

기본연구
2010-09

충청남도 성과관리제도(BSC)의 수용성 향상방안

고 승 희

기본연구
2010-09

충청남도 성과관리제도(BSC)의
수용성 향상방안

2010.12

충남발전연구원

ISBN: 978-89-6124-143-4 03350

기본연구 2010 - 09

충청남도 성과관리제도(BSC)의 수용성 향상방안

고 승 희

발 간 사

1980년대 이후 정부부문에서는 신공공관리(New Public Management) 패러다임의 확산에 따라 성과관리의 중요성이 강조되고 있습니다. 이러한 패러다임 속에서 정부혁신을 위한 개혁의 기제로서 정부운영의 방향을 성과관리에 초점을 두고 있으며 이를 위해 각종 성과관리 및 평가제도 등 성과지향적인 제도들이 본격적으로 도입되어 시행되기에 이르렀습니다.

특히, 지난 2003년 참여정부가 시작되면서 일부 중앙정부 및 지방자치단체에 BSC가 도입되어 운영되고 있으나 BSC의 목적과 기능에 부합되어 운영되고 있는 경우는 거의 부재하다고 할 수 있으며 오히려 많은 문제점들이 나타나고 있는 실정입니다. 이는 BSC가 우리나라의 자치단체에 새로이 도입되면서 나타나는 운영상의 문제와 함께 BSC를 통한 평가결과와 공무원들이 느끼는 체감 간에 나타나는 차이로 인하여 제도의 신뢰도와 효율성이 떨어지고 있기 때문일 것입니다.

충남도청의 경우에도 현재 성과관리제도라는 이름으로 BSC가 운영되어 정착되어가고 있는 과정에 있으나 이에 대한 문제점 역시 함께 나타나고 있습니다. 문제점 중 가장 중요시되고 있는 것은 과연 공무원들이 이 제도에 대하여 인정하고 받아들이고 있는지에 대한 문제라 할 수 있습니다. 따라서, 본 연구에서는 충청도청에 도입된 성과관리제도를 통해 나타난 평가결과에 대한 공무원들의 수용성 정도를 파악하고 이를 통해 어떠한 영향요인이 문제인가에 대한 원인을 분석하여 정책적 시사점을 도출하며 이를 바탕으로 수용성을 높일 수 있는 확충방안을 제시하고 있습니다.

물론 본 연구에서 제시하고 있는 방안들이 동시에 모두 적용되어 충청남도의 성과관리제도 운영에 커다란 변화를 일으킬 수는 없겠으나 향후 운영 계획을 수립하고 추진하는데 중요한 밑거름이 될 것으로 기대합니다.

모쪼록 본 연구가 충청남도 성과관리제도의 운영 방향 설정을 위한 초석이 되기를 바라며 이를 위해 애써주신 한국미래정책연구원 임현준 실장과 한국지방재정공제회 신유호 박사, 우리 연구원의 고승희 박사에게 감사의 뜻을 전합니다.

2010년 12월 31일

충남발전연구원장 박 진 도

연구요약

정부혁신을 위한 개혁의 기제로서 정부운영의 방향을 성과관리에 초점을 두고 있으며 이를 위해 각종 성과관리 및 평가제도 등 성과지향적인 제도들이 본격적으로 도입되어 시행되기에 이르렀다.

성과관리제는 조직 구성원의 능력과 성과를 정확하게 파악하여 조직의 효율성과 연계시키는 활동이다. 현재 우리나라의 성과관리제도는 성과중심의 예산제도 외에 정부업무평가제도, 목표관리제, 직무성과계약제, 성과급보수제, 책임운영기관에 대한 평가 등 여러 가지 제도들이 중앙정부나 지방자치단체에서 시행되고 있다.

하지만, 아무리 좋은 방법과 양식을 통해서 성과관리제도의 신뢰성과 타당성을 높였다 하더라도, 이 제도를 사용하고 이에 영향을 받는 구성원이 이를 수용하지 않는다면 성과관리제도의 효과가 제대로 발휘되기 어렵다.

충남도청의 경우에도 현재 성과관리제도라는 이름으로 BSC가 운영되어 정착되어가고 있는 과정에 있으나 이에 대한 문제점 역시 함께 나타나고 있다. 문제점 중 가장 중요시 되고 있는 것은 과연 공무원들이 이 제도에 대하여 인정하고 받아들이고 있는지에 대한 문제라 할 수 있다.

따라서, 충남도청에 도입된 성과관리제도를 통해 나타난 평가결과에 대한 공무원들의 수용성 정도를 파악하고 이를 통해 어떠한 영향요인이 문제인가에 대한 원인을 분석하여 정책적 시사점을 도출하며 이를 바탕으로 수용성을 높일 수 있는 확충방안을 제시하고자 한다.

광역자치단체의 성과관리제도는 2005년에 부산, 제주, 대구, 경북, 충남, 전북 등 6개 자치단체가 도입하였으며 2006-2007년에는 서울, 인천, 광주, 경기, 강원, 충북, 경남 등 7개, 2008년에는 울산, 전남, 대전이 도입하였다. 도입은 주로 외부 전문기관의 자문이나 용역의 방식을 채택하였는데, 자문은 성과관리 과정에 컨설턴트가 참여하여 자문역할을 하고 실제적 업무는 성과관리팀 및 부서에서 참여하는 실무추진단이 주축이 되어 추진된 경우이다. 성과관리 방식은 대부분의 자치단체가 BSC를 도입하고 있으나 기관별로 기관의 특성에 맞도록 운영하고 있다.

공공분야에 널리 도입되어 적용되기 시작한 BSC가 민간부문에서 검증된 여러 가지 장 점에도 불구하고 공공부문에 그대로 적용하기에는 다음과 같은 구조적 문제점들을 지니고 있다. 첫째, 성과지표의 개발과 측정 및 평가과정에서의 객관성과 신뢰성의 문제를 들 수 있으며, 둘째, 성과중심 조직문화 형성의 문제로 우리의 관료적 행정문화가 걸림돌로 작용 하고 있다. 셋째, 상대적으로 짧은 도입 준비기간의 문제점도 지적이 되고 있다. 또한 관 리자들이 BSC를 통제수단으로 인식하는 문제와 구성원들 간에 잠재되어 있는 조직의 전 략적 가치에 대한 소통의 부족도 문제점으로 제기되고 있다.

본 연구에서는 보다 구체적이고 미시적인 연구를 위하여 기존의 정책수용성과 성과관리 제도에 대한 이론적 검토를 바탕으로 비교적 공통으로 적용할 수 있는 정책수용성 결정요 인을 법·제도적 요인, 정책결정 및 집행요인, 정책수용 주체 요인, BSC 시스템 요인, 정책 자체요인 등 5가지 요인으로 정리하고 충남도청의 성과관리제도(BSC)의 운영에서 이를 분석하기 위한 분석요소들을 도출하였다. 그리고 이와 같은 변수들에 의해서 영향을 받는 종속변수로 정책수용성을 설정하였다.

성과관리제도에 대한 운영현황과 설문조사를 통해 나타난 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 요인별 설문문항에 대한 수준이 대체로 최고 6점대에서 최저 4점대로 전반적으로 낮게 나타나고 있다. 둘째, 법·제도적 측면에서 제도적 정착의 미흡함이 나타나고 있다. 셋 째, 정책결정 및 집행요인에 있어 제도운영에 대한 의견수렴 및 담당부서의 운영능력에 한 계가 있음을 보이고 있다. 넷째, 정책수용 주체 요인으로 공무원들의 변화와 혁신의 필요 성이 제기되고 있다. 다섯째, 시스템 요인으로 성과관리제도의 평가구조에 대한 문제를 제 기하고 있다. 여섯째, 정책의 목적정립이 필요하다. 마지막으로 직급별 수용성 수준에서 차이를 보이고 있다. 현재 운영 중인 성과관리제도 뿐 아니라 모든 제도의 시행에 앞서 기 반이 되어야 할 것은 이를 받아들이는 수용주체의 이해와 인식일 것이다. 설문결과에서 보 여 지듯이 아직 충남도의 성과관리제도 운영에 대하여는 공무원들의 공감대가 형성되지 못한 부분이 나타나고 있다.

성과관리제도를 조직평가의 기반으로 설정하고 운영하는 충남도청에서는 성과관리제도와 관련하여 제도 전반에 대한 검토를 통한 제도개선이 필요할 것으로 판단된다.

이를 위하여 관리자의 인식을 개선하여야 한다. 또한, 체계적인 성과관리제의 운영과 전

문성을 담보하기 위한 전담공무원과 조직이 필요하다. 제도의 보완 측면에 있어서는 평가 체계를 변화시킬 필요가 있으며 통합성과관리시스템을 구축하여 제도간 중복성을 해소하고 성과지표의 도출과정을 가능한 객관적이고 많은 사람들이 공감할 수 있도록 개선하여야 하며 고객만족도 조사방법도 업무특성에 따라 구분할 필요가 있다. 이에 더하여 정성평가 중 지표성격평가 방법을 개선하고 직급별 의견반영체계도 구축할 필요가 있으며 무엇보다 성과관리와 예산의 효율적 연계방안의 모색이 강구되어야 할 것이다.

본 연구가 수용성의 영향요인 선정을 비롯하여 평가점수가 중앙에 집중되어 있는 점, 그리고, 성과관리제도를 관리하고 있는 관리자와 제도 자체도 인식하고 있지 못하는 공무원들을 구분하지 않고 조사를 실시한 점 등 많은 부분에서 연구의 한계가 있다. 그러나, 향후 충남도청이 성과관리제도를 정착시키고 더욱 발전시키기 위한 기초자료로서는 가치가 있다고 생각된다.

모든 제도가 그러하듯이 새로운 제도가 만들어지고 정착되기 위해서는 제도자체에 대한 객관성도 필요하겠으나 이를 받아들이는 고객의 인식이 따르지 않는 제도는 결코 성공할 수 없음을 인식하고 제도의 보완 및 발전과 함께 수용성 향상을 위한 지속적 논의가 따라야 할 것이다.

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위	2
3. 연구방법 및 추진체계	2
제2장 이론적 논의	5
제1절 성과관리제도의 의의와 개념	5
1. 성과관리시스템의 의의	5
2. 정부기관 성과관리제도의 도입배경과 목적	7
3. 지방자치단체의 성과관리제도	10
제2절 정책수용성과 성과관리제도의 수용성 영향요인	21
1. 정책수용성의 개념과 특징	21
2. 성과관리제도 수용성 영향요인	26
제3절 광역자치단체 성과관리 운영 사례	34
1. 주요 자치단체 운영 사례	34
2. 광역자치단체 성과관리제도 도입 및 운영현황 종합	38
3. BSC 도입과 문제점	41
제4절 충남도청의 성과관리제도 운영 현황	42
1. 충남도청의 성과관리제도 (BSC)	42
2. 목표관리제	47
3. 실국장책임경영제	50

제3장 성과관리제 영향요인 분석	52
제1절 성과관리제도의 수용성 분석의 틀	52
1. 분석의 틀	52
2. 영향요인 분석요소	53
3. 표본의 특성 및 분석방법	57
제2절 수용성 분석결과	58
1. 법·제도적 요인 분석결과	58
2. 정책결정 및 집행요인 분석결과	61
3. 정책수용주체 요인 분석결과	64
4. 시스템 요인 분석	70
5. 정책자체의 특성 요인 분석결과	75
6. 정책수용성 평균	78
제3절 시사점	82
제4장 충청남도 성과관리제도의 수용성 제고를 위한 제언	85
1. 관리자의 인식개선	85
2. 성과관리제 전담 조직 운영	86
3. 제도의 보완	86
제5장 결 론	92
참고문헌	94

표 차 례

<표 1> 연구의 구성과 흐름도	4
<표 2> 정책수용에 영향을 미치는 법·제도적 요인	28
<표 3> 정책수용에 영향을 미치는 정책자체 요인	30
<표 4> 정책수용에 영향을 미치는 정책결정 및 집행 요인	31
<표 5> 정책수용에 영향을 미치는 정책수용 주체 요인	32
<표 6> 정책수용에 영향을 미치는 시스템 요인	33
<표 7> 서울특별시 성과관리 제도	34
<표 8> 부산광역시 성과관리 제도	35
<표 9> 경기도 성과관리 제도	36
<표 10> 경상남도 성과관리 제도	38
<표 11> 광역시 평가체계	39
<표 12> 실·과별 성과지표 및 과제현황	43
<표 13> 지표성격평가 세부내용	46
<표 14> 지표성격평가 배점	46
<표 15> 목표관리제 체계	48
<표 16> 목표달성도 평가방법	49
<표 17> 2009년 실·국장 책임경영제도 체계	51
<표 18> 응답자 특성	58
<표 19> 법·제도적 요인의 평균수준	59
<표 20> 성과관리제도의 법·제도적 요인 분산분석	60
<표 21> 연령·직급별 인센티브 제공의 적절성 인식	61
<표 22> 연령별 인사제도 연계 인식	61
<표 23> 정책결정 및 집행요인의 평균수준	62
<표 24> 정책결정 및 집행요인에 대한 분산분석	63
<표 25> 직급별 성과관리제도 집행능력 인식 평균	64
<표 26> 직급별 성과관리제도 운영여건 인식 평균	64
<표 27> 정책수용 주체요인의 평균수준	65
<표 28> 정책수용 주체 요인에 대한 인식 분산분석	66
<표 29> 학력별 평가제도의 필요성 인식 평균	67

<표 30> 직급별 평가제도의 필요성 인식 평균	67
<표 31> 직급별 성과관리제도의 유용성 인식 평균	68
<표 32> 직급별 성과관리제도의 정착 인식 평균	68
<표 33> 연령별 성과평가결과에 대한 만족도 평균	69
<표 34> 직급별 성과평가결과에 대한 만족도 평균	69
<표 35> 직급별 성과평가결과와 인식 간 일치도 평균	69
<표 36> 학력별 성과관리제도에 대한 공감대 형성 인식 평균	70
<표 37> 직급별 성과관리제도에 대한 공감대 형성 인식 평균	70
<표 38> 시스템 요인의 평균수준	71
<표 39> 성과관리제도의 시스템 요인 분산분석	71
<표 40> 연령별 평가체계의 적절성 인식 평균	72
<표 41> 직급별 평가체계의 적절성 인식 평균	73
<표 42> 직급별 평가방법의 적절성 인식 평균	73
<표 43> 부서별 평가방법의 적절성 인식 평균	74
<표 44> 직급별 평가지표의 타당성 인식 평균	74
<표 45> 직급별 전산시스템의 편리성 인식 평균	74
<표 46> 직급별 성과관리제도 교육 인식 평균	75
<표 47> 직급별 성과관리제도 홍보 인식 평균	75
<표 48> 정책자체 요인의 평균수준	76
<표 49> 정책자체요인 분산분석	76
<표 50> 직급별 성과관리제도 운영목적 인식 평균	77
<표 51> 직급별 목적달성을 위한 적합성 인식 평균	78
<표 52> 직급별 성과관리제도 운영의 일관성 인식 평균	78
<표 53> 정책수용성의 평균수준	78
<표 54> 성과관리제도의 수용성 요인 분산분석	79
<표 55> 직급별 성과관리제도의 수용성 평균	80
<표 56> 성과관리제도의 수용성 분산분석	81
<표 57> 수용성 영향요인 회귀분석 1	81
<표 58> 수용성 영향요인 회귀분석 결과 2	82
<표 59> 평가자의 오류	89

그 립 차 례

<그림 1> 목표관리제의 일반적 운영과정	11
<그림 2> 자체평가의 단계	13
<그림 3> BSC의 4가지 관점	14
<그림 4> BSC의 절차	15
<그림 5> 직무성과계약제 운영프로세스	18
<그림 6> 분석의 틀	53

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1980년대 이후 정부부문에서는 신공공관리(New Public Management) 패러다임의 확산에 따라 성과관리의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 패러다임 속에서 정부혁신을 위한 개혁의 기제로서 정부운영의 방향을 성과관리에 초점을 두고 있으며 이를 위해 각종 성과관리 및 평가제도 등 성과지향적인 제도들이 본격적으로 도입되어 시행되기에 이르렀다.

성과관리제는 조직 구성원의 능력과 성과를 정확하게 파악하여 조직의 효율성과 연계시키는 활동이다. 현재 우리나라의 성과관리제도는 성과중심의 예산제도 외에 정부업무평가제도, 목표관리제, 직무성과계약제, 성과급보수제, 책임운영기관에 대한 평가 등 여러 가지 제도들이 중앙정부나 지방자치단체에서 시행되고 있다. 특히, 지난 2003년 참여정부가 시작되면서 일부 중앙정부 및 지방자치단체에 BSC가 도입되어 운영되고 있으나 BSC의 목적과 기능에 부합되어 운영되고 있는 경우는 거의 부재하다고 할 수 있으며 오히려 많은 문제점들이 나타나고 있는 실정이다. 이는 BSC가 우리나라의 자치단체에 새로이 도입되면서 나타나는 운영상의 문제와 함께 BSC를 통한 평가결과와 공무원들이 느끼는 체감 간에 나타나는 차이로 인하여 제도의 신뢰도와 효율성이 떨어지고 있기 때문이다. 아무리 좋은 방법과 양식을 통해서 성과관리제도의 신뢰성과 타당성을 높였다 하더라도, 이 제도를 사용하고 이에 영향을 받는 구성원이 이를 수용하지 않는다면 성과관리제도의 효과가 제대로 발휘되기 어렵다.

충남도청의 경우에도 현재 성과관리제도라는 이름으로 BSC가 운영되어 정착되어가고 있는 과정에 있으나 이에 대한 문제점 역시 함께 나타나고 있다. 문제점 중 가장 중요시되고 있는 것은 과연 공무원들이 이 제도에 대하여 인정하고 받아들이고 있는지에 대한 문제라 할 수 있다.

따라서, 충남도청에 도입된 성과관리제도를 통해 나타난 평가결과에 대한 공무원들의 수용성 정도를 파악하고 이를 통해 어떠한 영향요인이 문제인가에 대한 원인을 분석하여

정책적 시사점을 도출하며 이를 바탕으로 수용성을 높일 수 있는 확충방안을 제시하고자 한다. 이는 충청도청의 성과관리제도 정착방안을 강구하기 위한 기반이 될 수 있을 것이다.

이에 대한 목적을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

충남도청 성과관리제도의 도입과 운영에 대한 수용정도를 살펴본 후 성과관리제도에 대하여 어떠한 요인이 공무원들의 수용성에 의미 있는 영향을 주는지를 파악한다. 이를 바탕으로 공무원들에 영향을 주는 요인들의 크기는 어떠한지를 측정하고 성과관리제도의 수용성에 영향을 주는 요인 중 수용성 개선을 위하여 어떠한 것들이 우선시되어야 할 것인지를 찾아내어 향후 충청도청의 성공적인 성과관리제 운영을 위한 기반을 제공한다는 점에 정책적 목적이 있다.

2. 연구의 범위

본 연구에서는 정책과정 중 정책집행에 연구의 초점을 두고 성과관리제도에 대한 공무원들의 수용과 거부에 한정 시켜 발생요인들을 분석하고자 한다. 즉, 정책의 집행단계에서 성과관리제도가 공무원 집단에 대하여 얼마나 적응성이 있느냐와 수용거부에 대한 의식이 있는가로 파악하고자 한다.

시간적 범위로는 현재 도입되어 운영되고 있는 현 시점으로 하며 이는 성과관리제도를 도입하여 운영하는 과정에서 공무원들이 받아들이는 태도로 외연적 거부와 함께 내면적이 상태를 살펴볼 수 있기 때문이다.

공간적 범위로는 충청남도청으로 이는 컨설팅을 통한 BSC의 지표구축과 전산시스템을 모두 갖추어 운영되고 있으므로 성과관리제도의 실질적인 집행과정을 살펴볼 수 있기 때문이다.

3. 연구방법 및 추진체계

본 연구는 성과관리제의 수용성 결정에 영향을 미치는 요인변수와 그 변수들로 인해 나타나는 정책수용 및 거부에 대한 충남도의 사례를 분석하고자 한다.

이를 위해 연구대상 사례의 분석을 위한 이론적인 분석틀을 검토하는 문헌조사 방법을 사용하여 구성하고 이와 함께 실제 성과관리제도의 운영실태를 분석하여 이를 바탕으로 조사를 실시하는 방법을 병행하고자 한다.

문헌조사로서 수용성과 관련된 논리들을 정리하여 실증조사를 위한 충청남도의 성과관리제 수용성 영향요인을 도출한다. 또한, 현재 운영 중인 충청남도 성과관리제의 운영실태에 대하여 분석한다. 운영실태는 지표체계 및 평가방법, 활용방안 등으로 나누어 살펴보며 이를 바탕으로 제기되고 있는 문제점과 시사점을 정리한다.

실증조사는 충청남도청 공무원을 대상으로 실시하며 세부변수들이 정책수용성에 미치는 영향력의 수준을 분석하기 위해 인구통계학적 특성에 대하여 빈도분석, 상관분석, 회귀분석 등을 실시한다.

즉, 본 연구에서는 BSC의 개념 및 충청남도청에서 운영 중인 성과관리제도의 실태에 대한 논의를 통하여 성과관리제도의 수용성 분석을 위한 지표(영향요인) 도출한다. 이렇게 도출된 영향요인을 기반으로 성과관리제도의 수용성에 대한 공무원들의 인식 조사를 실시하여 상관분석을 통해 수용성에 영향을 미치는 요인과 회귀분석을 통해 영향을 미치는 정도를 파악하여 수용성 향상을 개선방안을 모색하도록 한다.

<표 1> 연구의 구성과 흐름도

-	목 차	주요 내용	연구방법
제1장	연구개요	<ul style="list-style-type: none"> •연구의 목적 •연구의 범위와 방법 •연구의 구성과 흐름 	-문헌조사 -연구협약·자문
↓			
제2장	이론적 고찰	<ul style="list-style-type: none"> •성과관리 및 정책수용성 이론적 논의 •선행연구 검토 •충남도청 성과관리 운영 실태 	-문헌조사
↓			
제3장	성과관리제 수용성 영향요인 및 개선방안 분석	<ul style="list-style-type: none"> •수용성 영향요인에 대한 의식수준 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 영향요인별 수준 등 •개선과제 도출 	-자료조사 -설문·면담조사 -워크숍
↓			
제4장	성과관리의 수용성 확충을 위한 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> •시스템적 개선방안 •법·제도적 개선방안 •운영상 개선방안 등 	-문헌조사 -설문·면담조사 -워크숍 -외부원고
↓			
제6장	결론 및 정책 제언	<ul style="list-style-type: none"> •결론 및 정책제언 <ul style="list-style-type: none"> -정책적 활용 및 기대효과 	-워크숍

제2장 이론적 논의

제1절 성과관리제도의 의의와 개념

1. 성과관리시스템의 의의

성과관리에서 가장 핵심은 무엇보다 성과에 대한 평가와 판단이다. 정부를 비롯한 공공분야에서 성과(performance)란 조직 및 그 구성원이 서비스의 생산 및 제공을 위해 수행한 업무 즉, 정책 및 활동 등을 통한 결과를 의미한다. 공공분야에 있어서의 성과에 대한 논의는 생산성(productivity)이라는 개념을 통해 광범위하게 사용되어지고 있다.

공공부문의 성과관리에 대한 변화는 1980년대 중반이후 전세계적으로 확산되기 시작한 ‘고객중심 행정’ 과 ‘결과중심의 관리방식’ 의 채택이 주된 원인이라 할 수 있다. 성과관리에서의 결과중심적 개혁이란 추상적인 조직의 성과를 보다 엄격히 구분하여 전략적인 성과에 초점을 맞추는 운영을 강조하는 것을 말한다. 이는 성과의 유형을 투입, 업무량, 산출, 결과 그리고 영향 등과 같이 다섯 단계로 구분하고 기존의 업무량과 산출에 초점을 두었던 것에서 더 나아가 보다 성과에 초점을 맞추는 것을 말한다.

성과관리시스템은 협의와 광의의 개념으로 구분해 볼 수 있다. 협의의 성과관리시스템은 이해당사자와 협의하여 성과목표를 설정하고 자원을 우선순위에 따라 배분하며, 성과목표를 달성하기 위하여 현재의 정책(시책)과 사업의 방향을 유지·변경·신설 등의 여부에 관하여 관리자에게 도움을 주기 위하여 성과측정 정보를 활용하는 것을 의미한다. 광의의 성과관리시스템은 조직 및 하부부서, 개인의 성과가 조직이 추구하는 궁극적인 목표(미션)와 잘 연계될 수 있도록 하기 위한 일련의 관리를 말한다. 즉 성과관리는 개인의 성과와 조직의 성과를 상호 약속된 정량적·정성적 지표를 통하여 체계적으로 측정하고 평가함으로써 조직의 활동 및 자원을 효율적·효과적으로 도모하고자 하는 과정을 말한다.

GAO(1996)는 성과관리시스템이 지녀야할 조건으로 결과제시, 핵심요소로 제한, 우선순위에 대응, 책임적인 프로그램과 연계, 완결적이고 정확한 일관성, 비용에 대한 고려 등 7

가지를 제시하였다(이재원, 2002: 48). OECD는 결과중심의 성과관리를 관리자로 하여금 주어진 재원범위 내에서 정해진 성과목표를 달성하도록 책임통제를 강화하기 위한 체계적인 관리방식으로 정의하고 있다.

종합적으로 볼 때 성과관리시스템은 조직의 전략목표를 설정하고 조직이 가용할 수 있는 인적·물적 자원을 투입하여 실행을 하여, 그 결과를 성과지표에 따라 평가하며, 그 평가결과를 기초로 조직관리 및 예산배분 등 다양한 사후관리를 하는 일련의 시스템을 말한다. 이러한 성과관리의 궁극적인 목적은 성과지표의 개발 및 측정의 차원에만 있는 것이 아니라 조직의 임무(mission) 및 전략(strategic)과의 효과적인 연계를 통하여 조직운영을 보다 효율적으로 성과를 달성하는 것이 목적이라 할 수 있다.

공공부문에서 성과관리는 조직의 사명과 목표에 따라 관계자들이 참여를 통하여 조직의 성과전략기획을 수립하고, 성과의 지표를 개발하며, 합의된 성과지표에 의해 성과평가를 수행하는 운영체계를 말하는 것이다(박철환, 2001: 17). 공공부문에서 성과관리는 민간부문의 성과관리와 많은 차이가 있다. 정부기관 및 각 지방자치단체에서는 국민에 대한 책임성 확보 및 기관들 간의 경쟁력을 키우기 위해서 민간부문의 경영기법을 많이 도입하고 있다. 그러나 주민에 대하여 행정서비스를 제공하는 공공기관의 특성으로 인해 민간경영기법의 도입이 한계에 부딪치고 있다.

주로 재화를 생산하는 민간분야와 달리 행정서비스를 제공하는 공공기관의 경우에는 효율성의 측면이라기보다는 행정서비스를 제공하는 궁극적인 영향 또는 효과에 기초하여 그것이 주어진 목적 또는 존립취지를 얼마나 실질적으로 실현하고 있는가를 나타내는 효과성의 측면을 강조하고 있다. 공공기관에서 행정서비스를 제공하더라도 근원적으로 주민들의 요구를 수용하지 못하거나 사회문제를 해결 못한다면 의의가 없는 것이기 때문에, 궁극적으로 고객들의 행정수요와 사회문제를 해결하는데 기초를 둔 효과성의 측정은 쉽지 않다.

