

공공 기관 성과 측정의 이론과 실제

한 인 섭

조선대학교 행정복지학부 교수



서울시립대학교 행정학과 졸업
서울대학교 행정대학원 행정학 석사
서울대학교 대학원 행정학과 행정학 박사
한국자치경영평가원 수석전문위원
지방공기업 경영평가위원
문화체육관광부 관광진흥기금 평가위원

서론

공공 조직이든 민간 조직이든 간에 성과 개선을 도모하는 것은 기본적인 문제지만, 최근 들어 공공 조직의 성과 측정이 강조된 것은 80년대 이후 정부 개혁이 확산된 이후이다.

정부 개혁의 궁극적인 목적은 정부 및 공공 조직의 성과를 개선하는 데 있기 때문에 정부 개혁을 통해서 성과를 향상시키거나, 정부 개혁의 성과를 확인하기 위해서는 그 성과를 측정하는 것이 필수적인 것으로 인식되고 있다.

그러나 이 분야의 연구자들은 공공 조직이 수행하는 활동의 본질에 비추어 공공 조직의 성과를 온전히 측정할 수 있을지에 대해서는 의문을 제기해 왔다.

성과 측정에 관한 공공 조직의

난점으로 지적된 점들은 민간 조직과 공공 조직의 근본적인 차이, 공공 서비스에 대한 선호에 대한 갈등, 관련 지식의 부재, 목표-수단 및 산출-산출 결과 간의 불확실성 등이다.

보다 근본적으로 공공 조직 내에는 측정할 수 없는 것이 존재하는데, 이러한 것들이 측정된 성과보다 더욱 중요한 경우가 있다(OECD, 2004). 요컨대, 공공 조직의 성과는 매우 복잡한 과정을 통해서 산출되는데, 성과 측정은 이러한 복잡성을 하나의 차원으로 환원시킴으로써 실제의 성과를 파악하기 어렵다는 것이다.

이러한 논의를 살펴보면, 성과 측정에 관해서는 두 가지 관점이 충돌하고 있음을 알 수 있다.

하나는 공공 조직의 성과를 향상시키는 것이 긴요한 과제이며,

이를 위해서는 성과 측정이 필수적이라는 것이다. 이러한 논자들은 공공 조직을 민간기업과 같은 생산 조직으로 간주하고, 만일 그렇지 않다면 생산 조직이 되어야 한다고 주장한다.

이에 비판적인 사람들은 공공 조직과 민간 기업의 차이를 강조하고, 공공 조직은 생산 조직처럼 운영되어서는 안된다고 주장한다 (Rainy, 1991; Pollitt, 1993; Pollitt & Bouckaert, 2000).

여기서는 성과 측정에 관한 논의를 찬반 논쟁으로만 이해하는 것은 충분하지 않다고 본다. 왜냐하면 성과 측정을 통해서 공공 조직의 성과를 향상시킬 수 있다면, 성과 측정의 문제점을 최소화하고 그 편익을 극대화 할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 것이 중요하기 때문이다.

이에 본 연구에서는 공공 조직의 성과 측정이 가진 이론적 한계와 현실적 난점 등을 탐색하고, 이를 완화할 수 있는 대응 방안을 제시하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2장에서는 성과 측정에 관한 기존의 이론적 논의들을 간략하게 정리한다. 제3장에서는 공공 조직의 성과측정에서 당면하는 이론적 한계와 현실적 난점 등을 탐색하고, 제4장에서는 이러한 한계를 극복하기 위한 대응 방안과 향후 과제를 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 앞에서의 논의를 요약하고, 연구의 시사점을

제시한다.

성과 측정에 관한 이론적 논의

1. 성과 측정의 의의

성과(performance)의 개념은 그 본질적 속성에 따라 크게 두 가지 차원으로 구분할 수 있다. 하나는 성과를 ‘어떤 행동의 결과’ (performance as the result of act)로서 파악하는 것이고, 다른 하나는 성과를 가져온 ‘행동’ (performance as act) 자체를 성과로 파악하는 견해이다(Corvellec, 2001; Armstrong, 2006).

‘행동의 결과로서의 성과’는 성과를 조직이나 조직 구성원들이 달성한 것으로 파악하는 견해이다(Armstrong, 2006). 이러한 의미의 성과는 산출물(output)이나 산출 결과(outcome)를 통해서 측정할 수 있는 것으로 간주하기 때문에 ‘계량화된 목표(quantified objectives)의 달성 정도’라는 관점에서 정의하는 것이 일반적이다.

이에 비해서 ‘행동으로서의 성과’는 어떤 결과를 가져온 행동 자체를 성과로 파악하는 견해이다. 결과로서의 성과가 성과의 내용(what of performance)에 해당된다면, 이것은 성과의 방법(how of performance)으로 이해될 수 있다(Houldsworth & Jirasinghe, 2006).

한편, 측정(measurement)이란 어떤 실체(reality)에 수치를 체계

적으로 부여하는 것을 의미한다(Keydos, 1999). 이러한 관점에서 성과 측정(performance measurement)은 어떤 행동이나 활동의 성과를 계량화하는 과정으로 정의될 수 있다(OECD, 2004).

일반적으로 성과 측정을 위한 활동은 사전에 성과 목표를 설정하고, 성과 지표를 활용하여 사업이나 활동의 투입, 과정, 산출, 산출 결과 등을 측정하는 방식으로 이루어진다.

