

# 재정성과 목표관리제도에 대한 전문가 인식도 분석: 법무부를 중심으로

## Analysis of Expert Recognition on the Performance Monitoring System: Focused on Ministry of Justice

문광민  
충남대학교 행정학부

Kwang-Min Moon(mkm95@cnu.ac.kr)

### 요약

본 연구는 현재 운영되고 있는 재정성과목표관리제도의 운영실태를 분석하고 이를 바탕으로 개선방안을 마련하고자 하였다. 이를 위하여 형사사법 행정기관 중 하나인 법무부의 성과관리체계 및 성과지표의 구성 현황을 살펴보았으며, 특히 최근 5년간 제기되어 온 법무부의 성과관리 관련 문제점들을 성과계획과 성과보고 두 부문으로 나누어 검토하였다. 현행 성과관리 체계의 적절성에 대해서는 전반적으로 다소 적절하다고 보고 있지만, 성과목표 달성도를 측정하기 위한 성과측정 방식에 대해서는 부정적으로 인식하고 있으며, 성과목표의 국민의 관심사항 반영 정도에 대해서도 전문가들은 상대적으로 낮게 평가하였다. 이와 함께 달성하기 쉽고 측정하기 용이한 지표 선정 경향이 있다는 지적과 같이 전반적으로 법무부의 성과지표 설정 및 측정에 대해 비판적인 의견이 많았다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 대표성이 높은 성과지표를 설정할 수 있도록 중요도를 더욱더 강조하고 확대 반영할 필요가 있다는 의견이 높게 나타났다. 이러한 분석결과를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하고 재정성과목표관리제도 개선을 위한 몇 가지 대안을 제시하였다.

■ 중심어 : | 재정성과 목표관리제도 | 성과관리 | 법무부 |

### Abstract

The purpose of this study is to analyze the actual operation status of the financial performance target management system which is currently operated and to provide improvement plan based on this analysis. For this purpose, I examined the performance management system and performance indicators of the Ministry of Justice, which is one of the criminal justice administration agencies. Although the overall appropriateness of the current performance management system is considered to be somewhat appropriate as a whole, there is a negative perception about the performance measurement method for measuring the achievement of the performance target, and the evaluation of the performance of the performance target is relatively low. In addition, there were many criticisms about the establishment and measurement of the Ministry of Justice's overall performance indicators, such as the tendency to select indicators that are easy to achieve and easy to measure. In order to remedy these problems, it was highly suggested that the importance of indicators should be more emphasized and expanded so as to set up high-performance indicators. Based on the results of this analysis, some suggestions for policy implications and some alternatives for improvement of financial performance target management system were suggested.

■ keyword : | Performance Monitoring System | Performance Management | Ministry of Justice |

## I. 서론

대부분의 OECD 국가들에서는 1990년대 이래로 이른바 성과 중심의 재정 운용제도를 시행하고 있다. 이는 1980년대 이후 누적되어 온 재정적자에 대한 대응의 일환이었으며, 각국 정부는 공공서비스의 감소 없이 정부 지출을 축소하기 위한 방안으로 중기예산제도와 성과관리제도를 도입하기 시작하였다(국회예산정책처, 2016). 이와 같은 세계적인 행정환경 변화에 맞추어 우리나라도 1999년부터 단계적으로 성과관리 예산제도를 도입하여 운용하기 시작하였다. 그동안 정부사업에 대한 재정지출에 있어 투입 위주의 관리방식으로 인해 성과 및 책임성 측면에서 한계를 노정하였으며, 이와 함께 사회복지 등 재정지출수요의 지속적인 증가 등 재정 부담 요인들이 상존하고 있다. 성과관리제도는 성과 및 책임성의 제고 그리고 미래의 재정수요에 대비하여 정부사업의 효과를 증대시키고자 하는 요구에 부합하는 측면이 있었다. 우리나라는 1999년에 처음으로 성과관리제도를 도입하여 16개 기관에서 시범적으로 성과계획서를 작성하여 제출한 바 있다. 이를 기점으로 이후 재정성과목표관리제도(2003년), 정책·성과중심의 프로그램 예산체계(2004년), 재정사업자율평가제도(2005년), 재정사업심층평가(2006년) 등이 순차적으로 도입되었다. 아울러 2010년부터는 성과보고서가 작성되어 국회에 제출되고 있다.

