

# 지방자치단체 성과관리제도의 수용성 분석

## Acceptance of Performance Management System in Local Government

임현준\*, 김성중\*\*  
한국미래정책연구원\*, 단국대학교 행정학과\*\*

Hyun-Jun Lim(jun@kapi.re.kr)\*, Sung-Jong Kim(poec@dankook.ac.kr)\*\*

### 요약

정부조직에서는 성과관리제도의 법제화 이후 중앙부처에서부터 지방자치단체에 이르기까지 광범위하게 확산되어 가고 있다. 성과관리제도가 지방자치단체에서 성공적으로 정착하기 위해서는 구성원들의 수용성을 제고하는 것이 선행되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 성과관리제도의 수용성에 영향을 미치는 요인을 확인하고 정책대안을 모색하고자 하였다. 연구결과 수용성제고를 위해서는 공정한 제도의 마련과 충분한 제도에 대한 공감대 형성이 선행되어야 하며, 제도에 대한 인식개선을 위해 체계적인 교육프로그램의 시행과 의견수렴장치의 마련이 요구된다. 또한 조직에 적합한 평가체계를 수립하고 객관적인 지표도출을 위한 매뉴얼 개발 등의 적극적인 노력이 필요하다. 마지막으로 제도의 연속성을 보장하고 비전중심의 성과관리제도로 변화하는 것 또한 수용성을 제고하는 중요한 요인이다.

■ 중심어 : | 성과관리 |

### Abstract

Since legalization of performance management system in Korea Government, it has been very diffused throughout in Local Governments. So it is needed check about acceptance of performance management system. The aim of this paper is to find application for policy and draw up improving the system after analyzing cause of acceptance of performance management system. In summary, it is empirically proven that fair institution, education program and sympathy among employee are needed. Moreover, improving suitable evaluation system for organizational culture and developing manual for drawing KPI are properly required. Improving acceptance of performance management system, reforming performance management system and continuation of the system are guaranteed by Legal.

■ keyword : | Performance |

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

최근 지방자치단체는 신공공관리(new public

management)에 근거한 행정개혁의 추진으로 경영의 논리와 관리기법을 도입하여 공공부문의 비효율성을 제거함과 동시에 서비스의 질을 개선하려고 노력하고 있으며 이러한 행정개혁을 위한 조직관리 수단으로서

성과관리제도를 도입하고 있다. 지난 2003년 참여정부가 시작되면서 중앙정부를 중심으로 BSC를 기반으로 하는 성과관리제도가 확산되었으며 이후 지방자치단체에도 BSC를 기반으로 하는 성과관리제도가 도입·확산되어 가고 있다.

성과관리제도가 확산되어 가면서 정부조직도 민간조직과 같이 효율성을 추구하는 결과중심의 성과관리로 갈 수밖에 없다는 성과관리 공감대와 이렇게 만들어진 성과관리는 조직성과의 극대화를 통한 지방정부의 경쟁력 강화의 수단으로 자리 잡게 될 것이라는 성과관리의 긍정적인 견해와 행정업무의 계량화의 근본적인 한계성이 존재한다는 것과 업무의 비계량적인 부분에 대한 평가의 어려움과 함께 성과관리제도 자체에 거부감 등의 부정적 견해가 공존하고 있다[6]. 이러한 성과관리제도에 관한 찬반의 견해도 불구하고 성과관리제도의 공공부분에의 적용은 시대적 흐름으로 받아들여지고 있다.

아무리 좋은 방법과 시스템을 통해서 성과관리제도의 신뢰성과 타당성을 높인다 하더라도 이 제도를 사용하는 구성원이 이를 수용하지 않는다면 성과관리제도의 효과는 제대로 발휘되기 어려울 것이다.

이러한 인식하에 본 연구에서는 지방자치단체의 성과관리제도에 대한 공무원들의 수용성 정도를 파악하고 수용성에 영향을 미치는 영향요인을 분석하여 제도 정착을 위한 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 성과관리의 정의

성과관리에 대한 정의는 학자마다 다양하게 정의되어 있다. 과거 중앙집권적인 행정체계에서는 성과관리의 의미를 인사관리로 한정하여 사용하였다. 하지만 성과중심의 행정체계에서는 공공부분의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정이라고 정의할 수 있다.

또한 “공공조직에서 고품질의 서비스를 제공하고 효율성을 증가시키기 위한 전략을 제공하는 하나의 메커니즘”[10], “공공부분의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변화시키는 과정”, “정부서비스의 전달을 평가하고 개선하기 위해 정부 프로그램에 대해 정보를 수집하고, 보고하고 활용하는 것”[8]으로 정의되어진다. 또한 중앙인사위원회는 “조직과 개인의 성과를 제고하기 위한 중요하고 체계적인 절차”, “공공부분의 성과를 개선·제고·증진하도록 기획·점검·평정·환류하는 일체의 활동”, “전략목표와 성과목표를 설정하고 사업을 설계하며 사업을 시행하고 목표의 달성정도를 지속적으로 모니터링과 성과측정 및 평가를 통하여 문제해결을 위한 개선과 성과보상 및 새로운 계획을 수립하는데 지속적으로 환류시키는 일련의 활동”으로 정의한다[1].

한편 현행 우리나라 법률상의 성과관리 정의는 「정부업무평가기본법」에서는 “기관의 임무와 비전, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 제시하고, 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”으로 정의된다. 이는 성과관리란 각 기관이 그 임무달성을 위해 전략적 관점에서 계획을 수립하고, 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 업무를 추진한 후, 조직의 역량과 성과를 정확히 측정하여 그 결과를 정책의 개선이나 자원배분 그리고 개인의 성과보상에 반영함으로써 조직의 전반적인 효율성을 높이고자 하는 과정이라고 설명되어 질 수 있다. 궁극적으로 성과관리의 목적은 일 잘하고 책임 있는 정부를 만들어 국민에게 질 높은 행정서비스를 제공하는 것이다.

