

미국의 환경전략계획 수립 동향과 시사점 - ‘EPA Strategic Plan(2006~2011)’의 성과평가체계를 중심으로 -

- 1990년대 이후 미국, 영국 등 주요 선진국들의 정부개혁 핵심은 공공부문 성과관리를 통한 정부예산 집행의 효율성 제고와 국민 신뢰회복에 있어 왔음
- 공공부문 중에서도 특히 행정부문 성과관리체계 구축에 많은 노력을 경주한 바, 1993년 미국은 「정부성과법(Government Performance Results Act)」을 제정함
- EPA(Environmental Protection Agency)도 정부예산의 효과를 구체화하는 성과평가체계 구축과 이를 예산과정과 연계하려는 시도를 해왔음
- 2006년 말 현재, EPA의 일부 사업을 제외한 41개 사업 중 약 61%(25개)가 목표치를 달성하였고, OMB(Office Management and Budget)의 PART 평가대상 52개 사업 중 약 89%(46개)가 긍정적으로 평가받는 등 소기의 성과를 거두고 있음
- 정책목표 연계형 성과평가시스템 구축을 위해 고심하는 우리나라에 대한 시사점
 - 전략목표 - 성과목표 - 성과측정(지표)으로 이어지는 성과관리체계와 그 구성은 공공사업의 효과와 실천성을 제고
 - 이 체계 속에서 EPA는 정부예산의 효과를 분명하고 구체적으로 제시해야 하고, 그 결과는 예산삭감, 사업중단 등 예산편성과 의사결정에 직접 연계
 - 이러한 성과중심적 국정운영은 국민의 혈세낭비 방지, 정부예산 집행의 효율성 제고, 공공사업의 효과증진에 기여

1. EPA 환경전략계획의 수립배경과 추진경위

● 연방정부 차원의 부처별 전략계획 수립 의무화

- 1990년대 이후 미국, 영국 등 주요 선진국들의 정부개혁 핵심은 공공부문 성과관리를 통한 정부예산의 집행 효율성 제고 및 경쟁력 제고에 있어 왔음
 - 이는 전 세계적인 경기 침체와 재정 위기, 국민의 양적·질적 수요 증대, 무한경쟁 시대의 도래 등 급속한 국내외 환경변화에 신속하게 대응하려는 목적에서 시작
- 공공부문 중에서도 특히 행정부문 성과관리체계 구축에 많은 노력을 경주한 바, 1993년 미국은 「정부성과법(Government Performance Results Act : GPRA)」을 제정하기에 이룸
 - 공공사업 성과평가체계 구축을 통해 혈세낭비 방지 및 국민신뢰 회복을 위해 제정
 - 이를 위해 연방정부 내 모든 행정기관으로 하여금 전략계획을 수립, 의회와 대통령 산하 관리예산실(Office of Management and Budget : OMB)에 제출토록 의무화
 - 이 전략계획을 근간으로 매년 성과계획을 수립하고, 연차 성과보고서를 작성하여 의회에 제출토록 하였으며, 2001년 이후에는 평가결과를 예산에 연계해 오고 있음
- GPRA 제3조·제4조 규정에 의한 전략 및 성과계획의 주요 내용은 아래와 같음

