

전략적 관리와 목적달성에 의한 정책평가의 방향**

- 전략적목적의 성과측정과 평가정보 활용을 중심으로 -

노 화 준*

< 목 次 >

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| I. 서 론 | Ⅲ. 전략적 관리와 목적달성에 의한
평가 |
| Ⅱ. 정책목적달성 평가모형의
재음미 | Ⅳ. 결 론 |

<요 약>

공공조직의 임무와 전략적목적의 달성을 촉진하기 위한 기관의 평가는 개별정책의 평가와는 평가의 논리와 초점이 다르다. 본 연구에서는 공공조직혁신의 지속성, 성과의 측정 수단의 개발 및 성과측정 정보 활용성의 증대라는 측면에서 개별정책평가모형의 한계를 분석하였다. 아울러 공공가치창조의 극대화를 위한 전략적 관리와 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 목적달성에 의한 평가가 어떻게 지속적인 공공조직의 혁신을 지원하고, 자율적 성과측정 노력을 증대시키며, 그 결과로 산출되는 성과측정정보를 어떻게 의사결정과정에서 적극활용토록 할 수 있는가 하는 활용성의 증대방안을 논의한다.

I. 서 론

민간기업 경영조직에서는 기업경영조직의 경쟁력을 높이고 지속적인 경쟁우위를 확보하기 위하여 조직업무의 혁신노력을 계속한다. 이러한 노력의 하나로 도입하는 것이 기업의 전략적관리이다. 그러나 조직의 경쟁력확보를 위한 노력은 비단 경영조직에서 뿐만 아니라 이제는 공공부문 조직에서도 필수적으로 요구되

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 이 연구는 서울대학교 대학발전기금의 지원에 의하여 이루어진 것이다.

어 가는 추세이다.

민간경영조직에서 경쟁력 확보를 위하여 널리 활용되고 있는 제도인 전략적 관리가 이제는 공공부문 조직에서도 업무혁신을 지속화하여 조직에 부여된 임무와 전략적목적 달성의 효과를 극대화하기 위하여 널리 도입되어 활용되는 단계에 이르고 있다. 그러나 공공부문의 전략적관리는 전략적기획, 집행 및 평가가 조화를 이룰 때 그 효과가 극대화되는 것으로 나타나고 있다. 따라서 우리 나라의 공공부문 조직 업무수행의 혁신을 제도적으로 뒷받침하여 성공적으로 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 전략적기획과 업무수행의 성과평가, 즉 목적달성의 평가를 어떻게 활성화 해 나갈 수 있느냐 하는 것이 과제이다.

이 연구는 첫째 개별정책평가제도 역시 정부업무의 혁신을 뒷받침하기 위하여 발전시켜온 제도이지만 왜 전체로서의 조직업무 혁신의 지속화를 뒷받침하는데 한계를 가지고 있는가를 밝히고, 둘째 전체조직의 가치창조를 극대화 할 수 있도록 뒷받침하기 위하여 수행하는 전략기획과 전략의 집행결과에 의하여 이루어진 성과에 대한 평가, 즉 목적달성에 대한 기관평가의 방향을 설정하자는 데 연구의 목적을 두고 있다.

Ⅱ. 정책목적달성 평가모형의 재음미

1. 정책목적달성 평가모형과 여타의 평가모형의 특징

전체로서의 하나의 공공조직이 수행한 업무를 목적달성이라는 관점에서 평가하기 위해서는 먼저 개별정책을 평가하기 위하여 활용되고 있는 주요 정책평가 모형들의 특징을 검토해 볼 필요가 있다. 널리 활용되고 있는 개별정책의 평가모형은 목적달성 평가모형, 부수효과 평가모형, 비목적 평가모형, 이해관계자 평가모형 및 종합적 평가모형 등이다.

1) 목적달성 평가모형

공사부문 조직을 막론하고 모든 조직들은 조직의 임무를 가지고 있다. 정책은 조직들이 부여된 임무를 실현하기 위하여 수행하는 수단들(tools)이다. 그러므로 정책들은 모두 이를 달성하여야 할 장기적인 목적과 중단기적인 정책목표들을 가지고 있다. 정책평가의 목적달성평가모형(goal attainment evaluation model)은 바로 정책이 지향하고 있는 장기적인 목적과 중단기적인 목표들을 제대로 달성해가고

있거나 달성하였는지를 평가하는데 초점을 둔 평가모형이다.

목적달성평가의 두 가지 기본적인 구성요소는 목적달성의 측정과 정책영향의 사정(assessment)이다(Vedung, 1997: 37-38). 목적달성의 측정에 있어서 핵심적인 질문은 정책의 집행결과가 프로그램 목표와 일치하는가 하는 것이다. 그리고 정책영향 사정의 이슈는 그 결과들이 프로그램에 의해서 창출된 것이냐 하는 것이다. 그러므로 정책평가설계는 이것을 밝혀낼 수 있도록 형성된다.

목적달성에 대한 평가절차는 (1) 프로그램의 목적들을 식별하고, (2) 그들의 실제 의미를 검토한 다음 그들간의 우선순위를 설정하며, (3) 설정된 목적들을 측정가능한 목표들로 전환한다. (4) 그리고 그 다음 단계는 실제로 그 프로그램이 사전에 정하였던 목적들을 얼마나 달성하였는가 하는 정도를 결정하고, (5) 프로그램이 목적달성을 촉진하였는가 또는 저해하였는가를 판정한다. 이러한 목적달성에 대한 평가의 일차적 목표는 프로그램이 설정한 목표를 달성하였는가를 검증하는 기술적 분석적 담론(technical analytic discourse)을 수행하는 것이라 할 수 있다(Fisher, 1995: 18-19). 목적달성평가모형은 명확성과 단순성을 주요 특징으로 한다.

2) 부수효과 평가모형

정책목적달성평가모형의 결점중의 하나는 그것이 정책의 집행결과 초래될지도 모르는 부수적 효과(side effect)를 평가하지 못한다는 것이다. 그러나 때로는 정책의 집행결과로 초래되는 부수효과가 정책목적달성을 상쇄하거나 또는 그 부수효과가 너무 커서 그것이 새로운 사회·경제문제들을 야기하는 경우도 있다.

정책의 부수효과를 평가하기 위해서는 정책이 달성하고자 하는 주된 효과를 먼저 정의하여야 한다. 이때 주된 효과는 정책의 창도자가 달성하고자 의도한 타겟영역 내의 실질적인 영향(substantive impacts)이다. 이에 비해서 부수효과는 정책의 창도자의 입장에서 보면 프로그램의 타겟영역 밖의 영향이다.