본 연구에서는 공공부분의 성과관리를 개인과 조직에 대한 성과관리를 통합하여 인식하고 “지방자치단체에서 조직의 목표를 달성하기 위해 조직의 성과와 개인의 성과를 통합하고 체계화하여 지속적으로 성과를 측정함으로써 바람직한 조직의 미래를 달성하고 그 결과를 개인에게 환류하는 행정 메커니즘”으로 정의하고자 한다.

### 2. 정책수용성의 정의

정책수용성은 학자에 따라 다양한 용어인 순응, 관여,

1 2009년 말 78개 지방자치단체에서 성과관리시스템 구축 운영중에 있음(행정안전부, 국감자료)

수용 등으로 정의되어지고 있다. 먼저 Duncan(1981)의 수용에 관한 정의에서는 순응, 수용, 동조 등의 다양한 용어로 설명하고 있으며 개인적 수용을 “개인의 태도와 신념이 집단의 태도와 신념과 동일한 방향으로 변화되는 것”으로 정의하고 있다. Young(1975)은 정책수용을 순응으로 설명하고 있으며 “특정의 행동규정이나 규칙 등에 일치하는 측정 행위자의 일치하는 모든 행위”로 정의하고 있으며, 정절길(2005)도 “정책과정에서 정책결정자가 행한 정책지시나 법규에서 요구하는 행동에 일치된 행위, 그리고 정책집행자가 요구하는 것에 대해 따르는 행위를 의미”하는 것으로 비슷한 정의를 내리고 있다. 허범(1982)은 정책수용을 “정책에 대해 정책대상 집단이 수용할 것인가 아니면 수용을 거부할 것인가의 태도를 결정하는 것으로 어떤 정책과 국민 사이의 내면적 관계에 대한 국민의 주관적인 평가와 기대의 표현”으로 정의하고 있다. 김병준(1985)은 정책수용성을 관여로 설명하고 “정책집행과정에서 다양한 대상 집단들의 정책집행과 관련된 모든 행위”로 정의한다. 황성원의(2008)는 성과관리 수용성을 “성과관리제도에 대한 긍정적 인정정도”로 정의하고 있다. 기존 정의를 바탕으로 본 연구는 정책수용성을 “조직구성원이 정책에 대해 주체적이고 능동적 입장에서 받아들이는 태도”로 정의하고자 한다.

3. 성과관리제도 수용성 선행연구의 결과

성과관리제도의 수용성과 관련된 많은 연구결과를 확인하지 못하였다. 따라서 성과관리제도의 수용성에 관한 선행연구와 함께 성과관리제도에 대한 연구를 함께 살펴보면 [표 1]과 같다.

표 1. 성과관리제도의 수용성 선행연구결과 정리

연구자	대상	주요내용
강황선 권용수 (2004)	기초 서 울 시 자 치 구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가제도에 대한 이해와 평가의 유용성 인정 및 평가에 대한 태도의 관련성</li> <li>- 평가절차의 적절성과 평가의 유용성 인정 및 평가에 대한 태도의 관련성</li> <li>- 평가지표 타당성과 평가의 유용성 인정 및 평가에 대한 태도의 관련성</li> <li>- 인센티브의 적정성과 평가의 유용성 인정 및 평가에 대한 태도의 관련성</li> <li>- 긍정적인 노력과 평가의 유용성 인정 및 평가에 대한 태도의 관련성을 확인</li> </ul>

하미승 (2004)	중앙	성과관리시스템의 성공요인으로서 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관장의 관심과 지원</li> <li>- 전문인력의 확보</li> <li>- 제도의 재설계</li> <li>- 전략적 마인드와 리더십 강화</li> </ul>
이석환 (2006)	기초	기초자치단체 성과관리시스템 구축 시 고려요인 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최고책임자의 지원과 관심</li> <li>- 구성원의 자발적 참여</li> <li>- 장시간의 몰입과 인내</li> <li>- 성과관리의 철학에 대한 이해</li> <li>- 내부주도형 학습조직</li> </ul>
황 성 원 의 (2007)	중앙	성과관리 수용성 계고 요인 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 절차의 공정성, - 결과적 공정성</li> <li>- 성과관리 신뢰성, - 제도 유지비용</li> <li>- 제도 적용비용, - 인센티브 적절성</li> <li>- 인사제도 연계성, - 주관적 규범성</li> <li>- 정보시스템의 유용성, - 정보시스템의 용이성</li> </ul>
김주원 (2008)	기초	성과관리 긍정적 영향요인 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공유가치, - 구성원, - 조직구조</li> <li>- 시스템, - 리더십, - 업무기술도</li> </ul>
윤수재 조태준 (2009)	중앙	성과관리시스템이 조직효과성에 미치는 영향 분석 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과관리계획요인 중 조직몰입에 영향 요인: 환경요인 분석, 성과지표 수립</li> <li>- 성과관리집행요인 중 조직몰입에 영향 요인: 인적자원관리, 업무역할 및 기능의 명료성</li> <li>- 성과관리 평가요인변수 중 조직몰입에 영향 요인: 성과모니터링, 성과측정 및 평가, 제배정 검토 및 할당</li> <li>- 성과관리 환류요인 중 조직몰입에 영향 요인: 개선대안 관리, 결과 시점 및 검토, 오류 예방 및 검토, 성과급 및 승진활용</li> </ul>

본 연구와 기존의 연구결과와의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 수용성의 일반적인 영향요인에 대한 연구의 범주를 성과관리제도와 연계한다는 점이다.

둘째, 지방자치단체의 성과관리제도가 실증적으로 구성원들의 수용성에 미치는 영향요소를 규명하고자 하는데 있다.

