

책무성(Accountability)과 성과(Performance)의 호혜성과 차별성에 대한 이론적·실증적 고찰

황광선*

김판석**

김흥주***

본 연구의 목적은 정부의 공공관리에서 책무(책무 완수)와 성과(성과 목표 달성)라는 두 공공관리 기제의 의미 분별을 이론에 근거하여 논의하고, 실증적으로 책무성과 성과의 영향 관계를 호혜성과 차별성 차원에서 고찰하는데 있다. 중앙부처 공무원 218명을 대상으로 한 설문 데이터를 가지고 진행된 분석에 따르면, 책무성(A)과 성과(P)의 영향 관계는 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 책무성은 성과에 양의 영향을 미치고, 성과도 책무성에 양의 영향을 미치는 호혜성이 나타나고 있다. 본 연구에서 발견한 흥미로운 점은 성과를 설명하는데 있어 '개인-조직 정합성'의 중요성을 확인할 수 있었고, 책무의 변동을 설명하는 데에는 '공직봉사동기'가 중요함을 유추해 볼 수 있었다. 요컨대, 실제 정부현상에서 책무성과 성과의 혼용 이유에 대하여 책무와 성과의 유사성을 확인할 수 있었고, 동시에 책무는 조직구성원 개인적 요소와 밀접하고, 성과는 개인과 조직의 조합 요인과 밀접하다는 점에서 차별성을 발견할 수 있었다. 이러한 결과를 통하여 책무와 성과는 같은 의미·다른 표현으로 이해될 수 있다는 점과 동시에 책무와 성과의 공공관리적 간극도 존재할 수 있다는 점을 살펴볼 수 있었다.

주제어: 책무성, 성과, 책무성과 성과의 관계, 성과관리

* 제1저자, 미국 Virginia Tech에서 행정학 박사학위를 취득(2013.8)하고, 현재 한국과학기술기획평가원 연구위원으로 재직하고 있다. 관심분야는 공공관리 및 조직, 공공책임성, 정책 기획 및 분석, 과학기술정책 등이다(kwangseonhwang@gmail.com).

** 제2저자, 미국 아메리칸대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교(원주캠퍼스) 경영대학 글로벌행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 인사조직, 정부혁신, 국제 개발협력 등이다(pankim@yonsei.ac.kr).

*** 교신저자, 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국행정연구원에서 초청연구위원으로 재직하고 있다. 관심분야는 규제정책, 지방행정 및 재정, 행정윤리와 관료부패 등이다(myutos78@hanmail.net).

I. 서론

공공 관리 및 조직의 책무와 성과를 논할 때에, 흥미로운 점은 어의(語義)적으로는 책무와 성과의 차이가 분명하게 느껴짐에도 정부 현장에서는 ‘성과에 대한 책무’라는 표현처럼 하나의 명제로 이해하고 사용되기도 한다는 점이다. 성과는 ‘목표’와 잘 어울리고, 책무는 ‘태도, 노력, 과업, 직무’와 어울린다는 차이가 언어상에서 나타남에도 정부가 일을 ‘잘했는지(good job)’ 혹은 일을 ‘완수(getting done)’했는지 따져 물을 때, 책무와 성과는 동시에 인식되기도 한다. 이는 책무성과 성과가 공직자의 ‘행위’에서 비롯된다는 인식에 기초하고 있기 때문인 것으로 생각해 볼 수 있다. 즉, 성과를 ‘기대한 목표에 대한 달성 여부’(예를 들면, 목표 대비 달성 수치)에 한정하여 주목하면 책무성과는 인식적으로 거리감이 느껴진다. 이와는 다르게 성과를 ‘성과향상’과 같이 행위의 개념으로 연동하면, 책무성과 인식적으로 가까워진다. 성과를 달성하고자 하는 선택 및 의지가 행위로 나타나고 이러한 행위를 책무로 이해하게 되는 원리이다. 어쩌면 책무는 좋은 거버넌스를 위한 수사적 이미지로 활용된다고 볼 수도 있겠다. 형상화 한다면, ‘좋은 거버넌스 박스(box)’가 있을 때 겉포장은 책무 완수이고, 안의 내용물은 성과 달성이므로 이해하는 것도 큰 무리는 없어 보인다. 유사한 관점에서 임상규·정철현(2012: 208-209)은 “특정 조직이 한정된 자원을 능률적으로 활용하여 달성하고자 하는 목적을 이루기 위하여 다양한 이해관계자들의 요구에 부응하여 그 책무를 다하는 것”으로 성과를 정의하고 있다.

사실, 책무든 성과든, 국민의 입장에서 중요한 것은 공직자들의 행위를 통한 국민의 삶의 질 개선이다. 즉, 공공정책 및 서비스에 대해 공직자들이 책임을 잘 지든, 좋은 성과를 내든, 국민에게 최상의 정책 및 서비스 만족을 주는 것이 본질일 것이다. 국민의 입장에서 공직자에 대한 어떤 기대나 요청을 담고 있다는 점에서 책무와 성과는 충분히 같은 맥락 안에 있음을 전제할 수 있다. Putnam(1993: 63)은 좋은 정부를 “시민들의 다양한 요구를 숙고하고 이에 대해 효과적으로 대응하는” 조직으로 보았는데, 이 좋은 정부 의미 안에 책무 완수 및 성과 목표 달성이 포함된다는 것은 자명하다.

한편, ‘성과 목표 달성’과 ‘책무 완수’는 ‘표현만 다르지 같은 의미이다’라고 쉽게 받아 넘기기에는 정부 공공관리에서 나타나는 차이의 무게감도 적지 않다. ‘직무결과에 대한 성과’처럼 성과는 결과론적 측면을 부각시키는 의미가 강하고, ‘직무에 대한 책임’이라는 표현에서처럼 책무는 주어진 일에 대한 임무 달성이므로 포괄적인 측면을 나타내는 속성이 있다.¹⁾

본 연구는 정부의 ‘성과에 대한 책무’라는 명제에서 나타나는 성과와 책무를 분리

하여 공직자들이 인식하는 이 둘의 관계적 특징을 실증적으로 살펴보는 데에 목적이 있다. 공무원의 인식에 투영되어 있는 책무와 성과가 인과적 관계에서 어떤 호혜성²⁾(reciprocity)을 드러내는지 탐색하고, 제3의 통제변수를 고려할 때에 나타나는 책무와 성과의 차별성 및 각각의 특징을 고찰 한다.

이를 위하여 먼저, 문헌검토를 통해 책무성과 성과를 의미적·이론적으로 분별하여 이해하고, 그 관계를 살펴본다. 그 다음으로 정부 중앙부처 공무원을 대상으로 한 설문 결과를 가지고, 탐색적으로 성과가 책무성을 설명하는 모형(P→A모델)과 책무성이 성과를 설명하는 모형(A→P모델)의 차이를 고찰한다. 또한 책무와 성과 각각이 어떤 조직관리적 특성과 연결되는지 분석한다. 마지막으로 이러한 결과를 토대로 분석의 함의를 제시하였다. 본 연구는 궁극적으로 개혁, 성과관리, 책무성 제고의 담론에 공공관리 및 조직적 이해를 높이는 데에 의의가 있다 하겠다.

II. 책무성³⁾과 성과의 의미 분별

1. 왜 책무성과 성과를 분별해 볼 필요가 있나?

성과 문제는 책무성 문제를 수반한다. 역으로 책무성 문제는 성과 문제를 수반한다. 책무를 담보하기 위해 성과를 관리하는 시스템이 있다고 볼 수 있고, 좋은 성과를 내기 위해 주어진 책무 완수를 요구한다고 볼 수도 있다(Dubnick & Frederickson, 2011b). 책무성(accountability)과 성과(performance)는 공공관리에서 핵심 기제이다(Behn, 2001). 단어로 쓰일 때의 책무성과 성과는 개념적으로 차이가 느껴진다.⁴⁾ 아래 <그림 1>은 책무성(책무로 검색)과 성과가 한글 시스템의 유의성 측면에서

