

중앙부처 성과관리에 영향을 미치는 요인 분석: 교육과학기술부와 국토해양부 사례분석을 중심으로*

김 영 록**

〈 목 次 〉

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| I. 연구의 목적과 의의 | III. 문제들에 의한 사례 선정 및 분석 |
| II. 문제를 설정을 위한 선행연구분석 | IV. 결론 및 정책적 시사점 |

〈 요 약 〉

본 연구의 목적은 우리나라 정부 부처수준에서 수행되고 있는 성과관리제도에 영향을 미치는 요인들을 밝혀 성과관리제도가 현실에서 보다 실효적으로 작동할 수 있도록 제도를 설계하는데 정책적 시사점을 제공하기 위함이다. 이를 위해 선행연구 분석을 통해 각 영역에서 대표 사례(교육과학기술부, 국토해양부)를 선정하여 예시 분석을 실시하였다. 이러한 작업은 성과관리 제도가 성공적으로 현실에서 작동하기 위해 필요한 요소는 무엇이고, 그것을 제약하는 요인들을 밝혀내기 위함이다. 이를 위해 본 논문은 세가지 차원에서 사례 분석을 실시하였다. 첫째, 정책 및 성과정보 특성이라는 측면에서 교육과학기술부는 프로그램의 유형성이 낮게 측정되었고, 성과관리에 대한 조직 구성원들의 인식 전환이 필요한 것으로 지적되었다. 한편, 국토해양부는 높은 유형성을 나타냈음에도 불구하고, 정량적 사업 성과에 대한 체계적 관리시스템이 부재하였다.

둘째, 조직적 특성상의 요인을 지적할 수 있다. 먼저 조직 규모와 정책 실행조직의 구조가 성과관리에 있어서 주요한 변수로 작용하고 있다. 방대한 조직이나 예산 규모만큼 다양한 가치와 목적이 함축되어 있는 곳이 교육과학기술부이다. 반면 국토해양부는 교육과학기술부에 비해 정책적 목표가 비교적 명확하며, 정책의 최종 산출물 역시 매우 유형적으로 분석되었다.

셋째, 외부 환경적 요인과 성과관리와의 관계이다. 교육과학기술부의 정책 영역은 주지하는 바대로 우리나라에서 정치적 이념 대립이 가장 치열한 부처이고, 따라서 정치권력의 영향이 매우 높은 분야라고 할 수 있다. 반면에 전반적으로 국토해양부 소관 사업들은 정치권, 미디어 등의 영향에서 다른 정책 영역에 비해 상대적으로 자유롭다고 볼 수 있다. 따라서 갈등관계가 적은 국토해양부 사업은 외부 효과에 자유롭고, 이는 성과관리에 유리한 조건을 조성하게 되는 것이다.

【주제어: 성과관리, 교육과학기술부, 국토해양부, 조직, 외부 환경, 사례 분석】

* 이 논문을 준비하는 과정에서 도움을 주신 국무총리실, 기획재정부, 교육과학기술부, 국토해양부 관계자 여러분과 심사과정에서 실질적이고, 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사자께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

** 교육과학기술부 산하 한국교육학술정보원 선임연구원(rockim@keris.or.kr)
논문접수일(2011.10.25), 수정일(2011.12.9), 게재확정일(2011.12.11)

I. 연구의 목적과 의의

예산의 효율성을 향상하고 예산편성의 합리성을 제고하기 위한 예산의 성과관리제도, 즉 성과주의 예산제도가 우리나라에 도입된 지 10여년이 지났다. 성과주의 예산제도란 성과에 대한 정보를 활용해서 예산 운용의 결과와 예산 배분을 연결시키는 예산제도를 의미한다. 전통적인 예산제도와 비교할 때 성과주의 예산제도의 특징은 투입을 대상으로 예산을 편성한다는 것이다. 일반적인 성과관리와 비교해서 성과주의 예산제도의 특징은 성과정보(performance information)를 조직관리가 아닌 예산배분에 활용한다는 것이다. 성과정보를 조직의 임무, 목적, 그리고 사업의 목표와 연계시켜 예산을 운영하는 제도이다(Robinson, 2007; Schick, 2007; 하연섭, 2010에서 재인용).

성과주의 예산제도의 핵심은 정책의 성과를 평가하여 그 결과를 예산 배분에 반영하는 것이다. 즉 정부 정책의 성과를 평가하여 그 결과가 우수한 정책에는 예산을 증액하고, 그렇지 않은 정책이나 사업은 예산을 삭감하는 것이다. 그러므로 평가 대상 정책이 과연 측정 가능한 것인지, 또한 정책 평가를 위한 수단이라고 할 수 있는 성과지표가 측정 가능한 지표로 구성되어 있는지를 밝히는 것은 성과주의 예산제도의 공과를 평가하는데 필수적인 과정인 것이다. 왜냐하면 성과주의 예산제도의 핵심은 성과 측정의 결과에 근거해서 예산 배분의 효율성을 높이는 것인데, 그 전제는 성과측정이 가능하다는 것이고, 측정가능한 정도 역시 동일하다는 것이다. 그러나 실제로 성과주의 예산제도와 다양한 정책의 영역들은 여러 가지 변수로 인해 적합한 정도가 상이하다. 또한 그러한 상이한 적합 정도에 따라서 성과관리의 전략도 달라져야 한다는 추론이 가능하다. 그런데 우리나라에서 그동안 수행되어온 성과관리제도들은 이러한 부처별, 정책별 특징을 거의 고려하지 않고, 일률적으로 시행되어온 측면이 강하다. 그것은 성과관리제도 운영의 안정성이나 제도의 정착에 기여한 바가 크지만 이로 인해 성과관리제도의 효용성에 의문을 제기하게 된 요인으로 작용하게 된 원인으로 지목될 수 있다. 왜냐하면 앞서 기술한 바와 같이 정책 영역별로 그 특성이 매우 상이하고 성과관리 전반에 미치는 변수들 역시 정책 별로 공통적이지 않기 때문에 일률적인 성과관리 제도의 시행은 그 효과가 의문시될 수 밖에 없다.

따라서 본 연구에서는 성과관리에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 선행연구 분석을 통해 도출해 내어 우리나라 중앙부처를 중심으로 사례 분석하도록 한다. 효과적이고 심도 있는 분석을 위해 해당 부처의 성과관리 담당관의 인터뷰를 실시하였고, 이를 통해 생성된 1차 자료를 연구의 문제들(problematics)에 결합시켜 분석의 타당성을 높이고자 하였다. 또한 사례분석 부처 성과관리 담당관의 인터뷰 자료의 구성과 분석은 관련 실증연구 자료에 기반

해 실시하였다. 또한 인터뷰 내용의 비교 검증을 위하여 Denzin의 삼각검증법 중 자료삼각검증법을 실시하였다¹⁾. 이를 위해 해당 분석기관에 대한 인터뷰를 통해 제기된 쟁점에 대해서 성과관리를 총괄하는 국무총리실 정책분석평가실 평가관리관과 기획재정부 재정정책국 성과관리관과의 교차 면접을 실시하였다.

이러한 연구 방법을 통해 이 연구는 먼저 관련 선행연구의 검토를 통해 문제들(problematics)을 제시한 다음(II장) 연구의 논거가 될 수 있는 2개 사례를 선정하고 문제들에 대입시켜 분석하기로 한다(III. 사례분석). 마지막으로 성과주의 예산제도가 현실에서 부처별, 정책별로 차이를 나타내는 이유는 무엇인지, 이를 통해 성과주의 예산제도를 설계하는 데 어떠한 고려가 필요한지를 밝히도록 한다(IV. 결론).

II. 문제들 설정을 위한 선행연구분석

사례연구는 이미 형성된 사회적 현상을 특정한 맥락과 시간의 흐름 속에서 주어진 현상을 하나의 경계 체계(bounded system)로 재구성하며(Stake, 1995) 관찰, 면접, 문헌조사 등을 통해 주어진 현상의 발생(genesis)과 진화(evolution) 과정을 이해하고자 하는 시도이다. 이 연구가 지향하는 사례연구는 주어진 환경과 현상을 치밀하게 조사하여 획득한 자료를 분석들에 적용하여 인과성을 밝히고자 하는 연역적인 시도라고 할 수 있다.

연구의 대상이 되는 2개 중앙 부처는 성과관리와 관련한 최근의 경험적 선행 연구들에서 특징적인 형태를 보이는 두 개의 부처를 선정하였다. 여기서 특징적인 형태란 선행연구 등에서 성과관리가 가장 용이한 부처로 인식되는 기관과 그렇지 않다고 인식되는 기관을 의미한다. 또한 분석의 타당성을 확보하기 위해 유사한 조직의 규모(size)를 가지며, 공통적으로 다수의 목표를 가진 부처, 중앙행정기관(산하 청 제외)이라는 기준을 적용하여 선정하였다(상세 선정과정은 III 장 참조). 연구의 시점은 2009년에서 2010년을 기준으로 하였다.

성과관리에 영향을 주는 요인들은 행정학 전반의 모든 영역에서 도출될 수 있겠지만, 선행연구에서 주로 논의되는 것들은 특히 성과관리와 해당 정책간의 적합한 정도(정책 및 성

1) Denzin(1988)의 4가지 유형 삼각검증법/교차검증법(triangulation)

- ① 자료 삼각검증: 같은 질문에 대한 자료를 다양한 소스로부터 얻는다.
- ② 조사자 삼각검증: 한 명의 조사자가 갖는 편견을 없애기 위해 몇 명의 조사자를 조사과정에 포함시킨다.
- ③ 이론 삼각검증: 일련의 자료를 해석하기 위해 다양한 이론이나 견지를 활용한다.
- ④ 방법론적 삼각검증: 어떤 문제를 연구하기 위해 다양한 방법을 활용한다. 예를 들어, 참여관찰방법과 기존 기록분석방법 또는 심층면접방법을 활용한다.

과정보 특성), 추진 조직의 특성(조직 특성), 성과관리와 외부요인과의 관계(외부환경적 특성)등으로 나누어 검토될 수 있을 것이다.

1. 정책 및 성과정보 특성

정책별로 성과관리 혹은 성과주의 예산제도가 차별적으로 적용될 수 있다는 연구는 선행 연구에서도 다수 지적된 바 있다.

