

---

# 정부업무평가 및 성과관리제도 연수 결과보고서

---

2009. 12.



성 과 관 리 팀

# I 출장 개요

## 1. 출장목적

- 성과관리 선진국인 미국 및 UN본부의 성과평가 및 성과관리 제도의 주요내용과 운영경험에 대한 연수를 통해 통계청 성과관리를 한 단계 업그레이드 하는 기회로 이용하고자 함

## 2. 출장자 및 출장기간

- 출장자

소 속	직 급	성 명	업 무
성과관리팀	5	김복현	성과관리운영
"	6	정환걸	정부업무평가관리
"	6	민병희	정부업무평가관리

- 출장기간 : 2009.12.5 ~ 12.10(4박 6일)

## 3. 방문국가, 방문기관 및 면담자 현황

방문국	방문기관	면담자
미국	뉴욕시청 (The City of New York)	ELIZABETH WEINSTEIN(Director, Customer Service)외 1명
	UN본부 내부감사실 (The Office of Internal Oversight Services)	Demetra Arapakos(Acting Deputy Director, Inspection and Evaluation Division Office of Internal Oversight Services) 외 8명
	UN본부 관리국 (The Department of Management)	Mario Baez(Chief, Policy and Oversight Coordination Service Office of the Under-Secretary-General Department of Management)외 3명

※ 기획재정부 방문단과 함께 방문

## II 출장 결과

### 1. 뉴욕시청 방문 결과

#### 1) 뉴욕시청 성과관리제도

- 1970년대 후반부터 뉴욕시 정부는 시민 대상의 행정 정보 공개 및 이를 위한 관리 업무를 시작함. 이에 따른 성과관리계획과 전략을 수립하여 왔음

#### 성과결과 보고서

뉴욕시의 성과관리 보고서는 MMR(Mayor's Management Report)와 CPR(Citywide Performance Report)로 이루어지고 있음

- 각 기관은 시장실에서 Mayor's Management Report를 보고

☞ 책자명 : MAYOR'S MANAGEMENT REPORT, SEPTEMBER 2009

- 이와 더불어 웹상에서의 성과보고서(Citywide Performance Report, CPR)는 연간으로 발간하며, ①사업부서별 활동에 대한 주요 지표와 일반지표가 소개되고 ②달성결과가 나타나 있음

#### 성과지표(Indicator) 중요 이슈

- 과거의 이슈와 더불어 현재 지표가 어떻게 갱신되고 시민이나 상·하원에 어떻게 정보를 더 줄 수 있는지가 보다 중요한 이슈가 되고 있음

- 최근 CPR(Citywide Performance Reporting) System이 개발되어 활용되고 있음

- IT기반의 정보관리를 위해 2007년 7월부터 시작되었으며, 뉴욕시청 홈페이지에서 누구나 CPR의 확인이 가능함

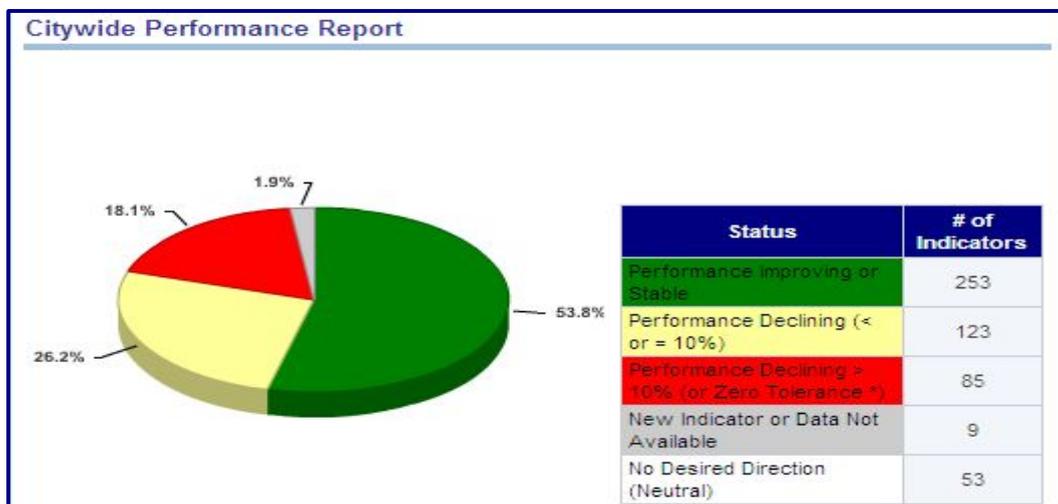
☞ <http://www.nyc.gov/html/ops/cpr/html/home/home.shtml>