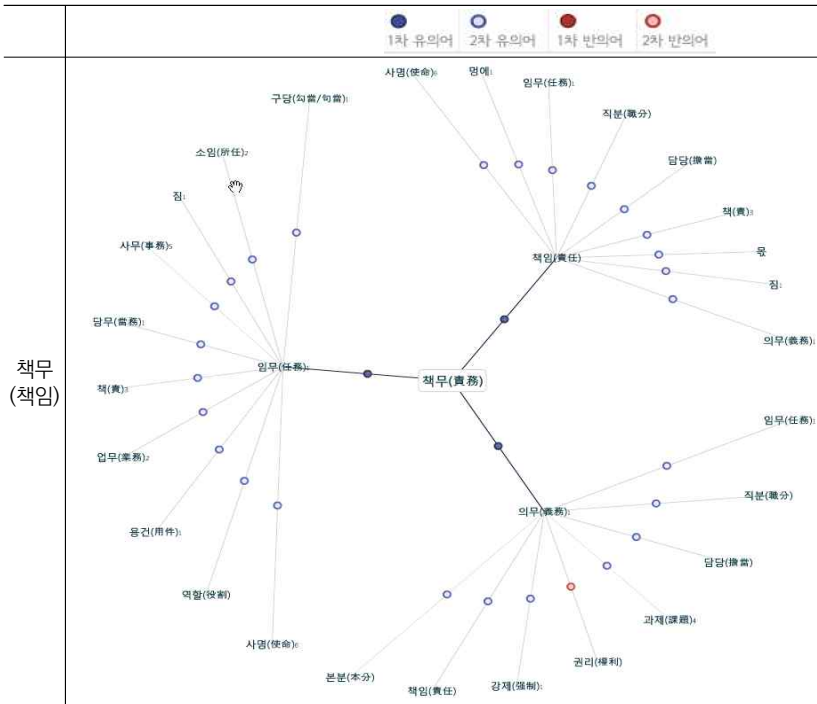
1) 그 외, 성과는 ‘측정’하고, 책무는 ‘묻는다’는 점, 성과는 비교적 명확하나, 책무는 모호한 면이 있다는 점, 성과는 비교적 중립적 지향성을 내포하나, 책무는 가치판단이 쉽게 개입된다는 점, 성과는 단기적일 가능성이 크고, 책무는 장기적 안목과 연결된다는 점에서 책무와 성과의 공공관리적 속성의 차이를 생각해 볼 수 있다.

2) 호혜 : “서로 특별한 혜택을 주고받는 일”(네이버 국어사전)

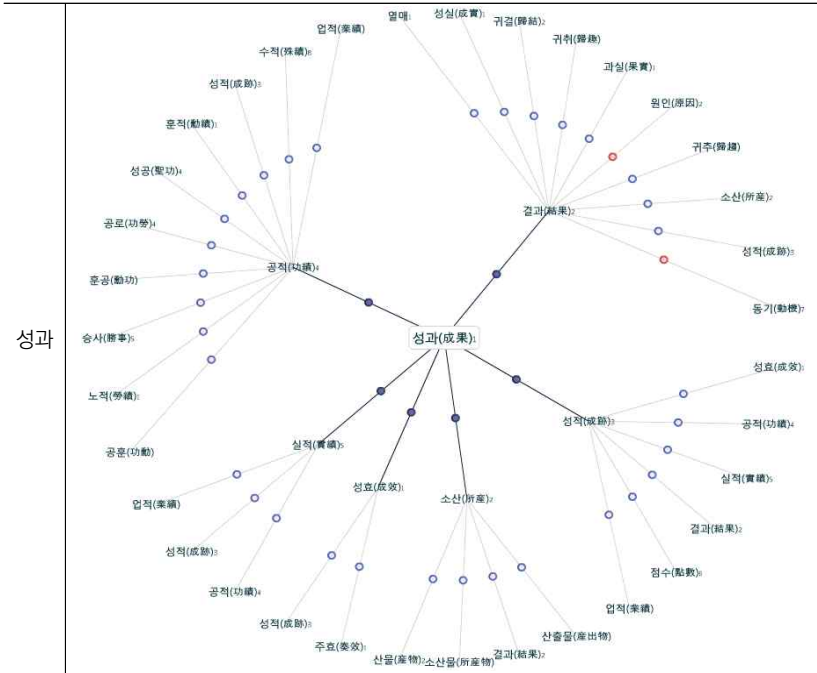
3) 일반적으로 책임의 개념 속에는 규범적, 도덕적 책임까지 포괄하는 responsibility, 행정작용에서의 책임을 나타내는 accountability, 국민에 대한 반응을 나타내는 responsiveness 등의 개념이 함께 포함되어 있다. 학계에서는 책임과 책무의 개념상 차별을 인지하고 있다. 본 연구에서는 성과와 대응하는 개념으로 “책무”가 적절하다고 판단하여 책무라는 표현을 사용한다. 하지만, 필자는 행정학의 공공관리 및 성과관리의 논의에서는 책임과 책무의 구분의 필요성이 크지 않음을 주지하는 바이다.

어떤 단어와 연계되어 있는지 보여주고 있다. 책무성은 ‘역할, 소임’이라는 핵심 의미로 압축되고, 성과는 ‘업적’이라는 단어로 여러 의미 사용이 귀결된다. 동사가 붙게 되면 ‘책무 증대(책무성 확보, greater accountability)’와 ‘성과 향상(better performance)’과 같이 명사에서 느껴졌던 개념적 차이는 줄어든다. 조직 결과론적으로 동시 추구의 대상이 된다. 이 두 가치(미덕) 혹은 메커니즘(Bovens, 2010)을 강

〈그림 1〉 책무와 성과 유의어



4) 한글에서는 성과(국어사전: 이루어 낸 결실)와 책무성(국어사전: ‘책무’-직무에 따른 책임이나 임무; ‘책임’-맡아서 해야 할 임무나 의무/어떤 일에 관련되어 그 결과에 대하여 지는 의무나 부담. 또는 그 결과로 받는 제재)이 언어적으로 서로 상이하게 느껴지나, 영어에서는 performance와 accountability가 상당한 ‘공존성’(co-existence)을 보인다. 예를 들어, 우리나라에서는 정부 부처 내에 성과평가국이 있지만 부처 이름 및 문서 표제로서 책임 혹은 책임성이 들어간 사례가 드물다. 그러나 미국의 New Orleans시의 경우 OPA(Office of Performance and Accountability)라는 사무국이 있고, 이외에 성과관리 문서에서 책임성이 표제로서 사용되는 사례가 많다. 또한 우리에게는 감사원이라는 조직이 미국에서는 Government Accountability Office(GAO)로 불린다.



자료: (주)낱말(www.wordnet.co.kr)의 유의어 검색 서비스(유료)

화하는 노력은 개인 혹은 조직이 일을 잘 하게 하는 필수 요소가 된다. 신공공관리(New Public Management)의 주요 특징 중 하나가 '성과에 대한 책무(accountability for performance)'를 강조하는 것인데, 여기에서는 '업무 결과에 대한 책임'이 곧 성과로 이해된다. 정부 현상에서 책무성과 성과의 언어적 표현은 다르지만 의미상으로는 교환적 혹은 동시에 쓰이는 경우가 많음을 관찰하게 된다. 예를 들어, 정부가 공공서비스 평가 도구(예, 예산 보고서)를 채택할 때에, 정부는 책무성과 성과를 강화하는 의도를 담고 있다.

주목해야 할 것은 책무성과 성과의 방향과 내용이 항상 같지는 않다는 데에 있다. 즉, 성과가 높다고 책무성이 확보되었다고 자신할 수 없으며 책무성이 높다고 좋은 성과로 귀결되는 것은 아니다. 단편적인 한 예를 들어보자. 행정학자의 책무성은 무엇인가? 행정학의 학문 발전을 도모하고 정부의 대국민 공공 서비스의 질을 제고하는데 기여하는 것이다. 그렇다면 행정학자의 성과는 무엇일까? 정부 자문활동을 통한 정부 활동의 질적 발전, 연구 수주 등 몇 가지가 있겠지만, 출간된 논문의 양과 질, 정부 발전 기여로 쉽게 볼 수 있을 것이다. 어떤 행정학자의 높은 성과를 가지고 책무성이 높

다고 할 수 있는가? 그럴 수 있지만 그렇지 않을 수도 있다.

왜 그럴까? 왜 책무성과 성과를 혼용하여 사용하면서, 이러한 간극이 있는 것일까? 성과지표가 달성되었다는 것과 책임을 다했는지에 평가는 분명 다를 수 있다(이석환, 2013)는 사실을 어떻게 이해할 수 있을까? 책무를 확보하는 원리와 성과를 향상시키는 원리에 차이가 있는 것인가? 물론 이 차이는 업무의 특성 및 조직 환경에 따라 정도의 차이를 나타낼 것이다. 예를 들어, 소속 구성원의 업무가 복잡하고 재량이 많으면 책무성과 성과의 의미 차이가 상당할 것이다. 반면, 업무가 단순하거나 재량이 적으면 책무성과 성과의 개념 차이는 적을 것이다. 앞서 예에서 행정학자의 책무성과 성과의 간극은 일반적으로 크고, 비교적 단순 업무를 하는 병원 청소부의 책무성과 성과의 의미는 상당히 유사할 것이다. 책무와 성과의 간극은 선행연구들의 책무성 면면과 성과 면면의 다양하고 상충적인 특성 논의에서 밝혀지고 있다. 일반적으로 성과는 공무원, 시민, 정치인, 이해관계자들의 논의를 거쳐 측정하기 위한 현실적인 지표가 선정된다는 점에서 책무성 요구에 내재되어 있는 정치적 맥락과는 괴리가 있다는 것이 전반적인 학계의 해석이다. 책무성과 성과의 각 면면이 중복될 수도 있지만, 다른 성격의 가치를 포함할 수 있기 때문에 간극이 나타난다고 본다.

