

성과관리와 정책평가의 연계관계에 관한 연구*

허만형^{**}

〈 目 次 〉

- I. 서론
- II. 성과관리와 정책평가의 연계관계 분석: 개념적 접근
- III. 성과관리와 정부업무평가의 연계관계에 대한 내용분석
- IV. 결론

〈 要 约 〉

본 연구는 이론적 관점과 실무적 관점에서 성과관리와 정책평가의 연계관계를 분석하기 위하여 설계되었다. 연구를 위한 자료는 48개 중앙부처의 성과관리담당부서와 국무조정실 정책평가 담당부서로부터 수집하였으며, 자료분석을 위해서는 내용분석 방법을 채택하였다. 성과관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 정책평가의 패러다임이 기관평가에서 프로그램 중심의 자체평가로 바뀌어야 하지만 정부업무평가는 아직 기관평가의 틀에 얹매여 있었다. 자체평가가 2006년 4월에 새 평가법이 제정되면서 제도적으로 도입되었지만, 자체평가와 무관하게 특정평가라는 이름으로 10개의 개별 평가영역이 도입되어 활용되고 있다. 자체평가제도는 한편으로는 기관평가의 이름으로 다른 한편으로는 특정평가의 이름으로 그 가능성이 와해되고 있다. 그러므로 기대한 만큼의 성과관리의 효과가 나타나지 않을 것으로 예측된다.

【주제어: 성과관리, 성과측정, 정책평가, 자체평가, 신공공관리】

I. 서 론

신공공관리(New Public Management, NPM)는 정책집행 과정에서의 합법적 절차보다는 결과와 고객만족을 우선시한다(Light, 2006; Page, 2005)는 전제를 가지고 있다. 위원회 조직으로서 미국의 National Performance Review와 법제도로서

* 본 논문은 2006년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임.

** 건국대학교 사회과학부 교수.

1997년에 제정된 Government Performance and Results Act가 신공공관리를 이론적 바탕으로 하고 있으며, 뉴질랜드의 Path to 2010도 신공공관리를 지향하고 있다. 모두 성과중심의 행정과 고객중심의 행정을 강조하고 있다.

한국에서는 신공공관리가 김대중 정부에서 부분적으로 도입되어 시행되기 시작하였다. 목표관리제 시행 등을 그 사례로 제시할 수 있다. 노무현 정부에서 신공공관리는 혁신이라는 이름으로 행정관리 전반에 걸쳐 활용되고 있다. 성과 관리제도가 전 중앙행정기관에 도입되었고, Total Quality Management 방식의 정책품질관리제도 도입이 그 사례(허만형, 2006)이다. 신공공관리론 중심의 행정관리 방법의 도입에 따라 정책평가의 틀도 평가주관기관에 의한 평가에서 자체평가 중심으로 전환되었다. 자체평가는 정부기관이 수행하는 업무에 대하여 부처 스스로 평가하는 체계를 의미한다. 정부업무평가기본법에서 도입한 제도로서 2006년 4월부터 시행되고 있다.

신공공관리에서의 정책평가는 기관 스스로 성과를 확인할 수 있는 분석이 되어야 한다(Hood, 1991)는 전제를 가지고 있다. 성과목표에서 제시하고 있는 수준을 어느 정도 달성하였는지 수시로 확인할 수 있어야 성과관리의 효과를 확인할 수 있기 때문이다. 따라서 성과관리를 도입하게 되면 부처 스스로 설정한 목표를 스스로 분석하는 자체평가 방식으로 그 틀이 변하는 과정을 거치게 된다. 성과관리가 부처 중심으로 수행되어야 하듯 목표달성을 여부를 분석하는 정책 평가도 부처 중심으로 수행되어야 하기 때문이다. 이것이 바로 성과관리가 전면적으로 실시되면 자체평가 제도가 수반되어야 하는 이유이다.

본 연구는 성과관리와 정책평가의 연계관계에 대하여 분석하고 상호 시너지 효과를 창출하여 성과관리의 품질제고뿐만 아니라 정책평가의 품질제고에 기여 할 수 있는 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 본 연구목적을 달성하기 위하여 성과관리와 정책평가의 이론적 배경에 대한 검토를 기반으로 하여 현행 성과관리 시행계획과 정부업무평가 추진방안에 대한 내용분석을 통하여 두 제도 사이의 연계관계 파악을 연구방법으로 채택하였다.

II. 성과관리와 정책평가의 연계관계 분석: 개념적 접근

성과관리는 주어진 성과목표가 효과적인 방법으로 달성되고 있는지에 대하여 확인하는 제반활동을 의미한다. 성과관리는 목표(goal)라는 개념 설정과 더불어 시작된다(Harvard Business School, 2006). 목표에 대한 개념을 이해하고 있으면, 성과관리에 대한 이해가 어느 정도에 이르렀다고 말할 수 있을 정도로 “목표”는 중요한 의미를 가진다. 목표는 주어진 기간 내에 기관이 성취하고자 하는 결

과치(result)이다. 구체적으로 설명하면 목표는 투입에 대한 단순한 산출(output)이 아니라, 산출이 만들어낸 직접적인 결과로서의 outcome과 더불어 일정한 사회적 효과 창출 수준으로서의 result까지를 의미한다(Simeone, Carnevale & Millar, 2005; Moynihan, 2005).

성과관리에서의 목표는 계층제적 방식으로 구조화되어 있다. 기관의 임무와 비전에 따라 전략목표가 설정되고, 전략목표에 따라 성과목표가 설정된다. 전략 목표는 대체로 5년을 단위로 하는 장기목표를 의미하고, 성과목표는 1년을 단위로 하는 단기 목표이다(Harvard Business School, 2006; Simeone, Carnevale & Millar, 2005). 복수의 성과목표가 달성되면 전략목표도 함께 달성될 수 있도록 목표체계가 만들어져야 성과관리를 효과적으로 수행할 수 있다.

성과관리에서는 성과측정을 위한 성과지표 개발도 중요한 의미를 가진다. 단기적인 성과목표와 장기적인 전략목표가 어느 정도 수준에서 달성되고 있는지를 측정하는 기준이 되기 때문이다. 성과지표는 계량지표를 전제로 하지만 경우에 따라서는 비계량지표도 활용되기도 한다. 공공영역에서 계량지표는 합정이 있을 수밖에 없다는 비판이 제기되기도 하지만 목표달성을 수준에 대한 척도로서의 성과지표 개발에 있어서 계량화는 중요한 의미를 가진다.

성과관리의 시작은 목표를 설정하여 다듬는 활동, 목표를 효과적으로 달성하도록 끊임없이 모니터링을 하는 활동, 그리고 목표를 측정하는 활동으로 나눌 수 있다. 목표를 설정하여 다듬는 활동을 제외한 두 가지 활동은 모두 정책평가와 밀접한 관계가 있다. 목표달성을 위한 모니터링 활동은 계획된 성과목표와 현재 수준에서 달성된 목표달성을 비교함으로 그 갭을 줄일 수 있는 방안을 모색(Allen, 1996; Harvard Business School, 2006) 할 수 있기 때문에 평가의 한 유형이라고 말할 수 있다. 계획된 성과목표와 달성된 성과목표에 대한 비교분석은 전형적인 정책평가 활동이다. 따라서 성과관리는 개념적으로 정책평가와 밀접한 관계를 가지고 있다.

