지방행정연구 제21권 제2호(통권 69호) 2007. 6. 117~149

지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안

On the Comparison and Integration of Performance Management System in Local Governments

박 해 육*
Park, Hae-Yug

〈목 차〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 성과관리에 대한 이론적 고찰
Ⅲ. 성과관리제도의 특징 및 체계 비교
Ⅳ. 성과관리제도의 통합방안 모색
Ⅴ. 결 론

지방정부혁신에 대한 강조와 더불어 성과관리가 더욱 강화되면서 기존의 목표관리제, 자체평가 이외에도 직무성과계약제, BSC 등과 같은 새로운 제도들이 도입되어 활용되고 있다. 그러나 성과관리제도의 발전 측면에서 볼 때 특정한 측면 또는 요소를 평가하는 다양한 성과관리제도를 도입하기 보다는 지방자치단체의 성과를 보다 종합적으로 평가할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 성과관리의 필요성, 미국, 영국, 독일의 성과관리제도, 우리나라에서의 성과관리에 대한 선행연구 등에 대해서 살펴보았으며, 4가지 성과관리제도, 즉, 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, BSC 등의 개념, 특징, 과정, 장단점 등에 대해서 살펴보고, 이들 제도를 법적 근거, 도입연도, 평가초점, 평가대상(수준), 평가업무의 수, 목표설정 방식, 장·단점, 도입 및 적용 자치단체 등의 기준에 따라 비교·분석하였다. 또한 4가지 제도의 통합방향으로 자체평가 중심의 제도통합을 제시하고, 자체평가와 목표관리제, 직무성과계약제, BSC 등과의 통합방안을 모색하였다.

논문 접수일: 2007년 5월 10일
* 한국지방행정연구원 수석연구원

□ 주제어: 성과관리제도, 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, 균형성과표

Together with the emphasis on local governments innovation, the performance management was strengthened. With the existing systems such as Management by Objectives and Self-evaluation, now new systems such as Performance Agreement and Balanced Scorecard have been introduced and used. But it is widely recognized that it is more necessary to evaluate and manage the performance of local governments that carry out comprehensive activities than introducing various performance management systems that can well evaluate sectional features and factors from the viewpoint of the development of performance management.

With this viewpoint, this paper studies the necessity of performance management, performance management systems in the USA, Britain and Germany and the previous researches on performance management in Korea. It also studies the concept, characteristics, processes and merits and demerits of the four performance management systems such as Management by Objectives, Performance Agreement, Self-evaluation and BSC. Then it compared and analyzed the systems' legal background, introduced years, evaluation focus, number of evaluated activities, goal setting style, merit and demerit and local governments that introduced and applied the systems. It suggests the integration of the four systems centered on Self-evaluation. It studies the possibility of integrating Self-evaluation with Management by Objectives, Performance Agreement and BSC.

□ Keywords: Performance Management System, MBO, Performance Agreement, Self-evaluation, Balanced Scorecard

Ⅰ. 서 론

전세계적으로 선진국을 비롯하여 많은 국가들이 공공부문의 생산성 향상을 위해서 적극적으로 노력하고 있다. 국가에 따라서 출발 시기는 차이가 있기는 하지만 신공공관리(new public management)제도의 도입과 더불어 성과관리를 더욱 중시하게 되었으며, 특히, 영미권 국가들을 중심으로 이러한 현상이 두드러지게 나타났으나 최근에는 발전도상국으로 확산되고 있다.

미국의 경우 연방정부 차원에서 1993년 정부성과 및 결과법(GPRA)을 제정한 후 많은 부처를 대상으로 시범평가를 실시하였으며, 1999년부터 전 연방부처에 적용하고 있다. 지방정부 차원에서도, 성과주의 예산제도, BSC, 성과 지향적 인사관리 등 다양한 성과관리제도를 도입하여 시행하고 있다. 영국의 경우 보수당 시절의 강제경쟁입찰, 노동당 정부의 최고가치(Best Value), 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment, 이하 CPA) 등과 같은 제도를 대표적으로 들 수 있다. CPA제도는 2002년부터 단층자치단체와 카운티 정부에 실제적으로 적용되었고, 2004년 238개 디스트릭트 정부로 확대되어 현재에는 모든 지방정부에서 실시하고 있다(김순은, 2005:41).

우리나라의 경우 1997년 IMF 경제위기로 인하여 공공부문에서 성과관리가 광범위하게 확산되었으며, 참여정부에 들어와서 성과관리는 더욱 강화되어 기존의 목표관리제, 자체평가 이외에도 직무성과계약제, 균형성과표(Balanced Scorecard, 이하 BSC) 등과 같은 성과관리제도가 도입되어 운영되고 있다. 지방자치단체 차원에서도 지방정부혁신에 대한 강조와 더불어 성과관리가 더욱 강화되고 있으며, 중앙부처에 우선적으로 적용되었던 직무성과계약제, BSC 등의 제도들이 점차 지방자치단체로 파급되어 도입되는 과정에 있다.

이러한 제도의 도입과 더불어 한편으로는 기존의 목표관리제, 자체평가 등과 같은 제도를 포함한 성과관리제도의 활용에 대해 많은 논의가 이루어지게 되었다. 다른 한편으로는 이러한 제도 상호간의 중복 완화, 체계적이고 지속적인 성과관리, 지방자치단체의 성과에 대한 종합적인 파악 등의 이유로 인하여 제도간 연계 또는 통합의 필요성이 제기되고 있다. 물론 현재까지 중앙정부 차원에서도 자체평가, BSC, 직무성과계약제 등의 성과관리제도와의 연계 및 역할은 불분명한 것으로 나타나고 있다(송건섭 외, 2006:22).

이러한 문제 인식 하에서 본 연구는 우선적으로 미국, 영국, 독일 등의 성과관리제도에 대해서 간략하게 살펴본 후 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, BSC 등의 개념, 특징, 과정, 장·단점 등에 대해서 비교분석하고, 성과관리제도 통합 방향의 설정 및 제도간 통합방안을 모색하기로 한다. 본 연구는 지방자치단체 성과관리제도의 통합은 자체평가를 중심으로

제도간 통합이 이루어지는 것이 바람직하다는 관점에서 통합방안에 관한 논의를 전개하기로 한다.

Ⅱ. 성과관리에 대한 이론적 고찰

1. 성과관리의 개념 및 필요성

성과관리(performance management)는 "공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정", "공공서비스의 수준에서 성과를 관리하고 개발하기 위해서 설계된 모든 과정 또는 체계", 또는 "다층적(multi-level)이고 다영역(multi-arena)적인 활동으로서 성과를 모니터링하고 평가하며, 이를 시스템으로 환류시키고, 성과격차를 어떻게 해소할 것인가를 학습하는 것"을 의미한다.

'정부업무평가기본법'(제2조 제6항)에 따르면 성과관리는 "정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동"이라고 정의하고 있다. 이러한 개념 정의들을 살펴보면 성과관리는 조직의 목표설정, 지표개발, 성과측정(평가), 결과의 환류 등을 포함하는 것으로 나타나고 있다.

성과관리는 책임성을 보장하거나 또는 생산성을 향상시키기 위해서 이루어진다. 책임성과 생산성 증대는 서로 분리된 것이 아니라 연계되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 한편으로 더 많은 책임에 대한 강조는 보다 우수한 성과를 산출하는 데에 기여하며, 다른 한편으로 생산성 증대는 결과적으로 더 큰 책임을 지는 것으로 인식될 수 있다는 점에서 두 가지 측면은 시너지 관계를 형성하고 있는 것으로 볼 수 있다(Rashid, 1999).

영국 감사위원회(Audit Commission)의 경우 성과측정[1]은 공공서비스의 지속적인 개선을 위한 성과관리의 핵심요소이며, 책임성의 증대에 기여하는 것으로 보고 있다(Audit Commission, 2000:6). 따라서 성과측정을 통한 성과의 체계적인 관리는 우수사례의 확인

[1] 성과측정(performance measurement)은 조직, 조직단위, 프로그램 등의 성과에 대한 사정과 관련되고, 주로 무엇을 달성하였는가를 측정하는데 초점을 두고 있다. 성과측정은 "정부 프로그램의 효율성, 품질, 효과성 등에 대해 정기적으로 정보를 수집하고 보고하는 것"(Nyhan and Martin, 1999:348), "서비스 또는 생산품이 얼마나 잘 전달되는가에 대한 체계적이고 지속적인 사정"(Holzer and Halachmi, 1996) 등으로 정의할 수 있다.

및 다른 조직으로부터의 학습을 통하여 조직의 성과개선에 기여할 수 있다. 또한 조직이 주요 사업에 우선순위를 두도록 하며, 성과가 부진한 것에 대해서 근본적인 의문을 제기한다는 점에서 Osborne과 Gaebler(1993)의 성과측정 이유[2] 제시와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

Harty(1999:157-158)에 따르면 성과측정을 통하여 산출된 성과정보는 첫째, 선출직 공직자 또는 일반시민의 요구에 대한 책임성 확보, 둘째, 예산요구액 결정, 셋째, 자체예산 편성, 넷째, 성과의 문제점 및 시정방안 도출을 위한 조사, 다섯째, 구성원에 대한 동기부여, 여섯째, 성과에 대한 계약, 일곱째, 성과평가, 여덟째, 전략적 기획, 아홉째, 시민과의 의사소통 개선, 열째, 성과의 질 제고에 활용될 수 있다.

2. 외국의 성과관리제도

1) 미국

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

공공부문의 효율성 증대에 대한 관심의 증대와 더불어 미국에서는 성과측정이 정부의 중요한 과제 중의 하나로 인식되었다. 1960년대와 1970년대에 걸쳐 기획예산제도(PPBS), 목표관리제(MBO), 영기준예산제도(ZBB) 등과 같은 기법이 도입되면서 성과관리는 효과성과 효율성에 초점을 맞추게 되었다. 1980년대 말과 90년대 초의 성과관리는 효율성을 증대시키고 재정지출을 축소하는 것을 중시하였으며, 1990년대 중반 이후부터는 들어 와서는 효과성과 품질관리(Quality Management) 등을 중시하게 되었다.

1993년 '정부성과 및 결과법' 제정으로 모든 연방정부들이 사업의 성과목표를 설정하고 그 결과를 측정할 수 있도록 하였다. GPRA에 따르면 각 부처는 전략계획을 수립하고, 이에 근거하여 연도별 성과계획을 수립하며, 성과보고서를 작성하도록 하였다.

지방정부 수준에서의 성과관리는 연방정부 수준보다 더욱 활발히 전개되고 있으나 성과측

---

[2] 보다 자세한 내용은 Osborne & Gaebler(1993:146-155) 참조.

정은 상당히 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 예를 들어 오레건주, 미네소타주, 플로리다주는 벤치마킹(Benchmarking)으로 잘 알려져 있으며, 주 전체 차원의 성과측정에 중점을 두고 있다. Phoenix, Charlotte 등과 같은 일부 도시들도 수년 동안 성과측정을 잘 활용하고 있는 것으로 알려져 있다.

