지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석

A Study on the Performance Management and Its Effectiveness in the Upper-level Local Governments

2009. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

박 해 육 (수석연구원)
주 재 복 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

국제적으로 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 성과관리에 대해서 많은 관심을 가지고 있으며, 우리나라의 경우도 목표관리제, 자체평가, 직무성과계약제, 균형성과표 등을 포함한 다양한 성과관리제도를 시행하고 있다. 그러나 이러한 제도들에 대한 관심과 연구는 주로 중앙정부 차원에서 활발하게 이루어진 반면 지방자치단체 차원에서의 연구는 상당히 일천한 편이다.

그러나 광역자치단체 차원에서 성과관리는 2006년 정부업무평가기본법의 시행과 더불어 더욱 강화되었으며, 제도화 측면에서는 상당한 성과를 거두고 있다고 볼 수 있다. 그 동안의 성과관리에 대한 연구가 주로 하나의 제도가 어떻게 운영되고 있는지에 초점을 두고 있어서 전체적으로 특징을 파악할 수 없었다. 그리고 여러 가지의 제도들이 도입 당시에 추구하던 목표를 실제적으로 달성하고 있는지에 대한 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 따라서 광역자치단체에서 실시하고 있는 다양한 제도들의 운영실태를 종합적으로 분석하는 것이 필요하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 광역자치단체의 성과관리제도 운영에 관한 실태를 분석하고, 이러한 제도들의 효과성을 파악하기 위하여 지방공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 광역자치단체 차원에서의 성과관리제도 개선 방안을 모색하였다. 아무쪼록 본 연구가 지방자치단체의 성과관리 담당자 및 성과관리를 연구하는 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바란다. 또한 제도발전 측면에서 성과관리에 대한 연구가 지속적으로 이루어져 그 결과가 지방의 발전 및 지역주민들의 복리 향상에 기여할 수 있기를 기대한다.

2008년 12월

한국지방행정연구원장 유 정 석

요 약

중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 성과관리는 국가 전체적인 측면에서 성과 향상 및 책임성 제고에 상당히 큰 영향을 미치기 때문에 체계적인 논의가 이루어져야 함에도 불구하고, 이에 대한 연구가 제대로 이루어지 못하였다. 따라서 본 연구는 광역자치단체의 성과관리제도 운영 실태를 파악하고, 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 성과관리제도의 제도적 요인, 운영적 요인, 기반요인에 대한 인식을 조사하고, 이러한 요인들이 성과관리의 효과성에 영향을 미치는지 알아보기 위해 사업수행, 개인역량, 조직역량, 사업결과 등 4가지 측면으로 구분하여 분석하였다. 그리고 이러한 분석에 근거하여 성과관리제도의 개선방안을 모색하였다. 아래에서는 본 연구의 각 장에서 검토하고, 분석한 내용에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 제2장에서는 성과관리의 개념과 외국의 성과관리제도, 지방자치단체의 성과관리제도, 성과관리에 대한 선행연구 등에 관하여 고찰하였다. 외국의 성과관리는 미국, 캐나다, 영국, 일본 등에서 실시되고 있는 성과관리제도에 대해서 살펴보았다. 연방국가인 미국과 캐나다의 경우, 오리건(Oregon) 주의 성과측정과 온타리오(Ontario) 주의 지방자치단체 성과측정 프로그램을 대상으로 주 수준에서 실시되고 있는 성과관리제도에 대해서 설명하였다. 영국의 경우, CPA제도의 프레임워크 및 특성을 중심으로 간략하게 살펴보았으며, 일본은 행정평가를 중심으로 그 특징을 고찰하였다. 그리고 우리나라 지방자치단체에서 실시하고 있는 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, BSC 등의 제도에 대해서는 법적 근거 및 목적, 제도운영의 절차, 장점 및 문제점 등을 중심으로 제도를 설명하였다.

제3장에서는 16개 광역자치단체에서 어떤 제도들을 도입하여 실시하고 있는지를 파악하기 위하여 성과관리제도의 운영 실태를 시와 도로 구분하여 분석하였다. 광역시의 경우, 부서평가는 일반적으로 BSC에 근거하여 업무달성도, 업무

성격평가, 가감점 부여 등을 합산하여 점수를 산정하고 있으며, 개인평가는 4급 이상을 대상으로 실시하며, 부서평가, 상급자평가 및 가감점을 합산하여 점수를 부여하였다. 도의 경우, 조직평가는 광역시와 거의 유사한 방식으로 점수를 부여하였으며, 개인평가는 광역시에서 실시하는 평가 이외에도 개인역량평가를 실시하는 도가 있는 것으로 나타났다.

제4장에서는 광역자치단체에 근무하고 있는 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 성과관리의 요인으로 제시한 제도적 요인, 운영적 요인, 기반 요인에 대하여 공무원들의 인식을 분석하였다. 성과관리 요인에 대한 인식은 5점 척도로 조사하여 빈도분석을 실시하였다. 그 다음으로 성과관리의 효과성에 대한 공무원의 인식은 사업수행의 효과성, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성 등으로 구분하여 빈도분석을 실시하였다. 마지막으로 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 성과관리의 효과성은 전술한 4가지 효과성으로 구분하여 분석하였으며, 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인은 앞에서 언급한 제도적 요인, 운영적 요인 및 기반 요인으로 구분하였다.

제5장에서는 성과관리제도의 개선을 앞에서 설명한 제도적 측면, 운영적 측면 및 기반측면으로 구분하여 개선방안을 제시하였다. 제도적인 측면에서는 우선적으로 제도의 도입 목적 및 취지를 고려하여 합리적으로 운영해야 하고, 둘째, 제도에 대한 조직구성원들의 이해가 전제되어야 하며, 이를 위해서는 지속적인 교육이 필요하다. 셋째, 자치단체장의 적극적인 추진 의지와 더불어 제도의 운영과정에 대한 관심 제고가 필요하며, 넷째, 성과평가 결과를 인사에 반영하는 것이 필요하며, 다섯째, 평가결과에 대한 재정적인 인센티브가 필요한 것으로 나타났다.

운영적인 측면에서는 전략계획에 근거한 성과관리, 조직의 전략과 밀접하게 관련된 성과지표의 설정, 성과에 대한 객관적인 분석방법 활용, 성과지향적인 문화 형성, 최고관리자와 중간관리자의 관심과 지원, 성과관리시스템의 구축 및 개선, 성과평가 결과의 공개 및 성과정보 활용 강화 및 위원회를 통한 성과지표 및 목표치의 평가 등이 이루어져야 한다.

기반적인 측면에서는 조직구성원들의 역량 제고를 위한 교육훈련의 실시, 담당 조직의 설치 및 성과관리에 필요한 예산지원, IT기반의 성과관리시스템의 구축 및 업그레이드 등이 필요한 것으로 나타났다.

제6장에서는 광역자치단체의 성과관리제도 운영 및 효과성 분석에 대하여 논의된 내용들을 종합적으로 요약하였으며, 성과관리제도의 개선을 위하여 행정안전부가 앞으로 지원해야 할 방안 및 지방자치단체가 자체적으로 노력해야 할 부분과 관련하여 정책건의를 하였다.

목 차

제 1 장 서 론 ·····1

제1절 연구의 필요성 및 목적 ·····1

제2절 연구의 범위 및 방법 ·····3
1. 연구의 범위 ·····3
2. 연구방법 ·····5

제 2 장 성과관리에 관한 이론적 고찰 ·····7

제1절 성과관리의 필요성 및 개념들 ·····7
1. 성과관리의 필요성 ·····7
2. 성과관리의 제 개념 ·····9

제2절 성과관리의 발전 및 효과성 ·····14
1. 성과관리의 발전과정 ·····14
2. 성과관리의 모형 ·····15
3. 성과관리의 효과성 ·····17

제3절 외국의 성과관리제도 ·····19
1. 미국 ·····19
2. 캐나다 ·····22
3. 영국 ·····24
4. 일본 ·····27

제4절 지방자치단체의 성과관리제도 ·····30
1. 평가환경의 변화 ·····30
2. 목표관리제 ·····32
3. 직무성과계약제 ·····35
4. 자체평가 ·····38
5. 균형성과표 ·····41

제5절 선행연구 및 연구의 분석틀 ·····44

1. 선행연구 ·····44
2. 분석의 틀 및 주요내용 ·····50

제 3 장 광역자치단체의 성과관리제도 운영실태 ·····52

제1절 광역시의 성과관리제도 ·····52
1. 서울특별시 ·····52
2. 부산광역시 ·····56
3. 대구광역시 ·····58
4. 인천광역시 ·····61
5. 광주광역시 ·····65
6. 대전광역시 ·····68
7. 울산광역시 ·····71

제2절 도의 성과관리제도 ·····75
1. 경기도 ·····75
2. 강원도 ·····79
3. 충청북도 ·····82
4. 충청남도 ·····86
5. 전라북도 ·····90
6. 전라남도 ·····94
7. 경상북도 ·····98
8. 경상남도 ·····100
9. 제주특별자치도 ·····102

제3절 광역시와 도의 성과관리제도 비교 ·····107
1. 광역시의 성과관리제도 비교 ·····107
2. 도의 성과관리제도 비교 ·····110

제 4 장 지방자치단체 성과관리의 효과성 분석 ·····114

제1절 효과성 분석의 개요 ·····114
1. 연구의 분석틀 ·····114
2. 분석의 개요 및 응답자의 특성 ·····115

제2절 성과관리의 제도적 요인에 대한 인식 분석 ·····117
1. 성과관리제도의 방향성 ·····117

2. 성과관리제도의 이해도 ·····118
3. 자치단체장의 제도 추진력 ·····119
4. 성과관리제도의 인사 반영도 ·····119
5. 성과관리제도의 성과급 지급도 ·····120
6. 성과관리제도에 대한 만족도 ·····121

제3절 성과관리의 운영적 요인에 대한 인식 분석 ·····122
1. 성과관리의 전략요인 ·····122
2. 성과관리의 지표요인 ·····123
3. 성과관리의 분석요인 ·····125
4. 성과관리의 학습요인 ·····126
5. 성과관리의 관심요인 ·····127
6. 성과관리의 연계요인 ·····129
7. 성과관리의 개선요인 ·····130
8. 성과관리의 활용요인 ·····131

제4절 성과관리의 기반 요인에 대한 인식 분석 ·····133
1. 인적기반 요인 ·····133
2. 조직기반 요인 ·····134
3. 정보기술기반 요인 ·····136

제5절 성과관리의 효과성에 대한 인식 ·····138
1. 성과관리의 효과성에 대한 인식 분석 ·····139
2. 성과관리의 효과성에 대한 집단간 인식 차이 분석 ·····145

제6절 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인 분석 ·····151
1. 성과관리의 제도적 요인이 효과성에 미치는 영향 분석 ·····152
2. 성과관리의 운영적 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향 분석 ·····158
3. 성과관리의 기반 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향 ·····164

제 5 장 광역자치단체의 성과관리제도 개선방안 ·····169

제1절 제도적 측면 ·····169

제2절 운영적 측면 ·····171

제3절 기반 측면 ·····177

제4절 제도의 재설계 모색 ·····179

제 6 장 결 론 ·····185
제1절 연구의 요약 ·····185
제2절 정책적 함의 및 제도개선 ·····187

참고문헌 ·····192

Abstract ·····201

표 목 차

<표 2-1> 성과측정의 8가지 목적 ·····8
<표 2-2> 성과관리의 4가지 모형 ·····16
<표 3-1> 서울특별시의 성과관리제도 ·····52
<표 3-2> KPI 측정이 어려운 경우 기관별 평가기준 ·····53
<표 3-3> 개인성과평가의 방법 ·····54
<표 3-4> 개인성과평가의 가점 및 감점 항목 ·····55
<표 3-5> 징계 수준별 등급조정 내용 ·····55
<표 3-6> 부산광역시의 성과관리제도 ·····56
<표 3-7> 성과지표별 평가등급 또는 점수 결정기준 ·····57
<표 3-8> 대구광역시의 BSC ·····58
<표 3-9> 달성도별 점수 환산기준 ·····59
<표 3-10> 성격평가의 내용 및 배점 ·····62
<표 3-11> 가·감점의 내용 및 배점 ·····64
<표 3-12> 직급별 평가 단계 및 평가자 ·····65
<표 3-13> 정성평가의 구분 ·····67
<표 3-14> 직무성과평가의 구분 ·····67
<표 3-15> 대전광역시의 성과관리제도 ·····69
<표 3-16> 주요현안사업의 정성평가 기준 ·····70
<표 3-17> 평가지표 충실도 평가기준 ·····72
<표 3-18> 점수조정 및 평가기준 ·····73
<표 3-19> 가점부여 기준표 ·····74
<표 3-20> 부서평가의 평가요소 및 배점 ·····75
<표 3-21> 관점별 배점 및 평가 방법 ·····76
<표 3-22> 부서평가의 배점 및 평가기준 ·····78

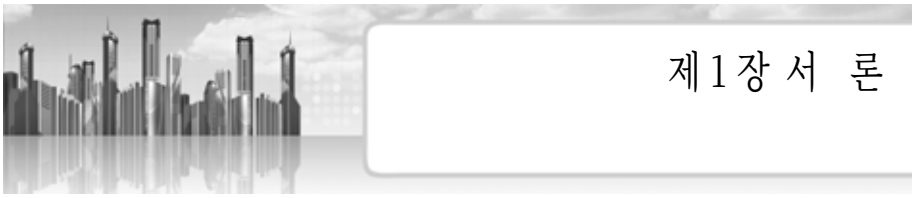
<표 3-23> 강원도의 성과관리제도 ·····79
<표 3-24> 공통지표 관련 평가 ·····80
<표 3-25> 부서의 성격평가 관련 평가등급별 배점 ·····81
<표 3-26> 평가등급별 배점 ·····81
<표 3-27> 가점부여 관련 평가요소 및 배점 기준 ·····82
<표 3-28> 지표 난이도 평가의 기준 ·····84
<표 3-29> 지표 도전성 평가의 기준 ·····84
<표 3-30> 성과계약평가의 주요내용 ·····85
<표 3-31> 충청남도의 성과관리제도 ·····86
<표 3-32> 충청남도의 달성도 평가의 주요내용 ·····87
<표 3-33> 지표성격평가의 기준 ·····89
<표 3-34> 정성평가의 항목별 반영등급 ·····91
<표 3-35> 계급별 평가항목 ·····94
<표 3-36> 전라남도의 성과관리제도 ·····94
<표 3-37> 지표종류별 가중치 및 평가방법 ·····96
<표 3-38> 가감점의 기준 및 배점 ·····98
<표 3-39> BSC에 기초한 평가의 방법 및 내용 ·····99
<표 3-40> 지표 도전성 평가의 기준 ·····101
<표 3-41> 제주특별자치도의 성과관리제도 ·····103
<표 3-42> 지표 성격평가의 기준 ·····104
<표 3-43> 부서역량평가의 기준 ·····106
<표 3-44> 광역시의 성과관리 특징 비교 ·····108
<표 3-45> 도의 성과관리 특징 비교 ·····110
<표 4-1> 설문 응답자의 개인적 특성 ·····116
<표 4-2> 성과관리제도의 방향성 ·····118
<표 4-3> 성과관리제도에 대한 이해도 ·····118
<표 4-4> 자치단체장의 제도 추진력 ·····119
<표 4-5> 성과평가결과의 인사반영도 ·····120

<표 4-6> 성과관리제도의 성과급지급도 ·····121
<표 4-7> 성과관리제도 운영에 대한 전반적인 만족도 ·····121
<표 4-8> 성과관리의 전략요인에 대한 인식 ·····123
<표 4-9> 성과관리의 지표요인에 대한 인식 ·····124
<표 4-10> 성과관리의 분석요인에 대한 인식 ·····126
<표 4-11> 성과관리의 학습요인에 대한 인식 ·····127
<표 4-12> 성과관리의 관심요인에 대한 인식 ·····128
<표 4-13> 성과관리의 연계요인에 대한 인식 ·····130
<표 4-14> 성과관리의 개선요인에 대한 인식 ·····131
<표 4-15> 성과관리의 활용요인에 대한 인식 ·····132
<표 4-16> 성과관리의 인적기반 요인에 대한 인식 ·····134
<표 4-17> 성과관리의 조직기반 요인에 대한 인식 ·····136
<표 4-18> 성과관리의 정보기술기반 요인에 대한 인식 ·····137
<표 4-19> 사업수행의 효과성에 대한 인식 ·····139
<표 4-20> 개인역량의 효과성에 대한 인식 ·····141
<표 4-21> 조직역량의 효과성에 대한 인식 ·····143
<표 4-22> 사업결과의 효과성에 대한 인식 ·····144
<표 4-23> 성별에 따른 효과성 인식 차이 ·····146
<표 4-24> 연령에 따른 효과성 인식 차이 ·····147
<표 4-25> 근무기간에 따른 효과성 인식 차이 ·····148
<표 4-26> 직급에 따른 효과성 인식 차이 ·····149
<표 4-27> 직렬에 따른 효과성 인식 차이 ·····150
<표 4-28> 시·도별 효과성 인식 차이 ·····151
<표 4-29> 제도적 요인이 사업수행의 효과성에 미치는 영향 ·····153
<표 4-30> 제도적 요인이 개인역량의 효과성에 미치는 영향 ·····154
<표 4-31> 제도적 요인이 조직역량의 효과성에 미치는 영향 ·····155
<표 4-32> 제도적 요인이 사업결과의 효과성에 미치는 영향 ·····156
<표 4-33> 제도적 요인이 종합적인 효과성에 미치는 영향 ·····157

<표 4-34> 제도적 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향의 종합 ·····158
<표 4-35> 운영적 요인이 사업수행의 효과성에 미치는 영향 ·····159
<표 4-36> 운영적 요인이 개인역량의 효과성에 미치는 영향 ·····160
<표 4-37> 운영적 요인이 조직역량의 효과성에 미치는 영향 ·····161
<표 4-38> 운영적 요인이 사업결과의 효과성에 미치는 영향 ·····162
<표 4-39> 운영적 요인이 종합적인 효과성에 미치는 영향 ·····163
<표 4-40> 운영적 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향의 종합 ·····164
<표 4-41> 기반 요인이 사업수행의 효과성에 미치는 영향 ·····165
<표 4-42> 기반 요인이 개인역량의 효과성에 미치는 영향 ·····165
<표 4-43> 기반 요인이 조직역량의 효과성에 미치는 영향 ·····166
<표 4-44> 기반 요인이 사업결과의 효과성에 미치는 영향 ·····167
<표 4-45> 기반 요인이 종합적인 효과성에 미치는 영향 ·····168
<표 4-46> 기반 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향의 종합 ·····168
<표 5-1> 메타평가의 기준 ·····184

그림목차

<그림 1-1> 연구의 흐름도 ····4
<그림 1-2> 연구의 방법 ····5
<그림 2-1> 성과 차원의 비율 ····11
<그림 2-2> 2가지 차원 사이의 유의미한 관계 ····12
<그림 2-3> 오리건의 비전, 목적 및 주요 벤치마크 영역 ····21
<그림 2-4> CPA 구조의 틀 ····26
<그림 2-5> 행정평가 시스템의 기본구조 ····29
<그림 2-6> 목표관리제의 일반적 운영과정 ····34
<그림 2-7> 직무성과계약제의 절차 ····36
<그림 2-8> 자체평가의 단계 ····40
<그림 2-9> BSC의 4가지 관점 및 균형효과 ····42
<그림 2-10> BSC의 절차 ····43
<그림 2-11> 분석의 틀 ····51
<그림 3-1> 부서 통합성과평가의 평가항목 및 배점 ····83
<그림 4-1> 성과관리 효과성의 분석틀 ····115
<그림 5-1> 성과관리의 내용 및 절차의 개선(안) ····182



제1장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

공공부문의 성과관리는 선후진국을 막론하고 국정수행에 필요한 중요한 분야 중의 하나로 인식되고 있으며, 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 성과관리를 위해서 많은 노력을 기울이고 있다. 특히, 과거에는 영미권 국가를 중심으로 성과관리가 주로 논의되어 왔으나 신공공관리의 영향으로 1980년대 이후에는 전세계적으로 성과측정에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있다.

우리나라의 경우 1997년 경제위기 이후로 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 역시 조직의 성과관리를 위해서 많은 제도들을 도입하였으며, 이명박 정부에서도 성과관리의 중요성을 인식하여 '공공부문의 성과 향상'을 100대 국정과제에 포함시키고 있다. 특히, 전세계적인 금융위기로 인하여 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체의 성과관리에 대한 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 지역주민에게 직접적으로 서비스를 제공하는 지방수준에서의 성과관리는 지역주민의 삶의 질 향상과 직접적으로 관련되어 있다는 점에서 그 중요성이 더욱 강화되고 있다.

지방자치단체들은 성과관리를 위하여 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, 균형성과표(Balanced Scorecard, 이하 BSC) 등 다양한 제도들을 도입하여 시행하고 있다. 일부 자치단체들은 새로운 제도 도입 시 유사한 제도를 통합적으로 운영하거나 또는 자체적인 필요에 의해 개별적인 사업이나 업무에 대한 평가를 추가적으로 실시하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 제도의 대부분은 지방자치단체가 성과관리의 필요성을 충분히 인식한 후 자체적인 결정에 의해 도입한 것

이 아니라 중앙정부의 성과관리에 대한 정책으로부터 많은 영향을 받은 것들이다. 이처럼 성과관리제도들은 우선적으로 중앙정부에서 실시한 후 지방자치단체로 확산되는 과정을 거치는 경우가 많았다.

지방자치단체 차원에서의 성과관리는 주로 2006년 4월에 제정된 '정부업무평가기본법'에 근거하여 주로 자체평가를 실시하는 것에 중점을 두었으나, 광역자치단체를 포함한 일부 자치단체의 경우 BSC에 근거하여 성과관리를 실시하고 있다. 2008년 6월말 기준으로 49개의 자치단체가 BSC 시스템을 구축하여 운영하고 있거나 연내 운영을 계획 중인 것으로 나타났다. 특히, 참여정부에 들어와서 중앙정부의 영향으로 BSC를 도입하여 자치단체의 성과를 평가하는 자치단체가 크게 증가하였으나 실용정부에서는 이러한 경향이 크게 감소되는 추세를 보이고 있다. 반면에 이미 BSC 시스템을 구축하여 운영하고 있는 자치단체의 경우 시스템의 고도화를 추진하고 있는 실정이다.

광역자치단체 내부적으로는 자체평가, BSC 이외에도 공약사업평가, 주요업무평가 등과 같은 평가를 추가적으로 실시하는 경우가 있다. 공약사업평가는 주로 성과관리를 담당하는 부서가 자치단체장의 공약사업에 대한 진척도, 달성도 등을 매년 평가하여 해당 부서의 실적에 반영하는 평가를 말한다. 주요업무평가는 자체평가 또는 BSC에 포함되지 않은 업무(특히, 현안업무)를 대상으로 평가가 이루어지고 있다. 지방자치단체에 따라서는 이와 같은 평가에 대한 필요성을 강조하는 자치단체도 있는 것으로 나타났다.

그러나 광역자치단체의 성과관리에 관한 선행연구의 대부분은 주로 개별 제도들의 연구에 중점을 두고 있어서 조직 전체적으로 어떤 제도들이 도입되어 운영되고 있으며, 여러 가지 제도들이 성과관리시스템 내에서 서로 어떻게 연계되어 운영되고 있는지를 파악할 수 없다. 즉, 광역자치단체에서 도입하여 운영하고 있는 개별 제도들에 대해서는 명확하게 파악할 수 있으나 성과관리의 전체적인 구조는 파악하기 어렵다. 또한 기존의 연구는 성과관리가 다차원적인 특성을 지니고 있어서 다양한 요인에 의해서 영향을 받을 수 있다는 점을 간과하고 있다.

따라서 본 연구에서는 성과관리를 제도적 요인, 운영적 요인, 기반 요인으로

구분한 후 공무원들의 이들 요인들에 대한 인식을 조사하고, 이들 요인들이 성과관리의 효과성에 영향을 미치는지를 고찰하기로 한다. 이러한 요인들은 성과관리에 관한 논의 및 연구에서 제시된 요소들을 파악하여 3가지로 범주화하였다. 우선적으로 제도적 요인으로는 성과관리제도 운영의 방향성, 제도 도입 목적에 대한 이해 정도, 최고관리자의 제도 추진 의지, 평가결과와 인사 및 성과급 지급과의 연계, 제도 전반에 대한 만족도 등을 포함하고 있다. 둘째, 운영적 요인은 성과측정의 기술적 측면을 포함하여 성과관리제도를 운영하는 측면에서 중시되는 요인들을 의미하며, 이러한 요인들로는 전략요인, 지표요인, 분석요인, 학습요인, 관심요인, 연계요인, 개선요인, 활용요인 등과 관련된 요인을 들 수 있다. 셋째, 기반 요인은 주로 성과관리의 하부구조(infrastructure)에 해당하며, 인적 기반, 조직기반 및 정보기술기반 등의 요소를 포함하고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 우선적으로 광역자치단체의 성과관리시스템 내에서 어떤 제도들이 어떻게 운영되고 있는지를 파악하기 위해서 시·도의 성과관리제도에 대한 실태분석을 하기로 한다. 그리고 광역자치단체에서 실시하고 있는 성과관리제도 전반에 대하여 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 성과관리제도의 제도적 요인, 운영적 요인 및 기반요인에 대한 인식을 분석하고, 이러한 요인들이 성과관리의 효과성에 영향을 미치는지에 대해서 분석하였다.

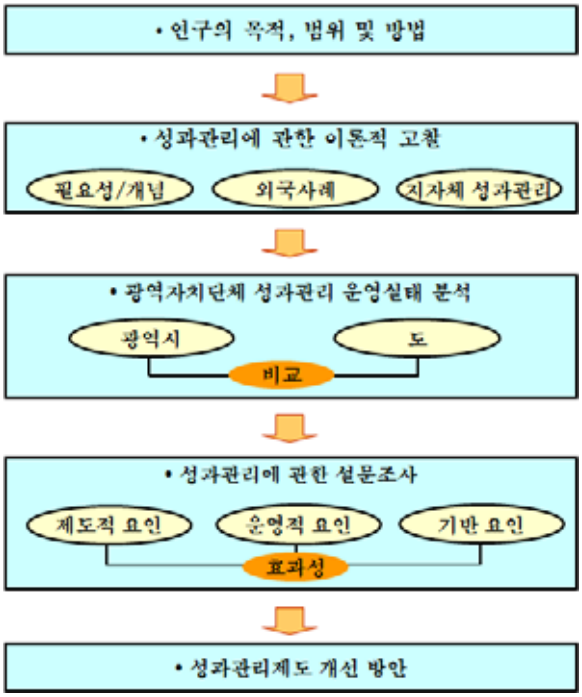
제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 제주특별자치도를 포함한 16개 광역자치단체(7개 광역시, 9개 도)를 연구대상으로 선정하여, 이들 광역자치단체가 도입하여 운영하고 있는 자체평가, BSC, 직무성과계약제 등 다양한 성과관리제도의 운영 실태를 파악하고, 시와 도간의 성과관리제도 운영에 관한 특징을 비교·분석하기로 한다.

내용적인 측면에서는 광역자치단체에서 실시하고 있는 성과관리제도 운영 실태를 분석하고, 광역자치단체의 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 성과관리의 제도적 요인, 운영적 요인 및 기반요인에 관한 인식을 설문조사를 실시하고, 이들 요인들이 효과성에 영향을 미치는지에 대해서 분석하는 것에 중점을 두기로 한다. 성과관리제도의 도입·운영 실태 파악을 위해 각 시도의 성과관리시스템 내에서 각 제도들이 어떻게 유기적으로 연계되어 활용되고 있는지 파악하여 제도의 운영 측면에서의 주요 특징을 비교분석 하였다. 그 다음으로 제도적 요인, 운영적 요인, 기반요인 등의 3가지 요인들이 사업수행의 효과성, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성 및 사업결과의 효과성에 영향을 미치는지에 대해서 분석하기로 한다. 이러한 연구내용을 종합하여 연구의 흐름도로 도식화하면 아래의 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



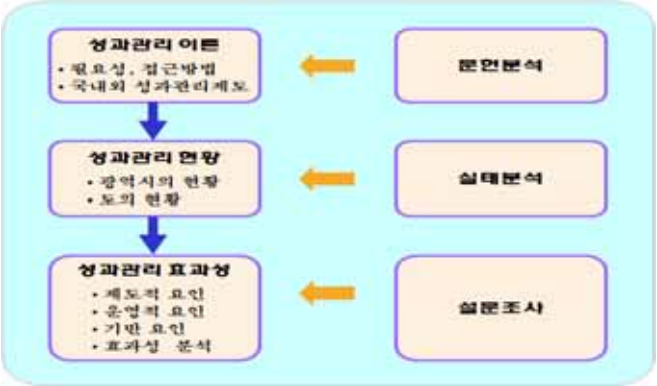
2. 연구방법

본 연구에서는 문헌연구, 인터뷰 및 설문조사 등의 연구방법에 기초하여 광역자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성에 대해서 분석하기로 한다. 아래에서는 개별 연구방법에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

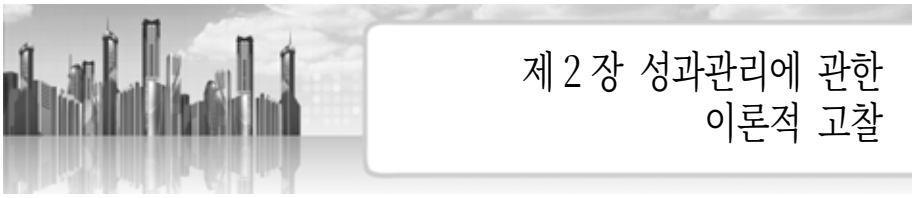
우선적으로 광역자치단체의 성과관리에 대한 이론적 논의는 문헌연구에 근거하고 있으며, 이를 통하여 성과관리의 필요성, 개념, 외국의 사례, 지방자치단체에서 실시 중인 제도 등에 대해서 고찰하기로 한다. 외국 사례의 경우 지방자치단체 차원에서 성과관리를 체계적으로 실시하고 있는 미국, 캐나다, 영국, 일본의 사례를 중심으로 그 특징을 살펴보며, 우리나라의 광역자치단체에서 실시하고 있는 성과관리제도는 목표관리제, 자체평가, BSC, 직무성과계약제 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

성과관리에 관한 실태분석은 개별 광역자치단체의 2008년도 성과관리 시행계획 및 결과보고서에 근거하여 자치단체가 운영하고 있는 다양한 제도의 현황 및 실태를 분석하며, 이를 근거로 광역자치단체 상호간의 특징을 비교하기로 한다. 그리고 광역자치단체의 성과관리계획서를 통하여 파악하기 어려운 내용에 대해서는 성과관리를 담당하는 공무원들을 대상으로 인터뷰를 실시하기로 한다.

<그림 1-2> 연구의 방법



마지막으로 설문조사에서는 성과관리의 제도적 요인, 운영적 요인, 기반 요인으로 구분하여, 이에 대한 광역자치단체의 공무원의 인식 정도를 분석하고, 4가지 유형의 효과성에 영향을 미치는지를 분석한다. 설문분석은 통계패키지 SPSS 12.0을 통하여 이루어졌으며, 성과관리의 효과성에 대한 인식 분석은 기술통계를 이용하였고, 성과관리의 효과성에 대한 집단간 인식 차이를 알아보기 위해 T-TEST와 ANOVA 분석을 하였다.



제 2 장 성과관리에 관한 이론적 고찰

제1절 성과관리의 필요성 및 개념들

1. 성과관리의 필요성

공공부문에서 성과관리, 특히 성과측정은 새로이 관심을 끌고 있는 분야는 아니며, 오랫동안 지속적으로 논의되어 온 분야 중의 하나이다. 정부지출의 제약, 재정위기 등으로 인하여 책임성(accountability) 강화에 대한 요청이 증가하고 있으며, 공공서비스의 효율성과 효과성을 개선하기 위하여 지속적인 노력이 필요하다. 이러한 이유로 인해 공공부문의 성과관리는 더욱 중요하게 부각되고 있다.

중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체에서도 성과관리가 필요한 이유는 매우 다양하다. Rashid(1999: 25-26)에 따르면, 성과관리는 조직의 핵심업무 지향 및 추진, 개인과 팀, 시민과 이해관계자에 대한 피드백, 성과의 달성도 파악, 자원의 효율적인 활용, 조직의 성과개선, 조직의 내·외적 의사소통 개선, 실패와 성공의 원인으로부터 학습, 조직구성원의 역량 개발 등을 위하여 필요한 것으로 나타났다.

성과관리의 필요성은 특히 성과측정에 관한 논의에서 보다 명확하게 제시되고 있다. 예를 들어, Osborne & Gaebler(1992)는 "정부 재창조(reinventing government)"라는 저서에서 '측정되는 것은 실행된다"고 주장한다. 그리고 Hatry(1978)는 성과측정의 필요성을 스포츠와 비교하여, "만약 당신이 점수를 기록하지 않는다면, 당신이 승리하였는지 아니면 패하였는지 알 수 없다"(1978: 1)고 주장하였다. 성과측정은 관리자들이 조직의 성과수준을 평가하고, 사업을 수행하는 데에 있

어서 진행 정도를 측정하는 데에 도움을 준다. 이에 대해 Osborne & Gaebler는 "만약 당신이 결과를 측정하지 않으면, 실패로부터 배울 수가 없다"(1992: 147)고 하고 있으며, 또한 "만약 당신이 성공을 알지 못한다면, 그것에 대해 보상할 수가 없다"(1992: 198)라고 한다. 그리고 성과측정은 공공서비스의 지속적인 개선을 위한 성과관리의 핵심요소이며, 책임성의 증대에 기여하고 있다(Audit Commission, 2000: 6).

성과관리시스템은 공공기관을 관리하기 위해서 반드시 필요하며, 더욱 개선된 정책결정을 위한 하나의 도구로 인식되고 있다. 관리적인 측면에서 성과측정의 주요 이유는 성과를 개선하는 데에 있다는 의견에 대해 동의하고 있다. Behn(2003)은 왜 공공부문의 관리자가 성과를 측정해야 하는지에 대해서 다음과 같은 8가지 이유를 제시하고 있다. 8가지 이유 중 앞에서부터 7개의 이유는 성과개선의 목표를 지원하고 있는데, 이것은 관리자들이 성과측정을 활용하려는 주요 이유라고 할 수 있다.

<표 2-1> 성과측정의 8가지 목적

평가(evaluate)	내가 맡고 있는 기관이 잘하고 있는가?
통제(control)	부하 직원들이 일을 올바르게 수행하도록 어떻게 확실하게 할 것인가?
예산(budget)	내가 맡고 있는 기관은 어떠한 프로그램에, 누구에게, 무슨 프로젝트에 돈을 사용하는가?
동기부여 (motivate)	성과향상에 필요한 일을 일반 직원들, 중간관리자들, 영리, 비영리 조직 관계자들, 일반 시민들에게 어떻게 하도록 할 것인가?
홍보(promote)	정치 지도자들, 의원들, 이해관계자들, 언론인들, 그리고 일반 시민들이 내 기관이 잘하고 있다고 어떻게 확신을 갖도록 할 것인가?
치하(celebrate)	무슨 업적을 냈을 때 기관의 주요한 행사를 통해 그 성공에 대해 축하할 것인가?
학습(learn)	왜 어떤 일은 잘 되고 잘 되지 않는 것인가?
성과개선 (improve)	누가 무슨 일을 다르게 하면 성과가 개선될까?

자료: Behn(2003)

이러한 맥락에서 볼 때, 성과관리는 조직의 성과를 향상시키고, 정책결정의 품질을 제고하고, 사업의 개선에 기여한다는 점에서 필요하며, 종국적으로는 지방자치단체의 책임성 제고에 기여할 수 있다는 점에서 그 중요성을 인정받고 있다.

2. 성과관리의 제 개념

성과(Performance)는 공공행정 관련 학술적 논쟁에서 매우 중요할 뿐만 아니라 모호한 개념들 중 하나이다. 성과측정은 최근의 공공관리개혁에 있어 가장 중요한 것으로 간주되고 있다. 성과지향성은 국가, 영역(sector), 정부 수준 및 서로 다른 조직의 다른 형태를 초월하여 논의되는 보편적인 요소 중의 하나이다.

성과관리에 대한 담론에서 성과의 개념은 다양성(multiplicity)을 지니고 있으며, 오해를 수반하며, 잘못된 결론 또는 갈등을 야기하기도 한다. 왜냐하면 성과는 중요한 기본적인 개념이기 때문이다. 그래서 합리적인 토론을 촉진하고, 실증적 연구의 기본적인 요구조건이 되는 개념적 합의를 형성하기 위한 명확화(clarification)가 필요하다.

최근에 들어 Bouckaert & Halligan(2008: 14)은 “성과는 단일한 개념도 아니고 또한 명확한 개념도 아니다”라고 주장하는 Bovaird(1996: 147)에 대해 언급하고 있다. 그들은 성과의 범위(span)와 깊이(depth)를 구분한다. 성과의 범위는 투입(input), 활동(activity), 산출(output), 효과/결과(outcome)와 신뢰(trust) 사이의 관계로 구성되어 있다. 그러나 산출과 효과/결과 사이에서 단절이 있으며, 효과/결과와 신뢰사이의 단절이 있다는 것을 인정한다.

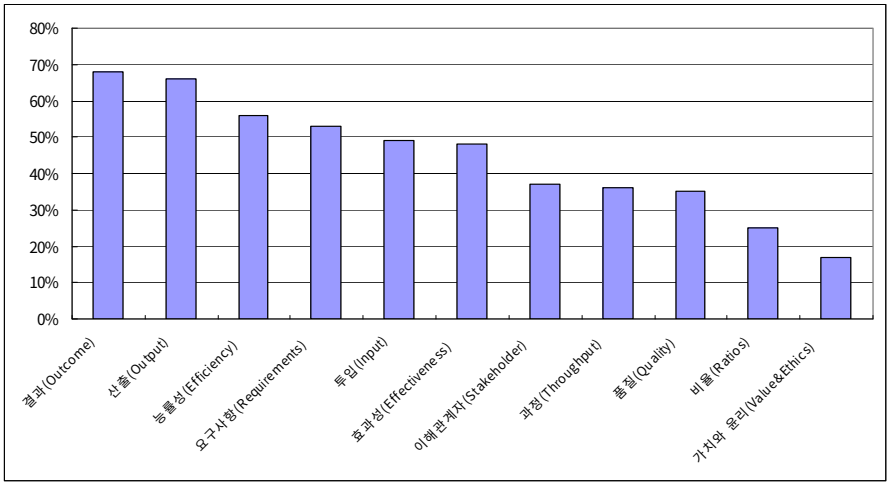
성과의 깊이는 성과의 세 가지 수준의 구별에 그 기반을 두고 있다. 미시적 성과(micro performance)는 개별적인 공공조직에 관한 것이다. 중범위적 성과(meso performance)는 정책과 관련되며, 거시적 성과(macro performance)는 전체적인 정부 또는 거버넌스와 관련된다(Bouckaert & Halligan, 2008). 이러한 구분은 “성과는 다양하며, 공동생산(co-production)을 통해 달성된다”는 de Bruijin(2002: 7)의 견해와 일치한다. 그는 또한 문헌에서 용어들이 모호하게 사용되는 사실을

언급하면서 직접 산출 또는 최종 효과(결과) 등의 요소들을 활용하였다. Radin (2006)은 성과의 "운동(movement)"에 대해 비판적으로 설명하면서 성과는 논리적 프로세스를 따르는 엄격함을 강조하고 있으며, 궁극적인 결과에 초점을 맞추고 있고, 데이터의 수집과 해석에 의존하고 있다고 주장한다(Radin, 2006: 16). Hatry(1999: 13)도 성과를 "서비스 또는 프로그램의 결과(outcome)와 능률성"으로 정의하고 있다. 그리고 이윤식 외(2006: 18)는 성과를 "조직 및 그 구성원이 서비스의 생산 및 제공을 위하여 수행한 업무, 정책 및 활동 등의 계획 또는 목표에 대한 실적 또는 효과"로 정의하고 있다.

분명히 공공 부문에서의 성과는 정의하기 어려운 개념이다(Stewart & Walsh, 1994: 45). Brewer & Selden(2000: 685)에 따르면 성과에 대한 정의와 측정이 어려운데, 그 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. "이해관계자들이 성과의 어떤 요소들이 가장 중요한지에 대해 동의하지 않고 있으며, 일부 요소들은 측정하기가 어렵다....그래서 기관의 성과에 대한 생각은 강한 정치적 함의를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 조직이론의 발전을 연구하고 있는 수많은 학자들은 조직의 성과를 정의하거나 측정하는 최선의 방법을 개발하는 데에 중점을 두고 있다. 연구의 확대는 불행하게도 이 분야에 대해 너무나 많은 모델, 종종 갈등적인 모델을 제시하고 있다. 종합적으로 공공조직과 비영리 조직의 성과를 측정하고, 평가를 하기 위한 가장 중요한 설명적 요인은 무엇인가에 대한 지식적 기반이 명확하지 않다"(Selden & Sowa, 2004: 395).

성과의 개념에 대해서 체계적으로 연구한 Summermatter & Siegel(2009)의 조사결과에 따르면 266개의 정의들 가운데 다양한 성과 차원의 존재를 확인할 수 있다. <그림 2-1>에 나타나 바와 같이 성과 차원들의 빈도 간에는 많은 차이가 있음을 보여준다. 결과(outcome)가 68%, 산출(output)이 66%로서 가장 빈번하게 많이 언급된 용어임을 알 수 있다. 이와 대조적으로 가치와 윤리(value & ethics)는 17%, 비율(ratio)은 25%로 가장 적게 언급된 개념에 속한다.

<그림 2-1> 성과 차원의 비율



자료: Summermatter & Siegel(2009)

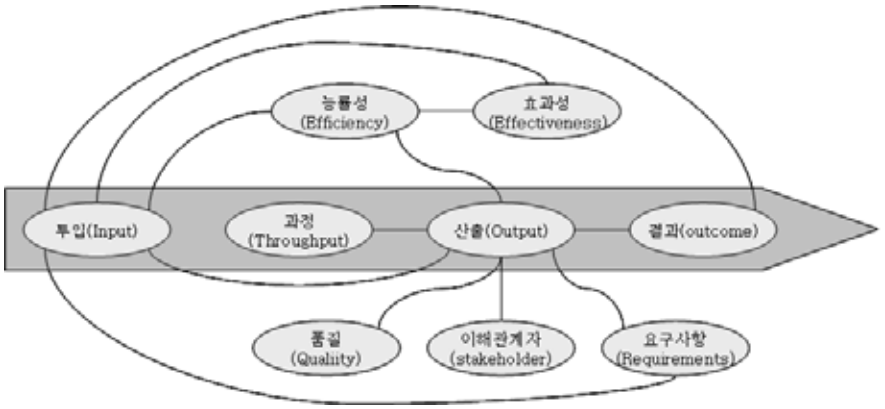
성과에 관한 개념 분석의 결과는 두 가지 차원(<그림 2-2> 참고) 간의 여러 개의 빈도와 유의성의 관계를 보여주고 있다. 회색 화살표는 투입-산출-결과 모델을 따르는 핵심 카테고리를 가리키고 있다. 카테고리들 사이의 선은 빈도와 통계적 유의성의 관계를 모두 설명하고 있다.

다른 관계는 유의성은 보여주고 있지만 높은 빈도는 보여주고 있지 않다. 다른 관계들 사이에서 카테고리의 과정(throughput)과 투입, 능률성, 효과성, 품질, 요구사항(Requirements) 등 간의 관계가 이러한 관계이다. 가치와 윤리(value & ethics) 요소의 여러 가지 관계들은 유의미하지만 빈도가 높게 나타나지는 않는다. 강하지만 유의미하지는 않은 관계는 품질과 이해관계자(Stakeholder) 지향성 사이에서도 나타난다.

이러한 관계의 세 번째는 빈번하게 발생하지만, 유의성은 없게 나타나는 경우이다. 요구(Requirements) 요소(능률성과 효과성)와 관련된 두 가지 관계는 빈도가 높게 나타나지만 이들도 유의하지는 않다. 흥미로운 것은 능률성 및 효과성 요소와 결과(outcome) 요소의 결합은 그 빈도가 높은 편이지만 유의하지 않

다는 점이다.

<그림 2-2> 2가지 차원 사이의 유의미한 관계



자료: Summermatter & Siegel(2009)

성과관리(performance management)는 “공공조직에서 고품질의 서비스를 제공하고, 효율성을 증가시키기 위한 전략을 제공하는 하나의 메커니즘”(Kelman, 2006), “관리자들이 자신들이 수행하는 업무가 조직의 성공에 체계적으로 기여하도록 하기 위해 조직의 목표에 초점을 두는 체계”(Rubienska and Bovaird, 1999), “공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편, 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정”(Pollitt, 2002), 또는 “정부서비스의 전달을 평가하고, 개선하기 위해 정부 프로그램에 대해 정보를 수집하고, 보고하고, 활용하는 것”(Carrol & Dewar, 2002: 413)을 의미한다.

그리고 성과관리는 “조직과 개인의 성과를 제고하기 위한 중요하고 체계적인 절차”(중앙인사위원회, 2004), “조직의 장기적인 비전 또는 전략을 경제적·능률적·효과적으로 달성하기 위하여 조직의 성과와 개인의 성과를 일련의 성과지표를 통하여 체계적으로 집계·관리·환류하는 과정”(이세구, 1999), 그리고 “공공부문의 성과를 개선·제고·증진하도록 기획·점검·평정·환류하는 일체의 활동”(이윤식 외, 2006: 20) 등으로 정의되고 있다.

성과측정(performance measurement)은 일반적으로 사전에 정해진 목표에 대한 진행(progress)을 평가하기 위해서 지표를 개발하고, 이러한 지표에 근거하여 성과를 점검하는 과정을 의미하며, “프로그램의 성취, 특히 사전에 설정된 목표에 대한 진행을 지속적으로 모니터링하고, 보고하는 것”(GAO, 2005), “고객이나 이해당사자들이 사전에 성과지표와 목표치가 설정되었던 사업 또는 활동의 투입, 과정, 산출, 결과를 측정하는 활동”(이윤식 외, 2006: 24) 등으로 정의된다. Marr(20009: 152)는 성과측정은 자료를 수집하고, 점수표를 만드는 기술적인 측면을 넘어서서 성과에 대한 이해와 통찰력을 얻기 위해서 성과지표를 활용하는 것으로 간주되고 있다.

성과측정은 무엇이 발생했는지를 측정하는 데에 초점을 맞추고 있으나 왜 또는 어떻게 그것이 발생했는지에 대해서는 의문을 가지지 않는다(Newcomer, 1997). 성과측정은 종종 성과관리와 동일한 개념으로 사용되기는 하나 성과관리가 성과측정보다 포괄적인 개념이라고 보는 것이 일반적이다. 성과관리는 성과측정뿐만 아니라 적절한 성과수준의 결정, 성과정보에 관한 보고, 바람직한 수준 대비 현재의 성과수준을 평가하기 위한 정보의 활용 등을 포함한 개념이다.

성과평가(performance evaluation)는 장기 또는 단기적 목표를 성취해 나가는 과정에 주기적인 평가를 실시하고, 사업성과를 향상시키기 위하여 관리자에게 그 결과를 보고하는 것(Poister, 1983), 또는 예산과 자원의 활용을 통하여 달성되는 사업의 품질과 결과에 초점을 두면서 실제로 성취한 것이 무엇인가에 대한 해답을 얻는 것(Wholey and Hartry, 1992)을 의미한다.

성과평가는 성과에 대한 하나의 심층적인 조사과정으로서 무엇을 달성하였는가의 범위를 넘어서 ‘왜’(why), ‘어떻게’(how) 그것을 달성하게 되었는가에 대해서 질문을 하는 데에 중점을 둔다. 따라서 성과평가는 성과측정에 비하여 더 많은 시간과 비용을 필요로 하며, 장기적인 시계(time horizon)를 가지고 있으며, 프로그램이나 사업의 특성에 대한 보다 심층적인 결론을 도출할 수 있다(GAO, 2005).

제2절 성과관리의 발전 및 효과성

1. 성과관리의 발전과정

공공부문에 있어서 성과에 대한 논의는 오랜 기간 동안 지속되어 왔으며, 지방정부 차원에서 성과측정과 성과보고는 20세기 초에 이미 이루어졌다. Williams(2003)에 따르면 뉴욕시의 성과 및 생산성 측정은 도시연구국(Bureau of Municipal Research)이 설치된 1907년부터 시작되었다. 도시연구부는 도시서비스 전달 활동에 대한 비용, 산출, 결과물 등에 대한 통계자료를 수집하고 보고하는 임무를 수행하였다. 1916년에 미국 동북부 16개 도시에서 뉴욕의 도시연구국과 비슷한 역할을 담당하는 국이 생겨났으며, 지방정부의 성과를 측정하기 위한 운동은 제2차 세계대전이 발생하던 해까지 지속되었다.

1920년대부터 1940년대까지가 지방정부의 성과보고의 전성기였다. 지방정부의 성과측정에 관한 문헌은 이 시기에 주로 작성되었다. 특히, 1930년대에 지방정부 성과보고는 지방공무원 교육훈련의 정규과목이 되었으며, 1931년에 지방정부 성과보고가 문서화되고, 공식화되었다. 1953년에 실시한 Ridley의 조사에 따르면 188개의 지방정부가 일반 대중에게 주기적으로 성과를 보고하는 것으로 나타났다.

1960년대와 1970년대에 걸쳐 연방정부 차원에서 기획예산제도(PPBS), 목표관리제(MBO), 영기준예산제도(ZBB) 등과 같은 기법이 도입되면서 성과관리는 효과성과 효율성에 초점을 맞추게 되었다. 지방정부 차원에서는 이 시기에 성과관리에 관한 논의가 크게 활성화되지 못하였으나 비용편익분석을 통한 사업의 개선에 중점을 두었고, 사업평가를 위한 기법이 개발되었다.

1980년대와 1990년대에 성과측정에 관심을 갖기 시작한 것은 신공공관리(new public management)와 밀접한 관련이 있다. 예를 들어, 미국 연방정부는 1993년 '정부성과 및 결과법'(GPRA)을 제정하여 연방정부가 수행하는 모든 사업의 성

과목표를 설정하고 그 결과를 측정할 수 있도록 하였다. Hood(1995)는 신공공관리가 민간부문과 공공부문의 차이를 감소시키거나 제거하는 데에 기여하였으며, 결과에 대한 책임(accountability for results)을 강조한다고 주장하였다. 신공공관리는 민간 또는 비영리기관의 서비스 공급을 촉진하였는데, 이는 시장 인센티브가 효율성과 효과성을 개선할 수 있다는 믿음에서 기초하고 있다.

1980년대 중반 이후로 많은 지방정부들이 총체적 품질관리(Total Quality Management)제도를 도입하였다. TQM은 고객 기대의 강조 및 충족과 더불어 적용되기 시작하였으며, 많은 지방정부들이 고객서비스를 크게 개선하였다. 따라서 TQM은 고객지향성, 권한위임(empowerment), 의사결정에서의 객관적 데이터 활용 등을 강조하는 종합적 관리패러다임으로 인식되고 있다(Berman, 2006: 21). 1990년대에는 지방정부를 중심으로 벤치마킹과 성과측정이 주요 이슈로 등장하였다. 그리고 일부 지방정부는 전략적 성과관리를 위하여 균형성과표(BSC)를 도입·적용하는 것으로 나타났다. 이 시기에는 지방정부 차원에서도 전략계획에 근거하여 성과를 측정하는 것을 중시하였다.

