

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 482

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

미국의 PBPP(Performance-Based Planning and Program)를 활용한 성과관리체계 개선방향

김호정 국토연구원 연구위원, 이찬영 University of South Florida 교수

요 약

- ① 정부(기획재정부)는 재정사업의 성과를 평가하고 예산당국이 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하는 「재정사업평가제도」를 운영 중
 - 국가재정법 제8조 제6항 및 동법시행령 제3조에 근거, 2005년부터 각 부처의 재정사업평가 시행
- ② 최근 미국에서는 재정사업 시행 시 PBPP(Performance-based Planning and Program) 도입을 의무화함
 - 재정사업의 Performance를 모니터하고, 평가해서 얻어진 결과를 의사결정에 적극적으로 반영함으로써 사업 혹은 프로젝트의 효과를 극대화하기 위함
 - 일반적으로 기업의 생산성을 향상시키기 위해서 많이 사용된 개념이었는데, 최근 들어서 공공분야 및 기관들에게 적용되기 시작함
 - 각종 계획이나 사업수행 과정에서 지역주민의 의사를 최대한 반영하고, 국가와 지자체 등의 미래 개발 전략과 연계하여 가장 효과적이고, 효율적인 대안을 선택하는 과정을 의미함
- ③ 성과계획 → 집행단계 성과관리 → 성과결과 등의 단계로 운영 중인 성과관리제도가 보다 실질적인 시스템으로 작동하기 위해서는 미국의 PBPP 제도의 취지를 적극 활용할 필요가 있음

정 책 적 시 사 점

- ① 성과평가 등을 통한 재정효율화를 도모하기 위해서는 사업추진 단계보다 사업계획의 목표와 전략수립 단계에 보다 비중을 두고 성과관리 제도를 운영해야 함
- ② 성과관리 단계에서 중앙정부의 정책입안자 중심의 계획수립이 아닌 지자체, 지역 주민, 해당분야 전문가 등이 참여할 수 있는 체계 구축 필요
- ③ 성과결과의 점검과 종합적 평가를 위해서 다양한 평가항목을 발굴하고, 선정된 평가항목에 근거한 평가를 수행하기 위해 충분한 기초자료 구축 및 평가항목에 대한 지속적인 연구 필요

1. 재정사업평가제도 운영 현황 및 문제점

- 최근 정부는 재정규모 확대, 재정여건 악화 등으로 재정사업의 체계적 성과관리와 성과평가에 대한 관심이 증대되고 있음
 - 정책을 수립해 실천하는 것보다 그 결과를 평가하고 점검하는 것이 중요해짐
- 기획재정부는 재정사업에 대한 성과관리를 위해 「재정사업 성과관리제도」를 운영 중¹⁾
 - 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위한 재정개혁의 일환으로 2003년부터 도입·운영 중인 제도로 성과목표관리제도와 재정사업자율평가제도로 구성
 - 재정성과목표관리제도는 사전단계에서 성과계획서를 작성하여 예산안으로 활용하며, 집행단계에서 집행실적 점검, 성과계획서상 목표달성도 등을 내용으로 하는 성과보고서를 작성
 - 재정성과평가제도는 자율평가²⁾, 심층평가, 보조사업 운용평가, 기금사업 평가 등으로 구성

표 1 재정사업 성과관리제도의 주요 내용

재정성과목표관리제도			재정성과평가제도
사전단계	집행단계	사후단계	자율평가 심층평가 보조사업 운용평가 기금사업 평가
성과계획서 (예산안으로 활용)	집행실적 점검	성과보고서 (결산보고서 작성)	

- 최근 사업을 시행하는 각 부처는 재정성과에 대한 자율평가 결과보고서를 기획재정부에 제출하는 과정에서 평가제도의 다양한 문제점이 제기
 - 각 부처가 개별 사업별로 설정한 목표는 중장기적인 사업의 방향을 제시한 것으로, 단년도 사업의 성과를 평가하기 위한 평가지표 설정에 한계가 있음
 - 일부 사업의 평가지표는 목표달성 여부를 측정하기보다 도출된 성과에 맞추어 평가항목을 설정함으로써 사업의 목표와 연계성이 낮음
 - 재정사업의 평가제도가 대부분 사업시행 이후에 도입되어 목표를 평가할 수 있는 계량 가능한 평가항목 설정이 어렵고, 평가를 위한 시계열 자료 등이 부족한 실정임
 - 즉, 계획을 수립하는 단계 또는 목표와 전략수립 단계에서부터 성과평가를 충분히 고려한 목표와 전략도출 방안이 필요
- 이와 같은 성과평가에 대한 다양한 노력은 해외 선진국에서도 이루어지고 있으며, 현재 미국에서 시행하고 있는 성과관리제도인 PBPP 제도를 살펴보고 그 시사점을 제시하고자 함

1) 기획재정부 보도자료, 재정사업관리제도 개편방안(2013.11).

