

정부관료제에서 성과지향적 조직운영과 그 효과에 대한 분석: 교육부문 구성원이 인식하는 업무의 내재적 가치를 중심으로*

이철주

국문요약

본 논문은 교육부문에 종사하고 있는 구성원들을 대상으로 실시한 설문조사를 바탕으로 성과관리적 조직운영의 경우 구성원이 가지는 업무의 내재적 가치를 변화시킬 가능성에 대하여 검토한다. 분석결과, 전반적으로 보았을 때 성과관리적 조직운영의 특징들은 대체적으로 교육부문 구성원의 조직몰입, 직무만족, 업무동기에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 공공서비스 분야마다 성과지향적 조직운영이 원활하게 작동할 수 있는 환경적 여건이 다를 수 있으며, 이에 따른 결과도 다를 수 있다는 점을 시사하는 것이다. 즉 공공부문에 성과지향적 조직운영을 추진할 경우 하나의 잣대로서 모든 조직에 적용하여 재단하는(one-size fits all)것은 너무나 무리일 가능성이 있다.

주제어: 수직적 책임성, 목표설정, 외재적 보상, 조직몰입, 직무만족, 업무동기

1. 서론

우리나라의 경우 1997년 IMF 위기를 겪은 후 사회의 여러 주체들 - 특히, 정치세력과 경제세력 - 은 행정부의 비대와 무능, 이로 인한 비효율을 비난하고 행정개혁을 진행하면서 정부조직에 성과 지향적 조직운영을 하도록 강조하였다. 이러한 강조로 인하여 정부 조직 내 구성원들 사이에 건전한 경쟁분위기가 조성될 수 있도록 제도적 기반을 마련하고 조직이 원하는 성과에 대한 이해를 높여 성과에 대한 공정한 평가와 합리적인 보상체계를 위한 노력을 지속하고 있는 점은 바람직하다고 할 수 있다.

* 본 논문은 2011년 한국인사행정학회 동계학술대회에서 발표된 논문을 대폭 수정하고 보완하는 과정을 거쳤음을 밝힙니다. 또한 본 논문의 질적 향상에 도움을 주신 심사위원분들에게 감사드립니다. 그리고 본 논문을 작성하는 과정에서 설문조사의 도움과 생산적 의견을 제시해 주신 초등학교와 중학교에서 열심히 학생들과 생활 중이신 N선생님과 Y선생님에게 감사드립니다.

하지만, 신공공관리(NPM)적 특성을 배경으로 하는 이러한 성과 지향적 조직 운영이 정부조직에 도입된 것은 외부 위기에 대응하기 위하여 정부조직 구성원 스스로의 고민에서 촉발된 열망이기 보다는 사회의 여러 주체들에게 외부적 정당성을 획득하고 이로 인한 인정을 받으려는 인상관리(impression management)적 측면이 강하다는 의구심을 들게 만든다. 그 의구심의 배경은 정부조직운영에 있어 성과 지향적 측면의 불협화음에 대한 지속적인 지적(Moon, 2000; 임도빈, 2007; 남지원, 2008; 이수영, 2011; 한승주, 2012)에 있다. 그렇다면 새롭게 도입되는 제도가 현장에 착근하는 것이 어렵다는 점을 감안하더라도 조직 내 구성원들이 성과 지향적 조직운영의 어그러짐에 대한 인식이 크다는 점을 생각해 볼 때 성과 지향적 조직운영이 추구하고자 했던 가치를 달성했는지 확인하는 작업은 필요할 것으로 보인다. 더욱이 업무의 특성에 따라 성과지향적 조직운영이 작동할 수 있는 환경적 여건과 이에 따른 결과도 다를 수 있음을 확인함으로써 성과지향적 조직운영이 공공부문 구성원 모두에게 긍정적인 효과를 나타내지 못할 수도 있으며, 나아가 어떤 구성원들에게는 부정적인 효과를 내게 할 수도 있는 맥락에 대한 문제제기가 필요하다고 보여진다.

특히 본 논문은 교육부문 구성원을 연구대상으로 하고자 하는데, 일반 업무를 수행하는 구성원에 비해 창의성을 발휘해야 되거나 전문가들이라고 인식하는 교육부문 구성원들¹⁾의 경우 혹시 성과지향적 조직운영의 특징들이 해당 구성원들의 업무에 대한 내재적 가치라고 할 수 있는 조직몰입, 직무만족, 업무동기 등을 감소시켜 궁극적으로 조직의 성과를 개선하지 못하고 있는 것은 아닌지 생각되기 때문이다. 예를 들어 기계적인 임무를 수행하는 경우는 높은 수준의 보너스를 지급하는 것이 높은 수준의 조직몰입, 업무만족 그리고 업무성과로 이어

1) Lee et al.(2011)는 실증조사를 통하여 교사들이 본인들을 전문가라고 인식하는 경향이 짙다고 지적한다. 다만 교사가 전문가인가? 등에 대한 논의는 별개의 논의로 판단될 문제라고 생각한다.

〈표 1〉 교직에 대한 교사들의 인식

구분	해당 은유	우선순위(대상: 416명)			
		1	2	3	4
교직	정해진 방식으로 수업하는 노동(labor)	12	58	127	219
	장인의 기술과 과정이 필요한 기예(craft)	20	182	196	18
	전문적인 기술과 지식이 필요한 전문 직업(profession)	401	9	6	0
	직관, 창의성, 즉흥성이 필요한 예술(art)	27	250	98	41

자료: Lee et al.(2011)

질 가능성이 높지만, 두뇌를 사용하는 임무의 경우 그 반대의 상황이 나타날 수 있다(Thomas, 2000)는 지적 등에 비추어 볼 때 성과지향적 조직 운영이 공공부문 조직 구성원들 모두에게 긍정적으로 작동하는 것이 아니라 해당 업무의 성격에 따라 그 양상이 부정적으로 나올 가능성이 충분한 것이다.

이러한 맥락에서 성과 지향적 조직운영이 원래 의도한 목적을 이루고 있는지에 대하여 교육 분야에 종사하고 있는 구성원들(일선학교 교사)을 대상으로 이들이 인식하는 업무의 내재적 가치(업무동기, 조직몰입, 직무몰입 등)를 조사하고, 이러한 설문조사 결과를 바탕으로 위에서 제기한 문제제기에 대한 대답을 찾아보고자 한다.

II. 이론적 검토 및 분석들

1. 성과지향적 조직운영

최근 우리나라 정부의 조직 관리에서 나타나는 두드러진 특징 중의 하나는 성과 지향적 조직운영을 하고 있다는 점이다. 예를 들어 성과급의 확대시행과 더불어 고위직 공무원에 대한 목표관리방식의 적용, 직무성과계약제 등이 그것이다(한인근, 2006). 또한 공공부문에 시장효율성의 가치를 강조하고 여러 가지 관리적 개선노력을 자극하고 유연한 조직문화, 참여적 의사결정, 성과측정, 성과급과 같은 사안을 포함하여 동기부여, 조직효과성과 관련된 중요한 관리적 사안에 대하여 관심을 가진다(Osborne & Gaebler, 1992; Carroll & Lynn, 1996; Kettl, 1998; Poister & Streib, 1999; Moon & deLeon, 2000). 이러한 성과 지향적 조직운영의 키워드는 시장주의화(공공서비스 생산에 시장의 경쟁원리를 도입), 분리화(정책기능과 집행기능을 분리하여 국가의 기능을 강화), 유인체계 부여(기업가적 행위자를 장려하고 비용절감 및 조직효율성을 높이기 위하여 성과가 높은 부분에 인센티브 부여) 등 3가지로 지적되기도 한다(Clark, 1996: 24). 다른 조건이 동일한 때에는 조직 내부관리에서의 능률성 추구로 우위로 점할 수 있다는 논리에 기초하고 있다(임도빈, 2010: 3-4). 이러한 내용을 바탕으

로 성과 지향적 조직운영이 구체적으로 나타날 수 있는 특성에 대하여 본 논문은 크게 3가지 특성을 선정하였다.

