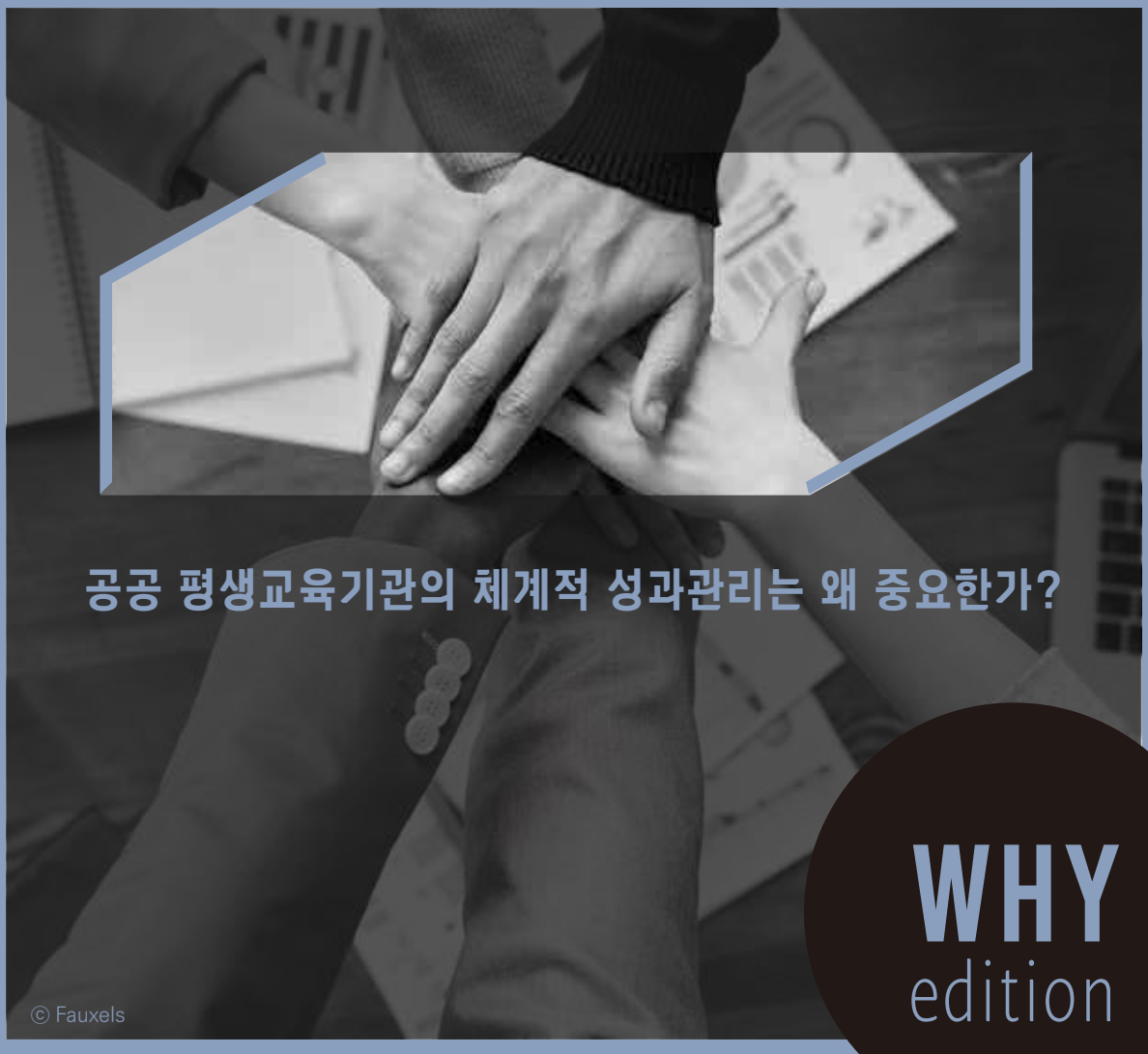
서울평생학습 이슈포커스 Vol.7

ISSUE FOCUS



공공 평생교육기관의 체계적 성과관리는 왜 중요한가?

WHY edition

© Fauxels

서울평생학습 이슈포커스 Vol.7 | WHY EDITION

ISSUE FOCUS

공공 평생교육기관의 체계적 성과관리는 왜 중요한가?

