

연구논문

국회사무처 조직의 성과관리제도 운영효과 분석: 목표모형(Goal Model)의 적용을 중심으로

송 석 휘*

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 성과관리제도의 운영효과 분석
- IV. 분석결과에 대한 논의
- V. 결론

〈 요약 〉

공공기관뿐만 아니라 사회적 기업 등과 같은 NGO로까지 확산되고 있는 성과관리제도는 그 확장성을 넓혀 가고 있지만, 성과관리제도의 운영효과에 대한 찬반은 여전한 상황이다. 본 연구는 성과관리제도의 효과분석에서 그 동안 간과되어 왔던 입법부 조직인 국회사무처 성과관리제도의 운영효과를 분석해 봄으로써 입법부를 중심으로 성과관리제도의 유용성 여부를 심층 분석하는 데 연구의 목적을 두고 있다.

본 연구결과를 통해 확인할 수 있었던 점은 성과관리제도가 조직효과성 중 국회사무처 조직의 목표 달성도 부분에 대해서는 상대적으로 긍정적인 효과를 보이고 있는 반면에 효율성이나, 적극적인 업무수행태도, 그리고 업무수행방식에 대한 혁신적인 노력 등에 대해서는 효과성이 높지 않음을 보여주고 있다. 본 연구를 통해 성과관리제도가 안고 있는 다양한 문제점들을 다시 한 번 확인하는 계기가 되고 있다. 성과관리제도 운영의 내실화를 기하기 위해서는 합리적인 성과목표 설정에서부터 정량적 위주의 지표체계 개선, 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위한 방안으로써 업무성격에 따른 평가방법의 차별화, 평가결과를 인사 및 보수와 연계시키되, 성과급 배분의 공정성 담보 등 철저한 사후관리가 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 또한 성과 개념 및 성과관리제도에 대한 인식을 높이고 제도운영의 공감대 형성과 함께 직원들의 전문성 제고, 성과관리제도의 적용이 적절치 않은 조직에 대한 대안 마련 등과 같은 성과관리제도 운영여건 조성이 필요하다.

[주제어: 전략적 성과관리제도, 목표모형, 조직생산성]

* 서울시립대학교 도시행정학과 부교수 (ssh8631@gmail.com)

I. 서론

성과측정을 포함한 성과관리는 공공부문에 있어 생산성 제고와 책임성 향상 및 투명성을 높이는 데 유용한 수단으로서 많은 관심을 받아왔을 뿐만 아니라 공공부문에서 의사결정을 고도화 할 수 있다는 점에서 그 유용성이 강조되어 왔다(Epstein, 1992). 이러한 점에서 전 세계의 공공부문으로 확산되고 있는(Denhardt & Denhardt, 2007) 성과관리제도는¹⁾ 1990년대 들어 우리나라에서도 공공부문에 광범위하게 도입되고 있다(차의환, 2000; 권민중·윤성식, 1999; 최홍석·김재훈, 2007). 2004년 이후, 우리나라 공공부문에 본격적으로 도입되기 시작한 성과관리 제도는 2006년 “정부업무평가기본법”이 제정되면서 본격화 되고 있다(최홍석·김재훈, 2007; 박석희, 2006). 이를 계기로 우리나라의 중앙행정기관, 지방행정기관, 산하기관뿐만이 아니라 2009년에는 성과관리제도가 입법기관인 국회사무처의 조직관리방안으로까지 도입, 운영되고 있고 최근에는 사회적 기업(문병기, 2015) 등 NGO운영에도 도입여부가 활발하게 모색되고 있다는 점에서 성과관리제도의 확장성을 확인할 수 있다.

이처럼 성과관리제도가 대부분의 사회기관으로 확산되는 주요한 근거로는 성과관리제도가 공공기관에 내재되어 있는 비효율성을 극복하고 직원들의 생산성 제고와 함께 궁극적으로 조직의 목표달성도를 높이는 데 유용하다는 인식에 기반을 두고 있다. 실제로 성과관리제도가 공공부문에 도입 된 이후, 공공조직에 긍정적인 결과를 가져왔다는 실증연구들은 적지 않다(김재훈·최홍석, 2007; Moynihan, 2008; Yates, 1997; Halachmi, 2002; Hatry, 1999; Hatry & Fisk, 1992; Berman, 2002; Kelly, 2002). 경영평가로 대표되는 성과관리제도가 무엇보다도 기관의 지속발전에 기여한다고 강조되면서 그 근거로 성과관리가 공공부문의 경쟁력과 생존능력을 향상시키고 기관존립의 목적의식을 일깨우는 계기가 되고 있다고 주장 한다(김재훈·최홍석, 2007).

또한 성과관리는 성과정보를 활용하여 보다 합리적인 정책결정에도 기여하고 이는 결국 조직성과에도 긍정적으로 작용한다는 점에서 성과관리제도의 기여를

1) Moynihan(2008)은 그의 저서 “The Dynamics of Performance Management”에서 21세기를 성과관리에 기반 한 거버넌스 시대로 정의하고 있다 (p. 3).

강조하기도 한다(Moynihan, 2008). 이는 성과관리제도가 단순한 통계정보를 제공하는 데에서 벗어나 조직을 좀 더 정확하게 이해하는 관점에서 접근해야 한다는 주장과 맥을 같이한다. 하지만, 성과관리제도의 광범위한 확산과 함께 성과관리제도에 대한 높은 기대에도 불구하고 성과관리 기법 중 하나인 성과측정의 타당도나 신뢰도 문제를 포함하여(이석원, 2005²⁾; Waldo, 2001³⁾), 성과관리제도가 공공부문의 생산성이나 책임성, 투명성뿐만 아니라 의사결정의 고도화 등 성과관리로부터 기대하는 효과를 적절하게 달성하고 있는지 여부에 대해서 여전히 논쟁의 대상이 되고 있다(Thiel & Leeuw, 2002; Grizzle, 2002; Grote, 2005; 박석희, 2006; 임도빈, 2009).

본 연구는 성과관리제도의 효과성에 대한 논쟁이 여전히 지속되고 있는 시점에서 성과관리제도의 효과성을 다양한 관점에서 보다 심층적으로 분석함으로써 성과관리제도의 유용성을 확인하고자 하는 데 목적을 두고 있다. 이러한 점에서 본 연구의 주제를 “성과관리제도의 실질적 운영효과 분석”으로 설정하되 “성과관리제도가 다양한 의미를 함축하고 있는 생산성 관점에서 실질적으로 효과가 있는가?”와 “성과관리제도가 생산성 관점에서 효과가 있다면 어느 부분에서 기여하고 있고 그 근거는 무엇인가?”를 중점적으로 분석하였다.

성과관리와 관련된 선행연구들이 대부분 행정부를 중심으로 이루어지고 있는 반면에 국회의 입법지원 기능을 수행하는 국회사무처 조직은 상대적으로 많은 관심을 받지 못하고 있다. 이러한 점에서 입법부인 국회에 대해 운영·지원업무를 수행하고 있는 국회사무처 조직이 운영하고 있는 성과관리제도의 효과성 분석은 성과관리제도 적용 및 활용의 보편성을 제고할 수 있다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다. 또한 성과관리제도의 효과성 분석방법으로 정성적 방법인 심층인터뷰 방법을 활용함으로써 성과관리제도의 효과성 분석에 주로 사용되어져 왔던 정량적 방법의 한계를 극복하고 성과관리제도의 효과성을 종합적으로 분석·판단할 수 있다는 점에서도 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

2) 이석원 (2005)은 사업의 성격이나 기관의 특성을 반영하지 못하고 있는 성과측정의 한계나 문제점을 보완하는 방법으로 조정성과지표 (APM)의 활용을 제안하고 있다 (P. 81).

3) Waldo(2001)는 측정제도는 현명한 의사결정이나 문제해결에 도움을 주기보다는 통제나 지침을 주기 위한 법적·정치적 장치에 불과하다고 주장 한다 (p. 175).

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 성과와 성과관리의 개념

1) 성과의 의미

“성과”에 대한 사전적 의미는 매우 다양하게 정의되고 있다. 그 이유는 성과 개념이 시간적, 공간적 의미를 반영하고 있을 뿐만 아니라 조직의 성격이나 목적, 활동 등에 따라 다양하게 정의될 수밖에 없다는 점에서 공통적인 개념정의 자체가 매우 곤란하거나 불가능하기 때문이다(박석희, 2006). 이러한 연유로 인해 성과측정이나 성과평가가 결코 용이하지 않다는 점을 피력하기도 한다(Waldo, 2001; 윤성식, 2000). 하지만 성과의 개념정의나 측정에 어려움에도 불구하고 조직의 성과를 정의하거나 측정하기 위한 노력들은 지속적으로 이루어져 왔다(조연숙·이충정, 2005; 이윤식, 2007; Poister, 2003; 최정우 등, 2013; Ingraham & Donahue, 2000; 민진, 2003).

예를 들면, 조연숙·이충정(2005)은 “성과”를 “조직활동을 통하여 조직목표를 달성하는 정도”로 이윤식(2007)이나 Poister(2003)은 모든 산출물보다는 특성목표의 산출물로 이해하고 있다. 이러한 성과개념은 시대에 따라 의미변화를 가져오고 있는데, 예를 들면 1950년경에는 조직성과를 단순히 조직목표의 성취정도로 이해되기도 하였으나 조직성과를 조직목표 달성과정의 효율성을 중심으로 하여 효율적 목표 달성이라는 조직생산성 개념과 조직운영의 효율적인 조직운영을 위한 조직역량 차원4)으로 구분하기도 한다(Ingraham & Donahue, 2000). 이처럼 성과와 관련하여 최근 공공부문에서 많이 적용되고 있는 생산성 개념은 협의의 의미로는 투입 대비 산출의 의미로서 효율성을 의미하기도 하지만 광의의 의미로는 비용을 줄이거나 좋은 관리를 의미하는 모든 것으로 이해하기도 한다는 점에서 효과성, 능률성, 형평성 및 대응성이 포함된 개념으로 이해되고 있다(임동진·김상호, 2000).