책무성과 성과, 왜 이 두 기제의 분별이, 적어도 개념적으로, 학계에서 많이 이루어지지 않았을까? 분명 이 두 공공관리 기제는 다양한 면을 포함하는데 왜 분리하여 이해하려는 시도를 찾기 어려울까? 성과와 책무성을 자연스럽게 동시 인식하는 성과관리의 역사적 맥락 때문은 아닐까? 정부의 책무성은 정부의 존재 목적과도 같다. 정부의 존재이유는 시민이 생산 전달할 수 없는 서비스를 대신하고 자원의 효과적인 배분을 통하여 시민의 삶의 질을 높이는 데에 있다. 그렇다면 책무성은 이러한 서비스 전달 및 효과적 자원배분으로 연결되도록 하고, 정부의 일을 측정할 결과가 성과인 것이다. 마치 책무성을 지향해야 할 가치로 놓고 성과는 그 책무성을 채우는 내용으로 보는 것이다. 이러한 관점은 사실 NPM 흐름에서 비롯되었다. 결과론적 성과에 관심을 가지고 이를 공직자의 최우선 책무로 부여함에 따라, 공직자의 책무가 마치 성과인 양 인식하는 현상을 초래하게 되는 것이다. 최근 박천오(2016)는 공무원들이 정해진 규칙에 매몰되어, 업무수행의 정확성, 예측성, 신뢰성, 신속성과 같은 법적 책임에만 집중하는 문제를 지적한 바 있다. 위법 행위를 하지 않아야 할 의무로서의 법적 책임에 대한 집중은 주어진 성과 목표에 한정되는 행위를 유발하여 목표대치(goal displacement)를 일으킨다.

본 연구는 책무성과 성과의 현실적 혼용을 부정하지 않는다. 다만 공공 행정 및 정책 현장에서 책무성이 성과에 묻혀 의미와 역할이 퇴화될 수 있는 현상에 대해 지적하

고, 이 두 기제의 의미 분별을 통해 책무성을 드러내어 자각함으로써 공공관리의 목적이 업무 성과를 높이는 차원을 넘어 국민의 삶의 질 회복에 있다는 점을 강조하고자 한다.

III. 책무성과 성과

책무성과 성과는 공공관리에서 다른 차원(aspects) 혹은 면(dimensions)으로 이해할 수 있다(Halachmi, 2002a, 2002b 참고). 성과(performance)는 자원(resources)이 효과성, 효율성, 공정성을 극대화하기 위한 방향으로 사용되었는지에 관한 것이라면(Brewer & Selden, 2000; Halachmi, 2002a: 371), 책무성(accountability)은 대중 혹은 임무 부과자의 기대에 부응하고 관리하는 것으로 볼 수 있다(Kearns, 1996; Romzek & Dubnick, 1987).⁵⁾ Halachmi(2002:90)의 정부현상에 대한 두 가지 정리를 보면 책무성과 성과의 차별성을 쉽게 파악할 수 있다. 그는 책무성을 측정할 때에는 “사업이 바르게 되었는가(was it done right?)”라는 관점이 필요하고, 성과 측정에서는 “바른 사업이 처리되었는가(was the right thing done?)”라는 관점을 제시하였다. 이 관점에 따르면, 성과 개선은 책무성 증대와는 다른 차원이 될 수 있음을 알 수 있다(Halachmi, 2002: 92).

책무성과 성과를 분별해서 다룬다면, 둘의 관계에 대한 이해가 필요하다. 책무성과 성과의 관계를 우리는 어떻게 이해해야 할까? 문헌을 살펴보면, 책무성 증대와 성과 향상은 상호 수단적(instrumental)이라는 의견이 있다(Dubnick, 2005). 즉, 책무성이 성과를 강화할 수 있고, 성과 역시 책무성을 강화할 수 있다고 본다. 책무성과 성과는 긴장(tension) 관계에 있다는 의견도 있다(Behn, 2001; Halachmi, 2002a; Politt, 2011). 이러한 긴장 관계는 행정학계의 오랜 딜레마인 정부 책무성과 효율성의 긴장으로 묘사되기도 한다(Barberis, 1998; Behn, 2001; Bovens, 1998; Deleon, 1998). 이 두 관점 모두 이론적으로 그리고 실천적으로 책무성과 성과의 관계를 이해하는데 기여하고 있다. 서로 수단적(혹은 보완적)일 수 있고, 서로 긴장관계에 있다는 것은 하나가 다른 하나에 미치는 영향을 살펴보면 더욱 선명해진다.

5) 어떤 연구에서는 ‘성과책임성’(performance accountability 혹은 performance-based accountability) (Moynihan & Ingraham, 2003; Yang, 2011)이란 표현을 쓰기도 한다. 여기에서 성과는 ‘결과기반의 책임성’(a result-oriented accountability)을 의미한다.

1. 성과는 책무성을 향상시키나?

성과는 성과평가 혹은 성과측정이라는 행위와 자연스럽게 연결된다. 성과측정(Performance measurement) (Thomas, 2006)은 행정부가 일을 더 잘할 수 있도록 하고(Moynihan et al., 2011), 책무성을 강구하기 위해 만들어졌다(Alexander, Brudney, & Yang, 2010; de Lancer Julnes, 2006). 성과측정은 책무성을 보장하는 가장 최선의 방법이라고 표현한 학자도 있다(Zimmermann & Stevens, 2006: 315). 성과측정의 과정을 통하여 정부는 임무와 목표를 정확히 알고 실행하게 되고, 성과측정의 결과로 업무 피드백을 받게 되어 궁극적으로는 정부 책무성을 강화하게 된다(Amirkhanian, 2011; Yang, 2011; 송석휘, 2009). Ho(2006)와 Berman & Wang(2002)은 성과측정이 책무성 증대로 이어진다고 주장한다. 특히 신공공관리(NPM) 이론가들은 성과측정의 책무성에 대한 긍정적 효과를 주장한다.

여러 문헌 및 사례들은 성과의 책무성에 대한 효과가 우리가 기대하듯이 언제나 긍정적이지 않음을 보여준다. 가장 중요한 이유는 행정학계에서 책무성의 중요성이 강조되면서도, 책무성의 진면목을 제대로 이해하지 못하고 있기 때문이다(Greitens, 2012), 성과기준으로 효율성이 지배적이었기 때문이다(정무권, 2010). 즉, 효율성을 강조하는 성과 요구가 책무성의 속성을 다 포괄할 수는 없는 것이다. 성과측정은 보통 정치적 책무성을 강화하는 경향이 있는데(Yang, 2011), 책무성은 정치적 책무성 외에 계층적, 전문적, 법적 책무성도 있다(Romzek & Dubnick, 1987). 또 다른 이유로 책무성과 성과의 개념 이해에 대한 차이(gaps)가 존재하기 때문이다. Kettering 보고서에 따르면, 정부 고위직 공무원들은 책무성을 성과향상을 이끄는 측정으로 보고 있는 반면, 시민들은 책무성을 리더 및 시민의 책임감⁶⁾(responsibility)으로 이해하고 있었다(Johnson, Rochkind, & DuPont, 2011).

2. 책무성은 성과를 증대시키나?

책무성의 성과에 대한 효과는 어떨까? 책무성은 성과를 강화할 수도 약화시킬 수도 있다(Ossege, 2012). Lerner & Tetlock(1999: 270)은 책무성 연구에 대한 문헌 연구를 통해 책무성은 의사결정자의 성향이나 임무 환경의 특성에 따라 상호작용하고

6) 책무성이 복잡해지는 이유 중 하나로 정부의 대시민 책무성이 있는데, 시민의 정부에 대한 '책임감'은 주관적 및 개인적 성격이 크므로 정부 '책무성'을 논의하면서 주의 깊게 개념을 차별화할 필요가 있다.

