

<http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2024.10.3.541>

JCCT 2024-5-62

## 정부업무평가의 환류 효용성 제고방안에 관한 연구

# A Study on the Improvement of the Effectiveness of Feedback of Government Performance Evaluation

정의룡\*  
Yuiryong Jung\*

**요약** 본 연구의 목적은 한국과 미국의 제도 비교를 통해 정부업무평가의 발전에 기여할 수 있는 환류의 효용성 제고 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 정부업무평가의 환류제도와 관련하여 한국과 미국의 사례를 비교 분석하였다. 미국의 경우, 정책목표의 달성과 개선이라는 환류체계의 학습적 차원에 상대적으로 높은 수준으로 연동된 반면, 한국은 그러한 연계성이 분절적이고, 통제위주임을 확인할 수 있었다. 한국의 경우, 정부업무평가 체계가 집권형이며, 그 목적은 정책을 개선하고 이를 위한 학습보다는 평가대상의 통제에 치우쳐 있다. 미국의 경우, 자체부처의 자율성이 최대한 보장되는 체계를 갖추고, 해당부처가 제시한 목표의 명확성과 달성도를 최우선순위에 두고 있으며, 환류 또한 사후적이 아닌 상시적인 체계로 지원 및 학습체계를 갖추고 있는 점이 주목된다. 정부업무평가를 정책 목표 달성과 연계될 수 있는 정책개선에 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 사후적인 평가시스템을 분기별 모니터링 체계를 취하되, 통제가 아닌 정책목표를 달성할 수 있는 학습적, 지원적 시스템으로 전환하는 것이 필요하다.

**주요어** : 정부업무평가, 환류, 통제, 학습

**Abstract** The aim of this study is to find a way to improve the effectiveness of feedback that can contribute to the development of government work evaluation through comparison of systems between Korea and the United States. To this end, this study compared and analyzed the cases of Korea and the United States in relation to the feedback system of political affairs evaluation. In the case of the United States, it was confirmed that it was linked to a relatively high level of the learning dimension of the feedback system of achieving and improving policy goals, while in Korea, such linkage was segmented and controlled. In the case of Korea, it was confirmed that the government work evaluation system was in power, and its purpose was to improve policies and to control the evaluation target rather than learning for it. In the case of the United States, it is noteworthy that the autonomy of its own ministries is guaranteed as much as possible, the clarity and achievement of the goals presented by the ministries are prioritized, and the feedback also has a support and learning system as a regular system, not an ex post system. It is necessary to focus on policy improvement that can be linked to the achievement of policy goals in government work evaluation. It is also necessary to take a quarterly monitoring system, but to transform the ex post evaluation system into a learning and supportive system that can achieve policy goals, not control.

**Key words** : Government Performance Evaluation, Feedback, Control, Learning

\*정희원, 한국교통대학교 행정학과 부교수 (제1저자)  
접수일: 2024년 3월 12일, 수정완료일: 2024년 4월 13일  
게재확정일: 2024년 4월 27일

Received: March 12, 2024 / Revised: April 13, 2024

Accepted: April 27, 2024

\*Corresponding Author: cochpotato@ut.ac.kr

Dept. of Public Administration, Korean National  
University of Transportation, Korea

## I. 서론

평가제도에 성과주의가 도입되면서 정부업무평가로 대표되는 공공부문에서 성과정보가 활용되는 환류의 가치와 중요성은 나날이 증가하고 있다. 한국에서는 정부업무 성과관리를 위해 2006년 이후, 「정부업무평가 기본법」에 의한 통합성과관리체계를 구축 및 운영해 왔다.

그러나 공공부문 평가에 대한 논의에서 환류의 문제점은 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 성과주의의 도입과 영향으로 재정사업평가의 예산 상으로 환류는 되고 있으나, 사실상 동일한 목적과 내용임에도 항목의 유형상 차이를 이유로 환류가 기계적이고 중복적으로 이루어지는 점, 성과주의의 도입 및 확산으로 성과정보를 인사 및 예산에 반영하는 기조가 강해지고는 있으나, 구성원들의 성과정보에 대한 불신, 수요성 부족의 문제, 정책성과 개선을 위한 활용보다는 등급화된 기관 평가 결과에 관심이 쏠리는 부작용 초래 등의 문제들이 그것이다[1][2][3].

평가제도의 궁극적인 목적은 평가결과정보들에 대한 환류를 적극적으로 활용하여 관련 업무의 효율성과 효과성을 향상시키는 것이다. 특히 중앙정부, 지자체, 공공기관 등등 공공부문을 모두 포괄하고 있는 정부업무평가제도에서 평가의 목적을 달성하기 위한 환류의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

환류는 평가결과로부터 사업이나 정책이 어떠한 방향성과 목표로 어떻게 변화해야 할지를 결정하게 한다[4]. 아울러 환류는 조직이 수행하는 업무에 대한 이해를 제고시키고, 조직이 필요하는 일과 불필요한 일을 구분하게 하고, 사업이나 정책을 수정하거나 종결시키는 중요한 의사결정을 하는데 기여한다[5].

이러한 환류의 중요성에 비해 상대적으로 이와 같은 정부업무 평가에 있어 환류제도를 직접적으로 다루면서 그와 관련한 문제점을 개선하기 위한 연구는 충분히 이루어지지 못해 왔다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 직시하고, 정부업무평가의 환류제도에 대한 분석을 한국과 미국의 제도비교를 통해 정부업무평가의 발전에 기여할 수 있는 환류제도의 활성화 및 효율성 제고방안을 모색하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정부업무평가제도와 환류

정부업무평가제도는 국정운영의 능률성, 효과성 및 책임성을 확보하기 위해 중앙행정기관, 지방자치단체, 기타 공공기관 등 공공부문을 대상으로 이들이 수행한 사업, 정책 등을 평가하는 일련의 체계를 의미한다.