4) 박석희 (2006)의 연구에 따르면, 조직역량이 조직생산성 제고뿐만 아니라 조직의 성장과 생존에도 지대한 영향을 미치는 잠재적 요인으로서의 인식이 높아지면서 성과관리제도 하에서 중요한 성과관리대상으로 부상하고 있다고 주장한다.

조직성공에 대한 의미는 과정과 결과의 포함여부를 기준으로 조직성과 및 조직효과성으로 구분하기도 한다(민진, 2003). 조직효과성⁵⁾은 과정과 결과를 내포하고 있는 개념으로 이해하는 반면에 조직성공은 결과로서의 의미만을 내포하는 개념으로 구분한다. 조직효과성 개념과 관련하여 김근세·이경호(2005)는 행태론적 관점에서 조직효과성을 직무만족, 직무몰입, 사기, 응집력, 리더십으로 이해하는 반면에 경영성과 관점에서는 조직효과성을 재무성과, 경영실적, 운영성과 관점으로 이해한다. 이러한 주장은 성과와 관련된 연구들을 분석한 선행연구를 통해서 확인할 수 있는데, 김태룡·안희정(2007)은 성과를 주로 효과성, 능률성, 생산성, 효율성, 직무만족, 조직몰입, 사기 및 혁신 등으로 이해하고 있다.

이 밖에도, 윤성식(2000)은 공공부문의 효과성을 산출(Outputs)과 결과(Results)로 구분하여, 산출에 관련된 효과성은 집행효과성으로, 결과와 관련된 효과성은 사업효과성으로 구분하고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 성과와 관련된 대부분의 개념들은 조직활동으로 인해 나타나는 산출물이나 특정목표에 대한 산출물 등 목표달성 여부나 구현정도로 이해하는 경우가 대부분임을 알 수 있고 목표달성도나 구현정도로 이해되는 성과개념에는 능률성·효율성·효과성 개념이 공통적으로 내포되어져 있다(최정우 외, 2013).

2) 성과관리의 의미

이처럼 다양한 의미로 이해되고 있는 성과개념은 학자들이나 시대적 가치변화에 따라 그 의미가 달라지기도 하지만, 성과에 대한 직원들의 인지정도나 이를 실행하기 위한 조직관리기법, 측정지표나 측정방법, 환류시스템 등과 같이 성과를 관리하기 위한 체계적인 노력으로부터도 큰 영향을 받는다는 점에서 성과관리와 밀접한 관계를 가지고 있다. 하지만 이처럼 성과에 대한 체계적 관리 필요성에서 등장하고 있는 성과관리의 개념 또한 매우 다양하게 정의되고 있다(공동성 외, 2013; 이윤식, 2007; Wholey, 2002; 이종수, 2009; 정부업무평가기본법,

5) 박순애·오현주(2006)는 조직효과성의 의미를 산출물이나 목표에 대한 결과물보다는 직무만족이나 조직몰입, 직무몰입과 같은 사회심리적인 측면에서 이해하면서 이러한 조직효과성을 제고하기 위해서는 고객지향성과 자율성과 같은 성과지향적 조직문화가 중요하다고 주장하고 있고 (P. 227), 직원들의 만족도가 중요하다는 연구결과는 최성탁(2012)의 연구에서도 실증적으로 확인되고 있다 (P. 13).

2014; Waldo, 2001; Moynihan, 2008; 최성락, 2012).

예를 들면, 이종수(2009)는 “행정학 사전”에서 성과관리(Performance Management)는 주어진 성과 목표를 달성할 수 있도록 체계적으로 관리하는 것으로 체계적 목표 관리 관점에서 이해하고 있고 우리나라의 정부업무평가기본법(2014) 제2조 6항에서는 ‘성과관리’를 “정부 업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행 과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”으로 규정하고 있다. 이 밖에도, 성과관리의 개념을 일련의 순환과정으로 이해하면서 성과를 높이기 위한 합의, 성과측정시스템, 성과정부 간의 순환과정을 강조하기도 한다(Wholey, 2002).

학자들은 성과관리를 성과를 관리하는 제도(공동성 외, 2013)로 광범위하게 정의하기도 하지만 성과관리를 일련의 전략적 관리과정으로 이해하기도 한다(이윤식, 2007; 최성락, 2012). 이윤식(2007)과 최성락(2012)은 성과관리를 전략·목표 설정·효율적, 효과적 관리과정이라는 일련의 체계적, 전략적 관리과정에 주안점을 두고 성과관리를 이해하고 있다. 이 밖에도, 성과관리는 지향하는 목표나 가치 관점에서 이해되기도 한다(Waldo, 2001; Moynihan, 2008). 예를 들면, Waldo(2001)는 성과관리의 의미는 경영에서 강조하는 가치를 반영하는 경향을 띠고 있다고 전제하면서 성과관리의 의미를 효율성(최성락, 2012)에서 효과성을 추구하는 제도로 전환되는 추세가 불가피하다고 주장한다. 이러한 경향은 최근에 들어 성과관리가 지향하는 가치가 경제성, 효율성과 효과성을 아우르는 개념인 생산성(Productivity)개념으로 전환⁶⁾되고 있다는 주장과도 맥락을 같이한다.

성과관리에 대한 이러한 의미 변화는 시계열적으로 뿐만 아니라 적용분야별로, 과정에 대한 이해정도가 성과관리의 이해에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 예를 들면, 성과제도에 관심을 갖던 초기단계에는 성과관리를 단순히 성과측정으로 이해하는가 하면 기업책임자는 전략기획과 목표관리를 성과관리로 이해하는 반면에 공공기관에서는 성과관리를 재정적인 측면만을 부각시켜 오랫동안 성과주의 예산으로 이해되어져 왔다. 하지만, 최근에는 성과관리에 대한 이해가 보다 다층적이고 다영역적이며 일련의 체계적인 관리과정으로 이해되면서 무엇보다도

6) Waldo는 그의 저서 “The Enterprise of Public Administration” (2001)에서 생산성 개념의 등장을 PPBS와 같은 경제학에서 내세운 경제성, 효율성, 효과성을 지향하는 노력들이 어려움을 겪거나 실패하자 이 세 가지 개념을 포괄하는 생산성개념이 등장하였다고 주장 한다 (p. 175).

이를 관리하기 위한 성과관리시스템이 많은 관심을 받고 있다.

2. 전통적 성과관리시스템과 전략적 성과관리시스템

1980년대를 기점으로 성과관리시스템은 전통적인 성과관리이론과 전략적 성과관리 이론으로 구분되고 있다(R. L. Lynch & K. F. Cross, 1995). Lynch와 Cross(1995)는 전통적 성과관리이론은 성과지표들이 대부분 재무적 관점에 중점을 두고 있는 반면에 조직차원의 성과를 제고하기 위해서는 단순한 재무적 관점을 넘어 보다 미래지향적이고 전략과 성과지표 간 전략적 연계를 강조하는 전략적 성과관리제도로 구분하고 있다. 특히 새로운 성과관리제도로 인식되고 있는 전략적 성과관리제도가 기대되는 효과를 가져 오기 위해서는 전통적 성과관리에서 도외시하고 있는 이해관계자의 만족도 요소에 대한 고려 및 직원들에 대한 학습기회 제공을 통한 조직역량 제고와 같이 조직에 있어서 경영·관리적 측면의 중요성을 강조하고 있다.

이러한 성과관리시스템의 구분은 조직의 성과를 제고하기 위해서는 단순히 개별 생산요소 차원에서 성과를 관리하던 전통적 성과관리방식에서 조직의 전략과 성과관리시스템을 연계시키는 전략관리의 중요성을 강조하고 있다. 성과관리의 주요 관심대상이 조직관리 차원의 개별적인 요소에서 요소 간 전략적 연계차원으로 확대하고 있음을 알 수 있는 데, 이러한 점에서 성과관리시스템은 성과평가모형과도 밀접하게 연결되어 있다(표 1 참조).

〈표 1〉 전통적 성과관리시스템과 전략적 성과관리시스템의 비교

전통적 성과 시스템		전략적 성과 시스템	
특성	내용	특성	내용
재무지향	- 재무지표 및 재무성과 지향 - 조직전략과 불연계 - 정보시스템으로 내·외부 목적 달성 지향. 유동성 낮음	프로세스 지향	- 고객지향 - 재무성과 및 고객만족 강조 - 조직전략과 연계 - 정보시스템을 운영관리 수단으로 활용, 유동성 높음
부분 최적화 중심	- 원가절감 - 수직적, 기능적 보고	최적화 시스템	- 성과향상 - 수평적, 핵심프로세스 보고

단편적	- 생산단위별 (원가.생산량.품질 등) 평가 - 상충관계 미반영	통합적	- 종합(품질.납기.시간.원가 등) 평가 - 상충관계 반영
인센티브	- 개인인센티브에 초점 (개인적 학습,개인적 보상시스템)	인센티브	- 그룹인센티브에 초점 (조직적 학습, 그룹 보상시스템)

(출처: R. L. Lynch and K. F. Cross, 1995: 38)

3. 성과모형: 목표모형과 체제모형

일반적으로 전통적 성과시스템은 주로 조직이 지향하는 개별적이고 구체적인 목표의 달성여부에 주안점을 두고 있는 반면에 전략적 성과시스템은 조직이 목표를 달성하기 위한 세부요인들 간의 시스템 평가에 초점을 맞추고 있다. 조직이 구현하고자 하는 목표의 다양성과 변동가능성, 그리고 목표를 구현하기 위한 시스템의 복잡성 증대 경향은 조직에 대한 평가를 그 만큼 복잡하게 만들고 있다. 이러한 점에서 조직성이나 조직효과성을 평가하는 방법에 대한 다양한 접근방법들이 소개되고 있는 데, 대표적인 접근방법으로는 목표모형-체제모형(오석홍, 2005; 이창원·최창현, 2005; 김태룡·안희정, 2007)과 전통적 접근방법-현대적 접근방법(이창원·최창현, 2005) 등과 같은 유형화가 대표적이다.

