

# 공공부문의 평가제도와 성과관리제도 간 연계화방안 모색

강 은 숙\* · 공 병 천\*\*

## 《目 次》

|                             |                        |
|-----------------------------|------------------------|
| I. 서론                       | IV. 평가 및 성과관리제도간 연계화방안 |
| II. 이론적 논의 및 분석틀            | VI. 결론                 |
| III. 평가제도와 성과관리제도의 현황 및 문제점 |                        |

## I. 서론

1997년 말부터 겪었던 외환위기를 계기로 우리나라에서는 공공부문에 다양한 성과관리 제도들이 도입되어 운영되고 있다. 국무조정실 주관의 정부업무평가제도, 기획예산처의 성과주의예산제도(현재는 재정사업 성과관리제도로 변경), 중앙인사위원회의 성과급보수 제도, 직무성과계약제, 감사원의 성과감사제도의 도입 시행 등이 이에 해당되는 것들이다. 이외에도 책임운영기관제도, 행정서비스현장제도, 발생주의회계제도 등이 성과관리제도에 포함되어 논의될 수 있는 것들이다.

성과관리제도는 정부부문에 경쟁과 책임의 성과원리를 도입·확대함으로써 효율적인 정부업무를 수행하고 이를 통한 대국민 책임성 제고, 궁극적으로는 국민으로부터 신뢰받는 정부를 만들고자 함에 목적을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 성과관리제도들은 그

\* 한국해양대학교 통상행정학부 조교수

\*\* 감사원 평가연구원 연구관

추진기관을 달리하여 서로 다른 법률 또는 지침, 규정에 근거를 두고 다양한 형태로 진행되면서 의도하지 않은 부정적 효과가 나타나고 있다. 다양한 제도의 도입·시행으로 행정현실에서는 오히려 불합리하고 불필요한 행정적 낭비가 초래되는 성과관리의 형식화가 나타나고 있음이 학계는 물론 행정현실에서 논의되고 있는 실정이다. 특히 중앙행정기관을 대상으로 이루어지고 있는 정부업무평가 및 성과관리제도의 경우 제도 간 중첩에 따른 비효율성과 업무 과중 문제가 지적되고 있다. 물론 제도마다 그 취지를 달성하기 위한 강조점과 내용이 다르긴 하지만 평가대비 활동 및 성과관리에 너무 많은 시간을 빼앗기고 있으며 이는 결국 평가 및 성과관리를 통한 발전보다 제도의 형식화를 초래하는 부작용이 나타나고 있다(공병천, 2004: 68; 나태준·이남국·조병덕, 2006: 275).

참여정부에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해 이미 도입되어 시행 중에 있는 각종 성과관리제도들을 대상으로 실효성 제고를 위한 지속적인 검토와 논의가 이루어져 왔다. 특히 평가 및 성과관리의 중요성이 더욱 강조되면서 중복평가를 어떻게 효율적으로 해소할 것인지, 여러 평가제도 및 성과관리제도를 담당하고 있는 기관간의 역할을 어떻게 분담시킬 것인지, 성과관리제도간 연계성을 높이기 위해서는 제도를 어떻게 재설계해야 하는지, 성과평가결과의 환류 시스템이 제대로 작동하게 하기 위해서는 무엇을 해야하는지 등에 대한 논의가 학계 및 실무 차원에서 이루어져 왔다.

그렇다면 과연 현 시점에서 이루어지고 있는 성과관리제도가 우리나라의 행정시스템을 개선시켜 효율성과 책임성을 제고할 수 있을까? 성과관리제도가 진정한 의미의 정부혁신을 가능하게 할 것인가? 이러한 질문에 답하기 위해서는 보다 긴 시간이 필요하며, 일정한 시간이 지난 후 실증적인 연구를 통해 밝혀져야 할 것이다. 본 연구에서는 현행 법·제도 하에서 이루어지고 있는 각종 성과관리 제도를 관리 차원에서 통합된 시각에서 연계할 수 있는 방안은 없는지, 있다면 어떤 방안이 제시될 수 있는지, 이를 위해서 무엇이 전제되어야 하는지를 모색하고자 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 성과관리제도에 대한 현실 인식에 기초하여 각종 성과관리제도 중에서 국무조정실 주관의 정부업무평가제도, 중앙인사위원회의 직무성과계약제, 기획예산처의 재정사업 성과관리제도, 감사원의 성과감사제도, 중앙인사위원회의 성과급 보수제도를 연구대상으로 설정하여 중범위수준에서의 합리적이고 체계적인 현실적 연계모형을 제시해 보고자 한다. 이를 통해 현재 시행 중인 여러가지 성과관리제도를 개선하는 것은 물론 제도의 실효성 제고에 기여할 수 있을 것이다.

연구목적 달성을 위해 첫째, 정부업무평가제도를 포함한 성과관리제도들이 정부개혁을

위한 제도적 노력으로서 시행되고 있지만 제도간의 연계가 왜 요구되는지에 대한 물음에 답하기 위해 이론적 논의를 전개한 후, 분석의 틀을 도출하고자 하였다. 둘째, 연계가능성에 대한 검토·분석을 위해서 중앙행정기관 평가를 비롯하여 직무성과계약제, 재정사업 성과관리제도, 성과감사제도, 성과급 보수제도의 현황을 살펴보고 제도간 연계의 관점에서 각 제도의 문제점을 살펴보았다. 셋째, 현행 정부업무평가제도와 성과관리제도간의 연계를 위해서 필요한 전제조건은 무엇인지, 이에 따른 연계방안은 무엇인지를 모색하고자 하였다.

연구방법으로는 정부업무평가제도 및 각종 성과관리제도에 대한 광범위한 국내외 문헌 조사와 함께 각 제도의 주무부처 홈페이지를 검색하고 관련 공무원 및 전문가에 대한 심층면접 및 전화면접을 실시하였다.

## II. 이론적 논의 및 분석틀

### 1. 정부개혁과 성과관리제도

#### 1) 정부개혁수단으로서의 성과관리제도

공공부문에서의 성과관리제도는 영연방국가들이 경쟁력있는 공공부문을 구축하기 위해 도입하기 시작하면서 현재 OECD국가에서 공공부문 개혁의 핵심적인 방법으로 채택하고 있다(나태준·이남국, 2005: 76). 우리나라의 경우에도 이와 다르지 않다. 그러나 시기적으로 다소 늦게 시작된 개혁 노력 속에서 우리에게 현실적으로 성과관리의 개념정의나 성과측정보다 중요한 것은 성과관리제도를 왜 도입해야 하는지 이다. 왜 우리나라의 공공부문은 1998년 이후 성과관리와 관련된 다수의 제도를 도입하여 시행하고 있는가? 그것은 바로 공공부문에 성과관리제도를 도입·시행함으로써 정부개혁을 달성할 수 있다고 여겼기 때문이다. 노무현 정부에서 이러한 개혁수단들은 혁신이라는 이름으로 행정관리 전반에 걸쳐 활용되고 있다.

성과관리제도는 신공공관리적 개혁의 한 수단으로서 이러한 수단의 도입은 기본적으로 정부에 대한 불신에 기초한다. 따라서 성과관리를 통한 정부개혁은 “결과중심적”, “성과지향적” 개혁을 통해 정부에 대한 신뢰를 회복하고자 하는 것이다. 즉 공공서비스의 성과확보를 위해 정부활동의 “산출”(output), “결과”(outcome)를 측정하고 이를 평가하여 그 결과를

조직, 인력 및 예산에 반영함으로써 공공부문의 효율성과 책임성을 강화하고자 함에 있다 (Page, 2005; Light, 2006). 성과측정에 기초한 성과관리를 통해 공공관리자들은 공공부문의 책임성을 향상시키고 시민과의 의사소통을 원활하게 함으로써 정부에서 시행하고 있는 프로그램의 질을 향상시킬 수 있다고 본다(Harty, 1999: 157-158; Behn, 2003에서 재인용).

어쨌든 공공관리자들이 성과측정에 기초한 성과관리를 수행하는 현실적인 최종목적은 다름 아닌 성과향상에 있다. 성과향상이란 더 적은 비용으로 더 많은 공공서비스를 생산하는 것이며 정부개혁의 가장 중요한 측면이다<sup>2)</sup>. 그런데, 각각의 성과관리제도를 도입하고 시행하는 과정에서 제도 자체의 운영에 요구되는 여러 가지 지침에 맞추어 성과관리제도를 운영하고 성과보고서를 작성하는 데에는 많은 에너지가 소요된다. 이러한 것이 오히려 행정능률을 떨어뜨리고 성과관리의 형식화를 가져옴으로써 성과관리제도를 통해 정부개혁을 실현하고자 하는 원래 목적을 달성하는데 장애가 되고 있는 것이 현재의 모습이기도 하다.

## 2) 선행연구검토 및 제도간 연계의 필요성

여러 성과관리제도가 운영되면서 나타나고 있는 문제점을 완화하고 효율적인 운영을 위한 방안으로 제도간 통합 혹은 연계방안을 모색하고 있는 논문으로는 이세구(2003), 공병천(2004), 하미승(2004), 허만형(2006)의 연구를 들 수 있다. 이세구의 연구는 서울시를 사례로 들어 성과주의 예산제도의 기본적인 틀 하에서 여타 제도(목표관리제, 심사평가제)를 통합관리할 수 있는 모형을 제안하고 있으며, 공병천의 연구는 개별 제도(정부기관평가제도와 성과주의 예산제도)간 연계방안을 성과관리 대상 및 영역, 일정, 추진체계 등을

1) Harty(1999, p 157-158)는 성과측정을 통해 산출한 성과정보는 다음과 같은 10가지 일을 하는데 활용될 수 있다고 주장한다. 즉 성과정보는 (1) 선출직 공직자 또는 일반시민의 요구에 대한 책임성 확보, (2) 예산요구액 결정, (3) 자체예산 편성, (4) 성과의 문제점과 그에 대한 시정방안 도출을 위한 조사, (5) 구성원에 대한 동기부여, (6) 성과에 관한 계약, (7) 성과평가, (8) 전략적 기획, (9) 시민과의 의사소통 개선, (10) 성과의 질 제고에 활용될 수 있다. Jolie Bain Pillsbury는 평가, 동기부여, 학습, 홍보, 보상을 성과측정의 다섯 가지 목적으로 정의하고 있으며(Behn, 1997), Osborne, Gaebler(1992)도 그들의 저서에서 성과를 측정하는 다섯 가지 목적을 제시하고 있다. 즉 (1) “결과를 측정하지 않으면 실패를 구별할 수 없다”(평가), (2) “성공을 올바르게 판단할 수 없다면, 그 성공에 대한 정당한 보상을 할 수 없다”(동기부여), (3) “성공을 올바르게 인식할 수 없다면, 그 성공으로부터 배울 수 없다”(학습), (4) “실패를 인지할 수 없다면, 그 실패를 교정할 수 없다”(개선 혹은 성과향상), (5) “성과결과(results)를 효과적으로 보여줄 수 없다면, 공공기관에 대한 국민의 지지를 얻을 수 없다(홍보)”(Behn, 2003, p 587-588, 600에서 재인용).

2) 공공부문의 성과향상이란 동일한 비용으로 더 많은 공공서비스를 생산하거나 동일한 공공서비스를 산출하는데 더 적은 비용을 사용하는 것을 의미한다. 현재 공공부문의 성과향상은 후자에 보다 중점을 두고 있다.