- CPR은 기본적으로 행정차원의 성과관리에 시민을 끌어들이기 위한 방안으로 의도된 것으로 CPR에 대한 별도 Survey도 구성되어 있음

- 시청 Web에서는 전체 Indicator가 아닌 해당 사업부서별 Critical Indicator만 제시되며, 부처의 주요 활동에 대한 성과 지표의 달성 및 부합정도를 green, yellow, red로 평가하고, 지표의 상태를 한눈에 색깔로 파악할 수 있도록 파이 그래프로 시각화 하는 것을 의무화하고 있으며, 이를 Simple Evaluation Method라고 함

※ 과거 Paper 보고서에는 이러한 컬러 차트는 존재하지 않았고, 해당 지표의 다년도 달성실적 및 향후 목표치가 표로 제시되어 있었음

- 파이형태의 컬러 차트는 전체적인 성과의 경향성을 보여주는 데 매우 유용하며, 그린(Green)의 비중이 높을수록 사업의 성과가 높음을 한눈에 알 수 있음



□ 뉴욕시는 이슈 발굴을 위한 Data 수집·분석을 통해 의미 있는 지표를 발굴하여 해당 사업을 효과적으로 관리하고 있으며, 성과데이터 및 성과지표 구축을 위해서 활용하고 있는 뉴욕 시청의 독자적인 **Tool**은 다음과 같음

① **311 콜센터(311 citywide customer call)**

○ 2003년 3월 창설, 현재 180개 언어로 서비스되고 있음  
(주요 민원사항은 소음, 가까운 경찰의 위치, 교통정보, 도로 상태, 분실, 대중교통 안내 등임)

☞ <http://www.nyc.gov/apps/311/>

○ 주요임무

- 가능한 가장 높은 수준의 고객서비스를 유지하면서 모든 뉴욕시정부 서비스 및 정보를 대중에게 빠르고 쉽게 제공한다.

- 직원들이 핵심 임무에 집중하고 작업량을 효율적으로 관리할 수 있도록 함으로써, 직원들의 서비스 제공을 향상시키는 데 도움을 준다.

- Citywide 서비스제공에 대한 정확하고 일관성 있는 측정 및 분석을 통해 시정부를 개선하는 방법에 대한 통찰력을 제공한다.

○ 예를 들어 뉴욕시청에서 관광객 및 다국적 시민을 위한 다언어 개발 사업을 진행할 때, 311등을 통한 민원 중 언어 관련 미흡 등의 시민 불만이 높게 나타날 경우

- 이를 지표화하여 해당 사업을 집중 관리할 수 있으며, 이미 지표화된 경우라면 동 사업의 관리방식 또는 진행방식이 비효율적임을 의미하므로 사업전반을 재점검하여 사업방식 변경 등을 피할 수 있음

## ② SCOUT(Street Condition Observation Unit)

- 2008년 9월 창설, 311에 상황보고 수행 등 업무수행

☞ <http://gis.nyc.gov/moo/scout/index.htm>

### ○ 주요임무

- 그들의 임무는 월간 한 번 시내를 운전하고, 311에 삶의 품질에 부정적인 영향을 미칠 상황을 보고하는 것이다.
- 스카우트 사찰단은 311시스템에 그들이 관찰한 상황에 대한 보고서 보내고, 311은 관련 기관에 적절한 시정조치를 위해 상황을 할당한다.
- 동일한 방식으로 311은 대중으로부터 불만을 처리함.