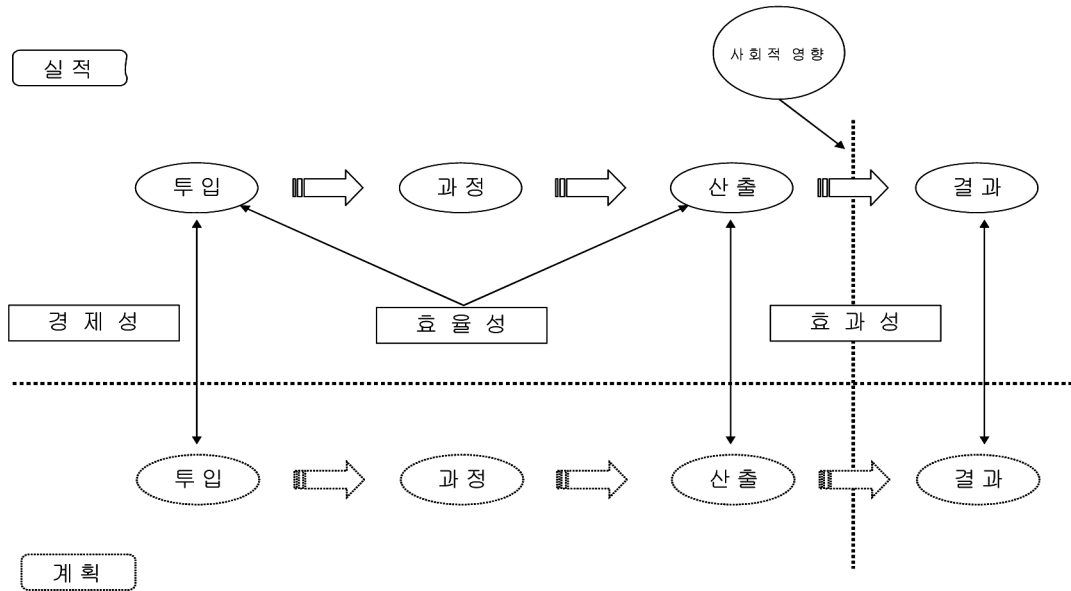
성과 측정은 공공 서비스의 개선, 달성된 수준의 파악, 오류의 발견, 성공의 확인, 조직 학습 및 개선, 예산 지출의 책무성 향상, 공공 의사 소통의 향상 등을 도모하는데 그 의의가 있다(Osborne & Gaebler, 1992).

2. 성과 지표의 개념과 유형

성과 지표(performance indicator)라 함은 성과 목표의 달성 여부를 판별하기 위한 척도를 의미한다.

공공 조직의 성과는 사전에 설정된 성과 지표를 통해서 측정하는 것이 일반적이기 때문에 성과 지표의 문제는 공공 조직의 성과를 ‘어떻게 측정할 것인가?’ 하는 문제를 의미하는 것이기도 하다.

성과 지표는 공공 조직을 투입과 활동 및 산출로 이어지는 하나의 생산적 조직으로 전제하고, 이러한 과정에 따라 성과 지표를 설정하는 것이 일반적이다.



<그림 1> 조직의 생산 모형과 성과 지표의 유형

(1) 투입 지표(input indicators)
이것은 자금, 인력, 장비 등과 같이 여러 가지 활동에 투입된 자원(resources)을 나타내는 것으로, 필요한 재원이나 인력이 계획대로 집행되었는지를 평가하는 데 초점이 있다. 이 지표는 최종 산출을 위한 중간 투입물의 기여도나 예산 집행 및 사업 추진 과정상의 문제점을 발견하는 데 목적이 있다. 또한 이 지표는 공공 서비스의 공급 비용을 결정하고, 투입의 변화가 서비스 질에 미치는 영향을 분석하는 데에도 유용하다.

(2) 과정 지표(process indicators)
이것은 공공 조직의 활동(activities)과 노력을 측정하기 위한 지표로서, 작업 시간이나 접수 건수 등과 같은 처리량(through-

put)이 여기에 해당된다. 공공 서비스 공급에 필요한 업무량과 시간 등과 같은 활동 측정치(activity measures)는 업무의 질을 평가하는 데 중요하며, 궁극적으로 반응 시간을 높이거나 단위당 비용을 낮추는 데 초점을 둔다. 이 지표는 사업 추진 상황을 중간에 점검하는 데에도 유용하다.

(3) 산출 지표(output indicators)
이것은 공공 조직이 어떤 사업이나 프로그램을 통해 공급한 서비스 수준(level of service)을 말하는 것으로, 예산 및 인력 등의 투입에 비례해서 목표한 산출물이 달성되었는지를 측정하는데 초점이 있다. 결과 지표를 설정하기 어려운 공공 조직의 특성 때문에 이 지표는 공공 조직의 성과를 나타내는

지표로서 가장 빈번하게 활용되고 있다.

(4) 결과 지표(outcome indicators)
이것은 최종 산출물을 통해서 궁극적으로 획득하고자 하는 효과의 달성 여부를 측정하기 위한 지표이다. 교육 기관의 경우, 졸업생 수가 산출물(output)이라면, 교육 효과는 산출 결과(outcome)에 해당된다고 할 수 있다.

(5) 경제성 지표(economy indicators)
이것은 투입 요소의 절감 정도를 의미하는 것으로, 원래의 투입 계획에 비추어 실제로 얼마의 투입이 이루어졌는지를 측정하는 데 초점이 있다.

(6) 효율성 지표(efficiency indicators)

이것은 투입물 단위당 산출된 서비스 공급 비용을 의미하는 것으로 투입과 산출의 비율로 측정된다. 특히, 비용 효율성(cost efficiency)은 '서비스를 얼마나 저렴하게 공급하는가'의 문제를 말하고, 비용 효과성(cost effectiveness)은 '유사한 비용으로 얼마나 양질의 서비스를 공급하는가'의 문제를 의미한다.

(7) 효과성 지표(outcome indicators)

이것은 공공 조직의 활동으로 인해 야기된 바람직한 결과나 정부가 원래 의도한 목표의 달성 정도를 나타내는 지표이다.

