루어졌다.

현실적으로 이미 존재하고 있는 부처의 계획에 따라 마련된 각 재정사업을 성과관리시스템과 연계시키는 작업은 성과관리의 성패를 좌우하리만큼 중요하고 힘든 일이다. 그러나 제도 도입의 초기 단계에서는 일견 비합리적으로 보이는 이러한 과정이 현실적으로 불가피하다는 점을 인식할 필요가 있다.

2) 성과지표 설정의 어려움

(1) 사업성격의 다양성과 다면성

성과목표체계 개발사업의 핵심은 성과지표의 개발이라고 해도 과언이 아니며, 본 연구의 경우 성과지표 설정에 여러 가지 어려움이 나타났다. 우선, 사업성격에 따라 여러 가지 성과지표의 상정이 가능한 사업이 있는데, 이는 사업성이 워낙 방대하여 다양한 성과지표를 개발해야 사업의 성공여부를 가늠할 수 있는 경우이다. 학술연구 조성사업과 국제교육교류협력 활성화 사업이 이에 해당된다. 이와는 반대로 하나의 사업성과가 여러 가지 방향에서 해석될 수 있는 경우도 존재했다. 청소년 인성교육프로그램 개발·보급 사업이 이에 해당된다.

또한, 사업의 성격상 통합하여 성과관리를 하는 것이 가능한 사업들도 나타났는데, 예를 들면 교육방송 인터넷 강의와 사이버 가정학습 지원체계 구축; 외국역사교과서 왜곡대책 및 한국바로알리기 사업과 중국역사왜곡대책; 대학특성화 지원과 전문대 특성화 지원; 대학 자율역량기반조성과 전문대학 자율역량기반조성; 학술연구조성과 과학기술부 이관사업 등이 이에 해당된다. 이처럼 사업성격의 다양성과 다면성 때문에 성과지표의 개발이 결코 간단하지 않은 점을 감안하여 전문가 및 실무자 의견수렴 등을 포함, 성과지표 개발방법을 다양화하면서 타당성을 검증하는 과정을 개선해 나가야 할 것이다.

(2) 지표선정의 모호성

위와는 달리, 단 하나의 성과지표 상정도 어려운 사업의 경우도 있는데, 교원평가제도 개선지원사업과 같은 경우가 이에 해당된다. 즉, 평가제도를 개선하는데 있어서 단순히 개선을 지원하는 투입요소만을 평가해서는 곤란하고, 다른 한편으로 평가제도가 개선되었는지의 여부에 대한 교원의 만족도 조사 등을 통해 결과를 측정하는 것도 현실적 한계가 있었다. 그렇다고 평가모형의 공정성 정도를 측정하는 지표를 사용하는 것도 무리가 있었고, 이런 유형의 사업은 사회적 파급효과가 매우 크기 때문에 지표선정이 용이하지 않다고 하여 성과관리대상에서 제외시킬 수도 없었다.¹⁰⁾ 이러한 경우는 지속적인 논의를 통한 현실적 절

충과 합의를 도출해야 할 것이다. 현재 정부의 성과측정 등을 통해 행정(학)은 결과중심주의로 이행하고 있다. 따라서 결과지표가 투입지표에 비해 선호되고 있다. 결과지표가 선호되어야 하지만 사정상 투입지표를 사용해야 할 경우, 혹은 심지어는 어떤 형태의 지표상정도 어려운 경우도 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

(3) 위탁사업과 평가사업

엄밀히 따지자면 외부 위탁사업은 해당부처의 성과관리대상이 되지 않는다. 그러나 부처는 사업이 잘 진척되도록 모니터링하는 역할을 수행해야 하며, 결국 사업 성패의 책임은 해당부처로 귀속된다고 볼 수 있다. 따라서 위탁사업의 성격을 지닌 경우도 원칙적으로 성과관리의 대상으로 삼았다. 대학종합평가와 국제교육교류협력 사업이 이에 해당된다.

또한, 인적자원개발정책 평가 사업과 같이 ‘평가의 평가’의 성격을 띠는 경우는 성과관리 대상으로서의 적합성이 모호할 수 있다. 또한 전문가 평가에 의존해야만 하는 교원평가제도 개선사업과 교육과정개선 후속지원사업과 같은 경우 정성적 평가로 인한 평가자의 주관성 개입 때문에 성과평가로서의 의의가 감소되는 한계가 있음을 고려해야 한다.

