

# 공공조직의 다차원적 성과분석을 위한 ‘공공성과(public performance)’의 개념화: 한국 준정부조직에의 적용을 중심으로\*

정무권\*\*

---

본 논문은 ‘공공조직의 학습조직적 특성과 조직성과’에 관한 큰 연구과제의 한 부분으로서 성과부분에 관한 연구이다. 이런 맥락에서 본 논문은 크게 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫째로, 지금까지 행정학에서 공공조직의 성과연구에 대한 기존의 연구들이 성과요인에 주로 초점을 두고 성과 그 자체에 대한 이론적 논의가 없었을 뿐만 아니라 성과지표에서 공공조직의 중요한 기능인 공공성을 배제하고 주로 효율성 및 효과성을 중심으로 단차원적으로 진행되어 온 것에 문제제기를 한다. 이에 따라 논문의 전반부에서는 다차원적 성과개념과 분석 틀로서 ‘공공성과(public performance)’ 모델에 대한 이론적 논의를 다룬다. 둘째로, 전반부에서 제기된 다차원적 성과개념의 이론적 논의에 따라 본 연구의 주제인 공공조직의 학습조직적 특성의 다차원적 성과를 분석하기 위해 하나의 시범적 모델로서 다차원적 ‘공공성과’ 모델을 제시하면서 측정지표들의 주요 개념들과 쟁점들을 설명한다.

주제어: 준정부조직, 학습조직, 공공성과, 다차원적 성과분석, 재정성과, 사업효과성 성과, 공공성 성과

---

## I. 문제제기

행정학에서 공공조직의 성과에 대한 인과관계 및 성과측정에 대한 연구는 행정

---

\* 이 논문은 2008년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2008-321-B00236).

\*\* Indiana University에서 정치학박사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 관심분야는 복지국가, 비교정책, 행정이론이다(chungmk@yonsci.ac.kr).

학의 핵심영역이다. 그럼에도 불구하고 실제 연구들은 매우 불균형적으로 이루어져 왔다. 대부분의 공공조직의 성과 또는 조직효과성에 대한 연구들은 성과를 높이는 요인들(the determinants of performance)에 초점을 둔 이론적 논의와 이를 검증하는 실증적 연구는 많았다. 그러나 정작 공공조직의 성과 그 자체에 대한 본질적인 문제제기와 심층적으로 분석해 보는 연구는 적었던 것이다.

그리고 지금까지의 대부분의 성과 연구에서는 재정적, 경제적 차원의 효율성(efficiency)이나 생산성을 주요 성과로 간주하거나, 또는 조직 전체의 포괄적 개념으로서의 효과성 개념을 조직성으로 주로 사용해 왔다. 반면에 공공조직의 본질적 특성에 기인할 수 있는 다양한 성과들의 복잡하고 다차원적 성격과 성과들 간의 상호관계에 대한 이해의 필요성에 대하여는 심각한 문제제기를 하지 않았다. 특히 공공조직의 본질적 기능 또는 성과라고 할 수 있는 공공성 차원에서의 성과, 즉 공공조직이 궁극적으로 추구해야 할 성과로서 민주적 가치의 실현이나 민주적 책임성에 대한 관심과 논쟁도 적었다.

이에 따라 본 연구는 공공조직의 특성과 작동 메커니즘을 더 잘 이해하고 공공조직의 성과를 보다 균형적으로 평가하기 위해서는 성과에 대한 이해와 평가가 다차원적이어야 하며 다양한 성과수준과 특성에 이르게 하는 인과적 메커니즘에 대하여서도 관심을 가져야 한다는 관점에서 출발한다. 공공조직의 성과에 대한 균형적 평가를 위해서는 전통적인 효율성이나 효과성뿐만 아니라 공공성을 포함해야 하며, 또한 투입, 관리과정, 산출, 결과 등의 복잡한 조직과정과 조직과 환경관계에서 나타나는 다차원적인 성과들의 특성들 간의 상호관계를 보여줄 수 있는 새로운 성과분석틀과 이에 대한 이론적 논거가 필요하다는 것이다. 본 연구에서는 이와 같은 공공조직으로서의 다차원적이며 포괄적인 성과개념을 ‘공공성과(public performance)’로 개념화하고 이를 구성하는 요소와 이론적 논리, 그리고 측정의 문제를 논하고자 한다.<sup>1)</sup> 이러한 다차원적 공공성과 개념이 학문적 차원이나 실제적 차원에서 활용됨으로써 공공조직이 가지고 있는 독특한 특징인 조직의 목표수행에서 모순적이며

1) 공공성과(public performance)라는 용어는 Talbot(1999)에 의해서 사용되었다. 그는 투입, 과정, 산출, 결과라는 시스템적 관점과 BSC에서 제기한 조직과정에서의 다양한 요소 간에 상호관계를 볼 수 있는 공공조직의 다차원적 성과개념을 결합하여 공공서비스 수월성 모델(public service excellence model)을 제시한다. 그러나 그의 공공성과 모델은 성과요소에서 공공성에 대하여 비중 있게 고려하지 않았다.

갈등적인 복합적 가치들 사이(예를 들어 효율성과 공공성)의 성과를 균형적으로 이해할 수 있고, 공공조직의 목적에 따라 그 존재이유와 기능에 대한 정당한 평가를 할 수 있는 성과평가문화가 만들어질 수 있기 때문이다.

본 논문은 조직의 성과에 대하여 이러한 문제의식을 가지고 ‘공공조직의 학습조직적 특성과 조직성과’를 다루는 큰 연구과제의 한 부분으로서 성과부분에 관한 연구이다. 이에 따라 크게 두 가지 내용으로 구성된다. 전반부에서는 행정학에서 공공조직의 성과연구에 대한 기존의 불균형적 경향에 문제제기를 하면서 다차원적 성과개념으로 ‘공공성과(public performance)’모형을 도출하기 위한 이론적 논의를 다룬다. 후반부에서는 앞에서 제기된 다차원적 성과개념의 이론적 논의에 따라 본 연구의 주제인 공공조직의 학습조직적 특성과 성과를 분석하는 맥락에서 개발된 다차원적 ‘공공성과’ 모형을 제시하면서 측정지표들의 주요 개념들과 이론적 논거들을 설명한다.

## Ⅱ. 공공성과 모델의 다차원적 개념화를 위한 이론적 논의

### 1. 사회적 구성(a social construct)로서의 조직성과 개념화

공공조직의 성과개념은 초기에는 조직이론에서의 조직효과론(organizational effectiveness)에서 비롯되었다(Goodman et al, 1979). 그러나 1980년대 이후 신공공관리론이 주도하는 성과주의 중심의 정부개혁운동이 전 세계적으로 확산되면서 조직효과성 보다는 포괄적 의미로 조직성과라는 개념이 더 많이 쓰이고 있다(Rainy & Steinbaur, 1999; Radin, 2006).<sup>2)</sup> 일찍이 조직의 성과에 대하여 지속적인 연구를 해 온 Campbell은 다음과 같이 주장 한다

“하나의 조직을 효과적 또는 비효과적이라고 일률적으로 평가하는 것은 의미가 없다. 조직의 효과성은 하나가 아니다. 조직은 조직이 가지고 있는 다양한

2) 이에 따라 현재는 조직성과(organizational performance) 또는 조직효과성(organizational effectiveness)을 서로 바꾸어 가면서 같이 사용하고 있다.

측면에 따라서 효과적일 수도 있고 비효과적일 수도 있기 때문이다. 그리고 다양한 측면은 상호 독립적일 수 있다(Campbell, 1977: 18).”

그는 이러한 조직성과에 대한 이해의 다양성은 조직의 효과성의 개념화에서 하나의 보편적이고 객관적으로 평가할 수 있는 잣대가 있는 것이 아니라, 조직이론가들이나 연구자들 사이에 조직을 보는 주류적 관점에 따라 사회적으로 구성된 (socially constructed) 것이라고 주장한다. 이를 더 발전시키면, 조직의 성과란 조직에 관련된 이해관계자들이 조직에 대하여 어떤 가치들을 가지고 보느냐에 따라 달라진다고 할 수 있다. 이러한 관점은 조직성과에 대한 다차원적 개념화와 이를 정당화시키는 이론적 논쟁이 전제가 되어야 한다는 것을 의미한다.

사실 조직이론의 발전과정을 회고해 보면, 다차원적 조직성과 개념의 이론적 기초를 이미 제공해주고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>3)</sup> 그럼에도 불구하고, 조직효과성에 대한 논쟁은 하나의 합의에 이르지 않고 조직효과성이 무엇이나에 대한 개념적, 이론적 혼란이 지속되어 왔다(Cameron, 1978).

Scott을 비롯한 일부 학자들은 조직이론에서 조직효과성에 대한 다차원적 성격의 기원을 크게 세 가지 흐름으로 정리한다(Scott, 1977; Cameron, 1978 & 1986). 초기에는 합리적 목표설정이나 이에 이르는 합리적 의사결정과정을 조직의 성과로 본 합리적 체계모형(rational system model)으로 시작했다(Etzioni, 1964; Pfeffer, 1981). 조직성과를 조직의 내적 차원에 초점을 두어 조직의 구조나 과정이 조직의 목표달성을 위한 효과성에 적합하게 구조화 또는 설계되었는가에 초점을 두는 것이다.<sup>4)</sup> 두 번째 조직이론의 주류는 조직을 유기체적인 자연체계(natural system)로 보는 관점이다(Selznick, 1957; Etzioni, 1960; Perrow, 1970). 이 관점은 조직은 합리적인 목표를 달성할 수 있는 사회적 단위이기도 하지만, 유기체적인 생명처럼 자기 자신을 유지·관리하는 존재로 보는 것이다. 이러한 관점 내에서도 조직의 목적달성

3) 다차원적 조직성과 개념에 대한 문헌들은 Seashore & Yuchtman, 1967; Goodman et al., 1977; Scott, 1977; Cameron, 1978, 1981, & 1986; Cameron et al., 1983; Quinn & Rohrbaugh, 1981 & 1983; Boschken, 1994; Talbot, 1999; Rainey & Steinbauer, 1999; Boyne, 2002; Seldon & Sowa, 2004; Radin 2006 등을 참조.

4) 전통적 행정학적 관점인 POSDCORB 관점이나 Simon류의 합리적 의사결정론이 이러한 시각에 근거한다. 수단과 목적을 분리하여 조직을 목적을 달성하는 수단으로 보는 것이다. 조직의 합리적 목표설정과 자원활용에서의 효율성 극대화를 조직의 주요 성과로 인식하는 것이다.

과 유지관리를 위해 조직 내의 건강성을 중심으로 조직성과를 인식한 인간관계론에서 부터 조직과 환경과의 관계에서 환경에 적응, 대응하는 총체적 역량을 조직 성과로 본 생태학적 관점이 있다.<sup>5)</sup> 셋째로, 조직을 유기체로 보는 관점과 사회과학의 주류관점인 시스템모델과 결합되면서 조직을 개방체제(open system model)로 보는 시각이다. 이 관점에서는 조직의 성과가 나타나는 과정을 투입(input)→과정(process)→산출(output)→결과(outcome)라는 조직과 환경과의 상호작용에 초점을 두었다. 조직의 성과를 자연주의 모델처럼 환경과의 관계에서 조직의 생존(survival)·적응(adaptation)·유지(maintenance)로 본다.

합리적 모델과 달리 자연주의적 관점과 개방체제론적 관점은 조직의 효과성을 조직의 전략적 이해당사자들(strategic constituencies)의 이익과 요구들을 최소한으로 만족시키면서 생존하는 것으로 본다. 따라서 초기의 합리적 모델이 조직내적 성과에 초점을 두었다면, 이 관점은 조직내적 차원에서의 성과를 보려는 것에서 한 단계 더 나아가 환경과의 관계로서 조직외적인 성과에로 눈을 돌리기 시작하였다고 볼 수 있다.

이와 같이 조직을 다양하게 보는 다양한 이론적인 관점이 있었음에도 불구하고, 행정학에서 공공조직의 성과연구의 성과기준은 조직의 효율성이 그 중심에 있었다는 것은 매우 역설적이다.

그런 가운데, 일부 조직론자들 사이에서 조직성과의 다차원적 이해에 관심을 가졌다. 그 중에서 Quinn & Rohrbauch(1981 & 1983)은 기존의 조직효과성에 대한 연구들의 검토를 바탕으로 조직성과의 공간적 모델(spatial model)을 제시하면서 서로 갈등관계에 있는 세 가지 차원의 가치들을 찾아냈다. 앞의 세 가지 조직이론의 관점들의 통합을 시도해 본 것이다. 첫째 차원은 조직 내에 있는 조직구성원들 중심인가 아니면 조직 그 자체의 발전인가에 대한 갈등이다. 둘째 차원은 조직구조차원으로서 조직의 안정성과 유연성과의 갈등 구조이다. 세 번째 차원은 조직의 수단과 목적에 관한 것으로 조직의 과정에 초점을 두는 것과 조직의 최종결과에 초점을 두는 갈등관계이다. 이들은 이 세 가지 차원에서 강조하는 가치들은 서로 딜레마 관계에 있으며, 성과평가는 다양한 가치에 따라 성과가 다르기 때문에

5) 인관관계론으로는 Argyris, 1964; Bennis, 1966; Likert, 1967참조. 생태학적 과정으로는 Selznick, 1949; Etzioni, 1960; Perrow, 1970; Scott, 1977 참조.

연구자들이나 연구의 문제의식에 따른 가치들의 연합(value coalition)에 의해 결정된다고 주장한다. 따라서 균형된 성과평가를 위해서는 다차원적 성과 사이의 상호관계를 설명할 수 있는 이론적 분석틀이 필요하다고 주장한다.

