

현안연구 2015-10

# 제주특별자치도 성과관리제도 개선방안

김정훈 · 방호진



## 연구요약

### I. 서론

#### 1. 연구배경 및 목적

- 성과관리제도는 조직관리의 핵심요소이며, 민간영역 뿐 아니라 공공 부문에서도 지속적 개선노력이 진행되어온 영역임.
- 국내 공공부문, 특히 지방자치단체의 성과관리 영역에서 최근 성과 관리 제도 운영상의 난맥이 발견되고 있으며, 특히 제주특별자치도의 성과관리제도 운영상의 이슈 개선 필요성 대두

#### 2. 연구범위 및 방법

- 본 연구는 제주특별자치도의 성과관리제도(舊BSC평가)의 현황을 진단하고, 이를 토대로 중장기 및 단기 개선방안 도출에 초점.
- 이를 위하여 현재의 성과관리제도의 제도 및 운영현황을 진단하고, 핵심이슈를 도출하였음.
- 동시에 국내 17개 시·도를 대상으로 동일한 제도의 운영현황을 검토하고, 국내·외 주요 선진사례에 대한 Benchmarking 실시.
- 핵심이슈와 Benchmarking 시사점을 결합하여, 중장기 개선 방향성 및 단기 개선안을 도출함
- 1차적으로 도출된 개선방안에 대한 구성원 의견검토를 위해, 도청 직원들을 대상으로 의견조사 및 분석 실시(응답 314부, 30%).

### II. 이론적 고찰

#### 1. 성과관리에 대한 이해

- 조직의 성과를 향상시키고 정책결정의 품질을 제고하며, 궁극적 정책수혜자인 국민의 만족도를 제고하기 위한 조직 및 사업관리의 핵심 기능

- 성과에 대한 정의는 전통적 회계지표의 한계를 탈피하여, 다각적 관점에서의 접근을 특징으로 하는 균형성과체계 등 다원화 추세.

## 2. 국내·외 성과관리제도

- 국내 공공부문, 특히 지방자치단체의 성과관리제도는 직무성과계약제, 목표관리제, 균형성과체계(BSC), 자체평가, 근무성적평정, 예산성과관리 제도 등 다원화되어 운영 중.
- 그러나, 이러한 성과관리제도가 대부분 유사한 취지와 목표, 그리고 운영체제로 구성되어 있어 행정업무 효율성을 침해할 소지가 커짐.
- 미국의 경우 결과중심의 성과관리체계가 1900년대 초부터 정착되어 왔으며, 1990년대 이후 균형성과체계의 확산을 주도하였음.
- 일본의 경우 우리나라에 비해서도 상대적으로 느린 행보이며, 1990년대 사무사업평가를 시작으로 성과관리제도 강화 기조.

## III. 성과관리제도 및 운영현황

### 1. 제주특별자치도 성과관리 제도 현황

- 2007년도 시행 이후 지속적 개선·보완 작업 진행
- 타 시·도와는 다르게 평가결과는 개인의 성과상여금 차등에 100% 반영하며, 직무성과계약제 대상에는 70~80% 수준 결과 반영.
- 5급 직원의 근무성적평정에도 20% 수준 반영.

### 2. 핵심이슈 및 개선 방향성

- 92개, 577개에 이르는 성과지표 관리 중. 동시에 150개의 현안·핵심과제를 별도 관리.
- 성과목표 및 지표에 대한 부서장의 무관심 및 책임의식 결여 현상 발생.
- 성과평가결과의 활용이 5급이하 직원 성과상여금 차등에 국한되어, 평가제도 본연의 기능을 상실하고 연말 일회성 평가로 인식.

- 따라서 달성하기 쉬운 지표의 선정과 낮은 목표수준 설정의 악순환 고리 발생.
- 4월말, 10월말 평가 및 12월말 평가의 복잡한 성과주기, 15개 항목에 이르는 복잡한 평가항목 운영.
- 제도전반의 유의미성, 실효성, 그리고 구성원 관점의 가시성이 낮아진 상황임.

#### IV. 개선방향에 대한 구성원 의견 조사

##### 1. 구성원 의견조사 개요

- 2015년 9월 11~22일간 전 도청 및 산하조직 구성원 대상 의견조사 실시(314부 회수, 응답률 30% 수준).
- 제도현황에 대한 이해도, 제도개선 필요성에 대한 인식, 단기 개선방안에 대한 구성원 의견 청취.

##### 2. 구성원 의견조사 결과

- 변화 필요성 인식 수준에 대한 70% 이상의 높은 공감대 형성.
- 향후 개선방안에 대해서는 90%를 상회하는 높은 지지의견 확인.

#### V. 개선방향성 모색

##### 1. Benchmarking 및 시사점 모색

- 국내 17개 시·도에 대한 Benchmarking과 민간부문의 국내·외 선진 사례에 대한 Benchmarking 실시
- 특히 최근 성과관리제도 개선 작업이 이루어진 충청남도 사례에 대한 심층 분석 실시.
- 국외 대표적 선진사례인 GE와 국내의 대규모 그룹사의 성과관리 프로세스 검토.

## 2. 중장기 성과관리제도 개선 방향성

- 제주특별자치도 성과관리제도의 개선 지향점과 단계별 개선 로드맵 도출.
- 이를 기반으로 2016년 이후 즉시 적용 가능한 단기 개선안 모색

## 3. 단기 성과관리제도 개선 방향성

- 제도적 관점에서는 성과관리제도의 명칭 및 구성, 평가대상의 조정, 평가항목의 조정 방안을 도출함.
- 또한 복잡한 성과관리 일정을 조정하기 위한 개선대안과 다수의 성과지표 관리 현황을 해소하기 위한 운영적 대안 검토.
- 상시 성과관리 및 모니터링을 위한 기반 시스템 구축/운영 방안과 더불어, 성과관리 부서의 행정부담 완화를 위한 개선 대안을 도출 하였음.
- 이후 성과관리제도의 실효성 증대를 위한 현장 관리자 성과관리 역량 강화 방안 제안

# VI. 결론

## 1. 연구결과 요약

- 본 연구의 주요 검토 내용과 중장기 개선방향 도출결과, 그리고 단기 개선 방안에 대한 요약·정리

## 2. 연구의 한계

- 본 연구의 특성과 이에 따른 한계 제시.
- 해당 한계점을 극복하기 위한 향후 연구 방향성 제언.

# 목 차

<b>I. 서 론</b>	<b>1</b>
1. 연구 배경 및 목적	1
1) 연구 배경	1
2) 연구 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	4
1) 연구 범위	4
2) 연구 방법	4
<b>II. 이론적 고찰</b>	<b>5</b>
1. 성과관리에 대한 이해	5
1) 성과의 개념	5
2) 성과관리와 성과평가	8
3) 공공분야의 성과관리	9
2. 국·내외 성과관리제도	11
1) 국내 성과관리제도 (지방정부를 중심으로)	11
2) 국외 성과관리제도	14
3) 국외 성과관리제도 검토 시사점	17
<b>III. 성과관리제도 및 운영현황</b>	<b>21</b>
1. 제주특별자치도 성과관리 제도 현황	21
1) 성과관리제도 기본방침 (2015 기준)	21
2) 제도 현황	21
3) 운영 현황	24
2. 핵심이슈 및 개선 방향성	25
1) 성과관리 체계 전반의 이슈	25
2) 성과관리제도 이슈	26

<b>IV. 개선방향에 대한 구성원 의견조사</b>	<b>31</b>
1. 구성원 의견조사 개요	31
1) 기간 및 대상	31
2) 조사 방법	31
2. 구성원 의견조사 결과	31
1) 응답현황 및 응답자 특성	31
2) 기본분석 - 성과관리제도 개선 필요성	32
3) 기본분석 - 성과관리제도 개선 방향성	37
4) 조직별 차이 - 성과관리제도 개선 필요성	38
5) 조직별 차이 - 성과관리제도 개선 방향성	40
6) 직급별 차이 - 성과관리제도 개선 필요성	40
7) 직급별 차이 - 성과관리제도 개선 필요성	42
8) 구성원 의견조사 결과 시사점	43
<b>V. 개선방향성 모색</b>	<b>44</b>
1. Benchmarking 및 시사점 모색	44
1) 국내 시도 성과관리제도 운영실태 Benchmarking	44
2) 충청남도 직무성과 계약제 사례 Benchmarking	49
3) 민간영역 성과관리 제도 Benchmarking	52
4) Benchmarking 시사점 (종합)	56
2. 중장기 성과관리제도 개선 방향성	57
1) 제주특별자치도 성과관리제도 개선 지향점	57
2) 단계별 이행 로드맵	60
3. 단기 성과관리 제도 개선 방향성	61
1) 제도 개선 案	61
2) 운영 개선 案	63
3) 제도운영 기반 개선 案	64



VI. 결론 .....	65
1. 연구결과 요약 .....	65
2. 연구의 한계 .....	68
참고문헌 .....	70
<부록> 성과관리제도 개선 관련 구성원 의견조사 설문지 .....	73
Abstract .....	77

## <표 차례>

<표 II-1> 성과평가에 있어서의 제약요인 (박희정 외, 2004)	7
<표 III-1> 성과관리제도 평가요소	23
<표 III-2> 현행 주요 성과관리 관련제도	25
<표 IV-1> 문항 1 응답결과	32
<표 IV-2> 문항 2, 3 응답결과	33
<표 IV-3> 문항 4 응답결과	33
<표 IV-4> 문항 3, 4의 다중응답표	34
<표 IV-5> 문항 5, 6 응답결과	35
<표 IV-6> 문항 7 응답결과	36
<표 IV-7> 문항 8, 9 응답결과	36
<표 IV-8> 문항 10~14 응답결과	37
<표 IV-9> 문항 1~9의 조직별 차이 분석결과	39
<표 IV-10> 문항 10~14의 조직별 차이 분석결과	40
<표 IV-11> 문항 1~9의 직급별 차이 분석결과	41
<표 IV-12> 문항 10~14의 직급별 차이 분석결과	42
<표 V-1> BSC 외 별도의 평가지표 활용 시·도	45
<표 V-2> 근무성적평정 반영 시·도 현황 및 반영방식	46
<표 V-3> 17개 시·도별 성과관리제도 운영현황 (종합)	47

## [그림 차례]

[그림 II-1] 성과관리 기본 프로세스 .....	9
[그림 III-1] 제주특별자치도 성과관리제도 종합 .....	23
[그림 III-2] 제주특별자치도 성과관리제도 이슈 종합 .....	27
[그림 V-1] 충청남도 직무성과 계약제도 시사점 종합 .....	49
[그림 V-2] 충청남도 정책과제 성과목표 인터뷰 .....	50
[그림 V-3] 평가결과 공개 (예시, 도 홈페이지 공개용) .....	51
[그림 V-4] 충청남도 정책포탈 (예시) .....	52
[그림 V-5] 민간영역 성과관리제도 검토 기준 .....	53
[그림 V-6] GE의 전사적 성과관리 프로세스 .....	54
[그림 V-7] 국내 D그룹사 성과관리 프로세스 .....	55
[그림 V-8] 국내 L그룹사 성과관리 프로세스 .....	56
[그림 V-9] 성과관리 제도 개선 지향점 (案) .....	58
[그림 V-10] 성과관리제도 개선 로드맵 (案) .....	60
[그림 V-11] 통합적 성과관리 체계 개선 이미지 .....	62



# I. 서 론

## 1. 연구 배경 및 목적

### 1) 연구 배경

- 조직과 개인의 성과에 대한 관리와 측정은 현대 조직들이 직면하고 있는 가장 중요한 도전 가운데 하나임.
- 성과관리와 측정체계는 전략적 계획의 개발, 조직목표 달성에 대한 평가, 조직 구성원의 보상 등 조직관리 전반의 영역에서 핵심적 역할을 수행.
- 그러나, Johnson & Kaplan(1987)은 일찍이 전통적인 성과관리 기법들이 80년대 이후 빠르게 변하는 상황 하에서 적합성을 상실하고 있다고 지적.
- 이러한 성과의 측정 및 평가에 대한 다수의 비판과 반성은 이후 몇 가지 혁신적인 성과관리·측정 체계에 대한 제안과 실무적 관리도구의 개발로 이어지고 있음.
- 예를 들어, 조직의 자본구조와 기회비용의 관점에서 접근한 경제적 부가가치(EVA; economic value added)와 균형성과체계(BSC; balanced Scorecard) 등의 성과관리 방안이 대표적 사례임.
- 동시에 종래의 재무 및 결과지표 중심의 성과측정에서 벗어나 조직의 다양한 무형적 가치를 포괄하는 성과관리체계의 모색을 위한 노력이 지속되고 있음(신승호, 2006; Osborne & Plastrik, 1998).
- 우리나라의 경우 1997년 IMF 경제위기 이후 중앙정부부처, 지방행정 조직 및 공공기관 등을 대상으로 하는 성과관리에 대한 관심이 크게 증가.
- 2005년부터 추진된 참여정부의 공공기관 혁신은 당시 민간조직에서 크게 각광을 받고 있던 균형성과표(BSC; balanced Scorecard) 기반의 성과관리 체계 개선에 초점.

- 이후 이명박 정부에서는 공공부문의 성과향상이 100대 핵심 국정과제에 포함되었으며, 박근혜 정부에 들어와서는 청와대 인사혁신처 신설 및 공공개혁의 강력한 추진 등 공공분야의 성과관리가 지속적으로 높은 관심을 받고 있는 상황임.
- 중앙정부부처 뿐만 아니라 지방정부/단체의 성과관리에 대한 관심도 마찬가지로 높아졌으며, 특히 지방자치단체들의 경우 성과관리를 위하여 다양한 제도들을 앞 다투어 도입하고 있음.
- 대표적인 사례는 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, 균형성과체계(BSC) 평가, 재정사업 자율평가(예산 성과관리) 등을 들 수 있음.
- 이는 국민들의 삶의 질 측면에서 해당 기관과 조직들이 수행하는 역할의 중요성이 지속적으로 증대하고 있기 때문임(주재복 외, 2009).
- 그러나 현장에서는 다양한 성과관리 제도가 중복적으로 적용됨에 따른 제도 운영에 따른 피로도가 증가하고, 애초의 도입 취지가 제대로 발휘되지 못하는 운영상의 난맥이 발견되기도 함.
- 강창민(2011)의 연구에서도 지적하고 있듯이, 민간영역의 성과관리를 위해 애초에 개발된 균형성과지표(BSC)체계를 공공조직, 특히 지방자치 단체에서 직접 활용하는 것은 장점 뿐 아니라 단점도 존재함.
- 민간의 제도가 공공의 영역에서 실패하는 경우가 꽤 많이 존재하며(박삼석, 2008), 공공조직의 경우 이미 기존에 다양한 관점에서 수많은 평가 제도를 운영하고 있기 때문에 이러한 제도들 간 유기적 조화가 쉽지 않음.
- 또한 성과관리 관련 업무들이 대부분 전담 성과관리 조직에서 수행되기 때문에 평가제도의 종류가 급증함에 따른 심각한 업무부담 발생가능.
- 제주특별자치도의 경우 2007년 4월부터 균형성과체계를 근간으로 하는 성과관리제도를 실행하고 있으나 최근 해당 제도개선의 필요성에 대한 인식이 높아지고 있는 상황임.
- 조직내부에서도 담당부서와 현업 성과관리 담당 직원들의 제도 개선 필요성에 대한 의견이 제시되고 있으며, 내부적으로 2015년 성과관리 제도 개선에 대한 과제가 진행되고 있기도 함.

## 2) 연구 목적

- 본 연구는 관련분야 이론의 검토 및 연구방향성의 제언에 초점을 맞춘 연구보고서의 성격도 일부 있지만, 보다 중요한 주제는 제주특별자치도의 현행 성과관리제도의 문제점을 진단 및 실행 가능한 개선대안의 모색에 있음.
- 공공분야 전반 및 제주특별자치도의 성과관리제도에 대한 기본적인 연구는 기존의 관련 연구보고서(예, 강창민, 2011)들을 통해 충분히 다루어져 왔음.
- 따라서 기존에 반복적으로 제시되어 왔던 원론 수준의 제도에 대한 평가와 제언에 그치지 않고 실무적 개선 방안 모색에 초점을 맞춤.
- 따라서 본 연구의 목적은 성과관리제도 현황에 대한 진단과 벤치마킹 등을 통해 장·단기 관점에서의 제주특별자치도 성과관리제도 개선 방안을 도출하는 데에 있음.
- 우선 제주특별자치도의 성과관리제도에 대한 제도 자체의 이슈에 대한 점검을 실시하여, 이에 대한 개선방향성을 도출하고 실제 이행에 따른 예상 이슈 등을 점검함.
- 또한 성과관리 제도의 운영 및 활용과 관련된 문제점을 점검하고 이에 대한 개선대안을 도출함으로써 제도개선안의 실효성을 강화함.
- 마지막으로, 장기적 관점에서 향후 제주특별자치도의 성과관리제도가 어떠한 방식으로 통합되어 나가야 할지에 대한 종합적 관점에서의 제언을 제시함.
- 이를 통해 제주도의 성과관리제도가 가지고 있는 문제점과 운영상의 난맥상을 해결하고, 성과관리제도가 가지고 있는 본연의 목적과 취지가 달성될 수 있도록 함.

## 2. 연구 범위 및 방법

### 1) 연구 범위

- 본 연구의 범위는 2015년 현재 제주특별자치도 성과관리제도(舊 BSC 제도)와 운영현황을 분석하고 문제점 및 개선대안을 도출하고자 함.
- 특히 내용적인 측면에서 성과관리에 관한 기초적인 이론과 쟁점을 제시하고, 제주특별자치도의 성과관리제도의 현황을 진단하였으며, 구체적인 개선 대안을 모색하였음.
- 이러한 개선대안은 장기적 관점에서의 향후 제도개선 과제와 더불어 단기적 관점에서 2016년 이후 적용될 수 있는 단기 개선과제를 동시에 도출하였음.
- 1차적으로 도출된 개선 방향성에 대해서는 도청 구성원을 대상으로 의견조사 설문을 실시하여 내용의 타당성과 구성원의 수용성을 검토하였음.

### 2) 연구 방법

- 본 연구는 문헌연구 및 담당자 인터뷰, 워크숍, 유관기관 벤치마킹, 그리고 1차적으로 도출된 개선방안에 대한 구성원 의견조사에 기반하여 진행되었음.
- 첫째, 현 제도의 운영현황 파악 및 이슈진단을 위하여 제주특별자치도청의 성과관리제도 업무 수행 담당자들을 중심으로 하는 5차례의 Workshop과 미팅 등을 진행하였음.
- 둘째, 성과관리제도 운영에 대한 시사점 모색을 위하여 국내 주요 지방자치단체의 성과관리제도 현황을 Benchmarking 하였고, 일부 시도를 대상으로는 성과관리 담당자들과의 Workshop을 진행하였음(예, 충청남도).
- 셋째, 연구팀의 1차적 개선방안에 대한 내부 구성원의 의견 청취와 반영을 위하여 구성원을 대상으로 설문조사를 실시하였음.
- 넷째, 제주특별자치도 성과관리제도의 장기적 방향성에 대한 모색과 더불어 단기적 개선 대안에 대한 도출작업을 실시하였음.



## II. 이론적 고찰

### 1. 성과관리에 대한 이해

#### 1) 성과의 개념

- 성과(performance)에 대한 사전적 의미는 업무의 완성, 성공적 업무성취 행동, 지식의 단순한 소유와 구분된 지식의 활용, 기능이나 작용하는 과정이나 수단의 행동 등임.
  - 보다 간명한 정의로는 수행한 것, 이룩한 것, 완성된 것 등으로 성취(accomplishment), 달성결과(results), 또는 산출(outcome) 등의 개념과 광의적 관점에서 동의어로 사용됨(Rothwell, 2005).
  - 성과에 대한 개념적 정의는 학자들마다 다양하게 제시되고 있으나, 목표달성이나 산출과 같은 결과적 측면의 요소가 공통 개념으로 강조되고 있음(박중훈, 1999).
- 공공분야에서는 성과에 대한 정의와 측정은 공공분야의 본질적 지향점인 서비스 개선 및 이를 통한 국민 삶의 질 개선의 관점에서 중요한 부분으로 간주되고 있음.
  - 중앙정부기관부터 지방자치기관, 또는 공기업 분야까지 성과라는 개념은 행정활동의 궁극적 지향점에 초점을 맞추는 경향이 나타나고 있음.
  - 이에 따라 공공영역에서 강조되는 성과는 주로 구체적 달성결과, 산출물에 대한 능률성, 효과성 및 생산성에 초점이 맞추어져 왔음.
  - 특히, 최근까지의 성과지표 체계에 대한 전반적 강조점은 중간 산출(output) 보다는 최종 산출(outcome)에 치우친 경향이 있음.
- 그러나, 공공영역의 성과는 민간영역, 특히 기업조직의 성과와는 뚜렷이 구분되는 특성을 가지고 있음.
  - 민간영역의 성과관리제도에서 다루는 대부분의 지표들은 기업의 생산성, 매출액, 손익 등과 같은 가시적 지표로서 상대적으로 공공부분에 비해 쉽게 측정할 수 있음

- 그러나, 공공영역에서는 다양한 이해관계자들로부터 성과의 어떤 요소가 가장 중요한지에 대한 동의를 이끌어내기 쉽지 않으며, 많은 요소들은 실제로 측정하기도 어려움(Brewer & Selden, 2000:685).
- 또한 공공조직의 성과에 대한 다양한 이해관계자들의 암묵적 전제에는 정치적 함의가 담겨 있는 경우가 많음.
- 그 동안 많은 연구가 이루어져 왔지만, 종합적으로 공공조직과 비영리조직의 성과를 측정하고 평가를 하기 위한 가장 중요한 요소는 무엇인가에 대한 지식적 기반이 명확하지 않음(Selden & Sowa, 2004: 395).
- Summermatter & Siegel(2009)의 연구에 따르면 현재 공공조직에서 사용되고 있는 성과요소 중 결과(outcome)가 68%, 산출(Output)이 66%로 가장 빈번하게 많이 사용되고 있으며, 대조적으로 가치와 윤리(value & ethics)에 관련된 항목은 17%로 적게 활용되고 있었음.
- 이러한 논의를 종합해 보면, 민간영역에 비해 공공조직의 성과에 대한 공통의 합의는 매우 어렵지만, 그럼에도 불구하고 성과의 핵심적인 요소로 최종 결과물인 산출과 결과 항목을 중요하게 인식하는 경향이 짙게 나타나고 있다는 것임.
- 우리나라에서도 재정사업 자율평가 또는 예산 성과계획 과정에서 지표수립을 위해 가급적 과정(process)이나 산출(output)이 아닌 결과(outcome) 지표를 사용할 것을 권장하고 있음.
- 그러나 결과지표에 대한 이러한 과잉강조 경향은 성과관리에 대한 논리적 측면에서 몇 가지 잠재적 이슈를 내포하고 있음
  - 결과지표에 대한 강조는 재정사업 관련 정책 입안 및 계획 수립, 투자 등을 위하여 과연 해당 사업이 궁극적 효익을 가져다 줄 것인지에 대한 검토에서 출발함. 따라서 궁극적 효익이 높은 사업을 중심으로 예산을 편성하고 집행한다는 측면에서 결과지표의 강조는 매우 중요함.
  - 이는 예산에 대한 파레토균형을 추구하기 위한 핵심적인 요소임.
  - 그러나 대부분의 공공조직에서 수행하는 업무는 이렇게 기획, 입안된 정책 및 재정의 효과적 수행임. 따라서, 해당 수행조직의 성과를 평가하기 위하여 궁극적 효익 수준을 측정하는 것은 경우에 따라 논리적

으로 논쟁의 여지가 존재함.

