공공부문사업평가

Program Evaluation for Public Sector

이 용 준

2005.12





발 간 사

최근 신공공관리적 정부개혁의 조류 속에서 각 나라마다 정부성과의 제고에 관심을 기울이고 있다. 또한 성과제고를 위해서 공공사업의 효율성과 효과성을 살펴보는 사업평가가 핵심적인 수단이라는 인식이 확산되고 있다.

미국의 경우 1993년에 "정부성과 및 결과법"을 제정하면서 사업평가에 대해 구체적인 제도화를 추진하여 오고 있다. 우리의 경우에도 감사원의 성과감사, 기획예산처의 성과관리를 위한 평가, 국무총리실의 국정평가 등을 통해 이러한 흐름에 동참하고자 노력하고 있다. 특히 국회는 최근에 국회예산정책처에 사업평가국을 두어 입법부 차원의 사업평가 업무를 발전시키기 위한 노력이 본격화되고 있다.

이와 같이 공공부문에 있어 사업평가의 중요성이 날로 증대되고 있음에도 불구하고 아직까지 국내의 사업평가와 관련한 연구와 논의가 충분하지 않은 것이 현실이다. 외국의 경험을 볼 때 우리의 경우에도 사업평가가 정착되기까지 상당기간 사업평가에 대해 깊은 연구와 실무상의 경험이 축적될 필요가 있다고 생각된다.

이러한 상황에서 국회예산정책처에서 사업평가에 대한 그간의 논의와 경험을 바탕으로 「공공부문 사업평가」를 발간하는 것은 의미 있는 작업이라 하겠다. 이 책은 사업평가에 대해서 평가이론, 평가절차와 기법, 평가현황과 사례, 사업평가의 실제에 관한 기본적인 사항들을 정리하여 소개하고 있다.

아무쪼록 이 책이 공공사업의 평가에 대해 관심을 가진 분들에게 사업평 가를 이해하는 데 있어 기초적인 길잡이로서 유용하게 활용되기를 기대한다.

> 2005년 12월 국회예산정책처장 배 철 호

목 차

겠	1 브	사이	평가	٥Ì	로	/	1
∕ III	IT	가다	マント	~	<u> </u>	/	- 1

제1장 사업평가의 기초
1. 사업평가의 개념과 의의3
2. 사업평가의 목적 5
가. 정책결정의 개선6
나. 자원의 효율적 배분과 활용6
다. 책임성의 확보7
3. 사업평가의 흐름과 경향7
가. 사업평가의 기원과 흐름7
나. 사업평가의 최근 경향8
4. 평가와 연구조사의 차이점10
가. 목적의 차이11
나. 동기의 차이 11
다. 결과의 일반화11
라. 기준의 차이 12
마. 사전준비 12
5. 사업평가자(program evaluator) ······ 12
가. 평가자의 역할13
나. 유능한 평가자의 자질14
제2장 사업평가의 종류17
1. 사업평가 종류 개관17
가. 평가자 기준 17
나. 평가의 성격 기준18
다. 사업의 단계 기준19
2. 사전평가/형성평가 22

3. 집행과정평가	
가. 사업과정 평가외	가 점검······ 23
나. 과정평가를 위형	한 기준설정 24
다. 과정평가를 위형	한 질문24
라. 집행평가	
4. 성과평가/결과평가/	총괄평가 29
5. 영향평가	
6. 메타평가	
	1.01
, - ,,, - , ,, -	·법
	33
	가구의
	<u> </u>
, – , - , -	적 평가34
	<u>A</u>]
	실 평가 35
	링가·······36
사. 종합의견	
제2부 사업평가 절차와 기	関 / 37
, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	
	· 관리 39
	[준39
	다약
	성보요구 파악40
	40
라. 평가설계	41

	. 평가모형의 설계41
3	. 사업평가와 논리모형의 활용44
	가. 논리모형의 정의45
	나. 논리모형의 구성요소45
	다. 논리모형의 작성과정49
	라. 논리모형의 측정과 평가에의 활용51
4	. 평가의 관리52
	가. 제안서 작성 53
	나. 평가사항의 명확화54
	다. 평가인력의 선발과 조직55
	라. 평가업무배정56
	마. 중간점검56
	바. 결과물의 품질, 유용성의 제고57
	사. 평가관리의 유의사항58
제2	장 사업평가의 절차60
1	. 평가성 사정 및 평가설계60
	가. 평가성 사정의 의의60
	나. 평가성 사정의 조건61
	다. 평가성 사정의 절차61
	라. 평가성 사정 과정에서의 실제적 제안64
	마. 결 론64
2	. 자료수집 66
	가. 문헌 및 웹 사이트 조사68
	나. 훈련된 관찰자 평정69
	다. 면접조사 71
	라. 설문조사 71
3	. 자료 분석81
	가. 정성분석 81
	나. 정량분석
4	. 결과해석 및 보고서 작성 87

	가. 결과해석의 기준	87
	나. 보고서의 구성	88
	다. 보고서 내용요건	89
5.	결과배포 및 활용	93
제3건	상 사업평가기법	95
1.	비용편익분석	97
	가. 비용편익분석의 연혁	97
	나. 비용편익분석의 내용	97
2.	공공부문 재무분석	99
	가. 공공부문 재무분석의 의의	99
	나. 외국의 사례 1	00
	다. 공공부문에서 재무 분석의 활용방안1	07
3.	공공부문의 재정성과분석과 SEA제도1	08
	가. SEA제도의 개관 ···································	08
	나. SEA 정보의 구성요소1	09
	다. SEA제도 적용 방법1	12
	라. SEA제도의 한계 1	13
4.	공공부문 재정분석과 평가1	13
	가. 재무제표 분석 1	14
	나. 재정동향분석1	17
5.	통계분석기법 1	20
	가. 통계분석기법의 의의1	20
	나. 통계분석기법의 종류1	20
	다. 통계분석기법의 한계1	22
6.	균형성과표 모형1	23
	가. 공공부문 성과 측정의 특성1	23
	나. 공공부문 BSC의 특성 1	26
7.	다기준분석기법1	28
8.	계층화분석법1	30

가. 계층화분석법의 개요1	31
나. 이론적 배경1:	32
다. 계층화분석 과정1:	35
9. 평가기법의 적용문제1	36
제3부 사업평가의 현황과 사례 / 139	
제1장 외국의 사업평가 현황1	41
1. 미국의 사업평가1	43
가. 미국 행정부의 사업평가1	46
나. 미국 의회의 사업평가1	56
2. 영국의 사업평가1	62
가. 영국 사업평가의 개관1	62
나. 영국 사업평가의 특징1	64
다. 의회의 사업평가10	65
3. 캐나다의 사업평가 10	66
가. 캐나다 사업평가 개관1	66
나. 재무위원회의 사업평가1	67
다. 중앙정부에서의 정책평가의 특징1	68
라. 재무위원회와 재무위원회 사무국1	69
마. 중앙정부 평가에서 재무위원회의 역할1	71
4. 호주의 사업평가1	74
가. 사업평가 개관1	74
나. 사업평가 현황1	75
5. 일본의 사업평가1	77
가. 정책평가제도의 도입배경 및 개요	77
나. 정책평가제도의 도입과정1	78
다. 정책평가에 관한 표준지침1	80
라. 정책평가 주체별 평가체계1	86
6. 프랑스의 사업평가 1	89

	가. 프랑스 사업평가 개관	189
	나. 프랑스 정책평가 제도의 기능과 평가	190
	다. 평가대상 및 평가기간	191
	라. 평가추진체계 및 평가단 구성 및 운영	191
7.	스웨덴의 사업평가	
	가. 지방정부의 사업평가	194
	나. 중앙정부의 사업평가	194
	ł 국내의 사업평가 현황	
	국내사업평가 개관	
2.	국회의 사업평가	
	가. 국회예산정책처의 사업평가국의 설치	
	나. 사업평가국의 임무 및 목표	203
	다. 조직 및 업무분장	
3.	국무조정실의 정부업무평가	204
	가. 정부업무 평가제도의 개요	205
	나. 정부업무 평가 운영체계	205
	다. 정부업무 평가의 대상	207
	라. 평가결과 보고 및 활용	208
	마. 2004년도 평가결과 예시	209
	바. 혁신관리 평가	213
4.	국정평가제도	214
5.	감사원의 정책.사업 평가	215
	가. 감사원의 성과감사	216
	나. 감사원 평가연구원 설립	217
	다. 국가주요과제의 상시 모니터링 시스템	218
6.	기획예산처의 예산사업평가	219
	가. 성과관리제도	219
	나. 성과관리제도 추진 과정	220
	다. 성과관리제도의 절차	
	라. 성과관리제도 추진상의 보완점	

	마. 성과측정과 예산회계제도의 개선2	26
	바. 미국 연방정부의 결과 지향적 예산의 운용2	28
7.	공공투자사업의 예비타당성 조사2	36
	가. 개 관 2	36
	나. 대상사업 2	37
	다. 예비타당성조사의 수행절차 2	37
	라. 예비타당성조사 제도의 발전방향2	43
	마. 지방사업의 타당성조사 제도2	45
8.	정부투자기관 경영실적 평가2	46
	가. 평가의 의의 및 절차2	46
	나. 평가지표의 체계 2	46
	다. 평가의 종합	47
9.	정부산하기관 경영실적 평가2	47
	가. 공통 평가방법 및 기준의 성격 2	49
	나. 경영평가 절차 2	49
	다. 평가지표의 체계 2	50
제4부	사업평가의 실제 / 251	
제12	장 분야별 사업평가의 논점2	53
	교육 분야 2	
2.	교육 분야	54
	보건·복지 분야 2	.54 .55
3.	보건·복지 분야	.54 .55 .56
3. 4.	보건·복지 분야 2	.54 .55 .56 .56
3. 4. 5.	보건·복지 분야 2 환경 분야 2 노동 분야 2 국방·외교 분야 2	.54 .55 .56 .56
3. 4. 5. 6.	보건·복지 분야 2 환경 분야 2 노동 분야 2	.54 .55 .56 .56 .57
3. 4. 5. 6.	보건·복지 분야2환경 분야2노동 분야2국방·외교 분야2행정자치·인사 분야2건설교통 분야2	.54 .55 .56 .56 .57 .57
3. 4. 5. 6. 7. 8.	보건·복지 분야2환경 분야2노동 분야2국방·외교 분야2행정자치·인사 분야2건설교통 분야2	.54 .55 .56 .56 .57 .57 .58
3. 4. 5. 6. 7. 8. 9.	보건·복지 분야2환경 분야2노동 분야2국방·외교 분야2행정자치·인사 분야2건설교통 분야2과학기술·정보통신 분야2	.54 .55 .56 .56 .57 .57 .58 .59
3. 4. 5. 6. 7. 8. 9.	보건·복지 분야 2 환경 분야 2 노동 분야 2 국방·외교 분야 2 행정자치·인사 분야 2 건설교통 분야 2 과학기술·정보통신 분야 2	54 55 56 56 57 57 58 59 60

12	. 농림.해양 분야	261
제2정	ł 사업평가의 지표	262
1.	사업평가 지표의 의의	262
2.	평가지표와 성과지표	263
3.	성과지표 개발절차	264
4.	평가기준과 평가지표의 내용	265
	가. 적절성 기준과 평가지표	266
	나. 효과성 기준과 평가지표	268
	다. 경제성 기준과 평가지표	270
	라. 효율성 기준과 평가지표	271
5.	부처별 성과목표와 성과지표의 예시	272
	가. 건설교통부	272
	나. 교육인적자원부	273
	다. 농림부	274
	라. 문화관광부	275
	마. 보건복지부	276
	바. 행정자치부	277
제3조	} 사업평가의 사례	278
	정보화 사업평가와 BSC 모형	
1.	가. 조직의 전략 관점	
	나. 고객 관점	
	다. 정보화업무 성과 관점	
	라. 학습 및 혁신 관점	
	마. 우리나라의 정보화사업평가	
2	국가연구개발사업(R&D) 평가	
۷.	가. 국가연구개발사업의 평가체계	
	나. 평가대상사업	
	다. 국가연구개발 평가절차 및 심층 분석·평가	

	204
나. 지역산업정책의 개요	309
다. 정책 및 사업 평가기준	310
수도권대기환경개선대책 사업평가	313
가. 평가필요성 및 평가방법	313
나. 수도권대기환경개선대책 법적 규제 및 사업내용	314
다. 수도권대기환경개선대책의 적절성 평가	315
라. 수도권대기환경개선대책 경제성 분석: 효율성 평가	319
마. 수도권대기환경개선대책 효과성과 지속가능성 평가	321
바. 요약 및 시사점	325
직업능력 개발사업 집행평가	325
가. 평가필요성 및 평가방법	
나. 직업능력개발사업의 사업현황	326
가. 평가필요성 및 평가방법	
	수도권대기환경개선대책 사업평가

나. 평가결과	334
다. 요약 및 시사점	336
1. 두뇌한국21사업 평가	338
가. 평가필요성 및 평가방법	339
나. 평가결과 및 시사점	341

부록 A. 주요 평가지표 사례 / 349

부록 B. 국가 주요사업 현황 /369

부록 C. 정부제출 국정평가기본법안 / 380

부록 D. 국회정무위원회 국정평가기본법 수정안 조문대비표 / 398

참고문헌 / 416

표 목차

[표 1] 사업평가의 구분2
[표 2] 사업시행 전후비교 평가모형
[표 3] 사후 무작위 비교 평가모형
[표 4] 사후 다수 실험집단 비교 평가모형
[표 5] 암묵적 평가모형
[표 6] 사후 이론적 통제집단 평가모형4
[표 7] 시계열 평가모형4
[표 8] 국민만족도 조사설계 및 평가방식72
[표 9] 미국의 재무분석 지표102
[표 10] 호주의 재정성과 지표10
[표 11] 재무상황 요약10
[표 12] SEA의 구성요소11
[표 13] 재무제표별 분석지표 114
[표 14] 영역별 분석지표11
[표 15] FTMS내의 요인과 지표 구성11
[표 16] 공공부문과 기업부문의 전략 비교 12년
[표 17] 정부와 기업의 BSC 측정의 주안점 비교 12°
[표 18] 주요국 평가제도의 비교145
[표 19] PART의 질문·······14
[표 20] 평가 부문별 평가내용152
[표 21] GAO의 성과측정지표별 목표치 및 실적 165
[표 22] 정책평가의 일반기준182
[표 23] 정책평가 프로그램 주요 업무185
[표 24] 공공부문 주요 평가제도 현황19
[표 25] 정부 주요 평가제도 현황 및 통합계획 20
[표 26] 주요정책과제의 평가내용 216

[표 27]	부처 단위 기관 주요정책 평가결과 212
[班 28]	청 단위 기관 주요정책 평가결과 213
[班 29]	평가 분야와 방법213
[班 30]	성과주의예산 시범기관 현황220
[班 31]	성과관리제도 추진 과정221
[班 32]	GPRA에서 규정한 시범사업 222
[班 33]	주요사업의 평가를 위한 지표 사례(안) 223
[표 34]	성과관리제도 흐름도225
[班 35]	예비타당성조사의 수행절차238
[班 36]	경제성 분석기법의 비교 240
[班 37]	정부투자기관 경영실적 평가247
[班 38]	정부산하기관 관리 및 평가를 위한 법적 근거248
[班 39]	사업평가 체계 및 방법262
[표 40]	사업평가기준과 세부지표266
[표 41]	적정성 평가지표 예시 267
[班 42]	전략 관점의 목표 및 측정지표279
[班 43]	고객 관점의 목표 및 측정지표281
[표 44]	정보화업무성과 관점의 목표 및 측정지표282
[班 45]	학습 및 혁신 관점의 목표 및 측정지표283
[표 46]	연구개발 평가의 유형과 평가중점290
[표 47]	평가항목별 평가지표297
[표 48]	비영리 민간단체 지원사업 평가지표(예시)298
[표 49]	지역산업진흥계획의 목표와 수단309
[班 50]	지역균형발전 관련 평가지표 및 평가방법310
[班 51]	지역산업활성화 관련 평가지표 및 평가방법312
[班 52]	수도권 대기분야 중장기(2005~2014) 투자계획(안) 315
[班 53]	환경보호분야 대기보전부문 액티버티 통합 제안316
[班 54]	수도권 대기 중 벤젠 농도316
[班 55]	수도권대기환경개선대책 평가단계별 평가지표 평가기준 318
[班 56]	재정사업별 경제성 분석결과319
[표 57]	재정사업별 경제성분석결과 320

[班 58]	각 재정사업별 2004년도 결산자료 322
[班 59]	재정사업별 계획대비 추진 실적 322
[班 60]	시화·반월·인천남동공단 악취 및 VOC 관련 민원건수 324
[班 61]	직업능력개발부문 5년 후 미래상326
[班 62]	직업능력개발사업 집행평가 결과 및 개선방안332
[班 63]	전자정부사업 평가모형334
[班 64]	전자정부 로드맵 과제 표준성과지표337
[班 65]	두뇌한국21사업의 적절성, 효과성, 효율성 340
[표 66]	과학기술분야 분야별 논문당 I/F량(평균) 344

그림 목차

[그림 1] 평가의 시행 시기 19
[그림 2] 사업평가의 흐름21
[그림 3] 집행평가의 기본적 요소 24
[그림 4] 평가 논리 모형
[그림 5] Program Logic Model의 예시47
[그림 6] BK21사업의 평가논리모형
[그림 7] 제3의 변수의 공동영향과 매개변수에 의한 인과관계 49
[그림 8] 평가조직 체계도53
[그림 9] 한국형 전차의 성능개량 범위92
[그림 10] 목표신외항 계획도면 92
[그림 11] 권역별 산업클러스터 구축도
[그림 12] 공공조직의 평가지표96
[그림 13] 재정분석지표의 선정체계117
[그림 14] 재정상태에 영향을 미치는 요인119
[그림 15] BSC의 네 가지 관점····································
[그림 16] 다변량 분석기법의 분류129
[그림 17] GPRA의 목적 144
[그림 18] GAO 본부 및 지부의 위치 159
[그림 19] 실적평가의 체계 184
[그림 20] 평가단 조직·구성 체계 192
[그림 21] 평가추진체계 193
[그림 22] 국가평가인프라 구축도199
[그림 23] 사업평가국 업무분장 204
[그림 24] 정부업무 평가 체계 206
[그림 25] 정책평가위원회의 구성도207
[그림 26] 정부업무평가 적용대상207

[그림	27]	성과주의예산의 연결구조220
		결과 지향적 예산을 위한 구조230
[그림	29]	공공조직의 평가지표264
[그림	30]	국가연구개발사업의 평가체계291
[그림	31]	2005년도 국가연구개발사업 평가대상 사업 292
[그림	32]	심층 분석.평가제도293
[그림	33]	대기환경 개선 목표314
[그림	34]	미래형자동차 시장전망317
[그림	35]	수도권 대기환경 개선대책의 대기관리권역 324
[그림	36]	직업능력개발사업 연도별 재정투자 총액 327
[그림	37]	2004년도 직업능력개발 예산의 불용률328
		고용상태별 훈련 참가 여부329
[그림	39]	사업장 특성에 따른 활용추이330
[그림	40]	훈련이전 미취업기간 인원수 331
[그림	41]	2004년도 전자정부사업 월별 계약체결 현황
[그림	42]	두뇌한국21사업의 논리모형 340
[그림	43]	과학기술분야 1인당 논문 수 342
[그림	44]	과학기술분야 논문당 I/F량343
[그림	45]	과학기술분야 세부 분야별 1인당 논문 수 343
[그림	46]	과학기술분야 세부 분야별 논문당 I/F량344

제 1 부

사업평가 이론

제1장 사업평가의 기초

제2장 사업평가의 종류

제3장 사업평가의 접근방법

제 1 장 사업평가의 기초

1. 사업평가의 개념과 의의

사업평가(program evaluation)가 무엇인지에 대한 일치된 견해는 아직 없다. 민간부문은 재무분석 등에 의해 평가기법이 진화해 왔으나 공공부문에서 사업 평가분야는 아직까지 생소한 영역으로 받아들여지고 있다. 물론 공공부분과 민 간부문의 평가논리나 평가기법이 다른 것도 사실이다. 공공부문은 조직의 법적 의무와 임무(mission) 달성이 기본목표인데 반해 민간부문은 주주의 이익을 위한 수익극대화가 기본목표이기 때문이다.

우리나라의 경우 공공분야에 있어 심사분석제도 등 사업평가와 유사한 제도가 1960년대부터 도입되어 시행되어 왔으나 사업평가와는 확실히 다른 제도이다. 정책평가와도 상대적으로 다른 개념인 사업평가의 개념에 대해 몇 가지기초적인 개념상의 논의가 필요하다.

먼저 평가(evaluation)와 관련하여 살펴보면 판단(judge), 분석(analysis), 서열화(rank), 심사(examine), 점수화(score), 검토(review), 사정(assessment, appraise), 감사(audit), 사후조치(follow-up), 점검(monitoring) 등이 평가와 유사한 개념으로이해되기도 하지만 때로는 이러한 용어와 평가가 혼용되기도 한다. 평가의 정의는 사전적 의미로는 "가치의 결정 또는 심사와 판단"을 의미한다.

Scriven(1967)에 따르면 평가는 "무엇의 가치나 장점에 대해 판단하는 것"이라 한다.1) Fitzpatrick 외 2인(2004)에 따르면 평가란 "평가대상의 가치를 결정하기 위해 기준에 따라 식별하고 분류하며 적용하는 것"이다. Weiss(1998)에 따르면 평가란 "사업이나 정책을 개선하기 위하여 그 운영이나 결과를 일정한기준에 의해 체계적으로 사정(assesment)하는 것"을 말한다. Rossi 외 3인(2004)

¹⁾ Firzpatrick 외(2004) p.5에서 재인용.

에 따르면 사업평가란 "일정한 정치적·조직적 상황 하에서 조사방법을 사용하여 사회를 개선하기 위한 활동에 관한 정보를 제공하고 사업의 효과성을 조사하는 것"을 말한다. OECD(1999)에 따르면 사업평가란 "특정사업의 중요한 제반 측면과 그 가치를 체계적이고 분석적으로 평가하고 평가결과의 신뢰성과 유용성을 추구하는 것"이다. 이처럼 외국의 문헌을 보면 사업평가에 대해서 다양한 견해를 밝히고 있으나 대체로 평가를 "일정한 기준(criteria)에 의해 체계적으로 평가대상의 가치(value)를 판단하는 일련의 활동"으로 정의하고 있다.

한편 사업(program)과 관련하여 사업의 범위와 사업의 구성요소가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 사업이라는 용어는 정책, 계획, 업무, 제도 등과 혼용되는 경우가 많다. 공공분야의 사업은 단위사업(project)의 상위개념이자 정책(policy)의 하위개념으로 이해되기도 한다. 그러나 단순한 단위사업의 합이 사업이고 정책은 사업의 합이라고 말하는 것도 옳은 결론은 아니다. 또한 사업은 여러 가지로 분류되고 있다. 예를 들면 공공사업, 민간사업, 복지사업, 교육사업, 정보화사업, 건설투자사업, 예산사업, 규제사업, 지원사업 등 다양하게 사용되고 있다. 일반적으로 공공부문의 사업은 "원하는 공공목표를 달성하기 위하여 구체적인 일정을 통해 정책이 실현되도록 정부자원을 투입하는 일련의 활동"이다. 물론 구체적이고 실제적인 사업평가에 있어서는 평가대상인 개별사업을 보다 구체적으로 한정하여 사업의 범위나 평가범위를 조작적으로 정의하여야 할 경우가 있다. 즉 사업평가의 대상이 되는 사업을 이해함에 있어 개념적구별에 집착하기보다는 각각의 평가가 이루어질 때 실용적 관점에서 사업의 구성요소를 파악하고 평가목적에 맞게 정립해 나가면서 사업을 이해할 필요가 있다.

사업평가는 사회과학 연구방법을 활용, 프로그램이 잘 운영되고 있는가를 평가하기 위한 체계적인 연구로서, 성과측정(performance measures) 결과에 대한 분석도 가능하나 성과측정보다는 더 광범위한 범주의 정보를 검토하여야한다. 공공부문의 사업평가는 수익을 극대화하는 민간의 평가와 다르게 국민의세금이 투입되는 공공사업의 합법성, 효과성, 형평성을 중심으로 특정 공공사 업의 형성과정, 내용, 집행과정, 효과와 그 영향 등을 평가하는 활동이다.

요컨대 공공부문의 사업평가는 "① 원하는 공공목표를 달성하기 위하여 ② 구체적인 일정을 통해 정책이 실현되도록 ③ 정부자원을 투입하는 ④ 일련의 활동에 대해 ⑤ 일정한 기준에 의해 ⑥ 체계적으로 ⑦ 가치를 판단하는 활동"이 라 할 수 있다.

2. 사업평가의 목적

평가의 목적은 당해사업의 개선과 담당조직과 개인의 책임성의 확보, 관련 분야 지식의 산출과 적용, 숨겨진 의제를 도출하는 것 등으로 볼 수 있다.

사업평가의 목적은 기본적으로 사업에 대한 통찰과 합리적인 관점을 제공하는데 있다. 사업평가의 목적은 개별평가의 상황에 따라 다양하며 각각의 사안마다 목적을 달리한다고 보는 것이 옳을 것이다. 일반적으로 사업평가는 사업을 개선하기 위한 수단이자 사업을 통제하거나 감시하기 위한 수단으로 사용되고 있다. 이를 통해 당면한 사회문제를 해결하기 위한 의사결정에 필요한정보를 제공하고 유사한 또는 미래의 문제를 해결하는 데 활용할 수 있도록하는데 그 의의가 있다 하겠다.

사업평가를 함에 있어서 해결해야 할 과제는 문제의 범위를 정하고 문제의 소재가 어디인지를 파악하며, 문제로 인해 영향을 받는 사람들에 대해 조사하여 문제해결을 위한 적절한 개입 대상과 시기 및 개입의 근거를 마련하는데 있다.2) 이러한 관점에서 볼 때 사업평가는 의사결정과 집행 그리고 결과에 대한 종합적인 접근을 요구한다.

한편 사업평가의 목적을 좁은 의미에서 용도별로 유형화해 보면, ①목표

²⁾ 사업평가가 파악하고 해결해야 할 범위에는 문제의 원인과 범위, 문제의 소재, 문제로 인해 영향을 받는 사람들, 사업의 변화, 개입의 근거, 적절한 개입 대상, 집행과정과 결과, 비용과 효과의 비교 등을 들 수 있다.

달성도를 확인하기 위한 것, ②성공요인과 실패요인을 알아보기 위한 것, ③대안의 모색을 위한 정보를 제공하기 위한 것, ④사업의 설계를 개선하기 위한 것 등으로 나누어 볼 수 있다. 사업평가의 목적에 대해 일반적으로 논의되는 관점은 정책결정의 개선, 자원의 효율적 배분과 활용 도모, 책임성의 확보를 들 수 있으므로 이에 대해 보다 자세히 살펴본다.

가. 정책결정의 개선

정책결정의 개선은 사업평가를 통해 정책결정에 필요한 정보를 제공하는 것을 말한다. 정책과정의 참여자인 공무원, 의회, 시민 등에 대하여 평가정보는 사업의 추진여부, 사업의 개선, 사업의 중단여부, 사업의 효과, 사업의 부작용 에 관한 내용을 제공한다. 사업평가는 거시적 국가정책 결정자와 미시적 사업 현장 집행담당자에게 활용될 수 있는 정보를 제공하여야 한다. 평가는 종결된 사업에 대한 역사적, 회고적 판단에 그치는 것이 아니라 사업의 생성과 종결 그리고 그 이후의 영향까지 분석해 봄으로써 실제적이고도 유용한 정보를 산 출해 내는 것이다. 이러한 과정 속에서 사업평가는 정책결정에 필요한 정보를 끊임없이 공급하여 정책결정을 개선하는 데 기여하는 것이다.

나. 자원의 효율적 배분과 활용

사업평가는 예산담당자가 예산을 더 유용한 부문에 배분하게 하는 데 기여함을 목적으로 한다. 정책결정의 개선이 보다 거시적인 측면에서 사업의 확대나 축소, 중단이나 지속을 결정하는 목적이라면 자원의 활용을 지원하는 것은 상대적으로 미시적인 측면에서 사업간, 시기별, 효과별로 자원을 조정하는 정보를 제공한다. 예를 들면 사업의 과정평가나 중간평가는 사업의 기획단계에서 예상하지 못했던 문제에 대한 추가적인 재원배분을 알려주거나, 사업의 기대효과가 당초보다 낮으므로 자원배분을 줄이라는 신호를 보내기도 한다.

또한 사업의 성과를 높이기 위한 종합적인 시각의 문제점을 제시하여 자원의 활용을 극대화하는 나침반의 역할을 하기도 한다. 비용 대비 효과가 높은 사업 분야에 재원을 증가하도록 유도하기도 하고, 만족도나 요구사항에 대한 설문조사를 통해 수혜자가 원하는 방향으로 자원을 돌리도록 하기도 한다. 특히 성과주의 예산제도는 성과평가를 통해 자원의 배분을 매년 조정하도록 하는 장치로 작용하는 평가제도의 한 형태이다.

다. 책임성의 확보

사업평가는 사업추진 주체의 책임성을 확보하기 위한 목적도 가지고 있다. 사업평가를 통해 합법성, 효율성, 효과성을 검증하고 그 결과에 대한 책임을 문기도 한다. 사업평가는 최근에 신공공관리에 있어 사전적인 자율성의 확대와 동전의 양면처럼 거론 되는 사후적 결과책임의 확보를 위해 활성화되고 있는 것이다. 책임성의 중심도 종전의 합법성에서 효과성 내지 효율성으로 이동하는 것도 국민의 세금으로 보다 높은 수준의 공공서비스를 제공하라는 요구에 따른 것이다.

3. 사업평가의 흐름과 경향

가. 사업평가의 기원과 흐름

일부 학자는 사업평가의 기원을 평가라는 관점에서 고대 이집트나 중국의 과거제도에서 찾는 경우도 있지만 현대적 의미의 평가는 1960년대 이후 미국에서 발달하기 시작하였다. 일부 학자는 소크라테스가 학습과정에서 사용하였던 대화법이 교육 분야에 적용된 평가의 사례로 보기도 한다. 그러나 보통은 평가의 기원을 17세기에 시작된 것으로 보며 체계적인 평가연구의 확산은 상

대적으로 20세기에 이루어진 것으로 보고 있다(Fitzpatrick 외, 2004).

현대적 의미의 사업평가는 1960년대 미국의 존슨 대통령 시대의 '위대한 사회'와 '빈곤과의 전쟁'을 위한 각종 사회사업에 대한 평가에서 시작되었다고한다. 그 당시 사업평가 내지 정책평가가 발전하게 된 계기는 막대한 재원이투입되는 교육, 보건, 주택 등의 정부사업이 과연 효율적으로 추진되고 기대했던 효과가 달성되고 있는가에 대한 사후적 점검이 필요하다는 여론이 높았기때문이다. 이후 공공정책 및 사업의 평가에 대한 관심이 증대되어 왔고 1990년대 들어 정부혁신의 물결 속에 공공부문의 성과관리 및 책임성제고를 위한 사업평가가 각광을 받기에 이르렀다.

더구나 미국을 비롯한 유럽의 국가들뿐만 아니라 여타 지역의 국가에 있어서도 평가에 대한 관심이 확대되고 있다.

나. 사업평가의 최근 경향

사업평가의 최근 경향과 관련하여 정책평가, 사업평가, 업무평가, 국정평가, 기관평가 등 평가대상이나 범위도 다양해지고 평가를 위한 조직 확대나 방법론의 개발 등에 대해서도 논의가 증대되고 있다.

최근 외국의 사업평가 동향을 살펴보면, 1990년대 신공공관리적 정부개혁의 확산이 이루어지고 성과중심의 재정운영을 강조함에 따라 사업평가의 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 OECD 31개국 가운데 27개 국가에서 이미 성과중심의 재정운영제도를 시행하고 있다.

우리나라의 경우에도 지난 2001년에 도입된 정부업무평가제도 이외에 국가재정운용의 틀을 전면적으로 개편하고자 2003년부터 4대 주요재정개혁과제를 추진하고 있다.3) 이러한 재정변화의 중심에 프로그램예산(program

³⁾ 현재 추진 중인 4대 주요재정개혁은 국가차원의 거시적이고도 중기적인 시각의 국가재정운용계획, 부처차원의 연도별 총액자율편성제도, 구체적인 사업단위의 단기적인 성과관리제도 및 미시적인 재무관리 관점의 디지털 예산·회계시스템 을 도입하는 것을 의미한다.

budgeting)이 자리한다. 다시 말해 5년 단위의 중기적이며 예측이 가능한 재정계획의 틀 속에서 매년 부처가 자율적으로 예산을 운용하고, 이를 각 예산실무자들이 실시간의 예산회계정보시스템에서 집행하되, 성과관리를 위해서는 사업을 기본단위로 관리해 나가겠다는 것이다.

이를 위해 정부는 2004년 중에 기존의 항목별 예산체계에서 사업예산체계로 전환하는 개편안을 마련하여 일정한 논의를 거친 후, 2007년 이후에는 단년도 예산편성의 기본 틀로 활용한다고 한다. 이처럼 정부 재정개혁의 핵심 분야가 사업단위의 예산운용이자 성과관리이며, 사전적인 통제보다는 집행과정 및사후적 결과를 중시하는 흐름 속에서 사업평가가 그 어느 때보다도 중요해지고 있다 하겠다.

Fitzpatrick 외 2인은 최근 등장한 경향과 논점 가운데 다음의 12가지가 향후 사업평가에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상하고 있다. 즉 내부평가의 증가, 질적 방법의 증가, 공공분야의 평가 증대, 성과측정의 문제와 표준화된 평가문제 등이 그것이다. 특히 공공분야의 평가 증대와 성과측정과 표준화된 평가문제는 향후 공공부문평가에 있어서 관심을 가지고 지켜봐야 할 경향으로볼 수 있다.

❷ 사업평가의 최신 경향

- 내부평가의 증가
- ㅇ 질적 방법의 증가
- 다양한 방법론(질적+양적)의 사용
- o 이론적 평가(theory based)의 확대
- ㅇ 윤리적 문제에 대한 관심 증대
- 공공분야의 평가 증가
- 평가에 있어 이해관계자의 참여 증가
- ㅇ 사회적 약자 옹호에 있어서 평가자의 적정한 역할에 대한 논의 증가
- ㅇ 평가기법과 의사소통의 발전과 그에 따른 윤리문제
- 성과측정의 문제와 표준화된 평가문제
- ㅇ 국제적인 평가의 성장

4. 평가와 연구조사의 차이점

평가는 기본적으로 연구조사의 판단 방법과 절차를 사용한다. 평가의 표준 (standard) 결정, 정보의 수집, 표준의 적용, 권고사항의 도출로 이어지는 평가활동은 기저에 연구조사의 절차와 논리가 내포되어 있는 것이다.

하지만 사업평가는 일반적인 연구조사는 물론 실무적이고 실용적인 평가가 연구적인 속성이 강한 평가조사(evaluation research)와도 구분되어 검토되어야 한다는 견해도 있다.

사업평가는 평가조사와 같은 과학적 연구(scientific research)에 비해 정보의 실용성에 보다 비중을 두어야 하는 일종의 기술(art)에 가깝다는 것이다.4) 참고로 과학성과 실용성에 대한 논의를 소개하면 다음과 같다.

과학성과 실용성에 대한 논의(Scientific vs. Pragmatic)

두 가지 입장은 때로는 양립적일 수 있다. 그러나 가능한 한 과학적임과 동시에 실용성이 있는 사업평가가 되도록 하는 조화적인 접근이 보다 합리적이라 하겠다. 따라서 각 사업평가를 수행하는 평가자(evaluator)는 평가결과의 타당도와 신뢰도라는 과학적 (scientific) 측면과 함께 평가결과의 적시성과 유용성(pragmatic)을 균형 있게 고려하여야 한다. 그러나 실제 사업평가를 수행함에 있어서 두 입장이 때로는 충돌하기도 한다. 과학성을 높이려면적시성과 유용성이 낮아지는 경우가 있기 때문이다. 따라서 사업평가는 특정한 상황을 이해하고 결과를 도출해 내는 일종의 기술이자 예술(art)에 가까운 속성을 보다 많이 내포한다고 하겠다.

⁴⁾ Cronbach(1982)는 평가를 과학이라기보다는 기술이며 정책결정자나 이해관계자 (stakeholders)의 요구와 필요를 충족시키는 데 중점을 두어야 한다고 보고 있다. Rossi, Lipsey&Freeman(2004)에서 재인용.

사업평가는 특정사업의 형성과정, 내용, 집행과정, 효과와 그 영향 등을 일 정한 기준이나 지표를 통해 검증하는 체계적인 활동이라 할 수 있다. 개별사업 이 처한 환경적 맥락과 구체적인 사업요소들의 특수성이 중시되는 것이다. 평 가와 연구조사와의 차이점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

가. 목적의 차이

연구조사가 이론과 지식에 기여하고, 일반적 결론을 도출하는 데 비해, 평가는 이해관계자의 요구에 부응하고자 구체적 판단과 결정을 지원한다는 점에서 기본적인 목적에서의 차이가 있다. 물론 사업평가도 이론과 지식에 기여할수 있으나 이는 2차적 목표가 되는 것이다. 사업평가의 1차적 기능은 현실문제의 해결에 초점을 두어야 한다.

나. 동기의 차이

연구조사가 연구자의 관점에서 가설을 검증하고 나아가 지식에 기여하고 자 수행하는데 비해, 사업평가는 다양한 이해관계자의 현실적이고 구체적인 요 구사항에 따라 수행하다는 점에서 동기의 차이가 있다.

다. 결과의 일반화

연구조사가 일반적 결론을 도출할 수 있는 데 비해, 사업평가는 특정한 맥락 하에서의 결론을 제시하는 데 있다. 일반화의 정도에 있어 그 차이가 상대적이라고 할 수 있지만 사업평가가 보다 특수성이 강조된다. 물론 사업평가결과가 유사사업이나 후속사업에 적용될 수는 있으나 어느 정도 사업마다 차이를 인정하여 적용하는 것이 바람직하다.

라. 기준의 차이

연구조사의 경우 중심이 되는 기준이 내적·외적 타당성(인과관계/일반화 가능성)이라고 할 수 있으나, 사업평가는 정확성, 유용성, 실행가능성, 적절성(합법성·윤리성)을 중심 기준으로 평가하게 된다는 점에서 차이가 있다.

마. 사전준비

연구조사는 특정분야의 깊이 있는 훈련이 선행되어야 하나, 사업평가는 다양한 정보/학제적(interdisciplinary) 접근, 다양한 방법과 기술의 활용이 사전에 준비되어야 한다는 점에서 차이가 있다. 특히 사업평가를 수행함에 있어서는 평가의뢰자와의 친밀한 관계가 필수적인 요소이므로 평가과정에 있어서 의사전달능력(communication skill)이 중요한 요소임을 기억하여야 한다.

5. 사업평가자(program evaluator)

사업평가는 다양한 학문적 배경과 방법을 통해 평가발전에 기여한다. 미국의 평가협회의 인적구성을 보면 교육학, 심리학, 평가론 등의 전문가를 중심으로 구성되어 있다. 한국의 경우에 사업평가를 중심으로 한 연구 집단이 취약하다. 사업평가의 필요성이나 성장속도에 비추어 볼 때 이를 뒷받침하기 위한 연구 성과나 전문적인 연구 인력이 상대적으로 미흡한 것이 현실이다.

국책연구원이나 대학의 평가관련 인력확충은 물론 공공부문 종사자에 대한 평가관련 교육과 내부토론이 활성화되어야 한다. 이러한 연구나 교육은 실제 평 가실무에 도움이 되도록 하여야 하며, 특히 대학이나 대학원 과정에 점차 증가 하고 있는 사업평가 수요를 고려하여 사업평가를 별도의 독립된 과목으로 개설 하여 사업평가를 보다 전문적으로 특화하는 노력이 필요하다. 참고로 미국의 평

12 ◆ 제1부 사업평가 이론

○ 미국평가협회의 인적 구성

교육학(28%), 심리(18%), 평가(14%), 통계방법(10%), 사회(6%), 경제 및 정치학(6%), 조직발전(3%), 기타 (21%)

가. 평가자의 역할

평가자는 종래 중립적(neutral)이거나 가치중립적(value free)이어야 한다고 이야기되어 왔다. 평가자 및 평가결과의 객관성(objectivity)은 평가에 있어 매우 중요한 요소로 간주되어 온 것이다. 미국의 경우 Greene(1997)의 설명에서 보듯이 평가자의 주장(advocacy)이 있어야 하는가에 대해서는 많은 논란이 있다고한다. 주장이 과연 객관적이고 가치중립적인가에 대한 고민이 필요한 것이다.

이는 평가에 있어서 객관성과 중립성이 중요하기 때문이다. 그러나 실제에 있어서는 평가자가 처한 환경 속에서 각 사업에 대한 평가과정에 있어서 평가자의 선택은 중립적이지 않은 경우가 많다. 평가자의 권고(recommendation)나주장(advocacy) 혹은 옹호는 결국 누군가에 유리할 수도 있으며 단지 평가자는 각각의 입장에서 보다 나은 사회(better society)나 공익(public interest)에 기여하고자 노력하여야 하는 것으로 이해하는 것이 맞을 것이다. 당위적 의미의 중립 성보다는 현실적인 평가수행과 결과를 논의함에 있어 가치중립성을 살펴보아야한다. 다만, 이러한 논의가 하나의 결론으로 수렴되기는 곤란할 것이므로, 상황에 따라 평가자가 어떻게 역할을 하여야 하는가에 대해서 많은 고민과 논의가수반되어야 하는 것이다.

이와 관련하여 평가자의 윤리성이 무엇인지에 대한 깊이 있는 성찰이 필

⁵⁾ 미국 평가협회의 홈페이지는 www.eval.org이다. 캐나다의 경우에도 평가협회가 있으며 홈페이지는 www.evaluationcanada.ca이다.

요하며, 미국의 경우 평가협회에서 평가자 윤리헌장을 제시하여 준수하도록 권고하고 있음은 시사하는 바가 크다 하겠다.

나. 유능한 평가자의 자질

평가업무를 수행하기 위해서는 기본적으로 지식(knowledge), 기술(skill), 그리고 태도(attitude)가 중요하다. 평가자의 지식은 평가에 관한 전문지식과 평가대상 사업이나 정책에 대한 지식을 갖출 것을 요구한다. 평가기술은 사회과학을 비롯한 조사연구능력을 말한다. 평가정보를 분석하는 데는 조사연구 기법과분석프로그램을 활용하는 능력 그리고 결과해석에 대한 능력이 요구된다. 마지막으로 태도는 업무에 대한 열정, 윤리, 협동심, 객관성, 중립성 등을 포함하며공공분야의 평가에 있어서는 더욱 높은 수준의 기준을 요구한다. 그 밖에 평가업무 수행과정에서의 원만한 인간관계, 적절한 의사소통(communication) 능력과결과활용을 위한 적극적인 자세도 요구된다.

일반적으로 이해관계자나 평가의뢰인은 사업평가가 폭넓게, 깊이 있게, 그리고 강도 높게 수행되기를 바란다. 그러나 그러한 요구에 비례해서 시간과 비용이 많이 소요되는 것이 사업평가이다. 그런 만큼 사업평가자와 의뢰인 사이에 많은 기대차이를 극복하는 능력도 평가자의 중요한 능력이다. 평가자는 제한된 정보 하에서 평가 종료시간까지 노력하지만 종종 평가의뢰인의 기대를 충족시키지 못하는 경우가 발생한다. 그러므로 너무 많은 평가항목을 적당히수행하기 보다는 중요한 항목을 중심으로 깊이 있게 평가하는 전략이 오히려바람직한 결과를 낳을 수 있다.

한편 평가자가 각 사업의 내용에 대한 전문가이어야 하는가에 대해서는 논란이 있다. 평가자는 사업평가의 전문가이면 충분하지 사업내용까지 알 필요 가 없다는 입장과 사업내용을 아는 전문가라야 올바른 평가가 가능하다는 견 해가 대립하고 있다. 물론 사업평가를 수행하려면 상당한 수준까지 사업내용을 파악하여야 하지만 사업내용의 전문가가 평가업무를 잘 수행할 수 있는 것은 아니라고 보는 것이 타당하다고 생각된다.

사업내용의 파악과 평가기법능력을 두루 갖춘 후에 평가업무를 수행하는 것이 바람직하기는 하지만 현실적으로 이러한 평가자는 많지 않으므로 두 요소의 적절한 조화와 두 가지 능력을 보다 높이려는 노력이 중요하다 하겠다. 유능한 평가자가 갖추어야 할 자질(competency)에 대해서 정리해 보면 다음과 같다.

❷ 유능한 평가자가 갖추어야 할 자질

- ㅇ 평가목적과 상황파악 능력
- 평가질문과 수집 필요정보의 선택 능력
- ㅇ 정보수집과 분석 능력
- 평가대상의 가치 결정 능력
- 결과의 활용 능력(기획과 평가결과의 효과적 전달)
- ㅇ 평가과정의 관리능력
- ㅇ 유리성
- o 평가의 외부요인의 조정능력
- ㅇ 메타평가 능력

유능한 평가자는 먼저 평가목적과 평가를 수행하는 상황에 대한 파악능력을 갖추고 있어야 한다. 평가수요자의 요구, 평가대상의 범위, 평가결과의 이미지, 평가업무 수행의 어려움과 한계, 평가를 위한 정보의 소재 등에 대한 감각을 갖추고 있어야 하는 것이다.

다음으로 평가정보의 수집과 분석능력을 요구한다. 평가정보는 평가의 가장 중요한 요소로서 평가정보의 수집과 분석이 사업평가활동의 대부분을 차지한다고 보아도 과언이 아니기 때문에 평가정보의 수집과 분석 그리고 결과해석 능력은 가장 중요한 능력이라고 볼 수 있다.

또한 평가관리능력과 윤리성 그리고 외부요인의 조정능력은 평가를 보다 효율적으로 수행하기 위한 부가적인 요소이다. 평가관리능력과 외부요인의 조 정능력은 단독으로 평가를 수행할 때

보다 팀으로 평가업무를 수행할 때 특히 강조되다.

다음으로 메타평가 능력은 평가의 평가를 수행할 수 있는 능력으로서 평가의 일반화와 기존 선행 평가에 대한 해석과 활용능력을 의미한다. 평가자가자신의 평가업무를 보다 잘 수행하기 위해서는 타인의 평가결과를 분석하고평가할 수 있는 능력을 갖출 필요가 있다. 이는 평가자들 사이의 정보교환과평가를 수행함에 있어서 빠지기 쉬운 오류나 함정을 피할 수 있는 능력이기때문이다.

미국평가협회에서 제시하는 공공부문의 사업평가를 수행하는 평가자가 기 본적으로 갖추어야 할 자질로는 체계적인 조사능력, 결과의 적절한 도출을 판 단하는 유능성, 성실성, 정직성, 평가과정에서 접하는 사람들에 대한 인격존중, 공익에 대한 책임감 등을 들 수 있다.

❷ 평가자를 위한 지침

- 체계적인 조사(systematic inquiry)
- 평가자는 평가대상에 대해 체계적이고 자료에 기초한 조사를 수행한다.
- o 유능성(competence)
- 평가자는 이해관계자에게 적합한 결과를 제공한다.
- 성실성/정직성(integrity/honesty)
- 평가자는 평가과정에 있어 정직성과 성실성을 확보하여야 한다.
- 인격존중(respect for people)
- 평가자는 응답자, 사업 참여자, 고객에 대한 안전, 존엄성, 그리고 자존심을 존중하여야 한다.
- ㅇ 공익에 대한 책임
- 평가자는 공익에 관계된 다양한 이해관계와 가치에 대해 책임감을 가져야 한다.
- 자료: 1. Shadish et al. 미국평가협회 평가자를 위한 지침, 1995.
 - 2. Patton(1997)에서 재인용.

제 2 장 사업평가의 종류

사업평가의 종류는 평가자를 기준으로 자체평가, 내부평가, 외부평가로 나누어 볼 수 있고, 평가의 단계에 따라 사전평가, 과정평가, 사후평가 등으로 나누어 볼 수 있다.

또한 평가의 종류를 구분함에 있어 평가의 성격에 따라 형성평가와 총괄 평가로 나누기도 한다. 형성평가는 보통 조직내부의 관리자가 사업을 진단하고 개선하는 필요에 의해 이루어지는 데 비해 총괄평가는 조직외부의 이해관계자, 즉 재정지원자, 고객 등이 당해 사업의 추진여부 등을 결정하는 데 도움을 주기 위해 이루어진다.

1. 사업평가 종류 개관

가. 평가자 기준

사업평가에 있어 평가자를 기준으로 구분하는 실익은 실제 평가를 누가 수행하는가를 결정하는데 있다. 내부평가(internal evaluation)는 사업을 수행하는 주체가 평가하는 것으로 자료수집의 용이성, 사업내용 파악의 용이성, 평가결과의 수용성(acceptance)에 있어 우수하다. 이에 반해 외부평가(external evaluation)는 사업을 수행하는 자가 아닌 제3자가 평가를 수행하는 것으로 평가결과의 객관성, 평가기법의 전문성, 평가의 신뢰성에 있어서 우수하다.

일반적으로 평가실무에 있어 외부평가가 선호되는 경향이 있는데 평가는 기본적으로 신뢰성과 객관성이 생명이기 때문이다. 아무리 평가가 용이하고 사 업내용에 전문가라고 하더라도 평가에 대한 왜곡가능성, 평가결과의 객관성과 신뢰성 등에 문제가 있으므로 외부평가가 바람직한 것으로 생각되고 있다.

특히 공공부문의 사업평가는 책임성을 확보하는 것이 주요 과제이므로 가능한 외부평가가 바람직하다. 이 경우 외부평가자가 취급할 수 있는 자료의 한계가 문제될 수 있다. 개인의 사생활(privacy)과 국가안보의 차원에서 비밀로취급되어야 할 자료가 있기 때문이다.

한편 내부평가와 자체평가(self evaluation)의 구분이 필요하다. 내부평가는 조직내부의 구성원에 의한 평가인데 비해 자체평가는 내부구성원 이외의 자도 평가에 참여할 수 있다는 점에서 차이가 있다.

○ 내부평가와 외부평가의 장점

내부평가	외부평가
○조직과 사업에 대한 숙지도 우위 ○조직의 의사결정체계 이해도 우위 ○결과에 대한 조직의 학습기회 제공 ○분명하고도 빈번한 의사전달 우위	○신뢰도와 객관성의 우위 ○평가전문성의 폭과 깊이의 우위 ○외부사업에 대한 지식의 우위

자료: Fitzpatrick 외(2004), p.23.

나. 평가의 성격 기준

평가의 성격에 따른 구분은 형성평가와 총괄평가로 나누어진다. 평가의 성격에 따른 구분의 실익은 평가의 목적과 용도에 따라 평가가 달라진다는 것이다. 형성평가(formative evaluation)는 사업이 추진되기 전에 사업의 여러 요소를 평가하는 것으로 사업추진 주체의 사업추진을 위한 내부적 필요와 진행중인

사업의 개선에 주 목적이 있으며 과정평가, 중간평가, 진행평가 등으로도 이해 된다.

이에 비해 총괄평가는 사업결과를 사후적으로 평가함으로써 사업의 계속적인 추진여부를 결정하기 위한 것으로 결과평가, 효과평가 등으로도 이해된다. 총괄평가는 사업전체를 회고적으로 평가하는 점에서 평가의 일반적인 속성인 결과지향적 평가에 보다 부합된다 할 수 있다.

평가의 성격에 의한 구분에 있어 주의할 점은 이러한 구분이 지나치게 경직적이어서는 안 된다는 것이다. 형성평가와 총괄평가는 상호보완적으로 사용될 수 있으며 동시에 수행되기도 한다는 것이다. 예를 들면 A라는 사업이 종료될 때 이와 유사한 A'사업 또는 다른 사업인 B사업을 추진하고자 한다면 A에 대한 총괄평가는 A'사업과 B사업에 대한 형성평가적인 기능을 수행할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

다. 사업의 단계 기준

사업평가는 시간적인 관점에서 사업이 진행되고 있는 단계가 어느 시점인 지와 평가를 시행하는 시기를 기준으로 사전평가(필요성 사정), 과정평가, 결과 평가로 구분하여 살펴볼 수 있다.

사후평가 시행 중간평가 시행 계획 검토 🔫 : 계획 완료 지역산업진흥계획 시행 1차 2차 최종 최종 1차 중 중 중 사 사 전 간 후 간 간 평 평 평 평 평 가 가 가 가 가

[그림 1] 평가의 시행 시기

자료: 장재홍 외, 2002.

사전평가(ex ante evaluation)는 사업을 본격적으로 시행하기 전에 사업을 추진하는 것이 타당한지를 살펴보는 것이다. 사전평가는 필요성 사정(needs assessments) 또는 예비타당성 분석의 예에서 보듯이 사업계획수립단계에서 사업추진이 필요한가를 사전에 평가하는 것이다. 사전평가는 종종 정책분석 (policy analysis)과 혼용되기도 하나 정책과 사업의 구분에 의해 달라지는 것으로 이해할 필요가 있다. 사전평가는 정부나 공공부문이 민간부문에 개입하는 것이 필요한지를 검토하고, 사업을 추진할 경우에 나타날 비용효과분석 등을통해 대안들 간의 비교, 경제성분석, 집행가능성 타진 등을 살펴보는 것이다. 사전평가는 고위 정책결정자의 정책과 사업을 추진하려는 의지, 선거공약, 사회적 이슈제기에 대한 대응에서 시작되며, 이해관계자의 의견수렴과 체계적인기법에 의한 분석을 거쳐 사업설계로 연결되는 활동이라 할 수 있다.

과정평가(process evaluation)는 집행평가, 집행점검(monitoring)과 유사한 것으로 사업추진이 결정된 이후에 사업의 진행과정에 대한 평가를 하는 것을 말한다. 집행평가는 사업마다 다소 차이가 있을 수 있지만 법규준수 여부, 계획대비 집행정도, 사업대상자에 대한 전달(delivery)의 적정성, 예산집행의 적정성등을 평가하게 된다. 과정평가를 수행함에 있어서는 무엇보다도 평가 자료의일관성(consistency)이 문제된다. 과정평가는 사업의 진행 중간에 그동안 추진된사업의 경로를 일관된 시각에서 되짚어 보는 역할을 하기 때문이다.

결과평가(result evaluation)는 사후평가라고도 하며 사업의 성과를 사업의 종료 후에 평가하는 것이다. 사후평가는 사업이 완료된 후에 사업목표의 달성을 보는 효과성, 사업의 비용과 효과를 보는 효율성, 사업이 영향을 미치는 이해관계자간의 형평성 등을 중심으로 평가한다.

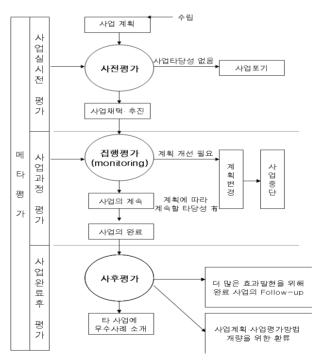
결과평가는 엄밀히 말하면 시간적 구분에 따라 과정평가와 상대적인 개념이 된다. 예를 들면 동일한 사업을 매 1년마다 평가한다면 1년 단위의 결과평가이지만 사업전체로 보았을 때는 과정평가이다. 즉 사업의 종료로 사업의 구성요소가 해체된 후에는 최종적인 결과평가가 되며 중간에 시행한 결과평가는 과정평가가 되는 것이다.

다음의 [표 1], [그림 1]에서 보듯이 사업의 흐름과 전개과정에 따라 사업 평가 주안점과 용도를 정리해 보면 각 단계마다 차이가 있음을 알 수 있다. 이 를 개괄적으로 살펴보면 사전평가는 사업의 타당성과 합의를, 과정평가는 계획 과의 대비, 사후평가는 결과에 초점을 두고 있다.

[표 1] 사업평가의 구분

사전평가	과정평가	사후평가
· 정책적 타당성	· 집행이 원래의 설계대로 운영 되는가	. 목표달성여부
· 경제적 타당성	· 계획에서 의도한 목표치에 도달하고 있는가	. 영향력평가
·사회적 합의	· 애초 요구하던 수요가 여전히 존재하고 있는가	· 후속사업feed-back

[그림 2] 사업평가의 흐름



2. 사전평가 / 형성평가

사전평가 또는 형성평가(formative evaluation)는 사업을 구상하고 사업계획을 수립하는 과정에서 수행된다. 사전평가는 전문가를 활용한 예비타당성 분석이나 타당성 분석과 같이 사업의 경제성, 정책적 타당성을 보는 경우도 있고, 공청회나 설명회를 거치면서 취합된 의견을 중심으로 정치적 타당성을 보는 경우도 있다. 형성평가는 사업수행자가 내부적으로 사업을 구상하고 설계할 때 이루어지기도 하고, 외부에 평가전문기관에 위탁하여 사업의 타당성을 검토하기도 하지만 양자가 함께 수행하는 것이 바람직하다.

사전평가에서 관심을 두는 분야는 사업의 필요성으로서 상위정책목표와의 정합성, 사회경제적 기대효과, 타 사업과의 중복여부, 예산계획의 적정성, 외부 자원의 활용과 유관 기관 협조의 확보, 적용기술의 현실성, 추진체계의 적절성 등이다. 총괄평가 결과가 다시 기존사업을 개선하거나 신규사업에 활용될 때는 형성평가와 같은 기능을 하므로, 형성평가와 총괄평가의 구별이 상대적임을 유 의할 필요가 있다.

공공부문의 사전평가는 예비타당성 분석, 타당성 분석, 각종 공청회, 사업 추진을 위한 각종 연구용역 등이 해당되며, 국회에서는 각종 예산사업을 집행 전년도에 분석하는 예산안 검토가 이루어지고 있다.

최근에는 각종 사전평가가 증가되고 있는데 규제영향평가, 환경영향평가, 갈등평가 등이 시행되고 있거나 개선방안을 모색하고 있으며, 예비타당성 분석 의 대상도 종전의 토목과 건설사업이외에 정보화사업, 복지분야 사업으로 확대 하는 방안이 논의되고 있다.

3. 집행과정평가

가. 사업과정 평가와 점검

사업의 과정평가(program process evaluation)는 집행평가(implementation evaluation)와 거의 같은 개념이다. 과정평가는 운영, 활동, 기능, 성과, 구성요소, 자원 등 사업 그 자체를 중심으로 평가한다. 과정평가가 사업운영에 대해지속적인 기록과 주기적인 측정을 할 경우에 이를 사업과정점검(program process monitoring)이라고도 한다.

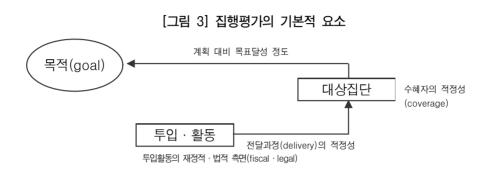
사업과정점검(program process monitoring)은 사업이 적절한 수준에 의도한 방향으로 운영되는지에 대해 사정(assess)하여 성과의 주요 측면들을 체계적이고 지속적으로 기록하는 것이다(Rossi 외 2인, 2003). 반면에 결과점검(outcome monitoring)은 일반적으로 사회 환경이 개선되었는지, 즉 사업이 의도된 결과를 가져오는지를 지속적으로 측정하는 것이다.

집행과정평가는 사업의 추진과정을 모니터링하고 분석·평가함으로써 사업의 문제점이 확대되는 것을 미연에 방지하고, 사업추진계획의 변경 또는 사업의 중단을 이끌어 낼 수도 있다.6) 또한 집행과정평가는 사업의 집행과정에서 나타난 개선사항을 발굴하여 현 사업 또는 유사사업의 추진 시에 즉시 활용할수 있다는 점에서 사전평가나 사후평가에 비해 현실적 유용성(usefulness)이 높다 하겠다. 집행평가는 개념적으로는 사업평가 이외에 정책평가, 제도평가, 기관평가, 국정평가, 업무평가 등 대상별 평가에 적용될 수 있다.

집행과정평가는 일반적으로 사업조직과 서비스 활용의 성과를 측정하는 것이다. 즉 의도된 사람들에게 의도된 서비스가 제공되었는지를 심사하는 것이

⁶⁾ 점검을 과정점검을 넘어 결과점검으로 연결할 경우 점검이 사후평가 내지 결과 평가와 차별화되지 않는 문제가 있다. 따라서 점검은 집행점검 내지 과정점검으 로 보고 결과점검은 사후평가로서의 결과평가라는 용어를 사용하는 것이 실제적 으로 타당하다고 생각된다.

다. 통상적으로 과정평가는 두 가지 핵심요소를 평가하는 것이다. 즉, 적절한 대상(appropriate target population)에 대한 서비스 공급 여부와 사업의 계획과 기대수준(program design and appropriate standard)의 충족 여부를 평가하는 것이다.



나. 과정평가를 위한 기준설정

과정평가를 위한 기준(criteria)은 적절, 적합, 충분, 만족, 합리적, 의도된 효과 등과 같은 판단의 기준을 내포한다. 과정평가는 사업설계 의도대로 진행되고 있는지를 보는 것이므로 정책효과를 결과 내지 종속변수로 하고 투입과활동을 독립변수로 하여 상관관계 내지 인과관계를 파악하는 것이다. 과정평가는 진도비 분석, 부진사유, 합법성, 사업대상에 대한 전달체계의 작동현황 등을 중심으로 평가한다.

다. 과정평가를 위한 질문

과정평가는 효과발생의 인과관계를 밝히기 위하여 몇 가지 평가질문을 확 인하는 작업이다. 정책효과의 발생경로에 문제가 있거나 효과가 발생하지 않은 경우 부진한 원인을 파악하고, 보다 나은 경로는 무엇인지를 모색하는 것이 그

24 ◆ 제1부 사업평가 이론

것이다. 과정평가와 관련하여 평가질문(evaluation question)을 예시하면 다음과 같다.

❷ 과정평가를 위한 평가질문

- 서비스를 제공받은 사람의 수는 몇 명인가?
- 의도된 대상에 서비스를 제공하였는가?
- 서비스의 양과 유형 및 질은 적절한가?
- ㅇ 서비스 제공대상자들이 사업에 대해 잘 알고 있는가?
- 서비스 제공과정에서 사업기능이 잘 작동하고 있는가?
- ㅇ 서비스 제공을 위한 인력은 충분하고 유능한가?
- 사업제공을 위한 조직이 잘 조직되어 있고 제공자들은 잘 협력하고 있는가?
- ㅇ 자원과 시설 및 자금은 중요한 기능을 수행하기에 충분한가?
- ㅇ 자원은 효율적이고 효과적으로 사용되고 있는가?
- 사업은 사업의 주체(자금 제공자, 상급자 등)가 부과한 요구에 순응하고 있는가?
- 참여자들이 사업수행자와의 접촉과 수행절차에 만족하고 있는가?
- 수혜자들이 서비스에 만족하고 있는가?
- 참여자들이 사후 서비스를 잘 받고 있는가?

라. 집행평가

(1) 집행평가의 의의

아놀드 러브(Arnold Love)에 따르면 집행평가(implementation evaluation)는 기획, 집행, 평가, 개선 등 사업주기의 한 부분인 집행을 평가하는 것이라 한다. 집행평가는 형성 평가, 과정 평가, 기술적(descriptive) 평가, 성과 점검 (performance monitoring), 집행 분석(implementation analysis)이라고도 한다. Pressman과 Wildavsky(1990)는 "평가와 집행은 동전의 양면과 같은 것으로서 집행은 사업수행과정에서 발생하는 경험지식을 제공하고, 평가는 이미 발생한사실에 대해 이해할 수 있는 지식을 제공하는 것"으로 보고 있다.

(2) 집행평가의 목적

집행평가의 목적은 사업설계를 이론적으로 운영하는 측면에서 지원하고, 사업의 수월성(excellence)을 달성하기 위한 정보를 제공하며, 사업의 진행 현황 에 대한 정보제공과 사업운영의 개선에 필요한 신속한 환류사항을 제공함과 아울러 이해관계자에게 사업의 가치를 보여주는 데 있다.

(3) 집행평가의 단계와 방법의 선택

집행평가의 방법은 단계별로 집행과 관련한 선행 자료 검토를 수행하는 집행연구 검토(review), 집행요인에 대한 면접(interview), 논리모형(logic model) 적 접근, 결과계층(hierarchy analysis)⁷⁾과 범위의 분석 등이 있다. 이를 각각 설명하면 다음과 같다.

집행과 관련한 선행연구 검토는 논문이나 저서 그리고 학술지 등을 조사하는 것을 말한다. 장점은 집행요소의 식별과 새로운 경향에 대한 균형을 모색할 수 있으나 단점은 연구의 해석이 어렵다는 것이다. 수행절차를 요약하면 팀의 구성, 핵심어의 파악, 인터넷을 통한 문헌조사, 자료의 축적, 자료의 심사, 선도적인 전문가의 식별, 전문가와의 접촉, 성공과 실패요인에 대한 묘사, 사업계획과의 결합이다. 집행요인에 대한 인터뷰의 장점은 신속하게 수행할 수 있다는 것이나, 단점은 경험자의 확보가 용이하지 않다는 것이다. 선행연구에 대한 검토, 인터뷰, 전문가와의 접촉 등을 통해 집행평가의 필요성과 실현가능성을 평가하는 것이 집행평가의 첫 번째 단계이다.

두 번째로 사업기획 설계는 집행평가를 위한 기획(planning)을 말하며 평가

⁷⁾ 결과계층은 사업의 투입과 산출 그리고 결과에 이르는 논리적 연결망을 말한다. 결과계층의 장점은 사업변화전략(결과, 성공, 개선의 요소)의 명확한 묘사를 제공할 수 있으나, 단점은 결과계층에 대한 일반적인 체계가 아직 정립되지 않아실제 결과계층을 사용하고자 할 경우에는 별도의 교육이 필요하다는 점이다. 절차를 요약하면 작업반의 구성, 주요 문제의 정의, 환경요인의 목록화, 성공전략과 우수사례의 목록화, 궁극목표를 위한 사업이론의 묘사, 사업이론에 의한 일차결과의 설정, 결과계층의 작성, 궁극목표까지 완성 등이다.

설계라고도 한다. 사업기획 설계는 보통 논리모형의 구성을 통해 이루어진다. 논리모형의 장점은 사업의 문제점과 요소간의 관계를 제시하는데 강점이 있으나, 단점은 모델작성 전문가가 필요하고 논리모형을 위한 지침을 요구하며, 사업 요소 간에 비현실적인 관계를 설정하기 쉽고, 실제 논리모형을 검증하기 위한 자료가 부족한 경우가 많다는 점이다.

사업기획 설계의 절차를 요약하면 작업반의 구성, 목표 및 결과의 명확화, 장기, 단기성과의 구체화, 활동의 식별, 구체적 목표의 식별, 각 요소의 연계, 중복 또는 없는 요소의 식별 등이다.

세 번째인 사업수행은 범위분석(scope analysis)을 활용하여 집행평가를 수행하는 것을 말한다. 범위분석의 장점은 의도된 결과가 발생되었는지, 편의 (bias)는 무엇인지와 필요한 환류정보를 제공할 수 있다는 것이다. 반면에 단점은 사업의 목표 집단에 대한 명확한 정의가 쉽지 않다는 것이다. 절차를 요약하면 목표 집단에 대한 정의, 핵심 속성 파악, 구체적인 속성 파악, 자료 수집, 자료 분석, 기준에 의한 자료 분석, 하위집단에 대한 적용, 편의 분석 및 변화에의 적용 등이다.

마지막으로 사업개선은 집행평가의 결과를 실제사업에 활용하는 단계를 말한다. 사업개선은 평가결과의 활용차원에서 사업수행 경로에 대한 평가결과 를 통해 사업과정을 개선하고, 집행평가과정에서 조사된 수혜자나 고객의 요구 사항을 사업에 반영하는 등의 환류 활동을 말한다.

(4) 집행평가를 조직문화로 정립하기

집행평가는 성과관리의 일환으로서 조직관리자와 직원과 고객(client)의 참여는 평가에 대한 저항을 줄이고 자료의 질을 높이는 방법이며 평가결과의 수용성과 활용도를 높이는 방법이라 할 것이다. 평가결과는 관리자의 의사결정의한 가지 추가적인 정보를 제공하는 것이며, 예산, 직원의 능력, 가용성, 공간, 경험, 조언 등이 고려된다. 평가에 있어 집행평가적인 요소가 없는 평가는 상상하기 힘들다. 집행평가는 책임성확보, 자료관리의 개선, 정책결정의 개선에

기여한다. 따라서 집행평가를 조직문화로 정립하는 것은 성과의 제고와 사업의 개선에 반드시 필요한 전제조건이라 할 것이다.

❷ 예산집행평가제도

1. 예산집행평가제도의 개념

국민의 세부담인 조세수입에 의존하고 있는 재정지출에 대한 수요는 증가 일로에 있다. 그러나 국민들의 조세주권의식의 신장에 따라 조세부담의 인상 은 어려운 반면, 한정된 재원으로 보다 많은 공공서비스를 제공할 것을 주문 하고 있다. 이러한 경향은 지속적으로 강화되는 추세에 있으며 이를 위해서 는 예산집행의 효율성 제고가 중요한 과제라 할 것이다. 예산집행의 평가는 집행과정에 대한 평가인 동시에 평가결과를 다음년도 예산에 반영하는데 필 요한 작업이다.

2. 예산집행평가제도의 주요과제

정부재정사업은 투입요소에 대하여는 계량적인 평가가 용이한 반면에 대부분 비경제적이고 추상적인 공익(public interest)이라는 목적을 달성하기 위한목표를 설정하기 때문에 예산집행의 산출과 결과에 대한 평가가 쉽지 않은실정이다. 이러한 정부사업의 특성에 덧붙여 정부가 사업을 추진함에 있어평가를 통한 성과제고에 대한 관심과 노력이 부족했었다는 점도 예산사업의집행평가에 어려움을 가중하고 있다. 구체적으로 말하면 예산집행과정에서발생하는 성과정보의 관리수준이 매우 낮은 것이 현실이다.

재정사업의 평가를 어렵게 하는 또 다른 측면은 재정사업의 효과가 단기적이 아닌 장기적으로 나타난다는 점이다. 또한 많은 경우 재정사업의 수혜자가 광범위하여 지역이나 수혜자 수가 많다는 점도 재정사업의 평가가 쉽지않은 원인이 되고 있다.

재정사업의 집행평가에 있어 외부의 효과(outside effect) 추출과 산정이 쉽지 않다는 점도 평가업무의 어려움을 낳고 있다. 게다가 재정사업이 여러 부처에서 유사하거나 중복적으로 지원될 경우 순 효과(net effect)를 산출하는 작업도 쉽지 않은 과제이다.

예산사업집행평가의 경우 비효율요인은 시간적 측면, 절차적 측면, 집행상 의 부조리, 평가의 곤란 등에서 찾을 수 있다. 예산사업은 예산배정과 수혜자 선정 등에 있어 민간부분과 달리 법규적·재정적 제약 속에서 이루어지기 때문에 오랜 시간이 소요되고 집행과정에 있어 이익집단이나 수혜자와의 결탁, 갈등 등의 요인에 의해 비효율이 발생한다. 구체적으로 살펴보면 예산은 재정경제부의 분기별 배정에서 각 부처, 기관, 부서로 연결되는 재배정 절차를 거쳐 집행되며, 사후적 결제보다는 사전적 결제가 까다롭기 때문에 많은 시간과 절차적 비용이 수반된다. 더구나 개발사업의 경우 많은 경우 시민단체나 지역 주민의 반대와 보상요구를 해결하는 과정이 오랜 기간 소요된다. 핵폐기장 건설사업, 새만금 건설사업, 동강댐 건설사업, 천성산 터널 공사 등의예가 그것이다. 또한 예산집행으로 인한 사업자와의 결탁이나 경쟁사업자로부터의 반대도 예산집행사업의 비효율을 초래하는 원인이 된다. 이러한 관점에서 볼 때 일반 민간의 사업평가에서 고려되는 사항 이외에 많은 사항들을예산사업의 집행평가에서 논의할 필요가 있다. 단순히 집행부진이라는 현상을 비판하는데서 그쳐서는 안 되고 그 원인과 대처과정에 대한 철저한 규명이 함께 이루어 져야 균형 있는 평가라 할 것이다.

4. 성과평가 / 결과평가 / 총괄평가

결과평가(result evaluation)는 사업의 성과를 사업의 종료 후에 평가하는 것으로 엄밀히 말하면 시간적 구분에 따라 과정평가와 상대적인 개념이 된다. 예를 들면 동일한 사업을 매 1년마다 평가한다면 1년 단위의 결과평가이지만 사업의 종료로 사업의 구성요소가 해체된 후에는 최종적인 결과평가가 되며 중간에 시행한 결과평가는 과정평가가 되는 것이다.

결과평가는 성과평가(performance evaluation)와 유사한 개념이다. 성과평가는 최근 기획예산처의 성과관리와 깊은 관련을 가진다. 성과지표의 개발과 성과평가결과의 활용 등이 관심영역으로 부상하고 있다.

결과평가는 총괄평가(summative evaluation)와도 맥락을 같이한다. 총괄평가는 형성평가와 대비되는 개념으로 사업의 수행결과 정책결정자가 사업의 지속

여부나 결과를 보는 것이다. 총괄평가는 사업의 추진을 위한 사전적 형성평가 가 아닌 사후적 평가이지만 사업의 계속여부에 필요한 정보를 제공한다는 의 미에서 사전평가적인 요소도 가지고 있음에 유의하여야 한다.

5. 영향평가

영향평가(impact evaluation)는 환경영향평가의 예에서 보듯이 어떤 사업이나 정책이 당초 목표로 하지 아니하거나 예상하지 않았던 부분에 대한 종합적인 평가를 의미한다. 영향평가는 과정, 결과에 대한 평가보다는 시간적 관점에서 장기이며 평가영역도 보다 포괄적이라는 상대적인 개념이다. 영향평가는 실무적으로 환경영향평가, 규제영향평가 등의 영역에서 발전하고 있으며 사업이지향하는 주된 목표달성도라는 효과성이외에 부수효과나 외부효과 등에도 많은 관심을 기울인다는 점을 특징으로 한다.

6. 메타평가

메타평가(meta evaluation)는 상위평가라고도 하며 평가의 평가(evaluation of evaluation)를 말한다. 상위평가는 평가활동 자체에 대한 체계적인 평가가 필요하다는 인식에서 등장한 것이다.8)

Chelimsky는 상위평가를 평가결과의 종합(evaluation synthesis)으로 이해하는바, 평가종합이란 하나의 정책이나 사업에 대하여 이제까지 알려진 것이 무

⁸⁾ 김명수(2004)에 따르면 상위평가의 등장이유는 평가결과가 평가내부의 원인으로 결정자의 의사결정에 영향을 미치지 못하고 있으므로 평가활동 자체에 대한 체계적인 평가가 필요하다는 데 있다고 한다.

엇인가를 결정하기 위하여 하나 또는 다수의 기존평가로부터 얻어진 결과를 재분석하는 형태를 말한다.

메타평가는 평가제도나 평가업무에 대한 평가이지만 하나의 사업평가에 대한 단순 재검증과는 다른 의미를 가지고 있다. 메타평가는 평가의 보편적 속성이나 연구의 엄밀성에 대한 검증이며 이를 통한 평가제도의 개선과 평가업무의 과학화에 기여하는 활동으로 볼 수 있다. 메타평가는 중앙평가기관의 제한된 인력으로 평가제도의 품질을 높이기 위한 노력의 일환으로 보아야 한다.

예를 들면 미국의 관리예산처(OMB)나 정부책임처(GAO), 한국의 국무조정 실 정책평가위원회나 감사원의 평가연구원, 향후 국정평가위원회 등이 이러한 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 국회 예산정책처의 사업평가국의 경우 메타평가와 직접평가의 수행을 동시에 지향하고 있으나 전략적으로 어떠한 부분에 중점을 두어야 하는지에 대한 깊은 논의가 필요하다고 생각된다.

또한 평가의 시대라고 할 정도로 많은 평가가 공공분야에서 확산되고 있으나 평가의 체계화와 평가의 엄밀성을 추구하는 노력은 부족하였다. 이러한 문제점을 해결하고자 행정부 차원에서는 평가를 조정하고 관리하기 위해 국정 평가기본법을 제정하여 국무총리실을 중심으로 메타평가를 수행하려 하고 있다. 거시적인 제도와 체계를 갖추는 것도 중요하지만 각종 평가의 형식화, 평가에 대한 저항요인, 평가를 위한 각종 자료와 정보의 관리, 평가전문가의 양성, 평가결과의 공유 등 미시적인 차원의 관리가 제대로 정착될 때 비로소 "평가를 통한 공공부문의 생산성 제고"라는 본연의 기능을 충실히 수행할 수 있을 것으로 생각된다.

❷ 사업의 단계와 평가유형

미국 GAO의 낸시 킹스베리는 사업의 단계(life stage)에 따른 평가유형을 달리하여야 한다고 보고 있다. 잠재적 사업은 사업시작 이전에 필요성사정을, 사업이 추진되기 시작한 연도인 기획단계에서는 평가설계를, 3년 이하의 사업인 신규사업은 집행평가를, 4년 이상 되어 확립된 사업은 결과평가를, 7년 이상된 성숙사업은 영향평가를 수행하는 것으로 되어 있다. 물론 이러한 구분이 기계적으로 적용되는 것은 아니지만 나름대로 사업의 단계와 평가의 중점을 연계하여 이해하는데 도움이 된다고 생각된다.

다음 표는 전체적인 사업의 단계와 평가유형을 소개한 것으로서 실제평가에 있어서 사업의 단계에 따른 평가중점이 어디에 있는 것이 바람직한지에 대해 시사점을 주고 있다.

사업의 단계와 평가유형

사업의 단계	시기	평가유형
잠재적 사업	>1년	필요성 사정(needs assessment)
사업기획(program on paper)	1년차	평가 설계(design evaluation)
신규(new) 사업	1~3년차	집행(implementation) 평가
확립된(established) 사업	4~7년차	결과(outcome) 평가
성숙사업(mature program)	7년 이상	영향(impact) 평가

자료: 감사원, 미국 GAO 낸시 킹스베리 초청 특강 자료집. p.37.

제 3 장 사업평가의 접근방법

1. 다양한 평가시각

사업평가에 있어 하나의 정답은 없다. 접근방법에 따라서 다양한 평가결과가 도출되기도 한다. 접근방법은 평가자의 철학적 지향, 방법론, 실용적 선호등에 의해 영향을 받고, 접근방법에 따라 자료수집, 분석방법, 해석기법이 달라진다(Fitzpatrick 외, 2004).8) 사업평가분야는 비교적 새로운 분야로서 하나의단일 학문으로 설명하기 보다는 다양한 시각의 학제적 접근(trans-discipline)이바람직하다(Scriven, 1991). 평가에 있어 다양한 시각은 평가대상에 대한 풍부한 정보와 분석결과를 제공하여 평가대상 사업이 처한 복잡한 상황 하에서 보다는 평가결과를 제공하는데 기여할 수 있다. 그러나 실제 평가업무를 수행함에 있어서 시간적 제약, 예산제약, 인적자원의 제약 등으로 인하여 학제적접근이 제한되는 경우가 많으므로 어떤 학문적 관점의 평가가 평가결과를 극대화하는데 유용한지 결정해 나가야 함은 물론이다. 아래에서는 Fitzpatrick 외 2인의 저서에서 소개하는 평가시각을 소개하고자 한다.

가. 객관주의와 주관주의

1980년대 초 House는 객관주의(objectivism)와 주관주의(subjectivism)로 나누어 인식론(epistemology)적인 차이를 설명하였다. 객관주의는 평가정보가 동일한 수준의 평가자와 방법을 사용하면 반복해서 생산가능(reproducible)하다고보는데 비해, 주관주의는 평가에 따른 지식은 방법론에 있는 것이 아니라 경험 (experience)에 의한 것이며 명시적인 속성보다는 묵시적(tacit)인 경향이 강하다

^{8) 1960}년부터 1990년까지 60여종의 접근방법이 제시됨(Fitzpatrick 외 2인, 2004).

는 것이다.

나. 공리주의와 직관주의-다원주의

House는 객관주의와 주관주의에 대응되는 관점에서 공리주의(utilitarian)와 직관주의-다원주의(intuitionist-pluralist)로 나누어 평가의 접근방법을 설명하고 있다. 공리주의적 접근방법은 사업에 의해 영향을 받는 전체 효과를 평가하는데 주안점을 둔다. 이에 비해 직관주의-다원주의는 사업이 개인에게 미치는 영향을 평가하는 것이 중요하다고 본다.

다. 질적 평가와 양적 평가

질적(qualitative) 평가와 양적(quantitative) 평가에 관한 논의는 평가결과의 상대적 유용성과 관련하여 의미가 있다. Sechrest에 따르면 미국평가협회(AEA)에서 지난 20년간 550명이 정성적 방법을, 150명이 정량적 방법을 사용하였다고 한다(Sechrest, 1992). 평가자들이 선호해 왔던 준실험적방법, 주요 변수의조작적 정의, 객관적 측정기법, 그리고 통계적 분석수단은 개인적 혹은 집단의인식을 반영한 주의 깊은 설명과 의미부여로 연결되지 않는다면 효과적인 분석수단이 아니라는 인식이 확산되고 있다(Fitspatrick 외, 2004).

2. 사업평가의 접근방식

사업평가의 접근방식은 평가시각보다는 구체적인 것으로 Vedung(1997)의 설명에 따라 여러 접근방식들을 살펴보기로 한다.

가, 목표달성 평가

목표달성 접근방식은 가장 고전적인 방법의 하나로서 목표달성의 측정과 영향의 사정이라는 두 가지 요소를 중심으로 한다.

나, 포괄적 평가

포괄적 접근방식은 평가와 관련된 판단과정에서 결과만을 대상으로 제한 하지 않고 집행 및 기획단계까지도 포함해야 한다는 것이다.

다. 고객지향 평가

고객지향 접근방식은 고위 정책결정자와 사업담당자 입장에서의 평가를 벗어나 사업의 대상이 되는 사람들의 기대, 관심사, 필요 등을 평가의 기본원 칙 및 판단기준으로 하는 것이다.

라. 이해관계자 중심 평가

이해관계자(stakeholders) 중심 접근방식은 사업의 직접적 영향을 받는 사람들의 관심사나 견해가 평가의 기본 구성요소가 된다. 이해관계자 중심 접근방식은 고객지향 접근법의 확대모형으로서 다양한 참여자, 이해관계자를 포괄하는 평가방식이다.

마. 경제중심 평가

경제적 접근방식은 생산성을 중시하는 관점이다. 효과성과 함께 비용적 측면도 고려해야 한다는 것이다. 생산성은 비용극소화와 산출극대화를 판단기준으로 하는 것이다.

바. 의사결정중심 평가

의사결정중심 접근방식은 현재나 미래의 의사결정을 평가의 중심에 둔다. 이 입장은 평가를 수행함에 있어 의사결정상황을 염두에 두고 적절한 정보와 판단의 준거를 제공해야 한다는 점을 강조한다.

사. 종합의견

생각건대 사업평가의 접근방식은 평가시각보다는 평가의 중점시각을 좀더 구체화한 것으로 볼 수 있다. 각각의 방식은 나름대로의 장·단점을 가지고 있 으며 사업평가를 수행하면서 그 시사점을 염두에 두고 활용할 필요가 있다.

제 2 부

사업평가 절차와 기법

제1장 사업평가의 기획과 관리

제2장 사업평가의 절차

제3장 사업평가기법

제 1 장 사업평가의 기획과 관리

사업평가의 수행은 이론적 바탕위에서 체계적으로 평가업무를 관리하여 소기의 평가 결과물을 산출해 나가기 위한 지식을 필요로 한다. 사업평가는 기본적으로 사업의 개선과 의사결정의 합리화를 위해 수행되므로 실제적 (practical)인 유용성이 핵심가치이며 체계적인 평가와 더불어 활용도의 제고에도 관심을 기울여야 한다. 사업평가의 기획은 사업평가를 위한 전체적인 그림을 그리는 업무로서 논리모형이 유용하게 활용될 수 있다. 사업평가의 관리는 제안서 작성, 평가인원의 선발과 조직, 업무분담, 중간점검, 최종보고서의 품질제고에 이르는 제반활동을 말한다.

1. 평가기획 과정과 기준

평가기획(evaluation planning)은 사업평가를 수행하기 위한 사전계획을 수립하는 것을 말한다. 일반적인 연구 설계와 유사한 절차를 거치지만 사업평가나름대로의 기획관점이 필요하다. 평가기획에 있어서는 사전검토, 계획수립 및집행의 과정이 순차적으로 또는 반복적으로 이루어진다. 평가기획을 위해서는 평가시간표의 작성이 유용한 수단이 된다.

평가를 기획하는 데 있어 4단계의 과정을 거쳐야 한다. 이해관계자의 파악, 평가수요자의 정보요구 파악, 평가성 사정, 평가 설계가 그것이다.

가. 이해관계자의 파악

평가기획의 첫 번째 단계는 이해관계자를 파악하는 것이다. 사업의 직접적인 이해당사자인 수혜자를 비롯하여 사업관리자, 정책결정자, 사업시행자, 그리고 사업의 영향을 받는 지역주민을 포함한다. 경우에 따라서는 사업의 재정부담을 지는 일반국민도 이해관계자로 포함할 수 있으며 외국인 관련 사업이나국가간의 국제적인 사업의 경우 외국정부와 외국인도 해당된다. 사업의 효과나영향을 광범위하게 파악하여 그 파급정도에 따라 1차 이해관계자와 2차 이해관계자로 구분하는 것도 의미가 있다.

나. 평가수요자의 정보요구 파악

평가수요자는 평가결과를 활용하는 사람을 말한다. 직접적인 수요자는 평가의뢰자라고 볼 수 있지만 간접적으로는 일반국민, 언론, 시민단체, 전문가 등을 포함한다. 공공부문의 평가수요는 법적인 규정에 의해 정부기관이나 국회가평가수요자인 경우가 많다. 특히 선거를 통해 국민의 위임을 받은 입법부의 경우 정부가 추진하는 사업들의 평가결과에 많은 관심을 기울일 수밖에 없다.

평가수요자의 정보요구를 수요자별로 나누어 보면, 정책결정자는 사업의 존속이나 중단 등 거시적인 측면에서 사업전반에 대한 결정에 필요한 정보를, 사업관리자는 사업의 문제점들에 대한 개선방안을, 사업시행자는 사업을 추진 함에 있어 활용할 수 있는 구체적인 대안들이 제시되기를 원한다. 일반국민들 은 사업으로 인한 효과와 편익이 무엇인지, 과연 국민의 세금이 투입되는 비용 만큼의 효과를 산출하고 있는지에 대한 관심이 크다.

다. 평가성 사정

평가성 사정은 사업평가를 하기 전에 사업평가가 가능한가(feasibility) 하는 점과 평가의 효용성(usefulness)을 살펴보는 것이다. 평가성 사정은 평가의 남발

40 ◆ 제2부 사업평가 절차와 기법

이나 평가의 실패를 예방하는 목적에서 필요하다. 평가성 사정은 제2장에서 보다 상세히 다루고자 한다.

라. 평가설계

평가설계는 평가의 전 과정을 구체적인 계획서로 작성하는 일련의 활동을 말한다. 평가설계는 예산, 평가자의 업무, 자료의 수집, 자료의 분석, 자료분석 결과의 해석과 활용에 이르는 영역에 대해 구체적인 계획을 통해 사전에 일정을 마련하는 것이다. 평가설계는 평가기획의 최종단계이면서 가장 중요한 단계라 할 수 있다.

❷ 평가시기 결정을 위한 체크리스트

- 법적 요구가 있는가?
- 공식적 평가를 할 만큼 중요한가?
- 이해관계자간에 공감대가 있는가?
- 평가를 위한 자원과 자료가 충분한가?
- ㅇ 주요 이해관계자가 평가의 용도에 동의하는가?
- 주요 이해관계자가 평가정보를 생산적으로 활용하는가?
- 평가결과가 의존할 만한 정보를 산출하는가?
- 평가가 사회적으로 윤리적으로 적절한가?

2. 평가모형의 설계

평가모형은 평가설계(evaluation design)라고도 하며 사업의 효과를 검증하기 위한 인과관계 또는 상관관계의 구조를 말한다. 평가모형은 일반적인 사회과학 조사설계 기법을 이용하는 것으로 실험적 모형, 준실험적 모형, 비실험적모형으로 구분될 수 있다.

일반적으로 이상적인 평가모형은 실험설계에 의한 평가모형을 말하며 실험집단과 통제집단간의 차이를 검증하는 방식을 취한다.

[표 2] 시업시행 전후비교 평가모형

	사업 전 관찰결과	사업시행	사업 후 관찰결과
실험집단	01	X	03
통제집단	O2		O4

사업시행전후 비교에 의한 평가모형은 사업의 성과가 'O3-O4'로 나타난다. 이 항식은 실험집단과 통제집단을 균질화하는 무작위 추출방법을 사용하였는지 여부에 따라 고전적 실험설계모형과 준실험적 모형으로 구분된다.

사후 무작위 평가모형은 실험한다는 사실이 피실험대상에 영향을 미치는 영향(Hawthorn effect)을 제거하기 위하여 채택하는 방식이다. 이 모형에서의 사업효과는 'O1 – O2'로 나타난다.

[표 3] 사후 무작위 비교 평가모형

	사업시행	사업 후 관찰결과
실험집단	X	01
통제집단		O2

⁹⁾ 일반적인 조사 설계에서 지적하는 약점인 성숙효과(maturation effect), 선정효과 (selection effect), 역사효과(history effect) 등에 대해서는 통계학이나 조사방법론 교과서를 참조하기 바란다.

이 방식은 단순한 실험집단과 통제집단간의 차이를 알아보는 방법과 여러 실험집단간의 차이를 알아보는 방법이 있다. 이 방법은 지역간, 집단간, 계층간 일정한 사업을 시행했을 때 사업효과를 비교하는 모형이다.

[표 4] 사후 다수 실험집단 비교 평가모형

	사업시행	사업 후 관찰결과
실험집단 A	X1	01
실험집단 B	X2	O2
실험집단 C	X3	О3
실험집단 D	X4	O4

암묵적 모형은 엄밀성은 낮으나 일반적으로 자주 사용되는 모형이다. 암묵적 모형에서는 사업시행전의 관찰이 없이 사업시행 후의 결과만을 보고 평가하는 방식이다.

[표 5] 암묵적 평가모형

	사업시행	사업 후 관찰결과
실험집단	X	01

암묵적 평가모형도 준실험모형으로 전환하여 사업효과를 알아볼 수 있는데 사업시행 후 이론적 통제집단을 설정하는 방식과 사업시행 후에 소급해서 측정하는 방식이 있다.

[표 6] 사후 이론적 통제집단 평가모형

	사업시행	사업 후 관찰결과
실험집단	X	01
통제집단		02

또한 시계열모형(time series design)의 경우 횡단면 분석(cross-sectional analysis)과 달리 여러 시점에 걸쳐 측정한 결과를 분석하는 방법이다. 매년 발표되는 소비자물가지수, 실업률, 범죄율, 사망률, 출생률 등이 시계열 자료의사례들이다. 시계열분석은 장기간의 변동을 통해 미래를 예측하는 추세연장기법(extrapolation), 자기회귀누적이동평균(ARIMA)모형, Box-Jenkins 분석기법을사용하는데 충분한 시계열자료를 구할 수 있을 때 유용하다(남궁 근, 1994).

[표 7] 시계열 평가모형

	사업 전 관찰결과	사업시행	사업 후 관찰결과
실험집단	01, 02, 03, 04	X	05, 06, 07, 08

3. 사업평가와 논리모형의 활용

논리모형(program logic model)은 사업의 구성요소를 하나의 그림으로 파악하기 위한 과정이자 결과이다. 논리모형은 개념화, 기획, 그리고 의사소통의수단으로 유용하다. 논리모형은 평가성 사정, 평가설계, 평가정보의 수집과 해석에 있어서 유용하게 활용된다.

