

조직성과가 책임성에 미치는 영향과 성과측정의 조절효과에 관한 연구

: 서울시 기초자치단체 공무원의 인식을 중심으로

The Impacts of Organizational Performance on Accountability and the
Moderating Effect of Performance Measurement

: Focusing on the Perception of Local Governments Officials in Seoul

장 봉 진* · 왕 태 규** · 박 상 철***

Bong Jin Jang · Tae Kyu Wang · Sang Chul Park

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 연구설계
- IV. 분석결과 및 논의
- V. 결론

본 논문은 목적은 조직성과가 책임성에 어떠한 영향을 미치는지와 성과측정의 조절효과에 대해서 실증분석하여 지방자치단체의 책임성 향상 방안을 제시하는 것이다. 분석을 위해 서울시 기초자치단체 4곳을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 분석결과를 살펴보면 독립변수로 설정한 내부성과와 외부성과 모두 종속변수로 설정한 법적·행정적·정치적 책임성과 전문가적 책임성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 성과측정의 조절효과와 관련해서는 내부성과와 법적·행정적·정치적 책임성간의 관계에 있어서 성과측정이 조절효과가 있는 것으로 분석되었다. 이

* 제1저자 가톨릭관동대학교 조교수, 생활건강연구소 책임연구원

** 교신저자 가톨릭관동대학교 조교수, 생활건강연구소 책임연구원

*** 공동저자 영남대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2018. 11. 12, 심사기간: 2018. 11. 12~2018. 12. 24, 게재확정일: 2018. 12. 24.

외의 변수들의 관계에 있어서는 성과측정의 조절효과가 없는 것으로 분석되었다. 본 논문의 분석 결과를 바탕으로 정책적 함의 및 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 책임성을 향상하기 위해서는 내부 및 외부 성과향상이 필요하다. 이를 위해서 내부성과 측면에서는 서비스에 대한 효율적이고 효과적인 관리를 위해 업무 프로세스에 대한 효율성 및 조직 관리 체계에 있어서의 공정성 및 형평성을 향상할 필요가 있으며, 외부성과 향상을 위해서는 고객들의 요구에 기반한 서비스를 발굴하고 제공할 필요가 있다. 둘째, 책임성 향상을 위해서 효과적인 성과측정이 이루어질 필요가 있으며, 측정된 결과에 대해서도 적극적으로 활용할 필요가 있다.

□ 주제어: 책임성, 조직성과, 내부성과, 외부성과, 성과측정

This study aimed to empirically examine the impacts of organizational performance and the moderating effect of performance measurement on employees' perceived accountability of local governments in Seoul. Collecting survey data from 4 districts out of city of Seoul, the analytical results showed that both internal and external organizational performance positively affected legal/administrative/political accountability and professional accountability. Performance measurement had a moderating effect between internal organizational performance and legal/administrative/political accountability. Based on the analytical results, this study argues that it is necessary to improve organizational performance for better perceived accountability. Thus, local governments should enhance internal management systems as well as be more customer-oriented in public service production and delivery. Also, it is crucial for local governments to improve the performance measurement system and utilize the use of performance information.

□ Keywords: Accountability, Organizational Performance, Performance Measurement, Internal Performance, External Performance

I. 서론

공공부문에 있어서 성과를 측정하고 평가하는 것은 특별한 일이 아니다. 또한 행정에 있어서도 공무원들의 책임성이 증대되고 있으며, 이에 대한 적극적인 역할이 강조되는 상황에서 공공부문의 성과가 중요시되고 있다.

이를 위해서 다양한 방법을 활용하여 성과를 관리하고 측정하고 있다. 우리나라 경우 참여정부시기부터 성과관리가 법률화 되면서 가속화 되었다. 현재 공공부문에서 성과관리 및 측정을 하지 않는 기관이 없으며 이에 대한 관심이 증대되고 있다. 일반적으로 성과관리제도는 책임성(Accountability) 및 생산성(Productivity)을 향상시키기 위한 하나의 수단으로 간주되고 있다(송석휘, 2009; 유재원, 2004; 최승범, 2002; Ammons, 2002; Boschken, 1994; Bouckaert & Peters, 2002; Cavalluzzo & Ittner, 2004; Gallo & Thompson, 2000; Halachmi, 2002; Poister & Streib, 1999).

성과관리제도는 결과지향적 관리시스템(Results-oriented Management System)으로 성과측정의 결과활용이 주된 관심라고 할 수 있다. 성과측정에 대한 결과활용은 주로 조직 구성원들의 승진, 보수, 인센티브 또는 예산편성에 있어서 최고 관리자의 정보를 제공하는 중요한 자료로 활용되고 있다(Ammons, 2002; Bouckaert & Peters, 2002; Halachmi, 2002). 성과관리는 관리자에게 장기적인 안목을 제공하는 기능을 하며, 서비스에 대한 현재의 상태에 대한 진단 및 정보를 제공하고 개선방안을 강구할 수 있도록 한다. 성과 측정결과가 다양한 부분에 있어서 관리자에게 다양한 정보를 제공하고 있지만 이러한 성과측정 결과가 적절하게 사용되고 있지 못하다는 주장들도 제기되고 있다(주효진·장봉진, 2016; Berman, 2002; Joyce, 1993; Ogawa & Collom, 2000; Perrin, 1998).

기존의 선행연구들을 살펴보면 책임성이 공공부문에 있어 개인 또는 조직이 지켜야할 중요한 가치의 하나로 인식(Bovens, 2005; Dubnick, 2005; Dubnick & Frederickson, 2011; Yang, 2011)하고 있음에도 불구하고 책임성에 대한 연구가 많이 이루어지지 않고 있다. 또한 성과관리제도가 책임성과 생산성을 제고하기 위한 하나의 수단임에도 불구하고 책임성과 생산성에 대한 연구 또한 미흡하다고 할 수 있다. 성과관리와 관련한 대다수의 연구들은 제도의 수용성에 미치는 영향에 관한 연구에 그치고 있다. 이는 성과관리에 대한 수용성이 높아지면 조직의 성과가 높아질 것이라 가정하고 있는 연구라 할 수 있다(강황선·권용수, 2004; 고경훈·박해육, 2005; 구본장 외 2004; 국경복 외 2007; 김성수, 2006; 김연성 외, 2015; 김한창·황성원, 2008; 하상근, 2005; 현승현 외, 2016). 실제적으로 성과측정이 책임성에 미치는 영향에 관한 연구도 미흡한 실정이다(김홍희, 2003; 송석휘, 2009;

유재원, 2004; 이석환, 2013; 최승범, 2002; 한상일, 2009; Ammons, 2002; Dubnick, 2005; Tan & Kao, 1999). 따라서 본 연구의 목적은 서울시 4개(종로구, 양천구, 구로구, 금천구)를 대상으로 기초자치단체 소속 공무원들이 인식하고 있는 조직성과 수준이 공무원이 인식하고 있는 책임성 수준에 미치는 영향과 이에 대한 성과측정의 조절효과를 분석하는 것이다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 책임성

책임성은 공공부문의 개인 또는 조직에서 지켜야 할 가장 중요한 가치 중 하나로 인식되어 왔다고 할 수 있다(Bovens, 2005). 그러나 공공부문에 있어서 책임성 확보 문제는 오래 전부터 논의되어 왔음에도 불구하고 책임성의 개념적 정의에 대한 난점으로 인하여 하나의 확고한 개념으로써 정의를 내리기 쉽지 않다(오현규 외, 2014). 또한 행정에 대한 국민들의 요구가 다양해지고 빠르게 변화하고 있어 행정에 대한 책임성은 이에 따라 항상 변화하기 때문에 더욱 더 책임성에 대한 명확한 정의를 설정하는 것이 쉽지 않다(Kearns, 1994; Yang, 2011). 이에 학자들은 책임성은 단일 차원의 변수 또는 개념이라기 보다 여러 하위 개념으로 구성된 다차원 혹은 다면적 개념으로 간주하고 있다(송석휘, 2009; 엄석진, 2009; 한승주, 2013; Cendon, 1999; Romzeck & Dubnick, 1987).

책임성은 유동적·가변적인 개념으로 행정에 대한 국민적 요구에 따라 다르게 정의 될 수 있다(Sinclair, 1995). Halligan(2007)의 연구에 의하면 1970년대에는 과정적 및 법적 책임성, 1980년대에는 분권화된 조직의 책임성(관리적 책임성), 1990년대에는 고객에 대한 책임성, 2000년 이후에는 책임성과 관련해서 공유가 주요한 연구의 이슈로 발전해 왔다고 할 수 있다.