있다고 보고, 책무성의 영향은 일부만 이로울 수 있다고 결론짓고 있다. 어떤 학자는 증대된 책무성이 성과의 향상으로 이어질 수 있다고 본다(Dubnick & Frederickson, 2011b). 다시 말해서, 책임 있는 공무원은 더 나은 정부 성과를 창출 하는데 일조하는 것으로 기대해 볼 수 있다. 하지만 행정학계에서 책무성의 성과에 대한 효과(Halachmi, 2002a, 2002b; Hwang, 2013)와 관련해서는 많은 논의들이 이루어지지 못한 실정이다(Behn, 2001; Dubnick, 2005:379). 논의가 있어도 대부분 실증적이기 보다 규범적이다. 예외적으로 Gormley & Balla(2010)는 공공기관에서 책무성의 역동성이 어떻게 성과에 영향을 주어 왔는지 고찰하고 있다. 경험적 연구들은 일부 책무성의 긍정적 효과를 보고하고 있다(Bouckaert & Halligan, 2008). 하지만 언제 그리고 어떤 책무성 메커니즘이 이러한 결과를 주는지에 대한 지식은 부족하다(Ossege, 2012).

책무성의 부족은 재난으로 이어질 수 있고(Romzek & Ingraham, 2000), 책무성 요구의 충돌은 행정관리의 문제점으로 지적되기도 하며(Koppell, 2005), 정책변화를 저해하기도 한다(Schwartz & Sulitzeanu-Kenan, 2004). 이러한 책무성의 영향에 대한 비판적 견해의 주된 이유는 책무성의 다양한 측면의 속성과 자기 모순적인 특성 때문으로 풀이된다(Hwang, 2016). Bovens(2005)는 Behn(2001)과 Dubnick(2003)의 의견을 인용하여 요즘의 공공서비스가 효과적인 성과를 위해 너무 과다한 책무성 장치를 가지고 있지 않은지 지적하고 있다. 예를 들어, 책무성은 공무원에게 상충하는 압력을 받게 되고 이로 인해 조직 내에서 실질적인 임무 달성 가능성을 약화시키게 된다(Kim & Lee, 2010: 101). Ebrahim(2005: 56)은 보다 많은 책무성 요구는 좋지만, 너무 과다한 책무성 장치는 조직 및 구성원으로 하여금 목표 달성을 막아 성과 향상으로 이어지지 않는다고 지적한다. 그러므로 책무성의 성과에 대한 영향 연구가 더딘 중요한 이유는 책무성의 이러한 역설적인 현실 때문이다(Harmon, 1995; 황광선, 2016).

3. 책무성과 성과의 이해

책무와 성과의 관계에서 주목할 것은 성과가 진정한 책무성의 범위를 포괄하지 못한다는 점에 있다. 이는 언어론적 혹은 의미론적으로 앞서 제기하였듯이, 책무성의 유의성이 많다는 점⁷⁾, 선행문헌에 따른 성과의 범위가 책무성의 범주보다 그 개념적인

7) 책무성과 성과의 연구 특징에 따른 논리 외에, 국내 언어분석 전문 기업인 (주)날말의 날말망 분석시스템에 따르면, 책무성(책무로 검색)은 84개의 연관어를, 성과는 34개의 연관어를 보

면이나 관리적인 면에서 좁다는 주장(Radin, 2011 참고)⁸⁾에 근거해 볼 때, 성과를 향한 노력은 책무성의 일부만을 설명할 가능성이 크다. 본 연구도 의미 및 속성 측면에서 책무성이 성과보다 범주가 넓다는 점을 인식한다. 이는 책무성의 연구는 유형화가 발달하고, 성과 관련 연구는 성과에 미치는 영향요인이 발달한 이유이기도 하다. 책무성의 개념적·관리적 범위가 성과보다는 넓다는 논리에 기댄다면 책무성의 지향은 정부 행위의 성과 창출로 이어질 가능성을 높게 된다.

책무성은 성과를 증대시키는데 대해 일부 문헌은 부정적인 영향을 언급하는데, 책무성의 지향이 성과창출로 이어진다는 주장의 근거는 무엇인가? 먼저 책무성이 성과에 해를 끼치는 경우는 주로 다양한 책무성이 복합적으로 요구될 때이다(Kim, 2005; Kim & Lee, 2010). 이러한 다면적 책무성의 특성은 다양한 관계가 얽혀있는 사회구조적인 현상이다. 따라서 사실 다양한 책무성의 요구가 성과에 부정적 영향을 끼친다는 것은 책무성 자체가 악영향을 준다기보다 여러 책무성 요소들 간의 충돌로 인한 책무성 관리의 어려움으로 이해하는 것이 더 정확하다(Hwang, 2013; 2016). 만약 이러한 책무성의 딜레마를 고려하여 단일 책무성을 요구한다면 책무를 지는 자의 책무성이 향상되고 성과가 좋아질 것인가? 그렇지 않다. 이유는 중첩성(redundancy) 때문이다. 다양한 책무성은 책무성의 다층적 구조를 쌓아 복잡하고 네트워크화된 사회에서 안전을 보장하게 한다(Schillemans & Bovens, 2011). 중첩된 책무성 요구로 인한 책임을 묻는 자와 책임을 지는 자 사이의 정보 격차(information asymmetry)가 감소하게 되고, 다양한 책임을 묻는 자의 참여로 인해 다양한 가치를 포함하게 된다. 그래서 책무성 연구들은 비록 책무성의 다양한 요구가 행정관리에 부정적일 수 있음을 밝혀내면서도, 책무성이 갖는 긍정적 지향의 속성으로 인하여 책무성이 성과의 향상으로 이어질 수 있다고 본다(Dubnick & Frederickson, 2011b).

이러한 논리는 책무성의 지향(orientation)(Dubnick & Yang, 2011)에 관한 연구들을 통하여도 지지된다. 책무성의 목적은 공무원들이 공공적 가치가 담겨 있는 목적을 추구하고, 정당한 성과 기대를 만족시키기 위해서이다(Romzek & Dubnick, 1998: 11). 책무성에 대한 세심한 관심은 문제 파악 및 공공문제 해결에 기여한다(Dubnick & O'Brien, 2011). 공공관리 측면 외에, 공공정책의 의사결정 및 정책 설계에서 문제를 정의하고 이해하는데 책무성은 필수적인 역할을 한다. 책무성은 성과

여주고 있다. 언어 의미 및 사용의 확장성은 단어의 크기를 가늠하게 해준다.

8) 성과의 면면도 매우 넓고 다양하다는 점 또한 분명하다(Boyne, 2003; Moynihan, 2008; 정무권, 2010 참고).

를 위한 답변(answer for performance)(Romzek & Dubnick, 1998: 6)이기 때문이다.

요컨대, 본 연구는 의미 분별을 통하여 성과의 범위가 책무성의 범주보다 그 개념적인 면이나 관리적인 면에서 좁다는 이해를 하게 되고, 따라서 성과를 향한 노력은 책무성의 일부만을 설명할 가능성이 크다는 점을 주지한다. 이에 탐색적인 차원에서 책무성이 성과를 설명하는 모형(A→P모형)이 성과가 책무성을 설명하는 모형(P→A모형)과 어떻게 차이가 나타나는지 살펴보고, 책무와 성과의 특징을 조직 변수들의 관계 속에서 찾아보았다.

IV. 실증검증 방법

책무와 성과의 호혜성과 차별성을 이해하는 방법으로 크게 두 가지가 가능할 것으로 보인다. 하나는 공직자 인터뷰를 통한 질적 연구를 통해 의미론적 혹은 현상학적 차이를 볼 수 있겠고, 다른 하나는 공직자 설문을 통하여 책무와 성과를 측정하고 통계적 유의성을 통하여 간접적인 차이를 분석해 보는 것이다. 본 연구는 후자의 방법으로 진행을 하였다.

설문은 2013년 국가공무원인재개발원(구 중앙공무원교육원)에 연수를 위해 모인 각 부처 공무원을 대상으로 실시하였다. 설문은 총 300부가 배포되었고, 최종적으로 설문이 완료된 218부를 가지고 분석 데이터로 삼았다. 단일자료편의(Common Source Bias)를 최소화하기 위해, 책무성 설문과 성과 설문은 다른 날짜에 이루어졌다(Jakobsen & Jensen, 2015). 조직성과(P) 측정은 최초 5문항을 설문하였고, 요인 분석을 통하여 2문항이 제거되어¹⁰⁾ 3개 문항이 최종 분석에 사용되었다. 질문 문항은 “1) 우리 조직은 대부분의 사업을 경제적으로 수행하고 있다, 2) 내가 속한 부서의 동료들의 업무성과의 질은 전체적으로 높다, 3) 우리 조직에서 수행한 사업들은 투입한 인력에 비추어 볼 때 능률적으로 수행되고 있다.”로 구성되었다(권경득·임정빈, 2003; Rainey & Steinbauer, 1999 참고). 책무성(A)은 최초 3개 문항을 설문하였고 최종 이 문항들이 분석에 사용하였다. 질문 문항은 “1) 나는 직무를 수행함에 있어

9) 경기 과천시 중앙동에 있는 행정자치부 소속하에 설치된 공무원의 중앙교육훈련을 담당하는 국가기관으로 2016년 중앙공무원교육원에서 국가공무원인재개발원으로 명칭이 변경되었다.

