

2008. 10. 10(금) 17:00

전라북도청 중회의실

제3차 전북재정포럼

◆ 제3차 전북재정포럼 개요

◆ 제3차 전북재정포럼

(주제) 전라북도의 성과주의 예산 시범도입 방안

주관 : 전북발전연구원

후원 : 전라북도·한국지방재정학회

목 차

1. 제3차 전북재정포럼 개요 /3

- 개최개요 /3
- 시간계획 /3
- 세부계획 /4

2. 제3차 전북재정포럼 / 5

- 주제발표 /7

(주제) 전라북도의 성과주의 예산 시범도입 방안 / 7
- 공동성 성균관대학교 행정학과 교수

- 토론내용 / 39

사업예산 성과관리/ 41

- 강인재 전북재정포럼 대표

성과관리 제도/ 44

- 김명희 원광대학교 교수

실무담당자가 썩크탱크(think tank)이며 지도자이다/ 46

- 신무섭 전북대학교 교수

전라북도 성과주의 예산 시범도입 방안/ 47

- 윤석완 전북대학교 교수

전라북도 성과관리 시스템 도입에 관한 논평/ 49

- 안 진 전북대학교 교수

전라북도 성과주의 예산 시범도입 방안/ 51

- 안완기 전북발전연구원 연구위원

① 제3차 전북재정포럼 개요

(전라북도의 성과주의 예산 시범도입 방안)

1. 개최 개요

- 일시/장소 : 2008. 10. 10(금) 11:50~18:00 / 2 중회의실
- 주요내용 : 제3차 전북재정포럼, 새만금현장방문, 만찬
 - 주제(안) : 전라북도의 성과주의 예산 시범도입 방안
(성균관 대학교 공동성 박사)
- 참여인원 : 60여명(포럼위원 21, BSC전문가 2, 관계공무원 37명)
 - * BSC전문가 : 국민대 이석환, 카톨릭대 박석희
- 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도, 한국지방재정학회

2. 시간 계획

구 분	시 간	내 용	비 고
<오 찬>	11:50~12:40 (50')	· 오찬(성미당)	안내: 재원조장담당
<현장방문> 새만금지역	12:40~13:40 (60')	· 이동(전주→새만금전시관)	
	13:40~14:00 (20')	· 새만금 영상물시청 및 설명청취	새만금 전시관
	14:00~14:40 (40')	· 이동(새만금전시관→신시도전망대)	
	14:40~15:00 (20')	· 관람(신시도전망대)	
	15:00~15:50 (50')	· 이동(신시도전망대→군산비응도)	
	15:50~16:50 (60')	· 이동(군산비응도→도청)	
	16:50~17:00 (10')	· 휴식(준비)	
<개 회 식>	17:00~17:01 (1')	· 국기에 대한 경례	사회: 전발연
	17:01~17:05 (4')	· 인 사	포럼대표(강인재)
	17:05~17:10 (5')	· 축 사	지사님(부지사님)
<3차 포럼>	17:10~17:30 (20')	· 주제발표	진행: 포럼대표
	17:30~18:00 (30')	· 포럼위원 토론(2~3분)	
	18:00~18:10 (10')	· 질의응답 (플로워)	
	18:10~18:20 (10')	· 마 무 리(사진촬영등)	
<만 찬>	18:30~19:30 (60')	· 만 찬	지정장소

3. 포럼 세부계획

<개 회 식> 17:00~17:10 * 사회 : 전북발전연구원 안완기

- 국기에 대한 경례
- 인 사 : 포럼대표
- 축 사 : 도지사(부지사)

<3차 포럼> 17:10~18:20 * 사회 : 전북재정포럼 대표 강인재

- 주제발표 (17:10~17:30, 20′)
 - 주제(안) : 전라북도의 성과주의 예산 시범도입 방안
(성균관 대학교 행정학과 공동성 교수)
- 토 론 (17:30~18:00, 30′)
 - 정책토론 : 포럼위원, 국민대 이석환, 카톨릭대 박석희 ※ 위원별 각 3~5분
 - 질의응답 : 참 석 자(공무원)

<현장방문> 12:40~16:50 * 초청 : 새만금특별법추진위원회

- 새만금 현황 청취 (13:40~14:00, 20′)
 - 장 소 : 새만금 전시관
 - 내 용 : 새만금 사업내용 청취, 영상물 시청, 질의응답
- 신시도 전망대 시찰 (14:40~15:00, 20′)
 - 장 소 : 새만금 방조대, 신시도 전망대
 - 내 용 : 방조대 및 신시도 전망대 시찰

<만 찬> 18:30~19:30

- 장 소 : 미정
- 참 석 : 포럼위원 및 도 관계공무원

② 제3차 전북재정포럼

발 표 내 용

(주제) 전라북도의 성과주의 예산 시범도입 방안

공 동 성 교수(성균관대학교)

목 차

제 1부 서론

- 제1장 인류역사와 성과관리
- 제2장 공공관리 Paradigm 변천
- 제3장 성과의 개념
- 제4장 성과관리의 개념
- 제5장 21세기 성과관리의 원리

제 2부 성과관리시스템 설계

- 제1장 개념적 연계
- 제2장 개념적 구조
- 제3장 성과관리 모델
- 제4장 성과관리시스템의 설계
- 제5장 성과평가기시스템의 설계

제 3부 성과관리제도의 도입과 진화

- 제1장 제도의 도입
- 제2장 제도의 진화
- 제3장 새로운 도전

제 1 부 서 론

It is a good idea...
But it is basically the same idea it was in 1943.
It just keeps getting renamed.

- Alan Ehrenhalt -

제 1절: 인류의 생존과 성과관리

성과(performance)를 측정하고 성과를 관리하는 제도는 수렵시대에
도있었다 해도 과언이 아니다. 각 부족은:

장기적 생존과 번영을 위하여 [미션 설정], 중장기적으로
어디에 터전을 잡고 어떤 동물들을 얼마나 사냥할 것인가 [비전 설정],
실행의 효과성을 위해 사냥법을 개발-전수하고 [지식관리],
부족구성원을 훈련시키며 [역량 강화],
주기적으로 어떤 동물들을 얼마나 잡을 것인가를 정하고 [목표치 설정],
어떤 동물이 사냥하기 어렵고 맛이 있는지 [난이도 및 가중치 설정],
목표치 미달 시 어떻게 대처해야 하는지[원인분석 및 개선],
성과에 따라 개인들의 위상-보상-처벌을 결정하는 [인사관리] 등

이러한 성과관리는 농경시대, 산업화시대, 정보화시대 에서도 계속적으
로 사용되었으며, 다만 시대적 상황에 따라 측정하는 대상과 방법이 달
라졌을뿐 기본적 아이디어는 같다고 할 수 있다.

- 농경시대: 토지
- 산업화시대: 자본
- 지식경제시대: 무형자산

결국 성과관리는 새로운 아이디어가 아니고 인류가 오랫동안 실천해
온 제도라 할 수 있다.

제 2절: 정부와 성과관리

성과관리는 인류역사에서 생존을 위한 수단이었다. 그러나 정부조직은 오랫동안 예외였다. 경쟁자가 없는 정부조직은 생존의 위협이 거의 없어 성과관리에 대한 필요성을 느끼지 않았다.

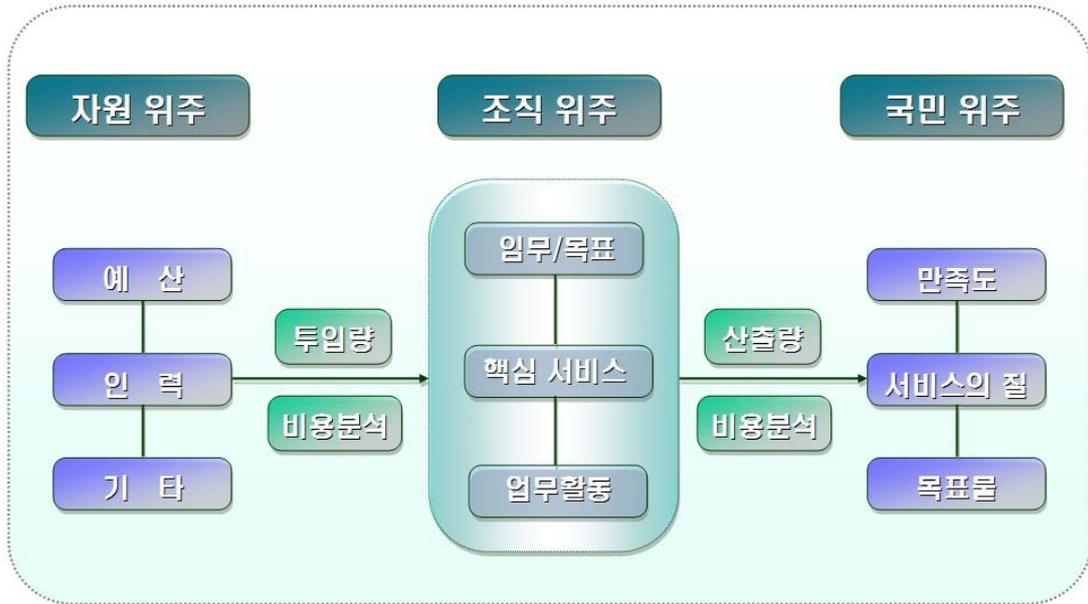
특히나 관료제의 확산과 함께 정부조직구성원의 신분보장이 강화되면서, 정부조직 스스로가 성과관리를 할 필요성은 더 더욱 없게 되었다.