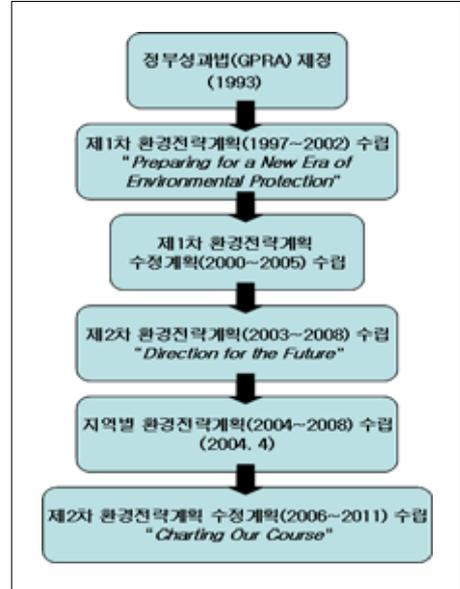
[표 1] GPRA의 주요 내용

구분	세부규정
전략계획 수립 및 수정	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부 내 각 행정기관의 장은 매년 9월 30일까지 기관별 추진사업 및 활동을 담은 전략계획(Strategic Plan)을 수립하여 의회와 관리예산실에 제출 • 전략계획은 계획을 제출하는 회계연도부터 5년 이상의 기간을 포함하되 3년마다 수정
전략계획에서 포함·제시될 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 각 행정기관의 주요 기능 및 운영을 담은 종합적인 사명 제시(Mission) • 주요 기능 및 운영을 위한 일반목표, 목적 및 성과목표 제시(Goals, Objectives & Outcomes) • 일반목표 및 목적의 달성방법 제시: 운영과정, 기술·기법, 인적·물적자원, 재원 등(How Achieved?) • 전략계획상 일반목표 및 목적과 성과계획상 성과목표의 연계성 제고(How Related?) • 각 행정기관을 둘러싼 외적 요인 발견: 기관의 일반목표 및 목적 달성에 중요하게 영향을 미칠 수 있으나, 기관이 통제할 수 없는 요인(Key External Factors) • 전략계획의 일반목표 및 목적을 수립 또는 수정하는 데 활용될 프로그램 평가관련 사항, 장래 프로그램 평가일정 등 포함(Program Evaluations)
성과계획 수립 및 연차 성과보고서 작성	<ul style="list-style-type: none"> • 각 행정기관은 전략계획과 부합하도록 개별 사업 및 활동에 관한 연간 성과계획(Performance Plan)을 수립: 성과목표, 객관적·양적·측정가능한 목적, 목표 및 목적의 달성수단, 성과지표, 측정가치의 입증수단 등 포함 • 각 행정기관의 장은 매년 3월 31일까지 전년도 프로그램 성과보고서를 대통령과 의회에 제출

● EPA 환경전략계획의 추진경위

- EPA는 GPRA 규정에 따라 1995년부터 본격적으로 성과중심의 국정운영을 위한 다양한 노력들을 경주
- 1997년 9월, 마침내 그간의 노력들이 결집된 제1차 환경전략계획(1997~2002)을 수립하여 의회에 제출
 - 10대 목표와 추진전략, 성과측정방식 등을 제시
 - 1995년 클린턴·고어가 대선공약으로 내세운 연방정부의 ‘저비용 고효율 원칙(Better Work, Less Cost)’을 근간으로 목표별 비용-편익 분석관련 이슈들에 대한 논의를 시작
- 2000년 9월, “전략계획은 3년마다 수정한다”는 GPRA 규정에 따라 성과평가결과 및 여건변화를 반영하여 제1차 전략계획 수정계획을 수립
- 2003년 9월, EPA는 결과지향적(result-oriented) 5대 목표를 새롭게 설정하고, 목표 간 교차전략을 제시한 제2차 환경전략계획(2003~2008)을 수립하여 의회에 제출
 - 환경질에 관한 신뢰성 있는 자료의 수집, 환경 개선효과 및 성과의 측정능력 제고, 합리적 장래 목표 및 전략 수립을 위한 ‘Environmental Indicators Initiative’를 추진하고, 다양한 지표와 기준을 담은 2003 Draft Report on the Environment(ROE)를 발간¹⁾
 - 국가차원의 환경보호를 위하여 ‘National Environmental Performance Partnership System’을 통한 주정부, 지방정부, 부족(인디언 등) 등과의 파트너십 강화
- 제2차 환경전략계획을 기초로 전국의 10개 EPA 지역사무소는 연방정부의 가이드라인에 따라 각 해당지역의 여건과 목표를 담은 지역환경전략계획을 수립
- 2006년 9월, EPA는 제2차 환경전략계획에 이어 향후 5개년 동안 미국의 환경로드맵을 담은 제2차 환경전략계획 수정계획(2006~2011)을 수립하여 의회에 제출

[그림 1] EPA 환경전략계획 추진경위



1) 2007년, EPA는 그 두 번째 보고서인 2007 Report on the Environment를 발간할 예정임

2. '2006~2011 EPA 환경전략계획'의 주요 내용

- 본 수정계획(2006~2011)에서는 제2차 환경전략계획의 5대 목표는 그대로 유지하되, 급변하는 여건변화 속에서 최근 새롭게 대두되는 환경적 도전과 과제들을 고려
 - EPA 개별 프로그램 대표들로 구성된 Goal Team을 통해 EPA 지역사무소, 주정부, 지방정부, 부족 등 다양한 파트너들과의 협력 및 공동전략계획 수립체계를 강화
 - 기 개발 환경지표를 개선하고 새로운 지표를 개발함으로써 EPA 내 추진사업의 성과평가과정 및 결과의 신뢰성을 더욱 제고

