

성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석

An Empirical Study on the Influential Factors of the Utilization of Performance Information in Local Government

박해육* · 장혜윤** · 최정우***

Park, Hae-Yug · Jang, Hye-Yoon · Choi, Jung-Woo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 연구설계
- IV. 실증분석 결과
- V. 결론

성과정보의 활용은 다양한 정보 제공을 통해 기존 정책의 문제점 개선과 새로운 정책추진에 내재된 위험요인을 감소시킨다. 또한 조직관리 측면에서 성과정보의 활용은 조직의 비효율을 유발하는 문제점을 해결하는데 크게 기여할 수 있다. 따라서 성과정보의 활용은 성과관리가 지향하는 조직의 효율성과 효과성의 향상에 필수적인 요소이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체의 성과관리 과정에서 도출되는 다양한 성과정보 중 성과평가 결과의 활용에 미치는 영향요인을 분석하고, 이를 토대로 정책적 함의를 제시하고자 한다.

이를 위해 성과정보 활용의 영향요인을 제도적 요인, 조직환경적 요인, 개인적 요인으로 구분하여 이들이 성과정보의 활용에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 각 요인들은 성과정보의 활용에 영향을 미치나 정책, 조직운영, 인사, 예산, 보수 등 성과정보 활용 분야마다 각 요인들의 영향력이 다르게 나타났다. 한편 동일한 분야라고 하더라도 지방자치단체의 유형에 따라 그 결과는 일부 상이한 것으로 분석되었다. 이는 성과정보가 활용되는 분야에 따라 조직구성원의 성과정보 활용에 대한 인식이 다르며, 주로 활용되는 성

* 한국지방행정연구원 연구위원(주저자)

** 고려대학교 일반대학원 행정학과 박사수료(공동저자)

*** 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정(공동저자)

논문 접수일: 2013. 8. 19, 심사기간(1,2차): 2013. 8. 19 ~ 2013. 9. 23, 게재확정일: 2013. 9. 23

과정정보의 특성이 상이하기 때문에 나타난 결과로 설명할 수 있다. 또한 조직문화는 지방자치단체의 유형에 따라 성과정보 활용에 대한 영향력의 차이를 보이고 있다. 그리고 평가결과 활용의 강제성은 가장 많은 분야에서 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었다.

□ 주제어: 성과관리, 성과평가, 성과정보, 영향요인

The utilization of the performance information in organizational performance management possibly helps correct existing policy problems and reduce the inherent risk factor when implementing new policy. The making use of performance information also contributes to solving the problem causing the inefficiency of organizational management. Therefore, design how to well put to use of the performance information is an essential pre-requisite condition for achieving the organizational efficiency and effectiveness targeted by performance management. Within this context, this study aims at both analyzing the influential factors that affect the use of the results of performance evaluation derived from the due process of local government's performance management and proposing the policy implications.

For that purpose, the paper categorized the influential factors in the usage of performance information into the institutional, organizational environment and personal factors. According to the analytical findings of the article, each factor classified affects all the utilization of performance information, but it reveals that the degree of the influence was varied in terms of policy, organizational management, personnel, budget, performance pay and etc. Meanwhile, the result partially differs from the types of municipalities even when it comes to applying those factors to the same area.

The results can be explained by the fact that the organizational members' perception was different according to the usage areas of performance information and, all the more, characteristics of used performance information divulged various natures. Also, the organizational culture embedded in diverse types of municipality influenced variation gap in making use of performance information. At the final stage, the analysis is concluding that mandate usage of evaluation results shows a positive effect to utilizing the performance information in a variety of areas.

□ Keywords: performance management, performance evaluation, performance information, influential factors