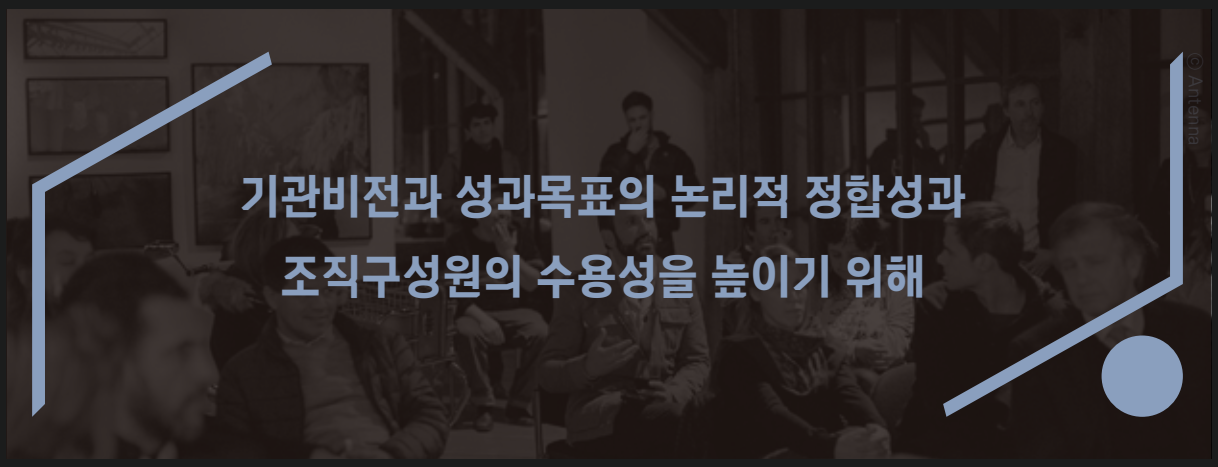
ISSUE

연초는 공공기관의 경영평가 시즌이다.
경영평가를 준비하는 당신이 한 번쯤 품었을 의문들...

> 우리 기관의 비전과 전략목표는 내가 맡은 성과목표와 어떻게 관련되어 있는가?
> 우리 기관의 성과목표는 우리 기관의 정체성을 잘 설명하고 있는가?

