

성과관리 도입과 관료의 대응: 톱니효과를 중심으로

최성락*·박민정**

<目 次>

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 방법
- IV. 성과관리 도입과 관료의 대응
- V. 결론

<요 약>

1980년대 신공공관리론의 대두 이후 행정과 경영 부문에서는 성과관리의 중요성이 계속 강조되어 왔다. 이에 따라 한국에서도 2006년도에 정부업무평가 기본법이 제정되고, 2007년도부터 본격적인 성과관리 제도를 시행하도록 법제화되었다. 성과관리 제도의 정착에서 중요한 요소들 중 하나가 성과관리의 관리자, 집행자, 대상자인 관료들이 성과관리 제도에 대해서 어떻게 대응하는가의 문제이다. 그러나 기존 성과관리에 대한 연구들은 성과관리가 도입될 때 관료들이 이에 대하여 어떻게 반응하고 대응하는지에 대한 연구가 거의 이루어지지 못하였다. 따라서 본 연구에서는 성과관리 제도 도입과 관련하여 관료들이 성과 목표를 조정하는 톱니 효과 등의 대응 행위가 과연 존재하는지를 살펴보았다. 13개 정부 부서의 2004년도부터 2011년도까지의 성과목표를 검토한 결과, 성과관리를 본격적으로 시행하기 이전에는 연도별 성장률이 34.55%, 21.81% 이상이었던 반면, 성과관리를 시행한 이후의 목표 성장률 평균은 4.5% 정도로 하향 안정화되었다. 그리고 톱니 효과의 유형으로는 성과 성장률을 계속 낮추는 유형, 성장목표를 고정시키는 유형, 성과목표를 낮추었다가 증가시키는 유형, 그리고 일정 수준에서 성과목표를 수렴시키는 유형 등이 일반적으로 나타났다. 향후 성과관리 제도를 성공적으로 정착시키기 위해서는 이러한 관료들의 대응 행위에 대한 이해 및 대처가 필요하다 하겠다.

【주제어: 성과관리, 성과목표, 관료의 대응, 톱니 효과】

* 동양공전 경영학부 전임강사(haihaba@chol.com).

** 한국행정연구원 연구위원(mjpark@kipa.re.kr).

논문접수일(2008.3.19), 수정일(2008.5.4), 게재확정일(2008.6.15)

I. 서론

1980년대 신공공관리론의 대두 이후 행정과 경영 부문에서는 성과관리의 중요성이 계속 강조되어 왔다. 세계의 각 기업뿐 아니라 정부 부문에서도 목표를 설정하고 그 목표 달성도를 강조하는 조직 관리기법이 다수 대두되었으며, 성과관리를 통하여 조직의 성과를 증대시키려는 노력이 지속적으로 전개되었다. 이러한 조직 개혁 및 생산성 증대 노력의 일환으로 한국에서도 2006년도에 정부 업무평가기본법이 제정되고, 그에 따라 2007년도부터 본격적인 성과관리 제도를 시행하도록 법제화되었다.

성과관리 제도의 정착에서 중요한 요소들 중 하나는 성과관리의 관리자이자 집행자, 그리고 대상자이기도 한 관료들이 이 성과관리 제도에 대해서 어떻게 대응하는가라 할 수 있다. 관료들이 성과관리 제도의 원래 의도에 맞게 적용한다면 성과관리 제도의 성과가 높아질 수 있지만, 관료들이 성과관리 제도에 대하여 거부하고 저항한다면 성과관리 도입 성과에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 관료들이 성과관리에 대해서 실제 어떻게 반응하고 운영하는가를 살펴보는 것은 성과관리 제도 도입의 효용 여부를 파악하는데 중요한 요소가 될 수 있다.

이와같이 성과관리에 대한 관료의 대응이 성과관리 성패에서 중요한 의미를 가지고 있음에도 불구하고, 그동안 한국의 성과관리에 대한 연구에서는 성과관리 제도 도입과 관련된 관료의 대응 측면에서 연구가 제대로 이루어지지 못하였다. 성과관리와 관련하여 성과관리 기법 개발, 성과지표 선정, 성과관리에 대한 평가 등 성과관리의 효용성을 높이기 위한 많은 연구가 이루어진 반면에, 성과관리가 도입될 때 관료들이 어떻게 반응하고 대응할 것인지에 대해서는 체계적인 연구가 이루어지지 못한 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 정부의 성과관리 제도 도입과 관련하여 관료들의 대응 현상을 살펴보고자 한다. 성과관리에서는 목표 설정과 목표에 대한 관리를 중요하게 생각하는데, 여기에서는 특히 성과관리제도가 도입될 때 목표를 하향 조정하는 틈니 효과에 초점을 맞추어 성과관리 도입에 대한 관료의 대응 여부를 살펴본다. 성과관리 제도 도입과 관련하여 관료들이 성과 목표를 일부러 낮추는 틈니 효과 등의 대응 행위가 존재하는지, 그리고 존재한다면 어느 정도 존재하는가에 대해 아는 것은 정부 성과관리의 적절성을 판단하고 성과관리의 타당성을 증가시키는데 일정한 기여를 할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 성과관리

1) 성과관리의 의의

일반적으로 성과관리는 개인의 성과와 조직의 성과를 상호 약속된 정량적 및 정성적 지표를 통하여 체계적으로 측정하고 평가함으로써 조직의 활동 및 자원을 효율적, 효과적으로 운용하고자 하는 일련의 과정을 의미한다(이세구, 2003). 성과관리에 관한 정의는 학자에 따라서 많은 차이를 보이고 있다. 성과관리는 “공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정”(Pollitt, 2002) 또는 “다층적(multi-level)이고 다영역(multi-arena)적인 활동으로서 성과를 모니터링하고 평가하며, 이를 시스템으로 환류시키고, 성과격차를 어떻게 해소할 것인가를 학습하는 것(Rashid, 1999)”을 의미한다. 고영선 등은 성과관리란 “전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 점검하고, 이를 의사결정에 환류시키는 것”(고영선 외, 2004)이라고 보고 있다. 또한 평가기본법을 대체하기 위해서 국회에 제출되어 있는 국정평가기본법(안) 제2조 제6항에 따르면 성과관리는 “국정을 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”이라고 정의하고 있다. 이러한 개념적 정의를 살펴보면 성과관리는 조직의 목표설정, 지표개발, 성과측정(평가), 결과의 환류 등을 포함하는 것으로 나타나고 있다(고경훈·박해욱, 2005).

오늘날 이러한 성과관리에 대한 기대로 인해 정부의 성과관리, 성과주의 및 성과평가 등 다양한 성과 관리시스템 도입을 촉진하고 있다. 최근 성과관리(performance management)는 신자유주의와 신공공관리(NPM)의 조류를 타고 정부관리시스템의 각 영역에 광범위하게 도입되는 바람을 일으키고 있다. 성과관리는 정부의 조직과 구성원들로 하여금 투입(input)과 과정(process) 그리고 수단(means) 위주의 행정관리로부터 산출(output)과 결과(result)를 지향하는 행정으로 패러다임을 전환하게 함으로써, 행정의 생산성과 성과를 제고하고 정부의 경쟁력을 확보할 뿐만 아니라 희소한 국가자원의 효율적 배분을 도모하려는 것이며, 궁극적으로 국민에게 보다 적은 세금으로 보다 높은 정책성과와 행정서비스를 제공하려는데 그 종국적 의미가 있다(하미승, 2004). 즉 성과관리제도는 정부부문에 경쟁과 성과원리를 도입·확대함으로써 효율적인 정부업무 수행과 이를 통한 대국민 책임성 제고, 궁극적으로는 국민으로부터 신뢰받는 정부를 만들고자 함에 목적을 두고 있다(공병천, 2004).

2) 성과관리의 도입배경 및 목적

공공부문의 경쟁력을 높이기 위해서 공공부문의 관리운영 과정에서 발생하는 비효율성을 정확하게 측정하고 공공부문의 성과를 객관적이고 과학적으로 평가하여 관리 개선을 지속적으로 추구해야 할 필요성이 강력하게 제기되고 있다(하미승, 2004).

이러한 성과관리도입의 배경이 되는 신공공관리는 정부의 관리수단으로서 성과측정(performance measurement)을 강조하고 있다. 성과측정은 경쟁, 의사결정의 분권화를 통한 관리자에게 권한부여 행정과정에서 번문옥례의 제거 등의 중요성을 강조하는 신공공관리 수단의 성과를 평가하는데에도 활용되고 있다. 결국 신공공관리의 목적은 정부의 효율성과 효과성을 증대시키고, 시장기제를 도입하고, 번문옥례를 감소시키는 것이다(Hood, 1994).

1980년대 말과 90년대 초에 들어와서 성과관리가 새로이 강조되었는데, 그 이유는 점차로 증가되고 있는 재정적자와 가능한 한 국가를 최소규모로 유지하려는 이념 때문이었다. 이 기간 동안 성과측정의 주요목표는 효율성을 증대시키고 재정지출을 축소하는 방법을 강구하는 것이었다. 90년대 중반과 말의 경우 정부성과는 국민경제의 경쟁 강화의 핵심요소로 간주하게 되었으며, 전체사회의 성과에 기여하는 요소로 인식하게 되었다. 따라서 공공부문을 최소화하는 것은 더 이상 공공관리개혁의 전략으로 인식되지 않았으며(Pollitt and Bouckaert, 2000), 많은 국가에서는 효과성과 품질을 더욱 중시하게 되었다. 현재는 공공기관에 대한 신뢰의 감소로 인하여 성과측정이 삶의 질 지표나 거버넌스 지표의 측정으로 나아가고 있다(Bovaird and Loffler, 2003).

