

# 제1차 정부업무평가 포럼

문재인 정부의 국정과제 관리와 평가 : 2021년 평가의 과제

일시 : 2021년 2월 3일(수), 14:00-16:00

장소 : 한국행정연구원 신관1층 대회의실



한국행정연구원



# 제1차 정부업무평가 포럼

## ○ 세부일정

시 간	내 용	
14:00-14:15	개회식	환영사 <b>안성호</b> 원장 (한국행정연구원) 축 사 <b>홍형득</b> 회장 (한국정책학회)
14:15-14:45	발표	사회자 <b>이정욱</b> 원장 (연세대 국가관리연구원) 발표자 <b>남궁근</b> 위원장 (정부업무평가위원회, 한국지방행정연구원 석좌연구위원) - <b>문재인 정부의 국정과제 관리와 평가 : 2021년 평가의 과제</b>
14:45-15:00	휴 식	
15:00-16:00	토론 (가나다 순)	토론자 • <b>신 열</b> 교수 (목원대) • <b>이광희</b> 경영부원장 (한국행정연구원) • <b>이석환</b> 교수 (국민대)



제1차 정부업무평가 포럼

---

# 문재인 정부의 국정과제 관리와 평가: 2021년 평가의 과제

---

남궁 근

정부업무평가위원회 위원장  
한국지방행정연구원 석좌연구위원





# I. 국정과제의 개념과 특징

## 1. 국정과제의 개념

우리나라에서 국정과제(National Agenda)는 대통령이 국정 전반에 걸쳐 자신의 임기 중에 반드시 성취해야 할 중요한 과제 및 업무를 통칭한다(김선혁 외, 2013: 12; 강정석 외, 2018). 미국의 경우 대통령의제(Presidential Agenda: PA)는 대통령이 국내 정치 및 외교 차원에서 정책 우선순위를 설정하는 기준인 정치적 의제이며, 대통령관리의제(Presidential Management Agenda: PMA)는 행정부 차원의 국정평가시스템의 과제이므로, 우리나라의 국정과제는 대통령관리의제(PMA)에 해당한다<sup>1)</sup>. 국정과제의 추진은 크게 1) 국정과제의 선정(정책 형성) 단계, 2) 국정과제 집행 단계, 3) 국정과제 점검·평가 단계로 구분할 수 있다.

국정과제 선정의 초기 단계에서는 여러 사회적 사건과 다양한 집단의 의사표시를 통해 사회적 이슈가 도출되고, 주요 선거 때 후보자들이 선거공약의 형태로 각자 예비적인 국정과제 목록을 제시한다. 선거에서 승리한 후보자와 세력이 선거공약 중 일부를 국정과제로 수립하고 확정한다(김선혁 외, 2013). 이 과정에서 이전 정부 국정과제의 상당 부분이 새로운 과제로 수렴되면서 강화되기도 한다(방민석, 2017)<sup>2)</sup>. 과제 집행 단계에서는 선정된 국정과제에 대해 정부가 우선순위를 부여하고 정책으로 구체화하여 추진한다. 과제평가 및 점검 단계에서는 국정과제의 총괄 관리 기관이 국정과제 추진의 성과를 점검·평가하고 그 결과를 국정과제시스템 과정으로 환류시켜 개선한다.

## 2. 역대 정부의 국정과제

우리나라에서 대통령 당선자가 임기말까지 추진할 국정과제를 선정하여 추진한 것은 김대중 정부에서 시작하여 노무현 정부에서 제도화된 것으로 본다(방민석, 2017: 50). 김대중 정부에서는 제15

1) 참고로 트럼프 행정부의 Presidential Agenda는 (1) 미국우선 에너지 정책, (2) 미국우선 외교 정책, (3) 일자리와 성장의 복원, (4) 강한 군대 재건, (5) 법질서 회복, (6) 모든 미국인을 위한 무역협정이며 백악관이 관장한다. 한편 PMA는 연방정부 중점목표(CAP)-기관우선목표(APG) 등으로 체계를 갖추어 관리하며 대통령부 소속 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)가 관장한다(강정석 외, 2019).

2) 방민석(2017)은 문재인 정부가 '4차 산업혁명' 과제를 채택하면서 박근혜 정부의 기존과제를 문재인 정부의 국정기조와 이념에 맞게 정책의 재설계와 전환이 이루어졌다고 보았다.

대 인수위에서 5년간 수행할 포괄적 계획안을 작성하였다. 경제난국을 극복하고 사회부문의 발전과 정부 운영의 틀을 바꾸기 위한 개혁과제로 ‘국정과제’를 제시하고, 청와대 정책기획실에 국정기획단을 설치하여 대통령이 직접 관할하였다. 1998년 2월 11일 확정·발표된 ‘국민의 정부 100대 국정과제’는 4대 부문, 10대 전략, 100개 대과제(방향 제시), 300여개 중과제(과제 범위), 900여개 실천과제(세부실천사항)으로 구성되었으며, 시기별 과제 구분과 함께, 추진주체의 명시, 과제별 코드부여도 이루어졌다.

노무현 정부는 제16대 인수위에서 제시한 12대 정책과제를 바탕으로 2004년 3월 100대 국정과제 로드맵을 확정하였다. 국정과제는 국가미래를 설계하는 중요한 정책의제로 자리잡았고, 각 과제의 추진을 담당할 국정과제위원회가 순차적으로 설치되었다.

이명박 정부는 2008년 10월 7일 950여개 세부실천과제를 담고 있는 ‘100대 국정과제’를 발표한다. 이명박 정부는 국정과제의 추진을 기본적으로 각 부처 중심으로 추진하도록 변경하였지만 다양한 수준의 회의체와 국가경쟁력 강화위원회, 미래기획위원회 등 대통령 직속 위원회가 활동하였다.

박근혜 정부의 국정과제는 제18대 대통령직인수위원회가 2013년 6월 발표한 5개 국정목표, 21개 국정전략, 140개 국정과제를 기반으로 한다. 140개 국정과제 중 114개는 대선공약에서 나왔고, 26개 과제는 인수위 발굴과제를 바탕으로 선정되었다. 과제추진에서 부처간 협력을 강조한 박근혜 정부는 140개 국정과제 중 102개를 협업과제로 설정하였다.

### 3. 국정과제의 특징

국정과제는 다음과 같은 특징이 있으므로 국정과제 점검 및 평가과정에 고려할 필요가 있다(방민석, 2016: 34-35; 홍형득, 2018).

#### 1) 국정과제의 정치적 상징성

국정과제는 특정 정치주체에 의하여 추진되므로 고도의 정치적 상징성을 가진다. 차기 대통령 당선자를 중심으로 권력주도집단에 의하여 결정되는 국정과제는 해당 정부의 성격을 규정하고 대표하게 된다(방민석, 2016). 1987년 민주화 이후 진보정당과 보수정당이 경쟁하는 상황에서 국정과제의 발굴과 확정은 대통령 당선자 인수위 활동기간에 선거공약을 중심으로 이루어지기 때문에 필연적으로 정치적 논리가 내재될 수밖에 없다. 국정과제 체계에서 추상성이 높은 국정목표, 국정이념, 국정전략 및 국정과제에는 집권세력의 이념성향이 반영된 용어가 사용된다. 또한 국정과제의 성공 여부는 해당 정권의 성공 또는 실패와 연결되므로 객관적 성과와는 무관하게 이념 지향이 다른 상대 정당과 언론에서는 문제 제기를 계속하면서 국정과제의 의의를 축소하거나 실패로 규정하려고 노력하기도 한다.



## 2) 국정과제의 종합성과 체계성

국정과제는 전체 국정운영시스템 속에 유기적으로 연계되어 있으며, 국정기조와 비전하에 종합적이고 체계적으로 추진된다(방민석, 2016; 홍형득, 2018). 선거공약에서 국정과제로의 전환 및 도출 과정, 국정과제 확정, 추진 및 실행, 성과 및 평가 등은 국정운영 시스템 속에서 일련의 과정들이 이루어진다. 국정과제의 도출, 선정, 수립, 확정, 추진, 관리, 변경, 수정, 평가 등을 포함한 일련의 체계적인 관리 메커니즘을 ‘국정과제 시스템’(김선혁, 2013), ‘국정과제 추진체계’ 또는 ‘국정과제 관리체계’라고 부르기도 한다. 국정과제 시스템은 다양한 정책영역의 과제들 사이의 관계가 궁극적으로 구축·형성하는 정책생태계(policy ecosystem)의 모습을 보여주는 것이다(홍형득, 2018).

하나의 국정과제를 살펴볼 때 여기에는 다양한 세부사업, 관련 계획, 입법안을 포괄하고 있으며 국정과제 전반에 유기적인 형태로 연계되어 있다. 따라서 국정과제를 채택, 집행할 때 여타의 정책과제와의 관계를 필수적으로 고려해야 한다. 이광희 외(2014)는 박근혜 정부의 국정과제간 상호연관성을 분석하여, 관련성이 높은 과제들을 확인한 바 있다.

## 3) 국정과제의 파급성

국정과제는 1차적으로 중앙부처가 추진하는 정책이지만 공기업·공공기관 평가, 자치단체 합동평가 등을 통하여 공공부문 전체로 파급되며, 결과적으로 국민 생활 전체에 영향을 미치게 된다.

