

성과관리와 평가체계의 관계에 대한 비교 연구: 캐나다와 한국 사례를 중심으로*

이 광 희**

윤 수 재***

〈 목 次 〉

I. 서론

II. 이론적 논의

III. 연구분석틀

IV. 비교 분석

V. 결론 및 정책적 시사점

〈 요 약 〉

정부업무평가에 성과관리가 도입·운영됨에 따라 우리나라의 평가제도는 심사분석-정책평가(기관평가)-성과관리로 이어지는 패러다임의 변화를 보이고 있다. 이러한 패러다임의 변화가 제도 설계 및 운영에 적절하게 스며들지 못하면서 일부 문제들이 나타나고 있으며 이에 대한 체계적이고 종합적인 진단이 요구되고 있다. 본 연구는 이러한 요구에 부응하기 위한 하나의 시도로서 선진적인 성과관리 제도를 운영하고 있는 캐나다 사례를 한국의 사례와 심층적으로 비교 분석하고 있다. 성과관리와 평가의 관계에 대한 논의를 바탕으로 성과관리 단계와 성과목표 체계, 사업평가-기관평가-국정평가로 이어지는 평가 제도를 분석 틀로 제시하고 있다. 분석 결과 한국의 성과관리 및 평가제도 개선 방안으로써, 성과관리단계의 완결성 확보, 성과목표와 국정목표의 연계, 사업평가와 성과관리의 상보적 연계 등이 제시되고 있다.

【주제어: 성과관리, 국정성과, 정부업무평가, 사업평가】

* 이 논문은 2008년도 한국행정연구원 연구보고서 「성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석」(KIPA 2008-05)의 일부 내용을 토대로 대폭 수정·보완한 것이며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았음. 논문의 완성도를 높일 수 있게 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자분들께 감사드립니다.

** 한국행정연구원 수석연구위원(kwhelee@kipa.re.kr)

*** 한국행정연구원 수석연구위원(sjyoon@kipa.re.kr)

논문접수일(2012.1.5), 수정일(2012.3.10), 게재확정일(2012.3.26)

I. 서론

2006년에 시행된 정부업무평가기본법에 성과관리가 도입된 이후, 우리나라의 평가제도는 심사분석-정책평가(기관평가)-성과관리로 이어지는 패러다임의 변화를 겪고 있다. 이러한 변화가 정부업무평가제도의 설계 및 운영에 적절히 반영되지 못하면서 일부 문제들이 나타나고 있다. 예컨대 정부업무평가기본법은 자체평가 강화, 성과관리 도입 등을 강조하고 있으나, 성과관리와 자체평가의 중복이라는 문제가 부각되면서 평가와 성과관리의 관계 등에 대한 논란이 끊이지 않고 있다. 또한 부처별로 단위사업 및 기관 수준에서의 성과관리계획은 수립되고 있으나 국가수준에서의 성과관리도 필요하다는 문제가 제기되고 있다. 이처럼 평가 패러다임 변화 및 정부업무평가제도와 관련하여 다양한 문제들이 나타나고 있는 상황에서, 이에 대한 체계적이고 종합적인 진단이 필요한 실정이다. 이러한 요구에 부응하기 위한 하나의 시도로서 선진적인 성과관리제도를 운영하고 있는 국가와 비교하는 연구가 필요하다.

성과관리제도에 대한 기존의 해외사례 연구는 평가제도의 현황을 소개하는 정태적 연구 또는 평가제도의 특정 요소들에 대한 고찰 수준에 머물고 있는 실정이다. 즉 제도 운영 및 실태에 대한 소개에 그치고 있을 뿐, 사례분석을 위한 공통적인 프레임이 존재하지 않아 심층 분석이 이루어지지 못한 한계가 있었다. 또 일부 연구의 경우 평가와 성과관리의 관계에 대한 개념적·이론적 분석이 이루어지지 못한 채, 정책평가라는 틀 속에서 성과관리(제도)를 설명할 수밖에 없는 한계가 나타나고 있다. 성과관리를 평가제도의 관점에서 설명하다보니 성과관리와 평가에 대한 개념적 혼란이 초래되었고, 이러한 혼란은 정부업무평가제도의 운영에도 고스란히 나타났다. 자체평가계획과 성과관리계획의 중복성 문제는 이러한 혼란의 대표적인 사례로 볼 수 있다.

본 연구는 평가를 둘러싼 패러다임의 변화에 부응하면서 성과관리와 평가의 관계에 대한 탐색을 위해 캐나다의 성과관리제도와 한국의 정부업무평가제도를 비교하고자 한다. 캐나다의 성과관리제도를 비교하는 이유는 무엇보다도 캐나다가 성과관리제도를 잘 운영해오고 있는 영미계(anglo) 국가로서, 사업-정책-기관-국가 수준에서의 성과관리체계가 유기적으로 연계되는 특징을 잘 보여주는 제도를 갖추고 있으며, 비교분석을 위한 적절한 자료가 충분히 축적되어 있는 것으로 판단되기 때문이다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 선행연구 검토

1993년 미국에서 성과관리를 제도화시킨 정부성과관리법(Government Performance and Results Act, GPRA)이 등장한 이후 영국, 캐나다, 호주 등을 중심으로 성과관리가 확산되었다. 이러한 성과관리는 주로 정책이나 사업(program)을 대상으로 이루어져오던 평가 패러다임을 한 단계 진일보시킨 것으로 간주되었다. 1990년대 말부터 한국은 ‘심사분석’에서 ‘정부업무평가(기관평가)’로 패러다임 전환을 모색하기 시작했고, 2006년 정부업무평가기본법이 새로 시행되면서 정부업무평가제도에 성과관리라는 요소를 포함시키게 되었다. 이러한 변화과정에서 주요 국가의 성과관리에 대한 사례 연구가 이루어졌다(김성준·윤수재, 2002; 홍재환·윤기석, 2003; 고영선 외, 2004; 윤희숙 외, 2005; 이윤식 외, 2006). 이러한 연구들은 미국, 영국, 캐나다, 호주, 프랑스, 일본 등 주요 국가들의 성과관리제도들을 소개하고 있다는 점에서, 우리나라의 정부업무평가제도 발전에 적지 않은 기여를 하였다고 볼 수 있다.

하지만 해외사례를 소개한 기존 연구들은 외국의 사례를 소개하는 수준에 그칠 뿐 비교 분석 틀에 입각한 심층분석이 이루어지지 않았고, 우리나라의 정부업무평가제도의 내용이나 변화를 충분히 반영하지 못하여 정책적 시사점을 도출하는데 한계를 드러내고 있다. 이는 무엇보다도 성과관리와 평가의 관계를 명확히 갈라보지 못하고, 양자를 동일한 것으로 또는 적어도 유사한 것으로 간주하여 접근하는 방식에 기인한다. 홍재환·윤기석(2003)은 정책평가의 틀로써 성과관리제도를 바라보고 있다. 고영선 외(2004)와 윤희숙 외(2005)는 성과관리와 평가를 구분하되, 여기서 평가는 사업평가를 의미하고 있다.¹⁾ 그러나 정부업무평가와 성과관리의 관계에 대해서는 모호하다. 이윤식 외(2006)는 해외 사례를 성과관리제도와 평가제도로 구분해서 제시하고 있지만, 이론적 논의에서 제시된 평가모형은 사업평가를 대상으로 한 평가방법론에서 가져온 반면 실제 사례 소개는 자체평가라는 현행 정부업무평가제도의 평가부문을 활용하고 있다.

성과관리 및 평가에 대한 다양한 인식은 정부업무평가 제도에 대한 실태 분석이나 개선 방안 연구에서도 나타나고 있다. 하미승(2004)은 성과관리 제도를 기관평가, 근무평정, 다면평가, 목표관리제, 성과급제도, 재정성과관리제도, 성과감사 등을 포괄하는 개념으로 제시하

1) 고영선 외(2004)는 성과관리와 평가를 성과중심의 관리체계로 포괄하여 제시하고 있으며, 성과관리의 한 단계로서 성과평가라는 개념을, 그리고 성과평가의 수단으로써 성과측정 및 사업평가를 제시하고 있다.

고 있다. 이는 성과의 대상과 범위를 최대한 확대하면서 ‘관리한다’에 초점을 둔 개념 정의라 볼 수 있다. 여기서 평가는 사업평가이든 기관평가이든 성과관리에 포함되는 관계라 하겠다. 공동성 외(2007)도 성과관리를 포함하는 광의의 개념으로 사용하고 있으며, 여기서 평가는 명확하지는 않지만 사업 및 정책을 대상으로 하는 평가와 개인의 성과평가 등으로 구분되고 있다. 허만형(2006)은 정부업무평가제도에서의 성과관리와 정책평가의 연계를 주장하고 있는데, 자체평가제도가 기관평가의 이름으로 와해되고 있으므로 기관평가가 프로그램 중심의 평가로 전환되어야 성과관리가 효과적으로 수행될 수 있다는 것이다. 여기서 유의미한 평가는 정책평가이며 성과관리와 정책평가의 관계는 독자적이지만 연계되어야 한다. 공병천(2007)도 성과관리와 평가의 연계를 주장하고 있는데, 이 글의 이론적 논의에서 제시되고 있는 평가는 사업평가를 의미하고 있다.

이처럼 성과관리와 평가를 보는 시각이 다양한데, 이는 성과관리와 평가에 대한 개념 정의가 폭넓기 때문일 것이다. 성과관리도 범위와 대상에 따라 개인 성과관리와 조직 성과관리로 나눌 수 있으며, 평가도 개인에 대한 성과평가에서부터 사업평가, 기관평가, 국정평가에 이르기까지 매우 폭이 넓어진다. 따라서 정부업무평가제도에서의 성과관리와 평가의 관계를 설명하기 위해서는 양자의 개념 정의를 보다 좁힐 필요가 있다.

2. 성과관리와 평가

1) 성과관리

성과관리에 대한 개념 정의는 다양하다. 암스트롱은 성과관리를 “개인과 팀의 성과를 진전시킴으로써 조직성과를 개선하기 위한 체계적인 과정”으로 정의하고 있다(Armstrong, 2006). 또 로켓은 “조직에 헌신하고자 하는 유능한 개인들이 조직의 공통목표를 달성하기 위한 일련의 작업”으로 규정하고 있다(Lockett, 1992). 그리고 월터스는 “구성원들이 조직의 요구에 부응하여 가능한 한 효율적이면서도 효과적으로 업무를 수행할 수 있도록 관리하고 지원하는 과정”이라고 주장한다(Walters, 1995). 암스트롱과 배런(Armstrong & Baron, 1998)은 “성과관리란 조직구성원들의 업무성과를 개선하고 팀과 개인의 역량을 개발하는 전략적이면서도 통합적인 접근”이라고 제시한다.

성과관리에 대한 다양한 정의에 따르면, ‘성과’라는 개념과 ‘관리’라는 개념이 합쳐져 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 우리나라의 경우 성과측정, 성과주의예산, 직무성과계약, 성과급 보수 등 성과라는 말이 포함되어 행정관리에 활용되는 제도들은 모두 성과관리로 이해되고 있다. 그러나 성과관리를 이처럼 폭넓은 의미로 이해할 경우 자칫 평가와의 관계에서 오해와 복잡성을 야기할 수 있으므로, 조직(부처) 수준에서의 성과관리로 한정할 필요가

있다.

