

대통령비서실의 성과평가체계 고찰: 노무현 행정부의 'e知園시스템'을 중심으로

박현신·오재록

본 연구는 성과평가시스템이란 조직에 의해 형성되고 상황에 따라 끊임없이 진화해 간다는 가정과 함께, 노무현 행정부 때 도입된 'e지원시스템'에 대해 성과평가체계를 중심으로 고찰하였다. 시스템의 다른 조직으로의 확산이나 보강은 사용 중인 시스템의 맥락과 시스템 이용자의 특성에 대한 검토를 전제로 한다. 이러한 이유에서 본 연구는 청와대의 'e지원시스템'의 사례를 집중적으로 조명하고, 시스템을 활용하는 조직구성원들의 인식을 검토하였다. 분석결과, 노무현 행정부 기간 동안 대통령비서실은 'e지원'을 활용한 성과관리시스템을 통하여 업무관리의 질을 한 단계가 높이고, 조직의 미션과 역할을 구체적으로 정리하여 상시적으로 관리하게 되었음을 확인할 수 있었다. 그러나 성과평가 체계에서 일부 대통령비서실 조직의 특수성이 반영되지 못한 점 등은 한계로 남는다.

■ 주제어: 성과평가체계, e지원시스템, 대통령비서실

I. 서론

대통령비서실 조직은 정부 정책결정의 중심으로 철저한 보안과 기밀유지가 강조되는 조직이다. 과제 수행의 관행은 가급적이면 문서를 기록하지 않고, 가능한 최소한의 사람들에 의해서만 정보가 공유된다(박재신, 2005: 19). 최근 청와대의 정보 유출에 따른 논란도 이와 같은 대통령비서실이 가지는 폐쇄적 환경의 특성을 반영한다. 그런데 이러한 논란에도 불구하고(조인스뉴스, 2008.7.7; 데일리안, 2008.6.13), 대통령비서실의 운영에 관해, 특히 대통령비서실 직원들의 성과평가에 관해 알려진 바는 그리 많지 않다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 노무현 행정부 기간 동안 도입된 'e지원시스템'을 다루고, 성과평가의 중심이 되는 'e지원시스템'의 하위시스템을

조명하고자 한다. 그런데 본 연구는 조직의 성과평가체계에 대해 다음과 같이 가정한다. 즉, 성과평가시스템이라는 것은 조직과 동떨어져 존재하는 것이 아니라 조직에 의해 형성되고, 그 때 그 때의 상황에 따라 끊임없이 진화해 간다고 본다. 이를 구체화하면, 성과평가는 i) 평가자의 행동이 목표 지향적이며, ii) 조직에서 성과평가는 측정도구가 아닌 효과적인 관리 도구로서 기능하고, 또한 iii) 사회적 상호작용이다(Murphy & Cleveland, 1995: Ch. 1).

실제, 업무관리시스템인 ‘e지원시스템’은 대통령비서실에서 일어나는 행정의 투명성과 책임성을 확보하고, 계획적이고 체계적인 행정처리, 그리고 공적행위의 철저한 기록화를 위해 도입되었다(대통령비서실, 2005b). 또한 한번의 시스템의 완성으로 멈춘 것이 아니라, 그 때 그 때의 수요에 맞게 새로운 기능을 추가하고 보완하면서 지속적으로 발전해 왔다(대통령자문정책기획위원회, 2008). 나아가 정부 전반의 능률성을 높이기 위해 ‘e지원’과 유사한 ‘하모니(Hamoni)시스템’을 전부처에 확산시키고자 하였다(행정안전부 정책뉴스, 2007.11.20). 현재의 이명박 행정부 역시 기존의 ‘e지원시스템’을 ‘위민(爲民)시스템’으로 개편하여 사용 중이다(뉴시스, 2008.8.23).

그러나 이러한 발전에도 불구하고, 대통령비서실 직원 평가의 근간이 되는 업무관리시스템과 시스템을 둘러싼 대통령비서실 조직의 특수성에 대한 고민이 필요하다. 시스템의 다른 조직으로의 확산이나 보강은 사용 중인 시스템의 맥락과 시스템 이용자의 특성에 대한 검토를 전제로 한다. 이러한 이유에서 본 연구는 청와대의 업무관리시스템과 관련된 자료를 수집하고, 이를 사실적으로 기술하고자 한다. 즉, 문제를 발견하고 그것에 대한 대안을 제시하기에 앞서, 하나의 사례에 대해 집중적으로 조명하고, 시스템을 활용하는 조직구성원들의 인식을 검토한다.

그러나 대통령비서실 조직에 대한 자료수집의 어려움과 논의의 일관성을 위해 연구의 초점을 다음과 같이 한정하였다. 먼저 연구의 시간적 범위는 노무현 행정부 기간으로 하였다. 다음으로 많은 유사시스템이 여러 정부기관에서 운용되어 왔음에도 불구하고, 공간적 범위는 대통령비서실의 ‘e지원시스템’으로 한정하였다. 마지막으로 내용적 범위와 관련해서는 전반적인 ‘e지원시스템’을 검토하되, 성과평가의 중심이 되는 ‘e지원시스템’의 하위시스템을 집중적으로 검토한다.

연구는 구체적으로 다음과 같이 진행하였다. 먼저 대통령비서실 조직에 대해 검토하고, 시스템에 대한 대략을 이해한다. 이러한 자료들을 기초로 성과관리와 관련된 'e지원시스템'의 하위시스템에 대해 조명하며, 시스템의 변화과정을 검토한다. 이를 위해 현재 존재하는 내부자료 뿐만 아니라, 직원들을 대상으로 한 면접조사 자료를 활용하였다.¹⁾ 이 밖에도 참여정부는 'e지원시스템' 도입 이후 사용자 만족수준을 평가했는데, 본 연구는 이러한 자료를 활용해 만족수준과 데이터의 변화수준을 객관적으로 기술하고자 하였다. 마지막으로 결론에 가서는 지금까지 검토된 내용들을 총체적으로 정리한다.

본 연구의 결과는 'e지원시스템'이라는 하나의 사례에 대한 체계적인 정리라는 점에서 의의를 가진다. 또한 대통령비서실 조직과 다른 중앙부처의 상황을 비교할 수 있는 토대를 제공한다는 점에서 시스템의 확대·적용시에 기초 자료로 활용되기를 기대한다.

II. 대통령비서실 조직의 개요

대통령비서실은 대통령의 국정운영 수행을 보좌하는 기관이다. 노무현 행정부의 대통령비서실의 기능별 과제분류체계²⁾에 따른 대기능 업무는 정책관리, 정책자문, 정부혁신관리, 국민참여 제안관리, 고위직 인사관리, 민의수렴·공직기강확립, 시민사회 지원, 국정운영 홍보, 대통령 업무 직접지원, 그리고 비서실 업무지원 등으로 구성되었다. 대통령비서실 조직 역시 <그림 1>과 같이 이러한 업무를 기반으로 설계되었다. 그러나 비서실 직원의 업무수행기능을 살펴보면, 크게 정무기능, 정책기능, 그리고 홍보기능 등 세 가지 기능이 복합적으로 중첩된다.

정무기능은 일반적으로 정무수석실의 존재나 여당과의 업무로서 이해되기 보다는 대통령의 통치권 행사와 관련한 광의의 정치영역으로 해석된다. 따라서 정무기능은 국회, 정당, 시민사회, 그리고 대국민과의 소통영역이라 할

1) 인터뷰 자료는 본 연구자가 2006년 10월부터 11월까지 비서실에서 근무하는 직원들(10명)과 평가담당자를 대상으로 수행한 것에 근거한다.

2) 비서실 2006년 업무분류체계 기준.

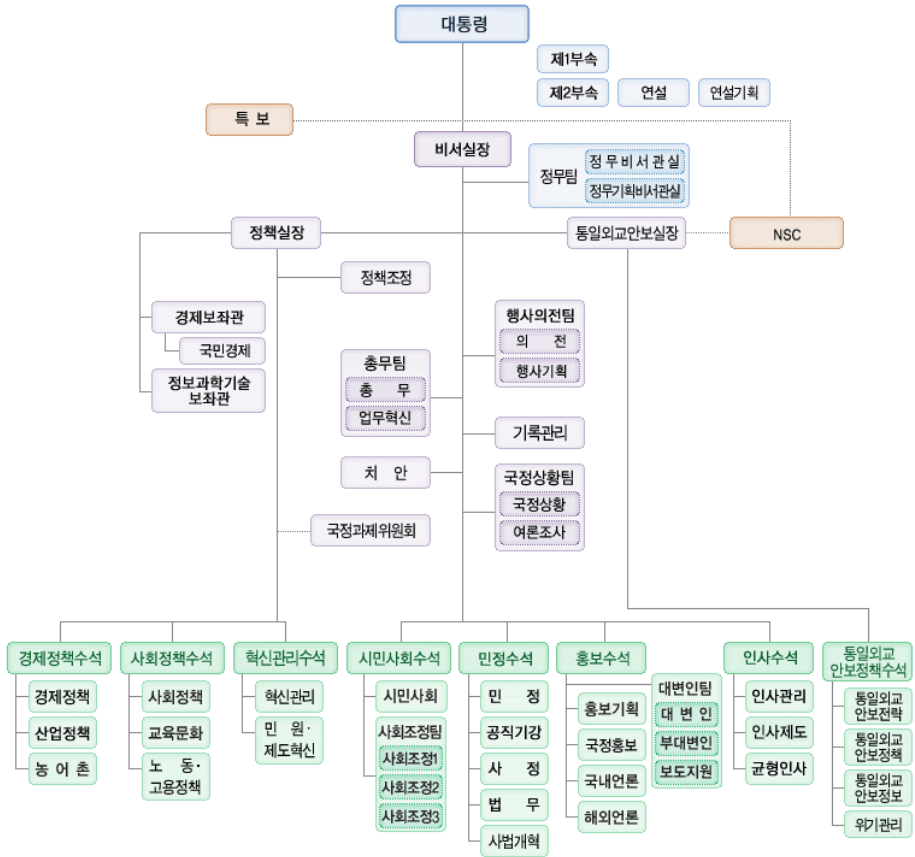
수 있으며, 정책실이나 홍보수석실 역시 정무기능을 담당한다고 볼 수 있다. 반면, 정책기능은 대통령이 행정부의 수반으로서 외교, 안보, 경제 등 사회 분야 전반에 걸쳐 내각을 관할하고 정책을 조정·점검·관리해 나가는 기능이다. 마지막으로 홍보기능은 정부의 종합적인 대국민 홍보에서부터 대통령 개인의 PI(President Identity) 관리까지의 기능을 포괄한다. 이러한 3가지 기능은 각 비서관실이 맡고 있는 고유 업무와 별개로, 항상 고려되는 부분이라고 할 수 있다. 이는 곧 세 기능이 비서진 개개인이 가져야 하는 업무조건임을 의미한다.