가. 논리모형의 정의

논리모형은 사업구성요소간의 관계를 도식으로 표현한 것을 말한다. 논리모형은 하나의 개념 틀(framework)로서, 사업의 중요 요소들 간의 상관관계와 인과관계를 파악하기 위한 선후관계와 상호관계를 연결하는 지도로서의 역할을 한다. 논리모형은 언제든지 추가정보에 의해 수정될 수 있다. 논리모형은 선형계획(linear planning)과 주요경로법(CPM: critical path method)의 기법과도 유사한 점이 많다.

나. 논리모형의 구성요소

논리모형의 구성요소는 사업에 투입되는 예산, 인력, 시간의 가치를 파악하는 자원, 사업시행자와 관리자가 사업수혜자에게 전달하는 과정인 활동 또는 처리(throughput), 사업의 직접적인 산출물인 재화와 용역, 사업의 2차적 산출물인 결과와 영향, 그리고 고객과 외부요인으로 구성된다. 이하에서는 논리모형의 구성요소, 단순한 논리모형의 관계, 평가 논리모형의 예시를 소개하고 있다.

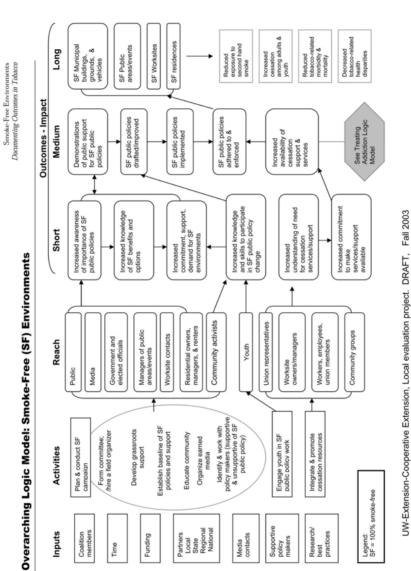
❷ 논리모형의 구성 요소와 관계

o 자원(resources) o 활동(activities) ○ 산출(outputs) o 고객(customers) ○ 결과(outcomes) ○ 영향(impact; long-term outcomes) ○ 외부요인(external factors) ○ 단순한 논리모형의 관계 자원 \Rightarrow 활동 \Rightarrow 산출 \Rightarrow 결과 \Rightarrow 영향

[그림 4] 평가논리모형 장기결과는? <mark>야</mark> 장기 수 수 않 수 수 영 은 포 한 전 정 점 점 점 ਲਹ 중기결과는? **해** 바이 입 函 수 성 수 실 소 수 실 소 수 실 소 수 실 Klo 여 폭 마 百 단기결과는? 허 四四 고서 H 1 ₹ſ 서비스 제공 대상은 쨥 壶 示 샵촣 파 소 할 것인지 回 配 무엇을 버이 가정 뼥 KI내 4 먜 ı
 H
 무엇을 투자할 것인지 설 이 1 ōΙ 찬 인력 사건 사건 작원 전구기반 명마가 장비 기술 협력자 챱 ШН ₹Ⅱ 诟 우선순위고려 이해 관계자의 관요 필요한 자산 징후와 문제 綹

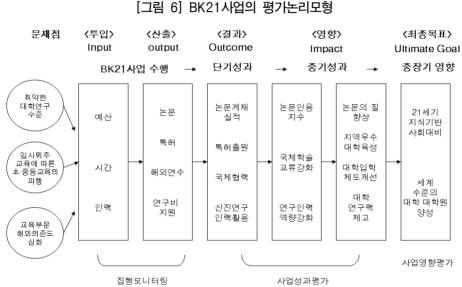
46 ◆ 제2부 사업평가 절차와 기법

[그림 5] Program Logic Model의 예시



자료: http://www.uwex.edu/ces/pdande/evaluation/pdf/SFLMswithnarr.pdf.

논리모형은 기본적으로 투입과 산출 그리고 결과 사이의 상관관계와 인과 관계를 연계하는 틀로서 사업요소간의 관계(relationship)를 보기 위한 것이다. [그림 6]에서 보듯이 교육인적자원부의 두뇌한국21 사업의 경우 사업추진 배경 에서 최종목표까지 논리모형을 구성할 수 있으며, 실제 사업평가는 이러한 연 결고리의 관계를 자료를 통해 증명하는 작업이라 할 수 있다.



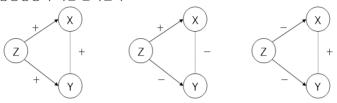
자료: 국회예산정책처. 「두뇌한국21사업의 평가와 시사점」, 2005, 4,

또한 논리모형을 구성함에 있어 [그림 7]에서 보듯이 제3의 변수와 사업요소간의 상호관계에 대해서 주의할 점이 제3의 변수의 영향이다.10) 사업의 순효과(net effect)가 외부변수의 영향에 의해 과장되거나 축소되는 등 왜곡될 수있기 때문이다. 사업평가를 함에 있어 허위변수(spurious variable)를 찾아내지않으면 사업이 효과가 없는데도 효과가 있는 것처럼 해석할 수 있다.

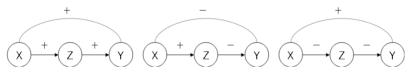
¹⁰⁾ 노화준, 「기획과 결정을 위한 정책분석론」, 2004. p.363 참조.

[그림 7] 제3의 변수의 공동영향과 매개변수에 의한 인과관계

(가) 공동영향에 의한 인과관계



(나) 매개변수에 의한 인과관계



주: 1) 기호

X: 투입변수, Y: 산출변수

Z: X와 Y의 관계를 설명한다고 생각되는 제3의 변수

→: 영향의 방향

……: 두 변수들간의 관찰되는 관계로서 인과관계가 아닌 것.

자료: 노화준, 「기획과 결정을 위한 정책분석론」, 2004. p.363.

다. 논리모형의 작성과정

논리모형 만드는 과정은 자료의 수집, 문제의 파악, 모형요소의 정의, 모형의 작성, 검증 및 수정의 5단계로 정리할 수 있다.

1단계: 관련 자료의 수집

2단계: 문제 및 상황의 파악 및 서술

3단계: 모형의 구성요소의 정의

4단계: 논리모형의 작성

5단계: 모형의 검증 및 수정

각각의 단계를 보다 자세히 설명하면 다음과 같다.

○ 1단계: 관련 자료의 수집

관련 자료의 수집은 논리모형을 작성하기 위한 기초 자료를 수집하면서 이해관계자의 참여를 유도하고 비전을 공유하는 기회로 활용될 수있다. 논리모형은 소수 전문가의 활용이 효과적일 수 있는데 이는 사업이 복잡하고, 의사소통 곤란할 때이다. 일반적으로 논리모형에 포함된다양한 자료출처로부터 자료수집이 논리모형 작성의 핵심적인 사항이므로 가능한 빠짐없이 자료를 수집할 수 있도록 주의하여야 한다.

○ 2단계: 문제 및 상황의 파악 및 서술

사업의 핵심동인을 파악하고, 사업이 해결하고자 하는 문제의 주된 원인들을 정의하는 단계이다. 문제를 단순화하거나 경합되는 목표 간의우선순위를 결정하여 현실을 알기 쉽게 요약하는 과정인 것이다. 특히법적의무를 명확히 기술하여 평가의 근거와 필요성을 뒷받침할 필요가있다.

○ 3단계: 모형 구성요소의 정의

논리모형의 열(column)의 구성요소를 먼저 작성하고 줄(row)에 해당하는 요소를 파악하여 작성한다. 이 단계에서는 기대효과와 보고대상자를 파악하여야 한다. 또한 사업이 달성하고자 하는 결과를 단기, 중기, 장기적 관점에서 체계적으로 나열한다. 이를 위해서는 전후접근방법 (forward backward approach)을 사용하여야 한다. 즉 사업평가에서 검증하고자 하는 가정을 앞뒤로 점검한다(how and why). 또한 다른 사업이나 참여자와의 연계를 점검하여 꼭 필요한 모형의 구성요소를 추출하여 정리한다. 모형의 구성요소를 정의함에 있어서 유의할 점은 사업전략에 따라 사업요소와 활동을 최소한 5~7개로 요약한다.

○ 4단계: 논리모형의 작성

논리모형을 작성할 때는 처음에는 간단한 도형(diagram)에서 복잡한 도형으로 발전시켜야 한다. 사업의 핵심을 파악할 때까지 많은 초안을 작성하면서 논리모형을 작성하여야 한다. 이를 위해서는 다양한 조직상의수준에서 모델을 작성하여 볼 필요가 있다. 그리고 논리모형의 최종 산물에 있어서는 도형표현은 간략하게 작성하고, 자세한 내용은 별도의흐름도(flowchart)나 서술문을 작성하는 것이 바람직하다. 또한 요소간의관계를 나타내는 화살표(인과관계)의 수를 제한적으로 사용하고, 가장중요한 관계와 환류가 필요할 때만 사용하는 것이 권장되고 있다. 논리모형을 작성함에 있어서 유의할 점은 조직 내부관계보다는 고객중심의산출을 중시하여 이를 중심으로 상호관계를 파악하려는 자세를 견지하여야 한다는 것이다. 그밖에 조직도는 별도로 활용하되 사업을 수행하는 활동기술(activity descriptions)은 동시에 사용할 수 있다는 점을 기억하여야 한다.

○ 5단계: 모형의 검증 및 수정

모형의 검증은 이해관계자의 참여가 필수적이다. 이를 위해서는 if-then 문장을 활용하여 검증하는 것이 편리하다.

라. 논리모형의 측정과 평가에의 활용

논리모형은 측정과 평가를 위한 첫걸음이자 가설검증을 체계적으로 하기 위한 수단이다. 논리모형은 사업요소를 변수로 전환하고 이에 대한 자료를 수집하기 위한 지도로서의 역할을 한다. 이렇게 수집된 자료는 논리모형에 의한 사업의 효율성, 효과성은 물론 인과관계와 상관관계의 측정에 활용될 수 있다. 결론적으로 논리모형은 관리자, 평가자, 이해관계자의 사업에 대한 유용한 정보를 제공하므로 그 의미를 파악하여 잘 활용할 필요가 있다.

논리모형(logic model)은 감사, 감독, 관리, 의사소통의 수단으로 유용하다. 논리모형의 장점은 평가문제의 핵심과 균형된 주요 성과측정 요소를 알려줌으 로써 자료수집과 성과결과 보고의 개선에 기여할 수 있다는 점이다.

또한 논리모형은 사업설계 및 설계의 개선에 도움을 준다. 논리모형은 달성하고자 하는 핵심적인 세부사업을 알려주고 목표를 달성하는데 있어 중복되거나 모순된 요소를 걸러주는 역할도 한다.

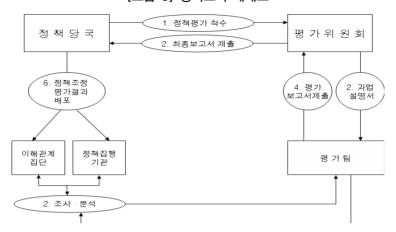
한편 논리모형을 통해 조직상의 사업의 위치, 문제구조를 알기 쉽다. 정교 한 논리모형은 조직내부의 상호작용까지 파악하며, 이는 조직상의 사업의 위치 를 다양한 관리계층상의 논리 흐름도를 통해 쉽게 보여줄 수 있다.

마지막으로 논리모형은 작성과정에서 사업의 자원, 고객, 결과에 대한 기대와 이해를 공유하게 함으로써 아이디어를 발굴하고, 사업수행에 대한 가정 (assumptions)을 개선하며, 팀워크를 강화하고 의사소통을 원활하게 하는데 기여할 수 있다.

4. 평가의 관리

평가의 관리(Managing Evaluation Projects)는 평가관리자가 평가목적 달성을 위한 활동을 의미한다. 평가의 관리에 대한 정보는 사업평가 관리자에게 평가목적을 달성하기 위한 여러 가지 지식을 제공하는 것이다. 평가 프로젝트 관리 목적은 주어진 자원과 시간 하에서 프로그램 성과를 향상시키는 데 도움이되는 유용한 산출물을 얻는 것이자 평가 인력의 능력 향상과 프로젝트 지지자에게 정보를 제공하고 교육하는 기능을 수행한다. 평가조직 체계를 예시해 보면 [그림 8]과 같으며 실제 사업평가를 수행하는 환경에 따라 달라진다. 평가관리는 평가환경과 평가조직 체계의 파악에서 시작된다고 볼 수 있다.

[그림 8] 평가조직 체계도



자료: 장재홍 외, "지역산업정책 평가시스템 구축에 관한 연구," 산업연구원, 2002.

평가관리는 평가의 목적, 범위, 방법, 복잡성, 속성, 수행자 등 평가 프로젝트의 성격에 따라 관리방법도 달라진다. 예를 들면 ① 평가자를 기준으로 내부평가인지 외부평가인지, ② 기존의 평가 수행 여부를 기준으로 최초 평가인지 재평가인지, ③ 대상사업의 복잡성과 평가범위 정도, ④ 평가실무자의 평가능력등의 요인들에 따라 평가관리가 달라진다. 일반적으로 제시되는 평가관리의 주요 절차와 관리사항을 살펴보면 다음과 같다.11)

가. 제안서 작성

제안서 작성(Developing Rational Proposals)은 평가활동의 제1단계이다. 제 안서의 채택을 높이는 방법은 계획을 제출할지 여부에 대하여 확실한 결정을 한 후, 경쟁력 있는 팀을 구성하고, 어떻게 평가를 수행 할 것인지에 대한 감 명 깊고 수준 높은 전문적인 제안서를 작성하여야 한다. 제안서는 예산과 관리

¹¹⁾ James B. Bell의 "Managing Evaluation Project," Wholey 외 2인(2004), p.571 이하를 중심으로 재정리하였다.

적인 요소가 완전하고 정확한 지에 대해 확실히 밝혀야 하며, 사전 제출 후에 도 질과 대응성을 높이도록 하여야 한다.

평가제안서의 주요 내용은 평가 기술적인 업무기술서(SOW: statement of work)를 포함하여 수요자의 평가 기대수준을 염두에 두고 작성되어야 한다. 대개 평가제안서는 평가 목적, 목표, 스케줄에 따른 산출물 리스트, 평가 항목과활동 리스트를 제시하여야 한다. 제안요구서(RFP: request for proposal)에 포함되어야 할 사항을 보면 다음과 같다.

- 주요 프로그램의 배경. 상황
- 관련 연구 및 선행연구(평가)
- 평가 제안서 평가 기준
- ㅇ 자격 기준과 제한 규정
- 보상 수단(예: 보조금, 계약)
- 계획안 내용 지침서 또는 개요(페이지 수)
- 다양한 관리 양식(representations and certifications(대표자, 자격요건))

나. 평가사항의 명확화

평가 책임자는 평가임무(evaluation mandate)에 대해 명확히 이해해야 하며, 동 요구가 평가 중간에 변동되는 경우 이에 대해 충분히 논의하고 협의해야 한다.

(1) 시작 단계에서 합의

평가의 기본요소(목적, 범위 등)를 평가의뢰자가 제시하는 것이다. 평가의 복잡성, 기대의 명확도, 정도에 따라 평가임무가 확정되어야 한다. 평가 목적이여러 가지이면 목적의 중요성을 논의해야 하고, 단일 목적이라도 목적의 의미를 명확히 해야 한다.

54 ◆ 제2부 사업평가 절차와 기법

.(2) 평가과정에서의 임무 점검

평가 과정에서 평가임무를 재검토하는 것은 고객, 평가자가 평가임무를 변경할 수 있다는 점을 알려줘야 한다. 특히 평가고객의 경우 평가임무를 단독으로 변경하는 경우가 많아, 평가고객을 평가과정에 일정시점에 참여시키고, 평가 자료 또는 향후 분석 계획에 대해 검토하도록 한다. 이는 평가자가 평가 요구사항을 실천하는지 보여주는 절차이다.

다. 평가인력의 선발과 조직

평가에 적합한 인원 선발과 조직 구성을 말한다. 외부 또는 내부의 자문 집단을 이용하는 것도 평가의 실적을 향상 시키는 방법이다.

(1) 적합한 인원의 선발

- 업무배치표(Staffing Matrix): 세로 열에는 프로젝트에 필요한 자질, 능력 등을, 가로 행에는 조직원을 나열. 이 후 각 인원이 가지고 있는 능력에 표시하여, 인원 선발에 사용
- 자질: 내용적 자질(프로젝트의 주제와 관련이 있는 자질)과 방법론적 자질(프로젝트를 수행함에 있어 필요한 자질)로 구분된다. 내용적 자질 은 유사하거나 공통적인 분야의 프로젝트 경험이나 지식을 활용할 수 있는 능력으로 최근에 시작되고 있는 사회사업의 서비스 통합에 대한 지식은 여러 사회사업(social program)관련 평가에 활용이 가능하다. 방 법론적 자질을 평가 모델의 디자인, 데이터 수집, 데이터 분석 등 프로 젝트 각 단계에서 활용되는 기술적 능력을 말한다.

(2) 업무의 조직

- 원활한 의사소통을 위해서는 횡적인 구조를 구성한다.
- 자료의 수집, 자료의 분석 등의 기능, 방법, 주제 등에 의해 구분되는

기술적 팀(technical team)과 이를 통합하는 종합 팀(synthesis team)이 필요하다.

○ 평가의 성격에 따라 내부 작업반(work-group), 외부 자문 기관, 클라이 언트, 후원자(sponsor)의 인원으로 구성된 팀, 사업의 의사결정권자나 관리자로 이루어진 팀도 유용하다.

라. 평가업무배정

상호 유기적으로 연결되고 통합된 프로젝트에서는 신중하고도 생산적인 업무분담이 요구된다. 업무 범위와 정의를 명확히 하고, 개인의 업무 결과가 전체 결과가 일치하도록 분담하여야 한다. 업무의 범위가 넓고 참여 인원이 많 은 경우 적절하게 계층을 구성하다.

(1) 개인 업무 분담

중간 결과물은 개인별로 배분하고, 업무 수행자와 감독자간의 의사소통, 업무분담에 반영한다. 발생할 수 있는 문제 해결의 원칙을 수립하고 구성원, 관리자의 자아발전을 위해 적절한 업무 분담이 되도록 한다.

(2) 업무 분담의 공식화

개인의 업무내용을 공식화하여야 한다. 공식화할 내용인 업무 결과물, 스 케줄, 자원, 마감일 등에 대해 정리하여 제시하고 업무결과물을 제시해야 한다.

마. 중간점검

평가업무를 수행함에 있어 중간단계에서 소요시간, 노력, 남은 시간과 노력에 대한 정확한 정보가 제공되어야 한다. 체계화된 중간점검(monitoring interim process)은 조직원의 동기부여와 문제점 발견, 정해진 시간과 예산 하에

평가업무를 완수하는 데 기여할 수 있다. 중간점검에 있어 중요한 점은 세분화된 일정 관리(well-specified milestones)로 각 업무의 결과물에 대한 상세한 일정이 수립되어야 하며, 적시의 점검(well-timed monitoring)이 이루어져야 한다.

중간평가가 과도한 경우 시간 노력 손실을 가져오고 반면에 소홀한 경우 프로젝트 자원 낭비, 비생산성을 초래할 수 있으므로 적절한 수준의 중간평가 되어야 한다. 중간평가는 물리적인 시간에 의한 것이 아니라, 각 업무의 진행 과정에 맞춰 시행되어야 한다.

바. 결과물의 품질, 유용성의 제고

평가가 끝나고, 수정의견을 정책결정자가 따르게 하기 위해서는 평가자가 주제를 정확하게 파악하고, 적합한 자료에 근거하여 평가를 수행하여야 하며, 제안이 왜, 어떻게 프로그램을 수정할지 명확히 제시하여야 한다. 또한, 제안에 따를 경우 어떤 식의 변화가 일어날 지에 대한 확신을 주어야 한다. 일반적으로 최종 결과는 다음의 4가지 단계에 따라 보고서를 작성한다.

(1) 프로젝트 보고서에 대한 개요 설정

프로젝트 목적, 목차, 분량, 스타일, 평가의무사항이 포함되어야 한다.

(2) 요약보고 목차 확정

리포트의 핵심주제와 결과를 간략하게 요약하기 위해서 확정하는 것이 필 요하며, 도표, 함축어, 목차, 보고서에 들어갈 내용이 들어간다. 보고서를 쓰기 전에 결과를 확정 시키고자 목차를 정하기도 한다.

(3) 보고서 초안 작성

우선 내용을 확정한 후에 편집(editing)한다. 스폰서, 내부직원, 외부전문가, 사업담당자의 검토를 거치되 제한된 사람으로 한정할 필요가 있다.

(4) 최종 보고서 추가보완

과도하게 시간이 투입되지 않도록 하여야 한다. 최종보완은 경우에 따라 다른데, 전부 다시 쓸 수도 있고(일반인에게 공개되는 경우), 단순한 편집만 할 수도 있다.

사. 평가관리의 유의사항

평가관리에 있어 유의할 점은 다음과 같다. 먼저 평가관리에 너무 많이 시간을 쓰지 말아야 하며 평가관리 비용이 적당해야 한다. 평가관리는 평가전체의 방향을 잡는데 그치는 것이 바람직하다.

평가는 평가담당자가 중요하다. 평가자의 전문성은 혼자 평가를 수행하는 경우 개인의 자질이 평가에 적합한지 냉정하게 평가하여야 하며, 평가자의 약점, 주제와의 관련성, 방법론적 측면, 의사소통능력을 객관적으로 보아야 한다. 경우에 따라서는 평가담당자의 부족한 부분을 외부전문가를 통해 보완하는 방법도 유용하다.

결론적으로 평가결과의 품질을 제고하기 위해서는 분석을 잘하는 것도 중 요하지만, 평가과정에 있어서 일정관리, 인력 및 시간 관리, 수요자의 요구관리 를 효율적으로 수행하는 것도 중요하다는 점을 잊지 말아야 한다.

ভ 평가관리를 위한 제안(Practical Suggestion for Evaluation Management)

- ☑ 제안서의 개발(Developing Rational Proposals)
- 1. 미리 정한 평가 결과물과 직원, 다른 자원에 맞는 제안서를 작성한다.
- ☑ 평가의무의 명확화(Clarifying the Evaluation Mandate)
- 2. 평가 전이나 이른 시기에 평가의무에 대해 동의를 얻는다.
- 3. 주기적으로 스폰서가 동의 사항을 체크하게 한다.
- 4. 전문적인 평가 활동에 대한 의무를 체크하는데 비용을 줄인다.
- 5. 암묵적인 동의는 조심한다.
- ☑ 결과를 위한 조직화(Staffing and Organizing for Results)
- 6. 업무배치표(staffing matrix) 활용 및 의사전달 기술을 고려하라.
- 7. 프로젝트 과제, 평가 방법론, 책임에 근거하여 스탭을 구성하라.
- 8. 여러 팀이 평가하는 경우, 그 결과를 종합하는 팀을 구성하라.
- ☑ 생산적인 업무분담(Making Assignments Productive)
- 9. 업무분담의 결과물, 성과를 명확히 하라.
- 10. 가능하다면 결과물의 예시를 제시하라.
- 11. 업무 분담을 공식화하라.
- ☑ 중간점검(Monitoring Interim Progress)
- 12. 기대 활동과 비용수준을 균형 잡힌 technical process활동과 혼동하지 마라.
- 13. 보고서를 보완하고, 완성하는데 장애가 안 되는 모니터링 시기를 정하라.
- 14. 프로젝트 담당직원이 효과적인 모니터임을 확신하라.
- ☑ 결과물의 질과 유용성 확보(Ensuring product quality and usefulness)
- 15. 보고서 작성 4단계에 스폰서, 평가 및 사업 대표를 포함시켜라.
- 16. 보고서 개요를 일찍 결정. 리포트 내용을 위해 브리핑 자료를 활용하라.
- 17. 최종 결과물의 브리핑자료를 업데이트해서 리포트 내용을 확고히 하라.

자료: James B. Bell, Managing Evaluation Project, Wholey 외(2004), p.602.

제 2 장 사업평가의 절차

사업평가의 절차는 평가성 사정 및 평가설계, 자료수집, 자료분석, 결과해석 및 보고서작성, 결과배포 및 활용의 5단계로 구성되어 있다. 이에는 사전적으로 평가기획이 포함될 수 있다.

1. 평가성 사정 및 평가설계

가. 평가성 사정의 의의

평가성 사정(evaluability assessment) 또는 평가성 검토는 본격적인 사업평가를 착수하기 전에 평가가 바람직한지, 평가가 가능한지를 살펴보는 것이다. 평가성 사정은 평가결과의 극대화, 평가비용의 최소화에 기여하도록 평가에 대한 전반적인 사항을 사전 검토하는 활동을 포괄한다.

평가성 사정은 평가결과가 의사결정자의 요구를 만족시킬 수 있는가, 평가를 수행하는 데 있어 자료수집이나 방법론의 적용에 문제는 없는가, 평가에 소요되는 시간과 비용이 적절하고 평가자료의 확보가 가능한지 등을 사전에 가늠해 본다는 점에서 의의가 있다. 평가성 사정의 유용성의 초점은 당초기대의확인, 사업운영의 점검, 사업의 대안 모색이라 할 수 있다.

나. 평가성 사정의 조건

일반적으로 평가성 사정이 사업의 개선에 공헌하기 어려운 여건 (circumstances)으로 다음의 4가지를 들고 있다. ① 평가자와 평가이용자가 사업의 목적과 성과기준(criteria)에 합의하지 못할 때, ② 사업설계, 자원 활용, 사업활동 등이 비현실적일 때, ③ 성과정보가 합리적인 비용으로 수집하기 어려울때, ④ 정책결정자와 관리자가 평가정보에 기초한 사업변경에 거부감을 가질때 등이다.

반면에 평가 가능한 사업이기 위한 조건들로는 다음의 사항들을 들고 있다. ①사업의 목적과 필요한 우선순위 정보가 잘 정의되어 있어야 한다. ②사업목적이 납득(달성가능)할 수 있어야 한다(plausible & achievable). ③성과정보가 합리적인 비용으로 수집할 수 있어야 한다. ④ 평가결과 이용자가 평가결과의 활용에 대해 동의하고 있어야 한다. 일반적으로 평가성 사정은 사업이 분권적이고, 평가기준이 불분명하고, 평가결과가 불명확할 때 가장 유용하다.

다. 평가성 사정의 절차

평가성 사정은 당초 사업설계의 평가를 수행하여 평가 수행여부와 평가방법을 결정하는 것으로서 평가성 사정의 주요 절차(key steps)는 다음의 6가지를들고 있다. ①평가결과 이용자(수요자)의 참여(involve), ②평가 대상 사업의명확화(clarify), ③사업목적의 타당성, 측정가능성을 포함한 사업의 실태 파악(explore reality), ④사업 활동과 목적의 변화에 대한 동의에의 도달(reach), ⑤평가 설계 대안의 탐색(explore alternatives), ⑥평가 우선순위와 평가결과 활용에의 동의가 그것이다.

(1) 평가결과 이용자(수요자)의 참여

정책결정자, 관리자, 이해관계자 등 평가결과를 활용하는 수요자의 의견을

수렴하는 것을 말한다. 평가성 사정의 첫 단계에서 평가대상 사업에 관련된 이 해관계자를 파악하여 그들이 갖는 평가수요(evaluation needs)를 파악하는 것이 중요하다.

(2) 평가 대상 시업의 명확화

논리모형적 관점에서 사업구조를 파악하여 정책이나 사업이 해결하고자하는 문제와 이에 정부가 개입하여야 할 필요성, 개입의 방식과 정도 등에 대한 이해를 통해 사업평가의 필요성과 정당성을 파악하는 단계이다. 이를 위해서는 문서열람이나 면담을 활용하기도 한다.

○ 문서

입법경위, 규정, 지침, 예산설명서, 보조금 신청서, 계약서, 감사보고서, 연구서, 평가서, 기타 자료를 말한다.

○ 면담자료(설문지)

정책결정자, 관리자, 이해관계자 등과의 인터뷰 자료로서 사업의 우선순위, 성취도, 문제점, 정보요구 등에 대한 설문자료를 말한다.

○ 평가대상 사업 파악을 위한 지침

평가대상 사업을 파악함에 있어서 지침(Guide)이 되는 질문은 다음과 같다.

- 달성하고자 하는 목표는, 가용자원은 무엇인지?
- 이 이루고자하는 결과와 시한은?
- 1~2년 내에 이루고자하는 것은?
- o 결과를 생산하는 이유는?
- 주요 문제점은?
- 문제를 해결하기 위해 소요되는 기간은?
- 성과정보의 종류와 필요로 하는 정보는 무엇인지?
- 그러한 정보를 어떻게 사용하는지?
- 주요 이해관계자가 요구하는 성과정보의 종류는?

(3) 사업목적의 타당성. 측정가능성을 포함한 사업의 실태 파악

사업의 실태파악과 관련한 지침이 되는 질문은 다음과 같다.

- 사업의 목표는 무엇인지?
- 주요 활동은 무엇인지?
- o 활동과 목표달성과의 관계는?
- 이 이용가능한 자원은(인력, 예산, 재원근거)?
- ㅇ 목표달성을 결정하는 증거자료는?
- 목표 달성 시와 미달성시의 발생되는 결과는?
- 지역적 우선순위와 사업의 관계는?
- ㅇ 당면한 주요 문제점은?
- 2~3년 내에 성취하고자 하는 것은?

(4) 사업 활동과 목적의 변화에 대한 동의

평가성 사정은 집행평가와 밀접하게 관련된 질적 과정(qualitative process) 으로 현장방문, 사업자료, 선행 감사 및 평가, 면담자료를 포괄적으로 활용한다. 동의에의 도달단계는 전 3단계까지의 결과를 활용하여 사업의 개혁과 개선에 대한 시사점을 도출하는 단계를 의미한다. 이 단계에서는 사업설계(program design)의 변경을 위한 것으로 사업 활동의 변화 또는 선언적인 목표의 삭제등을 포함한다.

(5) 평가 설계 대안의 탐색

여기에서는 개략적인 평가 설계의 대안들에 대한 식별을 위한 것으로 수집 가능한 자료, 수행되어야 할 분석, 개략적인 비용, 시간계획, 정치적 관료적비용, 결과 정보의 활용이라는 여러 측면에서 평가가능성을 타진해 본다. 한가지 유의할 점은 평가를 하기 전 시점에서의 사업평가 결과 활용에 대한 이해관계자의 일시적인(tentative) 동의, 잠재적인 활용에의 동의를 구할 경우 평가의 의미가 증대한다는 점을 이해할 필요가 있다.

라. 평가성 사정 과정에서의 실제적 제안

사업관리자의 지원을 획득하도록 하여야 한다. 사업의도의 명확한 파악과 사업현실의 탐색도 중요한 검토사항이다. 필요한 사업설계의 변경에 대한 동의 도출하고 평가 설계의 대안을 탐색하여야 한다. 정책 및 관리상의 결정을 문서 화하여야 하며 연속적 반복의 수행을 통해 최적의 평가성 사정결과를 도출하 여야 한다. 평가성 사정에 소요되는 비용의 절감도 잊지 말아야 한다. 특히 공 공부문의 사업평가는 평가성 사정에서 비교적 정교한 분석과 검토를 요구한다. 국민의 생활에 미치는 정도, 재원투입의 규모, 생명이나 재산에 대한 침해의 정도 등 다양한 기준을 종합적으로 고려하여 평가성 사정을 수행할 필요가 있다.

마. 결 론

사업은 목적과 활동의 조합이다. 사업평가는 과학이기 보다는 기술이다. 평가성 사정에 있어 여러 요소를 절차에 따라 평가한 후에 평가대상사업에 대해 ① 평가가 가능한 사업(evaluable), ② 평가가 불가능한 사업(not evaluable), 그리고 ③ 잠재적으로 평가가 가능한 사업(potentially evaluable)으로 분류할 수 있다. 여기에서 잠재적으로 평가 가능한 사업은 향후 평가노력에 의해 평가가 가능한 사업을 말한다. 평가성 사정은 사업평가의 효율성을 높이기 위한 최초의 단계로서 사업평가가 법적으로 강제되지 않은 경우 특히 필요한 절차라고할 수 있다. 다만 이러한 평가성 검토의 절차나 결과에 대한 관리자 내지 결정자가 판단을 그르칠 경우 평가성 사정 단계에서 많은 갈등과 비효율을 가져올수 있음에 유의하여야 한다.

❷ 시업평가의 대상시업의 선정과 범위

☑ 사업평가의 대상의 문제

사업평가의 대상은 정책과 사업의 구분 못지않게 중요하다. 사업의 어떤 측면을 보느냐에 따라 평가결과가 달라짐은 물론이다. 사업의 주기에따라 사전, 과정, 사후로 나누고, 사업의 주된 관점에 따라 능률성, 효과성, 적절성 등으로 나누지만 사업을 하나의 전체로 놓고 보더라도 사업평가의대상은 범위, 규모, 사업기간, 사업목표, 사업투입자원, 사업효과 발생기간이라는 측면에서 그 특징을 파악하는 것이 평가의 전제조건이 된다.

☑ 사업 범위

사업의 범위에 대한 이해가 필요하다. 전국적인 사업인가 특정지역에 국한하여 실시되는 사업인가, 사업의 대상인 인적범위가 전 국민에 해당하는지 특정지역주민에게만 영향을 주는지에 대한 이해가 선행되어야 한다. 특정지역 주민의 경우에도 소득, 연령, 직업에 따라 수혜자나 규제대상이 달라지기도 하므로 사업의 범위에 대한 보다 정밀한 파악이 이루어져야 한다.

☑ 사업 규모

사업의 규모는 예산규모, 대상자의 수, 사업기간을 모두 포함한다. 특히 재정투입규모가 중요한데 대규모 재정이 투입되는 국책사업을 우선적으로 평가할 것인지 아니면 재원투입은 적으나 대상자인 국민의 생명과 재산권에 미치는 영향이 큰 사업을 우선적으로 평가할 것인지가 고려되어야 한다.

☑ 사업 기간

사업기간은 사업평가대상기간과 관련하여 문제가 된다. 정부의 사업은 단기간의 일회성 사업도 있고, 한해에 종료되는 단년도 사업도 있으며, 수십년에 걸쳐 지속되는 계속사업도 있기 때문이다. 사업기간은 사전평가인지, 과정평가인지, 사후 결과평가인지와도 관련되므로 사업의 시간적 위치를 파악하는 것은 매우 중요하다. 또한 사업의 전 기간을 평가할 것인지사업의 특정기간을 선택하여 평가기간으로 할 것인지를 결정하는 것이 자료의 범위와 평가결과에 미치는 영향을 고려할 때 중요하다.

☑ 사업 목표

사업목표는 사업의 효과성 평가와 관련된다. 공공부문의 사업은 영리추구라는 단순한 목표를 가지는 것이 아니라 복잡한 사회이익간의 조정을 통한 공익의 극대화를 추구하기 때문이다. 또한 사업목표의 계층화와 상호 연계를 파악하는 것도 중요하다. 상위목표와 하위목표간의 일관성과 연계를 분석하고 다양한 사업목표를 가진 복잡한 사업의 경우 목표설정의 타당성과 측정가능성에 대한 많은 의문이 제기되기도 한다.

☑ 사업 투입자원

사업투입요소는 사업이 달성하고자 하는 목표의 실현에 필요한 자원 (resources)을 말한다. 공공사업의 투입요소는 국민의 부담으로 조성된 예산, 인력, 정보, 시간, 기타 물적 요소를 포함한다. 투입자원에 대한 정보를 정확하게 수집하는 것이 실질적인 사업평가의 출발점이기도 하다. 또한 투입자원의 양적인 측면과 질적인 측면을 어떻게 파악할 것인지도 쉽지 않은 과제이다.

☑ 사업 효과의 발생기간

공공부문의 사업평가를 함에 있어 사업효과를 파악하기가 쉽지 않다. 사업의 범위와 관련되기도 하지만 사업효과의 시간적 공간적 범위를 어떻 게 파악하느냐에 따라 효과측정이 달라진다. 특히 공공사업의 경우 효과 가 오랜 기간이 지난 후에야 발생하는 예가 많으므로 사업효과의 발생기 간을 어떻게 인식하는지도 사업평가의 중요한 과제라 할 것이다.

2. 자료수집

자료는 객관적인 판단을 위한 원재료이다. 자료 없는 판단은 상상이거나 철학이라 할 수 있다. 모든 평가는 수집된 자료를 토대로 이루어지며 자료의 타당성, 신뢰성, 정확성이 평가결과의 품질을 결정하는 원인으로 작용한다. Bardach에 따르면 "사업평가의 평가자들이 대부분의 시간을 투입하는 두 가지 활동은 생각하는 것과 증거자료를 수집하는 것이다"라고 한다.

사업평가를 위한 자료의 종류는 기준에 따라 정량적 자료와 정성적 자료로 구분하기도 하고 주관적 자료와 객관적 자료, 그리고 횡단면 자료와 시계열 자료로 구분하기도 한다. 정량적 자료는 통계분석에 활용할 수 있는 사업비, 수혜자 수, 투입인력, 투입시간, 차량통행량, 건설 진척도, 논문 수, 서베이 자료 등을 말하며, 정성적 자료는 서비스의 질, 고객만족도, 전문가 의견, 위법사항, 학력 등을 말한다.

주관적 자료는 개인의 의견이나 만족도, 태도 등을 말하는 것으로 사업평가에 있어서 수혜자의 의견조사, 수혜자의 태도변화, 학습효과 등을 말하며 설문조사에 있어 자기기입식 또는 관찰(observation)에 의해 수집된다. 객관적 자료는 사업과정에서 생성되는 투입, 산출, 결과 등에 관한 자료들로서 개인의판단이나 느낌이 배제된 자료를 말한다. 각 개인의 주관적 의견도 통계적 의미가 있는 정량적 자료로 치환될 경우 객관적인 자료로 볼 수 있다.

횡단면(cross-sectional) 자료는 한 시점에서 사업의 요소들에 대한 증거들을 수집한 것을 말하며, 시계열(longitudinal) 자료는 시간의 흐름에 따라 생성되는 사업의 요소들에 대한 증거들을 수집한 것을 말한다.

자료수집 활동은 선택과 집중이라는 두 가지 속성을 균형 있게 추구해야 주어진 시간 내에 원하는 정보를 산출할 수 있다. 통상 자료의 원천은 정부기 관, 도서관, 연구기관, 민간조직, 학회, 비영리시민단체, 언론기관, 인터넷 등으 로 이야기 되고 있다. 자료의 정확성과 신뢰성은 자료원의 권위에 비례하므로 자료원에의 접근능력은 사업평가의 중요한 요인으로 작용한다.

이러한 자료원의 접근은 문서(documents)의 활용과 사람과의 접촉과정에서 실제 필요한 자료가 수집된다. 문서는 읽을 수 있는 정부자료, 정부보고서, 통 계자료, 회의자료, 정책자료, 논문, 서적, 신문과 잡지, 비망록 등을 말한다. 또 하나는 사람과의 만남을 통해 획득되는 자료가 있는데 면담이나 설문조사, 관 찰, 시찰, 방문조사 등의 방식에 의해 수집되는 모든 자료가 여기에 포함된다 고 할 수 있다.

가. 문헌 및 웹 사이트 조사

문헌조사는 정부기관의 기록(public records)과 보고서, 도서관의 서적, 논문, 간행물, 인터넷 웹 사이트 등의 자료를 조사하여 평가의 자료로 활용하는 것을 말한다.

먼저 정부기관의 기록과 보고서는 중앙 및 지방정부의 각종 통계연보, 연차보고서, 백서를 비롯하여 정책설명자료, 예산사업 설명자료 등이 사업평가의 기초 자료로 사용될 수 있다. 또한 사업집행과정에서 생성되는 집행관련 문서, 기록 등도 사업평가의 원시(primary)자료로 활용될 수 있다. 물론 정보관리의 전산화가 진행되고 성과관리가 확대되는 추세에 따라 사업평가의 기초 자료인 성과정보(투입, 산출, 결과에 관한 정보)의 활용이 증대될 수 있을 것이다.

국가기관에서 작성하는 각종 통계 역시 사업평가에 활용될 수 있다. 각종 국가 및 지방통계는 문헌 또는 웹 사이트에서 구할 수 있으나 개별 사업의 요소들에 대한 정보로 활용되기 보다는 사업의 영향이나 거시적 효과분석에 활용되는 것이 일반적이다. 예를 들면 한국의 사회지표, 인구·주택 총조사 보고서, 총사업체조사 보고서, 도시연감, 교육통계, 상수도통계, 재정통계, 각종 경제통계, 수출입통계, 출입국통계, 지방자치단체의 통계, 지역통계연보, 한국통계연감 등이 정부통계의 대표적인 것들이다.

한편 국가 및 지방통계 이외에 민간기관의 통계도 사업평가에 활용될 수 있으나 자료의 왜곡(bias)이나 평가목적에 맞는 자료인지가 문제될 수 있다.

최근에는 공공기관의 기록물관리의 체계화와 정보공개제도의 진전에 따라 투명한 정부를 지향하고 있고 많은 정부 및 공공기관의 자료들이 대외적으로 제공되고 있어 사업평가에 활용하기가 용이해지고 있다.

한편 도서관의 서적, 논문, 간행물 역시 사업평가의 기초 자료로 활용될수 있다. 논문의 경우 통계자료의 진부화로 인한 적실성이 떨어지는 단점이 있으나 평가방법이나 평가 설계를 위한 시사점을 주는 측면에서는 장점을 가진다. 학술지나 전문지는 평가대상 사업의 동향이나 전문가의 기고문을 통한 전

문가 의견을 수집하는데 장점을 가진다. 간행물이나 신문, 잡지 역시 평가대상 사업의 선정이나 문제점을 파악하는 데 유용하게 활용될 수 있다. 외국의 문헌 은 향후 예상되는 우리 사회의 문제점과 대책에 대한 시사점을 비교학적 관점 에서 제시할 수 있다. 특히 외국 주요 평가기관의 평가동향은 국내의 평가발전 과 평가실무에 적지 않은 시사점을 제시할 수 있다고 보인다.12)

나. 훈련된 관찰자 평정

(1) 훈련된 관찰자 평정의 의의

훈련된 관찰자 평정이란 특정 상황이나 정책(프로그램)의 효과를 분석함에 있어서 일정한 교육을 받은 평정자에 의한 시각, 촉각, 청각 등을 이용한 평정을 행하여 자료를 수집하는 것을 말한다.

(2) 훈련된 관찰자 평정의 유용성과 한계

(가) 훈련된 관찰자 평정의 유용성

훈련된 관찰자 평정은 비교적 저렴하고 쉬운 평가의 방법이 될 수 있다. 적절하게 행하여진다면 상당한 정도의 객관성과 신뢰성을 가질 수 있다. 관련 행정기관에서는 훈련된 관찰자의 결과를 쉽게 이해할 수 있다. 따라서 훈련된 관찰자 평정은 훌륭한 의사교환의 수단이 될 수 있으며, 평가결과의 수용과 사용에 대해서도 기여할 수 있다. 훈련된 관찰자 평정은 전형적인 시민이나 시설 혹은 서비스의 이용자들에 의해 경험된 조건에 집중하는 경향이 있으며, 따라서 전문가에 의한 기술적인 평가를 보충할 수 있다. 대부분의 경우에 훈련된 관찰자 평정은 비용이 많이 드는 전문가 대신 일반적인 시민들(기존 정부구성

¹²⁾ 미국 GAO의 경우 평가연구는 사업의 측정과 성과를 개선하는데 도움이 된다고 지적하면서 사업의 특징에 따라 자료의 수집이 자동적으로 되는 경우, 사업수혜자에 대한 추적조사, 사업대상자와 제외자간의 비교조사 등으로 구분된다고 보고 있다.

원, 학생, 시민자원봉사자)에 의해 행해질 수 있다.

(나) 훈련된 관찰자 평정의 한계

훈련된 관찰자 평정은 즉각적으로 감지될 수 있는 특징에 대한 평가에 대해 이루어 진다. 따라서 불명확하고 기술적으로 세밀한 부분에 대해서는 어울리지 않는다. 훈련된 관찰자 평정의 경우 군중, 주차된 차량 등 관찰가능성을 낮추는 통제 불가능한 상황에 의해 방해받는 경우가 있다. 훈련된 관찰자 평정의 경우 일반적으로 미묘한 변화나 복잡한 조건을 평가하는 것에는 어울리지 않는다. 훈련된 관찰자 평정의 경우 설계에 있어서 세심한 주의가 없으면 주관적이 될 가능성이 있다.

(3) 평가자 선정과 평정의 실행

(가) 평가자의 선정

일반적으로 누구나 평정자로 활동할 수 있다. 그러나 집중력과 시력이 좋으며, 관찰력이 있고, 세밀한 것에 사려 깊은 특성을 가지고 있어야 한다. 훈련된 관찰자 평정의 경우 개인별로 행해질 수 있으나 팀의 활용이 더욱 우월한방법이다.

(나) 품질통제 절차

훈련된 관찰자 평정의 본질적인 주관적 속성 때문에 적절한 품질의 통제가 필요하다. 책임자에 의한 주기적 재평정(기존 평정결과의 5~10%)과 평정결과의 제출에 의한 오류점검은 물론 평정자에 대한 평가가 주기적으로 이루어져야 한다.

다. 면접조사

면접조사(interview)는 사업평가에 관련된 분야의 실무전문가, 현업담당자, 연구자, 수혜자, 기타 교수나 이익집단의 주요인사 등을 포함한다. 사업평가의목적과 평가의 결과에 대한 객관성을 확보할 필요가 있는 경우에는 반대집단의 의견을 면접조사를 통해 수렴하여 평가에 반영하기도 한다. 면접조사는 대규모로 표준화된 설문조사를 실시하거나 주요 전문가만 조사하는 전문가 면접조사 방법으로 구분할 수 있다.

일반적으로 대규모 모집단을 대상으로 한 무작위 표본추출방법에 의한 설문조사는 고객이나 국민의 만족도 조사에 활용된다. 반면에 전문가 면접조사는 어떤 특수한 사건이나 과정에 대한 전문적인 지식과 경험을 사람들 가운데 선택된 사람들을 대상으로 비표준화된 정보를 수집하는 방법이다. 면접조사는 단독으로 사용되기도 하지만 공공사업의 평가에 있어서는 정부기록을 조사하는 문헌조사와 병행하여 실시되는 것이 보통이다.

라. 설문조사

설문조사(survey)는 이해관계자 및 일반국민들을 대상으로 직접 질문서를 만들거나 전화, 인터넷 등을 통해 사업에 대한 의견을 조사하는 방법이다. 설 문조사는 정성적인 의견이나 태도조사는 물론 이를 정량화하여 활용할 수 있 다. 특히 고객만족도의 경우 설문조사가 유용한 조사방법이 된다. 설문조사를 공공부문에서 수행할 경우 외부용역이나 전문 여론조사기관에 위탁 (outsourcing)하는 경우가 많다.

현재 설문조사의 예로 주요 정책과제에 대한 국민만족도 조사를 예로 들수 있다. 국민만족도 조사는 "정부업무 등의 평가에 관한 기본법"에서 기관평가의 한 요소로 규정하고 있는 제도이다. 정책만족도 조사는 정부정책의 수혜자인 일반국민과 전문가를 대상으로 [표 8]에서 보는 평가방식에 따라 정부의

주요 정책에 대한 만족도를 파악하고 있다.

[표 8] 국민만족도 조사설계 및 평가방식

	조사설계 내용(2003년도)
조사대상	일반국민 및 전문가
표본수	일반국민: 3,150명 전문가: 1,080명
조사방법	일반국민: 가구방문 면접조사 전문가: 면접 및 전화, FAX, e-mail 혼합조사
평가항목	의견수렴도, 적절성, 효과성, 체감만족도, 투명성 전문가: 일관성, 환류성
평가방식	일반국민: 인지도 조사 후 인지자 평가점수 산출 전문가: 인지도와 상관없이 모든 정책의 평가점수
측정척도	7점 척도
평가과제	27개 기관의 93개 국 단위 정책과제
평가단위	기관별 2-5개 과제(국 단위 1개 과제 평가)

シ 설문조사 사례(보육사업의 평가)13)

시·군·구 조사표

담당부서: 시·도	시·군·구	국 과_	계(팀)
-----------	-------	------	------

1. 저소득층 아동별 정부지원 현황(보건복지부 보육사업안내 서식 표 Ⅲ-2)

		법	정저소득층 아	동	기타	농어촌	
	계	소계	기초생활수	모·부자가정	저소득층	만5세아 무상	
		1171	급권자	대상아동	아동	보육아동	
	1999년						
계	평	평	명	玛	명	명	
2세 미만	명	명	명	명	명	명	
2세	명	명	명	명	명	명	
3세 이상	명	명	명	명	명	명	
방과후	명	명	명	명	명	명	
			2000년	1			
계	명	명	명	西	명	玛	
2세 미만	명	명	명	玛	명	명	
2세	명	명	명	명	명	명	
3세 이상	명	명	명	명	명	명	
방과후	명	명	명	명	명	명	

2. 보육시설 현황

	계	국공립	법인	민간 어린이집	놀이방
시설수	개	개	개	개	개
아동수	명	명	명	명	명

¹³⁾ 변용찬 외, 4인하여 정리하였다. "보육료 지원사업 평가," 한국보건사회연구원, 2001에서 발췌.

3. 보육예산

	1999 결산액	2000 결산액	2001 예산액
중앙정부보조	천원	천원	천원
시도 보조	천원	천원	천원
시군구 자체예산	천원	천원	천원
합 계	천원	천원	천원

4. 보육료 지원예산

	1999 결산액	2000 결산액	2001 예산액
중앙정부보조	천원	천원	천원
시도 보조	천원	천원	천원
시군구 자체예산	천원	천원	천원
힙 계	천원	천원	천원

5. 귀청에서 국고, 시·도비, 귀청의 예산을 모두 포함하여 1인당 보육료로 실재 지원하고 있는 금액은 얼마입니까?

	법정저소득층 아동	기타 저소득층 아동	농어촌 만5세아 무상보육아동
		2000년	
2세 미만	원	원	원
2세	원	원	원
3세 이상	원	원	원
방과후	원	원	원
		2001년	
2세 미만	원	원	원
2세	원	원	원
3세 이상	원	원	원
방과후	원	원	원

		육시책은 어떤				육료와 관련된 부하여 주시기		
		·1)						
	3)							
	4)							
7.	보육업두	무 담당인력 현	황					
	성명	직위	주요 업무	현 업무 근무기간	전담 여부	자격증 여부		
		사례가 있습니	까?	월부터 12월까 없었다	지 1년간 보육	·료를 부당하게		
			\downarrow					
		 8-1. 부당청구	 ·가 있을 경우	어떤 조치를	 하였습니까?			
		1) 환수조치:	건					
		2) 기 타:_						
9	부윤류지	[[원사업 관리일	선무의 효육하특	록 위하 저사하	작업은 되어인	습니까?		
0.	•] 전산화 되어			ᆨᆸᆫ 되었 작업이 진행중			

3) 아직 전산화 계획이 없다

10-1.	보육료지원이 필요	요하지만 지원받지 못	하고 있는 아동이		
	몇 명이나 됩니까	? 명			
		수준이 보육시설에서	보육하는데 충분하다고		
각하시는 [;] 1) 충분하	•	2) 부족하다			
1) 궁판이	4	,			
\downarrow					
-1. 만약	부족하다면, 보육료	로 지원액이 어느 정도	E 되어야 적절하다고		
•	부족하다면, 보육료 십니까?	문 지원액이 어느 정도	도 되어야 적절하다고		
•		문 지원액이 어느 정도			
•		로 지원액이 어느 정도 기타 저소득층 아동	농어촌 만5세아		
•	십니까?				
생각하 2세 미만	십니까? 법정저소득층 아동 원	기타 저소득층 아동	농어촌 만5세아 무상보육아동 원		
생각하 2세 미만 2세	십니까? 법정저소득층 아동 원 원	기타 저소득층 아동 원 원	농어촌 만5세아 무상보육아동 원		
생각하 2세 미만	십니까? 법정저소득층 아동 원	기타 저소득층 아동	농어촌 만5세아 무상보육아동 원		
생각하 2세 미만 2세	십니까? 법정저소득층 아동 원 원	기타 저소득층 아동 원 원	농어촌 만5세아 무상보육아동 원		
생각하 2세 미만 2세 3세 이상	십니까? 법정저소득층 아동 원 원	기타 저소득층 아동 원 원	농어촌 만5세아 무상보육아동 원 원		

10. 귀청의 경우 현재 보육료 지원이 필요하다고 인정됨에도 불구하고 예산의 부

13. 저소득층 보육대상아동 명부(보건복지부 보육사업안내 서식 표 V-1)

※ 귀 청에서 현재 보육료를 지원하고 있는 아동 중 임의로 10명을 선정하여 아래 표를 작성하여 주십시오.

				보육대상아동		현이용	시설
	아동 성명	생년 월일	보호자 성명	대상별 1. 기초생활수급자 자녀 2. 모·부자가정 자녀 3. 기타 저소득층 자녀	전화 번호	시설명	전화 번호
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							

조사일	월	일	이동명	
조사원			연락처	

시·도번호	시·군·구	일련번호

보육료 지원 대상 아동 보호자 조사표

	안녕하십니까? 저는 한국보건사회연구원에 근무하는라고 합니다. 이번에 저희 연구원에서는 보건복지부의 연구용역으로 보육료지원을받고 있는 아동의 보호자에 대한 만족도 조사를 실시하고 있습니다. 바쁘시더라도 잠시 시간을 내주시면 선생님 가정에서 보다 만족할 수 있는 보육료지원정책을 수립하는데 많은 도움이 될 것입니다.
1	. 선생님께서는(아동 이름) 아동과 어떤 관계이십니까? □ ① 부 □ ② 모 □ ③ 조부 □ ④ 조모 ⑤ 친인척 □ ⑥ 기타
2	. 현재(아동 이름)를(을) 보내고 있는 보육시설은 어떤 곳입니까? □ ① 국공립어린이집 □ ② 민간어린이집 □ ③ 놀이방 □ ④ 모르겠다
3	. (아동 이름) 아동은 현재 보육료 지원을 얼마나 받고 있습니까? □ ① 보육료 전액을 면제받는다 □ ② 보육료 반액을 감면 받는다 □ ③ 아무런 혜택도 받고 있지 않다 □ ④ 기타(무엇?)
4	. (아동 이름) 아동에 대한 보육료를 지원받는 이유는 무엇입니까? □ ① 국민기초생활보장법에 의한 수급대상자 □ ② 기타 저소득층 □ ③ 만 5세아 무상보육대상자 □ ④ 기타(무엇?)
5	. 선생님댁의 자녀는 언제 처음 어린이집(놀이방)에 다니기 시작했습니까? [년월부터]
6	. 제일 처음 보육료 지원을 받기 시작한 것은 언제부터입니까? ① 이린이집(놀이방)에 처음 보낼 때부터 ② 어린이집(놀이방)을 몇 개월 보내고 난 이후 (그 이유는?)

78 ◆ 제2부 사업평가 절차와 기법

7.	보육료	지원을	받다가	중간에	지원대상에서	제외된	경험이	있으십니까?
	\square ①	있다(그	이유는?) 🗆 2) 없다

8. (※각 질문에 대해 해당되는 번호를 오른쪽 응답란에 기입해 주세요)

질문	1	2	3	4	5	응답
1) 보육료 지원금액은 어떻습니까?	매우 불충분	불충분 한 편	적당	충분	매우 충분	
2) 보육료를 지원받기 위해 제출하는 서류의 종류(양)는 어떻습니까?	매우 복잡	복잡 한 편	적당	단순 한 편	매우 단순	
3) 서류를 제출하는 절차는 어떻습니까?	매우 복잡	복잡 한 편	적당	단순 한 편	매우 단순	
4) 보육료를 지원받기 위한 서류신청시 담당공무원의 태도는 어떻습니까?	매우 불친절	불친절 한 편	보통	친절 한 편	매우 친절	
5) 자녀가 이용하는 어린이집(놀이방)의 원장 및 교사로부터 부당한 대우를 받으신 적이 있으십니까?	매우 빈번함	가끔 있는편	보통	거의 없음	전혀 없음	

9.	(아동 이름) 자녀 이외에 보육.	료 지원을	받는 자녀가 또 있	습니까?
	□ ① 있다(이 아동 외 총	명, 자녀1	세, 자녀2세)	□ ② 없다

10. 선생님댁에서 함께 거주하는 가족수는 모두 몇 명이며 가족은 어떻게 구성되어 있습니까(아동 기준)?

	조부	조모	부	모	부모의 형제자매	기타	자녀수	총 가족수
유무							玛	명

11.	(아동부모	기준)	선생님과	배우자는	어떤	형태로	일하고	계십니까(해당되	는
	곳에 각각	' ~ '	표)?						

	자영업	배우자 의자영 업에함 께종사	고용주	상용 (전일제)	상용 (시 2 제)	임시 계약직	일용직	가내 부업	무직 (전업 주부)	배우자 없음
본인										
배우자										

12.	(아동부모 기준) 선생님댁의 월 평균소득(배우자와 합쳐서)은 어느 정도 니까?	: 됩
	□ ① 50만원이하 □ ② 50~80만원이하 □ ③ 80~105만원이하	
	□ ④ 105~150만원이하 □ ⑤ 150~200만원이하 □ ⑥ 200만원 초과	
13.	어린이집(놀이방)을 이용하시면서 불만이나 기타 요구사항이 있으시면 해 주시기 바랍니다.	갈씀

- 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 -

3. 자료 분석

자료 분석은 사업평가의 목적에 따라 기본적인 통계분석이나 보다 높은 단계의 계량분석기법을 사용하기도 하며, 경우에 따라서는 주어진 자료를 바탕 으로 정성적인 분석을 하는데 그치기도 한다. 평가방법은 평가모형에 따라 많 이 달라지지만 대체로 총괄평가는 양적 방법(quantitative method)에 의존하고 과정평가는 질적 방법(qualitative method)에 의존한다고 볼 수 있다.

과정평가가 질적 방법에 의존하는 이유는 집행평가, 집행점검 등 집행설계 및 절차의 합법성이나 집행대상에 대한 전달체계 등에 대한 적절성 등에 대해 질적 방법으로 평가하는 것이 주를 이루고 있기 때문이다. 총괄평가가 양적 방법을 사용하는 이유는 사업이 종료된 경우에는 그간에 축적된 자료를 바탕으로 효과성, 효율성 등에 대해 통계분석을 실시하는 경우가 많기 때문이다. 그러나 일반적으로 자료 분석은 질적 방법과 양적방법을 조합하여 평가하는 것이 보다 우수한 것으로 이야기되고 있다. 이는 각 방법이 갖는 한계를 극복하고 보다 종합적인 시각에서 평가하는 것이 공공사업이 갖는 다양한 측면을 평가하는데 적합하기 때문이다. 따라서 평가자는 자료의 분석에 있어 질적 방법과 양적 방법을 어떻게 적절하게 배합시킬 것인지를 고민하고 실제 사업평가수행과정에서 이를 결정하여야 한다.

가. 정성분석14)

정성분석(Qualitative Data Analysis)은 심층면접, 단체면담, 참여자 관찰, 현지 관찰, 문서 등의 원천자료로부터 취한 관련 자료에 대해 합법성, 적절성의 관점에서 평가하는 것이다. 사업의 요소 간에 인과관계나 상관관계를 통계적인

¹⁴⁾ S. L. Caudle, *Qualitative Data Analysis*, J.S. Wholey, H.P. Hatry, K.E. Newcomer(eds), Handbook of practical program evaluation, Jossey-Bass(Second Edition), 2004, pp. 417~438.

시각에서 분석하는 것이 아니라 평가자의 주관적인 경험과 전문가들의 의견을 바탕으로 질적인 차원에서 평가한다는 것이다. 정성분석의 관심은 효과가 얼마 나 발생했는지에 있기 보다는 사업의 투입이 산출에 이르는 과정은 어떠했는 지, 그러한 결과가 적절한지에 대하여 질적 자료에 의해 평가하는 방법이다.

정성분석은 대체로 다음의 세 가지 종류의 자료를 포함한다. 첫째로는 인적 요소·상황요소·상호작용 그리고 관찰된 행태에 대한 상세한 묘사이며, 둘째로는 사람들로부터 수집된 경험, 태도, 신념 그리고 만족도 등에 대한 직접적인 의견들, 셋째로는 문서·서한·기록·사례문 들에서 발췌한 문구들이다. 이런 자료들은 표준화된 설문지(questionnaires)가 아니라 개방식 자기기입식의 답변을 토대로 작성된다. 따라서 질적 자료는 사업에 대해 폭넓고 상세한 정보를수집하는데 장점이 있다. 또한 정량적 자료가 제시하지 못하는 사업의 생생한현장감을 익히는데 유리한 경우가 많다.

(1) 질적 분석의 절차

정성적 연구에서 연구 설계, 자료원, 자료 수집, 분석 및 조사결과 등을 분리하기 어렵다. 주요 질적 분석의 절차를 보면 다음과 같다.

(가) 조사설계 및 목표자료설정

첫 번째 요소는 연구 설계 및 자료를 어떻게 수집할 것인지 관련한 준비이다. 사업평가 연구 설계는 일반적으로 평가의 목적, 주요 연구 대상에 대한질의서, 자료 분석 전략을 식별하는 것이다. 목표자료설정(data targeting)과 관련해서는 각 연구과제의 질문지를 만들고 연구 문제와 직접적으로 연관된 상세한 하위질문지를 만들어 이를 인터뷰나 자료수집 및 분석에 활용토록 하는 것이 필요하다.

(나) 자료수집 및 문서관리

두 번째 요소는 자료수집 및 관련 자료를 분류하여 정리하는 것이다. 사업 평가 자료로는 현지 인터뷰, 문서자료, 비디오 등의 미디어자료 및 관찰 자료가 있으며 이는 체계적인 사서나 정보처리사 등이 자료실 관리를 하도록 하여야 하며, 경우에 따라서는 원천자료를 있는 그대로 잘 정리하는 것도 자료의 진실성과 원본성 차원에서 필요한 경우가 많다. 자료관리에 있어 분류방식은 자료를 체계적으로 분류하기 위하여 바인더를 활용해 목적과 자료원에 따라 분류하는 방법15)과 DB에 전자문서로 저장하는 방법이 있다.

(다) 자료 분석의 기술과 지식

마지막 요소는 분석팀의 기술과 지식에 관한 것이다. 각 분석자는 다른 기술과 지식을 갖고 있다. Strauss and Corbin(1998)은 준비된 자세(prepared minds)를 강조하고 있다. 질문지를 만들고 연구구성요소들은 수집하고 샘플링하며 자료원을 식별하고 자료를 모으는 일련의 기술은 'prepared minds'와 관련하는데, 숙달된 분석자는 어떻게 일련의 과정을 진행해야 하는지 잘 알아야한다.

(라) 질적 분석의 실행

Wolcott(1990)는 정성적 연구에서 주요 임무는 가능한 한 모든 자료를 모으는 것이 아니라 누적된 대부분의 자료를 제거하는 과정으로 보고 있다. 자료의 코드화와 범주화는 자료를 사건(특별한 활동), 관련성(연구 주제간의 연계성), 사건의 경과(관련 단계 혹은 변화)와 같은 별개의 요소로 쪼개어 식별자(label)를 만드는 것이다. 연구자에 따라 코드화 혹은 범주화, 혹은 양 자를 조

¹⁵⁾ 자료를 연구설계 및 분석 서류철, 인터뷰 자료, 요약자료, 조사결과 정리자료 등으로 정리하는 것을 말한다.

합하는 방식을 개발해 사용하고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 코드화 혹은 범주화는 설명하는 방식(과정, 관련자, 사건 같은 것을 코드명으로 삼음/SPLAN strategic planning) 혹은 추론하는 방식(추가적인 의미나 경향성을 판별, 주제 혹은 설명 부여/GOMO going through the motions)이 있다. 개별 연구자별로 자료를 코드화 혹은 범주화하여 팀 회의를 통해 정제해 가는 과정을 거쳐 이를 정리해 나간다. 질적분석을 위한 정보화 기술로는 컴퓨터를 이용한 정성적 자료분석(computer-aided qualitative data analysis CAQDAS)이 있으며, 잘알려진 패키지로 OSR Nvivo, ATLAS, Hypersoft 등이 있다.

(마) 자료의 해석과 결과의 활용

자료 수집에 있어서 분석에 일정한 패턴과 주제를 정하는 평가 초기단계에서 아직 자료를 수집하고 분석을 시작하지 못한 상태라 하더라도, 분석 팀은 다양한 관련자들(가령 자금제공자, 의사결정자 같은)에게 제공할 수 있는 자료를 지속적으로 산출하는 것이 필요하다. Miles and Huberman(1994)은 중간 산출물로서 사례 요약 혹은 간단한 정리를 수행할 것을 권하고 있다. 이를 통해분석 팀이 사례에 대해 밝혀진 것과 향후 찾고자 하는 것을 확인할 수 있다고보고 있다. 분석자는 늘 이해관계자들을 염두에 두고 그들이 무엇을 원하는지분석에 고려하는 것이 필요하다. Wolcott(1990)는 정성적 연구를 정리하는 것의주요사항은 주요논점과 2차 논점을 잘 정리해서 상세히 기술한 개요라고 한다. 그는 분석자가 기본 틀, 순서, 장소제약 및 중점사항 등에 관한 정리를 통해현장작업을 시작하기 전에 초안을 작성할 것을 권하고 있다.

한편 결과의 활용과 관련하여 보고서에 무엇을 기술하고 어떤 형태로 쓸 것인지 결정하는 것도 중요한다. Patton(2002)은 최종단계에서 조사결과를 보고 하는 것이지만, 무엇을 어떻게 구체화할 것인지, 즉 서술, 분석결과, 추론 등간 의 균형을 어떻게 유지할 것인지 찾아가는 것이 중요하다고 보고 있다.

(2) 자료의 객관성과 타당성

질적 자료의 경우 객관성은 낮지만 타당성이 높다는 평가를 받고 있다. Mason(2002)은 자료가 연구에 적절하고 자료 기록과 분석에 부주의함이 없도록 주의해야 함을 강조하면서 객관성과 타당성을 확보하는데 있어 위협요인 (threats to objectivity and validity)과 이와 관련한 몇 가지 경험을 예시하고 있다.

- ① 질적 자료는 관련 자료를 모으고 선별하는 과정에서 주요자료를 누락시킬 수 있으므로 주의하여야 하고, 불분명하고 미완의 자료를 수집하지 않도록 주의하여야 한다.
- ② 사업의 참가자나 사업 맥락에서 보지 아니하고 평가자의 개인적 사견에 따라 자료를 해석하지 않도록 주의하여야 한다.
- ③ 평가범위와 방법론, 분석에 필요한 주요 결정 등과 관련해 증거자료를 정리함에 있어서 조사결과를 체계적으로 정리하지 않으면 정보가 섞이 고 사후에 활용하기 곤란할 수 있다.
- ④ 현장 조사 혹은 인터뷰 자료를 즉시 정확히 정리하고 사업 관련한 모든 자료를 요청하고 정리하여야 한다.
- ⑤ 이용 가능한 자료를 평가하고 어떤 자료가 다른 연구 혹은 분석자의 경험에 비추어 볼 때 문제가 있는지 확인하여야 한다.
- ⑥ 다양한 자료수집방법을 이용해 분산된 자료를 모으는 데 다른 사람과 방법, 자료 원천, 예비단계의 조사결과에 관해 의견교환을 하여야 하며 유사한 연구에서의 조사결과와 비교하는 것도 유용한 방법이다.
- ⑦ 결론을 검증하고 확정하고 주요 요소 및 변수를 조사하는데 보탬이 되는 최상의 사례를 사용하는 것이 바람직하다.
- ⑧ 질적 자료를 활용한 결론은 폭넓은 자료원(data sources)으로부터 도출 하여야 바람직하므로 특수한 문제를 서술한 자원에 지나치게 의존하지 않도록 주의하여야 한다.

(3) 주요 논점의 정리

정성분석과 관련한 요소, 도구, 사안과 관련한 주요 논점을 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 분석이론을 개발하라. 자신의 분석틀에 얽매이지 말고 학생의 자세로 사업평가 방법론을 진지하게 고민하라는 의미를 말한다.
- ② 연구 질문서에 전념하라. 평가목적의 경로에 얽매이지 말고 지속적으로 연구 질문서를 보고 평가를 계속하라는 의미를 말한다.
- ③ 이론과 맥락을 조사하라. 두 가지 관점에서 지식을 개발하라는 의미. 하나는 선행연구와 같은 관련 이론을 조사하는 것이고, 다른 하나는 사업을 구체적으로 보고, 조직적 측면과 정부와의 관계 등을 평가맥락에서 조사하라는 의미이다.
- ④ 자료수집과 정리를 꼼꼼히 하라. 분석자는 좋은 자료를 분석하고자 하는데, 자료원이 한정적이면 분석결과가 조악해 진다.
- ⑤ 자료를 지속적으로 보완하라. 가능한 한 다른 인식과 대안을 찾으려는 노력을 계속하는 것이 필요하다.
- ⑥ 경험을 살려라. 그간의 경험을 고려해, 평가 설계, 인터뷰 준비 및 수행, 자료 정리 및 초안을 마련하는 과정에 이를 반영하는 것이 유용하다.

나. 정량분석

정량분석은 통계적인 기법을 통한 평가를 하는 것을 말한다. 일반적으로 총괄평가는 양적 방법(quantitative method)에 의존하고 과정평가는 질적 방법 (qualitative method)에 의존한다고 볼 수 있다. 일반적으로 자료 분석을 함에 있어 질적 방법과 양적방법을 조합하여 평가하는 것이 보다 우수한 것으로 이야기되고 있다. 정량분석의 종류에는 비용효과분석, 재무분석, 통계분석, 다기준분석 등이 있으며, 정성적 자료를 정량적 자료로 전환하는 경우에는 정성분

석과 정량분석이 동시에 이루어진 것으로 볼 수 있다. 정량분석에 대해서는 사업평가 기법에서 보다 자세히 다루고자 한다.

4. 결과해석 및 보고서 작성

사업평가결과의 해석은 평가기준(criteria)과 사업의 달성표준(standard)에 기초한다. 사업평가는 질적인 측면에서 평가자의 주관적인 해석을 기초로 하며 객관적인 계량자료의 분석에 대한 해석을 포함하는 것이 바람직하다. 결과의 해석은 당초 평가 설계 단계에서 가정으로 생각했던 변수들 간의 인과관계와 상관관계를 살펴보는 추론적(inferential) 방법과 목표대비 달성도를 살펴보는 기술적(descriptive) 방법 등 다양한 논의가 필요한 영역이다.

가. 결과해석의 기준

일반적으로 사업평가의 기준이 되는 가치(value)는 적절성, 효과성, 효율성, 민주성, 형평성, 생산성, 경제성, 적법성, 순응성, 대응성 등으로 소개되고 있다. 이러한 각각의 가치나 행정이념에 대한 논의는 그 자체가 하나의 중요한 연구 영역이므로 여기에서는 심도 있게 다루지는 않기로 한다.

사업평가에 있어 유의할 점은 사업공급자인 공공기관의 성격, 사업의 종류, 사업의 단계, 이해관계자의 요구, 사업평가자의 능력에 따라 평가기준의 조합(criteria mix)이 다양하게 설정될 수 있다는 점이다. 또한 사업평가의 상황이 표준적인 것을 요구하는지 아니면 개별사업의 특수성을 강조하는지에 따라 평가기준이 선택될 수 있는 것이다. 즉 사업 간에 동일한 기준과 표준을 적용하여야 하는 경우와 개별사업의 단독평가의 경우에 다른 기준이 적용될 수 있다는 것이다.

또한 결과해석에 있어서 그 의미와 한계에 대한 정확한 이해가 선행되어

야 한다. 계량분석의 경우 사업평가 설계 단계에서 사업평가의 한계와 제한된 시사점을 적시해 주어야 한다. 사회현상에 대한 설명이 그렇듯이 완벽한 설명 과 예측은 사업평가의 경우에도 불가능하기 때문이다. 특히 1종 오류와 2종 오 류에 대한 해석상 주의를 기울여야 하며 결과에 대한 동료검토(peer review)와 전문가의 검토를 거치는 것이 바람직하다.

나. 보고서의 구성

평가보고서는 전체적인 평가활동과 평가결과가 논리적이면서도 알기 쉽게 구성되어야 한다. 평가보고서는 사업평가의 환경과 수요자, 보고서의 용도 등 에 따라 다양하게 구성될 수 있으나, 보통 요약문을 보고서 맨 앞에 붙이는 것 이 바람직하다. 평가보고서의 구성을 예시해 보면 다음과 같다.

❷ 평가보고서의 구성 예시

	내 용
표지	평가보고서 제목 평가보고서 작성자 발간일, 발간기관
목 차	본문 목차, 표 목차, 그림 목차
요 약	평가필요성, 평가내용, 시사점을 2-5쪽으로 요약
Ⅰ. 평가개관	평가필요성, 평가범위, 자료수집방법, 평가방법
Ⅱ. 사업현황	사업연혁, 사업목적, 전달체계, 예산현황, 사업내용
Ⅲ. 사업평가	평가기준, 평가결과, 시사점
IV. 요약 및 시사점	평가요약, 정책적 시사점
부 록	부표, 참고자료, 참고문헌, 용어설명

국가사업 전반에 관한 연간보고서는 총론과 각론으로 구성하되 총론에서는 국책사업, 공통사업, 국정과제를 평가하고, 각론에서는 각 부처 고유사업으로 사회적 이슈가 되는 사업, 평가자가 선정한 문제 있는 사업을 평가하는 체제가 바람직하다.

다만, 연간보고서 체계와 구성은 각 사업의 계속성을 기준으로 사전·사후 평가, 과정평가가 혼재될 수 있으므로 사전에 명확한 기준을 정립 하여야 한다. 예를 들어 주요정책·사업평가 보고서는 사전평가·사후평가로 한정할 것인지와 집행평가 보고서는 집행과정을 평가하는데 한정할 것인지가 명확해야 각보고서 별 평가 대상사업 목록이 작성 가능하다 할 것이다.

다. 보고서 내용요건

(1) 평가 이유 및 방법

- ① 평가대상 현행 사업에 대한 평가정보의 필요성을 파악하고, 평가를 통해 평가수요자인 의회, 행정부의 고위정책결정자, 이해관계자의 평가수요에 따른 정보를 충족시킬 수 있음을 명확하고 구체적으로 명기해야 한다.
- ② 평가수행의 타당성과 가능성을 점검하기 위해 평가대상 사업에 대한 평가성 검토(assessment) 의견을 명확하고 구체적으로 명기해야 한다.
- ③ 평가대상 사업평가에서 도출하고자 하는 목표를 명확하고 구체적으로 명기해야 한다.
- ④ 평가대상 정책에 관련된 이론과 개념(theory and concept) 평가대상 사업의 기조가 되는 이론적 기반(가정)의 타당성에 대해 명확하게 검증해야 한다.
- ⑤ 평가 방법론(evaluation method)
 - 평가를 위해 사용되는 기준을 명확하고 구체적으로 제시해야 한다.
 - 사업추진 결과 및 효과를 명확하고 구체적으로 도출해내야 한다.
 - 효과성 평가의 경우 정책수단들을 명확히 밝혀내고 해당 사업수단이

사업결과나 사업효과에 어느 정도 기여했는지를 명확하고 구체적으로 밝혀내야 한다.

- 평가연구에 사용된 자료 및 자료원을 명확하고 구체적으로 명기해야 한다.

(2) 평가대상 사업의 현황

- ① 평가대상이 되는 사업 혹은 프로젝트에 대해 명확하고 구체적으로 명기 해야 한다.
- ② 평가에서 다루고자 하는 주된 내용인 사업내용, 사업과정, 혹은 사업효과 등에 대해 명확하고 구체적으로 명기해야한다.
- ③ 평가대상 사업이 추구하고자 하는 목표를 밝히고, 그 목표가 달성되었는 지 달성될 수 있을 것인지, 달성되었다면 그것이 해당 정책 때문인지를 분석하고 이를 명확하고 구체적으로 명기해야 한다.
- ④ 평가대상 사업과 직·간접적으로 관계되거나, 평가정보의 수요 기관을 명확하고 구체적으로 명기해야 한다.
- ⑤ 평가대상 사업(사업 자체 혹은 추진체계)의 문제점을 파악한 후, 그 문제점의 원인과 결과를 명확하고 구체적으로 명기해야 한다. 평가대상 사업이 문제해결에 어떤 기여를 하였는지 혹은 할 수 있는지를 명확하고 구체적으로 명기해야 한다.

(3) 자료 분석 및 평가

- ① 사업의 부수효과(side effects)에 대해서도 명확하고 구체적으로 밝혀내야 한다.
- ②사업의 효과를 나타낼 때 긍정적 효과(이득 및 장점)와 부정적 효과(비용 및 폐해)를 모두 도출하고, 이들 간의 비교를 명확하고 구체적으로 부석해야 한다.
- ③ 집행평가의 경우에는 정책추진의 일정계획(정책수단들의 시작시점, 시간

- 계획, 추진순서, 기간 등)을 밝히고, 실제로 정책추진 과정이 이러한 일 정계획을 따랐는지를 명확하고 구체적으로 밝혀내야 한다.
- ④ 평가의 결론은 명확하고 구체적인 방향으로 기술되어야 한다. 평가항목 과 평가기준, 평가지표에 의해 평가를 수행하여 사업수행으로 나타난 효과와 나타날 효과를 가치(value), 기준(standard)에 입각하여 기술하여 야 한다.

(3) 결론 및 시사점

- ① 결론에서는 사업의 평가기준과 평가지표에 의한 평가결과를 요약하여 소개하고 필요하다면 평가의 한계를 적시할 필요가 있다.
- ② 시사점에서는 사업추진에 필요한 조언(advice)을 법제도적 측면, 재정적 측면, 사업관리 측면에서 명확하고 구체적으로 제시하여야 한다.

❷ 보고서 작성에 있어서 표현수단의 다양화

공공부문의 사업에 대한 평가보고서는 다양한 자료를 바탕으로 작성되어야 한다. 최근의 평가동향을 보면 평가활동을 시청각 매체인 오디오, 비디오, 사진, 도면 등을 활용하여 수행하고 이러한 매체형태로 평가보고 자료를 생성하는 문제가 관심을 끌고 있기도 하다. 평가보고서를 종전의 종이 문서 형태로 한정할 경우에도 GIS(지리정보시스템)를 활용한 평가결과나 각종 사진, 도표의 활용을 극대화하는 것이 평가보고서의 질을 높이고이해의 편의를 증대하는 방법이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 국회예산정책처의 보고서에서 사용한 몇 가지 사례는 향후 평가보고서의 표현수단 다양화 측면에서 시사하는 바가 있다고 생각된다.

[그림 9] 한국형 전차의 성능개량 범위

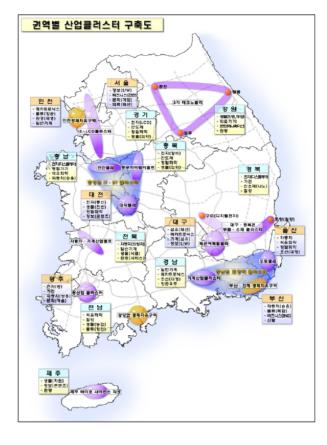


자료: 국회예산정책처, 「2004년도 국가주요사업집행점검평가」, 2004. 8

[그림 10] 목표신외항 계획도면(도면)



자료: 국회예산정책처, 「2004년도 국가주요사업집행점검평가」, 2004. 8



[그림 11] 권역별 산업클러스터 구축도(지도)

자료: 국회예산정책처, 「2004년도 국가주요사업집행점검평가」, 2004. 8

5. 결과배포 및 활용

결과배포 및 활용은 사업평가 보고서의 공표 및 홍보문제와 밀접한 관련을 갖는다. 일반적인 연구보고서와 다르게 공공기관의 사업에 대한 평가는 이해관계자가 민감하게 반응할 수 있고, 특히 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 사업의 경우 평가결과에 따라 반발하는 경우가 발생할 수 있으므로 보고서의 공

표는 신중을 기할 필요가 있다.

반면에 적절한 홍보전략은 사업평가 결과의 가치를 극대화하는 데 도움이된다. 결과배포의 범위는 법적으로 규정된 경우가 아닌 경우에 사전에 충분한논의를 거쳐 설정되는 것이 바람직하며 언론매체와의 관계도 구체적인 연계방안이 마련되어야 한다. 공공기관에서 평가하는 경우 배포처는 대체로 사전에체계화되어 있거나 일률적으로 선정되고 있으며, 대중에 대한 공표문제는 홍보를 담당하는 부서와 보도자료 작성 등의 업무를 함께 협의하는 것이 바람직하다.

보고서 발간시기와 관련하여 보고서의 활용을 염두에 둘 필요가 있다. 국회의 예를 들면 보고서 활용 시기는 의정활동을 중심으로 보면 국정감사, 결산, 예산안심사, 법안심사, 국정조사, 일반 상임위 활동으로 대별되며, 특히 본회의, 예결위, 상임위 및 각 상임위 소위별로 자료가 활용될 수 있도록 의원실의 수요를 고려하여야 한다. 국회예산정책처(NABO)의 평가 자료는 예결위 및 상임위의 예산안심사 및 결산 심사에 주로 활용될 것으로 예상되며, 각종 경제정책·경제현안 질의 및 국정감사 시에 정책질의의 기초 자료로 활용될 것이므로 이러한 수요에 맞게 배포시기와 배포범위가 결정되어야 한다.

보고서의 활용과 관련하여 활용도 조사를 통해 부족한 점은 보완하고 수 요자의 요구가 무엇인지 매년 정례적인 의견수렴 절차를 마련하는 것도 평가 자의 관심대상이 되어야 한다.

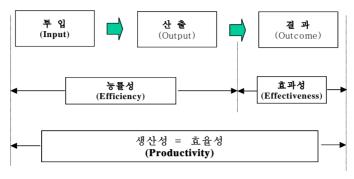
제 3 장 사업평가기법

사업평가를 수행함에 있어 평가기법은 평가자가 갖추어야 할 자질 가운데 기술적인 측면에서 중요한 논의 영역이다. 즉 평가업무를 수행하면서 평가자가 갖추어야 할 지식, 기술, 태도의 3대 요소 가운데 기술적인 측면에서 주로 논 의되는 요소이다.

평가기법은 조사기법, 분석기법을 말하며 조사기법은 평가기획에서 평가관리, 조사과정 및 결과 정리 등에 관한 기법을 말하고, 분석기법은 통계처리 및 분석에 관한 기법을 말한다.

평가기법은 평가지표와도 관련된다. 자료수집의 준거가 되는 평가지표를 계량적인 자료로 뒷받침하는 것이 평가기법이기 때문이다. 평가지표에 대해서는 후술하는 사업평가의 실무에서 다양한 사례가 소개될 예정이므로 여기서는 간단하게 소개하고자 한다. [그림 12]에서 보듯이 공공부문의 평가지표를 보면, 투입산출비율인 능률성, 목표달성도인 결과를 중심으로 보는 효과성, 능률성과 효과성을 포함하는 개념인 생산성 또는 효율성을 일반적인 기준으로 제시하고 있다. 이러한 일반적인 기준은 각 사업별로 구체적인 지표를 설정해야 하는 구조(framework)를 제시하는 것이다.

[그림 12] 공공조직의 평가지표



평가기법의 종류는 여러 가지로 분류할 수 있다. 앞에서 밝힌 바와 같이 정성적인 기법은 생략하고 여기서는 계량적 기법인 정량분석에 관한 평가기법을 위주로 논의하고자 한다. 계량적 평가기법은 회계적 방법과 통계적 방법으로 나눌 수 있으며 양자간의 혼합된 방법이 사용되기도 한다. 통계적 방법은 평가자가 사업의 현황에 대한 이해를 돕기 위한 기술적 통계(descriptive statistics)와 사업 요소들 간의 관계를 파악하고 그 결과를 모집단에 일반화하는 추론적 통계(inferential statistics)로 구분된다. 통계분석은 평가자가 통계기법의 한계와 가정을 정확히 인식하고 정확한 자료의 수집은 물론 해석에 있어 질적인 요소를 가미해야 하는 등 쉽지 않은 측면이 있다. 더욱이 공공사업의 경우정부의 사업요소들에 대한 자료관리가 쉽지 않고 현재 이용 가능한 자료도 많지 않아 통계적 방식에 의한 평가에 어려움이 가중되고 있다. 이하에서는 비용편익분석을 비롯한 몇 가지 계량적 평가기법을 소개하고자 한다.

1. 비용편익분석

가. 비용편익분석의 연혁

비용편익분석의 기초개념이 처음 등장한 것은 19세기말 프랑스 학자인 듀 퓌(J. Dupuit)가 교량건설작업을 하면서 시작되었다고 한다. 그러나 비용편익분석이 보다 본격적으로 개발된 것은 20세기에 들어와서 후생경제학이 발달하면서이다. 이와 같은 후생경제이론을 바탕으로 이를 정부사업에 실제 적용한 것은 미국에서 국가자원계획위원회의 주도로 비용·편익에 관한 연구가 시작되었으며, 1939년에 홍수방지법안(The Flood Control Act)을 통과시키면서 주민에게돌아가는 혜택이 비용을 초과해야 한다는 원칙을 설정한데서 찾을 수 있다(김동건, 1997). 그 후 1950년대에 미국 연방정부의 수자원관리 합동위원회에서 강유역 사업들의 수자원 관리사업들에 대한 타당성 분석 보고서를 작성하게되었는데 이것이 오늘날의 정부사업평가의 기초가 되었다.

1965년 미국은 존슨대통령의 위대한 사회를 위한 각종 사회사업들에 대해서 비용편익분석을 하도록 하는 기획예산제도(PPBS)를 채택하여 이를 계기로 비용편익분석이 매우 정교하게 발전되었다. 1970년대에 들어서는 UN, OECD 및 IBRD 등에서 비용편익분석의 기법을 더욱 발전시켜 개발도상국의 개발프로젝트에 광범위하게 적용함으로써 오늘에 이르고 있다.

나. 비용편익분석의 내용

비용편익분석의 기본논리는 편익/비용 비율(B/C ratio) 즉 미래에 발생될 비용과 편익을 현재가치로 환산하여 편익의 현재가치를 비용의 현재가치로 나 눈 편익/비용 비율이 ≥1 이면 경제성이 있는 것으로 판단하는 것을 말한다.

여기에서 편익은 정부행위로 인한 개인 소비자 효용증가의 가치의 합으로 정의되며, 시장재화와 비시장재화로 구분하여 부분균형(partial equilibrium)분석 에 의해 분석된다. 시장재화의 경우 지불의사와 지불액을 차감한 금액을, 비시장재화의 경우 지불의사액(willingness to pay)이나 접수의사액(willingness to accept)으로 평가한다. 비용의 경우 경제적 기회비용으로서 정부행위로 인하여 희생되어야 하는 가치를 말한다. 비용과 편익의 측정은 시장이 적절히 기능하는 경우 시장가격에 의하여 측정된다고 할 수 있다. 비시장재화의 측정방법은 직접적 측정방법과 간접적 측정방법으로 분류되며, 직접법으로는 가상가치측정법(contingent valuation method, CVM)이 있는데 이는 소비자가 부여하는 가치를 직접조사하는 방법이다. 간접법에는 회피행위접근법(averting behavior approach), 약보완성 접근법(weak complementary approach), 헤도닉 시장접근법(hedonic market approach), 여행비용 접근법(travel cost approach) 등이 있다(김태윤·김상봉, 2004).

한편 순현재가치법을 통한 비용편익분석을 할 수 있는데 이는 국가전체 사회적 편익과 사회적 비용을 추정하여 순현재가치를 측정하며, 순현재가치(net present value, NPV) 즉 사업에 수반된 모든 비용과 편익을 기준년도의 현재가 치로 할인하여 총 편익에서 총 비용을 제한 값인 NPV가 ≥0 이면 경제성이 있 는 것으로 해석한다.

또한 내부수익률에 의한 비용편익측정이 가능한데 내부수익율(internal rate of return, IRR) 즉 편익과 비용의 현재가치로 환산된 값이 같아지는 할인율을 구하여 사업의 시행으로 인한 순현재가치를 0으로 만드는 할인율인 내부수익률이 사회적 할인율보다 크면 경제성이 있는 것으로 해석한다.

❷ 사회적 할인율 설정

- 실질 사회적 할인율과 명목 사회적 할인율
- 명목 사회적 할인율: 현금흐름이 경상가격으로 계상된 경우 적용
- 실질 사회적 할인율: 현금흐름이 불변가격으로 계상된 경우 적용
- 명목 사회적 할인율 = 향후물가상승율전망치 + 실질사회적 할인율(7.5%)

- 영국의 정부투자사업: 6%의 실질할인율 원칙
- 부문별 사회적 할인율
- 민간부문에 대한 보조금 성격의 정부지출사업: 8%
- 정부직접수행 철도 · 도로사업: 8%
- 임산물 분야의 사업: 3%

공공사업에 대한 타당성을 사전에 평가할 때 사용되는 경제성평가의 편익과 비용의 계산에는 많은 불확실성을 내포하고 있으므로, 이러한 불확실성에 대처하기 위한 방편으로 공사비, 운영비, 수요 할인율 등에 대하여 각 변수가일정량만큼 변화되었을 경우 경제성이 어떻게 변화하는지 파악하는 것을 민감도 분석(sensitivity analysis)이라 한다. 이처럼 미래에 발생할 수 있는 다양한 변동 상황이 사업에 미치는 영향을 분석하는 것은 사업선택의 최종판단과 사전예방조치를 강구하기 위한 것이다.

일반적으로 민감도 분석은 사업의 NPV 또는 IRR에 영향을 미칠 수 있는 주요 변수(key parameters)의 변화가 일어날 가능성에 대하여 확률을 부여함으로써 미래에 대한 상황을 예측하고 분석하는 것으로 일종의 확률분석 (probability analysis) 내지 위험도 분석(risk analysis)이라고 할 수 있다.

2. 공공부문 재무분석

가. 공공부문 재무분석의 의의

기업의 경우 매년 재무제표를 작성하는데 대차대조표, 손익계산서, 현금호름표, 이익잉여금처분계산서 등을 말한다. 재무제표에 주석과 추가정보가 첨부된 것을 재무제표라 한다.

기업의 재무보고 및 분석은 주로 투자자 등을 위한 재무회계와 기업내부 관리를 위한 관리회계를 중심으로 이루어진다. 이에 비해 공공부문의 재무보고 는 납세자, 정치인, 의회, 공무원, 언론, 이익단체, 시민단체 등 수많은 정보이 용자가 존재하며 그 용도도 감사, 감시, 비판, 결산, 평가 등 다양하다.

일반적으로 재무분석은 좁은 의미로는 재무제표상의 재무비율분석을 의미하지만 넓게 보아서는 재무동향분석(financial trend analysis)이나 재무상황분석(financial condition analysis) 등을 포함한다고 할 수 있다.

재무분석은 해당 사업 또는 기관의 문제점을 쉽게 찾을 수 있고, 표준비율과 비교하여 재무의사결정의 기준으로 삼을 수 있으며, 다년간에 걸친 비율 분석을 통해 항목의 변화를 주시하고 공공기관에 미칠 영향력을 살필 수 있다는 점에서 활용도가 높다. 종전에 공공부문의 사업평가는 예산서와 회계보고서를 중심으로 재무분석적 접근에 정책분석적 접근을 가미한 방법이 사용되어 왔고 최근에는 균형성과표(balanced score card, BSC) 등을 이용한 사업평가가 활성화 되고 있다. 균형성과표에서도 재무적 관점이 중요하게 다루어지고 있으므로 공공부문의 재부 분석은 사업평가의 중요한 영역으로 연구되고 활용되고 있다고 볼 수 있다.

나. 외국의 사례

(1) 미국

예산과 재무관리는 정부회계와 재무보고에 밀접하게 관련되며 미국의 경우 지방정부의 재정위기 사례를 통하여 정부회계, 재무보고기준, 실무에 관한 많은 문제제기가 있어왔다. 정부회계는 최근 많은 국가에서 정부개혁의 핵심적인 주제가 되고 있으며 성과평가에 유용한 재무정보를 제공하기 위한 노력이계속되고 있다.