Pollitt(1999)은 재무관리와 성과관리가 효율적으로 통합될 수 있으나 여부에 따라 공공 부문의 자원관리가 제대로 이루어질 수 있다고 보았다. 이때 재무관리와 성과관리의 통합이 용이한 경우는 유형적으로 측정 가능한 상품이나 서비스를 다루는 영역일 때와 서비스나 생산이 수행된 이후 측정이 가능한 효과를 발생시킬 때라고 보았다. 반대로 통합이 어려운 경우는 비표준화되고, 추상적이며, 이상적인 서비스로 구성된 영역일 때이다. 또한 프로그램의 효과 측정에 장기간이 소요될 때에도 재무관리와 성과관리가 용이하지 않다고 보았다.

또한 Bouckaert 외(1998)는 프로그램의 유무형(tangibility)을 기준으로 세 가지 종류로 구분하였다. 가령 건설, 자격 발급 등의 프로그램은 유형적인 프로그램(Type 1), 교육과 보건과 같은 무형적이고 개인을 대상으로 하는 프로그램(Type 2), 그리고 무형적이고 이념적인 프로그램(Type 3) 등으로 구분하였다. Type 1에서 3으로 한 단계씩 내려갈수록 성과 측정은 어려워진다고 보았다. 또한 방위 비용과 같은 특수한 지출의 문제, 가격과 품질의 측정이 어려운 과제는 성과 측정에서 훨씬 더 복잡한 문제를 불러온다고 하였다.

즉, Pollitt(1999), Bouckaert 외(1998) 등의 주장은 성과주의 예산제도를 도입함에 있어서 정책의 성격과 특성을 고려하여야 하며 이를 통한 제도의 설계가 이루어져야 한다는 논지와 매우 깊은 관련이 있다고 정리할 수 있다.

또한 조수현(2007: 64-65)은 정책의 영역 분류를 Pollitt(1999: 18-19)의 논의를 기초로 발전시켰는데, 사업의 재량성과 성과관리의 수월성이라는 두 가지 기준으로 정책영역 구분을 시도하였다. 특히 정책의 유형적인 산출물을 기준으로 정책 영역을 분류하였다. 그런데, Pollitt의 분류와는 달리 물리적인 산출물이 없어도, 보건분야 예산을 예로 들어 사업결과 산출이 명료하다면 성과측정이 가능한 것으로 보았다.

김영록(2010)은 정책별로 성과측정의 적합한 정도를 해당 정책의 성격과 성과지표 분석을 통하여 계량적인 수치로 표현하였다. 이른바 ‘성과측정 적합도’를 산출하여 성과측정이 용이한 기관과 그렇지 않은 기관을 수치화하였다. 그 결과 국토해양부, 농림수산식품부, 해양경찰청, 기상청 등이 성과측정 적합도가 높은 기관으로 분류되었고, 교육과학기술부, 기획재정부, 외교통상부, 통일부 등이 성과측정 적합도가 낮은 기관으로 조사되었다.

2. 조직 특성

성과관리와 조직론적 논의도 매우 관련이 깊다. 특히 조직의 특성별로 성과관리에 대한 특징을 분류한 Wilson(1989: 154-170)의 논의는 매우 유용하다. Wilson은 조직을 생산 조직(production organization), 절차적 조직(procedural organization), 장인 조직(craft organization), 대응 조직(coping organization) 등으로 구분하고 조직의 성격에 따른 성과관리적 특성을 기술하였다. 특히 절차적 조직은 대부분의 관료제 조직의 특성을 반영하고 있으며, 결과물 측정이 매우 어렵다. 또한 대응 조직 역시 성과관리를 위한 효과적 노력을 기하기 어려운 조직이다. 이렇듯 조직의 성격을 파악하는 것은 성과관리를 논하는데 매우 기초적인 토대가 된다.

한편, 공공조직의 목표 모호성(Goal Ambiguity)과 관련된 최근의 논의도 본 연구와 조직의 성과평가와 관련하여 상당히 밀접하다. 목표 모호성이란 공공관리 문헌에서 가장 널리 알려진 명제 중의 하나로, 민간조직에 비해 공공조직의 목표가 더 애매모호하고 목표 달성 여부를 평가하는데 있어 어려움이 크다는 것이다. Chun & Rainey(2005)가 제시한 모호성의 차원 중 특히 평가적 목표 모호성(evaluative goal ambiguity)은 성과관리와 직결되어 있는 차원이라고 할 수 있다. 평가적 목표 모호성은 어떤 조직의 사명을 얼마나 달성했는지 그 진전을 평가하는데 있어 발생하는 경쟁적 해석의 정도를 말한다. 조직의 성과를 평가할 경우 조직의 사명은 성과지표(performance indicators) 혹은 성과 표적(performance targets)으로 전환되어야 한다(Grizzle, 1982). 그런데 성과표적이 정확하게 기술될 수 있는 정도 혹은 타당하고 객관적인 성과지표를 찾을 수 있는 정도는 조직에 따라 다르다(Gable, 1998). 반면 주관적 기술 이외의 형태로는 성과표적을 제시할 수 없는 조직도 많다. “테러리즘의 위협을 최소화할 것” 등은 주관적 기술의 사례이다. 이러한 성과지표는 그 달성여부를 평가할 때 상당한 경쟁적 해석을 초래한다(전영한, 2004). 객관적인 성과지표를 발견할 수 없을 때 많은 조직들은 결과지표(results-oriented indicators)보다는 업무량지표(workload-oriented indicators)에 의존하여 조직성과를 평가하려 한다(Merton, 1957). 이러한 성과지표의 분석 방법은 우리나라의 성과관리제도에 적용할 때에도 매우 유용한 시사점을 준다고 할 수 있다.

3. 외부환경적 특성

일찍이 Lowi(1964)는 정책의 유형을 분류하고, 정책별 특징을 기술한바 있는데 가령 배분 정책은 이데올로기의 대립이 없고, 승자와 패자간의 갈등 역시 다른 정책 유형보다 적은 영역이다. 이처럼 정책의 영역 별로 갈등 양상의 정도가 다르고, 정책을 둘러싼 외부 환경 역

시 매우 다양하다. 이러한 다양한 외부 환경이 정책에 영향을 미친다는 가설은 이미 정책결정이나 정책형성과 관련된 다수의 경험적 연구에 의해 증명되었다. 정책을 정치체제의 산출(output)로 본다면 정책은 정치체제의 특성, 그리고 정치체제 환경의 특성에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이러한 정책의 내용과 수준은 일반적으로 특정분야에서 프로그램의 제도화 여부, 예산투입정도로 측정된다. 그런데 이러한 과정 외에 정치학자들은 정치체제의 특성 또는 환경의 요소가 영향을 미친다고 가정하고, 재정학자와 경제학자들은 경제적 환경과 사회적 환경의 영향을 받는다고 보았다(남궁근, 2008).

또한 정책의 산출을 결정하는 외부 요인과 성과관리에 영향을 주는 외부 요인은 맥락적으로 동질한 성격을 갖는다고 볼 때 특정 중앙행정기관 또는 정책 환경 역시 성과관리 전략 수립에 있어서 영향을 미친다. 또한 정치적 환경은 성과관리에 영향을 주는 요소로서 많은 학자들로부터 주목받아 왔다. 많은 선행 연구들은 각 기관을 둘러싼 행정부, 입법부, 사법부 등 다른 권력 기관들뿐만 아니라 이해집단의 많고 적음, 미디어 등의 영향에 대해서 주목하였다(Wamsley and Zald 1973; Meier 2000; Stillmand 2004). 특히 조직의 목표 모호성 관련 선행 연구 결과 대통령, 의회, 많은 미디어의 영향이 있을수록 조직의 목표 모호성은 높아진다고 하였다(Lee et al, 2009).

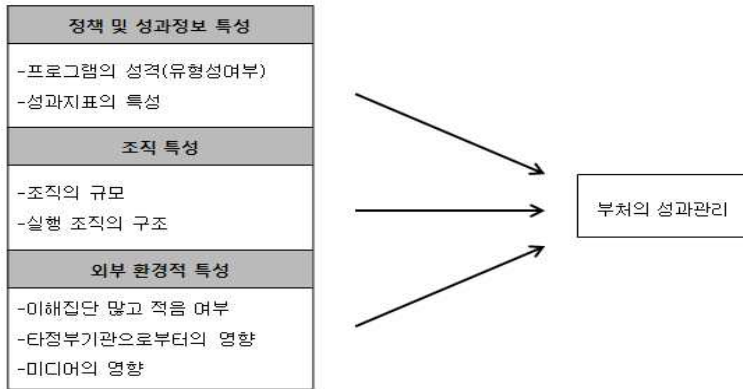
한편 Freeman(1984)이 주장한 이해관계자이론에 의하면 조직은 조직에 의해 영향을 받거나 또는 조직에 영향을 미치는 가능한 모든 관계자의 목적과 관심에 반응해야 한다고 하였다. 이러한 명제에서 당연히 공공부문의 정책과 성과관리도 예외가 아니며, 이해관계자의 존재 여부, 많고 적음은 주요한 변수가 된다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 문제들에 의한 사례 선정 및 분석

1. 문제들 설정 및 사례 선정

Ⅱ장에서 도출된 요인들은 본 논문의 분석 프레임워크 설정에 있어서 주요한 참고가 될 수 있을 것이다. 아래 <그림 1>은 성과관리에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 우리나라 실정에 맞게 분류하여 도식화한 것이다.

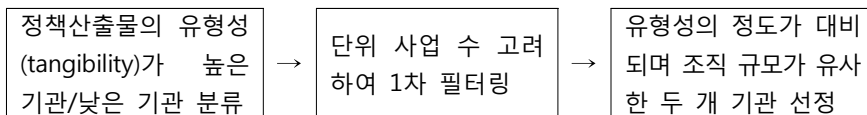
〈그림 1〉 부처별 성과관리에 영향을 미칠 수 있는 요인



PM = f(CP, CO, CEE, others)
 PM: Performance Management(부처의 성과관리?)
 CO: Characteristics of Policy(조직적 특성)
 CEE: Characteristics of External Environment(외부 환경적 특성)

〈그림 1〉에 의해서 본 논문의 연구 대상이 될 두 가지 대비되는 사례분석 대상 기관을 〈그림 2〉와 같은 순서로 선정하고자 한다.