2) 자율평가란 사업 수행부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 기획재정부가 확인·점검한 평가결과를 재정운영에 활용하는 제도로 「국가재정법」 제8조 제6항 및 동법시행령 제3조에 근거하여 시행

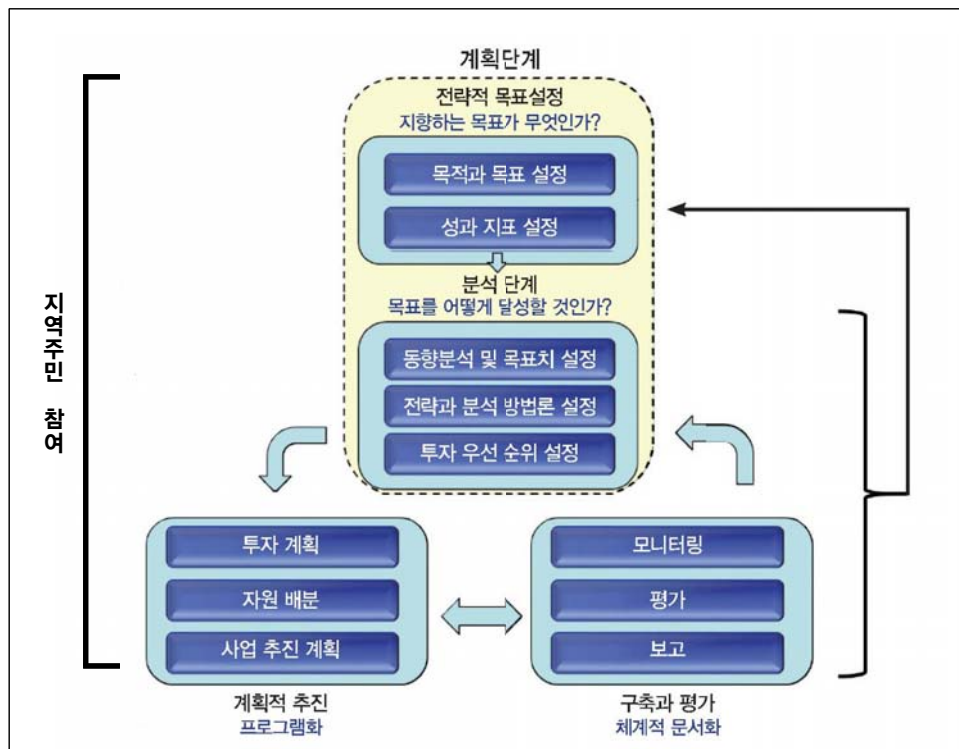
2. 미국의 PBPP 제도

- 최근 미국 연방교통법(MAP-21)은 도로 인프라 관련 연방예산 배분 및 집행 과정이 국가교통계획의 목표와 보다 더 효과적으로 부합하도록 개선됨
 - 미국의 연방교통법인 “Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act(MAP-21)”의 Section 150 National Goals and Performance Management Measures에서 도로 인프라 관련 의사 결정 시 “Performance Management” 과정을 거치도록 명시
 - Performance Measure는 투자의 우선순위를 정하고, 시행된 사업을 평가하고, 가능한 예산을 배분하는 과정에 적용 가능

● PBPP 개념

- 재정사업의 Performance를 모니터하고, 평가해서 얻어진 결과를 의사결정에 적극적으로 반영함으로써 사업 혹은 프로젝트의 효과를 극대화하고자 하는 것임
- 각종 계획이나 사업의 수행하는 과정에서 지역주민의 의사를 반영하는 동시에 국가, 지자체 혹은 해당기관의 미래 개발전략과 일치하는 사업 결과물들을 가장 효과적이고, 효율적으로 생산할 수 있는 대안을 선택하는 것임

그림 1 PBPP 개념도



자료: FHWA, 2013, Performance-Based Planning and Programming Guidebook.

● PBPP의 단계별 주요 검토사항

■ 전략의 방향설정(Where do we want to go?)