이러한 개념적 가변성과 모호성에도 불구하고 많은 문헌들이 책임성(Accountability)을 공공조직 또는 공무원의 행위와 그 결과에 대한 설명가능성(Answerability)으로 간주하고 설명하고 있다(Dunn, 2001; Dwivedi, 1985; Harmon, 1995). 따라서 기존의 문헌들은 책임성을 “설명하고 입증할 수 있는 기준이나 상태”(Behn, 2001) 또는 “기대되는 성과에 대한 설명가능성”(Romzek & Ingraham, 2000)으로 간주하고 있다. 또한 책임성(Accountability)을 설명가능성(Answerability)으로 치환하여 이해하는데 있어 중요한

두 가지 기준이 존재하는데 권한 및 재량에 근거한 행위가 정당한지에 대한 설명 또는 응답에 대상(Accountable to Whom)에 대한 관점과 행위의 결과에 대한 설명 또는 응답(Accountability for What)에 따라 책임성을 개념화 할 수 있다. 이러한 이론적 및 개념적 근거를 바탕으로 책임성의 다차원성을 주장하였다.

우선 행위의 결과를 살펴보는 연구에서는 결과 지향(Result-Oriented) 또는 성과 지향(Performance-Based) 책임성을 강조하고 공공조직 또는 공무원의 행위에 따른 성과를 중심으로 살펴보고 있으며(Dubnick & Frederickson 2011; Heinrich 2002; Moynihan & Ingraham, 2003), 행위에 대한 응답 대상에 중점을 두는 연구에서는 공공조직 또는 공무원의 행정 행위에 대한 정당성을 설명하는 대상에 따라 책임성을 연구하고 있다(Cendon, 1999; Romzeck & Dubnick, 1987, 1994; Romzek & Ingraham, 2000).

또한 응답의 대상에 따른 연구에서는 공무원의 행위와 이에 따른 성과에 대하여 책임성의 유형이 다양해 질 수 있다고 강조하고 일련의 유형화를 시도하고 있다. 일반적으로 책임성의 유형을 판단하는 중요한 기준으로 '책임성 판단 기준의 특성'과 '책임을 묻는 자'의 위치를 활용하여 구분하고 있다. 이를 바탕으로 Romzeck & Dubnick(1987)은 공무원의 책임성은 계층적(Bureaucratic) 책임성, 법적(Legal) 책임성, 전문가적(Professional) 책임성, 정치적(Political) 책임성의 네 가지 유형으로 구분하고 있다. 또 다른 연구에서는 책임성을 위계적(Hierarchical), 법적(Legal), 전문가적(Professional), 정치적(Political) 책임성으로 구분하고 있다(Romzeck & Ingraham, 2000). 또한 유럽의 학자들은 책임성(Accountability)에 대한 철학적 접근을 통하여 책무성(Responsibility)과 법적 책임성(Liability)과의 연계성 또는 포괄성에 대한 연구를 수행하기도 하였다(Bovens, 2005; Cendon, 1999). 그러나 유럽의 학자들도 책임성의 복잡성과 다면성을 인정하고 책임성의 하위 차원에 대한 유형을 구분하였다. Bovens(2007)은 책임성을 조직적(Organizational), 정치적(Political), 법적(Legal), 행정적(Administrative), 전문가적(Professional) 관점에서 다섯 가지 책임성으로 구분하였으며, Cendon(1999)은 책임성을 정치적(Political), 행정적(Administrative), 전문가적(Professional), 민주적(Democratic) 책임의 네 가지 개념으로 구분하고 있다. 이러한 책임성의 유형화는 하나의 관점에서 접근하여 단편적인 공공부문의 책임성을 살펴보기 보다는 다양한 기준을 통하여 책임성을 유형화하고 하위 개념을 구성하여 보다 다양하고 복합적으로 책임성을 이해할 수 있는 이론적 틀을 제공하고 보다 심도 깊은 분석을 가능하게 한다.

국내 책임성과 관련된 선행연구들을 살펴보면 엄석진(2009)은 책임성에 대한 이론적 담론을 통하여 책임성 유형화의 기준과 이에 따른 다양한 책임성의 개념을 살펴보고 있다. 특히

책임성을 Weber와 Wilson의 고전적 행정이론, 신행정학(New Public Administration)적 관점, 신공공관리론(New Public Management)의 관점, 현대의 거버넌스(Governance)적 관점에서 살펴보고, 각각의 관점에서 제시하는 책임성 확보방안에 대하여 비교 분석하고 있다. 또한 송석휘(2009)는 책임성에 대한 유형을 Romzeck & Dubnick(1987)의 연구에 기초하여 법적(legal), 정치적(Political), 행정적(Administrative), 전문적(Professional) 책임으로 유형화하여 연구하고 있다. 또한 오현규 외(2014)의 연구에서는 위계적(Hierarchical), 법적(Legal), 전문적(Professional), 정치적(Political) 책임으로 유형화하여 연구를 하였으나 분석 결과 관리적 책임성과 정치적 책임성 2가지의 유형으로 연구하고 있다. 이러한 이론적 또는 계량적 방법을 통한 연구에도 불구하고 책임성에 대한 연구는 연구의 대상과 기관의 다양성 측면에서는 아직 미흡하다고 할 수 있을 것이다.

2. 조직성과 및 성과측정

조직성과는 조직을 어떻게 보는지 따라 다양하게 정의 되거나 평가 대상에 따라 다양하게 정의되어질 수 있다. 경영학에서는 조직성과를 경제성, 생산성, 수익성 등으로 보는 것이 일반적이지만, 행정학에서는 경영학에서와 같이 조직성과를 경제적 산출로만 보는데 한계가 있어 성과에 대한 접근이 제한적이다. 이에 많은 학자들은 공공부문의 조직성과를 공공조직이 추구하는 다양한 가치 및 목표를 반영하여 공공성(Publicness), 공정성(Fairness), 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 고객 만족도(Customer Satisfaction) 등의 다양한 개념으로 정의하거나, 여러 가지 개념을 포함하는 다차원적 개념으로 정의하고 있다(왕태규·조성한·주영종, 2018; Boyne, 2003; Brewer & Selden, 2000; Chun & Rainey, 2005; Selden & Sowa, 2004).

예를 들어 조직성과를 조직의 효과성과 동일한 수준에서 목표달성도의 개념으로 사용하는 경우(강혜련 외, 2003; 김태룡, 2007; 도운섭, 2005; Jreisat, 1997; Rainey, 2014; Szilagyi & Wallance, 1990), 효과성의 하위개념으로 파악하는 경우(Rainey, 2014), 그리고 다른 개념들에 우선해서 가장 상위의 개념으로 보는 시각으로 나누어 볼 수 있다(고광환 외, 2004; 김시영 외, 1996; 김준섭 외, 2004; 김태룡, 2007; 송상호 외, 2005; Rogers, 1990). 즉, 연구의 관점과 주제에 따라 공공조직의 성과를 다양한 관점에서 접근하고 정의하며 연구하고 있다고 할 수 있다. 그러나 조직성과에 대한 다양한 접근법 중에서 많은 연구들이 Brewer와 Selden(2000)이 주장한 정의를 활용하여 연구하고 있다. Brewer와 Selden(2000)은 공공조직의 성과를 능률성, 효과성, 공정성을 주요 추구 가치로 보고, 이를 조직의 내·외부 차원을 구분하여 6개의 하위 차원으로 구성된 개념으

로 정의하였다. 현재까지 Brewer와 Selden(2000)의 조직성과에 대한 정의는 공공조직이 추구하는 주요 가치를 포함하고, 이를 측정할 수 있는 유용한 측정도구를 구체화하여 조직성과와 그 측정에 있어 가장 각광 받는 연구라 할 수 있다.