## 4) 국정과제 추진기간의 한시성

5년 단임 대통령제 하에서 국정과제는 대통령 임기 내에서 집행을 전제로 한다. 임기 5년마다 바뀌는 정권에 따라 정책이 폐지되거나 단절되는 경우가 많고, 이로 인한 국력낭비와 혼란이 초래될 수 있으므로 국가발전에 필요한 과제의 경우 연속성이 확보될 필요가 있다. 그러므로 정권교체 이후 정치적 상징성이 반영되는 국정목표와 전략이 달라지더라도 국가발전과 관련된 대다수 과제와 실천과제는 지속성을 가지고 추진되는 것이 바람직하다. 실제로 4차 산업혁명과제에서 살펴본 바와 같이 상당한 숫자의 과제가 지속성을 유지하기도 한다.

## 5) 국정과제의 추상성과 구체화

국정과제 체계에서 국정목표와 국정전략은 물론 국정과제 수준까지도 다소 추상적 용어로 표현되므로 추진노력과 성과를 측정하기 어렵다. 그러므로 이를 측정하려면 실천과제 수준의 과제별로 구체적(specific), 측정가능한(measurable), 달성가능한(achievable), 신뢰할 수 있는(reliable), 적시성을 갖춘(timely) 지표들, 즉 SMART한 지표들을 구성하여야 한다.

## Ⅱ. 문재인 정부의 국정과제 체계

### 1. 국정과제의 계층구조

이전 정부와는 달리 대통령직 인수위원회를 거치지 않고 출범한 문재인 정부는 국정기획자문위원회를 중심으로 국정과제를 선정하였다. 국정기획자문위원회는 201개 공약을 902개 세부공약으로 재분류하고 각 세부공약별로 부처 업무보고, 전문가 간담회, 현장 방문, 심층토론을 통해 실천방안을 마련하였고, 종합된 국정과제안에 대해 국정기획위 검토, 관계기관 등의 의견수렴을 거쳐 이행가능성, 과제 간 정합성 등을 검증한 뒤 2017년 8월 100대 국정과제를 최종 확정하였다. 국정과제 체계는 국가비전, 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제, 487개 실천과제로 구성(〈표 1〉 참조)되는데 시기별·연도별 달성목표, 자원, 입법계획, 주관부처 등 추진 주체까지 명시하여 체계성과 실행성을 확보하고자 하였다. 집권기간 중 국정운영 5개년 계획을 3단계로 구분하여 혁신기(2017-2018)에는 과감한 개혁과제 이행과 정책추진 기반을 구축하고, 도약기(2019-2020)에는 국민 지지를 통한 과제별 체감성과를 본격 창출하며, 안정기(2021-2022)에는 과제완수와 지속가능한 혁신 체제를 구축한다는 것이다.

문재인정부의 국정과제 체계는 출범초에 설정된 5대 목표-20대 국정전략-100대 과제의 체계를 유지하고 있으나, 상황변화를 반영하여 실천과제가 출범초 487개에서 2021년 현재 524개 과제로 늘어났다. 즉, 코로나 19 대응과 같은 국내의 환경변화를 반영하여 실천과제를 신속성있게 추가하여 37개 실천과제가 늘어난 것이다. 2021년의 경우에도 코로나 감염병을 극복하고, K-뉴딜을 추진하기 위한 실천과제가 더욱 늘어날 것으로 보인다.

〈표 1〉의 국정과제 체계에서 국가비전과 5대 국정목표를 포함하여 상위 차원일수록 추상성이 높으며, 정부 부처 전체를 포괄한다. 이와는 대조적으로 국정과제와 세부실천과제는 구체적이며, 프로그램 수준의 과제들로서 담당부처가 지정되어 있다.

### 2. 정부부처별 국정과제 분담구조와 특징

#### 1) 분담구조의 특징

〈표 2〉 국정전략별 국정과제 소관부처 현황에 나타난 바와 같이 각 부처별로 국정과제의 담당영역

이 다르다.

〈표 1〉 문재인정부 국정과제 체계

추상적  전정부 수준  ↑  ↓  구체적  프로그램수준	국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
	5대 국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
	20대 국정전략	1. 국민주권의 쏠쏠 민주주의 실현 2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령 3. 투명하고 유능한 정부 4. 권력기관의 민주적 개혁	1. 소득 주도 성장을 위한 일자리경제 2. 활력이 넘치는 공정경제 3. 서민과 중산층을 위한 민생경제 4. 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명 5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장	1. 모두가 누리는 포용적 복지국가 2. 국가가 책임지는 보육과 교육 3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회 4. 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회 5. 자유와 창의가 넘치는 문화국가	1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 2. 골고루 잘사는 균형발전 3. 사람이 들어오는 농산어촌	1. 강한 안보와 책임국방 2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교
100대 국정과제 (524개 실천과제)	15개 과제 (72개 실천과제)	26개 과제 (151개 실천과제)	32개 과제 (169개 실천과제)	11개 과제 (56개 실천과제)	16개 과제 (76개 실천과제)	

출처: 정부업무평가위원회 홈페이지, 2021년 1월 26일 접근

〈표 2〉 국정전략별 국정과제 소관부처 현황

국정 목표	전략	법무부	국회	행정안전부	병통위	안보위	국무조정실	인사혁신처	외교부	보훈처	기획재정부	경합청	감사원	국정원	교원부	복지부	금융위	공정위	중기부	국토부	과기부	산업부	교육부	여가부	환경부	식약처	안전위	해수부	문화부	농식품부	국방부	통일부		
국민이 주인인 정부	1 국민주권의 쏠쏠민주주의 실현	○	○	○	○																													
	2 소통으로 통합하는 광화문 대통령	○		○		○	○																											
	3 투명하고 유능한 정부			○				○	○	○	○																							
	4 권력기관의 민주적 개혁	○									○	○	○	○																				
더불어 잘사는 경제	1 소득 주도 성장을 위한 일자리경제										○			○	○	○																		
	2 활력이 넘치는 공정경제										○						○	○																
	3 서민과 중산층을 위한 민생경제						○									○		○	○	○														
	4 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명														○					○	○	○												
	5 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장																	○																
내 삶을 책임지는 국가	1 모두가 누리는 포용적 복지국가															○					○													
	2 국가가 책임지는 보육과 교육															○							○	○										
	3 국민안전과 생명을 지키는 안심사회			○																					○	○	○	○						
	4 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회															○								○										
	5 자유와 창의가 넘치는 문화국가														○																			
고르게 발전하는 지역	1 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권			○							○												○											
	2 골고루 잘사는 균형발전			○																	○	○												
	3 사람이 들어오는 농산어촌																										○		○					
평화와 번영의 한반도	1 강한 안보와 책임국방																															○		
	2 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화								○																									○
	3 국제협력을 주도하는 당당한 외교									○													○											

출처: 강정석, 국정과제 성과관리제도 개선방안 연구. 2019년 한국정책분석학회 춘계학술대회 발제문

첫째, 국정목표가 ‘국민이 주인인 정부’에 포함된 국정전략과 국정과제를 담당하는 부처는 법무부, 권익위, 행정안전부, 방통위, 인권위, 국조실, 인사혁신처, 외교부, 보훈처, 기획재정부, 경찰청, 감사원, 국가정보원 등으로 대체로 일반행정과 질서유지를 담당하는 부처이다.

둘째, 국정목표가 ‘더불어 잘 사는 경제’에 포함된 국정전략과 국정과제를 담당하는 부처는 기재부, 고용부, 복지부, 금융위, 공정위, 국토부, 중기부, 과기정통부, 산업부 등으로 대체로 경제부처이다.

셋째, 국정목표가 ‘내 삶을 책임지는 국가’에 포함된 국정전략과 국정과제를 담당하는 부처는 고용부, 복지부, 국토부, 교육부, 여가부, 환경부, 식약처, 원안위 등 사회부처가 중심이다.

넷째, 국정목표가 ‘고르게 발전하는 지역’에 포함된 국정전략과 국정과제를 담당하는 부처는 행정안전부, 기재부, 국토부, 산업부, 교육부, 해수부, 농식품부 등 전국을 모두 포괄하는 부처이다.

다섯째, 국정목표가 ‘평화와 번영의 한반도’에 포함된 국정전략과 국정과제를 담당하는 부처는 외교부, 산업부, 국방부, 통일부 등 주로 외교·안보 담당부처이다.

## 2) 부처별 국정과제의 수

〈표 3〉에 제시된 것과 같이 부처별 국정과제의 수가 상당히 다르다. 장관급 부처에서도 보훈처와 같이 국정과제가 1개인 부처가 있으며, 방통위와 국조실은 2개이다. 반면에 공동과제를 포함하여 국정과제가 6개 이상인 부처도 행정안전부, 외교부, 복지부, 국토부, 산업부, 교육부 등 6개 부처에 달한다. 이같이 담당하는 국정과제 숫자가 부처별로 차이가 많다는 것이 개별 국정과제 평가에서는 큰 문제가 되지 않지만, 부처별 개별 국정과제의 평가결과를 합산한 부처간 비교과정에서 어려움을 초래할 수 있다.

〈표 3〉 부처별 과제수 현황

부처	과제수	부처	과제수	부처	과제수
법무부	3(공주 2, 공부 1)	고용부	5	환경부	4(공주 1)
권익위	1(공주 1)	복지부	6(공부 1)	식약처	1(공부 1)
행안부	7(공주 1)	금융위	3	원안위	1(공부 1)
방통위	2	공정위	3	해수부	3
국조실	2	중기부	5	문체부	5
인사처	1	국토부	7(공주 2, 공부 1)	농식품부	3
외교부	6	과기정통부	5(공부 2)	국방부	5
보훈처	1	산업부	6(공주 2, 공부1)	통일부	5
기재부	5(공부 1)	교육부	6		
경찰청	2(공부 1)	여가부	3		

과제수는 공동과제 포함, ( ) 안 표기, 공주: 공동과제 주관부처, 공부: 공동과제 협력부처.  
단독 91과제, 공동 9과제 (2개 부처 5개 과제; 3개 부처 2개 과제; 4개 부처: 2개 과제)

100대 국정과제 가운데 단일부처가 담당하는 과제는 91개 과제이며, 다부처가 협력하는 공동과제는 9개 과제이다(〈표 4〉 참조). 복수부처가 담당하는 공동과제의 경우 부처간 협력을 유도하기 위한 장치도 필요하며, 평가결과를 부처성과에 어떻게 배분할지의 문제가 제기된다.