타겟영역 내의 정책의 주된 영향은 다시 편익을 가져오는 주된영향(beneficial main effects)과 손상적인 주된영향(detrimental main effects)으로 구분할 수 있고, 타겟영역 밖의 부수효과 역시 이익을 가져오는 부수효과와 손상적인 부수효과로 구분할 수 있다. 여기서 손상적인 효과란 정책의 집행결과가 환경을 파괴한다든지, 인체에 해를 가져오는 효과를 말한다.

효과들은 이익을 가져오는 효과건 또는 손상적인 효과건 모두 1차효과, 2차효과, 3차효과 등으로 구분할 수도 있고, 직접적인 효과와 간접효과로 구분할 수

도 있으며, 전환상태의 효과와 영구적 효과 등으로 구분할 수도 있다.

부수효과는 또한 예상된 부수효과와 예상하지 못한 부수효과로 구분할 수 있다. 그러므로 이익이 되는 부수효과, 즉 긍정적인 부수효과와 손상적인 부수효과, 즉 부정적인 부수효과를 고려하여 부수효과를 구분하면 부수효과는 예상되고 긍정적인 부수효과, 예상되고 부정적인 부수효과, 예상하지 못한 긍정적인 효과, 그리고 예상하지 못한 부정적인 효과로 구분할 수 있다. 프로그램이 설정한 목표와 관련된 영향에 목적달성이라는 기준에 의하여 정책을 평가해야 하겠지만, 부수효과들에 대해서는 각기 다른 기준들을 설정하고 여기에 의하여 평가해야 한다는 것이 특징이다

3) 비목적적 평가모형

목적달성평가모형이나 부수효과 평가모형은 모두 정책결정과정에서 설정한 목적과 관련하여 평가한다는데 특징이 있다. 목적달성평가모형에서는 정책이 목표로 하고 있는 타겟영역 내에 설정된 목표에 비추어 정책의 효과를 평가하고, 부수효과평가모형에서는 타겟영역 밖의 정책효과 까지도 어떤 설정된 기준에 의하여 평가한다.

이에 비해서 비목적적 평가모형에서는 정책의 집행결과 나타난 영향을 정책결정과정에서 설정한 타겟영역 내의 영향이나 타겟영역 밖의 영향이나 하는 것을 구분하지 않고 정부간여가 만들어낸 모든 효과를 관찰한다. 그리고 이 평가모형에서는 정책의 영향을 정책이 타겟으로 하고 있는 대상집단에 변화를 가져오려고 한 정책의 목적이나 프로그램 목표와 관련시켜 평가하는 것이 아니고, 프로그램의 영향이 그 영향을 받는 대상집단의 니드(need)에 적절한 것이냐 하는 것과 관련시켜 평가한다는 것이 특징이다(Scriven, 1981: 180).

4) 고객지향적 평가모형

앞에서 살펴본 정책평가모형들은 정책결정자들이나 프로그램관리자들이 필요로 하는 정보를 산출하는데 중점을 둔 것들이었다. 이와는 대조적으로 고객지향적 평가모형은 정책의 가치와 업적의 평가기준을 고객의 목적, 기대, 관심사, 또는 프로그램 수혜자들의 니드(needs)에 두고자 하는 것이다. 고객지향적 평가의 핵심은 프로그램이 고객의 관심사, 소망 또는 기대들을 만족시키는지 여부를 밝혀 내려는 것이다(Vedung, 1997: 66).

고객지향적 행정은 행정개혁을 가이드하는 철학적 기초이며, 고객의 니드(needs)를 충족시키는 것은 결과지향적 정부와 아울러 공공부문을 개혁하는 기업

가정신의 표상의 하나가 되고 있다(Osborne and Gaebler, 1993: 166-194).

고객지향적 평가모형이 대두하게 된 것은 공공부문에서의 서비스제공보다 시장에서의 서비스제공이 더 우월하다고 하는 정치적 이념이 대두하게 되었는데 이에 토대를 둔 시장지향적 행정이론은 고객지향적 평가의 기초를 제공해 주고 있다는 점, 그리고 행정에 대한 시민참여는 행정이 제공하는 서비스 내용에 대한 고객들의 불만과 바람에 대한 목소리를 크게 함으로써 고객지향적 평가가 불가피해졌다는 점 등을 그 이유로 들 수 있다.

고객지향적 평가의 주요 이슈는 프로그램들이 타겟으로 삼은 서비스 대상과 실제 영향을 받은 대상과의 차이에 관한 프로그램 커버리지에 관한 이슈, 프로그램의 산출물과 그의 결과, 서비스의 이용가능성, 서비스의 질 및 서비스제공행정 등 다양하다. 한편 고객지향적 평가대상이 되는 행정은 도시지하철, 가스·전기·전화·수도 등과 같은 공익사업, 공원관리, 보건서비스, 어린이 보육, 요양원 등과 같이고객의 참여가 프로그램 운영에 필수적인 분야의 행정서비스라는 것이 특징이다.

5) 이해관계자 모형

이해관계자모형(the stakeholder model)의 주된 평가원리는 프로그램에 관심을 갖거나 프로그램에 의하여 영향을 받는 사람들의 관심사나 이슈들을 평가한다는 것이다. 이것은 목적달성평가모형이나 부수효과 평가모형과 같이 미리 설정된 목표들을 평가의 기준으로 사용하는 것과는 다르다. 이해관계자모형은 오히려 고객지향적 평가모형에 더 가깝다. 그러나 다른 점은 고객지향적 평가모형이 한 집단의 영향을 받는 편익에 평가의 초점을 맞추는데 비해서 이해관계자모형에서는 이해관계를 가진 다양한 여러 집단의 편익에 초점을 맞춘다는 것이다.

이해관계자에 기초를 둔 평가는 프로그램을 만드는 과정, 집행하는 과정 및 그 집행의 결과에 대하여 관심을 갖거나 영향을 받는 주요 집단들을 식별해 내는 것으로부터 시작된다. 평가자는 누가 프로그램을 생각해 냈고, 이 집행을 담당할 사람들은 누구인가를 식별한다. 그리고 프로그램과 관련된 정책결정자, 고위관리자, 중간관리자, 일선에서 프로그램을 집행하는 행정가, 지방정부의 프로그램 책임자, 프로그램의 서비스 대상자들과 대면하여 프로그램을 집행하고 의사전달을 하는 실무자, 프로그램의 타겟집단, 프로그램과 이해관계를 가졌으나 이것을 알지 못하고 있는 사람들을 식별해낸다. 때로는 프로그램을 담당하는 조직과 인접한 행정기관, 프로그램과 자원을 경쟁하는 경쟁자들, 시민운동조직과 같은 프로

그램에 관심을 가진 제3의 개인이나 집단들, 그리고 평가를 전공하는 연구자나 학자들도 이해관계자들의 범주에 속하는 경우도 있다(Guba and Leneoln, 1989).

일단 이해관계자들이 식별되고 나면 다음단계는 그들의 관심사와 이슈들을 식별해 낸다(Guba and Leneoln, 1989: 50). 여기서 관심사란 이해관계자들의 이익과 관련되거나 이해관계자들이 중요시하는 사항들이다.