10) 제거된 두 문항은 “우리 조직이 결정하는 정책이나 제공하는 서비스에 대한 고객들의 만족도가 높은 편이다”와 “우리 조직이 수행하는 업무의 질이 높다”이다.

내 행동에 대한 책임감이 매우 강하다, 2) 직무에 있어 나의 노력이 매우 중요하다, 3) 많은 사람들의 과제들이 나의 성공과 실패에 달려 있다.”이다(Behn, 2001 참고). 7점 척도(매우 동감하지 않는다 = 1 ~ 매우 동감한다 = 7)로 측정하였다.

변수 통제에 따른 책무와 성과의 관계를 고찰하기 위해, 인구통계학적 특성인 공무원 경력과 연령 변수, 조직관리적 요인인 공공봉사동기, 개인-조직 정합성, 직무만족 변수를 통제 변수로 활용하였다. 통제변수를 많이 활용하는 이유는 통제변수가 종속 변수에 유의미한 영향을 줄 때에, 독립변수의 종속변수에 대한 영향 관계 변화를 자세히 살펴볼 수 있기 때문이다. 통제 변수로 사용된 조직관리적 요인의 측정은 다음과 같이 이루어졌다. 공공봉사동기(P SM)는 “1) 나에게서 공공봉사가 나 자신보다 더 의미 있다, 2) 나 자신의 개인의 성취보다는 사회에 대한 기여가 중요하다, 3) 나는 다른 사람을 돕기 위해 나 자신의 손해를 기꺼이 감수한다.” 이렇게 3개 문항을 측정하였다. 개인-조직 정합성(P-O fit)은 5개 문항으로 이루어졌는데, “1) 내가 삶에서 추구하는 가치가 나의 조직이 추구하는 가치와 비슷하다, 2) 나의 동료들이 추구하는 가치와 나의 삶에서 추구하는 것이 비슷하다, 3) 내 조직의 가치와 문화는 나의 개인적 가치와 일치한다, 4) 내 동료의 가치와 문화는 내 삶의 가치와 일치한다, 5) 내가 일에서 얻고자 하는 것과 일이 나에게 주는 것이 일치한다”로 구성되었다(Wright & Pandey, 2008 참고). 직무만족은 “1) 내가 근무하는 조직은 나의 진가를 발휘하게 해준다, 2) 내가 공무원이 된 것은 더할 나위 없이 기쁘다, 3) 직무에 영향을 미치는 의사결정 참여에 만족한다, 4) 좋은 성과를 냈을 때 조직 내에서 인정받는다, 5) 모든 것을 고려할 때, 내가 하고 있는 일에 대해 만족한다, 6) 모든 것을 고려할 때, 현재 내가 몸담고 있는 조직에 대하여 만족한다.”로 총 6문항을 측정하였다(Mason, 2005 참고). 통제를 위한 위의 조직 변수들도 7점 척도(매우 동감하지 않는다 = 1 ~ 매우 동감한다 = 7)로 측정하였다.

분석은 먼저, 신뢰도와 타당도를 확보하기 위해 성과와 책무성 및 통제변수에 대한 세부 문항에 대하여 탐색적 요인분석(EFA)을 실시하였다(표 1)). KMO (Kaiser-Meyer-Olkin)와 Bartlett의 구형성 검정을 한 결과, KMO측도가 0.5 이상 나왔고, Bartlett의 구형성 검정이 통계적으로 유의하게 나와 요인분석을 실시할 수 있다. 요인분석을 통하여 생성된 요인점수를 가지고, 책무성이 성과에 어떻게 영향을 미치는지, 그 반대의 경우에는 어떤지 그 영향을 살펴보기 위하여 회귀분석(regression analysis)을 실시하였다. 회귀분석에 앞서, 회귀분석을 시행하기 위한 4가지 조건(가정)-데이터의 정규성(Normality), 등분산성(Homoscedasticity), 선형성(Linearity), 공선성 진단(Collinearity)-을 살펴보고, 데이터가 비교적 양호한

것으로 나타난다. 각 분석에서 결측값은 SPSS의 “목록별 결측값 제외” 기능을 이용하여 처리하였다.

〈표 1〉 요인 분석

변수		최종 구성 설문	크론바하 알파(α)
독립/종속	성과 (P)	1	.895
		2	
		3	
	책무성 (A)	1	.733
		2	
		3	
통제	공공봉사동기	1	.860
		2	
		3	
	개인-조직 정합성	1	.925
		2	
		3	
		4	
		5	
	직무만족	1	.875
		2	
		3	
		4	
		5	
		6	

요인추출방법: 주성분분석/ 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.
크론바하 α 는 각 항목 구성의 “신뢰도”를 나타냄

IV. 책무성과 성과 관계 특징 분석

본 연구의 설문에 응답한 공무원(총 218명)의 인구통계학적 특징을 간략히 살펴보면, 성별은 남자가 181명, 여자가 37명이고, 공무원 경력에서는 31년 이상이 34명, 26-30년이 30명, 21-25년이 52명, 16-20년이 20명, 11-15년이 34명, 6-10년이 38명, 나머지 10명은 5년 이하이다. 경력에서 고경력이 많이 나타나는 바, 연령대도 높은 편이다. 50대가 90명, 40대가 82명, 30대가 46명으로 분포한다. 직급은 2급이 17명, 3급이 6명, 4급이 50명, 5급이 79명, 6급 이하는 66명으로 이루어져 있어 소속 부처는 다양하게 분포하고 있다.

1. 책무성과 성과 : 상관성?

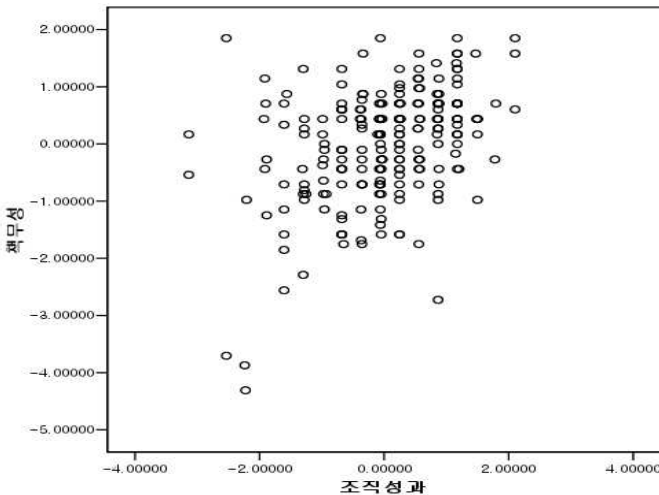
상관분석에 따르면, 책무성과 성과는 높은 수준의 상관관계(0.413)를 보이고 있다. <그림 2>에서 나타나듯이, 책무성과 성과는 확인하지는 않지만 일정한 패턴을 가지고 있음을 볼 수 있다. 통제변수인 경력, 연령, 직무만족, 개인-조직정합성, 공직봉사동기도 성과 및 책무성과 통계적으로 유의한 상관성을 보이고 있다. 눈에 띄는 점은 ‘직무만족’은 ‘책무성’과 ‘성과’와의 관계에서 모두 높은 상관성을 보인다는 것과 ‘성과’는 ‘개인-조직정합성’과 높은 상관 관계를 나타내고 있는 것이다. 연령과 경력 역시 높은 상관성을 보인다.

<표 2> 상관분석

	1	2	3	4	5	6	7
책무성	1						
직무만족	0.544***	1					
개인-조직정합성	0.328***	0.563***	1				
공직봉사동기	0.302***	0.259***	0.473***	1			
성과	0.413***	0.555***	0.565***	0.261***	1		
연령	0.209**	0.196**	0.114*	0.133*	0.250***	1	
경력	0.175**	0.219**	0.167**	0.174**	0.265***	0.784***	1

*p<.05, **<p.01, ***<p.001

<그림 2> 성과와 책무성의 산포도



상관분석을 통해 책무성과 성과는 공통의 요소가 있음을 확인함과 동시에, 차이의 가능성도 있음을 엿볼 수 있다.

2. 책무성과 성과 : A→P, P→A, 호혜성?