아직도 일부 관리자들은 성과관리를 위한 성과평가와 성과측정의 실효성에 대하여 회의적인 생각을 가지고 있지만, 업무 결과에 대한 성과와 책임을 규명할 뿐만 아니라 차후 정부기관의 운영에 효과적으로 활용할 수 있는 성과정보의 제공이라는 측면에서 그 의미와 중요성을 인정하고 있는 것은 사실이다. 공공부문에 대한 성과평가는 행정운영성과에 대한 생산성을 점검함과 동시에 기관장의 리더십과 행정 추진실적 등을 엄밀하고 정확하게 평가함으로써 행정의 발전을 도모하고 행정의 책무성을 제고시킬 수 있다는 점에서 필수적인 장치라고 할 수 있다. 이러한 성과평가는 평가의 단위를 기관과 기관의 사업으로 확대하여 행정기관의 주요정책, 관리역량, 주민만족도 등을 종합적으로 평가함으로써 기관 간 비교와 책임성 확보가 가능한 이점을 가진다(제갈돈·김주환·김홍률·이윤식, 2006).

2. 성과관리 도입과 관료의 대응

1) 관료대응에 관한 이론 : 조직관리 변화에 대한 관료의 대응

(1) 목표설정이론 : 동기이론

목표설정이론은 Locke(1968)에 의해서 제시된 이후 동기이론 중 가장 많이 연구되었으며, 또한 가장 타당성이 있는 것으로 알려져 있다(백기복, 1994). 이 이론에 의하면 기본적인 가정이 인간의 행동이 의식적인 목표와 성취의도에 의해 결정된다는 것이다(Moorhead & Griffin, 1992). Locke(1968)는 목표설정이론의 기본 모형에서 목표의 난이도와 구체성에 의해 개인의 성과가 결정된다고 주장했다. 목표가 도전적이어서 목표달성을 위해 노력을 요구하는 정도를 의미하는 것이다(Moorhead & Griffin, 1992). 목표를 달성하고자 하는 사람에게 어려운 목표를 제시하면 더욱 노력을 하는 경우가 많다. 물론 여기서 목표의 난이도가 달성 불가능할 정도로 높다면 동기유발의 정도가 낮다고 보고 있다.

(2) Hirschman의 관료대응

정부가 관료에 대한 역할변화를 추진하면서 조직과 인력을 재구성하고, 실제 운영방식의 변화를 가져오게 될 때 관료의 대응은 크게 순응(loyalty), 반발(voice) 및 이탈(exit) 3가지로 볼 수 있다(Hirschman, 1970).

외부에 선택 가능한 대안이 없거나 대안이 있더라도 그 효용이 낮을 때는 관료의 선택은 제한되게 된다. 이러한 상황에서 관료의 변화에 대한 대응 방식은 내부에서 주어진 변화로부터의 충격을 최소화 하는 방안을 모색하게 된다. 이 경우 적극적으로 변화에 부응하여 개인적 행태를 바꾸던지(loyalty), 변화 요구에 최소한으로 부응하는 형식을 갖추고 내면적으로는 기존의 행태를 유지하는 외부적 순응(disguised loyalty) 행태를 택하게 된다(송하중, 1995).

관료들에게 변화가 주어졌을 때 외부 대안의 효용이 현재 상태보다 크더라도 그 차이가 일정 수준을 넘지 않으면 관료들은 외부대안을 선택하지 않는다. 현상 유지 편향을 상쇄할 만큼의 불확실성이 낮은 경우에만 관료들은 외부대안을 선택하게 된다.

그리고 정부의 변화가 관료의 개인적 효용을 높이는 방향이 아닌, 많은 경우 변화는 새로운 상황에 적응해야하는 갈등 요소로 대두되며 개인적 효용을 낮추는 결과를 가져오기에, 공식적 조직과 관련된 변화는 개인적 영향력, 직위, 업무형태의 변화를 수반할 수 있다. 또한 업무의 내용과 업무수행 방식의 변화도 개인의 효용에 부정적 효과를 가져온다. 권위적인 집행자에서 서비스 제공자로의 변화 또는 개인의 능력을 넘어서는 새로운 업무부과 역시 현재 상태의 효용을 감소시키는 변화이다(송하중, 1995).

요컨대 조직의 변화에 대면하여 이탈을 선택하지 못하고 현재 상태를 유지하

는 관료들이 변화에 대응하는 형태는 두 가지로 나타나는데, 변화에 적응하는 비용이 상당할 지라도 스스로 적극적 노력에 의해 변화에 순응하는 경우와 변화 자체에 반발하면서(voice) 조직 내에 남아 있는 경우이다. 정부 내에 남아 있으면서 반발하는 관료들은 외형적으로 변화에 적응하면서 내부적으로는 기존의 사고방식과 업무태도를 유지하기 때문에 정부 혁신을 실패로 이끄는 장애요인이 된다(Dilulio, 1994). 대표적으로 복지부동으로 표현되는 관료의 소극성은 변화에 대한 반발을 그들의 행동으로 나타내는 것으로 볼 수 있다.

(3) 관료저항

모든 변화에는 변화를 이해하고 도와주는 적극적인 힘과 이를 방해하고 저항하는 힘이 존재하므로, 조직에서 변화란 혁신, 개혁, 설계, 개발과 관련되어 매우 의도적이고 인식적인 개념으로 사용된다(양창삼,1997). 조직은 변화를 필요로 하고 변화의 정도가 클수록 그에 맞서 저항도 커지므로 변화와 저항은 서로 공존하며, 불가분의 관계에 있다고 검증되어왔다. 관료저항은 관료조직 내의 어떤 변화에 대한 저항이다. 관료저항은 관료조직이 가지고 있는 특수한 상황들, 즉 제도, 문화, 상황, 정책 등 다양한 요인을 이용하여 그들이 원하지 않는 변화에 부정적이고 적대적인 태도를 표출하거나 환경을 조성하는 것을 뜻한다(홍미영, 2004).

Tushman. M & Newman. W. & Romanelli. E.(1988)는 “모든 변화는 기존의 관행과 전례를 거부하며, 오랫동안 누려오던 기득권을 위협하므로 저항이 따른다”고 하였고, 다른 한편으로 구성원의 저항이 조직변화를 성공적으로 수행하는데 있어 가장 큰 장애물이므로 구성원들의 저항을 감소시키는 것은 조직변화의 성패를 좌우한다고 보았다(Cummings & Worley,1993 : Daly & Geyer,1994 : Kilbourne,1996). 관료들의 저항은 능동적으로만 표출되는 것이 아니라, 겉으로는 동의하지만 변화에는 따르지 않거나, 혹은 모른체 하거나, 정보를 억제하는 등의 방법을 사용하여 저항하는 수동적인 형태를 취할 수 있다. 관료들의 저항은 직접적인 적대감으로 표출되기 보다는 개인적 특성이나 제도, 관행 및 문화적으로 고정화된 의식, 관료 자신이 처한 특정상황 등을 통하여 행해질 수 있다.

2) 성과관리와 톱니효과 이론

성과관리는 앞서도 살펴보았듯이 간단히 정의하면 개인의 성과와 조직의 성과를 상호 약속된 정량적 및 정성적 지표를 통하여 체계적으로 측정하고 평가함으로써 조직의 활동 및 자원을 효율적, 효과적으로 운용하고자 하는 일련의 과정을 의미한다(이세구, 2003). 성과관리에서는 성과목표에 따라서 성과급(piece rate)을 지급하거나 각종 인센티브를 지원하는 등 성과목표 달성을 통한 성과향

상을 위해 노력하게 된다. 그런데 성과관리 하에서는 주어진 성과목표를 달성한다면 성과급 등 인센티브 등을 받게되지만, 성과목표를 달성하지 못할 경우에는 여러 가지 불이익이 발생한다. 따라서 조직 구성원의 입장에서는 조직이 조직 구성원의 성과급 향상을 줄이고자 하는 의도를 보이면, 조직구성원은 차기목표가 향상되는 것을 두려워하여 성과를 낮추려고 하거나 성과 향상을 위한 새로운 기술이나 아이디어를 숨기려는 현상을 나타낸다(Carmichael et al, 2000). 이러한 현상은 현행의 성과행위가 차기의 목표출발점에서 맞물려 돌아가는 톱니바퀴와 같은 역할을 하는 톱니원리(ratchet principal)에 기인하는데, 당기의 실적이 차기의 평가기준에 미치는 이러한 영향을 톱니효과(ratchet effect)라고 한다(Weitzman, 1980). Weitzman은 톱니효과와 관련하여 정적인 인센티브와 동적인 인센티브의 두 가지 인센티브 문제를 제시한다. 정적인 인센티브는 목표 설정을 할 때 성과를 일부러 낮게 인식시킴으로서 차기 성과 목표를 낮추고, 결과적으로 목표대비 성과에 대한 성과급을 쉽게 얻고자 하는 문제이다. 그리고 동적인 인센티브 문제는 현재의 성과를 미래의 목표결정의 기준으로 삼을 시 발생하는 문제로서, 당기만이 아니라 차기 이후를 고려한 인센티브 문제이다. 즉 동적인 인센티브 상황에서는 조직 구성원은 현재 실적에 따른 현재의 보상과 현재의 높은 실적 달성에 따라 향후 높은 목표할당이 주어지고, 그에따라 현재 높은 성과급이 있다 하더라도 앞으로는 손실이 발생하는 동적인 교환관계(trade-off)에 직면하게 된다(Weitzman, 1980). 즉, 경제주체들은 당해 연도의 높은 성과는 차기년도에 또 다른 계획의 상승을 초래한다는 점을 두려워하게 되고, 따라서 차기 달성목표를 감안하여 당해 연도 성과를 조절하고자 하는 성과조정(performance manipulation)을 하려고 할 것이다. 따라서 현재시점에서 더 많은 성과를 받는 것은 또 다른 면에서는 차기에 더 높은 도전 목표의 설정을 의미하기 때문에 차기에 좋은 성과평가를 받기 위해 현재의 성과목표와 성과를 낮추려는 유인이 발생하는 것이다(최병현, 2004). 즉 톱니 효과는 성과관리 하에서 조직원들이 성과 목표를 의도적으로 낮게 설정함으로써 향후의 성과 목표 달성을 쉽게 하고, 쉽게 달성할 수 있는 목표를 설정함으로써 성과관리에 따른 위험성과 손실을 적게하면서 성과달성의 이익을 증대시키려는 조직원들의 전략적 행위를 뜻한다.

