

KOICA 평가체계 개선방안

이광희(한국행정연구원 평가연구부장)

목차

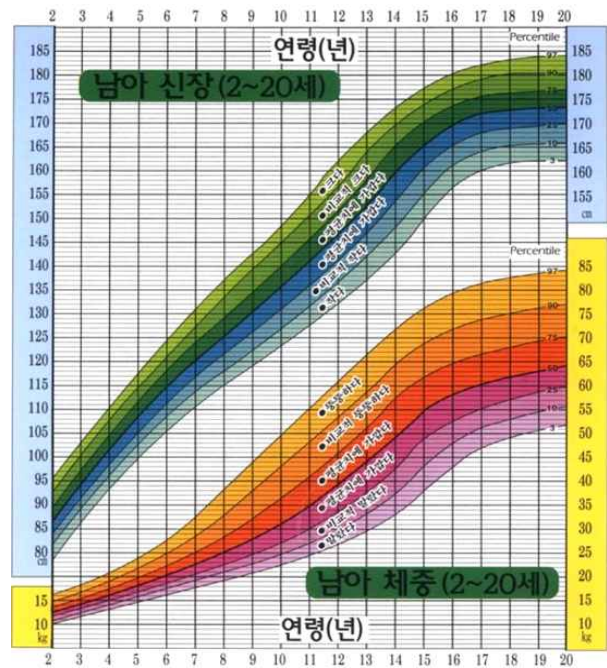
1. 성과측정의 목적과 방법
 - 1) 전략관리와 BSC
 - 2) 목표치 방식
 - 3) 시계열 분석
 - 4) 상대적 효율성 분석
 - 5) 서열화
 - 6) 다차원 측정 모델

2. KOICA 평가체계 개선 방안

1. 성과측정의 목적과 방법

○ 사례 : 어린이 키와 몸무게 측정

- 평균치와 비교
- 평균치에 도달하지 못한 경우 원인 분석, 성장을 위한 방안 모색



- 키, 몸무게 등 비교 가능한 측정 대상, 측정과정에서의 오류 발생 가능 미약, 기존의 다양한 측정치 존재하여 비교 가능(연령별, 지역별 등)
- 공공부문의 성과 : 성과에 대한 개념이 다양하고 복잡, 측정과정에서 오류 발생 가능성 많음, 성과에 대한 기존 측정치 부족하며 비교의 어려움

○ 공공부문 성과측정의 목적 및 주요 방법

목적	주요 방법
사업 개선/ 계획 수립	System Dynamics, Influence Diagram 시계열 분석(time series analysis) Balanced Scorecard, Strategy Map
모니터링 및 통제	목표치(Target, Cybernetic Control Metaphor)
비교	1) 자신의 성과에 대한 주기적 비교 - 시계열 분석(time series analysis) 2) 유사/경쟁 기관과의 비교 - 단순비율분석, 회귀분석, 자료포락분석(DEA) 3) 우수 성과자와 미흡 성과자의 비교 - League Table, Ranking
책임성	점수표(score card) 및 다차원 측정 MAF(캐나다), CAF(유럽연합), EFQM(유럽품질우수상모델) 등

* 출처: Pidd (2012)

1) 전략관리와 BSC

○ 전략관리 관점: 전략을 왜 수립하는가?

- 성과지표가 지나치게 많은 것은 매우 위험
- 균형성과표(BSC)는 통제의 일환이 아니라 사업전략의 수단으로 사용
- 우수한 성과로 이어지는 요인들 간 상호작용에 대한 이해 필요
- 조직성과에 영향을 미칠 중요 요인들에 대한 합의
- 조직 전략 및 핵심목표를 생각하기 위해 의도적으로 성과지표 수를 제한
- 전략 맵(Strategy Map) 및 영향력 다이어그램(influence diagram) 사용
- 액자에 넣어 벽에 걸어두어야 하는 예술작품이 아니라 주기적으로 업데이트 필요

