

지방자치단체 성과관리체계의 운영실태와 개선방안

고 승 희

충남연구원 사회통합연구실 연구위원

kosh@cni.re.kr

이 연구는 기초지방자치단체 중 성과관리체계를 구축하여 운영하고 있는 자치단체 중 5개 자치단체를 유형별로 선정하여 관련 제도와 현황을 분석하고 이를 바탕으로 문제점을 도출하며 설문 조사를 통해 개선방안을 모색하였음

CONTENTS

1. 서론
2. 성과관리제도 및 동향
3. 성과관리체계 운영실태 및 의식조사
4. 지방자치단체 성과관리 개선방안
5. 결론

요약

- 본 연구는 기초지방자치단체 중 성과관리체계를 구축하여 운영하고 있는 자치단체 중 5개 자치단체를 유형별로 선정하여 관련 제도와 현황을 분석하고 이를 바탕으로 문제점을 도출하며 설문조사를 통해 개선방안을 모색하였음
- 분석결과 성과관리체계의 정착과 성공을 위해 무엇보다 중요한 것은 첫째, 평가체계와 방법, 평가지표 등 평가구조의 타당성 확보, 둘째, 성과관리체계와 인사를 연계하여 평가결과를 부서와 개인에의 환류, 셋째, 기관장의 관심과 관리자의 지원 확대, 넷째, 지속적인 교육과 인식전환 프로그램을 통한 조직원들의 수용성 확보, 다섯째, 전산시스템 등 성과관리체계를 둘러싼 환경이 부가적인 업무를 최소화하고 통합적으로 이루어져야 함
- 향후 운영 중이거나 도입과정에 있는 자치단체들은 조직혁신과 미래지향적 관점에서 성과관리체계 도입을 모색하고 있을 것임. 이러한 성과관리체계가 효율적으로 활용되기 위해서는 수용성에 영향을 미치는 요인과 원인들을 체계적으로 분석하고 이를 반영한 성과관리체계의 전략이 필요함. 시행착오를 반영한 개선노력이 무엇보다 요구되는 시점인 만큼 성과관리체계에 대한 관심과 학습으로 이를 극복해야 함

01 서론

- 공공부문의 행정패러다임 변화의 중심은 효율성과 생산성에 기반한 성과제의 도입이라 할 수 있음. 20세기 초반부터 민간부문에서 적극적으로 시작된 성과에 대한 논의들을 기반으로 1990년대 후반 공공부문에도 도입되기 시작함. 이후 성과관리에 대한 논의들은 중앙부처 중심으로 발전하기 시작했고, 2005년 행정자치부에서는 지방자치단체의 성과관리체계 도입을 위해 균형성과표(BSC)매뉴얼을 제작하여 일부 자치단체에 시범 적용함으로써 지방자치단체에서도 성과관리제도를 활용하게 되었음
- 공공부문은 민간부문과 달라 그 성과를 측정하고 관리하는 방식이 차이가 있을 수 있으나 민간부문처럼 효율성과 결과중심의 성과관리체계를 이루어야 한다는 필요성에 많은 공감대가 이루어져 있음. 그러나 운영방식에 있어 자치단체 스스로의 역량으로 체계적 컨설팅과 운영 및 평가를 하기에는 미흡한 실정임. 급변하는 환경변화에 자치단체가 적극적으로 대응하고 주민들의 삶의 질을 높일 수 있도록 비전과 목표를 세우고 이를 달성하기 위한 효율적이고 객관적인 성과관리체계의 구축과 운영이 필요한 시점임
- 본 연구의 구성은 다음과 같음. 첫째, 현재 지방자치단체 성과관리제에 대한 제도와 방법들을 검토하여 현재의 제도가 지니고 있는 한계와 문제를 제시함. 둘째, BSC를 기반으로 성과관리체계를 도입하여 3년 이상 체계적으로 운영하고 있는 자치단체를

대상으로 성과관리운영체계를 검토한 후 향후 자치단체들의 도입 및 활용을 위한 사례를 제공하고자 함. 셋째, BSC를 기반으로 성과관리체계가 운영되고 있는 자치단체의 관리 조직원을 대상으로 설문조사를 실시하여 이에 대한 수용성과 문제를 파악함으로써 향후 정책대안을 도출하기 위한 기초조사를 실시함. 이를 바탕으로 지방자치단체의 성과관리체계 운영시 필요한 사항을 구축 단계별로 제시하고 효율적 운영을 위한 개선방안을 정리함으로써 성과와 목표지향적 조직관리를 위한 기초자료를 제공하고자 함