4. 성과관리제도 수용성 영향요인

신공공관리론의 등장 이후 공공부분의 혁신의 일환으로 결과중심적인 성과관리가 강조되면서 그에 따른 정부기관의 성과관리제도가 활발하게 이루어져 왔다. 본 연구에서는 정책수용성의 기존 문헌 검토결과를 토대로 수용거부현상이 일어나는 다양한 원인들을 성과관리제도 수용성에 적용시켜 5가지로 분류하여 정리하였다.

4.1 법·제도적 요인

제도이론은 조직이 조직을 둘러싼 제도적 규칙을 받아들일 때 생존을 확보한다는 논리로부터 출발하고 있다. 제도주의는 표준이 되는 규칙과 규범 그리고 정형

화된 행태를 조직에 확산시키는 과정이라고 정의되어진다. 제도주의에서 조직을 둘러싼 제도적 규칙(외생적 환경, 새로운 제도나 압력, 규범)의 정당성이 확보된 상태는 수용이라는 다른 제도화라고 할 수 있다. 즉 제도화와 신뢰가 상호영향을 주고받는 관계라고 할 수 있다는 것이며 이는 조직을 둘러싼 제도적 규칙에 대해서 신뢰가 확보되면 제도의 수용으로 이어진다고 할 수 있는 것이다[6].

또한 정책을 수용할 때 정당성이 정책을 수용하는 근거이다. 정당성은 제도화 자체가 정당성을 확보하는 측면과 절차적 공정성과 결과의 공정성으로 세분화 할 수 있다. Atkinson(1998)은 피평가자 입장에서 성과평가결과에 대한 구체적인 보상이 미약하다면 성과평가결과를 적극적으로 수용하여 업무성과를 향상시키고자 하는 의욕 역시 미약하게 된다. 강황선·권용수(2004)도 인센티브의 적절성이 평가제도의 유용성의 인식을 통한 평가의 수용성의 요인으로 지적하고 있다.

논의결과를 정리하면 수용에 영향을 미치는 법·제도적 요인으로는 합법성, 공정성, 보상성으로 정의된다.

#### 4.2 정책자체의 특성 요인

정책수용성을 결정하는 요인 중 정책자체의 특성요인으로서 Anderson(1984)은 정책을 구성하는 사업내용 중 기술적 부분에 대한 수용주체의 신뢰성 결여를 그 원인으로 주장하고 있다.

Smith(1973)는 정책특성 요인에 속하는 것으로 정책의 공식적인 내용, 정책의 유형, 정책에 대한 사회적 인식, 정책에 대한 지지의 범위 및 강도를 들고 있다. Coombs(1980)는 정책목표가 기준가치와 배치·갈등하거나 정책 대상 집단의 가치체계와 상치될 때 저항이 발생한다고 보았다. Grindle(1980)은 정책목표와 관련된 내용으로 정책에 제시된 이익들, 편익의 유형, 변화의 정도, 정책결정의 수준, 약속된 자원 등 다각적으로 언급하였다. 황준성(2000)은 정책자체요인 중 제도의 유지비용, 새로운 제도의 적응비용, 행정적 비용이 중요한 요인으로 제시하고 있으며, 황성원(2007)도 유지비용과 행정적비용을 성과관리제도 수용성의 중요한 변수로 제시하고 있다. 정정길(1993)은 정책 대상 집단에

영향을 미칠 수 있는 정책특성 요인으로 정책의 소망성, 정책의 명료성과 일관성, 안해균(1990)은 정책의 모호성과 기준의 비일관성, 기술적 제약성, 개념의 복잡성을 원인으로 들고 있다. 김용락(1991)은 주로 정책목표와 적용기준의 불명료로 수용거부가 일어난다고 주장하고 있다. 김병진(1995)은 정책요인으로 목표의 명확성, 적절한 인과이론, 인적·물적 자원, 정책에 표명된 이익·편익·변화를 들고 있다.

논의결과 수용에 영향을 미치는 정책자체 요인으로는 비용, 목적, 신뢰성으로 정의된다.

#### 4.3 정책결정 및 집행요인

집행기관의 능력은 인적, 물적 자원의 확보여부인데 이들이 정책집행에 영향을 미친다는 사실에는 이견이 없다. Smith(1973)도 이러한 집행변수로 집행조직의 구조와 인적자원, 집행조직의 리더십, 세부집행계획의 내용과 집행능력을 들고 있어 집행주체의 능력요인에 대한 중요함을 제시하고 있다. 하미승(2004), 김주원(2008)의 연구에서도 성과관리제도의 정착을 위한 중요한 요인으로서 기관장의 관심과 지원을 제시하고 있다. Mazmanian과 Morell(1990)의 연구에서는 주민들이 느끼는 정부지도자와 전문가에 대한 신뢰도가 수용성을 결정한다고 주장한다. 정정길(2005)도 집행담당자의 태도와 신뢰성, 그리고 정책결정기관과 집행기관의 신뢰성을 들고 있으며, 박경원(2003)도 교육정책에 대한 교사들의 수용에 영향을 미치는 집행기관의 영향요인으로 정책주관기관의 능력, 도덕성, 과거의 태도를 들고 있다. 국경복 외(2007)는 성과지표 도출과정 등 구성원의 참여가 수용성의 중요한 요인으로 제시하고 있으며, 남창우(2008)는 성과중심의 의사소통은 성과관리와 관련된 제도의 운영에서 조직구성원들의 참여와 더불어 필수적인 요소로 지적하고 있다.

논의 결과 수용에 영향을 미치는 정책결정 및 집행요인으로는 리더십, 민주성, 집행능력으로 구분된다.