한국의 정부업무평가체계는 국무총리를 위원장으로 하는 정부업무평가위원회의 총괄 하에 그 대상은 크게 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관에 대한 평가 등으로 구분할 수 있다. 그리고 이들에 대한 평가는 특정 평가, 자체평가, 부처평가(합동·개별), 개별법률에 의한 공공기관평가들로 구분된다.

이들 평가들에 대한 개념을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 특정평가란 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책 등을 평가하는 것을 의미한다(정부업무평가 기본법 제2조)

둘째, 자체평가란 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로평가하는 것을 의미한다(정부업무평가기본법 제2조). 여기에는 해당기관의 주요정책, 재정사업, R&D 사업, 행정관리역량(조직, 인사 등)의 부문들이 세부적인 대상이 된다. 다만 자체평가의 경우, 평가의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2 이상은 민간위원으로 하도록 하고 있다(정부업무평가기본법 제14조 제2항, 제18조 제2항).

셋째, 합동평가란 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업, 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에 행정안전부장관이 중앙행정기관의 장과 합동으로 평가하는 것을 의미한다(정부업무평가기본법 제21조).

넷째, 공공기관평가는 중앙행정기관의 장 등을 비롯한 평가실시 기관이 공공기관의 경영실적, 연구실적 등에 대하여 개별법률에 근거하여 평가하는 것을 의미한다.

이러한 한국의 정부업무평가체계의 개념과 구조를 살펴볼 때, 사실상 top-down(상의하달) 방식의 평가체계를 확인할 수 있다. 즉, 정부의 주요 국정과제 등이 정책과 사업으로 반영되게 되고 정부업무평가도 여기

에 주요 초점을 맞추게 된다. 지방자치단체의 경우는 국가로부터 위임받은 국가위임사무에 대해 평가를 받는 것으로서 정부가 상의하달 방식으로 제시한 정책이나 사업 등에 대해 평가받을 수밖에 없다. 기타 공공기관의 경영실적 또한 역시 정부가 제시한 주요 국정과제에 초점을 맞추어 평가될 수밖에 없다.

top-down 방식은 일관된 정부의 정책기조를 유지하고 이를 체계적으로 관리하는 것에 유용한 방식이다. 그러나 보다 나은 정책의 발현이라는 환류의 목적 달성 측면에서 볼 때, 정부업무평가체계의 top-down 중심 방식은 정부업무를 수행하는 각 구성조직 및 기관들의 자발적이고 창의적인 정책개발과 자기 혁신, 주어진 평가체계에 대한 수용을 어렵게 하는 요인으로 작용할 가능성도 있음을 고려할 필요가 있다.

정부업무평가제도의 기본적인 법적근거는 「정부업무평가기본법」이다. 「정부업무평가기본법」은 2006년 정부업무에 성과관리체계를 도입하고 이를 통합적으로 구축 및 운용하기 위한 법적태도로 작용해 왔다. 환류와 관련하여 명시적으로는 제13조 제2항에서 “전자통합평가체계는 평가과정, 평가결과 및 환류과정의 통합적인 정보관리 및 평가관련 기관 간 정보공유가 가능하도록 하여야 한다.”고 하여 전자통합평가체계를 통해 정보관리 및 공유시스템의 대상으로 규정하고 있다.

「정부업무평가기본법」에서 환류와 관련하여 보다 확장된 내용으로서는 동법 제26조에서 제30조에 걸쳐 규정하고 있는 <평가결과의 활용>을 들 수 있다.

「정부업무평가기본법」에서는 환류와 관련하여 다음과 같이 평가결과의 공개, 보고, 평가결과의 예산 및 인사에 연계 및 반영, 평가결과에 수반된 시정조치 및 감사, 평가결과에 따른 보상이라는 5가지 영역에 대하여 규정하고 있다.

첫째, 공개 부문에서는 국무총리와 함께 평가의 대상이 되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 기타 공공기관의 장이 평가결과를 공개할 것을 규정하고 있다(정부업무평가기본법 26조).

둘째, 보고 부문에서 국무총리는 평가결과를 국무회의 보고 및 평가보고회 개최, 중앙행정기관의 장은 평가결과를 국회 소관상임위원회에 보고할 것을 규정하고 있다(정부업무평가기본법 27조).

셋째, 반영 부문에서는 평가결과에 대해 중앙행정기관의 장이 평가결과를 조직, 예산, 인사, 보수체계에 연

계시켜 반영할 것을 규정하고 있다(정부업무평가기본법 28조).

넷째, 시정조치 및 감사 부문에서는 평가결과에서 정책 등에 문제가 발견될 시 중앙행정기관의 장은 이에 대한 조치계획을 수립하여 해당 정책을 중단, 축소 등 시정조치를 하거나 자체감사를 하도록 규정하고 있다(정부업무평가기본법 29조).

다섯째, 보상 부문에서는 중앙행정기관의 장은 평가결과에 따라 우수사례와 관련한 소속부서, 기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대조치를 하고, 정부는 우수기관에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다고 규정하고 있다(정부업무평가기본법 30조).

이처럼 「정부업무평가기본법」은 환류측면에서 평가결과를 조직과 인사, 예산 등과 연계시키는 규정 등을 통해 통합적인 체계 하에서 성과주의를 반영하여 이를 실현시키려는 노력을 담고 있다.

그러나 정부업무평가에 있어서 환류의 근본적인 취지가 정부업무의 효율성과 효과성을 제고시키는 것임을 감안할 때, 「정부업무평가기본법」에 담긴 환류와 관련한 규정들은 정책이나 사업의 개선과 이를 위한 학습을 증진시키는 체계라고 보기에는 한계가 있다. 그 이유를 정리하면 크게 다음과 같은 3가지 이유를 들 수 있다.

