

지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안

A Study on the Performance Management System of
Local Governments

2002. 12.



연구진

김창호 (수석연구원)

조석주 (수석연구원)

권오철 (수석연구원)

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

서 문

1980년대 이후 정부실패를 치유하기 위한 노력들은 매우 다양하게 전개되어 왔다. 특히, 행정개혁 차원에서는 주로 결과지향적이고, 고객지향적인 행정실현을 위해 성과관리에 대한 관심을 집중시켜 왔다.

이러한 흐름은 우리 나라의 행정개혁에서도 그대로 반영되어 왔다. 중앙정부와 지방자치단체를 막론하고, 행정성과를 관리하기 위한 여러 가지 기법들이 학문적 논의에 이어 실제의 행정과정에 적용되어 왔다. 지방자치단체의 차원에서 본다면, 행정서비스현장제, 목표관리제 등이 모든 지방자치단체에 적용되었고, ISO, TQM, PPM 등이 일부 지방자치단체에 적용되었다. 그리고 이러한 성과기법들은 지방자치단체의 행정과정을 보다 효율화시키는 동시에 성과향상을 달성하는데 일정수준 기여한 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고, 유사한 성과기법들의 중복추진으로 기법 상호간의 시너지 효과가 저감되고, 성과기법들이 업무추진의 기본체계로 자리잡지 못해 부과적 업무로 인식되고 있는 실정이다.

이에 따라 본 연구에서는 지방자치단체에서 시행되고 있는 행정서비스현장제, 목표관리제 및 ISO를 대상으로 상호 연계 및 통합시스템을 구축함으로써 성과관리의 효과를 제고할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 본 연구가 성과관리에 관심 있는 실무자뿐만 아니라 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 아울러 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필진의 노고에도 감사를 드린다.

2002년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

1980년대 이후 공공부문의 제한된 자원의 효율적 활용과 성과향상을 위한 다양한 기법들의 활용이 요청되고 있으며, 우리 나라의 지방자치단체에서도 보다 많은 성과향상을 위한 기법들의 활용이 예상된다.

따라서 지방자치단체 차원에서 현행의 성과관리에 대한 철저한 점검과 이를 통해 향후 증가될 성과관리기법들에 대비하는 것은 매우 필요한 일이다. 본 보고서는 이러한 관점에서 우리 나라 지방자치단체에서 활용되고 있는 대표적 성과관리기법인 행정서비스헌장, 목표관리제 및 ISO를 대상으로 성과관리운영실태를 분석하고 이에 따른 문제점을 도출하여 정책대안을 제시하고 있다.

위에 제시된 3개 성과관리기법의 운영실태를 분석한 결과, 첫째, 행정서비스헌장제의 경우 행정서비스기준의 구체성 확보 어려움, 전담조직과 인력의 미비, 헌장운용과정(특히 고객만족도조사 등 구체적 운영방법)에 대한 이해부족, 공무원의 보상제도 기피 등, 둘째, 목표관리제의 경우 성과목표 및 지표개발의 어려움, 평가대상의 이해 및 참여의지 미흡, 평가의 공정성 확보 어려움 등, 셋째, ISO의 경우 ISO가 추구하는 목표와 공무원의 일상적 업무가 하나가 되지 못하고 별개의 업무로 인식되는 경우가 많으며, 품질관리 조직이나 인력의 부족, 시간경과에 따른 혁신적 분위기의 침체, 반복적 재인증에 따른 행정력의 과부하 등이 문제점으로 나타났다. 또한 세 가지 기법의 비교분석을 통하여 나타난 문제점으로서 각각의 성과관리기법들이 특정한 목적을 가지고 운용됨에 따라 성과가 상당히 제한적이라는 것이다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 개별 성과관리기법들을

횡적 또는 종적으로 연계·운영할 필요성이 있다.

한편, 본 보고서에서는 성과관리기법들의 개별운영의 한계를 보완할 수 있는 시사점을 도출하기 위하여 영국과 우리 나라의 서울특별시에서 운영하고 있는 사례를 살펴보았다. 그 결과 우선 성과관리기법들이 중앙정부의 강력한 주도 및 제도적인 뒷받침에 의하여 추진되고 있으며, 각각의 기법들의 주된 활용목적의 명확한 규명과 상호 보완성을 충분히 구현하고 있음을 알 수 있었다.

본 연구과제의 정책대안으로서, 위에서 언급한 우리 나라 지방자치단체에서 운영되고 있는 세 가지 형태의 성과관리기법의 문제점 및 외국의 사례 분석을 토대로 성과관리기법들의 효율화를 위하여 개별기법별 개선방안과 기법간 연계방안 그리고 기법의 통합방안 등 세 가지를 제시하고 있다.

첫째, 개별기법별 개선방안은 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO를 대상으로 목표설정, 추진과정 및 사후관리 3개 부문에 대한 현행의 문제점을 해소하는 접근을 시도하고 있다. 목표설정에서는 현재와 같은 단순한 벤치마킹에서 벗어나 해당조직의 여건과 미션을 반영하여 구체화시키는 체계적 절차의 확립이 필요함을 지적하고 있다. 추진과정에서는 총괄부서의 인력보충 및 전담조직의 설치 등과 조직운영시스템의 현실화, 전담인력의 빈번한 전보 지양, 인센티브 제공 등을 통한 성과관리기법에 대한 이해 및 능력제고, 그리고 장기적으로 혁신적 조직문화의 구축을 도모할 필요성을 지적하고 있다. 사후관리에서는 성과평가의 공정성을 도모할 수 있는 외부의견수렴과 다면평가장치의 도입, 행정서비스현장의 보상조치 활성화, ISO 재인증에 따른 부담경감 방안 등의 필요성을 제시하고 있다.

둘째, 기법간 통합방안은 성과관리기법의 개별적 운영의 한계를 보완하고 기법별 상호 보완성을 제고하기 위한 것으로 통합적 전략수립, 고객만족

요건의 통합관리 및 정보공유기반의 구축이 필요한 것으로 제시하고 있다. 우선 통합적 전략수립은 각 기법들의 활용단계 및 활용수준 등의 확정을 통합적으로 고려함으로써 시너지 효과를 제고하는 것으로 가급적 세 가지 기법을 통합관장하는 단일의 전담부서를 설치하는 방안을 제시하고 있다. 또한 고객만족요건의 통합관리는 현행의 행정서비스현장과 ISO 인증요건 중 중복부분의 실행을 통합하는 것이다. 즉, ISO 인증요건 중 “주민요구사항검토”, “행정서비스 제공과정 관리”, “행정서비스검토”, “부적합한 행정서비스의 관리” 및 “부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치” 등은 행정서비스현장의 운영요건과 중복되는 바, 이는 행정서비스현장의 운영실적으로 대체하는 것이다. 그리고 정보공유기반의 구축은 각 기법들의 운영에 관련된 정보들을 서로 공유함으로써 시너지 효과를 도모하고자 하는 것으로 현재 중앙정부에서 추진하고 있는 지식관리시스템을 지방자치단체에서도 적극적으로 도입할 필요가 있다는 점을 지적하고 있다.

셋째, 기법의 통합방안으로서 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO를 통합하여 단일의 성과관리 추진체제로 운영함으로써 관리비용 절감과 시너지 효과의 최적화를 도모하는 방안을 모색하였다. 이를 위해서 우선 통합관리 추진체제를 성과계획, 운영과정 및 성과평가의 3단계로 구성하고, 목표관리제는 성과계획단계에, 행정서비스현장과 ISO는 운영과정단계에 각각 배치하여 활용하는 모형을 제시하고 있다. 더불어 통합적 성과관리 추진체제의 운영시스템 정비방안을 제시하고 있다. 성과계획단계에서는 조직목표를 개인별 성과계획으로 전환하는 시스템의 구비가 필요한 바, 이를 위하여 외부 전문가로 구성된 “성과계획 심의위원회(가칭)”의 설치를 제안하고 있다. 운영과정단계에서는 행정서비스현장과 ISO의 관리를 총괄하는 부서의 설치가 필요한 바, 기획관리실 내에 “행정관리담당관(가칭)”을 설치하여 운영계

획 및 평가를 담당케 하는 방안을 제시하고 있다. 성과평가단계에서는 세 가지 기법들의 추진실적에 대한 종합적인 평가를 담당할 수 있는 기구가 필요한 바, 전술한 “행정관리담당관(가칭)”에서 관장하는 방안을 도출하고 있다. 특히, 운영계획과 평가를 동일한 부서에 전담케 함으로써 평가결과의 환류를 용이하게 하였다.

마지막으로 위에서 제시된 대안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는, 첫째, 성과예산의 도입을 통한 연계운영이 반드시 선행되어야 한다. 둘째, 제도화에 관한 충분한 고려가 수반되어야 한다. 셋째, 성과관리의 기반 구축을 위한 여건개선이 이루어져야 한다. 넷째, 조직내부의 권한위임 즉, 전결권 또는 재량권의 확대에 대한 충분한 고려가 있어야 한다는 점을 강조하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	5
제2장 성과관리에 관한 이론적 고찰	7
제1절 성과관리의 의의	7
1. 성과관리의 개념	7
2. 성과관리의 목적	10
제2절 성과관리의 내용과 유형	12
1. 성과관리의 내용	12
2. 성과관리의 유형	15
제3절 성과관리체제의 구성요소와 운영틀	17
1. 성과관리체제의 구성요소	17
2. 성과관리체제의 운영틀	21

제3장 성과관리기법의 운영실태분석 26

제1절 분석대상의 선정 및 분석틀 26

 1. 분석대상의 선정 26

 2. 분석틀 28

제2절 실태분석(1) : 성과관리기법별 분석 30

 1. 행정서비스현장제 30

 2. 목표관리제 40

 3. ISO 49

제3절 실태분석(2) : 비교분석 60

 1. 추진목표간 비교분석 60

 2. 운영시스템간 비교분석 62

 3. 운영성과간 비교분석 64

제4절 시사점 66

제4장 성과관리의 사례분석 69

제1절 사례선정의 기준 69

제2절 사례대상의 성과관리분석 71

 1. 영국 71

 2. 서울특별시 101

제3절 사례분석의 비교 및 시사점 115

 1. 사례의 비교분석 115

 2. 시사점 119

제5장 지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안	122
제1절 기본방향	122
제2절 효율화 방안(Ⅰ) : 개별기법별 개선	124
1. 개요	124
2. 접근방법 및 개선대상 선정	124
3. 개선방안	126
제3절 효율화 방안(Ⅱ) : 기법간 연계	132
1. 개요	132
2. 접근방법 및 연계대상 선정	132
3. 기법간 연계방안	137
제4절 효율화 방안(Ⅲ) : 기법의 통합	143
1. 개요	143
2. 접근방법	143
3. 기법의 통합방안	144
제6장 요약 및 정책건의	148
제1절 요약	148
제2절 정책건의	151
【참고문헌】	153
【Abstract】	156

| 표 목 차 |

- <표 2-1> 관리방법의 변화요소 2
- <표 3-1> 충청남도 연도별 행정서비스현장 제정현황 B
- <표 3-2> 충청남도의 행정서비스현장 및 담당부서 B
- <표 3-3> 충청남도 행정서비스현장제 추진전략 6
- <표 3-4> 행정서비스현장제 주요 운영(평가)요소 7
- <표 3-5> 충청남도의 2001년 행정서비스현장조사결과(공무원친절도) 8
- <표 3-6> 충청남도 목표관리 평가대상 및 평가자 현황 2
- <표 3-7> 충청남도 목표관리제 운영현황 3
- <표 3-8> 목표관리제 주요 운영(평가)요소 7
- <표 3-9> 충청남도 품질행정운동의 추진과정 5
- <표 3-10> ISO의 주요 운영(평가)요소 5
- <표 3-11> ISO의 평가요소별 세부추진내용 5
- <표 3-12> 충청남도 품질행정의 효과 8
- <표 3-13> 성과관리기법간 추진목표 비교 6
- <표 3-14> 성과관리기법간 중점관리요소 비교 8
- <표 3-15> 성과관리기법간 운영성과비교 5
- <표 3-16> 성과관리기법의 운영과정상 문제점 6
- <표 4-1> 주요국가의 성과관리 목표 및 접근방식 7
- <표 4-2> 연도별 수상기관의 수 8
- <표 4-3> 성과관리기법별 비교 8

<표 4-4> 성과관리기법별 연계부문	6
<표 4-5> 평가자 지정방식의 비교	10
<표 4-6> 최종사업평가점수의 산출방법	15
<표 4-7> 사례기법의 비교분석	18
<표 5-1> 성과관리기법별 개선대상	16
<표 5-2> 성과관리기법별 영향관계	16
<표 5-3> ISO인증 요구사항	19

그림 목차

- <그림 2-1> 성과관리의 구성내용 3
- <그림 2-2> Best Value 성과관리체제의 운영틀 22
- <그림 2-3> GPP의 성과관리체제 모형 24
- <그림 2-4> 성과관리체제의 운영 틀 25
- <그림 3-1> 성과관리기법의 비교분석틀 29
- <그림 3-2> 충청남도 행정서비스현장제 운영체계 33
- <그림 3-3> 행정서비스현장제의 일반적 운영과정 43
- <그림 3-4> 충청남도 행정서비스현장제 운영과정(2002년도) 35
- <그림 3-5> 충청남도 목표관리제 운영체계 44
- <그림 3-6> 목표관리의 일반적 운영과정 54
- <그림 3-7> 충청남도 목표관리제 운영과정(2002년도) 46
- <그림 3-8> 충청남도 ISO 운영체계 53
- <그림 3-9> ISO의 일반적 운영과정 53
- <그림 3-10> 충청남도의 ISO 운영과정(2002년도) 54
- <그림 3-11> 충청남도 행정관리담당관 설치(안) 76
- <그림 4-1> CPA의 구성틀 90
- <그림 4-2> Britain & Hove County의 성과관리틀 92
- <그림 4-3> 통합성과관리 하의 목표관리체계 110
- <그림 5-1> 개별기법별 개선방안의 접근방법 125
- <그림 5-2> 성과목표 및 성과지표의 개발과정 128

<그림 5-3> BEM모델에 의한 부문별 성과관리 모형	134
<그림 5-4> 기법간 연계방안의 접근방법	134
<그림 5-5> 성과관리기법 관장기구 설치(안)	138
<그림 5-6> 정부 지식관리시스템 개념도	141
<그림 5-7> 행정자치부의 지식관리시스템 전담조직	142
<그림 5-8> 통합방안의 접근방법	144
<그림 5-9> 성과관리단계와 기법의 위치	154
<그림 5-10> 통합성과관리 추진체제의 모형	156

제1장 서론

제1절 연구목적

1980년대 이후 세계적인 행정개혁에서 주요과제의 하나로 추진되어 온 것이 공공부문의 생산성을 제고하기 위한 성과관리이다. 즉, 종래의 투입지향적 행정관리에서 결과중심¹⁾의 행정관리로 패러다임이 전환되는 동시에 이를 위한 다양한 기법들이 개발 및 활용되어 왔다.

우리 나라에서도 성과관리의 중요성을 인식하고, 이를 실현하기 위한 다양한 기법들을 도입 및 시행하고 있다. 특히, 성과관리에 대한 관심에 더하여 실제 행정운용에서 활용되는 기회는 주로 김대중 정부의 출범과 더불어 본격화되었다. 즉, 김대중 정부가 추진한 행정개혁의 핵심내용인 “작고 효율적인 정부”를 구축하기 위한 주요 수단들이 대부분 성과관리에 관련된 것들이었다. 예를 들면, 목표관리제, 행정서비스헌장제도, 심사평가제도, 성과감사제도, 지방자치단체평가제도 등이 성과관리와 관련된 대표적인 제도들이다.

이러한 노력들은 지방자치단체 차원에서도 동시에 전개되어 왔다. 특히, 지방자치단체에서는 중앙정부에 앞서 성과관리를 위한 제도들을 도입하여 시범적인 운영을 도모한 사례들도 있다. 예를 들면, TQM이나 ISO의 경우²⁾ 김대중 정부가 출범하기 이전에 이미 일부 지방자치단체를 중심으로

-
- 1) 공공부문에서 성과에 대한 관심은 이미 오래 전부터 제기되어 왔다. 다만, 1980년대 이후 최근에 이르기까지의 행정개혁에서 대두된 성과관리는 기존의 성과관리와 다소 다른 맥락에서 이해되고 있다. 즉, 최근의 성과관리는 결과중심에 초점을 두고 있는 바, 이는 정부활동의 직접적인 산출물을 반영하는 효율성 개념보다는 정부활동의 궁극적인 영향정도를 반영하는 효과성 개념에 높은 비중을 두고 있다는 것이다.
 - 2) 김대중 정부가 출범하기 이전에 지방자치단체를 중심으로 운영된 대표적인 성과관

운영되어 왔다. 그리고 최근에는 행정서비스현장제도와 목표관리제 등과 같은 성과관리 기법들이 행정자치부의 주관³⁾ 하에 모든 지방자치단체에서 활용되고 있는 실정이다. 지방자치단체들은 이와 같은 성과관리 기법들을 통하여 행정서비스의 질을 제고하기 위한 노력들을 경주하여 왔고, 또한 나름대로의 성과를 달성하기도 하였다.⁴⁾

그러나 전술한 바와 같은 지방자치단체의 의욕적인 노력에도 불구하고, 다수의 성과관리기법들이 각각의 핵심적 내용들을 제대로 구현하지 못할뿐더러 각기 서로 다른 부서에 의해 추진 및 운영됨으로써 운영 효율성을 확보하지 못하는 실정이다. 특히, 추진부서간 정보공유의 미비와 이로 인한 성과관리 기법들간 연계 또는 통합을 통한 시너지 효과의 달성이 충분치 못한 것으로 평가되고 있다.

이러한 맥락에서 여기서는 지방자치단체에서 추진하고 있는 성과관리기법들의 실태를 파악하고, 이를 토대로 성과관리기법의 효율화 방안을 강구

리기법들이 TQM과 ISO이다. TQM은 1994년 충청북도가 가장 먼저 도입한 이래 1997년 제주도, 강동구, 이천시 그리고 1998년 칠곡군, 강서구 등에서 도입하였다(권오철, “지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구,” 「서울대학교 행정대학원 박사학위논문」, 1999, p.36). 또한 ISO는 제주도가 가장 먼저 도입한 이래 충청남도, 경기도 등에서 도입하여 활용하고 있는 실정이다.

- 3) 행정서비스현장제도는 행정자치부 행정제도과의 주관 하에 그리고 목표관리제는 행정자치부 행정능률과의 주관 하에 중앙정부를 비롯한 모든 지방자치단체에 적용되고 있다.
- 4) 예를 들면, 행정서비스현장제도의 경우 실시 전후간 행정서비스에 대한 주민만족도가 차이를 나타내고 있다. 즉, 2000년도 구미시가 조사한 주민만족도 평가에 의하면, 행정서비스현장제도를 실시하기 이전에 53.7%이던 행정서비스에 대한 만족도가 실시 이후에는 61.6%로 높아졌다. 또한 우편서비스의 경우 행정서비스현장제도의 실시로 시중은행(71.9)이나 백화점(69.4)과 유사한 수준인 71.6의 고객만족도 지수를 나타낸 것으로 파악되고 있다(행정자치부, 「행정서비스현장제 운영성과와 향후 추진계획」, 2000, p.6).

하고자 한다. 이를 위하여 우선 성과관리 및 성과관리체제에 대한 제반이론을 검토하고, 둘째, 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 대상으로 운영실태와 문제점을 분석하며, 셋째, 성과관리기법의 효율화에 관한 국내외 사례를 고찰하여 시사점을 도출한 후, 넷째, 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 대상으로 효율화 방안을 도출하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

앞에서의 연구목적을 효과적으로 달성하기 위하여 연구범위는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구대상의 범위는 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO로 국한한다. 사실 우리 나라의 지방자치단체에서 적용 또는 활용되고 있는 성과관리기법들은 전술한 세 가지 이외에도 다수가 있다. 예를 들면, TQM, 성과급, 성과감사, 심사분석 등이 대표적인 사례들이다. 이 가운데서 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 연구대상으로 선정한 것은 활용의 보편성과 기법간 유사성에 근거하고 있다. 세 가지를 제외한 여타의 기법들 특히, TQM과 같은 것은 극히 일부 지방자치단체에서만 활용되고 있어서⁵⁾ 다수의 지방자치단체에 연구결과를 적용하기가 어렵다. 또한 심사분석이나

5) 현재 성과관리기법의 하나인 TQM을 활용하고 있는 지방자치단체는 강동구가 유일하다. 기존에 TQM을 도입 및 활용하던 충청북도를 비롯한 일부의 지방자치단체들이 현재는 모두 폐지한 실정이다.

성과감사와 같은 기법들은 과정관리보다는 산출물에 대해 초점을 두고 있어서 성과관리체제의 핵심적 내용들에 대한 포괄성이 제한되어 있다. 따라서 여기서는 지방자치단체의 활용 보편성과 기법간 상호 유사성을 기준으로 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 연구대상으로 선정한다.

둘째, 연구내용의 범위는 성과관리의 추진체제에 국한한다. 성과관리는 정부활동의 효율적 운영과 이를 통한 궁극적 목적의 달성을 도모하기 위한 것으로, 이에 성과관리를 구성하는 핵심적 내용, 이를 추진하는 추진체제 및 결과의 활용을 통한 관리전략의 재조정 등 다양한 측면들이 포괄되어 있다. 그러나 성과관리의 핵심적 내용이나 관리전략의 재조정 등은 성과관리 기법의 개별적 차원에서 접근되어야 할 사항으로 기법 상호간 문제는 아니다. 따라서 여기서는 성과관리기법의 상호간에 발생할 수 있는 추진체제에 국한하여 효율화 방안을 모색하고자 한다.

셋째, 연구대상기관의 범위는 충청남도를 선정하고자 한다. 다시 말해 본 연구는 일종의 사례연구에 해당된다. 사례연구는 그 결과의 일반화에 다소의 문제점이 내포되어 있으나, 본 연구의 경우 전술한 세 가지의 성과관리 기법을 연구대상으로 하고 있고, 따라서 세 가지의 성과관리기법을 모두 채택하고 있는 연구대상기관의 선정이 전제조건이라 할 수 있다. 이와 같은 요건을 충족하고 있는 지방자치단체가 충청남도이다.⁶⁾ 따라서 여기서는 사례연구의 한계를 충분히 인지함에도 불구하고 연구대상기관으로 충청남도를 선정하고자 한다.

넷째, 개선방안의 범위는 개선의 폭을 중심으로 세 가지의 단계적 접근을

6) 충청남도 이외에 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 모두 실시하고 있는 지방자치단체로는 경기도를 들 수 있다. 따라서 경기도를 연구대상으로 추가할 수 있으나, 그 경우에도 사례연구의 한계는 여전히 남는 문제이므로, 연구의 편의를 도모하기 위하여 충청남도만을 연구대상기관으로 선정한 것이다.

도모한다. 현행의 성과관리 추진체제의 시스템을 가급적 유지하는 수준에서 문제점을 보완하는 개별기법별 효율화 방안을 1단계의 개선방안, 기법간 상호연계를 통하여 단기적 시너지 효과를 창출하는 방안을 2단계의 개선방안 그리고 기법간 통합체제를 구축하여 장기적 시너지 효과를 창출하는 방안을 3단계의 개선방안으로 상정하고자 한다.

2. 연구의 방법

연구방법으로는 문헌조사와 관계자면담, 사례조사 및 전문가회의 등을 병행하여 활용한다.

우선 문헌조사를 통해서 국내의 관련문헌, 통계자료 등을 토대로 지방자치단체의 성과관리에 대한 이론적 고찰과 외국사례를 분석한다. 또한 지방자치단체의 성과관리의 실태 및 문제점을 고찰하여 개선방안을 도출하는데 시사점으로 활용한다.

다음으로 관계자면담은 성과관리에 대한 지방자치단체의 구체적 현황을 파악하기 위하여 활용한다. 관계자면담을 통하여 현재의 성과관리 실태에 대하여 향후 개선방향 등을 포괄적으로 파악함으로써 문헌조사의 한계를 보완하고자 한다. 특히, 관계자면담은 충청남도의 각 기법별 담당자뿐만 아니라 해당기법을 주관하는 중앙부처의 관련공무원도 대상으로 포함하여 다면적 접근을 활용한다.

사례조사는 전술한 바와 같이 충청남도를 대상으로 선정하여 성과관리의 추진실태와 문제점을 심층적으로 분석하기 위하여 활용한다. 사례조사를 통하여 행정자치부의 지침에 따른 시행과정, 자체적인 개선 노력 및 문제점

등을 포괄적으로 고찰하고, 이를 보완할 수 있는 대안에 대한 시사점을 도출하는 동시에 대안의 일반화 가능성을 모색한다.

마지막으로 성과관리 추진체제의 효율화 방안을 도출하기 위하여 전문가 회의를 활용한다. 전문가회의는 2회에 걸쳐 실시하되, 시차를 두고 개최한다. 우선 일차적으로 연구과정의 초기에 2명의 관련전문가를 초청하여 본 연구진이 마련한 연구방향을 검토하여 그 적절성을 분석토록 하고, 다음으로 연구대안의 시안이 마련된 시점에 다시 2명의 전문가를 초청하여 대안의 타당성, 현실 적용성 및 대안도출을 위한 논리전개의 적절성 등을 검토토록 하여 연구의 이론적·논리적 타당성 및 대안의 적절성 등을 보완하는데 활용한다.

제2장 성과관리에 관한 이론적 고찰

제1절 성과관리의 의의

1. 성과관리의 개념

공공부문에서 성과에 대한 관심이 최근에 대두된 것은 아니다. 지난 수십 년 동안 제한된 자원의 효율적 사용을 위한 노력은 여러 나라에서 다양하게 시도되어 왔다. 예를 들면, 후버위원회(Hoover Commission)에서 제안하여 1950년 미국 연방정부에서 시행되었던 성과예산⁷⁾을 비롯하여, 1965년 존슨 대통령시절의 계획예산제도(PPBS), 1973년 닉슨 대통령시절의 목표관리제(MBO), 1977년 카터 대통령시절의 영기준예산(ZBB) 등이 모두 성과에 대한 관심에서 비롯된 것이다.⁸⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 노력들이 소기의 성과를 거두지는 못한 것으로 평가되고 있다.

최근에 새롭게 제기된 공공부문의 성과에 대한 관심은 직접적으로는 신공공관리론(New Public Management)⁹⁾에 그 기반을 두고 있다. 1970년

7) 성과주의 예산은 지금도 활용되고 있는 품목별 예산제도의 한계 즉, 예산의 집행으로 달성된 조직의 성과에 관한 정보의 미흡을 극복하기 위한 대안으로 제시된 것이다.

8) General Accounting Office, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997, pp.6-8.

9) 신공공관리론(New Public Management)은 최근의 세계적 행정개혁을 주도하는 핵심적 좌표로 그만큼 다양한 의미의 확장을 보이고 있다. 흔히 기업부문에서 추가적인 투입을 필요로 하지 않고, 관리과정의 개선을 통해 능률성을 향상시키는 테일러리즘에 대비하여 최근의 관리기법을 신관리주의라고 부르고 있다. 이러한 맥락에서 신공공관리론은 공공부문에서의 신관리주의적 현상의 하나로 공공조직의 해체, 한

대를 정점으로 복지국가에 기인한 과도한 정부규모의 비대화 및 재정적자 등 소위 정부실패의 확산¹⁰⁾은 신공공관리론의 대두를 초래하였다. 그리고 이러한 신공공관리론에 기초한 행정개혁의 핵심적 내용의 하나가 성과¹¹⁾의 추구라고 할 수 있다. 즉, 정부의 다양한 활동을 성과측정을 통해 평가하고, 이를 토대로 제한된 물적·인적 자원의 효율성을 극대화하고자 하는 노력들이다.¹²⁾

이처럼 공공부문에서 성과에 대한 관심은 끊임없이 제기되어 왔다. 그리고 이러한 성과는 대체적으로 조직 및 그 구성원이 서비스의 생산 및 제공을 위해 수행한 업무, 정책 및 활동 등의 현황 또는 정도를 의미하는 것으로 간주되고 있다.¹³⁾ 또한 성과를 달성하기 위한 노력의 일환으로 성과를 구성하는 주요 요인들에 대한 집중적이고 체계적인 관리가 수반되어 왔다. 그

시임용, 서비스전달기능의 분리, 비용절약의 강조, 효율성 평가와 기준, 결과중심주의 등을 그 특징으로 하고 있다(P. Greer, *Transferring Central Government*, Buckingham: Open Univ. Press, 1994, p.8).

- 10) 신공공관리론에 입각한 1980년대의 행정개혁을 정부실패가 아닌 다른 원인에서 찾고 있는 논자들도 있다. 예를 들면, 그 당시의 정부가 노정했던 비효율성도 문제이긴 하지만, 세계화라는 시대적 흐름에 의하여 자본과, 정보, 노동 등의 생산요소들의 자유로운 이동에 의하여 한계생산성이 유사해지고, 따라서 공공부문의 효율성이 국가의 경쟁력을 결정하는 주요 요인으로 등장한 데에서 행정개혁의 주된 동인을 도출하는 것이다(이중수, “정부조직 개편과 행정개혁: 한국적 개혁론의 모색”, 「개혁정책의 평가와 과제」, 한국정책학회 추계학술회의 발표논문집, 1999, pp.1-2).
- 11) 최근의 제기된 성과의 개념은 종래의 성과와 달리 주로 결과에 초점을 두고 있다. 즉, 정부의 구체적인 활동을 통해 나타나는 실적 또는 산출물을 통해 성과여부를 판단하는 것이다.
- 12) 김신, “한국과 미국의 성과관리체제의 비교: 특히행정을 중심으로”, 「공공부문의 성과측정」, 성균관대학교 두뇌한국 21 핵심사업팀 학술 심포지움자료집, 2001, p. 123.
- 13) 박중훈, 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」, 한국행정연구원, 1999, p.9.

러한 성과관리는 시대에 따라 다소 차별적인 접근방법을 보여주고 있다.

전통적 시각에 의하면, 성과관리는 조직구성원들로 하여금 상위목표에 관심을 갖게 하고, 과업수행을 촉진하고, 잠재력을 발현케 하는 수단으로서 시스템 지향적인 전략적 계획과정보다는 주로 인력관리에 초점을 두어 왔다.¹⁴⁾ 이에 비하여 최근의 성과관리는 조직의 전략적 또는 운영적 목표들에 관한 책임을 조직 구성원에게 배분하고, 그리고 이러한 책임을 객관적으로 측정하는 수단으로 규정되고 있다.¹⁵⁾ 이를 통해 장래의 목표와 조직 및 조직 구성원들의 요구에 관련된 의사결정에 적절한 정보를 제공하는 기능을 하는 것이다.

위와 같은 논의에 따라 최근에 새롭게 제기되고 있는 성과의 개념을 토대로 공공부문에서의 성과관리를 규정하면, 제한된 인적·물적 자원을 효율적으로 활용하고, 업무를 효과적으로 수행하여 높은 성과(High Performance)를 달성하기 위한 제반활동을 말하는 것으로 간주할 수 있다. 그리고 이러한 활동에는 핵심적인 세 가지 내용이 포함되어 있는 바, 전략적인 계획, 활동과정, 평가 및 피드백 등을 효과적으로 관리하는 것이 그것이다.¹⁶⁾

14) Noorzaman Rashid, *Managing Performance in Local Government*, Kogan Page, 2000, p.19.

15) LGMB, *Performance Management and Performance Related Pay Survey*, LGBM, London, 1994.

16) 남명수·류량도, 「지식경영, 팀제, 연봉제 실현을 위한 성과관리시스템」, 한언, 1999, p.127.

2. 성과관리의 목적

공공부문에서 성과에 대하여 관심을 집중하고, 또한 이를 달성하기 위하여 체계적 관리노력을 기울이는 것은 궁극적으로 행정의 생산성을 제고하기 위함에 있다. 그럼에도 불구하고, 성과관리를 활용하고 있는 모든 국가들이 동일한 목적을 추구하는 것은 아니다. 성과관리를 도입하게 된 직접적인 필요성이 국가별로 다를 수 있고, 따라서 성과관리의 운영목적 역시 국가별로 다소간 다르게 나타날 수 있다.

기업분야에서는 일반적으로 성과관리 시스템을 구축하는 목적을 다음과 같은 네 가지 측면에 두고 있다.¹⁷⁾ 첫째, 핵심역량과 경쟁우위요소의 확보에 대한 전략적 실행방안의 구축이다. 성과관리 시스템은 비전 및 전략과 연계된 합목적적인 경영성과 목표를 입체적으로 부여하고, 목표달성의 진척상황 관리 및 그 성과를 평가함으로써 경쟁우위요소 획득을 통한 경쟁력의 확보는 물론 핵심역량 확보를 통한 비전달성을 이루게 한다는 점이다. 둘째, 팀장의 효율적인 팀원관리를 도모하기 위함이다. 즉, 팀장의 성과달성을 위해서는 팀원의 지원이 절대적으로 필요하다. 성과관리 시스템은 팀원의 수행업무, 업무량, 업무수행 방법 등 전반적인 사항들을 관리함으로써 업무위임과 효율적인 팀 운영 및 궁극적으로 팀의 성과를 제고토록 하는 것이다. 셋째, 자기책임(self-responsibility)에 근거한 직무수행을 가능하게 하기 위함이다. 즉, 조직구성원 스스로가 일의 중요도나 긴급도를 고려하여 실행계획을 수립·수행하며, 또한 이를 평가하여 업무처리를 능동적으로 개선함으로써 팀에 대한 공헌도를 향상시킬 뿐만 아니라 개인의 역량도 신장시킬 수 있다는 것이다. 넷째, 성과개념의 강화 및 성과와 보상과의 연계 강

17) 남명수·류량도, 「전계서」, pp.129-130.

화이다. 성과관리 시스템을 도입함으로써 구성원들에게 기업의 궁극적 목표인 경영이익의 극대화를 달성하기 위한 성과개념의 강화 및 성과에 따른 보상시스템의 도입으로 능력 및 업적 위주의 조직운영을 통해 높은 성과(high performance)를 내는 조직을 추구하는 것이다.

이와 같은 기업분야에서 추구하는 성과관리의 목적은 사실 공공부문에서도 그대로 적용될 수 있는 것들이다. 다만, 공공부문에서는 위에서 제시하고 있는 성과관리의 목적보다 한층 다양한 필요성에서 출발하고 있다. 공공부문에서 일반적으로 제시되고 있는 성과관리의 목적들을 적시하면, 다음과 같다.¹⁸⁾ 첫째, 특정목표의 수행 및 달성을 책임질 사람이 누구인가를 보다 분명히 규정하기 위함이다. 둘째, 조직의 우선적인 목표에 초점을 두고, 그러한 목표에 조직의 에너지를 집중시키기 위함이다. 셋째, 성과를 모니터하고 평가하는 균형적인 접근을 제공하는 동시에 문제점을 파악하고 환류하여 성과격차를 해소케 하기 위함이다. 넷째, 조직의 목표를 달성하기 위해 개인, 팀 및 다른 조직들이 수행해야 할 바를 명확히 규정하기 위함이다. 다섯째, 달성할 수 있는 것과 그렇지 못한 것을 보다 공개적이고 정직하게 제시하기 위함이다. 여섯째, 제한된 자원의 효율적 활용을 가능케 하고, 개선이 필요한 성과격차를 명백히 규정하기 위함이다. 일곱째, 실패와 성공의 원인으로부터 학습을 촉진하기 위함이다.

위와 같은 성과관리의 목적들은 일반적으로 제시될 수 있는 것들이고, 개별국가에 있어서는 이러한 목적들 중에서 어느 일부가 채택되거나 또는 강조되기도 한다. 또한 일부 국가에서는 전술한 성과관리의 목적들을 포괄적으로 추구하기도 한다. 즉, 성과관리의 목적은 개별국가의 행정문화, 행정수준, 나아가 행정개혁의 핵심적인 강조점에 따라 차별화되는 것이 일반적이다.

18) Noorzaman Rashid, op.cit., pp.25-26.

제2절 성과관리의 내용과 유형

1. 성과관리의 내용

공공부문의 성과관리는 최근의 행정환경 변화에 대한 대응전략의 일환이다. 즉, 행정환경의 급속한 변화에 따라 공공부문은 역량, 기술 및 경쟁력을 점차 새롭게 전환시켜 왔다. 예를 들면, 1990년대는 1970년대의 일반적인 규범이었던 관료제적이고 계층제적인 조직구조, 귀족적인 고급 공무원, 통제적인 의사소통 등에 대해 일대 전환을 초래하였다. 즉, 관료주의 시대가 보다 안정적인 환경과 포디즘적인 생산양식에 기초하였다면, 1990년대는 이러한 경향을 일소하는 새로운 시대에 직면하게 되었다는 것이다.

1990년대에는 시민사회와의 관계, 서비스 제공방법, 조직구조 및 조직관리, 고용구조, 제품관리 그리고 구매방식 등에서 종래와는 다른 새로운 양상들이 대두되었다(<표 2-1> 참조). 이에 따라 공공부문의 대응양식 또한 변화되었는 바, 그 핵심적 내용들은 행정개혁으로 나타나게 되었다.

<표 2-1> 관리방법의 변화요소

구 분	1980년대	1990년대	2000년 이후
시민사회관계	독점	파트너십	전략적 동맹
서비스제공	강제적·독점적 공급	구매자와 공급자 분리	최고가치
조직구조	계층제	매트릭스 관리	네트워크조직 및 유연적 작업팀
조직관리	중앙통제	계약과 설득에 의한 관리	-
고용구조	안정적 고용	유연적 고용	부문간 교차고용
제품관리	품질보증	총체적 품질관리	사업최고모델
구매방식	근린지역	원스톱 샵	콜센터, 전자정보

자료 : Noorzaman Rashid, op.cit., p.12의 <표 1-1>를 재구성.

행정환경변화에 따른 새로운 대응방식으로 대두된 성과관리는 크게 다음과 같은 4가지의 내용으로 구성되어 있다. 아래의 그림 <2-1>에서 제시된 바와 같이 ① 시민리더십과 민주주의의, ② 전략기획, ③ 결과지향적 인력관리 및 ④ 운영통제 등이 그것이다.¹⁹⁾

<그림 2-1> 성과관리의 구성내용

<p style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px;">시민리더십과 민주주의</p> <p>시민과 성과 정치적 관리</p> <p>협의전략 정책투표</p> <p>시민위원회 공동체 계획</p> <p>지역운동 비전</p> <p>최고가치 의원성과</p> <p>위임과 보장</p>	<p style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px;">전략 기획</p> <p>거시적 성과 정보와 성과측정</p> <p>성과계획 성과측정</p> <p>서비스기획 성과지표</p> <p>전략적 예측 시장이해</p> <p>파트너십 벤치마킹</p> <p>대안적 공급체계 네트워킹/조직 비교</p> <p>자원교환</p>
<p style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px;">결과지향적 인력관리</p> <p>조직성과 개인 및 팀 성과</p> <p>IIP 전면평가</p> <p>BEF 조언/지도</p> <p>핵심역량 NPL/TAL</p> <p>발전과 훈련계획 구성원 참여</p> <p>학습조직 가상팀</p> <p> 목표관리</p>	<p style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px;">운영 통제</p> <p>서비스질 표준 운영 틀</p> <p>품질보증(BSI/ISO) 감사</p> <p>TQM 법정조사(OFSTED, SSI)</p> <p>재정 및 인력절차 CCT/VCT</p> <p>CRE 표준 영기준 예산</p> <p>서비스연계분석</p> <p>시민현장</p>

자료 : Noorzaman Rashid, ibrd., p.43.

19) 자료 : Noorzaman Rashid, ibrd., pp.42-47.

가. 시민리더십과 민주주의

시민리더십과 민주주의는 지방정부와 고객인 시민들과의 관계에 관한 것으로 시민과 성과, 정치적 관리의 2개의 핵심과제로 구분된다.

우선 시민과 성과는 서비스의 우선순위 결정과 성과측정에 시민들과 서비스 이용자들을 참여시키는 방법에 초점을 두고 있으며, 이에 비하여 정치적 관리는 지방의회가 내외부적으로 그들의 역할과 책임을 수행하는 방법에 역점을 두고 있다.

