

국가경영의 나침반 : 정부업무평가



한국경영학회 ' 08년 춘계 심포지엄
2008.05.23

국무총리실 국무차장 박 철 곤

I. 서론 : 정부와 시장

II. 현행 평가제도의 문제점

III. 경영원리와 평가제도 개선

VI. 결어 : 새로운 정책지평

I-1. 정부와 시장 : 공공정책과 경영원리의 도입

세계대전 → 사회문제 → 시장실패 → 정부개입 → 행정국가화

- '30년대 이후, 주요국은 빈곤 등 사회문제 해결을 위해 적극적 정부개입에 의한 복지국가를 지향

큰 정부 → 비효율성 → 정부실패 → 시장원리 → 신자유주의

- 경제침체 · 저성장 ⇨ 정부재원 축소 ⇨ 정부 효율성 제고 압력
- 무역장벽 완화 ⇨ 국제시장 선점 경쟁 ⇨ 국가 경쟁력 강화 필요
- 분권화 · 전문화 ⇨ 정책체계 분절화 ⇨ 통합적 정책 책임성 약화
- 규제 증가 ⇨ 시장기능 약화와 함께 양극화 등 정부실패도 빈발

공공개혁(신공공관리, 뉴거버넌스) → 기업주의·민관협치 → 경영적 행정

- 정부개편, 분권화, 규제개혁, 민영화, 성과관리, 정부업무평가 등

1-2. 정부와 시장 : 국정진단 수단으로서의 정부업무평가

정부 실적 및 성과에 대한 국가적 차원의 경영진단

- 국정운영의 **능률성·효과성·책임성** 확보를 위해 **정책·사업·업무** 등에 관해 계획, 집행, 결과 등을 **점검·분석·평정**(정부업무평가기본법, '06)
- 평가결과를 **정책개선, 예산배분, 조직·인사, 성과보수** 등에 연계



II-1. 현행 평가제도의 문제점 : 통합 정부업무평가 제도

'61 심사분석 → ' 90 정책평가 → ' 98 기관평가 → ' 06 통합평가 → **재정비**

- '06년부터 2년간 시행된 **통합평가제도**를 **발전적으로 재정비**할 필요

통합 정부업무평가 **제도 개요 및 취지**

- 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 **평가로 대별**
- **성과관리전략계획·시행계획** 수립으로 정책방향 설정
- **전략목표-성과목표-정책과제**의 결과지향적 계층구조
- 평가의 **주체·방법·시기** 등을 제도적으로 통합
- **평가와 보상체계를 연계**하는 성과관리 기반 구축

통합 정부업무평가 제도 **'06~07년 실제 적용의 교훈**

- 공공부문 평가 **준거기준의 상대적 특성**을 간과하여 **일부 문제** 노정

II-2. 현행 평가제도의 문제점 : 공공부문 평가의 주요 준거기준

공공부문 평가설계에 있어 확보해야 할 주요 준거기준

- 타당성(validity): 평가 방법·항목·지표 등의 대표성·포괄성
- 객관성(objectivity): 오직 객체의 속성(attributes)에만 의거한 평가
- 신뢰성(reliability): 동일 대상에 대한 동일한 결과의 재현 가능성
- 공평성(fairness): 평가대상 간 본질적 상이성에 대한 고려
- 합목적성(fitness): 도출된 평가정보의 유용성 및 활용성
- 수용성(receptiveness): 전문가·국민 체감만족도 수준과 일치 여부
- 변별력(discriminating power): 상대적 우열을 가리는 차별화 능력

II-2. 현행 평가제도의 문제점 : 평가 비대화 관념화와 비효율성

‘06~07 통합평가 초기, 정책·행정의 울타리안에 있는 모든 활동 평가
➔ 평가부담 가중, 평가위원회 운영 형식화, 기계적 점검, 분석기능 약화

● 자체평가

- 주요정책과제, 재정성과(일반재정, R&D), 인사, 조직, 정보화
※ '07년 48개 기관 주요정책: 관리과제(4,775개), 성과지표(7,596개)

● 특정평가

- 관리대상업무 : 혁신관리, 정책홍보, 규제개혁, 정보공개, 위기관리, 법적의무·권장사항/법제업무, 청렴도, 대통령지시
- 특정시책 : 특정과제, 갈등해결사례
- 고객만족도 : 주요정책만족도, 민원행정서비스만족도

➔ 평가부문을 총망라하고, 평가항목, 지표를 관념적으로 과다 설정

II-3. 현행 평가제도의 문제점 : 평가결과의 타당성 수용도 저조

- 평가의 객관성·신뢰성만을 강조, 부처 특성의 고려 없이 계량화된 획일적·기계적 평가항목·지표 적용 → 평가의 타당성·공평성 저하
 - 타당성·공평성이 낮은 결과에 기초하여 부처간에 종합 서열화함에 따라 낮게 평가된 부처 불만 제기 → 평가의 부처 수용성 저조
 - 서열화를 의식, 성과목표를 용이하게 하향설정 하거나, 정평위에 제출하는 자체평가 결과를 관대화 → 평가의 합목적성·변별력 훼손
- ※ '07년 주요정책 자체평가 결과, 부처 평균은 95점 이상, 표준편차는 3점 이하
- 고객만족도조사 결과와 자체평가 결과가 큰 괴리를 보여 “국민은 낙제점, 정부는 자화자찬” 등 냉소적 반응 → 국민 수용도 저조