한편 최근 국내 형사사법 행정은 과거와 비교하여 더욱 효율화되고 민주화되었음에도 기관에 대한 국민 신뢰도는 다소 낮으며 이와 함께 기관 관료제화 경향에 대한 비판의 목소리도 컸던 것이 사실이다. 그러함에도 불구하고 그간 국내 형사사법 행정에 관한 연구는 상대적으로 큰 관심을 받지 못하였다. 특히 형사사법 행정기관의 성과관리에 관한 연구는 국내 형사사법 행정을 둘러싼 환경변화와 그에 대한 변화의 필요성에 비하여 상응할 만한 수준의 연구가 거의 이루어지지 못하였다. 무엇보다도 형사사법 행정기관의 성과관리와 관련하여 실질적인 변화의 학술적 동력을 제공할 수 있는 형사사법 분야 전문가들의 의견은 지금까지 체계적으로 조사되지 못하였다. 이에 본 연구는 이론적 논의 및 선행연구

구를 기초로 우리나라 중앙행정기관의 재정성과목표관리제도를 검토하여 핵심이슈를 도출하고 형사사법 행정기관의 대표적 기관인 법무부의 재정성과관리 문제점에 대한 전문가의 인식을 설문을 통해 조사하고자 한다. 전문가 인식이 전반적으로 어떻게 나타나고 있는지에 대한 검토를 통해 정책적 시사점을 도출하여 대안으로 제시하고자 한다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

### 1. 성과관리와 재정성과 목표관리제도의 의의

성과관리에 대하여 정부업무평가기본법 제2조에서는 “정부업무의 추진에 있어 기관 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”으로 정의하고 있다. 주요 선진국들에서는 주요 핵심역량 중심으로 정부조직과 인력을 정비하면서 경쟁 및 성과 중심의 운영체계를 구축하고 있으며, 전략기획 기반의 강력한 성과관리와 책임성, 투명성과 신뢰성 강화의 혁신을 지속적으로 추진하고 있다[1-3].

성과관리가 강화되고 있는 주요 배경으로는 공공부문의 효과성과 효율성에 대한 인식 증대, 보다 투명한 행정의 필요성과 결과에 대한 책임 인식 증가, 관계부처 및 이해관계자들의 상호협력과 조정을 위한 문화적인 변화의 필요성 확대 등을 들 수 있다[4]. 즉 단순히 행정조직이 내부적인 운영의 문제에서 벗어나, 공공의 환경과 수요, 욕구 등 정부 활동이 사회 전반에 어떠한 영향을 미치는가로 초점이 전환되고 있으며, 납세자인 국민이 정부 활동의 결과에 관한 관심이 높아지면서 보다 투명한 행정의 필요성과 결과에 대한 책임 인식이 증가하는 현상이 관계부처와 이해관계자들의 상호협력 및 조정의 필요성이라는 문화적 변화와 맞물려 성과관리 강화에 영향을 미친 것이라고 할 것이다.

우리나라의 성과관리제도 도입과정에 대하여 자세히 살펴보면, 1999년에 처음으로 성과관리제도가 도입되어 16개 기관에서 시범적으로 성과계획서를 작성하여 제출하였다. 이후 재정성과목표관리제도(2003년), 정

책·성과중심의 프로그램 예산체계(2004년), 재정사업자율평가제도(2005년), 재정사업심층평가제도(2006년)가 순차적으로 도입되었으며, 2009회계연도 성과보고서가 2010년에 최초로 작성되어 국회에 제출되었다. 또한 2016년부터 기획재정부는 재정사업자율평가제도를 개선한 통합재정사업평가제도를 도입하였다.

이 중에서 재정성과목표관리제도(performance monitoring)는 성과계획서를 통해 성과목표와 성과지표를 사전에 설정하고 재경운용 후 성과보고서를 통해 성과목표의 달성 여부를 점검하는 제도이다(국회예산정책처, 2017). 즉, 각 부처의 임무, 목표와 연계하여 사업별로 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고, 성과지표의 목표치 달성 여부를 평가함으로써 평가 결과를 재경운영에 활용하게 된다[5][6].

## 2. 선행연구의 검토

재정성과목표관리제도는 이미 여러 선행연구에서 다양한 접근방식으로 분석이 이루어지고 있다. 그동안 국내에서 이루어진 재정성과목표관리제도에 관한 선행연구는 크게 세 가지 차원에서 진행되었음을 볼 수 있다. 우선 각 중앙관서에서 작성된 성과보고서에 대한 검사 및 성과정보 관련 신뢰성 제고 방안이 주로 논의된 바 있다[7-12]. 특히 [10]은 우리나라에서의 재정성과관리관리체계를 운영 측면에서 조직, 인사, 예산, 리더십 및 거버넌스 관점에서 분석한 결과 현행 재정 성과관리체계의 특성은 전문성이 부족한 인력과 조직에서 적절한 환류 없이 분절적으로 진행되고 있는 것을 확인하고 재정성과관리체계의 효율성 확보를 위해서는 무엇보다도 자율성과 책무성 확보를 위해 분과주의를 지양하고 결과지향적인 균형적 거버넌스체계를 구축하는 것이 필요함을 제시하였다.