[표 2] 2006~2011 EPA 환경전략계획의 주요 내용

전략적 목표 (Strategic Goals)	목적 (Objectives)	하위목적 및 대상사업들 (Sub-objectives & Strategic Targets)
1. 맑은 공기 및 기후변화	1.1 보다 건강한 실외 공기	오존, 미세먼지, 독성대기물질, 만성적 산성수중물질 등 감소
	1.2 보다 건강한 실내 공기	라돈, 천식, 학교 등에서의 실내공기 개선
	1.3 오존층 보호	오존 파괴물질 감소, 피부암 예방 등
	1.4 방사능 관리	대기모니터링 시스템, 긴급사태 대응프로그램 개발 등
	1.5 온실가스 감축	건물, 산업현장, 교통부문에서의 온실가스 감축
	1.6 과학과 연구의 증진	과학적 불확실성 감소를 위한 최신 연구 추진
2. 깨끗하고 안전한 물	2.1 인간의 건강 보호	음용수, 어패류, 물놀이 안전 등
	2.2 수질 보전	하천, 호소, 해안 및 해양 수질오염 개선 등
	2.3 과학과 연구의 증진	음용수 및 하천·호소·해양의 수질연구 프로그램 개발 등
3. 토양 보존 및 복원	3.1 토양 보전	폐기물발생 감소 및 재활용 제고, 유독성 폐기물 및 유류생산 관리
	3.2 토양 복원	고의적·비의의적 유출 예방, 오염부지 정화, Superfund 부지의 잠재적 이해관계자들의 참여 제고
	3.3 과학과 연구의 증진	환경적 성과를 이루기 위한 최신의 첨단연구 추진
4. 건강한 지역사회와 생태계	4.1 화학물질·유기물·농약 위험관리	화학물질·유기물·농약위험으로부터의 인간건강과 환경보호
	4.2 지역사회 유지	협력적 문제해결을 통한 지역사회 건강성 유지, Brownfield 평가 및 정화, US-Mexico 국경지역 및 태평양도서지역 건강성 유지 등
	4.3 중요 생태계 복원 및 보존	습지 증가, 하구 재생, 5대호 건강성 증진, 체사피크만·멕시코만·롱아일랜드해협·남플로리다·푸젯만유역·콜롬비아강유역 생태계 보존 및 복원 등
	4.4 과학과 연구의 증진	인간 건강 및 생태계 관련 최적의 정보, 모델, 분석방법 개발 등
5. 자발적 환경실천	5.1 환경법규 준수 강화	법규준수 지원·인센티브 방안, 모니터링 및 법 집행체계 등
	5.2 오염예방 및 기타 책무 실천	오염예방 및 환경적 책무이행, 사업 및 지역사회 혁신을 통한 환경성과 촉진, 환경정책의 혁신 등
	5.3 인디언 사회의 건강과 환경 개선	환경관리 및 성과평가능력 제고, 환경프로그램 집행 등
	5.4 과학과 연구의 증진	오염예방, 신기술 개발, 사회경제학, 지속가능한 시스템, 의사결정기법 등에 관한 최신의 연구

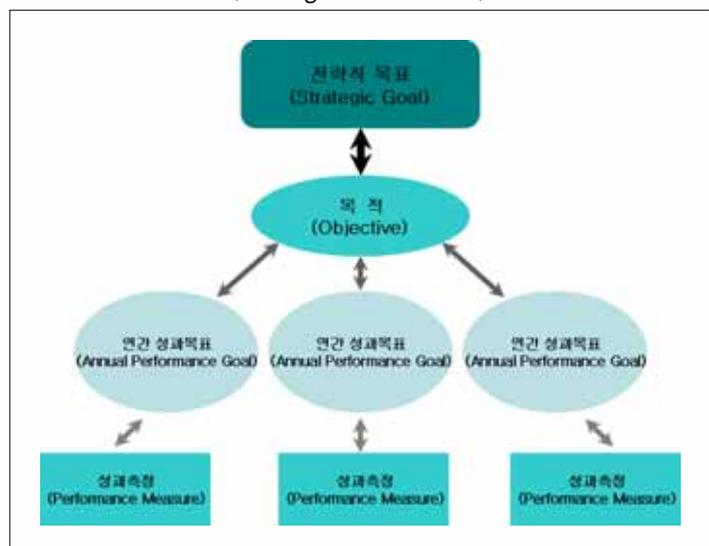
- EPA 자체평가, GPRA 규정에 의한 평가, 프로그램평가등급기법(Program Assessment Rating Tool, PART)에 의한 평가결과를 전략계획 수립 시 적극 반영토록 함
- 특히, 본 수정계획은 더욱더 복잡한 양상으로 나타나는 환경문제 해결을 위하여 종전 전략계획과는 다른 새로운 목적을 첨가하고, 목표 간 교차전략도 수정하여 제시
 - 5대 목표달성을 위한 목적으로는 과학과 연구증진을 새롭게 포함하여 20개로 설정
 - 같은 맥락에서 목표 간 교차전략도 결과와 책임(Results & Accountability), 혁신과 협력(Innovation & Collaboration), 최신 과학(Best Available Science)으로 제시