02

성과관리제도 및 동향

- 성과관리의 내용과 특징을 살펴보면 첫째, 목표와 전략에 입각한 사업계획과 업무관리가 이루어짐. 둘째, 자치단체가 수행한 활동의 성과에 대한 종합적이고 다양한 평가가 이루어짐. 마지막으로 결과측면에 초점을 둔 성과평가와 관리가 이루어짐. 체계적인 성과관리를 위해서는 시책으로 인한 성과를 투입량 또는 사업의 진척도, 업무량 기준이 아닌 조직 및 구성원 전체의 활동에 따른 궁극적인 효과를 기준으로 접근하여야 함
- 목표관리제
 - 목표관리제는 결과를 중시하는 관리기법으로 개인별 목표의 수립과정에서 구성원의 자율과 참여를 강조하고 성과평가를 통한 보상을 실현하려는 관리방법임. 그러나 조직목표에 대한 명확한 분석 없이 주요목표가 설정되는 경우가 대부분이었기 때문에 조직구조상 상하위간 목표수준에 차이가 없으며, 조직 및 중장기적 목표와 연계성이 부족하다는 문제점이 제기됨
- 자체평가
 - 지방자치단체가 자신이 수행하는 주요 정책과 사업 및 업무에 대한 결과와 성과, 역량을 스스로 판단하여 종합적으로 평가하는 방식임. 대부분의 자치단체에서 자체평가에 대한 운영 규칙을 제정하였고 자체평가위원회를 구성하는 등 제도적 기반은 갖추어졌으나, 자체평가위원회의 활동이 형식적 운영에 그치고 있으며 평가방법에서도 평가의 객관성과 공정성 확보가 미흡한 수준으로 나타나고 있음

● 직무성과계약제

- 상·하급자가 목표와 지표에 대하여 계약함으로써 간부급 공무원의 책임성을 강화하고자 하는 목적이 있음. 이는 기존 전략기획을 통해 전략목표를 수립하고 조직구성원들의 성과목표를 통해 구체화시킴으로써 조직과 개인의 목표를 연계토록 하여 기존 개별 직무단위 목표설정에서 벗어나고자 함. 그러나 직무성과계약이 올바르게 이루어지기 위해 계약체결을 위한 합의와 교육, 자문 등 많은 비용과 시간이 소요되었고 정보격차로 인하여 성과목표와 지표의 적절성 판단에 많은 어려움이 나타남

● 균형성과표(Balanced Scorecard: BSC)

- 유형적 성과측정의 한계에서 벗어나 유형과 무형의 성과를 함께 고려하고 이를 균형적인 관점에서 성과를 관리하는 방식임. BSC는 조직의 성과 고객, 내부프로세스, 재무, 학습과 성장의 4개 관점에서 균형있게 관리해 나가는 것을 의미함. 재무적 요소와 비재무적 요소를 균형적으로 반영하여 추상성을 지닌 조직의 비전과 전략을 목표와 지표 등의 형태로 구체화하여 기관 전체가 비전과 전략 달성을 위한 방안들을 제시함

● 성과관리제도 별 비교

- 방법들의 평가초점을 살펴보면 목표관리제와 직무성과계약제는 개인이며 자체평가와 BSC는 조직차원의 성과평가를 위한 방법임. 목표관리제는 “지방공무원평정규칙”에 근거하고 있으며 직무성과계약제는 “공무원성과평가등에관한규정”에 근거하여 실시하고 있음. 자체평가는 “정부업무평가등에 관한 기본법”에 근거하여 시작되었고 이후 “정부업무평가기본법”의 제정에 따라 이에 근거하고 있음. 그러나 BSC의 도입에 대한 명확한 법적 근거는 없으나 앞선 방법들과 병행하여 추진할 수 있는 유연성이 있음

- 과거 1990년대의 연구는 성과관리제도의 필요성과 관련하여 개념과 사례를 분석하는 연구가 주를 이루고 있으며 2000년대 이후는 BSC제도와 관련하여 이의 활용에 대한 연구들이 이루어지고 있음

- 성과관리와 관련된 연구들의 주요내용을 살펴보면 몇 가지 특징이 나타남. 먼저 공공부문을 대상으로 한 연구들이 의료, 복지, 지역개발 등으로 그 영역이 확대되고 있음. 이는 성과관리가 전체적인 측면에서 영향을 미치고 있다는 것이며 특히 BSC는 조직성과에 유의미한 영향을 미치기 때문에 지속적인 연구가 이루어질 것으로 보여짐

03

성과관리체계 운영실태 및 의식조사

1. 성과관리체계 운영현황

- 본 연구는 BSC를 기반으로 성과관리체계를 3년 이상 구축하여 운영하고 자치단체 중 전산시스템을 갖추는 등 안정적이고 우수한 5개 자치단체(아산, 성남, 나주, 인제, 광주광역시 서구)를 연구대상으로 선정함

1) 아산시

- 아산시는 시정방향 및 전략과 연계된 성과지표를 설정하기 위해 공약사항과 주요업무추진 계획 등을 반영하고 직위 핵심 업무를 지표화 하여 직무성과목표제를 실시하고 있음