(4) 단년도 사업

교원평가제도 개선사업과 같이 단년도 사업으로 사업이 종료되는 경우에는 지표선정에 많은 제약이 있을 수밖에 없다. 일반적으로 성과평가는 전년도와 차년도 성과의 달성을 정도 비교가 가능할 때 그 효용이 가장 큰 것이다. 즉, 올해의 사업성과는 작년의 사업성과에 비해 감소했는지 증가했는지에 따라 가장 그 체감정도가 높은 것이다. 따라서 단년도로 끝나는 사업의 경우 비교대상이 없으므로 성과의 상대적 평가는 어렵고, 극단적인 경우 성과관리가 무의미할 수도 있다. 이러한 경우는 절대적 만족도 평가 등을 통해 척도상 어느 정도에 위치했는가를 알아보는 방식으로 대처하는 것이 필요하지만, 현실적인 제한으로 인하여 이루어지지 않고 있다.

3) 성과지표 개발의 향후 과제

앞으로 성과지표를 개선하는 과정에서는 성과지표의 수를 적정화하는 노력이 필요하다. 성과목표를 포괄하는 성과지표를 고려하다 보면 그 수가 증가하는 경향이 있으나, 담당자들에게 지나친 부담을 줄 뿐만 아니라 실질적인 관리가 어렵게 되고 평가에 따른 비용도 증가한다. 교육부 사례의 경우 성과지표 수를 최

10) 결국 이 사업의 성과지표는 “시범학교운영에 대한 전문가 평가”로 결정되었다.

소화한다는 원칙하에 성과목표별로 1~4개의 성과지표를 설정하였는데, 향후 다른 연구에서도 적정 지표수에 대한 관심을 계속 기울이는 것이 필요하다. 특히 소규모 예산사업과 대규모 예산사업의 지표수를 어떻게 조정할 것인가에 대한 연구 검토가 필요하다. 그리고 성과관리의 효율성과 대 국민 인식을 높이기 위해서는 성과목표별로 대표 성과지표의 개발이 필요할 수도 있다. 본 연구에서 성과목표별 대표 성과지표의 가능성을 염두에 두면서 개발과정을 거쳤으나, 현 시점에서 볼 때 포괄성이라는 측면에서 무리가 있다고 보고 이를 배제하였다. 그러나 향후 연구에서는 대표지표의 개발 가능성에 대한 추가 검토가 필요하다.

본 연구를 통해 밝혀진 매우 중요한 시사점은 현실적 한계로 인해 행정학 이론에서 추구하는 이상적 모델인 결과지향주의를 관철할 수 없다는 점이다. 즉, 투입지표, 과정지표, 산출지표, 결과지표 중에서 성과관리의 원리상 결과지표를 지향해야 함에도 불구하고, 교육부문 특성의 영향 등으로 인해 산출지표를 도출하는 한계가 표출되었다. 물론 현실과 이상의 괴리를 무시하고 정석을 고집 하자는 것이 본 연구자들이 주장하는 바는 아니다. 본 연구를 통해 현실과 이상과는 괴리가 있다는 점을 밝히고자 하였으며, 결과지표를 사용해야 하지만 재정 사업이 이미 결정되어 있는 시점에서 성과관리제도를 도입하다 보니 틀과 내용이 서로 잘 부합하지 않는 결과를 가져오게 되었다는 것이다. 그리고 이러한 현실적인 자구책에 만족할 것만이 아니라 어쩔 수 없는 선택으로서 backward mapping 방식을 사용하게 되었으며, 바람직하지 않음에도 불구하고 결과지표가 아닌 여타 성격의 지표를 부득이하게 사용할 수밖에 없었던 과정을 밝혀낸 것이다. 이러한 지표선정이 제도 개선에 얼마나 기여할 수 있을 것인가의 고민은 연구자와 실무자가 함께 고민해야 할 부분이다. 향후 과제로서 이러한 현실적 벽을 넘기 위한 폭넓은 논의와 체계적인 대비전략이 요구된다.