〈표 1〉 조직성과 구분

Organizational Focus	Efficiency	Effectiveness	Fairness
Internal	Internal Efficiency	Internal Effectiveness	Internal Fairness
External	External Efficiency	External Effectiveness	External Fairness

성과측정(Performance Measurement)은 1980년대 이후 공공부문에서의 사업 또는 조직의 효율성(Efficiency)과 책임성(Accountability)을 향상하기 위한 일환으로 연구되어 왔다(Kravchuk & Schack, 1996). 일반적으로 성과측정의 주된 관심은 ‘투입된 자원을 얼마나 효율적으로 활용하였는가’에 있다고 할 수 있다. 즉, 공공서비스 생산과 전달에 있어 비효율을 발생시키는 부분을 수정 및 제거하여 개선하기 위한 내부적 관점이 중심이라고 할 수 있다. 그러나 성과측정은 단순한 평가적 기능을 수행할 뿐만 아니라 다른 기능을 수행하고 있다. Behn(2003)은 성과측정이 평가(Evaluate), 통제(Control), 예산(Budget), 동기부여(Motivate), 홍보(Promote), 기념(Celebrate), 학습(Learn), 개선(Improve)의 8가지 목적을 가지고 있다고 주장한다. 따라서 성과측정은 조직관리 전반에 걸쳐 영향력을 미칠 수 있는 중요한 요소라 할 수 있을 것이다. 대표적으로 조직구성원의 승진 및 보상의 기준을 제시하고 정책 및 프로그램의 설계 및 기획에 있어서는 예산편성에 관련한 필수자료가 생산될 수 있다(김중수, 2012; Berman, 2002; Joyce, 1993; Wang, 2002). 또한 성과측정을 통하여 생산된 정보나 자료를 조직구성원의 동기부여에 활용하기도 하였다(Joyce, 1993). 그러나 현재 성과측정에 대한 관심은 공공부문의 생산성과 책임성 향상을 위하여 내부적 프로세스 개선뿐만 아니라 정책의 이해관계자들을 설득하는데 활용되기도 하며, 정부에 대한 신뢰를 제고하는데 활용되고 있다(Berman, 2002; Van de Walle & Bouckaert, 2003; Yang & Holzer, 2006). 과거에는 성과측정이 투입된 자원의 활용에 대한 효율성 측면을 강조하였지만, 현재는 성과측정을 통하여 생산된 정보나 자료의 활용(Performance Information Use)에 대한 관심도 증가하고 있다(Behn, 2003; Kroll, 2015; Micheli & Pavlov, Forthcoming; Moynihan & Lavertu, 2012; Moynihan & Pandey, 2010; Poister & Streib, 1999; Raudla, 2012). 이는 성과측정이 공공서비스의 생산과 전달에 대한 정책적

차원을 넘어 공공부문의 조직을 관리하는 중요한 수단으로 활용되고 있다는 것을 의미한다.

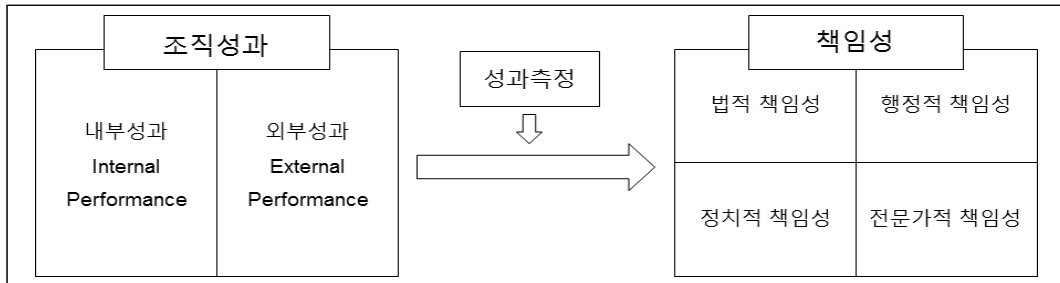
성과측정에 관한 선행연구들을 살펴보면 효과적인 성과측정 또는 성과측정 정책의 채택을 위해서는 조직의 역량, 측정지표의 타당성, 정당성, 기능성, 목표 및 업무반영도, 성과지표에 대한 이해 및 학습기회 제공, 성과관리를 위한 여건 조성, 성과평가결과의 활용 등이 중요하다고 주장하고 있다(Berman & Wang, 2000; Cavalluzzo & Ittner, 2004; Poister & Streib 1999; Van de Walle & Bouckaert, 2003). 또한 앞서 언급한 바와 같이 성과측정의 가장 대표적인 목적 중 하나가 책임성 향상에 있다고 할 수 있다. 그러나 성과측정과 책임성에 관한 연구는 논쟁이 여전히 진행되고 있다. 송석휘(2009)의 연구에 따르면 성과측정은 책임성을 제고하는 중요한 수단이 될 수 있지만, 책임을 가져야 하는 대상이 누구인가에 따라 매우 다르게 이해 될 수 있으므로 보다 구체화하여 연구할 필요가 있다고 주장하고 있다. 또한 공공서비스가 추구하는 가치의 다양화 또한 성과에 대한 정확한 측정을 어렵게 만들어 책임성 확보가 어렵다고 할 수 있다. 또한 현대의 거버넌스체계 하에서 공공서비스에 대한 다양한 주인(Principals) 또는 이해관계자(Stakeholder)와 외주계약 등을 통하여 공공서비스 생산과 전달의 집행주체가 다양화되어 성과측정과 책임성의 관계에 대한 연구는 보다 복잡하고 다면화 될 수밖에 없다(Chan & Gao, 2009; Dubnick & Frederickson, 2010; Hood & Peters, 2004). 기본적으로 책임성은 '기대되는 성과에 대한 설명가능성'이라는 정의에 따라 성과에 영향을 받는다. 그러나 기대되는 성과 대비 어느 정도 수준의 성과를 달성했는지를 파악하기 위해서 성과측정은 필수이다. 따라서 성과측정은 책임성 연구에서 필수적인 요소라 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형 및 가설

본 논문의 목적은 조직성과와 책임성 간의 인과관계와 성과측정의 조절효과를 실증적으로 검증하는데 있다. 따라서 연구모형은 다음 <그림 1>과 같이 설정 되었다.

〈그림 1〉 연구모형



첫째, 독립변수는 조직성가로 내부성과(Internal Performance)와 외부성과(External Performance)로 구분하였다. 둘째, 조절변수는 성과측정으로 설정하였다. 마지막으로 본 논문의 종속변수는 공공기관의 책임성을 설정하였으며, 책임성은 법적 책임성, 행정적 책임성, 정치적 책임성, 전문가적 책임성으로 설정하였다. 전통적인 관점에서 인지적 책임성은 조직의 내·외부 성과의 달성 수준에 따라 결정될 수 있다. 조직이 달성한 성과의 수준이 기대수준과 동일하거나 이를 넘어서는 수준의 성과를 달성할 경우 조직의 구성원은 맡은바 책임을 다했다고 인식할 수 있다. 즉, 개인의 인지적 책임성의 수준은 ‘기대되는 성과를 달성하였는가’ 또는 ‘기대되는 성과를 달성하지 못하였는가’에 대한 인식에 기초한다고 할 수 있다. 이러한 논의는 책임성의 연구흐름 중 하나인 결과중심(Results-Based Accountability) 또는 성과중심(Performance-Based Accountability)과 일맥상통한다고 할 수 있다. 이론적 논의로는 기대이론(Expectancy Theory)에 의하여 설명될 수 있다. 기본적으로 기대이론은 노력-성과(Effort to Performance)에 대한 기대와 성과-결과(Performance to Outcome)에 기대로 구성된다고 볼 수 있다. 이를 공무원의 책임성에 대하여 적용시켜보면 공무원들이 노력한 성과로 나타나는 것이 조직성과이며, 나타난 조직성과의 수준에 기초하여 나타나는 최종 결과가 책임성이라 할 수 있을 것이다(이석환, 2013). 따라서 조직성과는 공무원 개인이 인식하는 책임성의 수준을 평가하기 위한 기반이 될 수 있다.¹⁾

앞서 언급한 바와 같이 일반적으로 책임성은 책임의 기준에 따라 두 가지 관점에 따라 분류될 수 있다(엄석진, 2009; Romzeck & Dubnick, 1987). 특히, 책임성을 기대되는 성과

1) 본 연구에서 성과와 책임성 사이에 인과관계는 전통적인 관점에 기초하여 성과가 책임의 원인변수로 설정하였다. 그러나 Dubnick(2005)은 성과와 책임성 간의 반대 인과관계가 있을 수 있다고 주장한다. 즉, 책임성이 보다 나은 성과를 창출할 수 있다는 주장을 사회학적 관점에서 주장하고 있다. 그러나 Dubnick(2005)의 연구도 행위에 대한 설명(Account-Giving)에 기초하여 보다 나은 성과를 창출하기 위하여 효과적인 책임성 확보 제도의 설치를 주장하고 있다. 따라서 본 연구의 중심이 되는 인지적 책임성과는 다르다고 할 수 있다.