성과관리는 정책평가의 유형 중에서 특히 자체평가와 관계가 깊다. 자체평가의 개념은 지금부터 30년 이전으로 거슬러 올라간다. Wildavsky(1972)에 의하면 자체평가는 기관 스스로 정책과 행정관리 과정을 분석하는 평가유형을 의미한다(Wildavsky, 1972; Boyne, Gould-Williams, Law & Walker, 2004)고 정의했다. Wildavsky(1972)가 제시한 자체평가 모형은 공공영역에 제한하지 않고 모든 조직에 보편적으로 적용될 수 있다(Nienaber & Wildavsky, 1973)는 점을 강조하고 있다. 자체평가는 종래에는 피평가 기관으로 분류되어 온 부처 스스로 평가능력을 학습하는 기회를 제공할 수 있고, 조직이 추구하는 목표달성을 여부를 조직의 일상 업무를 수행하면서 확인할 수 있다는 장점이 있다.

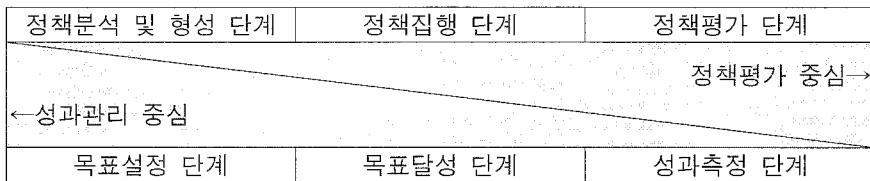
자체평가의 기대치는 기관 스스로 스스로의 정책과 행정관리를 평가하도록

한다는 단순한 작업에 머물지 않는다. 조직 구성원의 책임감과 자기결정력 증진에 직결되어 있는 개인의 역량강화(individual empowerment)를 이끌어낼 수 있어야(Becker, Kovach & Gronseth, 2004) 하며, 조직에 대한 귀속감과 통제력 증진에 직결되어 있는 조직의 역량강화(organizational empowerment)를 추진하는 동력이 되어야 하고, 최종적으로는 평가가 일상의 업무에 녹아들어간 유형의 조직(self-evaluating organization)으로 조직 패러다임 전환(Boyne, Gould-Williams, Law & Walker, 2004)의 가능성을 열어둘 수 있어야 한다. 이 과정에서 반드시 거치게 되는 단계는 학습(learning)이다. 단순한 학습이 아니라 목표를 기반(goal-based)으로 하는 학습(Moynihan, 2005)이다.

Wildavsky(1972) 모형은 “평가가 일상의 업무에 녹아들어간 유형의 조직”이라는 관점에서 자체평가와 성과관리의 연결점을 모색할 수 있다. 성과관리는 그 과정에서 모니터링 방식을 통한 평가가 지속적으로 이루어져야 소기의 목적을 달성할 수 있다(Harvard Business School, 2006)는 전제를 가지고 있고, 자체평가는 평가의 일상화를 지향하기 때문에 두 개념의 접점, 혹은 중첩지대가 발생된다. 성과관리를 실시하는 기관 스스로 자체평가를 실시할 경우 성과관리의 효과를 더욱 높일 수 있고, 자체평가를 실시하는 기관에서 성과관리를 도입할 경우 정책평가의 지향점이 더욱 뚜렷해질 수 있다. 성과관리의 과정이 성과목표 달성을 측정하는 정책평가와 직결되기 때문이다.

성과관리와 자체평가의 접점, 혹은 연계관계는 <그림 1>과 같이 제시할 수 있다. 성과관리와 자체평가는 전과정에서 맞물려 있다. 성과관리의 목표설정 단계를 정책과정의 관점에서 설명하면 정책분석 및 정책형성 단계에 해당된다. 이 단계에서는 목표설정의 의미가 부각되는 과정으로서 자체평가적인 요소가 최소화되어 있다. 성과관리의 목표달성 단계는 정책과정의 정책집행 단계에 해당된다. 필요한 인적·물적 자원을 동원하여 설정한 목표를 달성하는 과정이기 때문에 정책평가 차원에서는 모니터링 방식의 평가요소가 개입되고, 성과관리 관점에서는 계획수준과 달성수준의 확인점검을 통하여 그 갭을 줄이려는 노력이 중심을 이루게 된다. 따라서 자체평가의 요소와 성과관리의 요소가 거의 대등한 관계 속에서 중첩되고 있음을 알 수 있다. 끝으로 성과측정의 단계에서는 계획된 목표와 달성된 목표를 비교하는 활동이 중심을 이루고 있기 때문에 성과관리의 요소보다는 정책평가의 요소가 더 강하게 부각된다.

<그림 1> 성과관리와 정책평가의 관계



성과관리와 정책평가가 전과정에 걸쳐 연계되어 있다는 이상의 관점에서 보면 두 제도는 이론적으로 상호보완적인 관계에 있다. 성과관리는 정책평가의 지향점을 뚜렷하게 부각시키는 역할을 하고, 정책평가는 성과지표 개발과 같은 성과관리의 방법론을 제공하는 역할을 수행한다고 말할 수 있다. 상호보완적인 관계가 성립되기 위하여 전제조건이 있다면 정책평가는 성과단위와 연결되어 있는 프로그램 평가여야 하며, 서로 다른 성격의 기관의 우열을 가리기 위한 기관 평가는 지양되어야 한다는 점이다. 전제조건의 충족을 전제로 두 제도는 방향성과 방법론적 도구를 서로 주고받는다는 의미에서 매우 중요한 연결고리를 가지고 있다.

상호보완적인 관계에 있기 때문에 두 개념 중 하나가 지나치게 강조되면 기대한 목표를 달성하기 어려운 상태에 직면할 수 있다. 두 개념의 관계를 <그림 2>와 같이 설명할 수 있다. 성과관리와 자체평가 모두 약세일 경우 성과측정 방법론이 부실하게 될 뿐만 아니라 정책평가의 방향성이 상실될 수밖에 없다. 자체평가 차원에서 제공되어야 할 성과측정 방법론이 제공되지 않고, 성과관리 차원에서 성과목표가 뚜렷이 제시되어야 함에도 불구하고 제시되지 않고 있기 때문이다. 두 개념 중에서 성과관리만 지나치게 강조되고 정책평가가 경시될 경우에는 성과측정 방법론이 부실하게 될 가능성이 높다. 정책평가 차원에서 다양한 성과지표가 개발되어 활용되어야 함에도 불구하고 그렇지 못하기 때문이다. 정책평가가 강조되고 성과관리가 경시될 경우에는 정책평가의 방향성이 상실되어 평가를 위한 평가가 될 가능성이 있다. 제공되어야 할 성과목표가 명확하게 제공되지 않기 때문이다. 따라서 두 개념이 모두 강조되고 강조수준이 균형을 이루고 있을 때 바람직한 상태의 성과관리와 정책평가가 수행될 수 있다고 말할 수 있다.

〈그림 2〉 성과관리와 정책평가의 관계

강	성과측정 방법론 부실	바람직한 성과관리 및 정책평가
약	성과측정 방법론 부실 및 평가 방향성 표류	평가 방향성 상실
성과 관리 자체 평가	약	강

Mark, Henry & Julnes(2000)는 정책평가의 의미를 다른 시각에서 접근하고 있다. “정책평가는 정부업무에 의미를 부여하는(sensemaking about policies and programs)” 종합적인 틀이라고 설명하고 있다. 목표달성을 보다 가까이 다가감으로써 정부업무에 의미를 부여하는 행위로서 성과관리는 매우 중요한 제도이다. 성과관리는 정부기관이 추진하는 목표달성 중심의 관리행위이기 때문이다. 따라서 이론적인 관점뿐만 아니라, 제도의 효과라는 측면에서도 두 제도는 상호보완적 관계에 놓인다고 설명할 수 있다.