미국은 재정상태보고서(statement of financial position), 운영과 순자산변동 보고서(statement of operations and changes in net position), 현금흐름표 (statement of cash flow)의 세 가지 재무제표를 회계연도 말에 작성하여 의회에 보고한다. 미국의 주 및 지방정부의 재정분석에는 포괄적 연간재정보고서 (comprehensive annual financial report, CAFR)를 작성하는데 일반 재무제표 (general purpose financial statement, GPFS)는 CAFR의 한 부분을 이루고 있다. 미국의 정부회계기준위원회(Government Accounting Standard Board, GASB)는 정부회계의 기준에서 CAFR의 내용을 규정하고 있다.

미국의 경우 정부회계공무원협회(Government Finance Officers Association, GFOA)의 재무보고 우수사례 인증제도(Certificate of Achievement for Excellence in Financial Reporting Program)의 요구사항을 준수하여 GFOA의 인증서를 받기 위해 노력한다. 그 이유는 인증서를 받은 주와 지방정부는 신용평가기관의 평가에서 유리한 평가를 받고 이는 공채발행 등에 유리한 조건을 부여받기 때문이다. 1995년에는 2,369개의 주와 지방정부가 인증을 받았는데 전체 대상이 80,000개임에 비추어 약 3%에도 못 미치는 숫자이다(이문영·윤성식, 2002).

미국의 경우 재무보고서를 토대로 10가지의 재무분석 지표가 많이 이용되고 있다. 포괄적 연차재정보고서는 정부회계의 공식 연말 보고서이며, 개관, 재무관계의 법적 규정과 계약조항의 준수여부를 증명하는 명세표 및 통계자료를 포함하고 있다.16

¹⁶⁾ 포괄적 연차재정보고서는 개관, 재무부분, 통계부분의 3개 부분으로 이루어져 있다. 여기서 중요한 부분은 재무부분으로서 감사보고서와 일반목적 재무제표, 합계재무제표, 개별펀드, 계정그룹별 재무제표, 그리고 명세서로 구성되어 있다.

[표 9] 미국의 재무분석 지표

	지표(단위)	공식	관련 재무제표	함의
1	1인당 순부채 (달러)	순부채/ 인구수	-결합 순자산보고서 -정부형 펀드의 대차대조표	시민들의 정부부채 부담능력의 측 정치로서 값이 클 경우 시민들이 평균 이상의 부채부담을 의미
2	재산가치 대비 순부채(%)	(순부채 / 정 부재산가치) × 100	-결합 순자산보고서 -정부형 펀드의 대차대조표	과세할 수 있는 재산가치에 근거한 장기부채에 대한 정부부담능력의 측정치로서 지표 값이 클수록 재정 압박의 가능성이 있음을 의미
3	공기업 이자보상율 (배)	순수익 / 이자부담액	사업형 펀드의 수 익, 비용, 펀드순자 산 변동보고서	공기업의 부채에 대한 이자부담 능력의 측정치
4	공기업 운영비율(%)	{ 운영지출(감 가상각비 제 외) / 운영수익} × 100	사업형 펀드의 수익, 비용, 펀드순 자산 변동보고서	- 공기업 운영면에서 기업의 비용 부담의 측정치 - 값이 클수록 재정압박 의미
5	1인당 정부 수익(달러)	정부수익(자 본시설취득 펀드 제외)/ 인구수	정부형 펀드의 수익, 지출, 펀드수 지 변동보고서	특정 행정구역의 서비스에 대한 수 요의 측정치로서 값이 높으면 추가 수익을 확보하는 데에 유연성이 부 족함을 의미
6	총수익 대비 부채상환비율 (%)	(부채상환지출 액 / 총수 익) × 100	정부형 펀드의 수 익, 지출, 펀드수지 변동보고서	정부수익 대비 부채상환 정도의 측 정치로서 값이 클수록 정부의 수입 감소시 유연성이 낮음을 의미
7	일 반 편 드 의 수익 대비 비 유보 펀드수 지비율(%)	(비유보 일반 펀드수지/일반 펀드 총수익)× 100	정부형 펀드의 대차대조표, 수익, 지출, 펀드수지 변 동보고서	펀드수지의 미래의 지출에 대한 가용정도의 측정치
8	일반편드의 예산액 대비 실제지출액 비율 (%)	(실제지출액 / 최종예산액) × 100	예산집행비교표	예산통제 정도의 측정치
9	정부형 활동의 일반수익 대비 비제한 순자산 의 비율(%)	(비제한 순자산 / 일반수익) × 100	결합순자산보고서 활동보고서	정부의 예상되지 않은 비제한 자원 의 가용성의 측정치
10	정부형 활동의 일반수익 대비 순비용	정부형 활동의 순비용/일반 수익	활동보고서	정부형 활동에 지출할 수 있는 일반 수익 대비 정부형 활동의 순비용의 측정치

(2) 영국

영국에서는 1993년 발생주의 방식의 예산회계제도에 대한 연구가 시작되었으며 1995년 7월 백서를 통하여 기존의 현금주의 회계방식을 1998년까지 발생주의 회계방식에 기초한 자원회계(resource accounting)로 전환하고 2000년부터는 자원예산(resource budgeting)제도를 도입할 것을 발표하였다. 백서에서는 회계원칙과 기준 등에 대해서 의회에 자문하는 재정자문위원회(Financial Reporting Advisory Board)를 설치하도록 하였으며, 결산을 기존의 부처별 세출계정(Appropriation account)에서 자원계정으로 대체하도록 하고, 의회에 보고되는 핵심보고서로서 감사원의 감사를 거친 5개의 표와 감사를 필요로 하지 않는 성과보고를 제시하도록 하고 있다. 영국의 경우 자원계정의 주요보고서로 자원집행 요약표와 운영비용 보고서, 대차대조표, 현금흐름표, 부처 목표별 자원명세서 등을 작성하도록 하고 있다.

(3) 호주

호주는 1991년 정부예산관련 자료의 통일된 기준으로 Uniform Presentation Framework(UPF)를 도입하였다. 호주정부는 2000년 발생주의 기준에 의한 UPF를 제시하여 대부분의 연방, 주, 지방정부가 2000-01 회계연도 예산부터 이 기준에 따라 예산서류를 작성하고 있다.

호주에서 공공부문 예산 및 보고를 위한 발생주의 기준은 호주통계청의 정부재정통계 (Government Finance Statistics, GFS) 기준과 공공부문회계기준위 원회(Public Sector Accounting Standards Board)가 발표한 호주회계기준 (Australian Accounting Standard, AAS31)이 제시되고 있다. GFS의 경우 국제기 준에 따라 주로 정부 부문의 경제성 측면을 강조하는 보고기준이며, AAS31의 경우에는 정부의 재무보고에 사용되는 기준이다.

현재 UPF는 기본적으로 GFS 기준을 중심으로 설정되고 있다. 이는 다음 과 같은 장점을 가지고 있기 때문이다. 첫째, GFS 기준의 경우 호주통계청이 지속적으로 그 해석 등을 담당함으로써 모든 정부부문에 공통적인 기준이 적 용될 수 있다. 반면에 AAS31의 해석은 기본적으로 각 정부의 재무부와 감사기구가 담당하게 됨으로써 정부간에 통일적인 기준을 마련하기가 어렵다. 둘째,양 기준간에는 기본적으로 GFS는 경제적인 측면, AAS31은 재무적인 측면을 강조함으로써 개념상 일치하지 않는 부분이 상당히 존재하고 있다. 예를 들어,GFS의 경우 재평가 소득과 비용을 그것이 정부의 통제밖에 있다는 이유로 제외하고 있다. 또한 GFS의 경우 경제정책의 측면에서 중요한 순차입 또는 재정수지가 도출되는데 비해서 AAS31의 경우 이러한 개념이 반영되지 않고 있다.셋째, 각 정부의 UPF 추정치는 전체적인 GFS 데이터베이스를 구성하여 장기적인 분석이 가능하도록 하고 있다.

GFS는 발생주의 재정통계로서 공공부문의 비용(expenses)과 수익(revenue), 지출(payments)과 수입(receipts), 자산(assets)과 부채(liabilities) 등에 대한 상세한 정보를 제공하고 있다. GFS는 기본적으로 정부의 통제 하에 있는 사항만을 대상으로 한다. 이는 회계적인 관점과는 달리 시장가격의 변화로부터 발생하는 재평가 이득이나 손실과 자산의 발견이나 감모, 소멸 등에 의해 발생하는 자산 변동은 운영보고의 대상에서 제외한다는 것을 의미한다.

[표 10] 호주의 재정성과 지표

재무 제표	지 표	공 식	함 의
	순운영 수지	수익-지출	현 수준의 정부서비스를 지속적으로 제공할 수 있 는지의 정부재정상황의 지속가능성을 보여주는 것
운영 보고서	순융자 (재정수지)	순운영수지 - 비금융자산의 순취득	정부의 투자-저축의 결과를 보여주는 것으로, 정 부예산이 경제에 미치는 효과를 보여주게 됨
현금 흐름표	현금잉여	현금유입 - 현금유출	정부가 예산지출을 충당하기 위하여 금융시장 에 의존할 필요가 있는지의 여부를 보여줌

재무 제표	지 표	공 식	함 의
	순부채	금융부채- 금융자산	정부의 재정건전성 지표임. 연금 관련 채무나 보험성 채무를 고려하지 않는다는 단점이 있음
rl] -j]	순자산	총자산- 총부채	정부의 전체적인 재정상황에 대한 그림 제시. 연금채무 등도 포함함. 정부자산의 평가문제가 어려움
대조표	순자산의 변화	현년도 순자산- 전년도 순자산	순자산의 변화가 정부의 통제밖에 있는 자산가 치의 재평가에 기인하는 것일 수 있다는 문제
	순금융 자산	금융자산- 금융부채	모든 금융자산과 부채(연금 등 provisions made) 를 포함하는 점에서 순부채보다 넓은 개념임

(4) 뉴질랜드

뉴질랜드의 경우 1989년에 제정된 재정법(Public Finance Act)에 의거하여 재무부는 1990년 6월에 각 부처에 발생기준에 의거한 회계처리지침을 발표하였고, 각 부처들은 이에 따라 그해 12월에 첫 6개월간의 개별 부처 및 국가 전체의 재무제표를 작성하였다. 그리고 1991년 6월에는 1990년 7월부터 1991년 6월까지의 부처의 연간재무제표를 처음으로 작성하였다. 그러나 국가 전체의 연간재무제표가 만들어진 것은 재무부가 1991년 11월에 국가회계정책을 발표하고 난 후인 1992년 6월이다. 부처의 연간 재무제표가 만들어진 때로부터 1년이 지난 후였다. 이로부터 1년이 지난 1993년 6월에는 공기업 및 책임운영기관(Crown entities)으로 불리는 공공기관을 포함한 국가 전체의 재무제표를 작성할 수 있게 되었다.

뉴질랜드 정부가 작성하는 재무제표는 주요 재무제표인 재정성과보고서, 재정상태표, 그리고 현금흐름표 외에 다양한 보고서를 만들고 있다는 점이 특징이다. 이들 재무제표는 재정법(Part Ⅲ)에 의해 매년 의회에 제출된다. 재정법

(Part Ⅲ)에 의해 매년 의회에 제출되는 재무제표에는 재무제표에 대한 논평 (commentary)이 포함되어 있다. 뉴질랜드에서의 재무제표를 통한 재정분석은 특별한 지표를 개발하여 분석하기보다 재무제표의 내용을 과거의 추세와 비교하거나 영향요인을 검토하는 방식으로 이루어지고 있다.

재무제표에 대한 논평을 보면 ① 개관, ② 재정성과, ③ 재정상태, ④ 전년도 와의 비교, ⑤ 시계열정보의 순으로 되어 있다.

① 개관

개관(overview)에는 운영수지, 재평가 및 회계정책 변동을 제외한 운영수지 (OBERAC), 순자산, 순부채에 관한 정보를 담고 있다. 그런데 당해연도 실제치를 전년도 실제치 및 당해연도 추정된 실제 예측치와 비교하고 있는 점이 특징이다. 그리고 그러한 추세변동의 요인을 규명하는 방식으로 분석하고 있다. 예를들면, 2001년도에 전년도에 비해 순자산이 증가하였는데, 이것은 운영수지 흑자를 구현하고, 2001년도에 처음으로 도시고속도로가 정부자산으로 인식되었기 때문이라고 해석하고 있다. 개관에 실린 재무상황 요약표를 보면 [표 11]과 같다.

[표 11] 재무상황 요약

(단위: 백만달러)

재무적	2001. 6. 30		2001. 6. 30		2000. 6. 30	
요약	실제치	대 GDP 비율(%)	추정된 실제예측치	대 GDP 비율(%)	실제치	대 GDP 비율(%)
운영수지	1,409	1.3	641	0.6	1,449	1.4
OBERAC ¹⁾	2,107	1.9	1,650	1.5	884	0.8
순자산	11,463	10.4	10,581	9.6	8,583	8.1
순부채	19,971	18.1	20,432	18.5	21,396	20.2

주: 1) OBERAC: 재평가 및 회계정책 변동을 제외한 운영수지.

② 재정성과

재정성과(financial performance)의 분석대상은 운영수지(operational balance), 재평가 및 회계정책 변경부분을 제외한 운영수지(operational balance excluding revaluations and accounting policy changes, OBERAC), 조세수익(taxation revenue), 비용(expenses), 국영기업 및 책임운영기관 잉여금(SOEs and Crown entities surpluses), 당해연도 예산 예측치와의 비교(comparison to 0000 Budget forecasts), 운영수지의 변화(operating balance changes)의 순으로 분석하고 있다.

그런데 재무제표에는 실제치(actual)와 당해연도 예산의 예측치(Budget forecast) 및 추정된 실제 예측치(estimated actual forecast)의 차이에 대한 정보가 들어 있다. 또한 GDP에 대한 비율 정보도 함께 작성되어 있다. 재정분석방법을 보면 이러한 실제치와 예측치간의 차이(variance against estimated actual forecast)를 설명하는 방식으로 분석을 하고 있다. 즉, 재성성과의 분석은 2000/01년의 실제 재정성과를 2001년도 예산의 추정된 실제 예측치 및 2000년도 본예산 예측치와의 비교를 통해 분석한다.

③ 재정상태

재정상태(finanacial position)의 분석은 순자산(net worth), 순부채(net crown debt), 공기업 및 책임운영기관(SOEs and Crown entities), 연금부채(pension liabilities) 등의 분석을 담고 있다. 분석방법은 앞의 재정성과의 분석방법과 동일하다.

다. 공공부문에서 재무 분석의 활용방안

공공기관의 재무 분석은 사업평가와 관련하여 중층적 의미를 갖는다. 하나는 공공사업의 핵심요소인 정부재정의 동향을 파악한다는 것이고 다른 하나는 재무적 관점에서 재원의 효율적 사용이라는 측면이 그것이다. 거시적으로 볼

때 정부재정은 전체로서 분석되어야 하며, 이 경우 통합재정수지가 논란이 된다. 다른 한편으로는 미시적인 사업현장에서의 효율적 사용여부가 평가되어야하는 것이다. 재무 분석은 이러한 거시적 관점과 미시적 관점의 논의를 위한정보를 제공한다. 실무적으로는 지방자치단체 재무제표 비율 분석, 추세파악,지자체별 비교분석에 활용되거나, 부처별 예산, 결산심의 할 때 세입과 세출규모를 고려한 분석을 예로 들 수 있다.

3. 공공부문의 재정성과분석과 SEA제도

가. SEA제도의 개관

공공조직의 재무보고는 민간의 재무회계와 유사하게 조직 외부의 시민, 의회 및 기타 감독기관 재무보고 이용자들에게 공공조직의 실적을 재무적 관점에서 평가하고 의사결정에 필요한 정보를 제공하는 기능을 수행한다. 그러나 과거의 전통적인 정부 재무보고는 재정의 수탁책임(fiscal stewardship)에 관한회계책임 정보만 제공하였다. 즉, 재무자원이 예산 기타 법규에 따라 집행되었는지를 평가하는데 도움이 되는 정보만 제공하였다.

미국의 경우 GASB의 서비스 노력과 성취보고서(service efforts and accomplishments, SEA) 보고에 대한 연구는 이미 1980년대 중반에 시작되어 1994년에 SEA보고에 대한 공식적인 개념서(Concepts Statement)를 발표하였다. 주와 지방정부에 대한 재무보고에 대해서는 정부회계기준위원회가 담당하고 있으며 1990년에 정부회계기준위원회(GASB)는 기존의 재무보고서가 재무정보만보고하는 한계를 가지고 있으므로 SEA를 작성할 것을 추진하였다.

GASB 개념보고서 제1호에 따르면, "정부실체의 재무보고는 이용자들이 ① 공공보고책임을 평가하고 ② 경제적, 사회적, 정치적 의사결정을 하는데 도움이 되는 정보를 제공하는 데에 있다."17)고 규정하고 있다. 그리고 이러한 목

적을 달성하기 위하여 "재무보고는 이용자들이 정부가 제공한 서비스의 노력, 원가 및 그 성취도를 평가하는데 도움이 되는 정보를 제공하여야 한다는 것이 다. 또한 SEA 정보는 다른 정보와 함께 정부의 경제성, 효율성 및 효과성을 평가하고, 투표 및 자금지원 의사결정의 기초를 형성하는데 도움이 된다."¹⁸⁾고 기술하고 있다.

나. SEA 정보의 구성요소

SEA 정보의 제공은 정보 이용자들에게 비영리조직의 활동에 투입된 자원과 성과 및 양자의 관계에 관한 정보를 제공하는 것이기 때문에 비영리조직이무엇을 얼마나 했는지를 알 수 있도록 해준다. 제공된 서비스의 산출물과 결과에 관한 정보, 자원의 사용과 결과의 관계에 대한 정보를 포함하기 때문에 일종의 사업평가적 시각이 재무적 관점과 융합된 것으로 볼 수 있다.

SEA 정보는 기본적으로 측정의 결과를 담는데, 측정치는 ①서비스 노력에 대한 측정치, ②서비스의 성과에 대한 측정치, ③노력과 성과를 관련시키는 측정치 등 크게 세 가지 범주로 구분된다. 이 GASB가 제시한 SEA정보 측정치에 대한 구성요소를 요약하면 [표 12]와 같다(GASB, No2: 50~55).

(1) 서비스 노력의 측정치

서비스 노력이란 서비스 활동을 위해 투입된 재무 또는 비재무 자원의 총액을 말한다. 여기에는 재무정보는 인건비 및 제 수당, 여비, 교육 재료 및 소모품비, 각종 실험실습 장비의 사용 원가, 그리고 각종 간접비 등 자원으로서 배정 예산액, 비재무적인 자원으로서 투입 직원수, 투입 활동시간 수, 공간 면적 등이 있다.

¹⁷⁾ GASB 개념보고서 제1호 Par.76.

¹⁸⁾ GASB 개념보고서 제1호 Par.77(c).

(2) 서비스 성과의 측정치

서비스 성과 측정치는 사용된 자원으로 무엇을 제공하였으며, 무엇을 달성하였는가를 보고한다. 성과 측정치는 산출(outputs)과 결과(outcomes)라는 두 유형으로 구분할 수 있다. 산출치는 제공된 서비스의 양을 측정하고 결과치는 이들 산출물이 제공한 결과를 측정한다.

(3) 서비스 노력과 성과의 관련성 측정

효율성 측정치(efficiency measures)는 서비스의 결과에 대해 투입을 연계시켜 측정하며, 이러한 지표들은 산출물 단위당 원가로서 표시한다. 이 측정치들은 일정 수준의 자원 사용에 대한 산출물의 생산에 관한 정보를 제공하며, 과거의 결과, 내부적으로 설정된 목표, 일반적으로 인정된 기준, 유사한 기관에의하여 달성된 결과 등과 비교하여 그 조직체의 상대적인 효율을 표시해 준다. 비용-결과 측정치(cost-outcome measures)는 서비스의 성과 또는 결과에 대한투입치(노력)와의 관련성으로 측정하며 이러한 측정치들은 결과치 또는 결과단위당 원가로 표시한다.

(4) 설명 정보

앞에서 설명한 SEA 측정치와 함께 설명 정보가 SEA보고에 포함된다. 설명 정보는 재무 정보 이용자들이 SEA 측정치를 이해하고, 조직체의 업적을 평가하며, 보고된 업적에 영향을 미친 기본적인 요소들의 중요성을 평가하는데도움이 되는 계량적, 서술적 정보를 포함한다.

SEA 측정치와 함께 보고할 수 있는 계량적 설명 정보에는 ①환경적, 인구 통계적 성격과 같은 실질적으로 해당 조직의 통제밖에 있는 요소들과 ②직원 배치와 같이 당해 조직체가 상당한 통제력을 갖는 요소 등 두 가지 유형이었다.

SEA 측정치와 함께 제공되는 서술적 정보는 SEA 측정치로 표시되어 제 시된 업적 수준에 대한 해석과, 이러한 서술적인 요소가 조직의 결과물에 미칠 수 있는 가능한 영향은 무엇이며, 보고된 업적을 변동시킨 또는 변동시키기 위해 취한 행동은 무엇인가에 대한 정보를 제공한다.

[표 12] SEA의 구성요소

- (1) 서비스 노력(Service Efforts)
- ① 재무적 정보(Financial Information): 지출 및 비용의 재무적 측정치를 의미하며, 여기에는 서비스를 제공하기 위한 인건비, 종업원 수당, 재료 또는 소모품비, 간접원가 등을 포함한다.
- ② 비재무적 정보(Non-financial Information): 인원수와 기타의 물적 측정치가 해당된다. 인력은 전일제 또는 시간제 중업원 수로서 측정하며, 기타 측정치는 서비스를 제공하기 위해 이용된 장비 또는 기타 자본자산액으로 측정하다.
- (2) 서비스 성과(Service Accomplishments)

자원의 이용으로 제공되었거나 성취한 것으로 여기에는 산출측정치, 결과측정치가 있다.

- ① 산출측정치(Outputs Measures): 산출은 제공된 서비스의 양을 측정한다.
- ② 결과측정치(Outcomes Measures): 결과는 제공된 산출의 결과를 측정하는것 이며, 결과측정치는 제공된 서비스에 의해 발생된 질적 성과 또는 결과이다. 결과측정치는 전년도와의 비교, 조직 목적 및 목표, 일반적으로 인정하는 기준, 조직의 다른 부분과 비교가능하게 표현될 때 유용하다.
- (3) 서비스 노력과 성과의 관련성(Relate Efforts to Accomplishments)
- ① 효율성(Efficiency): 서비스의 노력의 성과에 대한 관련성을 측정하며, 산출 단위당 원가로 표시한다. 이들은 제공된 자원이용 수준에서 산출의 생산성에 관한 정보를 제공하며, 전년도의 결과와의 비교, 일반적인 기준 또는 유사한 조직에서 달성한 결과와 비교하여 상대적인 효율성을 표현한다.
- ② 원가-결과(Cost-Outcome): 서비스 성과 또는 결과와 노력과의 관련성으로 측정하며, 결과 또는 결과 단위당 원가로 표시한다. 경영자, 선출직 공무원 및 일반국민이 조직에 의해 제공된 서비스 가치를 평가할 수 있도록 투입된 원가가 어떠한 결과를 가져왔는지를 설명한다.
- (4) 설명정보(Explanatory Information)
- ① 양적 설명정보(Quantitative Explanatory Information): 양적 설명정보는 a.환경적, 인구 통계학적 특성과 같이 실질적으로 조직의 통제밖에 있는 요소, b.조직이 상당한 통제력을 갖는 요소 등 두 가지를 포함한다.
- ②서술적 정보(Narrative Information): 서술적 정보는 측정수단에 의하여 보고된 성과수준을 보완하는 설명 형식의 정보이다.

다. SEA제도 적용 방법

SEA제도의 적용 방법에는 기간비교법, 상호비교법, 기준비교법이 있으며이를 각각 살펴보면 아래와 같다.

① 기간 비교법

기간 비교법이란 SEA 지표를 정기적으로 보고하고 이를 같은 기간의 실적과 비교하는 방법이다. 기간 비교를 통해 업적이 시간의 경과에 따라 어떻게 변화되었는지를 알 수 있다. 이러한 기간 비교를 통해 업적이 향상되고 있는지아니면 퇴보하고 있는지 여부에 관한 정보를 얻어낼 수 있다. 기간 비교법은 가장 보편적이면서 쉬운 방법이다.

② 상호 비교법

상호 비교법이란 특정 기관의 SEA 지표를 유사 규모, 유사 지역에 위치한 기관의 SEA 지표와 비교하거나, 유사 규모, 유사 지역에 위치한 기관들의 SEA 평균치와 비교하는 방법이다. 상호 비교를 통해 당해 기관이 현재 어느 정도 업적을 올리고 있는지 여부에 대해 상대적인 평가를 할 수 있다. 이 방법도 보편적인 것이지만, 상호 비교를 하기 위해서는 비교 가능한 관련 자료가 준비되어야 하므로, 이에 관련된 상당한 작업이 사전에 지속적으로 이루어져야 할 필요가 있다.

③ 기준 비교법

기준 비교법이란 상호 비교의 한 종류에 속하지만 성격이 다르다. 기준 비교법에서는 자기가 설정한 기준에 의한 비교를 할 수도 있으며, 설정한 전국 기준을 적용하여 비교할 수도 있다. 즉, 관리자들과 담당자가 매년 개별 기관

112 ◆ 제2부 사업평가 절차와 기법

에 대해 특정 지표별로 목표를 설정하여 개별 기관이 목표 수준을 어느 정도 성취하였는지를 결정하기 위해서, 실제 업적을 그 목표 수준과 비교하게 된다. 이렇게 되기 위해서는 목표 설정이 의미가 있어야 한다. 즉, 목표 수준은 특정 활동 계획과 연계되어야 하며, 실제적이고 성취 가능한 목표가 되기 위해서는 활용 가능한 예산 및 자원 수준에서 벗어나서는 안 된다.

라. SEA제도의 한계

SEA제도는 주로 지방자치단체나 공공기관을 대상으로 하고 있으며, 국가 단위에서는 시행되는 예가 드물다. 현재 우리나라의 경우에도 교육 분야, 연구개발사업(R&D) 분야, 연구기관 성과평가, 지방자치단체 운영성과 평가분야에서 주로 논의되고 있다. 또한 현재 기획예산처를 중심으로 시행중인 성과관리제도와 일부 취지가 중복되는 측면도 있다.

SEA제도는 향후 복식부기와 성과관리 제도 등 여러 제도의 진전과 회계 정보와 성과정보의 결합에 의한 공공부문의 생산성제고 노력의 추이, 그리고 제도를 뒷받침하기 위한 정보인프라와 관리 인력의 숙련도 등이 성숙되었을 때 그 효용성이 높다 하겠다.

4. 공공부문 재정분석과 평가

현재 우리나라의 경우 중앙정부와 지방정부에 있어 재정분석기능이 취약하다. 재정분석의 주된 관심영역은 재정을 둘러싼 환경에 대한 분석과 재정상태에 대한 분석, 그리고 재정예측을 포함하며 재정분석의 결과를 일정한 기준에 의해 평가할 수 있다.

공공부문의 재정분석의 기본 대상은 재무제표 분석이며 이는 결산과정과 밀접한 관련을 갖는다. 결산의 기초는 재무자원을 어떻게 사용하였는가에서 출 발하기 때문이다. 공공부문의 재무제표의 작성과 검토는 예산회계제도를 규율하는 각종 법규에 기초하고 있으며 민간기업처럼 별도의 회계기준이 마련되어 있지 않다. 또한 복식부기와 발생주의가 도입되어 있지 않기 때문에 아직은 재무제표 분석을 민간기업의 수준으로 수행하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 위에서 살펴본 미국의 SEA제도나 영국의 자원예산제도 등의 장점을 살린 공공부문의 재무분석을 활성화하기 위해서는 먼저 정부회계제도의 개선이 필요하다. 우리의 경우 재정경제부를 중심으로 정부회계법을 제정하기 위한 시도가 2003년부터 본격화되었으나 여전히 국가재정제도의 전체적인 개혁과 맞물려지연되고 있다.

여기에서는 재정분석을 수행하기 위한 재정동향분석과 재정분석 지표에 대해 그동안 논의된 사항을 정리하여 소개하고자 한다.

가. 재무제표 분석

재무제표를 통한 재정분석 지표는 사업에 대한 지표라기보다 해당 기관의 전체적인 재무적 성과를 알기위한 지표의 성격을 가진다. 이러한 지표를 1차적 으로 재무제표별로, 2차적으로 관심영역별로 산출하면 다음과 같다(원윤희·윤 영진, 2003).

[표 13] 재무제표별 분석지표

재무 제표	분 석 지 표		공 식	
세입	실적 대 예산의 편차(비율)		실적 ÷ 예산	
세출	실적 대 예산의 편차(절대액)		실적 - 예산	
결산서	전년도 실적 대비 현년도 실적 비율		현년도 실적÷전년도 실적	
	輜	순운영수지	수익 - 비용	
운영		순융자(재정수지)	순운영수지 - 비금융자산의 순취득	
보고서	세부 지표	순행정비용과 순사업비용의 순운 영비용에 대한 비율	- 순행정비용 / 순사업비용 ÷ 순운영비용 - 현년도 순행정비용 / 순사업비용 ÷ 전년도 순행정비용 / 순사업비용	

재무				
제표		분 석 지 표	공 식	
운	세	인건비의 순행정비용에 대한 비율	- 인건비 : 총행정비용 - 총행정비용 : 총 직원수	
영 보 고	시 부 지 표	직원당 급여	- 급여/총직원수(= 평균 직원 비용: a) - [a)의 현년도 결과-a)의 전년도결과]÷a)의 전년도 결과(=평균급여의 변화율(%))	
서		행정분야와 사업분야에 투입된 자본비율	- 행정비용중 자본수수료/총자본수수료 - 사업비용중 자본수수료/총자본수수료	
	핵	순부채	금융부채- 금융자산	
	심	순자산	총자산 - 총부채	
	지	순자산의 변화	현년도 순자산-전년도 순자산	
	丑	순금융자산	금융자산 – 금융부채	
		고정자산의 명시적 순교체	- 상각자산별 순장부가치/대체비용 또는 평가액 (연초 또는 연말 기준, %)	
대		고정자산의 암묵적 교체 주기.	- 자산별 연도말 대체비용 또는 평가액 : 감가 상각액 (암묵적인 평균 내용연수 의미)	
차 대	세 부 지 표	고정자산의 명시적 실제 교체주기	- 자산별 연도말 대체비용 또는 평가액 : 당년도 자산의 증가(명시적 자산대체기간 의미)	
조 표		명시적 자산 기초의 유지	- 자산별 대체비용 혹은 평가액의 증가 :[자산별 당년도 감가상각액+(대체비용 또는 평가액 처분-처분자산 감각상각)]	
		채무기간	- 운영채무×365÷기타지출의 총액(비현금항목 제외) (=소요일자)	
		채권기간	- 운영채권×365÷기타 운영수입(외부고객 및 다른 부처에 대한 사용료, 수수료)(=소요일자),	
		물품회전	- 연도말 물품보유잔액×365 ÷ 사용 또는 소비된물품의 비용(=물품보유의 변화+구매)(=보유일자)	
	핵심	현금잉여	현금유입 - 현금유출	
	세 부 지 표	순장부가액 대비 처분자산의 비율	- 고정자산의 처분익 : 처분된 고정자산의 순장 부가액 (=처분된 고정자산의 대체비용 또는 평가액-처분된 자산의 감가상각액)(%)	
현 금		연도간 현금흐름표상의 중요한 변화	- (현년도 금액-전년도 금액) - 각 항목별 전년도금액 - 현년도 금액 - 전년도 금액:(절대액)	
6 및 및		운영활동에서의 현금지출액에 대한 투자활동에서의 현금지출액 비율	a) 투자활동에서의 총현금유출 기준 - 투자활동으로부터의 순현금흐름 : 운영활동으로 부터의 순현금흐름(%) b) 고정자산 매입 기준 - 고정자산의 매입 : 운영활동으로부터의 순현금흐름(%) c) 연도간 고정자산구매의 절대치 변화 - 현년도 금액 - 전년도 금액	

자료: 윤영진 · 원윤희, "복식부기 · 발생주의회계 하에서의 재정분석모형," 2003.

[표 14] 영역별 분석지표

영역별	분석지표	공식	
	부채비율	부채총계 : 순자산	
안정성	1인당 순부채	순부채 ÷ 인구수	
100	재산가치 대비 순부채	순부채 ÷ 정부재산가치	
	총수익 대비 부채상환비율	부채상환지출액 ÷ 총수익	
	1인당 정부수익	총수익 : 인구수	
성장성	수익 대비 운영수지비율	운영수지 - 총수익	
000	총수익 대비 비제한 순자산 비율	비제한 순자산 : 총수익	
	순자산 증가율	당기말 순자산 : 전기말 순자산	
	인건비	인건비 ÷ 총비용	
효율성	직원 1인당 인건비	인건비 ÷ 총직원수	
¥50	공기업 이자보상율	순수익 ÷ 이자부담액	
	공기업 운영비율	운영비용(감가상각비 제외) ÷ 운영수익	

자료: 윤영진 · 원윤희, "복식부기 · 발생주의회계 하에서의 재정분석모형," 2003.

관심영역별 지표에 있어 위에서 본 바와 같이 안정성, 성장성, 효율성으로 구분하는 것이 아니라, 다음과 같이 자주성, 안정성, 효율성, 노력성, 생산성 등 5개 분야로 구분할 수도 있다(이상훈, 장권, 2004).

[그림 13] 재정분석지표의 선정체계



나. 재정동향분석

재정동향분석을 위해 사용하는 재정동향점검(Financial Trend Monitoring System, FTMS)은 미국의 지방정부의 재정상태와 운영성과를 평가하는 데 사용하는 대표적인 기법으로서 여기에서는 이에 대해 소개하고자 한다.

재정동향점검시스템은 ICMA(International City/County Management Association) 가 1986년에 개발한 것으로 지방정부의 재정상태(financial condition)를 점검하기 위한 수단이다. 주로 미국의 중소도시들의 자기재정진단을 위해 많이 사용된다.

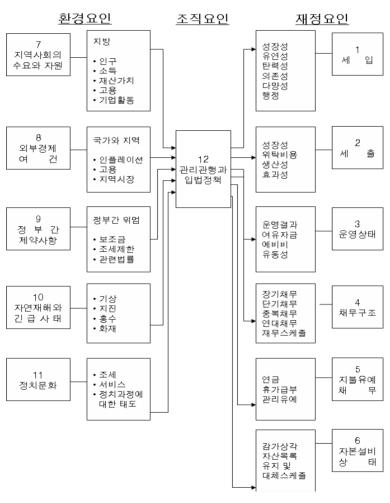
재정동향분석은 재정상태에 미치는 요인(factors)을 규명하여 지방재정의 건 전성을 확보하기 위한 것으로 상당한 양의 정보를 정량적 방식으로 분석하고 사용이 간편하다는 장점이 있으나, 문제의 원인규명에 대한 보다 구체적인 설명이 미흡하고 단지 사전조치를 취할 경보장치에 그치는 단점이 있다.

FTMS의 구성체계를 보면 재정상태에 영향을 미치는 12개 요인과 36개 지표로 구성되어 있다.

[표 15] FTMS내의 요인과 지표 구성

	요 인	지 표	
	세 입	일인당 세입, 목적재원세입률, 정부간 경상세입률, 탄력적 경상세입률, 일회성경상수입률, 재산세수입 액, 체납재산세율, 사용자부담률, 세입부족률. 9개	
	세 출	일인당 세출액, 일인당 공무원수, 고정비용률, 부 가급부율: 4개	
재정요인 (6개)	운영상태	경상적자율, 사업손실, 여유자금비율, 유동성비율. 4개	
(0/11)	채무구조	경상채무율, 순직접장기채무율, 채무상환율, 중복채무율: 4개	
	지불유예채무	지불유예연금채무율, 연금자산율, 공무원의 누적휴가: 3개	
	자본설비상태	부설비상태 유지노력률, 자본지출률, 감가상각비율: 3개	
-1-10-1	지역사회의 수요와 재원	인구증감률, 중앙연령, 일인당 개인소득, 빈곤가 구비율, 재산가치증감률, 신 주거지 개발비율, 공 한율, 고용기반, 기업활동: 9개	
환경요인 (5개)	외부경제여건	_	
(0711)	정부간 제약사항	_	
	자연재해와 비상사태	_	
조직요인 (1개)	관리관행과 입법정책	_	
합 계	12개	3671	

12개 요인은 다시 환경요인, 조직요인, 재정요인의 3개 영역으로 분류되는데, 환경요인(environmental factors)은 지역사회의 수요와 자원 등 5개 요인이, 조직요인(organizational factors)은 관리관행과 입법정책 1개 요인으로 구성되며, 재정요인(financial factors)은 세입, 세출 등 6개 요인으로 구성되어 있다.



[그림 14] 재정상태에 영향을 미치는 요인

자료: Groves, Sanford M. and Maureen Godsey Valente(1994), Evaluating Financial Conditoin.

FTMS의 작업과정은 6단계로 구분되는 바, 개요파악, 지표선정, 자료수집, 지표개발과 plotting, 결과 평가, 정책개발이 그것이다. 동향분석(trend analysis)의 장점은 지표의 변화속도와 변화방향을 탐지하여 효과적인 예산책정, 자본시설계획, 정책수립에 필요한 자료제공 등이며 부가적으로 신용평가기관들에게 지방정부의 재정관리 노력 등의 우호적 이미지를 제공한다는 것이다.

재정동향분석은 지방자치단체의 사업평가를 함에 있어서 전체적인 사업 환경과 재무상황을 파악하게 함으로써 당해 사업의 적절성과 효과성을 평가하 는 데 도움을 줄 수 있다. 중앙정부의 경우에도 지방에 지원하는 예산사업, 보 조금 사업 등의 선별과 사업의 성과를 측정하는데 참고자료를 제공한다.

5. 통계분석기법

가. 통계분석기법의 의의

통계분석(statistical analysis)은 객관적, 주관적, 정량적, 정성적 자료를 체계적으로 정리하고 처리하여 현상을 설명함과 동시에 변수들 간의 관계를 통계적으로 추론하는 작업을 의미한다.

통계분석은 자료를 통해 사업을 기술(description)하고 표본을 통해 변수들 간의 관계를 추론(inference)하여 그 결과를 모집단(population)에 일반화하는 것이다. 사업평가에는 통계적 분석이 많이 사용된다. 정성적인 분석은 평가자의기술과 판단능력 그리고 논리성에 크게 의존하는 반면에 통계분석은 이론에의해 객관성을 확보할 수 있다는 점에 강점이 있기 때문이다.

나. 통계분석기법의 종류

통계분석은 여러 가지로 구분될 수 있다. 모집단의 분포를 특정한 형태의

120 ◆ 제2부 사업평가 절차와 기법

분포함수를 가정하는 방법을 모수적(parametric) 통계방법이라고 하며, 반대로 가정한지 않는 경우는 비모수적(non-parametric) 통계방법이라고 한다. 사용되는 변수의 수에 따라 단일변수(univariate) 통계와 다변수(multivariate) 통계로 구분되기도 한다.

(1) 단일변수의 기술통계

통계분석의 가장 기초적인 방법은 단일변수 자료를 표로 정리하여 사업의 효과를 보는 것이다. 예를 들면 명목척도의 경우 최빈수의 개수, 서열척도의 경우 중위수와 최빈수, 등간 및 비율척도의 경우 평균과 중위수, 최빈수를 보며 비대청도(skewness)와 첨도(kurtosis)를 통해 분포의 형태를 판단한다.

(2) 두 변수간 상관성 분석

다음으로 통계분석은 두변수간 연관성 분석을 행하는데 두 변수간의 상관성을 나타내는 통계치는 단순상관(simple correlation) 또는 무차상관관계 (zero-order correlation)라고 한다. 또한 통제변수를 도입하여 통제변수의 영향을 제거하고 변수간의 상관관계를 살펴보는 경우 통제변수가 1개일 경우 1차 상관관계, 통제변수가 2개일 경우 2차 상관관계 등으로 부른다. 다변량분석에서하나의 종속변수와 둘 이상의 독립변수와의 상관관계를 구하는 경우 다중상관 (multiple correlation)관계라고 한다.

먼저, 명목변수간의 상관분석은 분할표(contingency table)를 작성한 다음 각 칸(cell)의 분포를 근거로 상관관계를 판단한다. 예를 들면 공무원 직급과 공무원노조에 대한 태도라는 두 가지 명목변수와의 관련성을 확인하기 위해서는 x^2 통계(카이자승 통계)와 이를 바탕으로 파이계수(Φ), 분할계수(C), 크레이 머의 V(Cramer's V)등 여러 가지 통계지표가 사용된다.19)

다음으로 서열변수간의 상관분석은 두 변수간의 상관정도와 그 방향에 대

¹⁹⁾ 이에 대한 자세한 내용은 통계학과 조사방법론 교재를 참조하기 바란다.

해서도 살펴볼 수 있다. 다시 말해 두 변수간의 양의 관계인지 음의 관계인지 살펴볼 수 있다. 두 서열변수간의 관계를 측정하기 위해서 많은 지표들이 개발 되어 있으나 스피어만(Spearman)의 서열상관계수가 대표적이다.

상관분석에 있어 등간척도와 비율척도로 측정이 가능한 변수는 산포도 (scatter diagram)로 나타낼 수 있으며, Pearson의 적률상관계수 r이 대표적이다.

또한 사업의 효과에 미치는 여러 독립변수들을 검증하여 사업효과에 미치는 정도와 방향을 알아보기 위해서는 회귀분석(regression analysis)을 사용한다. 사업의 투입요소가 산출과 결과에 미치는 영향의 크기와 방향을 알아보기 위해서 선형관계인 경우에 회귀방정식을 통해 검증하는 방식이 회귀분석이다.

(3) 다변량 분석기법

다변량 분석(multi-variate)은 분석해야 할 변수가 2개 이상인 통계분석을 말한다. 다변량분석은 종속변수와 독립변수와의 관계를 분석하는 기법과 변수 상호간의 관계를 분석하는 기법으로 구분된다.

다변량 분석기법의 대표적인 예로는 다중회귀분석(multiple regression) 및 다중상관분석(multiple correlation), 다중판별분석(discriminant analysis), 다변량분산분석(analysis of variation, ANOVA),²⁰⁾ 정준상관분석(canonical correlation analysis), 요인분석(factor analysis), 집락분석(cluster analysis), 다차원척도분석 (multidimensional scaling) 등이 있다.²¹⁾

다. 통계분석기법의 한계

공공부문의 사업평가를 함에 있어서 통계분석기법은 몇 가지 한계를 내포 하고 있다. 먼저, 사업별로 유용한 통계정보의 축적이 미흡하여 통계분석을 행

²⁰⁾ 특정 사업의 수행결과 수혜자 집단의 평균값이 증가한 경우 표본추출에 의한 것인지 모집단 전체에도 효과가 나타날 것인지를 보기 위한 방법을 말한다.

²¹⁾ 이에 대한 자세한 내용은 통계학과 조사방법론 교재를 참조하기 바란다.

하기가 쉽지 않다. 사업별 성과정보나 자원인 예산과 인력의 투입정보가 체계적으로 관리되지 않는 경우가 많다. 다음으로는 공공사업은 비교적 장기간에 실시되고, 그 효과가 광범위한 계층과 지역에 미치므로 사업의 결과에 대한 측정이 쉽지 않다. 또한 사업평가의 시의성(timeliness)을 추구하다 보면 중장기적인 성과에 대한 평가가 소홀해진다. 또한 공공사업에 대한 평가를 수행함에 있어 통계분석기법으로 수행할 전문가가 부족하다. 특히 각 부처나 사업 분야별로 역량이 축적된 평가전문가가 부족한 실정이어서 실제로 통계분석을 수행하는데 애로요인이 되고 있다.

6. 균형성과표 모형

정부사업 특히 정보화사업 평가의 실효성을 높이기 위하여 균형성과표 (Balanced Scorecard, BSC)의 활용을 고려할 필요가 있다. 현재 우리나라의 공 공부문의 정보화사업의 성과를 평가하기 위하여 성과측정 모형으로 사용되고 있는 BSC 모형의 이론적 근거는 기업의 경영성과를 측정하기 위하여 Kaplan과 Norton이 제안한 균형성과표이다.

가. 공공부문 성과 측정의 특성

공공부문, 특히 정부기관은 민간기업과는 달리 수익을 목적으로 존재하는 것이 아니라 정부의 고유한 임무를 수행하기 위해 존재한다. 즉, 정부기관의 기능은 국정의 필요에 의하여 수행되어야 하는 임무를 토대로 정의되며, 이는 법령에 규정되어 임무 수행의 권한을 위임받는다. 따라서 정부기관의 예산은 업무결과의 성과에 의해서 배정되는 것이 아니며, 본질적으로 정부의 기능인 임무수행을 위하여 배정된다. 비록 어느 기관의 임무를 수행하기 위해 집행되는 예산의 비용효과가 떨어진다고 할지라도 공익을 위해서는 예산이 집행되어 야 한다. 이와 같이 정부기관의 기능은 법령에 의해 보장을 받는 반면 전략의 방향에 따라 조직의 기능을 유연하게 변화시킬 수 있는 민간기업과는 달리 환 경변화에 따라 유연하게 대응하는 데 제약을 받기도 한다. 이러한 점은 정부기 관이 민간기업과 근본적인 차이를 보이는 점으로 조직의 성과를 측정하기 위 한 시발점의 차이를 나타내기도 한다. 즉, 민간기업은 전략을 통해 기업의 궁 극적인 목적인 수익을 창출하였는가가 중요하기 때문에 전략에 따른 가설의 검증에 초점을 두는 반면, 정부기관은 법에 규정된 기관의 임무가 효율적이고 효과적으로 수행되었는가에 초점을 두어야 한다.22)

[표 16]에 공공부문과 기업부문의 전략의 주요 관점을 비교하였다. 이 표는 기업부문에 초점을 둔 성과 측정시스템인 BSC를 공공기관에 적용할 때, 평가의 목표 및 각 관점별 측정지표의 수정 및 보완이 필요함을 시사한다.

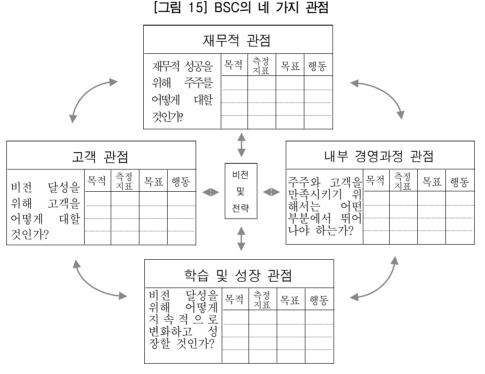
[표 16] 공공부문과 기업부문의 전략 비교

전략 특성	기업부문	공공부문	
전략 목표	경쟁력	임무 달성의 효과성	
재무적 목표	이윤, 성장, 시장점유율	비용감소, 효율성	
가 치	혁신, 창조, 신용도, 인지도	공공의무, 성실, 공정	
바람직한 성과	고객 만족	고객 만족	
이해관계자	주주, 소유주, 시장	납세자, 감사인, 입법자	
예산 우선순위 결정요인	고객 요구	지도자, 입법자, 기획인력	
비밀의 정당성	지적자산 및 독점지식의 보호	국가안전보장	
주요성공요인 성장률, 매출액, 시장점유율, 유일 성, 첨단기술		우수관리사례, 일률성, 규모의 경제, 표준화된 기술	

자료: Paul Arveson, Translating Performance Metrics from the Private to the Public Sector, 1999. 한국전산원 자료(2001) 재인용.

²²⁾ Paul Arveson, *Translating Performance Metrics from the Private to the Public Sector*, 1999, http://www.balancedscorecard.org/metrics/translating.html>.

공공부문 정보화사업 평가를 위한 BSC 기본모형은 정보화사업의 성과를 행정성과 기여 관점, 고객 관점, 정보시스템 관점과 정보화역량 관점으로 구분 하여 측정하기 위한 모형이다. 이 모형은 조직의 성과관리의 틀 내에서 균형 있는 측정지표의 도출을 유도한다.



자료: Robert S. Kaplan, David P. Norton, "The Balanced Scorecard as Strategic Management System," *Harvard Business Review on Measuring Corporate Performance*, Harvard Business School Press, 1998, p.186.(Originally published on Harvard Business Review in January-February 1996), 앞의 자료에서 재인용.

나. 공공부문 BSC의 특성

BSC 개념의 기본논리는 기업의 입장에서 각 관점 및 측정지표들 사이의 균형이 장기적 생존 및 수익성을 보장해 줄 수 있을 것이라는 데 있다. 그러므로 이 모형을 공공부문을 비롯한 이익이 주목적이 아닌 분야들에 대해 사용하기 위해서는 일부 수정이 필요하다.23)

민간기업과 같은 영리조직에서는 분명히 재무적 관점이 중요한 목표이다. 기업은 이익창출 그 자체가 생존의 기초이자 중요한 목표이기 때문이다. 그러나 정부와 같은 공공조직에서는 재무적 시각이 목표가 아니라 사업수행을 위한 제약조건으로 작용한다. 정부기관의 성공여부는 납세자와 유권자들의 욕구를 얼마나 효과적이고 효율적으로 충족시켰는가에 의해 측정되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 먼저 고객과 유권자를 위한 가시적인 목표가 규정되어야 한다. 재무적 측면은 특정한 일을 할 수 있게 하거나 혹은 할 수 없게 만드는 요인이 될 수는 있지만 근본적인 목표가 되지는 않는다.24)

Eickelmann은 공공기관과 민간기업의 성과측정 사례를 통해 BSC 각 관점 별 차이점을 도출하였다. [표 17]은 BSC의 각 관점에 따라 민간기업과 정부기관의 BSC 측정의 주요 차이점을 제시하고 있다.25) 민간기업과 차별화되는 정부 또는 공공부문의 재무 관점은 목표의 이중성에 기인한다. 즉, 정부는 법에 명시된 각 기관 고유의 임무를 완수하는 것이 기본목표이며, 부가적으로 사업을 추진하면서 최소의 비용 또는 비용 절감을 도모하는 것이다. 반면 민간기업

²³⁾ Nils-Göran Olve, Jan Roy, Magnus Wetter, *Performance Drivers - A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*, England, John Wiley & Sons Ltd, 1999, p.303; BSC 구축&실행사례, 갤럽앤컴퍼니, 2000.

²⁴⁾ Robert S. Kaplan, David P. Norton, *Translating Strategy into Action - The Balanced Scorecard*, Boston, Harvard Business School Press, 1996, pp.179~180.

²⁵⁾ Nancy Eickelmann, "A Comparative Analysis of the Balanced Scorecard as Applied in Government and Industry Organizations," *Information Technology Evaluation Methods and Management*, IDEA Group Publishing, Hershey PA, 2001, p.253~268.

의 재무적 목적은 수익증대라는 단일의 목표를 가지고 있다. 따라서 정부의 BSC 관점별 인과관계를 보면 재무 관점을 궁극적인 목표로 삼는 민간기업과는 달리 고객 관점을 궁극적인 목표로 한다. 기업부문은 자사의 수익을 창출해주는 원천으로서 고객을 인식하여 수익성의 기준에 따라 고객을 세분하고 수익을 극대화하기 위하여 전략을 수립한다. 그러나 정부기관의 경우 고객을 납세자와 유권자로서 인식한다. 즉, 납세자가 납부한 세금에 대한 투명한 지출을 제시하고, 정부의 기능을 효과적으로 달성하였음을 유권자에게 제시하여야 한다. 이밖에 내부 경영과정과 학습 및 성장 관점에서는 민간기업과의 차이가 두드러지지 않는다.

[표 17] 정부와 기업의 BSC 측정의 주안점 비교

BSC	정부 대	BSC 측정의 주안점			
관점	기업	운영 수준	관리 수준	전략 수준	
TII 🗆	정부	비용	효율적 자원 활용	임무 완수	
재무	기업	수익	높은 투자 수익	재무적 성취	
771	정부	국민정서 파악	고객 목표 성취	고객 주제(themes)	
고객 	기업	수익성 고객 확보	고객 욕구 충족	고객 만족	
경영	정부	효율적 자원 할당	행정과정의 향상	과정의 효율성	
과정	기업	낮은 생산비용	지속적인 과정의 향상	과정의 최적화	
학습	정부	인력의 자질 향상 및 교육 정보기술 아키텍처 정보기술기반	정보기술 생산성 향상 정보기술 활용	지식관리	
성장	기업	인력의 자질 향상 및 교육 정보기술 아키텍처 정보기술기반	정보기술 성과 정보기술 활용	전사적 자원관리	

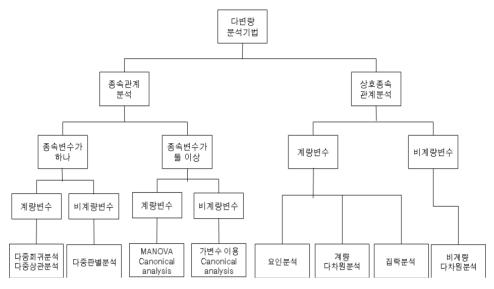
자료: Nancy Eickelmann, "A Comparative Analysis of the Balanced Scorecard as Applied in Government and Industry Organizations," *Information Technology Evaluation Methods and Management*, IDEA Group Publishing, Hershey PA, 2001.

7. 다기준분석기법26)

다기준분석(multi-criteria analysis)이란 다수의 속성이나 다수의 목적함수를 포함하는 의사결정을 최적화하는 방법을 탐색하는 기법이다. 다기준분석기법은 공공투자사업의 정성적(qualitative)인 특성을 반영할 뿐 아니라 의사결정 참여 자의 전문적 지식을 적절히 유도해 낼 수 있는 장점이 있을 때 유용하다. 또한 일반적으로 공공사업의 분석이 사업추진 일정상 비교적 짧은 기간 내에 수행되어야 하고 적용과정이 간결하여야 유용하다.

다기준분석 또는 다기준의사결정(multi-criteria decision making, MCDM)은 "여러 개의 기준을 지닌 복잡한 의사결정을 최적화하는 방법"이라 할 수 있다. MCDM의 문제가 적극적으로 다루어지기 시작한 것은 1970년대 초반부터이다. 1940년대에 개발된 선형계획법(linear programming)을 기초로 하여 1960년대에 Charnes와 Cooper에 의해서 선형목표계획법(linear goal pro gramming)이 개발되었고, 다수의 목적이 존재하는 문제를 해결하기 위해 Steuer, Zeleny 등이 다목적 선형계획법(multiple objective linear pro gramming)을 개발하면서 본격적으로 생산관리(operation research, OR)의 분야 등에서 논의되기 시작하였다(곽노균·최태성, 1999, p.324). 또한 Von Neumann- Morgenstern에 의해서 제시된 효용함수(utility function)를 바탕으로 여러 가지 속성을 갖는 효용함수들을 활용하여의사결정을 수행하는 다속성효용함수법(multi-attribute utility method)이 Keeney & Raiffa에 의해서 1976년에 제안되면서 이론적인 발전을 거듭하게 되었다(이창효, 1999, p.28). 이러한 이론들의 개발과 발전과정을 통해서 다기준분석은 매우 다양한 방향으로 발전되어 왔다. 다변량분석기법의 분류체계를 보면 [그림 16]과 같다.

²⁶⁾ 한국개발연구원, 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구」, 2000에 서 발췌하여 정리하였다.



[그림 16] 다변량 분석기법의 분류

자료: 한국개발연구원, 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구」, 2000

다기준분석의 유형을 단순하게 분류하기는 어렵지만 앞에서 제시한 바와 같이 다음과 같은 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 다목적의 사결정법(multiple objective decision making, MODM)이다. MODM은 제약조건에 의해 함축적으로 정의된 무한개의 대안집합에서 설정한 목적을 가장 잘 만족하는 최적의 대안을 찾는 방법이다. MODM은 사전적으로는 대안들의 집합이 미리 결정되어 있는 것이 아니라 주어진 목적들을 가장 잘 만족하는 대안들을 탐색하는 방법이라 할 수 있다. 따라서 의사결정의 목표는 상호 갈등관계에 있을 수 있는 다양한 목표들을 일정 수준 달성하면서 의사결정자를 가장 만족시키는 대안을 발견하는 데 두고 있다. 예를 들면, 효율성과 형평성을 가장 만족시키는 공공투자사업 대안을 마련하는 것이다. 이러한 MODM의 방법들로서는 유효해를 찾는 방법에 따라 가중치 부여법, ←제약법, 다목적 선형계획법 등으로 나뉜다.

두 번째 방법은 다속성의사결정법(multiple attribute decision making,

MADM)이다. MADM은 유한개의 대안들의 집합에서 하나의 대안이나 그 외선호도가 같은 몇 개의 대안을 선정하는 방법을 말한다. MODM과 MADM을 구분하는 가장 큰 차이점은 후자가 이미 정해진 유한개의 대안들 중에서 선호의 순위를 설정하는데 주안점을 두고 있다는 것이다. 즉, MODM이 정해지지 않은 무한개의 가능한 대안들 중에 바람직한 대안을 탐색하는 기법이라고 하면 MADM은 이미 결정된 유한의 몇 개 대안들에 대해 우선순위를 결정하는 방식이라고 할 것이다. 이러한 MADM기법의 유형으로는 목표달성평가법(goal achievement method, GAM), 다속성 효용함수법(multi-attribute utility theory, MAUT), 평점모형(scoring method), Outranking Method 등이 있다.

MODM기법은 대안들을 무한개로 가정하고 이 무한개의 대안집합 가운데 주어진 목표들과의 편차27)를 최소화하는 대안을 찾아내는 것이다. 반면에 일반적인 공공투자 의사결정에서는 대안의 수가 유한개일 뿐 아니라 이러한 유한개의 대안 중에서 우선순위나 선호를 가장 잘 반영하는 대안을 찾아내는 것이의사결정의 핵심 목표이기 때문에 MODM기법과 같은 다기준분석 유형은 적합하지 않다고 할 것이다.

8. 계층화분석법28)

다기준분석기법의 하나인 계층화분석법(Analytic Hierarchy Process, AHP)

²⁷⁾ 다목적 선형계획법에서는 이러한 편차의 유형은 크게 두 가지로 나뉘어진다. 하나는 목표치를 초과하는 편차변수인 초과편차변수(positive deviational variable)이고 목표치에 미달하는 편차변수인 부족편차변수(negative deviational variable)이다. 목표에서 벗어나는 편차가 큰 것은 바람직하지 않으므로 다목적 선형계획법의 최적화 문제는 이러한 편차를 최소화하는 것이 의사결정의 핵심적인 목표가 된다(곽노균·최태성, 1999, p.324~325).

²⁸⁾ 한국개발연구원, 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구」, 2000에 서 발췌하여 정리하였다.

은 다수의 대안을 비교할 때 비교기준 내지 속성간의 중요도를 계층적으로 파악함으로써 각 대안의 중요도를 산정하는 기법이다. 이하에서는 한국개발연구원에서 수행하고 있는 예비타당성조사에서 적용되는 다기준분석 방안으로서 AHP기법을 소개하고 그 이론적 구성 및 적용절차를 살펴본다.

가. 계층화분석법의 개요

AHP기법은 의사결정의 목표, 또는 평가기준이 다수이며 복합적인 경우 상호 배반적인 대안들의 체계적인 평가를 지원하는 의사결정지원기법의 하나로서 정성적(qualitative) 요소를 포함하는 다기준(multi-criteria) 의사결정에 널리 사용되어 왔다.

AHP기법은 1970년대 초 펜실베이니아 대학의 Thomas Saaty 교수가 미국무부의 무기통제 및 군비축소국에서 세계적 경제학자, 게임이론 전문가들과 협력작업을 하는 과정에서 의사결정과정의 비능률을 개선하기 위한 대안의 일환으로 개발한 의사결정방법론이다. AHP의 가장 큰 특징은 복잡한 문제를 계층화하여 주요 원인과 세부 요인들로 분해하고, 이러한 요인들에 대한 쌍대비교(pairwise comparison)를 통해 중요도를 도출하는 데 있다.

이 기법은 인간의 사고체계와 유사한 접근방법으로서 문제를 분석하고 분해하여 구조화할 수 있다는 점과, 모형을 이용하여 상대적 중요도 또는 선호도를 체계적으로 비율척도(ratio scale)화하여 정량적인 형태의 결과를 얻을 수 있다는 점에서 그 유용성을 인정받고 있다. 뿐만 아니라 간결한 적용절차에도 불구하고 척도선정, 가중치 산정절차, 민감도분석 등에 사용되는 각종 기법이 실증분석과 엄밀한 수리적 검증과정을 거쳐 채택된 방법들을 활용한다는 점에서 이론적으로 높이 평가되고 있다.

이러한 장점으로 인해 AHP는 현존하는 의사결정기법 중 가장 광범위하게 활용되고 있는 기법의 하나이다. 그 적용분야에 있어서도 에너지 수급·수송계획, 고등교육에 관한 계획, 대통령 선거, 북아일랜드 분쟁해결, 환경정책수립

등 공공부문 의사결정 문제와 IBM, GM, Xerox, 3M을 비롯한 수많은 민간부문의 의사결정 과정에 활용되고 있다.²⁹⁾ AHP의 적용영역에 관한 연구로서는 Zahedi(1986), Vargas(1990)의 연구를 들 수 있다. Zahedi는 1986년의 논문에서당시까지 미국에서 발표된 논문들 중 AHP 적용 논문들을 27가지 영역으로 구분하여 57편의 논문을 소개하였으며 이후에도 AHP를 적용한 논문들이 지속적으로 소개되어 왔다. AHP기법의 활용과 함께 많은 학자들이 방법론 개발에 관심을 기울여 왔다. 최근에는 집단의사결정 과정에 AHP기법을 적극 활용할 수있는 방법론들이 지속적으로 개발되고 있다.³⁰⁾

나. 이론적 배경

(1) 계층화분석의 원리

AHP는 문제해결을 위한 효과적 인간사고는 다음과 같은 3가지 원리가 지켜진다는 특징에 착안하여 개발된 의사결정기법의 하나이다(Saaty, 1995).

첫째, 계층적 구조설정(hierarchical structuring)의 원리이다. 인간은 복잡한 현상을 그 구성요소별로, 나아가 더 작은 부분으로 나누어 종국적으로 계층구조를 설정하여 사고하는 특징을 가지고 있다는 것이다. 인간은 어떤 한 현상을 동질성을 가진 부분으로 나누고, 다시 보다 더 작은 부분으로 나눔으로써 보다 많은 정보를 문제의 구조화에 포함시켜 보다 완벽한 전체 시스템을 구성하여 효과적으로 사고할 수 있다.

둘째, 상대적 중요도 설정(weighting)의 원리이다. 인간은 관측한 사물 사이의 관계를 인식하고, 유사한 사물들을 짝으로 묶어 특정 기준에 대비하여 비교하며, 짝을 이루는 구성인자 사이의 선호도를 판단하는 능력을 소유한다. 이러한 능력을 바탕으로 인간은 최종적으로 상상이나 논리적 과정을 통하여 그들

²⁹⁾ 세계 정부 및 각국의 활용시례에 관해서는 Expert Choice시의 http://www.expertchoice.com/ 홈페이지에 소개되어 있다.

³⁰⁾ 이러한 방법론은 Expert Choice사에서 제공하는 Team Expert Choice 소프트웨어 등에서 집단의사결정을 지원할 수 있는 소프트웨어에 활용되고 있다.

이 내린 판단을 종합하여 전체 시스템에 대한 이해를 보다 강화할 수 있다.31)

셋째, 논리적 일관성(consistency)의 원리이다. 인간은 사물이나 생각들을 논리적 일관성을 갖도록 관계를 설정하는 능력을 보유하고 있다. 여기서 일관성이라 함은 두 가지 의미를 갖는다. 첫째는 유사한 사물이나 생각들을 동질성이나관련성에 따라 묶는 것을 의미한다. 사과와 귤을 둥글다는 기준으로 동질집단으로 분류하는 것이 한 예가 될 것이다. 둘째는 특정 기준이 있을 경우 생각이나사물들의 관계의 강약을 그 기준에 따라 일관성 있게 구성하는 것을 의미한다. 만일 사과보다 귤이 두 배 맛있고, 귤보다 포도가 세 배 맛있다고 판단한다면, 사과보다 포도는 여섯 배 맛있다고 판단되어야 함을 의미하고 있다.

AHP에서 전제하고 있는 이러한 원리들은 모형의 구조 및 구축방법론에 구체적으로 반영된다. 즉, 계층적 구조를 설정하고, 설정된 구조를 구성하는 평가요소들에 대하여 상대적 중요도를 측정하며, 이러한 판단이 일관성이 있는지를 검증함으로써 모형의 구축이 완료된다.

(2) 계층화분석의 전제조건

AHP는 몇 가지 기본공리에 바탕을 둔다(Vargas, 1990). 이 공리는 실제 AHP를 적용하는 과정에서도 중요하게 고려되어야 할 것들이다.

공리 1. 상호비교(reciprocal comparison)

의사결정자의 두 대상에 대한 상호비교가 반드시 가능해야하며 중요성의 정도를 나타낼 수 있어야 한다. 이 중요성의 정도는 반드시 역 조건이 성립하여 야 한다. 즉, A가 B보다 x배 중요하다면 B는 A보다 $\frac{1}{x}$ 배 중요시되어야 한다.

³¹⁾ 쌍대비교의 원리는 Weber's law로 알려진 상대적 지각의 차이에 대한 인지심리학에 근거를 하고 있다. 이 법칙은 두 대상을 비교할 때 비교대상의 절대적 차이보다는 상대적 차이가 중요하다는 것으로서 판단의 수행에 있어서 쌍대비교의 유용성을 제시해주고 있다(Saaty, 1996, p.53).

공리 2. 동질성(homogeneity)

증요성의 정도는 한정된 범위 내의 정해진 척도를 통해 표현되어야 한다. 즉, 비교대상 간에는 비교가능한 일정한 범위를 갖는 기준들이 존재해야 한다.

공리 3. 독립성(independence)

상대적인 중요도를 평가하는 동일 수준의 요인들은 특성이나 내용 측면에서 서로 연관성이 없어야 한다.

공리 4. 기대성(expectation)

계층구조는 의사결정자들의 합리적 기대에 부합하는 완전한 구조를 갖고 있는 것으로 가정한다. 즉, 계층구조는 의사결정에서 고려되는 모든 사항을 완전하게 포함하고 있어야 하는 것이다. 한편, 수준의 수가 많아 계층 구조가 깊어지면 계산상의 복잡성이 유발되므로 통상 3~7 수준으로 계층을 형성한다.

위에서 언급된 4가지 공리는 AHP가 유지되거나 이론적 또는 실제 이용의 측면에서 타당성을 유지하기 위한 필수적인 요건이다. 각각의 공리가 위반될때 발생하는 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공리 1의 위배는 모호한질문 때문에 의사결정자가 질문을 이해하지 못하는 경우에 발생한다. 판단이나쌍대비교를 이끌어내는데 사용되는 질문이 명백하지 않거나 질문이 올바르게 언급되지 않았다는 것은 쌍대비교가 성립할 수 없다는 것을 의미한다.

둘째, 공리 2가 만족되지 못한다면 비교의 기준이 동질적이지 못하므로 쌍대비교가 성립할 수 없다. 동질적이라는 것은 비교 대상들이 비교가능하다는 것을 의미한다. 누구든지 별과 바위를 무게를 기준으로 비교하려고 하지는 않을 것이다. 왜냐하면 규모의 상한이 우리에게 알려져 있지 않기 때문이다. 비록 우리가 별의 크기에 관한 개념이 있더라도 비교는 의미가 없다. 따라서 공리 2는 현실에서 일반적으로 적용될 수 있다.

셋째, 공리 3은 판단기준의 가중치가 고려되는 대안들과 독립적이어야 한다는 것을 의미한다. 특정 대안의 선택에 유리한 가중치 산출을 피해야 한다는 것으로 두 기준을 쌍대비교 할 때는 상위수준의 요소만을 고려해야한다. 공리 3의 위배를 다루는 방법은 초행렬 접근(supermatrix approach)으로 알려진 일반화된 AHP를 사용하는 것이다.

넷째, 공리 4가 만족되지 않으면 의사결정자는 자신의 합리적 기대를 맞추는데 필요한 모든 대안이나 모든 판단기준을 사용하지 않는 것이다. 따라서 의사결정이 불완전하게 이루어져 기대를 반영하지 못하게 된다.

다. 계층화분석 과정

일반적으로 AHP분석 과정은 다음과 같은 단계로 구성된다.

- 단계 1: 문제를 정확히 정의하여 문제의 요구사항을 명확히 한다.
- 단계 2: 문제와 관련된 모든 요소들을 조망하여, 최고 단계인 문제의 목표 에서부터 중간수준의 평가항목 선정 및 배치를 거쳐 최하위 수준 인 대안들의 비교까지를 포괄하는 계층구조를 구성한다.
- 단계 3: 중간수준에 있는 한 평가항목을 기준으로 하여 하부수준에 있는 종속 평가항목들이 어느 정도 중요한가를 판단하기 위해 평가항목들 간의 쌍대비교를 해당 종속 평가항목 전부에 대해 실시하여 상위수준에 있는 평가항목에 대한 종속 평가항목들의 상대적 중요도를 비교행렬로 작성한다.
- 단계 4: 단계 3에서 구한 비교행렬로부터 평가항목 간 상대적 추정가중치를 구한 후 응답의 일관성을 검토한다. 만약 일관성이 없는 경우, 쌍대비교 결과를 재검토하여 일관성을 갖도록 한다. 응답의 일관성을 측정하는 척도로는 비일관성 비율을 사용한다. 계층구조의 복잡성에 따라 상이하기는 하나 일반적으로 일관성 비율이 10%

- 이하의 경우 판단의 일관성에 문제가 없는 것으로 보고, 20% 이상이면 일관성 문제를 재검토한다.
- 단계 5: 단계 2에서 설정한 계층구조에 속한 모든 수준의 평가항목들에 대하여 앞의 3~4과정을 반복한다.
- 단계 6: 어떤 수준에 있는 평가기준의 상대적 가중치를 하위수준에 있는 종속평가기준의 상대적 가중치와 곱하는 과정을 최상위 수준부터 순차적으로 최하위 수준까지 실시한 후 평가 기준별로 구한 대안 들의 상대적 가중치를 각각의 대안별로 합산(모든 평가 기준들을 종합적으로 감안한 대안간의 상대적 가중치)한다.
- 단계 7: 단계 6에서 구한 각 대안의 평가점수를 비교하여 가장 많은 점수를 얻은 대안을 선택한다.
- 단계 8: 평가결과에 대한 전체적인 일관성을 검토하여 일관성이 떨어지는 경우 비교판단상의 일관성이 결여되었는지 또는 처음부터 문제의 계층구조 설정에 잘못이 있었는지를 검토한다.

위 과정을 간단하게 4단계로 구분하면, 브레인스토밍(brainstorming; 단계 $1) \rightarrow$ 계층구조의 설정(structuring; 단계 $2) \rightarrow$ 가중치의 설정(weighting; 단계 $2\sim5$) \rightarrow 측정(measurement; 단계 $6\sim7$) \rightarrow 검토(feedback; 단계 8)로 나눌 수 있다.

9. 평가기법의 적용문제

공공부문의 사업평가는 많은 외국의 사례나 국내의 경험을 볼 때 표준화 된 방식을 사용하는 경우가 많다. 사업평가에 관한 편람을 작성하거나 지침을 통해 평가대상자나 평가업무 종사자가 일관된 표준에 의해 평가하는 체계를 취하고 있다. 반면에 평가대상 사업의 고유한 특성을 반영한 개별화된 사업평 가 역시 필요하다는 점을 인정할 필요가 있다. 평가실무에 있어 평가의 표준화와 개별화는 평가하고자 하는 사업과 수요자의 요구 등에 따라 사안마다 결정되어야 할 사안이다. 다만, 공공기관에 대한 평가는 사업평가이든 기관평가이든 하나의 체계화된 부분을 마련하고 보완적으로 개별사업의 특수성을 반영하는 것이 옳다고 생각된다. 여기에서 소개된 평가기법의 적용부분은 표준화되지않은 경우에 검토되어야 할 사항으로 보아야 한다. 표준화된 방식은 편람이나지침에 의해 수행하고 평가자가 평가대상사업을 나름대로 평가하고자 할 때어떻게 평가를 수행할 것인지를 도와주는 것이 평가기법의 적용문제라 하겠다.

제 3 부

사업평가의 현황과 사례

제1장 외국의 사업평가 현황

제2장 국내의 사업평가 현황

제 1 장 외국의 사업평가 현황

정부활동의 제 부문에 대한 적절한 평가와 환류를 통한 정부성과향상과 책무성의 확보에 대한 필요성은 우리만의 문제가 아니라 세계적인 현상이라고 할 수 있다. 이러한 이유에서 세계 여러 나라에서 평가에 대한 관심과 평가업 무의 증가가 나날이 증대하고 있다.

현대적인 의미에서의 체계적인 평가가 이루어진 것은 교육과 보건 분야에서라고 보는 것이 일반적인 견해이다. 예를 들면 제1차 세계대전 전에 유아사망을 줄이기 위해 실시한 공중보건과 직업훈련, 읽기능력 평가의 노력들이 그것이다. 1930년대에 들어 사회과학자들은 사회사업을 평가하기 위해 다양한 영역에서 조사방법을 사용하였다(Freeman, 1977).

1965년은 평가분야의 발전에 있어 중요한 두 가지 사건이 발생한 해이다. 미국 연방정부에서 위대한 사회의 기치 하에 추진된 빈곤과의 전쟁(the war on poverty)과 계획예산(PPBS)의 시행에 대한 대통령령의 제정이 그것이다. 이 두 사건을 계기로 평가분야는 하나의 독립된 사회과학의 분야로 발전하게 된다.

최근 외국의 사업평가 동향을 살펴보면, 1990년대 신공공관리적 정부개혁의 확산이 이루어지고 성과중심의 재정운영을 강조함에 따라 사업평가의 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 OECD 31개국 가운데 27개 국가에서 이미 성과중심의 재정운영제도를 시행하고 있다. 구체적인 예를 들면 미국의 경우 의회소속의 정부책임처(Government Accountability Office, GAO)³²⁾, 영국은 독립기관형인 국가감사원(National Audit Office, NAO), 캐나다의 경우 의회소속의

³²⁾ 정부책임처는 2004년 7월 이전까지는 회계검사원(General Accounting Office)으로 불렀으나, 회계검사기능보다는 사업평가를 통한 정부책임의 확보를 중시하는 것이 보다 근본적인 임무라는 관점에서 "GAO 인적자본 개혁에 관한 법률"에 의하여 명칭을 정부책임처로 변경하였다.

감사원(Office Audit General), 그리고 프랑스는 수상 직속의 국가평가위원회 (Conseil national de l'evaluation)에서 평가업무를 수행하고 있다.

[표 18] 주요국 평가제도의 비교

	한국	미국	캐나다	호 주	스웨덴	영 국	독 일	프랑스
평가 근거법	정부업무 등의평가 에관한기 본법	·GPRA	· 감사법 · 재무관리 법	· 재정관리 및 화계법 · 연방기관 및 화사법 · 수익에 기조한 결과산 출예산 편성 및 보고제도	· Swedish code of Statutes	National Audit Act -Local Govern ment Act	-	·국가정책평 가위원회(공 공정책관련 수상령) ·정책기획위 원회(공건정 책평가관련 정부령)
평가의 방식	· 정부업무 추진의 효 율성 증진 · 책 임 성 확보 · 정부업무 등에 대한 국 민 신 뢰 성 제고	·사업성과에 대한 국민신 로 제고 ·공무원들의 결과에 대한 책임 확보 ·연방정부 효율성 증대	·정부정책집 행의 효율성 추구 ·재정관리 및 성과평가를 통한 책임감 중진 ·공공서비스 의 질 향상	·정부예산 편성 및 집 행의 효율 성 제고 ·재정관리 및 성과평 가	·정책수 행평가 및 효율 성평가	정 관 효 중 대 지 효 추 가 장 추 간 상 추 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가 가	.정부 예산의 효율성 제고	·정부정책의 효율성 증대
평가의 방식	·정부업무 추진의 효 율성 증진 · 책 임 성 확보 ·정부업무 등에 대한 국민신뢰 성 제고	·사업성과에 대한 국민신 뢰 제고 ·공무원들의 결과에 대한 책임 확보 ·연방정부 효 율성 중대	·정부정책집 행의 효율 성 추구 ·재정관리 및 성과평가를 통한 책임감 중진 ·공공서비스 의 질 향상	· 정부 예산 편성 및 집 행의 효율 성 제고 · 재정관리 및 성과평가	·정책수 행평가 및 효율 성평가	·정부정책 의 관리 적 효율 성 중대 ·재정지출 의 효율 화 추구 ·성 과 향 상 추구	·정부예 산 의 효율성 제고	·정부정책 의 효율성 증대
평가의 성격	기관평가제 자체평가제 · 민간전문 가로 구성 된 평가위 원회 · 지자체에 대한 평가	·점진적개혁 ·산출과 결과 중심의 성과 평가 -부처별 차이 인정	·재정관리 및 성과평가 부처별 융 통성있고 전략적인 평가	·재정관리 및 산출과 결과중심의 성과평가 평가비용의 절감과 전 문성 강조	·산출과 결과 중 심의 성 과평가	-결과 및 집행과정 평가	·재정관 리 적 측면의 평가	· 정 책 성 과 중심의 평가 ·중앙집권적 성향이 강함

		한국	미국		캐나다	호 주		스위	웨덴	(영 국	독	일	프랑스	
	연방 정부	각 부처,	연방 정 부 의 각 기관	감	각 부처 감 사 및 평가 위원회	부처별 하위 부서	감	부처 별	감	부 처 별	중앙 감 사	부 처 별	감	각 부처 자 체 평 가부서	회 계
평가 구조	진행 집행 총괄	국무조정실 정 책 평 가 위원회	관리 예산처 (OMB)	사 원	재무위원회 감사원	재정행 정 부 (DOFA)	사 원	정책 특별 위원 회	사 원	하 위 부 서	국 (N A O)	하 위 부 서	사 원	국가정책 평가 위원회	감 사 원
	지방 정부	지자체	각 주에서 평가		감사원	각 주에서 평가	न	-		1 .	·사 원회	-	•	-	
결	가 과 용	·평가결과 의 시달 및 조치 계획 수립 ·이행사항 점검, 관리 ·우수기관 포상 및 인센티브	·인사재정 리상의 자 성 부여 ·행정개혁 반영	_	·예산배정 에 반영 ·개인별 성 과급 부여	· 정 책 수 에 반영 ·예산배 에 반영		·정 ^초 에 ^투 ·향후 사계 반영	반영	과 탕	병 가 결 를 바 · 으 로 산배분	차여 보	당부] 통 하여 용토 함	· 평가보고 수 상 에 송부 · 평 가 결 연례보고 발간	게과

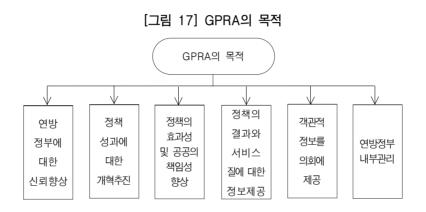
1. 미국의 사업평가

미국의 사업평가는 입법부와 행정부 연방정부와 주정부 및 지방정부에서 도 잘 제도화되어 있다. 매년 막대한 수의 평가보고서가 작성되고 있으며, 미 국에서 연구되고 적용된 평가방법론은 다른 나라나 국제기구에서 활용되고 있다.

미국의 정부성과평가법(Government Performance and Results Act, GPR A)³³)은 성과지향적 관리(results-oriented management)를 위한 제도의 하나로서, 기본임무와 목표의 명확화, 기본 임무 및 목표와 연계된 계획과 성과척도의 개발, 그리고 프로그램의 성과를 향상시키기 위한 성과정보의 활용을 포함하는 다면적이고 다단계적인 활동이다. 성과지향적 관리제도 도입의 요구는 정부조

³³⁾ 미국 연방정부의 행정개혁에 대한 최근 노력의 핵심은 GPRA이다. 즉 GPRA는 의회내의 정부운영과 관련된 위원회에 의해 주도되고 있으며, 관리예산처 (Office of Management and budget, OMB)가 그 집행권한을 부여받고 있다.

직의 운영이 보다 사적부문의 기업 운영적인 방식으로 이루어져야 한다는 인식에서 출발하고 있다. 즉 기업이 투자자인 주주에 대하여 책임을 지듯이 정부도 정부 운영의 기반이 되는 세금을 내는 국민들에게 책임을 지어야 한다는 것이다.



이렇듯 미국 연방정부의 책무성과 효과성을 높이기 위한 노력은 1990년대에 지속적으로 이루어져왔다. 예를 들면 1990년에 도입된 CFO법(the Chief Financial Officers Act of 1990)은 연방기구에 재무관(CFO)을 설치하여 매년 재정적인 상황에 대한 보고를 하도록 하였다. 1996년에 제정된 정보기술관리개혁법(the Information Technology Management Reform Act of 1996)은 정보기술의활용을 통하여 조직 운영의 효과성과 효율성을 향상시키는 것과 관련된 목표의설정, 성과의 측정 및 목표달성과정에 대한 보고를 하도록 규정하고 있다. 하지만 일련의 성과지향적 관리 제도의 핵심은 GPRA의 도입이라고 할 수 있다.

GPRA의 성과지향적 개혁안은 1990년대 들어 고안된 독창적인 정부개혁 노력이라기보다는 역사적인 뿌리를 갖고 있는 제도이다. 즉, 1960년대에 도입 된 PPBS(Programming, Planning, and Budgeting System)는 GPRA의 원조라고 할 수 있다. 그 당시 연방정부는 국방부(Department of Defense)에서 활용된 PPBS 제도를 전 부처에 확산시키려고 하였으나 그리 성공적이지 못하였다. PPBS는 1970년대 목표관리제(management by objective, MBO), 영기준예산 (Zero-base Budgeting, ZBB)으로 이어진다. 하지만 모두 성공적이지는 못하였고, 1980년에도 생산성 향상운동(productivity improvement), 총괄품질관리(total quality management, TQM)와 MBO의 재도입 노력이 있어왔다. 하지만 이러한 시도들도 성과측정의 문제와 정부 관리시스템 특히, 정부 회계 관련 관리시스템의 문제로 인해 오래 지속되지는 못하였다.

과거의 개혁노력의 실패를 반복하지 않기 위하여 GPRA는 다음과 같은 전략을 통하여 집행되고 있다. 우선 GPRA는 이전의 개혁움직임과는 달리 법으로 제도화되었다. 이전의 개혁안은 대통령령(presidential directives)으로 규정되어 있다. 법으로 규정되어 있다는 것은 두 가지 의미를 갖는다. 하나는 강제성의 정도가 보다 크다는 것이며 다른 하나는 대통령만의 개혁노력이 아니라대통령과 의회가 합의한 개혁안이라는 것이다. GPRA는 정치적으로 공화당과민주당이 함께 통과시킨 법이기 때문에 광범위한 정치적 지지기반을 갖고 있다고 할 수 있다.

두 번째로 GPRA는 이전의 개혁 움직임과는 달리 일시에 급격한 변화를 이루려고 하지 않는다. 1993년 GPRA 제도가 도입된 이후 수차례의 시험운영을 통하여 문제점을 확인하고 개선해왔다.

마지막으로 정보기술의 발달과 광범위한 활용 등 기술진보도 GPRA의 도입에 긍정적으로 작용하였다. GPRA의 핵심은 성과관련 정보의 생산, 획득과이의 적절한 활용이다. PPBS나 MBO의 경우에도 성과관련 정보의 중요성을 강조하였으나 정보의 획득, 정리 및 분류에 소요되는 시간과 노력은 성과정보를 쉽게 획득하여 활용하기 어렵게 만들었다. 정보기술의 발달은 성과정보에 대한 손쉬운 접근과 활용을 가능하게 한다.

연방정부에서 GPRA를 도입하기에 앞서 캘리포니아, 플로리다, 미네소타, 오리건 등 6개 주에서 연방정부보다 앞서 성과지향적 관리제도를 도입하여 활 용하였으며, 이들 주(州)의 경험은 비교적 긍정적으로 평가되었다(GAO, 1994). 즉 성과관리시스템의 활용을 통하여 각 주정부는 국민에 대하여 책무성을 확 보하고 동시에 정부의 관리에 있어서 유연성을 확보하는 관리시스템을 확립할 수 있었다. 이러한 주 정부의 성공에 힘입어 의회는 연방정부에 성과지향적 관리제도의 도입을 추진하게 된 것이다. GPRA의 도입에 따라 미국의 행정부는 OMB에서, 의회에서는 GAO가 중심이 되어 사업평가를 관리하기 시작하였다.

가. 미국 행정부의 사업평가

미국 행정부의 경우 성과관리와 사업평가에 있어 대통령의 의사결정과정을 지원하는 관리예산처(OMB)가 주도적인 역할을 한다. 관리예산처는 매년 연방예산을 준비하고 통합재정, 예산, 프로그램과 관리정책의 개발, 그리고 정책입안에 있어서의 정부차원의 조정을 수행한다. 또한 관리감독을 통한 정부차원의 효과와 대통령 우선순위에 따른 정책이행의 일관성 보장을 위해서 대통령을 보좌한다.

OMB는 프로그램을 개선하기 위해 효율성과 효과성을 검토한다. 그리고 정책 우선순위와 법적 요건에 따라 자원을 할당하며, 대통령 프로그램을 발표한다. 또한 OMB는 정보를 분석·종합하고 경제적·사회적 분위기를 모니터링하며 연방정책과 프로그램의 과거 효과, 그리고 기대되는 효과를 평가함으로써 사업전망을 예측하는 책임을 진다. OMB는 의회예산처(CBO), 정부책임처(GAO), 의회조사국34)(Congressional Research Service, CRS)과 같이 의회를 지원하는 기관들과 함께 수행하고 있다.

(1) OMB의 사업평가지침

미국 OMB는 성과를 예산에 반영하기 위해 PART(program assessment rating tool, PART)를 개발하여 2004회계연도 예산편성단계에서 이를 활용하기 시작하였다. PART는 미국 연방정부의 사업활동을 평가하는 진단도구(diagnostic

³⁴⁾ CRS의 주요기능은 국가적·지역적 문제에 대한 정보를 수집하여 의회를 지원하는 기능에 있다. 850명의 직원과 몇 개의 연구부서로 구성되며, 의회가 다루는 모든 사안에 대한 전문기술자문의 창구역할을 한다.

tool)이며, 사업성과와 예산배분을 연결하기 위한 기초정보를 제공하는 것이다.

PART를 도입하게 된 배경은 성과중심의 정부재정사업관리가 성과보고서로는 미흡하다는 판단에 따라 보다 객관적인 평가기준마련이 필요하였기 때문이다. PART 초안은 2002년 4월 67개 연방정부사업을 대상으로 마련되었고 같은 해 5월에 미국행정학회(NAPA)와 성과측정자문위원회(PMAC) 등의 의견을 수렴하여 7월에 최종 평가대상 사업목록과 질문이 결정되어 8월부터 시행하였다. 2003년 2월에는 첫 PART 시범결과가 산출되었다(전택승, 2004). 그 후 2003년에는 234개 사업으로 적용대상이 확대되었고 매년 20%의 사업을 추가하도록 함으로써 2008년까지는 모든 연방정부의 사업을 대상으로 적용할 것을 목표로 하고 있다.

PART는 사업 평가의 일관성, 객관성, 신뢰성, 투명성을 높이기 위한 목적으로 개발된 질문서 형식의 지침으로, OMB와 부처는 이를 활용하여 증거자료에 근거하여 사업을 객관적으로 분석 평가하고자 하고 있다.

PART의 구성은 모든 사업에 공통적으로 적용되는 질문과 사업종류에 따라 예외적으로 적용되는 질문으로 되어 있다. 예외적으로 관리되는 사업의 종류는 연방정부 직접사업 등 일곱 가지로 분류되고 있으며, 평가부문은 사전계획단계, 사업추진단계, 사업성과단계를 모두 대상으로 하며, 평가영역은 네 가지로 분류하여 목표 및 설계에 20%, 전략적 계획에 10%, 사업관리에 20%, 사업의 성과에 50%의 점수를 부여하고 있다. PART의 구성과 질문의 내용은 아래와 같다.

□ PART의 구성

사업 종류	① 연방정부 직접사업, ② 경쟁적 보조금 사업 ③ 제한 또는 공식에 의한 보조금사업 ④ 자본재 및 서비스 획득사업 ⑤ 규제사업 ⑥ 신용사업 ⑦ 연구개발 사업
4개 평가부문 (배점)	① 프로그램의 목적과 설계(20%) ② 전략적 계획(10%) ③ 사업의 관리(20%) ④ 사업의 결과(50%)

[표 19] PART의 질문

	질문
I. 사업의 목적과 구도	 1.1 사업의 목적이 명확한가? 1.2 사업이 특정의 현존하는 문제, 이해관계 또는 수요를 해결하기 위한 것인가? 1.3 연방정부·주정부·지방정부의 다른 사업이나 민간부문의 활동과 중복되지 않도록 사업이 설계되었는가? 1.4 사업구도 가운데 사업의 효과성이나 효율성을 저해할 중대한 결함이 있는가? 1.5 사업의 대상이 효과적으로 선정되어 재원이 목적하는 수해자들에게 전달되거나 사업의 목적을 직접 달성할 것으로 기대되는가?
II. 전략 계획 ¹⁾	 2.1 결과에 초점이 맞추어져 있으며 사업목적을 의미 있게 반영하는 소수의 장기성과목표가 설정되어 있는가? 2.2 장기성과목표에 대해 의욕적인 목표치(target)와 일정표가 설정되어 있는가? 2.3 장기성과목표 달성의 진척도를 나타낼 수 있는 소수의 연간성과 목표가 설정되어 있는가? 2.4 연간성과목표에 대해 기준선과 의욕적인 목표치가 설정되어 있는가? 2.5 모든 사업참여자(보조금 지급대상, 외부계약자, 비용을 분담하는 기관, 기타 다른 정부기관 등)가 장기목표 또는 연간목표의 달성을 위해 노려하는 모습을 보이는가? 2.6 사업개선을 지원하고 사업의 효과성과 적절성을 평가하기 위한 양질의 독립적이고 종합적인 사업평가가 주기적으로 또는 필요에 따라 시행되고 있는가? 2.7 예산요구가 장기목표와 연간목표의 달성과 명시적으로 연계되어 있으며, 예산소요내역이 완벽하고 투명하게 제시되어 있는가? 구제정책과 관련된 질문 2.8 전략계획상의 결함을 교정하기 위해 의미 있는 조치를 취하였는가? 규제정책과 관련된 질문 2.RGI 해당사업이나 부처에서 부과하는 모든 규제가 제시된 사업목표의 달성을 위해 필요한 것인가? 모든 규제에 대해 규제가 목표달성에 기여하는 경로가 명확히 제시되어 있는가? 자본자산 및 서비스구입사업과 관련된 질문 2.CA1 비용・일정・위험・성과 사이의 상충관계(trade-off)를 감안한 의미 있고 믿을만한 대안분석을 최근에 실시한 적이 있으며, 그 분석결과를 활용하였는가?

	질문
	연구개발사업과 관련된 질문 기술개발 또는 시설건물·운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는 2.CA1을 적용해야 한다. 2.RA1 가능한 범위 내에서 사업의 잠재적 혜택을 평가하고 유사한 목적을 가지는 다른 사업과 비교하는 작업이 이루어지고 있는가? 2.RA2 우선순위를 설정하고 예산요구 및 자금배분시 이를 활용 하는가?
Ⅲ. 사업 관리	3.1 부처는 적시적이며 믿을 만한 성과정보(주요 사업참여자에 대한 정보 포함)를 주기적으로 수집하며, 사업관리 및 성과개선에 이를 활용하는가? 3.2 연방정부 관리자 및 사업참여자(보조금 지급대상, 외부계약자, 비용을 분담하는 기관, 기타 다른 정부기관 등)에 대해 비용・일정・성과에 대한 책임이 부과되는가? 3.3. 자금이 적시적으로 배정되고 당초의 목적에 따라 사용되는가? 3.4 사업집행의 효율성 및 비효과성을 측정하고 개선하기 위한 조치(예: 경쟁적 조달 및 비용비교, IT 개선, 적절한 유인제도) 가 이루어지고 있는가? 3.5 관련된 여타 사업과 효과적으로 협조 및 조율하고 있는가? 3.6 재무관리가 잘 이루어지고 있는가? 3.7 경영상의 결함을 해소하기 위해 의미 있는 조치를 취하였는가? 경쟁과정을 통해 대상이 결정되는 보조금 사업과 관련된 질문 3.CO1 장단점을 적절히 비교하는 투명한 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는가? 3.CO2 보조금 지급대상을 감독하는 관행이 확립되어 지급대상의 활동에 대한 충분한 정보가 수집되고 있는가? 3.CO3 보조금 지급대상의 성과자료를 매년 수집하고 이를 투명 하고 의미 있는 방식으로 국민들에게 공개하는가? 포괄보조금 또는 공식에 따라 지급되는 보조금과 관련된 질문 3.BF1 보조금 지급대상의 성과자료를 매년 수집하고 이를 투명 하고 의미 있는 방식으로 국민들에게 공개하는가?