이해관계자 평가모형에서 주로 사용하는 자료수집방법은 질적인 연구방법이다. 참여관찰, 인터뷰, 일화에 대한 기술 등 이해관계자들과의 상호작용적 탐색과정을 거쳐서 이해관계자들이 가지고 있는 관심, 이해관계, 프로그램에 대한 불만, 개선에 대한 희망사항 등을 종합적으로, 그리고 심도있게 파악할 수 있다는 것이 특징이다.

6) 종합적 평가모형

종합적 평가모형(comprehensive evaluation model)은 협소한 목적달성모형에 의한 평가보다는 좀더 광범위한 정책과정에 걸쳐서 평가가 이루어져야 한다는 믿음에 뿌리를 두고 있다. 따라서 이 모형에서는 정책에 대한 평가에 성취된 결과뿐 아니라 정책의 기획과 집행과정까지도 포함시키고 있다(Vedung, 1995).

이 모형에서는 정책의 결과는 정책의 내용 그 자체뿐만 아니라 정부간여의 선행단계에 존재하는 조건과 사건들에 의해서도 영향을 받으며, 정책을 전달(delivery)하기 이전의 과정들과 아울러 전달과정, 즉 집행과정에 의해서도 영향을 받는다고 전제한다. 또한 정책의 결과(outcome)란 정부간여가 전달되고 난 직후의 사건들과 행위들이라고 전제한다.

목적달성평가모형과 종합적 평가모형간의 중요한 차이점은 전자가 의도한 결과와 실제 이룩한 결과들을 비교하는데 역점을 두는데 비해서 후자는 결과뿐만 아니라 기획, 의사결정 및 집행단계들을 판단하는 것까지를 평가에 포함하고 있는 데 있다.

Roger Kaufman 등이 제시한 <표 1>과 같은 종합적 평가모형의 구성요소는 앞에서 논의한 종합평가모형의 특징을 잘 나타내 주고 있다.

<표 1>에서 보면, 정부간여의 중요한 세 단계 각각에서 기술과 판단이 구분되고 있다. 그리고 기술은 다시 의도와 관찰로, 판단은 다시 기준과 판단으로 나누어 지고 있다.

종합평가에서 평가자의 첫 번째 과제는 의도한 것과 실제로 이룩한 것, 목적과 현실을 대비시키는 것이다. 그러므로 선행단계에서 평가자는 의도한 선행조건들

〈표 1〉 종합평가모형의 구성요소

◇선행(투입)단계: [프로그램이 채택되고 집행되기 이전기간]

기술(description):

- * 의도(구체화된 목적과 바람직한 효과)
- * 관찰(이 단계에서 발생하는 행위와 사건에 대한 자료, 현존하는 조건에 대한 기술)

판단:

- * 기준(비교의 기초로 사용될 메리트의 벤취마크)
- * 판단(의도, 관찰 및 기준의 비교과정)

◇전환단계: [프로그램이 집행되는 기간]

기술:

- * 의도(기획된 프로그램)
- * 관찰(프로그램의 실제 집행과 전달)

판단:

- * 기준(비교의 기초로 사용될 메리트의 벤취마크)
- * 판단(의도, 관찰 및 기준의 비교과정)

◇결과단계: [프로그램이 전달된 직후의 기간으로서 대부분의 결과자료들이 수집 되는 기간]

기술:

- * 의도(프로그램이 의도한 또는 예측된 결과들)
- * 관찰(프로그램이 집행된 후의 실제 결과에 대해서 수집된 자료)

판단:

- * 기준(비교의 기초로 사용된 메리트의 벤취마크)
- * 판단(의도, 관찰 및 기준의 비교과정)

자료: Roger Kaufman and Susan Thomas, *Evaluation without Fear* (New York: New Viewpoints, 1980), p. 125.

과 아울러 실제의 선행조건들을 기술한다. 즉 선행조건과 사건들에 관해서 어떤 정책목적들이 구체화되었는가? 그리고 실제로 무엇이 일어났는가? 전환단계에 대해서는 기획된 정부간여의 내용과 실제로 수행된 것들을 대비시킨다. 마찬가지로 결과단계에서는 의도된 영향과 실제로 이루어진 영향들을 비교한다. 종합평가에서의 세 가지 기본적인 질문은 선행조건들과 사건들은 구체화 된 바 그대로 충족되었는가? 프로그램은 의도된 그대로 수행되었는가? 그리고 실제의 영향은 원했던 것들과 일치하는가? 하는 것 등이다(Vedung, 1997: 63-64). 여기서 우리는 목적들이 평가활동을 수행하기 위한 질문으로 사용됨을 볼 수 있다.

종합적 평가모형의 판단측면은 다시 판단기준과 판단이라는 별개의 관심사로 구분한다. 여기서 판단기준은 비교의 기초로 사용될 척도를 나타낸다. 즉 정부간여의 값어치는 다른 정부간여에 의해서 판단되는가? 프로그램은 그것과 직접관련이 없는 한 세트의 절대적인 표준에 비교되는가? 프로그램은 그 자신의 목적에 비추어서 판단되는가? 프로그램은 그 밖의 다른 어떤 기준에 비추어 평가되는가? 이에 비해서 판단은 의도, 관찰, 업적의 평가기준 등에 실제로 이루어진 결과를 비교하는 전반적인 과정이다.

종합적 평가모형은 평가자가 정부간여의 이전, 정부간여의 채택과정 및 집행과정에 실제로 있었던 사건, 활동 및 조건들에 대하여 기술하도록 강제하고 있는데 이들에 대한 철저한 기술은 프로그램을 개발하는 과정에 참여했던 사람들의 실제의 의도와 또 집행과정에서 실제로 일어났던 사실들에 대하여 방대한 정보들을 제공해 준다. 또한 종합적 평가모형은 판단을 평가의 주요측면의 하나로써 초점을 맞춘다는 특징을 가지고 있다.

2. 조직혁신의 지속성, 성과측정수단의 개발과 성과측정 및 성과정보 활용성의 기준에 의한 평가

목적달성 평가모형은 평가절차에 프로그램의 목적들을 식별하고, 이 목적들에 의하여 프로그램의 집행결과가 설정된 목적들을 어느 정도나 달성하였는가 하는 것을 평가하는 절차들을 명시적으로 포함하고 있다. 그러나 여타의 평가모형들이 비록 목적달성정도를 평가하는 절차를 명시적으로 포함하고 있지 않다고 할지라도 비목적 평가모형을 제외한 나머지 개별 정책의 평가모형들은 목적달성에 대한 평가를 묵시적으로 포함하고 있다.