- 예를 들어, 범죄율 감소 및 검거율 확대를 위한 경찰청의 CCTV 설치 사업의 경우 해당 정책사업에 대한 종합적 평가는 결과지표를 통해 측정되어야 하는 것이 분명하나, CCTV를 직접 설치하는 산하조직의 관점에서는 CCTV 설치를 통한 범죄율 감소의 결과지표는 적용이 다소 어렵고 오히려 계획대로 잘 설치가 되었는지, 설치 후 사각지대가 얼마나 적은지 등의 산출지표가 논리적으로 더 적합할 수 있음.
- 또한, 각 정책집행의 결과지표에 대한 강조로 인해 최근 성과계획서에서는 해당 정책집행에 대한 주민 만족도 조사와 ‘Willingness to pay’ 등의 편의적 가정기법을 활용한 효익에 대한 측정 등 오히려 주관성이 개입된 지표의 활용이 빈번하게 활용되는 문제가 있음.
- 따라서, 공공조직의 성과에 대한 관점에서 단순히 결과지표를 강조하기 보다는 논리적 검토를 통해 적절한 경우 산출지표를 활용할 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 할 것임.
- 지방자치단체의 성과관리에 대한 박희정 외(2004)의 연구에서 구성원들이 겪는 평가와 관련하여 가장 큰 애로점에 대한 질문에서 지표개발과 관련된 항목이 압도적으로 높게 나타나고 있다는 점을 눈여겨보아야 할 것임.

〈표 II -1〉 성과평가에 있어서의 제약요인 (박희정 외, 2004)

내용	빈도	%
자치단체장 및 직원의 관심부족	13	10.7
평가역량(조직, 인력, 전문성 등) 부족	18	14.9
평가수행상 문제(과제선정, 지표개발, 목표설정)	75	72.0
평가결과의 환류 미흡	5	4.1
평가위원회의 역할 미흡	—	—
여타 성과관리도구(목표관리제)와의 연계부족	8	6.6
기타	2	1.7
계	121	100

## 2) 성과관리와 성과평가

- 성과관리(Performance management)란 성과계획서 또는 직무성과계약서 등 목표설정 과정을 통해 합의된 정량적·정성적 성과지표를 통해 개인과 조직의 성과를 체계적으로 측정하고 평가함으로써 조직의 활동 및 자원을 효율적으로 운영하는 일련의 프로세스를 의미함(이윤식 외, 2005; 이세구, 2003; 김동훈, 2003; 서재호, 2014에서 재인용).
- 이석환(2008)은 조직이 불확실한 환경 속에서 의사결정에 필요한 정확한 정보를 제공받을 수 있도록 목표를 달성하기 위하여 다양한 인과적 수단들을 설계한 후, 이들 간의 관계를 정기적으로 측정하여 정확한 정보를 생산해내는 일련의 종합적인 과정으로 제시.
- 성과계획은 조직의 달성 목표를 확정하고 이를 측정하기 위한 성과지표를 도출하는 과정이고, 성과측정은 이러한 지표에 근거하여 성과수준을 확인하는 과정이며, 성과평가는 그 결과를 보고하고 환류하여 조직관리를 위한 중요한 정보로 활용하는 단계임
- 이론적 관점에서 성과측정과 성과평가는 분리되어 있는 단계이지만, 실무적 관점에서는 측정과 평가가 동시에 이루어지는 경우가 많음.
- 성과평가는 단순히 성과목표에 대한 집행결과를 보고하는 것뿐만 아니라, 예산과 자원의 활용을 통하여 결과적으로 무엇을 성취하였는지에 대한 질문을 해소하는 과정(Wholey and Hatry, 1992)이라고도 해석됨
- 따라서 바람직한 성과평가는 조직업무의 집행과정에 대한 심층적 탐색 과정으로서, 단순히 무엇을 달성하였는가(what)의 범위를 넘어, 왜(why), 어떻게(how) 그 것을 달성하였는가에 대한 질문에 대한 해답을 구하는 과정이라 할 수 있음.
- 종합하여 보면, 성과관리는 성과계획수립 - (업무 집행) - 성과측정 - 평가/환류의 4단계 구조로 정의할 수 있으며, 성과관리의 제한된 영역으로만 압축하는 경우 성과계획수립(goal-setting) - 성과측정(evaluation) - 환류(Feedback)의 3단계 구조로 정의할 수 있음



[그림 II-1] 성과관리 기본 프로세스

### 3) 공공분야의 성과관리

- 공공조직으로 시야를 축소한다면, 성과관리는 공공조직에서 고품질의 서비스를 제공하고 효율성을 증가시키기 위한 전략을 제공하는 하나의 메커니즘(Kelman, 2006), 또는 공공 부분의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정(Pollitt, 2002) 등으로 정의됨.
- 우리나라의 정부업무평가기본법에서는 성과관리를 기관의 임무, 중·장기목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동으로 정의하고 있음.
- 공공부분에서 성과관리에 대한 논의는 오랜 기간 지속되어 왔으며 지방정부의 성과관리는 미국을 중심으로 근대화 진입단계인 1900년대 초기부터 꾸준히 발전되어 왔음(서재호, 2014).
- Williams(2003)에 따르면 뉴욕시의 성과 및 생산성 측정은 도시연구국(Bureau of Municipal Research)이 설치된 1907년부터 시작되었으며, 도시연구부는 도시서비스 전달활동에 대한 비용, 산출, 결과물 등에 대한 통계자료를 수집하고 보고하는 임무를 수행하였음(서재호, 2014 재인용).

- 1916년 미국 동북부 16개 도시에서 뉴욕의 도시연구국과 비슷한 역할을 담당하는 조직이 생겨났으며, 지방정부의 성과를 측정하기 위한 운동은 제1차 세계대전이 발생하던 해까지 지속되었음.
- 미국의 경우 1920 ~ 1940년의 기간이 지방정부 성과보고의 전성기였음. 1930년대에 지방정부 성과보고는 지방공무원 교육훈련의 정규과목이 되었으며, 1931년에 지방정부 성과보고가 문서화되고 규정화되기도 하였음.
- Orland 등(1953)에 따르면 당시 188개의 지방정부가 일반 대중에게 주기적으로 성과를 보고하는 것으로 나타났음
- 1960~1970년에 걸쳐 미 연방정부 주도로 기획예산제도(PPBS)와 제로기준 예산제도(ZBB), 목표관리제(MBO) 등 새로운 성과관리 기법 도입, 지방정부 차원에서는 비용편익 분석(B/C analysis)을 통한 예산배정 및 사업계획 수립에 초점
- 1990년대 성과관리는 민간영역과 공공영역의 격차해소와 결과에 대한 강조가 핵심이라 할 수 있는 신공공관리(new public management)의 영향을 강하게 받기 시작함(서재호, 2014).
- 예를 들면 미 연방정부는 1993년 '정부성과 및 결과법(GPRA)' 제정, 연방정부가 수행하는 모든 사업의 성과목표를 설정하고 그 결과를 측정할 수 있도록 함. 신공공관리는 민간 또는 비영리 기관의 서비스 공급을 촉진하였는데, 이는 시장인센티브가 효율성과 효과성을 개선할 수 있다는 믿음에 기초하고 있음(서재호, 2014).
- 1990년대는 지방정부를 중심으로 벤치마킹과 성과 측정이 주요 이슈로 등장함. 그리고 일부 지방정부는 전략적 성과관리를 위하여 균형성과표(BSC)를 도입·적용하였음. 이 시기에는 지방정부 차원에서도 전략계획에 근거한 성과지표 도출 및 측정이 중요한 이슈로 대두됨.
- 우리나라의 경우 2000년대 이후 신공공관리의 영향으로 결과중심의 관리를 중시하는 경향이 짙어졌음.
  - 공무원의 업무성과를 공정하게 평가하기 위해서 목표관리제(MBO)를 도입하기 시작했으며, 제도의 실효성과 효과가 미흡한 면을 보이자 2005년부터는 균형성과제(BSC)를 정책적으로 도입하였음

- 현재는 균형성과제(BSC)나 균형성과제에 기반을 둔 자체평가 제도, 그리고 이와 유사한 다양한 평가제도들이 운용되고 있음
- 다양한 평가제도의 운용으로 인한 업무부담의 가중, 행정 복잡성 등의 부작용들이 현장에서 나타나고 있으나, 이러한 성과제도의 도입이 정부 서비스의 품질 및 성과관리의 체계성 확보에 큰 기여를 한 것은 분명함(박해육·주재복, 2009).
- 가장 중요한 효과는 구성원들이 성과계획과 목표의 중요성을 인식하게 되었고, 목표설정과 측정이 익숙해지면서 성과중심의 조직문화와 업무프로세스가 점차 정립되어 가고 있다는 사실임.

## 2. 국·내외 성과관리제도

### 1) 국내 성과관리제도 (지방정부를 중심으로)

#### ○ 목표관리제

- 목표관리제는 지방정부 공무원의 성과급 산정을 위한 기준마련을 위해 도입되었으며, 행정자치부 주도로 1998년 도입계획을 수립하여 21개 자치단체에 시범 실시.
- 1999년 2월부터 지방자치단체에 전면적으로 도입.
- 목표관리제는 조직 상·하위 계층 간의 협의를 통해 목표를 명확히 하고, 평가과정에서도 평가자와 피평가자의 의견교환이 원활이 이루어지며, 평가 결과는 차년도 목표설정에 환류하고 보상에 반영하는 인사관리 제도임(행정자치부, 2001).
- 목표 관리제 도입의 목적은 1) 개인별 업무성과를 공정하게 평가하고, 2) 성과에 상응한 차등적 보상을 하며, 3) 행정의 성과를 향상하고 공직사회의 경쟁력을 강화하는 데에 있음(행정자치부, 2001).
- 목표관리제는 공무원들에게 경쟁의식을 고취시켜 행정의 생산성 향상과 효율성 제고를 위해 도입되었음. 그러나, 목표관리제는 기대효과만큼 공공분야에 적용되는데 있어 몇 가지 한계점이 존재함: 1) 첫째,

공공분야는 공익을 추구하기 때문에 모든 활동이나 결과를 수치로 측정하기 어려우며, 측정을 강조할 경우 질적인 면이 등한시 될 수 있음. 2) 목표관리제는 참여적 관리이기 때문에 합의에 도달할 때까지 많은 시간과 노력이 소요되며, 과중한 서류작업에 시달리게 되어 상·하계충간 신뢰성이 문제될 수 있음(강창민, 2011).

#### ○ 직무성과계약제

- 직무성과계약제는 고위공무원을 대상으로 달성하고자 하는 당해연도 기관의 임무 및 전략 목표에 근거하여 개개인이 달성할 성과목표와 성과에 대한 평가기준 등을 직상급자와 합의하여 연초에 1년 단위의 성과계약을 체결하는 제도임.
- 계약 및 평가를 통해 청·차장 등 기관의 책임자와 실·국장 등 고위 관리자, 과장 등 중간관리자 간에 공식적인 성과계약을 체결하고 성과평가를 실시하여 승진, 성과급 등 인사관리에 활용하는 제도임.
- 달성하고자 하는 성과목표 뿐만 아니라 성과에 대한 평가기준까지도 평가자와 피 평가자간에 합의하기 때문에 성과계약과정에서 피 평가자의 입장이 충분히 사전에 반영될 수 있는 평가체계이며, 사전에 합의된 평가기준에 의해 평가가 이루어지므로 계량화가 곤란한 정부업무에 대한 성과평가에 있어서도 그 결과에 대한 당사자의 수용성을 높일 수 있음.
- 2004년 10월 중앙인사위원회가 처음 직무성과계약제를 도입하였으며, 2009년 현재에는 모든 광역자치단체에서 실시하고 있음.
- 직무성과계약제 도입 및 시행과 관련된 잠재적 문제점은 지적되기도 함(주재복 외, 2009, 재인용). 1) 직무성과계약관리에 많은 시간과 비용이 소요됨. 2) 성과목표, 평가지표 등의 선정에 있어서 주인과 대리인 문제가 발생할 수 있음. 3) 성과계약제가 형식적으로 운영될 가능성이 많다는 점임.
- 현실적으로 실국장의 업무분장이 명확하지 않고, 업무수행상의 자율성과 권한이 실질적으로 충분히 주어지지 않은 상황에서 이들의 업무는 소관 부서의 업무를 단순히 종합하는 수준에 머무르게 될 가능성이 많음.
- 제주특별자치도의 경우에도, 직무성과계약을 위한 조직평가 요소는 하위 부서의 성과목표를 단순합산해서 활용하고 있는 상황임.



○ 자체평가

- 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」에 의거 지방자치단체의 장(제 8조)이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 추진하는 기관의 역량 등을 평가(제2조 제5항)하기 위한 제도가 자체평가임.
- 결국 지방자치단체장이 자체적으로 선정한 업무의 집행성과와 기관의 역량 등을 종합적으로 평가하여 평가결과를 해당사업이나 시책에 대한 정보나 지식으로 활용하여 업무추진의 효율성을 도모하는 것이라고 볼 수 있음(라휘문, 2004, 강창민, 2011 재인용).
- 지방자치단체의 자체평가는 지방자치단체의 업무나 기능에 대한 성과관리와 거버넌스 제도화를 주요 목적으로 함(라휘문, 2004).
- 자체평가제도의 목적을 정리해보면 다음과 같음. 첫째, 기획, 관리, 서비스전달의 영역에서 지방자치단체의 현 업무상태에 대한 판단 촉진 둘째, 평가 자료의 준비를 통해 학습 촉진, 셋째, 지방자치단체 업무에 있어 업무계획의 기초 제공, 넷째, 평가를 통해 고객에 대한 자각 및 이해관계자간 토론 및 환류의 기회 촉진임.
- 행정안전부가 제시한 자체평가지침에는 자체평가의 절차를 크게 4단계, 즉, 성과관리 계획, 자체평가 준비, 자체평가 실시, 사후관리 등의 단계로 구분하고 있음(행정안전부, 2009; 이하 강창민, 2011 재인용).
- 성과관리 계획단계에서는 임무(mission)와 비전(vision)을 설정하며, 전략목표 및 성과목표를 수립하게 됨. 임무는 기관의 존재이유와 주요기능을 의미하며, 비전은 장기적인 목표와 바람직한 미래상을 의미하며, 조직의 정책 추진 방향설정과 구성원에 대한 동기부여 기능을 수행함.
- 자체평가 준비단계에서는 핵심업무를 선정하고, 이러한 업무에 대하여 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하는 데에 중점을 두고 있음.
- 자체평가 실시단계는 성과평가를 위한 계획서를 작성하며, 성과지표에 근거한 성과측정을 실시하며, 평가결과를 기초로 평가보고서를 작성하는 단계를 말함.
- 사후관리단계는 평가결과를 공개하고, 우수한 성과를 달성한 부서 또는 공무원에 대해서 인센티브를 제공하며, 부진한 업무 및 사업에 대해서는 개선방안이 마련하게 됨.

## 2) 국외 성과관리제도

- 미국 : 목표관리체계와 균형성과체계의 확산
  - 미국은 정부관리 측면에서 가장 앞선 선례들을 다양하게 제시하고 있으며, 특히 결과지표를 중심으로 하는 목표관리 체계와 균형성과체계(BSC)의 확산이 대표적인 특징임.
  - 미국 정부의 성과관리에 관련된 가장 대표적인 입법사례는 ‘정부성과 및 결과에 관한 기본법(GPRA: Government Performance and Result Act)’(1993)이며, 이후 공무원 개인의 직무성과계약 제도가 정립되었음.
  - 결과적으로 해당 기본법과 직무성과계약제는 결과중심의 인사관리 문화와 성과에 따른 차등보상의 인사원칙이 공무원 사회에 정착되는 계기가 되었음.
  - 목표 관리란 조직의 목표와 수단을 조직원들이 참여하여 결정하고 관리자들의 자기통제를 통하여 목표를 달성하고자 하는 일련의 관리방법으로 활동보다는 결과에 중점을 두고 있으며, 일반적으로 개인적인 목표 달성도에 상응하는 보상 지급 경향이 나타남(Poister & Streib, 1995). 사실상 보상차등을 위해 도입된 제도라고 해석할 수도 있음
  - 목표관리는 이와 같이 성과의 평가를 통해서 조직의 인사관리는 물론 전반적인 성과를 높이는데 착안하고 있으므로 단순한 조직관리 방식을 넘어서는 신공공관리적 성과관리 시스템의 범주에 포함됨
  - 조직의 전반적인 성과관리 기법이지만 예산 운영의 효율성을 추구한다는 점에서 예산제도의 일환으로 이해될 수도 있음(박삼석, 2008).
  - 특히 1990년대 이후 조직의 사명, 고객성과의 측정과 평가를 강조하는 결과 지향적 예산(budget for result)의 등장으로 더욱 유사성이 높아졌으며, 결과지향의 예산을 목표관리와 성과 예산의 새로운 결합으로 인식하는 경우도 존재함(박영강, 2004: 53).
  - 목표관리는 일찍이 민간 영역의 성과관리 방식으로 활용되었으나 닉슨 행정부의 출범 직후인 1973년도 미연방정부의 주요기관에 공식적으로 도입됨.
  - 이후 닉슨 대통령의 워터게이트 사건으로 인한 사임과 카터 행정부의 집권에 따라 1970년대 이후 미연방 정부에서 공식적으로 폐지되지만,

지방정부에서의 제도 확산은 지속되었고, 이후 공공부문의 성과관리의 기틀로 자리 잡게 되었음(박영강, 2001: 52).

- 목표관리의 도입과 운영에 관한 실증분석에 의하면 미국의 인구 25,000 ~ 1,000,000명 사이 지방정부 1,126 개 중 설문조사에 응한 520개 지방정부의 47%가 목표관리형(MBO-type)의 관리방식을 취하고 있으며, 목표관리가 행정관리와 의사결정에 미치는 결과에 대해서는 95% 이상에서 긍정 응답 도출(Poister & Streib, 1995).
- 최근 미국 캘리포니아 주의 Sunnyvale City나 애리조나 주의 Phoenix City 등이 목표관리제를 모범적으로 실시하는 지방정부로 꼽히고 있다(Poister & Streib, 1995).
- Sunnyvale City의 경우 목표관리와 성과예산을 연계한 성과평가 시스템을 운영하고 있으며, 최근에는 종래의 성과예산을 더욱 발전시켜 최종 산출지표 측정과 평가에 초점을 맞춘 결과지향의 산출관리를 강조하고 있음.
- Phoenix City의 경우 조직의 비전과 가치 기준 및 결과중심의 성과지표를 강조함으로써, 종전의 목표관리보다는 결과중심의 관리 (Management By Result: MBR)로 발전하는 경향을 보여주고 있다(박영강 외, 2004).
- 균형성과표 또는 균형성과체계로 번역되는 BSC는 기존의 조직이 재무적 최종지표에만 의존한 의사결정을 수행하던 한계 극복을 위해 제안된 성과관리에 대한 대안적 사고체계임(Kaplan & Norton, 1996).
- BSC체계의 가장 큰 특징은 종래 기업조직이 가장 중시하던 단기적 재무성과 중심의 조직관리에서 벗어나, 장기적이며 총체적 관점의 조직관리를 위하여 고객관점, 내부프로세스관점, 학습과 성장관점의 다각적 성과관리를 시도하였다는 점임.
- BSC는 기업 대상의 관리회계 영역에서 출발하였지만, 이내 조직의 기본적인 성과관리 체계로 기틀을 잡게 되었음.
- 이러한 발전과정에서 미국의 공공영역에서도 이러한 BSC 관점의 성과관리에 대한 관심을 가지게 되었고, 1990년대 이후 지속적 확산세를 구가하였음.
- 1993년의 성과관리 관련 기본법(GPRA) 제정 이후 연방정부는 BSC를 주목하게 되었으며, 2001년도이전에 BSC를 추진했거나 추진 중인 기

관들이 22 개에 달하며, 여기에는 8개의 연방정부 기관, 6개의 주정부, 8개의 지방정부가 포함되어 있었음(강황선, 2005: 14).