3. 성과 측정의 유용성

성과 측정의 유용성은 외부적 및 내부적으로, 이해 관계자의 입장에 따라서 다양하게 제시될 수 있다. 성과 측정이 조직의 성과를 향상시키는 데 궁극적인 목적이 있음을 고려할 때, 성과 향상을 위한 성과 측정의 역할과 유용성을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

1) 조직 학습 및 변화 유도

성과 측정은 조직 학습과 조직 구성원들의 변화를 유도함으로써 성과 향상을 도모할 수 있다.

공공 조직에 있어서 비전과 목표 및 전략을 설정하는 것이 보편

화되고 있는데, 성과 지표는 조직의 비전과 방향에 길을 내주고, 무형의 추상적인 개념들은 구체적이고 달성 가능한 개념으로 전환시켜 준다.

공공 조직의 성과 향상을 위해서는 비전과 목표 및 전략의 설정보다는 그러한 전략을 실행하는 것이 더욱 중요한데, 성과 측정은 조직을 전략적 방향에 일치시키고, 조직 구성원들을 전략적 방향으로 유도하는(전략의 실행) 계기판과 손잡이(lever)의 역할을 수행할 수 있는 것이다(Frost, 1998).

2) 책임성 관리

성과 측정은 책임성을 확보하기 위한 유력한 장치가 되며, 이를 통해서 조직의 성과를 향상시킬 수 있다.

책임성 관리의 핵심은 성과 측정치(performance measures)인데, 이는 조직구성원들에게 명확하고 커다란 메시지를 전해주며, 정말로 이루어져야 할 일이 무엇인지를 알려준다.

궁극적으로 성과 측정치는 조직 문화를 결과 지향적으로 변화시키는데, 이러한 조직 문화는 강력한 경쟁 우위적 요소 가운데 하나이다.

일반적으로 볼 때, 담당자가 성과 지표에 대해서 얼마나 영향을 미칠 수 있는지가 명확할수록 바람직하며, 성과 측정치에 영향을 미치는 수단이 명확하지 않은 상태에서 측정치에 대해 책임을 지도록

하는 것은 성과 측정에 대한 긍정성을 침해함으로써 성과 향상을 위한 동기를 저하시킨다.

3) 업무 과정의 개선

이것은 '더 열심히 일하는 것보다 더 스마트하게 일하는 것이 중요하다'는 사고에 기초하고 있다.

가령, 공공 조직의 인·허가를 받는 데 오랜 시간이 소요되는 이유는 공무원들이 부지런하지 않거나 책임 의식이 없기 때문일 수도 있지만, 인·허가업무가 수행되는 과정과 절차 자체가 불필요하고 소모적이기 때문일 수 있다.

따라서 업무 과정을 측정하고 관리함으로써 그러한 업무 과정에 의해서 생산되는 미래의 결과를 개선할 수 있는 것이다.

업무 과정을 측정하기 위한 성과 지표는 통상적으로 수량, 품질, 시간, 비용의 네 가지 형태를 띤다.

4) 조직 역량의 강화

성과 측정을 통해서 성과를 향상시킬 수 있는 마지막 방법은 조직 역량을 강화하는 것이다.

조직 역량(organizational competencies)은 개인이 직무를 성공적으로 수행하기 위해서 나타내는 행태적 특성과 속성으로 정의되며, 영향력, 팀워크, 분석적 사고 등이 이러한 예에 해당된다(Houldsworth & Jirasinghe, 2006).

조직 역량에 관한 지표는 성과 지표에 새로운 지평을 연 것으로, 가장 선진화된 최고의 지표로 평가

된다(Frost, 1998).

조직 역량의 관리에 있어서 핵심적인 사항은 실제로 조직 역량을 측정하고 관리할 수 있어야 하고, 조직의 핵심 역량을 미래의 성과 향상을 위해 적응시켜야 한다는 것이다.

공공 조직의 특성과 성과 측정의 한계

1. 공공조직 성과 측정의 배경

80년대 이후 최근에 이르기까지 공공 조직의 성과 측정에 대한 관심이 대두되는 배경은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 재정 압박의 가중

공공 조직에 대한 성과 측정의 필요성이 대두된 것은 정부 및 공공 조직에 대한 재정 압박이 가중되고 있으며, 이에 따라 정부의 책임성에 대한 일반 시민들의 압력이 증가하고 있기 때문이다.

지난 20년 동안 OECD 국가들의 경제 침체가 지속되고, 공공 서비스에 대한 시민들의 요구가 높아지면서 공공 조직의 성과가 시급한 관심 사항으로 대두되었다.

이에 따라 내부 절차보다는 산출물이 중요시 되었고, 공공 서비스의 공급량과 질(quality)을 동시

에 강조하는 경향이 나타나게 되었다.

2) 정부 개혁의 유효성 검증

정부 및 공공 조직에 대한 시민들의 압력을 반영하여 정부 및 공공 부문에 대한 개혁이 상시적으로 진행되고 있다.

‘측정할 수 없는 것은 개선될 수 없는 것’으로 인식되었기 때문에 성과 측정을 통하여 개선할 수 있는 부분을 찾아내는 것이 개혁의 성공을 위한 관건이 되었다. 나아가 개혁의 성공 여부를 확인하기 위해서도 성과를 측정하는 것은 불가피한 과제가 되었다.

우리나라의 경우에도 『정부업무 평가기본법』이 시행되고, 기존의 『정부투자기관관리기본법』이 『공공기관의 운영에 관한 법률』로 대체된 이후 성과 지향적 관리가 더욱 강조되고 있는데, 이러한 경향은 성과 측정의 중요성이 더욱 증대될 것임을 예측케 한다.