실제 평가과정에서 필요하게 될 성과지표의 목표치를 협행 추세에 따른 전망치로 할 것인지 바람직하다고 보는 희망치 또는 규범치로 할 것인지에 대한 연구 또한 병행되어야 한다. 전망치는 비교적 현실적이지만 성과목표의 기대되는 목표라고 보기는 어렵고 희망치는 기대되는 목표를 제시하는 것이지만 현실적으로 달성될 가능성과 거리가 있을 수도 있다. 또한, 어떤 수치로 할 것인지 결정하는 것은 합리적 선택이라기보다는 정치적 타협이나 주먹구구식 결정인 경우가 훨씬 더 많다. 더구나 성과지표에 따라 다른 유형의 목표치를 적용할 것인지도 문제이고 조정점을 어디에 두는가도 쉽지 않은 과제임이 분명하다. 이러한 과정상에서 벌어지는 현실적 압박과 그로 인한 타협이 바로 성과관리제도 도입의 문제이자 한계인 것이다. 일견 합리적으로 보이는 성과관리시스템의 내면을 살펴보면 이와 같이 불합리한 요소들이 많이 존재하는 것이다.

요컨대, 성과목표체계 개발에 있어 무엇보다도 성과지표의 선정에 연구자의

가장 큰 고민이 내재되어 있다 하겠다. 이러한 어려움을 감안하여 본 연구에서는 현실적으로 측정이 가능하고, 가장 비용이 적게 들며, 투입보다는 결과를 측정하는 성격을 띠는 지표를 상정하려고 노력하였다. 또한, 가급적 지표의 숫자를 줄여서 각 재정사업당 4개를 넘지 않도록 하였다. 그럼에도 불구하고 앞서 언급한 바와 같은 과제들이 놓여 있어 성과지표의 타당성과 실효성을 높이는 노력을 지속되어야 할 것이다.

3. 연구결과의 시사점

이상의 논의를 통하여 성과목표체계 수립에 관한 본 연구의 시사점을 도출면, 첫째, 장기적으로는 성과관리시스템을 실국의 성과평가와 연계하는 방안을 강구해야 한다. 즉, 국장급에서는 전략목표의 달성을,과장급에서는 성과목표의 달성을 목표로 삼고 이를 평가하는 형식의 도입을 모색해 볼 만하다. 물론 성과 관리대상에서 제외되는 사업이 있고, 직무성과계약제 등 인사제도 상의 여러 고려점이 있으므로 성과관리를 일률적으로 도입하는 것은 결코 바람직하지 못하다. 그러나 성과관리의 실익을 위해서는 개인의 목표와 조직의 목표를 일치시킬 필요가 있으므로, 이의 추진을 중장기적으로 신중하게 검토해 볼 필요가 있다. 행정개혁의 일환으로서 선진국에 도입된 성과관리제도는 공공부문의 전략적 우선순위를 설정하고 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정까지를 포함하고 있음을 감안해야 한다.

둘째, 재정사업 성과관리제도가 그 효과를 발휘하기 위해서는 성과계획서의 내용을 실천하기 위한 여러 가지 실행 방안이 모색되어야 한다. 성과관리제도는 하나의 기획에 불과하며, 부처가 나아가야 하는 방안을 제시한다는 점에서 정책 과정상 ‘계획’ 단계에 위치한다. 성과관리제도는 이러한 계획을 어떻게 실천에 옮기겠다는 구체적 ‘집행’ 방식까지는 포함하고 있지 않다. 즉, ‘What to do’는 제시하나 ‘How to do it’에 대한 해답은 제시하지 않는다. 따라서 ‘상정된 성과 지표를 어떻게 달성을 것인가’에 대한 해답은 담당 실무자들의 고민과 전문가들의 의견 제시와 각종 기법의 활용 등을 통해서 비로소 가능할 것이다.

셋째, 중앙부처 평가의 중첩에 따른 비효율성과 업무 과중 문제의 해결이 시급하다. 재정사업 성과관리제도는 기획예산처 주관에 따라 이루어졌지만 현재 중앙 부처들에 대한 평가는 국무조정실 주관의 정부업무평가제도, 감사원 주관의 성과감사제도, 각 부처내 감사관실 주관의 각종 감사 등이 중첩적으로 이루어지고 있다. 평가마다 강조점과 내용을 다소 달리 하고는 있으나 실무자들의 입장에서는 평가대비 활동에 너무 많은 시간을 빼앗기고 있으며 결과적으로 평가를 통한 발전보다 미봉책으로 상황을 넘기는 부작용을 초래할 수도 있다. 따라서 중앙부처 평가가 지금보다는 줄어들고 서로 중첩되지 않도록 조정되어야

한다.