실적주의 또한 정부조직 구성원의 평가를 공정히 하기 위한 수단이었지, 정부 자체의 생산성을 높이기 위한 수단으로서의 역할은 미미. 또한 간간히 조직구성원을 감독하기 위한 수단으로 성과관리가 도입되 하였지만, 이는 관리자를 위한 것이었지 국민을 위한 제도는 아니었다.

제 3절: 21세기 정부 성과관리

- 중앙 및 지방정부로 확산, 세계적 추세
- 필요성 및 실현가능성이 높아진 배경:
 - 정치적으로 예산절감이 절실
 - 그 동안 Know-how의 축적
 - 컴퓨터의 도움 (정보화 사회)
 - 주민/투표자의 요구

제 1부 서론
제 2장 : 공공관리 Paradigm 변천



제 1부 서론
제 3장 : 성과의 개념

제 1절: 측정수준(업무단계)

- **투입물 (input)** : 하나의 단위사업에 소요되는 유형적 자원 (재정, 물자, 인적 자원, 등) 및 무형적 지원 (정치적/법적 요구 및 지원, 시민/고객의 요구 및 지원, 시민단체의 요구 및 지원, 시장의 요구 및 지원 등). 기획 및 예산기능에 필수적

단위사업: 재정적 또는 비재정적 사업 (program)을 총괄한다.

- **활동 (activity)**: 하나의 단위사업을 이행하는데 필요한 단위업무. 성과에 대한 인과관계를 제공. 업무개선에 필수적

제 1부 서 론
제 3장 : 성과의 개념

- **산출물 (output):** 하나의 단위사업 또는 관련된 단위사업들을 수행함에 따라 1차적으로 생산되는 서비스나 재화. 양적인 측정이 비교적 용이.
- **목표물 (outcome):** 하나의 조직 또는 사업이 달성하고자 하는 목표에 얼마나 기여하느냐를 측정. 양적이 측정이 어렵고 주관적이기 쉽다.
- **영향 (impact):** 사업의 수혜자나 관할구역 내의 주민이 실제로 느끼는 정도 및 사업이 초래한 환경적 문화적 변화. 고객/시민의 만족도는 비교적 측정이 용이하고 정치적으로 가시적. .

제 1부 서 론
제 3장 : 성과의 개념

투입물	→ 활동	→ 산출물	→ 목표물	→ 영향
예산	정보수집	DB 구축	정보수집 용이성	이용자 만족도
투입인원	관련회의	고객상담건수		
장비	고객접촉	적발건수	도로안전도	체감 안전도
시설	업무감독	교육인원	취업인원	교육/취업자 만족도
	기안	법안제출	법 제정	환경/문화적 변화

제 1부 서 론
제 3장 : 성과의 개념

	투입물	활동	산출물	목표물	영향
인과분석	약	강	중	약	약
측정용이성	강	강	중	약	약
결과수용성	약	강	중	약	약
타당성	약	약	중	강	강

주 : 경험적 연구가 필요

제 1부 서 론
제 3장 : 성과의 개념

제 2절: 시간적 관점

1. 단기적 성과: 월, 분기, 반기, 연 → Output(산출물) 위주
2. 중기적 성과: 2-5년의 전략목표 → Outcome(목표물) 위주
3. 장기적 성과: 10-20년 vision 달성 → impact(영향) 위주
4. 세대적 성과: 20-50년

제 3절: 성취 가치

- 경제적 성과 (경제학-경영학적 관점)
예: 생산성, 효율성, 비용효과성 → **doing the things right**
- 민주적 성과 (법학-정치학적 관점)
예: 헌법정신, 투명성, 국민참여, 의사결정과정의 적법성/적절성
- 공익적 성과 (인류학-미래학적 관점)
예: 문명변천, 국가비전, 국민정체성 → **doing the right things**

제 4절: 경제적 성과의 두 요소

NPM principle: more (성과) for less (비용)

한 개인이나 사업의 성과는 크게 두 가지 측면에서 측정할 수 있다. 첫째는 달성하려는 목표를 얼마나 달성했는가를 측정하는 성과이고, 둘째는 목표를 달성하는데 쓰인 비용이다.

성과만 측정하고 비용을 측정하지 않을 경우 성과를 높이기 위해 과도한 예산을 낭비할 수 있고, 비용만 측정하고 성과를 측정하지 않을 경우, 예산은 절약했으나 이런 성과가 적을 가능성이 있다. 따라서 한 가지 측면만 측정한 성과평가는 절름발이라 할 수 있다. 특히, 비용분석의 어려움 때문에 정부부문에서는 성과측정에만 주력하는 경향이 있는데 이는 과도한 성과경쟁을 유발하고 예산낭비를 초래할 수 있다.

제 1부 서 론
제 4장 : 성과관리의 개념

제 1절: 기능적 개념

기획(planning), 관리(management), 예산(budgeting) 및 감사를
 통합적으로 운영하는 내부통제 (internal control)를 위한
 관리시스템.

* 외부통제 (평가, 감사)와 구별: 국민, 민간전문가, 국회, 등

제 1부 서 론
제 4장 : 성과관리의 개념



제 2절: 문화적 개념

성과중심주의는 사회구성원이 어떠한 조직에 들어가고, 어떻게 성장하며, 그 조직은 어떻게 평가를 받아야 하는 지를 결정하는 주요기준을 성과에 두자는 사회적 규범이다.

성과관리는 단순한 관리기법이기는 보다는 사회적 문화를 재형성하는 제도이다.

제 3절: 전략적 개념

조직의 비전을 설정하고 **[미래 방향]**
비전달성을 위한 전략을 수립하고 **[전략적 기획]**
전략을 실현시키며 **[집행]**
계속적인 분석과 평가를 통해 **[평가-환류]**
조직성과를 향상시키고, 구성원의 역량을 강화하는 **[학습과 성장]**
총체적 관리체계

제 4절: 유사 개념

1. 성과평가와 성과관리

성과관리에서 지속적인 평가가 이루어지지만 이는 평가에 궁극적인 목적이 있기보다는 해야 할 일을 찾아내고 지속적인 업무개선에 그 주안점이 있기에 성과평가 (내부 평가)는 성과관리의 한 요소이다.

- 성과점검 (performance monitoring): 방향 및 실현가능성 평가

2. 성과주의 예산과 성과관리

성과관리체계에서 성과와 예산을 직접적으로 연결시키는 것은 아니다. 다만 성과자료는 예산과정에서 중요한 정보로서 고려된다.

(1) 성과별 예산 (Performance Budget)

- 조직성과별 예산
- 사업성과별 예산

(2) 성과주의 예산 (Performance-based Budget)

- 성과목표치 예산 (Target-based Budgeting)

1. 목표 지향성 (Mission-based): 공익적 가치 실현

- 현재까지는: 업무의 공익적 가치에 대한 고려 미흡
- 대책: 모든 업무를 미션/목표 지향적으로 연계
- 도전: 공익적 가치에 대한 주관성
 - 예: 원전 폐기장 설치지역 선정
 - 예: 공기업의 지방배분, 행정수도 이전
 - 예: 송례문 보존

2. 시민주도형 (citizen-driven): 민주적 가치 실현

- 현재까지는
 - 내부통제(internal control) 위주(조직/인사권자를 위해)
 - 고객만족도(customer satisfaction) 위주
- 대책: 시민이 참여/주도하는 성과관리
- 도전: 정치적, 인기 위주, 조직된 소수 시민의 횡포

3. 관리의 효율성(인사관리): 경제적 가치 실현

- 현재까지는: 일을 잘 하는 사람이 대접받는 관리관행 미정착
- 대책: 사실적 증거(측정된 성과)에 의한 인사관리
- 도전: 성과측정의 타당성 및 신뢰성
 직업공무원제도와와의 충돌
 계급제와의 충돌 (generalist vs. specialist)
 성과측정주기 단기성(반년, 일년)

4. 관리의 효율성(예산관리): 경제적 가치 실현

- 현재까지는: 성과에 따른 예산 배정이 되지 않았음, 예산을 절감하는 공무원은 결국 손해...
- 대책: 성과와 예산을 연계 (New Public Management), 인센티브제 도입에 따른 '비용 효과성' 제고
- 도전: 성과측정의 타당성 및 신뢰성
 예산편성의 정치성(예산과정=정치과정)
 성과와 필요성 간의 가치 충돌
 1년 회계연도로 인한 단기성

5. 관리의 효율성(업무/사업관리): 경제적 가치 실현

- 현재까지는: 업무관리의 효율성 낮고, know-how 축적 안됨
- 대책: 업무관리시스템 (예: 온-나라 BPS) 의 고도화
know-how 축적 및 개인/조직역량 강화
- 도전: 통합적 연계의 복잡성
통합에 따른 업무관리의 획일성
e-Gov와 보안성

제 2 부 성과관리시스템의 설계

건축은 생활을 담는 그릇이다.