조직 수준에서의 성과관리에 대한 핵심적 내용을 도출해 보면, 첫째, 산출, 결과, 과정, 투입에 초점을 둔다. 둘째, 성과관리는 조직의 성공을 위한 계획과 밀접히 관련된다. 셋째, 성과 측정과 성과 점검이 필수적으로 요구된다. 넷째, 조직의 목표달성을 위한 지속적인 성과 증진 및 제도운영 개선에 관심을 둔다. 다섯째, 이해관계자들의 참여 및 커뮤니케이션 제고에 중점을 둔다. 마지막으로 공정성과 투명성이 강조된다(Armstrong, 2006; Davies, 1999; Wholey, 1998; Behn, 2002; Moynihan, 2005). 이러한 내용에 입각하여 성과관리 과정은 보통 계획-점검-측정 및 보고의 3단계로 요약되기도 한다.

여기서 주의할 점은 ‘성과관리(performance management)’라는 개념이 종종 ‘성과측정(performance measurement)’ 또는 ‘성과점검(performance monitoring)’이라는 말과 동일하게 사용되고 있다는 점이다(Mayne and Zapico-Goñi, 1997; Wholey and Newcomer, 1997; Wholey, 1998; Davies, 1999; Greene, 1999; Perrin, 1999). 즉 성과측정 또는 성과점검이라는 개념을 사용할 때, 성과관리의 3단계 요소가 모두 포함되고 있다.²⁾ 이는 성과점검을 ‘성과감독’으로 번역한 고영선 외(2004)의 연구에서도 나타나고 있다.

2) 평가

서구에서는 평가라는 개념이 사업평가(program evaluation)를 중심으로 발전해왔다. 사업평가는 프로그램이 잘 작동하는지를 평가하기 위한 체계적인 연구이다(Wholey, 1998; Davies, 1999; Perrin, 1999). 1960-70년대 복지와 교육 등 정부의 대규모 사회사업이 추진되는 과정에서 사업평가는 다양한 사회프로그램을 개선하기 위한 목적에서 추진되었다. 따라서 사업평가는 프로그램 개선을 위한 정보 도출을 위해 사업의 효과나 성과를 파악하고, 이러한 효과나 성과에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 분석하는 방식으로 이루어졌다.

정책평가(policy evaluation)는 정책을 대상으로 정책의 형성과정이나 집행, 효과에 대해 평가하는 것이다. 서구에서는 정책평가에 대한 논의가 많이 없지만, 우리나라에는 정책평가라는 개념이 사업평가보다 더 많이 사용되고 있다. 사업평가와 정책평가에 대해서 동일하다는 주장이 있는가 하면 구분될 필요가 있다는 주장도 있다. 김명수(2000)는 정책평가를 하더라도

2) 성과측정은 성과를 지속적으로 점검하고 보고하기 위한 것이며(Wholey, 1998), 성과측정시스템은 관리와 사업 효과성의 개선, 정책결정의 개선, 정부에 대한 국민신뢰의 개선에 필요한 정보를 제공하기 위한 것이다(Wholey and Newcomer, 1997). Greene(1999)에 따르면 성과측정은 다음과 같은 이점이 있다. 첫째, 부처의 성과측정정보를 모든 사람이 쉽게 활용할 수 있도록 한다. 둘째, 성과측정시스템은 구체적인 사업효과를 제시한다. 셋째, 순응이 아니라 결과(outcomes)에 초점을 맞추으로써 부처로 하여금 사업집행에서의 혁신을 가능하게 한다. 넷째, 결과에 대한 초점은 공동체로 하여금 바람직한 결과에 대한 집합적 논의의 기회를 제공한다.

도 결국 정책의 수단으로 볼 수 있는 사업에 대해 평가를 하게 되므로 정책평가와 사업평가는 동일하다고 주장한다. 정정길 외(2004)는 정책의 하위 수단인 사업이 정책과는 엄밀하게 구분되는 만큼 사업평가와 정책평가도 달라야 한다는 입장을 강조한다.³⁾

사업이나 정책을 평가대상으로 하는 것이 아니라 정부조직을 평가대상으로 하는 것을 조직평가 또는 기관평가라고 하겠다. 기관평가는 우리나라 정부업무평가를 사업평가와 구분하여 부르는 명칭이라고 할 수 있다. 기관평가의 평가대상은 중앙행정기관이 수행한 과제나 사업뿐만 아니라 조직, 인사 등 관리업무까지 포함되고 있다.⁴⁾ 영국이나 뉴질랜드의 역량평가(Capability Review), 캐나다의 관리책임성틀(MAF) 평가 등은 부처를 대상으로 평가를 한다는 점에서 기관평가의 한 범주로 볼 수 있을 것이다.

국가를 대상으로 이루어지는 평가는 국가경쟁력지표에 의거한 국가 간 비교 평가가 대표적이다. IMD와 WEF에 의해 매년 발표되는 국가경쟁력지수는 국가별로 점수에 의한 순위가 발표된다. 국가경쟁력지수는 다양한 평가부문 및 많은 지표들로 구성되어 있으며 지표별로 측정된 값이 복합지수(composite score) 방식을 통해 하나의 점수로 도출되고 있다. 이러한 방식은 효과성 파악 및 인과적 분석에 초점을 둔 사업평가나 정책평가의 방식과는 매우 다르다. 즉 사업이나 정책의 개선을 도모하기 위해 성과정보를 도출하기보다는, 국가 간 비교평정을 통해 국가의 경쟁력을 도모하려는 목적을 지니고 있다.

3) 성과관리와 평가의 관계

미국 등 사업평가가 일찍이 발달한 나라들에서 평가보다는 성과관리로 무게 중심이 옮겨가고 있다. 미국의 GPRA를 필두로 영국, 캐나다, 호주 등 상당수 나라들이 정부업무에 대하여 종합적인 성과관리 제도를 도입하여 운영하고 있다. 이처럼 평가패러다임이 성과관리

3) 사업평가와 정책평가가 같은 개념인가, 또 양자의 구분이 필요한가에 대해서는 다양한 논란이 가능하다. 실용적인 관점에서 본다면, 양자를 구분하여 사용하는 것도 유익하다. 예컨대 정부업무평가의 자체평가에서 주요 부분을 차지하는 것이 주요정책과제평가와 재정사업평가이다. 즉 전자는 정책평가의 수준에서, 후자는 사업평가의 수준에서 적용되는 것으로 구분할 수 있다. 정부업무평가가 제도화된 이후 주요정책과제평가는 중과제 수준의 정책에 대한 평가방식으로 이루어져왔다. 이러한 중과제 정책에는 예산이 수반되는 사업도 포함되어 있고 그렇지 않은 사업도 포함되어 있다. 그러나 새로운 평가기법 하에서는 자체평가가 주요정책부문과 재정사업으로 나뉘었는데, 양자의 기준에 대한 적지 않은 논란이 있었다. 명확한 규정은 없으나 적정규모의 예산이 투입되는 사업인가 아닌가로 구분되고 있다. 한편 기획재정부는 정부업무평가의 자체평가(재정성과부문)에서 이루어지는 수준에서 한 단계 더 나아가 재정사업 심층평가를 추진하고 있다. 이처럼 정부업무평가의 주요정책과제평가와 재정사업평가를 정책평가와 사업평가의 모형으로 구분하여 체계화시키는 것도 가능할 것이다.

4) 김현구(2003)는 조직, 인사 등의 업무를 관리정책으로 개념화하여, 기관평가를 부처의 고유사업 및 관리정책에 대한 평가로 보고 있다. 즉 기관평가를 정책평가의 확대된 개념으로 설정하는 것이라 하겠다.

로 바뀐 이유는 무엇인가? 사업평가가 정책결정자들의 기대에 부응하지 못한다는 점, 비용과 시간이 많이 든다는 점, 그리고 방대한 보고서 및 형성적 평가 위주 등 사업평가의 단점에 기인하고 있다. 또한 전략계획, 결과 중심의 행정, 인센티브, 책임성(accountability), 고객으로서의 시민, 서비스스탠더드 등 신공공관리 정책들이 공공부문에서의 성과관리를 도입하는데 유리한 환경들을 조성하였다(Davies, 1999).

사업평가와 성과관리의 관계에 대한 다양한 연구들에 따르면 양자의 차이는 <표 1>처럼 요약될 수 있다(Davies, 1999; Perrin, 1999; Dahler-Larsen, 2000; GAO, 2000; Sanderson, 2001).

<표 1> 사업평가와 성과관리의 차이

	사업평가	성과관리
행위빈도	일회성(one-shot)	지속성
문제의 속성	이유와 방법(why and how)	대상(what)
비용	높음	낮음
보고서	서술적	계량적
환류 시기	늦음(out of date)	적절함(timely)
단위	사업 or 정책	조직 or 기관
인과성	분석 대상	전제

우선 행위빈도의 측면에서 보면 사업평가는 일회성으로 이루어지는데 반해 성과관리는 지속적으로 이루어진다. 그리고 사업평가는 인과적 분석을 위한 질문(why and how)을 던지는데 비해, 성과관리는 성과측정을 위한 질문(what)을 제기한다. 비용은 사업평가가 성과관리에 상대적으로 높은 것으로 지적되고 있으며, 보고방식의 경우 사업평가는 서술식인 반면 성과관리는 계량화된다. 결과의 활용 측면에서 보면 사업평가는 적절한 타이밍을 놓치는 반면 성과관리는 적절한 시점에 활용할 수 있다. 사업평가는 사업이나 정책을 단위로 하는 반면 성과관리는 조직이나 기관 차원에서 이루어진다. 그리고 사업평가는 인과성(causality)을 분석대상으로 하지만 성과관리는 인과성을 전제로 한다.