넷째, 앞에서도 언급한 바와 같이 교육효과의 비가시성과 장기성 등 교육부문의 특수성과 성과관리제도라는 합리적인 틀과의 조화 방안을 강구해야 한다. 성과관리제도는 그 효용성에도 불구하고 모든 부문에 부작용 없이 적용되는 만병통치약이 아니다.

다섯째, 비예산 사업이거나 재정사업의 성격 혹은 지표선정의 어려움 등 현실적 이유에 의해 성과관리대상에서 제외되는 사업에 대한 적정한 관리책임이 필요하다. 앞에서 언급한 바와 같이 향후 재정사업 성과관리가 실·국의 평가와 연계된다면 성과평가 제외 사업에 대한 조치가 있어야 할 것이며, 중앙 부처 평가의 중첩 문제와 연계하여 해결 방안을 모색해 볼 수도 있을 것이다.

여섯째, 향후 재정사업 성과관리제도는 예산투자의 효율성을 평가하는 방향으로 가야 한다. 현재의 상황에서는 적절한 수준의 예산 반영이 이루어지지 못한 상태에서 만족도 조사와 같은 성과평가를 하는 경우가 많은데 이는 논리상 무리가 있다. 따라서 성과평가는 투자 대비 효과의 관점에서 접근할 필요가 있다.

일곱째, 재정사업 성과관리제도의 도입에 따라 평가가 이루어진 후 결과에 기초하여 추가 예산이 필요한 사업을 규명하는 동시에 이후의 처리 방향을 수립하는 것이 필요하다. 성과평가의 결과를 부서의 직무 달성을 여부에만 연계할 것이 아니라 적절한 예산이 투입되었는지를 판단하고 이후 필요하다면 적절한 수준의 추가 예산을 투입할 있도록 연계 방안을 마련해야만 진정한 성과관리의 의의를 나타낼 수 있을 것이다.

새로운 제도의 시행은 큰 변화를 가져오는 일이기에 저항과 반발 없는 연착륙은 쉽지 않은 일이며, 치밀한 계획을 필요로 한다. 이러한 제도가 정착되기까지는 적어도 2~3년의 기간은 소요되어야 할 것이며, 그 동안 조작은 적응기간과 발전적 접목기간을 거쳐야 할 것이다. 성과관리시스템은 제도의 시행에 따라 짧게는 매년, 중기적으로는 3~5년 단위로 지속적 업데이트가 필요하다. 이것은 시행에 따른 착오를 수정할 뿐만 아니라, 조직과 사업의 성격 또한 변경될 것이기 때문에 필수적이다. 특히 시행 첫 해에는 예측하지 못했던 수많은 변수가 발생할 것이므로, 이를 성과관리제도에 반영하도록 하는 후속조치 및 연구가 필요하다. 또한, 시행 초기, 특히 첫해가 지난 시점에서 기획예산처가 중심이 되어 각 정부부처간의 시행 경험을 교류하고, 선진국과의 비교, 민간부문과의 비교 등 끊임없는 개선 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 저자들이 수행한 교육부 재정사업 성과목표체계 개발을 통해 어떠한 시스템이 구축되었고 그 작업과정에 수반하는 여러 가지 실질적 어려움을 논의함으로써 행정학 이론과 실제업무와의 연결고리가 되고자 하였다. 선진국에서는 이미 1990년대를 전후하여 성과관리제도가 도입·운영되고 있어, 2000년대 중반에 들어 우리나라에서 도입 논의가 진행되고 있는 것은 다소 때늦은 감이 있다. 그러나 한편으로는 우리나라가 이 경험을 타산지석으로 삼아 제도의 시행상 문제점까지도 파악하고 이를 보완한 정책을 마련할 수도 있다는 점에서 유리한 측면도 있다.

본 연구에서 밝혀진 성과관리시스템 구축상의 어려움은 이미 시행상 나타날 문제점까지도 어느 정도 간파하고 있다 하겠다. 즉, 전략목표 및 성과목표 수립의 체계성과 합리성 확보의 어려움이 있으므로 성과관리체계 구축시 실무진과 연구진 간의 의견조정을 통해 치밀하게 이루어져야 한다는 점, 성과관리시스템은 단순히 목표만을 내세우고 있으므로 이를 집행하기 위한 세부전략과 조직, 예산, 인력 등 실제 행정도구(administrative tool)의 마련이 필요하다는 점, 제도 도입의 어려움, 그리고 조직의 적응 또는 저항을 감안해야 한다는 점 등이다.