성과관리시스템의 목적은 성과평가를 통해 얻으려는 의도와 관련된다. 성과를 측정하는 가장 기본적인 이유는 조직의 성과를 개선하고 책임성을 담보하는데 있다. 성과목적의 초점이 중요한 이유는 이들을 어디에 두느냐에 따라 성과평가제도의 운영과 결과활용의 양식이 달라지기 때문이다. 성과관리시스템의 목적과 결과 활용상의 유의점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 성과관리시스템은 기능성(functionality)을 갖추어야 한다. 둘째, 성과관리시스템은 책임성(accountability)을 담보하기 위한 도구이다. 셋째, 성과관리시스템은 구성원들의 자발적인 참여가 이루어질 수 있도록 적절한 유인성을 지녀야 한다. 넷째, 성과관리시스템은 다른 제도와 유기적으로 연계되어야 한다.

종합적으로 정의하자면 성과관리시스템의 목적과 결과활용의 발전을 위해서는 성과평가 이후에 평가결과를 실제 관리에 있어서 활용하는 기능성이 강화되어야 한다. 기능성의 강화를 위해서 평가결과를 시책수립을 위한 정보로 제공하고, 시책의 개선을 위한 환류작용을 강화하고, 평가결과를 예산 등 자원배분의 기준으로 활용하며, 유인체계의 기준으로 활용하고, 효과성과 효율성 확보를 위한 수단으로서 역할을 강화하는 등의 조치가 이루어져야 한다.

또한 성과관리시스템의 목적과 결과활용의 방식에서 이들 제도를 단순히 구성원에게 책임을 묻기 위한 도구로 사용하는 책임성 위주의 운영에서 탈피해야 하며, 성과평가와 보상체계 사이를 유기적으로 연계시키는 유인체계의 개선작업이 이루어져야 하고 결과활용을 위해서 관련된 제도와 연계성이 강화되어야 한다.

2. 정부기관 성과관리제도의 도입배경과 목적¹⁾

민간부문에서는 일찍부터 급변하는 경영환경 하에서 조직의 생존과 지속적 성장을 위하여 성과관리를 강화하고 있다. 최근에는 이러한 성과관리시스템과 전략적 경영관리시스템이 보편화되어 OECD 국가를 중심으로 공공부문으로까지 확산되고 있는 추세다.

Poister(2003)는 전 세계 정부가 처한 환경 및 성과관리상의 과제를 다음의 여섯 가지로 요약하였다. 첫째, 과거보다는 외부 환경에 대한 불확실성이 높아졌기 때문에 재정상의 불확실성을 감안한 정기적인 입장에서의 전략 계획 및 모니터링이 아주 중요하다. 둘째 정부 부처의 일은 단순히 업무를 수행한다는 입장보다 고객 지향적이어야 한다. 이때의 고객이란 정부의 입장에서는 다양한 이해관계자가 될 수 있다. 셋째 최종 성과에 대한 책임 확보가 중요하다. 넷째 부처의 전략이 부처 구성원 전체의 업무에 잘 반영될 수 있도록 전략적 일체화가 중요하다. 마지막으로 부처의 목표가 달성될 수 있도록 부처 자체가 지속

1) 한국관리회계학회(2007), 「정부기관 성과관리시스템 운영실태 및 성과 연구」 보고서 재정리

적으로 전략적 학습을 할 수 있어야한다는 것이다.

참여정부 이전에도 기관평가제, 목표관리제 등 다양한 성과관리 제도가 도입·운영되어 왔다. 그러나 기관평가의 경우 주관부처가 상이하였으며, 상호 연계성 없이 별개의 제도로 운영되어 왔다. 더욱이 성과평가시스템의 다양화로 체계화된 보상시스템이 제공되지 못하였다.

이에 따라 정부는 2005년부터 성과관리를 전제로 연두업무계획을 수립하도록 하고, 연두업무계획에서 설정·제시한 주요 성과지표에 의한 성과평가결과를 정책에 환류 및 점검하도록 하였다. 그리고 성과평가결과에 따라 성과가 우수한 기관과 부서 및 개인 등에게 각종 인센티브를 부여하여 지속적으로 성과관리를 위한 동기부여를 해나가고 있다. 정부에서는 일관된 성과관리 정책을 실행하는 동시에 각 부처에서는 자체적으로 부처 특성에 맞는 자율적 성과관리시스템도 구축하고 있다.

2006년부터는 몇몇 부처를 제외한 거의 모든 중앙정부 부처에서 새로운 통합 성과관리시스템을 도입하고 있으며, 성과관리의 전 과정을 통합관리 함으로써 국민의 행정서비스 만족도를 극대화할 수 있는 체계화된 전략적 조직운동을 정착시켜 나가고 있다. 이러한 정부의 노력에도 불구하고 우리나라 공공부문의 성과관리에 대한 몇 가지 문제점들이 지적되고 있다. 첫째, 성과관리가 여러 부처로 분산되고 중복되는 면이 많다는 점이다. 예를 들어 대표적인 성과관리제도로서 국무 조정실의 정부업무평가와 공무원성과평가 등에 관한 규정에 따른 근무성적평정 등 다양한 형태로 존재하고 있다. 이와 같은 성과관리제도의 중복은 피평가부처의 부담이 되고 있다. 둘째, 전략적 성과관리체계가 명확하지 않아 성과목표와 구성원들의 업무가 연계되지 않고 있다는 점이다. 셋째, 성과관리 결과와 예산편성간의 연계가 약하다는 점이다. 넷째, 형식적인 성과관리 및 부처의 소극적인 자세가 문제점이 되고 있다. 최근 정부부처에서 BSC 등의 성과관리시스템을 도입하고 있지만, 사전에 충분한 준비 없이 행해진 부처가 많으며, 구성원 및 최고책임자가 적극적으로 참여하기보다 단순히 컨설팅 업체에 의존하고 있는 경향을 보이고 있다. 다섯째, 눈에 보이는 점수를 강조하는 것은 형식적인 성과관리로 전략적 학습이나 피드백이 약하다. 최근 우리나라 공공기관의 구성원들은 평가 피로감이란 용어를 자주 사용하고 있다. 즉, 일을 잘하기 위한 업무과중이 아니라 평가를 위해 또 다른 일을 행해야 한다는 점이다(신홍철, 2007).

참여정부 이후 성과관리의 중요성을 인식하고, 특히 성과평가를 혁신의 과제로 삼아

이를 강조해오고 있지만, 위와 같은 문제점들을 극복해야 하는 과제도 또한 안고 있다. 비록 정부업무평가기본법이 제정되었지만, 분산되어 있는 여러 평가 방법들을 통합하여 관리하기 위한 통합성과관리시스템이 여전히 요구되고 있다.

정부기관의 성과관리시스템 도입은 2004년 8월 대통령의 부처 업무보고시 평가가 가능하도록 업무보고 방식을 변경하고, 평가를 염두에 둔 업무보고 및 지표를 제시하도록 지시한데서 시작했다고 할 수 있다. 2004년 10월 국무조정실이 성과관리를 전제로 연두업무보고 방식을 개선하고, 그 후 2004년 10월 중앙인사위원회에서 직무성과계약제를 시범적으로 도입하였다. 2005년 4월 대통령 주재 성과관리 토론회 등을 개최하면서 성과관리에 대한 인식도 확대되었다고 볼 수 있다. 그리고 2005년 연말에 이르러서는 직무성과계약제가 48개(2005년 당시) 중앙행정기관에 확대 실시되었다.

2006년도에는 성과관리 및 평가매뉴얼이 제작·보급되면서 성과관리에 대한 기반이 갖추어지게 되고, 정부업무평가를 규정하는 기본법이 국회를 통과하면서 정부기관의 성과관리가 본격적으로 시행될 수 있는 법규정이 마련되었다.

현시점의 정부기관 성과관리를 살펴보면, 5단계로 분류된다고 할 수 있다. 즉, ‘계획수립-집행-이행상황 점검-평가-환류’의 과정이다. 각 부처는 연두업무보고서를 통해 시행사업에 대한 구체적 목표와 성과지표를 제시하게 된다. 그 후 정책품질관리시스템으로 정책을 집행하고 관리하며, 그 이행상황을 반기별로 점검하게 된다. 그리고 집행실적에 대한 평가를 실시하는데, 집행 실적에 대한 평가는 크게 두 가지로 이루어진다. 첫째는 부처 자체 평가이고, 두 번째는 외부 기관에 의한 ‘특정시책’ 평가이다. 먼저, 각 부처는 10~30인 규모의 자체평가위원회를 구성해 주요 정책과제와 재정성과, 인사, 조직 및 정보화 부문 등에 대한 성과를 자체적으로 평가한다. 이 밖에 부문별 성과로는 기획재정부, 행정안전부 등의 기관이 특정부문별 성과를 평가한다. 즉, 정책홍보관리, 대통령지시사항, 규제개혁, 법적의무·권장사항 및 법제업무, 정보공개, 청렴도, 위기관리에 대한 ‘관리대상업무’, 주요정책만족도, 행정서비스 만족도에 대한 ‘고객만족도’ 및 각종 현안시책 등 ‘특정시책’에 대한 부문평가를 하게 된다.

이들 평가 결과는 국무조정실과 정부업무평가위원회의 심의·의결을 거쳐 최종 확정된 이후 정책 개선 및 예산 조정 등의 조치를 받는다. 각 조직 및 정책에 대한 평가결과는 담당 공무원의 실적 평가로 이어진다.

3. 지방자치단체의 성과관리제도²⁾

1) 목표관리제

목표관리제는 경영관리를 위한 하나의 기법으로 도입되었으며, 1950년대와 1960년대에 들어 민간부문에서 광범위하게 활용되었으나 1970년대 초에 미국 연방정부에 처음으로 도입되었다. 1970년대 이후 목표관리제는 미국 연방정부의 일부부처를 제외하고는 폐지되었으나 지방정부로 확산되어 다양한 방식으로 발전되고 있다.

우리나라의 경우, 행정자치부가 1998년 목표관리제 도입계획을 수립하여 행정자치부와 21개 자치단체에 시범 실시하였으며, 1999년 2월부터 모든 정부조직에 전면적으로 도입하였다. 목표관리제는 중앙부처와 광역자치단체의 경우 1급에서 4급까지의 공무원을 대상으로 실시되었으며, 기초자치단체의 경우는 과장급인 5급까지 적용되었다.

목표관리는 “조직 전체의 목표달성을 위해 각 직무를 지휘하는 과정”으로서 정의되는데, 개인능력의 발휘, 책임소재의 명확화, 과업 지침의 제공, 팀워크의 조성, 공공복지와 개인 목표의 조화 등을 도모하고 있다고 주장된다. 과정적 측면에서의 목표관리는 “목표설정, 참여, 관리, 환류 등 세 가지 과정의 특징을 통합하는 관리시스템”으로 볼 수 있다. 이러한 과정을 통해 구성원들에게 더 많은 성과를 달성하도록 동기를 부여하는 것이 목표관리이다.

행정자치부(2001)는 목표관리제를 “조직계층의 상하위자간에 협의를 통하여 부서 및 개인의 목표를 명확히 설정하고, 평가자와 수행자가 목표달성에 관한 의견교환을 통해 평가하여, 다음 목표설정에 환류하고, 그 결과를 보상체계에 반영하는 관리제도”라고 정의하였다. 지방자치단체도 목표관리제를 “공무원들이 1년간 추진할 목표를 부서장과 부서원이 협의하여 설정하고, 목표달성도를 정기적으로 평가하여 인사에 반영함으로써 성과와 실적 중심의 지방행정 운영체제를 발전시켜나가는 제도”라고 하고 있다.

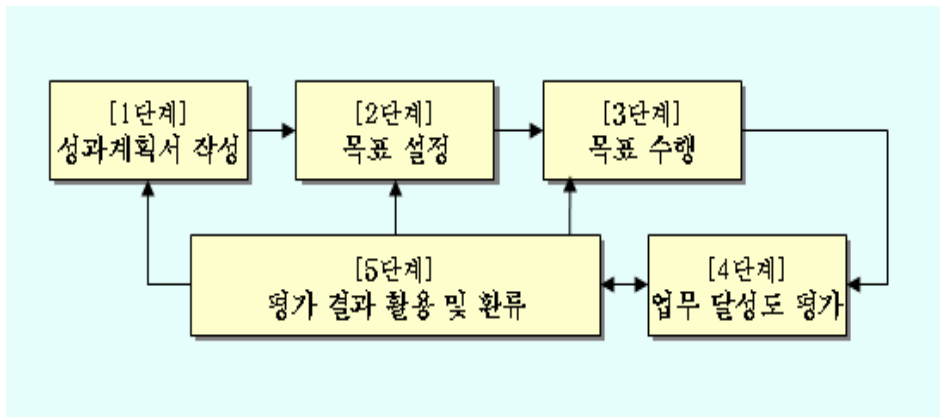
중앙정부가 추진하고 있는 목표관리제의 도입목적은 정책이나 사업에 대한 엄정한 성과관리를 통해 성과에 상응한 정당한 보상체계를 확립함으로써 공직사회 내의 생산성과 경

2) 한국지방행정연구원(2009), 「지방자치단체 성과관리를 위한 BSC 표준지표 개발」 연구보고서 재정리

쟁력을 높이는 데 있다. 행정자치부는 목표관리제의 도입에 있어 그 목적을 첫째, 개인별 업무성적을 공정하게 평가하고, 둘째, 성과에 상응한 차등적인 보상을 함으로써, 셋째, 행정의 성과를 높여 공직사회의 경쟁력을 강화하는 것이라고 밝혔다.(행정자치부, 2002)

서울특별시의 경우, ‘실·국별 책임경영제’의 실시에 따라 제도의 실효성을 담보할 수 있는 평가 장치의 필요에 부응하기 위해 목표관리제를 도입하게 되었다고 밝히면서, 목표관리제는 부서장과 부서원이 서로 합의하여 목표를 설정하고, 그 목표의 추진을 위해 공동 노력하는 것을 기조로 하여 능력과 실적 중심의 시정운영체제 확립을 도모하는 데에 그 목적이 있다고 하고 있다. 경기도의 경우에는 시책·사업에 대한 엄정한 성과관리로 도정의 생산성을 제고하고, 성과에 상응한 실적 중심의 책임경영제로 공직사회의 경쟁 환경을 조성하기 위하여 목표관리제를 도입·운영하고 있다. 목표관리의 운영과정은 일반적으로 1년 단위로 이루어지며, 주요 과정으로는 성과계획서 작성, 목표의 설정, 목표수행, 업무달성도 평가, 평가결과 활용 및 환류 등의 순환적 과정을 거치고 있다.

<그림 1> 목표관리제의 일반적 운영과정



목표관리제는 당초 의도한 바와 달리 여러 가지 문제점이 발생하고 있는 것으로 나타났다.(2002; 김주원, 2002; 최창수, 2003) 무엇보다 우리 사회문화와의 이질감, 행정문화 및 행정제도와의 괴리감, 목표 및 성과지표의 적합성, 성과지표의 객관성, 성과측정의 타당성과 공정성, 기존의 심사평가 제도와의 중복성, 담당부서의 업무 부담 등의 측면에서 문제가

제기되고 있다. 제도 자체의 문제점으로는 사회·행정문화와의 적합성 문제, 계급제와의 적합성 문제, 기존 성과중심 관리제도와의 중복 문제, 목표를 달성하기 위한 수단의 정당화 문제, 성과 측정이 어렵고 목표의 변동이 잦은 공공부문의 특성에 적합한가의 문제가 제기되고 있다. 운영상의 문제점으로는 적용대상의 범위에 대한 논쟁, 공공부문의 특성과 맞지 않는 목표 및 지표의 불합리성, 평가에 대한 신뢰성의 부족과 낮은 결과 활용성의 문제가 제기된다.

2) 자체평가

자체평가는 ‘정부업무등의평가에관한기본법’이 효력을 발휘하는 2001년부터 시행되어 왔다는 점에서 제도가 지속되고 있다고 볼 수 있으나 2006년부터 새로운 법의 적용을 받게 되었으며, 새로 제정된 ‘정부업무평가기본법’의 특징으로는 자체평가 중심의 평가, 각종 평가제도의 통합, 성과관리의 기본방향 제시, 평가관련 기관 간의 역할 재정립 등을 들 수 있다. 2006년부터 효력을 발휘하는 ‘정부업무평가기본법’의 지방자치단체 관련 규정에 따른 자체평가는 구법에 따른 자체평가와 상당한 차이를 보이고 있다. 가장 큰 차이점은 자체평가가 성과관리계획에 근거하여 이루어지도록 하였으며, 자체평가위원회의 민간인 참여를 대폭 확대하고, 자체평가계획을 매년 수립하여 체계적인 평가가 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 평가에 필요한 비용을 예산에 반영할 수 있도록 하였으며, 평가의 객관성과 전문성 제고를 위하여 평가업무의 일부를 전문연구기관에 위탁할 수 있도록 하였다.

지방자치단체는 자체평가와 BSC 중심의 성과평가를 실시하고 있으며, 이를 통하여 내부적으로 관리개선을 추구하고, 외부적으로는 고객의 책임성 확보 수단으로 활용하고 있다. 따라서 지방자치단체는 자체평가를 통하여 시민들의 요구와 기대를 반영할 수 있도록 모든 성과를 종합적으로 평가하고, 이에 근거하여 조직 전체를 운영하도록 해야 한다.

‘정부업무평가기본법’에는 자체평가의 목적이 명시되어 있지 않으나 행정안전부의 자체평가지침에는 목적을 명확하게 제시하고 있다. 2008년도 지방자치단체 자체평가 지침에 따르면 “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, 2008)이 자체평가의 목적이라 할 수 있다.

지방자치단체 자체평가의 절차는 크게 4단계, 즉, 성과관리계획, 자체평가 준비, 자체평가 실시, 사후관리 등의 단계로 구분할 수 있다.(행정자치부, 2007) 성과관리계획단계에서는 미션 및 비전 설정, 전략목표 및 성과목표를 수립하며, 자체평가준비단계에서는 주요과제(핵심업무)를 선정하고, 이러한 과제를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하는 데에 중점을 두고 있다. 자체평가실시단계에서는 성과평가를 위한 계획서를 작성하며, 성과지표에 근거한 성과측정을 실시하고, 평가결과를 기초로 평가보고서를 작성하는 단계를 말한다. 마지막으로 사후관리단계는 평가결과를 공개하고, 우수한 성과를 달성한 부서 또는 담당에 대해서는 인센티브를 제공하며, 부진한 사항에 대해서는 개선이 이루어지는 단계를 의미한다.

<그림 2> 자체평가의 단계

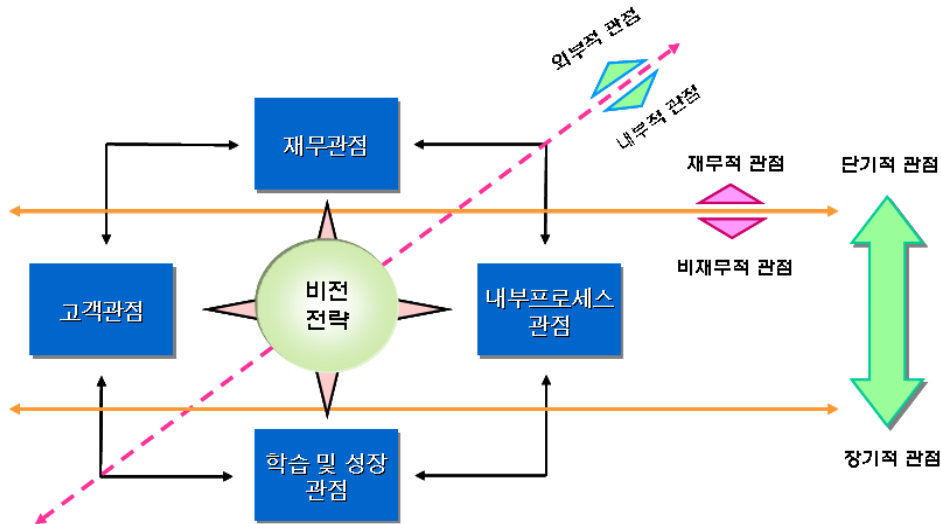


자료: 행정자치부(2007: 39)

3) 균형성과표(BSC)

중앙부처 차원에서 주로 활용되던 BSC가 지방자치단체로 확산된 계기는 참여정부의 지방정부혁신에 대한 강조와 더불어 성과관리가 더욱 강화된 것과 밀접한 관련이 있다. 지방자치단체의 BSC 도입 및 운영에 대한 법적 근거나 지침이 있는 것은 아니며, 지방행정혁신평가에서 혁신과제의 한 항목으로 평가하게 되면서 BSC가 신속하게 도입되었다. BSC는 기존의 성과측정방식이 재정적인 측면에만 기초하여 실제로 미래지향적인 정보를 제시하지 못한다는 비판이 제기되었으며, 그 균형적 관점 때문에 학자들과 실무자들로부터 많은 관심을 받고 있다. 균형적 성과관리는 재무성과평가 중심에서 재무적·비재무적 성과를 모두 고려하는 것이며, 외부적 관점과 내부적 관점을 포함하며, 단기 중심적인 성과관리에서 장단기 성과관리를 동시에 관리하는 것이라 할 수 있다.

<그림 3> BSC의 4가지 관점



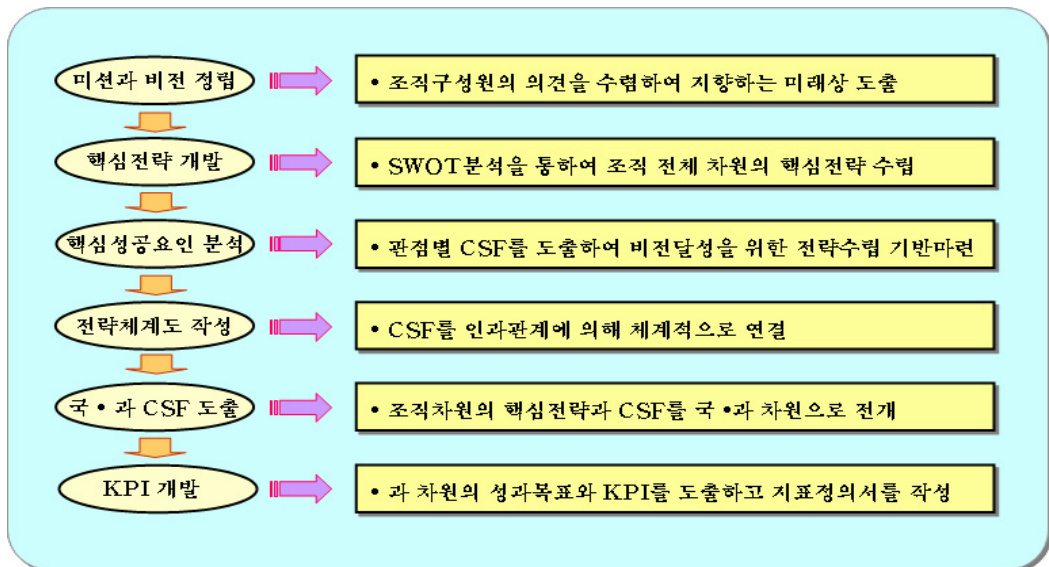
따라서 BSC는 기존의 재무적 성과뿐만 아니라, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 등의 관점을 포함하여 4가지 초점에서 균형화된 성과관리 전략 및 평가지표를 설정하여 관리하는 것을 특징으로 한다. 재무관점은 과거 조직 활동의 결과물, 고객관점은 조직을 둘러싸고 있는 환경과 이해관계자, 내부과정관점은 핵심적인 업무수행과정, 학습과 성장은 미래

의 조직성장에 영향을 줄 핵심역량에 초점을 두고 있다.

자치단체의 경우 BSC 도입 및 구축과 관련하여 다양한 방안들이 제시되고 있으나 일반적으로 실·국 단위에서 BSC 추진 워크숍을 통하여 미션과 비전 설정, 핵심전략 도출, 핵심성공요인 분석, 전략체계도 작성, 국·과의 주요성과과제 도출, 성과지표 개발 및 지표정의서 작성 등의 단계를 거쳐 평가대상과제 및 성과지표를 개발하는 것으로 나타나고 있다.

이러한 핵심업무에 대한 목표달성도 등을 평가하며, 평가결과에 근거하여 평가보고서를 작성한 후 그 결과를 지역주민과 지방의회에 공개하고 평가결과에 근거하여 다양한 인센티브를 부여하는 것은 자체평가와 동일하다고 볼 수 있다

<그림 4> BSC의 절차



BSC의 장점을 적극적으로 활용하기 위해서는 기관장에게 조직·인사·예산 등에 대한 전권을 부여하는 것이 필요하다. 이 경우에 Kaplan과 Norton이 제시하고 있는 BSC의 장점들이 나타날 수 있을 것이며, 이들 장점들은 다음과 같은 몇 가지로 구분할 수 있다. 첫째, BSC는 조직 전체, 조직단위 등의 목표에 대한 투명성을 보장하며, 목표가 비전과 전략과 일치하도록 한다는 점을 들 수 있다. 둘째, BSC는 전략적 목표의 일관성을 점검하고, 조직의 전략을 비판적으로 검토하고, 전략이 실행되도록 하는 과정을 지원한다. 셋째, BSC는 조직의 업무과약을 용이하게 하며, 이것을 모든 조직구성원이 달성해야 할 업무로 세분화시켜 나갈 수 있다. 넷째, BSC는 성과관리에 있어서 신호체계를 갖춘 비행기 조종칸(cockpit)의 역할을 수행한다. 다섯째, BSC는 구조적 또는 과정적 오류를 쉽게 발견할 수 있어서 전략과 일치하지 않는 목표는 조기에 발견하여 수정할 수 있다.

민간부분에서의 BSC 도입은 CEO가 기업의 이윤 극대화 및 성장을 위해서 전략을 수립하거나 변경할 수 있는 권한을 지니고 있으며, 전략에 따라서 조직을 재구조화하거나 인력을 재배치할 수 있다는 전제에서 출발하고 있다. 그러나 공공부문에서는 민간기업과는 달리 자치단체장이라고 하더라도 전략을 수립할 수 있는 전권이 주어져 있지 않으며, 공약이나 시책의 수행을 위해서 조직을 근본적으로 재구조화 할 수 있는 것도 아니다. 우리나라의 경우 공무원의 정원 및 조직편성은 관련법에 의해서 엄격한 규제를 받아 왔으나, 2007년 지방자치단체 총액인건비제도의 전면 실시와 더불어 행정자치부가 관리하던 행정기구 및 정원관리 권한의 상당 부분을 지방자치단체로 넘겨주었다. 그러나 많은 영역에 있어서 법적으로 또는 정치적으로 업무수행의 범위가 사전에 결정되거나, 한계가 정해져 있다는 점에서 기본적인 전제 측면에서 민간부분과는 근본적인 차이가 있음을 발견할 수 있다.