신공공관리의 영향으로 많은 지방정부들이 성과를 강조하고, 정부가 더욱 생산적이고, 고객에 대하여 반응적이며, 결과관리를 중시하게 되었다. 그 외에도 책임성 및 투명성의 개선에 대한 요청으로 지방정부는 공공서비스의 효율성과 효과성을 제고하기 위해서 많은 노력을 기울이게 되었다. 결과적으로 지방정부의 대응은 정부서비스가 더욱 결과 중심적으로 변화하게끔 하였고, 성과기반에 대한 관리가 이루어지도록 하였다.

2. 성과관리의 모형

Bouckaert & Halligan(2008)는 최근 연구에서 성과, 측정 및 관리의 다양한 의미와 활용을 종합할 수 있는 하나의 틀을 제시하였다. 성과관리에 대한 모델은 측정(measuring), 통합(incorporating), 활용(using) 등 성과시스템의 3가지 요소에 기초하고 있다. 측정은 성과 틀(framework)을 개발하고, 성과데이터를 수집하고,

데이터를 정보로 전환하는 것을 말하며, 통합은 정보를 문서, 절차 및 이해관계자 등과 통합하는 것이며, 활용은 성과정보를 의사결정, 결과 개선 및 책임성 확보를 위해서 활용하는 것이다. 이러한 요소에 근거하여 Bouckaert & Halligan은 성과관리의 4가지 이념형 모형을 제시하고 있다.

첫째, 모형1은 성과행정(performance administration)모형으로서 성과측정의 초점은 기술적 측면에 두고 있으나 행정절차를 통하여 생성되는 정보는 대부분 개선전략(improvement strategy)과 연계되어 있지 않다. 성과측정시스템이 명확하지 않거나 잘 발달되지 않았으며, 적용도 일시적(ad hoc)으로 이루어진다.

<표 2-2> 성과관리의 4가지 모형

	모형1 성과행정	모형2 성과의 관리	모형3 성과관리	모형4 성과거버넌스
측정	행정데이터 등록, 대부분 투입과 과정	전문화된 성과측정시스템	계층적 성과측정시스템	통합적 성과측정시스템
통합	일부	구체적 관리기능은 다른 시스템 내에서 통합	체계적인 내부 통합	체계적인 내·외부 통합
활용	제한됨: 보고, 내부	분리됨	밀착된 종합적 일관적	사회적 활용
한계	임시적 선택적 규칙에 기초	모순	복잡하나 안정적 시스템으로 유지하기 어려움	통제하기 어려움 관리하기 어려움

자료: Bouckaert & Halligan(2008)

둘째, 모형2는 성과의 관리(management of performances)모형으로서 관리와 성과가 연계되어 있으나 이들의 연결이 원활하게 이루어지지 않으며, 서로 다른 성과관리시스템이 구축되어 있으나 서로 연계되어 있지 않은 것을 의미하는 모형이다. 따라서 개별적 성과에 대해서 다양한 관리가 이루어지며, 비록 일부 기능들은 다른 기능들의 개선이나 개혁을 추진할 정도로 잘 발달되어 있을지 모르

나 이 모형은 일관성이 부족하다.

셋째, 모형3은 통합적이며, 일관성이 있고, 종합적인 시스템을 설명하는 성과관리(performance management)의 가장 정교한 모형을 의미한다. 이 모형은 확실한 성과관리시스템 구축과 성과정보를 관리개선 전략으로 통합하는 것의 의해서 특징지워질 수 있다. 이 모형은 서로 다른 기능과 그 성과를 관리하는 것뿐만 아니라 평가를 위한 정책과 실무에 명확한 초점을 두는 것을 필요로 한다.

넷째, 모형4는 성과거버넌스(performance governance)모형으로서 모형3에 추가적으로 사회 행위자를 성과관리과정으로 통합하는 모형이다.

3. 성과관리의 효과성

효과성(effectiveness)에 관한 연구는 주로 조직분야에서 이루어지고 있으나 조직효과성이라는 개념은 단일한 개념으로 정리되어 있지 않다. 학자들의 의견도 상당히 다양할 뿐만 아니라 조직에 대한 정의나 견해, 접근방법들도 매우 다양하기 때문에 조직효과성에 대한 논의는 많이 있어왔으니 단일하게 통일된 개념은 존재하지 않는 것이 사실이다. 또한 조직효과성을 정의하는데 사용되는 효과성은 조직을 보는 시각과 접근방법에 따라 달라진다(민진, 2003).

조직이 어느 정도 목적을 달성하는가 라는 것이 조직효과성의 개념이라고 할 수 있지만, 조직효과성의 개념은 아직도 발전단계에 있으며, 수많은 조직효과성에 관한 논의에도 불구하고 개념, 결정요인, 평가 척도에는 합의된 견해가 없다는 것이 일반적인 견해이다.

선행연구에서 제시되었던 조직효과성에 대한 개념을 살펴보면, Robbins(1983)는 조직효과성이 단기·장기 목표의 달성도로서 목표를 설정하는 데에 전략적인 환경요소가 반영되어 평가의 이해관계와 조직의 라이프 사이클 단계의 특성이 반영되어야 한다고 하고 있으며, Etzioni(1964)는 조직의 실제적 효과성은 조직이 목표를 달성하는 정도에 따라 결정된다고 하고 있다. 민진(2003)은 조직효과성을 체제로서 조직의 능력을 활용하여 조직의 합의된 목표를 달성한 정도로 정의

하고 있다.

이와 같이 결국 조직효과성은 조직의 목표를 달성하는 것과 깊게 연관되어 있음을 짐작할 수 있으며, 그렇기 때문에 조직효과성의 개념을 정의하기 위해서는 조직효과성에 있어 중요한 요소인 조직의 목표 달성, 즉 조직의 성과 혹은 결과를 평가하는 기준이 곧 조직효과성의 개념으로 연결될 수 있음을 시사한다.

조직효과성의 개념적 다양성과 더불어 구성요소는 다양하게 제시되고 있으며, 산출의 품질, 고객만족, 목표달성 등과 같은 매우 구체적인 개념에서부터 체제유지, 조직의 생존력 등과 같은 광의적인 개념을 포함한다. Schein(1988)은 하나의 체제로서의 조직효과성은 적응, 자기 정체성의 인식, 현실 검증능력, 법적 통합으로 정의될 수 있다고 하고 있다. 여기서의 적응은 조직의 문제해결 능력과 변동하는 환경의 요구에 신축성 있게 반응하는 능력을 말하며, 자기정체성의 인식이란 조직구성원들이 속하는 조직의 이름, 목표 및 활동 등에 대하여 공유하는 인식과 지각의 일치성을 의미한다. 현실검증 능력은 조직이 환경의 속성을 파악하고 정확히 지각하며 설명할 수 있는 능력을 말한다. 또한 Quinn(1988)의 경쟁가치 모형에 기반을 두어 생산성, 목표달성, 안정성, 계량화·문서화, 참여·개방, 헌신·사기, 적응성, 성장 등을 조직효과성의 측정지표로 사용하고 있다.

직무만족과 조직몰입을 조직효과성의 하위변수로 보고 있는 선행연구도 있다. 조직행태론자들은 조직효과성에 영향을 미치거나 또는 조직효과성과 동일한 개념으로서 직무만족, 조직몰입, 직무몰입 등을 들고 있다. 조직의 목표달성도를 측정하기 위한 개인적 수준의 하위 변수로 조직몰입(organizational commitment)과 직무만족(job satisfaction)을 보기도 한다(김태룡 외, 2006).

효과성은 성과관리에 있어서도 가장 중요한 개념 중의 하나이다. 그 이유는 효과성이 서비스 및 사업의 질(quality)에 중점을 두고 있으며, 사업의 목적이나 범위에 대해서 더 많은 고려를 한다. 또한 효과성은 고객의 기대에 대한 이슈를 제기하나 대부분의 사람들은 그들의 기대를 가능한 한 가장 저렴한 비용으로 달성하려고 한다. 이처럼 성과관리의 효과성에 논의는 서비스의 품질 및 고객의 기대를 반영하고 있다는 점에서 다차원적인 특성을 지니고 있다.

그러나 성과관리의 효과성에 대한 논의는 조직효과성에 대한 논의의 틀을 벗어나지 못하고 있으며, 주로 성과관리가 조직구성원의 직무만족 및 조직몰입에 기여했는지에 대한 연구가 대부분을 차지하고 있다. 공공부문의 성과관리가 다차원적이고 다목적인 측면을 지니고 있다는 측면에서 볼 때, 기존의 효과성에 대한 연구는 주로 조직구성원과 관련된 효과성 측정에 중점을 두고 있어서 상당히 제한적인 것을 알 수 있다.

본 연구에서는 이러한 한계를 극복하기 위해서 성과관리의 효과성을 보다 광의적인 측면에서 살펴보기로 한다. 우선적으로 성과관리의 효과성은 조직에서 성과관리를 통하여 달성하려는 일련의 목표를 달성한 정도로 정의하기로 한다. 즉, 성과관리를 통하여 당초에 설정한 여러 가지 목적이 달성되었는지를 파악하는 데에 중점을 둔다.

이를 위해서 성과관리의 효과성은 사업수행, 개인역량, 조직역량, 사업결과 등으로 구분하기로 한다. 사업수행의 효과성은 실적이 부진한 사업의 감소, 중복사업의 해소, 사업의 효율성 제고 등이 이루어졌는가를 의미한다. 개인역량의 효과성은 조직구성원의 성과달성에 대한 동기부여 강화, 직무몰입 강화 등이 달성되었는지를 파악하는 것을 말한다. 그리고 조직역량의 효과성은 조직차원의 학습 증진, 조직의 경쟁력이 증대되는지 등을 살펴보며, 사업결과의 효과성은 성과관리의 실시로 서비스의 질이 개선되고, 정책결정의 품질이 제고되며, 관리자들의 책임성이 강화되었는지를 파악하는 데에 중점을 둔다.

제3절 외국의 성과관리제도

1. 미국

지방정부 수준에서의 성과관리는 연방정부 수준보다 더욱 활발히 전개되고 있고, 성과측정은 상당히 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 예를 들어, 오리건

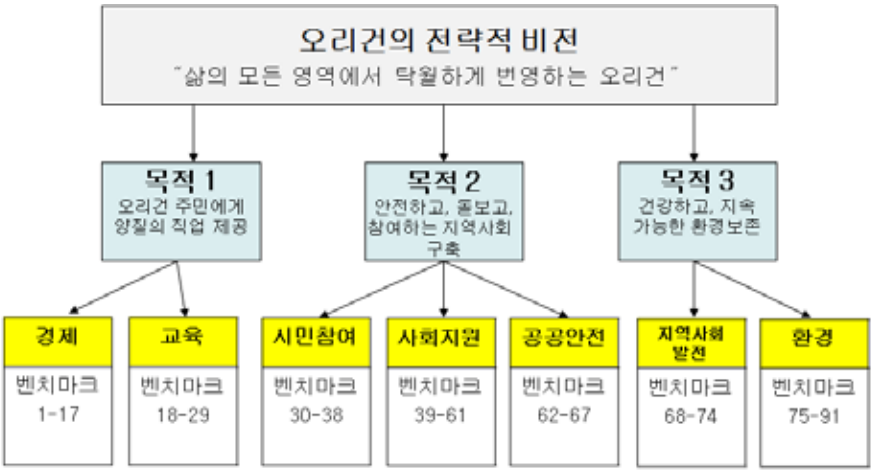
주, 미네소타주, 플로리다주는 벤치마킹(Benchmarking)으로 알려진 주 전체 차원의 성과측정으로 잘 알려져 있다. Phoenix, Charlotte 등과 같은 일부 도시들도 수년 동안 성과측정을 잘 활용하고 있는 것으로 알려져 있다. 아래에서는 오리건주의 성과측정에 대해서 살펴보기로 한다.

Oregon Shines은 오리건과 모든 오리건 주민들의 미래를 위한 전략계획(strategic plan)이다. 경제적 침체를 돌파하기 위해 주지사의 지시에 근거하여 1989년에 처음으로 수립되어, 지난 20년간 지속적으로 개선되고 있다. 오리건발전위원회(Oregon Progress Board)와 주의 파트너 기관들은 1997년 계획을 수정하여 Oregon Shines II를 수립하였으며, 목표를 수정하고, 오리건 벤치마크의 수를 많이 줄였다.[1] 2008년에는 파트너 패널과 다양한 이해관계자에 의해서 제기된 관심을 반영하여 Oregon Shines III를 수립하였다.

Oregon Shines에 근거하여 오리건의 발전을 측정하기 위하여 오리건 벤치마크(Oregon Benchmarks, 이하 OBMs)를 만들었다. 그 목표는 첫째, 모든 오리건 주민에게 양질의 직업 제공, 둘째, 안전하고, 돌보고, 참여적인 지역사회 구축, 셋째, 건강하고 지속적인 환경보존 등에 두고 있다. 벤치마크는 7개의 범주, 즉, 경제, 교육, 시민참여, 사회지원, 공공안전, 지역사회 발전 및 환경 등으로 구분되며, 전체적으로 91개의 벤치마크들이 있다(<그림 2-3> 참조).

1) Oregon Shines II에서는 1989년의 259개 벤치마크를 100개 이하로 줄였다.

<그림 2-3> 오리건의 비전, 목적 및 주요 벤치마크 영역



자료: Young(2005).

Oregon Shines과 오리건 벤치마크는 1989년 법률에 근거하여 설치된 오리건발전위원회의 감독을 받으며, 관리되고 있다. 오리건발전위원회는 주지사를 포함한 12명의 위원으로 구성되며, 주지사가 의장직을 수행한다. 9명은 주지사가 추천하는 시민대표들로 구성되며, 2명은 의회의원이 선정한다.

오리건 벤치마크는 사회적, 경제적, 환경적 문제를 해결하기 위한 장기적인 관점을 제시하며, 또한 광범위한 정책결정 및 예산 관련 활동을 위하여 활용된다. 오리건 주정부의 기관들은 그들의 핵심 성과지표를 벤치마크와 연계할 것을 요구한다. 예를 들어, 학생들의 성취 벤치마크는 오리건 교육개혁의 핵심이다. 카운티와 지역사회 조직들도 자신들의 발전을 측정하기 위하여 벤치마크를 활용한다.

오리건 주의 성과측정으로부터 얻을 수 있는 몇 가지 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 지표체계의 확립을 위한 목적을 명확히 하는 것이 필요하며, 둘째, 감독 책임을 확립하기 위한 공식적인 실체를 확립해야 하며, 셋째, 상당한 전문성을 지니고 있는 직원이 필요하며, 넷째, 지표체계를 위하여 충분한 예산

을 투자할 수 있어야 한다. 다섯째, 현황 이해 및 정책결정에 최대한 기여할 수 있는 지표를 활용해야 하며, 여섯째, 지표체계 및 그 효과성을 규칙적으로 활용해야 하며, 일곱째, 지표체계가 지방정부 성과와 연계되도록 해야 한다(Young, 2005).

2. 캐나다

캐나다는 연방국가로서 노바스코샤 주, 뉴브런즈윅 주, 뉴펀들랜드 래브라도 주, 매니토바 주, 브리티시컬럼비아 주, 서스캐처원 주, 앨버타 주, 온타리오 주, 퀘벡 주, 프린스에드워드아일랜드 주 등 10개 주와 노스웨스트 준주, 누나부트 준주, 유콘 준주 등 3개의 준주정부(Territorial Government)로 구성되어 있다. 연방국가의 특성상 지방행정체계가 다르며, 자치단체별 성과관리제도 운영도 많은 차이가 있다.

캐나다의 주정부 차원에서 지방자치단체를 대상으로 한 성과관리가 체계적으로 실시되고 있는 주로는 노바스코샤 주, 퀘벡 주, 온타리오 주 등을 들 수 있다. 온타리오(Ontario) 주는 캐나다에서 인구가 가장 많은(12,891,787명, 2007년 기준) 주로서 2000년 10월에 지방자치단체 성과측정 프로그램(Municipal Performance Measurement Program, 이하 MPMP)을 공포하였다. MPMP는 하나의 측정 및 보고체계로서 납세자, 선출직 공무원 및 행정가들이 지방자치단체의 서비스를 평가하는 데에 유용한 정보를 제공한다(Burke, 2005: 23). 이 프로그램의 목표는 서비스 전달을 개선하고, 납세자에 대한 책임성을 강화하고, 시민들의 인식과 참여를 증대하고, 내·외부적으로 성과를 비교하며, 우수사례를 발굴하는 데에 있다(Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2007: 7).

MPMP는 지방자치단체의 12개 핵심서비스 영역을 대상으로 54개 지표를 설정하여 평가하고 있다. 12개 핵심서비스 영역은 지방자치단체 거버넌스, 소방, 경찰, 도로, 경유(transit), 하수, 우수, 상수, 폐기물관리, 공원 및 휴양시설, 도서관서비스, 토지이용계획 등을 포함하고 있다. 12개 핵심서비스의 선정은 자치단

체의 주요 지출 분야, 주와 자치단체가 관심 있는 영역, 일반 시민에게 상당한 관심 및 가치를 반영, 자료를 수집할 수 있는 용이성, 자치단체의 책임에 속하는 서비스 등의 기준에 근거하여 선정된 것이다.

MPMP는 12개 영역의 개별 서비스의 성과를 측정하기 위하여 효과성(effectiveness) 및 효율성(efficiency) 지표를 사용한다. 효과성은 하나의 서비스가 의도한 결과를 달성한 정도를 의미하며, 효율성은 주로 정해진 양의 서비스를 생산하기 위하여 사용되는 자원의 양과 관련된다.

주에 속한 모든 자치단체는 매년 지방자치주택부(Ministry of Municipal Affairs and Housing)에 재정정보보고(Financial Information Return[2]), 이하 FIR)를 작성하여 제출해야 한다. FIR은 지방자치 및 주택부가 지방자치단체에 대한 재정정보 및 통계정보를 수집하기 위하여 사용하는 자료수집 도구이다. 주에 속한 모든 자치단체는 매년 해당 부처에 FIR을 작성하여 제출해야 한다. FIR은 현행 법률과 보고요구에 대하여 매년 업데이트 되는 연차별로 구성된 표준문서(standard document)이다. MPMP 데이터는 부처의 FIR을 통하여 전자적으로 수집되며, 성과지표별 실적을 자동적으로 계산한다.

온타리오 주는 각 지방자치단체들이 MPMP 지표에 대해 시민들에게 보고할 것을 요구하고 있다. 주 정부가 무엇을 달성하려고 계획하고 있으며, 실제로 무엇을 달성했으며, 공공서비스의 비용은 어느 정도인지를 납세자들에게 알려주는 것이 중요하다. Burke(2005)에 따르면 MPMP의 핵심은 지방의 서비스, 비용과 가치에 대해서 시민에게 정보를 제공함으로서 지방자치단체의 책임성을 제고하는 것이다. 따라서 MPMP는 법률에 정해진 책임성 프레임의 핵심요소이다.

온타리오 주의 MPMP는 모든 지방자치단체들이 서비스의 리스트에 구체적으로 정해진 지표에 대한 데이터를 수집해야 한다. 지방자치단체는 지표별 실적을 6월말까지 제출하며, 9월말까지는 시민들에게 공지해야 한다. 지방자치단체는 납세자에게 간단하고, 접근하기 쉬운 방법으로 보고해야 한다. 즉, 납세자에게

2) FIR에 대한 자세한 내용은 http://oraweb.mah.gov.on.ca/fir/welcome.htm 참조.

이메일을 보내거나 재산세 고지서, 지역신문 및 인터넷을 통하여 공지하도록 하고 있다. MPMP가 주의 재정지원이나 교부금 지원과 연계되어 있지는 않으나 주 정부는 지방자치단체가 연도별 사업계획의 수립, 새로운 목표치를 설정하거나 결과를 측정할 시에 자치단체의 실적을 활용하도록 권고하고 있다. 그리고 일부 대규모 자치단체들은 결과를 예산 및 의사결정과 연계시키고 있다.

3. 영국

영국정부는 지방정부의 성과를 강화하기 위해서 다양한 제도들을 도입하였다. 1990년도에 공공지출의 삭감을 위한 강력한 통제수단으로 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering)를 도입하였다. 그러나 이 제도는 지나치게 투입에 주점을 두고 있으며, 서비스의 질을 등한시 한 것이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 노동당이 정부를 구성한 1997년부터 강제경쟁입찰제도에 대한 법을 폐지하고, 1999년 지방정부법(Local Government Act)을 제정하였으며, 이와 더불어 최고가치(Best Value, 이하 BV)제도가 도입되어, 2000년 4월 1일부터 모든 지방정부가 성과 향상을 위하여 중앙에서 제시한 BV제도를 시행하도록 하였다.

Best Value 개념은 적어도 3가지 의미, 즉, 성과수준, 조직과정, 과정과 성과의 연계 등을 포함하고 있으며, 추구하는 목표는 지방정부의 서비스를 지속적으로 향상시켜 시민들이 부담한 세금에 상응하는 최고의 서비스를 제공하는 데에 있다(유재원·김영미, 2006: 26).

BV제도가 지방정부를 위해 규정하고 있는 핵심적인 내용으로는 첫째, 지방정부의 모든 예산은 반드시 5년 주기로 평가되어야 하며, 둘째, 이러한 평가에서 소위 4C(challenge, compare, consult, compete)단계[3]를 포함해야 하고, 셋째, 지방행정은 대부분의 업무에 대해서 성과지표를 확정하고, 업무는 이 지표에 근거하여 측정하여야 하며, 마지막으로 모든 지방정부는 매년 성과의 실태 및 개선에

3) 4C의 구체적인 내용에 대해서는 유재원·김영미(2006: 30) 참조.

대한 성과계획(performance plan)을 수립하여야 한다(Bouckaert and Dooren, 2003: 129).

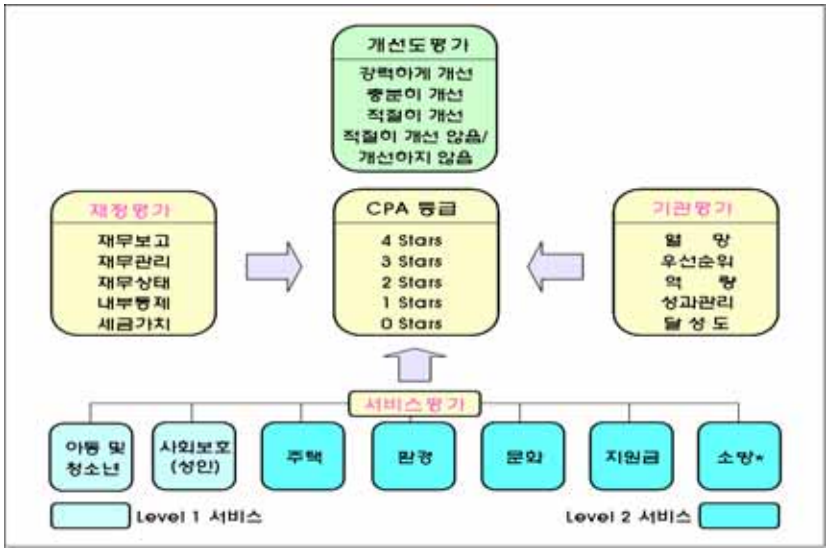
CPA제도는 기존의 성과평가는 각 부문별로 편린화된 형태로 이루어져 지방자치단체가 제공하는 업무와 서비스를 전체적으로 조감하는 데는 한계가 있어서 이를 극복하고자 영국 감사위원회가 2002년 봄에 도입하였다. 이 CPA제도는 "지방정부가 수행하는 대부분의 주요 행정업무를 일련의 성과체계 - 성과목표 및 성과지표 설정, 성과달성도 측정, 측정 경과의 환류 등 - 보다 강력히 실시함으로써 지방행정의 민주성, 효율성, 대응성을 지속적으로 제고"(임성일, 2005: 73)하기 위한 목적으로 추진되었다. CPA제도는 개별 지방정부의 서비스별 평가에 중점을 두는 BV제도와는 달리 지방정부가 제공하는 서비스 전반에 걸친 종합평가에 중점을 두고 있다(최영출, 2006: 119).

CPA는 지방정부에 대해 광범위한 감사 및 검사 구조 가운데 가장 중요한 요소를 취합하여, 지방정부와 일반 대중에 대한 서비스 개선을 위한 제도의 성과에 관하여 전체적인 관점을 제시한다. 전체적인 구조는 다음의 4가지 구성요소로 이루어져 있다.

- 기관평가(corporate assessments): 감사위원회의 정기 평가
- 재정평가(use of resources assessments): 지명된 감사의 업무를 토대로 하는 감사위원회의 연례 평가
- 서비스평가(service assessments): 감사위원회에 의하거나, 교육표준국(OFSTED)이나 사회 보호검사위원회(CSCI), 지원금부정검사국(BFI)이 감사위원회에 제공하는 연례 평가
- 개선도평가(direction of travel assessments): relationship manager의 업무를 토대로 하고 감사위원회가 보고하는 연례 평가

감사위원회는 재정평가, 서비스평가, 기관평가에 사용되는 평가 점수를 합산하여 그 성과에 따라 지방정부를 분류한다. 개선을 달성하기 위하여 이행되는 경과를 나타내기 위하여 CPA 등급[4]분류와 함께 개선방향 판단을 보고한다.

<그림 2-4> CPA 구조의 틀



* 소방 및 구조 서비스 평가 - 소방 및 구조를 담당하는 16개 지방정부에 적용함
자료: Audit Commission(2006: 5).

영국의 성과평가제도에는 중앙정부가 지방정부의 서비스 향상을 위하여 사용하는 두 가지 수단이 있다. 하나는 지방정부에 의한 서비스 성과가 미진한 경우에 그것의 개선을 위해 중앙정부가 제재를 가하는 경우이고, 다른 하나는 반대로 성과가 좋은 경우 그에 합당한 보상을 해 주는 것이다.

지속적인 성과 향상, 특히 성과가 부진한 지방정부의 경우 성과 개선은 CPA 제도 운영에 있어서 중앙정부가 추구하는 핵심적인 목표이다. 평가결과 성과가 부진한 지방정부(poorly performing councils)에 대해 중앙정부의 개입 및 관여가 이루어지고 있다. 중앙정부의 개입 목적은 "지방정부의 주요 약점을 신속하고도 직접적으로 교정하는 것을 돕고 지속적인 정상회복으로 갈 수 있도록 자문, 모

4) 종래에는 최우수(excellent), 우수(good), 보통(fair), 미흡(weak), 부진(poor) 등 5등급으로 구분하였으나 2006년부터 별 등급화(star rating) 방식에 근거하여 별 4개에서 별 없음까지 5등급으로 구분하고 있다(Audit Commission, 2006).

니터링 및 문제제기를 하기 위한 것이다"(최영출, 2006: 120).

중앙정부는 지방정부의 서비스 성과 향상을 위한 유인책으로 여러 가지 혜택을 준다. 이는 궁극적으로는 지역에 있어서 서비스의 향상과 지역 민주주의 또는 거버넌스를 강화하기 위한 것이다. 중앙정부는 지방정부에게 각종 행정적 규제 등을 완화시켜 줌으로써 지방정부의 자율성을 신장시키고자 한다. 이러한 방침의 일환인 특례는 지방정부가 각 종 조사나 보고의 의무로부터 완전히 또는 부분적으로 면제되는 것(freedoms)과 이전에는 없던 권한을 새롭게 얻는 경우(flexibilities)를 포함한다(ODPM, 2004).

2009년부터 지방정부를 포함한 다양한 서비스 공급주체가 연계된 지역단위의 성과평가제도인 CAA(Comprehensive Area Assessment)가 도입되었다. CAA의 주요 구성요소는 크게 네 가지로 볼 수 있다. 세 가지(각종 서비스평가, 재정평가, 그리고 개선도평가)는 기존 CPA에서 사용되었던 것과 같으며, 위험도평가(risk assessment)가 새롭게 추가된다. 위험도평가는 CAA에서 중요하게 인식되는 분야로서 각 지역의 공동체가 중점적으로 풀어야 할 과제들에 대해 예상되는 어려움 또는 문제들을 미리 점검하고 그것들을 어떻게 해결할 것인지를 평가하는 것이다.

CAA와 CPA의 차이점을 간략하게 살펴보면, 첫째, CPA가 기관 중심의 평가인 반면, CAA는 지역 중심의 평가이며, 둘째, CAA는 CPA보다 미래지향적이며, 셋째, CAA는 CPA보다 지역사회에서의 우선순위에 보다 많은 관심을 가지고 있으며, 넷째, 다양한 관계기관의 의견을 미리 수렴하여 합동으로 계획을 수립하고, 평가를 함으로써 감사계획을 덜 수정하게 된다는 점을 들 수 있다(문태곤, 2008: 200).

4. 일본

일본에서는 행정평가(administrative evaluation)라는 개념을 주로 사용하고 있으며, 지방자치단체가 중앙정부보다 먼저 평가를 실시하였다. 많은 학자들은 행정평가를 성과관리 또는 결과의 관리(managing for results)로 이해하고 있으며

(Tanaka, 2009: 9), 그 핵심은 성과측정이라고 인식하고 있다.

행정평가는 일반적으로 1990년대 후반에 시작되었다고 할 수 있다. 미에현은 1995년에 키타가와 마사야스(北川正恭) 지사의 취임과 더불어 "생활자의 관점에서 본 생활자 중심의 현 만들기"를 위한 행정개혁을 추진하였으며, 이러한 개혁의 핵심적인 도구로서 사무사업평가를 실시하게 되었다(김상봉, 2005: 37). 이러한 노력은 일본에서 체계적으로 성과측정체계를 도입한 첫 사례에 해당한다. 그 이후로 다른 도도부현이 성과측정에 관심을 가지게 되었으며, 일부 자치단체들이 1990년대 후반에 성과측정을 도입하여 현재에는 대다수의 도도부현과 시·정·촌들이 성과측정을 실시하는 것은 보편적인 현상으로 받아들이게 되었다 (Tanaka, 2006).

지방자치단체에서 행정평가제도 도입의 유형은 전체 조직 차원에서 행정평가체계를 도입한 것이다. 이 체계는 행정평가를 수행하기 위해서 필요한 시스템의 특성, 방법, 절차 등을 포함한다. 2007년 10월 기준으로 도도부현 수준에서는 47개 중 1개를 제외한 46개 도도부현이 행정평가시스템을 도입하여 운영하고 있으며, 시와 시구의 수준에서는 64%가 도입·운영하고 있는 것으로 나타났다 (Tanaka, 2009: 11).

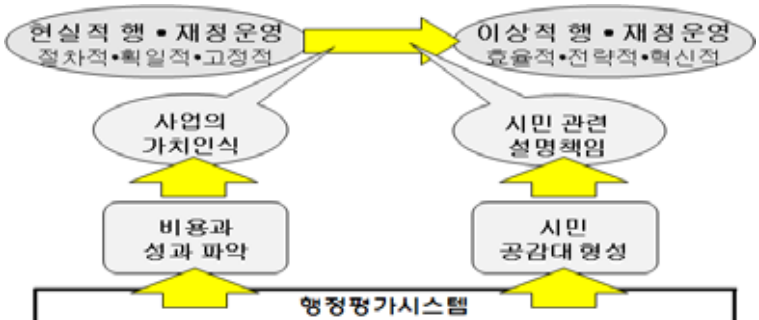
지방자치단체의 행정평가는 종합계획에 근거하여 이루어지며, 종합계획은 행정활동의 체계를 정책(policy)-시책(program)-사무사업(project)이라는 계층적 체계로 구분한다(김상봉, 2005). 따라서 행정평가체계는 이러한 계층적 수준에 해당하는 평가를 실시하고, 이들을 유기적으로 연계하게 된다.

행정평가는 주로 사무사업평가와 시책평가에 중점을 두고 있으며, 최근에 들어와서 2가지 평가를 혼합하거나 정책평가를 행정평가에 포함시키는 자치단체들이 증가하고 있다(Tanaka, 2009: 14). 사무사업평가는 실시계획 상의 사무사업을 주로 평가하며, 효율성 및 진척도 중심의 평가에 중점을 두는 반면, 시책평가는 종합계획상의 시책을 평가하며, 달성도 중심의 평가에 초점을 맞추고 있다 (<그림 2-5> 참조). 사무사업에 대한 평가는 명확하고 구체적이나 그 절대적인 수가 많아서 행정활동의 전반적인 상황을 파악하는 데에 적절하지 않은 반면,

정책과 시책의 평가는 비록 추상성은 높으나 행정활동의 성과를 주민들에게 알기 쉽게 나타낼 수 있는 특징을 지니고 있다.

지방자치단체 수준에서의 행정평가는 법률에 의해서 도입되거나 운영되는 것은 아니며, 그리고 특별한 방법이나 틀을 활용하도록 정해진 것이 아니다. 그럼에도 불구하고 개별 자치단체에서 활용되고 있는 행정평가의 형태는 매우 유사한 것으로 나타났다. 일본 지방자치단체 행정평가의 특징으로는 첫째, 행정평가가 1년 단위로 운영되고 있으며, 둘째, 사무사업평가와 시책평가에 중점을 두며, 셋째, 성과측정이 핵심적인 방법으로 활용되며, 넷째, 행정평가의 집행과정에서 다양한 방법들이 활용되며, 다섯째, 행정평가를 활용하는 사람들이 주로 지방자치단체의 공무원이라는 점에서 자체평가(self-evaluation)가 행정평가의 기초를 이루고 있다는 점을 들 수 있다(Tanaka, 2009: 13-15).

<그림 2-5> 행정평가 시스템의 기본구조



행정평가시스템		
사무사업평가		시책평가
실시계획의 사무사업	대상	종합계획의 시책
사업비, 활동지표, 성과지표에 근거한 측정	측정	시책의 체계성 달성목표의 설정
효율성, 유효성, 진척도 중심의 평가	평가	목적 및 수단의 합리성 달성도 중심의 평가
집행방법의 개선, 사무사업의 통폐합, 행정자원의 중점배분	개선	과제의 분석, 시책의 우선순위 부여, 신규시책의 발굴
담당부서의 개별적 평가	내부	전체 조직의 횡단적 평가
시민에게 평가결과 공표	외부	시민의 평가 참여

자료: Hiroaki(2003: 93).

제4절 지방자치단체의 성과관리제도

1. 평가환경의 변화

이명박 정부의 등장과 더불어 평가 여건이 크게 변화하고 있다. '창조적 실용주의'에 근거한 국정운영으로 인하여 국가적인 차원에서는 공기업의 민영화, 기업친화적인 경제정책을 추진하고 있으며, 경쟁, 효율성, 성과 등과 같은 가치를 더욱 중시하면서 행정의 변화를 촉구하고 있다. 이러한 변화의 영향으로 과거의 통제 지향적인 평가에서 벗어나 보다 체계적이고 합리적으로 평가제도를 운영할 것을 요청하고 있다. 앞으로 이러한 변화는 성과관리 및 평가제도의 운영 전반에 많은 영향을 미치게 될 것이다.

이러한 변화의 방향으로 우선적으로 지방자치단체에 대한 각종 평가제도의 통합 시도를 들 수 있다. 대표적인 예로 중앙정부가 지방자치단체를 대상으로 실시하는 합동평가제도와 개별평가제도의 통합을 추진하였으며, 2009년부터 2개의 평가를 통합하여 실시하고 있다. 이러한 제도적 통합을 통하여 피평가기관인 자치단체의 평가 부담을 줄이고, 평가제도의 실효성은 크게 확대하려고 노력하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때에 자치단체 내부적으로도 개인과 조직의 성과를 평가하기 위한 평가제도의 통합적 운영을 강조하는 방향으로 나아가게 될 것이다.

둘째, 평가대상 업무를 보다 핵심적인 업무 위주로 평가하는 것을 강조하고 있다. 평가에 대한 비용편익분석을 통하여 비용이 효과를 초과하는 평가 또는 평가를 위한 평가 등은 과감하게 폐지하는 방향으로 나아가게 될 것이다. 예를 들어, 일부 자치단체에서 나타나고 있는 것처럼 업무의 중요성에 대한 고려 없이 수많은 업무를 평가하는 방식은 지양하게 될 것이다.

셋째, 지표체계 구성에 있어서 투입이나 산출지표보다는 결과지표를 더욱 많이 활용하는 방향으로 나아가게 될 것이다. 많은 자치단체의 경우 자체평가 시 산출지표 또는 결과지표보다는 투입지표와 과정지표를 중심으로 평가하는 경우

가 많이 발생하고 있다. 이러한 자치단체의 경우 자체평가가 체계적으로 이루어지지 않거나 평가지표에 대한 검토 및 수정이 이루어지지 않고 있다. 특히, 평가를 법에서 반드시 하라고 규정하고 있으니 형식적으로나마 자체평가를 실시해야 한다고 생각하는 경우 투입지표나 과정지표를 선택할 가능성이 높다.

넷째, 평가방법의 과학화, 즉 평가방법에 대한 계량적인 방법론의 도입이 증가하게 될 것이다. 우선적으로 가중치의 부여에 있어서도 기존의 주관적인 방법과는 달리 계층화 분석법(AHP) 등과 같은 계량적인 방법을 많이 활용할 것을 요구하고 있다. 평가과정에서 계량적인 평가방법의 활용은 반드시 필요하다는 점에서 계량적 평가방법의 도입과 적용을 이전보다 더욱 강하게 요청하게 될 것이다.

다섯째, 평가가 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변할 것을 요청하고 있다. 주로 지방자치단체에서 수행하는 업무를 중심으로만 평가가 이루어지다 보니 지역주민들의 의견을 반영하기 어려우며, 평가과정에 지역주민이 참여하는 것도 상당히 제한되어 있다. 지역주민의 입장에서 볼 때, 지방자치단체가 수행한 업무가 어느 정도 목표를 달성하였다는 것도 중요하겠지만 이보다 더 중요한 것은 목표달성도가 지역주민이 부담한 세금의 수준에 상응하는지 또는 이러한 목표달성을 통하여 지역주민들에게 제공되는 서비스의 질을 향상시켰는지 하는 것에 대한 정보를 제공받는 것일 것이다.

그러나 이러한 성과측정 및 평가의 환경 변화에도 불구하고 지방자치단체에서 실시하고 있는 다양한 성과관리제도에 대하여 중앙정부 차원에서 새로운 정책을 모색하거나 기존의 정책을 변경하지 않고 있다. 따라서 지방자치단체별로 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, 균형성과표(BSC) 등 다양한 제도를 도입하여 운영하고 있다. 아래에서는 이러한 제도들의 특성에 대하여 간략하게 살펴보기로 한다.

2. 목표관리제

1) 법적 근거 및 목적

목표관리제(Management by Objectives)는 경영관리를 위한 하나의 기법으로 도입되었으며, 1950년대와 1960년대에 들어 민간부문에서 광범위하게 활용되었으나 1973년 닉슨대통령에 의해서 미국 연방정부에 처음으로 도입되었다. 민간분야와 마찬가지로 공공분야에 있어서도 의사소통을 개선하고, 문제를 신속하게 확인하며, 관리자 및 감독기관의 책임성을 확보하는 데에 매우 유용한 제도로 인식되고 있다.

목표관리제는 "조직 전체의 목표달성을 위해 각 직무를 지휘하는 과정"(Drucker, 1954), "조직계층의 상·하위자간에 협의를 통하여 부서 및 개인의 목표를 명확히 설정하고, 평가자와 수행자가 목표달성에 관한 의견교환을 통해 평가하여, 다음 목표설정에 환류하고, 그 결과를 보상체계에 반영하는 관리제도"(행정자치부, 2001), "공무원들이 1년간 추진할 목표를 팀장과 팀원이 협의하여 설정하고, 목표달성도를 정기적으로 평가하여 인사에 반영함으로써 성과와 실적중심의 지방행정 운영체계를 발전시켜 나가는 제도"(김판석·권경석, 2000) 라고 정의되고 있다.

우리나라의 경우, 행정자치부가 1998년 목표관리제 도입계획을 수립하여 행정자치부와 21개 자치단체에 시범 실시하였으며, 1999년 2월부터 지방자치단체에 전면적으로 도입되었다. 목표관리제 도입의 목적은 첫째, 개인별 업무성과를 공정하게 평가하고, 둘째, 성과에 상응한 차등적인 보상을 함으로써, 셋째, 행정의 성과를 높여 공직사회의 경쟁력을 강화하는 데에 그 목적이 있다(행정자치부, 2001).

2) 목표관리제의 절차

목표관리의 운영과정은 1년 단위로 이루어지며, 주요 절차는 시행계획 수립,

목표의 설정, 목표수행, 업무달성도 평가, 평가결과 활용이라고 하는 단계를 거치고 있다(<그림 2-6> 참조). 다음에서는 이러한 단계에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

기본계획은 개별 자치단체가 '목표관리제 운영지침'을 참고하고, 업무의 성격, 조직의 규모 등을 고려하여 자체적으로 수립한다. 이 단계에서는 목표관리제를 총괄하는 부서에서 시행계획을 수립하여 해당 실·과·소에 전달하게 된다. 시행계획은 목표관리제의 적용대상, 대상업무, 평가방법, 추진일정 등에 대한 내용을 포함한다.

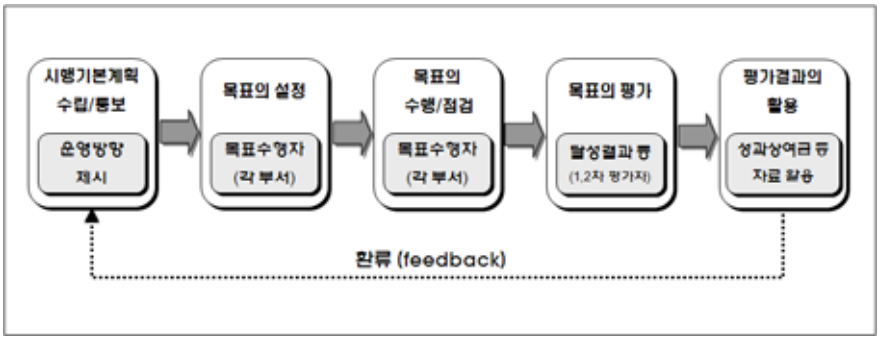
목표의 설정 단계에서는 목표관리 대상인 공무원 개인들이 1년 동안 수행할 주요업무, 시책 등에 대해서 구체적인 목표를 설정하게 되며, 목표설정의 기준, 절차, 수정 등에 관한 사항을 포함하고 있다.

목표의 수행 및 점검은 목표가 설정되면, 그 달성을 위하여 지속적으로 노력하는 단계이다. 조직차원에서는 목표관리제에 대해 관심을 가지고 지속적으로 관리해야 하며, 상급자는 내·외적 상황 변화, 업무의 진척도 등을 점검하고, 이에 대하여 하급자에게 조언을 해야 한다.

목표의 평가단계에서는 당초 설정된 목표의 달성 정도를 평가하게 된다. 이 단계에서는 평가의 객관성과 공정성을 확보하는 것이 중요하며, 이를 위해서 가능한 한 과학적인 방법을 통하여 개인의 성과를 평가해야 한다.

마지막으로 평가결과는 적극적으로 활용되어야 한다. 목표관리제가 조직의 성과를 제고하기 위해서 개인이 담당하고 있는 주요업무를 평가하고 있기 때문에 평가결과는 조직내 정책결정에 널리 활용되어야 하며, 개인에 대한 동기부여 측면에서 성과급 지급 등과 같은 보상과 연계되어야 한다.

<그림 2-6> 목표관리제의 일반적 운영과정



3) 목표관리제의 장점 및 문제점

목표관리제는 많은 장점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 이러한 장점에 대해서 구체적으로 살펴보면, 첫째, 명확한 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 수단과 방법을 선택하여 계획적으로 추진함으로써 주요 사업 및 업무의 효과성을 제고한다. 둘째, 높은 목표달성에 대한 동기를 유발하고, 이러한 과정에서 새로운 지식과 경험을 학습함으로써 개인의 능력 향상에 기여할 수 있다. 셋째, 개인들의 실적을 객관적으로 평가하고, 이를 승진, 보수 등에 반영함으로써 조직의 경쟁력을 강화할 수 있다.

목표관리제와 관련된 문제점으로는 제도적인 측면의 문제점과 운영적 관점의 문제점으로 구분하여 살펴볼 수 있다(김주원, 2002; 최창수, 2003; 조경호, 2001). 제도적인 측면의 문제점으로는 첫째, 실적에 대한 엄격한 평가보다는 업무를 수행하는 사람에 대한 평가를 중시한다는 점에서 행정문화와의 적합성 문제가 대두될 수 있으며, 둘째, 목표관리제는 직위분류제에 적합한 제도라는 점에서 계급제에서도 적합한지의 문제가 생겨날 수 있으며, 셋째, 기존의 성과관리제도와의 중복 문제가 제기될 수 있고, 넷째, 공공부문은 성과측정이 어렵기 때문에 활동을 중시하는 행정의 여건과 불일치하는 문제점을 들 수 있다.

운영적인 측면에서 제시되고 있는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 목표관리제에

대한 이해 및 실천의지가 부족한 편이며, 둘째, 목표설정 시 조직의 목표에 대하여 명확한 분석이 이루어지지 않고 주요목표가 설정되는 경우가 많으며, 셋째, 목표의 계량화와 측정 가능한 업무중심으로 목표달성이 용이한 업무를 목표로 선정하여 조직의 중장기적인 목표와의 연관성이 상당히 부족하고, 넷째, 다양한 부서들 간의 업무차이를 충분히 반영하지 못해 목표수행자들 간의 형평성이 매우 낮은 편이다.

3. 직무성과계약제

1) 법적 근거 및 목적

중앙인사위원회가 2004년 10월에 처음으로 직무성과계약제를 도입하였으며, 2006년에 들어와서 제주도, 강원도, 광주광역시 등 일부 광역자치단체들이 직무성과계약제[5]를 실시하였고, 2009년 현재에는 모든 광역자치단체에서 실시하고 있다.

중앙부처 차원에서 직무성과계약제는 '국가공무원법' 제51조 및 '공무원 성과평가 등에 관한 지침(대통령령 제19187호)'에 근거하여 실시되었으며, 4급 이상 일반직 공무원에게 적용하고 있다. 광역지방자치단체 차원에서는 '지방공무원 성과평가 등 운영지침'(행정안전부 예규 제240호)에 근거하여 실시하고 있으며, 5급 이상 공무원까지 확대 적용하는 자치단체가 있다.

직무성과계약제는 "기관의 책임자와 관리자간에 공식적인 성과계약을 체결하여 성과목표 및 지표 등에 관하여 합의하고, 당해연도의 성과계약에 의해 개인의 목표달성도를 평가하여 그 결과를 인사관리에 반영하는 개인 성과평가제도"(중앙인사위원회, 2006)를 의미한다. 이 제도의 도입 목적은 조직목표와 개인목표를 유기적으로 연계하고, 결과중심의 성과지표 설정을 통한 성과평가를 실

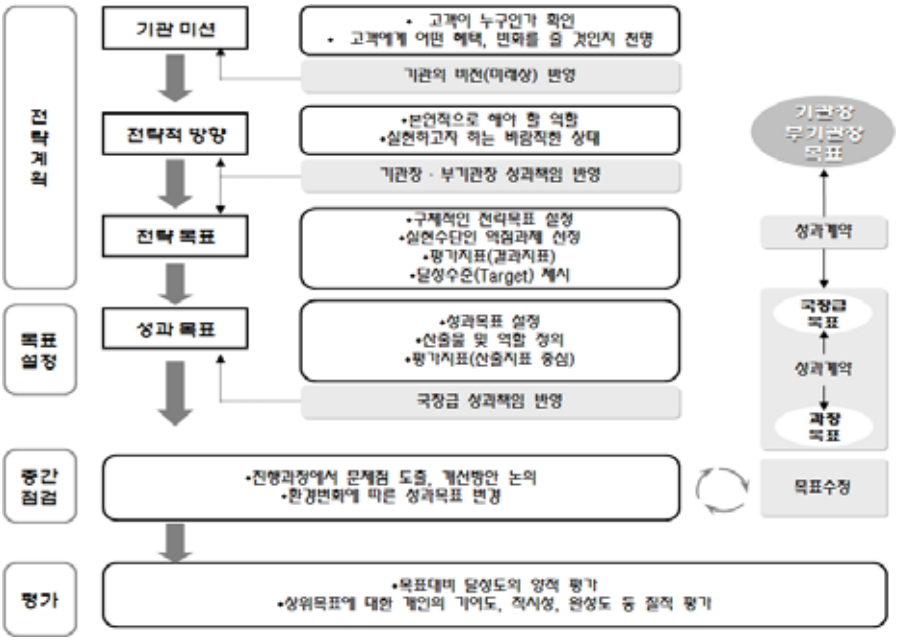
5) 행정안전부(2009a)의 '지방공무원 성과평가 등 운영지침'(행정안전부 예규 제240호)에 따르면 직무성과계약제라는 용어 대신 성과계약평가라는 용어를 사용하고 있다.

시하여 조직의 성과 향상에 기여하고, 성과계약서에 근거하여 상·하급자간에 주기적인 성과면담 및 피드백, 코칭을 실시하여 개인의 능력을 발전시키는 데에 있다.

2) 직무성과계약제의 절차

직무성과계약제의 운영 절차는 전략계획 수립(기관미션, 전략적 방향, 전략목표 수립 등), 목표설정(국 ·과장급 목표), 중간점검, 평가, 활용 등의 단계로 구분할 수 있다(<그림 2-7> 참조).

<그림 2-7> 직무성과계약제의 절차



자료: 중앙인사위원회(2005), 일부 수정.

우선적으로 전략계획 수립단계에서는 기관의 존재이유를 명확히 제시하고, 이를 달성하기 위한 중점과제를 정하여 조직목표와 개인목표가 유기적으로 연계되도록 한다. 이러한 계획에 근거하여 개인별 '목표'와 '지표'를 설정함으로써 개인의 업무성과가 기관임무 달성에 적극적으로 기여하도록 한다. 둘째, 목표설정단계에서는 전략계획을 통하여 설정된 전략목표에 근거하여 실·국장의 목표를 설정하며, 이들의 목표를 근거로 과장의 성과목표를 설정한다. 실·국장의 목표는 기관의 임무, 비전 및 전략목표 등을 고려하여 본인의 업무와 관련 있는 항목은 반드시 개인의 성과목표에 반영하도록 하며, 과·팀장급은 부하직원을 육성하고 능력개발에 대한 동기를 부여하는 것을 개인의 성과목표 설정시 반영하고 있다. 셋째, 중간점검단계는 연도의 중간 시점에 목표의 정상적인 진행과 환경변화에 적응성 확보를 위해 점검을 실시한다. 평가대상자는 성과지표의 측정결과와 성과목표별 주요 업무추진실적, 추진과정상 특기사항 및 지원 요구사항 등을 중간점검표에 기록하고, 목표달성이 부진하거나 불가능한 경우, 목표달성을 독려하거나 목표를 수정하는 조치를 취한다. 넷째, 평가단계에서는 연도 초에 설정한 목표의 추진결과를 정량지표 및 정성지표에 근거하여 직상급자가 5등급으로 절대평가(탁월, 우수, 보통, 미흡, 불량)를 실시한다. 다섯째, 활용단계는 주요성과, 달성도 등급 및 의견을 '성과관리카드'에 기록하고, 평가결과는 개인별 승진, 인사심사, 개방형 및 공모직위 심사 등에 활용한다.

3) 직무성과계약제의 장점 및 문제점

광역자치단체에서 직무성과계약제를 도입·적용하면 다음과 같은 효과가 있을 것으로 판단된다. 첫째, 자치단체의 사업 및 업무수행의 목표가 전략계획에 근거하여 수립되어 조직의 목표와 개인의 목표가 유기적으로 연계된다. 둘째, 사전에 평가기준이 분명히 제시되기 때문에 결과를 판단하는 것도 분명하다. 또한 업무수행과정에서 계약내용이 잘 이행되고 있는지에 대하여 면담을 통해 점검하기 때문에 평가자나 피평가자가 계약의 이행정도를 파악하는 것이 용이하

다. 셋째, 지방자치단체의 생산성이 증가될 수 있다. 그 이유는 조직이나 개인의 목표가 분명해지고, 그것이 유기적으로 연계되기 때문에 당초에 설정했던 정책목표를 달성하는 추진력이 강화되기 때문이다.