- Le Corbusier -
(프랑스 건축가)

제 2부 성과관리시스템의 설계
제 1장 : 개념적 틀

제 1절: 개념적 연계

도정관리의 특성을 고려할 때, 다음 3가지의 개념적 구조를 파악할 수 있음



개념적 연계는 시스템적 연계의 전제조건임. 개념적 연계구조가 설정되지 않은 상태에서 시스템적으로 연계하는 것은 업무의 중복을 초래함. 또한 시스템의 진화나 변화필요성에 효율적으로 대응하지 못하고, 7~2년 후에 시스템을 바꿔야 하거나(예산 낭비), 업무수행이 불필요하게 복잡해지고(시간 낭비), 필요한 정보(지식)를 효율적으로 활용하기 어려워서, 업무의 평가 및 개선이 공정하고 적시에 이루어지기 어려움

제 2부 성과관리시스템의 설계
제 1장 : 개념적 틀

제 2절: 상시적 vs. 중점적

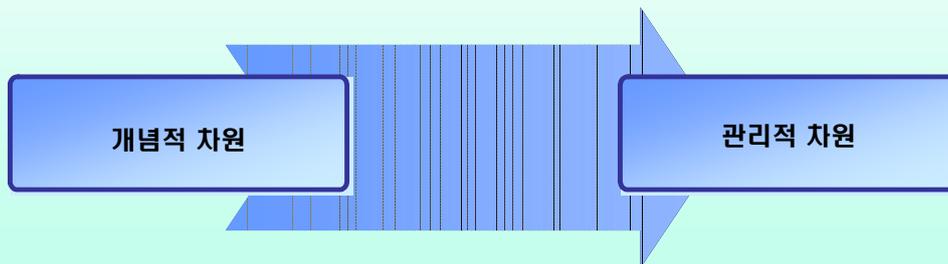
도지사의 중점적 도정목표와 부서장의 중점적 정책/사업과제는 중/단기적 관리체계이기에, 이는 도의 계속적이고 상시적인 장/중기적 기능과 효과적으로 연계되어야함.

- 상시적 업무(정책/과제)가 근간이 되고, 중점적 업무는 상시적 업무에서 도출 (도 BRM vs. 중점적 전략사업 관리)
- 상시적 "직무"와 연계하여 중점적으로 측정되는 업무(개인의 성과측정지표) 도출
- 중점적으로 관리되지 않거나 측정되지 않는 업무도 소홀히 할 수 없는 것이 공공기관의 가치관이며, 소홀히 할 경우 쉽게 관리대상이 됨. 즉, 잘 하기 때문에 문제가 되지 않은 업무를 소홀히 해서는 안 됨. 또한 현 도지사/부서장이 중시하는 업무에 초점을 맞출 경우 시스템의 잦은 변경으로 인해 장기적으로 낭비 초래.

제 3절: 용어의 정의 및 통일

현재 정부업무관리 및 성과관리 등 제반 행정혁신사업이 유기적 긴밀성을 확보하지 못한 이유로, 용어의 사용이 통일되지 못하고 있으며, 같은 용어라도 쓰는 사람(기관)에 따라 다르게 이해되는 경우가 많음.

용어의 정의는 개념(학술)적 차원에서가 아니고, "관리적" 차원에서 재정의 되어야 함.



제 3절: 용어의 정의 및 통일

사업 (program)

어떠한 사업이 하나의 독립적 사업이 될 수 있는냐에 초점을 맞출 필요가 있음. 즉, 하나의 사업은 "독립적으로 관리하는 것이 효율적인가?" "독립적으로 예산을 집행하는 것이 적절한가?" "독립적인 평가가 타당한가?" 등의 "관리상"의 기준을 고려하여 결정되어야 함.

단위과제 (task)

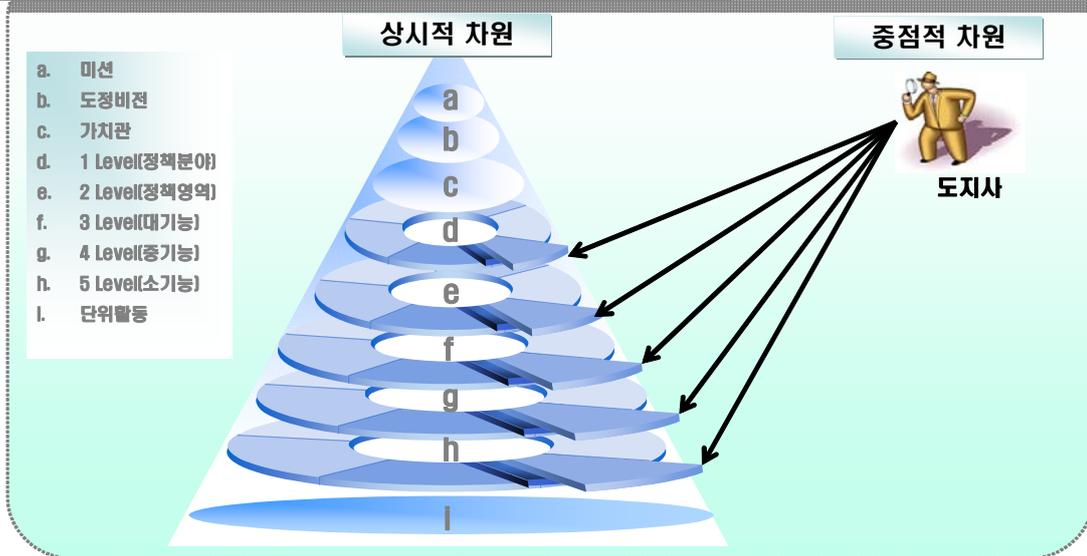
원칙적으로 한 명의 담당자가 집행상의 권한과 책임을 가지고 수행하는 업무.

단위활동 (activity)

하나의 단위과제를 수행하는데 필요한 제반의 활동. 이는 업무수행의 *process* 관점에서 필요한 가장 기초적인 단위임.

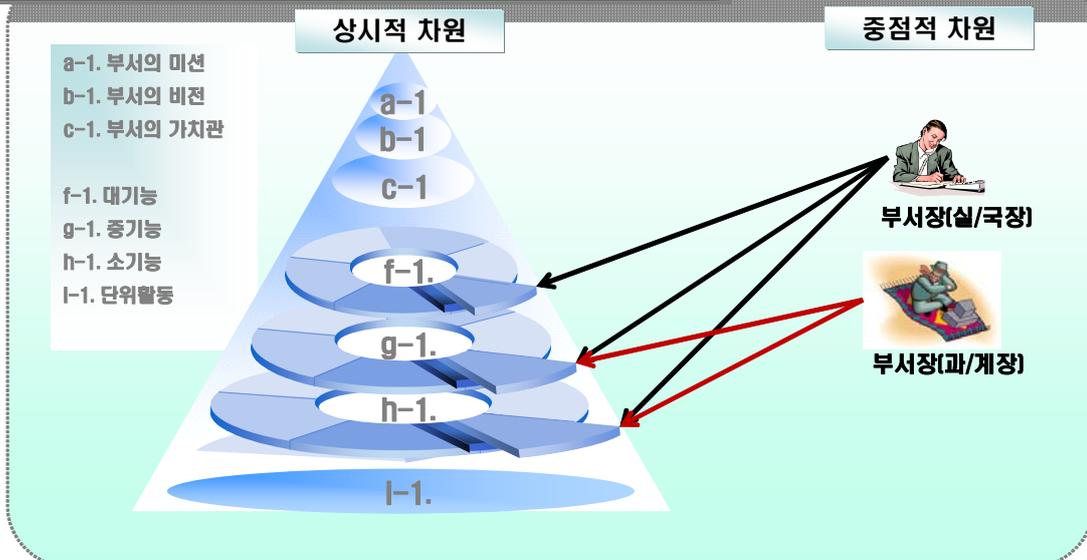
제 2장 : 계층적 정렬 (cascading)

제 1절: 도정목표 관리적 구조 (BRM)



