

## 서울시 성과감사시스템 구축방안

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| 1. 성과감사시스템 구축의 필요성        | 4. 서울시 성과감사시스템 구축방안    |
| 2. 성과감사의 의미와 대상           | 5. 성과감사시스템 구축을 위한 향후과제 |
| 3. 서울시의 감사 및 평가체계 현황과 문제점 |                        |

### 1. 성과감사시스템 구축의 필요성

- 행정개혁을 통해 성과지향적이고 고객지향적인 행정패러다임이 정착되면서, 전통적인 합법성중심의 감사도 성과중심의 감사로 전환되었음. 즉, 법규와 규제에 순응하는지 여부를 감찰하는 합법성, 회계책임성 지향의 감사에서 사업이나 조직의 능률성, 경제성, 효과성을 비교하고 평가하는 방향으로 감사의 중심도 전환하게 되었음.
- 과거에는 시민이 낸 세금을 공무원이 부정하게 사용하는지를 감사관이 철저히 감찰하여 처벌하는 것이 시민의 주된 요구였다고 하면, 최근에는 예산이 효율적으로 사용되고 있는가, 정책과 사업이 목적대로 진행되고 있는가 등을 밝혀 줄 것을 요구하고 있기에 감사의 패러다임도 성과지향적으로 전환되어야 함.
- 정부 등의 평가에 관한 기본법 제정, 정보화의 진전, 지방자치의 성장 등을 통해 행정이 보다 고객중심적이고 성과중심적으로 변화되고 있지만, 기존의 성과관리시스템이 밝혀내지 못하는 시스템적인 성과부진현상을 감사해내기 위하여 성과감사가 필요하고, 처벌위주보다는 공공직무에 대한 컨설팅이라는 성과감사 개념의 확립이 필요함.
- 공무원의 경영마인드와 성과지향적 인식을 제고하고, 기존의 성과관리, 성과평가체계가 가지고 있던 문제와 한계점들을 극복하기 위해 새로운 성과감사시스템을 구축할 필요가 있음.

## 2. 성과감사의 의미와 대상

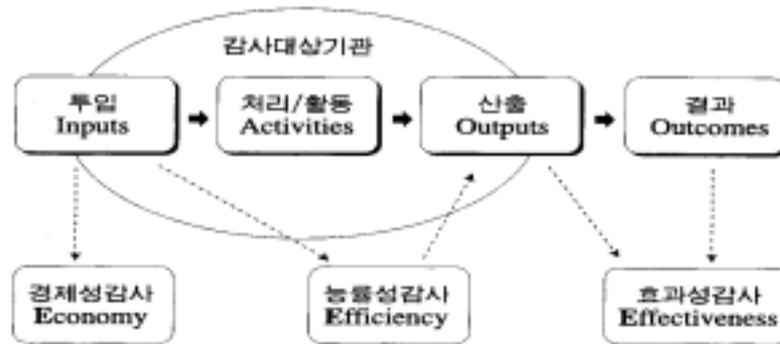
### ○ 성과감사(performance audit)의 개념

- 성과감사는 사업에 대한 평가를 의미하며, 일종의 통제 수단이지만, 법규적 측면에 치우친 통제가 아니라, 행정서비스의 성과에 대한 진단을 하고자 하는 것이 주된 목적임. 전통적 의미의 통제는 중앙집권적이고 감독지향적이며 규제지향적인데 반해, 현대적 의미의 통제는 자율을 부여하고 성과에 대해 책임을 지는 분권적 개념임.
- 성과감사는 성과지향적이고 시민지향적인 감사이며 합법성 감사의 한계를 넘어 성과향상을 위한 자문과 가이드라인을 찾아내기 위한 협력적 과정이라고 할 수 있음.

<표 1> 합법성 감사와 성과감사의 구별

	합법성감사	성과감사
운영시대	집권시대	자치시대
방식	통제	자문
감사근거	법규(합법성)	성과(경영성과, 시민만족)
대상	개인	사업·팀(조직)
결과	처벌·포상	폐지, 감축, 재량·권한·자원 확대
성과와의 관계	법적, 절차적, 과정적 성과	서비스지향적, 재무성과적, 결과적 성과

- 세계최고회계감사기구(INTOSAI)에서도 공공감사를 합법성감사와 성과감사로 구분하고, 성과감사는 행정활동이 건전한 행정원칙과 관행 및 관리정책에 따라 경제적으로 이루어졌는지(경제성 감사), 인적자원과 물적자원 및 기타 자원을 능률적으로 활용하였는지(능률성 감사), 피감기관의 목적달성과 관련된 성과의 효과성에 관한 감사, 또는 정부활동을 통해 거두려고 의도했던 효과와 실제효과의 비교감사(효과성 감사)를 수행하는 것이라고 함.