4) 직무성과계약제

중앙인사위원회가 2004년 10월 중앙부처 최초로 직무성과계약제를 도입하여 실시하였으며, 2005년 전 중앙부처로 확대 실시되었다. 2006년에 들어와서 제주도, 강원도, 광주광역시 등 일부 광역자치단체들이 목표관리제 대신에 직무성과계약제를 실시하였으며, 현재 상당수의 광역자치단체에서 적용하고 있다. 직무성과계약제는 '공무원성과평가등에관한지침(대통령령 제19187호)'에 근거하여 4급 이상 일반직 공무원에게 적용하고 있다. 이 제도는 목표관리제와 마찬가지로 개인의 성과관리의 수단으로 활용된다는 측면에서 큰 차

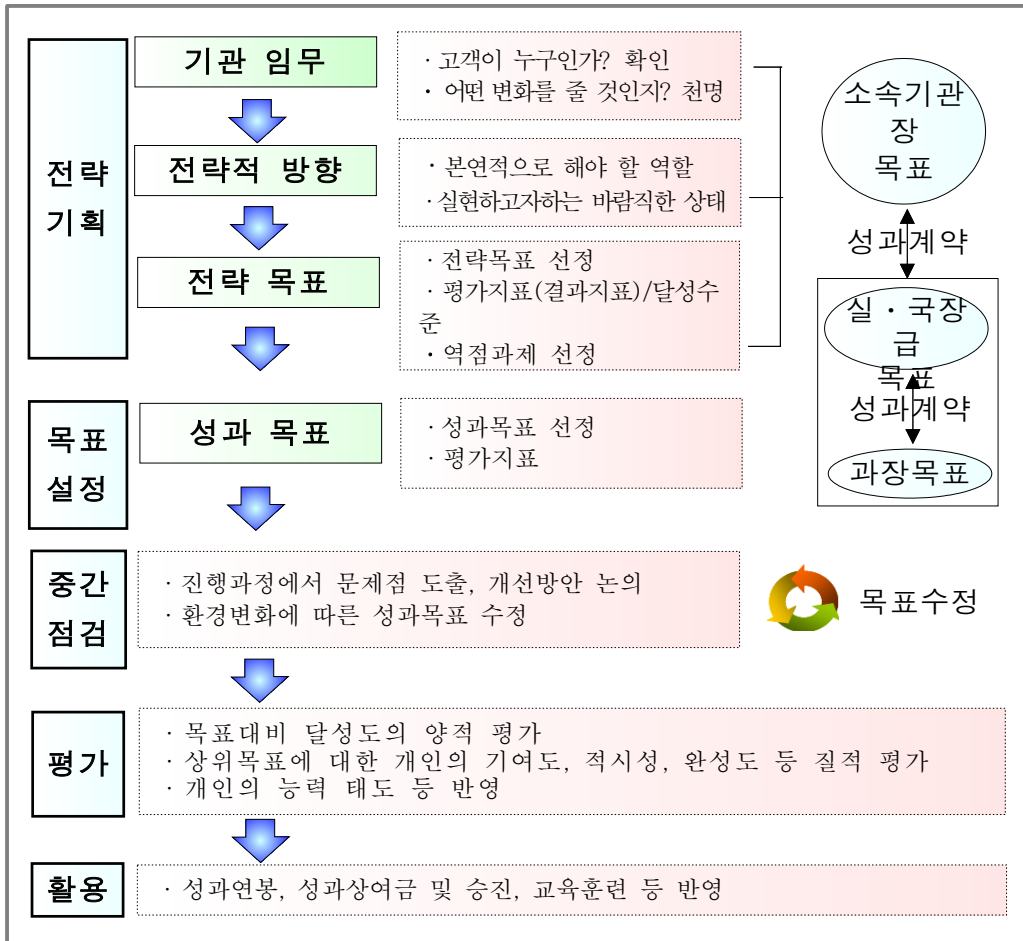
이가 없으나, 목표설정 방식이 하향식(Top-down) 방식으로 이루어지며, 행정 계층에 따라서 상급자와 하급자간의 성과계약에 대한 협의를 통한 성과계약이 이루어진다는 점에서 큰 차이가 있다. 직무성과계약제는 부처의 책임자인 장·차관과 실·국장, 과장 등 중간관리자 이상의 공무원 간에 하향식 방식으로 업무수행과 관련된 공식적인 성과계약(Performance Agreement)을 체결한 뒤, 이에 대한 목표달성도를 평가하여 인사, 보수 등에 반영하는 성과관리제도이다. 이 제도는 목표관리제의 형식적인 평가에서 벗어나 결과와 고객 중심의 성과평가체계를 구축하고, 성과를 체계적으로 관리할 수 있는 관리도구 확립 및 조직의 상·하위 목표간 연계의 필요성 등으로 인하여 도입되었으며, 직무성과계약제의 도입을 통하여 조직의 성과 향상 및 개인의 능력발전에 기여할 수 있는 것으로 인식되고 있다.(감사원 평가연구원, 2006)

이론적인 측면에서 직무성과계약제는 투입요소에 대한 통제보다는 결과에 대한 통제를 강조하는 신공공관리의 내용과 직접적인 연관성을 지니고 있다. 직무성과계약제의 운영프로세스는 전략기획 수립(기관미션, 전략적 방향, 전략목표 수립 등), 목표설정(국·과장급 목표), 중간점검, 평가, 활용 등의 단계로 구성되어 있다. 첫째, 전략기획 수립단계에서는 기관의 존립 근거를 명확히 제시하고, 이를 달성하기 위한 중점과제를 정하여 조직목표와 개인목표가 유기적으로 연계되도록 한다. 둘째, 목표설정단계에서는 전략기획단계에서 설정된 전략목표에 근거하여 실·국장의 목표를 설정하며, 이들의 목표를 근거로 과장의 성과목표를 설정한다. 셋째, 중간점검단계는 연도의 중간 시점에 당초에 설정한 목표가 정상적으로 추진되고 있는지를 확인하는 단계로서 목표달성이 부진하거나 불가능한 경우, 목표달성을 독려하거나 목표를 수정하는 조치를 취한다. 넷째, 평가단계에서는 성과계약에 근거하여 직상급자가 평가하게 되며, 목표 대비 달성도를 평가하여 평가의 등급을 정한다. 다섯째, 활용단계는 평가결과를 승진, 포상 등의 인사관리와 성과연봉, 성과상여금 등 성과급에 반영한다.

직무성과계약제의 도입 및 시행으로 기대되는 효과로는 다음과 같은 4가지를 들 수 있다. 첫째, 지방자치단체 최고관리자 및 중간관리자들의 성과관리에 대한 책임감을 향상시킬 수 있다. 둘째, 조직의 성과 향상 및 조직구성원들의 성과관리에 대한 동기부여에 기여한다. 셋째, 조직구성원이 달성해야 할 목표가 성과계약에 명확하게 제시되어 있어서 목표달성도를 파악하는 것이 용이하며, 부진할 경우 이를 독려하거나 시정하는 것이 비교적 용

이하다. 넷째, 성과목표에 관한 논의 및 합의 과정을 통하여 조직의 협력과 신뢰구축에 기여하게 된다.

<그림 5> 직무성과계약제 운영프로세스



자료: 김태만(2004, 31), 일부 수정.

직무성과계약제 도입 및 시행과 관련되어 나타나고 있는 문제점을 살펴보면 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. 주인과 대리인의 정보격차로 인하여 성과목표 설정이 제대로 이루어졌는지, 평가지표는 적절한지를 판단하는 데에 어려움이 있다. 셋째, 직무성과계약제가 형식적으로 운영될 가능성이 있다. 현실적으로 실·국장의 업무 분장이 명확하지 않고, 업무수행상의 자율성과 권한이 실질적으로 충분히 주어지지 않은 상황에서 이들의 업무는 소관 과의 업무를 단순히 종합하는 수준에 머무르게 된다. 이 경우에 과 업무 중에서 중요한 업무를 단순 취합하여 이를 실·국장의 성과목표 및 평가지표로 결정할 가능성이 매우 높다.

5) 개인성과평가 제도

(1) 근무성적평정

근무성적평정이란 공무원이 일정기간 동안에 수행한 능력, 근무성적, 가치관, 태도 등을 평가하여 재직, 승진, 훈련수요의 파악, 보수결정 및 상벌에 영향을 주는 인사행정상의 평가 과정을 말한다.

근무성적평정은 단순히 공무원의 근무성과만을 평가하는 것이 아니라, 공무원이 지니고 있는 능력, 공무원의 직무수행태도도 평가대상이 된다. 왜냐하면 공무원의 근무성과를 평가하는 것이 중요하나, 공직의 특성상 근무성과가 객관적으로 평가되기 어려운 분야도 있으며, 개인의 장·단점 파악 및 적재적소 배치와 효과적 능력발휘 방안의 모색을 위해서는 그가 지니고 있는 잠재적 능력에 대한 평가도 필요하기 때문이다. 또한 근무성적평정은 종래에는 징계적 수단으로 사용되었으나, 점차 능력발전의 수단으로 전환되고 있다.

(2) 다면평가

전통적인 조직원 성과평가 방법은 상사가 조직구성원을 평가하는 하향식 평가로 제한되어 있었으나, 그 결과가 상사 개인의 주관에 지나치게 의존하여 조직구성원의 능력과 자질을 객관적이고 공정하게 반영하지 못한다는 비판이 제기되어 실시하게 된 제도가 다면

평가이다.

공공부문에 다면평가가 도입된 것은 1992년에 근무성적평정시 동료의 의견을 직무수행태도 평정에 반영할 수 있도록 한 것이 시초라 할 수 있으며, 1998년에는 공무원임용령에 다면평가 결과를 승진에 활용할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 그러나 2001년에는 승진뿐만 아니라 특별승급, 성과상여금 지급, 교육훈련, 보직관리 등 각종 인사운영에 다면평가 결과를 반영할 수 있는 근거가 마련되면서부터 다면평가제도가 점차 확산 시행되기에 이르렀다. 참여정부 출범 이후 다면평가가 전 행정기관으로 확산되게 되었다고 볼 수 있는데, 2005년 7월말 기준 50개 정부부처에서 승진, 성과상여금 뿐만 아니라 국외 훈련자 및 포상대상자 선정 등 각종 인사운영 목적으로 적극 활용하고 있다.

(3) 역량평가

역량평가는 능력과 자질을 철저하게 검증받은 사람만이 국가의 중요정책을 결정하는 고위공무원이 되게 하겠다는 것이 취지로 신설된 제도이다. 고위공무원으로서 갖추어야 할 공통적인 9가지 역량을 주어진 모의상황 하에서 6가지의 평가기법을 통해 복수의 평가위원이 측정하는 형태로 이루어지며, 기존의 다면평가나, 서류심사 방식의 평가체계와는 상이한 특성을 가지고 있다. 그 특성은 다음과 같다. 첫째, 구조화된 모의 상황을 설정하여 현실적 직무 상황에 근거한 행동을 관찰·평가하는 방식이므로, 추측이나 유추가 아닌 직접 나타난 행동들을 관찰함으로써 평가자의 주관성을 배제할 수 있다는 것이다. 둘째, 대상자의 과거 성과를 평가하는 것이 아니라 미래행동에 대한 잠재력을 측정하는 것이므로 성과에 대한 대외 변수를 통제하여 환경적 변인을 제거함으로써 개인의 역량에 대한 객관적 평가가 가능하다는 것이다. 셋째, 다양한 실행프로그램을 종합적으로 활용함으로써 개별 평가기법들의 한계를 극복하고 대상자들의 몰입을 유도하여 다양한 역량들을 측정할 수 있도록 한다는 것이다.

제2절 정책수용성과 성과관리제도의 수용성 영향요인

1. 정책수용성의 개념과 특징

1) 정책수용성의 개념

정책수용이란 학자에 따라 다양한 정의를 내리고 있어 명확한 정의를 내리기 어렵다. 하지만, 정책에 대한 대상집단의 행태 및 반응과 관련된 것으로 일반화 시킬 수 있다. 정책이란 우리가 원하는 미래에 도달하기 위해 현실을 변화시키는 것이기에 어떤 형태이든 지 정책에 적용을 받는 사람과 조직의 행태변화를 원한다. 그리고 정책으로 인해 태도변화를 요구받은 이해관계자들은 주어진 정책과 환경으로부터 다양한 정보를 받아들여 주관적 태도를 형성할 수 있는데, 이와 같은 반응은 다양한 형태로 표출되어(박호숙, 2000: 75-77) 정책과정에 영향을 미치게 된다.

정책수용의 관점에서 정책에 대한 반응과 행태의 변화는 외연적 태도의 변화와 내면적·심리적 변화가 수반된 것으로 이해되고 있다. 허범(1982: 223-224)은 정책수용을 “정책에 대해 정책대상 집단이 수용할 것인가 아니면 수용을 거부할 것인가의 태도를 결정하는 것으로 어떤 정책과 국민 사이의 내면적 관계에 대한 국민의 주관적인 평가와 기대의 표현”이라 하였다. 즉, 정책수용이란 정책에 대한 대상집단의 주관적 평가와 기대의 표현으로 외연적 행동의 변화뿐만 아니라 내면적인 가치체계의 변화까지 포함한다고 할 수 있으며, 주어진 정책의 객관적인 질과 내용을 정책대상집단이 어느 정도 마음속에 받아들여 긍정적 행위지향 의도를 나타내는 가의 문제로 귀착된다고 할 수 있다(이종엽, 2003: 4).

정책은 집행과정을 통해 현실 속에 구체화 될 때 비로서 그 정책의도의 효과를 발휘하게 된다. 그러나 정책집행은 현실 속의 정책대상인 주민들의 행태에 대한 변화나 통제를 요구하게 된다. 이때의 반응형태는 정책의 유형에 따라, 정책의 정당성과 합리성의 정도, 자신의 손익에 따라 다양하게 나타나게 된다. 정책에 대한 주민의 반응에 대하여 학자들은 관점에 따라 순응, 동조, 지지, 관여와 불응, 저항, 거부, 반대 등 다양한 용어를 사용하고 있다.

정책집행 차원에서 정책수용성과 관련된 기존 연구들을 살펴보면 정책에 대한 긍정적

반응과 부정적 반응으로 나누어 논의를 전개하고 있다. 정책집행대상집단의 행태변화와 관련된 개념을 살펴보면 Young(1975: 4-5)은 “순응(compliance)이란 특정의 행동규정이나 규칙 등에 일치하는 특정 행위자의 모든 행위를 말하며 반대로 불응(non-compliance)이란 이러한 규정이나 규칙에 일치하지 않는 행위 “라고 정의하고 있다. 즉, 순응이란 특정상황에 적용되는 일반화된 규칙에 부합하는 반응이라고 한 반면, 복종(obedience)이라는 것은 특정한 상황에 있어서 권위적인 인물로부터의 명령에 대하여 자신과 동일시하는 반응이라고 하였다.

정정길(2005: 659)도 이와 비슷한 정의를 하고 있는데, 순응은 정책과정에서 정책결정자가 행한 정책지시나 법규에서 요구하는 행동에 일치된 행위, 그리고 정책집행자가 요구하는 것에 대해 따르는 행위를 의미하는 것으로 보고 있다. 즉, 정책집행과정에서 요구되는 모든 행동규정에 따르는 행위로 규정한다고 할 수 있다(김재근, 2006: 15).

한편, Duncan(1981:192)은 순응(compliance), 수용(acceptance), 동조(conformity) 등의 용어를 구분하고 있다. Duncan에 따르면 순응은 “외면적인 행동이 특정한 규범 또는 규칙에 일치하는 것” 으로, 외적인 행태변화를 의미하는 것으로 파악하였고, 이에 반해 수용³⁾은 “내면적인 가치체계와 태도의 구체적인 변화를 의미한다고 하여 외면적·표면적인 행동의 변화(순응)뿐만 아니라 내면적인 가치·태도의 변화까지를 포함하는 순응보다 포괄적인 개념으로 파악하였다. 그리고, 동조는 “명시적 또는 묵시적 규범에 일치하는 방향으로 행동을 수정하는 것” 이라고 파악하여 순응과 수용을 포함하는 폭넓은 것으로 보았다. 이와 비슷하게 Fesinger도 동조를 순응과 개인적 수용으로 구분하여, 순응은 집단이 요구하는 행동규범에 따르는 것이며, 개인적 수용은 개인의 태도와 신념이 집단의 태도와 신념과 동일한 방향으로 변화되는 것이라고 정의하였다⁴⁾. 한편, 지지는 정책에 부과되는 비용,

3) Banard는 수용을 권위와 관련시켜 설명하였으며, 권위의 수용이 이루어지기 위해서는 첫째, 의사소통을 이해하고 둘째, 구너위가 조직목표에 부합된다고 믿으며, 셋째, 명령이 자신의 개인적 이익과 모순되지 않고, 셋째, 정신적·육체적으로 의사소통에 대응할 수 있어야 한다고 하였다.(Banard, 1938:165)

4) 개인수준이 아닌 조직차원에서 수용에 관한 연구에 있어 Simon(1976), Banard(1938) 등이 있으며 이들은 수용권과 무관심과이란 개념을 사용하여 수용에 대해 언급하고 있다. 조직이 합당하게 실천할 수 있는 명령이나 권위가 잘 정렬되어 있어 그것을 의심하지 않고 허용하는 수준이 있다면, 권위나 명령에 영향을 받는 수용자들은 바로 무관심권의 영역에 놓인 것을 무조건적으로 받아들인다고 하였다(김용락, 1991:7-9)

대상집단의 사회화 과정에서 내재하는 태도로 정책이 적용되는 정치적 과정에 대한 단기적 인식 태도 등에 의해 결정되는 주관적 느낌으로 통용된다(윤종설, 2004: 25-26). Anderson(1984: 88)은 정책집행에 있어 순응이란 정책지시·지침(policy directive)상의 행동규정과 집행과정에서 요구되는 모든 행동규정에 대해서 정책집행자나 정책대상자가 일치되게 행동하는 것을 의미하며, 불응이란 제 행동규정에 대해서 일치되게 행동하지 않는 것으로 볼 수 있다. 이론상으로는 순응의 정도는 실제의 순응행동수와 발생 가능한 전체 순응행동수의 비(ratio)로 간단하게 측정될 수 있으나(Young, 1979: 104), 실제로는 정책집행에 있어서는 특정정책에 대한 완전한 순응과 불응 둘 중 하나의 선택이 아닌 중간적 입장, 즉 부분적 순응이나 형식적 순응의 문제가 발생할 수 있다. 이럴 경우 정책대상주민의 행동을 순응으로 볼 것인지 불응으로 볼 것인지 판단하는 것은 매우 어렵다.

한편, 김병준(1985)은 이러한 용어사용에는 정책대상집단의 능동적·주체적 입장이 배제되어 있어 수동적 입장에서만 논의를 하고 있기 때문에 정책대상집단의 능동적·주체적 입장이 중요시되는 정책집행에는 적절치 못하다고 지적하면서 비교적 중립적 의미로 ‘관여’를 제시하기도 한다(김병준, 1985: 313; 김길수, 1995: 26-27). 관여(involvement)는 어떤 대상에 대한 관심과 참여와 관련되어 있는 것으로서 정책관여라고 하는 것은 대상집단의 보다 능동적인 역할을 강조하며 구체적으로는 집행과정에서 다양한 대상집단들의 정책집행과 관련된 모든 행위를 지칭하고(김병준, 1985: 313), 특히 정책내용에 의해 희생을 요구당한 대상집단의 정책에 대한 관심은 정책에 대한 수동적인 반응에서 더 나아가 정책에 대한 자신들의 주장을 제시하는 경향이 있다. 따라서 대상집단내의 개인은 정책에 대해 개인적인 결정만 행하는 수동적인 존재가 아니라 집단을 구성하여 자신들의 의사를 적극적으로 표출함으로써 집행과정에 실제적인 영향력을 행사한다고 볼 수 있다(김길수, 1995: 26-27). Etzioni(1961: 8-9)의 경우에는 조직권력과 조직참여자의 반응을 논하면서 관여란 어떤 대상에 대한 행위자의 정서적·평가적 지향이라고 정의하고, 관여는 어떤 대상에 대한 관심과 참여의 문제로서 일정한 강도와 방향을 지니는 것을 특징으로 한다고 주장하고 있다. 이는 정책에 대한 대상집단의 순응과 불응의 차원에서 더 나아가 자신들의 적극적 의사표시 행위까지도 포괄하고 있다. 비록 정책순응과 정책지지 등의 개념을 통해 이루어진 연구들은 대상집단의 행태를 설명하는데 중요한 이론적인 기반과 지식을 제공해 왔지만, 정책순응은 단지 대상집단이 특정정책에 대해 외면적으로 표출한 반응이 단지 집

행의 절차와 행동에 대해 일치하는지의 여부만을 판단하는 개념이기 때문에 대상집단의 능동적인 역할을 다루지 못하고, 그들의 가치, 신념, 태도 등을 심도 있게 파악하고자 할 때는 부적절한 개념이라고 할 수 있다⁵⁾. 또한, 정책지지는 긍정적인 행태가 유발되는 매커니즘에 관한 것으로 대상집단의 집행방해 등 부정적인 행태를 분석하는 데는 부적절한 개념이라고 할 수 있다(김병준, 1985: 313). 따라서 대상집단을 정책에 대해 수동적으로 반응만을 나타내는 소극적인 존재가 아니라 자신들의 영향력을 적극적으로 표출하는 존재로 파악하기 위해서는 정책순응이나 정책지지와는 다른 개념, 즉 정책수용(거부)이라는 개념을 사용할 필요가 있다고 할 수 있다(이종엽, 1997: 12).

따라서, 본 연구에서의 정책수용이란 “조직원이 정책결정·정책집행·집행성과 등을 포함하는 전과정으로서의 정책에 대한 복종이나 순응과는 달리 주체적이고 능동적 입장에서 받아들이는 행태”로 정의한다. 하지만 ‘정책수용’의 개념은 단순한 외부적 표현인 순응과 복종의 형태에서 벗어나 개개인이 내면적으로까지 호의적으로 받아들이는 것을 이상적인 ‘수용’의 개념이라 할 수 있으나 심리적 내면화까지를 필수조건으로 하지는 않는다. 즉 실제상황에서는 내면화가 되지 않은 상태라도 조직원이 기꺼이 호의적으로 인정하는 상태를 수용으로 볼 수 있기 때문이다.

2) 정책수용성의 의미

수많은 정책들이 표류하는 현대 행정에서 정책의 성공여부는 정책수용을 결정하는 정책대상인 주민에게 달려있다. 기존의 중앙집권적이고 권위주의적 체제하에서는 정책결정·집행체계는 주민을 상대자적대자 그리고 별개의 개체로 파악하였고, 일방적 지배의 대상으로 보았으며, 상호신뢰나 의견교환은 이루어지기가 어려웠다. 따라서 주민의 정책수용거부라는 존재는 의미를 부여받지 못했고, 수용거부가 일어난다 하더라도 그것은 일시적 동요의 수준이었고 언제든지 정책주체의 의도대로 변화시킬 수 있다고 보았다. 하지만 국가

5) 김웅락은 순응의 개념을 집행관료의 외면적인 행동이 일정한 집행절차인 행동규정에 일치하는 것으로 볼 수 있기 때문에 집행담당자에게 한정하여 사용해야 한다고 주장한다. 그 이유는 대상개인이나 대상집단이 특정정책에 대해 갖는 태도를 외면적으로 표출된 행태만으로 행동규정에 일치하는지의 여부를 판단할 수 없다는 것이다. 따라서 특정정책에 대한 대상집단의 생각은 미래의 바람직한 상태와의 연결선상에서 이해할 수 밖에 없기 때문에 정책순응과는 다른 개념을 사용해야 한다(김웅락, 1992: 77)

체제의 변화는 정책결정과 집행체제의 대 주민 시각이나 정책지향을 변화시켜, 주민요구에 대한 대응성과 정책에 대한 주민의 수용여부에 깊은 관심을 갖게 하였다. 정책을 결정하고 집행하는 주체인 정부나 자치단체들은 국민의 공공복리를 위해 대부분의 경우, 최선의 정책을 결정하여 집행하려 하지만, 그 과정에 투입된 예산과 인력 등의 정책비용에 비해 실질적 정책수혜대상인 주민에게 돌아오는 정책산출이나 정책이 정책결정과 집행주체의 본질적 의도를 구현하지 못할 경우, 정책은 그 의미를 상실하게 된다. 이는 정책자체가 바람직하지 않거나, 본래의 정책의도를 제대로 집행과정에서 실현시키지 못했기 때문이기도 하지만, 보다 근본적인 이유는 정책결정·집행주체가 정책수용주체가 원하는 기대나 요구에 제대로 대응하지 못하는 데에 기인한다.

이러한 인식을 바탕으로 정책수용성이 갖는 중요한 의미를 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 정책결정과 집행체제의 정책집행 결과가 정책대상자인 고객에게 정책의도대로 제대로 구현되고 있는가를 판단할 수 있는 본질적 기준으로서 정책수용성의 중요성이 대두된다. 고객은 정책의 궁극적인 수혜대상자이자 정책성공여부에 대한 최종적 판단자이기 때문에 정책은 고객의 수용여부에 의해 정책의 바람직함과 존폐여부가 결정된다.

둘째, 정책수용성은 정책결정과 집행체제의 정책수행능력을 측정하는 하나의 수단적 역할을 수행한다. 빈번히 발생하는 정책표류나 정책의 수용거부현상은 고객의 요구나 기대를 제대로 정책결정과 집행체제내로 수렴하지 못하는 체제의 능력부족, 고객의 요구에 대한 대응력 부족으로 평가될 수 밖에 없다. 계속적으로 빈번하게 발생하는 정책의 수용거부가 순전히 고객들의 이해타산에 근거한 집단 및 지역이기주의의 발로나 정책주체의 고객요구에 대한 고의적인 관심회피에 의한 것이 아니라고 한다면 국민요구에 대한 대응성을 제일의 이념으로 하는 현대 정책체제의 능력부족으로 귀결될 수 밖에 없다.

셋째, 정책에 대한 최종판단자로서의 고객이 정책체제를 능력부족으로 평가하여 부정하게 되는 경우, 고객은 정책체제에 대해 신뢰감을 형성할 수 없게 되고, 정책체제나 고객 간에는 일정한 괴리가 존재할 수 밖에 없다. 사실 정책을 결정하고 집행하는 체제와 고객 간의 관계는 하나의 동일체로서, 정책결정·집행주체는 고객의 복리를 위해서만 존재가치가 있고, 고객 역시 자신들의 복리를 위해 정책결정·집행권한을 정책주체에게 위임하고 있는 일원적 관계이다. 일원적 관계에 있는 정책결정·집행주체와 고객 간에 일정한 괴리나 대립

이 발생하는 경우 즉, 정책주체가 결정하고 집행하는 정책에 대해 고객이 수용거부를 하는 경우에는 상호신뢰관계는 파괴되고, 나아가 앞으로의 모든 정책에 대한 고객의 신뢰에 영향을 주게 된다. 결국 현재 정책에 대한 고객의 수용거부에 의한 정책결정·집행체제의 불신은 미래의 모든 정책에 대한 불신을 낳는 결과를 초래한다는 점에서 현재 정책에 대한 정책수용이 중요성을 갖게 된다.

끝으로, 정책결정·집행체제와 고객 간의 불신과 대립이 양 주체간의 전체 국가체제적 관점에서 볼 때 바람직하지 않다는 점이다. 정책수용거부에 의한 양자 간의 불신과 대립은 상호이해와 의사소통이 전제된 전체국가체제의 목표달성을 위한 불신과 대립이 아니라고 한다면 이는 부분최적화 논리의 폐해가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 정책수용성은 정책수용주체와 정책결정·집행주체가 동시에 공동으로 전체국가체제의 목표를 추구하도록 하는 기능을 수행한다. 그러므로 정책결정·집행체제와 고객 간의 불신에 의한 대립은 국가 전체주의적 관점에서 볼 때 정책수용거부로 인해 발생할 수 있는 정책의 지연이나 부정적 결과, 정책의 기회비용손실과 주민생활 침해 등의 총체적 비용만 증가시킬 뿐, 국가의 공동목표달성이라는 총체적 이익은 보장받을 수 없게 되는 결과를 초래한다.

결국 정책수용은 정책결정·집행체제와 고객 더 나아가 국가전체적인 측면에서 볼 때, 정책결정·집행체제와 고객의 요구와 기대에 대응함으로써 상호신뢰와 체제능력인정을 통해 국가 전체적 공동목적을 달성하는데 그 중요성을 갖는다(이종엽, 1997: 17-18).