## ③ 뉴욕시청 홈페이지 시민 Survey

- 홈페이지 디자인을 비롯한 다양한 시정활동에 대해 시민들의 의견 수렴하는 일종의 음부즈맨 제도로서, 400건 정도 시청 담당부서에 reply 전달

☞ <http://www.nyc.gov/html/ops/nycstat/html/home/home.shtml>

## ④ 랜덤포본 조사(NYC Survey)

- 30가구당 1가구 수준의 랜덤포본을 추출하여 Web-based 또는 Mail-based로 조사 실시, 시정활동 및 성과결과에 대해 시민이 알고 있는지를 조사하며, 시정활동의 성과를 시민과 공유하려는 노력의 일환임

## 2) 질의응답

- CPR(Citywide Performance Report)을 운영하면서 어려웠던 점과 한국에 줄 수 있는 조언이 있다면?

- 뉴욕시청 역시 기관의 성과관리에 있어 가치있는 지표를 개발하는 점이 가장 어려운 부분임. 과거 산출·투입 지표에서 결과지표로의 전환을 위해 노력하고 있음
- 한국에 줄 수 있는 조언은 다음과 같음
  - 적정한 지표의 선정(Selecting the Right Measure)  
사업목적의 달성도를 적절히 보여주며 의욕적인 지표 선정
  - 지표 변화의 창출(Establishing Criteria for change)  
지표의 결과치가 10% 이상 변화되었다면 정부활동의 판단에 도움이 될 수 있음. 이러한 변화를 끌어내기 위해 노력해야 함
  - 달성 수준에 대한 합의(Agreeing on Desired Direction)  
올바른 성과평가를 위해 개별 지표에 대해 달성코자 하는 수준을 설정해두어야 함
- 성과보고서상에 명시된 Critical Indicator와 일반 성과 관련 Indicator간에 차이점이 있는가? 있다면 차이점은 무엇인가?
- 뉴욕시청 Agency별 활동을 Indicator로 관리하며, Agency의 핵심 활동에 대한 지표 몇 가지를 특별히 Critical Indicator로 칭하며 보고서상 지표 앞에 ★를 붙여 제시하고 있음
- 보통 Outcome Indicator를 Critical Indicator로서 관리하며, CPR web상에서 제시되는 지표가 Critical Indicator임

## 2. UN본부 방문 결과

### UN-OIOS(Office of Internal Oversight Services)

#### 1) 조직 및 기능

- UN OIOS는 1994년 회계감사와 업무효율성 검토를 위해 유엔 총회(General Assembly)에 의해 설치되어 UN의 내부 감찰국 역할을 담당
  - 모니터링, 사업평가, 투명성, 내부감사, 평화유지 업무 수행
  - 성과정보와 관련하여 Data의 품질을 확인하는 업무도 수행
- OIOS 조직은 크게 Internal Audit Division, Investigations Division, Inspection and Evaluation Division으로 구성

#### 2) 성과관리 제도

- UN 차원의 일반적인 성과 관리 업무는 Department of Management(DM)에서 수행하고 있으며, 성과평가 및 성과감사 업무는 OIOS에서 수행하고 있음
  - UN 내부에서 의사결정을 위한 명확하고 분명한 기준이 없기 때문에 성과에 대해 Focusing 하는 것도 유용한 의사결정 기준이 될 것으로 판단하고 있음
- UN 프로그램에 대한 성과감사에 있어서도 분명한 성과 Matrix가 존재하며, 성과에 대한 적절한 Indicator를 설정하는

작업은 UN 역시 어려운 업무로 인식하고 있음

□ 결과지향적인 관점에서 성과평가 및 감사 업무를 접근하고 있으며, 내부 관리에 있어서도 사업관리 차원과 동일한 성과관리의 시각으로 접근하고 있음

○ 기본적으로는 Risk Based Program으로 관리하고 있음

□ 사업평가 역시 Resulted Performance Program Evaluation을 거치게 되며, 성과를 달성하지 못한 경우 해당 사업 관련 소규모 위원회에서 동 사유를 확인하게 됨

