우리나라 공공기관의 성과관리제도와 조직성과에 관한 연구

- 공공기관 부채를 중심으로 -

The Relationship between Performance management system and Organizational Performance of Public Insititution in Korea

- Focued on Public Insititution of debt balance -

김 도 윤 (연세대학교 일반대학원 행정학과 박사수료, 주저자)
고 대 유 (대진대학교 행정학과 조교수, 교신저자)

Abstract

Do-Yun Kim / Dae-Yoo Go

This study aims to analyze the relationship between performance management system and organizational performance of public institution in Korea. We divide the performance management system, which is used by 357 public institutions, into four categories: goal setting, performance measurement, utilization of evaluation information, and feedback. After, we analyze the effect of each system on the debt balance of public institutions. For the analysis, we used the business panel (WPS) data that includes most public institutions in Korea. The main results are as follows. First, the use and return of performance information can have a significant impact on public institution performance. Second, wage differential payments to managers in public institutions have no effect on organizational performance, while wage differential payments to general employees have a significant impact on organizational performance. Third, the larger the size of the organization and the longer the organization is, the higher the debt of public institutions. Based on the above analysis results, we suggests the implications for organizational management.

주 제 어: 성과관리시스템, 목표설정, 성과측정, 평가정보활용, 환류

Keywords: performance management system, goal setting, performance measurement, utilization of performance information, feedback

I. 서 론

우리나라는 1984년 정부투자기관 경영평가제도 도입을 시작으로 성과관리시스템을 중앙부처, 지방자치단체, 지방공기업, 정부산하기관, 정부출연연구기관 등 모든 형태의 공공기관으로 확대하여 왔다(박석희, 2006). 많은 기관들이 성과관리 체계인 목표설정, 성과측정, 성과평가, 평가결과 활용 등을 위한 제도들을 도입하여 기관운용에 활용하고 있다.

그러나 공공기관에서의 성과관리시스템이 실질적으로 조직의 성과에 기여하는가에 대해 일부 의문을 제기하는 시각이 존재한다. 예컨대 공공부문 평가체계의 불완전성, 성과측정의 한계, 성과관리 과정에서 발생하는 제도적 제약 등으로 인해 성과관리체계가 실질적인 성과를 거두기 어렵다는 것이다(박석희, 2006). 반면, Downs & Larkey (1986)이나 Osborne & Gaebler (1992)와 같은 학자들은 자율적 통제 메커니즘이 민간에 비해 부족한 공공부문에서는 오히려 성과관리체계에서 활용되는 사후적·유인적 통제장치가 조직성과에 기여할 수 있다고 주장하는 의견도 존재한다.

공공기관 성과관리시스템을 둘러싼 논란에도 불구하고 그동안은 개별적인 성과관리제도나 단일 조직에 초점을 맞춘 연구들이 주로 이루어져왔으며, 우리나라의 공공기관 전반에 걸쳐 종합적인 성과관리시스템이 조직성과를 향상시킬 수 있는지에 대한 연구는 제한적이다. 이에 이 연구는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 지정하고 있는 대부분의 공공기관과, 주요 지방공기업들을 포함한 공공기관을 대상으로 목표설정, 성과측정, 성과측정, 평가정보활용, 환류의 네 단계를 모두 포함하는 성과관리시스템이 조직의 성과에 미치는 영향을 포괄적으로 분석하고자 한다.

특히 이 연구에서는 조직성과를 대표하는 지표로서 공공기관 부채를 분석한다. 최근 우리나라 공공기관의 부채는 사회적 문제가 되고 있다. 지난 5년간 부채가 32.2% 증가해 2014년에는 공공기관의 부채비율(부채총액/자기자본)이 246.6%로 상당히 높은 것으로 확인되었다[1]. 부채 증가의 원인으로는 기관의 방만경영에 따른 경영실적 악화가 주로 지적되고 있으며, 민영화, 구조조정, 조직개편, 임금삭감 등의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 공공기관 부채는 비단 조직의 비효율만을 의미하지 않는다. 공공기관의 경우 민간조직과 달리 정부의 재정지원을 받거나 경영손실에 대해 정부의 손실보전을 받는 경우가 많기 때문에, 기관의 부채는 정부와 시민에 대한 책임성, 공공성 가치를 동시에 담보하고 있는 것이다.

이러한 배경 하에 이 연구는 우리나라 공공기관의 성과관리시스템과 조직성과 간의 관계를 분석하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 공공기관에서 활용하고 있는 성과관리제도를 목표설정, 성과측정, 평가정보활용, 환류의 네 단계로 구분하고 각 제도들의 도입 여부에 따라 공공

---

1) 문화일보 2015.08.11 일자 기사, “공기업□준정부기관 부채비율 낮췄지만…246.6%로 여전히 높다,” http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2015081101071809043001.