부수효과 평가모형은 예상하지 못했던 긍정적 및 부정적 부수효과가 설정된 정책목적달성의 효과를 상쇄하지나 않았는가 하는 것을 평가함으로써 정책이 목적달성에 기여한 정도를 평가한다고 할 수 있다. 고객지향적 평가모형이나 이해관계자 평가모형들은 정책목적의 설정과정에서 이들 고객이나 이해관계자들이 제기하는 이슈들을 해결할 방안들을 전략적목적 설정과정에서 고려하기 때문에 고객이나 이해관계자들의 니드를 충족시키고 있는지를 평가함으로써 정책이 추구하고 있는 목적달성 여부를 평가한다고 보아야 할 것이다. 종합적 평가모형은 한 걸음 더 나아가서 정책목적의 달성을 평가할 뿐아니라 정책을 통하여 이루어 지는 가치의 실현, 즉 목적달성을 시스템의 여러 단계에 걸쳐서 측정한다.

개별정책의 평가모형들은 이와 같이 비목적 평가모형을 제외하고는 목적달성을 평가한다는 것을 명시적으로 표명하지 않고 있다 할지라도 정책목적달성을 평가하고 있다는 공통점들을 가지고 있다. 그러나 이들 개별 정책의 평가모형들에 의하여 이루어 지는 정책이나 프로그램의 평가는 한 세트의 정책, 한 세트의 프로그램들이 전체로서의 공공조직이 추구하는 가치의 실현이나 전략적 정책목표들의 달성정도를 평가하지 못하고 있다.

뿐만 아니라 이들 개별적인 정책의 평가모형들은 하나의 혁신정책이 목적달성의 여부나 정도를 평가할 수 있다 할지라도 조직이 지속적으로 추구하고 있는 일련의 정책들의 혁신을 평가하고, 혁신이 지속적으로 이루어 질 수 있도록 공공조직 구성원들의 창의적인 에너지와 노력을 자율적으로 발휘할 수 있는 메커니즘으로 작용하지는 못하고 있다. 이러한 결과들을 가져오는 원인으로 개별적인 정책 평가의 모형들이 전체로서의 공공조직의 목적달성에 기여하는 성과를 측정하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 자율적인 성과측정 수단의 개발과 이에 의한 성과측정 노력을 촉발할 수 있는 인센티브를 제공하지 못하고 있는 데에도 그 원인이 있다.

개별적인 정책평가모형들은 종합적 평가모형과 이해관계자 평가모형을 제외하고는 또한 의사결정자에게 평가정보를 활용할 특별한 인센티브를 제공하지 못하고 있다. 이해관계자 평가모형에 의한 평가는 이해관계자들이 정책에 대하여 가지는 만족과 불만에 대한 정보를 제공해줌으로써, 그리고 종합적 평가모형에 의한 평가는 투입, 전환 및 산출의 각 단계에서 프로그램의 의도, 실제로 이루어진 관찰 및 벤취마크가 되는 판단의 기준들을 제시해 줌으로써 평가정보를 의사결정 과정에서 사용할 수 있다는 인센티브를 제공한다. 그러나 이러한 평가정보들도 전체로서의 조직이 수행하고 있는 업무가 조직의 임무와 우선순위가 높은 전략적 목적의 달성에 얼마나 기여하고 있는지에 대한 성과판단의 정보를 제공해 주지는 못하고 있다는 점에서 그 활용의 유용성에 한계가 있다 하겠다.

Ⅲ. 전략적 관리와 목적달성에 의한 평가

개별적인 정책평가모형에 의한 평가의 한계에 대한 논의에서도 언급한 바와 같이 개별적인 정책평가노력들은 정부업무 수행과정과 방법에 대한 혁신을 지속시킬 수 있는 메커니즘으로 작용하지 못하고 있다. 따라서 먼저 정부의 혁신과 성

과평가의 관계를 살펴보고, 이어서 공공가치의 창조를 위한 관리가 어떻게 전략적 관리와 연계되어 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 공공가치의 창조의 극대화와 전략적 관리의 연계성에 대한 이해가 이루어 질 때 전체로서의 공공조직의 가치창조를 극대화 할 수 있도록 하는 정책목적달성에 의한 평가의 활성화와 의사결정과정에서의 활용을 촉진할 수 있는 장치를 마련할 수 있을 것이다.

1. 성과평가와 정부업무의 혁신

정책평가가 어느 특정한 한 정책의 효과나 집행의 효율성을 평가하는데 초점을 두는데 비해서 기관의 성과평가는 어떤 한 공공조직의 전반적인 업무수행의 결과와 업무수행의 역량을 평가하는데 초점을 둔다. 따라서 성과의 평가는 조직에 부여된 임무(mission), 조직이 창조하고자 정의한 가치와 전략적 목적, 수행한 전략이 어떠한 결과(outcome)를 가져왔는가 하는 것을 측정하고 사정하는데 목적이 있다.

기업의 경우 가치창조에 필요한 여러가지 정보 가운데 가장 중요한 정보의 하나로 역량정보를 들고 있다고 본다(Drucker, 1997: 34-37).

여기서 말하는 기업의 역량이란 기업이 시장에서 주도권을 갖기 위하여 가져야 할 핵심역량이다. 고도로 전문화된 많은 중견기업들은 핵심역량을 측정하고 관리하기 위한 방법론을 개발하고 있다. 핵심역량은 조직이 지닌 개성의 일부이기 때문에 기업경영에서는 조직마다 핵심역량이 다르다고 본다. 그러나 모든 기업조직이 공통적으로 가져야 할 하나의 핵심역량이 필요한데 이것은 혁신이다. 이러한 혁신에 대해서 다음과 같은 질문들을 해 봄으로써 기업의 핵심역량을 지속적으로 발전시킬 수 있다(Drucker, 1997: 34-37). 즉 많은 혁신 중에서 어느 것이 정말 성공적이었는가? 성공적인 혁신 중에서 우리 자신의 것은 얼마나 되는가? 우리의 성과는 목표를 충족시키고 있는가? 우리의 성과가 시장의 방향과 일치하고 있는가? 우리의 성과가 우리의 시장 지위에 상응하는가? 우리의 성과는 연구비 지출 규모와 부합하는가? 우리가 성공을 거둔 혁신들이 성장가능성이 가장 높고 성공의 기회가 가장 많은 분야에서 이루어졌는가? 우리는 정말 중요한 혁신의 기회를 얼마나 놓쳤는가? 왜? 혁신의 기회를 알아채지 못했기 때문인가? 아니면 인식했으면서도 기회를 내버렸기 때문인가? 우리가 기회에 서투르게 대처했기 때문인가? 그리고 혁신을 얼마나 효과적으로 상품화 시켰는가? 이러한 질문들은 발전하는 기업들이 그들의 핵심역량을 지속적으로 발전시키기 위한 혁신을 계속하기 위

해서 던지는 질문들이며 체크리스트들이다.