비서실 조직은 조직적·기능적인 측면 이외에도 인적 구성에서도 행정부처와 구분된다. 직급별 구성은 정무직, 비서관³⁾, 행정관(3-5급), 행정요원(6-9급), 기능직으로 구성되며, 임용자격에 있어서는 크게 부처에서 진출 온 일반직 공무원과 정권 출범과 함께 외부에서 임용된 별정직 공무원으로 나뉜다. 이 중 행정요원 이상의 공무원 중 65%를 점유하는 행정관 직급이 실제 비서실 조직에서 실질적 역할을 수행하고 있으며, 성과관리에 있어서도 중심적인 평가 대상 직급이라 할 수 있다.

노무현 행정부 기간 동안 성과평가 체계는 정권 출범에서부터 비롯되었다. 이 중 성과관리와 밀접한 것은 업무프로세스 비서관실(PPR: Policy Process Reengineering)의 신설이었다(대통령자문정책기획위원회, 2008: 3-4; <그림 2> 참조). PPR은 비서실 조직 및 인력진단을 미션으로 했는데, 역대 어느 정부도 시도하지 못한 상시적 조직진단을 통해 조직의 효율성 강화와 극대화를 꾀하였다. 따라서 대통령비서실의 성과관리는 정기적 조직진단을 통한 조직의 역할, 미션 그리고 개개인의 업무목표의 정립으로부터 시작되었다고 볼 수 있다.

3) 고위공무원단 제도의 시행과 별개의 직위 개념임.

〈그림 1〉 대통령비서실의 조직구조



(2006년 9월 현재)

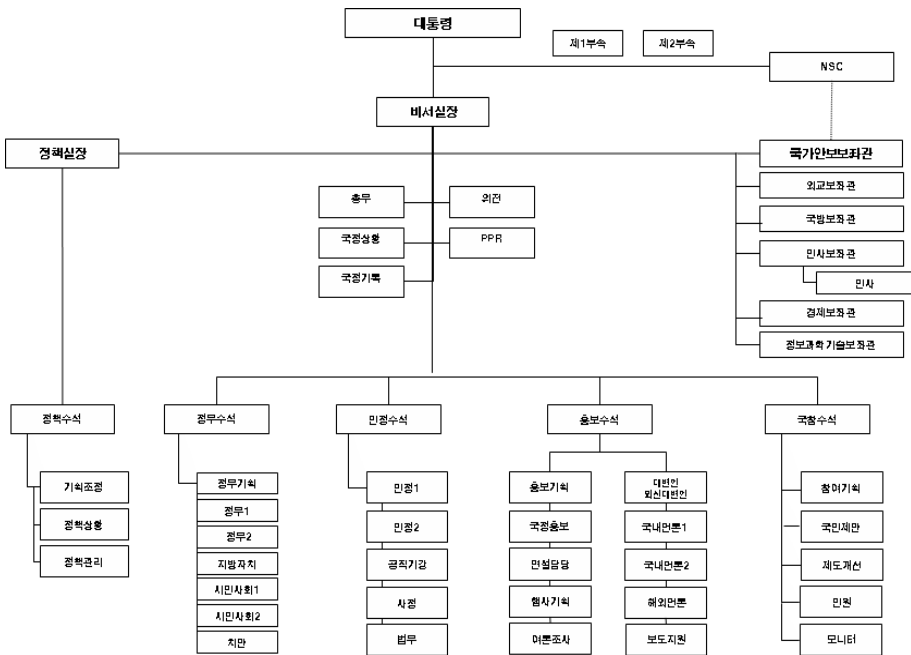
출처: 대통령비서실, 2006e.

PPR비서실에서는 이러한 일련의 과정이 연착륙 할 수 있도록 우선 참여 정부 비서실조직의 운영방향과 특징을 제시하였다. 이것의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 분권과 자율에 의한 새로운 대통령비서실-내각관계 구축을 통해 종전의 부처통제 중심의 업무에서 부처의 자율과 책임을 강화하는 업무중심으로 변화를 모색하였다. 둘째, 견제와 균형, 그리고 상호점검의 시스템 구축을 통해 권력집중과 정보독점 체제에서의 권한과 역할을 배분하고 투명한 의사결정 시스템으로 전환하고자 하였다. 셋째, 근본적 체질 개선을 추구하

여 종전의 단기적 처방 위주의 업무에서 변화와 혁신을 통한 조직 체질 개선을 추구하였다. 넷째, 지식을 공유·축적·계승하는 체계를 마련함으로써, 종전에 암묵지에 의존하던 지식공유의 한계를 극복하고 지식의 정보화, 표준화, 객관화를 추진하였다. 다섯째, 근원적 갈등조정·위기관리 시스템을 통해 종전 갈등의 권위적 조정방식에서 대화와 타협, 시스템에 의한 대응으로 변모를 꾀하였다. 여섯째, 청탁 없는 공정한 인사 실현을 통해 종전 정치적 고려우선 및 지역편중을 탈피하고자 하였으며, 합리적 기준과 공정한 절차를 중시하는 인사혁신을 추구하였다. 마지막으로 탈권위 조직문화를 추구, 제왕적 대통령과 닫힌 비서실을 수평적 커뮤니케이션을 중시하는 열린 비서실로 변화시키고자 하였다.

〈그림 2〉 출범시의 대통령비서실 조직구조(2003. 2)



출처: 대통령비서실, 2003.

이를 위해 비서실 조직에 항상 “Better”를 추구하는 조직문화를 만들고자 하였다. 이러한 방향성의 최일선에 둔 것은 “정기적 조직진단 및 개편”이었다. 이에 따라 노무현 행정부 출범 후 3개월이 채 되지 않은 시점에 첫 조

직개편이 단행되었다. 39개 비서관실로 출범한 비서실 조직에 “협업”이라는 팀제를 도입, 조직의 효율성을 강화하는 1차 조직개편('03.5.7)이 단행된다. 또한 36개 비서관실(6개팀 19개 비서관실) 체제에서 3개월이 지난 2003년 8월 25일에 2차 조직개편을 단행, 다시 3개 비서관실을 축소, 33비서관실 체제로 재구성하였다. 이후에도 소규모이지만 수차례의 개편을 통해 지속적인 조직혁신과 조직 효율화를 모색하였다.

Ⅲ. e知園시스템의 개요

1. e知園 도입배경

대통령비서실의 ‘e지원시스템’ 도입은 기존에 산만하게 흩어져 있던 각종 자료를 잘 관리하자는 취지에서 출발하였다. 그러나 정책결정의 중심이라고 할 수 있는 대통령비서실의 경우, 업무의 속성상 철저한 보안과 기밀유지가 요구되었다. 따라서 문서의 기록보다는 최소한의 사람들에 의해서만 정보가 공유되고 폐쇄적인 환경 속에서 업무가 처리되는 것이 관행화되어 왔다. 실제로 새로운 정권이 들어설 때마다 대통령비서실 직원들 사이에 “물려받는 것이 너무 없다”는 불평은 정권이 바뀔 때마다 반복되었다(박재신, 2005: 19). 또한 선·후임자간 업무의 인수인계가 제대로 이루어지지 못함으로써 불필요한 시행착오가 되풀이되어 발생하였다. 이러한 문제의식에서 노무현 행정부는 출범 초기부터 정부혁신을 촉진하는 수단으로써, 일하는 방식과 생각을 바꾸는데 도움을 줄 수 있는 행정업무처리시스템 도입을 위해 노력했다. 특히, 노무현 대통령은 대통령비서실 업무관리시스템의 기획 단계에서부터 시스템의 구축, 실제 업무에의 활용 및 확산의 전 과정을 통해 회의를 주재하는 등 적극적으로 업무관리시스템 개발에 참여하고 선도하는 열의를 보였을 뿐만 아니라(박재신, 2005: 20), 정부의 모든 업무가 효율적이고 투명하게 집행될 수 있도록 행정업무 처리의 모든 과정을 표준화시키고 시스템화함으로써 ‘일하는 방식을 혁신하는데 대통령비서실이 앞장서야 한다’고 지속적으로 강조하였다(대통령비서실, 2006a: 10).