● 성과지표(KPI) 선정과 목표값 설정 및 배분

- 성과지표의 선정과 목표 값의 설정은 부서별 담당자를 대상으로 성과지표 및 목표 값 설정에 대한 교육 후에 부서별 개별 컨설팅으로 이루어짐. 이후 성과관리팀과 협의 후 성과지표 및 목표 값 설정이 이루어지며, 개인지표는 성과연봉제와의 연계를 위해 컨설팅 후 시장 및 부서장과의 인터뷰를 통해 최종확정함

● 평가방식

- 아산시 성과관리체계의 평가기간은 1월부터 12월까지이며 평가 시기는 부서 및 개인의 경우 연 1회이나 이는 부서 연 4회와 개인 연 3회 부분평가 후 합산을 통해 이루어짐. 평가대상은 본청, 사업소 및 5급 이상 직위자이며 평가자는 성과평가위원회 위원 및 내외 부평가단임. 평가방법은 성과관리시스템 및 성과계약에 의한 정량평가와 정성평가로 이루어짐. 부서평가와 국·과장 및 읍·면·동장을 대상으로 개인평가를 실시함

● 성과관리체계의 관리 및 활용

- 부서평가 결과는 아산시 성과관리위원회 심의 의결 후 공문시행하며 개인평가 결과는 성격·이행도·달성도 평가 직후 통지하고 합산여부는 개별통지하지 않고 있음. 성격평가는 평가 후 결과공개하나 이의신청 대상이 아니며 이행도·달성도 평가의 이의신청은 각 미이행·미달성 사유서 제출로 같음함. 성과평가결과는 부서의 경우 성과금 배분으로 활용하고 있으며 개인은 성과연봉제에 반영하여 운영되고 있음

2) 성남시

- 성남시는 성과관리시스템에 의한 부서별 성과지표에 대하여 운영계획을 수립하여 공정하고 객관적인 성과관리를 통해 우수부서 인센티브 지급과 환류체계를 구축하는 등 체계적인 운영 방식을 모색하고 있음

● 성과지표(KPI) 선정과 목표 값 설정 및 배분

- 성과지표(KPI)의 선정은 부서별 팀장 외 1인이 참여하는 부서단위 성과지표 개선 워크숍을 통해 지표의 고도화와 개선이 이루어지고 있음. 목표 값의 설정은 담당자가 성과지표의 목표 값을 우선적으로 제시하고 이에 대하여 성과관리팀이 목표 값에 대한 의견을 제시하며 부서장이 최종 목표 값을 확정함

● 평가방식

- 성남시 성과관리체계의 운영은 총 4개 군 145부서 482팀을 대상으로 함. 성남시의 3급과 4급 개인평가 체계(직무성과계약제 기준)는 BSC 지표평가 90%와 정성평가 등 10%로 이루어짐

● 성과관리체계의 관리 및 활용

- 성과관리체계에 의한 평가결과는 익년 4월부터 시 홈페이지에 성과를 공시하고 성과연봉제에 반영하고 있음. 3급과 4급은 익년도 성과연봉액 지급에 100%반영되며 5급은 익년도 성과연봉 지급에 50%, 6급은 익년도 성과상여금에 30% 반영됨. 5급과 6급의 경우 S등급은 0.5점의 가점을 부여하고 있으며 우수부서에 대한 시상 및 포상금이 지급됨

3) 나주시

- 나주시는 조직성과의 객관적 측정을 위한 성과평가를 실시하고 있음. 신규 및 역점시책 등 주요업무의 성과측정을 위한 지표화와 평가의 공정성 확보를 위해 시정발전 기여도 및 프로젝트 평가를 계속 운영하고 있으며, 이를 통해 정부합동평가 등 대외평가에도 대비하고 있음

● 성과지표(KPI) 선정과 목표 값 설정 및 배분

- 성과지표의 선정은 컨설팅 등을 통해 부서와 개인별로 지표를 선정하고 이를 총괄부서와 협의한 후 부서에서 최종 선정하고 있음. 목표 값 또한 과거실적과 현재수준을 파악하고 부서에서 선정한 후 총괄부서와 협의하여 결정함. 지표 및 목표 값 설정 등에 있어 정착기에 들어서고 있으나 부서 및 개인평가에 반영되고 있는 만큼 개별부서와 총괄부서의 이견이 존재하고 있음

● 평가방식

- 나주시 성과관리체계의 평가는 부서와 개인평가로 이루어짐. 부서평가의 대상은 실·단·과·소 31개와 읍·면·동 20곳을 대상으로 하고 있으며 이를 4개군인 지원부서, 사업부서, 센터, 읍·면·동으로 구분하여 그룹별 평가를 실시함
- 프로젝트 평가는 부서(팀)별 성과지표(정량지표)에 실적 평가에 대한 보완책으로 정량지표에 반영하지 못한 핵심 업무에 대하여 정성평가를 실시하여 개인평가에 반영하기 위한 것임