첫째, 수직적 책임성의 강화이다. 사실 ‘성과 지향’은 경쟁제도를 적용하는 과정에서 구성원들을 수평적으로 인식하는 측면이 있기 때문에 수직적 특성을 포함하여 이를 하위 차원으로 구성하는 것에 대한 의문이 있을 수 있다. 그러나 본 연구에서 의미하는 ‘성과 지향’적 조직운영은 성과를 달성하는 과정에서 필요한 감독 및 평가의 수직성을 강조하는 것으로서 구성원들을 수평적으로 인식하는 측면과는 조금 다르다고 할 수 있다. 수직적 책임성은 공공기관이 상위부처 및 감독기관에 대해 갖는 책임으로 합법성, 정책반영도, 성과 및 보상, 자율성 등을 포함한다고 할 수 있다. 수직적 책임성을 강조한 성과 지향적 조직운영을 강조하다 보면 하위부처 및 피감독기관은 이러한 점을 고려하지 않을 수 없으며, 내부 평가와 성과측정에 민감하게 반응할 수 밖에 없다. 물론 여기서 성과를 다양한 측면으로 인식하여 업무를 추진할 수 있겠으나 업무를 추진하는 조직 입장에서는 평가를 고려한 성과에 집착할 수 밖에 없다. 이러한 점에서 감독 및 평가가 강조된 성과 지향적 조직운영 방식은 수직적 책임성을 강화하고 강화된 수직적 책임성으로 인하여 조직구조적²⁾ 특성인 집중성, 공식성 등이 더욱 강조될 가능성이 있다.

둘째, 외재적 보상의 제공이다. 이러한 외재적 보상은 눈에 보이고, 직접적인 보상이다. 예를 들어 돈으로 지급하는 성과급을 들 수 있다. 성과중심관리의 가장 일반적인 적용방식은 개인의 근무성적평가에 따라 상여금을 지급하는 것이다. 근무실적에 따른 차별화된 상여금의 지급은 금전적 보상을 통해 조직구성원을 동기부여시키려는 과학적 관리론에 그 근거를 두고 있으며, 실적주의에 따른 조직관리의 기본이 된다. 이러한 성과급제도는 과거 연공서열방식에 따른 조직관리에 비해 조직 내 구성원간의 경쟁심을 강화시킬 수 있어 조직 내에 능력과 실적위주의 조직풍토를 강화시킬 수 있다(한인근, 2006). 성과지향적 조직운영 하에서 성과급은 공공부문에서 조직성과를 개선하기 위하여 동기를 북돋울 수 있는 새로운 수단으로 채택되었으며, 구성원의 조직몰입 수준을 개선시키고 궁

2) 조직구조란 일반적으로 “노동을 별개의 과업(task)들로 분화시키고 분화된 과업들을 조정하는 방법들의 총체”라고 할 수 있다(Mintzberg, 1979).

극적으로 직무만족과 효과성을 향상시킨다고 지적된다(Moon, 2010).

셋째, 목표설정의 강조이다. 목표설정은 성과지향적 조직운영을 위해 도입된 제도라고 할 수 있다. 목표설정에 대한 관리는 “조직의 상위 관리자와 하위관리자들이 공동으로 그들의 공통된 목표를 확인하고 기대되는 결과의 측면에서 개개의 중요 책임분야를 규정하고, 그 단위를 운영하기 위한 지침으로서 이용하여 개개 조직성원의 기여도를 평가하는 하나의 과정”이라고 할 수 있다(Jun, 1976: 3). 목표는 조직이 추구하고자 하는 대상이며 조직이 달성하고자 하는 미래 상태이다. 이러한 목표는 조직의 평가 기준이 된다. 조직이 얼마나 효과적인가 하는 판단을 위해 필요하다. 또한 목표는 행동 지침이 되는데 구조, 규칙, 절차, 과정을 만들고 인력, 기술 등을 도입, 결합할 때 목표를 의식하게 된다.

2. 업무의 내재적 가치: 조직몰입, 직무만족, 업무동기

구성원이 업무로부터 가질 수 있는 내재적 가치는 조직몰입, 직무만족, 업무동기 등을 들 수 있다. 첫째, 조직몰입은 “자신이 속한 조직에 대하여 동일시하는 경향을 보이는 것으로 충성심 및 애착심과 같은 정서적 반응”(Tett & Meyer, 1993), “조직과 자신을 동일시하고 그 조직에 참여하려는 상대적인 강도”(Steers, 1977:46), “조직의 목표와 가치에 대한 강한 신념과 수용, 조직을 위해 상당한 노력을 기울이려는 의지, 조직의 구성원으로 남고자 하는 강한 욕망”(Porter et al., 1974: 604)이라고 할 수 있다. 특히, 교육부문 구성원과 관련하여 이들의 조직몰입 개념에는 학교대상, 학생들과의 심리적 결합 내지는 동일시의 의미가 포함되어 있다고 지적된다(Kushman, 1992: 6). 그러므로 “자신이 재직하는 학교의 목표나 가치의 수용, 학교 목표달성을 위해 노력을 기울이려는 자발적인 의지, 현 학교에 계속 근무하려는 강력한 희망”(노민구, 1995: 231), 교사들의 몰입은 ‘학교, 수업, 교직, 동료교사 몰입의 네 영역’(Celep, 2000), ‘교수활동, 학교, 학생’(Firestone & Rosenblum, 1988), ‘교직, 교과, 학생’(노종희, 2004) 등으로 구분해 볼 수 있다는 것이다. 특히, 교사의 조직몰입은 교사의 전문성과 관련된다고 지적되는데, 교사들은 가르치는 활동에 대하여 전문적 활동이라고 인식하기 때문에 전문가들이 느끼는 부담을 기꺼이 감수하고 시간과 노

력, 열정을 투입하는 과정에서 조직몰입을 인식하게 된다는 것이다(Reyes, 1992: 3-6; 노종희, 2004: 221).

둘째, 직무만족은 “직무에서 체험하거나 직무로부터 유래하는 욕구 충족의 정도”(Tiffin and McCormick, 1974), “직무에 한 태도의 하나로서 한 개인의 직무나 직무 경험 평가 시에 발생하는 유쾌한 정서 상태”(신유근·백삼균·한인수, 1994), “조직구성원이 직무수행의 과정이나 결과, 직무환경 등에 대하여 느끼는 만족의 정도”(현영섭, 2006: 149), “직무에 대해 개인이 가지고 있는 유쾌한 정서적 반응”(장래찬, 2009)이라고 할 수 있다. 특히, 교육부문 구성원과 관련하여 교사의 직무 만족은 내적 요인(과업의 다양성, 책무성, 자율성, 과업자체 등)이 외적 요인(보수, 인간관계, 승진 등)보다 더 상관성이 높다(Glickman, 1991)는 연구도 있지만, 외적 요인으로 인간관계(Greathouse, Moyer & Rhodes, 1992), 민주적 지도성(Gunn, 1984; Smart, 1990), 작업조건, 보수, 교사-학생 간 협동 체제 등(Wisniewski, 1990)이 중요하다고 지적하는 연구도 있다.