2) 영국

영국 지방정부의 대표적인 성과관리제도로는 최고가치(Best Value, 이하 BV)제도와 종합성과평가제도를 들 수 있다(최영출, 2006). 노동당이 정부를 구성한 1997년부터 강제경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)제도에 대한 법을 폐지하고 1999년 지방정부법(Local Government Act)을 제정하였으며, 이와 더불어 BV제도가 도입되었다. 2000년 4월 1일부터 모든 지방정부가 성과향상을 위하여 중앙에서 제시한 BV제도를 시행하도록 하였다.

Best Value 개념은 적어도 3가지 의미, 즉, 성과수준, 조직과정, 과정과 성과의 연계 등을 포함하고 있으며(Boyne et al., 1999:23), 추구하는 목표는 지방정부의 서비스를 지속적으로 향상시켜 시민들이 부담한 세금에 상응하는 최고의 서비스를 제공하는 데에 있다(유재원・김영미, 2006:26).

BV제도가 지방정부를 위해 규정하고 있는 핵심적인 내용으로는 첫째, 지방정부의 모든 예산은 반드시 5년 주기로 평가되어야 하며, 둘째, 이러한 평가에서 소위 4C(challenge, compare, consult, compete)단계[3]를 포함해야 하고, 셋째, 지방행정은 대부분의 업무에 대해서 성과지표를 확정하고, 업무는 이 지표에 근거하여 측정하여야 하며, 마지막으로 모든 지방정부는 매년 성과의 실태 및 개선에 대한 성과계획(performance plan)을 수립하여야 한다(Bouckaert and Dooren, 2003:129).

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

---

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

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

- 기관평가(corporate assessments) - 감사위원회의 정기 평가
- 자원이용평가(use of resources assessments) - 지명된 감사의 업무를 토대로 하는 감사위원회의 연례 평가
- 서비스평가(service assessments) - 감사위원회에 의하거나, 교육표준청(OFSTED)이나 사회보호조사위원회(CSCI), 급부사기검사국(BFI)이 감사위원회에 제공하는 연례 평가
- 개선방향평가(direction of travel assessments) - 업무담당관(relationship manager)의 업무를 토대로 하고 감사위원회가 보고하는 연례 평가

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

3) 독일

독일 지방정부에 있어서의 성과관리는 주로 1990년대 이후 지방정부개혁과 관련하여 연구되고 있다. 영미권 국가의 신공공관리의 독일버전이라고 할 수 있는 신조정모델[5](Neues Steuerungsmodell)의 도입으로 지방정부 상호간 성과비교를 통한 성과측정에 상당히 많은 관심을 가지게 되었다. 지방자치단체 차원에서의 성과비교는 지방자치연합체의 IKO망(Inter-KOmmunale Netz), Bertelsmann재단의 프로젝트인 kik과 Kompass를 들 수 있다.

지방자치연합체의 IKO망은 연합체에 소속된 회원자치단체의 요구에 의해서 1996년 구축되었으며, 지방자치단체 상호간의 성과비교에 중점을 두고 있다(Leitner-Achstätter, 2001:178). 목표는 핵심요소인 지방자치단체간의 성과비교를 실시하고, 행정의 주요 성과영역에서 지역의 경계를 초월하는 지표체계를 구축하여 행정을 벤치마킹할 수 있도록 만드는 것이다. 이를 위해서 IKO-Netz의 업무는 4가지 하위 목표, 첫째, 신조종모델의 구성요소로

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

5) 신조정모델에 대한 자세한 내용은 박해육(2002) 참조.

서 자치단체간 성과비교를 연방 전체에 적용, 둘째, 초지역적인 지표체계의 개발, 셋째, 지표체계를 현장의 통제체계로 통합, 넷째, 지표를 통한 행정의 주요 성과영역의 기술 등을 추구하고 있다(Schmithals, Tausch und Haas, 1998).

2001년 현재 34개 업무영역에 62개의 성과비교 서클이 존재하고 있으며, 672개의 자치단체가 비교에 참가하고 있다.[6] 비교서클의 수는 인사분야가 가장 많고, 공원·녹지, 시설관리, 사회복지관 등이 그 뒤를 따르고 있다. 참가 자치단체의 수적인 측면에서도 인사분야가 가장 많으며, 그 다음으로는 사회복지관, 건축대지, 시설관리 등의 순으로 나타나고 있다.

IKO망은 자원(재정), 구조(과정), 시민을 위한 영향(결과) 및 미래능력 분야를 지방자치단체의 조정을 위한 목표영역으로 설정하였으나 현실적으로는 성과측정과 비용측면이 상당히 중시되며, 계량적인 벤치마킹과 지표를 통한 표준화된 성과 파악을 추구하고 있다. 이를 통하여 지방자치단체간의 비교가능성과 자료수집 비용의 절감을 달성하려고 한다.

Bertelsmann이 수행하는 프로젝트로는 kik[7]과 Kompass를 들 수 있다. kik이 주로 중간관리자층의 행정조정과 관련되는 반면에, Kompass는 최고관리자층이나 의회의 전략적 조정측면을 중시하고 있음을 알 수 있다.

프로젝트 kik은 지방자치단체의 성과비교를 통하여 지방자치단체의 핵심업무 영역에 대한 의사결정체계를 개발하는 것에 목표를 두고 있다. 이러한 목표는 핵심지표를 통하여 이루어져야 하며, 핵심지표는 행정최고층과 의회위원회를 위한 조정수단으로서의 기능을 수행해야 한다. 핵심지표는 행정의 산출과 관련되는 것이 아니라 결과(영향)와 관련되어야 하는데, 그 이유는 행정조직의 조종을 위해서 모든 지표들이 필요하지는 않기 때문이다.

전략적 조종을 위한 지방자치단체의 프로젝트인 Kompass(Kommunales Projekt zum Aufbau einer strategischen Steuerung)는 특히 정치적 리더십에 적용되며, 현재의 행정개혁과 정치개혁에서 부족한 부분을 보완하고 있다(Banner, 2001:56). 지방정치인과의 협력을 통하여 결과지표를 발굴해야 하며, 이 지표를 통하여 지방자치단체 활동방향의 결과를 측정할 수 있어야 한다. 프로젝트의 목표는 도시전체의 목표설정과 4가지 분야, 즉, 경제활성화, 사회, 문화 및 교육분야를 위한 구체적인 목표를 설정하고, 지역 행위자간 협력의 개선 및 결과지표를 통하여 전략적 보고체계를 구축하는 것이다(Banner, 2001:57).

---

6) 하나의 자치단체가 여러 개의 비교서클에 중복으로 참가한 것을 포함한 수치이다.

7) 'kik'은 Kernkennzahlen in Kommunen의 약어로서 '지방자치단체의 핵심지표'를 의미한다.

3. 선행연구 및 분석의 틀

목표관리제에 관한 연구는 이론조망을 포함한 도입배경, 추진내용, 추진방안 등에 대한 연구(김판석・권경득, 2000; 윤태범, 2000), 목표관리제의 효과성 분석(김경한, 2004), 경상북도, 서울시, 대전시, 광양시 등 개별 자치단체의 목표관리제 운영사례 연구(허만용 외, 2003; 조경호, 2002; 서순복, 2000), 목표관리제 도입 및 시행과정에 나타나는 문제점 분석(김판석・권경득, 2000; 김주원, 2002) 등으로 구분할 수 있다. 그 외에도 목표관리제와 자체평가의 통합을 모색하는 연구들이 이루어지고 있다(고성철・이병기, 2005).

직무성과계약제에 관한 연구는 아직까지 초보적인 수준에 머무르고 있어서 이에 대한 연구는 매우 일천하다. 특히, 지방자치단체 수준에서의 직무성과계약제 도입 및 적용에 대한 논의는 거의 이루어지지 못하고 있다. 따라서 직무성과계약제를 도입하고 있는 지방자치단체의 경우 주로 직무성과계약제에 대한 중앙인사위원회의 매뉴얼을 단순히 적용하는 정도에 그치고 있다.

'정부업무평가등에관한기본법'이 제정된 2001년 이후 지방자치단체 자체평가에 대한 관심의 증대와 더불어 이에 대한 연구도 지속되고 있으나 이론적인 측면보다 주로 실무적인 필요성에 의해서 연구가 이루어져 왔으며, 2006년 '정부업무평가기본법'의 시행으로 이에 대한 연구가 더욱 활성화 될 것으로 판단된다. 현재까지 자체평가에 대한 연구는 대략적으로 3분야로 구분할 수 있다. 즉, 첫째, 자체평가제도의 발전 및 활성화에 관한 분야(라휘문, 2003; 박해육, 2004; 김건위 외, 2005), 둘째, 평가모형 정립에 관한 분야(라휘문, 2004; 박희정・박해육, 2005), 셋째, 자체평가에 대한 정책집행론적 분석(이혜영 외, 2005) 등을 들 수 있다.

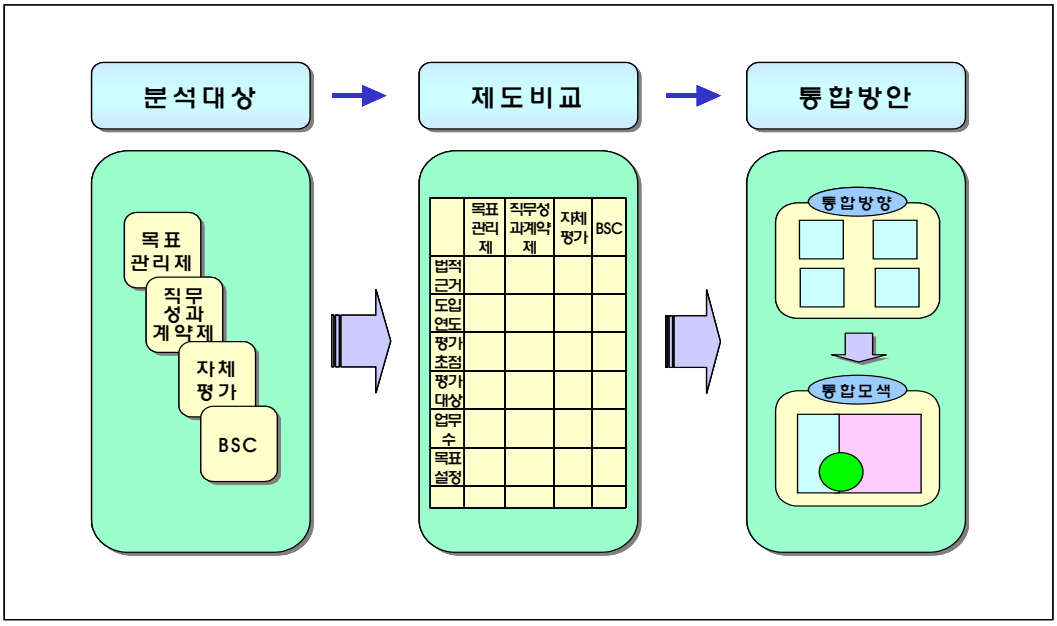
BSC에 관한 연구는 공공부문 성과관리를 위한 BSC의 도입 및 활용방안(김선명・노순일, 2005; 김승태 외, 2005), 외국사례의 소개 및 분석(김승태 외, 2005), BSC 도입에 필요한 법적, 제도적 요건의 제시(강황선, 2005; 박해육 외, 2005), 부천시의 BSC 도입사례 분석(이석환, 2006; 홍건표, 2005) 등으로 구분할 수 있다. 아직까지 지방자치단체 차원에서의 BSC에 관한 연구는 초보적인 단계에 있다고 볼 수 있으며, 지방자치단체 차원에서는 BSC를 가장 먼저 도입한 부천시를 대표적인 사례로 들 수 있다. 그 외에도 현재 21개 자치단체가 BSC를 운영하고 있거나 도입을 위해 지표를 개발하고 있는 중이며, 23개 자치단체는 도입을 계획 중이이거나 도입을 고려하고 있는 것으로 나타났다(행정자치부, 2006).