#### 4.4 정책수용 주체(조직원) 요인

Anderson(1984)은 정책과 가치체계간의 갈등에서 수용거부가 발생한다고 하면서 이것은 정책이 순응주체

의 가치와 관습, 신념과 충돌하는 경우라고 하였다. Kraft와 Clary(1991)는 계획에 대한 편협적 견해, 계획에 대한 감정적 평가, 계획의 위협에 대한 높은 수준의 불안감 때문에 수용거부가 발생한다고 주장하였다. Coombs(1980)는 수용주체의 심리적 거부감, 정책목표에 대한 반대, 경제적 부담의 기피, 자원부족을 수용거부원인으로 제시하였다. 강황선·권용수(2004)는 평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인으로 조직구성원의 평가제도에 대한 인식과 긍정적인 노력을 제시하고 있다. 김용락(1991)은 주민의 가치체계가 어떠냐에 따라 수용거부가 나타난다고 주장한다. 김길수(1995)는 수용주체집단의 규모와 응집성이 수용성을 결정한다고 하였다. 김주원(2008)은 성과관리 영향요인분석에서 성과평가에 대한 만족이 수용성에 영향을 미치는 변수로 설정하고 기대와 결과의 일치성이 중요한 변수가 될 수 있음을 지적하였으며, 성과관리의 긍정적인 영향요인으로 공유가치를 제시하고 있다.

논의 결과를 종합하면 수용에 영향을 미치는 정책결정 및 집행요인으로는 정책에 대한 인식, 결과의 만족도, 집단의 긍정적 특성으로 구분되어 진다.

#### 4.5 시스템 요인

Lucas(1978), Fuest & Cheney(1982), Lgbaria(1990)에 따르면 조직의 지원수준이 높으면 시스템에 관한 신뢰를 형성시켜 시스템 사용을 촉진하고 수용성을 높인다는 것이다. Ren(1988)은 목표 지향적이고 성과 지향적이기 위해서는 목표를 설정할 때 성과관리지표의 타당성이 높을 경우 수용성이 높아진다고 주장하고 있다. 강황선·권용수(2004)도 평가지표의 타당성, 평가절차의 적절성을 수용성의 중요한 변수로 제시하고 있다. 황성원(2007)은 성과관리제도 수용성의 중요한 요인으로 성과평가구조와 성과지표의 타당성, 정보시스템의 사용 편의성, 교육기회 등 시스템 지원수준을 제시하고 있다.

논의 결과 수용에 영향을 미치는 시스템 요인으로는 평가구조, 운영의 변수로 정의된다.

수용성 영향요인에 대한 연구결과를 바탕으로 요인에 대한 변수의 조작적 정의를 요약하면 [표 2]와 같다.

조작적 정의를 통해 성과관리제도의 수용성에 영향을 미치는 독립변수 14개를 도출하였으며 이에 영향을 받는 종속변수는 성과관리제도의 수용성으로 정리하였다.

표 2. 성과관리제도의 수용성 영향요인의 조작적 정의

분야	개념	조작적 정의
법·제도적 요인	합법성	- 성과관리의 제도화의 적절성(a1) - 조직과 인력 확보의 충분성(a2)
	공정성	- 제도의 절차적 공정성(a3) - 결과 산출의 공정성(a4)
	보상성	- 인센티브의 적절성(a5) - 인사제도 연계의 적절성(a6)
정책결정 및 집행요인	리더십	- 기관장의 관심도(a7) - 조직의 제도 정착 노력도(a8)
	민주성	- 구성원의 의견 수렴도(a9) - 정보공개 투명성(a10)
	집행 능력	- 담당부서의 제도 운영능력(a11) - 제도 운영여건 조성 정도(a12) - 충분한 운영예산 확보 정도(a13)
독립 변수 정책수용 주체 요인	인식	- 평가제도의 필요성 인식(a14) - 성과관리제도의 유용성 인식(a15) - 변화와 혁신의 필요성 인식(a16) - 성과관리제도의 정착의 확실성(a17)
	결과의 만족도	- 평가결과의 만족도(a18) - 구성원의 기대와의 일치도(a19)
	집단적 특성	- 제도의 이해와 인식을 통한 업무추진 정도(a20) - 조직내의 공감대 형성 정도(a21) - 조직내의 의사소통의 적절성(a22)
시스템 요인	평가 구조	- 평가체계의 적절성(a23) - 평가방법의 적절성(a24) - 평가지표의 타당성(a25)
	운영	- 시스템운영의 편리성(a26) - 성과관리제도 교육의 충분성(a27) - 성과관리제도 홍보의 충분성(a28)
정책 자체	비용	- 운영비용 적절성(a29) - 행정적 비용의 적절성(a30)
	목적	- 제도 운영 목적의 명확성(a31) - 행정 환경변화 대응성의 적절성(a32)
	신뢰	- 정책목표와 수단의 적합성(a33) - 제도의 일관성 지지(a34)
종속 변수 성과관리 제도 수용성	수용성	- 필요성 지지(a35) - 제도활용에 대한 동의정도(a36) - 성과관리제도 부담 수용(a37) - 성과관리제도의 효과정도(a38) - 제도에 대한 만족(a39)

### III. 성과관리제도 수용성 분석 결과

#### 1. 수용성 분석의 개요

이론적 배경에서 살펴본 대로 본 연구에서는 수용성에 영향을 미치는 요인들 즉, 법·제도, 정책결정 및 집행, 수용주체, 정책자체, 시스템의 각 변수들을 측정하였다. 가장 먼저 기술통계를 통해 관련 대상 집단의 주관적 평가수준의 정도를 분석하고, 다음으로는 독립변수들이 종속변수인 정책수용성에 유의미한 영향을 미치는지를 분석하는 것으로 독립변수 중에서 어떠한 요인이 상대적으로 높은 영향력을 나타내고 있는가를 파악하는 것이다. 이를 통해 향후 수용성 확보를 위한 정책적 시사점을 마련하는 것이다.