셋째, 업무동기는 “특정 목적을 환기시키고, 방향을 설정하여 유지하는 과정”이라고 할 수 있으며, 이러한 동기는 직무 성공을 낳는 중요한 요인이다 (Greenberg, 2005: 192). 업무자체에서 느끼는 개인인식으로 스스로 무엇인가가 좋아서 해당 업무를 선택하여 자율적으로 진행하는 내재적 동기도 있을 수 있으며 반드시 해야 하고 의무적 상황이 반영된 상황에서 업무를 진행하는 외재적 동기도 있을 수 있다. 특히, 교육부문 구성원과 관련하여 여러 연구에서 드러난 바와 같이 교사들의 교직 선택 동기는 교직 수행 및 직무만족도에 많은 영향을 줄 수 있다(신정철 외, 2007). 예를 들어, 교직이 자신의 적성에 부합되고 경제적인 이유보다 가르침 자체를 좋아하여 교직을 선택한 경우 직무수행에 보다 적극적이고 높은 직무만족감을 나타낸다(윤경혜, 2001; Chuene, Lubben, & Newson, 1999; Steers & Porter, 1983). 이와 반대로, 경제적 안정이나 상대적으로 좋은 근무조건 때문에 교직을 선택한 경우에는 교직 입문 이후 직무만족도나 조직헌신도가 상대적으로 낮게 나타날 수 있다(조남근·양윤종, 1998; 최은숙, 2001; Johnson, 1986). 우리나라의 교직 희망동기에서 발견할 수 있는 점은 보수나 직업 안정성 등의 외재적 동기가 중요하게 작용한다는 점이다. 예를 들어 수학 예비교사들에게 외재적 동기가 중요한 직업 희망동기로 작용한다는 결

과는 교직이 이러한 동기를 충족시킬 수 있는 직업적 매력을 보유하고 있음을 시사한다(김이경·한신일, 2006).

3. 성과 지향적 조직운영과 업무의 내재적 가치 간 관계

첫째, 수직적 책임성과 업무의 내재적 가치 간 관계이다. Seeman(1959)이 제시했던 현대 사회에서 구조적 경향의 조직적 특성은 관료제(bureaucracy)이며, 기술적 형태는 기계화와 표준화이다. Weber(1968)는 조직(여기서는 관료제)을 순수하게 기술적인 점에서 볼 때 최고의 능력을 성취할 수 있고, 형식적으로는 인간존재에 대한 권위행사에 있어 가장 합리적이라고 지적한다.³⁾ 관료제는 의무와 행동이 법에 의해 규정되며, 권위의 위계적 분배와 상명하복을 유지하며, 낮은 사람들의 사이를 통제하기 위한 수단으로 법과 문서를 정착시켰다. 또한 일의 분업을 통해서 최대한의 효율성을 유지하려고 한다. 중요한 점은 성과지향적 조직운영을 추진하는 과정에서 관리자는 구성원을 관리감독하며, 감독관계의 수직적 위계질서 등 기존 조직의 구조적 특성 - 집중성, 공식성 등 - 을 강화할 수 있다는 점이다. 더욱이 조직은 구성원을 끊임없이 관리하며, 구성원에게 영향력을 행사하며, 구성원의 행동, 의사결정에 영향을 미치게 된다. 이는 결과적으로 누가 누구에게 책임지는 수직성 책임성을 지나치게 강조함으로써 조직 구성원으로 하여금 업무의 내재적 가치를 낮게 인식하도록 할 수 있다는 것이다 (DeHart-Davis and Pandey, 2005).

이러한 수직적 책임성이 강조되는 조직 구조적 특성에서 집중성은 조직 내 자원배분 및 직무수행에 관련하여 얼마나 의사결정이 집권적으로 이루어지는지를 의미하며, 공식성은 얼마나 조직 내의 업무가 표준화되어 있는지와 관련된다 (김병섭 외, 2000; Rainey, 2003). 집중성의 경우 어떤 제도를 실시하거나, 추진하려고 할 때 의사결정의 집중성으로 인하여 일사분란하게 움직임으로써 업무 추진의 효율성을 도모하기도 한다. 하지만, 복잡한 환경에서 유연하게 대응해야 하는 조직의 입장에서는 집중성을 자율성으로 전환해야 한다는 요구를 받고 있

3) 정밀성과 안정성, 규율의 엄정함과 신뢰성에 있어 어느 조직보다 우수하다는 것이다. 이러한 점에서 조직은 환경으로부터 자원을 획득하고 그것을 처리하여 산출을 생산하는 안정되고 정형화된 사회구조라고 할 수 있는데, 지속성 및 일상성의 측면에서 비정형화된 집단에 비해 안정적이다.

다. 조직에서 새로운 제도 도입에 따른 여러 문제점을 자율적으로 하부조직구조에서 해결하도록 함으로써 조직구성원들의 이해 및 수용에 도움이 된다(박경미 외, 2005; Von Simson, 1990). 공식성은 조직 내의 규칙, 절차, 지침, 의사소통 등이 얼마나 공식적으로 규정되어있는가와 연관된다. 물론, 공식성은 조직 내의 의사소통상 경직성과 연결될 수도 있어서 조직의 공식성이 높을수록 새로운 제도가 조직 내에서 수용되는데 구성원들에게 부정적인 영향을 미칠 수도 있다(지동수, 1991; 정준교외, 1995; Lincoln and Kalleberg, 2003; 강중수, 2006).

한편, 최근에는 정보기술의 사용으로 이러한 특성을 가속화시켰다. 조직에서의 정보기술이 도입되는 경우 처음에는 어색하지만, 다양한 정도의 일상화과정을 거치면서 구성원에게 수용된다. 업무관련 정보기술을 사용해야 한다는 규범이 제공되면 구성원은 이에 따라야 하며, 일종의 지침, 절차, 규정 등 제도와 표준운영절차로서 작용하게 된다(이철주, 2010).⁴⁾ 특히 우리나라의 경우 업무관련 정보기술을 통한 보고 체계방식이 기존 관료제의 부정적인 특성을 강화하여 조직구성원으로 하여금 업무의 내재적 가치를 낮게 느낄 가능성도 배제할 수 없다. 여기서 중요한 것은 성과에 대한 과도한 강조 또는 집착이 조직구성원이 조직에서 생활해 나갈 때 힘들게 하여 정작 중요한 일을 생각하지 못하게 할 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 수직적 책임성의 과도한 강조가 조직몰입, 직무만족, 업무동기에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 확인하기 위하여 다음과 같은 가설을 구성하였다.

가설 1: 집중성(centralization)은 교육구성원이 인식하는 내재적 가치(조직몰입, 직무만족, 업무동기)에 부(-) 또는 정(+)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.

가설 2: 공식성(formalization)은 교육구성원이 인식하는 내재적 가치(조직몰입, 직무만족, 업무동기)에 부(-) 또는 정(+)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.

가설 3: 정보기술의 일상성(IT routines)은 교육구성원이 인식하는 내재적 가치(조직몰입, 직무만족, 업무동기)에 부(-) 또는 정(+)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.

4) 행위자의 선택은 제한되고 단순화한 '상황정'에 따라 이루어지고, 환경으로부터의 자극에 대한 반응은 다양한 정도의 일상화과정(routinization)을 거치게 된다. 새로운 자극에 대한 반응은 해결책의 '탐색'이다. 그러나 탐색은 상당한 긴장과 노력을 요하기 때문에 행위자는 만족스러운 해결책을 찾는 선에서 탐색을 중지한다.