책무성과 성과의 상관성은 분명 존재하는 것으로 앞서 밝힌 바 있다. 본 연구는 책무성이 성과에 미치는 모델(A→P)과 성과가 책무성에 영향을 주는 모델(P→A)을 비교 분석하여 책무성과 성과의 관계를 탐색적으로 규명하고, 각각의 특징을 살펴본다.

위계적 회귀분석 결과를 A→P 모델과 P→A 모델로 나누어 <표 3>과 <표 4>에 정리하였다. 1단계 모형에서는 경력과 연령을 통제하였고, 2단계에서는 공직봉사, 3단계에서는 개인-조직 정합성, 마지막 4단계에서는 직무만족을 통제하여 책무성의 성과에 대한 영향정도 및 모형 적합도를 살펴보았다. 각 모형에서 독립변수 간 다중공선성(multi-collinearity) 결과에서 모든 변수들이 VIF 10이하로 나타나 변수들 간의 다중공선성 문제는 없는 것으로 판단한다.

<표 3> 책무성(A)-조직성과(P) 모델: 위계적 회귀분석

D.V.=성과		모형AP-1		모형AP-2		모형AP-3		모형AP-4	
		B	t-value	B	t-value	B	t-value	B	t-value
I.V.	책무성	.374***	5.999	.339***	5.266	.238***	4.096	.139*	2.176
통제1	경력	.166	1.691	.144	1.467	.083	.954	.065	.764
	연령	.040	.408	.049	.496	.088	1.018	.084	.996
통제2	공직봉사 동기			.130*	2.043	-.072	-1.170	-.049	-.809
통제3	개인-조직 정합성					.497***	7.991	.384***	5.552
통제4	직무만족							.245**	3.412
N=218	Adj. R ²	.197		.209		.390		.420	
	F-value	18.728(.000)		15.237(.000)		28.505(.000)		26.813(.000)	

두 모델에서 책무성은 성과에(<표 3>), 성과 역시 책무성(<표 4>)에 유의미한 양(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 이는 앞서 상관분석에서 나온 결과를 기억하면 새로운 결과는 아니다. 각 4가지 모형에 따른 회귀계수를 비교해 볼 때에, 뚜렷한 차이를 발견하기 힘들다. 통제변수가 추가 될 때 나타나는 독립변수의 회귀계수 감소 역시 A-P 모델과 P-A 모델에서 유사하게 나타난다. 책무성과 성과의 실제적 혼용

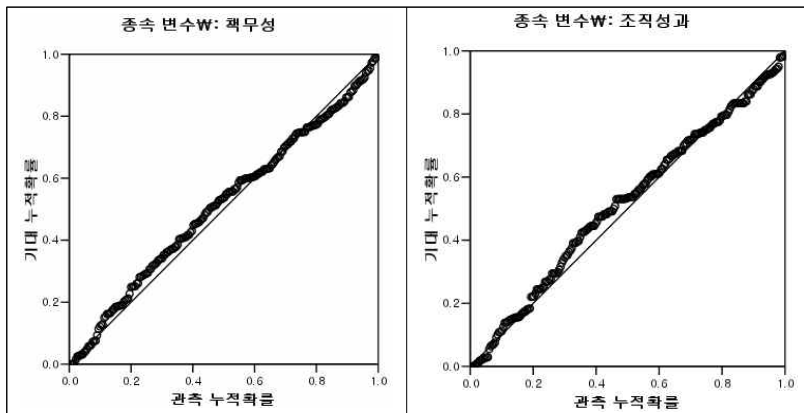
성을 통계적 검증에서도 유추해 볼 수 있는 대목이다. <그림 3>의 표준화 잔차 P-P도표에서 책무성이 종속변수일 때와 성과가 종속변수일 때 큰 차이를 발견하기 쉽지 않다는 것을 알 수 있다.

상관분석에서 유의미한 상관성을 나타내 보인 경력과 연령은 이 두 모델에서는 통계적으로 유의미한 인과성을 보이지 않았다.

<표 4> 조직성과(P)-책무성(A) 모델: 위계적 회귀분석

D.V.=책무성		모형PA-1		모형PA-2		모형PA-3		모형PA-4	
		B	t-value	B	t-value	B	t-value	B	t-value
I.V.	성과	.385***	5.999	.341***	5.266	.311***	4.096	.160*	2.176
통제1	경력	-.037	-.366	-.059	-.597	-.066	-.671	-.089	-.981
	연령	.146	1.465	.152	1.549	.153	1.554	.136	1.502
통제2	공직봉사 동기			.189**	2.996	.183**	2.631	.191**	2.994
통제3	개인-조직 적합성					.060	.737	-.114	-1.437
통제4	직무만족							.463***	6.393
N=218	Adj. R ²	.172		.202		.205		.332	
	F-value	16.023(.000)		14.682(.000)		12.059(.000)		18.751(.000)	

<그림 3> 회귀 표준화 잔차의 정규 P-P 도표



흥미로운 것은 <표 3>과 <표 4>의 R²(결정계수)이다. R²는 독립변수가 종속변수를 설명하는 관계의 적합도, 즉 설명력(explanatory power)을 의미한다. 책무성이 독

립변수, 성과가 종속변수인 모형에서는 각 모형 1, 2, 3, 4의 R²값이 성과가 독립변수, 책무성이 종속변수인 모형에서의 각 R²값보다 모두 상회하고 있음을 발견하게 된다. 예를 들어, 모형AP-1의 모형 적합도는 19.7%이고 모형PA-1의 적합도는 17.2%이다. 모든 통제변수가 고려된 모형AP-4의 적합도는 42%이고 모형PA-4의 적합도는 33.2%이다. 책무성이 설명변수, 성과가 반응변수로 있을 때 각 모형의 적합도가 반대의 모형보다 약간 높게 나타나고 있다. 특히 통제변수가 많아질수록 A-P, P-A 두 모델의 R²값의 차이가 증가했음을 볼 수 있다.

모델 간 설명력의 차이를 좀 더 보기 위해, A-P, P-A 각 모델에서 통계적으로 유의하게 나온 주요 통제변수만을 가지고 추가적인 회귀분석을 실행하였다(표 5)). 책무성이 독립변수, 성과가 종속변수인 모형의 적합도가 성과가 독립변수, 책무성이 종속변수일 때의 모형의 적합도보다 좀 더 높게 나타난다.

〈표 5〉 A-P/P-A 추가 모델 회귀분석

I.V.	모형AP-5			모형PA-5		
	책무성	.146*	2.351	성과	.140*	2.080
통제2				공직봉사동기	.147*	2.547
통제3	개인-조직정합성	.364***	5.827			
통제4	직무만족	.272***	3.849	직무만족	.422***	6.264
N=218	Adj. R ²	.409		Adj. R ²	.317	
	F-value	51.910(.000)		F-value	35.399(.000)	

요컨대, 여러 모델을 비교 분석한 결과, 책무성과 성과의 영향 관계는 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 책무성은 성과에 양(+)의 영향을 미치고, 성과도 책무성에 양(+)의 영향을 미치는 호혜(互惠)적 관계를 보이고 있다. 이러한 결과는 책무성과 성과의 공공관리적 혼용에 대해, 책무성과 성과의 상보성(complementarity)을 확인한 것으로 해석해 볼 수 있겠다.

한 가지 주목할 것은 책무성이 독립변수로 작용할 때와 성과가 독립변수로 작용할 때의 회귀 모형 적합도는 차이가 근소하게 나타나는데, 이 차이는 분석에 포함된 통제변수 수에 관계없이 지속적으로 나타났다.

3. 책무성과 성과 : 차별성?

책무성과 성과의 상호 영향관계의 차이는 발견되지 않았다. 하지만, 본 연구에서

흥미로운 점이 발견되었다. 첫째, A-P, P-A 두 모델에서 직무만족이 공통적으로 유의미한 영향성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 조직을 평가하는 대표적인 기준인 성과(performance) 외에 조직 구성원들의 직무만족도 역시 중요한 평가기준 중의 하나인 점을 감안하면(Organ & Bateman, 1991), 직무만족과 책무 및 성과의 양(+의 관계)에 대한 특별한 추가 해석은 불필요한 것으로 본다. 둘째, A-P 모델에서 책무성 외에 성과에 영향을 주는 요인으로 개인-조직 정합성이 강하게 대두되었다. 더욱 흥미로운 것은 모형AP-2에서 공직봉사동기는 성과에 영향을 미쳤으나, 모형AP-3과 모형AP-4에서 공직봉사동기 변수는 개인-조직 정합성 변수에 의해 완전 매개(full mediation)가 이루어지고 있음을 보게 된다. 조직성과를 설명하는데 있어 “개인-조직 정합성”의 중요한 역할을 가늠해 볼 수 있는 대목이다. 한편, P-A 모델에서는 성과 외에 책무성에 영향을 주는 주요 요인으로 공직봉사동기 변수가 드러났다. 개인-조직 정합성 변수는 성과에 높은 수준의 양(+의) 영향을 미치고 있는데 반하여, 책무성에는 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있지 않음을 보게 된다. 책무성의 변동을 설명하는데에는 공직봉사동기가 중요함을 유추해 볼 수 있다.

