

지방정부의 소통성과지표 개발 및 관리방안에 관한 연구

채은경* · 이창길**

Development and Management of Performance Indicators of Local Government for Citizen's Communication

Eunkyong Chai* · Chang Kil Lee**

Abstract: Local governments in South Korea are making efforts to promote highly effective policies through activating communication with citizens as a major innovation strategy. The performance evaluation system includes new performance indicators related to communication with citizens. This is a change to build a consumer-centered performance management system. The purpose of this study is to present guidelines when developing and applying the communication indicators promoted by local governments with interest. For this purpose, the development scope and management methods of the communication performance indicators are presented. For communication performance management, this study emphasized building a strategy planning based performance management system, presenting information that can be understood by citizens, complying with the development procedures of performance indicators, and improving qualitative indicators. In addition, for effective performance management, this study presented the decision-makers' strong willingness, gradual expansion of communication evaluation, establishment in organizational performance culture, and so on.

키 워 드: 소통지표, 지방정부, 시민, 성과관리

Key Words: **Abstract:** Communication Indicator, Local Government, Citizen, Performance Management

1. 서론

한국의 지방정부는 주요 혁신과제로 주민과의 소통활성화를 통해 체감도 높은 정책을 추진하고자 노력하고 있다. 이에 성과평가제도에 소통과 관련된 성과지표를 신설하여 포함하고 있으며, 수요자 중심의 성과관리체계를 구축하기 위한 변화를 추진하고 있다.

본 연구는 지방정부가 소통성과지표를 개발하여 적용할 때에 방향이 되고 참고할 수 있는 실제적인 가이드라인 제시를 목적으로 한다. 이에 지방정부에서 주로 담당하고 있는 사업과 업무를 분석하여 소통활동 평가에 활용할 수 있는 성과지표의 유형과 관리방안을 제시하고자 한다. 이를 통하여 지방정부의 효율적 소통활동 성과 관리에 기여할 수 있을 것이라 판단된다.

성과관리에 대하여 정부업무평가기본법 제2조에서는 “정부업무의 추진에 있어 기관 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”으로 정의하고 있다. 성과관리는 각 기관이 그 임무달성을 위해 전략기획 기반의 계획을 수립

하고, 한정된 자원을 효율적으로 투입하여 정책 및 업무활동의 목표를 달성한 후, 나타난 성과를 제대로 측정하여 그 결과를 정책개선과 자원배분, 성과보상, 조직 및 인사관리 등에 반영함으로써 조직의 운용적 책임성을 확보하는 것을 의미한다(국무조정실, 2015b; Poister, 1999; Kelly & Rivenbark 2003).

성과지표(performance indicator)는 전략기획의 비전, 전략목표, 성과목표를 달성하기 위하여 성과를 구체화하여 측정하는 도구이다. 성과지표는 기관이 추구하는 비전과 전략의 최종적인 성과를 판단하는 핵심적인 역할을 한다.

성과지표는 정책을 수행하였을 때 이루고자 하는 목표인 성과목표의 달성도를 양적, 질적으로 제시하는 지수이며(국무조정실, 2015b), 성과목표 또는 관리과제가 추구하는 목적 달성여부를 측정하는 도구(기획재정부, 2012)로 정의되고 있다. 일반적으로 성과의 달성 여부를 양적, 질적으로 나타내고 있으며, 성과지표에 의해 객관적이고 정확하게 성과의 달성수준을 측정할 수 없는 경우에는 성과관리의 목적을 달성할 수 없기 때문에 성과지표는 성과관리의 가장 중요한 요소라 할 수 있다(국무조정실, 2015a).

* 인천연구원 도시경영연구실 연구위원, 1저자(ekchai@ii.re.kr)

** 인천대학교 도시과학대학 도시행정학과 교수, 공동저자

이에 잘못된 성과지표를 설정하여 활용할 경우 측정하여야 할 성과를 제대로 측정할 수 없기 때문에 기관의 성과관리가 왜곡되는 모습을 보여준다. 본 연구는 균형된 모습의 성과관리가 되기 위한 소통성과지표의 모습을 제안하기 위하여 관련 문헌조사와 사례검토 등을 통하여 방안을 제시하고자 한다.

2. 소통성과지표의 정의

최근 성과관리는 과거 공급자 중심의 성과관리에서 수요자 중심의 성과관리로 변화하고 있다. 공공부문에서의 고객에 대한 책임성 확보와 국민을 위한 적극적 활동 유도 측면에서 논의되고 있다. 나아가 국민의 수요 충족과 국민 스스로 공공부문의 성과를 판단할 수 있는 적극적 의미로의 성과관리가 강조되고 있다. 행정의 효율성 확보 측면에 있어서 조직 내·외의 소통이 핵심요소이며, 의사소통과 상호이해가 공공의 목표달성에 필수적이라 인식되고 있다.

지방정부의 소통성과지표는 서비스의 수혜자인 주민이 성과지표의 대표성을 인지하고 적절성에 관한 검증할 수 있어야 하며, 주민 요구에 응답할 수 있고 상호 이해할 수 있도록 개발되어야 한다. 이에 지방정부 단위에서의 소통성과지표는 “고객이 지방정부 정책에 관한 성과를 공감하고 체감할 수 있도록 성과를 측정하고, 이를 기반으로 원활한 의사소통을 통한 수요자 중심의 효과적 목표달성을 가능하게 하는 지표”라 정의하고자 한다.