III. 성과관리와 정부업무평가의 연계관계에 대한 내용분석

노무현 정부는 정부업무평가기본법을 제정하고, 2006년 4월부터 동법을 시행함에 따라 성과관리와 동시에 자체평가 제도가 중앙행정기관에 전면적으로 실시되는 계기를 맞이하였다. 미국의 Government Performance and Results Act의 경우 제정 후에도 시행되기까지 3년이란 준비기간을 가졌지만 한국의 경우 법 제정 이전부터 각 중앙행정기관은 자체평가위원회를 구성하고, 성과관리 시행계획을 수립하는 등 제도시행의 기반이 마련되어 현재 가동 중에 있다.

성과관리와 자체평가 모두 시행을 위한 준비단계이거나 시행의 초기 단계여서 두 제도의 연계관계에 대한 분석에 한계가 있지만 현재의 수준에서도 어느 정도 분석이 가능하다. 성과관리의 경우 48개 중앙행정기관에서 임무-비전-전략 목표-성과목표-성과지표에 대한 안이 마련되어 2007년도 업무계획을 성과관리체

계 하에서 수립하고 있으며, 자체평가의 경우도 각 부처는 2005년부터 자체평가 위원회를 구성하는 등 제도시행 준비를 완료하였고 정부업무평가의 주관기관인 국무조정실에서는 자체평가의 영역을 주요정책과제, 재정성과, 조직관리, 인사관리 그리고 정보화로 확장하고 평가지표를 확정한 상태에 있다. 또한 새로운 평가지표를 중심으로 시범평가를 실시함으로써 2006년도의 정부업무평가를 자체 평가 방식으로 추진하고 있다. 따라서 현 단계에서도 두 제도의 연계관계에 대한 분석을 할 수 있을 정도로 현장에서는 실증적 자료가 축적되어 있다고 설명할 수 있다.

1. 성과관리에 대한 내용분석

성과관리 대상이 되는 48개 중앙행정기관은 「정부업무평가기본법」 시행 이후 수립하는 최초의 성과관리 계획을 2006년 하반기에 작성하였다. 제도 시행 1년 전인 2005년에는 자체평가제도의 도입을 준비하는 기간이었기 때문에 1년간 준비하는 과정을 거쳤다. 따라서 법제정과 더불어 일시에 시작된 제도이기는 하였지만 대부분의 기관이 국무조정실의 지침에 따라 성과관리계획의 목표체계를 계층제적 구조 차원에서 작성하였다. 임무-비전-전략목표-성과목표 방식으로 정리해 놓고 있었다. 성과관리 목표체계에 대한 분석을 실시함으로써 자체평가와의 연계관계를 분석하고자 한다.

성과관리의 목표과제 및 성과지표 현황 분석 결과 계층제적 방식으로 목표체계는 구조화되어 있음을 알 수 있었다. 5년 단위의 전략목표 아래 다수의 성과목표를 설정하였고, 성과목표 아래 관리과제가 제시되었고, 관리과제 아래에 성과지표를 제시하고 있다. 확정된 것은 아니어서 아직 수정보완 중에 있지만 중간 단계에서 제시된 성과관리 목표체계는 <표 1>에서와 같은 구조를 가지고 있다.

총 48개 기관에서 273개의 전략목표와 1,043개의 성과목표를 제시하고 있다. 이에 따른 5,080개의 관리과제(단위과제 및 사업)와 관리과제를 수행하기 위한 기준이 되는 8,046개의 성과지표를 제시하였다. 기관당 전략목표 5.7개, 성과목표 21.7개를 제시하고 있었으며, 전략목표당 3.8개의 성과목표, 성과목표당 4.9개의 관리과제, 과제당 1.6개의 지표를 제시해 놓고 있었다. 목표체계는 장기적 관점에서의 목표와 단기적 차원에서의 목표가 밀접한 연계성을 가지고 추진될 때 조직 비전의 현실화에 접근할 수 있도록 체계적으로 구성하려는 노력이 반영되어 있다는 점을 파악할 수 있었다.

특히 정부업무평가기본법 시행 이전에 Balanced Scorecard(BSC) 기법 등을 사용하여 성과관리시스템을 운영해본 부처의 경우 다른 부처에 비해 성과관리 목표체계 구축에 어느 정도 익숙해져 있다는 사실을 알 수 있었다. BSC를 운영하

고 있는 국세청, 특허청, 청소년위원회 등의 경우 목표 달성을 위한 전략적 수단으로서의 ‘목표’와 성과측정 수단인 ‘성과지표’에 대한 사전 학습의 효과가 있었기 때문에 타 부처에 비하여 목표체계 구성과 같은 성과관리 계획의 완성도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 성과목표와 성과지표 현황

전략 목표	성과 목표	과제·사업수			성과지표					
		부문	사업수	비율	소계	과정에서의 비율				
						투입	과정	산출	결과	
273	1,043	정책과제	2,955	58.2%	4,473	57 (1.3)	290 (6.5)	1,937 (43.3)	2,189 (48.9)	3,306 (73.9)
		재정성과	1,241	24.4%	2,019	60 (3.0)	97 (4.8)	647 (32.0)	1,215 (60.2)	1,781 (88.2)
		R&D	268	5.3%	563	1 (0.2)	20 (3.6)	262 (46.5)	280 (49.7)	495 (87.9)
		인사	160	3.1%	215	7 (3.3)	15 (7.0)	102 (47.4)	91 (42.3)	177 (82.3)
		조직	141	2.8%	154	1 (0.6)	13 (8.4)	84 (54.5)	56 (36.5)	120 (77.9)
		정보화	315	6.2%	622	3 (0.5)	48 (7.7)	222 (35.7)	349 (56.1)	538 (86.5)
		소계	4,765	100%	8,046	129 (2.0)	483 (6.0)	3,254 (40.4)	4,180 (51.6)	6,417 (79.8)

자료: 국무조정실 (2006a)

성과지표의 유형을 분석하면 5대 자체평가 분야 모두 산출지표와 결과지표가 대체로 90% 이상을 차지하고 있었다. 산출과 결과가 성과관리에서 중요한 부분을 차지하고 있다는 점에 비추어볼 때 바람직한 현상이라고 설명할 수 있다. 그러나 투입과 과정이 효과적으로 운영되지 않으면 산출과 결과의 의미가 반감된다는 사실을 감안할 때 이 두 단계에서의 지표의 비중이 너무 낮다는 지적도 가능하다. 또한 자체평가 5대 영역별로 계량화 비율에 대해서도 분석을 실시하였다. 그 결과 계량화 비율이 가장 낮은 영역이 주요정책과제로서 73.9% 수준이었고, 가장 높은 분야가 재정성과로서 88.2%에 이르고 있었다. 계량화의 비중이 높아야 평가의 객관성을 높일 수 있지만 원래 계량지표가 아닌 내용을 무리하게 계량화를 시도할 경우 평가의 의미가 계량화에 매몰될 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

대부분의 부처는 성과관리 시행계획을 수립하면서 자체평가와의 적극적 연계를 시도하고 있었다. 재정경제부, 정보통신부, 방위사업청을 제외한 나머지 48개

기관에서는 자체평가와의 연계를 위하여 주요정책평가, 재정성과평가, 조직관리 평가, 인사관리평가, 정보화평가와 같은 5대 자체평가분야와 연계하여 성과목표를 설정하고 지표를 개발하였다. 성과관리제도를 시행함에 있어서 성과측정(performance measurement)은 그 자체가 자체평가라고 지칭할 수 있을 정도로 성과지표를 통한 목표달성을 여부는 중요하다.