에 대한 설명가능성으로 치환시키면 책임의 두 가지 대상(Accountable to Whom과 Accountable for What)으로 구분이 가능하다. 첫 번째 책임의 원천(Accountable to Whom)은 공공부문의 조직 및 개인이 집행한 행위에 대한 책임을 설명해야 하는 대상을 말하는 것이다(Kearns, 1994, 1996; Mulgan, 2000; Romzek & Dubnick, 1987; Romzek & Ingraham, 2000; Schwartz & Sulitzeanu-Kenan, 2004). 두 번째 책임의 내용(Accountable for What)은 공공조직의 정책과 공무원의 행위에 따른 산출에 대한 내용을 설명해야 하는 것이라 할 수 있다(Bardach & Lesser, 1996; Behn, 2003; Heinrich, 2002; Page, 2004). 기본적으로 책임성의 개념적 정의 또한 '기대되는 성과에 대한 설명가능성'(Romzek & Ingraham, 2000)로 내려지고 있는 것은 정부조직의 구성원인 공무원은 기대되는 성과에 기준하여 조직 및 개인의 성과의 달성 정도를 설명할 수 있어야 한다. 그러나 기존의 문헌에서 볼 수 있듯이 책임성은 단일 차원의 개념이라기 보다는 다양한 측면을 가진 다차원 개념이다. 본 연구에서는 Romzeck과 Dubnick(1987)의 연구와 Bovens(2007)의 연구에 기초하여 책임성을 네 가지 하위 차원을 가진 개념으로 간주하고 법적(Legal), 정치적(Political), 행정적(Administrative), 전문가적(Professional) 책임성으로 구분하여 접근한다. 법적(Legal) 책임성은 제시된 성과지표, 운영절차, 산출기준에 따른 업무수행에 대한 설명가능성을 의미한다. 정치적(Political) 책임성은 조직의 행위나 성과에 대하여 관심을 가진 외부 이해관계자들에 대한 업무수행의 설명가능성이라 할 수 있다. 행정적(Administrative) 책임성은 조직 내부의 상관이나 조직의 지시로 인한 업무수행에 대한 설명가능성이라 할 수 있으며, 전문가적(Professional) 책임성은 행정에 관련한 전문지식을 가진 공무원으로서 가지고 있는 직업적 전문성에 기초하여 자신의 업무수행에 대한 설명가능성을 의미한다(송석휘, 2009; 엄석진, 2009; Bovens, 2005; Romzeck & Dubnick, 1987).

더불어 앞서 언급한 것처럼 공무원이 인식하는 책임성의 수준은 성과측정의 지표, 정확성 등에 따라 결정된다고 볼 수 있다(송석휘, 2009; Behn, 2003; Tilbury, 2006). 기본적으로 성과측정은 개인 수준에서는 공무원의 업무수행 행위의 산출물이라 할 수 있는 성과가 어떠한 수준인지 평가할 수 있도록 한다. 조직차원에서는 설정한 기대목표 대비 성과의 달성수준이 어느 정도인지 평가하고 인식할 수 있도록 한다. 따라서 설정된 성과측정 제도, 측정지표, 측정된 결과에 대한 환류 없이는 공무원은 목표 달성 수준을 인식하기 어렵다. 그러나 반대로 공무원이 인식하고 있는 성과측정의 정확성, 지표의 이해도가 높다면 조직의 성과가 어느 수준에 있는지 쉽게 인식할 수 있다. 따라서 성과측정은 조직성과와 책임성 사이의 관계를 조절할 수 있다. 이와 같은 논의에 근거하여 본 연구는 조직성과와 책임성 간의 관계와 성과측정의 조절효과에 대한 실증 분석을 위하여 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

〈표 2〉 연구가설

가설 1	내부성과는 책임성에 유의미한 영향을 미칠 것이다.
가설 2	외부성과는 책임성에 유의미한 영향을 미칠 것이다.
가설 3	성과측정은 내부성과와 책임성 간의 효과를 조절할 것이다.
가설 4	성과측정은 외부성과와 책임성 간의 효과를 조절할 것이다.

2. 표본의 구성 및 인구통계학적 특성

본 논문에서는 서울시 기초자치단체 공무원들을 대상으로 분석하였으며, 실증분석을 위해 설문조사에 활용한 응답자의 인구통계학적인 다음과 같다. 먼저, 설문응답자는 총 358명으로 나타났으며, 성별로 살펴보면 남성 166명 46.4%, 여성 192명 53.6%로 응답하여 여성이 더 많은 비율로 나타났다. 또한 최종학력별로는 전문대졸 이하 100명 28.2%, 대졸 219명 61.7%, 대학원 이상 36명 10.1%로 나타났고, 재직기간별로는 5년 이하 125명 35.1%, 6년~10년 110명 30.9%, 11년~15년 28명 7.9%, 16년~20년 25명 7.0%, 20년 이상 68명 19.1%로 나타났다.

〈표 3〉 응답자의 인구통계학적 특성

구 분		빈도	비율
성별	남 성	166	46.4
	여 성	192	53.6
학력	전문대졸 이하	100	28.2
	대졸	219	61.7
	대학원 이상	36	10.1
재직기간	5년 이하	125	35.1
	6년~10년	110	30.9
	11년~15년	28	7.9
	16년~20년	25	7.0
	20년 이상	68	19.1

설문문항 구성에서 종속변수인 책임성과 관련해서는 Romzek & Dubnick(1987)과 Kearns(1994), Cavalluzzo & Ittner(2004), 송석휘(2009)의 연구를 참고하여 총 9문항으로 구성하였다. 또한 독립변수인 성과측정과 관련해서는 선행연구들을 바탕으로 내부성과와 외부성과로 구분하였으며, Brewer & Selden(2000)의 연구를 활용하여 내부성과와 외부성

과 각각 3문항으로 구성하였다. 조절변수인 성과측정은 Cavalluzzo & Ittner(2004)와 Van de Walle & Bouckaert(2003)의 연구를 참고하여 총 4문항으로 설계하여 전체 설문문항은 인구통계학적(성별, 근무년수, 학력) 변수를 포함하여 총 23문항으로 구성하였다. 모든 문항은 Likert 5점 척도로 측정하였다.

〈표 4〉 설문구성

구분	구성 문항	문항수	설문 문항	선행연구 참조
종속변수 (책임성)	법적 책임성	3	- 제시된 성과지표위주로 업무수행 - 공표된 운영절차위주로 업무수행 - 설정된 산출기준위주로 업무수행	Romzek & Dubnick(1987), Kearns(1994), Cavalluzzo & Ittner(2004), 송석휘(2009)
	행정적 책임성	2	- 직속상관의 지시나 명령위주로 업무수행 - 기관의 지시위주로 업무수행	
	정치적 책임성	2	- 선출직 기관장 위주의 업무수행 - 지방의회 의원 위주의 업무수행	
	전문가로서의 책임성	2	- 시민들 위주의 업무수행 - 전문가로서의 행동규범이나 가치를 중심으로 업무수행	
독립변수 (조직성파)	내부성파	3	- 나의 조직은 나의 지식과 기술을 잘 활용하여 보다 효율적인 방법을 모색함 - 성과에 대한 평가를 하는 방법이 있음 - 나의 조직은 평가를 공정하게 함	Brewer & Selden(2000)
	외부성파	3	- 지난 2년간 나의 성과는 증가하였음 - 나의 성과는 고객에게 유익한 결과를 초래함 - 고객들은 나의 조직을 긍정적으로 평가함	
조절변수	성과측정	4	- 결과 중심의 성과측정이 이루어짐 - 성과측정이 주기적으로 이루어짐 - 성과측정 결과가 잘 환류됨 - 성과측정을 위한 제도가 수립되어 있음	Cavalluzzo & Ittner(2004), Van de Walle & Bouckaert(2003)