기관의 부채잔액에 어떠한 영향이 있는지를 분석한다. 이를 위한 분석 자료로는 우리나라 대부분의 공공기관을 포함하고 있는 사업체패널(WPS) 자료를 활용하였으며, 2007, 2009, 2011년 3개년 간의 자료를 분석한다. 분석 방법으로는 패널회귀분석의 고정효과모형(Fixed effect model)이 활용된다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 가설설정

1. 성과관리

성과관리란 조직구성원 개인, 집단, 조직으로부터 좋은 성과를 얻어내기 위한 일종의 인적자원관리(HRM) 과정을 의미한다(Amstrong & Baron, 2000). 따라서 효과적인 성과관리는 무엇을 달성성해야 하는지에 대한 비전을 공유하고, 구성원들이 공동의 목표를 달성할 수 있도록 관리하는 것을 포함한다. 성과관리에 대한 중요성은 1990년대 들어 강조되기 시작하였는데, 특히 성과중심의 정부혁신운동이 증가하면서 다양한 성과관리제도들이 발전하였다(Robert, 1997). 성과관리는 크게 '목표설정, 성과측정, 성과정보 활용'의 세 가지 단계로 구분된다.

우선 명확한 성과목표(performance goal) 설정은 성과관리에서 중요한 첫 단계라고 할 수 있다. 성과관리는 모호하고 추상적인 공공부문의 목표(goal ambiguity)를 비판하고, 측정가능한 목표와 지표로서 전환하고자하는 움직임 속에서 대두되었다고도 할 수 있다. 즉, 성과를 창출하기 위해서는 목표의 명확성, 성과의 측정가능성, 평가가능성, 판단가능성 등이 전제되어야 한다는 것이다(Drucker, 1980). 따라서 성과관리에서는 전략적 우선순위를 정하며 성과목표를 설정하고, 이에 따라 조직 전체, 부서단위 또는 개인단위 등의 구체적인 목표로 변환시키는 과정이 필요하다. 이러한 목표설정 및 목표치 설정을 통해 정부 프로그램이나 기관의 성과에 대해 관리자들은 지속적인 모니터링과 성과측정이 가능하게 된다.

둘째, 목표 및 목표치 설정이 이루어지면, 이에 따라 성과가 어느 정도 달성되었는가를 파악하기 위한 성과평가 및 성과측정이 필요하다. 성과측정은 공공프로그램이나 기관의 성과를 다양한 측면에서 측정하는 성과지표를 통해 이루어지게 된다. Poister & Streib (2003)는 성과지표(performance measures)에 대해 정부 기관 및 프로그램의 성과를 다양한 측면을 객관적·양적으로 측정하는 지표라고 설명하고 있다. 또한 성과측정(performance measurement)이란 성과지표들을 정의하고, 관리하고, 활용하는 일련의 과정이라고 설명한다. 성과를 측정하는 근본적인 목적은 성과가 측정되고 있는 것에 대해서는 보다 집중하게 되며, 성과 향상을 위한 동기부여가 이루어지기 때문이라고 할 수 있다. 즉, "What gets measured gets done/managed" (Osborne & Gaebler, 1992)라는 것이다.

효과적인 성과측정을 위해서는 다양한 관리기능별 목적에 따라 이에 맞는 성과측정 시스템을 설계하고 활용하는 것이 중요하다. 성과측정시스템은 성과지표를 주기적으로 관찰, 보고, 활용하는 체계로서 데이터, 분석, 활동 요소를 포함하며, 성과측정시스템에서 사용되는 정보들은 투입(inputs), 활동(activities), 산출(outputs), 결과(outcomes)의 일련의 논리모델(logic model)에 따라 정렬될 수 있다. 투입은 재원 혹은 인력(노동시간)의 투입정도, 활동은 업무량과 활동들에 대한 것이며, 산출은 활동에 의해 실현된 결과물을 말하고 결과는 이러한 일련의 활동들을 통해 궁극적으로 실현되기를 바라는 최종결과를 말한다. 성과측정은 프로그램이나 조직의 성과에 대한 객관적인 정보를 제공해 주는 역할을 함으로써 의사결정, 성과향상과 책임성 제고에 도움이 된다는 측면에서 매우 중요한 활동이며, 따라서 성과측정시스템을 효과적으로 설계하고 수행하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

마지막 단계는 성과정보 활용 및 환류이다. 성과관리의 과정에서 생산된 성과정보는 이를 활용하고 조직 또는 정책/사업에 환류함으로써 학습 및 공공부문 서비스 향상을 위해 활용 될 수 있다. 구체적으로 관리자의 의사결정(예산배분 등) 또는 성과에 따른 보상, 그리고 책임성 제고를 위한 환류, capacity building, 전략적 의도 등에 따라 다양하게 활용될 수 있다.