각 부처에서 제시하고 있는 관리과제를 중심으로 분석하면 자체평가 영역에 따라 개발을 시도하였지만 영역별로 심각한 불균형 현상이 나타나고 있었다. <표 1>에서와 같이 주요정책과제가 전체의 58.2%인 2,955개로 가장 많았으며, 재정성과 분야(R&D 포함)가 29.7%인 1,509개(R&D 268개 포함)로 나타났다. 정보화 분야는 전체의 6.2%인 315개였고, 인사분야와 조직분야는 각각 전체의 5% 미만에 불과했다.

성과관리 시행계획의 내용분석 결과 두 가지 현상이 뚜렷이 나타나고 있었다. 첫째, 대부분의 부처에서는 성과관리를 자체평가와 연계시키려는 경향이 뚜렷이 나타나고 있었다. 그러나 주요정책과제의 비중이 가장 높았으며 조직 및 인사 분야의 관리과제는 그 수를 중심으로 분석하면 전체 관리과제의 5%에도 미치지 못한다는 사실도 파악할 수 있었다. 정보화 분야도 그 비중이 낮아 6% 정도라는 사실도 아울러 알 수 있었다. 둘째, 성과관리 시행계획에서는 계층제적 관점에서 목표체계를 수립해 놓고 있었다. 장기적 관점의 전략목표와 단기적 관점의 성과목표를 함께 수립해야 하기 때문에 계층제적 구조를 가질 수밖에 없다는 점을 여기에서도 확인할 수 있었다.

2. 정부업무평가에 대한 내용분석

정부업무평가는 성과관리를 지향하면서 자체평가 중심으로 그 평가의 폐리다임을 전환한 제도라고 설명하고 있다. 그러나 정부업무평가의 실천방법에 대한 설계는 그렇게 되어 있지 않다. 2006년 제도 출범과 함께 자체평가가 50%의 비중으로 평가체계가 구축되어 있고, 특정평가가 50%의 비중으로 평가체계가 구축되어 있다. 자체평가는 평가의 주체가 48개 중앙행정기관이고 스스로의 정책을 성과관리에 입각하여 스스로 평가하는 방식으로 수행되도록 설계되어 있지만 특정평가는 평가의 주체가 국무총리이고, 48개 중앙행정기관은 피평가기관으로서 국무총리 업무를 수행하는 국무조정실의 평가를 받도록 설계되어 있다. 자체평가는 성과관리의 틀과 직접적으로 연계되어 있지만 특정평가는 성과관리와는 무관한 평가 프로그램이다. 자체평가와 특정평가가 각각 성과관리와 어느 정도 연계관계가 있는지에 대하여 내용분석을 시도한 결과를 따로 정리한 결과는 다음과 같다.

자체평가에 대한 내용분석: 신공공관리의 관점에서 정부업무를 자체평가제도

의 틀에 모아서 평가를 실시한다고 하더라도 현실적으로는 모든 업무를 자체평가의 틀에 포함시켜 평가할 수는 없다. 부처간 비교가 가능한 내용을 공통사항으로 설정하여 지표체계를 구성해야 하기 때문이다. 따라서 정부업무평가기본법에서는 정부업무의 중심이라고 할 수 있을 뿐만 아니라, 각 부처가 공통으로 수행하는 5개 업무를 중심으로 자체평가를 실시하도록 설계되어 있다. 성과관리에서 목표체계를 구성하면서 참고로 한 5대 영역, 즉 주요정책과제, 재정성과, 인사, 조직, 그리고 정보화를 자체평가의 대상으로 설정하였다. 성과관리를 전제로 하면서도 기관평가도 하겠다는 의지가 이렇게 표현되어 있는 것으로 해석할 수 있다.

자체평가는 국무조정실의 정부업무평가위원회가 시행기관이지만 국무조정실은 주요정책평가의 주관기관으로서 역할을 수행한다. 기획예산처는 재정성과평가, 중앙인사위원회는 인사평가, 행정자치부는 조직평가, 정보통신부와 행정자치부는 정보화평가의 주관기관으로서 평가를 수행하도록 되어 있다. 국무조정실은 주요정책평가의 주관기관으로서의 역할을 수행할 뿐만 아니라, 5개 자체평가 영역을 종합적으로 조정하는 역할을 수행한다. 자체평가의 평가지표는 모든 평가 결과를 점수로 환산할 수 있도록 개발된 지표이다. 공통지표와 특성지표로 나누어져 있다. 공통지표의 개발기준은 5개 자체평가 영역 모두 동일하다. 계획수립, 집행, 산출/결과, 그리고 활용과 같은 4개 과정으로 나누어 개발되어 있다. 특성지표는 해당 자체평가 영역에서 특별히 관리해야 할 필요가 있는 정책과제에 대한 평가를 수행한다.

주요정책평가는 국무조정실이 평가시행기관이자 협조기관이다. 평가지표 구성체계를 보면 공통지표만 있고, 특성지표는 없다. 계획, 집행, 산출/결과 및 평가결과의 활용과 같은 기본항목을 중심으로 지표가 개발되어 있다. <표 2>에서와 같이 6개 항목에 11개 지표로 구성되어 있다. 주요정책과제 평가의 특징적인 내용은 세 가지이다. 첫째, 앞에서 언급하였듯이 공통지표만 있고 특성지표는 없다는 점이다. 어떤 정책이든 정책과정은 유사할 수밖에 없다는 점이 반영된 내용으로 볼 수 있다. 둘째, 목표달성을 비중이 40점으로서 매우 높다는 점이다. 추진과정보다는 정책의 성과를 중시하는 신공공관리 이론을 반영한 것으로 설명할 수 있다. 셋째, 계량화를 시도하고 있지만 계량지표로서 성격을 가지고 있는 지표는 하나도 눈에 띄지 않는다는 점이다. 따라서 평가자의 주관이 개입될 여지를 남겨 놓고 있다.

재정성과 평가는 원칙적으로 10억원 이상의 예산이나 기금이 투입되는 모든 재정사업에 대한 평가가 중심이지만 평가의 실익이 없는 사업은 제외하도록 설계되어 있다. 이 분야의 평가는 5개 평가항목과 15개 지표로 구성되어 있다. 주요정책평가와 마찬가지로 공통지표만 있고 특성지표는 없다. 성과목표의 달성을

의 배점이 50점으로서 매우 높은 비중을 가지고 있다. 재정사업 평가에는 기관별 R&D 사업이 포함되어 있다.

인사관리는 정책평가보다는 관리평가의 성격이 강하다. 인사관리계획 운영 및 인사제도 개선 등 관리에 대한 평가가 포함된다. 공통지표에서 15개와 특성지표에서 8개 평가지표를 포함하여 23개 평가지표로 구성되어 있다. 지표구성을 세부지표로까지 한 단계 더 구체화시키고 있다. 인사관리평가의 공통지표 비중은 78점, 특성지표의 비중은 22점이었다. 공통지표는 계획의 적절성, 집행의 효율성, 성과달성도, 평가결과의 활용도로 되어 있고, 성과 달성도가 가장 높은 45점으로 구성되어 있다. 평가결과의 활용정도는 가장 낮은 8점이다. 특성지표는 상황이 바뀌면 달라질 수 있는 지표로서 현재는 성과관리체계 구축 정도가 10점, 균형인사 달성 정도가 12점으로 구성되어 있다.