2) 목표치 방식

- 목표 기준 대비 실제 성과를 측정하는 방식
- 성과측정에서 목표치 방식은 오래전부터 활용되어 왔음
- 테일러(Taylor)의 과학적 관리에 대한 접근법 및 테일러 관리기법을 받아들인 소련의 경제체제가 기원으로 제시되고 있음
- 소련뿐만 아니라 영국 등 서구 사회에서도 군수품 관리 및 복지사업 등 여러 공공부문에서 계량적인 목표치 방식이 적용되어 왔음

2005년 주요정책평가지표			2015년 국정과제평가지표		
단계	평가기준	가중치	항목	의미	배점
정책형성	정책목표의 적합성	10%	-	-	-
	계획내용의 충실성	10%	-	-	-
정책집행	시행과정의 효율성	10%	집행 이행도	당초 계획대로 충실한 집행 여부	20
	시행과정의 적절성	20%	성과지표 달성도	사전에 제시된 성과지표 목표치 달성여부	40
정책성과	목표의 달성도	30%	정책효과	성과지표로 측정할 수 없는 정책성과에 대한 종합 판단	30
	정책영향	20%		국민만족도 조사결과 및 만족도 개선도	10

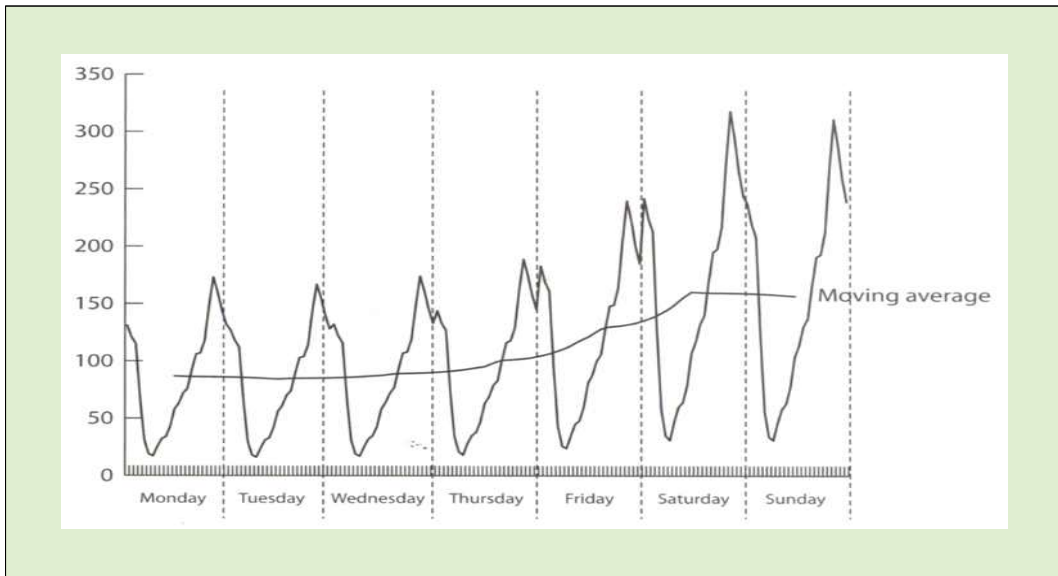
3) 시계열 분석

- 시간적 흐름에 따라 나타나는 성과 개선을 파악하는데 도움을 주는 도구
- 아날로그 라디오 방송을 들을 때 튜닝 다이얼이 올바른 주파수에 접근하면 다른 배경 잡음들 사이로 찾고 있는 방송이 점차 선명하게 들리게 되는데, 이처럼 신호(signal)와 잡음(noise)을 구분하는 분석이 시계열분석에