	T
	질문
	규제사업과 관련된 질문
	3.RG1 중요한 규제를 입안할 때 규제의 영향을 받는 관계자들 (예: 소비자, 대기업 및 중소기업, 주정부·지방정부·부족 정부, 수해자, 일반국민)의 의견을 취합하여 고려하는가?
	3.RG2 대통령령 12866호에 따라 규제영향분석을 실시하거나, Regulatory Flexibility Act와 SBREFA에 따라 신축적 규제 적용 분석을 실시하거나, Unfunded Mandates Reform Act에 따라 비용효과분석을 실시하는가? 이러한 분석이 OMB의 지침에 따라 이루어지는가?
	3.RG3 동일한 사업목적을 달성하기 위한 모든 규제들 사이의 일관성을 확보하기 위해 체계적으로 현재의 규제를 검토 하는가?
	3.RG4 사업목적을 달성함에 있어 가능한 범위 내에서 순편익이 극대화되도록 규제를 설계하였는가?
	신용사업과 관련된 질문
	3.CR1 채권의 질이 우량하며, 대출 및 회수가 제때에 이루어지고, 관련사항이 제대로 보고되고 있는지의 여부가 연속적으로 확인되고 있는가?
	3.CR2 신용사업의 비용 및 잠재적 정부부담에 대한 믿을 만하고 정확하며 투명한 추정치가 해당사업의 신용모형(credit model)을 통해 생산되고 있는가?
	연구개발사업
	기술개발 또는 시설건물·운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는 3.CA1을 적용해야 한다. 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는 연구개발사업에 대해서는 3.CO1, CO2, CO3을 적용해야 한다. 3.RD1 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는 사업 이외의연구개발사업의 경우, 사업의 품질을 확보하기 위한 재원배분및 관리절차가 활용되고 있는가?
	4.1 장기성과목표를 달성하는 데 있어 적절한 진척도를 보이고 있는가?
IV. 사업 성과	4.2 해당사업 및 사업참여자들이 연간성과목표를 달성하였는가? 4.3 매년 성과목표를 달성함에 있어 효율성 또는 비효율성이 개선되었는가?
	4.4 유사한 목적이나 목표를 가지고 있는 정부·민간 등의 다른 사업에 비해 성과가 양호한가?

질문
규제사업과 관련된 질문 4.RG1 사업의 목표와 편익이 최소한의 추가적인 사회적 비용을 바탕으로 달성되었으며, 순편익이 극대화되었는가? 자본자산 및 서비스구입사업과 관련된 질문 4.CA1 사업목적이 예산범위 내에서 계획된 일정에 따라 달성 되었는가? 연구개발사업 기술개발 또는 시설건설 · 운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는
4.CA1을 적용해야 한다.

주: 1) OMB는 PART에서 전략모표와 성과목표를 구분하고, 성과목표를 다시 연간 성과목표와 장기성과목표로 구분한다. 연간성과목표는 단기적인 특정 연도의 성과에 대한 목표(예: 2005년 중 토네이도 평균 경보시간은 20분)를 말한다. 장기성과목표는 ① 미래 특정연도의 연간성과목표(예: 2005년에 1천만건을 처리한 것과 동일한 비용으로 2010년에 1,500만건을 처리)일 수도 있고 ② 연간활동의 누적적 결과(예: 연구개발사업의 경우 10년 이내에 백신을 개발)를 나타낼 수도 있다.

자료: OMB, 2003e, 고영선 외(2004)에서 재인용,

(2) PART의 기법

- 춘계예산심의기간에 OMB와 연방정부의 각 부서는 PART를 검토하는 데 OMB는 부서와 협의하여 유용한 내용은 남기고 불필요하며 보고에 부담을 주는 것은 제거한다. 의회소속의 GAO는 PART에 대한 검토를 통해 시정사항을 권고하며, OMB는 일반적으로 GAO의 권고사항을 받아들인다.
- PART는 30여개의 평가질문으로 구성되는데 이는 4개의 평가부문에 각 각 나누어 구성되어 있다. 예를 들면 공통질문의 첫 번째는 "사업의 목적이 명확한가?"이다. 각 질문에 대한 답은 예/아니오(Yes/No)로 답 할 수 있으며 점수는 1점과 0점을 부여한다. 다만 네 번째 부문인 사

업 결과에 대해서는 상당한 정도(Large Extent)와 소규모 정도(Small Extent)를 추가로 답할 수 있도록 하고 점수는 0.67과 0.33을 부여하도록 하고 있다.

- 이처럼 각 질문항목에 대한 개별점수에 가중치를 두어 계산하여 분야 별 점수를 구하고, 분야별 점수는 다시 가중치를 두어 총점으로 환산 하는 방식을 사용한다. 각 질문에 대한 증명은 해당부처에서 해야 하 며 OMB는 사실을 확인하는 역할을 한다.
- PART의 활용은 그 결과를 예산과 직접 연계시키지는 아니한다는 점에 특징이 있다. 즉 PART에서 높은 점수를 받았다고 해서 예산배정이 보장되는 것은 아니다. PART는 사업을 진단하는 도구이므로, 사업의 성과를 근간으로 하여 기타 다양한 요구를 반영하여 예산을 결정하는데 사용된다.

[표 20] 평가 부문별 평가내용

질의	답변 ¹⁾	설명	증거/자료	가중치 (%)	가중치 점수
1	Yes	지표에 대한 설명	각 부에서 자료 제출	20	0.2
2	Yes			10	0.1
3	No			20	0.0
4	Yes			50	0.5
총점				100	0.8

주: 1) 예/아니요, 답변불능(Not Applicable)으로 구분한다.

● 2004 회계연도에 적용된 PART에 대한 GAO의 평가의견

- □ 하원의 환경, 기술, 표준과 과학 소위원회 증언 시에 제시된 7가지 주요 의견
- 1. PART(Program Assessment Rating Tool)는 내부사업과 예산의 분석에 성과예산을 활용하는 구조를 지원한다. 이는 정보를 좀더 투명하게 활용하게 하고, 예산과 성과의 연계에 대한 관심을 촉진한다.
- 2. PART의 목적은 사업을 체계적이고, 일관되며 투명하게 평가하는 것이다. OMB는 PART의 지속적인 확대적용을 권장하고 있다. 그렇지만 PART 역시 복잡한 연방사업의 성과에 대한 대답과 판단에 대해 다른 평가도구와 마찬가지로 기본적인 한계를 가지고 있다.
- 3. 복잡한 연방 사업을 평가하는데 있어 성과측정의 제약요인은 기본평정 (a bottom-line rating)의 의미 있는 해석을 어렵게 한다. 다만, 각각의 PART의 측정부분은 전체를 측정하는 것에 비해 각 영역의 개선 필요성을 이해하는데 보다 나은 정보를 제공한다.
- 4. 다른 개혁에서 기대되는 것처럼 PART는 발전과정에 있으며 GAO는 OMB의 어느 부분이 개선되어야 하는지를 주목해 왔다. 어느 정교한 측정방법(Tool)도 미국정부의 복잡성을 충분히 고려한다고는 해도 해석과 판단의 여지가 있다. 그러기에 OMB 직원이 PART를 해석하고 적용하는데 몇 가지 비일관성이 발견된다는 것이 놀라운 일은 아니다.
- 5. PART는 희소된 자원을 보다 효율적으로 사용하는 기회를 제공한다. 이는 정책결정자가 가장 시급한 정책과제에 주의를 기울이도록 하고, PART가 평정하고자 하는 대상사업의 상대적 우선순위, 그리고 위험의 요인들을 좀더 전략적으로 비교하고 선택(trade-offs)할 것을 고려하도록 함으로써 가능하다. PART 사정(assessment)의 첫해에는 연방정부 전체의 성과와 평가정보간의 지속적인 차이를 과소평가하였다. 평가는 중요한 영역들에 대한 합의를 도출함으로써 정책결정자들이 제한된 자원을 현명하게 활용할 수 있음을 확신하도록 하는데 도움이 된다.
- 6. PART와 보다 넓은 GPRA 전략적 기획과정 사이의 관계는 아직 개선과 정에 있다. 비록 PART가 사업의 특정한 성과 측정문제에 관련 논란을 불러일으킬 수 있으나, 장기적 관점에서는 목표와 부처 및 정부간의 상호 비교에 초점을 두고 있다. PART와 GPRA는 서로 다르지만 보완적인

- 관계에서 있으며, 두 요소를 통합하는 전략은 양자 모두를 강화하는데 도움 이 된다.
- 7. 연방사업들은 역동적인 환경 하에서 설계되고 집행된다. 즉 연방 사업은 이해관계자의 요구와 사업들 간의 우선순위가 경쟁하면서도 지속적으로 균형을 이루며, 새로운 요구가 제기되는 환경에서 추진되는 것이다. PART 가 OMB의 예산편성을 지원하지만 다른 주요 이해관계자의 다양한 요구를 지원하는지는 여전히 의문으로 남는다. 만일 대통령이나 OMB가 PART 와 그 결과가 의회의 쟁점으로 고려되기를 원한다면, (1) 의회의 관련자에게 평가의 초점에 대한 사항을 일찍 제공하여 이에 참여하도록 하고, (2) 성과정보의 강조와 더불어 평가의 중요한 한계들을 명확히 하여야 하며, (3)의회의 주요 위원회와 PART 정보가 의회의 지출승인, 감사(oversights)과 정에서 지렛대로서 가장 효율적으로 활용될 수 있도록 논의를 이끌어내야한다. 또한, 의회 입장에서는 감사의 우선순위와 성과과제(agenda)를 선별할 수 있는 방법을 고려할 필요가 있다.
- □ 1차년도 PART 집행에 있어서의 강점과 약점
- PART는 성과정보와 예산과정(특히 예산편성)을 융합(integration)하고 성과정보의 유통 촉진에 기여하기 위한 것이다.
- PART 점수는 재량적 지출의 변경에 긍정적으로 작용하지만, 성과정보가 사업의 우선순위를 결정하는데 있어 필요충분조건은 아니다.
- 2004 회계연도 분석결과 82%의 권고사항이 사업평가, 설계, 그리고 관리 문제를 제시하였고, 18%만이 직접적으로 예산문제에 관련된 것이었다.
- PART의 성패는 OMB의 PART 권고사항에 대한 집행을 감독할 수 있는 능력에 달려있다. 그러나 OMB는 이를 감독할 만한 집중관리체계를 가지 고 있지 않다.
- PART는 연방사업의 복잡성을 고려하여 7개 분야로 차별화된 측정도구를 제시하고 있으나, 많은 사업이 하나 이상의 분야에 해당되어 2가지 이상의 측정도구를 적용할 수 있도록 하고 있다.
- PART는 기본적 평가(a bottom-line rating)와 개별분야점수를 제공하지만, 후자가 보다 유용한 정보를 제공한다.

- PART는 많은 주관적 개념을 포함한 질문을 포함하고 있어 해석의 여지가 열려 있다. 예를 들면 "ambitious"는 성과측정의 추구를 설명하는데 사용되고 있는 용어이다.
- 2004 PART 검토결과 산출(output)과 결과(outcome)간에 일관성이 결여된 예가 발견되었다. 건강 및 인력부(HHS)의 Refugee Assistence 사업은 고등 학교 졸업장이나 취업을 사업의 결과지표로 보았으나, 교육부(DOE)의 직업재활사업은 취업(employment)을 결과지표로 인정하지 않았다.
- PART 질문서의 Yes/No 포맷은 몇 가지 질문에 대해서는 지나치게 단순한 결과를 초래한다. 예를 들면, 내무부(DOI)의 물재활용사업에서는 "No"라고 한 사업을 내무부와 농무부의 미개간 화재예방사업에서는 "Yes"라고 한 예가 있다.
- 성과정보의 부족은 효과적인 사업성과 평가에 제한을 가져온다. OMB에 따르면 거의 50%에 이르는 사업이 성과정보나 성과목표가 불충분하거나 부적절하다고 보아 "결과제시 안됨"(result not demonstrated)으로 평정되었다.
- GAO의 PART에 대한 보고서에 따르면 연방사업을 평가하고 성과자료 (performance data)를 활용하는데 있어 제약요인으로 법규정이 미흡하고 자료수집 및 분석에 필요한 예산이 부족한 것을 지적하고 있다. 특히, R&D 사업의 경우 성과측정이 어렵다.

☐ GPRA와 PART의 관계

- PART는 행정부의 예산준비와 검토과정에 사용될 목적으로 설계된 것이다. 그러므로 PART의 목적과 측정이 OMB의 요구를 충족하여야 한다. 이에 비해 GPRA는 전략적 기획(strategic planning)과 보고라는 보다 넒은 과정을 포함한다. OMB는 GPRA가 예산 사업과 너무 동떨어진 높은 수준 (too high level)에서 설계되었지만 GPRA가 PART의 출발점이라는 점을 인정한다. 그러나 OMB는 성과측정과 예산과정에 사용되는 PART가 오히려 각 부처의 전략적 기획을 이끌고 갈 것이라고 강조한다.
- o OMB의 최근 예산편성지침(Circular A-11)은 2005회계연도에 성과계획서 (performance plan)를 대체하는 성과예산서(performance budget)를 제출할 것을 요구했다.

- 성과예산서 상에 있는 모든 사업이 PART에 의해 평가될 때까지 평가 제외 대상 사업의 경우에는 GPRA에 따른 성과목표(performance goal)가 포함되어야 한다.
- GPRA의 성과목표로부터 PART의 성과목표로의 수정이 이루어지는 과정에서 전자가 출발점(starting point)으로서 기능할 수 있다. 다만, PART의 성과측정에서 불필요한 사항은 GPRA 계획에서 삭제되어야 한다.
- 최근의 GAO 보고서에서는 OMB가 GPRA와 PART의 지침을 수정하여 두 제도간의 통합적·보완적인 관계를 명확히 할 것을 밝히고 있다.

나. 미국 의회의 사업평가

의회소속의 정부책임처(GAO)는 재무성의 회계검사기능을 이관 받아 1921년 설치되어 85년의 역사를 가지고 있다. GAO는 예산회계법(1921년 재정)에 의거 설치된 의회소속기관이며 1920년대 행정부가 예산편성에 관한 대통령의 권한을 키우기 위해 연방정부 레벨에서의 '예산국'을 만들려하자, 의회도 「의회에서 승인된 예산이 어떻게 지출되고 있는 가를 확인, 감독할 수 있는 의회 내의 견제기관」으로서 GAO를 설치했다. 특히 평가업무와 관련 하여는 1970년대에 들어서 베트남 전쟁과 대규모 사회복지사업에 대해 의회에서 보다 폭넓은 감사와 평가가 필요하다는 인식에서 수행하기 시작하였다.

그 후 1981년 사업평가능력을 향상시키고자 사업평가 연구소(Institute for Program Evaluation)를 설립하면서 비약적으로 발전하여 1980년대 후반 및 1990년대 초에 이르러 프로그램 평가 기능이 GAO의 중심기능으로 자리 잡게되었다. 특히 1994년 선거 결과 작은 정부 실현이라는 선거공약을 입법부에서부터 추진함에 따라 행정부의 예산배분과 성과의 연계 추진 등으로 평가의 중요성이 한층 더 증대되고 있다. 현재 GAO는 연방정부의 모든 활동(중앙정보국(CIA)과 연방준비제도이사회(FRB)의 국제통화정책은 제외)에 대한 평가 또는 감사를 수행하는 책임을 가지며, 연방자금의 보조를 받는 주정부 및 지방자치단체, 비영리단체 또는 민간부문의 활동에 대해서도 평가 및 감사를 수행하고

있다.

(1) 임무35)

GAO는 미국민의 이익을 위해 연방정부의 책임성을 확보하고 성과를 개선하며 의회의 헌법상의 책임을 달성할 수 있도록 지원하는 일을 임무로 하고 있다. GAO가 행정부(executive branch)에 대한 회계검사와 사업평가를 통한 감시역할을 하다보니 의회의 감시견(congressional watchdog)이라는 별칭을 얻고 있다.

(2) 성격(독립기구)

GAO의 성격은 독립성, 중립성으로 요약할 수 있다. 먼저 독립성의 측면에서 보면, 원장의 임기(15년)로서 장기에 걸쳐 외부의 간섭 없이 일할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있으며, 직원들은 직업공무원으로서 신분보장과 정년이 보장되고 있다. GAO 원장 및 부원장의 임명절차는 의회추천 인사중에서 대통령이 임명하여 원장 및 부원장의 임기는 15년간 재임보장으로 행정부의영향을 벗어나 장기적 정책방향을 수립, 소신 있게 업무처리 할 수 있다. GAO평가보고서의 특성과 홍보는 정책평가시 지적된 문제점과 권고사항이 담긴 평가보고서는 의회, 행정부의 통고, 2002년 216회의 의회증언 및 신속한 언론에의 공포가 관행화 되고 있으며 GAO의 관련자료 및 정보접근이 가능하여 지방및 해외 GAO의 현장조사와 함께 법적으로 모든 행정부처가(CIA 제외)보유한정보에의 접근이용이 하도록 하고 있다. 참고적으로 GAO원장이 각 행정부처장관에게 자료협조 요청 공문 발송시에는 해당기관장은 20일후 GAO원장에게회신할 의무 있다.

GAO의 설립에 대한 근거도 법률(1921년, 1970년, 1974년, 1980년)에 의한 것이므로 상당한 안정성을 보장받게 된다. 다만, GAO의 경우에도 자체적인 예 산편성권이 없다. 다음으로 중립성과 관련 하여는 비정과적, 탈 이데올로기적,

³⁵⁾ 이하 미국 정부책임처의 홈페이지를 참고로 재정리하였다.

객관적, 공정, 균형을 추구하고 있다. 양당과의 적정한 거리를 두고 객관적이고 중립적인 업무처리를 수행하려는 것이다.

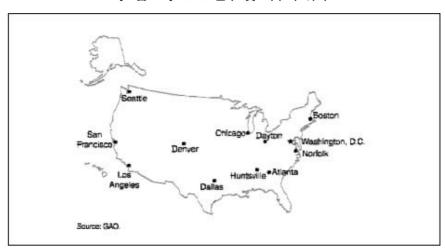
(3) 업무범위

GAO는 의회의 명령과 요구에 따라 관련 업무에 대한 감사, 통찰, 전망 등의 업무를 수행하고 있다. GAO는 각 위원회 위원장, 의회 지도자, 각 위원회부위원장 등의 요청에 대응하여 업무를 수행한다. GAO의 업무는 연방사업 및성과의 평가, 재무 및 관리의 감사, 정책분석, 법적 의견제시, 계약 분쟁, 소송과 조사이다.

(4) 조직 및 예산(2002년 현재)

GAO의 위치는 본부가 워싱턴 D.C에 소재하고 있으며, 전국적으로 11개지부가 있다. 인원은 2004년 현재 3,275명이며, 직원의 2/3는 워싱턴 본부에 근무하고 나머지 1/3은 11개 지역사무소에 근무하고 있다. 직원의 75%는 회계사, 감사관, 변호사 및 경영분석가 등 분석가 및 해당 분야의 전문가로 구성되어 있으며, 나머지 25%는 지원인력이다. 예산은 4억 6,100만달러(2004년 회계연도)이다. 주요성과로는 의회진술(testimony) 216회, 예산절감(financial benefits) 377억불, 정책권고(recommendations) 1,950회이다.

[그림 18] GAO 본부 및 지부의 위치



정부책임처장의 임기는 15년(현직 David M. Walker 1998~2013)이며, 지원 부서외의 사업부서는 기능별 13개 팀으로 구성되어 있다.

(5) GAO의 감사/평가 사항의 선정

GAO의 평가대상은 법률에서 규정한 것, 의회 위원회(또는 소위원회) 위원 장이 요청한 사항, 상원이나 하원의 지도자들이 요청한 사항, 소수당의 지도자들 또는 위원회 부위원장 요청한 사항을 위주로 하고 있으며, GAO의 감사 또는 평가사항은 대부분 양당 합의에 의하여 요청되고 있다. 이밖에 GAO가 스스로 선정한 사업에 대한 평가도 수행하고 있다. 평가업무를 수행함에 있어서는 외부요청의 경우에도 평가 대상이 되는 업무 및 기관을 결정하여 통보받도록 하고 있으나, 평가의 범위 및 방법론은 전적으로 GAO에서 결정하도록 하고 있다.

(6) GAO의 보고서

GAO의 기본산출물은 보고서(blue books)와 의회에서의 진술(testimony)이 며 특정사안에 대한 권고가 포함되지 않은 의견서(correspondence)도 발간³⁶⁾한다. GAO의 보고서 작성수요는 주로 정기보고서가 아닌 수시보고서이며 의원, 위원장, 간사의 요구에 의한다. 개별의원의 요구는 가능한(as possible) 범위 내에서 수행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 기타 법적으로 수행할 의무가 있는사항이나 연구자가 상급자의 협의 하에 자발적(self-initiated)으로 보고서 작성할수 있다. GAO의 경우 다양한 법적 자문기능(legal services)도 수행하는데 General Counsel을 중심으로 연방예산의 사용에 대한 입법 정책결정 및 의견을 개진하고 있다. 회계 및 정보관리 정책의 개발과 관련하여 GAO는 정부회계원칙 수립과 절차 감사 및 정부사업 평가기준 발간하는 일을 하고 있다.

(7) GAO의 5개년 전략적 기획

2004년도에 GAO는 8가지 주요 주제(themes)를 선정하였는데 ① 안보 및 준비태세, ② 세계화, ③ 세계경제의 변화, ④ 인구구조의 변화, ⑤ 과학과 기술의 발전, ⑥ 삶의 질, ⑦ 조직 지배구조 (governance), ⑧ 장기재정과제가 그것이다.

□ 2004년도 성과계획

- GAO의 2004년도 성과계획상 전략적 목표(Strategic Goal)
 - 재정건전성, 국가안보, 연방정부개혁, GAO의 가치극대화
- 이를 달성하기위한 21개의 전략적 하위목표(Objectives)와 98개 성과목표, 400개 이상의 주요과제(key efforts)를 선정
- ㅇ 이를 달성하기 위한 성과측정지표 및 측정질문을 선정
 - 성과특정지표는 재정관련 혜택, 기타 혜택, 정책권고의 반영률, 정책

^{36) &}quot;GAO's primary products are reports, often called "blue books," and testimony before Congress. GAO also issues correspondence (letters), which are narrower in scope, of more limited interest, and without recommendations.," GAO 출기이 지

권고 작성 건수, 정책권고의 산출물, 의회에서의 증언, 적시성 (timeliness)으로 구성되어 있다.

□ GAO의 성과지표³⁷⁾

GAO의 성과지표는 재정적 혜택, 비재정적 혜택, 권고안의 반영도, 의회의 증언 수, 신규권고안의 수 등으로 되어있다. GAO는 매 2년마다 전략계획을 둘러싼 환경분석(environmental scan)을 실시하고 의회와 외부 전문가들과의 광범위한 협의를 거쳐 이에 기초하여 전략 및 성과목표 등을 개편하게 된다. 이를위해 2년 주기로 각 성과목표에 있어서 중점 추진과제가 달성되었는지를 평가, 각 성과목표별로 75% 이상의 중점 추진과제가 달성되었을 경우에 한해 해당성과목표가 달성된 것으로 평가한다. 그리고 GAO 내적 목표인 'GAO 가치 극대화'를 제외한 3개의 전략방향에 대해서 7개의 측정지표를 사용하여 성과를매년 측정하고 있다. 2002 회계연도의 경우 GAO 전체적으로는 보고서 작성의적시성 지표를 제외한 6개의 성과측정지표에 있어서 연간 목표치를 초과 달성한 것으로 나타났다.38) 또한 98개 성과목표 가운데 93개가 2년 주기의 계획대로 차질 없이 추진되고 있는 것으로 나타났다.

³⁷⁾ 이 부분은 김성준, "미국 회계검사원(GAO)의 전략계획과 성과감사," 2003을 참 조하여 재정리하였다.

³⁸⁾ 개별 전략방향별로는 5개 측정지표를 사용하여 성과를 측정하고 있다.

[표 21] GAO의 성과측정지표별 목표치 및 실적

성과지표	1999	2000	2001	20	02	4년	2003
- 3·1/시표	1999	2000	2001	목표치	실적치	평균	목표치
재정적 혜택	\$20.1	\$23.2	\$26.4	\$30.0	\$37.7	\$26.9	\$32.5
비재정적 혜택	607	788	799	770	906	775	800
권고인의 수용정도	70%	78%	79%	75%	79%	-	77%
신규 권고안 수	940	1,224	1,563	1,200	1,950	1,419	1,250
권고안 포함 비율	33%	39%	44%	45%	53%	42%	50%
의회 증언	229	263	151	200	216	215	180
적시성	96%	96%	95%	98%	96%	96%	98%

자료: GAO, Performance and Accountability Report Fiscal 2002, Jan. 31, 2003.

2. 영국의 사업평가39)

가. 영국 사업평가의 개관

영국의 사업평가는 정책평가와 유사한 개념으로 이해되고 있으며, 그 뿌리는 1314년 재무검사원(the auditor of the exchequer)에까지 이른다. 그러나 근대적 의미의 재정감사는 1866년에 재무장관이었던 글래드스톤(Gladstone)에 의해재무감사원법(the exchequer and audit department act)이 통과되면서 출발한 것으로 보고 있다. 이후 1921년 재무감사원법의 개정을 거쳐 1983년의 회계검사법(the national audit act)의 제정을 통한 회계검사원의 등장으로 재정가치 성과감사(value for money)의 토대가 마련된 것으로 볼 수 있다.

현대에 들어서는 사업평가가 1960년대 중반 계획예산제도(PPBS)의 영향으로 도입되었다. 1970년 히스(Edward Heath) 수상은 "중앙정부의 재구성(the

³⁹⁾ 이 부분은 홍재환의 "영국의 정책평가제도"를 중심으로 재정리 하였다. 홍재환·윤기석, 「주요국의 평가제도 연구」, 2003, pp.26~49.

Reorganization of Central Government)"이란 백서를 통해 중앙정부의 평가역량을 강화하고자 하였다. 내각수준에서는 중앙정책검토단(the central policy review staff, CPRS)이라는 두뇌집단이 만들어졌고, 사업심사분석(program analysis and review, PAR)이라는 사업평가가 모든 주요 지출부서에서 시행되었다. CPRS와 PAR은 1970년대 말 보수당 정권인 대처(Thatcher) 수상의 출현으로 사라지게 되었다. 영국의 경우 1980년대까지도 본격적인 평가활동은 이루어지지 않은 것으로 이야기되고 있다. 이는 새로운 시도에 대한 정치적·행정적지원이 미약했고, 평가를 위한 기술이나 의지가 약하였기 때문이다.

대처 정부는 PAR를 대신하여 효율성 전략(the Efficiency Strategy)과 재무관리(the Financial Management)라는 좀더 종합적인 제도를 도입하였다. 1982년 5월 재무성은 정부의 각 단위기관들의 소관 예산에 대한 자율성을 대폭 확대하는 재정관리 개혁제도를 도입하였다. 재정관리 개혁은 투입통제 중심의 항목별 예산을 총괄예산방식으로 변경하여 총 운영경비와 총 정원의 범위 내에서부처의 예산을 지출항목 단위가 아닌 사업단위로 편성하게 하고 이를 자율적이고도 책임 있게 운영하는 제도이다.

재무관리제도는 목표를 명확히 하고 산출물과 실적을 측정하며 이를 완수하기 위한 자원의 이용에 관한 책임과 지원을 받도록 하는 제도이다. 이러한 변화는 중앙의 지도하에 각 부처가 개별적인 대응을 할 수 있도록 상향식의 관리를 접목하고자 한 것이다.

1985년에는 재무관리제의 수립이 완료되었고 이는 재무, 관리, 인사를 담당하는 부서의 합동관리단(the joint management unit, JMU)이 책임을 지도록하였다. 1987년 말의 정부개편에서 이 책임은 재무성의 재무관리실(the financial management group, FMG)로 이관되었다.

이러한 흐름 속에서 의회의 경우 하원의 가장 오래된 위원회 가운데 하나인 공공조사위원회(the public accounts office, PAC)가 1983년에 회계검사법에 기초하여 재무검사부를 대체하는 회계검사원(NAO)의 도움을 받게 되었다. 회계검사법의 등장으로 회계검사원장(the Comptroller and Auditor General)의 위

탁업무의 범위는 전통적인 규제검사에서 각 부처가 자원을 경제적이고 효율적 이며 효과적으로 사용했는가의 조사도 포함하도록 넓어졌다.

영국은 1998년에 성과혁신단(performance and innovation unit, PIU)을 설립하였는데 이는 고위 관료와 수상을 포함한 장관들이 장기적 사고와 부처의 경계를 넘나드는 쟁점을 다룰 수 있는 조직이 필요했기 때문이다. PIU는 다시 2001년에 수상실의 미래전략단(Forward Strategy Unit)에 흡수되게 된다. 미래전략단은 여러 부처간 상호 연결되는 쟁점보다는 부처 단독업무를 보완하는 역량을 제공해 주는 것이었다. 한편 1998년에 관리정책연구소(the centre for management and policy studies, CMPS)가 공무원의 교육훈련과 정책연구를 위해 설립되었는데 이상의 세 기구를 통합하여 2002년도에 전략단(the Strategy Unit)을 설립하였다. 전략단은 약 80~100명의 규모로 정부부처, 기업체, 공공분야, 자원봉사 단체, 대학교에서 선발된 자와 독일, 미국, 프랑스 등의 외국인들로 구성되어 있다. 전략단의 목적은 정부목표의 전달과 정책의 개발에 있어 혁신을 증진시키고, 전략적이고 상호 관련되는 쟁점을 다루는데 있어 정부의 능력을 향상시키는데 있다. 2003년 현재 전략단이 진행 중인 프로젝트는 알콜의 오용으로 인한 해악의 경감, 마약문제, 내무부의 교정업무, 런던 대도시, 미래의 지방정부, 영국의 수산업, 전략적 역량 등이다.

나. 영국 사업평가의 특징

영국에 있어서의 평가의 특징은 주로 예산사업의 효율성 확보에 초점을 두고 있다는 것이다. 따라서 재무성(HM Treasury)의 역할이 두드러지고 재정가치(value for money)를 강조한다. 재무성의 운영조사과에서 평가지침을 시달하고 각 부처가 평가실시 및 방법에 대한 자문을 한다. 1년에 약 100여개의 행정 각부 예산사업을 평가하며 주로 목표달성정도에 주안점을 두고 있다. 재무성 및 행정 각부의 평가대상 선정기준과 사업의 평가방법·절차 등은 대외비로 하고 있으며 평가결과 장관에게 보고한 후 문제 있는 사업에 대해서는 예산삭감,

지원중단, 사업변경 등의 조치를 취한다. 이러한 평가결과는 내부적인 정책결 정의 자료로 활용되며 언론 등 대외적으로 공표하지는 않는다(국무총리실, 1997).

영국에서의 평가는 주로 부처수준에서 자율적으로 실시되며 그 결과 역시 자체적으로 활용하도록 하고 있다. 중앙 차원에서는 예산사업의 종합적인 관리 를 위해 재무성이 각부의 사업에 대해 별도의 평가를 하고 있다. 재무성은 각 부처의 평가절차 및 방법을 지원해 주기 위해 "Green Book"을 발간하여 제공 하고 있다.

다. 의회의 사업평가

한편 영국의 회계검사원(NAO)은 행정부 보다는 입법부에 가까운 독립기관으로서 자율적으로 회계검사, 재무감사와 함께 성과감사(value for money)업무도 수행하고 있다40). 영국은 재무성과 회계검사원이 중요한 정책평가기능을 공유하고 있는 것이다. 회계검사원의 성과감사는 우리의 감사청구권제도와 유사한 제도41)로서 특히 회계검사원은 행정부 개별 정책에 대한 합법성이나 합목적성에 대한 평가보다는 효과성 평가에 치중하면서 실행가능한 대안의 제시에 중점을 두고 있다. 회계검사원의 평가결과는 하원 상임위원회에 보고되고최종적으로는 상임위원회가 보고서를 작성해서 해당부처에 통보하도록 하고 있으며, 시정사항은 5~6개월 이내에 시정하도록 요구하는 체계를 갖추고 있다.

⁴⁰⁾ 재정가치에 대한 감사는 정부예산사업의 효율성 관점의 감사로서 이를 성과감 사로 보는 견해도 많다.

^{41) 2003}년 2월에 신설된 감사청구권제도는 국회법 제127조 2에 근거하고 있으며 정부의 예산집행 내역에 대한 심사결과 문제점이 드러나면 의결을 거쳐 감사원 에 대하여 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 청구 할 수 있다. 이때 감사원은 감사청구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 한다. 이러한 감사청구권 제도는 감사원의 회계분석 등에 대한 전문성을 국회가 활용할 수 있는 제도적 장치로서 대상선정의 적정성을 기할 경우 국회의 행정부 견제기능에 순기능을 할 것으로 예상된다.

영국의 경우 재무성에서 "Green Book"을 사업평가지침서로 제시하고 있다. 이 지침서는 중앙부처와 집행기관들에게 최고의 실질적인 지침서로서 정부내에서 효율적인 정책 개발과 자원 할당을 진작시키기 위해 작성된 것이다. 정부효율성은 사업의 우선순위와 국민의 기대에 부합되는 정책, 프로그램, 프로젝트의 부처별 기관별 조정을 향상함으로써 이루어진다는 입장에서 작성된 것이다. 본 지침서는 사업계획안이 보다 광범위한 사회적 비용편익을 고려해야할 필요성과 공적 자원을 적절하게 이용해야할 필요성을 강조하고 있다.

3. 캐나다의 사업평가⁴²⁾

가. 캐나다 사업평가 개관

캐나다의 사업평가제도의 도입은 계획예산(PPBS)에서 시작되었다. 1969년에 발행된 계획예산제도 수행지침(PPB Guide)은 각 부처가 "각 사업에 대한정보체계를 구축하여 사업목적의 달성여부를 감독할 수 있는 자료와 사업의목표와 사업의 적절성 자체를 재검토할 수 있는 자료를 공급"해야 한다고 규정하였다(Segsworth, 1990; 김재형, 최경수, 2003에서 재인용). PPBS에 따라1960년대 말부터 1970년대 초까지 각 부처는 기획·평가부서를 설치하여 PPBS의 수행에 필요한 사업평가업무를 담당하도록 하였다.

1977년부터 사업평가가 사업부서 운영의 일부가 되었고, 부서는 해당 사업의 평가에 대한 책임을 지고 있다. 사업평가는 전문화된 평가조직에 의해서도수행된다. 재무위원회 사무국(Treasury Board Secretariat)은 평가정책, 평가의 조정 및 감독 역할을 하고 있으며, 감사원(Office of the Audit General)은 공공부문 성과감독과 평가 작업의 적절성을 보고하는 데 주요한 역할을 하고 있다.

⁴²⁾ 김성준·윤수재, 「주요국의 평가제도 연구」중 "캐나다의 평가제도"(2002)를 중 심으로 재정리 하였다.

캐나다정부의 정책평가는 재무위원회(Treasury Board of Canada)가 제시한 평가관련정책에 따라 각 중앙부처가 수행한다. 그러나 이러한 평가는 구속력 있는 것은 아닌 것으로 보이며, 대체적으로 각 부처가 독자적으로 평가 제도를 운영하고 있다. 따라서 인력개발부, 법무부 등과 같이 평가기능이 활성화되어 있는 기관이 있는가 하면, 그렇지 못한 기관도 있다. 캐나다 연방감사원(OAG: Office of The Auditor General)은 연방부처가 실시하는 정책에 대한 평가를 수 행함과 동시에 연방부처에서 수행하는 정책평가에 대한 평가를 하여 의회에 보고하는 기능을 수행하고 있다. 그런 의미에서 정책평가에 관한 한 감사원의 역할이 상당히 중요하다고 할 수 있다.

나. 재무위원회의 사업평가

1977년 캐나다정부는 재무위원회에서 정부부처에 의한 정책사업의 평가라는 평가지침(Policy Circular TB, 1977~47)을 발표하였다. 이 지침에서 재무위원회는 연방정부 내의 평가기능을 확립하고, 3~5년의 주기에 따라 모든 정책과사업을 평가하도록 의무화하였다. 이러한 정책 발표와 더불어 캐나다 정부는 1978~1979년에 재무행정법(Financial Administration Act)을 개정하여 감사원 (Office of The Comptroller General)을 설치하고, 재무위원회 부원장격인 통제총감에게 정부 내에서의 정책평가의 운영에 관한 총괄적 감독기능을 수행하고, 그 결과를 재무위원회장에게 보고하도록 하였다(McQueen,1992, p.29). 이후 감사원은 사업평가부(program evaluation branch, PEB)를 신설하고(Mueller-Clemm, 1995, p.14), 정책평가에 관한 각종의 지침을 작성·배포함과 동시에, 평가에 관한 조언과 훈련을 제공하면서 1983년까지 캐나다 정부 내에 평가의 제도화가확립되었다고 할 수 있다. 또한 1989년에 감사원에서는 정부부처 내에서의 사업평가를 위한 실무표준을 발표하여 정부의 평가기능을 지원하였다.

한편, 재무위원회는 1991년 정책평가에 관한 정책을 대체하는 새로운 정책을 발표하여, 평가활동의 초점을 순기에 의한 모든 사업의 평가에 두던 것을

바꾸어 우선순위가 높은 분야에 있어서의 전략적 평가에 두는 조치를 취하였다(Auditor General of Canada, 1993, p.211). 1993년 감사원의 평가총괄기능이 재무위원회 비서실로 흡수되면서 중앙기구 수준에서 정책평가에 기울이던 관심은 다소 약화되기 시작하였다. 그러나 캐나다정부 내에서는 모든 부처가 성과에 기초한 관리(results-based management)를 지향하는 움직임이 나타나, 성과정보에 관한 수요가 증가하였으며, 이러한 경향은 효과성평가를 정부운영 과정의주류 속에 통합시키는 데 기여했다고 평가되고 있다(Auditor General of Canada, 1996; Moenting, 1997, p.6). 1998년에 중앙기구 차원에서 정책평가의 중요성을 새롭게 인식하면서 재무위원회 비서실 내에 정책평가의 담당자를 임명하면서 다시 정책평가에 대한 관심이 높아지는 움직임이 보이고 있다. 이와같은 연방정부의 중앙기구차원에서의 움직임과는 별도로 개별부처에서의 재무위원회의 지침에 따라 실질적 평가가 상당수 이루어지고 있다.

다. 중앙정부에서의 정책평가의 특징

캐나다의 정책평가에 있어 주요 특징들은 다음과 같다. 첫째, 중앙행정기 관들은 모두 부처 내에 자체평가부서를 두고 있다. 다만, 경우에 따라서는 평가부서가 내부감사부서와 통합되어 있기도 하다. 둘째, 과정평가(process evaluation)와 효과평가(effectiveness evaluation)가 모두 수행되고 있다. 과정평가는 주로 내부평가자들에 의해 수행되나, 효과평가는 대부분 외부에 용역을 주어 수행하게 하며, 때로는 과정평가도 외부평가기관에 맡기는 경우가 있다. 셋째, 효과평가를 수행하는 경우에도 많은 경우 성과측정에 치중하고 있다. 넷째, 많은 대규모 지출사업은 평가에서 제외되고 있다. 다섯째, 재무위원회이라는 중앙기구가 캐나다정부에서의 정책평가에 아주 중요한 역할을 수행하고 있다. 여섯째, 캐나다 연방감사원은 캐나다정부 내에서 평가활동을 활성화시키는 데중요한 역할을 수행하고 있다. 일곱째, 중앙부처 차원에서 평가가 제도화되어 있다.

라. 재무위원회와 재무위원회 사무국

(1) 재무위원회

재무위원회(Treasury Board)는 캐나다의 추밀원(Privy Council)의 다섯 개 내각위원회 중 하나이다. 재무위원회는 정부의 재정, 인사, 행정 책임을 관리하 며, 이 분야의 정책을 수립하고 정부부서가 제안한 지출계획안을 심사하여 이 를 승인하며, 승인된 프로그램의 개발을 검토한다.

(2) 재무위원회 사무국

재무위원회의 행정부서로서 재무위원회 사무국(Treasury Board Secretariat)은 두개의 의무를 가지는데, 하나는 국무위원회(committee of ministers)로서의 재무위원회를 지원하는 것이고 나머지는 중앙정부기관의 법적 책임들을 수행하는 것이다. 재무위원회 사무국은 정부의 재정, 인적, 물적 자원의 관리에 관한 정책, 지시, 규정과 프로그램 지출 제안에 대해 재무위원회에 조언을 권하고 제공한다. 정부의 전반적 관리에 대한 재무위원회 사무국의 책임은 22개의 운영 부서와 100여 개의 조직 개체들에 의해 관리되는 모든 정책 부문을 포괄하는 시발점(initiatives), 쟁점(issues), 활동들에 영향을 준다. 재무위원회 비서실은 또한 정부의 회계 관리 기능(the comptroller function)에 대한 책임도 있다.

재무위원회 사무국은 경영라인과 전략적 성과물들은 정부, 의회 그리고 국민들을 효과적으로 지원하기 위해 각 부서들과 기관들, 그리고 다른 중앙 기관들과 협동하여 정부의 관리국으로써 재무위원회를 지원하는데 적합해야 한다. 재무위원회 사무국이 수행하는 업무의 구성요소들은 다음과 같다.

(가) 비용관리와 계획

정부의 폭넓은 자원배분이 정부업무의 우선사항과 재정기본계획(fiscal framework)이 일치하는지를 보여준다. 자원은 프로그램, 부서, 부문을 기준으로 분석되어진다. 자원 관리는 정부의 의사 결정과 우선순위 결정 과정과 통합된다.

(나) 회계감사

회계감사직(Comptrollership)은 건전한 자원의 관리와 효과적인 의사 결정에 초점을 맞춘 관리의 개혁이다. 재무위원회 사무국은 감사직을 만들고 유지하기 위해 필요한 구조적·문화적 변화를 만드는 데 있어 각 조직들에게 리더십을 제공한다. 건전한 관리의 실험에 대한 토대에 전념하는 감사직은 의사 결정자들로 하여금 알맞은 선택을 하게하고 그들과 의사소통할 수 있게 함으로써 더 나은 서비스, 공공 정책을 산출하여 보다 나은 결과를 산출하게 한다.

(다) 서비스와 혁신

캐나다인의 정부서비스로의 접근성을 향상시키고 서비스 제공에 대한 시민들의 만족을 알맞게 증대시키는 것은 정부의 폭 넓은 서비스 개선 전략의 하나이다. 이 전략은 캐나다인의 의견을 수렴하고 개선을 위한 서비스 요구와 우선사항에 대해 중점을 두는 활동에 따른 것이다.

(라)정보관리/정보기술

재무위원회 사무국은 전자 서비스 제공과 정부의 온라인 2005 목표(the Government On-Line(GLO) 2005 target)를 달성하도록 지원하기 위하여 폭 넓은 범위의 정보관리 및 정보기술 문제들과 쟁점들에 대하여 조직적인 틀과 정책들을 제공한다.

(마) 인적자원관리

캐나다의 공공서비스 제공자로서 재무위원회 사무국은 주로 노동인구의 생산성과 지속성에 노력을 집중해왔고, 또한 캐나다인들에게 개선된 서비스를 제공하기 위해서 공공 서비스의 인적자원의 능력을 증가시키는 데 중점을 두 고 있다.

170 ◆ 제3부 사업평가의 현황과 사례

마. 중앙정부 평가에서 재무위원회의 역할

(1) 개 관

재무위원회가 부처 내에서의 정책평가에 관여하는 형태는 우리나라의 국 무총리 국무조정실에서 기관평가를 관장하는 형태와 유사하다. 즉, 재무위원회 는 캐나다 연방부처 내에서의 평가활동에 관한 정책을 수립하여, 이를 부처에 알리고, 부처 내에서의 평가수행 실태를 점검하는 역할을 수행하고 있다. 이러 한 재무위원회의 평가정책을 집행하는 과정에서는 누가 책임자가 되느냐에 따라 상당한 차이가 있는 것으로 보인다.

재무위원회는 1994년 5월에 새로운 심사정책과 내부감사정책 및 평가정책을 승인했는데, 여기에서는 1977년의 평가정책에서 각 부처의 차관에게 부여했던 평가운영책임을 사업관리자에게 부여하는 조치를 취하였다(Treasury Board of Canada, 1994). 부처 내 평가업무 책임자의 하향화는 평가에 대한 중요성인식의 하향화와 같다고 볼 수 있을 것이다. 이 또한 저조한 평가활동의 원인을 제공한 것으로 보인다. 이러한 경향에 대해 의회 공공회계위원회는 불만을제기했고, 여기에 대한 대응으로 1995년 11월에 성과를 위한 관리를 천명하고,평가활동을 포함한 심사활동 강화 방침을 확정하였다. 그리고 정부는 평가기획을 향상시키고 주요 사업을 평가하는 데 있어 계속적인 발전을 지원하기 위한지출관리체제(expenditure management system)를 도입하였다. 이것은 부처들로하여금 그들이 운영하는 사업에 대한 평가와 내부감사를 포함한 심사의 우선순위를 정한 경영계획(business plan)을 제출하도록 의무화하고 있다. 이러한 방식은 부처의 평가계획과 예산과정을 연계시킬 잠재력을 갖고 있기 때문에 중요한 조치로 인식되고 있다.

이 곳에서는 캐나다정부에서의 정책평가와 관련하여 중요한 역할을 수행해 온 재무위원회가 1994년에 발표한 심사정책, 감사정책, 평가정책을 소개하고자 한다. 이러한 정책은 정부 내에서의 평가기능의 제도화에 기여하는 것이기 때문에 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

(2) 정부의 심사정책

재무위원회 비서실은 본 심사정책의 집행을 점검하는데, 주된 활동은 주요 정책, 사업 및 업무가 심사되는 정도와, 그리고 심사결과의 활용 및 영향에 초 점을 맞춘다.

- ① 부처의 관리자들은 그들이 관리하고 있는 사업과 업무가 거두고 있는 성과의 주요 측면을 점검해야 한다.
- ② 부처들은 그들이 운영하는 정책과 사업 및 업무의 성과를 사정하기 위해 평가와 감사 및 다른 심사활동을 수행해야 한다.
- ③ 재무위원회 비서실은 재무위원회와 정부 전체에 특별한 관심의 대상이 되는 정부정책과 사업 및 활동의 성과를 사정하기 위해 선별적인 평가와 감사 및 기타 심사활동을 전개해야 한다.
- ④ 부처와 중앙기구들은 능률적인 사업을 제공함은 물론 공공자금의 사용에 있어서의 책무성을 증진시키기 위한 결정과정에서 심사결과와 기타성과정보를 활용해야 한다.
- ⑤ 평가와 감사보고를 포함한 심사보고서는 정보접근법과 사생활 보호법의 정신과 의도에 따라 최소한의 제한으로 국민이 접근할 수 있어야 한다.

(3) 내부감사정책

전 부처는 그들이 운영하는 사업과 업무를 감사하여 관리의 틀이 잘 설계되고 의도한 대로 운영되고 있는 지와 사업전달활동과 내부 운영이 능률적으로 수행되고 있는지를 사정해야 한다. 재무위원회 비서실은 본 정책의 집행을 점검한다. 점검시의 성과척도는 아래와 같다.

- ① 시의 적절하며 적실성 있고 능률적이며 독립적인 방법으로 해당 부 및 정부의 우선순위를 지원하는 데 있어서 내부감사를 활용하는지의 여부
- ②사업목적과 운영상의 목적을 달성하기 위한 의사결정에 있어서와 책무

172 ◆ 제3부 사업평가의 현황과 사례

성을 이행하는데 있어서 가치를 추가했는지의 여부

- ③ 정책과 사업 및 체계를 개발하는 데 적극적으로 참여했는지 여부
- ④ 사업의 위험과 운영상의 위험을 파악했는지 여부
- ⑤ 훌륭한 관리관행을 전파했는지의 여부
- ⑥ 감사결과를 완전하고 투명하게 보고했는지의 여부
- ⑦ 재무위원회의 내부검사표준에 정해진 의무사항과 내부감사관 윤리규정 을 이행했는지의 여부

(4) 평가정책

전 부처는 그들이 운영하는 주요 정책과 사업을 전략적으로 그리고 능률적으로 평가해야 하며 정책결정과 보고과정에서 평가결과를 활용해야 한다. 재무위원회 비서실은 본 정책의 집행을 점검한다. 점검시의 성과는 다음과 같은 사항을 고려한다. ① 부처와 정부의 우선순위에 관한 전략적 의사결정과 신뢰성 있는 책무성 보고에 대한 평가의 기여도, ② 평가보고서의 시의성, 적실성, 실용성 및 효과성, ③ 정책 및 사업대안과 혁신에 관한 평가의 영향, ④ 성과에기초한 관리를 위한 평가의 지원, ⑤ 평가로부터 얻은 교훈의 전과, ⑥ 평가결과의 관련자들에 대한 투명한 전과, ⑦ 평가표준의 의무사항.

❷ 캐나다의 평가센터

☑ 설립배경 및 의의

캐나다에서는 평가제도를 새로이 강화할 필요성에 의하여 2001년 재무 위원회 사무국 산하기구로 평가센터(Centre of Excellence for Evaluation, CEE)를 설치하였다. CEE는 2003년 신 평가정책(new evaluation policy)의 수립과 함께 대외적으로 주목을 받고 있다.

☑ 평가 대상 및 역할

2003년 Interim Evaluation of Treasury Board Evaluation Policy에 따르면 CEE는 부처별 평가수행을 지원하고 안내하는 조정자 및 자문기관으로서의 역할을 수행한다. 구체적으로 살펴보면 각 부처의 평가능력 구축을 지원하고 자문하며, TBS의 요청에 대한 자문 및 권고, 지방정부 등에 대한 자문 및 권고, OAG, 공공회계위원회(public accounting committee) 등 외부기관에 대한 대응을 수행하며, 연방정부 각 부처 내의 평가능력 및 평가수행에 대한 모니터링 및 보고, TB 제출 평가보고서에 대한 검토, TBS 예산심의 지원 등의 역할을 수행하고 있다.

4. 호주의 사업평가

가. 사업평가 개관

1980년대 호주에서는 공공부문을 보다 수요자 지향적이고 효율적·효과적이며 책임성이 강한 조직으로 만들기 위한 개선책을 도입하고 있었다. 1983년 노동당 정부가 집권하면서 연방정부의 지출규모를 감축함과 동시에 지출생산성을 높이기 위한 정부개혁을 추진하였다. 이러한 방향에서 성과지표와 사업평가의 중요성이 증대되었고 사업평가가 발전하게 되었다. 호주에서 사업평가의 일차적 책임은 개별 부처에게 부과되고, 재무부는 행정부 사업평가활동의 전반적

조정 및 촉진임무를 부여받았다. 재무부는 1988년 말에 내각의 동의를 얻어 사업평가 전략을 수립하였다.

나. 사업평가 현황

이후 사업평가는 정부사업의 관리 및 기획에 체계적으로 접목되기 시작하였고, 모든 공공사업이나 해당사업의 주요한 부분은 3년 또는 5년에 한번씩 사업평가를 실시하게 되었다. 또한 각 포트폴리오(하나의 부처와 관련기관)는 연간평가계획(annual portfolio evaluation plan, PEP)을 수립하도록 하였고, 호주의장관들이 신규사업을 추진하고자 할 때에는 사업에 대한 평가계획을 동시에제출하도록 하였다. 특히 일선부서가 의회에 제출하는 예산서류에는 주요 평가결과를 첨부하도록 하고 있다.

사업평가 전략의 수립으로 호주 의회와 호주 감사원(Australian National Audit Office)은 각각 사업평가의 실시현황을 조사하여 보고하게 되었다. 호주에 있어서도 의회와 감사원이 행정부의 사업평가에 적극적인 역할을 수행하고 있으며, 사업평가의 적용범위나 내용이 부처에 따라 차이를 보이는 점을 지적하고 재무부가 적극적인 역할을 할 것을 권고하고 있다. 이러한 요구에 부응하고자 재무부는 별도의 부서를 설치하여 평가에 관한 조언, 지원, 훈련을 수행하도록 하였다. 이 부서에는 9명의 평가인력이 배치되어 정부 전체의 평가활동에 중요한 역할을 수행하고 있다(고영선 외, 2004).

각 부처의 경우 내부평가를 위한 종합·조정조직을 설치하고 있으며, 작게는 2~3명이 많게는 20~25명이 근무하고 있다. 평가담당부서의 임무는 평가계획의 수립, 평가방법론에 대한 조언, 조정위원회에 참석, 그리고 주요 사업평가의 직접 수행에 걸쳐 다양하다.

1995~97년에 감사원이 행한 평가결과에 따르면 50%의 사업평가가 외부고 객의 서비스 전달문제를, 30%가 부처 내부의 문제를 다루었다고 한다. 약 33% 는 새로운 사업 또는 기존의 사업이 적절한지를 다루고 15%는 새로운 정책개 발의 문제를 다루고 있는 것으로 나타났다.

가정·지역사회서비스부의 경우 주기적으로 연구 및 평가사업이 계획되어 있는데 최근 계획서에는 145개의 연구 및 평가사업에 연간 2천만 미국달러가 배정되어 부처 운영예산의 1.4%를 지출할 계획으로 있다고 한다(고영선 외, 2004).

재무부가 각 부처의 1991~1992 회계연도 예산안과 결정내용을 분석한 결과를 보면 평가결과가 예산관련 의사결정에 영향을 미친 것으로 나타났다. 예를 들면 새로운 정책제안의 50%가 평가정보를 활용하였으며, 예산결정의 60%에 대하여 영향을 미친 것으로 나타났다.

최근에는 평가의무에 대한 재평가가 진행 중이며 성과관리 제도를 도입하려고 하고 있다. 이러한 변화는 사업평가가 일반화되고 있다는 인식하에 성과관리를 부서의 전략과 사업계획에 통합하기 위한 것이다.

1997년에 제안되어 1999~2000 회계연도부터 도입되는 새로운 평가제도는 기관평가계획의 제출 등 평가와 관련된 의무규정을 폐지하고 재무행정부 (Department of Finance and Administration)가 배포하는 성과관리지침(Good Practice Principle for Performance Management)에 의해서 자율적으로 성과정보관리, 성과측정, 평가 및 성과보고를 수행하도록 하고 있다. 또한 1995년부터수행하던 PIR(performance information review)을 확대하여 발생주의 예산제도와통합하고 예산내용에 성과를 달성하는데 필요한 산출(outputs)을 구체적으로 명시하도록 하고 있다. 이 제도는 국민과 관련된 모든 부처와 기관이 서비스 헌장을 제정하고 매년 그 성과를 연차보고서에 포함시켜 재무행정부에 보고하게한다. 재무행정부는 각 부처에서 제출한 연차보고서를 바탕으로 정부의 연차보고서를 작성하여 수상에게 제출하면 이를 의회에 상정하도록 하고 있다. 이 새로운 평가제도는 각 기관장이 소속기관의 성과관리에 대하여 책임을 지도록하는데 있다(한국전산원, 1999).

5. 일본의 사업평가⁴³⁾

가. 정책평가제도의 도입배경 및 개요

일본은 사업평가라는 용어 대신에 정책평가라는 용어를 사용하고 있다. 이는 우리나라에서 정부업무평가라는 용어를 사용하는 것과 대비된다. 일본은 2001년 1월에 정책평가를 처음 시행하였는데 이는 1998년 6월에 제정된 「중앙성청등개혁기본법」에 기반을 두고 있다.

일본의 정책평가는 1999년 5월 총무성 행정감찰국에 "정책평가등추진준비실"을 설치하여 "각성청정책평가준비연락회의"가 중심이 되어 표준지침안을 마련하면서 시작되었다. 동년 7월 국가행정조직법이 일부 개정되어 내각부설치법과 총무성설치법이 제정되어 정책평가의 총괄은 총무성에서 담당하게 되었다. 총무성은 종전의 총무청, 우정성, 자치성이 통합되어 신설되었다. 총무성은 인사·급여국, 행정관리국, 행정평가국, 자치행정국, 자치재정국, 정보통신정책국, 종합통신기반국, 우정기획관리국, 통계국 등으로 구성되어 있다.

1990년대 후반에 들어 일본 정부는 행정개혁의 일환으로 재정개혁을 논의하는 과정에서 정책평가의 중요성을 인식하고 정책평가제도의 도입을 적극적으로 검토하게 되었다. 보다 구체적인 정책평가제도의 도입배경은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부 차원에서 정책평가제도가 논의되기 시작한 1990년대 일본의 재정현황을 살펴보면, 당시 일본 정부는 심각한 세수 감소로 1999년 기준 31조 엔의 공채를 발생하였고, 더욱이 장기적인 경제침체의 영향으로 공채 누적액도 331조 엔이 넘어서고 있었다. 또한 일반회계 세출총액에서 공채가 차지하는 비중도 37.9%를 넘는 심각한 재정적자가 발생하고 있었다(財務省, 2005). 이러한 재정적자의 심각성은 재정개혁에 대한 사회적 공감대를 이루게 되었으며 그 과정에서 정책평가제도가 적극적으로 논의되기 시작하였다.

혁이 중점적으로 논의되는 과정에서 성과관리제도의 도입이 다각적으로 검토되었다. 그 결과로 미국에서는 1993년부터 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act, GPRA)이 시행되었고, 영국에서는 1998년부터 공공서비스계약(Public Service Agreement, PSA)이 시행되었다. 일본도 이러한 영향을 받아 성과관리 강화의 입장에서 정책평가제도의 도입이 검토되었다.

셋째, 행정개혁의 기본적인 방향 중의 하나는 정부의 역할을 최소화하고 기존의 정부 역할 중에서 민간에 이관해야 하는 분야는 적극적으로 이관하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 행정기관이 행정정보를 국민에게 공개하고 설명해야 한다는 설명책임(accountability)의 원칙이 요구된다. 이러한 설명책임의 원칙은 일본의 정책평가제도 도입배경에도 포함되어 있다.

나. 정책평가제도의 도입과정

일본의 중앙행정기관에서 정책평가를 처음으로 시도한 것은 1968년부터라고 볼 수 있다(西尾, 2000). 당시 대장성(大贓省)과 경제기획청(經濟企劃庁)을 중심으로 기획예산제도(Program and Performance Budgeting System, PPBS)에 관한 연구가 진행되어 1971년까지 많은 사례 연구가 발표되었지만 그 연구 결과가 실제로 정책에 반영되지는 않았다.

한편 일본 중서부에 위치한 미에현(三重県)의 취임한 키타가와(北川)지사는 1995년 4월 취임과 더불어 지방분권 시대의 적합한 지방행정의 전환을 목표로 지방행정개혁을 추진하였다. 지방행정개혁의 중심내용은 공급자 중심의행정에서 수요자 중심의 행정으로 행정서비스체제를 전면적으로 전환하는 것으로서, 이 과정에서 사무사업평가제도가 일본의 지방정부 차원에서 처음으로 도입되었다(窪田, 2005). 미에현에서 시행된 사무사업평가제도의 특징은 평가 결과가 예산에 직접 반영되었다는 것으로 1997년도 미에현 예산편성과정에 사무사업평가 결과가 반영되어 410건의 사업이 폐지되었고, 63억엔의 예산이 삭감되었다. 이러한 미에현의 사무사업평가 사례는 일본의 다른 지방정부뿐만 아니

라 중앙정부의 정책평가제도 도입에도 많은 영향을 미쳤다.

일본에서 현재 시행되고 있는 정책평가제도가 도입된 직접적인 계기는 중 앙정부 개혁을 검토하기 위해 1996년 11월에 설치된 「행정개혁회의(行政改革 会議)」가 작성한 최종보고서(1997년 12월 3일)에서 정책평가기능의 강화를 제 언한 것에서 출발한다.

이 보고서에서는 "기존의 행정은 법률 제정이나 예산 획득에 중점을 두었고, 정책효과를 분석하는 정책평가 기능은 소홀히 다루었다"라고 지적하면서 "정책효과를 높이기 위하여 사전 또는 사후에 엄격하고 객관적인 정책평가를 시행하여 그 결과를 정책의 입안단계부터 반영하는 것이 필요하다"라고 제언하였다.

이러한 제언 내용은 1998년 제정된 「중앙성청등개혁기본법(中央省庁等改革基本法)」 제4조6항에 "국민적 시점에서 국내외 사회·경제상황의 변화에 맞추어 객관적인 정책평가 기능을 강화하는 동시에 평가결과가 정책에 적절히 반영되어야 한다"라고 명시되었다.

이러한 법률적 기반 위에 정책평가기능을 강화하기 위해 1999년 5월 당시의 총무청 행정감찰국에 「정책평가등추진준비실(政策評価等推進準備室)」이 설치되었고, 「각성청정책평가준비연락회의(各省庁政策評価準備連絡会議)」가 발족되어 이 회의를 중심으로 정책평가의 실시방법 등에 관한 논의가 시작되었다.

또한 일본 국회는 1999년 7월 「국가행정조직법(国家行政組織法)」과 「내각부설치법(内閣設置法)」을 정비하여 정책평가실시에 관한 근거규정을 마련하였고, 「총무성설치법(総務省設置法)」을 개정하여 정책평가의 총괄적 관리 및 추진임무를 총무성에 위임하였다. 또한 1999년 4월에는 「중앙성청 등의 개혁추진에 관한 방침(中央省庁等改革の推進に関する方針)」에서 정책평가제도와 관련된 각 행정기관의 연계방안, 정책평가의 실시요령, 정책평가의 기준 등의 기본적인 사항을 제시하였다.

더욱이 1999년 8월부터 12월까지 활동한 「정책평가방법 등에 관한 연구회

(政策評価の手法等に関する研究会)」(이하 연구회)에서는 중앙행정기관의 개혁 추진 본부사무국과 총무청 행정감찰국이 중심이 되어 각 행정기관과 연계하여 구체적인 정책평가지침과 평가방법에 대해 논의하였다. 2001년 1월에는 정책평가제도 도입을 위한 일련의 활동 결과로 「정책평가에 관한 표준지침(政策評価に関する標準的ガイドライン)」이 연구회에 제출되었다.

2001년 6월 일본 국회는「행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률(行政機関が行う政策の評価に関する法律)」을 제정하여 2002년 4월부터 일본에서의 정책평가가 법률적 근거를 가지고 시행되었다.

다. 정책평가에 관한 표준지침

정책평가에 관한 표준지침은 총 5장으로 구성되어 있으며, 1장에는 정책평가의 목적과 기본적 구조, 2장에는 정책평가 실시에 있어 기본적인 고려사항, 3장에는 각 행정기관의 정책평가, 4장에는 총무성의 정책평가, 5장에는 기타사항44)을 구체적으로 제시하고 있다.

(1) 정책평가의 목적과 기본적 구조

정책평가에 관한 표준지침에서는 정책평가를 "국가의 행정기관이 주체가되어 정책효과 등을 측정·분석하고 일정한 지표에 따라 객관적인 판단을 함으로써 정책의 기획·입안 및 실시에 도움을 주는 정보를 제공하는 것"이라고 정의하며, 정책평가를 정책의 기획·입안 및 실시와 함께 정책 관리주기(policy management cycle) 중에 포함되는 제도화된 시스템으로 설명하고 있다.

또한 정책평가에 관한 표준지침에서는 정책평가의 목적으로 ① 국민에 대한 행정의 설명책임성(accountability) 제고, ② 국민 중심의 효율적이고 질 높은 행정의 실현, ③ 성과중시 행정으로서의 전환 등을 제시하고 있다.45)

⁴⁴⁾ 정책평가에 관한 표준지침에서 제시한 기타 사항으로는 정책평가관계기관의 연계 강화, 평가전문 인력의 육성의 확보, 정책평가에 관한 정보의 정비, 평가방법에 관한 조사 연구 등이 있다.

정책평가의 대상인 정책은 정책(협의의 정책), 시책, 사무사업으로 구분하며 상호간 목적과 수단을 명확히 하고 있으면서 전체적으로 일관된 체계를 형성하고 있다. 여기서 정책(협의의 정책)이란 특정 행정과제의 시행을 목적으로하는 행정활동을 의미하며, 시책이란 정책(협의의 정책)을 시행하기 위한 구체적인 방책 또는 대책을 의미하며, 사무사업이란 구체적인 방책 또는 대책을 시행하기 위한 기초적인 행정수단을 의미한다.

정책평가에 관한 표준지침에서는 정책평가의 주체인 각 행정기관과 총무성의 구체적인 역할을 명시하고 있다, 각 행정기관은 정책을 기획・입안・시행하는 입장에서 해당정책에 관한 자체평가를 실시하며, 총무성은 평가전문기관의 입장에서 각 행정기관의 정책에 관한 평가를 실시한다.

또한 정책평가에 관한 표준지침에서는 정책평가의 전문성과 객관성을 담보하기 위하여 전문가 활용에 대해서도 구체적으로 언급하고 있다. 각 행정기관과 총무성은 전문가 활용에 있어 약간의 차이를 보이고 있다. 각 행정기관은 전문가 의견 청취, 연구회 개최, 외부 연구기관 활용, 평가심사회의 등의 분야에서 비정기적으로 전문가를 활용하고 있으나, 총무성은 전문가 집단으로 구성된 전쟁평가독립법인행정평가위원회(政策評価独立行政法人評価委員会)」를 설치하고 총무성이 실시하는 정책평가의 중립성과 공정성을 확보하기 위해 활용하고 있다.

(2) 정책평가 실시에 있어 고려사항

정책평가에 관한 표준지침에서는 정책평가 실시에 있어 고려사항으로 평가시점, 평가관점, 평가방법, 평가방식, 평가결과의 정책반영, 평가결과의 공표 및 평가결과의 모니터링 등을 제시하고 있다.

정책평가는 평가시점에 따라 사전평가, 과정평가 및 사후평가로 구분되며,

⁴⁵⁾ OECD(1999)에서는 정책평가의 목적을 ① 정책에 관한 의사결정(decision making) 의 개선 ② 자원배분(resource allocation)의 최적화·효율화 ③ 납세자에게의 설명 책임(accountability) 향상 등을 위한 자료의 제공이라고 정의하고 있다.

평가목적, 평가대상에 따라 평가에 관한 일반기준이 결정된다. 정책평가의 일 반기준으로는 필요성, 효율성, 유효성, 공평성 및 우선성 등이 있으며 각 일반 기준의 주요내용은 다음의 [표 22]와 같다.

[표 22] 정책평가의 일반기준

일반기준	주요 내용
필요성	정책의 목적이 국민과 사회적 요구에 비추어 타당한가?행정개입의 필요성이 있는가?
효율성	 투입되는 자원량에 부합되는 결과가 얻어질 수 있는가? 필요한 효과를 얻기 위해 투입되는 자원량은 적절한가? 투입되는 자원량 보다 많은 효과를 얻을 수 있는 다른 방법은 없는가?
유효성	기대되는 결과가 얻어질 수 있는가?실질적으로 결과를 얻고 있는가?
공평성	정책효과의 편익이나 비용이 공평하게 배분되는가?실질적으로 공평하게 배분되고 있는가?
우선성	○ 평가 대상 정책이 다른 정책보다 우선적으로 실시되어야 할 이유가 있는가?

정책평가에 관한 표준지침에서는 정책평가방법으로 가능한 평가지표 (evaluation indicator)와 기준(criteria)을 이용한 정량적 평가를 권고하고 있으나, 정량적 평가방법이 곤란한 경우 객관적인 정보과 데이터에 근거하고 전문가의 의견을 충분히 고려한 정성적 방법을 사용함으로써 평가방법의 객관성을 담보하도록 권고하고 있다.

정책평가의 평가방식은 사업평가, 실적평가, 종합평가로 구분되며, 각 평가 방식의 기본성격, 평가대상, 평가시점 및 평가내용 등은 다음과 같다.

(가) 사업평가

사업평가는 주로 사전평가를 실시할 때 사용되는 평가방식으로 과정평가 나 사후평가에 사용되는 경우는 행정활동에 관한 정보를 제공할 때 사용된다. 사업평가의 대상은 주로 사무사업이지만 필요에 따라 시책도 평가의 대상이 된다.

사업평가의 대상이 되는 구체적인 사업으로는 공공사업, 연구개발, 정부개발원조(Official Development Assistance, ODA) 및 신규규제 등이 있다.

공공사업은 사업비 10억엔 이상의 사업을 대상으로 실시되며 비용편익분석과 기타 평가요소를 고려한 종합적인 방법을 통하여 평가를 실시하고 있다. 연구개발은 사업비 10억엔 이상의 연구과제를 대상으로 연구개발의 시책(연구개발전략, 연구개발제도 등)과 함께 2001년 내각총리대신이 결정한 「국가의 연구개발평가에 관한 대강적 지침(国の研究開発評価に関する大綱的指針)」을 고려하여 외부의 전문가를 활용한 외부평가방식으로 실시하고 있다. 정부개발원조는 10억엔 이상의 무상자금협력과 150억엔 이상의 유상자금협력을 대상으로 실시하고 있다.

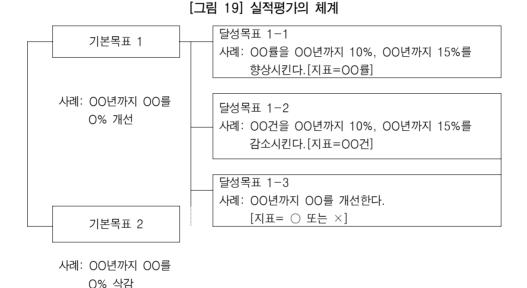
사전평가에서는 예상되는 효과와 비용을 추계하여 비교하며, 특히 비용 추계에 있어서는 직접비용 뿐 만이 아니라 부수적으로 발생하는 간접비용(사회적비용)도 검토한다. 또한 사업평가에서는 ① 상위정책의 목적 실현을 위해 필요한 효과를 얻을 수 있는가? ② 보다 효율적인 질 높은 대안은 없는가? ③ 효과의 수익과 비용의 부담이 공평하게 배분되는가? ④ 다른 사업 보다 우선적으로 실시할 필요가 있는가? 등이 중점적으로 검토된다.

(나) 실적평가

실적평가는 주로 과정평가 및 사후평가를 실시할 때 사용되는 평가방식으로 주로 시책이 평가의 대상이 된다. 또한 실적평가는 정기적·연속적으로 정책목표에 대한 실적을 측정할 때 사용되며 정책목표기간이 수료 후에는 해당

기간 전체에 대한 실적달성도를 측정한다.

실적평가에서는 해당시책이 국민에게 언제까지 무엇을 어떻게 실현하는가에 대한 성과중심의 목표를 수립한다. 목표설정에 있어서는 기본목표와 구체적인 달성목표를 수립한다. 구체적인 달성목표를 제시하기 곤란한 경우는 측정가능한 지표를 사용한다. 다음의 [그림 19]에서는 실적평가의 이미지를 보여주고 있다.



(다) 종합평가

종합평가에서는 특정 주제를 설정하고 다양한 각도에서 심도 있는 평가를 실시하여 정책의 효과와 문제점을 파악하고 도출된 문제점을 해결하기 위한 다양한 정책대안을 제시한다. 종합평가의 대상은 주로 정책이다. 종합평가의 시점 은 정책 도입 후 일정한 기간이 경과한 시점에서 평가한다. 종합평가의 내용은 평가대상에 따라 상이하며, 정책 전부를 평가대상으로 하지 않은 경우도 있다.

또한 종합평가에서는 정책효과를 여러 각도에서 구체적으로 파악하며, 해당 정책과 인과관계가 있는 외부요인에 대해서도 분석한다. 여기에서는 해당정책의 타당성을 평가하며 필요에 따라서는 행정개입 방법의 적절성도 평가한다.

이러한 과정 속에서 해당정책의 효과와 비용(마이너스의 효과와 마이너스 비용을 포함)을 비교·분석하고 보다 효율적이고 질 높은 대안이 없는가를 검 토하며 다른 정책보다 우선적으로 실시할 필요가 있는지를 검토한다.

종합평가의 대상정책은 ①사회·경제변화에 따른 개선이 필요한 것, ②국민으로부터 평가에 관한 요구가 높은 것, ③긴급히 실시할 것이 요구되는 것, ④국가 경제에 주는 영향이 크며 정책이 착수하여 일정기간이 경과한 것, ⑤종래의 정책에 대한 개선이 필요하거나 새로운 정책이 요구되는 것, ⑥평가실시 후 장기간 시간이 경과한 것 등에서 우선적으로 선정한다.

(3) 평가결과의 정책반영 및 공표

정책평가에 관한 표준지침에서는 정책평가의 결과를 정책에 반영하고, 정 책평가의 대상, 실시방법, 평가결과, 평가결과의 정책반영 현황 등을 구체적으 로 공표하도록 명시하고 있다.

따라서 각 행정기관은 자체적인 평가결과를 예산요구, 제도개선 및 유사정책의 기획·입안 시에 반영하고 있다. 총무성은 평가결과를 해당 행정기관에 통보하며, 해당 행정기관은 총무성의 평가결과가 어떻게 정책에 반영되었는가를 총무성에 보고하여야 한다. 이와 같은 평가결과의 정책반영은 정책관리과정 (policy management cycle)의 환류(feedback)에 해당한다.

또한 각 행정기관과 총무성은 인터넷 홈페이지를 이용하거나 창구 배포 등을 통해 정책평가의 대상, 실시방법, 평가결과, 평가결과의 정책반영 현황 등을 공표하고 있다. 이러한 정책평가에 관한 정보의 공개는 앞에서 언급한 정책평가의 목적 중의 하나인 국민에 대한 설명책임(accountability)의 의무를 시행하고 있다는 것을 의미한다.

라. 정책평가 주체별 평가체계

(1) 각 행정기관의 정책평가

각 행정기관은 「국가행정조직법(国家行政組織法)」 제2조와「내각부설치법 (內閣府設置法)」 제5조에 근거하여 정책을 기획·입안하고 집행하는 주체로서 그 정책에 대해 자체평가를 실시한다. 또한 각 행정기관은 ①신규 사업, ②일 정기관 경과하였지만 미착수·미수료 사업, ③일정기간 경과한 사업, ④사회·경제 상황의 급격한 변화에 의해 개선이 필요한 사업 등을 대상으로 정책평가에 관한 기본계획을 수립하고 동 계획에 따라 평가를 실시한다.

각 행정기관은 정책평가가 체계적이고 효율적으로 시행될 수 있도록 정책 평가 담당 조직을 설치하며, 정책평가 담당조직은 소관행정기관의 정책평가에 관한 기본적인 사항을 기획·입안하고, 정책평가 결과를 종합하여 공표하는 등 의 역할을 수행하고 있다.

(2) 총무성의 정책평가

총무성은 「총무성설치법(総務省設置法)」에 근거하여 평가전담조직인 행정 평가국에서 정책평가를 실시하고 있다. 더욱이 총무성 산하에는 「정책평가·독립행정법인평가위원회(政策評価·独立行政法人評価委員会)」가 설치되어 총무성이 실시하는 정책평가의 중립성 및 공정성을 확보하며, 정책평가의 계획, 실시상황 등을 심의하는 역할을 담당하고 있다.

총무성의 정책평가 관련 업무는 정책평가제도 추진에 관한 업무와 평가전 담조직으로서의 업무로 구별된다. 정책평가제도 추진에 관한 업무는 각 행정기 관의 정책평가업무를 지원하거나 조정하는 업무이며, 평가전담조직으로서의 업 무는 정책의 통일성·종합성 확보를 위한 평가활동과 정책의 객관성을 담보하 기 위한 평가활동이 있다.

총무성에서 실시하는 정책평가 대상은 ① 전정부적 입장에서 각 행정기관

이 실시하는 정책에 관하여 입체적인 평가가 필요한 경우, ②복수의 행정기관과 관련된 정책으로 종합적인 시각에서 평가가 필요한 경우, ③각 행정기관의 정책평가와 관련하여 객관성을 담보할 필요가 있는 경우, ④각 행정기관으로부터 평가에 대한 요청이 있어 해당 행정기관과 연계하여 평가를 할 필요가 있는 경우 등이다.

또한 총무성은 정책평가에 관한 정보를 국민들이 용이하게 검색할 수 있 도록 정보를 제공할 책임이 있다. 또한 정책평가의 실시과정에서의 문제점과 국내외 평가방법개발 동향을 파악하여 필요에 따라 정책평가에 관한 표준지침 을 개정할 수 있다.

총무성은 정책평가를 계획적으로 실시하기 위하여 정책평가 기본계획을 3 년 단위로 수립하고, 이에 근거한 정책평가 프로그램을 매년 공표하고 있다. 2005년부터 2007년까지 3년간 실시될 예정인 정책평가 프로그램 내용은 다음 의 [표 23]과 같다.

[표 23] 정책평가 프로그램 주요 업무

		2005	2006	2007	
정책평가제도의 추진에 관한 업무		○ 정책평가의 적시적절한 실시 추진 ○ 정책평가제도 개선에 대한 대응 ○ 정책평가의 객관성을 담보하기 위한 평가활동의 연계 ○ 정책평가 결과의 예산 반영 추진 ○ 정부 전체의 정책평가 실시 상황의 정리 및 공표 ○ 평가기법의 조사연구 ○ 정책평가에 관한 전정부적 연수 실시 ○ 정책평가에 관한 정보의 공표 및 광고			
평가전담 조직으로	정책의 통일성 · 종합성 확보를 위한 평가활동	 소년비행 대책 리싸이클 대책 PFI사업46) 대도시 지역의 대기환경 보전 	 배우자의 폭력방 자연재생 추진 t 청장년 실업자의 최첨단 저공해치 외국인이 쾌적히 환경 정비 사업 	대책 취업확대 대책 - 사회의 구축 대책	
서의 업무	정책의 객관성을 담보하기 위한 평가활동	① 각 행정기관의 정책평가 실시상황 파악 ② 각 행정기관이 실시한 정책평가 방법의 객관성 심사 ③ 행정기관에 의한 재평가 실시의 필요성 인정 ④ ③을 포함하는 정책평가의 객관적이고 엄격한 실시를 담보하기 위한 평가			

⁴⁶⁾ PFI(Private Finance Initiative)사업이란 공공시설의 건설, 유지관리 및 운영 등을 민간자본을 활용하여 시행하는 사업으로 사업비용을 절약하고 질 높은 공공서 비스 제공을 목적으로 한다. 일본에서는 1999년「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비에 관한법률(民間資金等の活用による公共施設等の設備等の促進に関する法律)」이 제정되어 PFI사업이 추진 중에 있다.

6. 프랑스의 사업평가47)

가. 프랑스 사업평가 개관

프랑스의 평가기능은 부처의 내부행정 관리, 기능 등을 평가하는 감사·통제의 개념으로 인식되어 왔다. 이러한 업무를 수행하는 자체감사 기구는 내무부, 재정·경제·산업부의 자체감사 기구로 설명할 수 있다. 그런데 1980년대중반부터 행정환경의 변화에 따라 정부정책의 공공서비스 기능을 진작하고, 정책목표와 정책수단의 효과성을 측정할 필요성 등 평가제도의 정착에 관한 관심이 제고되었으며, 특히 1990년대의 신공공관리론은 정부정책에 있어 평가의중요성을 강조하게 되었다. 1990년 1월 22일과 1998년 12월 28일에 공포된 수상령에 의하여 평가기능이 제도화 된 것이 그 예이다.

프랑스의 사업평가는 해당 사안별로 회계감사원, 중앙조사위원회, 대학평가위원회, 경제·사회위원회, 국회의 특별조사위원회, 각 중앙행정기관의 자체감사실 등 다양한 국가기관들이 수행하였으나, 1998년에 수상직속에 국가평가위원회(Conseil national de l'évaluation)가 설치됨으로써 정부의 주요정책이나사업에 대한 평가는 여기에서 수행하게 되었다. 국가평가위원회는 정부의 주요정책과제, 특정과제 및 지방자치단체의 정책과제, 공공기관의 공공정책 등에대한 성과평가업무를 수행하고 있다. 위원회는 매년 수상에게 다음해의 평가계획서를 제출하는데 내용은 정책평가과제의 채택이유와 근거를 설명하는 것이다. 또한 평가단의 구성방식, 평가방식, 평가자 선발기준, 평가기간, 평가비용, 재정충당방식 등을 명기한다. 프랑스의 경우 부처 내에 자체평가부서가 있으며, 평가내용은 사전평가, 사후평가, 과정평가 모두를 포함한다. 사후평가는 정책목표와 정책수단 간의 효과성 측정에 중심을 둔 성과평가에 치중하고 있다.

⁴⁷⁾ 윤기석, "프랑스의 정책평가제도," 재정리; 홍재환·윤기석, 「주요국의 평가제도 연구」, 2003, pp.4~25. 참조.

나. 프랑스 정책평가 제도의 기능과 평가

(1) 기획위원회의 기능

이미 서두에서 설명한 것처럼 1998년 11월 18일 수상 영은 국가정책평가 위원회(Conseil national de l'évaluation)를 설치하였는데 이 기관은 수상 직속의 국가평가기관으로써 기존의 과학평가위원회(Conseil scientifique de l'évaluation) 와 정부 부처간 평가위원회의 평가업무를 통합하며 정부정책평가 업무를 총괄하고 있다.

그런데 국가평가위원회와 더불어 프랑스 정책평가 업무의 주요기능을 담당하는 기관은 기획위원회(Commissariat Général du Plan)이다. 기획위원회는 2차 세계대전 후 황폐화된 국토개발 및 경제개발을 추진하기 위하여 설치된 국가기관으로 경제사회개발 5개년 계획을 수립하고, 수상의 요청에 따라 분야별장기정책기획을 수립하는 수상 산하의 두뇌역할을 수행하기도 하였다.48)

그러나 1998년 11월 18일 수상령에 따르면 기획위원회는 국가정책위원회가 주요 국정과제 평가업무를 수행할 때 행정적 지원을 하고 평가업무를 보좌한다고 규정하고 있다. 따라서 기획위원회의 핵심적 역할은 평가위원회에 대한 평가지원 행정업무와 평가단 구성 및 운용에 대한 행정업무를 총괄한다고 하겠다. 그리고 이와 더불어 정부부처 및 지방자치단체에 대하여 평가대상 과제선정에 대한 정보를 제공하고 평가계획을 구체화하는 행정업무도 수행하고 있다. 또한 기획위원회는 주요 국정과제 평가업무가 종료되면 평가업무를 종합한보고서를 수상에게 제출하고, 평가결과를 보고서 형태로 출판·공개하는 역할을 담당하고 있다.

한편 1990년 1월 22일 수상령은 정부정책평가의 원활한 수행에 필요한 재정적 지원을 위한 평가발전국가기금(Fond National de Devéloppement de l'Evaluation)을 설치하였는데, 평가발전국가기금 규모는 매년 수상실의 예산편성에 포함되며, 기금 운용은 기획위원회가 관장하고 있다. 기획위원회는 정책

⁴⁸⁾ 임도빈, 「프랑스의 정치행정체제」, 법문사, 2001, p.118.

평가위원회가 평가계획서를 작성할 때 동 위원회의 평가 수행과 관련된 잠정예산을 제안하는데, 정책평가위원회는 기획위원회의 예산제안을 토대로 평가예산을 심의 한 후 확정하여 수상에게 제출하고, 수상은 평가계획에 따른 총 예산을 확정 공포한다. 정책평가계획이 수상에 의해 확정·공포되어지면 평가발전국가기금이 집행되어지는데 지출규모는 평가실행 예산액의 50%이며 나머지예산은 평가대상 기관이 분담하는 것이 기본 원칙이다.49)

다. 평가대상 및 평가기간

프랑스 정책평가사업의 주요 특징과 대상은 다음과 같이 정리하여 설명할수 있다. 우선 정책평가 대상은 정책사업별 평가라고 할 수 있으며, 정책사업은 여러 부처(2~3부처)가 관련된 정부 특정과제를 중심으로 평가업무를 수행하고 있는 것이 특징이다. 따라서 정책사업에 소요되는 기간은 통상적으로 약 12개월 정도 소요된다고 할 수 있는데 1998년 11월 18일 수상 영은 정책사업 평가기간을 원칙적으로 12개월로 정하고 있으며 최고 18개월을 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 평가방식은 사전평가, 사후평가, 과정평가 방식 모두를 적용하고 있는데 사전평가는 정책의 실천 가능성, 정책결과의 영향 등에 대한 평가 업무와 관련된 평가방식이며, 사후평가는 정책집행 후 얻게 되는 정책결과에 대한 효과성을 측정하는 평가라 할 수 있으며, 과정평가는 정책이 집행되는 과정에서 수행되는 평가방식이다.

라. 평가추진체계 및 평가단 구성 및 운영

(1) 구성

실질적인 평가업무를 수행하는 평가단 구성은 [그림 20]에서 나타나는 것 처럼 기획위원회를 중심으로 추진되고 있다. 즉 주요국정과제 평가연례계획이

⁴⁹⁾ Décret n°98-1048 du 18 Novembre 1998 relatif á l'évaluation des politiques publiques, J.O. 12, février 1999, p.2, 242. 앞의 책에서 재인용.

확정되면 기획위원회는 수상으로부터 평가계획을 시달 받은 후 평가단을 조직· 구성하는데 이에 대한 구체적인 내용은 [그림 20]이 보여주는 바와 같다.

(그림 20) 평가단 소식·구성

▼
기획위원회

▼
지병위원회

▼
지병의회의원

전문연구원

평가단 위원회
평가단장(1인)
보고서 작성자(1~4인)

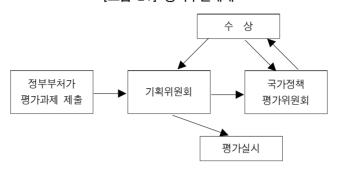
[그림 20] 평가단 조직 · 구성 체계

기획위원회는 평가단을 구성함에 있어서 인적 구성의 다양성에 비중을 두고 있다. 즉 평가단은 정책평가 과제와 관련된 12~18명의 중앙행정부처 공무원, 법·경제학·사회학·정치학분야 연구원에서 연구 중인 전문연구원, 그리고지방의회의원, 시민단체 및 자원봉사자(120명 정도) 등으로 구성되어 있다. 또한 평가업무의 독립성, 평가과정의 투명성 등이 평가단 구성과 관련된 기본 원칙이다. 그리고 평가업무를 총괄하는 평가단 위원회(Comité de la pilotage)가구성되는데 이 기구는 단장 1인과 평가보고서 작성자 1~4인 등으로 구성되어 있다.

(2) 평가업무 추진체계

평가업무의 기본원칙은 독립성과 자율성이라고 할 수 있는데 이를 도표화해서 내용을 설명한 것이 [그림 21]이다.

[그림 21] 평가추진체계



기획위원회는 정부부처로부터 평가대상 과제를 받은 후 이를 평가위원회에 제출하며, 평가위원회는 이를 바탕으로 하여 국정과제 평가 리스트를 선정한 후 수상에게 제출한다. 수상은 평가위원회로부터 제출 받은 평가과제를 검토한 후 결정하여 기획위원회에 평가계획을 시달하는데 기획위원회는 수상의결정에 의거하여 평가단 구성을 통한 평가업무를 실시한다.

평가단의 국가주요정책 평가방법은 세 가지 기본원칙에 의하여 추진되고 있다고 할 수 있다. 즉 평가모형의 단순성, 평가모형의 효과성, 평가처리의 신 속성 등이라고 할 수 있는데, 이와 같은 기본원리를 통하여 평가지표가 정하여 지고, 평가지표는 위의 기본원칙을 준수하면서 정책평가과제별로 구성되는 평 가단마다 자율적으로 제정하고 있다.

7. 스웨덴의 사업평가

스웨덴의 정부위원회는 1950년대 이전부터 정책결정과정에서 사업평가를 실시하여 이해관계자들의 의견을 수렴하고 평가결과를 정책에 반영하였다. 1960년대부터 사업평가를 정책결정자들에게 지속적으로 정보를 제공하는 활동 으로 간주하여 사업평가전담 연구조직과 기관을 설립하였다. 1980년대 초반에는 사업평가와 예산과정을 연계함으로써 사업평가의 실효성을 높이고 이러한 연계를 수차례에 걸쳐 조정하였다.

현재는 사업기관의 담당부서에 제출하는 연례보고서가 사업의 결과를 알려주는 핵심적인 정보가 되고 있다. 또 과거에 3년마다 실시한 사업부서의 활동에 대한 심층적인 평가를 부처가 특별히 요구하는 경우에 한하여 실시하도록 하고 있다(박기백, 2002).

가. 지방정부의 사업평가

스웨덴의 시 및 주정부들은 오래 전부터 다양한 성과측정지표와 핵심비율을 통한 업무운영을 파악하고자 시도해 왔다. 영기준예산에 대한 논의와 자본지출 예산에 대한 논의가 있었으며 최근에는 구매자-공급자모델들이 상당한 관심을 끌고 있다(Daven & Nilsson, 1996). 최근에 스웨덴의 많은 지자체들은 다양한 형태의 성과측정표들을 이용하고 있으며 지자체 간에 벤치마킹(benchmarking)도 활발하다고 한다(갤럽 앤 컴퍼니, 1999).

나. 중앙정부의 사업평가

1970년대에 스웨덴 국립회계감사원(이하 스웨덴어 이니셜인 RRV라 한다)은 새로운 성과측정개념을 도입하였다. 현재에는 중앙정부기관에 대한 목표관리개념이 도입되어 예산승인, 신청 또는 연간보고서 등에서 그들의 성과 및 활동효과를 다양한 측정지표를 통해 증명하여야 한다.

각 정부기관들은 운영점검 및 결과보고를 위해 측정방식 및 결과측정지표 들을 확정하여, 일정한 기간에 걸쳐 달성된 질적·양적 결과들을 지표에 의해 평가하도록 하고 있다. 이러한 평가결과는 비교, 관리 및 통제를 위한 판단, 학습 및 변화를 위한 근거제시 등에 사용된다. RRV는 BSC방식을 소개하고 있는

데 이는 민간부문의 BSC를 수정하여 정부에 의해 정의된 조직단위의 전반적인 임무에서 출발한다(갤럽 앤 컴퍼니, 1999). 갤럽 앤 컴퍼니의 자료에 따르면스웨덴의 경우 BSC의 개념을 원용한 평가시스템이 활용되고 있는 것으로 보인다.

제 2 장 국내의 사업평가 현황

1. 국내사업평가 개관

우리나라의 사업평가는 국무총리 기획조정실의 심사분석제도(1961. 9. 4~1981. 10. 31)에서 그 연원을 찾을 수 있다. 그 후 경제기획원의 심사분석제도 (1981. 11. 1~1994. 12. 25)와 국무총리 행정조정실의 정책평가(1990. 4. 16~1994. 12. 25)로 분리되어 운영되었다가 국무총리 행정조정실의 심사평가(1994. 12. 26~1998. 2. 27)로 통합되어 운영되었다.

이러한 흐름 속에서 정부는 1998년부터 "기관평가제도"를 도입하였으며, 다시 2001년에 제정된 "정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정"을 대체하 는 "정부업무 등의 평가에 관한 기본법"을 제정하여 현재에 이르고 있다.