□ UN 자체의 기능이 너무나 다양하기 때문에 최근 Cross Cutting Issue가 제기된 바 있음

□ 모니터링을 위해 Monitoring Documentary System이 있으며, 각 부처가 Web 상에서 Log-on 하여 수량화된 Data(예산·성과 관련 자료)를 관찰하고 주기적으로 Update하고 있음

○ 모니터링 결과는 매 3개월마다 Performance Board와 사무총장에게 보고되고 있음

□ UN OIOS에서 사용하는 내부 매뉴얼은 다음과 같으며 이중 사업평가를 위해 "The Inspection and Evaluation Manual"이 활용됨

○ The Internal Audit Manual, The Inspection and Evaluation Manual, The Investigations Manual

### 3) 질의 응답

- 현재 UN OIOS의 사업평가 및 권고 업무는 OECD의 역할과 유사해 보이는데 양자의 차이점은?
  - 사업수행 부처에 따라 OECD의 평가·권고 업무와 유사해 보일 수 있으나, OIOS에서 수행하는 평가 및 권고는 OECD와 달리 UN의 사무총장(General Assembly)에 보고하기 위한 것으로 기본적인 역할 및 임무에 있어 차이점이 있음
- 내부감사(Cost 관리 등)와 성과감사를 연계시키기 위한 노력 또는 담당 부서가 있는가?
  - 내부감사의 사업관리에 있어서의 유용성과 동일하게 성과 감사를 통한 성과결과 확인 역시 유사사업 관리에 있어 개선점 등을 공유하는데도 유용한 것으로 판단하고 있음
  - OIOS는 통합된 성과감사를 위한 General Guide를 작성하고 있으며, 내년 3월경 확정·발표될 것으로 예상하고 있음
- 한국의 경우 중앙정부와 지방정부 등으로 분산된 체계 하에서 개별적인 성과관리가 시행되고 있는데, UN의 경우 이러한 분산된 체계 하에서 성과관리를 어떻게 연계시키고 있는가?
  - UN의 경우 동 체계 하에서 비교적 잘 연계되어 성과관리를 수행하고 있다고 자평하며, 이를 위한 다수의 System이 설치·운영되고 있고, 개별 시스템이 서로 영향을 주고받으며 최종적으로는 사무총장에게 보고되도록 되어 있음

## UN-DM(Department of Management)

### 1) UN의 결과중심 성과관리 제도

- DM의 미션은 크게 Performance Budgeting, Performance Monitoring, Coordinating임
- UN의 프로그램은 각 프로그램 예산과 같은 자원의 사용에 대해 적절히 증명해야 함
- UN 성과관리는 전략계획 수립(Strategic Framework) => 사업 예산(Program Budget) => 성과검토 및 보고(Program Performance Report) => 권고사항(Recommendation)의 과정으로 구성
- 동 과정의 actor는 ① Member state ② Secretary - General ③Programme Managers ④ Staff Members가 됨
- 전략계획 수립 단계에서는 미션, 사업의 목적을 제시, 예상되는 성취결과, 장기전망, 사무총장 등 조언이 제시
- 결과중심 budgeting의 근거로서 UN도 성과지표를 활용하고 있으며, 과거 input, output 관점에서 예상되는 성과, 사업자체의 고유한 목적으로 예산관점이 변화함

### 2) UN 차원의 성과관리 및 성과모니터링 보고(PPR) 소개

- 성과모니터링·보고(Programme Performance Report, PPR)는 달성된 결과(outcome)와 산출(output)을 보여주는 것으로서 각 부처와 사무처, 관련 Senior manager가 관련되어 있음
- 각 회원국의 변화를 모니터링 하기 위해 DM은 Continuous Monitoring을 실시하며, 주기적으로 동 결과를 보고함 (Periodic Reporting의 주기는 2개월, 18개월, 24개월)