해당

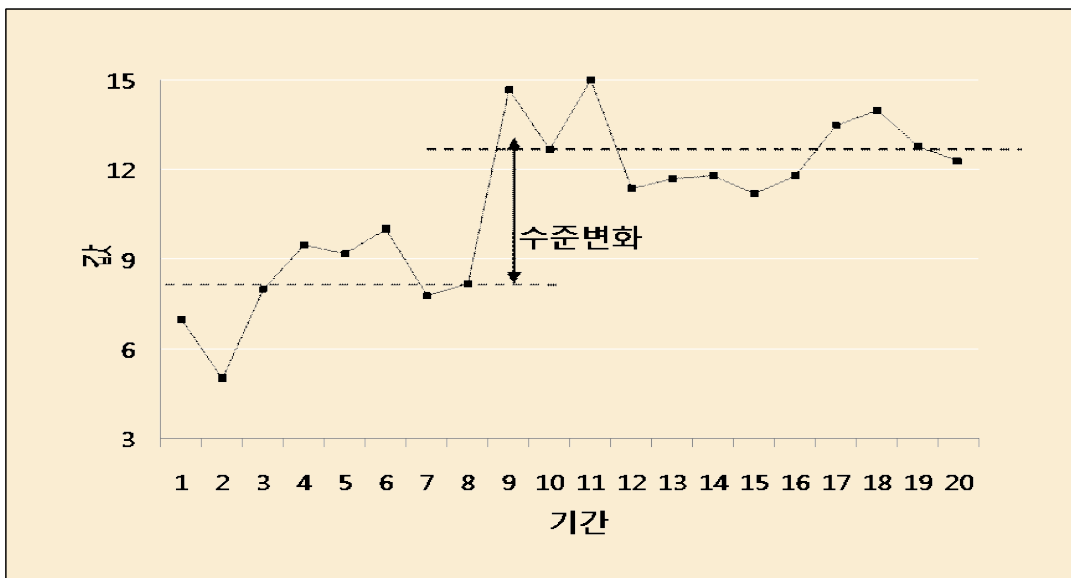
- 이처럼 특정 기간 동안 나타난 성과의 차이가 실제 변화를 보여주는 신호인지 단지 임의적인 잡음에 해당한지를 구분하는 방법이 시계열적 분석

<경찰통제실의 시간별 전화량>



* 출처: Pidd (2012 : 37)

<수준 변화를 보여주는 시계열 자료>

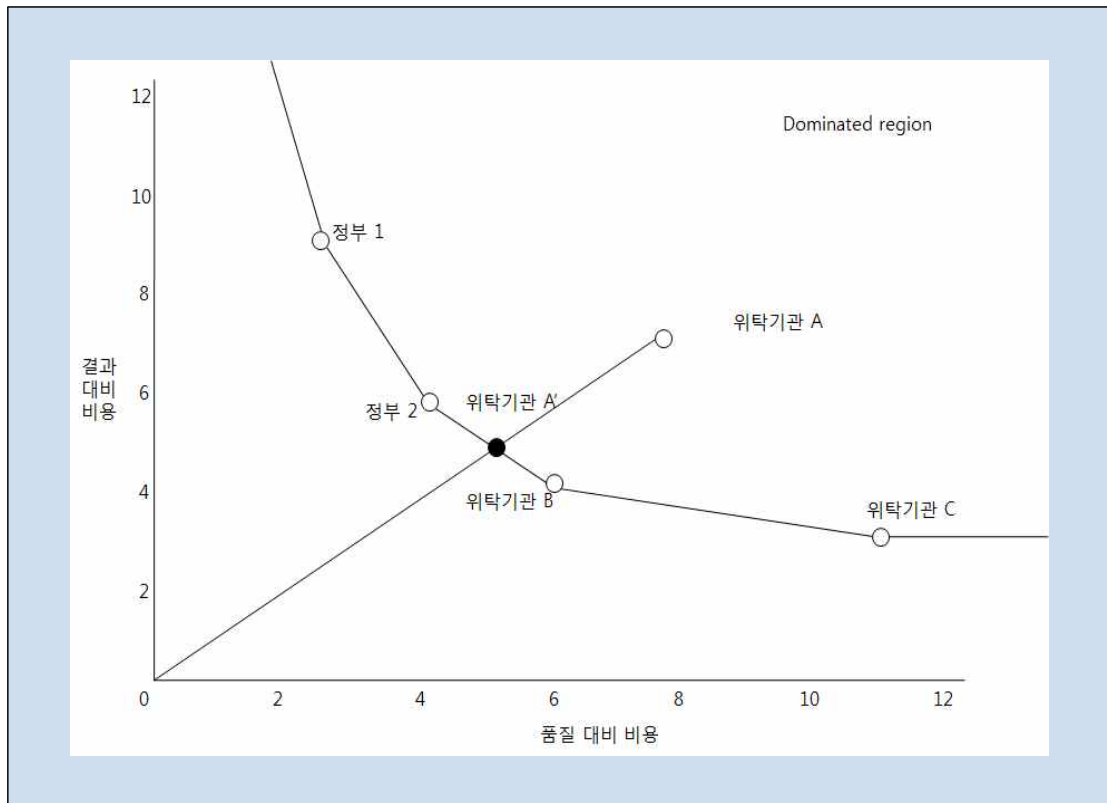


* 출처: Pidd (2012 : 171)