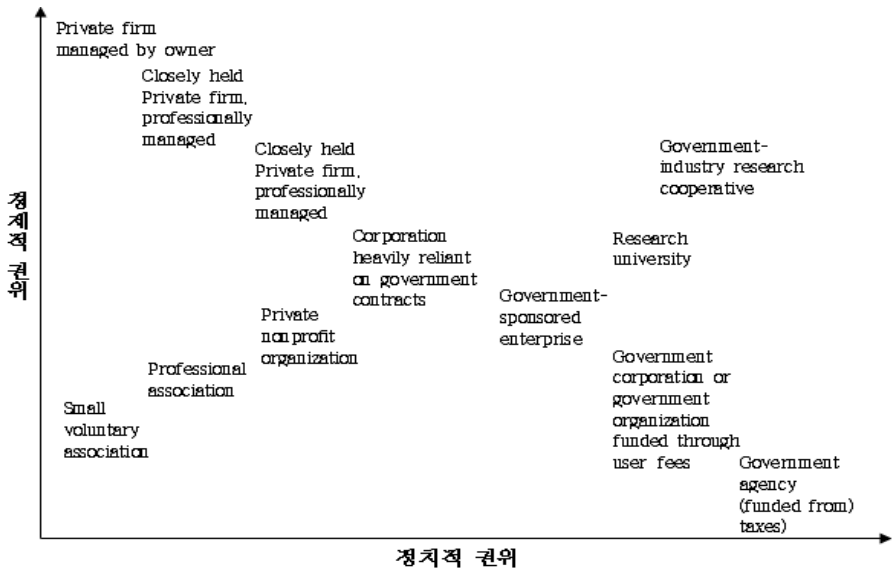
성과정보는 기관이나 프로그램의 성과에 대한 정보를 제공함으로써 이후의 예산배분, 사업설계 및 사업의 내용, 추진방법 등을 개선하는데에 환류될 수 있다. 보다 상위차원에서는 성과관리의 결과를 통해 기존 정책을 수정하거나 새로운 정책을 수립하는데 활용될 수 있다. 또한 부서 또는 개인에 대한 보상(인센티브 등)에 대한 근거로서 활용될 수 있으며, 정책 또는 프로그램 수행에 참여하는 여러 주체들사이의 다양한 책무관계에 대해 책임성 확보를 위한 수단으로 활용 될 수 있다. 예를 들어 주무부처의 하위 기관에 대한 평가, 또는 민간기관과의 성과계약에 대한 근거 등으로 활용될 수 있다.

이와 같이 성과관리는 성과목표 및 성과지표의 설정, 이에 따른 성과의 측정, 성과관리의 결과로 나타난 성과정보의 활용 및 환류를 포함하는 과정이라고 할 수 있다. 정부는 이러한 성과관리를 통해 예산분배의 효율성이 반영될 수 있으며, 정부 및 관료의 책임성이 증진시킬 수 있고, 성과 향상 및 효율성 극대화를 도모할 수 있다(Moynihan, 2008).

2. 우리나라 공공조직과 성과관리

Van Dooren et al. (2010)는 성과를 크게 세 가지 차원으로 분류하고 있다. 세 모델 중 가장 기본적인 모델로서는 생산 과정과 관련된 성과이다. 얼마나 필요한 문제에 대응하는가, 투입대비 산출을 의미하는 효율성이 얼마나 높은가, 문제를 어느 정도로 해결하였는지를 의미하는 효과성이 여기에 속한다. 두 번째로는 신자유주의의 부작용이 나타나면서 다시 조명 받게 된 개념으로서 공공가치 실현이 있다. Hood (1991)는 공공가치를 목적지향성, 공정성과 정직성, 강직성과 탄력성 세 가지로 구분하였는데, 이러한 세 가지 유형의 공공가치를 실현하는 것을

성과로 보았다. 마지막으로 Bouckaert & Hallingan (2008)은 성과의 깊이(depth of performance)에 따라 거시적, 중간, 미시적 성과로 구분된다고 보았다. 현실적으로 대부분의 성과가 이 객관화되고 계량적으로 측정 가능한 효율성이나 효과성에 초점을 두고 측정되고 있다. 그러나 공공기관은 민간조직과 달리 '효율성'만을 추구하는 조직이 아니기 때문에 대응성, 형평성, 책임성 등의 다양한 공공가치가 고려된 성과의 개념을 고려해야 한다.



자료: Rainey(2009)

〈그림 1〉 경제적·정치적 권위와 조직의 공공성

혼합조직은 공공조직과 민간조직의 특성을 동시에 가지고 있는 조직을 의미한다. Rainey (2009)에 따르면 모든 조직들은 민간조직과 공공조직이 양극단에 위치한 연속선상의 어느 한 점에 위치하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 연속선상 어느 위치에 존재하는가에 따라 민간조직과 공공조직의 특성이 서로 다른 수준으로 나타난다. 이와 관련하여 Bozeman(1987)은 공공조직과 민간조직을 구분하는 중요한 기준으로 '정치적 권위'와 '경제적 권위를 제시하고 있다. 경제적 권위는 조직의 소유자나 관리자가 조직의 수익과 자산에 대해 더 많은 통제력을 가질 때 증가하며, 반대로 시민들이나 정부기관이 조직의 재정에 대한 통제력을 가지는 경우에는 정치적 권위가 증가한다. 그리고 이 두 가지 권위가 적절히 혼합된 조직을 혼합조직이라 하며 한다.