〈표 4〉 다부처 협력 국정과제

목표	전략	국정과제	주무부처
국민이 주인인 정부	국민주권의 촛불민주주의 실현	반부패개혁으로 청렴한국 실현	권익위·법무부
	소통으로 화합하는 광화문대통령	국민인권을 우선하는 민주주의의 회복·강화	법무부·행안부·인권위
	권력기관의 민주적 개혁	국민의 국민을 위한 권력기관 개혁	법무부·경찰청·감사원·국정원
더불어 잘사는 경제	서민과 중산층을 위한 민생경제	교통·통신비경감으로 국민생활비경감	국토부·과기정통부
	과학기술발전이 선도하는 4차산업혁명	고부가가치창출 미래형 신산업 발굴·육성	산업부·과기정통부·국토부·복지부
내 삶은 책임지는 국가	국민안전과 생명을 지키는 안심사회	국민건강을 지키는 생활안전 강화	환경부·식약처
		탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지로 전환	산업부·원안위
고르게 발전하는 지역	플뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	행안부·기재부
	골고루 잘사는 균형발전	전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전	산업부·국토부·행안부

또한, 부처의 고유업무 가운데 국정과제가 차지하는 비중이 부처별로 다르다. 예를 들어, 기획재정부의 경우에는 국정과제 해당업무가 고유업무라고 보기 어려우며, 전체 부처업무 가운데 차지하는 비중도 대략 30% 정도에 불과하다.

### Ⅲ. 국정과제의 관리 및 평가체계

#### 1. 역대 정부의 국정과제 관리 및 평가체계

국정과제의 개념을 최초로 도입한 김대중 정부에서는 국정과제의 주관부서를 지정하였지만, 이를 체계적으로 점검하고 평가하는 체계를 구축한다는 생각은 없었던 것으로 보인다. 국정과제는 담당부처에서 추진하고, 담당부처에서 추진되는 정책과 마찬가지로 관례에 따라 관리되었다. 노무현 정부의 100대 로드맵 과제는 민관 합동으로 구성된 개별 국정과제위원회에서 나누어 담당하게 하였다(방민석, 2016: 38). 또한 대통령 비서실 조직개편을 통하여 국정과제를 총괄하고 조정하는 업무를 종전 “정책실”에서 “정책기획위원회”(국정과제비서실)로 이관하여 실무점검반 운영과 점검회의를 통하여 국정과제의 진척도를 파악하게 하였다. 그리고 주요 핵심과제에 대해서는 추진현황을 국무회의에 수시로 보고하고 분기별로는 대통령이 주재하는 추진실적 보고회의를 통해 확인하였다<sup>3)</sup>.

이명박 정부의 국정과제 추진은 기본적으로 각 부처가 소관 국정과제를 책임지고 추진하는 방식으로 이루어졌다(김성배, 2014: 65-69). 각 부처는 소관 국정과제를 추진하고 추진상황을 월별로 자체 점검하며 국무총리실은 분기별로 부처 추진상황을 확인하고 점검하게 하였다. 또한, 대통령실은 분기별로 1회 정도 국정과제점검협의회를 개최하여 국정과제 추진과정에서 발생하는 문제를 해결하고 추진을 지원하였다. 그 뒤 최종적으로 대통령 주재 하에 일 년에 한 번 이상 국정과제 보고회를 개최하여 국민에게 그 성과를 보고하는 체계로 추진하였다(방민석, 2016: 40).

박근혜 정부에서는 역대정부 최초로 대통령선거 당시 공약을 기초로 선정한 국정과제 전체를 국무총리실이 주관하는 특정평가의 핵심으로 자리 잡도록 하였다(국무조정실, 2016: 44-49).<sup>4)</sup> 국정과제

3) 노무현 정부의 100대 국정과제 로드맵을 위원회와 분야별로 간략히 살펴보면 다음과 같다. 동북아시아위원회는 전략기획, 평화구축, 번영(경쟁력 강화), 공동체 형성 분야에서 13개 과제를 맡고, 정부혁신지방분권위원회는 행정개혁, 인사개혁, 전자정부, 지방분권, 재정세계 분야의 23개 과제를 맡았다. 국가균형발전위원회에서는 지역혁신체계 구축과 혁신역량강화, 자립형 지방화를 위한 지역산업육성, 국가균형발전을 위한 제도적 기반 확립, 국토 및 수도권외의 계획적 관리 분야에서 16개 과제를 맡았으며, 고령화및미래사회위원회에서는 9개 과제를 인구·가족정책, 고용·인력대책, 보건복지대책 분야에서 추진하였다. 지속가능발전위원회에서는 갈등관리정책, 에너지·산업정책, 물·국토·자연 정책, 지속가능발전전략에서 6개 과제를 담당하고, 빈부격차·차별시정위원회에서는 서민주거 안정, 세원투명성 및 형평성 강화, 일을 통한 빈곤탈출 지원, 근로자 자산형성지원, 적극적 차별시정 추진, 소외계층 보호지원 강화를 위한 12개 과제를 추진하였다. 또한 교육혁신위원회에서는 학교교육혁신, 대학교육혁신, 직업·평생교육혁신, 지역교육혁신 분야의 4개 과제를 담당하였으며, 농업업·농어촌특별대책 위원회에서는 농업정책, 농가소득정책, 농촌정책에서 5개 과제를 수행하였다. 그리고 국가혁신체계(NIS) 구축 분야를 담당 한 과학기술중심사회추진기획단에서는 5개 과제를 맡았고, 추후 구성된 사람입국신경쟁력특별위원회에서는 사람입국 분야에서 2개 과제를 진행하였다.

4) 국정과제 전체에 대해 평가를 통하여 부처별 국정과제 이행노력과 성과를 평가하고, 환류를 통해 정책 추동력을 확보하고

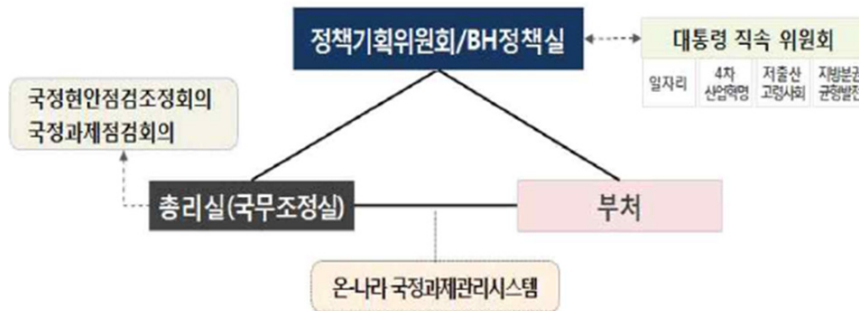
의 점검·관리를 위하여 박근혜 정부에서는 국정과제 신호등 체계 운영, 각종 국정과제 관계부처 협의체 개최, 중점과제의 선정과 현장점검을 강화하였다(방민석, 2017: 53). 2013년 6월부터 집중적인 진도관리를 수행하기 위해 ‘국정과제 신호등 관리체계’를 도입한 정부는 국민체감도를 반영하기 위하여 2014년에는 민간전문가, 2015년에는 정책수요자 의견을 수렴하는 형태로 점등방식을 일부 개선을 하였다.

## 2. 문재인 정부의 국정과제 관리 및 평가체계

### 1) 개관

문재인 정부의 국정과제 관리체계를 보면 대통령 직속으로 정책기획위원회가 설치되어 청와대 정책실과 함께 100대 국정과제의 추진을 총괄하도록 했다. 정책기획위원회와 정책실은 국정과제 관련 위원회(일자리, 4차산업혁명, 저출산·고령사회, 지방분권·균형발전)를 총괄하며, 위원회 산하에 자문 위원회들간의 협의·조정을 맡는 국정과제협의회, 국정과제 및 국가 주요정책 관련 연구를 지원하는 미래정책연구단 및 국정과제지원단, 분야별 전문적 업무수행을 위한 분과위원회, 업무 지원을 위한 사무처를 두고 정책실이 운영하도록 하였다([그림 1] 참조).

[그림 1] 문재인정부의 국정과제 관리체계



국무조정실은 국정과제 이행상황 종합점검 및 조정, 평가와 온나라 국정과제관리시스템 구축 운영 업무를 담당한다. 국정과제 추진과정에서 나타나는 문제점이나 장애요인에 대해서는 국무총리가 주재하는 국정현안점검조정회의와 국조실장이 주재하는 국정과제점검회의를 통해서 개선해 나아간다. 국정과제 정책성과에 대해서는 반기별로 국민에게 주요성과를 보고하고 매년 부처 평가 및 국민만족도 조사 실시하여 반영한다.

국정성과 창출을 유도하고자 하였다. 2013년 5월 발표한 박근혜정부 국정과제는 ‘희망의 새시대’ 국정비전과 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반구축의 4대 국정기조, 그리고 이를 달성하기 위한 14대 추진전략과 140개 국정과제로 구성되었다.