인사평가의 계량화에 대한 내용을 살펴보면 공통지표에서 “주요직원 인선 시 국가인재DB 활용정도”, “5급 이상 공무원 사전전보 비율”과 같은 지표를 제외하고는 계량화 과정을 거친 뿐이지 계량지표라고 하기 어렵다. 업격한 의미에서 계량지표가 아닌 경우에는 평가자의 가치판단이 많이 개입될 소지가 높기 때문에 객관적이며, 공정한 평가가 용이하지 않다는 문제가 제기될 가능성이 있다. 특성지표의 경우에는 “근무성정평가시 성과면담의 이행정도”와 “성과급운영의 적정성” 등 2개의 지표를 제외하고는 계량지표이기 때문에 계량지표로서의 성격이 강하다.

조직관리 역시 관리평가로서의 성격이 강하다. 공통지표 11개와 특정지표 3개로 구성되어 있다. 조직 분야의 공통지표 비중은 80점, 특정지표 비중은 20점이다. 공통지표는 계획, 집행, 산출/결과, 평가결과 활용으로 되어 있으며, 이중에서 집행의 비중이 30점으로 가장 높고, 평가결과 활용 비중이 가장 낮은 5점이다. 특성지표는 정부위원회 관리와 책임운영기관화로 대별되어 있으며 정부위원회 관리가 12점으로 책임운영기관화보다 4점이 높다. 조직관리 평가에서는 평가항목이나 평가지표 중 어느 곳에서도 성과관리계획에 대한 내용과 성과달성도에 대한 내용이 포함되어 있지 않다. 이 분야의 성격상 성과계획과 성과달성도를 구체화시키기에는 어려운 문제가 있다고 하더라도 성과중심의 평가를 지향한다는 정부업무평가기본법과는 약간의 거리가 있어 보인다. 또한 조직관리에서 피할 수 없는 상황일 수도 있겠지만, 인사관리와 중첩되는 지표가 눈에 띠고 있다. 중기인력계획의 현실성, 중원수요 상쇄방안 충실도, 외부전문가 활용, 인력감축 실정, 증원요인 기준인력 대처 등과 같은 지표에서 15점 정도의 비중을 가지고 있었다.

정보화평가는 예산 항목 중에서 정보화예산에 해당하는 사업에 대한 평가를 의미한다. 예를 들면 IT기술을 적용하여 업무 효율성을 개선하기 위한 사업과

민간 정보화 촉진사업과 표준 및 IT기술 개발 관련 산업을 지원하는 사업이 정보화 사업에 포함되어 있다. 현재 국정관리 패러다임이 전자정부 방식으로 전환되고 있는 상황이기 때문에 정보화는 정부효율성 제고를 위하여 매우 중요한 수단이 되고 있다. 각 부처의 정보화수준이 미래 정부의 효율성을 결정한다고 해도 과언이 아닐 정도로 높은 비중을 차지하고 있다.

정보화부분의 지표는 공통지표 16개 비표로 구성되어 있다. 공통지표는 사업 목적 및 추진근거의 명확성을 포함한 9개 지표로 구성되어 있고, 특성지표는 CIO/CEO의 정보화 추진의지 등 7개로 구성되어 있다. 공통지표의 가중치는 60점이고, 특성지표의 가중치는 40점으로 되어 있다. 인사관리 평가에 비하여 상대적으로 특성지표의 비중이 높게 설계되어 있다.

공통지표는 인사관리평가와 유사한 체계를 가지고 있다. 계획, 집행, 산출결과, 평가결과의 활용으로 구성되어 있다. 특성지표는 정보화 기반조성, 정보화 적용운영, 그리고 정보화 효과로 구성되어 있다. 평가항목 중에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 항목은 산출결과로서 공통지표 60점 중에서 25점을 차지하고 있다. 평가지표 중에서 산출결과로서 성과달성을 비중이 높다는 사실을 정보화수준 평가에서도 확인할 수 있다.

정보화부문의 16개 지표를 모두 살펴보아도 계량지표로 분류될 수 있는 지표는 하나도 찾아볼 수 없다. 공통지표에서 보면 "...명확성", "...연계성/중복성" "...적절성"과 같은 수치로 표현하기가 용이하지 않은 지표로 구성되어 있다. 비계량지표가 많다는 의미는 성과측정이 용이하지 않다는 의미로 해석되며, 성과측정이 용이하지 않다는 의미는 성과관리에 적합하지 않다는 뜻으로 해석할 수 있다. 특성지표 역시 "...추진의지", "...역량수준", 그리고 "...운영수준"과 같은 비계량지표로 구성되어 있다. 공통지표나 계량지표 모두 계량지표가 아니라, 계량화 방법을 활용함으로써 점수화를 모색하고 있을 뿐이다.

〈표 2〉 자체평가의 평가항목, 평가지표, 배점

구분	평가항목	평가지표	배점
(정책) 공통 지표	계획수립의 적절성	계획수립시 사전조사, 의견수렴 등 2개	11
	성과계획의 적정성	성과목표 및 성과지표 적정성 등 2개	11
	시행과정의 효율성	일정계획에 맞추어 추진 등 2개	12
	시행과정의 적절성	행정여건·상황변화 적절대응 등 2개	11
	목표달성을도	당초 설정한 목표 달성을 1개	40
(재정) 공통 지표	평가결과 활용도	평가결과 공개 및 학습에 활용 등 2개	15
	사업계획의 타당성	사업목적의 명확한 추진근거 여부 등 4개 지표	10~15
	성과계획의 합리성	성과목표/지표의 구체적 설정 여부 등 3개 지표	15
	집행의 효율성	사업추진실태에 대한 모니터링 실시 여부 등 4개	13.32~20
(인사) 공통 지표	성과목표 달성을도	객관적·종합적 사업평가 여부 등 4개	50
	계획적절성	인사관리계획의 적절성	12
	집행효율성	인사관리인프라 구축 정도	13
	성과달성을도	인사운영의 투명·공정성 및 개방성 확보정도	20
		전문성강화를 위한 인사운영 정도	20
(인사)	인사혁신 정도	인사혁신 제도새선 정도 1개	5
	평가 활용	평가결과의 활용정도	8
	특성지표	성과관리체계 구축정도	10
(조직) 공통 지표	균형인사 달성을도	여성공무원 균형인사지수 등 4개	12
	계획	조직관리계획의 적절성	자체조직계획 수립 등 2개 지표
	집행	권한의 분산	
		행정권한의 위임/위탁/이관	
		조직관리정보시스템활용	권한의 하부위임 등 5개 지표
		조직관리 참여도	30
조직	산출/결과	조직개편	조직성과향상 1개 지표
		기능/인력 재설계	기능효율화 등 2개 지표
	평가활용	조직관리평가결과활용	조직관리평가결과반영 1개 지표
특성지표	책임운영기관화	책임운영기관지정운영 1개 지표	5
	정부위원회관리	위원회정비·개혁실천 등 2개 지표	8
(정보화) 공통 지표	계획	사업계획의 적절성	사업목적/추진근거 명확성 등 3개
		성과계획의 적절성	성과계획의 적절성 1개
	집행	사업추진의 적절성	계획 준수성 등 2개
	산출/결과	성과달성을도	성과목표의 달성을도
	평가 활용	평가결과의 활용성	평가결과의 활용성 등 2개
정보화 특성지표	정보화기반조성	CIO CEO의 정보화추진의지 등 2개	10
	정보화적용·운영수준	정보보호수준 등 4개	20
	정보화 효과	정보화로 업무서비스 개선정도 1개	10

자료: 국무조정실(2006b)

자체평가 5개 분야에 대하여 비교하면 <표 3>에서와 같이 각 영역의 특성을 찾아볼 수 있다. 첫째, 주요정책 평가와 재정성과 평가에서는 특성지표가 없고, 조직관리 평가가 인사관리 평가보다, 인사관리평가는 정보화 평가보다 공통지표의 비중이 높다. 공통지표만 있거나 공통지표의 비중이 높다는 의미는 여러 부처간 걸쳐서 공통으로 추진할 수 있는 업무가 많다는 의미와 표준운영과정(SOP) 영역이 더 넓다는 의미로 해석할 수 있다. 정보화는 도입기간이 짧아 부처간 차이가 많기 때문에 특성지표의 비중이 상대적으로 높다고 설명할 수 있다.