- 노스캐롤라이나 주의 Charlotte시 BSC 도입이 가장 대표적인 성공사례로 제시되고 있음(고경훈 · 박해육, 2005: 204),

○ 일본 : 행정평가제 중심의 성과관리

- 일본은 1990년대 중반 이후 확산된 행정평가제도가 성과관리 시스템의 전형으로 작동하고 있으며, 최근 BSC의 도입이 점차 나타나고 있는 추세임
- 행정평가제도는 정책(policy), 시책(program), 사무사업(project)에 대해 사전·사중·사후를 불문하고 일정한 기준지표를 통해 타당성, 달성도와 성과를 판정하는 것으로 정의됨(長谷部英司, 2004).
- 일본의 행정평가제도는 1996년 미에현(三重縣)의 ‘사무사업평가’ 제도 도입이 발단이 됨. 당시 미에현 지사는 공약을 통해 행정개혁의 일환으로 사무사업 평가의 도입을 천명하였음.
- 초기 미에현의 사무사업평가는 수백 개에 달하는 단위 사무(project)에 대한 성과 측정/평가에 초점을 두었으나, 이후 전국 지방정부로 확산되어 가면서 평가방식이 정교화 되고, 개인단위 사무가 아닌 정책수준에서의 계량적 성과목표 관리와 결과지표를 강조하는 방향으로 발전됨.
- 중앙정부에서도 2001년 ‘행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률(2001)’을 제정하고, 2002년부터 중앙정부 기관을 대상으로 적용함.
- 이 과정에서 중앙정부 기관의 행정평가를 사업평가, 실적평가, 총합평가가 결합된 ‘정책평가’로 정의하고, 지방자치단체의 행정평가와 구분하였음(육근효 · 박영강, 2007: 199).
- 행정평가제도 상의 사업평가는 공공사업, 연구개발 사업을 대상으로 사전, 중간, 사후 단계의 성과평가를 의미하며, 실적평가는 행정업무의 달성목표를 사전에 설정하고 그 실적을 사후에 평가하는 제도를 의미함. 총합평가는 주요 시책과 정책을 중심으로 사전, 사후에 상세한 평가 및 점검을 실시하는 제도임(中地宏, 2003: 7-17).
- 일본총무성의 조사에 따르면 2004년 기준, 지방자치단체 중 도도부현과 정령도시 수준에서는 돗토리현을 제외한 모든 단체에서 행정평가

제도를 도입한 것으로 나타났음.

- 최근 개혁적 성향의 지방자치단체에서는 성과관리 체계의 보완적 대안으로 목표관리제나 BSC를 도입 또는 도입을 검토하는 경우가 나타나고 있음. 박영강 외(2004)에 따르면, 동경도의 자치구인 스기나미구(杉並區)에서는 2002년도이후 행정평가를 목표관리제와 연계하려는 계획을 수립한 바 있으며, 다수의 지방자치단체들이 BSC를 전면적 또는 부분적으로 도입하기 시작했음.
- 예를 들어, 사무사업평가를 최초로 도입했던 미에현에서는 병원사업청에서 BSC를 도입하였고, 히메지시에서는 부와 과 수준의 성과관리를 위해 BSC체계를 사용하고 있음(이재실 · 김선엽, 2004: 269-295).
- 많은 지방자치단체에서는 기존의 사무사업평가 체계에 BSC 방식의 지표체계를 결합하려는 움직임이 나타나고 있으며, 향후 이러한 추세가 지속적으로 확산될 것으로 추측됨.

### 3) 국외 성과관리제도 검토 시사점

#### ○ Meritocracy의 지속 확산

- 신공공관리의 핵심은 민간영역에서 검증되었거나 추구되고 있는 조직 및 경영관리의 장점을 확보하는 데에 있음.
- 민간영역에서 최근 확산/정착되고 있고, 특히 이미 오랜 기간의 전통을 통해 발전이 이루어진 서구를 비롯하여 공공영역의 발전단계에 있는 일본 및 국내 공공영역에서 가장 강조되고 있는 방침은 능력주의(meritocracy)임.
- 이는 단순 개인별 인사관리의 범주에 속하는 것이 아니라, 예산책정, 집행, 관리 등 행정프로세스의 전반에서 적용되는 일종의 조직관리 패러다임임.
- 국내의 경우, 2015년 중반 이후 정책적 강조가 집중되고 있는 공공개혁을 필두로, 능력주의 문화 구축에 대한 지속적 관심이 대두될 것은 자명한 상황임.
- 능력주의는 결국 성과관리를 지속적으로 견인하는 동력으로 작용할 것이며, 이에 따라 나타나는 가장 대표적인 특징은 1) 성과지표의 체계화 및 강조, 2) 성과에 따른 보상 차등의 강조임.

- 이는 기대이론(expectancy theory) 관점에서의 동기부여 효과성 강화를 위한 조건과도 부합함.
- 향후 공공영역에서는 지속적인 성과관리와 이에 따른 보상차등화의 기조가 이어질 것으로 관측되며, 결국 당분간의 성과관리 진화방향성도 이에 부응할 것으로 예측됨.

#### ○ BSC 시대의 終焉

- 1990년대 중반이후 공공영역의 성과관리체계에서 균형성과체계(BSC)는 매우 중요한 지위를 차지하고 있음.
- Ittner & Larcker(1998)에 의하면, 기존의 전통적 성과지표는 다음과 같은 문제점을 가지고 있음: 1) 지나치게 역사적이고 과거 지향적(backward-looking)이며, 2) 미래의 성과를 설명하는 예측력이 결여되어 있으며, 3) 단기적이거나 부정확한 행동에 대하여 보상하는 경향이 존재하며, 4) 문제의 근원이나 해결에 대한 정보를 거의 제공하지 못하고, 5) 너무 느려서 중요한 조직의 변화를 포착하기 힘들며, 6) 지나치게 압축되고 요약되어 있어서 조직관리 전반에 대한 지침의 역할을 수행하지 못하며, 7) 조직의 전체 기능을 포괄하지 못하며, 8) 지적자본과 같은 무형자산의 고려가 불가능함.
- 이에 따라 균형성과체계는 전통적 회계/재무지표의 한계를 극복하기 위해 대두된 대안적 성과지표체계임
- 2005년 이후 국내 공공영역은 대부분 균형성과체계에 대한 도입이 진행된 바 있으며, 우리나라에서의 균형성과체계 확산에 대한 자극으로, 일본 지방정부는 최근 기존의 사무평가체계를 보완하기 위한 제도적 대책으로 이러한 균형성과체계를 도입/확산하려는 조짐을 나타내고 있음.
- 그러나, 이러한 균형성과체계가 과연 향후도 지속 가능한 성과관리체계의 기반으로 작용할 것인가에 대해서는 많은 의구심이 나타나고 있으며, 국내 공공영역에서도 이에 대한 깊은 고민이 발견되고 있음.
- Ahn(2011, 460)에 따르면 균형성과체계의 효과성은 시스템의 구축(implementation) 단계에서의 다양한 이슈로 인해 훼손되는 경우가 많음. Andon et al.(2004) 등 많은 연구자들은 균형성과체계가 적절하게 구축되는 것이 쉽지 많은 않다는 주장과 사례를 제시하고 있음,

- 또한, 균형성과체계의 가장 중요한 특징인 균형성(balance) 또한 현실적으로 잘 정착/정립되지 못하는 상황인데, Banker et al.(2004), Ittner et al.(2003) 등의 연구에서는 조직관리자들의 판단과 의사결정 상의 인지적 오류로 인해 성과지표의 균형성이 훼손되는 다양한 사례를 지적하고 있음.
  - 기본적으로 최종지표는 후행지표(latent index)이며, 이를 향상시키기 위한 선행지표의 강조가 균형성과체계의 핵심인데, 결과에 대한 강조와 이에 대한 인지적 편향이 결국 결과지표 중심의 성과관리 체계로 이어진다는 주장임(Lipe & Salterio, 2000, 2002).
  - 우리나라에서도 재정사업 자율평가, 자체평가, 예산 성과관리 체계 등에서 일관적으로 강조되고 있는 것은 결과지표(outcome), 즉 최종지표 중심의 성과지표 체계임.
  - 따라서, 우리나라의 경우는 현장에서 성과관리를 담당하는 조직관리자들의 인지적 편향을 떠나서, 공공정책 및 성과관리 기조 자체가 결과지표를 강조하고 있는 상황이기 때문에, 결국 균형성과체계의 관점과는 매우 큰 충돌을 나타내고 있는 것임.
  - 서구의 경우에는 속단이 어렵지만, 일본의 경우 당분간은 균형성과체계에 대한 관심이 지속될 것으로 예측되나, 국내 공공영역의 경우 현재로서는 균형성과체계의 패러다임은 확산과 쇠퇴의 기로에 놓여있다고 판단됨.
- 성과관리 패러다임의 진화 방향
- 1990년대의 균형성과체계(BSC)와 같이 향후 21세기를 지배할 새로운 성과관리 패러다임이 무엇이 될 것인지에 대한 예측은 쉽지 않음. Kuhn(1978)의 지적과 같이 패러다임간의 경쟁은 그 자체로 쉽게 나타나는 현상도 아닐뿐더러 예측의 대상도 아님.
  - 그러나, 공공영역에 비해 일정 수준 앞서있는 민간영역의 성과관리체계 변화 사례에서 진화 방향성의 탐색이 일정 수준 가능함.
  - 첫째, 목표관리제도(MBO)를 가장 앞서 도입하고 보급하는 데에 큰 역할을 수행했던 제너럴모터스(GM)과 제너럴일렉트릭스(GE)는 각각 2014년 末, 2015년 初 전통적인 등급형(S, A, B, C, D) 평가체계를 전면 폐지한다고 발표함. 이는 제너럴일렉트릭스(GE)의 활력곡선(vital

curve)을 성과관리의 기본 패러다임으로 인정해 온 경영계에서는 일대 충격이 아닐 수 없음. 이러한 등급형 평가제도를 폐지한다고 밝힌 근간에는 기존의 성과관리제도에서 나타난 몇 가지 부작용을 제시하고 있는데, 1) 상대서열형 등급제도는 결국 제로섬 방식의 내부 경쟁을 촉발하는 데에 그침, 2) 평가등급에의 관심이 지나치게 되어 오히려 평가제도 본연의 기능들이 왜곡되거나 거의 수행되지 못함.

- 이러한 평가등급제도 폐지는 최근 국내에서도(예, 두산그룹 2015년) 벤치마킹하는 사례가 발생하고 있어, 향후 진행경과에 대한 예의 주시의 필요성이 있음.
- 둘째, 구글(Google), 넷플릭스(Netflix) 등의 서구 선도기업에서는 평가등급과 보상간의 연결고리를 약화하고(보상은 업계 최고 수준으로 지불함을 보상원칙에 천명), 오히려 주변 동료들에 의한 상시평가(peer pressure appraisal)를 강화하는 성과관리 제도를 운영 중임. 이는 성과관리 본연의 목적 중 하나인 모니터링 및 피드백 기능의 강화에 초점을 맞춘 것임.
- 이러한 사례들은 아직 본격적인 성과관리의 새로운 전형으로서 인식되고 확산되는 수준은 아니지만, 평가제도의 발전방향이 새로운 도구와 시스템의 도입 보다는 성과관리 본연의 기능을 찾고 복원하는 방향으로 나타날 수 있음을 시사함.
- 앞으로 성과관리체계의 발전 방향에서 예측될 수 있는 몇 가지 사항을 정리하면 다음과 같음. 1) 과정평가 및 상시점검에 대한 강조, 2) 상대서열화 및 등급체계의 부작용 해소, 3) 현장 관리자의 성과관리 기능 및 역할 강화, 4) 자기주도형 목표설정 및 실적관리 기능 강화, 5) 조직평가결과와 개인평가결과의 결합을 통한 목표 가시성(line-of-sight) 확보.



## Ⅲ. 성과관리제도 및 운영현황

### 1. 제주특별자치도 성과관리 제도 현황

#### 1) 성과관리제도 기본방침 (2015 기준)

- 미션과 비전달성을 위한 핵심전략 중심 성과관리 운영
  - Top-down 방식의 조직계층에 따른 전략적 성과체계 확립
  - 공약, 도정 핵심정책 체계적 관리·평가 시스템 도입
  - 정책목표 및 국정평가 지표의 연계로 평가지표의 타당성 확보
  - 도정 주요 핵심지표 행정시와 연계한 모니터링 체계 구축
- 도민체감형 성과평가체계 구축
  - 고객(도민)이 체감할 수 있는 정책중심의 성과지표(KPI) 발굴
  - 도정 핵심목표 도민 평가제도 도입으로 정책의 투명성 확보
- 성과관리 및 평가절차의 합의와 공개 원칙 적용
  - 지표발굴 → 확정 → 평가 → 결과 등 전 과정 공개 및 모니터링
  - 성과관리실무협의회·성과평가위원회를 통한 공정성, 객관성 확보
- 올바르게 효율적인 성과창출을 위한 환류체계 구축
  - 공정하고 신뢰할만한 평가기준 마련으로 구성원의 업무의욕 고취
  - 조직·개인별 성과에 부합한 보상체계 마련

#### 2) 제도 현황

- 성과관리 제도 운영 근거
  - 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제53조
  - 정부업무평가기본법 제18조
  - 지방공무원 보수규정 제39조

- 제주특별자치도 지방공무원 임용 등에 관한 조례 제28조
- 제주특별자치도 성과관리·평가에 관한 규칙

○ 성과관리 제도 도입현황

- '05. 5월 성과관리시스템 도입추진
- '06. 7월 ~ '07. 3월 성과관리시스템 구축
- '07. 4월 성과관리시스템 본격가동  
(성과지표 활용 4급 이상 직무성과계약제 시행, 주요업무 자체평가 통합)
- '08. 5월 행정시 및 읍면동 성과관리시스템 운영

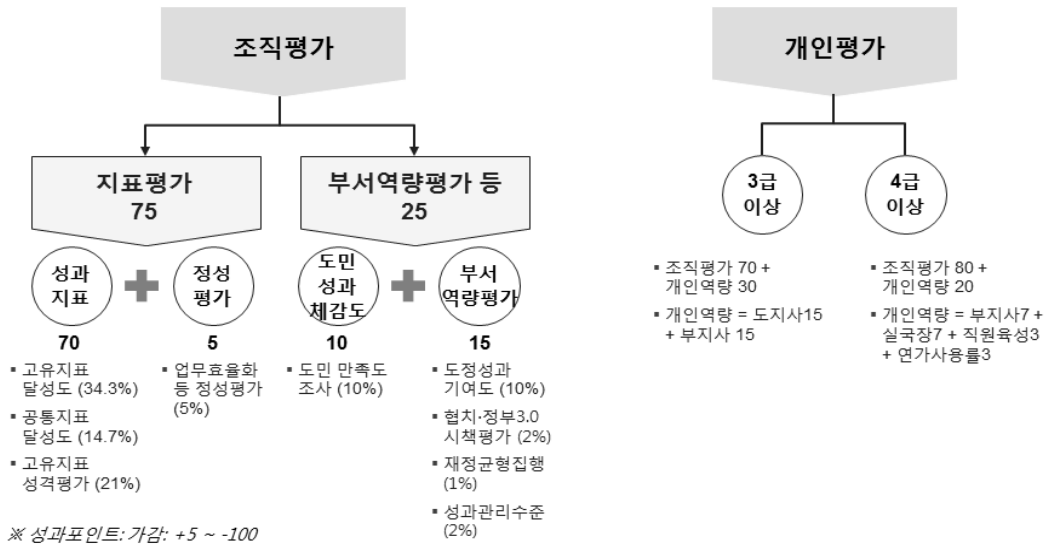
○ 2015년 성과관리제도 주요 변경 사항

- 고유지표 성과평가 주기 개선: 4월, 10월, 12월 → 4월, 10월  
(1회 축소)
- 지표정의서 제출 단위의 변경: 과별 지표정의서 → 실/국단위 성과계획서 제출 (단, 과별 지표정의서 포함)
- 성과지표 평가 중 고유지표성격평가 비중 하락: 40% → 30%  
(달성도 지표비중 상승: 60% → 70%)
- 3개 공통지표 → 4개 공통지표(공약사업관리, 지자체합동평가, 부서청렴시책평가, 전화친절도)
- 부서역량평가 중 부서협력도의 상세 항목 조정: 협치·정부3.0 시책평가(2점), 재정균형집행(1점)
- 기타 성과포인트 상 포상/감점 등에 대한 세부기준 조정 및 감점 한도 조정(감점 무제한)
- 4급 대상 개인평가 항목 조정: 개인평가(10점→6점) - 직원육성실적(3점), 연가활용률(3점)

○ 성과관리 제도 세부 사항 : 평가대상

- 조직평가 : 도 본청, 직속기관, 사업소, 합의제행정기관의 '과 단위' 이상 성과관리 운영부서 (현재 92개 부서)
- 개인평가 : 4급(과장 직위) 이상 공무원

○ 성과관리 제도 세부 사항 : 평가내용



[그림 III-1] 제주특별자치도 성과관리제도 종합

- 도정목표 연계한 지표평가: 성과지표 평가 (달성도 + 고유지표 성격평가, 부서별 우수사례 평가)
- 부서역량 평가 : 도민 성과체감도, 도정성과 기여도, 부서협력도 등
- 개인역량평가 : 주요업무 추진성과, 문제해결능력 등 상급자 평가

<표 III-1> 성과관리제도 평가요소

조직평가 (100% + 성과포인트)					개인평가 (100%)			
지표평가		부서역량평가 등			3급 (국장직위) 이상		4급 (과장직위)	
성과지표 (70)	정성평가 (5)	도민성과 체감도 (10)	부서 역량 (15)	성과 포인트	조직 평가 (70)	개인역량 평가 (30)	조직 평가 (80)	개인역량 평가 (20)

○ 조직평가 세부 평가내용

- 지표평가(75점) : 성과지표(70) + 정성평가(5)
  - 성과지표 : 달성도 (70%) + 고유지표 성격평가 (30%)
  - 정성평가 : 부서별 우수사례 - 실무협의회 평가 - 성과위원회 평가

- 도민 성과체감도(10점) : 부서의 대표정책 인지도, 체감도  
(외부 전문기관 의뢰 실시)
- 부서역량평가(15점) : 도정성과기여도(10) + 부서협력도(3) + 성과관리  
수준(2) (도정성과기여도 : 부지사(5) + 실국장(5))
- 개인평가 세부 평가내용
  - 부지사, 행정시장 : 개인역량평가 (평가자 : 도지사)
  - 3급(국장직위) 이상 : 조직평가(70점) + 개인역량평가(30점)  
(개인역량평가 : 도지사(15) + 부지사(15))
  - 4급(과장직위) : 조직평가(80점) + 개인역량평가(20점)  
(개인역량평가 : 부지사(7) + 실국장(7) + 직원육성실적(3) + 연가활용률(3))
- 평가결과 활용
  - 4급 이상 : 성과연봉, 보직관리에 반영 및 성과관리명부 작성
  - 5급 : 근무성적평정시 근무실적 50% 반영 평가  
(근무성적평정 = 근무실적 50% + 직무수행능력 50%,  
근무실적 = 난이도 10% + 지표달성도 20% + 노력도 20%)

### 3) 운영 현황

- 2008년 성과관리제도 시행 이후, 효율적 조직관리의 일환으로서 성과  
관리제도가 운영되어 왔으며 다음과 같은 소기의 성과를 거두고 있  
다고 판단됨.
  - 합리적 업무행태로의 이행 및 이를 통한 행정 생산성 향상.
  - 주기적으로 업무성과를 모니터링 함으로써 조직전반 성과에 대한 가  
시성 제고.
  - 성과차등형 보상제도 운영을 위한 기본 정보 및 타당성/공정성 제고  
기반 확보.
- 구성원들의 의견과 성과관리 부서 자체적인 노력을 통한 제도 합리화  
노력 지속 수행 중.
  - 지표정의서, 평가주기, 평가지표별 배점 등 평가제도 상의 주요 내용  
을 매년도 지속 개선 작업 진행 중.

## 2. 핵심이슈 및 개선 방향성

### 1) 성과관리 체계 전반의 이슈

- 제주특별자치도의 성과관리체계(기존 BSC성과평가 제도)는 2007년 구축이후 지속적인 수정/보완을 통해 제도적 완결성을 더해왔음. 그러나 제도 자체의 내용적 측면과 운영적 측면에서 다음의 몇 가지 이슈가 발생하고 있음.
- 첫째, 성과관리 영역 전반에서 유사한 취지의 제도들이 분리되어 운영됨으로써 구성원의 혼란과 행정업무의 비효율성을 야기하고 있음.

<표 III-2> 현행 주요 성과관리 관련제도

평가제도 (주관 부서)	인센티브/피드백		내용	비고
	4급	5급이하		
근무평정 (총무과 인사담당)	X	0 (승진)	공무원 개인 실적평가 연2회 (5, 11월) 평가 승진에 직접영향	
성과관리 (협치기획 · 성과 관리)	0 (성과연봉)	0 (성과상여금)	부서별 실적 평가(자체) (지표평가 + 부서역량평가) 1담당별 2개수준 지표운영 연말평가 → 익년 성과연봉, 상여금지급 반영	
예산성과관리 (예산담당과 · 예산총괄과)	X	X	단위사업별 목표 제시 성과계획서 의회제출 (11월) 성과보고서 작성 (익년 6월)	‘16년 회계부터 본격 적용
현안 · 핵심과제 관리 (협치기획 · 기획 담당)	X	X	도정 주요 성과평가 현안과제 47개, 핵심과제 103개 1월 선정, 월별/분기별 진행상황 점검	‘15년부터 시행

출처: 제주특별자치도 협치기획 · 성과관리 담당

- <표 III-2>에서 제주특별자치도에서 운영 중인 4가지의 성과관리 관련

제도를 제시하고 있는데, 각각의 제도들은 기본적으로 도의 과제수행에 대한 점검 및 평가라는 측면에서 유사성을 가지고 있음.