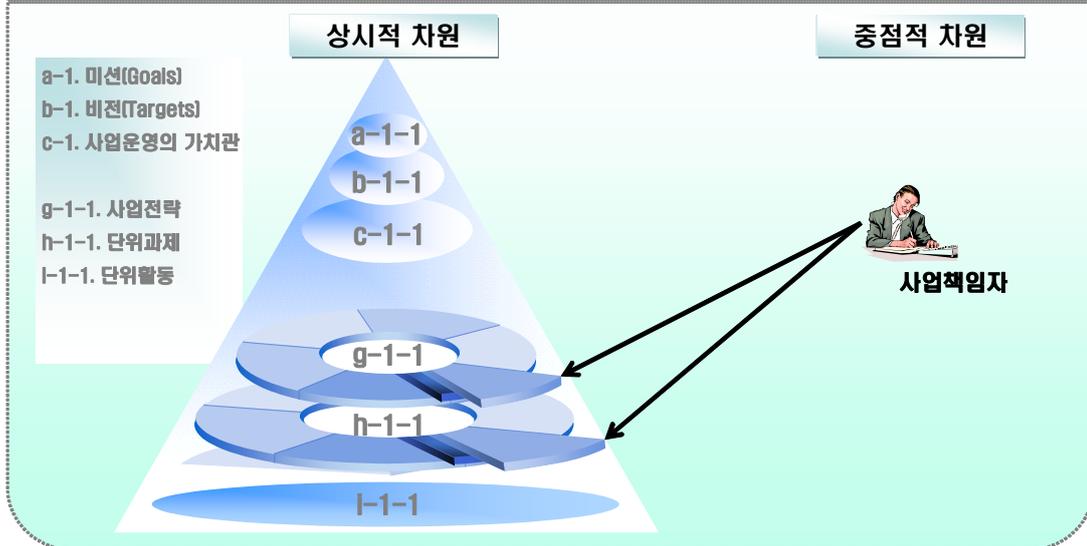
제 2장 : 계층적 정렬 (cascading)

제 2절: 조직(부서) 관리적 구조



제 2부 성과관리시스템의 설계
제 2장 : 계층적 정렬 (cascading)

제 3절: 사업관리적 구조



제 2부 성과관리시스템의 설계
제 2장 : 계층적 정렬 (cascading)

제 4절: 구조 간 연계



제 2부 성과관리시스템의 설계
제 3장 : 성과관리 모델

조직(부서)	MBO, BSC, + BRM
사업(과제)	Logic Model
프로세스	TQM, Six-Sigma, BPS
개인	다양[성과계약제 등]

제 2부 성과관리시스템의 설계
제 4장 : 성과관리시스템의 설계

제 1절: 조직의 Mission 확인/설정

조직이 왜 존재할 이유가 있는가를 기술한다.
 이를 위해서는 다음과 같은 분석이 수반되어야 한다.

1. 사회적 환경 분석

조직의 존재 이유는 조직이 처한 사회적 환경과 밀접한 관련이 있으므로, 조직이 처한 현재 및 미래의 사회적 환경 분석이 먼저 이루어져야 한다.

2. 유사조직과의 차이점 분석

기능의 중복을 회피하고, 업무의 긴밀한 협조 및 책임소재를 분명히 하기 위해서는 유사한 정부조직 및 민간조직과의 차이점을 분석한다.

경찰청	-----	소방방재청
통일부	-----	외교(통상)부
대통령비서실	----	부처

제 2절: 가치관 및 접근방법의 설정 (Values)

조직이 추구하는 가치관 및 업무처리에 있어서의 기본적 접근 방법을 규정한다.

<예>

경찰청 (현장 보존 우선)	---	소방방재청 (인명구조 우선)
교육부 (전인 교육)	-----	노동부 (맞춤형 인력 배출)

제 3절: 조직의 중-장기 목표 설정 (Vision)

조직의 임무를 달성하기 위해서 향후 (예: 5년, 10년, 15년, 20년 후) 성취하고자 하는 목표를 전략적으로 설정한다.

1. 실현가능성 분석

- 조직의 장단점 (strengths & weaknesses) 분석
- 환경적 제약요인 (threats) 및 기회(opportunities) 분석
- 소요자원 (재원, 정치적 지원, 인력, 시간) 분석

2. 우선순위 분석

조직의 임무를 달성하기 위해 우선적으로 무엇을 달성해야 하는가를 분석한다. 즉 일의 순서를 “**인과적**” 으로 분석한다.

3. 중-장기 road map 작성

실현가능성과 우선순위 분석을 토대로 전략적으로 달성가능한 목표를 일정 시간별(5년 또는 2-3년 단위)로 설정한다.

제 4절: 전략설정

1. 사업 선정

중-장기 목표(vision) 및 성과지표를 달성하기 위한 주요사업을 선정한다. 즉, 중기적 목표를 달성하기 위해 현재 무슨 사업을 해야 할 것이고, 장기적 목표를 달성하기 위해 현재 무엇을 준비해야 하는가를 전략적으로 고려하여 사업을 선정한다.

사업은 달성하고자 하는 목표 (종속변수)를 결정하는 독립변수라 할 수 있다. 따라서 정부가 어떠한 사업을 선정할 것인가를 결정하는 것은 목표의 달성 여부 뿐만 아니라 얼마나 빨리 (효과적으로) 주어진 목표를 달성할 수 있는가를 결정하는 가장 중요한 과정이다.

2. 사업 설계

0 조직의 비전과 사업의 (중-장기) 목표 연계

0 중-장기 목표의 구체화

- What: 중-장기 목표가 무엇을 의미하는가를 분명히 한다.
- How well: 중-장기 목표가 어느 정도 달성되었는지를 판단할 근거를 명시
- How: 중-장기 목표를 어떻게 달성할 것인가를 밝힌다.

제 2부 성과관리시스템의 설계
제 4장 : 성과관리시스템의 설계

제 5절: 성과지표의 개발

1. 경제적 성과

- 목표의 달성여부를 점검하는 지표를 개발한다.
- 목표 및 사업의 성격에 따라 적절한 지표를 혼용한다.
 - * 주기 (Cycle): 소요시간
 - * 질 (Quality): 서비스의 질
 - * 비용 (Cost): 사업에 소요된 비용, 성과지표별 단위비용, ...
 - * 만족도 (Satisfaction): 고객, 수혜자, 이해관계자, 주민, 국민
- **사업의 진행에 따라 성과지표(output → outcome → impact)의 성격을 바꾼다.**

제 2부 성과관리시스템의 설계
제 4장 : 성과관리시스템의 설계

2. 민주적 성과

- 성과지표 선정과정에 “누가 참여해야 하는가” 를 결정한다.
- “누구를 위한 성과인가” 를 분명히 한다.
- 의사결정의 적법성을 고려한다.
- “투명성, 공개성” 등을 고려한다.

3. 공익적 성과

- 성과지표가 “해야 할 일을 하는” 의지를 약화시키는지 (output distortion) 계속적으로 분석하고, 성과지표를 계속적으로 개선.
- 성과지표에 관계없이 “해야 할 일을 한” 경우는 적시에 성과평가에 반영할 수 있는 장치 마련.

제 6절: 성과측정

1. 측정단계

- 최종단계
- 다단계 : 시스템 모순에 대한 Warning 가능

2. 측정주기

- 점검 (monitoring): 수시
- 평가 (evaluation): 결과 산출 주기 (milestones)

3. 측정 목적 (평가 vs. 개선)

제 2부 성과관리시스템의 설계
제 5장 : 성과평가시스템의 설계

제 1절: 성과평가의 대상

1. 조직/부서 기능 & 목표 중심적
2. 정책 /사업 목표 중심적
3. 개인 다양 (성과, 경력, 지식, 역량, 가치관 등)

제 2부 성과관리시스템의 설계
제 5장 : 성과평가시스템의 설계

제 2절: 성과평가시스템의 유형

1. Target Systems
 - 추세분석 (Trend Analysis)
 - 비교분석 (Comparative Analysis)
 - 임의적 (Arbitrary)
2. Ranking Systems
3. Intelligence Systems
4. Combination

제 3 부 정부 성과관리제도의 진화

성과관리제도의 계임을 이어야
기 못하고 이에 적절이 대응하
기 못하면 성과관리는 점수관
리로 전락할 것이다.

제 3부 정부 성과관리제도의 도입과 진화

제 1장 : 제도의 도입

제 1절: 지도력

기관장의 관심과 지도력은 새로운 제도 정착에 필수적.
이를 위해 기관장은 :

1. 참가자들의 협력을 유발

찬성 그룹

정책결정자
주민/시민/국민/수혜자
예산편성자
자문단

반대 그룹

노동조합
부서장
사업 관리자
하급 공무원

2. 의사소통을 분명히

도입 및 집행과정에서 충분한 설득이 되지 않을 경우, 참가자들의 복지부동, 형식주의 (적당주의) 를 야기. 따라서 도입과정에서부터 성과관리제도가 이를 집행하는 과정에서의 혼란에도 불구하고 할 만한 가치가 있음을 설득해야.