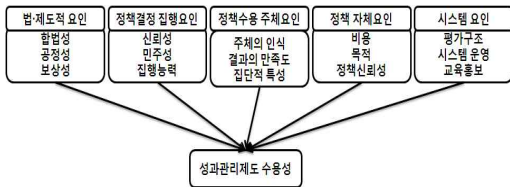


그림 1. 분석의 틀

설문조사는 현재 성과관리제도를 1년 이상 운영 중인 기초자치단체 20기관을 선정하여 기초자치단체에 근무하는 공무원을 대상으로 이루어졌다. 설문조사 대상자는 해당 성과관리제도에 대한 명확한 이해가 필요하므로 성과관리 담당부서 및 성과관리 담당자를 대상으로 기관별 50명을 무작위 추출 조사하였다. 조사는 2011년 3월 14일에서 3월 28일까지 약 2주간 이루어졌으며 인터넷 웹조사(Web Survey)를 실시하였다. 조사대상자 중 303명이 응답에 응하여 응답율은 30.3%로 나타났다. 조사응답자는 남성이 136명(44.9%), 여성 167명(55.1%)로 여성이 상대적으로 많은 부분을 차지하였다.

연령별로는 30대가 41.6%로 가장 많았으며 40대 34.3%, 50대 15.2% 순으로 나타났다. 학력별로는 대졸이 약 80.9%로 가장 많았으며 고졸 11.8%, 대학원졸 7.2% 순으로 나타났다. 직급별로는 7급이 65.0%로 가장 많았으며 6급 23.4%, 8급 4.6% 순으로 나타났다.

설문조사에 대한 분석은 SPSS 12.0을 사용하였으며

주요 분석방법으로는 빈도분석, 상관관계분석, 다중회귀분석을 활용하였다. 빈도분석은 전체적인 자료의 특성을 파악하는 것을 기본으로 하며 각 요인별 기술통계와 상관관계분석을 통하여 정책적 함의를 찾고자 하였다. 회귀분석은 측정변수와 수용성과의 관계를 분석한 후 수용성에 영향을 미치는 요인들을 찾아내고 영향력을 파악하기 위해 실시하였다.

#### 2. 분석결과

##### 2.1 요인별 기술통계 결과

성과관리제도 수용성과 관련된 각 변수들의 기술통계 결과는 [표 3]과 같이 나타났다. 요인별 가장 낮은 수준으로 나타난 변수는 법제도적 요인이며, 가장 높은 수준으로 나타난 변수는 정책결정 및 집행요인으로 나타났다.

각 변수간 상관관계는 매우 밀접한 관련성을 확인할 수 있으며, 특히 수용성과 다섯 가지 요인간의 상관관계는 매우 높은 상관관계를 나타내고 있으며 통계적으로 유의미하게 나타났다.

표 3. 기술통계 결과

변수	평균	표준편차	1	2	3	4	5	6
1. 법제도적요인	2.81	.669	1					
2. 정책결정 및 집행요인	3.04	.663	.802**	1				
3. 정책수용주체요인	2.90	.714	.806**	.833**	1			
4. 시스템요인	2.95	.679	.751**	.777**	.771**	1		
5. 정책자체요인	2.96	.681	.745**	.849**	.845**	.799**	1	
6. 수용성	2.97	.852	.652**	.732**	.809**	.698**	.842**	1

\*\* p<0.01

인구통계학적 변수와 각 요인들과의 관련성분석을 실시한 결과 직급이 높을수록 수용성이 높고 정책수용주체요인, 시스템 요인, 정책자체요인의 인식도가 높게 나타났으며, 학력이 높을수록 법제도적요인과 정책수용주체요인이 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

연령과의 관련성은 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

표 4. 인구통계학적 변수와 요인들과의 관련성 분석

변수	법제도적 요인	정책결정 및 집행요인	정책수용 주체요인	시스템요인	정책자체 요인	수용성
연령	-.023	.022	-.022	.049	.007	-.027
학력	.113*	.045	.136*	-.001	-.004	.026
직급	.048	.091	.115*	.203**	.140*	.159**

\* p<.05, \*\* p<.001

### 1.2 법·제도적 요인과 성과관리제도 수용성과의 관계 분석

법·제도적 요인 중 공정한 산출( $\beta=.414$ )과 조직인력의 충분성( $\beta=.141$ )은 성과관리제도 수용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

또한, 성과관리제도 운영을 위한 조직과 인력의 적절한 확보가 성과관리 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 이는 성과관리제도에 대한 구성원들의 업무 부담이 수용성에 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

표 5. 법·제도적 요인이 성과관리제도 수용성에 미치는 영향 분석

모형	B	표준 오차	$\beta$	t	유의 확률
(상수)	.637	.164		3.881	.000
법 제도화	.109	.086	.094	1.274	.204
조직인력 충분성	.155	.076	.141	2.053	.041
공정한 절차	.186	.081	.190	2.303	.022
공정한 산출	.386	.079	.414	4.854	.000
인센티브 적절성	-.080	.069	-.083	-1.163	.246
인사제도 연계	.056	.057	.058	.972	.332

종속변수: 성과관리 수용성, 수정된 R제곱 .467

수용성을 제고하기 위해서는 성과평가결과의 객관적이고 공정한 산출결과를 도출하고 성과관리제도를 운영하기 위한 업무 부담을 최소화 할 수 있는 성과관리체계를 수립하고 수립된 제도를 공정하고 투명하게 운영하는 것이 필요하다.

### 1.3 정책결정 및 집행 요인과 성과관리제도 수용성과의 관계 분석

정책결정 및 집행요인 중에서는 제도정착노력( $\beta=.268$ ), 의견수렴( $\beta=.207$ ), 정보공개( $\beta=.152$ ), 운영여건 조성( $\beta=.135$ ), 기관장의 관심( $\beta=.110$ )이 성과관리제도 수용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

결과적으로 제도정착을 위한 구성원들의 노력정도는 성과관리제도 수용에 긍정적인 영향을 미치는 것을 의미하며 또한 의견수렴과 정보공개 즉, 민주성의 정도가 성과관리제도 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 성과관리제도 운영여건을 조직차원에서 제도화 하는 정도가 수용성에 긍정적인 영향을 미치며, 기관장의 관심정도가 높을수록 성과관리 수용성에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다.