● 성과관리체계의 관리 및 활용

- 평가결과는 우수부서에 대한 표창 및 포상금 지급과 관리자를 대상으로 인사가점을 부여함

4) 광주서구

- 광주 서구는 통합 성과관리체계 구축으로 평가역량을 강화하고 이를 통해 구정운영의 효율성 및 책임성을 향상시키며 연공체제에 익숙한 공직사회에 행정서비스의 질을 높이고 업무 능률성을 향상시키고자 하고 있음. 성과예산과 BSC를 연계함으로써 사업예산 성과관리 체계로 발전시키려는 계획을 가지고 있음

● 성과지표(KPI) 선정과 목표 값 설정 및 배분

- 성과지표(KPI)의 선정과 목표 값 설정은 부서 순회 간담회를 통해 성과관리와 관련한 다양한 의견을 수렴한 이후 T/F팀 회의를 통해 성과관리 개선방안을 논의하였으며 전문가 컨설팅을 통해 신규지표와 지표산신, 목표 값 등이 설정됨

● 평가방식

- 성과관리체계의 평가는 부서성과평가와 개인성과평가로 이루어지며, 부서성과평가는 본청 26개부서와 18개 동 등 전 부서를 대상으로 하고 있으며 개인 성과평가는 5급 이상만을 대상으로 하고 있음. 평가시기는 연 1회의 정기평가와 함께 성과지표, 이행과제 실적의 주기적 점검이 매월 이루어짐

● 성과관리체계의 관리 및 활용

- 평가결과는 평가완료 후 3일내 성과관리시스템(On-Line)을 통해 공개되며 평가요약서 등을 내고장 알리미에 게시하고 있음. 전략지표의 평가결과는 효과적인 사업관리를 위한 자료로 제공하여 익년도 사업계획 수립에 반영하며 고유지표 평가결과는 주로 행정서비스별로 고려하여 부서평가 및 조직관리 자료로 사용됨
- 주요과제별 자체평가 결과를 종합적으로 고려하여 부서평가 및 조직관리 자료로 사용하고 위임·위탁업무, 보조사업의 평가결과는 정부합동평가 및 중앙부처, 시평가의 기초자료로 사용됨

5) 인제군

- 인제군은 군정 주요시책 및 주요사업 등의 부서(개인)별 성과를 평가하고 인센티브 제공을 통해 적극적인 업무추진을 유도하여 군정성과를 제고하고자 성과관리체계를 운영하고 있음

● 성과지표(KPI) 선정과 목표 값 설정 및 배분

- 전 부서 담당별 성과관리 담당자 사전 성과면담을 실시하여 성과지표 및 목표수준 등 평가기준에 대한 합의를 통해 성과관리에 유리한 지표 우선 선정 및 전년도 답습적 목표 설정 등으로 인해 문제개선을 위한 과정이 이루어지고 있음. 또한 부서별 부서장과 부서원에 대한 인식조사 후 AHP분석을 활용하여 성과지표의 경주에 따른 가중치를 설정하고 있음

● 평가방식

- 인제군은 조직성과평가와 개인성과평가를 시행하고 있으며 조직성과평가는 정량평가와 정성평가, 군정발전기여도평가로 이루어지며 개인평가는 5급, 6급, 7급 이하로 구분하여 평가 방식을 달리하고 있으나 전 직원을 대상으로 하고 있다는 점에서 타 자치단체에 비해 비교적 새로운 시도가 이루어지고 있음
- 조직평가의 대상은 본청, 직속기관, 사업소 등 총 17개 부서를 대상으로 상하반기 연2회 시행되고 있음. 개인평가는 전 직원을 대상으로 부서장 성과계약의 체결 및 개인별 최종 평가 등의 모든 평가과정은 성과관리시스템을 통해 실시됨

● 성과관리체계의 관리 및 활용

- 평가결과는 조직성과평가의 경우 부서장에게 공문으로 통보되고 있으며 개인성과평가 또한 공문으로 개인에게 통보되고 있음. 평가결과는 다음 해 업무에 환류, 우수부서 및 우수공무원 포상, 공무원 인사자료로 활용함. 전략지표의 평가결과는 효과적인 사업관리를 위한 자료로 제공하여 다음연도 사업계획 수립에 반영하고 있으며 고유지표 평가결과는 주로 행정서비스별로 고려하여 부서평가 및 조직관리 자료로 사용함. 주요과제별 성과평가 결과는 종합적으로 고려하여 부서평가 및 조직관리 자료로 사용하고 있으며 부진사항 또는 문제점이 있는 것으로 평가된 과제의 경우 개선대책을 수립하여 제출토록 하고 있음