지방정부의 소통 대상인 고객은 크게 조직을 구성하는 내부이해관계자와 시민, 언론, 시민단체 등 외부이해관계자로 구분할 수 있으며, 내부 소통성과지표와 외부소통성과지표로 구분할 수 있다. 수요자 중심 즉, 주민 중심의 성과관리는 첫째, 지방정부 정책과 관련된 성과정보의 구체적 공개를 통한 투명성과 신뢰성의 확보가 우선시 되어야 한다. 이를 위해 업무의 성과를 산출하기 위한 활동과 측정요인에 대하여 세분된 기술, 주민 측면에서 이해할 수 있는 언어적 접근성 확보, 예산 및 인력 투입의 적정성을 비교할 수 있는 정보 제공, 책임 부서와 책임자의 권한과 역할에 대한 명확한 설정과 공개, 주민 관점의 체감하고 공감할 수 있는 성과 내용에 대한 구체적 기술 등이 이루어져야 할 것이다. 현재 공급자 중심의 성과관리체계는 지방정부의 정책에 대하여 주민에게 구체적인 노력을 제시하지 못하는 한계를 가지고 있다.

일반적으로 주민 중심 성과지표는 만족도, 인식도, 체감도 중심으로 이루어질 가능성이 높은

것이 현실이다. 이를 개선하여 보다 구체화된 정량적, 정성적 성과지표로 개발되어야 하며, 성과 측정요인 또한 세분화하여 작성되어야 할 것이다. 중요한 점은 공무원 등 공급자의 업무 활동에 대한 점검이 아닌 실제적으로 주민 생활의 변화와 관련된 체감 중심의 성과를 측정할 수 있어야 한다.

Table 1. 소통에 관한 개념정의

	소통의 개념
송건섭 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 소통은 형식과 내용의 측면에서 논의되는데, 형식면에서는 의견교환이고, 내용면에서는 상호이해라 볼 수 있음. 따라서 효과적인 의견교환을 통해서 상호이해를 높이는 것이 소통의 정의이자 핵심목표라 할 수 있음
Galvin & Brommel (1986)	<ul style="list-style-type: none"> 소통은 의미를 창출하고 공유하는 상징적 상호 교류과정으로 인간관계에서 가장 보편적이고 기본적인 것이며, 가족원 간의 관계를 형성하고 유지하는 상호과정이고, 유기체들이 기호를 통하여 서로 정보나 메시지를 전달하고 수신해서 서로 공통된 의미를 수립하고 나아가서는 서로의 행동에 영향을 미치는 과정 및 행동
Porter & Roberts (1976)	<ul style="list-style-type: none"> 일상생활에서 소통은 사람들이 중요한 메시지를 교환하고 서로 자신들의 생각과 느낌에 관한 의미를 공유하는 과정을 의미
오두범 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 조직이 달성하고자 하는 목표나 성과에 대해서 다양한 수단과 방법을 통해 조직 내에서 이루어지는 구성원들의 이해와 인지의 과정이며 나아가 업무 처리와 인간관계까지 포함하는 상호작용의 과정
조민상, 조호대 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> 소통은 '공유'를 전제로 의미 있는 정보를 전달하는 과정이라고 함축하여 말할 수 있음. 조직체나 사회집단에 형성되는 두 명 이상의 관계 당사자들이 언어적 또는 비언어적 방법을 통해서 서로의 의사와 감정을 전달하고 반응을 주고받는 과정으로 대인간의 상호작용을 촉진시켜주는 것임

3. 소통성과지표 개발 사례

3.1 인천광역시의 소통지표 개발 사례

인천광역시는 2013년 시정목표로 설정한 참여행정과 열린시정 구현을 위해서 여러 측면에서 인천시의 시민과의 소통수준을 평가할 수 있는 평가표, 점검표를 포함한 측정할 수 있는 구체적인 소통지표를 개발하고자 하였으며, 연구결과 소통의 의미와 개념, 조직 내·외간 소통요소와 소통여건, 소통 체크리스트, 소통지표, 소통 측정·평가 방법 등을 제시하였다(이윤식, 2013).

인천시의 연구에서는 소통은 범위가 넓고 추상적, 감성적 내용을 포함할 수밖에 없으므로 스스로 자가점검을 할 수 있는 점검표를 제시하고 있다. 이를 상호 점검에 활용하게 되면 객관적 검증지표로 이용할 수 있다.

Table 2. 2013년 인천시의 부서소통평가 연구

소통 분야	평가항목	평가지표(안)
소통 마인드	인간관계 소통 마인드	• 관계소통 자기점검표 환산점수
	부서원 업무소통 마인드	• 수평업무소통 자기점검표 환산점수
	부서장 업무소통 마인드	• 수직업무소통 자기점검표 환산점수
소통 기반	공공시설 개방	• 시민개방시설 종류/면적
	시민 응대 공간	• 시민응대 공간 면적
	부서내 소통 공간	• 부서전용 회의실 면적 • 업무공간 구조 • 1인당 업무전용 면적
	소통계획 수립	• 시민소통 활성화 계획 수립 여부 • 계획의 실현가능성 평가
	업무 자료/정보 준비	• 업무관련자료 DB화 여부 • 업무매뉴얼 정비 여부 • 지식정보관리(KMS) 여부
	소통수단 확보	• 간행물, 뉴스레터 발간 여부 • SNS소통채널구축 여부, 활용도 • 기타 홍보수단 확보 및 활용 여부
소통 노력	정보공개	• 정보공개(건수/비율) • 각종 회의공개 여부
	시정 홍보	• 언론홍보활동(기사건수) • 기자설명회 개최 • 시정설명회 개최(횟수, 참여자수)
	시민 의견 수렴	• 부서업무관련 시민 제안·건의(건수/반영도) • 부서업무관련 민원 접수·해결(건수/반영도) • 공청회 등 기타 시민, 전문가 의견 수렴 내역
	시민/전문가 시정 참여	• 시민 시정자원봉사 활동 • 시민모니터·시민명예공무원·시민감시원 활동 • 전문가 자문시스템(자문단, 포럼) 구축 여부 • 시민/전문가 참여 위원회 • 정책간담회
	시민과의 소통 활동	• 부서홈페이지방문자수 • 게시판응답률 • 민원인 부서방문 협의 • 공무원 현장방문 협의 • 기타 시민과의 만남 등
	공무원의 사회 참여	• 공무원 자원봉사 활동 • 공무원 시민사회 활동
	부서간 협조·소통 활동	• 타부서 행사 참여(횟수/직원수) • 타부서와의 협력 회의(횟수/성과) • 타부서와의 행사 공동개최(횟수/성과) • 타부서와의 협력활동(횟수/성과/직원수)
	조직 활성화 노력	• 동호회 활동 • 워크숍 개최(횟수/성과) • 소통아카데미 등 집단교육 참가 • 기타 개별교육·독서모임·학습모임 참가
	특별한 소통 노력	• 우리 부서만의 특별한 소통노력 내역
	소통 성과	• 민원민감도 • 시책성과 여론조사 • 전파전절도 • 기타 시민소통만족도, 120만족도 등 • 지역거버넌스의 새로운 사업모델 발굴 사례 • 원활한 소통으로 지역갈등이 해소된 사례 • 부서가 거둔 특별한 소통 효과와 내역