자료 : National Audit Office, 1999, *National Audit Office Annual Report*.

[그림 1] 공공자원의 흐름과 감사유형

- 성과감사는 법과 규칙의 순응만이 아니라, 정부조직, 프로그램, 활동, 기능 등의 경제성, 능률성, 효과성을 포함하는 감사로서 회계와 재정감사로부터 발전됨. 감사원은 1999년 이후 국가주요시책이나 사업의 효율성을 평가 검증하는 것에 주안점을 두면서 성과감사를 확대하고 있음.

○ 성과감사의 기준

- 감사기준은 감사의 핵심에 위치하는 것임. 성과감사의 결과는 어떤 형태이든 감사증거를 근거로 한 만족, 보통, 미흡 등의 판단을 제시하기 때문에 성과감사 기준의 도입이 필수적임. 기준(standard)이란 감사과정에서 발견한 사실들을 비교할 목적으로 미리 책정된 척도라는 의미를 내포하고 있음.
- 세계최고회계감사기구(INTOSAI)는 성과감사의 기준으로 경제성(economy), 효율성(eficiency), 효과성(effectiveness)을 제시하고 있고, Pollitt<sup>1)</sup>는 영국감사원 등 4개 감사원의 성과감사 보고서를 수집 분석한 후 성과감사의 판단기준으로서 3E 이외에도 양호한 행정체제(good management practice), 좋은 거버넌스(good governance), 서비스의 질(quality of service), 목표달성 여부(goal attainment)를 들고 있음.
- 성과감사는 감사주제의 선정과 성과판단기준의 채택에 따라 전체 성과감사의 성과가 좌우되는 경향이 있는데, 성과감사의 절대적 기준이 있는 것은 아니며 특정국가의 행정환경에 따라 정해지는 유동적인 것임.

1) Pollitt, C. and G. Bouckaert, 2000, *Public Management Reform*, Oxford University.

○ 성과감사의 대상

- 성과감사의 대상이 조직인가 사업인가에 따라 성과감사의 지표가 달라진다고 할 수 있음. 사업에 대한 경우는 사업의 형성단계, 집행단계, 평가단계 등에 대한 진단을 하는 것이지만, 조직에 대한 경우는 조직이 제공하는 서비스에 대해 자체평가한 것에 대한 메타(상위)평가를 실시하기도 함. 영국의 성과감사 경우, 150개의 지방정부를 5개의 등급으로 나누어 지방정부가 제공하는 주택, 환경, 문화, 사회보장 등의 7개 분야에 대한 서비스 제공에 대하여 지방감사원(Audit Commission)이 비교평가를 실시하고 그 정보를 공개하고 있음. 이때의 평가는 지방정부의 감사보고서에 대한 평가를 실시하는 것임.
- 영국과 같은 성과감사는 감사기관인 지방감사원(Audit Commission)의 독립성, 지방정부에 파견된 감사관들에 의한 자체평가 등이 가능한 정치행정체계 속에서 가능함. 즉 성과감사는 의회-행정부의 권력분립체계와 중앙-지방의 지방행정체계 시스템의 유형에 따라 그 대상과 방식이 달라지게 됨.

### 3. 서울시의 감사 및 평가체계 현황과 문제점

○ 서울시의 감사체계

- 외부감사로서 국회의 국정감사, 감사원의 감사, 중앙부처의 행정사무감사가 있음. 감사원은 의무적으로 서울시의 회계를 감사하고(감사원법 제22조, 23조), 행정자치부장관은 지방자치단체의 자치사무에 대하여 서류, 장부 또는 회계를 감사할 수 있으며(지방자치법158조), 지방자치단체가 국가사무를 위임하여 처리하는 경우에도 중앙부처의 감사를 받게 됨(지방자치법156조), 지방자치단체에 대한 합동감사도 있음(국정감사규정제15조).
- 서울시의 준외부라고 할 수 있는 의회로부터의 감사도 정례회기 중에 실시됨(지방자치법 36조). 서울시 의회는 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 교육문화, 보건사회, 건설, 도시관리, 교통 등의 위원회로 나누어서 행정사무감사를 실시함.
- 내부감사는 종합감사, 부분감사, 기강감사로 구분됨. 감사관실의 조직은 감사담당관, 조사담당관, 민원담당관으로 나누어져 있고, 성과감사는 감사담당관실에서 실시함.