공공부문에서도 어떤 한 조직이 공공가치의 창조를 극대화 할 수 있기 위해서는 핵심역량이 필요한데 이것이 바로 혁신이다. 공공조직들이 이러한 혁신의 노력을 자발적으로 수행하며 일상화 할 때 업무의 성과는 올라가게 된다. 이러한 의미에서 업무성과에 대한 평가는 공공부문에서 요구되는 혁신이 지속적으로 이루어 질 수 있도록 제도적으로 뒷받침하는 메커니즘이라 할 수 있다.

2. 공공가치의 창조와 전략적 관리

1) 공공가치의 창조와 지지의 획득

공공부문에서의 관리자의 역할은 민간부문에서의 관리자의 역할이 사적가치(private value)를 창조하는 것과 같이 공공가치를 창조하는 것이다(Moore, 1995: 31-32). 여기서 공공가치란 쾌적한 환경, 자연재해로부터의 보호 등과 같이 창출된 가치에 대하여 어떤 특정한 개인이 사용하는 것을 배제할 수 없는 가치이다. 정부업무성과의 평가는 공공관리를 공공가치의 창조로 보는데서 출발한다.

이들 공공가치들은 개인들의 소망과 인식에 뿌리를 둔다. 그러므로 공공관리자들은 이들 소망들 가운데 어떤 것들은 충족시켜야 하고, 또 이들 인식들 가운데 어떤 것들과 일관성을 가지도록 조직을 관리함으로써 창출되는 공공가치의 값어치를 높일 수 있는지를 결정하여야 한다.

사적가치를 창조하는 민간부문관리자들은 서로 다른 두 집단을 만족시킬 수 있도록 노력하는데, 이들 가운데 한 집단은 관리자들이 생산한 비용이상의 가격을 지불하고 구입하고자 하는 소비자들이며, 또 다른 한 집단은 주주와 대표자들이다. 전자를 위해서는 재화와 서비스를 생산하여 제공하여야 하고, 후자에게는 가치있는 재화를 생산할 수 있는 현재의 능력(capacity)을 판매하여야 한다. 이와 마찬가지로 공공관리자들은 서로 다른 두 집단을 만족시켜야 하는데, 하나는 수혜자이고 다른 하나는 세금을 내는 시민들이다. 그러므로 수혜자와 고객들에게는 그 가치가 생산한 서비스 생산비용 이상의 혜택을 줄 수 있는 어떤 것들을 생산하여 그들을 만족시켜야 한다. 또 다른 한편으로는 소유자에 해당하는 시민들과 그들의 대표자들(representatives)에게 관리자들이 가치있다고 믿는 것을 그 조직이 생산해야 한다고 하는 것을 설득하여 확신시켜야 한다.

정부의 활동들은 항상 정치적 권한을 가진 대표자들과 관련되어 있으므로 서로 성질이 다른 이들 두 가지 활동들의 상대적 중요성은 변화한다. 그런데 여기에

권한을 가진 당국자들이 관련되어 있으므로 그들의 자원들이 잘 사용되고 있다고 확신시키는 것이 프로그램의 수혜자들이나 고객들을 만족시키는 것 못지 않게 중요한 경우도 있다. 고객이나 프로그램의 수혜자들과는 반대로 시민들과 그들의 대표자들이 공공관리자들로부터 구입하는 것은 정책에 포함된 내용(story)이다. 이러한 의미에서 하나의 정책이 공공부문 관리자들에게 갖는 것은 사업의 요강(prospectus)이 민간기업경영자들에게 갖는 것과 동일하다. 공공관리자의 입장에서 이 거래(transactions)를 보면, 명시된 수단에 의해서 공공목적을 달성하기 위해서 자원을 사용할 권한을 승인받는 것을 의미한다. 이 거래를 시민들의 입장에서 보면, 이 승인은 공공가치를 창출할 사업전체를 구입하는 것이 된다. 이것은 어떤 특정한 방법으로 공공문제에 대처하거나 또는 기회를 개척한다는 집합적인 정치적 합의인 것이다.

공공관리자들이 장기적으로 공공가치를 창출하려 한다면, 그들은 그 정책들이 승인권자들에게 팔릴 수 있도록 정책내용을 강화해야 한다. 특히 조직활동을 가이드할 정책들은 시민들과 그들의 대표자들의 적절한 이해와 관심을 반영하여야 한다. 생산될 가치에 대한 스토리는 정확한 이유(reasoning)와 실제적 경험에 뿌리를 두어야 한다. 뿐만 아니라 그 집행의 성과는 정의된 가치와 전략적 목적을 효율적으로 성취한 것이어야 한다. 여기에 전략적 목적의 설정과 아울러 이를 성취할 전략의 형성 및 선택의 중요성이 있다.

2) 전략적 관리의 의미와 단계

공공부문 전략적 관리는 공공조직이 그 임무를 달성할 수 있도록 초기능적 의사결정을 형성(기획)하고, 집행하며, 평가하는 기술(art)과 과학으로 정의된다. 공공부문과 비영리조직에서 전략적 관리는 경쟁적 우위(competitive advantage)의 탐색을 가속화하고 그들 우위들의 개발을 안전하게 확보한다(Oster, 1995: 13). 공공부문의 전략적관리는 또한 공공부문 및 비영리조직의 관리자들이 조직의 목적에 조직의 방향을 맞추도록 하기 위하여 활용된다는 데 그 의의가 있다(Nutt and Backoff, 1992: 3).

전략적 관리는 전략의 형성(기획)단계, 전략의 집행단계, 전략의 평가단계 등으로 나누어 볼 수 있다. 전략적 관리의 첫번째 단계인 전략의 형성(기획)은 조직의 임무(mission)의 발전, 외적 기회와 위협, 내적 강점과 약점의 식별, 장기적인 조직목적의 설정, 전략대안들의 창출 및 추진할 특정전략의 선택 등을 포함한다. 집행은 연도별 실행목표와 방침을 결정하고 조직성원에 동기를 부여하며, 자

원을 배정하여 형성된 전략이 실행되도록 하는 단계이다. 집행은 전략의 실천에 유리한 우호적인 조직문화를 발전시키고, 예산을 배정하며, 효율적인 조직구조를 만들고, 정보시스템을 발전시키고 활용하며, 조직구성원들의 성과와 보상을 연계시키는 등 전략적 관리의 실행단계이다. 전략의 평가단계는 현재의 전략의 기초가 되었던 내외적인 요인들을 검토하고, 성과를 측정하며, 교정행동을 취하는 활동들을 포함한다. 평가는 오늘의 성공이 내일의 성공을 보장하지 않기 때문에 시행하며, 성공은 언제나 새로운 다른 문제들을 만들어 낸다는 경험에 기초를 두고 있다.