나. 전략기획

전략기획은 시민들의 수요나 기대와 단기, 중기 및 장기계획간 연계에 관한 것으로 거시적 성과와 정보 및 성과측정의 2개의 핵심과제로 구분된다.

거시적 성과는 시민우선의 공급을 위하여 현재의 자원을 활용하거나 지방의회와 다른 기관들을 재배치하는 방법에 초점을 두고 있다. 이에 비하여 정보 및 성과측정은 거시적 성과와 밀접히 연관된 것으로 지방자치단체의 거시적 성과뿐만 아니라 전반적인 성과관리 시스템에 필요한 관련정보를 제공하고, 다른 기관의 성과에 비추어 해당기관의 성과를 측정하는 방법에 관한 것이다.

다. 결과지향적 인력관리

결과지향적 인력관리는 조직, 개인 및 팀의 역량을 개발하는 방법에 관한 것으로 조직성과와 개인 및 팀 성과의 2개의 핵심과제로 구분된다.

조직성과는 전반적인 조직성과를 향상시키기 위하여 조직이 추구하는 유형과 철학에 초점을 두고 있으며, 이에 비하여 개인 및 팀 성과는 개인과 팀

을 운영하는 방법과 그들의 목표와 우선순위를 시민수요와 조직의 우선순위에 연계하는 방법에 역점을 두고 있다.

라. 운영통제

운영통제는 구체적인 표준들을 보장하기 위한 시스템과 절차에 관한 것으로 서비스질 표준과 운영 틀의 2개의 핵심과제로 구분된다.

서비스질 표준은 서비스의 구체적 질을 담보하기 위한 시스템과 절차를 마련하는 방법에 초점을 두고 있으며, 이에 비하여 운영 틀은 조직이 제공하는 서비스의 성과와 질을 관리하는 내외부적 통제장치의 마련에 주안점을 두고 있다.

2. 성과관리의 유형

성과관리는 전술한 목적에서 살펴본 바와 같이 매우 다양한 용도로 활용되고 있다. 즉, 책임의 명확한 규명이나 제한된 자원의 효율적 활용, 또는 업무수행에 대한 평가와 이의 환류를 통해 학습조직을 촉진하는 등이 그것들이다.

여기서는 실제 성과관리제도를 도입하고 있는 국가들의 사례를 중심으로 성과관리를 유형화하면, 크게 세 가지로 구분된다. 즉, 조직관리개선 유형, 내부책임강화 유형 및 예산절감 유형 등이 그것이다.²⁰⁾

20) OECD, *In Search of Results Performance Management Practices*, 1998, pp.26-27.

가. 조직관리개선 유형

조직관리개선 유형의 성과관리는 방법, 기법 및 접근의 선정에서 주로 다음과 같은 요소들에 초점을 두는 경향이 있다.

경쟁력을 강화하기 위하여 시장성테스트, 벤치마킹 등의 활용에 높은 비중을 두고, 정보시스템은 상이한 내부수요에 대처하기 위하여 복잡한 구조를 갖는 동시에 매우 세부적 수준까지 커버하도록 하고 있다. 또한 성과예산은 산출 및 결과에, 성과회계는 비용인지(고비용)에 그리고 성과감사는 자기개선 전략에 자기평가가 연계되도록 하고 있다. 그리고 인센티브 시스템은 개선을 촉진하도록 구조화하고, 접근방법은 상향적 접근방법을 주로 활용하고 있다.

나. 내부책임강화 유형

내부책임강화 유형은 기본적인 시각에서 차별성을 갖는 바, 주요한 방법과 기법에서 강조점이 다음과 같이 상이하다.

성과협약을 체결, 점검, 통제 및 평가하는 필요성이 제기되고, 이를 위하여 계약을 내부책임 강화장치의 일환으로 활용하고 있다. 그리고 단순하고 투명한 성과정보 시스템을 통해 계약과 내부책임 확보에 정보를 제공하며, 성과지표는 공개적으로 활용 가능토록 일반적인 대화체로 구성하고 있다. 또한 감사는 주로 자료와 성과정보의 감사에 특별히 역점을 두며, 내부책임 확보장치가 결정되면 그에 따라 예산절감액의 배분, 성과급 등과 같은 인센티브를 고려하고, 접근방법은 쌍방향적(top-bottom) 접근방법을 주로 활용하고 있다.

다. 예산절감 유형

예산절감유형은 기본적 법칙이 상이한 바, 주로 다음과 같은 상이한 전략적 요인들에 근거하고 있다.

즉, 가장 주요한 차이점은 투입측면에 초점을 두고 있다는 점이고, 정보시스템은 지출과 비용항목들에 주안점을 두고 있다. 그리고 시장성테스트는 문제해결의 최적수단으로서가 아니라 비용절감을 위해 활용하며, 비용절감의 단지 일부만이 비용절감을 도모한 사람들에게 배분된다. 또한 접근방식은 하향식 접근방법을 주로 활용하고 있다.

제3절 성과관리체제의 구성요소와 운영틀

1. 성과관리체제의 구성요소

성과관리체제의 구성요소는 이를 도입 및 운영하고 있는 나라마다 다소의 차이는 있으나, 핵심적인 내용에 있어서는 유사한 측면을 보이고 있다.

예를 들면, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 소위 영연방 국가들의 결과중심 성과관리체제의 핵심적 구성요소는 크게 4가지로 제시되고 있다. 즉, 전략적 계획(strategic planning), 운영계획(operational plans), 성과측정(performance measurement), 성과정보의 공개(reporting) 등이 그것이다.²¹⁾ 또한 미국의 성과관리체제의 구성요소 역시 「정부성과법(GPRA: Government Performance and Results Act of 1993)」에 의하면, 전략 계획(strategic planning), 성과계획(performance planning), 성과측정

21) OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, PUMA, 1997.

(performance measures) 및 성과정보공개 및 활용(reporting) 등이다.²²⁾

이와 같은 논의들에 비추어 보면, 성과관리체제의 핵심적인 구성요소는 국가별 특성을 감안한다 하더라도 기본적으로 전략적 계획, 운영계획, 성과 측정 및 성과정보의 공개·활용 등은 반드시 포함되어 있어야 한다는 점이다. 이에 대한 보다 구체적 내용을 살펴보면, 다음과 같다.²³⁾

가. 전략계획(Strategic Planning)

전략계획은 현재의 여건 및 향후 행정환경의 변화를 감안하여 장기적인 목표와 활동전략을 마련하는 것을 의미한다. 여기에는 해당기관의 주요 기능과 활동을 망라하는 포괄적 임무가 규정되어야 하고, 또한 일반적인 목표가 제시되어야 한다. 나아가 이러한 목표의 구체적 실현과정 즉, 활동과정, 기술적·인적·물적 자원에 대한 정보, 기타 소요자원에 대한 내용이 포함되어야 한다. 뿐만 아니라 해당기관의 통제범위를 벗어나는 영향요인에 대한 분석도 제시되어야 한다. 이와 같은 전략계획은 공통의 조직목표를 달성하기 위해 조직 구성원과 활동을 정렬함으로써 기업적 조직문화를 창출하기 위함에 그 목적을 두고 있다.

따라서 전략계획을 수립할 시에는 관련기관 및 조직 구성원 등 보다 광범위한 사람들의 참여를 촉진함으로써 상호간 공유의 폭을 넓힐 필요가 있다. 이를 통하여 조직 구성원들의 지원을 확보하고, 조직목표와 자신의 목표를 연계하도록 함으로써 기존의 통제중심의 조직문화를 탈피하고, 고객 내지 결과중심의 조직문화를 조성할 수 있다.

22) GAO, *Executive Guide Effectively Implementing the Government Performance Results Act*, GAO/GGD-96-118, 1996.

23) 박중훈, 「전게서」, pp.134-138.

나. 운영계획(Operational Plans)

운영계획은 전술한 전략계획에서 제시된 해당기관의 임무 및 목표를 달성하기 위한 구체적 목적이나 성과평가 및 측정을 위한 기준을 마련하는 것이다.²⁴⁾ 이러한 운영계획의 핵심은 해당기관별 전략계획의 구체적 실현방법의 적시와 동시에 이를 통해 달성되는 성과목표를 제시하는 것이다.

운영계획에서 제시되는 구체적인 실현방법들은 반드시 전략계획의 목표 및 활동들과 연계되어야 하며, 나아가 전략계획에서 제시되었던 활동과정, 기술적·인적·물적 자원에 대한 정보, 기타 소요자원에 대한 내용이 보다 구체적으로 설명되어야 한다. 특히, 운영계획에 제시되는 성과목표는 구체적이고, 객관적이며, 계량화되어 측정가능토록 하여야 한다.

다. 성과측정(Performance Measurement)

성과측정은 전략계획 및 운영계획에 따라 해당기관이 수행한 활동결과의 산출물, 서비스 수준 및 영향 등을 측정 또는 평가하는 것을 의미한다. 이와 같은 성과측정을 효과적으로 수행하기 위해서는 운영계획에 이를 평가하기 위한 구체적 방법과 성과지표 등이 사전에 제시되어 있어야 한다.

특히, 성과측정은 성과의 개념을 규정하는 시각에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 성과(performance)란 전술한 개념규정에서 기술한 바와 같이 조직 및 그 구성원이 서비스의 생산 및 제공을 위해 수행한 업무, 정책 및

24) 영국과 호주의 경우 운영계획은 일선 및 최고관리자가 조직성과를 제고하기 위하여 활용하는 '관리수단'으로 간주하고 있다. 따라서 영국의 각 부처는 전략계획에 제시된 조직목표를 조직의 상위에서 하위로 각 단계별로 구체화시키는 접근방법을 활용하고 있으며, 호주의 각 부처는 별도의 운영계획을 수립하여 일상적인 활동을 통해 전략계획의 목표를 달성토록 연계하고 있다.

활동 등의 현황 또는 정도를 의미하는 것으로 간주되고 있다. 그러나 여기에는 해당기관의 활동을 통해 나타난 직접적인 산출물을 포함하느냐 아니냐에 따라 실제 성과측정의 대상이 달라질 수 있다. 미국의 GPRA에 의하면, 성과측정은 두 가지 형태로 구분되고 있는 바, 결과/효과 측정과 산출물 측정이 그것이다. 결과/효과(outcome) 측정은 정책이 의도하는 목적에 대비한 긍정적 효과 또는 결과의 평가로 규정되고 있는데, 이는 해당정책의 궁극적 효과 내지 결과에 대한 규정이 전제되어야 하고, 나아가 해당정책이 종료되거나 측정이 가능한 수준이 되어야 한다. 이에 비하여 산출물(output) 측정은 특정정책에 따른 활동 및 노력의 정도에 관한 것으로 질적 및 양적 개념으로 간주되고 있는데, 이는 목적에 대비한 결과(outcome), 영향(impact) 및 투입(input)을 제외한 성과의 모든 측면을 내포하고 있으며, 특히 산출물은 해당정책의 수행과정에서 수시로 측정이 가능하다.

라. 성과정보의 공개 및 활용(Reporting)

성과정보의 공개 및 활용은 전술한 성과측정을 통하여 나타난 결과들을 대내외적으로 공표하는 동시에 정책 환류, 인센티브 제공 등 다양한 용도로 활용하는 제반과정을 의미한다. 특히, 성과측정을 통해 제시된 다양한 정보가 고위 관리자 또는 정책관리자에게 보고됨으로써 보다 개선된 정책수립 및 추진의 기반을 구축하게 된다.

미국의 경우 성과측정을 통해 제시된 정보들을 통합하여 매년 회계연도 종료 후에 사업성과보고서(program performance reports)를 발간하여 대통령과 의회에 보고토록 되어 있다. 이와 같은 사업성과보고서에는 운영계획에서 마련된 성과지표를 제시하고, 각 성과지표별 목표 대비 달성수준

을 구체적으로 담고 있어야 한다. 특히, 성과목표가 달성되지 못한 경우에는 ① 성과목표가 달성되지 못한 사유, ② 성과목표의 달성을 위해 수립된 계획과 일정, ③ 성과목표가 비현실적이거나 불가능하다고 판단되는 경우 그 사유 등을 적시토록 하고 있다.

2. 성과관리체제의 운영틀

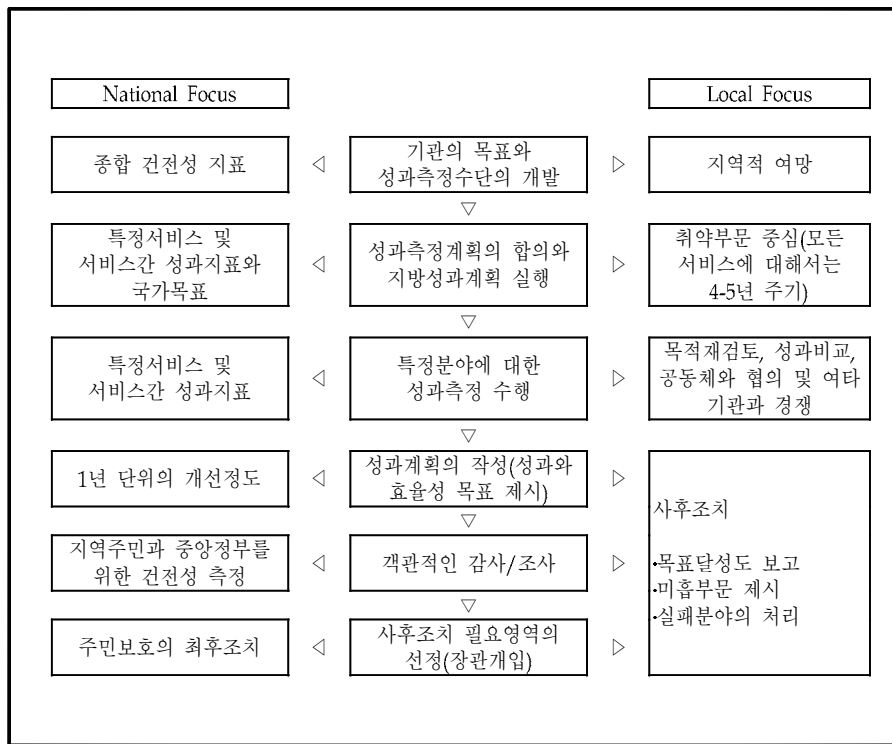
성과관리체제의 운영 틀은 전술한 성과관리의 주요 요소들을 중심으로 체계적 관리를 도모하기 위한 것이다. 일반적으로 성과관리체제의 운영 틀은 프로세스를 중심으로 크게 네 가지 분야 또는 단계로 구분할 수 있다. 예를 들면, 해당기관의 기능 또는 임무를 중심으로 전략적인 계획을 수립하고, 전략계획에 근거하여 구체적인 운영계획을 마련하고, 그리고 수행된 업무를 실적을 중심으로 평가하며, 평가결과를 공개 및 활용하는 것이 그것이다. 따라서 성과관리체제의 운영 틀은 기본적으로 앞에서 기술한 네 가지 핵심적인 분야 또는 단계를 중심으로 구조화될 수 있다. 이러한 내용들을 보다 구체화하기 위해서는 기존의 활용사례를 살펴 볼 필요가 있다.

우선 영국의 최고가치(best value)²⁵⁾의 성과관리체제가 대표적인 사례로 지적될 수 있다. 최고가치(best value)는 행정서비스의 지속적 개선을

25) 최고가치(best value)는 2000년 4월부터 본격 실시된 행정개혁 프로그램으로 종래의 의무경쟁입찰제도(compulsory competitive tendering)의 한계를 극복하고자 제시된 것이다. 동 제도는 1999년 법에 의해 Best Value Authorities이라고 정의된 잉글랜드의 모든 주요한 지방자치단체에 적용되며, 또한 잉글랜드와 웨일즈의 경찰당국과 소방당국에도 적용된다. 한편, 최고가치의 주요 개념은 자치단체가 달성하고자 하는 성과수준인 성과목표(Performance Target), 자치단체의 활동을 통해 만족시켜야 할 최저수준인 성과표준(Performance Standard) 및 성과표준을 측정하는 성과지표(Performance Indicators) 등으로 구성된다.

과학적으로 측정하고자 하는 것으로, 주로 최고가치 성과지표(best value performance indicators), 감사위원회 성과지표(audit commission performance indicators) 및 지방성과지표(local performance indicators) 등 3종의 성과지표(performance indicators)를 통해 이루어지고 있다. 이와 같은 최고가치(best value)는 성과관리체제의 핵심적 분야 또는 단계를 매우 실증적이고도 명확하게 제시하여 주고 있다.

<그림 2-2> Best Value 성과관리체제의 운영틀



자료 : Noorzaman Rashid, ibrd., p.94.

위의 그림에서 제시된 바와 같이 최고가치의 성과관리체제는 중앙정부와 지방정부가 공동으로 참여하는 행정개혁 프로그램이다.²⁶⁾ 이처럼 중앙정부와 지방정부의 공동참여를 통해 지방정부의 적실한 행정개혁을 도모하기 위한 것으로 가급적 지방정부가 현실적으로 수행할 수 있는 프로세스로 구성되어 있다. 전체적으로 목표 및 성과측정수단을 개발하고, 구체적인 실행계획을 수립하며, 이의 수행결과에 대한 객관적인 감사 또는 조사를 실시하며, 감사 또는 조사결과를 토대로 적절한 사후조치를 취하도록 되어 있다.

한편, 미국의 GPP(Government Performance Project) 역시 앞의 최고가치(Best Value)와 유사한 성과관리체제를 보여주고 있다. GPP는 전통적인 관리모델인 이스튼의 체제모형²⁷⁾에서 제시하고 있는 블랙박스의 한계를 보완하기 위한 것이다. 즉, GPP는 각각의 하위부문에서 자원이 활용되고 그리고 결과가 달성되는 방법을 분석함으로써 종래 블랙박스로 남겨두었던 공공관리 부문(public management)을 명확하게 제시해주는 것이다.²⁸⁾ <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 GPP의 전체적인 구조는 각각의 하위부문에 대한 결과지향적 관리를 통해 사업을 집행하고, 그 성과에 대한 측정을 통해 관리역량을 개선해 나가는 과정이다. 따라서 GPP 역시 성과관

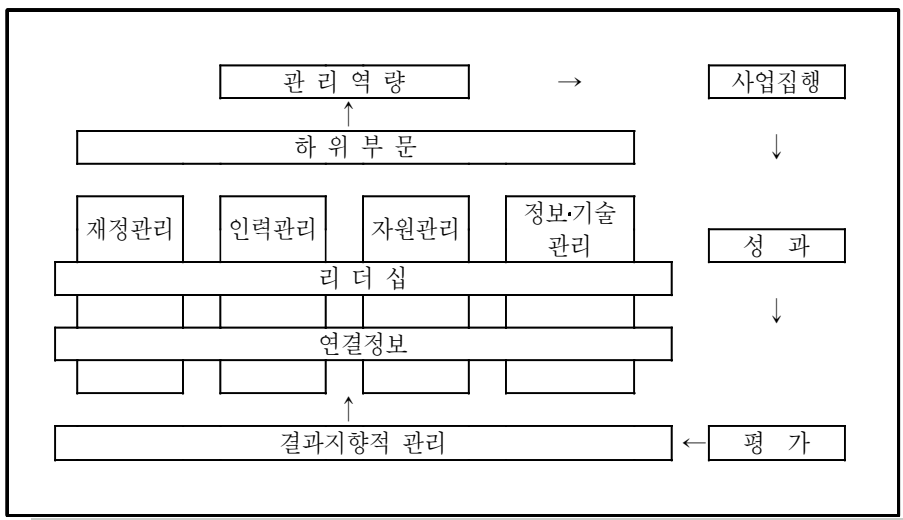
26) 흔히 최고가치(best value)는 중앙정부와 감사원 및 지방정부의 3자가 공동으로 참여하여 효과적이고 적절한 지방정부의 개혁을 추진하는 프로그램으로 간주되고 있다. 자세한 내용은 다음을 참조할 것(한국지방자치단체국제화재단, 「주요 국가의 최신 행정동향: 미국, 영국, 중국, 일본」, 국제교류리포트 제4호, 2001, pp.93-121).

27) 이스튼의 체제모형을 근간으로 하는 전통적인 관리모형은 투입과 공공관리 및 결과의 3단계로 구성되고, 이 중에서 두 번째 단계에 해당되는 공공관리는 블랙박스로 처리되어 그 과정을 명확하게 알 수 없는 것으로 간주되어 왔다.

28) Park, Young-Won, "Grading Government Performance in the U.S.: A Case Study, 「공공부문의 성과측정」, 성균관대학교 두뇌한국 21 핵심사업팀 학술심포지움, 2001, p.145.

리체제의 핵심적 요소들인 성과의 측정과 이를 통한 환류의 중요성을 강조하고 있다. 다만, 전술한 최고가치(Best Value)와 달리 GPP에서는 전략적 목표에 대한 뚜렷한 언급이 제외되어 있으나, 이는 종래의 블랙박스로 남겨져 있던 공공관리의 한계를 보완하는데 역점을 둬으로써 상대적으로 부각되지 않은 까닭으로 간주할 수 있다.

<그림 2-3> GPP의 성과관리체제 모형



자료 : Park, Young-Won, 「전계서」, p.145.

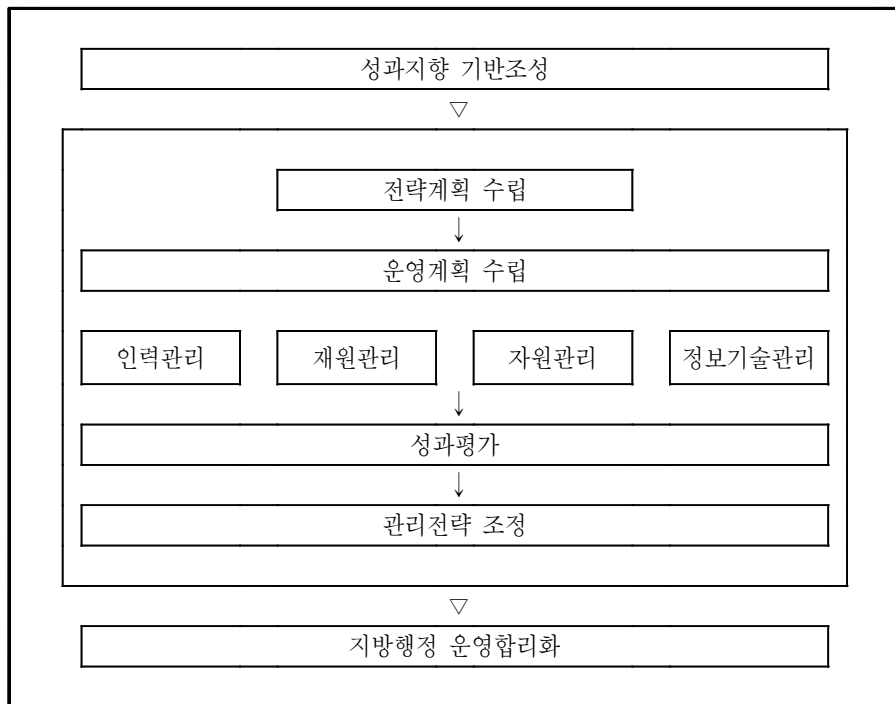
전술한 논의들에 따르면, 성과관리체제의 운영 틀은 전략목표, 운영계획, 성과측정 및 환류의 핵심요소들을 순서에 따라 단계화시키고 있다. 이러한 논리를 반영하여 일반적인 성과관리체제의 운영 틀을 도식화하면, 아래의 <그림 2-4>와 같이 제시할 수 있다.

즉, 해당기관의 기능 또는 임무를 근거로 전략계획을 수립하고, 인력·재

원·자원·정보기술 등의 핵심적 요소들을 중심으로 운영계획을 작성하며, 이를 통해 나타난 실적을 중심으로 성과평가를 실시하고, 성과평가의 결과를 토대로 공개 및 활용방안을 강구하는 것이다. 그리고 이러한 요소들은 순차적 단계로 구조화되는 것이다.

다만, 전술한 성과관리체제의 효과적 구축 및 운영을 위해서는 성과관리에 필요한 기반조성이 사전에 이루어져야 한다. 예를 들면, 관리상의 자율성을 확대하는 조치 등이 마련되어야 한다. 이를 통해 궁극적으로 지방자치단체의 행정운영의 합리화 및 효율화를 도모할 수 있게 되는 것이다.

<그림 2-4> 성과관리체제의 운영 틀



제3장 성과관리기법의 운영실태분석

제1절 분석대상의 선정 및 분석틀

1. 분석대상의 선정

지방자치단체가 활용하고 있는 제반 성과관리기법의 효율화방안을 모색하기 위해서는 우선적으로 이들 성과관리기법들이 실제로 어떻게 운용되고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 성과관리기법의 운영실태에 대한 분석을 위해서는 분석대상의 선정작업이 필요하며, 여기에는 기본적으로 대상기법의 선정과 함께 대상기법을 활용하는 대상기관의 선정과정이 포함된다.

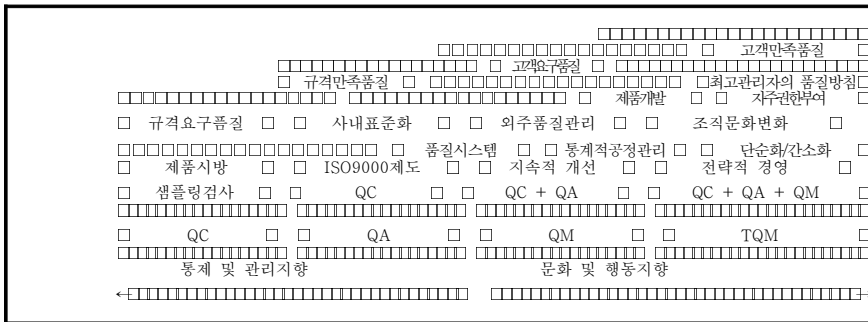
먼저, 대상기법의 선정과 관련하여 지방자치단체에서 현재 사용되어지고 있는 성과관리방법으로는 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 품질관리관련기법인 ISO, TQM, PPM 등을 들 수 있으며, 이들 기법들은 모두 조직의 제반 활동들을 성과에 기초하여 효율적으로 조정 및 관리하는 데 초점을 두고 있다.

본 연구에서는 이들 관리기법중 행정서비스현장제도, 목표관리제, 그리고 품질관리관련기법중 ISO를 그 대상으로 한다. 품질관리기법중 ISO를 주요 대상으로 하는 것은 이것이 TQM²⁹⁾이나 PPM³⁰⁾ 등과 상당부분 유사한 성

29) TQM은 행정분야의 경우 일반적으로 전칭적품질관리(Total Quality Management)로 번역되어진다. 미국의 연방품질관리청(Federal Quality Institute)는 TQM을 ① 조직구성원의 실제적인 참여에 의하여, ② 장기적으로, ③ 품질관리의 방법을 통하여, ④ 문제를 확인·해결하는 구조적인 접근방법인 동시에, ⑤ 서비스와 제품을 개선해나가는 방법으로 정의한다. ISO와 비교하여 보면, TQM은 ISO를 수단의 하나로 포함하며 여기에 더하여 하부의 실제적 운영팀에 대한 권한부여와 이에 의한 조직문화의 변화 등을 포괄하는 개념이다. 다음 비교 그림은 TQM과 ISO의 관계를 보여주는 한 예이다(이순룡, “품질경영과 ISO9000,” 종합기술정보, 1994. 2).

격을 가질 뿐만 아니라 TQM이나 PPM 등이 극소수 자치단체에서 시행되고 있는데 반해, ISO의 경우 다수 도입되었거나 도입을 검토중에 있기 때문이다.³¹⁾

다음, 연구를 위한 대상기관을 선정하기 위해서는 다음과 같은 요건의 고려가 필요하다. 첫째 기본적으로 앞서 대상기법으로 선정된 세가지 기법을 모두 운용하고 있으며, 둘째 시간적으로 충분한 운용기간을 거쳐 운용성과에 대한 평가가 용이하고, 셋째 대외적으로 조직관리능력이 우수한 것으로 인정받고 있는 자치단체이어야 한다는 것이다.



- 30) 행정무결점운동이라고도 번역되며, 우선 PPM은 Parts Per Million의 약자(略字)로 1백만분율을 나타내며 Perfect Production Movement의 의미로 완전제품화운동을 뜻하기도 한다. PPM은 지난 70년대 일본 마쓰시타 TV사업부가 불량률을 줄이기 위해 불량률의 단위로 처음 도입했다. 한편 Single PPM은 한자리수 PPM단위의 불량률을 의미한다. 기존의 100PPM 품질혁신운동이 제품 1백만개 가운데 1백개(0.01%) 이하로 낮추자는 운동이었던 반면 Single PPM운동은 이보다 불량률 관리를 한 차원 더 높여 1백만개 가운데 9개 이하로 관리한다는 것이다. 이러한 Single PPM은 공급자(공무원) 위주에서 고객(민원인)을 중시하고 행정품질의 균일성과 공정성 확보, 서비스기간 단축 등의 변화를 도모한다는 점에서 ISO와 유사한 측면을 갖는다.
- 31) TQM, ISO, PPM은 품질개선기법으로서의 유사성으로 인하여 상호 혼용되어 불리거나, 연계운영되는 경우가 많다. 실제로 충청남도의 경우도 행정품질운동으로 PPM이 시작된 후, 관련 기법으로 ISO가 도입되었으며, 경우에 따라서는 ISO, PPM, 기타 품질혁신기법들을 총칭하여 TQM이라 부르기도 한다.

이러한 전제 요건이 요구되는 것은 첫째 요건외에 둘째 요건의 경우 각각의 기법이 충분한 시간을 거치지 않은 경우 운영과정에서의 문제점을 파악하기 어려우며, 셋째 요건의 경우 전시성 도입에 따른 부정적 측면을 최소화하고 기법자체의 본래 가치가 가장 잘 발현된 상태에서 각 관리기법간 비교분석을 실시하기 위함에서 이다. 이에 따라 본 연구에서는 이상과 같은 세가지 요건을 모두 충족시키는 자치단체로 충청남도를 선정·분석대상으로 하였다.³²⁾

2. 분석틀

성과관리기법의 운영에 대한 실태분석은 개별 관리기법별로 각각의 운영 평가와 실시하고, 이와 병행하여 세가지 관리기법에 대하여 각각의 평가부문 별로 횡적 비교를 실시한다. 즉 아래 그림에서 보는 바와 같이 행정서비스 현장제, 목표관리제, ISO의 각 기법별로 충청남도의 추진목표, 운영시스템(조직, 과정, 운영요소 포함),³³⁾ 성과측면을 분석하고, 다음 분석영역별로

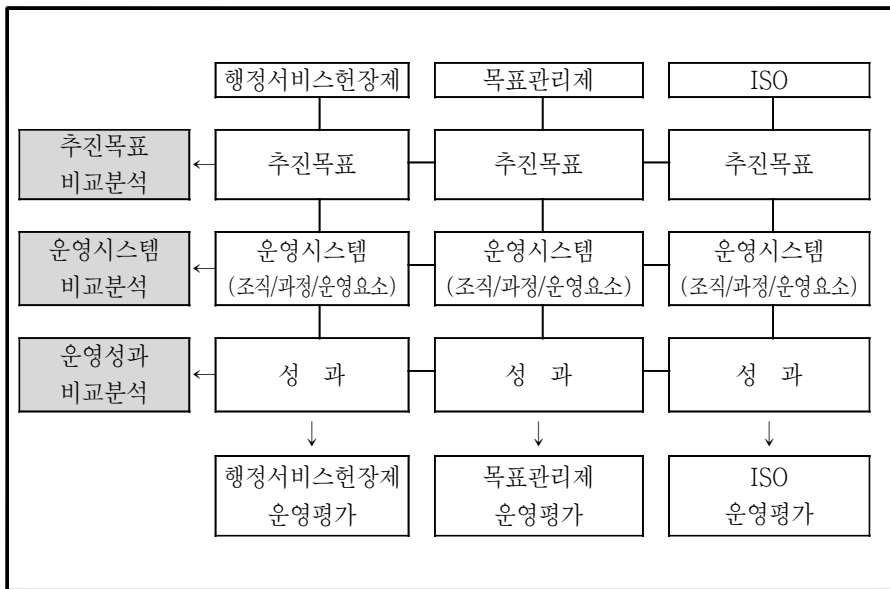
32) 충청남도는 분석대상기법 3가지를 현재 모두 운용하고 있으며, 기존 광역자치단체 평가 등에서 조직관리부문 우수단체로 평가받는 등 본 연구의 대상선정요건을 충족하고 있다. 구체적으로 충청남도는 도내 행정품질운동의 시초격이라고 할 수 있는 행정무결점운동이 2000년 11월 제1회 지방자치단체개혁박람회에서 우수개혁 사례로 선정되었고, 2001년 5월에는 5BEST운동의 추진으로 '일하는 방식'개선평가에서 전국최우수기관으로 선정되었다. 또한 2001년 지방자치단체 합동평가결과 '행정혁신부문'에서 1위를, 그리고 행정서비스현장제 종합평가에서도 대상을 수상하였다.

33) 운영시스템에서 조직이라함은 해당 성과관리기법을 추진하기 위한 실무적 차원의 관리부서(담당자)를 의미하며, 과정이란 기획에서 평가·환류까지의 1주기를 대상으로 한다. 마지막으로 운영요소란 해당 기법의 정책의 운영과정에서 요구되는 중점관리부분으로서 평가의 주 대상이 되는 요소를 지칭한다. 정책의 운영과정은 여러 단계로 나뉘어질 수 있겠으나 여기서는 일반적으로 논의되는 목표수립(정책결

세가지 분석기법을 비교분석하는 방법을 사용한다(아래 <그림 3-1> 참조).

한편, 분석체계를 통한 실제적 분석을 위해서는 내부자료분석과 관련자면접 조사의 방법을 사용하였다. 구체적으로 추진목표와 운영시스템의 비교분석을 위해서는 내부자료분석을 실시하였고, 운영성과의 비교분석을 위해서는 내부 자료분석과 함께 관련 공무원에 대한 면접조사방법을 병행하여 분석하였다.³⁴⁾

<그림 3-1> 성과관리기법의 비교분석틀



정), 집행관리, 평가, 사후관리, 기타로 나누어 살펴본다.

- 34) 현재 충청남도의 경우 행정서비스헌장제, 목표관리제, ISO가 모두 기획관실에서 관장하고 있기 때문에 기획관실을 통하여 관련자료의 협조를 받았으며, 자료의 내용을 토대로 주관부서 담당자들을 대상으로 면접조사를 실시하였다.

제2절 실태분석(1) : 성과관리기법별 분석

1. 행정서비스헌장제

가. 도입목적

행정서비스헌장제는 고객에 대하여 행정과정의 분명한 서비스기준을 제시함으로써 서비스의 수준을 사전예측할 수 있는 고객지향행정을 추구하고, 추후 서비스제공기관의 성과를 측정할 수 있게 하는 고객만족전략의 수단으로서 1998년 6월(대통령훈령 제70호 ‘행정서비스헌장제정지침’) 처음 도입되었다. 행정서비스헌장제정지침이 마련된 이래 2001년까지 전국적으로 5,411개의 헌장(중앙정부 2,037개, 지방자치단체 3,374개)이 제정되어 운영되고 있다.

충청남도의 경우도 이와 같은 정부의 방향에 따라 1999년 6월 30일 행정서비스헌장제를 처음 도정에 도입하면서 크게 두 가지 이유를 제시하였다.

첫째, 행정서비스헌장제의 도입을 통하여 기존의 관리지향적 행정서비스 전달체계의 구조와 틀을 쇠퇴한다는 것이다. 즉, 충청남도의 행정서비스 제공방식을 기존의 행정중심에서 고객중심으로 전환하고, 규제·절차중심의 행정행태를 고객만족의 성과중심적 시스템으로 전환하는 것을 목적으로 제시하였다.

둘째, 행정서비스헌장제를 정부개혁작업의 성공적 추진을 위한 전략적 수단으로 활용한다는 것이다. 이를 위하여 충청남도는 행정업무처리방식의 혁신을 위하여 국민의 자발적 참여를 유도하고, 고품질의 서비스 제공을 위한 경쟁·경영의 원리를 도입하는 것을 목적으로 하고 있다.

나. 운영시스템

1) 운영현황

2002년 6월 현재 충청남도가 운영하고 있는 행정서비스현장은 민원행정 서비스현장을 포함하여 총 26개이며, 이는 본청 20개, 직속기관 및 사업소가 각 1개, 그리고 의료원 4개의 현장으로 구성되어 있다.

<표 3-1> 충청남도 연도별 행정서비스현장 제정현황

구 분	합 계	1998년	1999년	2000년	2001년
합 계	26	1	1	22	2
본 청	20	1	1	16	2
직속기관	1			1	
사 업 소	1			1	
지방공사의료원	4			4	

이들 현장중 본청에서 운영되고 있는 행정서비스현장은 12개 분야 20개 현장으로 담당부서와 현장제정일은 아래 <표 3-2>에서 보는 바와 같다.

<표 3-2> 충청남도의 행정서비스현장 및 담당부서

행정서비스현장	업무분야	담당부서	제정일
여성복지행정서비스현장	기 타	여성정책관실	'00. 6. 10
법무행정서비스현장	"	법무담당관실	'00. 6. 10
민원행정서비스현장	민 원	자치행정과	'00. 7. 1
자원봉사지원행정서비스현장	기 타	도의새마을과	'00. 6. 10
납세자행정서비스현장	세 무	세 정 과	'00. 6. 10
문화관광행정서비스현장	문화관광	문화관광과	'00. 6. 10
청소년행정서비스현장	기 타	체육청소년과	'00. 6. 10
농업행정서비스현장	농림수산	농정유통과	'00. 6. 10
산림행정서비스현장	"	산 립 과	'00. 6. 10

(계속)

행정서비스현장	업무분야	담당부서	제정일
해양수산행정서비스현장	”	해양수산과	‘00. 6. 10
소비자행정서비스현장	경 제	경제정책과	‘00. 6. 10
기업행정서비스현장	”	기업지원과	‘00. 6. 10
복지행정서비스현장	복 지	복지정책과	‘00. 6. 10
보건위생행정서비스현장	보 건	보건위생과	‘00. 6. 10
환경행정서비스현장	환 경	환경관리과	‘00. 6. 10
건축행정서비스현장	건 축	주택도시과	‘00. 6. 10
지적행정서비스현장	지 적	지 적 과	‘00. 6. 10
소방행정서비스현장	기 타	소방행정과	‘98. 8. 16
민방위행정서비스현장	”	소방행정과	‘01. 7. 30
재난관리행정서비스현장	”	안전관리과	‘01. 7. 30
농업인교육행정서비스현장	농림수산	농업기술원	‘00. 6. 10
건설행정서비스현장	건 설	종합건설사업소	‘00. 6. 10

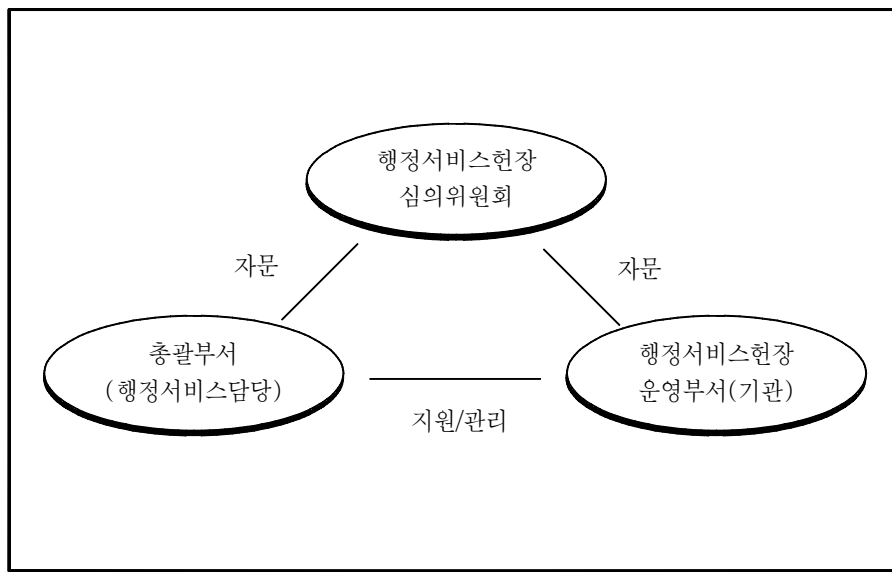
2) 운영조직 및 과정

충청남도의 경우 위 표에서 보는 바와 같이 행정서비스현장이 전칭적으로 운영되고 있는 바, 이의 효과적 관리를 위하여 공식적인 조직구조로 1개 담당(기획관실내 ‘행정서비스담당’ 설치)을 두어 총괄적으로 관리하는 한편,³⁵⁾ 각 현장별로 담당자를 두어 유기적인 협력관계를 가지도록 하고 있다. 즉, 총괄부서인 기획관실 행정서비스담당에서는 해당년도계획수립, 각 부서별 현장내용의 검토, 현장심의위원회의 개최, 현장의 외부공표, 현장운영결과에 대한 평가 등을 관리하며, 각 부서(기관)에서는 해당 현장의 제

35) 기획관실내 ‘행정서비스담당’의 주요 기능은 도립대학 운영·지원, 행정능률 향상에 관한 기획·조정, 일반사무 관리혁신에 관한 사항, 경영행정 추진과 행정품질 관리, 공무원 및 도민제안 제도 운영, 업무편람과 사무환경 개선에 관한 사항, 보고 심사 및 기관간 업무협조에 관한 사항, 정책실명제 및 행정예고제 운영, 행정서비스현장 제도 등이다. 때문에 ‘행정서비스담당’이 행정서비스현장 추진을 위한 전담조직이라고는 보기 어렵다.