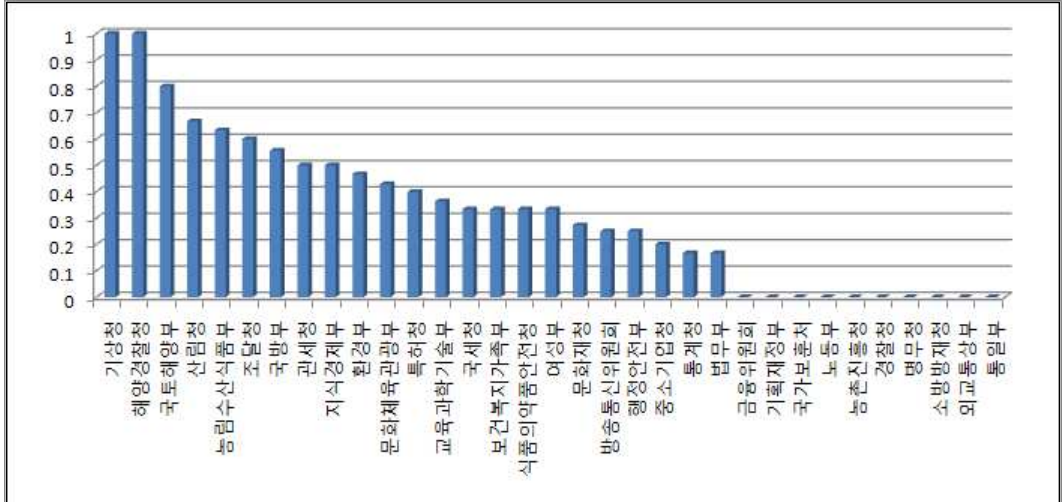
〈그림 2〉 분석 사례 선정을 위한 순서도



II장에서 살펴본 바와 같이 정책의 산출물이 유형적일 경우 성과관리에 현저히 유리하다는 사실에 근거하여 첫 번째 단계인 정책적 특성에서 프로그램 혹은 정책의 산출물이 유형적(tangible)인지 혹은 무형적(non-tangible)에 따라 중앙행정기관을 분류하면 다음과 같다. 기준은 II장의 1절에서 논의한 기준을 적용한다면 우리나라 중앙행정기관을 다음과 같은 순서로 정렬할 수 있을 것이다.

2) <그림 1>에서 규정한 종속변수인 부처의 성과관리란 성과관리 제도, 성과관리의 결과물, 또는 좋은 성과 혹은 나쁜 성과 등 경쟁적으로 해석될 여지가 있다. 그런데 본 연구에서는 성과관리의 과정을 의미한다고 볼 수 있다. 즉 세 가지 독립변수로 인해 성과관리의 과정이 용이해지는 경우 혹은 반대의 경우에 대해서 분석을 진행하고 있다. 왜냐하면 성과관리의 과정이 용이한 기관이라고 하여 성과관리의 결과물이 좋을 것이라는 보장은 없기 때문에(정책의 유형성이 높은 국토해양부가 2008년도 성과평가 결과 최하위권을 기록하였다. 본문 13P 참조), <그림 1>에서 적시한 독립변수들의 작용에 의해 가장 영향을 받는 것은 과정 그 자체라고 보는 것이 타당할 것이다.

〈그림 3〉 단위 사업의 유형성(tangibility) 비중이 높은 기관 순서



출처: 김영록(2010: 183)

〈그림 2〉는 우리나라 중앙행정기관들의 정책 산출물을 기준으로 유형성이 높은 순으로 정렬한 것이다. 그림에서 보는 바와 같이 기상청과 해양경찰청, 국토해양부 등이 가장 유형적인 성격이 높은 기관으로 분류되었으며, 외교통상부, 통일부 등이 가장 유형성이 낮은 부로 분류되었다. 그런데 추진하고 있는 사업의 숫자가 현저히 적은 ‘청’ 단위 조직을 제외한다면 유형성이 높은 부의 순서는 <표 1>와 같을 것이다.

‘청’ 단위 조직을 제외하는 이유는 우리나라의 재정사업 자율평가 제도는 매년 각 행정기관의 재정사업 중 1/3만을 평가하기 때문에 대상 사업의 수가 적어서 통계적 의미를 부여하는데 한계를 가질 수 있어서 별도의 분석 작업이 요구되기 때문이다. 소규모의 ‘청’ 단위의 기관이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 그런데 ‘부’ 단위 조직 중에서도 <표 1>에서 보는 바와 같이 단위 사업 수가 ‘청’단위 조직처럼 현저히 적은 부 역시 분석의 타당성을 훼손할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 부 단위 조직 중 평가단위사업의 수가 10개 이상인 부를 대상으로 가장 유형성이 높은 부와 가장 낮은 부를 분류한 이후 조직의 규모를 고려하여 두 개의 중앙행정기관을 선정하도록 한다. 조직의 규모와 단위 사업의 숫자가 현저히 차이가 날 경우 성과관리와 관련하여 다른 해석의 여지를 줄 수 있기 때문에 비슷한 조직규모와 단위 사업의 숫자를 가지되 유형성 정도의 차이가 큰 조직 두 개를 최종 선정하도록 한다.

<표 1> 부별 단위사업, 성과지표, 공무원정원, 유형성 순위 비교표

부처명	단위사업수	성과지표수	공무원 정원	유형성 순위
국토해양부	18	39	4,064	1
농림수산식품부	29	61	3,482	2
국방부	9	14	695	3
지식경제부	22	59	1,039	4
환경부	15	23	2,663	5
문화체육관광부	21	51	1,499	6
교육과학기술부	22	56	4,857	7
보건복지가족부	18	32	1,164	8
여성부	3	7	90	9
행정안전부	8	21	2,663	10
법무부	6	11	656	11
기획재정부	3	7	910	12
노동부	5	13	5,433	13
외교통상부	4	9	75	14
통일부	2	2	411	15
합계	185	405	-	
평균	12.3	27	-	

출처: 2009 재정사업자율평가보고서 및 김영록(2010)에서 재정리

<표 3>에서 보는 바와 같이 국토해양부가 정책 성과지표의 유형성이 가장 큰 기관이며 국토부의 단위 사업 수와 조직규모(공무원 정원)를 감안하였을 때 교육과학기술부가 상대적으로 가장 적절한 비교 분석 대상으로 선정되었다. 교과부보다 유형성이 낮은 기관 중 적절한 단위 사업 숫자를 가지고 있는 보건복지가족부의 경우 정원의 숫자가 국토부나 교과부에 비해 1/3 수준이며, 기타 기관의 경우 단위 사업의 숫자가 10개 이하 조직이다.

따라서 이하 절에서 <그림 1>을 중심으로 교육과학기술부, 국토해양부에 대한 사례 분석을 통해 중앙 부처 수준에서 성과관리에 영향을 미치는 요인들을 도출한다. 이를 통해 우리나라의 성과관리제도 전반의 문제점과 정책적 시사점을 탐색한다.

1. 정책 및 성과정보 특성

1) 정책의 유형성 및 성과지표의 특성

(1) 교육과학기술부

2009년도 교육과학기술부가 제출한 재정사업 자율평가 최종보고서(2008년도 사업)를 분석

했을 때, <표 1>에서 보는 바와 같이 교육과학기술부의 평가대상 단위 사업의 수는 총 22개이며 이를 평가하기 위해 설정된 성과지표는 모두 56개로 단위 사업 당 약 2.55개의 성과지표를 가지고 있다. 다른 14개 ‘부’ 단위 기관들의 단위 사업 당 평균 성과지표의 수가 약 2.19개인 것을 감안할 때 단위 사업별로 성과지표의 수가 다소 많은 것으로 나타났다.

그런데 김영록(2010: 188-189)에 따르면 교육과학기술부의 성과측정 적합도는 전체 33개 기관중 14위(0.32)로 중간 정도에 위치한다. 성과측정 적합도의 분석 요소별로 분석해 보면 단위 사업의 유형성(tangibility)은 0.36(1.00 만점 기준)으로 낮으며, 성과지표의 객관성은 0.58, 결과지향적(result-oriented) 성격 역시 0.58을 기록하였다. 이것은 다른 기관들이 대체로 성과지표의 객관성은 높은 반면 결과지향성이 낮는데 반해 교육과학기술부는 성과지표 설정 시 전반적으로 단순한 작업량 측정 지표의 설정을 줄이기 위한 노력을 기울인 것으로 판단된다. 또한 단위 사업의 유형성이 떨어짐에도 불구하고, 성과지표의 객관성이 높은 것은 두 요소의 분명한 상관관계를 고려할 때 교육과학기술부의 성과주의 예산제도에 대한 이해도와 준비는 다른 부처에 비해 높은 것으로 평가받을 만하다(김영록 2010: 184). 또한 성과주의 예산제도를 시행한지 5년의 기간이 지났기 때문에 그 과정에서 조직 학습의 효과를 통해 성과지표 개발이 세련되어진 측면도 존재한다.

나. 국토해양부

2010년도 국토해양부가 제출한 재정사업 자율평가 최종보고서(2009년도 수행 사업)를 분석했을 때, <표 1>에서 보는 바와 같이 국토해양부의 평가대상 단위 사업의 수는 총 18개이며 이를 평가하기 위해 설정된 성과지표는 모두 39개로 단위 사업당 약 2.17개의 성과지표를 가지고 있다.

김영록(2010)에 따르면 국토해양부의 성과측정 적합도는 전체 33개 기관중 3위(0.81)로 매우 높은 편에 속한다. 성과관리 적합도를 측정 요소별로 분석해 보면 단위 사업의 유형성(tangibility)은 0.80(1.00 만점 기준)으로 매우 높으며, 성과지표의 객관성은 0.95, 결과지향적(result-oriented) 성격 역시 0.82를 기록하였다. 결과적으로 국토해양부는 다른 기관들에 비해 현격하게 단위 사업의 유형성이 높게 나타났으며, 성과지표의 객관성은 만점에 수렴할 정도 수준이었다. 또한 성과지표의 결과지향적 성격 역시 매우 높아서, 성과측정 적합도는 최상 위권을 기록하였다.