## 2) 국무총리실 정부업무평가에서 국정과제평가

### (1) 정부업무평가제도 개관

우리나라 정부부문에서 정책평가 관련업무는 1961년 국무총리 기획조정실 심사분석제도까지 거슬러 올라간다. 정책평가제도는 수차례에 걸쳐 변경되어 오다가 1998년 김대중 정부에서 중앙정부에 기관평가제도가 도입되었다(노화준, 2007: 513). 즉 1998년 새로운 정부 출범과 더불어 정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정을 개정하였는데, 이 때 기관평가제도를 도입한 것이다.

오늘날 정부업무평가제도는 2006년 3월 국회를 통과한 「정부업무평가기본법」에 담겨져 있는 ‘통합국정평가제도’를 토대로 한다. 정부업무평가의 실시와 평가기반의 구축을 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속하에 정부업무평가위원회를 설치하고 있다. 정부업무평가위원회는 국무총리와 민간위원장의 공동위원장 체제로 운영되며 위원은 관계부처 장관 3명(행정안전부, 기획재정부, 국무조정실)과 10명의 민간위원으로 구성된다. 정부업무평가는 중앙행정기관평가, 지방자치단체평가, 공공기관 평가의 세 가지 큰 축으로 구성된다.

### (2) 국정과제 평가의 제도화 과정

문재인 정부 출범 이후 중앙행정기관의 특정평가 영역에서 국정과제평가(일자리 포함)의 비중이 65%를 차지하여 평가대상인 중앙행정기관의 입장에서는 국정과제 평가의 결과가 특정과제평가를 좌우하게 되었다. 여기에서 국정과제평가가 특정평가의 핵심내용으로 자리잡게 된 과정을 간략하게 고찰하겠다.

정부업무평가제도를 도입한 노무현 정부에서는 특정평가의 평가대상을 관리대상업무(혁신관리, 정책홍보관리, 법적의무사항, 정보공개, 규제개혁, 청렴도, 위기관리), 고객만족도, 특정시책으로 범주화하였다. 이 가운데 특정시책평가를 국정과제평가의 기원으로 볼 수 있다(국무조정실, 2007: 87-88). 이명박 정부에서는 정책과제의 범주에 핵심과제, 녹색성장과제, 일자리과제를 포함하여, 국정운영기조와 국정과제 달성을 뒷받침하였다(국무조정실, 2012: 52-53). 박근혜 정부에서는 역대정부 최초로 대통령선거 당시 공약을 기초로 선정한 국정과제 전체를 특정평가의 핵심으로 자리잡도록 하였다(국무조정실, 2016: 44-49)<sup>5)</sup>. 2013년은 국정과제가 선정된 첫 해로 국정과제 평가 비중이 60%였으며, 이후 50%로 소폭 감소하긴 하였으나 특정평가에서 가장 큰 비중을 차지해왔다. 이러한 과정을 거쳐서 문재인 정부에서 국정과제평가가 65% 비중을 차지하여 특정평가의 핵심영역으로 확고하게 자리잡게 되었다.

5) 국정과제 전체에 대해 평가를 통하여 부처별 국정과제 이행노력과 성과를 평가하고, 환류를 통해 정책 추동력을 확보하고 국정성과 창출을 유도하고자 하였다. 2013년 5월 발표한 박근혜 정부 국정과제는 ‘희망의 새시대’ 국정비전과 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반구축의 4대 국정기조, 그리고 이를 달성하기 위한 14대 추진전략과 140개 국정과제로 구성되었다.



## IV. 문재인 정부의 국정과제 성과관리와 평가

### 1. 프로그램 성과관리와 평가의 이론적 기초

우리나라 국정과제 체계에서 실제로 점검과 평가가 이루어지는 대상은 실천과제 수준의 과제들이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 실천과제는 정책평가의 관점에서 볼 때 프로그램에 해당된다. 정책평가 연구 분야에서 프로그램 평가에 관련하여 준거가 되는 CIPP 모형과 프로그램 논리모형에 따른 평가를 간략하게 살펴 보겠다<sup>6)</sup>.

#### 1) CIPP 모형

##### (1) 개념

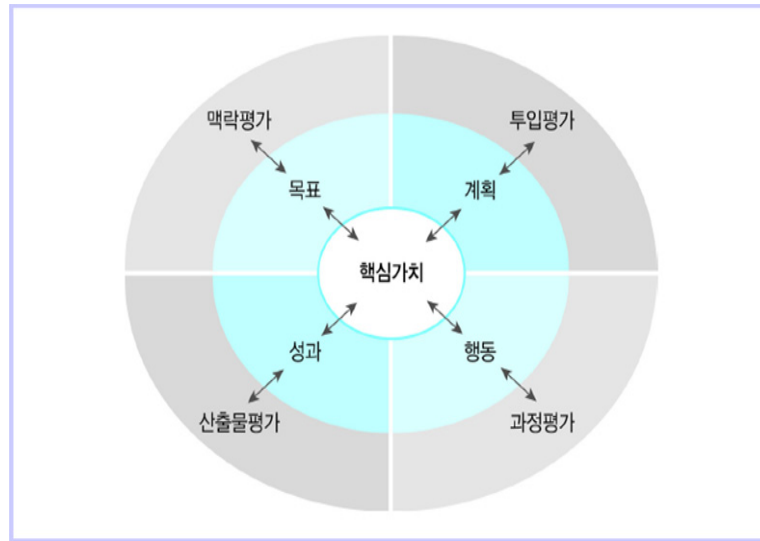
Stufflebeam이 주도적으로 개발한 CIPP 모형은 프로그램의 자원 투입이 산출에 도달하는 과정을 묘사하고자 한 모형의 하나이다(Stufflebeam et al., 1971; Stufflebeam, 2007). CIPP 모형은 맥락(context), 투입(input), 과정(process), 산출(output)의 앞 글자를 딴 것으로, 사업 추진 전 과정에 걸쳐 평가를 진행한다. 이 모형은 1960년대 후반 미국의 교육 프로젝트에 대한 평가에서 유래되었는데, 적용분야도 교육 외의 일반 프로그램 분야로 확대되었다(Stufflebeam, 2007). 이 모형은 평가실행과정에서 확인되는 오류를 고쳐나가며 학습한다는 것을 기본정신으로 하고 있다. 따라서 CIPP 모형에서 평가의 가장 중요한 목적은 증명하는 것이 아니라 개선하는 데 중점을 두고 있다(Stufflebeam et al., 1971).

##### (2) CIPP 모형의 중점평가 분야

[그림 2]에 나타난 바와 같이 프로그램 등 평가대상은 핵심가치를 중심으로 이를 구현하기 위한 목적(goals), 계획(plans), 활동(actions), 성과(outcomes) 등 4가지 중점 평가분야(evaluative foci)로 나뉘질 수 있다. CIPP 모형은 이들 4가지 중점분야에 대해 각각 평가유형(type of evaluation)을 제공하는 것으로 맥락 평가는 목적, 투입평가는 계획, 과정평가는 활동, 그리고 마지막으로 산출평가는 성과 분야에 대응되고 있다(Stufflebeam, 2007).

6) 여기에서 CIPP와 프로그램 논리모형에 관한 소개는 남궁근, 「정책학」, 제6판, 법문사. 2021에서 해당 부분을 요약하였음.

[그림 2] CIPP 모형 구성과 프로그램 연관도



출처: Stufflebeam, 2007. Daniel Stufflebeam's CIPP Model for Evaluation. p. 333에서 수정.

그러므로 CIPP 모형은 특정 환경 및 배경을 고려해서 목적을 제대로 설정하고 사업을 계획하고 실행하는 전 과정에서 이를 달성하기 위한 분석들의 성격을 띠고 있다. 이러한 특징은 복잡한 사회 환경 하에서 정책을 추진할 때 사업의 가치를 정확히 파악하고 사업의 전 과정을 통해 지속적인 개선을 추구함으로써 정책의 성과를 확보하는 데 강점이 있다. Stufflebeam (2007)은 통제된 실험심리학 분야나 의약분야의 이중 눈가림 실험, 농업분야의 분리 수확 실험과 달리 역동적이고 변화하기 쉬운 조건 하에 놓여 있는 사회현실에 적용하기 위해서는 포괄적이고 구조적인 CIPP 모형이 적합하다고 지적하고 있다. 이같이 CIPP 모형은 사업추진 단계별 접근에 중점을 두고 있는 과정 중심의 접근방법이다.

### (3) 총괄평가에서 CIPP 모형의 역할

CIPP 모형은 사전 형성평가와 사후 총괄평가에 모두 적용될 수 있다. 사전 형성평가를 통해 사전 기획과 집행이 제대로 될 수 있도록 의사결정을 하는 데 도움을 줄 수 있고, 사후 총괄평가를 통해 형성평가에서 도출된 계획이 제대로 집행되었는지를 검토할 수 있다. <표 5>는 맥락, 투입, 프로세스, 산출의 개념, 그리고 총괄평가의 역할을 정리한 것이다.

여기에서 주목해야 할 부분은 맥락(context)을 점검 및 평가에 어떻게 반영할 것인지에 관한 것이다. 오늘날과 같이 국내외 환경변화가 급변하는 상황에서는 급변하는 상황을 평가모형에 어떻게 반영할 것인지 고려하여야 한다. 2020년의 경우에는 COVID-19 극복 및 포스트 코로나 대응 노력을 어떻게 반영할지가 고려되었다. 한편, 2018년과 2019년에는 남북관계, 한중관계 등 국제환경의 급격한 변화를 평가에 반영하려고 노력하였다.