4) 상대적 효율성 분석

- 성과 비교를 위한 방법으로 단순비율분석(simple ratio analysis)이나 회귀분석 등이 많이 사용되고 있음
- 하지만 이러한 방법들은 복합적인 성과측정 변수를 분석할 있는 능력에 한계가 있기 때문에, 대안적 방법으로 많이 사용되는 것이 자료포락분석(DEA)
- 공공기관의 복합적 성과를 비교하는데 점점 더 유용한 도구로 되고 있음
- DEA의 장점은 자료 선택 시에 상당한 유연성을 가지는데, 연속변수, 서열변수, 명목변수 등 어떤 변수로 측정되었든 간에 사용이 가능하며, 산출뿐만 아니라 품질, 결과까지 포함하여 사용될 수 있다는 점에서 효율성에 초점을 둔 평가뿐만 아니라 효과성 평가 및 이들이 조합된 다양한 평가를 할 수 있음

<자료포락분석(DEA) 프런티어 그래프 예시>

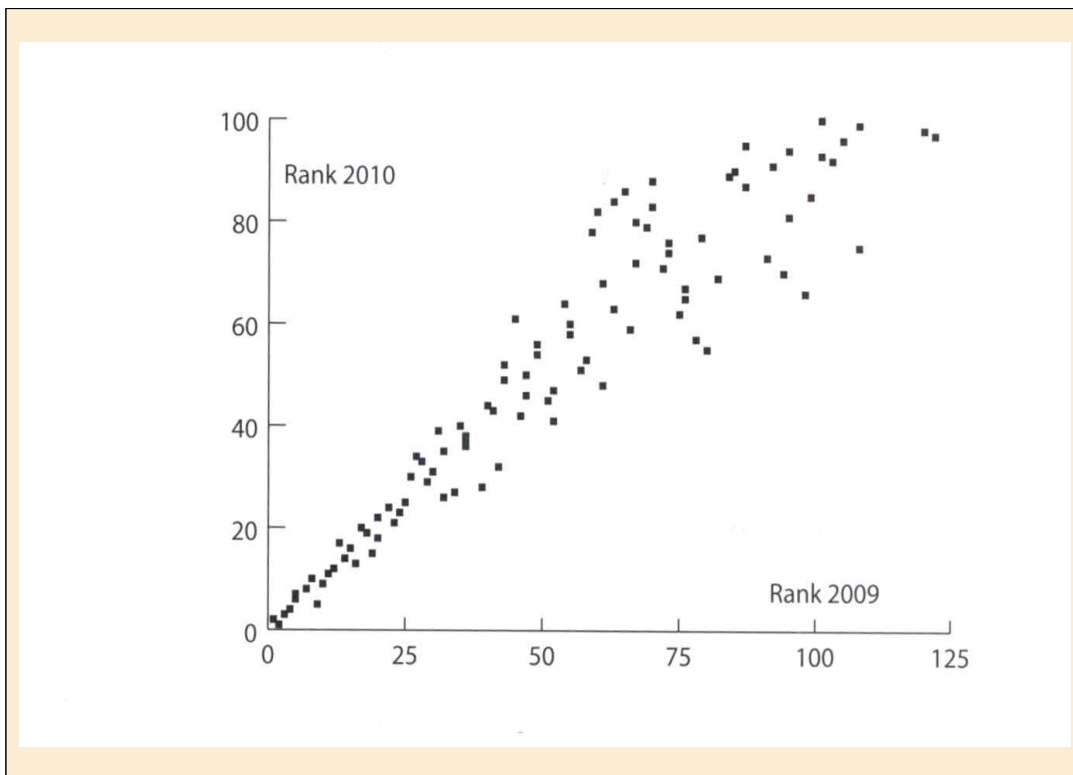


* 출처: Nyhan & Martin (1999)