3) 관련 지식 및 기술의 발달

컴퓨터 시스템이나 정보 통신 기술의 발달과 함께 균형 성과표(BSC), 업무프로세스 재설계(BPR), 6시그마, 지식 관리(KM), 기술 지향적 솔루션, e-러닝, 전자정부 등 공공 조직의 성과 개선을 위한 노력들이 증가하였다.¹⁾

아울러 공공 책임성에 대한 요구가 급증함에 따라 각종 학회나 시민 단체들이 공공 서비스의 성과를 정기적으로 측정하고 평가하는데 많은 관심을 기울이게 되었다.

2. 공공 조직의 특성과 성과 측정

공공 조직의 특성은 민간 기업과의 비교를 통해서 가장 잘 알 수 있는데, 기존의 논의에서 민간 기업과 구별되는 공공 조직의 주요 특징으로 지적되어 온 요소들은 시장 유인의 결핍, 다중적 및 상충적 목표의 존재, 이해 관계 집단의 포괄성 및 이해 관계 조정의 정치적 맥락, 고도의 책임성, 더 많은 규정과 절차 및 제약의 존재 등이다(Rainey, Backoff & Levine, 1983; Perry & Rainey, 1988).

이러한 특성들은 공공 조직의 성과 측정에도 상이한 영향을 미칠 수 있는데, 이의 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 목표의 다원성과 다중 가치

성과에 내재된 가치가 단일 가치인지 혹은 다중 가치인지에 따라서 성과 측정의 가능성이 달라질 수 있다. 측정 대상이 통일적이고 단일한 가치를 추구할 경우에는 비교적 측정이 용이하지만, 다양한 가치를 가진 경우에는 측정하기가

1) 그러나 이러한 최선의 성과 관리 기법들이 실제로 정부의 성과를 개선했는지에 대해서는 회의적인 시각이 존재한다. W. Hyong Yi. (2002). The Myth of Public Performance Management. The Public Manager, June 22. 이런 관점에서 특히 참여정부가 정부혁신을 모토로 설정한 이후, 각 부처와 공공 기관들이 정부 혁신을 위해 컨설팅 업체 등에 과도한 예산을 지출하는 경향은 ‘혁신 산업’이라고 칭할 만하다.

상대적으로 어려워진다.

민간 기업은 이윤 극대화라는 단일의 목표를 추구하며, 주로 시장이나 고객에 의해서 작동되는 특징을 가진다. 따라서 민간 기업은 효율성과 수익성 등을 기준으로 조직과 개인의 목표와 임무를 설정하는 것이 상대적으로 용이하다 (Johnson & Lewin, 1984; Robertson & Seneviratne, 1995).

이에 비해서 공공 조직은 자원이나 활동 등에 대해 정치적 및 관료적 통제를 받기 때문에 다양한 이해 관계 집단과 관련되며, 그 결과 공공 조직의 목표는 다원적이고 모호한 경우가 많다 (Boyne, Jenkins & Poole, 1999).

이처럼 다중적인 목표들은 때때로 상충될 수 있기 때문에 성과 측정을 위해서는 상호 갈등적인 목표들을 조정해야 하며, 성과 측정을 위한 기준이 매우 다양하고 무수하게 변화할 뿐 아니라, 성과에 대한 합리적 기대 수준을 설정하기도 매우 어렵다 (Plant, 2006).

2) 과정 지향적 과업 특성

어떤 조직이 추구하는 주요 업무나 과업이 과정 지향적 (process orientation) 인지 산출 지향적 (output orientation) 인지에 따라서 성과 측정의 가능성이 달라진다.

산출 지향적인 조직의 성과를 측정하는 것은 비교적 용이하지만, 과정 지향적인 조직의 성과를 측정하는 것은 상대적으로 더 어렵다.

민간 기업은 자기의 성과만 고려하기 때문에 산출 (output)에만

관심을 기울인다. 민간 기업의 경우에는 그러한 성과가 생산되는 과정이나 그로 인한 사회적 영향 등은 1차적인 관심이 아니다.

이에 비해서 공공 조직은 상대적으로 높은 사회적 책임성이 요구되기 때문에 시민들에게 미치는 궁극적인 산출 결과 (outcome)에 의해서 평가된다 (Wamsley & Zald, 1983; Rainey, 1988).

공공 조직은 성과를 도출하기 위해서 많은 이해 관계자들과 대화, 설득, 협의 등의 상호 작용을 하는 데 많은 시간을 소모할 수밖에 없는데, 이런 점에서 공공 조직은 과정 지향성이 높은 조직이라고 볼 수 있다.

이와 같은 상호 작용이 어떤 결과를 가져올지를 예측하기 어려우며, 상호 작용 과정 자체는 바람직 하더라도 산출은 크지 않을 수 있다. 따라서 과정 지향성이 높은 조직의 성과를 측정하는 것은 상대적으로 더 어렵다.

3) 과업의 상호 연계성

어떤 조직이 생산하는 재화가 해당 조직이 독자적으로 생산하는지, 혹은 다른 조직과의 관계를 가지고 생산되느냐에 따라서 성과 측정의 가능성이 달라진다.

독자적으로 재화를 생산하는 조직의 성과를 측정하는 것은 비교적 용이하지만, 다른 조직과의 관계 속에서 재화를 생산하는 조직의 성과를 측정하는 것은 상대적으로 더 어렵다.

민간 기업의 활동은 전적으로 자

율적으로 이루어지며, 상호 연계된다고 하더라도 그 범위는 자기의 방계 회사나 협력 회사로 국한된다.

그러나 공공 조직의 업무는 본질적으로 분절적인 것이 아니라, 상호 연계되어 이루어지기 때문에 어떠한 결과가 나타난 원인이 명확하지 않은 경우가 많다.