우리나라는 공공기관을 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 지정하고 있다. 구체적으로는 공기업(시장형 공기업, 준시장형 공기업), 준정부기관, 기타공공기관이 포함된다. 이러한 기관들은 총수입 대비 정부지원액이나 정부 소유 지분이 일정 비율을 초과하거나, 정부가 임원 임명권한 행사등을 통해 해당 기관의 정책 결정에 지배력을 가지는 경우이다. 따라서 우리나라 공공기관은 Bozeman(1987)의 조직 구분에 의하면 혼합조직에 속하는 것으로 볼 수 있다. 앞서

언급한 바와 같이 혼합조직은 경제적 권위와 정치적 권위가 혼합된 조직으로서, 그 성과를 논의함에 있어 효율성이나 공공성이 함께 고려되어야 한다.

이러한 측면에서 우리나라 공공기관에 있어 성과는 부채총액으로 대표될 수 있다. 공공기관의 부채는 기관운영을 얼마나 효율적으로 운영하는가를 반영하고 있기 때문에, 민간조직으로서의 성과로 표현될 수 있다. 그러나 Bozeman(1987)의 조직 분류에 따르면, 혼합조직은 경제적권위와 정치적권위과 혼합된 조직이기 때문에 기관의 부채가 오직 효율성만을 의미한다고 볼 수 없다. 즉, 공공기관의 부채는 정부, 나아가 시민에게도 영향을 미치는 것으로, 공공서비스 제공 및 운영에 있어서의 책임성과 공공성 가치 역시 포함하는 것으로 보아야 한다.

다만 이 연구는 부채에 초점을 두고 분석을 진행하고자 하며, 주된 이유는 다음과 같다. 첫째, 객관화가 가능한 지표의 선정이다. 연구의 방법이 정량적 분석이라는 점에서 산술적 측정이 어려운 '책임성', '공공성' 등과 관련된 변수를 배제하고 명확한 수치화가 가능한 부채를 연구의 범위로 한정할 수 밖에 없었다. 둘째, 공공기관 부채의 심각성이다. 서론에서 언급한 바와 같이 공공기관의 부채비율(2014년 기준, 246.6%)의 해결은 공공기관 차원이 아닌 국가 경제의 내실화를 위한 우선적 과제가 되었다. 따라서 부채총액은 공공기관 성과의 대표지표로써 나름대로의 의미를 가진다 볼 수 있다. 이상의 논의를 바탕으로 설정한 이 연구의 가설은 다음과 같다.

1. 목표설정 제도 도입은 공공기관 부채를 감소시킬 것이다.
2. 성과측정 제도 도입은 공공기관 부채를 감소시킬 것이다.
3. 성과정보활용 제도 도입은 공공기관 부채를 감소시킬 것이다.
4. 성과평가 환류 제도 도입은 공공기관 부채를 감소시킬 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석대상

이 연구는 한국노동연구원에서 제공하는 사업체패널(WPS) 자료를 활용한다. 사업체패널은 사업체의 대표 패널구성원(약 1,700여 개)을 조사대상으로 선정하고 있으며, 조직의 경영환경, 사업주와 고용인의 관계, 인력관리 체계 등에 관한 정보를 격년으로 추적조사한 자료이다[2]. 2005년을 기점으로 2년에 한 번씩 조사되어 현재 2013년도 조사까지 완료된 상태로, 5개년의 패널 자료를 제공한다. 이 연구에서는 사업체패널에서 제공하는 자료 중 2007년, 2009년, 2011년의 3개년의 조사자료를 분석 대상으로 하였다.

사업체패널 자료는 민간조직과 공공부문 표본을 모두 포함하고 있는데, 이 연구에서는 공공

2) 한국노동연구원 사업체패널조사 홈페이지 http://www.kli.re.kr/wps/index.do

기관에서의 성과관리제도 효과를 분석하기 위하여 공공기관만을 대상으로하였다. 공공기관 표본은 기획예산처에서 선정한 314개 전체 공공기관 가운데 306개 기관과 그 밖의 51개 지방공기업을 포함한다.

설문조사에는 각 공공기관을 대표하여 인사담당자가 응답하였으며, 응답자 중 남성은 84.62%, 여성은 15.38%를 차지한다. 또한 설문응답자 중 인사관리만을 주요 업무로 담당하는 비율은 93.59%였으며, 업무 담당기간 5년 이상인 응답자가 28.42%로 가장 많은 비율을 차지하였으며, 차례로 4년 이상(19.86%), 2년 이상(18.49%), 3년 이상(17.81%), 1년 이상(15.41%)로 나타났다.