- 어떠한 성과지표가 활용될 것이고
- 어떻게 성과지표가 활용될 것이고
- 누가 성과지표를 개발하고
- 어떤 분야부터 시행하고
- 성과에 따른 보상 및 처벌을 어떻게 할 것인가

제 2절: 인적/재정적 지원

1. 선도적 역할자 선정

2. 시간적/재정적 지원

좋은 개혁안을 기획하고 집행하는 데는 시간과 재원이 필요하다. 상시적인 업무를 수행하고 있는 공무원으로서는 개혁안의 개발에 참여하는 것은 추가적인 부담이다. 이에 대한 지원이 부족할 때 졸속에 그칠 가능성이 크다. 특히, 목표/성과 중심의 행정체계는 해당업무/사업을 제일 잘 아는 공무원의 적극적인 참여 없이는 불가능하며 요구되는 참여시간 또한 그 어느 제도보다 많다.

3. 실무적 Think Tank의 지원

성과관리체계를 개발하는 과정에서 참여하는 외부인사의 질은 개혁안의 개발시간을 단축시키는 요소이고 개혁안의 타당도와 신뢰도를 높이는 필수조건이다. 현재 외국에서 진행되고 있는 성과 중심의 개혁이 가능한 배경에는 이를 지도 보조하는 “실무에 밝은 Think Tank”가 있었기 때문이다.

따라서 각 부처별로 (나아가 자치단체 별로) 실무에 정통한 Think Tank의 육성과 활용은 성과관리체계를 구축하고 운용하는데 필수적이다.

4. 교육훈련

하나의 새로운 제도가 성공적으로 개발되고 정착되기 위해서는 개발 과정에서부터 참여자들 간의 긴밀한 의사소통과 지속적인 교육훈련이 요구된다. 관련된 개념을 실무적 차원에서 명확히 정의하고 수시로 발생하는 질문과 문제점에 대처하여, 새로운 해결책을 효과적으로 공유하기 위해서는 이를 가능케 하는 의사 소통망의 구축과 교육 훈련이 필요하다.

제 3절: 전산시스템 구축

1. 제도의 사용용이성 (easy), 분명히 (clear)

2. 통합적 성과 정보 시스템 구축

성과관리체계는 수백의 사업들이 체계적으로 연결되어야 하고 수천의 성과 측정정보를 요구하는 바, 자칫 평가에 관련된 업무가 비대해져 본연의 실제 업무에 할당하는 시간이 줄어들 수 있다. 따라서 정확하고 신속한 성과정보를 공유하기 위한 전산시스템의 구축 및 개선도 동시에 고려되어야 한다. 특히 성과관리체계가 인사 분야 뿐만 아니라 예산 (성과주의 예산제도), 관리, 감사 (성과 중심의 감사), 기획 분야에서도 추진되고 있다.

그러므로 중복에 의한 예산낭비를 방지하고 업무부담을 덜어주는 전산시스템은 복잡한 성과관리체계의 개념을 실무적 차원에서 이해 하는데 많은 도움이 될 뿐만 아니라 조직별 및 사업별 추진상황을 효과적으로 점검하고, 평가양식 (Forms)의 개발 등 업무의 표준화 에도 큰 도움이 될 것이다.

3. 시스템의 자동화

제 1장 : 제도의 도입

제 4절: 행정문화 및 지속가능성

정권교체, 조직개편 등의 변화에도 가능할 수 있는 제도로 정착시킴

- (1) 법제화
- (2) 자율평가제도 활성화
- (3) 성과관리의 투명성, 공개성
- (4) 계속적인 Culture Building
- (5) 성과관리의 비용효과성 분석
- (6) 정치적 힘의 재분배 (Power Shift)
- (7) 성과관리의 성과

제 2장 : 제도의 진화

제 1절: 진단 (문제점 파악)

1. 성과지표 활용과 Gaming(문제점)

(1) Target Systems

- ① **Ratchet Effects:** 목표치를 낮게 잡는 현상
- ② **Threshold Effects:** 달성가능한 것에 집중하는 현상
 - 초과달성자 소홀: 목표치 이미 달성한 자(과제)에 대한 소홀
 - 달성가능자 집중: 목표치를 약간 미달한 자(과제)에게 집중
 - 달성불가능자 포기: 목표치를 달성하기 어려운 자(과제)에 대한 포기
- ③ **Output Distortion:** 평가되는 것에만 집중하는 현상
 - 평가항목의 왜곡: 평가점수는 좋으나 일의 취지에 어긋나는 현상
 - 비평가요소의 무시: 중요하지만 평가되지 않는 일을 무시하는 현상

(2) Ranking Systems

- ① **Indeterminacy** : 차별성이 별로 없는 현상
- ② **Volatility** : 평가항목의 가중치 변화에 따라 총점이 급격히 변하는 현상
- ③ **Different Starting** : 출발점이 달라서 나타나는 형평성 문제

(3) Intelligence Systems

- ① **Arbitrary** : 성과정보 해석이 매우 주관적임

제 1절: 진단 (문제점 파악)

1. 성과지표 활용과 Gaming(문제점)

(1) Target Systems

- ① **Ratchet Effects**: 목표치를 낮게 잡는 현상
- ② **Threshold Effects**: 달성가능한 것에 집중하는 현상
 - 초과달성자 소홀: 목표치 이미 달성한 자(과제)에 대한 소홀
 - 달성가능자 집중: 목표치를 약간 미달한 자(과제)에게 집중
 - 달성불가능자 포기: 목표치를 달성하기 어려운 자(과제)에 대한 포기
- ③ **Output Distortion**: 평가되는 것에만 집중하는 현상
 - 평가항목의 왜곡: 평가점수는 좋으나 일의 취지에 어긋나는 현상
 - 비평가요소의 무시: 중요하지만 평가되지 않는 일을 무시하는 현상

제 2장 : 제도의 진화

제 1절: 진단 (문제점 파악)

1. 성과지표 활용과 Gaming(문제점)

(1) Target Systems

- ① **Ratchet Effects:** 목표치를 낮게 잡는 현상
- ② **Threshold Effects:** 달성가능한 것에 집중하는 현상
 - 초과달성자 소홀: 목표치 이미 달성한 자(과제)에 대한 소홀
 - 달성가능자 집중: 목표치를 약간 미달한 자(과제)에게 집중
 - 달성불가능자 포기: 목표치를 달성하기 어려운 자(과제)에 대한 포기
- ③ **Output Distortion:** 평가되는 것에만 집중하는 현상
 - 평가항목의 왜곡: 평가점수는 좋으나 일의 취지에 어긋나는 현상
 - 비평가요소의 무시: 중요하지만 평가되지 않는 일을 무시하는 현상

제 3장 : 새로운 도전

제 1절: 조직문화와 성과관리제도

1. 조직구성원의 행태 변화

- 조직목표(미션, 비전) 의 인지 분명
- 일하는 방식(process)의 변화
- 의사소통 [상하간, 횡적, 이해관계자, 국민]의 변화
- 의사결정 행태 변화

2. 조직의 가치 변화

- 개인의 심판적 평가 → 역량 강화에 투자
- 국민을 위한 성과 개념 정착화

제 2절: 성과관리제도의 성과



토론내용

- 토론자 : 강 인 재 교수(전북대학교)
- 토론자 : 김 명 희 교수(원광대학교)
- 토론자 : 신 무 섭 교수(전북대학교)
- 토론자 : 윤 석 완 교수(전북대학교)
- 토론자 : 안 진 교수(전북대학교)
- 토론자 : 안 완 기 연구위원(전북발전연구원)

사업예산 성과관리

강 인 재(전북대)

1. 서

공동성박사의 발표는 미국에서 성과예산을 작성하고 강의한 경험을 토대로 한 것으로 성과관리, 성과주의예산제도의 개념, 성과관리의 요소, 시범사업을 위해 필요한 요인들이 무엇인가를 체계적으로 정리.

- 새 정부가 들어서는 경우 개혁에 대한 강박관념을 갖게 되는데 이 과정에서 새로운 제도, 특히 선진국에서 시행되는 - 일부는 성공을 거둔 것도 있으며, 일부는 시행초기라 성공 여부에 대한 평가가 이루어지지 않은 것도 있음 - 제도의 도입이 일반화되어 있다. 개혁에 대한 조급성은 무언가 초기에 업적을 보여주어 일을 잘한다는 평가를 받고 싶기 때문일 것이다. 이 과정에서 학자들도 일조하게 되는데 이전에 자신이 주창했던 제도가 문제가 있다고 치부하며, 다른 선진국 제도를 벤치마킹하게 된다.
- 부패, 주민참여예산, 성인지예산 등 우리나라의 정치·행정적 맥락에 대한 고려가 부족한 상태에서 특정한 제도나 제도가 지니고 있는 가치를 중요시하는 경향. 성과예산제도, 목표관리제 등도 비슷한 실정이다.
- 특정제도가 작동하지 않는 원인을 전체적인 유인시스템에서 파악하기 보다는 제도의 미비로 돌리기 때문에 새로운 제도를 채택하여 문제를 해결하려고 한다.