자료: 이용식(2013), 원활한 시정운영을 위한 소통지표 개발

인천시의 대시민 소통을 확인·점검하는 시민 소통점검표는 특정부서를 대상(소통수단이 특정 부서에만 확보)으로 하는 것과 전체부서를 대상(모든 부서에 일반적으로 적용)으로 하는 것으로 나누어 제시하고 있다(인천시, 2013). 이러한 소통지표는 인천광역시외의 소통수준 전반을 확인할 수 있는 점검자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 실제 정책 및 업무에 관한 소통평가지표의 범위를 선정하는데 있어서 중요한 의미가 있었다.

인천시의 2017년 연구에서는 대표적 성과지표를 선정하여 공통적으로 평가하는 1안, 시정혁신과제를 중심으로 성과지표를 개발하고, 부서별 가중치를 조정하여 성과를 배분하는 2안, 공통지표와 부서별 개별지표를 혼합하여 평가하는 3안 등을 제시하였다. 즉, 2013년 연구에 더하여 보다 구체화하기 위한 노력을 경주하고 있는 것으로 판단된다.

Table 3. 2017년 인천시의 소통지표 개발 연구

	내용	핵심성과지표				
1안	<ul style="list-style-type: none"> 대표적 성과지표(핵심성과지표)를 선정하여 공통적으로 평가하는 방안 단순화된 성과지표로 공감대 형성과 적용가능성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 대시민 소통 지수 대시민 협업 지수 대시민 만족 지수 내부 소통문화 지수 내부 소통역량 지수 				
2안	<ul style="list-style-type: none"> 시정혁신과제 중심으로 전반적 성과지표를 개발하고, 부서별로 가중치를 조정하여 성과를 배분하는 방안 역점사업 중심으로 성과관리 시행 	<table border="1"> <tr> <td>내부 소통</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 내부 소통기반 활성화 실적 스마트워크 확산 지수 직원 화합활동 내실화 달성도 직원중심 전문역량 강화 실적 </td> </tr> <tr> <td>외부 소통</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 시민 소통수단 다각화 실적 시민참여 활성화율 시민에게 응답하는 시정의 투명성 확보 실적 시민의식 및 역량제고 실적 시정공유 거버넌스 활용도 </td> </tr> </table>	내부 소통	<ul style="list-style-type: none"> 내부 소통기반 활성화 실적 스마트워크 확산 지수 직원 화합활동 내실화 달성도 직원중심 전문역량 강화 실적 	외부 소통	<ul style="list-style-type: none"> 시민 소통수단 다각화 실적 시민참여 활성화율 시민에게 응답하는 시정의 투명성 확보 실적 시민의식 및 역량제고 실적 시정공유 거버넌스 활용도
내부 소통	<ul style="list-style-type: none"> 내부 소통기반 활성화 실적 스마트워크 확산 지수 직원 화합활동 내실화 달성도 직원중심 전문역량 강화 실적 					
외부 소통	<ul style="list-style-type: none"> 시민 소통수단 다각화 실적 시민참여 활성화율 시민에게 응답하는 시정의 투명성 확보 실적 시민의식 및 역량제고 실적 시정공유 거버넌스 활용도 					
3안	<ul style="list-style-type: none"> 공통지표와 부서별 개별지표(주요 핵심 사업)를 혼합하여 평가하는 방안 부서 업무별 소통노력과 시민체감도 중심으로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 부서별 소통관련 업무 및 성과 측정요인 				

자료: 채은경·이창길(2017), 인천시 소통평가지표 개발에 관한 연구

3.2 소통성과지표에 관한 중앙정부 연구사례
한국행정학회(2013)은 “정부 3.0 성과관리 방안 연구”에서 정부 3.0 성과분석 중 소통 및 참여와 협업문화 관련 지표를 분석하여 제시하고 있다.