〈표 1〉 사업체패널 공공기관 표본

구분		예시	표본수
기획예산처 선정 기관	출자기관	농업기반공사, 한국전력공사 등	29
	출연기관	교통안전공단, 신용보증기금등	112
	보조위탁기관	대한체육회, 예금보험공사 등	94
	자회사	한국수력원자력(주), 철도광고(주) 등	58
	재출연기관	극지연구소, 학교법인기능대학등	10
	경영혁신 대상기관	예술의 전당, 한국언론재단 등	6
지방 공기업	서울	마포개발공사, 지방공사강남병원등	7
	인천경기	경기관광공사, 부천시시설관리공단등	19
	강원충북	강원도개발공사, 대전광역시도시개발공사등	7
	전라제주	광주광역시도시공사, 제주도지방개발공사등	5
	영남	경상북도개발공사, 지방공사대구의료원등	13
합계			359

2. 변수설정

1) 종속변수

이 연구에서 종속변수는 공공기관의 부채총액이다. 사업체 패널에서 공공기관의 부채 총액은 연초부채와 연말부채 두 가지로 측정되었으나, 두 시점에서의 부채 잔액에 큰 차이가 없어 이 연구에서는 연초 부채 잔액을 대상으로 분석하였다. 부채 잔액의 단위는 백만 원이며, 이 연구에서는 변수간의 상이한 단위를 교정하고 탄력을 보기 위해 로그변환(ln)하였다.

2) 독립변수

이 연구 모형에 포함된 주요 독립변수는 공공기관 내에서 성과관리 제도로서 목표설정

(MBO), 다면평가, 임금차등(관리자/평사원), 저성과자 퇴출, 평가결과 연계, 평가결과 환류 제도를 사용하고 있는지 여부이다. 3점 척도를 사용하고 있는 평가결과 환류[3]를 제외한 나머지 독립변수들은 명목변수로 측정되었기 때문에, 더미변수화 하여 분석하였다. 더미변수들은 '제도를 도입한 경우'를 기준변수로 활용하였다.

3) 통제변수

통제변수에는 공공기관의 규모, 구성원들의 평균임금, 조직의 운영 기간이 포함되었다. 조직의 규모로는 조사년도 기준 전년도 말 정원을 측정하였으며, 단위의 교정을 위해 로그변환(ln)하였다. 구성원들의 평균 임금은 14점 척도로 측정되었으며, 마지막으로 조직나이는 조사년도에서 기관설립년도를 차감하여 계산하였다.

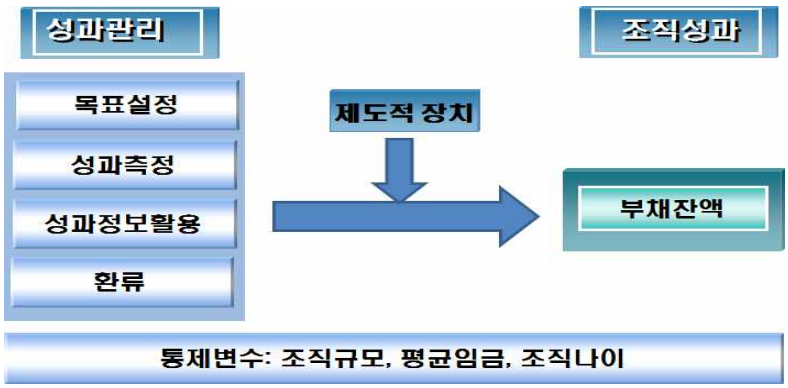
〈표 2〉 변수 설정

	구분	변수명	측정
종속변수	성과	부채잔액	ln(연초 부채 잔액)
독립변수	목표설정	목표설정(MBO)	귀 사업장은 개인별 인사고과(평가) 방법으로 목표설정(MBO)방식을 활용합니까?
	성과측정	다면평가	직속상관과 차상위자 이외의 사람들도 평가 주체가 되는 다면평가를 활용합니까?
	성과정보 활용	임금차등	관리자급(과장급 이상)의 경우, 귀 사업장에서는 인사고과(평가)점수에 따라서 임금 인상에 차등을 두고 있습니까?
		임금차등	사원급의 경우, 귀 사업장에서는 인사고과(평가) 점수에 따라서 임금 인상에 차등을 두고 있습니까?
		저성과자 퇴출제도	귀 사업장에서는 인사고과(평가) 점수가 한해 또는 여러해 이상 기준 이하인 사람에 대하여 퇴출하는 제도나 관행이 있습니까?
		평가결과 연계	귀 사업장은 인사고과(평가) 결과가 나쁜 사람들에게 특별 교육훈련을 제공하거나 업적(performance) 개선을 위한 프로그램을 운영하는 등 고과결과를 근로자 개발과 연계시킵니까?
	환류	평가결과 환류	인사고과(평가)에 대해서 피평가자에게 어느 정도의 피드백을 제공합니까?(3점 척도)
통제변수		조직규모	ln(전년도 기준 정원)
		평균임금	14점 척도
		조직나이	조사년도-설립년도

3) 정보를 '전혀 제공하지 않음', '기초적인 수준의 피드백만 제공함', '구체적이고 명확한 피드백을 제공함' 으로 측정됨.

3. 연구 방법

이 연구는 우리나라 공공기관에서 성과관리제도의 효과를 분석한다. 특히 성과관리제도를 목표설정, 성과측정, 성과정보 활용, 환류의 네 단계로 나누고 성과관리제도를 시행하는 조직과 그렇지 않은 조직의 부채잔액 양상과 그 차이를 분석한다. 이를 위해 이 연구에서는 2007년, 2009년, 2011년도의 설문조사 결과를 바탕으로 패널회귀분석을 실시한다. 일반적으로 사용되는 패널회귀분석 방법은 크게 2가지, 고정효과분석과 확률효과분석으로 구분된다. 이 연구는 데이터 특성과 연구대상을 고려하여 고정효과분석으로 수행하고자 한다. 분석대상의 표본 분포가 모집단과 거의 유사하기 때문이다. 구체적인 연구의 분석 틀은 다음 〈그림 2〉와 같다.