- 성공적인 사업의 수행을 위해서는 계획의 기조(Goals)와 이에 따른 목표들(Objectives)을 분명히 하는 작업이 매우 중요
- 계획의 기조와 목표들을 설정하는 과정에서 사전에 계획 혹은 투자의사 결정을 위한 Performance Measure의 기준 및 대상들을 정하고, 시행결과를 측정하기 위한 도구 개발 필요
- 기조와 목표를 개발할 때는 일반 대중과 이해당사자들을 performance Measures에 포함시키는 것이 필수적임
- Performance Measures는 현재의 Performance 파악과 대안상황에 대한 예측 Performance 등을 종합적으로 고려하여 설정하여야 하며, 이러한 결과는 계획의 기조와 목표를 뒷받침함

표 2 계획단계별 고려해야 할 사항

계획의 목표 수립 시	측정지표 설정 시
• 우리가 얻고자 하는 결과물은 무엇인가? • 결과물을 얻기 위한 해당기관의 역할은 무엇인가?(그 기관이 그 결과물을 얻는 일에 주도권이나 영향력이 있는가, 아니면 단순히 그 결과물에 대하여 개념적으로 동의하는 정도인가?) • 측정 가능한 목표들을 수립할 때 어떤 종류의 데이터와 분석방법이 필요할 것인가? • 수립한 계획의 기조가 프로젝트과정에서 어떻게 표현될지를 밝힐 수 있는가?	• 선택한 performance measures가 핵심문제를 반영하고 있는가? • 명확한가? 측정지표가 정책입안자들과 교통전문가들, 대중들이 이해할 수 있는가? • 이용 가능한 데이터가 있는가? • 예측성이 있는가? • 선택된 측정지표가 해당 기관과 그 기관의 투자내용에 영향력이 있는가? • 측정 지표가 제공하는 서비스의 종류나 영역에 의미 있게 적용되는가? • 개선의 방향이 명확한가?

자료: FHWA, 2013, Performance-Based Planning and Programming Guidebook.

■ 계획 분석(How are we going to get there?)

- 정책의 우선순위와 투자계획을 수립하기 위해 공공시설 공급 및 정책결정 과정에서 수행한 다양한 Performance에 대한 분석을 수행
- (경향과 목표의 구체화) 수행한 성과의 과거 추세를 이해하고, 미래 성과에 영향을 미칠 요소에 대한 분석을 수행
- (전략 구체화와 대안 평가) 정책입안자들과 합의된 고려사항을 적용한 Performance Measure를 활용하여 정책의 선택과 우선순위 시행
- (투자우선순위 설정) 다양한 시나리오별 대안평가 결과를 활용하여 투자방향 설정

■ 프로그램화(What will it take?)

- 관계 당국이 조달 가능한 예산 등을 고려하여 중장기계획을 사업계획으로 구성하는 단계임
- 사업계획은 최소 20년의 장기계획과 예산계획을 연계할 수 있는 투자계획을 포함

■ 사업의 실행과 평가(How did we do?)

- (모니터링) 사업추진 과정에서 발생하는 다양한 정보를 수집
- (평가) 사업추진 단계에서 발생한 효과를 이해하기 위한 분석
- (보고서 작성) 정책입안자, 이해당사자, 관련 전문가 등이 참여하여 사업계획의 효과와 성과에 대해 의견을 나누고 그 결과를 보고서로 작성

● 적용사례: 플로리다주 Multimodal Mobility Performance Measures

- 미국 연방교통법(MAP-21)에서 연방정부에서 예산을 지원하는 프로그램 관련 의사결정 시 “Performance Management” 과정을 거치도록 명시
- 플로리다 교통국(Florida Department of Transportation: FDOT)에서는 Mobility가 추구하는 목표를 네 가지로 설정하고 각 목표별, 수단별 Measures를 설정하여 그 결과를 매년 제시하고 있음

표 3 플로리다 교통국(FDOT)에서 설정한 Mobility 목표와 목표별 Measures

Quantity of Travel 각 교통시설이나 서비스가 제공하는 통행의 정도를 측정하는 지표	• Vehicle Miles Traveled • Person Miles Traveled • Passenger Miles Traveled • Passenger Trips • Aviation, Rail, and Seaport Passengers • Combination Truck Miles Traveled	• Truck Miles Traveled • Combination Truck Tonnage • Combination Truck Ton Miles Traveled • Aviation, Rail, and Seaport Tonnage • Twenty-Foot Equivalent Units
Quality of Travel 통행의 질적인 경험 정도를 평가하는 지표로 서비스 지표(LOS) 등의 효과를 측정하는 지표를 설정	• % Travel Meeting LOS Criteria • % Miles Meeting LOS Criteria • Travel Time Reliability • Travel Time Variability • Vehicle Hours of Delay • Person Hours of Delay • Average Travel Speed • Average Headway	• Pedestrian and Bicycle LOS • Aviation and Rail Departure Reliability • Combination Truck Hours of Delay • Combination Truck Average Travel Speed
Accessibility 통행행태간 연결의 용이성 측면에서 지표를 설정, connectivity 수단의 선택, 목적지까지 정시성 등의 개념을 강조함	• % Sidewalk Coverage • % Bike Lane/Shoulder Coverage • Aviation, Rail, and Seaport Highway Adequacy • Active Rail Access	
Utilization 교통시스템이 얼마나 유용하게 활용되었는가를 측정하는 지표로, 교통서비스를 이용하는 이용자가 인지하는 간접적인 지표로 설정	• % Miles Severely Congested • % Travel Severely Congested • Hours Severely Congested • Vehicles Per Lane Mile • Aviation Demand to Capacity Ratios • Combination Truck Backhaul Tonnage	