자체평가 5개 영역에서는 조직관리를 제외하고 모두 성과목표 달성을 비중이 높다. 재정성과 평가의 경우에는 성과목표 달성을 비중이 50%를 차지하고 있었고, 인사관리 평가에서는 45%, 주요정책 평가에서는 40%, 그리고 정보화평가에서는 25%를 차지하고 있었다. 그 비중이 다르긴 하지만 성과목표 달성이 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 의미는 자체평가의 경우 성과관리 중심의 평가를 지향한다는 의미로 해석할 수 있다.

계량과 비계량지표의 비중에서도 차이가 있었다. <표 3>에서와 같이 인사관리의 경우 계량지표가 27%를 차지하고 있지만 주요정책 평가와 정보화수준 평가는 계량지표를 거의 찾아볼 수 없었다. 계량지표가 많으면 부처간 상대비교가 용이하고, 평가자의 성향에 따른 점수왜곡 현상이 줄어들 수 있는 반면에 비계량 지표가 많으면 평가자의 성향에 따라 점수왜곡 현상이 클 가능성이 높다. 따라서 정보화 경과의 경우 평가자의 성향이 점수에 크게 영향을 미칠 가능성이 높다.

<표 3> 인사관리평가와 정보화평가 비교

평가분야	공통/특성비교	최고가중치	계량·비계량비율
주요정책과제 평가	공통 100, 특성 0	성과달성도 40	비계량 100, 계량 0
재정성과 평가	공통 100, 특성 0	성과달성도 50	판단근거 모호
인사관리 평가	공통 78, 특성 22	성과달성도 45	비계량 73, 계량 27
조직관리 평가	공통 80, 특성 20	특기사항 없음	비계량 65, 계량 35
정보화수준평가	공통 60, 특성 40	성과달성도 25	비계량 100, 계량 0

특정평가에 대한 내용분석: 특정평가에는 <표 4>에서처럼 혁신관리 평가, 정책홍보관리 평가, 대통령기시사항 평가, 규제개혁 평가, 법적의무권장사항 평가, 정보공개평가, 위기관리평가, 청렴도평가와 같은 8개 관리대상업무 평가가 있고, 특정시책평가와 고객만족도 평가가 있다. 종류로 보면 10개로서 자체평가보다

더 다양성을 가지고 있으며 비중으로 보면 50%로서 자체평가와 같은 수준이다.

혁신관리 평가는 주관기관이 행정자치부이며 배점은 15점이다. 혁신리더십, 혁신역량, 혁신문화, 혁신성과를 내용으로 하고 있다. 4개 평가항목 중에서 혁신 성과의 비중이 가장 높은 45점이다. 정책홍보관리 평가는 주관기관이 국정홍보처이며 배점은 혁신관리 평가와 같은 수준인 15점이다. 평가항목은 계획, 집행, 산출/결과의 틀과 연계하여 개발한 추진체계의 적절성 등 7개 항목이다. 가장 비중이 높은 항목은 정책홍보 성과로서 배점은 31점이다.

법적의무 권장사항 및 법제업무 평가는 두 개 영역으로 구분되어 있다. 법적의무 권장사항은 비정규직 인력의 합리적 운용, 장애인생산품 우선구매, 친환경 상품 의무구매, 중소기업제품 우선구매, 정부위원회 여성참여 확대와 같은 5개 부문을 평가하며 노동부, 보건복지부, 환경부, 중소기업청, 그리고 여성가족부에서 평가를 실시 협조기관이고 국무조정실이 시행한다. 법제업무 평가는 계획, 집행, 산출/결과 및 가감점과 같은 항목에서 5개 지표로 평가하도록 설계되어 있다. 법적의무 권장사항 및 법제업무 평가의 배점은 5점이다.

정보공개 평가는 각부처의 정보공개를 통한 정부혁신의 추진정도 및 혁신 마인드 등에 대한 평가를 내용으로 하고 있다. 행정자치부가 협조기관이고, 국무조정실이 시행기관으로 되어 있다. 평가는 계획, 집행, 산출/환류와 같이 3단계로 구분하고, 7개 평가항목, 15개 지표를 중심으로 평가하도록 되어 있다. 정보공개 평가의 비중은 법적의무 권장사항 및 법제업무와 같은 5점이다. 신공공관리와 연결되는 항목으로서 국민체감 만족도와 업무개선 및 혁신성과와 같은 성과 지표가 30점이다.

청렴도 평가는 국가청렴위가 중심이 되어 평가하는 영역으로서 체감청렴도와 잠재청렴도를 각각 약 50% 비중으로 한다. 설문조사 방식의 평가이며, 평가결과는 특정평가에 -1에서 +1점 범위 내에서 가감점으로 처리하도록 구성되어 있다. 위기관리 평가는 위기관리 체계 및 위기관리 활동을 중심으로 평가를 실시하며, 평가결과는 청렴도 평가처럼 특정평가에서 -1에서 +1점 범위 내에서 가감점으로 처리하도록 구성되어 있다.

대통령 지시사항 평가는 국무조정실이 직접 부처를 대상으로 실시하는 평가이며, 대통령 지시사항에 대한 기관장의 관심도 등 관리노력에 대한 평가를 중심으로 지표가 구성되어 있다. 평가결과는 특정평가에 -2에서 +2점 범위 내에서 가감점으로 처리하도록 구성되어 있다. 규제개혁 평가 역시 국무조정실이 직접 부처를 대상으로 실시하는 평가이다. 규제개혁 추진노력 및 실적을 대상으로 평가를 실시하며, 평가결과는 특정평가에 -1에서 +1점 범위 내에서 가감점으로 처리하도록 구성되어 있다. 특정시책 평가는 국민적 관심도가 높거나 사회적으로 현안이 되고 여러 개의 부처에 걸쳐서 추진되고 있는 정책에 대한 정성평가로

서 정책의 흐름과 사회적 효과를 평가할 수 있는 유형이다. 계량평가로서의 자체평가의 단점을 보완할 수 있는 평가유형이다. 특정시책 평가 결과는 시행계획으로 구체화시켜 부처에 시달하여 추진하도록 하고 있다. 특정평가에서는 각부처에서 시행계획을 충실히 수행하였는지를 중심으로 평정하여 반영하는 방식을 취하고 있으며, -3에서 +3점 범위 내에서 가감점으로 처리하도록 구성되어 있다.

고객만족도 평가는 정책의 최종고객인 국민이 직접 평가한 만족도 결과를 정책수립 및 추진과정에 반영 및 활용하여 민의에 입각한 정책 추진을 도모하도록 하기 위하여 실시하는 평가로서 주요정책만족도 평가와 민원행정서비스 만족도 평가로 대별하여 평가를 실시한다. 평가방법으로 설문조사 기법을 도입하였으며, 배점은 10점이다. 고객중심의 평가라는 점에서 신공공관리와 그 맥을 같이하는 평가라고 설명할 수 있다.