Boshken은 공공조직의 성과를 분석하는데 있어서 다원적 이해당사자들의 관점을 고려해야 한다고 주장한다(Boshken, 1994). 그는 “공공조직은 성과에 대한 다양한 이해관계를 가진 복합적 구성원을 가진 존재”로 규정한다(Boschken, 1994: 309). 그러나 행정학에서는 효율성이나 효과성과 같이 하나의 기준 또는 몇 개로 통합된 지표에만 좁게 초점을 두어 왔다고 주장한다. 하나의 기준에만 초점을 두는 것은 오늘날 상호의존적인 다원주의 민주주의 사회에서는 부적절하다고 주장한다. 공공조직의 성과는 공공조직이 수행하는 과업들의 지속적인 결과들이라고 규정하면서, 한편으로는 시민들의 보편적 이익을 위해 일관성 있게 수행하면서 다른 한편으로는 다원주의 사회에서 다양한 이해관계자들의 개별적 이익들로 조화롭게 충족시켜야 한다고 주장한다. 기존의 성과연구는 성과와 시민들(constituencies)과 다양한 조직관점을 연계시키는데 실패했다고 보는 것이다. 이러한 조직외적 이해당사자 중심의 조직성과 관점은 다원주의 정치이론과 결합하여 개방체제모델의 관점에 근거하고 있다.

그러나 이러한 소수 학자들의 노력에도 불구하고, 행정학 분야에서 지배적인 성과기준은 효율성이 지배적이었다. 더 나아가서 다음에 논의하는 신공공관리론의 등장으로 행정학에서 그동안 소홀했던 조직성과에 대한 관심을 높이는 데에는 기여 했지만, 오히려 성과에 대한 개념을 좁게 보도록 만들었다.

최근에 조직성과에 대한 다차원성에 대한 관심이 조금씩 다시 부활하기 시작하고 있다. 최근에 Boyne, Seldon & Sowa도 Campbell의 주장에 동의하며 조직의 성과는 다차원적일 수밖에 없으며, 그 다차원적인 성격과 상호 관계에 대한 이론구축이 필요하다고 주장한다(Boyne, 2002; Seldon & Sowa, 2004). 오랫동안 조직성과를 연구해온 Brewer와 Seldon도 “조직성과는 사회적으로 구성된 현상(a socially constructed phenomenon)으로서 주관적이며, 복잡적이고 특히 공공부문에서는 측정하기가 어려운 것”으로 이해하고 있는 것이다(Brewer & Seldon, 2000: 688).

## 2. 신공공관리론의 성과주의의 한계와 다차원적 성과연구의 필요성

최근 신공공관리론의 영향으로 공공조직의 성과연구가 하나의 붐이 되고 있다. 신공공관리론의 성과 개념은 결과중심의 성과(result-based performance)에 초점을 두었다. 이때 성과의 의미로서 주로 민간부문에서 많이 사용하는 효율성(efficiency), 생산성(productivity), 고성능 조직(high performing organizations)을 강조하였다. 그리고 공공부문 또는 공공조직에 민간부문의 시장모델을 근간으로 한 경쟁, 재량, 책임이라는 관리적 차원의 혁신을 적용하면 공공조직도 과거보다 더 높은 성과를 얻을 수 있다는 가정에 근거하고 있다(Kerney & Berman, 1999; Heinrich & Lynn, 2000; Ingraham, et al. 2003; Boyne et al., 2006). 즉, 신공공관리론은 효율성에 근거한 효과성으로서의 성과를 강조한 것이다.

이러한 결과중심적 성과주의의 배경에는 2차 대전 이후 급속히 성장한 공공부문과 복지국가의 재정위기의 결과로 정부의 비효율성과 정부에 대한 불신이 있었다. 이에 따라 정부개혁의 주요 추진방향은 정부예산을 줄이고, 규제완화와 민영화를 추진하며, 정부관료제의 효율성과 효과성을 높이기 위하여 관리과정에 시장과 같은 경쟁을 유도하는 결과중심의 성과관리기법들을 도입하는 것들이었다(Pollit & Bouckaert, 2000). 이러한 성과측정과 성과관리시스템은 오늘날 대부분의 공공조직에서 적용하는 주류적 관리철학이 되어 왔다(OECD, 2000; Pollit & Bouckaert, 2000).

그러나 신공공관리론에서 제시한 성과관리운동은 본 연구에서 제시하는 다차원적 성과연구가 가야하는 방향과 다른 방향으로 진행되었다. 물론 신공공관리론에 근거한 성과주의 도입은 긍정적인 측면도 많았다(Ingrham et al. 2000; Boyne et al., 2006). 전형적인 수동적 관료제 문화에서 조직구성원에게 성과에 대한 문제의식을 분명하게 하고, 성과에 따른 인센티브를 제공함으로써, 조직에 활력을 불어넣었다. 그리고 관리주의가 성과를 변화시킨다는 중요한 인식도 낳았다. 일의 진행과정과 성과를 객관적으로 측정하면서 주요 이해당사자들인 정치인, 행정관리자, 시민들의 정책과정과 성과에 대한 관심과 행정의 투명성을 높였다. 그러나 신공공관리론의 성과주의는 여전히 전통적 관리주의에서 나오는 관리자 중심의 성과관리였다. 차이가 있다면, 보다 명확하고 측정 가능한 지표개발을 통한 목표설

성과 이에 상응하는 성과관리로 개선된 것이다.

신공공관리론의 비판자들은 이러한 성과관리주의 운동은 오히려 복잡하고 본질적인 의미의 성과를 평가절하하고 조직과 성과 간의 복잡한 관계를 이해하는데 걸림돌이 되는 성과관리주의의 역설(paradoxes of performance management)을 낳았다고 주장한다(Bouckaert & Peters, 2002; Thiel & Leeuw, 2002; Hood & Peters, 2004; Radin, 2006). 지나친 성과측정 및 결과중심의 성과관리는 오히려 공공조직의 성과 연구의 진정한 발전에 저해가 될 수 있다는 것이다. 신공공관리론의 역설의 내용을 정리하면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

첫째로, 성과관리 중요성에도 불구하고, 지나친 성과관리의 강조는 의도하지 않은 역설을 만들어 냈다고 주장한다. 성과관리에 의해 만들어진 성과의 보고내용과 실제의 성과는 차이가 날 수밖에 없고, 따라서 기대와는 달리 많은 성과보고서에서의 성과내용은 성과에 대한 정확한 정보를 주지 못한다는 것이다. 형식적인 차원의 성과와 실제의 관찰되지 않는 차원의 성과와의 괴리로 인해 오히려 성과의 정확한 정보를 얻고 관리하는데 비용이 매우 클 수밖에 없다고 주장한다. 또한 성과주의의 관리는 낮은 수준의 조직관리에서는 어느 정도 잘 적용될 수 있지만, 높은 수준의 정책결정과정에서는 적용하기 쉽지 않다.

성과보고와 실제성과와의 괴리가 나타날 수밖에 없는 이유는 정책 또는 프로그램의 목표는 원래 본질적으로 불분명한 경향이 많고 복합적이며 갈등적인 경우가 많은데 성과관리기법으로 인해 어떻게든 객관적으로 계량화된 수치로 목표와 성과를 제시해야 하기 때문이다. 성과지표화를 통한 지속적인 성과과정의 모니터링과 효율성에 대한 지나친 강조와 결과적으로 어쩔 수 없이 만들어낸 성과지표들은 역기능을 낳는다. 목표들은 본질적으로 중립적이지 않고, 정치인들 사이, 또는 정치인과 관료사이에 경쟁적이거나 갈등관계를 가질 수밖에 없다. 따라서 정책목표의 모호성은 효율성이나 효과성을 객관적으로 평가하는 것을 어렵게 만든다.

둘째로, 신공공관리론에서 추진하는 성과관리측정에 대한 지나친 강조는 기관이나 조직구성원들로 하여금 의도적으로 성과관리에 사보타지를 하도록 유도한

6) 본 연구팀이 다양한 준정부조직의 구성원들과 인터뷰를 해 본 결과, 우리의 공공조직에서도 탐·다운식 성과관리가 시작됨에 따라 아래와 같은 성과관리의 역설들이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

다고 주장한다. 예를 들어, ①성과를 제대로 보고하고 관리 하지 않는다, ②성과지표가 잘못 이해되거나 잘못 대표될 수 있다(perverse learning), ③가시적인 성과를 낼 수 있는 것만을 목표로 내세우거나 지표화 한다(tunnel effect), ④장기적이고 무형적이며 정말로 중요한 정책목표는 사장되기 쉽다, ⑤단기적인 목표(myopia)만을 내세우거나 가장 효율적인 성과만을 지표화한다,<sup>7)</sup> ⑥쉽게 서비스할 수 있는 고객에게만 선택적으로 서비스를 제공한다(cream skimming), ⑦성과에 따른 보상이 지나치게 강조되면 좋은 성과에 대한 더 많은 보상으로 더 많은 자원이 할당되어 분배적 효율성(allocative efficiency)과 배치될 수 있다는 점들이다.

이와 다른 차원에서 Radin은 신공공관리론의 성과지상주의가 가져온 세 가지 역설을 제시한다(Radin, 2006). 첫째로, 모호한 레토릭이 공식적 과정으로 전환하여 측정할 수 없는 것을 측정하도록 하는 결과를 가져온다는 것이다. 둘째로, 신공공관리론이 공무원과 전문가에 대하여 비판적인 입장을 취하면서도 결국은 그들에게 의존할 수밖에 없는 현실이라는 것이다. 셋째로, 효율성 한 가지 가치를 집중적으로 강조함으로써, 공공성에 포함되는 다양한 가치들과의 갈등관계를 이해하지 못할 뿐만 아니라 해결 대안을 내놓지 못한다는 것이다.

이러한 역설의 이유로 Radin은 신공공관리론의 철학적, 이론적 기초가 여전히 행정학에서 정치나 규범적 연구를 배제하는 전통적인 정치-행정 이론론의 유산에 큰 영향을 받았고, 공공조직과 사적조직과 근본적인 차이가 없다는 일반화접근(generic approach)과 같은 맥락에 있기 때문이라고 주장한다. 따라서 신공공관리론의 관리주의는 정치적 논쟁을 배제하고 민간부분에 효과적인 성과관리기법들이 공공부문에서도 문제없이 적용될 수 있다는 가설을 그대로 받아들이고 있는 것이다. 그는 이러한 “한 가지 기준 적용(one-size fits all) 전략”은 공공조직이 가지고 있는 프로그램의 본질로부터 관리적 활동을 분리시키는 결과를 초래하며 정책이나 프로그램의 본질적 결과, 즉 공공성에 대하여는 거의 초점을 두지 않는다고 주장한다(Radin, 2006: 37)

결과적으로 신공공관리론은 효율성을 중심으로 한 단차원적인 성과연구에 초점을 두었기 때문에 성과연구에 대한 붐을 일으켰으나 역으로 성과연구에서 성과

7) 예를 들어, 고용촉진정책에서 단기적인 고용성과와 장기적인 고용안정화성과가 다를 수 있다 (Heinrich, 1999).

의 다차원적이며 성과간의 균형된 연구가 더욱 필요하다는 성과연구의 역설을 만들어 낸 것이다.

### 3. 다차원적 성과관리 기법으로서 Balanced Score Card(BSC) 관점의 등장과 한계

Talbot는 1990년대를 전후로 하여 공공조직의 성과를 높이기 위해 발전된 관리 기법들의 추세를 ①더욱 정교해진 재정 모델, ②비교/벤치마킹 모델, ③품질 중심 모델(quality models), ④통합적 모델(holistic model)로 정리하였다(Talbot, 1999: 20). 특히 신공공관리론의 부상은 공공조직의 성과평가에도 민간부분에서 발전된 조직성과기법들을 적용하는 것을 일반화시켰다. 다른 한편으로 민간부분에서도 조직성과에 관한 대부분의 연구들이 기업의 재정적 성과에 치중해 왔다는 비판이 제기되면서 관리자들과의 입장에서 조직을 혁신하고 역량을 동원하는데 도움이 될 수 있는 보다 통합적 성과모델을 원하게 되었다. 이에 대응하여 나타난 것이 조직의 성과를 다차원적이면서 통합적으로 이해할 수 있는 BSC(Balanced Score Card) 모델이다(Kaplan & Norton, 1992). BSC 관점을 제시한 Kaplan과 Norton도 한 가지 기준에 의존한 조직성과의 평가는 조직의 효과성에 대하여 잘못된 결론을 내리게 된다고 주장한다. 이 BSC 모델은 4가지 관점에서 조직의 성과를 종합적으로 평가할 수 있도록 고안되었다. ①재정적 관점, ②고객의 관점, ③조직내부과정, ④조직의 학습과 성장의 관점이다. BSC 모델은 앞에서 제기되었던 다양한 조직이론의 관점들이 종합된 모델이라고 할 수 있다. 조직 내적인 차원에서 재정, 내부관리문제, 그리고 구성원들의 학습과 성장을 주요 성과로 인식하였고, 조직 외적인 차원에서 중요한 이해관계당사자인 고객의 관점에서 조직의 성과를 파악하는 통합모델을 제시한 것이다. BSC는 기존의 TQM, 모범사례의 벤치마킹의 기법과 같이 재정적 성과와 비재정적 성과를 동시에 봄으로써 조직의 성과 간의 관계를 균형적으로 바라보고, 관리적 관점에서 조직의 문제를 통합적으로 이해할 수 있게 해줄 뿐만 아니라 성과간의 상호 갈등관계도 이해하는 것을 가능하게 해주는 장점이 있다. 이에 따라 서구에서는 BSC 모델이 민간 기업뿐만 아니라 비영리조직을 포함하는 공공조직에 두루 적용되기 시작하였다.

우리는 지난 정부에서부터 성과주의 행정개혁을 통해 우리의 공공조직에도 전면적으로 도입되어 지금은 대부분의 공공조직들에서 자신의 조직적 특성에 맞는 BSC를 개발해 적용시키고 있다. 그러나 이 관점은 신공공관리론과 같은 맥락에 있는 관리자 중심의 성과평가 모델이다. 고객의 관점으로서 외부 이해당사자의 관점을 중요한 성과평가차원으로 제시하고 있지만, 이 역시 관리자 중심의 해석을 위한 것이며, 보다 시민의 입장에서 조직 외의 이해당사자들의 관점에서 성과를 분석하지 않는다. 그리고 BSC의 특징 역시 성과측정을 위해 조직구성원 중심의 성과목표를 제시하고 계량화된 지표를 중심으로 관리하기 때문에 앞에서 제시한 성과관리주의의 역설의 함정을 가지고 있다.<sup>8)</sup>

#### 4. 공공조직의 중요한 성과차원로서 공공성의 등장

최근 학계에서 공공조직의 성과와 관련하여 공공성(publicness), 민주적 책임성(democratic accountability), 민주적 거버넌스(democratic governance), 또는 민주적 성과(democratic performance)라는 개념들이 자주 논의되고 있다(Behn, 2001; Beetham, 2004; de Leon & de Leon, 2002; Erkkila, 2007; Haque, 2001; Kljin and Skelcher, 2007; Mathur and Skelcher, 2007; Romzek, 2000; Sorensen, 2002).