둘째, 외재적 보상과 업무의 내재적 가치 간 관계이다. 공공부문에서 외재적 보상의 예는 성과급을 예로 들 수 있다. 성과급과 업무의 내재적 가치 간의 관계에 대하여 장재윤(2002)은 성과급제의 도입이 창의적인 조직 분위기를 저해하고 구성원들의 내적 동기, 조직몰입 및 창의적인 행동을 저하시키는 등 어느 정도 부정적 효과가 있는 것을 제시하면서 성과급제 도입 후 구성원들의 조직몰입 수준이 현저하게 저하되었다는 점을 지적하고 있다. 오래 전부터 사회심리학자들을 중심으로 한 내적 동기이론가들(intrinsic motivation theorists)은 수행을 보다 강화하기 위해 돈 또는 처벌과 같은 외재적 상벌을 주는 것은 타인에 의해 통제된다는 불쾌한 경험을 유발시켜 과제에 대한 흥미와 창의성을 감소시킨다고 주장해왔다(Amabile, 1983; Deci and Ryan, 1985; Kohn, 1993). 이러한 견해는 실제 교육 및 산업장면에 많은 시사점을 제공하는데, 특히 높은 수준의 직무 관여와 창의성을 필요로 하는 맥락에서 외재적 보상에 의한 행동수정 프로그램이나 인센티브제도의 도입은 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다(장재윤, 2001).⁵⁾

외재적 보상과 내재적 동기간의 관계에 대해서는 서로 모순되는 연구결과와 상반된 입장이 존재하고 있으며, 여전히 많은 논쟁이 있다(Cameron and Pierce, 1996; 장재윤·구자숙, 1998). Ariely(2010)는 전문가들에게 행해지는 내재적, 외재적 보상에 대한 연구를 통하여 기계적인 임무를 수행하는 경우는 높은 수준의 보너스를 지급하는 것이 높은 수준의 성과로 이어지지만, 두뇌를 사용하는 임무의 경우 그 반대의 상황이 나타날 수 있음을 지적하고 있다. 기술적으로 보상 설계를 잘한다고 해서 되는 것이 아니라 조직문화, 의사소통이 더 중요한 요인일 수 있다는 것이다. 또한 Pink(2011)는 외재적 보상이 내재적 동기를 감소시킨다는 여러 연구결과를 소개하면서 돈이나 상 등의 보상을 약속하는 것은 적극적인 열의와 창의적 문제해결능력까지 감소시킨다는 것을 강조하고 ‘더 큰 보상이 더 큰 성과를 나올 것’이라는 상식이 실제로는 근거없는 미신이며

5) 우리나라 공공부문의 성과급제도 도입과 관련해서는 공공부문의 효율성을 증진시키는데 효율적으로 작용할 것이라는 의견과 실제 운영상의 한계를 다루고 있는 연구들이 공존하고 있다(노동부, 2005: 29). 일반 공무원을 대상으로한 연구에서 성과급제도 도입 이후 이를 주요 연구과제로 하고 있는 연구들의 상당수는 실제 우리나라에 도입된 성과급제의 실행과정상의 문제점을 지적하고 있다(김영근, 1999; 오석홍, 2000; 배병돌, 2003; 양동훈, 2003; 황성원, 2003; 하상근, 2005).

사실은 오히려 그 반대일 수 있음을 지적한다.

물론 외재적 보상과 내재적 동기간의 관계는 단순한 것은 아니다. 특정한 조건들(예를 들어 개인의 능력차, 과제의 복잡성 정도 또는 종류, 사회적 맥락이나 과제의 의미 등)에 따라서 외재적 보상이 잘 작동할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문이다. 외적 보상의 도입이나 증가가 반드시 내재적 동기의 감소를 가져오는 것도 아니며, 외적 보상의 부재가 내재적 동기를 반드시 촉진시키지도 않을 수 있다는 것이다. Cameron and Pierce(1994)는 외재적 보상을 적절히 사용하면 내재적 동기도 증진시키고 업무수행능력도 증진시킬 수 있다는 점을 지적하고 있다.

다만 공공조직의 경우 급속하게 유입된 성과지향적 조직운영의 외재적 보상 기법이 조직구성원들의 내재적 동기에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 현재 공공조직의 경우 구성원들 간의 경쟁과 책임을 강조하고 금전적 보상 등을 적절히 활용함으로써 구성원들의 직무동기를 고취시키려고 노력한다(Wise, 2004: 676). 그러나, 이러한 접근은 직무수행에 있어 책임 회피적이거나 개인적 이득을 취하려는 공무원들의 행태를 설명하는 데는 설득력이 있지만, 본인의 업무에 최선을 다하고 희생정신을 발휘하는 공무원들에 대해서는 제대로 설명하기 힘들다(DiJulio, 1994; 박천오, 2008). 더욱이 민간부문에서 효과적으로 작동하는 성과급과 같은 금전적 보상체계가 공공부문에서는 동기부여나 조직성과 측면에서 그다지 긍정적인 영향을 미치지 못함에 대하여 지속적으로 제기되고 있기 때문이다(Ingraham and Barrilleaux, 1983; Kellough & Lu, 1993; Brewer et al., 2000). 이러한 맥락에서 다음과 같은 가설을 구성하였다.

가설 4: 외재적 보상(성과급)은 교육구성원이 인식하는 내재적 가치(조직몰입, 직무만족, 업무동기)에 부(-) 혹은 정(+)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.

셋째, 구체적인 목표 설정과 업무의 내재적 가치 간 관계이다. 목표 설정은 조직구성원이 업무를 수행해 나갈 때 매우 중요한 요소이다. 어떤 목표를 설정했는지에 따라 업무진행 방향과 방법이 달라질 수 있기 때문이다. Elliot and

Harackiewicz(1994)는 조직구성원의 구체적인 목표 설정을 크게 자기 계발 목표(mastery goal)와 결과 지향(performance goal) 목표로 구분하고 성취지향적 성향을 가진 구성원의 경우 결과지향적 목표를 통하여 본인의 업무 성취를 달성하는데 도움을 받을 수도 있으나, 반드시 그렇지 않을 수도 있으며 자기의 업무에 대한 강한 애착과 책임성을 가지고 있는 경우 자기 계발 목표가 도움이 되며 이러한 점들이 내재적인 동기를 더 높일 수 있음을 지적하였다. 즉, 자기의 업무에 대한 강한 애착과 책임성을 가지고 있는 경우 결과 지향적 목표가 반드시 조직몰입, 직무만족, 업무동기 등에 긍정적 효과를 발휘하지 않을 가능성이 높다는 것이다. 이러한 맥락에서 다음과 같은 가설을 구성하였다.

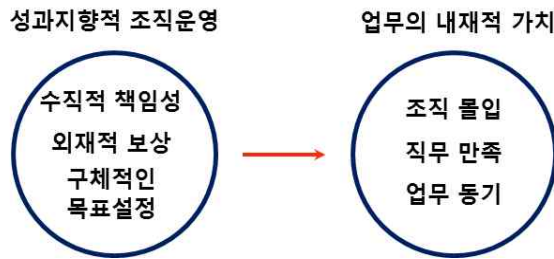
가설 5: 자기 계발 목표(mastery goal)보다는 결과 지향 목표(performance goal)가 교육구성원이 인식하는 내재적 가치(조직몰입, 직무만족, 업무동기)에 부(-) 또는 정(+)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.

III. 연구설계

1. 본 연구의 논의를 위한 분석틀

본 논문에서는 독립변수인 성과 지향적 조직운영으로 구성원을 통제하고 감독하는 과정에서 나타나는 '수직적 책임성', 보상의 직접적인 내용인 '외재적 보상', 외재적 보상을 하기 위하여 시도되는 성과 측정시 일어나는 '구체적인 목표 설정'을 선정하였다. 또한 종속변수로서 업무의 내재적 가치라고 할 수 있는 '조직몰입', '직무만족', '업무동기'를 선정하여 본 연구의 논의를 위한 분석틀을 <그림 1>과 같이 도식화 하였다.