2. 성과관리 인식도 조사

- 자치단체 유형별 성과관리 운영실태 파악 후 앞서 선정한 5개 자치단체를 대상으로 현재 운영중인 성과관리체계에 대하여 수용성과 관련한 인식도 조사를 실시함
- 설문조사는 9월 17일-21일까지 해당기관을 방문하여 조사하였으며 기관 당 30부 조사가 이루어짐. 총 150명을 대상을 하였으나 응답 수준 및 내용이 불충분한 3부를 제외한 147부를 분석함
 - 응답자의 성별로는 남성 46.93%, 여성 53.07%로 나타났으며 연령별로는 40대가 37.4%로 가장 많았고 다음으로 50대 35.4%, 30대 22.4% 순으로 나타남. 직급별로는 7급이 32.0%로 가장 많았으며 다음으로 9급 27.2%, 8급 24.4% 순으로 나타남

[표 1] 응답자의 일반적 특성

구분		응답자(%)	구분		응답자(%)
성별	남	69(46.93)	학력	고졸이하	13(8.8)
	여	78(53.07)		대졸	98(66.7)
연령	20대	7(4.8)		대학원졸	36(24.5)
	30대	33(22.4)	직급	5급 이상	2(1.4)
	40대	55(37.4)		6급	22(15.0)
	50대	52(35.4)		7급	47(32.0)
				8급	36(24.4)
		9급		40(27.2)	

● 법·제도적 측면 수용성

- 성과관리체계의 법·제도적 측면은 보통 수준 이하로 비교적 낮은 수준을 나타내고 있음. 성과관리체계의 합법성 항목에 있어 제도화 수준 2.89, 조직과 인력 충분성 2.69으로 낮게 나타나고 있어 제도화의 한계가 있음을 보여주고 있음. 이는 과거의 성과관리방식과 혼동되어 인식되는 경우와 함께 현재 운영 중인 전담부서 및 담당인원의 수와 역량이 부족함을 인식하고 있는 것으로 보임
- 성과관리체계의 공정성은 항목과 조사내용에 있어서도 각 2.72와 2.70으로 제도와 과정에 대한 인지와 함께 신뢰에 대한 문제도 함께 제기되고 있음. 담당부서에서 주로 관리되고 있는 성과관리체계의 운영방법에 대한 충분한 이해와 공감대 형성이 다소 미흡한 것으로 보여짐
- 성과관리체계의 보상성은 법·제도적 측면의 항목 중에서 가장 낮은 수준으로 나타남. 인센티브의 경우 여전히 과거 제도의 틀과 인식에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 보여지며 인사제도와 연계성에 있어서는 제도적 개선의 중요한 과제로 다루어질 필요가 있을 것으로 판단됨

[표 2] 법·제도적 측면 수용성

조사항목	N	평균	표준편차
성과관리체계 합법성			
1. 성과관리체계 법·제도화 수준	147	2.89	1.014
2. 성과관리체계 운영 조직과 인력 충분성	147	2.69	0.949
성과관리체계 공정성			
1. 성과관리체계 절차적 공정성	147	2.72	0.985
2. 성과관리체계 결과 공정성	147	2.70	0.961
성과관리체계 보상성			
1. 성과관리체계 인센티브 적절성	147	2.63	0.916
2. 성과관리체계와 인사제도 연계성	147	2.46	0.870

● 정책결정 및 집행측면

- 리더십, 민주성, 집행능력으로 조사하였으며 다른 항목에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있음. 리더십 항목의 경우 기관장의 관심수준과 제도정착 노력 수준은 3.44와 3.37로 나타나 도입과 정착에 기관 차원의 노력들이 상당수 이루어지고 있는 것으로 보이며 도입 자체가 기관장이나 부기관장 주도로 시작되어 이루어지고 있기 때문인 것으로 사료됨
- 성과관리체계의 민주성은 성과관리체계의 운영을 위한 의견수렴의 활성화와 정보 투명성에 대한 내용에 각 3.03과 3.05로 비교적 체계적인 방식으로 운영되는 것으로 인식하고 있음. 다만, 앞선 현황분석에서도 나타나고 있는 것처럼 수립 및 개발과정이 대부분 외부 기관의 위탁을 통해 이루어지고 있어서 이에 대한 절차와 과정이 이루어지고 있는 것으로 보이나 여전히 담당부서와 실무부서 간 견해차이가 존재하고 이러한 이유로 신뢰도에 영향을 미칠 수 있음

[표 3] 정책결정 및 집행측면 수용성

조사항목	N	평균	표준편차
성과관리체계 리더십			
1. 기관장의 관심 수준	147	3.44	1.117
2. 관리자의 제도정착 노력 수준	147	3.37	1.105
성과관리체계 민주성			
1. 성과관리체계 의견수렴 충분성	147	3.03	0.975
2. 성과관리체계 정보 투명성	147	3.05	0.999
성과관리체계 집행능력			
1. 성과관리체계 담당부서 운영능력 충분성	147	3.03	0.947
2. 성과관리체계 운영여건 적절성	147	2.95	0.920