그동안 행정과 민주적 가치에 대한 논의가 전혀 없었던 것은 아니다. 1950년대 이후 관리주의와 실증주의가 지배하기 전에 Appleby, Mosher, Waldo 등 고전적 행정학자들은 행정의 민주성을 강조하였다. 1960년대 이후 관리주의와 실증주의의 지배에 대한 대응으로 물론 일부 진보적 자유주의 행정학자들이 1968년 Minnbrook에서 신행정학을 주창하면서 행정의 민주적 가치의 실현으로서 형평성을 강조하였다(Frederickson, 1971). 이를 잇는 학자들이 다시 1982년에 Blacksburg 선언(Blacksburg Manifesto)을 통해서 행정의 민주적 가치실현과 민주적 책임성을 강조하였다(Wamsely & Wolf, 1991). 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, 1980년대 이후 신자유주의 물결의 영향을 받은 공공부문의 개혁방향으로서 신공공관리론이 부상하면서 결과중심의 효과성을 강조한 성과주의가 정부개혁의 지배적인 패러

8) 인터뷰 결과 우리의 준정부조직의 구성원들은 BSC에 대하여 한편으로는 목표와 성과관리에 유용한 도구이지만 다른 한편으로는 목표와 성과의 계량화에 대하여서는 회의를 표시하고 있다.

다임으로 정착하게 되었던 것이다.

지금까지 지배적인 신공공관리론에 대응하여 포괄적으로 공공성이라는 주제로 등장하게 된 배경에는 크게 세 가지 환경의 변화가 있었다.

첫째는 그동안 신공공관리론이 지나치게 시장주의적 가치들을 가지고 관리주의 개혁에 초점을 둔 것에 대한 비판으로 공공성의 중요성이 다시 인식되기 시작한 것이다. 관리주의 성과의 강조는 다른 한편으로 민주주의가 강조하는 시민적 권리와 공공성의 확보에 한계를 보였다는 강한 비판들이 제기되고 있다(Suleiman, 2003). 그리고 앞에서 신공공관리론의 성과주의 역설들이 보여주듯이, 민간부문의 경영원리를 공공부문에 도입하여 성과를 높여보고자 하였으나, 민주주의적 정치원리와 공공조직이 가지고 있는 고유한 특징들 때문에 의도하지 않았던 부작용들이 나타났기 때문이다. 이제는 조직 및 프로그램들의 성과에 있어서도 효율성과 효과성이라는 관리적 차원의 성과도 필요하지만, 효율성을 희생하더라도 민주적 책임성(democratic accountability)이라는 개념으로 공공프로그램을 수행하는 다양한 민주적 가치실현 또는 서비스 제공에서의 차별이 없는 공정성 등 공공성을 공공조직의 정당한 성과로서 평가하는 것도 필요하다는 것이다.

둘째로, 민주화의 제3의 물결(the third wave of democratization)이다. 1980년대 이후 동구 공산권이 붕괴되고 자유민주주의로 체제를 전환하고, 또한 제3세계의 권위주의 국가들이 민주화를 이루면서, 세계화와 함께 커다란 사회적 변동으로서 민주화가 진행되고 있다. 이러한 민주화 물결은 이미 성숙된 민주주의 국가들을 비롯하여 전반적인 민주주의가 어떤 방향으로 변화할 것인가에 대한 관심을 증대시키면서 단순히 정기적인 선거가 이루어지는 형식적인 민주주의 수준이 아니라, 시민들의 삶의 질적 수준과 민주적 가치들이 실질적으로 실현되는 민주주의 질(the quality of democracy)에 대한 논의들이 시작되었다(Diamond & Molino, 2004). 이에 따라 행정학계에서도 행정과 민주주의에 대한 관심이 증가하기 시작하였다. 다양한 민주주의 제도와 문화가 공공성 성과에 어떤 영향을 미치는가, 즉 민주주의의 질과 공공조직의 공공성과와의 상호 관계를 이해할 필요가 있다는 것이다(Skelcher, 2006). 특히 세계화 현상에 따라 한편으로는 국가역할이 축소되면서 다른 한편으로는 NPO와 NGO로 대표되는 시민사회의 성장 그리고 정부의 집행기능을 독립기관화 하는 준정부조직들이 성장함에 따라 국가기능들이 공동화

(hollowing out)되는 현상이 나타났다. 이에 따라 성과주의가 강조된 독립기관화된 준정부조직들의 민주적 책임성과 거버넌스의 문제가 중요해졌다. 또한 시장의 공적인 책임을 비롯하여 정부와 다양한 시민사회 조직들 간의 민주적 거버넌스 등이 중요한 정책이슈로 등장한 것이다. 따라서 환경변화에 따라 정부정책 및 다양한 형태로 성장하는 공공조직에서 제공하는 공공서비스들의 공공성 확보문제가 중요한 이슈로 등장하게 되었다.

셋째로, 이러한 신공공관리론의 비판, 민주화 물결에 따른 정부의 민주적 책임성과 공공성에 대한 관심이 증가함에 따라 이를 포괄적으로 대체하는 개념으로서 정부의 질(the quality of government) 또는 좋은 거버넌스(good governance)라는 용어들을 사용하면서 이를 구체적으로 개념화하고 측정하는 연구들이 증가하고 있다(Rothstein & Teorell, 2008; Holmbeg, Rothstein, & Nasiritousi, 2009). World Bank나 일부 학자들은 정부의 질에 대한 개념화와 평가하는 기준으로서 법의 지배, 반부패, 민주주의의 수준 등이 정부정책들의 정책결과(policy outcome)로서 경제성장, 건강, 환경, 사회정책 등을 통하여 국민들의 삶의 질에 미친다는 가정에서 출발한다.<sup>9)</sup> 그런 가운데 공공성과 관련하여 정책결과들이 궁극적으로 민주적 가치인 자유와 평등을 증대시키고, 시민들의 기본권리 보호를 모든 시민에게 동등한 대우(equal treatment of citizens)를 하는 것이 정부의 질의 핵심으로 보고 있다. Rothstein과 Teorell은 보다 독특하게 정부의 질을 평가하는 가장 중요한 조건으로서 '공공조직이 시민들에게 공권력을 행사할 때, 특정 집단에게 특혜를 주지 않는 공권력 행사의 불편부당성(impartiality)을 확보하는 것'이라고 주장한다. 즉 이러한 정부의 질의 조건은 포괄적 의미에서 공공성의 증대를 의미한다(Rothstein & Teorell, 2008).

정부의 종합적인 성과개념으로서 '정부의 질'의 개념은 그 의미가 크다. 지금까지 정부차원의 성과는 관리적 차원에서 예산의 효율성, 인적자원관리의 효율성, 그리고 정책적 차원에서는 GDP의 성장과 같은 경제적 성과중심이었다. 그러나 정부의 질을 개념화하려는 변화들은 공공성 성과에 대한 중요성을 포함하여 공공조직의 성과에서의 다차원적 성과기준의 필요성의 문제를 제기하고 있는 것이다.

9) 앞으로 정부의 질(the quality of government)에 대한 개념화와 측정에 대한 지속적 논쟁이 필요하다.

## 5. 다차원적 성과모델로서 공공성과(public performance) 모델의 분석 틀

지금까지 조직성과에 대한 기존의 연구들이 다차원적 개념화로 어떻게 진화했는지를 검토해보았다. 조직의 성과에 대한 이해는 성과요인과 성과와의 관계에서 어떤 문제의식과 이론적 시각을 가지고 출발하는가가 중요하다. 효율성에 근거한 조직성과만이 지상과제적인 기준이 아니다. 조직과 환경과의 관계에서 조직의 생존의 문제, 조직과 이해당사자 간의 관계 등에서 나오는 성과의 내용과 기준이 다양할 수 있다는 것이다. 따라서 여기에서는 조직성과에 대한 다양한 이론적 관점과 인식은 한 사회의 지배적인 사회관계와 가치에 따라 사회적으로 구성된다는 구성주의 관점을 받아들인다. 그런데 이러한 구성주의적 관점은 모든 것을 상대적으로 만든다는 비판이 가능하다. 따라서 성과기준의 선택을 위한 논쟁은 그 사회의 지배적인 담론이 어떤 차원의 조직의 성과를 강조하는가 그리고 그 성과개념에서 모순과 문제점은 무엇인가에서 시작된다.

**이러한 성과에 대한 구성주의적 관점에서 한 단계 더 나아가 다차원적 성과모델이 필요한 또 하나의 중요한 관점은 다양한 성과차원들 간의 상호관계성을 설명할 수 있는 분석 틀이 필요하다는 것이다.** 이런 맥락에서 초기의 다차원성과 모델에 대한 논쟁과 최근 Seldon과 Sowa가 제시한 다차원적 성과분석틀은 중요한 출발점을 제공해 준다(Goodman et al, 1977; Scott, 1977; Cameron, 1986; Seldon & Sowa, 2004). Seldon과 Sowa는 기존의 다차원적 성과개념들은 일반적으로 특정한 이론적 관점이나 가설에 따라 자의적으로 다차원적 성과차원을 설정해 왔다고 주장한다. 그러나 더 중요한 것은 이러한 다양한 차원의 성과가 나타나는 공통적인 과정적 관점, 즉 시스템적 관점에서에 대한 인식이 조직의 개별 성과차원들 사이에 상호계층적인 인과관계를 설정할 필요성이다. 이에 따라 Seldon과 Sowa는 지금까지 제시된 성과의 다차원적 구조를 재구성해 보면, 조직성과는 크게 조직의 관리적 차원(management)의 성과와 조직이 운영하는 프로그램(program)의 차원의 성과로 나눌 수 있다고 주장한다(Seldon & Sowa, 2004: 398).<sup>10)</sup>

10) Brewer & Kim 은 이러한 조직의 내외적인 차원에서 분류를 하여 조직내적 성과와 조직외적 성과로 분류하였다. 이러한 분류방식은 암암리에 관리적 차원의 성과와 프로그램차원의 성과 구별을 인식하고 있는 듯 하다. 그러나 이들은 조직내적 성과와 조직외적 성과가 무엇인지에 대하여 구체적으로 개념화를 시도하지 않았다.

그리고 다시 관리적 차원과 프로그램의 두 차원을 Scott(1977)의 조직효과성 이론적 체계를 적용하여 다시 ①과정(process)과 구조(structure), ②결과(outcomes)라는 두 개의 하위 차원으로 나눈다(<그림 1> 참조). 여기서 과정과 구조란 조직 또는 프로그램이 어떻게 작동하는가에 관한 것이고, 결과(outcomes)는 관리와 프로그램의 활동들이 일으킨 결과에 관한 것이다. Seldon과 Sowa는 이를 단순화된 개념으로 바꾸어 관리역량(management capacity)과 프로그램 역량(program capacity)으로 개념화하고 있다.

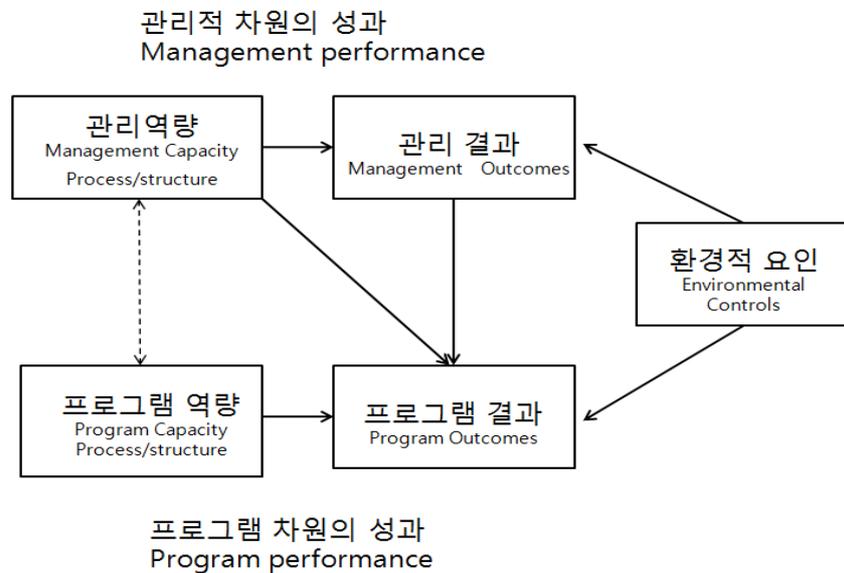
조직의 성과는 단순히 조직이 운영하는 프로그램이나 조직이 제공하는 서비스의 결과이기도 하지만, 기존의 조직성과 연구를 검토해 본 바와 같이, 조직 내적 차원도 중요한 성과영역이다. 그리고 프로그램 차원의 성과는 조직의 관리구조, 그것들의 작동방식, 그리고 조직의 핵심자원인 인적자원들에 의해 영향을 받는다. 즉 조직의 관리역량과 그 결과인 관리적 효과성은 조직의 지속가능성 및 개선뿐만 아니라 프로그램의 효과성 및 성장의 기초가 된다. 조직 내의 관리적 효과성(성과)을 높이면, 프로그램의 성과를 더 좋게 할 수도 있을 것이다(Seldon & Sowa, 2004: 398). 그러나 조직 내의 관리적 효과성이 반드시 프로그램의 효과성을 높이는 것은 아니다.