다음으로 재정성과목표관리제도의 운용과 관련하여 현황 분석 및 관련 해외사례에 대한 조사를 다룬 연구가 다수 존재한다[5][6][10][13][14]. 재정성과목표관리제도가 애초의 취지에 부합되게 운영되고 있는지를 파악하기 위해 성과계획서를 중심으로 제도의 운영현황 및 그 실태에 대한 분석이 전반적으로 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 특히 [10]는 성과측정의 역설에 초점을

맞추어 재정성과목표관리제도를 사례로 우리나라 정부기관의 재정성과관리 실태를 분석하고 그에 따른 거시적인 개선 방향을 논의하였다. 아울러 [14]는 성과보고서에서 생산된 재정성과정보가 예산 및 사업개선을 위해 사용되고 있는지를 실증적으로 분석하여 관련 성과정보가 정부와 국회의 예산심사과정과 부처의 사업 성과개선을 위해서 거의 활용되고 있지 않음을 보인 바 있다.

마지막으로 재정성과목표관리제도에 대한 인식도 조사가 다수 이루어져 왔다[15][16]. 이들 인식도 조사는 주로 재정성과목표관리제도의 운영주체인 공무원들을 대상으로 한 것이라는 특징이 있다.

이상의 선행연구들을 살펴보면 재정성과목표관리제도의 적용을 받는 전 부처를 대상으로 하여 제도 관련 일반화된 문제점 및 개선방안을 도출하고 있다는 특징이 있다. 아울러 성과계획 및 성과보고의 운영 주체인 공무원들을 대상으로 인식도 조사하고 있음을 알 수 있다. 이에 비해 형사사범 기관을 대상으로 성과계획 및 성과관리 상의 문제점을 체계적으로 정리하고 이에 대한 개선방안을 고찰한 연구는 매우 부족한 상황이다. 특히 전문가 대상 설문조사의 경우에도 전문가의 해당 분야별로 설문조사가 진행되지 못하고 전체 중앙관서의 재정성과관리제도의 내용을 담은 설문 문항을 가지고 불특정 다수의 교수나 연구원을 대상으로 설문이 진행됨으로써 해당 분야의 전문가 의견이 조사되었다고는 보기 어려운 측면이 있다.

## 3. 연구의 분석틀

본 연구는 이상에서 검토한 이론적 논의 및 선행연구를 바탕으로 다음과 같은 연구의 흐름을 통해 분석을 시도하고자 한다. 첫째, 이론적 논의 및 선행연구를 기초로 우리나라 중앙행정기관의 재정성과 목표관리제도를 검토하고자 한다. 둘째, 이렇게 도출된 핵심이슈를 중심으로 우리나라 재정성과관리 현황을 법무부를 중심으로 분석하고, 이와 관련된 문제점을 도출해보고자 한다. 셋째, 이렇게 도출된 법무부의 재정성과관리 문제점에 대한 전문가의 인식을 설문을 통해 조사하고자 한다. 넷째, 이러한 전문가 인식이 전반적으로 어떻게 나

타나고 있는지 빈도분석을 통해 검토하고, 각각의 전문가가 속한 집단에 따라 어떤 차이를 보이는지 교차분석을 통해 검토해보고자 한다. 마지막으로 법무부의 재정성과관리제도에 대한 문헌 검토와 전문가 인식 설문조사의 결과가 주는 정책적 시사점을 도출하여 대안으로 제시하고자 한다.

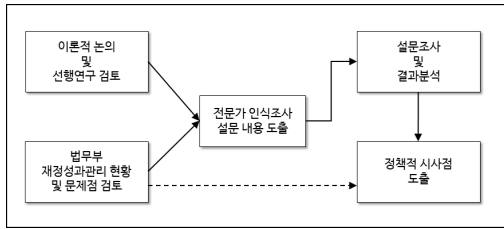


그림 1. 연구의 분석틀

프로그램목표 II-2. 현대적인 수용관리 시스템을 통하여 범법자를 수용하고 내실있는 교정교화 활동으로 재범률 감소 제고(교정활동)
전략목표 III. 안전과 통합의 외국인 정책 추진
프로그램목표 III-1. 외국인 체류질서를 확립하고, 미래지향적 출입국서비스 제공(출입국관리)
전략목표 IV. 능동적·적극적 인권옹호를 통해 복지인권 강화
프로그램목표 IV-1. 사회적 약자보호를 강화하고 인권교육을 통해 인권침해 예방(인권활동)
전략목표 V. 국민이 만족하는 선진 법무 서비스 제공
프로그램목표 V-1. 법제 선진화를 통해 국민 생활과 기업환경 개선(법무활동)
프로그램목표 V-2. 창의적·능동적 법무공무원 육성(법무교육훈련)
프로그램목표 V-3. 고객 중심의 법무행정 지원 기반 강화(법무및검찰행정지원)
프로그램목표 V-4. 고객 중심의 법무시설 조성(법무시설조성)

### III. 법무부의 재정성과 목표관리 현황 및 문제점

#### 1. 법무부의 재정성과 목표관리체계 현황

법무부가 「국가재정법」 제8조 제2항 등에 따라 작성한 ‘2016년도 법무부 성과계획서’에 따르면 위 기관의 임무를 ‘법질서 확립·인권옹호·법무서비스 제공으로 안전한 국가 및 행복한 사회 구현’으로 설정하고 이를 달성하기 위해 「임무-비전-전략목표(5개)-프로그램목표(9개)-단위사업(35개)-성과지표(87개)」로 구성된 성과관리체계를 구축하여 운영하고 있다.