본 연구의 의의는 크게 두 가지이다. 우선 교육부의 재정사업 성과관리제도 도입 과정의 분석을 통해 공공조직 성과관리제도의 구축과정을 잘 보여주고 있다는 점이다. 여기에서 밝혀진 내용은 다른 공공조직의 제도 마련에 실질적 도움을 주는 지도(map)의 역할을 할 수 있다. 그러나 그보다 더 중요한 두 번째 공헌은 제도 구축과정에 현실적 한계가 존재하며 그 벽을 넘기기 쉽지 않음을 밝히고 있다는 점이다.

성과관리제도는 조직 활동을 통해 달성하고자 하는 바를 미리 생각해보고, 그 과정을 체계화하여 성과목표와 지표로 정리하여 궁극적으로 조직효율성을 극대화하려는 전략적 과정이다. 따라서 이는 합리주의적인 전통에 기반하고 있는 접근법이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 합리적 접근방식은 현실의 벽에 부딪혀 결국은 타협점을 찾을 수밖에 없다는 것이다. 결과지표 대신 투입·산출지표를 사용할 수밖에 없었던 점과 지표선정시 소망상태와 현재상태간의 갈등 등이 그 좋은 예이다. 여기에서 간과하지 말아야 할 것은 이러한 한계 점이 교육부의 고유한 성격 이외에도 공공조직에 보편적인 성격에서 유래하고 있으며, 바로 그 점이 공공부문의 성과측정을 위해 극복되어야 할 핵심적 과제라는 점이다. 즉, 혁신과 개혁을 위한 합리적 노력과 제도도입은 결국 현실적 토양 위에서 마련되어야 한다는 대원리가 본 교육부 재정사업 성과관리제도의 도입사례를 계기로 다시 한 번 확인된 셈이다. 이러한 점에서 성과관리제도의

도입을 통한 공공조직 혁신은 점증주의적 모습을 떨 수밖에 없을 것으로 조심스레 전망한다. 따라서 적어도 성과관리제도에 있어서는 극단적 혁신보다는 점진적 개선이 더 현실을 직시한 공공부문 개혁방향이 될 것으로 결론지을 수 있다.

참고문헌

- 강은숙, (2003). 「평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안」, 서울: 한국행정연구원.
- 고경훈·박해육, (2005). 지방자치단체 성과관리시스템 구축에 관한 연구: Balanced Scorecard를 중심으로, 「지방행정연구」, 19(3): 185-212.
- 고영선·윤희숙·이주호, (2004). 「공공부문의 성과관리」, 서울: 한국개발연구원.
- 공병천, (2003). 「기관평가와 성과주의 예산의 연계방안에 관한 연구」, 서울: 한국행정연구원.
- 금창호·조석주·권오철, (2002). 「지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김성철, (2000). 성과주의예산제도의 도입에 관한 비교연구. 「중앙행정논집」, 13(2): 109-124.
- 김순기·정순여, (2002). 정부조직의 성과관리: 균형성과표와 성과주의 예산제도의 연계. 「서강경영논총」, 13(2): 31-65.
- 김 신, (2000). 미국 연방정부의 성과관리체계: GPRa 시행 7년의 성과와 교훈. 「국정 관리의 새로운 방향과 과제」, 2000년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 김영기, (1991). 「공공서비스 성과에 대한 수혜자평가 결정요인」, 부산대학교 박사학위 논문.
- 김우석, (2002). 서울특별시 성과주의예산제도 도입. 「2001년도 한국지방자치학회 동계 학술세미나 자료집」.
- 김재홍·김태일, (2001). 「공공부문의 효율성 평가와 측정」, 서울: 집문당.
- 김재훈, (2003). 성과관리행정개혁을 위한 정부예산회계제도 개혁: 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 14(1): 121-144.
- 김태완·김병주, (2003). 「교육예산 성과지표 개발」, 교육인적자원부 정책과제 연구보고서.
- 김현철·한유경·박정수, (1999). 「성과지향 지방교육예산 도입을 위한 방안 연구」, 교육부 정책과제 연구보고서.