이에 대통령비서실의 업무를 중심으로 2003년 3월부터 디지털대통령비서

실 구축사업이 시작된다. 이것은 앞선 정권들과는 크게 차별화된 것이었다. 2003년 2월 참여정부가 출범하기 전까지 대통령비서실의 업무를 관리 또는 지원하기 위한 어떠한 정보시스템도 사용되지 않았다. 그러나 노무현 행정부가 들어서면서 대통령비서실은 내부 정보공유시스템인 그룹웨어(CUG: Closed User Group)를 도입하여 온라인망을 통해 보고서와 결재서류를 체크하였다. 또한 2003년 11월 대통령비서실업무관리시스템인 ‘e지원’이 탄생한 이후, 시스템을 계속해서 진화시켰다. 이러한 ‘e지원시스템’의 개발 배경은 다음과 같은 세 가지로 요약할 수 있다(대통령비서실, 2006a: 10-18).

첫째, 행정업무 처리과정의 표준화 및 시스템화다. 기존에 각 행정기관은 그룹웨어를 개발해 사용해왔다. 또한 일부 행정업무는 온라인으로 처리되었으나, 행정업무 처리의 모든 과정을 표준화하여 시스템화하는 수준까지는 도달하지 못한 실정이었다. 따라서 행정업무 처리과정이 투명하지 못하고, 문제 발생시 책임소재도 불명확하다는 한계가 있었다. 그러므로 대통령비서실 업무관리시스템 ‘e지원’은 일련의 행정업무 처리과정을 표준화하고, 시스템화하고자 하는 시도였다.

둘째, 과학적인 행정업무 관리체계 구축이다. 문서의 생산과 유통과정을 표준화하기 위해서는 과학적인 행정업무 관리체계 구축 노력이 필요하다. 이는 업무를 단위과제로 분류하여 업무추진 실적과 과정을 표준화하고 그 이력(history)을 관리함으로써 가능하다.

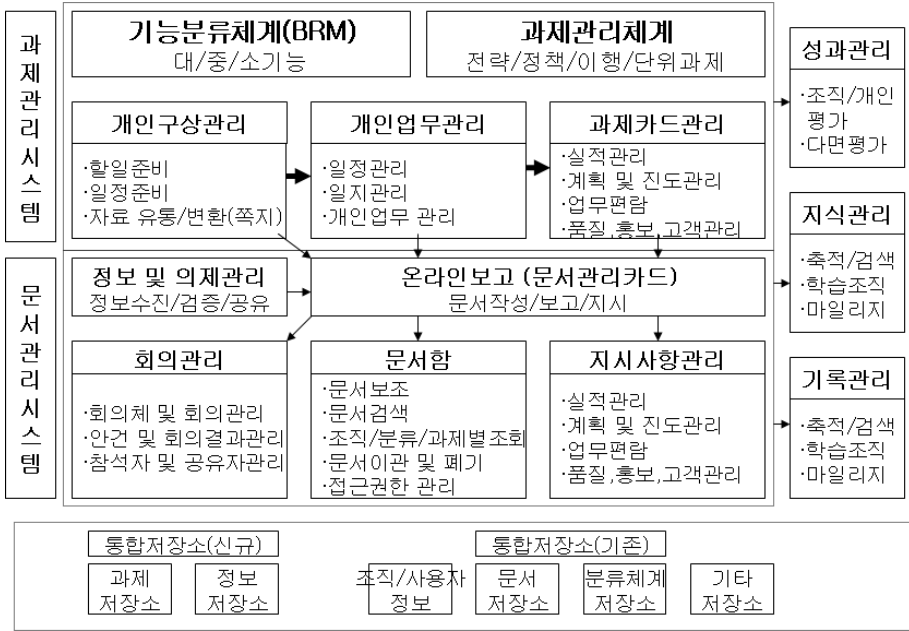
셋째, 시스템을 통한 일하는 방식의 혁신이다. ‘e지원시스템’은 단순히 업무의 전산화를 위한 것이 아니었다. ‘e지원시스템’을 통해 조직 구성원들은 자신이 수행한 일을 평가하고, 다른 구성원들과 과업수행에 필요한 지식을 공유함으로써 보다 효과적인 업무수행과 정책결정이 가능해진다.

2. e知園 시스템의 구성

도입배경에 대한 검토를 통해 ‘e지원시스템’은 프로세스 혁신, 업무추진 실적과 과정의 표준화, 그리고 제도화와 시스템화를 통해 효율적 업무관리를 하기 위한 것이라고 정리할 수 있다. 이러한 ‘e지원시스템’은 <그림 3>과 같이 크게 문서관리시스템, 과제관리시스템, 그리고 기록관리시스템 등 세 부분으로 구성된다. 아래에서는 이들 ‘e지원시스템’의 각 하위시스템에 대해

살펴본다.

〈그림 3〉 대통령비서실 업무관리시스템 e知圖



출처: 대통령비서실, 2005a. 재구성

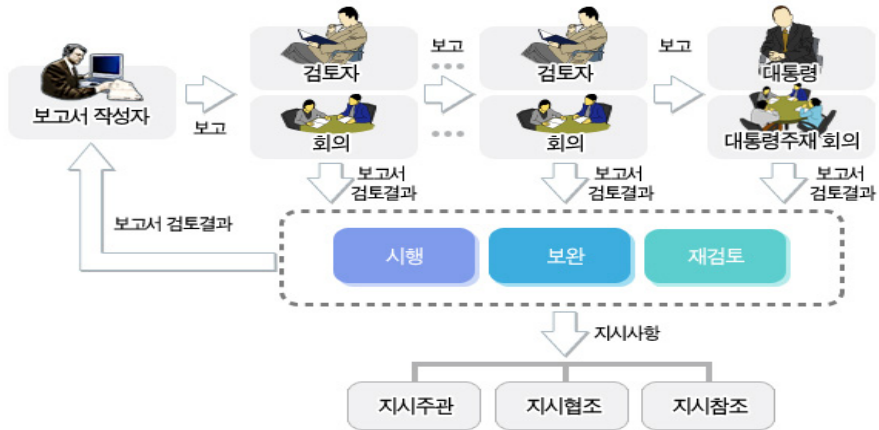
1) 문서관리시스템

모든 행정업무는 정보처리를 통해 수행되며, 정보처리는 문서로 이루어진다. 즉, 문서관리가 업무의 기본을 형성한다. 'e지원시스템'은 효율적인 문서관리를 위해 문서관리카드를 고안하여 업무(문서)처리 전 과정을 표준화하고 디지털화 할 수 있도록 문서관리시스템을 시스템의 한 축으로 하고 있다. 문서관리시스템 구축의 근거는 문서관리를 통해 문서 재작성 노력을 절감할 수 있고, 의사결정과정 관리가 가능해지며, 의사결정단계가 길지 않은 지에 대한 분석이 가능하다는 점에 있다(대통령비서실, 2005a). 특히, 문서유통과정을 관리하다 보면 업무의 종류에 따라서 생략될 경로들이 나올 수 있고, 이를 토대로 새로운 유형화가 가능하다는 장점이 있다.

문서관리시스템에 있어 핵심은 문서관리카드이다. 문서관리카드는 ① 문서의 출처 및 작성배경을 설명하는 표제부, ② 문서의 체계적 의사결정과정

을 관리하는 경로부, ③ 보고서 공개 및 기록을 관리하는 관리속성부 등을 내용으로 한다. 이러한 문서관리카드 고안 목적은 ① 문서처리 과정, 즉 의사결정과정을 관리하여 업무의 투명성, 책임성을 확보하고, ② 문서의 생성부터 기록까지의 전 과정을 시스템으로 관리하여 문서 재작성의 노력을 줄이는 것이었다. 문서관리시스템의 주요기능은 <그림 4>와 같이 문서관리카드를 기반으로 온라인보고, 디지털회의, 지시사항관리의 세 가지 시스템으로 나뉘어져 의사결정과정과 문서의 라이프 사이클(life cycle)을 관리한다.

<그림 4> 문서관리시스템 프로세스



출처: 대통령비서실, 2005a. 재구성

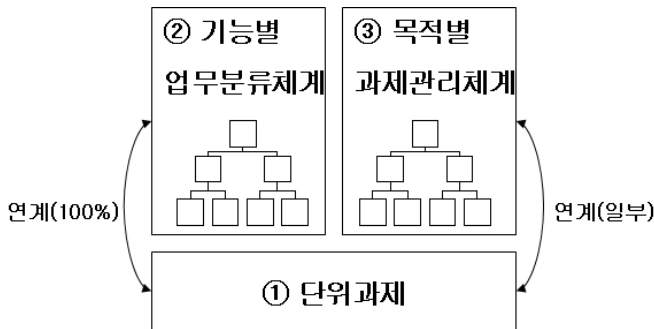
2) 과제관리시스템

‘e지원시스템’의 두 번째 축은 과제관리시스템이다. 문서관리를 통해 문서의 유형과 처리절차가 관리되면 업무의 유형과 처리절차를 명확히 알 수 있고, 이것을 바탕으로 업무의 목표와 일정을 관리할 수 있는데, 이를 구현하는 것이 과제관리시스템이다. 과제관리의 필요성은 과제관리를 통해 계속할 일과 불필요한 일의 구분이 가능해진다는 점과 과제관리의 자료를 조직관리와 업무분석의 기초 자료로 활용할 수 있다는 점에 있다(대통령비서실, 2005a). 즉, 과제관리의 목적은 조직의 역할과 기능에 적합한 업무를 정의하

고, 연간업무목표 달성을 위한 과제를 체계적으로 관리하며, 대통령비서실 뿐만 아니라 모든 부처가 공통적으로 사용 가능한 과제관리체계를 설계하는 것이다. 이러한 과제관리의 기대효과로는 축적된 업무실적을 기반으로 한 업무처리와, 전략과 계획에 의한 업무수행, 과정과 결과를 고려한 평가기반의 마련, 그리고 업무 인수인계에 있어서의 용이성 등이 있다.