공공부문에 BSC를 도입하기 위해서는 4가지 관점이 재설정되어야 하며, 성과지표 및 측정 산식에 대한 체계적인 연구가 필요하고, 전체 부서를 대상으로 도입하기 보다는 예비조사를 거쳐 점증적으로 이루어져야 한다는 입장이 지배적이다(강황선, 2005; 김철회 외,

2006; 박해육 외, 2005).

본 연구에서는 지방자치단체에서 운영하고 있는 성과관리제도 중에서 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, BSC 등의 제도에 대해서 살펴보고, 이들 제도가 지니고 있는 특성을 9개의 기준, 즉, 법적 근거, 도입연도, 평가초점, 평가대상, 평가업무의 수, 목표설정 방식, 장점, 단점(한계점), 도입 및 적용 자치단체 등으로 구분하여 비교분석하였다. 또한 4가지 성과관리제도의 통합을 위한 방향을 설정하고, 이러한 방향에 근거하여 자체평가제도와 다른 제도와의 통합 가능성에 대한 분석을 시도하였다. 이러한 분석의 대상, 기준 및 틀을 도식화하면 〈그림 1〉과 같다.

<그림 1> 분석의 틀



Ⅲ. 성과관리제도의 특징 및 체계 비교

1. 목표관리제

행정자치부는 1998년 목표관리제 도입계획을 수립하여 행정자치부와 21개 자치단체에 시범 실시하였으며, 1999년 2월부터 모든 정부조직에 전면적으로 시행하였다. 목표관리제는 중앙부처와 광역자치단체의 경우 1급에서 4급까지의 공무원을 대상으로 실시되고 있으며, 기초자치단체의 경우는 과장급인 5급까지 적용된다. 일반적으로 목표설정의 수는 4급 이상 공무원 중 실·국장급은 5개의 목표를 설정토록 하고 있으며, 과장급의 경우 3개의 목표를 설정하여 운영하고 있다.

목표관리제는 조직의 목표달성 및 성과관리를 위한 하나의 방식으로서 "전체 조직구성원의 참여를 통하여 조직구성원 또는 조직이 달성하고자 하는 성과목표를 설정한 후 이를 수행하고, 그 성과를 주기적으로 평가한 후, 그 결과를 환류시키는 과정"(고성철·이병기, 2005)을 의미한다. Naschold에 따르면 OECD국가에서는 목표관리제와 더불어 성과관리가 시작되었으며, 1990년대 초에는 결과에 의한 관리(management by results)로 전이되었으며, 1990년대 말에는 분권화된 맥락조종(decentralized contextual steering)[8]의 형태로 발전될 것으로 보았다(Naschold, 1996).

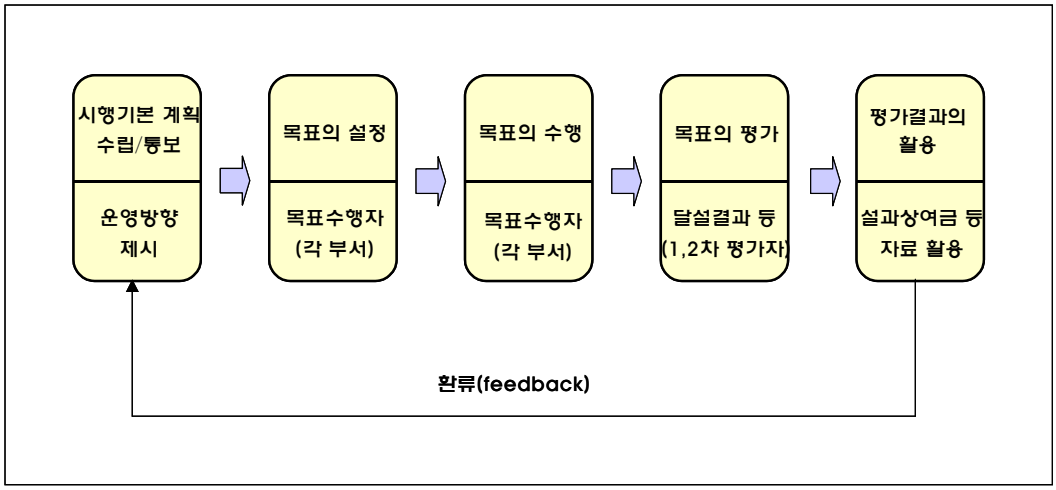
목표관리제 도입의 목적은 첫째, 행정관리 방식을 통제중심에서 성과중심체제로 전환하여 행정에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위한 것이며, 둘째, 목표관리제는 조직구성원간의 성취감을 자극하고 성과를 중시하여 조직이 침체되는 것을 방지할 수 있으며, 셋째, 행정이 수행하고 있는 사업에 대한 성과관리를 통하여 성과에 대한 적절한 보상을 함으로서 행정 내부적으로 경쟁을 강화시켜 나가는 데에 있다(라휘문 외, 2002).

목표관리의 운영과정은 일반적으로 1년 단위로 이루어지며, 주요 과정으로는 성과계획서 작성, 목표의 설정, 목표수행, 업무달성도 평가, 평가결과 활용이라고 하는 순환적 과정을 거치고 있다(〈그림 2〉 참조).

---

8) 분권적 맥락조정은 "모든 하위체계 맥락조건(context conditions)의 분권적 조정과 개별적인 하위체계의 자기준거적 조정"(Naujoks, 1994:120)을 의미하며, 사회체계에의 직접적인 개입에 따른 실패에서 출발하고 있다. 분권적 맥락조정은 관리이론에서 유래하며, 네트워크나 팀이 어떻게 조정될 수 있는지에 대한 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

<그림 2> 목표관리제의 일반적 운영과정



지방자치단체의 목표관리제 운영과정에서 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다(최창수, 2003; 조경호, 2001). 첫째, 목표설정 시 조직목표에 대한 명확한 분석 없이 주요목표가 설정되는 경우가 대부분이며, 조직구조상 상하위간 목표의 수준에는 큰 차이가 없으며, 조직구성원들은 목표의 계량화와 측정 가능한 업무중심으로 목표달성이 용이한 업무를 목표로 선정하여 조직의 중장기적인 목표와의 연관성이 부족한 실정이다. 둘째, 목표관리제에 대한 이해부족으로 구체적인 목표를 설정하지 못하는 경우가 많으며, 또한 설정된 성과지표의 경우에도 측정하려고 하는 목표와의 인과성이 부족하여 평가결과의 설명력이 약한 경우가 자주 나타난다. 셋째, 대부분의 행정기관이 가점제도를 운용하고 있으나, 가점의 부여가 주관적으로 이루어지기 때문에 타당성과 객관성에 대한 의문이 제기되고 있으며, 다양한 부서들 간의 업무차이를 충분히 반영하지 못해 평가대상자들 간의 형평성이 매우 낮은 편이다.

2. 직무성과계약제

중앙인사위원회가 2004년 10월 중앙부처 최초로 직무성과계약제를 도입하여 실시하였으며, 2005년 전 중앙부처로 확대 실시되었다. 2006년에 들어와서 제주도[9], 강원도, 광주광역시[10] 등 일부 광역자치단체들이 목표관리제 대신에 직무성과계약제를 실시하고 있다. 직

9) 제주도의 경우 직무성과계약제를 BSC와 연계하여 실시하고 있다. 직무성과계약제는 4급 이상 68명에 대해서 실시하고 있으나 BSC가 구축된 본청 34개 실과에서는 이미 설정된 성과목표와 지표를 그대로 활용하고 있다.

무성과계약제는 '공무원성과평가등에관한지침(대통령령 제19187호)'에 근거하여 4급 이상 일반직 공무원에게 적용하고 있다. 이 제도는 목표관리제와 마찬가지로 개인의 성과관리의 수단으로 활용된다는 측면에서 큰 차이가 없으나, 목표설정 방식이 하향식(Top-down) 방식으로 이루어지며, 행정 계층에 따라서 상급자와 하급자간의 성과계약에 대한 협의를 통한 성과계약이 이루어진다는 점에서 큰 차이가 있다.

직무성과계약제는 부처의 책임자인 장·차관과 실·국장, 과장 등 중간관리자 이상의 공무원 간에 하향식 방식으로 업무수행과 관련된 공식적인 성과계약을 체결한 뒤, 이에 대한 목표달성도를 평가하여 인사, 보수 등에 반영하는 성과관리제도이다(김태만, 2004:26; 이종수, 2006:175). 이 제도는 목표관리제의 형식적인 평가에서 벗어나 결과와 고객 중심의 성과평가체계를 구축하고, 성과를 체계적으로 관리할 수 있는 관리도구 확립 및 조직의 상·하위 목표간 연계의 필요성 등으로 인하여 도입되었다(이종수, 2006:179). 직무성과계약제의 도입을 통하여 조직의 성과 향상 및 개인의 능력발전에 기여할 수 있는 것으로 인식되고 있다(감사원 평가연구원, 2006:637).

이론적인 측면에서 직무성과계약제는 투입요소에 대한 통제보다는 결과에 대한 통제를 강조하는 신공공관리의 내용과 직접적인 연관성을 지니고 있다. 성과계약에 의한 관리[11]는 목표달성에 대한 계획부터 통제에 이르기까지 목표합의를 통한 행정조정을 의미하며, 계약은 일정 기간 동안의 구속력 있는 목표관리를 의미하며, 산출되어야 하는 성과목표와 이를 달성하기 위해서 필요한 예산, 실제로 달성한 성과에 대한 보고의 내용 등을 포함하게 된다(KGSt, 1998:10). 그러나 직무성과계약제는 주로 성과목표의 달성에 초점을 맞추고 있다.