5) 서열(Ranking)

- 공공부문에서 이루어지는 성과측정 및 평가에서 서열을 매기는 방법은 오랜 역사를 가지고 있음
- 18세기에 벤담은 “도표를 이용한 도식”과 “비교와 선택”이라는 원리를 공공기관을 평가하기 위한 도구로 발전
- NPM의 확산과 함께 서열화는 국내의 공공기관 평가에 머물지 않고 국제적인 수준에서의 평가방법으로까지 격상
- 해군력 국제순위, 국제 범죄 통계, 학습 성취도, WEF와 IMD의 국가경쟁력평가, UNDP의 인간개발지수(HDI), 투명성기구의 부패인식지수, OECD의 국제 학업성취도 평가(PISA) 등

<QS 세계대학평가 (2009년과 2010년 비교)>

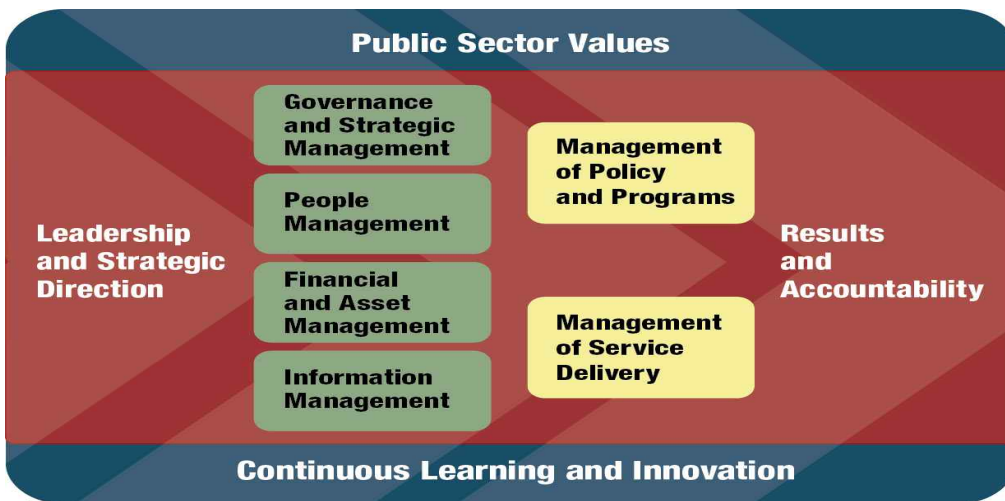


* 출처: Pidd (2012: 253)