목표모형은 조직이 지향하고자 하는 목표를 조직평가의 기준으로 삼는 반면에 체제모형은 목표를 구현하기 위한 여건으로서 조직시스템의 구조와 운영에 주안점을 두고 조직평가가 이루어지는 모형이다. 목표모형을 통한 조직효과 분석은 목표성취도, 능률성, 효율성, 효과성, 생산성, 혁신, 적극적 업무태도 등과 같이 조직이 추구하는 합리적인 목표나 가치를 중심으로 조직을 평가하는 방법이다(오연천, 2005; 이덕로, 2009). 이러한 목표모형은 전통적인 평가모형으로서 조직이 지향하거나 천명한 목표에 대해 절대적인 중요성을 부여한다는 장점이 있는 반면에 조직에 대한 부분적 평가, 객관화의 어려움, 목표와 실제 간 괴리, 조직 간 비교의 어려움, 목표 간 상충문제 등과 관련하여 비판을 받고 있다.

반면에 체제모형은 조직목표를 달성하는 데 있어서 기본적으로 요구되는 조직구성 요소 및 기능을 골고루 포함하여 조직을 평가하는 접근방법으로서 조직이 추구하는 목표를 조직을 구성하는 하나의 요소나 기능으로 간주하여 조직을 평가하는 모형이다. 이러한 체제모형은 조직을 평가하는 데 있어서 보다 포괄적

이고 실제적인 평가가 가능하다는 장점을 갖기도 하지만, 평가요소 선정 및 요소 간 중요도 판단 등이 곤란하다는 단점을 가지고 있다 (표 2 참조). 하지만, 양 모형이 가지고 있는 단점을 극복하고 보다 통합적인 관점에서 새로운 성과평가모형을 구축하려는 시도들이 나타나고 있다. 예를 들면 경쟁가치이론을 기반으로 목표모형과 체제모형을 통합하여 인간관계, 내부과정, 개방성 및 합리적 목표를 아우르는 조직효과성이 새로운 평가기준으로 제시되고 있다(이덕로, 2009).

〈표 2〉 조직평가를 위한 목표모형과 체제모형 간 비교

구분	목표모형	체제모형
조직평가 기준	목표성취도, 능률성, 효율성, 효과성, 생산성, 혁신, 적극적 업무태도	조직목표 달성에 필요한 기본적으로 요구되는 조직구성 요소·기능 및 조직목표
특징	-조직이 추구하는 목표나 가치지향 -개별목표, 복수목표 위주평가	-조직목표 역시 하나의 조직구성 요소로 간주 -종합적, 체계적 평가
장점과 단점	-장점: 평가목표 명확 -단점: 부분적 평가, 객관화 곤란, 목표-실제 괴리, 조직 간 비교의 어려움, 목표상충	-장점: 종합적, 실제적 평가 -단점: 평가요소 선정 어려움, 평가요소 간 중요도 판단

(출처: 오석홍, 조직이론, 2005: pp. 134-141 재정리)

4. 선행연구

성과관리제도의 운영 효과성 연구와 관련하여 성과관리제도가 조직성과 제고나 개인성과 제고, 책임성 향상 및 역량제고, 고객가치 실현 및 지속성장에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 실증적 분석결과들을 보여주고 있다. 예를 들면, 성과관리가 조직성과에 영향을 미치고 있다는 연구에서는(박경원, 2011), 조직의 성과관리가 목표를 명확히 하고, 성과증진에 대한 동기를 부여하며 성과측정시스템의 이용을 제고하고 전반적인 조직성과에 긍정적으로 작용하고 있다는 사실을 실증적으로 보여주고 있다. 성과관리를 조직차원의 성과보다는 개인에 성과와 책임성에 초점을 맞춘 연구들도 있다. 이은진(2010)은 성과중심 인사평가제도가 개인성과에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 주장하면서 성과목표 설정과정이 개인 성과에 보다 커다란 영향을 미치고 있다는 연구결과를 제시하고 있다.

이 밖에도, 성과관리를 개인의 책임성과 연계시키고 있는 연구들도 있다(이석환, 2012; 송석휘, 2009; 유재원, 2004). 이석환(2012)은 성과측정을 시민에 대한 책임성과 연계시켜야 할 필요성을 역설하고 있는 반면에 송석휘(2009)는 성과측정이 법적, 행정적 책임성에는 긍정적인 영향을 미치지만 정치적, 규범적 책임성에는 별다른 영향을 미치지 못하고 있다는 실증적인 연구결과를 제시하고 있다. 이 밖에도 성과관리가 오히려 지방의 책임성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다는 우려도 제기된다. 유재원(2004)은 영국의 Best Value의 교훈을 통해 성과관리가 자칫하면 지방정부의 책임성을 확보하는 기제로서보다는 중앙책임성을 확보하는 장치로 전락 될 가능성을 제기하면서 성과관리가 책임성을 담보하는 전가의 보도는 아니라고 주장한다.

전략적 성과관리시스템이 한국철도시설공단의 재무건정성과 역량 제고, 고객 가치실현 및 지속성장을 추구하는 데 있어서 긍정적인 영향을 미치고 있다는 실증적인 연구결과를 확인 할 수 있는데(이재우 등, 2010), 성과관리가 조직역량 제고시킨다는 이재우(2010)의 연구결과나 박석희(2006)의 연구결과나 Gabris(1999)의 주장을 뒷받침하고 있다. 이 밖에도, 성과에 대한 인식도가 높으면 높을수록, 정부에 대한 신뢰를 높이고(이현국·김현호, 2014), 시민들의 주관적인 행복이나 삶의 질에 긍정적으로 작용한다(이현국·이민아, 2014; 고명철, 2013)는 연구결과나 성과관리제도의 또 다른 효과를 보여주고 있다. 하지만, 이러한 긍정적인 연구결과 못지않게, 성과관리제도를 활용한 성과급 제도는 공무원들의 업무동기와 무관하다는 연구결과(한승주, 2010)도 있다.

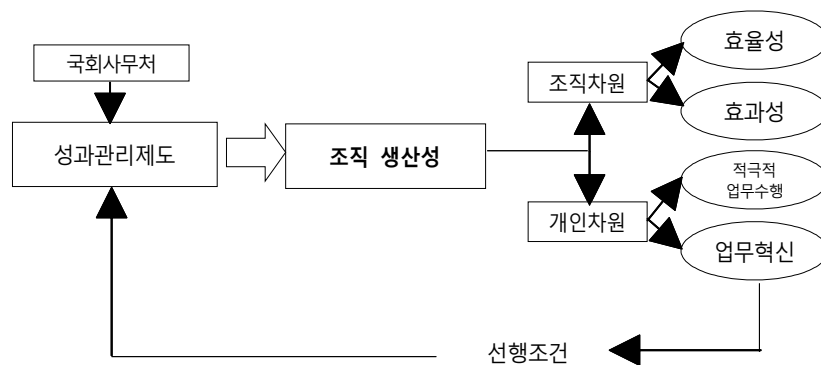
성과관리제도의 효과를 높이기 위한 필요조건을 분석하고 제시하는 연구들도 적지 않다(최정우 등, 2013; Ingrid Guerra-López, 2008; 공동성·유승현, 2007; 박해육·주재복, 2011; 이영찬·오세희, 2010). 예를 들면, 최정우 등(2013)은 성과관리의 선행요인으로 리더의 관심, 성과관리 지식, 인력의 전문성, 부서 간 협력 및 인센티브 지급요인 등이 성과관리에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과를 보여주고 있다. Ingrid Guerra-López(2008)는 리더십, 성과에 대한 기대, 인센티브, 지식, 평가 역량, 피드백을, 공동성·유승현(2007)은 구체적 전략, 조직구조, 인적자원, 프로세스, 리더십을 유승현·윤기웅(2009)은 리더십, 교육 커뮤니케이션, 인센티브, 전략적 학습, 조직전략과 조직구조를, 그리고 박해육·주재복(2011)은 제도적 요인,

운영 요인 기반 요인으로 유형화하여 제시하고 있다. 이 밖에도, 이영찬·오세희(2010)는 대학행정조직에 대한 성과평가를 평가과정의 합리성 측면에서 분석하고 평가단위 설정, 평가위원회 구성, 평가결과의 적극적 활용 및 최고정책결정자의 인식과 리더십의 중요성을 강조하고 있다.