직무성과계약제 도입 및 시행과 관련된 문제점은 다음과 같이 나타나고 있다. 첫째, 직무성과계약관리에 많은 시간과 비용이 소요된다. 계약체결을 위해 성과목표와 평가지표에 대한 합의, 주기적인 성과기록과 면담 등이 이루어져야 하며, 이에 대한 교육훈련, 전문가 자문 등의 실시를 위해서는 많은 비용이 수반될 수 있다. 둘째, 성과목표, 평가지표 등의 선정에 있어서 주인과 대리인 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, 주인과 대리인의 정보격차로 인하여 성과목표 설정이 제대로 이루어졌는지, 평가지표는 적절한지를 판단하는 데에 어려움이 있다. 마지막 문제점은 직무성과계약제가 형식적으로 운영될 가능성이 많다는 점이다. 현실적으로 실·국장의 업무분장이 명확하지 않고, 업무수행상의 자율성과 권한이 실질적으로 충분히 주어지지 않은 상황에서 이들의 업무는 소관 부서의 업무를 단순히 종합하는 수준에 머무르게 될 가능성이 많다.

4. 자체평가

1) 법적 근거 및 목적

광역자치단체에서 실시하고 있는 자체평가는 '정부업무등의평가에관한기본법'에 근거하여 2001년부터 시행되어 왔으나 2006년 3월부터는 동법이 폐지되고, 새로이 제정된 '정부업무평가기본법'(법률 제7928호)의 적용을 받게 되었다. 이 법률에 근거한 자체평가는 성과관리계획에 근거하여 이루어질 수 있도록 하였으며, 자체평가위원회의 민간 전문가의 참여를 크게 확대하였으며(제18조 제2항), 자체평가계획을 매년 수립하여 체계적인 평가가 이루어지도록 하였다(제18조 제3항)는 점이 두드러진 특징이다. 또한 평가에 필요한 비용을 예산에 반영할 수 있도록 하였으며(제24조), 평가의 객관성과 전문성 제고를 위하여 평가업

무의 일부를 전문연구기관에 위탁할 수 있도록 하였다(제33조 제2항)는 점을 특징으로 들 수 있다.

그러나 '정부업무평가기본법'에는 자체평가를 실시해야 한다고 규정하고 있으나 목적이 명확하게 제시되어 있지 않다. 행정안전부의 2009년도 지방자치단체 자체평가 지침에 따르면, 자체평가의 목적은 "각 자치단체가 수행하는 정책·사업·업무 등을 스스로 평가하여 그 결과를 정책의 개선이나 자원배분, 성과보상 등에 반영함으로써 조직의 전반적인 효율성을 제고하고, 궁극적으로는 일 잘하고 책임 있는 지방행정 구현을 통해 주민에게 질 높은 행정서비스를 제공하는 것"(행정안전부, 2009)이다.

광역자치단체에서 BSC를 도입하기 시작한 2006년 이전에는 자체평가 중심의 성과평가를 실시하였으나 BSC를 도입·적용하고 있는 광역자치단체가 점차 증가함에 따라 BSC가 자체평가를 대체하고 있는 실정이다. 그러나 광역자치단체가 BSC 또는 자체평가 중 어떤 평가에 근거하여 성과관리를 하더라도 시민들의 요구와 기대를 반영할 수 있도록 성과를 종합적으로 평가하는 것이 필요하다.

2) 자체평가의 절차

자체평가를 추진하는 절차는 자치단체에 따라서 다소 차이가 있을 수 있다. 그러나 행정안전부가 제시한 자체평가지침에는 자체평가의 절차를 크게 4단계, 즉, 성과관리계획, 자체평가 준비, 자체평가 실시, 사후관리 등의 단계로 구분하고 있다(행정안전부, 2009).

성과관리 계획단계에서는 임무(mission)와 비전(vision)을 설정하며, 전략목표 및 성과목표를 수립하게 된다. 임무는 기관의 존재이유와 주요기능을 의미하며, 비전은 장기적인 목표와 바람직한 미래상을 의미하며, 조직의 정책 추진 방향 설정과 구성원에 대한 동기부여 기능을 수행한다. 전략목표는 기관의 임무와 비전을 감안하여 해당기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 내용을 제시하는 것이며, 성과목표는 전략목표를 구체화하는 하위목표로서 전략목표 실현을

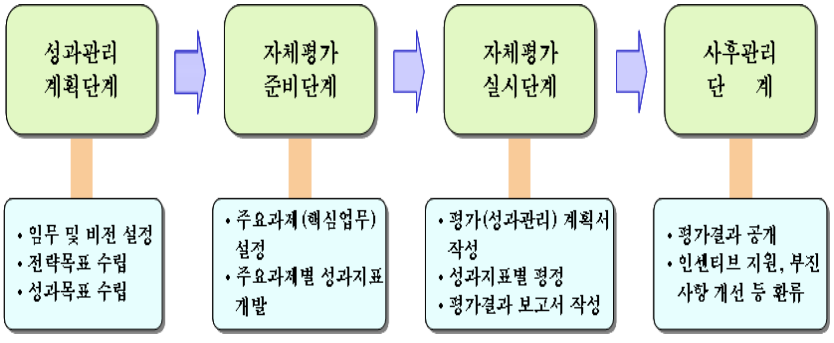
위해 당해연도에 달성하고자 하는 목표를 말한다.

자체평가 준비단계에서는 핵심업무를 선정하고, 이러한 업무에 대하여 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하는 데에 중점을 두고 있다. 성과목표를 달성하기 위한 핵심업무 중심으로 부서의 주요업무를 선정해야 하며, 성과지표는 객관적 측정이 가능하며, 지속적인 성과평가를 통하여 성과표준을 정립에 기여하고, 성과수준의 변화를 파악하는데 용이한 정량지표를 중심으로 설정되어야 한다.

자체평가 실시단계는 성과평가를 위한 계획서를 작성하며, 성과지표에 근거한 성과측정을 실시하며, 평가결과를 기초로 평가보고서를 작성하는 단계를 말한다. 즉, 핵심업무별 성과지표의 목표치를 검증하고, 최종 확정된 목표치에 대해서 평가준거기준을 적용하여 평점을 부여하는 전체 과정을 의미한다.

마지막으로 사후관리단계는 평가결과를 공개하고, 우수한 성과를 달성한 부서 또는 공무원에 대해서 인센티브를 제공하며, 부진한 업무 및 사업에 대해서는 개선방안이 마련하게 된다. 이와 같은 자체평가의 절차를 도식화하면 <그림 2-8>과 같다.

<그림 2-8> 자체평가의 단계



자료: 행정안전부(2009: 9)

3) 자체평가의 장·단점

지방자치단체 자체평가는 '정부업무평가기본법' 제18조 제1항에 근거하여 실시되고 있으며, 모든 지방자치단체가 자체평가를 실시하는 것으로 나타났다. 자체평가는 행정안전부에서 작성하여 지방자치단체에 시달한 자체평가지침에 근거하여 이루어지는 경우가 많으나 일부 자치단체들은 외부 전문기관에 의뢰하여 실시하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

자체평가는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, '정부업무평가기본법'의 제정으로 자체평가에 관한 법적 토대가 마련되어 있어서 성과평가가 체계적으로 이루어질 수 있는 기초가 제공되었다. 둘째, 지방자치단체가 법적인 범주 내에서 자율적인 방식으로 시책, 업무 등에 대한 성과를 측정할 수 있게 되었다. 셋째, 자체평가를 통하여 지방자치단체가 수행하는 업무에 대한 성과를 종합적으로 파악할 수 있게 되었다. 넷째, 지방자치단체의 전략계획에 근거하여 사업 및 업무에 대한 성과평가가 이루어질 수 있도록 하였다.

자체평가의 문제점으로는 우선적으로 지방자치단체에서는 자체평가를 포함하여 여러 개의 평가제도를 운영하고 있어서 중복 평가의 문제가 생겨나고 있으며, 둘째, 자체평가를 전담하는 조직이나 인력이 부족한 것으로 나타났다. 셋째, 자체평가 수행을 위한 기법이나 노하우 등에 관한 전문지식이 부족하여 평가지표 및 목표치 설정에 대한 검토가 체계적으로 이루어지지 못하였다. 마지막으로 자체평가위원회의 구성 및 운영방법, 인센티브 제공 등에서 자치단체간 격차가 많으며, 평가결과를 활용하지 않는 자치단체들도 있는 것으로 나타났다.

5. 균형성과표

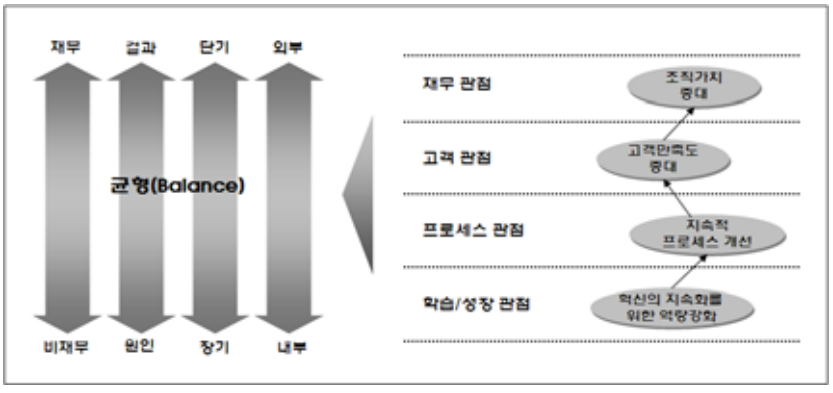
1) BSC의 법적 근거 및 목적

BSC가 공공분야에 광범위하기 적용되기 시작한 것은 참여정부에 들어와서 정부혁신을 중시하게 되면서 해양경찰청, 관세청 등 청 단위의 부처를 중심으로

도입되면서 부터이다. 광역자치단체는 중앙부처 차원의 BSC 도입으로부터 영향을 받았으며, 특히 행정안전부가 실시한 지방행정혁신평가에서 성과관리를 강조한 것과 밀접한 관련이 있다. 그러나 BSC 도입 및 운영이 법적 근거나 지침에 근거하여 이루어진 것은 아니며, 지방행정혁신평가에서 성과관리의 주요요소로 평가하면서 BSC가 신속하게 도입되게 되었다. 2008년 6월말을 기준으로 49개의 자치단체가 BSC 시스템을 구축하여 운영하고 있는 것으로 나타났으며, 광역자치단체의 경우 인천광역시와 울산광역시를 제외하고는 모두 BSC를 도입하여 운영하고 있다.

BSC를 개발한 경영학자 Kaplan과 Norton은 민간기업에서의 성과측정이 주로 재정적인 측면에 초점을 맞추고 있어서 미래지향적인 정보를 제시하지 못한다는 비판을 제기하고, 이러한 문제를 해소하기 위해서 균형적 성과관리가 필요하다고 주장하였다. Kaplan과 Norton은 재무, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장이라는 서로 다른 4가지 관점으로 구성된 BSC를 개발하고, 조직의 전략적 목표를 일련의 성과지표로 전환시킬 수 있는 종합적인 틀로서 제시하였다. 균형적 성과관리는 재무적인 성과 중심에서 재무적·비재무적 성과를 모두 고려하여 평가하는 것이며, 외부적 관점과 내부적 관점을 모두 포함하며, 장·단기적 측면의 성과관리를 동시에 관리하는 것을 의미한다(<그림 2-9> 참조).

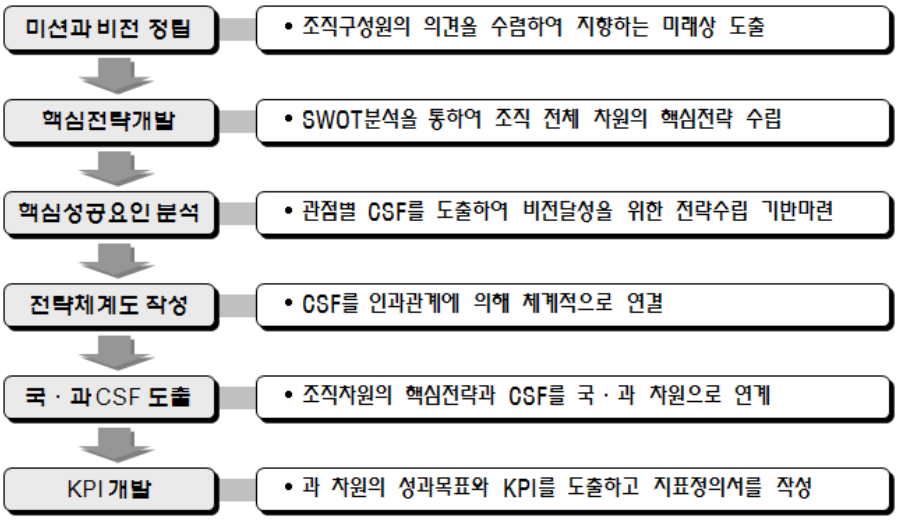
<그림 2-9> BSC의 4가지 관점 및 균형효과



2) BSC의 절차

광역자치단체의 경우 BSC 도입 및 구축은 민간 컨설팅기관이 담당하는 경우가 많아서 기관에 따라서 다양한 방안들이 제시되고 있다.[6] 그러나 일반적으로 미션과 비전 설정, 핵심전략 도출, 핵심성공요인 분석, 전략체계도 작성, 국·과의 주요 성공과제 도출, 성과지표 개발 및 지표정의서 작성 등의 단계를 거쳐 평가대상과제를 선정하고, 이를 측정하기 위한 성과지표를 개발하고 있는 것으로 나타났다(<그림 2-10> 참조).

<그림 2-10> BSC의 절차



3) BSC의 장점 및 제약

BSC가 광범위하게 확산되어 활용되고 있다는 것은 BSC가 성과평가를 위해서 유용하게 활용될 수 있을 정도의 장점을 지니고 있다는 의미로 볼 수 있다.

6) 보다 자세한 내용은 행정자치부(2007a) 참조.

BSC의 장점으로는 첫째, 조직 전체, 조직단위 등의 목표가 비전과 전략과 일치하도록 한다는 점을 들 수 있다. 둘째, 조직의 전략을 비판적으로 검토하고, 전략이 실행되도록 하는 과정을 지원한다. 셋째, 조직의 업무파악을 용이하게 하며, 이것을 모든 조직구성원이 달성해야 할 업무로 구체화시킬 수 있다. 넷째, 구조적 또는 과정적 오류를 쉽게 발견할 수 있어서 전략과 일치하지 않는 목표는 조기에 발견하여 개선할 수 있다.

그러나 민간부분에서 개발된 BSC를 공공분야에 적용하는 데에는 한계가 있다. 우선적으로 BSC는 민간기업을 위해서 개발된 모델이라는 점에서 공공기관의 특성을 전체적으로 반영하지 못하고 있다. 둘째, 조직의 전략적 성과관리를 위하여 개발된 BSC를 조직구성원의 성과를 평가하는 모델로 활용하는 데에는 한계가 있다. 셋째, 공공행정은 매우 다차원적인 가치를 지니고 있으며, 다양한 업무를 수행하고 있어서 4가지 관점의 수정 및 재조정이 불가피하다. 넷째, 공공행정의 복잡성으로 인하여 BSC에서 강조하는 인과관계를 파악하는 것은 용이하지 않다. 그리고 설령 인과관계가 있다고 생각하더라도 이를 실증적으로 증명하는 것은 거의 불가능한 경우가 많다고 볼 수 있다.

제5절 선행연구 및 연구의 분석틀

1. 선행연구

지방자치단체의 성과관리에 관한 연구는 주로 단일 제도의 연구에 초점을 맞추고 있으며, 특히, 목표관리제, 자체평가, BSC 등에 관한 연구가 많이 이루어진 반면, 직무성과계약제에 대한 연구는 아직까지 상당히 일천한 편이다. 다음에서는 이러한 제도들에 대한 선행연구의 특징에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 가장 먼저 도입되어 운영되고 있는 목표관리제에 관한 선행연구에 대해서 살펴보기로 한다. 김판석과 권경득(2000)은 목표관리제의 운영상의

문제점을 제시하고 있는데 그 문제점으로 평가에 대한 불신이나 부실한 평가방법, 단기적 평가방식에서 오는 한계, 평가로 인한 위화감 조성 등을 들고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위한 개선방안으로, 첫째, 권한과 책임의 명확화와 성과중심 조직문화 확립, 둘째, 객관적 평가지표 개발과 평가의 공정성 확보, 셋째, 타 개혁프로그램과의 연계성 강화, 넷째, 조직구성원의 참여기회 확대, 다섯째, 선별적·점증적인 평가의 확대, 여섯째, 전략적 인력관리 차원에서 연계운영 등을 제시하고 있다.

김주원(2002)은 지방자치단체의 목표관리제 도입 실태와 운영과정상 문제점에 대해 살펴보고 지방자치단체에서 목표관리제가 활성화되기 위한 전제조건과 운영방안을 제안하였다. 지방자치단체의 목표관리제 활성화 전제조건으로서 중앙의 권한 지방 이양, 조직 최고관리층의 분명한 목표제시와 의지, 공직자들의 의식전환과 단체장의 관심제고, 목표관리제와 예산·적정인원 배정 등의 제도와의 연계 운영, 목표관리제 운영에 적합한 조직구조와 기능 정비 등의 다섯 가지 조건을 제시하고 있다. 운영개선방안으로는 조직단위별 목표 설정, 목표달성과정에 대한 점검, 성과에 대한 공정한 평가 등을 제안하고 있다.

허만용·김렬·이상철(2003)은 목표관리제의 개선방안을 도출하기 위해 현재 실시되고 있는 목표관리제의 실태를 분석하고 있다. 이러한 분석결과에 기초하여 제시하고 있는 개선방안은 우선 최고관리층의 적극적 지지, 적용대상의 조정, 적절한 성과목표·지표의 개발, 검증방법의 다양화, 목표달성도 주기적 평가, 평가의 공정성 향상, 지속적인 교육·훈련 실시, 개인 기준이 아닌 부서기준의 평가·보상제도 도입 등이다.

김경한(2004)은 목표관리제의 효과성을 행정조직 생산성 향상 및 조직내 경쟁 강화의 목적을 달성하는 것으로 정의한 후, 공무원 인식조사를 통해 목표관리제의 효과성을 분석하고 있다. 분석 결과, 목표관리제를 통한 생산성 향상 효과는 긍정적으로 나타났으나, 조직내 경쟁강화 효과는 없는 것으로 분석되어 있으며, 운영실태 인식조사에서는 목표의 구체성, 난이도, 목표설정시 참여도 등 목표설정과 관련된 요인은 긍정적인 평가를 받았지만, 성과평가 및 보상과 관련

된 요인은 부정적인 평가를 받은 것으로 나타났다.

직무성과계약제에 관한 연구는 아직까지 초보적인 수준에 머무르고 있으며, 특히, 지방자치단체 수준에서의 직무성과계약제 도입 및 적용에 대한 논의는 거의 이루어지지 못하고 있다. 따라서 직무성과계약제를 도입하고 있는 지방자치단체들도 주로 직무성과계약제에 대한 매뉴얼을 단순히 적용하는 정도에 그치는 경우가 많은 것으로 나타났다.

직무성과계약제에 대한 선행연구로서 채은경·이종수·노승용(2006)의 연구가 있다. 여기에서는 공정위에 실시되고 있는 직무성과계약제도를 평가하고 평가결과를 중심으로 제도 도입을 위한 과제와 전략을 제시하고 있다. 직무성과계약제도의 성공적 운영을 위한 과제 및 전략으로 다음과 같은 여섯 가지 방안을 제안하고 있다. 첫째, 성과 평가보다 관리에 대한 합의로의 성격 전환이 필요하다. 둘째, 개인에 집중된 평가가 아닌 팀과 개인 평가의 조화가 필요하다. 셋째, 조직단위와 업무 흐름의 일치가 필요하다. 넷째, 제도 설계와 관련한 최상 리더 단계부터의 전략적 기획이 필요하다. 다섯째, 구조와 환경 문제를 인식하여 이에 대한 발전방안을 모색해야한다. 마지막으로는, 일상 정부활동과 전략 목표의 조화가 필요하다는 점을 제안하고 있다.

자체평가에 대한 선행연구는 2001년 이후로 지금까지 지속적으로 활발하게 이루어지고 있는 편이다. 우선 라휘문·한부영·금창호(2002)는 지방자치단체에 적절한 자체평가시스템 모델을 구축하기 위해 현행 평가기본법과 자체평가에 대한 이론적 모형을 비교하고, 이러한 비교를 통해 지방자치단체의 새로운 자체평가 모델을 구축하는 방안을 제시하고 있다.

라휘문(2004)은 자체평가에 대한 연구에서 자체평가 모형의 적실성이 부족하다는 한계를 해결하기 위해 지방자치단체 자체평가모형 중 서비스평가형에 대한 검토를 통한 개선방안을 제시하고 있다. 그래서 개선방안으로 우선 자체평가제도에 대한 공무원들과 기관장의 관심의 제고가 중요함을 역설하고 있다. 또한 공무원 거부감 해소를 위한 평가대상업무 선정과 지표개발과정의 공무원 참여 기반 조성도 필요하다고 제안한다. 그리고 자체평가 단독이 아닌, 다른 성과평

가제도와 연계한 종합적인 성과관리시스템 구축의 필요성도 개선방안으로 제시하고 있다.

이혜영·김건위·박해육(2004)은 지방수준에서 자체평가가 제대로 집행되지 않는 이유를 정책집행의 관점에서 분석하고 있다. 분석결과에 따르면, 자체평가제도의 운영성과가 낮은 원인으로 집행주체의 능력, 관련 집단의 지지, 정책대상자의 인센티브, 법·제도적 수단 확보 여부 등을 들고 있다. 이러한 여건 내에서 자체평가제도를 정착시키기 위해서는 자치단체 평가역량 제고가 필요하고, 평가 관련 프로그램의 개발에 대한 지원을 해야 하며, 이해관계자들의 관심과 지지가 있어야 한다고 밝히고 있다.

박희정·박해육(2005)은 자체평가모형을 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형 자체평가로 구분한 후, 개별 모형의 특성을 비교분석 하여 세 가지 모형 중 어느 모형이 가장 적실성이 있는가를 알아보고 있다. 적실성 있는 모델을 밝히기 위해 지방공무원을 대상으로 선호도 조사를 실시하였고, 그 결과 성과평가형 모형이 자체평가 모형 중 가장 적실성이 있다고 결론을 내리고 있다. 조사 결과 자체평가 모형의 선택기준에 있어 객관성, 타당성, 포괄성, 유용성 등의 순으로 그 중요도를 인식하고 있었으며, 성과평가형 모형이 우리나라 지방자치단체에 가장 적합한 것으로 나타났다.

최용환(2008)은 지방자치단체 자체평가의 발전을 모색하기 위해 평가투입, 평가과정, 평가결과의 활용에 대해서 문제점을 분석하고 개선방안을 제안하고 있다. 자체평가의 문제점을 크게 투입, 과정, 환류 등의 단계로 구분하여 분석하고 있다. 첫째, 투입상의 문제점으로는 평가전담 조직의 부재, 외부평가기관 활용 비용의 문제, 각종 평가제도간 연계성의 부족, 평가심의위원의 전문성 부족에 따른 문제점 등을 들고 있다. 둘째, 과정상의 문제점은 잘못된 평가대상과제의 선정, 과정평가 시행시기의 적실성 여부, 명확한 대상사업 선정 기준 확보의 문제, 짧은 평가기간, 담당자들의 관심 부족 등이 있다. 세 번째, 환류 관련 문제점은 평가결과와 성과 인센티브의 연계성 부족, 회계연도와 자체평가 실시 시기의 불일치 등을 들 수 있다.

이러한 문제점들에 대한 개선방안도 3가지 단계로 구분하여 제시하고 있다. 첫째, 투입상의 개선방안은 성과관리와 자체평가의 연계, 객관적이고 합리적인 평가기준을 통한 자체평가 역할의 재정립, 평가담당자 역량의 강화를 제시하고 있다. 둘째, 과정상의 개선방안으로 평가 시기의 다양화, 객관성 확보를 위한 주민만족도의 제고를 제안한다. 셋째, 환류를 위한 결과 활용의 개선방안으로는 인센티브 부여의 현실화, 부서장의 목표관리제와의 연계를 통한 부서장의 관심 제고, 구성원의 관심 제고, 평가환류기능의 강화, 자치단체장의 관심 제고, 평가결과의 주민공개를 통한 신뢰성 확보 등의 방안을 제안한다.

지방자치단체의 BSC 도입과 관련된 연구는 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 초기의 연구는 주로 4가지 관점의 재설정, 성과지표 및 측정 산식의 개발, 예비조사를 통한 도입가능성의 검토, 자체평가와의 연계가능성 등과 같은 이론적 연구에 주로 초점을 두었으나 점차적으로 연구범위가 확대되고 있다.

우선 강황선(2005)은 BSC가 정착되기 위한 법적, 제도적 요건을 제시하고, 미국 지방자치단체의 BSC 사례를 분석하여 우리나라에 BSC가 정착되기 위한 필요조건을 제시하고 있다. 우리나라에서 BSC 정착이 실패하는 원인으로서, BSC 자체를 기술적인 관리도구의 하나로 간주하고 BSC의 원영원리와 철학을 '우리 조직화'하지 못하기 때문이라고 분석하고 있다.

김선명·노일순(2005)은 특허청 사례의 분석을 통하여 전략, 인과관계, KPI 측정 문제를 중심으로 공공부문 특성에 맞는 BSC 도입에 대한 논의를 전개하고 있다. 이들은 공공조직 성과관리를 위한 BSC의 효과적 활용을 위한 전제조건으로서 첫째, 공공조직의 전략 수립과 지원간의 상호 공유, 둘째, BSC의 4가지 관점의 상호 인과적 배열의 재조정, 셋째, 공공조직 전략 수행이 가능한 핵심적 성과지표 개발, 넷째, 적절한 보상체계의 수립을 제안하고 있다.

김승태·김선엽·임영제(2005)는 미국과 일본의 공공부문 BSC 적용사례 고찰을 통한 우리나라 공공부문에의 BSC 적용 가능성을 가늠해 보고 있다. 이러한 해외 사례 고찰을 통한 BSC 도입의 전제조건으로 BSC의 위치선정과 구조 검토, 도입 후 응용방법과 집행체계의 명확화, 지방자치단체장과 구성원의 이해 선행

등의 세 가지를 제시하고 있으며, 이러한 전제조건을 고려한 공공부문 BSC 성공적 도입을 위한 적용 방안으로 목표의 명확화, 기존시스템과 연계, IT 솔루션의 구축, 지속적인 관리 등을 제안하고 있다.

이석환(2006)은 자치단체 중 최초로 BSC 시스템을 구축한 부천시에 대한 사례분석을 통해 공공부문에 적실한 차별화된 BSC 구축과 운영방향을 제시하고 있다. 부천시 사례분석을 통한 공공부문 구축의 유의사항으로서, 첫째, 조직관리 및 추진차원에서는 최고책임자의 지원과 관심, 시의회의 협조, 구성원의 자발적 참여, 단기적 일회성 행사가 아닌 장기간의 시간 필요하다는 점과 성과관리에 대한 철학적인 이해가 요구된다. 둘째, 대 시민 책임성 확보차원에서는 시민주도형 정부성과평가가 이루어져야 하고, BSC 과정과 결과의 시민공개, BSC의 4가지 관점을 모두 중시하는 것이 요구된다. 셋째, 지표개발 및 관리차원에서는 외부전문가를 활용한 지표설정, 지표간 인과관계의 명확한 설정, 모든 이해관계자를 고려한 KPI개발, BSC 평가를 통한 과제 관리, 지표간 우선순위 분석, 연두업무보고와의 연계가 요구되며, 마지막으로 평가기준 설정 및 관리차원에서는 시범부서 운영을 통한 BSC에의 참여 유도와 저항 감소, BSC 평가기준의 공정성과 형평성의 고려가 필요하다고 밝히고 있다. 박영강·육근호(2006)는 지방정부의 BSC도입에 있어 운영과정의 특성과 문제점 파악을 위해 부천시와 일본 사례를 중심으로 비교연구를 실시하였다. 분석 결과, 일본의 BSC 도입 동기는 행정개혁과 재정위기 타파에 있었으며, 기존 사무사업 평가시스템을 급격히 변화시키지 않으면서 단계적으로 실시하는 특징을 보이고 있다고 분석하고 있다. 이에 비해 부천시의 BSC 도입 이유는 기존 목표관리제가 가지고 있는 문제를 해결하기 위함이었으며, 비교적 단기간에 전면적 실시를 시도하였다는 차이점이 있다고 주장하였다.

김영춘·신승호·김정숙(2007)은 공공부문 BSC 운용의 성공요인을 알아보기 위해 BSC의 계획-실행-평가-환류의 순환주기에 관련된 변수를 독립변수로 설정하고, 조직성과 관련 변수를 종속변수로 선정하여 분석을 실시하였다. 분석결과에 따르면, 성과관리를 조직내에 촉진하고 유지하기 위해서는 조직적, 정책적,

전략적 환경 조성이 필요하다는 결론을 내리고 있다. 공공부문의 성과관리제도 운영 실패의 가장 큰 이유는 객관적인 평가지표의 미설정과 보상체계의 부적절함이 가장 크기 때문에 이들 부분을 보완해야 한다고 밝히고 있다.

최응용 외(2008)의 연구에서도 역시 부천시 BSC의 분석을 통해 BSC의 도입 운영과정에서의 장애요인과 극복방법 등을 살펴보고 있다. 부천시 BSC 구축의 특징과 의의를 제시하고 있는데 우선, 외부전문가에 의존하지 않고 지속적인 연구를 통한 특성에 맞는 모델을 개발했다는 점을 높이 펴가하고 있다. 또한 시민정책평가의 결과 반영으로, 평가받는 행정성과의 틀을 구축 했으며, 조직관리자의 강력한 추진의지와 협조가 선행되었고, 단순한 평가시스템이 아닌 진정한 의미의 종합적인 성과관리시스템으로써 정착되었다고 긍정적인 평가를 내리고 있다.

2. 분석의 틀 및 주요내용

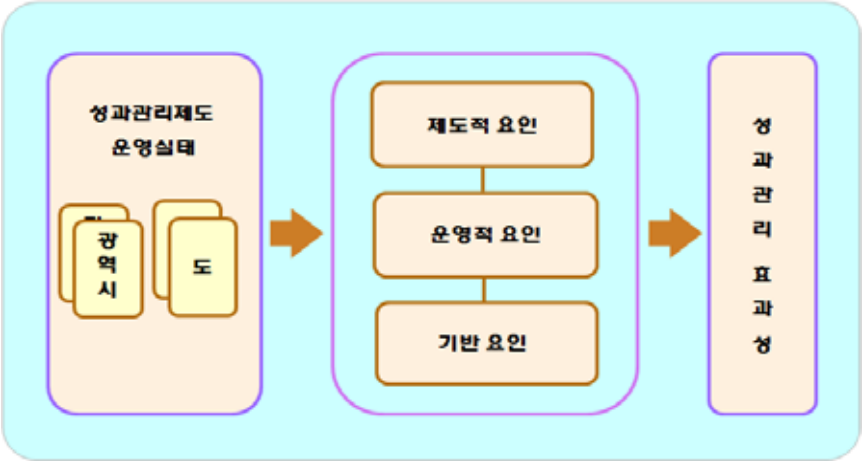
성과관리에 대한 연구는 매우 다양한 측면에서 연구될 수 있으나 본 연구에서는 우선적으로 광역자치단체에서 어떤 성과관리제도들을 도입하여 운영하고 있는지에 대한 실태를 분석하기로 한다. 그리고 시·도의 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 성과관리의 제도적 요인, 운영적 요인 및 기반요인에 대한 인식을 분석하기로 한다.

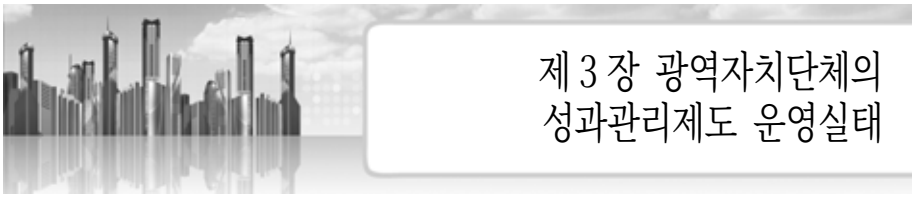
이러한 요인에 대해서 간략하게 살펴보면, 제도적 요인에는 성과관리제도의 운영의 방향성, 제도 도입 목적에 대한 이해도, 자치단체장의 추진력, 성과평가 결과의 인사반영도 및 예산반영도, 제도에 대한 전반적인 만족도 등이 포함된다. 둘째, 운영적인 요인으로는 성과측정의 기술적 측면을 포함하여 성과관리제도를 운영하는 측면에서 중시되는 요인들을 의미한다. 이러한 요인들로는 전략요인, 지표요인, 분석요인, 학습요인, 관심요인, 연계요인, 개선요인, 활용요인 등을 들 수 있다. 마지막으로 기반요인은 성과관리제도 운영의 토대가 되는 인적기반, 조직기반, 정보기술기반 등을 포함한다.

그리고 설문조사에 근거하여 제도적 요인, 운영적 요인, 기반요인 등이 성과

관리의 효과성에 영향을 미치는지에 대해서 분석하기로 한다. 성과관리의 효과성은 성과관리의 목적이 다양함을 고려하여 사업수행, 개인역량, 조직역량, 사업결과 등으로 구분하여 분석하기로 한다. 사업수행의 효과성은 실제적으로 예산절감이 이루어지고, 성과가 부진한 사업이 감소하고, 사업의 중복이 해소되며, 개별 사업의 효율성이 제고되는지를 파악하며, 개인역량의 효과성은 성과관리의 실시로 조직구성원들이 조직목표를 강조하고, 성과달성에 대한 동기부여가 강화되고, 조직구성원의 직무몰입이 강화되는지를 파악하는 것을 말한다. 그리고 조직역량의 효과성은 조직차원의 학습이 이루어지며, 조직의 생산성과 경쟁력이 증대되는지를 살펴보며, 사업결과의 효과성은 성과관리의 실시로 서비스의 질이 개선되고, 정책결정의 품질이 제고되며, 관리자들의 책임성이 증대되는지를 파악하기로 한다. 이러한 맥락에서 본 연구가 수행하게 될 분석의 틀을 간략하게 도식화하면 <그림 2-11>과 같다.

<그림 2-11> 분석의 틀





제 3 장 광역자치단체의 성과관리제도 운영실태

제1절 광역시의 성과관리제도

1. 서울특별시

서울특별시는 2008년부터 기존 성과관리의 틀을 BSC에 기반한 균형성과관리로 전환하고, 목표관리제를 부서 성과관리와 통합하여 운영하고 있다.

서울특별시의 성과관리는 사업단위 성과평가, 기관단위 성과평가, 개인단위 성과평가를 모두 포함하고 있으며 그 세부내용은 다음과 같다.

우선 사업단위 성과평가는 성과관리계획상의 450개 내외의 주요사업을 평가하는 것을 의미한다. 그리고 기관단위 성과평가는 35개 실·국·본부 및 사업소를 평가하는 것이며, 마지막으로 개인단위 성과평가는 4급 이상 공무원을 평가한다.

<표 3-1> 서울특별시의 성과관리제도

구 분		주요내용
BSC 기반 성과평가	주요사업 평 가	· 총 450개 내외의 감사관이 평가하는 주요사업과 실국 자체평가 사업으로 구분
	기관별 성과평가	· 35개 실·국·본부를 대상으로 실·국 균형성과관리계획의 KPI 달성도에 근거하여 평가
실·국 자체평가제		· 감사관 관리 주요사업(BSC 사업) 이외의 실·국 차원에서 중점관리가 필요한 사업에 대하여 자체평가
개인 성과평가		· 목표관리제(MBO)와 균형성과관리계획을 통합 운영
수시평가		· 새로운 사업에 대한 수시평가 강화 · 현안사업 평가보고회 개최(분기 1회)

1) BSC 기반의 성과평가

(1) 주요사업평가

주요사업평가는 2008년도 균형성과관리계획에 근거하여 450개 내외의 주요사업을 평가하는 것이며, 평가방법은 원칙적으로 핵심성과지표(Key Performance Indicator)에 기초하여 완료, 정상추진, 부진, 미흡, 지연우려 등의 등급으로 평가하고 있다. KPI는 전략(성과)목표 달성 여부를 가장 잘 측정할 수 있는 지표로서 전략목표(성과목표)당 1~2개를 선정하게 된다.

평가 시기는 1/4분기('08. 3~4월)와 3/4분기('08.9~10월)이며, 평가결과에 근거하여 개선방안을 도출하는 데에 중점을 두고 있다.

(2) 기관별 성과평가

기관별 성과평가는 35개 실·국·본부를 대상으로 하는 상대평가로서 실·국 균형성과관리계획의 KPI 달성도에 근거하여 평가하는 것을 원칙으로 하고 있다. 기준시점에서 KPI 달성도를 측정할 수 없는 경우는 당해 주요사업을 대상으로 아래 <표 3-2>에 제시된 기준에 기초하여 평가하게 된다.

<표 3-2> KPI 측정이 어려운 경우 기관별 평가기준

구 분	평 가 기 준	배점기준	비 고
사업 성격평가	중요도(핵심사업 추진 등)	8점	±4점
	난이도(신규사업, 외부기관 협조, 민원발생 등)	12점	±6점
사업 추진실적 (목표달성도)	BSC 계획의 KPI 달성도, 예산집행 상황, 업무추진 실적 감안(정성평가)	80점	-

2) 실·국 자체평가제

2008년 감사관 관리 주요사업(BSC 사업) 이외의 실·국 차원에서 중점관리가 필요한 사업에 대하여 자체평가를 실시하고 있다. 특히, 예산·비예산 사업으로

추진기간이 3개월 이상인 사업 중 그 사업의 진도, 예산 집행사항, 성과 등을 점검·평가하고 그 결과를 파악할 필요가 있는 사업에 대해 자체평가를 하게 된다.

자체평가를 통하여 자체평가 사업의 적정 여부, 정례적인 점검·평가 실시 여부, 부서의 특성, 과업을 반영한 창의적 평가 노력 병행 여부, 평가 결과의 피드백 등 사후관리의 적정 여부 등을 점검할 수 있다. 이러한 자체평가는 상반기('08. 7월)와 하반기('09. 1월)에 각각 1회씩 실시한다.

3) 개인성과평가

종전 목표관리(MBO)에 의한 개인 성과평가를 BSC에 기반한 2008년 균형성과관리계획상의 핵심성과지표(KPI) 달성도 평가로 통합하여 관리하는 것이 개인 성과평가의 주요 내용이다.

개인성과평가는 4급 이상 공무원을 대상으로 실시하며, BSC상의 KPI 달성도·가감점을 합산하여 점수를 산정하게 되며, 평가대상에 따라서 평정기준과 평정비중에 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-3> 개인성과평가의 방법

대 상 별	평 정 기 준	기준별 평정 비중
실·국·본부장, 3급 이상 사업소장	· '08 균형성과관리계획 KPI 달성도 (실·국·본부·사업소 단위) · 상반기 기관평가 결과 · 기타 가감점	· KPI 달성도 (80%) · 상반기 기관평가 (10%) · 가감점 (10%)
2~3급 기획관	· '08 균형성과관리계획 KPI 달성도 (기획관 단위) · 상반기 기관평가 결과 · 기타 가감점	· KPI 달성도 (80%) · 상반기 기관평가 (10%) · 가감점 (10%)
4급	· '08 균형성과관리계획 KPI 달성도 (과·담당관 단위) · 기타 가감점	· KPI 달성도 (90%) · 가감점 (10%)

개인성과평가에서 가점항목 및 감정항목에 대해 살펴보면 아래의 <표 3-4>와 같이 나타나고 있다.

<표 3-4> 개인성과평가의 가점 및 감점 항목

구 분	가 점 항 목	감 점 항 목
평가요소	○ 창의시정 우수부서 ○ 건의에 의한 법령 개정 ○ 소송에서 적극적 업무처리로 승소 ○ 예산절감 성과금을 받은 부서 ○ 훈·포장, 총리이상 표창 ○ 업무관련 정보시스템 개발 또는 개선 ○ 업무추진 과정에서의 협력 노력	○ 내·외부 감사결과 징계된 사항 ○ 부조리, 근태위반 등에 의한 징계조치 ○ 민원처리 지연으로 인한 징계 조치 ○ 상급기관 감사에서 부진 사례 ○ 소송에서 업무과실로 인한 패소 ○ 목표의 과소설정 또는 실적 등 과장

금품수수 등 청렴 위반으로 징계 받은 자에 대한 등급은 하향 조정하도록 되어 있으며, 징계의 경중에 따라서 등급 하향의 차이가 존재한다.

<표 3-5> 징계 수준별 등급조정 내용

구 분	징 계 내 용	등 급 조 정 내 용	비 고
중징계	정직 등 중징계	○ C등급으로 조정	최하 등급 부여
경징계	견책, 감봉	○ 견책 : 1등급 하향 조정 ○ 감봉 : 2등급 하향 조정	A등급 → B등급 A등급 → C등급

4) 현안·문제 사업에 대한 수시평가

수시평가는 사업추진이 부진·미흡하거나 지연이 우려되는 사업, 언론 등에서 문제가 제기된 사업, 다수 부서간 업무의 조율·조정이 필요한 사업, 기타 실·국에서 조정이 필요하다고 요청하는 사업 등을 대상으로 실시하게 된다.

수시평가 결과 부진·미흡·지연 우려 사업 등에 대해서는 감사관 주재 조정회의를 통하여 사업 정상화를 적극적으로 지원하며, 사업추진 과정에서 다른 기관

또는 실·국간 협력·조율이 필요한 사업에 대한 조정이 이루어지게 하고 있다.

주요사업에 대한 평가보고회는 실·국장 연찬회 또는 실·국장 간담회시 분기별로 1회씩 실시하며, 현안사업 대책회의는 행정1부시장의 주재 하에 월 1회씩 개최하게 된다.

2. 부산광역시

부산광역시의 성과관리에서 BSC평가가 90%를 차지하고 있고, 조정평가의 비율은 10%이며, 추가적으로 가점을 받을 수 있는 것으로 나타나고 있다.

부산광역시의 경우 직무성과계약 대상자인 5급 이상 125명을 대상으로 하여 평가하는 것에 중점을 두고 있다.

<표 3-6> 부산광역시의 성과관리제도

평가항목		평가지표	평가자 (확인자)	배점(100점)	
BSC 평가	달성도 평가	성과지표	성과관리시스템	달성도	60점
	민간평가	중요도 난이도	민간전문가	중요도 난이도	20점
	직근상관 평가	중요도 난이도	행정부시장 실·국장	중요도 난이도	10점
가점평가	10대 시정성과	설문조사 +심사	기획관실	건당 0.3점	가감점
	으뜸부서	시정조정 위원회	총무과	0.5점	
	시장지시사항, 공약사항, 건의사항 등	자체평가 (부진부서)	혁신평가 담당관실	건당 - 0.1점	
	시책우수부서	중앙부처 민간기관	전부서	최우수 0.2점 우수·장려 0.1점	
조정평가		시정기여도 혁신성 등	행정부시장 (시장)	행정부시장 (시장)	10점

1) 달성도평가

달성도평가는 실·과 등 지표 소관부서별로 입력된 실적에 대해서 성과관리시스템에서 자동적으로 점수를 산정하게 된다.

평가대상은 직무성과계약에 제시된 성과지표(공통지표 11개, 개별지표 20개 내외)이며, 공통지표의 비중은 30%이고, 고유지표의 비중은 70%로 되어 있다. 성과지표별 달성도는 5등급으로 구분하여 점수를 부여하고 있다.

<표 3-7> 성과지표별 평가등급 또는 점수 결정기준

평가결과 등급 및 점수	평가결과 결정 기준
탁월(비중×100%)	목표치 대비 100% 이상 달성
우수(비중×90%)	목표치 대비 90.0~99.99% 달성
보통(비중×80%)	목표치 대비 80.0~89.99% 달성
미흡(비중×70%)	목표치 대비 70.0~79.99% 달성
불량(비중×60%)	목표치 대비 70.0% 미만 달성

2) 민간평가

민간평가는 분야별로 민간전문가가 평가하는 것을 의미하며, 성과지표에 대한 중요도와 난이도를 평가한다.

중요도와 난이도는 각각 10점 만점이며, 5등급으로 구분하여 평가되어 진다. 등급별 점수를 살펴보면 탁월(S) 10점, 우수(A) 9점, 보통(B) 8점, 미흡(C) 7점, 불량(D) 6점 등으로 되어 있다.

3) 직근상관평가

직근상관평가는 국장급에 대해서 행정부시장이 평가하고, 과장급에 대해서는 국장급이 평가하는 것을 의미한다.

직근상관평가의 평가내용은 성과지표에 대한 중요도 및 난이도를 평가하는

것이며, 5등급으로 구분하여 평가하는데 등급은 민간평가와 동일하다.

4) 조정평가

조정평가는 행정부시장이 시정기여도, 혁신성, 부산을 빛낸 일 등에 대해서 종합적으로 평가하는 것이다. 평가기준은 5등급으로 구분하며, 등급별 점수는 탁월 10점, 우수 9점, 보통 8점, 미흡 7점, 불량 6점 등이다.

5) 가점평가

가점평가는 10대 시정성과, 으뜸부서, 시장지시사항, 공약사항 및 건의사항, 시책우수부서 등에 대해서 건당 일정한 점수를 산정해 주는 것이다.

3. 대구광역시

대구광역시의 2008년도 평가는 중복평가를 피하기 위해 자체평가를 BSC평가에 통합하여 운영하며, BSC평가 결과는 4급 이상 공무원 성과급에 반영하고 있다.

대구광역시의 BSC는 달성도평가(60점), 전문가평가(10점), 직상급자평가(10점), 부서평가(10점), 고객만족도평가(10점) 등의 하부 구성요소로 이루어져 있다.

<표 3-8> 대구광역시의 BSC

구 분	평가항목	평가주체	배점	주 요 내 용	평가 시기
달 성 도 평 가	성과지표 달성도	전산시 스템	60	· 부서별 KPI 달성도 측정	09. 1 ~ 2
직상급자 평 가	시정기여도	소 관 직상급자	10	· 부시장 → 실·국·원·본부 단위 · 실·국·원·본부장→실·과 단위	09. 1 ~ 2
부서평가	목표 값 및 시정성과	성 과 관리부서	10	· 목표값 설정 적절성(5) · 시정 추진성과(5)	09. 1 ~ 2

<표 계속>

구 분	평가항목	평가주체	배점	주 요 내 용	평가 시기
전 문 가 평 가	지표성격	성과평가 위 원 회	10	・지표중요도(5) : 비전, 전략 연계성 ・지표난이도(5) : 결과, 산출, 과정, 투입지표	08. 11
고 객 만 족 도 조 사	지표타당성	외부용역 (정책기획관실)	7	・내부고객(3) : 지표 타당성 ・외부고객(4) : 달성도 조사	08.11~12
	만족도	외부용역 (시민봉사과)	3	・내·부외 고객의 부서 만족도	08. 10
가・감점		성 과 관리부서		・기관표창, 재정 인센티브 확보 등	09. 1

1) 달성도평가

달성도평가는 성과관리 전산시스템을 통하여 자동으로 점수가 계산되며, 국별, 부서별 성과지표 달성도를 각각 50% 반영하고 있다.

달성도평가에서 점수 환산은 목표달성 비율을 기준으로 53점에서 60점 사이의 점수를 부여하고 있다. 달성도별 점수 환산 기준의 자세한 내용은 다음 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 달성도별 점수 환산기준

100% 이상	100% 미만 98% 이상	98% 미만 96% 이상	96% 미만 94% 이상	94% 미만 92% 이상	92% 미만 90% 이상	90% 미만 80% 이상	80% 미만
60점	59점	58점	57점	56점	55점	54점	53점

2) 직상급자평가

직상급자평가는 행정부시장 또는 실·국·원·본부장이 평가대상 기간 중 실·국·원·본부 또는 실·과가 시정추진에 기여한 정도를 평가하는 것을 말한다. 행

정부시장은 실·국·원·본부 단위(시장 직속기관 포함)의 기여도를 평가하고, 실·국·원·본부장은 소관 실·과 단위의 기여도를 평가하게 된다.

직상급자평가는 시책 추진성과 또는 산출물 위주로 점수를 부여하나 중앙정부 정책 유치사업의 경우 유치과정상의 노력도 반영한다.

평가기준은 탁월, 우수, 보통 등 3등급으로 구분하며, 탁월 10점, 우수 8.5점, 보통 7점의 평가점수를 부여한다.

3) 부서평가

부서평가는 목표 값에 대한 평가와 정성평가로 구분하며, 목표 값은 주로 목표 값의 도전성 및 적절성을 평가하게 된다. 정성평가는 '08 시정추진 성과, 시장 공약(지시)사항 처리 등에 대하여 평가한다.

평가배점을 살펴보면, 목표 값에 대한 평가와 정성평가는 각각 5점 만점이며, 목표 값의 수준 및 시정 추진의 성과에 따라서 차등 평가하게 된다. 목표 값에 대한 평가의 경우, 도전적 수준(F)은 4~5점, 전년도 수준(S)은 3점, 하향적 수준은 2점으로 평가하고, 정성평가의 경우는 탁월은 4~5점, 우수는 3점, 노력은 2점으로 평가하게 된다.

4) 전문가평가

전문가평가는 대구광역시 성과평가위원회가 성과지표의 중요도 및 난이도를 평가하는 것을 의미한다.

성과지표 중요도(5점)는 시정 비전, 전략 등과의 연계성 평가에 초점을 두고 있고, 성과지표 난이도(5점)는 지표성격(결과, 산출, 과정, 투입지표)에 따라서 차등적으로 평가한다.

5) 고객만족도조사

고객만족도조사는 일반적으로 외부용역을 통하여 수행되며 지표의 타당성 조사와 만족도조사로 구분된다.

지표타당성 조사(7점)는 내부고객(3점)을 대상으로 한 지표의 타당성 여부에 대한 조사와 외부고객(4점)을 대상으로 한 달성도 조사로 구분되고, 시민만족도조사(3점)는 내·외부 고객의 부서에 대한 만족도 수준을 조사한다.

6) 가·감점

가점은 금년도 성과지표 확정 후 신규 프로젝트 개발실적(발굴), 시책추진으로 인한 각종 평가에서 우수평가, 정부로부터 재정 인센티브 확보, 공무원 제안제도 및 시정연찬 수상실적 등 시책추진 성과가 탁월한 경우 등으로 각 항목별, 부서별 최고 2건 내에서 적용한다.

감점은 성과목표를 과도하게 낮게 설정(200%이하)한 경우, 평가 관련 증빙자료 허위 또는 미제출, 성과관리 활동 미흡 등의 경우에 적용한다.

4. 인천광역시

1) 업무평가

인천광역시의 업무평가는 '정부업무평가기본법' 제18조 및 '인천광역시 업무평가에 관한 규칙' 제9조 및 제28조에 근거하여 실시하고 있는 자체평가이다.

업무평가는 24개의 실·국, 원, 본부 직속기관에서 수행하는 497개 주요시책과 6개의 공사·공단에서 수행하는 60개 사업을 대상으로 평가하고 있다.

업무평가의 점수는 100점 만점에 성격평가 30점, 목표달성도 70점이며, 100점의 범위 내에서 가감점(10점)을 줄 수 있도록 하고 있다.