기준으로 제시하고 있다. 하미승의 연구는 가장 광범위하게 현행 성과관리시스템의 문제점을 설문조사에 기초해 진단하고 전략적 기획 관점과 과정적 접근법에 의해 8단계 모형을 제시하고 있다. 허만형의 연구는 개념적 접근을 통해 성과관리와 정책평가의 연계관계를 분석하고 성과관리와 정부업무평가의 연계관계에 대한 내용분석을 통해 현행 성과관리제도가 기대한 만큼의 효과가 나타나지 않을 것으로 예측하고 있다. 각각의 연구들은 성과관리제도의 실효성제고를 위해 제도간의 합리적 연계방안이나 통합모형을 모색하는데 일정한 기여를 할 것으로 생각된다.

본 연구에서는 이들의 연구내용을 뛰어넘는 새로운 방안을 모색하였다기보다는 기존의 논의를 체계적이고 논리적으로 묶을 수 있는 개념적 틀을 모색함으로써 제도간 연계화방안의 중범위이론을 제시해보고자 하였다. 이를 토대로 향후 다양한 논의들이 축적됨으로써 보다 구체적이고 현실적인 연계모형이 개발되고 적용될 수 있기를 기대한다.

하미승(2004: 19)의 설문조사결과에 의하면, 현행 성과관리제도의 통합성에 대해 설문대상 전문가 및 담당공무원은 현행 성과관리제도의 연계 및 통합성에 대해 상당히 부정적인 시각을 가지고 있는 것으로 확인되고 있다<sup>3)</sup>. 이로 인해 성과관리에 들어가는 인력·예산으로 인한 행정력의 낭비, 성과관리 적용대상 공무원들의 심리적 저항과 불만, 성과관리 담당공무원들의 과중한 부담과 혼란이 나타나고 있음을 지적하고 있다.

이러한 인식에는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠지만, 각 제도의 주관부처 및 담당조직의 상이함이 가장 큰 요인으로 나타났으며, 각 제도가 지향하는 목표와 취지의 차이, 행정부내 전략적·통합적 사고와 리더십의 부재가 주요 요인으로 지적되고 있다(하미승, 2004: 21)<sup>4)</sup>.

3) <표> 현행 성과관리제도의 통합성에 대한 인식(단위: %)

| 평가항목         | 매우 부정 | 부정적  | 중립적  | 긍정적 | 매우 긍정 | 계   |
|--------------|-------|------|------|-----|-------|-----|
| 시스템의 유기적 통합성 | 27.2  | 60.2 | 9.7  | 2.9 | 0     | 100 |
| 공무원의 혼란야기 정도 | 11.7  | 67.0 | 17.5 | 3.9 | 0     | 100 |
| 평가기준의 일관성 여부 | 9.7   | 57.3 | 25.2 | 7.8 | 0     | 100 |
| 평가결과 공동활용 정도 | 23.3  | 67.0 | 6.8  | 2.9 | 0     | 100 |
| 통합성 결여의 심각성  | 19.4  | 65.0 | 11.7 | 3.9 | 0     | 100 |

자료: 하미승(2004: 19). <표 5>.

4) 이러한 설문조사결과 지적되고 있는 사항은 산업자원부, 환경부, 해양수산부, 노동부 등에 근무하고 있는 성과관리 담당공무원과의 인터뷰에서도 확인할 수 있었다.

## 2. 제도간 연계를 위한 개념틀 구성

이 논문은 앞서 제기된 성과관리 현실의 문제점을 완화하기 위해 성과관리제도간 연계방안을 모색하는 것이다. 이를 위해서 먼저 연계모델 수립에 방향성을 제시해줄 수 있는 개념틀을 설정하고자 한다. 제도간 연계의 개념틀은 정책연계, 정보연계, 예산연계로 나누어 살펴볼 수 있다.

정책연계란 정부업무평가제도와 여러 가지 성과관리제도를 정책의 관점에서 연계하고자 하는 것이다. 즉 개인의 성과가 조직의 성과와 연계될 수 있도록 대과제(국단위의 정책목표)-중과제(과단위의 이행과제 및 추진전략)-소과제(개인단위의 단위과제), 또는 기관목표-팀목표-개인목표로 목표의 연계를 하향적으로 결정하고 이를 상향적으로 보완하는 방법이다. 개인성과의 합이 곧 조직성이고 조직성과의 합이 기관의 성과이기 때문이다.

정보연계란 평가주관 기관 간에 평가목적을 명확히 하고 중복적인 평가의 경우, 평가자료의 공동활용과 평가결과의 상호인정을 통해 평가의 내실화와 평가간의 중복을 극소화하는 방안을 말한다(박병식, 2003: 98). 예컨대 재정사업 성과관리제도의 재정사업 평가결과를 자체평가의 주요정책과제 평가에서 활용하는 방안, 자체평가결과를 성과감사부분에서 활용하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 다시 말해서 정보연계란 성과관리제도라는 큰 틀 속에서 유사한 제도의 정보를 공유하는 방법을 의미한다. 이러한 방법은 유사한 제도의 중복으로 인한 비슷한 업무의 반복 수행에 따른 담당 공무원의 추가적인 업무부담을 줄일 수 있게 한다.

예산연계란 평가결과의 활용 측면에서 고려할 수 있는 것이다. 예를 들어 각 기관의 주요업무 및 성과에 대한 평가결과 등을 반영하여 기관 내 부서별(실·국 단위) 성과급으로 차등지급하는 방안, 감사원의 성과감사결과, 국무조정실과 각 부처의 중앙행정기관 평가결과를 차년도 기획예산처의 재정사업에 반영하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 2003년 25개 부처(13부 4처 8청) 39개 기관에서 시범실시되었던 성과주의 예산제도나 현재 추진 중인 재정사업 성과관리제도의 기본적인 지향과도 맥을 같이 하는 것이다<sup>5)</sup>.

5) 이러한 노력은 정부업무평가제도의 근거법률인 정부업무평가기본법에도 규정되어 있다. 즉 평가기본법 제28조에는 '중앙행정기관의 장은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 반영'하고 '중앙행정기관의 장은 평가결과를 다음 연도의 예산요구 시 반영'하여야 하며 '기획예산처 장관은 평가결과를 중앙행정기관의 다음 연도 예산편성 시 반영'하도록 규정하고 있다. 또한 평가기본법 제30조에는 '평가결과 우수기관 및 공무원에 대하여 포상, 성과급 지급 및 인사에서의 우대 등 필요한 조치를 취할 수' 있도록 규정하고 있다.

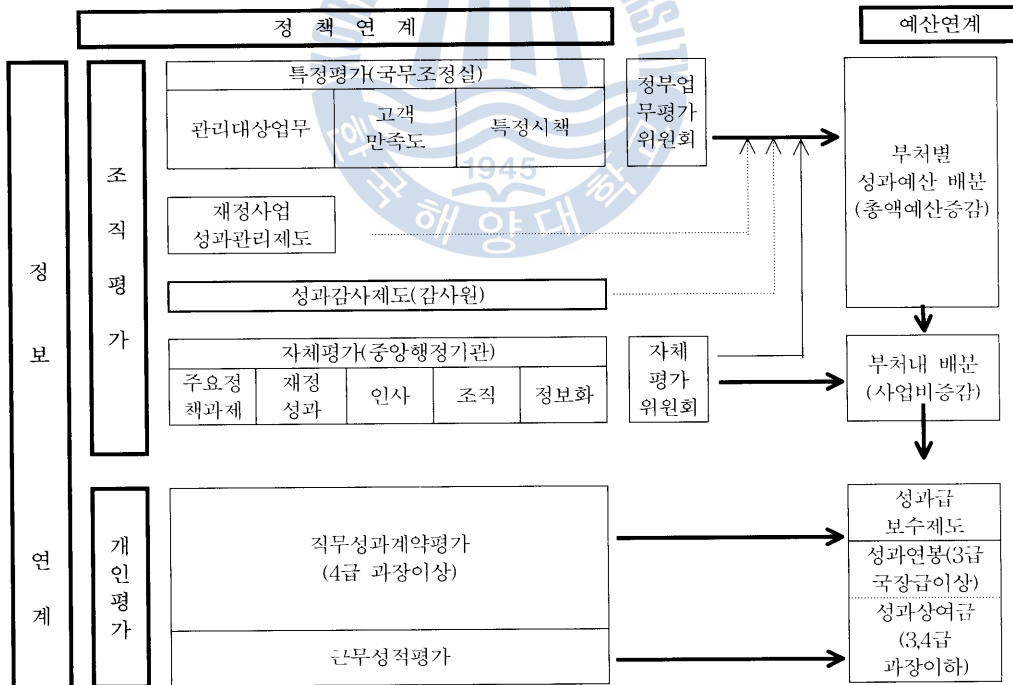
<그림 1>은 정부업무평가제도와 성과관리제도간 연계가 정책연계, 정보연계, 예산연계의 관점에서 어떻게 가능할 수 있는지를 보여주고 있다.

먼저, 정책연계의 관점에서 직무성과계약제의 연간계약내용과 연간업무계획에 기초하여 개별 부처가 평가대상 주요정책과제, 성과감사 대상과제, 재정사업 성과관리 대상사업을 결정한다.

둘째, 그림 왼쪽 편에 보여 지는 정보연계는 성과관리제도들을 운영하는 과정에서 도출되는 정보를 사전적·사후적으로 공유하고 공동 활용할 수 있도록 하자는 것이다.

셋째, 예산연계는 국무조정실 및 개별 중앙부처의 정부업무평가결과를 토대로 기획예산처 주관의 재정사업 성과관리제도의 성과평가 결과, 감사원의 성과감사 결과를 참고하여 정부업무평가위원회에서 기관 간 비교·평가하여 등급을 부여한다. 이어서 부여된 등급에 따라 총액예산을 부처별로 배분한 후, 부처 내에서는 자체평가에 기초해 사업비 증감의 형태로 부서별 성과보상을 하고 예산의 범위 내에서 최종적으로 개인의 성과급 보수에 연계시킨다.

<그림 1> 성과관리제도간 연계 개념도



### Ⅲ. 평가제도와 성과관리제도의 현황 및 문제점

#### 1. 평가제도: 정부업무평가제도

현행 정부업무평가제도는 기존의 정부업무등의평가에관한기본법이 폐지되고 2006년 4월부터 시행되고 있는 정부업무평가기본법에 기초하여 수행되는 중앙행정기관평가(자체평가, 특정평가), 지방자치단체평가<sup>6)</sup>, 공공기관평가로 구성되어 있다. 이 가운데 중앙행정기관평가는 중앙행정기관이 실시하는 주요정책과제, 재정성과, 인사, 조직, 정보화 부문에 대한 자체평가와 국무총리가 실시하는 관리대상업무, 고객만족도, 특정시책에 대한 평가인 특정평가로 구성되어 있다. 중앙행정기관 평가의 대상기관은 48개 중앙행정기관으로 기관의 성격과 규모 등을 고려하여 평가하고 평가결과에 기초해 기관 간 우열을 수평적으로 상호 비교하고 있다.