2. 성과예산의 개념

- 성과주의예산과 성과지표가 재무행정에서 주된 관심사가 되고 있는데 과연 행정실무에서 이러한 제도가 시행될 수 있는 여건이 구비되었는지 성과평가지표가 객관성이 있는지에 대한 검토가 필요. 성과를 높이기 위해 어떠한 메커니즘이 필요한지에 대한 성찰이 부족하며, 원래 평가가 의도한 목적이 무엇인지에 대한 성찰이 부족하다
- 개념: 각 기관들로 하여금 기관의 미션, 목표, 목적, 절차에 관한 전략적 기획을 요구할 뿐만 아니라 사업 결과물에 대한 의미 있는 정보를 제공하도록 요구하고 그러한 성과정보를 토대로 예산을 편성하는 제도

□ 성과의 측정

- 품목별예산이 아닌 성과목표(미션·비전, 전략목표, 성과목표)와 달성수단인 사업구조(정책사업, 단위사업, 세무사업)의 재편
- 성과목표와 성과지표를 사업예산과 상호연계: 성과계획서, 예산서
- 원가관리체계의 구축

3. 운용현황

□ 미국

- 「정부성과 및 결과에 관한 법」(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA)이 제정됨으로써, 미국의 성과주의예산제도 개혁이 다시금 활기를 띠기 시작하였다. 그러나 GPRA가 실제로 유용한 성과정보를 제공하지 못하자, 이를 보완하기 위하여 부시행정부는 대통령 관리혁신(President's Management Agenda) 5대 과제의 하나로 '성과와 예산의 통합'을 제시하였고 이러한 배경 하에서 2003년부터 재정사업자율평가(Program Assessment Rating Tool: PART)가 도입되었으며, 5년째인 2007년 현재 총 977개 사업의 성과평가가 완료되었다. PART란 "사업성과를 평가하는 체계적 도구이면서 사업성과 향상을 위한 진단적 도구이고, 예산편성을 위한 정보 제공을 위한 제도이다"임.

□ 우리나라

- 1999년 5월 기획예산처 성과주의 예산제도 시범사업: 전략목표, 중간목표, 성과목표, 성과지표 제시, 미국GPRA체제를 준용
- 노무현정부 성과관리체도로 전환, 재정사업에 대한 성과관리접근(2003)
- 재정 성과관리제도는 ① 재정 성과목표 관리제도 ② 재정사업 자율평가 제도 ③ 재정사업 심층평가 제도 등 3개의 핵심 제도로 구성되어 있다. 2003년에 도입된 재정성과관리제도에서 성과와 예산의 연계를 강화하였다. 그러나 성과목표 및 성과지표 중심의 재정성과관리제도 하에서는 사업의 특성, 집행상의 문제점, 성과부진 사유 등에 대한 구체적인 정보가 부족해서 예산편성 시 활용이 곤란하였다. 이에 다양한 정보를 제공할 수 있도록 하기 위하여 좀 더 포괄적인 재정사업자율평가제도가 2005년에 도입되었다.

□ 지방자치단체

- 추진시기, 방법은 자치단체가 결정하는 자율활동
 - 사업예산성과관리, 정부업무평가지침상 성과관리, BSC성과관리

1단계: 2009년 예산편성시 성과관리과제와 정책사업 일원화

2단계: 예산편성전에 성과계획서 작성

3단계: 평가결과의 예산편성으로 환류

- 자치단체 자율시행('09년 예산)
- 시범자치단체 선정·운영('10년 예산)
- 전국 자치단체 시행('11년 이후)

4. 결어

- 대한민국은 평가공화국이라고 할 수 있을 정도로 심사평가, 정책품질평가, 기관평가, 재정평가 등 다수의 평가가 있으며, 평가에서 높은 점수를 획득하는 것이 “기관장의 능력”으로 간주되고 있어 행정기관에서는 평가를 위한 준비에 많은 노력을 기울인다.

1. 전략적 기획의 중요성
2. 사업분류: 조직/인력구조와의 매칭, 전문가의 도움
3. 비용의 산정: 복식부회계제도의 정착
4. 조직문화, 교육훈련, 소통의 제고

성과관리 제도

김 명 희(원광대)

- 경영학에서 성과관리(Performance Management)는 기업의 경영성과에 대한 평가를 통한 관리통제로 정의하고 있다.
- 전통적으로 성과관리의 주안점은 표준원가차이분석에 의한 성과평가의 기준을 제시하고, 기준과 실제성과와의 차이를 분석하는 것으로, 성과의 평가는 차액회계에 따른 비용효익분석을 통하여 성과보고서를 작성하여 보고함으로써 차기의 과학적이고 효율적인 경영의사결정을 위하여 Feed Back되는 것으로 구체적이고 실용적인 접근법을 가지고 있다..
- 2,000년대에 들어 경영환경의 변화에 따라 전통적인 성과평가방법의 유용성이 그 가치를 상실하였다는 회의와 함께, 성과평가의 기준으로서 활동기준관리(Activity Based Management)가 등장함에 따라 성과관리의 주안점은 ABM으로 선회하고 있다.

- 본 연구에서는 성과관리의 개념정의에서 성과평가를 경제적 성과, 민주적 성과, 그리고 공익적 성과로 광범위하게 정의하고, 의사결정의 적법성/적절성을 민주적 성과의 범위에 포함시키고있으며, “성과관리는 단순한 관리기법이기는 보다는 사회적 문화를 재형성하는 제도이다”라고 문화적인 측면까지 광범위하게 정의하고 있어 지나치게 추상적이고 관념적이어서 현실 문제를 해결하기 위한 실용성과 구체성과는 거리가 크다는 생각이다.
- 그리고 경제적 성과평가의 부문에서 한 개인이나 사업의 성과는 “목표를 얼마나 달성했는가?”와 “목표를 달성하는데 쓰인 비용”이라는 두 가지 측면에서 측정할 수 있다고 진술하고 있는데, 이두가지의 개념을 경영학에서 말하는 전자를 효과성(Effectiveness)의 분석, 후자를 효율성(Efficiency)의 분석이라 해석한다면 무리가 있나?
- 이에 관련하여 경영성과의 평가는 효과성과 효율성을 동시에 추구하는 것으로, 성과만을 측정하는 질름발이 성과평가는 없다고 생각한다.
- “정부부문에서는 성과측정에만 주력하는 경향이 있다”는 주장은 효과성을 중시한다는 의견에는 전적으로 동의하며, 비용효익분석에 의한 효율성의 평가를 더욱 중시함으로써 예산의 낭비를 막아야 할 것이다.

- 성과관리에서 지속적인 평가가 이루어지지만 이는 평가에 궁극적인“성과평가 (내부 평가)는 성과관리의 한 요소”라는 주장에 적극 동의한다.
- 현재까지는 (조직/인사권자를 위해)내부통제(internal control) 와 고객만족도(customer satisfaction) 위주로 치우친 경향이 있어, 대책으로 시민이 참여/주도하는 성과관리가 되어야

하며, 성과에 따른 예산 배정이 되지 않았으므로 “예산을 절감하는 공무원은 결국 손해”라는 견해는 회의감이 들지만, 그 대책으로 “성과와 예산을 연계 (New Public Management)하는 인센티브제 도입에 따른 비용 효과성의 제고”라는 견해는 적극 지지한다.

- 성과관리시스템의 설계에서 용어의 정의는 “개념(학술)적 차원에서가 아니고, “관리적” 차원에서 재정의 되어야 한다”는 견해에 적극 동의하며,

- 마지막으로 제시하는 조직의 중장기 목표설정을 위하여 1. 실현가능성 분석, 2. 우선순위 분석, 3. 중-장기 road map 작성, 4. 성과지표의; 개발이라는 앞으로의 절차는 선구적인 제안이 될 것이며, 더불어 발표문에서 제시되는 목표관리제(Management By Objectives ; MBO), 균형성과표(Balanced Score Card ; BSC)와 더불어“통합적 성과 정보 시스템으로의 전산시스템의 구축”은 정보시스템의 발전에 따라 등장하는 전사적 자원계획(Enterprise Resource Planning ; ERP)의 활용이 충분한 그 해답이 되지 않을까 라고 생각한다.
- 그리고“개발과정에서부터 참여자들 간의 긴밀한 의사소통과 지속적인 교육훈련이 요구된다”는 견해에도 적극 동의한다.

실무담당자가 썩크탱크(think tank)이며 지도자이다.