성격평가는 업무의 중요도, 난이도, 문제점 해결도 등에 대한 등급을 설정하

여 평가하는 것을 의미하며, 성격평가 구성 항목은 3개 분야 30개 항목으로 구성되어 있다. 중요도는 업무의 영향이나 시정에 기여하는 정도를 평가는 것으로서 시민참여, 파급효과, 법률사항, 지시 사항 등 10개 항목으로 구성되며, 난이도는 업무처리의 어려움의 정도를 평가하며, 기관협조, 다수민원 및 시민 단체 관심도 등 10개 항목으로 이루어져 있다. 그리고 해결도는 업무의 문제점 및 처리결과의 완료 정도에 대한 평가로서 예산확보, 표창·수상실적, 언론 보도 등 10개 항목으로 구성되어 있다.

달성도평가는 정량적 목표치에 도달한 실적을 계량화하여 평가하는 것을 말하며, 목표의 계량화 및 적합성, 효율성 등으로 구분하여 비중을 다르게 하고 있다. 평가지표의 계량화된 목표 달성도는 70%, 정책목표의 적합성 및 계획의 충실성은 10%, 시행과정의 효율성 및 적정성은 20%로 구분하여 평가한다.

사업별 가감점은 성격 및 달성도 평가 점수 이외에 ±5점 이내의 점수를 부여하는 것을 의미하며, 사업별 업무의 효율성 및 업무자세 등 실적을 산정하여 가·감점을 부여한다.

<표 3-10> 성격평가의 내용 및 배점

구분	평 가 내 용	점수	
		상	하
합계	3개 분야 30개 항목	30	15
중요도 (10)	· 업무의 영향이나 시정에 기여하는 정도	10	5
	시민들의 의견수렴 및 다양한 참여가 필요한 사업	1	0.5
	사업기간이 5년, 사업비 300억원 이상인 사업	1	0.5
	시민을 위한 공익성 면에서 반드시 필요한 사업	1	0.5
	시민들의 오랜 숙원사업의 해소를 위한 사업	1	0.5
	시 재정부담 완화 및 세수 증대가 가능한 사업	1	0.5
	법률에 의해 반드시 추진이 필요한 사업	1	0.5
	전 행정기관에 적용되는 사업	1	0.5
	시장 지시 및 공약사업	1	0.5
	혁신 및 핵심PM 평가 과제 사업	1	0.5
	시 발전 선도사업(도시엑스포, 2014아시아경기대회)	1	0.5

<표 계속>

구분	평 가 내 용	점수	
		상	하
난이도 (10)	· 업무의 처리의 어려움 정도	10	5
	중앙부처의 협조가 필요하거나 반대가 있는 사업	1	0.5
	다수민원이 관련되어 있는 사업	1	0.5
	민간단체, 의회 등 유관기관과 이해관계가 있는 사업	1	0.5
	조례 및 법률 제·개정이 필요한 사업	1	0.5
	광역, 기초단체간 이해가 상충되는 사업	1	0.5
	국비 지원(100억원 이상) 및 민자유치가 필요한 사업	1	0.5
	타시도와의 견제 및 경쟁이 있는 사업	1	0.5
	조직진단 행정수요 분석결과 수준 증가 사업	1	0.5
	인천시 유일의 독창적 창안 업무	1	0.5
	사업추진 관련기관이 많아 시행에 어려운 사업	1	0.5
해결도 (10)	· 업무의 문제점 및 처리결과 완료 정도	10	5
	사업추진에 필요한 예산을 전액 확보한 경우	1	0.5
	다수민원을 해결하여 원만한 사업이 추진되는 경우	1	0.5
	국책기관 등의 유치가 완료된 경우	1	0.5
	법령 조례 등의 제·개정을 완료한 사업	1	0.5
	국정시책 합동평가 등 상급 부서 평가결과 우수사업	1	0.5
	우수사례로 기획 언론 보도된 사업	1	0.5
	고객 만족도 등 민원 및 시책 우수부서로 선정된 사업	1	0.5
	기관, 단체간 등 정책 조정을 실시한 사업	1	0.5
	업무개선으로 예산 성과금 등 인센티브 부여사업	1	0.5
	기관간 정책 조정으로 문제점이 해결된 사업	1	0.5

업무평가에서 가점 또는 감점을 받을 수 있는 기준은 다음의 **<표 3-11>**과 같다.

<표 3-11> 가·감점의 내용 및 배점

구분	평가분야	사 업 내 용	배점
가점항목	합 계	5개 항목	5
	효 율 성	PM사업 정리 실적 우수(90%이상)	1
	창 의 성	신 공법 개발 및 일하는 방식 개선	1
		예산절감 성과금 수여	1
	능 률 성	업무관련 정보화 시스템 개발 운영	1
	정성평가	평가자 종합 판단	1
감점항목	합 계	5개 항목	-5
	업무과실	부정적 언론보도 사항	-1
		목표의 과소 설정 및 과장	-1
	자세불량	PM사업 정리 실적 부진(90%이하)	-1
		평가관련 자료 제출 지연 및 부실	-1
	정성평가	평가자 종합 판단	-1

업무평가의 등급은 5단계로 구분되는데, 우수 사업(92점 이상), 향상 사업(91-83점), 정상 사업(82-73점), 노력 사업(73-65점), 부진 사업(65점 미만) 등으로 구분하고 있다.

2) 목표관리제

인천광역시는 2008년까지 4급 이상 공무원에 대하여 1년간의 업무 목표의 설정 및 달성도 평가를 실시하였으며, 평가결과를 인사 및 성과연봉 보수에 반영함으로써 성과와 실적 중심의 시정 운영이 이루어지도록 하고 있다.

평가대상 공무원은 시 본청, 사업소, 직속기관 등 1~4급(상당) 공무원 163명이며, 개방직(인사팀), 소방직렬(소방방재본부) 공무원은 평가에서 제외하고 있다.

평가대상 사업은 수행자가 조직의 임무 달성을 위해 필수적으로 해야 할 업무로서 대표성이 있으며 추진에 3개월 이상이 소요되는 사업을 대상으로 한다. 직급별 과제의 수를 살펴보면, 1급은 9~10개 과제, 2~3급은 4~7개의 과제, 4급은

3~5개 과제를 평가하고 있다.

직급별 평가 단계 및 평가자를 살펴보면 <표 3-12>와 같다. 1급 공무원인 행정·정무부시장은 시장이 최종적으로 평가하며, 2·3급인 실·국장, 3급 이상 사업소장은 행정부시장이 평가한 후 시장이 최종적으로 평가하며, 4급인 공보관, 감사관, 국제협력관, 담당관, 과장, 비서실장, 직속 및 사업소의 4급 과·부·소장 등은 소관 실국장의 평가를 거쳐 행정부시장이 최종적으로 평가한다.

<표 3-12> 직급별 평가 단계 및 평가자

구 분	목표 수행자(자체평가: 1단계)	2단계 평가자 (성격평가)	최종평가자
1급	행정·정무부시장		시 장
2·3급	실·국장, 3급 이상 사업소장	행정부시장	시 장
4급	공보관, 감사관, 국제협력관	-	행정부시장
	담당관, 과장, 비서실장	소관 실·국장	
	직속 및 사업소의 4급 과·부·소장	기관장, 소관 국장	

평가 점수는 목표달성도 70점, 성격평가 30점이며, 100점의 범위 내에서 가·감점(10점)을 줄 수 있도록 하고 있다.

가·감점은 최종 평가자인 시장, 행정 부시장이 부여하며, 목표 수행과정상 장애요인, 중요도, 수행태도, 업무실적 차이 등을 감안한 부분에 대한 최종평가자의 보정이라고 볼 수 있다. 피평가자가 업무수행 과정에서 가점 또는 감점을 받을 수 있는 기준은 업무평가에서 제시된 기준과 동일하다.

5. 광주광역시

광주광역시의 평가는 BSC 성과평가와 직무성과평가로 구분할 수 있으며, BSC 성과평가는 실·국, 과 등 89개 부서를 대상으로 실시하는 반면, 직무성과평가는 4급 이상 공무원 103명을 대상으로 실시한다.

1) BSC 성과평가

BSC 성과평가는 BSC 달성도평가(1차)와 정성평가(2차)로 구성되어 있다.

BSC 달성도평가(1차)는 성과관리시스템에 의한 달성도 평가로서 시스템을 통하여 점수가 산정된다. 고유지표의 평가는 성과지표의 (실적/목표)×비중의 합으로 점수를 산정하며, 주로 사업추진실적, 달성율, 진척율, 지도·단속실적 등을 평가한다. 공통지표 평가는 평가부서 평가기준(방법, 순위결정 등)에 근거하여 상대평가를 실시하고, 평가 종료 후 그 결과를 성과관리 부서에 송부한다.

정성평가(2차)는 내·외부평가단에 의한 부서성격평가 및 부서실적평가로 구성되어 있다.

부서성격평가는 국(과) 단위 고유지표를 대상으로 국(과) 지표별로 평가항목(기준)에 따라 절대평가를 하며, 평가기준으로는 지표의 대표성과 지표의 난이도를 들 수 있다. 지표의 대표성(8)은 파급효과 및 전략을 대표(연계)하는 정도를 판단한다. 지표의 난이도(7)는 업무 추진의 전문성·복합성, 목표 설정 등을 파악한다.

부서실적평가는 사업(중점, 현안, 신규, 보조사업 등), 행사, 민원업무, 조직문화(업무) 개선, 타부서 협력업무 등 핵심 업무를 대상으로 국(과) 단위 실적표의 평가항목(기준)을 기초로 절대평가를 하며, 평가기준으로는 업무의 중요도, 업무의 난이도, 업무추진 노력도 등을 들 수 있다. 업무의 중요도(6)는 부서 성과기여, 위상강화 정도를 판단하고, 업무의 난이도(4)는 업무의 전문성, 복합성의 정도 등을 고려하며, 업무추진 노력도(5)는 장애극복·신뢰 향상 등 업무추진 노력을 파악한다.

<표 3-13> 정성평가의 구분

구 분	부서성격평가	부서실적평가
항 목	· 지표 대표성(8) · 지표 난이도(7)	· 업무의 중요도(6) · 업무의 난이도(4) · 업무의 노력도(5)
배 점	15점	15점
5등급	S(탁월), A(우수), B(보통), C(미흡), D(부진)	

2) 직무성과평가

광주광역시의 직무성과평가는 BSC 성과관리를 활용한 대상자(89명)와 BSC 성과관리 외에 별도 성과지표 적용대상자(14명)를 포함한 4급 이상 공무원 103명을 대상으로 실시한다. 직무성과평가는 BSC성과평가(90점), 상급자평가(10점), 및 가감점(±2점 이내)을 합산하여 점수를 산정한다.

<표 3-14> 직무성과평가의 구분

구 분	배점	국장(3급)	과장(4급)	평가주체
BSC성과평가 (90%)	90점	· 국의 성과평가(54점) · 본청 과의 성과평가(36점)	· 과의 성과평가 (90점)	성과관리시스템 및 내외부 평가단
상급자평가 (10%)	10점	· 행정부시장(5점) · 시장(5점)	· 실·국장(5점) · 행정부시장(5점)	평가자, 확인자
가감점	±2점	· 특정평가 등 가점	· 특정평가 등 가점	관련 자료

(1) BSC 성과평가

BSC 성과평가는 BSC 달성도평가(1차)와 정성평가(2차)로 구분하며, BSC 달성도평가는 성과관리시스템에 의한 달성도 평가로서 시스템을 통하여 점수가 산정되며, 정성평가(2차)는 내·외부평가단에 의한 부서성격평가 및 부서실적평가를 합산하여 점수를 산정한다.

(2) 상급자평가

상급자평가는 과장에 대해서는 실·국장과 행정부시장이 평가하며, 실·국에 대해서는 행정부시장과 시장이 평가하는 것을 의미한다. 시장, 행정부시장 평가는 절대평가인 반면, 실·국장 평가는 상대평가를 실시한다. BSC 성과평가 편차 50%범위 내에서 4개 등급으로 평가하게 된다.

(3) 개인별 가감점

실제 당해업무를 담당하거나 직접 관련되는 개인에게만 적용되며, 동일 사안으로 여러 평가요소에 해당되는 경우 유리한 것 하나만 적용하도록 한다.

가감점은 ±2점 이내에서 점수가 부여되며, 가점부여는 평가부서 결과를 참조하여 성과관리부서에서 결정하게 된다.

6. 대전광역시

성과관리는 BSC 평가와 부서평가로 구분할 수 있으며, 그리고 우수한 실적에 대해서 가점을 부여하는 가점평가가 있다.

대전광역시의 성과관리는 13개 실·국·본부 및 직속기관, 사업소(3급 이상), 그리고 67개 실·과 및 직속기관, 사업소 등을 대상으로 실시하고 있다. 여기에서 의회사무처와 5개 소방서는 평가에서 제외한다.

<표 3-15> 대전광역시의 성과관리제도

구분		평가항목	평가주체	배점	주요내용	평가시기
BSC 평가 (70)		지표 달성도	BSC 시스템	70	· 부서별 KPI 달성도 측정 - 지표별 가중치 반영	12월 기준
		지표 성격평가	지표심의 위원회	30	· 지표의 적합성 · 목표의 도전성 · 실행의 난이도	
부서 평가 (30)	주요시책 평가	합동평가 및 개별평가	중앙부처	10	· 국정시책 합동평가 결과(7) · 개별평가 결과(3)	2007년 평가 결과 적용
		시장공약, 당부사항 달성도	시장공약 당부사항 관리시스템	5	· 시장공약사항(3) 및 당부사항(2) 달성도	12월 기준
	주요현안 사업평가	현안사업 추진성과	부시장 실·국장	10	· 부시장 → 실·국·원·본부 단위평가(5) · 실·국·원·본부장 → 과 단위 평가(5)	12월 기준
	문서평가	문서품질 평가	시장·부시장 실·국장	5	· 창의성, 시기적절성, 내용 충실도	12월 기준
가점평가(7)		확인자 평가	성과관리 부서	5	· 시장(3), 부시장(2) · 조직발전기여도	12월 기준
		수상실적	성과관리 부서	2	· 기관표장 1건당 1점	12월 기준

1) BSC 달성도 평가

BSC평가는 지표의 달성도를 평가하는 것(70%)과 지표의 성격(30%), 즉 지표의 적합성, 목표의 도전성, 실행의 난이도 등을 평가하는 것으로 구분할 수 있다.

2) 주요시책평가

주요시책평가는 중앙부처에서 실시하는 합동평가 및 개별평가와 시장이 추진하는 공약 및 당부사항의 달성도를 평가하는 방안으로 구분된다.

합동평가는 국가위임사무, 국고보조사업, 그 밖의 국가주요 시책 추진상황에 대한 평가결과를 반영하도록 하고 있다.

시장이 추진하는 공약 및 당부사항에 관한 달성도는 시정 신뢰도 향상을 위하여 시장 공약사업의 추진상황을 평가하는 것을 말하며, 공약사업 수 평가(30%)와 사업별 추진상황에 대한 평가(70%)로 구분하여 그 성과를 측정하고 있다.

3) 주요현안사업평가

시의 주요 현안사업 추진과 관련된 대외적 활동과 각종보고회(중앙부처 건의, 국비지원 요청 등), 세미나 개최 등 시민 공감대 형성, 의견 결집 등 성공적 사업 추진을 위해 노력한 활동에 대한 정성평가를 실시한다.

정성평가는 4등급으로 구분하며, 각 등급별 비율은 S등급 20%, A등급 40%, B등급 30%, C등급 10% 등으로 배분되어 있다.

<표 3-16> 주요현안사업의 정성평가 기준

평가등급	S(20%)	A (40%)	B(30%)	C(10%)
평가기준	매우 잘함	잘함	보통	미흡
점수	100	90	80	70

4) 문서품질평가

문서의 품질향상을 도모하고 창의적이고 시의성 있는 문서생산을 위하여 문서품질을 평가한다. 시장, 행정부시장, 실, 국장이 평가의 주체가 되어 국장급 이상 결재(보고)되는 최종 문서를 대상으로 창의성, 발전가능성, 파급효과성, 시기적절성, 내용의 충실도를 평가하게 된다.

7. 울산광역시

울산광역시는 타 광역시와는 달리 주요업무자체평가와 목표관리제 평가지표를 통합한 성과관리에 중점을 두고 있다.

주요업무 자체평가는 전 실·과·사업소의 주요업무 및 사업을 대상으로 실시하는 반면, 목표관리제는 4급 이상인 시 본청의 실·국 및 직속기관, 사업소의 부서장과 기관장을 평가하는 데에 중점을 두고 있다.

1) 주요업무 자체평가

주요업무 자체평가는 시정역점시책, 주요업무계획, 공약사항, 지시사항 등 시정전반에 걸쳐 중요한 핵심전략업무를 대상으로 각 실·과·사업소에서 선정한 주요업무에 대해서 평가를 실시하는 것을 의미한다.

주요업무 자체평가는 목표달성도 평가(70%)와 자체평가위원회 평가(30%)를 포함하며, 점수 산출방법은 다음과 같다.

우선 목표달성도평가는 실국 자체평가 평점합계(지표달성도)×0.7이고, 자체평가위원회 평가 점수(30)는 평가지표 충실도(30) + 조정점수(±5)로 계산된다.

자체평가위원회가 평가하는 평가지표 충실도는 계획수립의 적정성, 성과계획의 적정성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성 등의 항목으로 구분되며, 각 항목별 세부기준 및 배점은 아래의 <표 3-17>과 같다.

조정점수는 ±5점의 범위 내에서 우수한 성과, 수상, 실적 등에 대해서는 가점을 줄 수 있으며, 그렇지 않은 경우에 있어서는 감점을 할 수 있도록 하며, 그 구체적인 기준은 아래의 표와 같다.

<표 3-17> 평가지표 충실도 평가기준

평가항목	평 가 기 준	점수 (총30점)
계획수립의 적절성	· 계획수립 시 사전조사, 의견수렴 등을 충분히 이행하였는가? · 정책목표 달성을 위한 정책수단은 적절하게 구비하였는가? · 목표달성을 위하여 충분한 세부실천계획을 갖추고 있는가? · 계획수립 과정에서 유관기관 협의·조정 및 의견수렴은 충분히 이루어져 있는가? · 정부·자치구·민간에서 추진하여야 하는 사업은 아닌가? · 사회경제 환경변화에 비추어 실시할 필요가 있는가?	5
성과계획의 적정성	· 성과목표 및 성과지표는 도전성이 있고 적정하게 설정하였는가? · 성과지표는 평가가 가능하도록 구체적이고 객관적인가? · 성과목표치 및 검증 방법은 적정한가?	10
시행과정의 효율성	· 과제는 일정계획에 맞추어 추진하였는가? · 예산 및 인력 등 목표달성 수단이 적시에 효율적으로 확보·투입되고 있는가? · 한정된 재원을 최대한 활용하고 있는가? · 목적을 달성하기 위해 다른 유효한 수단은 없는가? · 다른 경제주체와 연계하여 추진할 수는 없는가? · 지표변경은 불가피하고 합리적으로 이루어 졌는가?	10
시행과정의 적절성	· 추진상황에 대한 자체점검이 제대로 이루어지고 점검결과가 반영되고 있는가? · 시행과정에서 관련 기관·정책과의 연계 및 협조 체제를 구축하여 운영하였는가? · 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절하게 포착하여 대응하고 있는가? · 시행과정에서 시민 또는 이해당사자를 참여시키고 있는가? · 계획된 일정에 따라 사업이 차질 없이 추진되고 있는가? · 법률 및 제도의 정비, 사전절차 등 사업추진에 필요한 절차는 계획대로 이루어지고 있는가?	5

<표 3-18> 점수조정 및 평가기준

구분	평 가 기 준	배점
가점 항목	· 추진업무로 인한 평가 및 각종 대회에서 우수성적 입상 또는 선정 · 국정시책 합동평가에서 우수자(가등급) · 도전적이고 창의적으로 지표를 선정하고 사업추진 했을 때 · 업무개혁, 개선사례를 발굴, 추진성과가 우수할 때 · 어려운 장애물을 극복하고 목표를 달성했을 때 · 추진업무로 인한 예산 등 인센티브를 받았을 때 · 추진업무 목표달성을 위한 국비 증액 확보 · 우수사례 언론보도	+5점 이내
감점 항목	· 성과지표 설정시 목표치를 낮게 정하거나 달성가능성이 매우 용이한 경우 · 형식적이고 점수를 위한 지표를 설정한 경우 · 평가나 감사에서 부진 평가 및 징계가 있는 경우 · 국정시책 합동평가에서 미흡(다등급)을 받은 경우 · 평가관련 업무 자료제출 부실 또는 지나친 지연 · 사회적 물의, 신뢰상실 등 언론보도가 있는 경우 · 성과달성에 허위사실 등 자료를 정확하게 작성하지 않은 경우	-5점 이내

2) 목표관리제

목표관리제는 울산광역시의 4급 이상인 시 본청의 실·국 및 직속기관, 사업소의 부서장과 기관장의 성과를 평가하는 데에 중점을 두고 있다.

목표관리제는 주요업무 자체평가, 업무성격평가 및 부서평가를 포함하여 점수를 산정하며, 그 비중은 각각 60%, 20%, 20%로 나타난다. 업무성격평가는 업무의 중요도 및 난이도를 평가하는 것을 의미하며, 각 항목의 배점은 10점이나 기본점수 5점을 부여하고 '가점부여 기준표'에 의거하여 5점 이내에서 가점을 부여하여 점수를 산정하고 있다. 중요도는 업무의 파급영향이나 행정내부에 기여하는 정도를 평가하고, 난이도는 업무수행에 요구되는 지식, 경험이나 장애요인의 정도를 평가한다.

<표 3-19> 가점부여 기준표

중 요 도	가점	난 이 도	가점
가. 시장지시사항 및 공약사업	1	가. 중앙부처의 협조 및 협력이 필수적인 사업	1
나. 중앙부처 합동·개별평가 및 기타 외부평가대상시책	1	나. 다수민원이 관련되어 사업추진에 애로가 있는 사업	1
다. 사업추진에 따른 경제적, 사회적 파급효과가 100억 이상	1	다. 의회, 유관기관 등과 긴밀한 협의가 필요한 사업	1
라. 시민숙원사업·국책사업	1	라. 사업주체가 행정기관이 아닌 민간사업자인 사업	1
마. 시민들의 다양한 의견수렴 및 참여가 필요한 사업	1	마. 사업추진을 위하여 조례 및 법률 제·개정이 필요할 경우	1
바. 외국인 기업유치를 위해 꼭 필요한 사업	1	바. 자치단체간 이해관계가 첨예하게 대립되어 있는 사업	1
사. 시민의 삶의 질을 위해 꼭 필요한 사업	1	사. 혐오시설로 분류되어 사업 차질이 예상되는 사업	1
아. 사업추진기간이 3년 이상이며, 공사금액이 100억 이상 사업	1	아. 법원소송 등으로 사업추진이 곤란한 사업	1
자. 울산시의 독창적인 사업	1	자. 특별한 전문지식이나 관련업무 경험이 필요한 사업	1
차. 지역 현안사업으로 선정된 사업	1	차. 국·시비(매칭펀드) 예산 확보에 애로가 있는 사업	1

부서평가는 외부평가 입상, 사이버민원 회신율, 민원친절도, 시정기여도 등의 항목에 대하여 각각 4점을 부여하되 시정기여도만 8점을 부여한다. 각 항목별 평가요소 및 담당부서는 다음의 <표 3-20>과 같다.

부서평가의 점수 산정방법은 과별로 평가한 결과를 합산하여 과장점수로 하고, 국장의 점수는 과별로 평균점으로 산정하지만, 시정기여도는 확인자가 산정하도록 한다.

<표 3-20> 부서평가의 평가요소 및 배점

구 분	평 가 요 소	배점	담당부서
외부평가 입상	중앙부처 합동평가(전년도)·개별평가, 언론기관, 공공기관, 시민단체 등 외부평가 입상실적	4점	기획관실
사이버민원 회신율	「울산시에 바란다」 기한내 회신율	4점	자치행정과
민원친절도	상·하반기 전화 친절도 평가 결과	4점	자치행정과
시정기여도	예산절감, 시민만족도 제고, 시정홍보 및 도시이미지 개선, 발전가능성 등 확인자가 시정기여도, 결속력 등을 고려하여 평가	8점	기획관실

제2절 도의 성과관리제도

1. 경기도

경기도는 주요업무 자체평가를 성과관리(BSC) 평가로 단일화하여 평가의 중복으로 인한 업무 부담을 경감하고, BSC 평가결과를 목표관리(업무달성도) 평가 및 근무평정과 연계하여 조직성과를 개인성과에 반영하게끔 하고 있다.

현재 경기도에서 운영하고 있는 성과관리제도로는 BSC에 근거한 조직성과평가와 4급 이상 공무원을 대상으로 하는 목표관리제를 들 수 있다.

1) 조직성과평가

조직성과평가는 BSC평가(90%), 핵심사업평가(10%) 및 부서평가(5%)의 결과를 합산하여 부서별 평가점수를 산정한다.

(1) BSC평가

BSC평가는 조직성과평가에서 90%의 비중을 차지하고 있으며, 성과목표에 대한 실적달성도(72%), 지표성격평가(18%) 및 서면보완평가 등을 포함하고 있다.

BSC평가는 도민, 업무, 재정, 역량 등 4가지 관점에 따라서 배점과 평가방법을 달리하고 있는데 자세한 내용은 다음과 같다. 우선 도민관점은 만족도 조사의 결과에 근거하여 점수를 부여하고 있고, 업무관점은 성과관리전산시스템(온라인)에 의한 목표 대비 실적 달성률에 기초하여 평가하고 있으며, 재정·역량 관점은 모든 부서에 공통적으로 적용되는 공통지표이며, 목표 대비 실적 달성률에 근거하여 평가한다.

<표 3-21> 관점별 배점 및 평가 방법

관점	배점비율	평가 방법	비고
도민	14.4(20%)	도민 만족도조사 결과	'08년은 평가 미실시
업무	50.4(70%)	지표실적 달성률(실적/목표)	
재정	3.6(5%)	지표실적 달성률(실적/목표)	공통지표
역량	3.6(5%)	지표실적 달성률(실적/목표)	공통지표

지표성격평가는 지표의 중요도·난이도, 목표수준의 타당성을 등급화하여 실적에 반영시킴으로써 중요업무의 누락을 방지하고, 도전적인 목표설정을 유도하기 위하여 실시하며, 업무관점의 고유지표만 성격평가를 실시한다. 지표의 중요도·난이도, 목표수준의 타당성을 고려하여 5등급으로 구분한 후 배분 비율에 따라 강제 배분하게 되며 각 등급별로 S등급 10%, A등급 20%, B등급 40%, C등급 20%, D등급 10%등으로 배분된다.

서면보완평가는 실적 과다·과소 지표에 대하여 추진과정을 평가하여 단순 달성률에 의한 점수를 보정하여 평가결과의 신뢰도를 제고하기 위한 것이며, 당초 지표설정의 적합성, 목표수준의 적정성, 사업추진여건, 장애 극복 노력도 등을 평가한다. '경기도 주요업무평가위원'으로 소위원회를 구성하여 평가하며, 서면

평가 결과를 '성과지표 달성도'로 사용한다.

(2) 핵심사업평가

핵심사업평가는 부서에서 제출한 핵심사업을 대상으로 계획 및 추진과정 등을 종합적으로 평가하여 성과 실적에 반영함하여 전산시스템에 의한 계량화의 한계를 보완하기 위해서 실시하는 평가이다.

부서별로 핵심사업(1건)을 제출받아 이를 평가하며, 주로 계획의 적정성, 실행의 효율성, 평가 및 환류 내용 등을 평가한다. 5개 평가 등급별로 점수를 부여하게 되는데 탁월 10점, 우수 8점, 보통 6점, 노력 4점, 부진 2점 등의 점수를 부여한다.

(3) 부서평가

부서평가는 현안사업에 대한 평가와 중앙부처 평가에서 우수한 평가를 받은 부서에 대한 가점을 부여하는 평가이다.

현안사업평가는 도의 주요 현안 사업에 대한 추진 내용을 별도 평가하여 부서의 노력도를 성과에 반영하고, 연초 성과지표에 반영하지 못한 신규 시책의 추진 성과를 반영하여 적극적이고 창의적인 업무 추진을 유도하기 위해 실시한다.

현안사업의 주요 평가대상은 도지사 지시사항, Action plan 관리사업, 부서특수시책 등이며, 부서별 추진 사업량과 추진실적에 따라 최저 1.7점에서 최고 4점까지 점수를 차등적으로 부여한다.

중앙부처 평가는 평가결과를 조직평가에 반영하여 구성원의 업무 협력을 유도하기 위하여 실시하며, 중앙부처 평가결과 통보 공문에 의거 수상 실적에 따라 최저 0.3점에서 최고 1점까지 점수를 부여한다.

<표 3-22> 부서평가의 배점 및 평가기준

구분		평가 항목	배점	부 여 기 준	자료 확인
부서평가	현안사업 평가 (4점)	- 지시사항 추진 실적 - Action plan 관리사업 - 특수시책 추진 실적	1점 1점 2점	- 대상사업 數, 추진실적에 따라 점수 부여 - 특수시책에 대한 가점	현안사업 목록 및 추진실적
	중앙부처 평가 (1점)	중앙평가 등 수상 실적	1점	수상 등급에 따라 누적하여 최고 1점 만점으로 부여(최우수(상당) 0.5점, 우수(상당) 0.4점, 기타 0.3점)	국정시책 합동평가 및 개별평가 등 전국 시·도 시책평가 결과

2) 목표관리제

목표관리제는 경기도의 4급 이상 공무원을 대상으로 업무평가(70%), 개인역량평가(30%) 및 조정평가(±5점) 등에 부과한 평가점수를 합산하여 개인별 점수를 부여한다.

업무평가는 BSC 평가와 현안사업평가 결과를 목표관리제의 업무달성도 점수로 반영하되, 5단계로 구분하여 점수를 차등화(탁월 70점, 우수68점, 보통 66점, 노력 64점, 부진 62점)한다.

개인역량평가는 개인의 자질과 역량에 대한 평가로서 공통역량(15%)과 리더역량(15%)으로 구분하여 평가를 실시하고 있다. 우선, 공통역량은 공무원으로서 공통적으로 갖추어야할 기본 역량을 의미하며, 그 예로서 도민·고객 중심, 전문성, 열정, 열린 사고, 협조성 등이 있다. 두 번째, 리더역량은 전략적 기획, 의사결정, 개방적 의사소통, 갈등조정, 부하지도·육성 등에 관한 역량을 들 수 있다. 이들 각 개별역량은 3점 범위 내에서 5단계, 즉 매우 탁월(3점), 탁월(2.5점), 우수(2점), 보통(1.5점), 부족(1점) 등으로 구분하여 점수를 부여한다.

조정평가(±5점)는 평가대상자의 조직관리·위기관리·상황판단·업무능력·자세·과실·기여도·적시성·완성도 등 질적 요소를 종합적으로 고려하여 가·감점을 부여하는 것을 의미한다.

2. 강원도

강원도에서 실시하고 있는 성과제도로는 BSC 달성도평가, 부서성격평가, 직근상급자평가 등을 들 수 있으며, 이러한 제도 이외에도 가점제도를 운영하고 있다.

<표 3-23> 강원도의 성과관리제도

구분		배점 (100점)	평가내용	평가주체
BSC 달성도평가		70	・공통지표(30%) ・부서고유지표(70%)	・소관 부서장 ・BSC 시스템
부서성격평가		20	・지표의 대표성(10점) ・지표의 난이도(10점)	성과평가관리위원회
직근 상급자 평가	국장급	10	・업무의 중요도(4점) ・업무의 난이도(3점) ・업무추진노력도(3점)	행정·정무부지사
	과장급			실·국·원·소장
가·감점 부여		±2	・정부포상 입상자 (국무총리 이상) ・징계처분, 허위실적 입력 등	기획관실 총괄 (업무소관부서)

1) BSC 달성도 평가

BSC 달성도평가는 평가는 직무성과계약에 기초한 공통지표 분야 평가와 고유지표 분야 평가로 구분할 수 있다.

공통지표 평가는 평가주관 부서의 평가기준(방법, 순위결정 등)에 의해 실시한 후 평가결과를 기획관실로 통보하도록 하고 있다. 공통지표는 주로 도내 전 부서와 관련된 업무로서 4개 관점별로 2-3개의 KPI에 의해서 평가하고 있다.

<표 3-24> 공통지표 관련 평가

관점	주요성과지표 (KPI)	비중 (30%)	적용 부서	평가주관 부서	평가 방법
도민	행정서비스 고객만족도	4	전실국	자치행정과	상대평가
	전화친절도	3	전실과소	〃	〃
재정	2008 경상경비 예산절감률	5	〃	예산담당관실	〃
	2009 국비 확보율	4	〃	〃	〃
내부 과정	업무개선 건수	4	〃	기획관실	〃
	외부평가 향상률	4	〃	〃	〃
	내부평가 향상률	2	〃	업무주관 부서	〃
학습 성장	직무교육 50시간 이수율 (소속직원 100%)	2	〃	총무과	〃
	행정정보시스템 활용도	2	〃	정보화담당관실	〃

고유지표 평가는 개별 부서가 수행하는 주요업무에 대해서 사업 추진실적, 달성률, 진척률, 지도·단속 실적 등을 평가하는 것을 의미하며, 일반적으로 성과지표의 (실적/목표×100×가중치)의 합으로 평가점수를 산정한다.

2) 부서성격평가

부서의 성격평가는 강원도성과평가관리위원회가 실시하며, 평가대상은 과 단위(실·과·소)의 고유지표에 대해서 절대평가를 실시하고, 평가내용으로는 성과지표의 대표성 및 난이도를 들고 있다.

강원도성과평가관리위원회는 산하에 일반행정·복지·교육분과, 문화관광·경제·환경분과, 도시·건설·소방분과 등 3개 분과를 설치하여 운영한다.

부서성격평가는 지표의 대표성과 난이도를 5등급으로 구분하여 평가하고 있으며, 등급별 점수는 다음의 <표 3-25>와 같다.

<표 3-25> 부서의 성격평가 관련 평가등급별 배점

구분	탁월(S)	우수(A)	보통(B)	미흡(C)	불량(D)
지표의 대표성	10점	9점	8점	7점	6점
지표의 난이도	10점	9점	8점	7점	6점

3) 직근상급자평가

직근상급자평가의 경우, 행정·정무부지사는 (소관)실국장을 평가하며, 실국장들은 (소관) 과장급을 평가하고 있다.

평가의 주요 내용은 업무의 중요도, 업무의 난이도, 업무추진 노력도 등으로 구분할 수 있다. 업무의 중요도는 부서 성과기여, 위상 강화 정도로 평가하고, 업무의 난이도는 업무의 전문성, 복잡성의 정도를 이용하여 평가하며, 업무추진 노력도는 장애극복·신뢰향상 등의 업무추진 노력을 평가 내용으로 삼고 있다.

<표 3-26> 평가등급별 배점

구분	탁월(S)	우수(A)	보통(B)	미흡(C)	불량(D)
업무의 중요도	4점	3.6점	3.2점	2.8점	2.4점
업무의 난이도	3점	2.7점	2.4점	2.1점	1,8점
업무추진 노력도	3점	2.7점	2.4점	2.1점	1,8점
총 계	10점	9점	8점	7점	6점

4) 개인별 가감점 부여

개인별 가점 및 감점의 부여는 직접적으로 관련되는 개인에게만 적용되며, 동일사안으로 여러 평가요소에 해당되는 경우는 유리한 것 하나만 적용하도록 하고 있다.

가점의 경우 건당 최대 +0.4점을 받을 수 있는 반면, 감점의 경우 건당 -0.4점을 받을 수 있다. 가점 및 감점 부여는 평가주관 부서에서 작성하여 성과관리부

서(기획관실)로 통보하도록 하고 있다.

<표 3-27> 가점부여 관련 평가요소 및 배점 기준

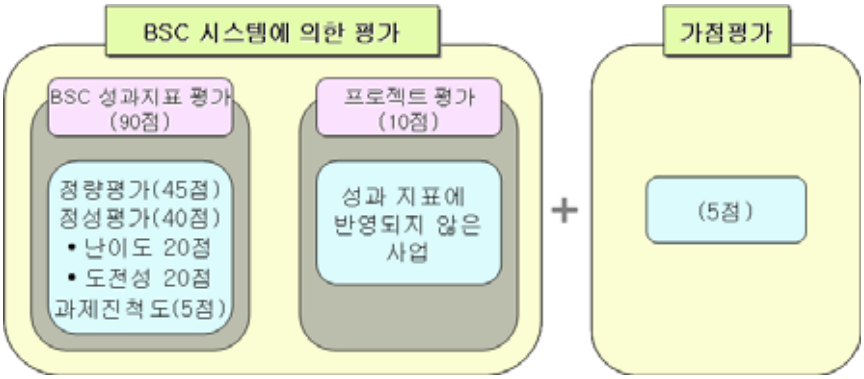
구분	평가요소	평가부서	배점
가점	중앙단위 평가에서 우수 공무원으로 선정 (훈포장 0.4, 대통령표창 0.3, 국무총리 표창 0.2, 장관 0.1)	해당부서	건당 +0.4
	경진대회에서 참가하여 우수공무원으로 선정	〃	건당 +0.2
감점	평가기간 내 징계처분(불문경고 이상) 받은 자	감사관실 총무과	건당 -0.4
	업무부실 처리, 이미지 훼손, 재정손실 등 (도지사 지시사항, 공약사업, 집중 현안과제)	기획관실	건당 -0.4
	허위실적을 입력하였거나 자료 미제출 시	기획관실	건당 -0.3

3. 충청북도

충청북도에서 실시하고 있는 평가는 크게 부서 통합성과평가와 성과계약평가로 구분할 수 있다.

부서 통합성과평가는 부서별 전략맵을 통해 도출된 성과지표를 기반으로 지표의 중간실적 점검, 성과모니터링 등 일련의 과정이 유기적으로 연계되도록 하여, 집중되고 효율적인 성과관리가 이루어지도록 하는 데에 중점을 두고 있으며, 본청·직속기관·사업소, 도의회 등 86개 실과소를 대상으로 평가를 실시한다. 이에 비해 성과계약평가는 4급 이상 공무원을 대상으로 평가를 실시하고 있다.

<그림 3-1> 부서 통합성과평가의 평가항목 및 배점



1) BSC 성과지표 평가

(1) 정량평가

정량평가는 BSC 성과지표평가에 배정된 90점의 50%인 45점을 차지하며, 실과소에서 실적을 성과관리시스템에 입력하면 지표정의서 작성 시 사전에 정의한 산식을 바탕으로 자동으로 점수가 계산된다.

(2) 정성평가

정성평가는 지표의 난이도 평가와 도전성 평가로 구분되며, 각각의 배점은 20점이다.

지표의 난이도 평가는 성과달성의 주체 및 성과측정 방식에 따른 지표 유형별로 성과에 대한 통제력의 범위를 기준으로 구분하여 적용한다.

<표 3-28> 지표 난이도 평가의 기준

등급	지표유형	설 명	예 시
상	결과지향 만족도 외부평가	실적 산출의 주체가 외부에 있어 통제력이 낮은 경우	도민소득, 실업률, 물가, 취업자 수, 기업체 수 등
중	산출량	업무 수행의 결과로 산출되는 산출물의 규모 혹은 품질	정비구간, 길이, 면적, 교육 이수율 등
하	업무량, 진척도, 투입자원	업무의 양, 공정률, 예산 등	회의, 워크숍, 일상적 업무, 예산 등

지표의 도전성 평가는 성과지표정의서 작성 시 부서에서 제시한 목표치의 설정근거와 분류기준에 따라 정성평가단이 목표치 도전성 등급을 부여한다.

<표 3-29> 지표 도전성 평가의 기준

등급	세부내용	평가범주	예시
상	아젠다 2010+, 도지사 방침, 공약사업 등	향상	아젠다 2010+
중	전국대비, 정부조직에서 제시한 규정, 과거 실적	전년도 실적 +5% 이상, 평균 3년치 이상	타 지자체 대비 전년도 실적대비 3년 평균대비
하	목표치 설정근거 미기재, 과거 실적	목표치 설정근거 미기재, 전년도 실적 + 5% 미만, 평균치 미만	

(3) 추진과제 진척도

추진과제의 진척도는 **5**점 만점이며**,** 목표(계획)완료일과 실제완료일을 입력하면 사전에 정의한 산식을 바탕으로 점수가 산정된다.

2) 프로젝트 평가

프로젝트 평가는 부서별 프로젝트 사업에 대해 정성평가를 실시하며**,** 주로

성과지표로 평가받지 못한 사업 및 업무 노력도를 평가한다.

평가기준은 업무기획 적절성(30%), 업무추진 효율성(50%), 업무효과 및 분석의 적절성(20%) 등이며, 평가기준을 5등급화(S: 100, A: 90, B: 80, C: 70, D: 60)하여 평가자의 주관성을 최소화한다.

3) 성과계약평가

충청북도에서 실시하고 있는 성과계약평가는 4급 이상 공무원을 대상으로 하며, BSC평가, 부서역량평가, 조정평가 등을 포함하고 있다. 부서종합평가인 BSC가 80%의 비중을 차지하며, 부서역량평가 10% 및 조정평가 10%를 반영하여 종합점수를 산정한다.

<표 3-30> 성과계약평가의 주요내용

평 가 항 목		평가지표	평 가 자	배 점 (100점)	평가시기
BSC 평가	부서종합평가	성과지표	성과관리시스템	80.0점	2009. 1
부서 역량 평가	소 계			10.0점	〃
	정부합동평가결과“가”등급 시책, 중앙평가우수부서	평가결과	성과관리담당관실	2.0점	2008. 12
	공약사업추진실적	추진사업수	성과관리담당관실	1.5점	〃
	도정성과마일리지점수	부진부서	성과관리담당관실	1.5점	〃
	도정홍보노력도	보도자료제공건수	공보관실	1.5점	〃
	실적가점포인트제점수	항목별가점포인트	총 무 과	1.5점	〃
	10대현안사업추진실적	추진사업수	정책기획관실	2.0점	〃
조 정 평 가		도정기여도	행정부지사	10.0점	2009. 1

(1) 지표성격평가

BSC는 성과관리시스템에 근거하여 평가하며, 전체 평가에서 차지하는 비율이 80%를 차지한다.

(2) 부서역량평가

부서역량은 10점 기준으로 평가하며, 5가지 항목을 지정한 후 각 항목에 대하여 개별적으로 점수를 부여하고 있다.

구체적인 배점을 살펴보면, 정부합동평가결과 "가"등급 시책, 중앙평가 우수부서 2점, 공약사업 추진실적 1.5점, 도정성과마일리지 점수 1.5점, 도정홍보 노력도 1.5점, 실적가점 포인트 점수 1.5점, 현안사업 추진실적 2점 등으로 나타난다.

(3) 조정평가

조정평가의 내용은 평가대상자의 직무성과 달성도 및 평가자 의견 반영, 평가대상자의 도정기여도, 조직관리 능력, 위기관리 능력 등이며, 조정평가는 부지사가 행한다.

4. 충청남도

충청남도에서 실시하고 있는 성과제도로는 업무달성도, 고객만족도, 부서별 평가, 지표성격평가 등을 들 수 있다. 업무달성도, 고객만족도 및 지표성격평가를 포함한 평가가 90%의 비중을 차지하며, 부서별 평가는 10%만 반영하여 종합점수를 산정한다.

<표 3-31> 충청남도의 성과관리제도

구 분	평 가 항 목	반영비율	
		지표별 (90점)	부서별 (10점)
업무달성도	결과지표 달성도 및 통제가능성 평가	22.5%	-
	과제달성도 및 통제가능성 평가	22.5%	-
고객만족도	고객설문평가(지표-목표카드 기여도)	22.5%	-
	고객설문평가(지표-과제 적절성)	22.5%	-

<표 계속>

구 분	평 가 항 목	반영비율	
		지표별 (90점)	부서별 (10점)
부서별 평가	연말 혁신우수사례 평가(고유전략과제 부문)	-	2.5
	연말 혁신우수사례 평가(협력전략과제 부문)	-	2.5
	목표카드별 고객설문평가점수(개선도)	-	2.5
	환경역량평가	-	2.5
지표성격평가	지표의 질 평가	10%	

1) 업무달성도

업무달성도 평가는 성과지표 및 실행과제의 달성도에 대해서 평가하며, 각 실과에서 제출(시스템 입력)한 실적에 근거하여 목표값 대비 달성도를 시스템을 통하여 자동적으로 측정한다.

업무달성도는 정량평가를 실시하는 것을 원칙으로 하나, 성과지표 및 실행과제의 달성도가 환경적인 요인에 의해서 달성하기 어려운 경우 정성평가를 실시하고 있다.

성과지표 및 실행과제의 목표달성도가 100%를 받지 못한 경우 '성과관리 실무평가단'에서 통제가능성에 대해 정성평가를 실시하며, 달성도와 비교해 높은 점수를 반영한다.

<표 3-32> 충청남도의 달성도 평가의 주요내용

평가항목		배점	평가 요소	배 점 반영비율
정량평가	성과지표 목표달성도	20.25점	2008년 성과지표 목표값 대비 달성도	해당지표 달 성 도
	실행과제 목표달성도	20.25점	성과지표내 실행과제 달성도 산출 ①목표관리방식=월별 달성도의 평균(일정관리 해당 없음) ②일정관리방식=100% - 2× [(실제완료일-업무완료예정일) ÷ (업무완료예정일-업무시작일)× 100%]	해당과제 달 성 도

<표 계속>

평가항목		배점	평가 요소	배 점 반영비율
정성평가	성과지표 통제가능성	20.25점	통제 불가능한 사건이 일어나서 지표달성에 심각한 장애로 작용되었다고 판단되는 경우	S(100%)
			통제 불가능한 사건이 일어나서 지표달성에 적지 않은 장애로 작용되었다고 판단되는 경우	A(95%)
			통제 불가능한 사건이 일어났으나 지표달성에 대한 장애 정도는 미약하다고 판단되는 경우	B(85%)
			통제 불가능한 사건이 일어났으나 지표달성에 대한 장애 정도는 거의 없다고 판단되는 경우	C(75%)
			지표달성에 통제 불가능한 사건이 전혀 일어나지 않은 경우	D(65%)
	실행과제 통제가능성	20.25점	통제 불가능한 사안이 발생하여 실행과제 업무추진에 심각한 장애로 작용되었다고 판단되는 경우	S(100%)
			통제 불가능한 사안이 발생하여 실행과제 업무추진에 적지 않은 장애로 작용되었다고 판단되는 경우	A(95%)
			통제 불가능한 사안이 발생하였으나 실행과제 업무추진의 장애 정도는 미약하다고 판단되는 경우	B(85%)
			통제 불가능한 사안이 발생하였으나 실행과제 업무추진의 장애 정도는 거의 없다고 판단되는 경우	C(75%)
			과제달성에 통제 불가능한 사안이 전혀 발생하지 않은 경우	D(65%)

2) 고객만족도

고객만족도 조사는 충청남도의 6대 전략목표와 성과목표에 대한 달성도를 관리하기 위한 수단으로 매년 정례적으로 실시하고 있으며, 부서고객의 만족도(50%)와 일반 도민의 만족도(50%)를 모두 반영하는 만족도를 조사한다.

만족도조사의 공정성과 전문성을 기하기 위해 주로 외부전문기관에 의뢰하여 조사하고 있으며, 각 실과의 지표가 조직의 존재 목적을 잘 반영하였는지, 과연 고객(도민, 시군, 의회, 유관·기관단체, 전문가, 공무원)이 바라는 모습으로 지향하는지를 연결시켜주는 역할을 수행하고 있다.

3) 부서별 평가

부서별 평가는 고유지표를 달성하기 위해 추진한 실행과제 외에 새롭게 개발된 과제, 협력지표를 달성하기 위해 추진한 협력과제 외에 새롭게 개발된 과제, 목표카드별 고객설문평가점수(개선도) 및 환경역량 평가 등에 대해서 평가를 하며, 각 항목별 배점은 2.5점이다.

4) 지표성격평가

지표성격평가는 '성과관리 평가단'에서 지표에 대하여 사전에 성격평가를 실시하는 것을 의미하며, 평가의 기준으로는 균질성, 난이도, 도전성, 타당성 등이 있고, 그 비중은 각각 2.5%로 정하고 있다. 자세한 내용은 다음과 같다.

우선 균질성은 지표가 결과중심의 성격을 가지고 있는가를 평가하는 것을 의미한다. 두 번째, 난이도는 중장기적으로 관리하고 발전시켜야 할 지표인가에 대한 평가를 하는 것이고 세 번째, 도전성은 목표치 달성의 용이성을 평가하는 것이다. 마지막으로 타당성은 부서의 핵심적인 업무와 질을 포괄하는지를 평가한다.

<표 3-33> 지표성격평가의 기준

	평가 요소	등급 (배점반영비율)
균질성	이 지표는 결과지표의 성격을 가지고 있음	S (100%)
	이 지표는 산출지표의 성격을 가지고 있음	A (95%)
	이 지표가 과정지표의 성격을 가지고 있음	B (85%)
	이 지표가 투입지표의 성격을 가지고 있음	C (75%)
난이도	부서가 중장기적으로 관리하고 발전시켜야 할 가치가 매우 높은 것으로 판단되는 경우	S (100%)
	부서가 중장기적으로 관리하고 발전시켜야 할 가치가 높은 것으로 판단되는 경우	A (95%)
	부서가 중장기적으로 관리하고 발전시켜야 할 가치가 보통인 것으로 판단되는 경우	B (85%)

<표 계속>

	평가 요소	등급 (배점반영비율)
난이도	부서가 중장기적으로 관리하고 발전시켜야 할 가치가 낮은 것으로 판단되는 경우	C (75%)
	부서가 중장기적으로 관리하고 발전시켜야 할 가치가 매우 낮은 것으로 판단되는 경우	D (65%)
도전성	환경과 조직 여건 상 성과지표의 당해연도 목표치 달성이 매우 어려운 수준일 경우	S (100%)
	환경과 조직 여건 상 성과지표의 당해연도 목표치 달성이 어려운 수준일 경우	A (95%)
	환경과 조직 여건 상 성과지표의 당해연도 목표치 달성이 보통 수준일 경우	B (85%)
	환경과 조직 여건 상 성과지표의 당해연도 목표치 달성이 용이한 수준일 경우	C (75%)
	환경과 조직 여건 상 성과지표의 당해연도 목표치 달성이 매우 용이한 수준일 경우	D (65%)
타당성	부서의 핵심적인 업무와 질을 포괄하는 정도가 매우 높은 경우	S (100%)
	부서의 핵심적인 업무와 질을 포괄하는 정도가 높은 경우	A (95%)
	부서의 핵심적인 업무와 질을 포괄하는 정도가 보통인 경우	B (85%)
	부서의 핵심적인 업무와 질을 포괄하는 정도가 낮은 경우	C (75%)
	부서의 핵심적인 업무와 질을 포괄하는 정도가 매우 낮은 경우	D (65%)

5. 전라북도

전라북도는 2008년부터 '통합직무성과평가제'를 도입하여 전 실과소속 개인 직무와 부서성과를 평가하고 있다. '통합직무성과평가제'는 BSC부서평가, 계급별 개인평가 및 개인역량평가를 포함하고 있다.

1) BSC부서평가

BSC부서평가는 4가지(고객·내부과정·재정·학습성장) 관점별 성과지표와 실

행과제지표의 실적평가점수와 고객설문평가점수를 합산한 후, 부서별 평가초기 출발환경을 평준화 한 **DBSC** 분석 값을 **10**점 범위 내에서 부여한다.

평가구성 = 지표실적평가 + 고객설문평가 + 부서환경역량평가(DBSC)
총평점(110점) = **성과지표평가**(25점), **실행과제평가**(25점), **고객설문평가**{핵심성공요인(CSF)와 성과지표 인과관계 25점)+(성과지표와 과제지표의 인과관계 적절성 25점)} + **부서환경역량평가**(DBSC) 10점

성과지표·실행과제지표 평가는 지표확정 시 설정한 목표대비 달성도를 실과별로 행정포탈 내 성과관리시스템에 실적을 입력하고, **2**차 평가부서 실적자료 검증, **3**차 외부 실적평가단의 지표수준과 통제가능성에 대한 정성평가의 과정으로 평가를 실시한다.