이와 같이 조직의 성과를 관리적 차원과 프로그램의 차원으로 나누는 것은 이론적으로 두 가지 차원이 서로 다른 결과를 가져올 수 있고, 또 상호간에 인과관계가 있을 수 있다는 가정 때문이다. 왜냐하면 개별 성과차원들의 속성이 다를 수 있기 때문이다. 앞의 초기 조직이론의 검토에서 살펴보았듯이, 조직의 성과(효과성)는 조직의 산출물 또는 환경에 미치는 결과이기도 하지만, 다양한 조직개입 또는 혁신을 통하여 나타나는 조직 내적 과정과 결과도 중요한 조직의 성과이다. 그리고 관리적 차원과 프로그램차원은 서로 계층적 또는 인과적 관계를 가질 수 있다. 특히 휴먼서비스 조직이 이러한 조직내적 성과가 프로그램 차원의 성과를 높이는 데 큰 영향을 받는다.

Seldon과 Sowa의 모델은 관리 차원의 구조와 과정(관리역량)과 프로그램 차원의 구조와 과정(프로그램 역량)이 조직 내에서 조직의 관리시스템과 인적자원의 역량을 서로 구별하고 있다. 그러나 이들은 실제로 관리차원과 프로그램차원에서의 구조와 과정(역량)은 같은 조직을 공유하고 있기 때문에 이들 간의 역량에서의 중

첩의 문제와 상호 관계는 고려하지 않았다. 프로그램의 역량의 구성요소인 프로그램의 내용과 구조는 반드시 이들 집행조직에서 결정되지 않는다. 그럼에도 불구하고, 집행기관은 실제로 재량의 범위가 넓기 때문에 프로그램의 운영은 관리적 역량의 중요한 함수가 된다는 점을 주의해야 한다. 따라서 Seldon과 Sowa 모델을 출발점으로 지속적인 수정과 발전이 필요하다. 이러한 개념을 Seldon과 Sowa의 그림을 인용하면 <그림 1>와 같다.

<그림 1> 다차원적 성과 모델의 기본 모형

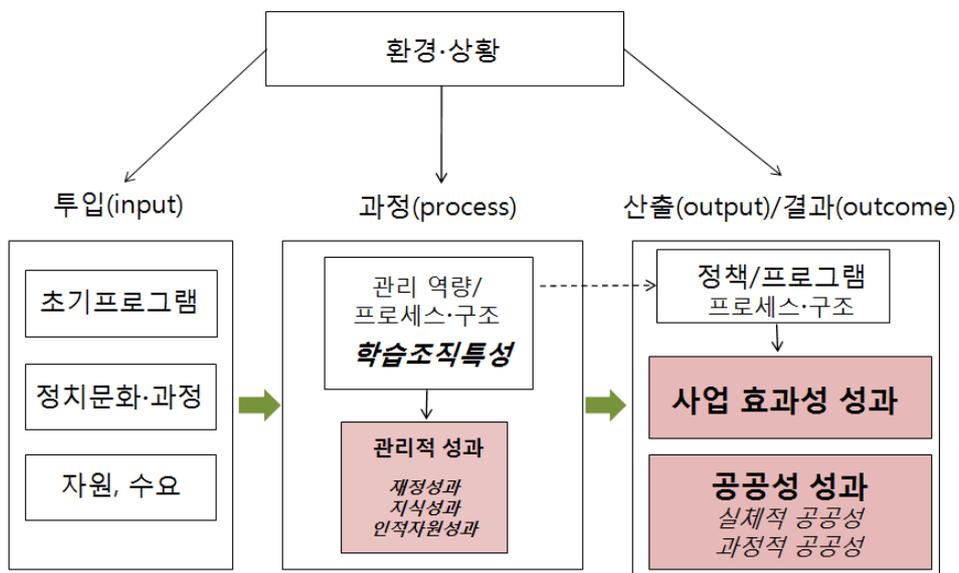


주) Seldon & Sowa, 2004. p.400.에서 수정.

이러한 계층적 다차원의 기본 모형을 가지고 본 연구는 학습조직적 특성과 조직의 다차원적 성과를 분석한다. 학습조직적 특성은 이 모델에 적용하면 관리역량에 해당되며 성과요인으로서 독립변수로 작용한다. 준정부조직의 학습조직적 특성이 관리적 차원의 관리적 성과와 프로그램 차원의 성과에 영향을 미치는 것으로 가정한다. 본 연구에서는 프로그램의 결과로서 사업효과성 성과와 그동안 소홀해 왔던 공공성 성과를 포함시킨다. 따라서 성과차원을 크게 나누면 ①관리적 차원, ② 사업효과성 차원, ③공공성 차원으로 크게 세 가지 차원으로 나누어

진다. 여기서는 이 세 가지 차원에 하위 성과로서 어떤 구성요소가 있으며, 그 개념과 이론적 논거를 간략하게 정리해 본다. <그림 2>은 앞에서 Seldon & Sowa의 다차원적 성과모형의 기본 틀을 적용하여 본 연구의 학습조직연구의 맥락에 맞게 발전시킨 것이다.

<그림 2> 다차원적 공공성과(public performance) 모델



이에 따르는 다차원적 성과모형은 다음 장에서 자세히 설명한다. 그리고 이러한 다차원적 분석틀은 연구자의 문제의식과 이론적 관점에 따라 체계적으로 성과 분석 틀을 만드는데 활용될 수 있을 것이다.

## 6. 측정의 문제: 주관적 측정 vs 객관적 측정

다음의 문제는 이러한 다차원적 성과개념들을 어떻게 측정할 것인가이다. 이는 성과연구에서 또 하나의 중요한 영역이다. 본 논문은 측정의 수단에 관한 것이 아니기 때문에 이에 대한 자세한 논의는 하지 않는다. 측정의 문제는 별도로 심층적인 논의가 필요하므로 여기서는 간단하게 주관적 측정과 객관적 측정과의 관계에

대하여 논의한다. 본 학습조직의 특성과 성과에 대한 연구에서는 성과측정을 조직구성원의 주관적 인식을 통한 성과측정을 하기 때문이다.

공공조직의 성과에 대하여 객관적 측정과 주관적 측정 간의 장단점에 대한 논쟁이 많다. 일반적으로 보다 과학적인 성과측정을 위해서는 객관적인 지표에 의한 측정이 더 정확할 것이라는 가정을 쉽게 할 수 있다. 그러나 조직의 성과를 측정하는데 있어서 객관적 측정지표가 반드시 정확하다고 할 수는 없다는 것이 최근 측정에 대한 연구에서 제기되고 있다(Boyne et al, 2006; OECD, 2009; Brewer & Seldon, 2000). 객관적, 주관적 측정 모두 장단점이 있는 것이다.

본 연구의 측정의 문제와 관련하여 두 가지를 논의하고자 한다. 첫째로, 공공조직의 성과를 측정하는데 있어서 본 연구에서 제시한 다차원적 성격의 측정지표들을 모두 객관적으로 측정할 수 없다. 중요한 개념에 있어서 객관적으로 지표화하기 어려운 것들이 많다. 따라서 더욱 정교한 측정이 되기 위해서는 Q-Methodology와 같은 심층적인 질적 방법들이 필요하다.

둘째로, 주관적 인식측정도 객관적 측정 못지않게 중요한 측정수단이 될 수 있다는 것이다. Brewer와 Seldon은 자신들의 조직성과 연구에서 조직구성원들의 주관적 평가를 가지고 성과를 측정하였다(Brewer & Seldon, 2000). 이들은 조직심리학의 이론을 적용하면서 조직과 조직의 개인들은 상호의존적이라는 가정이 상당히 타당성을 인정받고 있다는 것이다. 그리고 조직성과가 사회적으로 구성된 것이라고 한다면, 객관적 지표의 개발 또한 사회적 구성물이라는 해석이 가능하다. 예를 들어, 우리가 일반적으로 객관적 지표라고 간주하는 GDP 또한 특정 시대에 특정 권위에 의해 사회적으로 구성된 것이다(OECD, 2009). Andrew, Boyne, Walker는 조직성과연구들의 측정문제들을 검증하면서 우리가 많이 생각하는 객관적 지표도 궁극적으로는 사실적(factual)인 것이 아니라 인지적(perceptual)인 것이라고 주장한다. 그리고 많은 경험적 연구들이 주관적 측정이 객관적 측정의 수준을 상당히 잘 반영하고 있음을 보여주고 있다(Andrew, Boyne, & Walker, 2006). 중요한 것은 연구자의 의도에 따라 현실적으로 그에 상응하는 지표 및 측정도구의 개발이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 학습조직의 특성을 측정하는 도구 중 가장 많이 활용되는 측정 도구인 DLOQ(Dimensions of Learning Organization Questionnaires)를 사용하였다.

DLOQ는 조직구성원의 주관적 인식(6점 척도)을 통해 측정하도록 설계되어 있기 때문에 본 연구도 학습조직의 측정도구와 성과를 일관성 있게 측정하기 위하여 조직구성원이 인식하는 성과를 측정하였다.<sup>11)</sup> 중요한 것은 연구의 주제의 특성에 따라 주관적 측정지표나 객관적 측정의 선택은 다양할 수 있다는 것이다. 다음에서 제시하는 공공성과 모델의 측정지표는 주관적 인식을 사용하여 측정하도록 설계되었다.

### Ⅲ. 공공조직의 다차원적 성과모델로서 공공성과 (public performance) 모델: 구성과 의미

앞에서 기존의 공공조직의 성과 개념과 연구들의 문제점들을 지적하고 공공성을 포함하는 다차원적 공공성과 모델의 필요성과 그 이론적 논거들을 논의했다. 이와 같은 다차원적 성과개념의 이론적 모형은 개별 연구의 문제의식과 이론적 관점에 따라 응용, 수정될 수 있는 다차원적 성과모델의 기본형이라고 할 수 있다.

여기서는 앞에서 논의한 다차원적 성과분석틀을 응용하여 본 연구의 모체 연구인 공공조직의 학습조직적 특성과 성과라는 연구주제에 기초하여 만들어진 다차원적 공공성과 모델을 제시하고 그 개념적, 이론적 논거들을 설명한다. 따라서 여기서의 모델은 본 연구의 학습조직적 모델에 구체적으로 적용되는 다차원적 성과 모델이 되는 것이고, 앞에서 제시된 일반화된 다차원적 이론적 논거에 의거하여 개별 연구의 조직혁신이나 정책변화에 대한 문제의식과 이론적 특성에 따라 수정된 다양한 다차원적 성과모델이 나올 수 있다.

#### 1. 관리적 차원의 성과

여기서 관리적 성과는 학습조직적 특성을 가진 조직의 구조와 과정, 즉 학습조

11) 설문조사에는 10개의 준정부조직(공기업 1개, 준시장형 공기업 1개, 위탁집행형 준정부기관 6개, 기금관리형 준정부기관 2개)의 직원들이 표본으로 추출되었다. 전체 배포된 설문지는 580부였으나 총 555부가 회수되어 95.68%의 회수율을 기록하였다.

직적 역량의 결과로 이해한다. 그동안 지배적인 성과기준은 효율성을 강조하는 재정성과 중심이었다. 신공공관리론에서의 관리혁신은 주로 성과주의 예산과 회계기법을 통한 재정성과를 관리적 성과로 간주하는 경향이 강했다. 본 연구에서의 이론적 가정은 준정부조직들이 가지고 있는 학습조직적 특성과 수준이 독립변수가 된다. 따라서 기본적 관리적 성과로 인식되고 있는 재정성과 외에 학습조직적 특성이 추구하는 관리적 성과 차원으로서 지식성과와 인적자원 성과를 선택하였다.<sup>12)</sup> 따라서 관리적 차원 성과의 하위차원의 성과로서 ①재정성과, ②지식성과, ③인적자원성과를 제시한다.

본 연구에서 제기하는 중요한 가설은 관리적 성과의 하위 성과들 간에 상호관계가 있다는 것이고, 또한 관리적 차원의 성과들은 프로그램 차원의 성과들에게도 영향을 미칠 수 있다는 것이다.<sup>13)</sup>

#### 1) 재정성과

재정성과는 기존의 연구들이 사용한 전통적인 성과개념으로서 효율성의 대표적인 성과개념이다. 민간 기업의 경우는 그 목표가 단순하고 기능상 효율성을 측정할 수 있는 객관적 지표의 설정도 가능하다. 이윤의 증대, 매출의 증대, 투자자본 대 수입 등 다양한 현실적으로 측정 가능한 지표들이 있다. 그러나 공공조직은 기업조직과 달리 재정적 차원에서 투입과 산출 차원의 계량적 측정이 어렵다. 공공조직의 궁극적인 성과는 이윤이 목적이 아니라 사업에 대한 효과성을 증대시키거나 장기적으로 시민들의 복지 또는 삶의 질과 같은 공공성을 높이는 것이다. 따라서 재정적 효율성으로서 지출로서 볼 수 있는 산출이나 특히 프로그램의 결과(outcomes)에 대한 금전적 가치를 추정하기가 매우 어렵다. 그리고 제도적 차원에서 예산운영의 경직성은 더욱 재정성과를 가시적으로 내는 것을 어렵게 할 수도 있다. 더 나아가서 준정부조직들은 기업과 같은 기능을 하는 공기업에서부터 재정적으로 측정할 수 없는 서비스나 인프라 제공과 또는 무형적 규제 등 다양하다.

12) 기존의 학습조직 연구들은 학습조직의 성과로서 지식성과와 재정성과를 강조하였다(Marsick & Watkins, 1999 & 2003; Yang, Marsick, & Watkins, 2004).

13) 여기에서는 이러한 가설들의 검증을 제시하지 않는다. 다른 독립된 논문들에서 이러한 가설들이 구체적으로 다루어질 것이다.

이러한 제약 속에서 공공조직에서는 아래와 같은 네 가지 차원에서 재정적 성과를 평가할 수 있을 것으로 보인다. 본 연구가 사용하는 학습조직의 평가도구인 DLOQ는 조직구성원의 조직에 대한 주관적 인식으로 평가하는 주관적 평가방식이다. 따라서 재정성과도 객관적인 지표개발을 통한 성과측정이 아닌 조직구성원들의 주관적 인식측정을 위해 고안되었다.