2) 성과관리 특성 관련 실증 연구 및 인터뷰

(1) 교육과학기술부

각 기관의 성과관리에 대한 구성원의 인식과 리더십이 성과관리 전반에 영향을 미친다는 사실은 선행연구들에 의해 증명되었다. 김태형(2007)에 따르면 교육과학기술부(연구의 시점

은 교육인적자원부 대상임) 구성원의 성과관리에 대한 인지도는 비교적 높은 것으로 조사되었다. 조사대상 직원의 68.4%가 알고 있다고 응답하였고, 전혀 모른다는 7.9%에 불과하였다. 그러나 교육예산 성과평가에 대한 만족도를 묻는 질문에 ‘보통이다’고 응답한 비율이 76.7%로 가장 높게 나타났으며, ‘만족스럽다’는 응답은 11.6%, ‘매우 만족스럽다’는 응답은 1.6%로 나타났다. 그 원인을 조사한 결과 ‘교육성과는 장기적이어서 단기적 성과평가는 적절하지 않기 때문’(37.4%)이라는 응답이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 ‘교육성과는 정량화가 어려워 합리적 지표가 개발되기 곤란하므로’ (31.3%), ‘교육예산은 성과평가 결과에 따라 투자여부를 결정할 수 없는 분야이므로’(20.2%)의 순이었다. 이는 교육과학기술부 구성원들이 정부의 재정사업 자율평가와 교육 부분의 성과평가가 원천적으로 결합되기 어렵다는 인식을 가지고 있는 것으로 해석된다. 또한 지표의 부적절성을 지적한 응답이 높았다는 것은 정량적 지표의 한계를 인식하고 있기 때문인 것으로 풀이된다. 이러한 결과는 전체 부처를 대상으로 실시한 다른 선행연구의 인식조사와 비교했을 때 분명한 차이를 드러낸다. 박민정 외(2008)가 실시한 전 부처의 공무원(표집조사)을 대상으로 한 인식조사 결과 재정성과관리의 지표가 성과관리를 측정하기에 효과적이라는 질문에 그렇지 않다는 대답이 22.7%로 교육과학기술부 구성원의 응답보다 낮게 측정되었다. 이러한 결과는 실제 교육과학기술부의 성과지표 설정이 재정사업 자율평가제도에 적절한가 여부와는 상관없이 구성원들이 현재에도 성과관리에 어려움을 겪고 있다는 사실을 보여 준다. 그러나 미국 연방기관을 분석한 실증 연구에 따르면 직원들의 성과관리에 대한 낮은 인식이 조직의 목표 모호성을 높인다는 사실은 교육과학기술부에도 시사하는 바가 있다(Chun & Rainey, 2005). 교육의 성과평가가 어렵다는 인식 자체가 성과관리의 발전을 저해하는 요소로 작용할 수 있다는 것이다. 또한 이러한 교육과학기술부 내의 성과관리에 대한 인식은 관계자 인터뷰를 통해서 확인할 수 있었다.

“...*(전략)* 일단 성과지표의 개발부터 굉장히 어려운 과정을 겪게 됩니다. 교육과학기술부의 정책 특성을 단년도로 평가할 수 있느냐는 근본적인 질문은 제도 시행 초기보다 덜한 편입니다. 아마도 제도 시행이 몇 년이 지나서인 것 같습니다. 그런데, 일단 효과성 측정이라는게 연도별로 가능하냐는 의문은 여전히 난제입니다. 하지만 제도가 시행된 이후 부내에 성과관리에 대한 인식이 제고된 것은 분명한 사실이니까 그것이 성과라면 성과라고 볼 수 있습니다...*(후략)*”(교육과학기술부 기획조정실 A사무관)

한편, 조직의 리더십에 따라서 성과관리의 질을 제고할 수 있는 연구도 있다. Gilmour (2006)에 따르면 미 국무부(the State Department) 사례를 설명하면서 콜린 파워(Colin Powell)

이 장관으로 재직 시 성과관리의 전 과정에 대하여 심도 있게 개입하면서, 국무부의 성과관리가 한 단계 발전했다는 것이다. 콜린 파월 재직 이전 전 국무부 장관인 리처드 아미티지(Richard Armitage) 역시 PART에 대하여 우선순위를 부여하여 조직을 독려하고 공무원들과 소통하였다. 국무부라는 조직이 가지고 있는 높은 목표보호성을 해소하기 위하여 공무원들과 토론과 학습을 거듭하면서 국무부는 PART에서 뛰어난 성과를 나타내게 되었다. 특히 파월은 전직 국무부장관들이 대외활동에 주력하고, 상대적으로 소홀히 했던 국무부 내부 관리에 더욱 관심을 쏟았다. 일각에서는 부시행정부에서 콜린 파월이 단순한 관리자 역할만을 수행한다는 비판이 있었지만, 워싱턴 DC의 전문가들의 평가는 파월의 관리와 성과에 대한 강조가 국무부의 역량을 더욱 효과적으로 증대시키는데 큰 공헌을 했다는 것이다. 이러한 미국 국무부 사례는 우리나라의 성과관리와 관련하여 시사점을 준다. 조직의 리더십을 통한 성과관리 제고에 관하여 한국의 행정부처는 개선의 여지가 많아 보인다. 장관의 임기, 정치적 영향력, 성향 등 여러 가지 고려사항이 있을 수 있겠으나, 기관장의 성과관리에 대한 인식 제고 노력이 한층 더 강화되어야 할 필요성이 있다. 또한 교육과학기술부 관계자와의 인터뷰에서를 통해서 우리나라 기관장들의 성과관리에 대한 상대적 무관심을 확인할 수 있었다.

“(전략) 장관님이 성과관리나 재정사업평가 같은데 신경 쓰시면 그것은 장관님이 10분 정도 계시면 가능하실 겁니다. 임기가 보장된 자리라면 모르겠으나, 정무직의 한계상 성과관리에 신경을 쓰기는 힘들지 않을까 합니다. 특히 제도 적용에 한계가 있어서 부내에서도 현안이 발생하거나 하면 우선 순위에서 밀리기가 쉽습니다...(후략)” (교육과학기술부 기획조정실 A사무관과의 인터뷰 중)

이밖에도 교육과학기술부 관계자와의 인터뷰를 통해 성과관리의 주요한 애로사항으로 예산 편성 시점의 사업 담당자와 재정사업 자율평가 시의 사업 담당자가 상이함에 따라 보고서 작성의 질이 떨어지는 등의 어려움을 지적하였다.

(2) 국토해양부

국토해양부의 전신인 건설교통부 공무원들을 대상으로 재정사업 자율평가제도에 대한 인식 조사 결과 국토해양부의 재정사업 자율평가제도에 대한 인지도는 높은 편인 것으로 나타났다(국토연구원, 2005: 26-27). 조사대상 공무원 전원이 본 제도에 대해서 알고 있다고 응답하였으며, ‘잘 알고 있다’가 30.8%, ‘대체로 알고 있다’가 69.2%로 나타났다. 그러나 응답자의 78%가 평가자료 작성 시 애로사항이 있다고 응답하여 실제 평가과정에서 어려움을 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 또한 정량적 성과지표가 대부분인 국토해양부의 특성상 자료

및 통계관리가 철저해야 함에도 불구하고 설문조사 결과 ‘필요한 자료의 구축은 가능하지만 체계적으로 관리되고 있지 않다’는 응답이 69.2%에 달해 성과정보 관리에 대한 필요성이 있다고 보여진다. 이는 최종 평가보고서 작성 시에 질적 저하를 초래할 수도 있는 문제이고, 실제 2008년도 국토해양부의 평가 결과 ‘성과’ 부분의 점수가 49.2점으로 기관들 중 최하위권에 속한다는 점을 고려해 볼 때 당 기관의 성과관리 시스템에 대한 점검이 필요하다고 판단된다³⁾. 이와 관련하여 국토해양부 관계자는 아래와 같이 언급하고 있다.

“...(전략) 국토해양부가 관리하고 있는 단위 사업은 이전 건설교통부 시절보다 훨씬 방대해졌지만 성과관리를 비롯한 각종 평가 업무 부서의 규모는 그대로입니다. 따라서 단순한 문서작업(페이퍼 워크)에만 정력을 쏟기에도 부족하고 실제 현장 사업부서와의 담당자와의 성과관리 관계 협의나 조율은 힘든 부분입니다. 특히 사업 담당자가 성과지표를 고의적으로 누락하거나, 오기하여도 이것을 검증해낼 수 있는 장치가 현재로는 없다고 봐도 무방합니다...(중략)... 정부가 시행하고 있는 각종 평가 업무가 굉장히 많아서 그것을 관리하기에도 벅찬 상황입니다...(후략)” (국토해양부 기획담당관실 C서기관)

국토해양부 관계자가 밝힌 바대로 개별 기관들은 국무총리실(주요정책평가), 기획재정부(재정평가), 행정자치부(행정 평가) 등으로 계속 되는 평가의 시행으로 개별 재정사업의 내용 평가에 소홀할 수밖에 없는 구조인 것으로 파악되었다. <표 2>는 현재 각 중앙부처들이 연간 수행하여야 할 각종 성과관리 관련 제도들의 현황이다.

3) 설문조사 시점이 2005년이고, 본 연구의 분석시점이 2010년이라는 시차를 감안할 필요가 있다.