IV. 분석결과 및 논의

1. 변수의 신뢰성 및 타당성 검증

본 논문에서는 요인분석(Factor Analysis)과 신뢰도분석(Cronbach's α)을 통해 측정도구

의 타당성 및 신뢰성을 검증하였다. 요인모형을 추정하기 위해서는 주성분분석(Principal Components Analysis)을 하였고, 고유값(Eigen-value)은 1이상인 요인만을 추출하는 Kaiser의 기준을 적용하였다²⁾. 요인분석 및 신뢰도 분석결과 신뢰도는 0.8이상으로 통계적 유의미성을 담보하는 것으로 분석되어졌다. 선행연구와 같이 성과측정의 내부성과와 외부성과로 범주 되어졌으며 종속변수에 있어서는 법적, 행정적, 정치적 책임성과 전문가적 책임성 두 범주로 구분되어 졌다³⁾. 이는 Romzek과 Dubnick(1987, 1998)의 연구가 책임성을 법적·관료적·정치적·전문가적 책임성의 네 가지 하위 차원으로 구성된 개념이라는 주장과 상이한 결과이다. 분석결과에 따르면 본 연구의 표본인 서울시 공무원들이 인식하는 책임성은 기존의 문헌에서 제시하는 네 가지 차원으로 구성된 개념이라기보다 법적·행정적·정치적 가치를 바탕으로 인식하는 책임성은 하나의 개념으로 인식된다고 볼 수 있다⁴⁾. 그러나 전문가적 책임성은 법적·행정적·정치적 책임성과는 구별되는 개념으로 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 책임성에 있어 서울시 공무원들은 업무를 수행함에 있어 직업적인 전문성을 바탕으로 인식하는 책임성과 업무에 관련된 법적·행정적·정치적 가치를 기초로 하는 책임성과는 구별하여 인식하는 것으로 이해될 수 있다. 본 연구의 분석에서 활용하는 데이터는 동일한 시점에서 이루어진 설문 을 통하여 변수가 측정되었으므로 동일방법편의(Common Source Bias) 문제의 발생여지가 있다고 할 수 있다. 따라서 Harman's 단일요인 검증(Harman's Single-Factor Analysis)을 실시하여 검증하였다. 분석결과 하나의 요인이 전체 분산의 23.248%를 설명하고 있는 것으로 나타나고 있으므로 동일방법편의의 문제가 연구의 결과를 저해할 만한 수준은 아닌 것으로 판단되었다(Podsakoff et al., 2003).⁵⁾

2) 가장 보편적으로 요인적재량의 기준을 엄격하게 사용하는 경우 일반적으로 ± 0.50 이상은 되어야 한다고 주장하고 있다.

3) 또한 측정변수에 대한 신뢰도는 Cronbach α 값을 기준으로 기준값 0.6 이상으로 나타난 요인을 신뢰성이 확보된 것으로 보고 분석에 활용하였다.

4) 정치적 책임성과 관련한 지방의회 의원 위주의 업무수행과 관련한 항목에 대한 요인적재치가 0.5미만으로 본 연구에서는 해당 문항을 제외하고 연구를 진행하였다.

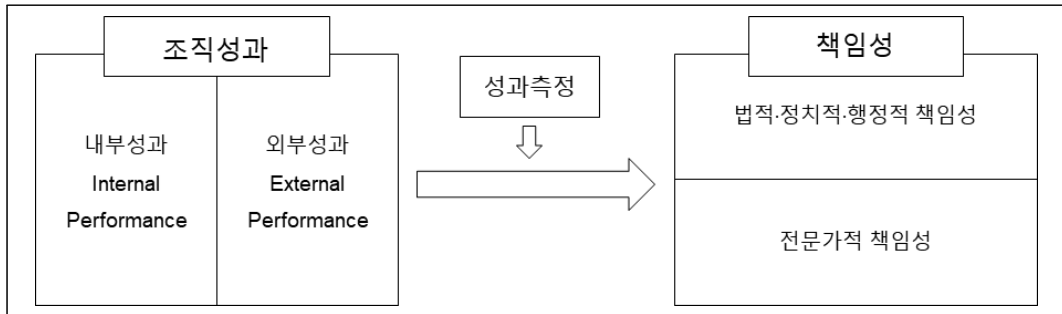
5) Harman's 단일요인 검증(Single Factor Analysis) 결과 최초 하나의 요인이 전체 변수들의 분산 중 23.25%를 차지해 일반적인 기준인 50%미만을 충족시켰다고 할 수 있다. 이는 George & Pandey (2017) 연구에서 주장하고 있듯이 본 연구에서 사용하는 변수의 동일방법편의의 수준이 높지 않다는 것을 보여주고 있다고 할 수 있다.

〈표 5〉 변수의 신뢰성 및 타당성 분석결과

구분	법적·정치적· 행정적 책임성	외부성과	내부성과	성과측정	전문가적 책임성
직속상관의 지시나 명령위주로 업무수행	.838	.044	.195	.040	.183
기관의 지시위주로 업무수행	.829	.043	.241	.012	.195
공표된 운영절차위주로 업무수행	.825	.185	-.021	-.042	.039
설정된 산출기준위주로 업무수행	.813	.242	-.035	-.025	.076
제시된 성과지표위주로 업무수행	.763	.128	.173	.003	.085
선출직 기관장 위주의 업무수행	.720	.047	.323	.020	.202
나의 성과는 고객에게 유익한 결과를 초래함	.132	.879	.236	-.007	.096
고객들은 나의 조직을 긍정적으로 평가함	.230	.829	.153	.016	.103
지난 2년간 나의 성과는 증가하였음	.154	.789	.289	-.044	.093
나의 조직은 평가를 공정하게 함	.240	.193	.805	.017	.125
성과에 대한 평가를 하는 방법이 있음	.137	.204	.792	-.032	.095
나의 조직은 나의 지식과 기술을 잘 활용하여 보다 효율적인 방법을 모색함	.151	.301	.783	-.022	.124
성과측정을 위한 제도가 수립되어 있음	.003	.056	-.128	.737	.088
결과 중심의 성과측정이 이루어짐	.020	-.094	.040	.701	-.066
성과측정 결과가 잘 환류됨	-.127	.114	-.105	.582	.036
성과측정이 주기적으로 이루어짐	.134	-.133	.231	.574	-.089
시민들 위주의 업무수행	.230	.151	.083	.016	.864
전문가로서의 행동규범이나 가치를 중심으로 업무수행	.269	.106	.232	-.039	.821
고유값(Eigen-value)	4.185	2.443	2.427	1.714	1.638
설명비율(%)	23.248	13.570	13.483	9.519	9.102
신뢰도	0.904	0.876	0.836	0.735	0.799
Kaiser-Meyer-Olkin측도			0.859		
Bartlett의 구형성 검정	χ^2	3052.401			
	df	153			
	p-value	0.000			

변수의 신뢰성 및 타당성 분석결과 종속변수로 설정한 책임성이 4개의 범주에서 2개의 범주로 구성되어 연구모형을 이에 맞게 수정하였다.

〈그림 3〉 수정 연구모형



2. 기술통계 및 상관관계 분석

1) 기술통계

범주화된 변수의 기술통계 분석결과 외부성과가 평균값 3.597(0.776), 법적·행정적·정치적 책임성이 평균값 3.527(0.737), 성과측정이 평균값 3.392(0.727), 내부성과가 평균값 3.153(0.089), 전문가적 책임성이 평균값 2.768(0.784) 순으로 나타났다.

〈표 6〉 기술통계

구분	n	Min	Max	M	SD
성과측정	358	1.00	5.00	3.392	0.727
법적·행정적·정치적 책임성	356	1.00	5.00	3.527	0.737
전문가적 책임성	354	1.00	5.00	2.768	0.784
내부성과	355	1.00	5.00	3.153	0.089
외부성과	357	1.00	5.00	3.597	0.776

2) 상관관계분석

변수들 간의 관계를 살펴보기 위해 상관관계분석을 실시하였다. 분석 결과 설정한 독립변수, 종속변수 및 조절변수 간의 상관관계를 살펴보면 아래 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 상관관계 분석결과

구분	성별	최종 학력	근무 기간	내부 성과	외부 성과	법적·행정적· 정치적 책임성	전문가적 책임성
성별	1						
최종학력	-.029	1					
근무기간	.072	.119*	1				
내부성과	.031	-.098	-.187**	1			
외부성과	.081	.024	.022	.507**	1		
법적·행정적· 정치적 책임성	.296**	.063	.157**	.419**	.380**	1	
전문가적 책임성	.061	.074	.191**	.361**	.329**	.465	1
성과측정	-.038	.113*	-.088	-.010	-.035	-.001	-.032

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

3. 성과관리의 조절효과

본 연구에서는 조절효과를 분석하기 위해 위계적회귀분석을 시행하였으며, 변수간의 다중공선성을 줄이기 위해서 평균중심화(Mean-Centering)하여 분석을 시행하였다.⁶⁾ 그 결과 각 모형별로 모든 변수에 있어서 다중공선성의 기준인 4.0 미만으로 나타났으며 최소 1.010에서 최대 1.529로 분석되었다(Hair, Black, Babin, & Anderson, 2010).