특히, 공공 조직의 성과 가운데 측정될 수 없는 것이 존재하고, 공공 조직은 그러한 사회적 가치와 문화에 의해서 많은 영향을 받는다 (OECD, 2004). 이런 경우, 산출된 성과 가운데 해당 공공 조직의 성과를 측정하는 것은 매우 어렵다.

3. 공공 조직 성과 측정의 한계

성과 측정은 공공 조직의 성과 관리와 성과 향상을 위한 필수적인 활동이라고 할 수 있다. 그러나 공공 조직의 성과를 측정하는 데에는 많은 한계가 존재하는데, 이를 이론적 측면과 현실적 측면으로 구분해서 정리하면 다음과 같다.

1) 이론적 한계

성과 측정을 통한 성과 향상은 「목표 설정→대안 탐색→실행→점검 및 평가」의 일련의 과정을 통해서 이루어지며, 여기에는 다음과 같은 가정이 전제되어 있다.

첫째, 목표, 대안, 및 성과 등에 관한 명확한 정보를 가지고 있으며, 이를 통해서 목표와 행동 및 이들 간의 인과관계를 인식할 수 있다.

둘째, 가시적이고 수치적인 표

<표 1> 성과 측정에 관한 가정

가정	도구	특징
인식 가능성(knowability)	정보	명확성
식별 가능성(identifiability)	표식(label)	가시성 및 계량화
비교 가능성(comparability)	준거점	일관성

자료 : Noordegraaf & Abma(2003)

식(예, 숫자)을 이용해서 실제의 성과를 포착하고 식별할 수 있다.

셋째, 측정된 성과에 관한 일정한 준거점이나 표준을 가지고 있으며, 이를 통해서 목표와 대안, 의도한 성과와 실제의 성과, 서로 다른 성과들을 비교할 수 있다(Noordegraaf & Abma, 2003).

그러나 노력과 성과 간의 인과관계가 항상 명확한 것은 아니다. 특히, 공공조직이 중시하는 산출 결과(outcome)는 산출(output) 이외의 다른 요인에 의해서 많은 영향을 받기 때문에 인과 관계를 파악하는 것이 더욱 어려워진다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 더 많은 정보를 수집하고, 더욱 정교한 기법을 활용하여 정보를 분석하는 경향이 있다. 그러나 정보가 가지는 의미도 이해 관계자들의 입장에 따라서 달라진다(Noordegraaf & Abma, 2003).

민간 기업과 달리 공공 조직은 다양한 이해 관계 집단을 가지고 있기 때문에 동일한 정보가 집단마다 상이하게 해석될 가능성이 증가한다. 따라서 공공 조직의 경우에 목표나 인과적 관계 혹은 성과에 관한 ‘객관적인’ 정보를 수집하는 것은 사실상 불가능하다

공공 조직의 경우에는 수치를 이용해서 성과를 식별하고 측정하는 것도 매우 어렵다. 민간 조직의 경우에는 직접적인 산출(output)에만 관심을 기울이지만, 공공 조직의 경우에는 산출 결과(outcome)가 더욱 중요하기 때문에 가시성이 떨어지는 경우가 많다.

더구나 공공 조직의 성과는 고도의 추상성을 띠는 뿐 아니라 그 효과가 나타나기까지 매우 오랜 시간이 소요되는데, 이러한 점들은 공공 조직의 성과 측정을 사실상 불가능하게 만든다.

일정한 기준이나 준거에 따라서 목표와 성과, 의도한 성과와 실제의 성과를 비교하는 것도 매우 어렵다.

어떤 실체를 측정하기 위한 정보가 이해 관계자마다 상이하게 해석될 수 있다는 것은 하나의 측정 대상이 여럿이라는 것을 의미한다. 이런 경우, 성과 측정은 모호성(ambiguity)과 다의성(equivocality)을 나타내기 때문에 일관된 기준에 따라서 비교하기가 어려워지는 것이다.

2) 실천적 한계
성과측정의 실천적 한계는 다양

한 측면에서 제기될 수 있다. 여기서는 성과측정의 일반적 과정에 따라 목표 설정, 지표 설정, 성과 정보 활용의 관점에서 살펴볼 수 있다.

(1) 목표 설정의 곤란성

성과 측정을 통해서 성과 향상을 도모하기 위해서는 합리적인 성과 목표를 설정해야 한다. 그러나 공공 조직은 공공의 압력하에서 운영되기 때문에 다중적인 목표를 추구한다.

이러한 목표의 다중성(multiplicity)은 해석의 문제를 야기하며, 목표 간의 갈등으로 인해서 어떤 목표를 향상시키면 다른 목표가 낮아지는 상충성(trade-off)이 발생하기도 한다(GAO 1999).

또한 공공 조직은 대통령, 의회, 정책 대상 집단, 이익 단체, 조직 내의 상관 등 경쟁적이고 다중적인 권력 중추(multiple power centers)를 가지고 있으며, 이러한 환경 속에서 공공 조직의 목표와 가치가 결정된다.

이처럼 공공 조직의 목표는 가치 함축적(value-charged)이고, 공공성(publicity)을 강조하며, 분절된 권위 구조(fragmented authority structure)에서 설정되기 때문에 공공 조직의 목표 설정

은 민간 조직보다 훨씬 어렵다.

(2) 성과 지표 설정의 난점

성과를 측정하기 위해서는 성과 지표가 존재해야 하는데, 공공 조직의 경우에는 민간 기업과 같은 포괄적인 성과 지표가 존재하지 않기 때문에 성과 측정이 더욱 어려워진다.

민간 기업이 잘 작동되고 있는지의 여부는 이윤(profit)을 통해서 가장 잘 측정될 수 있기 때문에 이윤은 민간 조직의 성과를 측정할 수 있는 포괄적인 성과 지표라고 할 수 있다.