한편, 감사원의 경우 1980년대 중반 이후 감사업무의 중점에 행정업무수행의 효율적인 수행이라는 요소를 감안하기 시작하여 최근 공공부문의 책임성 (accountability)과 성과(performance)의 제고를 도모하기 위해 평가업무에 대한관심을 높이고 있다. 이러한 필요성과 국가평가인프라의 구축필요라는 맥락에서 평가연구원을 감사원 내에 설치하고자 2004년 정기국회에 관련 감사원법 개정안을 국회에 제출하여 2005년 5월에 본회의에서 통과되었다.50)

국내의 평가 동향을 살펴보면, [표 24]에서 보는 바와 같이 현재 정부를 포함한 여러 공공기관을 대상으로 다양한 평가제도가 운용되고 있다. 감사원,

⁵⁰⁾ 감사원법개정안은 국회법제사법위원회에서 대안으로 통과되었으며, 평가연구원 의 직무 및 조직을 다음과 같이 규정하고 있다. 제19조의4(직무 및 조직) ① 감사대상기관의 주요 정책·사업·기관운영 등의 효율성 분석 및 성과평가와 관련된 감사제도 및 방법 등을 연구·개발하기 위하여 감사원에 평가연구원을 둔다. ② 평가연구원은 감사대상기관 등의 각종 평가제도와 방법에 관한 조사·연구등 국정평가인프라의 구축에 관한 지원을 할 수 있다. ③ 평가연구원의 조직과운영에 관하여 필요한 사항은 감사원규칙으로 정한다.

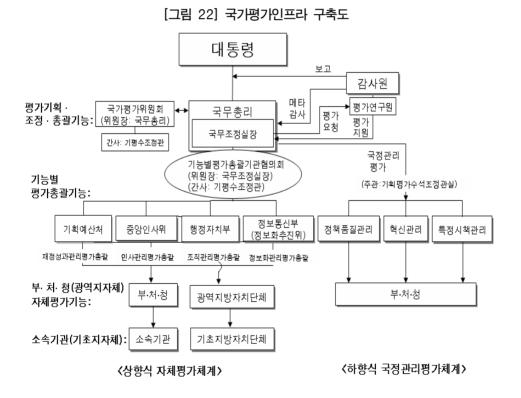
기획예산처, 국무조정실 등에서의 평가는 행정부 차원의 평가이고, 국회예산정 책처 사업평가국의 평가는 입법부 차원의 평가로 구별된다. 정부를 포함한 공 공부문에서 수행하는 다양한 평가제도의 수준은 아직 출발단계에 있으며 향후 보다 확립된 평가대상 및 평가범위 그리고 평가기준에 대한 체계화가 필요하 다. 기획예산처, 감사원, 국무조정실 등의 평가업무가 각각의 필요에 따라 신설 · 운영되어 중복적인 측면이 있을 뿐만 아니라, 평가대상기관에 대한 과중한 업 무부담으로 작용하고 있다는 지적이 있다.

[표 24] 공공부문 주요 평가제도 현황

제 도	주관 기관	평가 주기 (시기)	도입 연도	관련규정	주요 내용
주요정책 • 시업평가 및 집행모니터링	국회 예산정책처 (사업평가국)	수시	2004	국회 예산정책처법	·주요 정책·시업의 효과 등 평가 ·집행과정 평가
정부업무 평가제도	국무조정실	연 2회 (상/하 반기)	・심사분석 (1961) ・기관평가 도입 (1998) ・정부업무평가 (2001)	정부업무등 의평가에관 한기본법	·기관평가(업무평가, 국민만족도 평가 등) ·국가적·사회적 현안에 대한 수시 평가 ·자체평가, 지방자치단 체에 대한 평가
책임운영 기관제도	행정 자치부	매년 (예산과 정과연계)	2000	책임운영기관 의 설치운영에 관한 법률	·자율성부여, 운영성과에 대한 보상과 책임 확보
정부투자기관 경영실적평가 제도	기획 예산처	매년 (상반기 중 완료)	• 제도도입(1984) • 제도개선(1999): 객관성, 공정성 강화	정부투자기관 관리기본법	・기관평가 ・사장평가 (사장경영계약 이행실적평가)

제 도	주관 기관	평가 주기 (시기)	도입 연도	관련규정	주요 내용
정부산하기관 경영실적평가 제도	기획 예산처	매년 (상반기 중 완료)	2004	정부산하기관 관리기본법	·정부출연금이 50억원 이상 인 기관 등 평가(투자기관 등 타 법에서 평가받는 기관 제외) · 공익성, 효율성, 경영목표 달성도 등 평가 · 기획예산처창관이 주무부처 별로 평가한 결과를 종합 및 필요시 재평가
성과관리	기획 예산처	매년 (예산과정 과 연계)	·성과주의예산 제도(1999)·성과관리제도 (2003)	성과관리 제도 시행지침	 전략·성과목표 및 성과 지표를 설정 성과정도를 평가, 예산과 연계
기금운용 평가	기획 예산처	매년 (상반기 완료) 존치평가 : 3년주기	·도입(2000) ·기금존치평가 (2004)	기금관리 기본법	 기금의 운용실적 평가 (경영개선·사업운영부문, 자산운용부문) 기금의 존치 평가 (정책정합성 시업의 중복성 재원조성의 적정성)
성과감사	감사원	수시	최근 기능 강화	감사원법	• 주요 정책. 시업의 성과 평가
예비타당성 조사제도	기획 예산처	필요시	1999	예산회계법 시행령	·경제적 타당성 분석 ·정책적 타당성 분석
정보화 사업평가	정보 통신부	매년	1997	정보화촉진 기본법	·시업방향 제시 ·시업의 효과성, 목표 달성도 등 평가
국가연구 개발사업 평가	국가과학 기술위원회	매년 (7~8월 경)	1999	과학기술 기본법	 연구과제 규모조정, 시업예산의 배분우선순위 등 평가 국방분야는 국가기밀 및 안보상 이유로 제외

이러한 문제점을 해소하고자 정부는 정부차원의 통합국정평가제도 (integrated public service evaluation system, IPSES)를 도입하고자 하고 있다. 이는 정부기관별로 산재된 각종 업무평가 제도를 통합하여, 범정부 차원의 평가인프라를 구축해 정보통신부와 국세청을 대상으로 시범운영한 후에 2006년부터 43개 정부기관을 대상으로 본격 실시한다는 것이다. 통합국정평가제도는 아래 그림에서 보는 바와 같이 각종 평가지표들을 바탕으로 각 정부기관들이 자체평가를 실시한 뒤 이를 새로 신설할 국가평가위원회가 종합적으로 관리하는 체제를 말한다. 정부는 이를 위해 국무총리를 위원장으로 하는 국가평가위원회를 설치, 평가정책을 입안하고 기관별 평가업무를 총괄하도록 한다는 것이다.



제2장 국내의 사업평가 현황 ◆ 199

새로 도입될 IPSES는 기관별 자체평가와 중앙기관의 수직평가를 혼재한 평 가방식으로, 각 기관은 범정부 차원의 공통지표와 부처별 특성지표를 이용해 자 체평가를 실시하고, 국무조정실장을 위원장으로 한 '기능별 평가총괄기관협의회' 가 부처별 성과, 인사, 조직, 정보화 관리에 대한 평가를 별도로 시행하게 된다.

기능별평가총괄기관협의회는 국무조정실장을 위원장으로, 기획예산처와 중 앙인사위, 행정자치부, 정보통신부가 참여한다. 이와 별도로 감사원은 주요 국 정과제에 대한 성과감사를 부정기적으로 실시한다는 것이다.

[표 25] 정부 주요 평가제도 현황 및 통합계획

평가명칭	평가주관기관	근거법령	통합계획
개방형 직위 운영실 태 조사·평가	중앙인사위원회	개방형직위의운영등에 관한 규정(대통령령) 제16조	통합실시 검토
공무원 교육훈련	중앙인사위원회	공무원교육훈련법	통합실시
평가		제15조	검토
국가연구개발사업	과학기술부(국가과	과학기술기본법 제12조	통합실시
조사·분석 및 평가	학기술위원회)		검토
전자정부사업 평가	행정자치부	전자정부 구현을 위한 행정 업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률 제46조	통합실시 검토
조직운영 분석·평가	행정자치부	행정기관의조직과정원에 관한통칙(대통령령) 제27 조의2	통합실시 검토
정보화촉진시책	정보통신부(정보화	정보화촉진기본법 제9조	통합실시
추진 실적 평가	추진위원회)		검토
지식정보자원 관리	정보통신부(지식정보	지식정보자원관리법	통합실시
추진실적 평가	자원관리위원회)	제13조	검토
규제개혁실태 등	국무조정실(규제개	행정규제기본법 제34조	통합실시
평가	혁위원회)		검토
대통령지시사항	국무조정실	대통령지시사항관리지침	통합실시
추진상황평가		(국무총리훈령) 제18조	검토

평가명칭	평가주관기관	근거법령	통합계획
국정홍보활동 평가	국정홍보처	국정홍보업무강화에관한 규정(대통령훈령) 제10조	통합실시 검토
교육인적자원 시행계획 추진실적 평가	교육인적자원부	인적자원개발기본법 제8조	통합실시 검토
정보공개제도 운영 실태 평가	행정자치부	공공기관의 정보공개에 관한 법률 제24조	통합실시 검토
자연재해 저감시설의 유지 관리 평가	행정자치부	자연재해대책법 제64조	별도실시 검토
책임운영기관 평가	행정자치부	책임운영기관의 설치·운 영에 관한 법률(제12조, 제13조)	별도실시 검토
국가균형발전시행 계획 등 평가	산업자원부(국가균 형발전위원회)	국가균형발전특별법 제9조	별도실시 검토
에너지합리화실시계 획 추진실적 평가	산업자원부	에너지이용합리화법 시행령 제18조	별도실시 검토
사회보장 주요시책 평가	보건복지부	사회보장기본법 제22조	별도실시 검토
국토종합계획 추진 실적 평가	건설교통부	국토기본법 제18조	별도실시 검토
기금 존치여부 등 평가	기획예산처	기금관리기본법 제12조	별도실시 검토
부담금 운용 평가	기획예산처	부담금관리기본법제8조	별도실시 검토
부패방지시책 추진 상황 실태조사·평가	부패방지위원회	부패방지법 제11조	별도실시 검토
중소기업시책 추진 상황평가	중소기업특별위원회	중소기업특별위원회 규정(대통령령)제2조	별도실시 검토
재난관리체계 등의 정비·평가	소방방재청	재난 및 안전관리기본법 제29조	별도실시 검토
긴급 구조활동 평가	소방방재청	재난 및 안전관리기본법제 53조	별도실시 검토

자료: 국회정무위원회, 국정평가기본법안 검토보고서, 2005.

2. 국회의 사업평가

국회에서의 사업평가는 국정감사, 예산결산특별위원회나 상임위원회에서의 예산안 심사 및 결산심사에 있어서 정부정책과 사업에 대한 심사과정에서 이루어진다. 즉 국회의원의 의정활동과정에서 정책평가나 사업평가의 관점에서 어느 정도 수행되고 있는 것이다. 사업평가 시각에서 볼 때 이러한 활동은 어떠한 의미를 가지며, 그 흐름은 어떠한지에 대해서도 중요한 연구과제가 되지만 여기서는 국회에서의 사업평가를 제도적 관점에서 접근하여 보고자 한다. 따라서 2003년 국회예산정책처법에 의해 설치된 사업평가국(Program Evaluation Bureau, PEB)을 중심으로 향후 국회에서의 사업평가가 어떻게 이루어 질 것인지에 대해 알아보고자 한다.

가. 국회예산정책처의 사업평가국의 설치

국회예산정책처(Natioanl Assembly Budget Office, NABO)의 설립은 미국의 CBO와 같이 국회 의정활동의 전문성을 보강하기 위하여 추진되었다. 2002년 국회의장이 제안한 의견서를 바탕으로 국회 내에 예산심의와 입법을 보좌할 전문연구원의 설립이 논의되기 시작하였다. 그 결과 2003년 7월 1일 "국회예산정책처법"이 국회를 통과하였고, 국회의장 직속의 예산정책처가 동년 10월 20일에 출범하게 되었다. 이는 국회차원의 경제전망, 세수추계, 사업평가 등의 분야에서 입법부의 전문성 확보를 위해 오랫동안 국회의 숙원사업이었던 정책보좌기구가 마련되었다는 점에서 커다란 의미를 갖는다.

NABO는 국회법에 제22조의 2를 신설하여 국가의 예산 결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구·분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 설치되었다. 미국의 CBO와 달리 국회예산정책처에는 사업평가를 담당하는 GAO와 같은 부서를 두고 있는데 그 부서가 사업평가국이다.

사업평가국의 업무범위는 국회예산정책처 직제 제7조에 규정되어 있다. 사

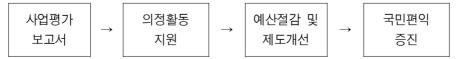
업평가국의 주된 업무는 "국가의 주요사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요분석, 국가의 주요사업의 집행에 대한 점검·평가, 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사·분석"으로 되어 있으며 이외에 사업평가현 안에 대한 평가보고서를 작성하고 있다. 국회에서의 사업평가는 국가예산 및 재정운용과 관련된 평가를 통해 국회의원의 의정활동을 지원하는 것을 주된 임무(mission)로 하는 것이라 할 것이다.

나. 사업평가국의 임무 및 목표

국회의 PEB은 주요 재정사업의 평가를 통해 일차적으로 국회의 의정활동을 지원하고, 평가결과가 각종 의안심사과정에서 활용되어 예산의 절감 및 제도개선을 유도하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 결과적으로 행정부의 사업성과를 개선하며 궁극적으로 국가경쟁력 제고와 국민의 편익을 증대하는 것이라하겠다. 즉 PEB의 전략적 목표는 국민편익 증진이며 이는 사업평가활동을 통해서 구현된다. 사업평가활동은 자발적인 주요사업의 평가를 통해 이루어지기도 하지만 국회의원의 조사·분석요구에 의해서도 수행된다. PEB의 임무 및목표를 요약하여 정리하면 아래 그림과 같다.

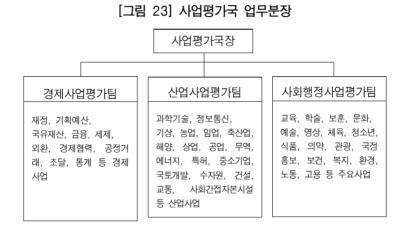
❷ 사업평가국의 평가 목적

- 국회의원의 의정활동(예산 및 법안 심사와 국정감사)을 지원
- 국민의 편익(benefit) 증진과 양질의 정보 제공 (언론, 전문가 집단, 일반시민)
- 평가를 통한 행정 서비스 및 제도 개선과 평가 정보 및 기법의 축적과 활용 및 제공



다. 조직 및 업무분장

사업평가국은 국장을 중심으로 경제사업평가, 산업사업평가, 사회행정사업 평가팀 등 3팀으로 구성되어 있다. 인원은 19인으로서 국장 1인, 각 팀은 팀당 팀장 1인, 평가관 4인, 평가관보 1인 등 6인으로 구성되어 있다. 각 팀의 업무 는 다음과 같이 분장되어 있다. 사업평가국의 인력은 국가 주요사업을 모두 다 루기에는 부족하며 향후 사업평가기능이 활성화될 것으로 예상됨에 따라 증원 이 필요할 것으로 본다.



3. 국무조정실의 정부업무평가

정부업무 평가란 국무총리실에 설치된 정책평가위원회가 중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방자치단체가 추진하는 업무 및 관련사항의 추진내용, 집행성과 등을 점검·분석·평정하고 그 결과를 정부업무 등에 반영하도록 하는 제도이다. 현재 정부업무 평가는 「정부업무등의평가에관한기본법(법률 제6,347호)」에 의거 수행하고 있으며, 동법에서 위임한 사항을 시행령에서 정하고, 동법

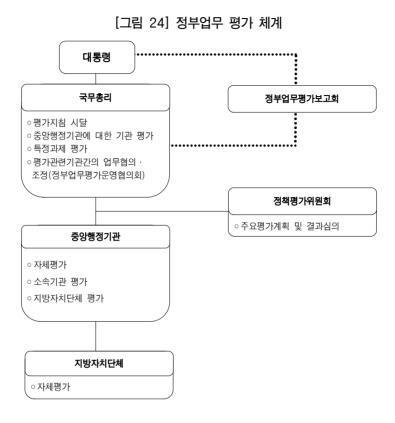
제10조에 따라 매년도 평가와 관련된 주요 사항 등을 포함한 「평가 지침」을 작성·시달하여 평가를 실시하고 있다.

가. 정부업무 평가제도의 개요

「정부업무 평가」는 정부업무의 추진현황 및 집행성과를 분석·평가하여 그 결과를 집행과정 및 향후 사업계획 수립에 반영함으로써 정부업무 추진의 효율성 제고와 책임성 확보를 목적으로 한다. 정부업무 평가는 주로 정부업무 집행결과에 대한 사후적 평가이며, 문제점 발생시 시정조치를 한다는 점에서 감사와 유사한 기능을 하고 있다. 그러나 감사는 준사법적 행위로서 업무추진의합법성과 정확성에 기초하여 책무성(accountability) 확보에 중점을 두는 반면평가는 시책 및 사업의 능률성, 효율성, 합목적성을 평가하여 새로운 정책의입안 또는 다음 연도사업계획에 반영함으로써 책임성을 확보하는데 중점을 두고 있다는 점에서 차이가 있다.

나. 정부업무 평가 운영체계

현재 정부업무 평가는 국무조정실(심사평가조정관실)에서 관장하고 있다. 중앙행정기관의 자체평가는 각 부처의 기획관리실(기획관리관)의 행정관리담당관실 등에서 담당하며, 정부업무 평가의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 1998년 4월에 민간전문가로 구성되는 「정책평가위원회」를 설치하여 운영하고 있다. 또한 각 부처에서는 자체평가의 객관성 제고를 위하여 「자체평가위원회」를 구성·운영하고 있다.



정책평가위원회의 기능은 정부업무 등에 대한 평가기본방향 및 평가지침에 관한 사항 심의, 중앙행정기관평가 및 지방자치단체평가에 관한 사항 심의, 특정과제평가에 관한 사항 심의, 평가제도의 운영 및 연구발전에 관한 주요사항 심의 등이었다. 정책평가위원회의 구성은 본위원회와 소위원회로 구성되어 있으며, 본위원회는 30명 이내의 민간위원으로 구성되고, 행정지원을 위해 국무조정실장이 당연직 위원으로 참여하며, 심사평가조정관이 간사기능 수행하고 있다. 소위원회는 본위원회 내에 두고 있으며, 제도·운영, 경제(1), 경제(2), 사회문화, 일반 행정, 지방자치 등 6개의 소위원회를 설치하고 있다. 전 위원(위원장과 국무조정실장 제외)이 전문분야별로 소위원회 위원으로 참여하도록 하고 있다.

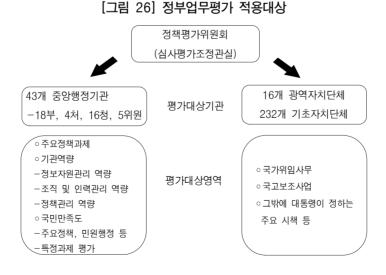
자료, 의견교환 보고서 작성 연지점검 협의 정책평가위원 정책평가위원회 (국무총리심의기구) 국무조정실 전문위원 자료, 의견교환 실적송부 부처협의 현지점검 중앙행정기관 햇정자치부 제도운영소위 경제1소위 경제2소위 사회문화소위 일반행정소위 지방자치소위 (43개 기관) 지방자치단체 기획관리실(국) (16개 광역단체 232개 기초단체)

[그림 25] 정책평가위원회의 구성도

다. 정부업무 평가의 대상

담당자

정부업무평가의 적용대상은 43개 중앙행정기관과 16개 광역자치단체, 232 개 기초자치단체를 포함하며, 주요정책과제, 기관역량, 국민만족도 등을 중심으로 평가하고 있다.



제2장 국내의 사업평가 현황 ◆ 207

№ 2004년도 국무조정실 중점평가과제

- ㅇ 국유재산관리 효율화
- 사회적 소외계층의 교육복지 확대
- 이산가족 등 남북 인도적 문제 해결 추진
- DDA·FTA 추진
- ㅇ 선진보호행정 구현
- ㅇ 군 시설관리 효율화
- 성과중심 행정시스템 구축
- 과학기술 혁신역량 강화
- ㅇ 관광산업 진흥 활성화
- 쌀의 민간유통역량 강화
- 부품 · 소재산업 육성
- IT산업의 경쟁력 강화 지원
- ㅇ 국민 기초생활 보장제도의 내실화
- 4대강 수질환경개선
- ㅇ 고용정책의 내실화

라. 평가결과 보고 및 활용

정부업무 평가결과는 상·하반기별로 「정부업무 평가보고회」(대통령 또는 국무총리 주재)를 개최하여 보고하고, 주요내용을 대외에 공개하도록 하고 있다. 국무조정실은 정부업무 평가결과를 「평가보고회」를 통해 보고한 후 즉시각 부처에 시달하고, 평가결과 시정을 요하는 사항(예산조치사항 포함)에 대하여는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 시정을 요구할 수 있다. 시정을 요구받은 관계 중앙행정기관의 장은 즉시 조치계획을 수립하여 국무조정실에 보고하고, 반기별로 조치계획에 따른 이행상황을 국무조정실에 제출하여야 한다. 국무조정실은 각 부처의 분기별로 추진상황을 점검·관리하고, 이행상황 점검결과는상·하반기 기관평가(자체평가 수행노력)에 반영한다. 이 과정에서 보완조치가

필요한 사항에 대하여는 관계부처에 통보하여 보완조치를 강구하는 한편, 평가결과 우수기관 및 공무원에 대해서는 포상을 실시하고, 각 기관에서는 직원 성과급, 인사우대 등과 연계하여 보상을 주도록 하고 있다.34) 또한 평가결과를 각 부처 및 기획예산처에 통보하여 예산편성에 활용함과 아울러 예산조치 등인센티브 부여를 하도록 하고 있다. 또한 2004년 12월에 발표한 정부업무평가결과에 따르면, 2004년도 정부업무 평가결과를 각 기관의 다음 년도 업무계획에 반영하도록 함과 아울러 부처 「연두업무보고」 과제를 평가대상 정책과제로하여 자체평가 하도록 하고 있다.

마. 2004년도 평가결과 예시

(1) 주요정책 평가

(가) 평가개요

주요정책평가는 2004년도 102개 주요정책과제(262개 중과제)를 대상으로 각 중앙행정기관별 평가 작업반을 구성하여 현장점검, 전문가회의, 부처제출자료 확인 등을 통해 아래 표에서 보는 바와 같이 정책추진성과와 그 과정을 포괄적으로 평가하고 있다. 주요정책과제의 평가항목에는 대통령 지시사항, 기타 현안사항 등은 해당 또는 관련과제에 포함하여 정책형성, 집행, 성과 등 3개 단계별로 6개 평가기준(12개 평가착안사항)에 따라 평가하고 있다.

^{34) 2006}년부터는 현재 마련 중인 「통합적 성과관리방안」에 따라 2005년 평가결과 를 반영하여 각 기관에 대한 보상체계를 차등하여 적용하도록 하고 있다.

[표 26] 주요정책과제의 평가내용

정책 단계	평가기준(비중)	평가착안사항
정책 형성	① 정책목표의 적합성(10%)	①-1. 상위목표 부합성 및 환경대응성 ①-2. 정책목표의 명확성
	② 계획내용의 충실성(10%)	②-3. 정책수단의 충실성 ②-4. 여론수렴 등 관련절차 이행 여부 ②-5. 관련기관 정책과의 연계 여부
정책 집행	③ 시행과정의 효율성(10%)	③-6. 사업의 진척도 ③-7. 자원의 효율적 집행
	④ 시행과정의 적절성(20%)	①-8. 여건변화에 대한 대응성 ①-9. 국민·이해당사자에 대한 홍보 ①-10. 관련기관과의 협력도
정책	⑤ 목표의 달성도(30%)	⑤-11. 당초 설정한 목표의 달성 여부
성과	⑥ 정책영향(20%)	⑥-12. 정책효과의 실질적 발생 여부

(나) 단계별 평가결과

① 정책형성

대부분의 기관이 참여정부의 국정원리를 실현하기 위한 정책목표를 정확히 설정하고 SWOT분석, 외부환경요인 분석 등을 통해 하위목표를 명확히 하였으나, 일부 기관에서는 구체적인 성과목표와 이를 측정하기 위한 성과지표를 제시하지 않았거나 부적절한 지표를 설정하고 있다. 또한 계획 수립시 부처간협의를 소홀히 하여 정책추진에 혼선을 야기한 사례 등이 확인되고 있다. 예를 들면, 교육인적자원부의 학벌주의 극복종합대책의 경우 국무회의시 이견 제시

로 언론 브리핑을 중단하였고, 외교통상부의 '재외공관원 명단 등재기준'을 자체예규임을 이유로 부처협의를 거치지 않고 개정 추진하는 등 협의부족이 문제로 제기되었다. 이에 대해서는 정책형성단계부터 평가를 전제로 하여 구체적인 성과목표를 설정하고, 관계 부처간 사전협의와 여론수렴을 충실히 할 필요가 있다는 개선의견을 제시하고 있다.

② 정책집행

대체로 정책이 계획된 일정에 따라 정상 추진되고 있으며, 선택과 집중, 사업추진방식의 혁신 등을 통해 정책집행의 효율성도 제고하고 있으나, 사업추진과정에 대한 체계적인 점검시스템이 미흡하여 예산이 잘못 사용된 사례가 있다. 예컨대 2003년 태풍 매미 피해복구 지원 시 거제·통영 지역 양식업자가 피해규모를 부풀려 복구비를 과다 청구·착복(19억)한 사례 등(해양수산부, 소방방재청)과 정책판단을 잘못하여 예산을 효율적으로 집행하지 못한 사례도 있다. 한강수계 상수원보호구역 지정(1975년) 당시, 수질오염가능성 있는 일부 지역을 제외하였다가 추후에 수변구역 토지 매수 시 고가로 매수(2.7% 면적 매입에 토지매수예산의 41% 지출, 환경부)한 사례가 그것이다.

한편, 대다수의 기관이 정책여건을 수시로 점검(monitoring)하여 정책상황 변화에 적절히 대응하고 있는바, 임금단체협상 과정에서 주 40시간제·비정규직 문제가 주요쟁점으로 부각되자 정부방침을 조기 결정하여 문제 확산을 예방(노 동부)한 사례가 그것이다. 그러나 경찰청과 식품의약품안전청의 불량만두소 사 건과 같이 일부 사례이기는 하나 국민건강과 밀접한 관련이 있는 중요사안을 안이하게 다루어 불필요한 논란을 야기하고 정부 불신을 초래한 사례도 발생 하였다. 이에 대해서는 정책집행과정에 있어서 엄정한 책무성 확보방안을 강구 할 필요가 있다는 개선의견을 제시하고 있다.

③ 정책성과

전반적으로 당초 계획보다 높은 목표달성율을 보이는 등 정책추진성과가 나타나고 있으나, 수출 및 외국인 투자의 확대, IT 신 성장 동력 본격 추진, 노사갈등관리 강화 등 성장기반을 꾸준히 확충한 산업자원부의 국제경제의 불안 정속에서도 수출 2,400억불 달성사례, 정보통신부의 산·학·연간 긴밀한 협조체제를 구축하여 휴대인터넷 시스템(WiBro) 세계최초로 개발한 사례, 노동부의노사분규 감소(교섭단위별 분규건수: 2003년 194건 → 2004년 161건 △17%, 노동부)등이 우수사례로 소개되고 있다. 다만, 달성이 용이한 목표를 설정하거나,목표치 추정이 부정확하여 목표달성의 의미가 크지 않은 경우도 있다. 예를 들면 산림청의 경우 2004년 11월 현재 '산불방지 협정체결' 실적은 2,920건에 이르나, 당초 목표는 70건에 불과한 실정이다. 정책의 효과 또는 영향은 정책이진행 중인 시점에서의 평가, 효과발생까지의 시차 등으로 정확한 측정에 한계가 있으므로 보다 유의미한 정책영향 평가를 위한 방안의 모색이 필요하다.

◎ 기관별 주요정책 평가결과

[표 27] 부·처 단위 기관 주요정책 평가결과

(가나다순)

우 수	보통	미흡
기획예산처	건 설 교 통 부 공정거래위원회 과 학 기 술 부 교육인적자원부	금융감독위원회
노 동 부	국가보훈처 국 방 부	
산업자원부	농 림 부 문화관광부 법 무 부 법 제 처	외교통상부
정보통신부	보건복지부 여 성 부 통 일 부 해양수산부	
중앙인사위원회	행정자치부 환 경 부	재 정 경 제 부
5개 기관	16개 기관	3개 기관

[표 28] 청 단위 기관 주요정책 평가결과

(가나다순)

우 수	보 통	미흡
국 세 청	관 세 청 기 상 청 농촌진흥청 대검찰청	경 찰 청
산림청	문 화 재 청 병 무 청 식품의약품안전청 중 소 기 업 청	국민고충처리위원회 국 정 홍 보 처
조달청	철 도 청 청소년보호위원회 특 허 청 해양경찰청	통 계 청
3개 기관	12개 기관	4개 기관

바. 혁신관리 평가

혁신관리 평가의 목적은 혁신추진 노력과 실적을 종합적으로 평가하여 정부혁신의 차질 없는 추진을 담보하고 기관 상호간의 협력 및 경쟁체제를 확립하는 것이다. 평가 대상은 총 49개 기관으로 18부 5처 17청 2실 7위원회와 기관평가 대상기관(43개) 외에 부패방지위원회, 국무조정실, 총리비서실, 평화통일사무처, 비상기획위원회, 소방방재청 등 6개 기관을 추가하고 있다.

[표 29] 평가 분야와 방법

체계(반영률)	내 용	방 법
1. 전략적 종합 혁신 능력(8%)	·부처의 비전 및 기본적 정책방향 ·혁신전략추진의 구체적 실천내용 ·성과관리 지원과 책임행정구현 ·전략적 종합혁신능력 인식도	서면평가 설문조사
2. 혁신관리역량 (17%)	·혁신인프라: 마인드, 참여의지, 추진체계, 네트워크, 내부 조직혁신, 제도적 지원 등 ·혁신활동: 비전 공유, 참여활성화, 역량강화, 자체혁신, 혁신활동의 성과 등	서면평가 현장실사 설문조사
3. 정부혁신과제 (10%)	·정부혁신과제: 행정개혁, 인사개혁, 전자 정부 ·기관간 협력도	서면평가, 현장실사 서면조사

4. 국정평가제도

국정평가란 정부가 추진중인 「국정평가기본법」에 의해 국무총리실에 설치된 국정평가위원회가 중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방자치단체가 추진하는 업무 및 관련사항의 추진내용, 집행성과 등을 점검·분석·평정하고 그 결과를 정부업무 등에 반영하도록 하는 제도이다. 현재 시행되고 있는 정부업무 평가는 「정부업무등의평가에관한기본법(법률 제6,347호)」은 「국정평가기본법」이 제정되면 폐지될 예정에 있다. 그러나 국회 정무위원회의 심의 과정에서 국정평가는 대통령의 업무를 평가하는 것을 의미할 수 있으므로 「정부업무평가기본법」으로 수정하는 안이 소위원회에서 결정되었다.35)

「국정평가」제도는 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 중앙행정기관, 지방자치단체와 소속기관, 공공기관이 행하는 정책 등을 평가하는 것을 말한다. 정부업무평가의 경우 정부업무의 추진현황 및 집행성과를 분석·평가하여 그 결과를 집행과정 및 향후 사업계획 수립에 반영함으로써 정부업무 추진의 효율성 제고와 책임성 확보를 목적으로 한다. 국정평가제도는 국정평가 이외에도 자체평가, 특정평가, 상위평가, 성과관리를 포함하고 있다. 국정평가 내지 정부업무 평가는 주로 정부업무 집행결과에 대한 사후적 평가이며, 문제점 발생시 시정조치를 한다는 점에서 감사와 유사한 기능을 하고 있다. 그러나 감사는 준사법적 행위로서 업무추진의 합법성과 정확성에 기초하여 책무성(accountability) 확보에 중점을 두는 반면 평가는 시책 및 사업의 능률성, 효율성, 합목적성을 평가하여 새로운 정책의 입안 또는 다음 연도사업계획에 반영함으로써 책임성을 확보하는데 중점을 두고 있다는 점에서 차이가 있다.

국정평가는 국무총리 소속의 국정평가위원회가 수행하며, 이를 지원하기

³⁵⁾ 국회 정무위원회에서는 2006년 6월에 국정평가기본법안을 1차 심의한 후, 제 256회 국회 정기회에서 다시 심사하여 11월에 3차례, 12월에 2차례의 심사를 하여 수정안을 의결하였다. 동 법안은 아직 상임위 전체회의를 앞두고 있다. 소위원회에서 수정한 내용은 부록 D를 참고하기 바란다.

위하여 사무처를 두도록 하고 있다. 또한 자체평가를 미리 검토하고 협의하기 위하여 위원회 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 평가총괄협의회를 두도 록 하고 있다.

국정평가에 있어서는 자체평가에 대한 "상위평가" 규정을 두어 중앙행정 기관의 자체평가결과에 흠이 있어 다시 평가할 필요가 있다고 판단되는 때에는 국무총리가 국정평가위원회의 심의를 거쳐 상위평가를 실시할 수 있도록하고 있다.

국정평가위원회는 국정평가기본법 제14조에 의해 국무총리 소속으로 설치되며, 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 14인 이내의 위원으로 구성된다. 위원은 행정자치부 장관, 기획예산처 장관, 중앙인사위원회 위원장, 국무조정실장 등 4인의 당연직 위원과 민간위촉위원으로 구성된다. 민간위원의 임기는 2년으로 하되 1차에 한해 연임할 수 있다. 정부업무 등에 대한 평가에 있어서도 민간전문가들이 상시 참여토록 하여 평가 업무의 객관성과 전문성을 확보하고, 평가제도발전 등에 대한 심의기능을 수행할 것을 목적으로 하고 있다.

국정평가위원회의 임무는 국가의 중장기 평가인프라 구축 및 운영계획의 수립 및 추진에 관한 심의, 국정평가 기본계획 및 시행계획의 수립, 국정평가 의 기획, 조정, 총괄에 관한 사항, 성과관리, 자체평가, 특정평가 등의 조정에 관한 사항 등이다.

5. 감사원의 정책·사업 평가

정부에 대한 감사는 정부회계의 결산을 검사하고 직무를 감찰하는 두 가지 핵심기능을 말한다. 회계검사의 경우 전통적으로는 좁은 의미의 재무감사를 의미하였으나 최근에는 예산운용의 효율성과 성과를 보는 성과감사로 변화하는 국가의 사례가 늘고 있다.

감사원의 정책·사업평가에 대한 주요 국가들의 경향을 보면 감사와 평가를 담당하는 기구와 기능이 감사원의 소속(의회소속, 행정부 소속, 독립기관), 정부의 조직 및 운영(대통령제 대 의원내각제), 예산과의 연계성 등에 따라 차이를 보이고 있다(송희준, 2003).

감사원의 평가업무는 아직 구체적인 법적 근거가 마련되어 있지는 않다. 다만, 2005년에 감사원에 평가연구원을 설치하여 정부의 평가업무를 간접적으로 지원할 근거는 마련하고 있다. 감사원에 각종 평가제도와 평가기법을 조사·연구하고 평가관련 교육을 실시하기 위한 평가연구원을 설치하는 감사원법중개정법률안을 제출하였고 2005년 5월에 국회를 통과하였다.36)

가. 감사원의 성과감사

성과감사는 경제성, 효율성 및 효과성에 대한 감사를 말한다. 성과감사는 영국의 재정가치(value for money)와 미국의 확대감사(expanded scope audit)와 같이 종전의 재무나 회계 감사보다 광의의 영역을 감사한다. 성과감사는 정책집행 과정감사(process audits)와 성과점검(performance monitoring)을 포함한다. 집행과정 감사는 정부기관, 사업 및 기능에 대하여 체계적이고 독립적인 감사를 수행하는 것이고 기관내부적 통제가 경제성, 효율성, 효과성을 증진시키는데 있어 적절한지를 평가한다. 한편 성과감사는 정책결과 감사(audits of policy results)를 포함한다. 교육 보건 등 사회적 영향이 큰 정책의 사회적 영향이 감사의 중심영역이 되는 것이다. 정책결과 감사는 정책의 효과와 산출을 검사하고 투입된 재정의 가치를 연계하여 평가한다. 최근에는 미국의 GAO와 캐나다

³⁶⁾ 국회에 제출된 감사원법 중 개정 법률안의 주요내용은 다음과 같다. 평가연구원의 직무는 평가제도와 방법에 대한 조사·연구와 평가업무에 종사하는 자에 대한 교육훈련에 관한 사무를 관장한다. 평가연구원의 조직은 감사원 규칙으로 정한다(안 제19조의4). 직원과 관련하여 평가원장은 1급의 일반직 국가공무원 또는 계약직 공무원으로 보하고, 직원은 일반직 또는 계약직 공무원으로 구성한다(안 제19조의5).

의 감사원을 중심으로 위험성 평가(risk assessment)에 대한 관심도 증가하고 있다. 위험성 평가는 사업이나 정책이 실패할 가능성에 대한 파악을 통해 사전경보적인 기능을 수행한다. 위험성 평가는 특히 공공부채의 경우에 문제가 되는데 캐나다 감사원의 경우 성과감사와 재무감사 그리고 건전한 공공부채관리를위한 위험관리를 강조하고 있다.

현재 감사원의 성과감사는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공 부문에 대해 실시하고 있으며, 대상사업은 전년도 국회의 국정감사나, 상임위 원회, 예산결산특별위원회 등에서의 의정활동 과정에서 감사의 필요성이 제기 된 사항, 감사원이 처리한 민원 또는 수집된 감사정보를 분석한 결과 감사의 필요성이 인정된 사항 등이다. 2002년의 경우 총 275건의 실지감사에서 20건이 성과감사로 파악되고 있다.

나. 감사원 평가연구원 설립

(1) 개 관

감사원의 평가연구원은 기본임무 및 기능으로 ① 공공부문의 각종 평가제도의 개선·발전을 지원하고, ② 감사의 평가기능 강화에 필요한 전문적인 조사, 분석, 검토 ③ 평가전문 인력양성을 위한 교육지원 등을 밝히고 있다.³⁷⁾ 이를 위해 약 48억원의 예산이 소요될 것으로 예상하고 있다.

(2) 평가연구원의 조직상 특징

평가연구원은 감사원의 감사업무를 지원하는 연구기관이나 구성원은 1급 내지 7급의 일반직 또는 계약직 공무원으로 보함으로써 국가기관으로 볼 수 있다. 현재 감사원은 준 독립적인 행정부 소속의 헌법기관으로 평가연구원 역 시 광의의 행정부에 속하는 기관으로 볼 수 있다.

³⁷⁾ 이 가운데 평가전문인력 양성을 위한 교육지원에 관한 기능은 국회심의과정에 서 삭제되었다.

(3) 평가연구원의 기능상 특징

평가연구원은 기능에 있어 상위평가(meta-evaluation), 조사·분석(research and analysis) 기능을 담당하도록 하고 있다. 평가연구원은 기본적으로 평가업무의 평가기능, 평가를 위한 인프라로서의 기능을 수행하려는 것으로 보여 진다.

감사원에 평가연구원을 설치하게 된 이유의 하나로 미국 의회 소속의 최고 감사기구인 GAO의 평가기능 강화를 들 수 있다. 즉, 미국 의회의 GAO에서 1980년대 초에 설치하였던 사업평가연구원(Institute of Program Evaluation, IPE)과 현재 운영중인 사업평가를 위한 응용연구 및 방법론팀(applied research and methodology, ARM)을 모델로 평가연구원을 설립하여 정부 정책·사업에 대한 체계적·과학적 평가기능을 감사기구가 수행하자는 것이다.

다. 국가주요과제의 상시 모니터링 시스템

감사원은 2004년에 정부의 주요 정책·사업과 개혁과제 등을 종합분석하고 앞으로 감사원이 상시적으로 그 추진상황과 문제점 등을 모니터링 할 「100대 모니터링 과제」를 선정하였다. 이러한 모니터링 시스템은 그 동안 실효성 측면에서 의문시 되어온 사후지적감사, 합법성감사에서 벗어나 "선택과 집중"의 원리에 따라 중요한 정부의 정책·사업의 집행과정을 점검하여 그 사업의 효율성을 제고하기 위한 것이다. 이와 같은 「상시 모니터링 시스템」의 운영은 정책·사업 추진 상의 혼선과 애로 또는 낭비요인을 조기에 발견하여 시정하도록 함으로써 국정운영의 일관성과 성과제고를 위한 것이다.

모니터링 대상사업은 정부의 「300대 재정사업」, 각 부처 주요 정책, 연초업무계획 등에 나타난 주요 사항 등 총 1천개의 정책·사업을 분석하여, 대분류 34개, 중분류 100개, 소분류 280개로 재분류하였다. 대분류 사업은 국정 분야별 비전·목표, 또는 이를 포괄하는 정책·사업으로서 예를 들면 동북아 경제중심국가 건설 사업을 들 수 있다. 중분류 사업은 대분류 목표를 달성하기 위한 핵심 정책·사업 그룹으로서 예를 들면 외국인 생활여건 개선사업을 들 수

있다. 소분류사업은 중분류 목표를 달성하기 위한 개개의 정책·사업으로서 예를 들면 경제자유구역내 외국 병원·약국 개설을 들 수 있다. 감사원은 위와 같이 재분류된 100대 정책·사업(중분류 기준)을 각 감사 국별로 배정하고 전 담자를 지정하여 사업내용, 추진상황 등에 대한 기초자료를 수집하도록 하고, 파악된 문제점은 DB를 구축하여 관리하도록 하고 있다.

6. 기획예산처의 예산사업평가

기획예산처의 예산사업평가는 성과주의 예산 내지 성과관리제도와 밀접한 관련 하에 추진되고 있다. 성과관리제도는 정부지출의 성과를 중심으로 예산을 관리·운영하는 제도로서 종전의 투입위주의 예산사업을 결과위주의 예산사업 으로 전환하여 성과지표를 중심으로 예산사업을 평가하겠다는 것이다.

기획예산처의 사업평가는 기본적으로 예산사업의 평가를 통한 예산주기 (budget cycle; 예산편성→예산심의·확정→예산집행→결산)에서의 재정효율화를 도모하기 위해 필요하다. 이러한 사업평가의 환류는 예산주기에 따라 신속히 반영되어야 하므로 예산사업의 평가는 체계적이고 공통적인 기준을 요구한다. 즉, 평가지표의 개발과 성과정보의 관리가 예산사업 평가의 성패를 좌우하는 기본요소라 하겠다. 예산사업의 평가는 성과예산(performance budgeting)과 밀접한 관련이 있으며 현재 우리나라는 2003년도에 도입된 성과관리 제도를 연차적으로 확대 실시하고자 추진 중에 있다.

가. 성과관리제도

성과관리제도(performance management)는 참여정부에서 재정개혁과제의 하나로 도입하기로 한 제도이다. 성과관리제도는 1999년부터 2002년까지 기획예산처에서 추진해 왔던 성과주의 예산제도(performance budgeting)보다 큰 틀에

서 구상된 제도이다. 2003년도에 22개 선행부처를 대상으로 시범 실시된 성과 관리제도는 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 설정된 목표에 비추어 그 결과를 성과지표에 의해 평가하고 이를 재정운영에 환류(feedback)되도록 하는 제도이다. 성과관리제도의 핵심은 각 부처가 자율적으로 성과목표 및 성과지표를 개발하고 연도별 성과계획서(performance plan) 및 성과보고서(performance report)를 작성하여 예산과정에서 이를 반영할 수 있도록 하는 것이다.

나. 성과관리제도 추진 과정

1999년부터 2002년까지 실시된 성과주의예산제도는 전략목표와 성과목표 성과지표를 통한 예산사업을 관리하는 것으로서, 성과주의예산제도 시범사업과 2003년부터 실시되고 있는 성과관리제도의 추진 과정을 요약하면 다음과 같다.

[그림 27] 성과주의예산의 연결구조

전략목표		성과목표		성과지표		예산사업
3~5년간 중장기 목표	\Rightarrow	전략목표 달성을 위한 당해연도의 구체적 목표	\Rightarrow	성과목표의 달성 여부 측정수단	\Rightarrow	성과목표와 연계되는 사업

자료: 이남국, 「성과주의예산제도의 활성화 방안에 관한 연구」, 2003.

[표 30] 성과주의예산 시범기관 현황

(단위: 개)

형 태	개 수	해당 부처(예시)	
본부(실국)	9(24)	평생교육국(교육부), 다자통상국(외교부) 등	
중앙관서 전체	3(8)	조달청, 산림청, 특허청	
소속기관	5(13)	정부기록보존소(행자부), 국립국악원(문광부) 등	
책임운영기관	21(55)	국방홍보원(국방부), 립영상물제작소(국정홍보처) 등	
합 계	38(100)	-	

주: 2002년도 기준, ()는 전체에서 차지하는 비율(%).

[표 31] 성과관리제도 추진 과정

일 정	주요내용
1999 ~ 2002	 ·성과주의예산제도 시범사업 계획 수립(1999) ·시행기관: 2000(16개) → 2001(28개) → 2002(39개) ·시범사업 대상기관에 대한 성과보고서 작성(2002) ·시범사업에 대해 기획예산처 자체 평가(한국조세연구원에 용역의뢰)
2003	 · 성과주의예산제도 시범사업을 성과관리제도로 전환 · 제도 도입을 위한 계획 수립 · 선 시행부처 선정(총 22개): 성과주의예산제도 시범실시 경험이 있는 부처 - 교육부, 외교부, 행자부, 과기부, 문광부, 농림부, 산자부, 정통부, 복지부, 환경부, 건교부, 해양부, 홍보처, 보훈처, 농진청, 산림청, 특허청, 조달청, 경찰청, 해경청, 기상청, 통계청 · 선 시행부처의 재정사업기준 30% 이상의 사업에 대해 성과지표 개발 착수
2004	・성과계획서(2005년분) 작성: 대상 재정사업기준 30% 이상(성과지표 개발) ・선 시행부처 잔여사업(70%)에 대한 성과지표 개발 착수 ・신규 대상기관 4개 추가(총 26개) - 노동부, 여성부, 문화재청, 중기청
2005	·성과계획서(2006년분) 작성: 대상 재정사업기준 100%(성과지표 개발)
2006	·성과계획서(2007년분) 및 성과보고서(2005년분) 작성
2007	·성과계획서(2008년분) 및 성과보고서(2006년분) 작성
비고	・상기 일정은 선 시행부처를 기준으로 한 것이며 여타 부처는 선정 시부터 동일한 과정으로 추진 ・대상 부처의 모든 사업을 포괄하는 부처별 성과보고서(2007년분)가 처음 으로 작성 완료(2008년 상반기)

미국의 경험을 살펴보면 1993년에 제정된 GPRA를 기반으로 OMB에서 주 관하고 있으며 아래 표에서 보듯이 단계적으로 확대하는 방식을 취하여 왔다. 즉, 미국은 1993년부터 1997년까지의 시범사업을 거쳐 1997년에는 각 부처의 전략계획서 작성을 의무화 하였다. 1998년에는 1999회계연도를 대상으로 성과 계획서를 작성하게 하였고 성과예산 시범사업은 해당 부처의 요청에 의해 2000회계연도부터 실시하였다.

[표 32] GPRA에서 규정한 시범사업

	대 상	기 간	내 용
성과계획 및 보고체계 시범사업	10개 이상의 부처	1994~1996 회계연도	하나 이상의 사업 또는 기능을 대상으로 전략계획을 수립하고 실적계획 및 실적 보고체계를 구축
책임성 및 신축성제고 시범사업	위 10개 부처 중 5개 이상	1995~1996 회계연도	하나 이상의 사업 또는 기능을 대상으로 행정과정상의 의무조항을 면제
성과예산 시범사업	5개 이상의 부처 ¹⁾	1998~1999 회계연도	OMB는 시범사업 결과를 2001년 3월 31 일까지 의회에 제출하고, 의회는 이를 기 초로 성과예산 도입방안을 결정

주: 1) 이 중 최소 3개는 실적계획 및 보고체계 시범사업에 참여한 부처여야 함. 자료: 고영선, 「외국의 성과관리제도(미국을 중심으로)」, 2004.

이러한 GPRA와는 별도로 미국은 2004년부터 PART제도를 도입하여 성과와 예산과의 연계를 강화하고 있으며, 2005회계연도부터는 예산서 외에 성과예산서를 작성하도록 하고 있다.

성과관리 제도를 정착시키기 위해서는 몇 가지 전제조건(prerequisite)이 필요한데 참여자들의 필요성 인식과 참여, 성과관리를 위한 정보의 관리 그리고 평가지침이 그것이다.

첫째, 참여자들의 필요성 인식과 높은 참여의식은 성과관리를 위한 가장 기본적인 전제이다. 특히 조직의 장(leader)의 관심과 추진력이 중요한 변수로 작용한다. 둘째, 성과관리를 위한 정보의 관리는 성과평가를 위한 기초 자료의 가용성(data availability)을 말한다. 성과관리는 가능한 객관적이어야 하며 이를 위한 많은 정보(information)를 필요로 한다. 정보의 기초가 되는 사업수행과정 및 결과에 대한 자료의 체계적 관리와 활용은 성과관리의 성패를 좌우하는 주요한 요소가 된다. 이를 위해서는 성과정보관리시스템의 구축 및 분석프로그램

의 개발 등 많은 노력과 시간이 요구되며 선진국에서도 이 부분에 대한 논란 이 끊임없이 제기되고 있다. 우리나라의 경우에도 디지털예산회계시스템을 추진하고 있어 예산회계정보와 성과정보를 체계적으로 관리할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 사업의 평가지표(evaluation indicator)는 사업평가를 위한 측정 (measurement)과 관련되는 것으로 일종의 가이드라인이며 사업의 특성에 따라 다양하게 설정되고 적용될 수 있다. 계량적인 지표일수록 객관성을 높일 수 있다.

기획예산처는 2003년부터 성과관리제도를 도입하여 선시행 22개 부처를 선정하였다. 22개 부처는 주요 재정사업 30%에 해당하는 성과 목표(266개, 부처별 평균 12개)와 성과지표(1,210개, 부처별 평균 55개)를 개발하여 시행하였다.

[표 33] 주요사업의 평가를 위한 지표 사례(안)

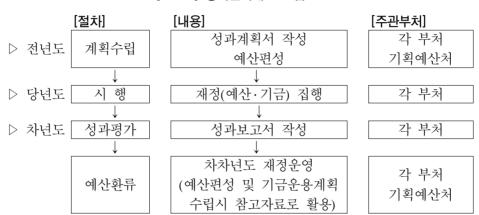
	사업명	성과목표 ¹⁾	성과지표 ²⁾
환경부	천연가스자동차보급	자동차 공해개선	· 시내버스 배출가스 저감율 · 천연가스자동차국민만족도
괢부	· 농지매매사업 · 농지임대차사업 · 농지교환분합사업	쌀전업농을 육성하여 쌀 생산유통의 중추로 육성 한다	· 쌀전업농 생산비중 · 3ha이상 농가증가율
농진청	· 축산기술 시험연구 · 축산연구정보전산화	· 가축 유전자원 보전 및 형질전환을 통한 산업 경쟁력 확보	· 가축개량 신기술의 효과성 향상도 · 우량종축 정보 보급실적
경찰청	· 자동차 면허관리 · 운전 면허관리	· 양질의 신규면허 취득자 배출	· 면허취득후 6월미만자의 교통사고율 · 면허취득후 7월미만자의 행정처분율
해경청	 수상레저면허시험운영 방범 2륜카 구입 음주측정기 확보 및 정비 	·효과적인 해상안전 관리체제 구축	· 수상례저인구 10만명당 안전사고 감소율 · 여객선· 유도선의 안전관리 교육 및 점검실적 · 해상교통 질서 확립(음주운전 단속건수)
산자부	· 외국인 투자유치 · IKP3 ⁾ 건립	· GDP대비 외국인투자 비중을 2012년까지 14% 수준 확대	· 외국인 투자유치실적 · 공장설립형 외국인 투자유치 실적
과기부	원자력실용화 연구사업	원자력핵심기술의 연구개발을 지원하여 원자력 기술선 전국(G5)에 진입하고 원자력 안전성 확보에 필요한 기술기반확보	· 기술료 실시계약 건수 및 징수액 · 시제품 개발건수 · 실용화 사업에 따른 수입대체 효과 · 실용화 신청 기업수

	사업명	성과목표 ¹⁾	성과지표 ²⁾
복지부	· 보건의료연구개발 · 보건산업기술이전 · 보건산업해외박람회	보건산업 경쟁력 제고	· 신약 및 의료기기 개발건수 · 기술이전 성사 건수 · 수출상담건수 및 계약액
정통부	· 대학IT교육여건개선 · IT인력 저변확대 · 고급연구인력양성 · IT특성화기술교육	·IT전문인력 양성	· SCM ⁴⁾ 배출인원 · 고급IT인력배출인원 및 지적재산권 건수 · IT특성화기술인력 양성인원
특허청	· PCT ⁵⁾ 국제출원 · 국제출원비용 지원	해외에서의 지식 재산권 확보강화	· PCT 국제출원건수 · 국제출원비용 지원율 · 국제출원비용지원대비 해외등록건수
기상청	· 기상지진 기술개발 · 기상연구소 기관고유사업	기상연구 역량강화	· 기상기술 연구개발성과(논문게재) · 수치예보모델의 정확도
교육부	두뇌한국21 사업 (대학원 연구중심대학 육성)	창의적, 국제적 수준의 선 진연구 인력양성	· SCI ⁶⁾ 게재 논문수, 특허기상기술 연구 개발성과(논문게재) · 특허취득건수 · 지역대학 산업체 취업률
문광부	· 우수게임 시전제작지원 · 캐릭터 상품소재 개발지원 · 우수애니메이션 파일럿 프로그램 제작지원	문화산업 창작 및 제작 활성화	· 지원작품 사용화율 · 지원작품 매출액

- 주: 1) 성과목표는 좌측의 사업을 통해 달성하고자 하는 목표임.
 - 2) 성과지표는 사업의 목표달성도를 평가하기 위한 지표임.
 - 3) IKP(Invest Korea Plaza): 외국인투자유치를 위한 창업보육 및 홍보를 위한 사무공간
 - 4) SCM(Supply Chain Management): 공급망 관리
 - 5) PCT(Patent Cooperation Treaty): 특허협력조약
 - 6) SCI(Science Citation Indicator): 과학분야 연구논문게재지수

다. 성과관리제도의 절차

성과관리제도의 개략적인 절차를 살펴보면 성과계획서 작성(전년도)→예산·기금 집행(당년도)→성과보고서 작성(차년도)→환류를 통한 성과계획서 작성 등이다. 미국의 경우 연간 성과계획서가 5년 단위의 전략계획서와 연계하여 관리되고 있으나 현재 우리의 경우 전략계획서 제도의 도입은 고려하지 않 고 있다. 다만 국가재정운용계획이 전략계획서의 기능을 일부 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다. 성과계획서는 예산서와 연계되고 이는 다시 성과보고서에 서 결산기능을 하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 과정 속에서 성과를 중심으로 정부업무와 예산의 효율적 관리를 하고자 하는 것이 성과관리제도의 절차가 갖는 의미라고 할 수 있다.



[표 34] 성과관리제도 흐름도

자료: 이남국, 「성과주의예산제도의 활성화 방안에 관한 연구」, 2003.

라. 성과관리제도 추진상의 보완점

예산은 본질적으로 정치과정이므로 예산제도를 개혁하는 것이 성공하기 위해서는 국회, 감사원 등 예산 관련 부처의 참여 및 지지가 필수적이다. 그러 나 3년간 성과주의예산제도 시범사업을 시행하는 동안 기획예산처 주도로만 이루어져서 국회나 감사원의 참여가 전혀 이루어지지 못하였다. 성과관리제도 시행 과정상에서도 마찬가지이며, 입법예고 중인 국가재정법(안)의 관련 조항 (제7조)에도 예산 관련 기관과의 역할 분담 방안이 전혀 없다. 공공부문에 있 어서 근본적인 패러다임(paradigm)의 변화가 요구되는 성과관리제도를 기획예 산처 위주로만 시행하는 것은 현실적으로 한계가 있을 것으로 보인다.

미국의 경우 GPRA 제정 시부터 예산 관련 기관들이 참여하여 강력한 정치적 지지를 바탕으로 제도를 도입하였고, GPRA를 시행하는 과정에서도 비록주관 부처는 OMB(관리예산처)이지만 성과보고서를 GAO가 검토하도록 하였다. 그리고 전략계획서, 성과보고서 등을 의회에 보고하도록 하여 의회가 참여할 수 있는 통로를 제도적으로 보장하고 있다.38)

마. 성과측정과 예산회계제도의 개선39)

현행 예산회계제도는 정부활동에 관한 성과를 측정하는 데 요구되는 기반을 제대로 구비하지 못하여 이를 해결할 필요가 있으며, 성과측정과 관련하여 다음과 같은 4가지 문제점을 지니고 있다.

- (1) 성과측정에 필요한 투입비용 정보를 적절히 제공해주지 못하고 있다. 재 무적 관점에 볼 때 행정활동의 비용과 수익을 체계적으로 측정해주는 예산회계장치가 없는 상태에서는 재무성과를 객관적으로 측정할 수 없 다.
- (2) 경상지출과 자본지출의 구분이 없어 예산집행의 성과측정이 곤란하다. 즉, 내구성 자산의 구입이나 자본투자를 다루는 자본예산(capital budget)과 인건비 등 일반 행정활동에 필요한 경비를 다루는 경상예산 (operational budget)을 별도로 관리하고 있지 않다. 이 경우 정확한 비

³⁸⁾ 이와 관련하여 정부가 2005년 5월에 국회에 제출한 「국정평가기본법안」에는 성과관리전략계획을 수립하고 3년마다 타당성을 검토하도록 하고, 성과관리 시행계획을 수립하여 성과지표를 설정하도록 하고 있다. 성과관리제도는 국가전체의 평가체계를 정하는 국정평가기본법에서 규정할 사항이라기보다는 재정사업의 성과를 높이기 위한 측면을 고려할 때 국가재정법의 테두리 내에서 규율하는 것이 보다 적절한 입법이라고 생각된다.

³⁹⁾ 임성일 외, 「성과측정을 위한 지방예산회계제도의 개선방안」, 지방행정연구원 (2001)을 참조하여 재정리 하였다.

용과 혜택을 측정할 수가 없고 객관적인 성과측정이 불가능하다.

- (3) 현행 회계제도는 현금주의 단식부기 방식으로 운영되어 비용 수익 개념 이 없으며 감가상각비 등이 제외되어 있어 성과측정에 한계가 있다.
- (4) 예산서와 결산서의 작성양식이 상이하여 예산편성시의 비용관련 정보 가 결산과목에 표시되지 않으며, 예산과 결산 정보 간에 연계성이 결 여되어 예산과 실적의 비교분석은 물론 정부운영의 실적과 성과를 파 악하기 곤란하다.

성과측정을 위한 예산회계제도의 기반정비방안을 종합 정리하면 다음과 같다.

- (1) 성과측정을 위한 예산과목체계의 조정이 필요하다. 예산과목구조를 개 선하는 과정에서는 행정활동의 특성을 고려하면서 성과를 측정하는 기 본단위를 선정하는 문제가 중요하다. 기본단위로서 사업단위(또는 프로 그램 단위)와 조직단위를 상정할 수 있으나, 현행 예산회계제도를 고 려할 때 성과측정을 위한 예산과목의 기본단위는 사업단위를 중심점으 로 하는 것이 합리적이다.
- (2) 예산편성과 회계결산 정보간의 연계를 강화하여야 한다. 그 대안으로 는 ① 현행 예산서 체계를 유지하는 가운데 각 사업별로 비용 내역이 분산 표시되고 있는 항목에 대하여 사업을 중심점으로 하여 동일사업과 관련된 비용에 대하여는 동일한 코드번호를 부여하고 전산시스템을 통해 사업비용을 추출하는 방법, ② 예산편성 단계에서 제공되는 사업비 관련 비용정보를 예산서와 별도로 산출하는 방법, ③ 예산시스템을 변경하여 하나의 사업에 소요되는 총비용을 동일과목에 표시하는 방법 등을 고려할 수 있다.
- (3) 장기적 관점에서 성과측정을 위해 지방예산회계에 자본예산제도를 도입하는 것이 필요하다. 접근방법은 기존 예산회계의 틀을 인정하는 범

위에서 변화를 모색하는 단기 대안과 기존제도의 틀과 구조를 근본적으로 변화시키는 중장기 대안으로 구분할 수 있다. 전자의 경우 자본예산의 세입과목을 지방세수입, 사업수입, 이전수입, 채무수입으로 구분하고, 세출과목을 경상지출, 자본지출, 이전지출, 채무상환으로 구분하는 것이다. 후자의 경우는 현행 예산체제의 기본 틀을 ①일반회계②특별회계③자본투자회계④채무회계⑤내부거래회계의 구조로 변화시키면서 자본예산제도를 도입하는 방안을 모색할 수 있다.

(4) 현행 현금주의 단식부기 회계방식을 발생주의 복식부기 제도로 전환할 것이 요구된다. 투입비용을 합리적으로 산정하고 감가상각비 등을 포함하여 비용정보를 산출하기 위해서는 발생주의에 기초한 복식부기제도를 도입하는 것이 바람직하다.

바. 미국 연방정부의 결과 지향적 예산의 운용40)

1990년대 의회가 정부의 성과와 책임성을 강화하려는 요구를 반영한 법적· 관리적 구조를 제시하였다. 이러한 구조의 핵심요소인 "정부성과 및 결과 법"(Government Performance and Result Act, GPRA)은 연방기관이 임무와 목 적 그리고 성과측정과 자원과 결과 간에 연계할 것을 요구하였다.

GAO가 설문조사를 실시한 결과 연방기관의 50% 미만이 성과정보와 사업의 우선순위 결정 및 자원배분과 연계하는 것으로 조사되었다.

성과정보와 예산의 연계를 위해 대통령은 성과정보(performance information) 와 예산(budgeting)의 통합을 강조하였고, 사업 및 활동에 대한 전체비용의 산

⁴⁰⁾ 이 부분은 Paul L. Posner가 각 부처의 요구에 따라 2001년 8월에 작성한 "Result-Oriented Budget Practices In Federal Agencies"를 요약 번역하여 소개한 것이다. 보고서의 목차는 다음과 같다.

[·] 범위 및 방법론(Scope and Methodology)

[·] 연방정부에서의 결과지향적 예산의 구조(Framework)

[·] 결과지향적 예산과 패널 논의(Panel Discussion)

[·] 다음 단계(Next Steps)

출, 대통령 제안 예산에 있어서의 성과정보의 양과 질 그리고 유용성을 증가시킬 것을 요구하였다.

성과예산의 취지는 성과정보를 보다 명확하게 예산심사에 반영(infuse)하여 예산심사의 초점을 단순한 투입에서 산출과 결과로 이행하여야 한다는 것이다. 결과지향적 예산의 실제는 내부 예산심사와 예산요구를 성과정보에 의해 지원 하고, 목표달성에 필요한 자원의 활용에 대한 보다 나은 대안마련을 위한 활 동, 과정, 그리고 능력을 말한다.

(1) 범위 및 방법론

GAO는 우선 예산전문가와의 인터뷰와 성과관리 및 예산에 대한 문헌조사를 통해 결과지향적 예산의 초기상태를 설정하였다. 초기의 조사결과는 중소기업청의 사례조사를 통해 검증하였다. 다음으로는 판단적 표본추출(judgmentally selected sample)에 의한 7명의 행정부의 고위 예산공무원 패널들에게 의견을 구하였다. 패널들은 하나의 위원회, 두개의 독립기관, 그리고 3개의 부로부터선출된 4개의 기관을 대표한다. 패널들에게는 설문지를 주고 각각의 항목에 대해 각 기관의 목표를 달성하는데 얼마나 중요한지 수행하기에 어려운 정도는어느 정도인지에 대해 평정하도록 하였다. 그리고 이러한 항목 가운데 의견불일치가 큰 분야에 대해 집중적으로 토의하였다. 그 결과 패널들의 운영자 관점에서의 의견을 반영하여 결과지향 예산의 구조(framework)를 수정하였다.

(2) 결과지향적 예산의 구조

결과지향적 예산은 4개의 다른 차원에서의 주제로 구성되어 있다. 첫 번째는 성과정보가 예산과정과 관련하여 예산형성 및 집행과정에서의 의사결정을 지원하는지에 대한 것이다. 두 번째와 세 번째는 각 기관의 성과와 예산에 대한 신뢰할 만한 정보를 산출할 능력이 있는가에 관한 것이다. 네 번째는 각 기관이 제한된 자원을 극대화하고 지속적으로 사업을 개선하려는 노력을 강조하는 효과성과 효율성에 관한 것이다.

2주제 신뢰할 만한 비용과 자원의 추계 산출 1주제 지속적인 개선의 모색 성과 정보 예산편성과 집행 개선 성과, 예산, 지출과 인력정보의 연계

[그림 28] 결과 지향적 예산을 위한 구조

제1주제: 성과정보와 예산편성과 예산집행

성과정보는 예산요구를 뒷받침하고 그러한 예산요구에 대한 평가에 활용 되어 여타 경쟁적인 예산요구 간에 우선순위를 결정하는 데 유용하게 사용되어야 한다. 제1주제는 각 기관의 사업을 통해 달성하고자 하는 목표가 재원수준에 따라 어떻게 달라지는지에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써 성과와예산이 어떻게 연계되는지를 설명하는 것과 관련된다.

예산편성에 의한 사전배분은 전년도에 결정되지만 예산재배분에 의한 예산집행은 변화된 환경과 상황 하에서 재조정될 필요가 있다. 즉 예산확정 이후에 결정된 사업의 변경이나 새로운 사업필요성에 대응할 유연성(flexibility)이 필요한 것이다. 성과를 지속적으로 관리하기 위해서는 정기적으로 성과와 지출, 자원에 대한 점검(monitoring)을 하여 필요한 조정을 적기에 해야 한다.

제2주제: 신뢰할 만한 사업비용과 자원의 추계

제1주제가 연간 예산주기(budget cycle)에 관련되는데 비해 다음의 두 주제는 예산과정에서의 의사결정자를 위한 질 정보(quality information)의 산출능력에 관련된다.

- 예산재원 및 비용 추계(estimates)는 사업비용 또는 예산재원에 영향을 미치는 요소들에 대한 합리적인 가정을 기초로 작성한다.
- 예산재원 및 비용추계는 사전추계의 정확성을 사후사정(assess)하고, 필요하다면 추계방법을 적절하게 조정한다.
- 예산재원 및 비용추계는 정책, 사업 및 재원조달 결정이 어떻게 동일기관 내에서 다른 사업들의 지출과 예산재원에 영향을 미칠 것인지를 고려한다.
- 예산재원 및 비용 추계는 장·단기적 관점에서 사업이나 정책에 대한 결정 이 재원조달에 미치는 함의(implications)를 고려한다.

이러한 주제의 실행은 당해 사업의 비용증가와 다른 실용적인 필요를 충족시키기 위한 최신자료와 합리적인 가정에 기초해서 예산추계를 한다는 것을 전제로 한다.

제3주제 : 성과, 예산, 지출, 그리고 인력정보의 연계

성과, 예산, 지출, 그리고 인력정보의 연계는 제1주제를 용이하게 하는 것이다. 결과지향적 예산은 예산을 목표와 연계시킬 능력을 각 기관이 보유하고 있다는 것을 내포하고 있다. GPRA는 성과계획이 각 기관의 사업활동을 포괄적으로 포함하도록 하고 있다. 이를 위해 OMB는 성과목표가 예산재원과 교차 (crosswalk)할 것을 요구하고 있다. 이 주제와 관련 하여는 다음과 같은 점이

고려되어야 한다.

- 예산구조가 조직목표와 연계되어야 한다.
- 이 예산, 인력, 회계, 그리고 성과정보가 연계되어야 한다.
- 사업의 직접비와 간접비가 사업목표와 연계되는지를 설명하여야 한다.

제4주제: 지속적인 개선의 추구

제4주제는 기관관리에 있어 현행접근법(status quo in the approach)이 기관의 목표를 한 예산주기에서 다음 예산주기로 달성하는데 채택하여야 하는 것으로 가정해서는 안 된다는 것이다.

기관관리의 한 방법은 사업성과를 개선하기 위해서는 맥락을 파악하고 적절한 단위비용을 포함하여 사업들의 전체비용을 분석하여야 한다. 즉, 기관 내여러 사업들의 상대적인 단위비용과 효과를 비교·분석함으로써 경쟁적인 예산수요 간의 우선순위를 결정하는데 도움을 주어야 한다.

또한 관리자는 잠재적이고 대안적인 재원조달의 원천을 모색하여야 한다. 예를 들면 기관이 재원마련을 위해 예산이외에 서비스 제공에 대한 수수료를 공중이나 다른 기관에 부과할 권한을 규정하는 법안을 제출하는 대안을 추진 할 수 있다.

마지막으로 기관관리에 있어 사업의 효과성과 효율성에 대한 정보, 예를 들면 사업평가 혹은 벤치마킹 연구결과를 현행 운영절차나 사업수행방식을 변화하는데 활용하여야 한다. 또한 각 기관은 목표달성에 보다 효과적이고 효율적인 대안을 찾는 노력을 지속하여야 한다. 이 주제와 관련 하여는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

사업효과에 대한 사업평가와 같은 정보를 사용하여 사업이 기대된 결과를
 산출하고 있는지를 결정하고 기관의 목표를 보다 효과적이고 효율적으로

달성할 수 있는 대안을 찾아내야 한다.

- 가능한 사업의 효과성과 효율성을 증대시키기 위해서는 직접비와 간접비, 활동의 단위비용을 분석하여야 한다.
- 성과와 예산재원 대안의 함의(implication)를 고려하여야 한다.

(3) 패널들의 논의

패널들이 선정한 핵심 과제는 조직의 목표와 예산결정을 예산과정에서 촉박하게 주어진 시간 내에 연계하기 어렵다는 것이다. 성과정보를 예산결정에 활용하는 것 또한 쉽지 않다. 예를 들면 성과정보는 적기에 제공되지 않으며 새로운 사업을 추진할 경우에 예산결정에 사용하기 적합하지 않다는 점을 들고 있다. 그 밖에 패널들은 성과, 예산, 지출, 그리고 인력정보를 연계하기가 쉽지 않다고 토로하고 있다. 이는 성과정보가 예산회계정보와 잘 맞지 않고(not mesh well) 성과정보체계 자체가 모든 기관에 구축되어 있지도 않기 때문이다. 결과지향적 예산의 상세한 제약요인을 살펴보면 다음과 같다.

결과지향적 예산의 제약요인(Challenges)

- (1) 기획과 예산과정과의 연계문제
- ① 예산과정과 기획과정의 시기상 불일치
 - 예산은 회계연도 중심이나 기획은 장기적 관점이 중요
- ②시간적 제약
 - 예산과정의 시간제약으로 장기적 목표와 예산을 연계하기 곤란
- ③ 예산화경의 경직성
 - 사업부서가 특별한 사유 없이 사업을 변동하기 곤란(사업규모, 전용)
- (2) 성과정보를 예산요구와 배분에 활용하는 문제
 - ① 예산과 목표와의 괴리
 - 예산과 목표, 기능, 성과 간에 유기적으로 연계하기 쉽지 않음
 - ② 예산구조의 변화비용 및 그에 따른 비용추계의 곤란
 - 기관의 목표가 변함에 따라 매년 예산구조를 변경하기 곤란
 - ③ 상위중심의 결정
 - 사업부서의 의견에 의한 예산결정이 허락되지 않는 경우가 많다.
 - ④기대차이(expectation gap)의 조성
 - 특정사업부서의 요구와 기관전체의 기대 간에 우선순위가 다르다.
 - ⑤ 성과정보와 신규사업의 부정합성(irrelevancy)
 - 조직의 우선순위 변경과 신규사업의 추진 시에는 기존 성과정보가 예산 결정에 적합하지 않다.
 - ⑥ 성과정보 산출의 적시성(timeliness) 문제
 - 성과정보가 예산심사과정과 적절하게 연계되지 않는다.
- (3) 성과과제와 재워 재배분
 - ① 결과정보(outcome information)의 부족
 - 양질의 결과정보의 부족으로 사업간 배분이 쉽지 않다.
 - ②사업재설계의 제약
 - 자원과 목표를 연계하기 위한 사업재설계가 쉽지 않다.
 - ③ 예산배분의 조정에 대한 저항문화
 - 성과에 따라 재원을 재배분하는 데 대해 저항하는 경우가 많다.

- (4) 예산, 지출, 인력, 그리고 성과 정보의 연계
 - ① 임시적 조정의 사용
 - 4가지 정보의 연계보다는 임시적(ad hoc) 접근이 선호된다.
 - ②목표보다는 예산의 선호
 - 목표를 달성하기 위한 예산확보 보다는 예산확보를 우선시 한다.
 - ③ 기획기능과 예산기능의 괴리
 - 기획과 예산이 연계되지 않은 경우 이를 예산과정에서 결합하기 어렵다.
 - ④ 정보관리체계의 부재
 - 예산정보 보다는 성과정보가 일시적이며 비용과 연계하기 어렵다.
 - 정보시스템 구축의 초기비용이 높아 이를 설치하기 어렵다.
 - ⑤ 간접비용과 목표와의 연계곤란
 - 간접비용의 속성상 목표와 연계하기 어렵다.
 - ⑥ 비용추계의 선택적 활용
 - 사업의 비용추계 결과가 부처나 OMB의 예산편성을 기속하지 못한다.
- (5) 효과성과 효율성의 심사와 개선
 - ①사업평가능력의 부족
 - 각 기관이 인력, 예산, 시간 부족으로 사업평가를 수행하지 못한다.
 - ② 대체재원의 부재
 - 사용료 등 다른 세입수단의 사용이 제한적이다.
 - ③ 제3자에 의한 사업평가의 곤란
 - 규제기관의 경우처럼 사업평가가 제3자에 의해 이루어질 경우 그 효과를 평가하기가 곤란하다.

(4) 다음 단계(Next Steps)

다음 단계의 작업은 각 기관이 어떻게 결과지향적 예산의 문제점을 혁신 적으로 개선하는 방법을 찾았으며 이를 집행하는가를 찾는 것이다. 이러한 개 선사례를 공유하도록 함으로써 다른 기관들도 그러한 실무적 요소를 채택하고 적용할 것이며, 궁극적으로는 결과관리능력을 개선할 수 있을 것이다.

7. 공공투자사업의 예비타당성 조사

가. 개 관

공공투자사업 특히 예산이 많이 투입되는 대형 국책사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 사업의 경제적·정책적·기술적 타당성에 대한 사전적 검증이선행될 필요가 있다. 그런데 이러한 사전 타당성(feasibility) 검토가 해당사업의주무부처에서 이루어질 경우 사업추진을 기정사실화 하여 수행하므로 그 결과의 객관성에 심각한 문제가 발생할 수 있다.

이러한 지적에 따라 IMF 경제위기 극복의 과제를 안고 출발한 국민의 정부에서 공공부문 개혁의 일환으로 "공공사업효율화추진단"을 설치하여 1998년 말부터 타당성제도의 보완을 포함한 공공투자사업의 효율성제고를 도모하고자하였다. 그 결과 1999년 4월 예산회계법 시행령 제9조의2를 신설하여 도입된 것이 예비타당성조사 제도이다. 이 제도는 기획예산처가 중심이 되어 재정전반의 효율화 차원에서 대규모 개발사업에 대한 개괄적인 조사를 통하여 경제성분석, 정책적 분석, 투자우선순위, 적정투자시기, 재원조달방법 등 사업의 타당성을 검증함으로써 대형 신규사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성을 높이기 위한 제도이다.41)

정부의 재정이 대규모로 투입되는 대형공공투자사업의 추진을 위해서는 사업의 경제적·정책적·기술적 타당성에대한 면밀한 사전검토가 필요하다(예산회계법시행령 제9조의2). 이러한 타당성 조사는 시행시기에 따라 예비타당성조사와 타당성조사로 구분되는데 그 내용을 살펴보면 타당성조사가 주로 기술적인 타당성을 검토하는 반면 예비타당성조사는 경제적·정책적 타당성을 주된검토대상으로 하고, 타당성조사는 사업주무부처가 시행하는 반면 예비타당성조

⁴¹⁾ 예비타당성 제도는 주로 500억원 이상의 건설사업 위주로 수행되므로 건설과 토목이 주류를 이룬다. 이러한 사업성격상 건설교통부 소관의 연구기관이 담당하는 것도 의미가 있겠으나 현재 한국개발연구원(KDI)에서 이를 수행하고 있다.

사는 기획예산처에서 담당한다.

예비타당성조사의 법적 근거가 되는 현행 예산회계법시행령 제9조의 2는 총사업비 500억 원 이상인 공공건설사업은 예비타당성조사를 통하여 타당성이 검증된 경우에 한하여 타당성조사·기본설계비→실시설계비→보상비→공사비의 순서로 예산을 반영하되, 원칙적으로 각 단계가 종료된 후에 다음 단계의 예산을 단계적으로 반영하도록 규정하고 있다.

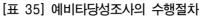
나. 대상사업

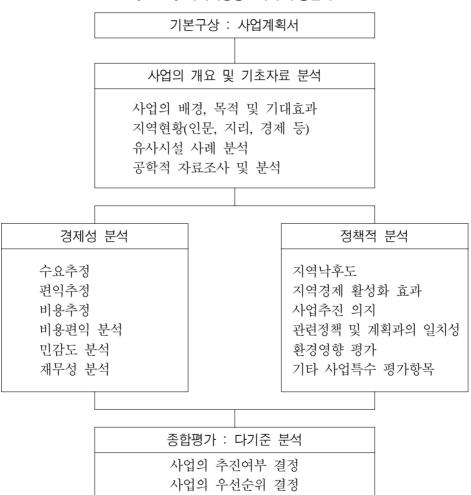
예비타당성 조사를 시행하기 위한 대상사업의 요건은 ①국고지원을 수반하는 500억 원 이상의 신규 공공건설사업 및 공영개발사업, ②국고지원을 수반하는 사업으로서 국가직접 시행사업, 국가 대행사업, 국고가 지원되는 지방자치단체사업(국고지원 300억원 이상인 사업), ③총사업비 500억 원 이상 사업(총사업비에는 설계비, 보상비, 공사비 등 사업관련 모든 경비를 포함한다)으로 국고뿐만 아니라 지방자치단체 사업, 민간사업이 포함 된다.

다. 예비타당성조사의 수행절차

예비타당성조사의 수행절차는 예비타당성 조사를 원하는 부서가 예산요구와 함께 예비타당성 조사의뢰서를 제출하고 차년도 상반기중 조사가 수행된다. 예비타당성 조사는 KDI 공공투자관리센터에서 수행하며 과제별로 민간 연구기관, 기타 국책연구기관 등 관련분야의 전문가들이 공동으로 연구용역을 수행한다. 2003년까지 152건의 조사가 수행되었으며 이 가운데 도로, 철도, 항만, 공항 등 교통시설에 대한 조사가 112건을 차지한다.

보다 구체적인 예비타당성 조사의 수행절차를 보면 첫째, 사업의 개요 및 기초자료 분석 후 사업 분석의 쟁점을 부각시키며, 둘째, 수요·편익·비용추정 을 통해 경제적 타당성 분석 및 재무적 타당성 분석을 실시하며, 셋째, 지역경 제 파급효과 분석 지역낙후도 평가 재원조달 가능성 평가 등을 통한 정책적 분석으로 사업의 국민 경제적 위치를 파악하며, 넷째, 다중기준분석기법을 활 용하여 경제성 분석 및 정책적 분석 결과의 종합평가를 실시한다.





(1) 사업의 개요 및 기초자료 분석

예비타당성 조사는 사업부처가 기획예산처에 제출하는 사업계획서를 기본 적인 평가자료로 시작된다. 사업계획서에는 사업의 배경 및 목적, 사업의 추진 경위, 사업의 구체적 내용, 그리고 추정사업비를 포함하도록 하고 있다. 사업계획이 불충분하면 조사에 많은 시간비용 소요되는 반면, 사업계획이 너무 구체 적이면 자체의 선행조사에 따른 시간비용이 소요되는 문제점이 있다.

각 사업의 개요 및 기초자료 분석은 사업목적의 타당성, 사업관여의 필요 성과 정당성 등을 조사하며 사업추진에 필요한 지역의 기초 자료인 자연적 환 경요소로서 기상조사(지질, 표고 경사 분석)와 현지실사를 거친다. 또한 사회경 제적, 환경적 요인을 검토하기 위한 준비작업을 수행하는데 이에 대한 조사항 목은 인구구조 및 산업별 취업구조, 지역 총생산, 토지이용현황, 교통현황(교통 사업), 산업분포현황(산업단지) 등을 포함한다.

(2) 경제성 분석

경제성 분석은 대상사업의 국민경제 파급효과와 투자적합성을 분석하는 과정으로서 비용-편익분석을 기본적인 방법으로 사용하고 있다. 개략적인 총사업비 추정항목으로는 건설비, 보상비, 시설구축을 위한 초기투자비용, 유지관리비, 시설개량비 등이 있다. 경제성 평가는 국가전체 사회적 편익과 사회적비용을 추정하여 순 현재가치를 측정하는 것으로 편익/비용 비율(B/C ratio) 즉 미래에 발생될 비용과 편익을 현재가치로 환산하여 편익의 현재가치를 비용의현재가치로 나눈 것이 1보다 크면 경제성이 있는 것으로 판단한다.

사회적 할인율이 낮을수록 장기적으로 편익이 발생하는 사업의 경제적 타당성이 높아지는 효과가 있다. 분석기간은 도로는 20년, 철도 및 항만은 30년, 그리고 다목적 댐 건설사업은 50년으로 하고 있다.

[표 36] 경제성 분석기법의 비교

	경제성 판단기준	장점	단점
편익/비용비율 (B/C ratio)	미래에 발생될 비용과 편익을 현재 가치로 환산하여 편익의 현재가치를 비용의 현재가치로 나눈 것이 편익/ 비용 비율≥1이면 경제성이 있는 것 으로 판단	적용이 쉽다. 결과나 규모가 유사한 대인평 가에 이용	시업규모 비교가 곤란 편익이 장기에 발생하는 사업 은 저평가
순현재가치 (NPV)	순현재가치란 사업에 수반된 모든 비용과 편익을 기준년도의 현재가치 로 할인하여 총 편익에서 총비용을 제한 값으로 순현재가치 ≥ 0	적용이 쉽다. 유사한 대안 평가에 우선 적으로 사용	투자규모가 클 수록 고평가 자본 투 자 의 효율성 파악 곤란
내부수익율 (IRR)	내부수익율은 편익과 비용의 현재가 치로 환산된 값이 같아지는 할인율 을 구하는 방법으로 사업의 시행으 로 인한 순현재가치를 0으로 만드는 할인율이다. 내부 수익율이 사회적 할인율보다 크면 경제성이 있는 것 으로 판단	예상수익률을 판단할 수 있다. 할인율이 불 분명할 경우 이용	단기사업 수익 성의 고평가 장기사업의 편 익이 저평가

(3) 정책적 분석

정책적 분석은 사업수행의 타당성을 평가하는데 경제적 측면 이외의 중요 한 요소들을 정량적 또는 정성적으로 분석하는 과정이다. 예비타당성 제도에서 는 지역경제 파급효과와 지역낙후도 평가, 재원조달 가능성 평가, 상위 및 관 런계획과의 연관성 평가 등을 행하고 있다.

(가) 정책적 분석의 주요 항목과 내용

① 지역경제 파급효과 분석

- 해당사업으로 발생한 생산량. 부가가치증가 등 경제적 파급효과
- ㅇ 공공투자사업의 간접편익으로 분류
- ㅇ 정책적 우선순위 판단기준 제공
- 지역경제의 구조파악 및 지역간 연계효과 측정
- ㅇ 지역내 사업간 투자 우선순위 결정자료 제공

② 지역균형개발을 위한 지역낙후도 평가

- 경제적 효율성만 기준 시 지역간 투자집중현상 초래: 지역간 빈부격차 심화
- ㅇ 지역 균형개발 정책목표 달성을 위해서는 객관적인 낙후정도평가가 선행
- 지역 낙후도 평가의 지표: 인구증가율, 재정자립도, 제조업 인구비율, 도로율, 평균지가 등의 자료적용

③ 재원조달 계획평가 국고지원의 적합성 및 민자유치 가능성 검토

- 사업추진 재원(국가재정, 채권발행, 민자유치 등으로 조달)
- 재원조달 계획은 가용재원으로 실현가능성 여부 평가 중요
- 가용재원조달 가능성이 낮으면 사업규모축소 및 재 변경을 통해 경제성 재 분석
- 국고지원은 산업연관 효과, 국가경영효율증대 등을 추가할 수 있는 분야 우선순위

④ 관련계획 및 정책방향과의 일치성 평가

ㅇ 상위계획과의 일치성 평가: 국토종합계획, 지역계획, 개별법 및 기타계획,

관련계획 및 정책방향과의 연계성 평가

○ 지역의 이해도 및 추진의지 평가

(4) 사회적 할인율 설정

투자사업의 타당성을 결정하기 위해서는 산출된 비용과 편익을 비교하여야 한다. 보통의 경우 투자사업의 비용은 사업초기에 발생하고 편익은 사업후반 또는 완공 이후에 발생한다. 미래의 편익과 비용을 어떤 할인율로 할인하는 가에 따라 비용편익분석 결과가 달라질 수 있다. 개발도상국의 경우 사회적 할인율이 8~10%이거나 10%를 초과하는 경우도 많고 선진국의 경우는 보통 6%를 제시한다(KDI, 예비타당성 표준지침 연구, 2003)

- 실질 사회적 할인율과 명목 사회적 할인율
- 명목 사회적 할인율: 현금흐름이 경상가격으로 계상된 경우 적용
- 실질 사회적 할인율: 현금흐름이 불변가격으로 계상된 경우 적용
- 명목 사회적 할인율 = 향후 물가 상승률 전망치 + 실질 사회적 할인율(7.5%)
- 부문별 사회적 할인율
- 민간부문에 대한 보조금 성격의 정부지출사업: 8%
- 정부직접수행 철도 · 도로사업: 8%
- 임산물 분야의 사업: 3%

(5) 민감도 분석

타당성을 평가하기 위해 사용되는 경제성평가의 편익과 비용의 계산에는 많은 불확실성이 내포한다. 따라서 이러한 불확실성 대처 방편으로 민감도 분석이 시행되고 있다. 민감도 분석에서는 공사비, 운영비, 수요 할인율 등에 대하여 각 변수가 일정량만큼 변화되었을 경우 경제성이 어떻게 변화하는지 파악하다.

라. 예비타당성조사 제도의 발전방향

예비타당성 제도는 주요 공공투자사업에 대한 사전평가로서 기능하고 있는 재정제도이다. 1999년 도입 이래 6년간의 경험을 축적하면서 조금씩 개선되고 있으나 여전히 개선의 여지가 많은 것도 사실이다. 42) 최근 들어 예비타당성조사를 보건 · 복지시설, 문화, 과학시설, 정보화사업43) 등으로 특화하고 확대하여야 한다는 논의가 확산되고 있다.

사업추진여부의 최종판단은 경제성분석과 정책적분석의 결과를 바탕으로 평가하여야 하므로 경제성분석의 계량화된 효율성과 정책적분석의 형평성 및 비 계량화의 평가기준을 하나로 묶는 체계적인 분석모형의 정립이 요구된다. 다양한 평가기준들을 하나의 틀로 종합 분석하는 다중기준분석(AHP)기법을 좀 더 발전시키고 이를 공공투자평가지침에 반영하는 한편 예비타당성 결과의 신 뢰도와 정확성을 높여나갈 필요가 있다.

⁴²⁾ 한국개발연구원의 공공투자관리센터는 각종 토목, 건설사업의 예비타당성조사 를 위한 표준지침을 작성하고 이를 개정하면서 보완해 나가고 있다.

⁴³⁾ 정보화사업에 대한 타당성분석은 2004년에 3개 대상사업을 선정하여 시범 실시 되었다. 정보화사업에 대해서는 기술적, 경제적, 정책적 타당성 분석으로 나누 어 각각의 세부측정항목을 중심으로 분석하였다. 정보화사업에 대한 평가는 국 가재정법이 제정되면 본격 시행될 예정인 바, 사업규모도 총사업비 100억원 이 상인 사업을 대상으로 중요하다고 판단되는 사업을 선정한다. 신규사업은 예외 없이 대상이 되며 계속사업은 차년도에 시행된 사업 중 중요하다고 판단되는 사업을 선정하여 분석하게 된다.

❷ 예비타당성조사와 타당성조사의 비교

구 분	예비타당성 조사	타당성 조사
1. 조사의 개념	타당성조사 이전에 예산 반영여부 및 투자우선순위 결정을 위한 조사	· 예비타당성조사를 통과한 후 본격적인 사업 착수를 위한 조사
 2. 조사의 내용 - 경제성분석 · 수요 및 편익 추정 · 비용 추정 · 경제성 및 재무성 평가 - 정책적분석 	 본격적인 타당성조사의 필요성 여부를 판단하기 위하여 개략적인 수준에서 조사 경제성 이외에 국민경제적 	 실제 사업착수를 위하여 보다 정밀하고 세부적인 수준에서 조사 검토대상이 아니며 다만
 · 지역경제 파급효과 분석 · 지역균형개발 · 국고지원의 적합성 · 재원조달 · 환경성 · 추진의지 	· 성재성 이외에 국단성제적· 정책적 차원에서 고려되 어야 할 사항들을 분석	환경성 등 실제사업의 추진 과 관련된 일부 항목에 대해서는 면밀한 조사를 실시
- 기술적타당성 평가 · 입지 및 공법 분석 · 현장요건 조사	· 검토대상이 아니며 필요시 전문가 자문 등으로 대체	· 토질조사, 공법분석 등 다각적인 기술성 분석
3. 조사의 주체	· 예산당국(관계부서 협의)	· 사업시행부서
4. 조사 기간	・단기간(6개월이내)	· 장기간 (조사에 충분한 시간)

참고로 2004년 1월에 국무조정실에서 국무회의에 보고한 "국책사업 타당성조사제도 개선방안"에 따르면 대규모 국책사업의 타당성 용역 추진과 관련하여 공정성 문제가 제기되고 있다. 경인운하사업의 타당성 용역도 감사원 감사결과 타당성 분석과정에서 용역내용을 변경하였으며 당초 확정된 사업계획과다르게 경제성 분석을 하는 등 용역결과의 신뢰성에 문제가 많은 것으로 지적되었다.

또한 타당성 조사이후에 사업추진과정에서 총사업비가 2배 이상 증액된 사업이 30개에 이르고, 그 결과 사업의 타당성이 낮아지는 결과를 낳고 있다. 이러한 문제는 타당성 조사를 의뢰한 기관의 입장을 용역기관이 대변하게 되 거나 용역을 수행할 전문 인력이 부족한 경우, 사업의 사전검토기간이 부족한 경우 등에 의해 파생되고 있다.

한편 환경성 검토도 문제가 되고 있다. 새만금 사업, 서울외곽순환고속도로 사업 중 사패산 터널, 경부고속철도의 경우 금정산, 천성산 터널 등의 경우 주요한 환경문제가 사업결정 이후에 제기되어 사회적 갈등을 증폭시키고 국책사업의 지연에 따른 문제 제기가 있어 왔다.

정부는 이러한 문제점을 개선하고자 예비타당성조사 및 타당성 조사제도 개선방안을 마련하였지만 향후 이러한 문제점이 재발하지 않을지 관심 있게 지켜볼 필요가 있다.

마. 지방사업의 타당성조사 제도

지방사업의 경우 1992년에 지방투자심사제도를 도입하여 사업을 사전에 검토하여 사업시행여부를 결정하도록 하였다. 그러나 투자심사제도를 운영하면서 투자심사기법의 문제, 투자심사 운영의 내실부족 등으로 사업을 실질적으로 사전심사하지 못하는 문제가 제기되었다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 지방사업에 사전타당성 조사를 위해 예비타당성제도를 도입하여 투자심사 시에 그결과를 제출하도록 하였다.

지방사업부문에 있어 예비타당성조사 대상은 100억 원 이상의 일반사업은 1995년에 도입하였고, 건축비 50억 원 이상의 청사 및 시민회관 등 공용 및 공공용 건물의 건축사업은 2001년도 하반기에 도입되었다.