표 1. 2016년 형사사법기관의 성과관리체계

임무	법질서 확립, 인권옹호, 법무서비스 제공
비전	○ 안전한 국가 행복한 사회
전략목표	전략목표 I. 국가 위상에 걸맞은 법질서 확립
및	프로그램목표 I-1. 엄정한 법집행을 통하여 법질서를 확립하고 효율적인 법집행 지원을 위한 인프라 및 선진 형사사법체계구축(검찰활동)
프로그램	전략목표 II. 엄정·충실한 법집행을 통한 안전한 사회기반 조성
목표	프로그램목표 II-1. 실효성 있는 범죄방지시스템 구축(범죄예방활동)

법무부의 성과목표 및 성과지표의 변화 추이를 살펴 보면, 전략목표는 2011년 7개에서 2012년 5개로 감소한 이후 2016년 현재까지 5개로 유지되고 있으며, 성과목표는 2011년 18개에서 2012년 9개로 큰 폭으로 감소한 이후 2016년 현재까지 9개를 유지하고 있다.

한편 관리과제는 2011년 25개에서 2013년 39개로 증가한 이후 다소 감소하여 2016년 현재 35개를 유지하고 있다. 성과지표는 2013년 91개로 가장 높은 수준을 보인 이후 다소 감소하여 2016년 현재 78개를 보이는 등 전반적으로 변동성이 크다는 사실을 확인할 수 있다.

표 2. 법무부 성과목표 및 성과지표 개수 추이

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전략목표	7	5	5	5	5	5
성과목표	18	9	10	9	9	9
관리과제	25	30	39	38	35	35
성과지표	75	75	91	94	87	78

법무부는 5개의 전략목표에 대해 9개의 프로그램 목표를 설정하고 있다. 일반재정, 정보화, R&D 분야 중 R&D 분야의 단위사업은 존재하지 않는다. 일반재정과 정보화 분야 각각 32개와 3개의 단위사업이 있으며, 성과지표는 각각 68개와 10개가 설정되어 있다. 지표 성

격별로 보면 일반재정 분야는 1개의 투입지표, 4개의 과정지표, 34개의 산출지표, 29개의 결과지표로, 정보화 분야는 4개의 산출지표, 그리고 6개의 결과지표로 구성되어 있다. 전체 78개 성과지표 중 정량지표는 58개로서 74.4%를 차지하고 있다.

표 3. 형사사법 기관 단위사업별 성과지표 현황(2016년)

전략 목표	프로 그램 목표	단위사업별 성과지표							
		분 야	단위 사업	성과 지표 수	지표성격				정량 지표 (비중)
					투입	과정	산출	결과	
5	9	일반 재정	32	68	1	4	34	29	51 (75.0%)
		정보화	3	10	-	-	4	6	7 (70.0%)
		R&D	0	0	-	-	-	-	0 (0.0%)
합계			35	78	1	4	38	35	58 (74.4%)
				100%	1.3%	5.1%	48.7%	44.9%	

## 2. 법무부의 성과계획 및 성과보고 상 문제점

각 중앙관서의 장은 2007년 1월 「국가재정법」의 시행으로 성과계획서와 성과보고서를 작성하고 있으며, 성과보고서는 「국가회계법」 제14조에 따라 결산보고서에 포함되어 2009회계연도부터 결산검사 대상이 되고 있다. 감사원은 「국가회계법」에 따라 2009회계연도부터 국가결산보고서에 포함되는 성과보고서에 대해 검사를 하고 있으며(제14조), 성과관리체계의 논리적 적합성, 성과지표의 타당성, 목표치의 적정성, 성과 실적치 측정의 진실성 등 성과보고서에 담긴 성과정보의 적정성 확보에 검사 초점을 맞추고 있다(감사원, 2016). 본 연구에서 분석대상 기간으로 삼고 있는 2011회계연도부터 2015회계연도까지의 감사원의 결산검사에서 언급된 법무부의 성과관리 관련 지적사항은 총 10건이다. 이 중 성과계획 관련 지적사항은 8건, 성과보고 관련 지적사항은 2건으로 나타났다.