〈표 2〉 연간 주요 평가제도 요약

구분	평가부문		평가 주체	평가시기	환류방식	평가총괄	평가근거	
정부 업무 평가	자체 평가	주요정책	중앙행정기관장 (자체평가위원회)	매년 1월	자체평가 운영실 태 점검	국무총리실	정부업무 평가 기본법	
		재정사업 (일반재정, R&D, 정보 화)		매년 2월	사업별 점검결과 등 예산 편성시 반영	기획재정부	"	
		행정관리역량		매년 1월	정책 환류	행정안전부	"	
	특정 평가	정책 과제	핵심과제	국무총리 (정부업무평가위 원회) 민간전문가 중심의 별도 평가단 운영	상·하반기 연2회 (국무회의 보고)	상·하반기 우수 기관 포상 (포상 금 및 유공자 표 창)/ 차기업무계획 반 영	국무총리실	"
			녹색성장					
		국정 관리 역량	정책관리역량					
			정책소통·홍보 규제개혁					
		국민 만족도	정책만족도					
	민원만족도							
	수시 현안 평가	국가 당면현안과제점 검	사안별 과제분석팀 (민간 전문가, 총리실 담당관)	연중 수시	국가정책조정회 의 보고 (개선조치사항 이 행계획 수립·제 출)	국무총리실	"	
성과 관리 수준	성과관리제도 운영/ 성과관리계획의 적절성/ 성과관리계획 점검·결과 환 류의 충실성		국무총리실 (정책분석평가실)		우수기관 표창 및 포상금			
업무 계획	연도별 업무계획		국무총리실 (정책분석평가실)	분기별 국무회의 보고	차기년도 업무계 획에 환류	국무총리실	대통령 지시	
국정 과제	대선공약을 종합정리 100대 국정과제 선정, 추진상황 점검		국무총리실 (국정과제관리과)	분기별 /국무회의 (2,4,7,11월)		대통령실 /총리실 (국정운영실)	국정관리 시스템 운영규정	
대통령 지시 사항	대통령 지시 이행상황		국무총리실 (법무행정과)	상·하반기 점검	부진과제 추진계 획 제출	국무총리실	국정관리 시스템 운영규정	

출처: 국토해양부 기획담당관실 내부자료(2010)

〈표 2〉에 의하면 기관 입장에서 수행해야할 각종 평가 업무는 크게 6가지 정도로 파악된다. 그 중 정부업무평가기본법에 의거해 실시되는 자체평가 중에 재정사업 자율평가제도가 포함된다. 그런데 정부업무평가기본법에 의거해 실시되는 평가 이외에도 수시 성과관리제도, 연도별 업무계획 점검, 국무총리실 국정운영실이 주관하는 국정과제 추진 상황점검(국무총

리실 정책분석평가실은 정부업무평가기본법과 관련한 성과관리를 주관한다), 대통령 공약사항 등 지시사항 점검 등 다양한 형태의 정책 및 성과관리 체제가 작동하고 있다. 이는 각 성과평가 체제별로 취지와 목적이 상이하기 때문에 존재 의의가 있을 것이다. 그러나 그러한 취지와 효과가 일선 기관과 실제 자료를 작성하는 기관의 사업 부서에까지 전파되는지는 의문이다. 중복되고 과중한 평가로 인한 실효적 평가를 달성하는데 어려움이 가중될 가능성이 충분하다. 이와 관련한 국토해양부 관계자의 인터뷰는 다음과 같다.

“...(전략) 실제 사업부서의 보고서 작성을 담당하는 사업 담당자는 무슨 목적으로 이 자료가 쓰이는 파악을 못하고 제출하는 경우도 많습니다. 실제 사업 담당자 입장에서는 그 목적을 파악할 필요가 없을 수도 있습니다. 매번 같은 내용에 대한 자료를 제출받아서, 저희 쪽(기획담당관실)에서 그 목적에 맞게 손질해서(modifying)해서 제출하게 됩니다. 사업 당 같은 내용의 보고서를 조금씩 바꿔서 제출하게 되는 것이죠 이런 작업을 연중 계속해야 하니까 곤혹스러운 겁니다. 그런데 또다른 문제는 평가별로 중복되는 내용에 대해서 간혹 감사 의견이 들어올때도 있습니다. 어떤 단위 사업은 ‘주요 정책 평가’(국무총리실 주관)에도 해당되고, ‘재정 사업 평가’에도 해당됩니다. 이럴 때는 임의로 선택하여 중복을 피해야 합니다. 실제 주요정책평가와 재정사업평가에 중복해서 넣었다가 감사원 감사에 지적된 적도 있습니다...(후략)” (국토해양부 기획담당관실 C서기관)

한편 국토해양부는 성과관리 적합도가 매우 높은 부처로 분석되었지만, 재정사업 자율평가 제도와의 결합여부는 부정적인 측면이 인터뷰를 통해 드러났다. 그 가운데 SOC 사업의 특히 평가 주기에 대해서 효과성 측정이 단년도 주기로는 적합하지 않다는 지적이 있었다.

“...(전략) 대규모 SOC 사업의 경우 설계, 착공, 준공에 이르는 기간이 대부분이 3년에서 5년 혹은 예산 형편에 따라서 더 늘어날 수 있습니다. 그렇다면 단년도 예산 집행의 효율성을 평가하는 재정사업 자율평가가 타당할 수 있는지 의문입니다. 특히 SOC 사업은 완공 직후 그 사업의 만족도가 낮다하더라도 주변의 경제 사회적 환경의 변화, 인구의 유입, 정부 정책 등에 따라서 만족도가 높아질 수도 있고 낮아질 수도 있습니다. 그렇다면 SOC 사업에 대해서는 중장기적으로 예산 집행의 효율성을 평가할 수 있는 장치가 필요하다는 결론이 나옵니다...(후략)” (국토해양부 기획담당관실 B담당관).

한편, 부처 산하 집행기관이 많은 특성상 성과관리를 위한 유기적 협조체제에 대한 필요성도 지적되었다. 또한 각 부서별로 평가제도에 대한 해석, 이해도의 차이 역시 문제점으로 지적되어 재정사업 자율평가에 대한 교육 및 전파의 필요성이 제기되었다. 그리고 건교부

공무원 설문조사에서 성과관리의 애로사항으로 지적된 것이 공무원 순환보직제이다. 이로 인해 재정사업 자율평가 담당자의 지정이 어렵고, 사업별로 지속적인 성과관리에 있다는 지적이 있다. 공무원 순환보직제는 우리나라 전 행정부처에 해당하는 사항이기 때문에 건설교통부에만 부정적 영향을 미쳤다고 할 수는 없으나, 순환보직제가 부처 내 성과관리에 영향을 끼치지 않기 위한 체제 마련이 필요한 것으로 보인다. 앞서 교육과학기술부 관계자와의 인터뷰에서 예산 편성 시, 그리고 사업 평가시의 담당자가 달라지는 점은 성과관리에 어려움을 가중시킨다는 지적과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

또한 국토해양부의 경우 교육과학기술부와 비교하여 상대적으로 기관장의 성과관리에 대한 관심도가 높은 것으로 파악되었다.

“...(전략) 장관님이 일단 재정사업 자율평가 결과에 관심이 높으셔서 일선에서는 성과관리에 더욱 신경을 쓸 수밖에 없습니다. 정례적으로 성과지표에 대한 관리까지 장관께서 점검하고 계실 정도입니다...(후략)”(국토해양부 기획담당관실 C서기관)

국토해양부가 교육과학기술부에 비하여 기관장의 성과관리에 대한 관심이 높은 이유는 여러 가지가 있을 수 있다. 그 중에서 정무적 현안이 상대적으로 많은 교육과학기술부에 비하여 정책의 성격 자체가 성과지표와 직결되어 있어서 성과관리에 더 많은 노력을 기울이는 것으로 판단된다.

2. 조직 특성

1) 조직의 규모

(1) 교육과학기술부

교육과학기술부는 국가교육 및 과학에 관한 정책수립과 학교교육, 평생교육 및 인적자원에 관한 사무를 전담하는 기관이다. 2009년도 기준 정원은 4,857명에 이르며 전체 공무원 정원의 7%가 넘는다(교육공무원 제외). 예산규모(2009년 세출 예산기준)는 40,392,019백만원으로 전체 세출 예산의 20.5%를 차지하여 정부부처 중 가장 많은 재원을 확보하고 있을 정도로 막대한 규모라고 볼 수 있다(기획재정부, 2009). 이러한 조직 규모와 예산의 규모는 조직의 성과관리와 조직 목표의 명확성에 부정적 영향을 주는 것은 실증적 선행 연구에서 밝혀진 바 있다(Chun & Rainey, 2005).

(2) 국토해양부

국토해양부는 이명박정부 출범과 함께 건설교통부와 해양수산부가 통합되어 생겨난 중앙행정기관이다. 기존 건설교통부의 업무와 폐지된 해양수산부의 해양정책·항만·해운물류 업무를 통합하여 국토종합계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천·항만 및 간척, 육운·해운·철도 및 항공, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 등을 담당한다.

2009년도 기준 정원은 4,064명이며, 전체 공무원 정원의 5.9%이다. 예산규모(2009년 세출 예산기준)는 21,729,229백만원으로 전체 세출 예산의 11%를 차지하였다. 앞서 살펴본 교육과학기술부와 비교한다면 정원은 약 교육과학기술부의 83.7% 수준이며, 예산 규모는 53.8% 수준이다. 그러나 국토해양부는 교육과학기술부에 비해 조직과 예산규모가 작지만 전체 중앙행정기관 중에는 작은 규모의 부처라고 볼 수 없다. 또한 수행하는 정책의 성격이 다른 부처 간의 비교를 정원, 예산 규모만을 가지고 단적으로 비교하기는 힘들다. 그렇지만 국토해양부의 경우 교육과학기술부에 비해 현저하게 정책의 유형성(tangibility)이 높고, 성과관리 측면에서 작은 규모의 조직일수록 목표 모호성이 줄어든다(Chun & Rainey, 2005)는 선행 실증연구를 고려하여 볼 때 성과관리에 있어서 적어도 상대적으로는 교육과학기술부보다는 유리한 조건이라고 판단할 수 있다.

〈표 3〉 2009년도 기준 교육과학기술부 및 국토해양부 정원 및 예산 규모

	교육인적자원부		국토해양부	
	정원수	비율	정원수	비율
전체 공무원	4,857명	7%	4,064명	4.3%
세출예산 규모	40,392,019백만원	20.5%	21,729,229백만원	11%

자료: 기획재정부, 나라살림 2009

2) 실행조직의 구조

(1) 교육과학기술부

교육과학기술부는 중앙행정기관인 교육과학기술부 본부 외에 시도교육청, 지역교육청, 산하 정책집행기관, 학교 등 다층적 실행구조(multiple implementation structure)를 가지고 있어 성과관리에 어려움을 가중시키고 있다. 이러한 다층적 구조는 종종 교육과학기술부 및 산하 집행기관들 사이의 갈등구조를 생산해내기도 하였다.