8. 정부투자기관 경영실적 평가

가. 평가의 의의 및 절차

정부투자기관 경영실적 평가는 정부투자기관관리기본법에 의해 경영평가 단을 구성하여 정부투자기관의 경영실적보고서를 토대로 평가하여 국회는 물론 주무부처와 기획예산처의 평가참고자료로 활용함과 동시에 정부투자기관의 경 영실적을 개선하기 위한 제도이다. 정부투자기관운영위원회(위원장: 기획예산처 장관)에서 편람을 확정하여 각 투자기관에 시달하면, 투자기관의 사장은 경영 실적보고서를 작성하여 다음연도 3월 20일까지 기획예산처장관과 주무부장관 및 국회에 제출한다. 기획예산처장관은 제출된 보고서를 토대로 투자기관의 경 영실적을 평가하고 6월 20일까지 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 확정 한 다음, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고하도록 하고 있다.

나. 평가지표의 체계

정부투자기관의 경영평가 지표는 종합경영부문, 주요사업부문, 경영관리부문 등 3개 부문으로 구성되어 있다. 하나의 가중치와 평가방법이 부여되는 평가의 기본단위를 평가지표로 하고, 이에 대해 각각 구체적인 평가내용을 설명하도록 하고 있다. 다만, 계량·비계량 측면을 종합적으로 평가하기 위하여 하나의 평가지표 내에 별도의 평가방법과 가중치를 부여하는 통합지표를 설정하는 방식을 사용하고 있다. 가중치의 합계는 100점으로 하고 부문별 배점 및 부문내 계량지표와 비계량지표의 가중치는 기관별 특성을 반영하여 다음과 같이배분한다.

[표 37] 정부투자기관 경영실적 평가

	건설 및	건설 및 서비스 기관			데조 기곤	<u> </u>	진흥 기관		
	계량	비계량	계	계량	비계량	계	계량	비계량	계
종합경영부문	15	15	30	13	17	30	10	20	30
주요시업부문	15	20	35	17	18	35	20	15	35
경영관리부문	10	25	35	10	25	35	10	25	35
합 계	40	60	100	40	60	100	40	60	100
대상기관		도공, 주 토공, 철!		조폐, -	석탄, 석	유(3개)	l	KOTRA, , 관광 (

자료: 기획예산처, 「2005년도 정부투자기관 경영성과편람」.

다. 평가의 종합

종합득점은 각 지표의 가중평균 평점을 합산하여 계산한다. 단, 계량지표 와 비계량지표와의 평점 분포상에 중대한 불균형이 있을 때에는 비계량지표득 점을 조정할 수 있다. 비계량지표 득점조정의 구체적인 계산방법은 평가 시에 결정한다. 경영실적보고서 작성을 위한 세부지침은 다음 연도 초에 별도로 시 달한다.

9. 정부산하기관 경영실적 평가

정부산하기관은 정부투자기관, 정부출자기관, 일반 산하기관으로 분류되며 정부투자기관은 "정부투자기관 관리 기본법"에 의한 경영실적을 평가하고, 정 부출연기관은 1998년에 제정된 "정부출연 연구기관 설립·운영 및 육성에 관한 법률"에 의해 평가하여 왔다. 법률에 의해 경영실적을 평가받는 기관은 전체 556개 산하기관 가운데 투자기관 13개, 연구기관 42개에 불과하였으며, 2001년부터 정부보조금이 20억원 이상이거나, 위탁수입이 5억원 이상이고 총수입의 30% 이상인 기관, 정부가 지배적 의결권을 행사하는 공기업 등 일정규모 이상의 산하기관 202개 기관에 대해 자율경영혁신 점검·평가를 실시하여 왔다.

[표 38] 정부산하기관 관리 및 평가를 위한 법적 근거

기관유형	연도	관련 법률
정부투자기관(공기업)	1984	정부투자기관 관리기본법
정부출자기관	2000	공기업 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률
정부출연 연구기관	1999	정부출연연구기관 등의 설립 운영에 관한 법률
출연기관, 보조 · 위탁기관	2001	기금관리기본법, 부담금관리기본법
정부산하기관	2004	정부산하기관 관리기본법

이러한 평가제도 하에서 평가가 제외된 산하기관이 354개 기관(64%)에 이르는 문제가 있어 2003년 12월 말에 "정부산하기관 관리기본법"을 제정하여 2004년부터 산하기관에 대한 기관장추천위원회를 구성하도록 하고 주무기관이 3년 마다 산하기관의 기능과 규제를 점검하도록 하였으며, 고객과의 접촉이 많은 기관은 연 1회 이상 고객만족도 조사를 시행하고, 매년 경영실적을 평가하고 차등적인 인센티브를 제공하는 경영평가 제도를 시행하고 있다.

기획예산처에 의하면 우리나라 정부산하기관은 2003년 12월말 기준으로 490여개 기관에 해당하는 것으로 나타나고 있으며 사용되는 예산은 연간 187조원에 이르고 있다. 산하기관의 법적 근거에 의한 분류에 따르면 개별 근거법에 의한 것이 322개, 민·상법에 의한 것이 168개로 파악되고 있다.

정부산하기관은 설립근거인 법체계에 따라 출연기관, 출자기관, 보조기관,

위탁기관 등으로 분류되고 있다. 출연기관은 다시 출연연구기관과 비연구출연기관으로 세분되어진다. 출자기관은 정부가 납입자본금의 50%이상을 출자한 정부투자기관 이외에 정부가 최대주주가 된 법인을 말한다. 보조기관은 보조기관의 예산 및 관리에 관한 법률 또는 관련 법령에 의하여 정부보조금을 받는 기관이나 단체로서 공공목적 기능을 수행하기 위하여 재정 또는 공적기금 등으로부터 소요경비를 지원받는 단체나 기관(예: 문화정책개발원)을 말한다. 위탁기관은 정부를 대신하여 등록·심사·허가·감독 또는 기타 공공목적 기능을수행하면서 이에 따른 사업수입을 조성하는 기관 또는 단체를 말한다.

가. 공통 평가방법 및 기준의 성격

정부산하기관 「공통의 평가방법 및 기준」은 정부산하기관 경영실적 평가를 위한 기본적인 지침으로서, 정부산하기관별 경영평가편람 작성 시에 따라야할 공통기준이다.

- 정부산하기관운영위원회(위원장: 기획예산처장관)에서 정부산하기관 공통
 의 평가방법 및 기준을 확정하여 주무기관의 장에게 통보한다.
- 주무기관의 장은 의결된 공통 평가방법 및 기준에 따라 소관 「정부산하기 관별 경영평가편람」을 작성한다.

나. 경영평가 절차

경영평가의 일반적인 절차는 정부산하기관관리기본법에 의하면 다음과 같다.

 ○ 주무기관의 장은 소관 산하기관장의 의견을 들은 후 「정부산하기관별 경영 평가편람」을 확정하며, 2005년의 경우 주무기관의 편람작성을 지원하기 위해 평가전문가로 구성된 '2005년도 정부산하기관 경영평가지표 개선팀' 운용하였다.

- 정부산하기관은 다음년도 3월말까지 2005년도 경영실적보고서, 결산서, 재 무제표 등을 주무기관의 장에게 보고하여야 한다.
- 주무기관의 장은 6월말까지 경영평가를 실시하고, 평가결과를 국회 소관 상임위원회 및 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.
- 주무기관의 장은 8월말까지 경영실적의 평가결과를 공표하여야 하고, 기획 예산처장관은 제출된 평가결과를 종합하여 정부산하기관운영위원회의 의 결을 거쳐 8월말까지 국회에 제출하여야 한다.

다. 평가지표의 체계

평가지표의 체계는 종합경영부문, 주요사업부문 및 경영관리부문의 3개 부문으로 구성되어 있으며, 종합경영부문은 경영환경 변화에 따른 기관의 혁신노력을 중점적으로 평가하고, 주요사업부문은 개별 사업의 실적을 평가하며, 경영관리부문은 인사·조직·재무 등 일반적인 기관 관리 측면을 평가한다. 평가지표는 부문별로 측정하여야 할 항목 5개 내외로 구성되며 기관의 경영성과를 객관적으로 평가할 수 있고 장기적으로 관리 가능한 항목으로 설정하되, 계량지표와 비계량지표로 구분한다.

제 4 부 사업평가의 실제

제1장 분야별 사업평가의 논점

제2장 사업평가의 지표

제3장 사업평가의 사례

제 1 장 분야별 사업평가의 논점

분야별 사업평가를 살펴보는 것은 사업평가를 함에 있어서 정부기관을 분야별로 범주화하여 그 특성에 맞게 사업평가를 하여야 한다는 의미에서 중요하다. 사업평가를 분야별로 접근할 때 정부기관을 그 주된 행정행위로 나누어볼 수도 있고, 기능별로 나누어볼 수도 있다. 분야를 행정행위별로 보면 규제행정, 지원행정, 공급행정, 건설행정, 구매행정 등으로 나누어볼 수 있고, 기능별로 보면 국방, 외교, 교육, 복지, 문화, 산업, 과학기술, 행정 등으로 나누어볼 수 있다.

행정행위별로 볼 경우 각 부처가 행하는 주된 기능과 종된 기능 그리고 복합적 기능으로 나누어 평가대상 사업을 행정기관별로 다양하게 분석·평가할 수 있는 장점이 있다. 예를 들면 규제행정이라는 점을 중심으로 각 부처의 규 제실대, 규제필요성 등을 한 부처를 집중적으로 평가할 수도 있고 이를 여러 부처를 함께 묶어 규제 상호간의 비교검토를 통해 평가할 수도 있다.

반면에 사업을 기능별로 분류할 경우 행정기관의 주된 기능을 중심으로 중첩되는 사업들을 분석하거나 하나의 사업을 중점적으로 평가할 수 있는 장 점이 있다. 예를 들면 문화사업의 경우 문화관광부의 사업을 중점평가하는 것 이다.

그러나 분야별 사업평가는 평가의 목적과 수요자의 요구에 부응한다는 관점에서 접근되어야 하며 행정행위나 기능별 분류에 있어 정답이 있는 것도 아니다. 따라서 평가기관이나 평가자가 평가필요성, 평가수요자의 요구 등을 분석하여 사업을 중심으로 다시 거시적인 분야와의 관련성을 재구성하는 작업을통해 상황에 맞는 분류체계를 정립해 나가는 것이 중요하다 하겠다.

1. 교육 분야

교육 분야의 사업평가는 교육행정이 갖는 특성에 대한 이해에서 출발할 필요가 있다. 교육행정은 정책수립, 교원관리, 학교지원 등으로 대별될 수 있다. 교육 분야의 사업의 분류는 크게 보아 관리사업, 지원사업, 규제사업 등으로 분류할 수 있다. 관리사업은 영조물관리 주체로서 국가의 주요 교육시설을 조성, 유지·보수, 정리하는 사업이며, 지원사업은 대학지원사업, 중·고등학교 지원사업 등 교육관련 단체나 기관은 물론 교육 참여자에 대한 지원사업들을 말한다. 규제사업은 교원의 자격, 학교설립 등의 규제하는 활동을 말한다. 각종교육정책은 규제적 측면을 갖는다. 규제로 인한 비용편익분석이 중요한 측면이된다. 교원관리는 인사관리라는 특징을 갖는다. 교원수급이나 복리후생에 대한평가가 중요하다. 그리고 교육 분야 사업으로서 가장 중요한 영역이 각종 지원정책이다. 교육예산은 국가예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 2004년도 정부 일반회계 예산의 22.5%가 교육 분야의 기관과 사업에 대한 지원예산으로 사용되고 있다. 특히 교육개혁, 교육의 경쟁력 강화, 교육자치와 교육시장개방,해외로의 유학급증 등이 중요한 정책문제라 할 수 있다.

교육인적자원부의 중요한 정책과 사업을 보면 사교육비 경감대책, 대학입시 제도의 개선, BK21 사업, 지방대학 혁신역량 강화사업, 특목고 등 고교교육의 다양화 방안, 초중등 교육의 질적 발전, 국가인적 자원 개발의 효율성 제고, 대학의 자율화 및 역량제고, 사회적 소외 계층의 교육복지 확대 등을 들 수 있다. 교육인적자원부의 사업평가를 성과관리 관점에서 할 것인지, 기관평가 관점에서 할 것인지, 주요정책평가 관점에서 할 것인지에 따라 평가관점, 주요평가대상, 평가절차 등이 달라질 것이다.

현재 교육 분야의 평가대상은 인적자원개발평가, 대학평가, 초·중등학교 평가, 학술평가, 지방교육행정기관 평가, 학업성취도 평가, 교육과정 평가, 교육 환경 평가 등이 있다. 대학교원임용의 양성평등조치계획의 추진결과 평가는 양 성평등정책평가와 관련되며, 인적자원개발사업의 투자평가는 인적자원 투자사 업을 추진하는 모든 관계 중앙행정기관을 대상으로 평가하고 있다.

2. 보건 · 복지 분야

보건복지부는 기초생활보장의 사각지대해소를 위한 차상위 계층의 보호확대와 적극적인 자활대책, 고령화 사회에 대비한 국민연금의 장기재정안정과 노인요양보장, 국민의 건강보장을 위한 건강보험의 지원과 보건산업의 육성사업등에 주안점을 두고 사업을 추진하고 있다.

보건·복지 분야의 평가는 국민기초생활보장제도, 국민연금제도, 보건의료 공급체계, 건강보험재정 등의 분야에 초점을 두고 있다. 노령화사회의 진전과 사회복지 수요의 증가라는 환경변화 속에서 사업의 규모가 커지고 있으며 각 종 복지, 보건의료 사업에 대한 평가관심도 높아지고 있다.

보건·복지 분야의 평가는 공중보건, 응급의료기관, 복지시설, 보건연구사업, 의료기기 심사, 보건교육, 의약품 및 식품안전 등에 대한 평가가 있다. 평가기관은 보건복지부 장관, 시도지사, 국립보건원장 등 근거 법에 규정에 따라다양하다. 보건복지부의 사회보장 주요시책 평가, 국립재활원 평가와 아동학대예방센터 평가 등 기관평가와 국민연금 기금 운용성과 평가 등이 대표적이다.

여성분야는 양성평등과 관련된 사회적 요구를 해소하고자 여성의 인적자 원개발, 폭력으로부터 구제, 여성일자리창출 및 창업자금 지원 등의 실업문제 해소 과제, 여성정책 관련 국민의식개선 사업 등 다양한 사업을 추진 중이다.

3. 환경 분야

환경 분야의 동향을 보면 환경보호관점에서 지속가능한 발전을 위해 국토 환경 보전과 오염 저감에 관심을 기울이고 있으며 수질·대기·폐기물 관리사업 및 관련 기술 개발을 위한 사업을 주된 정책과제로 하고 있다. 2004년부터 새로이 중점을 두면서 향후 사업을 확대하는 것으로는 수도권대기질개선대책, 천연가스 자동차보급을 들 수 있다.

환경 분야의 평가는 환경영향평가가 대표적이다. 환경정책기본법, 환경영향평가법, 통합영향평가법, 전략영향평가법 등 법적 기초 위에서 환경영향평가가 발전되어 왔다. 평가대상 사업은 17개 분야 62개 단위사업을 대상으로 하고 있으며 사업자는 평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하고 승인기관의 장이 환경부 장관과 협의하도록 하고 있다. 환경영향평가는 각종 개별법에 의무화하고 있는 추세에 있으며 특히 개발사업과 관련한 새로운 법을 제정할 경우나 기존의 환경규제를 완화하고자 하는 법을 제정 또는 개정할 경우 환경부와 협의하도록 하고 있다.

4. 노동 분야

노동 분야의 평가는 주5일 근무제의 정착, 외국인고용허가제의 정착, 비정 규직 보호, 퇴직연금제의 도입, 공무원의 노동기본권 보장, 노사갈등관리, 일자리 만들기 등 7대 노동정책 과제를 중심으로 전개되고 있다. 노동 분야의 평가 대상은 고용안정사업, 남녀고용평등, 산하기관 평가 등 다양하다. 현재 노사정위원회 의결사항의 이행평가, 노동부 산하기관 평가 등이 수행되고 있다.

5. 국방 · 외교 분야

국방·외교 분야는 협력적 자주국방과 균형적 실용외교라는 기본 전략을 중심으로 변화하는 국제정세 속에서 통일과 안보라는 두 가지 가치를 동시에 달성하기 위한 정부의 각종 주요 정책과 사업에 대해 평가하여야 한다. 현안 과제로는 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축, 한미동맹과 자 주국방의 병행발전, 남북한 공동번영과 동북아 협력을 들 수 있다.

평가대상은 병무청의 징병관련 문제, 전력투자사업 가운데 민군겸용기술사업, 국방연구원 경영실적, 방위산업체의 국산화 개발평가, 외교통상부의 자체평가, 통일부의 통일교육평가 등이 있다. 한국국방연구원법에 의한 한국국방연구원 평가와 민군겸용기술과제의 연구결과 평가가 이루어지고 있다. 특히 국방부의 경우 분석평가관실을 두어 평가업무를 수행하도록 하고 있다.

6. 행정자치 · 인사 분야

행정자치부는 전자정부 구현과 정부혁신을 중심과제로 하고 있으며 지방 재정건전화 및 지방경제 활성화를 목표로 소도읍육성사업등 지방자치단체에 대 한 총액지원사업을 적극적으로 추진하고 있으며, 재해·재난 피해의 최소화를 위하여 국가안전관리시스템 사업 및 재해지구정비사업을 수행하고 있다.

행정 분야의 사업평가는 중앙인사위원회, 행정자치부, 지방자치단체, 책임 운영기관 등의 소관 주요사업 또는 업무와 정책에 대한 평가를 말한다. 기관평 가와 병행하여 주요 사업과 업무를 평가하는 경우가 많다. 현재 행정 분야의 주요 관심사는 지방분권과 지역균형개발, 인사와 조직관리의 자율화, 공무원의 성과관리 강화 등을 들 수 있다. 행정자치부가 주관하고 있는 평가의 사례를 보면 책임운영기관에 대한 평가, 행정서비스 만족도 평가, 공무원 성과급 제도, 행정서비스 헌장제 종합평가, 목표관리제도, 성과계약제도, 국민만족도 조사, 정부신뢰지표를 통한 평가, 지방재정진단 및 평가, 민간단체 지원 등에 관한 종합평가, 정보공개제도 운영실태 평가, 전자정부사업평가, 조직운영 분석·평가, 자연재해 저감시설의 유지관리 등이 있고, 소방방재청은 재난관리체계 등의 정비·평가, 긴급구조활동에 대한 평가를 주관하고 있다. 중앙인사위원회는 개방형직위 운영실태 조사·평가, 공무원교육훈련 평가 등을 주관하고 있다.

7. 건설교통 분야

건설교통부는 동북아 비즈니스 중심 국가 실현을 위해 고속철도, 기간철도, 도시철도, 고속도로, 기간국도 등 사회간접시설을 확충하고 인천공항 2단계사업을 본격 추진하고 있다. 또한, 중산층과 서민의 주거안정과 국민의 생활안전을 확보함과 아울러 항구적인 재해예방과 미래를 대비한 물 관리 분야에 투자가 지속적으로 확대되고 있다.

건설교통 분야의 평가는 도로, 철도, 항만, 공항의 4대 분야의 균형과 동북 아 물류중심 추진이라는 전략적 과제를 달성하기 위한 거시적 정책과 지역균형발전, 수도권 교통의 원활화라는 주요 정책과제를 해결하기 위한 사업들을 관심대상으로 하고 있다. 건설교통부는 국토종합계획 추진실적 평가를 수행하고 있으며, 공공교통시설개발사업에 대한 투자 평가는 예비타당성, 타당성 조사를 비롯하여 교통영향평가, 인구영향평가, 지역개발사업 시행결과 평가, 사회간접자본 정보화 평가 등이 수행되고 있다.

8. 과학기술 · 정보통신 분야

과학기술 분야는 국가과학기술혁신체제의 재구축이 도모되는 가운데, 응용 실용연구개발사업은 산업자원부, 정보통신부 등 관련부처로 이관하고(예로써, 차세대 성장동력산업 개발사업 상당부분을 산업자원부 등으로 이관), 과학기술 부는 기초과학(나노바이오, 핵심연구개발, 21세기 프론티어 등), 대형복합기술 (우주항공, 원자력)에 집중하고 있다. 한편 과학기술부는 전체 국가과학기술사 업의 종합 기획·조정 기능을 강화하려 하고 있다. 그러나 지역과학기술혁신 관 련사업 등 여러 사업에서 타 부처와의 중복성이 여전히 남아있는 상황이다.

정보통신 분야는 IT 강국의 지위를 고수 및 발전하기 위한 기술개발사업 (IT차세대 핵심기술개발사업, IT전략기술개발사업), IT 기반강화사업(광대역통합 망(BcN)구축사업), 지원사업(응용기술개발사업, 첨단IT컴플렉스조성지원사업) 등이 중점적으로 추진되고 있다. 기술개발사업 및 지원사업 내에서 세부 과제들 간의 유사성을 방지하고, 기금 및 특별회계와 일반회계를 분리 운영해야 할 근거가 약화되는 가운데 이들을 통합운영 함으로써 국가예산운영의 효율성을 높일 필요가 있다.

과학기술 분야에 대한 평가는 과학기술부와 정보통신부의 각종 정책과 사업에 대한 평가를 말한다. 현재 국무조정실 산하의 연구회 평가와 과학기술부의 한국과학기술기획평가원의 정부부처 국가연구개발사업평가, 산업기술개발출연사업 평가 등이 수행되고 있다.

정보통신 분야에 대한 평가는 정부의 각종 정보화사업평가를 중심으로 이루어지고 있다. 지식정보자원 관리 추진실적 평가와, 정보화촉진시책 추진실적 평가를 수행하고 있으며, 한국소프트웨어진흥원에서 위탁수행하고 있는 각종 정부부처의 정보화사업에 대한 평가가 중요해 지고 있다.

9. 산업 분야

산업분야의 사업평가는 산업자원부 소관의 각종 정책과 사업에 대한 평가를 말한다. 산업분야는 최첨단 기술과 중소기업, 벤처기업, 특허분야에 관심을 두고 있으며, 신재생에너지 개발과 같은 대체에너지 개발도 중요한 관심영역이다. 현재 국가균형발전시행계획 등 평가와 에너지합리화실시계획 추진실적 평가, 벤처기업육성에 관한 특별조치법에 의한 벤처기업인증평가 등이 수행되고있다. 대통령 소속의 중소기업특별위원회의 경우 중소기업시책 추진상황평가를 관리하고 있다.

10. 재정 분야

재정분야의 평가는 재정운영의 효율성을 증대하고자 성과관리에 의한 성과평가, 정부투자기관평가, 정부산하기관평가, 부담금평가, 기금운용평가, 예비타당성평가 등을 수행하는 것을 말한다. 재정분야의 평가는 기획예산처가 총괄하여 관리하고 있으며 부처의 자체평가와 외부평가위원에 의한 외부평가 등을활용하고 있다. 재정분야의 평가는 공공부문 평가의 중심적인 영역으로서 정부개혁과 행정개혁의 기본 목표이자 방향을 제시하는 역할도 아울러 수행하고있다. 특히 1990년대 이후 정부 재정성과의 제고를 통한 재정가치(value for money)의 극대화를 도모하려는 것이 OECD를 비롯한 주요 국가의 재정운용의기본방향으로 정착되어 가고 있다.

11. 문화·관광 분야

문화부문에서는 문화를 산업으로 발전시키려는 목적으로 문화도시 조성 및 지역문화 인프라 구축과 관련한 사업을 수행 중이다. 관광부문에서는 지역 의 문화 및 환경적 특성을 반영하는 관광 사업에 주력하고 있다. 그 밖에 문화 의 계승 및 보전 관련 사업으로 국립디지털 도서관 건립, 도서관 정보화 등의 사업을 수행 중이다.

문화·관광 분야의 평가는 창의한국 등 전략적인 기조아래 문화 분야와 관광, 체육, 방송, 종무 등의 분야에 대한 성과를 극대화하기 위한 평가를 말한다. 문화관광 분야 가운데 문화산업의 경우 한국문화콘텐츠진흥원에서 문화콘텐츠산업 지원 프로그램 평가지표 및 평가기법을 개발하는 등 평가부문의 체계화를 위해 노력하고 있다.

12. 농림·해양 분야

농림부는 시장개방에 대응하여 농가소득안전망 구축을 위해 직접지불제를 확충하여 농가소득안정을 위한 지원을 강화하고, FTA 등 시장개방에 따른 피해농업인 지원대책을 적극적으로 뒷받침하며, 대단위 농업개발 및 용수사업을 통하여 생산기반조성을 위한 사업을 적극적으로 추진 중에 있다.

해양수산부는 국제물류의 핵심인프라인 항만시설을 차질 없이 확충하고 항만배후단지를 종합물류기지로 조성하기 위하여 2004년도에도 부산항, 광양항을 비롯한 7대 신항만사업을 계속 추진 중이며, 어촌종합개발사업 등을 통하여 어촌관광 기반시설을 확충함으로써 어촌의 새로운 소득원을 창출하는 데 주력하고 있다. 해양부문의 환경영향평가, 항만개발사업 등을 포함한 각종 사업평가에 대한 관심이 높아지고 있다.

제 2 장 사업평가의 지표

1. 사업평가 지표의 의의

사업평가는 주요부문, 평가영역, 평가항목, 평가지표로 구성되는 체계를 갖는다. 사업평가의 주요부문은 주요관점이나 논점(issue)이라고도 하며 BSC에서는 전략관점, 고객관점, 내부관리관점, 학습 및 성장관점으로 분류하여 각각의 세부 평가지표를 계량 및 비계량 지표로 구성한다.

평가영역은 사업 목표 및 기본계획, 추진과정, 사업성과로 구분된다. 평가 항목은 효율성, 효과성, 적절성, 형평성 등을 말하며, 평가지표는 평가항목을 구체적으로 측정하기 위한 항목을 말한다.

[표 39] 사업평가 체계 및 방법

평가영역	평가항목	평가기준 및 평가방법	점수 비중	가중 점수	총점
사업계획	사업목표 실행계획	사업수요분석의 적절성 사업목표의 연계성과 명확성	5% 5%	5 5	10
추진과정	추진체계 사업관리	역할분담 및 협조의 원활성 위험관리의 체계성	10% 20%	10 20	30
사업성과	고객만족도 전문가의견 사업결과	주민만족도 설문조사 전문가 설문조사 재화와 서비스 양	20% 10% 30%	20 10 30	60

공공부문의 주요 평가지표는 적절성, 효율성, 효과성, 효용성, 형평성, 생산성, 책임성, 민주성 등으로 구성되는 평가항목에 대해 각 사업수행자의 활동 (activity)의 결과를 계량 또는 비계량적 지표로 측정하게 된다. 사업평가 지표

는 당초에 공공사업을 수행하기 위해 기획과정에서 예측했던 효과가 적절한 과정을 통해 달성되었는지를 보는 것으로 보통은 비교기준(standard)과의 비교를 통해 그 결과를 해석하게 된다.

그런데 일반적으로 사업의 성과를 측정하기 위한 지표의 개발은 쉽지 않다. 특히 공공부문의 경우 공공서비스와 재화가 갖는 비배제성, 사업수혜자의 불특정성, 다수의 이해관계자, 사업효과의 계측의 어려움 등으로 성과지표 개발이 민간부문에 비해 어려운 것이 현실이다. 또한 공공부문의 경우 국가와 지방, 국가와 공공 기관 간에 복잡하게 얽힌 자원의 교류로 인해 엄밀한 의미에서의 투입의 크기를 정확하게 파악하기도 쉽지 않다. 이러한 한계가 있음에도 불구하고 성과지표의 개발은 공공부문의 사업수행을 함에 있어서 진단의 도구로 충분히 가치가 있다. 의료수준이 완전하지는 않더라도 필요한 것과 같은 논리가 적용되기 때문이다.

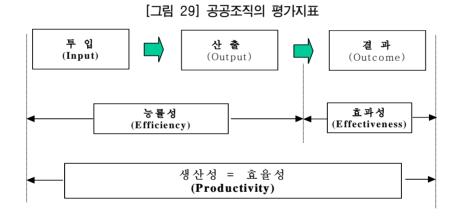
2. 평가지표와 성과지표

평가지표는 성과관리와 관련하여서는 성과지표라 할 수 있다. 성과지표 (performance indicator)는 예산사업뿐만 아니라 일반사업 또는 개인의 성과를 측정하는 지표를 말한다. 성과관리제도하에서 성과지표의 개발은 정부재정의 효율적 사용과 개인이나 조직의 업무성과평가(performance appraisal)를 위해서도 필수적이다. 따라서 공공부문의 사업평가를 위한 성과지표의 개발을 보다효율적으로 활용하기 위해서는 별도의 평가지표를 매번 개발하기 보다는 정부부문의 성과지표를 중심으로 의회와 감사기구 나아가 관련 전문가 단체 등이함께 노력하여 평가부문을 발전시켜 나가야 할 필요가 있다.

국가적 차원에서 체계화된 성과지표의 개발과 토론 그리고 개선은 불필요 한 평가부담과 비용을 줄이고 공공부문의 생산성 제고와 국민만족도 제고에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

3. 성과지표 개발절차

성과지표의 개발은 그림에서 보듯이 사업체계에 있어서 투입과 산출 그리고 결과라는 세 가지 기본요소에 대한 측정을 위한 척도(indicator)의 개발을 말한다. 성과지표는 재정사업의 목표와 지표에 의한 평가결과를 재정운영에 반영하기 위한 계량화 또는 비계량적 척도를 말한다. 즉 성과지표는 공공사업의 과정에서 국민에게 제공되는 재화 및 서비스의 양이나 국민의 만족도, 그리고 사업추진상의 합법성이나 질적인 판단을 측정한 것을 말한다.



그런데 공공부문의 성과관리에 있어서는 전략적 자원관리 차원에서 다음 과 같은 성과지표 개발절차를 거치는 것이 바람직하다.

먼저 공공부문의 제한된 자원을 극대화하기 위한 자원배분의 기준을 설정하여야 한다. 이는 조직의 임무(mission)와 비전(vision)에서 출발한다. 전략적자원관리는 임무와 비전을 달성하기 위한 전략적 목표(strategic goal)의 설정에중요한 준거를 둔다. 조직이 처한 상황과 환경을 분석하고 내적 역량을 파악한

후에 강점과 약점, 도전과 기회를 분석(SWOT analysis)함으로써 전략적 목표를 도출하여 자원을 중점배치하게 되는 것이다.

전략적 목표는 이를 구체화하는 연간 성과목표(performance goal)에 의해 달성되는데 성과목표 역시 미시적인 자원 배분의 단계에 이르지는 않는 중간 단계이다. 성과목표는 구체적인 활동계획(action plan)에 의해 집행되는데 이러 한 활동계획에 자원배분의 일정표가 작성되는 것이다. 이러한 성과관리를 위한 계층적인 구조는 불필요한 자원낭비를 최소화하는데 도움이 된다는 것이 전략 적 자원관리관점에서의 성과관리제도이다.

성과목표는 활동계획을 통해 측정되는데 이를 성과지표라 할 수 있다. 성과지표는 전 조직의 관점과 각 부서와 관점 그리고 각 사업의 관점을 연결하는 매개적인 기능을 하는데 성과측정을 위한 계층화와 가중치 설정을 필요로한다. 즉 개인과 부서 그리고 기관 전체의 목표를 연계하되 가중치를 설정함으로써 자원의 활용을 극대화하자는 것이다.

성과측정을 위한 계층화와 가중치가 설정되면 기준치(baseline) 또는 표준 (standard)을 설정하여야 한다. 기준치나 표준은 매번 측정하고자 하는 사업결과가 어느 정도 인지를 알려준다.

이러한 과정에서 성과지표의 유형은 투입, 과정, 결과 지표로 구체화되며 경우에 따라서는 비계량지표가 우수한 측정결과를 가져오기도 한다. 사업평가 지표에 대한 몇 가지 사례는 부록에 수록하였으므로 참고하기 바란다.

4. 평가기준과 평가지표의 내용

평가지표는 계량적 지표, 비계량적 지표로 구분되며, 효율성, 효과성, 경제성, 적정성, 효과성, 효용성, 지속성, 타당성, 대응성, 민주성 등이 평가기준으로 거론된다. 평가지표는 사업을 입체적으로 파악하여 사전평가인지, 사후평가인지 를 결정하고, 평가기준을 측정하기 위한 적절한 항목과 내용을 추출하여야 하며 실제로 측정가능한지를 살펴보고 결정하여야 한다. 평가지표는 정부자료나 서베이를 통해 검증이 가능한 경우에 의미가 있다 하겠다.

[표 40] 사업평가기준과 세부지표

평가기준	평가지표	평가내용
	목표의 타당성(정성)	정부개입이 필요한가 상위목표와 부합되는가
적절성	수단의 적절성(정성)	목표달성을 위한 수단이 적절한가 수단이 목표달성에 필요한 수준인가
	추진전략의 적절성(정성)	사업의 추진전략이 수립되었는가 추진전략의 내용이 적절한가
	투입 대비 산출도(정량)	투입 대비 산출이 극대화되고 있는가
효율성	산출 대비 투입도(정량)	산출 대비 투입이 극소화되고 있는가
	중복여부(정성)	유사하거나 중복되는 사업은 없는가
효과성	목표달성도(정량)	계획 대비 달성수준은 얼마인가 사업의 파급효과가 얼마나 큰가
효용성	사업의 만족도(정성, 정량)	수혜자가 사업효과에 만족하는 정도
지속성	사업효과의 지속성(정성)	사업의 효과가 얼마나 지속되는가

가. 적절성 기준과 평가지표

적절성(relevancy)기준과 평가지표는 사업계획 전반이 적절하게 구성되어 있는지, 사업추진체계는 적절한지, 이해관계자와의 협력관계는 적절한지를 평가하는 것이다. 적정성 지표는 정부와 공공기관이 세운 기본계획, 실행계획이 적절한지, 사업을 추진하기 위한 추진체계, 추진내용이 적절한지, 집행과정에 있어서 사업운영이 적절한지 등에 대해 주로 정성적인 방법에 의한 평가를 수행한다.

적절성 지표는 평가자의 전문적 식견과 사업과 관련한 전문가와 사업담당자의 의견, 사업에 관련한 사업주체의 문서자료를 바탕으로 충분한 인터뷰와이해관계자의 의견수렴을 거쳐 사업이 적정한지를 정성적으로 판단하는 것이다. 적절성 평가지표의 예를 들면 사업수요분석이 적절한지, 사업목표를 달성하기 위한 자원의 투입이 넘치거나 부족하지는 않는지, 사업추진에 있어서 담당조직과 유관기관간의 역할분담은 적절하고 협조관계는 원활한지를 보는 것이다. 특히 조정이 필요한 사항이 없는지를 평가하여 유사중복적인 사업의 조정과 개선사항의 반영정도를 평가하여야 한다.

적절성 평가의 경우 정성적인 평가를 기본적으로 수행하지만 적정성을 계 량화하기 위해 정성적 판단자료를 서열척도(우수, 보통, 미흡) 또는 등간척도 (점수표)를 통해 평가할 수도 한다. 적절성 기준과 평가지표는 사전평가에서 자 주 활용되며 중간평가인 집행평가나 사후평가에서도 활용되는 평가기준이다.

[표 41] 적정성 평가지표 예시

평가영역	세부평가항목	평가기준 및 평가방법	점수 비중	가중 점수	총점
사업계획	사업목표 실행계획	- 사업수요분석의 적절성 - 사업목표 대비 사업내용의 적절성	5% 5%	5 5	10
추진과정	추진체계 사업관리	- 역할분담 및 협조의 원활성 - 위험관리의 체계성	20% 20%	20 20	40
조정사항	사업간 중복여부 전평가결과의 반영도	- 사업간의 유사중복 확인 - 전 평가결과의 반영내역에 대한 확인	20% 30%	20 30	50

나. 효과성 기준과 평가지표

효과성(effectiveness)은 사업이 당초 의도했던 결과를 산출하고 있는지를 평가하는 것으로 목표달성도(degree of goal attainment)라고도 한다. 효과성 평가는 목표 대비 실적의 비율인 목표달성도로 평가한다. 일반적으로 효과성 평가는 목표의 달성정도에 관심이 있고 비용측면은 고려하지 않는다. 사업의 목표는 사업계획상의 구체적인 물량, 공정률, 달성비율 등으로 표시될 수 있으며, 별도의 평가방법이 제시되지 아니한 경우의 목표달성도는 목표와 실적의 관계로 표시된다.

목표달성도= 실적 목표

효과성 평가지표는 투입의 계획대비 진도를 보기도 하는데, 예를 들면 고속도로의 교통사고율을 줄이기 위해 속도측정기를 설치하는 사업의 경우 투입지표인 예산의 집행률을 점검하기도 한다.

그러나 더욱 문제가 되는 것은 산출지표와 결과지표에 따른 목표달성도의 차이이다. 성과적 관점에서 볼 때 결과지표가 우수한데 산출지표인 측정기 설치율을 측정하기 보다는 결과지표인 교통사고율 감소를 측정하는 것이 효과성평가에 보다 충실한 것이다. 다만 결과지표가 산출지표보다 측정하기 어려운경우가 많아 산출지표로 목표달성도를 간접적으로 추론하기도 한다.

공공부문 사업은 사업의 특성에 따라 규제사업, 지원사업, 건설사업 등으로 나눌 수 있으므로 투입, 산출, 결과의 어느 부분을 측정하는 것이 바람직한지 현실적으로 유용한지 검토하여 적절한 지표를 선정하여야 한다.

한편 평가대상사업이 복잡하거나 평가대상이 기관전체의 사업성과인 경우에는 복합적인 목표의 성격을 모두 담아내어 목표달성도를 측정하는 것이 사업간 또는 기관간 비교가 가능하므로, 목표달성도가 높을수록 사업성과가 좋

은 경우(상향목표)와 낮을수록 사업성과가 좋은 경우(하향목표)로 분류하여 이를 합산하는 방식을 취할 수 있다. 이러한 경우에 목표달성도별 평점은 각각 다음과 같이 계산한다. 다만, 평점의 상한치 및 하한치는 각각 100점, 0점으로 하여 이를 초과하거나 미달하지 않도록 할 필요가 있다.

상향목표: Y \times 100점 + 하향목표: $\frac{1}{\mathbf{v}} \times$ 100점

주: Y=평가년도의 목표달성도.

또한 목표부여 지표의 평가방법에 있어 종전의 단순 목표부여방식에서 최고목표와 최저목표를 설정하여 득점구간을 설정함으로써 목표달성 노력을 가속화할 수 있다. 예를 들면 유사한 사업을 여러 부서에서 시행하거나 시계열로 사업을 평가하고자 할 때 상호비교를 위한 준거를 제시할 수 있다. 최고목표치와 최저목표치는 기준목표에 일정비율을 곱하여 계산하고 지표의 성질(상향목표, 하향목표)에 따라 그 비율을 일정한 범위 내에서 정할 수 있다(예: 110~80%, 90~120%).

실적 — 최저목표 최고목표 — 최저목표

효과성 지표와 관련하여 고려하여야 할 사항은 사업의 특성과 효과성평가의 필요성을 감안하여 활용자료를 선택하여야 한다는 점이다. 예를 들면 산업 재해나 고객 수의 증감과 같은 자료는 현장에서 수집가능하며 복잡한 평가설계를 요구하지 않는다. 그러나 장기에 효과가 나타나는 교육 및 훈련 사업의경우 몇 해 후에 참가자를 추적하여 효과성을 평가할 수 있다. 또한 순수효과를 알아보기 위해서는 사업이 시행되지 않은 집단이나 개인과의 비교를 통해

사업의 순 효과(net effect)를 평가할 수 있다.

효과성 지표는 비용을 고려하지 않으므로 국민의 생명과 신체에 중대한 영향을 미치는 재난 및 안전관련 사업, 국방과 안보관련 사업은 많은 비용이 소요되더라도 효과성을 달성하여야 하므로 효과성평가가 중요하며, 재원의 효 율적 활용을 위하여 비용을 고려하고자 하는 경제사업의 경우에는 비용측면을 고려한 경제성지표와 효율성 지표에 보다 비중을 두어 평가하는 것이 바람직 하다고 할 수 있다.

다. 경제성 기준과 평가지표

경제성(economy) 기준에 의한 지표는 사업의 비용측면(cost factor)에 중점을 두는 것이다. 즉 "최소비용의 원칙"을 강조하는 지표가 경제성 지표이다. 경제성 지표에 의한 평가에 있어서는 사업목표를 고정하고 사업의 투입요소를 절약했는지의 여부를 판단하는데 초점을 둔다. 경제성 지표는 사업비의 비중에서 고정비용인 인건비나 자본요소의 비용을 절감하는데 주로 사용된다. 경제성지표는 비용분석(cost analysis)이 중요한데 공공사업의 경우 경제적 비용, 회계적 비용 모두를 고려하여야 하며 재무분석에서 사용하는 비율분석(ratio analysis)도 유용한 수단이 된다.

공공부문의 경우 경제성지표는 건설사업이나 구매사업에서 중요한데 물품 구매에 있어 품질이 동일하거나 차이가 크지 않다면 비용이 낮은 물품을 구매 하는 것이 바람직하기 때문이다. 특히 불필요하게 높은 가격을 지불하거나 특 정 이해관계에 의해 고의로 높은 가격을 지불한 경우 문제가 된다. 정부조달사 업에서 활용되는 각종 물품정보, 원가정보나 경쟁입찰제도 등이 경제성확보와 관련하여 중요한 의미를 갖는다.

라. 효율성 기준과 평가지표

효율성(efficiency)은 비용측면과 효과측면, 즉 비용 대비 목표달성도를 동시에 고려하여 사업을 평가하는 기준으로 생산성(productivity)이라고도 한다. 예산 대비 성과의 효율성은 투입과 산출 간의 비율을 분석하는 것으로서 유사사업과의 비교나 기간 간의 추세를 분석한다. 효율성은 후생경제학의 파레토최적(Pareto Optimality)과 관련된다. 효율성은 비용효과분석을 대표적인 평가방법으로 하고 있다. 다만 효율성은 비용과 산출, 즉 단기적인 결과를 분석하는데 유용하나 중·장기적인 효과인 결과와의 비교가 어렵다는 단점이 있다.

효율성 분석은 사후평가에서 주로 사용되지만 과정평가, 집행평가에 있어서도 유용하게 사용될 수 있다. 효율성비교는 사업기간 간에 추세분석(time series)과 유사한 사업의 비용·효과와 비교하여 당해 사업이 적절한지를 판단한다. 효율성 지표는 일반적으로 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis, CBA)과 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analysis, CEA)에 의해 이루어진다.

5. 부처별 성과목표와 성과지표의 예시44)

가. 건설교통부

전략목표 I: 물류시설 확충을 통한 물류비 절감

【 성과계획표 】

(재정투입단위: 억원)

성과목표/지표/재정투입규모	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08	, 09
I-1. 유통단지 조성지원을 통한 유통비용 절감								
【 성과지표 】								
■ 계획대비 공정율(단위: %); 총괄지표	23.3	36.4	55.8	74.6	100	100	100	100
■ 개설완료 도로(단위: km); 보조지표	2.2	2.2	4.7	9.7	19.7	19.7	19.7	19.7
■ 처리 물동량(단위: 천톤); 보조지표	0	0	0	0	0	1,334	9,618	9,618
【재정투입】								
■ 강릉종합유통단지진입도로 (균특)	25	27	22	19	44	_	_	_
■대전종합유통단지진입도로 (균특)	50	50	50	48	35	_	_	_
■ 평택종합유통단지진입도로 (균특)	0	17	16	18	2	_	_	_
■천안종합유통단지진입도로 (균특)	0	0	51	50	101	_	_	_

- 주: 1. 성과지표는 재정사업별로 산정하여 종합화하여 제시함. 재정사업별 성과지표 전망치는 추진계획 참조.
 - 2. 부분은 개별 재정사업의 완료이후 시점으로서 공백으로 처리.

⁴⁴⁾ 성과목표와 성과지표는 2004년도 각 부처 성과계획서안의 자료를 인용하였다

나. 교육인적자원부

전략목표 I : 공교육 내실화로 다양한 학습요구 수용 및 사교육비경감

【 성과계획표 】

성과목표/지표/재정투입규모	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08	' 09
I −1 교수·학습자료의 다양화로 학생								
중심의 수업 강화								
【성과지표】								
■ 교수·학습자료에 대한 교사의 만족도(%)	-	-	-	50	55	60	65	70
■ 학교도서관 설치율	80.4	82.4	86	89	92	95	98	100
■ 교과별 ICT 활용 교수·학습자료 개발 실적(종)	22	78	54	54	54	54	54	54
【재정투입】								
■ e-Learning 지원체제 구축·운영 (교수·학습자료 연계개발)(일반)	-	15	8	64	60	60	60	60
■ 도서관 활성화 사업 학교도서관 활성화 기반조성 지원	-	2.5	1	1	2.5	2.5	2.5	2.5
■ 교육정보 활용능력 활성화 (교육정보화자료 개발 및 활용)	4	4	4	4	4	4	4	4
I-2 교육 과정 및 평가의 안정적 정착을 통한 학교책무성 강화								
【성과지표】								
■ 교육과정심의회 운영 회수(회)	0	55	32	63	73	73	73	73
■ 연구학교 주제별 우수사례 활용(%)	20	20	30	30	30	40	40	40
■학교평가 지원에 대한 교육청 만족도(%)	-	_	60	65	70	75	80	85
	초6	-	3.8	3.6	3.4	3.2	3.0	3.0
■ 국가수준 기초학력 미달학생 비율(%)	중3	-	7.1	6.9	6.7	6.5	6.3	6.1
	고1	-	10.2	10	9.8	9.6	9.4	9.2
【재정투입】								
■ 교육과정 개정 및 후속지원(일반)	1.4	3	3	4	5.4	5.4	5.4	5.4
■ 학교 및 학업성취도 평가(일반)	9.3	9.3	4	6	8	8	8	8

다. 농림부

전략목표: 효율적·안정적인 농산물 생산기반을 구축

【 성과계획표 】

						,	
성과목표/지표/재정투입규모	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08
Ⅱ−1농지조성							
【성과지표】							
■ 농지조성면적(ha)	861	934	3,525	5,483	3,585	1,417	2,880
■ 공정율(%)	46.5	51.8	57.1	62.9	66.6	70.0	73.4
【재정투입】		•					
■ 화옹지구간척사업	3,135	170	220	275	300	334	400
■ 이원지구간척사업	892	104	104	137	124		84
■ 삼산지구간척사업	822	68	70	97	90	81	54
■ 시화지구간척사업	204	230	180	237	280	300	350
■ 영산강Ⅲ-1대단위개발	1,966	410	430	430	290	290	290
■ 영산강Ⅲ-2대단위개발	688	250	250	360	230	230	230
■ 새만금대단위개발	14,258	1,625	1,600	1,500	1,000	1,000	1,000
Ⅱ −2농지정비							
【성과지표】							
■ 농지정비(개발)면적(ha)	15,826	17,846	18,576	19,704	21,668	20,081	21,067
■ 공정(추진)율(%)	47.2	55.6	62.9	69.2	74.1	77.5	80.8
■ 농로포장율(%)	36.2	40.0	43.1	45.9	48.8	51.7	53.5
【재정투입】							
■ 금강Ⅱ지구대단위개발(농특)	2,609	385	395	400	400	400	400
■ 미호천॥지구대단위개발	1,810	200	170	70	70	70	70
■ 홍보지구대단위개발	1,909	183	193	220	220	220	220
■ 영산강Ⅲ-2지구대단위개발		10	20	40	50	50	50
■ 영산강IV지구대단위개발	210	130	140	180	160	160	160
■ 대구획농지기반조성(균특)	20,486	898	822	960	700	700	600
■ 기계화농지기반조성(균특)	10,317	1,003	1,000	1,068	836	836	753

라. 문화관광부

전략 목표 Ⅲ: 문화산업을 국가핵심전략사업으로 육성

【 성과계획표 】

성과목표/ 지표/ 재정투입규모	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08	' 09
III-1. 문화신업 창작 및 제작역량 강화								
【성과지표】								
■ 매출액(조원)	31	_	39	44	47	51	55	59
■ 상품화율의 증가율(%)	_	_	5	5	3	3	2	2
■창업업체 수(업체 수)*	88	_	99	105	110	115	121	126
【재정투입】			•	•				•
■우수게임 사전제작지원(일반)	8	10	11	14	16	16	18	18
■ 방송영상 제작지원(일반)	10	13	13	10	15	15	15	15
■우수애니메이션 제작지원	10	13	13	12	13	15	17	19
■우수캐릭터 신상품 개발지원	5	5	5	5	5	5	5	5
■문화원형 디지털콘텐츠화 사업	52	70	120	120	60	60	60	60
■공동제작실 운영(일반)	32	5	5	5	5	5	5	5
■지방문화 산업기반 조성(균특)	130	150	150	150	300	400	500	600
■문화콘텐츠 콤플렉스 조성(일반)	0	30	70	30	0	0	0	0
■디지털 매직스페이스 조성	5	8	100	154	17	0	0	0
III-2. 문화산업 전문인력 양성								
【성과지표】								
■교육생 만족도(7점척도)			3.8	3.9	4.0	4.1	4.2	4.3
■교육생 취업률(%)			80	81	82	83	84	85
■교육생 참가자 수(십명)			441	463	486	510	536	563
【재정투입】								
■ 방송영상 교육과정 (일반)	10	12	12	11	10	10	10	10
■게임 아카데미 (일반)	23	28	25	28	28	28	28	28
■영화 아카데미 (일반)	7	0	7	7	7	8	8	8
■사이버문화콘텐츠 아카데미 운영	17	20	20	20	21	27	39	39
■프로듀서·마케터 양성	52	40	40	40	40	53	62	62

마. 보건복지부

전략목표 I: 국민기초생활보장제도의 내실화를 통한 저소득층의 경제적 독립과 생활수준의 향상 도모

【 성과계획표 】

성과목표/지표/재정투입규모	' 02	, 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08
I −1.저소득층의취업·창업촉진을 통한탈빈곤							
【성과지표】							
■지활시업참여지중 취업·창업율(%)	6.1	7.1	7.5	8.0	8.5	9.0	9.5
*자활사업참여율(조건불이행율감소)	12.0	7.5	7.0	6.5	6.0	5.5	5.0
【재정투입】							
■ 자활근로(일반)	1,203	1,203	1,775	2,021	2,464	2,779	2,779
■사회적응프로그램(일반)	16	16	12	10	13	14	14
■자활후견기관운영(일반)	231	231	246	252	273	273	273
■생업자금융자이차보전(일반)	_	21	20	16	22	24	27
■생업자금융자(재특)	270	170	153	130	130	130	130
■ 근로소득공제(일반)	_	_	223	165	289	289	304

바. 행정자치부

전략목표 Ⅱ: 낙후지역 개발 및 지역경제 활성화를 통한 국가균형발전

【 성과계획표 】

(단위: 억원)

							(건포	i. コゼ)
성과목표 / 지표 /재정투입규모	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08	' 09
II-1 지역공공서비스 제공확대 (지방공사의료원 신축)								
【성과지표】								
■ 당기순손실 감소실적	△800	△390	△350	△330	△310	△280	△270	△250
■ 경영개선도 - 경영수지비율(%)	87.4	96.1	97.0	97.5	98.0	98.5	99.0	99.5
【재정투입】								
■ 지방공사의료원 이전 신축 (기금)	77	90	135	118	150	150	150	150
II-2 지역개발을 통한 생활 기반조성								
【성과지표】								
■도서종합개발 사업								
- 상수도 보급율 (%)	71.3	74.8	78.3	81.8	83.0	85.3	85.5	86.0
- 선착장 (개/m)	94/ 4,931	64/ 2,573	65/ 2,939	58/ 2,947	51/ 2,317	57/ 2,232	68/ 2,335	60/ 2,300
- 도로개설 (건/km)	187/ 106.1	196/ 156.4	192/ 167.6	192/ 169.2	179/ 457.3	140/ 144.6	204/ 177.5	200/ 150
- 물량장 (개소/m²)	26/ 24,287	28/ 11,310	24/ 13,400	41/ 26,050	39/ 28,780	15/ 7,870	41/ 22,810	40/ 20,000
■접경지역개발사업		•	•					•
- 사업지구선정적정성(%)	75	77	78	80	82	85	90	95
- 품질관리 및 부실시공방지(%)	88	89	90	91	92	94	96	98
- 준공 목표달성정도(%)	68	68	69	70	72	76	80	85
【재정투입】			ı				ı	ı
■도서종합개발시업: 2004년도 850억	700	850	850	900	927	955	-	-
■ 접경지역개발사업	-	200	300	400	412	424	437	450

제 3 장 사업평가의 사례

1. 정보화 사업평가와 BSC 모형⁴⁵⁾

공공부문의 재정투자가 매년 증가하고 있으며, 최근 정보화사업이 급격히 확대되어 범부처적으로 추진되고 있다. 따라서 정보화예산 투입에 대한 각 부 처 정보화사업의 가시적 성과를 체계적으로 조사·분석·환류(feedback)함으로써 이의 효과성을 제고할 필요성이 있다.

미국의 정부책임처(GAO)에서는 기업의 정보화평가 사례연구를 통해 정보화 성과를 균형점수표(BSC)의 네 가지 관점을 도출하여 평가에 활용하였다. 공공부문의 정보화사업의 성과를 평가하기 위하여 성과측정 모형으로 BSC 모형의 이론적 근거는 기업의 경영성과를 측정하기 위하여 Kaplan과 Norton이제안한 균형성과표이다. 정보화 성과 BSC의 네 가지 관점은 다음 사항을 측정할 수 있도록 설계되었다. 즉 조직의 전략 요구의 충족, 정보화제품과 서비스에 대한 개별 고객의 요구 충족, 정보화제품과 서비스를 조직과 개별 고객에게제공하는 내부 정보화업무 성과의 향상, 정보기술 발전과 신기술 개발에 따른지속적인 혁신과 학습의 수행이 그 것이다. 이러한 GAO의 시도는 정보화 분야에 대한 사업평가에 있어 어떤 관점에서 접근하는지에 대한 시사점을 제공한다고 할 수 있다.

가. 조직의 전략 관점

전략 관점의 측정지표들은 정보화투자가 조직에 미치는 총체적인 영향을

⁴⁵⁾ GAO, Executive Guide: Measuring Performance and Demonstrating Results of Information Technology Investments, GAO/AIMD-98-89, 1998.

평가할 수 있도록 설계되었다. 즉, 이러한 측정지표들은 조직의 정보화투자에 따른 거시적이고 장기적인 영향에 대한 정보를 제공한다.

이 관점에서는 정보화가 조직의 전략을 성취하는 데 지원하는 방식을 측정하는 것에 초점을 두고 있으며, 정보화의 요소들이 조직의 임무와 비전에 부합하도록 연계되어 있는가에 초점을 맞추고 있다.

[표 42] 전략 관점의 목표 및 측정지표

목 표	측정지표 예시
조직 목표	○업무 향상 비율(비용, 시간, 품질) ○정보화계획 대비 실적(효과) 비율
포트폴리오 분석 및 관리 (정보자원관리)	○정보기술 포트폴리오의 검토 및 폐기된 비율 ○낡은 응용시스템이 폐기된 비율 ○낡은 응용시스템의 폐기 계획의 달성도 ○재사용 가능한 핵심 응용시스템 모듈의 비율 ○전체 정보화지출 대비 신규 사업 지출 비용의 비율
투자에 따른 재무적 성과	○자체 구축 대비 산업표준 서비스 비율 및 비용 ○일반예산 대비 IT 사업예산 비율 및 벤치마킹 ○순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR), 투자수익률(ROI) 등
정보자원 활용	○정보자원 공유/통합 비율 ○DB 및 응용프로그램의 공유 비율 ○상호운용성이 있는 하드웨어 및 소프트웨어 비율

GAO는 전략적 관점에서 조직의 전략계획과 목적의 달성, 응용시스템의 포트폴리오 관리, 정보화투자의 재무적 성과, 조직 전반에 걸친 정보자원의 활 용이라는 핵심적인 네 가지 목표를 제시하고 있다.

첫 번째 목표는 정보화계획 및 노력이 조직의 사업목적을 어느 정도 반영

하고 있는가를 나타낸다. 이 목표의 측정지표로 조직의 사업목표의 계획 대비 실적과 정보화목표의 계획 대비 실적의 비교를 통해 정보화를 통한 해결방안 과 서비스의 기여도를 평가하게 된다.

두 번째 목표는 정보기술 포트폴리오 관리에 관한 것으로 점증적으로 관심이 높아지고 있는 분야이다.

세 번째 목표는 재무 및 투자 성과를 평가하는 것이다. 위의 두 가지 목표는 사업 목적 및 포트폴리오 관리에 초점을 두는 반면 이 목표는 정보화에 소요되는 비용과 수익에 대한 관리에 초점을 두고 있다. 이 목표는 조직의 희소자원을 경제적으로(wisely) 투자하였는가를 평가하기 위한 것으로 전략 관점의한 요인이 된다.

네 번째 목표는 정보자원의 활용에 관한 것으로 조직의 정보자원 활용의촉진 및 공유의 정도를 평가하기 위한 것이다. 이 목표의 측정지표들은 어느자원이 공유될 수 있는가, 어느 자원이 통합되었는가, 그리고 정보서비스에 어느 정도 직원들이 접근하는지 등의 요인을 측정한다. 전략 관점에서 이 목표는응용시스템, 정보화기반 및 아키텍처 등 정보자원의 공유 정도와 이를 전사적으로 활용하고 있는가를 파악하기 위한 것이다.

우리의 경우 정보화 사업을 전략적 관점에서 볼 때 정부의 업무를 효율화 하여 정부생산성을 얼마나 개선하고, 경쟁력을 얼마나 제고하는지에 초점을 두 고 정보의 공동 활용을 강화하는 방향에 대한 평가가 중요하다고 보여진다.

나. 고객 관점

고객 관점의 목표 및 측정지표는 정보화 제품과 서비스의 품질과 비용 효과성을 측정할 수 있도록 설계되었다. [표 43]에 제시되어 있는 것처럼 고객관점의 첫 번째 목표는 최선의 정보화제품과 서비스를 개발하기 위하여 사업부서와 정보화부서의 상호협력에 주안점을 두고 있다. 고객 만족도에 대한 측정지표는 다양한 정보화활동에 대한 만족의 정도를 측정한다. 업무절차의 지원

목표는 정보기술 활용을 통한 업무절차의 개선에 초점을 두고 있다. 이 목표의 측정지표는 정보기술을 통한 문제해결 능력, 신기술에 대한 교육과 교육의 효 과성 등을 대상으로 측정한다.

우리의 경우 정부의 정보화 사업은 제품중심이 아니라 서비스 중심이며 전자정부의 추진에 따른 각종 정보제공과 행정서비스의 만족도를 측정함으로써 고객관점에서 정보화 사업의 평가를 할 수 있을 것으로 생각된다.

[표 43] 고객 관점의 목표 및 측정지표

목 표	측정지표 예시	
고객의 협력 및 참여	○사업부서와 정보화부서 인력이 함께 참여하는 사업의 비율 ○고객과 공급자의 공동 서비스 수준 협정의 비율	
고객 만족도	○정보화제품의 고객 만족도 ○정보화를 통한 문제 해결에 대한 만족도 ○정보시스템의 유지보수에 대한 만족도 ○정보화교육에 대한 만족도 ○적시에 제공되는 제품의 비율 ○충족된 서비스 수준 협약의 비율	
업무절차의 지원	○업무절차의 향상 비율 ○신규 정보화교육 이수자 비율 ○교육 이수자의 정보화제품 및 서비스 이용률	

다. 정보화업무 성과 관점

정보화업무 성과 관점의 목표 및 측정지표는 정보화조직 자체의 운영의 효율성과 효과성을 평가하기 위하여 설계되었다. 위에서 언급한 두 가지 관점 의 목적은 조직과 고객의 정보 활용에 초점을 둔 반면 정보화업무 성과의 관 점은 일상 업무를 토대로 한 부서 기능의 역량(excellence)에 초점을 두고 있다. 정보화업무 성과 관점의 목표는 [표 44]에 제시되어 있는 것처럼 첫째, 응용시스템의 개발과 유지보수에 관한 성과의 측정이다. 기능 점수 당 원가, 평균 개발주기 및 비용 등의 측정지표를 사용할 수 있다. 두 번째 목표는 사업의성과를 평가하는 것으로 사업기간 및 비용과 표준화된 방법론의 사용여부에대한 측정지표를 활용할 수 있다. 세 번째 목표는 반응시간 및 트랜잭션 등 다양한 영역에 대한 정보화기반의 가용성을 평가한다. 마지막 목표로는 정보기술아키텍처 표준의 준용여부를 평가하는 것이다. 상호연결성과 상호운용성 등 조직의 기존 시스템과의 표준의 일치여부 등을 측정지표로 활용할 수 있다.

[표 44] 정보화업무성과 관점의 목표 및 측정지표

목 표	측정지표 예시
응용시스템 개발 및 유지보수	○기능점수(function points)당 결함 비율 ○응용시스템의 결함 비율 ○탐지된 문제 해결의 평균 시간
사업성과	○사업 기간 및 비용의 적절성(준수 여부) ○회의 및 업무보고의 충족 여부 ○분석 및 설계시 표준화 방법론의 사용여부
정보화기반의 가용성	○컴퓨터 가용성 ○정보통신의 가용성 ○응용시스템의 가용성 ○온라인 시스템의 가용성
정보기술 아키텍처의 준용	○정보기술 아키텍처에 위반되는 사례의 수

위에서 언급한 두 가지 관점의 목적은 상대적으로 거시적인 조직과 고객의 정보 활용에 초점을 둔 반면 정보화업무 성과의 관점은 보다 미시적인 일상 업무를 토대로 한 부서 기능의 수월성(excellence)에 초점을 두고 있다.

라. 학습 및 혁신 관점

학습 및 혁신 관점에서는 조직의 정보기술 수준과 지속적으로 품질 높은 서비스를 제공할 수 있는지의 여부를 평가한다. 이 관점의 기본가정은 적정한 (right) 방법론을 사용하고 적정한 기술을 가진 적정한 인력이 확보되고 교육을 통해 강화할 때 장기적으로 정보화성과를 향상시킬 수 있다는 것이다.

[표 45] 학습 및 혁신 관점의 목표 및 측정지표

목 표	측정지표 예시
인력의 경쟁력 개발	○신기술 교육 이수자 비율 ○전문 자격증 소지 직원의 비율 ○교육 및 훈련 비용의 비율
신기술 활용	○신기술 활용 인력의 비율 ○회의 및 업무보고의 충족 여부 ○분석 및 설계시 표준화 방법론의 사용여부
방법론의 최신화	○시스템 개발방법론의 최신성 ○개발방법론 활용 가능한 직원의 비율 ○개발방법론 및 도구를 활용한 사업의 수
직원의 만족 및 보유	○현행 시스템 환경에 만족하는 직원의 비율 ○이직률

[표 45]에서 제시하듯이 이 관점에서는 인력의 경쟁력 개발, 신기술 활용, 방법론의 최신화, 직원의 만족 유지의 네 가지 목표를 설정하였다. 첫 번째 목 표는 직원의 역량을 강조한다. 이 목표의 측정을 위하여 교육 시간과 자질의 개발에 관한 측정지표를 설정할 수 있다. 두 번째와 세 번째 목표는 정보기술 과 방법론을 기술 발전에 맞추어 활용할 수 있는 조직의 역량에 대한 평가이 다. 마지막으로 직원의 만족도에 관한 것으로 경쟁력 있는 직원을 지속적으로 보유하기 위한 선행조건을 충족시킬 수 있는지의 여부를 결정짓는 지표라 할 수 있다.

마. 우리나라의 정보화사업평가

우리나라의 정보화사업평가는 현재 정보통신 기술과 이용환경 등 정보화추진여건의 빠른 변화에 대응하여 국가정보화를 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 1997년 2월 수립된「정보화사업 평가계획」을 기초로 이루어지고 있다. 정보화사업 평가의 기본 방향은 국가정보화 전반에 걸쳐 종합적이고도 체계적인 평가를 위해 종전 공공정보화사업에 대한 평가와 함께 정보화수준 평가도병행하며, 공공정보화사업에 대한 평가는 사업주관기관이 시행하는 자체평가와민간전문가가 실시하는 외부평가를 병행하도록 하고 있다. 기관별·지역별 정보화수준을 평가하여 국가정보화의 균형적 발전을 위한 방향을 제시하고, 기관별·지역별로 정보화 추진을 위한 동기를 부여하려는 목적을 두고 있다. 정보화평가에 대한 전문성과 객관성, 그리고 신뢰성을 높이기 위해 정보화추진실무위원회에 민간전문가로 구성된 정보화평가위원회를 설치·운영하도록 하고 있으며, 한국전산원이 정보화평가위원회 운영에 대하여 전반적으로 지원하고 있다.

(1) 평가방법 및 평가체계

평가방법은 먼저 공공정보화사업 평가의 경우 공공정보화사업에 대한 평가는 각 사업주관기관에서 실시하는 자체평가와 정보화평가위원회가 실시하는 외부평가로 구분하고, 정보화사업평가편람(1997.12, 정보통신부) 등을 활용하여 평가하고 있다. 각 주관기관들은 자체평가를 실시하여 그 결과를 정보화추진분과위원회에 제출하고, 정보화추진분과위원회는 이를 심의·종합하여 결과를 매년 3월까지 정보화평가위원회(정보통신부)에 제출하여야 한다. 또한 정보통신부

가 매년 1월 연도별 평가시행계획을 수립하여 정보화추진위원회에 보고하면, 정보화평가위원회는 평가대상사업에 대해서 외부평가를 5월말까지 완료하고, 정보통신부는 자체평가결과와 외부평가결과를 종합하여 정보화추진위원회에 보고하도록 하고 있다. 평가결과의 효율적 활용을 위해, 평가결과가 정보화추진 위원회에서 확정되기 전이라도 관련기관에 결과를 통보하여 계획 수립 및 시행에 반영토록 하고 정보화예산 사전협의에 활용할 수 있도록 하고 있다.

한편, 정보화수준평가는 국가전체의 균형적 정보화 수준 제고를 위해서 기 관별 또는 지역별 정보화수준을 진단하고 평가하며, 정보화추진위원회가 국가 정보화의 효과적 추진을 위해 평가가 필요하다고 판단되는 기관, 지역 등을 매 년 선정하여, 평가대상에 대해서 평가를 실시하고 그 결과를 정보화추진위원회 에 제출하도록 하고 있다.

현재 평가전문기관으로는 한국전산원이 선정되어 있으며, 공공정보화사업 평가 및 정보화수준 평가를 지원하고, 정보화 평가제도 및 평가방법론 연구개발, 정보화평가위원회 운영 지원 등의 업무를 수행하고 있다. 정보화평가위원회 구성은 산·학·연 민간인 전문가 20명 내외의 위원으로 구성되며, 공공정보회사업 외부평가와 정보화수준 평가결과 심의를 위한 정기회의 및 사안 발생에 따라 수시회의를 개최하고 있다.

(2) 평가 대상 및 내용

CYBER KOREA 21 등 국가정보화 촉진을 위한 기본계획과 각 분야별 시행계획 등에 따라 추진되는 국가사회 전체의 정보화사업을 평가대상으로 하며, 공공정보화사업 평가는 대상사업의 집행가능성, 효과성 및 정보시스템의 효율성 등을 중점적으로 고려하도록 하고 있다. 자체평가는 사업주관기관이 추진한 정보화사업을 대상으로 하여 사업추진계획 대비 추진실적, 문제점 및 개선사항, 향후 추진방향 등에 대해 평가한다.

한편, 외부평가는 정보화추진위원회에서 선정된 정보화사업을 대상으로 하여 국정운영방향과의 일치성, 정보화사업 목표달성도 등을 중심으로 평가하며,

정보화수준 평가는 해당대상의 정보화수준 평가모형에 정의된 항목에 따라 측정하여 기관별·지역별 정보화수준을 진단하고 수준제고를 위한 추진방안을 제시하도록 하고 있다.

2003년도의 경우 국가정보화평가 대상은 재정정보화(3개), 과학기술정보화(8개), 농림정보화(13개), 산업인력정보화(5개), 산업정보화(12개), 지리정보시스템(7개), 해양수산정보화(4개), 지식정보자원관리(11개), 온라인 대민서비스(18개) 등 9개 분야 총 81개 사업이었다.

(3) 평가결과의 활용

평가결과는 정보통신부가 종합하여 정보화추진위원회에 보고하는 바, 평가결과를 성과주의 예산 운영방침에 따라 차년도 정보화예산 편성을 위한 사전협의 과정에 반영하고, 우수사례는 확산·전파하여 사업추진 능력을 배양하고 포상 등 인센티브를 주는 방안을 고려하도록 하고 있다. 기관별·지역별 정보화수준 진단결과 정보화 우선순위를 도출하여 정보화 정책 수립시 또는 정보화 촉진을 위한 사업 선정 등에 반영하며, 정보화추진위원회에서 심의한 결과는 관련기관에게 통보하고 이에 대한 각 기관의 조치결과를 정보화추진위원회에 황류(feedback)하여 보고하도록 하고 있다.

정보화사업 집행평가⁴⁶⁾항목

ㅇ 사업적 측면의 평가항목

평가항목	평가지표
사업계획	 아 사업목표의 적절성(O/X) - 조직의 업무추진방향과의 일치 여부(O/X) - 기본구상의 타당성(O/X) - 계획의 실현가능성(O/X) 이용자를 정확히 파악하고 있는지 여부(O/X) ○ 중복유사업무에 대한 검토 및 정보공동활용에 대한 고려(O/X)
사 업 추진체계	 ○ 업무량, 구성인력, 예산 등에 근거한 사업추진체계의 안정성 여부 (상/중/하) ○ 사업추진체제가 전체 조직에서 차지하는 위치 혹은 영향력 ─ 의사결정권자의 추진의지, 리더십 및 정보화에 대한 이해정도 (상/중/하) ─ 주무담당자의 현업무 수행기간 ○ 추진체계 내외에서의 역할분담 및 원활한 협조 여부와 이에 대한 명확한 규정의 존재여부(상/중/하)
세부사업 추진과정	○ 세부사업계획간의 일관성(상/중/하) ○ 계획변경사유 및 주요변경내용의 적절성(상/중/하) ○ 세부사업들이 계획한 대로 추진되는지 여부(상/중/하)
사업관리	 사업자 선정과정의 타당성 여부(O/X) 제안서, 과업지시서 등 계약사항의 준수 여부(O/X) 사업관리절차의 존재 여부(O/X) 사업관리를 위한 전담요원의 확보 여부(O/X, X명)

⁴⁶⁾ 정보통신부, '정보화사업 평가편람', 1997. 12,

평가항목	평가지표
비용관리	 사업비용 집행계획의 적정성(상/중/하) 예산집행의 계획이행 여부(상/중/하) 사업에 투입된 예산이 자원별(인력, 기술, 물품 등)로 정확히 기록・보존되는지 여부 예산집행 통제의 적절성 및 적법성(상/중/하) 예산전용절차 등의 적법성 여부 비용정산여부 비용정산에 대한 계획 수립여부 비용정산절차 및 정산결과의 적절성 재원조달방안의 현실성 대규모 장기사업의 경우 각 세부 사업별, 시기별 재원조달 가능 여부

ㅇ 제도적 측면의 평가항목

평가항목	평가지표		
법 · 제도 개선	 아사업과 관련된 법·제도의 충분한 숙지여부 및 계획수립에의 반영여부(O/X) 아사업의 성공을 위한 법·제도 개선노력 혹은 실적(상/중/하, x건) ○ 법·제도 개선을 위한 담당자 존재 여부 		
관계기관과의 협조	○ 계획수립시 유관기관의 참여 및 협조여부(O/X) ○ 사업추진시 유관기관과의 참여 및 상시적 협조창구 확보 여부(O/X)		

№ 2001년도 국가정보화 사업 평가항목

평가지표	세 부 지 표	측 정 항 목(예시)
사업의	목표의 적합성	· 국정목표 및 상위정책목표와 합치성 · 사회경제적 기대효과
필요성	유관사업과의 연계성	· 타사업과의 중복 여부 · 정보 공동 활용 기여도
계획의	목표-수단 적합성	· 예산계획의 적정성 · 외부 자원활용에 대한 고려(아웃소싱 등) · 관계기관협력 및 제도개선계획의 적정성
적정성	적용기술의 타당성	· 소요기술의 적정성 · 시스템 안정성에 대한 고려 (보안, 표준, 신뢰성, 확장성 등)
추진의 효율성	추진방식의 적절성	· 진도관리의 적정성 및 모니터링 여부 · 환경변화에 따른 계획변동의 타당성 · 홍보, 교육, 훈련 등의 활성화 정도
	추진체계의 원활성	· 관련 기관간 협력 및 조정의 원활성 · 관련제도 개선의 적시성
	목표 달성도	· 계획대비 목표 달성도 · 시스템 안정성 확보 및 활용정도
성과의 달성도	업무생산성 향상도	· 인력 및 시간감축 등 전반적인 예산절감 · 업무처리절차의 간소화 정도 · 인력재배치 등 조직구조의 개선
	고객서비스 개선도	· 원스톱, 논스톱 서비스 실현 · 서비스 제공방법의 다양화

주: 세부측정항목은 사업의 특성에 따라 평가위원회에서 조정 가능. 자료: 1. 정보화추진위원회, 2001.

2. 국가정보화시행계획, 2001.

2. 국가연구개발사업(R&D) 평가

최근 국가연구개발사업 규모가 7조 7,996억원에 이르는 등 국가재정에서 차지하는 비중이 적지 않고 국가의 미래성장을 위한 기술개발이 중요한 과제 로 부상함에 따라 국가연구개발사업의 평가가 중요해 지고 있다.

연구개발평가는 평가의 시점에 따라서 사전평가, 중간평가, 사후평가, 추적 평가로 구분할 수 있는데, 평가를 진행하는 과정에서는 평가단계별 목적에 합 당한 평가항목과 평가지표를 마련하여야 한다.

사전평가에는 연구기획단계에서의 사전타당성 평가와 연구과제 선정단계에서의 선정평가가 포함된다. 중간평가는 장기간의 연구개발이 진행되는 경우연차별평가와 단계별평가가 이에 포함된다. 이외에도 사후평가와 추적평가를수행하고 있는데 사후평가는 연구개발 종료 직후에 최종목표 달성도 및 추가적 성과 등을 평가하며, 추적평가는 연구개발 종료 후 일정기간이 경과된 후성과활용의 내용 및 사회·경제적 파급효과 등의 다양한 영향 평가를 목적으로한다. 최근 추적평가는 사회전반적인 성과지향(performance-oriented) 패러다임에의해서, 연구개발 성과분석이라는 형태로 매우 강조되고 있다.

[표 46] 연구개발 평가의 유형과 평가중점

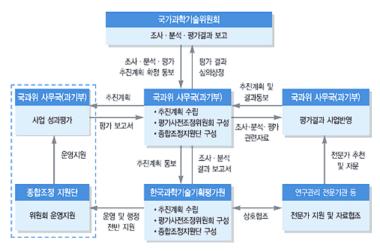
평가의 종류	평가중점(예시)
사전평가 (사전타당성평가/ 선정평가)	정책 부합성, 수행능력, 고유성(originality) 등
중간평가	기간별 목표달성도, 수행과정 적절성, 환경변화 대응도 등
사후평가	최종목표 달성도, 추가적 성과달성 등
추적평가	성과활용 내용, 사회적·경제적 파급효과 등

자료: 국가과학기술자문회의(2001:8) 수정.

가. 국가연구개발사업의 평가체계

국가연구개발사업에 대한 평가는 과학기술기본법 제12조에 의해 국가연구 개발사업에 대한 추진실적을 평가하고 개선방안을 도출함으로써 국가연구개발 사업의 효율성을 제고하기 위한 것이다.

국가연구개발사업의 평가는 1999년부터 국가과학기술위원회가 주관하고 있으며, 과학기술부내의 사무국과 한국과학기술기획평가원이 지원하고 있다. 최근에는 R&D 평가에 있어서 사전조정제도를 도입하고, 3년 내외의 주기적 평가. 대안제시중심으로 평가의 효율화를 도모하고 있다.

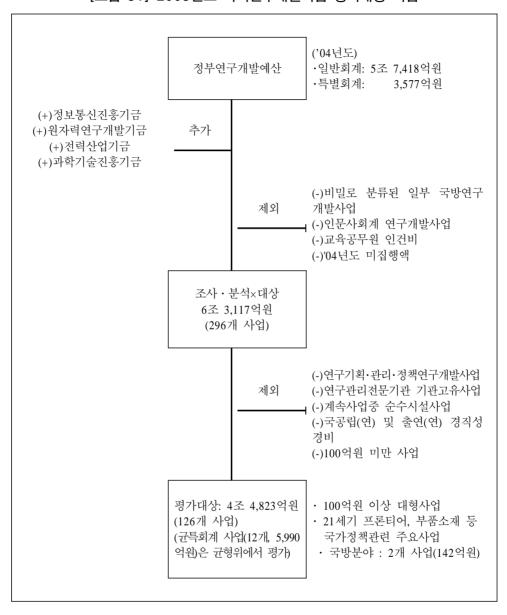


[그림 30] 국가연구개발사업의 평가체계

나. 평가대상사업

평가대상사업은 20억원 미만의 소규모 연구사업을 제외한 연구개발 활동을 직접 지원하는 예산사업(일반회계, 특별회계 및 기금)으로서 매년 그 범위가 달라진다. 2002년의 경우 12개 부 6개청의 145개 사업이었으나, 2005년도의 경우 평가대상 126개 사업 중 114개 사업(12개 사업은 균형위에서 평가)을 평가하였다.

[그림 31] 2005년도 국가연구개발사업 평가대상 사업



다. 국가연구개발 평가절차 및 심층 분석ㆍ평가

국가연구개발의 평가절차를 보면 부처 제출 자료에 의한 1차 서면예비평가, 사업담당자의 설명회, 2차 종합평가, 3차 최종평가의 4단계 평가 절차에 의해 평가가 실시된다. 사업별 평가결과는 평가항목별로 정성적 평가의견으로 기술되며, 평가의견을 종합한 발전방안 제시 중심의 종합평가의견이 제시된다. 평가 사전조정 소위원회에서 소관 연구사업의 특성을 반영하여 평가항목별 평가 중요도를 결정하고, 평가항목별 중요도에 따라 위원회별 소관 연구사업의 평가결과가 차별화 되도록 종합평가의견 작성 한다. 사업별 평가의견 및 소위원회별 평가보고서는 위원회 위원 전원의 합의를 통해 작성되며, 소위원회의 평가결과 도출된 사업간 중복 및 연계 필요사업은 별도로 구성된「기획조정위원회」의 심층 검토 후「평가・사전조정위원회」에서 최종 확정된다.

한편 2003년도에 도입된 심층 분석·평가제도는 국가 차원의 해결이나 조정이 요구되는 분야의 연구개발 정책 및 연구사업에 대해 심도 있는 분석·평가를 통해 정책적인 추진방향 및 발전방안을 제시하기 위한 것으로, 2003년에는 미래유망신기술분야 중 'BT 분야'를 분석·평가대상으로 선정하여 추진하였다.



[그림 32] 심층 분석·평가제도

3. 보육료 지워사업의 평가47)

보육에 필요한 비용은 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 국민기초생활보장법에 의한 수급자와 보건복지부장관이 정하는 기준에 부합되는 저소득층 자녀의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 보육료의 전부 또는 일부를 부담하는 우리나라의 보육료 지원사업은 1992년 34,000명의 아동에게 보육료를 지원한 이래 지속적으로 증가하여 10년이 지난 2001년에는 그 규모가 146,878명에 이르고 있다. 따라서 보육료 지원사업의 평가는 종료된 사업이 아니라 진행되고 있는 사업에 대한 평가이다.

이를 위해 보육료 지원사업에 대한 현황분석과 선진국의 보육료 지원 사업의 검토 결과 도출된 시사점을 토대로 우리나라의 보육료 지원사업에 대해평가를 실시하였다. 평가 영역은 크게 보육료 지원 사업의 타당성, 효율성, 적절성, 효과성, 형평성, 책임성 평가로 구성되어 있으며, 이러한 6개의 평가 영역별로 평가가 이루어 졌다

(1) 평가항목 및 평가지표

본 연구에서는 보육료 지원사업을 평가하기 위한 평가항목으로서 타당성, 적절성, 형평성, 효과성, 효율성, 책임성을 선택하였다. 그러나 이 가운데 타당 성 항목은 보육료 지원사업을 수행하는 당위성을 의미한다. 타당성의 평가는 보육료 지원사업의 목적과 성격을 검토하여 보육정책의 방향과 목적을 결정하 는 데 주안점을 주고 있다. 실제로 보육료 지원사업은 계속 진행되고 있는 과 정에 있기 때문에 보육료 지원사업의 타당성은 그 자체로서의 의미보다는 보 육료 지원사업의 목적이나 사업 자체의 의의를 제시하는 것이라 할 수 있다.

⁴⁷⁾ 변용찬 외, "보육료 지원사업 평가," 한국보건사회연구원, 2001.

(가) 적절성

적절성이란 프로그램의 노력성 및 성과와 사회환경 속에서 이러한 프로그램을 위한 요구수준과의 관계에 초점을 맞추고 있는 평가항목이다(Suchman, 1967). 따라서 적절성의 기준은 효과적인 업적이 총 요구량에 비해 적절한가를 나타낸다고 할 수 있다. 본 연구에서는 보육료 지원사업의 적절성 평가를 위해 보육료 지원사업 대상자 선정기준, 보육료 지원 수준 그리고 보육료 지원방식 등으로 나누어 살펴보기로 한다.

(나) 형평성

형평성이란 비슷한 욕구를 가진 대상자는 비슷한 서비스를 받아야 한다는 개념이다. 지역별로 또는 소득계층별로 비슷한 욕구를 가진 자들에게 주어질수 있는 서비스의 내용과 질이 다르면 형평성을 결여하게 된다. 보육료 지원사업은 중앙정부나 지방정부 등 국민의 세금으로 운영되는 것이기 때문에 특별히 형평성을 강조할 필요가 있다. 여기서는 선행연구에서 주로 다루고 있는 지역별 및 시설유형별 형평성을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

(다) 효과성

보육료 지원사업의 효과성이란 보육료 지원 사업이 목적하는 바를 얼마나 잘 수행하였는가 하는 것을 의미한다. 전통적으로 효과성은 서비스의 제공이수혜자나 지역사회에 가져온 변화를 측정하는 개념으로 사용되었으나, 대인서비스의 효과성 측정이 어려운 사회복지분야에서 이러한 측면에서만 효과성 개념을 사용하는 것은 적합하지 않다는 지적이 계속 나오고 있다.

따라서 효과성이란 단일차원이 아니고 서비스 투입에 들어가는 자원부터 서비스 산출물에 미치는 영향까지 포함하는 복합적인 차원의 개념임을 인식하 는 것이 중요하다. 이러한 목적 하에서 보육료 지원사업의 효과성 평가를 위해 보육료 지원사업을 통해 이러한 목적을 달성했는지를 평가하는 것이 중요하다. ①투입자원의 적합성을 파악하기 위하여 보육담당 공무원 수, ②욕구의 적합성을 파악하기 위하여 서비스 대상자의 가족구조, 보호자의 취업상태와 월평균소득 등 가정환경, ③과정의 적합성을 파악하기 위하여 보육료 지원사업이 보다 효율적으로 전달되고 있는가를 파악하기 위한 대리변수로서 전산화의 정도를, 그리고 ④보육료 지원사업의 목적달성의 적합도를 파악하기 위하여 보육료 지원사업에 대한 보호자의 만족도를 중심으로 평가하였다.

(라) 효율성

효율성이란 투입물과 산출물을 비용의 차원에서 비교하는 개념으로서 가용자원의 활용도, 투입인력의 생산성, 산출물 단위당 비용 등을 통해 평가한다. 사회복지의 측면에서는 한 대상에 대한 여러 서비스 제공자로부터의 비슷한 서비스 중복의 방지, 서비스 지속성의 향상으로 인한 생산성의 증가 등이 효율성을 향상시키는 방법이 된다. 효율성 평가를 위해서는 비용편익분석이 이루어져야 하지만 이러한 비용편익분석은 본 연구의 범위를 벗어나므로 여기서는 규범적인 편익만 제시하였다.

(마) 책임성

책임성이란 보육료지원사업을 수행하는 기관이 그 수행하는 사업에 대하여 정당성을 설명하고 제시할 수 있는 능력을 의미한다(최일섭 외, 1998). 또한 책임성은 서비스제공자에게 주어진 역할에 따라 서비스 제공자가 긍정적 보상 또는 부정적 처벌을 받게 될 수 있는 것을 의미한다(박경숙 외, 1992). 즉 서비스 제공자가 수혜자가 공적으로 기대하는 역할을 잘 수행할 수 있어야 한다. 여기서는 책임성에 대한 조작적인 정의로서 정부의 보육료 분담비율이라는 지표를 활용하여 평가하였다. 이러한 평가항목에 대한 평가지표를 제시하면 다음의 [표 47]과 같다

[표 47] 평가항목별 평가지표

평가항목	평가지표		
	○보육료지원대상 선정기준		
 적절성	○보육료 지원수준		
728	○보육료 지원방식		
	○보육료 지원사업 전달체계		
형평성	○지역별 형평성		
800	○시설유형별 형평성		
	○투입자원의 적합성: 보육담당공무원 수		
흥기서	○욕구의 적합성: 가족구조 및 환경		
효과성	○과정의 적합성: 전산화 정도		
	○목적달성의 적합성: 보육료 지원사업 보호자 만족도		
효율성 ㅇ규범적 편익			
책임성	○정부의 보육비용 분담비율		

4. 민간단체 지원사업에 대한 종합평가

비영리민간단체들은 1980년대 이후 급속히 증가하고 있다. 비영리민간단체는 정부의 재정지원을 바탕으로 다양한 공적 기능을 수행하고 있다. 비영리 민간단체는 "비영리민간단체지원법"에 근거하여 지원받고 있으며 거버넌스 시대에 중요한 사회적 역할을 수행한다고 할 수 있다.

미국의 경우에도 GPRA의 영향으로 주 정부의 예산을 지원받는 비영리 민 간단체들에 대한 성과목표와 평가지표를 개발하고 있고 50여개의 예산지원 프 로그램을 운영하고 있는 미네소타 주의 의회에서는 예산승인을 위해 평가지표 를 개발하였다고 한다(최창수·김태영, 2005).

민간단체 지원사업에 대한 평가방법은 서면평가(1단계), 인터뷰평가(2단계), 필요시 현지확인 평가(3단계)로 이뤄지며, 종합 강평은 다음 년도 사업공모설명 회와 병행 실시된다. 정확한 평가를 위해 행자부는 이미 각 지원사업 단체로터 추진사업실적 보고서 및 국고보조금 사용내역에 대한 정산보고서를 제출을 요 청한다(정산보고서 1월10일, 사업실적보고서 1월31일까지). 특히 추진실적보고 서는 서식에 의거 성과물 목록만 기재하여 제출하고, 성과물은 추후 통지에 따라 별도 제출토록 한다. 이 평가는 "비영리 민간단체 지원법" 제9조 및 동법시행령 제11조, 제12조와 "보조금의 예산 및 관리에 관한 법률" 제25조, 제36조에 근거해 이뤄진다.

비영리 민간단체 지원사업의 평가지표를 예시하면 다음과 같다.48)

[표 48] 비영리 민간단체 지원사업 평가지표(예시)

평가부문	평가항목	평가세부지표
단체역량	조직체계	○사업담당책임자의 지정여부 ○적절한 인력의 조직정도
	재정관리체계	○재원집행의 적법성 ○재원관리의 투명성 ○자주재원 비율
	업무추진능력	○사업담당자의 업무이해도 ○지원사업추진 실적
	사업추진도	○사업계획대비 추진실적 ○사업일정 변경의 타당성
	협조성	○관련기관과의 상호협조 실적
운용과정	외부인력의 활용	○자원봉사자 활용 실적 ○전문가의 참여 실적
	추진방식의 적절성	○사업대상자의 확보 정도 ○사업내용의 목표와의 연계성
	예산관리	○예산지출내용의 합목적성 ○예산사용근거의 확보 정도
	위기관리	○사업시행상의 애로사항 해결능력 ○사업의 위협요인 파악과 대응도
사업성과	목표달성도	o사업목표 달성도
	성과의 수준	○사업의 사회적 기여도 ○수혜자의 만족도 ○서비스제공의 충실도
	평가체계	○자체평가의 충실도 ○평가결과의 개선도

⁴⁸⁾ 최창수·김태영, "비영리민간단체 지원사업 평가모형의 구축과 적용"(한국행정 연구, 2005봄호) 표 재정리.

298 ◆ 제4부 사업평가의 실제

5. 국립의료원 사업성과 평가49)

가. 평가의 목적 및 절차

(1) 평가의 목적

- ㅇ 책임운영기관의 운영성과와 사업실적을 점검함
- 책임운영기관장 및 직원의 인사관리와 인센티브 부여를 위한 준거자료를 확보함
- 책임운영기관의 관리운영체계와 제도개선을 위한 정보를 수집함
- 행정운영의 효율성 향상과 행정서비스의 질적 향상을 도모하는데 필요한
 자료를 제공함

(2) 평가의 절차

- 국립의료원의 일반현황, 사업추진 현황 및 사업실적 보고 자료를 바탕으로 추진사업 현황과 실적을 파악함.
- 평가의 객관성과 신뢰성을 제고하기 위해 중점 점검사항에 대하여 그 내용
 과 근거를 확인하고 담당자를 인터뷰함.
- 경영, 행정, 의료분야의 전문가들을 중심으로 평가단을 구성하여 평가 작업을 실시함.

나. 평가내용 및 방법

(1) 주요 평가내용

○ 평가항목은 사업목표별 또는 사업 분야별로 구성하되, 책임운영기관의 전 반적인 운영과 관련된「공통평가항목」과 해당 책임운영기관의 임무와 사

⁴⁹⁾ 이 부분은 한국보건산업진흥원에서 수행한 "국립의료원 2003년도 사업성과 평가" 연구용역보고서를 중심으로 재정리한 것이다. 2004. 3.

업목표에 기초한 「고유평가항목」으로 구분함.

- 공통평가항목에는 조직 및 인사관리, 재정·회계 및 예산관리, 업무수행 및
 지원방식 개선 등의 평가항목을 포함함.
- 국립의료원은 기관별 고유평가항목이 기관의 설립목적과 사업목표에 부합하고 평가의도를 잘 나타낼 수 있도록 평가지표를 지속적으로 보완발전시켜야함.
 - 평가 시 적용할 평가항목(지표)은 행정연구원의 연구보고서 「책임운 영기관 평가제도 개선(2001.10)」에 따라 책임운영기관별 평가지표(안)에 대하여 보건복지부의 국립의료원운영심의회에서 심의·확정한 평가항목으로 함.
- 평가항목 간에는 가중치를 둘 수 있으며, 사업의 우선순위 또는 중요도에 따라 가중치를 달리 배정할 수 있음.
- 공통평가항목에 총 30%의 가중치를 배정하였으며 평가항목별 세부 평가지 표의 가중치는 각각 5%로 배정함.
- 국립의료원의 고유평가항목은 총 70%의 가중치를 배정하였으며 세부 평가
 지표의 가중치는 해당기관의 사업목표 및 사업 우선순위 등에 따라 배정함.

(2) 평가방법

(가) 계량지표

- 계량지표에 대한 평가는 설정된 목표와 실적을 비교하는 목표달성도를 기준으로 최종 평가점수를 다음과 같이 산정함.
 - 목표달성도 = (실적 / 목표) × 100
 - 최종평점 = 목표달성도 x 가중치
- 당해연도의 성과목표수준이 제시되지 않은 지표의 경우 전년도 실적 수준 대비 105%를 목표로 설정함.
 - 예를 들어, 해당지표의 전년도 실적이 100일 경우, 금년도 성과목표치

는 105로 설정하고 평가점수 산정방식은{금년도실적/전년도실적(1+0.05)} × 가중치로 계산함

(나) 비계량지표

- 평가자가 주어진 성과측정기준을 토대로 미리 정해진 성과등급표에 따라 성과에 등급을 매긴 후 등급별로 부여된 점수에 따라 평가점수를 산정함.
- 비계량지표의 평가등급은 5등급으로 분류하고, 평가등급별 기본점수는 A = 100점, B = 90점, C = 80점, D = 70점, E = 60점으로 산정하고 최종평점을 평가지표별 평가점수를 100점으로 환산함.
- 평가지표별 산출점수는 각 평가자가 부여한 점수의 산술평균을 사용함(단, 평가등급별 점수분포가 3등급이상으로 구분되는 항목은 최고점과 최저점 을 제외함).