표 4. 감사원 결산검사 지적사항

연도	2011	2012	2013	2014	2015	소계
성과계획	3	2	1	1	1	8
성과보고	2	-	-	-	-	2
합계	5	2	1	1	1	10

우선 성과계획 분야의 지적사항은 다음과 같다.

① (성과지표의 중복성 문제) 성과목표에 대한 성과지표는 하위 관리과제를 수행함으로써 얻을 수 있는 종합적인 성과를 측정할 수 있는 상위개념의 지표로 설정하여야 함에도 성과목표와 관리과제 간 성과지표 측정대상을 중복한 사례가 나타났다(2012회계연도).

② (측정 내지 파악 곤란한 성과지표 및 목표치를 설정한 문제) 가급적 궁극적인 효과를 측정할 수 있는 결과지표 위주로 설정하며, 결과지표 설정이 어려운 경우에는 과정지표와 산출지표를 병행하여 사용하거나 단순히 산출량이 아닌 산출의 질을 측정할 수 있도록 성과지표를 설정하여야 함에도 측정 내지 파악 곤란한 성과지표 및 목표치를 설정한 문제가 발생하였다(2011회계연도).

③ (성과지표의 목표치를 하향 설정하는 문제) 성과계획서 작성지침에서는 성과지표는 과거추세치(전전년도 및 전년도 실적, 금년도 달성 추정치 등)등을 감안하여 적극적 업무수행관점에서 도전적으로 설정해야 함에도 성과지표의 목표치를 하향 설정하는 문제가 발생하였다(2011, 2013회계연도).

④ (대표성이 부족한 성과지표를 설정하는 문제) 성과지표를 설정할 때에는 성과지표가 해당 성과목표 및 관리과제의 핵심적인 내용을 포함하도록 하여야 하고, 특히 관련 사업 중 예산 규모가 작은 사업을 성과지표로 설정하지 않도록 주의해야 함에도 불구하고 대표성이 부족한 성과지표를 설정한 문제가 발생하였다(2012, 2014, 2015회계연도).

⑤ (단위사업의 관리과제를 설정하지 않는 문제) 예산심사 시 성과계획서의 활용도를 높일 수 있도록 각 관리과제는 원칙적으로 프로그램 예산체계 상 모든 단위사업별로 설정하여야 함에도 불구하고 단위사업의 관리과제를 설정하지 않은 문제가 발생하였다(2011회계연도).

이 밖에도 성과보고 분야에서 법무부는 부적절한 실적을 성과실적에 포함시킨 문제가 발생한 바 있다(211회계연도 2건).

## IV. 전문가 설문조사 설계 및 결과분석

### 1. 설문조사 설계

본 연구는 2011년부터 2015년까지 최근 5개년간 법무부의 성과관리에서 나타난 문제점들을 성과계획 분야와 성과보고 분야로 각각 나누어 분석하고 이와 관련된 성과관리의 문제점을 보완하고 개선방안을 마련하기 위하여 법학 분야의 전문가를 대상으로 전화 및 우편설문, e-mail 등을 통해 설문자료를 수집하였다. 전문가 풀은 사회과학 전공자들이 많이 참여하고 있는 학회와 법학자들이 많이 참여하고 있는 학회 두 곳의 협조를 받아 각 학회 정회원 중 학회 활동이 활발하다고 판단되는 회원 70명을 편의추출하여 조사를 진행하였다.

설문지에 포함된 주요조사항목 중 성과관리와 관련된 부문은 크게 1) 성과관리체계, 그리고 2) 성과지표의 설정 및 측정 등 2개 부문이다. 구체적으로 1) 성과관리체계에는 ① 기관의 성과목표는 기관의 주요 업무를 잘 반영하고 있는지, ② 기관의 성과목표는 국민의 관심사항을 잘 반영하고 있는지, ③ 기관의 목표-프로그램-단위사업-성과지표는 명확하게 설정되어 있는지, ④ 기관의 목표-프로그램-단위사업-성과지표는 잘 연계되어 있는지, ⑤ 성과목표 달성도를 측정하기 위한 성과측정방식이 적절한지 등에 대한 질문으로 구성되어 있다.

한편 2) 성과지표의 설정 및 측정과 관련하여서는 ① 달성하기 쉽고 측정하기 용이한 지표를 선정하는 경향이 있는지, ② 조직 전체의 목표보다는 달성 가능한 지역적인 목표를 추구하거나 최선의 목표보다는 차선을 추구하는 경향이 있는지, ③ 장기적이기보다는 단기적인 성과달성에 유리한 지표를 선정하는 경향이 있는지, ④ 목표치를 낮게 설정하려는 경향이 있는지, ⑤ 목표치를 이미 달성한 업무(지표)를 소홀히 하는 경향이 있는지, ⑥ 계량적으로 측정 가능한 성과만을 중심으로 성과측정이 이루어지고 있는지 등으로 구성되어 있다. 마지막으로 3) 성과지표의 개선 의견과 관련하여 ① 성과지표를 제시할 때, 정량적 지표보다는 정성적 지표의 비중을 확대하는 것이 바람직한지, ② 대표성이 높은 성과지표를 설정할 수 있도록 중요도를 더욱더 강조하

고 확대 반영할 필요가 있는지, 그리고 ③ 도전성이 높은 성과지표를 설정할 수 있도록 난이도를 더욱더 강조하고 확대 반영할 필요가 있는지 등으로 구성되어 있다.