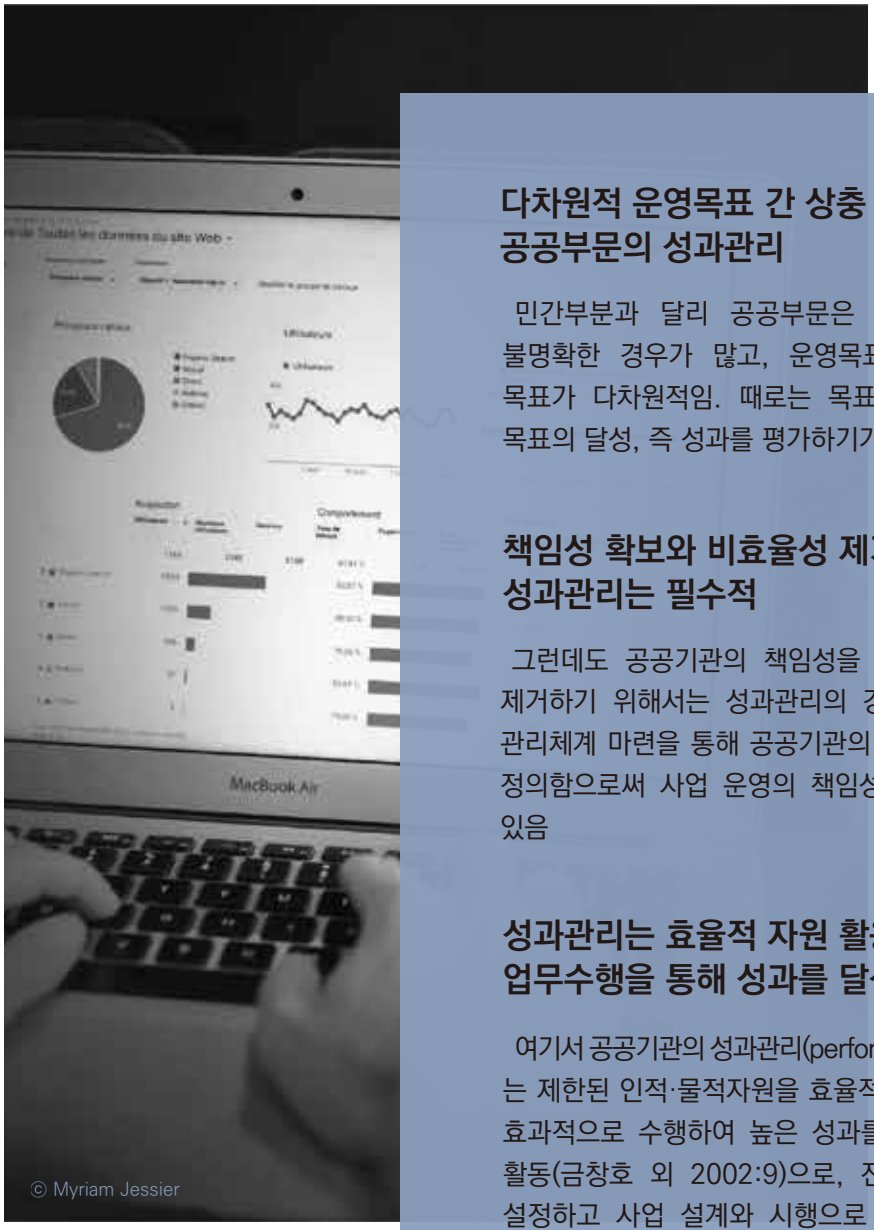
모든 조직과 기관은 미션을 통해 존재 이유와 정체성을 제시하고, 비전을 통해 방향성과 포부를 말한다. 또한 비전을 실현하기 위한 핵심목표를 수립하고 그에 따라 사업이 추진되고, 성과를 평가받는다. 즉, 기관의 일련의 사업행위와 그에 대한 성과 평가가 비전과 핵심목표에 의해 영향받고 관리된다. 이번 이슈포커스에서는 공공기관의 성과관리체계에 대해 알아보고, 평생교육기관이 사업을 수행하고 평가받는 과정에서 체계적인 성과관리가 왜 중요한지 정리해본다.

01



조직 및 기관은 '전략목표와 성과목표 설정 – 사업 설계와 시행 – 목표 산출과 결과 달성'이라는 일련의 체계를 통해 성과를 관리한다. 이러한 체계적 성과관리는 공공기관의 운영목표를 더 명확히 정의하고, 사업운영의 합리성을 높이는 수단이 된다. 또 성과관리체계를 바탕으로 한 기관 운영은 조직구성원들의 가치체계와 태도 및 행동에 궁극적인 변화를 가져옴으로써 조직구성원들이 공공의 가치 창출과 지속적인 성장 잠재성을 갖게 한다.

공공기관의 책임성 확보와 효율성 제고를 위한 체계적 성과관리



© Myriam Jessier

다차원적 운영목표 간 상충 등으로 쉽지 않은 공공부문의 성과관리

민간부분과 달리 공공부문은 최종적인 운영목표가 불명확한 경우가 많고, 운영목표가 명확한 경우라도 목표가 다차원적임. 때로는 목표 간 상충도 발생하여 목표의 달성, 즉 성과를 평가하기가 쉽지 않음

책임성 확보와 비효율성 제거를 위해 성과관리는 필수적

그런데도 공공기관의 책임성을 확보하고, 비효율성을 제거하기 위해서는 성과관리의 강화는 필수적임. 성과관리체계 마련을 통해 공공기관의 운영목표를 더 명확히 정의함으로써 사업 운영의 책임성과 효율성을 높일 수 있음

성과관리는 효율적 자원 활용과 효과적인 업무수행을 통해 성과를 달성하는 활동

여기서 공공기관의 성과관리(performance management)는 제한된 인적·물적자원을 효율적으로 활용하고 업무를 효과적으로 수행하여 높은 성과를 달성하기 위한 제반 활동(금창호 외 2002:9)으로, 전략목표와 성과목표를 설정하고 사업 설계와 시행으로 목표 산출(output)과 결과(outcome)가 달성되었는지 평가 및 피드백 하는 것을 말함