우리나라 지방자치단체의 BSC를 통한 성과관리체제의 구축은 참여정부 이후 추진력을 가지고 확산되고 있으며 정착단계에 이르렀다. 하지만, BSC를 통한 성과관리체제의 운영에 있어 그 효율성과 성과에 대해서는 여전히 부족한 점이 많이 나타나고 있다고 할 수 있다. 이는 조직원들이 성과관리제도에 대한 수용태도의 문제가 중요하다고 할 수 있겠으나 그렇다고 이를 조직원들에게만 한정시키는 것도 모순이다. 따라서, 많은 비용과 시간을 투자하여 추진되고 있는 성과관리제가 효율적으로 운영될 수 있는 수용적 기반을 찾아내고 이를 조성하는 것은 지방자치단체의 성과관리제도 운영에 매우 중요한 의미가 될 것이다.

2. 성과관리제도 수용성 영향요인

정책과정에서 정책의 영향을 받는 정책수용주체의 수용성을 결정하는 요인들은 다양한

변수들이 복잡한 상호관련성을 가지고 나타나기 때문에 그 과정을 체계적으로 분석하기란 쉽지 않다. 본 연구의 주된 초점은 수용성에 영향을 미치는 주요 변수들은 무엇이고 어떠한 영향을 미치고 있으며 이를 개선하기 위한 정책적 우선순위를 결정하기 위한 것이다. 이를 위해 정책의 수용성 영향요인에 연구의 주제인 성과관리제도의 특성이 고려되어야 할 것이다.

본 연구에서는 기존 문헌들의 연구결과를 토대로 수용거부현상이 일어나는 다양한 원인들을 성과관리체제에 적용시켜 5가지로 분류하여 정리하였다.

1) 법·제도적 요인

법과 제도적 요인에서는 제도의 설명을 종속변수로 하는 제도주의(institutionalism)적 관점에서 찾아볼 수 있다(sunshine & Tyler, 2003). 제도이론은 조직이 조직을 둘러싼 제도적 규칙을 받아들일 때 생존을 확보한다는 논리를 시발점으로 하고 있다(윤건수, 1997). 제도주의는 표준이 되는 규칙과 규범 그리고 정형화된 행태를 조직에 확산시키는 과정이라고 정의하고 있다(DiMaggio & Powel, 1991). 이러한 제도주의는 조직을 둘러싼 환경이 복잡해지고 조직의 규모가 커짐에 따라 조직의 산출물의 평가가 어려워져 정당성의 논리를 중요하게 받아들인다고 한다(Meyer & Rowen, 1997). 즉, 제도론에서 말하는 정당성이라는 개념은 하나의 결정론적 사고방식이라고 할 수 있는데 규범화된 업무방식이나 과정이 존재하며 이러한 방식이나 과정이 모두 정당할 경우에는 인정하고 받아들여서 조직이 제도적 환경에 순응해야만 지속적인 생존이 가능하다는 것이다(Shon, 1993).

한편, 제도주의에서 조직을 둘러싼 제도적 규칙(외생적 환경, 새로운 제도나 압력, 규범)의 정당성이 확보되어 인정한 상태는 다른 제도화(수용)라고 할 수 있는데 제도화와 정당성은 인과적 관계가 아니라 동어반복적이라고 한다(이재열, 1994). 동어반복적이라는 제도화와 정당성이 상호영향을 주고받는 관계라고 할 수 있다. 이러한 논리는 거시적 제도주의에서 미시적인 부분을 논하고 있는 신뢰의 개념과 동일한 논리를 제공하고 있다. 제도화와 신뢰가 상호영향을 주고받는 관계라고 할 수 있다는 것이며 이는 조직을 둘러싼 제도적 규칙에 대해서 신뢰가 확보되면 제도의 수용으로 이어진다고 할 수 있는 것이다.

제도주의에서는 정책을 수용할 때 정당성이 정책을 수용하는 거시적 근거이다. 정당성은 제도화 자체가 정당성을 확보하는 측면과 절차적 공정성과 결과의 공정성으로 세분화

할 수 있다(sunshine & Tyler, 2003). 정당성과 제도화를 하나의 개념으로 볼 때는 제도적 측면을 세분화할 수 있다. 공식화된 제도를 사용하는 조직이 그렇지 않는 조직에 비해서 정당성을 더 확보한다는 것이고 정당성이 확보되면 수용성이 높아진다고 할 수 있다(Mezias, 1990). 또한 Aquino & Hom(1997)의 연구에서도 절차적 공정성과 결과적 공정성이 임금이나 보수를 수용하는데 있어서 유의미한 변수이며, 이 두 가지 변수가 서로 각각의 역할을 하고 있음을 보여주고 있어서 절차적 공정성과 결과의 공정성도 정당성을 구성하고 있으면서 수용성에 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 이러한 논의를 중심으로 본 연구의 사례분석을 위해 정책수용에 영향을 미칠 것으로 예측되는 법·제도적 요인을 살펴보면 다음과 같다.

<표 2> 정책수용에 영향을 미치는 법·제도적 요인

요인	영향요인변수
법·제도적 요인	합법성
	공정성
	보상성

2) 정책자체의 특성 요인

정책의 수용여부는 정책자체가 갖는 특성에 의해 결정되는 경우가 많다. 정책자체가 수용(수용거부)의 원인이 되는 요인은 우선 정책의 내용과 관련된 것으로 정책대상자(수용주체)의 입장에서 볼 때 정책의 목표에 반대하기 때문에 거부가 일어나는 것과 그 목표에 동의하지 만 실천 할 수 없기 때문에 거부되는 경우가 있다. 이와 같은 것들은 정책목표의 적절성, 명확성, 일관성, 실현가능성과 관련된 것들이다.

이에 대해 정책수용성을 결정하는 요인 중 정책자체의 특성요인으로서 Anderson(1984)는 정책을 구성하는 사업내용 중 기술적 부분에 대한 수용주체의 신뢰성 결여를 그 원인으로 주장하고 있다.

Smith(1973)는 정책특성 요인에 속하는 것으로 정책의 공식적인 내용, 정책의 유형, 정책에 대한 사회적인상, 정책에 대한 지지의 범위 및 강도를 들고 있다. 정책문제의 성격과

본질을 중시한 Mazmanian과 Shbatier(1983: 3-34)는 그들의 집행모형에서 타당한 기술적 이론과 기술의 이용가능성, 요구되는 행태의 범위, 명료하고 일관성 있는 목표, 자원, 적절한 인과법칙들을 제시하였다. Coombs(1980: 889)는 정책특성 요인을 “정책으로 인한 불응”이라고 칭하고 이것을 다시 목표에 기초한 불응과 신념에 기초한 불응으로 구분하여 신념에 기초한 불응은 정책결정·집행체제에 대한 요인으로 보고 목표에 기초한 불응으로 정책목표가 기존가치와 배치·갈등하거나 정책대상집단의 가치체계와 상치될 때 저항이 발생한다고 보았을 뿐만 아니라 정책대상집단이 정책목표 자체를 반대하거나, 정책목표의 우선순위를 낮게 부여하는 경우에도 발생한다고 보았다. Grindle(1980: 14)은 정책목표와 관련된 내용으로 정책에 제시된 이익들, 편익의 유형, 변화의 정도, 정책결정의 수준, 약속된 자원 등 다각적으로 언급하였다. 정정길(1993: 568-571)은 정책대상집단에 영향을 미칠 수 있는 정책특성 요인으로 정책의 소망성, 정책의 명료성과 일관성을 들고 있다. 즉 정책의 실질적인 내용이 바람직스러워야 정책대상집단이 긍정적인 지향을 하고 정책내용이 대상집단에게 어떤 행동을 요구하는지가 분명해야 그런 행동을 하는 일차적인 조건을 마련한다는 것이다. 박재공(1987)은 정책요인으로 정책목표에 대한 가치의 갈등, 효과에 대한 의심, 불명확성, 권위의 결여를 제시하고 있다. 안해균(1990)은 정책의 모호성과 기준의 비일관성, 기술적 제약성, 개념의 복잡성을 원인으로 들고 있다. 김웅락(1991)은 주로 정책목표와 적용기준의 불명료로 수용거부가 일어난다고 하면서 정책목표에 반대, 목표에는 동의하나 실천불가능한 경우, 기준이 시간과 장소에 따라 다르게 적용되는 경우가 수용거부가 일어난다고 주장하였다. 또한 정책의 소망성 유형으로 정책목표와 그의 실현을 위한 수단의 불일치에 의해 거부된다고 주장한다. 김병준(1985: 319)은 정책대상집단의 행태에 영향을 미칠 수 있는 정책특성 요인으로 집행에 필요한 자원의 내용과 확보가능성, 의도하고 있는 변화의 내용과 정도, 목표의 명확성, 목표에 대한 사회적 지지를 제시하고 있다. 김병진(1995: 385)은 정책요인으로 목표의 명확성, 적절한 인과이론, 인적·물적 자원, 정책에 표명된 이익·편익·변화를 들고 있다.

이러한 선행연구들이 제시하는 정책자체의 특성요인을 바탕으로 BSC를 통한 성과관리제 운영에 대한 정책자체 수용요인으로 비용, 목적, 신뢰성을 선정하였다.

<표 3> 정책수용에 영향을 미치는 정책자체 요인

요인	영향요인변수
정책자체	비용
	목적
	신뢰성

3) 정책결정 및 집행요인

정책수용주체의 수용성은 대부분 정책결정·집행기관과 관련된 여러 요인들에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 집행기관의 능력은 인적, 물적자원의 확보여부인데 이들이 정책집행에 영향을 미친다는 사실에는 이견이 없다(강근복, 1983: 9). Smith(1973)도 이러한 집행변수로 집행조직의 구조와 인적자원, 집행조직의 리더십, 세부집행계획의 내용과 집행능력을 들고 있어 집행주체의 능력요인에 대한 중요성을 이야기 하고 있다. 또한, Sabatier & Mazmanian(1981)은 집행자요인과 관련하여 집행기관 상호간의 관계와 내부구조, 집행기관의 결정규칙, 집행자의 충원을 들고 있으며 행정수반·법원·의회 등 집행기관에 대한 재정적 자원을 장악하고 있는 기관을 지배기관이라 부르고 이들의 지지가 정책집행에 큰 영향을 미치고 있다고 지적하였다. Nakamura & Smallwood(1980)는 리더십의 유형에 따라서 정책집행이 달라진다고 하여 역시 지배기관의 영향력을 고려하고 있다. Mazmanian과 Morell(1990)의 연구에서는 주민들이 느끼는 정부지도자와 전문가에 대한 신뢰도가 수용성을 결정한다고 주장한다. Coombs(1980)가 제시한 변수들 가운데 의사전달과정의 붕괴, 집행기관의 권위에 대한 도전이 집행기관변수와 관련이 있다. 즉 집행기관과 대상집단 간의 의사전달과정이 붕괴되어 정책메세지가 전달되지 않는 경우 집행기관은 그들의 의도대로 대상집단의 행태를 변경시키지 못한다. 의사전달과정에서 차질이 생길 가능성은 발신자의 왜곡된 전달, 수신자의 잘못된 이해 그리고 전달체제의 붕괴와 과도한 정보량으로 생각할 수 있다. 또한 대상집단이 집행기관 혹은 집행자의 권위가 정당하지 못하고 정책으로 인해 과도한 비용을 부담해야 한다고 생각하면 정책에 저항을 한다. Rosenbaum(1991)의 경우는 선거직 공무원이 주민에게 너무 많은 참여의 길을 제공함으로써 주민의 수용거부를 일으키는 결과를 초래하였다고 주장한다. 집행주체의 역량과 더불어 집행주체의 신뢰는 정책에 대한 충분한 지식이 결여되어 있거나 미래가 불확실한 상황에서도 상호작용이나 자발적 협력을 가능하게 하고, 정책 수용주체의 신념과 가치체계에 영향을 미침으로 정책

의 전 과정에서 중요한 요인으로 작용한다(윤종석, 2004: 30-31). 정정길(2005)도 집행담당자의 태도와 신뢰성, 그리고 정책결정기관과 집행기관의 신뢰성을 들고 있으며, 박경원(2003)도 교육정책에 대한 교사들의 수용에 영향을 미치는 집행기관의 영향요인으로 정책주관기관의 능력, 도덕성, 과거의 태도를 들고 있다. 정책기관의 신뢰성은 수용주체가 바라는 규범적 차원의 기대와 기능적 능력에 대한 믿음으로 정의 할 수 있다(이종엽, 1997: 62). 즉, 정책기관이 공익적 차원에서 그 기능을 수행할 능력이 있으며, 국민과의 약속을 잘 이행한다고 인정되어 약속한 정책성과를 달성하는 경우에 신뢰성이 확보된 것으로 볼 수 있는데, 이들은 정책기관의 정당성과도 관련된다. 정당성이 취약한 정책기관은 집행정책에 대해 순수성이 의심받기 때문이다. 만일 이와 같은 점들이 충족되지 않는다면 국민으로부터 불신을 받고 정책은 수용거부가 된다. 따라서 정책기관의 신뢰 형성노력은 수용에 직·간접적인 영향을 미치는 것으로 이를 형성하기 위한 노력이 수반되어야 할 필요가 있다. 이러한 점에서 정책기관에 대한 수용주체의 평가적 태도는 수용성 확보에 매우 중요한 요소로 고려될 수 있다.

이러한, 내용을 종합하여 BSC를 통한 성과관리제도 수용성의 정책결정·집행요인으로는 BSC를 운영하는 자치단체 및 관리자에 대한 신뢰성과 정책결정과 운영상의 민주성, 그리고 자원 및 운영능력 등을 나타내는 집행능력으로 선정하였다.

<표 4> 정책수용에 영향을 미치는 정책결정 및 집행 요인

요인	영향요인변수
정책결정 및 집행요인	신뢰성
	민주성
	집행능력

4) 정책수용주체(조직원) 요인

정책수용성을 결정하는 요인 중에서 정책수용주체로서의 수용을 거부하는 요인에 대하여 Anderson(1984)은 정책과 가치체계간의 갈등에서 수용거부가 발생한다고 하면서 이것은 정책이 순응주체의 가치와 관습, 신념과 충돌하는 경우라고 하였다. 순응주체가 이기적

욕구나 금전적 동기에서 경제적 이익을 추구하기 때문에 수용거부가 발생한다고 하였다. Smith(1973)는 정책수용주체변수로 대상집단의 조직화·제도화의 정도, 리더십 등을 제시하고 있다. Kraft와 Clary(1991)는 계획에 대한 편협적 견해, 계획에 대한 감정적 평가, 계획의 위협에 대한 높은 수준의 불안감 때문에 수용거부가 발생한다고 주장하였다. Coombs(1980)는 수용주체의 심리적 거부감, 정책목표에 대한 반대, 경제적 부담의 기피, 자원부족을 수용거부원인으로 제시하였다. 김형구(1994)는 수용주체의 수용여부 결정에 영향을 미치는 요소로서 집단의 규모와 응집성, 리더십, 자금, 강경이나 온건의 전략전술 등을 주장한다. 김용락(1991)은 주민의 가치체계가 어떠한가에 따라 수용거부가 나타난다고 주장한다. 김길수(1995)는 수용주체집단의 규모와 응집성이 수용성을 결정한다고 하였다. 박재공(1987)은 수용주체의 수용성을 결정하는 원인중에서 수용주체의 태도와 관련된 요인으로 對 집행기관태도, 이기적 욕구, 변화에 대한 저항을 들고 있다. 김병진(1992: 173-175)은 정책집행에서의 수용성을 결정하는 수용주체집단의 특성에 관련된 변수로 수용주체집단의 규모, 리더십, 자원, 응집력, 전문성, 수용주체집단에 대한 사회적 평판과 지위 등을 들고 있다. 수용주체집단의 규모가 클수록 집단이 행사하는 여러 가지 역할이나 영향력이 위력을 발휘하며 리더십의 유형과 수준에 따라서 집단이 능력 이상의 힘을 발휘할 수 있으며 다른 조건이 동일한 경우 재원이 우월한 집단은 그렇지 못한 집단에 비해 월등한 영향력을 발휘한다. 또한 집단의 규모는 작더라도 응집력이 큰 경우 집단의 규모가 훨씬 큰 집단보다도 큰 영향력을 행사할 수 있으며 갈등이 야기되었을 때 집단이 전문성을 가진 경우 집행과정에서 큰 영향력을 발휘할 수 있다는 것이다.

정책수용 주체의 요인으로는 변화와 혁신 그리고 성과관리제도에 대한 인식과 BSC의 결과에 대한 만족 그리고 조직의 특성을 변수로 선정하였다.

<표 5> 정책수용에 영향을 미치는 정책수용 주체 요인

요인	영향요인변수
정책수용 주체 요인	인식
	결과의 만족도
	집단적 특성

5) 시스템 요인

Lucas(1978), Fuest & Cheney(1982), Lgbaria(1990)에 따르면 조직의 지원수준이 높

으면 시스템에 관한 신뢰를 형성시켜 시스템 사용을 촉진하고 수용성을 높인다는 것이다. 구체적으로 조직의 지원은 리더십이나 시스템의 품질지원 등이 영향을 미칠 것이라고 하였다. 시스템에 관한 지원의 범위를 리더십과 같이 일반적으로 제도 전반에 영향을 미칠 수 있는 요인까지 확대한다면 이론적으로는 기존의 행정학계에서 논의되고 있는 조직몰입의 개념과 유사하거나 동일하다고 할 수 있다. 조직몰입은 사회적 교환이론에 입각하여 구성원들에게 몰입하도록 하기 위해서는 조직도 개인에게 몰입하여야 하고 그 조직이 개인에게 몰입하고 있다는 것을 인식시키기 위해서는 조직의 지원이 필요하다는 것이다. 따라서 조직은 시스템의 안정성에 대한 지원을 하여야 하고 시스템에 대한 교육기회가 많을수록 수용성은 높아질 것이라고 추정할 수 있다.

본 연구에서의 시스템 요인은 BSC를 활용한 성과관리제도의 평가구조와 사용되고 있는 평가지표, 평가시스템 편의성, 그리고 시스템의 운영으로 선정하였다.

<표 6> 정책수용에 영향을 미치는 시스템 요인

요인	영향요인변수
시스템 요인	평가구조
	평가지표
	시스템 사용
	운영

제3절 광역자치단체 성과관리 운영 사례

1. 주요 자치단체 운영 사례

1) 서울특별시

서울특별시의 성과관리제도는 크게 조직에 대한 평가와 개인에 대한 평가로 구분할 수 있다. 조직에 대한 평가는 BSC를 기본으로 하여 실·국 차원의 중점관리과제에 대한 자체 평가결과를 통합하여 조직성과를 도출한다. BSC성과평가는 달성도외에 정성평가를 실시하고 주요 내용은 <표 7>에서와 같이 중요도 난이도 달성도 정성평가로 구성된다.

<표 7 > 서울특별시 성과관리 제도

구분		주요내용	배점기준	
BSC	주요사업평가	감사관이 평가하는 주요사업평가 실국 자체사업평가		
	기관별 평가	균형성과관리에 따른 성과평가	중요도(8점)	
			난이도(12점)	
			BSC달성도 정성평가(80점)	
실·국 자체평가제		BSC이외의 실·국차원에서 중점관리 사업의 자체평가		
개인성과평가		목표관리제(MBO)와 통합운영	실·국본부장	KPI(80%) 상반기기관평가(10%) 가감점(10%)
			2-3급 기획관	KPI(80%) 상반기기관평가(10%) 가감점(10%)
			4급	KPI(90%) 가감점(10%)
수시평가		새로운 사업에 대한 수시평가 현안사업 평가보고회(분기1회)		

개인에 대한 성과평가제도는 목표관리제(MBO)와 균형성과를 통합운영하며, 직급에 따라 조직의 성과 및 기관평가의 비중을 다르게 적용하고 있다. 또한 수시평가제도를 도입하여 현안사업에 대한 평가제도를 마련함으로써 업무추진 과정에 대한 평가를 포함하고 있다.

2) 부산광역시

부산광역시의 성과관리제도는 BSC평가를 기준으로 활용하고 있다. 특히, BSC 결과의 비중이 90%를 차지하고 있으며, 달성도가 60%를 자치하고 있어 BSC성차가 조직성과에 미치는 영향이 매우 크다는 특징이 있다.

<표 8> 부산광역시 성과관리 제도

구분		주요내용	배점기준
BSC	달성도	KPI(공통, 고유지표)	60점
	민간	중요도, 난이도 평가	20점
	직근상관	중요도, 난이도 평가	10점
가점평가		10대 시정성과(설문조사+심사)	건당 0.3점
		으뜸부서(시정조정위원회)	0.5점
		시장지지사항, 공약사항, 건의사항 등(자체 평가)	건당 -0.1점
		중앙부처 및 민간기관	최우수 0.2점, 우수및 장려 0.1점
조정평가		시정기여도, 혁신성	10점

부산광역시 성과관리제도의 특징은 조직성과를 중심으로 평가제도를 운영하고 있다는 특징이 있으며, 민간평가를 도입하여 민간전문가들을 대상으로 성과지표에 대한 중요도와 난이도 평가를 실시하고 그 결과를 부서평가의 20% 반영하도록 제도화 되어 있다. 직근 상관평가와 조정평가의 비중을 각각 10%씩 배정하여 관리자의 평가기여도를 상당부분 반영하는 제도로 운영되고 있다.

3) 경기도

경기도의 성과관리제도는 평가의 중복으로 인한 업무부담을 최소화하고 이를 위해 BSC 평가결과를 목표관리평가 및 근무평정과 연계하여 조직성과와 개인성과에 연계수준을 극대화하는 제도로 운영된다.

<표 9> 경기도 성과관리 제도

평가구분	주요내용	비고
BSC평가	달성도 평가(56%)	
	지표성격 평가(24%),	지표평가위원회가 지표의 적합성·중요도·목표수준 적정성
	부서 핵심사업에 대한 서면평가(20%)	(실·국장 및 부지사)들이 핵심사업에 대한 문제점 개선, 기여도 등을 정성적(주관적)으로 평가
	부서별 가점(2점 이내)	도지사 지시사항 이행 실적(1점 이내), 중앙부처 수상 실적(1점 이내)
직무성과계약제	BSC(70%)	
	역량평가(30%)	‘공통역량’과 ‘리더역량’ 평가에 대한 평가자(실·국장)의 판단이 반영
	가감점(±5점)	가감점(±5점)은 업무수행 과정상의 장애요인, 수행 태도 등을 확인자(행정1·2부지사)가 평가
인센티브	4급 이상 공무원의 성과연봉 지급 결정(지방공무원보수규정 및 수당 규정) 및 업무의 효율적 추진·점검·평가 도구로 활용	

조직성과관리에서는 BSC평가가 90%의 비중을 차지하고 있으며, 달성도 평가와 지표성
격평가의 결과가 80%를 차지한다. 특히 도민관점에서 도민 만족도조사결과가 BSC결과에
20%를 차지하고 있어 도민의 만족수준이 부서성과에 상당한 비중을 차지하고 있다.

부서 핵심사업에 대한 서면평가를 실시하여 부서별 역점추진과제에 대한 평가를 조직
성과에 반영하도록 하고 있다. 부서별 가점은 도지사 지시사항 및 중앙부처 수상실적을 가
점으로 운영하고 있으며, 평가결과는 4급 이상 공무원의 성과연봉 책정 및 보직에 대한
인사행정과의 기초자료로 제공되며, 성과 우수부서를 선정(분야별 18개 부서)하여 인센티
브를 부여한다.

4급이상 공무원의 개인성과관리에서는 직무성과계약제를 BSC평가와 연계하여 운영하고
있으며, BSC의 결과를 70%반영하고 역량평가를 30%반영하여 BSC와의 연계체계를 구축·
운영하고 있다.

4급 이상 공무원의 성과연봉 지급 결정(지방공무원보수규정 및 수당 규정) 및 업무의
효율적 추진·점검·평가 도구로 활용하고 있다.

4) 경상남도

경상남도의 성과관리제도는 BSC를 도정평가의 핵심으로 활용하고 있으며 특히 도민중
심의 평가체계로 전환한 성과관리제도를 운영하는데 중점을 두고 있다.

주요 성과관리제도는 BSC평가, 직무성과계약제평가, 도지사 공약·지시 추진상황평가, 수
시평가로 구성되어있다.

조직성과관리에서는 BSC의 비중이 대부분을 차지하고 특히 목표달성도의 비중이 90%
를 차지해 정량평가의 비중이 매우 높은 특징이 있다. 또한 개인성과관리 측면에서는 직무
성과계약제의 운영비중에 BSC성적이 90%를 차지하고 있어 정량적인평가비중이 매우 높
은 비중을 차지하고 있으며, 도지사 가감점을 운영하여 도지사가 직접 조직관리능력, 도
정기여도에 대해 평가하고 그 결과를 반영하도록 하고 있다.

<표 10> 경상남도 성과관리 제도

평가구분	주요내용	비고
BSC평가	달성도 평가(90점)	
	지표성격 평가(10점)	난이도
직무성과계약제	BSC(90점)	
	상훈징계(±5점)	중앙단위평가수상 등
	도지사 가감점(±5점)	조직관리능력, 도정기여도
도지사 공약·지시사항 평가	분기별 추진상황을 진단 평가	보완대책수립에 중점
지시사항 평가	도지사 지시사항에 대한 추진부서에 대한 평가	
수시평가	주요 정책, 현안사업에 대한 평가	사업추진효율성, 개선방안에 중점

2. 광역자치단체 성과관리제도 도입 및 운영현황 종합

광역자치단체별 성과관리체계 도입 및 운영현황을 살펴보면 다음과 같다.

광역자치단체의 성과관리제도는 2005년에 부산, 제주, 대구, 경북, 충남, 전북 등 6개 자치단체가 도입하였으며 2006-2007년에는 서울, 인천, 광주, 경기, 강원, 충북, 경남 등 7개, 2008년에는 울산, 전남, 대전이 도입하였다. 도입은 주로 외부 전문기관의 자문이나 용역의 방식을 채택하였는데, 자문은 성과관리 과정에 컨설턴트가 참여하여 자문역할을 하고 실제적 업무는 성과관리팀 및 부서에서 참여하는 실무추진단이 주축이 되어 추진된 경우이다. 성과관리 방식은 대부분의 자치단체가 BSC를 도입하고 있으나 기관별로 기관의 특성에 맞도록 운영하고 있다. 성과관리 수준은 모든 광역자치단체에서 과 수준에서 추진되고 있으며 개인 차원까지 지표의 설정이 주로 자체설정을 통해 이루어지고 있다. 환류방안과 관련하여 대부분의 자치단체가 성과급 및 인사반영을 도모하고 있다.(원구환, 2010)

광역지방자치단체의 성과관리제도를 요약하면 표 <표 11>과 같다.