자료: FHWA, 2013, Performance-Based Planning and Programming Guidebook.

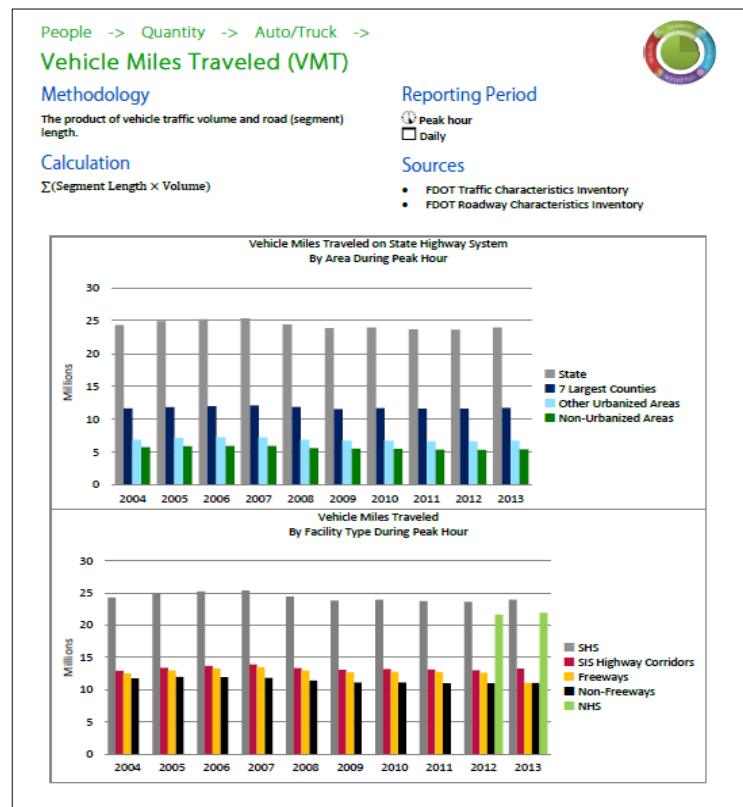
표 4 여객통행 수단별 Performance Measures Matrix 사례

통행수단	정량적 평가	정성적 평가	접근성	유용도
승용차/트럭	- 차량이동거리 - 사람이동거리	- 서비스 기준을 만족시키는 이동 비율(%) - 서비스 기준을 만족시키는 이동거리 비율(%) - 이동 소요시간 신뢰도 - 이동 소요시간 변화율 - 차량이동 지연시간 - 사람이동 지연시간 - 평균 이동속도		- 심각한 교통체증 구간비중(%) - 심각한 교통체증 통행비중(%) - 심각한 교통체증 시간비중(%) - 도로 1마일당 차량수
대중교통	승객이동거리, 승객통행수	평균 배차간격		
보행자		서비스 수준	인도 비율(%)	
자전거		서비스 수준	자전거 도로 비율(%)	
항공	승객수	출발시각 정시성	도로접근 수준(LOS)	수요/운송능력 비율
철도	승객수	출발시각 정시성		
선박	승객수		도로접근 수준(LOS)	

자료: FDOT, 2014, Florida Multimodal Mobility Performance Measures, p3.

- 이와 같이 설정한 지표에 대해 각 지표의 특성을 고려하여 Peak Hour, Peak Period, Daily, Yearly 등으로 구분하여 매년 통계자료를 제공함

그림 2 Performance Measures 작성사례



자료: FHWA, 2013, Performance-Based Planning and Programming Guidebook.