<표 1> 중앙행정기관 평가 개요

| 구 분  |            | 평가 시행기관                | 협조 기관       |            |
|------|------------|------------------------|-------------|------------|
| 자체평가 | 주요정책과제     | 중앙행정기관의 장<br>(자체평가위원회) | 국무조정실       |            |
|      | 재정성과       |                        | 기획예산처       |            |
|      | 인사         |                        | 중앙인사위원회     |            |
|      | 조직         |                        | 행정자치부       |            |
|      | 정보화        |                        | 정보통신부·행정자치부 |            |
| 특정평가 | 관리대상<br>업무 | 국무총리<br>(정부업무평가위원회)    | 행정자치부       |            |
|      |            |                        | 정책홍보관리      | 국정홍보처      |
|      |            |                        | 법적의무·권장사항   | 노동부, 복지부 등 |
|      |            |                        | 정보공개        | 행정자치부      |
|      |            |                        | 규제개혁        | 국무조정실      |
|      |            |                        | 고객만족도       | 국무조정실      |
|      |            |                        | 특정시책        | 국무조정실      |

\* 종전 관리대상업무 중 법제업무는 주요정책과제 부문의 특성지표로, 위기관리는 조직부문의 특성지표로 전환

\*\* 정보공개평가는 2007년에 한해 특정평가로 유지하되, 2008년도부터 자체평가의 주요정책과제 부문으로 전환

자료: 국무조정실 정부업무평가위원회(2007: 3).

- 6) 지방자치단체 평가는 중앙행정기관의 장이 16개 광역자치단체(필요시 기초자치단체 포함)를 대상으로 국가위임사무, 국고보조사업, 전국적 통일성이 요구되는 국가 주요시책 등의 추진상황을 평가하는 것이다. 평가가 실시되기 전에 사전심의회가 이루어지는데 중앙행정기관이 평가계획을 작성하여 국무조정실에 제출하면 국무조정실의 정부업무평가위원회가 심의를 한 후 행정자치부 및 해당 중앙행정기관에 합동평가 또는 개별평가 실시 여부를 통보한다. 이 때 지방자치단체의 평가부담을 고려하여 가급적 합동평가를 실시하는 방향으로 이루어진다. 다만, 업무의 특성, 평가시기 등으로 인하여 합동평가가 어려운 경우에는 정부업무평가위원회와 협의하여 관계 중앙행정기관이 개별적으로 평가한다.



중앙행정기관 평가 실무는 국무조정실의 심사평가조정관실이 담당하고 있다. 동시에 평가의 전문성과 객관성을 제고하고 국민의 입장에서 평가를 수행하기 위해 학계, 연구기관, 시민단체 등 각 분야의 민간전문가로 「정부업무평가위원회」<sup>7)</sup>를 구성하여 운영하고 있다. 정부업무평가위원회는 국가차원의 중장기 평가기반의 구축, 운영계획의 수립·추진, 정부업무평가기본계획 및 정부업무평가시행계획의 수립, 정부업무평가의 기획·조정·총괄 등을 담당하고 중앙행정기관 평가 중 특정평가를 직접 수행하고 있다.

새로운 법에 따라 중앙행정기관 평가가 기존에 지적되어 왔던 문제점을 상당부분 해소하고 자체평가중심의 평가로 재편하려 한 것은 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 자체평가와 무관하게 특정평가라는 이름으로 7개의 개별평가영역이 도입되어 활용되고 있다. 자체평가제도는 한편으로는 기관평가의 이름으로 다른 한편으로는 특정평가의 이름으로 그 기능이 와해되고 있는 것이다. 성과관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 정책평가의 패러다임이 기관평가에서 프로그램 중심의 자체평가로 바뀌어야 하지만 정부업무평가는 아직 기관평가의 틀에 얽매어 있다(허만형, 2006: 485).

또한 평가와 성과관리의 연계를 위해 평가결과는 정책개선, 예산편성, 조직관리, 개인 인사 및 성과급지급에 반영하도록 규정하고 있다<sup>8)</sup>. 다만, 개별 부처에서 이러한 노력을 하지 않을 때 법적으로 강제할 수 있는 방법이 없는 것이 현 제도의 한계이기도 하다.

## 2. 성과관리제도

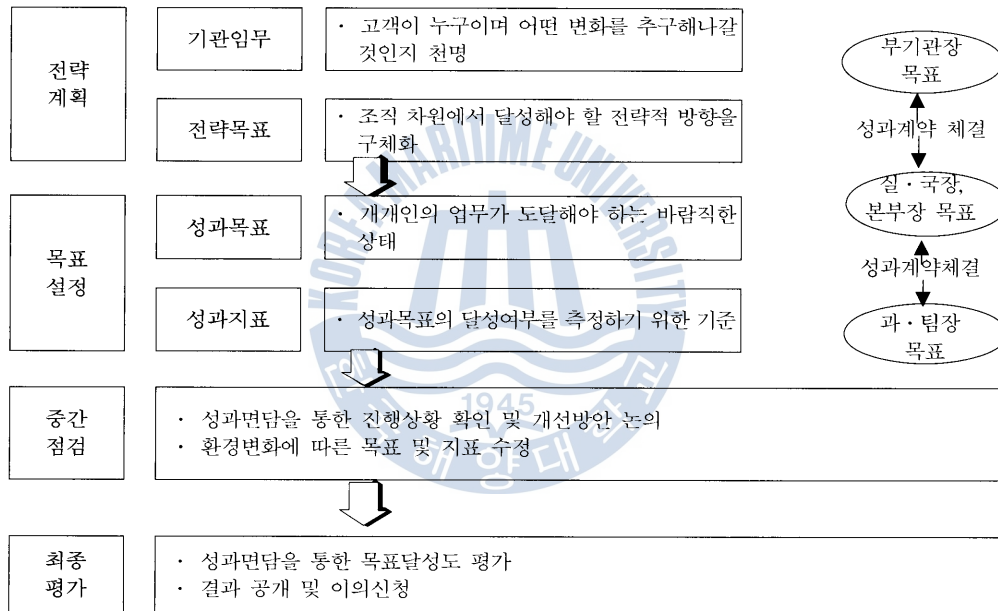
### 1) 직무성과계약제

직무성과계약제는 목표관리제를 대신하여 2004년 10월 도입되었다<sup>9)</sup>. 직무성과계약제

- 7) 정책평가위원회는 국무총리와 민간전문가1인을 공동위원장으로, 국무조정실 심사평가조정관을 간사로 하여 민간전문가 9명, 정부 당연직 4인(국무조정실장, 행정자치부장관, 기획예산처장관, 중앙인사위원회 위원장) 등 16명으로 구성되어 있다.
- 8) 특허청의 경우 평가결과와 BSC 성과관리의 연계를 강화하고 있고 주요정책과제 등의 성과지표를 본부장, 팀장의 직무성과계약내용에 포함하여 성과연봉, 직위공모 등 인사에 반영하고 있다.
- 9) 그동안 목표관리제는 도입 및 시행과정에서 여러 가지 문제점이 지적되었다. 즉 목표설정과 관련하여 MBO는 장기적·질적 목표보다는 단기적·양적 목표에 치중하는 경향, 제대로 된 시행을 위해서는 일선관리자에 대한 권한의 과감한 이양과 참여가 전제되어야 하는데 정부계층 구조에서는 권한이양이나 참여관리가 쉽지 않다는 점, 업무목표와 달성수준을 객관적으로 측정하는 지표의 개발노력 부족으로 성과평가와 관련하여 목표달성도의 측정과 평가가 용이하지 않다는 점, 공무원의 성과와 노력에 대한 적절한 보상시스템에의 연계 부족, 관리자

는 기관의 책임자와 관리자간에 공식적인 성과계약을 체결하여 성과목표 및 지표 등에 대하여 합의하고 당해 연도의 “성과계약”에 의해 개인의 목표달성도를 평가하여 그 결과를 인사관리에 반영하는 개인성과평가제도이다. 직무성과계약제는 조직목표와 개인목표를 유기적으로 연계하고 결과중심의 성과지표를 설정함으로써, 개인에 대한 성과평가를 통해 조직의 성과 향상을 도모하고 연초에 체결된 성과계약서 내용을 바탕으로 상·하급자간에 주기적인 성과면담과 피드백, 코칭을 실시함으로써 개인의 능력발전으로 도모하는 것이 주요한 실시 목적이다(중앙인사위원회, 2006).

<그림 2> 직무성과계약제 개념도



자료: 중앙인사위원회(2006).

2007년 현재 직무성과계약제 평가대상 공무원은 4급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 포함) 및 연구관·지도관, 4급상당 이상 별정직 공무원, 4호이상 계약직 공무원, 5급(상당) 이하 공무원일지라도 성과계약평가가 적합하다고 인정하는 공무원이다. 제도간 연계의 관점에서 볼 때, 직무성과계약제는 성과급보수제도와는 연계되어 있으나, 정부업무평가제도, 재정사업 성과관리제도, 성과감사제도와는 뚜렷하게 연계되어 있지

의 관심부족, 이에 따른 제도의 형식적 운영이 등이 지적되어 왔다.

않다.

## 2) 재정사업 성과관리제도

재정사업 성과관리제도는 재정이 소요되는 사업의 목표와 성과지표를 설정하고 성과지표에 따른 평가결과를 재정운용(예산편성 및 집행)에 반영하는 제도이다(기획예산처, 2003).

재정사업 성과관리제도는 2003년부터 22개 부처<sup>10)</sup>를 대상으로 재정사업의 목표를 설정하고 그 성과를 지표에 의해 평가하기 위해 지표개발을 추진하였다. 이에 따라 22개 부처는 주요 재정사업의 30%(사업수 기준)에 해당하는 성과목표(226개, 부처별 평균 12개)와 성과지표(1,210개, 부처별 평균 55개)를 개발하였다. 22개 부처는 중앙성과관리자문단의 권고에 따라 2004년 2월말까지 지표를 보완하여 5월말 예산요구와 함께 2005년도 성과계획서를 제출하였으며, 2004년 12월까지 나머지 부문에 대한 지표를 개발하여 2006년도 예산요구시부터 전면적으로 성과계획서를 작성·제출하였다.

또한 2004년부터는 22개 부처 외에 여타 행정부처로 제도 시행을 확대하여 각 부처별로 2개년에 걸쳐 주요 재정사업에 대한 성과목표·지표 개발을 추진하고 성과계획서와 사업시행 후 성과보고서를 작성하는 방식으로 2008년까지 제도를 단계적으로 확대해 나갈 계획이다(기획예산처 2003). 시행부처는 외부전문가의 연구용역 등을 적극적으로 활용하여 객관적인 성과목표 및 지표를 개발하고 있으며 기획예산처에서는 제도도입에 따른 가이드라인을 제공하고 부처의 진행상황을 모니터링하며 민간전문가 등으로 구성된 「중앙성과관리자문단」을 구성하여 운영중이다(나태준·이남국, 2005: 78).