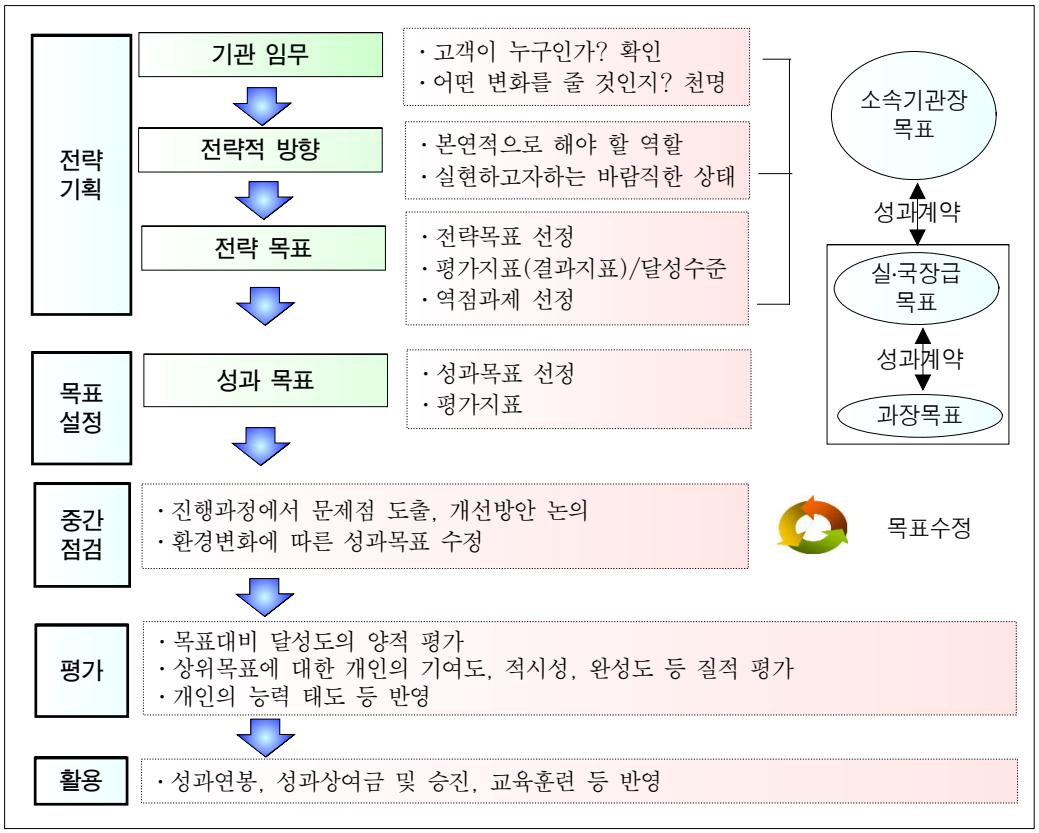
직무성과계약제의 운영프로세스는 전략기획 수립(기관미션, 전략적 방향, 전략목표 수립 등), 목표설정(국·과장급 목표), 중간점검, 평가, 활용 등의 단계로 구성되어 있다(〈그림 3〉 참조). 첫째, 전략기획 수립단계에서는 기관의 존립 근거를 명확히 제시하고, 이를 달성하기 위한 중점과제를 정하여 조직목표와 개인목표가 유기적으로 연계되도록 한다. 둘째, 목표설정단계에서는 전략기획단계에서 설정된 전략목표에 근거하여 실·국장의 목표를 설정하며, 이들의 목표를 근거로 과장의 성과목표를 설정하게 된다. 셋째, 중간점검단계는 연도의 중간 시점에 당초에 설정한 목표가 정상적으로 추진되고 있는지를 확인하는 단계로서 목표달성이 부진하거나 불가능한 경우, 목표달성을 독려하거나 목표를 수정하는 조치를 취하게 된다. 넷째, 평가단계에서는 성과계약에 근거하여 직속상급자가 평가하게 되며, 목표 대비 달성도를 평가하여 평가의 등급을 정하게 된다. 다섯째, 활용단계는 평가결과를 승진, 포상 등

10) 광주시는 직무성과계약제를 5급까지 확대 적용하고 있다.

11) 이에 대한 이론적 논의는 박해육(2004) 참조.

의 인사관리와 성과연봉, 성과상여금 등 성과급에 반영하게 된다.

<그림 3> 직무성과계약제 운영프로세스



자료: 김태만(2004, 31), 일부 수정.

직무성과계약제의 도입 및 시행으로 기대되는 효과로는 다음과 같은 4가지를 들 수 있다. 첫째, 지방자치단체 최고관리자 및 중간관리자들의 성과관리에 대한 책임감을 향상시킬 수 있다. 둘째, 조직의 성과 향상 및 조직구성원들의 성과관리에 대한 동기부여에 기여할 것이다. 셋째, 조직구성원이 달성해야 할 목표가 성과계약에 명확하게 제시되어 있어서 목표달성도를 파악하는 것이 용이하며, 부진할 경우 이를 독려하거나 시정하는 것이 비교적 용이하다. 넷째, 성과목표에 관한 논의 및 합의 과정을 통하여 조직의 협력과 신뢰구축에 기여하게 된다.

공공부문의 성과향상을 위하여 직무성과계약제를 도입하고 있지만 한계도 있는 것이 사실이다. 직무성과계약제 도입 및 시행과 관련된 문제점으로는 첫째, 직무성과계약관리에 많은

시간과 비용이 소요된다. 계약체결을 위해 성과목표와 평가지표에 대한 합의, 주기적인 성과기록과 면담 등이 이루어져야 하며, 이에 대한 교육훈련, 전문가 자문 등의 실시를 위해서는 많은 비용이 수반될 수 있다. 둘째, 성과목표, 평가지표 등의 선정에 있어서 주인과 대리인 문제가 발생할 수 있다. 주인과 대리인의 정보격차로 인하여 성과목표 설정이 제대로 이루어졌는지, 평가지표는 적절한지를 판단하는 데에 어려움이 있을 것이다.[12] 셋째, 직무성과계약제가 형식적으로 운영될 가능성이 있다. 현실적으로 실·국장의 업무분장이 명확하지 않고, 업무수행상의 자율성과 권한이 실질적으로 충분히 주어지지 않은 상황에서 이들의 업무는 소관 과의 업무를 단순히 종합하는 수준에 머무르게 될 것이다. 이 경우에 과 업무 중에서 일부 업무를 단순 취합하여 이를 실·국장의 성과목표 및 평가지표로 결정할 가능성이 매우 높다. 또한 과의 경우도 담당의 업무를 취합하는 방향으로 나아가게 될 것이다.

3. 자체평가

자체평가는 '정부업무등의평가에관한기본법'이 효력을 발휘한 2001년부터 시행되어 왔다는 점에서 제도가 지속되고 있다고 볼 수 있으나 2006년부터 새로운 법의 적용을 받게 되었다. 새로 제정된 '정부업무평가기본법'의 특징으로는 자체평가 중심의 평가, 각종 평가제도의 통합, 성과관리의 기본방향 제시, 평가관련 기관간의 역할 재정립 등을 들 수 있다(송재기, 2006).

2006년 4월 1일부터 시행되고 있는 '정부업무평가기본법'의 규정에 따른 자체평가는 구법에 따른 자체평가와 상당한 차이를 보이고 있다. 가장 큰 차이점은 자체평가가 성과관리계획에 근거하여 이루어지도록 하였으며, 자체평가위원회의 민간인 참여를 대폭 확대하고, 자체평가계획을 매년 수립하여 체계적인 평가가 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 평가에 필요한 비용을 예산에 반영할 수 있도록 하였으며, 평가의 객관성과 전문성 제고를 위하여 평가업무의 일부를 전문연구기관에 위탁할 수 있도록 하였다. 이러한 차이점을 구법과 비교하면 〈표 1〉과 같다.

12) 지방자치단체의 책임자인 자치단체장·부자치단체장과 실·과·소장 등 중간관리자 이상의 공무원 간에 하향식 방식으로 체결되는 직무성과계약에서 자치단체장이 중간관리자처럼 개별적인 사업, 시책, 업무 등에 대한 성과목표 및 평가지표에 대해서 모든 것을 파악한다는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 많은 자치단체의 경우 중간관리자들이 제시한 성과목표 및 목표치에 근거하여 직무성과계약이 이루어지고 있다는 점에서 단시일 내에 주인과 대리인의 정보격차를 해소하기는 어려울 것으로 판단된다.

<표 1> 자체평가 관련 구법과 신법의 차이점

세부내용	정부업무등의평가에관한기본법	정부업무평가기본법
성과관리시행계획	없음	성과관리계획 수립(제6조 제1항)
자체평가위원회 구성	규정이 있으나 민간위원의 비율 미제시(제24조)	자체평가위원의 3분의 2 이상 민간위원으로 구성(제18조 제2항)
자체평가계획수립	중앙부처의 평가계획 수립 (제10조)	매년 자체평가계획의 수립 (제18조 제3항)
평가결과 공개	공개규정이 있으나 강행규정으로 보기 어려움(제19조)	전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지를 통한 공개(제26조)
평가예산	없음	평가 관련 예산의 반영(제24조)
평가의 전문기관위탁	없음	전문기관에 위탁(제33조 제2항)
평가기반 지원	평가지표 및 방법만 지원 (제26조 제1항)	필요한 조직에 대한 지원 포함 (제23조 제1항)

자체평가는 내부적으로 관리개선을 도구이며, 외부적으로는 고객의 책임성의 확보의 수단이다(한국지방행정연구원, 2004). 따라서 지방자치단체는 자체평가를 통하여 시민들의 요구와 기대를 반영할 수 있도록 모든 성과를 종합적으로 관리하고, 이에 근거하여 행정을 조종하도록 해야 할 것이다. '정부업무등의평가에관한기본법'에는 자체평가의 목적이 명시되어 있지 않았으나 행정자치부의 자체평가지침에는 목적을 명확하게 제시하고 있다. 즉, '2004년 지방자치단체 자체평가지침'은 "각 자치단체에서 추진하는 주요업무에 대해 스스로 부진사항 또는 시행상의 문제점을 발굴·시정토록 함으로써 자원배분의 효율성 제고 및 사업수행의 책임성 확보 등 자치이념에 적합한 지방행정을 구현토록 하기 위함"이 자체평가의 목적이라고 밝히고 있다.

성과관리의 수단으로서의 지방자치단체의 자체평가 과정은 비전 및 미션 설정, 핵심업무 선정, 성과지표 및 목표치 설정, 성과관리계획 작성단계, 성과측정, 평정 및 결과 종합, 사후관리(보고서 작성 등) 등의 7개 절차로 구분할 수 있다.

첫째, 지방자치단체 자체평가를 위한 준비는 해당 기관의 비전과 미션을 확인하는데서 출발하며, 둘째, 부서가 달성하게 될 핵심업무를 선정하게 된다. 핵심업무는 사업, 시책, 서비스 등 다양한 형태로 나타나게 되는데 지원부서의 경우는 서비스, 사업부서의 경우는 사업이나 시책이 핵심업무의 주요 유형이 될 수 있다. 셋째, 핵심업무의 달성 및 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하게 되며, 넷째, 비전, 미션, 핵심업무 및 성과지표가 포함된 성과관리

계획서를 작성하게 되며, 다섯째, 성과지표에 근거하여 핵심업무의 성과를 측정하게 되며, 여섯째, 핵심업무의 성과를 평정하는 과정을 들 수 있으며, 성과를 측정하기 위해서는 성과표준이 필요하다. 마지막으로 사후관리 단계에서는 자체평가 결과가 궁극적으로 평가대상이 되는 해당 사업, 시책, 서비스, 그리고 조직 등의 개선을 위한 자료로 활용되도록 하는 데에 중점을 둔다.