Table 4. 정부 3.0 소통 및 참여와 협업문화 관련 지표

평가 항목	평가지표	
	지표1	지표설명
정부3.0 소통 문화 제고 노력	지표1	<ul style="list-style-type: none"> 소통 기제의 확보와 활용 수준
	지표설명	<ul style="list-style-type: none"> 소셜미디어 활용 기제와 채널의 확보 소셜미디어를 활용한 정책국민과 시민의 목소리 청취 소셜미디어를 활용한 업무관리나 운영 및 점검평가 활동
	평가근거 및 자료	<ul style="list-style-type: none"> 중장기 정책국민 홍보 계획 중장기 CS 관리계획, 국민중심 서비스 창출 노력 사례
	지표2	<ul style="list-style-type: none"> 소통문화 창달 노력
	지표설명	<ul style="list-style-type: none"> 자체 토론 학습 동아리가 구축됨 기관장과의 소통문화 창달을 위한 노력이 적극적임 임직원 참여 토론을 통한 제도나 정책구현 노력의 적극성
평가근거 및 자료	<ul style="list-style-type: none"> 소통과 토론 관련 학습동아리 설치 계획 소통과 토론문화 창달을 위한 홍보 계획 및 보상 계획 	
정부3.0 참여적 문화 제고 노력	지표1	<ul style="list-style-type: none"> 참여적 문화 제고 노력
	지표설명	<ul style="list-style-type: none"> 조직제도나 정책과정에 대한 국민의 참여를 제고하기 위해 노력함 국민의 요구사항을 적극적으로 경청하여 반영하려 노력함 국민의 요구사항에 대한 반영 결과를 피드백하려 노력함
	평가근거 및 자료	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여 의사결정 추진체계 수립 계획 국민참여 추진체 운영 회의록
	지표2	<ul style="list-style-type: none"> 참여적 플랫폼 정부체제 구축
	지표설명	<ul style="list-style-type: none"> 참여의 아키텍처 구축 공공데이터 개방 Crowdsourcing: 의제설정단계부터 국민의 의견 수렴 시민의 공공서비스 생산 참여(공동생산)
평가근거 및 자료	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여가 수월한 플랫폼 설계 국민참여 시스템 운영 개선방안 공동생산 서비스 도입 중장기 계획 	
정부3.0 개방과 협업 문화 제고 노력	지표1	<ul style="list-style-type: none"> 타 부처와의 협력 문화 제고
	지표설명	<ul style="list-style-type: none"> 타 부처와의 협동 워크숍 실시를 위해 노력함 타 부처와의 합동 태스크포스 구성·운영을 위해 노력함 타 부처와의 협동 노력 결과를 공유하려 노력함
	평가근거 및 자료	<ul style="list-style-type: none"> 협동 워크숍 실시 계획 합동 태스크포스 구성 및 운영 계획
	지표2	<ul style="list-style-type: none"> 중앙-지방 교류, 협력 문화 노력
	지표설명	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 유관기관과 교류협정 교환을 위해 노력함 지방자치단체 유관기관 종사자의 부처 방문 활성화를 위해 노력함 지방자치단체 유관기관에 대한 부처 공무원의 방문 활성화를 위해 노력함
평가근거 및 자료	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체와의 MOU 및 교류 활성화 계획 교류 실적 	
지표3	<ul style="list-style-type: none"> 개방적 문화제고 노력 	
지표설명	<ul style="list-style-type: none"> 민간 전문가 공직 참여를 제고하기 위해 노력함 개방형 직위 지정 확대를 위해 적극 노력함 민관협력 프로그램을 설치하기 위해 노력함 	
평가근거 및 자료	<ul style="list-style-type: none"> 개방형 직위 지정 계획 민관협력 프로그램 설치 계획 	

자료: 한국행정학회(2013). 정부 3.0 성과관리 방안 연구

3.3 영국의 성과관리체계와 정부소통계획

영국의 수요자 중심 성과관리체계는 정성 부문 측정에서 개선된 모습을 보이고 있으며, 국민의 체감도 평가를 통해서 국민의 입장을 파악할 수 있는 영향지표를 구체적인 언어로 제시하고 있다. 영국의 정부소통계획은 실무자들이 각 소통 활동에 대해서 구체적 계획을 수립하고, 활동의 측정과 평가에 도움이 되는 구체적인 가이드라인을 제시하고 있다. 이러한 계획은 실무자 스스로 성과지표를 선별하고 평가할 수 있는 역량을 키워주는 역할을 수행한다. 영국 정부는 정책을 보다 효과적으로 발전시키고 집행하고자 국무조정실(Cabinet Office) 산하의 공공서비스(Civil Service) 부서를 통해 다양한 서비스를 제공하고 있으며, 공공서비스 부서는 법, 경제, IT 등 정책과 연관된 여러 분야의 독자적인 체계를 구축하고 제시하고 있다. 즉, 공공서비스를 제공하는 과정에 있어 소통이 국민들에게 정책을 잘 전달할 수 있는 가장 핵심적인 역할을 한다고 인지하고 있으며, 공공소통서비스를 제공하는 각종 기관 및 담당 실무자들을 위한 정부소통서비스(Government Communication Service)를 제공하고 있다.

정부소통서비스는 효율적인 정부 소통은 단지 국민들에게 정책을 알리는데 그치는 것이 아닌, 나아가 국가 경제를 활성화시키고, 국민의 삶의 질 수준을 높이며, 사회적 약자를 보호하고, 국가 증진을 도모하는 종합적 역할을 해야 한다는 점을 기본으로 하고 있다. 특히 디지털 부문에서의 소통을 원활히 하려고 하는 노력이 확대되고 있다.

Table 5. 영국의 정부소통서비스

항목	내용
의의	<ul style="list-style-type: none"> 중앙 정부 및 다양한 공공기관에서 근무하는 공공소통서비스 실무 담당자를 위한 전문 서비스
목적 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> 정부활동을 지원하는 각종 전문 실무에 관한 특별 기준 제공 경제 활성화, 공정한 사회 조성, 영국 및 국제 연방을 위해 영국 총리 및 각료들의 우선순위 이행 국제적 수준의 공공소통서비스를 제공함으로써, 더욱 효율적이고 효과적인 공공서비스 제공 및 국민의 삶의 질 향상을 위한 최우선의 정책을 지원 정부의 가치적이고 신뢰할 수 있는 전략적 파트너로서 자리매김
주요 업무	<ul style="list-style-type: none"> 소통 전문 실무자들로 하여금 국민들의 삶을 변화, 향상시키는 우수한 공공소통이 제공될 수 있도록, 정부 캠페인, 디지털 서비스, SNS, 내부 소통, 소통평가와 연관된 정보 및 가이드라인을 제공 실무자들의 전문 역량 강화를 위해 자기계발을 위한 템플릿 제공 및 리더십 교육훈련 등 다양한 프로그램을 진행 공공기관 간 내부 소통 활성화를 위한 각종 협력 도모

자료: Government Communication Service Handbook(2015)