〈그림 1〉 본 연구의 논의를 위한 분석틀



2. 표본설계: 자료수집 및 분석방법

본 연구는 설문조사 자료를 활용하였는데, 설문대상은 2009년~2010년 서울, 대전, 경기지역의 초등학교 공립학교 20개(각 15명) 300명과 중등학교 공립 중등 20개(각 15명) 300명 총 600명의 일선교사를 대상으로 실시하였다. 최종 응답자의 분포는 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 최종 응답자의 분포

구분		연 령 대					전체
		20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상	
성별	남	7	75	80	51	3	216
	여	38	113	19	30	0	200
경력	5년이하	18	49	8	-	-	75
	6-10년	27	85	14	-	-	126
	11-15년	-	54	35	-	-	89
	16-25년	-	-	18	14	-	32
	26년 이상	-	-	24	67	3	94
합 계		45	188	99	81	3	416

3. 조작화 및 개념화

대부분의 변수들은 5점 척도로 측정되었다(1점이 전혀 아니다, 5점이 매우 그렇다). 각 측정문항들의 신뢰도와 타당도는 <표 2>와 같다. 이들 문항들을 분석에서 사용할 때는 각 변수들을 측정하는 복수문항들에 대한 요인분석을 실시하여 회귀분석 시에 사용하였다. 먼저 종속변수의 경우 조직몰입, 직무만족, 업무

동기의 3가지 차원으로 구성하여 측정하였다. 첫째, 조직몰입에 대한 다양한 연구들(Michaels et al., 1988; Podsakoff, Williams, and Todor, 1986, Meyer, Allen and Smith, 1993; Moon, 2002; 김상묵, 2003)을 참조하고 정서적 몰입에 초점을 두어 측정문항을 구성하였다.

둘째, 직무만족의 경우 Vroom(1995)은 직무만족을 ‘사람들이 현재 종사하고 있는 업무 역할에 대한 개인의 감성적 방향’이라고 정의하였다. 또한 직무만족은 ‘조직구성원들에 의해 지속되는 특정 태도로 직무에 대한 감성적 변화’(DeHart-Davis and Pandey, 2005)이며, ‘전통적으로 조직생활에서 느끼는 효용변수로 인식’되기도 한다(조경호, 1993). 제갈 돈(2002)은 직무만족에 대하여 감성적 인지적 요소로 구성될 뿐만 아니라 긴장도와 일관성에도 다양하므로 여러 가지 측면에서 설명될 수 있다고 지적한다. 이러한 선행연구 등을 참조하여 본 논문에서는 조직만족과 동료관계에 대한 측정문항을 구성하였다.

셋째, 업무동기는 직무에 관련된 행동을 야기하고 그 형태·방향·강도·지속시간 등을 결정하는 일련의 정신적인 힘을 의미한다(오석홍, 1999: 164-167). 이러한 업무에 대한 동기는 조직에서 일을 하려는 동기이며, 목표를 달성하려는 것이다. 이종범(2003)은 개인의 외재적 동기화과정과 보상연계에 도구적 현상을 지양하고, 내재적 동기화과정에 대한 보다 많은 관심을 가져야 한다고 주장한다. Ryan and Connell(1989)은 초등학교 학생들을 대상으로 내재적 동기를 검토하면서 자신이 좋아하거나 흥미가 있어서 공부를 하는 경우에 성취도가 높음을 지적하고 있다. 이러한 맥락에서 본 논문은 내재적 동기에 대한 논의를 기반으로 업무동기를 ‘본인이 담당하는 관련 업무를 처리하는 태도’로 정의하고 이에 대한 문항을 구성하였다.

〈표 2〉 측정문항의 타당도와 신뢰도

구성개념		측정문항	요인적 재량	공통성	신뢰계수	Hotelling의 T제곱
수직적 책임성	집중성	상급자 승인	0.761	0.760	0.860	302.61**
		독자적인 생각과 의사결정	0.840	0.893		
	공식성	규정준수	0.770	0.886	0.805	424.90**
		법규 및 절차에 따른 업무수행	0.705	0.692		
	IT 일상성	출근 후 로그인	0.856	0.752	0.820	648.75**
		업무보고시 정보기술 사용의무	0.841	0.763		
업무처리시 반드시 필요		0.855	0.724			
외재적 보상		높은 성과에 대한 높은 성과급	0.769	0.592	0.624	41.512**
		본인 업무와 성과급 적용가능성	0.818	0.669		
		어떤 일에 대한 보상 필요	0.670	0.661		
		높은 성과에 대한 승진 가능성	0.798	0.708		
목표설정	자기 계발	업무를 통한 성취감과 이해도 증진	0.702	0.693	0.721	257.35**
		새로운 업무에 대한 배움	0.899	0.807		
	결과 지향	구체적인 목표치 설정에 대한 인식	0.931	0.867	0.800	15.257*
		구체적인 계획 설정에 대한 인식	0.875	0.765		
조직 몰입		소속 조직에 대한 자부심	0.942	0.887	0.937	85.055**
		소속 조직과 나의 목표의 일체감	0.804	0.652		
		소속 기관의 본인에 대한 도움가능성	0.809	0.695		
		소속 기관에서 생활 만족성	0.748	0.645		
직무 만족		민간기업보다 공직입문 후회	0.649	0.760	0.938	105.587**
		전반적인 업무 생활 만족	0.891	0.939		
		새 출발 시 공직입문 가능성	0.868	0.754		
업무동기	자율성 스스로	업무흥미	0.947	0.897	0.779	114.02**
		업무중요	0.867	0.752		
		즐거움	0.926	0.858		
	강요성 억지로	일을 하지 않을 경우 곤란한 일 발생	0.771	0.789	0.757	19.578*
		일을 하는 이유: 비난방지	0.813	0.668		
		일을 하는 이유: 규칙준수	0.638	0.613		

주 1: * p<0.05, ** p<0.01

주 2: 요인분석시 관련 문항을 전부 포함하여 실시한 후 요인을 구성하였음. 본문에 제시한 요인적재량은 해당되는 부문 만 발체하여 제시한 점수임.

IV. 분석결과

1. 회귀분석 결과

독립변수로 선정한 변수들과 공공조직 구성원의 내재적 가치 간 관계를 검토하기 위하여 회귀분석한 결과를 <표 3>에 정리하였다.

<표 3> 성과 지향적 조직운영과 조직몰입, 업무만족, 업무동기에 대한 인식결과

	모델 1(조직몰입)	모델 2(직무만족)	모델 3(자발성)	모델 4(강요성)
수직적 책임성 (centralization)	-2.525**	-3.123**	-3.505**	2.342**
수직적 책임성 (formalization)	-3.286**	-2.655**	-4.865**	4.918**
수직적 책임성 (IT routines)	-2.319*	-4.763**	-5.119**	1.043
외재적 보상 (pay rewards)	-2.503**	-2.104**	-2.474**	3.390**
목표 설정: 자기계발 (mastery goal)	3.518**	3.587**	2.546**	1.204
목표 설정: 결과 지향 (performance goal)	-4.538*	-3.365*	-2.313*	3.505**
직급(dummy): High	2.124*	-1.709*	-1.891*	1.726*
연령(dummy): High	2.181**	-3.338**	-3.810**	3.124**
성별(dummy): 남자	1.514	1.118	0.518	3.557**
경력(dummy): High	2.831*	-1.992*	-1.810*	5.597**
Durbin-Watson	1.987	1.954	2.092	1.815
R2	0.478	0.429	0.388	0.404
Adjusted R2	0.481	0.396	0.327	0.397
F	45.254**	34.235**	39.254**	35.457**

주 1: ** p<0.01, * p<0.05

주 2: 표안의 수치는 t값임

인구학적 특성에서 흥미로운 점은 조직몰입과 강요성 동기에 대하여 직급, 연령, 경력이 높고 남성일 때 관련되며, 직무만족과 자율성 동기에 대하여 직급, 연령, 경력이 낮을 때 관련되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 계층제의 영향이 아닐까 생각한다. 권한의 계층은 조직구성원의 상향적 진출에 관련하여 사닥

다리와 같은 구실(Gross, 1964: 372)을 하기 때문에 상승적 지향성을 가진 조직 구성원들의 조직에 대한 일체감을 강화한다고 볼 수 있기 때문이다.