과제관리시스템은 <그림 5>와 같이 두 가지의 논리를 결합하고 있다. 하나는 기능별 업무분류체계로 업무참조모델(BRM: Business Reference Model)을 기초로 한다. 이는 조직의 기능을 대-중-소 기능으로 분류하고, 조직이 하는 일을 체계적으로 정의하여 부서별 업무과약에 활용한다. 다음은 목적별 관리체계로, 연도별 업무목표 관리를 위해 전략과제, 정책과제, 이행과제의 3단계로 구성된다. 따라서 부서 업무관리의 최소 단위로 정의되는 단위과제는 최소 단위로 기능별 업무분류체계와 목표별 과제분류체계를 기반으로, 업무 담당자가 할당되어 연간 업무계획을 수립하고 관리하는 단위로 정의된다. 이러한 예는 <표 1>과 같다.

<그림 5> 과제관리시스템 구성



출처: 대통령비서실, 2005a. 재구성

특히, 2003년 8월에 확정된 전자정부 로드맵의 '국정과제 실시간관리시스템 구축' 및 '정부 기능연계모델 구축' 과제에 따라 행정자치부는 '정부업무관리시스템 구축을 위한 BRP/ISP'를 추진하였다. 이 사업을 통해 행자부는 2004년 12월 정부업무관리시스템의 모델을 확정하고 정부내 확산계획을 마련하였다. 그런데 이러한 정부업무관리시스템은 바로 대통령비서실 'e지원시스템'의 문서관리시스템과 과제관리시스템을 기반으로 고객관리와 성과관리

를 추가하고 있다. 이것이 바로 2005년 7월 개통한 행정자치부 통합 행정혁신시스템 하모니(Hamoni: Hamonized Model of New Innovation)이다(대통령비서실, 2006a).

〈표 1〉 과제관리시스템 분류체계

구분	기능별 업무분류	목표별 과제관리
성격	관리지향적	고객지향적
기한	항상적	한시적
범위	비서실 업무 100% 포괄	과제 할당부서 업무만 포괄
용도	업무관리, 매뉴얼 작성 등	성과관리, 대국민 홍보 등

출처: 대통령비서실, 2006a. 재구성.

문서관리시스템과 마찬가지로, 과제관리시스템에서의 핵심은 과제관리카드이다. 과제관리카드의 내용은 아래의 <표 2>와 같이 과제의 내용과 실적을 관리하는 표제부와 일지관리, 체계적 과제추진을 위한 일정과 진도를 관리하는 계획관리, 과제 추진 시 참고할 각종 자료를 관리하는 업무편람, 그리고 과제를 기반으로 추진해야 할 품질관리, 홍보관리, 고객관리로 이루어져 있다.

〈표 2〉 과제관리카드의 내용

구분	속성명		구분	속성명
표제부	기본 사항	과제명 내용 및 취지 과제이력 담당자(주관, 협조, 참조, 점검)	업무편람	관련법규 예산 업무절차 매뉴얼 관련자료
	분류 정보	기능분류 과제분류 과제수준 과제유형 공개여부	품질관리	품질관리카드
일지관리	과제일지 (보고실적, 지시정보, 회의안건이력)		홍보관리	홍보관리카드
계획관리	과제계획(과제계획서) 과제진도		고객관리	내부관계자 부처관계자 이해관계자 정책고객

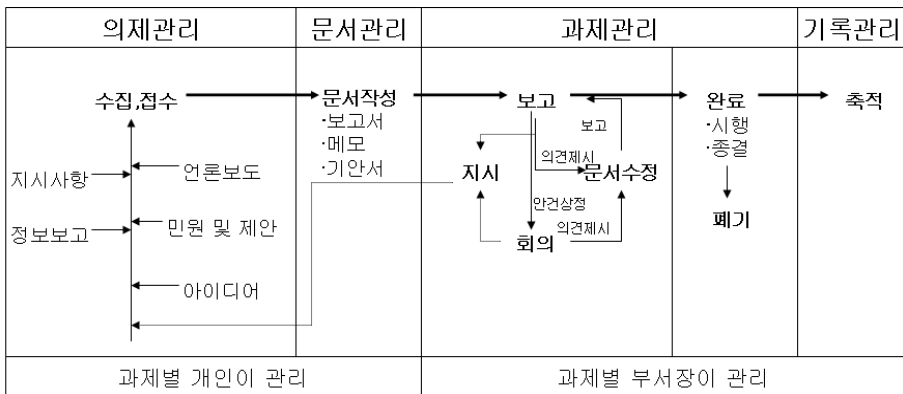
출처: 대통령비서실, 2005a. 재구성

3) 기록관리시스템

‘e지원시스템’의 마지막 한 축은 기록관리시스템이다. ‘e지원시스템’은 문서관리를 통하여 업무처리과정에서 생산된 모든 공개, 비공개 문서가 관리되고 추적되게 함으로써 공적행위의 철저한 기록화가 가능하도록 하였다. 특히, 대통령 임기가 끝나면 영구 보존되어야 할 대통령 기록은 전문기록관리기관으로 이관된다.

지금까지 언급된 ‘e지원시스템’의 세 개 하위시스템을 중심으로 정보의 처리단계별 흐름을 정리하면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 정보의 처리단계별 흐름



출처: 대통령비서실, 2005a. 재구성

3. e知園 시스템의 특징

‘e지원시스템’ 구성을 기초로 ‘e지원시스템’의 특징을 정리할 수 있다. 주요 기능을 중심으로 살펴보면, 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 효율적인 개인 업무관리가 가능해졌다. 과제 추진을 위해 개인별로 일일, 주간, 월간 등 일정계획을 수립하고, 관련 담당자와 일정을 공유할 수 있으며, 과제별 수행이력을 기록하여 과제추진 상황 및 진척도의 관리가 가능해졌다. 또한 개인별 과제추진 실적에 따른 객관적인 직원평가가 가능해졌다.

둘째, 정확하고 신속한 의사결정을 통한 업무 추진이 가능해졌다. 상급자의 지시가 반드시 필요한 일, 상급자가 꼭 알아야 할 일 등 요청상태를 구

분하여 보고할 수 있으며, 문서를 검토하면서 직접 수정·보완하거나, 작성자에게 돌려보내 재작성을 요청할 수 있게 되었다. 특히, 이 모든 과정과 내용이 이력으로 관리되었다. 이 밖에 처리할 문서, 처리한 문서, 작성한 문서, 보류한 문서 등 문서의 성격에 따라 문서의 구분관리가 가능해졌다.

셋째, 종이 없는 디지털회의의 지원이 가능해졌다. 부서에서 작성한 문서를 직접 회의 안건으로 상정하고, 논의결과를 문서관리카드에 직접 등록할 수 있었다. 회의 참석자들도 노트북, 프로젝터, 스크린 등 디지털 회의시스템 장비와 문서관리카드를 통해 회의를 진행할 수 있었다.

넷째, 부서에서 수행하는 업무를 실시간 공유하게 되었다. 금일/주/월단위로 부서에서 수행하는 일정, 부서에서 작성한 문서와 수행할 지시사항을 공유하게 되었다. 나아가 비서실 전체가 수행하는 단위과제의 표제부, 업무편람에 대해 전직원의 공유가 가능해졌다.

다섯째, 비서실에서 수행하는 모든 업무를 체계적으로 분류·관리할 수 있다. 비서실 전체, 부서 단위에서 수행하는 모든 일이, 대-중-소단위과제로 체계적으로 관리되었다. 또한 비서실 차원에서 대-중-소 기능을 분류하여 부서간 업무 중복을 제거함으로써 효율적인 업무 분장 도모가 가능해졌다.

여섯째, 기관 단위의 지식관리시스템 구축이 가능해졌다. 각 부서에서 작성한 보고서를 토대로 지식관리시스템을 구축하여 업무의 질적 수준을 향상시킬 수 있었다. 또한 유사 중복 보고서를 방지하며, 보고서 작성시간을 획기적으로 단축시킬 수 있었다.

마지막으로 업무의 인수인계에 용이한 기록관리시스템 구축을 통해 과제 단위로 추진실적을 후임자에게 인계할 수 있을 뿐만 아니라, 업무처리 전 과정을 기록으로 관리해 영구기록으로 보존할 수 있게 되었다.

IV. 대통령비서실의 성과관리 체계

1. 노무현 행정부 대통령비서실의 성과관리

1) 노무현 행정부 이전

정부의 평가와 관리제도는 김대중 행정부 기간에 본격적으로 도입되었다.

정부 부처는 목표관리제(MBO)를 통해 성과관리를 시도하였는데, 목표관리제는 목표에 입각하여 업무를 추진 및 관리하고 평가된 성과결과를 보수 및 인사관리와 연계함으로써, 기관 내적으로 경쟁체제를 구축함은 물론 궁극적으로 기관의 성과 제고와 경쟁력을 도모하려는 관리방식이다. 목표관리제는 참여적 업무 성과관리를 통해 조직 구성원들의 일체감을 조성하고, 조직의 생산성을 향상시키며, 실적에 입각한 객관적인 업무평가 및 책임성을 확보하는데 중점을 두었다.