○ 서울시의 성과감사 실시 현황

- 2004년과 2005년에 출연기관을 대상으로 성과감사를 실시함. 2004년에는 서울여성재단, 산업진흥재단, 신용보증재단을 대상으로 추진사업의 목적달성도, 서비스 품질관리, 경영건전성 등 중점 감사사항을 가지고 150개의 사업에 대하여 성과감사를 실시함. 서비스 품질관리를 위하여 5개 분야의 측정지표를 개발하였고, 경영건전성을 위해 5개의 재무지표를 분석하였음.
- 또 2004년 말에는 하수처리시설과 노인생활시설에 대한 성과감사를 실시하였음. 하수처리 시설에서는 조직관리에 대한 사항, 하수처리수준 및 경제성에 대하여 경영진단전문가를 참여시켜 5개 분야 38개 지표를 설정하고 자기진단 체크리스트 기법에 의해 평가하였음. 242개의 전국하수처리장과 비교하여 서울시의 운영성과도 비교평가 하였음.
- 노인생활시설 점검감사에서는 사업목표달성도, 예산집행의 효율성, 종업원의 배치적정성을 중점 감사하였고, 이용자만족도도 조사하였음.

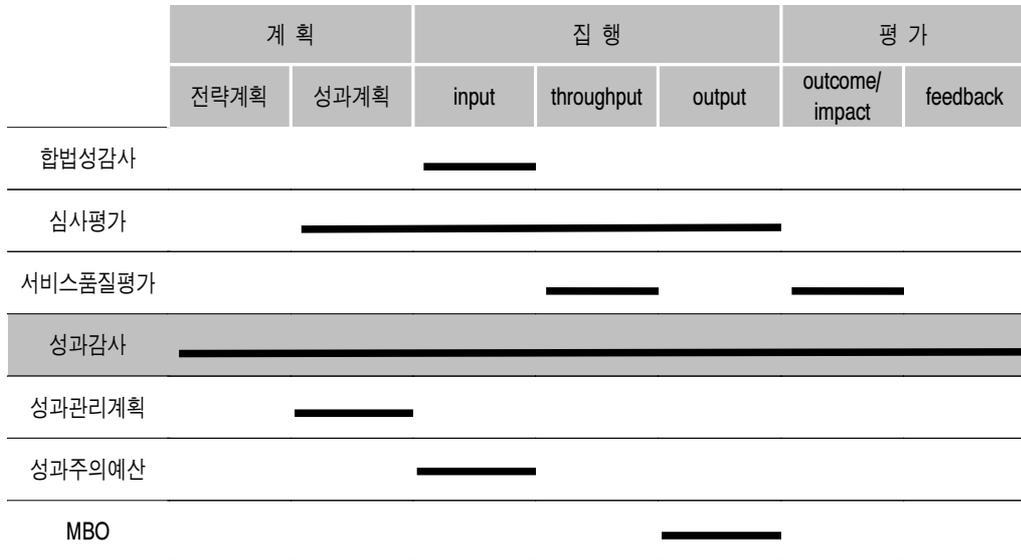
○ 서울시의 성과관리계획

- 성과관리계획은 재정운영의 건전성과 자원배분의 효율성을 높이고, 재정운영의 자율성과 책임성을 강화하기 위해 도입함. 성과계획서는 전략목표, 성과목표, 성과지표, 주요사업으로 구분하여 작성되며, 현재 전략목표 117개, 성과목표 302개, 성과지표 1,156개, 주요사업 796개로 구성되어 있음.
- 성과관리계획은 1~4급 공무원들의 개인적 성과를 평가하는 목표관리제에서 주로 활용되고 있음. 또 정기평가와 수시평가에서도 사용되고 있음.

○ 서울시의 심사평가제도

- 심사평가는 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」 제2조 및 「서울특별시 기획 및 심사평가에 관한 규칙」에 의해 실시되는 것으로, 심사평가는 공공사업이나 시책의 영향을 측정·평가하여 자원배분을 비롯한 정책결정에 체계적인 정보를 제공하고 정책을 보다 나은 방향으로 개선시키기 위한 것임.
- 심사평가는 서류검토, 현장확인, 평가보고서 작성, 심사평가보고회, 심사평가결과 통보의 순으로 이루어짐.