<표 2> 재정사업 성과관리제도 추진 일정

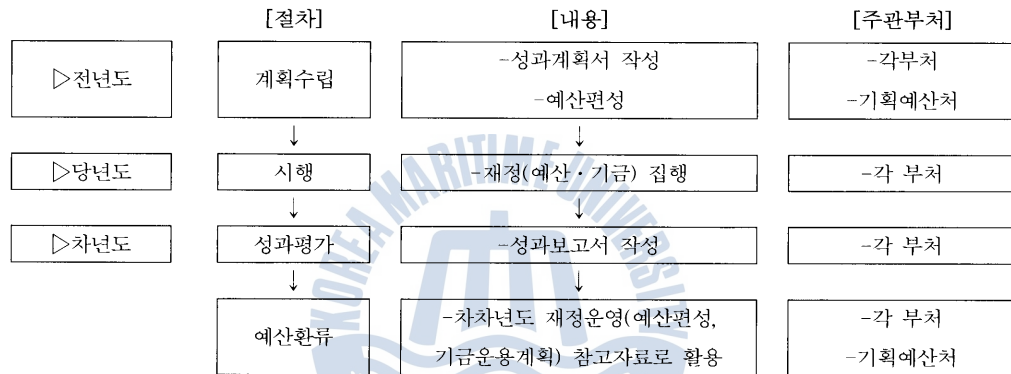
| 연 도  | 선시행 부처   | 여타 부처           |
|------|--|-----------------|
| 2004 | - 성과계획서(2005년분) 작성<br>※ 대상 재정사업 기준 30% 이상<br>- 선시행부처 잔여사업에 대한 성과목표-지표 개발 | - 성과목표-지표 개발 착수 |

10) 2003년부터 먼저 시행하는 22개 부처는 교육인적자원부, 외교통상부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부의 12개 부, 국정홍보처, 국가보훈처의 2개 처, 조달청, 통계청, 경찰청, 기상청, 농업진흥청, 산림청, 특허청, 해양경찰청의 8개 청을 말한다.

|      |   |  |
|------|---|--|
| 2005 | - 성과계획서(2006년분) 작성<br>※ 대상 재정사업기준 100%                      | - 성과계획서(2006년분) 작성<br>※ 대상 재정사업기준 30%이상<br>- 잔여사업 성과목표-지표 개발 |
| 2006 | - 성과계획서(2007년분) 및 성과보고서(2005년분) 작성                          | - 성과계획서(2007년분) 작성<br>※ 대상재정사업기준 100%                        |
| 2007 | - 성과계획서(2008년분) 및 성과보고서(2006년분) 작성                          | - 성과계획서(2008년분) 및 성과보고서(2006년분) 작성                           |
| 2008 | - 대상부처 모든 사업을 포괄하는 부처별 성과보고서(2007년)가 처음으로 작성 완료(2008년도 상반기) |  |

자료: 기획예산처(2003b).

<그림 3> 재정사업 성과관리제도 수행 흐름도



자료: 기획예산처(2003b)

따라서 현 단계에서 재정사업 성과관리제도를 평가하기는 이르다고 볼 수 있으며, 앞으로 얼마나 원래의 의도대로 잘 운영되는가에 따라 제도의 성패가 좌우될 것이다. 다만, 평가와 성과관리연계라는 관점에서 이 제도가 갖는 한계로 예측할 수 있는 것은 재정사업만을 대상으로 하기 때문에 정부업무평가제도에 의한 실적평가 대상과제와 범위는 다르지만 제도 간 중복성이 노정될 수 있으며 이러한 중첩성을 어떻게 해결할 것인가이다.

이 제도가 성과관리제도간 연계의 관점에서 제대로 활용되기 위해서는 재정성과관리의 결과인 재정사업성과 평가결과를 정부업무평가 대상과제의 평가에서 활용하는 방안을 고려해 보자.

### 3) 성과감사제도

감사원에서 실시하고 있는 성과감사는 “정책, 사업과 기관운영의 경제성, 능률성, 효과성

등을 독립적·객관적·체계적으로 검토·분석·평가하는 감사”라고 할 수 있다. 성과감사는 정부의 정책이나 사업 등에 있어서의 낭비와 비능률의 원인을 규명하고 문제해결을 위한 개선대안을 제시함으로써 정부활동의 성과를 높이는데 목적을 두고 있다. 성과감사의 결과는 개선 등 필요사항의 권고 및 통보로 나타나며, 궁극적으로는 정책이 애초에 달성하고자 했던 효과를 가져오도록 하는 것이다.

성과감사제도의 문제점으로 지적할 수 있는 것으로는 첫째, 각 중앙부처에서 수행하고 있는 자체평가 중 주요정책과제평가, 재정성과평가 및 기관역량평가(인사, 조직, 정보화)의 대상과제와 성과감사의 대상과제가 중복될 수 있다는 점이다. 둘째, 감사대상 정책과 사업을 감사인이 주관적으로 선정할 수 있어 포괄적이고 일반성있는 대상선정이 이루어지기 어렵다. 따라서 정부업무평가제도 및 재정사업성과관리제도, 직무성과계약제 등에서 설정하는 정책과제 및 성과지표와는 많은 차이가 발생할 수 있다. 이에 따라 특정 기관 및 공무원의 성과를 일관성있게 종합적으로 평가하기 어렵다. 셋째, 성과감사의 결과는 시정 개선을 위한 통보 및 권고에만 활용함으로써 사후적이고 교정적인 성격을 강하게 띠고 있으며 기관 및 개인에 대한 성과보상으로 연계되어 있지 않아 성과관리의 원래 취지를 살리지 못하고 있다(하미승, 2004: 12-13).

#### 4) 성과급 보수제도

성과급 보수제도에는 성과연봉제도와 성과상여금제도가 있다. 성과연봉제도는 3급 국장급 이상에 대하여 적용되는 성과급 보수제도로써 목표관리제에 따른 평가결과를 반영하여 실적이 우수한 공무원에게 연봉의 3~10%에 해당하는 금액을 성과연봉으로 지급한다. 성과상여금제도는 3급 과장급 이하에 대하여 근무성적평정 중 근무실적 평가점수(3, 4급은 목표관리제 평가점수)와 다면평가점수를 종합하여 실적이 우수한 공무원에게 등급별로 월봉급의 40~150% 해당액을 지급하고 있다(중앙인사위원회, 2003).

성과관리연계라는 측면에서 볼 때, 성과급 보수제도는 직무성과계약제와는 연계되어 있으나, 정책평가 결과, 재정사업성과관리에 따른 사업평가 결과, 성과감사 결과를 기관차원 또는 개인차원의 성과보상으로는 연결시키지 못하고 있음이 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있다.

## IV. 평가 및 성과관리제도간 연계화방안

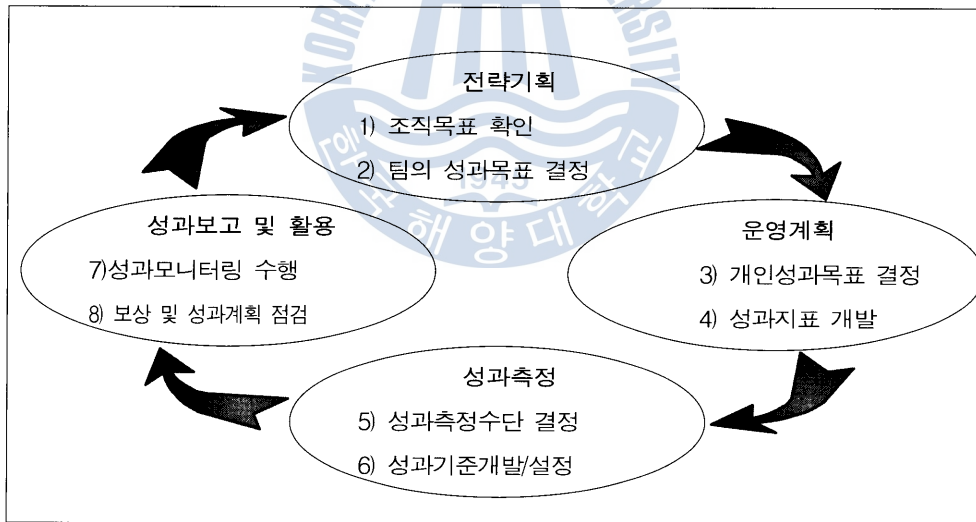
### 1. 전제조건

#### 1) 전략적 성과관리시스템 구축

선진국의 사례를 들여다보면, 성과관리시스템의 핵심적인 구성요소는 국가별 특성을 감안한다 하더라도 기본적으로 전략적 기획, 운영계획, 성과측정 및 성과정보의 공개·활용 등은 반드시 포함되어야 하고, 각각의 요소들이 단계적으로 연결되어 있다는 점이다.

따라서 여기서는 조직목표와 개인의 성과목표를 연계시킬 수 있는 성과관리체계의 구축을 위한 방안을 크게 4단계로 나누고 이를 보다 구체적으로 나누어 8단계로 제시하고자 한다<sup>11)</sup>.

<그림 4> 성과관리시스템 구축과정



11) 미국의 인사관리처(OPM) WCPS(Workforce Compensation and Performance Service)에서 2001년 9월에 펴낸 『A Handbook for Measuring Employee Performance: Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals』의 내용을 벤치마킹하여 우리의 행정현실에 활용할 수 있도록 재구성·수정 제시함.

### (1) 1단계: 조직목표 확인

조직구성원들의 성과계획을 수립하기 위해서는 먼저 조직 전체의 목적(goal)과 목표(objective)를 확인해야 한다. 이 과정에서는 다음과 같은 정보들을 수집하여야 한다.

매년초 각 부처의 장은 주요업무계획 등 당해연도의 핵심시책 및 사업을 선정하고 평가 지침에 따라 평가계획을 작성하여 3월 10일까지 국무총리에게 제출한다. 조직목표와 개인의 성과목표의 연계를 위해서는 이러한 평가계획이 객관적이고 계량화된 측정가능한 성과목표가 포함된 전략적 계획이어야 한다.

연간 주요업무에서 제시되는 목표들은 부서전체의 목표이다. 연간 주요업무의 목표는 세부업무 추진계획에서 구체적이면서도 산출지향적인(output-oriented)인 지표를 통해 구체화되어야 한다. 조직목표는 관리자들이 업무의 수행과정을 검토하는데 활용되기 때문에 개개인의 성과계획은 이러한 조직의 목표와 밀접하게 연관될 수밖에 없다.

### (2) 2단계: 팀의 성과목표(accomplishments) 결정

이 단계에서는 팀(work unit)의 성과목표를 결정해야 한다. 팀의 성과목표를 결정하게 되면 적절한 측정수단을 결정하는 데에도 도움이 된다. 부서 내 모든 유형의 업무가 그 상황(work situation) 및 구조가 동일한 것이 아니기 때문에, 여기에서는 팀 수준에서 무엇을 측정할 것인지를 결정해야 한다.

조직의 목표와 개인의 목표를 연계시키기 위해서는 '기관목표와 팀목표 연계방법(Goal Cascading Method)'이 가장 유용하다고 볼 수 있다. 어떠한 방법을 사용하든 중요한 것은 활동내용(activities)보다는 산출(accomplishments)을 기술해야 한다는 점에 유의해야 한다.

이 방법은 조직의 산출이 조직의 미션, 전략과 내용적으로 연계되어 조직, 팀 및 개인에게 조직이 기대하는 성과목표를 명확하게 할 수 있다. 이 방법을 사용하기 위해서는 부서에 전략적 계획 및 연간업무계획이 수립되어 있어서 분명한 목적과 목표를 가지고 있어야 한다.

이 방법은 단순히 하향식(top-down)으로 이루어지는 것이 아니라 목표의 합의과정을 바탕으로 하고 있으므로 하향식 방식을 상향식(bottom-up)방식으로 보완하는 접근방법이다.