이와 달리 공공 조직은 민간 기업의 이윤에 해당되는 포괄적인 측정치를 가지고 있지 않다. 이런 경우에는 측정할 수 있는 성과만을 측정하려고 하며, 측정하기 어려운 성과는 간과되는 경향이 있다.

성과 지표를 개발한 경우에도 성과 지표가 유효하려면 성과 지표와 성과 목표가 밀접하게 연관되어야 한다(Heckman & Smith, 1995). 그러나 공공 조직은 산출(output)이 아니라 산출 결과(outcome)를 개선하는 데 궁극적인 목표가 있기 때문에 성과 지표와 성과 목표 간의 연계성은 더욱 낮아지는 경향이 있다.²⁾

공공 조직이 중시하는 산출 결과는 직접적인 산출물보다 추상성이 훨씬 높기 때문에 산출 결과와

연계되는 ‘유효한’ 성과 지표를 개발하는 것은 더욱 어려운 과제가 된다.

(3) 성과 정보 활용의 난점

성과 측정의 마지막 단계는 측정된 성과 정보를 활용해서 새로운 행동을 처방하는 것이다. 여기서도 공공조직은 민간조직이 겪지 않는 애로사항을 겪게 되는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 공공 조직의 관리자들과 성과 측정의 전문가가 아닌 경우가 대부분이기 때문에 성과 정보를 해석하고 활용하는 데 더 많은 어려움을 겪을 수 있다.

둘째, 민간 기업은 시장의 상황에 따라서 자기의 목표와 활동을 신축적으로 조정할 수 있지만, 공공 조직은 다양한 공공의 압력과 법적 제약을 받기 때문에 신축성이 떨어질 수밖에 없다.

셋째, 내부적으로도 민간 기업은 성과에 따라서 보상과 처벌을 하는 것이 비교적 용이하지만, 공공 조직은 각종 법규나 규정의 제약을 받기 때문에 성과 향상을 이유로 구성원들을 신축적으로 고용하거나 해고하기가 어렵다. 따라서 성과 측정을 통해서 새로운 정보를 확보하더라도 이러한 정보를 활용해서 성과 향상을 위한 새로운 조치를 취하기 어려운 것이다.

공공 기관 성과 측정을 위한 과제

1. 성과 유형별 성과 측정 방법의 개발

성과 측정의 논리는 성과 측정을 위한 정보가 명확하고, 가시성이 높으며, 일관성이 있다는 가정에서 기초하고 있는데, 앞에서 살펴본 것처럼 이러한 가정을 충족시키는 데에는 근본적인 한계가 있다.

이의 근본적인 원인은 성과 정보의 추상성과 모호성이 높기 때문인데, 이러한 모호성에도 어느 정도의 차이가 존재할 수 있다. 이러한 차이는 공공 조직의 성과를 유형화함으로써 파악할 수 있는데, 여기서는 문제(issues)의 유형에 관한 Hoppe(1989)의 연구와 관리 관행(management practices)에 관한 Noordegraaf & Abma(2003)의 연구를 활용하여 성과의 유형을 분류하였다.

이들은 지식의 확실성(certainty of knowledge)과 기준에 대한 합의(consensus about standards)라는 두 가지 차원을 기준으로 유형화를 시도하였다.

이와 같은 분류에 따르면, 성과는 물리적 성과, 과학적 성과, 윤리적 성과, 난해한 성과로 유형화시킬 수 있다. 이러한 유형화가 의미하는 바는 성과의 유형에 따라서

2) 가령, 연방직업훈련프로그램(JTPA)에 관한 Heckman & Smith(1995)와 Barnow(2000)의 연구에 따르면, JTPA에 활용된 단기적 표준에 따라 측정된 성과들은 고용이나 소득에 대한 영향과 같은 장기적 목표나 프로그램 영향과는 거의 관련성이 없거나, 역의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이에 관해서는 Carolyn J. Heinrich. (2002). Outcome-Based Performance Management in Public Sector : Implications for Government Accountability and Effectiveness. Public Administration Review, Vol. 62(6) 참조.

<표 2> 성과의 유형

구분		지식의 확실성	
		고	저
표준에 대한 합의	고	물리적 성과	과학적 성과
	저	윤리적 성과	암묵적 성과

측정방법도 달라져야 한다는 것이다.

가령, 물리적 성과(physical performance)는 관련 지식이 잘 알려져 있고, 표준에 대한 논쟁이 없는 것을 말한다. 이런 성과들은 목적-수단 관계가 알려져 있고, 수치적으로 식별할 수 있으며, 일관된 기준에 따라 비교할 수 있기 때문에 성과 측정의 논리가 적용될 수 있다.

과학적 성과(scientific performance)는 표준에 대한 합의가 이루어져 있지만, 밝혀지지 않은 지식이 있어 과학적 탐색의 대상이 되는 성과를 말한다. 이 경우에는 관련 지식이나 이론이 존재하지 않기 때문에 상황의 복잡성을 탐색하고 통찰을 얻어내기 위해 많은 개입 변수들이 포함된 정교한 가설을 개발하거나, 사례 연구나 질적 방법을 활용할 필요가 있다.

윤리적 성과(ethical performance)는 관련 지식은 알려져 있지만, 표준에 대한 합의가 존재하지 않는 경우를 말한다. 여기서는 사실이나 수치 및 성과 측정치의 의미가 이해 관계에 따라 달라지기 때문에 전문가와 이해 관계자들이 평가 기준과 절차 및 결과에 대해 논의할 필요가 있으며, 성과 측정은 질적 자료와 대화를 통해서 이루어져야 한다.