#### (1) 비용절감

가장 기초적이며 보편적인 효율성의 개념으로 기계적 효율성(technical efficiency)의 개념이 있다.<sup>14)</sup> 투입에 대하여 산출을 최대화하는 투입 대비 산출의 개념이다. 그러나 공공조직은 조직의 특성상 민간조직에 비하여 재정의 경직성이 강하다. 또한 공공조직의 프로그램들은 프로그램 형성의 정치성과 법적 특성에 따른 공공성 때문에 환경의 변동에 따라 자율적으로 서비스 프로그램을 폐지하거나 수혜자를 줄이거나 하는 수익을 극대화할 수 있는 유연한 경영이 어렵다. 또한 자연주의적 조직관점의 논리에 따라 공공조직은 외부 이해당사자를 포섭(co-opation)하거나 목표 전이(goal displacement) 현상을 만들어가면서 오히려 환경변화에 따라 자기 생존과 유지를 하려는 경향이 강하다. 그리고 조직이 존재하는 한 예산의 확보가 가능하다. 따라서 공공조직이 경제적 효율성을 가질 수 있는 쉬운 방법은 주어진 예산에서 비용을 절감하는 것이다. 그러나 예산의 경직성이나, 비용절감을 위한 프로그램의 변화를 시도하는 것도 관행화된 절차와 법규정 때문에 쉽지 않을 경우가 많다.<sup>15)</sup> 그럼

14) 효율성의 개념도 관점에 따라 다양하게 정의되고 활용되고 있음을 알아야 한다. 따라서 어떤 개념의 효율성을 사용하느냐가 중요하다. 효율성의 다른 개념으로 **배분적 효율성(allocative efficiency)**의 개념이 있다. 이는 서비스와 재화의 생산이 주어진 자원 하에서 소비자의 가치를 최대한으로 충족시키는 생산을 의미한다. 시장에서 자원배분의 효율성을 의미하는 개념이다. 이 개념은 조직의 성과 보다는 시장의 성과측정에 더 적절하다고 할 수 있다. 반면에 공공성과 관련하여 최근에 관심을 가져야 할 효율성의 개념으로 **사회적 효율성(social efficiency)**의 개념이 있다. 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하여 사회경제적 효율성이 극대화되는 상태를 말한다. 시장의 실패문제가 고려되어 정부의 개입으로 사회 전체적 차원에서 배분의 효율성을 증대시킬 수 있다. 사회적 효율성은 사회전체적인 비용과 편익을 고려한 것이기 때문에 시장의 실패문제를 정부개입으로 해결했을 때의 경제적 차원의 공공성의 개념에 포함된다고 할 수 있다. 그러나 사회적 효율성의 개념은 일반적으로 측정의 문제 때문에 잘 사용되고 있지 않은 실정이다.

15) 인터뷰 결과 밝혀짐.

에도 불구하고 집행기능을 주로 하는 공공조직이 예산을 효율적으로 사용할 수 있는 방법은 조직단위에서 주어진 프로그램들을 집행하는 과정에서 드는 비용을 조직단위에서 발휘할 수 있는 재량에 의해 비용을 절감할 수 있는 다양한 혁신아이디어를 실행하여 재정적 성과를 내는 관리적 차원의 성과가 있을 것이다.

## (2) 업무생산성

재정적 성과로서 효율성과 유사한 개념으로 생산성(productivity) 개념이 많이 쓰이고 있다. 앞의 기계적 효율성과 생산성은 서로 교환적으로 사용될 수도 있으나, 생산성의 개념이 앞의 비용절감보다 포괄적이고 종합적인 개념이라고 할 수 있다. 생산성의 개념의 유용성은 주어진 예산에서의 비용절감이라는 수동적 척도와는 달리 조직의 산출로서 생산품이나 서비스 단위의 생산비용 또는 생산규모 등 다양한 척도들을 사용할 수 있다는 것이다. 그리고 생산단위로서 개인, 집단, 전체 조직을 고려할 수 있기 때문에 효율성 차원이라 할지라도 다양한 차원의 효율성을 고려할 수 있는 장점이 있다.

그러나 공공조직의 특성은 대부분이 투입을 관리하는 관리지향적 조직이라기 보다는 프로젝트, 즉 프로그램 지향적 조직이라는 것이다(Campbell, 1991). 프로그램 중심적이라는 것은 일반적으로 프로그램이 규정하는 목표달성에 초점을 둔다. 여전히 문제는 공공조직의 다양한 산출을 수량적으로 측정하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 한 때, 미국행정에서 생산성의 개념이 유행하였으나, 공공조직의 특성상 생산성의 단위에 대한 혼란이 많고, 공공부문에서 생산성을 객관적으로 지표화함으로써 발생하는 문제점들이 많이 지적되고 있다(Bourkaert & Balk, 1991; Quinn, 1999).

그럼에도 불구하고, 여기서는 생산성을 업무생산성으로 제시하였다. 프로그램 단위에서 조직 구성원의 업무처리과정에서 비용적 측면뿐만 아니라 산출량 개념도 가능하기 때문에, 공공조직이 생산하는 산출의 특징에 따라, 앞에서 기계적 효율성의 개념으로 제시하는 비용절감과 다른 차원으로 효율성을 측정할 수 있다. 여기서는 조직구성원의 주관적 인지로서 측정한다.

### (3) 품질대비 비용효율성

앞의 기계적 효율성의 개념으로서 비용절감은 품질을 고려하지 않고, 투입을 최소한으로 줄이는 노력을 의미한다. 그러나 비용에만 초점을 두는 원초적 효율성(crude efficiency)은 최근에 와서 그 의미가 퇴색하고 있다. 최근에는 TQM 운동과 관련하여 민간부문에서 뿐만 아니라 공공부문에서도 서비스 및 행정의 질이 강조되고 있다(박세정, 2002; Boyne & Walker, 2002). 이에 따라 중요한 재정성과에서 보다 중요한 기준은 양적인 차원이 아닌 서비스 품질은 유지하면서 비용을 얼마나 절감하는가에 대한 노력이 중요한 성과평가항목이 되어야 할 것으로 본다. 그러나 공공조직의 수입과 지출의 경직성을 고려하여, 품질대비 효율성은 동일품질에 비용을 줄이는 것 보다는 평상시의 동일 비용에서 조직구성원들의 조직에서의 아이디어나 혁신활동, 업무능력향상의 결과로 품질이 향상되었는가가 보다 적절한 성과평가 항목이 될 것이다. 이런 맥락에서 본 성과모델에서는 품질대비 비용효율성은 동일비용에 비하여 공공서비스나 제품의 품질개선으로 규정하였다.

### (4) 비용효과성(cost-effectiveness)

그동안 정책분석이나 정책평가에서 많이 사용되었던 기법이 비용-효과성 또는 비용-편익분석이었다. 기계적 효율성이 투입 대비 산출만을 고려하는 것이라면, 비용효과성은 공공조직의 목표달성에 대하여 비용을 계산하는 것이다. 따라서 비용효과성은 효과성에 연관된 효율성으로서 조직의 목표 또는 프로그램의 목표를 중요한 성과로 인식하는 공공조직에서 매우 중요한 성과측정지표로 볼 수 있다. 공공조직의 특징은 재정적 성과로서 이윤의 극대화가 아니라 조직의 기본적 기능으로서 다양한 정책이나 프로그램들의 지속적인 집행과 시민들의 보편적 삶의 질의 증진이다. 그러나 여전히 조직이나 프로그램의 성격에 따라 효과성을 계량화할 수 없는 제약이 있다. 그리고 관점에 따라 이 개념은 효율성의 카테고리에 넣을 수도 있고, 효과성의 카테고리에 적용시킬 수도 있을 것이다.

## 2) 지식성과

지식성과는 학습조직과 관련하여 특별하게 고안된 성과차원이다. 학습조직은 조직구성원들이 조직이 주어진 목표달성 또는 문제해결을 위하여 조직에서의 공

식 또는 비공식적 학습과정을 통하여 관리과정의 혁신 및 새로운 산출물에 대한 새로운 아이디어를 만들어 내어 조직의 전반적인 성과를 높인다는 이론적 가정을 하고 있다(Marsick & Watkins, 1999; Yang et al, 2004; 한상일, 정무권, 2008; 정무권, 한상일, 2008). 본 모델에서는 학습조직의 핵심적 성과로서 이러한 지식성과가 재정 성과 및 다른 차원의 성과에도 영향을 미칠 것으로 기대한다. 학습조직의 성과측정을 한 Yang et al.은 이러한 지식성과를 측정할 수 있는 성과개념과 지표는 학습조직의 성과측정으로서 DLOQ 중요한 측정지표로 3가지를 제시한다(Yang et al. 2004).

#### (1) 채택된 제안수

학습조직적 특성이 높은 조직이 기대하는 것은 조직구성원들이 일을 하는 과정에서 문제해결을 위한 다양한 혁신 아이디어를 내고 이러한 아이디어들이 조직의 문제해결에 도움이 되어 조직 전반의 성과를 높인다는 것이다. 이에 따라 조직구성원들이 제시한 제안수가 1차적인 중요한 성과지표가 될 수 있다. 그러나 구성원들에 의한 새로운 제안들의 숫자보다는 공공조직이 학습조직으로서 제도화 또는 시스템화 되었다면 단순한 제안수 보다는 채택된 제안수가 많은 것이 학습조직으로서의 성과를 더 효과적으로 측정할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 측정지표에는 함정이 있다. 인터뷰 결과 조직구성원들의 제안이 인사평가에 반영되거나, 상 위기관에서 평가하는 조직성과기준에 반영되는 경우, 제안제도는 매우 형식적으로 작동한다는 것이다. 성과주의의 역설을 보여주는 것이다. 또한 역으로 조직문화에 의해 다른 부서에게 피해를 주지 않기 위해 암묵적으로 제안활동이 억제되는 경우도 있다.

#### (2) 새로운 제품/서비스 개발

그 다음 단계로서 학습조직의 성과로서 더욱 중요한 성과지표는 채택된 제안이 실제로 새로운 프로그램, 서비스, 또는 상품으로 만들어졌느냐를 알아보는 것이다. 즉 조직내적인 관리과정에서의 성과가 조직의 실제 산출의 성과로 이어졌는가를 보는 것이다. 학습조직의 중요한 성과는 조직 내의 혁신적인 아이디어들이 실제로 실행되어 사회에 결과차원에서 영향을 미치고 의도한 변화를 가져오는 것

이다. 그런데 사실상 좋은 제안으로 채택된 제안들이라 할지라도 실제로 관리과정에서의 개혁이나 실제 프로그램이나 서비스로 만들어지는 것은 반드시 학습조직의 특성만으로 결정되는 것은 아니다. 공공조직은 정치적 조직인 만큼 정치적 상황에 따라 내부적 역량의 결과가 아닌 다른 전략적인 선택이 가능하기 때문이다. 따라서 이러한 차이를 구별하기 위하여 지식성과로서 채택된 제안수의 측정 지표와 제안이 실제로 새로운 제품이나 프로그램으로 실행된 측정지표를 구별할 필요가 있다.

### (3) 기술 및 정보처리 투자

학습조직이 보다 공식적인 차원에서 잘 작동이 되기 위해서는 조직 내에 학습을 가능하게 하는 인프라의 존재 여부가 중요하다. 따라서 조직 내에 구성원 간의 소통 및 지식공유와 확산을 위해 지식관리시스템(KMS)을 비롯한 다양한 정보화의 인프라 확충에 조직이 얼마나 투자했는가를 평가한다. 그런데 공식적인 인프라만 학습조직의 지식공유에 중요한 수단은 아니다. 인터뷰 결과, 형식적인 차원에서의 인프라구축은 반드시 조직구성원들이 문제해결을 위한 학습을 하고 새로운 아이디어의 창출에 도움을 주지 않을 수도 있으며, 많은 경우 비공식적인 정보 공유 시스템이 구성원들 간의 지식공유와 확산에 더 잘 기여한다. 실질적인 정보 공유와 아이디어의 개발은 비공식적인 인적네트워크나 구성원들 사이의 비공식적 조직활동을 통해서 이루어지는 경우가 많은 것으로 드러났다.

### 3) 인적자원성과

조직에서의 관리적 차원의 중요한 성과로서 인적자원성과를 무시할 수 없다. 전통적으로 인간관리론, 조직발전(OD), 전략적 인적관리론(SHRM), 리더쉽이론 등 많은 조직성과에 대한 연구들은 조직성과의 중요한 요인으로서 조직구성원의 인적자원향상을 중요한 성과지표이자 산출물의 성과요인으로 고려한다. 조직의 업무만족도와 업무몰입도가 높으면 생산성 및 효과성 등 다양한 차원의 조직성과가 증가한다는 가설로 많은 경험적 연구들이 이루어지고 있다. 다양한 인적자원 성과 측정지표가 있지만, 여기서는 일반적으로 많이 사용되는 **(1) 직무능력향상**, **(2) 업무만족도**, **(3) 업무몰입도**를 제시한다. 본 연구에서는 공공조직들 사이에 노

동조합이 형성되어 가기 때문에 추가적으로 (4) **생산적 노사관계도** 조직 내에서 중요한 인적자원요소로 볼 수 있을 것으로 추정하여 성과지표로 포함하였다. 이외에 리더쉽이 중요한 인적자원의 요인이면서도 때로는 성과로서 많이 지적되고 있다. 학습조직이론에서는 리더쉽은 중요한 학습조직의 요인이다. 따라서 여기서는 리더쉽을 독립변수로서 간주한다.

인적자원관리성과는 두 가지 차원에서 성과로서의 중요한 의미를 가지고 있다. 하나는 조직의 구성원은 조직이 수행하는 프로그램들의 성과를 내기 위한 수단이기 때문에 이들의 동기부여, 능력향상 및 만족도도 중요하다. 다른 하나는 조직과 개인의 관점에서 개인은 일생을 조직에서 생활을 하게 된다. 따라서 조직생활에서의 개인의 만족과 자아성취도 또한 중요한 조직성가로 간주될 수 있다. 그리고 이러한 인적자원관리 성과가 프로그램의 성과에 실제로 영향을 미치는 지를 검증해보는 것은 의미가 있다. 그 인과관계는 조직의 상황에 따라 다를 수 있기 때문이다.

## 2. 프로그램 차원의 성과

### 1) 사업 효과성 성과

효과성은 전통적으로 효율성과 함께 일반화된 성과항목이다. 그런데 성과의 주요 요소로서 효과성을 제시할 때, 그 개념이 모호하고 다양한 차원이 존재하며, 효과성의 개념과 척도의 선정이 자의적으로 사용되어 효과성 측정 연구들 사이에서 일관성이 없는 경우가 많다. 앞에서 논의한 바와 같이 효과성을 너무 포괄적으로 정의하면 공공조직의 성과평가에 아무런 의미가 없다. 따라서 효과성이라고 할 때, 효과성의 구체적인 개념의 제시가 필요하다.