● 정책수용주체 측면

- 변화와 혁신의 필요성에 대하여 3.24로 비교적 높게 나타나 성과관리체계 도입에 대하여는 다소 긍정적으로 인식하는 것으로 보임
- 성과관리체계의 결과에 대한 만족도의 경우 결과의 만족도와 개인생각과의 차이에 있어 모두 2.68과 2.65로 다른 항목과 내용에 비하여 낮게 나타남. 이는 성과관리체계가 도입되고 정착되어감에 따라 상대적인 평가가 중심으로 이루어지고 있는 특성이 반영되어진 것으로 판단됨
- 조직문화에 대하여 성과관리체계에 대한 공감대와 의견조율 등에 있어서는 2.82와 2.85로 나타나고 있어 성과관리체계에 대한 이해도 향상방안과 소통정책들의 모색이 필요한 것으로 보여짐

[표 4] 정책수용 주체 수용성

조사항목	N	평균	표준편차
성과관리체계 인식			
1. 조직의 필요성 여부	147	3.24	1.095
2. 성과관리체계 유용성 여부	147	3.03	1.053
3. 성과관리체계를 위한 변화와 혁신 필요여부	147	3.43	1.066
4. 성과관리체계의 기관 정착 가능성	147	3.19	1.094
성과관리체계 민주성			
1. 성과평가결과 만족수준	147	2.68	1.060
2. 성과평가결과와 개인 생각 일치수준	147	2.65	0.998
조직문화			
1. 명확한 이해와 인식바탕 업무 추진 여부	147	3.18	0.998
2. 성과관리체계에 대한 높은 공감대 형성 여부	147	2.82	1.045
3. 정확한 의사표현과 의견조율 여부	147	2.85	1.029

● 시스템 측면

- 시스템 측면은 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있음. 성과관리체계의 평가구조와 관련해서는 평가구조의 단순화와 적실성 있는 평가방법의 마련, 이와 함께 객관적인 평가지표의 개발이 핵심이라 할 수 있는 만큼 지속적인 교육과 인식제고를 통해 평가구조와 방법에 대한 의견수렴과 공감대를 형성하고 스스로 핵심지표를 개발할 수 있는 역량을 확보할 수 있도록 해야 함

[표 5] 시스템 측면 수용성

조사항목	N	평균	표준편차
성과관리체계 평가구조			
1. 평가체계 적절성	147	2.77	0.951
2. 평가방법 적절성	147	2.78	0.957
3. 평가지표 타당성	147	2.83	0.932
성과관리체계 시스템 운영			
1. 성과관리체계 교육의 충분성	147	2.95	0.920
2. 성과관리체계 홍보의 적절성	147	2.99	0.983
3. 성과관리체계 전산시스템의 편리성	147	2.89	1.001

● 정책자체 특성 측면

- 정책자체의 특성 측면은 비용과 관련하여 운영비용 및 행정비용이 각 2.86과 2.88로 나타나고 있어 컨설팅과 함께 전산시스템 구축, 초기 시행착오 등에 따른 인식이 비교적 강하게 반영되고 있는 것으로 보여짐
- 성과관리체계 목적의 명확성에 대한 인식은 3.11로 비교적 긍정적 측면이 있는 것으로 보이나 환경변화에 대한 대응성은 2.99로 약간의 차이가 있으며 비전과 전략, 성과목표와 지표에 있어 환경변화를 반영한 체계화가 요구되어짐. 신뢰는 지속운영 가능성에 있어서는 3.04로 다소 긍정적 인식이 있으나 기관목적 달성을 위해서는 지속적인 개선노력이 필요하다고 보여짐

[표 6] 정책자체 측면 수용성

조사항목	N	평균	표준편차
성과관리체계 비용			
1. 성과관리체계 운영비용 적절성	147	2.86	0.816
2. 성과관리체계 행정비용 적절성	147	2.88	0.835
성과관리체계 목적			
1. 성과관리체계 운영목적의 명확성	147	3.11	0.980
2. 성과관리체계 행정환경변화 대응 적절성	147	2.99	1.000
성과관리체계 신뢰			
1. 성과관리체계의 기관목적 달성 적합성	147	2.96	0.964
2. 성과관리체계 지속운영 가능성	147	3.04	0.992

● 정책수용성

- 정책수용성은 전반적으로 보통 수준으로 나타나고 있어 여전히 조직의 성과를 높이기 위해서는 지속적인 개선과 이해노력이 필요한 것으로 보여짐. 특히 성과관리체계의 만족도 수준이 2.71로 비교적 낮게 나타나고 있어 향후 수용도 향상을 위해 부가적 업무의 생성을 낮추고 긍정적 인식변화를 유도할 수 있는 방안들이 우선적으로 모색될 필요가 있음

[표 7] 정책 수용성

조사항목	N	평균	표준편차
1. 기관운영을 위한 성과관리체계 필요성	147	3.05	1.133
2. 현 성과관리체계 지속유지 필요성	147	2.99	1.120
3. 현 성과관리체계 부담 감수성	147	3.01	0.979
4. 성과관리체제로 인한 사고와 행동의 긍정적 변화	147	2.98	1.069
5. 성과관리체계의 만족도	147	2.71	1.055