지방자치단체 자체평가는 추진기반 구축현황, 운영현황, 사후관리현황 등과 같은 몇 가지 기준에 의거하여 살펴볼 수 있다.[13] 먼저 자체평가 추진기반 현황을 보면, 여기에는 자체평가 관련 규칙의 제정 여부, 자체평가위원회의 구성 및 운영 등의 현황이 포함되어 있다. 자체평가 관련 규칙제정 상황(2005년 12월말 기준)을 살펴보면, 전체 250개 대상기관 중 99%에 이르는 248개 자치단체에서 자체평가의 운영에 대한 규칙 제정을 완료하여 제도적 기반을 갖추고 있다. 광역자치단체는 16개 기관 모두가 규칙을 제정하였으며, 기초자치단체는 232개 기관에서 자체평가 관련 규칙을 제정하였다. 특히, 서울시 기초자치단체의 경우 25개 중 23개만 규칙을 제정하였다.

다음으로는 '정부업무등의평가에관한기본법' 제24조에 규정되어 있는 자체평가위원회의 구성과 관련하여 살펴보면, 전체 250개 대상기관 중 239개 자치단체가 자체평가위원회를 구성하고 있어서 구성 비율은 96%로 나타났다. 실제 운영상황을 살펴보면 자치단체별 위원회 개최가 연 평균 1.95회(기초자치단체 및 광역자치단체 포함)에 불과한 것으로 나타났다.

그리고 '정부업무등의평가에관한기본법'에 따르면, 자체평가는 1회 이상 자율적으로 실시하도록 되어 있으며, 일반적으로 중간평가와 연말평가로 구분할 수 있다. 실제적으로 각 자치단체에서 이루어진 자체평가 횟수를 살펴보면 1회만 평가를 실시한 자치단체가 94개, 2회가 138개, 3회 6개, 4회 12개 등인 것으로 나타났다.

평가방법을 살펴보면, 자치단체의 52%에 해당하는 130개 자치단체는 평가담당부서 주관으로 주로 제출된 서류에 근거한 자체평가를 실시하였으며, 101개 자치단체는 서면평가 이외에 사업현장을 직접 확인하는 현장평가를 병행하여 자체평가가 점차 내실화 되고 있는 것으로 나타났다. 일부 기초자치단체(19개)의 경우 평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 전문기관에 위탁평가를 실시한 것으로 나타났다. 자체평가는 종래의 서면평가 위주의 평가방식에서 벗어나 점차 현장확인을 병행하는 방식으로 나아가고 있다.

마지막으로 공표, 환류 그리고 인센티브부여와 같은 사후관리실태를 보면 자체평가를 실시한 250개 기관 중 실제 평가결과를 공표한 기관은 206개 기관으로 82.4%나 되는 것으로

13) 지방자치단체 자체평가 운영 실태는 행정자치부에서 2006년에 조사한 내용에 근거하여 작성되었다.

나타났다. 또한 자체평가를 실시한 자치단체 중에서 평가결과 보고회를 개최한 기관은 250개 자치단체 중 52.4%에 이르는 131개 기관에 불과하였으며, 그 외의 자치단체는 평가결과 보고회를 개최하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 인센티브 부여 실적을 살펴보면, 평가를 실시하고 있는 249개 지방자치단체의 45%인 112개 지방자치단체는 평가결과에 따른 별도의 인센티브를 부여하지 않은 것으로 나타났다. 일부 지방자치단체가 부여하는 인센티브의 종류를 살펴보면 개인표창, 부서표창, 사업예산 지원, 시상금, 선진지 견학, 해외시찰 등이 활용되고 있었다.

4. 균형성과표(BSC)

성과관리 측면에서 보면 많은 학자들은 공공조직의 생산성 향상을 위한 내부역량을 강화하기 위하여 성과측정의 중요성을 강조하고, 이를 토대로 전략적 기획을 가능하게 하여야 급변하는 환경에 적응하며 번영할 수 있는 조직운영체제가 된다는 것에 동의한다(Holzer & Callahan, 1998; Julnes & Holzer, 2001). 최근 성과측정의 한 도구로서 사용되는 BSC는 기존의 성과측정방식이 재정적인 측면에만 기초하여 실제로 미래지향적인 정보를 제시하지 못한다는 비판이 제기되었으며, 그 균형적 관점 때문에 학자들과 실무자들로부터 많은 관심을 받고 있다.

균형(balance)이란 재무적 성과와 비재무적 성과의 균형을 유지하는 것을 의미한다(김용훈 외, 2005). 균형적 성과관리는 재무성과평가 중심에서 재무·비재무성과를 모두 고려하는 것이며, 단기 중심적인 성과관리에서 장·단기 성과관리를 동시에 관리하는 것이라 할 수 있다. 따라서 BSC는 기존의 재무적 성과뿐만 아니라, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 등의 관점을 포함하여 4가지 관점에서 균형화된 성과관리전략 및 평가지표를 설정하여 관리하는 것을 특징으로 한다. 재무관점은 과거 조직 활동의 결과물, 고객관점은 조직을 둘러싸고 있는 환경과 이해관계자, 내부과정관점은 핵심적인 업무수행과정, 학습과 성장은 미래의 조직성장에 영향을 줄 핵심역량(core competence)에 초점을 두고 있다.

공공부문에서의 BSC 도입은 주로 미국의 주정부와 지방정부에서 시작되었으며, 지방정부 차원에서는 샤롯(Charlotte)시를 대표적으로 들 수 있다. 우리나라의 경우 부천시를 들 수 있으며, 부천시는 2004년 2월 '부천시 장기발전계획 수립 및 정책평가에 관한 조례'를 제정하여 장기발전계획이 성과관리시스템에 반영될 수 있는 토대를 마련하고, 전직원 교육, 설명회 등을 통하여 BSC에 대한 개념을 이해할 수 있도록 하였으며, BSC팀 구성, Scorecard 개발의 과정을 거쳐 2005년 BSC 시범운영 및 평가를 실시하였다(이석환, 2006:132-137).

BSC의 장점을 적극적으로 활용하기 위해서는 미국의 샤롯시처럼 시장에게 조직·인사·예산 등에 대한 전권을 부여하는 것이 필요하다. 이 경우에 Kaplan과 Norton이 제시하고 있는 BSC의 장점들이 나타날 수 있을 것이며, 이러한 장점은 다음과 같은 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, BSC는 조직 전체, 조직단위 등의 목표에 대한 투명성을 보장하며, 목표가 비전과 전략과 일치하도록 한다는 점을 들 수 있다. 둘째, BSC는 전략적 목표의 일관성을 점검하고, 조직의 전략을 비판적으로 검토하고, 전략이 실행되도록 하는 과정을 지원한다. 셋째, BSC는 조직의 업무파악을 용이하게 하며, 이것을 모든 조직구성원이 달성해야 할 업무로 세분화시켜 나갈 수 있다. 넷째, BSC는 성과관리에 있어서 신호체계를 갖춘 비행기 조종칸(cockpit)의 역할을 수행한다. 다섯째, BSC는 구조적 또는 과정적 오류를 쉽게 발견할 수 있어서 전략과 일치하지 않는 목표는 조기에 발견하여 수정할 수 있다(박해육 외, 2005).

민간부분에서의 BSC 도입은 CEO가 기업의 이윤 극대화 및 성장을 위해서 전략을 수립하거나 변경할 수 있는 권한을 지니고 있으며, 전략에 따라서 조직을 재구조화하거나 인력을 재배치할 수 있다는 전제에서 출발하고 있다. 그러나 공공부문에서는 민간기업과는 달리 자치단체장이라고 하더라도 전략을 수립할 수 있는 전권이 주어져 있지 않으며, 공약이나 시책의 수행을 위해서 조직을 근본적으로 재구조화 할 수 있는 것도 아니다(박해육 외, 2005).

우리나라의 경우 공무원의 정원 및 조직편성은 관련법에 의해서 엄격한 규제를 받아 왔으나, 2007년 지방자치단체 총액인건비제도의 전면 실시와 더불어 행정자치부가 관리하던 행정기구 및 정원관리 권한의 상당 부분을 지방자치단체로 넘겨주게 되었다. 그러나 행정기구 및 정원관리 권한 중 일부 기준[14]에 대해서는 행정자치부가 지속적으로 관리하기로 되어 있어 자치단체의 자율성은 제한되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 많은 영역에 있어서 법적으로 또는 정치적으로 업무수행의 범위가 사전에 결정되거나 한계가 정해져 있다는 점에서 기본적인 전제 측면에서 민간부분과는 근본적인 차이가 있음을 발견할 수 있다.

또한 앞에서 언급한 바와 같이 민간부문의 BSC모형을 공공부문에 1:1로 적용하는 것은 많은 부분에서 제약이 따른다고 할 수 있으며, 일부 기관이나 부서, 예를 들면 책임운영기관이나 민간기업과 유사한 성격의 업무를 수행하는 사업부서의 전략적 관리를 위해서 제한적으로 적용할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 종합행정을 수행하고 있는 지방자치단체의 성과를 BSC모형에 입각하여 평가하는 데에는 많은 제약이 따를 것으로 판단된다.

14) 총액인건비제 전면 시행에도 불구하고 존치되는 기준으로는 부단체장 및 전문위원의 정수, 각종 직위에 대한 직급 기준, 의회사무기구 설치기준 및 직속기관·사업소·출장소 등 설치요건, 본청 국단위 기구(국을 둘 수 없는 지역은 과단위 기구)의 설치기준수 등을 들 수 있다.

5. 제도별 특징 비교

앞에서 살펴본 4개 제도를 법적 근거, 도입연도, 평가초점, 평가대상 업무의 수, 특징, 장점, 단점 등의 기준에 따라서 비교하면 〈표 2〉와 같이 요약할 수 있다. 목표관리제와 직무성과계약제는 조직구성원의 개인적인 성과평가를 위한 제도이며, 자체평가와 BSC는 조직차원의 성과평가를 위한 제도이므로 서로 분리하여 그 특징을 비교하기로 한다.

목표관리제는 '지방공무원 평정규칙(행정자치부령 제277호)' 제6조(업무목표의 설정 및 목표달성도의 평가)에 근거하고 있으며, 직무성과계약제는 '공무원성과평가등에관한규정' 제7조에서 11조까지의 조항에 근거하여 실시되고 있다. 목표관리제는 1998년 시범평가를 거쳐 1999년 전면적으로 도입된 반면, 직무성과계약제는 2005년에 처음으로 중앙정부에 도입되었으며, 2006년부터 일부 광역자치단체들이 이 제도를 도입하고 있다.

목표관리제와 직무성과계약제는 개인의 성과를 평가하는 제도이며, 두 제도 모두 4급 이상의 성과를 평가하는 데에 초점을 맞추고 있으나 목표관리제의 경우 5급까지 확대 적용하고 있다. 목표관리제에서의 목표설정은 상향식(Bottom-up) 방식으로 이루어지나 직무성과계약제의 경우 하향식 방식으로 이루어진다.

자체평가는 '정부업무평가등에관한기본법'에 근거하여 처음 실시되었으며, 2006년 '정부업무평가기본법'의 제정으로 구법은 폐지되고 신법에 근거하여 자체평가가 시행되고 있다. 그러나 BSC의 도입에 대한 법적인 근거는 명확하지 않다.