- 심사평가의 문제점은 평가정보에 대한 활용채널이 불명확하여, 형식적인 자체평가를 하는데 그치고 있다는 점임. 평가담당인력의 부족으로 사업의 심층적 분석이 어렵고, 사업에 대한 단순한 진도공정이나 수행여부에 초점이 맞추어져 있어 궁극적인 사업의 목표달성이나 고객만족까지 측정되지 않고 있음.
  - 또 심사평가는 지표개발이 용이한 것으로 평가대상을 한정함으로써 불완전한 평가가 되기 쉽고, 정량평가에 치우쳐, 정성평가가 이루어지지 않고 있으며, 평가담당자의 전문성도 문제가 되고 있음. 또 단위사업의 수행이 행정의 성과에 기여하는 정도에 대한 정보제공이 미흡하고, 정보가 체계적으로 관리·공개되지 않고 있음. 그리고 예산과의 연계성이 미약하고, 단순히 모니터링(monitering)에 치우쳐 사업평가(program evaluation)가 이루어지지 않고 있음. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 심사평가에 새로운 성과평가 시스템이 개발되고 도입될 필요가 있음.
- 서울시의 목표관리제
- 목표관리제는 1년 동안의 목표를 설정하고 정기적으로 목표에 대한 달성도를 평가하여 인사와 보수에 반영함으로써 성과와 실적중심의 시정운영체계를 정착시키기 위한 것임.
  - 목표관리는 업무계획과 성과계획서 상의 주요 핵심사업을 대상으로 행동계획 상의 사업은 모두 목표설정 대상에 포함됨. 성과계획서 상의 전략, 성과목표와 성과지표는 목표관리 상의 목표 및 평가지표와 유사함.
  - 목표관리는 시본청과 사업소 4급상당 이상의 공무원 전체를 대상으로 함. 목표는 업무수행자의 직위에 따라 상위, 중위, 하위목표로 구분됨. 상위목표는 실·국본부장급의 공무원이, 중위목표는 과장급, 하위목표는 사무관급의 공무원이 관심을 가지고 추진해야 할 목표임. 목표관리제의 평가는 6월말과 12월말 2차례에 걸쳐서 실시하고, 평가자는 직상급자와 차상급자로 복수지정되어 있음.
  - 목표관리제의 한계는 평가의 객관성을 확보하기 어렵고, 여타 제도와의 중복성으로 인해 과중한 평가부담을 주고 있다는 점임. 또 평가가 사업중심으로 되어 있고 목표별 달성점수를 계량화하는 구체적인 방법이 없으며, 목표의 성취보다는 개인의 점수에 집중할 우려가 있음. 이러한 목표관리제의 한계를 극복하기 위해서도 성과감사 시스템의 도입이 필요함.



[그림 2] 서울시 감사 및 평가제도별 수행 범위

#### 4. 서울시 성과감사시스템 구축방안

##### ○ 시스템감사로서의 성과감사

- 서울시의 성과감사는 행정행위 하나하나에 대한 통제가 아니라, 팀이나 조직단위로 성과를 평가하여 그 상대적인 결과에 따라 팀이나 조직의 리더에게 성과향상을 위한 무언의 압력을 느끼게 함으로써 팀과 조직 시스템의 문제점을 진단해 내고, 개혁하도록 하는 것임. 즉, 성과에 영향을 주는 행정시스템적 요소를 진단해 내는 직무감찰을 주된 내용으로 해야 함.
- 성과감사에는 상대평가의 개념이 있음. 감사의 결과 성과가 높은 그룹에는 재량적인 자율성을 보다 많이 부여하게 됨.
- 시스템이란 사업이나 팀의 성과에 영향을 미치는 사업형성과정, 집행과정, 평가과정에서 나타나는 조직, 인력, 예산, 사업목표구조 등을 의미하고, 직무감찰에는 합법성의 관점만이 아니라, 성과가 제대로 나타나지 못하는 원인을 감찰해 내어 개선방안을 컨설팅하는 개념까지도 포함해야 함.

○ 성과감사의 유형

① 제1유형의 성과감사

- 기존 사업에 대한 합법성감사에 부가적으로 3E(경제성, 효율성, 효과성)적인 기준으로 사업에 대한 직무감찰을 통하여 VFM(value for money)과 고객만족에 대한 성과가 현저히 떨어지는 원인에 대한 진단과 개선방안을 제시하는 감사임. 일본의 회계검사원에서 실시하는 성과감사의 유형임.
- 제1유형의 성과감사는 사업효과성을 보는 성과감사와 집행효과성을 보는 감사, 사업의 투입대비 산출의 비율을 보는 감사, VFM의 관점에서 보는 성과감사 등으로 나눌 수 있음.

② 제2유형의 성과감사

- 조직(팀)에 대한 경영성과를 진단·평가하고 경영향상을 위한 시스템적인 권고를 통해, VFM과 고객만족에 대한 성과를 향상시키고, 민간기업과 비교하여 경쟁력을 가지도록 컨설팅하는 감사임. 조직(팀)경영에 대한 공통지표와 팀의 고유한 성과를 측정하는 사업지표로 구분하여 진단하고 평가함.
- 성과에 대한 압력을 통하여 조직내의 구태의연한 절차와 규정들을 폐지하거나 축소되도록 함. 성과감사를 통해 사업담당자와 성과감사자가 협력하여 원인을 찾아내고, 규정과 절차들을 재디자인하도록 함.