<표 11> 광역시 평가체계

구분	평가체계	조직평가	개인평가	환류방안
서울시	BSC평가 실·국자체평가 개인성과평가 수시평가	BSC 평가 실국자체평가 수시평가	4급이상 BSC 달성도 기관평가 가감점	성과연봉 (4급이상)
부산시	BSC평가 가점평가 조정평가	BSC평가 가점평가 조정평가	5급이상 BSC평가 가점평가 조정평가	성과급 인사반영
대구시	BSC평가	BSC평가 달성도 직상급자평가 부서평가 전문가평가 고객만족도 가감점	4급이상 목표관리제 성격평가 목표달성도 가감점	연봉제 인사자료
인천시	업무평가 목표관리제	업무평가 성격평가 목표달성도 가감점	4급이상 성격평가 목표달성도 가감점	인사반영
광주시	BSC평가 직무성과평가	BSC 성과평가 달성도평가 정성평가	4급이상 BSC 성과평가 상급자평가 가감점	성과급 인사반영
대전시	BSC 평가 부서평가 가점평가	BSC평가 지표달성도, 지표성격 부서평가 주요시책평가 주요현 안사업평가, 문서평가 가점평가 확인자평가, 수상실적	개인평가 미실시	성과급 인사반영
울산시	주요업무자체평가 목표관리제	주요업무자체평가 목표달성도평가 자체평가위원회 평가	4급이상 주요업무자체평가 업무성격평가 부서평가	직무성과평가 (4급)

구분	평가체계	조직평가	개인평가	환류방안
경기도	BSC평가 목표관리제	BSC 평가 핵심사업평가 부서평가	4급이상 BSC 달성도 업무평가 개인역량평가 조정평가	성과상여금
강원도	BSC평가 부서성격평가 직근상급자평가 가감점평가	BSC평가 달성률, 진척율 등 부서성격평가 대표성, 난이도	5급이상 BSC평가 가점평가 조정평가	성과연봉 (4급이상)
충청북도	통합성과평가 성과계약제	통합성과평가 정량정성평가 프로젝트평가 가점평가	4급이상 성과계약제 BSC풍거 부서역량평가 조직평가(기여도)	성과급 인사반영
전라북도	통합직무성과평가 제	BSC 부서평가 BSC달성도 고객설문조사 부서환경역량평가	실국과장 산하기관 부서평가, BSC개인지표, 다면평 가, 직근상급자, 기관 장평가 개인역량: 다면평가, 직근상급자이상 관리 자평가	성과급 근평반영
전라남도	BSC평가	BSC 성과평가 지표달성도 지표성격평가 역량평가 조정평가	4급이상 역량평가 직근상급자 평가 BSC 미포함 분야 평 가 가감점 및 보정평가	성과급 인사반영
경상북도	BSC 평가 가감점	BSC평가 BSC 달성도 도정주요시책평가 조정점수(가감점)	팀과장급 이상 부서평가결과 다면평가 상급자 평가	개인평가 근거 로 활용
경상남도	BSC 평가 직무성과계약제 도지사 공약지시 사항 추진상황평 가	BSC평가 목표달성도 평가 목표난이도 평가	4급이상 BSC부서점수 상훈·징계 가감점 도지사 가감점	성과계약 90%반영

	수시평가			
제주도	조직평가 BSC달성도 부서역량 개인평가	BSC 달성도 목표달성도 고객만족도, 전화친절 도 공무원역량강화 실적 지표성격평가 부서역량평가 BSC지표 미포함 추진 성과, 부서협력도 도정기여도, 현안추진 도 가감점	4급이상 조직점수 개인역량: 리더역량, 직무역량 가감점 5급 BSC지표달성도 지표성격평가 지표관리실적	성과급 인사반영

3. BSC 도입과 문제점

BSC 성과관리를 도입한 미국의 경우 1993년 정부성과법(GPRA) 제정 후 5년간의 시험기간을 거쳐 1999년부터 이를 시행하였으며, 우리나라 정부투자기관의 경우 경영평가를 받아온 기간이 20년이 지남에 따라 목표관리제도가 정착되고 이를 기반으로 BSC를 도입하여 시행하고 있다(안재호, 2007). 이처럼 공공부문에 BSC를 도입한 이유는 빠르게 변화하는 국내외 환경변화에 대한 신속한 대응체계를 구축하여 조직의 효율 및 효과성 향상과 국민의 정부에 대한 신뢰성을 제고하기 위해서라고 할 수 있다(김승태 외, 2007). 우리나라에서는 참여정부 하에서 ‘정부혁신’의 일환으로 성과중심의 정부개혁을 시작하면서 공공기관에서 BSC에 대한 관심을 갖기 시작하였다(안재호, 2007). 그로부터 BSC는 2004년 해양경찰청을 시작으로 그 성과가 입증되며 급격히 전파되기 시작하여 이제는 거의 대부분의 공공기관에 도입·운영되고 있는 실정이다(김선명, 2006).

외국의 경우에는 미국, 일본, 호주, 영국 등 OECD 주요 선진국의 공공부문에서도 도입·시행하고 있으며, 특히 싱가포르의 대부분의 공공부문에서 BSC를 도입하여 시행하고 있다. 싱가포르의 경우 BSC 도입배경은 1995년에 시작된 PS21(Public Service for the 21st Century)운동으로 국민들의 기대수준 향상과 효율성에 대한 높은 요구에서 비롯되었

다. 이 운동을 효과적으로 추진하기 위하여 재무부가 사무국을 설립하고, 사무국에서 BSC 도입을 권장하였으며 조직구성원들이 교육을 받고자 할 경우 재정지원까지 했다. 이 같은 노력의 결과로 싱가포르 공공부문은 평균 20%정도의 성과를 향상시킨 것으로 보고되고 있다.

공공분야에 널리 도입되어 적용되기 시작한 BSC가 민간부문에서 검증된 여러 가지 장점에도 불구하고 공공부문에 그대로 적용하기에는 다음과 같은 구조적 문제점들을 지니고 있다. 첫째, 성과지표의 개발과 측정 및 평가과정에서의 객관성과 신뢰성의 문제를 들 수 있으며(고영선 외, 2004), 둘째, 성과중심 조직문화 형성의 문제로 우리의 관료적 행정문화가 걸림돌로 작용하고 있다. 셋째, 상대적으로 짧은 도입 준비기간의 문제점도 지적이 되고 있다(강황선·권용수, 2004). 또한 관리자들이 BSC를 통제수단으로 인식하는 문제와 구성원나들 간에 잠재되어 있는 조직의 전략적 가치에 대한 소통의 부족도 문제점으로 제기되고 있다(김대영, 2008).

제4절 충남도청의 성과관리제도 운영 현황

본 연구에서는 충남도청에서 현재 운영중인 성과관리제도(BSC)를 그 대상으로 하고 있으나 충남도청에서는 그 외 제도를 병행하고 있으며 향후 통합의 필요성에 따라 병행되고 있는 제도를 포함하여 간략하게 소개하였다.

1. 충남도청의 성과관리제도 (BSC)

1) 성과관리제도(BSC)의 개요

충남도청에서 운영 중인 성과관리제도는 도청 주요업무에 대한 추진성과를 평가하여 부진사항 등을 보완·개선함으로 성과중심의 도청구현을 공고히 하고 평가결과의 공개를 통하여 주민의 알권리 충족 및 책임성에 근거한 질 높은 행정서비스 제공을 그 목적으로 하여 운영하고 있다.

평가의 개요를 살펴보면 그 기본방향으로 BSC 운영실적을 자체평가 실적으로 지속적으

로 활용하도록 하며 평가체계의 효율화를 통해 평가중복으로 인한 업무부담을 최소화시키기 위해 ‘국정시책 합동평가’ 지표를 흡수하여 지속적인 관리체계를 마련하고자 하였다. 또한, 목표 및 성과지향의 성과관리체제 구축을 통해 평가의 신뢰성을 제고하고 비전과 목표 달성에 전략을 집중하기 위해 전략목표 및 성과목표를 기본으로 지표와 과제 선정하고 있다. 더불어, 고객만족도를 측정하여 반영하는 등 고객지향행정을 유도하며 성과관리 우수부서에 대한 인센티브 제공으로 동기부여와 우수부서 포상 및 평가결과 공개를 통한 행정의 책임성 확보도 함께 모색하고 있다.

성과관리제도는 「정부업무 평가 기본법」 제18조에 근거하고 있으며 평가 심의는 평가의 객관성과 공정성 제고를 위해 민간인 위원으로 구성된 자체평가위원회를 통하여 이루어지고 있다.

성과관리제도의 평가 대상은 道 본청, 직속기관, 사업소 등 68개 실·과 및 10부서가 추진하는 주요업무로 성과관리의 성과지표 및 실행과제이며 성과관리(BSC) 전자시스템을 이용한 실적입력 및 평정을 실시하고 있다.

<표 12> 실·과별 성과지표 및 과제 현황

실·과	계	지표수	과제수	실·과	계	지표수	과제수
계	1,155	438	717				
공보관	10	6	4	수질관리과	20	7	13
감사관	10	4	6	건설정책과	21	7	14
여성가족정책관	22	10	12	건축도시과	16	7	9
정책기획관	21	6	15	도로교통과	23	10	13
예산담당관	12	7	5	치수방재과	22	7	15
교육협력법무담당관	20	6	14	지적과	21	7	14
정보화담당관	37	10	27	주민지원과	14	7	7
균형발전담당관	15	6	9	개발과	21	9	12
국제협력과	9	4	5	소방행정과	19	6	13
투자유치담당관	8	5	3	방호구조과	34	8	26
통상지원과	12	5	7	재난민방위과	27	7	20
총무과	20	8	12	피해조사배상지원팀	5	3	2
자치행정과	25	7	18	항구복구지원팀	8	5	3
도의새마을과	24	7	17	총무과(기술원)	8	5	3
세무회계과	16	6	10	작물연구과	28	9	19
경제정책과	22	6	16	원예연구과	15	5	10
전략산업과	15	7	8	생물환경과	17	7	10
기업지원과	12	5	7	교육정보과	15	7	8
산업입지과	8	4	4	작물지원과	21	8	13

문화예술과	18	7	11	원예축산과	13	7	6
관광산업과	27	7	20	생활개선과	10	5	5
체육청소년과	20	8	12	농산물원종장	8	4	4
문화산업과	17	7	10	총무과(교육원)	6	3	3
농업정책과	19	6	13	교육운영과	11	5	6
농산과	21	8	13	보건환경연구원	23	7	16
농촌개발과	13	6	7	청양대학	13	6	7
축산과	18	7	11	가족위생연구소	26	8	18
산림녹지과	26	9	17	산림환경연구소	25	7	18
수산과	28	10	18	서울투자통상지원사무소	11	4	7
복지정책과	15	7	8	종합건설사업소	14	7	7
노인장애인과	9	5	4	백제문화권관리사업소	11	5	6
보건행정과	13	6	7	수산연구소	6	4	2
식의약안전과	8	4	4	축산기술연구소	15	7	8
환경관리과	25	7	18	수산관리소	13	5	8

2) 성과관리 평가체계

업무달성도 평가는 전체평가의 50%로 지표 달성도(25%), 과제 달성도(25%)로 이루어진다. 이는 각 실과에서 제출(시스템 입력)한 실적에 근거하여 지표·과제 달성도(목표값 대비 추진실적)를 자동으로 측정한다. 목표미달성 지표·과제는 통제가능성을 정성평가하여 시스템상 달성도와 비교한 후 공통지표를 제외하고 높은 실적을 반영한다.

평가대상 지표와 과제설정을 살펴보면 고유지표는 부서별로 자체적으로 지표를 설정하되, 실국장 관리과제와 평가부서에서 제시하는 합동평가 핵심지표는 의무적으로 반영토록 하고 있다. 공통지표는 '09년의 경우 도정홍보활동율, 혁신활동율 2건을 설정하였으며 실행과제는 각지표별로 자체설정하였다. 평가방법은 지표별 지표정의서 매뉴얼에 따라 추진 실적을 절대평가하며 지표별 성과관리시스템상 실적 및 증빙자료를 입력하도록 하고 있다. 목표값 대비 각 실과에서 제출(시스템 입력)한 실적에 대한 달성도를 자동 측정한다.

고객만족도 평가는 고객중심의 성과관리 유도를 위한 만족도 조사로서 전략목표와 성과목표에 대한 달성도를 관리하기 위하여 도민이 원하는 일을 올바르게 추진하였는가를 조사하며 설문문의 공정성, 전문성을 기하기 위해 외부기관에 용역을 의뢰하여 수행한다. 고객만족도 결과는 전체결과의 30%로 외부고객만족도 21%, 내부고객만족도 9%로 이루어진다. 조사대상은 68개 성과관리 운영실·과이며 조사내용은 업무민원처리의 신속성·정확성·전문성 등에 대하여 조사한다. 조사방법은 전화, 이메일, fax등을 활용한다. 외부고객만족도

조사는 기관고객과 민원고객을 구분하여 전화, Fax, 이메일 등을 이용하여 이루어진다. 각 부서에서 기관고객 60명, 민원고객 30명을 구분하여 제출하며 표본은 부서당 30명기준 (기관 20, 민원 10)으로 이루어진다. 조사항목은 업무·민원처리 신속·정확성, 절차의 간편성, 담당자의 전문성, 친절성, 공평성, 업무개선 노력 등이다. 부서별 외부고객 만족도는 기관고객과 민원고객의 만족도 비율을 [2:1]로 가중 평균하여 산출하되 민원고객이 없는 부서의 경우 기관고객만족도를 외부고객 만족도로 적용한다.

기관고객 (정책고객)	중앙부처, 광역단체, 기초단체, 산하기관 및 유관단체 직원, 각종 위원회위원 등 업무상 접촉이 있는 고객
민원고객 (일반인)	충남넷민원, 우편, 방문 민원 등 민원(일반)고객

내부고객만족도 조사는 부서간 업무지원·협조에 대한 내부직원의 만족도로서 지원부서와 사업부서를 구분하여 실시한다. 조사는 설문지를 활용하며 표본은 평가대상 부서당 10명 기준으로 67개부서에 총 670명을 대상으로 이루어진다. 조사항목은 업무지원(협조)신속·정확성, 전문성, 친절성, 신뢰성 및 업무개선 노력 등이다.

지표성격평가는 성과지표의 질에 대하여 내·외부평가단이 성과관리시스템을 통해 정성평가를 실시하며, 중요도(20%) + 균질성(20%) + 난이도(20%) + 도전성(20%) + 타당성(20%)으로 구성되었다. 구체적인 지표성격평가의 내용은 <표 13>과 같다.

업무달성도 목표미달성 지표 중 사유서 제출 및 이의신청 지표에 대해 정성평가 실시하고 평가결과에 따라 장애사건 발생정도에 따라 평가 100~65% 범위내 달성도 인정하도록 하고 있다. 특히, 지표달성도와 정성평가 결과 중 높은 수치를 부서평가결과에 활용하도록 하고 있다.

<표 13> 지표성격평가 세부내용

기준	배점	내용
중요도	20%	<ul style="list-style-type: none"> •지표의 도정 중요도 평가(중요지표 보유부서 보전) •관리과제 지표(100)》 합동평가 지표(75)》 협력지표(50) 기타 부서지표(25)
균질성	20%	<ul style="list-style-type: none"> •지표의 결과중심의 성격여부 평가 •결과지표(100)》 산출지표(75)》 과정지표(50)》 투입지표(25)
난이도	20%	<ul style="list-style-type: none"> •지표의 중장기적 관리 필요성에 따른 평가 •매우높음(100)》 높음(80)》 보통(60)》 낮음(40)》 매우낮음(20)
도전성	20%	<ul style="list-style-type: none"> •목표치 달성의 용이성 평가 •매우어려움(100)》 어려움(80)》 보통(60)》 쉬움(40)》 매우쉬움(20)
타당성	20%	<ul style="list-style-type: none"> •부서의 핵심적인 업무와 질을 포괄여부 평가 •매우높음(100)》 높음(80)》 보통(60)》 낮음(40)》 매우낮음(20)

<표 14> 지표성격평가 배점

구분		배점	평가방법	평가자	주관부 서
계		100			
업무 달성도	성과 지표	25	부서별 고유성과지표 ※ 공통지표(도정홍보활동율, 혁신활동율) 포함	성과관리 시스템	정책기 획관실
	실행 과제	25	부서별 고유성과지표와 연계된 실행과제	성과관리 시스템	정책 기획관 실
고객만족도		30	업무·민원처리 신속성·정확성·전문성 등에 대해 내부·외부 만족도 설문조사	외부용 역	정책기 획관실
지표성격평가		20	지표의 질(균질성, 난이도, 도전성, 타당성)에 대한 정성평가	성과관리 시스템 (내·외부 평가단)	정책기 획관실

3) 성과관리시스템 운영 및 활용

성과관리시스템을 이용하여 실적 및 증빙자료를 입력한 후 평정을 실시하며 부서별 「지표정의서」를 기본으로 지표 및 과제를 관리하여 운영한다. 즉, 실행과제의 세부 추진계획 및 실적을 시스템으로 관리하고 있다. 상시 확인이 가능한 성과모니터링을 실시하여 시스템에 의한 「지표 및 실행과제 달성도」를 측정하고 관리하며 시스템에 의한 부진지표 및 부진과제에 대한 추적 관리가 가능하다.

평가결과는 조직 및 인사관리부서에 통보하여 활용 조치하며 4급 이상의 경우 목표관리제에 70% 반영하고 있으며 고객만족도 조사 결과를 공유하고 부서 평가결과 우수부서에 대하여 포상을 실시한다. 평가결과는 道 홈페이지를 통해 공개하여 도민의 알권리를 충족시키며 성과 부진부서에 대한 문제점 분석 및 향후 개선과제 도출로 지표 고도화 추진 등에 반영한다.

성과관리제의 주요성과는 지표·과제별 목표달성도 제고로 성과지향 도정을 실현하며 평가체계의 효율화에 따라 평가중복으로 인한 업무부담을 최소화하고 있고 자체평가위원 및 외부전문가 참여 확대, 전부서 참여 교차검증 실시, 증빙 보완기회 부여 등을 통한 성과관리의 공정성과 신뢰도를 제고하고 있다는 점을 들 수 있다.

그러나 여전히 개선해야 할 과제는 남아있다. 조직평가의 수단으로 인식하여 과정과 환류 보다는 결과에 관심이 집중되는 등 성과관리의 환류기능 및 활용도를 제고시킬 필요가 있으며 실국장책임경영제와의 중복 및 부서 핵심과제 제외 등 문제가 있어 평가지표의 통합 및 고도화가 필요하다. 또한, 성과관리시스템에 대한 낮은 이해도로 상시 성과관리가 미약하여 성과관리에 대한 인식 제고 및 성과지향 조직문화 개선이 시급히 이루어져야 할 것이다.

2. 목표관리제

목표관리제도는 연초에 공무원 「개인의 성과목표」를 「조직 전체목표」와 연계하여 미리 설정한 뒤 이의 체계적인 관리를 통하여 목표를 최대한 달성하고 연말에 업무추진실적을 성과목표와 대비하여 평가하는 제도로써 조직 구성원들의 「목표지향적 업무행태」와 「일하

는 방식의 개선」을 유도하고 개인의 실적에 대하여 조직목표 달성에 대한 기여도에 따라 보상함으로써 궁극적으로 행정의 효율성을 높이려는 제도이다.

충남도청의 목표관리제는 개인목표와 조직목표인 도정 비전 및 전략목표와 연계한 목표 관리를 실현하고 기존의 연공 서열위주의 평가를 배제하며 성과위주 평가를 추진함으로써 공정하고 객관적인 개인평가제도를 정착하는데 그 목적이 있다.

목표관리제의 평가대상은 1~4급 일반별정직공무원 등으로 부지사, 실·국·원·본부장 및 실·과장이며, 평가대상기간은 1월 1일에서 12월 31일까지 1년이다. 평가 주체는 부지사(1급)는 도지사가 평가하고 실·국·본부·원장(2~3급)은 행정부지사가 평가하고 도지사가 확인하며, 실·과·사업소장(4급)은 실·국·본부·원장이 평가하고 행정부지사 확인한다.

충남도청 목표관리제의 세부내용을 살펴보면 <표 15>와 같이 목표달성도, 부서평가 결과, 가·감점으로 구성되어있으며, 100점 만점으로는 목표달성도가 70점, 부서평가 11점, 가·감점 4점, 조정점수 15점이다⁶⁾. 과제의 목표달성도는 실국장의 경우 책임경영제 평가 결과를 반영하고, 실과장의 경우에는 성과관리의 최종평가점수를 반영한다. 부서평가는 목표달성도의 내용 및 업무난이도 등을 참고로 평가자가 부여하고 평가자는 실·국·원·본부장은 부지사, 직속부서는 부지사이며, 실·과장은 차상위 상급자이다.

평가결과는 성과연봉(1~4급) 등급 결정 보수자료로 활용되며 S등급에서 C등급까지 4단계로 각 S등급 20%, A등급 30%, B등급 40%, C등급 10%로 상대평가를 실시하여 S등급 7%, A등급 5%, B등급 3%, C등급 0%의 지급률을 적용한다. 또한 평가결과는 승진서 열명부 작성 등 인사자료로 활용된다.

<표 15> 목표관리제 체계

평가구분	주요내용	평가방법
목표관리제	목표 달성도(70점)	실·국장 책임경영제 평가결과 반영 실·과장(4급)은 성과관리 최종평가점수 반영
	부서평가(11점)	평가자는 업무난이도 등에 의거 점수 부여 - 업무난이도, BSC·책임경영제 평가결과, 가점·감점 실적 등을

6) 행정부지사(1급)은 추진성과를 근거로 평가(100점)로 평가하고 「서해안유류대책총괄지원본부장」은 성과관리 평가결과 반영하고 공무원교육원 교수, 출연기관 파견자」 등은 업무 관련 실·국에서 목표달성도 평가

		참고하여 평가자가 부여
	가점·감점 (△4점~4점)	부서 수상실적과 피평가자 징계에 의거 점수 부여 가점항목: 중앙부처, 민간단체에서 3위 이상 수상실적, 2009년 도 도정을 빛낸 10대 사업 감점항목: 징계
	조정점수(15점)	산술적이고 계량화된 양적인 평가에 질적인 평가를 보완, 확인 자의 정책적 판단

자료: 충남도청 내부자료, 2009.

평가항목 중 목표달성도 평가방법은 <표 16>과 같이 실·국·본부·원장은 평가항목의 평균 등급점수를 활용하고 서해안 유류사고대책지원 총괄본부장은 책임경영제 해당순위의 점수를 적용한다. 실·과장은 부서 성과관리평가결과 점수를 반영하고 파견자는 업무관련 실·국에서 업무달성도 평가를 실시하여 활용한다.

목표관리제의 부서평가(11점)는 상대평가를 실시하고 상대평가의 비중은 11점~10.5점 (10%), 10점~8.5점 (30%), 8점~4.5점(50%), 4점(10%)으로 실시한다.

<표 16> 목표달성도 평가방법

구 분	목표달성도 산출식	비 고
○ 실·국·본부·원장 (3급)	(책임경영제 평가항목별 등급점수의합 ÷ 평가항목수) × 0.7	※ 책임경영제 평가항목별 등급반영점수 ·A등급 = 100점, B등급 = 95점, C등급 = 90점
○ 서해안유류사고대책 지원총괄본부장 (3급)	책임경영제 해당순위의 점수 × 0.7 ※ 해당순위(소수점 첫째자리 반올림) =(해당부서 BSC 순위 ÷ BSC 대상 부 서수) × 책임경영제 대상 부서수	
○ 실·과, 사업소장 (4급)	성과관리(BSC) 최종평가점수 × 0.7	
○ 출연기관 파견자 등 (4급 이상)	업무관련 실·국에서 업무달성도 평가	

자료: 충남도청 내부자료, 2009.

3. 실국장책임경영제

민선자치 도정의 역량을 강화하기 위해 권한의 일부를 실국장에게 위임하여 비전과 목표를 가지고 조직을 운영토록 하는 실국장 책임경영(Semi-CEO)제를 실시하고 있다. 그동안 많은 토론과 논의를 통해 제도정착을 위해 노력하고 있으나 다소 미흡한 부분들이 나타나고 있는 현실이다.

실국장책임경영제의 평가대상은 16개 실·국·원·본부로서 업무성격을 고려하여 A그룹 10개부서, B그룹 6개부서로 구분하여 시행하고 있다. 평가항목은 3개관점, 8개항목(11개 지표)로 업무수행 4개항목, 고객만족 3개항목, 혁신관리 1개항목 등으로 구성된다.

업무수행 항목은 주요업무관리 107개 과제(연초 확정한 주요업무), 공약사항관리(달성도 80%, 분포도 10%, 체감도 10%), 지시사항관리(달성도 80%, 지침이행상태 10%, 분포도 10%), 도정시책홍보 보도자료 제공건수/보도실적(2년간 비교) 등으로 구성된다.

고객만족 항목은 내부고객(직원) 및 외부고객(타기관)을 대상으로 한 부서별 고객만족도, 행정수혜자(민원인) 및 전문가 집단주요시책 고객만족도, 도민건의사항(달성도 80%, 지침이행상태 10%, 회신 등 10%) 등으로 구성된다.

혁신관리 항목은 신규시책 발굴, 공무원 제안실적 등의 혁신활동(30%), 의무적 절감과 자율적 절감을 포함한 예산절감(30%), 징계 및 표창 등을 평가하는 조직원 청렴도(20%), 학습조직을 운영하는 공동학습노력(20%) 등으로 구성된다.

평가방법은 정량·정성적평가(지휘부 조정점수 부여 6점 부여)를 병행하며 항목별로 A등급 30%, B등급 40%, C등급 30% 등 3등급화하고 있다. 평가결과는 실국원장 인사 및 '성과급' 책정시 반영된다.

실·국장 책임경영제와 타 제도와의 가장 큰 차이점은 직무성과계약제와는 달리 계약 당사자가 차상급자가 아닌 도지사가 계약당사자라는 점이다. 또한 책임경영제의 효과성을 제고하기 위해 실국장급에 자율운영권한을 부여하고 있다는 점과 무엇보다 중요한 도민들에게 성과를 공개함으로써 성과평가 결과의 신뢰성과 민주성을 확보하기위한 방안을 포함하고 있다는 점이다.

<표 17> 2009년 실·국장 책임경영제도 체계

관 점	평가항목	평 가 지 표	가중치
1. 업무 수행 관점	1-1 주요업무 관리	1-1-1 주요업무 처리실적	100%
	1-2 공약사항 관리	1-2-1 도지사 공약사항 처리실적	100%
	1-3 지시사항 관리	1-3-1 도지사 지시사항 처리실적	100%
	1-4 도정시책 홍보	1-4-1 도정시책 홍보실적	100%
2. 도민 만족 관점	2-1 부서별 고객만족도	2-1-1 부서별 고객만족도 조사 결과	100%
	2-2 주요시책 고객만족도	2-2-1 주요시책 고객만족도 조사 결과	100%
	2-3 도민건의사항관리	2-3-1 도민 건의사항 처리실적	100%
3. 혁신 관리 관점	3-1 조직역량 강화	계	100%
		3-1-1 혁신활동	30%
		3-1-1-1 새로운 시책개발	15%
		3-1-1-2 제안실적	6%
		3-1-1-3 제도개선 실적	9%
		3-1-2 예산절감 실적	30%
		3-1-3 조직원 청렴도	20%
		3-1-4 공동 학습노력(학습동아리 운영실적)	20%

제3장 성과관리제 영향요인 분석

제1절 성과관리제도의 수용성 분석의 틀

1. 분석의 틀

본 연구의 목적은 BSC도입에 대한 조직원의 정책수용 수준이 어떠한지, 그리고 어떠한 변수가 수용성을 변동시키는지에 대한 영향관계를 밝히고 이를 개선할 수 있는 정책적 개선점을 도출하기 위한 우선순위를 모색하는 것이다. 앞서 살펴본 것 처럼 정책수용에 영향을 미치는 원인을 규명하려는 선행연구들도 정책대상집단의 적극적인 주체적 수용의 중요성을 강조하며 주요 요소들을 제시하였는데 정책과 정책을 둘러싼 요인들이 영향을 미치고 있음을 설명하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 보다 구체적이고 미시적인 연구를 위하여 기존의 정책수용성과 성과관리제도에 대한 이론적 검토를 바탕으로 비교적 공통으로 적용할 수 있는 정책수용성 결정요인을 법·제도적 요인, 정책결정 및 집행요인, 정책수용 주체 요인, BSC 시스템 요인, 정책자체요인 등 5가지 요인으로 정리하고 충남도청의 성과관리제도(BSC)의 운영에서 이를 분석하기 위한 분석요소들을 도출하였다. 그리고 이와 같은 변수들에 의해서 영향을 받는 종속변수로 정책수용성을 설정하였다.