〈그림 2〉 연구 분석 틀

Ⅳ. 실증분석

1. 기초통계분석

위의 〈표 3〉은 이 연구에서 활용되는 11개의 분석 변수이다. 평균값을 중심으로 변수의 분포를 살펴보면, 모든 변수들의 전체 평균이 집단 간(between) 및 집단 내(within) 평균의 편차보다 높게 나타났다. 이는 조사 대상 조직들 간의 편중이나 시간에 따른 차이가 크지 않은 분포라는 것을 의미한다.

다만, 집단 간(between)과 집단 내(within)의 평균을 비교하면, 특징적인 차이가 발견된다. 집단 간(between) 평균의 편차가 높은 변수들은 목표설정(MBO), 다면평가, 임금차등(관리자, 일반사원), 조직규모, 조직나이, 부채잔액이다. 이는 조사 대상 조직 간의 차이가 시간에 따른 변수 값의 변화 보다 더 크다는 것을 의미한다. 특히, 조직규모(size), 조직나이(age), 부채잔액들의 차이는 동일 기간의 조직 간 차이에서 비롯되는 경향이 매우 강하다.

집단 내(within) 평균의 편차가 높은 변수들은 저성과자 퇴출, 평가결과 연계, 평가결과 환류, 평균임금이다. 이는 시간에 따른 변수값의 변화가 조사대상 간의 차이 보다 더 크다는 것을 의미한다. 하지만, 앞서 설명한 집단 간(between)의 편차가 더 큰 변수들과 비교하면, 그 차이는 크지 않다.

이상의 내용을 종합하면, 이 연구변수들은 조사 대상 조직 각각에서 시간의 흐름에 따른 차이보다 동일 기간 내 조사 대상자 간의 차이가 더 두드러진다 볼 수 있다.

〈표 3〉 표본의 기초통계량

변수		평균	표준편차	최소값	최대값	관측치	
목표설정 (MBO)	overall	0.536	0.500	0	1	N	289
	between		0.392	0	1	n	103
	within		0.315	-0.130	1.203	T-bar	2.806
다면평가	overall	0.817	0.388	0	1	N	289
	between		0.303	0	1	n	103
	within		0.244	0.150	1.483	T-bar	2.806
임금차등 (관리자)	overall	0.691	0.463	0	1	N	269
	between		0.347	0	1	n	102
	within		0.304	0.025	1.358	T-bar	2.637
임금차등 (일반사원)	overall	0.551	0.498	0	1	N	265
	between		0.436	0	1	n	102
	within		0.251	-0.116	1.218	T-bar	2.598
저성과자 퇴출	overall	0.294	0.456	0	1	N	289
	between		0.322	0	1	n	103
	within		0.333	-0.373	0.961	T-bar	2.806
평가결과 연계	overall	0.460	0.499	0	1	N	289
	between		0.354	0	1	n	103
	within		0.358	-0.206	1.127	T-bar	2.806
평가결과 환류	overall	2.222	0.617	1	3	N	243
	between		0.439	1	3	n	102
	within		0.455	0.889	3.222	T-bar	2.382
조직규모	overall	688.481	1290.932	14	10038	N	312
	between		1268.891	23	9425	n	104
	within		258.410	-1602.186	2572.814	T	3
평균임금	overall	4.837	5.920	1	99	N	312
	between		3.639	1	35.667	n	104
	within		4.679	-28.830	68.170	T	3
조직나이	overall	22.269	16.378	1	106	N	312
	between		16.349	3	104	n	104
	within		1.636	20.269	24.269	T	3
부채잔액	overall	929229.500	7893657	0	122000000	N =	256
	between		7668517	0	77700000	n =	103
	within		3885674	-42900000	44700000	T-bar	2.485

2. 성과관리제도와 조직성과 분석

실증분석 결과, 우선 임금차등 제도 중 관리자를 대상으로 한 임금차등은 공공기관 부채잔액에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 일반사원의 임금차등 제도 도입은 부채잔액에 부적(-) 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다(β=-0.918, p〈0.001). 또한 평가결과의 환류는 부채잔액에 부적(-) 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 통계적으로 유의미했다(β=-0.329, p〈0.034). 이외의 독립변수들은 공공기관 부채잔액에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

통제변수로 투입된 조직규모, 평균임금, 조직나이 모두 공공기관 부채에 영향을 미치고 있었으며, 특히 조직규모 변수는 비교적 회귀계수가 큰 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 우리나라 공공기관 성과관리제도와 조직성과 분석