정성평가는 외부전문가로 구성된 실적평가위원이 지표의 수준(영향지표, 결과지표), 목표의 도전성·난이도, 환경의 통제가능성 등에 대해 재평가를 실시한다.

성과지표는 전체를 정성평가하고, 과제지표와 고객설문평가는 달성도가 **S**등급이 나오지 않은 항목에 대해 실과에서 정성평가를 요구하는 경우에 한하여 정성평가를 실시하고 그 결과 값을 반영한다.

<표 3-34> 정성평가의 항목별 반영등급

평가항목		달성도	정성평가	평가반영
성과지표평가(25%)		S등급	B등급	B등급
		B등급	S등급	S등급
과제지표평가(25%)		S등급	미평가	S등급
		C등급	S등급	S등급
고객설문평가	성과지표와 CSF인과관계(25%)	S등급	미평가	S등급
		C등급	S등급	S등급
	과제지표와 성과지표 인과관계(25%)	S등급	미평가	S등급
		C등급	S등급	S등급
부서환경역량평가(DBSC)(10%)		부서별 종합점수 가점으로 반영		

고객설문평가는 실과에서 추천된 외부 정책전문가 고객이 설문평가에 참여하며, 그 결과를 달성도 중심의 지표실적평가에 합산한다.

부서환경역량평가(DBSC)는 결재권자와 기관장을 대상으로 실과별 환경역량에 대해 설문에 응답하게 한 후 실과별로 처한 상황(인적·물적·재정적 환경)을 평준화하기 위한 결과 값을 산출하여 부서별 종합점수(실적평가+고객설문평가)에 가점으로 부여한다.

평가내용은 과장급 이상의 관리자가 전 실과소를 대상으로 ①실과별 내부환경(인력·예산 등), ②업무난이도, ③외부환경{담당업무성격(규제·수혜 등), 부서이미지}의 부서환경역량을 평가하는 것 등이 있다.

2) 계급별 개인평가

(1) 실국장 이상 평가체계

실국장 이상의 평가체계는 산하 BSC 부서평가 평균(40점), CEO미션이 포함된 BSC 개인지표평가(20점), 웹다면평가(30점), 직근상급자 평가(5점) 및 기관장 평가(5점)로 구성된다.

산하 BSC 부서평가의 평균점수를 개인평가의 40점 만점으로 환산 반영하고, CEO미션과제가 포함된 담당실과의 BSC성과지표 평가점수 평균을 20점 만점으로 환산 적용하고 있다. 웹다면평가는 항목별 총 평가점수를 30점 만점으로 환산 반영하며, 평가분야 실국장의 실적기여도, 직무수행태도, 능력, 리더십 등 4개 분야에 대해 동료 실국장, 산하 실과장 등이 평가하게 된다. 직근상급자평가는 행정부지사, 정무부지사가 본 산하 실국장 직무역량을 5점 범위 내에서 상대평가에 근거하여 점수를 부여하게 되고, 기관장평가는 기관장에 의한 최종 직무역량을 5점 범위 내에서 상대평가에 근거하여 점수를 부여한다.

(2) 실과장 평가체계

실과장의 평가체계는 산하 BSC 부서평가(40점), CEO미션이 포함된 BSC 개

인지표평가(20점), 웹다면평가(30점), 직근상급자 평가(5점) 및 기관장 평가(5점)로 구성된다.

소속 BSC 부서평가 점수를 개인평가의 40점 만점으로 환산하여 반영하고, CEO미션과제가 포함된 실과의 BSC성과지표 평가점수 평균을 20점 만점으로 환산 적용한다. 웹다면평가는 항목별 총 평가점수를 30점 만점으로 환산 반영하며, 평가분야 실과장의 실적기여도, 직무수행태도, 능력, 리더십 등 4개 분야에 대해 실국장, 실국내 동료 실과장, 실과 전직원 등이 평가한다. 직근상급자평가는 실국장이 본 산하 실과장의 직무역량을 5점 범위 내에서 상대평가에 근거하여 점수를 부여하며, 기관장평가는 기관장에 의한 최종 직무역량을 5점 범위 내에서 상대평가에 근거하여 점수를 부여한다.

3) 개인역량평가

개인역량평가는 조직의 목표 달성과 연계하여 뛰어난 직무수행을 보이는 고성과자의 차별화된 행동특성과 태도인 개인역량을 평가하는 것을 의미한다. 평가방법으로는 웹다면평가 및 직근상급자 이상 관리자 평가(직근상급자평가, 실국장평가, 기관장평가 등)를 들 수 있다.

웹다면평가는 조직측면에서 조직의 성과창출을 위한 자질인 개인별 역량평가에 동일 부서내 직원, 동료, 직근상급자 등 직무수행 관찰·파악이 용이한 다수의 평가자를 참여시켜 상사에 의한 일방적인 평가를 보완하고, 평가의 공정성 확보를 위해 직무성과평가에 도입하였으며, 내부 인사행정시스템을 활용하여 정기 다면평가에 관한 설문조사를 실시하고 있다.

<표 3-35> 계급별 평가항목

구분	평가역량	평 가 항 목 (5개)
5급 이상	관리자	비전제시, 통솔/인화력/수용력, 통합·조정력, 인력활용력, 기본역량(청렴성, 책임감, 전문성 등)
6급 이하	실무자	부서기여도·동료협력도, 책임성·전문성·변화적응 개선노력도, 업무기획력, 능동적 업무수행(기피업무담당, 난관극복노력), 기본역량(도덕성, 청렴성)
기 능 직	실무자	업무처리능력, 부서·동료협력도, 적극성·책임도, 개선노력도, 기본역량(도덕성·청렴성)

직근상급자 이상 관리자 평가는 조직관리 차원의 개인별 직무역량에 대한 관리자 의견을 반영하기 위한 평가이다. 4급 이상의 경우 직근상급자평가 5점 및 기관장평가 5점 이내의 점수를 부여하며, 5급 이하의 경우 실·과장평가 5점 및 실·국장평가 5점 이내의 점수를 부여한다.

6. 전라남도

전라남도에서 실시하고 있는 성과제도로는 BSC 달성도평가, 지표성격평가, 역량평가, 조정평가 등을 들 수 있으며, 이러한 제도 이외에도 가·감점평가 및 보정평가를 추가적으로 실시하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-36> 전라남도의 성과관리제도

평가종류	세부구분	평 가 내 용	평가주체	배점	평가 시기
BSC 지표 달성도평가 (50점)	고유지표	- 부서별 KPI 달성도 측정	BSC 전산시스템	40	'09. 1월
	공통지표	- 고객만족도 - 예산절감, 효율적 예산운용 - 상시학습시간	종합민원실 예산담당관실 인력관리과	10	'08.11월 '09. 1월 '09. 1월

<표 계속>

평가종류	세부구분	평 가 내 용	평가주체	배점	평가 시기
지 표 성격평가 (30점)	내부평가	- 지표의 중요도, 난이도 - 목표의 적절성, 도전성	실국과 소속직원	15	'08.11월
	전문가평가	- 지표의 중요도, 난이도 - 목표의 적절성, 도전성	도정평가 위원회	15	'08.11월
역량평가 (10점)	직근상급자 평 가	- 도정성과 기여도 - 현안문제 해결노력도 - 지표외 시책추진 성과 - 조직관리능력 - 전문성, 문제해결능력	3급-행정부지사 4급-실·국장 5급-실·과장	10	'09.1월
조정평가 (10점)	차상급자 평 가	- 도정성과 기여도 - 조직관리능력 - 전문성, 문제해결능력	3급-지사 4급-행정부지사 5급-실·국장	10	'09.2월
가감점평가 (±5점)	가점평가	- 정부합동평가 '가'등급 - 중앙단위 기관표창, - 재정인센티브 - 직무제안 채택 - 아이디어 뱅크 채택 - 도정우수시책 선정	성과관리 부 서	가점	'09.2월
	감점평가	- 자료제출, 실적입력 지연 - 허위실적 입력 및 제출 - 도지사 공약사항, 지시사항 추진 미흡 및 전산관리카드 미정리	성과관리 부 서	감점	'09.2월
보정평가	단기근무	- 당해직급 10개월 미만 근무자는 평가점수에서 월 0.5점씩 차감(4급 이상)	성과관리 부 서	감점	'09.2월

1) BSC 달성도 평가

BSC 달성도평가는 목표대비 추진실적 평가로서 배점이 50점(고유지표 40점, 공통지표 10점)으로서 다른 평가에 비해서 차지하는 비율이 높다.

달성도평가는 BSC 성과관리시스템을 활용하여 실적입력, 검증 및 평가의 과정을 거치게 되며, 성과지표의 (실적/목표×100×가중치)의 합으로 평가점수를 산정한다.

<표 3-37> 지표종류별 가중치 및 평가방법

지표종류			평가부서	평가대상	가중치(비중)		평가방법
총 지표 (890개)	고유지표(886개)		정책기획관실	전부서	80%		절대평가
	공통 지표 (4개)	고객만족도평가	종 합 민 원 실	전부서	20%	5%	절대평가
		세출예산 절감	예산담당관실	전부서		5%	절대평가
		예산확보 노력	〃	전부서		5%	절대평가
		상시학습 실적	인력관리과	전부서		5%	절대평가

2) 지표 성격평가

지표 성격평가는 도전적이고 창의적인 목표설정을 유도하고, 목표의 하향 설정을 예방하기 위한 평가로서 지표의 중요도, 난이도, 목표의 도전성, 적합성 등을 주로 평가한다.

지표 성격평가는 부서별 고유지표를 대상으로 실시하며, 평가배점 30점 중 15점은 내부평가를 통하여 결정되며, 15점은 도정평가위원회 평가위원들이 평가하도록 하고 있다.

내부평가의 경우에도 지표수준이 과, 국, 도 수준인가에 따라서 평가자들이 다르며, 평가방법은 20%씩 5등급으로 구분하여 절대평가를 하고 있다.

과 지표의 경우, 소속 과장, 계장, 과 실무추진단에서 평가하며, 국 지표는 소속 국장, 과장, 국 실무추진단에서, 마지막으로 도 지표의 경우 행정부지사와 기획조정실장이 평가를 수행하고 있다. 평가등급은 5단계로 구분하며, S등급은 15점, A등급 13점, B등급 12점, C등급 10점, D등급은 9점을 부여한다.

3) 역량평가

역량평가는 BSC 지표에 포함되지 않은 도정 성과 기여도, 현안문제 해결 노력도, 전문성, 문제해결 능력 등을 평가하는 것을 말하며, 직근상급자가 부하를 평가(예: 행정부지사→실·국장, 실·국장→과장, 과장→5급)하고 있다.

평가방법은 평가인원별로 5등급으로 배분하여 평가점수를 산정하며, 등급별 점수는 S등급 10점, A등급 9점, B등급 8점, C등급 7점, D등급 6점으로 정해져 있다.

4) 조정평가

조정평가는 부서(실국, 실과)와 개인(5급 담당)을 대상으로 실시하며, 도정성과 기여도, 현안문제 해결 노력도, 전문성, 문제해결능력, 조직관리능력 등을 평가한다.

평가방법은 역량평가와 동일하게 평가인원별로 5등급으로 배분하여 평가점수를 산정하며, 등급별 점수는 S등급 10점, A등급 9점, B등급 8점, C등급 7점, D등급 6점으로 정하고 있다.

5) 가·감점 및 보정평가

가점 및 감점의 부여는 전체점수 대비 ±5점 범위 내에서 별도의 점수를 부여하는 것을 의미한다. 가·감점은 주로 4-5급, 실·국장 등에게 적용되며, 동일 시책으로 기관표창 가점과 재정 인센티브 가점이 중복될 경우 유리한 점수 1개만 적용하고 있다.

전라남도에서 제시하고 있는 가점 또는 감점을 받을 수 있는 자세한 기준은 다음의 <표 3-38>과 같다.

<표 3-38> 가감점의 기준 및 배점

구분	평 가 요 소	대상	배 점
가점	· 정부합동평가 결과 '가'등급	실국장 4~5급	- 분야(4) or 시책(0.4) - '가'등급 분야 시책(1), 그 외 시책(0.8)
	· 중앙단위 평가 기관표창	4~5급	- 최우수(1), 우수(0.8), 장려(0.5)
	· 재정 인센티브 실적	4~5급	- 10억 이상(1.5), 10억미만~2억(1), 2억 미만(0.5)
	· 직무제안 채택 · 아이디어뱅크 채택	개인	- 금상(0.5), 은상(0.3), 동상(0.2)
	· 도정 우수시책 선정	4~5급	- 최우수(0.5), 우수(0.3), 장려(0.2)
감점	· BSC 자료제출, 실적입력 지연	4급	- 건당 △0.2점
	· BSC허위실적 입력 및 제출	4급	- 건당 △0.5점
	· 도지사 공약사항 및 지시사항 추진미흡 및 시도행정내 전산관리카드 미정리	4급	- 추진미흡 건당 △0.2점 - 관리카드 미정리 건당 △0.1점

보정평가는 4급 이상 공무원을 대상으로 실시하며, 평가결과가 성과연봉에 미치는 영향을 감안하여 단기 근무자에 대한 평가 시 보정을 실시한다. 당해직급에서 10개월 미만 근무자는 평가점수에서 월 0.5점씩 차감하도록 하고 있다.

7. 경상북도

경상북도는 조직 및 개인 성과관리체계의 기본틀을 유지하되, 성과지표와 평가방법을 체계화하여 객관성 및 공정성을 제고하고, 도의 전략과 연계된 성과관리 관점에서 계획하고 모니터링하여 그 결과를 도정에 환류하여 도정 역량을 강화하는 데에 중점을 두고 있다.

경상북도는 BSC를 기반으로 한 성과관리시스템에 의한 성과결과를 조직(부서) 및 개인의 실적평가에 활용·반영하고 있다. 부서평가는 성과평가 결과를 자체평가 및 부서평가에 반영하고 있고, 개인성과평가는 목표관리제(MBO) 및 성

과계약제의 평가지표로 활용하고 있다.

1) 성과관리시스템에 의한 실적평가

BSC를 기반으로 한 성과관리시스템에 근거한 실적평가는 도 본청, 직속기관, 사업소 등 112개 부서를 대상으로 실시한다.

본부·국·기관 및 팀·과별 성과는 연 2회(6월, 12월)씩 실적을 평가하는 것을 기본으로 하고 있다. 본부·국·기관 및 팀·과 성과는 도 평가단에서 실적을 평가하며, 농업기술원 및 소방관서의 성과는 자체평가단에서 실적을 평가한다.

BSC에 근거한 실적평가는 중간평가, 최종평가 및 성격평가로 구성되어 있다. 우선 중간평가는 상반기의 실적을 평가하는 것을 말하며, 일반적으로 성과관리시스템에 입력된 지표별 실적을 계량적으로 평가한다. 두 번째, 최종평가는 당해연도의 전체 실적을 평가하며, 성과관리시스템에 입력된 지표별 실적에 대한 계량적 평가 이외에 조정점수가 부여된다. 세 번째, 성격평가는 성과지표 및 목표값에 대한 평가로서 성과지표관리위원회(5급 30명)가 중간평가가 이루어지기 전에 실시하며, 평가등급은 S(30%), A(25%), B(20%), C(15%), D(10%) 등 5등급으로 구분하여 상대평가를 실시한다. 성격평가의 세부 평가기준은 부서 주요업무의 지표화 및 개량화(8%), 지표의 목표 값 난이도 및 도전성(4%), 가중치 설정에 대한 적절성(3%), 목표달성을 위한 추진과정의 과정지표 반영정도(9%), 과정지표의 목표값 난이도 및 도전성(6%) 등으로 구성된다.

<표 3-39> BSC에 기초한 평가의 방법 및 내용

구 분	대상기간	평가방법	주요내용
중간평가 (28%)	1. 1~6. 30 (7월 중)	- KPI 계량평가	연 단위 KPI평가는 피 평가자와 면담을 통해서 관련 업무추진 성과 정성평가
최종평가 (42%)	1. 1~12. 31 (익년 1월 중)	- KPI 계량평가 - 조정점수 부여	- 본부/국/기관, 팀/과 ⇒ 도지사 - 업무영역 ⇒ 본부·국·기관장
성격평가 (30%)	1. 1~12. 31 (6월 중)	- KPI 성격평가	KPI 목표값 및 부서 목표와 부합 여부 등 업무추진 관련 성격평가

2) 부서평가(조직성과평가)

부서평가는 BSC평가(60%), 도정주요시책평가(30%) 및 조정점수(10%)를 합산하여 점수를 산정한다.

도정주요시책평가는 일자리 창출 추진실적, 예산확보 및 절감 노력, 도지사 공약사항 및 지시사항 추진 상황, 중앙부처 등 수상실적, 관광산업 경쟁력 강화 시책 추진, 지식관리시스템 활성화, 법령·제도개선, 규제개혁 추진실적, 행정선진화 추진실적, 사회봉사 실적, 특수시책 등에 대한 추진실적을 평가한다 각 평가 항목별로 6개 주관부서에서 서면자료를 확인한 후 점검하여 점수를 산정한다.

조정점수는 연말 최종평가 평정점에 가감점을 반영하는 것을 의미한다. 성과관리시스템에 실적입력 마감일까지 추진실적을 미 입력할 경우, 평가단에 평가자료 미제출 시, 실적 및 제출자료 단순오류, 위·변조 등의 경우에 감점을 하게 된다.

3) 개인성과평가

개인성과평가는 팀·과장급 이상을 평가하며, 부서평가결과(70%), 다면평가(20%) 및 상급자평가(10%)를 종합하여 점수를 산정한다. 개인성과평가의 결과는 목표관리제 및 직무성과계약에 활용하게 된다.

8. 경상남도

경상남도는 균형성과관리를 도정평가의 근간으로 활용하여 도정전반의 목표달성도를 제고하고, 기존의 평가체계를 도민 중심의 평가체계로 전환하여 실효성 있는 성과관리제도 운영을 하는 것을 중점목표로 삼고 있다.

경상남도에서 실시하고 있는 주요 성과제도로는 BSC 평가, 직무성과계약제 평가, 도지사 공약·지시 추진상황 평가, 수시평가 등을 들 수 있다.

1) BSC 평가

BSC 평가는 도 본청 전부서, 직속기관, 사업소 등에서 수행하는 885개 성과지표(실과 681개, 실국 187개, 도 17개)를 평가한다.

BSC 평가는 지표의 목표달성도 평가뿐만 아니라 난이도를 평가하는데, 지표별 만점은 100점으로 하되, 목표달성도 점수의 비중을 90%로 하고, 지표 난이도 점수의 비중을 10%로 하며, 부서의 성적은 소관지표별 성적에 가중치를 반영하여 산정하게 된다.

2) 직무성과계약제 평가

직무성과계약제 평가는 4급 이상 일반직 공무원 및 별정직 공무원, 소방정 및 4급 상당의 연구관·지도관, 4호 이상 계약직 공무원, 5개의 격무·현안·프로젝트 담당 등을 대상으로 하여 평가를 시행하고 있으며, 평가 시 점수 산정은 BSC 소관부서 성적(90점), 상훈·징계 가감점(±5점), 도지사 가감점(±5점)에 근거한다.

<표 3-40> 지표 도전성 평가의 기준

평가항목	평가요소	배점	평가주체
BSC 성적	소관부서의 BSC 성적	90점	BSC 성적
상훈, 징계	중앙단위의 평가 수상 등	±5점	성과관리부서
도지사 가감점	조직관리능력, 도정기여도 등	±5점	도지사

3) 도지사 공약·지시 추진상황 평가

(1) 도지사 공약 평가

공약 평가는 공약사업을 추진하는 실·국·본부 등에서 자체적으로 평가하며, 10대 분야 93개 시책이 평가 대상이 된다.

공약 평가는 분기별로 이루어지며, 평가를 통해 추진상황을 진단(완료, 정상

추진, 지연 등)하게 된다. 평가결과 부진사업에 대해서는 보완대책을 수립하며, 필요 시 계획을 변경하는 방향으로 수정하게 된다.

(2) 지시사항 평가

도지사의 지시사항(일반·특별·추가지시)에 대하여 이를 추진하는 실·국·본부 등에서 자체적으로 평가한다.

지시사항에 대한 평가는 반기별로 이루어지며, 평가를 통해 추진상황을 진단(완료, 정상 추진, 지연 등)한다.

4) 수시평가

수시평가는 주요 정책사업, 당면 현안사항 중 제도개선, 사업추진에 대한 점검이 필요한 경우 기획관리실장이 대상사업을 선정한다.

평가계획 수립 후 서류 및 현장점검을 실시하며, 주로 사업추진의 효율성, 개선방안 등을 점검하는 데에 중점을 둔다.

9. 제주특별자치도

제주특별자치도의 평가는 조직평가와 개인평가로 구분하여 시행하고 있다. 조직평가는 BSC를 운영하고 있는 과단위(단위사업소 포함) 이상의 부서를 대상으로 하고 있으며, 개인평가는 5급 이상 공무원의 성과를 평가하고 있다.

<표 3-41> 제주특별자치도의 성과관리제도

구 분			평 가 요 소	평 가 자
조직평가	BSC 지표 달성도평가 (70점)		- 주요업무 추진실적 - 고객 만족도, 전화 친절도 - 공무원 역량강화 실적 등	성과관리 시스템
	지표성격 평 가 (15점)		- 업무의 대표성 - 목표설정의 적절성, 합리성 - 업무의 중요도, 난이도 - 업무의 효율성, 측정가능성 등	성과관리 시스템 - 내부평가 (7.5점) - 외부평가 (7.5점)
	부서역량 (15점)		- BSC지표에 포함되지 않은 시책추진성과 및 타부서에 대한 협력도 - 도정 성과 기여도, 현안사항 추진 노력도	성과관리 시스템 - 부지사(5점), - 실국장(5점) - 부서협력도서(5점)
	가감점 (±3점)		- 기관표창, 지표발굴 실적 등	성과관리부서
개인평가	4급 이상	조직평가 (85점)	조직평가 점수 반영비율(100점 기준) - BSC 지표달성도 70% - 지표성격 평가 15% - 부서역량 평가 15%	성과관리 시스템
		개인역량 (15점)	- 리더역량 : 비전제시, 조직관리 능력 등 - 직무역량 : 전문성, 문제해결 능력 등	성과관리 시스템 - 상급자 - 동료, 하급자등 다면평가단 구성
		보정점수	- 10개월 미만 근무자는 평가 점수에서 월 0.5점씩 차감	성과관리부서
	5급	BSC지표 달 성 도	- BSC 지표달성도(고유지표 + 공통지표) - 지표성격평가 점수 - 지표관리 실적	성과관리 시스템

1) 조직평가

(1) BSC 지표 달성도 평가

제주특별자치도는 **BSC** 성과관리 시스템에 의한 온라인 성과관리 및 달성도

평가를 통하여 성과평가의 객관성, 공정성, 투명성 및 신뢰성 확보에 기여하고 있다.

BSC 지표 달성도평가는 본청, 합의제기관, 직속기관, 사업소 등의 106개 부서를 대상으로 실시하는데, 모든 지표는 계량화하여 평가점수를 산정하며, 평가점수 및 달성비율은 100(점, %)으로 제한하고 있다.

(2) 지표 성격평가

지표 성격평가는 도전적이고 창의적인 목표설정 및 Best 지표의 발굴을 유도하고, 목표의 하향설정을 방지하기 위하여 실시하고 있다. 업무의 중요도, 난이도 등 지표의 합리성 등을 평가하는 데에 중점을 두고 있으며, 평가점수 15점 중에서 내부평가를 통하여 7.5점의 범위 내에서 점수를 부여하며, 외부평가를 통하여 7.5점에 대한 평가점수를 정한다.

지표 성격평가는 대표성, 난이도, 연계성, 구체성, 측정가능성, 입력주기, 결과지향성, 합리성, 도전성 및 목표배분 등의 기준에 근거하여 평가하고 있으며, 각 기준별 가중치는 10%로 동일하다.

<표 3-42> 지표 성격평가의 기준

항 목	평 가 내 용	배점	평 가 기 준			
			S(10)	A(8)	B(6)	C(4)
대표성	부서별 주요업무가 지표로 설정되어 있는가?	10	우수	보통	미흡	불량
난이도	지표의 난이도 수준은?	10	매우 높음	높음	보통	낮음
연계성	도정성과 및 실국의 목표달성에 기여할 수 있는 수준은?	10	매우 높음	높음	보통	낮음
구체성	지표에 대한 정의, 평가기준, 방법 등이 구체적으로 제시 되었는가?	10	우수	보통	미흡	불량
측 정 가능성	실적입력 주기별로 달성도를 측정할 수 있고, 지표산식은 적정한 가?	10	우수	보통	미흡	불량

<표 계속>

항 목	평 가 내 용	배점	평 가 기 준			
			S(10)	A(8)	B(6)	C(4)
입력주기	지표실적 입력 주기는?	10	분기	반기	년	-
결 과 지향성	목표달성에 따른 기대효과 등을 측정할 수 있는가?	10	결과지표	산출 지표	투입지표 과정지표	-
합리성	목표치 설정은 최근 3년간 실적이나 통계자료, 사례분석 등을 통하여 설정되어 있는가?	10	3년간 자료 활용	1년간 자료 활용	구체적 기준 없음	-
도전성	목표는 도전적으로 설정되어 있는가? - 주요업무계획과의 일치여부 - 과거 실적에 대비 상향설정	10	5% 이상 (업무보고와 일치)	3% 이상	0.1% 이상 (업무 보고와 불일치)	하향
목표배분	목표 달성도 비율은 상반기 40% 이상 배분되었는가?	10	40%	30%	20%	10% 이하
계		100				

(3) 부서역량평가

부서역량평가는 BSC지표에 포함되지 않은 업무 추진실적, 도정성과 기여도, 업무의 중요도·난이도, 부서간 협력도 및 행정환경의 변화에 대한 대처능력 및 집단민원 등 문제해결 노력도, 시책추진에 따른 부서간 협력도, 참여도 등을 평가하는 것을 포함한다.

부서역량평가의 평가점수는 15점이며, 국 단위에서는 도지사와 부지사가 각각 7.5점의 범위 내에서 성과관리 시스템을 활용하여 평가하며, 과 단위에서는 부지사와 실국장이 각각 5점의 범위 내에서 평가하고, 나머지 5점은 성과관리부서에서 부서협력도에 따라서 평가를 한다.

<표 3-43> 부서역량평가의 기준

항 목	평 가 내 용	배점	평 가 기 준		
			S(탁월)	A(우수)	B(보통)
			상위 20%	21~ 60%	하위 40%
부 서 역 량	도정성과 기여도 및 현안사항 추진에 따른 부서 수준은 ?	15	15	13	11
		10	10	9	8
부 서 협력도	타부서 추진 시책 등에 대한 평가 등급?	5	5	4	3

(4) 가·감점 부여

가점 및 감점의 부여는 전체점수 대비 ±3점 범위 내에서 별도의 점수를 부여하며, 가점 및 감점 평가 결과를 합산하여 조직평가 점수에 가산하여 평가한다.

2) 개인평가

개인평가는 4급 이상 공무원을 대상으로 하는 조직평가, 개인평가 및 보정점수 등을 포함한 평가와 5급 공무원을 대상으로 하는 BSC 지표 달성도 평가로 구분된다.

(1) 조직평가

조직평가는 조직을 평가하기 위한 BSC 지표 달성도평가, 지표 성격평가, 부서역량 등의 평가를 포함하며, 이 평가점수의 85%를 4급 이상 공무원의 평가점수에 포함한다.

(2) 개인역량

개인역량평가는 실·국장, 과장을 대상으로 평가하며, 평가요소로는 리더역량과 직무역량을 평가한다. 리더역량은 비전제시, 의사결정, 조직관리, 업무추진력

등을 포함하고 있고, 직무역량은 전문성, 판단력, 문제해결능력, 적극성 등을 포함한다.

개인역량평가의 점수는 15점이며, 이 중 상급자가 7.5점의 범위 내에서 평가하며, 다면평가를 통하여 7.5점의 평가점수를 부여한다. 다면평가는 소관 실·국내 동료, 하급자 등으로 평가단을 구성하여 실시하며, 평가자별 평균을 최종 평가점수로 결정한다.

(3) 보정점수

동일 부서에서 10개월 미만 근무자는 평가 점수에서 월 0.5점씩 차감한다.

(4) BSC 지표 달성도

5급 공무원의 BSC 지표 달성도 평가는 고유지표 달성도(50%), 공통지표 달성도(30%), 지표성격평가(15%), 지표관리실적(5%), 보정점수 등을 포함한다. 지표관리실적은 고유지표 추진실적 평가로서 3개 이상 5점, 2개 이하 2점으로 평가한다.

제3절 광역시와 도의 성과관리제도 비교

1. 광역시의 성과관리제도 비교

광역시의 성과관리체계를 살펴보면, 자치단체별로 다양한 제도들을 운영하고 있으나 부서(조직)평가체계와 개인평가체계로 대별할 수 있다.

부서(조직)평가는 주로 BSC에 근거한 업무(사업)달성도, 업무(지표)성격평가 및 가감점평가 등의 점수를 합산하여 평가점수를 산정한다. 첫째, 달성도평가는 주로 성과관리시스템을 통하여 자동적으로 계산되며, 당초 설정한 목표를 달성

했는지에 대해서 평가한다. 둘째, 업무(지표)성격평가는 업무(지표)의 중요도, 난이도 등을 등급화하여 등급별로 점수를 차등 부여한다. 셋째, 가감점 평가의 경우는 자치단체별로 가감점의 부여에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있으며, 그 기준들은 매우 다양하다. 또한 성과관리제도 종류에 있어서도 타 광역시와는 달리 울산광역시는 BSC평가를 시행하지 않고 있으며, 주요업무자체평가와 목표관리제에 기초하여 성과관리를 하고 있다.

개인평가는 일반적으로 4급 이상 공무원을 대상으로 실시하며, BSC 기반의 부서평가, 상급자평가 및 가감점을 종합하여 개인의 점수로 산정하고 있다. 평가대상을 5급까지 확대·적용하는 자치단체도 있으며, 개인평가를 따로 실시하지 않고 전체 성과관리체계에 통합하여 관리하는 자치단체도 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-44> 광역시의 성과관리 특징 비교

	성과관리 평가체계	부서(조직) 평가체계	개인평가체계	비고
서울	· BSC 평가 · 실·국 자체평가 · 개인성과평가 · 수시평가	· BSC 평가 - 주요사업평가 - 기관별평가 · 실국 자체평가 - BSC 지표에 미포함 부분 · 수시평가	· 개인성과평가 대상: 4급 이상 - KPI 달성도 - 기관평가 - 가감점	현안에 대응하기 위한 수시평가제도 채택
부산	· BSC 평가 · 가점평가 · 조정평가	· BSC평가 - 달성도/민간평가/직근상관평가 · 가점평가 - 10대시정성과평가 - 으뜸부서평가 - 시장공약사항평가 - 우수부서평가 · 조정평가	· 대상: 5급 이상 전체 평가 결과를 직무성과계약 대상자인 5급 이상에 중점적으로 평가함	-

	성과관리 평가체계	부서(조직) 평가체계	개인평가체계	비고
대구	· BSC 평가 (자체평가와 통합)	· BSC평가 - 달성도평가/직상급자평가/부서평가/전문가평가/고객만족도/가감점	· 대상: 4급 이상 BSC 평가 결과 활용	-
인천	· 업무평가 (BSC에 기반한 자체평가) · 목표관리제	· 업무평가 - 성격평가 - 목표달성도 - 가감점	· 목표관리제 대상: 4급 이상 - 성격평가 - 목표달성도 - 가감점	-
광주	· BSC 성과평가 · 직무성과평가	· BSC 성과평가 - 달성도평가 - 정성평가: 부서성격·실적평가	· 직무성과평가 대상: 4급 이상 - BSC 성과평가 - 상급자평가 - 가감점	-
대전	· BSC 평가 · 부서평가 · 가점평가	· BSC평가 - 지표달성도/지표성격 · 부서평가 - 주요시책평가/주요현안사업평가/문서평가 · 가점평가 - 확인자 평가/수상실적	개인평가체제를 따로 두지 않고 전체 성과관리체계에 통합하여 운영	시장추진사업 평가를 위한 시책평가와 현안 해결을 위한 현안사업평가 채택
울산	· 주요업무자체평가 · 목표관리제	· 주요업무자체평가 : 핵심전략업무 대상 - 목표달성도 평가 - 자체평가위원회 평가	· 목표관리제 대상: 4급 이상 - 주요업무자체평가 - 업무성격평가 - 부서평가	자체평가위원회의 평가지표: 계획수립의 적절성, 성과계획의 적정성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성

2. 도의 성과관리제도 비교

도의 성과관리체계를 살펴보면, 광역시보다 다양한 제도들을 운영하고 있으며, 모든 도에서 BSC에 기반한 평가를 실시하고 있다. 광역시보다 더 많은 성과평가가 이루어지고 있으며, 더 구체적인 평가기준을 제시하는 경우가 많다.

도의 경우, 모든 자치단체가 BSC에 근거하여 부서(조직)을 평가하고 있으며, BSC 평가결과는 개인평가에도 상당한 영향을 미치는 것으로 나타난다. BSC평가를 중시한다는 점은 광역시와 동일하나 BSC평가의 구성요소는 많은 차이가 있으며, 부서(조직)평가체계가 광역시보다 더 구체적이다.

부서(조직)평가는 주로 BSC에 근거한 업무(사업)달성도, 업무(부서·지표)성격평가 및 가감점평가 등의 점수를 합산하여 평가점수를 산정한다.

개인평가는 일반적으로 4급 이상 공무원을 대상으로 실시하며, BSC 기반의 부서평가, 직상급자평가, 개인역량평가 및 가감점을 종합하여 개인의 점수로 산정하고 있다.

<표 3-45> 도의 성과관리 특징 비교

	성과관리 평가체계	부서(조직) 평가체계	개인평가체계	비고
경기	· 조직성과평가 · 목표관리제	· BSC평가 - 성과목표 실적달성도. 지표성격평가/서면보완평가 · 핵심사업평가 - 각 부서의 핵심사업의 계획 및 추진과정 종합 평가 - 전산시스템 계량화의 한계보완을 위해 실시 · 부서평가 - 현안사업 평가 - 중앙부처에서 우수평가를 받은 부서에 가점부여	· 목표관리제 대상: 4급 이상 - 업무평가(BSC·현안사업평가) - 개인역량평가(공통역량·리더역량) - 조정평가(가감점)	-

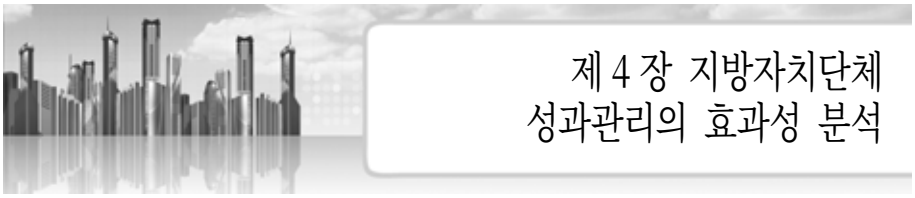
<표 계속>

	성과관리 평가체계	부서(조직) 평가체계	개인평가체계	비고
강원	· BSC 달성도 평가 · 부서성격 평가 · 직근상급자 평가 · 가감점 부여	· BSC 달성도 평가 - 공통지표 평가 - 고유지표 평가: 사업추진 실적, 달성률, 진척률, 지도단속 실적 · 부서성격평가 - 평가대상: 과 단위 고유지표 절대평가 - 지표의 대표성/난이도 평가	· 직근상급자 평가 대상: 국장급, 과장급 - 업무의 중요도 - 업무의 난이도 - 업무추진노력도 · 개인별 가감점 부여 - 직접적으로 관련되는 개인에게만 적용	-
충북	· 부서 통합성과 평가 · 성과계약평가	· 부서 통합성과평가 - BSC 시스템에 의한 평가 :정량·정성평가/과제진척도 - 프로젝트평가: 성과지표에 미반영 된 사업 평가 - 가점평가	· 성과계약평가 대상: 4급 이상 - BSC평가(부서종합평가) - 부서역량평가 - 조정평가 (도정기여도)	BSC지표가 평가하지 못하는 부분을 프로젝트평가가 보완함
충남	· 업무달성도 · 고객만족도 · 지표성격평가 · 부서별 평가	· 업무달성도 평가 - 정량평가: 성과지표 목표달성도, 실행과제 목표달성도 - 정성평가: 성과지표 통제가능성, 실행과제 통제가능성 · 고객만족도 - 부서고객/일반도민 만족도 · 지표성격평가 - 균질성/난이도/도전성/타당성 평가 · 부서별 평가 - 고유지표외의 새롭게 개발된 과제 등에 대한 평가	개인성과평가체제에 대해서는 따로 언급하고 있지 않음	· 업무달성도, 고객만족도, 지표성격평가가 전체 평가의 90%를 차지하고 있으며 이들 평가는 BSC에 기반하고 있음 · BSC지표가 평가하지 못하는 부분을 보완하기 위한 부서별 평가 채택

<표 계속>

	성과관리 평가체계	부서(조직) 평가체계	개인평가체계	비고
전북	· 통합직무성과 평가제 - BSC부서평가 - 계급별 개인 평가 - 개인역량평가	· BSC부서평가 - 지표실적 평가 - 고객설문평가 - 부서환경역량평가	· 계급별 개인평가 - 실·국·과장: 산하 BSC 부서평가/BSC 개인지표평가/웹다면평가/직근상급자 평가/기관장평가 · 개인역량 평가 - 고성과자 평가: 웹다면평가/직근상급자 이상 관리자 평가	개인별 성과평가에 있어 직급에 관계없이 고성과자를 평가할 수 있게 개인역량평가를 실시하고 있음
전남	· BSC 지표 달성도평가 · 지표성격평가 · 역량평가 · 조정평가 · 가감점 및 보정평가	· BSC 지표 달성도평가 - 고유지표/공통지표 달성도 · 지표성격평가 - 고유지표 대상: 내부평가/전문가평가 · 조정평가 - 부서 대상: 성과기여도, 현안 해결노력도, 전문성 등 평가	· 역량평가 - 직근상급자 평가 - BSC지표 미포함 분야 평가 · 조정평가 - 5급 대상: 성과기여도, 현안 해결노력도, 전문성 등 평가 · 가감점 및 보정평가 - 가감점: 4-5급 대상 - 보정평가: 4급 대상	4급 이상을 대상으로 평가 결과를 바탕으로 성과연봉제 실시 중
경북	· BSC 성과관리 시스템에 의한 실적평가 - 조직성과평가 - 개인성과평가	· 조직성과평가 - BSC평가 - 도정주요시책평가 - 조정점수(가감점)	· 개인성과평가 대상: 팀·과장급 이상 - 부서평가결과 - 다면평가 - 상급자평가	개인성과평가의 결과를 목표관리제 및 직무성과계약의 근거로 활용
경남	· BSC 평가 · 직무성과계약제 · 도지사 공약·지시 추진상황 평가 · 수시평가	· BSC 평가 - 목표달성도 평가 - 목표 난이도 평가 · 도지사 공약·지시 추진상황 평가 - 공약평가: 공약사업 추진 · 실·국·본부 자체평가 - 지시사항 평가: 지시사항 추진 실·국·본부 자체평가 · 수시평가 - 주요 정책사업, 현안 등의 점검이 필요할시 시행됨	· 직무성과계약제 대상: 4급 이상 - BSC 소관부서 성적 - 상훈·징계 가감점 - 도지사 가감점	현안에 대응하기 위한 수시평가제도 채택

	성과관리 평가체계	부서(조직) 평가체계	개인평가체계	비고
제주	• 조직평가 - BSC 지표 달성도 평가 - 부서역량평가 • 개인평가	• BSC 지표 달성도 평가 - 주요업무 추진실적 - 고객만족도, 전화친절도 - 공무원 역량강화 실적 • 지표성격 평가 - 업무의 대표성 - 목표설정의 적절성, 합리성 - 업무의 중요도, 난이도 - 업무의 효율성, 측정가능성 • 부서역량평가 - BSC 지표 미포함 시책추진성과 및 타부서 협력도 - 도정성과기여도, 현안 추진도 • 가감점	• 4급 이상 - 조직평가: BSC지표달성도/지표성격평가, 부서역량평가 - 개인역량: 리더역량/직무역량 - 보정점수: 가감점 • 5급 - BSC지표 달성도: BSC지표달성도/지표성격평가/지표관리실적	-



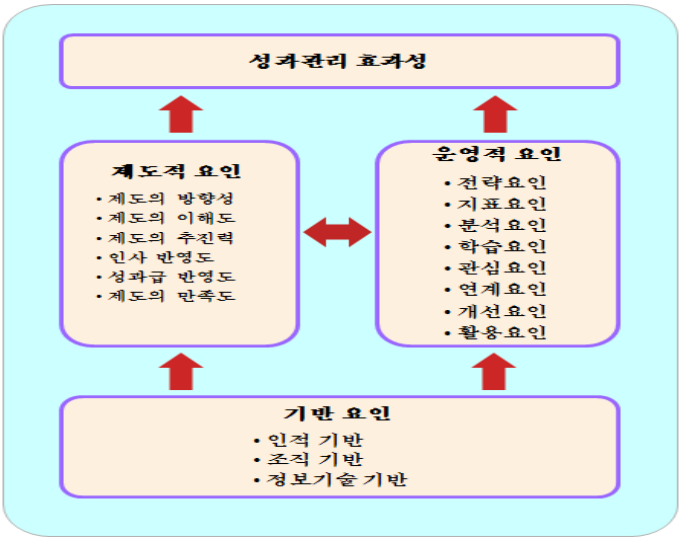
제 4 장 지방자치단체 성과관리의 효과성 분석

제1절 효과성 분석의 개요

1. 연구의 분석틀

성과관리의 효과성을 이해하기 위해서는 성과에 대한 개념 정의가 명확하게 이루어져야 한다. 그러나 성과는 효과성, 능률성, 경제성, 서비스 품질, 서비스 형평성, 정부재정의 안정성, 정부정책의 순응 등의 다차원적인 개념이다(이윤식 외, 2005). 따라서 성과관리의 효과성은 성과를 어떤 관점에서 접근하느냐에 따라 그 내용이 달라질 수 있다. 일반적으로 성과관리의 효과성은 조직에서 성과관리를 통하여 달성하려는 일련의 목표를 달성한 정도를 의미한다. 그러나 성과관리의 목적이 다양하다는 관점에서 볼 때, 성과관리의 효과성을 정확하게 정의하기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 이론적인 배경에서 언급한 바와 같이 성과관리의 효과성을 다차원적인 개념으로 규정하고자 한다. 즉, 성과관리의 효과성을 조직이 구성원의 성과 향상을 통하여 조직이 수행하는 사업의 성과뿐만 아니라, 개인과 조직의 역량에 대한 성과를 포함하는 효과성 개념으로 정의하고자 한다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 성과관리의 효과성을 사업의 성과와 관련해서는 사업수행의 효과성과 사업결과의 효과성 차원으로 구분하여 분석하고, 개인 및 조직의 역량과 관련해서는 개인역량의 효과성과 조직역량의 효과성 차원으로 구분하여 분석하고자 한다. 지방자치단체 성과관리의 효과성을 분석하기 위한 분석틀은 다음의 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 성과관리 효과성의 분석틀



2. 분석의 개요 및 응답자의 특성

먼저 성과관리의 요인으로 제시한 제도적 요인, 운영적 요인, 기반 요인에 대하여 지방자치단체 공무원의 인식을 분석하였다. 성과관리 요인에 대한 인식은 5점 척도로 조사하여 빈도분석을 실시하였다. 그리고 제2절에서는 성과관리의 제도적 요인에 대한 인식을 빈도를 중심으로 분석하였고, 제3절에서는 성과관리의 운영적 요인에 대하여 빈도를 중심으로 분석하였으며, 제4절에서는 성과관리의 기반 요인에 대한 인식을 빈도를 중심으로 분석하였다.

둘째, 성과관리의 효과성에 대한 공무원의 인식을 분석하였다. 성과관리의 요인과 마찬가지로 5점 척도로 조사하여 빈도분석을 실시하였다. 따라서 제5절에서는 성과관리의 효과성을 사업수행의 효과성, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성을 구분하여 빈도분석을 실시하였다.

마지막으로 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 성과관리의 효과성은 전술한 네 가지 효과성으로 구분하여 분석하였으며, 성과관리의

효과성에 영향을 미치는 요인은 앞에서 언급한 제도적 요인, 운영적 요인, 기반 요인으로 하였다. 먼저 네 가지 요인별로 구분하여 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하였고, 다음으로 네 가지 요인을 종합하여 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 도출하였다.

본 연구의 설문조사는 16개 광역자치단체에 근무하는 공무원을 대상으로 실시하였다. 각 광역자치단체별로 30명씩 총 480부를 배부하여 321부를 회수하여 66.9%의 설문지 회수율을 보였다. 설문응답자의 개인적 특성을 살펴보면, 먼저 성별로는 남성이 65.2%, 여성 34.8%로 남성이 많았다. 연령별로는 40대가 60.2%로 가장 많았고, 30대 이하 23.8%, 50대 이상 16.0%로 나타났다. 근무기간은 16년-20년 24.8%, 11년-15년 23.9%, 20년 이상 23.0%, 6년-10년 16.0%, 5년 이하 12.3%의 순으로 나타나 기간별로 고른 분포를 보였다. 직급별로는 6급 44.5%, 7급 42.6%로 대부분이 6급과 7급이었으며, 8급 이하 8.2%, 5급 이상 4.7%의 분포를 보였다. 직군별로는 행정직이 65.7%로 대다수를 차지하였고, 기술직이 23.0%, 연구직 등 기타직이 11.2%의 분포를 보였다. 마지막으로 자치단체 유형별로는 특별시 및 광역시 소속이 52.3%, 도 소속이 47.7%로 나타나, 특별시·광역시 소속 공무원이 약간 많았다.

<표 4-1> 설문 응답자의 개인적 특성

항목	구분	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	208	65.2
	여성	111	34.8
연령	30대 이하	76	23.8
	40대	192	60.2
	50대 이상	51	16.0
근무기간	5년 이하	39	12.3
	6-10년	51	16.0
	11-15년	76	23.9
	16-20년	79	24.8
	20년 이상	73	23.0

<표 계속>

항목	구분	빈도(명)	비율(%)
직급	8급 이하	26	8.2
	7급	135	42.6
	6급	141	44.5
	5급 이상	15	4.7
직군	행정직	209	65.7
	기술직	73	23.0
	기타직	5	1.5
시/도 구분	특별시/광역시	168	52.3
	도	153	47.7

제2절 성과관리의 제도적 요인에 대한 인식 분석

지방자치단체 성과관리에 영향을 미치는 제도적 요인에 대하여 공무원의 인식을 조사하여 분석해 보았다. 제도적 측면의 요인으로는 제도의 방향성, 제도의 이해도, 자치단체장의 제도 추진력, 성과평가결과의 인사 반영도 및 성과급 반영도, 제도에 대한 만족도 등 여섯 가지 하위 요인을 중심으로 분석하였다.

1. 성과관리제도의 방향성

성과관리제도가 성공적으로 운영되려면 성과관리제도의 방향성이 올바르게 정립되어야 한다. 현재의 성과관리제도의 방향성에 대한 질문에 현재의 제도가 바람직한 방향으로 운영되고 있다는 응답이 **33.6%**, 그저 그렇다는 응답이 **37.2%**, 바람직하지 못한 방향으로 운영되고 있다는 응답이 **26.3%**로 나타났다. 성과관리제도가 바람직한 방향으로 운영되고 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높기는 하지만, 전체적으로 **33.6%**에 불과하고 그저 그렇다는 응답이 가장 높다는

것은 앞으로 성과관리제도의 방향성에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

<표 4-2> 성과관리제도의 방향성

문 항	구 분	빈도(명)	비율(%)
현재의 성과관리제도가 바람직한 방향으로 운영되고 있다고 생각하십니까?	전혀 바람직하지 못한 방향으로 가고 있다	22	6.9
	별로 바람직하지 못한 방향으로 가고 있다	62	19.4
	그저 그렇다	119	37.2
	비교적 바람직한 방향으로 가고 있다	111	34.7
	매우 바람직한 방향으로 가고 있다	6	1.9
	합 계	320	100

2. 성과관리제도의 이해도

성과관리제도가 성공적으로 운영되려면 조직의 구성원들이 성과관리제도의 취지 및 목적을 명확히 이해하고 있어야 한다. 성과관리제도의 도입 목적이나 취지를 잘 이해하고 있다는 응답이 **50.2%**, 그저 그렇다는 응답이 **38.3%**, 잘 이해하지 못하고 있다는 응답이 **11.5%**로 나타났다. 성과관리제도의 도입 목적 및 취지를 잘 이해하고 있다는 응답이 **50%** 이상으로 잘 이해하지 못하고 있다는 응답보다 매우 높게 나타나, 전반적으로 조직구성원들이 성과관리제도 도입의 목적 및 취지는 잘 이해하고 있는 것으로 보인다.

<표 4-3> 성과관리제도에 대한 이해도

문 항	구 분	빈도(명)	비율(%)
성과관리제도의 도입 목적이나 취지에 대해 얼마나 잘 이해하고 계십니까?	전혀 이해하지 못하고 있다	1	0.3
	별로 잘 이해하지 못하고 있다	36	11.2
	그저 그렇다	123	38.3
	비교적 잘 이해하고 있다	130	40.5
	매우 잘 이해하고 있다	31	9.7
	합 계	321	100

3. 자치단체장의 제도 추진력

성과관리제도가 성공적으로 운영되려면 최고관리자인 자치단체장의 적극적인 의지가 매우 중요하다. 즉, 자치단체장이 적극적인 의지를 가지고 성과관리를 추진하여야 성과관리가 성공할 수 있다. 지방자치단체장이 성과관리제도를 적극적으로 추진할 의지가 있다는 응답이 61.4%, 그저 그렇다는 응답이 27.9%, 그렇지 않다는 응답이 10.6%로 나타났다. 지방자치단체장이 성과관리제도를 적극적으로 추진하려는 의지가 있다는 응답이 50% 이상으로 그렇지 않다는 응답보다 매우 높게 나타났다. 따라서 자치단체장이 성과관리제도를 적극적으로 추진하고 있다고 인식함을 알 수 있다.

<표 4-4> 자치단체장의 제도 추진력

문 항	구 분	빈도(명)	비율(%)
자치단체장이 성과관리제도를 적극적으로 추진하려는 의지가 있습니까?	전혀 그렇지 않다	9	2.8
	그렇지 않다	25	7.8
	그저 그렇다	89	27.9
	그렇다	143	44.8
	매우 그렇다	53	16.6
	합 계	319	100

4. 성과관리제도의 인사 반영도

성과관리제도가 성공적으로 운영되려면 높은 성과를 달성한 구성원에 대해 적절한 보상이 이루어져야 한다. 성과에 대한 보상의 일환으로 성과평가 결과를 인사에 적극적으로 반영하는 것이다. 그러나 분석결과에 의하면, 성과평가의 결과가 인사에 적극적으로 반영되고 있다는 응답이 21.2%, 그저 그렇다는 응답이 37.7%, 반영되고 있지 않다는 응답이 41.1%로 나타났다. 성과평가 결과가 인사에 적극적으로 반영되고 있다는 응답이 21.2%에 불과하고 그저 그렇다는 응답

과 반영되고 있지 않다는 응답이 **78.5%**로 나타나, 전반적으로 공무원들은 성과평가 결과가 실제 인사에 제대로 반영되지 않고 있다고 인식하고 있었다. 따라서 앞으로 성과평가 결과를 인사에 적극적으로 반영할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

<표 4-5> 성과평가결과의 인사반영도

문 항	구 분	빈도(명)	비율(%)
현재의 성과관리제도가 성과평가결과를 인사에 적극적으로 반영하고 있습니까?	전혀 그렇지 않다	25	7.8
	그렇지 않다	107	33.3
	그저 그렇다	121	37.7
	그렇다	62	19.3
	매우 그렇다	6	1.9
	합 계	321	100

5. 성과관리제도의 성과급 지급도

성과관리제도가 성공적으로 운영되려면 성과가 좋은 사람에 대한 적절한 보상이 주어져야 한다. 인사 반영 이외에 성과에 대한 적절한 보상 중의 하나는 성과평가 결과를 조직의 성과급 지급에 적절히 반영하는 것이다. 성과평가 결과가 성과급 지급에 적절히 반영되고 있다는 응답이 **26.0%**, 그저 그렇다는 응답이 **45.6%**, 반영되지 않고 있다는 응답이 **28.5%**로 나타났다. 성과평가 결과를 성과급 지급 시 적절히 반영하고 있지 못하다는 응답이 적절히 반영하고 있다는 응답보다 약간 높게 나타났다. 그저 그렇다는 응답을 고려하면 공무원들은 성과평가 결과가 성과급 지급에 적절히 반영되지 못하고 있다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 앞으로 성과평가 결과를 성과급 지급 시 적절히 반영할 수 있는 방안을 모색해볼 필요가 있다.