일반적인 차원에서 효과성의 개념은 조직의 목표달성도를 의미한다. 그런데 공공조직은 본질적으로 목표가 단일하기 보다는 복합적이며, 모호한 경우가 많아 이를 계량화된 측정지표로 만들기가 어렵다. Boschken이 주장하듯이, 공공조직은 이해관계당사자가 다양하다. 누구의 관점이냐에 따라 조직의 목표와 성과에 대한 평가기준은 다를 수 있다. 따라서 사업효과성은 연구의 필요에 따라 다양한 이해당사자의 관점에서 측정될 필요가 있다(Boschken, 1994). 여기서는 효과성을 조직이나 부서가 수행하는 사업 즉 프로그램차원의 효과성으로 개념화 한다. 그리

고 이해당사자는 조직구성원으로서 이들이 평가하는 조직 및 부서 또는 프로그램의 목표대비 사업효과성을 의미하는 것으로 하였다. 사업효과성의 개념화에서 산출물인 프로그램의 결과로서 사회에 영향을 미치는 영향으로 이해하는 것이 원칙이다.

그러나 실제 조직에서는 사업목표를 설정할 때, 결과의 관점에서의 목표보다는 산출물의 관점에서의 산출물의 양이나 질을 목표로 설정하거나 인식하는 경우가 많다. 이는 한편으로는 프로그램의 결과로서 목표를 수량화하거나 명시하기 어렵기 때문이기도 하며, 다른 한편으로는 신공공관리론에서 제기된 성과주의 운동은 효과성의 개념으로서 조직의 산출의 관점에서 목표와 성과에 더 중점을 두는 경향이 강하기 때문이다.<sup>16)</sup> 따라서 객관적 지표로 계량화 할 때나 주관적 인식을 측정할 때, 이 점을 유의해야 한다. 연구에 따라 의도적으로 구별할 필요가 있다. 여기서는 구성원들의 목표에 대한 이해가 결과적 관점인가 산출의 관점인가를 구별하지 않았다. 구성원들이 인지하는 목표 그대로의 성과를 측정하기로 하였다. 인터뷰 결과 많은 조직구성원들이 이 문제를 혼돈 하고 있었으며, 조직의 성격에 따라 조직단위에서 이해하는 수준들이 차이가 있기 때문이다. 대신에 뒤에 공공성의 측정을 결과적 차원의 효과성 측정도구로 간주하였다.

효과성의 성과측정은 재정적 성과와 함께 객관적 성과지표를 사용할 수 있는 영역이 많다. 개별 프로그램들이 지향하는 사업들의 성과들의 목표량을 설정하고 그 효과를 측정하는 것이 가능하다. 교육, 의료, 특정 사회복지서비스를 제공하는 조직들의 사업성과평가는 어느 정도 서비스의 양과 질적인 차원에서 계량적 측정이 가능하다.<sup>17)</sup> 그런데 연구에 따라 조사하는 조직 대상들의 개별조직들 간에 조직적 특성이나 사업 및 산출물의 특성이 다를 경우가 많다. 이를 해결하기 위해서 Chun & Rainey(2005)는 조사대상이 되는 개별 조직의 사업별로 조직의 목표와 측정지표를 따로 개발해서 적용하였다. 본 연구에서는 주관적 인식조사를 하는 조사도구의 특

16) 예를 들어, 우리의 준정부조직들의 경영평가보고서에서 나오는 사업목표들은 대부분 사업의 결과(outcome) 중심적이라기 보다는 전년도 대비 산출(output)의 증가분을 중심으로 하는 지표들이 많다.

17) 예를 들어, 호수정부에서 지방정부의 성과평가에서는 교육, 건강, 치안 등 다양한 공공서비스의 산출 및 결과적 차원에서의 계량적 지표를 개발하고 지속적인 측정해 왔다(SCRGSP, 2009).

성상, 그리고 준정부조직들의 프로그램들이 너무나 다양하기 때문에 조직구성원들의 주관적 인식 측정을 하는 것으로 하고 4가지 하위 척도를 사용하였다.

(1) 부서 사업의 목표달성도

여기서는 기관단위의 사업효과성과 부서단위의 사업효과성을 나누었다. 기관은 단일 기능 또는 프로그램을 수행하기도 하지만 많은 경우 다양한 프로그램으로 구성되어 있다. 또한 기관의 하위부서들의 효과성이 전체 기관의 효과성과 다를 수 있다. 따라서 연구자들의 문제의식, 조직의 수준, 또는 프로그램에 따라 효과성을 따로 측정할 수 있는 것이다.

(2) 기관의 목표달성도

기관전체의 목표달성도를 의미한다. 기관단위에서 다양한 프로그램을 수행하는 결과로서 조직의 기본적 기능들이 잘 수행되고 있는가를 측정하는 것이다.

(3) 기관목표설정의 적절성

사업성과는 프로그램의 목표달성도이지만 여기서는 기관의 목표설정의 적절성이라는 평가항목을 추가하였다. 이 항목은 준정부조직의 구성원들과 인터뷰를 하면서 제기된 내용이다. 이러한 이유는 공공조직의 정치적 성격을 가지고 있다는 전제에서 나온 것이다. 공공조직이 새로운 프로그램을 만드는 과정이나 목표를 설정하는 과정에서 조직의 상층 엘리트와 일반 직원들 사이, 또는 하위조직을 관장하는 주무부처와 하위 조직 간의 목표에 대한 인식의 차이가 존재할 수 있다. 공공조직의 목표설정에서 구성원들이 인식하는 적절성은 두 가지 차원으로 해석해 볼 수 있다. 하나는 목표설정의 실현가능성으로서의 합리성으로서 적절성과 다른 하나는 공공의 가치 실현으로서 목표가 구성원들이 보기에 합목적인가이다. 이러한 차이는 심층인터뷰를 통한 질적 연구로 가능하고 단순한 측정지표로는 알아내기 어렵다.

(4) 고객만족도

고객 만족도 또한 서비스의 질과 같이 조직의 목표의 부분이라고 간주해서 효

과정의 유사개념으로서 사용되어 질 수 있다.<sup>18)</sup> 여기서 고객만족도는 많은 경우, 실제 조직이 수행하는 프로그램들 대상이 되는 고객들의 의식조사를 통해서 나와야 한다. 그러나 본 연구에서는 연구의 특성상 학습조직의 특성을 측정하는 DLOQ라는 주관적 설문조사 도구와 함께 사용해야 하기 때문에, 조직구성원이 느끼는 자신의 조직들의 고객만족도로 대신하여 측정하였다. 조직구성원이 서비스 공급자로서 인지하는 고객만족도는 상대적으로 고객들이 인지하는 고객만족도보다 관대해질 수 있는 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고, 준정부조직이 가지는 공통적인 조직적 특성에서 조직 구성원들의 고객만족도 인식의 비교는 일관성의 측면에서 의미가 있다.<sup>19)</sup>

## 2) 공공성 성과(publicness performance)

본 논문에서 강조하고 있는 점은 포괄적 조직성과 모델로서 그동안 경시되어 왔던 공공성에 대한 개념화와 기준들을 제시하는 것이다. 최근 일부 공공조직의 성과연구에서 형평성 또는 공정성의 개념들이 조직성과를 평가하는데 사용해 왔다. 그러나 왜 형평성 또는 공정성의 성과기준이 중요한지, 더 나아가서 여전히 추상적인 형평성과 공정성의 개념이 구체적으로 무엇인지에 대한 이론적 논거들을 제시하지 않았다.<sup>20)</sup> 따라서 하위척도의 선택에 있어서도 변수의 선택에서 자의적인 측면이 강하기 때문에 성과간의 관계성을 설명하는 것이 어렵다.

18) 지방정부의 서비스 공급의 성과를 측정할 때, 서비스의 적절성과 접근성도 효과성의 일부로 간주하기도 한다. 호주정부가 지방정부의 서비스 측정에서 주민들의 서비스 접근성(access), 적절성(appropriateness), 질(quality)을 효과성의 중요한 하위요소로 간주한다(SCRGSP, 2009). 그리고 위의 비용효과성을 효과성의 부분 개념으로 고려할 수도 있다.

19) 본 조사에서 설문지 답변의 결과는 조직구성원이 자신들의 서비스에 대하여 고객만족도를 측정함에도 불구하고, 고객만족도는 상대적으로 다른 성과점수에 비하여 높게 나오지 않았다. 나름대로의 객관적인 인식을 반영하고 있다.

20) 조직성과의 많은 연구들이 성과요인에 대하여는 그 정당성에 대하여 이론적 논의를 하지만, 종속변수인 성과변수들에 대하여서는 그 정당성에 대한 이론적 논거를 제시하지 않는다. 그 예로, (Brewer & Seldon, 2000), (Kim, 2005), (권경득, 임정빈, 2003), (김태룡, 안희정, 2006), (안경섭, 2008) 등 다수가 있다.

## (1) 공공성의 개념화

공공성은 그 개념자체가 이론적 시각 또는 가치지향성에 따라 너무나 다의적이기 때문에 하나의 통일된 정의를 내리기 어렵다. 행정학이라는 학문의 발전과정에서 공공성의 사용과 그 의미, 개념화에 대하여는 Pesch의 분석이 유용하다(Pesch, 2005, 2009). Pesch는 행정학에서 공공성의 개념이 어떻게 사용되어져 왔고, 진화해 왔는가를 잘 설명한다.

첫째로, 행정학에서 공공성에 대한 주류연구로서 공공조직과 민간 조직에서의 작동양식과 성과에서의 차이가 무엇인가를 중심으로 또는 모든 조직의 공통적인 조직원리를 찾는 일반화 접근(the generic approach)이 있다. 둘째로, 경제학에서 제시하는 시장의 실패로 인한 공공재 생산에 관한 경제적 접근(the economic core approach)으로서 공공재 생산을 위한 정부의 개입을 공공성으로 인식하는 것이다. 셋째로 민주정부에서 행정이 수행해야할 민주적 기능이나 공익적 관점을 분석하는 정치적 접근(the political core approach)이 있다. 넷째로, 사회정의와 같은 정치철학 또는 도덕적 가치규범을 강조하는 규범적 접근(the normative approach)이 있다. 마지막으로 정치적 차원과 경제적 차원에서의 상호 관계적 특징을 찾아내는 차원적 접근(the dimensional approach)이 있다(Rainey, 1997; Bozeman & Bretchneider, 1994; Scott & Falcone, 1998).

행정학에서는 첫 번째의 조직의 제도적 특징에 초점을 두는 일반적 접근과 마지막의 차원적 접근이 주류였던 반면에, 공공조직의 프로그램이 시민에 대한 보편적 권리로서 민주적 가치의 실현을 규정하는 정치적 또는 규범적 접근은 상대적으로 적었다(임의영, 2003).<sup>21)</sup> 본 연구의 성과모델은 조직 내적인 관리적 차원과 조직 외적인 프로그램 차원으로 나누었다. 공공조직의 공공성 성과는 프로그램 차원의 성과에 속한다. 공공성의 개념을 프로그램의 집행과정이나 서비스 제공 및 규제의 결과가 어느 정도로 민주적 책임성을 확보하며, 고객으로서 시민들에게 민주주의 핵심적 가치들을 실현시켜주는가에 초점을 두고자 한다. 또한 행정의 개념화에 있어서도 행정을 행정과정적 차원으로서의 합리성과 본질적 차원으로서 공공성의 실현이라고 이해할 수 있다(정무권, 2006).

21) 최근에 한국 행정학계에서도 행정학 연구에서 공공성에 대한 관심이 증대하고 있다. (윤수재, 이민호, 채종현, 2009) 참조.

이와 같은 공공성의 개념화와 행정이 무엇이나 하는 행정의 본질적 질문과 연계시켜 보면 공공성을 분석적 차원에서 다시 크게 두 차원으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 분석적 차원에서 공정한/형평한 민주적 절차라는 '과정(process)에서의 공공성'과 다른 하나는 민주주의가 궁극적으로 추구하는 자유, 평등, 보편성, 권리와 같은 본질적(내용적)가치의 실현으로서 내용을 갖는 '실체적(substantive) 공공성'으로 분리해 볼 수 있다. 그러나 이론적으로나 분석적으로 이 둘을 분리하려고 하나, 실제적으로는 두 개의 영역은 상호작용하면서 융합되어 질 가능성이 높다.

이러한 개념화는 자유민주주의 발전과정에서 민주적 가치나 개념들은 크게 두 부류로 발전해 온 것과 맥락을 같이 한다(안병영, 정무권, 한상일, 2007; Held, 2006; Ben & Gaus, 1983). 하나는 공리주의와 개인주의에 입각한 절차적 민주주의의 강조이다. 다른 한 부류는 유기체주의 또는 공동체주의적 자유주의로서 민주주의의 본질적 가치의 실현에 더 초점을 둔다. 개인을 정치참여를 통한 자기실현의 주체로서 그리고 공익은 공동체에 고유한 공공선이 있으며, 적극적 자유와 평등의 조화를 강조하는 실질적 민주주의를 지향한다.

마지막으로 공공성은 정부의 질(the quality of government)의 개념에서 중요한 요소로서도 의미를 갖는다. 더 구체적으로 논쟁을 해야 하겠지만, 정부의 질을 결정하는 요인들과 정책결과로서 간주하는 사회지표들은 이러한 공공성의 개념과 일치하는 부분이 많기 때문이다.

#### (1) 실체적 공공성

실체적 공공성이라는 범주에서 주로 제기될 수 있는 민주적 가치들로서 기본권 보장을 통한 자유보장, 배분적 정의로서 평등, 인간다운 삶의 보장을 위한 보편적 필요(needs)의 충족, 즉 사회적 시민권 등 논자에 따라 다양한 가치들이 제기될 수 있다(Goodin, 1988; Miller, 1999). 다양한 민주적 가치들이 실제로 공공조직의 다양한 정책이나 서비스의 결과로 실현되고 있는가를 측정하고 평가하는 것은 중요지만, 현실적으로 이러한 추상적인 가치들을 조작화하여 측정하는 것은 매우 어렵다.