(3) 3단계: 팀의 목표를 지원하는 개인 성과목표 결정

직원성과계획(employee performance plan) 내에서 측정되는 성과관리요소(performance elements)에는 개인에게 분배된 업무 이외에도 집단(group)에 할당된 과업과 책임(responsibility)이 포함될 수 있다. 조직단위별 성과에 있어 가장 중요한 결과지향적 측면은 2단계에서 이미 구체화되었다. (업무 단위의 다른 과정들 중 의사결정이나 문제해결과정, 집단/팀 개발과 같은 과정은 각각의 계획 내에서 구성요소로서 포함되어 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.)

개인 성과목표(individual accomplishment)를 설명해주는 요소들은 역할-결과 매트릭스(role-results matrix)를 통해 식별할 수 있다. 역할-결과 매트릭스는 각 팀의 구성원들이 달성한 결과들을 구별할 수 있는 단순한 표의 형태로, 각 팀의 산출(accomplishment)을 평가할 수 있을 만한 결과를 산출해야 한다.

현재 우리나라의 정부업무평가결과 기관별 보고서나 주요업무계획 및 업무보고 내용을 보면, 다음의 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 부서의 추진전략 및 계획이 성과목표가 되고 성과지표는 성과목표를 달성하기 위한 활동중심으로 되어 있다. 다음은 환경부 수질보전국 각 부서의 과목표와 이를 달성하기 위한 부서의 기능이자 활동이다.

<표 3> 수질보전국의 미션, 부서목표 및 기능

| 구분<br>과명 | 미션                                     | 목표                  | 기능   |
|----------|--|---------------------|--|
| 수질정책과    | 4대강 수계별<br>유역별<br>통합<br>관리<br>체제<br>확립 | 4대강 관리 종합대책 지속 추진   | -공공수역 수질보전정책개발<br>-수질환경보전법 및 수계별 특별법의 제·개정<br>-호소수질관리계획의 수립·시행<br>-수질환경기준 설정 및 수질측정망 계획 수립·운영              |
| 유역제도과    |  | 4대강 수계별 유역관리제도 정착   | -4대강관리 종합대책의 추진<br>-3대강수계 수변구역 지정·관리<br>-수계별 오염총량제 도입 및 운영<br>-광역유역관리체제 확립 및 단속 체제 강화                      |
| 산업폐수과    |  | 산업폐수 관리 강화          | -폐수배출시설관리제도 정비 및 운영<br>-산업단지·농공단지의 폐수종말처리시설 설치·유지<br>-배출허용기준 및 방류수 수질기준의 설정<br>-수질오염사고 예방·수습 및 사후조치        |
| 생활오수과    |  | 오수, 폐수 및 축산폐수 관리 강화 | -생활오수·분뇨 및 축산폐수관리제도 및 기본계획<br>-생활오수·분뇨 및 축산폐수 처리시설 설치 지원<br>-생활오수 발생 오염원 관리<br>-「오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률」의 운영 등 |



이 때 부서장(branch chief)의 경우는 팀의 성과목표가 자신의 성과목표가 된다. 왜냐하면 부서장은 팀의 결과에 책임을 져야 하기 때문이다.

다음은 수질보전국 유역제도과의 현행 성과책임, 성과목표, 성과지표인데, 객관적 측정이 어려운 활동중심으로 되어 있다.

<표 4> 활동중심의 성과책임, 성과목표 및 성과지표

| 성과 책임 | 4대강 수계별 유역관리제도 정착(수질보전국 유역제도과)  |   |   |   |
|-------|---|---|---|---|
| 성과 목표 | 4대강관리 종합대책의 추진  | 3대강수계 수변구역 지정·관리  | 수계별 오염총량제 도입 및 운영   | 광역유역관리체제 확립 및 단속 체제 강화  |
| 성과 지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>-3대강특별법 시행추진단 구성·운영</li> <li>-3대강수계특별법 시행령(7. 15) 및 시행규칙(7. 29) 제정·시행</li> <li>· 시민단체, 주민대표 및 관계기관 협의(2002. 1)</li> <li>· 입법예고(2002. 1-2)</li> <li>· 규제개혁심사(2002. 3-4)</li> <li>· 법제처 심사(2002. 5)</li> <li>· 차관회의 및 국무회의(2002. 6)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-수변구역 지정예정지 조사지침 수립·시달, 정부·지자체·전문가·주민대표가 참여하는 3대강수계 수변구역 지정을 위한 현지 합동조사 실시</li> <li>-수변구역 현지 합동조사 결과를 토대로 지역과의 협의를 거쳐 3대강수계 수변구역 지정·고시*</li> <li>-3대강수계 수변구역 경계 측량사업 추진</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-팔당상류 시·군에 오염총량관리제의 조기 시행 적극 유도</li> <li>-3대강수계 오염총량관리 시행을 위한 1단계 사업 추진</li> <li>-오염총량관리 시행을 위한 기술지원</li> <li>-행자부의 시·군·구 행정정보화 2단계 사업을 통해 오염원자료의 실시간 자동 경신체계(real-time updating)를 구축</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-광역적 자치유역관리체인 수계관리위원회 설치</li> <li>-수계관리위원회에서 물이용부담금의 부과·징수 및 주민지원 사업 계획 심의</li> <li>-낙동강·금강·영산강 환경관리청을 유역환경관리청으로 개편하고 환경감시대를 정규 조직화</li> </ul> |

(4) 4단계: 성과목표를 성과요소로 전환, 성과지표 개발

이 단계에서는 달성할 것으로 기대되는 산출물(expected accomplishments), 즉 성과목표를 유형과 우선순위를 포함한 성과요소(performance elements)로 전환하고 이를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하는 과정이다.

2단계와 3단계가 각 팀과 팀구성원들에 대한 기대된 성과목표(expected accomplishment) 확립하는 단계였다면, 4단계에서는 성과요소로 포함되어야 하는 산출물을 확정하고, 활용할 요소의 유형을 선택하고, 가중치와 우선순위를 부여하며, 각 요소를

측정할 수 있는 성과지표를 설정한다.

성과지표를 개발하기 위해서는 성과지표를 통해 달성하고자 하는 최종 상태, 즉 「성과목표」가 분명히 설정되어야 한다. 성과목표의 설정이란 ‘무엇을, 어떻게 하겠다’는 것이 아니라 ‘업무를 왜 수행하느냐’를 제시하는 작업이다. 이렇게 해야 업무수행의 궁극적인 목적이 분명해질 뿐만 아니라 성과지표의 설정이 용이해진다(행정자치부, 2002: 1).

모든 조직구성원들은 각자의 성과계획에 적어도 하나이상의 핵심요소(critical element)를 포함시켜야 한다. 팀의 산출물(서비스)에 대하여 책임을 지는 감독자(supervisor)의 경우를 제외하고는 핵심요소들은 오직 개인성과와 결부되어야 한다.

요소들이 ‘중요(critical)’, ‘보통(non-critical)’, ‘기타(additional)’ 중 하나로 분류되고 평가프로그램이 허용하는 한, 팀과 그 구성원들은 어떤 요소들이 가장 중요한지를 식별할 수 있도록 우선순위를 부여한다. 이러한 과정을 실행하는 하나의 방법은 총점 100점을 각 요소들의 조직에 대한 중요성에 기초하여 배분하는 것이다.

위 <표 4>의 활동중심 성과지표를 측정가능한 성과지표로 바꾸어 다음과 같이 예시적으로 제시할 수 있다.

<표 5> 측정가능한 성과책임, 성과목표, 성과요소 및 성과지표

| 성과 책임 | 4대강 수계별 유역관리제도 정착(수질보전국 유역제도과) |                                |   |  |
|-------|--------------------------------|--------------------------------|---|--|
| 성과 목표 | 4대강관리 종합 대책의 추진을 통한 수질개선       | 3대강수계 수변 구역 지정·관리를 통한 수질 개선    | 수계별 오염총량제 도입 및 운영을 통한 수질개선                                    | 광역유역관리체제 확립 및 단속 체제 강화를 통한 수질개선                      |
| 성과 요소 | 4대강 주요지점의 목표수질 대비 실제 수질        | 상수원보호를 위한 수변구역의 규모와 관리 정도      | 수계별 환경기초시설의 확충 및 관리 정도  | -수계관리위원회의 활성화 정도<br>-주민지원사업의 내실화 정도                  |
| 성과 지표 | -4대강 주요지점 목표수질과 실제 측정치의 편차율    | -수변구역 지정 면적 증가율<br>-수변구역 단속 건수 | -수계별 환경기초시설(폐수종말처리, 수질자동측정망 등) 투자실적<br>-환경오염행위 신고자 포상제도의 운영여부 | -수계관리위원회 구성비율, 민간 전문가 비율<br>-물이용부담금 총액 대비 주민지원사업비 비율 |

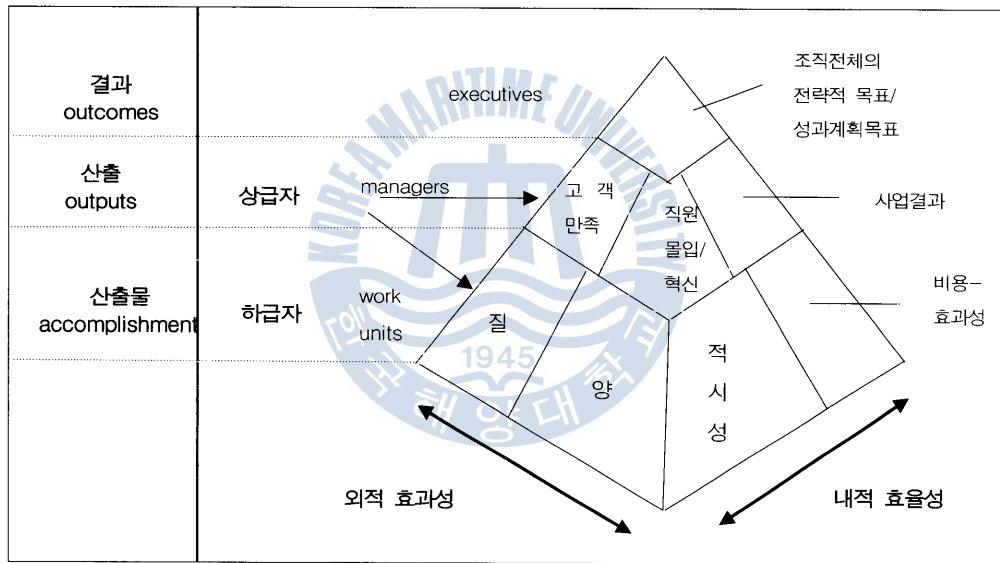
(5) 5단계: 부서 및 개인의 측정수단 결정

성과측정은 공공기관이 얼마나 일을 잘하고 있는가를 판단하는 데 필요한 출발점을 제공해준다. 즉 조직의 성과와 관리자의 성과, 프로그램의 성과를 평가하는데 있어서 신뢰 성과 타당성을 가진 측정도구는 필수적이다.

4단계가 성과계획에 있어 성과요소를 구분하고 그 중요도(중요, 보통, 미미)를 결정하는 과정이었다면, 5단계는 분류된 성과요소들을 어떻게 측정할 것인지를 결정하는 단계이다.

측정수단(measure)은 팀과 그 구성원들이 생산한 산출물 혹은 서비스가 얼마나 적절한 것인지를 판단할 수 있는 척도(yardsticks)가 된다. 각 성과요소들에 대한 구체적인 측정수단들을 결정하기 위해서 우선 모든 성과요소에 공통적으로 적용할 수 있는 일반적인 측정 도구(general measures)를 찾아내는 일이다. 일단 일반적인 측정수단과 각 요소에 적합한 구체적 측정수단(specific measures)들을 결정하고 나면, 성과요소의 기준을 수립할 수 있기 때문이다.