이러한 차이가 사업평가로부터 성과관리로의 전환을 가져오게 하는 이유 중의 하나로 지적되지만, 오히려 이러한 차이로 인해 사업평가와 성과관리는 상보적 관계로 발전되어야 한다는 주장도 제기되고 있다. 데이비스(Davies, 1999)에 따르면, 사업평가는 성과측정을 위한 좋은 지표를 개발하기 위한 프레임워크를 제공하며, 지속적인 방식으로 수집된 성과지표는 평가를 위해 사용될 수 있다. 또 페린(Perrin, 1999)은 프로그램의 효과, 인과성, 대안에 대한 탐색을 위해 성과측정이 잘 이루어진 포괄적인 평가에 의해 보완될 필요가 있다고 주장하였다. 미국의 GAO(2000)도 사업평가가 성과측정의 개선과 발전, 개별 사업의 다양한 성과에

대한 탐색, 성과에 대한 인과적 요인 분석 등에 기여하고 있다고 주장한다. 그리고 반데르 크넵(Van Der Knaap, 2006)은 결과지향적 관리시스템에서 사업평가가 정책집행의 효율성 및 효과성에 대한 통찰력 제공이라는 전통적 기능을 발휘해야 한다고 주장한다. 이처럼 사업평가에서 성과관리로의 제도적 전환을 이루어낸 국가들에서는 사업평가와 성과관리의 관계가 상보적이어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

하지만 기관평가의 관점에서 성과관리와 평가의 관계에 대한 논의는 많이 없는 편이다. 기관평가 자체가 제도화되어 있지 않은 나라들에서 이러한 논의가 부재한 것은 지극히 당연하다고 하겠다. 우리나라의 경우 2006년 정부업무평가기본법에 성과관리가 도입된 이후 성과관리와 평가의 연계에 대한 논의가 꾸준히 제기되어 오고 있다(허만형, 2006; 공병천, 2008; 허만형 외, 2009). 이들 논의는 대부분 중앙행정기관평가의 하나인 자체평가가 성과관리의 한 단계인 ‘성과평가’에 속하기 때문에 성과관리로 통합되어야 함을 주장하고 있다. 그리고 주요정책과제 및 재정사업이 평가대상인 자체평가는 정책평가(또는 사업평가)를 의미하기 때문에 기관평가가 아니라 정책평가(또는 사업평가)에 충실해야 함을 강조하고 있다. 이러한 논의로부터 정부업무평가에서의 평가 의미가 ‘성과관리의 한 단계로서의 평가’, ‘정책이나 사업을 대상으로 평가’, ‘기관을 대상으로 하는 평가’로서 다양하게 논의되고 있음을 알 수 있다.

이와 반대로 정부업무평가기본법에 제시된 성과관리 규정과 달리 실제 정부업무평가 운영 과정에서는 성과관리를 협소한 의미로 이해하는 경우도 있다. 2007년도 정부업무평가 기본방향 네 가지 중 하나가 ‘평가와 성과관리의 연계 강화’이다. 이를 위해 2007년부터 각 부처에서 수립한 성과관리전략계획 및 연도별 성과관리시행계획의 과제에 대해 평가를 실시하고, 각 부처는 평가결과를 조직, 예산, 인사, 성과급 등에 활용하며, 평가총괄관련기관은 이를 지속적으로 관리하도록 되어 있다(국무조정실·정부업무평가위원회, 2007). 여기서 성과관리는 평가결과를 적절히 활용하는 것을 의미한다. 즉 이는 성과관리가 평가의 한 과정에 속해 있는 것으로 간주할 수 있다. 이처럼 정부업무평가 운영과 관련해서 보면 성과관리와 평가의 관계는 서로 포함할 수 있는 복잡한 형상을 띠고 있다고 하겠다.

Ⅲ. 연구 분석틀

1. 연구범위와 자료수집

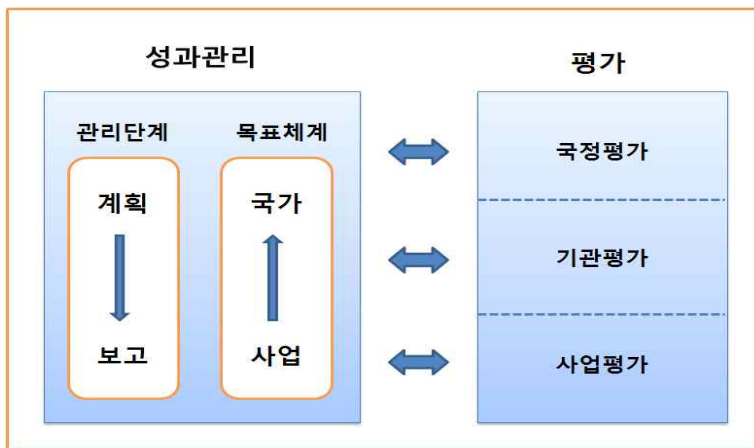
본 연구는 성과관리와 평가와의 관계 정립에 대한 체계적인 검토와 대안 제시를 위해 캐

나다 성과관리제도와 우리나라 정부업무제도를 비교분석하고자 한다. 이를 위해 먼저 성과관리 단계차원에서 두 국가의 성과계획서와 성과보고서의 핵심을 ‘계획-집행·점검-보고 체계’ 측면에서 고찰한다. 다음으로 성과목표 체계차원에서 부처 수준의 ‘전략-프로그램-하위 프로그램’과 범정부 수준의 ‘국정성과’와의 목표 연계성 측면을 검토한다. 결국 여기서는 캐나다의 성과계획서(Reports on the Plans and Priorities: RPP)와 성과보고서(Departmental Performance Report: DPR), 그리고 우리나라 정부업무평가상의 성과계획서와 자체평가보고서를 기초로 하여 분석한다.

2. 분석틀

성과관리와 평가의 관계에 대한 이론적 논의에 의거해, 캐나다와 한국의 사례를 비교할 분석 틀을 <그림 1>처럼 도출하였다. 우선 부처 수준에서 이루어지는 성과관리 제도를 관리 단계와 목표체계라는 성과관리 요소를 통해 살펴본다. 관리단계는 계획 수립에서부터 성과보고 단계가 갖추어졌는지를 비교 분석하며, 목표체계는 조직의 고유사업으로부터 정책, 부처(전략), 국가 수준에까지 유기적으로 연계되어 있는지를 분석한다. 이와 같이 성과관리제도의 두 가지 측면이 분석되는 이유는 평가와의 관련성 때문이다. 성과관리 과정에서 평가와의 관계, 사업-정책-조직(기관)-국가라는 수직적 맥락에서 성과관리와 평가의 관계를 볼 수 있다. 이러한 분석이 성과관리 입장에서 보는 것이라면, 반대로 성과관리와 평가의 관계를 사업평가, 기관평가, 국정평가의 관점에서 살펴볼 수 있다.

<그림 1> 분석 틀



IV. 비교 분석

1. 성과관리 단계

캐나다의 성과관리제도는 2005년에 새로 도입된 ‘관리, 자원, 결과 구조’(Management, Resources and Results Structure Policy, MRRS) 정책이 핵심적 역할을 한다. 이 제도는 “계획 - 집행 및 점검 - 보고”라는 전형적인 성과관리 단계를 갖추고 있다. 계획단계에서 모든 부처는 성과계획서(RPP)를 제출해야 한다. 성과계획서는 각 부처의 전략결과(strategic outcomes), 주요 정책 및 기대 효과, 3년간의 자원 활용에 대한 정보를 포함하고 있다. 재무위원회(TB)는 성과계획서의 가이드라인을 제시하고 보고서의 제출 및 발표를 조율하게 된다. 집행 및 점검단계에서 성과측정과 주기적인 평가(사업평가)가 이루어진다. 모든 보조금 및 기금 사업들은 5년을 주기로 재무위원회(TB)의 검토를 받아야 한다. 또한 재무위원회는 부처가 프로그램을 보다 효과적으로 수행하기 위해 사업평가를 활용하도록 하는 정책을 취하고 있으며 부처의 평가능력을 강화하기 위해 표준적인 가이드를 제공하고 있다. 보고단계에서는 매년 모든 부처가 성과계획서에 바탕을 둔 성과보고서(DPR)를 제출해야 한다.

캐나다의 성과계획서와 성과보고서 모두 그 핵심을 비교해보면 크게 부처의 전반적인 개요, 전략사업별 사업 활동 분석, 그리고 추가정보의 부문으로 구성된다. 먼저 ‘부처의 개요’ 부문에서는 부처관리에 대한 설명과 부처 사업구조와 요약정보 및 부처사업의 우선순위를 제시하고 있고 이에 따른 성과결과를 보고서에 포함하는 구조이다. 특히 사업에 대한 우선순위를 설정하고 이에 대한 성과를 보고하는 형식은 성과관리의 본연의 취지와도 일치하는 결과이다. 결국 성과계획서가 한정된 예산에 따른 사업의 효율적 운영에 대한 준거지침 역할을 하고 있으며, 성과보고서는 국민에 대한 책임성 차원에서 이에 따른 사업성과를 체계적으로 설명하여 제시하고 있다는 점이다. 둘째, ‘전략사업별 사업 활동 분석’ 부문에서는 개별사업이 어떻게 부처의 전략성과를 지원할 것인지에 대해 성과계획서에서 체계적으로 분석하고 있으며, 이 성과계획에 따른 사업 활동이 어떠한 성과를 도출하였는지는 성과보고서에서 기대 결과를 설명·제시하고 있다. 마지막으로, 성과계획서와 성과보고서의 ‘추가 정보’ 부문에서는 정부사업에 대한 다양한 재정정보와 인적자원 사안 등을 여러 가지 표와 템플릿으로 구성하여 성과정보를 제공하고 있는 실정이다.

<표 2> 캐나다 성과계획서와 성과보고서 비교

Section I: 부처 개요	
성과계획서(RPP)	성과보고서(DPR)
<ul style="list-style-type: none"> · 장관 인사말 및 부처관리에 대한 설명 · 부처 사업구조(PAA) 및 요약 정보 · 부처 계획과 우선순위 	<ul style="list-style-type: none"> · 장관 인사말 및 부처관리에 대한 대표 설명 · 부처 사업구조(PAA) 및 요약 정보 · 부처 성과
Section II: 전략성과별 사업 활동 분석	
성과계획서(RPP)	성과보고서(DPR)
<ul style="list-style-type: none"> · 개별 사업 활동이 어떻게 부처의 전략성과를 지원할 것인지에 대한 구체적 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 성과계획서에 나타난 기대 결과에 비추어 개별 사업 활동이 어떤 성과를 거두었는지에 대한 구체적 분석
Section III: 추가 정보	
성과계획서(RPP)	성과보고서(DPR)
<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 다양한 정책, 업무별로 재정정보 및 인적 자원 등과 관련된 여러 가지 표와 템플릿으로 구성됨 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 다양한 정책, 업무별로 재정정보 및 인적 자원 등과 관련된 여러 가지 표와 템플릿으로 구성됨

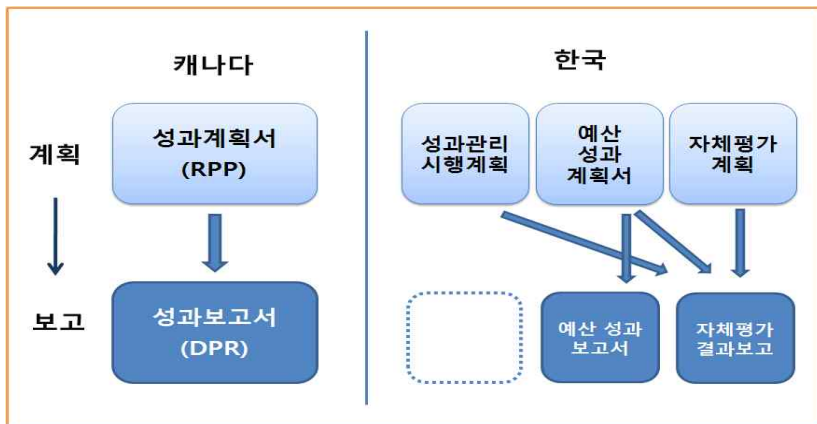
* 출처: TBS(2007d)

2006년에 시행된 우리나라의 정부업무평가기본법에도 성과관리제도가 언급되고 있다. 제4조에 따르면 성과관리는 정책 등의 계획수립과 집행과정에 대하여 자율성을 부여하고 그 결과에 대하여 책임이 확보될 수 있도록 실시하며, 정부업무의 성과·정책품질 및 국민의 만족도가 제고될 수 있도록 실시한다고 되어 있다. 이를 위해 중앙행정기관의 장은 성과관리 전략계획과 성과관리시행계획을 수립해야 한다(정부업무평가기본법 제5조, 제6조). 그러나 계획 수립에 대한 규정은 있지만 성과보고에 대한 규정은 나와 있지 않다. 하지만 중앙행정기관은 성과관리시행계획에 제시된 관리과제 및 성과목표에 대해서 자체평가를 실시하도록 되어 있다. 국무총리실은 매년 자체평가 세부시행계획을 각 부처에 배포하여 중앙행정기관이 연초에 수립한 성과관리시행계획에 입각하여 자체평가를 수행하고 평가결과보고서를 발간하도록 하고 있다. 한편 국가재정법에 따르면, 각 부처는 예산요구서를 제출할 때 차년도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획재정부에 제출해야 한다(국가재정법 제8조). 또 국가재정법 시행령(제3조)에 따르면 기획재정부가 부처에게 주요 재정사업에 대한 평가를 하도록 요구할 수 있는데, 재정사업평가는 중앙행정기관 자체평가의 한 부문에 속하여 매년 실시되고 있다.