### 2. 설문조사 결과

#### 2.1. 응답자 기술통계

설문응답 전문가의 특징을 살펴보면, 설문응답자는 총 67명으로서 형사법, 범죄학, 경찰학, 기타 순으로 각각 28명, 21명, 14명, 그리고 2명으로 구성되어 있다.

표 5. 응답자 기술통계

항목	구분	빈도	%
성별	남	53	79.1
	여	14	20.9
지역	강원도	3	4.48
	경기도	4	5.97
	경상남도	2	2.99
	경상북도	2	2.99
	대구	3	4.48
	대전	1	1.49
	부산	4	5.97
	서울	29	43.28
	인천	1	1.49
	전라북도	7	10.45
	제주	1	1.49
	충청남도(세종포함)	6	8.96
충청북도	4	5.97	
세부전공	경찰학	14	20.90
	범죄학	22	32.84
	형사법	28	41.79
	기타	3	4.48

#### 2.2. 전문가 인식도 조사 결과

우선 현행 성과관리 체계의 적절성에 대한 전문가들의 인식도를 조사한 결과 전반적으로 다소 적절하다는 인식을 보이는 것으로는 보이지만, 설문5(성과목표 달성도를 측정하기 위한 성과측정방식이 적절한지 정도)에 대해서는 평균 3 이하의 값이 나타나 성과목표-주요업무 간 연계성 간에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 아울러 설문2(성과목표의 국민의 관심사항 반영정도)의 경우에도 평균 수준인 3에 근접하는 값으로 나타나 전문가들이 상대적으로 낮게 평가하고 있음을 볼 수 있다.

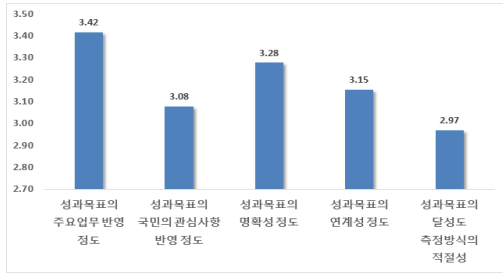


그림 2. 법무부의 성과관리 체계에 대한 전문가 인식도

다음으로 전문가들은 전반적으로 법무부의 성과지표 설정 및 측정에 대해 비판적인 의견인 것으로 나타났다. 우선 달성하기 쉽고 측정하기 용이한 지표를 선정하는 경향(설문1)이 있는 것으로 보고 있으며(3.46) 조직 전체의 목표보다는 달성 가능한 지역적인 목표를 추구하거나 최선의 목표보다는 차선을 추구하는 경향(설문2)이 있다고 평가되고 있다(3.52). 아울러 목표치를 낮게 설정하려는 경향(설문4)이 있으며(3.17), 목표치를 이미 달성한 업무(지표)를 소홀히 하는 경향(설문5)이 강하며(3.29), 마지막으로 계량적으로 측정 가능한 성과만을 중심으로 성과측정이 이루어진다(설문6)고 보는 인식이 보통 이상으로 나타나고 있음을 볼 수 있다(3.62).

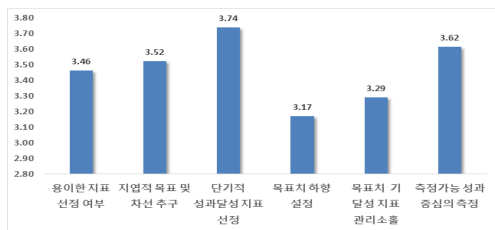


그림 3. 지표의 설정 및 측정에 대한 전문가 인식도

마지막으로 성과지표 관련하여 개선과 관련된 의견은 3가지 문항을 통해 살펴보았다. 구체적으로 성과지표를 제시할 때, 정량적 지표보다는 정성적 지표의 비중을 확대하는 것이 바람직한지(설문1), 대표성이 높은 성과지표를 설정할 수 있도록 중요도를 더욱더 강조하고 확대 반영할 필요가 있는지(설문2), 그리고 도전성이 높은 성과지표를 설정할 수 있도록 난이도를 더욱더

강조하고 확대 반영할 필요가 있는지(설문3) 등이다.