5. 분석틀

본 연구는 성과관리제도의 효과를 분석하기 위해 성과관리제도모형과 선행연구들로부터 연구의 분석틀을 도출하고자 한다. 지금까지 논의된 이론적 검토나 선행연구에서 보여주고 있듯이 성과관리는 조직의 성과에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 본 연구에서는 목표모형 관점에서 성과관리제도의 운영효과를 분석하고자 하는 데, 그 이유로는 목표모형이 성과관리제도의 도입목적이나 효과를 분석하는 데 있어서 가장 보편적으로 활용되고 있는 능률성, 효율성, 효과성 및 적극적 업무태도를 성과평가기준으로 제시하고 있기 때문이다. 조직의 성과평가 기법 중 하나인 목표모형에 따르면 조직이 지향하는 성과지표인 효율성과 효과성 제고를 통해 조직의 생산성을 제고시킬 뿐만 아니라 직원들로 하여금 보다 적극적인 업무태도를 갖게 함으로써 혁신적인 업무수행을 가져온다고 주장하고 있다. 이러한 점에서 본 연구는 목표모형을 토대로 성과관리제도의 운영효과를 분석하기 위한 분석틀을 다음과 같이 제시하고자 한다(그림 1 참조).

〈그림 1〉 분석틀



분석틀에서 채택하고 있는 개념들과 관련하여 성과관리제도는 2009년도부터 국회사무처 조직에 적용되고 있는 성과관리시스템으로서 목표설정-평가-인센티브-환류로 구성되는 시스템을 의미한다. 성과관리체계의 효과를 분석하기 위해 본 연구에서는 조직생산성을 광의의 개념으로 이해하되, 조직생산성 개념을 조직차원과 개인차원으로 구분하여 조직차원에서는 조직생산성을 투입 대비 산출의 경제적 효율성과 목표달성도를 의미하는 효과성을 내포하고 있고 개인차원에서는 적극적인 업무태도 및 업무수행방식의 개선노력을 함축함으로써 조직생산성 개념을 다원적 의미로 설정하고자 한다. 이 밖에도, 선행조건은 국회사무처 조직의 생산성을 제고시키기 위한 수단으로서 성과관리시스템의 성공적 운영에 요구되는 전제조건들을 의미한다.

III. 성과관리제도의 운영효과 분석

1. 조사 설계 및 자료 분석

본 연구의 대상 집단은 국회사무처 조직 36개 과 단위부서에서 성과관리업무를 책임지고 있는 36명으로 설정하고자 한다. 이들을 연구대상 집단으로 선정하는 이유는 국회사무처의 36개 과 단위 조직차원에서 성과관리업무를 총괄하는 역할을 담당하고 있어 국회사무처 조직의 성과관리지표 관리, 성과평가 자료 준비, 성과평가업무, 성과평가결과 공유 및 성과평가제도의 피드백 업무 등 성과관리제도 전반에 대한 높은 이해도를 가지고 있기 때문이다. 이렇게 선정된 연구대상 집단을 분석하기 위한 연구방법으로 심층면접조사를 채택하였다. 본 심층면접조사의 취지와 의미 활용방안에 대한 설명에 이어 조직생산성과 관련 된 구조화된 개방형 질문지를 배포하고 자유롭게 기술하되, 필요한 경우, 작성된 내용을 토대로 추가적인 질문과 답변을 통해 심층면접 내용을 보완하였다.

심층면접을 위해 1인당 약 2시간의 시간을 배정하였으며, 자유로운 질문지 작성과 의견개진 및 심층면접내용에 대한 개인정보보호를 위해 약 17일 동안에 걸쳐(2012년 7월 9일부터 2012년 7월 25일까지) 국회사무처 내에 제공된 폐쇄된 연

구공간에서 이루어졌다. 이렇게 수집된 심층면접 자료에 대한 분석은 단어나 문장 등을 유형화·범주화 한 이후에 이들 내용들의 의미를 분석하는 내용분석(Content Analysis)방법이 활용되었다.

심층면접 자료에 대한 내용분석 시, 적용된 기준과 관련하여 심층인터뷰 내용 중 효율성과 관련해서는 업무향상, 목표달성, 효율성 향상, 효율적 수행방법 검토 및 경쟁의식 제고 등에 대해서는 긍정적이라는 평가를, 경제적 효율성과 무관, 부정적, 행정적 업무 증가, 비효율성, 단순 업무 증가, 특별한 영향 없음, 효율성 저하, 소요예산 증가, 성과지표에 무관심 등은 부정적이라는 평가를, 그리고 중립적, 중간 등은 중립적 평가로 해석하였다. 효과성에 대한 판단기준으로 성과 지표 달성, 목표달성, 업무추진에 도움, 성과달성도, 계획 및 목표에 대한 책임감 등에 대해서는 긍정적이라는 평가를, 목표 관심 부재, 부정적, 성과관리업무로 변질, 괴리, 아무런 영향 없음 및 목표상충 초래 등은 부정적이라는 평가를, 그리고 중립적, 중간 등은 중립적 평가로 해석하였다. 적극적인 업무수행과 관련해서 긍정적, 적극적 업무수행, 업무결과 평가에 관심 및 성과 지향적 업무태도에 대해서는 긍정적이라는 평가를, 부정적, 성과지표의 적정성 문제, 부가적인 행정업무로 인식, 지나친 성과주의, 작성자의 업무, 인사 및 성과급과 연계미흡 등은 부정적이라는 평가를, 그리고 중립적, 중간 등은 중립적 평가로 해석하였다. 마지막으로, 업무수행 방법의 혁신과 관련해서는 긍정적, 촉매제, 업무수행방식 변화 초래 및 변화 유발에 대해서는 긍정적이라는 평가를, 부정적, 영향 미비, 혁신과 관련 없음, 형식적 절차, 서류작업의 증가 및 성과목표에만 몰입 등은 부정적이라는 평가를, 그리고 중립적, 중간 등은 중립적 평가로 해석하였다.

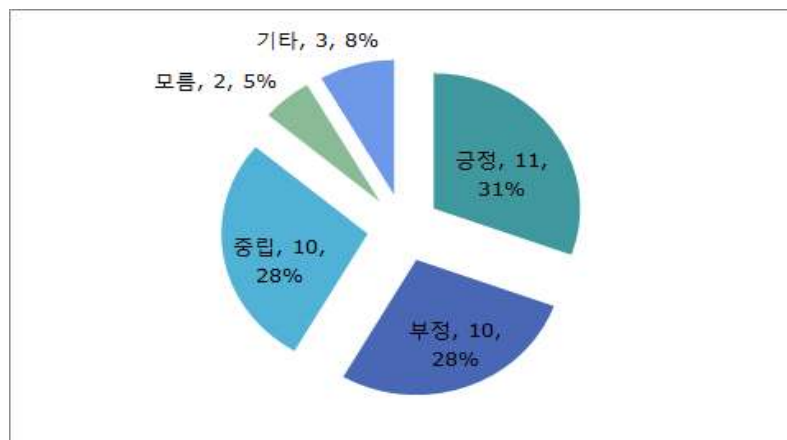
2. 성과관리제도의 운영효과 분석결과

성과관리제도가 조직생산성에 미친 영향에 대한 분석결과는 효율성과 효과성, 적극적 업무태도 및 업무수행방식에 따라 상이한 결과를 보이고 있을 뿐만 아니라 조직생산성이 함축하고 있는 각각의 지표에 대해서도 다양한 의견을 보여주고 있다.

1) 효율성에 대한 성과관리제도의 영향

성과관리제도가 조직의 효율성 향상에 미친 영향에 대한 질문에 대해서는 긍정적이라고 답변한 응답자가 11명(2명 일부 긍정 포함), 중립이라는 답변은 10명, 부정적이라는 답변이 10명, 모름이 2명, 그리고 기타 의견 3명(부서마다 상이, 성과 관리와 효율성이 상충, 긍정적인 면과 부정적인 면이 같이 존재)으로 분석되고 있다. 성과관리제도가 효율성에 미친 영향과 관련해서는 부정적 답변비율(28%)와 긍정적이라는 답변(31%)비율이 비슷한 수준으로 조사되고 있다. 이 밖에도, 중립의견이 28%, 응답자의 약 8%는 기타, 약 5%는 모름으로 조사되었다. 이러한 분석결과를 놓고 볼 때, 성과관리제도가 조직의 효율성에 미친 영향에 대한 응답자의 반응은 판단유보 상태에 있음을 알 수 있다(그림 2 참조).

〈그림 2〉 효율성에 대한 성과관리제도의 영향



성과관리제도가 효율성에 긍정적이라고 답한 응답자는 그 이유로 목표 달성에 대한 책임감을 높이고 수치화를 통해 목표치를 명확히 제시하며 성과달성을 위해 노력을 한다는 점, 경쟁의식 제고, 1년 계획 수립에 도움과 함께 부서업무를 검토할 수 있는 기회를 마련할 수 있다는 점 등을 꼽고 있다. 이러한 점에서 성과관리제도가 효율성에 긍정적 영향을 미친다는 심층인터뷰 내용을 인용하면 다음과 같다.

“성과관리를 통해 업무의 효율적 수행방안을 검토하게 되고 이는 경제적 효율성 증대에 어느 정도 개선효과를 보여주고 있다.“ (국회사무처 주무관 김OO)

“성과관리제도가 부서 간, 직원 간 경쟁의식을 제고하는 효과를 기대할 수 있다.“ (국회사무처 주무관 이OO)

반면에 부정적으로 답한 응답자들은 직원들의 관심 부재, 성과급 반영 저조, 공공업무에 대해 비용/편익분석의 곤란, 통제수단으로 또 다른 업무량만 가중시킴, 성과지표의 적합성 의문과 함께 정량목표 달성을 위한 소요예산 확충으로 효율성이 떨어진다고 응답하고 있다. 이러한 점에서 성과관리제도가 효율성에 별다른 영향을 미치지 못한다는 심층인터뷰 내용을 인용하면 다음과 같다.