1) 법적·행정적·정치적 책임성

조직성과가 법적·행정적·정치적 책임성에 미치는 영향에 관해 성과측정의 조절효과를 분석한 결과는 아래의 〈표 8〉과 같다. 모형 1($F = 14.148$, $R^2 = 0.104$)의 경우 통제변수인 성별, 학력 및 재직기간의 영향을 분석한 결과 성별과 재직기간이 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 독립변수인 조직 내부성과, 외부성과와 모형 1에서의 통제변수를 포함한 연구 모형 2($F = 34.386$, $R^2 = 0.330$)에서는 독립변수인 조직 내부성과와 외부성과 모두 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었으며, 모형에 대한 설명력은 33.0%이며 모형 설명력에 대한 변화량($\Delta F = 20.238$, $\Delta R^2 = 0.226$)에 있어서도 유의미한 것으로 분석되었다. 마지막

⁶⁾ 조절효과 분석 시 변수간의 다중공선성을 줄이기 위해 평균중심화(mean-centering) 또는 표준화(standardize)를 해야 하며, 이 가운데 일반적으로 평균중심화(mean-centering)를 많이 사용한다(배병렬, 2015)

으로 성과측정에 대한 조절효과를 보기 위한 모형 3($F = 22.225$, $R^2 = 0.334$)에서는 독립변수로 설정한 조직 내부성과, 외부성과 및 내부성과와 성과측정의 상호작용변수가 법적·행정적·정치적 책임성에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 조직 내부성과와 성과측정 상호작용변수가 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되어 성과측정이 독립변수인 내부성과와 법적·행정적·정치적 책임성 사이에 조절효과가 있다는 것을 보여주고 있다.

〈표 8〉 법적, 행정적, 정치적 책임성 모형

	모형1			모형2			모형3		
	비표준화 계수 (B)	표준 오차	t-value	비표준화 계수 (B)	표준 오차	t-value	비표준화 계수 (B)	표준 오차	t-value
성별	-.440**	.075	-5.851	-.398***	.065	-6.102	-.405***	.065	-6.209
학력	-.059	.061	-.971	-.091*	.053	-1.721	-.087	.053	-1.636
재직기간	-.054**	.025	-2.137	-.089***	.022	-3.967	-.092***	.023	-4.103
내부성과				.345***	.048	7.155	.344***	.048	7.132
외부성과				.145***	.050	2.909	.153***	.050	3.070
성과측정							-.040	.046	-.869
내부성과×성과측정							.130***	.063	2.068
외부성과×성과측정							-.070	.065	-1.068
Adjusted R^2	0.104			0.330***			0.334*		
F-value	14.148			34.386			22.225		

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

2) 전문가적 책임성

전문가적 책임성에 미치는 영향에 관해 성과측정의 조절효과를 분석한 결과는 아래의 〈표 9〉와 같다. 모형 1($F = 4.249$, $R^2 = 0.028$)의 경우 통제변수인 성별, 학력 및 재직기간의 영향을 분석한 결과 재직기간만 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 독립변수인 내부성과, 외부성과와 모형 1에서의 통제변수를 포함한 연구 모형 2($F = 19.401$, $R^2 = 0.215$)에서는 법적·행정적·정치적 책임성과 같이 독립변수인 내부성과와 외부성과 모두 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었으며, 모형에 대한 설명력은 21.5%이며 모형 설명력에 대한 변화량에 있어서도 유의미한 것으로 분석되었다. 마지막으로 성과측정에 대한 조절효과를 보기 위한 모형 3($F = 12.246$, $R^2 = 0.211$)에서

는 독립변수로 설정한 내부성과, 외부성과 및 상호작용변수에 대한 회귀분석 결과 모형 변화에 대한 설명력이 유의미하지 않을 것으로 분석되었으며 상호작용 변수들도 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 내부성과, 외부성과와 전문가적 책임성간의 관계에 있어서 성과측정의 조절효과가 없다고 할 수 있다.

〈표 9〉 전문가적 책임성 모형

	모형1			모형2			모형3		
	비표준화 계수 (B)	표준 오차	t-value	비표준화 계수 (B)	표준 오차	t-value	비표준화 계수 (B)	표준 오차	t-value
성별	-.070	.085	-0.827	-.037	.076	-.484	-.043	.077	-.556
학력	-.065	.068	-.953	-.093	.061	-1.512	-.094	.062	-1.517
재직기간	-.089 ^{***}	.028	-3.123	-.120 ^{***}	.026	-4.589	-.121 ^{***}	.026	-4.577
내부성과				.320 ^{***}	.056	5.687	.321 ^{***}	.057	5.679
외부성과				.170 ^{***}	.059	2.905	.176 ^{***}	.059	2.972
성과측정							.007	.053	.125
내부성과×성과측정							.083	.073	1.134
외부성과×성과측정							-.014	.079	-.178
Adjusted R ²	0.028			0.215 ^{***}			0.211		
F-value	4.249			19.401			12.246		

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

3) 분석결과에 대한 논의

조직성과와 책임성간의 관계에 대한 분석결과를 살펴보면 책임성의 두 가지 차원에 대해 내부성과 및 외부성과 모두 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 선행연구에서 언급하고 있는 주장하고 있는 조직성과의 수준에 기초하여 나타나는 최종 결과가 책임성이라는 것과 같은 결과라고 할 수 있다(이석환 2013; Dunn, 2001; Dwivedi, 1985; Harmon, 1995). 또한 내부에서의 성과와 대외적으로 표출되는 성과에 모두 책임성 향상에 중요한 요인이라고 할 수 있다.

성과측정의 조절효과와 관련해서는 성과측정이 조직 내부성과가 서울시 기초자치단체 공무원이 인식하는 법적·행정적·정치적 책임성에 미치는 영향을 보다 상승시키고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이는 조직의 내부성과가 법적·행정적·정치적 책임성에 긍정적인 영향

을 미치지만, 효과적인 성과측정은 서울시 공무원의 법적·행정적·정치적 책임성에 대한 인식을 보다 향상시킬 수 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 결과는 선행연구에서도 알 수 있듯이 공무원이 인식하는 책임성의 수준은 성과측정 지표 및 정확성 등에 따라 결정된다고 주장하는 바와 동일하다고 할 수 있다(송석휘, 2009; Behn, 2003; Tilbury, 2006). 효과적인 성과측정 위해서는 조직의 역량, 측정지표의 타당성, 정당성, 기능성, 목표 및 업무반영도, 성과지표에 대한 이해 및 학습기회 제공, 성과관리를 위한 여건 조성, 성과평가결과의 활용 등이 중요하다(Berman & Wang, 2000; Cavalluzzo & Ittner, 2004; Poister & Streib 1999; Streib & Poister, 1999; Van de Walle & Bouckaert, 2003). 지속적으로 성과측정과 관련해서 문제가 제기되고 있는 측정결과를 활용하지 않는다는 인식을 불식시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 앞서 언급한 효과적인 성과측정을 위한 요소들을 고려한 성과측정이 이루어질 필요가 있다.