한국에서의 성과관리 단계를 캐나다와 비교하면 <그림 2>와 같다. 캐나다는 각 부처가

성과계획서를 작성하고 그에 따른 성과 측정 및 성과보고서 발간이 이루어지고 있다. 성과관리 과정에 ‘평가’라는 요소가 명확히 제시되지 않고 있으며, 성과계획서(RPP)에 의거해 성과보고서(DPR)가 공표되고 있다. 성과관리 단계에서 ‘평가’가 없다는 점은 성과관리계획에 나와 있는 대로 성과를 측정하고 이에 대한 설명을 평가로 보지 않는다는 것을 의미한다. 이는 부처가 수행한 사업의 성과를 그대로 보여주고 이에 대한 판단을 의뢰, 국민에게 맡기는 것이라 볼 수 있다. 그러나 한국의 경우 성과관리시행계획 및 예산에 대한 성과계획이라는 두 가지를 작성하고, 이와 별도로 성과관리시행계획에 제시된 성과목표와 관리과제를 대상으로 평가를 실시하여 그 결과를 보고서로 공표해야 한다. 이처럼 유사한 계획이 중복적으로 수립되는 것은 비효율적이라는 비판을 면할 수 없다. 또한 성과관리계획에 의거한 성과보고서가 작성되고 공표되는 것이 아니라, 성과관리계획의 성과목표 및 관리과제를 대상으로 별도의 평가지표를 통해 평가를 수행하고 그 결과를 공표하는 것도 비판이 대상이 되고 있다. 즉 해당 정책이나 사업에 대한 실제 성과에 대한 정보가 생산되어 활용되지 못하고, 자체평가를 통해 계량화된 점수가 생성되어 부서 및 개인 성과평가에 활용되는 것은 애초의 성과관리 제도 취지에 어긋난다는 것이다(박중훈·이광희, 2008). 점수화된 형태로 이루어진 평정결과를 인사, 성과급 등에 반영하는 것은 조직수준에서의 성과를 개인 수준에서의 성과와 연계시키려는 긍정적인 의도로 간주할 수 있다. 하지만 정부업무평가에서 성과관리 제도의 도입은 조직의 성과관리 관점에서 이루어진 것이며, 따라서 성과계획에 따라 부처가 수행한 정책이나 사업의 실제 성과가 생생하게 나타나는 성과보고서가 발간되고 공개되는 것이 바람직하다.

〈그림 2〉 캐나다와 한국의 성과관리 단계의 비교

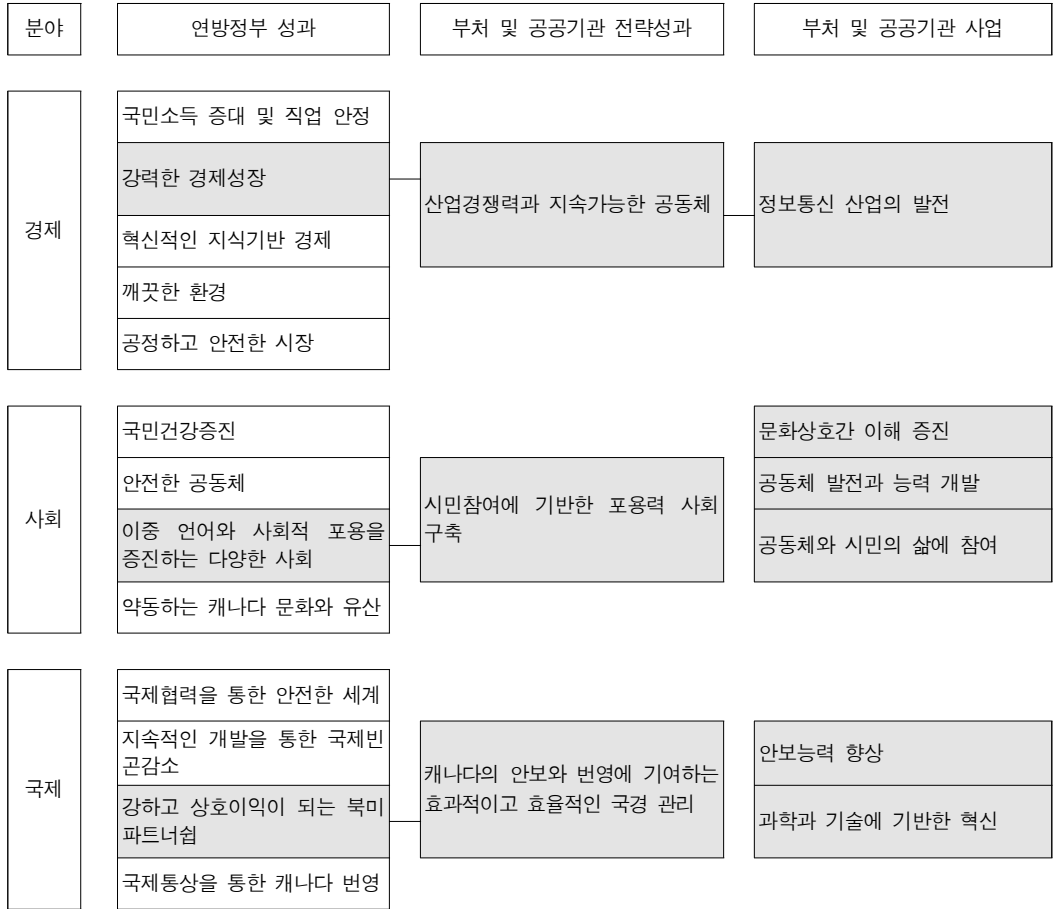


2. 성과목표 체계

캐나다 성과관리제도(MRRS)는 모든 기관들이 갖추어야 할 세 가지 요소를 제시하고 있다. 첫째, 명확히 정의되고 측정 가능한 전략성과(Strategic Outcomes)를 수립하는 것이다. 전략성은 조직의 임무와 비전을 반영하면서도 정부의 우선순위와 연계되어야 한다. 이러한 전략성은 유사한 전략성과를 가진 부처들 간의 수평적 연계를 확립하는데 기초가 된다. 둘째, 프로그램 체계(Program Activity Architecture, PAA)이다. 프로그램 체계는 부처가 수행하는 세부 프로그램들이 부처의 전략성과와 논리적으로 연계되어야 한다. 그리고 이러한 프로그램들과 연계된 재정정보, 프로그램 수행에 따른 성과정보 등이 의회 및 국민에게 보고되도록 해야 한다. 셋째, 부처의 정책결정 메커니즘 및 책임성을 보여주는 거버넌스 구조에 대한 언급이 있어야 한다. 여기서 거버넌스란 정책결정이 이루어지는 과정 및 구조를 뜻하며, 효과적인 거버넌스 구조란 개인 또는 집단이 정책방향 및 우선순위의 설정, 자원 분배, 프로그램 디자인 등에 책임지는 것을 의미한다.

한편 캐나다는 ‘캐나다의 성과(Canada's Performance)’라 불리는 국정성과보고서를 매년 공표하고 있다. 부처별 성과계획서(RPP)와 성과보고서(DPR)는 세세하면서도 방대한 내용을 포함하고 있으므로, 압축적인 정보를 원하는 시민들과 의원들에게는 오히려 개괄적인 국정성과 정보가 유용하다. 2001년 네 가지 영역(경제, 보건, 환경, 공동체) 19개 지표로 구성된 ‘캐나다 성과 2001 (Canada's Performance 2001)’이 처음으로 발표되었고, 이후 매년 가을에 국정성과보고서가 발표되고 있다. 초기 3년 동안에는 주요 주제(main themes)별로 3-4개의 지표로 구성된 체계를 갖추었으나, 2005년 성과관리제도(MRRS)가 도입된 이후 부처의 성과관리체계와 연계되고 있다. 예를 들어 <그림 3>에서 보듯이, 연방정부의 성과(강력한 경제 성장)와 부처 및 공공기관의 전략성과(산업경쟁력과 지속가능한 공동체), 그리고 부처 및 공공기관 사업(정보통신 산업의 발전) 간의 성과가 체계적으로 연계되어 관리되고 있다는 점이다. 즉, 성과목표 차원에서 국정성과와 부처별 성과가 유리되어 개별적·산발적으로 관리되지 않고, 범정부(국가) 차원-부처 차원-개별사업 차원 간에 유기적인 성과목표 체계가 정립되어 운영되고 있다는 것을 의미한다. 결국 캐나다 성과관리체계는 국민에 대한 정부정책의 책임성 강화 차원에서 매우 유용한 성과목표 체계이고, 더 나아가 정부분야별로 성과목표 체계가 제대로 정립되어 있는 구조이며, 이것이 국가-정부-개별사업 수준별로 성과가 일목요연하게 구분되어 관리되고 있는 체제라 할 수 있다.