본 설문분석은 크게 세 가지 차원으로 진행된다. 하나는 BSC를 통한 성과관리제의 수용성에 영향을 미치는 요인들, 수용주체, 정책자체, 정책집행주체, 제도적 환경, 시스템의 독립변수들에 대한 관련 대상집단의 주관적 평가수준의 정도를 분석하는 것이다. 다음으로 집단 간 평가수준에 차이가 나고 있는 부분을 찾아내 우선적으로 어느 집단을 대상으로 수용성을 높여야 하는지를 점검하며 마지막으로 독립변수들이 종속변수인 정책수용성에 유의미한 영향을 미치는지를 분석하는 것으로 독립변수 중에서 어떠한 요인이 상대적으로

높은 영향력을 나타내고 있는가를 파악하는 것이다. 이를 통해 향후 수용성 확보를 위한 정책의 우선순위 도출의 기반을 마련하는 것이다.

<그림 6> 분석의 틀



2. 영향요인 분석요소

1) 변수의 정의

본 연구를 위해 설정된 정책자체특성 요인, 집행주체특성 요인, 수용주체 특성요인, 제도적 요인, 시스템적 요인을 구성하는 영향요인 변수와 이를 분석하기 위한 분석요소, 그리고 정책수용이라는 종속변수는 개념적으로 추상적이고 복합적이기 때문에 측정을 위한 조작적 정의가 수반되어야 할 필요성이 있다.

성과관리제도의 수용성에 영향을 미치는 독립변수로는 앞에서 살펴본바와 같이 5가지로 정리하였으며 이에 영향을 받는 종속변수는 성과관리제도의 수용성으로 정리하였다.

① 법·제도적 영향요인의 변수

합법성은 성과관리제도가 제도화되어 운영되고 있어 그 정당성을 확보하고 있는지에 대한 변수이며 이를 분석하기 위한 요소로는 BSC를 통한 성과관리제도가 예산, 정책, 조직

적 제도화 등을 선정하였다. 공정성은 성과관리제도를 운영하는 절차와 결과가 공정하게 이루어지고 있는지에 대한 변수이며 이를 분석하기 위한 요소로는 평가과정의 적절성, 투명성, 오류의 수정가능성 등을 나타내는 절차적 공정성과 평가결과에 대한 공정성과 인정 정도를 나타내는 결과의 공정성 등을 선정하였다. 보상성은 성과관리결과의 활용과 보상에 대한 요소로 BSC를 통한 성과관리제 운영이 조직의 인사제도 및 인센티브와 적절하게 연계되어 있는지를 분석요소로 선정하였다.

② 정책결정 및 집행요인

신뢰성은 성과관리제도를 결정하고 집행하는 관리자들에 대한 신뢰도를 나타내는 것으로 관리자의 관심도와 조직의 노력도를 분석요소로 선정하였다. 민주성은 성과관리에 대한 결정과 집행이 민주적으로 이루어지고 있는지를 나타내는 것으로 성과관리에 대한 결정사항들이 조직원들이 참여한 가운데 민주적으로 이루어지고 있는지와 성과관리와 관련된 정보들이 충분히 공개되고 있는지를 분석요소로 선정하였다. 또한, 집행능력은 성과관리를 운영할 능력이 있는지에 대한 사항으로 이를 운영하고 있는 구성원들의 능력은 충분한지와 성과관리를 운영할 수 있는 자원들의 동원여부 등을 분석요소로 선정하였다.

③ 정책수용 주체 요인

수용주체의 인식은 변화와 성과관리제도에 대한 조직원들의 의식으로 평가제도가 필요한지 그리고 BSC에 대한 이해가 이루어져 있고 거부감은 없는지, 우리조직에 있어 변화와 혁신은 필요한지 등을 분석요소로 선정하였다. 결과의 만족도는 BSC를 통해 나타나는 결과를 받아들이는지에 대한 것으로 분석요소를 선정하였으며 집단적 특성은 조직원들의 행태와 관련된 것으로 조직의 업무추진방식과 공감대 형성여부, 상호의사소통 등을 분석요소로 선정하였다.

④ 정책자체

비용은 성과관리제를 운영하는데 소요되는 경제적 비용으로 이에 대한 분석요소로는 성과관리제를 시행하고 운영하는데 소요되는 운영비용과 성과관리제에 적응하는데 소요되는 행정적 비용으로 선정하였다. 목적은 성과관리제를 운영하는 변화하는 행정환경을 반영한

명확한 목적이 있는지에 대한 것으로 이에 대한 분석요소로는 성과관리제 운영목적의 명확성과 행정환경에 대한 성과관리제의 대응성을 선정하였다. 신뢰성은 자치단체서 추구하는 목표와 이를 달성하는 방법으로서 일관성있는 수단을 사용하고 있는지에 대한 것으로 이에 대한 분석요소로는 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 현재의 성과관리제가 적절한 것인가라는 목표와 수단의 적합성과 이 성과관리제가 일관성을 가지고 지속적으로 사용될 수 있는 것인가에 대한 정책의 일관성을 선정하였다.

⑤ 시스템 요인

평가구조는 현재 활용하고 있는 성과관리시스템상의 평가체계가 적절하게 구성되어 있으며 조직의 특성이 잘 반영되어있는지에 대한 것으로 평가구조의 적절성을 분석요소로 선정하였다. 평가지표는 성과관리제도로 사용되고 있는 평가지표가 타당한 것인지에 대한 것으로 평가지표의 타당성을 분석요소로 선정하였으며 시스템 사용은 BSC를 적용하기 위해 사용하고 있는 시스템이 운영하기에 편리한지에 대한 것으로 시스템운영의 편리성을 분석요소로 선정하였다. 운영은 시스템을 활용하기 위하여 직원들에게 충분한 교육과 홍보가 이루어졌는지에 대한 것으로 시스템에 대한 교육과 홍보를 분석요소로 선정하였다.

⑥ 성과관리제도의 수용성

성과관리제도에 대한 수용성은 종속변수로서 현재 운영되고 있는 성과관리제도에 대한 다각적 수용의사에 대한 변수라 할 수 있다. 이를 위한 분석요소로서 성과관리제도의 필요성에 대한 의식과 현재의 성과관리제도의 지속적 운영여부, 성과관리제운영에 따른 부담의 감수 여부, 성과관리제 운영에 따른 사고와 행위의 변화여부와 현재 운영 중인 성과관리제도에 대한 전반적인 만족도 등을 분석요소로 선정하였다.

분야		영향요인변수	개념의 정의(측정지표)
독립 변수	법·제도적 요인	합법성	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 제도화 - 조직과 인력 확보
		공정성	<ul style="list-style-type: none"> - 제도의 절차적 공정성 - 결과적 공정성
		보상성	<ul style="list-style-type: none"> - 인센티브의 적절성 - 인사제도 연계성
	정책결정 및 집행요인	신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> - 기관장의 관심도 - 조직의 노력도
		민주성	<ul style="list-style-type: none"> - 조직의 의견수렴도 - 정보공개
		집행능력	<ul style="list-style-type: none"> - 담당부서의 운영능력 - 운영여건 조성 - 운영예산확보
	정책수용 주체 요인	인식	<ul style="list-style-type: none"> - 평가제도의 필요성 - BSC에 대한 거부감 - 변화와 혁신의 필요성 - 성과관리제도의 정착여부
		결과의 만족도	<ul style="list-style-type: none"> - 결과의 만족도 - 기대와의 일치도
		집단적 특성	<ul style="list-style-type: none"> - 조직의 업무추진 방식 - 조직의 공감대 형성 - 조직의 상호조율
	시스템 요인	평가구조	<ul style="list-style-type: none"> - 평가체계의 적절성 - 평가방법의 적절성 - 평가지표의 타당성 - 시스템운영의 편리성
		운영	<ul style="list-style-type: none"> - 교육의 충분성 - 홍보의 충분성
	정책자체	비용	<ul style="list-style-type: none"> - 운영비용 적절성 - 행정적 비용의 적절성
		목적	<ul style="list-style-type: none"> - 목적의 명확성 여부 - 목적의 대응성 여부
		신뢰	<ul style="list-style-type: none"> - 정책목표와 수단의 적합성 - 정책의 일관성 여부
종속 변수	BSC 수용성	수용성	<ul style="list-style-type: none"> - 성과관리제도의 필요성 - 성과관리제도의 지속성 - 부담의 감수 - 사고와 행위의 변화 - 성과관리제도의 만족도

3. 표본의 특성 및 분석방법

본 연구의 대상범위가 충청남도청에서 운영 중인 성과관리제이기 때문에 설문조사는 본청 및 기타 사업소에 근무하는 공무원을 대상으로 이루어졌다. 설문조사는 2010년 5월 10일에서 5월 24일까지 약 2주간 이루어졌으며 총 600부를 배포하여 479부를 회수하였다. 설문조사는 실국별로 안배하여 배포하여 이루어졌으며 남성이 415명(86.6%), 여성 64명(13.4%)로 남성이 상대적으로 많은 부분을 차지하였으나 연령 및 직급 등 전체적인 공무원의 비율을 고려할 때 표본선정에 큰 오류는 없다고 판단된다.

연령별로는 50대가 40.5%로 가장 많았으며 40대 37.2%, 30대 19.8% 순으로 나타났다. 설문응답자의 학력을 살펴보면 대졸이 약 67.0%로 가장 많았으며 대학원 졸 22.1%, 고졸 10.6% 순으로 나타났다. 직급별로는 5급이 34.7%로 가장 많았으며 6급 27.8%, 7급 22.3% 순으로 나타났으며 3급 이상과 9급이 각 0.8%로 가장 적었다. 부서별로 인원 수를 고려하여 배포하였으나 비슷한 비율로 수거되었으며 건설교통국이 12.7%로 가장 많았다. 다음으로 복지환경국 9.2%, 농림수산물국 9.0%, 기획관리실 8.6% 순으로 나타났으며 행정도시/도청이전추진본부가 4.0%로 가장 적었다.

설문조사에 대한 분석은 SPSS 12.0을 사용하였으며 주요 분석방법으로는 빈도분석, 분산분석, 다중회귀분석을 활용하였다. 빈도분석은 전체적인 자료의 특성을 파악하는 것을 기본으로 하며 각 항목별 평가수준의 평균을 구하여 정책적 함의를 찾고자 하였다. 분산분석은 평가수준의 평균을 통해 나타난 유의미한 자료들이 집단간 특성에 의한 것인지 아니면 집단적 특성에 상관없이 나타난 일반적 특성인지에 대한 검증을 위해 이루어졌다. 특히, 성과관리제에서 나타나기 쉬운 부서별, 직급별 특성을 파악하기 위하여 실시하였다. 회귀분석은 집단간 차이가 통계적으로 의미가 있는지를 파악한 후 수용성에 영향을 미치는 요인들을 찾아내고 어느 정도의 영향을 미치는지를 파악하기 위해 실시하였다.

<표 18> 응답자 특성

구 분		명	%	구 분		명	%
성별	남	415	86.6	직급	3급 이상	4	0.8
	여	64	13.4		4급	34	7.1
연령	20 ~ 30세	12	2.5		5급	166	34.7
	31 ~ 40세	95	19.8		6급	133	27.8
	41 ~ 50세	178	37.2		7급	107	22.3
	51 ~ 60세	194	40.5		8급	31	6.5
학력	중졸 이하	1	0.2	부서	9급 이하	4	0.8
	고졸	51	10.6		기획관리실	41	8.6
	대졸	321	67.0		투자통상실	30	6.3
	대학원 졸	106	22.1		자치행정국	34	7.1
					경제산업국	40	8.4
					문화체육관광국	42	8.8
					농림수산물국	43	9.0
					복지환경국	44	9.2
					건설교통국	61	12.7
					행정도시/도청이전추진본부	19	4.0
					소방안전본부	37	7.7
					기타	88	18.4

제2절 수용성 분석결과

1. 법·제도적 요인 분석결과

성과관리의 법·제도적 요인은 성과관리제도의 합성성과 공정성, 그리고 성과관리의 보상성이라는 세 가지 항목으로 구성하였다. 성과관리의 합법성은 성과관리제도의 법·제도화 여부와 성과관리제도의 운영 조직·인력의 충분성 수준으로 문항을 구성하였다. 성과관리제도의 제도화가 잘 되어있을 경우 수용성이 높을 가능성이 있으나 제도화 수준에 대하여

는 약 5.39점으로 나타나 여전히 제도적 정착에는 부족한 점이 나타나고 있다. 이는 타 평가제도와 병행되어 운영되고 있어 제도화에 대한 인식이 낮기 때문인 것으로 판단된다. 성과관리제도를 운영할 조직과 인력이 충분할 경우 제도적 정착과 함께 운영의 효율성을 기할 수 있으나 이에 대한 수준에 대하여는 약 5.11점으로 나타나 조직 및 인력의 한계가 있음을 알 수 있다. 현재 도에서는 확인평가담당의 일부 인원이 담당하고 있어 조직 및 인력의 한계가 있음을 인식하고 있는 것으로 보인다.

성과관리의 공정성은 성과관리제도가 공정한 절차를 통해 이루어지고 있는지에 대한 문항과 성과관리제도를 통한 결과가 공정하게 산출되고 있는지에 대한 문항으로 구성하였다. 절차적 공정성은 성과관리제의 투명성이 매우 중요하다고 할 수 있으며 투명성은 성과관리제도에 대한 이해와 수용정도를 높일 수 있을 것이다. 하지만 이에 대하여도 각 5.16점과 5.13점으로 나타나고 있다. 이는 현재 운영 중인 성과관리제도가 각 부서의 담당자들이 주로 관리하고 있어 이의 운영방법에 대한 대부분 공무원들의 이해가 낮기 때문인 것으로 판단되며 또한, 여러 가지 유사 제도들이 병행되어 있기 때문인 것으로 판단된다.

성과관리제도의 보상성은 성과관리제도를 통한 인센티브의 제공 및 인사제도와 연계에 대한 두 가지 문항으로 구성하였다. 이 두 가지 문항은 각 5.09점과 4.76점으로 법·제도적 항목에서 가장 낮게 나타났다. 인센티브의 경우 공직사회에서 나타나고 있는 안배와 배분의 경향이 반영되어 있는 것으로 판단되며 인사제도의 경우에도 여러 가지 항목이 종합적으로 이루어져 인사가 이루어지고 있어 성과관리제도의 영향만을 파악하기 어렵기 때문인 것으로 보인다.

<표 19> 법·제도적 요인의 평균수준

성과관리제도의 합법성		평균
1. 성과관리제도를 위한 법·제도화가 잘 이루어지고 있다.		5.39
2. 성과관리제도를 운영할 조직과 인력은 충분하다.		5.11
성과관리제도의 공정성		
1. 성과관리제도가 공정한 절차를 통해 이루어지고 있다.		5.16
2. 성과관리의 결과가 공정하게 산출되고 있다.		5.13
성과관리제도의 보상성		
1. 성과관리제도를 통한 인센티브가 적절하게 제공되고 있다.		5.09
2. 성과관리와 인사제도가 적절하게 연계되고 있다.		4.76

법·제도적 요인의 분산분석결과를 살펴보면 성과관리제도의 합법성 항목과 성과관리제도의 공정성 항목의 문항들에서 집단 간 평균의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 반면 성과관리의 보상성 항목에서 집단 간 유의미한 평균 차이가 나타났다. 성과관리제도를 통한 적절한 인센티브가 제공되고 있는지에 대하여 연령과 직급별 평균의 차이가 유의미 하였으며 성과관리제도와 인사제도가 적절하게 연계되었는지에 대한 문항에서는 연령별로 평균의 차이가 나타났다. 집단별로 평균의 차이가 나타나는 문항에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

<표 20> 성과관리제도의 법·제도적 요인 분산분석

구분		기준	F값	유의확률
합 법 성	성과관리제도를 위한 법·제도화	성별	1.318	.252
		연령	2.189	.089
		학력	.179	.910
		직급	1.925	.075
		부서	1.467	.149
	성과관리제도 운영을 위한 조직과 인력의 충분성	성별	1.138	.287
		연령	.370	.774
		학력	.200	.896
		직급	1.488	.180
		부서	.527	.872
공 정 성	공정한 절차를 통한 성과관리제도 운영	성별	.756	.385
		연령	2.195	.088
		학력	.303	.823
		직급	1.427	.202
		부서	1.062	.390
	성과관리 결과의 공정한 산출	성별	1.970	.161
		연령	1.794	.147
		학력	.967	.408
		직급	1.137	.340
		부서	1.222	.274
보 상 성	성과관리제도를 통한 적절한 인센티브 제공	성별	2.623	.106
		연령	3.675	.012
		학력	1.145	.331
		직급	2.766	.012
		부서	.994	.448
	성과관리제도와 인사제도의 연계	성별	3.275	.071
		연령	2.751	.042
		학력	.208	.891
		직급	1.784	.101
		부서	1.246	.259

성과관리제도를 통한 적절한 인센티브가 제공되고 있는지에 대하여 연령과 직급별로 평균을 살펴보면 20대가 5.56점으로 상대적으로 높았으며 다음으로 50대 5.41점으로 전체 평균 이상으로 나타났으며 30대와 40대는 각 4.78점과 4.87점으로 전체 평균 이하의 낮은 수준을 보이고 있다. 직급별로는 5급이 5.53점으로 가장 높았으며 다음으로 4급이 5.26점으로 평균 이상으로 나타났으나 그 외 다른 직급은 모두 평균이하의 낮은 수준을 보이고 있으며 특히 9급 이하의 경우는 4점으로 가장 낮게 나타났다.

<표 21> 연령 · 직급별 인센티브 제공의 적절성 인식

연령	전체	20 ~ 30세	31 ~ 40세	41 ~ 50세	51 ~ 60세
평균	5.09	5.56	4.78	4.87	5.41

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.09	4.75	5.26	5.53	4.71	4.95	4.81	4.00

성과관리제도와 인사제도가 적절하게 연계되어 운영되고 있는지에 대하여는 연령별로 평균의 차이를 보이고 있다. 20대가 5.25점으로 상대적으로 높게 나타났으며 50대가 5.02점으로 전체 평균 4.76점 보다 높게 나타났으나 30대와 40대의 경우는 4.43점과 4.61점으로 평균 이하의 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 22> 연령별 인사제도 연계 인식

연령	전체	20 ~ 30세	31 ~ 40세	41 ~ 50세	51 ~ 60세
평균	4.76	5.25	4.43	4.61	5.02

2. 정책결정 및 집행요인 분석결과

성과관리제도의 정책결정 및 집행요인은 성과관리제도 결정의 신뢰성과 민주성, 집행능

력의 세 가지 항목으로 구성하였다. 성과관리제도 결정의 신뢰성은 기관장의 성과관리제도에 대한 관심과 조직적 노력에 대한 문항으로 이루어졌다. 이에 대하여 각 6.70점과 6.44점으로 평균 수준이나 다른 문항에 비하여는 상대적으로 높게 나타났다. 이는 성과관리제도를 위한 시스템 도입 및 위원회 구성, 기관장의 강조사항 등에 따른 것으로 판단된다. 성과관리제도의 민주성은 제도운영에 대한 의견수렴과 정보공개 수준에 대한 문항으로 이루어졌다. 이에 대하여 각 5.64점과 5.81점으로 나타났으나 부서별 특성에 따른 의견을 모두 반영하기 어렵고 또한 최종결과에만 초점이 맞추어져 있어 과정에 대한 공무원들의 이해가 부족하기 때문에 높지 않은 결과가 나타난 것으로 보인다. 성과관리의 집행능력은 담당부서의 운영능력과 운영여건 그리고 성과관리를 위한 지속적 예산확보에 대한 문항으로 구성되었다. 비슷한 평균수준의 점수이지만 담당부서의 제도운영 능력이 5.78점으로 다른 두 문항에 비하여 상대적으로 높게 나타났으나 예산의 지속적 확보여부는 5.37로 가장 낮았다. 이는 성과관리운영을 위한 필요금액 및 운영예산에 대한 이해가 부족한 점이 반영되었을 것으로 판단된다.

<표 23> 정책결정 및 집행요인의 평균수준

3-1. 성과관리제도 결정의 신뢰성	평균
1. 기관장은 성과관리제도에 대하여 관심을 가지고 있다.	6.70
2. 조직 내에서 성과관리제도의 정착을 위해 노력하고 있다.	6.44
3-2. 성과관리제도의 민주성	
1. 성과관리제도 운영에 대한 의견수렴이 잘 이루어지고 있다.	5.64
2. 성과관리제도에 대한 정보가 투명하게 공개되고 있다.	5.81
3-3. 성과관리제도의 집행능력	
1. 성과관리제도 담당부서의 제도 운영능력이 높다.	5.78
2. 성과관리제도에 대한 운영여건이 조성되어 있다.	5.47
3. 성과관리를 위한 예산이 지속적으로 확보되고 있다.	5.37

정책결정 및 집행요인에 대한 분산분석 결과 성과관리제도 결정의 신뢰성과 성과관리제도의 민주성 항목에서는 유의미한 집단 간 평균의 차이가 나타나지 않았으며 성과관리제도의 집행능력 항목에서만 집단 간 평균의 유의미한 차이가 나타났다. 성과관리제도의 집

행능력에 대한 항목 중 담당부서의 제도운영 능력에 대한 문항과 성과관리제도에 대한 운영여건이 조성되어 있는지에 대한 문항에서 직급별 차이가 나타났으며 이에 대한 직급별 평균은 다음과 같다.

<표 24> 정책결정 및 집행요인에 대한 분산분석

구분		기준	F값	유의확률
결 정 의 신 뢰 성	기관장의 성과관리제도에 대한 관심	성별	.036	.850
		연령	.701	.552
		학력	.664	.575
		직급	1.702	.119
		부서	1.061	.391
	조직의 성과관리제도 정착을 위한 노력	성별	.006	.939
		연령	.684	.562
		학력	.540	.655
		직급	.776	.589
		부서	.898	.535
제 도 의 민 주 성	성과관리제도 운영을 위한 의견수렴	성별	.306	.580
		연령	1.982	.116
		학력	.621	.601
		직급	1.792	.099
		부서	.361	.963
	성과관리제도에 대한 정보공개	성별	.009	.926
		연령	1.139	.333
		학력	1.096	.351
		직급	2.037	.059
		부서	.412	.941
집 행 능 력	담당부서의 제도운영 능력	성별	1.098	.295
		연령	1.338	.261
		학력	1.254	.290
		직급	2.132	.048
		부서	1.326	.214
	성과관리제도에 대한 운영여건 조성	성별	.936	.334
		연령	1.910	.127
		학력	.972	.406
		직급	2.502	.022
		부서	1.027	.419
	성과관리제도에 예산 확보	성별	.003	.953
		연령	1.736	.159
		학력	.160	.923
		직급	1.878	.083
		부서	.785	.643

직급별 성과관리제도 담당부서의 제도 운영능력에 대하여 4급이 6.41점으로 상대적으로 가장 높았으며 다음으로 5급 5.92점으로 나타났다. 하지만, 그 외 다른 직급에서는 전체 평균인 5.78점 이하로 나타났으며 특히 9급 이하의 경우 3.25점으로 매우 낮게 나타났다.

<표 25> 직급별 성과관리제도 집행능력 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.78	5.50	6.41	5.92	5.62	5.67	5.77	3.25

직급별 성과관리제도의 운영여건 조성에 대한 문항에서도 4급이 5.94점으로 상대적으로 가장 높았으며 다음으로 5급이 5.75점으로 나타났으나 그 외 직급에서는 모두 전체 평균 점수인 5.47점 이하로 나타났다. 이 문항에서도 9급 이하의 경우는 3.00점으로 매우 낮게 나타났다.

<표 26> 직급별 성과관리제도 운영여건 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.47	5.00	5.94	5.75	5.27	5.24	5.42	3.00

3. 정책수용주체 요인 분석결과

성과관리를 받아들이는 수용주체와 관련된 요인으로 성과관리제도에 대한 수용주체의 인식과 결과에 대한 만족도 그리고 조직의 분위기 등 3가지 항목으로 이루어졌다. 성과관리에 대한 수용주체의 인식은 성과관리제도의 필요성과 기대 등에 대한 4가지 문항으로 구성되었다. 성과관리를 위한 공무원들의 변화와 혁신의 필요성에 대한 문항이 6.27점으로 상대적으로 높게 나타났으며 BSC의 유용성에 대하여 5.51로 인식항목 중 가장 낮았다. 그러나 제도의 필요성과 정착에 대한 기대 등이 5.94점과 5.83점으로 나타나 향후 인식변화를 위한 방안의 필요성이 제기되고 있다. 성과관리제도 결과에 대한 만족도의 경우 평가 결과의 만족도와 본인의 생각과 일치도의 문항으로 구성되었으나 각 4.99점과 4.95점으로

다른 항목에 비하여 낮게 나타났다. 이는 성과관리제도가 정착기로 들어서면서 각 부서별 상대평가가 이루어져 나타나는 특성이 반영된 것으로 보이며 이를 위한 객관적인 운영이 필요한 시점이라 할 수 있다. 조직의 특성은 성과관리제를 운영하기 위한 기반으로 조직의 분위기에 대한 항목으로 공무원 상호간 업무추진 방식과 공감대 형성 등에 대한 세 가지 문항으로 구성하였다. 공무원들이 명확한 이해와 인식을 바탕으로 업무를 추진하는지에 대한 점수가 6.05점으로 상대적으로 높았으나 성과관리제도에 대한 공감대형성에 대하여는 5.34점으로 나타나 앞선 문항들에서도 살펴본 것 처럼 담당자들을 제외한 공무원들의 성과관리제도에 대한 이해도가 낮은 것으로 판단된다.

<표 27> 정책수용 주체요인의 평균수준

4-1. 성과관리제도에 대한 인식	평균
1. 평가제도는 조직운동을 위해 매우 필요하다.	5.94
2. 성과관리제도(BSC)는 매우 유용한 제도이다.	5.51
3. 성과관리를 위해 도청 공무원들의 변화와 혁신이 필요하다.	6.27
4. 성과관리제도는 도청에 정착될 수 있을 것이다.	5.83
4-2. 성과관리제도의 결과에 대한 만족도	
1. 성과평가결과에 대하여 만족한다.	4.99
2. 성과평가결과와 본인이 생각하는 결과가 일치한다.	4.95
4-3. 조직의 특성	
1. 도청 공무원들은 명확한 이해와 인식을 바탕으로 업무를 추진한다.	6.05
2. 공무원들은 성과관리제도에 대하여 매우 높은 공감대가 형성되어 있다.	5.34
3. 도청 공무원들은 정확한 의사표현과 의견조율이 이루어지고 있다.	5.49

정책수용 주체 요인에 대한 분산분석 결과 제도에 대한 인식과 성과관리제도의 결과에 대한 만족도, 조직의 특성 등 모든 항목에서 집단 간 유의미한 차이를 보이는 문항들이 나타났다.

성과관리제도에 대한 인식의 항목에서는 학력과 직급별 평가제도의 필요성에 대한 유의미한 차이가 나타났으며 성과관리제도의 유용성 문항에서는 직급별 차이가 나타났다. 또한 성과관리제도의 정착 가능성에 대하여는 직급별 유의미한 차이가 나타났다.

성과관리제도의 결과에 대한 만족도에서는 연령과 직급별로 성과평가결과에 대한 만족도에서 유의미한 차이가 나타났으며 성과평가결과와 본인의 생각 간 일치도에 대한 문항에서는 직급별 유의미한 차이가 나타났다.

조직의 특성에 대한 항목에서는 학력과 직급별 성과관리제도에 공감대 형성문항에서 유의미한 차이가 나타났으며 이에 대한 점수를 살펴보면 다음과 같다.