V. 결론

본 논문은 목적은 조직성고가 책임성에 어떠한 영향을 미치는지와 성과측정의 조절효과에 대해서 실증분석하여 지방자치단체의 책임성 향상 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해서 조직성고인 독립변수는 내부성과(Internal Performance)와 외부성과(External Performance)로 구분하였으며, 조절변수는 성과측정으로 설정하였다. 마지막으로 본 논문의 종속변수는 공공부문의 책임성으로 Romzek과 Dubnick(1987)의 연구에 기초하여 법적 책임성, 행정적 책임성, 정치적 책임성, 전문가적 책임성의 4가지 차원으로 구성된 개념으로 설정하였다. 그러나 요인분석의 결과에서 나타났듯이 서울시의 공무원들은 법적 책임성, 행정적 책임성, 정치적 책임성, 전문가적 책임성을 상호 배타적인 개념으로 인식하고 있지 않은 것으로 나타났다. 요인분석의 결과는 서울시 공무원들은 책임성이 법적·행정적·정치적 책임성과 전문가적 책임성으로 구분하여 인식하고 있다는 것을 보여주고 있다고 할 수 있다. 이는 Romzek과 Dubnick(1994)의 연구가 제시하는 바와 같이 책임성이 4가지 차원으로 구분되지 않을 수 있다는 것을 실증적으로 보여주고 있으며, 우리나라의 관료제를 대상으로 한 기존의 연구(송석휘, 2009)와도 다른 결과를 보여주고 있다.

분석결과를 살펴보면 독립변수로 설정한 내부성과와 외부성과 모두 종속변수로 설정한 법적·행정적·정치적 책임성과 전문가적 책임성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 성과측정의 조절효과와 관련해서는 내부성과와 성과측정의 상호작용 변수가 법적·행정

적·정치적 책임성에 유의미한 것으로 분석되었다.

따라서 본 논문의 분석결과를 바탕으로 정책적 함의 및 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 조직성과(내부성과, 외부성과)가 책임성(법적·행정적·정치적 책임성, 전문가적 책임성)에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있어 내부의 성과와 대외적인 성과가 책임성 향상에 중요한 요인이라고 할 수 있다. 따라서 책임성의 인식을 향상하는데 있어서 내·외부 조직성과 향상이 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 조직의 내·외부 성과향상을 위해서는 효율성, 효과성, 공정성에 대한 지속적인 관리가 이루어질 필요가 있다. 내부성과 향상을 위해서는 서비스에 대한 효율적이고 효과적인 관리를 위해 업무 프로세스에 대한 효율성 및 조직 관리 체계에 있어서의 공정성 및 형평성을 향상할 필요가 있다. 외부성과 향상을 위해서는 고객들의 요구에 기반한 서비스를 발굴하고 제공할 필요가 있다.

둘째, 조직성과와 책임성간의 관계에 있어서 성과측정의 조절효과를 분석한 결과 법적·행정적·정치적 책임성에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타나고 있어 성과측정이 조절효과를 하고 있다. 이는 조직의 내부 성과가 법적·행정적·정치적 책임성에 미치는 긍정적인 영향이 성과측정을 통하여 더욱 향상될 수 있다는 것으로 분석된다. 따라서 효과적인 성과측정이 이루어질 필요가 있으며, 측정된 결과에 대해서도 적극적으로 활용할 필요가 있다. 즉, 성과측정 및 평가를 형식적으로 하는 것이 아닌 성과측정의 궁극적인 목적인 생산된 정보나 자료의 활용(Performance Information Use)을 할 필요가 있다. 또한 책임성을 향상하기 위해서는 보다 성과를 측정함에 있어서 결과중심의 측정이 필요하다고 할 수 있다. 결과중심의 성과는 장기적인 관점에서의 성과를 의미하는 것으로 단기적인 성과 보다는 장기적인 관점에서의 성과에 대한 측정이 필요하다. 또한 성과를 측정하는 과정에서 공정하고 성과 측정을 통해 수집한 정보에 대해서도 잘 환류되어질 필요가 있다.

향후 연구에서는 책임성의 구성 차원에 대한 연구가 필요할 것이다. 본 연구의 분석결과에서 나타났듯이 우리나라 지방자치단체의 공무원들에게는 책임성이 기존 문헌에서 제시된 이론적 구성과는 상이한 인식구조를 가지고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이를 정확하게 검증하기 위하여 우리나라 관료제 맥락에서의 책임성에 대한 이론적 연구와 더불어 이를 바탕으로 한 우리나라 공공조직과 공무원의 책임성 측정도구 개발과 실증적 검증이 필요하리라 생각된다. 또한 성과측정뿐만 아니라 목표설정 및 성과정보 제공 등을 포함하는 성과관리제도가 책임성에 어떠한 영향을 미치는지 연구할 필요가 있다.

하지만 본 연구의 경우 서울시 4개(종로구, 양천구, 구로구, 금천구) 기초자치단체만을 대상으로 하여 일반화하는데 제한점이 있다. 따라서 향후 연구에서는 일반화를 위해 범위를 확장하여 연구를 진행할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강황선·권용수. (2004). 조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고방안: 성과평가 체제의 제도적 요인을 중심으로. 「한국행정논집」, 16(4): 789-811.
- 강혜련·양희동. (2003). 공유멘탈모델의 선행요인 및 팀 효과성에 미치는 영향. 「한국심리학회지」, 16(2): 93-120.
- 고경훈·박해육. (2005). 지방자치단체 성과관리시스템 구축에 관한 연구: Balanced Scorecard를 중심으로. 「지방행정연구」, 19(3): 185-212.
- 고광환·송렬. (2004). 지식공유가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「전문경영인연구」, 7(2): 1-20.
- 구본장·강준의·김인동. (2004). BSC에 의한 성과 평가제도의 인식정도가 조직성과에 미치는 영향. 「창업정보학회지」, 7(3): 15-43.
- 국경복·목진휴·이석환. (2007). 공공부문 성과관리제도의 수용성과 효과성 인식에 관한 경험적 연구-국가보훈처의 사례를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 17(3): 31-53.
- 김성수. (2006). 지방정부의 시장지향성과 조직성과의 관계성, 그리고 조절변수에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 18(4): 51-70.
- 김시영·김규덕. (1996). 지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고. 「한국지방자치학회보」, 8(3): 121-147.
- 김연성·유홍성·김순철. (2015). 성과관리의 수용성 제고 방안 : 공기업사례를 중심으로. 「한국경영과학학회지」, 40(1): 185-198.
- 김중수. (2012). 근무성적평정 결과의 공개가 조직구성원 성과에 미치는 영향. 「한국인사행정학회보」, 11(1): 63-85.
- 김준섭·정재훈. (2004). 인적자원관리의 효과성이 지식경의 성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구. 「산업경제연구」, 17(3): 805-824.
- 김태룡·안희정. (2007). 성과평가에 대한 연구경향: 성과평가지표를 중심으로. 「한국행정논집」, 19(4): 1097-1118.
- 김한창·황성원. (2008). 성과관리제도의 수용성 제고요인에 관한 연구: 노무현 정부의 중앙부처를 중심으로. 「정부학연구」, 14(2): 5-48.
- 김흥희. (2003). 학교자치운영제도를 통한 단위학교의 책임성 확보. 「2003년 한국행정학회 동계학술대회 논문집」.
- 도운섭. (2005). 조직문화와 조직효과성과의 관계에 대한 연구경향 분석. 「행정논총」, 43(3).
- 송상호·심재섭. (2005). 정보화 수준요인을 활용한 지식경준비도 적용이 조직성과와 E-Biz 성과에

- 미치는 영향에 관한 연구. 「지식연구」, 3(2): 239-268.
- 송석휘. (2009). 성과측정이 공공부문 종사자의 책임성에 미치는 영향분석. 「한국인사행정학회보」, 8(3): 1-26.
- 엄석진. (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 「한국행정학보」, 43(4): 19-45.
- 유재원. (2004). 성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립: 영국 Best Value의 교훈. 「2004년 한국행정학회 동계학술대회 논문집」.
- 오성호·권경득. (2005). 지방정부의 인사공정성 강화 방안에 관한 연구. 「춘계학술대회논문집」, 283-298.
- 오현규·문상호·박성민. (2014). 한국 공공기관 내 대인신뢰와 조직신뢰의 영향력에 관한 연구: 조직 내 책임성의 매개효과를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 13(2): 377-406.
- 왕태규·조성한·주영중. (2018). 공무원의 역량, 동기, 기회가 조직성과에 미치는 영향: 공공봉사동기의 조절효과를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(2): 83-113.
- 이석환. (2013). 공공부문 성과측정과 대시민 책임성에 관한 연계성 고찰. 「한국자치행정학보」, 27(4): 57-75.
- 주효진·장봉진. (2016). 성과관리제도의 운영요인과 조직신뢰간의 경험적 연구: 조직문화(관계문화와 과업문화)의 조절효과를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 15(2): 237-259.
- 최승범. (2002). 한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성. 「한국행정학보」, 36(1): 173-192.
- 하상근. (2005). 정책집행의 불응요인에 관한 연구 - 공공기관에서의 성과급 제도를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(4): 1-27.
- 한상일. (2009). 한국공공기관의 지배구조와 공공성: 민주적 책임성을 중심으로. 「2009년 한국행정학회 동계학술대회 논문집」.
- 한승주. (2013). 공무원의 주관적 책임성: 지방자치단체 중하위직 공무원의 경험을 통한 탐색. 「한국행정학보」, 47(1): 25-45.
- 현승현·이병기·김건위. (2016). 지방자치단체 성과관리 정보시스템에 대한 공무원의 수용성 분석: TAM(Technology Acceptance Model)모형을 적용하여. 「한국지역정보학회지」, 19(1): 113-138.
- Ammons, D. N. (2002). Performance measurement and managerial thinking. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 344-347.
- Bardach, E., & Lesser, C. (1996). Accountability in human services collaboratives: For what? And to whom? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2), 197-224.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Berman, E. (2002). How useful is performance measurement. *Public Performance &*