첫째, 평가에 따른 환류를 사후적으로 보려는 관점에 기반하고 있다. 앞서도 살펴본 바와 같이 「정부업무평가기본법」에 환류와 관련하여 규정된 내용은 평가결과의 활용이라는 범주 하에 평가결과를 조직과 인사, 예산 등과 연계시킴으로써 환류의 근본 취지를 달성할 수 있다고 보고 있다. 평가결과를 조직과 인사, 예산 등과 연계시키는 것은 물론 필요한 것이나 평가결과에 따른 환류를 사후적인 것으로만 볼 경우, 정책이나 사업의 전반적인 과정이나 중간단계에서 나타날 수 있는 보다 나은 정책과 사업에 필요한 정보나 요소들을 간과할 수 있다.

둘째, 평가에 따른 환류를 통제 중심의 수단으로 보려는 관점에 기반하고 있다. 「정부업무평가기본법」 제 29조에서는 평가결과에서 문제가 생길 시에 해당 정책 등에 대해 집행중단, 축소 등 시정조치 및 자체감사를 시행한다고 규정하고 있는데, 시정 조치를 사실 상 문제가 되는 정책이나 사업을 중단하거나 축소하는 것

으로만 간주하게 될 우려가 있는 규정이다. 물론 법 규정에 대한 유연한 해석을 통해 이를 예시규정으로 볼 수도 있겠지만 법적으로 명시된 규정만으로 볼 때, 보다 나은 정책의 구현을 사실상 정책이나 사업에 대한 감측과 제약이라는 통제를 환류의 주요기제로 하고 있다는 점을 부인하기 어렵다.

셋째, 보다 나은 정책의 개선에 필요한 학습을 지지하는 법적 근거가 존재하지 않고 있다는 점이다. 「정부업무평가기본법」 제 30조에서는 평가 우수사례에 대해 관련 조직과 소속공무원에게 조직, 인사 그리고 예산 상의 보상을 규정하고 있지만 이는 평가결과 자체에 대한 사후적인 보상일 뿐, 정책의 개선을 위한 학습의 기회와 과정을 직접적으로 지지해주는 규정이라고는 볼 수 없다. 이는 앞에서 언급한 환류를 통제 중심의 수단으로 보고 있다는 문제와 연동되는 부분이기도 하다.

## 2. 선행연구의 검토

### 1) 환류의 개념 및 유형

환류에 대한 선행연구들 중 일부는 환류의 개념이나 환류를 유형화 시키려는 연구경향을 보이고 있다. 이것은 그만큼 환류에 대한 개념이나 구분이 명확하지 않고, 현실에 적용하기에도 용이하지 않다는 점이 작용한 것으로 판단된다.

Gersick(1989)는 환류란 평가결과로부터 사업이나 정책이 어떠한 방향성과 목표로 어떻게 변화해야 할지를 결정하게 하는 기제라고 보았다[4]. 또한 Locke & Latham(1990)에서는 환류가 조직이 수행하는 업무에 대한 이해를 제고시키고, 조직이 필요하는 일과 불필요한 일을 구분하게 하며, 사업이나 정책을 수정하거나 종결시키는 중요한 의사결정을 하는데 기여한다고 보았다[5].

환류에 관한 유형으로는 일반적으로 수단적 활용(Instrumental Use), 개념적 활용(Conceptual Use), 설득을 위한 활용(Persuasive Use)으로 분류될 수 있다[6][7]. 이들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 수단적 활용은 평가결과를 의사결정이나 문제 해결 및 관리개선을 위해서는 사용하는 활용을 의미한다.

둘째, 개념적 활용은 문제에 대하여 정책결정자의 사고방식이나 관념에 변화를 일으켜서 간접적으로 정책

에 영향을 미치는 것을 의미한다.

셋째, 설득을 위한 활용은 의사결정자들이 정치적 목적으로 이해관계자들을 설득시키기 위해 평가정보를 활용하는 것을 의미한다.

환류에 관한 또다른 유형으로는 통제위주의 경직된 활용(hard use)과 성과정보를 이용한 학습 등 유연한 활용(soft use)으로 구분하는 연구를 들 수 있다. 이러한 구분 하에서 경직된 활용이 일반화될수록 유연한 활용은 낮아지게 되는데, 한국의 대부분 정부기관들이 유연한 활용보다는 경직된 활용에 치우치고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음이 지적된 바 있다[1][2][3].

근래에는 성과주의가 도입 및 확산, 강조되면서 유연한 활용에 해당하는 성과정보를 이용한 학습 등이 강조됨과 동시에 경직된 활용과 유연한 활용을 균형있게 발전시키는 방안 또한 모색되고 있다[2].

### 2) 환류의 불충분성에 대한 연구

환류와 관련한 또다른 연구 흐름으로는 환류의 불충분성에 대한 이유를 찾기 위한 분석 및 연구들을 들 수 있다.

이혜영 외(2004)는 지방자치체 공무원을 대상으로 한 합동평가와 관련한 설문조사에서 합동평가결과를 환류시키는 장치가 없기 때문에 평가결과의 활용이 저조하였음을 지적하고 있다[8].

박재희(2002)의 연구에서는 환류시스템을 통해 적시된 지적사항들은 구체성과 현실성이 저조하여 실제 이들 내용들을 적극적으로 반영하기에는 한계가 있으며 형식보다는 내용의 문제가 더 크다고 보고 있다[9].

노유진(2004)의 연구에서는 정책평가활용을 저해하는 대부분의 요인들 특성은 평가결과의 수단적 활용(인사, 예산 등에 대한 반영)을 촉진시키는데는 기여하고 있으나 이를 학습을 위한 활용을 촉진시키는데는 실패하고 있다는 점을 제시하고 있다[10].