<표 28> 정책수용 주체 요인에 대한 인식 분산분석

구분		기준	F값	유의확률
제 도 에 대 한 인 식	평가제도의 필요성	성별	.012	.912
		연령	1.083	.356
		학력	2.695	.045
		직급	2.278	.035
		부서	1.130	.337
	성과관리제도의 유용성	성별	2.230	.136
		연령	.870	.456
		학력	1.497	.215
		직급	2.936	.008
		부서	1.533	.125
	공무원들의 변화와 혁신	성별	.281	.596
		연령	.624	.600
		학력	1.656	.176
		직급	1.599	.146
		부서	1.115	.349
	성과관리제도의 정착 여부	성별	.186	.666
		연령	1.186	.315
		학력	.587	.624
		직급	2.115	.050
		부서	1.389	.182
결 과 만 족 도	성과평가결과에 대한 만족	성별	2.937	.087
		연령	2.859	.037
		학력	1.419	.237
		직급	4.488	.000
		부서	.954	.483
	성과평가결과와 본인의 생각 간 일치도	성별	2.415	.121
		연령	1.249	.291
		학력	1.206	.307
		직급	3.834	.001
		부서	1.322	.215

조 직 특 성	공무원들의 성과관리제도에 대한 명확한 이해와 인식	성별	3,842	.051
		연령	1,378	.249
		학력	1,446	.229
		직급	.1,194	.308
		부서	.774	.654
	성과관리제도에 대한 공감대 형성	성별	1,398	.238
		연령	2,450	.063
		학력	2,804	.039
		직급	2,563	.019
		부서	.944	.492
	공무원들의 의사표현과 의견조율	성별	2,672	.103
		연령	1,826	.141
		학력	1,580	.193
		직급	2,033	.060
		부서	.831	.599

평가제도의 필요성에 대하여 학력별 점수를 살펴보면 대학원 졸업이 6.16점으로 상대적으로 가장 높았으며 대학졸업이 5.97점으로 나타났으나 고등학교 졸업자와 중학교 졸업자는 각 5.31점과 2.00점으로 평균보다 낮게 나타났다.

<표 29> 학력별 평가제도의 필요성 인식 평균

학력	전체	중졸 이하	고졸	대졸	대학원졸
평균	5.94	2.00	5.31	5.97	6.16

평가제도의 필요성에 대한 직급별 점수를 살펴보면 4급이 6.62점으로 가장 높았으며 다음이 5급 6.31점으로 나타났다. 그 외 다른 모든 직급은 전체 평균 5.94점 보다 낮게 나타났다.

<표 30> 직급별 평가제도의 필요성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.94	5.50	6.62	6.31	5.56	5.74	5.55	5.25

성과관리제도의 유용성에 대한 문항에서도 직급별로 4급이 6.32점으로 가장 높았으며 다음으로 5급 5.90점으로 나타났다. 그 외 다른 직급에서는 전체 평균인 5.50점 보다 낮게 나타났으며 특히 3급 이상의 고위직의 경우 4.25점으로 가장 낮게 나타났으며 전체 평균과 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

<표 31> 직급별 성과관리제도의 유용성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.50	4.25	6.32	5.90	5.14	5.33	4.94	4.75

성과관리제도가 향후 도청에 정착될 수 있을 것인지에 대한 문항에서 3급 이상이 7.00점으로 가장 높게 나타났으며 4급 6.59점, 5급 6.10점 순으로 나타나 직급이 높아 질 수록 정착가능성을 높게 보고 있으며 6급 이하의 경우 전체 평균보다 낮게 나타났다. 특히, 9급 이하의 경우 4.75점으로 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

<표 32> 직급별 성과관리제도의 정착 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.83	7.00	6.59	6.10	5.57	5.55	5.61	4.75

성과평가결과에 대한 만족도를 연령별로 살펴보면 20대가 5.42점으로 다른 연령대에 비하여 상대적으로 높았으며 다음으로 50대가 5.30점으로 나타났다. 그러나 30대와 40대의 경우 각 4.65점과 4.81점으로 전체 평균에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.

<표 33> 연령별 성과평가결과에 대한 만족도 평균

연령	전체	20 ~ 30세	31 ~ 40세	41 ~ 50세	51 ~ 60세
평균	4.99	5.42	4.65	4.81	5.30

성과평가결과에 대한 만족도를 직급별로 살펴보면 4급의 경우가 6.03점으로 타 직급에 비하여 상대적으로 높게 나타났으며 다음으로 5급이 5.36점으로 나타났다. 그 외 다른 직급에서는 전체 평균인 4.99점 보다 낮게 나타났으며 특히 9급의 경우 2.50점으로 매우 낮게 나타나고 있다.

<표 34> 직급별 성과평가결과에 대한 만족도 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	4.99	4.75	6.03	5.36	4.62	4.78	4.61	2.50

성과평가결과와 본인이 생각하는 결과의 일치여부에 대한 문항을 직급별로 살펴보면 4급이 5.56점으로 타 직급에 비하여 높게 나타났으며 5급 5.35점, 3급 이상 5.00점으로 전체 평균보다 높았으나 6급 이하의 직급에서는 모두 전체 평균 4.95점 보다 낮게 나타났다. 특히, 9급 이하의 경우 2.00점으로 매우 낮게 나타났다.

<표 35> 직급별 성과평가결과와 인식 간 일치도 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	4.95	5.00	5.56	5.35	4.62	4.74	4.71	2.00

성과관리제도에 대한 공감대 형성여부에 대하여 학력별 평균을 살펴보면 대졸 5.46점, 고졸 5.39점으로 전체 평균인 5.34점 보다 약간 높았으나 대학원 졸과 중졸 이하의 경우

는 평균 보다 낮았으며 특히 중졸 이하의 경우 1.00점으로 공감대 형성에 대하여 매우 부정적인 견해를 보이고 있다.

<표 36> 학력별 성과관리제도에 대한 공감대 형성 인식 평균

학력	전체	중졸 이하	고졸	대졸	대학원졸
평균	5.34	1.00	5.39	5.46	4.98

성과관리제도에 대한 공감대 형성의 직급별 점수를 살펴보면 4급이 6.24점으로 타 직급에 비하여 상대적으로 높았으며 다음으로 5급 5.57점으로 나타났다. 그 외 다른 직급은 전체 평균인 5.34점 보다 낮았으며 특히 8급과 9급 이하의 경우는 타 직급에 비교하여 전체 평균과 큰 차이를 보이고 있다.

<표 37> 직급별 성과관리제도에 대한 공감대 형성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.34	5.25	6.24	5.57	5.10	5.23	4.71	3.75

4. 시스템 요인 분석

성과관리제도의 시스템 및 구조에 대한 신뢰성이 높을수록 수용성이 높게 나타날 수 있다. 이에는 제도의 단순화 및 이해용이성이 관건이라고 할 수 있다. 현재 운영중인 성과관리제도의 평가구조에 대하여는 5점대 초반으로 높지 않았다. 앞서 언급한 것처럼 성과관리제도의 구조가 단순 할 수록 이해도가 높아질 수 있고 이를 통해 수용성이 높게 나타날 수 있다. 그러나, 평가점수가 높지 않다는 것으로 고려한다면 평가체계 및 방법, 지표, 산시스템 전반에 대한 점검이 다시 한번 필요한 시점으로 판단된다. 또한, 성과관리제도에 대한 교육과 홍보에 대한 점수도 높지 않아 체계적인 교육과 홍보의 병행을 통한 이해도 향상도 필요하다고 할 수 있다.

<표 38> 시스템 요인의 평균수준

5-1. 성과관리제도의 평가구조		평균
1. 현 성과관리제도의 평가체계는 적절하다.		5.15
2. 현 성과관리제도의 평가방법은 적절하다.		5.19
3. 현 성과관리제도의 평가지표는 타당하다.		5.25
4. 현 성과관리제도의 전산시스템은 편리하다.		5.46
5-2. 성과관리제도의 시스템 운영		
1. 현 성과관리제도에 대한 교육이 충분히 이루어졌다.		5.48
2. 현 성과관리제도에 대한 홍보가 적절히 이루어졌다.		5.50

성과관리제도의 시스템 요인에 대한 분산분석결과 성과관리제도의 평가구조와 시스템 운영의 모든 항목에서 집단 간 유의미한 차이를 보이고 있다. 성과관리제도의 평가구조에 대한 분석결과 평가체계의 적절성에서는 성별과 연령별 차이를 보이고 있으며 평가방법의 적절성 문항에서는 성별, 직급별, 부서별로 유의미한 차이를 보이고 있다. 또한 평가지표의 타당성 문항에서는 성별과 직급별 유의미한 차이를 보이고 있으며 전산시스템의 편리성에 대한 문항은 성별과 직급별로 유의미한 차이를 나타냈다.

성과관리제도의 시스템 운영에 대한 분석결과 성과관리제에 대한 충분한 교육여부와 성과관리제도에 대한 적절한 홍보 문항에서는 직급별로 유의미한 차이가 나타났으며 이에 대한 차이를 살펴보면 다음과 같다.

<표 39> 성과관리제도의 시스템 요인 분산분석

구분		기준	F값	유의확률
평가구조	평가체계의 적절성	성별	4.249	.040
		연령	3.434	.017
		학력	1.216	.303
		직급	4.564	.000
		부서	1.636	.093
	평가방법의 적절성	성별	3.977	.047
		연령	2.442	.064
		학력	.805	.492
		직급	3.942	.001
		부서	1.932	.039
	평가지표의 타당성	성별	4.160	.042
		연령	2.435	.064

		학력	1,194	.312
		직급	2,697	.014
		부서	1,043	.406
	전산시스템의 편리성	성별	4,401	.036
		연령	2,483	.060
		학력	1,242	.294
		직급	3,145	.005
		부서	1,333	.210
		성별	2,801	.095
		연령	2,299	.077
시스템 운영	성과관리제도에 대한 교육	학력	1,625	.183
		직급	3,674	.001
		부서	1,207	.284
	성과관리제도에 대한 홍보	성별	1,578	.210
		연령	2,099	.100
		학력	1,453	.227
		직급	2,901	.009
		부서	.975	.464

현재 운영되고 있는 성과관리제도의 평가체계 적절성에 대하여 연령별로 20대가 5.50점, 50대가 5.47점으로 전체 평균보다 높았으나 30대와 40대의 경우는 각 4.79점과 4.96점으로 전체 평균보다 낮게 나타났다.

<표 40> 연령별 평가체계의 적절성 인식 평균

연령	전체	20 ~ 30세	31 ~ 40세	41 ~ 50세	51 ~ 60세
평균	5.15	5.50	4.79	4.96	5.47

성과관리제도의 평가체계 적절성에 대한 직급별 평균을 살펴보면 4급이 6.03점으로 타 직급에 비하여 가장 높았으며 다음으로 5급이 5.54점으로 나타났다. 그러나 그 외 다른 직급은 전체 평균인 5.15점 보다 낮게 나타났으며 특히 9급 이하의 경우 3.00점으로 다른 직급과 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

<표 41> 직급별 평가체계의 적절성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.15	4.25	6.03	5.54	4.77	4.99	4.61	3.00

성과관리제도의 평가방법에 대한 적절성 문항에서도 4급이 5.79점, 5급이 5.61 점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 높게 나타났으며 그 외 직급은 전체 평균보다 낮게 나타났다. 특히 9급 이하와 3급 이상의 경우는 타 직급에 비하여 전체 평균과 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

<표 42> 직급별 평가방법의 적절성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.19	4.25	5.79	5.61	4.89	5.01	4.51	3.25

평가방법의 적절성에 대한 분석결과를 부서별로 살펴보면 대체로 비스산 수준을 보이고 있으나 자치행정국이 5.59점으로 상대적으로 높았으며 소방안전본부와 투자통상실, 기획관리실, 경제산업국 등이 각각 5.54점, 5.50점, 5.49점, 5.43점으로 비슷한 수준으로 나타났다. 그러나 행정도시/도청이전본부와 문화체육관광국의 경우 4.26점과 4.21점으로 다른 실·국에 비하여 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

<표 43> 부서별 평가방법의 적절성 인식 평균

부서명	평균	부서명	평균
전체	5.19	농림수산물국	5.02
기획관리실	5.49	복지환경국	5.27
투자통상실	5.50	건설교통국	5.08
자치행정국	5.59	행정도시/도청이전본부	4.26
경제산업국	5.43	소방안전본부	5.54
문화체육관광국	4.21	기타	5.32

성과관리제도 평가지표의 타당성에 대하여 직급별 수준을 살펴보면 4급이 5.94점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 가장 높았으며 3급 이상이 5.75점, 5급이 5.57점 순으로 나타났다. 그 외 직급은 전체 평균인 5.25점 보다 낮게 나타났으며 9급 이하의 경우는 3.75점으로 가장 낮았다.

<표 44> 직급별 평가지표의 타당성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.25	5.75	5.94	5.57	5.02	4.96	4.90	3.75

성과관리제도 운영을 위한 전산시스템의 편리성 수준에 대하여 직급별로 살펴보면 4급이 6.29점으로 가장 높았으며 3급 이상이 6.00점, 5급이 5.72점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 높게 나타났다.

<표 45> 직급별 전산시스템의 편리성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.46	6.00	6.29	5.72	5.13	5.37	5.10	3.25

성과관리제도 운영을 위한 충분한 교육이 이루어지고 있는지에 대한 물음에서는 4급이 6.21점으로 가장 높았으며 5급이 5.73점, 3급 이상이 5.50점으로 전체 평균 5.48점 보다 높게 나타났다.

<표 46> 직급별 성과관리제도 교육 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.48	5.50	6.21	5.73	5.31	5.36	4.94	2.50

성과관리제도 운영을 위한 적절한 홍보가 이루어지고 있는지에 대한 물음에서는 4급이 6.21점으로 가장 높았으며 5급이 5.66점으로 전체 평균 5.50점 보다 높게 나타났으며 그 외 다른 직급은 평균 보다 낮았다. 특히, 3급 이상 고위직의 경우 교육에 대한 인식과는 달리 홍보에 대하여는 4.50점으로 평균과 타 직급에 비하여 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

<표 47> 직급별 성과관리제도 홍보 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.50	4.50	6.21	5.66	5.40	5.42	5.06	2.75

5. 정책자체의 특성 요인 분석결과

정책자체 요인은 성과관리제도를 운영하는데 소요되는 비용과 제도의 목적, 그리고 성과관리제도에 대한 신뢰성 등으로 구성하였다. 운영비용은 5.27점으로 전산시스템 등을 도입하는 등 초기 도입에서 발생하는 시행착오 등의 경험을 통해 유지비용의 필요성에 대한 인식이 비교적 강하게 반영되고 있는 것으로 보이며 행정적 비용의 경우 도입 및 정착 의지가 강할 수록 적용비용에 대한 필요성이 높게 나타났다. 충남의 경우 5.26점으로 행정적 비용에 대한 새로운 운영방안 모색이 이루어질 필요가 있는 것으로 판단된다. 성과관리제도의 운영목적과 환경변화에 대응에 대하여도 높지 않은 수준으로 나타나고 있으며

지속적 운영에 있어서도 한계가 있는 것으로 나타나고 있어 제도적 개선에 앞서 목적에 대한 재정립도 함께 고민할 필요가 있다.

<표 48> 정책자체 요인의 평균수준

6-1. 성과관리제도의 비용		평균
1. 현 성과관리제도를 위한 운영비용은 적절하다.		5.27
2. 현 성과관리제도 운영을 위한 행정적 비용은 적절하다.		5.26
6-2. 성과관리제도의 목적		
1. 현 성과관리제도 운영 목적은 명확하다.		5.80
2. 현 성과관리제도는 행정환경변화 대응을 위해 적절하다.		5.52
6-3. 성과관리제도의 신뢰		
1. 현 성과관리제도는 도청의 목적달성을 위해 적합하다.		5.42
2. 현 성과관리제도는 일관성을 가지고 지속적으로 운영될 것이다.		5.57

성과관리제도의 정책자체 요인에 대한 분산분석 결과 성과관리제도의 목적과 성과관리제도의 신뢰 항목에서 집단 간 유의미한 차이가 나타났다. 성과관리제도의 목적 항목에서는 성과관리제도 운영목적의 명확성 문항에서 성별과 직급별 평균 수준에서 유의미한 차이가 나타났다. 성과관리제도의 신뢰성 항목에서는 직급별로 도청 목적달성을 위한 적합성 여부와 성과관리제도 운영의 일관성 문항에서 유의미한 차이가 나타났다. 이에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

<표 49> 정책자체요인 분산분석

구분		기준	F값	유의확률
제 도 비 용	성과관리제도를 위한 운영비용의 적절성	성별	.031	.861
		연령	.405	.749
		학력	1.693	.168
		직급	1.898	.080
		부서	.847	.584
	성과관리제도 운영을 위한 행정적 비용의 적절성	성별	.189	.664
		연령	.619	.603
		학력	1.812	.144
		직급	1.649	.132

		부서	1,070	.384
제 도 목 적	성과관리제도 운영목적의 명확성	성별	5,158	.024
		연령	1,106	.346
		학력	.852	.466
		직급	2,200	.042
		부서	1,146	.326
	행정환경변화에 대한 대응성	성별	1,955	.163
		연령	2,172	.090
		학력	.951	.416
		직급	2,004	.064
		부서	1,219	.276
제 도 신 뢰	도청 목적달성을 위한 적합성	성별	1,743	.187
		연령	2,082	.102
		학력	1,507	.212
		직급	2,700	.014
		부서	1,365	.194
	성과관리제도 운영의 일관성	성별	.382	.537
		연령	2,004	.113
		학력	1,201	.309
		직급	2,524	.021
		부서	1,449	.156

현재 운영중인 성과관리제도의 운영목적이 명확한지에 대하여 4급이 6.50점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 높았으며 다음으로 5급이 6.02점, 7급이 5.83점으로 전체 평균 보다 높게 나타났다.

<표 50> 직급별 성과관리제도 운영목적 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.80	5.50	6.50	6.02	5.50	5.83	5.32	4.25

성과관리제도가 도청의 목적달성을 위해 적합한지에 대하여는 4급과 3급 이상이 각 6.09점과 6.00점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 높았으며 이와 함께 5급이 5.75점으로 전체 평균 5.42점 보다 높게 나타났다.

<표 51> 직급별 목적달성을 위한 적합성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.42	6.00	6.09	5.75	5.09	5.22	5.10	4.00

현재 운영중인 성과관리제도가 일관성을 가지고 지속적으로 운영될 수 있을 것인지에 대하여도 4급과 3급 이상이 각 6.50점과 6.00점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 높았으며 5급 5.78점으로 전체 평균 5.57점 보다 높게 나타났다.

<표 52> 직급별 성과관리제도 운영의 일관성 인식 평균

직급	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
평균	5.57	6.00	6.50	5.78	5.30	5.49	4.94	4.75

6. 정책수용성 평균

성과관리제도의 수용의지에 대한 문항은 필요성을 비롯하여 5가지 문항으로 구성되었다. 도청운영을 위한 성과관리제도의 필요성이 5.66점으로 가장 높았으며 현재 운영중인 성과관리제도에 대한 만족도가 4.93점으로 가장 낮았다. 그러나, 전반적으로 보통 수준으로 나타나고 있어 향후 성과관리제도의 수용성 향상을 위해 성과관리제도에 대한 이해를 바탕으로 인식의 전환을 유도할 수 있는 시책이 마련되어야 할 것으로 보인다.

<표 53> 정책수용성의 평균수준

7-1. 성과관리제도의 수용성	평균
1. 도청운영을 위해 성과관리제도는 필요하다.	5.66
2. 현 성과관리제도는 지속적으로 유지되어야 한다.	5.43
3. 현 성과관리제도에서 오는 부담을 감수할 수 있다.	5.38
4. 성과관리제 운영으로 사고와 행위에 긍정적 변화가 있었다.	5.46
5. 현재 운영되고 있는 성과관리제도에 만족한다.	4.93

성과관리제도의 수용성에 대한 분산분석 결과 5개 문항 모두에서 직급별 유의미한 차이가 나타났으며 이에 대한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

<표 54> 성과관리제도의 수용성 요인 분산분석

구분	기준	F값	유의확률
도청운영을 위한 성과관리제도의 필요성	성별	.321	.571
	연령	1.402	.242
	학력	1.399	.242
	직급	3.325	.003
	부서	1.691	.080
성과관리제도의 지속적 유지 필요성	성별	.909	.341
	연령	1.530	.206
	학력	.772	.510
	직급	4.398	.000
	부서	1.465	.149
성과관리제도의 부담 감수 여부	성별	1.649	.200
	연령	1.473	.221
	학력	1.511	.211
	직급	4.910	.000
	부서	1.008	.435
성과관리를 통한 사고의 변화 여부	성별	3.483	.063
	연령	3.063	.028
	학력	1.799	.146
	직급	7.275	.000
	부서	.925	.510
성과관리제도에 대한 만족도	성별	1.090	.297
	연령	1.619	.184
	학력	1.493	.216
	직급	3.442	.002
	부서	1.425	.166

도청운영을 위해 성과관리제도가 필요한지에 대하여 4급이 6.88점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 높았으며 5급이 5.93점, 3급이 5.75으로 전체 평균보다 높았으나 9급 이하를 제외한 다른 직급이 모두 비슷한 수준으로 나타났다.

현재 운영중인 성과관리제도를 지속적으로 유지하여야 하는지에 대하여 4급과 3급이 각 6.79점과 6.25점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 높게 나타났으나 6급과 9급 이하의 경우 4.85점과 4.5점으로 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

현재 성과관리제 운영에서 오는 부담을 감수 할 수 있는지에 대하여도 3급 이상과 4급의 경우 6.50점과 6.24점으로 다른 직급에 비하여 상대적으로 높게 나타났으나 6급과 9급 이하의 경우 4.83점과 3.75점으로 다른 직급과 차이를 보이고 있다.

성과관리제 운영으로 사고와 행위에 긍정적인 변화가 있었는지에 대한 물음에 4급의 경우 6.79점으로 다른 직급에 비하여 가장 높게 나타났으며 다음으로 6급 5.99점, 5급 5.96점, 3급 이상 5.50점으로 전체 평균인 5.46점 보다 높게 나타났다.

현재 운영되고 있는 성과관리제도에 대한 만족도가 4.93점으로 평균 수준 이하로 나타나 전반적인 만족도가 낮게 나타나고 있으며 4급과 5급의 경우 5.94점과 5.27점으로 보통 수준으로 나타나고 있을 뿐 다른 직급에서는 모두 5점 이하의 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 55> 직급별 성과관리제도의 수용성 평균

구분	전체	3급 이상	4급	5급	6급	7급	8급	9급 이하
도청운영을 위한 성과관리제도의 필요성	5.66	5.75	6.88	5.93	5.13	5.59	5.52	4.50
현 성과관리제도의 지속유지	5.43	6.25	6.79	5.77	4.85	5.22	5.35	4.50
현 성과관리제도의 부담 감수	5.38	6.50	6.24	5.84	4.83	5.19	5.03	3.75
성과관리제도에 따른 긍정적 변화	5.46	5.50	6.79	5.96	5.99	5.06	5.10	2.75
현 성과관리제도의 만족도	4.93	45.0	5.94	5.27	4.56	4.72	4.65	3.25

<표 56> 성과관리제도의 수용성 분산분석

구분	기준	F값	유의확률
성과관리제도에 대한 수용성	성별	1.458	0.35
	연령	1.297	.106
	학력	.867	.711
	직급	1.582	0.13
	부서	1.234	.154

이론적 배경을 통해 구성한 전체 변수를 모두 독립변수로 선정한 모형으로 한 다중회귀 분석 결과 수정된 R^2 계수가 .806으로 나타나 모형의 적합도는 양호하였다.

수용성에 영향을 미치는 유의미한 별수로는 성과관리제도에 대한 인식, 성과관리제도 결과에 대한 만족도, 성과관리제도에 대한 신뢰 등 총 3개의 변수가 수용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 57> 수용성 영향요인 회귀분석 1

변수		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률
		B	표준오차	베타		
	상수	-.262	.179		-1.462	.144
법-제도적 요인	성과관리제도의 합법성	.058	.036	.049	1.613	.108
	성과관리제도의 공정성	-.080	.041	-.079	-1.947	.052
	성과관리제도의 보상성	.051	.038	.047	1.349	.178
	성과관리제도의 신뢰성	-.003	.030	-.003	-.105	.917
정책결정 및 집행요인	성과관리제도의 민주성	.040	.040	.039	1.018	.309
	성과관리제도의 집행능력	-.085	.047	-.074	-1.826	.069
	성과관리제도에 대한 인식	.411	.031	.409	13.060	.000
정책수용 주체요인	성과관리제도 결과에 대한 만족도	.178	.042	.179	4.245	.000
	조직의 특성	-.053	.037	-.049	-1.425	.155
	평가구조의 적절성	.086	.061	.079	1.409	.160
시스템 요인	시스템 운영의 적절성	-.011	.035	-.010	-.306	.760
	성과관리제도의 비용	.001	.039	.001	.029	.977
	성과관리제도의 목적	.048	.042	.046	1.134	.258
정책자체 요인	성과관리제도의 신뢰	.379	.047	.367	8.122	.000

a 종속변수: 수용성#/수정된 R제곱 .806

앞선 전체 변수 중 수용성에 영향을 미치는 유의미한 3개의 변수만으로 모형을 수정하

여 다중회귀분석을 한 결과 모형의 적합도를 알 수 있는 R2 계수가 .804로 처음 모형과 큰 차이가 나지 않았다. 성과관리제도에 대한 인식 문항의 비표준화 계수가 .422로 가장 높은 설명력을 나타냈으며 성과관리제도의 신뢰가 .400, 성과관리 결과에 대한 만족도가 .184 순으로 나타났다.

<표 58> 수용성 영향요인 회귀분석 결과 2

변수		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률
		B	표준오차	베타		
	상수	-.223	.133		-1.676	.094
정책수용 주체	성과관리제도에 대한 인식	.422	.030	.419	13.914	.000
	성과관리제도 결과에 대한 만족도	.184	.031	.185	5.869	.000
정책자체	성과관리제도의 신뢰	.400	.036	.388	11.072	.000

수정된 R 제곱 .084

제3절 시사점

앞서 살펴본 성과관리제도에 대한 운영현황과 설문조사를 통해 나타난 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 요인별 설문문항에 대한 수준이 대체로 최고 6점대에서 최저 4점대로 전반적으로 낮게 나타나고 있다. 이는 성과관리제도의 기본취지 및 목적, 방법 등에 대한 인식과 이해가 아직 미흡하기 때문인 것으로 보인다. 도청에 성과관리제도가 도입되어 추진된지가 4년이 지나가고 있으나 긍정과 부정에 대하여 특히 하위 직급에서는 명확치 않게 응답하고 있는 것을 보면 여전히 제도에 대한 인식측면에서는 부족한 측면이 나타나고 있다.

둘째, 법·제도적 측면에서 제도적 정착의 미흡함이 나타나고 있다. 이는 운영현황에서도 나타나듯이 여러 평가제도가 병행되어 운영되고 있어 나타날 수 있는 문제이며 또한, 실제 성과관리제도를 운영하고 있는 조직과 인력의 한계에서도 나타날 수 있는 문제로 판단된다. 성과관리제도의 절차적 공정성과 결과의 공정성에 있어서도 모든 공무원들이 이를 이

해하고 있지 못하며 담당공무원만이 관리를 하고 있으며 이 또한 순환보직에 의해 체계적 운영과 관리가 어려운 실정이라 할 수 있다. 성과관리제도를 통한 보상의 경우 타 항목에 비하여 낮게 나타나고 있으나 이는 보상 및 인센티브 자체가 하나의 제도로 운영되고 있는 것이 아니라 다른 제도와 병행하여 이루어지고 있기 때문에 하나의 제도에 따른 인센티브를 인식하는 것에는 한계가 있을 수 있다.