그러나 목표관리제(MBO)의 운영체계는 ① 목표설정(목표설정서 제출 ⇒ 운영부서 검토 ⇒ 목표관리위원회 평가 확정), ② 목표달성도 지원 및 관리(추진업무, 목표, 추진전략 등의 적절성 검토·조정, 목표달성 추진과정의 주기적 점검관리를 위한 평가회, 보고회 등 실시), ③ 목표달성도 평가(피평가자 추진실적 제출 ⇒ 목표관리위원회 평가(안) 제출 ⇒ 의견제시절차 등을 거쳐 최종 확정), ④ 평가결과의 활용(보수, 인사와의 연계 등) 등의 절차를 거처도록 규정되어 있었는데, 조직진단 및 직원의 수행업무평가를 목적으로 성과관리에 접근한 비서실로서는 업무의 특성, 보좌업무의 목표설정 가능 여부 등 목표관리제를 직접적으로 수용·운영하기에 어려운 상황이었다. 이러한 업무환경 외에도, 비서실 업무가 가지는 과제특성 즉, 목표설정 가능성, 조직간 차별화된 업무성격, 그리고 정부의 정책 수행과정에서 비서실 업무의 점검·조정 작업의 강조는 성과관리의 도구로 목표관리제 수행에 장애로서 작용하였다. 이에 따라, 초보적 정성평가 수단으로 “매년 말, 개인업무추진실적서를 기술토록 하고, 이를 부서장이 정성평가”하는 수준으로 성과관리를 하게 된다. 그러나 이는 실적에 대한 평가수준 정도에 머무는 것이었다.

그 한계에도 불구하고, 이러한 변화는 업무실적 평가와 관리에 대한 인식이 없던 당시로서는 진일보한 것이었다. 실제 직원들 사이에서는 개인의 업무실적을 스스로 기술하고 상사로부터 평가를 받도록 하는 것만으로도 대단한 변화로 인식되었다. 또한 이는 김대중 행정부 말기에 승진대상자 선발기준으로 부분적으로 활용되기에 이른다.

2) 노무현 행정부 대통령비서실

성공적인 조직은 자신들의 조직문화를 개혁함으로써 결과지향적이며, 고

객중심적이고, 협력적인 조직문화를 만들 수 있다. 이러한 조직문화 육성을 위해서는 성과관리체계가 조직내부 변화와 방향잡기를 위한 전략적인 수단으로서 활용되어야 한다. 그러나 노무현 행정부 대통령비서실의 성과관리는 처음부터 이러한 구체적인 목표를 두고 접근한 것은 아니었다. 이전 정부에서는 성과관리의 필요성, ‘비서실에서 성과관리를 할 수 있는가’ 라는 의문도 갖지 못한 채 일상 업무에 충실한 것만으로도 만족해야 했었기 때문이다. 노무현 행정부 출범 이후, 조심스럽게 ‘비서실의 성과관리를 할 수 있는가’ 라는 물음이 제기되면서, 가능하면 반드시 시도하고 결과를 만들어 내어야 한다는 결론을 이끌어 내게 된다. 비서실에서 ‘성과관리를 어떤 방식으로 할 수 있는가’ 라는 물음은 성과관리를 직원들에 대한 보다 합리적인 평가와 조직에 대한 진단 도구로 도입하게 하였다. 즉, 성과관리는 부서의 미션과 개인의 담당업무에 대한 수행평가를 통하여 대통령 보좌기관으로서의 성공적인 조직으로 자리매김할 수 있도록 업무 하나 하나를 점검하고 관리해 나가야 한다는 문제의식을 바탕으로 시작되었다. 앞서 비서실 조직 개요에서 살펴보았듯이, PPR비서관실이 비서실 조직에 대한 특성을 정리한 것에서부터 성과관리의 틀이 제시되기 시작한다.

2. 대통령비서실 성과관리 체계의 내용⁴⁾

대통령비서실의 평가는 비서실장·정책실장·안보실장을 제외한 전 직원을 대상으로 이루어졌다. 평가 구성체계는 <표 3>에서와 같이 크게 업무실적평가, 혁신평가, 역량평가, 행정서비스만족도평가, 복무평가로 구성되었다(대통령비서실, 2006c). 분야별 평가 결과는 각각 그 초점을 달리했는데, 먼저 업무실적 평가의 경우 단위과제별 목표달성도를 중심으로 평가를 함으로써 성과관리를 강화하고자 하였다. 반면, 혁신평가는 혁신지수를 통해 현재 대통령비서실의 혁신수준을 파악하고 향상을 유도하고자 하였다. 다음으로 역량평가는 조직 구성원의 기본 자질과 직무수행역량을 다면진단을 통해 파악하며, 행정서비스만족도 평가는 서비스가 제공되는 과정에 초점을 둬으로써 원활한 협조관계 구축여부에 대한 점검 및 개선방안 제시에 관심을 두었다.

4) 2006년도 상반기 성과관리 체계의 내용을 기준으로 함.

5) 기능직의 경우 현장근무 직원은 ‘e지원시스템’에 의한 평가가 아닌 별도의 형식으로 진행된다.

〈표 3〉 평가 구성체계

(행정관·행정요원 기준)

구분		비중	주기	내용
업무 실적 평가	과제평가	55%	분기	일지·보고서 기반, 충실도(40%)와 목표달성도(60%) 평가
	조직평가 결과연동 (10%)		반기	비서관실 성과관리과제 성과(5%)와 기타 과제 성과(2%) 및 업무홍보실적(3%)을 평가
	개인평가	(가점)	반기	성과·기여도 우수자에 대한 부서장 재량점수 부여
혁신평가		20%	반기	개인혁신지수(5%) 및 부서혁신지수(15%)
역량평가		10%	반기	직원 상하간 기본·직무수행역량 평가
행정서비스만족도 평가		10%	반기	비서관실별 행정서비스 만족도 평가결과 연동
복무평가		5%	반기	보안·비상연락·출근·중식 점검 등 복무평가

출처: 대통령비서실, 2006c. 재구성.

1) 업무실적 평가

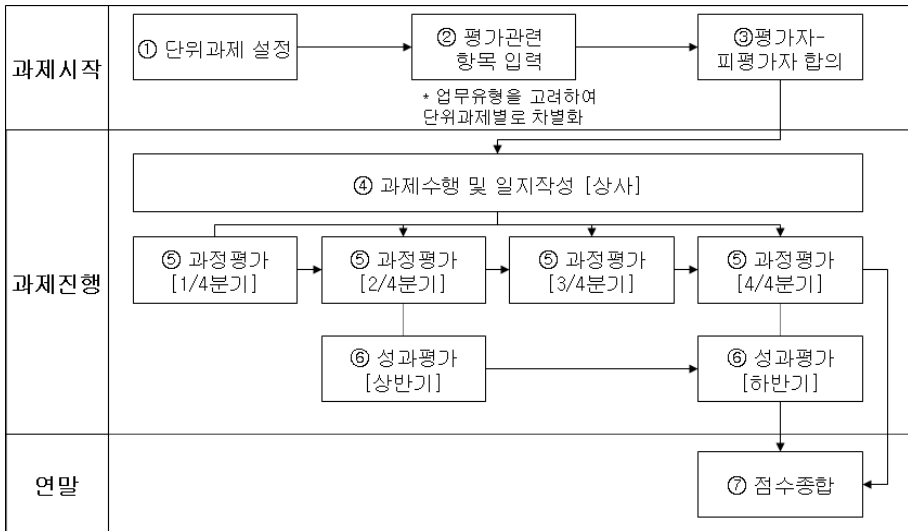
‘e지원시스템’은 앞서 언급한 단위과제를 기반으로 평가를 한다. 대통령비서실은 이를 토대로 평가의 객관성을 유지하기 위해 과제 평가결과를 조직과 개인에 연동함으로써 업무성과에 대한 주관성을 최대한 배제하고자 하였다. 또한 개인 업무성과에 대한 평가를 보완하기 위해 조직내 기여도 및 역량 우수자, 업무 난이도 등을 고려한 “부서장 재량점수”를 신설하였다. 이를 통해 부서장은 평가대상 부서원(행정관, 행정요원 기준) 1인당 “0.1점”을 재량을 가지고 개인 업무성과 우수자에게 가점을 부여할 수 있었다(대통령비서실, 2006b: 12-20).

‘e지원시스템’의 평가체계에 있어 가장 큰 특징은 과정과 성과의 균형을 기했다는 점이다. ‘성과(목표달성도)’는 물론 충실도·진행도와 같은 ‘과정’도 함께 평가함으로써, 정형화된 성과가 도출되기 힘든 비서실의 업무특성을 최대한 반영하고자 하였다. 이 중 충실도는 ‘업무실적 달성에 관계없이 업무수행 중 해당과제에 알맞은 이행과정 혹은 조치를 취했는지’를 평가하였으며, 진행도는 ‘계획에 의거하여 적시에 업무를 진행하였는지’를 평가하기 위한 것이었다. 또한 충실도 유형을 단위과제별로 설정토록 함으로써 부서별 업무특성을 반영하였다. 이를 통해 과제중심의 성과관리를 강화하고자 하였

다. 마지막으로 업무실적평가에 대한 이의신청 절차를 도입함으로써 평가자의 신중한 진단 및 객관적 성과관리제도 정착을 기하였다.

이러한 업무실적 평가 프로세스는 아래의 <그림 7>과 같다. 먼저 단위과제가 설정되며, 평가관련 항목 입력을 하게 되고, 평가자와 피평가자의 합의가 도출된 항목만이 평가된다. 합의된 항목은 과제진행과정에서 분기별로 그 과정이 평가되고, 1년에 두 번 성과평가를 받게 된다.

<그림 7> 실적평가 프로세스



출처: 대통령비서실, 2006b: 14. 재구성.

이러한 개인평가 외에 조직평가도 행해진다. 먼저 비서관실의 경우 성과관리 과제의 성과(목표달성도)를 상사가 4단계(S/A/B/C)로 정성평가를 하고, 기타과제의 성과와 미흡점에 대해서도 상사가 기술 및 정성평가를 하도록 하였다. 반면, 업무홍보 성과보고서의 경우는 별도의 평가단이 평가를 하였다.6) 이러한 평가결과는 비서관 개인 업무실적으로 반영(40%)되고 소속 구성원들에게 10%가 연동되어 반영되었다.