- 거시적 관점에서 살펴본 경우, 근무평정과 성과관리제도의 개인평가 영역은 '개인성과관리 체계'에 속하며, 나머지 과제들은 '조직성과관리 체계'에 속하는 제도들임.
- 조직성과관리와 개인성과관리는 조직전반의 성과에 대한 종합적 관점을 확보하기 위하여 상호 유기적으로 결합되어 운영되어야 함. 그럼에도 현재는 평가제도들이 서로 독립적으로 운영됨으로써 제도의 통합성 유지에 어려움을 겪음.
- 특히, 다양한 평가제도의 운영으로 인해 제도 운영의 피로감이 누적되어 현장 업무수행자들의 평가제도에 대한 불만족도 높아질 위험이 존재함.
- 2016년부터 본격적으로 시행될 예산성과관리 제도는 이러한 현상을 보다 가중시킬 가능성이 농후함('15년 9월 예산성과관리제도 설명회 실시, 조세연구원 주관1)).

## 2) 성과관리제도 이슈

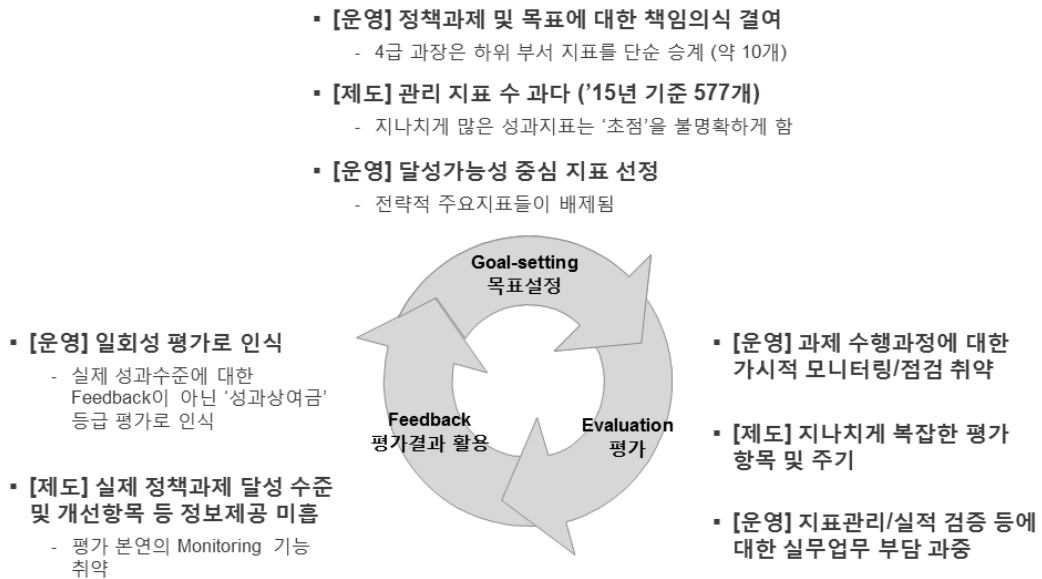
- 현재 운영 중인 제주특별자치도의 성과관리제도에 대한 이슈는 크게 제도자체의 내용으로 인해 발생하는 문제점들과 제도 운영상의 문제로 구분할 수 있음.
- 제도 자체의 이슈는 합리적 대안모색과 구성원 의견수렴을 통한 제도변경을 통해 해결이 가능하며 이는 상대적으로 쉬운 영역임. 반면, 운영 측면에서의 이슈는 성과관리제도에 관련된 구성원들의 인식과 행태 전반에 걸쳐 나타나는 문제이기 때문에 상대적으로 개선에 많은 시간과 노력이 소요될 수밖에 없음. 따라서 성과관리제도 개선의

---

1) 조세연구원 주관의 예산성과관리제도 설명회 참가 결과(2015. 9), 설명회의 대부분은 결과지표 중심 성과지표 선정 방법론에 대한 내용이었으며 이는 재정사업 자율평가의 지표선정 방법론 등과 내용상 동일함. 현장에서 유사한 성과관리제도가 운영되고 있다는 질의에 대해서는 정부차원에서 고민 중인 사항이라는 원론적 대답을 청취함.

어프로치는 단기적 제도개선과 장기적 운영개선 영역을 분리하여 검토해야 함.

- 제도와 운영에 대한 분석과정을 통해 다음과 같이 총 8가지 분야의 핵심이슈를 도출하였음.



[그림 III-2] 제주특별자치도 성과관리제도 이슈 종합

- 1. [운영]정책과제 및 목표에 대한 책임의식 결여
  - 현재 성과관리제도의 핵심은 부서단위(5급 담당별) 2개 이상의 지표평가라고 할 수 있음. 그러나 제주특별자치도의 성과관리제도 상 가장 핵심적인 문제점은 이렇게 설정된 조직단위 성과목표 및 지표에 대한 명확한 이해와 책임의식의 결여에 있음.
  - 이는 운영적 관점에서의 핵심적 문제 중 하나이며, 연말 성과상여금 지급 기준으로 지표를 설정한다는 인식이 기인하여, 조직단위의 성과목표 및 지표설정 과정은 단순한 행정처리 프로세스로 인식·운영 중인 상황임.
  - 즉, PLAN-DO-SEE의 순환구조에서 가장 중요한 계획(PLAN) 영역이 매우 미흡하며, 이는 성과관리 전반의 타당성 제고 및 관심도 부여에 치명적인 원인 요소로 작용하고 있음.

- 4급 과장 단위 조직에서도 하위 부서들의 성과지표를 단순 합산하여 관리하는 상황이기 때문에, 소속 조직의 구체적인 성과지표와 목표 수준에 대한 이해도/책임의식이 높지 않은 상황임.

## ○ 2. [제도] 관리지표 수 과다

- 일부 타 시·도의 경우 더 많은 지표를 관리하는 경우가 존재하나, 현재 제주특별자치도는 (2015년 기준) 총 577개의 많은 성과지표를 관리하고 있으며, 대부분 전년도 설정 지표를 그대로 사용함으로써 부적절한 지표가 있는 경우에도 지속적으로 활용되는 상황 발생.
- 특히, 별도의 과제관리 기능인 현안·핵심과제관리 영역에서도 별도의 현안과제 47개, 핵심과제 103개를 관리하고 있는 상황임.
- 성과관리 전반에서 지나치게 많은 지표의 활용은 핵심성과지표(KPI) 체계가 기본적으로 가정하고 있는 20:80의 법칙에서 벗어나는 것임<sup>2)</sup>
- 또한 지표관리와 검증을 위한 행정부담을 가중시키는 원인이 됨.

## ○ 3. [운영] 달성가능 중심지표 선정

- 도정의 핵심과제 및 해당 조직의 주요 과제와 연계된 지표가 설정되어야 하나, 현재는 연말 평가결과 시 높은 점수를 받을 수 있는 달성가능도가 높은 지표 중심으로 선정되고 있으며, 한번 설정한 지표는 매년도 답습하여 활용하고 있는 상황임.
- 2014년 성과관리제도 운영 결과, 지표달성 99% 이상 부서는 총 49개 부서로 전체 부서의 53%에 달했으며, 90%이상 달성 조직은 총 41개 부서로 43%에 달함. 90% 미만의 달성도를 나타낸 부서는 4개이며 (4%), 달성도가 낮게 나타난 조직들은 대부분 징계로 인한 성과포인트의 감점 또는 연중 사업환경 변경으로 인한 목표수준 조정의 사례에 해당됨.
- 즉, 예외적인 상황을 제외한 대부분의 부서에서는 최소 90%이상의 수준을 달성가능한 지표를 선정하여 활용하고 있는 상황임.
- 또한 지나치게 많은 성과지표와 짧은 일정으로 인해, 성과위원회의 정성평가 과정에서 577개에 달하는 지표의 적절성과 적정 성과수준에

---

2) 설명력이 높은 소수의 핵심적 성과지표로 대부분의 성과목표 및 수준을 관리한다는 관점



대한 피드백을 제시하기 어려운 상황임.

○ 4. [운영] 과제수행과정에 대한 모니터링/점검 취약

- 2015년부터 성과관리제도의 수행주기는 4월, 10월로 연 2회 평가주기가 설정되어 있으며, 4월의 중간점검은 사업의 초기 단계임을 감안하여 지표평가의 30% 수준에서 점수 부여.
- 가중치 부여로 인해 사실상의 평가는 10월말 기준 평가와 12월말 공통지표 평가로 확정됨.
- 성과관리에서 가장 중요한 상시 모니터링 및 점검 기능은 제도적으로나 운영적 관점에서 미흡한 상황임.
- 이로 인해 성과관리는 연말 일회성 평가라는 인식이 발생하고 있기도 함.

○ 5. [제도] 지나치게 복잡한 평가항목 및 주기

- 성과관리제도 하에서 평가/관리되는 항목은 총 15개 항목에 달함. 2015년 이후 개인평가 항목을 일부 축소하여 전반적으로 개수가 줄어들기는 했으나 여전히 복잡한 평가항목들로 구성되어 있음.
- 지표 평가 이외의 다양한 정성평가 항목들은 그 구성요소가 무엇인지 이해하기도 어렵고 실제 성과예측 가능성 측면에서도 제약이 발생해, 성과관리제도 전반의 체계성과 가시성을 낮추는 역할을 하고 있음.
- 성과지표 항목은 고유지표(2회), 공통지표(1회)의 평가주기로 운영되며, 고유지표는 4월, 10월말 평가를 실시하며 공통지표는 12월말 평가가 이루어짐. 따라서 구성원이 인식하는 평가주기는 총 3회임.<sup>3)</sup>
- 따라서 성과평가 주기도 다소 복잡하여 구성원의 성과관리제도 전반에 대한 이해도와 만족도를 낮추는 요소가 되고 있음.
- 10월 말 지표평가의 경우, 실제 연간 사업계획이 종료되는 시점보다 이른 시기에 평가가 이루어지기 때문에 대부분 연말까지의 예측값으로 평가를 진행하는 한계가 있고, 사후 확인/보정의 단계를 거치는 복잡성을 가지고 있음.

○ 6. [운영] 지표관리/검증 등 행정업무 과다 소요

- 92개 부서의 577개 지표에 대한 지표정의서 검토, 확인 및 연 2회 평

3) 12월이 아닌 10월말 평가가 이루어지는 이유는 현재의 성과관리 체계 상 지표평가 결과가 5급 직원의 근무성적평정 점수(11월 말 확정)에 반영되기 때문임.

가결과 검증 및 취합 등을 위한 성과관리 부서의 업무가 지나치게 집중되어 있는 상황임.

- 또한, 현장 구성원들도 평가주기 상의 주요 일정마다 지표관리를 위해 전담인력이 투입되는 상황임.
- 성과관리제도를 위한 행정부담의 가중으로 인해 오히려 현장조직 본연의 업무와 기획조직의 주요 업무에 누수가 발생할 가능성이 높음.
- 부서 서무업무 담당자의 숙련도에 따라 지표평가 결과가 달라진다는 인식도 팽배함4).

○ 7. [운영] 일회성 평가로 인식

- 조직 구성원들은 성과관리제도를 'BSC평가'라는 용어로 일반적으로 이해하고 있으며, 평가결과는 성과상여금의 차등에만 활용되고 있어 결국 연말 보상차등을 위한 일회성 평가로 인식.
- 이로 인해 목표설정 및 주기적 점점의 성과관리 본연의 기능에 대한 관심이 부족할 수 밖에 없는 상황임.

○ 8. [제도] 달성수준 및 개선과제 정보제공 미흡

- 현재의 성과관리제도에서 제공하는 환류(피드백)기능은 연말 성과상여금의 차등 수준 외에는 없음.
- 성과관리 기능의 온전한 이행을 위해서는 성과달성 수준에 대한 정확한 정보와 점수/등급 부여 근거, 향후 개선 및 보완 과제 등에 대한 구체적 환류정보 제공이 필수적이나, 현재는 성과상여금 차등 지급으로 성과관리제도가 종결되고 있음.
- 이는 구성원들의 성과관리제도에 대한 관심도 저하에 많은 비중을 차지하고 있음.

---

4) 제5장 구성원 의견조사 결과 참고 (개방형 의견 기입 항목)

## Ⅳ. 개선방향에 대한 구성원 의견조사

### 1. 구성원 의견조사 개요

#### 1) 기간 및 대상

- 조사기간 : 2015. 9.11 ~ 9.22 (12일 간)
- 조사기관 : 제주발전연구원·제주대학교
- 조사대상 : 도청 소속(직속기관 및 사업소 포함) 공무원

#### 2) 조사 방법

- 조사방법: 내부 인트라넷을 활용한 설문조사
- 조사항목: 총 19개 항목<sup>5)</sup>
  - 성과관리제도 개선 필요성 관련 10개 항목
  - 성과관리제도 개선 방향성 관련 6개 항목
  - 인구통계자료 3개 항목 (소속, 직급, 성별)

### 2. 구성원 의견조사 결과

#### 1) 응답현황 및 응답자 특성

- 최종응답 설문은 314부였으며, 이는 2015년 9월 기준 30%를 약간 초과하는 응답수준임.
- 응답자 분포 현황은 다음과 같음.

---

5) 상세 설문지는 별첨

- 전체 응답자 314명 중 도본청 소속은 159명(50.6%), 직속기관 및 사업소 소속은 155명(49.4%)으로 조직별 응답분포는 고르게 나타났음.
- 전체 응답자 중 4급 이상 10명(3.2%), 5급 53명(16.9%), 6급 114명(36.3%) 7급 이하 137명(43.6%)으로 실제 직급별 인력분포와 비교적 유사한 분포를 나타내었음<sup>6)</sup>
- 성별분포의 경우 남성 230명(73.2%), 여성 84명(26.8%) 수준으로 응답 분포가 실제 모집단의 성별분포와 큰 차이를 나타내지 않았음.

## 2) 기본분석 - 성과관리제도 개선 필요성

〈표 IV-1〉 문항 1 응답결과

질문 항목	응답			계
	잘 모른다	보통	잘 알고 있다	
나는 우리 도의 성과관리제도가 어떤 내용으로 구성되어 있는지 잘 알고 있다.	30 (9.6)	122 (38.9)	162 (51.6)	314 (100)

- 구체적인 항목에 대한 질문에 앞서, 현재 운용중인 성과관리 제도에 대한 전반적 이해도를 질문하였는데, 이에 대한 긍정응답이 162명(51.6%) 수준으로 나타나고 있음.
- 2007년 이후 지속적으로 시행되어온 제도이며, 매년도 성과상여금을 차등지급함으로써 구성원의 관심을 받았기 때문에 제도 전반에 대한 인지도는 상당히 높은 수준임.
- 단 이해도에 대한 자기응답 결과이기 때문에, 실제로 제도 전반의 내용에 대해 정확히 이해하고 있는지의 여부는 별개의 문제임.

6) 이론적 연구모형에 대한 가설검증을 위한 조사가 아니고 구성원들의 다양한 의견 취합이 목적이기 때문에, 표본추출 과정에서 확률적 추출방법의 엄격한 기준을 적용하지 않음.

〈표 Ⅳ-2〉 문항 2, 3 응답결과

질문 항목	응답					계
	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	
우리도의 성과관리 제도는 정책과제 관리 및 도정수행에 있어 도움이 되고 있다.	24 (7.6)	64 (20.4)	131 (41.7)	80 (25.5)	15 (4.8)	314 (100)
나는 성과관리제도를 통한 그 동안의 평가결과에 대해 수용하고 만족한다.	39 (12.4)	74 (23.6)	135 (43.0)	58 (18.5)	8 (2.5)	314 (100)

- 이후 문항 2와 3을 통해 성과관리 제도의 실효성과 이에 대한 구성원  
의 만족도를 질문하였음.
- 응답결과, 성과관리 제도의 실효성에 대한 질문(문항 2)에 대해서는 88  
명(28.0%)의 부정적 응답이 나타났으며, 제도의 수용성·만족도에 대한  
질문(문항 3)에 대해서는 113명(36.0%)의 부정적 응답이 나타나고 있음.
- 절대적으로 부정적 응답이 많은 비중을 차지하고 있지는 않지만, 8년  
이상 지속 운영되어 온 제도에 대한 인식에서 약 30%~36% 수준의  
부정적 응답이 발견되고 있음은 주지할 필요가 있음.

〈표 Ⅳ-3〉 문항 4 응답결과

질문 항목	응답					계
	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	
우리도의 성과관리제도는 개선이 필요하다고 생각한다.	3 (1.0)	10 (3.2)	60 (19.1)	159 (50.6)	82 (26.1)	314 (100)

- 성과관리제도의 개선 필요성에 대한 질문(문항 4)에 대해서는 241명  
(76.7%)이 그렇다(4점) 또는 매우 그렇다(5점)의 응답을 나타내고 있  
어, 구성원들은 성과관리제도의 대한 개선 필요성을 매우 높게 인식

하고 있다고 판단할 수 있음.

- 현재의 성과관리제도의 실효성과 만족도에 대한 상대적으로 양호한 수준의 응답에 비해, 개선필요성에 대한 높은 수준의 응답결과는 해석 상의 주의가 필요함.
- 평가결과에 대한 불만족 응답자들이 제도 개선 필요성에 대한 높은 지지의견을 나타냈을 것이며, 추가적인 30~40%의 개선 필요성 지지 응답자들은 평가결과에 대해서는 만족하나, 제도 및 운영현황에 대해서는 불만족하고 있는 것으로 추측이 가능함.

<표 IV-4> 문항 3, 4의 다중응답표

		문항 4				
		1	2	3	4	5
문항 3	1	1			3	35
	2		1	5	44	24
	3	1	3	31	82	18
	4		3	23	28	4
	5	1	3	1	2	1

- <표 10>의 다중응답표를 살펴본 결과, 문항 4의 응답결과가 대체적으로 문항 3의 응답과 반대로 나타나고 있어, 위의 추측이 어느 정도 타당한 것으로 판단됨.
- 단 문항 3에 대한 ‘보통’의견 응답자가 대부분 문항 4에 대해 긍정 의견을 피력한 것으로 보아, 문항 3에 대한 중립의견들도 사실은 부정적 인식을 내포하고 있다는 판단이 가능함.

〈표 Ⅳ-5〉 문항 5, 6 응답결과

질문 항목	응답					계
	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	
성과지표의 도출시 실제 정책적 중요도보다는 높은 평가를 받기에 용이한 지표를 선정하는 경향이 있다.	4 (1.3)	15 (4.8)	59 (18.8)	167 (53.2)	69 (22.0)	314 (100)
성과지표별 구체적인 목표수준 설정 시 연말에 높은 평가를 받기 위해 낮춰 잡으려는 경향이 있다.	3 (1.0)	37 (11.8)	77 (24.5)	136 (43.3)	61 (19.4)	314 (100)

- 성과지표 운영 현황에 대한 질문(문항 5, 6)의 응답결과, 용이한 지표의 선정에 대해서는 75% 수준의 긍정응답(보통의견 포함 시 95% 수준)이 나타났으며, 낮은 목표수준의 설정에 대해서도 53% 수준의 긍정응답(보통의견 포함 시 88% 수준)이 나타남
- 과제 및 지표설정, 그리고 목표수준 설정의 프로세스가 엄격하게 운영되고 있지 않다는 이슈진단 결과를 지지하는 응답임.
- 구성원들은 사실 상, 정책적 중요도 보다는 평가결과를 잘 받을 수 있는지의 여부를 기준으로 성과지표를 도출하여 목표설정 과정을 진행하고 있다는 의견임.
- 사회적 온당성(social desirability) 편향 등으로 인해 일반적으로 응답자들이 부정적 응답에 대해 기피하는 경향을 고려한다면, 이러한 응답결과는 예상보다 심각한 상황을 암시할 가능성이 높음.

〈표 IV-6〉 문항 7 응답결과

질문 항목	응답					계
	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	
부서별 성과지표가 많아서 성과관리를 위한 행정적 노력이 지나치게 많이 소요되고 있다.	0 (0.0)	19 (6.1)	70 (22.3)	132 (42.0)	93 (29.6)	314 (100)

- 총 577개에 이르는 현재의 성과지표가 과다하여 행정적 부담이 크다는 응답이 72% 수준에 이르며, 보통수준 이상의 응답은 94% 수준임.
- 구성원들의 응답결과는 현재보다 성과지표를 축소해서 운영하는 대안의 필요성을 지지하고 있음.

〈표 IV-7〉 문항 8, 9 응답결과

질문 항목	응답					계
	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	
현행 성과관리제도는 부서의 성과관리 담당자가 얼마나 자료를 잘 정리하느냐에 따라 평가결과가 달라진다고 생각한다.	0 (0.0)	12 (3.8)	25 (8.0)	155 (49.4)	122 (38.9)	314 (100)
부서별로 제출된 성과지표에 대한 부서장의 관심도와 책임감이 높다고 생각한다.	13 (4.1)	19 (6.1)	89 (27.1)	137 (43.6)	60 (19.1)	314 (100)

- 각 부서의 성과관리 전담 직원의 역량 수준에 따라 BSC평가 결과가 편차를 나타낸다는 질문(문항 8)에 대해서는 88.3%의 긍정응답이 나타났다으며, 보통이상의 의견은 96%에 달함.



- 이는 이슈진단 결과에서 제시되었던 핵심내용 중 하나였으며, 구성원들의 응답결과를 통해 이러한 이슈가 확인되고 있음.
- 반면, 부서장들의 성과지표에 대한 관심도를 묻는 질문(문항 9)에 대해서는 이슈진단 과정에서 지적되었던 내용과는 다소 다른 전반적 긍정 응답이 발견되고 있음.
- 문항 9의 응답결과에 대해서는 몇 가지 해석이 가능한데, 1) 실제로 해당 내용의 수준이 낮지 않은 경우, 2) 부서장의 책임감이 크다는 질문에 대해서 실제 내용과는 다른 해석이 이루어졌을 경우(즉, 지표 설정의 부서장 책임에 대한 당위적 인식), 3) 실제 부서장이 아닌 구성원들의 응답비중이 높아서 부서장의 인식 수준에 대한 적절한 판단이 어려운 경우.
- 따라서, 문항 9에 대해서는 이후 직급별 분석 등의 추가 분석 과정이 요구됨.