구분		coef	Std. Err.	P〉|z|	95% Conf. Interval	
상수항		6.628	1.506	0.000	3.629	9.627
조직규모		0.451***	0.216	0.040	0.021	0.880
평균임금		-0.020***	0.010	0.044	-0.040	-0.001
조직나이		0.089***	0.043	0.041	0.004	0.174
목표설정	목표설정 (MBO)	0.112	0.244	0.648	-0.374	0.597
성과측정	다면평가	0.416	0.293	0.159	-0.167	1.000
성과정보 활용	임금차등 (관리자)	0.254	0.237	0.286	-0.217	0.725
	임금차등 (일반사원)	-0.918***	0.257	0.001	-1.430	-0.407
	저성과자 퇴출제도	-0.045	0.208	0.830	-0.459	0.369
	평가결과 연계	0.338	0.204	0.102	-0.684	0.745
환류	평가결과 환류	-0.329***	0.152	0.034	-0.632	-0.026

N of obs= 183 N of groups=95
R-sq: within= 0.3266 between=0.1799 overall=0.1649

분석결과 주목해야 할 점은 크게 두 가지이다. 첫째, 성과정보의 활용과 환류가 공공기관 성과에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 성과관리제도들 중 목표설정과 성과측정은 조직성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 임금차등과 평가결과 환류는 조직성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 조직구성원들이 직무를 효율적으로 수행하는 데 있어, 목표설정이나 성과측정보다는 성과정보활용이나 환류로부터 받는 영향이 더 크기 때문

일 것으로 판단된다. 목표설정(MBO)이나 다면평가는 직접적인 영향이 없는 반면, 임금차등이나 평가결과의 피드백은 조직구성원들에게 스스로의 성과에 대해 인지시켜주고 그에 대한 직접적 보상을 제공하는 제도이기 때문이라 판단된다.

특히 조직구성원이 자신의 직무수행에 대한 평가결과를 상세히 제공받을수록 조직성과가 높아진다는 점은 주목할 만한 사실이다. 평가결과의 환류는 임금차등지급이나 저성과자 퇴출에 비해 긍정적·부정적 유인이 크지 않아 조직차원의 관심을 덜받는 경향이 있다. 하지만 이 연구를 통해, 평가결과의 환류는 조직의 성과관리 차원에서 중요하게 고려되어야 하는 요소로 확인되었다.

다만, 임금차등지급과 유사하게 긍정적·부정적 유인을 제공하는 저성과자퇴출 제도는 왜 조직성과에 유의미한 영향이 없는지에 대해서는 추가적인 분석을 통해 밝혀야 할 것이다.

둘째, 공공기관 내 관리자에 대한 임금차등 지급은 조직성과에 영향이 없는 반면, 일반사원에 대한 임금차등 지급은 상대적으로 조직성과에 큰 영향을 미치고 있다는 점이다. 이는 관리자에 비해 일반사원이 임금차등지급에 대해 더욱 민감하기 때문이거나, 관리자 보다는 일반사원이 차지하는 비율이 훨씬 높기 때문에 그 영향력이 뚜렷하게 나타난 것으로 예측해 볼 수 있다. 상대적으로 더 높은 임금을 받고 있는 관리자에 비해, 적은 임금을 받는 일반 사원에게는 임금의 차등 지급이 더욱 크게 느껴질 수 있다. 또한 적은 비율의 조직구성원 보다는 많은 비율을 차지하는 구성원들의 효율성 제고 노력이 이루어질 때, 조직성과에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 크다.

한편 조직규모가 커지고 조직나이가 많아질수록 공공기관의 부채가 증가하는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 현재 우리나라 공공기관의 현실을 잘 반영해 주는 결과로 판단된다. 공공기관의 운영 기간이 늘어날수록 부채가 지속적으로 증가하며, 규모가 큰 조직일수록 방만한 운영이 이루어질 여지가 높다는 점은 현재 우리나라 공공기관의 부채 규모가 지속적으로 증가추세에 있는 점과 부합한다. 반면, 조직구성원의 평균 임금이 많아질수록 공공기관의 부채가 적어지는 원인은 임금이 조직구성원들에게 긍정적 유인으로 작용하기 때문인 것으로 해석될 수 있다.

3. 사후검정

패널선형회귀모형의 추정을 위해서는 오차항 u_i를 고정효과로 볼 것인지, 확률효과로 볼 것인지를 고려해야 한다. 이 연구에서 사용한 고정효과가 적합한지를 확인하기 위해 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였다. 분석 결과 고정효과 모형과 확률효과 모형에 체계적인 차이가 없다는 귀무가설을 기각하였다. 이는 확률효과 모형의 추정치는 일치추정량이 아니라는 것을 의미하므로, 고정효과를 통한 분석이 적합하다고 할 수 있다.

특히 이 연구에서 사용되는 사업체패널(WPS) 데이터는 무작위 표본추출이 아닌 모집단 그

자체이기 때문에 패널 개체의 특성을 고려하는 고정효과모형으로 추정하는 것이 더욱 바람직하다(민인식 외, 2012).