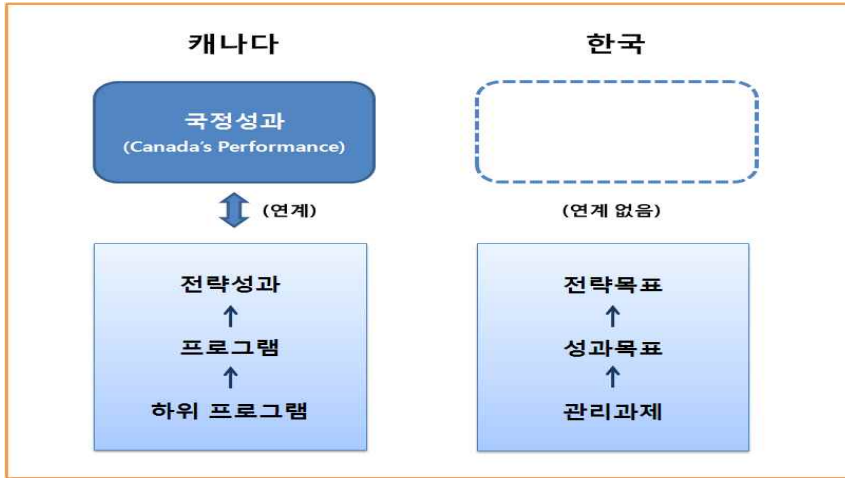
〈그림 3〉 캐나다 국정성과와 부처별 성과의 연계



한국의 경우 매년 국무총리실이 정부업무 성과관리 운영지침을, 기획재정부가 성과계획서 수립 지침을 작성하여 중앙행정기관에 배포하고 있다. 이에 따르면 임무-비전-전략목표-성과 목표-관리과제로 이어지는 목표체계를 설정하도록 되어 있다. 임무는 해당 기관의 존재이유(목적)와 주요 기능을 의미하며, 비전은 장기적인 목표와 바람직한 미래상으로서 조직의 정책추진 방향설정과 구성원에 대한 동기부여 기능을 수행하도록 작성되어야 한다. 전략목표는 정부의 국정지표, 기관의 임무와 비전 등을 감안하여 해당기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 내용으로 제시되는 것으로써, 성과관리 전략계획의 계획기간(수립 후 5년) 동안 성과의 개선 수준을 확인할 수 있을 정도로 명확해야 한다. 성과목표는 전략목표를 구체화한 하위목표이며 관리과제는 성과목표 달성을 위한 수단으로서 개별 정책 또는 사업단위를 의미한다. 이러한 목표체계는 예산에 대한 성과계획서 수립에도 똑같이 적용되고 있는

데, 기획재정부는 부처의 성과계획서의 적절성을 점검할 때 프로그램 예산체계와 성과관리 체계가 일치하는지를 중점적으로 살펴보고 있다.⁵⁾

〈그림 4〉 목표체계의 비교



한국과 캐나다의 성과관리 목표체계를 비교하면 <그림 4>와 같다. 부처가 수립하는 성과 계획의 경우 두 나라 모두 계층화된 목표체계를 가지고 있다. 즉 전략·프로그램(성과목표)-하위 프로그램(관리과제)으로 이어지는 목표체계는 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 캐나다의 경우 부처의 전략성과가 범정부적인 국정성과와 연계되고 있는 반면, 한국에서는 부처의 전략목표와 국정성과와 연계성은 명확하지 않다. 물론 국무총리실 지침(2012)에 따르면 전략목표, 성과목표, 관리과제를 설정할 때 100대 국정과제, 부처 업무계획, 대통령 지시사항 등을 포함하도록 하는 사항이 있지만, 국정과제와 부처의 목표체계가 일목요연하게 제시되지는 않고 있다.

국정성과와 부처 성과의 연계는 각 부처가 국정성과에 어떤 기여를 하고 있는지를 보여주는 역할을 한다. 또한 국정성과를 부처의 전략성과와 연계시킴으로써 부처의 목표체계 정렬과정이 상향적인 방식과 하향적 방식이 균형을 이룰 수 있게 된다. 그리고 국정성과의 연계는 관련 정책을 수행하는 부처끼리 협력을 끌어낼 수 있는 가이드 역할도 수행할 수 있다. 한국의 경우 캐나다 사례에 비교될 수 있는 국정성과보고서는 없는 실정이다. 따라서 부처의 성과가 국정성과에 얼마나 어떻게 기여하는지 알 수 없다. 또한 부처의 목표체계 수

5) 예산과 성과관리 체계를 비교해보면, 먼저, 예산체계는 부문-프로그램-단위사업의 체계이며, 성과관리 체계는 전략목표-성과목표-관리과제로 구성된다. 결국 부문은 전략목표와 프로그램은 성과목표, 그리고 단위사업은 관리과제와 같은 수준이라 할 수 있다.

립과정도 상향적 방식으로만 이루어질 뿐 국정성과를 기준으로 하향적으로 정렬되는 과정도 존재하지 않는다. 이렇다 보니 부처의 전략목표는 실국 단위 부서의 주요 정책이나 사업 중심으로 설정된다. 따라서 전략목표가 중복되거나 유사한 경우가 많으며, 하위 성과목표 및 관리과제와의 연계도 잘 이루어지지 않고 있다.

3. 성과관리와 평가의 관계

캐나다에서 사업평가는 부처에 의해 자율적으로 실시되고 있다.⁶⁾ 부처의 평가부서 및 감사부서가 사업평가를 수행하고 평가위원회 또는 평가감사위원회의 리뷰를 거쳐 최종 확정된다. 사업평가의 유형은 크게 형성평가(formative evaluation)와 총합평가(summative evaluation)로 나뉜다. 또한 부처의 사업평가에 대해 재무위원회사무처(TBS)의 평가센터(CEE)는 메타평가인 평가리뷰를 실시하여, 사업평가제도의 문제점을 진단하고 개선방향을 모색하고 있다. 평가센터(CEE)에 따르면, 부처가 자율적으로 수행하는 사업평가는 여러 문제점을 노정하고 있는데, 전략적 프로그램이 아닌 소규모 프로그램에 평가 집중, 시의적절한 평가 결과와 정책결정과의 연계 부족, 범정부적 이슈에 대한 평가 부재, 프로그램의 타당성 및 성공, 비용-효과성 등을 고려하지 못하는 점 등이 지적되고 있다. 또한 5년 간 모든 프로그램들을 평가하겠다는 부처들은 23%정도에 불과하고, 대부분의 소규모 기관들은 프로그램 평가 능력이 부족한 것으로 나타났다. 그리하여 이러한 평가 제도를 재조정해야 한다는 요구가 점차 높아지고 있다. 특히 평가와 지출관리의 연계를 명확히 하기 위해 성과관리제도(MRRS)에서 평가를 활용할 것이 강조되고 있다. 아울러 평가와 관련된 거버넌스 체제를 확립하기 위해 감사와 평가의 통합 및 연계가 강조되었고, 이에 따라 다수 부처에서 감사와 평가위원회가 통합되어 운영되는 것으로 나타나고 있다(Labbe, 2006)

한편 캐나다는 “관리책임성 틀”(Management Accountability Framework: MAF)이라는 평가 제도를 운영하고 있다. 관리책임성 틀은 재무위원회(TB)가 관리(management)에 대한 정의를 내리고 부처의 ‘훌륭한 관리(good management)’에 대한 기대를 표현한 것이다. 즉 정부의 관리의 바람직한 모습에 대한 비전을 제시하고, 실제 이러한 비전을 각 부처가 어떻게 구현해 나가고 있는가를 평가하며, 이를 통해 각 부처가 스스로의 장단점을 분석하여 개선해 나가는 것을 목표로 하고 있다. 2003년 27개 기관을 대상으로 처음으로 평가가 실시되었고,

6) 2001년 캐나다 정부는 부처들의 사업평가를 진작시키기 위해 재무위원회 사무처 내에 평가센터(the Centre of Excellence for Evaluation: CEE)를 설치하고, 이를 중심으로 평가 인프라 강화 정책을 추진하였다. 그 결과 자체평가위원회를 설치한 부처 비율이 2002년 80%에서 2005년 97%로 늘어났고, 사업평가에 대한 계획 수립 비율도 2002년 73%에서 2005년 90%대로 증가하였다. 그리고 평가보고서도 2002년 80여개 수준에서 2005년 150개 수준으로 약 2배 가까이 늘어나게 되었다(Labbe, 2006: 5-6).

2005년 성과관리 제도(MRRS)가 도입되자 MAF는 부처의 성과관리 주기에 맞게 조정되었으며, 2006년 이후 부처의 성과관리 노력을 평가하는 지표 등 10개 평가부문(7)의 41개 지표를 이용하여 약 50여개의 기관에 대한 평가를 실시하고 있다. 예를 들어 전 부처의 성과계획서 및 성과보고서에 대한 MAF 평가에 따르면, 대체로 계획과 성과의 연계가 불확실한 것으로 지적되고 있다. 예컨대 성과계획서에서 제시된 기대 결과가 성과보고서의 실제 성과와 일치하지 않는 경우가 종종 있다는 것이다. <표 3>이 보여주는 것처럼 그러한 지적을 받은 기관은 대체로 C등급(Opportunity for improvement)에 해당하는데 34개 기관이다. 또한 결과에 초점을 둔 성과계획을 수립하고 보고하는 부처는 17개 정도에 이르며, 나머지는 아직 부족한 것으로 평가되고 있다.

<표 2> MAF 평가 결과의 예

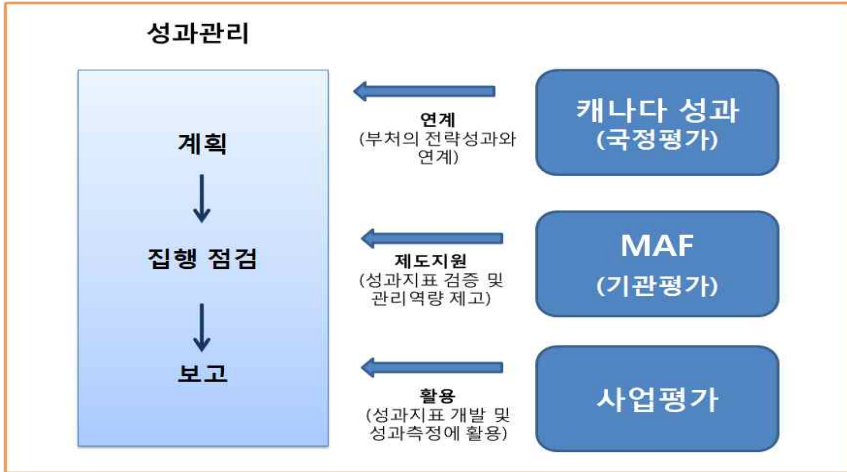
성과계획서와 성과보고서의 연계여부 평가결과 (MAF 7-2지표)		결과에 초점을 두는 정도에 대한 평가결과 (MAF 7-3지표)	
등급	기관 수	등급	기관 수
Strong	0	Strong	0
Acceptable	17	Acceptable	13
Opportunity for improvement	34	Opportunity for improvement	38
Attention required	1	Attention required	3

* 출처: MAF 평가결과(<http://www.tbs-sct.gc.ca>)

이처럼 캐나다의 경우 성과관리 단계로서 ‘성과평가’라는 요소가 발견되지 않는다. 하지만 부처의 성과관리 대상인 하위 사업들에 대한 평가(즉 사업평가)를 자율적으로 실시하고 그 결과를 성과관리 계획 수립이나 변경, 성과측정 등에 활용하도록 되어 있다. 한편 재무위원회 사무처(TBS)가 주관하는 관리책임성평가(MAF)는 부처를 포함한 공공기관을 대상으로 매년 실시한다는 점에서 일종의 기관평가라 할 수 있으며 성과관리 등 부처의 관리역량을 제고하는 역할을 하고 있다. 국정평가는 매년 국정성과보고서를 발간하는 방식으로 이루어지는데, 국정성과와 부처의 전략성과가 체계적으로 잘 연계되어 있다. 이처럼 캐나다의 여러 평가제도들은 성과관리제도와 독립되어 운영되고 있지만 성과관리제도의 효율적 운영에 기여하면서 밀접한 상보적 관계를 이루고 있다(<그림 5> 참조).