<표 4-6> 성과관리제도의 성과급지급도

문 항	구 분	빈도(명)	비율(%)
현재의 성과관리제도가 성과평가결과에 따라 성과급을 지급되고 있습니까?	전혀 그렇지 않다	23	7.2
	그렇지 않다	68	21.3
	보통이다	146	45.6
	그렇다	70	21.9
	매우 그렇다	13	4.1
	합 계	320	100

6. 성과관리제도에 대한 만족도

성과관리제도가 성공적으로 운영되려면 무엇보다도 조직구성원들이 성과관리제도에 만족하여야 한다. 조직구성원들이 성과관리제도에 만족하여야 성과관리에 관심을 가지고 성과결과에 대한 수용성이 높아질 것이다. 현재의 성과관리제도에 대해 만족한다는 응답이 **31.1%**, 그저 그렇다는 응답이 **49.5%**, 만족하지 못한다는 응답이 **19.3%**로 나타났다. 현재의 성과관리제도에 만족한다는 응답이 만족하지 못한다는 응답보다 높기는 하지만, 만족한다는 응답이 **31.1%**에 불과하다는 것은 현재의 성과관리제도를 전반적으로 만족스럽지 못하다고 인식하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 앞으로 조직구성원 모두가 만족할 수 있는 방향으로 성과관리제도를 개선해야 할 것이다.

<표 4-7> 성과관리제도 운영에 대한 전반적인 만족도

문 항	구 분	빈도(명)	비율(%)
귀하가 현재 소속된 자치단체의 성과관리제도에 대해 어느 정도 만족하십니까?	매우 불만스럽다	12	3.7
	다소 불만스럽다	50	15.6
	그저 그렇다	159	49.5
	비교적 만족한다	97	30.2
	매우 만족한다	3	.9
	합 계	321	100

제3절 성과관리의 운영적 요인에 대한 인식 분석

성과관리는 제도의 설계도 중요하지만 그 제도의 운영을 어떻게 하는가 역시 성과관리의 효과성에 중요한 영향을 미친다. 효과적으로 성과를 관리하기 위해서는 성과목표와 성과수단을 제대로 설정해야 한다. 그러나 성과의 목표와 수단만으로는 보다 나은 성과를 이끌어 낼 수 없다. 성과관리 과정에서 구성원들의 다양한 역기능적 행동들로 인해서 성과가 감소하는 경우가 많다. 따라서 성과관리 과정에 영향을 미치는 요인들을 적절하게 적용하고, 이러한 요인에 따른 성과관리의 실행은 보다 나은 성과를 유도하고 성과관리를 성공적으로 이끌 수 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 성과관리의 운영적 요인에 대하여 공무원의 인식을 조사·분석해 보았다. 운영적 측면의 요인으로는 전략요인, 전략요인, 지표요인, 분석요인, 학습요인, 관심요인, 연계요인, 개선요인, 활용요인 등 여덟 가지 하위 요인을 선정하여 분석하였다.

1. 성과관리의 전략요인

성과관리가 성공적으로 이루어지기 위해서는 성과관리를 전략적인 관점에서 접근해야 한다. 즉 성과관리가 전략에 근거하여야 하고, 전략적 목표가 명확하여야 하며, 전략수립과정에 구성원들이 참여하여야 한다. 따라서 성과관리의 전략요인을 분석하기 위하여 성과관리가 전략에 근거해서 이루어지고 있는가?, 성과관리를 위한 전략적 목표가 명확한가?, 그리고 전략수립에 조직구성원의 참여가 보장되는가? 등의 세 가지 질문을 하였다.

먼저 성과관리가 전략에 근거하여 이루어진다는 응답이 40.9%, 보통이다는 응답이 45.3%, 그렇지 않다는 응답이 13.8%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 가장 높았고, 그렇다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 매우 높게 나타났다. 둘째, 성과관리를 위한 전략적 목표가 명확하다는 응답이 30.2%, 보통이다는 응답

이 46.0%, 그렇지 않다는 응답이 23.8%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 가장 높았고, 그렇다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 약간 높게 나타났다. 마지막으로 전략수립에 조직구성원의 참여가 보장된다는 응답이 28.6% 보통이다는 응답이 43.7%, 그렇지 않다는 응답이 27.6%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 가장 높았고, 그렇다는 응답과 그렇지 않다는 응답이 비슷하게 나타났다. 따라서 전략요인에 대한 인식에서는 전체적으로 보통이다는 응답이 높게 나타나기는 하였으나, 성과관리가 전략에 근거하고 전략적 목표는 명확하지만, 전략수립과정에 조직구성원들의 참여 보장은 잘 되지 않는다는 인식이 높았다.

<표 4-8> 성과관리의 전략요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
전략 요인	성과관리가 전략에 근거하여 이루어진다.	9	35	144	117	13	318
		2.8%	11.0%	45.3%	36.8%	4.1%	100%
	성과관리를 위한 전략적 목표가 명확하다.	8	67	145	90	5	315
		2.5%	21.3%	46.0%	28.6%	1.6%	100%
	전략수립에 조직구성원의 참여가 보장된다.	9	79	139	83	8	318
		2.8%	24.8%	43.7%	26.1%	2.5%	100%

2. 성과관리의 지표요인

성과관리가 성공적으로 이루어지기 위해서는 조직의 성과를 측정할 수 있는 의미 있고 중요한 지표들을 수집하여야 한다. 의미 있는 중요한 지표를 선정하기 위해서는 성과지표가 조직의 전략과 밀접하게 연계되어 있어야 하고, 구체적이고 적실성이 있어야 하며, 양질의 데이터를 가지고 있어야 한다. 따라서 성과관리의 지표요인을 분석하기 위하여 성과지표가 조직의 전략과 밀접하게 연계되어 있는가?, 성과지표가 구체적이며, 적실성이 있는가? 성과지표가 양질의 데

이터에 기초하고 있는가 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 성과지표가 조직의 전략과 밀접하게 연계되어 있다는 응답이 **34.5%**, 보통이다는 응답이 **41.9%**, 그렇지 않다는 응답이 **23.5%**로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 가장 높았고, 그렇다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높게 나타났다. 둘째, 성과지표가 구체적이고 적실성이 있다는 응답이 **40.0%** 보통이다는 응답이 **37.1%**, 그렇지 않다는 응답이 **22.9%**로 나타났다. 즉, 그렇다는 응답이 가장 높았고, 다음으로 보통이다는 응답, 그렇지 않다는 응답 순으로 나타났다. 마지막으로 성과지표가 양질의 데이터에 기초하고 있다는 응답이 **29.3%** 보통이다는 응답이 **46.2%**, 그렇지 않다는 응답이 **24.7%**로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 가장 높았고, 그렇지 않다는 응답이 그렇다는 응답보다 약간 높게 나타났다. 결과를 종합해보면, 지표요인에서는 전체적으로 보통이다는 응답이 높기는 하지만, 성과지표가 전략과 연계되어 있고, 구체적이며, 양질의 데이터에 기초하고 있다는 인식이 높음을 알 수 있다.

<표 4-9> 성과관리의 지표요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
지표 요인	성과지표는 조직의 전략과 밀접하게 연계되어 있다.	11	62	130	97	10	310
		3.5%	20.0%	41.9%	31.3%	3.2%	100%
	성과지표는 구체적이며, 적실성이 있다.	8	65	118	122	5	318
		2.5%	20.4%	37.1%	38.4%	1.6%	100%
	성과지표는 양질의 데이터에 기초하고 있다.	12	66	146	87	5	316
		3.8%	20.9%	46.2%	27.5%	1.6%	100%

3. 성과관리의 분석요인

성과관리가 성공적으로 이루어지기 위해서는 조직이 성과지표 및 성과지표의 데이터를 중요한 정보나 지식으로 전환하는 것이 가능하여야 한다. 조직이 성과분석 기술이 없다면, 성과관리는 가치가 없을 것이다. 조직이 성과를 올바르게 분석하기 위해서는 성과 데이터로부터 고품질의 정보를 얻을 수 있고, 성과지표가 전략적·전술적 결정을 하는데 도움을 줄 수 있어야 한다. 따라서 성과관리의 분석요인을 분석하기 위하여 조직이 성과 데이터로부터 고품질의 정보를 얻을 수 있는가?, 조직의 성과지표가 조직차원에서의 전략적 결정을 하는 데에 도움이 되는가?, 성과지표가 조직차원에서의 전술적 결정을 하는 데에 도움을 주는가? 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 조직이 성과데이터로부터 고품질의 정보를 얻을 수 있다는 응답이 18.0%, 보통이다는 응답이 57.0%, 그렇지 않다는 응답이 25.0%로 나타났다. 즉, 보통이라는 응답이 50% 이상이며, 그렇지 않다는 응답이 그렇다는 응답보다 다소 높게 나타났다. 둘째, 조직의 성과지표가 조직 차원에서의 전략적 결정을 하는 데에 도움이 된다는 응답이 23.1% 보통이다는 응답이 49.5%, 그렇지 않다는 응답이 27.4%로 나타났다. 즉, 보통이라는 응답이 50% 정도이며, 그렇지 않다는 응답이 그렇다는 응답보다 다소 높게 나타났다. 마지막으로 조직의 성과지표가 조직 차원에서의 전술적 결정을 하는 데에 도움이 된다는 응답이 23.4% 보통이다는 응답이 48.9%, 그렇지 않다는 응답이 27.7%로 나타났다. 즉, 보통이라는 응답이 50% 정도이며, 그렇지 않다는 응답이 그렇다는 응답보다 다소 높게 나타났다. 결국 성과관리의 분석요인에 대한 인식은 대부분이 보통이며, 성과 데이터로부터 고품질의 정보를 얻을 수 있고, 성과지표가 전략적·전술적 결정을 하는데 도움이 되지 못한다는 응답이 도움이 된다는 인식보다 높았다.

<표 4-10> 성과관리의 분석요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
분석 요인	8. 조직은 성과데이터로부터 고품질의 정보를 얻을 수 있다.	12	67	180	55	2	316
		3.8%	21.2%	57.0%	17.4%	0.6%	100%
	9. 성과지표는 조직차원에서의 전략적 결정을 하는 데에 많은 도움이 된다.	14	73	157	68	5	317
		4.4%	23.0%	49.5%	21.5%	1.6%	100%
	10. 성과지표는 조직차원에서의 전술적 결정을 하는 데에 많은 도움이 된다.	15	73	155	69	5	317
		4.7%	23.0%	48.9%	21.8%	1.6%	100%

4. 성과관리의 학습요인

성과관리가 성공적으로 이루어지기 위해서는 성과정보가 조직구성원들을 벌하거나 비판하기 위해서 사용되어지는 것이 아니라 구성원들이 성과정보에 대한 학습을 통하여 스스로 관리하고 피드백하는 데 활용되어야 한다. 성과정보에 대한 긍정적인 학습 환경이 조성되기 위해서는 성과정보의 공개, 성과정보에 근거한 학습, 성과정보에 의한 행태 변화 등이 가능하여야 한다. 따라서 성과관리의 학습요인을 분석하기 위하여 성과정보가 모든 조직구성원에게 제공 되는가?, 성과정보에 근거하여 조직학습이 이루어지고 있는가?, 조직의 관리자는 성과정보를 활용하여 구성원들의 행태를 바람직한 방향으로 유도하는가? 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 성과정보가 모든 조직구성원에게 제공되고 있다는 응답이 **35.8%**, 보통이다는 응답이 **38.0%**, 그렇지 않다는 응답이 **26.2%**로 나타났다. 즉, 보통이라는 응답이 높기는 하지만, 그렇다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높게 나타났다. 둘째, 성과정보에 근거하여 조직학습이 이루어지고 있다는 응답이 **21.8%**, 보

통이다는 응답이 48.4%, 그렇지 않다는 응답이 29.8%로 나타났다. 즉, 보통이라는 응답이 50% 정도 이기는 하지만, 그렇지 않다는 응답이 그렇다는 응답보다 다소 높게 나타났다. 마지막으로 조직의 관리자는 성과정보를 활용하여 구성원들의 행태를 바람직한 방향으로 유도한다는 응답이 20.3%, 보통이다는 응답이 45.4%, 그렇지 않다는 응답이 34.3%로 나타났다. 즉, 보통이라는 응답이 가장 높았고, 그렇지 않다는 응답이 그렇다는 응답보다 다소 높게 나타났다. 결국 학습요인과 관련하여 보통이다는 응답 비율이 높기는 하지만, 보통이라고 응답한 비율을 제외하고 보았을 때, 성과정보가 모든 구성원에게 제공되고 있기는 하지만, 조직학습이 성과정보에 근거하지 못하고 조직관리자들이 성과정보를 적절히 활용하지 못하는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-11> 성과관리의 학습요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
학습 요인	성과정보가 모든 조직구성원에게 제공 된다	9	74	120	102	11	316
		2.8%	23.4%	38.0%	32.3%	3.5%	100%
	성과정보에 근거하여 조직학습이 이루어진다	11	83	153	62	7	316
		3.5%	26.3%	48.4%	19.6%	2.2%	100%
	조직의 관리자들은 성과정보를 활용하여 구성원들의 행태를 바람직한 방향으로 유도한다	13	95	143	57	7	315
		4.1%	30.2%	45.4%	18.1%	2.2%	100%

5. 성과관리의 관심요인

성과관리가 성공적으로 이루어지기 위해서는 최고관리자 및 중간관리자가 성과관리에 관심을 가져야 한다. 또한 성과관리를 통하여 조직구성원의 사기를 높이려고 노력하여야 한다. 따라서 성과관리의 관심요인을 분석하기 위하여 조직

의 최고관리자가 성과관리에 관심이 많은가?, 조직의 중간관리자들이 성과관리에 많은 관심을 기울이고 있는가?, 그리고 관리자들은 성과관리를 통해 조직구성원의 사기를 진작시키려고 노력하는가? 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 조직의 최고관리자들이 성과관리에 관심이 많다는 응답이 **48.6%**, 보통이다는 응답이 **34.4%**, 그렇지 않다는 응답이 **17.1%**로 나타났다. 즉, 관심이 많다는 응답이 낮다는 응답보다 매우 높게 나타났다. 둘째, 조직의 중간관리자들이 성과관리에 많은 관심을 기울인다는 응답이 **47.5%**, 보통이다는 응답이 **38.4%**, 그렇지 않다는 응답이 **14.1%**로 나타났다. 즉, 관심이 많다는 응답이 낮다는 응답보다 매우 높게 나타났다. 마지막으로 관리자들이 성과관리를 통하여 조직구성원의 사기를 진작시키려고 노력한다는 응답이 **41.4%** 보통이다는 응답이 **37.4%**, 그렇지 않다는 응답이 **21.2%**로 나타났다. 결국 성과관리의 관심요인과 관련해서는 조직의 최고관리자 및 중간관리자들이 성과관리에 관심이 많을 뿐만 아니라 성과관리를 통해 조직구성원의 사기를 진작시키려고 노력한다고 인식하고 있다.

<표 4-12> 성과관리의 관심요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
관심 요인	조직의 최고관리자들은 성과관리에 관심이 많다	11	43	109	122	32	317
		3.5%	13.6%	34.4%	38.5%	10.1%	100%
	조직의 중간관리자들은 성과관리에 많은 관심을 기울이고 있다	10	35	122	125	26	318
		3.1%	11.0%	38.4%	39.3%	8.2%	100%
	관리자들은 성과관리를 통해 조직구성원의 사기를 진작시키려고 노력하고 있다	9	59	120	113	20	321
		2.8%	18.4%	37.4%	35.2%	6.2%	100%

6. 성과관리의 연계요인

성과관리가 성공적으로 이루어지기 위해서는 조직의 다른 관리절차와 성과관리를 연결하고 협력하지 않으면 성과관리의 장점이 감소할 것이다. 전략적 성과관리시스템은 예산, 성과보고, 사업관리 등 다른 부서 업무와 연합적으로 활용되어야 한다. 따라서 성과관리의 연계요인을 분석하기 위하여 성과관리가 성과보고와 밀접하게 연계되어 있는가?, 성과관리가 예산제도와 밀접하게 연결되어 있는가?, 성과관리가 사업 및 업무관리와 밀접하게 연계되어 있는가? 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 성과관리가 성과보고와 밀접하게 연계되어 있다는 응답이 35.5%, 보통이다는 응답이 46.2%, 그렇지 않다는 응답이 18.3%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답비율이 높기는 하지만, 밀접하게 연계되어 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높았다. 둘째, 성과관리가 예산제도와 밀접하게 연결되어 있다는 응답이 25.2%, 보통이다는 응답이 46.2%, 그렇지 않다는 응답이 28.6%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답비율이 높기는 하지만, 밀접하게 연계되어 있지 않다는 응답이 그렇다는 응답보다 약간 높았다. 마지막으로 성과관리가 사업 및 업무관리와 밀접하게 연계되어 있다는 응답이 36.8% 보통이다는 응답이 42.8%, 그렇지 않다는 응답이 20.4%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답비율이 높기는 하지만, 밀접하게 연계되어 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높았다. 결국 성과관리의 연계요인 분석에서는 전반적으로 보통이다는 응답이 높았고, 성과관리가 성과보고 및 사업관리와는 연계성이 높은 반면, 예산제도와는 연계성이 낮은 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-13> 성과관리의 연계요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
연계 요인	과관리는 성과보고와 밀접하게 연계되어 있다	6	52	147	105	8	318
		1.9%	16.4%	46.2%	33.0%	2.5%	100%
	성과관리는 예산제도와 밀접하게 연결되어 있다	15	76	147	73	7	318
		4.7%	23.9%	46.2%	23.0%	2.2%	100%
	성과관리는 사업 및 업무관리와 밀접하게 연계되어 있다	7	58	136	108	9	318
		2.2%	18.2%	42.8%	34.0%	2.8%	100%

7. 성과관리의 개선요인

성과관리의 적합성을 높이기 위해서는 지속적으로 성과관리시스템을 점검하고 개선·수정해 나가야 한다. 전략적 목표가 적실성이 있는지를 검토하여야 하고, 만약 전략적 목표가 변화한다면 성과 지침과 성과지표를 바꾸어야 한다. 따라서 성과관리의 개선요인을 분석하기 위하여 성과관리시스템이 매년 새로이 검토되고 수정되는가?, 전략 목표가 매년 새로이 검토되고 수정되는가?, 그리고 성과지표가 매년 새로이 검토되고 수정되는가? 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 성과관리시스템이 매년 새로이 검토되고 수정된다는 응답이 **50.9%**, 보통이다는 응답이 **38.1%**, 그렇지 않다는 응답이 **10.9%**로 나타났다. 즉, 성과관리시스템이 매년 새로이 검토·수정된다는 응답이 **50%** 이상으로 그렇지 않다는 응답보다 높게 나타났다. 둘째, 전략 목표가 매년 새로이 검토되고 수정되고 있다는 응답이 **50.0%**, 보통이다는 응답이 **37.8%**, 그렇지 않다는 응답이 **12.2%**로 나타났다. 즉, 전략목표가 매년 새로이 검토·수정된다는 응답이 **50%**로 그렇지 않다는 응답보다 높게 나타났다. 마지막으로 성과지표가 매년 새로이 검토되고 수정된다는 응답이 **52.8%**, 보통이다는 응답이 **36.8%**, 그렇지 않다는 응답이 **10.4%**로 나타났다. 즉, 성과지표가 매년 새로이 검토·수정된다는 응답이 **50%** 이상으

로 그렇지 않다는 응답보다 높게 나타났다. 결국 성과관리의 개선요인에 대한 응답에서는 성과관리시스템, 전략목표, 성과지표가 매년 새로이 검토·수정되고 있는 것으로 인식하였다.

<표 4-14> 성과관리의 개선요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
개선 요인	성과관리 시스템은 매년 새로이 검토되고, 수정된다.	3	32	122	146	17	320
		0.9%	10.0%	38.1%	45.6%	5.3%	100%
	전략목표는 매년 새로이 검토·수정된다.	2	37	121	147	13	320
		0.6%	11.6%	37.8%	45.9%	4.1%	100%
	성과지표는 매년 새로이 검토·수정된다.	1	32	117	148	20	318
		0.3%	10.1%	36.8%	46.5%	6.3%	100%

8. 성과관리의 활용요인

성과관리가 성공적으로 이루어지기 위해서는 성과와 관련된 정보를 적절히 활용하여야 한다. 성과정보가 적절히 활용되기 위해서는 성과정보 제공방식이 적절하여야 하며, 성과평가 결과와 관련된 정보를 다양한 매체를 통하여 공개하여, 조직의 성과정보를 누구나 쉽게 파악할 수 있어야 한다. 따라서 성과관리의 활용요인을 분석하기 위하여 성과평가 결과로 나타난 성과정보를 제공하는 방식이 적절하고 의미가 있는가?, 성과평가 결과와 관련된 성과정보는 다양한 매체를 통하여 공개하고 있는가?, 그리고 성과평가 결과로 나타난 성과정보를 통하여 시·도정의 성과를 쉽게 파악할 수 있는가? 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 성과평가 결과로 나타난 성과정보를 제공하는 방식이 적절하고 의미가 있다는 응답이 **24.5%**, 보통이다는 응답이 **55.6%**, 그렇지 않다는 응답이 **20.0%**로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 매우 높게 나타났으며, 성과정보를 제공하는

방식이 적절하다는 응답이 적절하지 않다는 응답보다 약간 높았다. 둘째, 성과평가 결과와 관련된 성과정보가 다양한 매체를 통하여 공개되고 있다는 응답이 29.7%, 보통이다는 응답이 49.1%, 그렇지 않다는 응답이 21.3%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답비율이 높았고, 성과정보가 다양한 매체를 통하여 공개되고 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높게 다소 높았다. 마지막으로 성과평가 결과로 나타난 성과정보를 통하여 시·도정 성과를 쉽게 파악할 수 있다는 응답이 30.3%, 보통이다는 응답이 44.1%, 그렇지 않다는 응답이 25.6%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답비율이 높았고, 성과정보를 통하여 시·도정 성과를 쉽게 파악할 수 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높았다. 결국 성과관리의 활용요인에 대한 응답에서는 전체적으로 보통이다는 응답이 높았고, 성과정보 제공의 적절성, 성과정보 공개의 다양성, 시·도정 성과 파악 등 모든 항목에서 그렇다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높게 나타나고 있다.

<표 4-15> 성과관리의 활용요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
활용요인	성과평가 결과로 나타난 성과정보를 제공하는 방식은 적절하고 상당한 의미가 있다	8	55	175	73	4	315
		2.5%	17.5%	55.6%	23.2%	1.3%	100%
	성과평가 결과와 관련된 성과정보는 다양한 매체를 통하여 공개하고 있다	5	63	157	85	10	320
		1.6%	19.7%	49.1%	26.6%	3.1%	100%
	성과평가 결과로 나타난 성과정보를 통하여 시·도정 성과를 쉽게 파악할 수 있다	9	73	141	91	6	320
		2.8%	22.8%	44.1%	28.4%	1.9%	100%

제4절 성과관리의 기반 요인에 대한 인식 분석

지방자치단체 성과관리의 기반 요인에 대하여 공무원의 인식을 조사·분석해 보았다. 조직의 성과관리가 성공을 거두기 위해서는 성과관리에 필요한 인적 기반과 조직적 기반, 그리고 성과관리에 필요한 기술적 기반을 가지고 있어야 한다. 본 연구에서는 성과관리의 기반 요인으로 인적기반 요인, 조직기반 요인, 정보기술기반 요인의 세 가지 하위 요인으로 구분하여 인식을 조사·분석하였다.

1. 인적기반 요인

성과관리는 결국 사람이 하는 것이다. 따라서 성과관리가 성공을 거두기 위해서는 조직구성원이 성과관리에 많은 관심을 가지고 성과를 향상시키려고 노력하여야 한다. 또한 조직구성원들에게 충분한 교육훈련 기회를 부여하여 성과관리와 관련된 다양한 지식을 습득할 수 있어야 한다. 그리고 조직구성원들은 성과지표를 이해하고 성과 데이터를 분석하기 위한 필요한 역량을 가지고 있어야 한다. 따라서 성과관리의 인적기반 요인을 분석하기 위하여 조직구성원들은 성과관리에 많은 관심과 노력을 기울이고 있는가?, 조직구성원들에게 성과관리에 관한 교육훈련의 기회가 충분히 제공되고 있는가?, 그리고 조직구성원은 성과지표를 이해하고 성과 데이터를 분석하기 위해 필요한 역량을 가지고 있는가 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 조직구성원들은 성과관리에 많은 관심과 노력을 기울이고 있다는 응답이 33.4%, 보통이다는 응답이 43.8%, 그렇지 않다는 응답이 19.0%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 많기는 하지만, 성과관리에 많은 관심과 노력을 기울이고 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 매우 높게 나왔다. 둘째, 조직구성원들에게 성과관리에 관한 교육훈련의 기회가 충분히 제공되고 있다는 응답이 32.1%, 보통이다는 응답이 45.2%, 그렇지 않다는 응답이 22.8%로 나타났다. 즉,

보통이다는 응답이 높기는 하지만, 교육훈련 기회가 충분히 제공되고 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높았다. 마지막으로 조직구성원은 성과지표를 이해하고 성과 데이터를 분석하기 위해 필요한 역량을 가지고 있다는 응답이 35.7%, 보통이다는 응답이 47.0%, 그렇지 않다는 응답이 17.1%로 나타났다. 즉, 역시 보통이다는 응답이 높기는 하지만, 조직구성원은 성과지표를 이해하고 성과 데이터를 분석하기 위해 필요한 역량을 가지고 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높게 나왔다. 결국 성과관리의 인적기반 요인에 대한 분석에서는 조직구성원들이 성과관리에 많은 관심과 노력을 기울이고 교육훈련의 기회를 충분히 제공하며, 성과지표 및 데이터를 분석할 능력이 있다는 응답을 많이 하였다.

<표 4-16> 성과관리의 인적기반 요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계
인적기반 요인	조직구성원들은 성과관리에 많은 관심과 노력을 기울이고 있다	11	46	139	106	15	317
		3.5%	14.5%	43.8%	33.4%	4.7%	100%
	조직구성원들에게 성과관리에 관한 교육훈련의 기회가 충분히 제공되고 있다	14	59	145	93	10	321
		4.4%	18.4%	45.2%	29.0%	3.1%	100%
	조직구성원은 성과지표를 이해하고 성과데이터를 분석하기 위해 필요한 역량을 가지고 있다.	7	47	148	105	8	315
		2.2%	14.9%	47.0%	33.3%	2.5%	100%

2. 조직기반 요인

성과관리가 성공을 거두기 위해서는 성과관리 과정에 충분한 자원과 시간을 투자하여야 한다. 좋은 성과관리는 지속적으로 성과지표를 수집, 분석, 발표되어져야 하며, 사람들은 훈련받아야 하며, IT 시스템은 유지되어야 하고 계속 업그

레이드 되어야 한다. 이러한 모든 과정은 시간과 자원을 요구한다. 특히 성과관리 활동을 촉진하는 역할을 수행하기 위해서는 자원과 시간을 지닌 헌신적인 팀을 만드는 것이 중요하다. 성과관리팀은 전략적 설계, 도식화 과정, 성과지표 설계 및 재검토, 그리고 성과 데이터 분석, 성과 보고, 성과 재검토, 성과관리 과정에서의 교육훈련 지원, 소프트웨어 시스템의 유지 등의 다양한 역할을 수행해야 한다. 따라서 성과관리의 조직기반 요인을 분석하기 위하여 성과관리를 위해서 많은 자원과 시간을 투자하고 있는가?, 부서(과, 팀)의 경계를 초월하는 권한을 성과관리팀에 부여하고 있는가?, 성과관리팀에 대한 인력 및 예산지원이 충분히 이루어지고 있는가? 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 성과관리를 위해서 많은 자원과 시간을 투자하고 있다는 응답이 40.8%, 보통이다는 응답이 45.1%, 그렇지 않다는 응답이 14.1%로 나타났다. 즉, 성과관리를 위해 많은 자원과 시간을 투자하고 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 매우 높게 나왔다. 둘째, 성과관리를 위해서 부서의 경계를 초월하는 권한을 성과관리팀에 부여하고 있다는 응답이 23.8%, 보통이다는 응답이 34.7%, 그렇지 않다는 응답이 41.4%로 나타났다. 즉, 성과관리팀의 권한이 강력하지 않다는 응답이 권한을 가지고 있다는 응답보다 매우 높았다. 마지막으로 성과관리과(팀)에 대한 인력 및 예산지원이 충분히 이루어지고 있다는 응답이 15.8%, 보통이다는 응답이 45.6%, 그렇지 않다는 응답이 38.7%로 나타났다. 즉, 성과관리팀에 대한 인력 및 예산지원이 충분하지 않다는 응답이 충분하다는 응답보다 높게 나왔다. 결국 성과관리의 조직기반 요인에 대한 분석에서는 성과관리에 많은 자원과 시간을 투자하려고 노력하고는 있지만, 부서의 경계를 초월하는 권한을 성과관리과(팀)에 부여하거나 충분한 인력 및 예산지원은 이루어지지 않고 않다는 응답이 매우 높게 나왔다.

<표 4-17> 성과관리의 조직기반 요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
조직 기반 요인	성과관리를 위하여 많은 자원과 시간을 투자하고 있다	5	40	144	109	21	319
		1.6%	12.5%	45.1%	34.2%	6.6%	100%
	부서의 경계를 초월하는 권한을 성과관리과(팀)에 부여하고 있다	26	107	111	69	7	320
		8.1%	33.3%	34.7%	21.6%	2.2%	100%
	성과관리과(팀)에 대한 인력 및 예산지원이 충분히 이루어지고 있다.	25	98	145	45	5	318
		7.9%	30.8%	45.6%	14.2%	1.6%	100%

3. 정보기술기반 요인

성과관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 전문화된 성과관리 소프트웨어 프로그램이 필요하다. 성과관리에 활용되고 있는 IT시스템은 조직의 성과관리에 도움을 주어야 하며, 성과관리 과정에 구성원의 참여를 지원할 수 있어야 하며, 모든 성과관리가 IT시스템을 통하여 이루어질 때 성과관리가 성공적으로 이루어질 수 있다. 따라서 성과관리의 정보기술(IT)기반 요인은 성과관리를 위해서 활용되고 있는 IT시스템 또는 소프트웨어가 조직의 성과관리에 많은 도움을 주는가?, 성과관리를 위해서 활용되고 있는 IT시스템 또는 소프트웨어는 성과관리 및 성과측정 과정에 모든 구성원들이 참여하는 것을 지원하는가?, 그리고 시·도의 모든 성과관리는 IT시스템 또는 소프트웨어를 통하여 이루어지는가? 등 세 가지 질문을 하였다.

먼저 성과관리를 위해서 활용되고 있는 IT시스템 또는 소프트웨어가 조직의 성과관리에 많은 도움이 된다는 응답이 25.1%, 보통이다는 응답이 51.1%, 그렇지 않다는 응답이 23.9%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 50%이상 이었고, IT시스템이 성과관리에 도움이 된다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 약간 높

았다. 둘째, 성과관리를 위해서 활용되고 있는 IT시스템이 성과관리 및 성과측정 과정에 모든 구성원들이 참여하는 것을 지원하고 있다는 응답이 29.7%, 보통이다는 응답이 49.1%, 그렇지 않다는 응답이 21.3%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답의 거의 50%였으며, 성과관리를 위해서 활용되고 있는 IT시스템이 성과관리 과정에서 모든 구성원들이 참여하는 것을 지원하고 있다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높게 나왔다 마지막으로 시·도의 모든 성과관리는 IT시스템을 통하여 이루어진다는 응답이 30.3%, 보통이다는 응답이 44.1%, 그렇지 않다는 응답이 25.6%로 나타났다. 즉, 시·도의 성과관리가 IT시스템을 통하여 이루어진다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높게 나왔다. 결국, 성과관리의 정보기술기반 요인의 분석에서는 IT시스템의 활용이 성과관리에 유용하는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 높기는 하지만, 보통이다는 응답이 전반적으로 높게 나타나고 있다.

<표 4-18> 성과관리의 정보기술기반 요인에 대한 인식

	구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
정보기술기반 요인	성과관리를 위해서 활용되고 있는 IT시스템 또는 소프트웨어는 조직의 성과관리에 많은 도움이 된다.	12	64	163	74	6	319
		3.8%	20.1%	51.1%	23.2%	1.9%	100%
	성과관리를 위해서 활용되고 있는 IT시스템 또는 소프트웨어는 성과관리 및 성과측정 과정에 모든 구성원들이 참여하는 것을 지원한다.	12	68	161	70	8	319
		3.8%	21.3%	50.5%	21.9%	2.5%	100%
	시·도의 모든 성과관리는 IT시스템 또는 소프트웨어를 통하여 이루어진다.	8	56	140	99	15	318
		2.5%	17.6%	44.0%	31.1%	4.7%	100%

제5절 성과관리의 효과성에 대한 인식

본 절에서는 지방자치단체 성과관리의 효과성에 대한 인식을 분석해 보았다. 성과관리의 효과성은 다양한 관점에서 분석할 수 있다. 효과성에 관한 연구는 조직분야에서 활발하게 연구되어 왔으나, 아직까지 효과성이라는 개념은 단일한 개념으로 정리되어 있지 않다. 따라서 성과관리의 효과성에 대해서도 명확하게 정의된 연구는 없다. 일반적으로 성과관리의 효과성은 조직에서 성과관리를 통하여 달성하려는 일련의 목표를 달성한 정도를 의미하기는 하지만, 성과관리의 목적이 다양하다는 점에서 성과관리의 효과성을 정확하게 측정하기는 어렵다.

본 연구에서는 이와 같이 성과 및 성과관리를 다차원적인 개념으로 보고, 성과관리의 효과성을 조직이 구성원의 성과 향상을 통하여 조직이 수행하는 사업성과의 향상뿐만 아니라 개인과 조직의 역량 강화를 포함하는 개념으로 정의한다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 성과관리의 효과성을 사업수행의 효과성, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성 등 네 가지 차원으로 구분하여 분석하고자 한다. 이들 효과성의 의미는 첫째, 사업수행의 효과성은 성과관리를 통하여 사업이 효과적으로 수행되었는가를 의미하며, 둘째, 개인역량의 효과성은 성과관리를 통하여 개인의 역량이 향상되었는가를 의미한다. 셋째, 조직역량의 효과성은 성과관리를 통하여 조직의 역량이 향상되었는가를 의미하며, 마지막으로 사업결과의 효과성은 성과관리를 통하여 사업의 결과의 효과성이 향상되었는가를 의미한다. 이러한 관점에서 먼저 성과관리의 효과성의 네 가지 요인에 대한 공무원들의 인식을 분석하고, 다음으로 네 가지 차원의 성과관리 효과성에 대한 집단간의 인식 차이를 검증하고자 한다. 성과관리의 효과성에 대한 인식 분석은 기술통계를 이용하였고, 성과관리의 효과성에 대한 집단간 인식 차이를 알아보기 위해 T-TEST와 ANOVA 분석을 실시하였다.

1. 성과관리의 효과성에 대한 인식 분석

1) 사업수행의 효과성

사업수행의 효과성 분석에서는 성과관리가 사업예산 및 비용의 절감, 성과부진사업 감소 및 중복사업의 해소, 개별 사업의 효율성 및 효과성 제고에 어느 정도 효과가 있었는지를 분석하였다. 사업수행의 효과성에 대한 분석결과는 <표 4-19>와 같다.

<표 4-19> 사업수행의 효과성에 대한 인식

	구 분	전혀 효과가 없다	효과가 없다	보통 이다	효과가 있다	상당한 효과가 있다	합계
사업 수행의 효과성	성과관리가 사업예산 및 비용절감에 효과가 있었다	18	73	157	67	5	320
		5.6%	22.8%	49.1%	20.9%	1.6%	100%
	성과관리가 성과부진 사업의 감소에 효과가 있었다	13	64	163	75	5	320
		4.1%	20.0%	50.9%	23.4%	1.6%	100%
	성과관리가 사업의 중복 해소에 효과가 있었다	15	62	171	67	5	320
		4.7%	19.4%	53.4%	20.9%	1.6%	100%
	성과관리를 통하여 사업의 효율성이 제고되었다	11	56	177	67	8	319
		3.4%	17.6%	55.5%	21.0%	2.5%	100%
	성과관리가 사업의 효과성 제고에 도움이 되었다	12	51	181	69	7	320
		3.8%	15.9%	56.6%	21.6%	2.2%	100%

먼저 사업예산 및 비용의 절감효과가 있었는가에 대한 질문에서는 그렇다는 응답이 22.5%, 보통이다는 응답이 49.1%, 그렇지 않다는 응답이 28.3%로 나타났다. 즉 성과관리를 통하여 사업예산 및 비용의 절감효과가 없었다는 응답이 효과가 있었다는 응답보다 높게 나타났다. 둘째, 성과관리를 통하여 성과부진 사

업이 감소하였는가에 대한 질문에서는 성과부진 사업의 감소에 효과가 있었다는 응답이 25.0%, 보통이다는 응답이 50.9%, 효과가 없었다는 응답이 24.1%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 50% 이상이었고, 성과부진 사업의 감소에는 효과가 없었다는 응답이 효과가 있었다는 응답보다 약간 높게 나타났다. 셋째, 성과관리가 중복 사업의 해소에 효과가 있었다는 응답이 22.5%, 보통이다는 응답이 53.4%, 효과가 없었다는 응답이 24.1%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 50% 이상이었고, 중복사업의 해소에 효과가 없었다는 응답이 효과가 있었다는 응답보다 약간 높게 나타났다. 넷째, 성과관리를 통하여 사업의 효율성이 제고되었다는 응답이 23.5%, 보통이다는 응답이 55.5%, 효과가 없었다는 응답이 21.0%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 50% 이상을 차지하였고, 성과관리가 효율성 제고에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 약간 높게 나타났다. 마지막으로 성과관리가 사업의 효과성이 제고에 도움이 되었다는 응답이 23.8%, 보통이다는 응답이 56.6%, 도움이 되지 못하였다는 응답이 19.7%로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 50% 이상을 차지하였고, 성과관리가 효과성 제고에 도움이 되었다는 응답이 도움이 되지 않았다는 응답보다 약간 높게 나타났다. 결국 사업수행의 효과성에 대한 공무원들의 인식을 보면, 전체적으로 보통이다는 응답이 50% 정도였으며, 성과부진 사업의 감소, 사업의 효율성 제고, 사업의 효과성 제고에는 효과성이 있었다는 응답이 약간 높게 나타난 반면, 사업예산 및 비용절감, 사업의 중복해소에는 효과가 없었다는 응답이 상대적으로 약간 높게 나타났다.

2) 개인역량의 효과성

개인역량의 효과성 분석에서는 성과관리를 통하여 조직구성원들이 조직목표를 강조하고, 이해관계자의 욕구충족 수준이 높아지고, 조직구성원들의 동기부여가 강화되고, (전략)계획 역량이 제고되었는가?, 그리고 성과관리로 조직구성원의 조직몰입이 강화되고 만족도가 높아졌는가를 분석하였다. 개인역량의 효

과성에 대한 분석결과는 <표 4-20>과 같다.

<표 4-20> 개인역량의 효과성에 대한 인식

	구 분	전혀 효과가 없다	효과가 없다	보통 이다	효과가 있다	상당한 효과가 있다	합계
개인 역량의 효과성	성과관리가 조직목표를 강조하는 구성원이 증가에 도움이 되었다	15	79	147	72	7	320
		4.7%	24.7%	45.9%	22.5%	2.2%	100%
	성과관리를 통하여 이해관계자의 요구충족 수준이 높아졌다	10	74	174	55	7	320
		3.1%	23.1%	54.4%	17.2%	2.2%	100%
	성과관리로 조직구성원들의 동기부여가 강화되었다	14	60	146	93	6	319
		4.4%	18.8%	45.8%	29.2%	1.9%	100%
	성과관리로 조직구성원의 만족도가 제고되었다	14	58	153	84	10	319
		4.4%	18.2%	48.0%	26.3%	3.1%	100%
	성과관리로 조직구성원의 직무몰입이 강화되었다	18	64	152	80	6	320
		5.6%	20.0%	47.5%	25.0%	1.9%	100%
	성과관리로 조직구성원의 (전략)계획역량이 제고되었다	18	65	163	69	5	320
		5.6%	20.3%	50.9%	21.6%	1.6%	100%

먼저 성과관리가 조직목표를 강조하는 구성원의 증가에 효과가 있었다는 응답이 **24.7%**, 보통이다는 응답이 **45.9%**, 효과가 없었다는 응답이 **29.4%**로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 가장 높았고, 성과관리가 조직목표를 강조하는 구성원의 증가에는 효과가 없었다는 응답이 효과가 있었다는 응답보다 높게 나타났다. 둘째, 성과관리가 이해관계자의 요구 충족 수준을 높이는데 효과가 있었다는 응답이 **19.4%**, 보통이다는 응답이 **54.4%**, 효과가 없었다는 응답이 **26.2%**로 나타났다. 즉, 보통이다는 응답이 가장 높았고, 성과관리가 이해관계자의 요구충족 수준을 높이는데 효과가 없었다는 응답이 효과가 있었다는 응답보다 높게 나타났다. 셋째, 성과관리가 조직구성원의 동기부여 강화에 효과가 있었다는 응답

이 31.1%, 보통이다는 응답이 45.8%, 효과가 없었다는 응답이 23.2%로 나타났다. 보통이다는 응답이 가장 높았고, 조직구성원의 동기부여 강화에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 높았다. 넷째, 성과관리가 조직구성원의 전략계획 역량제고에 효과가 있었다는 응답이 29.4%, 보통이다는 응답이 48.0%, 효과가 없었다는 응답이 22.6%로 나타났다. 역시 보통이다는 응답이 가장 많았고, 성과관리가 조직구성원의 전략(계획)역량 제고에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 높게 나타났다. 다섯째, 성과관리가 조직구성원의 조직몰입 강화에 효과가 있었다는 응답이 26.9%, 보통이다는 응답이 47.5%, 효과가 없었다는 응답이 22.6%로 보통이다는 응답이 가장 많았고, 성과관리가 조직구성원의 조직몰입 강화에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 높게 나타났다. 마지막으로 성과관리가 조직구성원의 만족도 제고에 효과가 있었다는 응답이 23.2%, 보통이다는 응답이 50.9%, 효과가 없었다는 응답이 25.6%로 나타났다. 보통이다는 응답이 가장 많았고, 성과관리가 조직구성원의 만족도 제고에 효과가 없었다는 응답이 효과가 있었다는 응답보다 높게 나타났다. 결국 개인역량의 효과성에 대한 분석을 종합하면, 전체적으로 보통이다는 응답이 가장 많았고, 조직구성원의 동기부여 강화, 계획역량 제고, 직무몰입 강화 항목에서는 효과성이 있었다는 응답이 약간 높은 반면, 조직목표 강화 구성원의 증가, 이해관계자의 욕구충족 수준 향상, 만족도 제고 항목은 효과가 없었다는 응답이 상대적으로 약간 높게 나타났다.

3) 조직역량의 효과성

조직역량의 효과성 분석에서는 성과관리가 조직의 성과문화 정착에 기여하였고 긍정적인 조직학습을 유도하였는지, 그리고 성과관리가 조직의 생산성 증대 및 경쟁력 제고에 도움을 주었는지 등 네 가지 질문 문항으로 구성되어 있다. 조직역량의 효과성에 대한 분석결과는 <표 4-21>과 같다.

<표 4-21> 조직역량의 효과성에 대한 인식

	구 분	전혀 효과가 없다	효과가 없다	보통 이다	효과가 있다	상당한 효과가 있다	합계
조직 역량	성과관리가 우리 조직에 성과문화를 정착시키는데 기여 하였다	11	61	146	95	7	320
		3.4%	19.1%	45.6%	29.7%	2.2%	100%
	성과관리로 조직학습에 긍정적인 효과가 나타났다	7	69	151	86	7	320
		2.2%	21.6%	47.2%	26.9%	2.2%	100%
	성과관리가 조직의 생산성을 증대시키는데 효과가 있었다	15	65	147	86	6	319
		4.7%	20.4%	46.1%	27.0%	1.9%	100%
	성과관리가 조직의 경쟁력을 제고시키는데 효과가 있었다	13	61	144	95	7	320
		4.1%	19.1%	45.0%	29.7%	2.2%	100%

먼저 성과관리가 성과문화를 정착시키는데 효과가 있었다는 응답이 **31.9%**, 보통이다는 응답이 **45.6%**, 효과가 없었다는 응답이 **22.5%**로 나타났다. 보통이다는 응답이 가장 높았고, 성과관리가 성과문화 정착에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 높게 나타났다. 둘째, 성과관리가 조직학습에 효과가 있었다는 응답이 **29.1%**, 보통이다는 응답이 **47.2%**, 효과가 없었다는 응답이 **23.8%**로 역시 보통이다는 응답이 가장 많았고, 성과관리가 조직학습에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 높게 나타났다. 셋째, 성과관리가 조직의 생산성 증대에 효과가 있었다는 응답이 **28.9%**, 보통이다는 응답이 **46.1%**, 효과가 없었다는 응답이 **25.1%**로 나타났다. 여기에서도 보통이다는 응답이 가장 많았고, 성과관리가 조직의 생산성 증대에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 높게 나타났다. 마지막으로 성과관리가 조직의 경쟁력 제고에 효과가 있었다는 응답이 **31.9%**, 보통이다는 응답이 **45.0%**, 효과가 없었다는 응답이 **23.2%**로 나타났다. 보통이다는 응답이 가장 많았고, 성과관리가 조직의 경쟁력 제고에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 높게 나타났다. 결국 조직역량의 효과성에 대한 분석을 종합하면, 전체적으로 보통이다

는 응답이 가장 많았고, 성과문화 정착, 조직학습, 조직의 생산성 증대 및 경쟁력 제고 등 모든 항목에서 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다는 높게 나타나고 있다.

4) 사업결과의 효과성

마지막으로 사업결과의 효과성 분석에서는 성과관리를 통하여 행정서비스의 질이 개선되고 정책결정의 품질이 제고되었는지, 관리자들의 성과에 대한 책임이 강화되고 시민들의 시·도정에 대한 인지도가 제고되었는지, 그리고 성과관리를 통하여 조직의 전반적인 성과가 향상되었는지 등 다섯 가지 질문을 하였다. 사업결과의 효과성에 대한 분석결과는 <표 4-22>와 같다.

<표 4-22> 사업결과의 효과성에 대한 인식

	구 분	전혀 효과가 없다	효과가 없다	보통이다	효과가 있다	상당한 효과가 있다	합계
사업결과	성과관리가 서비스의 질을 개선하는데 도움을 주었다	10	61	163	81	5	320
		3.1%	19.1%	50.9%	25.3%	1.6%	100%
	성과관리로 정책결정의 품질이 제고되었다	11	69	149	82	8	319
		3.4%	21.6%	46.7%	25.7%	2.5%	100%
	성과관리로 관리자들의 성과에 대한 책임성이 강화되었다	9	50	128	118	14	319
		2.8%	15.7%	40.1%	37.0%	4.4%	100%
	성과관리로 시민들의 시·도정에 대한 인지도가 제고되었다	16	61	169	68	5	319
		5.0%	19.1%	53.0%	21.3%	1.6%	100%
	성과관리로 조직의 성과가 전반적으로 향상되었다	16	34	121	140	10	321
		5.0%	10.6%	37.7%	43.6%	3.1%	100%

먼저 성과관리가 행정서비스의 질 개선에 효과가 있었다는 응답이 26.9%, 보통이다는 응답이 50.9%, 효과가 없었다는 응답이 22.2%로 나타났다. 보통이다는 응답이 가장 높았고, 행정서비스의 질 개선에 대해 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 약간 높게 나타났다. 둘째, 성과관리가 정책결정의 품질 제고에 효과가 있었다는 응답이 28.2%, 보통이다는 응답이 46.7%, 효과가 없었다는 응답이 25.0%로 나타났다. 보통이다는 응답이 가장 많았고, 성과관리가 정책결정의 품질 제고에 대해 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 높게 나타났다. 셋째, 성과관리가 관리자들의 성과에 대한 책임성 강화에 효과가 있었다는 응답이 41.16%, 보통이다는 응답이 40.1%, 효과가 없었다는 응답이 18.5%로 나타났다. 성과관리가 정책결정의 품질 제고에 효과가 있었다는 응답이 효과가 없었다는 응답보다 매우 높게 나타났다. 넷째, 성과관리가 시민들의 시·도정에 대한 인지도 제고에 효과가 있었다는 응답이 22.9%, 보통이다는 응답이 53.0%, 효과가 없었다는 응답이 24.2%로 나타났다. 보통이라는 응답이 가장 높았고, 성과관리가 시민들의 인지도 제고에 효과가 없었다는 응답이 효과가 있었다는 응답보다 높게 나타났다. 마지막으로 성과관리로 조직의 성과가 전반적으로 향상되었다는 응답이 47.7%, 보통이다는 응답이 37.7%, 향상되지 않았다는 응답이 15.6%를 나타냈다. 성과관리가 조직성과 향상에 효과적이라는 응답이 효과가 없다는 응답보다 높았다. 결국 성과관리에 대한 사업결과의 효과성을 분석한 결과를 종합하면, 성과관리가 서비스의 질 개선 및 정책결정의 품질 제고, 관리자의 성과에 대한 책임성 강화제고, 조직의 성과 향상에 대해서는 효과성이 있다고 응답한 반면, 시·도정의 인지도 향상에는 효과가 없다고 인식하고 있다고 분석되었다.

2. 성과관리의 효과성에 대한 집단간 인식 차이 분석

성과관리의 효과성에 대해 집단간 인식의 차이가 있는지를 분석해 보았다. 즉 성별, 연령별, 근무기간별, 직급별, 직렬별, 시도별로 응답자들이 성과관리의

효과성에 대한 인식에 차이가 있는지를 분석해 보았다.

1) 성별에 따른 효과성 인식 차이

먼저 남성 집단과 여성 집단 간에 성과관리의 효과성 인식에 차이가 있는지를 분석해 보았다. 효과성 요인별 분석결과 개인역량의 효과성에서만 유의 수준 0.1에서 통계적으로 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 남성 집단이 여성 집단보다 성과관리의 효과성을 높게 인식하는 것으로 나타났다. 그리고 사업수행의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성에서는 여성 집단이 남성 집단보다 효과성을 높게 인식하기는 하였으나 그 차이는 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 종합적인 효과성 분석에서는 여성 집단이 남성 집단보다 효과성을 높게 인식하였으나 역시 그 차이는 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다.