실증분석 결과를 요약하면, 책무성과 성과를 이해하는 데 있어, 독립 혹은 종속변수로서의 인과론적 선행(先行)성보다는 호혜성의 원리가 더 적합한 것으로 판단된다. 각각의 특성을 발견 할 수 있었는데, 책무성은 공직봉사동기와 성과는 개인-조직 정합성과의 높은 영향 관계를 내포하고 있었다. 이는 책무성과 성과의 차별적 특성을 이해할 수 있는 근거가 될 수 있을 것으로 사료된다.

V. 논의 및 마무리

본 연구는 ‘성과 달성을 위한 책무성 확보’, ‘책무성 확보를 위한 성과 달성’ 이 두 명제가 모두 가능하다고 생각한다. 책무 완수를 위한 활동에 매진한다면, 성과도 달성될 수 있을 것이고, 성과 목표 달성에 최선을 다하면 책무를 완수하게 될 수 있다. 소위 ‘닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐’의 물음일 수 있겠다(김태호 외, 2013). 책무성과 성과의 선행 관계는 그간 행정학계의 실증적 검증에서 소외되어 왔다. 공공관리에서 책무성과 성과는 영향요인의 관계가 아닌, 동시 추구의 대상이었기 때문이다. 본 연구도 이러한 사실을 주지한다고 밝혔다. 본 연구에서 탐구하고자 했던 것은 닭과 달걀의 문제와 같이 선행성 딜레마가 존재함에도 불구하고 공무원들의 인식에 투영된 책무와 성과는 서로 간에 차별적인 영향 관계가 있지 않을까라는 의문이었다.

본 연구는 정부의 공공관리에서 성과 목표 달성과 책무 완수라는 두 공공관리 기제의 의미 분별을 이론에 근거하여 논의를 하였고, 공공관리에서 책무성과 성과의 영향 관계를 탐색적으로 규명하고, 각각의 호혜성과 차별성을 고찰하고자 하였다. 본 논문의 분석 결과, 책무성(A)과 성과(P)는 높은 수준의 상관성을 보이는 것으로 나타났다. 하지만, 책무성과 성과의 영향 관계는 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 책무성은 성과에 양(+)의 영향을 미치고, 성과도 책무성에 양(+)의 영향을 미쳤다. 이러한 결과는 책무성과 성과의 공공관리적 혼용에 대해, 책무성과 성과의 상보성으로 볼 수 있겠다. 이는 책무성 증대와 성과 향상은 상호 수단적(instrumental)이라는 의견(Dubnick, 2005)을 지지하는 결과로 해석된다.

A→P 모델의 적합도(설명력)가 P→A 모델보다 조금 더 높다는 실증 결과가 나왔다. 본 연구에서는 이 결과를 다음과 같이 해석하고 이해한다. R²값이 높다는 것은 모형의 회귀선 주변에 데이터가 모여 있다는 것이고, 데이터의 편차가 적다는 의미이기도 하다. 즉, 책무성이 성과를 설명할 때의 책무와 성과의 자료 응답 값들의 거리가 성과가 책무성을 설명할 때의 자료 응답 값들의 거리보다는 가까운 것으로 해석이 가능하다. 따라서 본 논문은 탐색적 실증분석의 결과인 자료 응답 값들의 응집력에 근거하여, 책무성이 성과를 설명하는 성질이 성과가 책무성을 설명하려는 성질보다 강할 수 있다는 단초를 발견했다고 본다.

본 연구에서 발견한 흥미로운 점은 조직성과를 설명하는데 있어 ‘개인-조직 정합성’의 중요성을 확인할 수 있었고, 책무성의 변동을 설명하는 데에는 ‘공직봉사동기’가 중요함을 유추해 볼 수 있었다. 개인-조직 적합성(P-O Fit)은 조직의 가치, 목표, 성격 등이 개인과 일치되거나 적합한 정도(Lauver & Kristof-Brown, 2001)로 볼 수 있다. 조직의 목표설정은 목표달성을 위한 개인의 동기를 유발하는 촉매제 역할을 한다고 볼 때에(Wright, 2007), 직무를 수행함에 있어서 주어진 직무상의 목표와 개인의 목표의 일치는 성과 목표를 달성하는 행위를 이끌 수 있다는 추론이 가능하다. 성과를 향상하는데 있어, 공무원의 가치 및 목표가 조직과 얼마나 부합하는지가 중요함을 시사한다.

책무성의 변동에 있어서는 ‘공직봉사동기’가 중요함을 유추해 볼 수 있었다. 공직봉사동기(PSM)는 지역공동체, 국가 혹은 인류의 관심분야에 봉사하는 이타적 동기 및 공직윤리(Rainey & Steinbauer, 1999)로 정의되는 바, 국민에게 최선의 공공서비스를 제공함을 내포하는 공공 책무의 성격과 의미적으로 매우 근접하다는 것을 알 수 있다. 성과에 대한 인식이 다소 외재적이고 책무가 내재적이라는 측면에서 볼 때, 외재적 보상(Extrinsic Rewards)보다는 내재적 보상(Intrinsic Rewards)을 우선시

하여 직업윤리를 강조하는 공직봉사동기가(Perry & Wise, 1990; Perry, 1996), 책무에 대해 양(+의 영향성을 지니고 있다는 사실은 새로운 것은 아니다. 이상으로, 책무와 성과를 이해함에 있어 책무는 조직구성원 개인 요인과 밀접하고, 성과는 개인과 조직의 조합 요인과 밀접하다는 점에서 차별성을 살펴볼 수 있었다.

이론적 혹은 현실적인 관점에서 책무성과 성과는 분명 불가분의 관계이다. 불가분의 관계가 이 두 공공관리 기제가 혼용되어 사용되는 현상에 대한 정당성은 부여하지 못한다. 본 연구에서 지목하고 싶은 현상은 혼용으로 인해 책무성이 성과에 묻어가는 현상이다. 즉, 성과를 변화시키고 성과 목표를 달성하고자 하는 노력이 곧 책무성을 강화하고자 하는 노력이라는 명제에 대한 경계인 것이다. 정부에서 추진하는 성과목표 관리는 분명 행정현상을 바르게 계도하는 역할을 지닌다. 그러나 그간 성과관리는 효율성에 근접한 방식으로 우리 공무원들을 이끌어 왔다(박천오, 2016). 그 안에는 책무성을 강구하는 구호 및 내용은 있었지만, 깊이 있는 책무성 이해(Yang, 2012)를 바탕으로 한 성과관리는 아니었다. 돌이켜보면, 우리 행정은 정치의 책무성 요구에 성과만을 강요받은 느낌이 강했다. 정부 정책이나 사업에 대한 성과 중심 활동의 중요성은 있다. 성과목표 없이는 정보, 피드백도 없다. 그럼에도 최근의 정부현상 혹은 개혁에서 성과관리에 대한 이해는 ‘과도한 성과’ 중심이다. 본 연구는 책무와 성과의 간극도 있다는 점을 주지하고, 책무와 성과의 균형을 주장한다.

책무성이 성과 달성의 후행성으로만 머물면, 행정학의 논의는 성과에서 맴돌게 된다. 책무성의 선행성으로의 위치 변화는 공직자들이 부여된 임무는 무엇이며, 어떠한 역할이 바람직한 것인가에 대해 탐구하게 되고, 주어진 역할을 효율적으로 추진하게 한다(Hwang, 2013, 황광선, 2016). 정부의 성과관리가 진정한 의미의 효과를 내기 위해 성과추진계획을 수립하는 단계에서 책무성과 성과의 명확한 이해 및 분별을 제안한다. 비록 성과관리 계획서 문서상에는 책무성이라는 표현이 들어가지 않더라도 성과관리를 위한 목표, 구성, 평가지표 등의 설계에서 공공책무성의 속성이 깊이 있게 논의되어 적용될 필요가 있다.