톱니현상은 개인의 성과급 기준의 결정에서부터 관료적 집단의 성과목표 부여에 이르기까지 예산과 관련된 활동에서 널리 나타나는 것으로, Leone and Rock(2002)은 전년도 예산 목표와 성과가 차기년도 예산 목표 수립에 반영되는 현상을 예산의 톱니현상(ratchet budgeting)이라고 주장하면서 실제적으로 사업부단위에서 당해 연도 예산과 성과를 기준으로 차기년도 예산 목표를 수립하고 있음을 실증분석을 통해 증명해 보였다(최병현, 2004). 최근 성과평가 시스템의 톱니효과 현상에 관해서 국내 대기업 사업부를 대상으로 예산수립과 성과평가

과정에서 사업부 경영자간에 발생할 수 있는 대리인 문제를 성과평가 시스템의 톱니효과 현상이 실증하는 결과의 연구가 제시되고 있다(최병현, 2004). 이 연구에서는 최고경영자와 사업부 경영자 간 발생하는 대리인 문제를 대상으로 성과시스템에 톱니효과가 존재한다면 왜곡된 성과평가 결과를 초래할 수 있다는 점을 제시하며, 톱니효과를 최소화할 수 있는 바람직한 성과평가 시스템을 제시하고 있다.

3. 선행연구의 한계와 본 연구의 접근법

현재까지 성과관리 및 성과평가와 관련된 연구들은 많이 이루어져왔다. 1980년대부터 정부업무에 대한 성과 평가의 중요성이 강조되며 각종 기법의 도입 필요성이 논의되었고, 참여정부에 들어오면서는 본격적으로 성과지표의 개발, 성과관리 및 성과평가의 연계가 중요하게 인식되었다. 성과평가는 다양한 영역에서 실시되고 있고 그 의미의 범위 또한 광대하지만, 정부 업무와 관련한 성과평가로 한정하여 살펴볼 때 2001년 발효된 ‘정부업무등의평가에관한기본법’을 전후하여 평가제도의 문제점 및 장애요인을 규명하여 개선하고자 하는 규범적인 연구에 집중되어 있었다. 또한 성과관리 및 성과평가와 관련하여 벤치마킹을 위해 외국의 사례를 소개하고, 우리나라 성과평가의 현황 및 그와 관련된 문제점 지적과 개선방안에 대한 논의로 구분되었다.

우선 박중훈(1999)은 국정관리의 효과성을 제고하기 위해 성과평가 및 성과관리 체제를 개선하고 발전시키는 것이 필요하므로 결과중심의 성과개념과 성과관리 제도를 논의하고, 우리나라와 외국에서의 성과관리제도 및 운영실태를 분석하여 우리에게 요구되고 적합한 성과관리제도를 제시하고 있다. 노화준(2003)은 지난 10여년간 추진해온 우리나라 정부개혁의 기본적인 지향이 결과지향적 정부개혁임을 밝히고, 이러한 정부개혁의 기본적인 지향에 부합하여 개혁의 시너지 효과를 극대화 할 수 있는 국가정책평가제도의 개혁방향을 모색한 결과, 선진국에서 성공하였던 개혁이념과 모형들을 그대로 도입하는 것이 아니라 정부기관의 관리능력과 통제력, 그리고 성과문화가 전제되어야 하며 필요한 인프라를 체계적으로 구축하고 전략적으로 활용할 수 있어야 한다고 주장한다.

일반적으로 성과평가와 성과관리는 연계되어 논의되는데, 강은숙 외(2003)는 각종 평가제도와 개인 성과관리제도의 혼재와 중복, 공공부문 성과측정의 어려움, 기존 제도와의 문화적 충돌, 공무원들의 과중한 부담과 혼란 및 심리적 저항 등의 문제점을 지적하고 보다 내실 있게 운영하기 위해 평가제도와 각종 성과관리제도를 연계함으로써 넓은 의미에서 성과관리제도의 실효성을 확보하기 위한 정책적 제언을 하고 있다. 그리고 허만형(2006)은 성과관리와 정책평가의 연계관계에 대해 분석하면서 상호 시너지 효과를 창출하여 성과관리의 품질제

고뿐만 아니라 정책평가의 품질제고에 기여할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

구체적으로 성과평가에 대한 연구로서 기관평가제도를 평가자 및 피평가자의 시각에서 재검토하여 문제점을 개선하고 장점을 보강할 수 있는 개선안을 모색하고자 한 연구(이근주, 2003; 허범, 2003; 박병식, 2003)들이 있으며, 평가영역과 관련하여 예산관리와 관련하여 박노옥(2006)의 연구, 그리고 성과평가지표와 관련하여서 성과평가의 목표와 지표 설정의 어려움 및 BSC모델의 개념과 적용논리를 중심으로 BSC모델의 공공부문 적용 및 적용 시 고려해야 할 핵심사항과 이를 통한 정책적 시사점에 대한 연구들이 이루어지고 있다(윤수재 외, 2005; 신승호 외, 2007; 박주석 외, 2005; 이삼주·이상범, 2005; 박해육 외, 2005; 김용훈·오영균, 2006; 이석환, 2004) 또한 BSC모델 실제 도입사례에 대한 고찰로서 정부출연기관이나 지방공기업을 대상으로 BSC의 도입이 어떻게 이루어지고 문제점 및 개선점에 대한 비판적 분석도 있다.(최영훈·백종윤, 2006; 장덕희·신열, 2006)

<표 1> 성과관리 주요 선행연구 및 내용

연구자	주요내용
박중훈(1999)	결과중심의 성과개념과 성과관리 제도를 논의하고, 우리나라와 외국에서의 성과관리제도 및 운영실태를 분석하여 우리에게 요구되고 적합한 성과관리제도를 제시
노화준(2003)	결과지향적 정부개혁의 기본적인 지향에 부합하여 개혁의 시너지 효과를 극대화 할 수 있는 국가정책평가제도의 개혁방향을 모색
강은숙 외(2003)	평가제도와 각종 성과관리제도를 연계함으로써 넓은 의미에서 성과관리제도의 실효성을 확보하기 위한 정책적 제언
이근주(2003) 허범(2003) 박병식(2003)	기관평가제도를 평가자 및 피평가자의 시각에서 재검토하여 문제점을 개선하고 장점을 보강할 수 있는 개선안을 모색
최병현(2004)	성과관리 도입에 대한 사기업 구성원들의 대응을 톱니효과로 분석
윤수재 외(2005) 6편의 연구	성과평가지표와 관련하여서 성과평가의 목표와 지표 설정의 어려움 및 BSC모델의 개념과 적용논리를 중심으로 BSC모델의 공공부문 적용 및 적용 시 고려해야 할 핵심사항과 이를 통한 정책적 시사점에 대한 연구
허만형(2006)	성과관리와 정책평가의 연계관계에 대해 분석하면서 상호 시너지 효과를 창출하여 성과관리의 품질제고뿐만 아니라 정책평가의 품질제고에 기여할 수 있는 방안을 제시
최영훈·백종윤, (2006), 장덕희·신열(2006)	BSC모델 실제 도입사례에 대한 고찰로서 정부출연기관이나 지방공기업을 대상으로 BSC의 도입이 어떻게 이루어지고 문제점 및 개선점에 대한 비판적 분석
이종원·김옥일(2007)	정부업무평가의 조직관리 성과평가 운영상 문제점과 평가 지표체계의 문제점을 중점적으로 진단하고 이에 대한 보완 및 개선 방안을 제시

최근에는 2006년 발표된 정부업무평가제도에 의해 자체평가를 중심으로 한 연구가 시도되고 있는데, 정부업무평가의 조직관리 성과평가 운영상 문제점과 평가 지표체계의 문제점을 중점적으로 진단하고 이에 대한 보완 및 개선 방안을 제시한 이종원·김옥일(2007)의 연구와 통합 정부업무평가제도 하에서 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체평가 운영 실태를 분석하고, 자체평가 역량강화를 위한 경험적 방안을 제시한 송건섭(2007)의 연구가 있다.