### 3) 기본분석 - 성과관리제도 개선 방향성

〈표 IV-8〉 문항 10~14 응답결과

질문 항목	응답		계
	바람직하지 않다	바람직하다	
부서단위 성과지표의 축소 및 단순화 (예: 현행 담당별 2개 → 담당별 1개 또는 과단위 3~5개)	21 (6.7)	293 (93.3)	314 (100)
평가항목의 단순화 (예: 유사한 정성지표의 축약, 삭제)	22 (7.0)	292 (93.0)	314 (100)
부서/과 단위 정책과제에 대한 부서장 책임감 강화	54 (17.2)	260 (82.8)	314 (100)
평가결과에 대한 상세 피드백 제공	36 (11.5)	278 (88.5)	314 (100)
상시 과제관리 시스템/인프라 구축	65 (20.7)	249 (79.3)	314 (100)

- 성과관리 제도 개선 방향성에 대한 질문 문항들에 대해서는 전반적으로 ‘바람직하다’ 응답이 70%를 훨씬 상회하는 수준을 나타냄.
- 특히, 성과지표의 축소 및 평가항목의 단순화에 대해서는 93% 수준의 압도적인 지지 의견이 나타나고 있음.
- 상대적으로 상시 과제관리 시스템의 구축에 대해서는 구성원들의 업무가중에 대한 부담 등의 이유로 20% 수준의 ‘바람직하지 않다’응답이 나타나고 있는 것으로 해석됨.
- 이러한 응답결과는 향후 단기적 제도개선 대안의 수립 및 구성원 공유 과정에서 일정수준 이상의 수용성과 구성원 지지도를 이끌어 낼 수 있을 것이라는 추측을 가능케 함.
- 추가적으로, 문항 9에서 나타났던 부서장의 성과관리 책임감이 높다는 응답결과에 반해, 향후 부서장의 정책과제에 대한 책임감 강화가 필요하다는 데에 대한 80% 이상의 긍정의견은, 앞서 제시했던 문항 9의 해석 대안 중 둘째 또는 셋째 해석이 가능성이 높음을 암시함.

#### 4) 조직별 차이 - 성과관리제도 개선 필요성

- 각 문항들의 응답결과에 대한 조직별 차이를 검토하고, 이러한 응답차가 통계적으로 유의한 수준인지 여부에 대한 확인을 위해 일원배치 분산분석(ANOVA)를 실시하였음.
- 조직(도본청, 직속기관 및 사업소)별 응답수준 차이에 대한 검증 결과, 대부분의 문항에서 조직별 유의한 평균값의 차이가 발견되지 않았음. 이는 해당문항 들에 대한 응답결과가 도청 직원 전반의 의견을 포괄하고 있다는 해석이 가능함.

<표 IV-9> 문항 1~9의 조직별 차이 분석결과

문항 및 조직구분		평균	제곱합	df	평균 제곱	F	유의 확률
나는 우리 도의 성과관리제도가 어떤 내용으로 구성되어 있는지 잘 알고 있다.	도 본청	2.48	1.315 135.195	1 312	1.315 .433	3.035	.082
	직속기관	2.35	136.510	313			
우리도의 성과관리 제도는 정책과제 관리 및 도정수행에 도움이 된다.	도 본청	2.94	.813 299.174	1 312	.813 .959	.848	.358
	직속기관	3.05	299.987	313			
나는 성과관리제도를 통한 그 동안의 평가결과에 대해 수용하고 만족한다.	도 본청	2.76	.029 300.596	1 312	.029 .963	.030	.863
	직속기관	2.74	300.624	313			
우리도의 성과관리제도는 개선이 필요하다고 생각한다.	도 본청	4.05	1.698 207.146	1 312	1.698 .664	2.558	.111
	직속기관	3.90	208.844	313			
성과지표의 도출시 실제 정책적 중요도보다는 높은 평가를 받기에 용이한 지표를 선정하는 경향이 있다.	도 본청	3.94	.490 220.248	1 312	.490 .706	.695	.405
	직속기관	3.86	220.739	313			
성과지표별 구체적인 목표수준 설정 시 연말에 높은 평가를 받기 위해 낮춰 잡으려는 경향이 있다.	도 본청	3.79	3.739 278.048	1 312	3.739 .891	4.195	.041
	직속기관	3.57	281.787	313			
부서별 성과지표가 많아서 성과관리를 위한 행정적 노력이 지나치게 많이 소요되고 있다.	도 본청	4.04	2.355 235.928	1 312	2.355 .756	3.114	.079
	직속기관	3.86	238.283	313			
현행 성과관리제도는 부서의 성과관리 담당자가 얼마나 자료를 잘 정리하느냐에 따라 평가결과가 달라진다.	도 본청	4.26	.323 177.706	1 312	.323 .570	.567	.452
	직속기관	4.20	178.029	313			
부서별로 제출된 성과지표에 대한 부서장의 관심도와 책임감이 높다고 생각한다.	도 본청	3.60	1.641 303.225	1 312	1.641 .972	1.689	.195
	직속기관	3.75	304.866	313			

- 단, 문항 6은  $p<.05$  수준에서 귀무가설이 기각될 유의확률을 나타내고 있는데, 구체적인 문항은 목표설정 시 낮은 수준의 성과목표를 설정하는가에 대한 질문임. 도본청 소속의 직원들이 상대적으로 높은

응답을 하고 있어, 이러한 관행이 직속기관 보다는 도 본청에서 더 자주 나타나고 있다는 해석을 가능케 함.

## 5) 조직별 차이 - 성과관리제도 개선 방향성

〈표 IV-10〉 문항 10~14의 조직별 차이 분석결과

문항 및 조직구분		평균	제곱합	df	평균 제곱	F	유의 확률
부서단위 성과지표의 축소 및 단순화 (예: 현행 담당별 2개 → 담당별 1개 또는 과단위 3~5개)	도 본청	1.94	.005 19.590	1 312	.005 .063	.082	.775
	직속기관	1.93	19.596	313			
평가항목의 단순화 (예: 유사한 정성지표의 축약, 삭제)	도 본청	1.94	.017 20.442	1 312	.017 .066	.253	.615
	직속기관	1.92	20.459	313			
부서/과 단위 정책과제에 대한 부서장 책임감 강화	도 본청	1.80	.276 44.437	1 312	.276 .142	1.939	.165
	직속기관	1.86	44.713	313			
평가결과에 대한 상세 피드백 제공	도 본청	1.87	.040 31.833	1 312	.040 .102	.392	.532
	직속기관	1.90	31.873	313			
상시 과제관리 시스템/인프라 구축	도 본청	1.76	.330 51.215	1 312	.330 .164	2.008	.157
	직속기관	1.83	51.545	313			

- 향후 성과관리제도 개선 방향성에 대한 질문항목(문항 10~14)에 대해서는 유의미한 조직별 의견차이가 나타나지 않았음.
- 즉, 해당 제도개선 방향성에 대한 지지의견이 도청 직원 전반에 걸쳐 고르게 나타나고 있다고 해석됨.

## 6) 직급별 차이 - 성과관리제도 개선 필요성

- 각 문항들의 응답결과에 대한 직급별 차이 유무를 확인하기 위하여 마찬가지로 일원배치 분산분석을 실시하였음.
- 그 결과, 조직별 차이에 대한 응답결과와는 다르게 직급별 응답의 유의미한 차이가 많이 나타나고 있음.

<표 Ⅳ-11> 문항 1~9의 직급별 차이 분석결과

문항 및 조직구분		평균	제곱합	df	평균 제곱	F	유의 확률
나는 우리 도의 성과관리제도가 어떤 내용으로 구성되어 있는지 잘 알고 있다.	4급 이상	2.80	7.832 128.677 136.510	3 310 313	2.611 .415	6.290	.000
	5급	2.68					
	6급	2.44					
	7급 이하	2.28					
우리도의 성과관리 제도는 정책과제 관리 및 도정수행에 도움이 된다.	4급 이상	3.20	11.930 288.057 299.987	3 310 313	3.977 .929	4.280	.006
	5급	3.21					
	6급	3.14					
	7급 이하	2.77					
나는 성과관리제도를 통한 그 동안의 평가결과에 대해 수용하고 만족한다.	4급 이상	2.90	14.962 285.663 300.624	3 310 313	4.987 .921	5.412	.001
	5급	2.94					
	6급	2.95					
	7급 이하	2.50					
우리도의 성과관리제도는 개선이 필요하다고 생각한다.	4급 이상	4.10	5.893 202.951 208.844	3 310 313	1.964 .655	3.001	.031
	5급	4.04					
	6급	3.80					
	7급 이하	4.09					
성과지표의 도출시 실제 정책적 중요도보다는 높은 평가를 받기에 용이한 지표를 선정하는 경향이 있다.	4급 이상	4.20	2.921 217.817 220.739	3 310 313	.974 .703	1.386	.247
	5급	4.00					
	6급	3.79					
	7급 이하	3.93					
성과지표별 구체적인 목표수준 설정 시 연말에 높은 평가를 받기 위해 낮춰 잡으려는 경향이 있다.	4급 이상	4.20	4.804 276.983 281.787	3 310 313	1.601 .893	1.792	.149
	5급	3.83					
	6급	3.68					
	7급 이하	3.60					
부서별 성과지표가 많아서 성과관리를 위한 행정적 노력이 지나치게 많이 소요되고 있다.	4급 이상	3.60	3.701 234.582 238.283	3 310 313	1.234 .757	1.630	.182
	5급	3.77					
	6급	3.98					
	7급 이하	4.02					
현행 성과관리제도는 부서의 성과관리 담당자가 얼마나 자료를 잘 정리하느냐에 따라 평가결과가 달라진다.	4급 이상	4.00	.678 177.350 178.029	3 310 313	.226 .572	.395	.757
	5급	4.28					
	6급	4.23					
	7급 이하	4.23					
부서별로 제출된 성과지표에 대한 부서장의 관심도와 책임감이 높다고 생각한다.	4급 이상	4.00	8.956 295.910 304.866	3 310 313	2.985 .955	3.123	.026
	5급	3.60					
	6급	3.87					
	7급 이하	3.52					

- 부서장들에게서 당연히 높은 응답이 나올 것으로 예측되는 문항 9를 제외하고, 문항 1~4에서 직급별 유의한 평균값의 차이가 발견되었음.
- 대부분의 응답패턴은 높은 직급에서 높은 응답의 경향으로 나타나고 있는데, 이는 직급이 높아질수록 성과관리제도의 적용 비중이 증가하며, 4급 이상에서는 직무성과계약의 70~80%를 차지하는 등 그 중요성이 증가하기 때문인 것으로 해석됨.
- 단 성과관리의 만족도 측면에서는 6급 이상의 직원들 간에는 의견차이가 거의 없고, 7급 이하 직원들과의 의견차이가 다소 크게 나타나고 있는 특징이 발견됨.

## 7) 직급별 차이 - 성과관리제도 개선 필요성

<표 IV-12> 문항 10~14의 직급별 차이 분석결과

문항 및 조직구분		평균	제곱합	df	평균 제곱	F	유의 확률
부서단위 성과지표의 축소 및 단순화 (예: 현행 담당별 2개 → 담당별 1개 또는 과단위 3~5개)	4급 이상	1.90	.066 19.530 19.596	3	.022 .063	.347	.791
	5급	1.92		310			
	6급	1.92		313			
	7급 이하	1.95					
평가항목의 단순화 (예: 유사한 정성지표의 축약, 삭제)	4급 이상	1.90	.098 20.360 20.459	3	.033 .066	.500	.683
	5급	1.91		310			
	6급	1.92		313			
	7급 이하	1.95					
부서/과 단위 정책과제에 대한 부서장 책임감 강화	4급 이상	2.00	.785 43.929 44.713	3	.262 .142	.1846	.139
	5급	1.83		310			
	6급	1.87		313			
	7급 이하	1.78					
평가결과에 대한 상세 피드백 제공	4급 이상	1.90	.387 31.486 31.873	3	.129 .102	1.269	.285
	5급	1.96		310			
	6급	1.87		313			
	7급 이하	1.87					
상시 과제관리 시스템/인프라 구축	4급 이상	2.00	.662 50.882 51.545	3	.221 .164	1.345	.260
	5급	1.83		310			
	6급	1.80		313			
	7급 이하	1.76					

- 성과관리제도 개선 필요성에 대한 의견에서는 유의미한 직급별 평균 차이가 나타나지 않고 있음.
- 조직별 비교분석에서와 마찬가지로 향후 개선방향성에 대한 구성원의 의견은 고른 분포를 나타내고 있음. 단, 직급별 평균 응답값 자체는 4급 이상의 직원들에게서 다소 높게 나타나는 경향은 발견되고 있음 (통계적으로 유의한 차이는 아님)

## 8) 구성원 의견조사 결과 시사점

- 대부분의 응답결과는 앞서 도출된 제주특별자치도의 성과관리제도 상 핵심이슈들을 지지하는 방향으로 나타났음.
- 현행 제도에 대한 인지도 및 이해도 자체는 오랜 기간 운영되어온 제도의 특성으로 인해 높은 수준으로 나타나고 있음.
- 현재의 성과관리제도에 대한 개선 필요성의 인식은 대부분의 문항에서 보통이상의 응답이 70%를 넘는 수준의 높은 응답결과를 나타냈으나, 향후 개선방향성에 구성원의 의견은 대부분의 항목에서 긍정응답 비율이 90%를 상회할 정도로 높게 나타나고 있음.
- 조직 전반의 구성원들이 현행 성과관리제도에 대해 개선이 필요하다는 한목소리를 내고 있는 상황임.
- 일부 문항들에서는 조직별/직급별 통계적 유의수준에서의 평균 값 차이가 나타났으나, 실무적 해석에서 큰 시사점을 제시할 수준은 아닌 것으로 해석되었음.

## V. 개선방향성 모색

### 1. Benchmarking 및 시사점 모색

#### 1) 국내 시도 성과관리제도 운영실태 Benchmarking<sup>7)</sup>

##### ○ 실시 개요

- 1차적으로 각 시·도별 성과관리 운영계획 관련 자료조사  
(2차 자료조사)
- Benchmarking Template 활용 국내 17개 시·도 대상 성과관리제도 운영현황 조사
- 대표시도 방문 Workshop 실시<sup>8)</sup>

##### ○ 조사 내용

- 성과관리제도 전반 및 운영현황에 대한 담당부서 의견
- 평가방식, 평가대상, 평가주기, 평가방법, 평가결과 활용

##### ○ 주요 조사 결과 (종합)

- 전국 17개 시·도에서 BSC기반 성과관리 제도를 운영 중.
- 이 중 7개 시·도(서울, 인천, 강원, 충남, 경북, 경남, 세종)에서 BSC 외 별도의 '주요정책사업'을 평가지표로 운영 중.
- 평가결과의 활용은 대부분의 시도에서 성과연봉(4급 이상, 직무성과 계약제) 지급과 우수부서 포상에 활용 중.
- 성과상여금(5급 이하)의 경우 제주특별자치도와 같이 BSC 성과평가를 통해 지급하는 경우보다는 근무성적평정에 의해 지급하는 경우가 더 많음<sup>9)</sup>
- 대부분의 시도에서 예산 성과관리는 별개의 성과관리 체계로 운영 중임.

7) 본 Benchmarking은 제주특별자치도의 협치기획담당·성과관리 부서 주도로 2015.4.10.부터 약 1개월 간 전국 17개 시·도를 대상으로 진행되었으며, 일부 시·도의 상세 내용에 대해서는 담당부서와 제주대학교 연구팀이 공동 방문을 통해 Benchmarking 작업을 진행하였음.

8) 2015.6.29.충남도청 (혁신조직담당관 성과관리팀)

9) BSC평가결과의 성과상여금 반영 사례: 부산(30%), 충북(20%), 전북, 전남(5급 70%), 제주



## ○ 상세 내용: 평가 방식

- 연초 균형성과표(BSC) 기반 성과지표 도출 및 해당 지표 기준 성과관리 제도 운영: 10 시·도 (부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 경기, 충북, 전북, 전남, 제주).
- 기타 7개 시·도의 경우, BSC지표와 별도의 주요사업 또는 중점업무 등을 평가지표로 결합·활용 중임.

〈표 V-1〉 BSC 외 별도의 평가지표 활용 시·도

서울	인천	강원	충남	경북	경남	세종
BSC지표 + 주요사업 (1:1 매칭)	BSC지표 + 역점업무 (PM사업)	BSC지표 (60%) + 주요업무 (40%)	성과계약 과제	BSC지표 (50%) + 주요시책 (50%)	BSC지표 (50%) + 주요정책 과제 (30%) + 공통과제 (20%)	BSC지표 (85%) + 주요업무 (15%)

## ○ 상세 내용: 평가 대상

- 17개 시·도 전체에서 조직평가 외 개인평가 반영 용도로 병행 활용 중임.
- 사실상 대부분의 시·도에서는 개인평가에의 반영 목적으로 성과관리 제도를 운영 중에 있다고 해석이 가능함.

## ○ 상세 내용: 평가 주기

- 연 1회 평가 : 광주, 경기, 강원, 충북, 전남, 세종
- 연 2회 평가 : 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 전북, 경북, 경남, 제주
- 연 3회 평가 : 충남 (5월, 10월말 평가 → 정기인사 반영,  
12월말 평가 → 성과상여금 반영)

## ○ 상세 내용: 평가결과 활용 (보상)

- 4급 이상 성과연봉 반영: 전체 17개 시·도
- 5급 이하 성과상여금 반영: 5개 시·도

※ 성과상여금 운영 현황

- 성과관리제도 평가결과 반영 : 부산(30%), 충북(20%), 전북, 전남(5급 70%), 제주(5급 이하 100%).
  - 별도 평가결과 적용 : 광주, 강원, 충남 (전남 6급 이하의 경우에도 별도 운영).
  - 근무성적평정 기준 개인별 차등 지급 : 나머지 9개 시·도 전체.
- 상세 내용: 평가결과 활용 (근무성적평정 반영)
- 7개 시·도에서 성과관리 평가결과의 근무성적평정 반영.

<표 V-2> 근무성적평정 반영 시·도 현황 및 반영방식

인천	광주	대전	경기	강원	전북	제주
실적가점 (우수 PM 및 담당자)	실적가점 (5급 이하) (상위 20% 부서)	실적가점 (우수직원)	실적가점 (5급 이하)	실적가점 (5급 이하)	근무평정 (5급 이하)	근무실적 50% (5급)

○ 총평

- BSC기반 성과관리 제도는 국내 17개 시·도에서 공통적으로 적극적 활용이 이루어지지 않고 있는 상황임.
- 제주특별자치도에서와 같이 성과상여금에 100% 반영하는 사례도 전라북도 외에는 없음.
- 대부분 4급 이상 고위직의 직무성과계약 및 성과연봉 책정의 기초자료로 활용하는 수준임. 이에 따라 충남의 경우 제도 명칭자체가 직무성과 계약제로 운영 중이기도 함. 또한, 직무성과계약에의 활용을 위해 순수 BSC 지표 외 별도의 주요시책, 정책과제를 높은 비중으로 결합하여 활용하고 있는 상황임. 따라서 성과관리제도를 제주특별자치도와 같이 완전히 독립된 성과관리 체계로 활용하는 사례는 사실상 거의 없음.
- 15개 시·도에서는 일부 부서포상의 근거로 BSC평가결과를 활용하고 있지만 금액 규모와 비중은 높지 않음.