3) 전략적 기획과 전략적 기획의 과정

전략적 기획은 조직이 무엇이며, 무엇을 하며, 왜 그것을 하는가를 결정하고 가이드 할 근본적인 의사결정과 행위를 산출해 내는 '훈련된 노력'이다(Bryson, 1995: 3-20).

전략적 기획을 통하여 공공부문조직과 비영리조직들은 다음과 같은 것들을 할 수 있다.

- 그들이 처해있고 운영하고 있는 환경에 대한 검토
- 조직이 비즈니스를 하고 그들의 역할을 수행하는데 영향을 미치는 요인과 추세의 탐색
- 그들에게 위임(mandate)된 것과 임무를 충족시키려는 노력
- 그들이 추구해야할 전략의 작성
- 조직에 위임된 것과 임무, 산출해 내야할 것과 서비스의 수준 및 믹스(mix), 비용과 재원의 동원, 관리 등을 검토하고 재작업함으로써 이들 이슈들을 나타내는 방법의 식별 등.

한편 전략적 기획과정을 통해서 조직이 그 자신에게 물어보아야 할 근본적인 세 가지 질문이 있는데 그들은, 우리는 누구이고 무엇인가, 우리는 지금 무엇을 해야하고, 왜 그것을 해야하는가? 우리는 무엇이 되기를 원하며 미래에 무엇을 하고자 하는가, 그리고 왜 그것이 되고자 하는가? 우리는 여기에서 거기에 어떻게 갈 수 있는가? 하는 것 등이다. 이들 질문은 전략기획의 작성과정에서 반복적이며 상호작용적으로 이루어진다.

전략기획은 이를 수행하는 조직에 여러가지 이점을 가져다주는데 주요 이점은 효과성의 증대, 능률성의 증대, 상황에 대한 이해와 더 나은 의사결정, 조직능력

의 증대, 커뮤니케이션과 공공관계의 향상, 정치적 지원의 증대효과 등을 가져온다는 것 등이다.

전략적 기획의 과정에 대한 이해는 성과측정도구를 개발하는데 매우 중요한 기초를 제공해 주기 때문에 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. Bryson은 전략기획의 과정을 전략변화싸이클(the strategic cycle)이라 부르고, 이 과정에는 다음과 같은 것들이 포함된다고 하고 있다.

- 조직의 방향의 설정
- 광범위한 정책들의 형성
- 내적 및 외적 환경에 대한 사정(assessment)의 실시
- 핵심적 이해관계자들(key stakeholders)에 대한 주의의 집중
- 핵심적 이슈의 식별
- 이들 각 이슈들을 다룰 전략의 개발
- 기획의 검토와 채택절차
- 근본적인 의사결정
- 행동의 개시
- 결과에 대한 계속적인 모니터링과 사정의 실시

전략적 기획의 각 단계에서 수행해야 할 일들은 다음과 같다(Bryson, 1995: 26-37).

첫째단계인 최초의 합의단계의 목적은 전반적인 전략기획의 과정, 스케줄 및 핵심적인 기획의 과제들에 대해서 공공조직내의 핵심적인 의사결정자나 여론 주도자와들과 협의를 통해 합의를 이끌어 내는데 있다. 이 때 합의해야 할 내용은 기획노력의 목적, 바람직한 과정의 단계, 스케줄, 보고서의 형식과 시기, 기획을 감독할 권한을 가진 위원회의 역할, 기능 및 구성원, 전략기획팀의 역할, 기능 및 구성원, 기획과정에서 필요한 자원에 대한 지원약속 등이다.

둘째 단계는 공공조직에 위임(mandate)된 내용을 구체화하는 단계인데, 이 단계의 목적은 조직에게 부과된 공식적 및 비공식적인 위임사항들을 분명히 하고, 조직이 취해야 할 행동에 그들이 시사하는 바가 무엇인가를 밝혀내는데 있다.

셋째 단계는 이해관계자들(stakeholders)을 식별하고 이해하며, 조직의 임무와 가치들을 발전시키고 세련화 시키는 단계이다. 여기서 이해관계자는 조직에 대하여 주목(attention)하거나, 자원, 또는 산출물을 요구하거나 그 산출물에 의하여 영향을 받는 어떤 개인, 집단, 또는 실체이다. 예컨대 국회, 지방의회, 기획예산

처, 시민, 소비자단체 등이 이러한 정부기관의 이해관계자들의 범주에 속한다. 공공조직과 비영리조직의 성공의 열쇠는 절대적인 영향력을 가지고 있는 이해관계자들의 니즈들(needs)을 제대로 짚어내는 능력이다. 공공조직의 임무는 조직에 위임된 사항과 더불어 다른 조직들과 구별되는 업무의 범위와 운영에 대한 정의, 즉 조직의 존재이유를 제공해 준다(Oster, 1995: 22-23). 조직은 그것이 정부기관 이전 민간회사 또는 비영리조직이건간에 모두 어떤 식별할 수 있는 사회적·경제적 또는 정치적 니즈들을 충족시키지 않으면 안된다. 이 단계에서 발전되고 세련화된 임무에 대한 스테이트먼트(statement)는 조직에 대한 이해관계자가 누구인가를 고려하여 이루어진 것이어야 한다.

넷째 단계는 내외적인 환경에 대한 사정을 통하여 조직의 강점(strength)과 약점(weakness), 기회(opportunity)와 위협(threats) 등을 식별해 내는 단계이다. 내외적인 환경에 대한 사정을 SWOT 분석이라 부르기도 한다. 이 단계에서는 조직의 강점과 약점에 대한 목록을 작성하고 평가하며 그들의 전략적 함의가 무엇인가를 밝혀낸다. 그리고 조직이 직면하고 있는 새로운 변화가 조직에 주는 기회와 위협을 탐색하여 그들의 전략적 함의를 식별해 낸다.

다섯째 단계는 전략적 이슈들을 식별하여 틀(frame)을 형성하는 단계이다. 전략적 이슈의 식별작업은 앞의 제 1 단계로부터 제 4 단계에 이르는 과정에 대한 검토를 통하여 이루어진다. 여기서 전략적 이슈란 조직이 소망하는 미래에 도달하기 위한 조직의 능력에 중요한 영향을 미칠 수 있는, 조직의 내부와 외부에서 일어나는 추세(trends)와 사건들이다(Ansoff, 1984: 119-145). 전략적 이슈는 또한 조직에 대한 위임, 임무와 가치, 조직에 대한 생산 또는 서비스 수준과 믹스(mix), 그에 소요되는 비용, 재원조달, 그에 대한 조직화와 관리 등 전반에 대하여 영향을 미치는 근본적인 도전(fundamental challenge)이기도 하다.