04

지방자치단체 성과관리 개선방안

1. 성과관리시스템 구축 단계

● 미션·비전의 명확한 설정

- 미션과 비전은 정부업무평가기본법 상¹⁾에서는 기관의 임무에 해당되며, BSC의 최상위의 개념으로서 하위의 전략 및 전략목표를 이끌어가는 핵심개념임. 미션·비전 도출을 위한 1 단계는 SWOT 및 조직분석 결과를 도출하는 것이며 시정방침, 정부 정책의 방향, 외부 환경, 내부역량, 단위업무에 대한 분석결과를 토대로 Key word를 도출하고 이를 중심으로 미션·비전 안을 도출함(임현준 외, 2011).

● 체계적인 전략 도출

- 전략의 도출 및 검증을 위해서는 Logic모형을 이용하여 체계적인 전략을 도출해야 함. 전략의 도출은 전략 및 성과목표의 도출과 이행과제와의 연계까지 이루어 낼 수 있기 때문에 체계적이고 논리적인 사고가 필요함. 기 설정된 미션과 비전에서부터 시작하여 전략테마의 설정과 핵심 이행과제의 설정, 목표의 설정 등으로 연계되도록 해야 함. 이후 현재상황과 규범적 미래에 대한 논의를 통해 역할분야에서 현재 및 미래의 GAP에 대한 분석을 실시하여야 함

1) 정부업무평가기본법 제2조의 6: “성과관리”라 함은 정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과 지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 의미

● 객관적인 목표 및 지표 설정

- 객관적인 목표와 지표의 설정은 성과관리제도 수용성과 밀접한 관련성을 가진(황성원 외, 2007; 윤수재 외, 2009). 객관적인 성과목표 및 성과지표 수립을 위해서는 조직분석 결과를 바탕으로 체계적인 성과목표 및 지표 도출 방법을 활용하여야 함. 객관적인 목표도출 방법으로는 VDT²⁾가 대표적인 방법이며, 성과지표 도출방법은 Logic Model³⁾임

● 도전적인 목표 값 설정

- 목표 값은 성과관리체계 운영에 있어서 가장 중요한 요소임. 목표 값의 설정은 성과점수의 산정과 연결되기 때문에 객관적이고 공정한 목표 값의 설정이 곧 성과측정 결과의 신뢰성과 공정성을 담보함. 조사결과에서도 나타났듯이 일반적으로 목표 값을 달성하기 쉬운 수준에서 설정하려 하고 있으나 균형적인 시각에서 목표 값을 설정하고 부서에서 도전적이고 진취적인 목표 값의 설정을 통해 궁극적인 자치단체의 전략달성을 이루어 낼 수 있도록 하여야 함

● 효율적인 전산시스템 구축

- 성과관리 전산시스템의 유용성과 용이성은 성과관리제도의 수용성을 확보하는 중요한 요인임(황성원 외, 2007). 기관의 기간제 시스템 도입현황, 자료 연계 가능성, 현행 성과관리 추진 프로세스의 전산화 가능성, 구성원들의 전산 시스템 활용 역량, 향후 성과관리제도의 방향 등 종합적인 검토가 필요함. 이러한 검토결과를 바탕으로 성과관리 전산시스템의 도입방향을 설정하고 세부 기능을 정의하여 전산시스템 도입으로 성과관리 업무의 생산성 향상에 기여하여야 함

2) VDT(Value Drive Tree: 가치동인나무): 조직의 최종목표 및 핵심성과 달성에 영향을 미치는 내외부적 요소를 인과관계에 따라 나무 형태로 표현한 도식화된 체계도

3) Logic Model(논리모형): 논리모델은 미 시정부(캘리포니아 서니베일시)에서 탄생하여 미연방정부로 확산된 모델로서 정부행정 평가지표개발의 어려움을 해결하는데 이용되고 있으며, 결과(Outcomes)를 위한 관리를 용이하게 함

2. 성과관리시스템 운영 단계

● 성과지표의 체계적 관리

- 성과관리체계를 구축한 이후 운영과정에 있어서 성과지표의 체계적인 관리가 필요함. 현재 사용되고 있는 성과지표를 비롯해 과거 특정 시책 추진 시 개발되었던 성과지표 등을 통합적이고 체계적으로 관리하여 성과지표 개발에 활용할 수 있어야 함

● 구성원에 대한 역량강화 프로그램 운영

- 성과관리시스템의 성공적인 운영을 위해서는 구성원의 자발적인 참여가 중요함(이석환, 2006; 김주원, 2008). 새롭게 도입·운영하고 있는 성과관리시스템에 대한 충분한 교육과 지속적인 내부 전문가 양성이 필요함. 전직원을 대상으로 한 권한과 책임에 따른 역량강화 교육프로그램을 운영하고 내부 전문가 양성을 위한 전문화된 교육프로그램 운영이 요구됨