2. 분석결과에 대한 토론

1) 수직적 책임성과 구성원의 조직몰입, 직무만족, 업무동기

수직적 책임성과 구성원이 인식하는 업무의 내재적 가치 간의 관계에 대하여 검토해보면 먼저, 집중성과 관련하여 조직몰입, 직무만족, 업무동기(자발성)에서 부정적인 관계를 보이고 있다. 공공부문의 자율성을 논의하기는 민간부문⁶⁾보다 상대적으로 어렵지만, 자율성의 장점을 생각해 볼 수 있는 여지가 있어야 할 것으로 보인다(한주희·고수일, 2002). 의사결정이 집중화되어 나타나는 부정적인 조직구성원의 내재적 가치의 하락현상은 조직의 통제에 대한 재음을 필요로 할 것으로 보인다. 공무원의 정책결정참여를 높임으로서 그들의 자존감과 직무권한을 넓히는 방안에 대하여 생각해 볼 필요가 있다. 전문가라고 인식하는 사람들의 경우 상관에 의한 지시와 규제가 심할 때 업무의 내재적 가치가 감소하였으며, 그들이 재량권을 많이 가지고 업무계획의 수립에 참여할 기회가 많을 수록 그들의 내재적 가치는 증가했다는 것이다(Miller, G. 1967)

공식성 역시 조직몰입, 직무만족, 업무동기 모두에서 부정적인 효과로 나타났다. 공식화가 고도로 일어나면 상급자와 하급자간의 동적인 의존관계가 파괴되고 구성원의 창의력이 억압될 수 있다(Crozier, 1964: 51). 공식화가 지나치게 되면 조직의 유기성을 파괴시키는데, 조직의 유기성이 파괴되면 전문적 지식이나 경험의 역할이 약화되고 조직구성원간의 상호작용을 통한 과업의 조절과 재정의가 일어나기 어렵다고 지적된다. 또한 공식화는 수평적 의사소통 보다는 수직적 의사소통을 강조하고 권한을 상층부로 집중시키며, 사람들의 관심을 자기 역할에만 한정시킴으로써 조직 전체의 연대성을 파괴시키는 경향이 강하다고 지적된다(Mintzberg, 1979: 87).

6) 물론 민간부문의 경우도 의사결정의 집중성으로 인한 조직몰입, 업무동기의 감소를 지적하고 있다 (타워스 왓슨 글로벌 인적자원보고서, 2010. 4. 19)

IT 일상성과 관련하여서는 부정적인 효과가 나타났는데, 정보기술을 활용한 보고체계를 준비하는 과정(예: 온나라, NEIS)에서 이에 대한 부담이 조직몰입, 직무만족, 업무동기 등을 방해하여 업무의 내재적 가치 인식에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.⁷⁾ 특히 본인의 업무결과를 정리하거나 학생생활기록부 등을 작성하기 위하여 IT를 일상적으로 사용하는 경우 본질적으로 IT가 본인의 업무를 통제할 가능성이 있기 때문에 조직몰입, 직무만족, 업무동기 등을 감소시킬 가능성은 농후하다. 이는 교사 본인이 관련 데이터를 입력하는 등 본권적으로 보이거나 편해진 것 같지만, 개별적으로 입력한 데이터의 경우 한 곳에 집적되어 이를 확인하는 과정을 겪을 때 조직 상층부의 통제는 더욱 강할 수 있으며, 이로 인한 교사의 부담감은 더 커졌다고 볼 수 있다(Ariely, 2010). 이러한 부담감은 교사로 하여금 행정처리 업무에 더욱 집중하게 하여 교사 본연의 업무에 대한 내재적 가치를 낮게 인식하는 계기가 되는 것은 아닌지 생각해 보게 된다.

2) 외재적 보상과 구성원의 조직몰입, 직무만족, 업무동기

외재적 보상과 구성원이 인식하는 업무의 내재적 가치 간의 관계에 대하여 검토해보면 조직몰입, 직무만족, 업무동기 측면에서는 부정적인 효과로 나타났다. 이러한 결과는 본인이 생각하는 교직과 갈등을 일으킬 수 있는 가능성이 있다. 책임성에 대한 지나친 강조는 조직몰입, 직무만족, 업무동기 자체를 파괴할 가능성이 높다. 어쩌면 교원과 성과급은 그 자체로 갈등이 있을지 모른다. 교사는 자기와 관련된 이익을 일정 부문 버리는 과정이 필요한 상황에 처하게 될 가능성이 높는데, 성과급은 경쟁을 통하여 누군가를 이겨야 하는 과정이기 때문이다. 이러한 결과는 외재적 보상이 자신의 업무 성과에 연계된 보상을 받을 때 본인의 업무, 본인의 조직과의 심리적 계약 관계를 보다 거래적 관계로 지각함으로써 조직에 대한 애착이나 충성심이 저하될 수 있음(장재운, 2001)을 나타내는 것으로 해석될 수 있다. 이러한 상황은 단순하고 덜 도전적인 과제를 선호하고, 보다 과제에 대한 흥미와 즐거움이 적고, 외적 목적의 달성에만 보다 좁게

7) 경기 포천의 한 고교 관사에서 새내기 여교사가 자살하는 사건이 발생하였는데, 해당 교사가 차세대 NEIS과 관련하여 학생들의 학적 정보를 새로 입력하고 신입생 정보 입력도 하면서 일어난 사건이라는 것이다(경향신문, 2011. 3. 14일자).

초점을 맞추고, 단기적인 조망을 가짐으로써 중국에는 보다 덜 창의적인 산물을 만들어 낼 가능성도 있다(Amabile, 1983).

한편, 외재적 보상과 업무동기 부문의 강요성 측면 사이에 정(+)의 관계가 나타남으로서 외재적 보상의 긍정적인 효과를 생각해 볼 수 있다는 점은 흥미로운 결과라고 할 수 있다. 물론 이 경우 직접적 보상으로서의 승진과 성과급 제공이 긍정적으로 작동할 수도 있음을 보여준다고도 할 수 있을 것이다. 승진이나 보수, 성과급과 같은 외부적 인센티브를 통한 동기부여의 방법은 객관적인 기준을 제시함으로써 직접적으로 보상을 받지 않은 다른 구성원에게도 동기부여의 효과를 기대할 수 있다는 장점이 있다. 합리적인 평정과 같은 합리적인 제도가 갖추어지고 일반적으로 납득할 수 있는 수준이 되는 전제에서는 구성원은 조직과 조직원 간 목표상충에 의한 비효율을 없앴으로써 긍정적인 효과가 나타날 수 있을 것이다. 다만 강요성을 강조하는 자기 방어적 업무동기가 강한 경우 외재적 보상을 추구할 수 있다는 발견은 교사의 경우에 반갑지만은 않은 점이 있다. 왜냐하면 외재적 보상의 강조가 자기 방어적 업무동기를 강화함으로써 교사로서의 관련 업무(예: 수업활동, 학생지도 등)를 억지로 하게 되어 관련 업무들의 성과들이 좋은 결과물로 나타나지 않을 가능성이 있기 때문이다.

또한 교사들의 경우 외재적 동기로서의 열망이 과거보다 강하게 나타나고 있는 것은 아닌지 생각해 볼 필요가 있다. 특히 최근에 교직으로 입문하는 사람들과 교직에 입문하여 생활하고 있는 구성원들에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다.⁸⁾ 이는 상대적이지만 조직몰입과 직무만족에 비해 업무동기에서 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있지 않다는 점을 들 수 있다. 이런 상황에서 구성원이 해당 업무를 어떻게 받아들여 처리하는지는 매우 중요한 사항이라고 판단된다.