표 6. 정책결정 및 집행요인이 성과관리제도 수용성에 미치는 영향 분석

모형	B	표준 오차	$\beta$	t	유의 확률
(상수)	.200	.171		1.167	.244
기관장관심	.115	.052	.110	2.214	.028
제도정착노력	.278	.060	.268	4.673	.000
의견수렴	.200	.058	.207	3.442	.001
정보공개	.138	.055	.152	2.481	.014
운영능력	.043	.060	.043	.720	.472
운영여건조성	.127	.061	.135	2.086	.038
예산확보	.007	.050	.007	.144	.886

종속변수: 성과관리 수용성, 수정된 R제곱 .548

성과관리제도 수용성을 제고하기 위해서는 무엇보다 제도에 대한 구성원들의 일치된 지지가 무엇보다 선행되어야 하며, 정책결정 및 집행과정에서 구성원들의 참여의 제도화 및 결과에 대한 투명한 공개가 우선적으로 담보되어야 함을 의미한다. 또한 조직차원에서 성과관리제도 운영을 위한 인프라를 마련하고 기관장의 지속적인 관심 또한 중요함을 알 수 있다.

### 1.4 정책수용 주체 요인과 성과관리제도 수용성과의 관계 분석

정책수용 주체 요인 중에서는 평가결과 만족( $\beta$

=.249), 제도정착 기대( $\beta=.224$ ), 제도 필요성( $\beta=.188$ ), 유용성 인식( $\beta=.175$ ), 변화혁신 필요( $\beta=.145$ ), 공감대 형성( $\beta=.112$ ) 이 성과관리제도 수용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

평가결과를 스스로 만족하는 정도가 수용성에 긍정적인 영향을 미치며 장기적으로 성과관리제도가 조직에 정착될 수 있다고 기대하는 정도가 높을수록 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 제도의 필요성을 강하게 인식할수록, 변화와 혁신의 필요성을 강하게 인식할수록 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 부서에서 직원들이 성과관리제도에 대해 높은 공감대가 형성될수록 수용성에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

반면 평가결과가 본인이 생각하는 결과와 일치하는 정도, 성과관리제도에 대한 명확한 이해와 인식의 정도 및 직원들이 명확한 의사표현과 의견조율의 정도는 유의미하지 않는 것으로 나타났다.

성과관리 수용성을 제고하기 위해 정책수용 주체 요인에서는 본인의 기대와 무관하게 성과평가결과에 대한 객관적인 성과산출이 무엇보다 중요하다는 것을 알 수 있다. 또한, 성과관리제도에 대한 인식의 변화 즉, 성과관리제도 정착에 대한 기대, 변화 및 혁신의 필요성, 제도의 유용성에 대한 인식도의 변화가 성과관리제도 수용성을 높이는 중요한 요소가 될 수 있음을 알 수 있다.

표 7. 정책수용 주체 요인이 성과관리제도 수용성에 미치는 영향 분석

모형	B	표준 오차	$\beta$	t	유의 확률
(상수)	.042	.120		.352	.725
평가제도 필요성	.160	.045	.188	3.542	.000
유용성 인식	.149	.047	.175	3.150	.002
변화혁신 필요	.140	.036	.145	3.858	.000
제도정착 기대	.213	.044	.224	4.895	.000
평가결과 만족	.237	.053	.249	4.497	.000
본인생각 일치	-.010	.050	-.011	-.209	.835
명확한 이해	-.002	.041	-.002	-.055	.956
공감대 형성	.105	.046	.112	2.269	.024
의견 조율	-.029	.049	-.028	-.588	.557

중속변수: 성과관리 수용성, 수정된 R제곱 .749

1.5 시스템 요인과 성과관리제도 수용성과의 관계 분석

시스템 요인 중에서는 평가체계 적합성( $\beta=.380$ ), 전산시스템 편리성( $\beta=.161$ ), 평가지표 타당성( $\beta=.149$ )이 성과관리제도 수용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

평가결과를 성과평가 체계가 적합하다고 인식할수록 성과관리제도 수용성에 긍정적인 영향을 미치며 성과관리 전산시스템의 사용의 편리성의 정도가 높을수록 성과관리제도 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 평가지표의 타당성이 높을수록 성과관리제도 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 성과관리 제도를 설계할 때 무엇보다 평가체계가 해당 조직문화에 적합한 체계를 수립하느냐가 수용성에 영향을 줄 수 있으며, 전산시스템을 도입 시 구성원들의 사용의 편의성을 우선적으로 고려하여 구축할 필요성이 있음을 의미한다. 또한 성과지표를 수립하는 과정에서 타당성을 확보할 수 있는 객관적이고 공정한 성과지표의 수립이 수용성에 영향을 미칠 수 있다.

반면, 성과관리제도의 평가방법의 적절성, 성과관리제도에 대한 교육 및 홍보는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 성과관리제도의 평가방법이 획일화 되어 있고, 시스템화 되어 있어 평가방법에 대한 일반화 인식이 형성되어 있기 때문으로 판단되며, 교육 및 홍보에서도 성과관리 교육이 이미 오랫동안 지속적으로 시행되고 있어 실질적인 교육의 효과를 기대하기 어렵다고 판단하고 있는 것으로 판단된다.