“영향이 없다. 작성자 이외에 아무도 성과계획서에 관심이 없다.” (국회사무처 주무관 이OO)

“효율과 무관하다. 이유는 성과지표를 신경 쓰면서 일하지 않기 때문이다.” (국회사무처 주무관 박OO)

이 밖에도, 중립적으로 응답한 이유로는 성과관리제도가 도입되었지만, 효율성 향상에는 별다른 차이가 없고 성과관리제도와 관계없이 최선을 다하고 있다고 응답하고 있다. 기타 의견으로는 부서마다 상이하여 일률적으로 판단하기가 어렵다는 반응과 함께 성과관리제도가 긍정적인 면과 부정적인 면이 공존한다는 반응을 보이고 있다(표 3 참조).

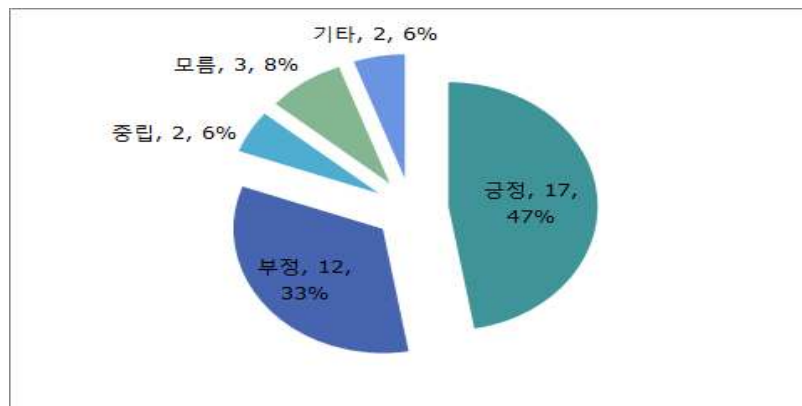
〈표 3〉 효율성에 대한 성과관리제도의 유형별 응답 이유

응답유형	이유
긍정적	목표달성에 책임감 부여, 수치화를 통해 목표 명확화, 성과달성 노력 유도, 경쟁의식 제고, 1년 계획수립에 도움, 부서업무 검토 기회 제공, 업무수행 철저
중립적	별 차이 없음, 성과관리제도 관계없이 최선을 다함
부정적	직원들의 관심 부재, 성과급 반영 저조, 비용/편익분석 곤란, 통제수단으로 업무량 증가, 또 다른 업무증가, 지표의 적합성 의문, 정량목표 달성을 위한 소요예산 확충으로 효율성 저하
기타	부서마다 상이, 성과관리와 효율성 상충, 긍정과 부정 공존

2) 효과성(목표달성도)에 대한 성과관리제도의 영향

성과관리제도가 효과성(표달성도)에 영향을 미치고 있는가? 라는 질문에 대해 긍정적이라고 답한 응답자는 17명 (3명 일부 긍정 포함), 중립이라는 답변은 2명, 부정적이라는 답변이 12명, 모름이 3명, 그리고 기타 의견 2명(부서마다 상이, 성과 관리와 효율성이 상충)으로 분석되고 있다. 성과관리제도가 효과성(목표달성도)에 미친 영향과 관련해서는 긍정적 답변비율은 전체 응답자의 약 47%를 차지하고 있다는 점에서 부정적이라고 답한 응답자(33%)보다 다소 높게 조사되고 있다. 이 밖에도, 중립의견과 기타의견이 각 6%, 그리고 모름은 약 8%로 조사되었다. 이러한 분석결과를 놓고 볼 때, 성과관리제도가 조직의 효과성에 미친 영향에 대한 응답자의 반응은 상대적으로 긍정적으로 평가되고 있음을 알 수 있다 (그림 3 참조).

〈그림 3〉 성과관리제도의 효과성에 대한 영향



성과관리제도가 목표달성도를 의미하는 효과성에 긍정적이라고 답한 이유로는 업무수행과정에서 목표달성에 관심 제고, 피드백을 통한 업무개선기회 마련, 계획 및 목표에 대한 책임감 제고, 계획기반 업무추진, 결과물 증가, 새로운 업무영역 개발과 함께 성과에 기반 한 업무수행이 가능한 점을 꼽고 있다. 이러한 점에서 성과관리제도가 효과성에 긍정적 영향을 미친다는 심층인터뷰 내용을 인용하면 다음과 같다.

“성과관리를 통해 업무과정에서 목표달성도를 생각하게 만들기 때문이다”
(국회사무처 주무관 권OO)

“성과관리제도가 성과지표달성을 염두에 두고 업무수행을 할 경우가 많아 조직의 효과성이 더 높아진다고 생각한다.” (국회사무처 주무관 박OO)

반면에 부정적인 반응을 보인 응답자들은 성과관리제도가 성과관리업무만을 위한 것으로 변질, 국회에 대한 원활한 사무보조기관으로서의 업무 성격으로 인해 효과성에 의문, 관련예산의 부족으로 효과성 보장이 어렵고 성과관리에 대한 관심 부재를 그 이유로 들고 있다(표 4 참조). 이러한 점에서 성과관리제도가 효과성에 오히려 부정적 영향을 미친다는 심층인터뷰 내용을 인용하면 다음과 같다.

“성과관리 자체가 성과관리업무를 위한 것으로 변질되어 실제 업무에는 영향을 주기 못한다.” (국회사무처 주무관 권OO)

“부정적이라고 생각한다. 국회 업무의 고유성 때문에 영향이 없다고 생각한다.” (국회사무처 주무관 박OO)

〈표 4〉 효과성에 대한 성과관리제도의 유형별 응답 이유

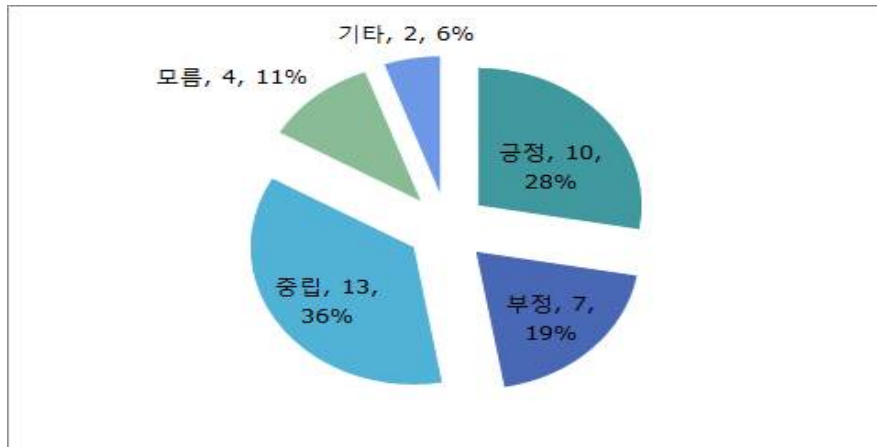
응답유형	이유
긍정적	업무수행과정에서 목표달성에 관심 제고, 피드백을 통한 업무개선기회 마련, 계획 및 목표에 대한 책임감 제고, 계획기반 업무추진, 결과물 증가, 새로운 업무 영역 개발, 성과 기반 업무수행 가능
중립적	별 차이 없음
부정적	성과관리만을 위한 것으로 변질, 업무성격으로 인해 효과성 의문, 관련예산 부족으로 목표달성 보장 어려움, 성과관리에 대한 관심 부재
기타	부서마다 상이, 성과목표 상충

3) 적극적인 업무수행태도에 대한 성과관리제도의 영향

성과관리제도가 직원들의 적극적인 업무수행태도에 영향을 미치고 있는가? 라는 질문에 대해서는 긍정적이라고 답한 응답자는 10명(3명 일부 긍정 포함), 중립이라는 답변은 13명, 부정적이라는 답변이 7명, 모름이 4명, 그리고 기타 의

전 2명(부서마다 상이, 직원 참여 저조)으로 분석되고 있다. 성과관리제도가 적극적인 업무태도에 미친 영향과 관련해서는 전체 응답자의 약 27%가 긍정적 답변을 하고 있다는 점에서 부정적이라고 답한 응답자(19%)보다 높게 조사되고는 있지만, 아무 영향을 가져 오지 않았다는 중립적인 의견이 36%로 가장 높게 나타나고 있다. 이 밖에도 기타의견이 6%와 모름 의견이 약 11%로 조사되었다. 이러한 분석 결과를 놓고 볼 때, 전체적으로 긍정적 입장이 부정적인 입장보다는 다소 높게 분석되었지만, 성과관리제도가 적극적인 업무수행태도에 미친 영향에 대해서는 응답자의 36%가 중립적인 반응을 보이고 있다는 점에서 적극적인 업무수행태도에 대한 성과관리제도의 영향에 대해서는 유보적인 입장을 보이고 있다(그림 4 참조).

〈그림 4〉 적극적인 업무수행태도에 대한 성과관리제도의 영향



성과관리제도가 직원들의 적극적인 업무수행태도에 긍정적으로 영향을 미치고 있다고 응답한 이유로는 업무를 업무계획서대로 수행해야 하므로, 근평 등 개인평가에 영향을 주기 때문에, 성과관리를 위해서거나 성과에의 집착, 본인의 업무가 평가대상이 된다는 점 등을 그 이유를 들고 있다. 이러한 점에서 성과관리제도가 직원들의 적극적 업무수행태도에 긍정적 영향을 미친다는 심층인터뷰 내용을 인용하면 다음과 같다.