〈표 5〉 CIPP 모형의 개념과 총괄평가에서의 역할

구분	맥락	투입	과정	산출
개념	사업목적, 우선순위판단: 필요(needs), 문제점, 자산/기회요인 파악	접근방법, 실행계획, 인력 및 예산계획	집행계획 평가	성과평가
총괄평가 역할	파악된 필요, 문제점, 자산, 기회에 근거하여 목표와 우선순위 평가	사업의 전략과 구성, 예산을 다른 경쟁자의 경우와 대비하고 수혜자의 필요에 맞는지 평가	실제 과정과 원가를 기술키, 사전계획과 대비	목표 및 필요 대비 성과와 부작용 비교, 경쟁사업과 비교, 결과의 해석

출처: Stufflebeam. 2007. Daniel Stufflebeam's CIPP Model for Evaluation. p. 329에서 수정.

## 2) 프로그램 논리모형

### (1) 프로그램 논리모형의 개념

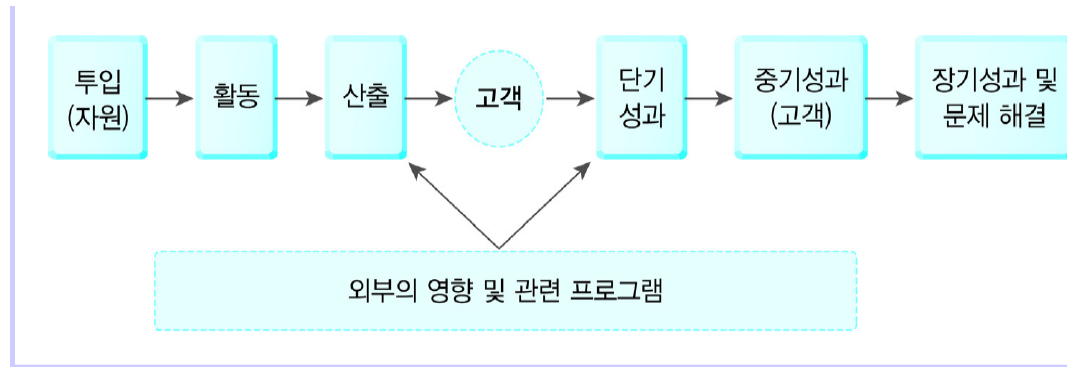
일반적으로 프로그램 논리모형은 프로그램이론을 도식화하여 시각적으로 표현한 것으로 이해되고 있다. 즉 프로그램의 작동을 뒷받침하는 프로그램 이론을 이해하기 쉽도록 도표 등의 형태로 표현한 것으로 보는 것이다(김동립·이삼열, 2010). 대표적인 학자들의 프로그램 논리모형에 대한 정의를 살펴보면, “프로그램이 어떻게 작동하도록 의도되었는지에 대한 설득력있고 현상을 잘 반영하는 모델”, “프로그램의 자원, 활동, 결과 사이의 관계에 대한 이해관계자들의 인식을 표현하는 체계적이고 시각적인 방법”(W. K. Kellogg Foundation, 2004), “프로그램 활동, 프로그램 결과, 활동과 결과간의 관계에 대해 프로그램 관계자들이 갖고 있는 가정을 표현하는 흐름도”, “프로그램의 자원, 활동, 결과들 사이의 관계를 나타내며, 프로그램 저변의 이론과 가정을 나타내는 시각적 표현”, “프로그램이 참여자들이 원하는 결과를 성취하기 위하여 어떻게 작동해야 하는지에 관하여 개념적으로 또는 이론적으로 기술한 다이어그램”(Royse, Thyer & Padgett, 2016: 122) 등이다.

이러한 견해들을 종합하면, 프로그램 논리모형이란 프로그램의 진행과정을 순서에 따라 배열하여 정리한 것으로 자원의 투입으로부터 활동을 거쳐 산출 및 결과로 연결되는 과정을 시각적으로 나타낸 것이다. 프로그램 논리모형은 정부와 공공기관이 시행하는 프로그램의 성과를 명확하게 평가하기 위하여 성과가 발생하는데 필요한 요소들을 논리적으로 배열한 모형이다.

### (2) 프로그램 논리모형의 구성요소

모형의 주요 요소는 투입(input) 또는 자원(resources), 활동(activities), 산출(outputs), 서비스가 전달된 고객, 결과(outcome, 단기, 중기 및 장기), 관련된 외부 요인(relevant external influences) 등으로 구성된다(Royse, Thyer & Padgett, 2016: 122-125). [그림 3]은 프로그램 논리모형의 주요 요소를 나타낸 것이다.

[그림 3] 프로그램 논리모형의 구성요소



출처: McLaughlin, J. A. & B. J. Gretchen. 1999. Logic Models. p. 94.

① **투입 또는 자원:** 투입 또는 자원은 인력 및 자금, 그리고 프로그램 진행에 필요한 다른 투입요소 (예를 들면 고객 필요에 대한 정보 등)를 모두 포함한다. 즉, 산출과 결과를 가져오기 위하여 사용되는 조직의 인적, 물적, 기술적 자원을 모두 포함한다.

② **활동:** 활동은 프로그램을 추진하여 산출물을 도출하는 데 필요한 모든 활동을 가리킨다.

③ **산출:** 산출은 프로그램에 직접적으로 영향을 받는 고객들에 제공되는 제품, 재화 및 서비스를 말한다. 즉, 산출은 그 프로그램에서 고객 또는 대상집단에게 전달된 편익과 부담을 말한다.

④ **고객:** 고객은 해당 프로그램으로부터 도출된 산출을 직접적으로 사용하거나 적용받는 사람인데, 고객 또는 대상집단의 개념을 명확히 함으로써 프로그램의 성과와 인과구조가 명확해질 수 있다.

⑤ **성과:** 성과 또는 결과(outcome)는 산출과 직접 연결되는 단기 성과, 이를 통해 연계 되는 중기 성과, 그리고 궁극적으로 달성하게 될 수 있는 장기 성과로 구별된다. 장기적인 결과를 영향(impacts)이라고 부르기도 한다.

⑥ **외부 영향 및 관련 프로그램:** 프로그램의 성공에 중대한 영향을 미치지만 내부적으로는 통제하기 어려운 외부요인과 관련 프로그램을 포함한 중요한 맥락적 요인(key contextual factors)을 고려하여야 한다(McLaughlin & Gretchen, 1999).

### (3) 프로그램 논리모형의 측정지표

프로그램 논리모형은 자원, 활동, 산출, 결과로 구분되는 도표나 경로모형 형태를 갖는 것이 가장 일반적이다(McLaughlin & Jordan, 2004; W. K. Kellogg Foundation, 2004). 그러나 실제로는 표현의 형태나 구체성 측면에서 많은 차이가 있으며, 프로그램이론의 개발과 활용에 있어서 놀랄 만큼의 다양성이 존재한다(김동립·이삼열, 2010).

〈표 6〉에서 투입(input)은 돈, 인력, 자원봉사자, 시설, 장비 및 보급품, 예산 등으로 나타낼 수 있다. 한편 활동의 사례는 피신처, 훈련, 교육, 상담, 멘토링과 같은 서비스 활동, 광고디자인 및 테스트, 광고제작, 광고시간 구입 등이다. 산출의 사례에는 배부된 교재, 서비스 전달시간, 참여자수, TV 광고실시, 서비스를 받은 총 거주지역의 수 등이 있다.

〈표 6〉 휴먼서비스 프로그램의 논리모형 사례

단계	투 입 (inputs)	활 동 (activities)	산 출 (outputs)	결과(outcomes)		
				단 기	중 기	장 기 정책영향
	자원	서비스	산물	학습	행위	상황
주요 내용	- 돈 - 인력 - 자원봉사자 - 시설 - 장비 및 보급품	- 피신처 - 훈련 - 교육 - 상담 - 멘토링	- 교육시간 - 상담회수 - 배부된 교재 - 서비스 전달시간 - 참여자수	- 지식 - 기술 - 태도 - 가치 - 의견 - 동기 등의 변화	- 행태 - 실제 - 결정 - 사회적 행위 등의 변화	- 사회적 - 경제적 - 시민사회 - 환경적 상황 등의 개선

출처: Hatry. 1999. *Performance Measurement*. p. 24; Biggs and Helms. 2007. *The Practice of American Policy Making*. p. 255; Dunn. 2018. *Public Policy Analysis*. 6th ed. p. 256, 표 6.1에서 종합.

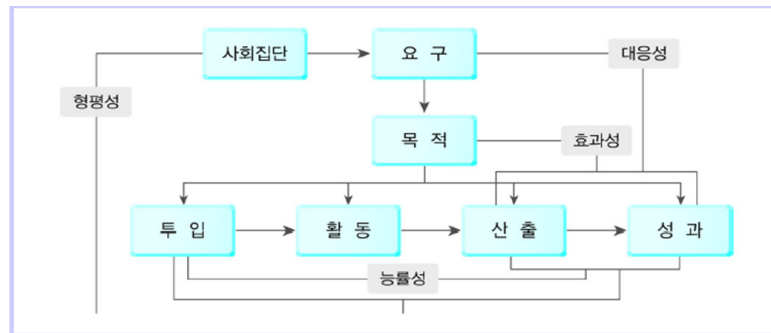
단기적 결과는 프로그램 산출에 의하여 유발된 즉각적인 효과 또는 변화를 말하며, 프로그램 산출이 전달되어 발생하는 고객 또는 대상집단의 태도, 행태, 지식, 기술 또는 기능수준의 변화를 말한다. 이러한 변화는 보통 프로그램 수혜자의 개인적 수준으로 표현된다. 예를 들면, 공익광고를 본 다음 어린이들이 마리화나를 피우는 것을 한 번 더 생각한다든지, 또는 어떤 가정에서 신문을 재활용하기로 생각했다든지 등이다.