- 타 시·도의 개인별 성과상여금(5급 이하)은 대부분 개인별 근무성적평정 결과를 토대로 차등·지급하고 있으나, 일부 시·도에서는 이러한 차등금액을 지급 후 개인별 균등 재분배하는 소위 ‘성과급 나눠먹기’ 관행이 발생하기도 함<sup>10)</sup>

〈표 V-3〉 17개 시·도별 성과관리제도 운영현황 (종합)

시도	평가방식	평가대상	주기	지표 운영	평가결과 활용			
					성과연봉 (17개)	성과상여금 (5개)	근무평정 (7개)	부서포상 (15개)
서울	주요사업+ BSC지표 (자체)	부서평가 개인평가	연 2회	(주요사업) 433개 -부서별 2개 (BSC지표) 634개 -부서별 2개	○	×	×	○
부산	BSC지표 (자체)	부서(개인) 평가	연 2회	(BSC지표) 2,754 개	○	○ (근평 70%)	×	○
대구	BSC지표 (행자부)	부서평가 개인평가	연 2회	(BSC지표) 469개 - 실국 75, 과 394	○	×	×	○
인천	업무(PM사 업) +BSC지표 (자체)	업무평가 개인평가	연 2회	(PM사업) 190개 (BSC지표) 711개	○	×	실적가점 (우수PM 및담당자)	○
광주	BSC지표 (행자부)	부서평가 개인평가	연 1회	(BSC지표) 1,015개 -담당별 2~5개 -부서별 10~20개	○	×	실적가점 (5급이하) (상위 20%부서)	○
대전	BSC지표 (행자부)	부서평가 개인평가	연 2회	(BSC지표) 506개 -부서별 2개	○	×	실적가점 (우수부서 유공자)	○
울산	BSC지표 (자체)	부서평가 개인평가	연 2회	(BSC지표) 442개	○	×	×	○

10) 2015. 4. 광주 서구 임우진 구청장과 광주 서구 전대홍 노조위원장은 성과상여금의 균등 재분배 관행 폐지에 대한 갈등을 빚고 공개토론을 요구했으나 무산된 바 있으며(2015.4.13. 연합뉴스), 이후 이러한 공무원 노조의 성과상여금 재분배 관행에 대한 여론적 관심이 집중된 바 있음

시도	평가방식	평가 대상	주기	지표 운영	평가결과 활용			
					성과 연봉 (17개)	성과 상여금 (5개)	근무 평정 (7개)	부서 포상 (15개)
경기	BSC지표 (행자부)	부서평가 개인평가	연 1회	(BSC지표) 549개 -부서별 2~3개	○	×	실적가점 (5급이하) (20여명)	○
강원	BSC지표+ 주요업무 (행자부)	부서평가 개인평가	연 1회	(BSC지표) 374개 -부서별 4개 내외	○	×	실적가점 (5급이하)	○
충북	BSC지표 (행자부)	부서평가 개인평가	연 1회	(BSC지표) 477개 -부서별 4~5개	○	○ (10% 반영)	×	○
충남	직무과제+B SC지표 (자체)	부서평가 개인평가	연 3회	(성과계약과제) 295개 -실국장 55, 과장 240	○	×	×	○
전북	BSC지표 (행자부)	부서평가 개인평가	연 2회	(BSC-개인지표) -실국장 4개 과장4개 팀장 2개	○	○	○ (5급이하 기초자료)	×
전남	BSC지표 (행자부)	개인평가	연 1회	(BSC지표) 767개 -도 38, 실국 111, 과 618	○	○ (5급) (근평 30%)	×	○
경북	BSC지표+ 주요시책 (자체)	부서평가 개인평가	연 2회	(BSC지표) 636개 -부서별 2~7개 (주요시책) 17개	○	×	×	○
경남	주요정책+B SC지표 (행자부)	부서평가 개인평가	연 2회	(주요정책과제) 78개 -실국 1, 실과 1 (BSC지표) 450개 · 담당별 1~2개	○	×	×	○
세종	BSC지표+ 주요업무 (자체)	부서평가 개인평가	연 1회	(BSC지표) 289개 -담당별 2~3개 (주요업무) 33개 -부서별 1개	○	×	×	○
제주	BSC지표 (행자부)	부서평가 개인평가	연 2회	(BSC지표) 577개 -담당별 2개	○	○	○ (5급)	×

출처: 전국 17개 시도 성과관리제도 운영실태 조사결과 1차  
(제주특별자치도 협치정책기획관, 성과관리 담당)

## 2) 충청남도 직무성과 계약제 사례 Benchmarking

### ○ 실시 개요

- 일시 : 2015. 6. 29. 13:00 ~ 17:00
- 주관 : 충남 혁신조직담당관 성과관리팀

### ○ Benchmarking 대상 선정 근거

- 충청남도는 최근 2년간 외부 용역기관과의 협조를 통해 직무성과 계약제의 개선 작업을 시행한 바 있음.
- 또한, 정책과제 성과목표 인터뷰 등 목표설정 과정에의 치열한 검토 및 합의 프로세스가 운영 중이며, 개인별 성과평가결과 레포트가 제공되는 등 성과관리 본연의 기능을 강화하기 위한 일련의 노력들이 나타나고 있어, 성과관리 제도 Benchmarking 대상으로 선정하였음.

### ○ Benchmarking 결과 종합

#### ▪ 정책과제 성과목표 인터뷰를 통한 철저한 합의 프로세스 운영

- 인터뷰 과정에서 외부전문위원 및 도민도 참가
- 각 과제의 내용과 목표수준에 대한 1-on-1 검토 실시
- 부서당 1개 수준의 핵심정책과제로 압축

#### ▪ 적절한 Ceremony 활용

- 직무성과계약서의 도청 로비 전시 (연중)
- 전체 인터뷰 과정의 생방송 공개

#### ▪ 상세 개인별 Feedback Report 제공 (홈페이지 공개)

- 외부용역 적극 활용

#### ▪ 인사(승진) 및 성과연봉 반영



#### ▪ 정책포털을 활용한 실시간 정책과제 실행 모니터링

- 과제 모니터링 뿐 아니라, 종합적 관점에서의 과제 유사/중복 현황에 대한 점검 가능

[그림 V-1] 충청남도 직무성과 계약제도 시사점 종합

- 충청남도의 성과관리제도는 ‘직무성과 계약제도’의 명칭으로 운영 중이며, 4급 이상 직무성과계약제의 운영을 위한 개인평가 관점에서 운영 중임.

- 가장 눈에 띄는 특징은 주요 정책과제의 선정을 위하여 도지사 주관으로 1월 중순 1주일의 기간 동안 과장급 이상 전체 구성원을 대상으로 성과목표 인터뷰를 실시하여, 지휘부와의 치열한 토론과 조정과정을 통해 목표를 확정하고 성과계약을 체결한다는 점임. 이는 성과관리 체계의 핵심인 목표설정 과정의 강화에 초점을 맞추고 이를 위해 많은 시간과 노력을 투입하고 있다는 점임.

○ 직무성과 계약제 - 대상

- 4급 이상 (실장·국장·과장)

(5급 이하의 성과상여금은 근무성적평정 결과 반영)

○ 직무성과 계약제 - 과제선정 및 계약체결

- 충남 정책과제 = 295개 (실국장 - 55개, 과장 - 240개)

- 도지사 주제 정책과제 성과목표 인터뷰 실시: 도지사 직접 인터뷰 진행 (도지사 ↔ 실·국·과장), 도민참여 및 인터넷 생중계, 1주일간 전일 진행.

※ 성과관리팀에서는 1차 취합된 성과목표서에 대한 피드백 의견과 도지사의 검토·질의 포인트를 사전에 Memo 형태로 정리하여 도지사에 전달



[그림 V-2] 충청남도 정책과제 성과목표 인터뷰

## ○ 직무성과 계약제 - 평가 및 환류

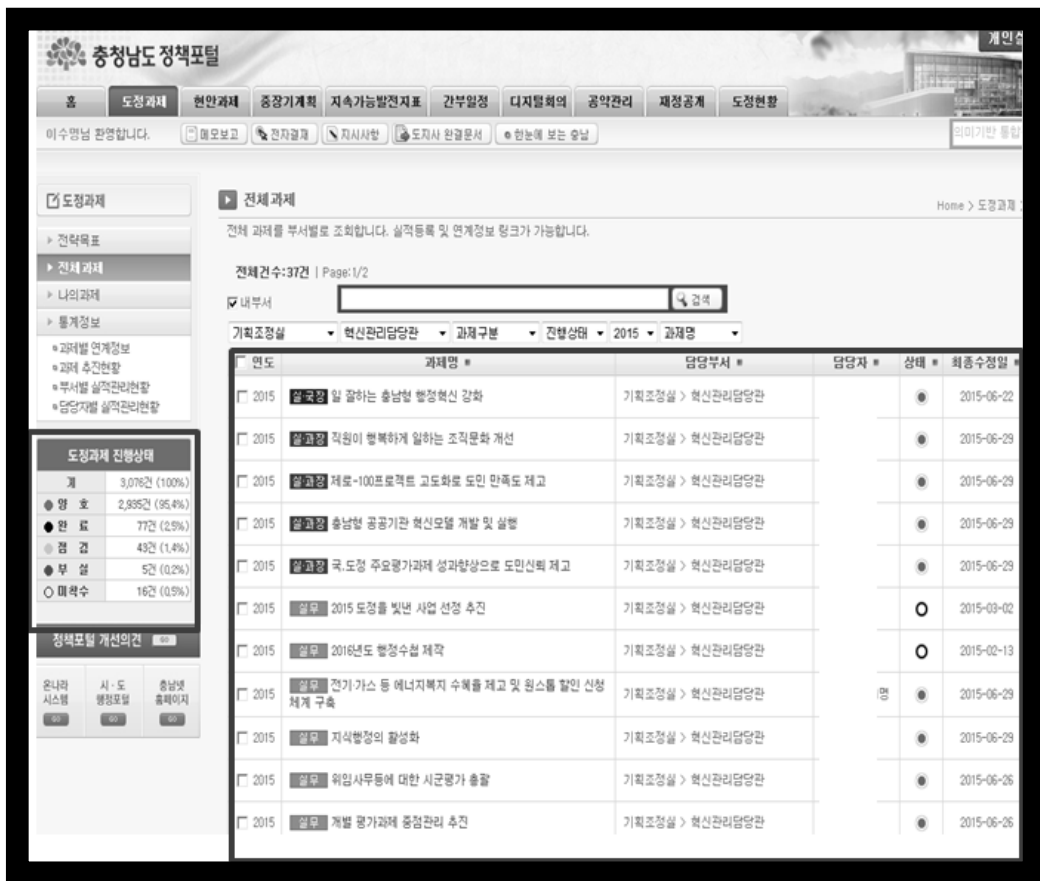
- 다양한 관점의 평가결과 반영 : 전문가(평가위원), 도민(수혜자), 상급자, 동급자, 하급자(주무관) 등
- 과제 충실성 평가(6월), 이행도 평가(11월) → 인사(승진)에 반영
- 과제 목표달성도 평가(익년도 1월) → 성과연봉에 반영
- 평가결과 도 홈페이지 공개 및 개인별 평가보고서 제공

2014년도 직무성과평가 결과						
번호	부서명	성명	과제명	성과지표	목표점	달성도 등급
1	홍보협력관		도정 주요시책 기획홍보강화	도정 핵심시책 인지도 향상(여론조사)	0.4	A
2	홍보협력관		도정 주요시책 기획홍보강화	언론 보도율 향상	0.683	A
3	홍보협력관		지방자치시대에 걸맞는 지역방송 인프라 확충 총력	kbs내포방송중국 유치	유치	A
4	홍보협력관		신문·방송 등 언론사와 홍보협력 강화	지역케이블 방송사와 홍보협력 강화 (협력채널 보도 건수 증대)	업무협약체결보도	A
5	홍보협력관		신문·방송 등 언론사와 홍보협력 강화	도와 지역신문사간 콘텐츠교류 강화 (교차홍보 게재 수)	도정신문, 지역신문	A
6	홍보협력관		신문·방송 등 언론사와 홍보협력 강화	지역언론지원사업의 만족도 향상 (평가보고서)	78점	A
7	홍보협력관		온라인을 통한 도민의 도정참여 기회확대	도민 도정참여 확대	2,000건	A
8	홍보협력관		온라인을 통한 도민의 도정참여 기회확대	SNS 구독자 수 증대	65,000명	A
9	여성가족정책관		가족지원서비스 강화로 건강한 가정 만들기	가족 건강성 강화를 위한 프로그램 이용자 만족도 제고	4.0점	SA
10	여성가족정책관		가족지원서비스 강화로 건강한 가정 만들기	저소득 한부모가족 서비스 수혜자 만족도 제고	3.5점	SA
11	여성가족정책관		여성인력자원개발 및 취업지원	여성취업기관 이용자 취업률 제고	0.61	SA
12	여성가족정책관		여성인력자원개발 및 취업지원	여성직업능력개발을 통한 취업역량 강화로 취업연계	0.46	SA
13	여성가족정책관		다문화가족의 안정적인 정착과 사회통합	다문화가족통합교육 프로그램 이용자 만족도	4.0점	SA
14	여성가족정책관		다문화가족의 안정적인 정착과 사회통합	다문화가족 자녀 언어발달지원사업 이용자 만족도	4.0점	SA
15	여성가족정책관		건강한 청소년 육성 및 보호대책 추진	청소년 통합지원관리 사례율	0.03	SA
16	여성가족정책관		건강한 청소년 육성 및 보호대책 추진	청소년동반자 이용 만족도	0.875	SA
17	규제개혁추진단		불합리한 자치법규 정비를 통한 투자기반조성	등록규제 감축(폐지)률	0.1	B
18	규제개혁추진단		불합리한 자치법규 정비를 통한 투자기반조성	13년 발굴 불합리한 자치법규 개선율	0.6	A
19	규제개혁추진단		불합리한 자치법규 정비를 통한 투자기반조성	규제개혁위원회 안전성정 수용률	0.6	A
20	규제개혁추진단		기업애로해소와 사회적 약자 보호를 위한 규제개혁	민관합동 규제개선 협의회 운영을 통한 기업애로 발굴	60건	B

[그림 V-3] 평가결과 공개 (예시, 도 홈페이지 공개용)

## ○ 직무성과 계약제 - 운영 기반 시스템

- 통합적 정책과제 관리를 위한 ‘정책포털’ 운영 : 도정과제(성과계약과제 포함), 현안과제, 공약관리 등 도정의 주요업무를 관리하는 시스템으로, 전 직원 과제별 추진상황 수시 입력(실과별), 공유 가능
- 부서별 추진내용 직원별 검색 가능(중복 업무수행 낭비요인 제거)
- 도정과제 관리 실태 점검 → 4급 이상 성과평가에 반영



[그림 V-4] 충청남도 정책포털 (예시)

### 3) 민간영역 성과관리 제도 Benchmarking

- 민간영역에서는 성과지표에 대한 관심에 더해, 전 조직적 성과관리 운영 프로세스 전반에 대한 관심이 높은 상황임.
- 전 조직의 목표설정과 이에 연계한 하부조직의 목표설정, 이후 주기적 점검 및 평가, 평가결과의 활용 및 환류 시스템 전반에 대한 프로세스 정립이 가장 큰 관심사임.
- 특히 개인성과평가 결과 보다는 조직성과관리 관점에서 성과관리 체계의 PLAN-DO-SEE 기능 정립에 대한 노력이 지속되고 있음.
- 본 연구에서는 국외 및 국내 대표사례의 검토를 통해 민간영역의 성과



관리 사례 중 공공영역에서 반영할 수 있는 부분과 각 사례의 특징에 대해 살펴봄.

- 각 사례들에 대한 비교분석을 위해 아래의 [그림 8]과 같이 Benchmarking 평가 기준을 정의하였음.



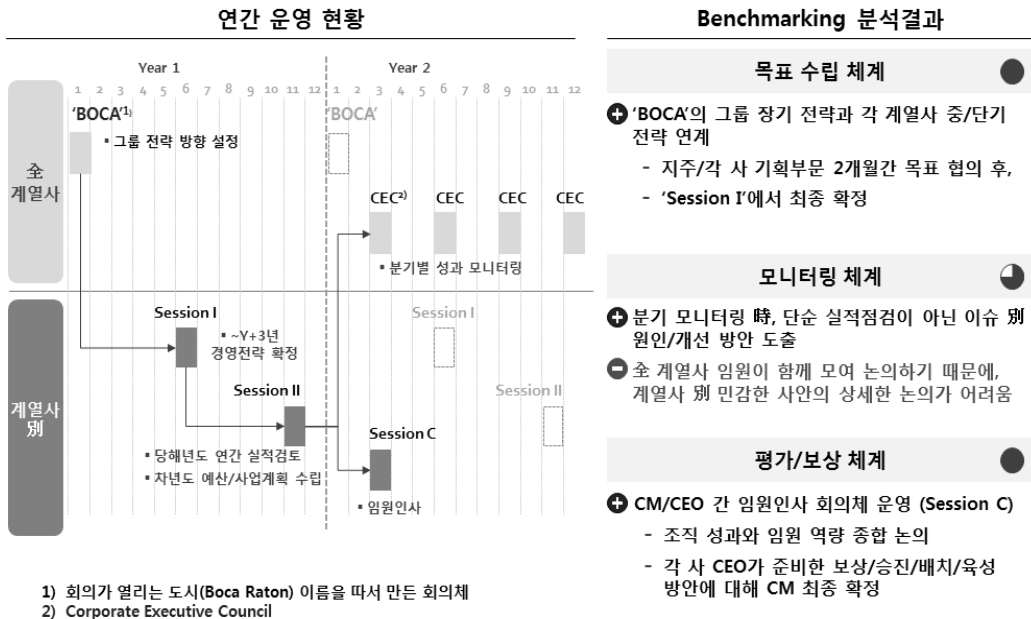
[그림 V-5] 민간영역 성과관리제도 검토 기준

#### ○ 국외사례: GE

- 제너럴일렉트릭스(GE)는 전사적 성과관리 프로세스의 전형을 제시하였으며, 국내에서도 Session-C를 중심으로 많은 기업들이 유사한 제도를 Benchmarking 및 도입하고 있는 대표적 사례임.
- GE의 성과관리 프로세스에서 가장 중요한 부분은 전조직의 중장기 방향성(비전, 미션 및 장기전략)을 토대로 중기전략, 단기전략이 도출되고, 하부조직의 전략도 연계되어 도출(cascading)된다는 사실임.
- 이러한 과정을 의례화하고 강조하기 위하여 Session I, Session II와 같은 공식적 1:1 인터뷰 과정을 수행하며, 이는 앞서 살펴본 충청남도 의 정책과제 성과목표 인터뷰와 사실상 유사한 체계라 할 수 있음.
- 또한 연간 성과목표의 주기적 점검 및 환류를 위한 분기별 CEC(corporate executive council)을 운영하고 있음.
- 연말의 평가결과는 익년도 초 개인평가 및 보상 등의 주요 인사 의사

결정을 위한 Session C로 연계하여 평가결과의 종합적 활용을 가능케 하는 일련의 순환과정이 잘 정립되어 있음.

- 즉, 목표설정 - 중간점검 - 평가 및 피드백의 순환 프로세스가 3단계의 Session이라는 매개체를 통해 체계적으로 진행되는 구조를 확인할 수 있음.



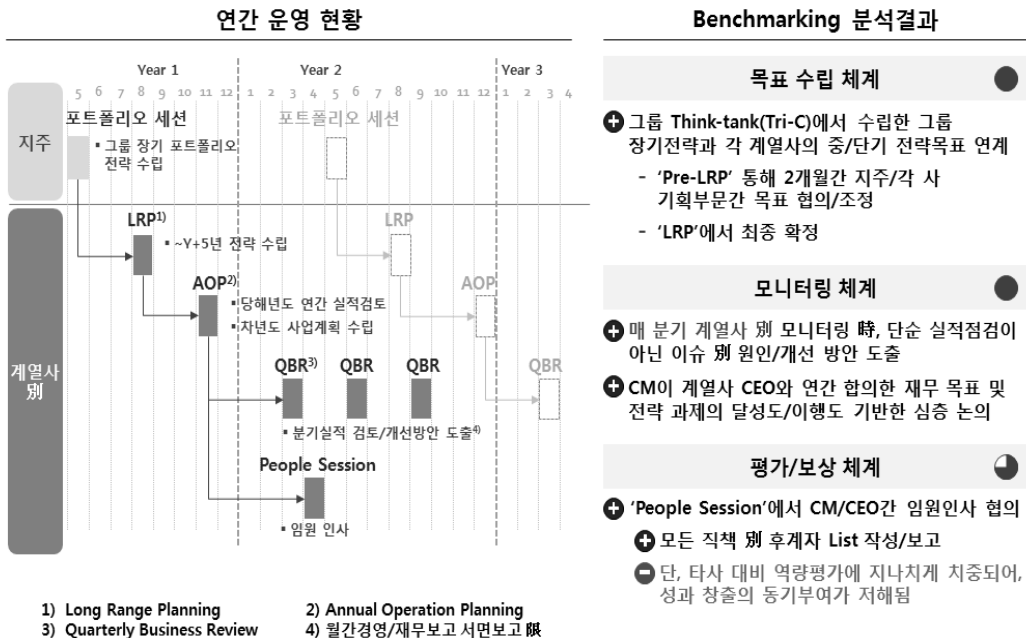
[그림 V-6] GE의 전사적 성과관리 프로세스

#### ○ 국내사례: D그룹 및 L그룹<sup>11)</sup>

- 국내 기업의 성과관리 프로세스는 기본적으로 GE를 위시한 서구의 성과관리 프로세스를 토대로 각 조직의 특수성을 반영하여 구축·운영되고 있음.
- 국내 D그룹사의 경우 사실상 GE와 유사한 상위하달(Top-down) 방식의 목표설정 및 합의 프로세스가 잘 정비되어 있으며, 이러한 과정을 원활하게 운영하기 위한 내부 전담 조직이 구비되어 있음.
- 또한 D그룹사는 연말 평가결과에 대한 체계적 논의와 활용방안 논의

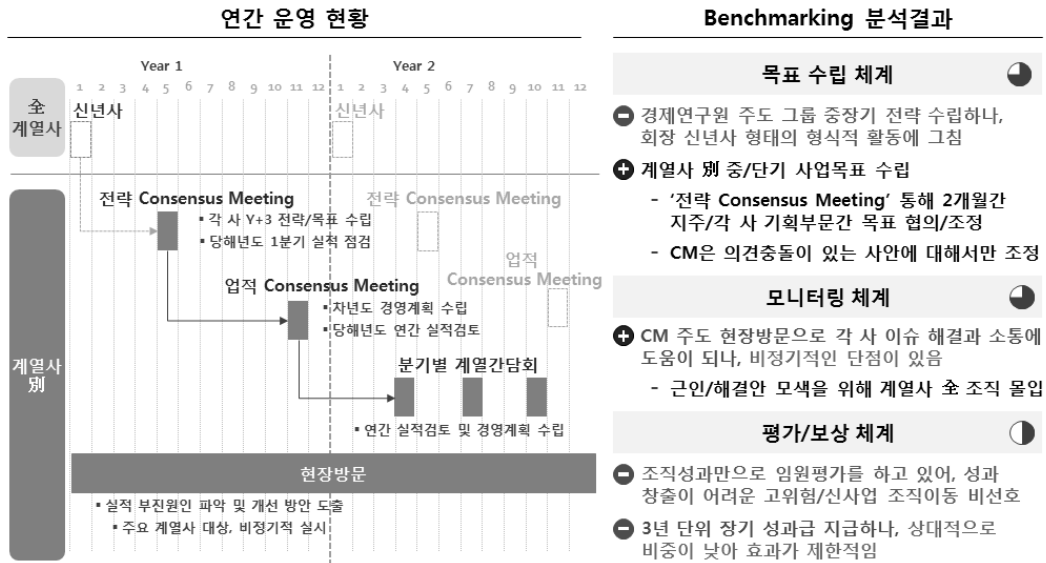
11) 민간기업의 조직성과관리 체계는 그 자체로 경영 상의 중요한 사안에 포함될 수 있기에, 본 연구에서는 회사의 명칭을 익명처리하였음.