“성과관리는 업무계획서에 세운 계획대로 업무를 수행하기 위해 적극적으로 노력하게 만들기 때문이다.” (국회사무처 주무관 김OO)

“성과관리제도가 본인의 업무성과를 평가받게 만드는 효과를 가져 오고 이는 직원들로 하여금 보다 적극적인 업무태도를 갖게 만든다.” (국회사무처 주무관 이OO)

반면에 부정적으로 응답한 이유로는 성과에 대한 객관화가 곤란한 반복 업무가 주어지고, 성과지표의 적정성이 떨어지며 목표 그 자체에만 지나치게 집중을 하게 만든다는 점을 들고 있다. 이러한 점에서 성과관리제도가 직원들의 적극적 업무수행태도에 부정적 영향을 미친다는 심층인터뷰 내용을 인용하면 아래와 같다.

“성과관리지표의 적정성이 부족하여 직원들의 적극적인 업무수행 노력하게 만들기 때문이다.” (국회사무처 주무관 김OO)

“성과평가결과가 인사제도가 성과급에 연계되지 않아 직원들의 적극적인 업무태도를 갖게 만들지 못한다.” (국회사무처 주무관 이OO)

적극적인 업무태도에 대한 성과관리제도의 영향이 별반 없다는 응답이 가장 높은 비율로 나타난 이유로는 작성자 이외에는 성과계획서나 성과지표에 대한 관심이 높지 않고, 인사 및 성과급과의 연계성이 낮은 점 등과 같이 직원의 업무수행에 직접적인 영향을 주고 있지 않다는 점 등을 꼽고 있다. 이 밖에도, 부서마다 업무가 상이하고 부가적인 업무로 인식하거나 직원들의 참여가 저조하다는 점을 들고 있다(표 5 참조).

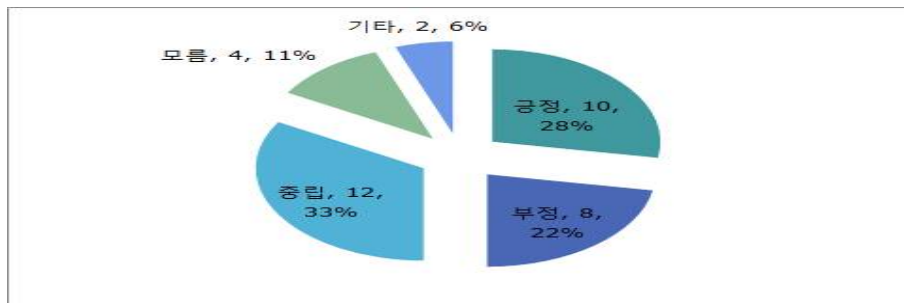
〈표 5〉 적극적 업무수행태도에 대한 성과관리제도의 유형별 응답 이유

응답유형	이유
긍정적	업무계획서 구현, 근평 등 개인평가에 영향, 성과관리 구현노력, 성과에의 집착, 본인의 업무에 대한 평가
중립적	작성자 이외에 성과계획서나 성과지표에 대한 관심 저조, 직원의 업무수행에 직접적인 영향 미비, 인사 및 성과급과의 연계 저조
부정적	성과의 객관화가 곤란한 반복 업무수행, 성과지표의 적정성 미흡, 목표 그 자체에만 지나치게 집중초래
기타	부서마다 상이, 직원참여 저조

4) 업무수행 방식의 혁신에 대한 성과관리제도의 영향

성과관리제도가 직원들의 업무수행 방식의 혁신에 영향을 미치고 있는가? 라는 질문에 대해서는 긍정적이라고 답한 응답자는 10명(3명 일부 긍정 포함), 중립이라는 답변은 12명, 부정적이라는 답변이 8명, 모름이 4명, 그리고 기타 의견 2명(부서마다 상이, 직원 관심 부재)으로 분석되고 있다. 성과관리제도가 업무수행방식의 혁신에 미친 영향과 관련해서는 전체 응답자의 약 28%가 긍정적 답변을 하고 있어 부정적이라고 답한 응답자(22%)보다 높게 조사되고 있지만, 아무 영향을 가져 오지 않았다는 중립적 의견이 33%로 가장 높게 나타나고 있다. 이 밖에도 기타의견이 6%와 모름 의견도 약 11%로 조사되었다. 이러한 분석결과를 놓고 볼 때, 긍정적 입장이 부정적인 입장보다는 약간 높게 분석되었지만, 응답자의 33%가 중립적인 반응을 보이고 있다는 점에서 업무수행방식의 혁신에 대한 성과관리제도의 영향에 대해서는 다소 유보적인 입장을 보이고 있다(그림 5 참조).

〈그림 5〉 업무수행방식의 혁신에 대한 성과관리제도의 영향



직원들의 업무수행방식에 대한 성과관리제도의 영향이 긍정적이라고 응답한 이유로는 업무의 효율성을 제고하기 위해 업무수행방식의 변화를 꾀하고 있고, 변화하려는 의욕이 생긴다는 점, 그리고 부서별 경쟁을 유발한다는 점을 들고 있다. 이러한 점에서 성과관리제도가 업무수행방식의 혁신에 긍정적 영향을 미친다는 심층인터뷰 내용을 인용하면 아래와 같다.

“성과관리제도를 통해 효율적인 업무수행이 가능하도록 혁신적인 업무수행 방식을 모색하는 노력이 엿보인다.” (국회사무처 주무관 조00)

“성과관리제도가 업무수행 방식에 대한 혁신 촉매제 역할을 수행하였습니
다.” (국회사무처 주무관 이OO)

반면에 부정적으로 응답한 이유로는 성과관리제도가 혁신과 무관하며, 성과
관리제도가 형식적인 절차로서 오히려 문서작업의 증가를 가져왔으며 성과목표
에 치중하다 보니 새로운 혁신을 추구하지 않고 성과지표가 고정되어 있거나 법
이나 절차로 인해 혁신이 불가능하다는 의견을 개진하고 있다. 이러한 점에서 성
과관리제도가 업무수행방식의 혁신에 부정적인 영향을 가져왔다는 심층인터뷰
내용도 있다.

“성과관리제도가 혁신과 관련이 없다고 생각한다.”(국회사무처 주무관 조OO)

“성과관리제도가 주로 결과위주로 평가하므로 실제 업무혁신에 대한 영향을
찾아보기 어렵다.” (국회사무처 주무관 이OO)

업무수행방식의 혁신과 관련하여 성과관리제도가 별 영향을 주지 못하고 있
다는 중립적인 응답이 가장 높게 나온 이유에 대해서는 업무수행방식 혁신에 대
한 성과관리제도의 영향력이 여전히 미미하며 담당자 이외에는 직원들의 관심이
여전히 저조하고 성과관리가 결과물 위주로 평가하다 보니 실제 업무혁신에 대
한 관심이 높지 않으며, 인사 및 성과급과 연계가 여전히 낮다는 점을 꼽고 있
다. 이 밖에도, 기타의견으로 부서마다 업무가 상이하고 업무수행 시, 거의 고려
치 않는다는 점을 들고 있다(표 6 참조).

〈표 6〉 업무수행 방식 혁신에 대한 성과관리제도의 유형별 응답 이유

응답유형	이유
긍정적	업무의 효율성 제고를 위해 업무수행방식 변화 초래, 변화하려는 의욕이 생긴다 는 점, 부서별 경쟁 유발
중립적	업무수행방식 혁신에 대한 성과관리제도의 영향력 미미, 담당자 이외에는 직원 들의 관심 저조, 결과물 위주로의 평가로 실제 업무혁신에 대한 관심 저조, 인 사 및 성과급과 연계 미흡
부정적	성과관리제도가 혁신과 무관, 성과관리제도가 형식적인 절차, 오히려 문서작업 증가 초래, 성과목표에 치중하다 보니 새로운 혁신을 추구 부재, 성과지표가 고 정되어 혁신이 불가능, 법이나 절차로 인해 혁신이 불가능
기타	부서마다 업무가 상이, 업무수행 시 거의 고려치 않음

5) 성과관리제도가 정착하기 위한 전제조건

성과관리제도 운영이 조직생산성에 미친 영향에 대한 분석과 함께 성과관리 제도가 국회사무처의 조직관리 기법으로 정착하기 위해서는 다음과 같은 전제조건들이 마련되어야 한다는 점을 들고 있다. 우선, 성과관리제도의 목표와 관련하여 계량화가 곤란한 실적 등에 대한 무조건적인 목표설정을 지양하고, 매년 비슷한 목표설정이나 상향목표에 대한 검토가 필요하며 일부목표에 대해서는 하향 목표화 및 목표설정 시, 예산가능성 여부를 감안해야 한다고 제안하고 있다. 이 밖에도, 무엇보다도 구체적인 목표 정립이 가장 우선시 되어야 한다는 점도 제시되고 있다. 두 번째로는 분석결과는 평가지표와 관련하여 평가지표를 현실화되 평가지표 수를 보다 단순화하고 정량적 지표위주의 지표체계에 대한 개선 필요성을 보여주고 있다. 세 번째로는 평가의 공정성과 객관성 제고와 함께 주기적 또는 상시평가체계를 마련하고 업무성격을 반영한 평가방법의 차별화가 필요하다는 지적을 하고 있다. 네 번째로는 평가결과를 보다 적극적으로 활용 하는 등 사후관리를 철저히 할 것과, 다섯 번째로는 성과관리제도에 대한 인식도 제고, 성과개념의 명확화, 조직문화 형성 및 지나친 성과주의의 경계와 같은 의견을 제시하고 있다. 이 밖에도 성과관리제도의 적합성 여부에 대한 검토 없이 모든 기관에 획일적으로 적용하여 문서작업화 되는 경향을 견지 할 필요가 있다는 의견을 보이고 있다(표 7 참조).