I. 서론

행정환경의 변화로 주민에 대한 투명성과 책임성을 중요시하게 되면서 지방자치단체는 행정운영의 효율성과 효과성 제고를 비롯하여 성과 향상에 대해 많은 관심을 가지게 되었다. 특히, 2006년에 제정된 「정부업무평가기본법」(법률 제8050호, 2006.10.04.)은 지방자치단체로 하여금 성과관리체계 구축을 통해 효율성, 효과성 그리고 책임성을 강화할 수 있는 제도적 기반을 제공하였다. 이에 따라 지방자치단체들은 목표관리제, 자체평가, Balanced Scorecard(이하 BSC) 등 다양한 성과관리제도를 도입·운영하게 되었다. 그러나 다양한 성과관리제도의 도입·운영을 통하여 도출된 다양한 성과정보들이 환류되어 지방자치단체의 정책 및 사업 추진과 조직, 인사, 예산 등 조직운영 전반에 활용되고 있는지에 대한 관심은 성과관리의 도입과 운영에 대한 관심에 비해 상대적으로 미흡한 실정이다. 실제로 성과관리를 적극적으로 도입·운영하려는 노력과는 대조적으로 성과평가를 통한 평가결과의 환류는 제대로 이루어지지 못하고 있다(김진숙, 2011:1; 오철호, 2011:2). 그리고 성과평가를 통해 도출된 평가결과가 활용될 수 있도록 제도적 보장이 이루어지고 있으나 평가결과의 활용도는 높지 않은 실정이다(강영철, 2008:249).

성과관리는 “조직이 수행하는 업무의 성과를 평가하여 성과정보를 창출해서 경영관리의 자료로 활용하는 것”(이윤식, 2007:4)을 의미한다. 성과관리를 통해 성과를 향상시키기 위해서는 성과관리를 구성하는 ‘성과계획수립, 성과측정 및 평가, 성과정보 활용’의 각 단계가 유기적으로 연계되어야 한다. 특히, 성과관리를 통해 도출된 성과정보의 활용은 환류를 통해 후속적인 성과계획의 수립과 조직운영의 전반에 반영되는 과정으로써 성과평가를 통한 성과정보가 제대로 활용되지 못할 경우에는 성과관리는 무의미한 활동일 수밖에 없다(김형진·한인섭, 2011:131). 따라서 성과정보의 활용은 성과관리의 성과와 밀접하게 관련되어 있다.

성과정보의 활용이 중요함에도 불구하고 성과정보가 잘 활용되지 못하는 이유는 성과정보의 질적 수준, 조직구성원의 성과정보에 대한 심리적 거부, 성과정보 활용에 대한 조직문화와 제도적 요인 등에서 찾을 수 있다(Wouter Van Dooren, 2011:4). 특히, 성과정보 활용의 주체가 되는 조직구성원들은 여전히 성과관리에 대한 부정적인 인식을 지니고 있으며(강황선·권용수, 2004:790; 오철호, 2011:3), 성과평가 결과의 수용은 조직구성원의 이해에 따라 조건적으로 이루어진다(강황선·권용수, 2004:791). 따라서 성과정보의 활용이 활성화되기 위해서는 조직구성원의 성과정보 수용에 영향을 미치는 조직구성원의 개인적 특성, 조직환경적 특성, 그리고 성과정보가 도출되는 성과관리 전반의 제도적 특성에 대한 고려가 필요하다. 그러나 성과정보의 활용에 영향을 미치는 다양한 요인에 대한 연구는 그 중

요성에도 불구하고 성과관리제도의 도입과 운영에 대한 연구에 비해 상대적으로 일천한 편이다. 성과정보의 활용에 영향을 미치는 요인의 분석은 앞으로 성과정보를 적극적으로 활용하기 위한 다양한 제도적 보완에 있어 중요성을 지니며, 이는 궁극적으로 성과관리제도의 효과성 향상에도 함의를 지닌다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 성과관리 과정에서 도출되는 다양한 성과정보 중 성과평가 결과의 활용에 영향을 미치는 요인을 분석한다. 이를 위해 지방자치단체 성과관리 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 시행하고, 분석을 통해 도출된 영향요인을 토대로 성과정보 활용 방안의 모색을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 성과정보로써 성과평가 결과의 활용

성과관리(performance management)는 “조직의 목표를 달성하기 위한 일련의 활동”(Lockett, 1992; Walters, 1995; 홍형득, 2011:41 재인용)을 의미한다. 구체적으로는 조직의 목표를 전략목표와 성과목표로 세분화하여 각 성과에 대한 체계적인 측정·평가를 통해 조직의 정책이나 사업을 개선하고, 조직자원을 효율적·효과적으로 운용하는 일련의 과정이다(이세구, 2004; 이윤식, 2007:4). 성과관리는 성과관리의 대상과 목표에 대한 주요 이해당사자들 간의 합의, 성과측정, 성과정보 창출이라는 3개의 활동요소의 상호작용이 이루어져야 한다(Wholey, 2002; 이윤식, 2007:4). 특히, 차후 이루어지는 성과관리의 대상과 목표의 합의, 성과측정 등은 기존의 성과관리에서 창출된 성과정보의 환류(feedback)를 바탕으로 수행되기 때문에 성과정보의 환류와 활용수준은 성과관리가 의도한 목적을 달성하는데 큰 영향을 줄 수 있다.