### 3) UN 프로그램 성과관리를 위한 인트라망(IMDIS) 소개·시연

- 성과검토를 위해 UN 내부 시스템(Integrated Monitoring and Documentation Information System, IMDIS)을 활용하고 있음
- Web-based(www.imdis.un.org)로 관리되며 전 세계 회원국에서 실시간 접속하여 해당 프로그램의 진행상황, 변동사항, 성과결과 치를 update하며, 입력된 Data 관리·취합·분석·보고서 작업 등을 DM에서 담당
- 내부시스템은 서기관 이상 접속 가능, 각 담당자마다 접근권한이 부여되어 해당 접근권한 내에서 프로그램을 확인, 입력, 수정할 수 있게 설계됨
- 모든 UN 프로그램은 다음과 같은 구성되며 IMDIS는 전략계획의 순서와 동일하게 설계되어 있음
  - Policy Making Organs
  - Executive Direction & Management
  - Program of Work(Implementation and Monitoring)

- 성과지표는 Achievement Indicator로서 관리되며 이는 해당 사업의 목적과 밀접한 연관이 있음
- 성과 지표(AI)의 진행방향을 보여주기 위한 세부지표를 성과측정(Performance measure)으로 표현

#### 4) 질의 응답

- 성과지표(Indicator of Achievement)와 output delivery data indicator, 성과측정(Performance Measure)의 차이는?
- UN은 매우 많은 Political Party를 가지고 있기 때문에 단어의 Level에 차이가 있음
- Indicator of Achievement는 직접적으로 성과와 연계되며 각 indicator와 measure는 difference level에 따른 단어 사용의 차이로 해석하면 됨
- 보다 구체적으로 Indicator of Achievement는 수량화된 달성도를 의미하며, Performance Measure는 매우 기본적이고 기초적인 level에서의 output delivery를 보여주기 위해 사용되는 척도임

## 1. 미국 성과관리 제도

### □ 행정부 내부 업무평가

- OMB(Office of Management and Budget)에서 총괄

#### <OMB 기능>

- ① 관리예산처는 대통령실 소속기관으로 정책 및 개별사업에 대한 분석 및 개발 등 행정부 내의 평가를 총괄하는 기관임
- ② 특히 연방예산을 준비하고 통합재정, 예산, 프로그램과 관리정책의 개발, 그리고 정책입안에 있어서의 정부차원의 조정 수행
- ③ 예산편성 뿐만 아니라 대통령 핵심과제 평가, 정책조정 등 막강한 권한 보유  
(우리나라의 총리실, 기획재정부, 행정안전부 기능을 통합하여 운영하는 것과 유사)

- OMB는 성과계획서 및 평가지침을 제시하고 부처가 작성한 성과계획서와 성과보고서를 검토하는 등 성과관리 제도 총괄
- ‘정부성과결과법’(GPRA, 1993년)과 ‘사업평정시스템’(PART, 2002년 도입)을 통해 사업성과와 예산 간 연계에 중점을 두고 평가 실시

- 사업평가 외에 대통령 관심과제의 부처별 진행상황을 점검·평가하는 ‘대통령 핵심과제’ 평가 병행
- ‘대통령 핵심과제’(PMA ; President’s Management Agenda) : 2001년부터 인적자본, 자원관리, 재정성과, 전자정부, 성과와 예산 통합 등 5건의 과제에 대한 각 부처의 성과를 매분기마다 평가

## □ 각 부처의 성과관리 및 평가 절차

각 기관에서는 별도의 평가 팀을 운영하고 있으며, 성과관리계획을 수립하고 이에 따라 업무를 추진

- 각 연방기관(약 75개)은 GPRA법에 따라 전략계획, 연간성과계획, 연간성과보고서를 작성, 의회와 OMB에 제출
  - 전략계획 : 해당기관의 임무달성을 위한 5개년 장기 계획
  - 연간성과계획 : 전략계획의 연간 집행계획으로 사업목표와 성과지표를 제시하여 예산안과 함께 의회와 OMB에 제출
  - 연간성과보고서 : 매년 회계연도 종료 후 성과계획에 제시된 성과목표의 달성수준, 목표달성을 위해 취한 조치 등을 포함
- PART(Program Assesment Rating Tool; 사업평정시스템)에 의한 평가
  - PART의 배경 : GPRA에 의한 성과보고서가 예산배분 및 재정운용에 유용한 정보를 제공하는데 한계가 있다는 지적에 따라 사업 성과와 예산 간 연계강화를 위한 도구로써 개발
  - PART의 정의 : 사업성과를 측정할 수 있는 일련의 질문서이며 각 질문의 답변에 해당하는 점수를 합산하여 각 사업별 총점 산출