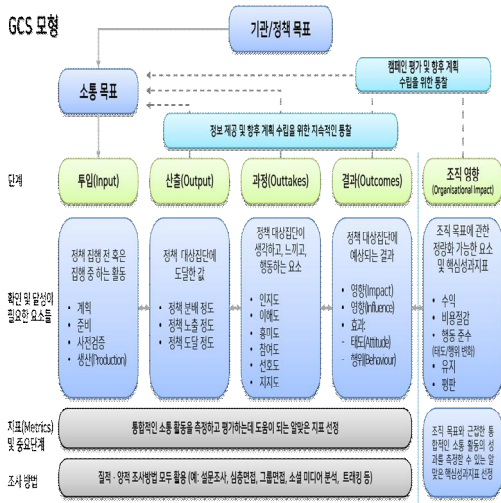


Figure 1. 영국의 정부소통서비스 모형

자료: GCS Evaluation Framework(2015), GCS Model

또한, 정부소통서비스는 공공소통서비스 실무자들로 하여금 소통을 계획하고 진행하는 과정 및 이로 인한 영향을 평가할 수 있도록 2015년부터 소통평가체계를 제공하고 있다. 소통평가체계는 미디어, 디지털, 홍보, 이해관계자 참여, 내부소통 등 다섯 부문별로, 투입, 산출, 과정, 결과, 조직 영향 단계별로 가이드라인과 예시 성과지표를 제시하고 있다.

소통평가체계의 기반이 되는 정부소통서비스의 기본 모형은 가장 상위의 기관 정책 목표와 소통 목표를 기본으로 하여, 각 단계별로 공공소통서비스 실무자들이 확인하고 달성할 필요가 있는 요소들에 대해서 설명하고 있다. 이를 바탕으로 실무자들의 각 소통 활동에 알맞게 이를 측정하고 평가하는데 도움이 되는 핵심성과지표를 선별하도록 권장하고 있다.

4. 소통성과지표 관리방안

4.1 전략기획 기반의 내실화

소통성과지표의 효과적 관리를 위해서는 지방정부의 전체적 성과관리체계 속에서 기관의 비전 및 목표와 연계되어 평가되어야 한다. 개별적으로 관리되는 성과평가는 새로운 업무 부담으로 작용할 수밖에 없을 것이다. 이에 기관의 정책, 사업, 업무 등이 체계적으로 관리될 수 있는 성과관리체계 구축이 필요하고, 지향하는 목표를 체계화하고 이를 달성하기 위한 정교화 된 계획이 전제되어야 할 것이다.

성과관리체계의 기반이 되는 전략기획은 “조

직의 방향과 목적 설정의 기본적인 결정을 위한 노력” (Bryson and Delbecq 1979), “조직 내부의 역량과 외부환경의 분석을 통하여 조직이 장기적으로 성과를 높이기 위한 전략적 이슈를 선택하고 집행하는 미래지향적인 연속체계” (나태준·김성준, 2004), 조직이 무엇이고, 나아갈 방향과 목적, 이슈를 설정하는 데 필요한 기본적인 결정과 행동을 산출해내는 세련된 노력(Bryson, 1988), 계획된 미래의 성과, 성과 달성 방법, 성과 측정 및 평가방법에 대한 의사결정을 하는 계속적이고 체계적인 과정(Blacker, 1994) 등으로 정의된다. 소통성과지표가 포함된 성과관리체계는 제대로 된 전략기획 도출과정을 거쳐서 기관의 성과가 여백없이 관리될 수 있도록 전사적으로 개발되고 관리되어야 할 것이다.

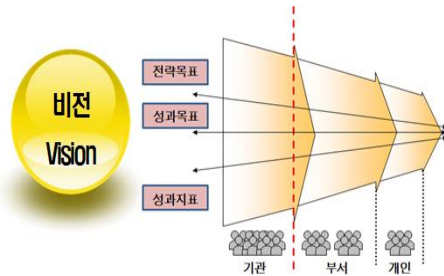


Figure 2. 전략기획의 정렬체계

전략기획은 기관이 추구하는 방향과 중심목표로 존재 이유와 목적이 되는 미션(mission), 기관의 장기적인 목표와 미래가치가 반영된 비전(vision), 이러한 미션과 비전의 가치와 중심의도가 들어간 전략목표(strategic goal), 전략목표를 보다 구체화하여 달성할 수 있도록 하는 성과목표(performance goal), 목표의 구체적인 달성여부를 측정하여 정량적, 정성적으로 나타내는 척도인 성과지표(performance indicator)로 구성된다.

이러한 성과의 정렬체계를 의미하는 캐스케이딩(cascading) 과정을 통하여 전략이 세부 활동단위로 전개되고, 인과적 관계를 구축하게 된다.

4.2. 소통성과지표의 대표적 지표 개발범위 제안

성과지표는 일반적으로 선정요건을 가지고 있다. 기획재정부 재정사업 성과지표개발 매뉴얼(2012)과 국무조정실 성과지표 개발·관리 매뉴얼(2015b) 등에서 제시하는 성과지표의 선정요건은 지표기술 및 정의의 정확성, 전략기획 기반 목표체계와의 연계성, 노력과 성과의 인과적·균형적 달성가능성, 신뢰적 자료기반의 측정가능성, 성과측정 과정에서의 시간적 적절성, 성과의 원인과 결과 정보의 유용성·활용성 등이다(국무

조정실, 2015a). 이러한 성과지표의 선정요건을 바탕으로 본 연구에서는 소통 평가를 위한 대표적 평가영역을 시민 소통활동, 소통 태도, 의견 수렴, 시정 참여 활동, 정보 공개, 소통기제 확보, 시정 홍보, 소통과정 만족도, 부서 간 협조·소통 활동, 조직 활성화 노력 등 10개 부문으로 구분하여 제시하고자 한다. 지방정부의 소통성과 지표 역시 이와 같은 일반적 선정요건을 참조하여 제시될 필요가 있다.