난해한 성과(wicked perform-

ance)는 모호성이 높고, 해석의 여지가 많기 때문에 객관적인 성과 측정 방법을 적용하는 것이 불가능하다.

2. 과정 지향적 성과 측정 방법의 고려

공공 조직의 성과가 다양하게 분류될 수 있음에 비추어 볼 때, 성과 측정에 대한 접근 방법도 산출 지향적 접근 방법 이외에 과정 지향적 접근 방법을 활용할 필요가 있다.

산출 지향적 접근 방법(output-focused approach)은 성과 측정에 있어서 공공 조직이 생산한 산출물에 초점을 두는 접근 방법을 말하고, 과정 지향적 접근 방법(process-focused approach)은 산출물이 생산되는 과정에 초점을 기울이는 접근 방법을 말한다.

산출물(결과)에만 초점을 두는 산출 지향적 접근 방법은 산출물이 생산되는 과정에서 이루어지는 동태성(dynamics)을 파악할 수 없어 정적인 성격을 띠게 된다.

조직에는 새로운 과정, 혁신, 새로운 도전 등과 같이 많은 동태성이 존재하지만, 산출물에만 관심을 기울일 경우에는 이러한 변화와 그로 인한 성과를 온전히 파악할 수 없게 된다.

과정 지향적 접근 방법은 공공 조직이 산출물을 생산하는 과정에

서 어떤 노력을 기울였는가? 그러한 노력은 얼마나 혁신적이었는가? 지속적으로 변화하는 환경에 어떻게 대처하였는가? 어떤 활동에 우선순위를 두었는가? 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있는 제3자와의 관계를 어떻게 유지하였는가? 등의 문제를 포착할 수 있게 해준다.

이러한 변화를 수용함으로써 성과 측정을 보다 활력있는 활동으로 만들 수 있게 된다.

3. 성과 측정의 다양성 제고

공공 조직의 다원적인 목표와 가치를 추구하며, 공공 서비스는 여러 가지 가치를 가진 활동(multi-value activity)이다. 이 때문에 공공 서비스에는 다중적이고 때로는 상호 모순되는 기준이 관련되며, 지속적인 균형이 요구된다.

이처럼 공공 조직의 목표와 가치가 다중적인 것은 공공 조직의 성과가 정치적인 속성을 띠고 있기 때문이다. 따라서 공공 조직의 성과 목표를 설정함에 있어서는 누구의 목표인가(whose goal?) 하는 문제가 매우 중요하다.

이러한 관점에서 볼 때, 성과 목표의 설정이나 성과 지표의 곤란성 등을 해결하기 위해서는 다양성(variety)을 인정하는 것이 합리적이다.

이러한 다양성은 재화나 공공 서비스의 정의에 관한 것일 수도 있고, 성과지표나 측정 방법 혹은 판단 방법에 관한 것일 수도 있다. 공공 조직의 재화나 공공 서비스가 다원적 가치를 추구함에도 불구하고 획일적인 성과 지표를 적용하는 것은 현실적으로도 어려울 뿐 아니라, 정당하지도 않다.

성과 측정에 대해 다양한 판단을 할 수 있는 방법으로는 산출물 측정 이외에 동료 의견, 고객 만족도 조사, 종업원 설문 조사, 전문가 의견 조사 등이 있을 수 있다.

아울러 보상 방법에 있어서 중앙 정부나 최고 관리층의 방침뿐만 아니라, 지방 자치 단체나 일선 관리자에게 보상에 관한 재량권을 부여하는 것도 다양성을 확보하는 방법이 될 수 있다.

4. 상호 작용을 통한 신뢰 형성

공공 조직의 정책이나 사업 및 프로그램은 상위 조직에서 결정되지만, 그러한 정책 등에 따르는 산출물은 일선 조직에 의해서 생산된다. 따라서 어떤 산출물이 가지는 의미와 핵심 가치, 측정 방법 등에 관한 정보는 산출물의 생산을 담당하는 일선 부서의 담당자가 가장 잘 알고 있다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 성과 측정이 올바르게 이루어지기 위해서는 성과의 측정자와 산출물의 생산자-정치인과 관료, 상위 기관과 하위 기관, 관리자와 실무자- 사이에 신

뢰(trust)를 구축할 필요가 있다.

신뢰는 성과의 생산자와 측정자(활용자) 사이에 상호 작용이 이루어질 때에만 존재할 수 있는데, 이것은 성과 측정의 설계가 상호 작용을 통해서 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

성과 측정의 활용자와 산출물의 생산자는 상호 작용을 통해서 재화나 공공서비스의 정의, 이러한 재화나 공공서비스의 측정을 위한 성과 지표의 정의와 선정, 성과의 측정 방법 등을 결정해야 한다.

이처럼 상호 작용을 통해서 성과를 측정할 경우, 성과 측정의 활용자와 산출물의 생산자는 서로의 입장을 이해하고, 이를 개선할 수 있는 방법을 모색할 수 있다.

책임성을 중시하는 성과 측정의 활용자와 직무 특성을 강조하는 실무자 사이에 긴장이 존재할 수도 있다. 그러나 상호 작용을 통해서 신뢰를 구축한다면, 서로의 입장을 최대한 공정하게 반영하여 성과를 측정할 수 있는 방법을 도출할 수 있다.

결론

정부 개혁이 확산됨에 따라서 성과 관리와 성과 측정에 대한 관심도 고조되고 있다. 총체적 품질 관리(TQM), 업무 과정 재설계(BPR), 고객 관리(CRM), 지식 관리(KM), 균형 성과표(BSC)와 같은 관리 기법들이 공공 조직에 도입되고 있지만, 이러한 기법들이 정말로 정부와 공공 조직의 성과를 향상시켰는지

에 대해서는 의문이 있다.