다음으로 수석실 및 보좌관실의 경우 주요 성과·미흡점을 기술하고 상사

6) 홍보평가단의 구성은 홍보수석실 비서관 3명 및 혁신담당관 5~6명으로 3개조를 편성, “비서관실장실, 정책실장실, 안보정책실”에 대하여 각각 평가하였다(대통령비서실, 2005c: 17).

가 평가하여 수석·보좌관에게 반영(40%)토록 하였으며, 소관 부서 업무홍보 성과보고서 평가점수 평균을 수석·보좌관에게 반영하였다. 또한 비서관실과 마찬가지로, 수석실, 부속실 및 보좌관실 부서원에게 연동하였다.

2) 혁신평가

혁신평가의 경우는 대통령비서실의 혁신지수(CII)를 개발 및 진단을 통해 이루어졌다. 혁신지수란 비서실의 행태와 문화를 바꾸고 시스템과 일하는 방식을 변화시킬 수 있는 평가영역을 발굴하기 위한 것으로, 비서실은 혁신지수의 신뢰성을 확보하기 위해 다양한 자료원 및 조사방식을 활용하였다. 예를 들면, 정량적 실적 데이터뿐만 아니라 공무원의 설문평가 결과를 활용하였으며, 개인단위 혁신활동 참여도 및 혁신활동 평가 설문조사를 활용하였다. 이와 같이 대통령비서실은 대통령비서실 기관 혁신지수를 진단함으로써 정부 혁신평가를 하였으며, 비서관실 단위 혁신지수를 진단함으로써 비서관실간 혁신평가에 활용하였다(대통령비서실, 2006b).

이러한 혁신평가 역시 조직평가와 개인평가로 구분되는데, 조직평가의 경우 부서단위 혁신지수 평가 결과를 토대로 부서를 9단계로 등급화하여 점수를 부여하였다.⁷⁾ 반면, 개인평가는 개인 혁신지수 항목을 선정, 상시적 누적 관리 후 직위별로 9단계로 등급화하여 점수를 부여하였다.

혁신평가를 위한 구체적인 지표 도출방식은 4개 전략영역(제1수준)을 정리하고, 이를 토대로 각 전략영역별·수준별 측정대상 분야를 단계화함으로써 최하위 단위에서의 측정지표를 도출한다(<표 4> 참조). 1수준(전략영역)은 조직의 궁극적인 지향점을 의미하며, 2수준은 1수준을 달성하기 위한 세부적 목표이자 동시에 3수준의 목표이다. 다음으로 3수준은 2수준 달성을 위한 'e지원'내 단위시스템 등이 해당되고, 4수준(측정지표)은 3수준(단위시스템)의 취지 및 목적을 달성하기 위한 측정지표이다.

7) 9단계 등급: 30%(95, 93, 91점) - 40%(89, 87, 85점) - 30%(83, 81, 79점)

〈표 4〉 (예시) '일하는 방식 개선' 분야 혁신지수의 구성체계

1수준 (전략영역)	2수준 (이행과제)	3수준 (평가항목)	4수준 (평가지표)
일하는 방식 개선	의사결정 과정의 혁신	문서관리	문서관리 작성건수
			문서관리카드 사용자 명수 증가율
	업무수행 과정의 혁신	과제관리	계획수립 과제 비율
			계획이력 관리횟수

3) 역량평가

역량평가는 전체평가의 10%를 반영하며, 상사·동료·하위자 상호진단 평가를 통해 이루어졌다. 평가는 기본역량, 혁신역량, 리더십역량, 직무수행역량에 대해 다면평가가 행해지고, 동료 평가자 구성은 소속 부서내 6~8명을 원칙으로 하였다. 특히, 평가는 절대평가로 시행하되 부서내 담합, 관대평가 방지를 위해 평가후 표준편차 등 민간 활용 기법 등을 통해 조정하였다(대통령비서실 2006b).

4) 행정서비스 만족도조사

행정서비스만족도는 설문조사(8%)와 직원의 전화친절도 조사(2%)를 통해 이루어졌다. 그 중 설문조사는 비서관실별 업무추진상 관계하는 비서실 직원, 부처 공무원, 민간 전문가 등에 대해 이루어졌으며, 전화친절도는 전문조사기관에 의뢰하여 점검 및 평가하였다. 설문은 공통설문으로 만족지수, 성과지수, 서비스 내용, 서비스 전달로 구성하였다. 또한 기획수립·방향제시, 관리·점검·조정, 참여유도·갈등관리, 기록관리·정보공개, 분석·조사, 홍보, 내외부서 지원·협조 등 업무유형에 따라 구성하였다.

3. 비서실 성과관리체계의 변화

현재의 성과관리체계는 대통령비서실 구성원들과의 지속적 피드백 과정에서 계속해서 정교화 되어왔다. 이의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5〉 2004·2005년의 평가 체계 비교

구분	2004년	2005년
업무실적평가	○ 개인/조직에 대한 업무 실적서를 토대로 평가 ○ 반기별 목표대비 실적평가	○ 단위과제에 대한 일지를 토대로 평가 ○ 분기별 과정평가, 반기별 성과평가
	반영비율 30% → 50% (20% +)	
혁신평가	○ 주관부서 주도로 평가기관에 일시적인 정성평가	○ 혁신포인트에 의해 상시적으로 정량평가
	반영비율 10% → 30% (20% +)	
행정서비스만족도평가	○ 부서별 동일한 설문항목 적용	○ 업무유형을 정립해 부서별 차별화된 설문항목 적용
	반영비율 5% → 10% (5% +)	
역량평가	○ 상사주도의 실적평가를 보완하는 다면평가 개념	○ 평가보다는 '진단'을 통한 역량 개발 개념
	반영비율 50% → 10% (40% △)	

출처: 대통령비서실, 2005. 재구성.

먼저 2004년에서 2005년도의 평가체계를 비교하면 <표 5>와 같다. 2004년도에 비해 2005년도에는 단위과제별 목표달성도 중심평가로 업무실적 관리가 강화되는 경향이 나타난다. 즉, 개인기반이 아닌 과제기반으로 전환하고, 단순 업무실적 기술후 평가에 따른 정성적 요소를 최소화하고자 하였다. 또한 단위과제에 대한 일지에 평가의 토대를 둬으로써 목표달성도 및 과정평가를 통해 업무목표·개인 성과관리를 강화하는 경향이 나타난다. 다음으로 혁신평가와 관련해서는 개인, 동아리, 부서 혁신활동에 대한 혁신포인트 누적관리를 통해 부서원들의 혁신 참여를 유도함으로써 전직원의 혁신체화를 꾀하였다. 행정서비스만족도평가와 관련해서는 공통설문과 기능유형별 설문항목을 병용함으로써 부서업무 특성을 최대한 반영하려는 노력이 나타났으며, 마지막으로 역량평가와 관련해서는 서열을 매기는 평가보다는 '진단'을 통한 동기부여에 초점을 두었다.

2006년도의 평가체계는 2005년도 평가체계에서 나타난 문제점을 보완하는 방향으로 이루어졌다(<표 6> 참조). 'e지원시스템'의 하위시스템인 과제관리 시스템이 안정화단계에 들어서면서, 과제기반 평가는 정착하게 되나, 부서원 간의 역량과 조직기여도에 대한 "개인성과 비교평가" 장치의 미흡 문제가 나타난다. 이러한 문제에 대처하기 위해 2006년도 평가체계에서는 '가점제도'를 통해 부서장에 대한 재량을 강화함으로써 개인실적평가를 보완하고자

〈표 6〉 2005·2006년의 평가 체계 비교

구분	2005년	2006년 상반기
업무실적 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단위과제에 대한 일지를 토대로 평가, 개인 기여도 배분 ○ 분기별 과정평가, 반기별 성과평가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단위과제 기반평가 방식은 전년도와 동일 ○ 개인업무성과에 대한 부서장가점 부여 및 조직 홍보실적 평가신설
	반영비율 50% → 55% (5% +)	
혁신평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신포인트에 의해 상시적으로 정량 평가, 직위별 9단계 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령비서실 혁신지수를 개발, “부서 혁신지수 및 개인혁신지수”로 평가
	반영비율 30% → 20% (10% △)	
행정서비스만족도 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서별 고객을 추천, 설문조사를 통한 만족도 조사, 부서간 9단계평가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서별 고객에 대한 만족도 설문조사방식은 전년도와 동일 ○ 전화친절도 조사결과 반영
	반영비율 10% → 10% (-)	
역량평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상사주도의 실적평가를 보완하는 다면 평가 개념 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전년도와 동일하게 평가 ○ 직무수행역량에 높은 비중치 부여
	반영비율 10% → 10% (-)	
복무평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보안점검, 출근 및 중식 점검결과, 비서실자체징계 등에 대한 종합평가 점수 감점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5% 점수를 부여후 감점사유 발생시 감점
	반영비율 0% → 5% (+)	

출처: 대통령비서실, 2006b. 재구성.

하였다. 혁신평가와 관련해서는 혁신포인트를 이용한 정량적 평가에 치중함으로써 혁신과 업무의 연계성 문제가 발생한다. 따라서 일상 업무 속에서 혁신활동을 진단할 수 있는 비서실 고유의 혁신지수 개발이 요구되었다. 역량평가와 관련해서는 관대화·담합적 평가의 문제점을 해결할 필요성이 제기되었고, 이를 위해 민간기법을 도입함으로써 결과의 보정장치를 고도화하고 합리적 수준의 평가를 유도하고자 하였다. 마지막으로 행정서비스 만족도 조사와 관련해서는 설문내용의 적합성 문제 등 평가 만족도가 상대적으로 저조하였다. 따라서 2006년도에는 고객수, 조사기간 등 합리적 평가 장치를 마련하는데 강조를 두었으며, 이를 통해 평가의 결과 수용도를 제고하였다.