개정의견수렴, 전문가 검토 및 이행기준에 따라 실제적으로 실천을 하고 있다. 한편 충청남도는 행정서비스현장의 효율적 운영을 지원하고 자문하기 위하여 ‘충청남도 행정서비스현장 심의위원회’를 두고 있다.³⁶⁾

<그림 3-2> 충청남도 행정서비스현장제 운영체계

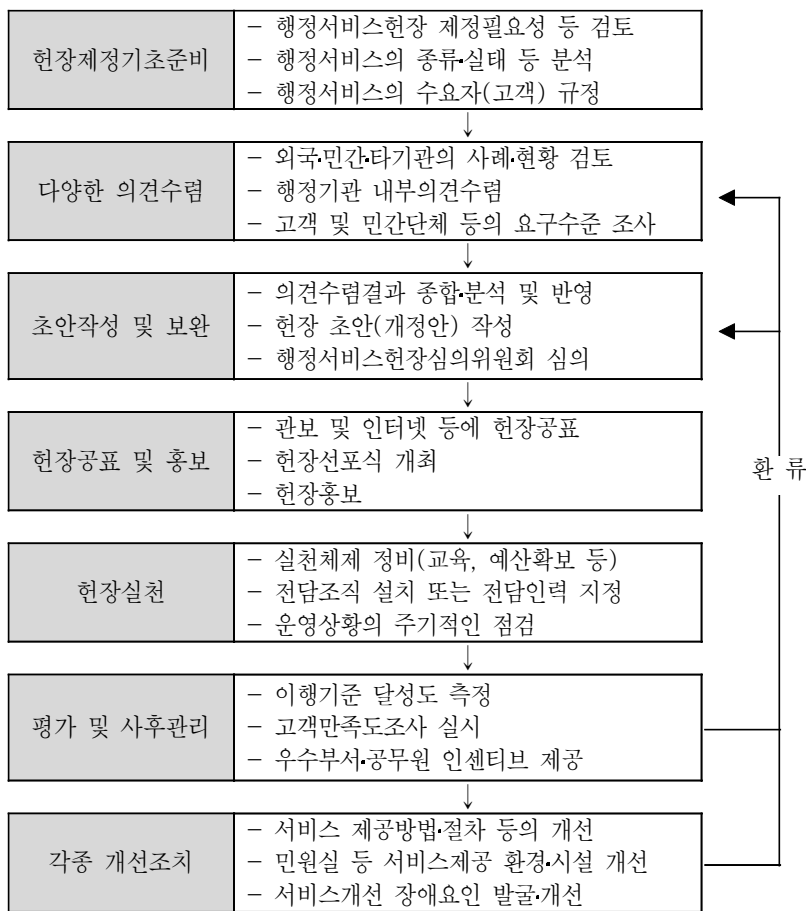


다음 행정서비스현장의 운영과정은 보통 1년 단위로 이루어지는데, 일반적인 운영과정은 현장 제·개정을 위한 기초자료의 수집(행정서비스현장의 필요성 검토, 고객의 규정, 이해관계자 의견수렴 등), 현장의 제정 및 공포, 현장실천, 운영평가 및 사후조치(인센티브의 제공, 현장의 수정·보완 등) 등으로 이루어진다(<그림 3-3> 참조).

36) 충청남도 행정서비스현장 심의위원회는 1999년 6월 24일 발족되었으며, 총 9명(공무원 3명, 민간인 6명)으로 구성되어 있다.

충청남도의 경우도 운영과정의 전체적인 틀은 행정서비스현장제의 일반적 운영과정과 유사하다. 주요 운영과정을 보면 2002년도의 경우 6월말까지 현장의 제·개정을 완료하고, 7월부터 12월까지 이를 실천하며, 12월에서 2003년도 3월 사이에 실천내용을 평가하고 그 결과를 2003년도 행정서비스현장 운영계획에 반영하도록 하고 있다(<그림 3-4> 참조).

<그림 3-3> 행정서비스현장제의 일반적 운영과정



<그림 3-4> 충청남도 행정서비스현장제 운영과정(2002년도)

고객의견 수렴	각 기관(부서)	2002. 4월말한
이행기준 선정	각 기관(부서)	2002. 5. 7한
공무원의견 수렴	각 기관(부서)	2002. 5. 9한
현장형태 결정	각 기관(부서)	2002. 5. 11한
전문가 검토	각 기관(부서)	2002. 5. 16한
현장내용 보완	각 기관(부서)	2002. 5. 18
현장 제·개정 의뢰	각 기관(부서)	2002. 5. 20
현장내용 검토	총괄부서	2002. 5. 25
현장심의위원회	총괄부서	2002. 5월말한
보완사항 수정	각 기관(부서)	2002. 6월중
확정 및 공포	총괄부서	2002. 6월말
현장실천	각 기관(부서)	2002. 7 - 12
현장실천평가 및 환류(차년도계획수립)	총괄부서	2002. 12 - 2003.3

출처 : 충청남도 내부자료.

한편, 충청남도는 행정서비스현장제의 효율적 운영을 위한 추진전략으로서 3C전략을 채택하고 있는데, 고객중심전략(Customer), 경쟁력확보전략(Competition), 의식개혁전략(Communication)이 그것이다. 이들 전략들은 각각 고객최우선주의에 입각한 고객의견수렴과 만족도 측정, 벤치마킹 등을 통한 시스템의 지속적인 개선, 공무원 의식개혁 및 친절도 향상 등을 세부추진사항으로 하고 있다(<표 3-3> 참조).

<표 3-3> 충청남도 행정서비스현장제 추진전략

추진전략	주요내용
고객중심전략 (Customer)	<ul style="list-style-type: none"> - 고객최우선주의(Putting the Customer First) 입각 - 고객만족도조사(CSI)의 정례화 - 고객의 소리(VOC) 수립 - 고객인지시스템(Proactive) 구축
경쟁력확보전략 (Competiton)	<ul style="list-style-type: none"> - 최고실행수준(Best Practice) 적용을 위한 벤치마킹 - 서비스 제공방법·절차개선 - 행정품질시스템(ISO)과의 연계추진
의식개혁전략 (Communication)	<ul style="list-style-type: none"> - 5Best 운동추진 등 공무원 의식개혁 - 공무원 친절도 향상 및 MOT관리

주 : 충청남도, 2002년도 행정서비스현장제 세부추진계획.

3) 운영요소

행정서비스현장의 운영에 있어 주요 운영요소는 크게 다섯개 부문으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째는 목표수립 및 정책결정과 관련된 부문으로 여기서는 행정서비스현장별 서비스기준의 구체적 설정문제, 서비스기준이 최대한의 노력여부를 반영하고 있는가의 문제, 내부 및 외부의견수렴여부 등을 주요 평가요소로 하고 있다. 둘째는 집행관리부문으로 해당 행정서비스현장별로 서비스의 제공 절차가 체계적으로 수립되어 있는가의 문제를 다루고 있으며, 셋째는 평가 부문으로 주민만족도조사에 중점을 두고 외부연구기관에 평가를 의뢰하고 있다.³⁷⁾ 넷째는 사후관리부문으로 여기서는 시정 및 보상에 관한 내용을 중점적으로 관리하고, 마지막으로 최고관리자의 의지문제 또한 행정서비스현장제의 성공적 운영을 위한 주요 구성요소로서 다루어지고 있다.

37) 충청남도는 행정서비스현장에 대한 고객만족도조사를 위하여 주로 외부전문기관을 활용하였는데, 2000년의 고객만족도조사는 충남발전연구원, 그리고 2001년은 한국지방행정연구원에 의뢰하여 평가하였다.

<표 3-4> 행정서비스현장제 주요 운영(평가)요소

구 분	평 가 요 소	비 고
목표수립 정책결정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구체적 서비스기준의 설정 ○ 최대한의 서비스기준 설정 ○ 내부의견수렴 ○ 외부의견수렴 	서비스기준의 개발 및 적용과정, 평가, 사후관리와 관련된 사항만을 제시함(직접적 관련이 없는 홍보 등은 제외)
집행관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스절차의 체계화 	
평 가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민만족도 평가 	
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시정 및 보상조치 	
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최고관리자의 의지 	

다. 운영성과

충청남도의 경우 현재까지 4년여 동안 운영되어 온 행정서비스현장에 대하여 일단은 긍정적인 평가를 하고 있다. 우선 내부공무원들에 대한 조사결과와 도민만족도평가 결과 등을 토대로 행정서비스현장제의 성과를 평가하는 경우 크게 다음 3가지 측면에서 효과를 나타내었다.

첫째, 행정서비스공급에 있어 종래의 공무원·행정기관 중심의 행태에서 탈피하여, 고객중심적인 행정을 만들어 가고 있다. 보다 구체적으로 기존의 일방적이고 수혜적 의미의 행정서비스가 아니라, 주민의 고객으로 생각하여 행정서비스의 내용과 방법 및 절차를 구체화함으로써 서비스의 양적 측면뿐만 아니라 질적 측면까지도 함께 제고시킨 것으로 평가되어진다.

둘째, 행정서비스현장의 제·개정단계나 실천·평가의 전과정에 고객집단을 참여토록 함으로써 고객의 요구에 부응하는 행정서비스 공급시스템을 만드는 동시에, 다양한 참여수단을 통하여 도정의 주인의식을 고취시키는데 일익을 담당하였다.

셋째, 변화하는 행정환경 속에서 다양한 요구에 대응하고, 보다 고품질의 서비스 제공을 위하여 서비스의 기준을 상향조정하기 위한 다양한 노력과 개선시책을 발굴하는 등 공무원의 행태가 보다 창의적이고 적극적으로 변화되어 가고 있다.

내부공무원들이 자각하는 이러한 긍정적인 평가는 실제 행정서비스에 대한 외부고객들의 평가에서도 확인할 수 있다. 충청남도가 2001년말 조사한 행정서비스현장제 운영에 대한 조사결과를 보면, 공무원의 친절도에 대하여 전체응답자의 87.3%가 친절한 것으로 답하였는데, 이는 전년도 조사결과와 비교하여 약 3% 상승한 수치이다.

<표 3-5> 충청남도의 2001년 행정서비스현장조사결과(공무원친절도)

구 분	응답내용	응답비율(%)
공무원 친절도	매우 친절하다	52.7
	친절하다	34.6
	중간이다	9.1
	불친절하다	3.7

주 : 충청남도, 2001년도 행정서비스현장 고객만족도조사결과.

한편, 위에서 제시된 긍정적 평가에도 불구하고 문제점 또한 적지않다. 행정서비스현장제의 문제점을 운영요소별로 보면, 첫째 목표수립과 관련해서는 여전히 서비스기준의 구체성 확보에 애로가 있다는 것이다. 구체적으로 충청남도가 자체평가한 행정서비스현장 이행기준의 계량화율을 보면 현재 87%로 전년도의 68%와 비교해서는 상당부분 향상된 것이 사실이나 여전히 서비스기준의 구체화가 요구되고 있음을 알 수 있다.³⁸⁾

38) 충청남도, 「행정서비스현장제 운영실태 자체평가결과」, 2001. 12.

둘째, 집행관리적 측면에서 제기되는 문제점으로는 관리조직(기구, 인력)의 대응력 부족을 들 수 있다. 관리조직의 경우 현재 기획관실내 ‘행정서비스담당’이 행정서비스현장관련 업무를 총괄관리하고 있으나, ‘행정서비스담당’부서의 업무가 행정서비스현장에 한정되지 않고 다양하기 때문에 행정서비스현장의 효율적 관리가 쉽지않다는 것이다.³⁹⁾ 실제로 행정서비스현장제의 운영을 위하여 별도의 전담기구 설치가 권장되고 있으나, 충청남도의 경우 여타 지방자치단체와 마찬가지로 조직이나 인력부족여건상 별도의 기구를 만들지 못하고 있는 실정이다. 이 때문에 ‘행정서비스담당’이 행정서비스현장의 운영을 총괄관리하고 있음에도 불구하고, 제도개선의 아이디어나 운영방법의 개선 등에 대해서는 거의 노력을 기울이기 어렵다는 것이다.

셋째, 평가 및 사후관리와 관련해서는 고객만족도조사에 대한 통계적 이해가 결여되고, 부적합한 서비스에 대한 보상조치가 활성화되어 있지 못한 것으로 나타났다. 우선 관련 공무원들이 고객평가의 방법이나 통계적 기법에 대한 이해부족으로 행정서비스현장의 평가나 사후관리에 어려움을 토로하고 있는 실정이다. 또한, 행정서비스현장의 직접적 운영담당자들 가운데 상당수가 여전히 행정서비스현장제에 대한 낮은 이해도를 나타내고 있다.⁴⁰⁾ 이외에도 행정서비스현장제의 운영이 친절운동, ISO 등 여타의 유

39) 기획관실 ‘행정서비스담당’내 직원중 행정서비스현장제만을 담당하는 직원은 1인이다.

그러나 행정서비스현장을 직접 담당하는 1인의 경우도 도 뿐만 아니라 관내 시·군 행정서비스현장 전체를 총괄관리하고 있어 업무상 과부하되어 있는 실정이다.

40) 충청남도 역시 이러한 문제의 해결을 위하여 다양한 노력을 모색하고 있다. 2002년 중 추진되고 있는 제반 노력으로는 우선 고객과 함께 하는 시스템 구축으로 참여행정을 구현한다는 취지아래 행정서비스현장심의회위원회의 운영을 내실화하고 운영위원 역시 9인에서 15인으로 추가 위촉하여 내부심의과정을 보완코자 하고 있다. 또한 내부공무원의 이해도 제고와 마인드 변화를 위하여 다양한 공무원교육, 워크샵(workshop), 토론회 등을 개최하는 한편, 이행실태에 대한 지속적 평가를 통하여 기관(부서)간 경쟁을 도모하고 있다(충청남도, 2002년 주요업무보고).

사한 관리방식들과 일부 중복 운영되고 있는 바, 실무담당자들의 업무스트레스와 사기저하를 가중시키고 있다는 점을 제시하고 있다. 또한, 행정서비스현장제 운영과 관련된 보상제도의 운영실적이 보상에 대한 부정적 인식으로 인하여 미흡하게 나타나는 바, 공무원에 대한 구상권행사금지, 적극적인 보상분위기 조성 등이 필요함을 지적하고 있다.

2. 목표관리제

가. 도입목적

목표관리는 일반적으로 참여과정을 통하여 조직구성원들의 단기적 생산활동의 목표를 명확화하고도 체계적으로 설정하고, 그에 따라 행정운명을 수행토록 하며, 행정성과의 결과를 공정하게 평가하여 환류하는 일련의 과정으로 인식되어진다. 이러한 목표관리는 행정부문에서 관리직 공무원의 성과를 관리·평가하는 개인평가시스템 뿐만 아니라 조직전체의 전략적 차원에서 체계적인 업무성과관리시스템으로서 제도의 중요성을 인정받고 있다.⁴¹⁾

41) 목표관리(MBO)는 장래의 일정기간에 걸쳐 조직의 각 부서와 직원의 목표를 설정하고 이에 따라 직무수행을 관리하는 것이다. 따라서 MBO는 첫째 조직의 관리자와 직원이 함께 참여하여 조직의 공동목표를 명확히 하고, 둘째 기대되는 결과와 관련시켜 각자의 개별목표와 책임범위를 상호협약하여 설정하며, 셋째 이를 각 부서의 운영지침으로서 활용하여 직무를 수행하게 하고, 넷째 구성원 각자의 기여도를 측정·평가하고 이를 환류시켜 궁극적으로 조직의 효율성을 증진시키는 것을 특징으로 한다. MBO는 여러 가지 면에서 품질관리와 유사성을 가지나 근본적으로 MBO가 개별 구성원에 이르는 세부조직단위의 명확한 목표설정과 평가를 중시하는데 비하여, 품질관리는 개인 단위가 아닌 집단, 팀단위, 조직전체단위의 활동을 근간으로 한다는 점에서 차이를 갖는다.

충청남도의 경우도 정부시책에 따라 1999년부터 목표관리제를 도입하여 운영하고 있으며, 이를 통하여 정책 및 사업에 대해 구성원 별로 추진목표를 설정하고, 이에 대한 엄정한 성과관리를 통해 책임행정과 능률성 제고하겠다는 목적을 대외적으로 천명하고 있다.

나. 운영시스템

1) 운영현황

충청남도의 경우 현재 4급 이상 공무원 전원을 대상으로 목표관리를 적용하고 있다. 보다 구체적으로 <표 3-6>에서 보는 바와 같이 각 실·국장, 농업기술원장, 지방공무원교육원장, 계룡출장소장, 꽃박람회운영본부장, 꽃박람회관리본부장의 경우 행정부지사가 평가자가 되고, 도지사가 확인자가 된다. 다음 공보관, 감사관, 여성정책관, 총무과장의 경우 행정부지사가 평가자 및 확인자가 되고, 기타 과장급의 경우 해당 실·국장, 원장, 출장소장, 본부장이 평가자, 그리고 행정부지사가 확인자가 된다. 한편 의회의 경우 의회사무처장은 의회의장이 평가 및 확인자가 되며, 의회담당관과 전문위원의 경우 의회사무처장이 평가자, 그리고 의회의장이 확인자가 된다.

목표는 해당년도 주요업무시행계획의 중점관리대상사업 및 전년도 자치단체 합동평가 대상시책중 목표관리를 통하여 집중적으로 관리하고자 하는 사업에서 설정한다. 목표의 설정수는 4급 이상 공무원중 실·국장급은 5개의 목표를 설정토록 하고 있으며, 과장급의 경우 3개의 목표를 설정하여 운영하고 있다. 한편, 설정된 목표는 달성도평가를 통하여 3급 이상(실국장급) 공무원의 경우 성과연봉에 반영하고 있으며, 4급 이하(실과장급) 공무원의 경우 성과상여금에 반영하는 방법으로 인센티브제공에 활용하고 있다.⁴²⁾

<표 3-6> 충청남도 목표관리 평가대상 및 평가자 현황

평가대상	평가자	확인자	비고
<도> 실·국·원장, 출장소장 (꽃박람회운영본부장, 관리본부장 포함)	행정부지사	도지사	11명
공보관 감사관 여성정책관 총무과장	- 목표성격평가 (행정부지사) - 달성도평가 (생략)	행정부지사	
과장(담당관), 사업소장	실·국장	행정부지사	
꽃박람회운영본부 부장	운영본부장	행정부지사	
꽃박람회관리본부 부장	관리본부장	행정부지사	
농업기술원 국장, 과장 농산물원종장장	농업기술원장	행정부지사	
공무원교육원과장, 교관(4급)	교육원장	행정부지사	
계룡출장소 개발담당관	출장소장	행정부지사	
<도의회> 의회사무처장	- 목표성격평가 (의회의장) - 달성도평가 (생략)	의회의장	
의회담당관, 전문위원	의회사무처장	의회의장	

42) 충청남도의 목표관리 적용과 활용은 행정자치부의 운영지침과 비교하여 보면 다소 제한적으로 운영되어짐을 알 수 있다. 즉, 목표관리 운영지침의 경우 행정자치부의 지침은 목표의 수를 국장급 7개, 과장급 5개, 복수직서기관 3개 이내로 제시하고 있으며, 평가결과의 활용에 있어서도 행정의 생산성 향상도구, 각종 인사관리에의 반영, 성과급 지급결정에 활용 등을 제시하고 있다(행정자치부, 2002년도 목표관리제 운영지침).

<표 3-7> 충청남도 목표관리제 운영현황

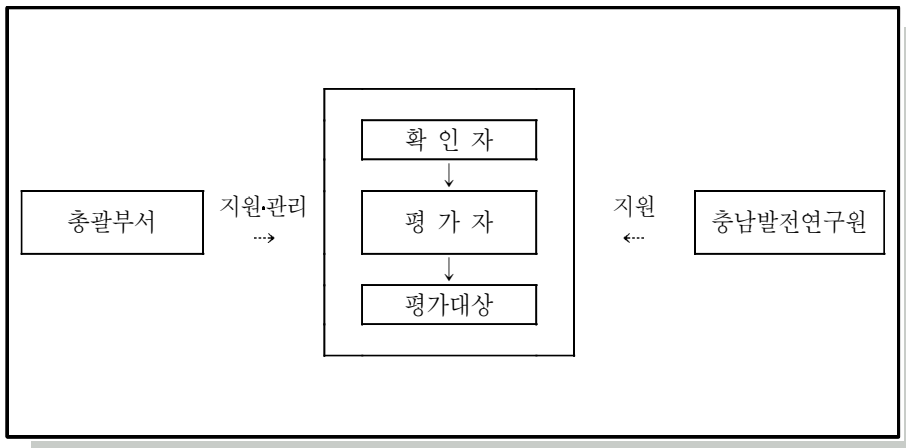
구 분	주 요 내 용
평가대상	- 4급이상 ·소방직 제외(별도 평정)
운영방침	- 목표설정시 협의과정이행으로 목표관리제 관심 도모 - 목표설정후 중요도 및 난이도에 의한 성격평가 실시(30% 반영) - 설정된 목표의 전문기관 검토 및 인터넷에 개인별 목표 공개 - 목표추진과정의 협조체제유지 등 동직급간의 다면평가 실시(20% 반영) - 연말 달성도평가(50% 반영)실시후 열람 및 이의접수 - 평가의 객관성을 높일 수 있는 지표개발 및 산출기초 작성
목표설정	- 2002년도 주요업무시행계획의 중점관리대상사업 및 지난해 자치단체 합동평가 대상시책사업중 목표관리를 통하여 집중적으로 관리하고자 하는 사업 - 장기간 년차적으로 시행되는 사업은 1년단위로 세분화하여 목표 설정 - 목표설정은 평가자와 협의후 확정 ·실국장은 7개를 선정, 평가자(행정부지사)와 협의후 5개 확정 ·실과장은 5개를 선정, 평가자(실국장)와 협의후 3개를 확정
결과활용	- 성과급지급 결정에 활용(공무원보수규정, 공무원수당규정) ·3급이상 국장급의 성과연봉, 4급국장 및 4급과장급의 성과상여급 - 행정의 생산성 향상 도구로 활용(사무관리규정) ·업무의 효율적 추진·점검·평가도구로 활용 - 각종 인사관리에 반영(공무원임용령) ·4급이상의 교육훈련, 승진, 특별승진, 보직관리 등에 반영

2) 운영조직 및 과정

목표관리는 조직내 간부를 대상으로 하여 전칭적으로 운영되고 있으나, 행정서비스현장제와 마찬가지로 담당자가 지정되어 있을 뿐, 관리를 위한 별도의 공식적인 조직구조는 가지고 있지 않다. 충청남도의 경우 목표관리제 또한 기획관실의 소관사항이며, 직접적인 담당은 '확인평가담당'내 목표

관리담당자이다.⁴³⁾ 확인평가담당은 목표관리를 전체적으로 기획하고 그 과정을 관리한다. 다음 <그림 3-5>는 충청남도의 목표관리제 추진조직기구는 아니지만 목표관리제 운영에 있어 참여자간 유기적 관계를 나타내 준다는 점에서 의미를 갖는다. 그림에서 보는 바와 같이 목표관리의 운영시스템은 기본적으로 평가대상-평가자-확인자간 관계로 구성되며, 이 과정에 협력·지원하는 조직으로 총괄부서와 충남발전연구원이 있다. 총괄부서(기획관실 확인평가담당)는 목표관리제 운영을 위한 전체 추진계획을 마련하는 동시에 지원 및 운영관리업무를 수행하고 있다. 한편 충남발전연구원의 경우 내부적으로 설정된 목표와 성과지표에 대한 검토의견제시를 통하여 운영과정에 간접적으로 관여한다.

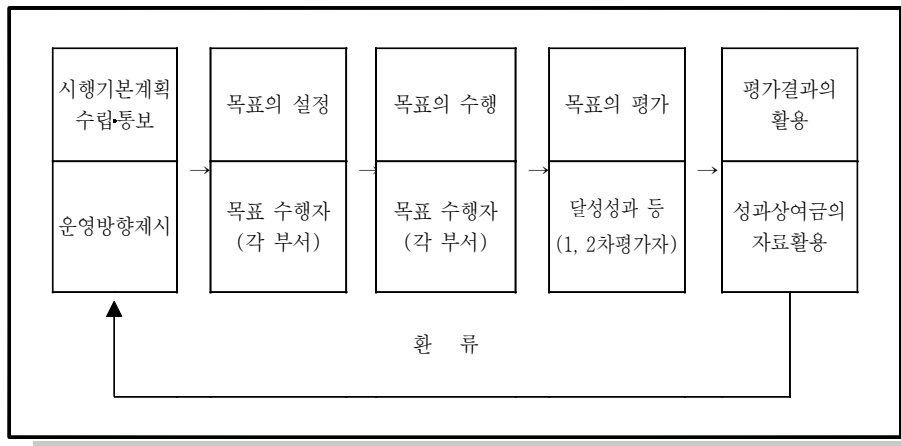
<그림 3-5> 충청남도 목표관리제 운영체계



43) 기획관실내 ‘확인평가담당’의 주요 기능은 도정 주요업무 심사평가, 도정주요시책 및 특별사항 현장 확인평가, 도정평가단 운영 등 도정평가제 시행, 목표관리 업무 추진, 전국단위 평가사업 관리, 지도방문 출장 통제 및 결과조사, 도지사 지시사항 처리결과 분석, 도정 주요시책 전문평가 등이다.

목표관리의 운영과정은 일반적으로 1년 단위로 이루어지며, 주요 과정으로는 시행기본계획의 수립 및 통보, 목표의 설정, 목표의 수행, 목표의 평가, 평가결과의 활용, 차년도 반영이라고 하는 순환적 과정을 거친다.

<그림 3-6> 목표관리의 일반적 운영과정

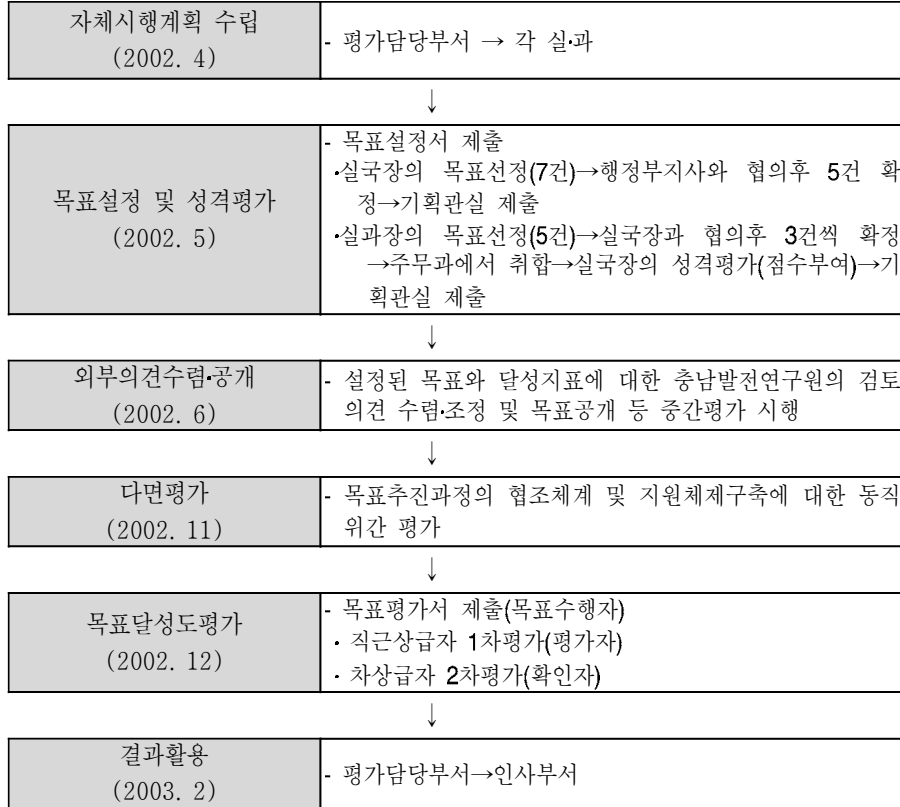


충청남도의 2002년도 목표관리제 운영과정을 보면, 2002년 4월까지 자체적으로 목표관리운영계획을 수립한 후, 동년 5월 목표설정 및 목표에 대한 성격평가를 실시하였다. 그리고 6월에는 충남발전연구원에 목표설정내용을 보내 목표의 적정성에 대한 외부의견을 수렴한 후, 목표를 확정하여 현재 추진중에 있다. 한편 추진결과에 대해서는 금년 11월 다면평가를 실시하고 12월 목표달성도를 평가하여 2003년 3월까지 사후관리 및 환류조치를 시행하도록 되어 있다.⁴⁴⁾

44) 충청남도가 목표관리제를 시행하면서 전년도와 달라진 것은 앞서 논의한 충남발전연구원에 의한 외부의견수렴과 최종평가 전단계에 이루어지는 다면평가를 추가한 것이다. 다면평가에 대해서는 다양한 논의가 가능하겠지만 충청남도에서 규정하고

있는 것을 보면, “동직위간의 상호평가제도로서 목표관리에 대한 점진적 발전과 관심의 유도”를 목적으로 실시하며 우선은 동직위간 상호평가만을 도입하고 있다.

<그림 3-7> 충청남도 목표관리제 운영과정(2002년도)



3) 운영요소

충청남도가 목표관리제를 운영하면서 평가요소로 제시하고 있는 것은 목표성격, 목표추진과정, 목표달성도의 3가지 이다. 첫째, 목표의 성격평가는 설정된 목표의 중요성 및 난이도를 감안하여 평가자가 점수를 부여하는 것으로, 100점 만점에 최종적으로 30%를 반영하도록 하고 있다.⁴⁵⁾ 둘째,

45) 여기서 중요도란 “업무의 파급영향이나 조직발전에 기여하는 정도”를 의미하며, 난이도란 “요구되는 지식·경험이나 예상되는 장애요인의 정도”를 말한다.

목표추진평가는 다면평가를 통하여 실시되는데 여기서는 목표추진과정의 협조체계 및 지원체계 구축 등을 감안하여 동직위간 평가가 이루어지며 100점 만점에 최정적으로 20%를 반영하고 있다. 셋째, 목표달성도평가는 목표수행자가 수행한 전체 목표의 성과에 근거하여 평가자 및 확인자를 구분하여 평가하는 것으로 100점 만점에 50%의 점수를 배정하고 있다.

한편, 충청남도가 제시하고 있는 평가요소는 아니지만 운용과 관련하여 주요하게 고려되어지는 요소로 사후관리, 최고관리자의 의지 등이 있다. 우선 사후관리는 목표관리 평가결과의 활용과 관련된 것으로 행정효율화, 인센티브의 지급 등을 포함한다. 한편, 최고관리자의 의지는 다른 성과관리기법과 마찬가지로 관리기법의 정착과 성공적 운영을 위한 기본요소로서 최고 관리자의 이해 및 관심, 추진의지 등을 주요 내용으로 한다.

<표 3-8> 목표관리제 주요 운영(평가)요소

구 분	평가 및 구성요소	비 고
목표수립 정책결정	○ 목표의 성격평가	평가자가 실시(30%)
집행관리	○ 목표추진의 다면평가	동직위간 실시(20%)
평 가	○ 업무달성도 평가	평가자 및 확인자가 평가(50%)
사후관리	○ 평가결과의 반영	(평가요소는 아니지만 운용과정에서의 주요절차로서 여타 관리기법과 비교를 위하여 제시)
기 타	○ 최고관리자의 의지	

다. 운영성과

목표관리의 운영성과에 대해서도 긍정적 평가와 함께 부정적 평가가 공존한다. 목표관리제 운영에 대한 긍정적 측면에 대해서는 목표관리의 총괄

관리를 담당하는 공무원이건 실제 목표관리 대상공무원이든 제도의 운영이 행정내부의 경쟁력을 강화시키고 정책목표에 대한 책임성을 제고시킨다는 측면에서 찾고 있다. 특히 목표관리제의 경우 관리직 공무원들에 대한 유일한 개인별 평가시스템임을 강조하면서, 이들에 대한 목표지향적 업무태도와 일하는 방식의 개선을 유도할 수 있다는 점을 제시한다. 그러나 이러한 평가는 내부공무원의 주관적 평가에 의한 것이고, 객관적 수치로서 목표관리의 효과를 나타낼 수 있는 자료는 없다.

다음 목표관리제 운영에 있어 문제점으로는 첫째, 목표수립과 관련해서는 주로 행정서비스의 특성(공공성)에 기인한 근원적 문제제기와 성과목표·성과지표 설정의 어려움에 기인한다. 행정의 경우 경제적 가치를 평가 기준(이윤, 매출액 등)으로 하는 민간부문과 달리 공공성과 형평성이라고 하는 여타의 가치판단요소까지 고려해야 하는 바, 목표나 성과를 계량화하는 것이 사실상 쉽지 않다는 것이 다수의 지적이다. 이러한 문제는 목표관리의 대상자들이 평가하기 용이한 목표만을 성과목표로 설정하는 경향을 만들어내고 있어 이른바 목표와 수단의 전도현상을 가져오는 경우가 적지 않은 것으로 나타났다.

둘째, 집행과정에서의 문제는 무엇보다도 목표관리제 평가대상 스스로의 이해와 관심이 낮다는 것이다. 이는 목표의 설정단계부터 연결되는 문제이기도 한데, 일례로 목표의 설정과 운영관리(교육 등을 포함)에 있어 평가대상 본인이 아니라 하위직원이 대신하여 관련업무를 처리하는 경우가 다수 있는 바, 목표관리의 본래적 의미를 떨어뜨리고 있다는 것이다.

셋째, 평가 및 사후관리와 관련해서는 평가의 공정성 문제가 어려움으로 지적된다. 충청남도의 경우 평가의 공정성 확보를 위하여 달성도평가 뿐만 아니라 사전에 목표성격평가를 실시하고, 여기에 더하여 추진과정에 대한

다면평가까지 실시하고 있다. 그럼에도 불구하고 목표의 상이성과 공공성 등은 평가결과의 공정성을 확보하는데 있어 여전히 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다.

3. ISO

가. 도입목적

ISO 인증제도는 본래 민간부문 경영혁신방안의 일환으로 물자의 국제적 교환을 촉진하기 위하여 제품에 대한 국제규격을 정한데서 시작되었으며, 이후 제품 및 서비스의 생산과정 자체에 대한 국제적인 규격으로 확대·발전되었다.

우리나라의 공공행정부문에 ISO가 적용되기 시작한 것은 1997년 7월 1일 산업자원부가 ISO 9000의 인증범위를 공공행정서비스까지 포함하여 확대고시하면서 부터이다.

충청남도의 경우 행정품질과 관련하여 당초 100PPM운동을 도입키로 함에 따라, 1999년 3월 행정품질개선을 위한 추진체계를 구축하였다.⁴⁶⁾ 이후 행정무결점운동(ZD ; Zero Defect)과 5Best운동⁴⁷⁾을 추진하면서, 동시에 보완적 조치로서 ISO를 도입하여 2000년 6월 ISO 9001의 인증을

46) 행정품질개선을 위한 추진체계로서 100PPM의 발대식이 1999년 3월 6일 개최되었으며, 구성은 추진위원회(7명), 추진기획단(59명)으로 이루어졌다.

47) 5Best운동은 “무의식중에 발생하고 있는 관습을 원초적인 관점에서 개혁하여 BEST 사무환경과 서비스환경을 구축”하는 것을 목적으로 한다. 실천항목으로는 BSET MIND(공무원의 의식/행동 개선), BEST OFFICE(깨끗하고 효율적인 업무환경 조성), BEST FILING(문서의 체계적 분류 및 효율적 활용), BEST MEETING(회의운영의 효율화), BEST REPORTING(양식의 표준화 및 결재 단계축소를 통한 의사결정신속화)이 포함되어 있다.

획득하게 되었다.

충청남도는 ISO 도입의 목적을 “품질경영의 개념을 도입하여 행정의 질적 측면을 제고”하려는데 있음을 밝히고 있다. 보다 구체적으로 충청남도는 “행정의 생산성과 효율성 제고로 고품질 행정서비스 실현”이라는 목적하에 하위 목표로서 “의식혁신(마인드 제고, 5 Best운동 생활화, 제안제도 활성화), 품질경영(내부품질문서 보완·발전, 품질시스템 실천), 관리혁신(보고, 회의, 결재 등 행정절차의 간소화 및 표준화 정착)” 등을 제시하고 있다.

나. 운영시스템

1) 운영현황

ISO를 포함한 충청남도의 품질행정운동 추진과정을 보면 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 1999년 3월 민간품질관리기법(5BEST운동)을 도입하여 전칭적으로 행정의 품질화에 관심을 유도하였으며, 보다 구체적인 품질기법의 도입을 위하여 PPM 인증을 받기 위한 컨소시엄(충청남도, 한국생산성본부, 대한상공회의소)을 구성하였다.⁴⁸⁾ 이후 PPM을 추진하는 과정에서 보완적 성격을 가진 ISO에 관심을 가지게 되었고, 이에 따라 1999년 하반기 인증준비작업에 들어가 2000년 6월 24일 ISO 9001 품질인증을 취득하였다. 인증을 위한 준비과정에는 내부적으로 품질관리를 위한 Task Force가 구성되고, 외부인증기관으로는 한국생산성본부인증원(KPC-QA)이 참여하였다. 현재 운영은 충청남도 본청조직 전체와 지방공무원교육원을 대상으로 하고 있다.

<표 3-9> 충청남도 품질행정운동의 추진과정

48) PPM인증을 위한 컨소시엄은 충청남도, 생산성본부, 대한상공회의소간 이루어졌는데, 생산성본부가 사무혁신, 인증프로세스의 구체화 등에 대한 컨설팅을 담당하고, 대한상공회의소가 심사 및 인증을 맡도록 하였다.

구 분	주 요 내 용
1단계 도입 및 분위기 조성 (1999. 3 - 1999. 6)	<ul style="list-style-type: none"> - 추진체계구축 - 발대식 및 마인드 교육 - 간부공무원 현장체험 - 5Best운동 추진 - 컨소시엄 구성
2단계 100PPM 추진 (1999. 7 - 2000. 6)	<ul style="list-style-type: none"> - 5Best운동 추진 - 업무Process 개선 - 프로젝트 추진 및 교육 - ISO 9001 인증 - 벤치마킹 실시
3단계 인증 및 확산 (2000. 7 -)	<ul style="list-style-type: none"> - 100PPM 인증 - 업무표준화 정착 - ISO 14000 인증 - 목표관리 및 성과평가 - 사례전파, 확산

출처 : 충청남도 내부자료.