8) 외재적 요인에 의해서만 동기 부여를 받는 유형은 교직을 오직 경제적 가치 내지는 권력적 관계로서만 바라볼 가능성이 높다. 이러한 경우를 배제할 수 없는 것은 공공부문의 구성원이 된다는 것이 경제적으로나 권력 관계의 측면에서 매력적이기 때문이다. 따라서 교직이라는 측면보다 여러 직장 중 하나라고 접근하는 유형의 사람들을 배제할 수는 없다.

3) 목표설정과 구성원의 조직몰입, 직무만족, 업무동기

목표설정과 구성원이 인식하는 업무의 내재적 가치 간의 관계에 대하여 검토해보면 먼저, 자기 계발 목표는 업무동기에 긍정적인 효과를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 자기 계발과 업무자체와 관련된 성취감, 업무로부터 새로운 배움이 구성원의 업무동기에 긍정적으로 작동할 수 있다는 결과로 해석할 수 있다. 직무 재설계 등을 통해 보다 의미 있는 과제를 부여하고 직무수행 과정에 자율성을 확대시키는 것과 같은 변화를 줌으로써 내적 인센티브를 지속적으로 강화해 나가야 필요성을 시사한다(박천오, 2008).

결과 지향 목표는 업무동기 중 강요성 부문에 긍정적인 효과를 주는 것으로 나타났다. 특히 모호한 업무로 고민하기 보다는 정기적으로 정해져 있는 설정된 목표가 본인의 업무를 진행하는데 훨씬 도움이 될 가능성이 높다. 하지만 조직만족, 직무만족, 업무동기 중 자율성에 부정적인 효과를 주는 것으로 나타났다. 교사들이 전문가인가?라는 당위적 판단을 유보하더라도 교사들이 본인들 자신을 전문가라고 인식할 경우 전문가들이 겪는 인식과 유사한 인식을 가질 가능성이 있다. 예를 들어 전문가들의 경우 일에 대한 직접적인 책임을 지려고 하며, 개인적이고도 직접적인 성취에 대한 책임을 느끼지 않게 되면 만족하지 못한다(Gilmer and Deci, 1977; Millor and Dorge, 1986). 전문가로서의 자존감과 해당 업무의 전문성을 평가하는데 있어 이러한 결과 지향적 목표가 오히려 구성원의 조직몰입, 직무만족, 업무동기를 방해하고 있는지 살펴보아야 할 것으로 판단된다.

행정개혁과정에서 학교라는 공공조직에 속한 일선관료인 교사들에 대하여 무조건적인 차별성을 강조할 수는 없지만 수업을 담당하는 전문가로서의 이중적 지위를 생각해 본다면 이에 대한 적용에 있어 조심스럽게 접근할 필요가 있다고 보여진다. 교사의 전문가적 지위에 대한 논의와 더불어 전문가에 대한 결과 지향적 목표가 부정적인 효과를 가질 수도 있음(Ariely, 2010; Pink, 2011)을 생각해 보자는 것이다. 조직몰입, 직무만족, 업무동기 등은 조직행위에 가장 포괄적인 영향을 미칠 수 있고, 조직의 목표와 그 목표를 실행하는 수단에 광범위한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 더욱 그러하다.⁹⁾

V. 결론

교육부문의 경우 성과지향적 조직운영이 구성원이 인식하는 업무의 내재적 가치에 부정적으로 영향을 미치고 있다는 본 논문의 분석결과는 학교조직에 성과지향적 관리도구를 적용했을 때 불협화음이 나타날 수 있다는 시사점을 던져 주고 있다.

전반적으로 보았을 때 교육분야의 경우 성과 지향적 운영의 특징들이 대체적으로 구성원의 조직몰입, 직무만족, 업무동기에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 특히, 외재적 보상과 목표설정과 관련된 부문에서 두드러지게 나타났다. 보상을 받는 개인의 선호체계와 보상에 대한 수용범위(zone of acceptance)에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다. 성과지향적인 조직운영의 경우 구성원으로 하여금 조직에 대한 생산적인 비판보다는 성취열망을 가지게 함으로써 구성원들이 단순화된 성격으로 바뀔 가능성이 있다. 이럴 경우 열정이 있으면 손해일 수 있다(Brunsson, 2002).¹⁰⁾

교사들의 경우 수업활동, 학생지도 등 교육과 관련된 업무활동 등은 무엇보다 열정이 필요한 특성을 가진다. 다른 구성원과 부딪히거나 불이익을 받을 수도 있다는 판단이 되어 업무에 대한 열정이 사라지는 경우 교육성과는 달성되기 어렵다. 시시때때로 달라지는 교육환경에 대하여 적응해야 하고 새로운 문제에 대한 지속적인 문제해결방안을 위해 노력하는 교사들의 경우 전문가적인 특성을 고려하고 이들에 대한 성과지향적 조직운영을 어떻게 할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

이러한 결과는 성과지향적 조직운영을 추진하는데 있어 하나의 잣대로서 모

9) 한국교원단체총연합회는 2012년 5월 9일부터 12일까지 전국 초중고 교사 3271명을 대상으로 실시한 온라인 교원인식 설문조사를 실시한 결과를 15일 발표한바 있다. 조사결과에 따르면 교원들 가운데 81%가 '교직에 대한 만족도 및 사기가 하락했다'고 응답했다. '교직만족도가 떨어졌다'고 대답한 비율은 2009년 55.3%, 2010년 63.4%, 2011년 79.5%, 2012년 81%로 교사들의 교직생활 만족도는 지속적으로 하락하는 추세다.

10) 예를 들어 조직구성원이 자아실현적 인간행일수록, 공공서비스에 대한 가치 및 조직목표에 대한 몰입도가 높을수록, 조직구성원간의 상호존중과 조직친화적 신뢰를 중시하는 우호적 조직문화일수록 외부통제보다는 내적 통제를 통한 책임성 확보 방안도 효과적일 수 있다는 것이다(원구환, 2008).

든 공공조직에 적용하는 것은 무리이며, 모든 것을 하나로 재단하는(one-size fits all)것은 문제일 수 있다(Radin, 2006: 33-52)는 지적과 그 궤를 같이 한다. 더욱이 성과지향적 조직운영에 대한 천편일률적인 적용을 경계해야 한다(최남진, 2010)는 민간 영역의 지적 역시 상기할 필요가 있다. 일의 성과와 만족을 높이기 위해 고안된 규제와 인센티브가 과도해지면서 오히려 소명의식과 같은 일의 본질을 망가뜨리고 있다(Schwartz & Sharpe, 2011)는 지적에 귀를 기울일 필요가 있다.

참고 문헌

- 김상묵. 2003. 공공서비스동기와 내적보상의 중요성에 대한 탐색적 연구. 「한국행정논집」 15(4): 771-790.
- 김영근. 1999. 성과급제도에 대한 공무원들의 인지조사연구. 「한국사회와 행정연구」 10(2): 303-317.
- 김주환·김은주·홍세희. 2006. 한국 남녀 중학생 집단에서 자기결정성이 학업성취도에 주는 영향. 「교육심리연구」 20(1): 243-264.
- 김호정. 2000. 공무원과 회사원의 동기부여 요인비교. 「한국행정논집」 12(2): 265-285.
- 박천오. 2008. 우리나라 중상위직 중앙공무원의 직무성격과 직무동기. 「한국인사행정학회보」 7(1): 179-201.
- 박천오. 1989. Herzberg 연구방법을 통해서 본 한국공무원의 직무동기. 「한국행정학보」 23(1): 149-168.
- 배병돌. 2003. 공공부문 성과급의 성공적 운영방안-한국과 미국의 경찰공무원 인식비교를 중심으로. 「한국정책학회보」 7(1): 181-202.
- 오석홍. 1999. 「조직이론」(제3판). 서울: 박영사.
- 오인수·김광현·Todd C. Darnold·황종오·유태용·박영아·박량희. 2007. 직무만족, 조직몰입, 성과, 이직의도 간의 관련성. 「인사조직연구」 15(4): 43-86.
- 원구환. 2008. 행정의 책임성 확보와 청지기이론의 적용가능성. 「한국공공관리학보」 22(4): 507~529.
- 이종범. 2003. 행정이론의 토착화의 재음미. 「한국사회와 행정연구」 14(2): 1-22.