자체평가와 BSC는 조직의 성과관리에 중점을 두고 있으나 자체평가의 경우 주요 담당 및 팀(과) 수준에 초점을 맞추고 있는[15] 반면, BSC는 실·과 수준에 초점을 맞추고 있다. 자체평가는 담당별로 2-3개 업무 또는 사업을 평가하도록 하여 과별로는 10개 업무 및 사업을 평가하고 있다. 반면에 BSC는 실·과별로 3-4개의 업무 및 사업에 대한 평가를 실시하고 있다.

성과목표 설정방식은 자체평가의 경우 지금까지 상향식 방식으로 실시되어 왔으나 '정부업무평가기본법'에 따르면 전략기획에 근거하여 자체평가가 이루어지도록 규정하고 있다는 점에서 하향식 방식을 더욱 중시하게 될 것이다. 반면에 BSC의 경우 미션과 비전에 근거하여 조직의 목표가 조직의 단계별로 캐스캐이딩되도록 하고 있다는 점에서 하향식 방식을 취하고 있다.

---

15) 행정자치부에서 매년 초에 작성하여 지방자치단체에 시달하고 있는 '자체평가지침'은 주로 과와 담당 수준에서 처리하는 시책, 업무 등의 평가에 중점을 두고 있다. 일부 광역자치단체의 경우 국 수준에서도 평가가 이루어지고 있기는 하지만 대부분의 기초자치단체의 경우 과 및 담당 수준에서의 시책, 업무 등을 평가하고 있으며, 그 결과를 실·과·소장의 성과급과 연계하고 있다.

<표 2> 성과관리제도의 특징 비교

제도 / 기준	목표관리제	직무성과계약제	자체평가	BSC
법적 근거	지방공무원 평정규칙(제6조)	공무원 성과평가 등에 관한 규정 (제7조, 제9조, 제10조)	(정부업무등의평가에 관한기본법) 정부업무평가기본법	-
도입연도	1999년	2005년	2001년/2006년	2005년
평가초점	개인	개인	조직(개인)	조직
평가대상(수준)	4급/5급 이상	4급 이상	담당(계)	실·과
평가업무의 수	실·국장급 5개 과장급 3개	실·과·소별 5개	담당별 2-3개	실·과별 3-4개
목표설정	Bottom-up 방식	Top-down 방식	Bottom-up 방식 Top-down 방식	Top-down 방식
장점	• 통제에서 성과중심으로 행정관리 방식 변화 • 조직구성원간의 성취감 고취 • 성과관리를 통한 성과 보상	• 책임의식과 조직 성과 향상 • 조직의 상·하위 목표간 연계 강화 • 결과 중심의 성과 평가체계 구축	• 성과에 종합적인 개관 • 평가대상의 포괄성 • 성과에 대한 관심 및 역량 강화	• 비전과 전략에 근거한 목표설정 • 조직 수준간 목표의 체계적 연계 • 오류 발견 및 수정 용이
단점(한계)	• 조직목표와의 연계 부족 • 형식적인 목표 및 지표 설정 • 가점의 주관적인 부여	• 목표합의 및 면담시 시간과 비용 소요 • 성과목표, 평가지표의 적절성 파악 어려움 • 제도의 형식적 운영 가능성	• 조직목표와 연계성 미약 • 평가역량의 부족 • 인센티브 및 환류체계 미비	• 법적 또는 정치적으로 설정된 제약 • 전략 수립에 근거한 업무수행상의 제약 • 조직 재구조화의 한계
도입 및 적용 자치단체	15개 광역자치단체 (제주도 제외)	강원도, 제주도, 광주광역시 (국가공무원의 경우 16개 광역자치단체 모두 직무성과계약제를 적용함)	16개 광역자치단체	부산광역시, 대구광역시, 전라북도, 제주도, 부천시, 청주시, 고령군, 성북구(서울)

Ⅳ. 성과관리제도의 통합방안 모색

1. 통합의 방향

성과관리제도의 통합은 평가제도의 중복으로 인한 업무 부담을 완화하고, 지방자치단체의 성과에 대한 전체적인 조망 및 체계적이고 종합적인 성과관리를 위해서 반드시 필요하다. 이러한 제도의 통합은 자체평가를 중심으로 이루어지는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그 이유로는 첫째, '정부업무평가기본법'이 통합성과관리를 강조하고 있으며, 자체평가 중심의 성과관리를 중시하고 있다는 점을 들 수 있다(송재기, 2006). 따라서 지방자치단체 차원에서도 자체평가를 중심으로 조직의 성과를 관리하는 것이 법 제정 목적에 충실할 뿐만 아니라 지방자치의 활성화에 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 자체평가 대상 업무 및 사업의 포괄성을 들 수 있다. 즉, 지방자치단체의 자체평가 실시 현황을 살펴보면 대부분의 경우 상당히 많은 업무, 사업, 시책 등에 대해 종합적인 평가를 실시하고 있다는 점이 다른 성과관리제도에 비해서 두드러진 특징이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 성과에 대한 종합적인 평가 및 평가결과에 대한 공개는 시민이나 전문가의 입장에서 보더라도 상당히 필요한 것으로 인식되고 있다[16]는 점에서 종합평가의 성격을 지닌 자체평가를 중심으로 성과관리가 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 셋째, 자체평가에 근거한 지방자치단체의 성과관리는 국가적 관점보다 지방의 관점을 더욱 중시하고 있다는 점에서 지역발전에 기여할 수 있다. 지방자치단체평가가 주로 중앙정부 차원의 관점에 중점을 두고 있거나 통제 위주의 평가로 인하여 지방발전에 긍정적인 영향을 미치지 못하였으며, 경우에 따라서는 지방의 발전을 저해할 가능성이 있는 것으로 인식되고 있다(박희정, 2007:8). 넷째, 자체평가를 통하여 공급자의 관점이 아닌 수요자(시민)의 관점에서의 성과관리가 이루어질 수 있다. 자체평가 과정에 시민이 자체평가위원으로 참여할 수 있는 경우[17]를 제외하고는 다른 성과관리제도에 시민이 직·간접적으로 참여할 수 있는 기회는 거의 전무한 실정이다. 즉, 목표관리제, 직무성과계약제, BSC 등을 통한 성과관리는 주로 행정 내부적 관점에 초점을 맞추고 있어서 시민들의 참여 및 의견 반영이 매

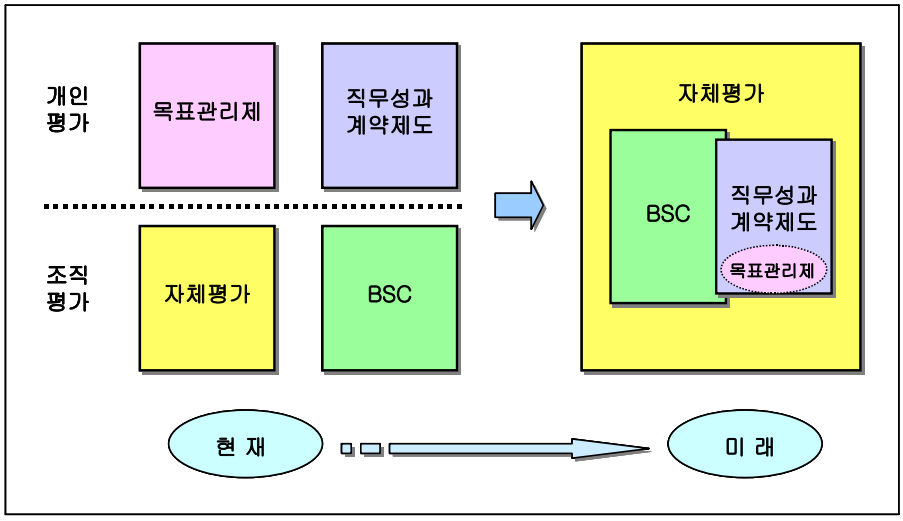
16) 감사원 평가연구원이 한국갤럽연구소와 정책분석평가학회에 의뢰하여 설문조사한 결과에 따르면 지역주민(1000명)의 97%, 전문가(100명)의 92%가 지방자치단체의 종합적인 평가 및 평가결과의 적극적인 공시를 지지하는 것으로 나타났다(감사원 평가연구원·정책분석평가학회, 2007).

17) '정부업무평가기본법' 제18조 제2항은 자체평가위원의 3분의 2 이상을 민간인으로 구성하도록 규정하고 있다.

우 어려운 편이다.

이러한 맥락에서 지방자치단체의 성과관리제도가 통합되어야 하는 방향은 〈그림 4〉에 제시된 바와 같다. 현재까지 개인의 성과관리를 위한 목표관리제와 직무성과계약제, 조직의 성과관리를 위한 자체평가와 BSC가 서로 독립된 제도로 운영되고 있으나 장기적으로는 자체평가제도 내에서 BSC와 직무성과계약제가 운영되도록 하며, 목표관리제는 직무성과계약제와도 유사한 점이 많으므로 통합하여 운영하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 아래에서는 자체평가와 목표관리제, 직무성과계약제, BSC 등의 제도간 연계 및 통합에 대해서 구체적으로 살펴보기로 한다.

<그림 4> 제도통합의 방향



2. 제도간 연계 및 통합

1) 목표관리제와 자체평가

제도의 특성 측면에서 목표관리제는 자체평가와 많은 차이가 있는 것을 알 수 있으며, 두 제도를 성격, 목적, 초점, 범위, 활용 등의 기준으로 구분하여 그 특징을 살펴보면 〈표 3〉과 같다.

이러한 제도적 차이에도 불구하고 자체평가를 통하여 지방자치단체의 종합적인 성과를 파악할 수 있고, 체계적인 성과관리가 가능하다면 목표관리제를 추가적으로 실시할 필요가 없

을 것이다. 만약 자체평가와 목표관리제가 서로 독립적으로 실시된다면 동일한 업무에 대해 평가를 중복적으로 실시하는 결과가 될 가능성이 많다. 그러나 자체평가는 지방자치단체의 업무, 사업, 서비스 등을 포괄적으로 평가하는 성과관리도구의 성격을 가지므로 실·과·소의 성과목표를 실·과·소장의 목표와 연계할 수 있다. 예를 들어 자체평가가 주로 담당 단위로 이루어질 경우, 담당의 성과를 종합하여 과장이나 소장의 성과로 인정하고 이를 평가할 수 있을 것이다.

<표 3> 자체평가와 목표관리제의 특성비교

	자체평가	목표관리제
성격	지방자치단체 주요업무의 평가	중간관리자 이상의 업무실적 평가
목적	지방자치단체 행정성과에 대한 전반적인 조망	중간관리자급 이상의 성과 향상
초점	계층별, 부서별 주요업무의 성과(과정, 산출, 결과, 영향)에 관심	5급 이상 공무원의 성과(산출)에 관심
범위	포괄적	제한적
활용	주민에게 행정성과 정보제공, 사업, 서비스, 조직 및 인사관리 자료	성과급 배분, 각종 인사관리에 반영

목표관리제를 자체평가와 통합하여 운영하는 광역자치단체로는 경기도와 경상남도를 들 수 있다. 경기도의 경우 2006년부터 목표관리제를 자체평가에 통합하여 실시하도록 계획을 수립하여 시행 중에 있으며, 자체평가의 결과를 실·과·소장의 실적과 직접적으로 연계하였다. 즉, 과장의 목표관리제 성적은 자체평가의 결과로 나타난 담당과의 성적이며, 실·국장의 목표관리제 성적은 소관 과들의 자체평가 성적의 평균이 되는 것이다.