이러한 성과관리에 대한 연구들은 성과관리 기법, 성과지표 개발, 성과관리에 대한 평가 등으로 성과관리의 효용성을 증가시키는데 많은 이론적 기여를 한다. 그러나 성과관리에 대한 기존 연구들은 Top down 식으로 관료의 성과를 높이기 위한 각종 제도에 관한 논의는 많이 이루어졌지만, 막상 이러한 성과관리 제도에 대하여 관료들이 어떻게 반응하는가에 대한 논의는 거의 이루어지지 못했다. 성과관리에 대한 제도가 만들어지면, 관료들은 특별한 저항 없이 성과관리 제도가 지향하는 것에 따라 행동할 것이라는 전제하에 성과관리에 대한 논의가 이루어지고 있다. 그러나 성과관리를 실제 집행하는 관료들은 성과관리와 관련하여 자체적인 이익 구조를 가질 수 있다. 우수한 성과관리 제도가 도입되었다 하더라도, 관료들이 이러한 성과관리에 대해 어떻게 반응하느냐에 따라 성과관리의 실질적 효과가 달라진다. 또한 성과관리와 관련하여 관료들의 대응 관점에서는 기존에 거의 연구가 이루어지지 못했다. 최병현(2004) 등의 연구가 있기는 하지만 이는 사기업에서의 성과관리 도입에 대한 것으로서, 정부 부문, 공공 부문에서의 연구는 이루어지지 못했다.

따라서 본 연구에서는 정부의 성과관리 제도 도입과 관련하여 관료들의 대응 현상을 살펴보고자 한다. 특히 성과관리 제도에 대한 관료들의 대응 방안 중 특히 효과에 초점을 맞추어, 한국에서 성과관리 제도를 도입했을 때 관료들이 성과 목표를 조정하는 틈니 효과가 존재하였는가를 살펴보고자 한다. 성과관리 제도 도입에 대하여 이러한 관료들이 대응 여부를 살펴보는 것은, 성과관리 제도의 운영에 영향을 미치는 요소 및 관료의 성과관리 운영 행태에 관하여 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 자료

2006년 3월에 제정된 정부업무평가기본법은 본격적으로 성과관리 제도를 도입하고 있다. 정부업무평가기본법 제2조 제6호에서는 성과관리를 ‘정부업무를 추진함에 있어 기관의 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고

그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동'으로 정의하고 있으며, 제4조에서는 성과관리를 정책등의 계획수립과 집행 과정에 대해 자율성을 부여하고, 그 결과에 대하여 책임이 확보될 수 있도록 실시하도록 하고 있다. 그리고 제5조에서는 '중앙행정기관의 장은 소속기관을 포함한 당해 기관의 전략목표를 달성하기 위한 중·장기계획(성과관리전략계획)을 수립하여야 한다'라고 규정하여 성과관리 전략 계획의 작성을 의무화하도록 되어 있다.¹⁾

이 규정에 따라 각 부처 및 정부업무평가기본법이 적용되는 각종 기관에서는 성과관리전략계획을 작성하고 3년마다 수정 보완하도록 되어 있는데,²⁾ 또한 중앙행정기관의 장은 이 성과관리전략계획에 기초하여 당해 연도의 성과목표를 달성하기 위한 연도별 시행계획(성과관리 시행계획)을 수립, 시행하도록 하고 있다.³⁾ 이 성과관리시행계획에는 당해 기관의 임무·전략목표, 당해 연도의 성과목표·성과지표 및 재정부문에 관한 과거 3년간의 성과결과 등이 포함되어야 하고, 또한 성과지표는 가능한 한 객관적·정량적으로 성과목표를 측정할 수 있도록 설정하도록 하고 있다.⁴⁾

위와같은 정부업무평가기본법의 규정에 따라 2006년 9월 국무총리 소속하의 정부업무평가위원회는 '2007년도 정부업무 성과관리 전략계획 및 시행계획 수립지침'을 작성하여 각 중앙행정기관에 통보하였으며, 각 중앙행정기관은 이 지침에 따라 전략계획과 시행계획을 작성하고 이를 해당 국회 소관 상임위원회에 보고하였다.⁵⁾ 이렇게 작성된 성과관리 전략계획은 중장기계획과 보조를 맞추도록 하고 있어 중장기계획이 포함하는 5년간, 즉 2007년도부터 2011년까지의 예상되는 성과 및 전략 등을 포함하도록 하고 있으며, 또한 정부업무평가기본법 제6조 2항에서는 성과계획을 작성할 때 과거 3년간의 성과결과를 포함하도록 되어 있으므로, 총 2004년도부터 2011년까지의 성과 결과 및 성과 계획 등이 작성되었다. 2004년부터 2006년까지는 실제 성과 실적 자료이며, 2007년도부터 2011년까지는 성과 목표치 자료이다. 그리고 이러한 성과 실적 자료 및 성과 목표 자료는 가능한 한 정량적으로 작성하도록 되어 있어, 특별한 경우를 제외하고는 수치로 계상되어 있다. 이러한 전략계획 및 성과계획은 총 48개 중앙행정기관에서 작성하도록 되어 있는데, 여기에는 16개 정부 부처 외에 처, 청, 그리고 국민고충처리위원회, 국가청소년위원회 등 위원회가 포함되어 있다.

1) 중장기계획은 최소 5년 시계로 작성하도록 되어 있다.

2) 정부업무평가기본법 제5조 2항

3) 정부업무평가기본법 제6조 1항

4) 정부업무평가기본법 제6조 2항

5) 정부업무평가기본법 제5조 4항, 제6조 3항.

본 연구에서는 정부의 성과관리 하에서 성과목표를 설정 할 때 성과목표를 의도적으로 낮추고자 하는 톱니 효과가 존재하는가를 검토하고자 하는바, 본 연구에서 검토하고자 하는 성과관리 및 성과 목표는 지금까지 살펴본 정부업무평가기본법 하에서 작성된 각 정부 부처의 성과 목표를 그 대상으로 하고자 한다. 정부업무평가기본법에서는 처, 청, 위원회 등을 모두 포함하여 48개 정부부처를 대상으로 하고 있는데, 본 연구에서는 그 대상을 정부의 '부'만으로 한정하여 모두 13개 부를 대상으로 자료를 수집하였다.⁶⁾

각 부에서는 2006년도 말에 '2007년 성과관리 시행계획'을 발간하였는바 이 성과관리 시행계획은 전략목표-성과목표-과제 및 사업을 연결하고, 각 과제 및 사업마다 성과지표를 설정하였다. 본 연구는 이 '2007년 성과관리 시행계획'의 모든 부처별 성과지표 중에서 그 성과의 증가와 감소를 객관적으로 측정할 수 있는 정량적 지표만을 대상으로 하였으며, 같은 지표가 여러 성과에 중복적으로 사용되는 중복치를 제거하고, 또한 2004년도부터 2011년까지 11년간의 실적 결과치 및 실적 예상치가 모두 나와 있는 성과지표만을 대상으로 하였다.⁷⁾

그리하여 최종적으로 13개 부에서 총 978개의 성과 지표가 선정되었다. 이 2004년도부터 2011년도까지 성과 실적치(2004-2006년도)와 성과 목표치(2007년-2011년도)를 직접적인 대상으로 하여, 성과제도가 본격적으로 시행되기 이전(2004-2006년도)의 성과결과와 성과제도가 본격적으로 시행된 이후(2007년 이후)의 성과 목표치를 비교함으로써 성과 목표 설정에 있어서 성과 목표를 의도적으로 감소시키는 톱니효과가 존재하는가를 검토하고자 한다.

2. 분석 방법

본 연구에서는 한국 정부부처에서 성과관리 목표 설정과 관련한 톱니 효과가 존재하는가를 검증하고자 한다. 한국에서 정부업무평가기본법에 의거하여 본격적으로 성과관리가 시행된 것은 2007년도부터로 보고, 2007년도 이후의 성과 목표 설정과 관련하여 2007년도 이후의 성과 목표가 2006년도 이전의 성과 달성도에 비교하여 낮아졌는지, 그리고 2007년도 이후에 성과목표치가 장기적으로 낮아지는 경향이 존재하는가를 검토한다.

978개의 성과 지표는 그 단위가 금액, 사람 수, 사업 예산액수 등으로 모두

6) 13개 부는 다음과 같다. 건교부, 과기부, 환경부, 행자부, 해수부, 정통부, 재경부, 산자부, 법무부, 문광부, 농림부, 교육부, 노동부.

7) 사업이 2005년 이후에 시작된 경우, 사업이 2011년 이전에 완성되는 경우 등은 연도별로 성과 결과 및 성과목표치가 나오지 않는 등 결측치가 존재한다. 또한 2007년 초에 성과관리 시행계획 등이 완성될 때까지 2006년도의 결과치가 아직 산출되지 않은 경우도 결측치가 존재한다. 본 연구에서는 이러한 결측치가 존재하는 성과 지표는 제외하고, 2004년도부터 2011년까지 모든 성과지표치가 나와있는 것만을 대상으로 하였다.

다르기 때문에 이러한 정량적 지표를 일률적으로 비교할 수는 없다. 따라서 본 연구에서는 이 지표를 그대로 활용하지 않고 연도별 변화율로 변화하여 서로 비교하였다. 2004년의 성과결과와 2005년도의 성과결과를 2004년-2005년도 사이의 변화율 등으로 변화하여 그 변화율의 추세를 살펴보고자 하였다. 각 연도별 성과지표 변화율의 평균, 분산, 표준편차 등을 산정하여 2007년 이전과 2007년 이후에 성과 목표치의 변화율에 유의미한 차이가 존재하는지, 유의미한 추세 변화가 나타나는지를 검토하였다. 그리고 각 부처별로 톱니효과로 볼 수 있는 성과목표 하향 추세가 나타나는지 따로 살펴보고, 최종적으로 한국 정부에서 발생하는 톱니 효과의 유형으로는 어떠한 것이 있고, 어떠한 유형이 일반적으로 나타나고 있는지를 추세선 검토 등을 통하여 검토하고자 한다.