설문 결과 3가지 개선방안에 대해 전반적으로 동의하고 있는 것으로 나타났다. 특히 대표성이 높은 성과지표를 설정할 수 있도록 중요도를 더욱더 강조하고 확대 반영할 필요가 있다는 의견에 상대적으로 높은 공감도를 보임을 확인할 수 있다.

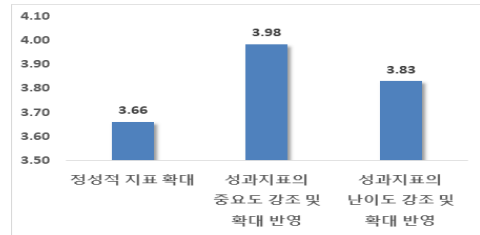


그림 4. 성과지표 개선 관련 전문가 의견

## V. 결론 및 정책적 함의

본 연구에서는 형사사법 행정기관인 법무부의 성과관리체계 및 성과지표 구성 현황을 살펴보고 최근 5년간 제기되어 온 법무부의 성과관리 관련 문제점들을 성과계획과 성과보고 두 부문으로 나누어 정리하였다. 이와 함께 형사사법 관련 전문가들을 대상으로 법무부의 성과관리체계 및 성과지표에 대한 인식도를 조사하여 이를 바탕으로 현행 성과관리체계 및 성과지표에 대한 개선 방향을 도출하고자 하였다.

본 연구의 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 성과계획과 관련된 감사원의 지적사항들은 기본적으로 성과지표 및 측정치에 관한 것들로서 지적사항을 반영하여 일정 기간 내에 대부분은 보완이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 그러함에도 불구하고 여전히 정량적 지표보다는 정성적 지표의 비중을 확대할 필요가 있으며, 성과지표의 대표성과 결과 지향성이 보다 향상되어야 할 것이다. 아울러 성과지표의 목표가 너무 과소하거나 과도하지 않도록, 즉 성과목표치가 적정하게 설정되도록 하는 노력을 지속해서 기울여야 할 것이다.

둘째, 성과보고와 관련된 감사원의 지적사항들을 살펴보면 성과측정 시 단순 오류나 실수라고 볼 수 있는 경우도 존재하지만, 성과달성도를 높이기 위한 의도성과 고의성이 엿보이는 문제들도 발견되고 있음에 주목할 필요가 있다. 예를 들어 성과보고서의 목표치를 성과계획과 다르게 임의로 하향 조정하거나 부적절한 실적을 성과실적에 포함한 경우, 그리고 만족도 조사 대상 선정을 성과평가에 유리한 결과가 나올 수 있는 대상으로 한정하는 경우 등이 이에 해당한다고 할 것이다. 향후 성과보고 시 의도적으로 성과보고를 과장하거나 왜곡하는 경우에 대해서는 기관에 대한 예산상 페널티 등을 부과할 수 있음을 성과보고서 작성지침에 명시하는 조치가 필요하다고 판단된다. 아울러 성과계획서와 성과보고서에 프로그램과 단위사업의 담당 부서나 담당자를 표시하는 방법도 고려해볼 만하다. 이는 성과계획서와 성과보고서에 프로그램의 담당부서명을 표기하고 있는 호주의 예를 참고할 수 있을 것이다[18]. 이를 통해 성과지표 작성 시 담당 부서 및 담당자의 책임성을 담보하고 나아가 언론이나 국민의 알 권리를 제고하는 긍정적인 효과도 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 형사사법 기관의 성과관리 역량을 높일 필요가 있다. 이를 위해 성과관리 업무에는 순환보직을 제한하고 승진 및 보수에 대한 인센티브를 제공해야 하며 조직 차원의 성과관리 역량 강화를 위한 지원이 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 일례로 캐나다의 경우에는 TBS의 산하조직인 CEE(Center for Excellence Evaluation)는 개별부서의 성과계획, 관리, 평가에 걸쳐 전문적인 컨설팅 및 교육훈련을 통하여 개별부서의 성과관리 역량 향상을 지원하고 있다[18]. 우리나라도 부서의 성과관리 역량 향상 지원을 위해, 별도의 성과평가 전문기관을 설립하거나 성과평가 업무를 병행하고 기존의 기관을 통하여 개별부서의 성과관리 및 평가 업무 전반에 대한 컨설팅 및 교육훈련을 종합적으로 수행하는 방법도 검토할만하다.

마지막으로 정부는 2015년도부터 성과계획서 작성 시 예산체계와 성과관리 목표체계를 일치시켜 부처별 프로그램-단위사업 단위로 성과계획서를 작성·제출하고 있다. 그러나 프로그램 예산제도의 전제로 사업에

대한 체계적인 분류작업이 선행되어야 하지만, 아직 사업별 예산편성과 성과관리의 기본을 형성하는 사업 단위의 분류가 체계화되지 못하고, 목표와 사업간 연결, 성과목표와 성과지표 간 연계가 미흡한 것으로 평가되고 있다[19]. 따라서 실제 성과 중심의 재정 운용이 가능한 기반을 조성하려면, 예산체계와 성과목표체계 일치화가 단순히 형식적으로 양자를 맞추는 데 그치지 않고, 예산체계의 프로그램이 정책 목적을 제대로 나타내고, 프로그램의 성과지표는 정책의 궁극적 목적을 측정할 수 있어야 할 것이다.