또한 정부개혁 논의 시 빠지지 않는 것이 교육과학기술부 개편과 관련된 것이고, 그 원인 중의 하나가 교육 정책 입안, 집행, 실행하는 조직이 지나치게 많고 복잡하다는 것이다. 실

제 이명박 정부 초기에 과거 교육인적자원부의 기능을 대폭 축소하자는 논의가 있었고, 실제 교육인적자원부와 과학기술부가 통합되기도 하였다⁴⁾. 대부처화(大部處化)가 조직 기능의 축소를 가져왔는지에 관해서는 별도의 연구가 필요하겠지만, 실제 과거 교육인적자원부의 기능을 그대로 승계하였다고 하여도 무방하다. 여하튼 성과관리 관점에서는 조직의 대부처화와 조직 구조의 복잡성은 부정적이라는 것은 분명하다. 성과관리제도를 운용하는데 있어서 차별적인 고려가 필요한 대목이다.

(2) 국토해양부

국토해양부는 사업의 수행형태가 대부분 민간보조, 지자체보조, 출연/출자 등으로 간접 수행 형태를 취하고 있다. 또한 교육과학기술부 못지않게 다양한 실행기관과 소속기관을 보유하고 있다. 5개의 국토관리청, 11개의 지방항만청, 지방항공청, 국토지리정보원 등 산하 집행기관들까지 다양한 형태로 존재한다. 따라서 건교부 공무원에 대한 재정사업 자율평가와 관련한 인식 조사에서도 유관기관 및 소속기관과의 협력 및 소통이 성과관리의 핵심과제로 등장한 바 있다(국토연구원, 2005: 26-27). 그렇지만 정책 및 단위 사업의 목표가 유형적이고, 조직이 사업단위별로 세절화된 경향이 강하다. 또한 성과관리 적합도가 매우 높아서 정량적 성과정보에 대한 관리에 치중한다면 성과관리에 유리한 조직이라고 할 수 있다.

3. 외부 환경적 요인(이해집단, 타정부기관, 미디어 등)

1) 교육과학기술부

교육과학기술부의 정책 영역은 주지하는 바대로 우리나라에서 정치적 이념 대립이 가장 치열한 부처이고, 따라서 정치 권력의 영향이 매우 높은 분야라고 할 수 있다. 특히나 정치 권력의 교체에 따라 정책의 방향이 바뀌는 등 이념 대립의 중심에 있고, 자연히 많은 이익 단체들이 대립하고 있는 정책 영역이다. 이명박 정부 출범이후 역사교과서 논란, 국제중학교 설립 논란, 교육의 수월성 및 형평성 논란 등은 교육이라는 정책영역이 얼마나 많은 사회 갈등요인을 잠재하고 있는지 잘 보여준다고 할 수 있다. 이는 교육과학기술부가 정치권력의 영향을 많이 받는다는 또 다른 방증이라고도 할 수 있다.

4) 과거 정부에서도 교육과학기술부와 관련된 개편 논의는 다양하게 진행되었다. ‘참여정부’가 출범하기 직전 교육인적자원부의 개혁에 대한 논의가 활발하게 진행되었던 적이 있었고(안승문, 2003; 이기우, 2003). 이들의 논점은 다소간의 차이는 있지만 대체로 거듭된 교육개혁의 실패에 대한 책임이 일차적으로 교육인적자원부에 있음에도 불구하고 교육부는 각종 평가를 무기로 교육관료들의 교육 권력을 확대해왔다는 것이다. 심지어 교육부의 평가제도는 대학자치와 학교 자율성으로 약화된 중앙정부의 통제를 강화하기 위한 새로운 수단으로 이용되고 있다는 지적도 있다.(이기우, 2003)

교육이라는 정책 영역을 둘러싼 수많은 이해집단들 역시 정부 정책에 영향력을 미치고 있다. 여기서 이해집단이란 좁은 의미의 이익집단(interest groups)이 아닌 교육 관련 집단(stakeholders)의 통칭적 범주를 뜻한다. 교육 분야에 있어서 가장 큰 이해집단은 학부모집단이다. 학부모는 교육활동의 대상인 학생의 친권자로서 교육정책 형성과 집행과정에서 일정한 몫을 갖는다. 과거 학부모들이 간접적 정책형성자로서 소극적인 참여형태를 보였다면, 90년대 이후 교육개혁 과정에서 나타난 학부모들의 참여 방식은 각종 단체 결성 및 연대 활동을 통하여 적극적인 추세로 전환되었다. 학부모들의 적극적 참여가 가속화된 배경으로는 여러 가지 맥락의 해석이 있을 수 있으나, 교육주권을 회복하기 위한 소비자 중심의 교육개혁론이 대두된 점을 들 수 있다⁵⁾. 소비자 중심의 교육개혁론의 부상은 학부모의 교육기득권을 확보하기 위한 학부모들의 향상된 의식과 더불어 학부모들이 교육 정책 형성과정에서 적극적으로 활동하게 된 계기가 되었다. 실제로 ‘5.31교육개혁안’에서 등장하는 ‘수요자(학습자) 중심의 교육체제 마련’이라는 정책 아이디어는 신교육체제의 기본 방향으로 자리잡았고, 이의 실천을 위한 교육개혁 방안들이 속속 마련되기도 하였다⁶⁾(신현석, 1996).

교육 정책에 대한 미디어의 영향 또한 지대하다. 정책 형성과정에서 국민여론의 영향을 크게 받으면서 교육정책의 내용에 미디어는 깊숙이 개입하고 있다. 여론과 미디어의 보도에 영향을 받을 수밖에 없는 정치권과의 이해와 결합하여 교육정책과 프로그램의 내용에 영향을 미치는 것이다. 최근 초중등학교 무상 급식을 둘러싼 정치권, 언론, 교육계의 논쟁은 대표적인 사례라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 과거 교육행정정보시스템(NEIS) 도입 과정에서 불어졌던 사회적 논쟁, 3년정액, 특목고 정책 등을 둘러싼 교육계, 정치권, 미디어의 갈등과 대립 등은 교육 정책과 그 성과관리에 영향을 미칠 수 있는 변수가 얼마나 다양한지 잘 예시하고 있다.

2) 국토해양부

앞서 살펴본 Lowi(1964)의 정책 유형 분류에 의하면 배분정책은 이데올로기의 대립이 없고, 승자와 패자간의 갈등 역시 다른 정책 유형보다 적은 영역이다. 그런데 최근 우리나라의 사례는 배분정책 역시 외부 환경적 요인에 많은 영향을 받고 있음을 알 수 있다. 지난

-
- 5) 소비자 중심의 교육개혁은 소비자의 만족도 제고에 주안점을 두고 종래의 공급자 중심의 경영체제에서 소비자 중심의 경영체제로의 전환을 피하여 공급자간의 경쟁을 통해 제품의 품질을 향상시키려는 경영기법에서 유래
 - 6) 5.31 교육개혁안의 9개 방안중 초중등교육의 자율적 운영을 위한 ‘학교 공동체 구축’, ‘인성 및 창의성을 함양하는 교육과정’, ‘국민의 고통을 덜어주는 대학입학제도’, ‘학습자의 다양한 개성을 존중하는 초중등교육의 운영’, ‘교육공급자에 대한 평가 및 지원체제 구축 등은 소비자(학습자) 중심의 교육적 아이디어가 반영된 것들이다.

17대 대통령 선거과정에서 불어진 대운하 건설과 현재 이명박 정부 하에서의 4대강 논란 등은 배분정책도 이데올로기적 갈등을 야기할 수 있는 예라고 할 수 있다. 특히 이러한 논란은 정치권 뿐만 아니라 미디어와 국민여론까지 가세하여 더욱 뜨겁게 진행되고 있는 형국이다. 따라서 이러한 사례가 배분정책의 독특한 예외인지, 아니면 현재 정부가 추진 중인 대규모 토목공사가 배분정책의 성격을 가진 것이 아니라 다른 정책 유형으로 분류되어야 할지에 대해서는 별도의 연구가 필요하다⁷⁾. 이와 관련하여 국토해양부 관계자는 아래와 같이 언급하기도 하였다.

“...(전략) 재정사업 자율평가나 다른 성과관리제도가 각 기관의 사업 성과를 평가하는 것이지만 국민 여론에 매우 민감합니다. 더구나 최근의 4대강 논란, 대운하 논란 등에서 국토해양부가 중심에 있지 않고 정치권에서 결정된 사항이지만 결국 부정적 여론은 부처를 향하게 되어 있습니다. 현실적으로 정치권에서 결정된 사항을 집행하는 기관 입장에서는 부정적 여론을 수습하는데 총력을 기울여야 하는 입장입니다. 이 과정에서 사회적으로 논쟁이 커질수록 예산집행을 얼마나 효율적으로 하는 가와는 무관하게 기관의 성과평가 결과에는 긍정적이기 보다는 부정적이라고 밖에 볼 수 없습니다...”(후략) (국토해양부 기획담당관실 B 관계자)

이처럼 현재 우리나라 국토해양부의 정책들을 Lowi(1964)의 분류 방식으로 구분하는 것은 어려움이 있다. 그러나 위와 같은 특수한 경우를 제외하고는 전반적인 국토해양부 소관 사업들은 정치권, 미디어 등의 영향에서 다른 정책 영역에 비해 상대적으로 자유롭다고 볼 수 있다. 단적으로 누진소득세, 증세를 통한 복지정책의 확대와 같은 재분배정책 (redistributive policy)은 고소득층과 저소득층간의 극심한 이해관계 대립과 갈등을 유발하는 정책이며, 규제정책(regulatory policy) 역시 피규제자와 수혜자가 명백히 구분되기 때문에 이해관계가 정면으로 배치된다. 따라서 갈등관계가 적은 국토해양부 사업은 외부 효과에 자유롭고, 이는 성과관리에 유리한 조건을 조성하게 되는 것이다.