IV. 성과관리 도입과 관료의 대응

1. 성과관리 도입과 목적치 변경

1) 총괄 분석

본 연구에서 분석 대상으로 삼은 13개 정부 부서, 978개 성과지표의 2004년도부터 2011년도까지 성과 목표 변화율을 살펴보면 아래의 <표 2> 및 <그림 1>과 같다.⁸⁾

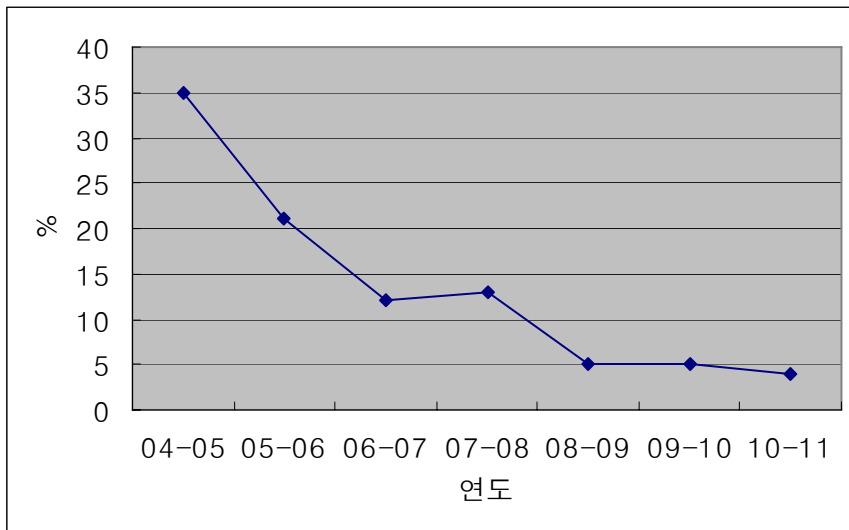
<표 2> 연도별 성과 성장률 평균

(단위 : %)

구분	04-05 성장률	05-06 성장률	06-07 성장률	07-08 성장률	08-09 성장률	09-10 성장률	10-11 성장률
전체평균	34.55	21.81	12.09	13.67	5.07	5.21	4.04
분산	2.14	0.809	0.448	0.289	0.028	0.019	0.019
표준편차	1.462	0.899	0.669	0.538	0.167	0.140	0.139

8) 2004년도부터 2011년까지의 성과지표 수치는 2004년도부터 2006년도까지는 실제 성과 달성치이고, 2007년도부터 2011년도까지는 성과목표치이다. 2004년도부터 2011년도까지 수치가 모두 성과목표는 아니지만, 이하에서는 편의상 성과목표로 호칭하기로 한다.

〈그림 1〉 연도별 성과 성장률 평균 추세



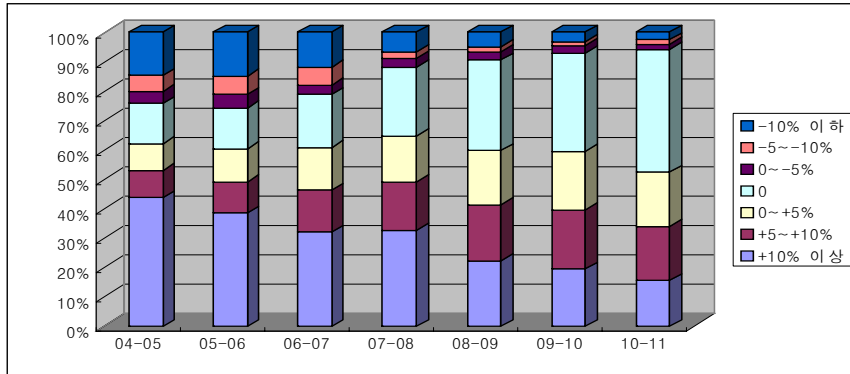
위 <표 2> 및 <그림 1>에서 보듯이, 2004-2005년도 및 2005-2006년도의 성과 성장률은 평균 34.55%, 21.81%에 달하였는데, 성과관리가 본격적으로 시행된 2007년도에는 성과 성장률이 12.09%로 하락하였다. 2008년도에는 성과성장률이 13.67%로 2007년도와 유사한 수준이었으나, 2009년 이후에는 목표 성장률이 5.07%로 급감하고, 이후 2011년까지는 4-5%대의 수치가 계속 이어지고 있다.

이와같이 전체적인 성과의 성장률이 하락하고 있는데, 여기에서 또 하나의 특징이라 할 수 있는 것이 분산 및 편차의 변화이다. 2005년도에서 성과 변화율의 표준편차는 1.462 수준이었는데, 이 표준편차는 2007년 0.669, 2008년 0.538, 2009년 0.167로 계속 감소한다. 특히 2010년 이후에는 성장률 편차가 0.14인데, 이렇게 편차가 감소하고 있다는 것은 2009년 이후 성장률이 거의 5% 수준에서 안정적으로 나타나고 있다는 것을 의미한다. 2005년, 2006년도에는 각 부문별, 성과지표에 따라서 차이가 어느 정도 존재하지만, 2009년 이후에는 거의 모든 성과지표의 예상 성과목표 달성율이 5% 정도로 안정적이라는 것을 뜻한다.

2) 연도별 성장률 분포

위의 성과목표 성장률 크기를 연도별로 구분하여보면 다음의 [그림 2]와 같다.

<그림 2> 연도별 성장률 누적 분포



<그림 2>에서 보듯이 2005년도에는 10% 이상의 성장률을 보이는 성과지표가 44%에 달한다. 62% 이상이 (+) 성장률을 보이고 있으며, 정체상태에 있는 것은 14%, (-)로 하락한 성과지표는 24%이다. 그런데 성과관리가 본격적으로 시행되는 2007년도에는 10% 이상의 성장률이 32%, 0%의 정체상태가 18%로 증가한다. (-) 성장률은 21%로 감소하고, (+) 성장률은 60%로 큰 변화가 없다. 이는 2007년도 성과목표에서는 고성장이 감소하고, 소폭의 성장을 목표로 하는 추세가 증가하고 있다는 것을 뜻한다. 2011년의 성과 목표치는 0%가 42%에 달하고 (+) 성장률은 52%, (-) 성장률은 6%에 불과하다. 즉 성과관리가 본격적으로 시행되기 이전에는 높은 성과목표 성장률을 달성하는 것이 주류적인 상태(44%)라고 할 수 있는데 반하여, 성과관리가 시행된 이후에는 장기적 목표가 성장률 정체 상태(0%)로 변화하였다. 성과관리가 시행되기 이전에는 고성장률도 많고 저성장률도 많았지만, 성과관리를 시행한 이후에는 성과목표 자체가 장기적으로 큰 변화를 추구하지 않는 정체 상태를 유지하고 있다. 물론 이러한 정체상태를 목표로 한다 하더라도 최종적으로는 (+) 성장 및 (-) 성장의 변화가 발생하기는 하겠지만, 처음부터 변화를 목적으로 하는 것과 처음부터 안정을 목적으로 하는 것과는 궁극적으로 차이가 발생할 수밖에 없다.

3) 성장률의 평균 및 분산변화의 검정

각 연도 성장률간에 차이가 존재하는가를 살펴보면 다음의 <표 3> 및 <표 4>와 같다.

〈표 3〉 전체의 평균 변화 검정

가 설	H0: 차이 없음 H1: 차이 있음	P 값
04-05 성장률 vs 05-06 성장률 비교	H0 기각	0.019
05-06 성장률 vs 06-07 성장률 비교	H0 기각	0.008
06-07 성장률 vs 07-08 성장률 비교	H0 채택	0.565
07-08 성장률 vs 08-09 성장률 비교	H0 기각	3.89E
08-09 성장률 vs 09-10 성장률 비교	H0 채택	0.825
09-10 성장률 vs 10-11 성장률 비교	H0 채택	0.055

〈표 4〉 전체의 분산 변화 검정

가 설	H0: 차이 없음 H1: 차이 있음	F 값	P 값
04-05 성장률 vs 05-06 성장률 비교	H0 기각	2.643	1.48E
05-06 성장률 vs 06-07 성장률 비교	H0 기각	1.804	2.66E
06-07 성장률 vs 07-08 성장률 비교	H0 기각	1.548	5.11E
07-08 성장률 vs 08-09 성장률 비교	H0 기각	10.299	1.7E
08-09 성장률 vs 09-10 성장률 비교	H0 기각	1.421	2.12E
09-10 성장률 vs 10-11 성장률 비교	H0 채택	1.009	0.442

‘04-’05년도에서 ‘05-’06년도, ‘05-’06년도에서 ‘06-’07년도의 변화는 평균 및 분산이 모두 H0기각되어 성장률이 감소된 것으로 볼 수 있다. ‘06-’07년도에서 ‘07-’08년도의 변화는 평균은 차이가 없지만, 분산에서 차이가 발생한다. ‘07-’08년도에서 ‘08-’09연도에는 평균이 크게 떨어졌으며, ‘08-’09년도에서 ‘09-’10연도에는 평균은 차이가 없지만 분산이 다르다. 결국 ‘09-’10년도에서 ‘10-’11연도 사이만 실질적으로 변화가 없는 것으로 볼 수 있으며, 이 이전 시기에는 평균의 하락 또는 분산이 작아지는 변화가 있다고 볼 수 있다.