를 위한 People Session을 운영하고 있으며, 이러한 논의과정에 소요되는 시간을 고려하여 인사주기를 사업주기와 분리하여 4~5월에 시작하는 방식으로 조정하여 운영하고 있음.



[그림 V-7] 국내 D그룹사 성과관리 프로세스

- 국내 L그룹사의 경우 조직 최상위 지휘부의 주기적 현장방문을 통해 성과관리 현황을 점검하고 모니터링 하는 특징을 가지고 있으며, 성과관리 프로세스의 전반적인 체계는 국내 D그룹사와 유사한 형태임.
- 특이점은 전략과 성과목표의 설정 단계를 Consensus Meeting이라 정의하고, 상호 논의 및 합의된 목표를 설정하여 추진한다는 점을 강조하고 있음.
- 또한 주기적(분기별) 계열 간담회를 통해 실제 사업추진 담당자가 상위 지휘부를 대상으로 사업현황을 보고하고, 지휘부의 점검 및 지시사항을 현장에서 확인·조치한다는 측면에서 '현장경영'의 강점을 잘 살리고 있음.



[그림 V-8] 국내 L그룹사 성과관리 프로세스

## 4) Benchmarking 시사점 (종합)

- 국내 주요 17개 시·도 및 국내외 민간영역의 성과관리 체계에 대한 사례검토 결과, 몇 가지 핵심적인 공통점을 확인할 수 있었음.
- 첫째, 성과관리 프로세스의 첫 단계인 목표설정 및 합의 과정에 많은 노력과 시간을 투입하고 있음. 충청남도의 성과목표 인터뷰는 도의 지휘부가 1주일을 투입하여 공개적으로 성과목표를 논의한다는 점이 눈에 띄며, 민간영역에서는 각종 Session과 Meeting을 통해 목표설정을 전개해 나간다는 공통점이 발견되었음. 이러한 목표설정 및 합의 과정의 운영은 기본적으로 성과목표의 타당성 제고와 더불어 개인에게 합의된 목표에 대한 책임감을 강화하는 강점을 가지고 있음.
- 둘째, 성과 이행과정에 대한 점검을 강조하고 있음. 충청남도의 정책 포털은 단순히 정책과제의 등록을 위한 시스템이 아니라, 성과목표 수립 과정에서 설정한 주기적 활동계획이 잘 이행되고 있는지 실시간 모니터링을 위한 시스템이며, 실제 관리상황을 신호등 형태로 제시하여 종합적인 관점에서 과제에 대한 모니터링이 이루어질 수 있음. 민

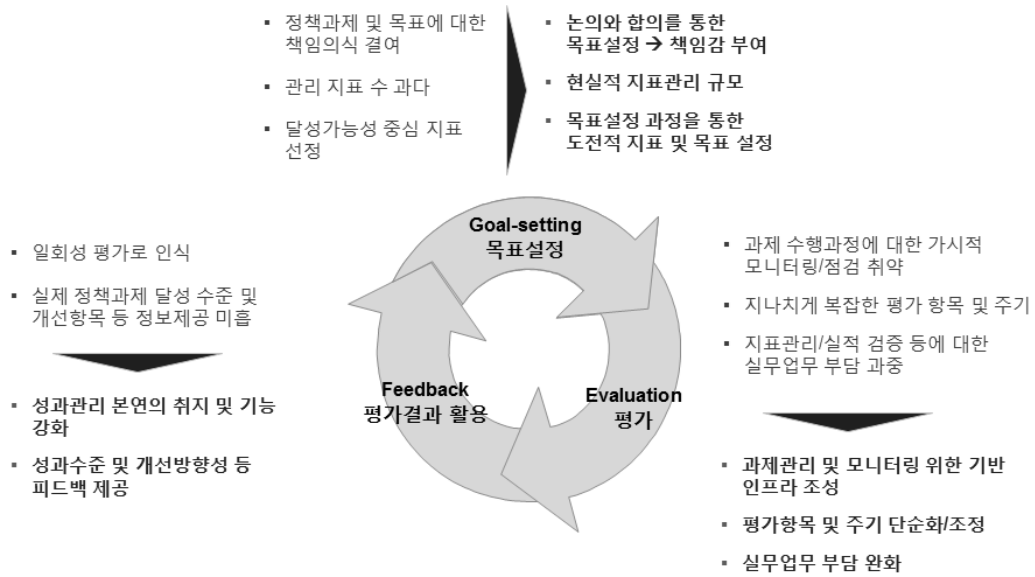
간영역의 경우 다양한 Meeting 및 간담회 등을 통해 성과현황에 대한 점검 및 필요한 조치사항에 대한 논의를 가능케 하고 있음.

- 셋째, 평가결과는 개인 성과평가와 보상 등에 적극적으로 반영하고 있음. 충청남도의 경우 직무성과 계약제의 평가결과를 별도의 정성적 평가항목을 통한 왜곡 없이 승진·보상에 직접 반영하고 있으며, 민간영역에서는 다양한 Session을 통해 종합적 인사논의를 진행하고 있음. 이러한 평가결과의 활용은 성과관리 체계전반에 대한 관심도를 제고하고, 성과관리를 통한 동기부여의 효과를 극대화하기 위한 조치라 할 수 있음.
- 넷째, 성과관리 프로세스를 운영하기 위한 기반, 즉 조직과 시스템 인프라의 구축에 많은 노력을 들이고 있음. 충청남도의 경우 성과평가 위원회와 외주용역 기관의 적극적 활용, 정책포털의 구축 및 활용 등 성과관리 프로세스의 충분한 활용을 위해 과감한 투자를 하고 있음. 민간영역에서는 성과관리 전담 조직의 위상을 강화하고, 필요시 사업주기와 인사주기를 분리하는 등 성과관리 프로세스의 원활한 진행을 위하여 다양한 방안을 고민하고 있음.
- 이상의 Benchmarking 시사점은 향후 제주특별자치도의 성과관리제도 개선 방안 수립에 있어 중요한 시사점을 제공하고 있음.

## 2. 중장기 성과관리제도 개선 방향성

### 1) 제주특별자치도 성과관리제도 개선 지향점

- 제주특별자치도의 현행 성과관리 제도 및 운영상의 핵심이슈와 Benchmarking 시사점 등을 종합하여 장기적 관점에서 제주특별자치도가 지향해야 할 성과관리제도의 지향점(案)을 정리하였음.
- 성과관리 제도 개선 지향점은 향후 제도 개선과정에서의 대안도출 및 대안평가를 위한 기본지침 또는 가이드의 형태로 활용할 수 있음.



[그림 V-9] 성과관리 제도 개선 지향점 (案)

#### ○ 성과관리체계의 목표설정 기능 강화

- 기존의 성과관리제도 하에서는 조직성과를 책임질 직책자들의 성과목표에 대한 책임감을 부여하기 어려운 구조였으며, 이에 따라 본인이 담당하는 조직의 성과관리 지표와 목표수준에 대한 이해도 및 책임감 수준이 낮은 상황임.
- 성과관리 프로세스의 가장 중요한 기반으로 목표설정 과정의 재정립은 향후 성과관리제도 개선에서 가장 중요한 영역이라 할 수 있음.
- 이를 위해서는 기본적으로 국내·외 사례에서 확인할 수 있었던 다양한 방식의 목표합의 및 확정 프로세스의 구축이 요구되며, 주요 사례의 단순한 답습이 아닌 제주특별자치도의 상황과 특성에 맞는 방식으로의 적용을 전제로 해야 함.

#### ○ 성과점검 기능의 강화 및 측정의 합리성·타당성 제고

- 현재의 일회성 평가 인식은 연말 평가결과의 측정에 집중되어 있는 평가관행에 주로 기인함.
- 현행 성과관리제도 상에서 연중 성과점검 및 원활한 이행을 위한 조치사항의 점검 기능은 제도·운영 상 거의 전무한 상황임.
- 그러나, 성과관리 본연의 목표는 성과평가 결과의 도출이 아닌, 성과의 지속적 향상과 이를 위한 정보제공에 있음. 따라서 향후 성과관리

제도는 이러한 정보제공의 기능을 강화할 수 있는 방향으로 진화해 나가야 함. 이를 위해서는 과제 및 성과목표를 실시간 관리하기 위한 IT시스템 인프라의 개선도 고려해야 할 것임.

- 또한, 현재의 15개 정도에 이르는 세부 평가항목들도 지속적으로 단순화해나가야 할 것임. 이는 평가제도에 대한 구성원들의 이해도와 가시성을 제고하는 효과를 나타낼 것이며, 주로 정량적 성과지표가 아닌 정성적 지표들의 단순화에 초점을 맞출 필요가 있음.
- 또한, 해당 조직의 성과평가 요소로서 타당도가 낮은 항목들에 대한 지속적 검토와 조정이 필요하며, 예를 들어 각 조직별 수행과제들에 대한 도민 만족도 조사는 업무의 성격(예, 후선조직 vs. 현장조직)과 과제별 도민 체감도 차이 등을 고려할 때, 단위 조직의 평가지표로 사용하는 것보다는 도정 전체에 대한 점검지표로 활용하는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 성과관리 담당부서에 대한 지나친 업무집중 현상은 성과관리제도 본연의 기능이 발휘되기 어려운 상황을 만드는 핵심원인 중 하나임. 현재의 성과관리 부서에 집중되어 있는 행정부담의 완화방안도 동시에 검토되어야 할 것임. 이를 위해서는 도민과 외부의 성과평가 위원회의 적극적 활용 및 관련분야에서 경험과 역량을 보유한 외부 컨설팅기관의 적극적 활용 방안도 고려할 수 있음.
- 통합적 성과관리체계 이행 및 환류기능 강화
  - 현재 제주특별자치도는 유사한 기능의 성과관리체계를 중복적으로 수행하고 있음. 이에 따라 유사한 업무가 다양한 성과관리 부서에서 중복적으로 수행되어 행정기능의 낭비와 구성원들의 제도 만족도 측면에서 부정적 요소가 되고 있음.
  - 특히, BSC성과관리 영역에서 수행중인 개인평가 영역은 사실상 인사부서의 기능에 가깝다고 할 수 있는 등, 제도 자체의 중첩성이 상당부분 나타나고 있음. 따라서 향후 조직성과관리와 개인성과관리의 통합적 운영을 위한 대안 모색이 요구되며, 1) 타 시·도에서 일부 시행중인 BSC지표 평가결과의 일정 비율 근무성적평정 반영 등의 직접적 연계 방식과, 2) 조직성과 상위 우수 부서의 근무성적평정 가점 부여 등 간접적 연계 방식을 모두 고려할 수 있음.
  - 또한 성과관리 제도의 핵심요소 중 하나인 환류기능의 강화가 필요함.

이를 위해서는 1) 성과평가 내용 및 향후 개선사항 등에 대한 평가 보고서 및 정보가 평가대상자에게 제공되어야 하며, 2) 평가결과의 활용도 강화 및 이를 통한 평가제도에의 구성원 관심도 제고가 필요함.

- 이러한 환류기능 강화는 성과관리에 소요되는 행정업무를 증가시킬 가능성이 크기 때문에, 일정부분의 업무를 외부화하기 위한 대안 모색도 병행될 필요가 있음.

## 2) 단계별 이행 로드맵

- 이러한 성과관리 제도의 개선은 이슈의 수준과 개선을 위한 요구 노력 수준 등을 고려할 때, 단기적으로 개선이 가능한 영역과 장기적으로 개선노력이 요구되는 영역으로 구분할 수 있음.
- 현재의 성과관리제도 기틀을 유지하면서, 현재 미흡하거나 강화가 필요한 제도·운영적 요소를 보완하는 방식으로 단기적 개선 작업을 수행함.
- 동시에 성과관리제도 지향점을 고려하여 장기적인 관점에서 지속적 개선작업을 진행해야 할 영역에 대한 명확한 정의 및 성과관리 부서 주도 하 추진노력이 요구됨.

단기 개선 방향성 (案)	장기 개선 방향성
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책과제관리의 전략연계성 및 통합성 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도정목표 및 비전/전략 연계성 강화를 위한 정책과제 수립과정 체계화</li> <li>- 필요 시 다양한 Ceremony 활용</li> </ul> </li> <li>▪ 과제관리 기반 인프라 단계적 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우선, 현 시스템을 '게시판'의 형태로 활용 이후, 정책실행 수준을 점검할 수 있는 모니터링 시스템으로 진화</li> </ul> </li> <li>▪ 선택과 집중 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소수의 핵심적인 정책과제에 집중 (예, 부서당 1)</li> <li>- 불필요한 행정업무 소요 최소화</li> </ul> </li> <li>▪ Open Comm. 및 Feedback 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가본연의 피드백 기능 제고 (예, 개인별 평가결과 Report 등)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과관리체계의 일원화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근무성적평정/BSC평가 등 성과관리 관련 시스템의 일원화</li> <li>- 평가 - 보상 - 육성으로 연계되는 과정의 가시성 제고</li> </ul> </li> <li>▪ 상시 성과관리 체계로의 진화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무수행 과정이 Real-time으로 정책과제 실행 상황으로 연계되는 프로세스 구축</li> </ul> </li> <li>▪ 평가요소의 지속적 단순화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가제도 반영의 필요성/의미성 검토를 기반으로, 지속적으로 성과관리 체계 단순화</li> </ul> </li> <li>▪ 현장 성과관리자의 역할/역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상시 점검 및 수시 코칭이 가능한 수준으로 지속 육성</li> </ul> </li> </ul>

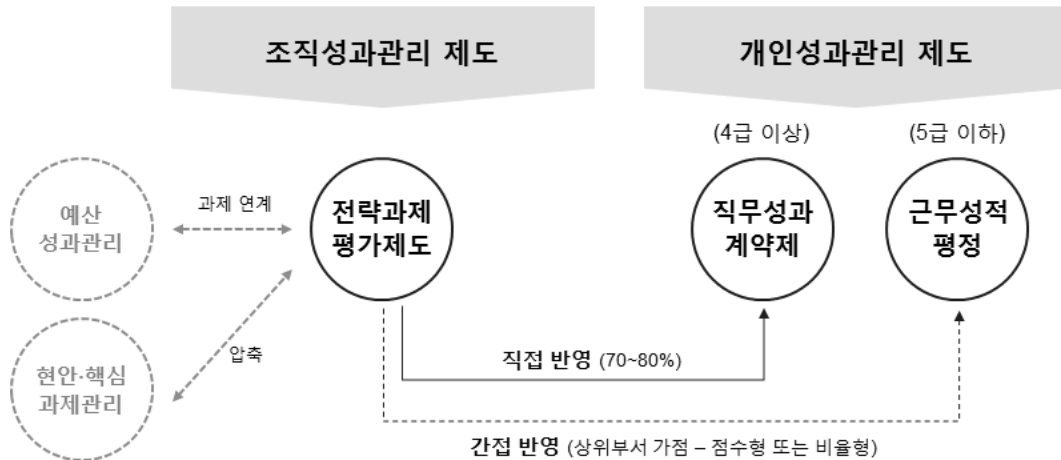
[그림 V-10] 성과관리제도 개선 로드맵 (案)



### 3. 단기 성과관리 제도 개선 방향성

#### 1) 제도 개선 案

- 성과관리제도 명칭 조정
  - 개선 안 : 성과관리제도 (또는 BSC평가) → ‘전략과제 평가제도’
  - 현재의 명칭인 ‘성과관리제도’는 성과관리 목적으로 수행되는 제도를 통칭하는 일반적인 명칭과 혼동 가능. 제도의 성격을 명확히 나타낼 수 있는 새로운 제도명칭의 검토가 필요하며, 기존의 BSC평가제도와 차이점을 부각할 수도 있어야 함.
- 평가 대상
  - 현행 성과관리운영부서의 장 (4급(직위) 이상 공무원 대상으로, 기존 제도와 동일)
  - 단, 5급 직원의 근무성적평정에의 반영 폐지 검토 (제도 일관성 유지 및 성과관리 주기 조정 관점).
  - 장기적으로 현행 성과관리제도 하의 개인평가(4급 이상) 제도는 ‘직무성과계약제’의 범주로 분리하여, 인사총무 산하에서 관리하는 개인평가제도로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
  - 이에 따라 향후 개인성과관리 체계 하, 근무성적평정 제도(5급 이하)와 직무성과계약제(4급 이상)의 제도를 구성하고, 직무성과계약제의 주요 평가항목으로 ‘전략과제 평가제도’를 통해 도출된 조직평가 결과를 높은 비중(예, 현행 70~80%과 유사한 수준)으로 반영하는 방식으로 성과관리제도의 영역을 재구성할 수 있음.
  - 이는 성과관리제도의 장기적 개선방향성인 통합적 성과관리 체계 구축을 위한 기본틀을 구성하는 것이며, 성과관리의 코어 영역으로서 전략과제 평가제도를 정립하는 방안임([그림 14] 참고).



[그림 V-11] 통합적 성과관리 체계 개선 이미지

#### ○ 성과관리 주기 및 일정

- 개선 안 : 4월 말, 10월 말 평가 → 6월 말 과제달성도 평가, 12월 말 과제 달성도 평가 및 종합평가 가능.
- 5급 근무성적평정에의 반영을 위해 무리하게 10월 말 평가를 실시하던 성과관리 주기를 12월 말 평가로 조정하여 1) 성과관리 실용성을 제고하고, 2) 연말 예측자료의 활용 이슈를 해소할 수 있음.

#### ○ 과제 및 목표수준 설정

- 개선 안 : 부서단위 성과계획서 작성 및 취합 → (가칭) 제주 전략과제 Summit 운영
- 연간 관리되어야 할 주요과제와 목표수준에 대해 종합적 관점에서 논의하는 일종의 전략 Session이며, 현재 운영 중인 현안·핵심과제, (가칭)전략과제평가제도 등에서 별도로 관리되고 있는 과제들을 통합적으로 관리를 가능케 함.
- 충청남도에서 시행중인 과제 성과목표 인터뷰와는 몇 가지 차이점을 나타내는데, 1) 도에서 관리하는 전체 정책과제에 대한 종합적 논의의 장으로 운영, 2) 당해연도 주요 현안에 대한 공유 및 외부인사 특강 등, 제주특별자치도 형 다보스 포럼(WEF)의 성격, 3) 도민이 참여할

수 있으나 분야별 외부 전문가의 참여를 강화하여 충분한 전문성을 가지고 논의가 진행될 수 있도록 함, 4) 개인별 직무성과 계약식 등의 요식 행사는 생략하고, 도정 관련 홈페이지를 통해 Session 진행결과를 공개함.

- 평가항목 및 가중치 조정 방향성
- 도정목표 연계성 평가(고유지표 성격평가), 정성평가, 부서역량평가 등은 모두 유사한 성격의 과정평가 항목이며, 지속적으로 단순화해 나갈 필요가 있음.
- 기본적으로 지표평가 중 정성평가(5점) 및 도민성과체감도(10점)을 폐지 또는 축소하고, 부서역량평가 항목을 단순화함. 이를 통해 성과지표 평가 비중을 향상할 수 있음.
- 도민성과체감도는 조직 업무의 성격과 과제 유형에 따라 큰 차이를 나타낼 수밖에 없기 때문에 단위 조직 성과평가 항목으로는 제외하는 것을 제안함. 단, 주요 정책과제에 대한 모니터링의 관점에서 정책 만족도 조사는 일부 유지해야 하며, 이는 단위 조직이 아닌 도정 전체의 관점에서 관리될 수 있음.
- 또한 지표적절성 평가 항목에서 도정목표와의 연계성(10점) 항목을 강화하여 도의 미션과 비전, 그리고 중장기 추진과제와 단위 조직의 성과목표 간 연계성을 확보함.
- 평가항목의 조정은 제도이행을 위한 준비도를 감안하여 일괄적인 조정정보다는 점진적 조정이 적절하며, 세부 항목들에 대해서는 구성원들의 의견을 집중적으로 검토할 필요가 있음.

## 2) 운영 개선 案

### ○ 성과관리 부서 행정부담 완화

- 개선 안 : 내부 성과부서 주관 성과지표 취합·검증 → 평가지표 축소 (부서 별 1개 지표 수준) 및 외부 전문 컨설팅 기관과의 협업
- 단, 외부 전문 컨설팅 기관은 관련된 업무의 경험과 노하우가 충분한 기관으로 선정해야 하며, 업무품질관리를 위해 선정된 기관과 다년간

의 계약을 유지할 필요가 있음. 외부기관의 주요 업무는 1) 성과평가 관련 자료의 취합 및 검증, 2) 필요 시 추가자료 요청 및 반영, 3) 조직별 평가결과 Report 작성 및 제공.

- 또한 외부전문가로 구성된 성과평가 위원회를 활용하여 성과관리 전반의 신뢰도와 타당성을 제고할 수 있음.

#### ○ 성과관리의 환류기능 강화

- 개선 안 : 단위조직 및 개인별(4급 이상) Feedback Report 제공
- 성과미흡 조직에 대해서는 Feedback Report상의 내용에 대한 차년도 이행계획 작성을 의무화함. 이러한 성과개선 계획은 차년도 전략과제 Summit을 통해 공유함.

### 3) 제도운영 기반 개선 案

#### ○ 상시 점검 기능 구축

- 개선 안 : (가칭)전략과제 관리포털 구축 및 운영
- BSC제도 도입 초기에 강조되던 과제 상시모니터링 기능을 복원하는 것이며, 구성원들이 과제별 상세 내용 및 산출물(중간단계의 공문 및 보고서 등 포함) 등을 검색 및 확인할 수 있도록 함.
- 과제점검 상에서의 지적사항은 조직장의 역량평가 결과에 반영토록 하여, 상시 과제점검을 습관화해야 함.

#### ○ 성과관리 리더십(performance leadership) 배양

- 개선 안 : 조직장 성과관리 리더십 필수교육 과정 강화
- 성과관리 지표의 설정 및 목표수준 정의는 2007년 이후 지속적 교육과 매뉴얼화를 통해 일정수준에 도달함.