③ 제3유형의 성과감사

- 상대평가와 정보공개 개념을 도입한 성과감사로써 성과감사기관의 외재적 독립성이 전제되어야 함. 영국의 경우, 지방자치단체들의 공통적인 서비스제공에 대한 상대평가를 지방감사원(Audit Commission)에서 실시하고 있음. 서울시의 경우, 현재와 같은 감사관실의 조직구조하에서는 조직(팀)이 아닌, 사업에 대한 것으로 한정하여 실시함.
- 제3유형의 성과감사를 위해서는 사업에 대한 자율적인 운영이 가능한 분권과 법제도적인 보장이 있어야 함. 상급기관이나 중앙정부에 대한 재정적, 통제적 의존도가 높은 상태에서는 성과향상에 대한 자발적 유인이 떨어짐.
- 성과감사의 체크리스트를 통하여 사업의 형성단계, 집행단계, 평가단계, 환류단계에서 성과주의의 향상을 위하여 점검되어야 할 장애들을 파악해 내고, 그러한 장애를 발생시킨 시스템적 요인과 법제도적인 요인을 찾아내어 개선을 권고하는 것임. 체크리스트에 의한 평가를 통해 상대등급을 매기게 되고, 이러한 정보는 공개되어, 각 사업의 담당자들은 성과향상을 위하여 책임감을 가지고 노력하게 됨.

<표 2> 성과감사의 유형

성과감사유형	감사대상	감사주체	감사방법	처분대상	국내외 사례
제1유형	사업	내부	합법성, 3E	개인, 사업	일본 회계감사원
제2유형	조직	준외부	경영진단	조직, 사업	한국(서울) 경영진단
제3유형	조직(팀) (단, 사업도 가능)	외부	상대평가, 공개	사업	영국 Audit commission

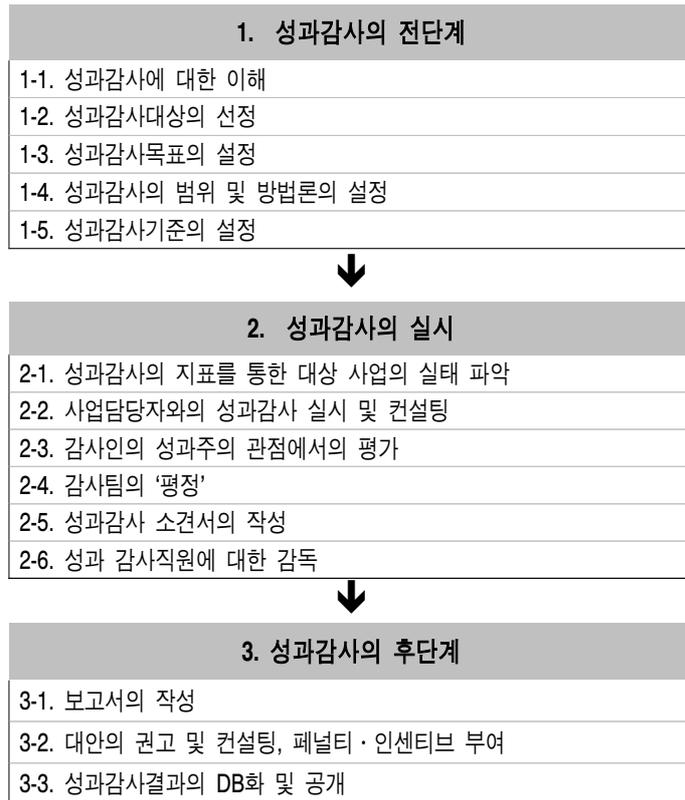
④ 서울시에 가능한 성과감사 유형

- 서울시의 경우에는 감사관실의 위상이 준독립적이기에 제3유형의 성과감사를 실시하기 어렵지만, 감사의 레벨을 낮추어서 사업에 대한 상대평가를 통하여 전문성을 가진 제3자와 감사관실이 공동으로 성과감사를 실시하는 것은 가능할 것임.
- 상대평가의 개념을 도입한 성과감사는 서울시의 796개 성과계획 상의 사업들에 대하여 실시하여야 할 것임.
- 성과감사는 사업담당자로부터 사업성과의 달성도를 듣고, 성과향상을 위한 애로와 창의적 아이디어를 커뮤니케이션하는 과정임. 서울시의 성과주의 완성이라는 비전을 위해 감사자와 피감사자가 대화와 토론을 통해 파트너십을 가지고 컨설팅을 공동으로 하는 감사임.

○ 서울시 성과감사의 흐름

- 성과감사도 일종의 감사이므로, 감사의 일반적인 흐름도를 따르지만, 성과감사는 성과평가의 한계를 극복하는 것이어야 함. 또 성과평가의 상위평가적인 특성을 가지는 것으로 단순한 제1유형의 성과감사가 아니라, 일정한 공통지표들을 가지고 상대평가를 통하여 평가를 수행하는 것이어야 함. 평가의 결과로서 얻어지는 사업의 시스템적인 요소들은 결과(outcome)와 효과(impact)를 좌우하는 것으로서 이를 개선하고 개혁함으로써, 사업의 성과를 향상시켜 나가도록 해야 함.
- 서울시의 성과감사는 전단계(예비단계)와 본단계, 후단계로 나누어서 실시함. 전단계에서는 성과감사의 대상을 선정하는 것이 중요함. 이 때는 주로 성과관리나 목표관리제, 서울서비스지수(SSI), 서울서베이 등을 통하여 조사된 자료를 바탕으로 대상을 선정함.