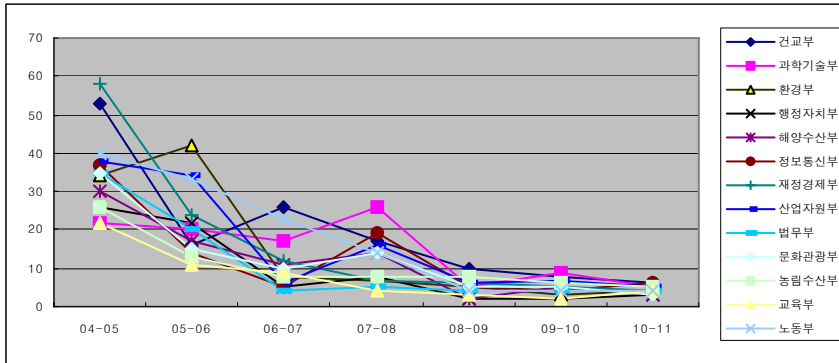
한국에서 성과관리는 2006년도에 정식으로 법제화되고, 2007년도부터 시행되었다. 각 성과목표 성장률은 2005년도에 가장 높은 수치를 보여주다가 성과관리가 제도로 도입된 2006년도에 낮아지고, 성과관리가 본격적으로 시행되는 2007년도 이후에는 10%대의 목표 성장률, 2008년 이후에는 5%대의 목표성장률을 보여주고 있다. 즉 성과관리가 시행되기 이전에는 높은 성과목표 성장률을 시현하다가 성과관리가 시행된 이후 목표 성장률이 급격히 낮아지고 있고, 낮은 목표성장률에서 거의 변화가 없는 안정적인 추세를 보여주고 있다. 이러한 추세를 살펴볼 때, 한국에서 성과관리 제도가 시행된 이후 성과목표 성장률 자체를 낮

추어 잡는 톱니효과가 실제로 발생하고 있다고 추정할 수 있을 것이다.

4) 부처별 분석

본 연구에서 분석 대상인 13개 정부 부서의 성과목표 성장률 변화치를 살펴 보면 다음의 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 부처별 연도별 성장률 변화



<그림 3>에서 나타나듯이, 성과관리가 본격적으로 시행된 이후 성과목표 성장률이 낮아지고 있는 추세는 부처별로 큰 차이가 없다. 정도의 차이는 있지만 2005년, 2006년도에 높았던 성장률이 2007년, 2008년도에는 급격히 낮아지며, 2009년도 이후에는 5% 내외에서 안정적인 추세를 보여주고 있다.⁹⁾ 즉 성과관리가 본격적으로 시행되는 이후에 성과 목표 성장률 자체가 낮아지는 현상은 어느 한 부처나 어느 한 팀 등에서 특수하게 나타나는 현상이 아니라, 전 부처에서 공통적으로 발생하는 현상이라 볼 수 있다. 즉 성과목표 자체를 낮게 잡는 톱니 효과는 성과관리제가 시행되는 부처 내에서 공무원들이 성과관리제에 대처하는 일반적인 전략의 일환인 것으로 판단할 수 있다.

2. 성과목표 설정에 대한 톱니 효과의 유형

성과목표 설정에 대한 톱니효과 유형을 고찰하기 위하여 관료 대응의 유형 분석을 아래에서 하였다. 그러나 톱니 효과의 기존 이론 등에 따른 연역적 유형

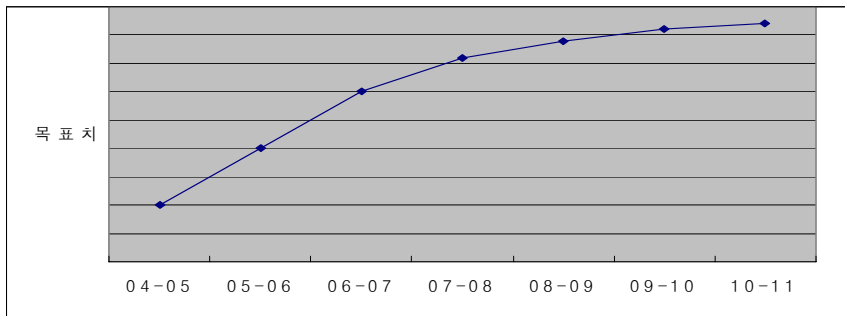
9) 부처별로 보면 성과목표 성장률이 차례로 낮아지지 않고, 중간에 일시적으로 높아지는 현상이 발생하는 경우가 존재한다. 이와 같이 성장률 증가가 나타나는 경우 톱니효과가 아닌 것으로 판단할 수도 있는데, 이하 톱니효과 유형 분류에서 살펴보면, 이러한 형태도 톱니 효과의 한 유형이라 할 수 있다.

분류가 아니라, 실제 각 성과지표의 형태를 파악하여 귀납적으로 유형 분류를 한 것임을 먼저 밝히며, 분석내용을 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1) I 유형

I 유형은 <그림 4>와 같이 2004년도부터 2011년까지 성과지표가 계속 상승하고 있기는 하나, 성과관리 제도가 본격적으로 시행된 이후 성과지표의 상승폭이 낮아지게 된 유형이다.

<그림 4> I 유형



우선 2004년도부터 2011년까지 성과지표가 지속적으로 상승하고 있는 경우는 전체 978개 성과 지표 중에서 401개로 약 41%에 달한다.¹⁰⁾ 이 401개의 성과지표 중에서 2004-2006년도 사이의 성과지표 성장률보다 2007년 이후의 성장률이 더 높아지는 경우는 4.7%에 불과하고, 이전과 이후가 유사한 성장률로 증가하는 경우가 21.2% 정도이다. 그리고 계속 성과지표가 상승하고 있기는 하지만, 성장률이 계속 떨어지는 경우가 74%이다. 이 중에서 톱니 효과의 형태로 인정될 수 있는 것은 바로 성장률이 계속 떨어지는 형태인 74%이다. 약 276개 지표로서 전체 978개 대비 28% 정도이다.

물론 이 276개 지표 모두가 바로 톱니효과는 아닐 수 있다. 사업의 성격상 지속적으로 성장률이 떨어질 수 밖에 없는 사업이 있을 수 있고, 연도별 성과 목표치를 50, 60, 70, 80, 90, 100 등으로 객관적 수치 차이가 10으로 일정하도록 설정한 경우, 상대적 수치인 성장률은 20%, 16.6%, 14.2%, 12.5%, 11% 등으로 지속적으로 하락하게 된다. 이러한 성장률 하락은 관료들이 성장률 하락을 위한

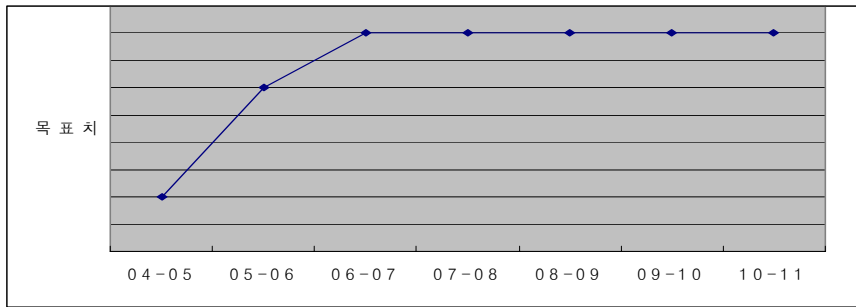
10) 성과지표 중에는 철도사고 사망자수(건교부), 청년층 취업소요 기간(노동부), 외국인 불법체류율(법무부) 등 감소하면 더 좋은 지표도 존재한다. 이러한 성과지표들의 경우 시간의 경과에 따라 목표 지표가 감소하고 있는데, 이러한 지표들은 증가하는 것으로 변경하여 산정하였다.

톱니 효과로 의도한 것이 아니고 자연스런 과정을 거쳐 나왔을 수도 있다. 그러나 그러한 예외를 인정한다 하더라도 전체에서 28%에 해당하는 지표가 계속 상승은 하지만 성장률이 지속적으로 하락하고 있다는 것은, 이러한 성장률 하락이 특정한 사업의 성격이라기보다는 일반적인 추세의 하나라는 것을 의미한다. 관료들은 성과관리 제도가 도입되면서 그동안 달성한 성과 증가 추세를 낮추지는 않는다 하더라도, 성장률을 계속 낮춤으로서 자신들의 부담을 점차 줄여 나간다고 볼 수 있다.

2) II 유형

II 유형은 <그림 5>와 같이 성과지표의 변화가 없이 일정 수치를 계속 유지하는 경우이다. 성과지표 성장률이 0인 상태로 3개년 이상 계속 유지되는 지표들을 II 유형으로 선정하였다.