경기도의 경우처럼 목표관리제는 자체평가의 틀 속에서 운용하는 것이 가능하며, 이를 통하여 지방자치단체의 평가부담 완화 및 평가체계의 합리화에 기여할 수 있을 것이다. 따라서 행정자치부는 이들 제도를 담당하고 있는 부서간의 협의를 거쳐 목표관리제와 자체평가를 효과적으로 통합할 수 있는 방안을 마련하여 지방자치단체에 제공하는 것이 필요하다.

2) 직무성과계약제와 자체평가

직무성과계약제는 자치단체의 전략에 따라서 각 실·국 및 실·과·소의 장이 달성해야 할 업무 등에 대해서 직속상급자와의 성과계약이 이루어지는 하향식 방식의 성과관리제도이

다. 위에서 살펴본 목표관리제와 마찬가지로 자체평가의 결과를 실·과·소장의 직무성과로 간주할 수 있을 것이다. 이러한 방식은 자체평가 결과를 직무성과와 직접적으로 연계하는 방안이다.

대다수의 자치단체의 경우 과 단위의 업무분장은 명확하나 국 수준에서는 업무분장이 불분명한 경우가 많으며, 주로 소관 과를 총괄하는 업무를 수행하도록 규정하고 있다. 따라서 실·국 수준에서의 구체화된 직무성과계약을 체결하는 것이 용이하지 않다는 점에서 자체평가의 결과와 직무성과를 연계하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

직무성과계약제는 2006년부터 지방자치단체에 도입되고 있으나 직무성과계약제를 자체평가와 통합하여 운영하고 있는 자치단체는 아직까지 많지 않다. 다만 강원도의 경우 기존의 목표관리제, 자체평가, 업무협약 등 기존의 성과관리제도를 통합하여 2006년부터 직무성과평가제를 실시하고 있으며, 직무성과평가제 내에서 직무성과계약제와 자체평가를 통합하여 운영하고 있다.

3) BSC와 자체평가

2001년에 제정된 '정부업무등의평가에관한기본법'에 근거하여 작성된 행정자치부의 자체평가지침에 따르면 자치단체가 성과관리계획서를 작성하여 활용할 것을 제안하였으나 많은 자치단체들이 이를 따르지 않아서 자체평가 대상 업무, 사업, 시책 등이 조직의 전략과 연계되지 않는 경우가 대부분이었다. 이러한 측면에서 볼 때 BSC는 자치단체의 전략과 평가대상 업무, 사업 등을 연계하여 전략에 근거한 자체평가가 이루어지도록 하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

2006년 8월 현재 8개의 광역자치단체, 즉 대구광역시, 부산광역시, 전라북도, 제주도, 부천시, 청주시, 고령군, 서울 성북구 등에서 시범적으로 BSC를 도입하고 있다. 그리고 충청남도와 경상북도를 비롯하여 12개 기초자치단체들이 BSC를 개발 중인 것으로 조사되었다(행정자치부, 2006).

그러나 BSC에 의한 성과관리가 이루어진다고 하더라도 BSC는 평가대상 업무의 포괄성 측면에서 자체평가를 대체할 수 있는 것은 아니다.[18] 충북 도내 기초자치단체를 사례로 조

---

18) BSC는 조직의 전략적 성과관리에 초점을 맞추고 있다는 점에서 평가대상 업무 및 평가지표의 수가 상당히 제한적일 수밖에 없다. "지표 수가 50 내지 60개인 BSC는 너무 많은 데이터를 가진다고 할 수 있다"(삼일 PwC컨설팅 역, 2005:73)는 Niven의 주장과 마찬가지로 조직의 생존 및 발전에 매우 중요한 핵심적인 업무와 지표에 대해 평가가 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 자체평가의 경우 자치단체의 규모에 따라서 200-500개 이상의 시책, 사업, 업무 등에 대해서 평가가 이루어진다는 점에서 평가의 포괄성 측면에서 많은 차이가 있음을 알 수

사한 연구결과에 따르면 자체평가 대상 핵심업무 190개 중에서 4가지 관점으로 분류되는 업무는 108개(56.8%)에 불과하며, 82개(43.2%) 업무는 4가지 관점 중 2개 이상의 관점에 속하는 것으로 나타났다(박해육 외, 2005). 따라서 4가지 관점에 속하는 업무만을 대상으로 성과관리가 이루어질 경우 다른 핵심업무는 성과관리 대상에서 제외될 가능성이 많다. 이러한 측면에서 볼 때 BSC는 자체평가 보다도 제한된 범위의 업무에 대한 성과평가가 이루어진다고 볼 수 있다.

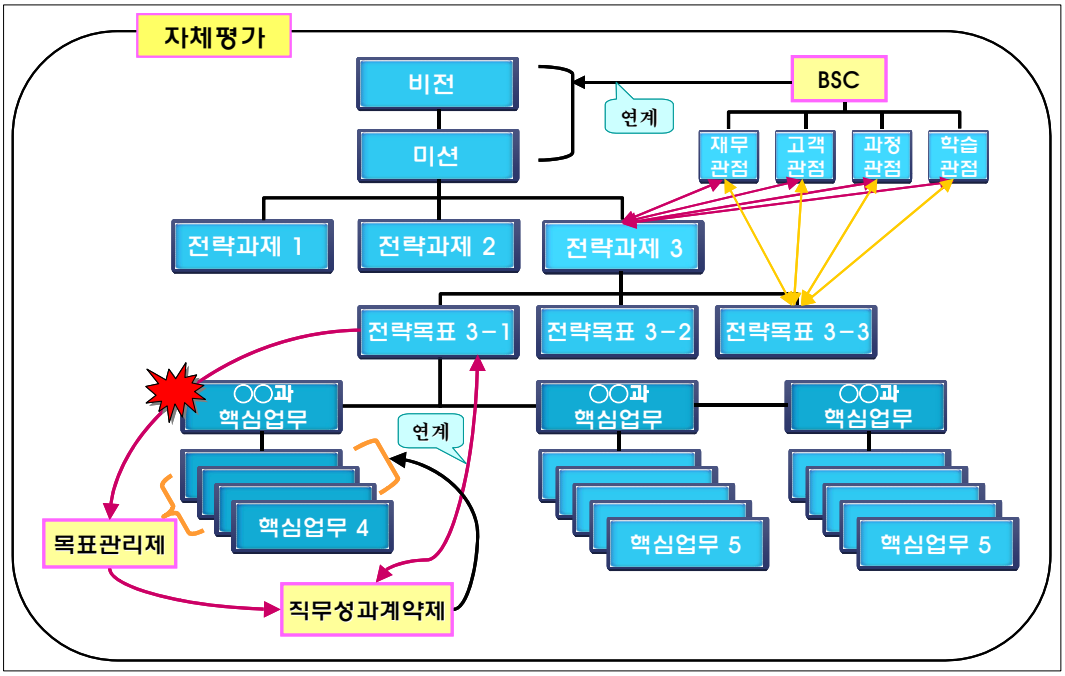
앞으로 자체평가가 더욱 체계적으로 이루어지기 위해서는 전략계획에 근거하여 자체평가를 실시하도록 함으로서 자치단체의 전략에 근거하여 성과목표가 설정되고, 이를 측정할 수 있는 성과지표를 선정하여 현재 시행되고 있는 자체평가의 단점을 극복하는 것이 필요하다.

3. 통합방안의 모색

자체평가를 중심으로 제도를 통합하여 운영하기 위한 방안을 도식화하면 〈그림 5〉와 같다. 자체평가는 비전과 미션을 설정한 후 미션을 달성할 수 있는 전략과제를 발굴하고, 전략과제별로 전략목표를 설정하며, 전략목표 달성을 위한 팀(과)별 핵심업무를 선정하게 된다. 팀(과)별 핵심업무의 수는 팀(과)의 조직규모에 따라서 차이가 있으나 일반적으로 담당별로 3~4개의 핵심업무를 평가대상 업무로 선정하게 된다. 그러나 지방자치단체의 규모에 따라서 평가대상 업무, 사업, 서비스 등의 수 및 내용은 상당히 많은 차이가 있는 것으로 인식되고 있다.

있다. 예를 들어 광명시는 2004년도 자체평가에서 594개 단위업무를 평가하였으며, 단양군의 경우 2005년 자체평가에서 474개 업무(사업 포함)를 평가하였다.

<그림 5> 제도간 통합방안(예시)



목표관리제의 대상이 되는 핵심업무는 팀(과)장 수준에서 3-4개 정도인 것으로 나타나 팀(과)의 핵심업무 중 일부 업무에 대해서 평가를 하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 이들 핵심업무는 지방자치단체의 전략목표와 연계되어 있지 않으며, 주로 팀(과)장이 직접적으로 선정한 핵심업무에 대해 연말에 목표달성 정도를 평가하고 있다. 목표관리제는 자체평가의 대상이 되는 핵심업무 중의 일부 업무에 대해 따로 분리하여 평가하고 있다는 점에서 큰 무리 없이 자체평가에 통합될 수 있을 것이다. 일부 자치단체들의 경우 직무성과계약제의 실시로 인하여 목표관리제를 실시하지 않는다는 점에서 제도의 지속성 여부가 의문시되고 있다.

직무성과계약제는 평가대상 업무의 수 측면에서 목표관리제와 큰 차이가 없으나 직무성과계약제의 대상이 되는 핵심업무는 비전, 미션, 전략목표 등에 근거하여 선정된다는 점이 특징이다. 그러나 직무성과계약제의 경우도 목표관리제와 마찬가지로 자체평가 대상이 되는 일부 업무에 대해서 평가가 이루어진다는 점에서 자체평가에 통합하여 운영할 수 있을 것이다.

BSC의 경우 미션과 비전에서 출발하고 있으며, 관점별로 전략과제, 전략목표, 핵심업무 등으로 구분하여 평가대상 업무, 사업 등을 배치하게 된다. 핵심업무를 관점별로 구분할 경우 관점으로 구분하기 쉬운 업무에 대해서만 평가가 이루어질 위험성이 있다. 기초자치단체를 조사한 결과에 따르면 2개 이상의 관점에 속하는 업무가 43% 정도는 되는 것으로 나타

났다. 따라서 평가대상 핵심업무의 종합성 측면에서 BSC도 자체평가에 포함될 수 있을 것이다. 그러나 BSC를 자체평가에 통합하기 위해서는 미션과 비전에 근거한 성과관리가 지금보다 훨씬 더 체계적으로 이루어져야 한다.

이와 같이 다른 성과관리제도가 자체평가로 통합되기 위해서는 최소한 2가지 전제조건이 우선적으로 충족되어야 한다. 첫째, 행정자치부는 지방자치단체가 성과관리제도를 통합하여 운영하는 것을 적극적으로 지원해야 하며, 이를 제도적으로 보장해 주어야 한다. 통합을 제도적으로 보장해주지 않는다면 지방자치단체는 현재와 마찬가지로 4가지 제도를 모두 실시하게 될 것이다. 둘째, 지방자치단체에서 실시하고 있는 자체평가가 비전과 미션에서 출발하여 전략과제 및 전략목표가 설정하도록 해야 하며, 핵심업무의 선정도 전략목표에 근거하여 선정하도록 해야 한다. 이를 위해서 행정자치부는 지방자치단체의 자체평가에 대한 메타평가를 실시하여 평가제도를 지속적으로 개선해 나가야 할 것이다.