여섯째 단계는 이슈들을 관리하기 위한 전략을 형성하는 단계이다. 전략들은 여러가지 다른 형태들을 취할 수 있다. 즉, 전체로서의 조직이나 네트워크(network) 또는 지역사회를 위한 거대전략, 조직의 하위단위들을 위한 전략; 프로그램, 서비스, 생산품, 또는 업무과정의 전략, 또는 인적관리, 정보 테크놀로지, 재무, 또는 구매 등과 같은 기능수행을 위한 전략 등이 그것이다. 이 전략들은 '정부의 재창조,' '조직의 리엔지니어링,' '총체적 질관리'(Total Quality Management), '경쟁과 협조' 등 변혁을 겨냥한 노력의 환경을 조성하기 위해서 활용될 수도 있다.

일곱째 단계는 전략적 계획을 검토하고 채택하는 단계이다. 이 단계의 목적은

계획의 채택과 집행에 대한 공식적인 약속을 얻어내는데 있다.

여덟째 단계는 미래에 대한 효과적인 조직의 성공비전을 설정하는 단계이다. 조직의 '성공비전' (vision of success)은 조직이 채택한 전략들을 성공적으로 집행하고 그의 잠재력을 완전하게 실현하였을 때 어떤 모습으로 나타나는가 하는 것을 그린 것이다. 그러한 기술은 그것이 조직구성원들에게 광범위하게 알려져 있고 동의를 얻어낸 정도에 따라, 계속적이며 직접적인 관리자들과 감시감독이 없이 그들 조직구성원들에 기대되는 것이 무엇인지를 알 수 있도록 해준다. 이러한 기술은 또한 조직에 대한 이해관계자들에게 조직이 그 자신의 미래를 어떻게 상상하고 있는가(envision)를 알 수 있도록 해준다. 조직의 성공비전은 전략적 기획을 작성하는 과정에서 여러 단계에 개발할 수 있으나 제 8 단계에서 이루어지는 것이 일반적이다. 대부분의 조직들의 경우 효과적인 성공비전은 전략적 기획과정을 몇 차례 거친 다음에야 분명하게 떠오를 수 있다. 그러므로 성공비전은 전략을 형성하는 과정에서 가이드로 사용하기보다는 전략을 집행하는 과정에서 가이드로 활용되게 된다.

아홉째 단계는 효과적인 집행과정을 모색하고 발전시키는 단계이다. 만일 전략 계획이 단순히 조직의 신년의 결의(New Year's Resolution) 이상의 것이 되려면, 효과적인 집행과정과 행동계획이 마련되어야 한다. 전략들이 집행을 염두에 두고 작성되면 그럴수록, 계획을 집행하는데 요구되는 참여는 더욱 활발해질 수 있게 되고, 전략을 성공적으로 집행하게 될 가능성은 그만큼 더 높아지게 된다.

열째 단계는 집행된 전략들과 전략적 기획과정 등을 재검토하는 단계이다. 이 단계의 목적은 집행된 전략들 가운데 어떤 것들이 제대로 작동했고, 어떤 것들이 작동되지 못했으며, 그 이유는 무엇인가를 검토함으로써 차기의 전략기획을 작성하는데 필요한 정보와 자료들을 얻는데 있다.

3. 전략적 기획과 성과의 평가

1) 전략적 기획과 성과측정간의 연계

정부업무에 대한 성과의 평가는 업무의 집행결과에 초점을 둔다. 즉 정책의 집행결과는 업무를 집행하는 공공조직에서 스스로 전략적 기획의 일환으로 자율적으로 작성한 성과측정수단(performance measure)에 의하여 성과가 측정되고 평가된다. 그러므로 성과측정수단인 성과의 평가기준을 어떻게 만드느냐 하는 것이 성과평가의 성공여부를 결정하는 일차적인 관건이다.

정책기획과정에서 성과의 평가기준(performance criteria)의 개발은 조직에 부여된 미션에 대한 토의자료, 외부 이해관계자들에 대한 분석자료, 내적 이해관계자들에 대한 분석자료, 임무에 대한 기술(mission statement), 전략적 이슈들에 대한 기술, 전략을 식별하는데 제기되었던 중요한 질문들(key questions), 전략에 대한 기술, 전략을 평가하는데 적절하다고 제안되었던 기준(criteria)들에 대한 체크리스트 및 성공비전 등에 기초하여 그룹토의를 거쳐서 이루어진다.

성과의 측정수단을 개발하는데 조직의 성공비전이 중요한 역할을 한다는 것은 미국에서 1993년에 전략기획과 성과측정을 법제화한 미국의 ‘정부성과 및 결과에 관한 법률(Government Performance and Result Act: GPRA)’에 규정된 성과측정도구를 작성하는 지침에서도 나타나고 있다. 이에 의하면 성과측정과 그 결과의 활용에 있어서 첫 단계는 임무와 소망되는 결과(desired outcome)를 정하는 것이라고 규정하고 있다(GAO, 1996: 10). 공공조직의 임무와 소망되는 결과를 정의하는 과정에는 이해관계자들이 참여하고 환경을 사정(assessment)하며, 공공조직의 활동들과, 핵심적인 과정들 및 자원들을 목적달성과 소망되는 결과성취를 위하여 조정하는 것을 포함한다. 이것은 전략적 기획과정의 주요단계들이 성과측정수단의 개발에 기초가 되고 있음을 의미한다. 또한 이해관계자들이 성과를 측정하는 수단의 개발과정에 참여한다는 것이 중요하다. 이 때 이해관계자들은 국회의원, 지방자치회의원, 정부예산담당기관, 해당공공조직과 관련되거나 카운터파트가 되는 지방정부기관, 관련된 서비스 제공업체, 프로그램 집행대상고객, 관심 있는 일반 시민과 시민단체, 자원활용의 경쟁관계에 있는 타 정부조직 등이 포함된다. 그리고 이들 이해관계자들의 참여는 직접참여나 설문조사에 응답하는 형식으로 이루어진다.

2) 기관의 성과측정과 개별정책의 평가모형

정부업무의 성과측정은 공공조직의 임무와 추구하는 가치, 소망되는 결과 및 목적들에 기초를 두고 작성된 성과측정수단에 의하여 이루어지고 있다고 하는 점에서 개별정책평가의 목적달성모형과 유사하다. 그러나 정책평가모형이 어느 한 정책이나 서비스프로그램이 설정하고 있는 목표들을 어느 정도 달성하였는가 하는 것을 평가하는 데 초점을 두고 있는 데 비해서 어느 한 기관의 성과측정은 어떤 한 정부기관이 전략적으로 추진하고 있는 핵심적인 정부업무 수행결과 전반을 평가하는데 초점을 두고 있다는 점에서 다르다. 또한 정부업무성과의 측정은 측정수단의 작성과정에 이해관계자들의 참여가 제도화되고 있다는 점이 그렇지 않

은 정책평가의 목적달성모형에 의한 평가와 다른 점이다. 또한 정책평가의 평가 기준으로는 투입노력, 집행과정의 노력, 정책이나 프로그램의 산출물(output), 정책의 결과(outcome), 정책의 영향(impact) 등이 모두 사용되고 있으나, 정부업무의 성과측정에는 업무의 집행결과가 주로 사용된다고 하는 것이 중요한 차이점이다.