이윤식(2002)의 연구 또한 유사한 주장으로서 평가결과 활용을 극대화하기 위해서는 활용지향적인 조직환경의 조성과 활용을 실질적으로 유인할 수 있는 유인책, 평가결과 관련지식시스템의 구축, 정기적인 모니터링이 필요함을 주장하고 있다[11].

허만형 외(2010)에서는 평가결과에 의해 생성된 정보의 주요부처에 대한 정책평가의 경우, 부처성과급으

로 재정사업평가의 예산에서는 환류되고 있으나, 사실상 동일한 목적과 내용임에도 환류의 유형상 차이를 이유로 중복적으로 평가하는 등 체계성이 부족하다는 평가를 받아왔음을 지적하고 있다[1].

또한 성과주의의 도입 및 확산으로 성과정보를 인사 및 예산에 반영하는 기조가 강해지고는 있으나, 구성원들의 성과정보에 대한 불신, 수용성 부족의 문제 또한 중요하게 제기되고 있음이 지적되기도 하였다[2].

아울러 정책성과 개선을 위한 활용보다는 등급화된 기관평가 결과에 관심이 쏠리는 부작용을 우려하는 주장도 제기되어 왔다[3].

이러한 기존의 논의들은 한국의 공공기관평가제도가 환류측면에 있어서 이를 사후적인 단계로만 반영하여 성과정보가 형식적, 소극적 결과 제시 및 유지목적을 위한 활용에 그치는 경우가 대부분임을 보여주고 있다.

### 3) 정부업무평가의 발전 및 한계와 환류

선행연구들은 정부업무 평가의 발전 및 한계가 환류와 밀접한 관련을 가지고 있음을 시사하여 왔다.

정부업무 평가의 발전적 기원은 고객만족과 시장중심적 행정, 그리고 결과에 대한 책임으로 성과주의를 강조하는 미국의 신공공관리(New Public Management)에서 찾을 수 있다[12][13][14].

대한민국 정부는 1961년부터 정부업무평가 작업을 수행하여 왔으나, 이러한 기조를 반영한 것은 2006년 「정부업무평가기본법」을 제정하여, 신공공관리의 관점에서 결과에 의한 평가 및 성과관리 지향이라는 기본적인 틀과 방향을 제시한 것에서 찾을 수 있다[1][14].

그러나 실무적인 측면에서 국내의 정부업무평가제도는 여전히 문제점들을 갖고 있음이 보고되고 있다. 정부업무평가제도를 통해 목표와 수단인 연계, 예산과의 연계, 정부업무 성과 제고에 있어서는 나름의 발전을 보여 왔으나 평가의 활용, 즉 환류 부문에서는 지속적으로 문제가 제기되어 왔던 것이다[15][16][17]

이러한 정부업무평가의 환류와 관련된 문제점을 좀 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다

첫째, 「정부업무평가기본법」이 제시하는 통합적 성과관리가 실질적으로 구현되기 위해서는 법·제도적 기반과 조직, 그리고 구성원 간의 연계가 필요하다. 그러나 한국의 경우, 국무총리실이 주관하는 주요정책 자체평가, 기획재정부가 담당하는 재정사업 자율평가, 행

정안전부의 행정관리 역량평가, 인사혁신처의 공무원 역량평가 등 다양한 평가제도들이 운영되고 있는 가운데, 이들 제도들 간의 연계성은 부족한 실정임이 지적되고 있다[16]. 이러한 제도들 간의 분절성은 구성원들의 피로도를 높일 뿐만 아니라 각 평가제도에 따른 환류의 효용성 역시 분절적으로 작용할 수밖에 없는 한계를 갖게 된다.

둘째, 환류가 이루어지는 상황에 대한 이해와 반영이 부족하다는 점이다. 현재, 한국의 평가제도는 평가결과가 이후 해당부처의 사업에 반영되고 있는지에 대해서는 긍정적인 평가[17]를 얻고 있는 반면, 이와 관련한 구성원들의 긍정적인이고 생산적인 동기유발과 수용 및 신뢰 등에서는 취약점을 보이고 있다는 것이다[16].

셋째, 환류과정이 제도적으로 보장된다고 하더라도 환류전달방식과 학습으로서의 환류에 대한 구성원들의 인식이 부정적이라는 점이다[16]. 환류의 후속결과가 조직과 조직구성원들의 인사 및 성과급에 대해 잘못된 점을 찾아내어 책임을 묻는 방식으로 진행되는 것 위주로 진행된다면 구성원들은 환류를 학습보다는 통제의 수단으로 인식할 가능성이 높아지게 된다는 것이다.

## III. 경험적 논의

### 1. 미국과의 비교 필요성

정부업무평가제도와 관련한 비교 해외사례로서 미국의 사례를 선정하였다. 선정이유로서는 미국의 경우, 환류를 적극적으로 활용하는 대표적인 성과주의 사례에 해당하기 때문이다. 한국의 정부업무평가제도의 법적근거인 「정부업무평가기본법」에서도 제시된 바와 같이 성과주의에 기반하고 있다. 정부업무에 대한 성과주의 도입과 시행의 가장 대표적인 예로 미국을 들 수 있다는 점에서 실제로 미국의 사례에 대한 분석은 성과주의를 표방하고 있는 한국에게도 중요한 참조사례가 될 수 있다.

### 2. 미국의 정부업무 평가와 환류체계

미국 정부는 2010년에 GPRA(Government Performance and Result Act) Modernization Act를 제정하고 이러한 법령에 의해 요구되는 온라인 상에서

정부업무성과를 총괄적으로 보고하는 포털 역할을 충족하는 사이트인 Performance.gov를 2011년 출범시켰다.