〈표 4〉 특정평가의 영역, 시행기관, 협조기관 및 배점

평가분야	평 가 내 용	시행기관	협조기관	배점
관 리 대 상 업 무	혁신관리	혁신리더십(20), 혁신역량(20), 혁신문화(15), 혁신성과(45)	· 행정자치부	15
	정책홍보관리	정책보도 수용 및 대응의 적절성	· 국정홍보처	15
	법적의무·권장/ 법제업무	법적 의무·권장사항 이행도	· 노동부 등 5개 부처	5
		법제업무	· 법제처	
	정보공개	정보공개 기반, 실적, 만족도	· 행정자치부	5
	대통령지시사항	대통령 지시사항 추진실적 등	· 국무조정실	+2 ~-2
	규제개혁	규제개혁 추진노력 및 실적	· 국무조정실	+1 ~-1
	청렴도	체감청렴도, 잠재청렴도 등	· 국가청렴위원회	+1 ~-1
	위기관리	위기관리 체계 및 위기관리 활동 등	· NSC(위기관리 센터)	+1 ~-1
	특정시책	특정과제 및 갈등해결 우수사례 추진 성과	· 국무조정실	+3 ~-3
	고객만족도	주요정책만족도, 민원행정서비스만족도	· 국무조정실	10
합 계				50± 8

자료: 국무조정실 (2006c)

특정평가는 몇 가지 특성을 가지고 있다. 첫째, 국무조정실이 직접 수행하는 평가는 대통령지시사항 평가, 규제개혁 평가, 특정시책 평가, 그리고 고객만족도 평가이다. 나머지 6개 평가는 각 부처가 중심이 되고 국무조정실에서 취합하는 방식으로 평가업무를 수행한다. 둘째, 배점 방식으로 정부업무평가에 포함되는 분야와 가감점으로 포함되는 분야로 나누어진다. 배점 방식으로 정부업무평가에 포함되는 분야로는 혁신관리, 정책홍보관리, 법적의무 권장사항 및 법제업무, 정보공개, 그리고 고객만족도이고, 가감점으로 포함되는 분야로는 대통령지시사항, 규제개혁, 청렴도, 위기관리, 그리고 특정시책이다. 셋째, 특정평가에서 신공공관리와 궤를 같이 하는 평가유형은 고객만족도 평가이다. 신공공관리가 성과와 고객중심의 행정을 강조하고 있다는 사실을 상기하면 고객만족도 평가는 신공공관리의 한 축을 형성하고 있음을 알 수 있다.

특정평가에서는 성과관리의 목표체계와의 직접적인 연결점을 찾기가 어렵다. 국무조정실이 평가를 실시하거나 각 부처가 중심이 되어 실시하며 각 처는 피평가기관이라는 점에서도 성과관리와 친화적 성향을 가지고 있는 자체평가와 거리가 멀다는 점을 알 수 있다. 그러나 혁신관리 평가와 홍보관리 평가에서 성과 결과의 비중이 높다는 사실을 보면 자체평가는 아니라고 하더라도 성과관리와 연결점을 모색하려는 증거는 발견되고 있다.

3. 성과관리와 정부업무평가의 연계관계에 대한 내용분석

제도적 차원에서 성과관리와 정책평가의 연계관계에 대한 내용분석 결과 다음 몇 가지 사항을 발견할 수 있었다. 첫째, 성과관리와 자체평가는 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아가고 있지는 않지만 가시적인 연계관계를 가지고 있었다. 성과관리 목표체계와 자체평가의 평가영역이 같은 궤를 가지고 있다는 점을 근거로 제시할 수 있다. 따라서 운영의 묘를 살리면 두 제도는 보완관계를 가지고 있으며서 기대한 것 이상으로 시너지 효과를 창출할 수 있는 기본조건을 갖추고 있다고 말할 수 있다.

둘째, 성과관리와 자체평가가 연계되어 있지만 어느 정도 균형이 유지되고 있음을 알 수 있었다. <표 5>에서처럼 성과관리에서 주요정책 과제의 비중이 성과과제·사업수를 기준으로 보면 전체의 60% 수준에 이르고 있고, 자체평가의 가중치는 25/50 수준이어서 두 제도에서 차지하는 주요정책은 비슷한 비중임을 알 수 있었다. 성과관리 목표체계에서 재정성과, 인사, 조직, 정보화의 비중이 낮게 반영된 것과 같은 맥락에서 자체평가 가중치도 이 4개 분야의 가중치는 낮게 설정되어 있다.

〈표 5〉 성과관리의 관리과제 비중과 자체평가의 가중치 관계

전략목표	성과목표	과제·사업수			자체평가의 가중치
		부문	사업수	비율	
273 개	1,043 개	주요정책	2,955	58.2%	25
		재정성과	1,241	24.4%	8
		R&D	268	5.3%	
		인사	160	3.1%	5
		조직	141	2.8%	5
		정보화	315	6.2%	7
		소 계	5,080	100%	50

자료: 국무조정실 (2006a, 2006b)

셋째, 정부업무평가에서 절반의 비중을 가지고 있는 특정평가는 성과관리와는 무관하다는 사실을 알 수 있었다. 특정평가의 10개 분야에 산재되어 있는 몇몇 일부 지표가 성과관리의 목표체계에 녹아들어가 있을 경우는 있겠지만, 그래서 특정평가와 성과관리가 전혀 무관하다고는 말할 수 없지만 두 제도 사이에서 가시적인 연계관계는 찾아볼 수 없었다. 다만 특정평가의 유형 중에서 고객만족도 평가는 신공공관리가 지향하는 이념과 연결되기는 하지만 성과관리의 목표체계와 직접적인 관계를 발견할 수 없었다.

IV. 결 론

성과관리는 정부업무평가 중에서 자체평가와 가시적인 연계관계를 가지고 있지만 다른 한 축을 형성하고 있는 특정평가와의 연계관계는 거의 찾아볼 수 없었다. 성과관리는 결과중심의 관리(managing for results: MFR)와 결과중심의 평가(goal-based evaluation)가 수행될 수 있어야 성공을 거둘 수 있다(Franklin, 2000; Shick, 2001)면 현재 추진되고 있는 성과관리와 정부업무평가는 후한 점수를 주어도 절반 수준의 성공이라고 밖에 말할 수 없다. 정부업무평가의 한 축에 해당되는 특정평가와의 연계관계를 고려하지 않고 있기 때문이다. 따라서 제도 개선을 하지 않은 상태에서 특정평가를 정부업무평가의 틀에 포함시켜 평가를 지속적으로 추진할 계획이라면 특정평가와 성과관리의 점점을 모색하여야 할 필요가 있다.

성과관리는 성과목표 달성을 수준을 계량적인 방법으로 평가하는 데 그 의미가

있는 것이 아니다. 정책의 공급자와 수요자 모두 해당 정책이 어떻게 추진되고 있는지에 대하여 파악할 수 있는 방법으로 성과목표 달성을 준을 제시하고 있어야 한다. 정책평가는 평가 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라, 무엇이 성공요인이고 실패요인인지에 대한 충분한 정보를 제공함으로써 성과관리에 대한 학습과 연결될 수 있어야 한다(Behn, 2003). 계량화는 정책평가를 하는 하나의 수단으로서 성과측정의 도구일 뿐 목표는 결코 아니다(McMaster, 2004). 그러나 각 부처에서 성과목표와 성과지표를 제시함에 있어서 정책의 흐름을 읽을 수 있는 지표를 개발하기보다는 대체로 계량화만을 염두에 두고 지표를 개발하였다는 사실을 파악할 수 있었다. 초기여서 그렇다고 하더라도 계량화의 함정에 매몰되어 있는 듯한 제도 운영이라는 사실도 함께 파악할 수 있었다. 성과관리와 자체 평가의 가시적 접점을 모색함으로써 절반의 성공이라고 할 수 있음에도 불구하고 계량화의 함정에 매몰되어 제도가 운영되고 있다는 사실에서 그 절반의 성공이 다시 절반, 아니 그 이상으로 줄어들 수밖에 없다는 현실을 발견하였다. 계량화의 함정에서 벗어나는 방법을 모색하지 않으면 성과관리를 성공적으로 이끌기가 어렵다는 사실을 지적하고자 한다.