요컨대 성과지표 및 측정과 관련된 유사한 문제점들이 반복적으로 제기되고 있음을 볼 때, 향후 성과계획서 작성지침을 지속해서 보완하고 성과지표 개발과 성과관리에 대한 교육을 보다 강화함으로써 성과정보 자체의 유용성과 신뢰성을 제고시켜야 할 것이다. 성과정보의 유용성과 신뢰성 상실은 성과정보의 활용을 크게 제한하게 될 것이고 이는 결국 부처의 업무 부담만을 가중하는 결과를 가져올 것이기 때문이다. 아울러 형사사법 개별 기관 수준이 아니라 전정부적 차원에서 성과관리를 고도화하고자 하는 노력을 지속해서 기울여야 할 것이다.

\* 본 연구는 2016년 한국형사정책연구원의 연구과제 중 일부를 논문으로 발전시킨 것임을 밝힙니다.

## 참고 문헌

- [1] 이은국, "성과지표 개선방안 연구," 국무조정실 연구용역, 연구기관: 한국정책학회, 2015.
- [2] 임현준, 김성중, "지방자치단체 성과관리제도의 수용성 분석," 한국콘텐츠학회논문지, 제11권, 제5호, pp.347-357, 2011.
- [3] 고승희, "지방자치단체 성과관리제도 통합방안에 관한 연구," 한국콘텐츠학회 종합학술대회 논문집, 제9권, 제1호, pp.437-438, 2011.
- [4] J. K. Kristensen, W. Groszyk, and B. Bühler, "Outcome-focused Management and Budgeting," OECD Journal on Budgeting, Vol.1, No.4,



pp.7-34, 2002.

[5] 박노욱, 원종학, 김진, 박명호, “재정성과관리제도의 현황과 정책과제,” 한국조세연구원, 2008.

[6] 박홍엽, “재정성과목표관리제도의 운영실태 분석과 개선방안: 성과계획서를 중심으로,” 예산정책연구, 제1권, 제2호, pp.167-202, 2012.

[7] 공병천, “정부성과의 관리 실태 및 국가최고감사기구의 역할: 감사원 성과검사를 중심으로,” 한국정책학회보, 제18권, 제4호, pp.297-320, 2009.

[8] 신상훈, 차경엽, *정부 성과관리와 감사원의 역할: 외국 감사원 성과보고서 검토사례를 중심으로*, 서울: 감사연구원, 2009.

[9] 원종학, 금재덕, *성과정보 신뢰성 제고를 위한 통제시스템 구축방안*, 서울: 한국조세연구원, 2012.

[10] 유승현, “정부기관 재정성과관리의 현황과 과제: 성과측정의 역할을 중심으로,” 행정논총, 제51권, 제3호, pp.135-166, 2013.

[11] 유승현, 공병천, “정부기관 만족도 조사의 빛과 그림자: 재정성과목표관리제도 사례분석을 중심으로,” 한국행정연구, 제22권, 제3호, pp.155-183, 2013.

[12] 조선일, “성과관리 관리체계 효율성 분석: 재정사업 성과관리제도를 중심으로,” 한국인사행정학회보, 제15권, 제3호, pp.67-89, 2016.

[13] 한국조세연구원, *주요국의 성과관리제도*, 서울: 한국조세연구원, 2011.

[14] 오영민, “우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구: 재정성과목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로,” 한국정책학회보, 제25권, 제1호, pp.551-576, 2016.

[15] 최성락, “성과목표관리제도 운영에 관한 공무원 인식조사 연구,” 2012년도 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집, pp.419-436, 2012.

[16] 최성락, “성과관리 효과 인식의 영향요인 분석: 만족도의 매개효과를 중심으로,” 2012년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, pp.2030-2045, 2012.

[17] 오영민, “재정사업성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안,” 재정포럼, pp.6-22, 2014.

[18] 김상현, *재정성과관리제도 정착을 위한 재정제도의 조화방안*: 기획재정부 연구용역보고서, 2013.

저 자 소 개

문 광 민(Kwang-Min Moon)

정회원



- 2003년 2월 : 서강대학교 경영학과(경영학사)
- 2007년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학석사)
- 2011년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학박사)

- 2011년 9월 ~ 2017년 2월 : 대전대학교 행정학과 조교수
- 2017년 3월 ~ 현재 : 충남대학교 행정학부 조교수 <관심분야> : 재무행정, 지방재정, 정책분석 및 평가