Ⅴ. 결 론

지방자치단체 성과관리가 지방정부혁신의 핵심을 차지하고 있을 뿐만 아니라 시민에 대한 행정의 책임성을 확보하기 위한 수단으로서 인식되면서 성과관리가 더욱 강화되고 있다. 성과관리제도의 발전 측면에서 볼 때에 앞으로는 특정한 부분 또는 요소를 잘 평가할 수 있는 다양한 성과관리제도를 도입하기 보다는 종합행정을 수행하는 지방자치단체의 성과를 보다 종합적으로 평가하고 관리하는 방안이 필요하다는 입장에서 성과관리제도의 특징을 비교분석하고, 제도 상호간 연계 및 통합방안을 모색하였다.

우선적으로 성과관리의 필요성, 미국, 영국, 독일의 성과관리제도, 우리나라에서의 성과관리에 대한 선행연구 등에 대해서 살펴보았으며, 4가지 성과관리제도, 즉, 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, BSC 등의 개념, 특징, 과정, 장단점 등에 대해서 살펴보고, 이들 제도를 법적 근거, 도입연도, 평가초점, 평가대상(수준), 평가업무의 수, 목표설정 방식, 장·단점, 도입 및 적용 자치단체 등의 기준에 따라 비교분석하였다. 또한 4가지 제도의 통합을 위해 자체평가 중심의 제도통합을 제시하고, 자체평가와 목표관리제, 직무성과계약제, BSC 등과의 통합 가능성을 모색하였다.

현재까지 지방자치단체의 성과관리가 주로 공급자 중심의 성과관리 방식에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론 자체평가의 경우 다양한 업무 및 사업에 대해 만족도 조사가 실시되고 있으며, BSC의 경우 고객 관점이 중시되고 있으나 시민들이 자치단체의 성과관리에 직접적

으로 참여할 수 있는 기회는 상당히 제한되어 있다. 즉, 시민들이 자신들의 입장에서 중요하다고 생각하는 자치단체의 사업이나 시책 선정에 참여할 수 있거나, 평가과정에 직접적으로 참여할 수 있는 것도 아니라는 점에서 주로 간접적인 참여가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 선진국의 경우는 성과관리에 있어서 시민들의 참여를 적극적으로 권장하고 있으며, 이들이 직접적으로 참여할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 대표적인 예로 시민주도적 성과평가(citizen-driven performance evaluation)를 들 수 있다. 우리나라의 경우도 시민들이 성과평가의 과정에 참여할 수 있는 시민평가제를 운영하는 자치단체가 있다는 점에서 앞으로 이에 대한 요구가 크게 증가할 것이며, 자체평가과정에서의 참여도 더욱 확대되어야 할 것이다.

【참고문헌】

감사원 평가연구원. (2006). 「공공부문 평가제도 실태조사」. 서울: 감사원 평가연구원.

감사원 평가연구원・정책분석평가학회. (2007). 「지방자치단체 책임성 제고를 위한 평가제도의 발전방향」. 공동토론회 자료.

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

고성철・이병기. (2005). 전략기획에 입각한 통합적 성과관리체계의 시론적 연구: 지방자치단체의 자체평가와 목표관리제의 통합을 중심으로. 「한국행정학회 2005년도 춘계학술대회 발표논문집」.

김건위 외. (2005). DEA/AHP 모형을 통한 행정조직의 상대적 효율성 평가: 읍면을 중심으로. 「지방정부연구」, 8(4): 299-316.

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

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

김순은. (2005). 지방정부의 성과관리: 영국의 성과관리 정책의 관점에서. 「한국행정학회 2005년도 춘계학술대회 발표논문집」.

김승태・김선엽・임영제. (2005). 행정발전을 위한 공공부문에 있어서의 BSC 적용에 관한 이론적 고찰. 「한국인간관계학보」, 10(1): 151-175.

김용훈 외. (2005). 정부부처 BSC 적용사례와 시사점. 「한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집」.

김주원. (2002). 지방자치단체의 목표관리제(MBO) 도입 문제와 활성화 방안. 「지방행정연구」, 10(1): 63-86.

김철회・조만형・김용훈. (2006). 정부부처에 대한 BSC 적용사례와 시사점: 비판적 검토를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 69-88.

김판석・권경득. (2000). 한국 정부의 목표관리제(MBO) 도입: 이론조명과 현실적 문제점. 「한국행정논집」, 12(3): 429-453.

김태만. (2004). 중앙인사위원회의 직무성과계약제. 「인사행정」, 제21호: 25-32.

라휘문 외. (2002). 「목표관리제 성공적 정착사례 정립」. 서울: 한국지방행정연구원.

라휘문. (2003). 지방자치단체 자체평가제도 발전방안. 「정책분석평가학회보」, 13(1): 1-22

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

박해육. (2002). 90년대 독일 지방정부의 행정개혁. 「지방정부연구」, 6(2): 69-86.

박해육. (2004). 신공공관리 시대의 성과계약관리. 「지방행정연구」, 18(3): 55-78.
박해육. (2004a). 지방자치단체의 자체평가 활성화 방안. 「지방정부연구」, 8(3): 285-304.
박해육 외. (2005). 「지방자치단체의 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구」. 연구보고서 2005-04, 서울: 한국지방행정연구원.
박희정. (2007). 새로운 지방자치단체 평가모형의 조건. 「Kapae Forum」, '07/06: 7-9.
박희정 외. (2004). 「지방자치단체의 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구」. 연구보고서 2004-04, 서울: 한국지방행정연구원.
박희정·박해육. (2005). 지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 15(1): 113-144.
서순복. (2000). 민간경영기법의 공공부문 적용에 관한 연구: 지방자치단체(광양시) 목표관리제 적용사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 11(1): 117-136.
송재기. (2006). 새로운 정부업무평가 추진방향. 「평가리뷰」, 1(1): 8-19.
송건섭 외. (2006). 중앙행정기관의 자체평가 내실화를 위한 평가역량강화 방안. 「정책분석평가학회보」, 16(2): 1-25.
유재원·김영미. (2006). 성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립 - 영국 Best Value의 교훈. 「지방행정연구」, 20(1): 21-44.
윤태범. (2000). 지방자치단체에서의 목표관리제(MBO)의 전략적 추진과 활용: 결과에서 과정으로. 「한국사회와 행정연구」, 11(1): 137-163.
이석환. (2006). 공공부문 BSC(Balanced ScoreCard) 적용사례분석. 「한국행정학보」, 40(1): 127-149.
이종수. (2006). 「정부혁신과 인사행정」. 서울: 다산출판사.
이혜영 외. (2004). 자체평가 집행영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 16(3): 43-65.
임동진. (2004). 미국 지방정부 성과평가 연구를 통한 지방정부 성과평가체계 구축에 관한 연구. 「지방정부연구」, 8(3): 73-93.
임성일. (2005). 영국의 평가제도와 예산회계제도의 변화: 최근 동향과 시사(1). 「지방자치」, 제199호: 70-75.
조경호. (2001). 지방자치단체 목표관리제도의 쟁점과 과제: 서울시와 대전시를 중심으로. 「사회과학연구」, 14(2): 135-169.
최영출. (2006). 영국 공공부문 성과관리제도. 「평가리뷰」, 1(1): 115-125.
최창수. (2003). 「성과계약 관점에서 본 목표관리제의 재평가와 개선방안 모색」. 한국행정연구원 연구보고서 03-15, 서울: 한국행정연구원.
한국정책학회. (2005). 「성과평가 및 관리 매뉴얼」. 서울: 현대문화사.
행정자치부. (2006). 지자체 통합성과관리시스템 구축 추진현황 및 향후계획. 내부자료.

허만용・김렬・이상철. (2003). 지방자치단체 목표관리제의 운영실태 분석: 경상북도를 중심으로. 「영남지역발전연구」. 제33집: 199-229.

홍건표. (2005). 부천시 균형성과 관리시스템(BSC) 도입 및 운영. 「자치행정」, No. 212: 18-23.

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

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

Audit Commission. (2006a). *CPA – the Harder Test Framework for 2006*. London.

Banner, Gerhard. (2001). Politik und Transparenz: Benchmarking als Steuerungsinstrument. In Hofmeister, Albert (Hrsg.). *Bewerten – Vergleichen – Gewinnen*, 37-68. Bern: SGVW.

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

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

Bovaird, Tony and Löffler, Elke(eds.). (2003). *Public Management and Governance*. London/New York.

Flynn, Norman. (1993). *Public Sector Management*. London: Harvester Wheatsheaf.

GAO. (1998). *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*. GAO/GGD-98-26.

GAO. (2004). *Results-oriented Government. GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*. GAO-04-594T.

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

Holzer, Marc and Halachmi, Arie. (1996). Measurement as a Mean of Accountability. *International Journal of Public Administration*, 19(11/12): 1921-1944.

KGSt. (Hrsg.). (1998). *Kontraktmanagement: Steuerung* über *Zielvereinbarungen*. KGSt Nr. 3. Köln.

Leitner-Achstätter, Manfred. (2001). Fallbeispiel IKO-Netz der KGSt. In

Hofmeister, Albert. (Hrsg.). *Bewerten - Vergleichen - Gewinnen*, 151-188. Bern: SGVW.

Naujoks, Henrik. (1994). Konzernmanagement durch Kontextsteuerung - die Relevanz eines gesellschaftstheoretischen Steuerungskonzeptes für betriebswirtschaftliche Anwendungen. In Schreyögg, Georg. und Conrad, P. (Hrsg.). *Managementforschung 4: Dramaturgie des Managements - laterale Steuerung*, Berlin/New York, 105-141.

Niven, Paul R. (2002). Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies. New York: John Wiley & Sons, Inc.; 삼일PwC컨설팅 역(2005). 「정부와 공공부문 BSC: 성과관리체계 구축 방법론」. 서울: SIGMA INSIGHT.

Nyhan, R. C. and Martin, L. L. (1999). Comparative Performance Measurement. *Public Productivity and Management Review*, 22(2): 348-364.

Osborne, David and Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.

Pollitt, Christopher. (2002). Integrating Financial Management and Performance Management. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.

Rashid, Noorzaman. (1999). *Managing Performance in Local Government*. London: Kogan Page.

Schmithals, Elisabeth, Tausch, Christa und Haas, Gerold. (1998). Das IKO-Netz der KGSt. In Adamaschek, Bernd et al.(Hrsg.). *Management Handbuch Kommunalverwaltung*. Heidelberg: v. Decker.

Waldt, Gerit v. (2004). *Managing Performance in the Public Sector. Concepts, Considerations and Challenges*. Lansdowne: Juta and Co.

Williams, D. W. (2003). Measuring Government in the Early Twentieth Century. *Public Administration Review*, 63(6): 643-659.