<표 4-23> 성별에 따른 효과성 인식 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
사업수행의 효과성	남자	207	2.9633	.68677	-.399	.363
	여자	110	2.9945	.61627		
개인역량의 효과성	남자	206	3.0049	.78604	.842	.086*
	여자	110	2.9318	.62536		
조직역량의 효과성	남자	207	3.0543	.77335	-.054	.213
	여자	110	3.0591	.66785		
사업결과의 효과성	남자	208	3.0971	.69281	-.553	.289
	여자	108	3.1407	.60790		
종합적인 효과성	남자	205	3.0255	.69212	-.020	.108
	여자	108	3.0271	.57400		

*(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

2) 연령에 따른 효과성 인식 차이 분석

연령별로는 30대 이하 집단, 40대 집단, 50대 이상 집단으로 구분하여 집단 간에 성과관리의 효과성 인식에 차이가 있는지를 분석해 보았다. 효과성 요인별 분석결과 네 가지 요인별 효과성 및 종합적인 효과성에서 통계적으로 유의미한 인식의 차이는 나타나지 않았다. 다만 통계적으로 의미는 없지만 집단간 평균을 비교해 보면, 사업수행의 효과성에서는 30대 이하 집단이 가장 높고, 40대 집단이 가장 낮았고, 개인역량의 효과성에서는 40대 집단이 가장 높았고, 50대 이상 집단이 가장 낮았다. 조직역량의 효과성에서는 30대 이하 집단이 가장 높았고 50대 이상 집단이 가장 낮았으며, 사업결과의 효과성에서는 30대 이하 집단이 가장 높았고 50대 이상 집단이 가장 낮았다. 그리고 종합적인 효과성에서는 30대 이하 집단이 가장 높았고 50대 이상 집단이 가장 낮았다.

<표 4-24> 연령에 따른 효과성 인식 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
사업수행의 효과성	30대 이하	76	3.0474	.66362	.678	.411
	40대	190	2.9484	.69623		
	50대 이상	51	2.9608	.51849		
개인역량의 효과	30대 이하	76	2.9934	.67629	2.255	.134
	40대	189	2.9991	.75862		
	50대 이상	51	2.8856	.72991		
조직역량의 효과	30대 이하	76	3.0888	.71961	2.044	.154
	40대	190	3.0658	.75480		
	50대 이상	51	2.9706	.70471		
사업결과 효과성	30대 이하	76	3.1868	.67357	.710	.400
	40대	190	3.1095	.67692		
	50대 이상	50	3.0080	.59653		
종합적인 효과성	30대 이하	76	3.0791	.64622	1.779	.183
	40대	187	3.0232	.67667		
	50대 이상	50	2.9563	.57196		

3) 근무기간에 따른 효과성 인식 차이 분석

근무기간별로는 10년대 이하 집단, 11년-20년 집단, 20년대 이상 집단으로 구분하여 집단 간에 성과관리의 효과성 인식에 차이가 있는지를 분석해 보았다. 효과성 요인별 분석결과 네 가지 요인별 효과성 및 종합적인 효과성에서 통계적으로 유의미한 인식의 차이는 나타나지 않았다. 다만 통계적으로 의미는 없지만 집단 간 평균을 비교해 보면, 사업수행의 효과성에서는 근무기간 20년 이상 집단이 가장 높고, 10년 이하 집단이 가장 낮았으며, 개인역량의 효과성에서는 11년-20년 집단이 가장 높았고, 20년 이상 집단이 가장 낮았으며, 조직역량의 효과성에서는 11년-20년 집단이 가장 높았고 20년 이상 집단이 가장 낮았으며, 사업결과의 효과성에서는 11년-20년 집단이 가장 높았고 20년 이상 집단이 가장 낮았다. 그리고 종합적인 효과성에서는 11-20년 집단이 가장 높았고 10년 이하 집단이 가장 낮았다.

<표 4-25> 근무기간에 따른 효과성 인식 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	F	유의확률
사업수행의 효과성	10년 이하	89	2.9416	.61066	.110	.896
	11-20년	154	2.9753	.65092		
	20년 이상	73	2.9863	.72213		
개인역략 효과성	10년 이하	89	2.9682	.68344	.287	.751
	11-20년	154	3.0043	.71501		
	20년 이상	72	2.9259	.83069		
조직역량의 효과	10년 이하	89	3.0449	.71863	.089	.915
	11-20년	154	3.0698	.70276		
	20년 이상	73	3.0274	.83183		
사업결과의 효과성	10년 이하	88	3.1136	.67589	.497	.609
	11-20년	155	3.1355	.62166		
	20년 이상	72	3.0417	.72845		
종합적인 효과성	10년 이하	88	3.0175	.63168	.226	.798
	11-20년	153	3.0435	.62427		
	20년 이상	71	2.9810	.72903		

4) 직급에 따른 효과성 인식 차이 분석

직급별로는 7급 이하 집단, 6급 이상 집단으로 구분하여 집단 간에 성과관리의 효과성 인식에 차이가 있는지를 분석해 보았다. 효과성 요인별 분석결과 네 가지 요인별 효과성 및 종합적인 효과성에서 통계적으로 유의미한 인식의 차이는 나타나지 않았다. 다만 통계적으로 의미는 없지만 집단간 평균을 비교해 보면, 사업수행의 효과성에서는 6급 이상 집단이 효과성을 높게 인식하였고, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성에서는 7급 이하 집단이 효과성을 높게 인식하고 있었다. 그리고 종합적인 효과성에서는 7급 이하 집단이 6급 이상 집단보다 효과성을 높게 인식하고 있음을 볼 수 있다.

<표 4-26> 직급에 따른 효과성 인식 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
사업수행의 효과성	7급이하	160	2.9688	.61941	-.263	.411
	6급이상	155	2.9884	.70480		
개인역량의 효과성	7급이하	161	3.0104	.69963	.638	.134
	6급이상	153	2.9575	.76842		
조직역량의 효과	7급이하	161	3.0839	.69313	.636	.154
	6급이상	154	3.0308	.78556		
사업결과의 효과성	7급이하	161	3.1329	.64068	.516	.400
	6급이상	153	3.0941	.69170		
종합적인 효과성	7급이하	160	3.0469	.62406	.484	.183
	6급이상	151	3.0109	.68510		

5) 직렬에 따른 효과성 인식 차이 분석

직급별로는 행정직렬 집단과 비행정직렬 집단으로 구분하여 집단 간에 성과관리의 효과성 인식에 차이가 있는지를 분석해 보았다. 효과성 요인별 분석결과 네 가지 요인별 효과성 및 종합적인 효과성에서 통계적으로 유의미한 인식의 차

이는 나타나지 않았다. 다만 통계적으로 의미는 없지만 집단간 평균을 비교해 보면, 사업수행의 효과성, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성 등 모든 효과성 요인에서 행정직렬 집단이 비행정직렬 집단보다 효과성을 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 종합적인 효과성에서도 행정직렬 집단이 비행정직렬 집단보다 효과성을 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-27> 직렬에 따른 효과성 인식 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
사업수행의 효과성	행정직	208	2.9952	.68170	1.014	.959
	비행정직	75	2.9040	.62675		
개인역량의 효과성	행정직	207	2.9992	.74508	1.106	.914
	비행정직	75	2.8889	.72614		
조직역량의 효과성	행정직	208	3.0865	.75283	1.463	.576
	비행정직	75	2.9400	.71759		
사업결과의 효과성	행정직	208	3.1356	.68882	1.424	.181
	비행정직	74	3.0054	.63589		
종합적인 효과성	행정직	205	3.0504	.67254	1.383	.533
	비행정직	74	2.9266	.62407		

6) 시·도별 효과성 인식 차이 분석

마지막으로 광역시 공무원 집단과 도 공무원 집단으로 구분하여 집단 간에 성과관리의 효과성 인식에 차이가 있는지를 분석해 보았다. 효과성 요인별 분석결과 네 가지 요인별 효과성 및 종합적인 효과성에서 통계적으로 유의미한 인식의 차이는 나타나지 않았다. 다만 통계적으로 의미는 없지만 집단간 평균을 비교해 보면, 사업수행의 효과성에서는 시 소속 공무원 집단이 효과성을 높게 인식하였고, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성에서는 도 소속 공무원 집단이 효과성을 높게 인식하고 있었다. 그리고 종합적인 효과성에서는 도 소속 공무원 집단이 광역시 소속 공무원 집단보다 효과성을 높게 인식하였다.

<표 4-28> 시·도별 효과성 인식 차이

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t	유의확률
사업수행의 효과성	시	167	2.9772	.64319	.065	.591
	도	152	2.9724	.68862		
개인역량의 효과성	시	167	2.9591	.71146	-.443	.390
	도	151	2.9956	.75937		
조직역량의 효과성	시	167	3.0090	.72181	-1.105	.150
	도	152	3.1003	.75372		
사업결과의 효과성	시	166	3.0904	.66225	-.479	.820
	도	152	3.1263	.67527		
종합적인 효과성	시	166	3.0091	.63612	-.412	.648
	도	149	3.0395	.67467		

제6절 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인 분석

제2절에서는 성과관리의 제도적 요인을 여섯 가지로 구분하여 인식을 분석하였으며, 제3절에서는 성과관리의 운영적 요인을 8가지로 구분하여 인식을 분석해 보았다. 또한 제4절에서는 성과관리의 기반요인을 세 가지로 구분하여 분석해 보았다. 마지막으로 제5절에서는 성과관리의 효과성에 대한 인식 및 성과관리 효과성에 대한 집단간의 인식 차이를 분석해 보았다. 본 절에서는 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석해 보고자 한다. 성과관리의 효과성을 성과관리의 제도적 요인이 효과성에 미치는 영향, 성과관리의 운영적 요인이 효과성에 미치는 영향, 성과관리의 기반 요인이 효과성에 미치는 영향으로 구분하여 분석해 보았다. 그리고 제도적 요인, 운영적 요인, 기반 요인을 종합하여 성과관리의 효과성을 분석하였다.

1. 성과관리의 제도적 요인이 효과성에 미치는 영향 분석

먼저 지방자치단체 성과관리의 제도적 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향을 회귀분석을 통하여 분석해 보았다. 독립변수인 제도적 요인으로는 성과관리제도의 방향성, 성과관리제도의 이해도, 성과관리제도의 추진력, 성과관리제도의 인사반영도, 성과관리제도의 성과급반영도, 성과관리제도의 만족도 등 여섯 가지를 선정하였다. 성과관리의 효과성을 측정하기 위한 종속변수로는 사업수행의 효과성, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성 등 네 가지를 선정하였다. 먼저 성과관리의 각 요인별 효과성을 분석하고, 마지막으로 종합적인 효과성을 분석하였다.

1) 사업수행의 효과성

성과관리의 제도적 요인 중에서 사업수행의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 방향성, 인사반영도, 성과급지급도, 만족도 등 네 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 성과관리제도가 바람직한 방향으로 운영되고 있다고 인식 할수록, 성과평가 결과를 인사에 적극적으로 반영하고 있다고 인식할수록, 성과평가 결과에 따라 성과급을 지급하고 있다고 인식할수록, 그리고 성과관리제도에 대해 만족할수록 성과관리의 사업수행 효과성이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리고 성과관리제도의 방향성, 추진력, 인사반영도는 성과관리의 사업수행 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-29> 제도적 요인이 사업수행의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.496	.192		7.809	.000
성과관리제도 방향성	.076	.045	.109	1.689	.092*
성과관리제도의 이해도	.006	.041	.007	.137	.891
성과관리제도의 추진력	.010	.038	.015	.269	.788
성과관리제도의 인사반영도	.084	.045	.117	1.865	.063*
성과관리제도의 성과급지급도	.084	.047	.119	1.790	.074*
성과관리제도의 만족도	.231	.055	.279	4.226	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.261(0.246)		
F값(유의확률)			18.083(0.000)		

a. Dependent Variable : 사업수행의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

2) 개인역량의 효과성

성과관리의 제도적 요인 중에서 개인역량의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 성과관리제도의 이해도, 인사반영도, 성과급지급도, 만족도 등 네 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 성과관리제도의 취지와 목적을 이해할수록, 성과평가 결과를 인사에 적극적으로 반영한다고 인식할수록, 성과평가 결과에 따라 성과급을 지급하고 있다고 인식할수록, 그리고 성과관리제도에 대해 만족할수록 성과관리의 개인역량 효과성이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리나 성과관리제도의 이해도와 추진력은 성과관리의 사업수행 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-30> 제도적 요인이 개인역량의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.852	.197		4.331	.000
성과관리제도 방향성	.162	.046	.208	3.509	.001***
성과관리제도의 이해도	.050	.042	.057	1.197	.232
성과관리제도의 추진력	.039	.039	.050	1.015	.311
성과관리제도의 인사반영도	.076	.046	.096	1.668	.096*
성과관리제도의 성과급지급도	.093	.048	.118	1.950	.052*
성과관리제도의 만족도	.270	.056	.293	4.853	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.377(0.365)		
F값(유의확률)			30.961(0.000)		

a. Dependent Variable : 개인역량의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

3) 조직역량의 효과성

성과관리의 제도적 요인 중에서 조직역량의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 성과관리제도의 방향성, 추진력, 성과급지급도, 만족도 등 네 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 성과관리제도가 바람직한 방향으로 운영되고 있다고 인식할수록, 지방자치단체장이 성과관리제도를 적극적으로 추진하려는 의지가 있다고 인식할수록, 성과평가 결과에 따라 성과급을 지급하고 있다고 인식할수록, 그리고 제도에 대한 만족도가 높을수록 성과관리의 조직역량 효과성이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 하지만 성과관리제도의 이해도와 인사반영도는 조직역량의 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-31> 제도적 요인이 조직역량의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.930	.202		4.600	.000
성과관리제도 방향성	.117	.048	.151	2.458	.015**
성과관리제도의 이해도	.071	.044	.080	1.625	.105
성과관리제도의 추진력	.085	.040	.109	2.135	.034**
성과관리제도의 인사반영도	.027	.047	.033	.562	.574
성과관리제도의 성과급지급도	.089	.049	.113	1.797	.073*
성과관리제도의 만족도	.282	.058	.307	4.898	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.337(0.324)		
F값(유의확률)			26.076(0.000)		

a. Dependent Variable : 조직역량의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

4) 사업결과의 효과성

성과관리의 제도적 요인 중에서 사업결과의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 성과관리제도의 방향성, 추진력, 만족도 등 세 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 성과관리제도가 바람직한 방향으로 운영되고 있다고 인식할수록, 지방자치단체장이 제도를 적극적으로 추진하려는 의지가 있다고 인식할수록, 그리고 제도에 대한 만족도가 높을수록 성과관리의 사업결과 효과성이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리나 성과관리제도의 이해도, 인사반영도, 성과급반영도는 사업결과의 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-32> 제도적 요인이 사업결과의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.035	.171		6.061	.000
성과관리제도 방향성	.146	.040	.207	3.622	.000***
성과관리제도의 이해도	.015	.037	.018	.403	.687
성과관리제도의 추진력	.112	.034	.158	3.300	.001***
성과관리제도의 인사반영도	.065	.040	.091	1.636	.103
성과관리제도의 성과급지급도	.038	.042	.053	.905	.366
성과관리제도의 만족도	.283	.049	.339	5.804	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.425(0.414)		
F값(유의확률)			37.874(0.000)		

a. Dependent Variable : 사업결과의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

5) 종합적인 효과성

성과관리의 효과성의 네 가지 요인을 종합하여 분석한 결과, 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 성과관리제도의 방향성, 추진력, 성과급지급도, 만족도 등 네 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 성과관리제도가 바람직한 방향으로 운영되고 있다고 인식할수록, 지방자치단체장이 제도를 적극적으로 추진하려는 의지가 있다고 인식할수록, 그리고 성과평가 결과에 따라 성과급을 지급하고 있다고 인식할수록, 그리고 성과관리제도에 만족할수록 성과관리의 종합적인 효과성이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리나 성과관리제도의 이해도, 인사반영도는 성과관리의 종합적인 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-33> 제도적 요인이 종합적인 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.055	.172		6.134	.000
성과관리제도 방향성	.130	.040	.187	3.210	.001***
성과관리제도의 이해도	.031	.037	.040	.849	.396
성과관리제도의 추진력	.065	.034	.093	1.913	.057*
성과관리제도의 인사반영도	.061	.040	.087	1.533	.126
성과관리제도의 성과급지급도	.075	.042	.107	1.793	.074*
성과관리제도의 만족도	.272	.049	.332	5.593	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.403(0.391)		
F값(유의확률)			34.150(0.000)		

a. Dependent Variable : 종합적인 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

6) 분석결과 종합

성과관리의 제도적 요인이 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 종합하면 <표 4-34>와 같다. 즉 성과관리제도의 방향성과 성과관리제도의 만족도는 모든 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 성과관리제도의 이해도는 모든 성과관리의 효과성 요인에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 성과관리의 효과성을 높이기 위해서는 성과관리제도의 방향을 올바르게 설정하고, 성과관리제도를 조직구성원이 만족할 수 있도록 설계하여야 할 것이다.

<표 4-34> 제도적 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향의 종합

영향 요인	사업수행 효과성	개인역량 효과성	조직역량 효과성	사업결과 효과성	종합적인 효과성
성과관리제도 방향성	○	○	○	○	○
성과관리제도의 이해도	×	×	×	×	×
성과관리제도의 추진력	×	×	○	○	○
성과관리제도의 인사반영도	○	○	×	×	×
성과관리제도의 성과급지급도	○	○	○	×	○
성과관리제도의 만족도	○	○	○	○	○

2. 성과관리의 운영적 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향 분석

지방자치단체 성과관리의 운영적 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향을 회귀분석을 통하여 분석해 보았다. 독립변수인 운영적 요인으로는 성과관리의 전략요인, 지표요인, 분석요인, 학습요인, 관심요인, 연계요인, 개선요인, 활용요인 등 여덟 가지 요인을 선정하였다. 성과관리의 효과성을 측정하기 위한 종속변수로는 제도적 요인의 분석에서와 마찬가지로 사업수행의 효과성, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성 등 네 가지를 선정하였다. 먼저 성과관리의 각 요인별 효과성을 분석하고, 마지막으로 네 가지 요인을 종합하여 종합적인 효과성을 분석하였다.

1) 사업수행의 효과성

성과관리의 운영적 요인 중에서 사업수행의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 성과관리의 분석요인, 연계요인, 활용요인 등 세 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 성과지표 및 성과자료가 중요한 정보나 지식으로 전환이 가능하다고 인식할수록, 성과관리가 예산제도 등 다

른 절차와 연계되어 운영된다고 인식할수록, 그리고 성과와 관련된 정보를 적절히 활용할수 있다고 인식할수록 성과관리의 사업수행 효과성이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리나 전략요인, 지표요인, 학습요인, 관심요인, 개선요인은 사업수행의 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-35> 운영적 요인이 사업수행의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.626	.156		4.003	.000
전략요인	.091	.064	.099	1.416	.158
지표요인	.039	.066	.043	.594	.553
분석요인	.251	.062	.276	4.028	.000***
학습요인	.043	.062	.046	.684	.494
관심요인	-.049	.045	-.057	-1.085	.279
연계요인	.198	.056	.213	3.537	.000***
개선요인	-.024	.050	-.025	-.473	.637
활용요인	.232	.064	.236	3.640	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.529(0.516)		
F값(유의확률)			40.487(0.000)		

a. Dependent Variable : 사업수행의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

2) 개인역량의 효과성

성과관리의 운영적 요인 중에서 개인역량의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 성과관리의 전략요인, 분석요인, 연계요인, 활용요인 등 네 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 성과관리가 전략에 근거하고 전략적으로 접근하고 있다고 인식할수록, 성과지표 및 성과자료가 중요한 정보나 지식으로 전환이 가능하다고 인식할수록, 성과관리가 예산제도 등 다른 절차와 연계되어 운영된다고 인식할수록, 그리고 성과와 관련된 정보를 적

절히 활용할수 있다고 인식할수록 성과관리의 개인역량 효과성이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리나 지표요인, 학습요인, 관심요인, 개선요인은 개인역량의 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-36> 운영적 요인이 개인역량의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.321	.168		1.906	.058
전략요인	.238	.070	.232	3.392	.001***
지표요인	-.087	.072	-.086	-1.209	.228
분석요인	.358	.067	.356	5.325	.000***
학습요인	.057	.067	.056	.846	.398
관심요인	-.002	.048	-.002	-.041	.967
연계요인	.132	.061	.128	2.178	.030**
개선요인	-.041	.055	-.039	-.750	.454
활용요인	.228	.069	.210	3.318	.001***
R^2(수정된 R^2)			0.557(0.545)		
F값(유의확률)			45.170(0.000)		

a. Dependent Variable : 개인역량의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

3) 조직역량의 효과성

성과관리의 운영적 요인 중에서 조직역량의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 성과관리의 전략요인, 분석요인, 연계요인, 활용요인 등 네 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 성과관리가 전략에 근거하고 전략적으로 접근하고 있다고 인식할수록, 성과지표 및 성과자료가 중요한 정보나 지식을 전환이 가능하다고 인식할수록, 성과관리가 예산제도 등 다른 절차와 연계되어 운영된다고 인식할수록, 그리고 성과와 관련된 정보를 적절히 활용할 수 있다고 인식할수록 성과관리의 조직역량 효과성이 높다고 인식하

는 것으로 나타났다. 그러나 지표요인, 학습요인, 관심요인, 개선요인은 조직역량의 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-37> 운영적 요인이 조직역량의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.242	.168		1.433	.153
전략요인	.133	.070	.129	1.899	.059*
지표요인	-.002	.072	-.002	-.024	.981
분석요인	.247	.067	.245	3.686	.000***
학습요인	.092	.067	.090	1.373	.171
관심요인	.077	.048	.082	1.596	.111
연계요인	.104	.061	.101	1.722	.086*
개선요인	-.008	.054	-.007	-.143	.886
활용요인	.277	.069	.254	4.030	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.558(0.546)		
F값(유의확률)			45.492(0.000)		

a. Dependent Variable : 조직역량의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

4) 사업결과의 효과성

성과관리의 운영적 요인 중에서 사업결과의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 성과관리의 전략요인, 분석요인, 관심요인, 연계요인, 활용요인 등 다섯 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 성과관리가 전략에 근거하고 전략적으로 접근하고 있다고 인식할수록, 성과지표 및 성과자료가 중요한 정보나 지식으로 전환이 가능하다고 인식할수록, 최고관리자와 중간관리자가 성과관리에 관심을 가지고 있다고 인식할수록, 성과관리가 예산제도 등 다른 절차와 연계되어 운영된다고 인식할수록, 그러나 성과와 관련된 정보를 적절히 활용할수 있다고 인식할수록 성과관리의 사업수행 효과성이 높

다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리나 지표요인, 학습요인, 개선요인은 사업결과의 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-38> 운영적 요인이 사업결과의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.393	.135		2.903	.004
전략요인	.173	.056	.185	3.088	.002***
지표요인	-.058	.057	-.063	-1.020	.309
분석요인	.329	.054	.357	6.080	.000***
학습요인	-.007	.054	-.007	-.124	.901
관심요인	.138	.039	.161	3.549	.000***
연계요인	.158	.049	.167	3.233	.001***
개선요인	-.056	.044	-.059	-1.275	.203
활용요인	.216	.055	.217	3.895	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.655(0.646)		
F값(유의확률)			68.442(0.000)		

a. Dependent Variable : 사업결과의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

5) 종합적인 효과성

성과관리의 효과성의 네 가지 요인을 종합하여 분석한 결과, 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 운영적 요인으로는 성과관리의 전략요인, 분석요인, 관심요인, 연계요인, 활용요인 등 다섯 개의 요인이 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 성과관리가 전략에 근거하고 전략적으로 접근하고 있다고 인식할수록, 성과지표 및 성과자료가 중요한 정보나 지식으로 전환이 가능하다고 인식할수록, 최고관리자와 중간관리자가 성과관리에 관심을 가지고 있다고 인식할수록, 성과관리가 예산제도 등 다른 절차와 연계되어 운영된다고 인식할수록, 그리고 성과와 관련된 정보를 적절히 활용할 수 있다고 인식할수록

성과관리의 종합적인 효과성이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리나 지표요인, 학습요인, 개선요인은 사업결과의 효과성에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-39> 운영적 요인이 종합적인 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.392	.134		2.936	.004
전략요인	.161	.056	.176	2.898	.004***
지표요인	-.033	.057	-.037	-.585	.559
분석요인	.305	.053	.339	5.713	.000***
학습요인	.047	.053	.051	.879	.380
관심요인	.044	.038	.052	1.143	.254
연계요인	.144	.048	.156	2.984	.003***
개선요인	-.038	.043	-.040	-.870	.385
활용요인	.243	.055	.249	4.436	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.653(0.643)		
F값(유의확률)			66.936(0.000)		

a. Dependent Variable : 종합적인 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

6) 분석결과 종합

성과관리의 운영적 요인이 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 종합해서 살펴보면 <표 4-40>과 같다. 먼저 성과관리의 분석요인, 연계요인, 활용요인은 모든 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 지표요인, 학습요인, 개선요인은 모든 성과관리의 효과성 요인에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그리고 전략요인은 사업수행 효과성 이외의 요인에 영향을 미치는 것으로 나타났고, 관심요인은 사업결과의 효과성에만 영향을 미치는 것으로 나타났다. 종합적인 효과성 분석에서는 전략요인, 분석요인, 관심요인, 연계요인, 활용요인이

영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 종합적인 효과성을 고려할 때, 성과관리의 효과성을 높이기 위해서는 성과관리를 전략적인 관점에서 접근하여야 하며, 성과지표 및 자료를 중요한 지식이나 정보로 전환할 수 있어야 한다. 또한 최고관리자 및 중간관리자가 성과관리에 관심을 가져야 하고, 성과관리를 예산제도 등 다른 절차와 연계하여 운영하여야 하며, 성과와 관련된 정보를 적절히 활용할 수 있어야 할 것이다.

<표 4-40> 운영적 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향의 종합

영향 요인	사업수행 효과성	개인역량 효과성	조직역량 효과성	사업결과 효과성	종합적인 효과성
전략요인	×	○	○	○	○
지표요인	×	×	×	×	×
분석요인	○	○	○	○	○
학습요인	×	×	×	×	×
관심요인	×	×	×	○	○
연계요인	○	○	○	○	○
개선요인	×	×	×	×	×
활용요인	○	○	○	○	○

3. 성과관리의 기반 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향

1) 사업수행의 효과성

성과관리의 기반 요인인 인적기반 요인, 조직기반 요인, 정보기술기반 요인 모두가 성과관리의 사업수행 효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 성과관리의 사업수행 효과성을 높이기 위해서는 조직구성원의 성과관리에 대한 관심과 노력 및 교육훈련을 통한 성과분석 역량 강화, 인력, 예산, 성과팀 등 성과관리에 대한 충분한 자원과 시간의 투자, 그리고 전문화된 성과관리 IT시스템 및 소프트웨어 구축이 필요하다.

<표 4-41> 기반 요인이 사업수행의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.599	.154		3.894	.000
인적기반 요인	.231	.057	.220	4.061	.000***
조직기반 요인	.360	.051	.389	7.040	.000***
정보기술기반 요인	.184	.054	.188	3.438	.001***
R^2(수정된 R^2)			0.464(0.458)		
F값(유의확률)			88.184(0.000)		

a. Dependent Variable : 사업수행의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

2) 개인역량의 효과성

성과관리의 기반 요인인 인적기반 요인, 조직기반 요인, 정보기술기반 요인 모두가 성과관리의 개인역량 효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 성과관리의 개인역량 효과성을 높이기 위해서는 조직구성원의 성과관리에 대한 관심과 노력 및 교육훈련을 통한 성과분석 역량 강화, 인력, 예산, 성과팀 등 성과관리에 대한 충분한 자원과 시간의 투자, 그리고 전문화된 성과관리 IT시스템 및 소프트웨어 구축이 필요하다.

<표 4-42> 기반 요인이 개인역량의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.206	.166		1.240	.216
인적기반 요인	.416	.062	.357	6.735	.000***
조직기반 요인	.164	.058	.151	2.828	.005***
정보기술기반 요인	.318	.055	.312	5.766	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.489(0.484)		
F값(유의확률)			97.454(0.000)		

a. Dependent Variable : 개인역량의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

3) 조직역량의 효과성

성과관리의 기반 요인인 인적기반 요인, 조직기반 요인, 정보기술기반 요인 모두가 성과관리의 조직역량 효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 성과관리의 조직역량 효과성을 높이기 위해서는 조직구성원의 성과관리에 대한 관심과 노력 및 교육훈련을 통한 성과분석 역량 강화, 인력, 예산, 성과팀 등 성과관리에 대한 충분한 자원과 시간의 투자, 그리고 전문화된 성과관리 IT시스템 및 소프트웨어 구축이 필요하다.

<표 4-43> 기반 요인이 조직역량의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.226	.165		1.371	.171
인적기반 요인	.482	.061	.411	7.921	.000***
조직기반 요인	.099	.057	.090	1.727	.085*
정보기술기반 요인	.330	.055	.321	6.057	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.506(0.502)		
F값(유의확률)			104.642(0.000)		

a. Dependent Variable : 조직역량의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

4) 사업결과의 효과성

성과관리의 기반 요인 중에서 인적기반 요인과 정보기술기반 요인은 성과관리의 사업결과 효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 조직기반 요인은 사업결과의 효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이 분석결과에 따르면, 성과관리의 조직역량 효과성을 높이기 위해서는 조직구성원의 성과관리에 대한 관심과 노력 및 교육훈련을 통한 성과분석 역량 강화, 그리고 전문화된 성과관리 IT시스템 및 소프트웨

어 구축이 필요하다.

<표 4-44> 기반 요인이 사업결과의 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.605	.152		3.990	.000
인적기반 요인	.479	.056	.451	8.518	.000***
조직기반 요인	.054	.053	.055	1.026	.306
정보기술기반 요인	.271	.050	.292	5.388	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.489(0.484)		
F값(유의확률)			97.222(0.000)		

a. Dependent Variable : 사업결과의 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

5) 종합적인 효과성

성과관리의 기반 요인 세 가지를 종합하여 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 영향을 분석한 결과, 인적기반 요인, 조직기반 요인, 정보기술기반 요인 모두가 성과관리의 종합적인 효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 성과관리의 종합적인 효과성을 높이기 위해서는 조직구성원의 성과관리에 대한 관심과 노력 및 교육훈련을 통한 성과분석 역량 강화, 인력, 예산, 성과팀 등 성과관리에 대한 충분한 자원과 시간의 투자, 그리고 전문화된 성과관리 IT시스템 및 소프트웨어 구축이 필요하다.

<표 4-45> 기반 요인이 종합적인 효과성에 미치는 영향

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.411	.139		2.960	.003
인적기반	.399	.052	.384	7.724	.000***
조직기반	.125	.048	.129	2.584	.010**
정보기술기반	.322	.046	.354	6.965	.000***
R^2(수정된 R^2)			0.555(0.550)		
F값(유의확률)			125.397(0.000)		

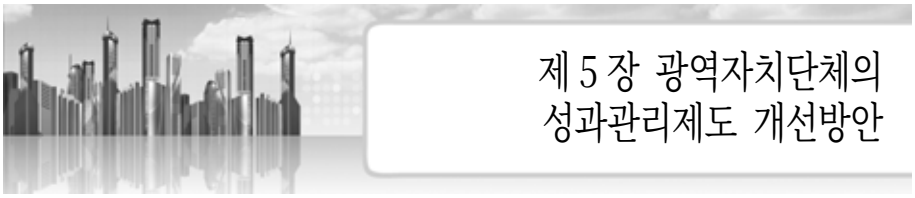
a. Dependent Variable : 종합적인 효과성
b. *(p<.10), **(p<.05), ***(p<.01)

6) 분석결과 종합

성과관리의 기반 요인이 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 종합하면 <표 4-46>과 같다. 성과관리의 기반 요인 중 인적기반 요인과 정보기술기반 요인은 모든 성과관리의 효과성에 요인에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 다만 조직기반 요인만은 사업결과의 효과성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 기반 요인을 종합한 종합적인 효과성 분석에서는 인적기반 요인, 조직기반 요인, 정보기술 기반 요인 모두 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 종합적인 효과성을 고려할 때, 성과관리의 효과성을 높이기 위해서는 조직구성원의 성과관리에 대한 관심과 노력 및 교육훈련을 통한 성과분석 역량 강화, 그리고 전문화된 성과관리 IT시스템 및 소프트웨어를 구축하여야 할 것이다.

<표 4-46> 기반 요인이 성과관리의 효과성에 미치는 영향의 종합

영향 요인	사업수행 효과성	개인역량 효과성	조직역량 효과성	사업결과 효과성	종합적인 효과성
인적기반 요인	○	○	○	○	○
조직기반 요인	○	○	○	×	○
정보기술 기반요인	○	○	○	○	○



제 5 장 광역자치단체의 성과관리제도 개선방안

제1절 제도적 측면

우선적으로 성과관리제도는 조직의 발전에 기여할 수 있는 방향으로 운영되어야 한다. 제도를 도입한 목적에 부합되도록 운영해야 하며, BSC와 같은 새로운 제도를 도입할 경우, 그 필요성에 대하여 조직구성원의 공감대가 형성되어야 한다. 그리고 광역자치단체의 실정에 맞지 않을 경우에는 전반적인 수정이 필요하며, 유사하거나 중복되는 제도는 통합하여 관리하는 방안이 모색되어야 한다.

둘째, 성과관리제도를 도입하여 운영하기 위해서는 조직구성원의 제도에 대한 이해가 전제되어야 하며, 이를 위해서는 지속적인 교육이 실시되어야 한다. 설문조사의 결과에 따르면 제도의 도입 목적 및 취지에 대해서 잘 이해하고 있거나 매우 잘 이해하고 있는 공무원들이 약 49%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 공무원들의 제도에 대한 이해가 제도의 내용 및 방법에 대한 이해로 연결되지 못하는 것으로 나타났다. 특히, BSC의 경우, 외부적인 요구 및 권장에 의해서 이에 대한 체계적인 준비 없이 도입하는 경우가 발생하여 조직구성원들이 실질적으로 제도의 구체적인 내용 및 방법을 이해하지 못하는 경우가 많으며, 자치단체 차원에서의 전략적 성과관리를 위한 도구로 활용하는 데 있어서도 많은 한계를 지니고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 지방자치단체장들이 '정부업무평가기본법'에 근거하여 의무적으로 자체평가를 실시해야 한다는 점을 법률적인 측면에서는 명확하게 인식하고 있으나 제도의 내용적인 측면에 대한 이해는 부족하여 이에 대한 개선이 필요하다.

따라서 지방자치단체장은 성과평가의 결과만 중시할 것이 아니라 성과평가가 과정적인 측면에서 체계적으로 관리되고 있는지, 평가의 객관성 및 공정성이 유지되고 있는지 등에 대해서도 관심을 가져야 할 것이다. 그리고 성과관리가 자치단체장의 권한을 제한할 수도 있다[7]는 인식에서 벗어나 조직관리를 위한 중요한 수단인 동시에 조직의 책임성을 확보하기 위한 방안으로 생각해야 할 것이다. 이와 같은 인식의 변화가 수반되지 않는 한 성과관리는 최종 결과에만 중점을 두게 될 가능성이 많으며, 또한 성과관리를 하나의 중요한 통제 수단으로 인식하게 될 위험이 있다.

넷째, 성과평가의 결과가 인사에 반영되어야 하며, 이를 위해서는 광역자치단체 내부적으로 성과관리에 관한 조례 및 규칙을 제정해야 한다. 그리고 규칙이 제정되지 않은 경우, 성과관리를 담당하는 부서와 인사를 담당하는 부서가 서로 협력하여 평가결과를 인사에 반영할 수 있도록 계획을 수립하여 실행해야 한다. 만약에 평가결과가 인사와 연계되어 운영되지 않는다면 조직구성원들이 성과관리를 위해서 최선의 노력을 기울여야 할 필요성을 느끼지 못할 것이다. 이 경우에 있어서는 평가결과를 도정이나 시정의 개선을 위하여 활용하는 것은 상당히 어려울 것으로 보인다. 따라서 성과와 인사가 서로 연계되도록 하여 조직구성원들이 성과관리를 지금보다도 훨씬 더 체계적인 방식으로 수행하도록 해야 할 것이다.

다섯째, 성과관리제도의 운영을 통하여 조직 전체의 효과성을 제고하기 위해서는 평가결과에 대한 재정적인 인센티브가 부여되어야 한다. 인센티브의 부여는 조직구성원들의 성과 향상을 위한 동기부여와 밀접한 관련이 있다는 점에서 제도적으로 정착되어야 한다. 인센티브 부여로 인한 부서간, 조직구성원간 갈등을 해소하기 위해서는 성과관리제도가 투명하고, 공정하게 운영되어야 한다.

---

7) 성과관리가 체계적으로 이루어지는 경우, 자치단체장이 평가에 영향을 행사할 수 있는 정도가 다소 제한되는 것으로 나타났다.

제2절 운영적 측면

광역자치단체의 성과관리가 조직 전체 차원에서의 성과 향상을 위하여 필요하다는 점에 대해서 대부분의 조직구성원들이 동의하고 있으나 성과관리제도의 체계적인 발전을 위해서는 운영적인 측면에서 다양한 개선방안이 모색되어야 할 것이다. 이에 대해서 아래에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

첫째, 성과관리에 대한 전략계획이 수립되어야 한다. 특히, BSC 도입 이후 성과관리가 전략에 근거하여 이루어지는 경우가 많은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 전략이 조직의 성과목표 및 핵심업무와 연계되지 않는 경우가 많으며, 전략이 외부기관에 의하여 수립된 경우 전략을 무시하는 경우도 발생하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 조직의 전략적 성과관리를 위해서 도입한 BSC의 경우도 전략목표 및 성과목표의 설정이 전략과 연계되지 않고, 핵심업무가 부서의 업무 중에서 대표성을 지닌 업무라고 보기 어려운 경우, 기존의 성과관리제도와 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 그리고 신호등 체계에 따라서 성과를 실시간으로 관리하는 것은 대표성이 없는 업무관리만 신경을 쓰도록 만드는 일이 많아서 공무원들의 업무수행을 더욱 어렵게 만들 수 있다.

둘째, 성과지표가 조직의 전략과 밀접하게 관련되어야 하며, 지표의 특성을 갖추고 있어야 한다. 성과지표는 시책, 사업 등을 수행하였을 때 이루고자 하는 목표인 성과목표의 달성도를 양적·질적으로 제시하는 지수를 말한다. 따라서 성과지표는 성과목표의 달성도를 어떻게 측정하고, 측정결과를 어떻게 관리할 것인가에 대한 구체적인 방법을 알려주고, 조직과 조직의 구성원이 성과목표를 달성하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는지를 명확하게 알 수 있도록 도와준다.

성과지표의 유용성을 보장하기 위해서 성과지표가 지녀야 할 기본적인 특징은 다양하나 일반적으로 SMART 원칙을 들 수 있다.[8] 첫째, 구체성(Specific)은

8) 감사원 평가연구원은 4가지 지표개발 원칙을 정하였고, 이를 RACE(Results-oriented, Attributable, Comparable, Environment-controlled)원칙이라고 칭하고 있다. 자세한 내용은 감사원 평가연구원(2007) 참조.

성과지표가 구체적으로 표현되어야 하는 것을 말하며, 둘째, 측정가능성(Measurable)은 성과지표가 실제로 측정 가능하도록 만들어져야 하고, 셋째, 달성가능성(Achievable)은 성과지표는 현실적으로 달성 가능한 수준이어야 하며, 넷째, 타당성(Relevant)은 성과지표는 평가대상 업무(정책 및 사업)의 추진목표와 관련성이 높아야 하고, 다섯째, 시간계획성(Time bound)은 성과지표 달성을 위한 구체적인 일정이 제시되어야 하는 것을 의미한다.

성과지표가 부서의 업무를 대표하지 못하는 경우가 많으며, 일반적으로 달성하기 쉬운 지표를 선정하는 경우가 대부분을 차지하고 있다. 조직구성원의 행태적인 측면에서 볼 때에 쉽게 점수를 받을 수 있는 지표와 목표치를 설정하려는 경향이 강하다. 이 경우에 성과관리가 체계적으로 이루어지기 어려우며, 평가결과도 성과개선을 위한 피드백을 제공하기도 어렵다. 또한 부서에서 수행하는 중요한 프로젝트나 사업 등은 평가에 포함되기 어렵다. 이러한 경우 평가결과가 전체 부서의 업무를 대표할 수 있는 평가인가에 대해서 의문을 제기할 수 있을 것이다. 물론 지표의 성격평가를 통하여 업무의 중요도뿐만 아니라 지표에 대한 난이도를 어느 정도 조정할 수 있다. 그러나 성격평가에 참여하는 외부전문가들이 업무의 특성을 파악하지 못하고, 단순히 지표명만 보고 평가하여 성격평가에서 낮은 점수를 받은 것으로 생각하는 부서도 있는 것으로 나타났다.

중간점검 및 평가과정에서 지표를 변경할 수 있는 기회를 제공하면 상당수의 부서들이 달성하기 쉬운 지표로 수정해 달라고 요청하는 경우가 대부분이며, 업무평가위원회에서 지표변경에 대해 심사를 하기는 하지만 형식적인 심사에 그치는 경우가 많아서 부서의 의견이 대부분 반영된다고 보아야 한다. 이 경우에 있어서 부서의 업무를 대표하는 성과지표에 근거한 평가가 이루어지는 것은 매우 어렵다.

따라서 앞으로 성과지표에 대한 논의도 더욱 체계적으로 이루어져 다양한 성과지표들이 개발되어야 하며, 여러 개의 사업이 서로 관련되거나 다수의 부서가 관련되는 업무에 대한 평가가 가능하도록 복합지표(composite indicator)도 개발하여 활용하도록 해야 할 것이다.

그리고 평가지표에 대한 가중치 부여방법으로 판단분석, AHP 등에 대한 연구(김윤주·심준섭, 2007; 심준섭, 2007)가 이루어져 평가과정에서 주요업무 및 시책 등에 대한 가중치 부여에 활용되고 있으나 이러한 방법들이 보다 적극적으로 활용되기 위해서는 공무원들이 평가방법을 지속적으로 학습하여 이를 평가시에 적용할 수 있어야 한다.

셋째, 성과관리를 위하여 객관적인 분석방법이 활용되어야 한다. 우선적으로 목표치(target) 설정의 경우, 목표치가 도전적이며, 합리적으로 설정되었는지에 대해서 평가가 이루어져야 한다. 목표치가 낮게 설정되어 있을 경우 쉽게 달성될 수 있어서 모든 부서가 100% 달성할 수 있다면, 왜 평가하는지 모르겠다는 비난을 받을 수 있을 것이다. 따라서 목표치의 난이도, 적절성 등에 대한 평가가 이루어질 수 있는 분석기법이 마련되어야 한다.

그리고 광역자치단체의 성과를 계량적으로 평가하는 방법이 적극적으로 활용되어야 하며, 이러한 방법으로는 목표 달성도법, 추세치 회귀분석법, ß분포법, 이동평균법(moving average), 기대치 유관계수법, 기대치 회귀분석법, 자료포락분석법(data envelopment analysis) 등이 활용될 수 있으나(박재완·김신, 2000: 50), 목표 달성도법 및 자료포락분석이 주로 많이 이용되고 있다.[9)]

넷째, 성과관리가 지속적으로 이루어지기 위해서는 조직 내부적으로 성과지향적인 문화가 형성되어야 한다. 성과지향적 문화(performance-driven culture)는 조직구성원들이 지속적으로 학습하고, 개선하려고 추진하는 것을 의미하며, 그 핵심으로는 조직학습과 개선을 들 수 있다(Marr, 2009: 212). 이러한 조직문화를 형성하기 위한 주요 수단으로는 성과지향적인 리더십, 좋은 성과를 인정하고 격려하는 보상 및 인정체계, 성과정보에 관한 보고 및 의사소통, 상호작용적 성과점검 등이 필요하다. 종국적으로 이러한 문화가 조성되어야 구성원들의 성과관리에 대한 학습 및 성과개선이 이루어질 수 있을 것이다.

그러나 직업공무원제 하에서의 성과관리는 실·국장에게 영향을 주기가 상당

9) 보다 자세한 내용은 박재완·김신(2000: 50-52) 참조.

히 어려우며, 일부 자치단체의 경우 민선체제가 유지되기 위해서는 실국장의 영향이 상당히 크기 때문에 실국장의 성과와는 상관없이 일반적으로 연장자 우선으로 인사를 실시하는 관행을 방지하기도 어렵다고 주장한다. 따라서 이러한 상황에서 조직구성원들의 성과관리에 대한 동기를 부여하기 어렵다. 그리고 각 실국별로 주무부서가 있어서 실국장의 경우도 주무부서의 과장을 우선적으로 배려하는 풍토 하에서는 인사에서 우선적으로 고려할 수밖에 없는 실정이다. 즉, 성과관리에 영향을 받아서 승진하는 경우는 거의 없고, 연공서열을 중시하는 상황에서 조직구성원들이 적극적으로 성과를 달성하려는 동기가 부여되기 어렵고, 성과지향적인 조직문화를 형성해 나가가 어렵다.

다섯째, 성과관리제도를 정착시키기 위해서는 최고관리자와 중간관리자의 관심과 지원이 필요하다. 그러나 현장에서 성과관리를 담당하는 공무원은 많은 어려움에 봉착하는 것으로 나타났다. 일선공무원에 따르면, 성과관리를 담당하는 직원은 '3중고'에 시달리고 있다고 하고 있다. "업무수행과정에서 지방자치단체의 전체 부서에서 제출한 실적을 주어진 시간 내에 확인해야 하는 어려움이 있으며, 상급자인 과장, 국장 등을 대상으로 성과관리의 실행 및 평가결과에 대해서 설득해야 하는 어려움이 있으며, 평가결과가 자치단체장이 일을 잘한다고 생각하는 부서와 일치하지 않는 경우, 자치단체장의 의견을 반영해야 하는 어려움이 있습니다"라고 현장에서 느끼는 고충을 전하였다.

그리고 성과평가 결과가 과장 및 국장의 성과급과 관련되는 경우, 이들의 성과관리를 위해서 누군가 지속적으로 성과를 관리하는 부담을 지게 된다. 과장 및 국장의 평가점수가 낮으면 성과를 담당하는 공무원이 책임을 추궁당하는 현실에서는 성과관리제도가 아무리 우수한 제도라고 하더라도 그 목적을 달성하기 어렵다. 업무를 효율적으로 추진한 결과로 높은 점수를 받는 것이 아니라 평가를 잘 받기 위해서 평가대상 업무 및 시책을 관리하고 있다는 점에서 목표대치(goal displacement) 현상이 나타나고 있다.

대부분의 광역자치단체가 자체평가를 BSC로 대체하고 있지만 내부적으로 BSC를 인정하지 않으려는 풍토가 상당히 강하여 BSC의 비중을 줄이고, 업무평

가에 대한 비중을 높이고 있는 것으로 나타났다. 그 이유 중의 하나는 BSC를 통해서는 부서간의 특성이 잘 나타나지 않으며, 오히려 자체평가가 부서의 특성을 파악하기가 용이하다고 주장하기도 한다. 중간관리자들도 BSC에 대해서 반대하는 경우가 많으며, 업무담당자들도 일거리의 증가로 인식하는 경우가 많아서 BSC가 제대로 활용되고 있지 못하고 있다. 그리고 열심히 BSC에 근거하여 성과를 평가하더라도 제대로 활용되지 않기 때문에 많은 노력을 기울여 관리하는 것에 대해서 담당자들도 많은 회의를 느끼게 된다.

여섯째, 성과평가의 결과는 시·도의회 및 지역주민들에게 보고되어야 하며, 결과에 근거하여 업무 및 사업을 개선하기 위해서는 업무관리와 밀접하게 관련되어 있어야 한다. 시·도의회의 경우, 지역주민의 대의기관으로서 집행부의 행정사무를 감사한다는 점에서 매년 어느 정도의 성과를 달성하였는지에 대해서 정기적으로 보고를 받아야 하며, 성과평가 결과와 예산과의 연계를 모색해야 한다. 우선적으로 성과가 부진하거나 서로 중복되는 업무, 사업 등은 근본적으로 개선되어야 하며, 이를 통하여 시·도의 예산이 절감될 수 있도록 해야 한다. 그리고 부진한 업무에 대해서는 개선책을 수립하여 다음 연도 계획에 반영되도록 해야 한다.

일곱째, 성과관리시스템의 정립 측면에서 볼 때, 우선적으로 자치단체의 성과관리시스템이 구축되어 있어야 하며, 이를 지속적으로 개선해 나가야 한다. 연초 주요업무계획이 수립되어 집행되면 새로이 추가되거나 변경된 사업이나 업무가 시스템에 반영될 수 있어야 한다. 그리고 전략목표도 매년 새로이 수정·보완되어야 한다.

아무리 우수한 제도를 도입하더라도 지방자치단체의 여건에 적합하도록 개선하지 않으면 제도 도입으로 인한 편익보다도 비용이 더 클 수 있다. 특히, 중앙정부의 권고 또는 정책에 대응하기 위하여 새로운 제도를 도입한 경우는 이러한 노력이 더 많이 이루어져야 한다. 예를 들어 참여정부에 도입된 BSC의 경우, 이를 지속적으로 발전시켜나기기 보다는 자체평가를 대체하는 하나의 평가로 인식하여 아주 제한적으로 활용하는 자체단체들도 있는 것으로 나타나고 있다. 이

러한 측면에서 볼 때, 지방자치단체가 그 필요성을 충분히 인식하여 도입한 제도가 아니라 중앙정부의 정책변화에 부응하여 새로운 제도를 도입하는 경우 이와 같은 악순환이 되풀이 될 수도 있을 것이다.

여덟째, 성과평가 결과가 공개되어 시·도의 주민들이 원하는 수준의 성과를 달성하였는지, 성과가 주민들이 지불한 세금에 대한 가치를 지니고 있는지에 대해 논의를 할 수 있도록 해야 한다. 성과평가를 실시한 대부분의 자치단체가 홈페이지, 책자, 지역신문 등 다양한 매체를 통하여 결과를 공개하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 2007년부터 성과공시제도가 실시되어 지방자치단체는 공통지표와 지역지표에 대한 성과를 매년 공개하고 있다. 이로 인하여 지방자치단체 행정활동의 성과 및 각종 평가결과에 대한 지역주민의 알권리 보장 및 지방자치단체의 권한 확대에 따른 책임성 확보가 다소 용이해지고 있다.

그러나 실제로는 이러한 성과정보는 행정에 필요한 성과에만 초점을 맞추고 있는 경우가 대부분을 차지하고 있어서 지역주민들이 알려고 하는 정보와는 상당히 차이가 있는 것으로 나타났다. 그 이유 중의 하나는 성과관리를 실시하는 목적이 부서간의 서열화 및 이를 통한 실·국장 및 과장의 성과급 지급의 목적으로 활용되고 있기 때문이다. 앞으로는 고객인 시민의 입장에서 필요한 정보가 생산될 수 있는 성과목표 및 성과지표를 개발하여 활용해야 할 것이다.

아홉째, 내부적으로 '지표 및 목표치 점검위원회' 또는 '전문가위원회'를 구성하여 성과지표 및 목표치의 설정에 대해서 객관적으로 평가하도록 해야 한다. 내부적으로 위원회를 구성할 경우에는 각 부서별로 많은 업무에 대해서 경험을 하고, 부서별 업무의 특성을 잘 이해하는 공무원들로 '지표 및 목표치 점검위원회(가칭)'를 구성해야 할 것이다. 이 위원회는 성과지표의 특성 및 목표치 설정에 대한 기준을 정함과 동시에 각 부서에서 제출된 지표와 목표치에 대한 평가를 통하여 성과지표와 목표치의 수준에 대해서 평가를 실시하여 평가점수를 부여하도록 해야 한다. 예를 들어, 성과지표 및 목표치의 수준이 낮은 부서의 경우, 목표를 100% 달성하더라도 낮은 점수를 받을 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 그리고 중앙정부의 정책변화와 같은 부득이 한 사유로 인하여 지표의 변경

이 필요한 경우에도 위원회를 통하여 변경되도록 해야 할 것이다.