II-4. 현행 평가제도의 문제점 : 평가정보의 유용성 활용도 미흡

- 1년 단위 연말평가 및 점수위주 평정방식으로 인해 수시 빈발하는 정책현안에 대한 분석적 평가 불충분 → 평가의 처방적 기능 약화
- 평가 완료시기가 익년 6월까지로 되어 있어, 차기연도 성과관리계획 수립 또는 성과급 산정과 시기적으로 불일치 → 평가의 활용성 제약
- 목표치를 도전적으로 설정하기 보다 연도별로 유리하게 “조금씩 조절”해서 올리는 전략적 행동 표출 → 평가의牽引的 효과 미흡
- 직무성과계약에 누락된 과제, 행정환경 변화로 현안화된 새로운 정책수요에 소극적으로 대응할 우려 → 행정의 적실성·즉응성 저해

Ⅲ-1. 경영원리와 평가제도 개선 : 부처 자율성 및 책임성 제고

자체평가 중심 취지에 명실상부하게 부처 자율성·책임성 대폭 제고

- 기관의 업무 특성을 반영할 수 있도록 핵심 공통지표 외에는 모두 기관별 자율지표로 구성 → 평가의 타당성·수용성 제고
- 정량지표 외에 정성적 지표 및 평가방법을 병용하여 문제의 원인을 분석하고, 적극적인 대안 도출에 활용 → 평가의 합목적성 제고
- 육상팀과 축구팀을 같은 잣대로 비교하는 종합 기관서열화 및 하향식 확인·점검에 의한 점수조정 폐지 → 자율적 책임경영 구현
- 평가운영실태 점검, 변별력 확보방안, 언론보도 및 홈페이지 게시 등 평가결과의 대국민 공개 강화 → 관대화 방지 및 수용성 확보

III-2. 경영원리와 평가제도 개선 : 궁극적 성과평가의 강화

통합평가 취지에 따라 평가부담 경감, 부문 통폐합, 만족도평가 강화

- 궁극적 성과와 직결되는 핵심적 평가부문 위주로 통·폐합하고
평가항목 및 지표도 대폭 간소화 → 평가의 타당성·합목적성 제고
- 각종 개별법령 상 평가에 대한 전수 실태조사를 실시하여 실익이
없거나 중복적 평가는 통폐합 → 평가 남설 방지로 분석역량 결집
- 부처 자체 만족도조사에 대해 보편적인 가이드라인 제시 및 온라인
홈페이지 상시 만족도조사 활성화 → 범용성 및 비교 가능성 제고
- 국민·전문가 등 정책고객 대상 심층면접조사를 통해 문제점, 원인,
대안 등을 발굴하여 활용 → 평가의 합목적성 및 처방적 기능 강화

Ⅲ-3. 경영원리와 평가제도 개선 : 분석적 정책평가 확대

다수 부처 관련 현안, 국정과제, 정책 부작용 등에 대한 유용한 정책정보 및 개선방안 적시 제공 → 분석적 심층평가 강화

●총리실과 정평위는 부처 자체평가 결과에 대한 관여를 최소화 하고, 특정과제 분석에 역량 집중 → 평가의 합목적성·적시성 제고

●주요 정책에 대한 분석·평가·사후관리 체계를 일원화하고, 대안 마련과 정책적 시사점 도출에 중심 → 記述的·處方的 평가 강화

※파급효과가 큰 역점시책, 미흡 또는 부작용 노정이 예견되는 정책
→ 심층분석을 통해 원인분석 및 구체적 개선방안 도출 후
관계장관회의, 국무회의, 주례보고 등을 통해 신속하게 조치

III-4. 경영원리와 평가제도 개선 : 평가와 보상의 연계 내실화

평가와 성과관리의 실효적 연계를 위해 정책실명제 활성화 등

- 정책개선, 예산배분, 개인 성과급 등에 반영하기 위해서 평가 완료 시기를 익년 6월에서 1월로 단축 → 평가의 활용성 제고
- 성과 및 문제점에 대해 인적, 구조적, 문화적 요인 별로 인과관계 분석을 하고, 정책실명제를 통해 연계 → 평가의 합목적성 제고
- 성과급 반영비율을 단계적으로 상향 조정하고, 미흡사업에 대한 예산배분 조정을 확대 → 성과중심의 행정문화 정착
- 보수적 업무자세가 창의적·도전적 업무추진에 걸림돌이 되지 않도록 적극적 업무추진 과정의 실수에 대해서는 관대한 문화 조성 → '정책면죄부' 제도 등의 도입 가능성 검토

VI-1. 새로운 정책지평 : 정부평가의 발전적 정착을 위한 제언

‘창의적 실용주의’에 기초해 구체적 성과창출 및 업무방식 향상을 유도하기 위해 **평가제도를 재정비** 하되, 몇 가지 사항을 유념

- 정부는 지위나 계층에 관계없이 정의롭고 공평한 공공정책 및 행정서비스를 제공할 의무 → 효율성과 형평성의 조화로운 추구
- 사회에 미치는 종합적 영향과 궁극적 공익을 멀리 내다보며 일하도록 정책과정에 대한 민주적 통제성 확보 → 정책 책임성 강화
- 민간기업과는 달리 공공부문의 목적함수는 도출이 난해·복잡 → 의견수렴과 사회적 합의, 건강한 정무적 판단에 기초하여 설정
- ‘인격적 존중과 신뢰’에 기초하여 즉물적 인센티브 외에 선의적 동기부여 병행 → 구성원간의 상호유대 및 조직 안정성 유지

감사합니다