V. 성과관리 시스템에 대한 구성원 인식변화

1. 평가체계의 변화에 따른 인식의 변화⁸⁾

1) 2003년 평가체계 도입에 따른 현상

2003년 비서실 직원에 대한 성과평가가 처음으로 단행됨에 따라, 전 직원의 관심은 평가결과의 활용에 집중되었다. 다른 정부부처들과 마찬가지로 성과우수자에 대한 승진 등 인센티브 중심으로 활용될 것으로 예상되었던 직원평가 결과는, 예상과 달리 강도 높은 인사도구로 활용 되었다. 즉, 성과결과를 반영한 인사진단을 통하여 직원퇴출이라는 최고수준의 책임을 요구하게 되었다. 이에 따라 전 정부와 크게 차별화된 비서실 업무 행태가 나타났다. 성과평가에 반응적인 업무행태의 빠른 정착은 성과관리 시스템 도입에 기인하였다고 해도 과언이 아닐 만큼, 성과평가는 직원들에게 “성과관리의 필요성”을 심어주는 계기가 되었다. 또한 개개인이 업무에 대한 완성도 및 책임성을 강화하려는 그리고 목표를 달성하려는 조직문화를 낳았으며, ‘보좌 효율성 강화’라는 새로운 조직 미션 사고가 나타나기 시작하였다.

직원에 대한 개인 평가결과는 우수자에게는 승진 등의 인센티브 부여 기회가 주어진 반면, 하위자들에게는 퇴출이라는 아주 강력한 수단으로 활용되었다. 이에 따라 직원들의 불만이 나타난다. 그러한 불만의 예로는 우선 평가시스템을 도입하는 과정에 있어서 직원들의 다양한 의견수렴이 이루어지지 않았다는 점이다. 처음 도입되는 성과평가가 성공하기 위해서는 그 틀이 정립되기 위해 강력하게 집행되는 것이 필요하다. 그러나 평가결과가 퇴출 등에 강도 높게 활용되고 있다는 점에서, 평가의 당사자이자 이해관계자인 직원들에 대해 충분한 사전 설명 및 의견수렴 과정이 필요했다. 이러한 절차적인 측면 외에도, 업무목표에 대한 개념적 정의를 일반화하기에는 비서실간의 업무특성에 차이가 나고, 개인의 역량에 대한 다면평가 비중이 너무 커 일반적인 다면평가의 활용원칙과 거리가 있었다. 따라서 평가에 대해 합리적으로 접근한 부서 혹은 개인이 오히려 손해를 보는 결과를 초래하였다.

8) 평가체계에 대한 인식의 변화는 성과관리 담당자와의 인터뷰, 2005년-2006년 직원평가 만족도 조사를 토대로 작성 되었다.

이처럼 노무현 행정부의 첫 성과관리 시스템 도입과 시행은 ‘평가 체계를 비롯한 결과의 활용 등’을 통해 평가 시스템의 세부적인 사항에 대해서도 직원들의 관심을 이끌어냈으며, 대통령비서실에 성과관리라는 새로운 조직 문화 출현의 계기가 되었다.

2) 2004년 이후 평가체계의 변화에 따른 현상

앞서 제시된 문제점을 보완하기 위해 2004년 평가체계 초점은 긍정적 동기부여를 통한 합리적인 평가문화 정착과 업무 효율성 및 보좌역량 강화에 집중되었다. 예를 들면, 평가결과 우수자에 대한 ‘인센티브 강화’를 위한 활용방안 논의가 활발하게 이루어졌으며, ‘승진, 포상, 해외연수 등’의 대상자 선발에 우선적 기준으로 평가결과를 활용하게 되었다. 특히, 승진과 관련해서는 평가 최상위자에게 특별승진의 영예를 주었고, 상위 30% 이내의 자를 우선적으로 배려하는 등 승진 심사항목에 대한 직원들의 인식변화를 유도하였다. 이러한 효과는 이후 평가지침 수립 등 제반절차에 직원들의 적극적인 의견개진 등의 행태로 이어졌다. 또한 평가 결과를 분석하여 인력의 재배치와 업무조정 등 조직관리 및 인력운영 자료로도 활용하였다.

이러한 변화는 평가결과에 대한 개인 피드백을 정례화하여 자신의 역량 및 성과 수준을 제시하게 함으로써 “미진한 점, 개선할 사항” 등을 스스로 분석하여 개선토록 유도하였다. 또한 성과평가를 중앙행정기관 평가와 연계해서 비서관단위 조직별 평가를 중점·실시하고, 그 결과를 바탕으로 다음연도 비서실 업무목표 수립에 반영하는 등 성과평가와 업무목표 설정의 연계를 통해 실효성 있는 평가를 추진하였다.

그러나 2004년 상반기 평가는 평가에 대한 인식과 동기요인이 반영되지 않은 상태에서 평가자의 합리적 평가를 지나치게 기대하였다. 이에 업무실적 및 역량진단평가를 절대평가로 실시하였는데, ‘부서내 담합, 지나친 관대화 현상’ 등 전반적으로 변별력이 낮은 결과를 초래하였으며, 평가도구로서의 활용성과 신뢰도 역시 떨어지게 된다. 2004년 하반기에는 상반기 평가시 노출된 문제점에 대한 비판과 함께 모든 평가가 상대평가로 실시되었다. 상대평가는 평가 등급별 부여인원수를 확정하고 강제적으로 부서내 서열을 두도록 한다. 이 경우는 조직의 성과와 관계없이 인원비례로 평가등급을 강제

배분함으로써, 조직인원이 적은 부서 등 상대적으로 업무량이 많은 부서의 불만이 고조되었다. 정리하면, 2004년 평가는 평가가 평가자의 의식 즉, 평가자 수준에 의해 좌우됨을 보여주었다. 따라서 각각의 평가방식에 따른 결과의 수용도 및 신뢰도를 먼저 염두하고 평가지침을 제공할 필요성이 제기되었다.

〈표 7〉 2006년도 상반기 구성원 만족도 분석결과

구 분	응답 인원	아주만족 (90%이상)	만족 (80%)	보통 (60%)	약간불만 (50%)	불만 (40%)	비고 (*불만족비율)		
							'06년(상)	'05년	'04년
전반적 만족도	340명	16명	159명	151명	10명	4명	4.12%	8.43 %	25.8 %
	비율	4.71%	46.76%	44.41%	2.94%	1.18%			
	*05년도	3.98%	38.64%	48.95%	7.73%	0.7%			
업무 실적 평가	340명	16명	180명	130명	11명	3명	4.12%	7.82 %	25.8 %
	비율	4.71%	52.94%	38.24%	3.24%	0.88%			
	*05년도	4.47%	43.02%	44.69%	6.98%	0.84%			
혁신 평가	340명	13명	114명	180명	30명	3명	9.7%	8.32 %	30.4 %
	비율	3.82%	33.53%	52.94%	8.82%	0.88%			
	*05년도	3.75%	29.51%	50.35%	13.35%	3.04%			
역량 평가	466명	28명	215명	186명	21명	16명	7.94%	16.3 9%	29.1 %
	비율	6%	46.14%	39.91%	4.51%	3.43%			
	'05년도	3.75%	29.51%	50.35%	13.35%	3.04%			
서비스 만족도 평가	340명	11명	135명	165명	24명	5명	8.53%	11.4 5%	23.1 %
	비율	3.24%	39.71%	48.53%	7.06%	1.47%			
	*05년도	3.91%	5.03%	32.12%	9.50%	1.96%			

출처: 대통령비서실, 2006d. 재구성.

이에 2005년도 이후부터는 'e지원'의 단위과제 기반으로 평가함으로써 상시적인 평가 근거자료 확보가 가능하게 되었다. 또한 과제 평가결과를 조직과 개인에 연동함으로써 업무성과에 대한 주관성을 최대한 배제하면서 객관성을 제고하였다. 그 밖에 '성과(목표달성도)'는 물론 충실도·진행도와 같은 '과정'도 함께 평가함으로써 정형화된 성과에서는 도출하기 힘든 비서실의 업무특성을 최대한 반영하고 과정자체에도 의미를 부여하였다. 또한 충실도 유형을 단위과제별로 설정토록 함으로써 부서별 업무특성을 반영할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 구성원의 평가체계에 대한 신뢰도를 향상 시켰으며,

그 결과는 <표 7>의 2006년도 상반기 구성원 만족도 분석결과를 통해 확인할 수 있다.

2. 평가체계에 대한 비판적 인식

이러한 평가체계의 변화에도 불구하고, 성과관리체계에 대한 구성원들의 신뢰에는 한계가 있었다. 앞서 <표 7>에서도 나타난 바와 같이, 전반적인 만족도가 향상되었음에도 불구하고 평가영역에 있어 만족도의 차이가 존재하였다. 과제를 기반으로 하는 업무실적평가의 불만족도에 비하여 나머지 평가영역의 불만족 비율이 높게 나타났는데, 평가결과의 1~2점 차이가 중요한 상황에서 이러한 평가영역간 만족도의 차이는 전체 평가에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있다. 또한 1점 이내의 점수에서 직원 평가결과의 상대적 순위가 바뀔 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 업무실적이 아닌 다른 요인(혁신점수, 서비스 만족도, 복무평가 감점)의 영향력이 클 수 있음을 시사한다.