7) 10개 평가부문은 ① 국가경영과 전략적 방향, ② 공공서비스 가치, ③ 정책과 사업, ④ 인적 자원, ⑤ 국민 중심의 서비스, ⑥ 위험관리, ⑦ 청지기 역할, ⑧ 책무성, ⑨ 학습, 혁신 및 변화 관리, ⑩ 결과와 성과 등으로 구성되어 있다(이윤식 외 2006: 103)

〈그림 5〉 캐나다의 성과관리제도와 평가제도의 관계



한국에서의 평가는 캐나다와 달리 복잡한 편이다. 우선 활성화되어 있지는 않지만 한국에서도 부처가 캐나다처럼 사업평가(program evaluation)를 자율적으로 실시하고 있다. 자체평가의 재정사업평가에는 “해당 사업에 대해 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가”를 평가하는 항목이 있으며, 구체적인 기준에 따르면 체크리스트에 의한 성과지표 달성도는 사업평가로 인정하지 않고, 해당 사업 전체의 효과성에 대한 충분한 정보 제공, 이해관계가 없는 전문기관의 수행 등의 요건을 제시하고 있다. 이러한 지표에 따라 재정사업을 수행하고 있는 각 부처는 해당 사업의 효과성을 분석하기 위한 사업평가를 직접 실시하거나 용역 형태로 수행하고 있다. 하지만 재정사업에 대한 자체평가위원회의 자체평가 및 평가총괄기관(재정사업이므로 기획재정부)의 확인 점검에 따르면, 상당수의 재정사업이 “객관적이고 종합적인 사업평가”를 실시하지 않은 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 2010년도 지식경제부 재정사업자율평가보고서(일반재정)에 따르면, 사업평가를 수행한 과제는 총 31개 과제 중에서 9개에 불과하고 17개 과제는 자문용역, 평가회의 등의 형태로 수행하거나 전혀 수행하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 5개 과제는 10억 이하의 소액 과제 또는 미완료라는 이유로 관련 평가지표 적용불가이기 때문에 사업평가를 실시하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 다른 부처에도 비슷하게 나타나고 있다.

이처럼 설계모형에 입각한 사업평가는 활성화되지 않은 반면 평가지표나 체크리스트 방식을 적용한 평가는 제도화되어 있다. ‘기관평가’라 불리는 정부업무평가 제도 하에서 사업이나 정책에 대한 평가는 부처가 자율적으로 실시하는 자체평가 방식으로 이루어지고 있다. 자체평가는 주요정책과제와 재정사업 등으로 나뉘어 수행되는데, 주요정책과제는 국무총리

실이 총괄하고 재정사업평가는 기획재정부가 총괄한다. 평가대상과제는 성과관리의 목표체계에서 프로그램과 단위사업에 해당하는 성과목표와 관리과제이다. 평가지표와 방법은 별도의 자체평가계획에서 제시된 체크리스트를 활용하고 있다.⁸⁾ 자체평가는 평가계획-평가수행-평가결과보고서 작성이라는 독자적인 수행체계를 갖추고 있지만, 성과관리시행계획에서 제시된 성과목표와 관리과제를 대상으로 평가를 수행한다는 점에서 성과관리의 한 단계로 볼 수 있다. 예컨대 국무총리실의 2012년도 성과관리 지침에 따르면, 정부업무의 성과관리 체계는 계획(성과관리 전략계획 및 시행계획 수립) - 집행 및 점검(자원 투입 및 계획 이행실태 점검) - 평가(자체평가 및 확인점검, 특정평가) - 환류(평가결과 반영, 예산배분 활용, 인사 및 성과급 반영)로 구분되고 있다. 하지만 평가의 입장에서 보면 성과관리는 독자적인 완결구조를 갖추지 못하고 평가대상과제를 선정하는데 활용되는 역할을 하고 있다. 이러한 점으로 인해 성과관리를 새로 도입한 정부업무평가 제도가 기관평가의 패러다임에 얽매어 있다는 주장이나 평가중심의 성과관리라는 비판이 제기되고 있다(허만형 2006; 공병천 2008).

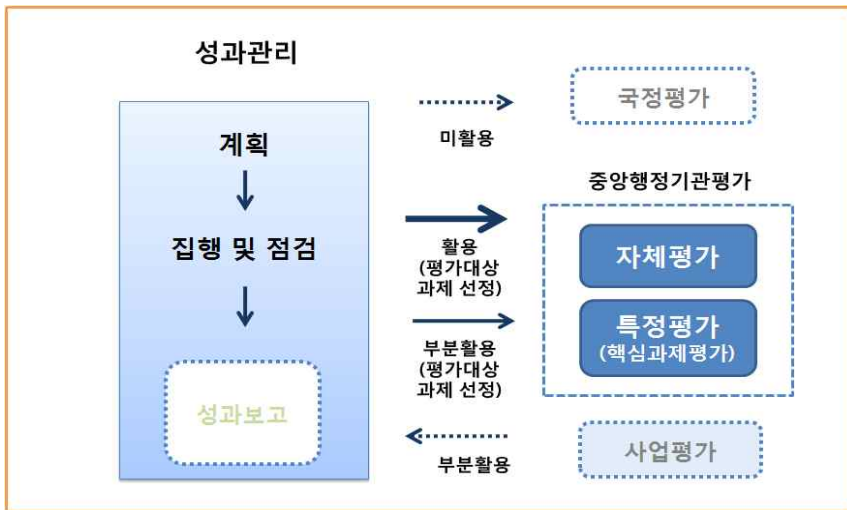
한편 정부업무평가 제도에는 특정평가라는 부문이 있다. 정부업무평가기본법에 따르면 특정평가는 국무총리가 국정을 통합적으로 관리하기 위해 실시하는 평가이다. 즉 자체평가가 부처 스스로 수행하는 평가라면 특정평가는 상급기관인 국무총리실이 부처를 대상으로 실시하는 상위평가인 셈이다. 2011년도 특정평가 지침에 따르면 특정평가의 세부 평가부문은 핵심과제, 일자리 창출과제, 서민생활 안정과제, 녹색성장 과제, 정책관리역량, 정책홍보, 규제개혁, 국민만족도 등으로 구성되어 있다. 이 중 핵심과제평가가 성과관리와 관련된다. 핵심과제평가의 대상과제 선정기준은 100대 국정과제, 2011년 국정운영 기조와 밀접히 연관된 과제, 각 부처의 핵심기능을 반영하고 있는 과제, 국민 관심도가 높고 현안 이슈로 대두되고 있는 과제이며, 구체적인 선정 방법은 각 부처의 성과관리 시행계획 상 핵심전략목표를 선정하도록 되어 있다. 다시 말해 성과관리 시행계획의 전략목표가 특정평가의 핵심과제평가 대상이 되는 것이다. 이는 자체평가와 성과관리의 관계와 유사함을 보여준다. 즉 성과관리 시행계획의 성과목표와 관리과제가 자체평가의 대상이라면, 성과목표보다 상위에 위치한 전략목표는 특정평가의 핵심과제평가 대상이 되기 때문에, 성과관리 시행계획에 제시되어 있는 목표체계가 모두 자체평가와 특정평가의 대상으로 되고 있는 것이다.

그리고 특정평가 부문 중 일자리창출과제, 서민생활 안정과제, 녹색성장 과제, 규제개혁 등은 대통령이 관심을 갖는 국정과제 성격을 지니고 있으며, 이러한 과제들에 대한 평가는

8) 주요정책과제의 경우 부처가 자율적으로 평가지표를 수립할 수 있으나 국무총리실 지침에서 제안한 성과달성도, 계획수립의 적절성, 시행과정의 적절성, 정책효과성 등을 포함하고 있으며, 재정사업의 경우 계획, 관리, 성과환류의 단계로 나뉘어 세부적인 평가지표가 제시되고 있다.

곧 ‘국정평가’의 의미를 지닌다고 하겠다. 하지만 캐나다처럼 독자적인 국정평가나 국정성과 관리시스템을 갖추고 있지는 않으며, 부처의 성과관리체계와 연계성을 갖고 있지도 않다. 한편 정책관리역량과 정책홍보는 기관의 관리역량을 평가하는 제도로 볼 수 있는데, 이러한 평가부문 역시 부처의 성과관리체계와 명확히 연계성을 갖고 있지 않다. 이상의 관계를 요약해보면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 한국에서 성과관리와 평가의 관계



V. 결론 및 정책적 시사점

1. 성과관리와 평가의 관계

본 연구는 성과관리와 평가의 관계를 탐색하기 위해 캐나다와 한국의 사례를 비교하였다. 또한 성과관리 및 평가에 대한 이론적 논의로부터 비교 분석틀을 도출하였는데, 성과관리 체계를 관리단계와 목표체계 중심으로 살펴보고, 사업평가(정책평가)-기관평가-국정평가로 이어지는 평가가 성과관리와 어떻게 관련되는지를 분석하였다. 캐나다의 경우 성과관리 단계는 단일한 성과계획서를 수립하고 이에 의거하여 단일한 성과보고서를 공표하고 있으며, 목표체계는 부처의 하위 사업에서부터 국가 수준의 성과에까지 연계되고 있었다. 평가는 사업평가, 관리책임성평가(MAF), 국정평가(Canada's Performance)가 있으며, 사업평가는 부처의 성과관리 계획 수립 및 성과지표 개발 등에 활용되고 있으며, 관리책임성평가는 부처의 성

과관리 역량을 제고하는 역할을 하고 있다. 국정평가는 국정성과보고서 형태로 이루어지고 있는데, 부처의 성과보고서와 목표체계로 연계되어 있다. 한국의 경우 성과관리 제도는 정부업무평가 제도에 포함되어 운영되고 있어 복잡한 양상을 띠고 있다. 계획 단계에서 성과관리시행계획, 예산에 대한 성과계획서, 자체평가계획서 등 3가지가 수립되고 있으며, 성과관리 단계에 성과평가 단계가 포함되어 있다. 평가 측면에서 보면 사업평가는 활성화되어 있지 않으며 이를 성과관리에 활용하는 정도도 미흡한 편이다. 자체평가와 특정평가로 구성되는 중앙행정기관평가는 성과관리를 평가대상 과제를 선정하는 데 활용하고 있다. 그리고 캐나다처럼 국정성과보고서와 같은 국정평가를 명시적으로 발간하고 있지도 않다.

이처럼 두 나라를 비교하는 과정에서 성과관리와 평가의 관계를 이해하는 방식을 몇 가지 유형으로 분류하는 것이 가능하다. 첫째, 성과관리와 평가를 전혀 별개의 개념으로 이해하는 경우이다. 여기서 성과관리는 주로 성과측정에 초점을 둔다. 반면 평가는 사업평가를 의미한다. 즉 부처의 성과관리는 자신의 임무와 전략에 입각하여 수립된 성과목표가 달성되었는가를 측정하고 보고하는데 초점을 둔다면, 평가는 사업(program)을 대상으로 인과분석에 중점을 둔 사업평가를 뜻한다. 따라서 양자 간에 포함관계나 증첩관계는 존재하지 않고 상보적 관계가 가능하다. 캐나다의 경우 TBS가 주관하는 성과관리와 부처가 자율적으로 수행하는 사업평가 등에서 그 예를 찾아볼 수 있다.⁹⁾ 한국의 경우 사업평가 수행여부가 자체평가의 재정사업평가지표에 포함되어 있어 성과관리와의 상보적 연계가 직접 나타나지 않고 있다.