- 김혜숙·나태준·이남국, (2004). 「교육예산 성과목표체계 개발연구(Ⅱ)」. 교육부 정책과
제 연구보고서.
- 문보경, (2000). 전략경영도구로서의 균형성과관리. 「우정정보」, 2000(봄): 31-54.
- 박기백, (2003). 성과주의 예산제도. 한국개발연구원.
- 박기백·이재원, (2001). 「성과주의 예산제도-시범 16개 기관에 대한 평가」.
- 박기백·최준욱, (1999). 「예산제도의 개혁: 성과주의를 중심으로」. 서울: 한국조세연구
원.
- 박노숙(2005). 우리나라 재정부문 성과관리제도의 현황과 발전방안. 「재정포럼」. 서
울: 한국조세연구원.
- 박재희, (1999). 「책임운영기관에 대한 성과측정기법 개발에 관한 연구」. 서울: 한국행
정연구원.
- 박종구, (1999). 지방예산제도의 개혁방향과 성과관리제도: OECD 국가의 성과관리 시
사점을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 4(2): 69-89.
- 박중훈, (1999). 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구」. 서울: 한국행정
연구원.
- _____, (2004). 「성과평가제도 및 운영실태에 관한 분석과 개선방안: 통합성과관리의
모색」. 서울: 한국행정연구원.
- _____. 양기용·이재원·이남국, (2003). 「예산성과관리제도 목표 및 지표개발 연구」. 행
정자치부 용역보고서.
- _____. 강정석·이남국, (2004). 「예산성과관리제도 목표 및 지표개발 연구」. 행정자치
부 용역보고서.
- 윤경준, (1998). 공공부문 성과측정을 위한 DEA와 확률전선모형의 비교분석. 「한국행
정학보」, 32(4): 257-273.
- 이남국, (2003). 「성과주의예산제도의 활성화 방안에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구
원.
- 이동은, (2001). 우정사업본부의 균형잡힌 성과관리(BSC). 「우정정보」, 2001(가을):
17-28.
- 이세구, (2001). 「서울시 사업소 성과평가 방안」. 서울: 서울시정개발연구원.
- _____, (2003). 성과지향 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안: 서
울시 사례를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 8(1): 135-162.
- 이재원, (2002). 지방정부의 성과관리시스템개발에 관한 연구: 서울시와 경기도의 성과
관리체계를 중심으로. 「한국행정학보」, 36(1): 215-230.
- 전택승, (2004). 「우리나라와 외국의 성과주의 예산제도」. 서울: 한국조세연구원.
- 최은석·안희정, (2002). 지방정부의 전략적 성과관리체계 구축 사례연구: Balanced
Scorecard의 응용을 중심으로. 「한국지방자치학보」, 14(2): 115-136.

- 최정철외, (1999). 「인천광역시 사업소 경영진단 및 민간위탁 추진방안」. 인천: 인천발전연구원.
- 하미승, (2004). 정부 성과관리시스템의 문제점 진단과 개선방향: 통합화의 시각. 「한국행정연구」, 13(1): 235-273.
- 황창현, (2003). 행정조직문화와 성과관리의 관계. 「한국정책학회보」, 12(2): 283-320.

- 교육인적자원부, (2003). 「교육예산 성과관리제도 업무편람」.
- _____, (2004a). 「2004년 주요 업무계획」.
- _____, (2004b). 「2005년도 성과계획서(안)」.
- _____, (2004c). 「2004년도 하반기 자체평가결과 종합보고서」.
- 교육부, (1999). 「창조적 지식기반 국가건설을 위한 교육발전 5개년 계획」.
- 기획예산위원회, (1999a). 외국의 성과관리제도: 미국의 정부성과 및 결과에 관한 법률(GPRA)을 중심으로. 보도참고자료.
- _____, (1999b). 성과주의예산제도 추진. 보도자료.
- _____, (1999c). 성과지표의 개발 및 향후 활용계획. 보도자료.
- _____, (1999d). 성과주의예산제도 시범사업 선정. 보도자료.
- _____, (1999e). 성과주의예산제도 시범사업 실시: 일하는 행태와 의식, 어떻게 변화되나?. 보도자료.
- 기획예산처, (2000a). 16개 성과주의 예산 시범사업기관의 성과계획서 공개. 보도자료.
- _____, (2000b). 성과주의예산 2001년 시범사업 추진 지침. 보도자료.
- _____, (2000c). 성과주의예산제도 도입을 위한 종합계획(Master plan)(안). 보도자료.
- _____, (2001). 2002년도 성과계획서 및 2000년도 성과보고서 작성지침 시달. 보도자료.
- _____, (2002). 2002년도 「성과주의예산」 시범사업 추진계획: 「2003년도 성과계획서」 및 「2001년도 성과보고서」 작성지침 시달. 보도자료.
- _____, (2003a). 성과관리제도 시행 방안. 보도자료.
- _____, (2003b). 「성과관리제도 업무편람」.
- _____, (2004). 2004년도 성과관리제도 시행지침.
- _____, (2006a). '06년 주요 이행과제별 추진 실적. 보도자료.
- _____. (2006b). 재정 성과관리대상, 모든 행정기관으로 전면 확대. 보도자료.
- 서울시 기획예산실, (1998). 「사업소 성과평가계획」.
- 한국교육개발원, 「한국교육비전 2020: 교육전략」.
- _____, (2002). 「국가교육혁신 5개년 계획 구안: 2003~2007 다이아몬드 플랜, 조화로운 교육의 추구」.
- _____, (2003). 「학습하는 사회, 함께하는 교육: 교육공동체 형성과 지식기반사회 교