<그림 5> 미 OPM의 성과측정수단을 확인하기 위한 성과피라미드



위 그림에서는 조직 내 서로 다른 계층에서 고려해야 할 일반적인 측정기준을 확인할 수 있다. 피라미드의 맨 아래층에 있는 팀과 그 구성원들의 성과를 측정하는데 일반적으로 사용되는 네 가지의 측정기준으로는 질적 지표(quality), 양적 지표(quantity), 적시성(timeliness), 비용효과성(cost-effectiveness)이 있다.

<표 6> 성과측정수단 측정기준

| 측정기준 | 의 미 | 측정수단 |
|------|-----|------|
|------|-----|------|

|        |   |   |
|--------|---|---|
| 질적 지표  | 조직구성원(employee)혹은 팀이 업무를 얼마나 잘 수행했는가를 나타내는 지표로 최종 산출물의 정확성(accuracy) 혹은 효과성(effectiveness)을 측정할 수 있는 지표 | 정확성(accuracy), 유용성(usefulness), 효과성(effectiveness), 오류율(error rate: 팀당 허용되는 오류의 수나 비중), 고객만족비율(설문조사를 통해 측정가능) 등 |
| 양적 지표  | 조직구성원이나 팀이 얼마나 많은 일을 해냈는가를 측정할 수 있는 지표  | 생산된 산출물의 양, 제공된 서비스의 수 혹은 달성된 결과 등.   |
| 적시성    | 조직구성원이나 팀이 언제까지 업무를 수행해야 하는지를 측정할 수 있는 지표   | 계획일정준수 확인   |
| 비용 효과성 | 정부가 절약한 예산의 정도나 비용감축정도(cost control)를 측정할 수 있는 지표   | 단위 비용의 유지 혹은 절감, 서비스 및 제품생산에 소요되는 시간의 감소, 낭비자원의 감소 등  |

요소별로 구체적인 측정수단을 찾아내기 위해서는 앞에서 살펴본 4가지 일반적인 측정수단(general measures) 중 각각의 성과측정요소별로 구체적인 측정수단을 결정하여야 한다. 즉 각각의 항목을 어떻게 측정할 것인지를 결정하고 측정 후에는 그 결과를 기록하여야 한다. 만약 성과를 관찰하거나(observe) 확인하는(verify) 등 기술하는(describe) 수준에 그친다면, 성과를 평가한 사람이 누구이며 그들이 평가한 요소들은 무엇인지를 명확하게 해야 한다.

만약 성과요소가 계량적으로 측정될 수 없고 단지 설명만 가능한 것이라면 다음과 같은 질문을 던져볼 수 있다.

- 그 성과요소가 적절히 충족되었다고 판단할 수 있는 사람은 누구인가?
- 그들이 모색하고 있는 요소에는 무엇이 있는가?

마지막으로 구체적인 측정수단들을 기입한다. 만약 측정수단들이 계량적으로 표시할 수 있는 것이라면 그 목록을 작성하고, 측정수단들이 기술하는(descriptive) 형태라면, 성과를 확인할 수 있거나 설명할 수 있는 요소들의 목록과 평가자의 이름을 적는다.

#### (6) 6단계: 팀과 개인의 성과기준 개발

성과계획을 수립하는 데 있어 여섯 번째 단계는 각각의 성과요소에 대하여 성과기준을 설정하는 것이다.

성과기준은 성과기준점(threshold)이나 요구사항(requirement), 기대(expectation)등을 의미하는데, 조직구성원이 충족시켜야 하는 특정수준의 성과를 의미한다.

성과지표 가운데 핵심요소(critical element)의 달성정도가 얼마일 때 '우수', '적절', '보통', '미흡'인지를 판단할 수 있는지가 성과기준이라고 할 수 있다. 성과지표가 핵심요소가 아니거나(non-critical element) 기타요소(additional element)의 경우에도 성과기준을 설

정해 두는 것이 조직구성원이나 팀이 그러한 성과지표의 성과수준에 대한 기대치가 얼마인지를 예측할 수 있기 때문에 명확한 정의를 내려두는 것이 필요하다.

각 성과지표를 측정할 구체적인 측정수단을 정한 후에는 성과기준을 설정하게 된다. 이때 '우수', '적절', '보통', '미흡' 등으로 판단하기 위해서는 평가대상 프로그램의 성과지표를 3점, 4점, 5점 등의 구간척도를 사용할 것인지, 일정한 기준점을 충족시키는지 그렇지 않은지를 확인하기 위한 2점 척도(명목척도)를 사용할 것인지를 결정해야 한다.

구체적인 측정치를 숫자로 표현할 수 있는 경우, 해당 요소는 계량적 수치로 측정될 수 있을 것이고(2점 척도인 경우에는 1 아니면 0으로 표기될 것)이고, 계량적인 측정치가 나올 수 없는 질적 지표의 경우에는 성과수준을 판단할 수 있는 평가자가 성과요소의 목록을 확인하고 해당 성과지표의 달성수준에 대해 서술된 내용을 보고 달성정도를 판단한다.

#### (7) 7단계: 성과모니터링 수행

성과모니터링(monitoring performance)은 성과를 측정하고 이를 조직구성원들에게 환류시키는 과정을 의미한다. 성과모니터링은 각각의 평가기간 동안에 이루어졌던 하나 혹은 그 이상의 업무과정에 대한 점검(review)에 그치는 것이 아니라 때때로 상급자와 그 구성원 사이의 비공식적이고 상시적인 성과관련 토의 등을 포함하는 개념이 되기도 한다.

각각의 성과요소나 성과기준에 있어서 조직구성원의 기여정도(성과)를 알려주는 효과적이고 적시성있는 환류과정은 성공적인 성과관리시스템의 핵심요소이다. 사람들은 각자가 하고 있는 업무 혹은 그 수행방식에 대하여 적시에 알고 싶어하기 때문이다.

피드백은 다양한 방법을 통해 이루어질 수 있다. 피드백의 원천(source)은 관리자나 감독자, 측정시스템(measurement system), 동료(peers), 고객 등이 될 수 있다. '360도 평가' 혹은 '다면평가'와 같은 다양한 방법을 통해 피드백이 이루어질 수 있지만, 이 중에서도 가장 많이 사용되는 것은 익명을 이용한 방법이다. 어떤 방법을 사용할 것인지는 측정하고자 하는 바가 무엇인지에 따라 달라질 수 있다.

효과적인 피드백을 위해서는 다음과 같은 요소들이 갖추어져야 한다.

첫째, 효과적인 피드백을 위해서는 구체적이어야 한다. 환류는 성과요소와 성과기준에 기초한 구체적인 목표를 가진 경우에 가장 잘 작동된다. 조직구성원의 성과요소와 성과기준에 기초해 조직구성원의 성과를 말하는 피드백은 구체적이고 객관적이며 강력한 피드백

을 제공하는데 핵심이 된다.

둘째, 효과적인 피드백은 적시성을 가져야 한다. 즉 조직구성원들은 그들의 업무수행방식과 관련된 정보를 가능한 한 적시에 제공받아야 한다. 적시에 정보를 제공받게 되면 성과향상의 필요성이 있을 때 재빨리 발견하게 되고 문제를 시정할 수 있기 때문이다. 만약 조직구성원들이 목표를 달성 혹은 초과달성 하게 되면 그들은 보다 빨리 긍정적(positive) 피드백을 받게 되고 이러한 피드백이 다른 무엇보다도 그들에게 보다 빠른 보상이 된다.

환류는 성과를 개선하는데 가장 도움이 되는 방법으로 이루어져야 한다. 사람들은 긍정적인 방식(positive way)으로 제공되는 정보에 보다 잘 반응하기 때문에, 피드백을 긍정적인 방법으로 표현하는 것이 좋으나, 그렇다고 해서 설탕발림은 효과적이지 못하다.

정확하고 사실에 입각한 피드백을 제공해야 긍정적으로 작용할 수 있다. 조직구성원이 잘 한 것을 재강화하고 앞으로 해야 할 것을 알려줄 때 피드백은 보다 효과적이기 때문이다.

성과관리시스템에 효과적인 피드백을 설계하고 도입하는 것은 개개인 뿐 아니라 팀 전체의 성과를 향상시키는 데에 도움을 줄 뿐 아니라 궁극적으로는 조직 전체의 효과성을 제고시키는 결과를 가져오게 된다. 효과적인 환류 과정을 통하여 조직구성원들은 그들의 업무수행과정을 인지하고 그들의 성과목표를 보다 성공적으로 달성하고자 하는 동기를 부여받게 되는 것이다.

#### (8) 8단계: 성과결과 활용 및 성과계획 점검

마지막 단계는 성과결과에 기초해 성과보상을 지급하고 1단계에서 7단계까지의 과정을 다시 한번 점검해 첫 단계인 전략기획으로 피드백시키는 단계이다. 성과보상은 조직 및 개인성과에 대한 팀별, 개인별 보상을 지급하는 것이다. 보상의 구체적인 방법은 조직문화의 특성, 부서 업무의 특성 등을 고려해 적절한 방법을 선택해야 한다.

성과계획의 점검을 위해서는 다음의 체크리스트를 확인함으로써 성과계획에 포함된 성과요소와 성과기준이 효과적이고 계속적으로 업무의 요구조건을 충족시키는데 도움이 되는지를 판단할 수 있을 것이다.

- 초기에 설정한 핵심요소(critical element)는 실제 업무수행과정에서도 중요한 요소인가? 조직구성원의 전체성과와 관련이 없는 요소는 아니었는가?
- 수용가능한 성과범위가 분명하게 설정되었는가? 성과기대치는 계량적으로 측정가능

하고 관찰가능하며 입증가능한가?

- 성과기준은 달성가능한 것이었는가? 기대치(expectations)는 합리적인 수준인가?
- 성과기준은 도전할만한 수준인가? 조직구성원이나 부서(work unit)들이 성공적으로 성과수준을 달성하기 위해 이에 합당한 정도의 노력을 기울일 필요가 있는가?
- 성과기준은 공정한가? 조직구성원들은 그들과 유사한 위치에 있는 다른 조직구성원들과 유사한 기대치를 부여받고 있는가?
- 성과기준이 실제 성과평가에 활용할 수 있을 정도로 적용가능한가? 평가자는 측정과정을 통해 수집한 자료를 관리할 수 있는가?
- 팀과 조직구성원들은 업무의 요구조건을 숙지하고 있는가?
- 성과요소와 기준들은 자원이나 목표의 변화에 쉽게 적용될 수 있도록 유연성을 지니고 있는가?

## 2) 효과적인 개인성과 측정시스템의 설계 및 조직구성원의 참여

효과적인 성과관리를 위한 보다 근본적인 측면은 성과평가를 위한 구체적인 측정시스템의 설계 및 구축에 있다. 이를 위해서는 관리자와 그 구성원들이 성과측정시스템(performance measurement system)에 대해 조직 목표 달성을 위해 업무를 얼마나 적절히 수행하고 있는가와 관련된 유용한 정보를 제공해주는 피드백 도구라는 인식을 공유해야 한다. 이를 위해서는 조직구성원들을 성과계획 및 성과요소, 성과기준을 수립하는 과정에 참여시키는 것이 필수적인 전제조건이 된다. 그래야 조직구성원에게 성과측정과 관련된 용어, 측정내용을 명확하게 인식시킬 수 있다. 그럼으로써 그들은 성과측정시스템 내에서 통제받거나 감시당하고 있다는 부정적인 인식을 갖지 않게 될 수 있다. 뿐만 아니라 이를 통해서 성과관리측정시스템이 왜 필요한지 이것이 어떻게 성과개선에 기여하는 지에 대해서 실질적인 공감의 기회를 부여할 수 있을 것이다.