3) 활용성의 축진을 위한 기관 성과측정수단의 개발방향

정부업무성과의 측정기준을 개발하는데 있어서는 성과계획(performance plan)의 작성이 요구된다. 이것은 성과측정을 전략적 기획에 나타난 장기적인 전략적 목적들과 공공조직의 일상적인 조직관리활동 및 업무추진활동들과 연계시키기 위한 것이다. 성과계획에는 성과목적, 활동에 필요한 예산의 요약, 성과정보가 어떻게 검증될 것인가 하는데 대한 논의가 포함되어야 한다. 실제의 성과측정수단은 (1) 각 조직수준에서 소망하는 결과들을 달성한 정도들을 나타낼 수 있어야 하고, (2) 그 지표들의 수는 의사결정에 필요한 자료를 산출하는데 필수적이며, 조직업무수행결과를 나타낼 수 있는 가장 핵심적인 것 몇 가지로 제한되어야 하며, 그렇게 함으로써 조직구성원과 관리자들이 그들의 주의를 집중할 수 있도록 하여야 하고, (3) 복수적인 우선순위들(multiple priorities)을 적절히 반영할 수 있어야 할 뿐 아니라, (4) 가장 핵심적인 프로그램과 연계(link)되어 결과에 대한 책임을 물을 수 있어야 하며, 자료수집이 가능한 것이어야 한다(GAO, 1996: 22-24). 또한 성과측정시스템은 자료를 수집하고 분석하는데 소요되는 비용과 노력에 균형을 이루면서도, 수집된 성과측정 자료들은 의사결정을 하는 데 도움이 될 수 있도록 완전하고 정확하며 일관성이 있어야 한다.

평가정보의 활용을 촉진하기 위해서는 성과의 평가에서 설정된 전략적 목표와 성과간의 갭들을 식별하고, 이들을 관리자들은 물론 이해관계자들에게 보고함으로써 조직의 책임성을 높일 수 있도록 하여야 한다.

IV. 결 론

공공조직에 있어서 혁신을 지속적으로 추진하여 공공가치 창출을 극대화시키기 나가기 위해서는 공공조직관리를 공공가치를 창조하는 과정으로 보는 관리철학이 전제되어야 한다. 공공조직에 있어서 전략적 기획과 관리는 이러한 관리철학에

기초하고 있다.

공공조직에 부여된 임무와 자율적으로 설정한 전략적 목적의 성취는 목적달성을 평가할 수 있는 성과측정의 도구를 개발하고 성과를 측정하며 성과측정 정보를 의사결정과정에서 활용하려는 노력을 자율적으로 수행할 수 있을 때, 그리고 이렇게 하도록 제도적으로 뒷받침 할 때 그 효과는 극대화 될 수 있다.

미국을 비롯하여 호주, 뉴질랜드 등 공공부문의 개혁이 지속적으로 이루어지고 있는 나라들은 공공부문 조직에서 전략적기획을 실시하고, 설정된 전략적목적 달성의 정도에 대한 성과의 측정을 제도화함으로써 정부업무의 혁신이 지속적으로 이루어 질 수 있도록 제도적으로 뒷받침하고 있다는 것이 이를 잘 반영하고 있다.

우리 나라도 타율적이며 획일적인 지시위주의 정책평가제도를 조직구성원들의 창의적인 에너지를 업무의 혁신에 쏟아 부을 수 있도록 자율적으로 조직의 임무와 관련된 성과측정도구를 개발하고, 활용을 촉진할 수 있는 방향으로 제도적 개선이 이루어 져야 할 것이다.

참고문헌

- 국무조정실 정책평가위원회, 「2000년도 정부업무 심사평가 지침」, (국무조정실), 2000.
- 김명수, 「공공정책평가론」, 서울: 박영사, 2000.
- 노화준, 「정책평가론」, 서울: 법문사, 1993.
- 이진주 외, 「정책평가를 위한 새로운 모형」, 서울: 나남출판사, 1996.
- 현대경제연구원 역, 「성과측정」, 서울: 21세기 북스(Peter Drucker, *Measuring Corporate Performance*, Havard Business School), 1999.
- Ansoff H. I., *Implementing Strategic Management*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.
- Atkinson, Anthony J., John H. Waterhouse and Robert B. Wells, "A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement," *Sloan Management Review*, Vol. 38, No. 3 (Spring), 1997, pp. 25-37.
- Behn, Robert D., "The New Public Measurement Paradigm and the Search for Democratic Accountability," *International Public Measurement Journal*, Vol. 19, No. 2,

- 1999, pp. 131-165.
- Bozzo, Sandra L. and Michael H. Hall, *A Review of Evaluation Resources for Nonprofit Organizations*, Canadian Center for Philanthropy, 1999.
- Bryson, John M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.
- Buckmaster, Natalie, "Association Between Outcome Measurement, Accountability, and Learning for Non-profit Organizations," *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, No. 2, 1998, pp. 186-197.
- Carter, N., "Learning to Measure Performance: the Use of Indicators in Organizations," *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1 (Spring), 1991, pp. 85-101.
- Fisher, Frank, *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1995.
- GAO, *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Result Act*, GAO-96-118, 1996.
- Guba, Egon G. and Yoonna, S. Leneoln, *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, California: Sage, 1989.
- Kravchuk, Robert and Ronald Schack, "Designing Effective Performance Measurement System under the Government Performance Result Act of 1993," *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 4, 1993, pp. 348-358.
- Moore, Mark H., *Creating Public Values: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Havard University Press, 1995.
- North, Dogulas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Nutt C. Paul and Backoff W. Robert, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, San Francisco: Jossey - Bars Publishers, 1992.
- Osborne, David and Gaebler, Ted, *Reengineering Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Books Ltd., 1993.
- Oster M. Sharon, *Strategic Management for Non profit Organizations*, New York: Oxford University Press, 1995, p. 13.
- Poland, Orville, "Program Evaluation and Administrative Theory," *Public Administration Review* (August), 1974, pp. 333-338.
- Radin, Beryl, "Government Performance and Result Act (GPRA): Hydra Headed Monster or Flexible Measurement Tool?" *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, 1998, pp.

307-325.

Scriven, Michael, *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, Calif.: Sage, 1981.

Tuck, Nancy and Gary Zaleski, "Criteria for Developing Performance Measurement System in the Public Sector," *International Journal of Public Administration*, Vol. 19, 1996.

Vedung, Evert, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.

Vinelli, Andris, *Performance Management for Organizational Effectiveness: The Case of Microfinance Organizations*, Paper prepared for the Annual Meetings of the Association of Policy Analysis and Management, November 2-4, 2000, Seattle, Washington, 2000.