- Management Review, 25(4): 348-351.
- Berman, E., & Wang, X. (2000). Performance measurement in US counties: Capacity for reform. *Public Administration Review*, 60(5), 409-420.
- Boschken, L. H. (1994). Organizational performance and multiple constituencies. *Public Administration Review*, 54(3): 308-312.
- Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2002). Performance measurement and management - The Achilles' Heel in administrative modernization. *Public Performance & Management Review*, 25(4): 359-362.
- Boven, M. (2005). Public Accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 182-208). New York, Oxford University Press.
- 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): 685-711.
- 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.
- Cavalluzzo, S. K., & Ittner, D. C. (2004). Implementing performance measurement innovations: Evidence from government. *Accounting, Organizations and Society* 29: 243-267.
- Cendon, A. B. (1999). Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments. In M. Kelly (Ed.), *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities* (pp. 22-61). Maastricht, Netherlands.
- Chan, H. S. & Gao, J. (2009). Putting the Cart before the Horse: Accountability or Performance?. *The Australian Journal of Public Administration*, 68(S1): S51-S61.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 529-557.
- Dubnick, M. J. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanism. *Public Performance & Management Review*, 28(3): 376-417.
- Dubnick, M. J. & Frederickson, H. G. (2011). Public accountability: Performance measurement, the extended state, and the search for trust. *Kettering*

- Foundation and National Academy of Public Administration: Kettering Foundation.
- Dubnick, M. J., & Frederickson, H. G. (2010). *Accountable Agents: Federal Performance Measurement and Third-Party Government*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(s1), i143-i159.
- Dunn, D. D., & Legge Jr, J. S. (2001). US local government managers and the complexity of responsibility and accountability in democratic governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1): 73-88.
- Dwivedi, O. P. (1985). Ethics and values of public responsibility and accountability. *International Review of Administrative Sciences*, 51(1): 61-66.
- George, B., & Pandey, S. K. (2017). We know the Yin—But where is the Yang? Toward a balanced approach on common source bias in public administration scholarship. *Review of Public Personnel Administration*, 37(2): 245-270.
- Halachmi, A. (2002). Performance measurement, accountability, and improved performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370-374.
- Halligan, J. (2007). Accountability in Australia: control, paradox, and complexity. *Public Administration Quarterly*, 31(4): 430-452.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2010). *Multivariate Data Analysis*, 7th Edition. London, UK: Pearson.
- Harmon, M. M. (1995). *Responsibility As Paradox*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-based performance management in the public sector: Implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review*, 62(6): 712-725.
- Hood, C., & Peters, B. G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-282.
- Joyce, P. G. (1993). Using performance measures for federal budgeting: Proposals and prospects. *Public Budgeting & Finance*, 13(4): 3-17.
- Jreisat, J. E. (1997). *Public Organization Management: The Development of Theory and Process*. Westport: Greenwood Publishing Group Inc.
- Kearns, K. P. (1994). The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework. *Public Administration Review*, 54(2): 185-192.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for accountability: Preserving the public trust in public*

- and nonprofit organizations. Jossey-Bass Publishers.
- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W. (1996). Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public administration review*, 348-358.
- Kroll, A. (2015). Explaining the use of performance information by public managers: A planned-behavior approach. *The American Review of Public Administration*, 45(2), 201-215.
- Micheli, P., & Pavlov, A. (Forthcoming). What is performance measurement for? Multiple uses of performance information within organizations. *Public Administration*. doi.org/10.1111/padm.12382.
- 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., & Pandey, S. K. (2010). The big question for performance management: Why do managers use performance information?. *Journal of public administration research and theory*, 20(4), 849-866.
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART. *Public administration review*, 72(4), 592-602.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78(3): 555-573.
- Ogawa, R. T., & Collom, E. (2000). Using performance indicators to hold schools accountable: Implicit assumptions and inherent tensions. *Peabody Journal of Education*, 75(4), 200-215.
- Page, S. (2004). Measuring accountability for results in interagency collaboratives. *Public Administration Review*, 64(5): 591-606.
- Perrin, B. (1998). Effective use and misuse of performance measurement. *American Journal of Evaluation*, 19(3): 367-379.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J. Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: a critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5): 879-903.
- Poister, H. T., & Streib, G. (1999). Performance measurement in Municipal government: Assessing the State of the practice. *Public Administration Review*, 59(4): 325-335.

- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*, 5th edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Raudla, R. (2012). The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: Is Estonia any different?. *Public Administration*, 90(4), 1000-1015.
- Roger, S. (1990). *Performance Management in Local Government*. London: Longman
- 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.
- 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. Shafritz(Ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration Volume 1*, (pp. 6-11). Boulder: Westview Press, 1998.
- 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.
- Selden, S. C., & Sowa, J. E. (2004). Testing a multi-dimensional model of organizational performance: Prospects and problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 395-416.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2): 219-237.
- Szilagyi Jr., A. D., & Wallace Jr, M. J. (1990). *Organizational Behavior and Performance*(5th). New York: Harpercollins Publishers.
- Tan, H., & Kao, A. (1999). Accountability effects on auditor's performance: The influence of knowledge, problem-solving ability, and task complexity. *Journal of Accounting Research*, 37(1): 209-223.
- Tilbury, C. (2006). Accountability via performance measurement: The case of child protection services. *Australian journal of public administration*, 65(3), 48-61.
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: The problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8): 891-913.
- Wang, X. (2002). Assessing performance measurement impact: A study of US local governments. *Public Performance & Management Review*, 26(1), 26-43.

- Yang, K. (2011). The Sisyphean Fate of Government-Wide Performance Accountability Reforms: Federal Performance Management Efforts and Employees' Daily Work, 2002-2008. *Public Performance & Management Review*, 35(1), 149-176
- Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance-trust link: Implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126.

장 봉 진: 국민대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 가톨릭관동대학교 연구교수이면서 생활건강연구소 책임연구원으로 재직 중이다. 주요관심분야는 성과관리, 성과평가, 조직진단이다. 최근 논문으로는 '지방자치단체장의 리더십 조절효과가 조직 및 개인성과에 미치는 영향에 관한 연구(2018)', '제도변화에 따른 재정조정제도의 형평화 효과분석(2018)', "Fulfilling the Promises: The Impacts of Employment Relationship on Turnover Intention(2017)" 외 다수의 논문이 있다. jangbj@cku.ac.kr

왕 태 규: 미국 플로리다주립대학교(Florida State University)에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 가톨릭관동대학교에서 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심영역은 인적자원관리, 조직 및 성과관리, 조직혁신 등이며, 최근 논문으로는 "Shedding New Light on Strategic Human Resource Management: The Impact of Human Resource Management Practices and Human Resources on the Perception of Federal Agency Mission Accomplishment" (2017), "공무원의 역량, 동기, 기회가 조직성과에 미치는 영향: 공공봉사동기의 조절효과를 중심으로" (2018), "Do Good Workplace Relationships Encourage Employee Whistle-Blowing?" (2018) 등이 있다. tkwang@cku.ac.kr

박 상 철: 미국 플로리다 주립대학교에서 박사학위를 취득하고 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요관심분야로는 도시행정, 거버넌스, 성과관리, 국제개발협력이다. scpark@ynu.ac.kr