- 성과감사의 본단계에서는 사업담당자와의 컨설팅이 중요함. 체크리스트에 따라 제출된 자료들의 검증과 성과에 대한 원인규명을 컨설팅을 통하여 진단해 내어야 하므로, 성과감사의 감사자는 해당분야에 대한 전문지식과 행정체계에 대한 전문성을 가져야 함. 평가에 대한 권위가 받아들여 질 수 있어야 함.



[그림 3] 서울시 성과감사의 흐름도(flow-chart)

- 성과감사의 실시에서 사업감사에 대한 준거가 될 체크리스트는 <표 3>과 같음. 체크리스트는 사업형성단계, 사업집행단계, 평가단계, 환류단계로 나누고 30가지의 사업에 대한 체크질문으로 구성되어 있음. 이 체크리스트에 따라 피감자는 사업현황을 기술하고 감사자는 성과주의 관점에서 평가를 기술적으로 한 후, 성취도와 노력도에 따라 평점을 부여함. 사업별로 계산된 평점들을 상호비교하여 우수사업에는 인센티브와 재량확대를, 부진사업에는 페널티와 사업축소 및 폐지를 건의하게 됨.

<표 3> 서울시 성과감사 지표 (양식)

구분	감사 기준	감사 내용	성과감사지표(문항)	사업 현황	성과주의 관점에서의 평가	평점				
사업 형성 및 추진 단계	합리성	사업추진근거 (3)	1. 이 사업 추진은 필요성이 있는가?			A	B	C	D	
			2. 사업 제안의 법적정치적 근거는 무엇인가?			A	B	C	D	
			3. 이 사업제안의 정책문제의식과 해결구조는 무엇인가?			A	B	C	D	
		사업목표의 명확성(1)	4. 사업추진목표 설정은 명확하고 합리적으로 되어 있는가?			A	B	C	D	
			절차적 합리성 (2)	5. 사업추진과정 및 추진절차는 합리적으로 이루어졌는가?			A	B	C	D
				6. 정책형성과정의 이해관계자의 입장과 주장은 무엇이었으며, 제대로 반영되었는가?			A	B	C	D
		전략계획 (3)	7. 사업목표와 추진전략 간에는 합리적인 연계성이 있는가?			A	B	C	D	
			8. 사업의 전략목표와 성과목표가 논리·합리적으로 잘 설정되어 있는가?			A	B	C	D	
			9. 사업의 성과달성을 위한 핵심단위사업은 무엇인가?			A	B	C	D	
	합법성	제약요인 (4)	10. 사업형성 및 추진단계에서 법(규정)적인 예외사항은 없었는가?			A	B	C	D	
			11. 예산배분과정에서 효율적 자원관리를 제약하는 요인이 있었는가?			A	B	C	D	
			효율성	12. 성과를 제약하는 법적 요소가 있는가? (사무권한이나 재원, 결정권의 소재를 규정하는 법적요소)			A	B	C	D
	13. 성과를 제약하는 관행적, 문화적 요소가 있는가? (사업추진상의 합리적인 성과를 제약하는 요소)				A	B	C	D		
집행 단계	경제성	업무분담 (1)	14. 업무배분 및 추진주체 선정은 적절하게 이루어졌는가?			A	B	C	D	
			15. 집행과정에서 경제성을 떨어뜨리는 정치적 영향은 없었는가?			A	B	C	D	
	효율성	예산효율성 (2)	16. 대안 선택 과정에서는 예산이 효율적으로 운용되었는가?			A	B	C	D	
			인적자원 활용 (2)	17. 당해 업무수행에 적합한 직원선정 및 배치가 이루어졌는가?			A	B	C	D
		18. 직무수행능력 제고를 위한 효율적 지원체계가 구축되어 있는가? (교육훈련, 성과지급시스템 등)				A	B	C	D	
		효율적 조직관리 (2)		19. 효율적 업무수행이 이루어지도록 운영체제나 조직설계가 이루어졌는가?			A	B	C	D
				20. 효율적 업무수행이 가능하도록 협조 체제가 구축되었는가? (부서내/ 부서간/정책대상집단간)			A	B	C	D
		평가 단계	효과성	산출물 (1)	21. 1차 산출물 (outputs) 은 적절하게 설정되고, 달성되었는가?			A	B	C
최종결과물 (2)	22. 2차 산출물 (outcomes)은 적절하게 설정되고, 달성되었는가?						A	B	C	D
	23. 3차 산출물 (impact)은 적절하게 설정되고, 달성되었는가?					A	B	C	D	
시스템의 개선 (2)	24. 성과제고의 필요성, 그리고 성과제고를 이룰 수 있는 방법이 있는가?					A	B	C	D	
	25. 업무절차에 있어 성과(a,b,c)를 제약하는 구조적 요인이 존재하는가?					A	B	C	D	
	평가지표 (1)			26. 성과관리계획서상의 성과 측정을 위한 지표체계는 합리적으로 설정되었는가?			A	B	C	D
평가방법 (1)	27. 성과지표 측정을 위한 평가방법(심사평가, 성과예산, 목표관리, 서비스 품질평가 등)은 어떤 것인가?					A	B	C	D	
환류 단계	효과성	사후관리여부 (3)	28. 전년도에 성과와 관련된 평가 및 감사 지적사항은 정책에 반영되었는가?			A	B	C	D	
			29. 성과와 관련된 평가 및 감사 지적사항에 대한 환류체계는 구축되어 있는가?			A	B	C	D	
			30. 기존 평가자료 (심사평가(자체평가), 성과예산, 서비스품질평가, 시민만족도조사등)의 권고나 건의를 활용하고 있는가?			A	B	C	D	