본래 미국에서는 1993년 이래로 기존 GPRA에 따라 정부업무성과를 관리하여 왔으나, 정부 업무성과와 관련한 데이터에 대한 보다 빈번한 생산, 기관별 목표에 대한 우선순위 선정의 필요성, 성과관리에 있어 필요한 신규요소들에 대한 반영과 계획단계에서의 프로세스를 선거주의와 일치시킬 필요성의 강조 등으로 기존 GPRA체계를 현대화시켜야 하는 요구가 있어 왔다. 이 연방정부성과포털은 일반 국민들, 미디어 매체, 의회 등 모든 이들에게 대통령의 관리 의제(PMA: President Management Agenda), 연방정부관리프레임을 전과정적으로 공개하고 있다.

이러한 체계를 통해 미국 정부의 환류체계는 개별부처의 성과목표에 대하여 분기별로 모니터링이 병행되고, 관련 실적 보고 및 문제점의 시정이 집행단계에서부터 이루어진다는 특징을 보인다.

또한 성과관리 포털(performance.gov)을 통해, 총부처 우선목표(Gross Agency Priority Goal)와 부처우선목표(Agency Priority Goal)의 분기당 목표달성 현황을 국민들에게 관련 데이터들과 함께 공개하고 있다.

또한 성과관리 포털(performance.gov)을 통해 일반 국민들이 관심있는 정책과 관련한 부처 등을 온라인 상으로 방문하여 해당 기관이 우선순위로 하는 목표, 이를 위한 정책 및 사업집행 사항과 전략, 관련 데이터들을 모두 확인할 수 있으며, 각 조직별로 60일 기간(매년 11월 중순~다음 해 1월 중순)동안 일반 국민들의 코멘트와 반응을 모아 정책목표 선정 및 조정에 반영하고 있다.

기관별 목표 우선순위 선정에 있어서는 우선 OMB(Office of Management and Budget)와 고위정책 의사결정자들이 해당 목표들이 명백한 집행조치가 있는지의 여부, 관련 목표설정이 이후의 과정을 가속화시킬 수 있는지의 여부, 기존 연방정부의 우선순위와 일치여부 등의 기준을 고려한다.

여기에 더하여 GAO(Government Accountability Office)에 의한 분석연구가 목표선정에 고려되며, 추가적으로 OMB와의 협의 및 의회보고 등을 거치도록 하여 장기간에 걸쳐 정부업무 성과개선에 있어 의회와 행정부의 협력 기제를 보다 강화시키고 있다.

### 3. 한국과의 비교

거시적인 수준에서 나름의 체계적인 비교를 위하여 다음의 표 1과 같은 이념적인 유형을 설정할 수 있다. 즉, 유형 구분을 위한 기준들 중 하나로서 환류체계의 집권성(Ruling Type)을 고려할 수 있다. 여기서 집권성이라 함은 정부업무평가의 환류체계 하에서 이를 전담하고, 총괄하는 조직의 존재 여부와 그 기능 및 역할의 정도 등을 고려할 수 있다. 그러한 조직이 존재할 뿐만 아니라 그 기능과 역할의 정도가 강하고 깊을수록 환류체계의 집권성이 높은 유형으로 구분된다.

표 1. 정부업무평가 환류의 유형  
Table 1. Type of Government Performance Evaluation

Learning Type \ Ruling Type	High	Low
High	I	II
Low	III	IV

또다른 기준으로 환류체계의 학습성(Learning Type)을 고려할 수 있다. 여기서 환류체계의 학습성은 정부업무평가의 환류체계 하에서 환류가 절차 상 사후적으로 고려되고, 문제가 있을 시 중단하거나 이를 감축하는 감사차원의 해결 방식이 아니라 정책 및 사업의 전과정에 걸쳐 목표와 정보가 공유될 수 있고, 문제해결을 위해 중앙과 개별부처, 평가자와 평가대상자 간의 협력이 가능할 수 있는지의 여부가 고려될 수 있다. 이러한 측면에서 환류체계의 학습성 수준이 낮아진다면 그러한 환류체계는 보다 나은 정책을 위한 학습보다는 통제위주로 환류를 운용하는 유형에 해당될 수 있을 것이다.

정부업무평가 환류의 유형 및 특성 구분을 위한 이러한 기준들을 종합해 볼 때, 미국은 환류체계의 집권성은 낮지만 학습성 정도는 높은 III 유형에 해당한다. 미국의 경우, 연방정부업무성과 포털을 온라인 상으로 운영하고 있지만 이는 다른 정부부처들의 성과를 모니터링 할 수 있는 플랫폼과 창의 역할을 수행하는 것이며, 가장 관련성이 높은 OMB조차도 부처의 자율성을 보장하되, 정부업무성과 관련한 기본적인 틀과 지원, 자문을 담당하는 역할을 천명하고 있다는 점에서 한국에 비해 환류체계의 집권정도는 상대적으로 낮은 유형에 속한다고 할 수 있다.

반면에 환류체계의 학습성 측면에서 미국은 명확한 달성목표를 설정하되, 이에 대한 달성도를 해당 부처의 정책과정 전반에 걸쳐 주기적인 모니터링을 수행하고 정보와 데이터를 공개하여 정책개선을 위한 학습을 위한 기본 토대를 제공하고 있다. 뿐만 아니라 달성하고자 하는 조직간 목표 순위 설정 및 선정에 있어서 협력적인 의회와 행정부간의 관계를 절차화하고 있다는 점에서 환류체계의 학습성 정도는 상대적으로 높은 유형에 속한다고 할 수 있다.

아울러 한국은 국무총리를 중심으로 한 국무조정실과 국무총리가 위원장으로 하는 정부업무평가위원회가 이를 총괄하고 있다는 점에서 집권형에 해당한다고 볼 수 있다.