셋째, 정책결정 및 집행요인에 있어 제도운영에 대한 의견수렴 및 담당부서의 운영능력에 한계가 있음을 보이고 있다. 이는 운영 자체가 부서별 특성과 직급별 특성에 따른 의견을 모두 반영하기 어렵고 또한 공무원들도 최종결과에만 초점이 맞추어져 있어 과정에 대한 관심의 부족에 따른 것으로 보인다. 성과관리제도의 운영여건에서 있어서도 독립적이지 못한 하나의 담당수준에서 이루어지고 있으며 이 또한 다른 업무들과 병행하고 이루어지고 있어 운영예산의 규모와 지속성 대한 이해가 부족하여 나타날 수 있는 문제로 판단된다.

넷째, 정책수용 주체 요인으로 공무원들의 변화와 혁신의 필요성이 제기되고 있다. 성과관리제도의 유용성과 결과에 대한 만족도의 경우 다른 문항에 비하여 상대적으로 낮게 나타나고 있는 반면 성과관리제도의 운영을 위해 공무원들의 변화와 혁신이 필요하다는 항목의 경우는 상대적으로 높게 나타나고 있다. 즉, 성과관리제도에 대하여 공무원들의 경우 신뢰를 보내고 있지 못한 부분이 상당부분 차지하고 있으며 이를 개선하기 위해 공무원들에 지속적인 교육과 홍보가 이루어져 공무원들의 변화를 이끌어 낼 필요성이 있음을 시사하고 있다.

다섯째, 시스템 요인으로 성과관리제도의 평가구조에 대한 문제를 제기하고 있다. 성과관리제도의 평가구조는 단순화되고 이해하기 쉽도록 만들어져야 한다. 그러나, 여전히 다양한 제도와의 중복 및 지표의 개발과 운영의 문제, 공무원들의 해이 부족 등 성과관리제도의 운영상 복잡하고 어려운 부분들이 나타나고 있으며 다양한 분야를 실시하려 하면 필히 나타날 수 밖에 없는 문제라 할 수 있다. 하지만 향후 지속적 운영을 위해서는 평가체계 및 방법, 지표, 전산시스템 등 전반에 대하여 재점검 하여 단순화시킬 수 있는 시점이라 할 수 있으며 이와 함께 공무원들에 대한 체계적 교육도 필요하다고 할 수 있다.

여섯째, 정책의 목적정립이 필요하다. 비용적 측면에서 전산시스템을 도입하는 등 초기 도입에서 발생하는 시행착오의 경험을 통해 유지비용에 대한 필요성이 반영되고 있고 행정

적 측면에 있어서도 많은 공무원 수와 시간이 할애되고 있다고 느끼고 있는 것으로 보여진다. 따라서, 운영비용과 소요시간에 대한 개선방안이 모색될 필요가 있으며 이와 함께 성과관리제도의 운영목적에 대한 명확한 재정립도 함께 이루어져야 할 것으로 보인다.

마지막으로 직급별 수용성 수준에서 차이를 보이고 있다. 특히, 4급과 5급의 인식도가 타 직급에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이는 실제 관심으로 가지고 운영하고 있는 직급의 경우 이해도가 타 직급에 비하여 높으며 긍정적인 평가를 하고 있다는 것으로 실제 운영과 거리가 있는 낮은 직급에 대하여 주의가 필요가 있다. 혹시, 경쟁을 유도시킨다는 취지가 업무의 가중과 다른 인사제도의 변형으로 인식되고 있는 것은 아닌지 또는 제도를 통한 결과가 상위직급에만 영향을 미치고 있는 것은 아닌지 등을 고려하여 모든 직급에서 인식하고 참여할 수 있는 제도적 보완이 고민되어야 할 것으로 보인다.

현재 운영 중인 성과관리제도 뿐 아니라 모든 제도의 시행에 앞서 기반이 되어야 할 것은 이를 받아들이는 수용주체의 이해와 인식일 것이다. 설문결과에서 보여지듯이 아직 충남도의 성과관리제도 운영에 대하여는 공무원들의 공감대가 형성되지 못한 부분이 나타나고 있다. 따라서, 제도적 보완과 함께 공감대 형성에 무엇보다 관심을 가지고 향상시킬 수 있는 방안이 지속적으로 시행되어야 할 필요가 있다.

제4장 충청남도 성과관리제도의 수용성 제고를 위한 제언

성과관리제도를 조직평가의 기반으로 설정하고 운영하는 충남도청에서는 성과관리제도와 관련하여 제도 전반에 대한 검토를 통한 제도개선이 필요할 것으로 판단된다. 단, 현행 성과관리제도에 대한 인식과 제도자체의 문제점과의 명확한 인과관계를 설정하기는 어려울 것이다. 제도에 대한 이해도 부족과 성과관리 조직문화의 부재 등의 다양한 요인에 의해 인식의 문제가 발생될 수 있기 때문에 종합적인 측면에서 문제점 및 개선방안을 모색할 필요가 있다.

1. 관리자의 인식개선

현행 성과관리제도 운영에 있어서 가장 큰 문제점은 성과관리제도가 조직의 발전에 기여하고 비전달성을 위한 전략적 성과관리로 정착하기 위해서는 무엇보다 성과관리제도에 대한 관리자들의 인해가 전제되어야 한다. 대부분의 경우 도입하여 정착기에 접어들기 전 나타나는 보편적인 현상이라 할 수 있지만 관리자들의 인식의 부족은 성과관리제도의 실행력을 약화시키고 구성원들의 전략실행을 위한 행동유발의 제약요인이 된다. 이는 성과관리제도 도입 초기에서부터 성과관리제도에 대한 명확한 인식과 추진과정에서 다양한 의견수렴 절차 및 교육프로그램을 통한 성과관리문화 정착이 제대로 자리매김 하지 못했을 경우 나타날 수 있다. 이러한 관리층의 성과관리에 대한 불신은 성과관리를 기반으로 하는 현행 조직 성과관리 제도의 기반을 위태롭게 만들고 있으며 평가결과의 환류를 통한 조직 경쟁력 강화라는 성과관리의 목적을 달성하기는 어려울 것으로 판단된다. 우선적으로는 관리자들에게 대한 성과관리제도의 충분한 이해를 제고할 수 있는 다양한 교육프로그램을 시행이 필요하다. 세부적으로는 성과관리 관리자 워크숍을 도입하여 부서 성과관리 시행을 위한 목표수립과 지표수립과정에서부터 관리자의 참여를 제도적으로 확보하고 성과관리 마인드향상을 위한 다양한 교육프로그램을 수립·운영하여 성과관리의 전문성을 관리층이 확보하도록 체계적인 지원프로그램이 절실히 요구된다.

2. 성과관리제 전담 조직 운영

체계적인 성과관리제의 운영과 전문성을 담보하기 위해서는 성과관리제를 전담하는 공무원이 필수라 할 수 있다. 이를 통해 성과관리제의 효율적 운영은 물론 지속적인 개선과 보완이 이루어질 수 있다. 또한, 성과관리제도에 대한 전문성이 확보되어야만 이를 받아들이는 공무원들도 성과관리제도에 대한 신뢰도가 높아질 수 있으며 이를 바탕으로 제도운영의 타당성과 수용성이 확보될 수 있을 것이다. 현재 충청도청에서는 정책기획관실의 확인평가 담당에서 성과관리제 운영 업무를 담당하고 있다. 하지만, 성과관리제 담당 공무원은 제도운영 1명과 시스템 운영 1명 등 2명이 담당하고 있으며 부서에서는 그 외 도지사 공약사항관리 및 시·군 통합평가, 도정평가단 운영, 국정시책 합동평가, 도정백서 등 다양한 업무를 수행하고 있어 성과관리제 운영을 위한 전문성 확보가 쉽지 않은 상황이다. 따라서, 현재 조직상황에서 성과관리제만을 전담할 수 있도록 하거나 조직을 확대하여 기타 평가업무까지 전담 수행토록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

3. 제도의 보완

① 평가체계의 변화

중요한 문제는 성과관리제도의 시행과정에서 평가체계가 다양하게 변화해왔다는 점이다. 성과관리제도는 연초에 성과관리를 위한 목표와 지표를 설정하고 1년 동안 부서 및 개인의 목표를 지속적으로 관리하고 스스로 평가하는 것이다. 운영기간 중에 성과관리제도의 변경은 구성원들에게 혼란을 야기하고 자신의 성과를 통제할 수 없게 만들 수 있으며, 평가의 신뢰를 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있다. 부득이하게 성과관리체계의 수정요인이 필요할 경우 성과평가 이후 차기년도에 평가체계의 변경으로 평가에 대한 혼란을 줄이는 것이 필요하다. 특히 성과평가결과의 신뢰도 저하를 인식조사에서 가장 높게 문제점으로 관리층에서 제기하고 있다는 점에서 평가체계의 지속적인 변화는 오히려 성과에 대한 예측행정을 어렵게 만들고 지속적인 성과향상을 위한 관리층의 의지를 약화시키는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 평가체계의 수립 후 변화는 신중하게 접근하도록 해야 할 것이다.

② 성과관리제도의 중복성 해소(통합성과관리제도 운영)

운영적측면에서는 실·국장 책임경영제의 운영과 관련하여 성과관리제도와 평가의 중복성의 문제점을 가장 먼저 들 수 있다. 주요업무관리, 홍보, 혁신 부문에서의 평가중복이 책임경영제와 성과관리제도에 함께 존재하여 조직 성과관리 업무관점에서 비효율성이 존재한다. 이는 성과관리의 도입이 조직 관리의 효율성을 극대화하기위한 조직관리 수단으로서 효과성을 나타내는데 부정적인 역할을 나타낼 수 있다. 이를 위해서는 실·국장 책임경영제와 성과관리제도와 연계체계를 확대하고 중복평가의 문제가 발생되지 않도록 제도의 변화가 필요하다.

③ 성과지표의 도출과정 개선

성과관리의 운영의 핵심은 성과측정이 실질적인 도정의 성과를 측정하고 그 결과를 부서나 개인에게 환류 할 수 있는가의 문제이다. 성과평가 지표 및 항목의 객관화가 시급히 개선해야 할 과제이다. 이는 현행 평가지표 및 항목이 비 객관성을 가지고 있기 보다는 평가를 위한 지표설정 및 목표값 설정과정에서 공정한 지표설정과 목표값 설정이 이루어지지 못했기 때문으로 판단된다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 무엇보다 성과관리의 취지에 맞게 부서의 성과목표 및 성과지표의 도출이 필요하다. 이를 위해 개선되어야 할 부분은 조직의 목표와 부서의 목표가 명확한 인과관계에 따라 설정되어야 한다. 둘째는 성과지표와 부서 및 조직의 목표와 명확한 인과관계를 가지고 있어야 한다. 특히, 성과지표는 성과목표의 달성정도를 어떻게 설명하고, 조직과 조직 구성원이 성과목표 달성을 위해 무엇을 어떻게 할 것인가를 명확하게 설명해 주어야 한다. 부서의 성과지표가 부서의 업무를 대표하지 못하고 부서의 성과를 명확하게 표현하지 못한다면 도출된 성과 또는 평가결과로서 부서간의 성과를 비교하거나 매년 성과정도를 확인하는 것 또한 무의미한 활동이 될 것이다. 또한 부서의 성과지표 도출과정에서 구성원들의 참여를 통한 지표개발 및 개선이 필요하다. 지표개발과정에서 구성원들의 참여의 부족은 성과관리의 실행과정에서 책임성을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다. 조직 구성원의 적극적인 참여를 보장하기 위해 부서별 워크숍, 토론회 등을 통해 함께 부서의 성과를 고민하고 도출된 성과지표 및 목표값에 대해 합의함으로써 지속적인 성과중심의 커뮤니케이션을 활성화 할 수 있을 것이다.

④ 고객만족도 조사방법 개선

성과관리체계의 요소 중에서 시급이 개선되어야 할 또 하나의 부분은 정성평가와 관련된 고객만족도 조사부분이다. 고객만족도는 성과관리의 30%를 차지하는 매우 중요도가 높은 항목이다. 고객만족도의 조사결과는 외부고객만족도와 내부고객만족도로 구성되어 있으며 업무, 외부고객만족도는 업무·민원처리 신속정확성, 절차의 간편성, 담당자의 전문성, 친절성, 공정성, 업무개선 노력 등으로 구성되어 있으며, 내부고객만족도는 업무지원(협조)신속정확성, 전문성, 친절성, 신뢰성 및 업무개선 노력 등으로 구성되어 있다. 평가결과는 고객만족도 점수를 해당 배점으로 환산, 성과관리 시스템에 반영한다.

현행 고객만족도 조사결과를 단순히 부서별 고객만족 전략도출 및 실행전략 수립을 위한 기초자료로 활용할 경우 매우 유용하게 적용할 수 있지만 부서의 평가에 반영될 경우 업무특성에 따른 고객만족도 측정방법이 요구된다. 즉, 사업부서와 지원부서간의 형평성, 사업부서 내 多민원부서와 小민원부서와의 형평성, 단순민원부서와 복합민원부서의 형평성, 일반민원부서와 허가민원부서 또는 단속업무부서의 형평성의 문제가 대두될 수 있다. 이러한 다양한 형평성의 문제들은 평가결과를 부서점수로 환산하는 과정에서 업무특성을 반영하지 못할 경우 평가결과에 대한 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용한다.

따라서 이러한 고객만족도의 평가시 형평성을 고려하기 위한 장치들을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 첫 번째 방법은 현행 고객만족도 조사결과의 점수와 함께 전년대비 고객만족도 점수 향상도를 함께 적용하는 방법으로 형평성을 조정하는 방법이다.

⑤ 정성평가 중 지표성격평가 방법 개선

정성평가의 결과는 피 평가자들에게는 예측할 수 없는 평가요소 중 하나이다. 정성평가 중 지표성격평가의 경우 중요도, 균질성, 난이도, 도전성, 타당성에 대한 평가를 실시하여 그 결과를 20% 반영하도록 되어 있다. 정성평가의 실시의 가장 큰 문제점은 모든 평가자가 균질된 평가를 할 수 있는가에 문제이다. 평가자가 가지는 일반적인 평가의 오류들은 여러 가지가 있다. <표 59>에서 보는 바와 같이 헤일로 효과, 근접오차, 관대화 경향 또는 엄격화 경향, 논리적 오차, 대비오차, 중심화 경향 등이다. 이러한 오류들은 지속적인 교육이나 훈련 또는 명확한 평가지침으로 개선되어질 수 있으나 평가자들에서 나타나는 관대화 또는 엄격화 경향은 평가결과를 심하게 왜곡하는 결과를 나타낼 수 있다. 또한 평가자의 주관적 경향으로 인한 최종 평가결과의 통일성 확보와 평가주기 및 평가단의 구성

의 변화로 인한 평가의 관대화 및 엄격화 결과의 보정 및 고의 또는 평가오류에서 발생할 수 있는 평가결과의 왜곡요소를 통제할 수 있도록 체계내에서 제도적으로 보완장치를 마련해야 한다.

<표 59> 평가자의 오류

구분	주요내용
1. 헤일로 효과(halo effect)	평가결과 하나의 특정한 요소로 부터 받은 인상에 의해 모든 평가요소를 평가하는 경향
2. 근접 오차 (proximity error)	1년에 걸친 당해연도의 평가임에도 불구하고 평가 직전의 성과만을 평가결과에 반영함
3. 관대화, 엄격화 경향 (leniency or strictness tendency)	실제의 성과보다 후하게 평가하는 경향 평가자가 자신이 비전문가 분야에 대해서는 모르기 때문에 후한 평가를 내려버리는 것.
4. 논리적 오차 (logical error)	한 분야의 높게 평가된 요소가 있으면 다른 요소도 높게 평가하는 경향
5. 대비오차 (contrast error)	자신의 업무 또는 역량을 기준으로 평가하는 경향
6. 중심화 경향 (central tendency)	대부분의 평가항목을 평가결과를 '보통'으로 평가해 버리는 것.

이를 위해서는 평가자의 평가결과를 단순 적용하는 것이 아니라 평가결과를 통계적 보정과정을 통해 표준화하는 작업이 필요하다. 구체적인 방안으로는 평균 일치보정, 표준편차 일치보정, 특이점수 배제과정을 통해 점수를 산출해야 한다.

⑥ 직급별 의견반영체계 구축

직급별 수용성의 차이가 나타나고 있다. 앞서 살펴본 것 처럼 4급과 5급의 수용성이 타 직급에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이는 직급이 낮은 집단에 대하여 주의할 필요가 있다. 연공서열을 파괴하고 경쟁을 유도시킨다는 도입취지가 업무를 가중시키고 또

다른 인사제도의 변형으로 가지 않도록 해야 한다. 또한, 성과관리제도의 운영결과가 상위 직급에 국한되어서도 안 될 것이다. 성과관리제도에서도 상급자들에 대하여 보이지 않는 배려가 있을 수 있다. 따라서 직급 간에 성과관리제도에 대한 상호 검증이나 의견반영체계가 구축되어야 한다. 각 부서별 담당자만이 참여하여 업무를 추진할 것이 아니라 모든 직급에서 참여할 수 있도록 하여야 할 것이며 이와 함께 그 결과 또한 모든 직급에 돌아갈 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

⑦ 성과관리와 예산의 연계

대부분의 성과관리가 예산과 연계되어 논의되고 있다. 현재 충남도에서는 성과관리와 예산담당부의 주체가 유기적으로 연계되어 있지 못하다. 충남도의 경우 기획관리실 내에 성과관리를 담당하는 정책기획관과 예산을 담당하는 예산담당관이 있기 때문에 외형적으로는 기획관리실에 의해 종합적으로 조정될 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있다. 그러나 성과관리가 주로 정책기획관에 의해 행정기관 위주의 산출중심적으로 이루어지는 비해 예산의 투입과 집행, 평가는 별개의 체계로 운영되고 있다고 할 수 있다. 현재 추진하고 있는 사업별예산제도의 경우 성과관리 부서와 예산부서의 업무 협조가 원활하게 연계되어 추진되지 못한다면 예산과 성과의 연계를 통한 사업별예산제도의 성과관리체계 정착은 어렵다고 할 수 있다. 성과평가 결과를 예산 증감에 직접 반영하여 사업예산별 성과관리체계를 구축하기 위해서는 다음과 같은 상황을 고려할 필요가 있다. 먼저, 정책기획관과 예산담당관의 유기적 연계를 통해 예산관점과 성과관리 관점에서 사업구조를 맞추어야 한다. 사업별 예산분류 방식의 상위에 미션 및 비전, 성과목표 등을 설정하고 하부에 성과지표 및 측정방법을 연계하는 방안이 체계적으로 검토되어야 한다. 다음으로 중기지방재정계획에 따른 중장기 전략적 재원배분계획과 성과관리시행계획이 연계되어야 하며 이 과정에서 주민참여가 제도적으로 재검토될 수 있도록 하여야 한다. 향후 주민참여예산제가 검토되고 있는 만큼 중장기 전략적 재원배분과 성과목표에 근거한 사업예산을 편성하는 과정에서 주민이 참여할 수 있는 시스템으로 검토되어야 한다. 예산사업별 성과목표 및 성과지표가 개발되고 목표치와 실적치의 측정이 가능해야 하며 차기연도 예산편성시 성과달성도를 어느 정도 반영할 것인지에 대한 명확한 기준과 원칙이 조율되어야 한다. 마지막으로 성과와 예산의 연계를 통해 편성된 예산은 당연히 집행하는 과정에서 미흡하다고 판단되면 예산

집행을 중단할 수 있는 제도적 방안이 모색되어야 하며 이를 통해 각 부서의 지나친 예산 요구를 억제할 수 있도록 유도해야 한다.(원구환:2010)

제5장 결론

공공부문의 성과관리는 선후진국을 막론하고 국정수행을 위해 필요한 분야로 인식되고 있다. 이로인해 비단 중앙정부 뿐 아니라 지방정부도 성과관리를 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 특히, 지역주민에게 직접적인 서비스를 제공하는 지방수준에서의 성과관리는 지역주민의 삶의 질 향상과 직접적으로 관련되어 있다는 점에서 그 중요성이 더욱 강화되고 있다.

지방자치단체들은 성과관리를 위해 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, BSC 등 다양한 제도들을 도입하여 시행하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 일부 자치단체들은 새로운 제도 도입 시 유사한 제도를 통합적으로 운영하거나 또는 자체적인 필요에 의해 개별적인 사업이나 업무에 대한 평가를 추가적으로 실시하고 있다. 그러나 이러한 제도의 대부분이 지방자치단체 스스로 필요성에 의하여 도입된 것이 아니라 중앙정부의 정책으로부터 많은 영향을 받은 것이다. 충청남도에서 운영되고 있는 BSC 또한 지난 정부의 정책에 영향을 받아 시행되었다고 할 수 있을 것이다. 그러나, 중앙정부에 의해 시행된 정책이라 해서 제도 자체에 문제가 있다고 하기 보다는 이를 받아들이는 고객의 입장에서 수용정도에 문제가 있을 수 있을 것이다. 따라서, 본 연구에서는 충청도청에 도입된 성과관리제도에 대한 공무원들의 수용성 정도를 파악하고 이를 통해 어떠한 영향요인이 원인인지에 대하여 분석하고 수용성을 높이기 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

앞선 결과에서도 나타났듯이 충청도청의 성과관리제도에 대한 수용성은 전반적으로 높지 않게 나타났다.

성과관리제도의 기본취지 및 목적, 방법 등에 대한 인식과 이해가 여전히 미흡할 뿐 아니라 법·제도적 측면에서도 미흡함이 나타나고 있다. 또한, 성과관리제도를 운영하고 있는 조직과 인력에서의 한계와 성과관리제도의 평가구조에 대한 문제도 나타나고 있다. 그러나, 무엇보다 정책수용 주체요인으로서 공무원들의 변화와 혁신의 필요성이 제기되고 있으며 이는 제도에 대한 공무원들의 신뢰에 대한 문제로 보여진다.

각 요인별로 약간의 수용성 차이는 있었으나 제도적 부분 뿐 아니라 인식 부분까지 전

반적인 제고가 필요한 시점으로 판단된다.

본 연구가 수용성의 영향요인 선정을 비롯하여 평가점수가 중앙에 집중되어 있는 점, 그리고, 성과관리제도를 관리하고 있는 관리자와 제도 자체도 인식하고 있지 못하는 공무원들을 구분하지 않고 조사를 실시한 점 등 많은 부분에서 연구의 한계가 있다. 그러나, 향후 충남도청이 성과관리제도를 정착시키고 더욱 발전시키기 위한 기초자료로서는 가치가 있다고 생각된다.

모든 제도가 그러하듯이 새로운 제도가 만들어지고 정착되기 위해서는 제도자체에 대한 객관성도 필요하겠으나 이를 받아들이는 고객의 인식이 따르지 않는 제도는 결코 성공할 수 없음을 인식하고 제도의 보완 및 발전과 함께 수용성 향상을 위한 지속적 논의가 따라야 할 것이다.

참고문헌

- 고영선 · 윤희숙 · 이주호. 2004. 공공부문의 성과관리. 한국개발연구원.
- 관세청. 2005. 통합성과관리를 활용한 인사혁신 매뉴얼.
- 관세청. 2005. 2005년도 관세청 혁신추진 실적보고서.
- 관세청. 2006. 2006년도 혁신관리 성과평가 실적보고서.
- 관세청. 2007. BSC 성과관리시스템 구축 및 운영사례.
- 김광윤 · 심태섭. 2004. 참여정부 출범 후 국세청의 세정혁신에 대한 중간평가와 과제. 세무학연구. 21(1).
- 김용운 · 오용균. 2006. 정부기관 BSC 전략체계도에 관한 연구. 행정논총. 제44권 제3호.
- 김희경 · 성은숙. 2004. BSC 실천 매뉴얼. SIGMA INSIGHT: 서울.
- 농림부. 2006. 2006농림부 성과관리 매뉴얼.
- 병무청. 2005. 병무청 Chang Masterplan.
- 이광희 · 김용훈. 2006. 통합국정평가체계 구축 및 평가기관 간 역할 정립 방안. 한국행정연구.
- 윤영진. 2004. 디지털 예산회계시스템 구축방안. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 박노옥. 2005. 우리나라 재정부문 성과관리제도이 현황과 발전방안. 재정포럼.
- 박중훈. 2004. 성과평가제도 및 운영실태에 대한 분석과 개선방향. 한국행정연구원.
- _____. 2006. 정부기능 및 업무수행에 대한 관리. 한국행정연구원.
- _____. 2007. 온나라 업무관리시스템과 정부업무평가. 한국행정연구원.
- 신홍철. 2007. 대한민국 정부의 성과관리 과제와 개선방안. 2007 정부기관 통합성과관리시스템 특별 심포지움. 한국관리회계학회
- 원구환. 2010. 대전시 성과관리 추진주체의 효율화 방안. 대전충남행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 정책기획위원회. 2007. 참여정부 국정리포트.
- 조연숙. 이충정. 2005. 지방정부의 평가 및 성과관리 실태에 관한 연구. 한국행정학회 국제학술대회 발표논문집.

- 최동득 · 정형철 · 조보형. 2004. 알기쉬운 BSC. KOMIT출판사: 서울.
- 특허청. 2006. 2006특허청 성과관리 매뉴얼.
- 해양경찰청. 2006. 2006 혁신관리 성과평가 보고서.
- 행정자치부. 2006. 정부혁신 성공을 위한 혁신컨설팅길잡이
- 행정자치부. 2007. 정부혁신컨설팅 보고서.
- 황혜신. 2005. 역대정부와 참여정부의 정부혁신 비교. 한국행정학회 국제학술대회 발표논문집.
- BSC 연구회. 2006. 한국형 BSC 성공사례11-실무진이 직접 들려주는 BSC 실천전략. 삼성경제연구소.
- Kaplan. R. and D. Norton. 웨슬리퀘스트 옮김. 2004. Strategy Maps. 21세기북스.
- Paul R. Niven. 삼일PwC컨설팅 옮김. 2005. 정부와 공공부문 BSC. 시그마인 사이트컴.
- Robert S. Kaplan and David P. Norton. 송경근 · 성시중 옮김. 1998. 가치 실현을 위한 통합경영지표 BSC. 한연.
- 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, 2004, pp. 204-221.
- Kloot & Martin. 2000. Strategic performance management: a balanced approach to performance management issue in local government. *Management Accounting Research* . vol 11, pp.231-251
- Milgrom and Roberts. 1992. p Economics, Organization and Management. *Prentice-Hall*. p.221-223.
- Niven, P. R., 2002, Balanced Scorecard Step-by-Step, John Willey & Sons: New York.
- Niven, P. R. 2005. *Balanced Scorecard Diagnostics: Maintaining, Maximum Performance*. John Wiley & Sonc, Inc.

- Olve, N. G., Roy, J. and Wetter, M., 1999, Performance Drivers, John Willey & Sons: New York.
- Robert S. Kaplan and David P. Norton. 1992. The Balanced Scorecard Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*. January-February.
- Robert S. Kaplan and David P. Norton, 1996, The Balanced Scorecard, Harvard Business School Press: Boston, Massachusetts.
- Robert S. Kaplan and David P. Norton. 2000. *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Harvard Business School Publishing Corporation.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 충남발전연구원 지역정책연구부 고승희 책임연구원

기본연구 2010-09 · 충청남도 성과관리제도의 수용성 향상방안

글쓴이 · 고승희 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2010년 12월 31일 / 발행 · 2010년 12월 31일

주소 · 충남 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1120(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-143-4 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2010. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.