중기적 결과는 단기적 결과가 축적되어 행태, 습관, 개인적 결정이 변화했는지에 관한 것으로, 일반적으로 중기적 결과는 6개월에서 2년 정도의 기간에 걸쳐 측정된다(Biggs & Helms, 2007: 240). 예를 들면, 그 어린이가 아직도 마리화나를 피우지 않는가? 그 가정에서는 여전히 신문을 재활용하는가? 등이다.

장기적 결과는 프로그램 산출이 대단위의 사회, 경제, 정치 및 환경에 미친 영향을 말한다. 장기적 결과는 대체로 프로그램이 운영된 이후 3년에서 10년 정도에 걸쳐 기대되는 결과를 말한다. 예를 들면, 수년 후에 마약사용자의 비율이 감소했는가? 쓰레기 봉투의 양이 줄어들었는가? 프로그램 산출로 사회 전체가 개선되었는가? 등이다.

투입 → 활동 → 산출 → 성과(결과, 영향)의 관계에서 평가기준의 유형을 생각해 볼 수 있다(그림 4 참조). 단기적 성과기준으로는 능률성, 효과성이 보다 중요한 기준이 될 수 있고, 중·장기적으로는 사회집단(고객)의 요구에 대한 대응성, 형평성이 더 중요한 기준이 될 수 있다. 대응성과 형평성을 측정하는 방법 가운데 만족도와 신뢰도 조사를 활용할 수 있을 것이다.

[그림 4] 평가기준의 유형



출처: Stufflebeam, 2007. Daniel Stufflebeam's CIPP Model for Evaluation, p. 333에서 수정.

## 2. 문재인 정부 국정과제 평가항목의 비중과 평가주체의 변화(1998-2000)

여기에서는 1998년부터 2000년까지 국무조정실의 국정과제 점검 및 평가를 중심으로 국정과제의 평가항목의 비중과 평가주체의 변화를 살펴보겠다. 문재인 정부는 1997년 5월에 집권하여 8월에 국정과제를 선정하여 발표하였다. 100대 국정과제의 실행력 제고를 위하여 490개 실천과제(2019년 기준)가 선정되었고, 이를 31개의 중앙행정기관이 주관하도록 하였다. 1997년 평가는 사전에 평가계획이 제대로 수립되지 않은 상황에서 평가가 이루어졌기 때문에 여기에서는 제외하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 국정과제의 성과관리를 위하여 정부업무평가제도를 활용하고 있다. 실제 성과관리는 국정과제의 실천과제 수준에서 이루어지고 있으며, 이보다 상위 차원인 국정과제-전략-목표 단위별로 별도의 성과지표를 설정하여 관리하는 것은 아니다.

### 1) 평가항목과 비중 변화

국정과제의 실천과제별로 평가항목은 정책추진노력, 목표(지표)달성도, 정책효과의 세 가지로 구성된다(〈표 7〉 참조).

#### (1) 정책추진노력 평가

정책추진노력 평가에서는 과제 이행계획을 충실히 수립하고, 이를 차질없이 추진했는지 여부를 평가한다. 즉, 과제 추진계획에 따라 이행해야 할 사항을 적기에 완수한 비율로 측정한다. 문재인 정부 출범 첫해인 2017년에는 배점이 40%였으나, 2018년에는 30%로 축소되었고, 2019년도에는 10%로 대폭 축소되었다. 2020년 최초 계획에서는 10%였으나, 코로나 19로 변경된 최종평가(2020년 6월 변경)에서는 목표(지표) 달성도와 통합하여 30%가 되었다. 2019년부터 정책추진노력 평가에서 기관장의 역할이 중요하다는 점을 인식하고 기관장 노력의 배점을 추가하였다.

〈표 7〉 2019년 국정과제 평가항목, 평가지표 및 비중

평가 항목	평가 지표	평정	비중				
			2017	2018	2019	20최초 <sup>n</sup>	20최종 <sup>+</sup>
정책추진 노력	• 과제 이행계획을 충실히 수립하고, 이를 차질없이 추진했는지 여부	정성/정량	40%	30%	10%	10%	30%
목표(지표) 달성	• 사전에 설정된 성과지표의 목표치 달성 여부	정성/정량	30%	40%	60%	50%	
정책효과	• 이행계획 / 성과지표에 나타나지 않은 정책성과	정성/정량	30%	30%	30%	40%	60%

주: <sup>n</sup> 2020최초 계획에서 정책추진 노력은 기관장 노력으로 대체하기로 함.

<sup>+</sup> 2020최종 시행시에는 이행노력 30%, 정책성과(지표달성도 및 비계량정책성과 포함) 60%, 일반국민 국민만족도 10% 반영함. 이행노력과 정책성과는 모두 전문가평가단이 평가

## (2) 목표(지표) 달성도 평가

둘째, 목표(지표)달성 평가에서는 사전에 설정한 성과목표(지표)의 달성도를 측정하므로, 사전에 설정한 성과목표가 매우 중요한 기준이 된다.

### ① 성과목표의 설정 과정

매년 연초에 해당 부처가 제출한 성과목표를 토대로 분야별 성과지표 점검 TF(정평위원 및 해당 분야 전문가 참여)·해당 부처 담당자·국무조정실 담당자들의 다면 검토를 통하여 대표성을 보완하고, 복합지표를 개선하며, 목표치 상향 조정을 유도하였다. 2019년의 경우 성과지표 점검 TF와 부처 협의 등을 통해 최종안을 확정하였다.

### ② 성과지표의 유형

이러한 성과지표는 프로그램 논리모형의 구성요소에서 살펴본 바와 같이 투입, 과정, 산출, 결과지표로 구분된다. 국정과제평가가 기본적으로 1년 단위의 평가이므로 결과 지표를 시계에 따라 단기, 중기, 장기로 구분하는 것은 아니다. 2019년 정부업무평가에서 국정과제 실천과제의 668개 성과지표 가운데 투입·과정지표는 93개(13.9%), 산출·결과지표는 575개(86.1%)였다. 즉, 산출 또는 결과지표를 선정하기 어려운 경우에는 불가피하게 투입·과정지표를 인정하였고, 그 비율은 13.9%였다. 세부과제별로 산출지표를 선정하기 어려운 경우에는 체감도 또는 만족도와 같은 결과지표를 사용하였다. 2020년의 경우 국정과제 성과지표를 635개로 줄였다.

### ③ 성과지표 달성도의 평가기준

2018년도의 경우 성과지표 달성도는 목표치 달성 여부, 목표치의 적극성에 따라 0-6점까지 7단계, 2019년의 경우 0-10점까지 10단계로 구분하였다(〈아래 표 8〉 참조). 또한 ‘성과의 질’을 고려하여 지표별로 ±2 점 이내 가감점을 줄 수 있다.

〈표 8〉 성과지표(목표) 달성도 지표별 점수

① 성과지표의 달성여부· 목표치 적극성에 따라 7단계로 구분

목표치 적극성 \ 달성여부	초과달성	달성	거의달성	일부달성	미달성
높음	SS	S	A	B	C
보통	S	A	B	C	D
낮음	A	B	C	D	E

② 지표별 점수 = 지표별 등급(①) 및 성과지표의 대표성 따라 부여

대표성 \ 등급	SS	S	A	B	C	D	E
높음	10	9	8	7	6	5	4
보통	8	7	6	5	4	3	2
낮음	6	5	4	3	2	1	0

\* 지표별 점수에 성과의 질에 따라 ±1점 이내 가감

③ 실천과제별 목표(지표) 달성 점수 = 지표별 점수(②) 가중평균

측정산식 :  $6 \times \sum \text{지표별 점수} \times \text{지표별 가중치} (\%)$ 

출처: 2019 특정평가 세부시행계획

## ④ 배점 변화

성과지표(목표)달성도의 비중은 2017년도 30%, 2018년도 40%, 2019년 60%로 증가하였다. 2020년에는 최초 계획에서 50%였으나, 최종평가에서는 성과이행 노력과 합산하여 30%를 차지하였다.

## (3) 정책효과 평가

정책효과 평가에서는 정책추진 과정에서 발생된 문제점 개선 등 평가지표만으로 측정할 수 없는 정책효과를 평가한다. 2019년의 경우 배점 30%가 부여되었다. 30점 만점에 종합적 정책효과 10점, 향후 기대효과 5점, 현안대응 및 갈등 예방·해소효과 5점, 환류의 충실성 10점이다. 앞의 두 항목과는 달리 정책효과는 국정과제별로 평가하고, 산출된 점수를 하위 실천과제에 동일하게 부여한다.

## 2) 평가주체의 변화

정부업무평가위원회가 정부업무평가를 총괄하며, 국무조정실내 정부업무평가실이 지원기능을 담당한다. 특정과제의 핵심을 이루는 개별 국정과제의 실제 평가는 정부업무평가실 및 「일자리·국정과제 평가지원단」이 담당한다.



### ① 정부업무평가실의 평가

정책추진노력과 목표(성과지표) 달성도는 정부업무평가실에서 담당하였다. 그 이유는 두 가지 항목의 평가가 사전에 설정된 기준을 토대로 계량적으로 확인하는 절차라고 여겨졌기 때문이다. 그러므로 2018년과 2019년의 경우에는 배점 비중이 달라졌을 뿐 정책추진노력과 목표(성과지표) 달성도 평가는 정부업무평가실이 담당하였다. 그러나 2020년에는 코로나 19 감염때문에 부처의 업무부담을 줄여준다는 차원에서 정책추진노력과 목표(성과지표) 달성도 평가를 별도로 실시하지 않고, 평가지원단에서 평가하도록 하였다.