- 이종수. 1997. 공공조직, 민간조직 종사자들간의 욕구체계 비교분석과 정책적 함의: 효과적인 인력관리를 위한 인센티브의 운용관점에서. 「사회과학논집」 28: 149-168.
- 이철주. 2010. 공무원의 정보기술 사용과 영향요인에 대한 실증연구. 「한국행정학보」 44(2): 221-260.
- 임도빈. 2010. 관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가. 「한국사회와 행정연구」 21(1): 1~27.
- 임도빈. 2007. 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의. 「한국행정학보」 41(3): 41~65.
- 장재윤. 2002. 직무특성의 직무관여 및 조직몰입간의 관계: 돈에 대한 태도 및 내외동기 지향성의 조절효과. 「한국심리학회지(산업 및 조직)」 15(3): 1-22.
- 장재윤. 2001. 연봉제 도입이 조직분위기, 조직구성원들의 내재적 동기 및 창의적인 행동에 미치는 효과. 「한국심리학회지(산업 및 조직)」 14(3): 25-55.
- 정병재. 2002a. 한국 기업에서의 종업원 연령과 보상 선호도 관계 연구. 「인력개발연구」.
- 정병재. 2002b. 보상에 대한 지각이 직무만족과 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구. 「인력개발연구」.
- 정수현. 2000. 교원평가와 학교현실에 대한 교사들의 인식. 「교육행정학연구」 18(2): 249-274.
- 제갈 돈. 2002. 지방공무원의 직무만족 결정요인. 「한국행정학보」 36(4): 263-280.
- 중앙인사위원회 정책연구보고서. 2004. 「공무원 보상체계 개편방안 연구」.
- 진재구. 1998. 성과급형 공무원 보수체계의 성공을 위한 조건. 「지방자치」, 116.
- 한인근. 2006. 공공부문의 성과중심관리와 그 한계. 한국인사행정학회 세미나자료.
- 한주희·고수일. 2002. 자율성, 과정피드백 및 결과피드백과 동기요인이 직무관련노력에 미치는 차별적 영향력에 대한 연구. 「인사관리연구」 26(3): 251-272.
- 황성원. 2003. 공공조직의 성과급제에 관한 소고. 「한국행정연구」 12(4): 123-147.
- Adler, P. S. & B. Borys. 1996. Bureaucracy: Coercive versus Enabling. *Administrative Science Quarterly* 41(1): 61-89.
- Aiken, M. & J. Hage. 1966. Organizational Alienation: A Comparative Analysis. *American Sociological Review* 31(4): 497-507.
- Ariely, D. 2010. *The Upside of Irrationality*. New York: Harper.
- Ariely, D. U. Gneezy, G. Loewenstein, & N. Mazar. 2009. Large Stakes and Big Mistakes. *The Review of Economic Studies* 76(2): 451-469.
- Behn, R. D. 2000. Performance, People, and Pay, Prepared for the Colorado State

- Government Managers' Annual Business Conference Breckenridge, Colorado, May 19.
- Brunsson, N. 2002. *The organization of hypocrisy*. Copenhagen business school press.
- Burgess, S., B. Croxson., P. Gregg. & C. Propper. 2001. The Intricacies of the Relationship Between Pay and Performance for Teachers. *CMPO Working Paper Series No. 01/35*.
- Cameron, J. & W. D. Pierce. 1994. Reinforcement, Reward, and Intrinsic Motivation. *Review of Educational Research* 64: 363-423.
- Cameron, J. & W. D. Pierce. 1996. The Debate about Rewards and Intrinsic Motivation. *Review of Educational Research* 66: 39-52.
- Chamberlin, R., Wragg, T., Haynes, G., & Wragg, C. 2002. Performance-related pay and the teaching profession. *Research Papers in Education*, 17(1): 31-49.
- Clark, D. 1996. Open government in Britain: discourse and practice. *Public money and management* 16(1): 23-30.
- Crewson, P. 1997. Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7: 499-518.
- DeHart-Davis, Leisha and Sanjay K. Pandey. 2005. Red-Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers? *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(1): 133-148.
- Elliot, Andrew J. and M. Harackiewicz. 1994. Goal Setting, Achievement Orientation, and Intrinsic Motivation. *Journal of Personality and Social Psychology* 66(5): 968-980.
- Ingraham, P. W. 1995. *The Foundation of Merit*, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Lee, Cheouljoo, Heecheoul Lee & Songhee Yoo. (2011). "An Analysis on the Characteristics of Variables Affecting Teachers' Acceptance about Performance-Based Managerial Pay Policy Implementation," Paper presented at the WPSA Conference.
- Meyer, J. P. & N. J. Allen. 1991. A Three Component Conceptualization of Organizational Commitment. *Human Resource Management Review* 1(1): 61-89.
- Miller, G. 1967. professional in bureaucracy: alienation among industrial scientists and engineers. *American sociological review* 32(5): 755-768.

- Moneta, G. B. & C. M. Siu. 2002. Trait Intrinsic and Extrinsic Motivation, Academic Performance, and Creativity in Hong Kong College Students. *Journal of College Students Development* 43: 664-683.
- Moon, M. J. 2000. Organizational Commitment Revisited in New Public Management. *Public Performance & management Review* 24(2): 177-194.
- Pink, D. H. 2011. Drive: The Surprising Truth about What Motivates Us. 드라이브. 김주환 옮김. 2011. 서울:청림출판.
- Radin, B. A. 2006. *Challenging the Performance Movement*. Washington, D.C: Georgetown University Press. 33-52.
- Ryan, R. M. & J. P. Connell. 1989. Perceived Locus of Causality and Internalization: Examining Reasons for Acting in Two Domains. *Journal of Personality and Social Psychology* 57(5): 749-761.
- Schwartz, B. & Sharpe, K. 2011. *Practical Wisdom*. Riverhead Books.
- Thomas, K. W. 2000. *Intrinsic Motivation at Work*. Berrett-Kochler Publishers.
- Yang, K. 2011. The sisyphian fate of government-wide performance accountability reforms. *Public performance & management review* 35(1): 149-176.

이철주: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연구공동체 면목공장 공장장, 고려대학교 공공감사연구센터 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직이론, 공공관리, 관료제, 정보기술 등이며, 최근 논문으로 공공부문 구성원이 정보화사업의 감리과정에서 경험하는 '디커플링'(decoupling) 현상과 행위에 대한 이해(2016), Does Bureaucracy Facilitate the Effect of IT?(2014) 등이 있다(leecjay@gmail.com).

투 고 일: 2016년 12월 06일
게재확정일: 2016년 12월 22일

Abstract

Performance-oriented Management and the Effects in the Public Bureaucracy: Focusing on the Intrinsic Values Perceived by Teachers in School Organizations

Cheoul-Joo Lee

This article investigates the possibility of performance-oriented management to change teachers' intrinsic values in school organizations. From the result of survey, this article found that performance-oriented management(hierarchical accountability, goal setting, pay for performance) has a negative impact on teachers' intrinsic values(organization commitment, job satisfaction, task motivation).

These suggest that there are different environmental conditions for performance-oriented management to work smoothly depending on the public service sector, and the consequences of this can also be different. On performance-oriented management in the public sector, applying to all organizations as a rule - one size fits all - is likely to be too difficult.

Key Words: hierarchical accountability, goal setting, pay for performance, organization commitment, job satisfaction, task motivation