마지막으로 제도의 효율적인 운영 측면에서 서로 유사한 성격을 지닌 여러 개의 제도는 하나의 제도로 통합하여 운영하는 방안을 모색해야 한다. 성과관리 제도의 통합운영은 평가중복, 평가결과의 상충 및 비효율적인 제도 운영 등의 문제를 해결하는 데에 기여할 수 있을 것이며, 실용정부의 정책기조에도 부합하게 될 것이다. 그러나 성과관리제도의 통합 운영에 대해서는 행정안전부가 가이드라인을 제공하는 것이 필요할 것으로 보인다. 그렇지 않으면 광역자치단체는 자신들이 현재 운영하고 있는 성과관리의 구조적 틀 내에서 다양한 제도를 그대로 운영하게 될 것이다.

제3절 기반 측면

성과관리에 대한 기반 측면은 주로 하부구조(infrastructure)에 해당되는 요인을 말하며, 앞에서 살펴본 바와 같이 인적 기반, 조직기반, 정보기술기반 등을 포함한다. 아래에서는 이러한 요인들에 대해서 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

첫째, 조직구성원들이 성과관리를 담당할 수 있을 정도의 역량을 지니고 있어야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 조직구성원들의 교육을 통한 역량 강화가 이루어져야 한다. 지금까지 성과관리를 담당하는 공무원들이 필요로 하는 역량은 무엇이며, 역량 제고를 위해서 어떤 내용을 중심으로 교육이 이루어져야 하는지에 대해서는 별다른 노력을 기울이지 않았다. 그러나 조직구성원의 전문성 및 분석능력이 전제되지 않는 한 조직 차원의 역량을 제고하기는 어려운 실정이다. 따라서 성과관리에 대한 교육의 체계화·전문화, 사례나 실무 중심의 교육 등이 실시되어야 개인뿐만 아니라 조직 전체의 성과평가에 대한 역량을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 성과관리를 위해서는 담당 조직이 설치되어 있어야 하며, 충분한 예산 지원이 이루어져야 한다. 성과관리 업무는 조직 전체의 업무를 대상으로 이루어

지고 있어서 담당해야 하는 업무의 양이 많으며, 업무가 복잡하여 전담 조직을 설치하여 운영해야 한다. 전담인력의 확보 및 조직의 설치 필요성에 대해서는 자체평가가 실시된 2001년 이후로 지속적으로 요구되고 있으나(이혜영 외, 2004), 크게 개선되지 않은 것으로 나타났다. 행정안전부의 2009년도 조사에 따르면 서울특별시, 전라북도를 제외한 14개 광역자치단체와 109개 기초자치단체(시군구의 47%)는 담당급 조직으로 성과관리 업무를 수행하고 있어서 각 실과소의 업무를 취합하여 정리하기에도 급급한 실정이라고 할 수 있다(행정안전부, 2009).

또한 성과관리에 필요한 예산을 충분히 확보되어야 한다. 지방자치단체의 사업, 시책 등에 대한 성과를 중시하게 되면서 성과관리에 대한 중요성은 이전에 비하여 더욱 강조되고 있으나 일부 광역자치단체의 경우 성과평가를 수행하는 데에 필요한 예산을 편성하지 않은 곳도 있으며, 대부분의 광역자치단체의 경우 예산이 상당히 부족한 것으로 나타났다. 따라서 성과관리제도의 정착 및 내실화를 위해서는 성과관리 업무의 수행에 필요한 최소한의 예산은 확보해야 한다.

그리고 행정안전부에서도 지방자치단체의 성과관리를 전담할 조직의 설치 및 예산지원을 위해서 적극 노력해야 한다. 예를 들어, 참여정부에서는 지방자치단체의 성과관리에 대해서 많은 관심을 가지고 적극적으로 지원해 왔으나 정권의 교체와 더불어 성과관리에 대한 방향이 명확하게 설정되지 못하였으며, 정부업무평가기본법에 근거하여 지방자치단체가 자율적으로 수행해 나가기를 바라는 입장이다. 따라서 일부 광역자치단체 공무원의 경우 앞으로 성과관리제도가 없어질 것으로 인식하고 있는 경우도 있는 것으로 나타났다.

셋째, 성과관리를 위하여 우선적으로 IT기반의 성과관리시스템이 구축되어 있어야 하며, 이를 지속적으로 업그레이드해야 한다. 성과평가 관련 자료 및 지표에 관한 데이터베이스를 구축하고, 시도에서 수행하는 업무에 대한 지표 풀이 구축되고, 이러한 업무분석과 지표 풀을 근거로 성과관리시스템이 구축되어 운용된다면 담당자의 업무부담 완화, 성과관리의 객관성 및 공정성 제고에 기여할 수 있을 것이다.

그러나 아무리 우수한 시스템을 도입하더라도 지방자치단체의 여건에 적합하도록 지속적으로 보안하지 않으면 시스템의 활용도는 점차 감소될 수 있다. 일부 시·도의 경우, BSC 시스템은 실적을 보고하거나 관리하는 데에는 도움이 되는 반면, 평가방법을 개선하는 데에는 도움이 되지 않으며, BSC를 통하여 부서 전체의 성과를 파악하기 어렵다는 입장이다. BSC 전산시스템의 경우, 구축 당시 6개 시도의 공통업무를 대상으로 시스템을 구축하여 지방자치단체의 개별적인 특성이 반영되지 않았다. 따라서 지방자치단체는 매년 시스템을 개선해야 하는 것으로 나타났으며, 시스템을 개발하여 보급한 기관도 지방자치단체의 시스템의 개선 및 업그레이드에 적극적으로 대응하지 않는 것으로 나타났다.

설문조사 결과에 따르면 광역자치단체의 성과관리가 IT에 기초한 성과관리시스템을 통하여 이루어지는 경우가 많은 것으로 나타났으나 조직의 성과관리에 많은 도움이 된다는 견해와 그렇지 않다는 견해가 대립되고 있으며, 조직구성원의 참여적인 측면에서는 오히려 부정적인 견해가 많은 것으로 나타났다. 따라서 시스템의 보완 및 업그레이드가 지속적으로 이루어져 조직 전체의 성과관리에 크게 기여하도록 해야 하며, 조직구성원의 시스템 접근성 및 활용도가 크게 개선되어야 할 것으로 판단된다.

제4절 제도의 재설계 모색

광역자치단체 차원에서의 체계적인 성과관리를 위해서는 현재의 성과관리제도 운영에 대한 관련 제도의 재설계(redesign)가 필요하다. 그 이유 중의 하나는 현재의 틀 속에서는 광역자치단체에서 수행하고 있는 성과관리제도의 운영 및 관리를 지원하기 어렵기 때문이다. 그리고 광역자치단체의 성과관리가 일정한 수준에 이르지 못하여 자체적으로 알아서 실시하라고 내버려 두기도 어려운 실정이다.

제도의 재설계에 대해서 논의하기 이전에 우선적으로 현재의 성과관리제도

운영에 대해서 간략하게 설명하기로 한다. 광역자치단체에서 실시하고 있는 성과관리제도는 일반적으로 행정안전부의 계획에 근거하여 실시되고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 기존의 목표관리제, 자체평가, BSC 등의 제도들은 이러한 과정을 거쳐서 광역자치단체에서 실시되고 있다. 자체평가는 '정부업무평가기본법'에 근거하여 실시되며, 목표관리제는 '지방공무원 평정규칙'에 근거하여 실시되었으며, BSC는 참여정부에서 지방자치단체 혁신을 위한 제도로 도입을 적극 권장하였다.

자체평가에 대해서는 매년 행정안전부에서 자체평가에 관한 지침을 작성하여 광역자치단체에 시달하고 있으며, 광역자치단체는 이 지침에 근거하여 자체평가를 실시하고 있다. 대부분의 경우 자체평가과정은 앞에서 언급한 4단계, 즉 계획단계, 준비단계, 실시단계, 사후관리단계 등으로 구분하여 실시하고 있다. 그러나 광역자치단체는 자체평가의 실시 여부, 위원원회 구성 및 개최건수, 평가결과의 활용에 대해서만 간략하게 행정안전부에 보고할 뿐이다.

실제적으로 자체평가제도의 운영과 관련된 지원 및 교육훈련이 거의 이루어지지 않고 있으며, 평가지표 및 목표치의 설정, 평가방법의 개선 등에 대해서는 중앙으로부터 전혀 도움을 받을 수 없는 실정이다. 따라서 자체평가가 매년 실시되고 있음에도 불구하고 자체평가가 광역자치단체의 성과관리제도 발전에 크게 기여하지 못하고 있다. 자체평가를 대체하는 제도로서 BSC를 실시하고 있는 자치단체의 경우에도 성과지표 및 목표치 설정, 평가방법 등에 대해서는 자문이나 지원을 받지 못하고 있다. 제도의 개선보다는 현상 유지에 급급하여 성과관리제도의 발전은 기대하기 어려운 실정이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 제도의 개선을 위한 방안이 강구되어야 한다.

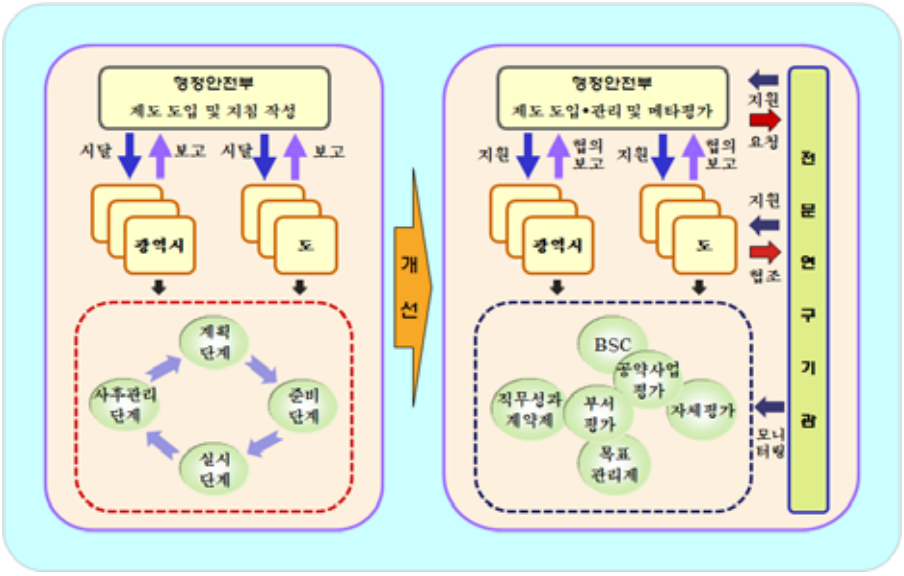
우선적으로 가장 먼저 필요한 것으로써, 지방자치단체 차원에서의 성과관리를 활성화시키기 위해서는 성과관리의 제 측면에 대한 지원을 할 수 있는 전문연구기관이 필요하다. 행정안전부의 담당공무원이 광역자치단체의 성과관리에 대해 전체적으로 지원을 한다는 것은 현실적으로 불가능하다는 점에서 제도 운영 전반에 대한 분석 및 지원을 할 수 있는 전문연구기관이 필요하다. 광역자치

단체의 경우에도 성과관리제도 운영에 관해서는 이러한 기관으로부터 제도 운영에 필요한 자문 및 지원을 받을 수 있어야 한다. 물론 광역자치단체 산하에 개별 지방연구원이 설치되어 있어서 필요한 경우 우선적으로 각 지역의 지방연구원으로부터 지원을 받을 수 있을 것이다. 그러나 대부분 지방연구원은 행정학 분야를 전공한 연구원의 수가 소수에 불과하여 지원을 하는 데에 한계가 있을 수 있다.

인사이동으로 담당공무원이 자주 바뀌는 정부부처와는 달리 전문연구기관의 연구원은 지속적으로 관심 분야를 연구할 수 있다는 점에서 성과관리제도에 대해서 정확한 내용 파악, 분석 및 전문성 확보가 용이하다. 따라서 행정안전부는 성과관리제도의 도입 및 관리에 역점을 두며, 이들 제도에 대한 메타평가를 실시하여 제도의 실효성을 확보하도록 하는 것이 필요하다. 즉, 광역자치단체가 성과관리를 체계적으로 실시할 수 있도록 지원해 주는 역할을 하며, 이를 통하여 불필요한 제도들은 폐지하거나 개선할 수 있을 것이다.

제도 상호간에 중복이 있음에도 불구하고, 개선이 이루어지지 않은 사례들이 나타나고 있다는 점에서 전문연구기관은 광역자치단체의 다양한 성과관리제도의 운영실태를 분석하여 제도적인 개선이 필요한 부분은 행정안전부에 건의하도록 해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 성과관리를 위한 새로운 거버넌스 체계가 구축될 수 있을 것이다. 이러한 거버넌스 체계의 구축은 성과관리에 대한 시너지 효과를 창출하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

<그림 5-1> 성과관리의 내용 및 절차의 개선(안)



실질적으로 성과관리 및 성과평가에 대한 업무는 가능한 객관적이고 과학적인 방법을 통하여 이루어져야 하며, 평가결과가 업무 및 시책의 개선으로 이어지기 위해서는 지속적으로 관리되어야 한다. 일시적으로 실시하였다가 정책의 변화로 사라지는 것은 아니며, 광역자치단체의 경쟁력 확보 및 지역주민의 복지증진을 위해서는 지속적으로 발전되어야 하는 분야 중의 하나이다. 따라서 성과관리에 대한 전문성이 기본적으로 전제가 되어야 하며, 지속적인 관리에 근거하여 정책이 수립되어야 한다는 점에서 전문연구기관의 지원이 없이는 광역자치단체의 성과관리가 성공을 거두기가 어려울 것이다.

전문연구기관의 설립은 우선적으로 새로운 기관을 설치하거나 기존의 연구기관을 확대하는 방안을 들 수 있다. 새로운 기관의 설립은 예를 들면 지방성과평가원(가칭)과 같은 기관을 새로이 설치하는 방안이 될 수 있으며, 기존의 연구기관을 활용하는 방안은 국무총리실에서 '평가전문 연구기관'으로 지정한 연구기관이 성과관리에 관한 업무를 총괄하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 실용정

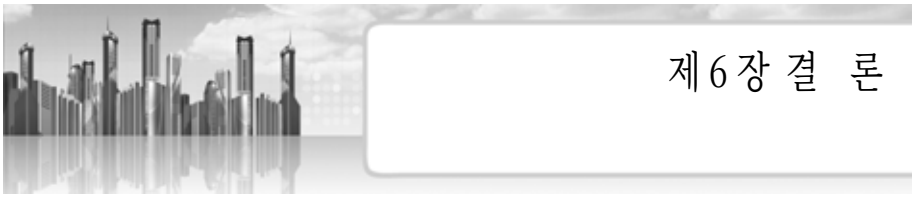
부의 이념에 근거할 때 새로운 연구기관을 설립하기 보다는 기존의 연구기관을 확대·개편하여 성과관리에 대한 연구뿐만 아니라 지방자치단체평가에 관한 업무를 담당하도록 하는 것이 더 바람직 할 것으로 판단된다.

전문연구기관이 수행해야 할 업무로는 우선적으로 지방자치단체에서 실시하고 있는 성과관리제도에 대한 체계적인 분석을 실시하고, 각 자치단체의 평가결과에 근거하여 성과관리에 관한 정책수립에 필요한 업무지원이 이루어지도록 해야 한다. 그 외에도 담당해야 할 주요업무로는 각종 분석 및 통계 지원, 성과관리에 대한 메타평가 실시, 각종 지침 작성 지원, 지방공무원 대상의 성과관리 교육, 합동평가를 필요한 각종 평가업무의 지원, 우수사례 발굴 및 전파 등을 들 수 있다.

전문연구기관이 수행해야 할 업무 중에서 중요한 업무 중의 하나가 메타평가라는 점에서 메타평가에 다루어져야 할 중요 내용에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다. 성과관리의 핵심요소가 성과측정 및 평가라는 점에서 메타평가에서 논의되고 있는 주요 기준들을 원용할 수 있을 것이다. 메타평가는 일반적으로 '평가에 대한 평가'를 의미하며, 평가에 대한 구성요소들에 대한 체계적인 분석과 검토가 이루어져야 함을 의미한다. 메타평가를 실시할 경우에는 다음과 같은 기준들을 고려할 필요가 있을 것이다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 성과관리 자원요소, 성과관리 수행요소, 평가결과 활용 등의 요인으로 구분하여 성과평가 전담인력, 조직 및 규정, 성과관리 예산 및 정보, 성과평가 수행내용, 성과평가 수행절차, 결과보고서의 내용 및 공개, 결과의 활용형태 등의 기준을 제시할 수 있다.

<표 5-1> 메타평가의 기준

주요요소	성과관리기준(예시)	
성과관리 자원	전담인력	· 인력의 규모, 실무자와 관리자 비율, 외부전문가 참여율
	조직 및 규정	· 성과관리 기구, 성과관리 규정 등
	예산 및 정보	· 성과관리를 위한 예산의 책정과 지속성, 성과정보의 확보 장치 마련 여부 등
성과관리 수행	수행내용	· 수행주체의 적절성, 평가방법의 효율성
	수행절차	· 절차의 규정 및 준수, 성과평가의 독립성과 공정성, 평가 기간의 적정성 등
평가결과 활용	보고서 내용 및 공개	· 결과보고서의 내용 및 체계의 충실성, 결과보고서의 공개
	결과의 활용형태	· 평가결과와 보상체계의 연계, 평가결과의 정책 반영도 등



제6장 결 론

제1절 연구의 요약

중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 성과관리는 국가 전체적인 측면에서 성과 향상 및 책임성 제고에 상당히 큰 영향을 미치기 때문에 체계적인 논의가 이루어져야 함에도 불구하고, 이에 대한 연구가 제대로 이루어지 못하였다. 따라서 본 연구는 광역자치단체의 성과관리제도 운영 실태를 파악하고, 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 성과관리제도의 제도적 요인, 운영적 요인, 기반요인에 대한 인식을 조사하고, 이러한 요인들이 성과관리의 효과성에 영향을 미치는지 알아보기 위해 사업수행, 개인역량, 조직역량, 사업결과 등 4가지 측면으로 구분하여 분석하였다. 그리고 이러한 분석에 근거하여 성과관리제도의 개선방안을 모색하였다. 아래에서는 본 연구의 각 장에서 검토하고, 분석한 내용에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 제2장에서는 성과관리의 개념과 외국의 성과관리제도, 지방자치단체의 성과관리제도, 성과관리에 대한 선행연구 등에 관하여 고찰하였다. 외국의 성과관리는 미국, 캐나다, 영국, 일본 등에서 실시되고 있는 성과관리제도에 대해서 살펴보았다. 연방국가인 미국과 캐나다의 경우, 오리건(Oregon) 주의 성과측정과 온타리오(Ontario) 주의 지방자치단체 성과측정 프로그램을 대상으로 주 수준에서 실시되고 있는 성과관리제도에 대해서 설명하였다. 영국의 경우, CPA제도의 프레임워크 및 특성을 중심으로 간략하게 살펴보았으며, 일본은 행정평가를 중심으로 그 특징을 고찰하였다. 그리고 우리나라 지방자치단체에서

실시하고 있는 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, BSC 등의 제도에 대해서는 법적 근거 및 목적, 제도운영의 절차, 장점 및 문제점 등을 중심으로 제도를 설명하였다.

제3장에서는 16개 광역자치단체에서 어떤 제도들을 도입하여 실시하고 있는지를 파악하기 위하여 성과관리제도의 운영 실태를 시와 도로 구분하여 분석하였다. 광역시의 경우, 부서평가는 일반적으로 BSC에 근거하여 업무달성도, 업무성격평가, 가감점 부여 등을 합산하여 점수를 산정하고 있으며, 개인평가는 4급 이상을 대상으로 실시하며, 부서평가, 상급자평가 및 가감점을 합산하여 점수를 부여하였다. 도의 경우, 조직평가는 광역시와 거의 유사한 방식으로 점수를 부여하였으며, 개인평가는 광역시에서 실시하는 평가 이외에도 개인역량평가를 실시하는 도가 있는 것으로 나타났다.

제4장에서는 광역자치단체에 근무하고 있는 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 성과관리의 요인으로 제시한 제도적 요인, 운영적 요인, 기반 요인에 대하여 공무원들의 인식을 분석하였다. 성과관리 요인에 대한 인식은 5점 척도로 조사하여 빈도분석을 실시하였다. 그 다음으로 성과관리의 효과성에 대한 공무원의 인식은 사업수행의 효과성, 개인역량의 효과성, 조직역량의 효과성, 사업결과의 효과성 등으로 구분하여 빈도분석을 실시하였다. 마지막으로 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 성과관리의 효과성은 전술한 4가지 효과성으로 구분하여 분석하였으며, 성과관리의 효과성에 영향을 미치는 요인은 앞에서 언급한 제도적 요인, 운영적 요인 및 기반 요인으로 구분하였다.

제5장에서는 성과관리제도의 개선을 앞에서 설명한 제도적 측면, 운영적 측면 및 기반측면으로 구분하여 개선방안을 제시하였다. 제도적인 측면에서는 우선적으로 제도의 도입 목적 및 취지를 고려하여 합리적으로 운영해야 하고, 둘째, 제도에 대한 조직구성원들의 이해가 전제되어야 하며, 이를 위해서는 지속적인 교육이 필요하다. 셋째, 자치단체장의 적극적인 추진 의지와 더불어 제도의 운영과정에 대한 관심 제고가 필요하며, 넷째, 성과평가 결과를 인사에 반영하는 것이 필요하며, 다섯째, 평가결과에 대한 재정적인 인센티브가 필요하다.

운영적인 측면에서는 전략계획에 근거한 성과관리, 조직의 전략과 밀접하게 관련된 성과지표의 설정, 성과에 대한 객관적인 분석방법 활용, 성과지향적인 문화 형성, 최고관리자와 중간관리자의 관심과 지원, 성과관리시스템의 구축 및 개선, 성과평가 결과의 공개 및 성과정보 활용 강화 및 위원회를 통한 성과지표 및 목표치의 평가 등이 이루어져야 한다.

기반적인 측면에서는 조직구성원들의 역량 제고를 위한 교육훈련의 실시, 담당 조직의 설치 및 성과관리에 필요한 예산지원, IT기반의 성과관리시스템의 구축 및 업그레이드 등이 필요한 것으로 나타났다.

제6장에서는 광역자치단체의 성과관리제도 운영 및 효과성 분석에 대하여 논의된 내용들을 종합적으로 요약하였으며, 성과관리제도의 개선을 위하여 행정안전부가 앞으로 지원해야 할 방안 및 지방자치단체가 자체적으로 노력해야 할 부분과 관련하여 정책건의를 하였다.

제2절 정책적 함의 및 제도개선

지방자치단체 차원에서의 성과관리를 활성화하기 위해서는 행정안전부가 지방자치단체의 성과관리에 대해서 적극적으로 지원해줄 필요가 있다. 이러한 지원의 형태로는 성과관리를 담당하는 담당 또는 과의 설치 지원, 성과관리에 필요한 예산의 지원, 지방자치단체의 성과관리에 대한 메타평가를 통한 지원 등을 들 수 있다.

첫째, 광역자치단체에서 담당(계) 수준에 머무르고 있는 조직을 과 수준으로 확대하여 성과관리를 체계적으로 추진할 수 있도록 해야 한다. 일부 자치단체의 경우, 성과관리에 대한 행정안전부의 정책 변화로 인하여 보통 1-2명이 성과관리업무를 수행하고 있는 것으로 나타나 담당(계) 수준도 유지하기 어려운 것으로 나타났다. 따라서 성과관리에 관한 정책의 일관성을 유지하여 광역자치단체의 조직이 성과관리를 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있도록 조직 차원의 지원이

필요하다.

둘째, 성과관리에 필요한 예산지원은 성과관리 담당자들에 대한 체계적인 교육을 통하여 성과관리가 객관적이고, 과학적으로 이루어질 수 있는 기반을 마련하는 데에 크게 기여할 수 있을 것이다. 그러나 행정안전부에서 광역자치단체의 성과관리를 위하여 별도의 예산을 편성하여 지원하는 것은 쉽지 않은 일이다. 이에 대한 하나의 방안으로는 합동평가의 결과에 따라서 우수한 자치단체에게 지급되는 인센티브 중에서 일정 금액을 반드시 직원들의 성과관리 교육, 워크숍 및 제도개선 등에 사용할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 방안은 행정안전부가 성과관리에 대해서 일관된 정책을 추진하고 있다는 것을 공지하는 것임과 동시에 지방자치단체장이 성과관리에 대해서 관심을 가지고, 지원을 하도록 하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 광역자치단체에서 수행하고 있는 성과의 평가방법, 평가지표 개발 등에 대한 전반적인 검토 및 지원을 위해서 행정안전부에서 상위평가(meta-evaluation)를 실시하는 방안을 들 수 있다. '정부업무평가기본법' 제23조 제2항에 따르면 정부는 "평가의 제도적 정착 및 활성화를 위하여 평가방법과 평가지표의 개발·보급 등 필요한 조치와 지원을 해야 한다"라고 규정하고 있다. 따라서 행정안전부는 이러한 법률에 근거하여 상위평가를 통하여 지방자치단체의 성과관리를 지속적으로 개선해 나가야 한다.

그러나 행정안전부의 지원만으로는 광역자치단체의 성과관리를 발전시키기 어렵기 때문에 지방자치단체 차원에서도 성과관리를 위하여 자체적으로 많은 노력을 기울여야 한다. 광역자치단체가 앞으로 더욱 노력해야 하는 부분에 대해서 몇 가지로 구분하여 살펴보면 아래와 같다.

우선적으로 조직구성원들의 성과관리에 대한 이해도를 향상시키고, 중요성을 인식시키기 위하여 교육, 워크숍 등을 실시하여야 하며, 성과관리의 필요성에 대해 의문을 제기하는 관리자들을 대상으로 한 교육도 실시되어야 한다. 관리자와 조직구성원의 성과관리에 대한 관심이 같아야만 조직구성원들이 교육을 통하여 학습한 것을 활용할 수 있을 것이다. 관리자들의 교육은 지방자치단체의 공무원

교육원에서 개설된 과정을 이수하도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 성과관리 담당자들의 역량을 제고하여, 성과지표의 검토 및 평가방법의 개선이 이루어지도록 해야 한다. 성과관리의 수준이 높아지면 질수록 성과관리가 객관적이고, 과학적인 방법을 통하여 부서의 성과를 평가해야 성과관리에 대한 조직구성원들의 수용성을 제고할 수 있다는 점에서 성과를 평가할 수 있는 방법론의 정교화가 필요하다. 물론, 방법론의 전반적인 개선은 전문가의 지원을 받아야 하지만 현장에서 나타나는 다양한 문제점에 대한 파악이 우선적으로 이루어져야 현실적인 개선방안을 모색할 수 있을 것이다. 담당자들의 평가역량 제고는 이러한 문제점들을 파악하여 자체적으로 해결하거나 전문가의 도움을 통해 해결할 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체의 고유사무만을 대상으로 성과를 평가할 것이 아니라 합동평가에 포함되는 주요시책들도 평가에 포함시킴으로서 최고관리자층의 관심정도에 따라 성과관리의 수준이 달라지는 것을 방지할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 성과관리가 체계적으로 이루어져 합동평가에서도 우수한 평가를 받을 수 있다면 자치단체장은 성과관리에 더 많은 관심을 가지게 될 것이다.

마지막으로 평가결과가 실질적으로 인사에 반영될 수 있도록 해야 한다. 부서의 성과를 실국과장의 성과연봉 산정에만 반영하는 현재의 체계로는 효과를 달성하기 어렵다. 성과연봉 산정에 부서업무의 평가 성적 이외에 다양한 요소들이 포함되는 상황에서 성과관리의 중요성을 크게 인식하지 않은 경우가 많은 것으로 나타났다. 따라서 성과평가의 결과가 인사와 연계될 수 있는 규칙을 제정하여 활용하는 것이 필요하다.

행정안전부가 다양한 방안을 동원하여 광역자치단체의 성과관리를 지원하고, 지방자치단체가 성과관리를 체계적으로 실시하기 위해서 자체적으로 많은 노력을 하는 것은 성과관리의 수준을 향상시키는데 있어서 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 광역자치단체별로 성과관리 수준을 어느 정도의 단계에 올려놓기 위해서는 반드시 상호간의 협력과 지원이 필요할 것이다. 이러한 과정을 통하여 광역자치단체가 수행하는 사업, 시책, 업무 등에 대한 성과표

준(performance standard)을 확립해 나갈 수 있을 것이다. 성과표준이 개발되어 있는 경우 자치단체가 실질적으로 우수한 수준의 성과를 산출하고 있는지, 다른 자치단체와 비교할 때 어느 정도 우수한 수준인지에 대한 정보를 파악할 수 있다. 따라서 지방자치단체 상호간의 성과를 비교를 통하여 성과수준의 향상에 크게 기여할 수 있을 것이다.

광역자치단체에서의 성과관리 수준을 향상시키기 위해서는 성과관리시스템의 운영 및 관리에 대하여 체계적인 연구를 수행할 수 있는 전문연구기관의 설립이 이루어져야 한다. 행정안전부에서 지방자치단체의 성과관리에 대한 행·재정적 지원은 무리 없이 이루어질 수 있을지 모르나 성과지표의 개발, 목표치 설정, 과학적 평가방법의 활용, 평가결과의 종합적 분석 등에 관한 업무에 대해서 충분히 지원할 수 있는 것은 아니다. 전문연구기관의 설치를 통하여 각종 분석 및 통계 지원, 성과관리에 대한 메타평가 실시, 각종 지침 작성 지원, 지방공무원 대상의 성과관리 교육, 지방자치단체평가에 필요한 각종 업무의 분석 등에 관한 업무를 담당하도록 해야 할 것이다.

광역자치단체가 성과관리를 위해서 많은 노력을 하고 있지만 주로 조직내부적인 업무, 시책 등을 평가하는 데에 초점을 맞추고 있다. 따라서 성과관리 과정에서 지역주민의 의사를 반영하거나 전략의 수립 등에 직접 참여할 수 있는 기회는 거의 없는 편이다. 그러나 자체평가의 경우 시민들이 자체평가위원으로 참여할 수 있는 길은 열려 있으나 참여자 수는 상당히 제한되어 있다. 동법 제18조 제2항에 따르면 자체평가위원의 3분의 2 이상을 민간으로 구성하도록 규정하고 있어서 일부 시민 또는 지역주민만이 자체평가위원으로 참여할 수 있다. 이러한 참여도 1년에 3-4번 밖에 이루어지지 않아서 성과관리 전반에 대해 주민들의 의견을 반영할 수 있는 기회가 제한되어 있다고 볼 수 있다.

따라서 앞으로는 지역의 전문가뿐만 아니라 지역에서 활동하고 있는 다양한 시민단체의 대표들이 성과평가과정에 참여할 수 있도록 해야 한다. 또한 시민들의 참여도 성과관리에 대한 계획수립부터 평가까지 전 단계에 참여하거나 의견을 반영할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 그리고 시민참여의 확대를 위해서

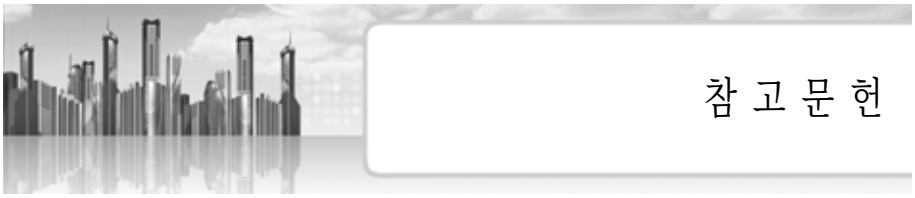
는 자치단체장의 적극적인 관심과 지원이 필요하며, 이에 대한 지속적인 모니터링이 이루어져야 한다. 만약 자치단체장이 성과관리 과정에의 시민참여 및 이를 통한 성과측정을 중시하지 않는다면 공무원들은 자체평가에 대해 관심을 가지지 않을 것이다.

그 외에도 광역자치단체의 성과관리를 위한 관련법의 제·개정이 필요하며, 이를 위해서 현재의 법률을 활용하는 방안과 새로운 법률을 제정하는 방안으로 구분할 수 있다.

2006년 4월에 제정된 '정부업무평가기본법'의 경우도 기존의 법률과 마찬가지로 중앙의 시각에서 지방자치단체를 평가하는 것에 중점을 두고 있으며, 지방자치단체평가에 관한 규정은 합동평가와 자체평가에 관한 조항뿐이고, 성과관리, 참여적 평가, 상위평가 등에 대해서는 전혀 언급되지 않고 있다. 이러한 측면에서 볼 때에 '정부업무평가기본법'도 중앙정부 차원에서 지방자치단체를 평가하는 데에 중점을 둔 법률이라고 볼 수 있다.

그러나 앞으로 광역자치단체의 성과관리는 지역주민에 대한 책임성이나 지출가치의 확보, 대민서비스의 개선, 경쟁력 강화 등에 기여하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 따라서 현재의 '정부업무평가기본법이 지니고 있는 문제, 예를 들면 성과관리 및 평가제도에 대한 메타평가에 대한 관련 규정이 없으며, 시민들이 참여할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않은 문제점을 해결하고, 광역자치단체에 대한 성과관리제도의 발전 및 통합을 위해서는 장기적으로 '지방자치단체 성과관리 및 평가에 관한 법률(가칭)'을 제정하여 운영하는 방안이 고려되어야 한다.

이 경우 동 법률에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 할 것이다. 먼저 메타평가의 도입, 지역주민 및 시민단체 등이 성과평가에 참여할 수 있도록 제도화하는 방안, 성과관리제도의 운영 절차, 평가결과의 공시, 성과관리 관련 인프라 구축, 지방자치단체평가의 실시 및 관리, 성과관리를 지원하기 위한 전문연구기관의 설치 및 운영 등을 들 수 있다.



참 고 문 헌

감사연구원(2007).「지방자치단체 책임성 제고를 위한 종합평가모형 연구」. 서울: 감사원 평가연구원.

강황선(2005). "정부조직 내 Balanced Scorecard의 정착을 위한 연구: 미국의 각 정부들의 경험을 중심으로",「한국행정연구」, 14(3): 3-38.

강황선(2004). 조직성과 측정체제의 재설계 방향: 조직학습 이론의 관점에서.「한국정책학회보」, 13(2): 117-142.

김경한(2004). "목표관리제의 운영실태 및 효과성 평가연구",「한국정책학회보」, 13(1): 39-62.

김상봉(2005). "일본의 지방정부 행정평가시스템에 관한 연구: 사무사업평가를 중심으로",「한국행정연구」, 14(1): 34-65.

김선명·노일순(2005). "공공부문 성과관리에서 BSC 활용에 관한 연구",「현대사회와 행정」, 15(2): 101-120.

김승태·김선엽·임영제(2005). "행정발전을 위한 공공부문에 있어서의 BSC적용에 관한 이론적 고찰",「한국인간관계학회보」, 10(1): 151-175.

김영춘·신승호·김정숙(2007). "공공부문 성과관리시스템(BSC)의 성공요인에 관한 연구",「e-비즈니스연구」, 8(4): 241-262.

김윤주·심준섭(2007). "가중치 추출기법의 비교: AHP, JA, Swing기법을 중심으로",「국가정책연구」, 21(1): 5-33.

김주원(2002). "지방자치단체의 목표관리제(MBO) 도입 문제와 활성화 방안: 운영과정을 중심으로",「지방행정연구」, 16(2): 63-86.

김태룡·안희정(2006). "팀제가 조직성과에 미치는 영향",「한국행정학보」, 40(4):

303-326.

김판석·권경득(2000). “한국정부의 목표관리제(MBO) 도입: 이론조명과 현실적 문제점”.「한국행정논집」, 12(3): 429-453.

라휘문(2004). “지방자치단체 자체평가모형의 설계와 적용 그리고 교훈”,「정책분석평가학회보」, 14(1): 29-53.

민진(2003). “조직 효과성에 관한 개념 정의의 분석 및 재개념화”,「한국행정학보」, 37(2): 83-104.

라휘문·한부영·금창호(2002). “지방자치단체의 자체평가모형에 관한 연구”,「정책분석평가학회보」, 12(1): 227-252.

문태곤(2008).「영국의 공공 감사제도」. 서울: 한국행정DB센터.

박기관(2001). “지방정부의 행정성과평가 및 적용모형에 관한 연구 - 시·군 성과 및 노력도 지표를 중심으로”,「한국지방자치학회보」, 13(1): 63-84.

박영강(2000). “지방정부의 목표관리제 평가”,「지방정부연구」, 4(2): 51-70.

박영강·육근호(2006). “지방정부의 BSC 도입과 운영사례 분석: 한국과 일본의 기초자치단체를 중심으로”,「지방정부연구」, 10(4): 153-174.

박재완·김신(2000). “지방자치단체의 성과평가”,「지방행정연구」, 14(2): 45-70.

박희정·박해육(2005). “지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구”,「정책분석평가학회보」, 15(1): 113-144.

신승호 외(2007). “공공부문 BSC 운용이 조직성과에 미치는 영향 연구”, 한국경영정보학회 춘계학술대회 논문집.

심준섭(2007). “평가지표의 가중치 부여방법으로서의 판단분석(Judgement Analysis) 기법의 활용”,「평가리뷰」, 2007년 봄호, 99-117.

유재원·김영미(2006). “성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립 - 영국 Best Value의 교훈”,「지방행정연구」. 20(1): 21-44.

이석환(2006). “공공부문 BSC(Balanced ScoreCard) 적용사례분석”,「한국행정학보」, 40(1): 127-149.

이윤식 외(2006).「정부성과관리와 평가제도 - 주요 선진국 사례를 중심으로」,

서울: 대영문화사.

이숙례 역(1999). 미에현의 사무사업 평가제도.「자치행정」. 제134호(1999. 5), 76-83.

이재원(2002). 지방정부의 성과관리시스템 개발에 관한 연구: 서울시와 경기도의 성과관리체제를 중심으로.「한국행정학보」, 36(1).

임동진(2004). "미국 지방정부 성과평가 연구를 통한 한국 지방정부의 성과평가 체계 구축에 관한 연구",「지방정부연구」. 8(3): 73-93.

임성일(2005). "영국의 평가제도와 예산회계제도의 변화: 최근 동향과 시사(1)",「지방자치」. 제199호: 70-75.

중앙인사위원회(2004).「성과관리 운영 매뉴얼」. 서울.

중앙인사위원회(2005).「직무성과계약제 운영지침」. 서울.

채은경·이종수·노승용(2006). "한국 공공부문에 있어서의 직무성과계약제도 도입에 관한 분석",「현대사회와 행정」, 16(1): 101-122.

최명돈(2008).「성과주의의 혁신」. 서울: 오즈컨설팅.

최영출(2006). "영국 공공부문 성과관리제도",「평가리뷰」. 1(1): 115-125.

최용환(2008). "지방자치단체 성과평가의 발전방향", 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문, 111-131.

최웅용 외(2008). "지방자치단체 균형성과관리시스템에 관한 사례연구: 부천시 BSC 구축을 중심으로",「관리회계연구」, 7(3): 213-254.

허만용·김렬·이상철(2003). "지방자치단체 목표관리제의 운영실태 분석: 경상북도를 중심으로",「영남지역발전연구」, 32: 199-229.

행정자치부(2001).「목표관리제 운영 성과측정모델」, 서울: 행정자치부.

행정자치부(2007).「지방자치단체 통합성과관리체계 구축 매뉴얼」, 서울: 행정자치부.

행정안전부(2009).「2009년도 지방자치단체 자체평가 운영안내서」, 서울: 행정안전부.

행정안전부(2009a).「지방공무원 성과평가 등 운영지침」, 서울: 행정안전부 지방

공무원과.

Audit Commission(2000). *Aiming to Improve: The Principles of Performance Measurement.* London.

Audit Commission(2006a). *Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment Frameworks.* London.

Behn, Robert(2003) "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review,* 63(5): 586-606.

Berman, Evan M.(2006). *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations.* 2nd Edition. New York/London: M.E. Shape.

Berman, Evan and Wang, XiaoHu(2000). "Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform", *Public Administration Review.* 60(5): 409-420.

Bouckaert, Geert and van Dooren, Wouter(2003). "Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations", Bovaird, Tony and Löffler, Elke(eds.). *Public Management and Governance.* Routledge: London, 127-136.

Bouckaert, Geert and Halligan, John(2006). "Performance and Performance Management", in Peters, B. Guy and Pierre, Jon (eds.). *Handbook of Public Policy.* London/New Delhi: Sage, 443-459.

Bouckaert, Geert and Halligan, John(2007). "Comparing Performance across Public Sectors", Papers presented to the Study Group on Performance in the Public Sector, Conference of European Group of Public Administration, 19-22 September 2007, Madrid.

Burke, John(2005). "Ontario's Municipal Performance Measurement Program" Fostering Innovation and Accountability in Local Government", *Government Finance Review.* June 2005, 22-27.

Carrol, Barbara W. and Dewar, David I.(2002). "Performance Management: Panacea

or Fool's Gold", Dunn, Christopher(ed.). *The Handbook of Canadian Public Administration,* Toronto: Oxford University, 413-429.

Clay, Larry(2004). "Ontario Municipal Performance Measurement Program", IPCA(ed.), *Provincial-Territorial Charrette on Municipal Performance and Its Measurement.* Report on Proceedings. Toronto.

Demmke, Christoph(2006). "Governmental, Organizational and Individual Performance. Performance Myths, Performance "Hype" and Real Performance", EIPASCOPE 2006/1, 5-12.

Drucker, Peter(1954). *The Practice of Management.* New York: Harper & Row.

Etzioni, A.(1964). *Modern Organizations: Micro/Macro Approach.* Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.

GAO(2005). Performance Measurement and Evaluation. Definitions and Relationships. GAO-05-739SP. Washington.

Guerra-López, Ingrid(2008). *Performance Evaluation: Proven Approaches for Improving Program and Organizational Performance.* Jossey-Bass: San Francisco.

Halligan, John(2008). "Performance Management in Government: International Perspectives on the Challenges", KPMG International(2008). *Holy Grail or Achievable Quest: International Perspectives on Public Sector Performance Management.* Zürich, 3-10.

Harty, Harry P.(1978). "The Status of Productivity Measurement in the Public Sector", *Public Administration Review.* 38(1): 28-33.

Harty, Harry P.(1999). *Performance Measurement: Getting Results.* Washington, DC: Urban Institute.

Heinrich, Carolyn J.(2007). "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness", Peters, Guy B. and Pierre, Jon(eds.). *The Handbook of Public Administration.* London: Sage, 25-36.

Hiroaki, Kodama(2003). "How to Practice the Performance Measurement in Local Government", *Hakuoh University Journal(Hakuoh Daigaku ronshu).* 17(2): 89-154 (in Japanese).

Jann, Werner and Jantz, Bastian(2008). "A Better Performance of Performance Management?", in KPMG International. *Holy Grail or Achievable Quest: International Perspectives on Public Sector Performance Management.* Zürich, 11-25.

Julnes, Patria de Lancer and Holzer, Marc(2001). "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", *Public Administration Review.* 61(6): 693-708.

Kaplan, R. S. and Norton, D. P.(1992). "The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance", *Harvard Business Review.* 1-2/'92: 71-79.

Kelman, Steven(2006). "Improving Service Delivery Performance in the United Kingdom: Organization Theory Perspectives on Central Intervention Strategies", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice.* 8(4): 393 - 419.

KPMG International(2008). *Holy Grail or Achievable Quest: International Perspectives on Public Sector Performance Management.* Zürich.

Mausolff, Christopher and Spence, John(2008). "Performance Measurement and Program Effectiveness: A Structural Equation Modeling Approach", *International Journal of Public Administration,* 31(6): 595-615.

March, James G. and Sutton, Robert I.(1997). "Organizational Performance as a Dependent Variable", *Organization Science.* 8(6): 698-706.

Marr, Bernard(2008). *Managing and Measuring Local Government Performance: 10 Steps towards Best Practice.* Local Agenda, Issue 19.

Marr, Bernard(2009). *Managing and Delivering Performance. How Government,*

Public Sector and Not-for-profit Organizations Can Measure and Manage what really matters. Boston/London: Elsevier.

Ministry of Municipal Affairs and Housing(2007). *Municipal Performance Measurement Program.* Toronto.

Newcomer, Kathryn E.(1997). "Using Performance Measurement to Improve Programs", *New Directions for Evaluation.* 75(3): 5-13.

Newcomer, Kathryn F.(2007). "Measuring Government Performance", *International Journal of Public Administration.* 30(2): 307-329.

Niranen, Vuokko(2008). "The Many Purposes of Performance Evaluation", *International Journal of Public Administration,* 31(10-11): 1208-1222.

Nyhan, R. C. and Martin, L. L.(1999). "Comparative Performance Measurement", *Public Productivity and Management Review.* 22(2): 348-364.

Osborne, David. and Gaebler, Ted(1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading, MA: Addison-Wesley.

OPDM (2004). *Specification for a Feasibility Study and Baseline Evaluation of Freedoms and Flexibilities Policies.* London: OPDM.

Palmer, Anna J.(1993). "Performance Measurement in Local Government", *Public Money and Management.* 13(4): 31-36.

Poister, Theodore H. and Streib, Gregory(1995). "MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool", *Public Administration Review.* 55(1): 48-56.

Poister, Theodore H. and Streib, Gregory(1999). "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice", *Public Administration Review.* 59(4): 325-335.

Pollitt, Christopher(2002). "Integrating Financial Management and Performance Management", *OECD Journal on Budgeting.* 1(2): 7-37.

Pollitt, Christopher(2008). The Uses of Performance Indicator Information on Public Services by Citizens and Elected Representative. STAKES Seminar, Helsinki, 11 September 2008.

Quinn, R. & Rohrbaugh, J. A.(1983). "Spatial Model of Effectiveness Criteria: Toward a Competing Values Approach To Organizational Analysis", *Management Science,* 29(3): 363-377.

Robbins, S. P.(1983). *Organization Theory: Structure, Design, and Applications,* 3rd ed. NY: Prentice-Hall, Inc.

Radnor, Zoe and McGuire, Mary(2004). "Performance Management in the Public Sector: Fact or Fiction?", *International Journal of Productivity and Performance Management.* 53(3): 245-260.

Rashid, Noorzaman(1999). *Managing Performance in Local Government.* London: Kogan Page.

Rodgers, R and Hunter, J. E.(1992). "A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives", *Public Administration Review.* 52(1): 27-39.

Rogers, Steve(1990). *Performance Management in Local Government.* London: Longman.

Rubienska and Bovaird(1999). "Performance Management and Organizational Learning: Matching Process to Cultures in the UK and Chinese Services", *International Review of Administrative Sciences.* 65(2): 251-268.

Schein, E.(1988). *Organizational Psychology.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Stewart, John and Walsh, Kieron(1994). "Performance Measurement: When Performance can Never be Finally Defined", *Public Money and Management.* 1994(4-6): 45-49.

Talbot, Colin(2005). "Performance Management", Ferlie, Ewin et al.(eds.). *The Oxford Handbook of Public Management.* Oxford University Press: Oxford,

491-517.

Tanaka, Hiraki(2006). Current State of Performance Measurement in Japan: Are They Properly Functioning? A Paper presented at the EGPA conference 2006 in Milan.

Tanaka, Hiraki(2009). Evaluation in Local Government in Japan. Papers on the Local Governance System and Its Implementation in Selected Fields in Japan No. 14, Tokyo.

Young, Richard D.(2005). An Overview: Oregon Shines II and Oregon Benchmarks. (http://www.ipspr.sc.edu/scip/documents.asp, 검색일 2009, 10. 15)

Wang, Xiaohu(2009). *Performance Analysis for Public and Nonprofit Organizations.* Sudbury, MA: Jones & Bartlett Publishers.

Abstract

A Study on the Performance Management and Its Effectiveness in the Upper-level Local Governments

An efficient performance management at the autonomous regional entity level leads to a significant improvement in productivity in the field of public administration. Despite the need of a systematic discussion of the performance management at the local government level, however, there are not many properly conducted researches on this matter. This study investigates the present performance management system of wide-area autonomous communities in Korea and conducts a survey targeting the public officials in oder to know their idea of institutional, operational, and infrastructural factors of the performance management system. From the aspects of business execution, individual competence, organizational capability and business results, the study also analyzes how these identified factors make an effect upon the performance management at the local government level. On the basis of the analysis, the study suggests some improving measures for the performance management system.

Chapter 2 reviews a precedent study on the performance management system at the local government level, and examines the cases from foreign countries including the US, Canada, the UK and Japan as well as the case of Korea. In connection with the US and Canada, the study focuses on Oregon's performance measurement and Ontario's performance measurement program. In case of the UK, the study inspects CPA system's framework and its characteristics. As for Japan, the characteristics of administrative evaluation are mainly investigated. In conjunction with Korea, the

study probes into the objective management system, work performance based contract signing system, self evaluation and BSC system in and around legal grounds, purposes, procedures, advantages and problems of the performance management system at the local government. level.

Chapter 3 investigates the present performance management system of the 16 wide-area autonomous communities including metropolitan cities and provinces. In case of metropolitan cities, the investigation shows, the rules for department evaluation are composed of work achievement range, work quality valuation, adjusted point allocation etc., on the basis of BSC. The evaluation at the individual level, the investigation reveals, is done targeting the Class 4 and above, and individuals are graded by department evaluation, evaluation by their superiors and adjusted point. In case of provinces, the investigation identifies, the evaluation of department is practically the same as that of metropolitan cities. Yet, the investigation demonstrates, there are some provinces that consider vocational abilities as well as the methods adopted by metropolitan cities in ranking individuals.

In chapter 4, the study commissions a questionary survey targeting the pubic officials at the local government level. In the process of analyzing the data collected from the survey, firstly, the study examines the officials' thought of four factors of the performance management system at the local government level -the institutional, the operational, and the infrastructural. Secondly, the study scrutinizes the officials' idea of the effectiveness of the system from the aspects of business execution, individual competence, organizational capability and business results. Finally, the study inspects the factors to have an effect on the effectiveness of the performance management system.

Chapter 5 seeks ways to improve the performance management system at the local government level from three perspectives - the institutional, the operational, the infractrucrual. From the institutional perspective, the study proposes five improvements

of the system. First, the system needs to be more rationally managed considering its intended purpose. Second, it is necessary for organizational members to have a sound understanding of the institution(system) itself. Third, it is necessary for the head of an organization to actively push ahead with the system based on a thorough understanding of its operational procedure. Fourth, the evaluation results need to be reflected in the HR management. Fifth, resonable financial incentives needs be followed by good evaluations.

From the operational aspect, the study suggests the followings: performance management on the basis of a strategy planning, establishment of performance index related to organizational strategies, application of objective analysis methods, formation of performance oriented culture, interest and support from the top and the middle level managers, development and improvement of the performance management system, disclosure of performance evaluation result, reinforcement of performance information usage, and committee's continual review of the validity of already-made performance index and target.

From the infrastructural angel, the study offers the necessity for a continual staff training in the performance management system, an establishment of an section of organization to do nothing but focus on the system management, a sufficient budgetary support for the management of the system, and a creation of the performance management system based on IT(Information Technology).

In chapter 6, the study put forwards some policy ideas to the Ministry of Public Administration and Security and the local authorities, which are supposed to be necessary for the improvement in the performance management system at the local government.

지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석

발행일 : 2009년 12월 31일
발행인 : 유 정 석
발행처 : 한국지방행정연구원
서울특별시 서초구 서초동 교대역길 43
Tel : 02)3488 - 7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394 - 0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 극동디앤씨(주)
Tel. 02)2274 - 7800

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-330-5