(다) 상·하한점의 설정

- 개별지표(계량, 비계량지표 모두 포함)의 평점 상한점은 100점으로 하고, 하한점은 60점으로 함.
 - 즉, 평점계산결과 60점미만이 나올 경우 해당지표의 평점은 60점이 되고, 100점 이상이 될 경우 평점은 100점으로 계산됨

(3) 평가점수

- 가중치 반영점수는 「산출점수×가중치」로 계산함
 - 예를 들어, 비계량지표의 실적이 'B등급'으로 판정된 경우 해당지표의 가중치 반영점수는 '90×가중치'로 산출됨

	등 급 별 판 단 기 준				
① A등급	매우 우수함	100점	계획상의 사업목표를 충분히 실현하였음은 물론이고 기관임무를 완수하기 위해 충실하고 탁월하게 수행 되었음		
② B등급	우수한 상태임	90점	외형상의 사업목표는 실현하였으나 내용상 기관임무 를 완수하기 위해 개선의 여지가 조금 있음		
③ C등급	보통임	80점	외형상의 사업목표는 어느 정도 실현하였으나 기관 임무의 완수를 위해 활동내용 및 질적 수준에 있어 개선의 여지가 있음		
④ D등급	미흡한 상태임	70점	활동내용이 전반적으로 사업계획에 미치지 못하고 있으며, 기관임무의 완수를 위해 활동내용이나 질적 수준에 있어 개선되어야 할 여지가 비교적 큼		
⑤ E등급	매우 미흡함	60점	활동내용이 계획에 비해 큰 차질이 발생하였을 뿐 아니라 기관임무의 완수를 위해 활동내용이나 질적 수준에 있어 크게 개선될 것이 요구됨		

(4) 평가단의 구성

	전공분야	소 속
평가팀장	경영(인사조직)	한국보건산업진흥원 보건의료산업단
평가단원	보건행정(보건경영)	한국보건산업진흥원 보건의료산업단
"	경영(재무관리)	한국보건산업진흥원 보건의료산업단
"	경영(인사관리)	한국보건산업진흥원 보건의료산업단
"	간호사(보건학)	한국보건산업진흥원 보건의료산업단
"	의사(의료관리학)	한국보건산업진흥원 보건의료산업단
//	공인회계사(CPA), 경영학	삼일회계법인

(5) 평가점수의 종합

- 평가단원 7명의 항목별 성과평가 점수 중 최상 점수 및 최하 점수를 제외
 한 항목별 5명의 점수를 산술 평균하여 도출.
- 최상 점수 및 최하 점수를 제외하여 평가의 공정성(Fairness) 도모.

다. 평가항목 및 평가지표

(1) 공통평가항목(30%)

평가 항목	평가지표	분류 코드	평가 방식	가중치
	1. 성과에 입각한 인사관리 정착	I -1	비계량	5%
	①공정한 인사평정을 위한 노력	I -1-1	비계량	2%
	②인사관리에 대한 구성원의 만족도	I -1-2	비계량	1%
	③성과에 기초한 처우와 인사관리를 위한 제도개선	I -1-3	비계량	2%
	2. 신축적인 조직관리	I -2	비계량	5%
	①효과적인 업무수행을 위한 조직 및 기구 개편	I -2-1	비계량	3%
	②직제분석에 기초한 직렬조정 등 정원관리	I -2-2	비계량	2%
	3. 기업회계 제도의 정착		비계량	5%
	①기업회계 방식의 도입여부	I -3-1	비계량	2%
공통	②정착을 위한 활동내용	I -3-2	비계량	2%
지표 (I)	③정보활용 활성화 노력	I -3-3	비계량	1%
(30%)	4. 예산제도개선 및 경비절감	I -4	비계량	5%
	①예산편성 및 운영의 합리성 제고노력	I -4-1	비계량	3%
	②경비절감을 위한 사업비 집행방식 개선노력	I -4-2	비계량	2%
	5. 전년도 평가결과에 기초한 개선조치 및 내용	I -5	비계량	5%
	①전년도 평가결과 및 문제점에 대한 분석	I -5-1	비계량	1%
	②문제점 해소를 위한 조치계획의 적절성	I -5-2	비계량	2%
	③실질적인 조치활동 내용		비계량	2%
	6. 업무수행 및 효과 개선을 위한 업무수행방식의 개선		비계량	5%
	①업무수행과정 및 방식에 대한 분석과 개선노력	I -6-1	비계량	3%
	②업무수행의 효과성 제고를 위한 DB구축 및 전산화	I -6-2	비계량	2%

(2) 사업운영 지표 및 고객만족 지표(70%)

평가	평가지표		평가	-17-1
항목			방식	가중치
	1. 병원이용률	∐-1	계량	7%
	①3년 단순평균 조정환자수	Ⅱ-1	계량	7%
	2. 국가의료 보건정책사업의 적정 추진	Ⅱ-2	계량	11%
	①장기이식센터 운영	Ⅱ-2-1	비계량	6%
	②중앙응급의료센터 운영	Ⅱ-2-2	비계량	3%
	③포괄수가제(DRG) 시범사업	Ⅱ-2-3	비계량	0.5%
	④국가재난 및 주요행사 의료지원 실적	Ⅱ-2-4	비계량	0.5%
	⑤개방병원 시범기관 지정 운영	Ⅱ-2-5	비계량	0.5%
	⑥금연운동 실천	Ⅱ-2-6	비계량	0.5%
	3. 의료급여환자 등 진료	Ⅱ-3	계량	7%
	①3년 단순평균 의료급여환자 진료실적	Ⅱ-3-1	계량	5%
	②저소득층 의료지원 실적	Ⅱ-3-2	계량	1%
	③노숙자, 행려환자 진료실적	Ⅱ-3-3	계량	1%
	4. 의료장비 현대화	Ⅱ-4	계량	2%
사업	①3년 단순평균 노후장비 교체	Ⅱ-4-1	계량	1%
운영	②3년 단순평균 신규장비 교체	∏-4-2	계량	1%
지표	5. 재원기간 단축	Ⅱ-5	계량	3%
(11)	①3년 단순평균 입원환자 1인 평균재원일수	Ⅱ-5-	계량	3%
(50%)	6. 의료분쟁 발생건수	Ⅱ-6	계량	3%
	①3년 단순평균 의료사고 배상건수	Ⅱ-6	계량	3%
	7. 의료기술 조사 및 연구	Ⅱ-7	계량	3%
	①3년 단순평균 논문발표 실적과 세미나 등 개최실적	Ⅱ-7	계량	3%
	8. 의업수지 비율	Ⅱ-8	계량	5%
	①3년 단순평균 의료사업수익/의료사업비용	П-8	계량	5%
	9. 의료장비 생산성	Ⅱ-9	계량	2%
	①의료장비 생산성	∐-9-1	계량	1%
	②의료기기 투자효율	Ⅱ-9-2	계량	1%
	10. 인건비 관리	Ⅱ-10	계량	3%
	①3년 단순평균 인건비/의료사업수익	Ⅱ-10	계량	3%
	11. 의료미수금 관리	∐-11	계량	2%
	①3년 단순평균 의료미수금 평잔/의료사업수익	Ⅱ-11	계량	2%
	12. 사업수익 목표달성률	П-12	계량	3%
	①3년 단순평균 예산의 수익목표	Ⅱ-12	계량	3%

평가	평가지표		평가	고니즈 뒤
항목			방식	가중치
	1. 고객지원 시스템	Ⅲ-1	비계량	4%
	①고객지원센터 설치 및 실질적 운영	Ⅲ-1-1	비계량	1%
	②고객접근의 용이성·편의성 및 고객 의견수렴통로 다 양화	Ⅲ-1-2	비계량	1%
고객	③직원 정신(서비스) 교육	Ⅲ-1-3	비계량	1%
모ㅋ 만족 지표 (III) (20%)	④정보 제공의 양과 질	Ⅲ-1-4	비계량	1%
	2. 고객만족도		계량	10%
	①입원환자의 서비스 만족도 측정	Ⅲ-2-1	계량	5%
	②외래환자의 서비스 만족도 측정	Ⅲ-2-2	계량	5%
	3. 고객평가 결과 개선 노력		비계량	6%
	①고객불만 및 요구사항 개선실적	Ⅲ-3	비계량	6%

라. 평가자료 수집

(1) 자료수집내용

- ㅇ 국립의료원의 일반현황
- ㅇ 국립의료원 부서별(계 단위) 1년간 사업추진 및 실적
- ㅇ 사업추진 내용, 방법, 절차, 성과 등에 대한 면접조사
- 환자만족도 조사 실시 결과
- 직원만족도 조사 실시 결과

(2) 자료수집방법

- 문헌자료 수집
 - 2003년도 사업계획 및 실적자료
- ㅇ 설문조사 실시
 - 외래환자, 입원환자 및 직원만족도 조사(조사표 개발, 설문조사)
- ㅇ 담당자 면담 조사 실시

- 1차: 담당자 면담 실시(내부 작성 자료)
- 2차: 담당자 심층면담 실시(비계량 자료)

마. 평가 일정

- 2004년 1월 1일~ 2월 9일: 국립의료원 자료 수집 및 관련 인터뷰
 - 국립의료원 일반 자료, 운영현황 청취 및 국립의료원 평가단 구성(진 흥원 내부 6명, 외부 공인회계사 1명) 및 평가단 회의 개최
- 2004년 2월 17일: 국립의료원 전부서(계) 담당자 인터뷰 및 자료 추가 수집
 - 국립의료원 전 부서 업무 프로세스 및 2003년 성과 관련 인터뷰
 - 추가 자료 요청 및 수집
- 2004년 2월 18일~2004년 2월 26일: 평가 결과 종합 및 종합의견
 - 최종 2003년 성과평가 활동 정의 및 평가자용 보고서 작성: 2월 18 일~21일
 - 평가단원 평가: 2월 23일~2월 24일
 - 평가 결과 종합, 평가과정 및 결과 논의: 2월 25일
 - 지표 개선방안 마련: 2월 2일~2월 25일

6. 국민기초생활보장제도 과정평가

가. 평가 필요성

국민기초생활보장제도에 대한 평가는 제도시행에서 나타나는 문제점과 효과성을 점검하고 제도의 개선과 향후 수행방식에 대한 시사점을 얻는데 매우 중요한 작업이다. 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 기존의 공공부조제도를 전면적으로 개선한 것으로 많은 변화가 있으나 이에 비하여 짧

은 준비기간을 거쳐 시행을 하게 됨으로 지속적인 평가와 개선이 요구되는 실정이다.

과정평가로서의 모니터링은 빠른 시간 안에 상황변화에 따른 제도 시행의 보완이 가능하도록 하는 탄력적인 제도 점검 방식으로 제도에 대한 점검과 주 요 대안을 모색하는데 중요한 의미를 지닌다.

공공부조 정책의 평가·공공부조 제도 운영에 대한 모니터링, 기초보장제 도에 관한 기초연구, 체계적인 연구 결과 발표 등을 통해 전 국민의 기초보장 과 자활정책의 역동성을 도모하고 아울러 정책의 효율적 예산집행에 기여하는 데 있으며 나아가 정책제안→집행→평가→정책개선 간의 원활한 피드백 (feedback) 체계 구축을 통해 바람직한 제도 성립에 기여하는 데 있다.

나. 주요 평가내용

평가내용	세부평가 사항
급여수요자 조사 (수급자 및 신청탈락자)	급여수요자의 생활실태조사급여수요자의 급여신청요인과 탈락요인 조사급여신청 이후 선정과정에 대한 서비스 만족도 조사
공급자 조사 (사회복지전담공무원, 고용안정센터 및 자활 후견기관 담당자)	 선정 과정 및 급여 결정 과정 시행상의 어려움 공급자의 업무분량 및 업무분담 의 실태 급여신청자 혹은 수급자이 제기하는 불만 유형 조사 국민기초생활보장제도 도입 이후 급여수요자와 공급자 간의 관계변화 조사
일반 국민 대상 인식 조사	제도의 이해 정도제도에 대한 인식과 태도

다. 기대효과

국민기초생활보장제도에 대한 평가를 수요자와 공급자 측면에서 수행함으로써 효율적인 시행 및 개선을 위한 근거를 제공하며, 일반국민의 인식조사를통해 제도에 대한 인식을 제고하고 정책의 성공여부에 대한 평가를 도출한다.

7. 지역산업정책 및 사업 평가50)

가. 평가의 의의

지역산업정책의 평가는 중앙정부가 지역을 대상으로 지역간 격차를 줄이기 위해 추진하는 각종 사업을 평가하는 것이다. 지역산업정책은 산업자원부가산업발전법에 의하여 수립한 지역산업진흥계획을 바탕으로 추진된다. 지역산업진흥계획 수립 이전에는 수도권 억제와 지역경제 활성화를 위한 다양한 정책과 사업을 시행하였으나 성과가 미약하였다. 또한 중앙정부가 추진해 온 다양한 지역산업 관련 기술개발 지원사업도 부처별로 사업을 추진하여 상호간에 연계성이 미흡하였고 투자 효율성 또한 저조하였다.

지역산업정책과 관련 하여는 사업자원부, 과학기술부, 정보통신부 등 중앙부처에서 기술개발에 필요한 자금을 지원하고 단위사업을 중심으로 사전평가나 과정평가에 초점을 두어왔다. 테크노파크사업에 대한 평가는 산업기술기반 조성사업의 평가기준에 수행되고 있는데 집행점검에 국한되어 효과성 평가가 이루어지지 않았고, 4대 지역산업진흥사업에 대한 평가가 산업자원부, 한국기술평가원, 산업연구원 등을 중심으로 면접 및 방문조사, 설문조사, 거시적 평가등을 통해 수행하였으나 효율성, 효과성, 적절성 등 포괄적인 투입, 산출, 결과, 성과에 대한 체계적인 평가가 부족하였다.

⁵⁰⁾ 장재홍 외, "지역산업정책 평가시스템 구축에 관한 연구," 2002.

따라서 갈수록 중요성이 더해가고 있는 지역산업정책과 사업의 평가를 위한 종합적, 체계적 평가체계를 시범적으로 구축함으로써 사업의 실효성을 높이고 국가 예산의 효율적 사용을 도무하는데 평가의 의의가 있다.

나. 지역산업정책의 개요

지역산업정책 및 사업의 목표와 수단을 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

[표 49] 지역산업진흥계획의 목표와 수단

최 종 목 표	○지역균 ○지역신	^간 형발전 산업 활성화		
			3개 권역별 전략산업 집중육성	
	총괄		지역혁신체제 구축	
			산업집적 활성화	
중			제도적 기반 구축	
간 목		대전 · 충청권	과학기술연구기반을 활용한 연구성과의 사업화	
丑		전라 · 제주권	산업발전 및 외국인투자유치 기반 구축	
	권역별		청정 자연환경과 다양한 생물자원의산업화	
		울산 · 경북 · 강원권	주력산업의 구조고도화	
			역내 균형발전을 위한 새로운 산업집적지 형성	
정 책 수 단	○지역산업 연구개발자금 조성·운용 ○지역별(시도별) R&D 기획·평가 실무진 구성·운영 ○산업단지 조성에 대한 국비 융자 ○각종 지원센터의 설립에 대한 건축비, 장비구입비 국고 보조			

다. 정책 및 사업 평가기준

산업연구원에서 제시한 평가기준은 EU에서 사용하고 있는 적절성, 효과성, 효율성, 효용성, 지속성 등을 원용하고 있다. 지역산업진흥계획과 같이 사업초기 단계에 있는 경우 효용성과 지속가능성에 대한 정량적 평가가 실효성이 낮으며, 적절성, 효과성, 효율성에 대한 평가가 평가실익이 크다고 보고 있다(산업연구원, 2002). 그러나 사전평가에 있어 주된 관심사는 적절성이며 효과성과 효율성은 사전적 예측 치이므로 엄밀한 의미에서의 사업효과나 사후적 효율성 검토는 어려울 것이다.

사업의 적절성을 평가함에 있어서도 수요의 반영도, 사업추진체계, 최종 및 중간목표에 대한 평가가 주된 내용이 될 것이다.

[표 50] 지역균형발전 관련 평가지표 및 평가방법

평가지표	평가지표의 측정 및 평가방법	평가
		시기
GRDP	1. 수도권 - 비수도권간 비교 ○ 기준시점과 평가시점간의 수도권, 비수도권의 GRDP가 전국 GRDP에서 차지하는 비중(%)의 변화 정도나 , 수도권과 비수도권 GRDP 비율의 변화 정도를 평가지표로 할 수 있음. ○ 그러한 변화 정도와 지역산업진흥계획간의 인과관계의 엄밀한규명은 매우 어려우나, 과거 일정기간 동안의 변화 정도와의비교를 통해 지역산업진흥계획이 수도권 집중도의 변화 정도와상관관계가 있는지에 대한 유추는 가능할 것임. 2. 시・도간 비교 ○ 수도권 - 비수도권간 비교와 동일한 방법을 이용하여 대상 시·도의 전국 GRDP에 대한 비중이나 시·도간 GRDP 비율 등을구하고 기준시점과 평가시점간의 그 변화 정도를 평가지표로 함. ○ 비교에 있어서는 전략산업의 일부 또는 전부가 동일한 시·도간의 비교, 도시지역(광역시)과 비도시지역(도)간 비교, 광역시간 비교, 도간 비교 등 평가의용도에 따라 다양한 구성이가능함.	사후 평가

평가지표	평가지표의 측정 및 평가방법	평가 시기
1인당 GRDP	 기준시점과 평가시점간의 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP 비율의 변화정도를 평가지표로 함. 시·도간 비교에 있어서도 동일함. 지역산업진흥계획과의 상관관계의 규명에 고나한 내용은 GRDP에 대한 것과 동일함. 	사후 평가
실업률	○ 1인당 GRDP의 평가에 대한 내용과 동일함.	사후 평가
제조업 부가가치	○ GRDP의 평가에 대한 내용과 동일함.	사후 평가
제조업 취업자수	○ GRDP의 평가에 대한 내용과 동일함.	사후 평가

[표 51] 지역산업활성화 관련 평가지표 및 평가방법

평가지표	평가지표의 측정 및 평가방법	평가시기	비고
GRDP증가에대한제조업및전략산업의기여도	기준시점과 평가시점간의 제조업 부가가 치 증가액을 GRDP 증가액으로 나눈 값 (%)과 전략산업의 부가가치 증가액을 GRDP 증가액으로 나눈 값(%)을 평가지 표로 함	사후평가	성과측정
제조업 부가가 치 증가에 대 한 전략산업의 기여도	기준시점과 평가시점간의 전략산업의 부 가가치 증가액을 제조업 부가가치 증가액 으로 나눈 값(%)을 평가지표로 함.	사후평가	성과측정
총취업자수 증가에 대한 제조업 및 전략 산업의 기여도	기준시점과 평가시점간의 제조업 취업자 증가수를 전산업 총취업자 증가수로 나 눈 값(%)과 전략산업 취업자 증가수를 전산업 총취업자 증가수로 나눈 값(%)을 평가지표로 함.	사후평가	성과측정
전략산업 설비 투자 증가율	각 시·도별 기준시점과 평가시점간의 전 략산업 연평균 설비투자증가율(%)을 평 가지표로 함.	사후평가	발전 잠재력 측정
산업단지 조성 면적 증가율	각 시·도별 기준시점과 평가시점간의 산 업단지 조성면적 증가율(%)을 평가지표 로 함.	사후평가	발전잠재 력측정
제조업 종사자 중 과학기술계 고급인력(대졸 이상) 비중 변 화 정도	각 시·도별 평가시점의 비중을 기준시점 의 비중으로 나눈 값을 평가지표로 함.	사후평가	발전잠재 력측정

8. 수도권대기환경개선대책 사업평가51)

가. 평가필요성 및 평가방법

늘어나는 인구 증가에 따라 에너지 소비가 증가하면서 수도권 대기환경이 날로 심각해지자, 수도권 시민들은 대기환경의 심각성을 논의하기에 이르렀으 며 정부는 2003년 12월 「수도권대기환경개선에관한특별법」을 제정하였고, 2006 년 수도권 지방자치단체인 서울시, 인천시 및 경기도에서 시행계획을 수립하면 본격적 대책을 마련할 예정이다.



환경부는 2005년 수도권대기환경개선대책 기본계획(시안)을 통해 2005년부터 2014년까지 7조 2,891억원의 재정을 투자한다는 계획이다. 현재 수도권대기환경개선대책 관련 시범사업을 수행중인 바, 재정투자 내역은 2004년 159억원대비 680% 증가하여 2005년에는 1,081억원에 이른다.

본 평가에서는 수도권대기환경개선대책 사업을 사전 평가하고자 한다. 평가는 사업의 적절성(relevance), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 및 지속가능성(sustainability) 등을 주된 논점으로 하였다.

⁵¹⁾ 국회예산정책처, "수도권대기환경개선대책 사업평가," 2005. 7.에서 발췌하였음.

나. 수도권대기환경개선대책 법적 규제 및 사업내용

수도권대기환경개선에 관한 특별법에 따라 환경부는 선진국 수준으로 대기환경을 개선하여 맑은 날 남산에서 인천 앞바다를 볼 수 있을 정도의 시정확보를 목표로 하고 있다.

[그림 33] 대기환경 개선 목표

대기오염물질					
PM10(μg/m³)					
NO ₂ (ppb)					

2003	2009	
69	55	\Rightarrow
38	32	

2014
40(42%↓) 동경수준
22(42%↓) 파리수준

이를 달성하기 위해 지역배출총량관리제를 도입하여 환경용량을 토대로 시·도별 지역 배출허용총량을 할당하고, 시·도는 할당된 지역배출허용총량 범위내로 오염물질을 줄이기 위해 오염원별 관리방안을 시행계획으로 마련해야하다.

주요대책인 배출허용기준 강화를 통해서 목표 삭감량의 70~80% 수준을 삭감하고, 20~30%는 재정투자를 통해 계획을 실현하고자 하고 있다..

환경부는 2005년 수도권대기환경개선대책 기본계획(시안)을 통해 2005년부터 2014년까지 7조 2,891억원의 재정을 투자한다는 계획이다.

[표 52] 수도권 대기분야 중장기(2005~2014) 투자계획(안)(국고+지방비)

(단위: 억원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	합계
제작 자동차	89	314	1,238	1,328	2,075	1,916	2,273	2,363	1,586	1,586	14,767
운행 자동차	1,590	2,821	4,072	5,963	7,383	6,432	6,030	5,822	3,612	3,612	47,338
사업장 및 기타	37	1,135	1,104	1,160	1,020	1,443	1,443	1,494	971	980	10,787
총비용	1,715	4,270	6,414	8,451	10,478	9,791	9,745	9,680	6,170	6,180	72,892

다. 수도권대기환경개선대책의 적절성 평가

사업의 목표와 의도가 적절한지 관련하여 기본계획(안)의 적절성을 평가하고자한다.

첫째, 사업 수행을 통해 사회적 요구 및 수요를 충족시킬 수 있는지 확인 하기위해 전략계획을 평가한 결과, 수도권 대기환경개선대책이라는 사회적 요 구는 충분하다. 반면, 2005년 5월 현재 사업의 기본계획 수립단계이므로 2006 년 서울시, 인천시, 경기도가 세부 시행계획을 어떻게 구체화할 것인지가 중요 하다.

둘째, 수도권대기환경개선대책 사업과 환경부의 일반 대기환경사업의 연계가 부족할 뿐 아니라 기획예산처에서 구상하고 있는 프로그램 예산체계 또한 사업의 성질을 충분히 반영하지 못하고 있어 사업의 비효율성을 낳을 가능성이 크므로 합리적인 프로그램 예산체계를 구축하는 것이 필요하다.

[표 53] 환경보호분야 대기보전부문 액티버티 통합 제안

프로그램	액티버티 (개편)	회계 기금	액티버티(현행)
수도권 대기보전	수도권 대기보전	환경개선특별	천연가스자동차보급(수도권만) 악취취약지역및시설관리대책(수도권만) 수도권대기개선추진대책 특정대기유해물질종합관리체계구축 (수도권만)
		국가균형 발전특별	휘발성유기화합물질관리(수도권만) 산업단지완충녹지조성사업(수도권만)

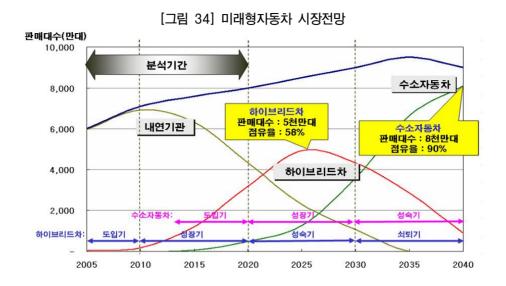
셋째, 수도권대기환경개선대책 사업에서는 유해 대기오염물질이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 이에 대한 대책은 전무한 상태이다. 휘발성 유기화합물 등에 대한 사업계획 및 재정계획이 필요하다.

[표 54] 수도권 대기 중 벤젠 농도

(단위: ppb)

지역	2004. 3.	2004. 12.	EU기준	일본 기준	
인천 숭의동	0.440	4.203			
대치 · 도곡동	0.073	3.522	1.5	0.04	
시흥 정왕동	0.547	3.491	1.5	0.94	
서울역	0.131	1.234			

넷째, 저공해 자동차 보급사업 중 미래형 자동차 보급사업은 중장기적으로 수도권 대기개선에 긍정적인 영향을 미칠 것이지만, 현 시점에서는 시장여건이나 인프라 및 경제성 측면에서 사업의 효과를 낳기 어려운 상태이다. 이러한점을 감안할 때, 보급사업 지원을 수도권에 한정하기보다는 전국으로 확대가필요하다.



특히 미래형 자동차의 경우 시장전망에 따라 초기 시장형성을 위한 구체적인 방안이 미진한 실정이다. 이는 정확한 출시 정보의 부재, 차종의 단일성, 자동차의 출시지연, 예산의 미확보 등이 구매계획에 영향을 미치는데 따른 것으로 생각된다.

2005년 6월 현재 구매계획 대비 구매수요가 저조한 것으로 나타났다. 미래 형 자동차의 상용화 가능성, 인프라 구축 가능성, 초기 시장형성을 위한 지원 시스템의 강화 방법 등을 충분히 검토 후 사업의 구체적 추진계획에 따른 재정지원 계획을 마련하는 것이 필요하다.

다섯째, 성과계획에 대한 준비가 미흡하다. 기본계획 수립과 병행하여 성과 평가를 어떻게 할 것인지, 성과지표는 무엇으로 할 것인지 숙의가 필요하며, 성과지표는 투입과 산출지표보다는 결과지표 개발이 중요하다.

[표 55] 수도권대기환경개선대책 평가단계별 평가지표 평가기준(제안)

단 계	평가주안점	평가 기준	환경부 성과지표(안) 검토의견	평가지표(제안)	평가 방법
투입	필요한 재원 및 인력의 집행 평가	적절성	·사업계획에 따른 재원 및 물자의 지원이 계획대비 절반 수준에 미침	 사업계획 대비 재정투자 지자체의 예산 확보가능성 수행가능한 인력 	정량, 정성
과 정	사업의 단계별 목표 달성 평가	적합성	· 단계별 목표설정 등 미흡	· 저공해 자동차 생산 가능성 조사· 저공해 자동차 수요 조사	정성
산 출	목표 달성을 위해 투입된 자원이 적 절한지 평가	효율성		·자동차 보급 실적 ·장치 부착실적 ·엔진 개조 실적	
결과	설정된 목표의 달성도를 평가	효과성	 산출, 결과지표 중심 결과지표 검증 방법 누락 성과(대기개선, 건강 피해예방)지표 미흡 	·NOx, PM 저감량(휘발 유차량, 경유차량, 비부착시, 미개조시와 비교) ·대기질 개선효과 ·건강피해 예방효과	정량
		중복성	·타 세세항 사업간 중복성 여부 ·중복추진할 필요성의 여부	· 천연가스자동차시업 · 악취방지사업 · 산업단지 완충녹지조성	
자 타 사업과의 조 중복 및 연계 장성 평가		연계성	· 연계 또는 협조가 잘 이루어지지 아니함	사업 · 휘발성 유기화합물질 관리 등	정성
		빈영성	· 전년도 평가 의견인 시업장 지원보다는 자동차 지원에 중 점을 두라는 의견 반영		

라. 수도권대기환경개선대책 경제성 분석: 효율성 평가

재정사업만을 대상으로 효율성 평가를 수행하도록 하며, 비용항목은 사업 별 재정배분 계획으로 하고, 편익항목은 사업 수행에 따른 대기오염 배출물 저 감량, 자동차 사업의 경우 연료비 절감 및 차량 잔존가치, 호흡기 질환에 따른 조기사망자 감소 효과를 항목으로 한다. 할인율은 6%로 하고, 경제성 분석결과 는 순현재가치(NPV)와 비용편익비율(B/C ratio)을 통해 제시하고자 한다.

분석결과 배출량 저감효과만을 편익에 고려했을 경우 대부분의 사업에서 경제성이 미흡한 것으로 나타났다.

[표 56] 재정사업별 경제성 분석결과(UNEP의 사회적 한계비용 적용)

항 목	편익현재가치 (백만원)	비용현재가치 (백만원)	B/C 비율 (%)	NPV (백만원)
저공해차 보급	878,252	488,042	2	430,210
저녹스버너 지원사업	282,778	354,339	0.798	-71,561
엔진개조(LPG)	132,111	242,940	0.544	-110.83
배출가스 저감장치부착 (DPF)	162,574	1,382,315	0.12	-129,741
엔진개조(CNG)	5,605	148,445	0.038	-142,840
노후차 조기폐차사업	335,317	515,606	0.6503	-180,289
전기하이브리드 승용차 보급	2,295	171,014	0.01	-168,719
전기자동차 보급	5,640	274,235	0.020	-268,596
배출가스 저감장치부착 (DOC)	17,449	512,893	0.034	-495,444

배출량 저감효과에 호흡기 질환 저감 등 사회적 편익을 추가하여 고려했을 경우 대부분의 사업에서 경제성이 있는 것으로 나타났다. 다만, 개발초기단계인 전기자동차 보급사업의 경제성은 미흡한 것으로 나타났다.

[표 57] 재정시업별 경제성분석결과(UNEP의 사회적 한계비용 적용)

항목 (PM만고려)		편익현재가치 (백민원)	비용현재기치 (백민원)	B/C 비율	NPV (백만원)
저공해차	PM 최소값	2,019,537	400.042	4.507	1,571,494
보급	PM 최대값	3,473,329	488,042	7.752	3,025,288
LPG로	PM 최소값	648,857	242.040	2.67	405,917
개조	PM 최대값	1,843,866	242,940	7.59	1,600,926
DPF부착	PM 최소값	1,602,730	1,382,315	1.16	220,416
	PM 최대값	7,244,685	1,362,313	5.24	5,862,370
CNG로	PM 최소값	36,572	140 445	0.246	-111,872
개조	PM 최대값	117,955	148,445	0.79	-30,490
노후차	PM 최소값	723,233	515 (0)	1.403	207,627
조기폐차	PM 최대값	1,775,516	515,606	3.44	1,259,911
전기자동차	PM 최소값	9,127	274 225	0.033	-265,108
보급	PM 최대값	44,168	274,235	0.161	-230,068
DOC부착	PM 최소값	219,079	512 902	0.46	-276,365
DUCTA	PM 최대값	766,030	512,893	1.53	270,586

경제성 분석결과를 해석하면 다음과 같다. 첫째, 마을버스, 청소차, 택배트 럭 등에 지원하는 저공해자동차보급사업이 가장 경제성이 있는 것으로 나타났다. DPF 부착사업이나 LPG 엔진개조 사업 등이 그 다음 순위를 보이면서 경제성이 있는 것으로 나타났다. 둘째, 미래형 자동차보급사업인 전기 하이브리드 자동차 보급사업 및 전기자동차 보급사업은 경제성이 미진하다고 할 수 있다. 셋째, 경제성 분석 결과에 기초한 사업별 우선순위는 저공해자동차(마을버스, 청소차, 택배트럭 등) 보급사업, DPF 배출가스 저감장치 부착사업 및 LPG 엔진개조사업, 미래형 자동차 보급사업 순으로 나타났다. 넷째, 수도권대기환경 개선대책 사업 계획에서 필요로 하는 재원이 확보되지 아니한 상태이므로, 경제적으로 효율적인 사업에 재원을 우선적으로 배분하는 탄력적인 재정운용이 필요하다.

마. 수도권대기환경개선대책 효과성과 지속가능성 평가

□ 효과성 평가

첫째, 시범사업에 대한 2004년 결산에 기초한 효과성 평가 결과, 하이브리드 자동차 보급은 생산지연, 배출가스 저감장치 부착사업은 부착대상 차량 부족, 경유차 개조 또한 개조대상 차량의 부족 등으로 70억원이 다음 연도로 이월된 바 있으므로, 사업수요의 현실성 있는 예측이 필요하다.

[표 58] 각 재정사업별 2004년도 결산자료

(단위: 백만원)

		2004									
세부사업명	예산액	전년 이월	예비비	전용 (조정)	이용 (이체)	예산 현액	지출액	다음 연도 이월	불 용 랙		
하이브리드 자동차 보급	5,600	-	-	-	-	5,600	1,374	4,226	-		
배출가스 저감장치부착	4,916	_	_	_	_	4,916	3,087	1,829	_		
저공해 엔진 개조	4,375	_	_	_	_	4,375	4,115	260	_		
용역 등	1,052	-	-	204	_	1,256	497	752	7		
합 계	15,943	-	_	204	-	16,147	9,073	7,067	7		

둘째, 하이브리드 전기자동차 보급사업은 계획 대비 25%의 집행실적을 나타내고 있는 등 보급실적이 부진하므로 보급 활성화를 위한 현실적인 대안 마련이 필요하다.

[표 59] 재정사업별 계획대비 추진 실적

사업명	계획(대)	실적(대)	실적(%)
하이브리드 전기자동차 보급	200	50	25
배출가스 저감장치 부착	1,618	1,534	95
LPG 엔진개조	1,450	1,130	78

셋째, 사업 집행 인력부문에 있어서, 지방자치단체가 일부 사업에 대한 전 담인력조차 갖추고 있지 못한 상태이다. 적절한 인력 배분이 사업성과를 달성 하기 위한 최소 요건이라 할 수 있으므로 인력배분에 대한 재검토를 요한다.

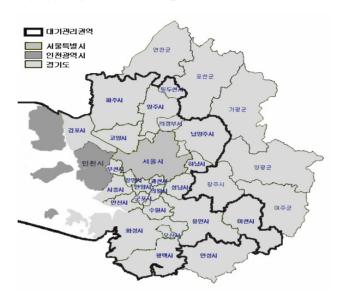
□ 지속가능성 평가

첫째, 수도권 대기환경개선대책은 전통적인 대기오염물질만 대상으로 하고 있을 뿐 이산화탄소와 같은 온실가스는 관리대상으로 하지 않고 있다. 대기오염물질의 주요 배출원이 화석연료라 할 때, 전통적인 대기오염물질 관리와 온실가스 관리를 이원화하는 것은 사업의 비효율성을 낳을 가능성이 있다. 통합관리대책 마련이 필요하다.

둘째, 수도권 대기오염물질의 상당 부분이 운행 자동차 공해라 할 때, 수 도권내 운행자동차 증감에 직접적인 영향을 미치는 수도권 에너지계획, 수도권 광역교통계획 및 수도권 도시계획 등과 수도권대기환경개선대책은 구체적이고 강제적으로 긴밀한 연관을 가져야 한다. 이와 관련한 실행계획이 부족하다.

셋째, 수도권대기환경개선대책의 기본계획에서 예측한 대기오염물질 중장기 저감 방안은 재원 조달이 어려워 실효성이 떨어진다. 사업 우선순위별로 재원을 배분하도록 하고, 재원조달방안을 조속히 마련하여 이에 맞는 대기오염물질 등 저감방안을 구체화하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 대기관리권역 설정이 행정구역인 서울특별시, 인천광역시 및 경기도로 한정하다보니, 사실상 수도권 대기오염에 상당한 영향을 미치는 충청권 발전소가 누락되었다. 행정구역 관리를 통한 사업계획 및 실행보다는 실질적인 오염물질원의 발생지와 피해지역을 중심으로 한 엄격한 대기관리권역 설정이 필요하다.



[그림 35] 수도권 대기환경 개선대책의 대기관리권역

다섯째, 시화·반월지구의 휘발성 유기화합물(VOC) 및 악취 관련 민원이 2002년 이래 3년 동안 1,445건 발생하였다. 동 지역은 저소득층 거주지역이고 무허가 사업장 밀집지역으로 대기환경 개선대책을 자체적으로 수립할 수 없음에도 불구하고, 배출허용기준 강화와 같은 직접규제사업에 중점을 두고 경제적유인이나 자발적 협약 등을 유도해 내기 위한 대책 마련이 미흡하다. 다양한 대책을 강구할 필요가 있다.

[표 60] 시화·반월·인천남동공단 악취 및 VOC 관련 민원건수

	시화·반월공단	남동공단	합 계
2004	630	36	666
2003	354	32	386
2002	461	9	470
합 계	1,445	77	1,522

바. 요약 및 시사점

이상의 수도권 대기환경 개선대책의 평가결과를 볼 때, 다음과 같은 개선 방안이 필요하다.

사업의 효율성 측면에서 볼 때 저공해 자동차보급사업, 오염물질 저감장치부착사업인 DPF 부착사업, 엔진개조사업인 LPG 엔진사업, 미래형 자동차보급사업 등의 순위로 경제성이 있는 것으로 나타났다. 동 사업 수행에 있어 재원조달의 어려움을 감안할 때 사업의 경제적 우선순위를 고려한 재원배분이 필요하다. 또한 미래형 자동차 보급사업은 중장기적으로 수도권 대기개선에 긍정적인 영향을 미칠 것이지만 현 시점에서는 적절성, 효율성 및 효과성 측면에서사업효과가 미흡한 것으로 나타났다. 미래형 자동차의 개발 수준, 인프라 구축가능성, 초기 시장형성을 위한 지원 시스템의 강화 필요성 및 수요조사 등을 충분히 검토 후 세부계획을 구체화하여 사업을 수행하는 것이 필요하다.

수도권 대기관리 권역설정을 행정구역 단위인 서울특별시, 인천광역시 및 경기도로 한정하기보다는 실질적인 오염물질 발생지와 피해지역을 고려한 대기 오염지도에 기초하여 관리권역을 설정하는 것이 필요하다.

9. 직업능력 개발사업 집행평가52)

가. 평가필요성 및 평가방법

과거 한국경제는 노동투입량의 절대량을 늘려나가는 외연적 확대전략이었지만, 오늘날에 이르러서는 노동력의 질적 향상을 통해 보다 품질과 부가가치가 높은 상품을 생산·수출하는 질적 성장 방식으로 전환하는 것이 필요하다.

산업구조 변화에 따라 직업훈련수요 또한 고기술 다기능 중심으로 다원화

⁵²⁾ 국회예산정책처, "직업능력개발사업 집행평가," 2005. 9.에서 발췌·정리하였음.

하고 있어, 직업능력개발사업은 종래의 기능인력 양성 중심에서 평생직업능력 개발을 목표로 한 직업능력 향상훈련으로 전환하고 있는 실정이다.

본 집행평가에서는 노동부의 직업능력개발사업에 대해 물적·인적 자원의투입이 적절한지, 사업수행과정에서 드러난 문제는 무엇인지, 사업이 효율적으로 수행되기 위해 고려할 점은 무엇인지, 사업성과가 당초의 목표를 달성하여효과를 거두기 위해 필요한 조치는 무엇인지 그리고 타사업과 중복되지는 않는지 혹은 사업간 연계방안은 어떠한지를 주된 평가기준으로 하여 사업평가를수행하고자 한다.

평가방법은 고용보험 DB, 노동부의 행정통계를 주로 사용하여 기초통계를 비교함과 동시에 선행연구자들의 연구결과를 분석에 활용하는 방식을 취한다.

나. 직업능력개발사업의 사업현황

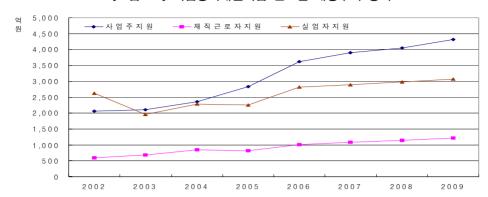
노동부는 직업능력개발사업을 통해 5년 후에는 재직자 및 중소기업의 훈련 참여율을 높이고 실업자의 취업률을 다음과 같이 높인다는 계획을 두고 있다.

[표 61] 직업능력개발부문 5년 후 미래상

(단위: %)

지표	현재(2004)	5년후(2009)
재직자 훈련참여율	23.1	30.0
중소기업근로자훈련참여율	7.5	13.0
실업자직업훈련취업률	44.0	50.0

직업능력개발사업은 사업주지원, 재직근로자지원 및 실업자 지원사업으로 나눌 수 있으며, 예산배분순위는 사업주지원, 실업자지원, 재직근로자지원순이다.



[그림 36] 직업능력개발사업 연도별 재정투자 총액

다. 직업능력개발사업의 성과평가 기준

노동부에서 수행한 직업능력개발사업과 관련한 재직자훈련, 중소기업컨소 시엄, 실업자훈련, 정부위탁훈련 관련 모든 사업에 대한 성과평가가 필요하다.

재직근로자 지원사업에 대한 성과평가를 수행하고 있지 아니한데 동 사업에 대한 성과평가를 요한다. 사업주 및 실업자 지원사업의 경우에도 일부 사업에 대한 성과평가만을 실시하고 나머지 사업에 대해서는 평가를 수행하고 있지 아니한데 동 사업에 대한 성과평가를 요한다. 성과평가 기준에 있어서는 투입예산의 평가 기준이 부재하고, 평가방법에 있어서 구체적인 평가자료 제시가미흡하며, 결과 및 성과평가가 취약하고 타사업과의 중복·연계가능성 평가가부족하다. 평가기준을 다음과 같이 제안하고자 한다.

평가단계를 투입-과정-결과-성과-조정단계로 나눠 각 단계별로 투입의 적절성, 과정의 적합성, 결과의 효율성, 성과의 적절성 및 타사업과의 중복·연계성을 평가할 수 있는 평가항목, 평가지표 및 평가방법(자료)을 확인하여야하다.

평가항목과 평가지표는 각 사업의 특성에 비추어 조정하여야 한다. 평가방법은 평가시점에서 확보 가능한 자료의 수준에서 가능한 수준을 택하였다.

라. 직업능력개발사업 집행평가

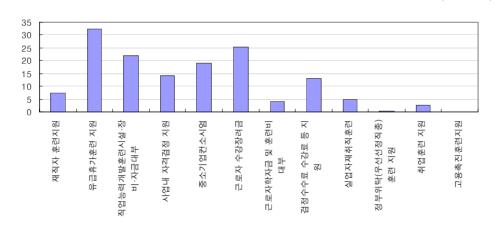
(1) 투입의 적절성

사업비 투입에 있어서 일부 사업의 불용률이 높게 나타나 필요한 사업에 적절한 예산이 투입되지 못한 것으로 확인되었다.

2004년의 경우, 유급휴가훈련지원 불용액 32.3% 등 전반적으로 사업주 지원사업의 불용률이 높고, 실업자 지원사업의 불용률은 실업자 재취직훈련 4.8% 등으로 불용이 낮은 편이다.

불용률이 높은 사업주 지원사업의 불용사유는 단기과정 위주 훈련이 그 원인인 것으로 나타나고 있는데, 참여 활성화를 위한 수요조사를 통해 집행 증 진방안을 모색하는 것이 필요하다.

[그림 37] 2004년도 직업능력개발 예산의 불용률 (단위: %)



(2) 과정의 적합성

현행 직업능력개발사업은 상용직 중심으로 사업을 운영하고 있어 취업 취약계층인 임시직·일용직 근로자의 참여 기회가 부족한 것으로 나타나 동 측면

328 ◆ 제4부 사업평가의 실제

에서는 사업수행 과정이 적합했다고 보기 어렵다.

상용적이 감소하고 임시·일용적이 증가하는 추세일 뿐 아니라, 임시·일용 근로자들은 단기간의 반복실업 가능성이 높아 직업훈련을 희망하고 있음에도 불구하고, 훈련기회가 제대로 주어지지 아니하고 있는데 이들에 대한 별도의 프로그램 활성화를 요하다.



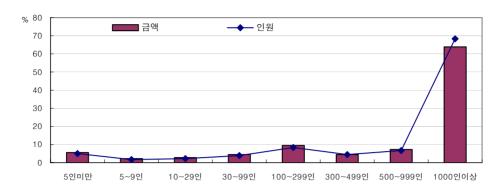
[그림 38] 고용상태별 훈련 참가 여부

전직근로자에 대한 훈련기회가 부족함. 2004년 현재 향상훈련 97.6%, 양성 훈련 2.3%, 전직훈련 0.1%로 나타나고 있어 향후 전직훈련에 대한 훈련기회 확대를 요한다.

(3) 결과의 효율성

중소기업의 직업능력개발사업 활용이 저조한 것으로 밝혀져 사업주지원이 효율적으로 수행되었다고 보기 어렵다.

상시 근로자수가 30인 미만인 사업장의 참가 인원율이 1999년 33.8%에서 2004년 8.5%로 큰 폭으로 줄어든 반면, 1,000인 이상 사업장의 참가 인원율은 1999년 19.1%에서 2004년 65.4%로 큰 폭으로 늘어나 2004년 현재 전체 활용 사업장의 1.2%에 불과한 1,000인 이상 사업장에 대한 지원금액은 63.7%를 차지하고 있다.



[그림 39] 사업장 특성에 따른 활용추이

사업장 규모 간 비용부담과 지원의 형평성 측면에서 볼 때, 이와 같은 사업장 규모 간 참여율의 차이는 교육훈련 기회의 역진적 현상을 초래하므로 중소기업 참여의 활성화 방안을 요한다.

근로자 지원사업 또한 2004년의 경우 50인 미만 사업장 근로자의 참여율이 저조해 효율적으로 수행되었다고 보기 어렵다.

근로자 수강지원금 지원 사업의 경우 상시 근로자 50인 미만 사업장 근로 자의 참여율이 1999년 40.5% 였음에 비해 2005년 6월 현재에는 11.7%로 하락하였고, 1,000인 이상 사업장 근로자 참여율이 1999년 36.3%에서 61.4%로 증가하고 있다. 소규모 사업장에 대한 참여 촉진방안 마련을 요한다.

실업자 지원사업의 경우 장기실업자 지원이 미흡한 것으로 나타나 실업기 간이 장기화될수록 보유하고 있는 직업능력을 상실하게 되어 취업가능성이 크 게 낮아지는 장기실업 문제 해결 대책을 효율적으로 사업에 반영하지 못하고 있다.

6개월 이상 미취업 상태에 있었던 훈련생이 1999년에는 전체의 57.2%에 이르렀지만 2005년 6월 현재에는 43%로 감소하여 장기 미취업자 지원이 미진한 것으로 나타났다.

80,000 ■1개월미만 ■1~3개월 □3~6개월 ■6개월 이상 70,000 60.000 50,000 40.000 30,000 20,000 10,000 n 1999 2000 2001 2002 2003 2004

[그림 40] 훈련이전 미취업기간 인원수

(4) 성과의 적절성

실업자 재취직훈련사업의 경우 중도탈락 방지대책이 미흡한 것으로 나타나 훈련을 통한 취업률 향상에 장애요인으로 작용하고 있어 이는 성과에 영향을 미치고 있다. 훈련생 설문을 통해 밝혀진 중도탈락 이유의 17.3%가 훈련불만족으로 나타나 이에 대한 해소방안 마련이 필요하다.

또한 직업능력개발사업은 정부의 인적자원개발정책과 연계가 부족한 것으로 나타나 인적자원개발정책과 연계·통합을 통한 사업의 재조정을 요한다. 따라서 산업인력정책과 고용정책의 통합을 통해 타부처의 산업인력정책과의 통합·연계방안을 마련하는 것이 필요하다.

마. 요약 및 시사점

노동부의 직업능력개발사업은 제도 운영 과정에서 사업규모별 역진성, 근로 자의 자발적인 직업능력개발 활성화 및 실업자 재취직훈련의 내실화 방안 마련 이 미흡한 것으로 평가할 수 있으며 평가 결과를 요약하면 다음 표와 같다.

[표 62] 직업능력개발사업 집행평가 결과 및 개선방안

집행평가지표		丑	평가결과	개선방안		
투입의	■이이 예산배분 집행		사업주 지원사업에 예산 집중 근로자 지원사업 불용률 높음	근로자 지원사업 활성화 방안 마련 필요		
적절성	- 11 - 1	12 80	훈련비는 표준훈련비로 획일화	훈련수준에 기초한 훈련비 차등화 필요		
	장비투입		시설 및 훈련장비 유지관리 다소 소홀	훈련장비 및 기자재의 체계적 관리 필요		
			산업현장 요구 반영 미흡	훈련기준 재조정 필요		
	사업목표		비정규직 · 파견근로자 프로그램 부재	비정규직·파견근로자 지원방안 모색 필요		
	T	합성	훈련기관별 획일지원	훈련기관·훈련수준별 차등지원 필요		
			사후관리 미흡	훈련생 DB의 통합관리 필요		
과정의	추건	민목표	훈련기회 근로자간 불공평	전직근로자 지원 사업 활성화 필요		
적합성	대비	내용	훈련 필요계층에 대한 지원 미흡	저숙련·고연령층 지원 확대 필요		
		사업주	산업체 인력수요조사나 훈련생의 사전학습	산업체 수요나 훈련생 요구 반영		
	사업	지원	능력 반영 미흡	활성화 필요		
	추진		훈련과정의 성과관리 저조	훈련과정 성과관리 활성화 필요		
	체계	실업자	사후관리 및 취업지도 미흡	사후관리 및 취업지도 활성화 필요		
		지원	훈련생 수요 반영 미흡	탄력적인 훈련 프로그램 모색 필요		
	운단	변인원	재직근로자 향상훈련에 훈련인원 집중	근로자 능력개발 훈련인원 확대 필요		
			활용사업장이 전체사업장의 10% 내외 전체피보험자 중 활용피보험자가 20% 정도	활용사업장 확대 방안 모색 필요		
	사업주지원		중소기업 활용 저조	중소기업컨소시엄사업 활성화 모색 필요		
			전직훈련·유급휴가 활용 저조 및 대기업 편중	전직훈련·유급휴가의 활성화 모색 및 중소기업 활성화 모색 필요		
결과의 효율성			인터넷 통신훈련은 정보통신·사무관리분 야에 치중	전 사업장 활성화 모색 필요		
		TITIOI	근로자수강지원사업 대규모 사업장 집중	소규모 사업장 활성화 모색 필요		
	근도	.자지원	근로자학자금대부사업 사무직에 치중	전 사업장 활성화 모색 필요		
	실업자지원		훈련작종이 정보통신·서비스·시무관리에 치중 정보통신 및 서비스 분야 훈련과정 획일 적임	훈련직종 다양화 필요 정보통신 및 서비스 분야 초·중·고 급과정 차등화 필요		
			마찰적 실업자의 단기간 훈련에 치중	3개월 이상 장기실업자 지원 활성 화 방안 모색 필요		
	사업주지원		직업훈련은 기업의 투자성과에 긍정적 영 향을 미침	사업장 참여 확대 유도로 직업훈련 활성화 필요		
성과의 효과성	실업자지원		훈련불만족 이유로 중도탈락 방지대책 미흡	훈련생 만족도를 높여 재취직훈련 내실화 방안 모색 필요		
			훈련수료자 임금효과 긍정적	중도탈락을 최소화하는 훈련 활성화 필요		
			자격증 취득자 재취업률 81.8%	자격증 취득 활성화 필요		
	타사업과의 관계 (중복 · 연계성)		교육인적자원부의 인적자원개발 정책과 연계 부족	인적자원개발 정책과 연계·통합 실효성 제고 필요		

10. 전자정부사업 집행평가53)

참여정부의 전자정부 로드맵 과제와 관련한 사업은 입법부와 사법부를 포함한 중앙행정기관과 지방자치단체는 물론 공공기관의 정보화사업을 포괄하여 2003년 8월부터 정부혁신과 연계하여 추진되는 사업으로서, 2005년도만 범정부통합전산환경 구축사업 1,008억원, 국가물류종합서비스 사업 100억원, 외교통상정보화 100억원 등 2,202억원의 예산이 투입되는 대규모 사업이다.

가. 평가필요성 및 평가방법

전자정부사업을 평가하는 것은 국민의 대표기관인 국회의 입장에서 전자 정부 로드맵 과제와 관련된 사업의 적절성과 효율성을 살펴봄으로써, 전자정부 사업을 보다 효과적으로 추진하기 위한 방안들은 무엇이 있는지 모색하는데 의의가 있다.

평가방법은 전자정부에 관한 논문, 언론기사, 저서 등의 문헌조사, 정부가생산·관리하고 있는 행정자료(public record)의 분석, 전자정부 사업을 실제로수행하고 있는 행정자치부, 한국전산원, 각 부처 담당자와의 전화조사 및 면접조사(interview), 그리고 간단한 수준이나마 전담기관 담당자들에 대한 설문조사(survey)를 통해 수집된 각종 자료의 분석 등의 방법을 사용하고자 한다.

⁵³⁾ 국회예산정책처, "전자정부사업 집행평가," 2005. 10에서 발췌·정리하였음.

[표 63] 전자정부사업 평가모형

평가요소	고려요소	평가지표	평가방법
	사업범위	○사업범위의 적절성	정성분석
추진과정	추진현황	○추진체계의 적절성 ○추진과정의 효율성	사례분석, 정성분석, 설문조사
성과관리	성과관리 추진체계	○성과관리의 적절성	정성분석
법·제도정비	법 · 제도정비 추진실적	○법·제도정비 실적의 타당성	정성분석

나. 평가결과

전자정부 로드맵 과제에 대하여 사업범위 및 사업추진체계의 적절성, 성과 관리의 문제, 법·제도정비 사업의 추진성과를 중심으로 평가해 본 결과, 사업범위에 있어서 전자정부사업 과제는 그 사업범위가 일정하지 않아 전자인사관리시스템 고도화 사업이 세수부족 및 유찰로 2004년도 과제에서 취소되거나, 건축물 대장정비가 추경예산으로 추진되는 등 사업이 매년 변동되고 있다. 행정자치부의 경우 행정정보 DB구축사업, 지방행정정보화 등의 사업이 전자정부로드맵 과제와 별도로 추진되는 등 전자정부사업의 범위에 포함될 수 있는 사업이 개별부처 전자정부 사업으로 추진되고 있어 전자정부사업의 범위조정이 필요하다.

또한 전자정부사업을 좀 더 체계적으로 추진하기 위해서는 42개 세부 사업이 지나치게 많으므로 사업의 수를 축소하고, 이를 "선택과 집중의 원칙"에따라 효율적으로 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

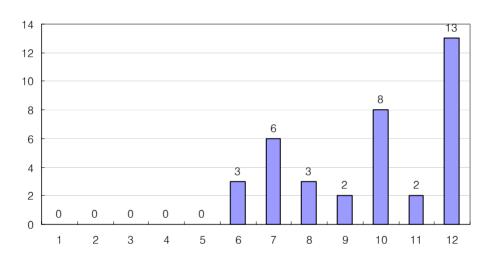
사업추진체계에 있어서 전자정부특위, 행정자치부, 한국전산원, 주관기관 등 복잡한 단계로 나뉘어 있고, 정보통신부나 기획예산처의 경우에도 상당부분

개입하고 있어, 책임소재의 분산 내지 모호성, 각종 보고와 협조과정에서 발생하는 시간과 인력의 소모에 따른 의사소통(communication)의 부담, 주도권을 둘러싼 상호갈등 등의 문제가 발생하고 있다.

2004년의 경우 전자정부 사업의 월별 계약체결 현황을 보면 전체 37건이 모두 6월 이후인 하반기에 이루어졌으며 12월에 체결한 것도 전체 계약건수의 35%에 해당하는 13건에 이르고 있어 전자정부사업의 집행부진이 심각한 수준 에 있다.

[그림 41] 2004년도 전자정부사업 월별 계약체결 현황

(단위: 건수)



정보화수준평가, 정보화사업평가, 성과관리, 성과감사, 정부업무평가 등 복 잡다기한 평가체계가 있음에도 불구하고 전자정부특별위원회에서 별도의 성과 평가를 시행할 경우 주관기관인 각 부처의 평가관련 업무의 과중을 가져올 수 있다.

그동안 추진된 법제정비를 살펴보면 대부분 정비대상을 발굴하는 것이었

으며 그것도 BPR/ISP(Business Process Reengineering/Information Strategy Planning)사업을 통해 도출된 사항을 정리하는 수준에 그치고, 별다른 개정 실적이 없어 실질적인 법제정비는 이제 시작단계에 있으며 현재까지의 법제정비성과는 미미한 수준이다.

한편 주관기관 담당자에 대한 설문조사 결과 응답자 34명 가운데 20명이 예산이 보통수준 이상이라고 답변하여 비교적 예산은 부족하지 않다고 느끼는 반면에, 전자정부 로드맵 과제의 추진에 있어서 관계기관과의 협의과정에 대해 15명이 애로를 느끼고 있으며, 17명이 개선될 과제로 보고 있어 추진체계에 문제가 있는 것으로 파악되었다.

다. 요약 및 시사점

이러한 평가결과에 비추어 볼 때 향후 전자정부 로드맵 과제를 추진함에 있어 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

전자정부사업의 추진에 있어 OMB가 적극 참여하고 있는 미국의 사례와 국민의 정부에서도 기획예산처가 전자정부사업에 참여하여 사업이 효과적으로 추진된 경험을 고려할 때 기획예산처의 보다 적극적인 역할이 요구된다.

또한, 이 사업의 가장 큰 문제점인 연례적인 집행부진을 해소하기 위해서는 공모절차, 과제검토, 사업계획서 심의, 사업승인 등의 절차가 당해연도 예산편성 시점인 전년도에 이루어지도록 개선함과 아울러 사업연도에는 예산배정이연초부터 가능하도록 개선할 필요가 있다.

성과관리에 있어 향후 표준성과지표를 기반으로 각 과제별 성과지표를 확정할 때에 가능한 핵심지표 위주로 성과평가를 단순화하고, 시스템 개발단계에서 반드시 성과정보의 관리를 염두에 두고 시스템을 개발할 필요가 있다.

[표 64] 전자정부 로드맵 과제 표준성과지표

성과유형	세부성과유형	표준성과지표
정부 효율성	정부비용 절감	○정부 관리비용절감(인력,예산,시간 등) ○업무처리과정 단축 ○중복자료 수집비용 감소 ○동일서비스를 제공하는 중복시스템 감소수(중복 IT 투자) ○재사용가능 정보수(T) ○자료복구비용 절감액
	업무정확성 증대	∘ 오류감소(T)
이용 활성화	이용도 제고	○ 방문자수 ○ 정보조회수 ○ 질의 수 ○ 사이트 추천수 ○ 서식· 정보 다운로드 수 ○ 이용자수(신규이용자수)(T) ○ 업무처리건수(T) ○ 전체 민원대비 사용민원비율(T)
이용 활성화	서비스 범위 확대	○제공된 자료수, 증가된 자료수○정보제공 정부기관수○서비스 제공 정부기관수(T)○서비스 제공수(T)
	고객시간 절감	○정보수집 소요시간 ○응답소요시간 ○업무처리소요시간(T) ○기관간 업무이동 소요시간(T)
고객 만족도	고객비용 절감	○정보검색 비용절감액 ○민원처리 비용절감액(T)
	고객편리성 증대	○원하는 정보수집을 위한 시도 감소수
	고객만족 증대	○ 외부고객만족도 ○ 내부고객만족도

주: 표준성과지표를 토대로 주관기관과 행정자치부 및 위원회가 협의 후 확정. 자료: 정부혁신지방분권위원회 발표자료. 2005. 4. 법제정비와 관련하여 행정자치부와 정부의 각종 법제를 총괄적으로 지원하고 관리하는 법제처의 역할을 강화하는 한편, 각 행정기관의 소관 법제정비추진실적과 재정지원을 연계하는 등 보다 신속한 법령정비가 이루어지도록 노력할 필요가 있다.

국회차원에서도 전자정부관련 법·제도 가운데 특히 "법률"에서 규정하는 정비사항에 대한 현황을 파악하여 의원입법 등을 통해 선도적으로 추진하는 방안도 검토될 필요가 있다. 또한 현재 추진되고 있는 각종 정부혁신과제와 전 자정부사업이 밀접하게 연계되도록 하여 시스템 개발이후 정부조직개편이나 기능·업무프로세스 개편으로, 다시 법·제도의 변경에 맞추어 시스템을 보완하거나 재구축하는 사례가 발생하지 않도록 만전을 기해 나갈 필요가 있다.

마지막으로 대국민서비스(G4C)와 관련하여 최근 대한민국전자정부 홈페이지(http://www.egov.go.kr) 상에서 온라인 민원발급서비스의 위·변조 문제가 제기된 예에서 보듯이 시스템의 보안문제가 충분히 검증된 이후에 대국민서비스가 이루어질 수 있도록 보안문제(system security)에 대한 보다 근본적인 대책마련이 필요하다고 생각된다.

11. 두뇌한국21사업 평가54)

두뇌한국21(Brain Korea 21: BK21)사업은 대학의 연구력을 제고하고 학문 후속세대 양성을 통해 세계수준의 연구중심 대학 육성을 위하여 1999년부터 2006년 2월까지 7년간 연간 2,000억 원씩 총 1조 4천억 원을 지원하고자 하는 사업이다. 동 사업은 과학기술분야 사업단 26개, 인문사회분야 사업단 18개, 지역대학 육성분야 사업단 13개, 대학원 전용시설분야 1개, 특화분야 사업단 24개 및 핵심 분야 127개 팀 등에 대해 인건비, 과제수행비, 연수비 등을 지원하

⁵⁴⁾ 국회예산정책처, "두뇌한국21사업 평가 및 시사점," 2005. 4에서 발췌·정리하였음.

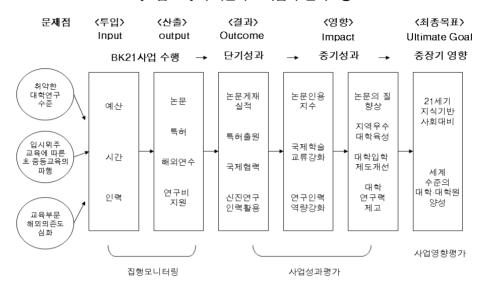
는 대규모 대학지원 성격도 아울러 가지고 있다. 사업의 종료를 1년 남짓 남겨 놓은 2005년도에 BK21사업의 추진 성과를 검토하여 2006년부터 추진 예정인 Post BK사업의 효과성과 효율성을 높이는 방안을 제시하는 것은 대학지원사업의 성과를 제고하는 측면에서 의미 있다 할 것이다.

가. 평가필요성 및 평가방법

본 연구에서는 두뇌한국21사업의 개관과 추진현황을 살펴보고, 사업의 성과를 사업목표를 중심으로 검토한 후에 문제점과 Post BK사업에의 시사점을 알아보고자 한다. 두뇌한국21사업은 과학기술분야, 인문사회분야, 지역대학 육성분야, 대학원 전용시설분야, 특화분야 및 핵심분야와 신규분야로 구성되어 있는 바, 과학기술분야의 사업성과를 중심으로 검토하고자 한다. 과학기술분야를 중심으로 검토하는 것은 과학기술분야가 두뇌한국21사업의 가장 중심적인내용을 구성하고 있으며, 우리나라의 연구력 수준을 높이기 위해 가장 중요한사업이라고 보기 때문이다.

두뇌한국21사업의 평가를 위하여 문헌조사를 통한 선행연구를 검토하고, 교육인적자원부와 학술진흥재단에서 사업평가와 관련하여 발표한 평가결과 보고서 및 교육인적자원부와 학술진흥재단으로부터 제출받은 자료를 바탕으로 사업의 구성논리모형(program logic model) 관점에서 각 사업구성요소 간의 상호관계에 대해 분석하여 두뇌한국21사업의 성과에 대하여 검토한다.

[그림 42] 두뇌한국21사업의 논리모형



교육인적자원부 및 학술진흥재단의 실무자와의 인터뷰, 사업단의 관계자와의 면담조사 등의 현지조사를 수행하였으며, 관련 자료의 분야별·사업단별 비교분석, 연도별 추이분석을 통하여 두뇌한국21사업의 적절성, 효과성 및 효율성을 검토하고 정책적 시사점을 도출한다.

[표 65] 두뇌한국21사업의 적절성, 효과성, 효율성

	평가방법	평가지표	
적절성	논리모형적 관점에서 사업의 구성요소 상호관계를 평가	사업의 목표와 수단간의 상관 관계를 분석	
	사업의 목표 달성도에 대한 추세분석	SCI급 논문 실적 SCI논문의 IF지수분석 특허취득 건 수	
효율성	사업의 예산 등 자원투입 대비 실적의 비율을 분석하고 사업단별, 연도별 효율 성을 평가	예산액 대비 SCI급 논문 수	

나. 평가결과 및 시사점

5차년도까지의 BK21사업의 산출실적과 성과를 보면, 먼저 연구실적의 측면에서 과학기술분야 사업단의 참여교수의 SCI(science citation index)급 논문수가 3,765편에서 5차년도에 7,477편으로 증가하였고, 질적인 측면을 나타내는인용지수(impact factor)도 1.7에서 2.02로 증가하였다. 특허취득 건수는 5년 간과학기술분야 및 특화분야에서 총 1,412건의 실적을 나타내었다.

학문후속세대에 대한 지원 측면에서는 5차년도에는 석사과정 9,023명, 박 사과정 4,227명에 대한 지원을 하는 등 5차년도까지 지원을 받은 대학원생 수 는 약 5만 6천명에 이르고 있다.

또한 국제협력의 분야에서 1,851명의 장기 해외연수와 29,915명의 단기 해외연수를 지원하고 3,243명의 해외석학을 초빙, 국제적 수준의 연구와 학문후속세대의 국제적 감각을 익히도록 한 것도 긍정적인 효과로 볼 수 있다.

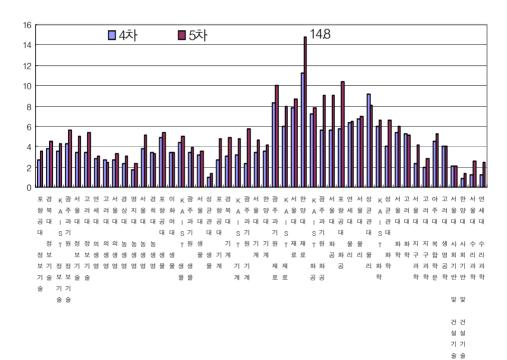
제도개혁과 관련하여 지원대상 대학의 학사과정 입학정원 감축, 학사과정 입학전형제도 개선, 학사과정 모집단위의 광역화, 대학원 문호개방 등을 유도 하였고, 연구비 중앙관리제, 교수업적평가제, 강의평가제 등 연구중심의 제도들 을 확대하여 시행하도록 하였다.

BK21사업을 적절성, 효과성 및 효율성 관점에서 평가한 결과, 먼저 사업의 적절성 측면에서 보면 BK21사업의 전략적 목표와 하위목표의 체계와 일관성이 낮고, 사업추진상의 위험관리(risk management)가 취약하여 사업으로서의적절성이 훼손된 측면이 있다. 즉, 일관된 사업설계와 전략적 목표의 설정에문제점이 있으며, 사업목표가 모호하고 비일관성을 초래한 것으로 평가된다.

다음으로 사업의 효과성 측면에서는 인력지원, 논문게재, 특허취득 등의 단기적 산출물의 측면에서는 사업의 효과성이 인정될 수 있다. 그러나 사업단 및 사업 분야 별로 사업효과의 편차에 대한 분석이 필요하며, 또한 BK21사업 의 추진에 따른 논문 수의 증가에 대한 순수효과(net effect)가 파악되지 않아 동 사업의 효과가 과대평가되고 있을 가능성이 있다. 사업의 효율성 측면에서는 예산액 대비 논문 수가 지속적으로 상승하고 있는 추세를 보이고 있으며 특히 지방대학육성사업의 효율성 개선도가 높게 나타났다. 그러나 과학기술분야의 4차년도와 5차년도의 결과를 보면 사업단별로 효율성의 측면에서 많은 편차를 보이고 있어 이러한 차이의 발생 원인을보다 면밀히 검토하여 지원수준을 조정할 필요가 있다.

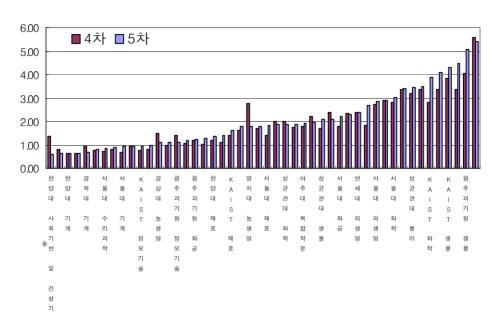
[그림 43] 과학기술분야 1인당 논문 수 (과학기술분야, 4.5차)

(단위: 개수)



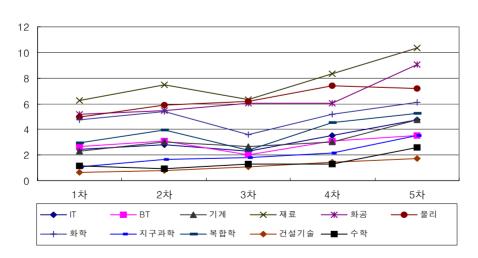
[그림 44] 과학기술분야 논문당 I/F량 (4차, 5차년도)

(단위: 개수)



[그림 45] 과학기술분야 세부 분야별 1인당 논문 수

(단위: 개수)



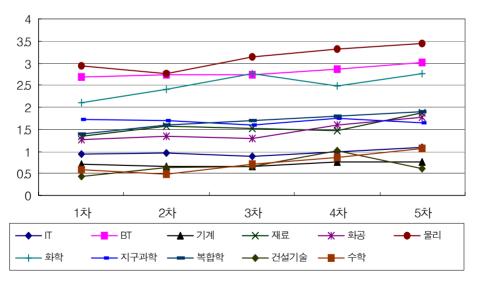
[표 66] 과학기술분야 세부 분야별 논문당 I/F량(평균)

(단위: 개수)

	1차	2차	3차	4차	5차
IT	0.946	0.965	0.897	0.997	1.082
BT	2.683	2.744	2.740	2.851	3
기계	0.699	0.651	0.670	0.769	0.756
재료	1.353	1.578	1.510	1.464	1.861
화공	1.271	1.348	1.293	1.595	1.774
물리	2.93	2.77	3.126	3.313	3.443
화학	2.093	2.402	2.753	2.487	2.767
지구과학	1.717	1.690	1.607	1.736	1.65
복합학	1.4	1.6	1.7	1.8	1.9
건설기술	0.435	0.639	0.655	1.003	0.619
수학	0.591	0.487	0.713	0.862	1.066

[그림 46] 과학기술분야 세부 분야별 논문당 I/F량(평균)

(단위: 개수)



BK21사업의 총괄평가 결과 후속사업으로 추진되는 Post BK사업에 대한 시사점으로는, 먼저 Post BK사업에서는 사업설계과정에서 충분한 의견수렴과 설득을 거치도록 하는 등의 개선이 필요하다.

과학기술분야의 사업단별 SCI 논문 수와 인용지수의 측면에서 사업단 및 사업 분야 별로 많은 차이가 발생하고 있는 바, 이러한 차이의 발생 원인을 보 다 면밀히 검토하여 지원수준을 조정할 필요가 있다.

다음으로는 사업 분야의 축소로서 지역대학지원 사업은 지방대학 혁신역 량 강화사업으로 통합하는 등 사업범위를 과학기술분야와 인문사회분야로 한정 하여 선택과 집중을 강화하도록 할 필요가 있다.

또한 사업의 중장기 목표관리를 강화하기 위하여 전략적 목표를 명확히 하고 그와 일관성을 갖는 연차별 목표와 성과지표를 설정하여야 함. 마지막으 로 평가업무에 있어 평가지표를 핵심적 지표 위주로 축소할 필요가 있다.

부 록

부록 A. 주요 평가지표 사례

부록 B. 국가 주요사업 현황

부록 C. 정부제출 국정평가기본법안

부록 D. 국회정무위원회 국정평가기본법 수정안 조문대비표

부록 A. 주요 평가지표 사례

1. 사업평가 단계별 평가기준

		사업평가의 기준					
	사업단계별 평가항목		고객 지향성	성과 지향성	자율· 참여성	광성	
	사업목표는 올바로 설정되었는가?	0	0			0	
①사업	사업목표의 실현가능성은 어느 정도인가?			0			
수립	사업수단 및 추진내용은 목표달성을 위해 타당하고 최선의 것으로 선택되었는가?	0	0				
	사업목표는 타 기관 사업과 일관성을 유지하고 있는가?			0			
	사업효과는 어떠한 경로를 통하여 유지하고 있는가?			0			
	사업효과가 발생하지 않은 경우 어떤 경로에 문제가 있었는가?			0			
@ 11.61	보다 강력한 효과를 미치는 경로는 없는가?			0			
②사업 과정	원래의 집행계획에서의 활동이 제대로 이루어졌는가?			0			
	계획된 양과 질의 자원이 계획된 시간에 투입되었는가?		0	0		0	
	원래 의도한 사업 대상 집단에 실시되었는가?		0			0	
	사업추진과정은 공정하게 이루어 졌는가?				0	0	
	성취된 결과가 프로그램의 목표와 일치하는가?			0			
	사업목표의 달성도는 충분한가?			0			
	사업이 원래 의도하지 않았고 예측치 못한 결과가 나타났는가?		0			0	
③사업	실제로 발생한 방향은 의도했던 영향과 일치하는가?			0			
결과	사업결과 및 효과는 바로 해당 사업에 의해 달성된 것인가?			0			
	사업은 사업대상 고객의 필요, 관심, 기대를 충족하고 있는가?		0	0			
	사업결과 및 효과는 일반국민 또는 지역주민의 기대 와 가치에 부응하는가?		0	0		0	

자료: 심기섭 외, 2004.

2. 정부산하기관 평가지표

가. 3대 평가부문(100점)

(1) 종합경영부문

평가지표	세부 평가 기준
(1)비전달성을 위한 최고 경영진의 리더십과 성과	 비전과 전략의 합리성과 실행 노력 ·설립목적, 대내외 환경의 변화, 경영철학 및 국정이념 등을 반영한 중장기 비전의 제시 ·에너지절약을 위한 경영진의 경영계획 수립 및 추진 노력 ·경영환경변화에 따른 사업우선순위 조정 및 사업전략개발 노력의 적정성
	○ 조직원의 역량결집과 이해관계자 관리를 위한 기관장의 리더십과 성과
(2)윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 노력과	윤리경영 실천노력과 성과 ·내부윤리강령의 제정 및 실천노력 ·계약관행의 건전화 등 ·부패방지위원회의 청렴도 지수
성과	이 이사회 활성화 및 비상임 이사의 전문성 활용노력과 성과
(3)경영혁신의 이행 실적 • 경영공시 제도의 내실화 등 경영투명성 제고 노력과 성과 (3)경영혁신의 이행 실적 • 혁신과제 선정의 적정성 • 선정된 혁신과제의 이행실적 • 내부혁신대회, 혁신제안의 발굴 및 시행 등 내부 혁신마인드 획노력	
고객만족도 지수 고객만족경영체제 구축 노력과 성과 ·고객만족대응체제, 고객만족도 조사제도의 효과적 운영 ·인터넷 고객참여센터 설치 등 고객 제안제도 활성화 ·고객서비스헌장 이행노력과 성과	
(5)생산성 관련지표	○ 생산성・노동생산성・경영고정자본생산성○ 영업비용 관리

주: (○)세부평가기준, (·)세부평가내용.

(2) 주요사업부문

평가지표	세부 평가 기준
(1)설립목적과	o 핵심 주력기능 위주의 사업관리
사업과의 연계성	기관의 설립목적과 사업 간의 연관성사업구조, 사업 상호간의 시너지 창출 정도
(2)사업 A 평가지표	<주요사업부문 평가지표 구성 원칙> 주요사업부문의 평가지표는 소관 산하기관의 핵심 업무 중심으로 설정하고, 중요도에 따라 균형 있게 가중치를 부여
(3)사업 B 평가지표	- 기관별로 1~4개의 사업을 선정하여 각 사업별로 1~4개의 세부평가 기준을 기술
(4)사업 C 평가지표	 사업의 주요 실적, 산출물 등을 정의하여 이를 평가 -단순 산출량(재화나 공공서비스) 대신 투입비용(또는 예산) 대비 산출량의 비율로 평가지표 구성
	평가대상사업 중에 외부수탁사업은 기관고유사업과 구분하여 설정수탁사업의 목표 설정: 위탁계약에서 합의한 사업목표 기준

(3) 경영관리부문

평가지표	세부 평가 기준
	 조직관리의 합리성 -직무분석을 통한 정원 및 인력관리의 적정성 유지 -권한의 체계적 위임과 직급별 책임분담의 명료화 -직급체계와 결재단계의 간소화
(1) 조직·인사 관리의 합리화	 인사관리의 합리성 다면평가 등 능력과 성과 중심의 인사관리 여성 고용평등프로그램 시행의 적정성 장애인·이공계 출신의 채용 및 인사상의 형평성 기관장추천 및 공모절차의 적정성
(2) 보수·노사 관리의 합리화	 인건비 수준의 적정성 및 급여체계의 개선 -계량인건비 [인건비 = f(매출액 또는 원가 등)] 1」 -실적중심의 임금관리 -급여체계 단순화 및 복지제도 통합관리
	생산성 향상을 위한 노사의 공동 노력과 성과-노사관계의 건전성을 위한 노사 양측의 균형 있는 노력 등
	재무관리의 합리성중장기 재무계획과 재무관리 적정성금융비용 및 재무구조개선 노력
(3) 재무·예산 관리의 합리화	 예산관리의 적정성 -중장기 비전 및 재무계획과의 연계성 -계량관리업무비 [관리업무비 = f(매출액 또는 원가 등)] 1」 -예산의 합리적 집행 및 절감 노력
(4) 경영정보	o 대고객 서비스 향상을 위한 정보기술 활용
관리의 합리화	o 내부업무 혁신을 위한 정보기술활용
(5) 내부평가제도의 적정성 및 외부 평가와의 연계	 내부평가 제도의 적정성 -평가지표 및 방법의 적정성 -인센티브제도 운영의 적정성 외부평가와 내부평가 연계의 적정성 -외부평가와 기관장 경영계약간의 연계성 -외부평가와 임원 성과계약 및 직원평가와의 연계성

주: 계량인건비 및 계량관리업무비 산식은 예시이며, 기관의 특성에 따라 달리 적 용 가능.

나. 정책사항 평가부문 - 주 40시간제 시행관련 지표(20점)

평가지표	세부 평가 기준
	 기존 휴가제도 개선(10점) 월차 유급휴가 폐지 연차휴가의 조정 생리휴가 무급화
주40시간제 정착 노력 (20점)	 임금보전의 적정성(8점) -제도시행 전 연간임금 총액대비 제도시행 후 연간 임금총액의 적정성
	추가적인 제도개선 노력(2점)- 탄력적 근로시간제 자율도입- 선택적 보상휴가제 등

다. 평가지표의 적용

- 종합경영부문·경영관리부문은 세부평가내용까지 모든 기관에 공통적용 하고, 주요사업부문은 기관별로 평가지표 구성
- 다만, 아래의 항목은 해당기관에만 적용하고, 비해당 기관은 유사한 대 체지표를 개발하여 사용 가능

평가지표	세부 평가 기준	적용 대상 기관
(1) 윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 노력과 성과	부패방지위원회의 청렴도 지수	2005년도 부방위 청렴도 측정기관
(2) 고객만족도	고객만족도 지수	운영위에서 고객만족도 조사 실시대 상으로 선정된 75개 기관
(3) 생산성 관련지표	_	노동생산성 지표는 반드시 적용하고 나머지 지표는 기관특성에 따라 적용 여부를 자율결정
(4) 조직·인사관리 합리화	기관장 추천 및 공모절차의 적정성	2005년 중 기관장 선임기관
(5) 내부평가제도의 적정성 및 외부평가와의 연계	외부평가와 내부 평가 연계의 적정 성	직원평가와의 연계는 반드시 적용하고 기관장 경영계약 등은 해당기관만 적용
(6) 주40시간제 정착노력	_	근로기준법 부칙에 따라 2005.7.1일 부터 시행하는 기관과 자율실시기 관 * 단, 2004년도 평가지표에 기 반영한 기관은 제외

라. 평가지표별 평가방법

(1) 3대 평가부문

평가부문	평가지표명	평가방법
	(1) 비전달성을 위한 최고경영진 리더십과 성과	비계량
	(2) 윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 노력과 성과	비계량
	· 부패방지위원회의 청렴도지수	계 량
종합경영	(3) 경영혁신의 이행실적	비계량
부문	·2005년도 경영혁신과제의 이행실적	계 량
	(4) 고객만족도	비계량
	·고객만족도 지수	계 량
	(5) 생산성 관련지표	계 량
Z O 1104	(1) 설립목적과 사업과의 연계성	비계량
주요사업 부문	(2) 사업 A 평가지표	계량/비계량
十正		계량/비계량
	(1) 조직·인사관리의 합리화	비계량
	(2) 보수·노사관리의 합리화	비계량
71047171	· 계량인건비	계 량
경영관리 부문	(3) 재무·예산관리의 합리화	비계량
	· 계량관리업무비	계 량
	(4) 경영정보관리의 합리화	비계량
	(5) 내부평가제도의 적정성 및 외부평가와의 연계	비계량

(2) 정책사항 평가부문

평가부문	평가부문 평가지표명	
	○ 주40시간 정착 노력	계량/비계량
정책사항 부문	·기존 휴가제도 개선	계 량
84/18 11	·임금보전의 적정성	계량/비계량
	· 추가적인 제도 개선 노력 등	비계량

마. 정부산하기관의 유형분류 및 유형별 가중치

(1) 유형분류 및 유형별 평가

- 산하기관이 수행하는 기능 및 기존 평가체제의 존재 여부 등을 종합적으로 고려하여 아래와 같이 8개 유형으로 분류
- 평가결과의 신뢰성·객관성 및 기관 간 비교가능성 제고를 위해 기관유 형별 특성에 따라 가중치를 다르게 하여 유형별로 평가하고 평가결과 또한 유형별로 비교

정부산하기관의 유형별 특징

	유형분류	기관의 특징
수익추구 성격이	1. 검사·검증	수수료를 받고, 기계·장비·시설·부품 등의 기능·성 능·안전도에 대한 검사·진단을 하면서, 수익활동을 통해 재원을 충당하는 기관
강한 기관	2. 금융·수익 사업	서비스를 제공하고 수수료 등 대가를 받는 기관으로 수익사업의 비중이 매우 높은 것이 특징
	3. 문화·국민 생활	국가이미지 제고, 문화교류 및 홍보, 체육진흥 등 주 로 국민생활과 관련이 깊은 공익사업 수행
산업진흥· 문화 등 공익기관	4. 산업진흥	정부의 산업정책을 위탁 수행하거나, 재정지원을 받아 산업육성, 정보제공, 기술지원, 지도·자문, 품 질 및 규격표준화 등 주로 공익적 사업 수행
	5. 연수·교육 훈련기관	재정지원 또는 교육비 등 자체 수입으로 연수, 교육 훈련 및 고용촉진 등 주로 공익적 사업 수행
투자시설 건설·관리	6. 건설·시설 관리기관	규모가 큰 자금이 투자되는 도로·항만철도 등 SOC 의 건설·관리, 공공시설 유지보수·관리 수행
별도의	7. 연구개발 지원	자금지원과 연구사업 평가 등을 통하여 과학기술· 연구 개발·조사활동을 지원·촉진하는 기능 수행
평가시스템 운용	8. 연·기금운용	보증·보험·상호부조 등의 기능을 수행하면서 기금 을 관리·운용하는 기관으로서 기금운용평가대상

정부산하기관 유형분류

유 형	기 관 명
1. 검사·검증 (11개)	산업기술시험원, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국석유품 질검사소, 한국무선국관리사업단, 선박검사기술협회, 한국승강기안 전관리원, 한국소방검정공사, 축산물등급판정소, 교통안전공단, 요업기술원
2. 금융·수익 (12개)	대한지적공사, 한국감정원, 한국방송광고공사, 한국증권거래소, 증권예탁원, 한국마사회, 88관광개발, 한국전력거래소, 한국지역난방공사, 별정우체국연합회, 대한주택보증(주), 전국신용보증재단연합회
3. 문화·국민 생활(13개)	국제방송교류재단, 대한체육회, 독립기념관, 국민생활체육협의회, 한국원자력문화재단, 한국정보문화진흥원, 한국소비자보호원, 한국영상자료원, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 한국과 학문화재단, 국립공원관리공단, 도로교통안전관리공단
4. 산업진흥 (16개)	대한상공회의소, 한국디자인진흥원, 한국인터넷정보센터, 한국환경자원공사, 영화진흥위원회, 한국방송영상산업진흥원, 한일산업기술협력재단, 석탄산업합리화사업단, 한국게임산업개발원, 한국전산원, 한국소프트웨어진흥원, 한국정보보호진흥원, 에너지관리공단, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국교육학술정보원, 한국보건산업진흥원
5. 연수·교육 훈련(5개)	한국청소년수련원, 한국산업인력공단, 한국노동교육원, 한국해양 수산연수원, 한국농림수산정보센터
6. 건설·시설 관리(10개)	제주국제자유도시개발센터, 부산교통공단, 한국시설안전기술공단, 환경관리공단, 한국컨테이너부두공단, 산재의료관리원, 한국보훈복 지의료공단, 부산항만공사, 한국철도시설공단, 한국체육산업개발
7. 연구개발지원 (6개)	한국과학기술기획평가원, 한국원자력안전기술원, 한국과학재단, 한국광기술원, 한국학술진흥재단, 한국산업기술평가원
8. 연·기금운용 (15개)	국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사립학교교직원연금관리공단, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국사학진흥재단, 근로복지공단, 한국자산관리공사, 국민체육진흥공단, 한국수출보험공사, 예금보험공사, 한국문화예술진흥원, 정보통신연구진흥원, 한국장애인고용촉진공단, 한국산업안전공단

(2) 산하기관 유형별 기중치

(가) 부문별 가중치

- 수익추구 성격이 강한 기관은 종합경영부문의 생산성지표와 주요사업 부문에, 공익성격이 강한 기관은 종합경영부문과 경영관리부문에, 대규 모 투자사업을 수행하는 기관은 경영관리부문의 재무관리 합리화 지표 에 가중치를 높게 배분
- 연구개발지원 및 연·기금운용기관은 기존 평가체제하의 지표별 평점배 분을 존중하여 가중치를 부여

(나) 계량지표와 비계량지표의 가중치 배점

○ 계량·비계량 지표의 비율은 40:60을 원칙으로 하되, 문화·국민생활기 관 등 사업특성상 계량화할 수 있는 부분이 적은 기관들은 35:65로 조정

	0 취 년			부문 가중치		계량여부		
	유형분류		종합경영	주요사업	경영관리	계량	비계량	
7	기본가중치			40	30	40	60	
수익추구 성격	(1) 검사·검	증사업	30	40	30	40	60	
이 강한 기관	(2) 금융·수	익사업	30	40	30	40	60	
시어되는 드	(3) 문화·국민생활		35	35	30	35	65	
산업진흥 등 공익성 기관	(4) 산업진흥		35	35	30	35	65	
070 /1년	(5) 연수·교육훈련		30	35	35	35	65	
투자시설 건설 · 관리	(6) 건설·시설관리		25	40	35	40	60	
별도의 평가	(7) 연구개발지원 ¹⁾		30	40	30	35	65	
시스템 운용	(8) 연·기금		25	35	40	40	60	
기ㅡㅁ 돈ㅇ	운용	일부 ²⁾	30	40	30	40	60	

주: 1) 연구개발지원기관의 계량·비계량지표 비중은 과학기술기본법에 의한 평가를 실시하는 「기관평가위원회」에서 조정 가능.

2) 기금이 기관의 일부인 자산관리공사, 국민체육진흥공단, 예금보험공사는 부문 별 가중치를 예외적으로 30%, 40%, 30% 적용.

(다) 평가지표별 가중치

 평가지표별 가중치는 기본 가중치를 기준으로 기관 유형별 특성에 맞게 차별적으로 부여하고, 세부평가기준은 경영평가단이 유형별 특성을 감안하여 결정

평가지표별 가중치

					기관	유형별	가중치	(%)			
평가 부문	~ ' 121 71 71 77		검사 검증	금융 수익	문화 생활	산업 진흥	연수 교육	건설 관리	연구 지원	기금	운용 일부
	(1) 비전달성을 위한 최고 경영진의 리더십과 성과	20	20	20	25	20	20	20	25	20	20
	(2) 윤리경영 실천 및 이사회운영 활성화 노력과 성과	25	20	20	20	25	20	25	25	25	25
조 원	· 부방위 청렴도 지수 ¹⁾	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
종합 경영	(3) 경영혁신의 이행실적	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
부문	· 2005년 경영혁신실적 ^{l)}	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
	(4) 고객만족도	25	25	25	30	25	30	20	25	20	20
	· 고객만족도 지수 ¹⁾	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
	(5) 생산성 관련지표	15	20	20	10	15	15	20	10	20	20
주요	(1) 설립목적과 사업과의 연계성	10	15	15	10	10	10	15	10	10	10
사업	(2) 사업A 지표 ¹⁾	00	0.5	0.5		00	00	0.5	00	00	00
부문		90	85	85	90	90	90	85	90	90	90
	(1) 조직·인사관리의 합리화	25	25	25	25	25	25	25	25	20	20
	(2) 보수·노사관리의 합리화	25	25	25	25	20	25	25	25	20	25
경영	계량인건비 ¹⁾	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
관리	(3) 재무·예산관리의 합리화	25	25	25	20	25	25	30	25	40	35
부문	· 계량관리업무비 ¹⁾	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
	(4) 경영정보관리의 합리화	15	15	15	20	20	15	10	15	10	10
	(5) 내부평가제도의 적정성 및 외부평가와의 연계	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

주: 1) 평가지표 내에서의 100분율 가중치.

바. 다른 평가와의 연계·활용

(1) 연계·활용의 필요성

- 과학기술기본법 및 기금관리기본법에 의해 이미 평가를 받고 있는 기관에 대해서는 동법에 의한 평가결과를 활용함으로써 피 평가 기관의 업무부담
 을 완화
- 법적 근거: 정부산하기관관리기본법 제11조제1항 후단
- ※ "다만, 주무기관의 장은 기금관리기본법 제12조의 규정에 의하여 기금운용 평가를 받는 정부산하기관과 과학기술기본법 제32조제2항의 규정에 의하 여 평가를 받는 정부산하기관에 대하여는 그 평가결과를 활용한다."