3. EPA 환경전략계획의 성과평가체계

● 개요

- EPA 환경전략계획상 사업들에 대한 추진성과 측정과 평가는 다음과 같이 이루어짐
 - Office of the Inspector General, Board of Scientific Counselors 등에 의한 자체 평가
 - 대통령 산하 Office of Management and Budget의 PART를 이용한 평가
 - Government Accountability Office, National Academy of Sciences 등에 의한 외부 평가
- 평가결과는 EPA가 매년 발간하는 Performance and Accountability Report나 2007 Report on Environment 등을 통해 공표되고, 향후 전략계획 및 연간 성과계획 수립과 각종 사업의 목표 설정 시 적극 반영
- EPA 환경전략계획의 성과평가 체계는 전략계획상 목표 수립 ↔ 목표별 목적 설정 ↔ 성과계획상 연간 성과목표 제시 ↔ 목표치에 대한 성과 측정 ↔ 환류의 단계로 요약

[그림 2] EPA 환경전략계획의 성과평가체계 (Strategic Architecture)



- 전략적 목표: EPA가 희망하는 총체적인 환경적 목표로 환경전략계획에서 제시
- 목적·하위목적: 목표달성을 위해 일정 기간 내에 이루고자 하는 성과나 결과
- 연차별 성과목표: 당해 연도에 달성코자 하는 목표치(보통 기준연도 대비 Target 제시)
- 성과 측정: 연간 성과목표의 달성 정도에 대한 계량적 측정

● 2006년 성과평가 결과

- 2006 EPA 자체평가 결과(Performance and Accountability Report)에 의하면, 총 75개 연간 성과목표 중 25개가 목표를 달성, 16개는 미달성한 것으로 나타남

[표 3] 2006 EPA 자체 평가결과

전략적 목표	목적	연간 성과목표	성과목표별 평가결과
계	20개	75개	-
맑은 공기 및 기후변화	6개	20개	4개 성과목표 달성, 2개 미달성 (14개 2006년 말 이후 평가 가능)
깨끗하고 안전한 물	3개	20개	6개 성과목표 달성, 1개 미달성 (13개 2006년 말 이후 평가 가능)
토양보존 및 복원	3개	7개	4개 성과목표 달성, 1개 미달성 (2개 2006년 말 이후 평가 가능)
건강한 지역사회와 생태계	4개	20개	10개 성과목표 달성, 6개 미달성 (4개 2006년 말 이후 평가 가능)
자발적 환경실천	4개	8개	1개 성과목표 달성, 6개 미달성 (1개 2006년 말 이후 평가 가능)

- 한편, 관리예산실(OMB)은 GPRA 등에 의한 행정기관 성과평가 결과와 예산과정을 체계적으로 연계하기 위하여 PART라는 연방정부 진단프로그램을 개발·운영²⁾
 - 이는 Program Purpose & Design(20%), Strategic Planning(10%), Program Management (20%), Program Results/Accountability(50%)의 4부문으로 구성된 질문지
 - 각 부문은 특정정보를 파악하기 위한 질문들로 구성되며, 질문지는 Yes/No의 형태로 응답하게 되어 있음. 이밖에 응답에 대한 간단한 설명이 요구되며, 유용한 관련 증거들을 포함시킬 수 있음

2) 2001년 8월, 부시 정부의 관리예산실(OMB)은 5대 범정부적 행정개혁을 포함한 President's Management Agenda를 발표함: Strategic Management of Human Capital; Competitive Sourcing; Improved Financial Performance; Expanded Electronic Government; Budget and Performance Integration. 이 중 다섯 번째 개혁조치로 개발된 것이 PART임

- 각 응답을 기초로 질문을 점수화하고, 이를 기초로 각 부문별 점수와 전체 등급은 Effective, Moderately Effective, Adequate, Ineffective, Results Not Demonstrated을 산정

○ 2006년 PART 평가대상사업 607개 가운데 Effective 15%, Moderately Effective 26%, Adequate 26%로 약 67%만이 긍정적으로 평가 받음

○ 반면, EPA의 52개 프로그램이 PART에 의해 평가를 받은 바, Adequate 63.5%, Moderately Effective 25.0%로 평가 대상 사업의 약 89%가 긍정적으로 평가 받음