Table 6. 소통평가를 위한 대표적 지표 선정 범위

평가항목	측정성과
시민소통 활동	<ul style="list-style-type: none"> 부서 홈페이지 방문 빈도 부서 게시판 활성화 정도 현장 소통 프로그램 협의 소통 공간 마련 여부 소통관련 제도 확보 여부
소통 태도	<ul style="list-style-type: none"> 업무공감조성 및 소통전문성 강화 경청과 배려, 직접적인 소통
의견 수렴	<ul style="list-style-type: none"> 부서 업무 관련 시민 제안-건의 부서 업무 관련 민원 접수-해결 공청회 등 시민/전문가 의견 수렴 내역
시정참여 활동	<ul style="list-style-type: none"> 시민 시정자원봉사 활동 시민 모니터링 활동 자문시스템(자문단/포럼) 구축 여부 시민 및 전문가 참여 위원회 정책간담회
정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 비율 회의공개 공약추진 현황
소통기제 확보	<ul style="list-style-type: none"> 간행물, 뉴스레터 발간 여부 SNS 채널 구축 여부 SNS 채널 활성화 정도 소통 정보 공유
시정 홍보	<ul style="list-style-type: none"> 언론 홍보 활동 기자 설명회 개최 시정 설명회 개최
소통과정 만족도	<ul style="list-style-type: none"> 민원인 만족도 소통과정 및 피드백 활용 여부 전화전절도
부서 간 협조·소통 활동	<ul style="list-style-type: none"> 타부서 행사 참여 타부서와의 협력 회의 타부서와의 행사 공동개최 기타 타부서와의 협력활동
조직 활성화 노력	<ul style="list-style-type: none"> 동호회 활동 워크숍 개최 소통아카데미 등 집단교육 참가

4.3 수요자 중심의 성과정보 제시

앞서 영국의 사례에서 언급한 바와 같이 소통 성과지표의 관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 공급자 중심의 성과관리체계에서 벗어나서, 주민에게 신뢰받을 수 있는 수요자 중심의 성과관리체계로의 전환이 필수적이다. 수요자 중심의 성과관리체계는 우선적으로 주민에게 평가와 관련된 성과정보가 투명하게 공개되어야 한다. 성과정보는 정책과 관련된 공무원의 구체적인 업무 활동, 책임과 권한의 소재, 비교가 가능한 예

산 및 결산자료, 체감할 수 있는 성과활동 정보 등이다. 우리나라는 평가에 관한 전반적인 과정이 매우 제한적으로 공개되어 국민의 관심을 회피하는 경향을 보여주고 있다.

가장 바람직한 방향은 성과지표를 포함한 목표 및 평가체계 수립단계에서부터 주민이 참여할 수 있도록 하는 것이다. 주민의 동의와 합의가 부족한 성과평가는 아무리 좋은 결과를 나타냈다 하더라도 소통의 효과를 얻을 수 없을 것이다.

4.4 성과지표 개발절차의 준수

현재 성과지표 개발절차는 일반적으로 임무·비전·전략목표·성과목표 확인 → 성과지표 수집, 후보 성과지표 생성 → 1차 성과지표 선정 → 성과지표 조정 및 확정 → 성과지표 상세화 → 성과지표 가중치 부여의 7단계 절차를 적용하고 있다(국무조정실, 2015b).

성과지표의 개발절차를 형식적으로만 지키며, 성과의 달성가능성과 가시적 성과에만 집착하여 성과지표를 개발하게 되면, 목표와의 연계성도 부족하며 얻고자 하는 성과를 회피하는 결과를 얻게 된다. 이에 기관의 전략기획과의 유기적 관계를 유지하면서 성과를 효과적으로 달성하기 위한 다양한 활동들이 관리될 수 있는 대표성 있는 성과지표로 개발되어야 할 것이다. 지표를 달성하여 가시적인 수치를 보여주는 것이 중요한 것이 아니라 상위 비전과 목표의 달성에 영향관계가 있는 체계적 연계성이 중요함을 인식하여야 한다.

성과지표 설정을 위한 자료 수집 단계에서는 기관의 모든 정책과 사업을 확인하여야 하고, 논리모델, 성과지표 선정요건, 성과지표 유형, 타기관의 우수지표 등을 고려하여야 하며, 이를 바탕으로 충분한 성과지표 Pool이 구축되어야 한다. 이를 바탕으로 후보 성과지표의 생성 및 핵심성 성과지표 선정과정이 이루어져야 할 것이다. 후보 성과지표의 충분한 개발 목적은 기관 전략 및 목표와 관련한 관리할 수 있는 최대한의 성과지표를 확보하고, 지속적인 논의와 합의과정을 통해서 가장 핵심적인 기관의 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 도출하여 나가는 기본적 과정이다. 이를 통해서 성과지표는 대표성을 갖추고 상위목표와의 인과성을 갖추게 된다(국무조정실, 2015a). 이러한 연속적 과정을 통하여 성과지표는 객관성과 전문성이 높아지며, 적절한 성과정보 수집이 가능하게 되는 것이다.

성과관리에서 중요한 사항 중의 하나는 공백 없는 성과관리를 하여야 하는 것이다. 구성원들과의 의사소통과 합의를 통한 성과지표 Pool의

구축, 후보지표 검토, 핵심성과지표 도출, 성과지표의 정교화 과정 등은 성과관리를 통해서 얻고자 하는 목적을 달성할 수 있는 가장 기본적인 요소이다. 성과지표를 최종 선정하기 위해서는 성과지표에 대한 구체화된 검증이 필요하다. 성과지표를 검증하기 위해서는 전략검토, 역량할당, 관리가능성, 성과의 미래상, 이해관계자 검토, 결과·영향의 정의, 성과 수준, 기대되는 성과 등에 관한 검증이 이루어져야 한다(국무조정실, 2015a).

4.5 정성지표의 한계점 개선

현재 주민과 관련된 성과지표의 많은 수가 만족도 또는 체감도 평가로 구성되어 있다. 공공부문에서는 정량적으로 성과를 직접 평가하기에 어려운 부분이 있으며, 정량적 기준의 산출값으로 성과를 객관적으로 측정할 수 없을 때 정성평가를 활용할 수밖에 없다.