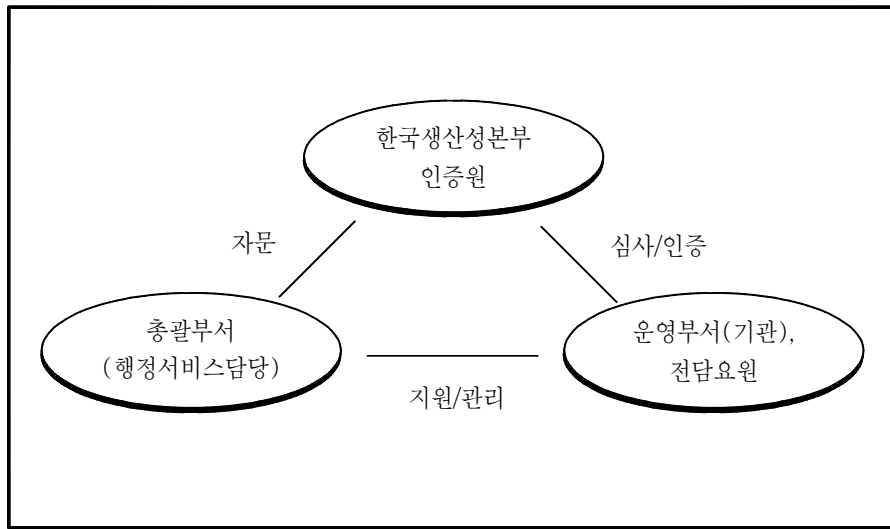
2) 운영조직 및 과정

ISO 역시 충청남도 전체 조직을 대상으로 운영되고 있으나, 앞서 여타의 성과관리기법과 마찬가지로 관리를 위한 별도의 공식적인 조직구조는 가지고 있지 않다. 충청남도의 경우 ISO는 기획관실 ‘행정서비스담당’내 1인이 담당하고 있다.

한편 각 부서별로 1명씩 ‘행정품질혁신’ 전담요원을 선정하여 총괄부서와 유기적 협력관계를 맺으면서 행정품질혁신운동의 Black Belt 역할을 담당하도록 하고 있다. 그외 관련조직으로는 ISO관련 심사와 인증업무를 수행하고 있는 한국생산성본부인증원(KPC-QA)가 있다. 이들간의 관계는 아래 그림에서 보는 바와 같이 인증의뢰/자문(충청남도-한국생산성본부인증원), 심사 및 인증(한국생산성본부인증원-충청남도 각부서), 지원 및 관리(총괄

부서-각 부서, 각 부서 행정품질혁신 전담요원)의 형태로 나타난다.

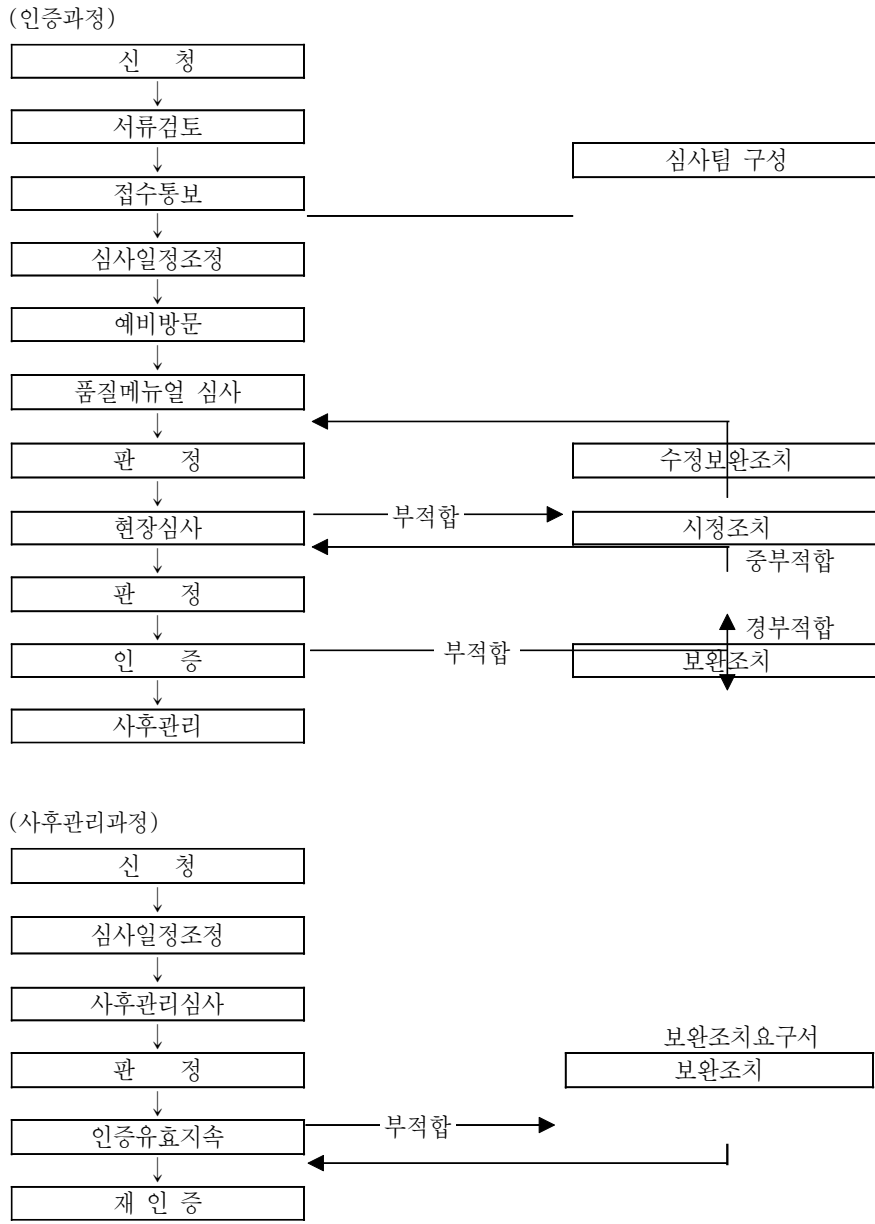
<그림 3-8> 충청남도 ISO 운영체계



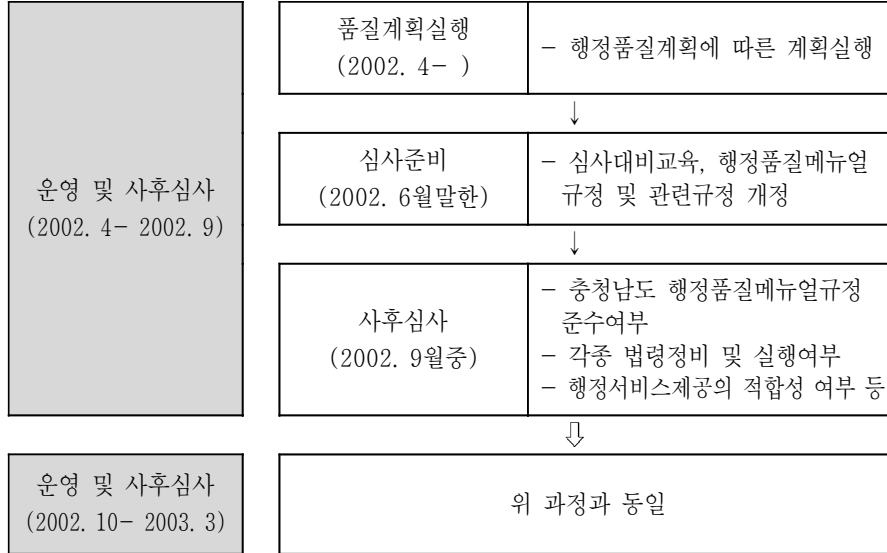
ISO의 일반적 운영과정을 크게 최초의 인증과정과 이후 재인증을 받기 위한 사후관리과정으로 구분되어진다. 우선 최초인증과정은 <그림 3-9>에서 보는 바와 같이 인증기관에 인증을 의뢰하면 인증기관에서는 심사팀을 구성하고 품질메뉴얼에 의한 심사와 현장심사를 통하여 인증여부를 결정하게 된다. 한편 한번 인증을 받은 경우에는 운영시스템의 품질기준이 지속적으로 유지되고 있는가에 대하여 6개월 단위로 재인증을 받도록 하고 있다.

충청남도의 금년도 운영일정을 보면 우선 전반기(2002.4-9)의 경우 4월에 금년도 운영계획을 수립하였고, 6월까지 심사관련 준비를 완료하여 9월말까지 재인증을 완료하는 것으로 되어있다.

<그림 3-9> ISO의 일반적 운영과정



<그림 3-10> 충청남도의 ISO 운영과정(2002년도)



3) 운영요소

충청남도의 ISO 역시 운영요소를 크게 다섯 가지로 나누어 살펴볼 수 있는 바, 첫째, 목표수립 및 정책결정단계에서는 정책이 얼마나 체계적으로 기획되고, 관련 법체계가 정비되어 있는가, 고객의 요구가 체계적으로 파악되고 있는가의 문제가 중점적으로 관리되어진다.

둘째, 집행관리의 단계에서는 문서 및 자료관리가 체계적으로 이루어지고 있는가, 물자/용역조달은 합리적으로 운영되고 있는가, 고객서비스는 체계적으로 관리되고 있는가, 정책조정·집행관리·집행점검 등은 효율적으로 관리되고 있는가를 주요 대상으로 한다.

셋째, 평가단계에서는 정책이나 사업의 평가가 체계적인지, 그리고 그러한 평가의 관리가 적정한가의 여부에 초점을 두고 있다.

넷째, 사후관리단계에서는 민원·진정·고발처리에 얼마나 체계적으로 대응하며, 그에 대한 시정 및 예방조치는 적정한가의 여부가 중점적으로 관리되어진다.

마지막으로 이들 네가지 주요부문의 중요한 요소로는 물자관리, 행정시스템관리, 자체감사, 훈련, 부대서비스, 통계관리, 최고책임자 역할이 체계적인가의 여부가 포함되어진다.

<표 3-10> ISO의 주요 운영(평가)요소

구 분	평가요소	비고(민간기업의 해당요소)
목표수립 정책결정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 품질경영시스템 ○ 주민요구사항 검토 ○ 정책개발계획관리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 품질시스템 ○ 계약검토 ○ 설계관리
집행관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법규, 내부규정 및 자료관리 ○ 물품구입관리 ○ 민원제출서류관리 ○ 행정실명제 및 물품표시관리 ○ 행정서비스 제공과정관리 ○ 행정서비스 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문서/자료관리 ○ 구매 ○ 고객지급품의 관리 ○ 제품식별/제품추적성 ○ 공정관리 ○ 검사 및 시험
평 가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검사, 측정 및 시험장비의 관리 ○ 행정서비스 검토처리상태 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검사, 측정, 시험장비관리 ○ 검사 및 시험상태
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부적합한 행정서비스의 관리 ○ 시정 및 예방조치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부적합품 관리 ○ 시정조치/예방조치
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취급, 보관, 포장, 보존 및 인도 ○ 행정기록관리 ○ 자체행정품질점검 ○ 교육·훈련 ○ 부가서비스 ○ 통계적 기법 ○ 지휘책임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취급, 보관, 포장, 보존, 인도 ○ 품질기록관리 ○ 내부품질검사 ○ 교육·훈련 ○ 부가서비스 ○ 통계적 기법 ○ 경영책임

<표 3-11> ISO의 평가요소별 세부추진내용

요 소	세부추진내용
지휘책임	<ul style="list-style-type: none"> - 품질경영방침 수립 및 문서화 등 실행유지 - 품질관련조직에 대한 책임·권한 결정 - 품질경영대리인 지정 및 경영검토실시
품질경영시스템	<ul style="list-style-type: none"> - 품질방침 및 ISO 요건에 적합한 품질경영시스템 수립, 문서화 유지
주민요구사항검토	<ul style="list-style-type: none"> - 주민요구사항의 충족을 위한 검토 및 기록유지 - 주민여론조사(설문조사, 언론정보, 불만조사 등) → 정책개발 방향설정
정책개발계획관리	<ul style="list-style-type: none"> - 정책개발계획 및 서비스개발계획 수립, 연계성 검토 - 정책개발입력(설계입력), 정책개발관리(출력), 정책개발검토·검증·유효성 확인 등
법규, 내부규정 및 자료관리	<ul style="list-style-type: none"> - 관리대상 문서범위 결정(헌법, 법령, 조례, 규칙, 훈령, 예규, 매뉴얼, 절차서, 지침서) - 문서작성, 검토, 승인, 변경 및 자료관리
물품구입관리	<ul style="list-style-type: none"> - 외주업체 평가 및 선정 - 물품구입에 따른 품질기록(선정 및 검증)
민원제출서류관리	<ul style="list-style-type: none"> - 민원제출용 서류 식별, 유지, 취급 및 사용 - 고객지급품의 검증 및 부적합사항 기록, 통보
행정실명제 및 물품표시관리	<ul style="list-style-type: none"> - 행정서비스 및 정책실명제 확인·점검 - 공공용 물품표시 관리 및 재물조사
행정서비스 제공과정관리	<ul style="list-style-type: none"> - 행정업무관리 계획수립 및 시행 - 행정장비의 성능, 정밀도 파악 및 검증 - 행정업무 감사기능 확대 및 심사분석 - 명확한 업무절차·방법기준 설정
행정서비스 검토	<ul style="list-style-type: none"> - 행정서비스 이행표준 검토·확인 - 행정서비스 검토·확인내용 기록유지 - 부적합한 서비스 시정 및 보상
검사·측정 및 시험장비의 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 행정장비 등록 및 검사(취급/보관관리) 확인 - 전산장비 검사 등 식별표시
행정서비스 검토처리상태	<ul style="list-style-type: none"> - 확인(검사, 시험) 상태의 구분 및 표시 - 적합 또는 승인된 행정서비스 확인처리

(계속)

요 소	세부추진내용
부적합한 행정서비스의 관리	- 부적합한 업무 및 서비스 식별, 평가 - 부적합한 상태의 기록유지
부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치	- 부적합 사항의 원인조사 및 조사결과 기록 - 부적합 사항의 시정조치 및 유효성 확인 - 부적합 요인 분석, 제거 및 유효성 평가
취급, 보관, 포장, 보존 및 인도	- 시설·장비에 대한 취급, 보관, 보존 및 인도 대책강구 - 특별보호품목 파악
행정기록관리	- 행정기록의 식별, 색인, 열람, 파일링 보관, 유지 및 폐기 등 객관적 증거를 갖춘 문서관리
자체행정품질점검	- 내부감사요원 기준 설정 및 확보 - 감사계획 수립 및 실시(체크리스트 준비 등) - 결과보고 및 사후관리
교육·훈련	- 품질경영관련 공무원에 대한 교육훈련 실시 및 기록유지 - 전담공무원에 대한 전문교육 실시
부가서비스	- A/S 및 B/S 실시 및 결과보고 - 서비스장비 관련 및 공무원에 대한 교육훈련
통계적 기법	- 통계적 기법 실행 및 Feed-Back

출처 : 충청남도, 공직자 100PPM 특별교육교재, 2001.

다. 운영성과

ISO의 운영에 대한 긍정적 평가는 우선 수치적으로 확인이 가능하다. 충청남도는 ISO의 수단으로 품질경영메뉴얼을 제정·운영함으로써 현재까지 조례·규칙·훈령 등 총 71건을 수요자 중심으로 정비하여 행정서비스의 질을 개선하였다. 그 결과 각종 서비스의 법정기한을 50% 단축하였고, 행정능률 역시 50% 제고되는 효과를 보았다는 것이 충남도청의 자체적인 평가이다. 이외에 고객에 대한 이해를 제고시켰고, 서비스의 수요대응성을 높였으며, 지속적인 혁신시스템을 구축하게 되었다는 것 등은 기존의 품질관리의 성과에서 논의된 것과 다르지 않다.⁴⁹⁾ 참고로 충청남도가 대외적으로

49) ISO를 포함한 품질관리 성과에 대해서는 다양한 논의가 많지만, Ciampa의 정리는

제시하는 품질행정운영의 효과는 다음 <표 3-12>에서 제시되는 바와 같이 요약되어 질 수 있다.

<표 3-12> 충청남도 품질행정의 효과

구 분	주 요 내 용
내적효과	<ul style="list-style-type: none"> - 실패코스트(F-Cost) 감소 - 부서간/계층간 의사소통 원활화 - Know-How 공유 및 축적 - 능률향상 및 잠재력 도출 - 인재개발(지식기반 확충) - 일관성있는 조직운영 등
외적효과	<ul style="list-style-type: none"> - 충남도정 이미지 제고 - 수요자중심의 행정서비스 제공 - 객관적 입증 및 신뢰성 확보 - 행정품질운동 확산 - 정책실명제 확대시행 - 정보화 대응 등

출처 : 충청남도 내부자료.

그러한 결과를 종합하고 있다. 충청남도의 ISO 성과 역시 Ciampa가 제시하는 성과의 대다수를 포함하고 있다(Dan Ciampa, *Total Quality: A User's Guide for Implementation*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992).

	고객만족	시간/비용 감축	분위기 개선	지속적 개선
고객에 대한 이해제고(Employees will better understand customer)	○			○
제품/서비스의 수요대응성 제고(Goods/services will meet needs)	○			
실수의 감소(Fewer mistakes)	○	○	○	
문제의 예측(Problems anticipated)	○	○		○
일상적 문제해결 방법(Common problem-solving language)	○	○		
고객의 느낌(Customers will feel better treated)	○			
대응시간의 신속화(Faster response time)	○	○	○	○
보다 대응적인 공급자(Vendors more responsive)	○	○		○
밀접한 관리자/조직원간 관계(Closer manager/employee relationship)		○	○	○
혁신(More innovation)	○	○	○	○
주인의식(People felt more ownership)	○		○	○
미래에 대한 비전(Commonly held vision of the future)				○

한편, ISO 운영에 대한 문제점 역시 운영요소별로 살펴볼 수 있다. 첫째, 목표수립과 관련하여 ISO가 추구하는 목표가 조직목표와 괴리를 갖는 경우가 많다는 것이다. 구체적으로 ISO를 운영하는 상당수 부서의 직원들이 ISO를 조직운영의 시스템이라고 생각하기 보다는 기존 업무외의 부가적인 업무로 인식하고 있다는 것이다. 다시 말해 ISO가 본래적으로 추구하는 조직운영의 효율적 시스템 구축과 이의 활용보다는 ISO를 하고 있다는 자체에 의의를 두고 있는 경우가 적지 않다는 것이다.⁵⁰⁾

둘째, 집행관리적 측면과 관련해서는 전담조직의 부재가 문제로 제기된다. 현재 품질행정의 담당은 기획관실 ‘행정서비스담당’내 1인이 처리하고 있으나, 업무가 ISO외에도 행정품질관련 여타업무들을 총괄운영하고 있어 개별성과관리기법의 심도있는 운영을 모색하는데는 어려움이 있다.

셋째, 평가 및 사후관리와 관련해서는 재인증에 따른 행정적 비용부담과 직무스트레스의 심화가 문제로 지적된다. 구체적으로 ISO의 경우 전술한 바와 같이 품질기준의 인증과정이 6개월마다 반복됨에 따라 그에 다른 준비작업 등을 비롯하여 행정력의 과부하가 심하다는 지적이 적지않다는 것이다.

50) 이러한 사실은 내부공무원에 대한 조사결과에서도 잘 나타나고 있다. 류재승(2002)이 ISO와 PPM에 대하여 충청남도 본청 공무원들을 대상으로 조사한 결과를 보면, 먼저 ISO와 PPM이 조직의 생산성제고와 관련이 있는가라는 질문에 대하여 긍정적 답변이 34.1%, 보통이라는 답변이 32.3%, 부정적 답변이 33.6%로 나타나고 있는 바, ISO나 PPM이 본래의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한가치 흥미로운 조사결과는 ISO와 PPM의 재인증이 필요한가라는 질문에 대하여 ‘한번 해본 것으로 되었다’는 응답이 45.5%, ‘전혀 불필요하다’는 응답이 23.0%, ‘둘 다 반드시 필요하다’는 응답이 18.3%, ‘PPM만 재인증이 필요하다’는 응답이 8.9%, ‘ISO만 재인증이 필요하다’는 응답이 4.3%로 나타나고 있는 바, ISO 자체가 직원들 사이에 정착되지 못하고 1회성 업무로 인식되어지고 있음을 알 수 있다.

제3절 실태분석(2) : 비교분석

1. 추진목표간 비교분석

가. 분석방법

성과관리기법의 추진목표는 각 기법이 의도하는 성과목적을 나타내는 바, 이의 비교분석작업은 목표의 공동관리, 통합화, 연계시스템 구축 등 다양한 관리효율화방안을 모색하는데 있어 출발점을 제공한다.

각 성과관리기법의 추진목표비교는 목표관리제, 행정서비스현장제의 경우 법적근거와 도입목적을 통하여, 그리고 이러한 법적근거가 없는 ISO의 경우에는 충남도청의 도입목적을 통하여 비교하였다.

나. 분석결과

행정서비스현장이 추구하는 목표는 행정기관이 제공하는 행정서비스의 기준 및 내용과 서비스를 제공받을 수 있는 절차와 방법을 정하고, 잘된 서비스에 대한 시정, 보상조치 등을 구체적으로 정하여 공표하고 실행한다는 것이다(행정서비스현장제정지침<대통령령제70호>). 다음 목표관리의 경우 성과를 평가하여 상응하는 차등적인 보상으로 공직사회의 경쟁을 강화하고 행정의 성과를 높이는데 목적을 두고 있다(목표관리제운영지침<행자부>). 한편, ISO는 조직에서 각자의 책임과 권한이 명확하게 구분되고, 매뉴얼화하여 문서로 되어있고, 그대로 실행되어 누가 작업을 해도 동일한 품질의 제품과 서비스가 제공될 수 있도록 하는데 초점을 둔다.

이상의 목표를 비교하여 보면, 세가지 관리기법 모두 궁극적으로는 행정

성과를 제고시키고 서비스의 질을 높이는데 있음을 알 수 있다. 한편 행정 서비스현장과 ISO의 경우 하위목표에서도 유사한 측면을 보여 준다. 구체적으로 보면, 행정서비스현장의 경우 행정서비스의 질 제고라는 상위목표하에 서비스의 기준과 절차의 구체화를 제시하고 있는데, ISO에서도 하위목표로 조직운영의 매뉴얼화를 강조하고 있어 상당부분 목표에 있어 유사성을 보여 주고 있다.

<표 3-13> 성과관리기법간 추진목표 비교

구 분	행정서비스현장제	목표관리제	ISO
추진 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정기관이 제공하는 행정서비스의 기준 및 내용과 서비스를 제공 받을 수 있는 절차와 방법을 정하고, ○ 잘못된 서비스에 대한 시정, 보상조치 등을 구체적으로 정하여 공표하고 실행하는 제도 (행정서비스현장제정지침<대통령령제70호>) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업무성과를 평가하여 상응하는 차등적인 보상으로 공직사회의 경쟁을 강화하고 행정의 성과를 높이고자 하는 제도(목표관리제 운영지침<행자부>) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ISO에서 정한 요건에 따라 조직에서 각자의 책임과 권한이 명확하게 구분되고, 매뉴얼화하여 문서로 되어있고, 그대로 실행되어 누가 작업을 해도 동일한 품질의 제품과 서비스가 제공될 수 있도록 하기 위함
기타		<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책관리의 체계화 ○ 정책성과의 책임성확보 	

2. 운영시스템간 비교분석

가. 분석방법

성과관리기법의 운영시스템중점은 각 기법을 운용함에 있어 요구되는 관리체계(조직), 운영과정, 단계별로 제시되는 중점관리요소를 나타내는 바, 이의 비교분석작업은 각 성과관리기법간 구체적 관리효율화방안을 모색하기 위한 기본 자료를 제공하여 준다는 점에서 매우 중요하다.

운영시스템의 비교는 운영조직, 운영과정 그리고 운영요소를 대상으로 한다. 다음 운영요소의 비교는 행정서비스현장제와 ISO의 경우 각각의 평가시 제시되는 행정단계별 주요 평가항목으로 하였고, 목표관리제의 경우 직접적 평가항목인 업무달성도평가외에 각 단계별로 요구되는 주요 활동을 제시하여 비교하였다.

나. 분석결과

우선 충청남도의 운영조직을 보면 행정서비스현장, 목표관리, ISO 모두 기획관실에서 총괄적인 기획수립과 함께 전체 과정을 관리하고 있다. 그러나 3가지 성과관리기법 모두 해당 담당내 1인이 전체 업무를 총괄하고 있어 관리상의 어려움을 보여 준다. 다음 전체 과정을 보면 행정서비스현장제와 목표관리의 경우 1년을 단위로 순환하고 있으나, ISO의 경우 6개월 단위의 순환시스템으로 이루어져 다소 차이를 나타내고 있다.

한편 각 성과관리기법의 운영요소를 비교하여 보면, 첫째 목표수립과 정책결정단계에서는 정책기획을 체계화한다는 측면에서 목표관리와 ISO가 부분적으로 유사한 면을 보여주고, 고객요구의 파악에서는 행정서비스현장

과 ISO가 유사한 요소를 내용으로 하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 집행관리단계에서는 집행관리의 체계적 운영이라는 면에서 행정서비스현장과 ISO가 부분적으로 유사한 측면을 보여준다. 이는 인증을 위한 행정매뉴얼화 방법으로 행정서비스현장제도를 활용한데서도 잘 알 수 있다.

셋째, 평가단계에서는 목표관리제와 ISO 모두 정책이나 사업평가에 초점을 두고 있다.

넷째, 사후관리단계에서는 시정 및 예방조치에 초점을 두고 있는 바, 이 점은 행정서비스현장이나 ISO에서 쉽게 발견할 수 있다.

그리고 이외에 3가지 기법 공히 최고책임자 역할의 체계성을 강조하고 있다.

<표 3-14> 성과관리기법간 중점관리요소 비교

구분	행정서비스현장제	목표관리제	ISO	비교(ISO를 중심)
목표 수립 · 정책 결정	<ul style="list-style-type: none"> - 구체적 서비스 기준의 설정 - 최대한의 서비스 기준 설정 - 내부의견수렴 - 외부의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> - 성과목표의 설정 - 성과지표의 설정 - 성과추진전략 및 계획수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책기획/법체계 - 고객요구과약 - 정책개발의 체계성 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책기획의 체계성(목표관리와 ISO 일부 유사) - 고객요구과약(행정서비스현장과 ISO 유사)
집행 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스절차의 체계화 		<ul style="list-style-type: none"> - 문서 및 자료관리 - 물자/용역조달 - 고객서비스관리 - 정책조정 체계성 - 집행관리 체계성 - 집행점검 체계성 	<ul style="list-style-type: none"> - 집행관리의 체계성(행정서비스현장과 ISO 일부 유사)
평가	<ul style="list-style-type: none"> - 주민만족도평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 업무달성도 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책/사업평가 관리 - 정책/사업평가의 체계성 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책/사업평가(목표관리제와 ISO 연계)

(계속)

구분	행정서비스헌장제	목표관리제	ISO	비교(ISO를 중심)
사후 관리	- 시정/보상조치	- 평가결과의 반영	- 민원, 진정, 고 발처리의 체계성 - 시정 및 예방조 치의 체계성	- 시정/예방조치 (행정서비스헌 장과 ISO 유사)
기타	- 최고관리자의 의지	- 최고관리자의 의지	- 물자관리의 체계성 - 행정시스템관리 의 체계성 - 자체감사의 체계 성훈련의 체계성 - 부대서비스의 체계성 - 통계관리의 체계성 - 최고책임자 역할 의 체계성	- 최고책임자 역할 의 체계성 (3개 기법 동일) - 자체감사의 체계성 (목표관리와 일부관련)

위 표에서 보는 바와 같이 각 성과관리기법들은 행정시스템의 제 측면에서 상호 유사한 운영요소를 사용하여 목표한 바를 이루고자 한다. 그리고 이러한 사실은 동일한 목표를 위하여 단계별 유사한 운영요소를 연계하여 관리의 효율화를 꾀할 수 있는 근거를 제공한다.

3. 운영성과간 비교분석

이상에서 제시된 행정서비스헌장제, 목표관리제, ISO는 행정과정에서 각각이 가지고 있는 특징적 장점을 통하여 성과를 나타내고 있다. 보다 구체적으로 행정서비스헌장제의 경우 행정의 전과정에 영향을 미치지만 그 중에서도 외부고객만족부문에서 가장 큰 성과를 나타내었고, 목표관리제는 인

사관리의 효율화부문과 정책평가의 합리화부문에서 성과를 나타내었으며, 마지막으로 ISO의 경우 과정관리의 효율화부문에서 특히 성과를 나타내는 것으로 나타났다. 이들 3가지 성과관리기법이 행정과정에 나타내는 성과를 비교·종합하여 보면 아래 <표 3-15>와 같이 정리할 수 있다.

<표 3-15> 성과관리기법간 운영성과비교

구 분		행정서비스현장제	목표관리제	ISO
정책개발	정책개발의 체계화	×	××	×
정책집행 조직관리	인사관리의 효율화	×	×××	×
	자원관리의 효율화	×	×	××
	과정관리의 효율화	××	×	×××
정책평가	정책평가의 합리화	××	×××	××
기 타	관리자의 리더십제고	×	××	×
	외부고객만족	×××	×	××
	내부고객만족	×	××	×

주) 비교표의 작성은 영국의 BEM(Business Excellence Model)을 기본 틀로 하고 충남도청의 운영현실을 고려하여 작성함. BEM의 자세한 내용은 외국사례부분을 참조. 비교표내 표시사항은 운영성과의 수준에 따라 ××× 강, ×× 중, × 약(강, 중, 약은 각 관리기법간 상대적 비교수준임)을 의미함.

위 표에서 보는 바와 같이 각 성과관리기법들은 행정시스템의 제 측면에 영향을 미치고 있으나, 기법의 특성상 중점적으로 목표하는 요소와 상대적으로 목표하는 바가 약한 요소가 혼재하고 있다. 이러한 사실은 각각의 성과관리기법들이 상호보완적으로 공동의 목표를 위하여 연계할 수 있는 근거를 제공한다.

제4절 시사점

이상에서 살펴본 충청남도의 성과관리기법 운영실태는 크게 두가지 부분, 즉 개별 성과관리기법들이 가지는 문제점과 성과관리기법들 상호간 비교에서 도출되는 문제점으로 요약이 가능하다.

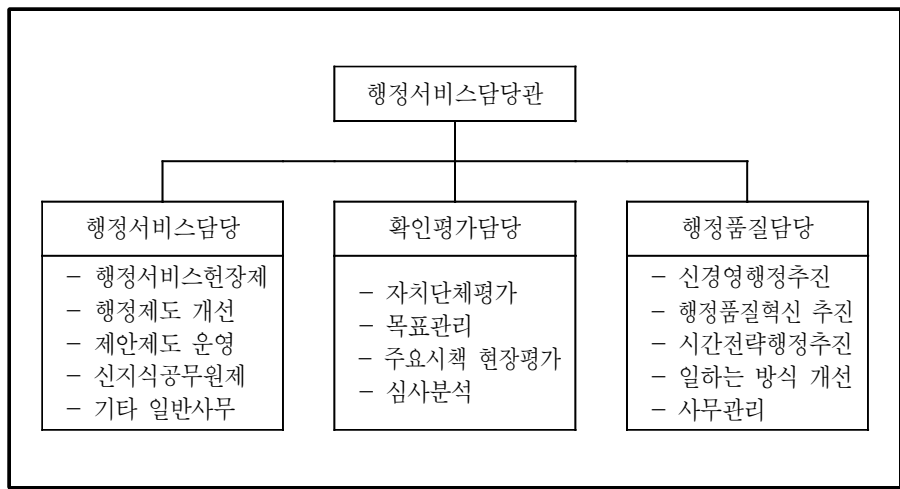
우선, 개별성과관리기법들이 가지는 문제점(<표 3-16> 참조)을 보면 행정서비스현장제의 경우 행정서비스기준의 구체성 확보 어려움, 전담조직과 인력의 미비, 현장운용과정(특히 고객만족도조사 등 구체적 운영방법)에 대한 이해부족, 공무원의 보상제도 기피 등이 대표적인 것으로 나타났다. 한편 목표관리제의 경우 성과목표 및 지표개발의 어려움, 평가대상의 이해 및 참여의지 미흡, 평가의 공정성확보 어려움이 운영과정에서 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 마지막으로 ISO의 경우 ISO가 추구하는 목표와 공무원의 일상적 업무가 하나가 되지 못하고 별개의 업무로 인식되는 경우가 많으며, 품질관리 조직이나 인력의 부족, 시간경과에 따른 혁신적 분위기의 침체, 반복적 재인증에 따른 행정력의 과부하 등이 문제점으로 나타났다.

<표 3-16> 성과관리기법의 운영과정상 문제점

구 분	행정서비스현장제	목표관리제	ISO
목표수립 부 문	- 서비스기준의 구체성 확보 어려움	- 성과목표와 지표 개발의 어려움	- 목표와 일상업무와의 괴리
집행관리 부 문	- 전담조직 및 인력부족 - 부서별 담당자의 현장운영에 대한 이해부족	- 평가대상의 이해와 적극적 참여의지 미흡	- 전담조직 및 인력부족 - 혁신분위기의 침체
사후관리 부 문	- 평가방법(고객만족도조사 등)에 대한 이해부족 - 보상제도의 기피	- 평가결과의 공정성 확보 어려움	- 반복적 재인증에 따른 행정력의 과부하

이와 같은 개별 성과관리기법들의 문제점들은 크게 기법에 대한 이해부족과 기법운용을 위한 기반미비로 요약할 수 있다. 다시 말해 행정서비스현장제의 서비스 기준문제, 현장운영이나 평가에 대한 이해, 보상제도의 기피, 목표관리제의 성과목표와 지표개발 문제, 평가대상의 이해 및 참여문제, 결과의 공정성 확보문제, ISO의 목표관리문제, 반복적 재인증에 다른 행정력의 과부하 등은 기법에 대한 이해와 전문성 제고를 통하여 문제해결에 접근해 갈 수 있을 것이다. 한편 전담조직이나 인력의 부족문제는 단기적으로 인력의 보강을 통하여, 그리고 장기적으로는 조직기구의 재설계를 통하여 해결을 모색해 나갈 수 있을 것이다. 충청남도가 장기적으로 ‘(가칭) 행정관리담당관’을 설치하고 여기에 행정서비스담당, 확인평가담당, 행정품질담당을 묶어주려는 방안의 모색 역시 그러한 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다(<그림 3-11> 참조).

<그림 3-11> 충청남도 행정관리담당관 설치(안)



출처 : 충청남도 내부자료.

다음, 성과관리기법들간 비교를 통하여 나타난 문제점을 보면 각각의 성과관리기법들은 특정한 목적을 가지고 운용되는 만큼 성과가 상당히 제한적이라는 것이다(행정서비스헌장제는 고객만족측면, 목표관리제는 인사관리와 정책평가측면, ISO는 과정관리측면에 특히 강점을 나타내고 있다). 그렇지만 앞서 본 바와 같이 각각의 성과관리기법이 갖는 목표, 운영요소간 유사성은 개별 성과관리기법들은 횡적, 또는 종적으로 연계운영할 수 있는 근거를 제공하여 준다.

이상의 내용을 통해 볼 때 충청남도를 대상으로 한 실태분석은 크게 두가지 점에서 향후 연구진행에 시사점을 제공하여 준다. 첫째는 개별 성과관리기법들이 갖고 있는 문제점의 해소를 통하여 각각의 성과관리기법들이 가지고 있는 특성을 가장 잘 드러낼 수 있도록 개별 성과관리기법 하나 하나의 장점을 살려줄 필요가 있다는 것이다. 둘째는 각각의 성과관리기법들이 가지고 있는 유사한 측면을 묶어주고, 나아가 하나의 큰 틀 속에 성과관리기법들을 아우름으로써 성과관리기법 각각의 특성을 살림과 동시에 상호보완적 작용을 통하여 시너지효과를 유발하도록 하여야 한다는 것이다.

제4장 성과관리의 사례 분석

제1절 사례선정의 기준

현재 선진 주요국가들은 결과지향적 성과관리방식을 행정개혁의 중심가치로 인정하고 추진하고 있다. 특히, 1989년대 이후부터 OECD 국가들은 경기침체와 재정적자를 극복하기 위하여 성과관리를 통해 공공부문의 개혁을 도모하고 있는 바, 이러한 성과관리를 통해 성과의 향상과 행정통제의 제고, 성과결과의 예산과정에 반영, 공무원들에 대한 성과보상 및 유인 등의 효과를 높이고 있다.⁵¹⁾

영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다에서는 이미 오래 전부터 성과중심의 관리개혁을 추구해오면서 각 부처와 기관으로 하여금 기관의 임무와 사업목표를 설정하고, 실제 성과에 대한 측정결과를 보고토록 하고 있다. 아울러 이러한 개혁을 뒷받침하기 위하여 규제를 단순화하고 통제를 줄여 관리자들로 하여금 사업목표를 성취하는데 필요한 재원활용에 있어서의 탄력성을 대폭 허용해 주었다. 그러나 이러한 공통된 목표를 추구하면서도 구체적인 접근 방식에 있어서는 약간씩의 차이를 보이고 있다.

성과관리에 대한 각국의 접근방식에는 상대방에게 합의된 자원수준과 관리상의 융통성에 대한 대가로서 특정한 수준의 성과목표를 달성해 줄 것을 약속하는 공식적 또는 준공식적인 계약장치를 도입하는 추세가 늘고 있다.⁵²⁾

51) 박기관, “성과평가,” 「지방정부기능론」, 삼영사, 2001, p.121.

52) 김태겸 외, 「신정부혁신론」, 동명사, 1997, p.149.

OECD 주요 국가들의 성과관리의 목표와 접근방식을 살펴보면, 다음의 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 주요 국가의 성과관리 목표 및 접근 방식

국 가	목 표	접 근 방 식
영국	·효과적인 서비스제공과 비용절감 ·결과에 대한 책임성 강조 ·공공조직의 축소	·위로부터의 개혁과 목표설정 ·전반적인 공공부문의 적용
미국	·성과를 통한 책임성 강조 ·성과를 통한 예산절감 ·공공조직의 유연성 제고	·위로부터의 개혁이 중심 ·성과관리 개혁을 법률에 기초하여 추진 ·임시조직 구성 추진
호주	·공공부문의 효율성, 결과, 대응성 ·공공부문의 책임성 강조	·위로부터 개혁과 개별부서 성과측정 혼합 ·접근방식의 유연성과 자율성 부여
캐나다	·고객지향적 서비스제공 강조 ·재정적 책임과 비용절감	·상부주도의 성과관리 ·상부의 성과관리 지침하에 각 부서의 자율성
뉴질랜드	·공공관리의 유연성 및 책임성 강조 ·고객지향적 서비스제공 강조	·상부주도의 성과관리 ·정부의 법적 보장 없음

자료 : 최창호 외, 「지방정부기능론」, 삼영사, 2001, p. 121.

<표 4-1>에서 보는 바와 같이 주요 국가들은 공통적으로 행정업무의 결과에 초점을 맞추어 성과관리를 하고 있음을 알 수 있으며, 책임성을 강조하고, 결과에 대한 관심을 기초로 업무의 효율성과 비용절감을 추구하고 있음을 알 수 있다.

본 장에서는 성과관리체제를 도입하여 운영하고 있는 외국의 사례와 국내 사례를 소개하고 시사점을 제시하고자 한다. 외국의 사례로는 행정개혁 차원에서 성과관리체제를 가장 먼저 도입하였으며, 여러 가지 성과측정기법을 적절하게 활용·보완하여 운영하고 있는 영국의 제도를 소개하고 있다. 국내 사례는 그 동안 시행되었던 여러 가지 성과관리제도의 문제점을 개선·보완하

여 하나의 통합된 제도를 모색하고 있는 서울특별시의 사례를 소개하고 있다.