〈표 5〉 하우스만검정(Hausman test) 결과

구분	(b) FE	(B) RE	(b-B) Difference	S.E.
조직규모	0.450	1.067	-0.606	0.191
평균임금	-0.020	-0.014	-0.007	0.003
조직나이	0.089	0.010	0.078	0.044
목표설정 (MBO)	0.112	0.335	-0.223	0.122
다면평가	0.416	0.474	-0.580	0.142
임금차등(관리자)	0.254	0.128	0.126	0.102
임금차등(일반사원)	-0.918	-0.592	-0.326	0.142
저성과자퇴출	-0.045	0.040	-0.085	0.101
평가결과연계	0.338	0.318	0.021	0.086
평가결과환류	-0.329	-0.260	-0.070	0.076

Chi2(10)= 26.90
Prob 〉 chibar2= 0.0027

V. 결 론

이 연구는 우리나라 공공기관에서 활용되고 있는 성과관리제도와 조직성과의 관계를 실증분석 하였다. 이를 위해 성과관리제도를 크게 목표설정, 성과측정, 성과평가, 성과정보활용, 환류 네 단계로 구분하고 이들이 공공기관의 부채잔액에 미치는 영향을 분석하였다.

분석결과 목표설정과 성과측정은 공공기관 부채에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 성과정보활용 중 일반사원에 대한 임금차등지급과, 환류단계에 해당하는 평가결과 환류가 공공기관 부채를 감소시키는 것으로 나타났다.

분석결과를 통해 이 연구에서는 크게 두 가지 측면을 강조하였다. 첫째는 목표설정이나 성과측정에 비해 성과정보활용과 평가결과의 피드백 제공이 조직성과 향상을 위해 중요하다는 점이다. 특히 더 구체적이고 명확한 피드백을 제공할수록 조직성과에 긍정적 영향을 미친다. 따라서 성과관리에 있어 직접적인 유인책의 개발도 중요하지만, 성과정보에 대한 피드백 제공 역시 중요한 요소로 활용되어야 할 것이다.

둘째는 관리자에 대한 임금차등지급은 효과가 없었던 반면 일반사원에 대한 임금차등지급은 조직성과를 제고하는 데에 도움이 될 수 있다는 점이다. 이는 향후 공공기관 성과관리에 대한 중요한 함의점을 제시한다. 즉, 성과관리 전략의 설계에 있어 직급, 연령 등 조직 내 다양한

인적 구성을 고려할 필요가 있다는 점이다. 성과관리전략 적용 대상의 표적화(targeting)가 정교하고 명확하게 이루어질 때, 성과관리 제도의 효과가 더욱 빛을 발할 수 있다.

이 연구는 성과관리 연구 분야에서 상대적으로 연구가 미흡하였던 '성과관리의 성과'를 간접적으로 실증분석 하였다는 점에 의의가 있다. 특히 분석단위가 개인이 아닌 조직이라는 점도 큰 의미를 가진다. 우리나라 기획예산처에서 선정한 공공기관 대부분과 다수의 지방공기업을 포함한 조직을 대상으로 조사된 데이터라는 점에서 자료의 신뢰도가 높다 할 수 있다.

연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 이 연구의 주된 변수로 활용된 사업체패널데이터(WPS)는 내용이 구체적이지 않다. 대부분의 성과관리 관련 변수들이 0과 1로 이루어진 가변수이기 때문에, 단순히 제도를 시행하는 기관과 그렇지 않은 기관의 차이만을 밝히는 데에 그치고 있다. 또한 정치적 성과를 측정할 수 있는 변수의 발굴이 필요하다.

둘째 기간이 짧고, 주기가 2년이라는 한계를 가진다. 이에 따라 전년도의 종속변수(부채)가 현 년도의 종속변수에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하지 못하였다. 향후 공공기관 부채에 대한 영향을 정확히 분석하기 위해서는 조사기간을 더욱 확장하는 것이 필요하며, 이에 따른 세밀한 방법론의 적용이 강구될 필요가 있다.

〈참고문헌〉

민인식·최필선. (2012). 「패널데이터 분석」, 지필미디어.

박석희. (2006). 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석. 「한국행정학보」, 40(3): 219-245.

Armstrong, M., & Baron, A. (2000). Performance management. *Human resource management*, 69-84.

Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Comparing performance across public sectors. W. van Dooren & S. van de Walle (Red.). Performance information in the public sector*. Palgrave Macmillan UK.

Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories* . San Francisco: Jossey-Bass.

Downs, G. W., & Larkey, P. D. (1986). *The search for government efficiency: From hubris to helplessness. Random House (NY)*.

Drucker, P. F. (1980). The deadly sins in public administration. *Public administration review*, 103-106.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Roberts, A. (1997). Performance based organizations: Assessing the Gore Plan. *Public Administration Review*, 57(6): 465-478.

Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.

Poister, T. H., & Streib, G. D. (1999). Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, 308-325.

Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.

http://www.moleg.go.kr/main.html(법제처 홈페이지)

http://www.kli.re.kr/wps/index.do(한국노동연구원 사업체패널조사 홈페이지)

접수일(2017년 07월 17일)
수정일(2017년 08월 25일)
게재확정일(2017년 08월 28일)