- PART의 절차 : 각 기관은 소관사업에 대한 자체평가안을 작성하여 OMB에 제출하며, OMB는 해당부처와 공동작업을 거쳐 매년 6월말(미국의 회계연도 10.1~9.30)까지 최종 평가서를 작성

□ GAO(Government Accountability Office)에 의한 평가

- ① GAO(정부책임처)는 의회소속으로 원장은 의회와 대통령이 공동임명
- ② GAO는 1921년 예산회계법에 의해 만들어졌으며, 재정 관리 개선을 목적으로 하고, '60년대말~'80년대 초에 업무를 확장하여 사업평가로 전환하면서 재정관리에 큰 변화를 가져옴

- GAO는 연방정부의 성과개선을 통해 국회와 국민에 대한 책임성 강화를 위해 전통적인 회계검사 외에, 정부가 작성한 성과보고서의 적절성에 대한 검토와 함께 성과감사에 역점 [GAO 업무의 80%가 연방사업의 경제성, 효과성 등을 분석·평가하는 성과감사에 해당하며, 명칭도 **2004년도에 회계검사원 (General Accounting Office)에서 정부책임처(Government Accountability Office)로 변경**]
- OMB는 비교적 소규모의 사업까지 전체적으로 상세히 평가 하는데 비해 GAO에서는 상대적으로 중요한 프로그램만 평가 (OMB 평가는 예산과정의 합리성 제고와 효율적 조직관리가 주목적, **GAO**는 의회의 예·결산 심사 기능 지원을 위한 정보제공에 중점)

- 다만, 권력분립의 원칙상 **GAO**(정부책임처)는 성과감사 결과에 대해 직접 행정부에 구속력있는 이행조치를 요구하지는 않음
- 감사결과 보고서는 공개되고 의회위원회에 제출되며 의원들은 위원회에서 청문회를 통해 행정부와 의견교환

## □ BSC 성과관리

- 1990년대 후반부터 미국의 연방 및 지방정부는 성과측정 도구이자 전략적 성과관리시스템으로서 BSC 제도를 도입하기 시작하였음
- BSC 제도를 도입·운영하고 있는 연방정부의 경우는 국방부, 상무부, 자원부, 국세청 등이며, 주정부는 버지니아, 아이오아, 메릴랜드 등을 들 수 있음.

## 2. 뉴욕시청 성과관리

- 뉴욕시는 1977년부터 성과관리계획과 전략을 수립하여 왔음
  - 시에서는 관리계획을 수립하도록 지침을 제시함
  - 각 기관은 시장실에서 Mayor's Management Report를 보고

### ※ 관련 책자

MAYOR'S MANAGEMENT REPORT, SEPTEMBER 2009

<MMR주요내용>

- 해당 기관의 주요 임무 및 역할
- 성과보고 - 성과지표의 목표치 달성 여부
- 임무 관련 주요 통계
- 311 반응 시간
- 성과달성에 영향을 미치는 재원의 현재 및 과거 수치
- 성과향상에 관한 상세 설명
- 성과 통계(performance statistics)

- 1980년대 말 Koch 행정부까지는 성과관리제도가 형식적이었음
  - 활동과 투입만 중시하고, 산출과 결과 달성에 대해서는 중요시하지 않음
  
- 1990년대 줄리아니 행정부부터 실질적인 성과관리제도 시행
  - 모든 행정서비스를 원스톱으로 처리하는 콜센터 '311' 시스템이 대표적임
  - ※ 311 Customer Service Center
    - 시민이 전화하는 것을 한곳에 모아서 하기 때문에 정부의 반응시간(Response Time)을 통계적으로 작성할 수 있음
  
- 지방정부의 성과제고를 위한 연방정부 및 주정부의 역할은 거의 없음