공공기관 체계적 성과관리의 기본골격

출처 : 한국개발연구원(2004), 공공부문의 성과관리, 그림 3-1 재구성

사회로부터 주어진 임무와 목적을 담은 공공기관의 미션과 비전

공공기관의 미션과 비전은 사회로부터 주어진 임무와 목적을 담고 있는 것으로, 사회와 구체적인 사업대상에게 어떤 영향을 어떻게 미칠 것인가에 초점을 두고 명시적으로 표현함

핵심가치는 공공기관의 가치관, 세계관

핵심가치는 공공기관의 가치관, 세계관을 의미하는 것으로 미션과 비전을 추구할 때 항상 견지해야 하는 신념과 원칙인 동시에 조직구성원들이 가져야 할 자세와 태도를 규정함

전략목표는 공공기관의 중·장기적인 사업추진 방향

전략목표는 기관의 미션과 비전, 핵심가치 실현을 위해 중·장기적으로 추진하는 정책 방향을 의미하며, 핵심적인 사업영역을 중심으로 수립함

성과목표는 주요 사업 또는 사업집단의 구체적인 추진목표

성과목표는 전략목표의 하위개념으로 주요 사업 또는 사업집단을 통해 달성하려는 복수의 구체적인 목표로, 달성여부는 성과지표를 통해 측정할 수 있을 정도로 구체적이어야 함

성과지표는 상위체계와의 논리적 정합성이 중요

성과지표는 성과목표의 달성 여부를 판별하기 위한 척도로, 성과관리의 기본골격 가장 마지막 단계에 위치하여 기관의 미션과 비전, 핵심가치, 전략목표와 성과목표를 아울러 논리적 정합성을 갖는 것이 중요함

성공적인 성과관리체계의 운영과 정착은 조직구성원과의 커뮤니케이션이 중요

조직의 비전과 미션은 대외적 기대와 대내적 의지를 반영해야

조직의 비전과 미션은 대외적 기대와 요구, 대내적 의지와 실행 가능성을 반영해야 함

중·장기적인 전략목표는 구체적인 용어로 기술되어야

조직의 중·장기적인 전략목표는 조직구성원들이 이해하고 직접 행동으로 옮길 수 있는 용어로 구체화하여 실제 사업 수행에 적용하는 데 어려움이 없어야 함

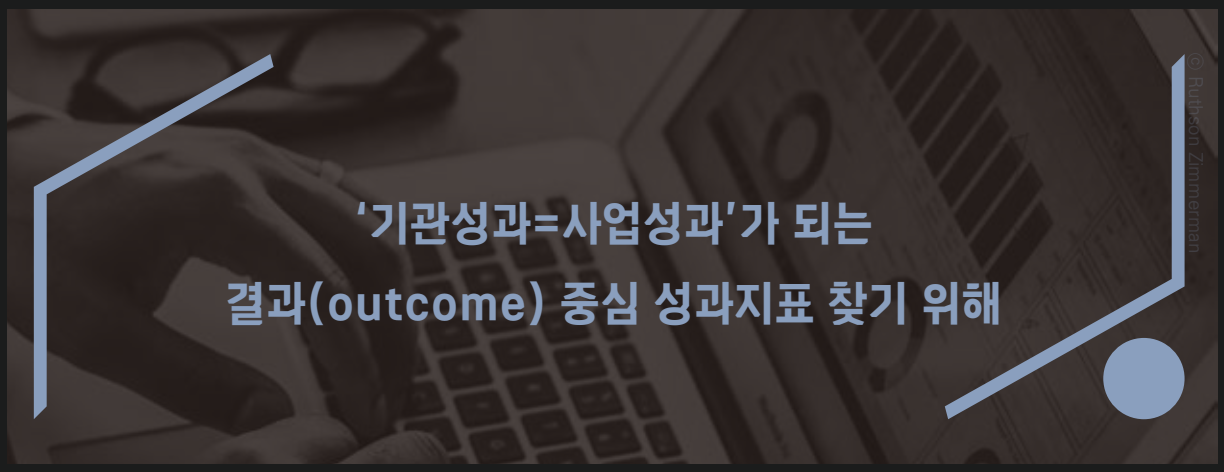
전략목표와 성과목표는 조직구성원들의 일상 업무를 효과적으로 정렬시켜야

전략목표와 성과목표는 조직구성원들의 일상 업무를 효과적으로 정렬시킬 수 있어야 하며, 팀과 개인의 성과목표는 성과지표로 연계되어 사업추진의 동기부여를 촉진할 수 있어야 함