<그림 5> II 유형



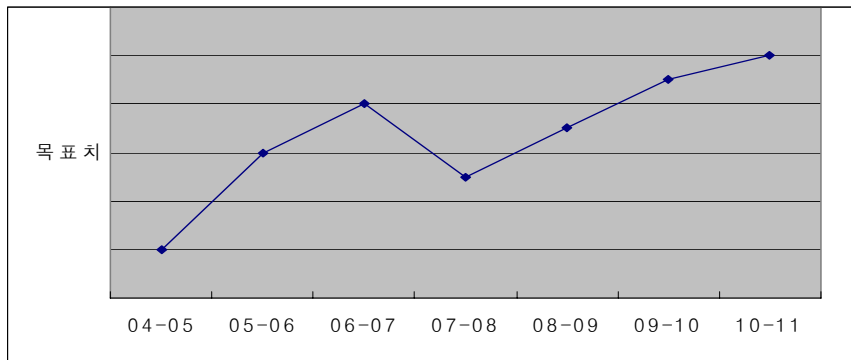
2008년 이후 동일한 성과목표 수치가 3개년 이상 연속되는 경우는 283개로 전체의 28.9%에 달한다. 그러나 이 지표들이 모두 톱니효과로 보기는 어렵다. 건교부의 경우 AETRA 서비스 평가 결과에 대해서 계속 1등을 하는 것을 목적으로 하는 성과지표가 있고 있는데, 이 경우 성과목표가 계속 1등으로 변동이 없다고 해도 이는 성과목표를 감소시키는 것으로 볼 수 없다. 이와같이 지표의 특성상, 그리고 사업의 특성상 2004년도부터 2011년까지 항상 같은 지표로 유지되는 것이 30개 정도이다. 나머지 253개 지표는 원래 지표가 성장 및 감소 등으로 변동을 하다가 2008년도 이후부터 일정 수치로 고정화되고 있다. 이와같은 성과목표의 고정화는 기본적으로 현상 유지를 목표로 하는 것으로 일종의 톱니 효과로 인정될 수 있다. 물론 현상 유지 자체가 목적이 될 수 있는 사업도 존재하지만, 이 253개 지표는 성과관리 제도가 본격적으로 시행되기 전에는 변화하다가 성과관리 제도가 본격적으로 도입된 이후에 고정되었다는 측면에서 관료

들의 성과관리 제도에 대한 대응 방안의 하나로 볼 수 있다. 이러한 II유형의 톱니 효과는 전체의 25.8%에 달한다.

3) III유형

III유형은 <그림 6>과 같이 2004년, 2005년에 계속 증가하던 성과지표가 2006년이나 2007년도에 낮아졌다가 다시 증가하는 형태이다.

<그림 6> III 유형



이 III유형에서는 성과관리 제도가 본격적으로 시행되기 전에는 계속 성과목표치가 증가하다가, 성과관리 제도가 본격적으로 시행되는 2006년, 2007년에는 성과목표치가 갑자기 감소한다. 그리고 이후에는 성과목표치가 계속 증가하는 형태이다. 1-2년도를 제외하고는 계속 증가하고 있지만, 2006년도나 2007년도에 목표치가 낮아지기 때문에 2008년도 경의 목표치는 실질적으로 2005년 정도와 유사한 목표치를 나타낸다.

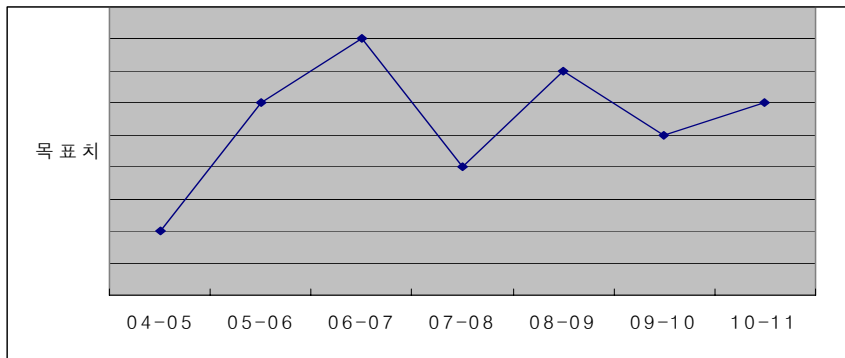
이러한 III유형은 성과관리 제도가 도입되면서 성과 목표가 떨어지는 경우로서 본격적인 톱니 효과의 하나로 볼 수 있다. 사업의 성격상 성과목표가 떨어지는 것이 올바른 방향인 경우도 있을 수 있지만, 이 III유형에서는 이렇게 떨어진 성과목표가 그 이후에는 지속적으로 상승하고 있다는 측면에서 2006-7년도의 성과목표 하락은 부자연스러운 것으로 파악될 수 있다. 이러한 III유형에 해당하는 성과지표는 약 160개에 달하여 전체의 16% 정도이다.¹¹⁾

11) 지표가 부정적인 경우 낮아지던 지표가 증가하다가 감소하는 형태를 띤다. 그러한 형태도 III 유형에 포함하여 산정하였다.

4) IV유형

IV유형은 <그림 7>과 같이 2004년, 2005년에 계속 증가하던 성과지표가 2006년이나 2007년도에 낮아지고, 이후 이전의 최고점과 최하점 사이에서 수렴하는 경향을 보이는 유형이다. 초기에는 III유형과 유사한 형태를 띄지만 III유형은 이전의 최고점을 넘어 계속 증가하는데 반해, IV유형에서는 이전 최고점을 넘어서지 않고 그 한도 내에서 움직인다.

<그림 7> IV 유형



IV유형은 I 유형과 같이 전체적인 변화율이 계속 감소하고 있으며, II유형과 같이 일정한 수치로 수렴하는 경향이 있다. 그리고 III유형과 같이 증가하던 성과목표가 낮아지고 다시 높아지는 등의 변화를 한다. 결국 IV유형은 I, II, III 유형이 복합적으로 서로 융합되어 나타는 형태라 할 수 있다. 사업의 성격상 성과목표치가 이러한 추세로 변화할 수도 있지만, 성과관리 제도가 본격적으로 시행되기 이전의 증가 추세와는 분명히 다른 변화 양상을 보인다는 점에서 톱니 효과의 일환으로 고려될 수 있다. 이러한 IV유형은 100여개로서 전체의 10.4%를 차지한다.

5) 소결

이상에서 현재 한국 성과지표에서 나타나는 톱니 효과의 유형을 살펴보았다. 위에서 살펴본 유형 외에 발산-진동하는 형태 등이 존재하는데, 발산-진동 형태는 관료가 성과 목표치를 일부러 낮추려고 하는 톱니 효과와는 특정한 관련성이 없는 것으로 보았기 때문에 본 유형 분류에서는 제외하였다.

위에서 살펴본 I, II, III, IV유형은 모두 성과관리 제도가 본격적으로 시행되기 이전보다 성과목표 성장률이 낮아지거나, 성과목표 자체가 낮아지는 성향

을 보인다. 일정한 형태를 띠는 점에서 단순히 우연하게 나타난 것으로 보기 어렵고, 각각의 유형에 속하는 성과지표가 I 유형은 전체의 28%, II 유형은 25.8%, III 유형은 16%, IV 유형은 10.4% 등으로 다수이기 때문에 단순히 사업의 성격의 차이에 의한 것으로 보기도 어렵다.

물론 성과관리제도 하에서의 모든 지표가 톱니효과로 이루어져 있는 것은 아니다. 위 4가지 유형의 합은 80.2%로서 나머지 약 20%는 정상적으로 이루어진 성과목표라 볼 수 있다. 그리고 실제 톱니효과라고 본 80% 중에서도 사업의 성격상 성과목표가 이러한 유형으로 나오는 것이 정상인 경우도 있을 것이다. 그러나 이러한 정상적인 상황을 고려한다 하더라도 위 4가지 유형의 합이 전체 성과지표의 80%를 차지하고 있다는 것은, 실제 성과관리 제도가 시행되면서 관료들이 성과 목표를 낮추는 현상이 어느 정도 광범위하게 이루어지고 있다는 것을 시사한다.

V. 결 론

지금까지 한국에서 2006년도부터 시행된 각 정부 부서의 성과관리 시행계획상의 성과실적 내지 성과 목표를 대상으로 성과관리를 시행한 이후 성과목표 자체를 낮추는 톱니효과가 존재하는지를 검토해보았다. 검토 결과 성과관리를 본격적으로 시행하기 이전에는 연도별 성장률이 34.55%, 21.81% 이상의 고도의 성장을 실현하였지만, 성과관리를 시행한 이후의 목표 성장률은 급격히 낮아져서 3차 연도 이후의 목표 성장률의 평균은 단지 4.5% 정도였다. 그리고 이때의 성장률 평균 4.5%는 전체적으로 분산도가 상당히 적은 수치로서, 거의 대부분의 성과목표가 4.5% 내외에서 안정적인 수치를 보였다. 즉 성과관리를 시행한 이후 성과목표가 급격히 하락하고 낮은 수준에서 하향안정화를 보여주는 것으로 나타나, 실제 성과관리 시행 이후에 성과목표를 낮추는 톱니효과가 존재하는 것으로 판단된다. 이러한 현상은 정부의 어느 한 부서에서 특수하게 나타나는 현상이 아니라 정부부서 전체에서 나타나는 현상이었다. 그리고 톱니효과에 대하여 유형 분류를 시도한 결과, 성과 성장률을 계속 낮추는 유형, 성장목표를 고정시키는 유형, 성과목표를 낮추었다가 증가시키는 유형, 그리고 일정 수준에서 성과목표를 수렴시키는 유형 등이 일반적이었다. 이 4가지 유형이 전체 성과지표의 80% 정도에 해당하여 성과목표를 낮추는 것이 일반적인 현상임을 시사한다.

본 연구의 의의 및 한계는 다음과 같다. 먼저 본 톱니 효과 연구의 의의로는 첫째, 한국에서 성과관리가 도입되면서 전 부처에서 광범위하게 톱니 효과 현상

이 발생했다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 성과관리에서의 톱니 효과는 성과관리를 시행하는 조직의 구성원들, 즉 공무원들이 성과관리 하에서 자신의 성과를 관리하고 보다 높은 성과 평가를 받고자 하는 전략적인 대응 행위라 볼 수 있다. 그러나 이러한 톱니 효과는 조직의 효과성을 극대화시키고자 하는 성과관리의 본래적 도입 의미와는 상충되는 효과를 갖는다. 조직의 목표 극대화를 위하여 성과관리 제도를 도입하는 것인데, 톱니 효과 하에서는 성과관리 제도 내에서 훌륭한 목표달성도를 실현한다 하더라도 실제 조직의 잠재력 발현과는 아무 상관이 없을 수 있다. 즉 톱니 효과는 성과 관리 제도 운영상에서 발생할 수 있는 한계 중 하나를 이론적으로 명시하는 의의가 있다.