또한 공공 조직의 성과를 측정하고, 그것을 의사 결정 과정에 활용함으로써 정책 결정의 질과 성과를 개선할 수 있다는 많은 연구에도 불구하고(Hatry, 1999; Newcomer, 1997; Wholey, 1999; Julnes & Holzer, 2001) 성과 측정을 통해서 실제로 공공 조직의 성과가 향상되었다는 평가는 찾기 어려운 실정이다.

성과 측정이 당초 기대했던 성과 향상을 가져오지 못한 것은 집행 실패, 조직적 저항, 문제 진단의 오류 등 다양한 원인에서 찾을 수 있다.

그러나 공공 조직의 성과를 탐색함에 있어서 너무 과도한 기대를 가진 것일 수도 있다. 공공 조직의 성과를 명확하게 함으로써 기대할 수 있는 편익을 부인하기 어렵다.

그러나 이러한 편익을 거두기 위해서는 장기적 관점과 현실적인 기대치를 가질 필요가 있으며, 실제의 편익이 발생할 때까지 인내심도 요구된다.

성과 척도와 지표를 개발하는 데에는 많은 시간이 소요되며, 공무원과 정치인들이 그것을 활용하는 데에는 더 많은 시간이 요구된다.

성과 지향적 관리(Governing for Performance)는 이러한 사회적 요인들을 강화시키는 방향으로 개발되어야 한다. 왜냐하면, 성과 지향적 관리가 그러한 사회적 가치를 대체하는 것은 아니기 때문이다(OECD, 2004).

이런 관점에서 볼 때, 성과 측정

체제를 구축하면서 대부분의 공공 조직들이 이러한 작업을 한 번에 완결시킬 수 있는 것으로 생각하는 것은 합리적이지 않다.

바람직한 성과 측정 체제를 구축하기 위해서는 지속적인 개선과 조정이 요구된다. 왜냐하면, 공공 조직의 목표와 전략이 지속적으로 변화할 뿐 아니라, 이에 관한 지식과 통찰력이 부족하며, 지표 이론의 개념과 접근 방법 등도 변화하기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때, 성과 측정을 통해서 성과 향상을 이루기 위해서는 다음과 같은 점들을 유념할 필요가 있다.

첫째, 효과적인 성과 측정을 위해서는 성과 측정 체제를 지속적으로 개선해야 한다.

그렇다고 해서 처음부터 성과 측정 체제를 적당하게 설계하는 것은 바람직하지 않다. 가능한 한, 처음부터 최선의 시스템을 설계하되, 그것이 아무리 완벽하더라도 시간이 지남에 따라서 적합성이 저하될 수 있다는 인식을 가지고 지속적으로 개선해야 한다는 것이다.

둘째, 정기적인 점검 계획을 수립할 필요가 있다.

최소한 1년에 한 번쯤은 성과 지표와 측정 방법이 가진 문제점을 파악하고, 개선 방안을 결정해야 한다. 이를 위해 성과 측정 체제의 개선을 위한 과정과 절차를 제도화하는 것이 바람직할 것이다.


셋째, 다양한 관점과 이론을 활용하는 것이 바람직하다.

다른 성과 관리 기법과 마찬가지로 성과 측정도 하나의 유행처럼 번지는 경향이 있다. 그러나 하나의 모델이나 컨설턴트에게 너무 오랫동안 의지하는 것은 외부의 변화를 신속적으로 수용하지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

넷째, 이른바 로드맵을 개발하는 것이 바람직하다.

성과 측정 체제의 확립 정도는 성과 측정에 관한 조직 역량과 성과 측정 결과가 조직에 미치는 영향에 달려 있는데, 조직 역량과 성과 측정의 영향은 비례한다.

성과 측정의 영향이 지나치게 작으면, 조직 구성원들이 성과 측정에 관심을 기울이지 않기 때문에 성과 측정 체제가 발전하기 어렵다. 반대로 성과 측정 체제가 정교하게 구축되기도 전에 성과 측정의 영향을 과도하게 설정하면 성과 측정에 대한 조직적 반발이 나타나기 쉽다.

이러한 관점에서 성과 측정에 관한 3년-5년의 장기 발전 계획을 수립하고, 그 기간 동안의 계획을 밝히는 것이 바람직하다. 이 경우, 성과 측정의 영향을 일시적으로 강화하는 데 따르는 조직 구성원들의 반발을 완화하고, 성과측정 체제에 대한 조직 구성원들의 관심을 유도할 수 있을 것으로 기대된다. 

〈참고 문헌〉

박중훈. (1998). 결과중심의 성과측정 및 성과관리시스템에 관한 연구, 한국행정연구원.

이세구. (2003). 성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안 -서울시 사례를 중심으로. 한국지방재정논집, 8(1). 한국지방재정학회.

Abma, T. A., J. Greene & O. Karlsson. (2001). Dialogue on Dialogue. in T. A. Abma (ed.), Dialogue in Evaluation, Evaluation, No. 2.

Armstrong, Michael. (2006). Performance Management : Key Strategies and Practical Guidelines. Kogan Page. London & Philadelphia.

Bruijn, De Hans. (2007) Managing Performance in the Public Sector. Routledge.

Houldsworth, E. & Jirasinghe Dilum. (2006). Managing & Measuring Employee Performance, HayGroup : Kogan Page.

Noordegraaf, Mirko & Abma, Tineke. (2003). Management by Measurement? Public Management Practices Amid Ambiguity. Public Administration, 81(4).

OECD. (2004). Public Sector Modernisation : Governing for Performance.

Schwandt, T. S. (2001). A Postscript on Thinking about Dialogue, Evaluation, No. 2.

Weick, K. E. (1995). Sense Making in Organizations. Thousand Oaks, CA : Sage.