상기와 같이 성과관리의 사례대상으로 영국과 우리 나라의 서울특별시를 선정한 것은 다음과 같은 논거에 기초하고 있다. 즉, 성과관리의 효율화 방안으로 각 기법별 연계 또는 통합을 추진한 경우이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 공공부문의 성과관리는 행정개혁의 추진과정에서 다수의 국가들이 도입·운영하고 있으나, 개별기법들의 연계 또는 통합을 추진한 사례는 많지 않다. 그 중에서 개별기법간 연계 또는 통합을 추진한 대표적인 사례가 영국과 우리 나라⁵³⁾의 서울특별시가 해당된다. 특히, 영국의 경우 성과관리의 개별기법간 연계 또는 통합을 도모한 이론적⁵⁴⁾ 및 실천적 노력이 병행되어 왔다. 따라서 영국사례의 분석에서는 이론적 논의와 실제적인 노력들을 동시에 살펴보고자 한다.

제2절 사례대상의 성과관리분석

1. 영국

영국은 성과관리와 관련하여 1980년대에 들어 더 나은 행정서비스 공급을 위해 공공부문 개혁프로그램이 진행되었으며, 이에 따른 제도적인 뒷받

53) 우리 나라에서는 성과관리의 개별기법간 연계 또는 통합을 추진한 사례가 서울특별시 이외에도 경기도가 있다. 다만, 경기도의 경우 이론적 검토만 추진되고 실제적인 적용은 아직까지 유보되고 있는 실정이다.

54) 영국에서 성과관리 기법간 연계 또는 통합에 관한 이론적 논의는 Business Excellence Model를 중심으로 일부 기법들을 통합하는 방안이 해당된다. 이에 대해서는 후술할 사례분석에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

침이 진행되었다. 즉, 1982년에 Next Steps 제도에 따라 정부의 집행기능이 책임운영기관(Exchange Agencies)에 의해 수행되도록 하였으며, 책임운영기관은 그들의 목표에 따른 성과를 보고하도록 하여 재정적인 성과와 서비스 및 효율성의 질적인 개선을 도모하였다.

이후 1991년에는 시민헌장 프로그램을 통해 정부가 국민에게 제공하는 서비스가 측정 가능하도록 기준을 제시하여 이를 발간하도록 하였으며, 이는 1998년 서비스우선(Service First)이라는 프로그램으로 명칭을 바꾸어 서비스제공자의 적응성과 서비스의 질적 향상, 효과성 및 대응성을 도모하도록 하고 있다. 1998년에는 개혁추진을 위한 공공서비스의 현대화작업의 일환으로 종합지출보고서를 발행하였으며, 정부우선의 기준에 따라 부서의 목표를 재설정하고 개별부서와 정부 전체의 성과에 대한 포괄적인 검토를 통해 의회의 요구에 부합하는 성과를 달성하도록 하고 있다. 또한 1999년에는 정부현대화를 통해 정부목표에 부합하는 공공서비스약정(Public Service Agreement)의 역할을 강화하였으며 결과지표로의 전환을 강화하는 한편, 기관의 목표와 개인의 목표를 연계시키도록 하였다. 또한 2000년에는 연계작업이 이루어지도록 하여 내각사무처(Cabinet Office)의 보고서에 성과측정의 내용을 토대로 여러 부서에서 동시에 추진되는 업무에 대한 책임성을 규명하도록 하고 있다.

한편, 영국은 지방정부 행정서비스의 수준이 전체 국민의 삶의 질을 좌우하는 중요한 요소라는 점을 충분히 인식하고 꾸준히 지방정부의 성과관리를 위한 제도개선 노력을 경주하고 있다. 지방정부의 성과관리를 위한 주요 장치로는 감사위원회(Audit Commission)의 공통성과지표에 의한 지방정부 성과공시제도, 환경교통지역부의 Beacon Council Scheme과 Best Value 제도가 있다. 정부와 독립되어 운영되는 감사위원회는 1983년 지방정부재

정법(Local Government Finance Act)에 의해 설치되어 동년 4월부터 지방정부에 대한 감사업무를 수행하고 있으며, 1990년부터 사회보장제도관련 기관 및 자금운영에 대한 회계감사업무를 수행하고 있다. Beacon Council Scheme은 1999년부터 시작한 제도로 전 지방자치단체를 대상으로 모범사례를 선발하여 Beacon의 자격을 부여하고 다른 지방자치단체에게 벤치마킹을 하도록 하고 있다. 한편, 1999년 「지방정부법」의 제정으로 기존의 강제경쟁입찰(CCT : Compulsory Competitive Tendering)을 대신하여 소위 Best Value를 의무적으로 추구하도록 하여 모든 지방정부가 3E(economy, efficiency, effectiveness)의 기준에 따라 행정기능을 수행하도록 하고 있다.⁵⁵⁾

여기에서는 단순히 위에서 제시하고 있는 영국의 성과관리제도 및 운영 현황을 소개하기보다는 각기 다른 영역의 성과관리체제를 유지하면서 각 성과기법간의 부족한 점을 연계·보완 또는 종합하여 보다 효율적인 성과관리를 유도하고 있는 사례를 소개하고자 한다. 즉, 기존의 Business Excellence Model, Charter Mark, Investors in People(IIP), ISO 9000 등의 성과기법이 BEM을 중심으로 상호 어떻게 영향을 미치고 있는지를 보는 기관평가중심모형과 영국의 회계감사원에서 최근 시도하고 있는 서비스영역에 대한 성과정보를 종합하는 종합성과관리모형에 대한 소개를 통하여 우리 나라 성과관리의 문제점을 해결하는 방안에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

55) 서울특별시, 「서울시 통합성과관리방안에 관한 연구」, 2001, pp.25-29.

가. 기관평가 중심모형⁵⁶⁾

1) 성과관리의 필요성

영국정부는 국민에 대한 공공서비스를 개선하고 현대화시키기 위하여 노력하고 있으며, 그 목표는 개인을 위하여 서비스를 용이하게 하고 개인의 삶에 맞는 서비스를 제공하는 것이다. 질 높은 서비스를 공급하기 위해서는 다음과 것들이 우선되어야 한다. 첫째, 고객을 우선으로 생각하여야 한다. 둘째, 접근을 강화하고 선택을 증가시켜야 한다. 셋째, 새로운 기술, 특히 IT를 효과적으로 이용하여야 한다. 넷째, 투명하고 책임 있게 행동하여야 한다. 다섯째, 서비스의 확실한 전달을 위하여 다른 사람들과 파트너십을 형성하여야 한다. 여섯째, 혁신하고 개선하여야 한다.

최고의 서비스를 제공하기 위해서는 이러한 여러 가지 조건들이 수행되어야 하며, 고객에게 이와 같은 다양하고 질 높은 서비스를 제공하는 도구로서는 Business Excellence Model, Charter Mark, Investors in People(IIP), ISO 9000 등이 있다. 앞의 기법들은 각기 특징을 갖고 있는데, Business Excellence model은 조직의 활동에 관한 전반적인 틀을 제공해 주고, Investors in People과 Charter Mark 그리고 ISO 9000은 업무수행에 대한 보다 세밀한 내용을 포함하고 있다.

정부는 각 기법이 갖고 있는 장단점을 상호 보완하여 국민에 대한 서비스 향상을 도모하고 있으며, 업무의 효율성을 증가시키고 있다.

56) 영국의 사례는 다음을 참조하여 작성한 것임(British Quality Foundation, *A Guide to Quality Schemes for the Public Sector*, 1999).

2) 현행 성과관리제도

가) Business Excellence Model

① 의의

Business Excellence Model은 조직의 업무수행의 개선을 위한 도구이다. 이 기법은 European Foundation for Quality Management(EFQM)에서 개발하였으며, 개인 및 공공조직에서 광범위하게 이용되어지고 있다. 모델의 관리는 British Quality Foundation(BQF)라고 하는 비영리단체에서 하고 있다.

이 모델은 인력관리(9%), 리더십(10%), 전략수립(8%), 과정관리(14%), 자원관리(9%), 직원만족도(9%), 고객만족도(20%), 사회적 영향(6%), 사업 결과(15%)의 9개 요소로 구성되어 있다. 각 요소에 대한 가중치(비율)는 요소간 상대적인 중요도를 반영하고 있으며, 서비스의 질 측정을 위한 지원자에게 직접적으로 영향을 미친다. 초기에는 개인적인 분야로 출발했지만, 이 기법은 많은 사람들과 자원봉사단체에도 가치 있는 것으로 증명되었다.

이 기법의 인력관리, 리더십, 전략수립, 과정관리, 자원관리 등의 요소는 조직을 어떻게 이끌고, 공무원과 자원을 어떻게 관리할 것이며, 전략을 어떻게 수립하며, 중요한 과정을 어떻게 반복적으로 모니터할 것이냐에 관한 내용이다. 이에 비하여 나머지 5개의 요소는 조직이 무엇을 성취하였느냐에 관한 결과에 관한 것으로 고용자와 고객의 만족도 수준을 포함하고 있으며, 사회에 영향을 미친다.

최고의 조직을 위한 출발점은 이 모델에 의하여 자체평가를 하는 것이며, 이렇게 함으로써 최근의 평가는 물론 과거 오래된 기록도 평가가 가능하다. 외형적인 산출물은 이 모델에 의하여 산출된 점수이며, 개선된 활동계획이다.

Business Excellence Model에 따른 자체평가 내용은 다음과 같다. 첫

제, 개선을 위하여 권한과 영역을 확인한다. 둘째, 매년 계량적인 평가를 수행한다. 셋째, 질적으로 우수하고 또는 개선된 독창성이 있는 틀을 제공한다. 넷째, 합리적인 가격으로 모든 사업에 대한 이해를 제공한다. 다섯째, 개선을 위한 동기부여를 한다. 여섯째, 세계수준의 통찰력을 부여한다. 일곱째, 다른 조직의 영역과 비교하여 이용한다.

② 운영

자체평가를 위해 필요한 자원은 기법에 관한 지식수준과 방법론에 따라 매우 다양하다. 예를 들어, 공공분야의 벤치마킹 프로젝트에 처음 참여하는 사람은 조직의 규모와는 별개로 대략 35일 동안 4000유로를 받으며, 여기에는 자료와 교육과 상담보조가 포함된다.

공공부문 벤치마킹 프로젝트는 Business Excellence Model에 의한 자체평가에 따라 그들의 업무를 개선하려는 것이다. 이는 조직이 그들의 업무를 상호 벤치마킹하도록 하고, 서로 체계적으로 최고의 가치를 공유하도록 한다. 프로젝트에는 자원봉사자가 참여하고, 100여 종류 이상의 공공분야 조직은 각기 별도로 행동한다. 이 프로젝트는 공공부문조직에 서비스를 제공하는 BQF에 의해 창안된 모델을 사용한다. 시민서비스대학에 의해서 보존되고 있는 자료에는 자체평가의 결과가 포함되어 있으며, 모든 자료는 공표된다.

BQF와 EFQM에 의해서 제각기 추진되고 있고, 이미 널리 알려진 Business Excellence 보상은 Business Excellence Model에 의한 자체평가에 근거하고 있다. 신청자는 75페이지 분량의 자료를 제출하며, 심사위원회가 기록을 검사하고 결론을 내리기 전에 평가에 의하여 명단에 오른 후보자들은 심사위원회를 방문한다.

나) Investors in People

① 의의

Investors in People(IIP)는 조직의 목표를 달성하기 위해 구성원의 개발과 교육에 효과적으로 투자하는 기법이다. Investors in People은 아래 4가지 원칙에 의해 운영된다. 첫째, 모든 인력개발을 위해 모든 것이 상충부로부터 위임된다. 둘째, 직원들의 요구와 그 요구들을 해결하기 위한 계획의 개발과 훈련에 대한 규정검토이다. 셋째, 고용을 통한 개인의 개발과 훈련을 위한 활동이다. 넷째, 효과적인 개발과 교육을 통한 조직의 성과 측정이다.

② 운영

IIP 기법은 규모가 크던 작던 모든 조직에 적용된다. 예를 들어, 개인기업, 중앙정부 또는 지방정부는 목표달성을 위한 전략의 하나로서 이 기법을 이용할 수 있으며, 고유권한으로 운영할 수 있다.

IIP기법에는 다음과 같은 요소가 포함되어 있어야 한다. 첫째, 자료수집(Information Gathering)은 잉글랜드와 웨일즈의 교육기업협회(Training and Enterprise Council : TEC), 스코틀랜드의 지방기업(Local Enterprise Company :LEC) 또는 북아일랜드의 교육·고용기관(Training and Employment Agency :TEA)에서 시행되고 있는 것과 그 밖의 표준을 포함시킨다. 둘째, 초기평가(Initial assessment)는 어떻게 하면 조직간 차이를 줄일 수 있는 검증된 활동과 국가적 표준에 부합할 수 있는지를 확인한다. 셋째, 필요에 따라 과정과 인력을 개발한다. 넷째, 향후평가(Further assessment)는 조직이 이행표준을 세웠다면 그것을 IIP로서 인정하고 로고 등의 사용을 통하여 이를 공식화한다. 다섯째, 조직은 3

년 후에 재평가를 할 수 있다.

IIP 평가자들은 하루에 550유로를 받지만 평가의 비용은 조직의 규모, 종업원 수 그리고 부서의 수에 따라 다르다. 이행표준을 만들기 위하여 위원회에 회부하여 승인을 받는데 걸리는 시간은 일반적으로 6개월에서 2년 정도이지만 이는 조직의 개발요구의 범위에 따라 결정된다.

IIP는 개인과 조직 모두에 도움이 된다. 조직이 발전하기 위해서는 첫째, 교육에 대한 시스템적 접근이 필요하다. 둘째, 사업수요에 근거하여 교육이 이루어져야 한다. 셋째, 직원들의 의사소통이 개선되어야 한다. 넷째, 회사와 직원들 사이의 이해가 개선되어야 한다. 다섯째, 노동자에 대한 높은 동기부여가 있어야 한다. 여섯째, 노동자가 숙련되어야 한다. 일곱째, 지출된 훈련비용에 따라 보다 나은 가치가 창출된다. 여덟째, 이익의 증가이다. 아홉째, 일에 대한 만족이다. 열번째, 훈련과 개발은 좋은 직장을 만든다. 열한번째, 인식과 구조의 개발이다. 열두번째, 조직에 대한 강한 자부심이다. 열세번째, 개선된 동기와 공약이다.

다) Charter Mark

① 의의

영국에서는 시민헌장제의 실천을 담보하기 위한 인센티브방안으로서 Charter Mark기법을 운영하고 있다. Charter Mark는 각 기관의 시민헌장 내용, 운영현황 등을 평가하여 일정한 기준에 도달하면 수여하는 정부인증제로서 행정서비스제공에 있어서 고객중심적인 품질개선 프로그램이며 지속적인 품질증진 프로그램이다.

차터마크는 차터마크 수여의 공식적인 인증을 받기 위한 훌륭한 이행표준을 설정하게 됨으로써 평가되어 진다. 모든 신청자는 전문기관의 독립된

평가를 받게 되고, 이에 따른 개선을 위한 조언을 받게 된다. 차터마크의 초점은 고객을 위한 산출물에 있다. 공공서비스 인증심사의 가장 중요한 초점은 고객이 실제로 제공받은 서비스의 질에 있다. 차터마크는 일반인에게 서비스를 제공하는 모든 공공분야에 적용할 수 있을 정도로 이해하기가 쉽다. 차터마크는 경쟁이 아니라 훌륭한 이행표준이다. 이 기법은 상대평가에 의한 경쟁이 아니라 일정한 기준에 도달하면 수여하는 절대평가적인 성격을 가지고 있다.

② 평가기준

Charter Mark수여를 위한 평가기준은 첫째, 성과수준이 명료하고 의미 있는 것인지, 그리고 이용자에게 성과수준이 무엇인지 그리고 당해기관이 얼마나 잘 수행하고 있는지를 알려주었는지의 여부이다. 둘째, 서비스내용을 명료하고 직접적인 방법으로 서비스 이용자에게 알려주었는지의 여부이다. 셋째, 이용자들이 원하는 서비스가 무엇인지, 어떻게 서비스가 향상될 수 있는지, 자문을 구했는지 여부 및 이용자들의 아이디어를 어떻게 이용하였는지의 여부이다. 넷째, 서비스를 필요로 하는 사람들에게 쉽게 이용할 수 있도록 하였는지의 여부이다. 다섯째, 모든 이용자들을 공평하게 대우했는지의 여부이다. 여섯째, 이용자들이 만족하지 않을 때 불평을 쉽게 제기할 수 있게 했는가 또한 시정조치를 제때 하였는가이다. 일곱째, 예산 등 자원을 효과적으로 사용하였는가이다. 여덟째, 서비스 품질향상면에서 계속적으로 개선을 이루었는가 또는 미래의 업무개선을 위한 새로운 아이디어가 있는 가이다. 아홉번째, 보다 나은 서비스 제공을 위해 관련 타공급자와 협조를 하였는가이다. 열번째, 서비스이용자들이 당해기관이 양호한 서비스를 제공하고 있다고 동의하는가 등이다.

이 기법은 수상기관의 수는 정해놓지 않으며, 위에서 제시한 평가기준을 충족시키면 무조건 수여하는 방식을 취하고 있다.

③ Charter Mark 수여를 위한 절차

신청기관은 증거를 수반하는 12페이지의 지원서를 제출한다. 이것은 10개 항목에 해당하는 서비스조항의 표준을 보여주기 위해서이며 그 절차는 다음과 같다. 첫째, 당해기관이 10개의 Charter Mark기준에 바탕을 두고 당해기관의 서비스 수준을 측정하고 내각사무처의 Service First Unit에 신청을 한다. 둘째, 전문가 팀에 의한 심사 및 현장방문조사를 실시한다. 셋째, 신청기관이 제시한 증거를 근거로 하여 향후 어떻게 서비스제공을 증진시킬 수 있을지 피드백을 받으며, 그 이후에 수상여부를 결정한다.

지원서를 제출하고 평가를 받는 동안 모든 기관은 평가자들의 방문을 받는다. 마지막 결정은 독립적인 배심원에 의하여 이루어지며, 평가기간은 기관이 지원서를 제출한 후부터 5-6개월 후에 이루어진다.

④ Charter Mark 수여

1992년부터 2000년까지 시민헌장에 대한 평가는 내각사무처에서 담당하였으나, 2001년부터는 민간기관(Charter Mark Administration Service)에서 평가절차를 관리하고 있다. 다만, 심사위원단의 구성이나 주요 정책결정에 대해서는 내각사무처가 책임을 지고 있다. 시민헌장 평가에서 우수한 성적을 받은 기관은 Charter Mark를 수여받는데 2001년부터 Charter Mark 신청기관은 신청할 때 신청비용을 부담하고 있으며, 기본신청비는 600파운드(한화 약 120만원)이며, 기관의 규모에 따라 축소될 수 있다. 이는 신청기관에 대한 평가에 소요되는 비용을 부담시키기 위한

것이다.

이 기법은 보상책이 단순한 상징성을 가짐에도 불구하고 대단한 인기가 있으며, 응모기관들의 숫자가 매년 증가하고 있다. 1992년 이 기법이 도입 되었을 때는 40개 기관이 수상했으나, 2001년에는 2,252개 기관이 수상 하였다.

<표 4-2> 연도별 수상기관의 수

연도	수상기관 또는 부서(수)	수상비율(%)
1992	46	14.2
1993	93	22.6
1994	98	18.6
1995	224	30.0
1996	323	43.8
1997	365	38.5
1998	514	42.8
1999	1179	68.1
2000	744	75.6
2001	2252	-

자료 : 행정자치부, 행정서비스현장 실무연수 귀국보고서, 2002.

Charter Mark를 수여받은 기관은 영리목적이 아닌 한 어떠한 방법으로 Charter Mark를 활용하여도 무방하며, 3년 동안 Charter Mark를 사용할 수 있으며, 3년이 경과한 후에는 재획득하기 위하여 다시 평가를 받아야 한다. 또한 Charter Mark를 수여받은 기관이 Charter Mark를 받은 후에 불성실하게 공공서비스를 제공하고 있다는 판단이 되면 다시 Charter Mark를 회수할 수 있다. Charter Mark는 1년에 3회(3, 6, 9월) 심사하며, 고객들은 Charter Mark를 수여받은 기관의 공공서비스에 대하여 긍

정적인 인식을 가지고 있다.

Charter Mark는 상징적이며 재정적인 보상이 아니며, 단지 전시할 수 있는 크리스탈 트로피와 수상에 의하여 서명된 증명서를 수여받게 되는데, 상을 받은 기관은 각종 문구류, 자동차, 각종 장비 등에 3년 동안 Charter Mark 로고를 부착할 수 있다. Charter Mark는 상품화가 가능하며, 대표적으로는 뿔지, 스카프, 넥타이, 편지지 등이다.⁵⁷⁾ 한편, 각 기관에서 Charter Mark를 신청하는 이유는 크게 4가지로 설명할 수 있다. 첫째, 서비스개선을 위한 전문적인 피드백을 받을 수 있다. 둘째, 서비스제공에 대한 인증을 받을 수 있는 기회이다. 셋째, Charter Mark를 받음으로써 직원들의 사기가 양양될 수 있다. 넷째, 서비스제공방식을 개선할 수 있는 기회이다.

라) ISO 9000

ISO 9000은 BS 5750(the British Standard for quality management systems: 영국 표준 품질관리시스템)으로서 영국에서 처음 시작되었다. 이는 현재 영국의 5만여 개의 회사와 전세계 12만 7천여 개의 회사에 의해 채택되었으며, 공급자와 소비자관계를 지원하는 품질관리시스템에 대한 확정된 세계적 표준이다.

ISO 9000은 평가의 과정과 서류를 통하여 고객의 수요와 기대를 접하게 함으로써 조직에 도움을 준다. 표준에 등록되기 위해서 조직은 국제적 표준의 자격요건에 따르는 절차와 문서화를 재검토할 필요가 있으며, 그 다음에 품질 매뉴얼을 준비하고 그리고 경영시스템에 대한 제3자의 평가서를 제출해야 한다. 이외에도 조직은 다음과 같은 것을 준비해야한다. 첫째, 조직이

57) 최영출, “영국 서비스현장 및 현장마크제,” 「자치행정」, 통권 158호, 2001. 5, pp.20-24.

하고 있는 것을 명백히 밝힌다. 둘째, 품질 매뉴얼에 이러한 것들이 포착되어야 한다. 셋째, 조직은 자신이 주장하는 어떤 것들에 대해서도 보증해야 한다. 넷째, 조직의 행동이 효과적이라는 것을 확실하게 해야 한다. 다섯째, 조직이 하는 것을 증진시켜야 한다.

일단, 품질 시스템이 적소에 놓이고 확정되면, 표준의 자격요건에 부합하는지를 검토하고, 공표된 절차가 실제로 운영되고 있는지를 확인하기 위해서 인증된 기관에 의해 평가가 진행된다. 조직이 등록되면, 표준이 유지되는 것을 보증하기 위해 매년 정기적으로 평가를 한다. ISO 9000은 응용이 가능하며, 어떤 공공조직에서도 적용이 가능하다. 이 응용의 범위는 단순한 고객의 서비스 역할에서 의회까지 적용될 수 있다. ISO 9000의 평가에 드는 비용은 조직의 규모와 업무의 복잡성에 따라 다르지만 60에서 70명 사이의 조직은 초기 평가에 1500-2600파운드가 소요되고, 지속적인 평가 감사에 1400파운드가 든다. 평가가 이루어지는 기간은 조직경영 시스템의 상태와 표준자격요건에 따르기 위해 일관된 작업을 개발하기 위한 요구에 따라 차이가 있다. 보통 평가는 6-9개월 사이에 종료된다.

한편, ISO 9000에 의한 평가제도는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 조직의 개선된 효율성이다. 둘째, 시간과 자원의 효율적 이용이다. 셋째, 서비스의 증진과 이로 인한 고객만족도가 향상된다. 넷째, 조직이미지에 대한 인식의 향상이다. 다섯째, 직원간의 의사소통 원활, 사기증진 그리고 직무에 대한 만족도 증가이다. 여섯째, 투명한 의사소통과 과정이다.

3) 각 기법별 비교

전술한 바와 같이 영국에서는 공공분야를 개선하기 위한 기법으로 Business Excellence Model, Charter Mark, Investors in People(IIP), ISO9000 등이 활용되고 있다. 이 기법들은 서로의 장점과 약점을 보완하면서 최고의 가치를 실현하기 위해 노력하고 있다.

앞의 기법들은 각기 다음과 같은 특징들을 함축하고 있다. 즉, Business Excellence Model은 조직의 업무에 관한 평가제도로써, 업무수행과정과 그 결과에 대한 내용을 모두 포함하고 있다. Investors in People은 조직의 목표와 업무를 수행하는데 필요한 인력개발을 위한 기준이다. Charter Mark는 공공서비스를 개선하기 위하여 직원의 사기증진과 보상을 위한 정부보상제도이다. ISO 9000은 조직의 운영과정과 서류를 통하여 고객의 수요가 무엇인지를 알게 도와주는 도구이다.

따라서 Business Excellence Model이 조직활동에 대한 전반적인 틀을 제공하고 있다면, 나머지 3개 기법들은 특정화된 분야를 중심으로 보다 세분화되어 운영하고 있다. Business Excellence Model이 올바른 질문을 하는데 도움을 준다면, 나머지 3개 기법들은 답변을 하는데 도움을 주며, 또한 Business Excellence Model이 개괄적인 면을 보여준다면, 나머지 3개 기법들은 특별한 분야에 대한 세분화된 내용을 보여준다.

<표 4-3> 성과관리기법별 비교

구 분	내 용(특징)	장 점
Business Excellence Model	- 조직내부의 역량강화를 위한 프로그램으로서 조직이 직원과 자원을 어떻게 관리해야 하는 가에 대한 방법제시	- 성과에 대한 검토
Investors in People	- 조직내 공무원에 대한 훈련 및 교육을 통하여 조직의 성과를 향상시키하고자 함	- 인적자원 개발 - 개인과 조직에 모두 적용 가능
Iso 9000	- 조직내 업무 프로세스를 개선하여 고객들의 수요와 기대를 충족시킬 수 있도록 조직의 업무수행과정을 개선시키하고자 함	- 고객서비스의 개선 - 공공서비스의 측정 - 일선 조직원에 대한 보상 - 사기증진
Charter Mark	- 행정서비스내용이 고객들의 만족을 충족시킬 수 있도록 서비스이용자입장에서 서비스내용과 절차를 개선하고 궁극적으로는 고객에게 전달되는 서비스의 내용 및 전달체계상의 품질을 제고시키하고자 함	- 집행관리방법의 개선 - 효율성 증진 - 시간·자원의 효율적 이용 - 조직 이미지의 제고 - 투명한 의사소통

4) 기법별 연계방안

위에서 살펴본 바와 같이 영국정부는 질 높은 서비스와 결합된 효율성을 추구하고 공공분야에서 고객들이 만족할 수 있도록 업무를 수행하기 위하여 노력하고 있다. 이를 위한 수단으로서 많은 방법들이 제시되고 있지만, 모두를 만족시킬만한 유일의 제도는 아직 없다.

따라서 각 조직이 처해있는 상황에 따라 위에서 제시된 방법 중에 하나를 선택하여 업무에 적용하는 수밖에 없다. 즉, 성과의 검토가 필요하면 Business Excellence Model을 적용하고, 인적자원의 개발이 필요하면 IIP를, 고객의 서비스개선을 위해서면 Charter Mark제도를, 집행관리방법의 개선을 위해서는 ISO 9000을 선택하여 적용하여야 한다.

위에서 제시한 기법은 서비스 향상과 조직의 성과관리에 많은 도움을 주

고 있으며, 상호 보완적이며 결과적으로 사업의 모든 것을 개선하고 성과를 확인하는데 도움을 준다. 다음의 표는 Business Excellence Model 표준이 ISO 9000, Charter Mark, Investors in People과 연계되어 어떻게 상호 영향을 미치고 보완하고 있는지를 보여주고 있다.

<표 4-4> 성과관리기법별 연계부문

구 분	ISO 9000	Charter Mark	Investor in People
Leadership	×	×	××
Policy and Strategy	××	××	××
People Management	×	××	×××
Resource	××	×	×
Processes	×××	×	×
Customer Satisfaction	××	×××	×
People Satisfaction	×	×	×××
Impact on Society			
Business Results	××	××	××

주 : ×××: 비판적 영향, ××: 2차적 영향, ×: 간접적 영향

이러한 각 기법들간의 연계를 위하여 일차적으로 BEM의 주요 요소들을 중심으로 추진 흐름도를 작성하며, BEM의 효과를 달성하기 위해서는 주요한 9개 요소에 대한 적정수준의 집중관리가 필요한 것으로 규정하고 있다. 9개 요소는 위의 표에서 제시한 리더십(Leadership), 전략수립(Policy

and Strategy), 인력관리(People Management), 자원관리(Resource), 과정관리(Process), 직원만족도(People Satisfaction), 고객만족도(Customer Satisfaction), 사회적 영향(Impact on Society), 사업결과(Business Results) 등이다.

2차적으로는 BEM의 각 요소를 중심으로 관련 개별기법들의 활용목적에 따른 연계방안을 모색하는 것으로서, 첫째 BEM의 전체 흐름도를 구축하고, 둘째, 각 개별기법들이 중점적으로 관리하고자하는 부분을 확정한다. 셋째, 각 개별기법들의 개별적 특성, 활용방안 등을 분석한다. 넷째, 각 개별기법들의 연계 또는 통합을 통한 시너지효과의 제고방안을 제시한다. 다섯째, 각 기법들이 BEM의 각 요소들 중 어느 요소의 관리에 초점을 두고 있는가를 파악하여 해당 요소관리의 최적화를 도모할 수 있도록 추진체계 및 정보공유의 연계방안을 도출한다.

나. 종합성과평가모형

1) 개요

종합성과평가모형은 기존 성과평가의 우수한 점과 지식간극을 메우기 위한 새로운 자료원을 결합하는 접근방법으로 회계감사원(Audit Commission)이 2002년 봄에 도입한 제도이다. 즉, 기존의 성과평가가 편린화된 형태로 이루어져 지방자치단체가 제공하는 서비스를 전체적으로 조감하기 어려웠던 점을 극복하기 위해서 도입된 것이다. 영국의 단층제 의회와 카운티 의회에 대해서는 2002년 적용하여 연말까지 최종성과를 살펴보고, 디스트릭트 의회에 대해서는 2002년 가을부터 적용하되 그 성과는 2003년 말에 살펴보도록 하고 있다.

이 접근방법은 다음의 다섯 가지 구성요소에 기초하고 있다. 첫째, 이미

공공영역에서 이루어져온 계량적 성과평가를 모두 집대성하고, 둘째, CPA의 성과가 지방정부 서비스성과에 대한 완벽한 이해에 기초하고 있다는 것을 확인하기 위해 서비스 지식의 갭을 메우기 위한 작업에 목표를 두며, 셋째, 개별 의회가 지방서비스의 성과를 계획하고, 전달하고 지속적으로 개선할 수 있는 능력을 평가하며, 넷째, 객관적이고 엄격하지만 투명한 방식으로 이상의 정보를 결합하는 자료모델을 개발하며, 다섯째, CPA에 수반되는 개선의 집행을 지원하기 위해 지방정부에 의한 조치계획의 수립 및 외부규제를 적용하는 것이다.

이 모델은 성과를 두 가지 벡터상에서 평가를 실시하고 있는 바, 최근 서비스의 질과 해당지방정부의 서비스 개선능력이 그것이며, 최종 평가의 범주는 우수(High performing), 향상(striving), 노력(coasting), 부진(poor performing) 등으로 구분하고 있다. 또한 이 모델은 교육, 사회복지, 연금, 주택, 환경, 문화, 소방 등 지방정부가 수행하는 일련의 서비스영역에 걸친 성과정보를 종합하는 것으로서 지방정부가 수행하는 모든 업무에 대해 성과목표를 설정하고, 매년 이를 평가하여 운영에 환류함으로써 지방자치단체의 업무와 서비스의 민주성, 효율성, 대응성을 지속적으로 제고하기 위한 것이다. 따라서 평가대상사무는 위임사무뿐만 아니라 자치사무를 모두 포괄하고 있다.

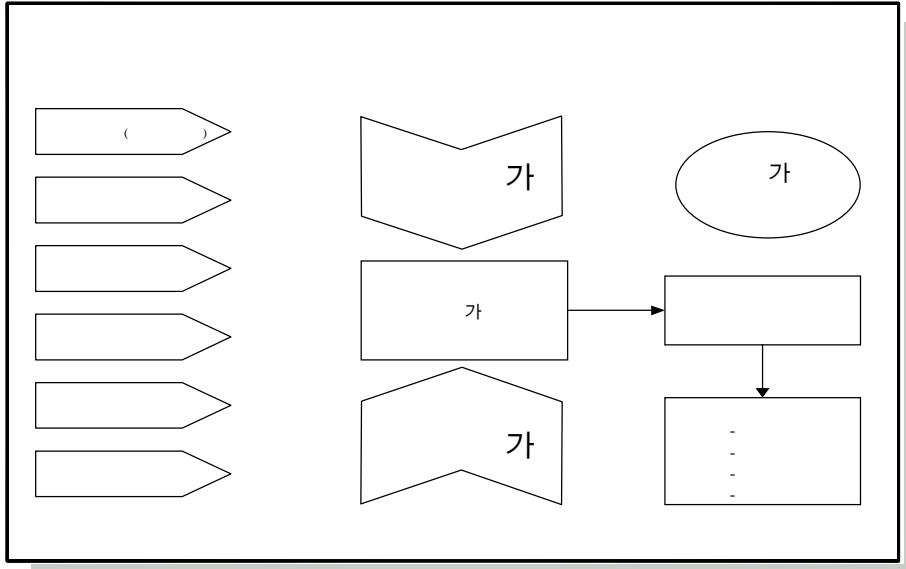
2) 평가절차와 내용

종합성과평가의 절차는 크게 4단계로 구분되는 바, 계획단계, 실행단계, 평가단계 및 환류단계가 그것이다.

첫째, 계획단계에서는 성과지표 개발, 성과목표 개발, 연간성과계획 수립이 이루어진다. 성과지표 개발을 위해서는 중앙정부와 해당지방정부가 협의

하여 적용할 성과지표를 결정하고, 성과목표는 해당지표의 전국 표준치를 고려해 해당지방정부의 목표치를 설정하며, 연간성과계획은 해당지방정부가 성과지표 및 성과목표를 고려해 연초에 당해 연도 업무 및 서비스의 성과를 관리하기 위한 기본계획을 수립한다. 둘째, 실행단계에서는 연간성과계획에 따라 국, 과, 팀, 개인별로 실천계획을 수립하여 실행한다. 국의 실천계획은 해당지방정부의 성과관리목표를 달성하기 위해 필요한 자원개발을 포함하고, 과와 팀의 실천계획은 목표를 달성하기 위한 개별부서의 실천계획으로 국별 목표와 연계되며, 개인별 성과계약은 개인별 성과표준을 설정하는 것이다. 셋째, 평가단계에서는 해당지방정부가 자체평가를 실시하여 보고서를 중앙정부(회계감사원)에 제출하고 중앙정부는 이를 평가(review)하여 개별 자치단체의 성과를 범주한다. 성과평가의 결과를 범주화할 때 부진, 노력, 향상, 우수 등으로 구분하고, 부진한 지방정부와 해당 부문에 대해서는 별도의 현지평가를 실시하여 개선사항을 도출한다. 넷째, 환류단계에서는 회계감사원의 평가검토(review) 결과에 따라 우수단체의 경우는 행·재정적 인센티브를 제공하고, 부진단체에 대해서는 현지평가(진단)와 현지평가결과를 반영한 조치계획(action plan)을 해당 자치단체가 수립한다.

<그림 4-1> CPA의 구성 틀



3) 평가결과의 활용

평가결과에 따라 추가적인 정밀진단이 이루어지므로 평가를 통한 조직운영의 개선을 도모할 수 있다. 즉, 부진단체의 경우 별도의 조치계획을 수립하고, 개선이 이루어지도록 지속적으로 모니터링을 하는 것이다.

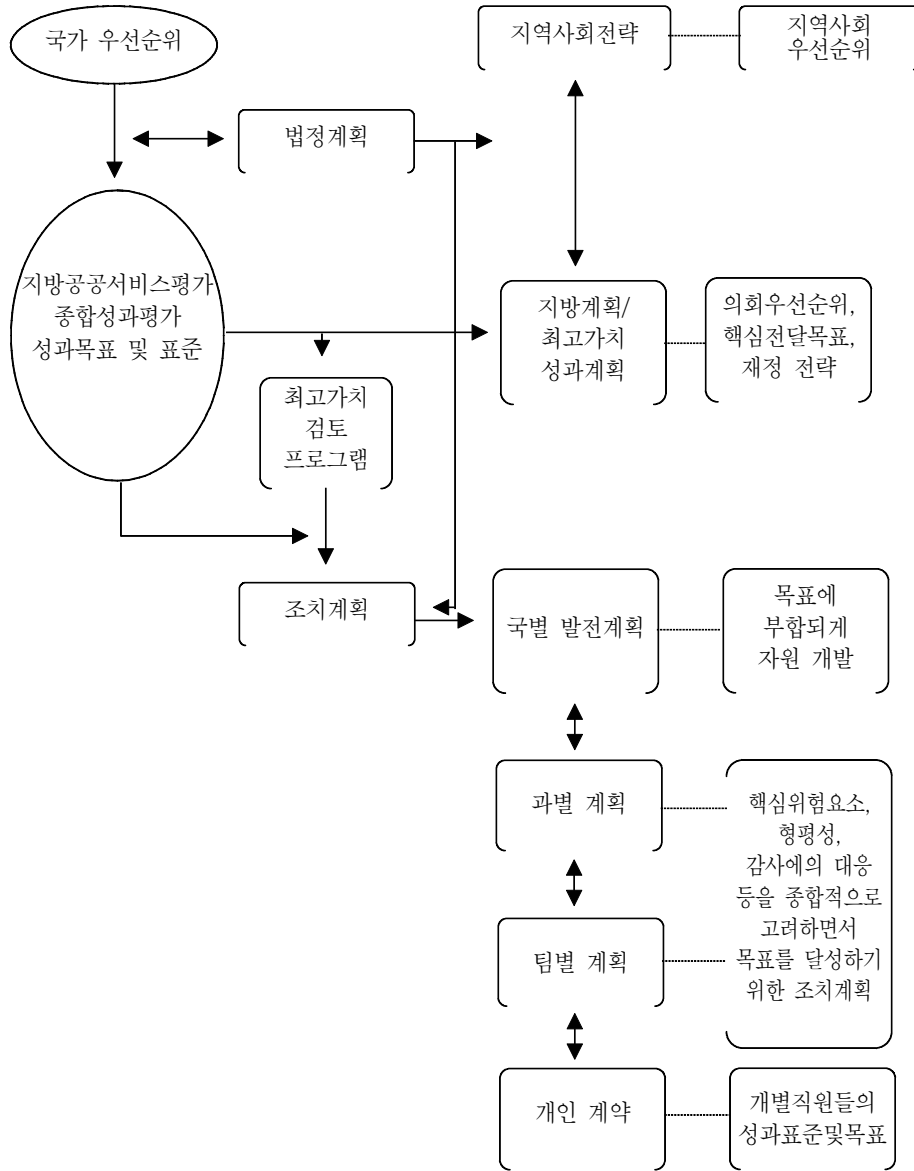
반면, 중앙정부의 성과검토결과 우수단체로 판정된 지방자치단체에는 행·재정적 인센티브를 부여한다. 우수단체의 경우 지방세, 자본투자 등의 면에서 새로운 자유를 허용받는 등 차별적 지원이 이루어지고 있다.

4) 지방정부에의 적용사례(Brighton & Hove County)

종합성과평가모형의 적용사례를 Brighton & Hove County를 중심으로 살펴보면, 다음과 같다.