표 8. 시스템 요인이 성과관리제도 수용성에 미치는 영향 분석

모형	B	표준 오차	$\beta$	t	유의 확률
(상수)	.379	.144		2.627	.009
평가체계 적합성	.380	.076	.380	4.995	.000
평가방법 적절성	.122	.075	.125	1.624	.105
평가지표 타당성	.150	.058	.149	2.577	.010
전산시스템 편리성	.165	.054	.161	3.049	.002
성과관리제도 교육	.001	.066	.001	.018	.985
성과관리제도 홍보	.078	.063	.077	1.232	.219

중속변수: 성과관리 수용성, 수정된 R제곱 .596



### 1.6 정책자체 요인과 성과관리제도 수용성과의 관계 분석

정책자체 요인 중에서는 목적달성 적합성( $\beta=.362$ ), 일관성 및 지속성( $\beta=.244$ ), 환경변화 대응성( $\beta=.242$ )이 성과관리제도 수용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 성과관리제도가 조직의 목적달성 즉 미션 및 비전달성을 위해 적합한 제도로 인식할수록 성과관리제도 수용성에 긍정적인 영향을 미치며 현재의 성과관리제도가 일관성을 가지고 지속적으로 운영될 것이라고 인식할수록 성과관리제도 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 현재의 성과관리제도가 행정환경변화에 적절히 대응할 수 있다고 인식할수록 성과관리제도 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

성과관리제도의 수립과정 및 시행계획의 수립과정에서 부서의 성과목표 및 성과지표의 수립이 조직의 비전 중심, 전략중심으로 수립되는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 알 수 있으며, 성과관리제도가 일관성을 유지하고 운영될 수 있도록 제도의 연속성을 마련하는 것이 필요하다.

표 9. 정책자체 요인이 성과관리제도 수용성에 미치는 영향 분석

모형	B	표준오차	$\beta$	t	유의확률
(상수)	.101	.116		.874	.383
운영비용	.033	.042	.030	.789	.431
행정비용	.042	.042	.038	1.016	.311
목적 명확성	.077	.046	.072	1.672	.096
환경변화 대응성	.228	.047	.242	4.827	.000
목적달성 적합성	.350	.053	.362	6.594	.000
일관성, 지속성	.233	.048	.244	4.871	.000

중속변수: 성과관리 수용성, 수정된 R제곱 .763

### 1.7 변수와 성과관리제도의 수용성 분석결과

이론적 배경을 통해 구성된 변수를 모두 독립변수로 선정한 모형으로 한 다중회귀분석 결과 수정된  $R^2$  계수가 .771로 나타나 모형의 적합도는 양호하였다.

수용성에 영향을 미치는 유의미한 변수로는 정책수용주체 요인과 정책자체 요인 등 총 2개의 변수가 수용

성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이중 정책자체요인이 가장 영향력이 큰 변수로 분석되었다.

표 10. 변수와 수용성과의 영향 분석

변수	B	표준오차	베타	t	유의확률
상수	-.274	.115		-2.391	.017
법제도적 요인	-.060	.067	-.047	-.889	.375
정책결정 및 집행 요인	-.117	.081	-.091	-1.439	.151
정책수용주체 요인	.563	.073	.468	7.726	.000
시스템 요인	.058	.072	.046	.799	.425
정책자체 요인	.657	.082	.527	8.040	.000

\*중속변수: 성과관리 수용성, 수정된 R 제곱 .771

## IV. 결론 및 정책적 제언

수용성과 관련한 변수들과 성과관리제도 수용성간의 회귀분석 결과 성과관리제도 수용성에 영향을 미치는 유의미한 변수로는 정책자체 요인과 정책수용주체 요인으로 나타났다. 정책자체요인이 가장 높은 영향력을 나타냈으며, 다음으로는 정책수용주체 요인으로 분석되었다. 기타 법·제도적 요인, 정책결정 및 집행요인, 시스템 요인은 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못했다. 우선적으로 성과관리제도의 수용성에 영향을 미치는 두 변수에 대해 정책적 제언을 제시하고 기타 변수에 대한 제언을 하면 다음과 같다.

가장 먼저 수용성의 영향력이 가장 큰 변수로 정책자체요인으로 분석되어 제도자체에 대해 명확한 방향설정과 일관된 제도시행의 믿음을 구성원들에게 심어주는 것이 무엇보다 중요함을 알 수 있다.

구체적으로 정책자체요인의 세부변수에서는 목적달성 적합성, 일관성 및 지속성, 환경변화 대응성이 높은 영향력을 나타냈다. 성과관리제도가 비전달성을 위한 조직관리 Tool로서의 역할을 할 수 있도록 조직-부서의 목표의 정렬(alignment)을 통한 성과의 체계적인 연계필요하다. 또한, 지금까지 많은 제도가 시행되고 폐기되는 과정을 경험한 공무원들은 성과관리제도를 동일하게 인식할 수 있다. 이는 성과관리제도의 조직 내 확

산과 정착에 큰 장애물로 작용할 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 최고 관리층의 지속적인 관심과 독려와 함께 부서장 및 관리층의 주기적인 성과 모니터링과 피드백이 대안이 될 수 있다.

다음으로 수용성에 영향을 미치는 변수로는 정책수용 주요요인을 나타냈으며, 구성원들의 제도에 대한 인식과 공감대형성 등의 성과관리 문화의 형성이 매우 중요한 것을 확인하였다. 세부변수에서는 평가결과의 만족과 제도정착기대 변수가 수용도와 높은 영향력을 나타냈다. 분석결과 교육 및 홍보가 유의미한 관련성을 확인하지 못한 부분을 주목할 필요성이 있다. 현재 운영 중인 성과관리 교육프로그램들이 지방자치단체 수준에서 프로그램이 부족하고 전문화되어 있는 것뿐만 아니라 단편적이고 이론위주의 직원 교육 중심으로 이루어지고 있기 때문에 판단된다. 성과관리의 인식의 변화를 통한 수용성을 제고하기 위해서는 실습중심, 현장중심, 사례중심의 교육프로그램의 전환이 요구되며, 성과관리 전문 인력을 자체적으로 양성하여 다양한 구성원들의 요구에 적극적으로 대응할 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다. 또한 제도가 지속적으로 조직에 활용되고 정착될 수 있다는 믿음을 가질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