### ② 정부업무평가지원단의 평가

정책효과는 평가의 객관성과 전문성을 담보하기 위하여 정부업무평가위원 및 정책수요자·민간전문가 등으로 「국정과제 평가지원단」을 구성하여 국민의 시각을 반영하여 평가하여 왔다. 2018년과 2019년의 경우 평가지원단의 규모는 총 450명이었으며, 평가대상 과제별로 정평위원 외에 민간전문가 3명, 정책수요자 3명이 평가에 참여하였다. 평가지원단은 정책효과 항목을 평가하며 2017년부터 2019년까지 그 비중은 30%였다.

한편 2020년에는 전문가 평가단의 구성·운영방식을 대폭 변경하였다. 즉, 국정과제와 주요정책과제를 10개 분과로 분류하고 분과별로 10명씩 전문가평가단이 분과내의 모든 과제를 평정하도록 하였다. 한편 기존 450명의 평가단 구성시에는 분야별 전문가 위주로 선정하였으나, 10명의 전문가평가단은 6명의 분야별 전문가, 4명의 평가 전문가로 구성하여, 분야별 전문가와 평가 전문가가 골고루 참여하도록 하였다.

100대 국정과제 및 62개 주요정책과제를 합산하면 그 숫자가 162개이므로 분과별로 평균 16개 과제를 평가하도록 한 것이다. 이같이 평가지원단 편성방식을 변경하고 당초 2019년 12월에 확정된 국정과제 평가계획에서는 과제별로 전문가평가단이 정책효과 부문 40%(이행노력 10%, 목표달성도 50% 별도)에 관한 평가를 담당할 예정이었다. 그러나 코로나-19 팬데믹의 확산에 따라 피평가기관의 평가부담 경감 차원에서 2020년 6월 평가방식을 대폭 변경하여 이행노력과 목표달성도를 별도로 평가하지 않기로 하고, 전문가평가단이 이를 대신하도록 개편하여 평가가 이루어졌다. 그러므로 2020년의 경우에는 전문가 평가단의 구성·운영방식의 대폭 변경뿐만 아니라 이행노력 및 목표달성도까지 모두 평가하게 되어, 평가지원단의 역할이 크게 강화되었다.

### 3) 평가시기 및 절차

매년 연말에 기관별로 업무추진실적을 전자통합평가시스템(e-ipses)에 등록하고 서면보고서를 제출한다. 한편 각 부처에서는 평가지원단을 대상으로 평가설명회를 개최하며, 정부업무평가실은 정책추진노력과 정책지표달성도에 관하여, 정책평가지원단은 정책효과 항목에 관하여 사전에 설정된 기준에 따라 정량·정성 평가를 실시한다.

#### 4) 정책만족도 조사

국정과제 및 주요정책과제에 대한 국민체감 결과를 반영하기 위하여 일반국민, 정책수요자 등을 대상으로 43개 중앙행정기관(장관급 23개, 차관급 20개)을 대상으로 정책만족도를 조사한다. 정책만족도는 11월 중에 설문조사를 실시하여 파악하는데, 평가의 전문성·객관성을 확보하기 위하여 한국행정연구원 주관으로 실시하되, 민간 전문조사기관에 설문조사를 의뢰한다. 각 부처가 국정과제별, 주요 정책과제별로 정책의 방향성과 구체적 내용, 정책추진 성과 등에 대해 설명한 자료인 정책설명문에 대해 전국 성인 남녀(약 1.5~1.6만 명)를 대상으로 조사한다.

2017년부터 2019년까지 국민체감 만족도의 배점은 5점이었는데, 해당 기관의 국정과제 및 주요 정책과제 평가결과(배점 60점)와 합산된다. 2020년에는 정책만족도의 배점을 10점으로 늘렸다.

#### 5) 국내외 환경변화에 따른 배점 조정

2020년에는 기관별로 코로나 19 대응 및 포스트 코로나 대비 노력과 그로 인해 발생한 국민체감 성과 등 우수사례를 종합하여, 이를 정부업무평가실의 실무작업을 토대로 정평위에서 정성적으로 최종 평가하도록 하였다. 배점은 10점이다.

### 4. 문재인 정부 국정과제 성과평가의 결과(2018-2020)

#### 1) 평가결과 요약

〈표 9〉에 2018년부터 2020년까지 장관급 부처의 평가결과가 제시되었다. 2020년 평가결과를 발표하면서 국무총리실은 일자리·국정과제 부문의 주요 성과를 다음과 같이 보도하였다.<sup>7)</sup>

첫째, 범국가적 역량을 결집하여 코로나19에 성공적으로 대응하였다. 신속하고 철저한 방역을 통해 국민의 건강 보호에 만전을 기하였으며, 모범적인 경제 운용을 통해 상대적으로 양호한 경제지표를 실현하였고, 위기에 처한 취약계층의 생활 안정 지원을 확대하였고, 더불어 코로나19 방역에 대응한 국제사회 협력을 주도하였다는 점이다.

둘째, 기초연금 확대(월 30만원 대상 소득하위 20% → 40%), 산재·고용보험 가입 확대 등 취약계층 사회안전망을 강화하고, 국공립 어린이집·유치원 확충 등 보육·교육의 포용성을 제고하였다.

셋째, 신산업 육성, 벤처투자 활성화 등 혁신성장 기반을 강화하였으며, 주력산업 경쟁력을 제고하였다.

넷째, 공수처 제도 완비, 검·경 수사권 조정·시행 등 권력기관 개혁을 완수하고, 과거사·개인정보

7) 국무조정실, 2021년 1월 21일자. 보도자료.

보호 등 국민 권익 보호를 강화하였다.

다섯째, 자치분권 기반 마련, 지역활성화 등 국가균형발전을 촉진하고, 남북대화 촉구, 국방력 강화 등 평화와 번영의 한반도를 구현하기 위한 노력을 지속하였다.

다만, 코로나19로 인한 경제적 충격 완화, 부동산·가계부채 안정화, 권력기관 개혁의 성공적 안착 등 지속적인 노력이 요구되고 있다고 보았다.

〈표 9〉 장관급 부처별 특정평가 결과(2018-2019)

부처	2018 평가							2019 평가					2020평가					변화 18-20	
	국 정 과 제	정 부 혁 신	정 책 소 통	소 통 만 족	규 제 혁 신	대 통령 지 시	총 합	국 정 과 제	정 부 혁 신	정 책 소 통	규 제 혁 신	대 통령 지 시	총 합	국 정 과 제	정 부 혁 신	정 책 소 통	규 제 혁 신		총 합
배점	65	10	10	5	10	±3	100	65	10	10	5	±3	100	65	10	15	10	100	
기재부	B	B	B	B	B	B	<b>B</b>	B	B	C	B	B	<b>B</b>	A	B	B	B	<b>A</b>	<b>▲</b>
교육부	C	B	C	B	C	B	<b>C</b>	B	B	B	D	C	<b>B</b>	B	A	B	B	<b>B</b>	<b>▲</b>
과기정통부	B	B	A	B	A	A	<b>A</b>	A	A	B	S	A	<b>A</b>	A	A	B	A	<b>A</b>	—
외교부	B	A	B	B	na	A	<b>B</b>	C	B	B	na	C	<b>C</b>	B	B	C	na	<b>B</b>	—
통일부	A	C	B	C	na	B	<b>A</b>	C	C	B	na	C	<b>C</b>	C	C	C	na	<b>C</b>	<b>▼▼</b>
법무부	C	B	B	C	B	B	<b>C</b>	C	B	C	B	B	<b>C</b>	C	B	C	C	<b>C</b>	—
국방부	B	B	A	B	na	C	<b>B</b>	B	B	B	na	A	<b>B</b>	A	B	B	C	<b>B</b>	—
행정안전부	B	A	A	A	A	B	<b>B</b>	B	A	A	B	B	<b>B</b>	B	A	A	B	<b>A</b>	<b>▲</b>
문체부	B	C	B	B	B	A	<b>B</b>	B	B	A	B	B	<b>B</b>	B	B	A	B	<b>B</b>	—
농식품부	A	A	A	C	A	A	<b>A</b>	A	A	A	A	B	<b>S</b>	A	A	B	A	<b>A</b>	—
산업부	B	C	A	C	B	A	<b>B</b>	A	B	B	B	A	<b>A</b>	B	B	A	A	<b>A</b>	<b>▲</b>
보건복지부	A	B	B	A	B	B	<b>A</b>	B	A	A	B	B	<b>A</b>	A	A	A	A	<b>A</b>	—
환경부	C	B	B	A	A	C	<b>C</b>	B	A	A	A	B	<b>B</b>	B	A	A	B	<b>B</b>	<b>▲</b>
고용노동부	C	A	B	A	B	C	<b>C</b>	B	A	A	B	A	<b>B</b>	B	B	B	B	<b>B</b>	<b>▲</b>
여성가족부	B	B	B	B	B	A	<b>B</b>	B	C	B	C	B	<b>B</b>	C	C	B	B	<b>C</b>	<b>▼</b>
국토교통부	A	B	S	B	A	B	<b>A</b>	B	B	B	B	A	<b>B</b>	B	B	B	B	<b>B</b>	<b>▼</b>
해양수산부	B	A	B	A	B	B	<b>A</b>	A	B	B	A	C	<b>B</b>	A	B	B	B	<b>B</b>	<b>▼</b>
중소기업부	B	B	C	B	B	A	<b>B</b>	A	B	C	B	C	<b>A</b>	B	B	A	A	<b>B</b>	—
국가보훈처	A	B	C	B	B	B	<b>B</b>	B	B	B	na	B	<b>B</b>	B	B	B	na	<b>B</b>	—
방통위	B	B	B	A	na	B	<b>B</b>	C	B	C	C	B	<b>C</b>	B	C	B	B	<b>B</b>	—
공정위	A	C	B	B	C	B	<b>B</b>	B	C	B		B	<b>B</b>	C	C	C	C	<b>C</b>	—
금융위	B	B	B	B	C	B	<b>B</b>	A	C	B	A	B	<b>A</b>	B	B	B	A	<b>B</b>	—
권익위	B	A	C	B	na	C	<b>B</b>	B	B	B	na	A	<b>B</b>	B	B	B	na	<b>B</b>	—

국무조정실은 2개 국정과제 주관기관이나 평가주무기관으로 평가에서는 제외됨.