○ 성과감사 결과의 활용

- 성과감사는 성과관리가 제공하지 못하였던 서울시 행정경영의 정보를 제공하게 되고, 성과감사보고서는 행정개혁을 하거나 조직개편, 예산개혁을 할 때 결정적인 근거자료가 됨.
- 성과감사는 성과평가를 통하여 행정의 시스템적이고 결과지향적인 성과관리를 가능하게 함. 따라서 단기적이고 과정적이며 산출지향적인 성과관리를 수행하는 심사평가시스템과 전략적인 파트너십을 가지고 서울시 성과주의 향상을 위하여 역할분담을 해야 함.

○ 성과감사팀의 설치

- 성과감사팀은 서울시의 성과주의 완성을 위한 최후의 보루가 되는 조직임. 시민의 입장에서 최종적인 사업과 정책, 조직의 성과결과(outcome)와 효과(impact)에 관심을 가지고 이의 향상과 개선, 개혁을 주도하는 팀임.
- 성과감사팀은 범시민적인 지지와 단체장 및 의회의 지지를 받아야 하고, 제도적으로는 기존의 감사조직과는 일정한 거리를 두고, 관료제로부터 독립적인 권위와 예산권, 인사권을 가지고 있어야 함. 성과감사위원회를 구성하여 이러한 요건들을 충족시켜 나가야 할 것임.

○ 성과감사의 파급효과

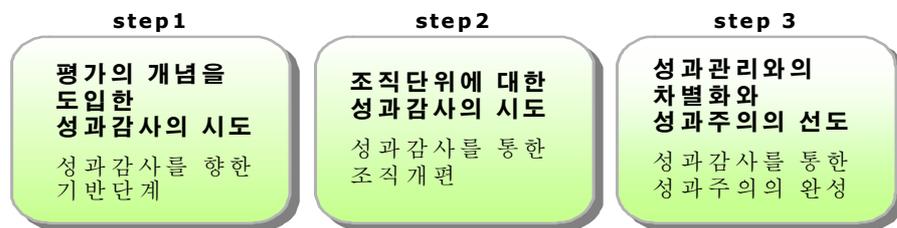
- 제3유형의 성과감사는 사업담당자와 성과감사팀 간의 대화와 연구를 통하여 성과주의 향상을 위해 자문하는 컨설팅의 개념이기에 실무적이고 실제적인 성과향상방안과 전략들을 마련할 수 있음.
- 성과감사는 사업단위의 개혁을 가능하게 함. 지속적인 성과감사를 통하여 일정수준 이하의 성과를 내는 사업들을 감축 또는 폐지권고를 내릴 수 있음.
- 성과감사는 사업성과에 기반하여 조직단위의 개편을 가능하게 함. 기존의 조직진단들은 개략적인 업무량과 예산액만을 가지고 한 것이지만, 사업의 성과평가에 기반한 성과감사는 조직활동의 성과에 기반한 조직진단을 가능하게 함.
- 사업담당 공무원들이 중앙정부의 지침이나 통제, 합동감사, 감사원감사 등을 의식하여 법규에 따라 수동적이 되어, 성과위주의 행정을 수행하지 못하는 경우가 많았는데 성과감사를 통하여 중앙-지방관계에서 실질적인 분권을 가능하게 하는 정보를 얻을 수 있어 광역행정의 개혁에 기여함. 또 서울시와 자치구와의 관계에서도 과도한 업무를 광역행정인 서울시에서 가지고 있어 사업의 효율성이 떨어지는 경우가 있는데, 성과감사를 통하여 광역

시로서의 효율성을 최적화시킬 수 있는 사업영역과 레벨을 파악할 수 있음.