육체제 구축』.

- 한국능률협회·한국지방행정연구원, (1999). 「성과지표의 개발방안」.
한국대학교육협의회, (2003). 「2003년도 대학종합평가의 평가기준」.
한국조세연구원, (2004). 「성과관리제도의 이해와 지표개발(2004 KIPF 성과관리실무자 교육과정 교재)」.

- Broom, Cheryle. (1995). Performance-Based Government Models: Building A Track Record. *Public Budgeting & Finance*, 15(4): 3-17.
- Cothran, Dan A. (1993). Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?. *PAR*, 53(5): 445-454.
- Cunningham, Gary M., Gary M., and Jean E. Harris. (2005). Toward a Theory of Performance Reporting to Achieve Public Sector Accountability: A Field Study. *Public Budgeting & Finance*, 25(2): 15-42.
- Heinrich, Carolyn J. (2002). Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *PAR*, 62(6).
- Henry, Gary T., and Kent C. Dickey. (1993). Implementing Performance Monitoring: A Research and Development Approach. *PAR*, 53(3): 203-212.
- Ho, Alfred Tat-Kei, and Anna Ya Ni. (2005). Have Cities Shifted to Outcome-Oriented Performance Reporting? - A Content Analysis of City Budgets. *Public Budgeting & Finance*, 25(2): 61-83.
- Kravchuk, Rovert S., and Ronald W. Schack. (1996). Designing Effective Performance Measurement System under the Government Performance and Result Act of 1993. *PAR*, 56(4): 348-358.
- Mascarenhas, R. C. (1993). Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *PAR*, 53(4): 319-328.
- Melkers, Julia, and Katherine Willoughby. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *PAR*, 62(2): 180-190.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: PUMA/OECD.
- Perry, J. L. (1991). Strategies for Building Public Administration Theory. *Research in Public Administration* 1: 1-18.
- Poister, Theodore H., and Gregory Streib. (1999). Performance Measurement in

- Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *PAR*, 59(4): 325-335.
- Pollitt, Christopher. (2001). Integrating Financial Management and Performance Management. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.
- Shick, Allen. (1990). Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries. *PAR*, 50(1): 26-34.
- Stevens, Philip A. (2005). Assessing the Performance of Local Government. *National Institute Economic Review*, 193.

Abstract

The Performance Management System of the Ministry of Education and Human Resources Development: Limits and Prospects

T. J. Lah · Nam Kuk Lee · Byung Duk Cho

Can our government successfully develop performance management system? Can the system virtually manage governmental performance? In order to answer at least some parts of these important questions, the paper attempts to show how the Ministry of Education and Human Resources Development established the performance management system by which the performance of the 59 programs are systematically measured. In fact, the authors participated in developing the performance management system. The outcome-the performance objects and the indicators-shown in the paper are the results of the authors' efforts. More importantly, the paper reveals that there are important traps in developing an effective system, and argues that the government agencies must consider these important issues in developing any performance management system. The inherent characteristics of education made the soft landing of the system even more difficult in the ministry. It would take some serious time and efforts to make the system run smoothly. The authors argue that the system would need sub-strategies, and administrative tools such as organization, budget and personnel to enjoy the full effects of the reform.

【Key words: performance management, performance indicators, ministry of education and human resources development】