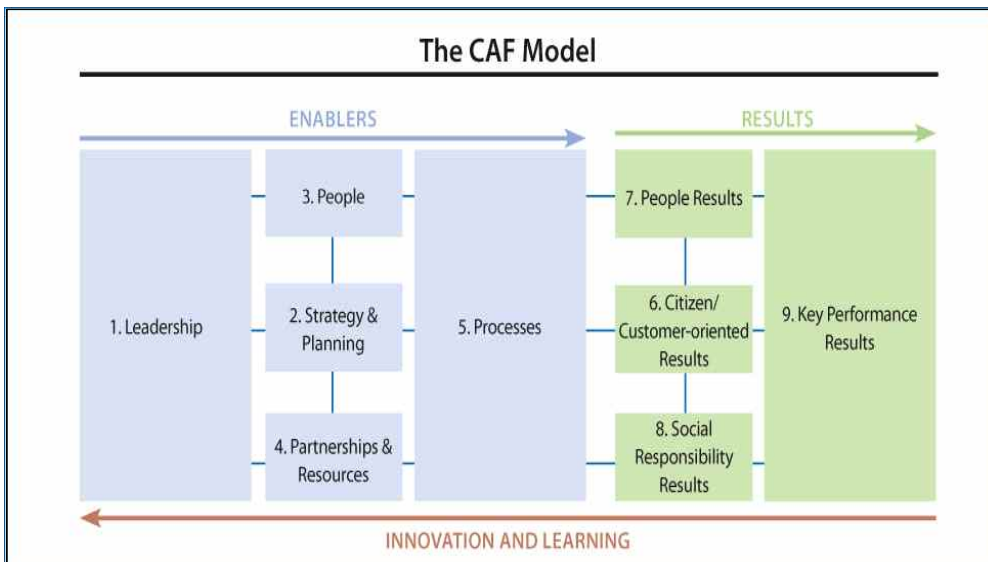
6) 공공부문의 책임성제고를 위한 다차원 측정 모델

- 공공부문의 성과는 다차원적이고 복합적이기 때문에 한두 가지 성과지표로 측정되어 설명하기 어려움
- 다차원적인 공공부문의 성과를 측정하기 위한 노력이 지속되어 왔고 그 결과 공공부문의 복합적인 측면을 측정하는 통합모형이 등장하여 널리 확산

※ 캐나다 MAF 모델



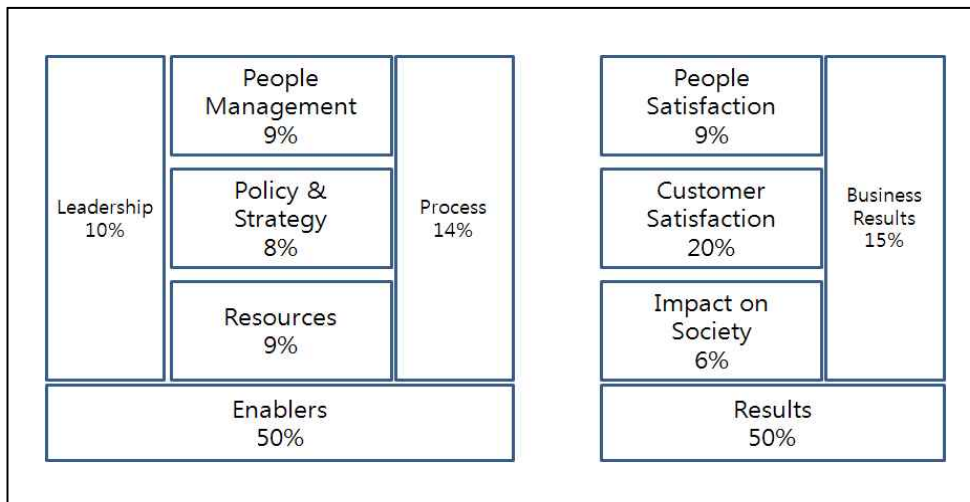
※ 유럽연합의 CAF Model



※ 공공서비스우수모형(Public Service Excellence Model)



※ 유럽의 품질관리상 모형(EFQM)



2. KOICA 평가체계 개선 방안

○ 평가목적의 분류 개선

- 학습 or 책임성
- 평가유형에 따른 평가목적의 차별화 필요

○ 성과지표의 유형

- 정량지표와 정성지표의 구분을 제시하고 있음

구분	정량지표 (계량지표)	정성지표 (비계량지표)
정의	구체화된 양적 수치로 측정 가능	양적 수치로 측정 불가능
특성	평가자의 주관이 개입될 수 없음 반복 측정 시 동일한 결과 도출	평가자의 주관 개입 가능성
사례	- 우량농지조성면적 - 해외건설 수주액 - 관광수입액 증가율 - 인구10만 명당 5대 범죄 발생율	- 민원인 만족도 - 주요 국정과제 대국민 인지도 - 정보관리 시스템 구축 정도 - 제도개선 과제 이행도

- 정량지표 위주의 성과지표를 찾다보니 정책의 대표성이 낮거나 지엽적인 성과지표가 채택되는 경향 발생
- “제도개선 건수” 등의 방식으로 목표달성이 용이한 성과지표를 채택하려는 경향이 많음

Q: 정성지표는 양적 수치로 측정하는 것이 불가능하다고 하였는데, 만족도, 시스템 구축정도, 인식도 등은 수치로 표현될 수 있으므로 적절한 사례라고 할 수 있습니까?