또한 환류체계의 학습성 측면에서는 정부업무평가 홈페이지, 공공기관 경영정보 알리오 등을 통해 평가결과를 공개하고는 있으나, 평가의 환류 측면에서 후속결과에 따른 인사 및 예산 등급의 성과급으로 통제하는 방식이 주류로 나타나고 있으며, 학습이나 정책을 개선하기 위한 방안 등에 대한 모색은 여전히 보다 강화되어야 할 필요가 있다는 점에서 환류체계의 학습성은 상대적으로 낮은 것에 해당하는 통제형에 해당한다고 볼 수 있다.

표 2. 한국과 미국의 정부업무평가 환류 유형  
 Table 2. Comparison of Types of Government Performance Evaluation in Korea and the United States

	Ruling Type	Learning Type
Korea	- 집권형 -총리실 중심(정부업무평가위원회)	- 통제형 -목표가 모호하고, 사후적으로 시행되며 주로 인사와 예산에 통제를 가하는 형태로 수용성이 낮음
United States	- 분산형 -부처의 자율성을 보장하며, OMB는 틀과 지원, 자문을 담당	- 학습형 -명확한 달성목표를 설정하고, 이에 대한 달성도를 위해 주기적인 모니터링 및 정보와 데이터 공개 -행정부와 의회간 협력적 관계 증시

4. 국내 사례분석

정부업무평가에 있어서 환류체계의 강화는 지속적으로 강조되어왔을 정도로 미비점이 잔존해 있던 분야였다. 그러나 2019년 이후부터는 주요 정부부처의 환류부문 평가가 이전보다 전반적으로 개선되는 현상이 확대되기 시작하였다.

아래의 표 3에서 제시된 바와 같이 행정안전부와 인사혁신처가 주관하여 중앙부처의 행정관리역량에 대해 시행하는 자체 평가에서 환류부문에 대한 평가 점수가 이전에 비해 괄목할 정도로 높아진 것을 확인할 수 있다. 평가환류 점수가 2016년-2018년까지 감소하다가 2019년에 전년대비 4.4점 상승한 것을 확인할 수 있다.

표 3. 행정관리역량평가 운영실태 점검결과  
 Table 3. Inspection Results of Administrative Management Station

point year	Operation (50)	Outcome (20)	feedback (30)	total (100)
2016	34.9	19.3	20.8	75.1
2017	41.6	19.2	19.7	80.5
2018	37.3	15.4	17.9	70.6
2019	40.3	15.6	22.3	78.2

source: <http://www.evaluation.go.kr>

당시 행정안전부와 인사혁신처는 이에 대한 총평으로 “각 부처의 평가운영 내실화 및 환류 제도 노력 등으로 평균점수가 상승”한 것으로 정리한 바 있었다.

2022년 대한민국 정부가 새롭게 교체된 이후, 정부업무 평가에 있어 환류체계의 외형적으로 더욱 강화되었다.

그 전까지 정부업무평가의 큰 줄기들은 일자리 및 국정과제, 규제혁신, 정부혁신, 정책소통에 대한 것이었다. 2022년 이후부터는 정부업무평가의 큰 줄기에는 ‘적극행정’ 부문이 추가되었다. ‘적극행정’ 부문의 전반적인 평가방향은 전년도 보완사항에 대한 기관별 적극행정 활성화·개선 노력 및 추진성과는 물론 국민과 공무원들의 체감도까지도 반영하도록 하는 것이었다.

그러나 최근 전략목표 성과관리 강화와 관련하여 발생하고 있는 일련의 행태는 아직까지 한국의 정부업무평가 체계의 환류가 충분히 강화되지 못하고 있음을 보여주고 있다.

전략목표에 대한 성과관리 강화는 2019년 국무총리 산하 국무조정실이 주관하여 중앙행정기관의 성과관리

계획에서 제시된 전략목표별로 성과지표를 설정하도록 한 이후, 중앙행정기관들은 전략목표 성과지표별로 분석보고서를 작성하도록 하게 된 것에서부터 가시화되었다. 이것은 단지 중앙행정기관에게 보고서를 작성하도록 하는 것을 넘어서서 중앙행정기관에 대한 자체평가와 성과관리를 하위 관리과제 수준에서 상위인 전략목표 수준으로 상승시켜 보다 체계적인 환류와 성과관리를 가능하게 하는 것이 그 취지라고 할 수 있다.

표 4. 행정관리역량평가 운영실태 점검결과  
Table 4. The results of strategic goals of Strategy and Assessment Report

point objec- tion	성과현 황 (50)	성과분 석 (30)	미흡요 인분석 (20)	개선 계획 (20)	total (80)
장관급 (25개)	7.52	22.40	10.58	12.53	53.03
차관급 (21개)	8.00	24.40	14.50	15.60	62.50
전부처 (46ro)	7.76	23.40	12.54	14.07	57.77

source: [18]

위의 표 4에서 제시된 2023년에 시행된 전략목표 성과관리 보고서 평정결과를 살펴보면 전략목표 성과관리가 충분히 이루어지지 않고 있음을 보여준다. 전부처의 평균점수가 80점 만점에 57.7점(100점으로 환산시 72.21점)에 그칠 정도로 저조하였으며, 특히 미흡요인 분석이 매우 취약한 것으로 나타나고 있다[12].

이것은 앞서도 언급한 바와 같이 한국의 정부업무평가와 환류체계가 집권적이고 통제형 형태로 운영되고 있는 것에 기인하고 있다고 보여진다. 하위 관리과제 차원에서는 전년도 평가에서 제시되었던 것을 그대로 수용하여 차년도 과제집행 단계에서 개선하면 된다. 반면, 전략목표 성과관리는 보다 추상적인 목표에 대한 이해와 이를 구체화시키려는 창의적인 노력과 실천이 요구된다. 집권적이고 통제적인 평가시스템에 익숙해진 구조 속에서 상위의 전략목표에 대한 접근은 해당 부처 및 실무 담당공무원들에게 매우 부담스럽고 곤혹스러운 과제가 될 가능성이 높은 것이다.