(※ 강창민(2011)의 지적 사항 등, 결과지표보다는 과정지표를 활용하는 경향에 대한 우려는 여전히 존재하나, 향후 지표성격 평가를 강화하고 외부 성과평가 위원회를 운영하는 경우 지속 개선을 기대할 수 있음)

- 성과관리 본연의 역할 및 조직장의 마음가짐, 성과관리를 위한 실무적 노하우 등 현재의 조직장들에게 공통적으로 부족한 Software 측면의 성과관리 리더십 배양에 초점

## VI. 결론

### 1. 연구결과 요약

- 제주특별자치도의 성과관리제도는 2007년 BSC성과평가의 명칭으로 구축되어 현재까지 지속적 수정·보완 과정을 통해 발전되어 왔음.
- 이러한 제도적 발전 과정을 통해 성과관리제도 자체에 대한 구성원들의 인지도와 이해도가 지속적으로 제고되고, 성과지표 도출 및 활용 측면에서의 숙련도 또한 지속적으로 개선되어 왔음.
- 결과지표가 아닌 과정지표의 활용이 많다는 측면에서는 여전히 지적 사항이 존재하지만, 지표도출 및 활용의 기술적 측면에서는 다른 어떤 시·도에 비해서 높은 수준에 올라 있는 것은 명확함.
- 그러나, 최근 다음과 같은 제도 및 운영적 측면에서 현재의 성과관리 제도에 대한 이슈제기가 나타나고 있음.
- 92개 부서, 577개에 이르는 많은 성과지표를 관리 중에 있으며, 150개 수준의 별도 현안·핵심과제를 운영하는 등 성과관리의 초점이 지나치게 분산되어 있으며, 이로 인해 성과관리제도를 통해 도출된 정책과제와 목표에 대한 부서장의 책임의식이 결여되는 부작용 존재.
- 또한, 성과관리제도를 통한 평가결과의 활용이 현재로서는 5급 이하 직원들의 성과상여금 차등에 제한되어 있어, 정책과제 운영 및 모니터링의 핵심적 기능보다는 보상결정을 위한 일회성 평가로 인식 팽배. 이로 인해 평가지표 설정과정에서도 정책목표에 부합되는 지표보다는 달성 가능성이 높은 지표를 우선 선정하는 경향 발생.
- 목표수준 자체도 도전적 목표의 설정과 합의가 아닌 달성가능 수준의 낮은 목표를 설정하려는 동기 발생.
- 4월, 10월, 12월의 복잡한 성과관리 주기와 15개 이상의 항목으로 구성된 복잡한 성과평가 요소는 성과관리제도 전반의 가시성과 수용성을 저해하는 요소로 작용됨.
- 운영적 측면에서는 성과관리부서에 집중된 검증 및 평가작업으로 인

해 행정부담이 가중되고 있으며, 실제 성과향상을 위한 모니터링의 관점에서 주기적·비주기적 점검활동이 거의 이루어지지 않고 있는 한계가 존재함.

- 국내 17개 시·도에 대한 Benchmarking과 국내·외 주요 민간영역 조직의 성과관리 체계에 대한 Benchmarking을 통해 몇가지 중요한 시사점을 확인할 수 있었음.
  - 첫째, 성과관리 프로세스의 첫 단계인 목표설정 및 합의 과정에 많은 노력과 시간을 투입하고 있음. 충청남도의 성과목표 인터뷰는 도의 지휘부가 1주일을 투입하여 공개적으로 성과목표를 논의한다는 점이 눈에 띄며, 민간영역에서는 각종 Session과 Meeting을 통해 목표설정을 전개해 나간다는 공통점이 발견되었음. 이러한 목표설정 및 합의 과정의 운영은 기본적으로 성과목표의 타당성 제고와 더불어 개인에게 합의된 목표에 대한 책임감을 강화하는 강점을 가지고 있음.
  - 둘째, 성과 이행과정에 대한 점검을 강조하고 있음. 충청남도의 정책포털은 단순히 정책과제의 등록을 위한 시스템이 아니라, 성과목표 수립 과정에서 설정한 주기적 활동계획이 잘 이행되고 있는지 실시간 모니터링을 위한 시스템이며, 실제 관리상황을 신호등 형태로 제시하여 종합적인 관점에서 과제에 대한 모니터링이 이루어질 수 있음. 민간영역의 경우 다양한 Meeting 및 간담회 등을 통해 성과현황에 대한 점검 및 필요한 조치사항에 대한 논의를 가능케 하고 있음.
  - 셋째, 평가결과는 개인 성과평가와 보상 등에 적극적으로 반영하고 있음. 충청남도의 경우 직무성과 계약제의 평가결과를 별도의 정성적 평가항목을 통한 왜곡 없이 승진·보상에 직접 반영하고 있으며, 민간영역에서는 다양한 Session을 통해 종합적 인사논의를 진행하고 있음. 이러한 평가결과의 활용은 성과관리 체계전반에 대한 관심도를 제고하고, 성과관리를 통한 동기부여의 효과를 극대화하기 위한 조치라 할 수 있음.
  - 넷째, 성과관리 프로세스를 운영하기 위한 기반, 즉 조직과 시스템 인프라의 구축에 많은 노력을 들이고 있음. 충청남도의 경우 성과평가 위원회와 외주용역 기관의 적극적 활용, 정책포털의 구축 및 활용 등 성과관리 프로세스의 충분한 활용을 위해 과감한 투자를 하고 있음.

민간영역에서는 성과관리 전담 조직의 위상을 강화하고, 필요시 사업 주기와 인사주기를 분리하는 등 성과관리 프로세스의 원활한 진행을 위하여 다양한 방안을 고민하고 있음.

- 제주특별자치도의 성과관리제도 현황에 대한 분석과 주요 선진사례의 검토를 통해 향후 성과관리제도의 개선 지향점 및 단계별 Roadmap을 도출하고, 이에 기반하여 구체적인 단기 개선 방안을 모색하였음. 이러한 개선방안은 제도적 관점, 운영적 관점, 그리고 제도운영 기반 구축의 관점을 구분하여 제시하였음.
  - 제도적 관점에서는 성과관리제도의 명칭 및 구성자체에 대한 개선 방안을 도출하고, 평가대상(예, 5급직원 근무평정 반영 폐지) 및 평가항목의 조정 방안을 도출하였음. 또한 복잡한 성과관리 일정을 조정할 수 있는 개선 방안과 다수의 성과지표 관리에 따른 복잡성을 해소하기 위한 제도적 대안을 모색하였음.
  - 상시 성과관리 및 모니터링을 위한 성과관리 기반 시스템의 구축 및 운영방안, 성과관리 부서의 행정부담 완화를 위한 운영 개선 방안, 그리고 현장 조직 관리자들의 성과관리 역량강화 방안을 도출하여, 단순히 제도적 개선방안 도출에 그치지 않고 향후 실제 운영단계에서 조속한 정착이 가능하도록 종합적 대안을 제시하였음.
- 이러한 연구팀의 진단결과를 토대로 조직 내 구성원들의 인식과 개선방향성에 대한 공감대 수준을 조사하였음.
  - 그 결과, 변화필요성 인식 수준에 대한 70% 이상의 높은 공감대가 발견되었으며, 향후 개선방향성에 대한 공감대는 90%를 상회하는 높은 공감대가 나타났음.
  - 일부 조직 및 직급별 유의한 의견차이가 나타났으나, 실무적으로 검토되어야 할 수준의 의견 편차로 해석하기 보다는 상위직급에서의 보다 강력한 개선의지로 해석이 가능함.
  - 전반적으로 구성원 의견조사 결과는 본 연구에서 제안하고 있는 개선방향에 대한 구성원들의 지지의견으로 해석할 수 있으며, 이에 따라 향후 실제 제도개선 과정에서도 구성원들의 정서적 저항이 큰 문제가 되지 않을 것임을 추측할 수 있음.

## 2. 연구의 한계

- 본 연구는 방대한 영역을 연구범위로 아우르고 있고, 조직 내 전 부서에서 수행되고 있는 성과관리제도를 대상으로 진행되었기에 세부적인 내용에 대해서는 치밀하기 다루지 못한 점 등의 다음과 같은 한계점을 가지고 있음.
- 첫째, 성과관리제도 운영 과정에서 가장 많은 시간과 노력이 소요되는 성과지표 도출과정 및 결과에 대해 깊게 검토하지 못하고 있음. 현행 성과관리 프로세스 상 지표 성격평가를 통해 지속적으로 지표체계의 정합성이 개선되고 있지만, 현재시점에서 어느 정도 개선이 이루어졌고, 앞으로 어떤 개선노력이 필요한지에 대한 구체적인 분석과 검토 과정이 미흡하였음.
- 둘째, 본 연구의 초기 진단과정 중 핵심이슈의 도출을 위해서 조직 내 구성원들의 폭넓은 의견청취 보다는 성과관리 부서 및 성과관리 업무 담당자들의 견해에 우선 초점을 맞추었음. 이에 따라 이슈도출의 초기 방향성이 성과관리 부서의 의견에 편향되었을 가능성이 존재함. 단, 다양한 조직을 대상으로 한 Benchmarking과 이후 조직 내 구성원들을 대상으로 한 의견조사 과정을 통해 이러한 의견의 편향 가능성이 어느 정도 해소되었을 것으로 판단됨.
- 셋째, 조직 내에서 수행되고 있는 다양한 성과관리 제도들의 통합적 관점에서의 분석 및 개선대안 모색이 다소 미흡함. 장기적 개선 지향점과 일부 통합 모형을 제시하고 있으나, 즉시 반영이 가능한 수준에서의 개선 대안 모색은 미흡함.
- 넷째, 현장 성과관리자들의 성과관리 역량에 대한 진단과 측정이 제대로 이루어지지 못했음. 구성원들의 의견에 기초하여 이러한 성과관리 역량 측면에서 개선 여지가 존재함을 확인하였으나, 구체적으로 어떠한 역량이 어느 정도의 개선필요성이 있는지 등 심층적 진단이 이루어지지 못했음. 현장 관리자의 성과관리 역량은 성과관리제도 운영에 있어 가장 중요한 성공요건이자 실패요건임. 따라서 향후 Software 측면에서의 성과관리 기반 구축 초기 단계에서, 현장 관리자들과의 성과



관리 역량수준에 대한 면밀한 진단과 개발니즈 분석이 이루어져야 할 것임.

- 마지막으로, 본 연구는 현재의 제도적 기틀을 유지한 상태에서 지엽적 제도항목과 운영방안의 개선안 도출에 머물렀고, 향후 10년간을 이끌어 나갈 새로운 성과관리 패러다임의 검토 및 대안제시를 수행하지 못했음. 기존의 BSC제도를 대체할 수 있는 새로운 성과관리 패러다임에 대한 논의가 어느 정도 진행되기 하였으나, 구체적인 미래상을 도출할 수 있을 정도의 깊이를 가져가지 못하였음.
- 현재의 성과관리 기반이 다양한 한계점을 나타내고 있는 상황에서, 근본적 성과관리 패러다임의 변화 방향에 대한 고찰과 탐색은 필수적임.

## 참고문헌

- 강창민(2011), 「제주특별자치도 성과관리 제고방안 연구」, 제주발전연구원.
- 고경훈·박해육(2005), 지방자치단체 성과관리 시스템 구축에 관한 연구 - Balanced Scorecard를 중심으로, 「지방행정연구」, 19(3): 185-212.
- 라휘문(2004), 지방자치단체 자체평가모형의 설계와 적용 그리고 교훈, 「정책분석평가학회보」, 14(1), 29-53.
- 박삼석(2008), 지방정부 균형성과관리에 관한 연구 - 부산광역시를 중심으로, 동의대학교 대학원 박사학위논문.
- 박영강 외(2004), 지방정부의 목표관리와 성과예산의 연계에 관한 연구, 「지방정부연구」, 7(4), 51-74.
- 박중훈(1999), 시민평가제도의 시대적 의미와 기능, 「지방행정」, 48(551): 17-26.
- 박해육·주재복(2009), 「지방자치단체의 성과관리 운영 실태 및 효과성 분석」, 한국지방행정연구원.
- 박희정·조성호. (2004), 지방자치단체 평가체계의 비교에 관한 연구, 「한국행정연구」, 13(3): 263-293.
- 서재호(2014), 공공부문의 성과관리제도 수용성에 관한연구 - 송파구 성과관리(BSC) 사례를 중심으로, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 신승호(2006), 공공부문 BSC 운용이 조직성과에 미치는 영향에 관한 실증연구, 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 육근효·박영강(2006), 일본 지방정부의 신공공관리적 성과관리 시스템 도입 사례와 시사점, 「일본근대학연구」, 14: 191-214.
- 이석환(2008), 「신뢰받는 정부와 기업을 위한 전략적 성과관리 UFOO」, 법문사, 서울.
- 이세구(2003), 「성과지향 예산제도 및 통합재정수지 도입방안」, 서울시정개발연구원.
- 이윤식 외(2005), 통합성과관리를 위한 평가결과 활용방안에 관한 연구, 「정책분석평가학회보」, 15(4): 199-225.

- 주재복 외(2009), 「지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석」, 한국지방행정연구원.
- 중앙인사위원회(2004), 「성과관리 운영 매뉴얼」, 서울.
- 행정자치부(2001), 「목표관리제 운영 성과측정모델」, 서울: 행정자치부.
- 행정안전부(2009), 「2009년 지방자치단체 자체평가 운영안내서」, 행정안전부.
- 행정안전부(2008), 「지방공무원 성과평가 등 운영지침」, 행정안전부 지방공무원과.
- 中地宏(2003), 自治體經營と行政評價制度, 東京, きょうせい: 5.
- Ahn, H.(2001). Applying the balanced scorecard concept: An experience report. Long Range Planning, 34: 441-61.
- Banker, R. D., Chang. H. & Pizzini, M. J.(2004). The balanced scorecard: Judgmental efforts of performance measures linked to strategy. The Accounting Review, 79(1): 1-23.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C.(2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. Journal of Public Administration Research and Theory, 10(4): 221-241.
- Dilla, W. D. & Steinbart, P. J.(2005). Relative weighting of common and unique balanced scorecard measures by knowledgeable decision makers. Behavioral Research in Accounting, 17: 43-53.
- Hoque, Z. & James, W.(2000). Linking balanced scorecard measures to size and market factors: Impact on organizational performance. Journal of Management Accounting Research, 12: 1-17.
- Ittner, C. D. & Larcker, D. F.(1998). Innovations in performance measurement: trends and research implications. Journal of Management Accounting Research, 10: 205-238.
- Ittner, C. D. & Larcker, D. G. & Meyer, M. W.(2003). Subjectivity and weighting of performance measures: Evidence from a balanced scorecard: The Accounting Review, 78(3): 725-758.
- Johnson, H. T. & Kaplan, R. S.(1987). Relevance lost: The rise and fall of management accounting, Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P.(1992). The balanced-scorecard: Measures that

- drive performance. *Harvard Business Review*, Jan-Feb. 71-79.
- Kelman, S.(2006). Improving Service Delivery Performance in the United Kingdom: Organization Theory Perspectives on central Intervention Strategies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8(4): 393-419.
- Osborne, D., & Plastrik, P.(1998), 「정부개혁의 다섯 가지 전략」, 최창현(역). 삼성경제연구소 *Barnishing Bureaucracy*. Addison Wesley Longman, INC, 1997.
- Orland, H. P., Ridley, C. E., & Nolting, O. F.(1953). *The Municipal Year Book*, 1953.
- Pollitt, C.(2002). Integrating Financial Management and Performance Management. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.
- Roberts, M. J., Albright, T. L., & Hibbets, A. R.(2004). Debiasing balanced scorecard evaluations. *Behavioral Research in Accounting*, 16: 75-88.
- Rothwell, W. J.(2005). *Beyond training and development: the ground-breaking classic on human performance enhancement*. American Management Association, 2005, New York.
- Selden, S. C. & Sowa, J. E.(2004). Testing a Multi-Dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 395-416.
- Summermatter, L., & Siegel, J. P.(2009). Defining Performance in Public Management: Variations over time and space. In *Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM)*.
- Williams, D. W.(2003). Measuring Government in the Early Twentieth Century. *Public Administration Review*, 63(6): 643-659.
- Wholey, J. S., & Hatry, H. P.(1992). The case for performance monitoring. *Public Administration Review*, 604-610.

## <부록> 성과관리제도 개선 관련 구성원 의견조사 설문지

### 들어가며

- . 제주특별자치도에서는 제주발전연구원 및 제주대학교와의 협업을 통해 그동안 많은 구성원들로부터 꾸준히 개선 필요성이 제기되어온 '성과관리제도 개선 (속칭 BSC 제도)'에 대한 개선방안을 모색중에 있습니다
- . 이러한 과정에서, 향후 최종적으로 도출되어질 개선 안의 타당성과 구성원 수용성의 제고를 위하여, 1차적으로 검토되고 있는 개선 방안에 대해 도청 직원 여러분의 의견을 여쭙고자 합니다
- . 본 의견조사를 통해 취합된 도청 직원 여러분의 의견들은 성과관리제도 개선 방향성 정립 및 상세 제도 설계에 있어 귀중한 자료로 활용될 예정입니다. 많은 의견을 부탁드립니다

바쁘신 가운데 소중한 시간을 내어 주셔서 감사합니다.

제주대학교 연구팀  
제주대학교 경상대학 경영학과 김정훈 교수 (책임연구원)

### I. 전반적 개선 필요성에 대한 의견

1. 나는 우리도의 성과관리제도(속칭 BSC제도)가 어떤 내용으로 구성되어 있는지 잘 알고 있다. (성과관리 프로세스, 지표등 평가항목 등 요소)

잘 모른다                  보통                  잘 알고 있다

☐ ————— ☐ ————— ☐

2. 우리도의 성과관리 제도는 정책과제 관리 및 도정수행에 있어 도움이 되고 있다.



3. 나는 성과관리제도를 통한 그 동안의 평가결과에 대해 수용하고 만족한다.



4. 우리도의 성과관리제도는 개선이 필요하다고 생각한다.



5. 성과지표의 도출시 실제 정책적 중요도보다는 높은 평가를 받기에 용이한 지표를 선정하는 경향이 있다.



6. 성과지표별 구체적인 목표수준 설정시, 연말에 높은 평가를 받기 위해 낮춰 잡으려는 경향이 있다



7. 부서별 성과지표가 많아서 성과관리를 위한 행정적 노력이 지나치게 많이 소요되고 있다.



8. **현행 성과관리제도는 부서의 성과관리 담당자가 얼마나 자료를 잘 정리하느냐에 따라 평가결과가 달라진다고 생각한다.**



9. **부서별로 제출된 성과지표에 대한 부서장의 관심도와 책임감이 높다고 생각한다.**



## II. 개선방향성에 대한 의견

다음에 제시되고 있는 현행 성과관리 제도에 대한 1차적 개선 방향성에 대한 직원 여러분의 의견을 제시해 주시기 바랍니다.

11. **부서단위 성과지표의 축소 및 단순화**

(예: 현행 담당별 2개 → 담당별 1개, 또는 과단위 3~5개)



12. **평가항목의 단순화**

(예: 유사한 정성지표의 축약 및 삭제)



14. **부서/과 단위 정책과제에 대한 부서장 책임감 강화**

(예: 연초 도지사와의 1:1 검토/합의 및 과제 계약서 공개 등)



**15. 평가결과에 대한 상세 피드백 제공**

(예: 부서/과 단위 상세 평가결과 보고서 제공 - 강/약점 포함)

바람직하지 않다      바람직하다

☐      ☐

**16. 상시 과제관리 시스템/인프라 구축**

(예: 상시 과제관리 인트라넷 포털을 개발 등)

바람직하지 않다      바람직하다

☐      ☐

**III. 기타 의견**

[기타] 성과관리 제도와 관련되어 직원 여러분의 의견이 있으신 경우 기입해 주시기 바랍니다.

**IV. 통계처리용 참고사항**

17. 소속은?      가. 도본청      나. 도(직속기관, 사업소 등)

18. 직급은?      가. 4급 이상      나. 5급      다. 6급      라. 7급 이하

19. 성별은?      가. 남자      나. 여자

설문에 응해주셔서 감사합니다



## Abstract

### The cutting-edge alternatives on performance management system of Jeju special self-governing province

Jung Hoon Kim · Hojin Bang

Keyword : performance management system, BSC, balanced Scorecard, municipal performance management

There has been a huge amount of academical and practical research on performance management system in the field of business organizations and public management also. This is because not only of the importance of pertinent goal-setting, development of indicators and accurate measurement, but also of the difficulties in these activities.

When we are going over more specific area, such as municipal institutions management in Korea, we can find several basic but critical issues on performance management system such that; 1) there exists several programs with very similar purpose and process, 2) too much emphasis on the measurement not the goal-setting and monitoring - it mainly results from the reward-oriented application of performance result, 3) heavy workload to the performance management department, 4) lack of accountabilities from the organizational leaders, etc.

In this study we investigated the institutional and operations issues of performance management system (of Jeju special self-governing province), and developed some benchmarking cases, and conclusively, drew some directions of improvement and alternatives for 'to-be' performance management system.

In order to check the reality and face validity of those suggestions for improvement of performance management system, we conducted survey research composed of 1) issues of current performance management, 2) opinions for improvement of PM(314 respondents, 30% or more response rate).

## 연구진

---

연구책임	김정훈	제주대학교 교수
공동연구	방호진	제주대학교 교수

---

현안연구 2015-10

### 제주특별자치도 성과관리제도 개선방안

---

발행인 || 강기춘  
발행일 || 2015년 11월  
발행처 || 제주발전연구원  
63147 제주시 아연로 253  
전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168  
홈페이지: [www.jdi.re.kr](http://www.jdi.re.kr)  
인쇄처 || 하나CNC출판

---

ISBN : 978-89-6010-433-4

□ 이 보고서는 외부공모과제로 수행된 연구로 제주발전연구원의  
입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한  
자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.