정부업무평가의 결과를 효과적으로 활용함으로써 성과관리와 정부업무평가 사이에 벌어진 틈을 반감시킬 수도 있다. 자체평가와 특정평가로 나누어 50대 50의 비중을 주고, 자체평가의 5개 영역에 또다시 가중치를 주며, 특정평가 10개 영역에서는 가중치 또는 가감점을 주어서 종합점수를 내는 방법이 제시되어 있는 것으로 보아 정부업무평가의 결과를 기관평가 방식으로 활용하고자 하는 의지를 찾아볼 수 있다. 업무의 성격이 다른 기관을 동일한 지표로 평가하는 것도 어렵지만 자체평가와 특정평가를 합쳐 14개나 되는 영역을 취합하여 종합점수를 내고, 그 종합점수로 우수기관과 미흡기관으로 다시 서열을 매기는 것은 더욱 어렵다. 이같은 난제가 있음에도 불구하고 종합점수화 혹은 서열화 방식을 통하여 기관평가에 활용한다면 정부업무평가와 성과관리는 더욱 떨어질 수밖에 없다. 서열이라는 결과에 매몰되어 정책의 흐름을 파악하고 수정·보완하는 업무에 대해서는 관심이 줄어들 수밖에 없기 때문이다.

미국의 Brookings Institute(2006)에서는 Hamilton Project라는 이름으로 미래의 국가경영전략을 제시하고 있다. 정부 부문의 효과성을 제고하기 위하여 성과관리를 추진함에 있어서 그 기반으로 활용될 수 있도록 국가통계인프라 구축을 제안하고 있다. 성과관리를 통하여 효과적인 정부를 만들어나가기 위해서는 국가의 주요 현안과 주요정책을 판단할 수 있는 기초 데이터가 구축되어야 하고, 정책평가는 국가통계인프라에서 제공되고 있는 자료를 근거로 실시하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 현재 정부업무평가기본법에서 제시하고 있는 성과관리는 제도 도입이라는 관점에서는 의미가 있겠지만 이 성과관리를 자체평가와 연

계하여 평가를 한다고 하더라도 평가결과를 가지고 국정의 흐름을 진단할 수 없다는 구조적 모순을 가지고 있다. 특정 부처의 평가결과가 다른 부처에 비해 점수가 높다고 할 경우 그 점수를 가지고 국정의 흐름과 정책의 추진과정을 파악하기 어렵기 때문이다. 성과관리와 정부업무평가는 밀접한 관계가 있지만 형식적인 차원에서 그 점점을 모색하게 되면 두 제도 모두 실패할 수밖에 없다. 성과관리가 지향하는 것처럼 정책평가를 통하여 정책의 흐름을 읽을 수 있어야 한다. 또한 정책평가를 통하여 집행과정상 타나난 오류를 수정할 수 있는 차원에서 정책평가가 이루어져야만 두 제도 모두 성공을 거둘 수 있다.

참고문헌

- 국무조정실. (2006a). 2007년도 성과관리계획 사전검토 결과. 국무조정실 정책평가위원회.
- 국무조정실. (2006b). 2006년도 하반기 정부업무평가 설명회 자료. 국무조정실 평가정책심의관실
- 국무조정실. (2006c). 06년도 특정평가 세부지침. 국무조정실 특정평가심의관실
- 허만형. (2006). “진화론적 관점”에서의 정책품질관리 효과분석. 『한국정책학회보』, 15(1): 147-170.
- Allen, John R. (1996). The Uses of Performance Measurement in Government. *Government Performance Review*, 12: 11-15.
- Becker, J., A.C. Kovach & D. Gronseth. (2004). Individual Empowerment: How Community Health Workers Operationalize Self-Determination, Self-Sufficiency, and Decision-Making Abilities of Low-Income Mothers. *Journal of Community Psychology*, 32(3): 327-342.
- Behn, Robert D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Boyne, George A., Julian S. Could-Williams, Jennifer Law, and Richard M. Walker. (2004). Toward the Self-Evaluating Organization? An Empirical Test of the Wildavsky. *Public Administration Review*, 64(4): 463-473.
- Brookings Institution. (2006). The Hamilton Project: An Economic Strategy to Advance Opportunity, Prosperity, and Growth. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Franklin, Aimee. (2000). An Examination of Bureaucratic Reaction to Institutional

- Controls. *Public Performance and Management Review*, 24(1): 8-21.
- Harvard Business School. (2006). *Performance Management: Manage and Improve the Effectiveness of Your Employees*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(Spring): 3-19.
- Light, Paul C. (2006). The Tides of Reform Revisited: Pattern in Making Government Work, 1945-2002. *Public Administration Review*, 66(1): 6-19.
- Mark, Melvin M., Gary T. Henry and George Julnes. (2000). *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Program*. Hoboken, NJ: Jossey-Bass.
- McMaster, Robert. (2004). A Utilitarian Twist? Performance Measurement in the English National Health Service. *Journal of Economic Issues*, 38(2): 429-437.
- Moynihan, Donald R. (2005). Goal-Based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, 65(2): 203-216.
- Nienabern Jeanne and Aaron Wildavsky. (1973). *The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs or Money Doesn't grow on Trees*. New York, Basic Books.
- Page, Stephen. (2005). What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, 65(6): 1-29.
- Shick, Allen. (2001). Getting Performance Measures to Measure Up. In *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government*, edited by Dall Forsythe, 39-60. Albany, NY: Rockefeller Institute Press.
- Simeone, Ronald, John Carnevale and Annie Millar. (2005). A System Approach to Performance-Based Management: National Drug Control Strategy. *Public Administration Review*, 65(2): 191-202.
- Wildavsky, Aaron. (1972). The Self-Evaluating Organization. *Public Administration Review*, 32(5): 509-520.

Abstract

A Study on the Theoretical and Practical Relationship between Performance Management and Policy Evaluation

Mann Hyung Hur

This study was designed to explore the theoretical and practical linkage between performance management and policy evaluation. For this study, content analysis was conducted with the data collected from the divisions of 48 central government agencies in charge of performance management for their own ministries, and the Office for Government Policy Coordination in charge of government policy evaluation. The paradigm of policy evaluation has to be shifted from the agency-based evaluation to the program-based self-evaluation in order to effectively operate the performance management. However, the government policy evaluation system is still trapped in the agency-based evaluation. Self-evaluation system has been adapted since the enact of new Evaluation Act in April, 2006. However, ten different evaluation items are still in operation in the name of 'Special Parts' of government policy evaluation, all of which are indifferent from the self-evaluation. The self-evaluation system are paralysed by agency-based evaluation on one hand and the 'Special Parts' on the other hand. Therefore it can be said that the performance management cannot be successfully implemented as expected.

【Key words: performance management, performance measurement,
policy evaluation, self-evaluation, New Public Management】