대부분이 만족도 점수 결과를 계량화하여 성과지표로 활용하고 있으며, 다른 정성평가 방법으로 내·외부 전문가에 의한 평가점수, 체크리스트 방법 등을 활용하고 있다. 그러나 정성평가는 평가결과의 객관성과 신뢰성이 낮으며, 설문항목도 실제 업무와 연계성이 부족하다는 지적을 받고 있다(국무조정실, 2015a). 만족도 조사는 다음과 같은 본질적인 방법론적 한계를 가지고 있다. 우선 설문지를 작성하고 조사하는 과정에서 유리한 방향으로 조사자의 의도가 개입될 수 있어 공정성이 훼손될 수 있다. 설문응답자에게 유리한 응답을 유도하는 질문 등으로 결과에 영향을 주어 성과를 잘 나타내기 위한 수단으로 활용될 수 있는 한계가 있다. 또한 점수자체의 차별성이 없는 결과와 표본집단을 조작하여 만족도를 높게 나타낼 수 있도록 예측하여 진행하는 등의 문제점이 지적되고 있다. 그러나 아직까지 우리나라의 공공부문 성과지표를 보면 많은 비용투입과 문제점을 안고 있는 만족도 조사를 정성평가의 대표적 방법으로 필요 이상으로 많이 활용하고 있는 실정이다.

정성지표를 개선하기 위한 방법으로는 첫째, 만족도 조사 부문은 보다 성과가 체계화되고 구체화된 정량적 지표로 측정되는 부분이 많아져야 한다. 예를 들어 복합적 성과요인 측정형(복합지표형) 형태의 성과지표를 활용하여 다양한 성과측정항목 측정산식에 두고 가중치를 부여하여 보다 구체화하여 성과를 측정하는 것이다. 최대한 정량화하여 정성적 부분을 보완하는 것이 바람직하다는 것이다. 그러나 의미없는 단순한 실적으로만 복합지표를 구성하는 것은 지양하여야 한다.

둘째, 인과적 관계가 있는 질문지법을 활용하거나, 구체화된 질문으로 설계된 체크리스트 방식을 활용하는 것이다. 조사기관을 통해서 대행으로 진행되는 현재의 방식에서 벗어나 자체 성과관리 정보시스템에서 조사가 이루어질 수 있도록 전문적 체계를 갖추어 나가야 한다. 또한 이를 통해서 기관의 평가관련 전문성을 향상시킬 수 있어야 한다. 조사결과의 타당성 및 신뢰성을 제고하기 위하여 만족도 조사 설계 및 측정 시 내부관계자의 역할을 강화하여야 하며, 평가기관은 피평가기관의 업무담당자가 만족도 조사 등에 관한 전문성을 갖출 수 있는 교육기회의 확대와 실효성 있는 정보의 제공 등이 이루어져야 한다(국무조정실, 2015a).

셋째, 고객만족도 평가모형이 현실적으로 실질적 고객만족 수준을 점검하고 기대효과까지 도출하기 위해서는 서비스 품질 차원은 과정품질과 결과품질, 환경품질 등을 균형 있게 반영하고, 고객만족은 전반적 만족, 요소만족, 사회적 만족으로 구분하여, 포괄적인 고객만족의 개념, 공공기관의 특수성을 반영할 필요가 있으며, 성과부문은 기관자체가 갖는 성과와 사회적으로 기여하는 성과로 구분하여 제시하는 방안이 있다(이청림·이유재, 2012).

마지막으로 기관이 제공하는 정책 및 서비스에 대한 공통의 만족도 조사 방법론 등을 수립하는 방안이 있을 수 있으며, 사례로 캐나다를 독자적으로 CMT(Common Measurement Tool)라는 고객만족도 조사 수단을 개발하여, 모든 공공기관들이 이를 활용할 수 있도록 권장하고 있다(한국행정연구원, 2009). 모든 기관에 똑같이 적용하기는 힘들겠지만, 요금지불고객, 수혜자, 피규제자 등과 같은 고객의 분류방식을 활용하여 정책이나 공공서비스에 적용한다면 효과가 있을 것이라 판단된다(한국행정연구원, 2009).

5. 결론

본 연구의 목적은 현재 지방정부가 관심을 가지고 추진하고 있는 혁신전략 중의 하나인 소통을 위한 성과지표를 개발하고 적용할 때에 방향이 될 수 있는 가이드라인을 제시하는 것이다. 이를 위해 필요한 소통성과지표의 개발 범위와 관리방안을 제시하였다.

소통성과지표가 포함된 성과관리체계가 정착되기 위해서는 우선 평가정보의 활용적 측면에서의 개선이 필요할 것이다. 성과관리가 제대로 이루어지지 못하는 이유 중 하나는 평가계획 설계와 평가수행과정, 결과 환류 단계 등에서 생산되는 많은 정보가 체계적으로 파악되지 않고,

활용하지 않기 때문이다.

또한 무엇보다 중요한 요건은 의사결정자의 확고한 정책적 의지와 지원이 필요하다는 점이다. 일반적으로 성과관리체계가 조직문화로 정착되기 위한 과정에는 많은 시간이 필요하므로 지속적인 관심을 가지고 적극적 지원을 하여야 한다. 이 과정에서 소통에 관한 중요성을 기관 전략과 주요 사업 추진 방향의 상위에 위치하도록 하여 강조하여야 하고, 성과관리를 위한 조직과 인력 투입, 교육과 학습 기회 제공, 성과평가 결과에 대한 정책과 조직운영으로의 반영 등이 이루어질 수 있도록 하는 실행의지가 필요하다. 기관장이 성과관리에 대해서 무관심하거나 조직통제를 위한 수단으로만 활용할 경우 구성원들은 수동적 인식을 바탕으로 변화에 참여하지 않으며 결과적으로 성과문화 정착과 확산은 어려워질 수밖에 없을 것이다.