기타 회귀분석결과 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않은 변수들에 대한 정책적 제언을 하면, 가장 먼저 법·제도적 요인에서 수용성에 가장 높은 영향을 미치는 세부변수로 공정한 산출과 조직인력의 충분성으로 나타났다. 공정한 결과를 도출되기 위해서는 객관적이고 정량화된 성과측정이 이루어져야 하며, 한정된 관리자 또는 평가 주관부서의 평가 개입이 제도적으로 차단되고 제도화된 평가 프로세스에 따라 예측 가능한 결과가 도출되는 관리체계를 확립하는 것이 필요하다. 또한 수립된 평가체계에 대한 충분한 공유를 통한 공감대 형성이 필요하다. 다음으로는 성과관리제도 운영을 위한 조직인력의 충분성이 수용성에 큰 영향변수로 나타났다. 이는 성과관리제도 운영과정에서 발생할 수 있는 추가적인 업무 부담을 구성원들이 느끼고 있는 것으로 판단된다. 이를 위해 성과관리제도 설계 또는 운영 시 업무계획, 공약사항, 지시사항 등 기존 성과관련 업

무를 통합적으로 관리할 수 있도록 하고 성과관리시스템의 기능을 타 정보시스템(세울, e-호조, 전자결재 등)과 연계하여 성과관리 전산시스템 운영에서 발생될 수 있는 부가적인 업무를 최소화하는 노력이 필요하다.

정책결정 및 집행요인에서의 세부변수 중 제도정착 노력과 의견수렴의 변수가 가장 높은 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 연구결과 주목할 점은 성과관리제도 수용성은 조직 내에서의 노력이 선행 연구의 결과와 달리 기관장의 관심 변수보다 더 큰 영향을 미친다는 것이다. 따라서 소수의 관리층의 관심과 노력뿐만 아니라 지속적인 기관의 제도정착 노력이 필요함을 시사한다. 또한 의견수렴, 정보공개 등 구성원들의 적극적인 참여가 보장될 때 성과관리제도는 조직에 수용되고 내면화될 수 있다. 이를 위해서는 조직내에서 구성원들의 성과관리에 대한 토론, 워크숍 등의 다양한 제도개선 활동과 합리적인 성과관리체계 구축을 위한 노력이 함께 할 때 성공적으로 정착될 수 있다.

시스템 요인에서요인에서의 세부변수 중 평가체계의 적합성과 전산시스템의 편리성, 평가지표의 타당성의 변수가 높은 영향력을 나타냈다. 이는 조직구성원과 조직문화에서 수용가능한 평가체계를 수립·운영하는 것이 필요함을 의미한다.

연구결과 성과관리제도의 수용성에 영향을 미치는 변수 중 정책자체요인과 정책수용주체 요인의 변수가 매우 중요함을 확인할 수 있었고 각 요인 중 세부변수들의 영향력들을 확인하고 이론적 논의과정에서 제시되었던 다양한 변수들이 실제 지방자치단체 성과관리제도 운영과정에서 수용성에 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

앞으로 운영중이거나 도입과정에 있는 기초자치단체들이 미래지향적인 조직관리의 수단으로 성과관리제도를 활용하기 위해서는 수용성에 영향을 미치는 각 변수들에 대한 구체적인 실행전략의 수립과 시행이 요구된다. 기초자치단체의 성과관리제도에 대한 다양한 연구가 지속되고 성과관리제도의 고도화가 계속된다면 성과관리제도는 지방자치단체의 경쟁력제고의 큰 동력으로 자리매김하리라 기대한다.

## 참 고 문 헌

- [1] 김영선, 윤희숙, 이주호, *공공부문의 성과관리*, 한국개발연구원, 2004.
- [2] 박중훈, *성과평가제도 및 운영실태에 대한 분석과 개선방향*, 한국행정연구원, 2004.
- [3] 박혜옥, “지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안”, *지방행정연구*, 제21권, 제2호, pp.117-149, 2007.
- [4] 강황선, 권용수, “조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고방안”, *한국행정논집*, pp.789-811, 2004.
- [5] 하미승, 우은정, “정부기관 BSC의 성과에 대한 진단·평가 연구: 공무원인식을 중심으로”, *정책분석평가학회보*, 제18권, 제2호, pp.257-292, 2008.
- [6] 황성원, *성과관리제도의 수용성 제고방안에 관한 연구*, KIPA 연구보고서, 2007-32, 2007.
- [7] M. Baldrige, 2006 *Education Criteria for Performance Excellence*. National Quality Program. 2006.
- [8] Carrol, Barbara W. and Dewar, David, *“Performance Measurement: Panacea or Fool’s Gold, Dunn, Christopher(ed.). The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto: Oxford University. 2002.
- [9] Hoffmann. *Performance Management: Systeme und Implementierungswansatze*. 1999.
- [10] Kelman, Steven, “Improving Service Delivery Performance in the United Kingdom: Organization Theory Perspectives on Central Intervention Strategies,” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol.8, No.4, 2006.

## 저 자 소 개

임 현 준(Hyun-Jun Lim)

정회원



- 1997년 2월 : 영남대학교 축산경영학과(경영학사)
  - 2001년 8월 : 순천향대학교 행정학과(행정학석사)
  - 2005년 2월 : 단국대학교 행정학과(박사수료)
  - 2005년 8월 ~ 현재 : 한국미래정책연구원 연구위원
- <관심분야> : 성과관리, 전략기획

김 성 중(Sung-Jong Kim)

정회원



- 1982년 : 단국대학교 행정학과(행정학사)
  - 1987년 : 미국 The University of Texas at Dallas(정치경제학석사)
  - 1992년 : 미국 The University of Texas at Dallas(정치경제학박사)
  - 1994년 2월 ~ 현재 : 단국대학교 행정학과 교수
- <관심분야> : 공공투자사업 비용편익분석, 성과평가