둘째, 평가가 성과관리에 포함되는 경우이다. 여기서 성과관리는 계획-측정-보고로 이어지는 성과관리의 모든 요소를 가진다. 평가는 성과관리가 이루어지는 단위를 기준으로 성과에 대한 점점 및 평정으로 이해된다. 이러한 유형은 한국에서 전형적으로 나타나고 있으며, 캐나다를 비롯한 해외 사례에서는 찾아보기는 힘들다. 캐나다의 경우 성과계획서(RPP)에 따라 성과보고서(DPR)를 발간하여 의회와 국민에게 보고하는데 반해, 한국은 성과관리시행계획을 수립한 후 시행계획에 제시된 성과목표와 관리과제를 대상으로 자체평가를 실시한 후 자체평가결과보고서를 발간하여 국무총리실에게 보고하는 것이다. 자체평가는 부처의 자체평가 위원회가 수행하지만, 공통적으로 적용되는 자체평가지표에 따라 각 과제별로 평정을 하게 되며 이러한 평정결과는 해당 과제를 수행한 부서 및 공무원의 성과평가에 활용되고 있다. 따라서 이 유형에서의 평가는 성과관리계획에 의해 추진된 정책 및 사업들의 성과에 대해 인과적 분석에 초점을 둔 평가를 수행한다기보다는 기관별 비교 평정에 초점을 둔 평가라

9) 미국의 경우 정부성과결과법(GPRA)에서 요구하는 성과관리와 연방기관이 자체적으로 수행하는 사업 평가 및 GAO에서 수행하는 사업평가의 관계도 유사하다. 영국 및 호주도 비슷한 관계를 보여주고 있다.

고 하겠다.

셋째, 성과관리가 평가에 포함되는 경우이다. 여기서 평가는 사업에 대한 평가뿐만 아니라 기관단위에서의 점검·평정까지 포함하는 정부업무평가로 이해된다.¹⁰⁾ 성과관리는 계획·측정·보고의 모든 단계를 포함하는 광의의 의미가 아니라 평가결과를 환류하는 것으로만 이해하는 협의의 의미이다. 이는 성과관리를 개인의 성과관리로 간주하는 것과 관련된다. 한국 사례에서 언급된 것처럼, 자체평가에 대한 관심 및 실효성 제고를 위해 자체평가 결과를 조직, 인사, 예산, 성과급 등에 활용하는 제도가 도입되었고 이를 평가와 성과관리의 연계로 간주하였다. 여기서 성과관리는 평가결과를 조직, 인사, 예산 등에 활용하는 것이라 하겠다.

넷째, 성과관리와 평가를 동일한 개념으로 이해하는 유형이다. 이는 정부의 사업이나 정책을 개선하는데 목적을 두는 수단으로서 성과관리나 평가는 동일한 지위를 가진다는 점으로부터 근거한다. 만약 평가를 인과적 분석에 초점을 두는 사업평가로 이해한다면 이러한 관계는 성립되지 않을 것이다. 하지만 평가를 기관평가로 이해한다면 이러한 관계가 가능해진다. 기관평가는 부처가 수행하는 정책과 사업에 대하여 계획·점검·측정·평정·환류라는 사이클을 통해 이루어지는데, 이러한 기관평가를 계획·측정·보고라는 성과관리와 비슷한 제도로 이해하는 것이다. 기관평가 제도의 정착 과정에서 미국, 영국, 호주 등의 성과관리 제도와 한국의 기관평가 제도를 동일한 것으로 간주하는 경향이 상당히 많은데, 이러한 인식을 대표적인 사례로 볼 수 있다.

이상의 내용을 요약하면 <표 3>과 같다. 성과관리 제도를 발전시켜온 대부분의 나라들에서 성과관리와 평가(사업평가)는 동일한 개념이 아니다. 양자 간에는 분명한 차이가 있으며 평가 중심에서 성과관리로의 패러다임 전환도 이러한 차이를 배경으로 이루어지고 있다. 그러나 한국의 경우 정책평가의 확장된 형태로서의 기관평가가 도입되면서 성과관리와 평가의 관계에 대해 여러 가지 견해가 도출되고 있다. 개별 사업을 대상으로 하기보다는 부처 차원에서 이루어지는 업무에 대한 종합적 평가를 한다는 점에서 기관평가의 근본적 취지는 성과관리와 비슷하다. 그러나 기관평가는 기관별 종합 평정의 성격을 지님으로써, 인과적 분석에 초점을 둔 사업평가와도 다르며, 수립된 성과계획에 따라 성과 측정 및 보고가 이루어지는 성과관리와도 차이가 있다.

10) 기관단위로 이루어지는 평가를 ‘기관평가’라 부르기도 하는데, 이러한 기관평가는 한국의 독자적인 평가 패러다임으로 볼 수 있다. 물론 캐나다의 관리책임성(MAF) 평가 사례에서 나타나는 것처럼 다른 나라에서 기관 단위로 이루어지는 평가가 없는 것은 아니다. 영국이나 뉴질랜드의 경우 역량평가(Capability Review)라는 제도를 운영하고 있다. 캐나다의 관리책임성 평가나 영국의 역량평가는 부처의 정책이나 사업을 대상으로 평가를 하는 것이 아니라, 기관장의 리더십, 부처의 관리역량 등을 평가하는데 초점을 둔다. 반면 한국의 기관평가는 정책 및 사업에 대한 평가와 기관의 역량에 대한 평가를 모두 포괄하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 성과관리와 평가의 관계

유형	성과관리	평가	사례
성과관리 ≠ 평가	계획-측정-보고	사업평가(분석)	캐나다
성과관리 > 평가	계획-측정-보고	성과관리의 한 단계로서 성과평가(평정)	한국의 경우 기관평가를 도입하면서 성과관리와 평가의 관계에 대한 입장이 다양
성과관리 < 평가	평가결과 환류	기관평가(평정)	
성과관리 = 평가	계획-측정-보고	기관평가(점검·분석·평정)	

2. 성과관리 측면에서 시사점

본 논문이 성과관리와 평가의 관계를 탐색하기 위해 캐나다와 한국의 사례를 비교하였는데, 분석 결과 한국의 성과관리 제도와 정부업무평가 제도를 개선하는데 시사점을 도출할 수 있었다. 이를 성과관리 측면과 평가 측면에서 나누어 제시하고자 한다. 성과관리 측면에서의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 성과관리 제도의 완결성을 갖추어야 한다. 이를 위해 먼저 각 부처가 계획 단계에서 수립하고 있는 성과관리시행계획, 성과계획서, 자체평가계획이라는 세 가지 계획을 하나의 단일한 성과관리계획서로 통합해야 한다. 세 가지 계획은 유사한 체계와 내용을 가지고 있거나 하나로 통합될 수 있는 여지가 매우 크다. 따라서 세 가지 계획을 단일한 성과계획서로 통합하여 운영하는 것이 바람직하며 업무 중복이라는 문제점도 해소할 수 있다. 그리고 단일한 성과계획서에 입각한 단일한 성과보고서가 작성되어 공표되어야 한다. 즉 계획 - 집행 및 점검 - 보고라는 성과관리의 과정이 성과계획서에 입각한 성과보고서 발간으로 완결되어야 하는 것이다. 이럴 경우 성과계획서에서 제시된 성과목표와 관리과제에 대한 자체평가는 체크리스트 방식을 활용한 평정방식이 아니라 성과에 대한 인과적 분석의 정책평가(또는 사업평가)로 전환하는 것이 필요하다. 그리고 업무 담당자에 대한 성과평가는 복잡한 자체평가 방식을 활용하지 않고 성과보고서에 도출된 성과정보만 가지고도 충분히 가능할 것이다.

둘째, 한국도 캐나다처럼 범정부적인 국정성과관리체계를 구축하고 부처의 성과관리 체계와 연계시켜야 한다. 국정성과보고서는 국정성과에 대한 부처 성과의 기여도 제시, 부처의 목표체계 수립에 있어서의 안내자 역할 등 중앙행정기관의 성과관리 제도를 안착시키는데 많은 기여를 할 수 있다. 범정부적인 국정성과관리체계에 대한 논의는 미국, 영국, 호주 등에서도 지속적으로 제기되고 있으며, 국내에서도 그 필요성에 대한 공감대가 많이 형성되어 있다. 한국의 경우 “참여정부 국정리포트”처럼 5년간 집권한 정부의 성과를 평가하는 보고

서가 일회성으로 발간된 적이 있고, 이명박 정부도 국정지표를 제시하고 있다. 하지만 국정 성과의 영역과 지표를 제시하여 매년 성과측정 및 보고를 하는 국정성과관리체계는 아니다. 따라서 일회성 보고서가 아닌 부처 성과와 연계될 수 있는 국정성과관리체계의 구축이 필요하다.

3. 평가 측면에서의 시사점

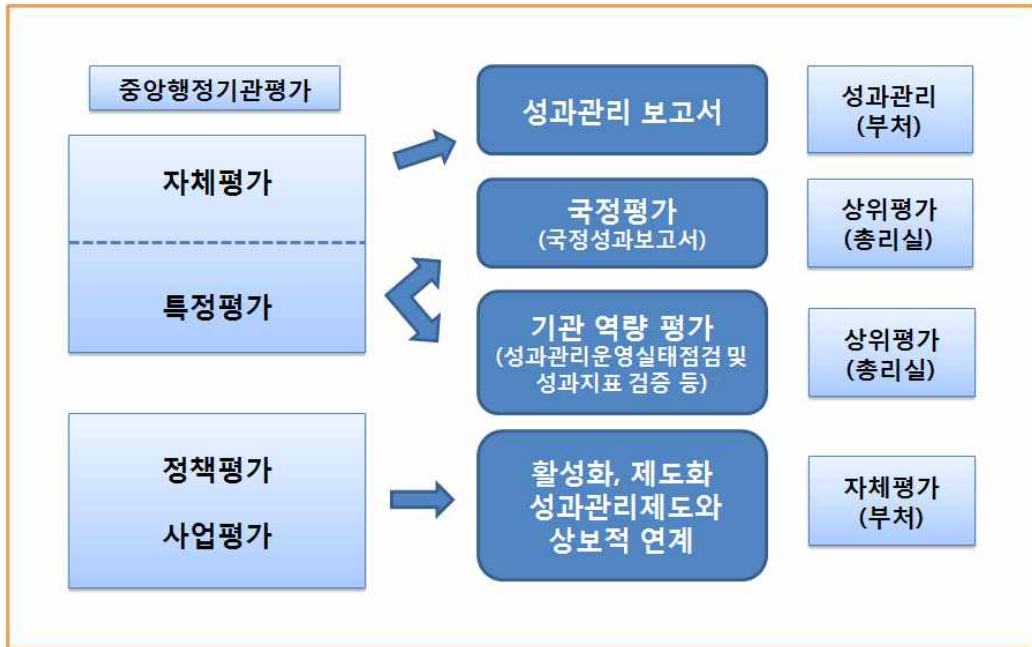
평가 측면에서의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중앙행정기관 평가의 자체평가는 부처의 정책이나 사업의 성과에 대한 종합적인 분석을 실시하는 평가로 전환될 필요가 있다. 즉 성과관리의 한 단계로서의 자체평가를 수행하는 것이 아니라, 계획 - 집행 및 점검 - 측정 및 보고로 이어지는 성과관리 제도를 지원하는 역할로서의 정책평가(또는 사업평가)를 수행하도록 하는 것이다. 이럴 경우 성과관리와 평가의 관계가 독립적으로 구분되면서도 상보적 관계를 형성할 수 있다. 담당부서와 담당공무원의 성과평가에는 성과관리시행계획의 성과목표와 관리과제를 대상으로 수행된 자체평가결과를 굳이 반영하지 않더라도 성과보고서에서 제시된 성과정보를 충분히 활용할 수 있다. 또한 개별정책이나 사업에 대한 심층적인 평가를 자체평가로 제도화함으로써 사업평가를 활성화시킬 수 있는 계기도 될 것이다. 이럴 경우 자체평가위원회는 부처가 자율적으로 실시한 사업평가를 검증하는 역할, 부처의 성과보고서를 검증하는 역할 등을 수행할 수 있을 것이다.