성과관리체계는 조직구성원들 간 커뮤니케이션이 기본 바탕이 되어야

성과관리체계는 기관과 조직구성원들 간 커뮤니케이션이 기본 바탕이 되어야 조직구성원들의 가치체계와 태도 및 행동에 영향을 미칠 수 있음. 이를 통해 기관은 공공의 가치 창출 및 지속적인 성장 잠재성을 가질 수 있게 됨

02



기관의 전략목표와 성과목표를 달성하기 위해서는 그 내용이 팀과 개인의 성과와 연결되어야 하며, 성과는 신뢰성과 타당성을 갖춘 지표를 통해 측정할 수 있어야 한다. 성과지표의 여러 유형 중 결과(outcome) 중심의 성과지표로 전환이 중요한데, 이는 사업의 궁극적 목적과 혜택을 담고 있기 때문이다. 결과지표는 다른 지표에 비해 설계와 측정이 쉽지 않지만, 사업의 성과가 기관의 성과로 연결되고 그것이 곧 시민의 만족을 높이는 것을 의미하기에 반드시 고려하는 것이 바람직하다.

평생교육기관의 궁극적인 목표 달성을 위해 집중해야 할 결과(outcome)지표

투입, 과정, 산출, 결과지표 등으로 구성된 성과지표

성과지표의 종류로는 투입(inputs), 과정(process), 산출(output), 결과(outcome)지표가 있으며 평생교육기관의 성과평가 지표로서 적용 예시는 다음과 같음

구분	개념	평생교육기관 적용 예시
투입지표	예산, 인력 투입물의 양을 나타내는 지표	예산 집행률, 투입 인력 수, 보조금 지원기관 수/지원액, 교육 프로그램 개설 건수, 연구개발 건수 등
과정지표	사업진행과정에 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표	교육 프로그램 참여 신청률, 프로그램 출석률 등
산출지표	사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표	프로그램 참여자 수, 워크숍, 자문회의 참여자 수, 온라인 홍보콘텐츠 조회 수 등
결과지표	1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표	교육 프로그램 참여 만족도, 컨설팅 만족도, 컨설팅 반영률, 평생학습 인식 개선 정도, 연구결과 정책 반영률 등

평가의 신뢰도와 타당성 제고를 위해 기관의 특성을 잘 반영해야 하는 평가체계

조직의 중·장기적인 전략목표는 조직구성원들이 이해하고 직접 행동으로 옮길 수 있는 용어로 구체화하여 실제 사업수행에 적용하는 데 어려움이 없어야 함

관련성(relevance)	성과지표는 기관이 달성하고자 하는 목표와 관련을 맺고 있어야 함
외곡된 유인 (pervers incentives)의 회피	성과지표는 바람직하지 않거나 낭비적인 행위를 촉발하지 말아야 함
영향파악 가능성(attributable)	성과지표는 기관이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정해야 하며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여주어야 함
명확성(well-defined)	자료가 일관된 방식으로 수집될 수 있도록 성과지표는 명확하게 정의되어야 하며 쉽게 이해되고 사용될 수 있어야 함
적시성(timely)	성과지표는 빈번하게 측정됨으로써 사업 진행 상황의 파악에 도움을 주어야 하며, 빠른 시간 내에 생산됨으로써 자료로서의 유용성을 가져야 함
신뢰성(reliable)	성과지표는 당초 원하던 정보를 정확히 제공해야 하며, 성과의 변화를 민감히 파악할 수 있도록 해주어야 함
비교가능성(comparable)	성과지표는 현재의 성과를 과거의 성과나 다른 사업의 성과와 비교할 수 있도록 해주어야 함
검증 가능성(verifiable)	적절한 과정을 거쳐 성과지표가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 분명한 근거자료를 갖춰야 함

출처 : HM Treasury et al.(2001). p17

그간 공공기관은 행정절차와 수행과정의 적절성에 주된 관심을 두었던 것이 문제

일반적으로 공공기관의 경우, 사업의 성과나 개인의 성과는 투입을 기초로 평가됐고, 주된 관심은 행정절차와 수행과정의 적절성에 있었음. 그 결과 효과성 및 효율성 제고를 위한 업무수행이 아닌, 행정절차를 답습하는 형태로 전개되어 업무수행 결과가 어떤 가치를 창출하고 얼마나 타당한 것인지에 대한 깊이 있는 고민이 부족했음