소통성과지표를 기관 전사적으로 반영하기에는 현재의 지방정부 성과관리체계의 근본적 한계가 있다. 기관의 성과관리체계는 명확한 미션과 비전, 전략목표, 성과목표 하에 체계성을 갖춘 전사적이고 공백 없이 설계되고 운영되어야 하는데, 현재까지는 통합성과 연계성을 갖춘 성과관리체계를 갖추었다고 평가하기는 어렵다. 이에 지방정부의 전사적 성과관리체계를 구축하는 과정에서 점진적으로 소통평가를 확대하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

마지막으로 소통성과 중심의 조직문화가 확립되어야 한다. 문화는 조직구성원들이 공유하는 신념이며, 행동에 영향을 주는 총체적인 행동습관이다. 과거의 중앙정부 주도의 급격한 성과관리 강조는 이를 만들어가는 하위 기관 구성원의 공감과 의지가 뒷받침되지 못하였기 때문에 많은 혼란과 저항 속에 형식화된 업무평가로 인식되었다. 결과적으로 현재도 단순한 정책추진과 결과에 대한 목표관리 형태로만 인식되고 있다.

조직문화 속에 자리 잡지 못하는 소통중심 성과관리체계에서는 근본적으로 수요자 중심의 성과관리 변화를 기대하기 어렵다. 이에 지방정부는 구성원에게 조직 방향변화에서 개인역할의 중요성, 변화과정에서 참여확대의 필요성, 합의에 의한 변화결정 당위성, 성공에 대한 기대를 할 수 있는 능력향상의 충분성, 수평적·수직적 의사결정의 조화 가능성 등에 관한 공감대를 형성하여 소통성과에 대한 확신을 가질 수 있도록 노력하여야 한다.

REFERENCES

- 강병준 (2010), e-거버넌스 시대 공무원 의사사통의 활성화 정책, 정책개발연구, 10(1), 91~117.
- 강영철 (2009), 공공부문 성과지표의 규범적 지향에 관한 연구, 한국정책과학학회보, 13(4), 121~141.
- 김태진·이재성·김건위 (2002), 공공기관 홈페이지 평가지표 개발 연구: 평가연구 경향 분석을 중심으로, 국토연구, 33, 159 ~ 173.
- 나태준·김성준·김용운 (2004), 새 술을 헌 포대에?: 서울시의 전략기획 도입에 관한 연구, 한국정책학회보, 13(3), 63 ~ 88.
- 송건섭 (2013), 통합된 지방정부의 성과평가모델과 소통시스템 구축, 한국조직학회보, 10(3), 31~63.
- 송건섭 (2017), 주민소통을 위한 지방의회의 평가지표 개발과 적용, 한국지방자치연구, 18(4), 55~83.
- 이석환 (2011), 조직성과지표를 중심으로 한 의사소통 장애요인에 대한 탐색적 연구. 한국지방자치학회보, 23(4), 97~124.
- 이용식(2013). 원활한 시정운영을 위한 소통지표 개발. 인천발전연구원.
- 이종현·한경석 (2012), 행정기관의 효율적인 협업시스템 도입 필요성에 관한 연구, 한국정책과학학회보, 16(1), 73 ~ 95.
- 이청림·이유재 (2012), 공공기관 고객만족지수 모형의 개발과 적용, 마케팅연구, 27(4), 69 ~ 99.
- 인천광역시 (2013), 소통, 스스로 변화하고자 하는 의지, 소통지표개발 연구자료.
- 임동진·윤수재 (2010), 중앙행정기관 성과관리제도의 운영실태 및 만족요인 분석, 정책분석평가학회보, 20(3), 83~114.
- 제갈돈 (2013), 지방정부 공공서비스에 대한 시민들의 기대, 성과, 및 만족도의 관계: 기대불일치이론을 중심으로, 한국행정학보, 47(1), 69~94.
- 조경식·이양수 (2008), 조직간 의사소통이 조직 성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구, 한국행정학보, 42(1), 229~252.
- 채은경·이창길(2017). 인천시 소통평가지표 개발에 관한 연구. 인천발전연구원.
- 황성수 (2012), 스마트 정부 시대에 맞는 참여적 거버넌스 모색: Social Media를 활용한 정책홍보와 시민참여를 중심으로, 한국지역정보학회지, 15(4), 29~46.
- 황성욱·문빛·이중혁 (2014), 지방자치단체 공공소통 평가모형에 관한 연구, 한국언론

- 학보, 58(5), 255~284.
- 국무조정실 (2015a), 성과지표 개선방안 연구.
- 국무조정실 (2015b), 성과지표 개발·관리 매뉴얼.
- 기획재정부 (2012), 재정사업 성과지표 개발 매뉴얼.
- 안전행정부 (2013), 정부3.0 성과관리 방안 연구.
- 한국행정연구원 (2009), 중앙행정기관 성과관리 시스템의 실태분석 및 개선방안 연구.
- 한국행정연구원 (2015a), 평가의 타당성 제고를 위한 성과측정 매뉴얼 개발 연구.
- 한국행정연구원 (2015b), 주요국 정부업무평가제도 동향연구.
- 한국행정연구원 (2016), 정부업무평가정보 활용 방안.
- Government Communication Service (2015), An illustration of how to use the GCS Evaluation framework
- Government Communication Service (2015), Government Communication Service Handbook.
- Government Communication Service (2015), GCS Evaluation Framework.
- HM Government (2016), Government Communications Plan 2016/17.
- Lewis, J. M. (2015), The Politics and Consequences of Performance Measurement, Policy and Society, 34(1), 1~12.
- Pandey, S. K.&Garnett, J. L. (2006), Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications, Public Administration Review, 66(1), 37~51.

논문투고일 11월 30일
논문심사일 12월 10일
논문게재일 12월 30일