7) Spitzer(1987)는 Lowi가 제시한 네가지 정책영역, 즉 배분, 규제, 재분배, 구성정책의 구분을 받아들이면서도 각 영역을 순수 영역과 혼합 영역으로 구분하여 모두 8개 범주로 구분하자고 제안하였다. 혼합영역은 주어진 영역에 해당하면서도 그 특징이 분명하지 않은 영역이다. 예를 들면 미국의 도시개발 정책은 재분배정책과 배분 정책이 혼합된 정책영역이라고 한다. 우리나라 국토해양부의 정책 중 사회적 갈등 양상이 극심한 이들 정책들은 혼합 영역으로 간주될 만한 사례로 분석가능하다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

이상에서 교육과학기술부와 국토해양부를 재정사업 자율평가에 영향을 주는 요인들을 중심으로 예시 분석하였다. 결과를 종합해보면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 교육과학기술부와 국토해양부간의 요인별 분석

구분	교육과학기술부	국토해양부
정책 및 성과정보 특성	<ul style="list-style-type: none"> -정책의 유형성 낮음 -성과관리 적합도 낮음 -실제평가과정에서 '준비'단계가 충실한 편입 -구성원들의 성과관리에 대한 긍정적 인식 전환 요구됨 -성과관리에 대한 리더십필요 	<ul style="list-style-type: none"> -정책의 유형성 높음 -성과관리 적합도 최고 수준 -실제평가결과 사업추진결과에 대한 체계적 관리 필요 -정량적 성과관리 시스템 마련요구 -평가과정에 대한 애로사항 높음 -공무원 순환보직 등에 따라 성과관리 전담 부서 필요
조직 특성	<ul style="list-style-type: none"> -조직규모(정원, 예산) 방대 -실행조직 다양, 다층적, 복잡성(complexity) 높음. 성과관리 위한 협조체제 필요 	<ul style="list-style-type: none"> -조직규모(정원, 예산) 상위, 교육과학기술부보다는 작음 -실행조직 다양, 성과관리위한 유기적 협조체제 필요
외부환경적요인	<ul style="list-style-type: none"> -이데올로기적 갈등 높음 -국민적관심이 높고, 정치권 대립 및 영향, 미디어의 영향 많음 -이해관련집단(학부모, 이익단체 등)의 의견 표출, 대립 심함 -기관내 성과관리에 부정적 영향을 줄수 있는 구조 	<ul style="list-style-type: none"> -이데올로기적 갈등구조 낮음 -국민여론, 정치권, 미디어의 영향 상대적으로 작음 -이해관련집단 의견표출 적음, 지방정부와의 협조 체제 필요 -외부요인이 통제됨에 따라 성과관리에 유리함
기타	<ul style="list-style-type: none"> -예산의 경직성 높고, 중앙정부에 의존적 예산구조 -재정평가기관의 차별적 접근이 요구되는 부처임 	<ul style="list-style-type: none"> -정책성격은 전형적 배분정책 -log-rolling은 있지만 갈등은 적음 -예산의 재량성 높고, 성과관리에 용이한 구조 -평가 주기에 대한 차별적 고려필요

그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정책 및 성과정보 특성이라는 측면에서 교육과학기술부는 단위 사업의 유형성이 낮게 측정되었고, 성과관리에 대한 조직 구성원들의 인식 전환이 필요한 것으로 지적되었다. 또한 성과관리에 어려움이 큰 조직 특성을 개선할 수 있는 계기가 필요하다. 비슷한 어려움에 처했던 미국 국무부의 사례는 교육과학기술부의 벤치마킹 대상이 될 수 있다. 이를 위해 우리나라 중앙행정기관 기관장의 성과관리에 대한 관심과 노력이 필수적으로 요구된다 하

겠다. 또한 재정사업 자율평가를 비롯한 성과관리제도들이 부처의 현안 중 우선순위에서 제외되는 원인을 제거하여야 한다. 재정사업 자율평가의 가장 주요한 목적은 예산 집행의 효율성을 성과 평가에 의해 강화하고 이의 예산 편성에 연계이다. 이같은 목적에 충실하다면 각 기관들의 관심도와 참여도가 달라질 수 있을 것이다.

한편, 국토해양부는 높은 성과측정 적합도를 나타냈음에도 불구하고 지속적으로 생성되는 정량적 평가자료에 대한 체계적 관리시스템이 부재하였다. 부처 공무원 인식조사에서도 가장 큰 문제로 지적한 것이 성과자료의 체계적 관리였다. 또한 성과관리를 위한 부처의 다양한 산하기관들과 유기적 협조체제가 아쉬운 대목으로 지적되었다. 또한 관계자 인터뷰를 통해 SOC 등의 예산 집행의 특성, 즉 다년간의 평가 체제로의 전환 등이 지적되었다.

둘째, 조직 특성상의 요인을 지적할 수 있다. 먼저 조직 규모면에서 교육과학기술부는 우리나라 중앙행정기관 중 가장 큰 부처이다. 또한 예산 규모 역시 전체 세출예산에서 차지하는 비중이 20%가 넘을 정도로 막대한 규모이다. 뿐만 아니라 정책 실행조직 역시 다층적이어서 이들 조직과의 협력 문제가 성과관리에 있어서 주요한 변수로 작용하고 있다. 조직 규모 등이 클수록 성과관리와 조직 목표의 명확성에 부정적 영향을 주는 것은 실증적 선행 연구에서 밝혀진 바 있다. 정책적 특성 역시 성과관리를 위해 유리한 조건은 아니다. 한편 국토해양부는 교육과학기술부에 비해 조직과 예산규모가 작지만 전체 중앙행정기관 중에는 작은 규모의 부처라고 볼 수 없다. 또한 수행하는 정책의 성격이 다른 부처간의 비교를 정원, 예산 규모만을 가지고 단적으로 비교하기는 힘들다. 그러나 국토해양부의 경우 교육과학기술부에 비해 현저하게 정책의 유형성(tangibility)이 높다는 점, 작은 규모의 조직일수록 목표 모호성이 줄어드는 점을 고려하여 볼 때 성과관리에 있어서 상대적으로 교육과학기술부보다는 유리한 조건이라고 판단할 수 있다.

또한 조직의 규모 뿐만 아니라 다수의 목표(multiple goals) 역시 성과관리에 있어서 저해되는 요인으로 지목할 수 있다. 다양하고 많은 목표가 성과관리에 있어서 부정적이라는 논의는 조직이론을 차용하여 설명할 수 있을 것이다. 단일한 목표 조직(one purpose organization)의 성과관리 적합도가 높은 것은 이와 매우 관련이 깊다. 교육과학기술부와 국토해양부를 비교하였을 때 두 부처 모두 방대한 조직이기는 하나 교육과학기술부에 비해 국토해양부의 정책 목표가 단순하고 선명하다고 볼 때 우선순위 모호성이나 목표 갈등 등에서 상대적으로 자유로울 수 있다는 분석이 가능하다.

한편 정책 및 예산상의 특성과 성과관리와의 관계를 지적할 수 있다. 방대한 조직이나 예산 규모만큼 정책에 다양한 가치와 목적이 함축되어 있는 곳이 교육과학기술부이다. 또한 교육부의 성과관리는 종국적으로는 교육과 인재양성의 효과를 측정하는 것이기 때문에 성과관리라는 시스템만으로는 측정이 부족한 측면이 분명히 존재한다. 따라서 현재 단년도 단

위 사업 성과평가 중심인 재정사업 자율평가의 보완이 필요하며, 장기지표, 정성적 지표의 개발과 활용이 요구된다. 또한 교육 예산의 경직성, 비재량성 등도 성과관리를 어렵게 하는 주요 요인이다. 국토해양부의 경우 교육과학기술부에 비해 정책적 목표가 비교적 명확하며, 정책의 최종 산출물 역시 매우 유형적이다. 또한 전형적인 배분정책으로서 갈등의 소지도 적은 편이다. 성과관리를 위해 가장 유리한 정책 유형에 속한다고 볼 수 있다. 또한 예산 역시 재량성이 강하고, 투자재원의 효율적 활용을 가능케 하기 위한 체계를 갖추고 있다. 게다가 자원배분과정에서 ‘합리성’이 주요 메커니즘으로 작용할 가능성이 높기 때문에 예산 과정의 합리화를 실현하고자 하는 예산개혁과 성과관리의 효과가 가장 잘 발휘될 수 있는 정책영역이라고 볼 수 있겠다. 그렇지만 국토해양부의 경우에도 현재의 단년도 예산제도와 연계한 재정사업 자율평가에 대한 예로사항은 개선과제로 남아 있다. 주관기관인 평가 주기의 개선, 장기적 성과지표의 수용 등을 통해 제도 개선을 필요로 한다.

셋째, 외부 환경적 특성과 성과관리와의 관계이다.

외부 요인 중에서도 정치적 환경은 성과관리에 영향을 주는 요소로서 많은 선행 연구들이 주목하였다. 교육과학기술부의 정책 영역은 주지하는 바대로 우리나라에서 정치적 이념 대립이 가장 치열한 부처이고, 따라서 정치 권력의 영향이 매우 높은 분야라고 할 수 있다. 특히나 정치 권력의 교체에 따라 정책의 방향이 바뀌는 등 이념 대립의 중심에 있고, 자연히 많은 이익단체들이 대립하고 있는 정책 영역이다. 또한 교육이라는 정책 영역을 둘러싼 수많은 이해집단들과 미디어 역시 정부 정책에 영향력을 미치고 있다. 따라서 교육 정책은 한 기관의 성과관리 측면에서 외부 요인이 얼마나 많은 영향을 미칠 수 있는지를 보여주는 좋은 예라 할 것이다. 반면에 전반적으로 국토해양부 소관 사업들은 정치권, 미디어 등의 영향에서 다른 정책 영역에 비해 상대적으로 자유롭다고 볼 수 있다. 따라서 갈등관계가 적은 국토해양부 사업은 외부 효과에 자유롭고, 이는 성과관리에 유리한 조건을 조성하게 되는 것이다. 그렇지만 이명박 정부 이후 불어지고 있는 대규모 토목 공사에 대한 논쟁은 정책의 복합적 성격이 가중됨에 따라 외부 환경의 영향으로부터 자유롭지 않은 사례가 발생하기도 하였다.

그렇다면 이상의 분석을 통해 성과관리 제도의 개선은 어떠한 방향으로 진행되어야 하는가.