둘째, 중앙행정기관의 특정평가는 “국정평가”와 “기관역량평가”로 분화되는 것이 바람직하다. 앞서 수차 강조했듯이 범정부적인 국정성적을 측정하고 관리하는 것은 국내외적으로 제기되고 있는 이슈이다. 특정평가를 구성하고 있는 핵심과제평가, 녹색성장, 일자리창출, 국민만족도 등은 모두 국정평가의 한 부분으로 구성할 수 있다. 다만 부처의 성과관리와 연계되기 위해서는 보다 체계적인 영역 설정 및 지표 구성이 요구된다. 그리고 국정을 통괄하는 국무총리의 위상에 맞게 국무총리실이 국정평가를 주관하는 것이 바람직할 것이다. 한편 특정평가의 정책역량, 홍보 등의 평가부문은 부처의 역량평가로 구성하는 것이 바람직하다. 물론 역량평가를 이 두 부문으로만 구성할 수 없다. 캐나다의 관리책임성 평가나 영국의 역량평가에서처럼 기관장의 리더십, 부처의 전략 관리 능력, 성과관리제도의 운영 능력 등을 포함해야 한다. 성과관리와 관계에서 보면, 성과계획의 수립과 보고, 성과지표의 개발과 측정 노력 등 각 부처의 성과관리 운영과 실태를 점검하는 평가를 반드시 포함해야 한다. 그리고 기관역량평가를 부처를 대상으로 이루어지는 평가인 만큼 상급기관인 국무총리실이 수행하는 것이 바람직하다.

이상과 같이 정부업무평가 제도를 구성하고 있는 각 평가부문의 기능 재정립 방안을 요

약하면 <그림 7>과 같다.

<그림 7> 평가 기능의 재정립 방안



참고문헌

- 강은숙. (2003). 「평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안」. 한국행정연구원.
- 감사원. (2005). 「공공부문 평가제도 실태조사 보고서」.
- 고경훈·박해육. (2005). 지방자치단체 성과관리시스템 구축에 관한 연구 - Balanced Scorecard를 중심으로, 「지방행정연구」 19(3).
- 고영선·윤희숙·이주호. (2004). 「공공부문의 성과관리」. 한국개발연구원.
- 고영선·김정호. (2007). 「재정사업 심층평가 지침」. 한국개발연구원.
- 공동성·윤기웅. (2007). 범부처 성과관리와 정부업무평가의 효율적 연계를 위한 개선방안. 한국행정학회 하계학술대회 발표문.
- 공병천. (2008). 통합성과관리체계 하에서의 성과관리와 평가에 관한 소고 - 중앙행정기관을 중심으로. 「한국정책학회보」 17(1): 55-79.
- 공병천 (2007). 정부업무평가의 실태 및 주요 이슈 - 중앙행정기관을 중심으로. 2007년도 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문.

- 국무조정실·정부업무평가위원회. (2007). 「2007년도 정부업무평가시행계획」.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2002). 「정부업무평가백서」.
- 국무총리실. (2010). 「2010년도 정부업무평가 세부시행계획 - 자체평가매뉴얼」.
- 국무총리실. (2010). 「2011년도 핵심과제 평가 매뉴얼」.
- 국무총리실. (2012). 「2012년도 정부업무 성과관리 운영지침」.
- 기획재정부. (2012). 2012년도 성과계획서 적정성 점검 보도자료.
- 김명수. (2000). 「공공정책평가론」. 서울: 박영사.
- 김성준·윤수재. (2002). 「주요국의 평가제도 연구」 한국행정연구원 보고서.
- 김재훈. (2003). 성과관리행정개혁을 위한 정부예산회계제도개혁 -영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」14(1): 121-144.
- 김현구. (2003). 정부업무 기관평가의 이론적 논고. 「한국행정학보」 37(4): 57-78.
- 노화준. (2003). 「정책평가론」. 서울: 법문사.
- 박기백·최준욱. (1999). 「예산제도의 개혁 - 성과주의를 중심으로」 한국조세연구원정책보고서.
- 박중훈·이광희. (2008). 「성과정보의 내용 및 생산방법의 적절성에 관한 연구 - 정부업무평가제도의 ‘주요정책과제평가’를 중심으로」. 한국행정연구원 보고서.
- 성과관리혁신포럼. (2005). 「성과평가 및 관리 매뉴얼」.
- 윤수재·이광희·홍재환. (2008). 「성과관리제도에 대한 해외사례 비교 분석 - 영국, 캐나다, 뉴질랜드」 한국행정연구원 보고서.
- 윤희숙·박현. (2005) 「재정사업평가체계의 발전과정과 현황: 해외사례를 중심으로」. 한국개발연구원.
- 이운식 외. (2006). 「정부성과관리와 평가제도」. 서울: 대영문화사.
- 정정길 외. (2004). 「정책평가-이론과 적용」. 서울: 법영사.
- 지식경제부. (2010). 2009년도 「재정사업자율평가보고서」
- 최종만. (2007). 「영국의 정부시스템 개혁」. 서울: 나남.
- 하미승. (2004). 정부 성과관리시스템의 문제점 진단과 개선방향: 통합화의 시각. 「한국행정연구」 13(1): 235-273.
- 한국조세연구원. (2004). 「우리나라와 외국의 성과주의 예산제도」. 한국조세연구원.
- 허만형. (2006). 성과관리와 정책평가의 연계관계에 관한 연구. 「행정논총」 44(4): 485-506.
- 허만형·라휘문·차용진. (2009). 정부업무평가제도 개선방안 연구. 한국정책학회 추계학술대회 논문집.
- 홍재환·윤기석. (2003). 「주요국의 평가제도 연구」 한국행정연구원 보고서.
- Armstrong, M. (2006). *A Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page.
- Armstrong, M. and Baron, A. (1998) *Performance management: the new realities*. London: Institute of Personnel and Development.
- Behn, R. D. (2002). The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-management Bandwagon? *Public Performance & Management*

- Review* 26(1): 5-25.
- Davies, I. C. (1999). Evaluation and Performance Management in Government. *Evaluation* 5(2): 150-159.
- GAO. (2000). *Studies Helped Agencies Measure or Explain Program Performance*. US GAO Report to Congressional Committees.
- Greene, J. (1999). The Inequality of Performance Measurement. *Evaluation* 5(2): 160-172.
- Labbe, D. (2006). Valuing the Evaluation Function: Problems and Perspectives. in TBS (<http://www.tbs-sct.gc.ca>).
- Lockett, J. (1992). *Effective Performance Management: A Strategic Guide to Getting the Best from People*. London: Kogan Page.
- Mayne, J. & E. Zapico-Goni. (1997). Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform, in Mayne, J. & E. Zapico-Goni.(eds.) *Monitoring Performance the Public Sector: Future Directions from International Experience*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Moynihan, D. R. (2005). Goal-based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, 65(2): 203-216.
- Pollitt, C. (2001). Integrating Financial Management and Performance Management . *OECD Journal on Budgeting* 1(2): 7-37.
- Perrin, B. (1999). Effective Use and Misuse of Performance Measurement. *American Journal of Evaluation*. 20(1).
- Sanderson, I. (2001). Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government. *Public Administration*. 79(2): 297-314.
- TBS. (2000). Results for Canadians - A Management Framework for the Government of Canada.
- TBS. (2005a). Canada's Performance: The Government of Canada's Contribution
- TBS. (2005b). Management, Resources and Results Structure Policy.
- TBS. (2006a). Departmental Performance Report.
- TBS. (2006b). Modernizing Evaluation Tools - Value for Money Profile.
- TBS. (2006c). Professional Ethics and Standards for the Evaluation Community in the Government of Canada.
- TBS. (2007a). Canada's Performance - Annual Report to Parliament.
- TBS. (2007b). Detailed Instructions for the Preparation of the 2008-09 Departmental Performance Reports.
- TBS. (2007c). Evaluation Policy Renewal - Overview.
- TBS. (2007d). Guide to the Preparation of Part III of the 2008-2009 Estimates: Reports on Plans and Priorities and Departmental Performance Reports.
- TBS. (2007e). Improving Departmental Reporting: What's New for the 2006-07 Departmental Performance Reports(DPRs).
- TBS. (2007f). Performance Reporting: Good Practices Handbook.

- TBS. (2007g). Policy on Management Resources and Results Structure(MRRS): Why is it important for public performance reporting?
- TBS. (2007h). 2007-08 A Report on Plans and Priorities.
- TBS. (2008). Performance Management: The Case of the Government of Canada.
- Van der Knaap, P. (2006). Responsive Evaluation and Performance Management - Overcoming the Downside of Policy Objectives and Performance Indicators. *Evaluation* 12(3): 278-293.
- Walters, M.(ed.) (1995). *The Performance Management Handbook*. London: Institute of Personnel and Development.
- Wholey, J. (1999). Performance -Based Management - Responding to the Challenges. *Public Productivity & Management Review* 22(3): 288-307.
- Wholey, J. and K. Newcomer. (1997). Clarifying Goals, Reporting Results. *Evaluation* 75: 91-98.

ABSTRACT

A Study of the Relationship between Performance and Evaluation: A Comparison of South Korea with Canada

Kwang-hee Lee & Su-jae Yoon

There has been a change in evaluation to performance management under the Government Evaluation System (GES) in South Korea since performance management was introduced. However, this change has caused some problems in the process and operation of the GES. This study compared GES with Canada's equivalent to diagnose and solve these problems. The process of performance management, hierarchy of performance goals, and evaluation system (program evaluation, organization evaluation, government evaluation) are suggested as the elements of analysis. Finally, this study offers the completion of performance management, linkage between performance goals and state goals, and a complementary relationship between program evaluation and performance management.

【Key Words: performance management, governance performance, the Government Evaluation System, program evaluation】