- 성과감사는 실무담당자의 교육훈련의 장이 됨. 성과감사를 통해 사업자체의 성과를 재고하고 자문받으면서 사업의 정체성, 비전, 사명들을 고객의 입장에서 검토하고 학습할 수 있는 기회를 가짐.

○ 성과감사 측정모델 구축을 위한 단계적 전략

- 1단계에서는 평가의 개념을 도입한 성과감사를 실시함. 공공영역에서 성과에 대한 평가는 용이하지 않기 때문에, 사업들 간에 동일지표를 가지고 비교평가를 하고, 성과주의를 향한 시스템적 성취와 노력에 대하여 등급을 매김으로서 시스템적 문제를 진단해 냄. 30가지의 체크리스트를 가지고 796개 사업 중 일정한 샘플을 선정하여 평가함. 처음에는 10개 정도의 사업을 대상으로 실시할 수 있을 것임.
- 2단계에서는 조직단위에 대한 성과감사를 실시함으로써 성과감사를 통한 조직개편을 유도하여 서울시의 성과향상을 도모하게 됨. 팀제의 실시와 총액인건비 및 총액예산제 등이 도입되면, 조직과 팀에 대한 성과평가가 필요하게 되고, 성과감사에서는 이러한 조직과 팀에 대한 성과관리의 상위평가로서 시스템적인 성과저해요인들을 감찰해 내는 역할을 하게 됨.
- 3단계에서는 성과관리와의 차별화와 성과주의를 선도해 나가기 위한 단계임. 이는 성과감사조직의 외재화와 성과평가기준에서 VFM(value for money)과 고객만족의 입장을 확립함으로써, 내재적인 성과관리와의 차별화와 경쟁을 하게 됨. 즉 내·외재적인 성과평가기관들의 경쟁을 통해 서울시의 성과주의를 향상시키게 될 것임. 이는 미국의 의회예산처(CBO)와 관리예산실(OMB)이 예산을 둘러싸고 역할경쟁을 하는 것과 유사함.



[그림 4] 서울시 성과감사측정 모델 구축을 위한 단계적 전략

## 5. 성과감사시스템 구축을 위한 향후과제

- 성과감사팀의 구성과 성과감사위원회의 설치
  - 제3유형의 성과감사부터 실시하기 위해 먼저 현재의 감사인력과 외부감사인력, 광역행정의 전문가로 구성되는 3인1조의 성과감사팀을 구성함.
  - 성과감사팀은 성과감사위원회에 속하게 하고, 성과감사위원은 단체장과 의회의 추천으로 선정함.
- 시범적인 성과감사의 수행
  - 10여개의 사업들을 대상으로 중앙집권적인 중앙-지방관계의 성과저해요소들을 발굴해 내려는 목적을 가지고 시범적인 성과감사를 실시함. 이 과정에서 사업수행의 시스템적인 문제와 법제도적인 장애요인들을 찾아낼 수 있을 것이고, 분권적이고 자치적인 효율성을 제고하기 위한 방안을 모색할 수 있을 것임.
  - 성과감사는 성과관리의 메타(상위)평가 성격을 가지므로, 심사평가제도에서 실시해 온 성과관리 결과를 참고로 하지만, 성과감사의 체크리스트를 통해 감사적 권위를 가지고 실시하는 것임.
- 감사자의 마인드와 감사태도의 변화
  - 성과감사는 건수위주의 합법성 감사와는 다른 것이므로, 사업의 성과향상을 위한 정보를 얻기 위하여 실무담당자의 역할을 인정하고, 성과주의 향상을 위한 파트너십을 가지고 사업담당자의 어려움을 함께 고민하는 마인드로 변화되어야 함.
- 중장기적인 과제
  - 성과감사시스템의 구축을 위해 중장기적으로 첫째, 성과관리의 기반이 충실히 정비되어야 함.
  - 둘째, 성과감사조직의 독립성과 전문성이 강화되어야 함.
  - 셋째, 성과감사의 대상을 점진적으로 확대하여 796개 성과계획의 단위사업에 대한 총괄적인 성과감사가 이루어져야 함.
  - 넷째, 제2유형의 성과감사 지표개발이 새롭게 이루어져야 함.
  - 마지막으로 성과감사를 통하여 광역정부로서의 성과를 최적화할 수 있는 정부간 역할분담(중앙정부-서울시, 서울시-자치구)에 대한 체계적인 진단이 필요함.

김찬동 | 서울시정개발연구원 부연구위원  
02-2149-1214  
[chandong99@sdi.re.kr](mailto:chandong99@sdi.re.kr)