성과관리체계는 기존의 조직문화 변화와 사업을 통한 궁극적 목적 달성에 견인차 역할

적극적인 성과관리체계의 도입과 운영은 기존의 조직문화를 변화시키고, 사업을 통한 궁극적인 목적을 달성하게 하는 견인차가 됨. 특히, 결과지표는 기관 핵심사업의 효과성을 확인할 수 있는 지표로서 투입·과정·산출 지표 등을 통해서는 발굴하기 어려웠던 사업의 효과성을 명확하게 설명할 수 있게 함. 이러한 결과지표는 이해관계자에게 기관 핵심 성과로 기관의 정체성 그리고 사업 예산 필요성을 설득하는 데 대·내외적 중요 자료로서 기능하게 됨

결과지표는 본질적인 목표 달성과 바람직한 결과 달성을 유도

무엇보다 결과지표를 통해 '목표의 뒤바뀜(Goal displacement)*'을 방지할 수 있고, 조직구성원이 본질적인 목표 달성과 바람직한 결과 달성을 위해 노력하도록 유도함

*목표의 뒤바뀜은 목표치환이라고도 하는데, 설정된 몇 가지 투입 및 산출지표의 달성을 위해서만 노력을 기울이고 궁극적인 결과의 달성에는 무관심해지는 현상을 말함. 조직의 궁극적인 비전과 핵심목표 달성보다는 개개인이 할당받은 사업예산처리와 실적달성을 중요시하는 현상으로 이어지기도 함.

결과지표를 활용한 평생교육기관의 성과평가

행정안전부는 공공기관의 유형 및 사업 성격에 따라 적용할 수 있는 성과지표 제공

행정안전부에서는 매년 지방출자·출연기관 경영실적평가 모델 제안을 통해 공공기관의 유형 및 사업 성격에 따라 적용할 수 있는 성과지표를 가이드하고 있음

서울시는 출연기관별 경영평가 편람을 통해 공통지표와 기관별 성과지표 제시

서울시 또한 출연기관 경영평가 편람을 통해 국가 단위의 평가와 결을 맞추고, 서울시의 주요 정책 방향성을 포함한 공통지표와 21개 출연기관별 성과지표를 제시하고 있음

공공기관의 효율성 및 효과성 제고를 위해 성과지표 난이도별 차등 평가하는 서울시

서울시의 경우, 오는 2023년부터 정책변화에 따라 ESG 경영, 적극행정 지표 신설, 사업 성과지표별 난이도에 따라 차등 평가함으로써 공공기관의 효율성 및 효과성 제고를 위한 방안을 마련함

■ 성과지표별 난이도 평가기준 (목표부여, 단계별 평가 시)
결과지표 1~2등급 / 산출지표 3~4등급 / 투입, 과정지표 5등급 이하

평생교육기관은 결과지표에 근거한 성과평가를 적극 고려해야 함

평생교육기관 역시, 공공의 가치실현 및 궁극적인 목적 달성을 위해 결과지표에 근거한 성과평가를 적극적으로 고려해야 하며, 다음과 같이 현행 주요 사업에 대해 결과지표를 적용해 볼 수 있음

연번	사업 유형	기존 지표	개선 지표(결과지표)
1	평생교육관련 정책개발 및 연구	(산출지표) 연구개발 건수	· 연구과제 확산/공유실적 · 연구과제 정책 반영률
2	평생교육시설 운영	(투입지표) 보유 학습장 수 (산출지표) 학습장 방문자 수	· 학습장 연간가동률 · 학습장 이용 만족도
3	평생교육 프로그램 운영	(산출지표) 프로그램 운영 수 (산출지표) 프로그램 참여자 수	· 프로그램 참여 만족도 · 프로그램 참여를 통한 성취도
4	평생교육 상담/컨설팅	(산출지표) 상담/컨설팅 진행 건수	· 상담 만족도 · 컨설팅 결과 정책 반영률
5	평생교육 참여 확산	(산출지표) 홍보 확산 건수	· 평생교육 및 기관 인지도