우선 공공서비스 평가(public service assessment), 종합성과평가(CPA), 성과목표 및 표준에 기초하여 최고가치 성과계획과 지방계획을 수립한다. 성과계획의 수립시에는 회계감사원과 협의하여 중앙이 요구하는 성과지표(60-70%)와 해당 카운티가 요구하는 성과지표(30-40%)를 결합하여 최종적인 성과지표를 작성한다. 그리고 이상의 성과계획은 국별계획(7개), 과별계획(40개), 팀 계획(150개), 개인계약(8,000개)을 통해 구체화된다. 국 계획은 지방정부의 목표를 달성하기 위한 자원개발에 초점을 두고, 과 계획은 목표를 달성하기 위한 Action Plan의 성격을 갖도록 하며, 팀 계획은 과 계획을 구체적으로 실현하기 위한 조치를 포함한다. 또한 개인계약은 개별직원의 성과표준과 목표가 포함되도록 한다. 또한 연말에 자체평가보고서를 작성하여 회계감사원에 제출하면, 검토를 거쳐 부진한 서비스영역에 대해서는 감찰이 이루어진다. 감찰결과 개선 및 권고사항이 제시되면, 해당 카운티는 이에 대처하기 위한 Action Plan을 수립하여야 하고, 이는 다시 국 계획, 과 계획, 팀 계획, 개인계약으로 환류된다. 부진 서비스 영역의 개선이 이루어지지 않으면 익년도 사업계획 및 예산배정에서 불이익을 당하며, 검토단계에서 우수한 평가를 받을 경우 더 많은 자율성과 인센티브를 보장받게 된다.

<그림 4-2> Britain & Hove County의 성과관리틀



5) 종합성과평가를 위한 성과지표 리스트(2002. 1. 31)

가) 주택성과지표

주택성과지표 Housing Performance Indicators	
1. 최근 성과 Current Performance	
BVPI	
BV 62	부적합한 민영 주택을 꼭 맞추거나 헐어버림
BV 63	지방정부 주택의 평균 SAP 등급(에너지 능률)
BV 64	점유권이 반환된 빈 민영 주택
BV 66a	지방정부의 회수된 임대료 비율
BV 67	33일 동안 만든 homelessness application에 관한 결정
BV 68	지방정부 주택(공영주택)의 평균 재임대 시간
BV 72	법정시간 안에서 완성돼, 명기된 긴급수리 비율
BV 73	비용급 수리를 끝마치는데 걸리는 평균시간
2. 개선 Improvement	
2.1 변화추세자료 Track record of change	
BVPI	
BV 69	주택이 비어서 발생하는 임대료 손실을
BV 72	법정시간 안에서 완성돼, 명기된 긴급수리 비율
ACPI	
AC C3 (99/00)	집없는 사람을 수용하는데 걸리는 평균 시간
AC B7 (99/00)	지불해야할 임대료 대 회수된 임대료
AC B3 (99/00)	주택 재임대에 걸리는 평균시간
2.2 목표에 대한 열망 Ambitiousness of targets	
BVPI	
BV 62	부적합한 민영 주택을 꼭 맞추거나 헐어버림
BV 63	지방정부 주택의 평균 SAP 등급(에너지 능률)
BV 64	점유권이 반환된 빈 민영 주택
BV 66a	지방정부의 회수된 임대료 비율
BV 67	33일 동안 만든 homelessness application에 관한 결정
BV 68	지방정부주택(공영주택)의 평균 재임대 시간
BV 69	지방정부주택이 비면서 발생하는 임대료 손실 비율
BV 72	법정시간 안에서 완성돼, 명기된 긴급수리 비율
BV 73	비용급 수리를 끝마치는데 걸리는 평균시간
2.3 상대적 개선등급 Relative rank of improvement	
1998/1999	

주택성과지표 Housing Performance Indicators	
ACPI	
AC B3	작은 수선을 letting/awaiting하는 동안 이용가능한 주택을 재임대하는데 걸리는 평균시간
AC B5a	법정시간 안에 완성된 적절한 수리 비율
AC B6	당국에 의해 유지되고 만들어진 지위인 수선업의 비율
AC B7	지불해야할 임대료의 몇 %대 회수된 임대료
AC B8	~을 포함해서, 13주 임대료 이상을 빚지고 있는 현재 모든 차용자의 비율
AC C2	수용시설에서 잠을 자고 아침을 먹으며 머무르는 평균 기간
AC C3	집없는 사람을 수용하는 것을 결정하는데 걸리는 평균시간
2000/2001	
BVPI	회수된 임대료
BV 67	당국이 결정한 homelessness applications의 정도
BV 68	평균 재임대 시간
BV 72	법정시간 안에 처리된 긴급한 수리 비율
ACPI	
AC D2	만들어지고 유지된 지위인 수선업의 비율
AC D3	~을 포함해서, 13주 임대료 이상을 빚지고 있는 현재 모든 차용자의 비율
AC C5	수용시설에서 잠을 자고 아침을 먹는 집없는 가정의 평균수
3. 고객만족도 User Satisfaction	
BVPI	
BV 74	그들의 지주에 의해 제공되는 서비스에 만족하는 council tenants의 비율
BV 75	그들의 지주에 의해 제공되는 주택서비스와 관련된 의사결정과 관리에 참여할 수 있는 기회에 만족하는 council tenants의 비율

나) 환경성과지표

환경성과지표 Environment Performance Indicators	
1. 최근 성과 Current Performance	
	퇴비가 된 가정쓰레기 비율과 재활용된 가정쓰레기의 비율

환경성과지표 Environment Performance Indicators	
	수거된 가정쓰레기의 톤 수
	가정쓰레기 수거물 10만당 잃어버린 수거물의 비율
	kerbside(※①보도, ②독일의 포장폐기물수집시스템 중의 하나) 수거물 또는 재활용 시설 1km안 인구 비율
	주요 도로들의 상태: 수리를 필요로 하는 비율
	비주요 도로들의 상태: 수리를 필요로 하는 비율
	계획대로 작동하지 않는 가로등의 비율
	24시간 안전한 포장도로 또는 파손된 도로의 비율
	미리 개발된 땅에 지어진 새로운 주택의 비율
	8주 동안 결정된 planning application의 비율
	점검표 점수 입안
2. 개선지표 Improvement	
2.1 변화추세치 Track record of change	
	가정쓰레기 수거물 10만당 잃어버린 수거물의 수
	계획대로 작동하지 않는 가로등의 비율
	장애인을 위한 시설을 갖추고 있는 보행자용 횡단보도의 비율
	10일안에 실행된 표준조사의 비율
	8주동안 세대주 planning application의 비율
	재활용되는 가정쓰레기의 비율
	missed bins의 비율
	작동하지 않는 가로등의 비율
2.2 목표에 대한 열망 Ambitiousness of targets	
	재활용되는 가정쓰레기의 비율
	퇴비가 되는 가정쓰레기의 비율
	수거되는 가정쓰레기의 비율
	가정쓰레기 수거물 10만당 잃어버린 수거물의 비율
	재활용시설 1km 안 인구 또는 kerbside 수거물의 비율
	주요 도로의 상태: 수리가 필요한 비율
	비주요 도로의 상태: 수리가 필요한 비율
	24시간 안전한 도로 또는 파손된 도로의 비율
	미리 개발된 땅에 지어진 새로운 주택의 비율

환경성과지표 Environment Performance Indicators	
	8주동안 결정된 planning application의 비율
	장애인을 위한 시설을 갖춘 보행자용 횡단보도의 비율
	10일 안에 실행된 표준조사의 비율
2.3 상대적 개선등급 Relative rank improvement	
2.3.1 교통 Transport	
1998/1999	
ACPI	계획대로 작동하지 않는 가로등의 비율
	24시간 안에 도로에서 발생한 위험한 피해를 복구하는 비율
	24시간 안에 포장도로에서 발생한 위험한 피해를 복구하는 비율
	번잡한 도로 1마일마다 주요 도로공사가 발생한 날의 수
	장애인을 위한 시설을 갖춘 보행자용 횡단보도의 비율
	도로를 빠져나가기 위한 도로표지가 있는 보도의 비율
	대중이 사용하기 쉬운 보도의 비율
2000/2001	
BVPI	
	계획대로 작동하지 않는 가로등의 비율
	교통 민감 도로의 일시적 교통통제 또는 도로폐쇄 날의 수
	24시간안에 도로에서 발생한 위험한 피해 복구율
	장애인을 위한 시설을 갖춘 보행자용 횡단보도의 비율
	도로를 빠져나가기 위한 도로표지판이 설치된 보도의 비율
	대중이 이용하기 쉬운 보도의 비율
2.3.2 쓰레기 Waste	
1998/1999	
ACPI	
	가정쓰레기 수거물 10만당 잃어버린 수거물의 수
	재활용되는 가정쓰레기의 비율
2000/2001	
BVPI	
	가정쓰레기 수거물 10만당 잃어버린 수거물의 수
	재활용되는 가정쓰레기의 비율
2.3.3 계획 Planning	

환경성과지표 Environment Performance Indicators	
1998/1999	
ACPI	
	8주동안 결정된 세대주 planning application의 비율
	일년동안 보고된 계획에 관한 결정수
	10일안에 집행된 토지등기부의 표준조사 비율
2000/2001	
BVPI	
BV 108	승인된 총 인가비율 대 승인된 법정 계획으로부터 공시된 이탈 수
BV 109	8주안에 결정된 집행의 비율
ACPI	
AC G1	10일 안에 실행되는 표준조사의 비율
3. 고객만족도 User Satisfaction	
BVPI	
BV 89	청결 기준에 만족하는 사람의 비율
	쓰레기 수거 서비스에 만족하는 사람의 비율
	planning service에 만족하는 planning application에 관한 코멘트와 지원자의 비율

다) 문화성과지표

문화성과지표 Culture Performance Indicators	
1. 최근 성과 Current Performance	
	인구 1000명당 공공도서관을 방문하는 물리적 횟수
	인구 1000명당 박물관 방문객 수
2. 개선지표 Improvement	
2.1 상대적 개선등급 Relative rank improvement	
1998/1999	
ACPI	
AC M2	1인당 공공도서관 방문수
AC M1a+b	인구 1인당 도서관에 의해 제공되는 아이탬과 책 수
2000/2001	
BVPI	

문화성과지표 Culture Performance Indicators	
BV 117	인구 1인당 공공도서관을 물리적으로 방문하는 횟수
ACPI	
AC 16	인구 1인당 도서관에 의해 제공되는 책과 다른 아이템들의 수
3. 고객만족도 User Satisfaction	
BVPI	
BV 118	그들이 원하는 책/정보를 찾은 도서관 이용자의 비율
BV 119	지방정부의 문화적, 오락적 활동에 만족하는 타깃 그룹의 거주자 비율

라) 연금성과지표

연금서비스 성과지표 Benefit Services Performance Indicators	
1. 최근 성과 Current Performance	
BVPI	
BV 78a	새로운 연금 클레임을 진행하는데 걸리는 평균시간
BV 78b	환경 변화의 통지에 걸리는 평균시간
BV 78c	정각에 진행되는 갱신 클레임의 비율
	정확하게 진행되는 연금 비율
	회복가능한 초과지불의 비율
2. 개선지표 Improvement	
2.1 목표에의 열망 Ambitiousness of targets	
BVPI	
BV 78a	새로운 연금 클레임을 진행하는데 걸리는 평균시간
BV 78b	환경 변화를 통지하는데 걸리는 평균시간
BV 78c	정각에 진행되는 갱신 클레임의 비율
BV 79a	정확하게 진행되는 연금 비율
BV 79b	회복가능한 초과지불의 비율
2.2 상대적 개선등급 Relative rank improvement	
1998/1999	
ACPI	

연금서비스 성과지표 Benefit Services Performance Indicators	
AC G1	14일 이내에 진행된 지방세 급여(※학교, 도로유지, 도서관, 경찰, 소방서와 같은 공공시설의 관리 및 유지와 쓰레기 수거와 같은 공공 서비스를 위한 지방의 재원 확보를 위해, 비즈니스를 목적으로 한 건물을 제외한 거의 모든 주택에 부과되는 세금)을 위한 새로운 claim의 비율
AC G2	14일 이내에 진행된 주택급여(※거주비용(월세와 기타 공과금)에 대한 보조를 목적으로 지급되는 것)을 위한 새로운 claim의 비율
AC G3	14일 이내에 차용자에게 지불하는 rent allowance(거주보조금)을 위한 성공적인 새로운 claim의 비율
AC G4	지불의 중단없이 계속되는 거주보조금을 위한 갱신클레임의 비율
2000/2001	
BVPI	
BV 78a	새로운 연금클레임을 진행하는데 걸리는 평균시간
BV 78b	환경 변화를 통지하는데 걸리는 평균시간
BV 78c	정각에 진행되는 갱신 클레임의 비율
BV 79a	정확하게 진행되는연금 비율
BV 79b	회복가능한 초과지불의 비율
3. 고객만족도 User Satisfaction	
BVPI	
BV 80	연금서비스에 만족하는 비율

마) 정부성과지표

정부성과지표 Corporate Performance Indicators	
1. 최근 성과 Current Performance	
BVPI	
BV 6	지방선거 투표율
BV 11	여성으로 채워진 고급관리자 비율
BV 12	질병 때문에 잃어버린 노동시간 비율
BV 14	전체 노동력 비율 대 조기 퇴직
BV 15	전체 노동력 비율 대 III health retirement
BV 16	장애를 가진 노동력의 비율

정부성과지표 Corporate Performance Indicators	
ACPI	
AC A1b/BV 156	장애를 가진 사람들을 위한 시설을 갖춘 빌딩
2. 개선요소 Improvement	
2.1 목표에의 열망 Ambitiousness of targets	
ACPI	
AC A1b/BV 156	장애를 가진 사람들을 위한 시설을 갖춘 빌딩
2.2 상대적 개선등급 Relative rank improvement	
1998/1999	
ACPI	
AC A5b/A5a	장애인이 접근가능하며, 적합한 정부건물의 수
AC A8	즉시 지불한 인보이스의 비율
AC H1	건헌 지방세의 비율
AC H2	건헌 사업세의 비율
2000/2001	
BVPI	
BV 8	30일 이내에 지불된 비분쟁 인보이스의 비율
BV 9	건헌 지방세의 비율
BV 10	1년 동안 받은 사업세 비율
ACPI	
AC A1b/A1a	대중에게 공개되고, 장애인이 접근가능한 정부 건물의 수
3. 고객만족도 User Satisfaction	
BVPI	
BV3	당국에 의해 제공되는 총제적 서비스에 만족하는 시민 비율

2. 서울특별시⁵⁸⁾

가. 통합성과관리의 필요성

지방자치가 실시되면서 지방자치단체들은 새로운 행정환경변화에 걸맞은 행정개혁을 실시하고 있다. 특히, 시민들로부터 거두어들이는 공공재원을 효율적이고 효과적으로 사용하고, 서비스의 수요자인 시민들에게 수준 높은 서비스를 제공하기 위해 결과지향적 행정을 추구할 필요성이 대두됨에 따라 서울특별시에서는 성과주의예산제도, 목표관리제, 심사평가를 시행하고 있다.

그러나 지금까지 목표관리제와 심사평가제도는 예산제도와 연계 없이 운영되기 때문에 업무의 중복에 따른 낭비와 환류체계의 미비로 성과향상에 한계가 있었다. 특히, 현재 서울특별시에서 실시하고 있는 성과주의예산제도는 실·국장에게 일정정도의 재량권을 부여하는 책임경영제와 함께 운영하고 있으나 기존의 목표관리제, 심사평가제도와는 통일된 일련의 운영체계를 갖고있지 않아 성과목표의 설정에서부터 성과의 평가까지 중복된 성과관리과정을 거치고 있으며, 조직의 성과와 개인의 성과가 체계적으로 측정·평가되지 못하고 있다.

따라서 계획과 예산의 연계성 미비 등의 문제점을 개선하고 효율적·효과적인 성과관리를 위해 성과주의예산제도와 목표관리제, 심사평가제도를 하나의 시스템으로 통합하여 성과에 대한 목표 및 성과지표의 설정과 구체적인 방안을 마련할 필요가 있었다.

58) 서울특별시의 성과관리 기법간 통합방안의 사례는 다음을 참조하여 작성한 것임 (이세구 외, 「서울시 통합성과관리방안에 관한 연구: 성과계획수립, 관리 및 평가를 중심으로」, 서울특별시, 2001).

나. 현행 성과관리제도

1) 성과주의예산제도

성과주의예산제도는 정부의 조직별 혹은 사업활동별로 공공부문에서 제공하는 재화나 서비스에 대한 목표를 세우고, 이에 대한 구체적인 실행계획을 수립한 후 이러한 계획의 실행과정과 결과에 대한 성과를 측정하고 보고하며 측정된 성과를 평가하고 이를 예산과 연계하는 제도이다.

성과주의예산제도는 크게 성과관리체계와 성과예산체계로 나눌 수 있으며, 성과관리체계는 성과예산체계와 연계되어 성과계획 → 성과지표 개발 → 성과측정 및 평가 → 성과정보 보고의 4단계 과정에 의해 운영되고 있다

중앙정부는 성과주의예산제도의 운영을 통하여 조직운영의 개선, 조직구조의 개선, 인사제도의 개선, 재원의 효율적 활용, 성과감사제도 등에 성과결과를 활용하려는 데 목적을 두고 있다. 즉, 조직운영면에서 성과평과 결과 조직성과 향상에 문제가 되었던 사항(업무전산화 미흡, 의사결정 지연 등)을 발굴하고 개선하며, 조직구조면에서 성과평과시 조직성과 향상에 문제가 되는 구조적인 문제점을 명확히 파악할 수 있으므로 이 문제에 대한 실마리를 제공한다. 인사제도면에서는 성과평가결과를 개인단위의 인사평가와 연계하여 승진, 급여, 성과보수 지급에 활용하고 조직단위의 성과급 지급 등에도 활용하고자 하고 있다. 재원의 효율적 배분면에서는 평가결과에 따라 사업별·정부기관별 예산의 차등배분과 함께 중기재정계획의 수립과 조정, 거시정책의 입안 등에 활용을 하며, 감사원감사 및 내부감사를 규정위주의 감사에서 성과중심의 감사로의 전환을 유도하고 있다.

서울특별시에서는 2001년 다음과 같이 예산편성 및 성과계획서 작성과정을 거치고 있다. 2001년 7월에 2002년 예산편성지침 및 성과계획서 작성지침을 시달하고 세입예산 및 기본경비 요구서를 제출하였다. 또한 각 사

업무서에서 예산담당관 앞으로 2002년 예산편성 요구서를 제출하였으며, 2002년 성과계획서와 사업비 그리고 예산요구서를 제출하였다. 8월에는 세입 및 기본경비를 확정하였으며, 9월에는 1차 전체예산 실무조정과 예산안에 대한 실·국장 조정회의가 있었다. 10월에는 예산안에 대한 종합심의 및 조정이 있었고, 2001년 예산안 및 성과계획서(안)가 확정되었다. 11월에는 2002년 예산안 및 성과계획서(안)가 시의회에 제출되었으며, 12월에 시의회에서 2002년 예산안이 심의·의결되어 2002년 예산 및 성과계획서가 확정되었다.

성과주의예산제도는 운영상의 문제점도 제기되고 있는데 첫째, 해당 기관 실무자들의 명확한 목표의식 결여로 협조가 부족하며, 둘째, 성과 혹은 성과측정지표를 설정할 때 다양한 참여주체들을 설정하지 못하고 있다. 셋째, 목표체계의 개발 및 측정방법의 객관화가 미흡하다. 넷째, 예산형식에 대한 관련조치들이 부족하며, 다섯째, 관련 전문인력이 부족하다.

2) 목표관리제

목표관리제는 목표관리(Management By Objectives : MBO)를 제도화한 것으로서, 목표를 수단으로 하여 관리를 개선하고 관리를 수단으로 하여 목표를 달성하려는 성과관리기법으로서, 내용측면에서 크게 “의사결정과정에의 참여”, “목표설정”, “객관적인 환류” 등의 3가지 핵심요소로 구성되어 있다. 목표관리제는 조직구성원에게 목표에 입각한 업무활동을 유도하고 나아가 조직구성원의 사기양양을 통해 조직의 성과를 올리는데 목적이 있다.

서울특별시에서는 목표관리제 시행계획을 마련하면서 목표관리제 개념을 시 공무원들이 1년 동안의 목표를 설정하여 추진하도록 하고 정기적으로 설정된 목표에 대한 달성도를 평가하여 인사 및 보수에 반영함으로써 성과와 실

적중심의 시정운영체제를 정착시키기 위하여 노력하였다. 적용대상은 시 본청 및 사업소 4급(상당) 이상 공무원 전체를 대상으로 하며, 단, 대회기관 파견자, 직위해제, 대기발령, 교육훈련 등으로 보직이 없는 자, 국제관계자 문대사, 계약직 중 실·국·본부 근무실적평가위원회 심의대상자, 소방서장은 제외되었다.

서울특별시의 목표관리제 추진과정을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 실·국·본부별 중장기 계획을 기초로 1년간 추진할 업무계획을 수립한다. 둘째, 실·국·본부장이 추진할 목표를 설정한다. 셋째, 전략목표를 달성하기 위하여 과장급 공무원이 추진할 목표를 설정한다. 넷째, 설정된 전략·성과 목표의 달성을 위하여 업무를 집행한다. 다섯째, 12월말을 기준으로 목표별·개인별 달성도를 평가한다. 여섯째, 근무평정·성과연봉·성과상여금 등 인사 및 보수에 반영한다.

서울특별시의 「2001년도 목표관리제 시행계획」을 보면, 업무내용에 대한 목표의 구분을 없애고 목표수행자의 직위를 기준으로 전략목표와 구분하고 있는데, 전략목표는 실·국·본부장이 3급이상 사업소장 등 3급이상 공무원이 추진해야 할 상위목표를 의미한다. 성과목표는 전략목표를 달성하기 위해 과장·부장·4급 사업소장 등 4급 공무원이 추진해야 할 목표이다. 실·국·본부별 중장기계획을 기초로 1년간 추진할 업무계획을 수립하고, 이를 기초로 실·국·본부장이 추진할 전략목표를 설정한 후 전략목표를 달성하기 위하여 과장이 추진해야 할 성과목표를 설정한다. 목표는 소관부시장이 주재하는 목표설정 검토회의를 통해 최종 확정한다.

2001년도 목표관리제에서는 12월말 기준으로 익년도 1~2월 사이에 1회 실시하였으며, 사업효과가 당해 연도가 지나야 나타나는 목표에 대한 평가는 2000년도와 같이 당해 연도 말까지의 추진상황에 대해서만 평가하였

다. 평가자는 원칙적으로 1~3급 공무원은 시장, 4급 공무원은 부시장이 평가하였으며, 성과목표의 경우 성과목표별 달성실적을 평가지표에 대비하여 달성도를 평가하되 목표별 난이도, 목표수행시의 노력도, 지표로서 설정하기 곤란한 비계량적 지표 등을 감안하여 판단하였다. 전략목표의 경우에는 해당 전략목표의 하위목표인 성과목표의 달성도를 감안하여 평가하되 목표별 난이도, 목표행상의 노력도, 성과목표로 설정하기 곤란한 기타 요소 등을 감안하여 판단하였다. 한편, 목표수행과정상 장애요인, 노력의 정도 등을 고려하고 목표수행자간의 목표수행태도 및 실적의 차이 등을 반영하기 위해 차상급자가 직권으로 목표의 달성점수에 가감점(±10)을 부여하였다. 또한 개인별 목표달성도를 결정하는 경우 목표수행자의 목표별 달성점수에 가감점을 반영한 목표별 달성도를 합산한 후 목표수로 나누어 산출하였다.

그러나 서울특별시도 목표관리제를 시행하면서 다음과 같은 문제점으로 인하여 시행에 어려움을 겪고 있다. 즉, 행정의 성질상 평가의 객관성 확보의 어려움, 여타 제도와의 중복성으로 인한 과중한 평가의 부담, 목표의 설정과정상 사업중심으로 목표를 설정하거나 가능한 용이한 목표만 설정하는 등의 문제가 있고, 목표설정시 상하급자간 의사소통이 잘 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라, 목표별 달성점수를 계량화하는 구체적인 방법의 부족, 목표의 성취보다 개인의 점수에 집중할 우려 등의 문제점이 발생하였다.⁵⁹⁾

서울특별시의 2001-2002 목표관리 일정을 보면, 다음과 같다. 2001년 11월에 목표관리 평가계획이 시달되었으며, 12월에 2002년 성과계획서 확정에 따른 개인별 목표가 선정되었다. 2002년 1월에 2001년 목표관리에 대한 평가가 있는 후, 2002년 목표관리의 집행이 있었다.

59) 서울특별시, 「전계서」, pp.36 - 52.

3) 심사평가제도

심사평가제도는 성과관리와 정책·사업 평가와 연계된 제도로 특정정책 및 사업의 성과를 평가하기 위한 정책평가제도이다. 이 제도는 정부시책추진의 효율성을 높이며, 예산 등 자원의 효율적 이용을 위하여 정부가 시행하는 주요 시책·사업에 대하여 그 집행상황을 관리하고 집행성과를 분석·평가하고 관계 부서간의 의견조정을 통해 그 결과를 시책 및 사업추진에 반영할 수 있도록 하는데 의의가 있다. 심사평가의 궁극적인 목적은 공공사업이나 시책의 영향을 측정·평가하여 자원배분을 비롯한 정책결정에 체계적인 정보를 제공하고 정책을 보다 나은 방향으로 개선시키는데 있다.

서울특별시의 심사평가제도는 1998년 제정되고, 1999년에 개정된「서울특별시 기획 및 심사평가에 관한 규칙」을 법적 근거로 하고 있으며, 심사평가를 서울특별시 시정의 효율성을 높이고 예산 등 자원의 효율적인 이용을 위해 서울특별시가 시행하는 주요 시책이나 사업에 대하여 집행상황을 관리하고 집행성과를 분석 및 평가하는 것으로 정의하고, 그 결과를 시책이나 사업추진에 반영하도록 하고 있다.

서울특별시의 2002년 심사평가 주요일정을 보면 다음과 같다. 2001년 12월에 2002년 심사평가 대상사업을 선정하였으며, 2002년 주요사업시행계획 작성지침을 시달하였다. 2002년 1월에 2002년 주요업무시행에 관한 계획을 작성·제출하였으며, 2001년 사업에 대한 최종심사평가가 있었으며 평가위원회의 심의가 있었다. 또한 2002년 1/4분기 성과모니터링이 있었다. 2월에는 2001년 평가결과의 보고가 있었으며, 심사평가에 대한 지침이 시달되었다.

이와 같은 심사평가 역시 이 제도의 운영과정에서 몇 가지 문제점이 노정되고 있다. 첫째, 평가정보에 대한 활용채널이 명확하게 제시되지 못하고

있다. 심사평가의 가장 주된 목적은 사업의 결과에 대한 측정과 평가를 통해 마련된 정보를 예산배정 등 정책결정과 관리에 활용함으로써 보다 합리적인 국정운영을 도모하는데 있다. 그러나 기존의 심사평가제도에서는 심사평가를 통해 마련된 평가정보에 대한 활용채널이 명확히 제시되지 못하고 있다. 둘째, 사업추진상황을 정확하게 파악하여 평가하는데 한계가 있다. 실·국은 사업추진과정에 있어서 부진한 사항과 문제점을 드러내려 하지 않고 대부분 정상 추진되고 있는 것으로 형식적인 자체평가를 하려는 경향이 있다. 따라서 기획예산실의 종합평가에 있어서 사업추진상황을 정확하게 파악하여 평가하는데 한계가 있다. 셋째, 담당인력의 부족과 전문성이 부족하다. 인력의 부족함과 전문성의 부족으로 사업의 궁극적인 목표인 성과를 산출해 내고 있는지를 보여주는 사업의 실질적인 효과나 영향력 분석은 거의 이루어지지 않고 있다. 또한 실·국이나 기획예산실 모두 심사평가에 있어서 모두 단순하고 계량적인 사업부문에 집중하고 복잡하고 전문적인 분석을 요하는 사업부문은 기피하는 경향이 있다.

다. 통합성과관리모형 개발을 위한 접근방법

성과주의예산제도를 조기에 정착시키고 목표관리제, 심사평가제도와 연계하여 공정하고 객관적인 성과관리 및 평가를 실시할 수 있도록 성과관리에 대한 이론적인 검토 및 현황에 대한 고찰을 바탕으로 다음과 같은 접근방법으로 통합성과관리모형을 개발하여 적용하고 있다.

서울특별시가 개발하여 추구하고 있는 통합성과관리모형은 성과주의예산제도의 도입과 함께 목표관리제와 심사평가제도를 성과평가를 통해서 성과예산에 통합하고, 이를 실·국별 책임경영방식 하에 계획·집행하는 하나의 성과관리모형이다. 통합성과관리모형의 운영체계는 ‘성과계획 → 집행 및

관리 → 성과보고'라는 3단계 절차에 의해 이루어짐을 명시하고, 각 단계에서의 세부적인 운영방법을 명시하고 있다.

라. 통합성과관리하의 성과평가

1) 성과평가와 연계된 성과주의 예산

성과평가와 연계된 성과주의예산이란 성과평가를 통해 얻어진 성과정보를 예산과 연계하여 계획·집행·관리되도록 함을 의미하며, 성과평가를 통한 성과정보는 정책이나 예산에 대한 영향수단, 직접적인 예산수단, 인센티브, 내부 관리 수단 등 다양하게 예산에 반영될 수 있다.

그러나 성과정보를 재원배분결정의 합리성제고를 위한 직접적인 예산수단으로 활용할 것인지 사업관리 및 행정관리의 수단으로 활용할 것인지의 문제가 제기되고 있다. 성과정보를 예산에 대한 직접적인 영향수단으로 사용하여 사업폐지, 예산삭감 등 성과평가 결과를 예산에 직접 반영하는 것은 성과관리가 어느 정도 정착이 된 후에 고려해볼 수 있으므로 전년도 성과평가결과와 당해 연도 2/4분기까지의 성과평가결과를 반영하도록 향후 방향이나 사업선정시 유도·관리할 수 있도록 활용하여야 한다.

성과평가와 예산을 직접적으로 연계할 때 주의할 점은 공공부문에서 제공하는 공공재화의 성격을 갖는 서비스를 평가하여 결과가 기대에 못 미치는 경우 무조건 예산을 감액하거나 관련사업을 폐지하기보다는 예산의 증감 관계, 타사업과의 연계 등을 고려해서 오히려 사업을 확대하거나 유지하는 방향으로 활용하여야 한다. 또한 성과관리체계가 정착되지 않은 현재상황에서는 예산결정을 위한 기준으로 활용하기에는 어려우나 예산결정을 위한 참고자료로는 활용할 수 있어야 한다.

2) 성과평가와 연계된 목표관리

성과평가와 연계된 목표관리란 사업의 결과 및 영향을 측정할 수 있는 성과지표에 의한 성과평가의 결과를 목표관리에 활용하는 것을 의미한다. 즉 행정의 시민들에게 얼마나 효과적으로 서비스를 제공하였는지를 평가하는 과정을 통하여 공무원이 기여한 정도를 측정하고 그 결과를 공무원의 연봉이나 상여금 및 인사에 반영시킬 수 있다.

목표관리평가의 대상은 시 본청, 직속 및 사업소의 4급 이상 전체 공무원이다. 성과계획서 상의 전략목표 및 성과목표의 달성정도를 성과지표를 통하여 평가하는 과정을 통하여 3급 이상 공무원의 경우에는 해당 전략목표의 달성정도를 평가받고, 4급 공무원의 경우에는 해당 성과목표의 달성정도를 평가받는다. 평가시기는 12월말을 기준으로 익년도 1-2월에 성과계획서상의 목표별·지표별 달성도를 연1회 평가한다.

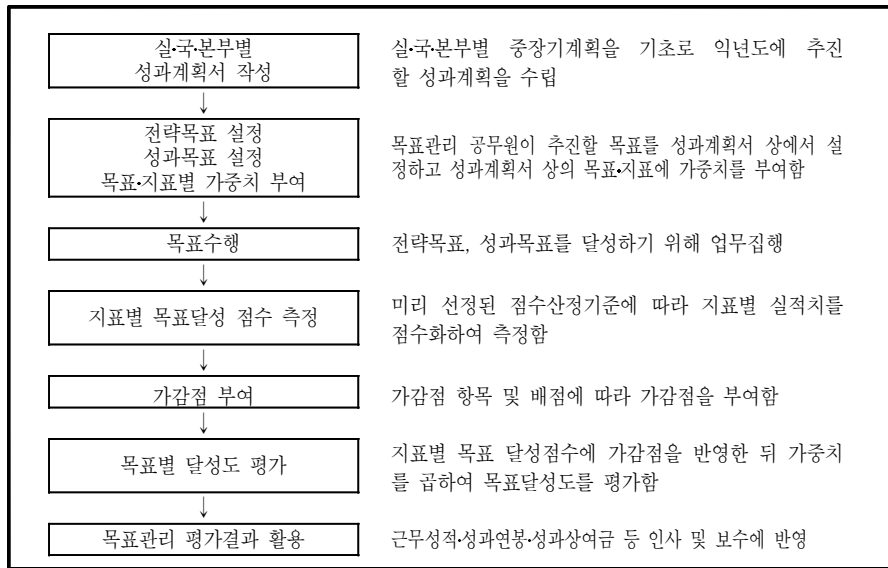
그리고 평가자의 선정방식은 복수 또는 단일의 두 가지 방식이 있다. 평가자를 복수로 지정하는 방식은 평가를 1, 2차로 구분하고 1차 평가자는 직상급자 그리고 2차 평가자는 차상급자로 지정하는 것이다. 이에 비하여 단일의 평가자를 지정하는 방식은 평가를 연1회만 실시하는 경우에 활용 가능한 방식이다. 각 방안에 대한 장단점은 아래의 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 평가자 지정방식의 비교

구 분	평가자를 복수지정하는 방식	평가자를 단일 지정하는 방식
정의	·목표수행상태에 대한 평가를 1차 평정 및 2차 평정으로 구분하고, 1차 평가자는 직상급자가 되고 2차 평가자는 차상급자가 되는 방식	·평가자를 단일 지정하여 1회의 평가로 목표달성도를 결정하는 방식
장점	·평가에 신중을 기할 수 있음 ·1차 평가시에 고려하지 못한 정성적인 측면을 2차 평가시에 고려할 수 있음	·평가에 대한 책임소재가 명확함 ·복수평가방식에 비하여 업무부담이 덜함
단점	·평가에 대한 책임소재가 불분명함 ·조직 전체적인 업무부담이 많아짐	·지표별 목표달성점수의 객관적 산정이 전제되지 않는 경우 평가자가 자의적으로 점수를 부여할 우려가 있음

한편, 통합성과관리 하의 목표관리체계는 다음과 같다. 실·국·본부별 성과계획서 작성, 전략 및 성과목표 설정, 목표수행, 목표달성 점수측정, 가감점 부여, 달성도 평가, 평가결과의 활용 등의 단계로 구성된다.

<그림 4-3> 통합성과관리 하의 목표관리체계



3) 성과평가와 연계된 심사평가

성과평가와 연계된 심사평가란 사업의 결과 및 영향을 측정할 수 있는 성과 지표에 의한 성과평가의 결과를 심사평가에 활용함으로써 행정의 시민들에게 어떤 효과를 창출하였는가를 기준으로 하는 사업을 평가하는 것을 의미한다.

기존의 심사평가방법은 이론적으로 모니터링(Monitoring)과 사업평가(Program evaluation)로 구성되었으며, 기존의 심사평가방법은 모니터링과 사업평가의 성격을 복합적으로 나타내고 있으나 실제 수행된 내용으로 보면 전자에 가깝다.

1980년대 중반이후 1990년대에 들어서면서 대부분의 OECD 국가들은 행정개혁을 통하여 성과에 대한 측정 및 평가를 핵심요소로 하는 성과관리 체제를 도입하고 있다. 따라서 새로운 심사평가는 성과의 개념을 반영하는 성과모니터링과 성과검토로 구성된다. 새로운 심사평가의 방법과 절차는 다음과 같다.

가) 평가주체

먼저 내부평가자로서 해당 실·국과 기획예산실을 들 수 있다. 평가에 있어서 해당 실·국은 사업에 대한 전담부서로서 사업의 성과를 판단하기 위한 자료를 제공해야 하는 역할을 담당하고 있다. 한편, 외부평가자로서 전문가, 시민, 시민단체가 있다.

나) 평가대상

기존 심사평가의 대상사업은 새서울행동계획상의 주요업무에 한정되어 있다. 통합성과관리 하에서의 심사평가는 성과계획서상의 사업 중 심사평가 대상사업으로 선정된 사업을 대상으로 한다.

다) 평가과정

① 평가준비과정

첫째, 성과계획 및 평가대상사업의 확정 : 성과계획이 확정되면 성과계획 서상에서의 주요사업란의 사업 중 당해 연도 심사평가대상이 될 사업을 확정한다.

둘째, 주요업무시행계획 작성 : 선정된 심사평가 대상사업의 당해 연도 사업·예산집행 일정을 분기별로 작성하여 성과지표에 의한 분기별 사업의 목표치를 제시한다

셋째, 심사평가지침 시달 : 당해 연도 심사평가 대상사업의 심사평가 기본방향, 평가방법에 관한 사항, 평가의 종류별 실시에 관한 사항, 평가결과의 처리 및 활용에 관한 사항, 평가위원회 운영에 관한 사항, 기타 각종 평가의 실시와 관련하여 필요한 사항에 대한 지침을 평가대상기관의 장에게 시달한다.

② 성과모니터링과정

첫째, 월별 사업추진상황 입력 : 해당 실·국에서는 사업추진과정과 관련된 평가자료를 평가관리시스템⁶⁰⁾을 통하여 입력하며 시행초기에는 월1회 입력하도록 하고 제도가 정착되면 실시간 입력하도록 한다.

둘째, 분기별 실·국 자체 성과모니터링 : 분기별로 해당 실·국에서 주

60) 서울시에서는 20002 성과계획서 표준모델을 대상으로 평가관리정보화시스템을 구축하였는 바, 이에 따라 각 실·국에서 평가대상사업의 추진상황 및 자체평가 자료 등을 온라인으로 입력하도록 하고, 평가관리부서에서 실·국의 시책·사업·추진 상황 등을 검색하여 평가자료로 활용하도록 함. 향후에 단계적으로 '평가처리전산화'의 확대개발 및 사업추진의 관련문서와 '서울시 전자문서관리시스템 및 재정정보시스템과 연계할 계획임.

요사업의 목표와 실적에 의하여 성과모니터링을 실시한다.

셋째, 분기별 평가담당부서 성과모니터링 : 실·국의 분기별 자체 성과모니터링 결과를 기획예산실에 보고하게 되면 그 진단사항을 기획예산실에 보고하고 실국은 기획예산실과 협의하여 사업수행에 대한 조치를 취한다.

③ 성과검토과정

첫째, 실·국 자체평가 : 최종 1차 평가로서 실·국이 사업수행에 있어서 성과목표의 최종 달성도와 목표미달 분야 및 그 사유를 제시하고 일정별 예정조치내용을 상세히 서술한 조치계획을 기획예산실에 보고한다

둘째, 최종심사평가 : 기획예산실에서 총괄적으로 실시하는 최종심사평가로서 성과모니터링에서의 분기별 목표와 해당 실적 및 진단·조치사항과 성과지표에 의한 최종성과 검토결과를 평가자료로 하여 실시한다.

셋째, 평가결과의 보고 : 최종평가보고서가 모두 작성되면 기획예산실장은 시장에게 결과를 보고한다.

④ 환류과정

첫째, 사업과 예산에 반영 : 성과모니터링의 결과는 분기별로 사업추진에 있어서 정보를 제공한다. 특히 평가관리 정보화시스템에 실시간으로 입력하여 사업의 추진에 바로 반영한다.

둘째, 성과계획 작성에 반영 : 각 실·국은 향후 성과계획 및 주요 업무계획에 있어 전략·성과목표의 설정과 신규사업의 선정에 평가결과를 반영한다.

라) 심사평가의 내용

① 사업성과에 대한 평가

성과계획에서 평가대상으로 선정된 사업에 해당하는 성과지표를 통하여 목표달성의 정도를 평가하며, 평가는 최초에 의도한 목표와 실제로 달성한 정도를 비교하여 점수화한다.