#### IV. 결론: 요약 및 시사점

한국은 지난 2006년 이래로 성과주의를 도입하면서 지속적으로 정부업무평가제도를 발전시켜 왔다. 이러한 과정에서 목표와 수단과의 연계, 예산과의 연계, 정부업무 성과제고 등의 측면에서 점진적으로 발전해 왔음은 주지의 사실이다[1][14].

그러나 성과주의 이전시기와 이후 시기를 막론하고, 꾸준히 제기되어온 평가결과의 환류문제는 여전히 지속적으로 문제가 있음이 보고되어 왔다.

이와 관련하여 본 연구에서는 한국의 정부업무평가를 환류적 측면에서 검토하였고, 미국의 경우, 정부업무평가의 환류에 있어서 정책목표의 달성과 개선이라는 환류체계의 학습적 차원에 상대적으로 높은 수준으로 연동된 반면, 한국은 그러한 연계성이 여전히 분절적이고 통제위주의 방향으로 진행되고 있음을 확인할 수 있었다. 한국의 경우, 정부업무평가 체계가 총리실 산하 국무조정실 중심의 집권형이며, 환류체계 또한 이를 따르고 있는데, 그러한 과정에서 환류의 목적은 정책을 개선하고 이를 위한 학습보다는 평가대상의 통제에 치우쳐 있는 것이다.

이러한 분석결과는 선행연구에서도 계된 각종 평가들의 분절성, 환류의 학습기능으로서의 한계, 통제 위주로 인식되는 전달방식의 문제를 지적하고 있는 선행연구들과도 일치하고 있다[15][16][17].

미국의 경우, OMB의 표준적인 틀 하에서도 자체부처의 자율성이 최대한 보장되는 체계를 갖추며 운용의 묘를 보이고 있는데, 그 이면에는 자체부처가 제시한 목표의 명확성과 달성도를 최우선순위에 두고 있으며, 환류 또한 사후적이 아닌 상시적인 체계로 지원 및 협력체계를 갖추고 있는 점이 주목된다. 이러한 구조는 미국의 공공부문에 대한 감독관리 시스템에서도 통제 위주보다는 다양한 이해관계자의 상호작용과 협업이 강조되고 있는 상황과도 일맥상통한다[19].

한국의 경우, 정부업무평가의 평가체계는 다른 주요국들에 비해 상대적으로 국무총리실 중심의 집권화된 체계를 보이면서도, 그밖의 다양한 평가들로 인해 그 효능이 분절적이며, 그 평가의 행태는 사후적이고, 통제 위주로 운영되어 환류의 본래 취지인 정책의 개선과 이를 위한 학습의 효과를 보다 활성화할 수 있는 노력이 요구된다.



적어도 형식 상으로는 환류가 평가과정의 절차, 성과 제고를 위한 수단, 이전의 성과에 대한 학습, 차년도 계획에의 반영 등과 같은 복합적인 모습을 통해 환류가 단순히 사후적인 절차가 아님을 분명히 하고, 정책의 개선과 학습을 위한 것임을 명목적으로는 분명히 하고 있다.

그러나 이처럼 환류에 대해 복합적인 기대를 반영하고 있는 평가취지와는 달리 평가를 받는 입장에서는 이를 여전히 통제를 위한 절차로 인지하고 있는 경향이 강함을 고려할 때, 이러한 간극을 좁히기 위한 논의와 노력도 필요하다고 판단된다.

큰 틀에서는 정부업무평가를 정책목표 달성과 이와 연계될 수 있는 정책개선에 초점을 맞출 필요가 있다. 이를 위해 국내의 사후적인 평가시스템을 미국의 사례를 참조하여 분기별 모니터링 체제를 취하되, 통제가 아닌 정책목표를 달성할 수 있는 협력적, 지원적 시스템으로 전환하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한 총리실 중심이면서도 각종 평가들로 인해 나타나고 있는 분절성을 좀더 통합적이고, 간결하며, 해당 사업 및 프로그램 중심으로 환류를 운용할 필요가 있다

미시적으로는 평가결과보고서에 담겨야 하는 환류의 형식도 개선될 필요가 있다. 즉, 지금과 같이 전년도에 지적받은 사항에 대해서 어떻게 처리하고 있는지를 감사에 대응하는 메뉴얼처럼 기재할 것이 아니라 정책의 전반적인 과정에 걸쳐 목표의 설정, 그 목표를 추구하기 위한 수단의 선택, 실제 집행 상에서 직면한 문제 등에 대한 내용들이 담길 수 있는 형식으로 바뀌어야 할 필요가 있다.

정부업무평가제도에 있어 환류의 실효성을 제고하기 위해 마지막으로 고려되어야 하는 사항은 평가를 둘러싼 평가자와 피평가자와의 관계에 대한 것이다. 현재 한국이 정부업무평가에 있어서 특히 환류와 관련한 평가자와 피평가자 간의 관계는 상급자와 하급자 간 관계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

당연히 정부가 추진하는 중점적인 국정과제는 해당 정권이 집권하는 한 정책의 우선순위에 있어야겠지만 그런 중에서도 실제 관련 정책을 수행하는 현장의 목소리가 환류과정에 제대로 반영되어야 해당 정책의 적실성과 실현가능성이 높아지게 될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 지금과 같이 상급자로부터 일방적인 지도를 받은 형태와같은 평가자와 피평가자 간의 관계는

상의하달 식으로 시행해야 하고 준수되어야만 하는 지침만 있을 뿐, 그 어디에도 보다 나은 정책을 구현하기 위한 적실성 있는 대안과 방안을 도출해 내거나 구현해 낼 수 있는 가능성을 찾아보기 어려운 실정이다.