〈표 7〉 성과관리제도의 성공적 정착을 위한 전제조건

구 분	전제조건
목표설정	-계량화가 곤란한 실적 등에 대한 무조건적인 목표설정 지양 -일부목표 하향화 -매년 비슷한 목표설정을 지양하되, 매년 상향목표 설정 필요? -구체적인 목표 정립이 우선 -예산 등 감안 필요
평가지표	-부처나 부서업무에 부합되는 평가지표 개발 -일상적인 업무의 지표화 (지표 현실화) <-> 일상적인 업무 제외 -성과지표 수 단순화 -무형적 업무결과에 대한 평가지표 개발 -정량적 지표위주의 지표체계 개선
평가 및 보고	-평가의 객관성/공정성 제고 -상시평가체계 마련

	-주기적 성과평가 보고 -업무성격에 따른 평가방법 차별화
평가결과활용	-승진 및 징계와 연계 -성과급 배분의 공정성 담보 등 철저한 사후관리
성과관리제도	-인식도 제고 노력 -너무 복잡·단순화 필요 (목표-수행방법-실적평가) -외부 전문기관에 위탁 -성과개념 명확화 -제도운영의 공감대 조성 -공정한 운영: 상급자의 영향력 배제 -조직문화: 부서 간 협업증대, 지나친 성과주의 경계 -직원들의 전문성 제고 (보직관리)
기타	-성과관리에 적절치 않은 기관에 대한 대안 마련 (문서작업화 지양) -공무원 조직에 성과관리제도 유용성 의문

IV. 분석결과에 대한 논의

본 연구결과에 따르면 국회사무처 조직의 성과관리제도 운영효과는 크게 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 구분하여 설명할 수 있다. 우선, 성과관리제도가 다음과 같은 점에서 조직의 효율성을 높이는 데 긍정적인 영향을 주고 있다: 조직원들로 하여금 목표를 보다 명확하게 하고, 목표달성에 대한 책임감을 높여 성과를 달성하기 위한 노력을 유도하며, 경쟁의식을 갖게 하고 1년 단위의 계획 수립에 도움을 주며 부서업무를 철저히 수행하게 만든다는 점 등이다. 성과관리 제도는 효율성에 미치는 긍정적인 영향 못지않게 효과성에도 긍정적 영향을 주고 있는데, 업무수행과정에서 목표달성에 관심을 높이고, 피드백을 통한 업무개선기회를 마련하며, 계획 및 목표에 대한 책임감을 제고하며 계획기반의 업무추진과 새로운 업무영역 개발하거나 성과 기반 업무수행을 가능하게 만든다는 점 등이다.

성과관리제도는 구성원들의 적극적인 업무수행태도에도 긍정적인 영향을 미치고 있는데, 예를 들면, 업무계획서를 구현하려는 노력이나 근평 등 개인평가에 영향을 받아 적극적인 업무태도를 보이는 점, 성과관리를 구현하려는 적극성이나 성과에의 집착 등을 꼽을 수 있다. 마지막으로 성과관리제도는 업무의 효율성을 제고하기 위해 업무수행방식의 변화를 꾀하고, 변화하려는 의욕을 유발시키며 부

서별 경쟁 유발이 혁신적인 업무수행방식을 모색하는 계기가 된다고 분석되었다.

성과관리제도가 갖는 이러한 긍정적인 평가와 달리 다음과 같은 점에서 부정적인 영향을 가져온다고 주장한다. 우선 효율성과 관련하여 성과관리제도에 대한 직원들의 관심 부재와 성과급 반영 저조, 비용/편익분석 곤란, 통제수단으로 업무량 증가 및 지표의 적합성에 대한 의문, 그리고 정량목표 달성을 위한 소요예산 확충 등으로 오히려 효율성을 저하시킨다고 주장한다. 조직의 효과성에 대해서는 성과관리제도가 성과관리만을 위한 것으로 변질되었고, 업무성격으로 인해 효과성에 의문이며, 관련예산 부족 등으로 성과관리제도가 목표달성을 보장하기가 용이하지 않으며, 성과관리에 대한 직원들의 관심 부재로 인해 조직의 효과성에 오히려 부정적인 영향을 미치고 있다고 주장한다.

또한 성과관리제도가 직원들의 적극적인 업무태도에도 부정적인 영향을 미치고 있는 데, 그 이유를 성과의 객관화가 곤란한 반복 업무를 수행하고 있고 성과지표가 적절하게 설정되어 있지 못하며 목표 그 자체에만 지나치게 매달린 나머지 직원들의 적극적인 업무수행태도를 유발시키지 못한다는 점에서 찾고 있다. 이 밖에도, 성과관리제도가 혁신적인 업무수행방식의 개발에도 부정적인 영향을 미치고 있는 데, 그 이유로 성과관리제도 자체가 혁신과 무관하고, 성과관리제도가 형식적인 절차에 치중하여 문서작업의 증가를 초래하고 있고, 성과목표에 치중하다 보니 새로운 혁신을 추구하지 않는 분위기가 팽배하며, 성과지표나 법, 절차가 고정되어 있어 혁신이 불가능하다는 인식을 보이고 있는 점을 꼽고 있다.

국회사무처 조직에 대한 성과관리제도 운영효과에 대한 분석결과 다음과 같은 세 가지의 유의미한 결과를 도출할 수 있다. 우선, 성과관리제도가 조직생산성에 미치는 효과 중 효과성(목표 달성도)에 대해서는 긍정적 평가를 내리고 있음을 알 수 있다. 하지만 목표달성도를 의미하는 효과성을 제외하고 성과관리제도가 조직의 효율성이나 적극적인 업무수행태도, 업무수행방식에 대한 혁신노력과 같은 조직생산성 개념들에 대해서는 기대하는 만큼의 긍정적인 영향을 주고 있다는 분석결과들을 제시하지 못하고 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 분석결과와 관련하여 목표 달성도에 대한 긍정적인 반응은 그 이유에서도 지적하고 있는 바와 같이 다소 보수적으로 설정된 수치화 된 성과목표들을 상당부분 달성한 경험들을 토대로 판단이 이루어지고 있다고 해석할 수 있다. 이

러한 해석은 현재 성과관리제도가 당면하고 있는 문제점 중의 하나로 지적되고 있는 합리적인 목표설정의 문제와 관련되어 있다. 두 번째로는 조직 효율성에 대한 평가유보는 공공기관의 예산운용 부분에서의 효율성을 높이는 데 대한 어려움을 보여주고 있을 뿐만 아니라 성과관리제도가 도입되었음에도 불구하고 조직 효율성을 높이기 위한 여지가 상존하고 있음을 재확인 할 수 있다.

세 번째로는 조직차원에서의 생산성과 달리 성과관리제도가 개인적인 차원에서의 조직생산성으로 간주되는 적극적인 업무수행태도라든가 업무수행방식의 혁신으로까지 확산되지 못하고 여전히 표피적이고 피상적인 수준에 머물고 있다는 점을 확인시켜주고 있다. 성과관리제도가 개인의 업무수행태도나 업무수행방식을 긍정적으로 전환시키지 못하는 한 조직생산성의 향상도 제한적일 수밖에 없다는 점에서 본 연구결과가 갖는 의미를 확인할 수 있다. 마지막으로 본 연구결과와 관련하여 성과관리제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 성과관리제도의 기대효과에만 집착하지 말고 성과관리제도가 하나의 유용한 관리전략으로 정착 되고 활용 될 수 있도록 합리적 성과목표설정 시스템을 구축하고 정량적 위주의 지표 체계를 개선하여야 하며 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위해 업무성격에 따라 평가방법을 차별화하여야 한다. 또한 평가결과를 인사 및 보수와 연계시키 되, 성과급 배분의 공정성 담보 등 철저한 사후관리가 이루어져야 하며 성과 개념 및 성과관리제도에 대한 인식제고 및 제도운영의 공감대 형성이 매우 중요하다는 점을 보여 주고 있다. 이 밖에도, 직원들의 전문성 제고와 함께 성과관리제도의 적용이 적절치 않은 조직에 대한 대안 마련 등과 같은 여건을 조성하는 것이 시급하다고 할 수 있다.

V. 결 론

공공기관뿐만 아니라 사회적 기업 등과 같은 NGO로까지 확산되고 있는 성과관리제도는 여전히 그 확장성을 넓혀 가고 있다. 하지만, 성과관리제도의 확장성이 넓어지면 넓어지는 만큼 성과관리제도의 운영효과에 대한 찬반 논란 역시 불가피할 것으로 예상된다. 이러한 시점에서 본 연구는 성과관리제도에 대한 효과분

석으로부터 관심을 끌지는 못했지만 성과관리제도 운영으로부터 자유롭지 못한 입법부 지원 기관의 성과관리제도 운영효과를 분석해 봄으로써 성과관리제도의 유용성 검증을 입법부 조직으로까지 확장하는 일련의 시도로서 의미를 가지고 있다.

본 연구를 통해서 확인할 수 있었던 점은 성과관리제도가 전반적으로 국회사무처 조직의 조직생산성에 긍정적인 효과를 미치기 보다는 일정부분에서만 조직생산성에 기여하고 있음을 확인할 수 있다. 조직 생산성 중 목표 달성도로 대변되는 효과성 부분에 대해서는 상대적으로 긍정적인 효과가 큰 반면에 효율성이나, 적극적인 업무수행태도, 업무수행방식에 대한 혁신적인 노력 등에 대해서는 긍정과 부정적 견해가 비슷한 수준에서 중립적이라는 견해가 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이러한 연구결과를 통해서 볼 때, 국회사무처의 성과관리제도는 미미하기는 하지만 일정부분에 대해서는 국회사무처의 생산성 향상에 도움을 주고 있음을 확인할 수 있다.