신 무 섭(전북대)

- 성과관리에 대한 가장 포괄적이고 구체적인 설명이다. 성과관리에 대한 전문가이며 전도사임을 유감없이 보여주고 있다. 성과관리의 원리를 공익성, 민주성, 경제성으로 풀이한 것이라든지, 목표와 조직과 사업이 개념적으로 그리고 실제적으로 연계되어야 한다든지, 학술적 요청만이 아니라 실무적 요청에 대응한 것이라든지-- 설명이 포괄적이면서도 구체적이다. 특히, 제2부 제4장 성과주의시스템의 설계는 성과관리를 도입하고 운영하려는 행정기관에 큰 도움이 될 것이라고 생각한다. 이런 글을 읽게 되어서 매우 반갑고 유익하였다. 발표자는 성과관리를 기능적, 문화적, 전략적 개념으로 파악하고 성과관리가 정착되기 위해서는 가치관과 문화가 변화되어야 한다고 지적함으로써 가능성과 함께 우려도 이미 잘 정리해놓았다. 발표자가 이미 지적한 것 가운데 몇 가지를 강조하고 싶다.
- 리더쉽과 실무적 Think tank에 관한 것이다. 우리나라 지방자치단체는 중앙정부의 권고에 의해서 새로운 제도를 도입하는 경향을 보인다는 것이다. 예산절감의 필요, 주민의 요구 등에 의해서 새로운 제도가 창안되고 이용되는 것도 있겠지만 대부분은 중앙정부의 권고에 의해서 도입 운영되는 실정이다. 이것을 우리는 검토할 필요가 있다. 1만5천 명의 전북 도내 공무원, 1천7백 명의 도청 공무원이 지역사회와 주민을 위하여, 무엇이 필요하고 무엇을 할 수 있는가, 찾아보아야 한다.
- 전북지방공무원교육원 “행정혁신과 성과관리과정” 교육 내용을 보면, 혁신적 리더쉽, 혁신추진조직, 팀제, BPR, TQM, MBO, BSC, 6 SIGMA, CRM, 성과관리의 의의, 내용, 구축, 지표 설정, 성과관리계획의 수립 등이 제시되어 있다. 몰라서 못하는 것보다 아는 것을 실행하지 못하는 사정이 있는 것으로 보이므로 이것을 연구하는 것이 중요하다고 생각한다. 이런 면에서 실무적 Think Tank가 중요하다고 생각한다.
- 전산시스템의 구축에 관한 것이다. 성과관리가 가능하게 된 가장 큰 이유는 정보과학기술의 발전에 있다. 이전의 시대와 달리 정보과학기술의 발전으로 우리는 투입에서 산출량, 목표물, 영향, 평가 등을 연계하는 혹은 기획과 관리와 예산과 감사를 연계하는 전과정을 통합적으로 관리할 수 있게 되었다. 그러나 전산시스템의 구축에는 많은 재원이 소요될 것이란 점에서 실용적이고 이용가능한 시스템을 구축하는 일이 매우 중요하다.
- 끝으로, 지방재정자립도가 20%도 안 되는 도본청과 대부분의 시군들은 재정운영에 대한 책임감을 높여야 한다.

전라북도의 성과주의 예산 시범도입 방안

윤 석 완(전북대)

1. 사업예산제도 도입 배경과 구조

- 사업예산제도는 전략적인 자원배분으로 재정효과의 극대화를 목표로 하고 있으며 종국적으로는 성과계획을 예산에 반영하고 성과를 측정하여 목표달성 여부를 평가한다는 관점에서 하향식 접근에 의한 예산제도임.
- 즉 사업예산제도는 정책과 예산의 연계 및 재정성 제고를 위한 정책사업 중심의 예산체계로 예산계획, 편성, 집행에 이르는 예산체계를 사업단위로 구조화하여 사업목표와 연결함으로써 성과를 관리하려는 제도임.
- 사업예산제도는 기존의 품목별 예산제도가 개별사업과 비목 중심으로 편성 및 집행 관리에 의한 투입재원의 통제는 효과적이나 정책우선에 따른 전략적 자원배분과 효율적 성과관리에 한계 때문에 도입됨.
- 우리나라의 사업예산제도는 예산과목분류체계 속에서 사업단위를 체계화하여 나타내는 방식으로 정부조직의 기능을 중심으로 성과목표를 실현하기 위한 사업단위를 설정하고 그 하부에 예산품목을 두는 예산구조임.
- 예컨대 사업예산제도는 자치단체의 기능(분야, 부문)아래 정책사업, 단위사업, 세부사업을 설치하고 그 하부에 성질별 목을 나타내는 예산체계임.
- 즉 사업예산제도의 예산과목분류체계는 13분야 51부문으로 하고 있으며, 이를 중심으로 각각의 정책사업, 단위사업, 세부사업들 설정하고 그 아래에 편성목을 두고 있으며, 편성목은 8개그룹 38개편성목으로 구분됨.
- 사업예산제도는 지방자치단체가 자치단체의 재정을 정책사업, 행정운영경비, 재무활동비로 구분하고 정책사업 아래에 단위사업과 세부사업을 그리고 그 아래에 편성과 통계목을 두며 최하위에 산출근거를 두어 정책 및 사업을 체계하고 있음.
- 예산편성과 집행 그리고 결산처리 과정에 있어서의 예산원가 산정은 실과 단위로 정책사업을 대상으로 사업비, 행정운영비(인건비, 기본경비), 재무활동비로 구성됨.

2. 성과예산제도 도입의 문제와 개선

- 그 동안 시행된 지방자치단체들의 사업예산이 성과계획서를 기초로 편성되지 않고 예산부서의 종전의 사업체계 즉 사업예산운영지침을 중심으로 예산이 편성되고 있음. 이로 인하여 성

과목표와 성과지표와 연계된 사업의 성과와 효과를 측정하는 접근이 이루어 지지 않고 있음. 전북의 성과주의 도입의 경우 이에 대한 고려가 필요함.

- 사업예산제도는 중장기적인 재정계획아래 분야부문별 재정지출한도를 정하여 이를 기반으로 예산을 편성하고 집행하고, 사업의 평가결과를 다음 해의 예산에 반영하는 제도임. 따라서 정책사업 및 단위사업과 성과목표 및 성과지표가 상호 일치되어야 함.
- 현재는 정책사업과 성과평가제도의 성과단위간에 상호 일치가 되지 않아 상호 연계된 성과를 측정하기 곤란함. 예컨대 사회복지과 사례의 경우 사업예산제도의 정책사업은 5개 인데 성과평가에서는 10개의 성과지표를 설정하여 상호간에 연계가 부족한 것으로 나타나고 있음.
- 따라서 전북의 경우 사업예산제 도입의 경우 조직부서의 전략계획과 사업의 성과목표를 포함하고 있는 성과계획을 수립하고 이것을 중심으로 예산을 편성하는 노력을 경주해야 할 것임.
- 현행 사업예산제도의 원가산정은 실과 중심의 정책사업비, 행정운영비, 재무활동비 등을 포함하게 되는 데 이 중에서 간접비인 행정운영비와 공통비를 어떻게 배분하느냐 하는 것이 원가산정의 문제가 되고 있음. 또한 자산과 비용 구분이 명확하지 않아 자원원가 생성이 어렵다는 점이 지적되고 있음. 이러한 문제는 전체적이라 할 수 있으나 전북의 경우도 자체적인 방안을 강구할 필요가 있음.
- 성과지표는 투입지표, 과정지표, 산출지표, 결과지표 등을 나누어질 수 있고 주지표와 부지표로 구성될 수 있으나 공공서비스 산출을 지표로 수치로 나타내는 데 한계가 있음. 이에 대한 개발 노력이 요구됨.
- 전북은 사업예산제도 도입으로 중장기적으로 사업예산운명을 성과평가시스템에 연계하여 그 결과를 차기 연도의 예산과 정책에 반영해야 하나 단기적으로 효율적인 행정서비스를 제공하는 데 초점을 두는 것이 바람직하다고 할 수 있음.