(2) 대상기관

- 과학기술기본법에 의한 평가대상기관(3개)
- 한국과학기술기획평가원, 한국원자력안전기술원, 한국과학재단
- ※ 동법 평가대상이 아니면서 연구개발지원기관 유형에 속하는 한국광기술원, 한국학술진흥재단, 한국산업기술평가원 등 3개 기관도 연계하여 평가
- 기금관리기본법에 의한 평가대상기관(15개)

국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 한국사학진흥재단, 사립학교교직원연 금관리공단, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 근로복지공단, 한국자산관리공 사, 한국장애인고용촉진공단, 한국수출보험공사, 예금보험공사, 한국문화예술 진흥원, 정보통신연구진흥원, 국민체육진흥공단, 한국산업안전공단

(3) 연계·활용방안

ㅇ 원칙: 아래 사항의 보완을 거쳐 과학기술기본법 또는 기금관리기본법상의

평가를 실시하고, 그 결과를 정부산하기관관리기본법상의 경영평가 결과로 대체

○ 보완사항

- 평가지표의 단일화: 과학기술기본법 또는 기금관리기본법에 의한 평 가상의 평가지표와 정부산하기관관리기본법 평가상의 평가지표 간 차이를 보완하여 2개의 평가지표를 단일화
- 평가의 범위: 기금관리기본법상의 평가대상기관 중 기금과 기금관리기 관이 일치하지 않는 기관은 기금운용평가 시 기금을 포함하여 기관전 체를 평가

3. 과학기술기본법에 의한 평가대상기관 평가지표

가. 종합경영부문

평가지표	세부 평가 기준 ¹⁾
(1) 비전달성을 위한 최고 경영진의 라더십과 성과	 ○ 비전과 전략의 합리성과 실행 노력 · 설립목적, 대내외 환경의 변화, 경영철학 및 국정이념등을 반영한 중장기 비전의 제시 · 에너지절약을 위한 경영진의 경영계획 수립 및 추진 노력 · 경영환경변화에 따른 사업우선순위 조정 및 사업전략개발노력의 적정성 ○ 조직원의 역량결집과 이해관계자 관리를 위한 기관장의리더십과 성과
(2) 윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 노력 과 성과	 ○ 윤리경영 실천노력과 성과 ・내부윤리강령의 제정 및 실천노력 - 계약관행의 건전화 등 ・ 부패방지위원회의 청렴도 지수 ○ 이사회 활성화 및 비상임이사의 전문성 활용노력과 성과 ○ 경영공시 제도의 내실화 등 경영투명성 제고 노력과 성과
(3) 경영혁신의 이행 실적	 ○ 2005년도 경영혁신과제의 이행실적 ㆍ 혁신과제 선정의 적정성 ㆍ 선정된 혁신과제의 이행실적 ○ 내부혁신대회, 혁신제안의 발굴 및 시행 등 내부 혁신 마인드 확산노력
(4) 고객만족도	 고객만족도 지수 고객만족경영체제 구축 노력과 성과 고객만족대응체제, 고객만족도조사제도의 효과적 운영 인터넷 고객참여센터 설치 등 고객 제안제도 활성화 고객서비스헌장 이행노력과 성과
(5) 생산성 관련 지표	 생산성 노동생산성 경영고정자본생산성 영업비용관리

주: 1)(○)세부평가기준,(·)세부평가내용.

나. 주요사업부문

평가지표	세부 평가 기준				
(1) 설립목적과 사업의	핵심 주력기능 위주의 사업관리				
연계성	기관의 설립목적과 사업 간의 연관성사업구조, 사업 상호간의 시너지 창출 정도				
(2) 기관고유사업 A의 효과적 달성	사업성과의 목표달성도는 우수한가?				
(3) 기관고유사업 B의 효과적 달성	○ 사업성과의 질적 수준은 우수한가?				
(4) 기관고유사업 C의 효과적 달성	사업성과가 기관의 전문화·특성화 등 기관발전 및 비전 성취에 어느 정도 기여하였는가?				
	 사업성과의 활용이 과학기술적, 경제적, 사회적, 혹은 정책적 측면에서 효과적으로 이뤄졌는가? 				

다. 경영관리부문

평가지표	세부 평가 기준
	 조직체계가 기관의 임무달성 및 주요기능의 수행에 적합하도록 이루어졌는가?
	인력구조 및 활용이 임무 달성 및 주요기능 수행에 적합하게 이루어졌는가?
(1) 조직 및 인력 관리의 합리성	 우수인력 채용, 교육훈련, 인사고과 및 평가제도 등 인적자원 개발을 위한 노력이 적극적으로 이루어졌는가? 여성고용평등프로그램 시행은 적정한가? 장애인·이공계 출신의 채용 및 인사형평은 이루어졌는가?
	 기관임무 및 목표, 전략 등에 적합한 발전적 조직문화와 합리적 노사관계의 구축을 위해 노력하고 있는가?
(2) 재무 및 예산	내부통제체제가 합리적으로 운영되는가?
관리의 합리성	o 안정적이고 건전한 재무구조 여부?
(3) 정보 및 지식	정보 및 지식관리 인력과 시설 및 체계가 연구 및 사업수행에 적합한지?
관리의 합리성	○ 정보 및 지식콘텐츠의 충분한 보유?
	ㅇ 정보 및 지식의 활용의 효과성?
	중점사업의 기획 및 과제 선정체계 및 절차가 공정하고 객관적인가?
(4) 사업관리의 합리성	○ 중점 사업의 평가체계 및 절차가 공정하고 객관적인가?
	사업성과의 활용 및 확산체계가 효과적으로 구축되어 있는가?
(5) 내부평가의 적정성 및 외부 평가와의 연계	내부 평가지표 및 방법, 인센티브제도 운영 등은 적정한가?외부평가와 기관장 경영계약, 직원평가 등과의 연계는 적정한가?

4. 기금관리기본법에 의한 평가대상기관 평가지표

가. 종합경영부문

평가지표	세부 평가 기준 ¹⁾
(1) 비전달성을 위한 최고경영진의 리더십과 성과	 비전과 전략의 합리성과 실행 노력 설립목적, 대내외 환경의 변화, 경영철학 및 국정이념 등을 반영한 중장기 비전의 제시 에너지절약을 위한 경영진의 경영계획 수립 및 추진노력 경영환경변화에 따른 사업우선순위 조정 및 사업 전략개발 노력의 적정성
	조직원의 역량결집과 이해관계자 관리를 위한 기관장의 리더십과 성과
(2) 윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화	 윤리경영 실천노력과 성과 내부윤리강령의 제정 및 실천노력 계약관행의 건전화 등 부패방지위원회의 청렴도 지수
노력과 성과	 이사회 활성화 및 비상임이사의 전문성 활용노력과 성과 경영공시 제도의 내실화 등 경영투명성 제고 노력과 성과
(3) 경영혁신의 이행 실적	○ 지적 및 권고사항에 대한 개선노력 ○ 2005년도 경영혁신과제의 이행실적 · 혁신과제 선정의 적정성 · 선정된 혁신과제의 이행실적 ○ 내부혁신대회, 혁신제안의 발굴 및 시행 등 내부 혁신마인드 확산 노력
(4) 고객만족도	고객만족도 지수 고객만족경영체제 구축 노력과 성과 고객만족대응체제, 고객만족도조사제도의 효과적 운영 인터넷 고객참여센터 설치 등 고객 제안제도 활성화 고객서비스헌장 이행노력과 성과
(5) 생산성 관련지표	생산성노동생산성경영고정자본생산성영업비용관리

주: 1)(○)세부평가기준, (·)세부평가내용.

나. 주요사업부문

평가지표	세부 평가 기준				
(1) 사업내용의	ㅇ 사업목적과 내용의 적정성				
적정성	ㅇ 사업대상 또는 수혜자 선정의 적정성				
(2) 사업운영의 효율성 제고	ㅇ 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성				
노력	ㅇ 사업운영방식의 개선노력				
(3) 사업A 평가 지표	< 주요사업부문 평가지표 구성 원칙>				
(4) 사업 B 평가 지표	부여 - 기관별로 1~4개의 사업을 선정하여 각 사업별로 1~4개의 세부 평가기준을 설정				
(5) 사업 C 평가 지표	 사업의 주요 실적, 산출물 등을 정의하여 이를 평가 단순 산출량(재화나 공공서비스) 대신 투입비용(또는 예산) 대비 산출량의 비율로 평가지표 구성 평가대상사업 중에 외부수탁사업은 기관고유사업과 구분하여 설정 				
	- 수탁사업의 목표 설정: 위탁계약에서 합의한 사업목표 기준				

다. 경영관리부문

평가지표	세부 평가 기준
(1) 27 011	 조직관리의 합리성 직무분석을 통한 정원 및 인력관리의 적정성 유지 권한의 체계적 위임과 직급별 책임분담 명료화 직급체계와 결재단계의 간소화
(1) 조직·인사 관리의 합리화	 인사관리의 합리성 다면평가 등 능력과 성과 중심의 인사관리 여성고용평등프로그램 시행의 적정성 장애인·이공계 채용 및 인사형평 기관장추천 및 공모절차의 적정성
(2) 보수·노사 관리의 합리화	 인건비 수준의 적정성 및 급여체계의 개선 계량인건비 [인건비 = f(매출액, 원가 등)] 실적 중심의 임금관리 급여체계의 단순화 및 복지제도 통합관리 생산성 향상을 위한 노사 공동노력과 성과
	· 노사관계의 건전성을 위한 노사 양측의 균형 있는 노력 등
(3) 재무·예산 관리의 합리화	 자산운용의 적정성¹⁾ (※ 참조) 예산관리의 적정성 중장기 비전 및 재무계획과의 연계성 계량관리업무비 [관리업무비 = f(매출액, 원가 등)] 예산의 합리적 집행 및 절감노력
(4) 경영정보관 리의 합리화	○ 대고객 서비스 향상을 위한 정보기술활용 ○ 내부업무 혁신을 위한 정보기술활용
(5) 내부평가의 적정성 및 외부 평가와의 연계	 내부평가제도 운용의 적정성 평가지표 및 방법의 적정성 인센티브제도 운영의 적정성 외부평가와 내부평가 연계의 적정성 외부평가와 기관장 경영계약간의 연계성 외부평가와 임원 성과계약 및 직원평가와의 연계성

주: 1) '자산운용의 적정성' 항목에 대해서는 평가지표 내에서 60%의 가중치 부여.

※ 자산운용의 적정성

[그룹A] 연중운용평잔 2,000억원 미만 소형기금		[그룹B] 연중운용평잔 2,000억원 이상 중대형기금		
평가내용	가중치	평가내용	가중치	
○ 자금운용 개선 및 혁신 노력	10	○ 자금운용 개선 및 혁신 노력	10	
 자금운용 실적(계량지표) 수익률 적정유동성 집중예치정도 연기금 투자풀 활용정도 	30 10 10 5 5	○ 자산운용 실적(계량지표) - 단기자금 운용수익률 - 적정유동성 - 유동성자금 및 중장기자금 자금 운용기관의 집중예치정도 - 연기금 투자풀 활용정도 - 중장기자금의 운용수익률과 샤프비율(Sharpe	20 6W 6W 4W 4W 20(1-W)[25(1- W)]	
자금운용의 적정성자금운용정책의 적정성유동성 자금운용의 효율성	60 30 30	단기자금운용의 적정성단기자금 운용정책의 적정성유동성 자금운용의 효율성	70W 35W 35W	
		중장기자금 운용정책의 적정성중장기자금 운용정책의 적정성자산운용 의사결정의 적정성	35(1-W) 20(1-W) 15(1-W)	
		 중장기 자금 운용시스 템의 효율성 중장기자금 운용관리체 계의 적정성 자금운용 위험관리의 적정성 중장기자금 운용수익률의 성과평가 	35(1-W)[40(1-W)] 15(1-W)[20(1-W)] 10(1-W) 10(1-W)	

주: W는 연중 단기자금 운용평잔 비중으로써 연중단기자금 운용평잔을 연중 전체 자금(단기자금 + 중장기자금) 운용평잔으로 나눈 값임(구체적인 내용은 2003년 도 기금운용평가편람 참조).

부록 B. 국가 주요사업 현황55)

1. 국가 주요사업의 정의 및 범위

- 국가 주요사업은 여러 가지 기준에서 정의할 수 있음. 예를 들어 대통령이나 국회의 주요 관심사항, 사업에 투입된 예산규모, 사업기간과 사업대상지역의 범위, 사업 수혜자 수, 사업이 국민의 생명과 재산에 미치는 영향등의 기준을 개별적으로 또는 종합적으로 고려하여 선정할 수 있음.
- 또한, 국가 주요사업은 현재 통용되고 있는 유사개념인 국책사업, 주요정 책, 주요업무, 주요시책 등과 영역이 겹치거나 혼용되고 있어 엄밀한 개념 적 정의가 필요하다고 보여짐.
- 그런데 여기에서는 우선 국가 주요사업을 사업금액 기준으로 정리해 보고 자 함. 즉, 국가 주요사업은 원칙적으로 2004년 3월 현재 각 중앙행정기관 이 추정하는 총사업비가 1,000억원 이상인 사업을 선정하여 소개하고 있음.
- 국가 주요사업의 선정기준 1,000억원에는 중앙행정기관 일반회계, 특별회계, 기금과 지방자치단체의 재원 및 민간자본을 포함한 것임.
- 다만, 정보통신부, 노동부 등 9개 부처의 경우 사업규모가 1,000억원 미만
 이더라도 각 부처가 수행하고 있는 사업 가운데 500억원 이상인 주요 사업
 17개를 추가로 선정하였음.

⁵⁵⁾ 국회예산정책처, 「2004년도 국가주요사업 현황」, 2004. 7.

1,000억원 미만 주요 사업

(단위: 억원)

	사업명	총사업비	2004년도예산
정보통신부	IT차세대핵심기술개발사업	(계속사업)	956
농림부	농산물표준규격공동출하사업	(계속사업)	516
산업자원부	대체에너지기술개발사업	(계속사업)	588
신립시전구 	에너지자원기술개발사업	561	432
	핵심연구개발사업	703	417
과학기술부	나노바이오기술개발사업	(계속사업)	650
	국가지정연구실(NRL)사업	(계속사업)	571
행정자치부	재해보상급여	(계속사업)	833
문화관광부	국립디지털도서관건립	820	27.5
	청소년직장체험프로그램	(계속사업)	846
노동부	한국산업인력공단출연	(계속사업)	925
	장애인고용장려금지원	(계속사업)	988
	폐기물매립시설설치사업	997	299
환경부	재활용산업육성융자	(계속사업)	600
	공단폐수종말처리시설설치사업	580	540
재경부	농어가목돈마련저축장려기금출연	(계속사업)	760
AII O I	대외협력기금출연	(계속사업)	800

2. 국가 주요사업의 현황 요약(2004년도 현재)

 2004년도 3월에 54개 중앙행정기관에 대하여 주요 사업현황을 요구하여 조사한 결과 24개 중앙행정기관의 257개 사업이 주요사업으로 파악되었음.
 2004년도 현재 각 부처가 추진하고 있는 예산상 국가 주요사업을 부처별, 사업금액별로 살펴보면 다음과 같음,56)

2004년도 부처별 주요 예산사업 현황

해당부처	주요사업수	500억원미만	500억원~ 1000억원미만	1000억원이상	
건설교통부	83	38	8	37	
과학기술부	18	14	3	1	
해양수산부	17	10	4	3	
보건복지부	16	_	4	12	
행정자치부	15	6	4	5	
농림부	14	7	2	5	
산업자원부	14	5	1	8	
환경부	13	7	5	1	
문화관광부	9	6	3	-	
노동부	8	_	3	5	
교육인적자원부	7	_	1	6	
국방부	7	5	_	2	
정보통신부	6	2	1	3	
국가보훈처	6	1	_	5	

⁵⁶⁾ 각 부처가 회답한 자료를 바탕으로 작성되었으며, 향후 예산심사와 사업여건의 변화에 따라 실제 사업의 현황과는 차이가 발생할 수 있음.

해당부처	주요사업수	500억원미만	500억원~ 1000억원미만	1000억원이상	
재경부	6	_	6	_	
철도청	5	2	1	2	
중소기업진흥청	4	_	_	4	
문화재청	2	2	_	_	
통일부	2	1	1	_	
농촌진흥청	1	_	_	1	
기상청	1	1	_	_	
경찰청	1	1	_	_	
외교통상부	1	_	_	1	
식품의약청	1	1	_	_	
합 계	257	109	47	101	

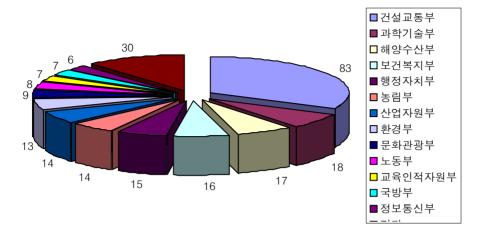
2004년도 국가 주요 사업 예산규모별 현황

	사업규모 (억원)	500억원 미만	500억원~ 1000억원미만	1000억원 이상	비율(%)
건설교통부	180,218	6,368	5,005	168,845	33.0
보건복지부	85,291	_	3,155	82,136	15.6
행정자치부	57,421	665	3,133	53,623	10.5
노동부	46,417	_	2,759	43,658	8.5
농림부	30,683	1,675	1,316	27,692	5.6
재경부	26,007	_	26,007	_	4.8
산업자원부	20,140	1,589	588	17,963	3.7
교육인적자원부	20,104	_	821	19,283	3.7

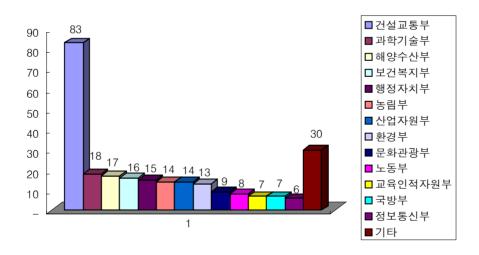
	사업규모 (억원)	500억원 미만	500억원~ 1000억원미만	1000억원 이상	비율(%)
국가보훈처	16,835	_	_	16,835	3.1
해양수산부	14,567	3,012	2,970	8,585	2.7
정보통신부	7,922	94	956	6,872	1.4
중소기업진흥청	7,666	_	_	7,666	1.4
농촌진흥청	7,000	_	_	7,000	1.3
과학기술부	6,427	2,716	1,971	1,740	1.2
환경부	6,160	1,880	3,177	1,103	1.1
국방부	5,361	525	_	4,836	1.0
철도청	3,413	252	509	2,652	0.6
문화관광부	2,843	1,057	1,786	_	0.5
외교통상부	1,204	_	_	1,204	0.2
통일부	581	23	558	_	0.1
문화재청	243	243	_	_	0.0
경찰청	150	150	_	_	0.0
기상청	54	54	_	_	0.0
식품의약청	_	_	_	_	0.0
합계	546,707	20,303	54,711	471,693	100

선정된 257개 사업을 부처별로 살펴보면 54개 중앙행정기관 가운데 사업수 기준으로는 건설교통부가 83개로 가장 많았으며, 과학기술부가 18개, 해양수산부가 17개, 보건복지부가 16개, 행정자치부가 15개, 농림부 및 산업자원부가 14개 등으로 파악되었음.

주요사업 개수

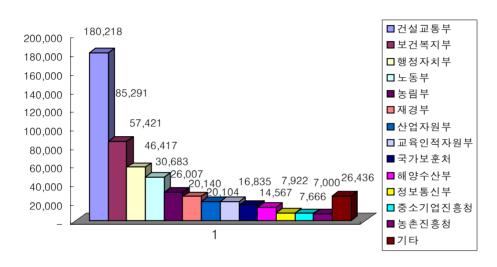


주요사업 개수

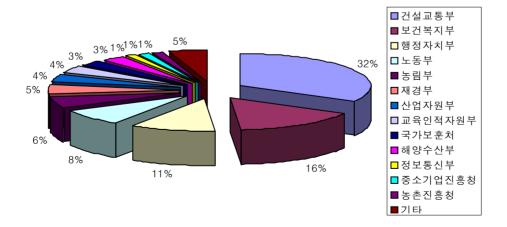


또한, 주요사업의 2004년도 사업금액 기준으로 보면 건설교통부가 18조 218억원(32.0%)으로 역시 가장 많은 금액을 차지하고 있으며, 보건복지부 8조 5.201억원, 해양수산부 5조 7.421억원 순으로 나타나고 있음.

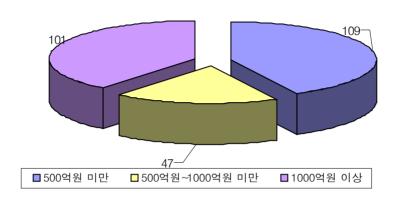
2004년 예산규모

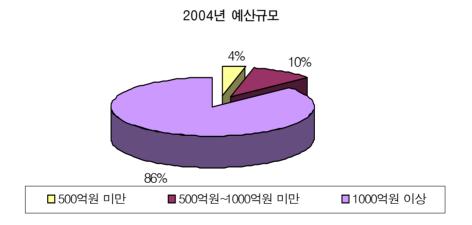


2004년 예산규모



2004년도 예산상 주요사업을 금액기준으로 나누어 살펴보면 500억원
 미만인 사업이 109개, 500억원 이상 1,000억원 미만인 사업이 47개,
 1,000억원 이상인 사업이 101개로 파악되었음.





- 특히, 총사업비가 1조원 이상으로 추계되고 있는 대형 국책사업으로 분류되는 사업은 98개 사업에 550조 1,757억원인 것으로 파악되었으며, 건설교통부 소관의 고속도로건설 지원사업, 국가지원 지방도 건설사업, 국도대체우회도로 사업, 광역철도 건설사업 등이 이에 해당됨.
- 또한, 총사업비가 10조원 이상인 초대형 국책사업으로 추계되고 있는 사업 은 11개 사업에 301조 8.823억원인 것으로 파악되었음.

	국고 1조원 이상 사업	국고 10조원 이상 사업
사업 수(개)	98	11
사업규모(억원)	5,501,757	3,018,823

- 총사업비 10조원 이상인 사업은 주로 건설교통부 소관의 도로건설 및 국민 주택건설 등 임대건설 사업이며 행정자치부의 소도읍육성사업과 환경부의 수도권대기질 개선사업이 향후 10조원 이상의 사업으로 예정되어 있음.
- 특히 재정경제부 소관의 공적자금상환기금 지원사업은 금융성 사업으로서 상환대책에 대한 이행여부가 매년 예산 및 결산시 국회에서 관심있게 논의 되어 오고 있음.

총사업비 10조원 이상 예상사업

(단위: 억원)

					\ _	/
	사업명	총사업비	2004	2004	2004	2004
		0.10.1	예산	일반회계	특별회계	기금
	고속도로건설지원사업	586,218	13,995	-	13,995	-
	국가지원지방도건설	273,165	5,630	-	5,630	-
	국도대체우회도로건설사업	197,447	6,000	-	6,000	-
건설	경부고속철도건설	184,358	3,935	-	3,935	-
교통부	광역철도건설	138,849	3,083	-	3,083	-
	국민임대주택건설	629,639	7,428	7,428	-	-
	국민주택임대건설	141,681	22,688	-	-	22,688
	공공임대주택건설	151,761	20,000	-	-	20,000
행정 자치부	소도읍육성사업	120,000	-	-	-	-
환경부	수도권대기질개선대책추진	105,705	159		159	
재정 경제부	공적자금상환기금지원	490,000	2,000	2,000		
	합 계	3,018,823	84,918	9,428	32,802	42,688

- 일반회계, 특별회계, 기금별 국가 주요사업 현황
 - 2004년도 예산기준으로 일반회계 등 중앙정부의 재정적 지출이 수반 되는 사업이 전체 국가 주요사업 257개중 252개 사업이 이에 해당함. 이를 회계별로 살펴보면 일반회계가 109개 사업, 특별회계가 115개 사업 그리고 기금사업이 28개임.
 - 한편, 각 회계의 사업을 예산규모별로 보면 일반회계가 22조 8,827억 원이며, 기금이 18조 6,947억원 그리고 특별회계가 13조 933억원으로 나타났음.

회계별 국가 주요사업 현황

(단위: 개, 억원)

	일반회계	특별회계	기금	합 계
주요사업 수	109	115	28	252
2004년도 예산규모	228,827	130,933	186,947	546,707

부록 C. 정부제출 국정평가기본법안

법률 제 호

국정평가기본법안

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 국정평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 중앙행정기 관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적 인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- 1. "평가"라 함은 일정한 기관법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등(이하 "정책등"이라 한다)에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것을 말한다.
- 2. "국정평가"라 함은 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 다음 각목의 기관·법인 또는 단체(이하 "평가대상기관"이라 한다)가 행하는 정책등을 평가하는 것을 말한다.
 - 가. 중앙행정기관(대통령령이 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소 속기관을 포함한다. 이하 같다)
 - 나. 지방자치단체
 - 다. 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관
 - 라. 공공기관
- 3. "자체평가"라 함은 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것을 말한다.

- 4. "특정평가"라 함은 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책등에 관하여 평가하는 것을 말한다.
- 5. "상위평가"라 함은 이미 실시된 평가의 결과방법 및 절차 등에 관하여 그 평가를 실시한 기관 외의 기관이 다시 평가하는 것을 말한다.
- 6. "성과관리"라 함은 국정을 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다.
- 7. "공공기관"이라 함은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 기관·법인 또는 단체를 말한다.
 - 가. 「정부투자기관 관리기본법」 제2조의 규정에 의한 정부투자기관
 - 나. 「정부산하기관 관리기본법」 제3조의 규정에 의한 정부산하기관
 - 다. 「지방공기업법」제2조의 규정에 의한 지방공사 및 지방공단
 - 라. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조 또는 제18조의 규정에 의한 연구기관 또는 연구회
 - 마. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」제8조 또는 제18조의 규정에 의한 연구기관 또는 연구회
 - 바. 「지방자치단체출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」제4조의 규 정에 의한 지방자치단체출연연구원
 - 사. 그 밖에 대통령령이 정하는 기관 법인 또는 단체
- 제3조(통합적 국정평가제도의 구축) ① 중앙행정기관의 장은 법률 또는 대통령 령에 근거하지 아니하고는 평가대상기관의 정책 등에 대하여 평가를 하거나 평가를 위한 자료를 요청하여서는 아니되다.
 - ② 중앙행정기관의 장이 평가대상기관의 정책 등을 평가하기 위하여 다른 법률을 제정 또는 개정하고자 하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여 야 한다.
 - ③ 중앙행정기관 및 그 소속기관에 대한 평가는 이 법의 규정에 의하여 통합적으로 실시되어야 한다. 다만, 업무의 특성·평가시기 등으로 인

- 하여 별도로 실시하여야 할 필요가 있는 평가로서 대통령령이 정하는 평가의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 제3항 단서의 규정에 의하여 별도로 평가를 실시하는 기관은 중복평가의 방지 또는 평가의 실효성·책임성의 확보 등을 위하여 제14조의 규정에 의한 국정평가위원회(이하 "위원회"라 한다)와 미리 협의하여 평가를 실시하고, 평가를 실시한 후에는 지체 없이 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤ 다른 법률 또는 대통령령에 의한 평가로서 제3항 본문의 규정에 의하여 통합실시하는 평가의 범위는 대통령령으로 정한다.

제2장 성과관리 및 국정평가의 원칙

- 제4조(성과관리의 자율성·책임성) ①성과관리는 국정운영의 효율화를 위하여 중·장기의 전략적인 목표(이하 "전략목표"라 한다), 연도별 성과달성을 위한 목표(이하 "성과목표"라 한다) 및 성과지표를 체계적으로 수립하고 국정평가제도를 통한 성과측정의 기반을 제공하는 방향으로 실시한다.
 - ② 성과관리는 국정의 성과·정책품질 및 국민의 만족도가 제고될 수 있 도록 실시하다.
 - ③ 성과관리는 정책 등의 계획수립과 집행과정에 대하여는 자율성을 부여 하면서 그 결과에 대한 책임을 확보할 수 있도록 실시한다.
- 제5조(평가의 자율성) 평가계획의 수립, 평가방법 및 지표의 개발, 평가절차의 집행, 평가결과의 활용 등에 있어서 국정평가를 실시하는 기관의 자율성 은 최대한 보장되어야 한다.
- 제6조(평가의 통합성) ① 국정평가는 평가대상이 되는 정책등의 상호 연계성을 고려하여 통합적으로 이루어져야 한다.
 - ② 국정평가는 동일한 평가대상에 대하여 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 중복되지 아니하도록 하여야 한다.
- 제7조(평가의 투명성 · 공정성 등) ① 국정평가의 과정은 가능한 한 평가대상이

되는 정책 등의 관련자가 참여할 수 있는 기회를 부여하고, 그 결과를 공개하는 등 투명하게 이루어져야 한다.

② 국정평가는 평가 및 평가대상 정책 등에 관하여 전문적인 지식과 경험을 갖춘 조직 또는 사람에 의하여 객관적이고 전문적인 방법으로 실시됨으로써 신뢰성과 공정성이 확보되도록 하여야 한다.

제3장 성과관리

- 제8조(성과관리전략계획) ① 중앙행정기관의 장은 소속기관을 포함한 당해 기관 의 전략목표를 달성하기 위한 중·장기계획(이하 "성과관리전략계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
 - ② 중앙행정기관의 장은 성과관리전략계획에 당해 기관의 임무·전략목표 등을 포함하여야 하고, 최소한 3년마다 그 계획의 타당성을 검토하여 수정·보완 등의 조치를 하여야 한다.
 - ③ 중앙행정기관의 장은 성과관리전략계획에 「국가재정법」 제6조의 규정에 의한 국가재정운용계획을 반영하여야 한다.
- 제9조(성과관리시행계획) ① 중앙행정기관의 장은 성과관리전략계획에 기초하여 당해 연도의 성과목표를 달성하기 위한 연도별 시행계획(이하 "성과관리 시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
 - ② 성과관리시행계획에는 당해연도의 당해 기관의 임무, 전략목표, 성과목표, 성과지표및 재정부문에 관한 과거 3년간의 성과결과 등이 포함되어야 한다. 이 경우 성과지표는 가능한 한 객관적·정량적(定量的)으로 성과목표를 측정할 수 있도록 설정되어야 한다.
- 제10조(성과관리에 관한 계획의 제출 등) ① 중앙행정기관의 장은 성과관리전략 계획을 수립한 때에는 즉시 이를 위원회에 제출하여야 한다.
 - ② 중앙행정기관의 장은 전년도 정책 등에 대한 자체평가결과를 반영한 다음 연도 재정부문 성과관리시행계획을 매년 6월말까지 기획예산처장

관에게 제출하여야 한다.

- ③ 중앙행정기관의 장은 제2항의 규정에 의하여 제출한 다음 연도 재정부 문 성과관리시행계획을 국회에서 의결한 예산에 따라 수정하고, 이를 포함한 당해연도의 성과관리시행계획을 매년 2월말까지 위원회에 제출 하여야 하다.
- ④ 중앙행정기관의 장은 성과관리시행계획에 대한 시행과정을 반기별로 점검하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤ 국무총리는 중앙행정기관의 성과관리 실태 및 그 결과가 자체평가 및 특정평가에 반영되도록 하여야 한다.
- 제11조(공공기관의 성과관리) ① 공공기관의 장의 성과관리전략계획 및 성과관리시행계획에 관하여는 제8조제1항·제2항 및 제9조의 규정을 준용한다.
 - ② 공공기관의 장은 성과관리전략계획을 수립한 때에는 즉시 이를 제30조 제4항의 규정에 의하여 평가를 실시하는 기관에 제출하여야 한다.
 - ③ 공공기관의 장은 매년 12월말까지 다음 연도 성과관리시행계획을 제30 조제4항의 규정에 의하여 평가를 실시하는 기관에 제출하여야 한다.
 - ④ 공공기관의 장은 제3항의 규정에 불구하고 제30조제2항 각호의 법률에 의하여 성과관리 관련계획서 등의 제출시기 및 제출기관이 따로 정하여 져 있는 경우에는 성과관리시행계획을 당해 법률이 정하는 계획서 등과 통합 작성하여 당해 법률이 정하는 시기 및 기관에 제출할 수 있다.
- 제12조(지방자치단체의 성과관리) ①지방자치단체의 장은 제8조 및 제9조의 규정에서 정하는 사항에 기초하여 성과관리전략계획 및 성과관리시행계 획을 수립·시행할 수 있다.
 - ②지방자치단체의 장은 성과관리시행계획에 대한 시행과정을 점검하고, 그 결과를 자체평가에 반영할 수 있다.

제4장 국정평가제도

- 제13조(국정평가기본계획의 수립) ① 국무총리는 위원회의 심의·의결을 거쳐 국정의 성과관리 및 국정평가에 관한 정책목표와 방향을 설정한 국정평 가기본계획(이하 "국정평가기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
 - ② 국무총리는 국정평가기본계획에 다음 각호의 사항을 포함하여야 하고, 최소한 3년마다 그 계획의 타당성을 검토하여 수정·보완 등의 조치 를 하여야 한다.
 - 1. 국정성과관리 및 평가에 관한 정책의 기본방향에 관한 사항
 - 2. 국정평가제도의 발전방향에 관한 기본적인 사항
 - 3. 국정평가와 관련한 연구·개발에 관한 사항
 - 4. 각종 평가제도와 평가방법 등의 실효성 확보에 관한 사항
 - 5. 평가관련 인력의 전문성 독립성 확보에 관한 사항
 - 6. 제21조제1항의 규정에 의한 전자통합국정평가시스템(이하 "전자통합국 정평가시스템"이라 한다)의 구축·운영 및 개선에 관한 사항
 - 7. 평가관련 예산 · 조직 등의 지원에 관한 사항
 - 8. 그 밖에 대통령령이 정하는 평가업무의 발전에 관한 주요 사항
 - ③ 국무총리는 국정평가기본계획을 바탕으로 전년도 평가결과를 고려하고 평가대상기관의 의견을 들은 후 위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 3월 말까지 다음의 사항을 포함한 국정평가에 관한 연도별 시행계획(이하 "국정평가시행계획"이라 한다)을 수립하고, 이를 평가대상기관에 통지 하여야 한다.
 - 1. 당해연도의 정책 등에 대한 성과관리 및 국정평가의 기본방향
 - 2. 당해연도의 정책 등에 대한 자체평가에 관한 사항
 - 3. 당해연도의 정책 등에 대한 특정평가에 관한 사항
 - 4. 당해연도의 정책 등에 대한 공공기관평가에 관한 사항
 - 5. 그 밖에 당해연도의 정책 등에 관한 국정평가에 관하여 필요한 사항

- ④ 국무총리는 제2항 및 제3항의 규정에 의한 국정평가기본계획 및 국정 평가시행계획을 수립한 때에는 국무회의에 보고하여야 한다.
- 제14조(국정평가위원회의 설치 및 임무) ① 국정평가의 실시와 평가인프라 구축을 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속으로 국정평가위 원회를 둔다.
 - ②위원회는 다음 각호의 사항을 심의 의결한다.
 - 1. 국가 차원의 중장기 평가인프라 구축·운영계획의 수립 및 추진에 관 한 사항
 - 2. 국정평가기본계획 및 국정평가시행계획의 수립에 관한 사항
 - 3. 국정평가의 기획·조정·총괄에 관한 사항
 - 4. 국정평가제도와 관련된 성과관리에 관한 사항
 - 5. 자체평가제도의 운영 · 개선에 관한 사항
 - 6. 평가관련 기관 간 협조 및 평가업무의 조정에 관한 사항
 - 7. 국정평가결과의 활용 및 평가제도간 연계방안에 관한 사항
 - 8. 국정평가결과의 보고에 관한 사항
 - 9. 새로운 평가제도의 도입에 관한 사항
 - 10. 특정평가 계획의 수립 및 실시에 관한 사항
 - 11. 자체평가계획의 조정에 관한 사항
 - 12. 자체평가결과의 확인 : 점검에 관한 사항
 - 13. 자체평가결과에 대한 상위평가에 관한 사항
 - 14. 평가제도 운영실태의 점검에 관한 사항
 - 15. 이 법 또는 다른 법률에 의하여 위원회의 업무로 규정된 사항
 - 16. 그 밖에 위원장이 국정평가제도의 발전을 위하여 위원회의 심의·의 결이 필요하다고 인정하는 사항
- 제15조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 14인 이내의 위원으로 구성한다.
 - ② 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 제3항제2호의 자 중에서 대통

령이 지명한다.

- ③ 위원은 다음 각호의 자가 된다.
- 1. 행정자치부장관기획예산처장관·중앙인사위원회위원장·국무조정실장
- 2. 평가와 관련된 전문적인 지식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 대 통령이 위촉하는 자
- ④ 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ⑤ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑥ 위원은 업무에 직접 관여하는 등 직접적인 이해관계가 있거나 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 그 사안에 한하여 심의·의결에 참여할 수 없으며, 위원이 그러한 사유가 있다고 판단하는 때에는 스스로 그 사안의 심의·의결에서 회피할 수 있다.
- ⑦ 위원장은 필요한 경우에 관계 중앙행정기관의 장이 위원회에 출석하여 발언하게 할 수 있다.
- ⑧ 위원회의 심의·의결사항 중 상위평가 및 특정평가에 관한 안건을 미리 검토·조정하고, 위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 위원회에 실무위원회를 둘 수 있다.
- ⑨ 그 밖에 위원회 및 실무위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항 은 대통령령으로 정한다.
- 제16조(사무처) ① 위원회의 사무를 지원하기 위하여 국무조정실 소속하에 사무 처를 둔다.
 - ②사무처에는 사무처장 1인을 두되, 국무조정실의 차장 중 1인이 겸직한다.
- ③사무처의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제17조(평가총괄협의회) ①위원회의 심의·의결사항 중 제14조제2항제11호 내 지 제13호의 규정에 의한 사항을 미리 검토·협의하기 위하여 위원회에

평가총괄협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

- ② 협의회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.
- ③협의회의 위원장은 국무조정실장이 되고, 협의회의 부위원장은 위원회의 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명한 자가 된다.
- ④ 협의회의 위원은 다음 각호의 자가 된다.
- 1. 대통령령이 정하는 평가의 부문별 총괄 관련 중앙행정기관(이하 "평가총 괄관련기관"이라 한다)의 1급 또는 1급 상당 공무원으로 5인 이내의 자
- 2. 평가와 관련된 전문적인 지식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 국 무총리가 위촉하는 3인 이내의 자
- ⑤ 협의회에 간사 1인을 두되, 사무처 소속 공무원 중에서 협의회의 위원 장이 지명하는 자가 된다.
- ⑥ 자체평가결과의 확인·점검 등에 관한 협의회의 업무를 지원하기 위하여 위원회에 실무작업반을 둘 수 있다.
- ⑦ 그 밖에 협의회 및 실무작업반의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제18조(평가총괄관련기관) ① 협의회는 자체평가에 관한 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 평가총괄관련기관에 대하여 부문별 자체평가결과의 확인 · 점검을 요청할 수 있다.
 - ② 협의회는 필요시 평가총괄관련기관의 자체평가결과에 대한 확인·점검 에 민간전문가를 참여하게 할 수 있다.
 - ③ 평가총괄관련기관은 소관 부문에 대한 다음 각호의 사항에 관하여 협의회에 의견을 제시할 수 있다.
 - 1. 평가제도의 운영·개선, 평가지침 및 평가지표의 작성
 - 2. 자체평가결과의 확인·점검, 상위평가의 실시여부
 - 3. 그 밖에 자체평가의 운영에 필요한 사항
- 제19조(평가대상기관과의 협조) 국무총리는 평가대상기관에 대하여 국정평가기 본계획 및 국정평가시행계획의 수립·시행 등에 필요한 자료제공 등을

요구할 수 있으며, 평가대상기관은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여 야 한다.

- 제20조(감사원의 평가업무 지원 등) ① 감사원은 「감사원법」 제20조의 규정에 의한 회계검사 및 직무감찰과 관련하여 평가의 필요성이 있다고 인정되는 경우에는 국가의 주요전략사업 등에 대하여 상위평가를 실시할 수 있다.
 - ② 감사원은 「감사원법」 제19조의4의 규정에 의한 평가연구원을 통하여 각종 평가에 관한 연구 및 국정평가인프라의 구축에 관한 지원을 할 수 있다.
- 제21조(전자통합국정평가시스템의 구축 및 운영) ①국무총리는 국정평가를 통합적으로 수행하기 위하여 전자통합국정평가시스템을 구축하고, 각 기관및 단체가 이를 활용하도록 할 수 있다.
 - ② 전자통합국정평가시스템은 평가과정, 결과 및 환류과정의 통합적인 정 보관리 및 평가관련 기관간 정보공유가 가능하도록 하여야 한다.
 - ③ 국무총리는 전자통합국정평가시스템을 효율적으로 운영하기 위하여 필 요한 경우에는 평가관련 기관 또는 단체에 위탁하여 관리·운영하게 할 수 있다.
 - ④ 그 밖에 전자통합국정평가시스템의 구축 및 운영에 관하여 필요한 세 부사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 국정평가의 종류 및 절차

- 제22조(중앙행정기관의 자체평가) ① 중앙행정기관의 장은 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다.
 - ② 중앙행정기관의 장은 자체평가 담당조직 및 자체평가위원회를 구성·운 영하여야 하다.
 - ③ 중앙행정기관의 장은「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」의 규정

- 에 의하여 소속 책임운영기관에 대한 평가를 하는 경우에는 그 결과를 제1항의 규정에 의한 자체평가에 활용할 수 있다.
- ④ 제2항의 규정에 의한 자체평가위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하다.
- 제23조(중앙행정기관의 자체평가계획의 수립) 중앙행정기관의 장은 국정평가시 행계획에 기초하여 당해 정책 등의 성과를 높일 수 있도록 다음 각호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다.
 - 1. 당해 중앙행정기관의 임무, 전략목표 및 성과목표에 관한 사항
 - 2. 당해연도 주요 정책 등의 내용에 관한 사항
 - 3. 자체평가의 기본방향에 관한 사항
 - 4. 평가담당조직 및 자체평가위원회의 구성 및 운영에 관한 사항
 - 5. 자체평가 대상 및 방법에 관한 사항
 - 6. 자체평가결과의 활용 및 조치에 관한 사항
 - 7. 그 밖에 자체평가에 관한 주요 사항
- 제24조(중앙행정기관의 자체평가의 절차) ① 중앙행정기관의 장은 당해연도 정책 등에 대하여 다음 연도 자체평가계획을 수립하여 매년 4월말까지 위원회에 제출하여야 한다.
 - ② 위원회는 필요한 경우 중앙행정기관에 자체평가계획의 보완 또는 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.
 - ③ 중앙행정기관의 장은 전년도 정책 등의 추진실적을 기준으로 자체평가 를 실시하고, 그 결과를 매년 3월말까지 위원회에 제출하여야 한다.
 - ④ 그 밖에 중앙행정기관의 자체평가의 세부절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제25조(자체평가결과에 대한 상위평가) 국무총리는 중앙행정기관의 자체평가결과에 대하여 그 절차·방법 등에 흠이 있어 일부 시정만으로는 평가의 객관성·신뢰성의 확보가 곤란하여 다시 평가할 필요가 있다고 판단되는 때에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 상위평가를 실시할 수 있다.

- 제26조(지방자치단체의 자체평가) ① 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시할 수 있다.
 - ② 지방자치단체의 장은 국정평가시행계획에 기초하여 소관 정책 등의 성 과를 높일 수 있도록 제23조 각호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매 년 수립할 수 있다.
 - ③ 행정자치부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지표, 평가방법, 평가인프라의 구축 등에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있다.
 - ④ 그 밖에 지방자치단체의 자체평가의 세부 대상 및 절차 등 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정한다.
- 제27조(특정평가에 관한 사항) 국무총리는 국정평가시행계획에 특정평가에 관한 다음 각호의 사항을 반영하여야 한다.
 - 1. 당해연도 특정평가의 기본방향에 관한 사항
 - 2. 당해연도 특정평가의 대상에 관한 사항
 - 3. 특정평가의 방법에 관한 사항
 - 4. 특정평가결과의 활용 및 조치에 관한 사항
 - 5. 그 밖에 특정평가에 관한 주요 사항
- 제28조(특정평가의 절차) ① 국무총리는 대통령지시사항의 관리, 혁신관리 및 대통령령이 정하는 대상부문에 대하여 특정평가를 실시하고, 그 결과를 공개하여야 한다.
 - ② 국무총리는 특정평가를 시행하기 전에 평가방법·평가기준·평가지표 등을 마련하여 특정평가의 대상기관에 통지하고, 이를 공개하여야 한다.
 - ③ 국무총리는 특정평가를 위하여 특정평가의 대상기관에 필요한 자료를 요구하거나, 평가업무 수행자로 하여금 특정평가 대상기관을 방문하여 평가에 관한 자료를 확·점검하게 할 수 있다.
 - ④ 국무총리는 특정평가결과에 대하여 위원회가 의결한 때에는 이를 특정 평가 대상기관에 통보하여야 한다.

- ⑤ 그 밖에 특정평가의 절차에 관한 세부적인 내용은 대통령령으로 정한다. 제29조(국가위임사무등에 대한 평가) ① 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주 요시책 등(이하 이 조에서 "국가위임사무등"이라 한다)에 대하여 국정의 효율적인 수행의 관점에서 평가가 필요한 경우에는 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 합동으로 평가를 실시할 수 있다.
 - ② 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의하여 지방자치단체를 평가하고자 하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다.
 - ③ 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의한 평가를 실시한 경우에는 그 결과를 지체 없이 위원회에 보고하여야 한다.
 - ④ 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의한 합동평가를 효율적으로 추진하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 지방자치단체합동평가위원회를 설치·운영할 수 있다.
 - ⑤ 제1항의 규정에 불구하고 중앙행정기관의 장은 국가위임사무등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 이를 평가할 수 있다. 이 경우 그 평가결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.
 - ⑥ 제4항의 규정에 의한 지방자치단체합동평가위원회의 구성·운영 및 국 가위임사무등의 평가에 관한 세부적인 절차는 대통령령으로 정한다.
- 제30조(공공기관에 대한 평가) ① 공공기관에 대한 평가(이하 "공공기관평가"라 한다)는 공공기관의 특수성·전문성을 고려하고, 평가의 객관성 및 공정성을 확보하기 위하여 공공기관 외부의 기관이 실시하여야 한다.
 - ② 다음 각호의 법률에 의하여 평가를 실시한 경우에는 이를 이 법에 의한 공공기관평가로 본다.
 - 1. 「정부투자기관 관리기본법」
 - 2. 「정부산하기관 관리기본법」

- 3. 「기금관리기본법」
- 4. 「과학기술기본법」
- 5. 「지방공기업법」
- 6. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」
- 7. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립 · 운영 및 육성에 관한 법률」
- 8. 「지방자치단체출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」
- ③ 제2항의 규정에 의한 평가대상이 아닌 공공기관에 대하여는 소관 중앙 행정기관의 장이 평가계획을 수립하여 평가를 실시할 수 있다.
- ④ 제2항 또는 제3항의 규정에 의한 공공기관평가를 실시하는 기관은 미리 그 평가계획을 위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤위원회는 제4항의 규정에 의하여 제출된 평가계획에 대하여 의견을 제시할 수 있다.
- ⑥ 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 공공기관평가를 실시한 기관은 그 결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.

제6장 국정평가인프라의 지원

- 제31조(국정평가인프라의 지원) ① 정부는 평가역량의 강화를 위하여 필요한 조직과 예산 등을 최대한 지원하여야 한다.
 - ② 정부는 중앙행정기관·지방자치단체 및 공공기관에 대한 평가의 제도적 정착 및 활성화를 위하여 평가방법과 평가지표의 개발·보급 등 필요 한 조치와 지원을 하여야 한다.
 - ③ 정부는 평가와 관련된 기관에 대한 지원방안 및 평가에 관한 전문인력을 효율적으로 활용하기 위하여 필요한 방안을 강구하여야 한다.
- 제32조(평가예산) ① 중앙행정기관의 장은 정책 등의 평가에 소요되는 적정비용을 포함하여 예산을 요구하여야 한다.
 - ②지방자치단체는 정책 등의 평가에 소요되는 적정비용을 예산에 반영하

여야 한다.

- ③ 위원회는 평가비용의 확보를 위하여 필요한 때에는 기획예산처장관에 게 의견을 제시할 수 있다.
- 제33조(평가제도 운영실태의 확인·점검) 국무총리는 평가제도의 운영실태를 확인·점검하고, 필요한 경우에는 그 결과에 따라 제도개선방안의 강구 등의 조치를 할 수 있다.

제7장 평가결과의 활용

제34조(평가결과의 공개) 국무총리, 중앙행정기관의 장 및 제30조의 규정에 의한 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합국정평가시스템 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.

제35조(평가결과의 보고) 국무총리는 매년 각종 평가결과보고서를 종합하여 이를 국무회의에 보고하거나 평가보고회를 개최하고, 국회에 제출하여야 한다. 제36조(평가결과와 예산·인사 등의 연계) ① 중앙행정기관의 장은 평가결과를

- 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계하여야 한다.
 - ② 중앙행정기관의 장은 다음 연도의 예산요구시 평가결과를 반영하여야 하다.
 - ③ 기획예산처장관은 중앙행정기관의 다음 연도 예산편성시 평가결과를 반영하여야 한다.
- 제37조(평가결과에 따른 자체 시정조치 및 감사) 중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 정책 등에 문제점이 발견된 때에는 지체 없이 이에 대한 조치계획을 수립하여 당해 정책 등의 집행중단·축소 등 자체 시정조치를 하거나 이에 대하여 자체감사를 실시하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.
- 제38조(평가에 따른 보상 등) ① 중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 모 범 또는 우수사례로 인정되는 소속 부서·기관 또는 공무원에게 포상,

성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.

② 정부는 국정평가의 결과에 따라 우수기관에 대하여 표창수여, 기관포상 금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다.

제8장 보칙

- 제39조(중앙행정기관의 소속기관에 대한 성과관리 및 평가) ①중앙행정기관의 장은 그 소속기관 중 그 규모 및 업무의 특성 등에 비추어 성과관리 및 평가를 자체적으로 수행하게 할 필요가 있는 소속기관에 대하여는 스스로 성과관리 및 자체평가를 하게 할 수 있다.
 - ② 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 소속기관에게 성과관리 및 자체평가를 하게 한 때에는 그에 관한 계획 및 결과를 위원회에 제출하여야 한다.
 - ③ 중앙행정기관의 장은 제2항의 규정에 의한 계획 및 결과를 제출하는 때에는 이를 제10조의 규정에 의한 성과관리에 관한 계획·점검결과 및 제22조 내지 제24조의 규정에 의한 자체평가에 관한 계획·결과에 포함하여 제출할 수 있다.
- 제40조(그 밖의 행정기관의 성과관리 및 자체평가) 평가대상기관이 아닌 행정 기관의 장은 이 법의 성과관리 및 자체평가의 예에 따라 성과관리 및 자체평가계획을 수립·시행하고, 그 결과를 공개하도록 노력하여야 한다.
- 제41조(권한의 위임 또는 위탁) ① 국무총리는 특정평가의 효율적인 실시를 위하여 필요한 경우에는 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 위임할 수 있다.
 - ② 국무총리, 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 평가의 객관성과 전문성의 제고를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 평가업무의 일 부를 평가에 관한 전문연구기관에 위탁할 수 있다.

제42조(벌칙적용에 있어서의 공무원의제) 평가관련 위원회의 위원 중 공무원이 아닌 자 및 제41조제2항의 규정에 의하여 평가업무를 위탁받아 수행하는 자는 그 평가업무에 관하여는 「형법」 제127조, 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서 이를 공무원으로 본다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2006년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(폐지법률) 정부업무등의평가에관한기본법은 이를 폐지한다.

- 제3조(자체평가 및 특정평가에 관한 경과조치) ①이 법 시행 후 최초의 자체 평가 및 특정평가는 2005년도 정책등을 대상으로 대통령령이 정하는 시 기까지 실시하여야 한다.
 - ② 제1항의 규정에 의한 2005년도 정책등에 대한 자체평가 및 특정평가에 대하여는 제10조의 규정에 의한 성과관리전략계획 및 성과관리시행계획에 관한 사항을 적용하지 아니한다.
 - ③ 국무총리는 제1항의 규정에 의한 2005년도 정책등에 대한 자체평가 및 특정평가를 위하여 이 법 시행전에 2006년도 국정평가시행계획을 수립 하여 평가대상기관에 통지할 수 있다. 이 경우 제13조제3항의 규정에 불구하고 국정평가기본계획 및 위원회의 심의·의결 등에 관한 사항을 적용하지 아니한다.
 - ④ 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 2005년도 정책등에 대한 자체평가를 위하여 이 법 시행전에 자체평가시행계획을 수립하여 위원회에 제출할 수 있다.
- 제4조(성과관리전략계획 및 국정평가기본계획에 관한 경과조치) 이 법 시행 후 최초의 성과관리전략계획 및 국정평가기본계획은 제10조 및 제13조의 규 정에 불구하고 2006년 6월 30일까지 수립하여야 한다.

제5조(다른 법률의 개정) 인적자원개발기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제8조제4항중 "정부업무등의평가에관한기본법"을 "「국정평가기본법」"으로 한다.

제6조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행당시 다른 법령에서 종전의 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」 또는 그 규정을 인용한 경우 이 법 중 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 종전의 규정에 갈음하여 이 법 또는 이 법 의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.

부록 D. 국회정무위원회 국정평가기본법 수정안 조문대비표

(2005. 12. 14. 현재)

제1조(목적) 이 법은 <u>국정평가</u> 에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 중앙행 정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. (생 략) 2. "국정평가"라 함은 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 다음 각목의 기관·법인 또는 단체(이하 "평가대상기관"이라 한다)가 행하는 정책등을 평가하는 것을 말한다. 가중앙행정기관(대통령령이 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리소속기관을 포함한다. 이하 같다)나 ~ 라. (생 략) 3. 4. (생 략) 5. "상위평가"라 함은 이미실시된평가 수 다음하여 그 평가를 실시한 기관외의 기관이 다시 평가하는 것을 말한다. 6. "성과관리"라 함은 국정을 추진 6. — 정부업무
기본적인 사항을 정함으로써 중앙행 정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률상·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. (생 략) 2. "국정평가"라 함은 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 다음 각목의 기관·법인 또는 단체(이하 "평가대상기관"이라 한다)가 행하는 정책등을평가하는 것을 말한다. 가. 중앙행정기관(대통령령이 정하는대통령 소속기관 및 국무총리소속기관을 포함한다.이하 같다)나. ~라. (생 략) 3.·4. (생 략) 5. "상위평가"라 함은 이미 실시된평가의 결과방법및 절차 등에관하여 그 평가를실시한 기관외의기관이 다시 평가하는 것을말한다.
한에 있어서 기관의 임무, 중·장

표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다.

7. (생략)

제3조(통합적 <u>국정</u>평가제도의 구축) ①중앙행정기관의 장은 법률 또는 대통령령에 근거하지 아니하고는 <u>평</u> <u>가대상기관의 정책등에 대하여 평가</u> <u>를 하거나 평가를 위한 자료를 요청</u> 하여서는 아니된다.

②중앙행정기관의 장이 평가대상기 관의 정책등을 평가하기 위하여 다 른 법률을 제정 또는 개정하고자 하 는 경우에는 이 법에 부합되도록 하 여야 한다.

③중앙행정기관 및 그 소속기관에 대한 평가는 이 법의 규정에 의하여 통합적으로 실시되어야 한다. <u>다만, 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 별도로 실시하여야 할 필요가 있는 평가로서 대통령령이 정하는 평가의 경우에는 그러하지 아니하다.</u>

④제3항 단서의 규정에 의하여 별도로 평가를 실시하는 기관은 중복평가의 방지 또는 평가의 실효성·책임성의 확보 등을 위하여 제14조의 규정에 의한 국정평가위원회(이하 "위원회"라 한다)와 미리 협의하여평가를 실시하고, 평가를 실시한 후에는 지체없이 그 결과를 위원회에제출하여야 한다.

⑤다른 법률 또는 대통령령에 의한 평가로서 제3항 본문의 규정에 의하 여 통합실시하는 평가의 범위는 대

7. (원안과 같음)

제3조(통합적 <u>정부업무</u>평가제도의 구축) ①------다른 평가대상기관의 정책등에 대하여

평가를 하여서는 아니된다.

<삭 제>

②중앙행정기관 및 그 소속기관에 대한 평가는 이 법의 규정에 의하여 통합적으로 실시되어야 한다. 이 경우 통합실시하는 평가의 범위는 대통령령으로 정한다.

③제2항의 규정에 불구하고, 업무의특성·평가시기 등으로 인하여 평가의 통합실시가 곤란한 경우에는 제9조의 규정에 의한 ○○평가위원회(이하 "위원회"라 한다)와 미리 협의하여 별도로 평가를 실시할 수있다. 이 경우 지체없이 그 평가결과를 위원회에 제출하여야 한다.

<삭 제>

통령령으로 정한다.

제2장 성과관리 및 국정평가의 원칙

제4조(성과관리의 자율성·책임성) ① 성과관리는 국정운영의 효율화를 위 하여 중·장기의 전략적인 목표(이하 "전략목표"라 한다). 연도별 성과달 성을 위한 목표(이하 "성과목표"라 한다) 및 성과지표를 체계적으로 수 립하고 국정평가제도를 통한 성과측 정의 기반을 제공하는 방향으로 실 시하다

②성과관리는 국정의 성과·정책품 질 및 국민의 만족도가 제고될 수 있도록 실시한다.

③성과관리는 정책등의 계획수립과 집행과정에 대하여는 자율성을 부여 하면서 그 결과에 대한 책임을 확보 할 수 있도록 실시한다.

제5조(평가의 자율성) 평가계획의 수 립, 평가방법 및 지표의 개발, 평가 절차의 집행, 평가결과의 활용 등에 있어서 국정평가를 실시하는 기관의 자율성은 최대한 보장되어야 한다.

제6조(평가의 통합성) ①국정평가는 평 가대상이 되는 정책등의 상호 연계 성을 고려하여 통합적으로 이루어져 야 하다.

②국정평가는 동일한 평가대상에 대 하여 특별한 사유가 있는 경우를 제 외하고는 중복되지 아니하도록 하여 야 하다.

제7조(평가의 투명성 · 공정성 등) ①국 | <삭 제>

<제2장 제목 삭제>

제4조(성과관리의 원칙) ①성과관리는 정부업무의 계획수립과 집행과정에 대하여는 자율성을 부여하면서 그 결과에 대한 책임을 확보할 수 있 도록 실시한다.

②성과관리는 정부업무의 성과 정 책품질 및 국민의 만족도가 제고될 수 있도록 실시한다.

<삭 제>

| <삭 제>

정평가의 과정은 가능한 한 평가대 상이 되는 정책등의 관련자가 참여 할 수 있는 기회를 부여하고, 그 결 과를 공개하는 등 투명하게 이루어 져야 한다.

②국정평가는 평가 및 평가대상 정책등에 관하여 전문적인 지식과 경험을 갖춘 조직 또는 사람에 의하여 객관적이고 전문적인 방법으로 실시됨으로써 신뢰성과 공정성이 확보되도록 하여야 한다.

제3장 성과관리

제8조(성과관리전략계획) ①중앙행정기 관의 장은 소속기관을 포함한 당해 기관의 전략목표를 달성하기 위한 중·장기계획(이하 "성과관리전략계 획"이라 한다)을 수립하여야 한다. <후단 신설>

② (생략)

③중앙행정기관의 장은 성과관리전 략계획에 <u>「국가재정법」 제6조의 규</u>정에 의한 국가재정운용계획을 반영 하여야 한다.

<신 설>

<신 설>

<제3장 제목 삭제>

<u>3소(</u> (정파판디선탁계획) (1)
. 이 경우 중앙행정기관의 장은 성
과관리전략계획에 이와 관련이 있
는 다른 법령에 의한 중·장기계획
을 포함할 수 있다.
② (원안과 같음)
3
「예산회계법」 제16조의
규정에 의한 중·장기 재정운용계획
,
①주아해저기과이 자으 서고과리저
<u>④중앙행정기관의 장은 성과관리전</u> 라게하으 스리하 메레드 이트 기계
략계획을 수립한 때에는 이를 지체
략계획을 수립한 때에는 이를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고
략계획을 수립한 때에는 이를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고 하여야 한다.
략계획을 수립한 때에는 이를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고 하여야 한다. ⑤지방자치단체의 장 및 공공기관
략계획을 수립한 때에는 이를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고 하여야 한다. ⑤지방자치단체의 장 및 공공기관 의 장은 제1항 및 제2항의 규정에
략계획을 수립한 때에는 이를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고 하여야 한다. ⑤지방자치단체의 장 및 공공기관

제9조(성과관리시행계획) ① (생 략)

②성과관리시행계획에는 <u>당해</u> 연도의 당해 기관의 임무, 전략목표, 성과목표, 성과지표 및 재정부문에 관한 과거 3년간의 성과결과 등이 포함되어야 한다. 이 경우 성과지표는 가능한 한 객관적·정량적(定量的)으로 성과목표를 측정할 수 있도록 설정되어야 한다.

<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

제10조(성과관리에 관한 계획의 제출 등) ①중앙행정기관의 장은 성과관 리전략계획을 수립한 때에는 즉시 이를 위원회에 제출하여야 한다. ②중앙행정기관의 장은 전년도 정책 등에 대한 자체평가결과를 반영한 다음 연도 재정부문 성과관리시행계

리전략계획을 수립할 수 있다.
제6조(성과관리시행계획) ① (원안과
같음)
② <u>당해 기관의 임무.</u>
전략목표, 당해 연도의 성과목표.
<u>성과지표</u>
설정하되,
객관적·정량적으로 설정하기가 어
려운 경우에는 다른 형태로 작성하
여야 한다.
③중앙행정기관의 장은 성과관리시
행계획을 수립한 때에는 이를 지체
없이 국회 소관 상임위원회에 보고
<u>하여야 한다.</u>
<u>④중앙행정기관의 장은 성과관리시</u> 행계획에 대한 시행과정을 반기별
로 점검하여야 한다.
⑤국무총리는 중앙행정기관의 성과
관리 실태 및 그 결과가 자체평가
및 특정평가에 반영되도록 하여야
<u>한다.</u>
⑥지방자치단체의 장 및 공공기관
의 장은 제1항 및 제2항의 규정에
서 정하는 사항에 기초하여 성과관
<u>리시행계획을 수립·시행할 수 있다.</u> <삭 제>

획을 매년 6월말까지 기획예산처장 관에게 제출하여야 한다.

③중앙행정기관의 장은 제2항의 규정에 의하여 제출한 다음 연도 재정부문 성과관리시행계획을 국회에서의결한 예산에 따라 수정하고, 이를 포함한 당해 연도의 성과관리시행계획을 매년 2월말까지 위원회에 제출하여야 한다.

④중앙행정기관의 장은 성과관리시 행계획에 대한 시행과정을 반기별로 점검하고, 그 결과를 위원회에 제출 하여야 한다.

⑤국무총리는 중앙행정기관의 성과 관리 실태 및 그 결과가 자체평가 및 특정평가에 반영되도록 하여야 한다.

제11조(공공기관의 성과관리) ①공공 기관의 장의 성과관리전략계획 및 성과관리시행계획에 관하여는 제8조 제1항·제2항 및 제9조의 규정을 준 용한다.

②공공기관의 장은 성과관리전략계 획을 수립한 때에는 즉시 이를 제30 조제4항의 규정에 의하여 평가를 실 시하는 기관에 제출하여야 한다.

③공공기관의 장은 매년 12월말까지 다음 연도 성과관리시행계획을 제30 조제4항의 규정에 의하여 평가를 실 시하는 기관에 제출하여야 한다.

④공공기관의 장은 제3항의 규정에 불구하고 제30조제2항 각호의 법률에 의하여 성과관리 관련계획서 등의 제출시기 및 제출기관이 따로 정하여져 있는 경우에는 성과관리시행

<삭 제>

계획을 당해 법률이 정하는 계획서 등과 통합 작성하여 당해 법률이 정 하는 시기 및 기관에 제출할 수 있 다.

제12조(지방자치단체의 성과관리) ① 지방자치단체의 장은 제8조 및 제9 조의 규정에서 정하는 사항에 기초 하여 성과관리전략계획 및 성과관리시행계획을 수립·시행할 수 있다. ②지방자치단체의 장은 성과관리시행계획에 대한 시행과정을 점검하고, 그 결과를 자체평가에 반영할수 있다.

제4장 국정평가제도

<u><신 설></u>

제13조(국정평가기본계획의 수립) ①국 무총리는 위원회의 심의·의결을 거 쳐 <u>국정</u>의 성과관리 및 <u>국정</u>평가에 관한 정책목표와 방향을 설정한 <u>국</u> <u>정</u>평가기본계획(이하 "<u>국정</u>평가기본 계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. ②국무총리는 <u>국정</u>평가기본계획에

<삭 제>

제2장 정부업무평가제도

제7조(정부업무평가의 원칙) ①정부업 무평가의 실시에 있어 그 자율성과 독립성은 보장되어야 한다. ②정부업무평가는 객관적이고 전문 적인 방법을 통하여 결과의 신뢰성 과 공정성이 확보되도록 하여야 한 다. ③정부업무평가의 과정은 가능한 한 평가대상이 되는 정책등의 관련 자가 참여할 수 있는 기회를 부여

<u>하게 이루어져야 한다.</u> 제8조(정부업무평가기본계획의 수립) ①

하고, 그 결과를 공개하는 등 투명

 <u>정부업무</u> 정
<u>정</u> 부업무
 저브어므

다음 각호의 사항을 포함하여야 하 고. 최소한 3년마다 그 계획의 타당 성을 검토하여 수정 · 보완 등의 조 치를 하여야 한다. 1. 국정성과관리 및 평가에 관한 정 1. 정부업무-----책의 기본방향에 관한 사항 2. 국정평가제도의 발전방향에 관한 2. 정부업무-----기본적인 사항 3. 정부업무-----3. 국정평가와 관련한 연구·개발에 관한 사항 4. · 5. (생략) 4. · 5. (원안과 같음) 6. 제13조제1항----- 전자 6. 제21조제1항의 규정에 의한 전자 통합평가체계-----"전자통합평가체 통합국정평가시스템(이하 "전자통 합국정평가시스템"이라 하다)의 계"라-----구축 . 운영 및 개선에 관한 사항 7. · 8. (원안과 같음) 7. · 8. (생략) ③국무총리는 ③-----정부업무-----국정평가기본계획을 바탕으로 전년도 평가결과를 고려하 고 평가대상기관의 의견을 들은 후 위원회의 심의 · 의결을 거쳐 매년 3 월말까지 다음의 사항을 포함한 국 정평가에 관한 연도별 시행계획(이 -----정부업무-----하 "국정평가시행계획"이라 한다)을 수립하고, 이를 평가대상기관에 통 지하여야 한다. _____ 1. ~ 5. (원안과 같음) 1. ~ 5. (생략) ④국무총리는 제2항 및 제3항의 규 정에 의한 국정평가기본계획 및 국 -----정부업무-----정 정평가시행계획을 수립한 때에는 국 무회의에 보고하여야 한다. 제14조(국정평가위원회의 설치 및 임 제9조(○○평가위원회의 설치 및 임 무) ①국정평가의 실시와 평가인프 무) ① 정부업무----- 평가기반의 라 구축을 체계적 · 효율적으로 추진 하기 위하여 국무총리 소속으로 국

정평가위원회를 둔다.

위원회----.

- ②위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.
- 국가 차원의 중장기 <u>평가인프라</u> 구축·운영계획의 수립 및 추진에 관한 사항
- 2. <u>국정</u>평가기본계획 및 <u>국정</u>평가시 행계획의 수립에 관한 사항
- 3. <u>국정</u>평가의 기획·조정·총괄에 관한 사항
- 4. <u>국정</u>평가제도와 관련된 성과관리 에 관한 사항
- 5. · 6. (생략)
- 7. <u>국정</u>평가결과의 활용 및 평가제 도간 연계방안에 관한 사항
- 8. <u>국정</u>평가결과의 보고에 관한 사항
- 9. ~ 15. (생략)
- 16. 그 밖에 위원장이 <u>국정</u>평가제도 의 발전을 위하여 위원회의 심의·의결이 필요하다고 인정하는 사항 제15조(위원회의 구성 및 운영) ①위원회는 위원장 <u>및 부위원장 각 1인을 포함한 14인</u>이내의 위원으로 구성하다.
 - ②위원장은 국무총리가 되고, 부위 원장은 제3항제2호의 자 중에서 대 통령이 지명한다.
 - ③위원은 다음 각호의 자가 된다.
 - 1. (생략)
 - 2. 평가와 관련된 전문적인 지식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 대통령이 위촉하는 자

 1 <u>평가기반의</u>
 2. <u>정부업무</u> <u>정부업무</u>
3. <u>정부업무</u>
 4. <u>정부업무</u>
 5.·6. (원안과 같음) 7. <u>정부업무</u>
7. <u>8 日 </u>
8. <u>정부업무</u>
9. ~ 15. (원안과 같음)
16 <u>정부업무</u>
제10조 (위원회의 구성 및 운영) ① 2인을 포함한
<u> 15인</u>
②위원장은 국무총리와 제3항제2호
의 자 중에서 대통령이 지명하는
 자가 된다.
3
1. (원안과 같음)
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당
하는 자로서 대통령이 위촉하는 자
가. 대학이나 공인된 연구기관에
서 평가관련 부교수 이상 또는
이에 상당하는 직에 있거나 있
에 성성하는 삭제 <u>있기다 있</u> 었던 자
<u> </u>

<신 설>

④~⑦(생략)

⑧위원회의 심의 · 의결사항 중 상위 평가 및 특정평가에 관한 안건을 미 리 검토·조정하고, 위원회로부터 위 임받은 사항을 처리하기 위하여 위 원회에 실무위원회를 둘 수 있다. ⑨(생략)

제16조(사무처) ①위원회의 사무를 지 원하기 위하여 국무조정실 소속하에 사무처를 둔다.

②사무처에는 사무처장 1인을 두되, 국무조정실의 차장 중 1인이 겸직한다. ③사무처의 조직 및 운영 등에 관하 여 필요한 사항은 대통령령으로 정 한다.

제17조(평가총괄협의회) ①위원회의 심의 · 의결사항 중 제14조제2항제11 호 내지 제13호의 규정에 의한 사항 을 미리 검토 협의하기 위하여 위 워회에 평가총괄협의회(이하 "협의 회"라 한다)를 둔다.

②협의회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.

③협의회의 위원장은 국무조정실장

는 공무원의 직에 있었던 자
다. 그 밖에 평가 또는 행정에
관하여 가목 또는 나목의 자와
동등한 정도로 학식과 경험이
풍부하다고 인정되는 자
④위원회의 사무를 처리하기 위하
여 간사 1인을 두되, 간사는 국무
조정실 소속공무원 중에서 국무총
리가 지명하는 자가 된다.
<u>⑤ ~ ⑧</u> (원안 제4항 내지 제7항과
같음)
<u> ⑨</u> <u>자체평가</u>
<u>⑩</u> (원안 제9항과 같음)
<삭 제>

<삭 제>

- 이 되고, 협의회의 부위원장은 위원회의 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명한 자가 된다.
 ④협의회의 위원은 다음 각호의 자가 된다.
 1. 대통령령이 정하는 평가의 부문별 총괄 관련 중앙행정기관(이하"평가총괄관련기관"이라 한다)의 1급 또는 1급 상당 공무원으로 5인 이내의 자
- 2. 평가와 관련된 전문적인 지식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 국무총리가 위촉하는 3인 이내의 자
- ⑤협의회에 간사 1인을 두되, 사무

 처 소속 공무원 중에서 협의회의 위

 원장이 지명하는 자가 된다.
- ⑥자체평가결과의 확인·점검 등에 관한 협의회의 업무를 지원하기 위 하여 위원회에 실무작업반을 둘 수 있다.
- ⑦그 밖에 협의회 및 실무작업반의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사 항은 대통령령으로 정한다.
- 제18조(평가총괄관련기관) ①협의회는 자체평가에 관한 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 평가총괄관련기관 에 대하여 부문별 자체평가결과의 확인·점검을 요청할 수 있다.
 - ②<u>협의회</u>는 필요시 평가총괄관련기 관의 자체평가결과에 대한 확인·점 검에 민간전문가를 참여하게 할 수 있다.
 - ③평가총괄관련기관은 소관 부문에 대한 다음 각호의 사항에 관하여 <u>협</u>

제 <u>11조(</u> 평가총괄관련기관) ①위원회
대통령령이 정하는
평가의 부문별 총괄 관련 중앙행정
기관(이하 "평가총괄관련기관"이라
한다)
② <u>위원회</u>
3
위원

<u>의회</u> 에 의견을 제시할 수 있다. 1. (생 략) 2. 자체평가결과의 확인·점검, <u>상위</u> <u>평가</u> 의 실시여부 3. (생 략)	<u>회</u> 1. (원안과 같음) 2 <u>재평가</u> 3.(원안과 같음)
제19조(평가대상기관과의 협조) 국무 총리는 평가대상기관에 대하여 <u>국정</u> 평가기본계획 및 <u>국정</u> 평가시행계획 의 수립·시행 등에 필요한 자료제 공 등을 요구할 수 있으며, 평가대 상기관은 특별한 사정이 없는 한 이 에 응하여야 한다.	<u>제12조</u> (평가대상기관과의 협조) 정부업무 정부업무
제20조(감사원의 평가업무 지원 등) ①감사원은「감사원법」제20조의 규정에 의한 회계검사 및 직무감찰과 관련하여 평가의 필요성이 있다고 인정되는 경우에는 국가의 주요전략사업 등에 대하여 상위평가를 실시할 수 있다. ②감사원은 「감사원법」 제19조의4의 규정에 의한 평가연구원을 통하여 각종 평가에 관한 연구 및 국정평가인프라의 구축에 관한 지원을할 수 있다.	<삭 제>
제21조(전자통합국정평가시스템의 구축 및 운영) ①국무총리는 <u>국정</u> 평가를 통합적으로 수행하기 위하여 전자통합국정평가시스템을 구축하고, 각 기관 및 단체가 이를 활용하도록할 수 있다. ②전자통합국정평가시스템은 평가과정, 결과 및 환류과정의 통합적인정보관리 및 평가관련 기관간 정보공유가 가능하도록 하여야 한다. ③국무총리는 전자통합국정평가시스	

<u>템</u> 을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 평가관련 기관 또	
는 단체에 위탁하여 관리 운영하게	
할 수 있다.	
④그 밖에 전자통합국정평가시스템	④ 전자통합평가체계
의 구축 및 운영에 관하여 필요한	
세부사항은 대통령령으로 정한다.	
제5장 국정평가의 종류 및 절차	제3장 정부업무
<u>제22조(</u> 중앙행정기관의 자체평가) ①	<u>제14조</u> ①(원안과 같음)
(생략)	
②중앙행정기관의 장은 자체평가 담	②
당조직 및 자체평가위원회를 구성.	
운영하여야 한다. <후단 신설>	<u>이 경우 평가의 공</u>
	정성과 객관성을 담보하기 위하여 민간위원을 3분의 2 이상으로 하여
	야 한다.
③ · ④(생 략)	③·④ (원안과 같음)
제23조(중앙행정기관의 자체평가계획	제15조(중앙행정기관의 자체평가계획
의 수립) 중앙행정기관의 장은 <u>국정</u>	의 수립) <u>정</u> 부업무
평가시행계획에 기초하여 당해 정책	
등의 성과를 높일 수 있도록 다음	
각호의 사항이 포함된 자체평가계획	
을 매년 수립하여야 한다.	
1. ~ 7. (생 략)	1. ~ 7. (원안과 같음)
제24조 (생략)	제16조 (원안 제24조와 같음)
제25조(자체평가결과에 대한 상위평가)	제17조(자체평가결과에 대한 <u>재평가</u>)
국무총리는 중앙행정기관의 <u>자체평</u> 가결과에 대하여 그 절차·방법 등	<u>자체</u> 평가결과를 확인·점검한 후 평가의
<u> </u>	<u> 경기설파를 확인·점검만 후 경기의</u> 객관성·신뢰성에 문제가 있어
가의 객관성·신뢰성의 확보가 곤란	<u> </u>
하여 다시 평가할 필요가 있다고 판	
단되는 때에는 위원회의 심의 의결	
음 거쳐 삿위평가를 식시할 수 있다	재평가

제26조(지방자치단체의 자체평가) ① 제18조(지방자치단체의 자체평가) ① 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책등을 포함하여 자체평가를 실시 할 수 있다. 하여야 한다. <신 설> ②지방자치단체의 장은 자체평가 담당조직 및 자체평가위원회를 구 성.운영하여야 한다. 이 경우 평가 의 공정성과 객관성을 담보하기 위 하여 민간위원을 3분의 2 이상으로 하여야 한다. ②지방자치단체의 장은 국정평가시 ③-----정부업무-----행계획에 기초하여 소관 정책등의 -----제15조---성과를 높일 수 있도록 제23조 각호 의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립할 수 있다. -----수립하여야 한다. ③행정자치부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지 표, 평가방법, 평가인프라의 구축 등 ----- 평가기반----에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있다. ④ (생략) ⑤ (원안 제4항과 같음) 제27조(특정평가에 관한 사항) 국무총 제19조(특정평가에 관한 사항)----------정부업무-----리는 국정평가시행계획에 특정평가 에 관한 다음 각호의 사항을 반영하 여야 한다. -----1. ~ 5. (원안과 같음) 1. ~ 5. (생략) 제28조(특정평가의 절차) ①국무총리 제20조(특정평가의 절차) ① ----------2 이상의 중앙행정기관 관련 시 는 대통령지시사항의 관리, 혁신관 리 및 대통령령이 정하는 대상부문 책, 주요 현안시책, 혁신관리------에 대하여 특정평가를 실시하고. 그 결과를 공개하여야 한다. ② ~ ⑤ (원안과 같음) ②~ ⑤ (생략) 제21조(국가위임사무등에 대한 평가) 제29조(국가위임사무등에 대한 평가)

① (생략)

②행정자치부장관은 제1항의 규정에

(1)(위안과 같음)

의하여 지방자치단체를 평가하고자 하는 경우에는 위원회의 심의를 거 쳐야 하다.

③ ~ ⑥ (생략) 제30조 (생략)

제6장 국정평가인프라의 지원

제31조(국정평가인프라의 지원) ① ~ ③ (생략) 제32조 · 제33조 (생략)

제7장 평가결과의 활용

제34조(평가결과의 공개) 국무총리, 중 앙행정기관의 장 및 제30조의 규정 에 의한 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합국 정평가시스템 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.

제35조(평가결과의 보고) 국무총리는 매년 각종 평가결과보고서를 종합하 여 이를 국무회의에 보고하거나 평 가보고회를 개최하고, 국회에 제출 하여야 한다.

<신 설>

제36조 · 제37조 (생략)

제38조(평가에 따른 보상 등) ①중앙 제30조(평가결과에 따른 보상 등) ①

 - <u>심의 · 의결을</u>

③ ~ ⑥ (원안과 같음) 제22조 (원안 제30조와 같음)

제4장 정부업무평가기반 구축의 지원 제23조(정부업무평가기반 구축의 지

원) ① ~ ③ (원안과 같음) 제24조 · 제25조 (원안 제32조 · 제33조 와 같음)

제5장 -----

제28조(평가결과의 공개)	<u>중앙</u>
행정기관의 장, 지방자치	치단체의 장
및 제22조	
	<u>전자통</u>
<u>합평가체계</u>	
<u>제27조</u> (평가결과의 보고)	
	<u>개최하여야</u>
<u>한다.</u>	
②중앙행정기관의 장은	
책등에 대한 자체평가	
에서 확정된 것을 말힌	
없이 국회 소관 상임위	워회에 보고

하여야 한다. 제28조 · 제29조 (원안 제36조 · 제37조 와 같음)

행정기관의 장은 평가의 결과에 따 ----- 우수사례-----라 모범 또는 우수사례로 인정되는 소속 부서 기관 또는 공무원에게 포상 성과급 지급 인사상 우대 등 의 조치를 하고, 그 결과를 위워회 에 제출하여야 한다. ② ----정부업무----②정부는 국정평가의 결과에 따라 우수기관에 대하여 표창수여. 기관 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다. 제8장 보칙 제6장 -----제39조(중앙행정기관의 소속기관에 대 제31조(중앙행정기관의 소속기관에 한 성과관리 및 평가) ①(생 략) 대한 성과관리 및 평가) (원안 제1 항과 같음) ②중앙행정기관의 장은 제1항의 규 <삭 제> 정에 의하여 소속기관에게 성과관리 및 자체평가를 하게 한 때에는 그에 관한 계획 및 결과를 위원회에 제출 하여야 한다. ③중앙행정기관의 장은 제2항의 규 <삭 제> 정에 의한 계획 및 결과를 제출하는 때에는 이를 제10조의 규정에 의한 성과관리에 관한 계획 · 점검결과 및 제22조 내지 제24조의 규정에 의한 자체평가에 관한 계획 · 결과에 포함 하여 제출할 수 있다. 제40조 · 제41조 (생략) 제32조 · 제33조 (원안 제40조 · 제41조 와 같음) 제42조(벌칙적용에 있어서의 공무원의 제34조(벌칙적용에 있어서의 공무원 제) 평가관련 위원회의 위원 중 공 무원이 아닌 자 및 제41조제2항의 -----제33조제2항-----규정에 의하여 평가업무를 위탁받아

수행하는 자는 그 평가업무에 관하

여는「형법」제127조, 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서 이를 공무 원으로 본다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2006년 1월 1 일부터 시행하다.

제3조(자체평가 및 특정평가에 관한 경과조치) ①이 법 시행 후 최초의 자체평가 및 특정평가는 2005년도 정책등을 대상으로 대통령령이 정하 는 시기까지 실시하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 2005년도 정책등에 대한 자체평가 및 특정평 가에 대하여는 제10조의 규정에 의 한 성과관리전략계획 및 성과관리시 행계획에 관한 사항을 적용하지 아 니하다

③국무총리는 제1항의 규정에 의한 2005년도 정책등에 대한 자체평가 및 특정평가를 위하여 이 법 시행전 에 2006년도 국정평가시행계획을 수 립하여 평가대상기관에 통지할 수 있다. 이 경우 제13조제3항의 규정 에 불구하고 국정평가기본계획 및 위원회의 심의 의결 등에 관한 사 항을 적용하지 아니한다.

④중앙행정기관의 장은 제1항의 규 정에 의한 2005년도 정책등에 대한 자체평가를 위하여 이 법 시행전에 자체평가시행계획을 수립하여 위원 회에 제출할 수 있다.

제4조(성과관리전략계획 및 국정평가 제3조(성과관리전략계획 및 정부업무 기본계획에 관한 경과조치) 이 법

-	 -	 	-	 	-		 -	-	-	-	 	 	-	-	 	-	 	-		 	-	-	 	-	
-	 -	 	-	 	-	_	 -	-	-	-	 	 	-	-	 	-	 	-	_	 	-	-	 	-	 -
_	 	 		 	-	_	 	_	_	_	 														

부 칙

제1조(기	시행일)	 <u>4월</u>	
<삭	제>		

평가기본계획에 관한 경과조치)-----

시행 후 최초의 성과관리전략계획	
및 <u>국정</u> 평가기본계획은 <u>제10조 및</u>	<u>정부업무</u> 제5조 및 제8조
<u>제13조</u> 의 규정에 불구하고 2006년 <u>6</u>	12월
<u>월 30일</u> 까지 수립하여야 한다.	<u> 31일</u>
제5조(다른 법률의 개정) 인적자원개	<u>제5조(</u> 다른 법률의 개정)
발기본법 일부를 다음과 같이 개정	
한다.	
제8조제4항중 "정부업무등의평가에	
관한기본법"을 "「 <u>국정</u> 평가기본법」"	<u>정</u> 부업무
으로 한다.	
제6조(생 략)	<u>제5조(</u> 원안 제6조와 같음)

참고문헌

[국내문헌]

- 1. 감사원, 미국 GAO 낸시 킹스베리 초청 특강 자료집, 감사원, 2003.
- 2. 고영선 · 윤희숙 · 이주호, 「공공부문의 성과관리」, 한국개발연구원, 2004.
- 3. 국무총리실, 「각국의 심사평가제도 현황」, 국무총리실, 1997.
- 4. 국회예산정책처, 「2004년도 국가주요사업 정책·사업평가보고서」, 국회 예산정책처, 2004.
- 5. 국회예산정책처, 「2004년도 국가주요사업 집행점검·평가보고서」, 국회 예산정책처, 2004.
- 6. 국회예산정책처, 「2004년도 국가주요사업 현황」, 국회예산정책처, 2004.
- 7. 국회예산정책처, "두뇌한국21사업평가와 시사점," 국회예산정책처, 2005. 4.
- 8. 국회예산정책처, "수도권대기환경개선대책 사업평가," 국회예산정책처, 2005. 7.
- 9. 국회예산정책처, "직업능력개발사업 집행평가," 국회예산정책처, 2005. 9.
- 10. 국회예산정책처, "전자정부사업 집행평가," 국회예산정책처, 2005. 10.
- 11. 국회정무위원회, "국정평가기본법안 검토보고서," 2005.
- 12. 김기환, "정보화사업 타당성분석 제도의 개선방안 모색," 「정보화정책」 제12권 제1호, 2005년 봄.
- 13. 김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.
- 14. 김명수, 「공공정책평가론」, 박영사, 2004.
- 15. 김범식·송영필, "재정동향점검시스템(FTMS)을 이용한 지자체 재정진 단," 삼성경제연구소, 1999.
- 16. 김상헌 외, 「예산사업의 사업평가 연구」, 한국조세연구원, 2003.
- 17. 김성준, "미국 회계검사원(GAO)의 전략계획과 성과감사," 2003.

- 18. 김재형·최경수, 「재정사업 성과평가 체계 및 지침개발 연구: 사회간접 자본투자, 직업훈련투자 및 연구개발투자 부문을 중심으로」, 한 국개발연구원, 2003.
- 19. 김태윤·김상봉, 「비용·편익분석의 이론과 실제-공공사업평가와 규제 영향분석」, 박영사, 2004.
- 20. 남광현, 「일본정책평가체제와 시사점」, 국회예산정책처 미발간자료 2005.
- 21. 남궁근, 「행정조사방법론」, 법문사, 1994.
- 22. 노화준, 「기획과 결정을 위한 정책분석론」, 박영사, 2004.
- 23. 노화준, 「정책평가론」, 법문사, 1991.
- 24. 노화준, 「정책학원론」, 박영사, 2003.
- 25. 박기백 외, 「예산사업의 사업평가 연구」, 한국조세연구원, 2002.
- 26. 박중훈 외, 「예산성과관리제도 목표 및 지표개발 연구」, 한국행정연구원, 2003.
- 27. 변용찬 외, "보육료 지원사업 평가," 한국보건사회연구원, 2001.
- 28. 송영일, "사업·정책평가의 평가기법과 평가체계 정립방안" 환경영향평 가 사례의 시사점을 중심으로, 국회예산정책처 간담회 자료, 2004.
- 29. 송희준, "감사와 평가의 관계분석," 「감사의 평가기능 어떻게 수행할 것인가?」, 심포지엄 자료, (사)한국정책분석평가학회, 2003.
- 30. 송희준, "정부산하기관의 현황분석 및 운영개선 방안," 「한국정책분석 평가학회보」12, 한국정책분석평가학회, 2003.
- 31. 심기섭 외, 「항만개발사업의 정책평가모형구축에 관한 연구」, 한국해 양수산개발원, 2004.
- 32. 유금록, 「공공부문의 효율성 측정과 평가-프런티어분석의 이론과 적 용」, 대영문화사, 2004.
- 33. 윤성식, 「예산론」, 나남출판, 2004.
- 34. 윤영진·원윤희, "복식부기·발생주의회계 하에서의 재정분석모형," 2003.
- 35. 이문영·윤성식, 「공공재무관리」, 법문사, 2002.
- 36. 이윤태 외, 「국립의료원 2003년도 사업성과 평가」, 한국보건산업진흥원, 2004.

- 37. 이진주 서건수. 「정책평가를 위한 새로운 모형」, 나남출판, 1996.
- 38. 임도빈, 「프랑스의 정치행정체제」, 법문사, 2001
- 39. 장재홍 외, "지역산업정책 평가시스템 구축에 관한 연구," 산업연구원, 2002
- 40. 정정길 외, 「정책평가」, 법영사, 2004.
- 41. 정호원 외, 「신성장사업 투자성과 평가를 위한 기초연구: 공공부문의 정보화 평가 기법 개발」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2004.
- 42. 정홍익 외, 「문화콘텐츠산업 지원프로그램 평가지표체계 및 평가방법 개발」, 한국문화콘텐츠진흥원, 2003.
- 43. 차의환, 「정책평가의 이론과 실제-기관평가제 접근모형과 전략」, 한울아카데미, 2001.
- 44. 최창수·김태영, "비영리민간단체 지원사업 평가모형의 구축과 적용," 「한국행정연구」제14권 제1호, pp.3-33, 한국행정연구원, 2005
- 45. 한국개발연구원, 「수자원(댐)부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구」, 한국개발연구원, 2003.
- 46. 한국개발연구원, 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구」, 한국개발연구원, 2000.
- 47. 한국개발연구원, 「재정사업 성과평가 체계 및 지침개발 연구」, 한국개 발연구원, 2003.
- 48. 한국보건산업진흥원, 「국립의료원 2003년도 사업성과 평가」, 보건복지 부 연구용역보고서, 2004.
- 49. 한국전산원, 「국가 정보화 평가 발전방안」, NCA VI-AER-99, 1999
- 50. 한국회계학회, 「지방자치단체 등 비영리부문의 경영효율성 개선과 모니터링 시스템」, 2004 한국회계학회 심포지엄 자료, 2004.
- 51. 홍기용, 「공공사업분석론」, 형설출판사, 2002.
- 52. 홍재환 · 윤기석, 「주요국의 평가제도 연구」, 한국행정연구원, 2003.

[외국문헌]

- 53. Bingham Richard D., Claire L. Felbinger, Evaluation in Practice -A

 Methodological Approach, Chatham House, 2002.
- 54. Carol H. Weiss, Evaluation Second Edition, Prentice Hall, 1998.
- 55. Fitzpatrick. Jody L., James R. Sanders, and Blaine R. Worthen,

 Program Evaluation—Alternative Approaches and Practical

 Guidelines, Pearson. 2004.
- 56. GAO, Executive Guide: Measuring Performance and Demonstrating

 Results of Information Technology Investments,

 GAO/AIMD-98-89, 1998.
- 57. GAO, Studies Helped Agencies Measure or Explain Program Performance, GAO/GGD-00-204, 2000.
- 58. Groves, Sanford M. and Maureen Godsey Valente, *Evaluating Financial Conditoin*, 1994
- 59. James R. Sanders, Chair, *The Program Evaluation Standards*, SAGE, 1994.
- 60. Michael Quinn Patton, *Utilization-Focused Evaluation -The New Century Text*, SAGE, 1997.
- Robert S. Kaplan, David P. Norton, Translating Strategy into Action The Balanced Scorecard, Boston, Harvard Business School
 Press, 1996
- 62. Rossi Peter H., Mark W. Lipsey, and Howard E. Freeman, *EVALUATION -A Systematic Approach*, SAGE, 2004.
- 63. Sylvia Ronald D., Kathleen M. Sylvia, and Elizabeth M. Gunn,

 Program Planning and Evaluation for the Public Manager,

 Waveland Press, 1997.

64. Wholey Joseph S., Harry P. Hatry, Kathryn E. Newcomer, *Handbook*Of Practical Program Evaluation, JOSSEY-BASS, San
Francisco, 2004.

[인터넷 자료]

- 65. 병원법 <http://www.hospitallaw.or.kr>.
- 66. 시민운동연합신문 http://www.ngonews.co.kr>.
- 67. 한국개발연구원 http://pima.kdi.re.kr/rule/rule02.jsp>.
- 68. 한국경제정책연구원 http://www.kiep.or.kr>.
- 69. 한국의회발전연구회 http://www.assembly.re.kr/html/16/1.htm>.
- 70. 미국 평가협회 홈페이지 <www.eval.org>.
- 71. 캐나다 평가협회 홈페이지 <www.evaluationcanada.ca>.
- 72. 미국 정부책임처(구 회계검사원) 홈페이지 <www.gao.gov>.
- 73. 미국 정부회계기준위원회 홈페이지 http://www.seagov.org>.

공공부문 사업평가

발 간 일 2005년 12월 19일

편 집 사업평가국 사회행정사업평가팀

발 행 인 배철호

발 행 처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 여의도동 23-9

TEL 02 • 2070 • 3114

인 쇄 처 성문인쇄사 (TEL 02 · 2272 · 7553)

- 1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
- 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 사업평가국 사회행정사업평가팀(TEL 02 • 2070 • 3127)으로 문의해주시기 바랍니다.

ISBN 89-91444-61-X 93320

© 국회예산정책처, 2005

공공부문사업평가