둘째, 톱니 효과 연구는 성과관리 제도를 보다 정교화할 제도적 필요성을 제기한다. 향후 성과관리 제도가 정착 되어감에 따라서 성과목표 설정 및 이에 대한 관료들의 대응과 관련된 이슈는 계속 증가할 것으로 판단된다. 공무원들은 성과관리 제도에 적응하고 대응하는 과정에서 성과를 유지하기 위해 성과목표 자체를 조정하고자 하는 동기를 갖고, 성과관리 시행 주체들은 성과목표를 조직 잠재력을 반영하는 수준으로 정하고자 하는 동기를 가질 것이다. 즉 공무원들은 성과 목표 설정에서의 톱니효과를 증대시키고자 하고, 성과관리 시행주체들은 톱니효과를 감소시키고자 여러 방안을 강구하게 될 것이다. 이러한 대안으로는 성과 목표 설정과정에 외부인을 참여시킴으로서 목표의 객관성을 증가시키는 방안, 성과를 단순히 목표달성이라는 획일적 기준이 아닌 목표의 내용 및 방법 등에 대하여도 평가하는 복합적 평가 방법이 도입되는 방안, 사업의 성격에 따라 목표 성장률을 객관적인 경제 지표 등과 연계하는 방안 등이 고려될 수 있다.

그리고 본 톱니 효과 연구의 한계로서는 본 연구가 톱니 효과가 존재하는가에 대한 탐색적 연구로 성과지표를 분석하는데 그치고 있고, 톱니 효과가 발생하는 구체적 원인에 대한 분석이 이루어지지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 톱니 효과의 구체적인 발생 원인이나 방법 등을 탐구하기 위해서는 성과 목표를 직접 설정하는 공무원들에 대한 설문조사, 면담 등 질적인 연구방법이 필요한바, 이는 본 연구의 후속 연구로 수행하고자 한다.

참고문헌

- 강은숙 외. (2003). 평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안, 한국행정연구원 연구보고서.
- 고경훈·박해육. (2005). 지방자치단체 성과관리시스템 구축에 관한 연구, 『지방행정연

- 구」, 19(3).
- 고영선·윤희숙·이주호. (2004). 공공부문의 성과관리, 서울: 한국개발연구원.
- 공병천. (2004). 평가와 예산부문의 성과관리 연계, 『한국정책학회보』 13(2).
- 김용훈·오영균(2006). 정부기관 BSC 전략체계도에 관한 연구, 『행정논총』 44(3).
- 나태준·이남국. (2005). 성과관리제도 도입의 명암: 교육인적자원부 성과목표체계 개발 사례를 중심으로, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 노화준. (2003). 결과지향적 정부개혁과 정책평가제도의 개혁, 한국행정연구원.
- 박노욱. (2006). 공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구: 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로, 『재정포럼』 122, 한국조세연구원.
- 박병식. (2003). 기관평가제도의 평가지표와 방법론 분석: 중앙행정기관평가를 중심으로, 한국행정연구원.
- 박주석·정호원·최경규. (2005). 공공부문의 정보화사업 평가를 위한 BSC 기법 연구, 『한국사회와 행정연구』, 16(3), 서울행정학회.
- 박중훈. (1999). 성과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구, 한국행정연구원 보고서.
- _____. (2004). 성과평가제도 및 운영실태에 관한 분석과 개선방안, 한국행정연구원.
- 박해욱·이병기·이혜영·김건위. (2005). 지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구, 『지방행정연구』 378, 한국지방행정연구원.
- 백기복. (1994). 『조직행동연구』. 서울 :법문사.
- 송건섭. (2007). 정부업무평가제도하의 자체평가역량에 관한 실증분석, 『한국정책과학회보』
- 송하중. (1995). 정부의 변화와 관료의 대응에 대한 비교론적 고찰, 한국행정학회 발표 논문
- 신상열·양혁승. (2005). 성과주의 인사제도 구현을 위한 팀단위 평가제도, 『경영교육연구』 9(1).
- 신승호·오재인·김영춘. (2007). 공공부문 BSC 운용이 조직성과에 미치는 영향 연구, 『한국경영정보학회보』.
- 양창삼. (1997). 『조직이론』. 서울 : 박영사.
- 윤수재·김길수·강은숙. (2005). 정부성과평가시스템에서의 BSC 모델 활용방안, 한국행정연구원.
- 이광희 외. (2006). 『정책평가와 성과관리』. 서울: 대영문화사.
- 이근주. (2003). 기관평가 개선방안 연구, 한국행정연구원.
- 이삼주·이상범. (2005). BSC 관점에서의 공공부문 성과측정: PBLIS를 사례로, 『지방행정연구』 19(2), 한국지방행정연구원.
- 이석환. (2004). 균형성과표(BSC)에 대한 이해와 공공부문의 성과관리, 『행정포커스』.

한국행정연구원.

- 이세구. (2003). 성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안 - 서울시 사례를 중심으로-, 『한국지방재정논집』. 8(1): 135-162.
- 이종원·김옥일. (2007). 정부 조직관리 평가 시스템 개선방안 연구: 조직관리 성과평가 지표를 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회발표문.
- 장덕희·신열. (2006). 지방공기업 경영성과평가 방법으로서 BSC 기법 도입에 관한 연구: 도시개발공사와 시설관리공단의 평가관련 종사자 인식조사결과를 중심으로, 『지방행정연구』 20(1), 한국지방행정연구원.
- 제갈둔·김주환·김홍률·이윤식. (2006). 성과관리를 위한 우리나라 평가지표체계의 개선방안에 관한 연구, 『한국거버넌스학회보』. 13(2): 217-248.
- 최병현. (2004). 성과평가 시스템의 톱니효과 현상에 관한 실증분석, 연세대학교 박사 학위 논문.
- 최영훈·백종윤. (2006). 정부출연연구기관의 기관평가지표체계의 성찰: BSC모형을 중심으로 한 탐색적 시도, 『정부학연구』 12(1), 고려대학교 정부학연구소.
- 하미승. (2004). 정부 성과관리시스템의 문제점 진단과 개선방향: 통합화의 시각, 『한국행정연구』. 13(1): 235-273.
- 허만형. (2006). 성과관리와 정책평가의 연계관계에 관한 연구, 『행정논총』.44(4).
- 허 범. (2003). 정부기관평가제도의 개혁취지와 발전과제 그리고 실천모형의 모색, 한국행정연구원.
- 홍미영. (2004). 관리적 여성공무원의 대표성 확보에 대한 관료저항의 실태와 영향요인 분석, 『한국정책학회보』. 13(4).
- Bovaird, Tony and Löffler, Elke. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 313-328.
- Carmichael, H.L. & MacLeod, W.B. (2000). Worker Cooperation and the Ratchet Effect. *Journal of Labor Economics*, 18(1): 1-19.
- Cummings, T. G., and Worley, C. G. (1993). *Organization Development and Change* (5th ed.). St. Paul, MN: West Publishing Company.
- Daly, J. P. & Geyer, P. D. (1994). The role of fairness in implementing large-scale change: Employee evaluations of process and outcome in seven facility relocations. *Journal of Organizational Behavior*, 15, 623-638.
- Dilulio John D. (1994). Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms*,

- Organizations, and State*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hood, Christopher. (1994). Exploring Variations in 1980s Public Management Reform. Working Paper.
- Leone and Rock. (2002). Empirical tests of budget ratcheting and its effect on managers' discretionary accrual choices, *Journal of Accounting and Economics*, 33:43-76.
- Locke. (1968). Toward a theory of task performance and incentive. *Organizational Behavior and Human Performance*, 3 :157-189.
- Moorhead. G. & Griffin.R.(1992). *Organizational Behavior*(3rd ed.). Boston : Houghton Mifflin.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher. (2002). Integrating Financial Management and Performance Management. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.
- Rashid, Noorzaman. (1999). *Managing Performance in Local Government*. London: Kogan Page.
- Tushman. M & Newman. W. & Romanelli. E. (1986). Convergence and upheaval: Managing the unsteady pace of organizational evolution, *California management review*, 29:22-39.
- Weitzman, M.L. (1980). Ratchet Principle and Performance Incentives. *Bell Journal of Economics*, 11(1):302-308.

Abstract

The Introduction of Performance Management and the Consistency of Bureaucrats : A Focus on the Ratchet Effect

SeongRak Choi·MinJeong Park

Since New Public Administration was introduced in the 1980's, the importance of performance management has been emphasized in administration and management. Accordingly, in 2006, Korea enacted the Basic Korean Evaluation Act, and in 2007 it took effect to put in place performance management. One important factor in the establishment of performance management is how public managers and executives the respond to performance management. However, it is hard to find the studies on how bureaucrats react and respond to the introduction of performance management. To address that gap, this study examined whether bureaucrats truly adjust performance goals according to the ratchet effect. A review of the performance goals of 13 government departments from 2004 to 2011 showed that the annual growth target was between 21.81% and 34.55% before starting performance management, but the average of annual target growth since the introduction of performance management stabilized downward at from 4 to 5%. The following effects were generally found : the lowering of performance growth goals, the fixing of performance growth goals, the lowering of performance growth goals followed by a later increase, and the acceptance of performance goals at a regular level. Understanding and the response of these bureaucrats and consistency in their actions are necessary for establishing the performance management system for the future.

【Key words: Performance management, performance goal, bureaucratic consistency, ratchet effect】