전라북도 성과관리 시스템 도입에 대한 논평

안 진(전북대)

- 성과지향형관리는 민간부문의 생산성과 부가가치생산이 공공부문을 앞서갈 경우 그 격차를 줄이기 위해 대두될 수밖에 없는 상황이다. 지난 몇 년간 정부는 성과관리제도를 도입하여 정착시키는 데 많은 노력을 하였다. 이제는 자치단체에서도 사업부문이나 일반관리 운영부문에서 구체적인 성과관리제도를 도입하여 예산에 대한 효율적인 운영과 그 성과를 측정하여 객관적으로 주민들의 만족을 높여야할 때가 왔다고 본다. 이런 면에서 전라북도의 성과관리 제도의 도입과 정착은 전북이 선진지역으로 나아가는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다.
- 성과지향의 관리는 반드시 수익자 즉 도민들이 최종적으로 받아들이는 효과 즉 성과지표를 찾아 목표치를 정하고 그 달성이 중요한 목표가 된다. 때문에 이 제도를 실행하기 위해서는 먼저 지방자치에서 개관적인 성과지표로 평가되는 성과지향형 관리가 모든 부문에 두루 다 가능한지 아니면 성과지표를 측정하기가 쉬운 부문부터 시작해야 되는지를 판단을 하여 그 영역을 확정해야 한다고 본다.
- 성과지향형에서 현장의 관리자는 성과에 의하여 평가되기 때문에 성과를 이룩하기까지 임무 수행과정에서 대폭적인 결정권한이 이양되지 않으면 안 된다. 그리고 권한의 위임만큼 책임만을 물을 경우에는 처음에 결정된 사항들을 달성하도록 그 성과에 대하여 보상과 책임도 함께 주어야 한다. 또한 사전에 스마트한 리더쉽과 조직내의 분권화가 명확화하게 이루어져야 한다. 조직의 상위층은 리더쉽을 발휘하여 조직전체에 대한 명확한 정책, 전략, 방향성을 정하고, 필요한 성과의 종류나 달성수준을 현장 관리자, 수익자들과 협의하여 결정하여야 한다.
- 오늘날 지방정부에도 민간부문의 경영전략 도입이 일반화되고 있다. 지방자치단체들이 지방 세부문이나 경비지출에서 그 규모가 커지고 민간부문을 보완하는 역할이 다양해지면서 자치단체간에 그 도입이 경쟁적으로 나타나고 있다. 자치단체의 성과지향적인 경영전략의 책정에서는 조직의 규모와 전략계층, 환경변화의 정도, 경쟁과 경합, 협력관계, 조직의 유효성 등이 내재하기 때문에 완벽하게 전략을 마련하기는 쉽지 않다고 본다. 자치단체의 주민들에 대한 필요한 공공서비스를 성공적으로 공급하기 위해서는 성과관리에 필요한 기본적인 여러 사항들이 도입단계에서 충분히 점검되어야 한다.
- 자치단체의 성과관리운영은 전략책정에 대한 관련된 조직 부서들 간의 합의와 팀 구성이 필요하다. 그리고 조직의 임무(mission)가 도출되어야 하고, 임무를 달성하기 위한 직무의 권한

도 법률이나 법령, 조례, 규칙, 계약 등에서 뒷받침되어야 한다. 또한 자치단체의 외부환경이 잘 분석되어야 한다. 거시환경을 비롯하여 기술적인 요소, 사회적인 요소, 경제적인 요소, 제도적인 요소, 문화적인 요소, 글로벌시대의 미주나, EU, 동북아, 국내의 다른 타 시도의 특수한 생활환경도 감안해야 한다. 직무환경 분석에서는 경쟁과 경합 등 시장분석도 하고, 공공분야에서 독점이 있는 경우는 납세자나 수익자의 만족도나 기호의 조사, 규제관리자나 규제이용자의 동향도 조사되어야 한다. 그리고 내부 환경 분석도 충실하게 이루어져야 한다.

- 한편 전략과제의 명확화와 전략과제를 해결하기 위한 전략수단의 준비도 중요하다. 전략을 매우 정밀하게 마련한 후에는 실행을 하여야 하며, 환경변화에 따른 성과달성의 정도에 따라 전략의 수정과 진행과정을 점검해 나가야 한다. 우리나라 자치단체의 성과관리에 대한 기초적인 준비는 이제 어느 정도 갖추어졌다고 본다. 자치단체의 특성을 반영하면서 성과중심의 재정시스템과 디지털예산회계제도 등이 도입되고 있는 만큼 충실한 성과시스템에 대한 참여자들의 교육훈련을 계속하면서 로드맵에 따라서 진행해 나가는 추진력이 요구된다고 본다.
- 끝으로 지역의 경쟁력과 주민들이 만족을 성취하기 위해서는 이미 성과관리제도를 실행해 가고 있는 영국이나 스웨덴 ... 또 다른 나라들의 경우를 벤치마킹하면서 목표관리를 해 나가야 될 것으로 본다. 여기서 중요한 점은 우리의 전복도가 갖고 있는 특성을 충분히 살리어 내는 일이다. 의회나 시민단체의 역할이 성과관리에 긍정적으로 작용할 수 있도록 환경을 만들어 나가는 일이다.

전라북도의 성과주의 예산 시범도입 방안

안 완 기(전북발전연구원)

1. 성과주의 예산의 개념 및 도입

- 성과주의 예산제도는 투입 위주의 예산편성 방식의 문제점을 개선하기 위한 제도로 재정지출의 성과가 예산의 편성, 통제 및 관리, 부처의 사업운용, 사후평가 및 환류가 평가의 중심이 되는 것을 의미한다. 즉, 지출의 규모보다는 지출이 산출하는 성과에 관심의 초점을 두고 있는 제도이다.
- 이러한 성과 혹은 결과중심 관리 체제는 전략기획의 강조(정책과 예산의 연계), 사업타당성 평가의 강화, 동기부여, 자율과 책임의 강화 그리고 투명성 강화라는 다섯 가지 기본방향에서 성과 지향적 개정개혁을 추진하고 있다.
- 한국의 경우도 이른바 IMF경제위기 직후인 1999년도부터 당시 기획예산처에서 예산편성 시 성과주의 예산편성방식을 도입하기로 결정하여 추진하고 있는 제도이다.

2. 성과주의 예산제 수립 및 시행의 핵심

□ 전략계획의 수립

- 성과주의 예산제 수립을 위한 핵심은 전략계획의 수립이다. 이 때 전략계획서의 내용으로는 ① 부서의 주요 기능과 운영에 관한 포괄적인 임무설명서, ② 부서의 주요 기능과 운영에 대한 성과와 관련시킨 총괄목표와 목적, ③ 총괄목표와 목적을 달성하는 방법의 설명, ④ 총괄목표와 목적을 설정하고 수정하는데 사용된 사업평가에 대한 설명과 향후 사업평가에 관한 일정 등이다.

□ 성과계획의 작성

- 성과계획은 전략계획과 일치되어 작성해야 하며 각각의 사업 활동을 포함하는 년도별 성과계획을 준비해야 한다. 특히, 성과계획에는 다음 사항들을 포함해야 한다. 즉, ① 사업 활동을 통하여 달성하고자 하는 성과목표의 수립, ② 성과목표는 객관적이고 계량화가 가능하며 측정 가능한 형태로 표시, ③ 성과목표를 달성하기 위하여 필요한 운영과정, 기법, 기술 및 인력·자본·정보 및 여타의 사항의 기술, ④ 실제의 사업결과와 수립한 성과목표를 비교하는 준거 기준의 적시, ⑤ 측정된 값을 확인하고 입증하는데 사용할 수 있는 수단에 대한 설명 등이 포함되어야 한다.

□ 사업성과의 보고

- 사업성과 보고서는 지방정부 단위에서는 단체장과 의회에 보고하며, 사업의 성과보고서에는 다음 사항들이 적시되어야 한다. ① 계획에 표시된 성과목표와 실제 달성치를 적시하고 비교가 가능하도록 하여야 하며, 성과계획에 수립된 성과지표를 제시해야 한다. ② 사업의 결과는, 성과목표가 대안의 형태로 제시되는 경우에 성과가 최소 효과 혹은 사업 성공성의 기준을 충족시키지 못했는지의 여부를 포함하여 특정 대안의 형태와 관련되어 서술되어야 한다. ③ 각 보고서에는 회계연도의 성과목표를 성공적으로 달성했는지를 평가하여야 한다. 평가의 방식은 보고서에 포함된 회계연도의 성과목표 대비 실제성과치와 연관시켜서 현 회계연도성과계획을 평가하여야 한다. ④ 성과목표가 달성되지 못한 경우에는 일정한 사항에 대한 설명이 있어야 한다.

3. 성과주의 예산제 성공을 담보하기 선행 조건

□ 책임성과 자율성의 부여

- 책임성과 자율성이란 성과계획의 작성과 성과목표달성에 대한 책임을 부여한 대가로 소기의 목적을 달성하였을 경우에 행정 절차적 사항과 제약(통제) 사항에 대한 면제를 제안할 수 있게 함으로써 특정한 개인 혹은 기관에 자율성을 부여하는 것이다. 이 때 통제의 면제에는 일정한 인력수준의 특정화, 보상 혹은 보수에 대한 제한, 예산과목 간 전용에 대한 금지 혹은 제한이 그 대상이 된다.

□ 의회와 감사부서의 지원 및 효율적인 감독체계 구축

- 투명하고 객관적인 평가를 할 수 있도록 의회와 감사부서의 지원 및 감독체계가 생산적으로 구축 및 실현되어야 한다.