본 연구가 갖는 이러한 긍정적인 측면 못지않게 이번 연구결과는 또한 성과관리제도가 안고 있는 다양한 문제점들을 재확인시켜주는 계기가 되고 있다. 성과목표 설정이 여전히 모호하고 기관성격이나 업무특성 등이 반영되지 않은 채 획일적으로 운영되고 있으며, 성과지표의 합리성이 낮고, 평가의 공정성 및 객관성 담보가 여전히 미흡하며 평가결과 활용 역시 기대에 미치지 못한다는 사실들을 확인할 수 있다. 이 밖에도, 성과개념에 대한 모호성이나 성과관리제도에 대한 인식부족, 성과주의에의 지나친 집착 및 제도운영에 대한 공감대 부족 등이 개선사항으로 지적되고 있다. 성과관리제도 도입이 입법부인 국회사무처 조직에 도입된 역사가 아직 일천하고, 이 제도를 내실 있게 운영할 수 있는 법적·제도적, 운영적, 문화적 기반조성이 미흡한 여건 하에서 성과관리제도가 부분적이지만 조직생산성에 기여하고 있음을 확인한 점, 그리고 성과관리제도가 안고 있는 문제점들을 확인한 점은 본 연구가 갖는 중요한 의미라고 할 수 있다.

하지만 본 연구는 다음과 같은 점에서 한계점을 가지고 있다. 우선, 대상기관이 국회사무처로 제한적이고 심층인터뷰 대상 역시 성과관리담당자로 제한되어 이번 연구결과를 일반화하기 위해서는 보다 많은 기관들에 대한 후속연구가 필요하다. 두 번째로는 본 연구에서 도출하고 있는 다양한 연구 결과들에 대해 인

과적인 방법을 통한 보완연구가 이루어져야 한다. 이번 연구가 성과관리제도의 정착과 내실 있는 운영을 위한 또 하나의 시발점이 되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 고명철. (2013). 공공서비스 만족도, 정부성과, 그리고 삶의 질 간 영향관계 분석. 「한국행정학보」, 47(2): 1-30.
- 공동성·유승현. (2007). 행정자치부 성과관리시스템의 전략관리 분석: 행정자치부 공무원들의 인식을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(3): 245-273.
- 공동성 외. (2013). 「성과관리: 외국제도편」, 서울: 대영문화사.
- 김근세·이경호. (2005). 책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구. 「한국행정학보」, 39(3): 179-203.
- 김재훈·최홍석. (2007). 「공공기관 성과관리에 관한 연구」, 2007 한국행정학회 추계 학술대회 발표 논문.
- 김태룡·안희정. (2007). 「성과개념과 연구성향의 고찰」, 2007 한국행정학회 하계 학술대회 발표 논문.
- 문병기. (2015). 사회적기업의 성과평가체계 구축: B-Corporation 평가인증체계의 한국적 적실성 검증과 연계. 「한국행정학보」, 49(1): 293-318.
- 민 진. (2003). 조직효과성에 관한 개념정의의 분석과 재개념화. 「한국행정학보」, 37(2): 83-104.
- 박경원. (2011). 공공부문의 성과관리가 성과측정시스템의 이용과 조직성과에 미치는 효과: 전국 세무관서를 중심으로. 「대한경리학회지」, 24(5): 2963-2985.
- 박석희. (2006). 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석. 「한국행정학보」, 40(3): 219-244.
- 박순애·오현주. (2006). 성과지향적 조직문화와 조직효과성. 「한국행정학보」, 40(4): 225~252.
- 박해육·주재복. (2011). 지방자치단체의 성과관리 효과성 요인 분석. 「한국정책연구」, 11(2): 183-204.

- 송석휘. (2009). 성과측정이 공공부문 종사자의 책임성에 미치는 영향 분석. 「한국인사행정학회보」, 8(3): 1-26.
- 오석홍. (2005). 「조직이론」, 박영사.
- 유승현·윤기웅. (2009). 공공부문 성과관리제도의 송공요인에 관한 실증연구. 「한국행정연구」, 18(4): 117-143.
- 유재원. (2004). 「성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립: 영국 Best Value의 교훈」, 2004년 한국행정학회 동계학술대회 발표 논문.
- 윤성식. (2000). 예산의 효과성과 효율성: 측정과 보고. 「한국행정학보」, 34(1): 179-192.
- 이덕로. (2009). 조직의 성과평가모형에 대한 새로운 접근: 경쟁가치이론과 자료포락기법의 활용을 중심으로. 「창조와 혁신」, 2(1): 133-162.
- 이석원. (2005). 조정성과지표를 사용한 공공기관의 성과측정: 정부투자기관 경영평가에의 적용. 「한국행정학보」, 39(4): 81-104.
- 이석환. (2012). 「공공부문 성과측정과 대시민 책임성에 관한 연계성 고찰」, 2012년 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문.
- 이영찬·오세희. (2010). 대학행정조직의 성과평가 과정분석을 통한 성과평가 개선 방안 탐색: 지방국립 S대학 사례를 중심으로. 「한국조직학회보」, 7(2): 157-181.
- 이윤식. (2007). 우리나라에 있어서 성과관리를 위한 평가의 개선방안에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 17(3): 1-30.
- 이은진. (2010). 「성과중심 인사평가제도와 개인성과 간 관계분석: 조직문화의 영향을 중심으로」, 2010년 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문.
- 이재우 외. (2010). 공공부문의 전략적 성과관리에 대한 사례연구: 한국철도시설공단의 사례. 「관리회계연구」, 9(3): 109-144.
- 이종수. (2009). 「행정학사전」, 대영문화사.
- 이창원·최창현. (2005). 「새 조직론」, 대영문화사.
- 이현국. (2014). 공공서비스 성과인식과 행복. 「한국행정학보」, 48(2): 293-315.
- 이현국·김윤희. (2014). 정부서비스 성과와 정부신뢰: 서울시 정부서비스를 대상으로. 「한국행정학보」, 48(4): 1-22.

- 임도빈. (2009). 관료제를 위한 변론: 한국관료제의 성과제고 방안. 「한국조직학회보」, 6(3): 173-209.
- 임동진·김상호. (2000). DEA를 통한 지방정부의 생산성 측정: 인력·재정과 공공서비스 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(4): 217-234.
- 정부업무평가기본법, (2014).
- 최성락. (2012). 「성과관리 효과인식의 영향요인 분석: 만족도의 매개효과를 중심으로」, 2012 한국행정학회 동계학술대회 발표 논문.
- 최정우 외. (2013). 지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 47(3): 285-308.
- 한승주. (2010). 성과급제도에 대한 공무원의 대응. 한국행정학보, 44(4): 29-58.
- Berman Evan. (2002). How useful is performance measurement. *PPMR*, 25(4): 348-351.
- Cameron Kim. (1981). The enigma of organizational effectiveness. In: Baugher (ed). *Measuring Effectiveness*, Jossey-Bass Inc. Washington, pp. 1-14.
- Denhardt J.V & Denhardt R.B, (2007), *The New Public Service: Serving, not Steering*. M.E.Sharpe.
- Epstein D. Paul. (1992). Measuring the performance of public services. In: Marc Holzer (ed). *Public Productivity Handbook*, Marcel Dekker, pp. 161-193.
- Gabris T. Gerald. (1999). Recognizing management techniques dysfunctions. In: Kearney & Berman (ed). *Public Sector Performance*, ASPA, pp. 101-117.
- Grizzle A. Gloria. (1999). Measuring state and local government performance. In: Kearney & Berman (ed). *Public Sector Performance*, ASPA, pp. 329-340.
- Grizzle A. Gloria. (2002). Performance measurement and dysfunction. *PPM*, 25(4): 363-369.
- Hatry P. Harry. (1999). *Performance Measurement*. The Urban Institute Press, Washington.
- Hatry P. Harry. (1999). Performance Measurement principles and techniques. In: Kearney & Berman (ed). *Public Sector Performance*, ASPA, pp. 304-328.
- Hatry P. Harry & Fisk M. Donald. (1992). Measuring productivity in the public sector. In: Marc Holzer (ed). *Public Productivity Handbook*, Marcel Dekker, pp. 139-160.

- Ingraham, P. W. & Donahue, A. K. (2000), Dissecting the black box revisited: Characterizing government management capacity. In C. Heinrich & L. Lynn (Eds), *Governance and performance: New Perspectives* (pp. 292-312), Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Ingrid Guerra-Lopez, (2008), *Performance Evaluation*. SP: Jossey-Bass Pub.
- Kelly M. Janet, (2002). Why we should take performance measurement on faith. *PPMR*, 25(4): 375-380.
- Lynch, R.L & Cross, K.F. (1995), *Measure Up*, Blackwell.
- Moynihan, D.P, (2008), *The Dynamics of Performance Management*. Georgetown Univ. Press, Washington D.C.
- Waldo, D., (2001), *The Enterprise of Public Administration*. Chandler & Sharp Publishers, Inc, California.
- Wholey, J.S. (2002), *Evaluability Assessment: Imptoving Evaluation, Management, and Performance*. Washington D.C: U.S GAO & USC.
- Yates, Jessica. (1997). Performance Management in Human Services. *Welfare Information Network*. No. 9.