그리고 2006년도 행정관급 상반기 평가결과에 따르면, 비서실 임용기준 즉, 일반직과 별정직의 평가결과에 있어 차이를 보였다(<표 8> 참조). 큰 차이는 아니지만, 별정직(89.536점)에 비하여 상대적으로 일반직(89.519점)의 점수가 높게 나타났는데, 이러한 결과는 직원들을 대상으로 한 면접조사 자료에서 그 원인을 찾을 수 있다.

<표 8> 2006년도 행정관급 상반기 평가결과

구분	인원	비율 (%)	최고점수	최하점수	평균	상위 5%인원	하위5% 인원
일반직+ 별정직	285	100	92.576	81.619	88.329	16	16
일반직	178	62.5	91.890	85.325	89.519	12(75%)	8(50%)
별정직	107	37.5	92.576	81.619	89.536	4(25%)	8(50%)

출처: 대통령비서실, 2006d. 재구성.

직원들의 공통된 인식은 평가체계가 ‘e지원’의 활용도를 높이고 과제관리를 충실하게 하는 긍정적인 효과가 있었지만, 정무기능에 대한 평가의 척도

는 미비하다고 보았다. 따라서 직원들은 업무성과의 가시성은 떨어지지만 전체적인 기여도 측면에서 중요한 요소들에 대해 추가적인 평가지표의 개발이 있어야 한다고 보았다. 또한 실제 일하고 기여한 실적 위주의 평가보다, 형식적인 일지와 보고서의 작성실적 혹은 혁신 관련 활동의 참여 등이 평가 요소가 되는 것에 불만을 표출하였다. 즉, 업무 특성이 반영되는 성과관리 설계를 주문하였다. 그리고 일반직, 별정직 공히 잦은 이직이 발생하기 때문에 평가체계의 피드백이 큰 효과를 갖지 못한다고 인식을 하였다.

이러한 공통적인 인식 이외에 일반직은 비서실 근무 이후에도 평가 결과가 계속적으로 유효하다는 점에서 구속력이 강하게 작용함을 나타냈다. 반면, 별정직의 경우 대통령에 대한 충성도나 비서실 시스템에 대한 고민에 있어서 평가체계의 유용성을 인정하면서도, 개별 인식에 있어서는 평가 결과에 크게 집착하지 않는 모습을 보였다. 이러한 인식의 기본적인 차이가 결국 평가 결과에도 영향을 미쳤다고 판단된다.

VI. 결 론

본 연구는 성과평가시스템이란 조직에 의해 형성되고 상황에 따라 끊임없이 진화해 간다는 가정과 함께, 노무현 행정부 기간 동안 도입된 'e지원시스템'에 대해 성과평가체계를 중심으로 고찰하였다. 특히, 성과평가의 성공은 조직의 특수성에 대한 고려에 기초할 때 가능하다는 점에서, 성과평가체계의 맥락(context)을 구성하는 대통령비서실 조직, 성과관리시스템의 상위시스템인 'e지원시스템', 대통령비서실의 구체적인 성과관리 체계, 그리고 대통령비서실의 피평가자인 구성원들의 인식을 살펴보았다. 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대통령비서실 조직은 과제분류체계 외에 정부·정책·홍보기능이 복합적으로 중첩되어 있으며, 인적 구성에서도 행정부처와 구분됨을 볼 수 있었다. 또한 성과관리의 전(前)단계로서 조직과 인력에 대한 진단을 통해 대통령비서실 조직의 효율화를 모색하였다.

둘째, 대통령비서실은 조직진단 결과를 토대로 행정업무 처리과정을 표준화 및 시스템화 하고자 했으며, 그 결과로 'e지원시스템'이 도입되었다. 'e지

원시스템'은 과제관리, 문서관리, 기록관리 시스템으로 구성되며, 비서실에서 수행하는 모든 업무가 기능분류 및 과제관리 체계로 분류됨으로써 개인과 조직단위의 성과평가가 가능하게 되었다.

셋째, 대통령비서실의 성과평가 체계의 특징은 목표달성도를 의미하는 '성과'뿐만이 아니라 충실도·진행도와 같은 '과정'도 함께 평가함으로써 비서실의 업무특성을 반영하고자 하였다. 또한 업무실적 관리가 강화되는 경향을 나타냈다.

넷째, 성공적인 성과관리를 위해서는 조직문화의 변화가 전제되어야 한다. 대통령비서실은 성과평가 결과를 직원퇴출이라는 강도 높은 인사도구로 사용함으로써 비서실 직원들의 빠른 행태변화와 성과관리 문화를 정착시킬 수 있었다.

다섯째, 성과평가 체계에 대한 구성원들의 인식을 분석한 결과, 과제를 기반으로 하는 업무실적평가 외에 나머지 평가영역의 불만족 비율이 높게 나타났다. 이것은 근무평정이 업무실적이 아닌 다른 요인에 의해 좌우될 수 있음을 시사한다. 또한 정무기능에 대한 평가가 원활하게 이루어지지 않음을 보였으며, 직원들의 잦은 이직으로 인해 평가체계의 피드백이 큰 효과를 갖지 않는 것으로 나타났다. 특히, 직원이 일반직인지 혹은 별정직인지에 따라 평가체계에 대해 다른 태도를 보였다.

정리하면, 노무현 행정부 기간 동안 대통령비서실은 'e지원'을 활용한 성과관리시스템을 통하여 업무관리의 질을 한 단계 높이고, 조직의 미션과 역할을 구체적으로 정리하여 상시적으로 관리하게 되었다. 이러한 점에서 성과관리의 목적을 달성하였다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 대통령비서실 조직의 특수성, 예를 들면 정무기능에 대한 평가 척도의 미비, 일반 행정부처 공무원들과는 다른 비서실 직원들의 행태, 성과평가 체계에 대한 별정직과 일반직의 인식차이, 그리고 직원들의 잦은 이직 등은 성과평가 체계에 충분히 반영되지 못한 것으로 보인다. 또한 적절성을 갖춘 평가체계와 평가결과의 공정한 인사도구로의 활용은 앞으로도 많은 개선의 여지를 갖는다. 이러한 점들은 노무현 행정부의 성과이자 동시에 한계이며, 새롭게 출범한 이명박 행정부의 과제일 것이다.

참고문헌

- 뉴시스. (2008).李大통령 취임6개월 일지, 8.23. (<http://media.daum.net/politics/others/view.html?cateid=1020&newsid=20080823100208534&p=newsis>).
- 대통령비서실. (2006a). 과제관리 모델 및 매뉴얼. 내부자료.
- _____. (2006b). 2006년 상반기 직원평가 세부지침(안). 내부자료.
- _____. (2006c). '06년 상반기 직원평가 및 설문조사 결과 분석. 내부자료.
- _____. (2006d). '06년 상반기 행정관 직원평가 결과. 내부자료.
- _____. (2006e). <http://www.president.go.kr>.
- _____. (2006f). 청와대업무관리시스템 e지원개발백서.
- _____. (2006g). 성과지표 개발·관리 매뉴얼.
- _____. (2005a). 정부업무관리시스템: e知園을 통한 행정업무 혁신. 내부자료.
- _____. (2005b). '05년 직원평가 세부지침(안). 내부자료.
- _____. (2005c). e지원은 정부의 '일하는 방식' 혁신 촉진의 도구. 보도자료.
- _____. (2005d). '05년 상반기 직원평가 및 설문조사 결과 분석. 내부자료.
- _____. (2005e). 2005 비서실 혁신성과발표대회 자료.
- _____. (2003). <http://www.president.go.kr>.
- 대통령자문정책기획위원회. (2008). 대통령비서실의 변화와 혁신: 투명한 비서실, 이제 시스템으로 일한다. (<http://www.knowhow.or.kr/oi/PDF/4-01.pdf>).
- 데일리안. (2008). 정부 “봉하마을 ‘이지원’ 자료 돌려달라”, 6.13. (http://www.dailian.co.kr/news/n_view.html?id=114692&sc=naver&kind=menu_code&keys=1)
- 박재신. (2005). 대통령비서실 업무관리시스템 'e지원'. 「혁신과 분권의 현장: 투명한 정부」, 서울: 대통령자문 정부혁신지방분권위원회. 16-51.
- 조인스뉴스. (2008). 노무현 정부, 퇴임 1년 전부터 TF팀 꾸려 '퇴임 후 활용' 준비, 7. 7. (http://article.joins.com/article/article.asp?Total_ID=3215648).
- 행정안전부 정책뉴스 (2007). 하모니(Hamoni) 고도화 사업 착수: 사용자동아리 주도로, 사용자 편의 기능 대폭 보강, 11.20. (http://mogaha.korea.kr/mogaha/jsp/mogaha1_branch.jsp?action=news_view&_property=&_id=155257337&currPage=2&_category=policy_news).
- 행정자치부. (2006). 2007년도 행정정보화촉진시행계획.
- Murphy, K. R. & Cleveland. J. N. (1995). Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives. California: Sage Publications, Inc.

박현신(朴賢信): 성균관대학교 국정관리대학원에서 박사과정을 수료하고, 현재 성균관대학교 사회과학연구소 연구원으로 재직 중이다. 연구 관심분야는 공공조직관리, 행정서비스, 의회중심 행정 등이다. 주요 연구논문으로 “한국 중앙행정기관 공무원의 권위주의행태에 관한 연구: 1971년과 2006년 비교를 중심으로”(2007), “한국 행정위원회의 역사적 변화 분석: 국가기능을 중심으로”(2007), “우리나라 도시의 인구 및 종사자의 순위-규모분포 관계변화 분석”(2007) 등이 있다 (stranger@skku.edu).

오재록(吳在錄): 성균관대학교 국정관리대학원에서 석사 학위를 취득하고 2003-2007년까지 대통령 비서실 행정관으로 근무하였다. 주요 연구 관심분야는 공공조직관리, 공공갈등관리 등이다 (simsan@paran.com).