그리고 모든 공공조직이 하는 기능들이 실체적 공공성과 관련이 있는 것은 아니다. 공공조직이 수행하는 프로그램의 특성에 따라 실체적 공공성이 실현되는

수준이나 범위가 다를 수 있기 때문이다. 예를 들어, 본 연구의 대상이 되는 준정부조직의 경우 공기업의 기능은 주로 시장의 실패 때문에 생기는 공공재의 생산이나 시민들의 보편적 이익을 위한 가치재 생산을 위한 공공서비스를 제공한다. 이러한 기능은 사회전체적인 차원에서 자원의 효율적 배분을 위한 사회적 효율성을 확보함으로써 사회전체의 편익을 증대시키는 것이 공공성으로서의 기능이다. 상대적으로 재분배를 통한 평등이나 권리의 문제와는 관련이 적다. 사회보험을 비롯한 공공서비스 집행기관들은 급여권리(entitlement)가 주어진 대상에게만 서비스를 제공한다. 법으로 정해진 프로그램의 급여 대상에 따라 선택적일 수도 있고 보편적일 수도 있다. 그러나 일단 프로그램의 내용에 따라 급여권이 정해지면 실제적 공공성은 집행기관의 재량의 영역인 관리적 차원이나 서비스 공급자의 재량이 중요한 역할을 하게 된다. 그리고 공공조직들은 민주적 정치원리나 실제 정치과정의 영향으로 이러한 실제적 공공성에 대한 고려를 전혀 무시할 수 없다.

공공부문에서는 다양한 목적과 기능을 가진 공공조직들이 존재한다. 이에 따라 가장 현실적으로 공공성을 개념화하고 측정할 수 있는 방법은 최소주의 원칙에 따라, 다양한 실제적 공공의 가치 중에서 가장 보편적으로 인식되고 있는 것을 적용해 보는 것이다. 이런 관점에서, 본 연구의 성과모델에서는 여러 가지 중요한 실제적 공공성으로서의 가치들이 있음에도 불구하고 형평성과 보편적 권리라는 두 개의 가치를 선택하여 실제적 공공성의 실현정도를 알아보았다.

가) 형평성: 형평성은 성과평가에서 공공성의 차원에서 많이 선택되는 성과항목이다. 그리고 실제적 공공성의 중요한 가치인 자유와 평등의 보장을 위한 기본적인 조건이 되기도 한다. 그런데 형평성에 대한 기준은 너무나 다양하다. 따라서 어떤 기준에 의한 형평성이냐에 따라 그 내용은 크게 달라진다(Stone, 2002; Miller, 1999). 따라서 복잡한 형평성의 기준을 다양한 분배적 기능을 수행하는 공공조직에 일괄적으로 적용하는 것은 매우 어렵다. 여기에서도 형평성의 개념을 가능한 단순하면서도 중요한 특징을 설명할 수 있는 개념화 전략을 사용한다. 이에 따라 형평성을 크게 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 나누어 볼 수 있다.

수평적 형평성은 성, 지역, 계층, 집단 간 차이 또는 차별을 하지 않은, 즉 모두에게 똑같은 처우(equal treatment)를 해주는 것을 의미한다. 반면에 수직적 형평성은

차이와 차별을 완화하기 위한 재분배의 기능을 의미한다.

첫째로 수평적 형평성 기준을 가지고 형평성의 대상에 따라 공공조직 밖의 고객으로서의 시민에 대한 서비스의 차별을 하지 않는 ① **고객(시민)에 대한 형평성**<sup>22)</sup>, 그리고 조직내 구성원들의 인사관리에서 차별을 하지 않는 ② **직원에 대한 공평성**으로 나누었다. 직원에 대한 공평성을 제시한 것은 관리적 성과로서 공공조직으로서의 공공성은 내부자에게도 차별이 없어야 한다는 관점에서 포함하였다. 둘째로, 수직적 형평성의 개념화를 ③ **사회적 약자에 대한 투자**와 ④ **사회적 약자에 대한 절차적 제도**로 규정하였다. 절차적 제도란 사회적 약자를 구제하는 기회의 재분배를 의미한다. 사실 사회적 약자라는 개념은 매우 포괄적이다. 여기에는 다양한 집단들이 들어가 있다. 따라서 공공프로그램의 성격에 따라 사회적 약자에 대한 인식이 다를 수 있다.

나) 보편적 권리: 보편적 권리는 시민에 대한 기본권들을 보장해주는 것을 의미한다. 형평성과 마찬가지로 다른 실체적 공공성의 중요한 가치들을 보장하는 기본적 조건이 된다. 권리의 내용도 깊이 들어가면 민주주의 가치 중 가장 기본적인면서도 다양한 영역의 정치적 권리에서부터 사회적 시민권까지 민주주의가 성숙함에 따라 기본권의 범주는 매우 다양하고 깊다. 보편적 권리를 확대하고 보장하는 정책내용은 공공조직 밖의 정치권에서 결정되고, 그 사회의 지배적인 정치문화와 가치에 영향을 더 받는다고 할 수 있다. 따라서 앞의 형평성에서와 같이 여기서 보편적 권리도 최소주의 원칙에 따라 가장 기본적인 차원을 측정할 수 있는 것으로 하였다. 이에 따라 측정지표를 공공조직이 집행하는 프로그램에서 **법률에 규정된 고객의 권리**로 선택하였다.

## (2) 과정적 공공성

실체적 공공성이 재화나 서비스의 결과적 실현이라고 하면, 과정적 공공성은

22) 원래 고객(client)의 의미는 민간기업의 수요자 개념으로서 공공성을 강조하는 시각에서 신공공관리론의 고객지향적 관점을 비판하였다. 본 성과 모델은 시민의 개념을 의미한다. 그런데 준정부조직들의 내부자들과 성과평가모델의 피드백을 받기 위하여 인터뷰를 해 본 결과 한국적 맥락에서 공공조직의 구성원들은 고객을 시민의 개념과 같은 것으로 이해하고 있는 것으로 확인이 되었다. 따라서 설문지에도 그들의 공유된 언어를 그대로 사용하였다.

공공조직이 프로그램을 설계하고 집행하는 과정에서 공권력을 가진 행위자들의 행위과정이나 절차가 민주적 가치들을 이행하고 있는가를 평가하는 차원이다. 일견 과정적 공공성은 실제적 공공성을 위한 전제조건이 되는 것으로 보이지만, 반드시 그렇지는 않다고 가정할 수 있다. 과정적 공공성은 조직구성원의 행동과 절차, 가치규범에 의해 많이 결정되는 반면에, 실제적 공공성은 프로그램의 내용과 구조에 더 많이 결정되고, 프로그램의 내용과 구조는 프로그램이나 정책이 만들어지는 상위 정책결정기구에서 결정되기 때문이다. 그러나 앞에서 논의했듯이, 공공조직이 집행과정에서 가지게 되는 재량은 실제적 공공성의 실현에 차이를 줄 수 있을 만큼 중요할 수 있다.

Rothstein과 Teorell이 비교적 객관적으로 정부의 질(the quality of government)을 비교평가 할 수 있는 기준으로서 정부의 공권력 행사에 있어서의 불편부당성(impartiality)을 강조한 것은 과정적 공공성의 맥락에서 매우 흥미롭다(Rothstein & Teorell, 2008). 정책이나 프로그램의 내용에 더 관련된 실제적 공공성은 개별 정부의 정치문화 또는 이데올로기의 차원에 영향을 더 많이 받으나 과정적 공공성으로서 불편부당성은 어느 민주주의 국가라도 기본적으로 갖추어져야 할 정부의 질의 조건이 될 수 있기 때문이다.

가) 투명성/공개성: 공공조직의 운영에 있어서 투명성과 공개성은 가장 기본적으로 공공조직의 민주적 책임성으로 확보하는 기준으로 많이 인식된다(OECD, 2005). 공공조직은 공권력 사용과 독점성으로 인해 관료제적 권력을 가지게 된다. 이러한 관료제적 권력은 투명행정과 정보공개로 인해 시민적 통제가 가능하여 권력남용에 의한 밀실행정, 부정부패, 편파적 행정 등을 방지하는 중요한 수단이 된다. 시민의 대리인으로서 충실한 임무수행을 의미하는 것이다. 따라서 투명성과 공개성은 공공조직의 절차적 공공성을 확보하는 중요한 수단이 된다. 이에 대한 측정지표로서는 ①사업정보의 공개, ②정보공개에 대한 충실한 대응을 선택하였다. 전자는 공공조직이 자발적이며 행정의 관행으로서 공공조직의 사업들의 진행 과정과 결과 및 효과들을 공개하는 것이며, 후자는 시민으로부터 정보공개의 요구에 충실이 대응하는 것을 의미한다. 투명행정과 공개성으로 관료제 운영의 효율성이 떨어진다는 주장이 제기될 수 있다.

나) 참여: 참여는 민주주의의 중요한 원리중의 하나로서 시민참여가 높을수록 민주주의 성숙도를 보여주는 지표가 되기도 한다. 전통적인 대의민주주의 원리에 의하면, 시민들은 정치인을 선거로 선출하고 정치인을 통해 공공조직을 통제하는 것으로 되어 있다. 그러나 이러한 대의 민주주의 원리는 관료제적 권력의 증대에 따라 한계에 이르게 되며, 최근 시민사회의 성장으로 공공조직들은 자신들의 정책결정과정이나 서비스의 제공과정에 관련된 이익집단이나 시민단체의 대표들과 의견수렴을 하거나 위원회 등 다양한 제도적 장치를 통해 참여시키고 있다. 이와 같이 조직 외에 외부 이해관계자 참여를 중요한 절차적 공공성을 확보하는 수단으로 보았다. 다양한 계층의 참여는 결과적으로 실체적 공공성을 증대시키는 결과를 가져올 수 있다.

다) 대응성: 공공조직은 시민들의 공적 수요에 대응하는 것이 기본 기능이라고 할 수 있다. 따라서 공공조직들이 시민에 대한 대응성은 민주주의 정부에서 행정의 주요한 규범적 가치로 간주되어 왔다. 대응성에도 여러 가지 차원이 있다. 여기에서는 크게 ①고객(시민)요구에 대한 충실한 대응, ②잠재적 수요에 대한 적극적 대처, ③신속한 민원처리를 선택하였다. 첫 번째는 시민의 요구에 대한 사후적 반응으로서 대응성을 의미하며, 두 번째는 선제적 입장에서 공공조직이 미리 문제를 예견하면서 서비스나 정책대응을 하는 것을 의미한다. 민원처리는 기본적인 공공서비스 차원에서 대응성으로 많이 사용된다.

라) 관료제적 책임성: 대의민주주의에서 정치적으로 중립적인 실적주의 관료제는 선거에서 당선된 정치인으로부터 관료제적 책임성을 가지는 것이 기본적 작동 원리이다. 정부역할이 증대함에 따라 관료제의 역할과 실질적 권력이 증대하게 되고 이에 따라 관료제 조직, 즉 공공조직의 관료제적 책임성이 중요해진다. 행정부 관료제는 정치인인 의회와 대통령에게 통제를 받음으로써 시민들로부터 정치적 통제를 받고, 시민을 위한 민주적 책임성을 지게 된다(정무권, 한상일, 2009; 한상일, 2009). 최근에는 다양한 영역에서 정부정책의 집행 및 서비스를 제공하는 준정부조직, 공공조직들이 증가하게 된다. 이들 조직들은 복대리인으로서 주무부처의 관리감독과 이들에게 책임을 짐으로써 궁극적으로 시민에게 민주적 책임성을 지게 된다. 그러나 현실세계에서는 주요 이해당사자인 시민의 입장에서 다양한

공공조직의 민주적 책임성을 확보하는 것이 매우 어렵다. 이들 조직들의 자율성과 재량이 그 만큼 커지기 때문이다.

아래 <표 1>는 지금까지 설명한 공공성과 모델을 요약한 것이다.

<표 1> <공공성과(public performance)의 구성과 구조>

		주요 성과 차원	세무 질문 항목	
공공성과	관리차원성과	(1) 재정성과	①기술적 효율성	
			②업무생산성	
			③품질대비 효율성	
			④비용-효과성	
		(2) 지식성과	①채택된 제안수	
			②새로운 제품/서비스 개발	
			③기술 및 정보처리 투자	
		(3) 인적자원성과	①직무능력 향상	
			②업무만족도	
	③업무몰입도			
	④생산적 노사관계			
	프로그램차원성과	2. 사업 효과성 성과	(4) 사업목표 달성도	①부서의 사업목표달성
②기관의 목표달성 기여				
③기관 목표 설정의 적절성				
④고객 만족도				
3. 공공성 성과		(5) 실체적공공성 (substantive)	1) 형평성 (수평적/수직적)	①고객에 대한 형평성
				②직원에 대한 공정성
(6) 절차적공공성 (process)	2) 보편성/권리	1) 투명성/공개성	③사회적 약자에 대한 투자	
			④사회적 약자에 대한 절차적 제도	
	3) 대응성	법률에 규정된 고객권리		
		①사업정보의 공개		
		②정보공개에 대한 충실한 대응		
		③외부 이해관계자 참여		
4) 관료제적 책임성	①고객요구에 대한 적극적 대처			
	②잠재적 수요에 대한 선제적 대처			
		③신속한 민원처리		
		주무부처 정책방향에 부합		

#### IV. 결론: 미래의 공공조직의 다차원적 성과연구에서의 함의

지금까지 공공조직의 성과를 분석하기 위한 다차원적 공공성과 모델의 이론적 기반과 본 연구에서 사용하는 공공성과 모델을 제시하고 그 논거들을 설명하였다. 여기서 제시된 다차원적 성과분석틀을 사용하여 본 연구에서의 주제인 학습조직적 특성의 이론적 분석틀과 다양한 가설들을 가지고 공공조직의 특성들과 그 성과와의 관계를 설명하게 될 것이다.