A: 측정이론에 따르면 양적 수치로 측정 가능한 척도는 등간척도(시간, 온도 등)와 비율척도(길이, 무게 등)입니다. 따라서 정량지표에는 등간척도와 비율척도가 사용되며 사례로 제시된 것은 모두 이 두 가지 척도에 해당됩니다.

그리고 측정 불가능한 척도로 명목척도(교실번호, 축구선수 등 번호 등)와 순서척도(한우 등급 등)가 있습니다. 정성지표의 사례로 제시된 내용은 순서척도(우수-보통-미흡 등)에 해당하며 순서척도도 숫자로 표시되거나 치환되기 때문에 정량지표로 오해할 수 있습니다.

순서척도를 사용하는 정성지표의 경우 순서를 정해야 하는 평가자(민원인, 정보관리전문가, 일반 국민 등)가 있어야 하며, 평가과정에서 평가자의 주관성이 개입될 수 있으므로 객관성이 약할 수 있습니다. 따라서 객관성 확보를 위해 평가자의 선정방식, 평정 착안사항이나 기준, 설문조사 문항 등이 구체적이고 명확하게 제시되어야 합니다.

○ 목표치를 둘러싼 게이밍 유형

		모니터링과 통제라는 성과측정 목적 공유	
		공유하지 않음	공유함
게이밍 동기/기회	존재하지 않음	(1) 유형 성자(Saints)	(2) 유형 정직한 노력가 (Honest triest)
	존재함	(4) 유형 합리적 광인 (Rational maniacs)	(3) 유형 역행적 게이머 (Reactive gamers)

○ 목표치와 관련된 개선방안

- 성과지표의 확대 및 가중치 조정
- 자료수집 및 관리의 엄정성 강화
- 다양한 목표치 설정방법의 활용
- 과거 실적치에 의존한 목표치 설정방법에서 탈피하여 다양한 방법을 활용할 필요가 있음

<목표치 설정방법>

방법	내용	사례
과거 경향 활용	현재 수준보다 개선된 성과 수준을 제시하는 방식	금융권 자산규모 증가율
예측 모형 활용	성과에 영향을 미치는 외부 및 맥락 요인 등이 포함된 예측모형을 활용하여 목표치를 설정	공적 연금 적자 수준
유사 사업 및 기관 비교	다른 조직의 유사 사업이나 유사한 사업을 수행하는 기관과의 비교를 통해 목표치를 설정	민원행정 만족도 수준
과학적 기준	보편적으로 적용될 수 있는 과학적 기준을 토대로 목표치 설정	예방접종 비율
정치적 기준	대통령의 공약, 국정목표 등에 근거하여 목표치를 설정	고용률 70%

* 출처: 이광희 (2015)

○ 성과 분석

- 목표달성도 분석
- 성과자료의 분할/분해
- 인과분석(시계열분석 및 통제집단 활용)

<성과자료의 분할(예시)>

성과지표	기준치	목표치	분석
의료서비스 만족도	75점	77점	<p>미달성이면서 기준치 미만: 정책추진과정 및 외부환경 문제 검토</p> <p>미달성이면서 기준치와 비슷: 성과수준 변동 없음</p> <p>달성: 현행 수준의 정책추진노력 유지</p>

* 출처: 이광희 (2015)

<성과자료의 분할(예시)>

분할 기준	성과지표	분석
지역	화재로 인한 사망자 저감률	광역지방자치단체별/기초자치단체별 사망자 수 비교 사망자 수가 많은 지역에 대한 원인 탐색
정책수혜자 특성	민원 만족도	성, 연령, 지역, 학력, 지역, 소득 등 민원서비스 이용자의 특성별 만족도 비교 비교 분석 결과 특성에 따른 만족도 제고방안 도출
성과 원인	인구 만 명당 교통사고 사망자 수	교통사고의 원인으로 기상조건, 차량결함, 교통신호 불량, 운전자과실, 보행자과실 등으로 분류 가능하며, 이러한 분류별 사망자 수를 파악하여 성과에 영향을 미치는 주요 원인 및 개선방안 모색

* 출처: 이광희 (2015)