개인성과 측정시스템을 구축할 때 간과하지 말아야 할 또 한 가지는 개인의 활동내용의 측정에 목적이 있는 것이 아니라는 것이다. 궁극적으로 행정서비스의 최종고객인 국민에게 양질의 서비스를 제공하게 하기 위해서, 이를 측정할 수 있는 성과측정지표의 개발이 중요하다. 이를 염두에 두어야 한다. 이를 위해서는 정책 또는 사업의 산출(output)만이 아니라 이를 포함한 정책의 결과(result) 및 영향(outcome)을 측정할 수 있는 질적·계량적 성과지표의 개발이 선행되어야 한다. 결국 개인성과 측정시스템은 측정하기 쉬운 것을

측정하는 것이 아니라 중요한 것을 측정할 수 있어야 한다.

## 2. 제도간 연계방안

전략적 성과관리시스템이 구축되고 조직구성원의 참여 속에서 효과적인 개인성과 측정 시스템이 설계되면, 보다 쉽게 정책연계가 이루어질 수 있으며, 이에 기초하여 정보연계와 예산연계가 가능하다고 본다.

### 1) 정책연계: 정부업무평가 및 성과관리 대상사업 연계

성과관리시스템 구축과정을 8단계로 나누어 볼 때, 1단계에서 4단계까지의 과정에 해당 되는 것으로 각 사업별, 업무별 성과평가 지표를 개발하고, 이를 여러 성과시스템 부문에 공동으로 활용하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

공공부문 성과관리의 궁극적 목적은 개별사업에 대한 편협한 평가를 실시하는 데 있는 것이 아니라 공공부문 전체가 국가와 국민이 필요로 하는 정책과 서비스를 효과적으로 생산·공급하고 이 과정에서 국가적 자원을 효율적으로 배분·활용함에 있다.

이러한 관점에서 정부의 성과관리는 전정부적 차원에서의 전략목표에 입각하여 그 달성도를 평가하는 데 중점이 두어져야 할 것이다. 따라서 대통령(청와대)과 국무총리실은 국가전략의 목표와 방향을 각 부처에 전달하고, 각 부처는 하나의 독립된 단위조직으로서 국가전략 목표 및 방향을 바탕으로 조직의 비전(vision), 임무(mission), 전략(strategy) 등을 작성하여야 한다. 이러한 요소들이 평가제도와 성과관리제도들을 공통적으로 이끄는 근원적이고 핵심적인 요인이 되어야 한다. 이는 또한 각 부처별 및 각 성과관리제도별로 분절화된 성과관리를 하나의 시스템으로 묶어줄 수 있는 통합의 메카니즘이라고 할 수 있다.

정부를 일정한 방향으로 이끌어 줄 수 있는 이러한 국정목표 하에서 각 부처 및 각 부서는 전략목표(실·국장 목표), 성과목표(과장급)를 설정한 후, 이를 각 성과관리시스템에 공통적으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 성과지표는 조직의 임무, 전략목표와 성과목표를 고려하여 개발한다. 성과지표는 전략목표나 성과목표 설정에서와 같이 사업명 또는 단순한 일상 업무 혹은 사업추진의 결과보고를 나열하는 것이 아니라, 행정서비스의 최종 수혜자인 국민이 실제 효과를 인식할 수 있도록 업무나 사업의 결과가 무엇인가를 기준으로 작성해야 한다.



성과달성여부를 측정하기 위한 기준으로 객관적인 비교가 가능하도록 검증이 가능한 범위 내에서 성과지표를 제시하고, 분명한 검증방법과 해당 자료에 대한 근거를 명확히 밝혀 신뢰성을 확보하여야 한다(하미승, 2004: 265-268; 이세구, 2003: 146-149). 환경부의 사례를 예로 보면, 재정사업 성과관리제 대상과제, 자체평가 주요정책과제, 직무성과계약제 대상과제는 후자가 전자를 포괄하는 형식으로 대상사업이 어느 정도 연계되어 있음을 확인할 수 있다. 왜냐하면 재정사업 성과관리제 대상과제는 기본적으로 자체평가과제에 포함되어 있고 직무성과계약제는 정책부서의 업무 뿐만 아니라 지원부서의 업무까지 포괄하여 평가가 이루어지기 때문이다(환경부, 2004a; 환경부, 2004b; 국무조정실, 2005).

따라서 개별 제도들을 유지하되 관련제도들 간에 접점을 찾아 연계하여 운영하는 것이 필요하다. 현 수준에서 연계가 가능한 제도들은 가능한 한 성과지표의 공동개발, 공동활용 방안을 모색하여야 한다.

## 2) 성과평가결과의 공동활용

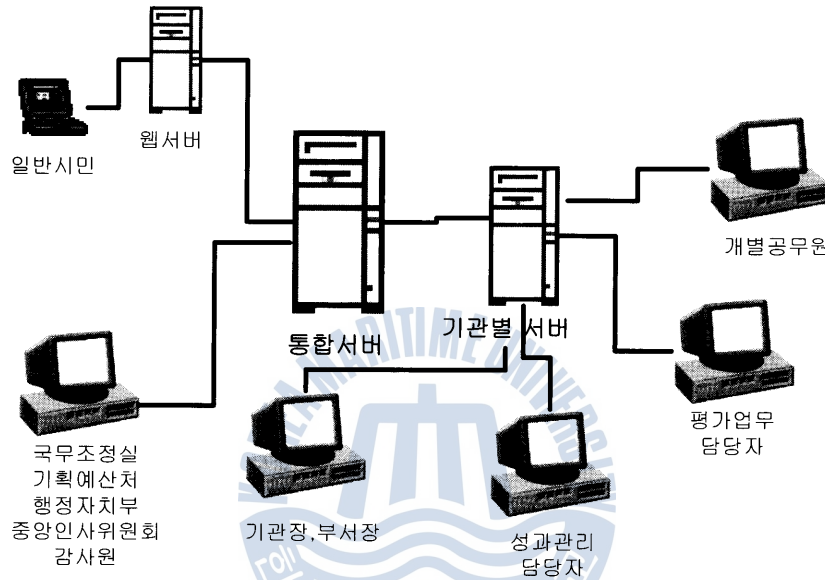
### (1) 정보연계: 성과평가 정보의 공유

성과평가 정보를 공유하기 위해 「전자성과관리시스템(PMSS, Performance Management Support System) 혹은 성과관리정보시스템(PMIS, Performance Management Information System)」(가칭)을 구축할 필요가 있다. 이 시스템은 단순한 데이터베이스 관리시스템 수준을 넘어 정책결정자의 의사결정을 지원하고 정부업무평가 및 성과관리 담당자들이 효율적으로 업무를 처리할 수 있도록 하며, 개별 공무원과 국민들에게도 일정 범위 내에서 고품질의 평가정보 및 성과관리관련 정보서비스를 제공함으로써 정부의 성과관리 수준을 한 단계 높일 수 있는 시스템이다. 이 시스템 하에서는 <그림 3>에서 보는 바와 같이 평가업무를 총괄적으로 관장하는 국무조정실, 재정사업 성과관리 제도를 추진하는 기획예산처, 직무성과계약제와 성과급보수제도를 관장하는 중앙인사위원회, 성과감사를 수행하는 감사원은 통합서버에 접속하여 각종 평가자료 및 성과관리자료를 구할 수 있다. 일반국민은 통합서버와 연결된 웹서버에 접속해서 부처의 자체평가정보 및 성과관리정보를 검색하거나 일정범위 내의 통계정보를 이용할 수도 있다.

전자성과관리시스템의 구성요소들은 다음과 같다. 각 기관에 서버가 설치되고, 각 부처의 평가업무 담당자 및 성과관리 담당자는 그 서버에 접속해서 관련 자료를 얻고 업무를 처리한다. 개별 공무원들은 웹브라우저로 접속하여 서비스를 이용하고 필요한 정보를 얻을

수 있다. 기관 서버에 있는 자료 가운데 일부는 중앙의 통합서버에 네트워크로 연계되어 취합된다. 현재 전자통합국정평가시스템(e-IPSES)가 도입되어 시범운영 중인데, 이 시스템이 전략적 성과관리시스템과 연계되어야 실효성이 높아질 것이다.

<그림 6> 정보연계 모형도



(2) 예산연계: 성과평가결과의 차년도 사업 연계 및 부처 및 개인 인센티브로의 보상 위에서 제시한 대상사업의 연계가 사전적인 관점의 정책연계라고 한다면 예산연계는 사후적인 관점에서의 연계라고 할 수 있다. 즉 정부업무평가, 재정사업 성과관리, 성과감사의 성과평가 결과를 차년도 사업에 대한 예산심사 시 중요한 참고자료로 활용할 뿐만 아니라, 부처, 부서 및 개인 인센티브로 연결할 수 있는 성과정보로 활용하는 것이다.

현 단계에서 성과평가결과를 활용하여 예산배분을 할 때 사업을 축소·폐지하거나 예산을 증액 혹은 삭감하는 방식은 신중하게 도입되어야 한다. 왜냐하면, 평가의 기본적인 목적이 평가결과에 따른 보상이나 처벌이 아니어야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 공공부문에서 제공되어지는 서비스가 공공재의 성격을 갖고 있는 이상 반드시 집행되어야 할 사업이라면, 사업이 성공적인지 실패적인지를 판단하고, 각각의 경우 어떤 요인이 작용하기 때문인지, 제대로 집행되지 않는다면 어떤 업무지원이 이루어져야 하는지 등을 판단할 수 있는 근거자료 혹은 참고자료로서 활용하는 것이 현재의 평가현실에서는 보다 바람직하

기 때문이다.

그러나 평가제도를 비롯한 여러 가지 성과관리제도의 수용도를 높이기 위해서는 궁극적으로 평가결과의 타당성과 신뢰도를 높여야 함은 물론 평가결과가 현실적으로 개인 및 조직에 대한 보상의 기초자료로 활용되어야 한다. 이와 같은 관점에서 볼 때<sup>12)</sup>, 성과평가의 결과가 조직 및 개인에 대한 보상으로 이어져야 함<sup>13)</sup>은 당연한 이치이다.

해양수산부가 소속기관 평가결과를 활용한 사례를 전 부처 단위에 적용해볼 때, 국무조정실의 특정평가결과와 자체평가결과를 부처평가로 활용하고, 자체평가결과를 부서평가로 활용하며 조직목표와 연계된 직무성과계약제 평가결과를 개인평가로 활용할 수 있을 것이다. 재정사업 성과평가결과와 성과감사결과는 중앙행정기관평가결과와 함께 부처평가를 수행할 때 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

## VI. 결론

우리나라는 1997년 외환위기 이후 정부부문의 효율성·효과성을 증대시키고 성과향상을 통해 정부의 책임성을 제고함으로써 정부에 대한 국민들의 신뢰성을 높이고 행정서비스의 최종 수혜자인 국민의 삶의 질을 높일 수 있도록 하기 위해 여러 가지 성과관리제도들이 도입되어 시행되고 있다.