▣ 참고문헌

- 권경득·임정빈. 2003. 지방정부 조직성과의 결정요인에 관한 연구. 《한국행정논집》, 15(1): 131-153.
- 김태호·김민정·이진완. 2013. 닭-달걀 간 통계적 인과성 논란의 판별. 《응용통계연구

- 구». 26(3): 401-411.
- 박천호. 2016. 한국 공무원의 책임 확장: 법적·계층적 책임에서 윤리적·개인적 책임으로. 《한국행정학보》. 50(1): 1-25.
- 송석휘. 2009. 성과측정이 공공부문 종사자의 책임성에 미치는 영향분석. 《한국인사행정학회보》. 8(3): 1-26.
- 이석환. 2013. 공공부문 성과측정과 대시민 책임성에 관한 연계성 고찰. 《한국자치행정학보》. 27(4): 57-75.
- 임상규·정철현. 2012. 성과에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식의 차이에 대한 연구. 《한국행정연구》. 21(3): 203-236.
- 정무권. 2010. 공공조직의 다차원적 성과분석을 위한 '공공성과(public performance)'의 개념화: 한국 준정부조직에의 적용을 중심으로. 《정부학연구》. 16(1): 333-376.
- 황광선. 2016. 과학기술 국가연구개발(R&D)의 연구책임성과 딜레마. 《한국행정학보》. 50(2): 189-213.
- Alexander, J., Brudney, J. L., & Yang, K. 2010. Introduction to the symposium: Accountability and performance measurement: The evolving role of nonprofits in the hollow state. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(4): 565-570.
- Amirkhanyan, A. A. 2011. What is The Effect of Performance Measurement on Perceived Accountability Effectiveness in State And Local Government Contracts? *Public Performance & Management Review*, 35(2): 303-339.
- Barberis, P. 1998. The new public management and a new accountability. *Public Administration*, 76(3): 451-470.
- Behn, R. D. 2001. *Rethinking democratic accountability*: Brookings Inst Pr.
- Berman, E., & Wang, X. H. 2002. Performance measurement in US counties: Capacity for reform. *Public Administration Review*, 60(5): 409-420.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. 2008. *Managing performance: international comparisons*: Psychology Press.
- Bovens, M. 1998. *The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations*: Cambridge University Press.
- Bovens, M. 2005. Public accountability. In L. L. C. P. E. Ferlie (Ed.), *The Oxford Handbook Public Management*. Oxford: Oxford University Press

- Bovens, M. 2010. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5): 946-967.
- Boyne, G. A. 2003. Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3): 367-394.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. 2000. Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 685-712.
- de Lancer Julnes, P. 2006. Performance Measurement An Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes On. *Evaluation*, 12(2): 219-235.
- Deleon, L. 1998. Accountability in a 'reinvented' government. *Public Administration*, 76(3): 539-558.
- Dubnick, M. J. 2003. Accountability and ethics: Reconsidering the relationships. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 6(3): 405-441.
- Dubnick, M. J. 2005. Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3): 376-417.
- Dubnick, M. J., & Frederickson, G. H. 2011a. *Accountable Governance: Problems and Promises*. Armonk, NY: ME Sharpe Incorporated.
- Dubnick, M. J., & Frederickson, G. H. 2011b. *Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust*. Washington DC: The Kettering Foundation.
- Dubnick, M. J., & O'Brien, J. 2011. Rethinking the Obsession: Accountability and the Financial Crisis. In M. Dubnick & H. Frederickson (Eds.), *Accountable Governance: Problems and promises* (pp. 282-301). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Dubnick, M. J., & Yang, K. 2011. The Pursuit of Accountability. In D. C. Menzel & H. L. White (Eds.), *The state of public administration: issues, challenges, and opportunities* (pp. 171-186). New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Ebrahim, A. 2005. Accountability myopia: Losing sight of organizational learning.

- Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 34(1): 56-87.
- Gormley, W. T., & Balla, S. J. 2010. *Bureaucracy And Democracy: Accountability And Performance* (3 ed.). Washington D.C.: CQ Press P.
- Greitens, T. J. 2012. Moving the Study of Accountability Forward. *State and Local Government Review*, 44(1): 76-82.
- Halachmi, A. 2002a. Performance measurement, accountability, and improved performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4): 370-374.
- Halachmi, A. 2002b. Who gets what when and how: Performance measures for accountability? For improved performance. *International review of public administration*, 7(1): 1-11.
- Harmon, M. M. 1995. *Responsibility as paradox: a critique of rational discourse on government* (Vol. 1): Sage Publications, Inc.
- Ho, A. T. K. 2006. Accounting for the value of performance measurement from the perspective of Midwestern mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2): 217-237.
- Hwang, K. 2013. *The Impact of Accountability and Accountability Management on Performance at the Street Level*. Virginia Tech PhD dissertation.
- Hwang, K. 2016. *Accountability Practices in Public Child Welfare Services*. *International Journal of Public Administration*. 39(8): 587-596.
- Jakobsen, M. & Jensen, R. 2015. Common Method Bias in Public Management Studies. *International Public Management Journal*. 18(1): 3-30.
- Johnson, J., Rochkind, J., & DuPont, S. 2011. Don't Count Us Out: How an Overreliance on Accountability Could Undermine the Public's Confidence in Schools, Businesses, Government, and More. In I. Tebbetts (Ed.): *Kettering Foundation and Public Agenda*.
- Kearns, K. P. 1996. *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kim, S. 2005. Balancing competing accountability requirements: Challenges in performance improvement of the nonprofit human services agency. *Public Performance & Management Review*, 29(2): 145-163.
- Kim, S. & Lee, J. 2010. Impact of competing accountability requirements on

- perceived work performance. *The American Review of Public Administration*, 40(1): 100-118.
- Koppell, J. G. S. 2005. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, 65(1): 94-108.
- Lauver, K. J. & Kristof-Brown, A. (2001). Distinguishing between employees’ perceptions of person-job and person-organization fit. *Journal of Vocational Behavior*, 59: 454-470.
- Lerner, J. S., & Tetlock, P. E. 1999. Accounting for the effects of accountability. *Psychological bulletin*, 125(2): 255-275.
- Mason, E. S. 2005. Gender difference in job satisfaction. *Journal of Social Psychology*. 135: 143-151.
- Moynihan, D. P. 2008. *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*: Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P., & Ingraham, P. W. 2003. Look for the Silver Lining: When Performance-Based Accountability Systems Work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4): 469-490.
- Moynihan, D. P., Fernandez, S., Kim, S., LeRoux, K. M., Piotrowski, S. J., Wright, B. E., & Yang, K. 2011. Performance regimes amidst governance complexity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 1): i141-i155.
- Organ, D. W., & Bateman, T. S. 1991. *Organizational Behavior*. Homewood, IL: Irwin.
- Ossege, C. 2012. Accountability—are We Better off Without It? *Public Management Review*, 14(5): 585-607.
- Perry, J. L. & Wise, L. R. 1990. The Motivation Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.
- Perry, J. L. 1996. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research Theory*, 6(1): 5-22.
- Pollitt, C. 2011. Performance blight and the tyranny of light? Accountability in advanced performance measurement regimes. In *Accountable*

- governance: Problems and promises, ed. Melvin J. Dubnick and H. George Frederickson, 81-97. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Putnam, R. 1993. Making Democracy Work. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Radin, B. A. 2011. Does Performance Measurement Actually Improve Accountability? In M. Dubnick & H. Frederickson (Eds.), *Accountable Governance: Problems and promises* (pp. 98-110). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. 1999. Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. 1987. Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. 1998. Accountability. In J. M. Shafriz (Ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration* (Vol. 1). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Romzek, B. S., & Ingraham, P. W. 2000. Cross pressures of accountability: Initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.
- Schillemans, T. & Bovens, M. 2011. The challenges of multiple accountability: Does redundancy lead to overlod? In *Accountable governance: Problems and promises*, ed. Melvin J. Dubnick and H. George Frederickson, 3-21. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Schwartz, R., & Sulitzeanu-Kenan, R. 2004. Managerial values and accountability pressures: Challenges of crisis and disaster. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1): 79-102.
- Thomas, P. G. 2006. Performance measurement, reporting, obstacles and accountability: Recent trends and future directions: ANU E Press.
- Wright, B. E. 2007. Public service and motivation: Does mission matter? *Public Administration Review*, 67(1): 54-64.
- Wright, B. E. & Pandey, S. K. 2008. Public Service Motivation and the Assumption

- of Person—Organization Fit Testing the Mediating Effect of Value Congruence. *Administration & Society*, 40(5): 502-521.
- Yang, K. 2011. The Sisyphean Fate of Government-Wide Performance Accountability Reforms. *Public Performance & Management Review*, 35(1): 149-176.
- Yang, K. 2012. Further Understanding Accountability in Public Organizations: Actionable Knowledge and the Structure-Agency Duality. *Administration & Society*, 44(3): 255-284.
- Zimmermann, J. A. M., & Stevens, B. W. 2006. The use of performance measurement in South Carolina nonprofits. *Nonprofit Management and Leadership*, 16(3): 315-327.