## 2) 평가결과의 특징

〈표 9〉에 제시된 바와 같이 국정과제 평가결과는 정부혁신, 정책소통, 규제혁신 평가결과와 함께 동시에 발표된다. 또한 네 가지 부문의 평가결과를 합산하여 종합등급도 발표한다. 그러므로 국정과제 평가는 프로그램 평가 또는 정책평가에 해당하지만, 그 결과를 발표하는 형식은 소관부처의 개별 국정과제 점수를 합산하여 기관평가의 형태를 취한다. 해당부처와 관계기관(대통령실 등), 그리고 언론에서도 개별과제의 성과보다는 기관의 등급에 관심이 집중되는 경향이 있다.

각 부처의 경우 자기 부처가 A 등급(6개 부처)에 해당되는지 아니면 C 등급(4개 부처)인지가 가장 큰 관심사이다. 〈표 9〉에서 국정과제 평가로 3년 연속 A 등급 이상을 받은 부처로는 농식품부가 유일하다. 한편 종합등급에서 3년 연속 A 등급을 받은 부처는 농식품부, 과기정통부, 보건복지부이다. 이외는 대조적으로 법무부는 3년 연속 국정과제와 종합평가에서 C 등급을 받았다.

### (1) 부처별 국정과제 수의 영향

이같이 개별 국정과제별 평가점수를 합산하여 부처별 점수를 계산하고 이를 토대로 등급을 부여하는 방식으로 운영되는 상황에서 부처별 국정과제 수에 따라 유리하거나 불리할 수 있다는 견해가 제기되기도 한다. 즉, 과제수가 6개 이상으로 많거나 1-2개일 경우 불리하고, 3개 정도일 경우가 유리하다는 것이다. 실제 과제규모가 중간정도인 농식품부, 해수부, 과기정통부가 우수한 기관 등급을 받았지만, 과제수가 영향을 미친 것인지는 불확실하다.

### (2) 국내와 환경변화의 영향

국정과제 담당부처가 통제하기 어려운 국내의 환경변화가 국정과제 목표달성 및 성과에 영향을 미친다는 불만도 제기되어 왔다. 예를 들어, 통일부의 경우 남북관계가 진전된 2018년도에는 A 등급을 받았으나, 남북관계가 악화된 2019년, 2020년에는 연속 C등급을 받았다. 2020년에는 코로나 19 가점 때문에 방역을 담당한 부처와 민생을 담당한 경제부처가 등급이 좋았던 반면, 이와 무관한 부처는 가점을 받기 어려웠다. 입법과제의 경우에는 소관부처의 노력도 중요하지만, 집권당의 의석수, 여야 관계도 중요한 요인으로 작용한다.

## 3) 성과관리 도구로서 정부업무평가의 역할

정부업무평가, 특히 특정평가에서 각 부처는 좋은 등급을 받기 위해 경쟁하는데, 경쟁의 이유를 두 가지로 볼 수 있다(남궁근, 2021).

첫째, 정부업무평가결과는 일반국민에게 공개되고 국무회의의 안건으로 제출되어 대통령이 관심을 가지게 된다. 부처의 평가등급 공개는 대학, 프로야구 또는 프로축구단 순위의 공개와 유사하게 부처와 소속공무원들에게 커다란 영향을 미친다. 대통령과 국민은 각 부처의 평가등급이 장관과 소속공무

원들의 성과를 판단하는 지표로 받아들인다. 그러므로 각 부처에 평가등급을 부여하는 목적은 부처순위를 평정하는 것은 물론 각 부처가 하위순위를 받기보다는 상위순위에 들어갈 수 있도록 노력하라는 취지이다(Talbot, 2010: 115).

둘째, 성과가 탁월한 부처와 공무원들에게 재정적 인센티브가 제공된다. A 또는 S등급을 받은 부처에는 포상금이 주어지고 공로가 있는 공무원들에게는 포상이 이루어진다.

정책조정수단으로서 정부업무평가제도는 계층적, 시장적 형태의 조정 메커니즘이 혼재된 것으로 볼 수 있다. 즉, 대통령을 포함한 핵심집행부의 강력한 계층적 조정 내에서 재정적 인센티브가 작동된다.

## 5. 문재인 정부 출범 5년차 국정과제의 성과관리 방향과 과제

2021년은 문재인 정부가 출범한지 5년차가 되는 해이므로 국정과제별 체감 성과를 본격적으로 마무리해야 할 시기이다. 주요 토론과제는 다음과 같다.

### 1) 1년차 평가 + 5년 평가

- 중기성과 및 장기성과의 반영방법

### 2) 평가항목의 비중

이행노력, 목표달성도, 정책효과, 국민만족도의 비중 설정

- 문재인정부 실질적 마지막 해에 부처 장악력 유지(이행노력도 평가비중 상향)
- 국민만족도의 순위가 국민 눈높이 반영(비중 상향)
- 목표달성도 지표 선정(세부지표 vs 대표지표)
- 대표지표는 부처자체평가의 전략지표와 연결되므로 고려하여야 할 필요

### 3) 국내외 환경변화에 따른 가점 부여 여부

### 4) 국정과제평가와 부처평가의 조화

- 부처 등급에 과도한 관심, 상대적으로 개별 국정과제에 관심 저하

### 5) 평가지원단 구성 및 역할

10개 분과 유지, 대형화(예시 5개, 7개) 또는 소형화(15개)

## 6) 평가지원조직의 역할

금년도 출범 예정인 정부업무평가지원단의 역할 논의

- 개별평가 검토 + 국정과제 평가 지원 + 부처자체 평가 리뷰

## 참고문헌

- 강정석 외. 2019. 「사회적 가치 실현을 위한 성과관리 개편방안 연구: 국정과제 관리체계 개선을 중심으로」. 경제인문사회연구회 협동연구총서 19-02-01. 경제인문사회연구회.
- 김동립·이삼렬. 2011. 프로그램 논리모형의 개념과 유형화에 관한 소고. 「한국정책학회보」. 20(1): 270-301.
- 김선혁 외. 2013. 「주요국의 국정과제시스템 비교연구」. 국무조정실.
- 김성배, 2014. 이명박 정부 국정운영의 목표와 방향, 41-75. 한국행정연구원 (편), 이명박 정부: 대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영, 8권. 대영문화사.
- 남궁근, 2019. 사회적 가치 실현을 위한 성과 거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로, 한국행정연구 28:3, 35-71.
- 남궁근, 2021. 「정책학」, 제4판, 법문사.
- 방민석, 2016. 국정과제의 설정, 변화와 관리에 관한 탐색적 연구: 박근혜 정부의 국정과제는 어떻게 될 것인가? 한국정책과학학회보, 20:4, 27-57.
- 방민석, 2017. 정권교체기 국정과제의 변동과 관리에 대한 연구: '4차 산업혁명' 과제의 채택과정을 중심으로, 한국정책과학학회보, 21:4, 43-70.
- 이광희 외, 2014. 국정과제의 상호연관성 분석. 한국행정연구원 보고서 KIPA-2014.
- 홍형득, 2018. 문재인 정부 국정과제 진단 및 평가를 위한 접근모형 탐색. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- Biggs, S. & L. B. Helms. 2007. *The Practice of American Policy Making*. NY: M.E. Sharpe.
- Dunn, W. N. 2018. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, 6th ed New York: Routledge.
- Hatry, H. P. 1999. *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- McLaughlin, J. A. & B. J. Gretchen. 1999. Logic Models: A Tool for Telling Your Programs Performance Story. *Evaluation and Program Planning*. 2: 65-72.
- McLaughlin, J. A. & G. B. Jordan. 2004. Using logic models. 7-32 in Wholey, J., H.P. Hatry & K.E. Newcomer(eds.). *Handbook of Practical Program Evaluation*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Royse, D., B. A. Thyer & D. K. Padgett. 2016. *Program Evaluation: An Introduction to an Evidence-Based Approach*, 6th ed. Boston. MA: Cengage Learning.

- Stufflebeam, D. L. 2007. Daniel Stufflebeam's CIPP Model for Evaluation. in D. L. Stufflebeam & A. J. Shinkfield(eds.). *Evaluation Theory, Models & Applications*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Stufflebeam, D. L., W. J. Foley, W.J. Gephart, E. G. Guba, R.L. Hammond, H. O. Merriman & M. M. Provus. 1971. *Educational evaluation and decision making*. Itasca, IL: Peacock.
- Talbot, C. 2010. *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*. Oxford: Oxford University Press.
- W.K. Kellogg Foundation. 2004. *Logic Model Development Guide*. MI: W.K. Kellogg Foundation.





# 제1차 정부업무평가 포럼

문재인 정부의 국정과제 관리와 평가 : 2021년 평가의 과제



한국행정연구원