본 연구는 그동안 공공조직이나 공공정책의 성과측정이 그 특성상 다차원적이어야 함에도 불구하고 이에 대한 심층적인 연구가 없었던 점, 특히 공공조직의 본질적 존재의 이유인 공공성에 대한 관심이 적었기 때문에, 공공조직의 성과에 대한 보다 체계적인 연구들이 필요하다는 문제제기에 대한 하나의 시범적 시도라고 할 수 있다. 따라서 여전히 이론적인 차원에서나 측정지표의 선정에 있어서 많은 문제점들이 있는 것은 당연하다. 그러나 성과차원을 관리적 차원과 프로그램차원으로 분리하고, 또한 이론적 관점에 따라 하위영역에서의 다차원적 성과차원들을 제시함으로써 성과 요인과 다차원적 성과와의 관계를 보다 체계적으로 이해하고 설명함으로써 공공조직의 복합적인 특성을 보다 잘 이해할 수 있을 것으로 기대한다. 이를 위해서는 이러한 다차원적 성과개념화와 분석틀을 시작으로 앞으로 지속적인 연구와 검증을 통해 개선이 이루어져야 한다.

결론적으로 다차원적 공공성과모형의 필요성과 미래의 연구 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째로, 공공성과 모형은 보다 이론적이며 경험적으로 탄탄한 다차원적 성과분석틀이 될 수 있도록 지속적으로 개발되어야 한다. 이는 공공조직의 복잡한 특성을 보다 체계적으로 이해하기 위해서 매우 중요하다.

둘째로, 이러한 다차원적 공공성과 모델로 다양한 성과요인과 성과차원에 대한 인과관계적 규명들에 대한 노력들이 더 있어야 한다. 기존의 성과요인들의 이론적 논의와 경험적 결과들을 다시 검토해보면서 더 많은 새로운 가설들과 연구주제들을 찾을 수 있을 것이다.

셋째로, 이에 따라 조직성과, 특히 공공조직을 중심으로 성과 그 자체에 대한 이론적 체계를 발전시켜야 할 것이다.

넷째로, 공공성에 대한 적극적 성과평가를 위해 이론적, 방법론적 연구가 더 필요하다. 공공성의 개념은 여전히 모호하고, 여러 가지 이론적, 경험적 함의를 담고 있다. 공공성의 개념과 관련된 다양한 가치와 이론적 차원에 대한 더 많은 연구가 이루어지고, 공공조직의 공공성을 측정, 평가할 수 있는 다양한 방법론과 측정 기법들이 개발되어야 할 것이다.

#### ▣ 참고문헌

- 권경득·임정빈. 2003. “지방정부 조직성과의 결정요인에 관한 연구: 조직내 요인을 중심으로.” 《한국행정논집》. 15: 131-153.
- 김태룡·안희정. 2006. “팀제가 조직성과에 미치는 영향: 행정자치부에 도입된 팀제를 중심으로.” 《한국행정학보》. 40: 303-326.
- 남창우·이명숙. 2008. “공공부문의 BSC수용성 및 조직성과의 영향요인 분석: 조직구성원의 인식을 중심으로.” 《한국행정학보》. 42: 165-190.
- 박세정. 2002. “지방자치단체의 행정서비스 제고를 위한 품질경영 프로그램 도입 및 활성화 방안에 관한 연구.” 《정부학연구》. 8: 92-129.
- 안경섭. 2008. “공공부문의 조직문화가 조직성과에 미치는 영향: 중앙정부부처를 중심으로.” 《한국정책과학학회보》. 12: 103-131.
- 안병영·정무권·한상일. 2007. “한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향”. 《한림대학교 출판부》.
- 유홍립, 김행기. 2004. “BPR이 공공조직의 성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구.” 《한국행정학보》. 38: 21-47.
- 임의영. 2003. “공공성의 개념, 위기, 활성화 조건.” 《정부학연구》. 9: 23-50.
- \_\_\_\_\_. 2008. “신행정학과 공공성.” 《새로운 시대의 공공성 연구》. 윤수제, 이민호, 채종현. 편. 서울: 법문사. 414-440.
- 정무권·한상일. 2009. “공공부문의 다양화와 새로운 연구영역.” 《한국행정연구: 도전과 과제》. 박종민, 정무권. 편. 서울: 박영사.
- 정무권. 2006. “사회적 약자를 위한 행정: 복지, 교육, 여성 등.” 《한국행정학 50년1956-2006》. 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_. 2008. “공공성과 보건의료정책: 건강보험제도를 중심으로.” 《새로운 시대의 공

- 공성 연구». 윤수재, 이민호, 채종현. 편.. 서울: 법문사. 617-666.
- 정무권·한상일. 2008. “한국 중앙정부의 학습조직 구조로서 인프라, 시스템, 문화의 상호관계: 구조방정식을 통한 효능감과 만족감에 대한 효과 분석”. 《한국행정학보》, 421: 97-122.
- 한상일. 2009. “한국 공공기관의 지배구조와 공공성: 민주적 책임성을 중심으로.” 《한국행정학회 동계학술대회 발표 논문》. 2009. 12.
- 한상일·정무권. 2008. “한국 공공조직의 학습조직적 특성에 관한 연구”. 《한국행정연구》, 171: 31-60.
- Andrews, Rhys, Boyne, George A. & Walker Richard M. 2006. "Subjective and Objective Measures of Organizational Performance: An Empirical Exploration." In *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole. & Richard M. Walker. 2006. Cambridge: Cambridge University Press.
- Antonsen, Marianne. & Jorgensen, Torben Beck. 1997. “The 'Publicness' of Public Organizations.” *Public Administration*. 75: 337-357.
- Argyris, Chris. 1964. *Integrating the Individual and the Organization*. New York: Wiley.
- Beetham, David. 2004. “Towards a Universal Framework for Democracy Assessment.” *Democratization*. 11: 1-17.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution Press.
- Benn, Stanley. & Gaus, Gerald F. 1983. “The Liberal Conception of the Public and the Private.” In *Public and Private in Social Life*. Stanley I. Benn and Gerald F. Gaus. eds. London: Croom Helm Ltd.
- Bennis, Warren. 1966. *Changing Organizations: Essays on the Development and Evolution of Human Organizations*. New York: McGraw Hill.
- Boschken, Herman L. 1994. “Organizational Performance and Multiple Constituencies.” *Public Administration Review*. 54: 308-312.
- Bouckaert, Geert, & Balk, Walter. 1991. “Public Productivity Measurement: Diseases and Cures.” *Public Productivity & Management Review*. 15: 229-235.
- Bourkaert, Geert. & Peters B. Guy. 2002. “Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization.” *Public Performance & Management Review*. 25: 359-362.

- Boyne, George A. 2002. "Concepts and Indications of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales." *Public Money & Management*. 22: 17-24.
- Boyne, George A & Walker, Richard M. 2002. "Total Quality Management and Performance: An Evaluation of the Evidence and Lessons for Research on Public Organizations." *Public Performance & Management Review*. 26: 111-131.
- Bozeman, Barry. 2007. *Public Values and Public Interests: Counterballancing Economic Individualism*. Wahsinton DC: Georgetown Univ. Press.
- Brewer, Gene A & Selden, Sally Coleman. 2000. "Why Elephants Gallop: Assessing and predicting Organizational Performance in Federal Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10: 685-711
- Cameron, Kim. 1986. "Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness." *Management Science*. 32: 539-553.
- Cameron, Kim. & Whetten, David A. 1981. "Perceptions of Organizational Effectiveness over Organizational Life Cycles." *Administrative Science Quarterly*. 26: 525-544.
- Cameron, Kim & Whetten, David A. eds.. 1983. *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*. New York: Academic Press.
- Cameron, Kim. 1978. "Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education." *Administrative Science Quarterly*. 23: 604-632.
- Campbell, John P. 1977. "On the Nature of Organizational Effectiveness." In *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. Paul S. Goodman, Johannes M. Pennings, and Associates. eds.. San Francisco: Jossey-Bass. 13-62.
- Campbell, Alan K. 1991. "Measuring and Improving Services Productivity: Public and Private Sectors Compared." *Public Productivity and Management Review*. 15: 133-139.
- Chun, Young Han & Rainey, Hal G. 2005. "Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15: 529-557.
- deLeon, Linda & deLeon Peter. 2002. "The Democratic Ethos and Public Management." *Administration & Society*. 34: 229-250.
- Diamond, Larry & Morlino, Leonardo. 2004. "The Quality of Democracy." CDDRL Working Papers. No. 20. September 21, 2004. <http://cddrl.stanford.edu>.

- Erkkila, Tero. 2007. "Governance and Accountability: Shift in Conceptualization." *Public Administration Quarterly*. Spring: 1-38.
- Etzioni, Amitai. 1964. *Modern Organizations*. Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall.
- Frederickson, H. George. 1991. "Toward a Theory of the Public for Public Administration." *Administration and Society*. 22: 395-417.
- Goodin, Robert E. 1988. *Reasons for Welfare: the Political Theory of the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Goodman, Paul S., Pennings, Johannes M. & Associates. 1977. *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco: Jossey Bass, Inc.
- Haque, M. Shamul. 2001. "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance." *Public Administration Review*. 61: 65-82.
- Heinrich, Carolyn J. & Lynn, Laurence E. Jr. eds. 2000. *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. 2nd ed. Stanford: Stanford University Press.
- Holmberg, Soren, Rothstein, Bo. & Nasiritousi, Naghmh. 2009. "Quality of Government: What You Get." *American Review of Political Science*. 12: 135-161.
- Hood, Christopher. & Peters B. Guy. 2004. "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14: 267-282.
- Ingraham, Patricia W. Joyce, Philip G. & Donahue, Amy Kneedler. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. 1992. "The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance." *Harvard Business Review*. 70: 71-79
- Kearney, Richard & Merman Evan M. 1999. *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Boulder: Westview Press.
- Kim, Sangmook. 2005. "Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15: 245-261.
- Klijn, Erik-Hans. & Skelcher, Chris. 2007. "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?". *Public Administration*. 85: 587-608.
- Likert, Rensis. 1967. *The Human Organization*. New York: McGraw Hill.
- Marsick, Victoria J. & Wakings, Karen. E. 2003. Demonstrating the Value of an Organizational

- Learning Culture: The Dimensions of Learning Organizations Questionnaire. *Advances in Developing Human Resources*. 5: 132-151.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Facilitating Learning Organizations: Making Learning Count*. Aldershot, England: Gower.
- Mathur, Navdeep. & Skelcher, Chris. 2007. "Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizen." *Public Administration Review*. March/April. 228-237.
- Miller, David. 1999. *Principles of Social Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. 2000. *Government of the Future*. Paris.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Modernizing Government: The Way Forward*. Paris.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Measuring Government Activity*. Paris.
- Perrow, Charlse. 1972. *Complex Organizations: A Critical Essay*. third ed. New York: Random House.
- Pesch, Udo. 2005. *The Predicaments of Publicness*. Ebron: Delft.
- \_\_\_\_\_. 2009. "The Publicness of Public Administration." *Administration & Society*. 40: 170-193.
- Pfeffer, Jeffrey. 1982. *Organizations and Organizational Theory*. Boston: Pittman.
- Pollit, Christopher. & Bouckaert, Geert. 2000. *Public Management Reform: An International Comparison*. Oxford: Oxford University Press.
- Quinn, Robert E. & Rohrbaugh, John. 1981. "A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness." *Public Productivity Review*. 5: 122-140
- \_\_\_\_\_. 1983. "A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Value Approach to Organizational Analysis." *Management Science*. 29: 363-367.
- Quinn, Rober E. 1999. "Productivity and the Process of Organizational Improvement: Why We Cannot Talk to Each Other." In *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Richard Kearney and Evan M. Berman. Boulder: Westview Press.
- Radin, Beryl A. 2006. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington DC: Georgetown Univ. Press.
- Rainey, Hal G & Steinbauer, Paula. 1999. "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 9: 1-32
- Rainey, Hal G. 1997. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco:

Jossey-Bass.

- Romzek, Barbara S. 2000. "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." *International Review of Administrative Science*. 66: 21-44.
- Rothstein, Bo. & Teorell, Jan. 2008. "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance*. 21: 165-190.
- Scott, P. G. & Falcone, S. 1998. "Comparing Public and Private Organizations: An Exploratory Analysis of Three Frameworks." *American Review of Public Administration*. 28: 126-145.
- Scott, Richard W. 1977. "Effectiveness of Organizational Effectiveness Studies". In *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. Paul S. Goodman, Johannes M. Pennings, and Associates. eds.. San Francisco: Jossey-Bass. 63-95.
- SCRGSP(Steering Committee for the Review of Government Service Provision). 2009. *Report on Government Services*. Australian Government.
- Seashore, Stanley E. & Yuchtman, E., 1967. "Factorial Analysis of Organizational Performance" *Administrative Science Quarterly*. 12: 377-395.
- Selden, Sally Coleman & Sowa, Jessica E. 2004. "Testing a Multi-Dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14: 395-416
- Selden, Sally Coleman, Brewer, Gene A & Brudney, Jeffrey L. 1999. "Reconciling Competing Values in Public Administration: Understanding the Administrative Role Concept." *Administration & Society*. 31: 171-204
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Organization*. New York: Harper & Row.
- Skelcher, Chris. 2006. "Does Democracy Matter? A Transatlantic Research Design on Democratic Performance and Special Purpose Governments." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 17: 61-76.
- Sorensen, Eva. 2002. "Democratic Theory and Network Governance." *Administrative Theory and Praxis*. 24: 693-720.
- Stone, Deborah A. 2002. *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. New York: Norton.
- Suleiman, Ezra. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press.
- Talbot, Colin. 1999. "Public Performance: toward a new model?". *Public Policy and Administration*. 14: 15-34.

- Van de Ven, Andrew. H. & Ferry, Diane. L. 1980. *Measuring and Assessing Organizations*. New York: Wiley-Interscience.
- van Thiel, Sandra. & Leeuw, Frans L. 2002. "The Performance Paradox in the Public Sector." *Public Performance and Management Review*. 25: 267-281.
- Wamsley, Gary L., & Wolf, James F. eds. 1996. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, Inc.
- Yang, Baiyin, Watkins, Karen E. & Marsick, Victoria J. 2004. "The Construct of the Learning Organization: Dimensions, Measurement, and Validation." *Human Resource Development Quarterly*. 15: 31-55.