② 사업집행과정에 대한 평가

사업집행과정에 대한 평가는 주로 실·국과 평가담당부서의 성과모니터링의 결과에 의하여 진행된다. 분기별로 제출된 실·국의 성과지표에 의한 사업의 실적치와 목표치의 비교결과, 사업계획과 추진상황과의 비교결과, 그 외에 보충적으로 평가관리 정보화시스템에 입력된 자료를 활용하게 된다.

③ 사업선정에 대한 평가

정책구조평가⁶¹⁾에 해당하는 것으로서, 임무와 전략목표, 성과목표가 각각 정책현실을 고려하여 타당하게 설정되었는지 설정된 목표체계 내에서 일관성 내지 연관성이 있는지 평가한다.

61) 정책구조란 정책을 구성하고 있는 구체적 내용을 말하는 것으로 정책이 정확하게 실시되었는데도 불구하고 그것이 실패한 것으로 나타나 경우에는 그것 자체에 대한 평가가 실패의 원인을 규명해 줄 수 있는 유일한 방법이다. 정책구조평가에서 다루어지는 문제는 다음과 같다. 즉, ① 사업계획은 그것이 의도하는 목표를 달성할 수 있는 요소들로 구성되어 있는가? ② 기대되는 목적과 정책요소들을 연관시키는 가정들은 건전한 것인가? ③ 이러한 사업계획이 주먹구구식으로 이루어진 것인가, 아니면 어떤 논리적 바탕 위에서 이루어진 것인가?(김명수, 「공공정책평가론」, 박영사, 1993, pp.109-110).

<표 4-6> 최종사업평가점수의 산출방법

구 분	평 가 기 준	평 가 사 항	비 중
사업성과 평가	사업의 성과목표달성도	당초 설정된 목표는 달성되었는가	90%
사업집행 평가	사업집행의 성과지향성	사업집행이 성과를 창출하는 방향으로 이루어졌는가	5%
	사업집행과정상의 합법성	사업수행과정에서 법률이나 규칙에 저촉된 경우는 없는가	
	사업계획일정 준수여부	주요업무시행계획상의 사업계획을 일정에 따라 준수하였는가	
	상황변화 대응의 시의 적절성	사업수행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하였는가	
사업선정 평가	목표설정의 타당성	사업의 해당 전략·성과목표가 환경변화에 대응하고 있는가	5%
	체계내 목표간 연계성	목표체계내에서 상위목표를 달성하기 위하여 하위목표가 적절하게 구성되었는가	
	사업선정의 적절성	전략·성과목표의 달성을 위하여 단위사업이 적절하게 선정되었는가	
	사업수단의 적정성	전략·성과목표의 달성을 위하여 단위사업의 수단이 적절하게 선택되었는가	

제3절 사례분석의 비교 및 시사점

1. 사례의 비교분석

현재 대부분의 OECD 국가들은 행정개혁의 한 과정중의 하나로 성과에 대한 측정 및 평가를 핵심요소로 한 성과관리체제를 도입하고 있으며, 이를

통해 성과의 향상은 물론 주민에 대한 행정서비스의 제고, 행정통제의 제고, 성과결과의 예산과정에의 반영, 공무원들에 대한 성과보상 및 유인 등의 효과를 추구하고 있다.

지금까지 본 장에서 살펴 본 영국과 우리 나라 서울특별시의 성과관리체제 역시 이러한 여러 가지 효과를 달성하기 위하여 추진하고 있으며 이미 이 기법을 도입하여 시행하고 있는 영국의 경우 일부 어느 정도의 효과가 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.

그러나 본 장의 사례분석에서 살펴 본 바와 같이, 각 기관이 추구하는 성과관리의 목표에 따라 그 방법면에서 약간의 차이가 있음을 볼 수 있다. 즉 영국의 기관중심평가모형의 경우 이 기법 도입목적의 최고 우선순위로 고객에게 최고의 서비스를 제공하는 것을 지향하고 있으며, 이에 따라 기존의 각각 운영되고 있던 성과관리기법인 Business Excellence Model, Investors in People, Charter Mark, ISO 9000 등을 Business Excellence Model을 중심으로 한 연계방안을 모색하고 있다.

이 기법의 장점으로는 각 기법간 독립성을 유지하면서 상호보완효과를 가져올 수 있는데, 즉 기관의 평가목적에 따라 한 기법을 선택하여 평가하고 이를 다른 3개의 기법과 연계하여 9개의 항목별로 상호 비교평가 할 수 있다.

영국 회계감사원에서 추진하고 있는 종합성과평가모형은 기존의 성과평가가 제각기 시행됨으로써 지방자치단체가 제공하는 서비스를 전체적으로 종합화·체계화시키기가 어려웠던 점을 해결하기 위하여 도입된 기법이다. 즉 교육, 사회복지, 문화, 소방 등 모든 서비스영역에 대한 성과정보를 종합화는데 그 의의가 있다. 이에 따라 그 동안 비체계적이고 비효율적으로 운영되던 서비스체제를 개선하여 주민이 원하는 서비스가 무엇이며 서비스 수

행과정에서의 문제점을 파악하여 개선하고, 이에 따른 주민에 대한 행정서비스의 대응성 향상 등을 추구하고 있다.

한편, 기존에 서울특별시에서 추진·운영하고 있던 성과관리기법에는 성과주의예산제도, 목표관리제, 심사평가제도가 있었다. 그러나 목표관리제와 심사평가제도는 예산제도와 연계없이 운영되었기 때문에 업무의 중복에 따른 예산의 낭비 및 환류체계의 미비로 성과향상에 한계가 있었다. 따라서 보다 효율적인 성과관리의 필요성에 의하여 기존의 세가지 기법을 하나의 시스템으로 통합하여 운영하는 통합성과관리기법이 도입되었다.

이 기법은 각 기법의 통합체제로서 목표관리제와 심사평가제도의 성과예산 통합 및 실·국별 책임경영방식하에 계획·집행을 주요 내용으로 하고 있으며, 통합된 하나의 성과관리체제가 도입됨으로써 예산의 낭비요인이 사라지고 각 부서간 정보공유가 가능할 수 있다. 또한 기존의 각 성과관리기법의 비연계적인 운영으로 업무의 중복이 발생하고 이에 따른 공무원들의 불만이 많았으나 통합성과관리기법의 도입으로 이러한 불만요소가 사라지게 되고 이에 따라 업무의 효율성이 증가하게 된다.

<표 4-7> 사례기법의 비교분석

구 분	기관평가중심모형	종합성과관리모형	통합성과관리
시행기관	영국 중앙정부	영국 회계감사원	서울특별시
도입목적	고객에게 최고의 서비스 제공	지방자치단체가 제공하는 서비스를 전체적으로 조감하기 어려운 점의 극복	효율적·효과적 성과관리
기존의 성과관리 기법	<ul style="list-style-type: none"> ·Business Excellence Model : 성과검토 ·Investors in People : 인적자원개발 ·Charter Mark : 고객서비스 개선 ·ISO 9000 : 집행관리방법 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ·전체적이며 통합적인 성과평가보다는 단편적이고 편린적인 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ·성과주의 예산제도 : 성과의 측정·평가를 통하여 예산과 연계 ·목표관리제 : 목표를 수단으로 하여 관리를 개선하고 관리를 수단으로 목표달성 ·심사평가제도 : 특정 정책 및 사업의 성과를 평가
접근방법	<ul style="list-style-type: none"> ·BEM의 주요요소들을 중심으로 추진흐름도 작성 ·BEM의 각 요소를 중심으로 관련 개별기법들의 활용목적에 따른 연계방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> ·계량적 성과평가 집대성 ·서비스지식의 갭 극복 ·의회의 지방서비스성과 계획·전달·개선 능력 평가 ·정보를 결합하는 자료모델 개발 ·지방정부에 의한 조치계획의 수립 및 외부규제 	<ul style="list-style-type: none"> ·목표관리제와 심사평가제도의 성과 예산 통합 ·실·국별 책임경영방식하에 계획·집행

(계속)

구 분	기관평가중심모형	종합성과관리모형	통합성과관리
특 징	각 기법간 상호 보완체제	서비스영역에 걸친 성과 정보의 종합	각 제도간 통합체제
장 점	<ul style="list-style-type: none"> ·각 기법간 독립성 유지 ·각 기법간 특징과 장점을 살림 ·기관의 처해있는 상황에 따라 선택하여 업무에 적용 ·기법간 시너지효과 작용 	<ul style="list-style-type: none"> ·지방자치단체의 업무와 서비스의 민주성, 효율성, 대응성의 지속적 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ·업무추진부서간 정보 공유 가능 ·업무 효율성 제고 ·공무원의 불편·불만 사라짐 ·예산 낭비요인제거

2. 시사점

현재 많은 OECD국가들이 기관목표의 재정의, 전략계획절차, 성과지표 및 측정기법 개발, 성과보고 및 평가체계, 성과협약제도 등을 발전시키기 위하여 범정부적인 노력을 기울이고 있다. 그러나 아직 공공부문에 성과관리기법을 확립시키는 데 있어서 극복해야 할 과제들이 많다. 성과측정기법이 불완전한 수준이거나 일부국가에서 활용되고 있는 계약제적 접근법은 그 자체가 경직된 제도로 작용함으로써 관리상의 재량을 저해하게 되는 문제점이 되고 있다.

본 연구에서 많은 OECD 국가의 성과관리기법중 영국의 기관평가중심모형과 종합성과평가모형을 선택하여 살펴보게 된 것은 영국이 1980년대 이후 세계 행정개혁의 흐름을 주도하고 있고 다른 국가에 비하여 어느 정도의 성과를 거두고 있다고 판단되었기 때문이다. 특히 성과관리 부문중

Charter Mark(시민헌장제도)나 ISO 9000은 세계의 많은 국가에서 벤치마킹을 하고 있으며, 나름대로 각 국가의 특성에 맞게 운영하여 성공적인 성과관리제도로 자리잡고 있다.

우리 나라에서도 현재 행정서비스헌장제와 ISO 제도를 도입하여 행정기관과 개인기업에서 평가를 받고 있다. 현재로서는 이 기법의 도입과 운영에 대한 평가를 하기에는 이른 감이 있으나, 일부 문제가 제기되고 있다. 그러나 모두 도입의 초기단계이므로 문제점을 보완하면 좋은 기법으로 정착될 것으로 보인다. 현재 우리 나라에서도 위에 언급된 기법 이외에 몇 가지 종류의 성과관리기법이 운영되고 있으며, 비슷한 유형의 기법을 각각 운영함에 따른 비효율성과 예산의 낭비 등 문제점이 대두되는 등 부정적인 면도 나타나고 있다.

따라서 현재 우리 나라에서 운영되고 있는 성과관리기법에 대한 문제점을 해결하는 하나의 방안으로서 지금까지 본 장에서 살펴 본 영국의 성과관리기법이 우리에게 시사하는 바를 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 성과관리기법이 중앙정부의 강력한 주도 및 제도적인 뒷받침에 의하여 이루어지고 있다. 영국의 성과관리기법은 중앙정부가 행정개혁적 차원에서 강력한 의지를 가지고 지속적으로 추진하고 있다. 예를 들어 Charter Mark의 경우, 영국에서는 우리 나라의 중앙부처의 국에 해당하는 Service First Unit에서 약 40명의 인력이 총괄하고 있으며 U.K Credit Service에서는 ISO 등 인증제 수여 및 서비스에 대한 감사기능을 수행한다. 우리나라의 행정서비스헌장의 경우 행정자치부 행정제도과 내에 2-3명의 담당 공무원이 전국의 모든 행정서비스헌장을 담당하고 있음을 볼 때 시사하는 바가 크다.

둘째, 각 기법간 영역이 명확하며 상호보완적이다. 즉, Business Excellence

Model은 성과에 대한 검토, Investors in People은 인적자원의 개발, Charter Mark는 고객의 서비스개선, ISO 9000는 집행관리 방법의 개선과 관련하여 성과관리를 하고 있다. 한편 Business Excellence Model의 9개 요소를 중심으로 관련 개별기법들의 활용목적에 따라 연계방안을 모색하고 있다. 이와 같은 현상은 행정서비스현장, 목표관리제, ISO제도 등의 성과관리기법을 도입하여 행정기관 및 기업에서 시행하는 과정에서 일부 문제점이 나타나고 있는 우리나라의 현 실정과 비교하여 볼 때 이에 대한 연구가 보다 심도 있게 다루어져 우리나라에서도 각 기법간 연계방안을 강구해 볼 가치가 있을 것으로 보인다.

제5장 지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안

제1절 기본방향

앞에서 성과관리에 대한 일반적 논의와 우리 나라에서 채택하고 있는 행정서비스헌장, 목표관리제 및 ISO 등을 대상으로 그 운영실태와 문제점을 살펴보았다. 더불어서 외국의 성과관리 운영실태를 기법간 연계 또는 통합을 중심으로 고찰하였다.

이러한 논의를 통해서 제시된 시사점은 지방자치단체 그리고 넓게는 공공부문의 운영 효율화를 도모하기 위한 수단으로서 성과관리의 효용성은 충분히 긍정적 평가를 받고 있는 것으로 간주된다는 점이다. 다만, 그 운용과정에서 다양한 문제점이 노정되고 있는 바, 이러한 점들이 시정 및 보완됨으로써 성과관리의 의의를 보다 실질적으로 구현할 수 있다는 것이다.

따라서 여기서는 우리 나라의 지방자치단체에서 광범위하게 채택 및 운영되고 있는 성과관리기법인 행정서비스헌장, 목표관리제 및 ISO 등을 대상으로 그 추진체제의 효율화 방안을 모색하고자 한다. 전술한 세 가지의 성과관리기법들은 각각의 문제점과 동시에 상호 분리·운영되는 데에 따른 문제점을 동시에 내포하고 있다. 이러한 점들을 고려할 경우 대안모색의 기본방향은 다음과 같은 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 단기적 측면에서 각각의 문제점을 독립적으로 개선 및 보완하는 것이다. 이는 세 가지 성과관리기법들에 대한 현행 추진체제의 기본골격을 그대로 유지한 채 특별히 문제시되는 부분들을 해소해 나가는 방법이다. 이와 같은 방향 하의 대안은 조직개편이나 인력재배치 등과 같은 구조적 측면의

개편을 추진할 필요가 없이 문제점들을 해소할 수 있을뿐더러 비교적 단기간에 걸쳐 적정한 방안을 도출할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 중기적 측면에서 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO 등의 추진과정 중 상호 연계가 가능한 부분들을 도출하여 이들의 연계를 도모함으로써 일정수준의 시너지 효과를 확보하는 방안이다. 이는 전술한 각각의 기법들에 대한 독립적 개선방안보다는 다소 개편의 강도나 범위가 확대된 것이다. 즉, 단기안과 마찬가지로 기본골격은 유지되나, 기법들간 상호 유사·중복 부분에 대한 연계를 위한 조정이 필요한 만큼 부분적인 개편의 범위는 상대적으로 크게 된다는 점이다.

셋째, 장기적 측면에서 세 가지 기법들의 통합관리를 도모함으로써 완전한 시너지 효과를 창출하는 방안이다. 이는 상기한 단기안 또는 중기안과 달리 세 가지 기법들의 추진체제에 대한 완전한 개편을 도모하는 것으로 기구 및 인력의 재편뿐만 아니라 이를 위한 단체장의 의지 또한 필요하다. 더불어서 비교적 광범위한 개편인 까닭에 단기간에 이를 결정하고 추진하기에는 다소 무리가 수반될 수 있다.

위에서 논의한 성과관리기법의 효율화에 관한 기본방향들은 개편의 범위에 따라 차별화된 것으로 각각이 하나의 대안으로서의 가치를 갖기는 하나, 특히, 좁은 범위의 대안이 후순위의 대안을 대체하지는 못한다. 또한 여기서 논의되는 개편방안들은 주로 성과관리기법의 추진체제에 관한 것으로 세 가지 성과관리 기법들이 내포하고 있는 각각의 핵심내용에 관한 타당성 또는 적정성에 관한 논의는 제외되고 있다.

제2절 효율화 방안(I): 개별기법별 개선

1. 개요

효율화 방안(I)은 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO의 각각에 대한 추진체제의 개선을 도모하는 것이다. 즉, 성과관리 추진체제의 핵심적 구성요소인 전략목표, 추진과정, 성과평가 및 결과활용에 대한 기존의 문제점을 대상으로 이를 보완하는 방법을 모색하여 운영의 효율화를 도모하고자 하는 것이다. 따라서 세 가지 기법간 연계나 통합은 전혀 고려의 대상으로 포함하지 않는다.

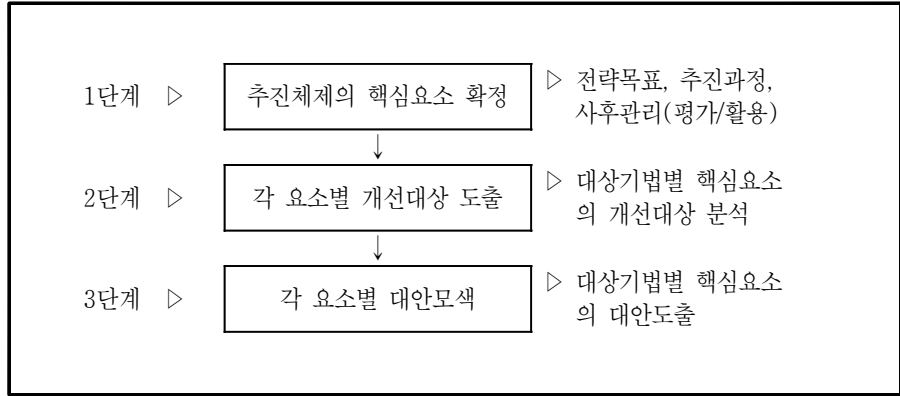
2. 접근방법 및 개선대상 선정

가. 접근방법

행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO에 대한 추진체제의 개선방안을 도출하기 위한 접근방법은 다음과 같이 한다(<그림 5-1> 참조).

우선 전술한 세 가지 기법들에 대한 추진체제의 핵심적 요소들은 전술한 “제2장의 성과관리체제의 운영틀”에 의거하여 전략목표, 추진과정, 사후관리(성과평가 및 결과활용)로 확정한다. 다음으로 세 가지 기법별로 핵심적 요소들이 내포하고 있는 문제점을 중심으로 개선대상을 추출한다. 마지막으로 도출된 개선대상을 보완할 수 있는 적정의 대안을 강구한다.

<그림 5-1> 개별기법별 개선방안의 접근방법



나. 각 요소별 개선대상 선정

행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO의 각 요소별 개선대상은 전술한 “실태분석”에서 도출된 문제점을 중심으로 선정한다.⁶²⁾ 이는 앞의 세 가지 성과관리기법의 각각에 대한 효율화 방안을 모색할 경우 현재의 추진과정에서 노정되고 있는 문제점들을 적절하게 보완 또는 개선할 경우 일정수준 달성할 수 있기 때문이다.

행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO의 추진과정에서 노정되고 있는 문제점들은 매우 다양하지만, 시급히 개선이 필요한 핵심적인 사항들을 중심으로 제시하면 아래의 <표 5-1>과 같은 바, 이들을 중심으로 개선방안을 모색한다.

62) 다만, 여기서의 핵심적 문제점은 주로 사례대상기관으로 선정된 충청남도의 운영 실태에서 도출된 것들이다. 물론, 일반적인 측면에서 논의되고 있는 행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO의 문제점들을 대상으로 개선방안을 모색할 수도 있지만, 여기서는 실태부분과 개선방안부분의 연계성을 보다 강화한다는 측면에서 충청남도의 문제점들을 대상으로 개선대상을 추출하고자 한다.

<표 5-1> 성과관리기법별 개선대상

구 분	행정서비스현장제	목표관리제	ISO
목표수립 부 문	- 서비스기준의 구체 성 확보 어려움	- 성과목표와 지표개 발의 어려움	- 목표와 일상업무와 의 괴리
집행관리 부 문	- 전담조직 및 인력부족 - 부서별 담당자의 현 장운영에 대한 이해 부족	- 평가대상의 이해와 적 극적 참여의지 미흡	- 전담조직 및 인력부족 - 혁신분위기의 침체
사후관리 부 문	- 고객평가방법에 대 한 내부지식 부족 - 보상제도의 기피	- 평가결과의 공정확 보 어려움	- 반복적 재인증에 따 른 행정력의 과부하

3. 개선방안

가. 목표설정부문

1) 개선의 기본방향

조직관리를 위한 성과관리기법의 목표는 어느 것이나 크게 두 가지 측면에 초점을 맞추어야 한다. 첫째는 목표(또는 목표달성을 위한 기준, 지표)가 구체적으로 명확하게 설정되어야 한다는 것이고, 둘째는 설정된 목표가 조직의 일상적 업무와 연계되어야 한다는 것이다. 성과관리기법이 이러한 두 가지 요건 중 어느 하나라도 미흡할 경우에는 그 성과관리기법이 가지고 있는 장점은 당연히 반감되어 진다. 따라서 목표설정부문의 개선은 이 두 가지 점에 초점을 두고 각 성과관리기법별로 취약하게 나타나는 측면의 보완점을 제시한다.

2) 개선방안

행정서비스헌장제, 목표관리제, ISO 가운데 ISO의 경우 전문인증기관과의 컨설팅계약을 통하여 구체적인 목표를 가지고 추진되기 때문에 목표의 설정과 관련해서는 큰 어려움이 없다. 그러나 행정서비스헌장제와 목표관리제의 경우 해당 업무를 토대로 공무원 스스로 목표(또는 기준)를 설정해야 하는 만큼 상당수가 어려움을 토로하고 있다.

행정서비스헌장제와 목표관리제 모두 도입초기에는 추진목표(행정서비스헌장제의 경우 실천기준, 목표관리제의 경우에는 성과목표 및 지표가 여기에 해당한다)의 구체화(수치화)에 대하여 거부감이 없지 않았지만, 4년여의 운영과정을 통하여 그러한 거부감이 많이 사라진 것이 사실이다. 뿐만 아니라 행정서비스헌장제의 경우 매년말 운영평가를 통하여 구체화율을 제고시켜 나가고 있고, 목표관리제 역시 성과목표 및 지표개발의 방법을 정교화시켜 왔다.

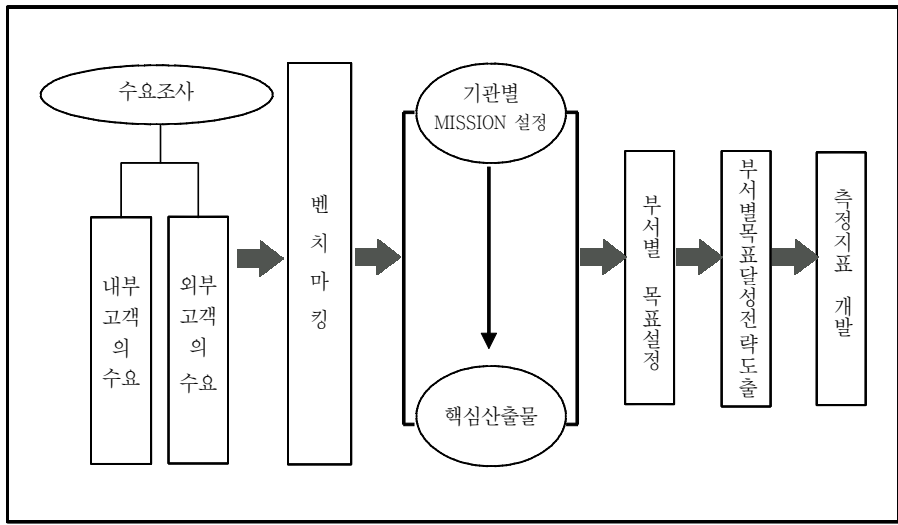
그러나 이러한 노력이 지방자치단체 스스로에 의한 것이라기보다는 외부 전문기관이나 중앙정부에 의한 경우가 대다수인 바, 지방자치단체의 경우 여전히 추진목표의 구체화에 어려움을 겪고 있다. 이는 추진목표가 해당 지방자치단체(또는 해당부서)의 현실을 반영하는 객관적 과정을 통하여 도출되기보다는 여타 지방자치단체(또는 부서)의 사례를 임시방편으로 이름만 바꿔 제시하는 경우가 많기 때문이다. 이러한 문제는 추진목표와 일상업무 사이에 괴리를 만들어 내고, 결과적으로 성과관리기법들이 일상업무방식 그 자체로 여겨지기보다 별도의 새로운 일로 취급되어지는 원인이 되는 것이다. 현재 ISO 운영과정에서 나타나고 있는 기존 업무와의 괴리현상 역시 추진목표가 기존업무와 동화되지 못하고 있기 때문에 나타나는 현상인 것이다.

따라서 어느 성과관리기법이던지 추진목표의 설정은 해당 조직의 여건과

미션을 반영하여 구체화시켜 나가야 한다. 이러한 과정은 단순히 선형적 방법에 의하거나 모방작업을 통해서만 만들어지지 않는다. 내·외부고객에 대한 수요조사, 벤치마킹, 해당 조직의 미션 및 핵심산출물 분석 등 일련의 과정을 통하여 목표를 도출할 필요가 있다는 것이다. 아래 <그림 5-2>는 목표관리제의 성과목표와 성과지표 도출과정을 보여주고 있다. 구체적으로 수요 조사와 벤치마킹을 통하여 기관의 미션을 설정한 후 해당 부서별 핵심산출물을 도출하며, 그 이후 부서별 목표설정, 목표달성전략수립 그리고 측정지표를 개발하는 과정을 보여주고 있다.

아래의 그림은 목표관리제의 성과목표 및 성과지표 도출과정을 보여주고 있으나, 여타의 성과관리기법에서도 이러한 과정을 원용하여 객관적이면서도 구체화된 목표를 도출하여야 할 것이다.

<그림 5-2> 성과목표 및 성과지표의 개발과정



나. 추진과정부문

1) 개선의 기본방향

성과관리기법을 추진하는 과정에서 고려하여야 할 사항은 다양하지만, 조직부문과 관련하여 한정해 논의하는 경우 성과관리기법의 운용을 위한 조직 운영시스템, 조직구성원(운영자), 조직문화적 요인을 들 수 있다. 이 세가지 요소는 조직내부역량을 구성하는 요소들로서, 조직의 내적역량이 높을수록 성과관리기법의 성공적 운영가능성 또한 높아진다는 점에서 이들 역량요소들의 보완은 중요한 의미를 갖는다. 따라서 추진과정부문에서는 조직내부역량의 각 요소별로 성과관리기법들이 보완해 나가야 할 점들을 제시한다.

2) 개선방안

행정서비스헌장제, 목표관리제, ISO 모두 반복적이면서도 지속적인 개선을 그 특징으로 한다. 이는 운영과정에 참여하는 개인 및 조직에게 단순한 집행노력 이상의 역할이 요구되어 짐을 의미한다.

우선 조직운영시스템의 현실화가 요구된다. 앞서 실태분석에서 본 바와 같이 개별 성과관리기법들은 일반적으로 해당 부서내 1명이 총괄기획 및 관리책임을 맡고 있는 바, 기법의 지속적 개선을 위한 연구노력은 엄두를 내지 못하고 있는 실정이다. 이러한 사실은 성과관리기법의 지속적인 업그레이드를 어렵게 하고 결과적으로 기법의 생명력을 잃게 하는 원인이 된다. 따라서 운영시스템의 보강을 통한 총괄부서의 능력배양이 무엇보다도 시급하게 요구되는 것이다. 운영시스템의 현실화를 위하여 단기적으로는 인력보충을 통하여 연구기획력을 보완하고, 장기적으로는 성과관리기법들을 통합관리할 전담기구를 설치할 필요가 있다.⁶³⁾

63) 전담기구의 구체적인 설치방안에 대해서는 다음 절에서 논의하는 성과관리기법간

다음 성과관리기법에 대한 조직구성원의 이해 및 능력제고가 필요하다. 현재 성과관리와 관련하여 나타나는 가장 큰 문제는 관련 기법의 부재가 아니라 기법의 운용능력, 정책연계능력, 문제해결능력 등이 미흡하다는 데 있다. 현재 지방자치단체의 여건상 모든 구성원들의 능력을 일시에 배양하는 것은 무리일 것인 바, 단계적인 전문성 제고방안의 모색이 요구된다. 이 점에서 현재 충청남도가 시행하고 있는 ‘행정품질개선전담요원’제는 하나의 대안이 될 수 있다. 즉 각 부서별로 성과관리기법의 활용을 선도할 전담요원을 선발하고 이들을 집중적으로 교육시킴으로써 현재 성과관리에 활용하고, 이들을 통해 부서 내로 기법운용능력을 전파함으로써 조직 전체적인 능력배양을 도모하는 것이다. 그리고 이들 전담요원에 대해서는 인사관리에 있어 일정기간 안에는 다른 부서로의 전보를 지양하고 부가적 활동에 대한 인센티브를 지급하는 등의 조치를 통하여 역할의 연속성을 보장해 주어야 할 것이다.

마지막으로 혁신적 조직문화를 지속적으로 유지할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 대다수 성과관리기법이 도입초기에 관심을 끌었다가 시간이 지남에 따라 점차 의지가 감소되어 가는 것을 볼 수 있는데, 이는 전문적인 변화관리자⁶⁴⁾가 부재했기 때문이다. 최고관리자의 의지가 성과관리기법의 도입과 정착에 중요한 역할을 하지만, 기법이 일단 정착되고 그것이 반복적으로 재운영되어지는 과정에서는 지방자치단체내 관리층의 역할이 보다 중요하게 부각되어진다. 행정서비스현장제나 ISO와 같은 개별 성과관리기법

연계방안의 내용을 참조.

64) 변화관리자란 Katzenbach 등(2000)이 제시하는 RCL(Real Change Leaders)의 개념과 같다. 즉 최고관리자의 아래에 있으면서 최고관리자가 원하는 리더십, 조직구성원들의 업무능력과 생산성, 외부환경의 현실 등을 연결시켜 변화를 선도해 나갈 수 있는 계층을 의미한다. 지방자치단체의 실·국장, 과장급이 여기에 속한다고 할 수 있다.

들이 각 부서별로 운영되고, 목표관리와 같은 경우 각 부서별 책임자가 직접적인 평가대상이 되는 바, 지방자치단체내 관리층에 대한 개혁의지 함양은 단기적으로 혁신적 분위기를 조성하고, 장기적으로는 혁신적 조직문화를 만들어 간다는 점에서 중요하다.

다. 사후관리부문

1) 개선의 기본방향

사후관리부문은 크게 운영에 대한 평가와 기타 사후조치로 구성되는데, 평가의 경우 그 결과가 참여자의 인센티브와 연계되어진다는 점에서 객관성과 공정성의 확보가 가장 큰 고려사항이 된다. 따라서 개선의 방향 역시 평가의 공정성과 객관성을 확보하는데 초점을 두어야 할 것이다. 한편 사후조치의 경우 각 성과관리기법별로 다양하게 논의가 가능하기 때문에 개별 기법별로 주요하게 논의되어지는 점을 대상으로 개선방안에 대한 논의가 요구된다.

2) 개선방안

성과관리기법가운데 행정서비스헌장제와 ISO의 경우 외부전문기관에 의하여 운영결과를 평가받기 때문에 성과평가의 공정성문제가 크게 부각되지 않는다. 그러나 목표관리제의 경우 내부적으로 평가가 이루어지고 그 결과가 인사관리에 반영되는 만큼 공정성에 대한 논의가 주요한 이슈가 되고 있다. 이와 관련해서는 앞서 실태분석에서 본 바와 같이 현재 충청남도가 여타 지방자치단체와 달리 목표관리운영에 도입하고 있는 외부의견수렴과 다면평가장치가 하나의 대안이 될 수 있다. 즉, 목표의 설정과정에 외부전문기관을 참여시켜 목표간 형평성 논란을 최소화하고, 동직위간 다면평가제를

도입하여 평가의 공정성을 제고시킬 필요가 있다. 물론 평가가 내부적으로 이루어지는 만큼 공정성의 시비를 원천적으로 제거하기는 어렵지만 이상에서 논의된 보완적 장치의 마련을 통하여 완화시켜 나갈 수는 있을 것이다.

기타 사후조치와 관련하여 개선이 요구되는 사항으로는 행정서비스현장 제 보상조치의 활성화(공무원에 대한 구상권행사금지, 적극적인 보상분위기 조성 등), ISO 재인증에 따른 부담경감방안(재인증기간의 조정여부 검토) 등의 모색이 아울러 요구된다.

제3절 효율화 방안(Ⅱ): 기법간 연계

1. 개요

효율화 방안(Ⅱ)은 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO의 핵심요소들을 중심으로 유사·중복 부분을 도출하고, 이들을 연계하여 관리함으로써 관리비용의 절감과 시너지 효과의 창출을 도모하고자 하는 것이다. 따라서 동 방안의 시행을 위해서는 현재의 각 기법별 개별추진을 위해 구성된 조직, 인력 및 과정에 대한 다소의 조정이 수반된다.

2. 접근방법 및 연계대상 선정

가. 접근방법

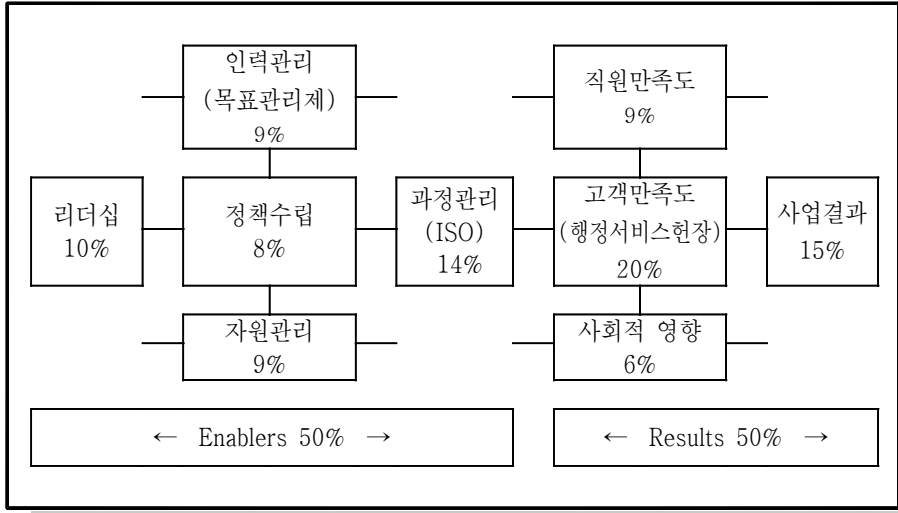
지방자치단체의 성과관리는 지방자치단체 관장사업의 성과달성을 최적화

하기 위하여 전략적 목표를 수립하고, 집행과정에 대한 지속적인 점검 및 보완과 최종적인 성과에 대한 평가를 통해 조직·개인별 차별적 인센티브를 부여하는 활동이다. 이를 개별사업 단위로 국한하여 보면, 사업수행의 각 부문별로 요청되는 적절한 관리방식을 활용하여 최적의 성과를 달성하는 것으로 간주할 수 있다.

여기서 연구대상으로 선정한 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO도 전술한 바와 같이 사업수행의 각 부문별로 요청되는 적절한 관리방식의 일종이다. 영국의 Business Excellence Model에 의하면, 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO는 사업수행시 관리가 필요한 9가지 부문에 대한 효율적 관리를 위해 필요한 기법들이지만, 아래의 <그림 5-3>에서 제시된 바와 같이 고객만족, 인력관리 및 과정관리에 각각 핵심적인 초점을 두고 있다. 따라서 단일의 성과관리 시스템을 상정할 경우 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO는 각각의 부문을 집중적으로 관리하기 위한 일종의 수단으로서 독립적인 위치를 점하고 있다. 그러나 개별사업의 집행과정을 전체적 측면에서 관리한다는 점에서 보면, 각각의 기법들의 활용은 밀접한 연계성을 구비함으로써 시너지 효과를 높일 수 있다. 뿐만 아니라 행정서비스현장제도와 ISO는 기본적인 초점에서는 과정관리와 고객만족도로 구분되고 있지만, 실제의 내용에서는 상호 중복 관리되는 부분들이 존재하고 있다.

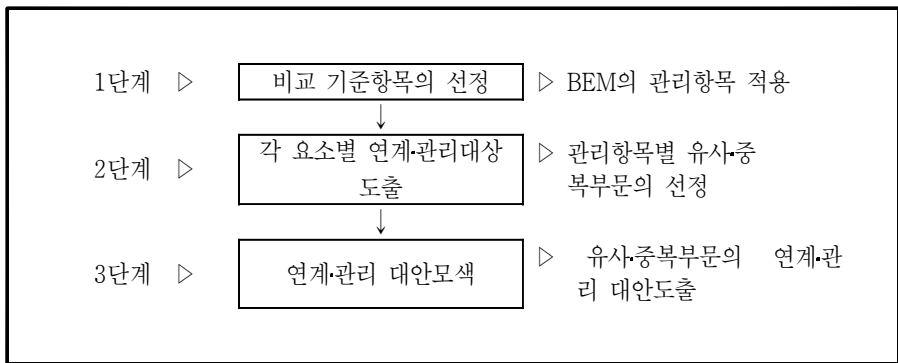
따라서 기법간 연계방안은 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 대상으로 관리비용절감 및 시너지 효과를 창출할 수 있는 연계가능부문을 도출한 후 이를 연계 관리할 수 있는 적정대안을 모색하는 것이다.

<그림 5-3> BEM모델에 의한 부문별 성과관리 모형



이를 위해서는 우선 세 가지 성과관리기법들을 비교할 수 있는 기준항목을 선정하고, 각 기준항목간 비교를 통해 유사·중복 부문을 도출한 후, 마지막으로 이에 대한 연계방안을 제시하고자 한다(<그림 5-4> 참조).

<그림 5-4> 기법간 연계방안의 접근방법



나. 연계대상의 선정

행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO의 연계관리를 위한 대상의 선정은 Business Excellence Model의 관리항목을 적용하여 유사·중복부분을 도출하고자 한다.

BEM 모델은 전술한 바와 같이 사업의 성과달성을 위하여 핵심적인 9가지 분야에 대한 중점적인 관리가 요청되는 것으로 제시하고 있다. 즉, 리더십(Leadership), 전략수립(Policy and Strategy), 인력관리(People Management), 자원관리(Resource), 과정관리(Process), 직원만족도(People Satisfaction), 고객만족도(Customer Satisfaction), 사회적영향(Impact on Society), 사업결과(Business Results) 등이 그것이다.

이러한 9가지 항목의 집중관리를 위해서는 다양한 성과관리기법들이 필요하며, 행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO 역시 그러한 성과관리기법의 범주에 포함되고 있다. 뿐만 아니라 행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO는 9가지 관리항목의 전반에 걸쳐 영향관계를 갖고 있는 것으로 제시되고 있다(<표 5-2> 참조).

아래의 표에 따르면, 행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO는 각각 고객만족도, 인력관리와 직원만족도, 과정관리에 직접적인 영향을 미치고 있다. 더불어서 각 기법들이 이차적으로 영향을 미치는 관리항목들도 다수 있는 바, 행정서비스헌장제도는 전략수립과 인력관리 및 사업결과에, 목표관리제는 리더십과 인력관리 및 사업결과에 그리고 ISO는 전략수립, 자원관리, 고객만족도 및 사업결과에 영향을 미치고 있다.

<표 5-2> 성과관리기법별 영향관계

구 분	ISO	행정서비스현장	목표관리제
리 더 십	×	×	××
전략수립	××	××	××
인력관리	×	××	×××
자원관리	××	×	×
과정관리	×××	×	×
고객만족도	××	×××	×
직원만족도	×	×	×××
사회적 영향			
사 업 결 과	××	××	××

주 : ×××: 직접적 영향, ××: 이차적 영향, ×: 간접적 영향

자료: British Quality Foundation, *Quality Links to the Business Excellence Model*, 1988의 관련표를 토대로 재작성.