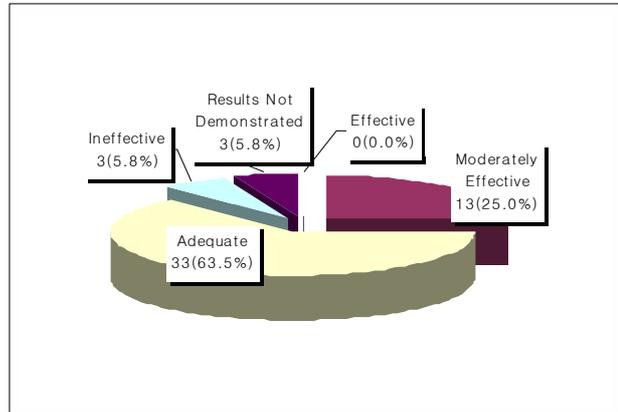
○ 2004년부터 PART 평가결과를 예산심의에 연계시킴으로써 사업의 능률성과 효과성 제고를 위해 노력 중임

● 2007 환경보고서의 성과평가지표

○ 2007년 여름에 발간 예정인 EPA 환경보고서(ROE)에서는 유용성, 객관성, 비교가능성, 타당성, 투명성, 신뢰성, 최신과학성 등 지표특성하에서 개발된 환경성과지표를 기초로 미국의 환경질을 평가, 공시하려고 계획하고 있음

○ 2007년 환경보고서에 담길 환경성과평가지표는 5개 분야, 총 113개로 구성됨

[그림 3] EPA 프로그램의 PART 평가결과



[그림 4] 2007 환경보고서의 성과평가지표

분류	과제	환경성과지표
계		113개
대기 (27개)	실외 공기	23개
	온실가스	2개
	실내 공기	2개
물 (22개)	지표수	8개
	지하수	1개
	습지	1개
	해양	8개
	음용수	1개
	물놀이	1개
	어패류 소비	2개
토양/ 토지 (14개)	지표	3개
	토지이용	2개
	화학물질	4개
	폐기물	2개
	오염토양	3개
인간건강 (19개)	건강상태	3개
	인간 질병 및 여건	9개
	인간의 오염원에 노출	7개
생태학적 여건 (31개)	생태시스템 분포 정도	9개
	다양성과 생물학적 균형	7개
	생태학적 과정	2개
	중요한 물리적·화학적 특성	10개
	오염원에 대한 노출	3개

4. 정책적 시사점

- 우리나라에서도 「정부업무평가기본법」 제정 등 공공부문 평가제도가 확산 중이며, 이를 기초로 각 부처마다 성과지표를 개발·운영하고 있음
- 다만, 지금까지의 성과관리제도는 그 주관부처가 각기 다를 뿐만 아니라, 특히 성과평가결과와 예산분야의 연계성이 미흡하다는 문제점이 지적되어 왔음
- 이런 점에서, 미국 EPA의 환경전략계획상 성과평가체계 구축 노력은 선진국보다는 다소 늦었지만 외환위기 등 변화를 계기로 정부부문의 성과관리에 대한 필요성이 강조되면서 본격적인 정책목표와 연계된 평가시스템 구축을 위해 고심하는 우리에게 시사하는 바 큼

- EPA의 성과평가체계는 환경전략계획이라는 국가 전체의 로드맵을 근간으로 각 사업의 구체적인 연간 성과목표를 설정하고, 매년 목표치 달성 정도를 평가하여 그 결과를 예산편성과 의사결정에 실질적으로 연계시킨다는 점에서 주목할 만함
- 특히, EPA는 계획-예산-책임활동들을 하나의 ‘Strategic Architecture’ 틀 안에서 이루어지도록 하고, 전략적 목표·목적, 연간 성과목표, 성과측정 등 일련의 과정을 포괄함으로써 각 사업에 대한 효과적 평가뿐만 아니라, 그 결과를 예산 및 사업관련 의사결정에 유용한 정보로 활용하고 있음
- 공공사업 추진과정의 전체 단계를 포괄하는 성과평가체계 속에서 EPA 내 각 부서는 국민의 세금으로 충당되는 정부예산의 효과를 명확하고 구체적으로 제시해야만 하고, 그 평가결과에 따라 예산삭감, 사업중단 등의 책임이 뒤따르게 됨
- 이러한 EPA의 성과중심적 국정운영은 국민의 혈세낭비를 방지하고, 정부예산 집행의 효율성을 제고시키며, 환경보호 및 보건관련 공공사업의 효과를 증진시킴으로써 국민의 신뢰회복에 밑거름으로 기여하고 있음

● 국토연구원 국토·지역연구실 이순자 책임연구원 (031-380-0250, sjalee@krihs.re.kr)