첫째, 평가제도적 측면에서의 개선 방향이다. 그 중에서도 교육과학기술부와 국토해양부의 분석을 통해 드러난 사항 중 평가 주기에 대한 논의를 빼놓을 수 없다. 단년도 평가 주기의 한계를 극복하기 위해 중장기적 평가 체제의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 그러나 평가 주기를 중장기로 변경하는 것은 말처럼 쉬운 작업은 아니다. 따라서 사업의 효과성 검증이나 평가를 위해 중장기적 관찰이 필요한 사업을 중심으로 중장기 평가 체제의 도입을 선별적으로 진행할 필요가 있을 것이다.

둘째, 각 기관을 둘러싼 특수한 변수들을 고려해 성과지표 평가방법의 획일적 경향을 개선할 필요가 있다. 성과관리 제도에서 기관들에 차별적으로 적용될 수 있는 평가설계모형이 부재함에 따라서 평가기준과 항목 설정에 있어서 측정의 오류를 초래하게 될 가능성이 크다는 것이다. 따라서 이론적, 제도적 보완을 통해 기관 별 특수 상황이 고려될 필요가 있다 하겠다.

셋째, 성과관리 대상의 단위에 대한 개선을 고려할 필요가 있다. 즉 다수 목표(multiple goals)를 가진 조직에 대한 성과관리체제에 대한 개선이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 거대 부처의 경우 다수의 목표를 가질 수밖에 없는 체제이고 이는 우선 순위 모호성(priority ambiguity), 목표 갈등(goal conflict) 등을 야기하여 성과관리에 부정적 영향을 미친다. 그렇다면 성과관리 체제 혹은 재정사업 자율평가의 단위를 세절화(細切化)를 검토할 필요성이 있다. 따라서 책임운영기관 제도의 활성화 등 적극적이고 제도적인 분권화 노력을 통해 부처 수준의 성과관리체제가 야기할 수 있는 책무의 모호성 등을 극복할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 우리나라도 책임운영기관 제도가 법제화되어 있으나 지정 범위가 한정되어 있고, 책임운영기관 형태로 운영되는 기관들도 우리나라 정부 조직 문화의 일반적인 특징인 위계지향 및 통제 지향의 영향을 많이 받고 있어서, 책임운영기관의 취지를 발휘하지 못할 가능성이 큰 것으로 평가되고 있다(김근세 외, 2005: 201).

넷째, 개별 부처들은 정책적 성격의 한계를 인정한다 하더라도 성과지표의 타당성을 보다 높일 필요가 있다. 현재 개발되어 있는 성과지표들은 각 정책의 성과를 측정하는데 구체성과 적실성이 떨어진다. 성과지표는 한번 개발된 이후 끝나는 것이 아니라, 정책이 집행된 이후 그 타당성을 계속해서 검증받는 절차를 거쳐서 추가적으로 보완되어야 한다. 또한 사업별 규모에 따라서 성과지표의 숫자를 차별화해야 한다. 지금 현재는 예산의 규모, 인력 투입 정도와 무관하게 성과지표가 기계적으로 개발되어, 성과지표의 신뢰도를 떨어뜨리는 원인이 되고 있다. 또한 불필요하고 형식적인 성과지표를 없애거나, 성과지표를 지속적으로 개선하는 노력이 필요하다. 이를 위해 국무총리실, 기획재정부 등 성과관리 주관기관이 각 기관에 대한 성과 평가에 대한 환류(feedback) 노력을 실질적으로 강화할 필요가 있다.

다섯째, 정부의 성과관리 체제를 정비할 필요가 있다. 앞서 밝힌 바와 같이 개별 기관 입장에서 각 평가 제도의 취지를 십분 이해하지 못한 채, 각종 성과관리 관련 보고서 작성 등으로 행정력이 낭비되고 있다는 인식이 있는 형편이다. 특히 정부업무평가기본법에 따른 성과관리시행계획과 국가재정법에 따른 예산부속서류로서 예산의 성과계획서 및 성과보고서 등으로 이중 작성되는 폐해가 존재하였다. 최근 국무총리실이 추진하고 있는 성과관리제도 개선 방안은 이러한 부작용을 막기 위한 노력으로 평가받을 수 있다. 국무총리실은 최근 부처에 배포한 ‘성과관리제도 개선방안’을 통해 예산의 성과계획서상 재정사업을 성과관리

시행계획에 포괄적으로 포함토록 하고, 성과계획서상 전략목표 및 성과목표는 성과관리전략 계획에서 인용토록 하겠다는 방안을 담고 있다. 관건은 이러한 노력을 일선 부처와의 이해와 소통을 통해 행정력의 낭비를 막고, 제도의 실질적 효과를 제고시킬 수 있는 노력을 지속적으로 시도하여야 한다는 것이다.

참고문헌

국내

- 교육과학기술부. 2009. “2008년도 재정사업 자율평가보고서”.
- 국토연구원. 2005. “재정사업 자율평가 체계 구축연구”. **건설교통부**.
- 국토해양부. 2009. “2008년도 재정사업 자율평가보고서”.
- 기획재정부. 2009. “2009 나라살림”.
- 김근세·이경호. 2005. “책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구- 운전면허 시험관리단을 중심으로”. **한국행정학보**, 9(3): 179-203.
- 김태형. 2007. “교육예산 성과관리제도에 관한 교육부 공무원의 인식연구”. 연세대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 김영록. 2010. “재정사업 자율평가의 정부 부처별 적합성 분석”. **행정논총**, 48(3): 169-193.
- 남궁근. 2008. “정책학-이론과 경험적 연구.” 서울: **법문사**.
- 박민정·박중훈. 2008. “예산관리의 효율성 제고를 위한 재정성과관리 연구: ‘재정사업 자율평가제’를 중심으로”. **한국행정연구원**.
- 신현석. 1996. “현 정부의 교육개혁의 정치학: 5.31 교육개혁안의 형성과정을 중심으로”. **교육정치학 연구**, 3(1): 92-122.
- 안승문. 2003. “교육부개혁, 노무현정부 교육개혁의 출발점: 왜 노무현정부는 교육부 개혁에서 출발해야 하는가?” 교육시민운동단체 교육개혁 제안 자료집. **홍사단**, 43-60.
- 이기우. 2003. “교육개혁의 방향과 주체형성의 문제, 그리고 교육부 개혁과 교육혁신위원회의 과제: 노무현정부의 바람직한 교육정책방향과 실현체제의 정비”. **홍사단교육운동본부 제45호 금요토론회 자료집**: 1-23.
- 전영한. 2004. “공공조직의 목표 모호성: 개념, 측정 그리고 타당화”. **한국행정학보**, 38(5): 49-65.
- 조수현. 2007. “예산개혁에 대한 제도주의적 분석”. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 하연섭. 2010. “정부예산과 재무행정”. 서울: **다산출판사**

국외

- Bouckaert, G. & Ulens, W. 1998. *Mesure de la performance dans le service public: exemples étrangers pour les pouvoirs publics Belges*. Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.
- Chun, Young Han & Hal G. Rainey. 2005. "Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(1): 1-30.
- Denzin, N. K. 1988. Triangulation. In Keeves, J. P. (ed.) *Educational Research, Methodology, and Measurement: An International Handbook*. Oxford: Pergamon Press, 511—513.
- Freeman, R. E. 1984. *Strategic Management: a stakeholder approach*, Boston: Pitman.
- Gable, C. 1998. "Interpreting Roads in Roadless Areas: Organizational Culture, Ambiguity, and Change in Agency Responses to Policy Mandates". *Administration and Society*, 29: 723-757.
- Gilmour, John B. 2006. "Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance". IBM Managing for Performance and Results series. IBM Center for The Business of Government.
- Grizzle, G. A. 1982. "Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve Before Implementing a Performance Measurement System". *State and Local Government Review*, 14: 132-136.
- Lee, Jung wook, Hal G. Rainey & Young Han Chun. 2009. "Of Politics and Purpose: Political Salience and Goal Ambiguity of us Federal Agencies". *Public Administration* 87(3): 457-484.
- Lowi, Theodore J. 1964. "Review: American Business Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics*, 16(4): 677-.
- Meier, K.J. 2000. *Politics and the Bureaucracy*. 4th edition. New York: Harcourt College Publishers.
- Merton, R. 1957. *Social Theory and Social Structure*. New York, NY: Free Press.
- Pollitt. 1999, 2001. "Integrating Financial Management & Performance Management". *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.
- Robinson, Marc. 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. IMF.
- Spitzer, Robert. J. 1987. "Gun Control and Mythology of the Second Amendment". In Raymond Tatalovich & Byron Daynes (eds.). *Social Regulatory Policy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Stake, Robery. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stillmand, R. J. 2004. *The American Bureaucracy: The Core of Modern Government*. 3rd edition. Belmont, CA: Wadsworth/Thompson Learning.
- Wamsley, G.L. & M.N. Zald. 1973. *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, MA: Heath.
- Wilson, Q. James. 1989. *Bureaucracy- What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

ABSTRACT

An Analysis of the Main Factors Influencing Central Government Ministry Performance Management: A Case Study of MEST and MLTM in Korea

Young-rok Kim

The purpose of this case analysis was to identify the elements necessary for the successful operation of and factors that hinder performance management in reality. The results of the study follow.

First, performance management appropriateness, the most critical element in performance budgeting-based PART, was calculated for every institution.

Secondly, organizational and policy traits were pointed out as factors that have a greater influence on performance management. The size of an organization and the structure of the policy implementation body are crucial variables in performance management. The massive organizational size and complicated implementation structure at the two ministries subject to the case analysis were found to be obstacles to performance management.

Last, the correlation between external/environmental factors and performance management needs to be noted. The policy sector of Korea's Education, Science and Technology Ministry is among the most polarized in terms of political ideology, hence tremendously influenced by political power. On the other hand, projects in the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs seem to be less influenced by political circles and the mass media in comparison with other policy sectors. Therefore, undertakings by the Land, Transport and Maritime Affairs Ministry face less conflict and are relatively free from outside influences, thus creating an advantageous situation for performance management.

【Key Words: performance management, Ministry of Education, Science and Technology, Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, policy sector, performance indicator, organizational traits, external environment】