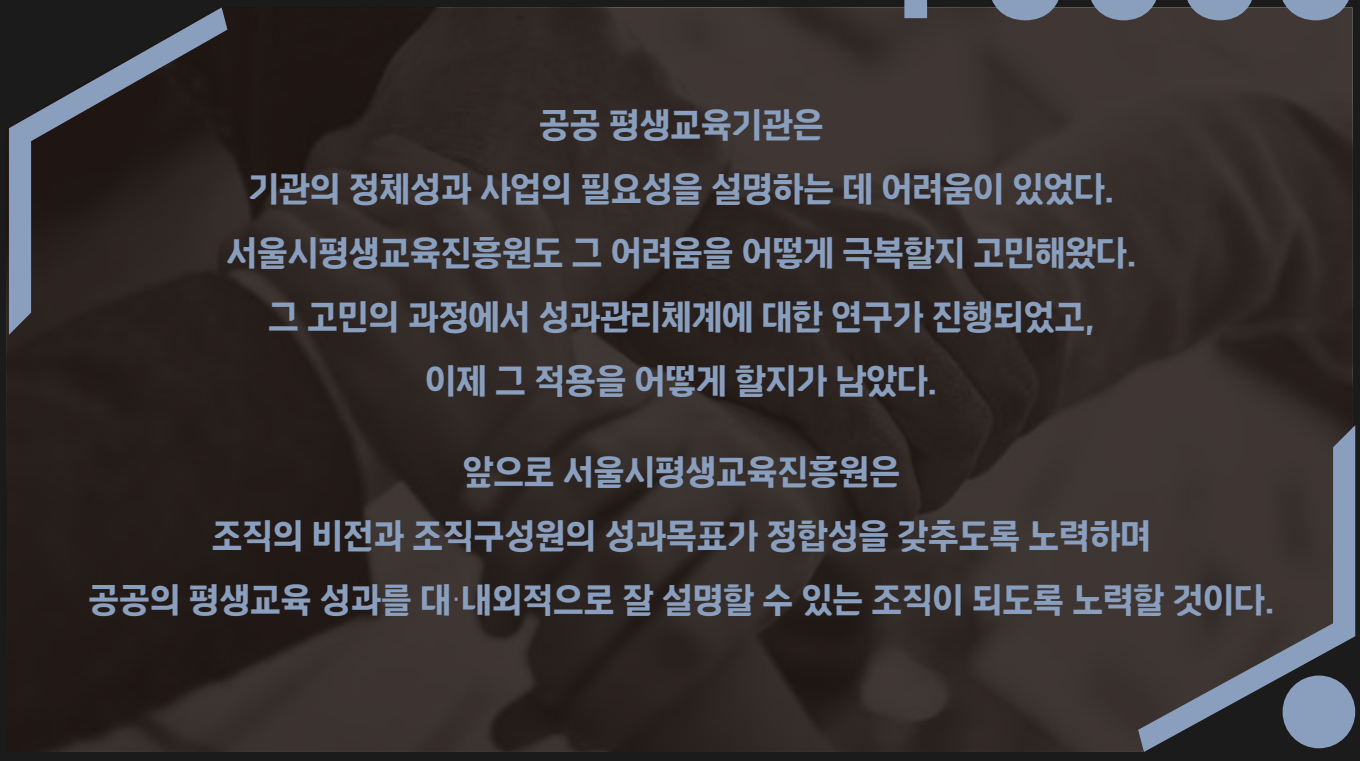
성과관리체계는 기관과 조직구성원들 간 커뮤니케이션이 기본 바탕이 되어야 하며, 공공기관의 성과지표는 결과(outcome) 중심 지표로 전환되어야 함

성과관리체계는 기관과 조직구성원들 간 커뮤니케이션이 기본 바탕이 되어야 하며, 조직구성원들의 가치체계와 태도 및 행동을 통해 발현되어야 함. 이를 위해 기관의 미션과 비전, 핵심가치, 전략목표와 성과목표가 논리적 정합성을 갖는 것이 중요함. 조직의 중·장기적인 전략목표는 조직구성원들이 이해하고 직접 행동으로 옮길 수 있는 용어로 구체화하여 조직구성원들의 일상 업무를 효과적으로 정렬시킬 수 있어야 함. 팀과 개인의 성과목표는 성과지표로 연계되어 사업추진의 동기를 촉진할 수 있어야 함