● PBPP 도입의 장점

- PBPP는 의사결정 과정에서 주민의사를 적극적으로 반영하고, 사업의 전략적 목표를 달성하기 위한 구체적이고 합리적인 논의를 가능하게 함
- 현재 달성한 성과와 미래 기대되는 성과들이 의사결정 과정에 종합적으로 반영되어 보다 구체적인 목표달성을 유도하고, 경제적인 대안선택의 방향을 제시함
- PBPP는 개별 프로젝트의 이익이나 성과보다는 시스템 전반에 걸친 목표와 영향들을 종합적으로 판단할 수 있는 정보를 의사결정자들에게 제공함
- 계획 및 사업의 목표를 달성하기 위해 다양한 사회적 요구들에 부응할 수 있으며, 이 과정에서 주민참여를 통한 우선순위 결정이라는 작업이 가능함
- PBPP는 구체적으로 어느 정도의 예산이 어떤 계획이나 사업에 투자되었고, 그 결과로 얻어진 사업의 성과물과 그 영향들을 직접적으로 연결함으로써, 사업예산 사용의 투명성을 높일 수 있음
 - 한정된 예산하에서 계획 및 사업을 진행하는 지자체나 기관이 구체적으로 예산배정과 사업의 성과를 연계하여 보여줌으로써 예산집행에 대한 일반 대중의 이해와 신뢰 향상 기대

● 성공적인 PBPP 도입을 위한 제언

- (다양한 measures 적용) Performance Measures는 계획의 목표를 지원하고, 투자계획을 결정하며, 성과를 평가하는 주요한 수단이 될 것이므로 성과평가를 위한 다양한 평가항목 발굴 필요
- (폭넓은 이해당사자의 참여 유도) 계획의 목표를 설정하는 과정에서 해당사업의 특징과 지역의 요구사항 등을 반영하기 위한 지역주민의 적극적인 참여 필요
- (기관 간 협력체계 마련) 정부기관, 지자체, 지역주민 등 다양한 분야의 전문가 등이 협력적으로 PBPP에 참여할 수 있도록 시스템을 구축하여 성공적인 사업계획 수립을 도모

3. 정책적 시사점

- 정부는 “건전 재정기조 정착을 위한 재정평가 활성화”를 국정과제로 선정하고 적극 추진 중
 - 기획재정부는 재정사업에 대한 성과관리와 성과평가 등을 통한 재정효율화 방안에 대한 관심 증가
 - 성과계획서 → 집행단계 성과관리 → 성과결과 보고서 등의 체계로 성과관리를 시행하였으나, 사업의 성과계획과 집행단계 및 성과결과 간 환류체계 취약 등으로 지속적인 제도개선안 마련
 - 이러한 제도가 불필요한 예산낭비를 막기 위한 실질적인 시스템으로 작동하기 위한 방안을 제시하고자 함
- 미국의 경우 최근 연방교통법(MAP-21)에서 도로 인프라 관련 의사결정 시 “Performance Management” 과정을 거치도록 명시
 - Performance Measure라는 개념은 투자의 우선순위를 정하고, 시행된 사업을 평가하며, 가능한 예산을 배분하는 과정에 적용 가능
 - PBPP 개념은 사업의 성과를 모니터하고, 평가해서 얻어진 결과를 의사결정에 적극적으로 반영함으로써 사업 혹은 프로젝트의 효과를 극대화하고자 하는 것임
 - 특히, 계획의 목표 설정, 성과평가 항목 설정 등의 단계에 다양한 전문가와 지역주민 등의 참여를 통해 국가 상위계획의 목표를 보다 효과적으로 달성하는 방안을 마련하는 데 기여
- 미국의 PBPP제도가 성과평가제도 도입 초기 단계인 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같음
 - 성과평가 등을 통한 재정효율화를 도모하기 위해서는 계획의 추진단계보다 계획의 목표와 전략수립 단계에 보다 비중을 두고 성과관리제도를 운영해야 할 것임
 - 특히, 국가 최상위계획과 5년 단위 실행계획의 효율적인 연동화를 위해서는 상위계획이 갖는 목표와 목적에 부합하는 평가항목 설정에 대한 충분한 고려가 필요
 - 성과관리 단계에서 중앙정부의 정책입안자 중심의 계획 수립이 아닌 지자체, 지역주민, 해당분야 전문가 등이 참여할 수 있는 체계 구축 필요
 - 성과결과의 점검과 종합적 평가를 위해서 다양한 평가항목을 발굴하고, 선정된 평가항목에 근거한 평가를 수행하기 위해 충분한 기초자료 구축 및 평가항목에 대한 지속적인 연구 필요

※ 본 원고는 FHWA, 2013, Performance-Based Planning and Programming Guidebook을 참고로 작성하였음.

김호정 국토연구원 국토인프라연구본부 연구위원(hjkim@krihs.re.kr, 031-380-0344)

이찬영 University of South Florida 교수(chlee@cutr.usf.edu)