이러한 평가제도와 성과관리제도들은 제도마다 주관부처가 상이하고 법적 근거와 도입 시기가 상이함으로 인해 제도간 연계가 제대로 이루어지지 못한 채 개별 제도들이 중첩되고 중복되어 시행되고 있다.

12) 성과평가결과를 예산과 연계하여 활용하는 방법으로 예산과정과 연계하여 예산 설명 자료로 활용하는 것 외에 현재 수행되고 있는 기관평가 결과를 개인 성과급을 결정하는 자료로 활용하는 것이다. 예컨대 기관평가의 주요 평가 대상인 주요정책과제의 경우, 부서별로 과제를 선정하기 때문에 해당 과제에 대한 평가결과에 따라 해당 과나 국에 근무하는 직원들의 성과급이 영향을 받을 수 있다면 평가에 보다 적극적으로 임할 것이며, 그 결과에 대한 수용도도 높아질 수 있을 것이다(이근주, 2003, p 88).

13) 해양수산부 담당공무원과의 인터뷰(2004. 7) 결과에 따르면, 해양수산부는 2003년도 소속기관 평가를 통해 평가결과를 부서간 인센티브를 제공하는 근거로 활용하였다고 한다. 즉 2003년 소속기관 평가결과 3개의 우수기관을 선정하여 2개 기관에 1,750만원씩, 1개 기관에 1,500만원 지급한 사례가 있다. 기관 혹은 부서단위로 인센티브가 부여될 경우, 우리나라의 조직문화에 비추어 볼 때 조직 내 저항을 줄이면서 사기를 높일 수 있는 방법이 될 수 있는 것 같다.

성과관리를 통해 정부의 효율성·효과성을 증대시킬 수 있으려면 성과관리를 위한 제도 자체의 수행에 많은 노력과 시간을 낭비해서는 안 된다. 성과관리는 정부가 업무를 제대로 수행하기 위한 수단이어야 한다. 그런데 공무원들이 각 제도들이 요구하는 지침과 양식에 맞추어 갖가지 문서를 작성하는데 시간을 빼앗긴다면 본말이 전도되는 형국이 된다.

본 연구에서는 이러한 문제의식 하에 현재 도입되어 시행되고 있는 평가제도와 성과관리 제도들의 현황을 살펴보고 문제점을 진단하였다. 현 정부의 평가제도와 성과관리제도간 연계화 수준을 확인하기 위해 몇몇 개별 부처를 인터뷰하고 관련자료를 살펴본 결과, 통합 연계화라고 할 수 없을 정도로 초보적인 수준에서 제도가 운영되고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 여기에서는 체계적 연계없이 시행되고 있는 여러 제도들을 정책연계, 정보연계, 예산연계의 관점에서 어떻게 통합하고 연계할 수 있는지를 제시하고자 하였다. 정책연계란 정책평가 및 성과관리 대상사업의 연계를 의미하고, 정보연계와 예산연계란 성과평가결과의 공동활용을 의미한다. 즉 정보연계란 평가제도와 개별 성과관리제도가 수행되는 과정에서 산출되는 정보를 공유하고 공동으로 활용하는 방안이며, 예산연계란 성과평가결과를 차년도 사업에 연계할 뿐만 아니라 부처 및 개인 인센티브 형태로 보상하는 것으로 의미한다.

이러한 노력에 더하여 여러 성과관리제도의 연계방안을 현실적으로 실현할 수 있으려면 이를 추진할 수 있는 조직체계가 동시에 갖추어져야 한다. 개별 평가제도와 성과관리제도의 주부부처가 상이하므로 부처간 협력체계를 구축할 필요가 있고, 동일한 부처 내에서도 평가제도와 성과관리제도를 담당하고 있는 부서간 담당자들끼리 유기적인 협력이 가능할 수 있는 협의체가 공식적·비공식적으로 작동되어야 할 것이다.

2005년부터 목표관리제(MBO)를 대체하여 중앙정부 4급 이상 공무원들에게 적용되는 직무성과계약제(Performance Agreement)나 특허청, 해양경찰청을 시작으로 도입되고 있는 균형성과표(BSC, Balanced Scorecard)는 기존의 제도들을 포괄할 수 있으면서 개인성과와 조직성과를 연계할 수 있는 가능성이 높다고 볼 수 있다.

그러나 직무성과계약제가 MBO와 뚜렷한 차별성을 가지고 제도의 취지를 실현할 수 있을지는 아직 미지수이며, BSC는 경영학에서 도입된 개념이기 때문에 공공부문에 적용하는 데에는 일정한 한계를 가지고 있다. 그러한 한계를 인식하지 못하고 여전히 새로운 제도를 경쟁적으로 도입하는 수준에 머물러 있으며 제도의 성공을 위해서는 넘어야 할 산이 많다. 개혁을 위해서는 기존의 제도를 시행하면서 제기된 문제점을 수정하면서 개선

시키는 것이 낫지, 제대로 된 실험을 거치지 않고 새로운 제도를 끊임없이 도입하게 되면 안정화단계까지 많은 비용이 들어가게 되며 제도자체의 도입과 운영에 혁신의 에너지를 소진시킬 것이다.

제도의 지속성과 안정성을 확보하기 위해서는 정책연계, 예산연계, 정보연계의 관점이 유용하리라고 본다. 세 가지 연계의 관점을 유지하면서 그러한 틀 내에서 제도간 유기적 연계성을 확보하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 세 가지 관점의 미시적인 구체적 내용 및 방법론은 하나하나 개별적으로 접근해서 다루어야 할 앞으로의 과제라고 할 수 있다.



## 참고문헌

- 강은숙. (2003). 「평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안」. 한국행정연구원.
- \_\_\_\_\_. (2004). 「평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안 II」. 한국행정연구원.
- 공병천. (2003a). 정부기관평가제도의 탐색적 연구: 중앙행정기관평가를 중심으로. 「한국정책학회보」12(4)
- \_\_\_\_\_. (2003b). 「기관평가와 성과주의 예산의 연계방안에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- \_\_\_\_\_. (2004). 평가와 예산부문의 성과관리 연계. 「한국정책학회」. 13(2): 67-89.
- 금창호·조석주·권오철. (2002). 「지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김관석·권경득. (2000). 한국 정부의 목표관리제(MBO) 도입: 이론조명과 현실적 문제점. 「한국행정논집」. 12(3): 429-453.
- 나태준·이남국. (2005). 성과관리제도 도입의 명암: 교육인적자원부 성과목표체계 개발사례를 중심으로. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집. pp. 75-93.
- \_\_\_\_\_. (2006). 교육인적자원부 재정사업 성과관리체계의 개발과 한계. 「행정논총」. 44(4): 259-283.
- 노화준. (2004). 결과지향적 정부개혁과 정책평가제도의 개혁. 「정부개혁과 정책평가」. 한국행정연구원 정책평가센터. pp. 5-45.
- 박병식. (2003). 기관평가제도의 평가지표와 방법론 분석: 중앙행정기관평가를 중심으로. 「정부개혁과 정책평가」. 한국행정연구원 정책평가센터.
- 양기용. (2004). 성과와 경쟁중심의 지방정부개혁의 한계와 과제: 지방공무원의 인식태도를 중심으로. 서울행정학회 동계학술세미나 발표논문집. pp. 80-100.
- 이근주. (2003). 「기관평가 개선방안 연구」. 한국행정연구원
- 이세구. (2003). 성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안: 서울시 사례를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 8(1): 135-162.
- 이재원. (2000). 지방정부의 성과관리시스템 개발에 관한 연구: 서울시와 경기도의 성과관리체제를 중심으로. 「한국행정학회」. 36(1): 215-230.
- (주)아이플래그. (2002). 「공직성과향상에 관한 제도확립 방안」. 중앙인사위원회 정책연구보고서 2002-13.

- 정광호 · 조경호. (2003). 목표관리제 주요 쟁점과 과제: Robert Dahl의 공공관리 주요 질문들을 중심으로. 『행정논총』, 41(3): 155-187.
- 하미승. (2004a). 정부성과관리시스템 통합연계화 방안 연구: 문제진단 및 개선방안 모색을 위한 전문가 설문조사. 행정개혁위원회.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 정부 성과관리시스템의 문제점 진단과 개선방향: 통합화의 시각. 『한국행정연구』, 13(1): 235-273.
- \_\_\_\_\_. 강인호 · 최준호 · 권용수 · 황성원. (2004). 공무원 성과상여금제도의 효과성 및 발전방안 연구. 『한국사회와 행정연구』, 15(2): 1-22.
- 허만형. (2006). 성과관리와 정책평가의 연계관계에 관한 연구. 『행정논총』, 44(4): 485-505.
- 감사원. (2003). 정책·사업의 평가를 위한 성과감사 실무지침.
- 국무조정실. (2003). 2004년도 성과관리체계 개선방안.
- 국무조정실. (2004). 통합적 성과관리방안: 성과관리결과의 성과급 및 인사 연계 강화.
- 국무조정실 정책평가위원회. (2002). 『정부업무평가 백서』.
- 기획예산처. (2003a). 『재정사업 성과관리제도 이렇게 추진됩니다』.
- 기획예산처. (2003b). 『성과관리제도 업무편람』.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 평가기관간 역할 분담 및 평가인프라 확충
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 평가시스템 구축 후속조치 계획.
- 중앙인사위원회. (2002). 직무분석 실시 기관에 대한 직무성과관리제도 운영요령.
- 중앙인사위원회. (2006). 직무성과계약제 운영지침(중앙인사위원회 예규 제117호).
- 환경부. (2004a). 『2004년도 자체평가보고서』.
- 환경부. (2004b). 수질보전국 목표설정·평가서.
- Behn, Rober D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*. 63(5): 586-606.
- Boyne, George A., Julian S. Could-Williams, Jnnifer Law, and Rechar M. Walker. (2004). Toward the Self-Evaluating Organization? An Empirical Test of the Wildavsky. *Public Administration Review*. 64(4): 463-473.
- Epstein, P. D. (1992). "Get Ready: The Times for Performance Measurement is Finally Coming". *Public Administration Review* 52(5).
- Harty, Harry P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, DC:

- Urban Institute.
- Keith Mackay. (2003). Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia. A Joint Conference of World Bank and Korea Development Institute. July 24-25.
- Light, Paul C. (2006). The Tides of Reform Revisited: Pattern in Making Government Work, 1945-2002. *Public Administration Review*. 66(1): 6-19.
- Moynihhan, Donald R. (2005). Goal-Based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*. 65(2): 203-216.
- Page, Stephen. (2005). What's New about the New Public Management? *Administrative Change in the Human Service*. *Public Administration Review*. 65(6): 1-29
- Poister, Theodore H. & Streib, Gregory D. (1999). Strategic Management in the Public-Sector: Concepts, Models, and Processes, *Public Productivity & Management Review*. 22(3).
- Popovich, Mark G. (1998). *Creating High Performance Government Organizations: A Practical Guide for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Simeone, Ronald, John Carnevale and Annie Millar. (2005). A System Approach to Performance-Based Management: National Drug Control Strategy. *Public Administration Review*. 65(2):191-202.
- Williams, Daniel W. (2003). Measuring Government in the Early Twentieth Century. *Public Administration Review*. 63(6): 643-659.