이에 따르면, 행정서비스현장제도와 목표관리제 및 ISO가 중복적으로 영향관계를 갖는 관리항목은 전략수립, 인력관리, 고객만족도 및 사업결과로 압축된다. 그런데 사업결과는 세 가지 기법의 활용을 통하여 최종적으로 나타나는 산물인 까닭에 연계관리의 대상에서 제외하는 것이 타당하다. 또한 인력관리에서 행정서비스현장제도와 목표관리제의 영향관계는 우리 나라의 경우 그 대상에서 뚜렷한 구분이 있어 실제적인 연계가 크지 않다. 즉, 행정서비스현장제도의 경우 인력관리적 요소는 개인 및 조직에 대한 인센티브 부여로 나타나고, 목표관리제의 경우에는 명확한 책임의 할당과 이에 대한 개인적 인센티브로 활용되나, 행정서비스현장제도는 대체적으로 하위직을 그리고 목표관리제는 주로 상위직을 대상으로 하기 때문에 상호 연계성이 비교적 낮다는 것이다.

이와 같은 논의를 종합하면, 결국 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO의 연계관리가 가능한 부문으로는 전략수립에서 세 가지 기법 모두에 대한 연계와 고객만족도에 대한 행정서비스현장제도와 ISO의 연계가 가능한 것으로 간주할 수 있다. 다만, 여기서 논의하고 있는 세 가지 기법들 모두는 기본적으로 독립적 활용보다는 정보공유를 통해 상호 보완적 체계를 구축하는 것이 시너지 효과의 창출에 유리한 바, 정보공유 시스템의 구축 및 활용도 연계방안에 포함하는 것이 바람직하다.

3. 기법간 연계방안

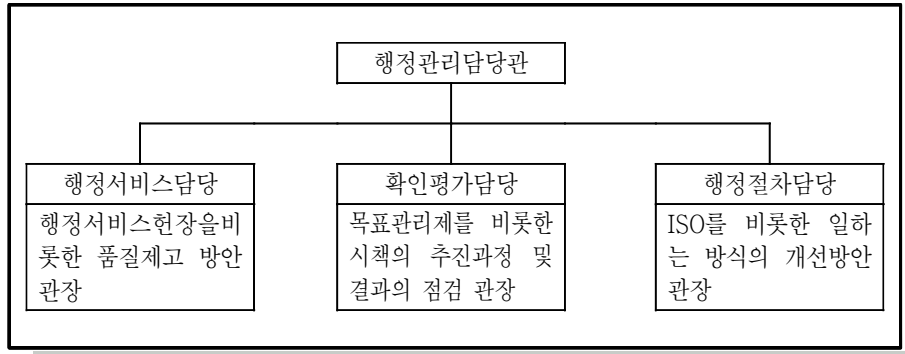
가. 통합적 전략수립

전술한 바와 같이 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO는 모두 전략수립에 영향관계를 갖고 있다. 개별사업에 국한할 경우 사업성과의 최적화를 도모하기 위해서는 사업수행의 전과정에 걸쳐 각 부문별 효율화 계획이 전략수립시에 반영되어야 한다. 이러한 측면에서 앞의 세 가지 기법들의 활용단계 및 활용수준 등에 관한 내용들이 전략수립시에 통합적으로 고려됨으로써 상호 시너지 효과를 도모할 수 있을 것이다.

통합적 전략수립을 위한 방안으로는 각각의 기법들을 총괄관리하는 전담부서간 사전협이나 전담부서의 통합 등 다양한 방법들이 제시될 수 있다. 그러나 전담부서를 독립적으로 설치하고, 이들간 사전협의를 통한 통합적 전략수립에는 시간적·경제적 비용이 부수적으로 유발되는 바, 가급적 세 가지 기법을 통합관장하는 단일의 전담부서를 설치하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 지방자치단체의 기획관리실 소속으로 행정관리담당관(가칭)을

설치하고, 그 밑에 세 가지 기법들을 핵심적으로 관리하는 담당을 두는 것이다(<그림 5-5> 참조).

<그림 5-5> 성과관리기법 관장기구 설치(안)



나. 고객만족요건의 통합관리

고객만족요건의 통합관리는 행정서비스현장제도와 ISO간 고객만족을 제고하기 위해 요청되는 일부 요건을 통합관리하는 방안이다. 즉, ISO의 인증에서 요청되는 기본요건과 행정서비스현장제도의 운영을 위하여 요청되는 기본요건 중에서 중복되는 부분을 통합관리함으로써 관리의 효율화를 도모하자는 것이다.

ISO의 인증제도에서 요청하는 행정품질 요구사항은 아래의 <표 5-3>과 같다. 즉, 지휘책임을 비롯한 20개의 항목을 인증을 신청한 기관이 충족시킬 것을 요구하고 있다. 이 중에서 “주민요구사항 검토”, “행정서비스 제공과정 관리”, “행정서비스검토”, “부적합한 행정서비스의 관리” 및 “부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치” 등은 행정서비스현장의 운영을 위해 요청되는 요건들과 중복되는 것이다.

따라서 ISO 인증에 요청되는 항목 중에서 행정서비스현장의 운영과 관련하여 이미 실시하고 있는 5개 항목에 대해서는 ISO 전담부서에서 중복적으로 해당요건을 충족하기 위한 노력을 별도로 기울이지 않고, 행정서비스현장의 관련실적을 제시하는 것이다. 이를 통해 양 기법간 동일한 항목의 실천을 위한 중복투자를 방지할뿐더러 관리의 효율화를 도모할 수 있을 것이다.

<표 5-3> ISO인증 요구사항

번호	행정품질 요구사항
4.1	지휘책임
4.2	품질경영 시스템
4.3	주민요구사항 검토
4.4	정책개발계획관리
4.5	법규, 내부규정 및 자료관리
4.6	물품구입관리
4.7	민원제출서류관리
4.8	행정서비스의 실명제 및 물품표시관리
4.9	행정서비스 제공과정 관리
4.10	행정서비스검토
4.11	검사, 측정 및 시험장비의 관리
4.12	행정서비스 검토처리상태
4.13	부적합한 행정서비스의 관리
4.14	부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치
4.15	취급, 보관, 포장, 보존 및 인도
4.16	행정기록관리
4.17	자체 행정품질 관리
4.18	교육·훈련
4.19	부가서비스
4.20	통계적 기법

자료: 김태균, “ISO 개요, 추진계획, 품질시스템,” 「공직자 100PPM 특별교육교재」, 충청남도, 2000.

다. 정보공유기반의 구축

정보공유의 기반구축은 전술한 바와 같이 BEM 모델의 관리항목에 대한 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO간의 유사·중복 부분의 연계에 관한 것은 아니다. 이는 세 가지 성과관리기법의 운영에서 정보공유를 통해 상호 보완성을 제고하고, 이로 인해 시너지 효과를 확보하자는 것이다.

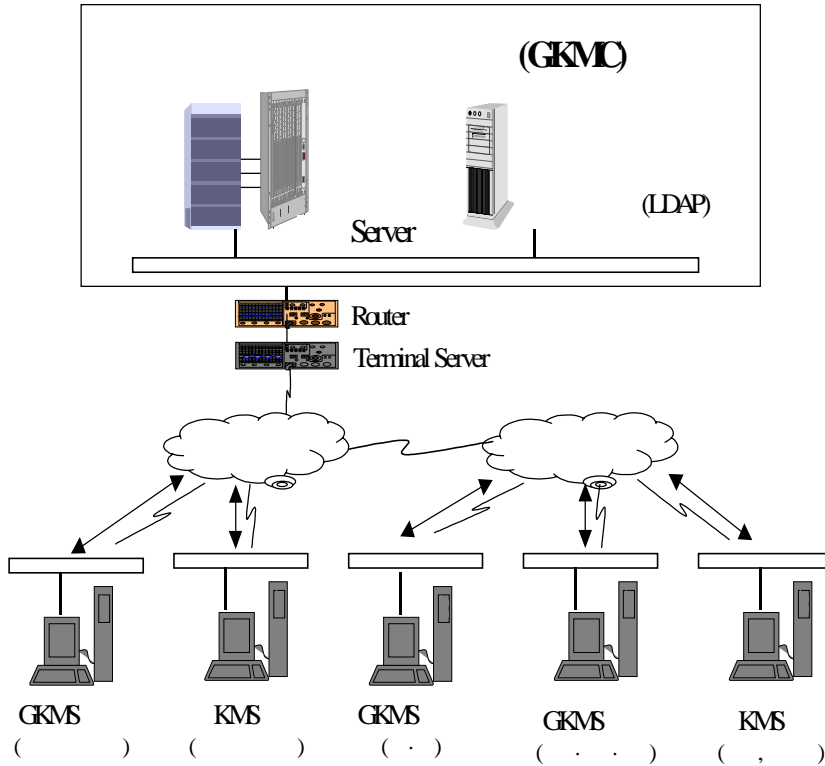
정보공유를 확보하기 위한 방법으로는 현재 행정자치부에서 지방자치단체에 보급을 적극적으로 추진하고 있는 “지식관리시스템”을 조속히 구축하는 방안이 바람직하다. 지식관리시스템은 조직구성원들이 업무수행과정에서 습득한 노하우 및 경험 등 실천적 지식을 다른 조직구성원들과 공유 및 공동으로 활용할 수 있도록 해주는 것으로⁶⁵⁾ 주로 컴퓨터 통신 시스템을 이용하고 있다.

현재 우리 나라 정부에서는 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률」⁶⁶⁾에 근거하여 중앙정부를 중심으로 1차적으로 지식관리시스템을 구축하였으며, 이어서 지방자치단체에 대해서도 행정자치부가 적극적인 보급을 권장하고 있는 실정이다. 따라서 이에 근거하여 당해 지방자치단체에서 생산 및 유통하는 정보를 모든 구성원이 공동으로 활용할 수 있도록 지식관리시스템을 구축하되, 그 방법은 현재 행정자치부의 권장지침(<그림 5-6> 참조)에 따라 중앙정부와 여타 지방자치단체와도 연계할 수 있는 광의의 시스템구축을 도모하는 것이 타당하다.

65) SK C&C, 유명만, 「지식경영과 지식관리시스템」, 한언, 1999, pp.70-71.

66) 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률」 제23조에 의하면, 행정기관은 당해 기관의 업무와 관련된 행정정보, 개인의 경험, 당해 기관 안에서 생산·유통되는 업무지식 및 기술 중에서 당해 기관의 정책결정에 주요 판단자료로서의 가치가 크다고 인정되는 사항에 대하여는 이를 정책결정에 활용될 수 있도록 전자적 시스템을 구축·운영할 수 있다고 규정하고 있다.

<그림 5-6> 정부 지식관시시스템 개념도

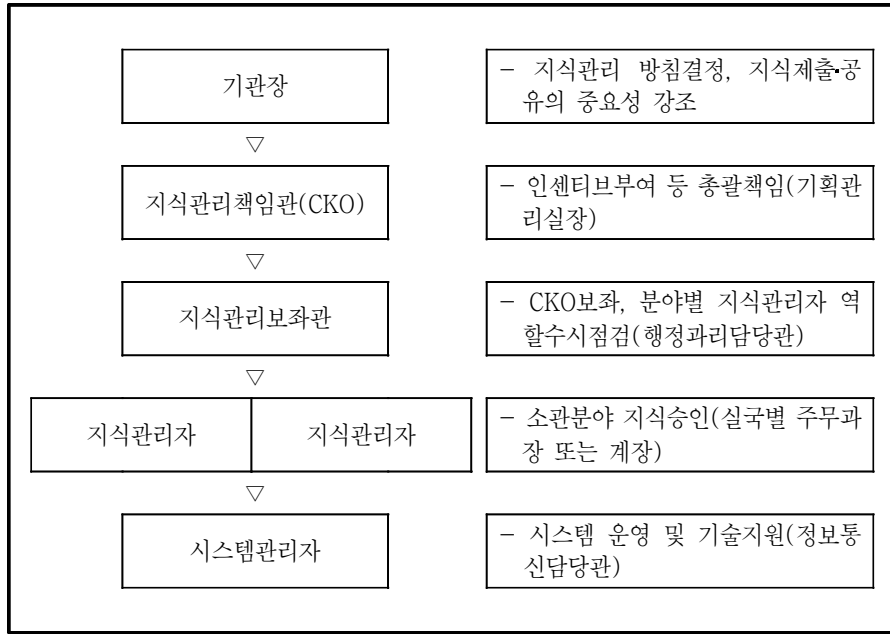


다만, 지식관리시스템을 구축할 시에는 운영의 효율화를 담보하기 위하여 전담조직의 설치 및 전담인력의 확보가 반드시 수반되어야 한다. 즉, 지방자치단체의 실정에 맞게 지식관리책임관(CKO), 지식관리보좌관, 지식관리자, 시스템관리자를 각각 지정하고 역할⁶⁷⁾을 분담하여 관장케 하는 것이

67) 전담인력의 역할은 크게 세 가지 분야로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 첫째는 당해기관의 지식관리 기획, 홍보, 교육 등으로 지식관리의 중장기 전략수립 및 시행, 기관의 지식지도구성 및 운영지침 수립, 지식관리 홍보, 교육, 성과측정 등이 이에

다. 사례로 행정자치부의 전담조직의 구성을 제시하면, 아래의 <그림 5-7>과 같다.

<그림 5-7> 행정자치부의 지식관리시스템 전담조직



해당된다. 둘째, 조직문화의 변화를 주도하는 것으로 지식관리시스템 이름공모, 설문조사 등 각종 이벤트 기획, 기관내 산재되어 있는 지식의 지식관리시스템내 축적 등이 그것이다. 셋째, 지식관리시스템의 운영으로 지식의 품질향상을 위한 지속적인 지식의 정리 및 폐기 작업, 시스템관련 사용자 질문, 답변 및 시스템 개선 등, 시스템 사용현황, 부서별 등록현황 등 통계의 보고 등이 포함된다.

제4절 효율화 방안(Ⅲ): 기법의 통합

1. 개요

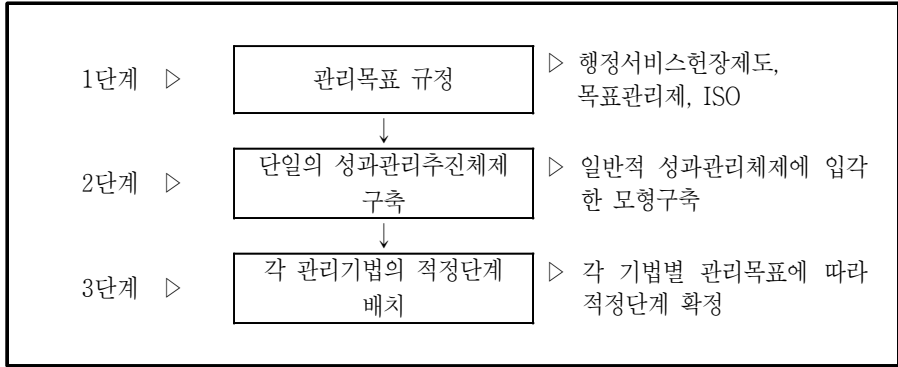
효율화 방안(Ⅲ)은 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 통합하여 단일의 성과관리 추진체제로 운영함으로써 관리비용 절감과 시너지 효과의 최적화를 도모하는 것이다. 동 방안은 전술한 기법간 연계방안보다 한 단계 진전된 것으로 현재의 각 기법별 개별추진을 위해 구성된 조직, 인력 및 과정에 대한 전면적인 개편이 수반된다.

2. 접근방법

기법의 통합방안은 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 통합하여 관리할 수 있는 단일의 성과관리체제를 구축하는 것으로 성과관리의 핵심적 구성요소인 전략계획, 운영계획, 성과측정 및 성과보고·활용에 이르기까지 제반과정을 단일의 시스템에 의하여 운영하는 것이다.

따라서 기법의 통합방안을 모색하기 위해서는 다음과 같은 단계적 접근을 도모할 필요가 있다. 우선 통합대상기법들인 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO의 핵심적인 관리목표를 규정하고, 다음으로 세 가지 기법들을 통합할 수 있는 단일의 성과관리 추진체제를 일반적인 성과관리체제 모형에 입각하여 구축하고, 마지막으로 각각의 기법들을 단일의 성과관리 추진체제의 적정한 단계에 배치하는 것이다. 다만, 대상기법들의 배치와 동시에 통합적 운영의 효율화를 도모할 수 있는 운영방안에 대한 충분한 고려도 수반되어야 한다. 이와 같은 접근방법을 도식화하면, 아래의 <그림 5-8>과 같다.

<그림 5-8> 통합방안의 접근방법



3. 기법의 통합방안

가. 기법별 관리목표

행정서비스헌장, 목표관리제 및 ISO의 관리목표는 관점에 따라 다양하게 규정될 수 있다. 이는 앞의 세 가지 기법들이 비중의 차이는 있지만, 다양한 관리효과를 함축하고 있다는 것을 나타낸다. 그럼에도 불구하고, 세 가지 기법들의 핵심적인 관리목표에 대한 일정수준의 합의는 도출되어 있다.

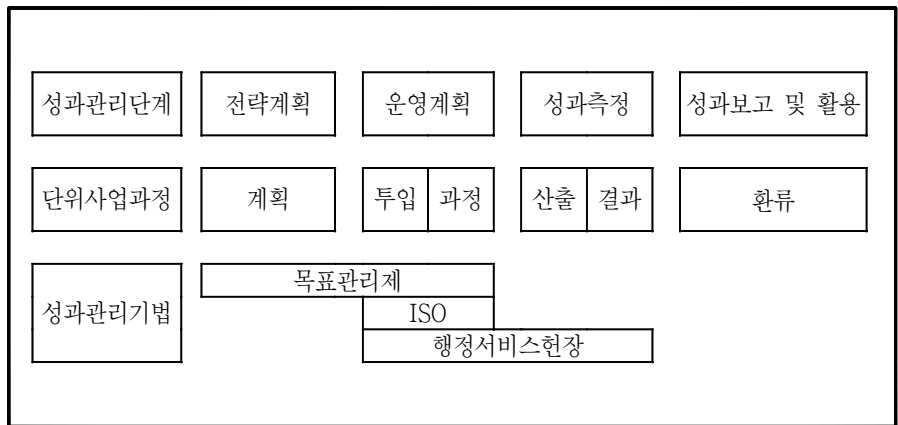
앞의 <표 5-2>에 따르면, 행정서비스헌장은 고객만족도, 목표관리제는 인력관리 및 직원만족도 그리고 ISO는 과정관리를 핵심적인 관리목표로 하고 있다. 즉, 행정서비스헌장은 고객만족의 제고를, 목표관리제는 인력의 경쟁력 강화를 그리고 ISO는 업무처리과정의 효율화를 일차적인 목표로 하는 관리기법으로 규정할 수 있다. 따라서 세 가지 기법들을 포괄하는 통합적 관리모형을 구축하기 위해서는 각각의 기법들이 그 효과를 최대화할 수 있는 핵심적인 관리목표가 충분히 고려되어야 한다.

나. 통합모형의 구축

행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO를 포괄하는 통합적인 관리모형을 구축하기 위해서는 일반적인 성과관리체제에서 각각의 기법들이 차지하는 위치를 보다 명확하게 규정할 필요가 있다.

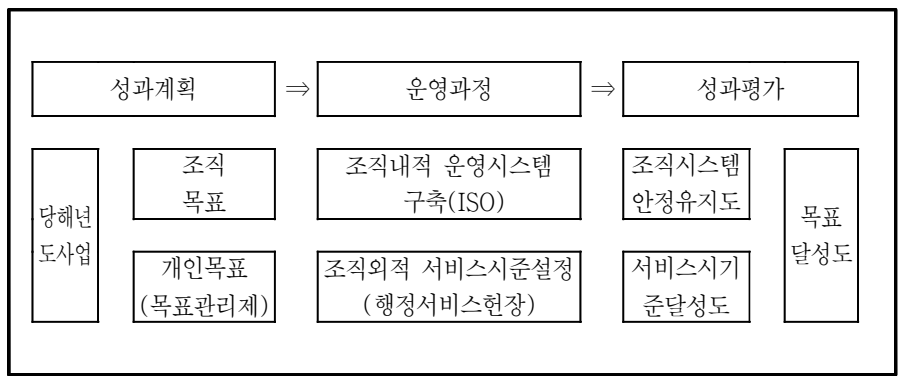
“제2장 이론적 논의”에서 살펴 본 바와 같이 일반적인 성과관리체제는 전략계획, 운영계획, 성과측정 및 성과보고 및 결과활용 등 4가지의 핵심적 요소들을 중심으로 구성된다. 이를 단위사업의 사업추진과정과 연계하여 보면, 아래의 <그림 5-9>와 같다. 즉, 전략계획은 계획단계를, 운영계획은 투입 및 과정단계를, 성과측정은 산출 및 결과단계를 그리고 성과보고 및 활용은 환류단계를 각각 포괄하고 있다. 이와 같은 성과관리체제에 따르면, 행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO는 각각 다음과 같은 단계에 위치하고 있다. 즉, 행정서비스헌장제도는 운영계획과 성과측정단계에 걸쳐 있고, 목표관리제는 전략계획과 운영계획단계에 걸쳐 있으며, ISO는 운영계획단계에 위치하고 있다.

<그림 5-9> 성과관리단계와 기법의 위치



상기의 논의를 토대로 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO를 통합적으로 관리하는 통합관리 추진체제를 제시하면, 다음의 <그림 5-10>과 같다. 전체적인 흐름도는 성과계획 → 운영과정 → 성과평가의 3개 단계로 구성하고, 각각의 단계별로 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO를 적의 배치하여 효율화를 도모하는 것이다.

<그림 5-10> 통합성과관리 추진체제의 모형



다. 운영시스템의 정비

상기한 바와 같은 통합성과관리의 추진체제를 효과적으로 운영하기 위해서는 각 성과단계별 운영시스템의 정비가 수반되어야 한다.

첫째, 성과계획 단계에서는 조직목표를 구체화하여 개인별 성과계획으로 전환하는 체계적 시스템을 구비하여야 한다. 개인별 성과계획의 수립에서 가장 심각한 문제로 대두되는 것이 측정 불가능한 성과계획의 수립과 과정 중심의 성과계획의 수립으로 지적되고 있다. 이러한 문제점을 시정하기 위해서는 개인별 성과계획의 일차적 담당자는 목표관리제가 적용되는 4급 이상의 공무원 개개인이지만, 이차적으로 수립된 성과계획을 검토할 수 있는

적절한 장치를 제도화하는 것이 요청된다. 이를 위해서는 외부 전문가로 구성된 “성과계획 심의위원회(가칭)”을 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들면, 현재 충청남도에서 시도하고 있는 충남발전연구원의 전문가들로부터 성과계획에 대한 의견수렴 절차를 거치고 있는 바, 이를 보다 구체화하는 방안이 그것이다.

둘째, 운영과정 단계에서는 행정서비스현장과 ISO의 관리를 총괄하는 부서와 실제 집행하는 부서의 재편이 요청된다. 현재는 양자의 총괄부서가 각기 독립적으로 설치되어 있는 바, 통합성과관리를 위해서는 양자를 모두 관리하는 전담 총괄부서의 설치가 필요하다. 즉, 기획관리실 내에 전술한 연계방안에서 제시한 바와 같은 “행정관리담당관(가칭)”을 설치하여 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO의 관리를 총괄할 수 있는 기구를 두는 것이 필요하다. 여기서는 주로 세 가지 기법들의 운영계획 및 평가를 담당케 함으로써 통합적인 관리가 가능토록 하여야 한다. 총괄부서에서 확정된 운영계획에 따라 각각의 부서 및 대상자들은 실제적인 집행을 담당하게 된다.

셋째, 성과평가 단계에서는 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO의 추진 실적에 대한 종합적인 평가를 담당할 수 있는 기구가 필요하다. 현재까지는 각기 다른 평가부서를 설치하고, 이들이 각각의 기법들의 집행실적을 확인 및 평가하여 왔다. 그러나 세 가지 기법에 대한 통합성과관리를 상정하는 경우에는 동일한 평가부서에 의하여 추진실적이 평가될 필요가 있다. 이를 통하여 익년도 운영계획에 총괄적인 문제점 진단과 시정조치가 반영됨으로써 상호 보완성을 강화할 수 있을 것이다. 전담평가부서로는 앞의 총괄운영부서를 동일하게 활용하는 것이 타당하다. 이는 운영계획과 평가를 동일한 부서가 담당함으로써 평가결과의 환류가 보다 적실성을 갖을 수 있는 잇점이 있기 때문이다.

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

1980년대 이후 공공부문의 역할에 대한 논의는 지속적으로 이어져 왔고, 앞으로도 당분간은 계속될 전망이다. 그럼에도 불구하고, 공공부문의 제한된 자원의 효율적 활용과 성과향상을 위한 다양한 기법들의 활용은 한층 더 요청될 것으로 예상된다. 이와 같은 경향은 우리 나라의 지방자치단체에도 그대로 적용될 것이고, 또한 보다 많은 성과향상을 위한 기법들의 활용이 이루어질 것이다.

따라서 지방자치단체 차원에서 현행의 성과관리에 대한 철저한 점검과 이를 통해 향후 증가될 성과관리기법들에 대비하는 것은 매우 필요하고도 적절한 사안이라 하겠다. 이러한 측면에서 여기서는 지방자치단체에서 활용되고 있는 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO를 대상으로 추진체제의 효율화 방안을 모색하고 있다. 우선 제2장에서는 성과관리의 개념과 내용, 유형 및 성과관리체제의 구성요소 등 이론적 측면들을 고찰하고 있다.

그리고 제3장에서는 성과관리기법의 운영실태를 분석하고 있다. 특히, 운영실태는 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO의 각각에 대한 실태분석과 세 가지 기법의 비교분석을 병행하고 있다. 분석결과로 제시된 개별기법별 문제점으로는 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다. 행정서비스현장제의 경우 행정서비스기준의 구체성 확보 어려움, 전담조직과 인력의 미비, 현장운영과정(특히 고객만족도조사 등 구체적 운영방법)에 대한 이해부족, 공무원의 보상제도 기피 등이, 목표관리제의 경우 성과목표 및 지표개발의 어려

움, 평가대상의 이해 및 참여의지 미흡, 평가의 공정성확보 어려움이 그리고 ISO의 경우 ISO가 추구하는 목표와 공무원의 일상적 업무가 하나가 되지 못하고 별개의 업무로 인식되는 경우가 많으며, 품질관리 조직이나 인력의 부족, 시간경과에 따른 혁신적 분위기의 침체, 반복적 재인증에 따른 행정력의 과부하 등이 문제점으로 나타났다. 또한 세 가지 기법의 비교분석에서 제시된 문제점들은 다음과 같다. 각각의 성과관리기법들은 특정한 목적을 가지고 운용되는 만큼 성과가 상당히 제한적이라는 것이다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 개별 성과관리기법들을 횡적 또는 종적으로 연계·운영할 필요성이 있다는 것이다.

이어 제4장에서는 성과관리기법들의 개별운영의 한계를 보완하기 위한 방법으로 연계 또는 통합 운영의 사례를 고찰하고 있다. 사례대상으로는 영국의 기관평가중심모형과 종합성과관리모형 그리고 서울특별시의 통합성과관리를 선정하였다. 사례대상의 분석결과 다음과 같은 시사점을 도출하고 있다. 우선 성과관리기법들이 중앙정부의 강력한 주도 및 제도적인 뒷받침에 의하여 추진되고 있다는 점이다. 또한 각각의 기법들의 주된 활용목적의 명확한 규명과 상호 보완성을 충분히 구현하고 있다는 점이다. 즉, 각각의 개별 기법들을 연계 또는 통합 활용함으로써 개별기법들이 내포하고 있는 한계들을 보완하는 노력들이 수반되고 있다는 점이다.

제5장에서는 전술한 운영실태 및 사례분석을 토대로 성과관리기법들의 효율화 방안을 제시하고 있다. 대안은 크게 개별기법별 개선방안과 기법간 연계방안 그리고 기법의 통합방안 등 세 가지를 제시하고 있다.

우선 개별기법별 개선방안은 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO를 대상으로 목표설정, 추진과정 및 사후관리 3개 부문에 대한 현행의 문제점을 해소하는 접근을 시도하고 있다. 목표설정에서는 현재와 같은 단순한 벤치마

킹에서 벗어나 해당조직의 여건과 미션을 반영하여 구체화시키는 체계적 절차의 확립이 필요함을 지적하고 있다. 추진과정에서는 총괄부서의 인력보충 및 전담조직의 설치 등과 조직운영시스템의 현실화, 전담인력의 빈번한 정보 지양, 인센티브 제공 등을 통한 성과관리기법에 대한 이해 및 능력제고, 그리고 장기적으로 혁신적 조직문화의 구축을 도모할 필요성이 있다는 것이다. 사후관리에서는 성과평가의 공정성을 도모할 수 있는 외부의견수렴과 다면평가장치의 도입, 행정서비스현장의 보상조치 활성화, ISO 재인증에 따른 부담경감 방안 등이 필요한 것으로 제시하고 있다.

다음으로 기법간 통합방안은 성과관리기법의 개별적 운영의 한계를 보완하고 기법별 상호 보완성을 제고하기 위한 것으로 통합적 전략수립, 고객만족요건의 통합관리 및 정보공유기반의 구축이 필요한 것으로 제시하고 있다. 우선 통합적 전략수립은 각 기법들의 활용단계 및 활용수준 등의 확정을 통합적으로 고려함으로써 시너지 효과를 제고하는 것으로 가급적 세 가지 기법을 통합관장하는 단일의 전담부서를 설치하는 방안을 제시하고 있다. 또한 고객만족요건의 통합관리는 현행의 행정서비스현장과 ISO 인증요건 중 중복부분의 실행을 통합하는 것이다. 즉, ISO 인증요건 중 “주민요구 사항 검토”, “행정서비스 제공과정 관리”, “행정서비스검토”, “부적합한 행정서비스의 관리” 및 “부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치” 등은 행정서비스현장의 운영요건과 중복되는 바, 이는 행정서비스현장의 운영실적으로 대체하는 것이다. 그리고 정보고유기반의 구축은 각 기법들의 운영에 관련된 정보들을 서로 공유함으로써 시너지 효과를 도모하고자 하는 것으로 현재 중앙정부에서 추진하고 있는 지식관리시스템을 지방자치단체에서도 적극적으로 도입할 필요가 있다는 점을 지적하고 있다.

마지막으로 기법의 통합방안은 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO를 통

합하여 단일의 성과관리 추진체제로 운영함으로써 관리비용 절감과 시너지 효과의 최적화를 도모하고자 하는 것이다. 이를 위해서 우선 통합관리 추진 체제를 성과계획, 운영과정 및 성과평가의 3단계로 구성하고, 목표관리제는 성과계획단계에, 행정서비스현장과 ISO는 운영과정단계에 각각 배치하여 활용하는 모형을 제시하고 있다. 더불어서 통합적 성과관리 추진체제의 운영시스템 정비방안을 제시하고 있다. 성과계획단계에서는 조직목표를 개인별 성과계획으로 전환하는 시스템의 구비가 필요한 바, 이를 위하여 외부 전문가로 구성된 “성과계획 심의위원회(가칭)”의 설치를 제안하고 있다. 운영과정단계에서는 행정서비스현장과 ISO의 관리를 총괄하는 부서의 설치가 필요한 바, 기획관리실 내에 “행정관리담당관(가칭)”을 설치하여 운영계획 및 평가를 담당케 하는 방안을 제시하고 있다. 성과평가단계에서는 세 가지 기법들의 추진실적에 대한 종합적인 평가를 담당할 수 있는 기구가 필요한 바, 전문화된 “행정관리담당관(가칭)”에서 관장하는 방안을 도출하고 있다. 특히, 운영계획과 평가를 동일한 부서에 전담케 함으로써 평가결과의 환류를 용이케 하고자 하는 목적에서이다.

제2절 정책건의

상기와 같은 대안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 여러 가지 요인들을 신중하게 검토할 필요가 있다.

첫째, 성과예산의 도입을 통한 연계운영이 반드시 선행되어야 한다. 성과평가의 결과는 성과계획의 수립이나 추진과정에 환류되는 동시에 인센티브 등을 통한 개인별 또는 조직단위별 유인기제로 활용되어야 하는 바, 예산과

의 연계는 반드시 필요하다. 나아가 성과평가의 결과에 의하여 해당사업의 확대 또는 축소가 요청될 경우 이 역시 예산에 반영되어 최종적인 결론을 도출하여야 할 것이다.

둘째, 제도화에 관한 충분한 고려가 수반되어야 한다. 개별기법의 개선뿐만 아니라 연계 또는 통합 방안의 경우 기존 조직 및 인력에 대한 변화가 불가피하게 초래되는 바, 이를 수용하고 정착화하기 위해서는 관련법규의 정비를 통한 제도화를 도모할 필요가 있다. 예를 들면, 행정서비스현장의 경우 현재 대통령 훈령에 의하여 운영의 토대를 마련하고 있는 바, 이로 인한 문제점의 하나가 담당자의 관심 여하에 따라 성과의 격차가 크다는 점이다. 따라서 담당자의 교체여부에 상관없이 지속적인 추진 및 운영을 담보하기 위해서는 성과관리의 효율적 추진을 위한 제도적 정비가 수반되어야 한다는 것이다.

셋째, 성과관리의 기반구축을 위한 여건개선이 이루어져야 한다는 점이다. 성과관리는 조직의 책임을 그 구성원에게 배분하고, 그에 따른 실적을 공정하게 평가하여 상응하는 인센티브를 부여함으로써 전체적인 조직성과를 제고하려는 것이다. 따라서 가장 핵심적인 요소의 하나가 부여된 책임을 수행하기 위한 적절한 권한을 보유하고 있는가 하는 점이다. 이는 결국 조직내부의 권한위임 즉, 전결권 또는 재량권의 확대로 나타나는 바, 이에 대한 충분한 고려가 필요하다는 것이다.

【참고문헌】

- 권오돈, 「성과행정의 이해와 실제」, 법우사, 2001.
- 권오철, “지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구,” 「서울대학교 행정대학원 박사학위논문」, 1999.
- 길태균, “ISO 개요, 추진계획, 품질시스템,” 「공직자 100PPM 특별교육교재」, 충청남도, 2000.
- 김명수, 「공공정책평가론」, 박영사, 1993.
- 김 신, “한국과 미국의 성과관리체제의 비교: 특허행정을 중심으로,” 「공공부문의 성과측정」, 성균관대학교 두뇌한국 21 핵심사업팀 학술심포지움자료집, 2001.
- 김태경 외, 「신정부혁신론」, 동명사, 1997.
- 남명수·류랑도, 「지식경영, 팀제, 연봉제 실현을 위한 성과관리시스템」, 한언, 1999.
- 박기관, “성과평가,” 「지방정부기능론」, 삼영사, 2001.
- 박동서편, 「새정부혁신의 전략과 과제」, 법문사, 2001.
- 박중훈, 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」, 한국행정연구원, 1999.
- SK C&C, 유영만, 「지식경영과 지식관리시스템」, 한언, 1999.
- 이세구 외, 「서울시 통합성과관리방안에 관한 연구: 성과계획수립, 관리 및 평가를 중심으로」, 서울특별시, 2001.
- 이순룡, “품질경영과 ISO9000,” 「종합기술정보」, 1994. 2.
- 이중수, “정부조직 개편과 행정개혁: 한국적 개혁론의 모색,” 「개혁정책의 평가와 과제」, 한국정책학회 추계학술회의 발표논문집, 1999.

- 지방행정연수원, 「행정개혁과 비용절감: 일본지방자치단체 사례모음」, 지방행정참고자료 98-2, 1998.
- 최영출, “영국 서비스현장 및 현장마크제,” 「자치행정」, 통권 158호, 2001. 5.
- 한국지방자치단체국제화재단, 「주요 국가의 최신 행정동향: 미국, 영국, 중국, 일본」, 국제교류리포트 제4호, 2001.
- 행정자치부, 「행정서비스현장제 운영성과와 향후 추진계획」, 2000.
- British Quality Foundation, *A Guide to Quality Schemes for the Public Sector*, 1999.
- Ciampa, Dan, *Total Quality: A User's Guide for Implementation*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- GAO, *Executive Guide Effectively Implementing the Government Performance Results Act*, GAO/GGD-96-118, 1996.
- General Accounting Office, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997.
- Greer, P., *Transferring Central Government*, Buckingham: Open Univ. Press, 1994.
- Heinrich, Carolyn J., & Lynn, JR., Laurence E., *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2000.
- LGMB, *Performance Management and Performance Related Pay Survey*, LGBM, London, 1994.

- OECD, In Search of Results: Performance Management Practices, PUMA, 1997.
- OECD, In Search of Results: Performance Management Practices, PUMA, 1998.
- Park, Young-Won, "Grading Government Performance in the U.S.": A Case Study, 「공공부문의 성과측정」, 성균관대학교 두뇌한국 21 핵심사업팀 학술심포지움, 2001.
- Popovich, Mark, G., *Creating High-Performance Government Organizations: A Practical Guide for Public Managers*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.
- Rashid, Noorzaman, *Managing Performance in Local Government*, Kogan Page, 2000.

【Abstract】

A Study on the Performance Management System of Local Governments

There has been a renewal of interest in the performance management, especially among the public sector. From central government to local government, performance management has been viewed as a way to improve overall administrative abilities.

The purpose of this study is to inquire into the effects of performance management techniques (i.e., the Citizen Charter, MBO, ISO), and suggest the improvement programs for performance management.

For this Purpose, the following research frame were designed: Chapter 1, The Purpose, Scope, and Methodology of Study; Chapter 2, Theoretical Basis of Performance Management; Chapter 3, The Realities and Problems of Performance Management Techniques; Chapter 4, The Benchmarking of Performance Management; Chapter 5, The Improvement Programs for Performance Management.

The major findings of this study may be summarized as follows:

Firstly, in spite of positive effects on performance management, it was revealed that MBO, Citizen Charter, and ISO had a number of problems; MBO (the difficulty of establishment of goal and indicator, partiality, etc.), Citizen Charter (the indistinctiveness of public service standards, the insufficiency of techniques—speciality and incentive, etc.), and ISO (the disharmony between the goal of the organization and the individual, etc.).

Secondly, in order to resolve the problems above, we suggest the following three methods:

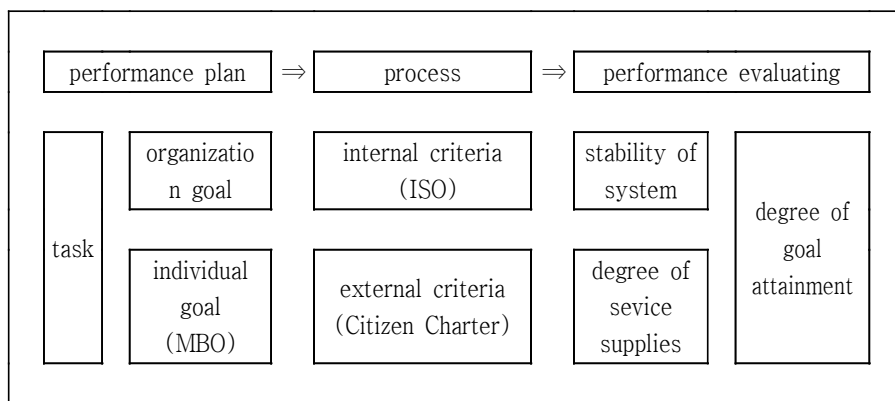
(1) Improvement of MBO, Citizen Charter, and ISO. These three methods which are basic standards used to maintain performance management techniques. Here is a table which exhibits the result of the study.

establishing a goal	reflection of need and mission
process	expansion of organization and man-power, speciality, innovative culture in organization, etc.
feedback	gathering internal opinion, incentive system, etc.

(2) Linked model of MBO, Citizen Charter, and ISO. This model includes the establishment of the unification strategy (the institution of the organization to be fully responsible), the linked management of factors of customer satisfaction (the

mediation between the Citizen Charter and ISO), and the establishment of basis for shared information (magnification of knowledge management system).

(3) Union model of MBO, Citizen Charter, and ISO. This model consists of three steps; performance plan, process, and performance evaluating. The results appear in figure below.



지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안

발행일 : 2002년 12월 31일

발행인 : 김 흥 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정DB센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2272-8125

E-mail: hprint@unitel.co.kr

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-244-1 93350