● 성과평가결과에 대한 환류 확대

- 체계적인 결과의 환류는 관리층을 중심으로 성과에 대한 책임성을 강화하여 긍정적인 관리 프로세스를 생성함. 따라서 성과관리시스템 운영과정에서 성과관리시스템 운영결과가 조직에 환류되도록 프로세스를 설계하고 전 직원들에게 그 결과를 공유하여야 함

3. 성과관리시스템 확산 및 내면화 단계

● 구성원에 대한 전문교육프로그램 운영

- 성과관리제도에 대한 이해를 높이기 위해 다양한 교육프로그램을 확대하고 전문 인력들에게 충분한 교육프로그램이 제공되어야 함. 운영단계에서 성과관리제도의 이해, 지표개발 등 일반적인 교육프로그램이었다면 확산 및 내면화 단계에서는 성과지표 개선방법론, 성과지표 사례연구, 성과평가결과 분석 등 전문화되고 분석적인 교육프로그램이 필요함

● 성과관리제도 민주성 확대

- 성과관리시스템에 대한 수용성을 확보하기 위해서는 다양한 노력들이 필요하지만 그중에서 사례에서 살펴본 바와 같이 구성원들의 다양한 의견을 수렴하고 제도화하는 것이 중요한 요소임(김주원, 2009). 구성원들의 의견수렴 방식은 기관마다 다양하게 운영하고 있지만 특별 프로그램을 활용한 의견수렴 방법과 주기적인 설문조사를 통한 직원들의 의견수렴 방법이 많이 활용됨

● 성과관리 체계의 고도화 및 시스템 연계 확대

- 성과관리체계의 개선과 함께 논의되어야 할 것은 성과관리 전산시스템의 개선임. 특히, 성과관리 전산시스템 운영에 따른 직원들의 업무부담은 성과관리시스템 운영에 있어서 장애요인 중 하나임. 이를 최소화하는 방안으로 현재 운영되고 있는 기간계 시스템과의 연계를 극대화 하여 성과관리 전산시스템의 운영에 대한 업무부담을 줄이는 것임

05 결론

향후 운영 중이거나 도입과정에 있는 자치단체들은 조직혁신과 미래지향적 관점에서 성과관리체계 도입을 모색하고 있을 것임. 이러한 성과관리체계가 효율적으로 활용되기 위해서는 수용성에 영향을 미치는 요인과 원인들을 체계적으로 분석하고 이를 반영한 성과관리체계의 전략이 필요함. 시행착오를 반영한 개선노력이 무엇보다 요구되는 시점인 만큼 성과관리체계에 대한 관심과 학습으로 이를 극복해야 함

고 승 희

충남연구원 사회통합연구실 연구위원

kosh@cni.re.kr

※ 본 리포트는 충남연구원 2018 전략과제 ‘지방자치단체 성과관리체계의 운영실태와 개선방안’을 요약, 재구성한 것입니다. 보고서 인용 시 출처를 정확히 밝혀주세요.

- 강성권 외, 2011, "지방정부의 BSC 성과와 영향요인에 관한 인식분석", 「지방정부연구」, 15(3)
- 김인 외, 2012, "지방정부 BSC 운영체제의 진단과 처방", 「지방정부연구」, 16(4)
- 이광희 외, 2012, "성과관리와 평가체계의 관계에 대한 비교연구", 「행정논총」, 50(1)
- 이석환, 2006, "지방정부의 성과관리 역량진단에 관한 경험적 연구", 「지방정부연구」제10권 1호
- 이세규, 2003, "성과주의예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안", 「한국지방재정논집」
- 임상규, 2012, "지방자치단체 자체평가제도의 개선에 관한 연구", 「사회과학논집」, 43(2)
- 임현준 외, 2011, "지방자치단체 성과관리제도의 수용성 분석", 「한국콘텐츠학회논문집」, 11(5)
- 조성호, 2005, 「경기도 통합성과관리체계 구축방안에 관한 연구」, 경기개발연구원
- 최성락, 2012, "성과목표 관리제도 운영에 관한 공무원 인식조사 연구", 2012년 한국정책학회발표논문
- 하미승, 2004, "정부 성과관리시스템의 문제점 진단과 개선방향", 「한국행정연구」, 13권 1호
- 하미승, 우은정, 2008, "정부기관 성과관리제도의 성과에 대한 진단·평가 연구", 「정책분석평가학회보」, 18(2)
- 황성원 외, 2007, 「성과관리제도의 수용성 제고방안에 대한 연구」, 한국행정연구원
- Behn, Robert, 2003, "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measure", Public Administration Review, 63(5), pp. 586-606
- Chan, Yee-Ching Lilian, 2004, "Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards - A survey of municipal governments in the USA and Canada" The International Journal of Public Sector Management, vol. 17, pp. 204-221