따라서 정부업무평가에 있어서 환류를 정책의 전과정에 걸쳐 평가자와 피평가자가 보다 나은 정책구현을 위해 학습과 소통의 기제가 제도화되고 정착될 때, 보다 효과적인 정책구현에 좀 더 근접할 수 있을 것이다.

본 논문은 아직까지 단편적으로 적용되고 있는 정부업무평가의 환류에 대하여 그 가치와 문제점을 고찰하고, 그 활용방안을 해외사례와의 비교연구를 통하여 도출해 내었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 특히, 그 문제점으로서 분절성과 통제중심을 지적하면서 통합된 연계성과 학습으로서의 환류기능 강화를 제시한 것은 향후 한국의 정부업무평가의 환류효용성을 높이기 위해 시급히 요구되는 것이라 할 수 있다.

그럼에도 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다.

첫째, 본 연구는 정부업무평가의 환류에 대해 보다 실증적인 자료를 통한 분석에 있어서는 한계를 가지고 있다.

둘째, 실제 한국의 정부업무평가는 국무총리실, 행정자치부, 인사혁신처 등을 통해 중앙정부와 지방정부, 산하 공공기관에 걸쳐 다양하게 나타나고 있는데, 이들에 대한 체계적인 분석에 있어서는 한계를 가지고 있다.

이러한 한계점들을 토대로 향후 연구과제는 실제 일어나고 있는 정부업무평가들에 대해 실증적인 자료들 토대로 분석하고, 이를 바탕으로 정부업무평가의 환류효용성이 어떻게 증감하고 있는지를 분석하는 것이 이루어져야 할 것이다.

## References

- [1] Mann Heung Hur, Hui Mun RA, & Yong Jin Cha, "A Study on the Improvement of Government Performance Appraisal System through the Survey on the Government Officials' Perceptions", *The Journal of Korean Policy Studies*, Vol 10, No. 3, pp 461-486, 2010.
- [2] Kwanghee Lee & Seog-Min Lee, "Analysis of the Operational Status of the Administrative Management Competency Evaluation System", *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, Vol 25, No. 2, pp 49-70, 2015.
- [3] Youngmin Oh, Kwanghee Lee, Samyoul Lee &

- Yunseob Oh, *A Meta-Evaluation Study on the Government Performance Evaluation System in Korea*, Sejong: Korea Institute of Public Finance, 2017.
- [4] Gersick, C. J. G, "Marking Time: Predictable Transitions in Task Groups", *Academy of Management Journal*, 32, pp 274-309, 1989.
- [5] Locke, E. A., & Latham, G. P, *A Theory of Goal Setting and Task Performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990.
- [6] Seung Jong Lee, "Evaluating the Utilization of Policy Evaluation Results: Research Trends and Methods", *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, Vol 1, No. 1, pp 19-29, 1991.
- [7] Wha Joon Rho, *Policy Evaluation*, Seoul: Bobmunsa, 2001.
- [8] Hye Young Lee, Kun-Wee Kim, Hae Yug Park "An Analysis of the Implementation Status of the Self-Evaluation System of Local Governments: An Enforcement Perspective", *Journal of Local Government Studis*, Vol 16, No. 3, pp 43-65, 2004.
- [9] Jaehee Park, *A Study on the System for Government Performance Evaluation of Korea: With Focus of Institutional Evaluation*, Seoul: The Korea Institute of Public Administration, 2002.
- [10] Yujine Rho, *A Study on the Factors Influencing Policy Evaluation Utilization and the Types of Evaluation Utilization(doctoral dissertaion)*, Korea University, 2004.
- [11] Yoon-Shik Lee, "A Study of an Improved Approach to Utilization of Institutional Evaluation Results in Korea Focusing on the Effect of ICT Use", *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, Vol 12, No. 2, pp 53-83, 2002.
- [12] Page, Stephen, "What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services," *Public Administration Review*, Vol 65, No. 6, pp1-29, 2005.
- [13] Osborne, David and Peter, Hutchinson, *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*. New York: Basic Books., 2004.
- [14] Mann Hyung Hur, Joo Hwan Kim, Seok Hwan Lee, "A Study on Current State of Government Performance Evaluation System: Challenges and Prospects", *Korean Policy Science Review*. Vol 12. No.1, pp.1-18, 2008.
- [15] Dong-Jin Lim, "An Empirical Study on the Relationship between Feedback Factors, Feedback-seeking and Job Performance and Its Impacts: within the Performance Management System of Korean Central Government Agencies", *The Korean Journal of Public Administration*. Vol. 18, No.2, pp.225-521, 2009.
- [16] Munseok Cho, Jung Wook, LEE. "A Study of the Integrated Performance Management in Central Government Agencies", *Modern Society and Public Administration*, Vol. 26, No.1, pp.77-103, 2016.
- [17] Jaeduk Keum, Seun-Bum Yang, Jung Wook Lee, Munseok Cho, Jang Hoon Chung, "An Analysis of the Operation of the Performance Management System: Focused on the Central Government Agencies", *Modern Society and Public Administration*, Vol. 24, No.1, pp.189-212, 2014.
- [18] Dukyun Hwang, "Status and Problems of Strategic Objectives Performance Management System", *The Korean Association for Policy Analysis and Evaluation Conference(Winter) Proceeding*, 2023.
- [19] Kiyeung Kim, Namje Park, "Policy measures to improve the efficiency of the supervisory system for Regulatory Agencies", *The Journal of the Convergence on Culture Technology*; Vol 9, No 5, pp 721-727, 2023. <http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2023.9.5.721>