평생교육진흥원 등 공공기관의 성과지표는 결과(outcome) 중심 지표로 전환되어야 함. 결과지표는 기관 핵심사업의 효과성을 확인할 수 있는 지표로서 투입·과정·산출 지표 등을 통해서는 발굴하기 어려웠던 사업의 효과성을 명확하게 설명하여 기관의 정체성과 사업 예산 필요성을 설득하는 데 대·내외적으로 중요한 자료가 됨

이상의 내용을 토대로, 서두에 제시한 '공공 평생교육기관의 체계적 성과관리는 왜 중요한가?' 이슈에 대한 답을 정리하면 다음과 같음. 첫째, 체계적 성과관리는 우리 기관의 비전과 전략목표, 팀과 조직구성원의 성과목표와 논리적 정합성을 가져오게 함. 둘째, 비전과 성과목표의 정합성을 갖춘 성과관리체계는 우리 기관의 정체성을 대·내외적으로 잘 설명할 수 있게 함

FOCUS



공공 평생교육기관은
기관의 정체성과 사업의 필요성을 설명하는 데 어려움이 있었다.
서울시평생교육진흥원도 그 어려움을 어떻게 극복할지 고민해왔다.
그 고민의 과정에서 성과관리체계에 대한 연구가 진행되었고,
이제 그 적용을 어떻게 할지가 남았다.

앞으로 서울시평생교육진흥원은
조직의 비전과 조직구성원의 성과목표가 정합성을 갖추도록 노력하며
공공의 평생교육 성과를 대·내외적으로 잘 설명할 수 있는 조직이 되도록 노력할 것이다.

서울특별시평생교육진흥원
SEOUL LIFELONG EDUCATION INSTITUTE

서울평생학습 이슈포커스 소개

서울평생학습 이슈포커스는 주목할만한 평생학습 이슈를 선정하여 평생학습이 '누구를 위해, 무엇을, 어떻게, 왜 해야 하는지'에 대한 방향과 미래를 WHO, WHAT, HOW, WHY 4가지 카테고리로 제안합니다.

* 이슈포커스는 서울시평생교육진흥원이 진행한 정책연구, 실태조사, 트렌드·데이터 분석 결과를 바탕으로 작성됩니다.

위 자료는 〈서울시평생교육진흥원 성과목표 체계개발 연구(김종선, 김혜영, 현영섭, 이재현, 김혜연, 하동진, 남지현 2022)〉 및 정책팀 문헌연구를 토대로 작성된 것입니다.

정리 및 작성

김혜영 팀장, 김혜연 대리(서울시평생교육진흥원 정책팀)

참고문헌

- 권일웅(2016) | 성과관리시스템 수용성에 관한 연구:공공기관 유형별 조절효과를 통한 차이분석. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 공동성, 유승현(2007) | 행정자치부 성과관리시스템의 전략관리분석:행정자치부 공문원들의 인식을 중심으로. 한국행정연구원. 16-1호.
- 금창호, 조석주, 권오철(2002) | 지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안. 한국지방행정연구원 연구보고서, 2002-01(제345권).
- 서울특별시평생교육진흥원(2022) | 서울시평생교육진흥원 성과목표 체계 개발 연구. 서울:서울특별시평생교육진흥원.
- 윤광재(2007) | 공공기관의 성과관리시스템에 관한 연구, 한국정책과학학회보. 11-4.
- 이광희(2019) | 자체평가 기관대표지표 개발 및 활용 방안. 서울:한국행정연구원.
- 이광희, 박현석(2015) | 평가의 타당성 제고를 위한 성과측정 매뉴얼 개발 연구. 서울:한국행정연구원.
- 한국개발연구원(2004) | 공공부문의 성과관리. 세종:한국개발연구원.
- 행정안전부(2022) | 2022년 지방출자·출연기관 경영실적평가 제안모델. 세종:행정안전부

HM Treasury. Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, and Office for National Statistics(2001), "Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information," March 2001.

ⓒ 2022. Seoul Lifelong Education Institute. all rights reserved.

서울특별시평생교육진흥원

SEOUL LIFELONG EDUCATION INSTITUTE