성과관리를 통해 생성되는 성과정보(performance information)는 “정부가 업무수행을 위해 필요로 하는 투입 및 과정에 대한 정보를 비롯하여 업무수행의 결과로 나타나는 산출물과 효과성에 관한 정보”(원종학·금재덕, 2012:23)를 의미한다. 즉, 성과정보는 성과관리의 과정에서 활용되는 다양한 성과측정의 결과 그리고 성과평가를 통해 도출된 정책 또는 사업, 조직운영의 문제점, 우수사례 등을 비롯한 다양한 형태의 결과를 포함한다고 볼 수 있다. 한편 성과정보는 “성과관리시스템의 혈액(lifblood)”으로서의 역할을 하므로(Moynihan, 2008:6), 정형화된 정보뿐만 아니라 비정형적인(nonroutine) 성과정보의 활용도 필요하

다(Kroll, 2013). 주로 성과정보는 조직학습(learning), 조직운영이나 정책추진의 방향 설정(steering), 조직의 통제(control), 책임성(accountability) 확보 등을 위해 활용된다(Van Dooren et al., 2010:101). 조직운영과 정책추진에 있어 유용성을 지니는 이러한 성과정보는 주로 성과평가를 통해 주로 획득된다(원종학·금재덕, 2012:23).¹⁾ 따라서 성과 측정 또는 성과평가 결과를 가장 주요한 성과정보로 볼 수 있다(이윤식, 2007:5).

일반적으로 평가활용(evaluation utilization)²⁾은 “평가의 준비부터 종료 이후 조치를 포함하는 평가과정 전반을 통해 획득한 정보를 현재 시행 중이거나 향후 추진할 정책·사업의 개발과 집행을 포함한 전반적인 추진활동에 사용하는 행동”을 의미한다(Leviton & Hughes, 1981:526; 노유진, 2005:248, 강형진·한인섭, 2011:131). 이러한 평가활용의 개념을 성과관리 측면에서 구체화하면 성과평가결과의 활용은 “성과측정이나 성과평가결과를 다음 성과계획 및 활동·업무에 환류하고 반영하는 것”(이윤식, 2002; 이윤식, 2005:212 재인용; 홍형득, 2011:45)이며, “평가정보를 특정 목적 달성을 위해 사용할 목적으로 이용하는 것”(김형진·한인섭, 2011:131)을 의미한다. 성과평가결과는 기본적으로 평가의 대상이 되는 정책과 사업의 문제점, 성과를 제공하며, 이를 토대로 새로운 정책 또는 사업의 추진과 집행 중인 정책이나 사업의 개선에 활용할 수 있다. 조직운영과 관련해서는 성과평가결과는 조직운영, 인사, 보수체계 등에 반영되어 전반적인 조직운영의 효율성과 효과성을 향상시키는데 기여하며, 궁극적으로는 조직의 운영과 정책 및 사업추진과 관련된 다양한 정책행위자들의 의사결정에 활용된다.

이러한 성과평가결과의 활용은 일반적으로 <표 1>에 제시된 바와 같이 수단적 활용(instrumental use), 개념적 활용(conceptual use), 상징적 활용(symbolic use), 과정적 활용(process use), 강요적 활용(imposed use)으로 구분할 수 있다(Pelz, 1978:347-352; Beyer and Trice, 1982:598-601, Nelson et al., 1987:528; Patton, 1997:88; Weiss et al., 2005:16; 노유진·안문석, 2005: 230-231; 이봉락, 2007:5-6).³⁾ 이 중 수단적 활용은 정책이나 사업 그리고 조직운영의 개선에 대한 직접적

1) 예를 들면, 중앙인사위원회(2007)는 성과정보의 생성이 경영실적평가, 감사결과, 고객만족도, 개인에 대한 실적능력평가, 정책평가 등 다양한 평가를 통해 이루어지는 것으로 설명하고 있다.

2) 학자에 따라서는 ‘평가활용’을 ‘evaluation use’라는 용어로 사용하기도 한다. 한편, 활용(utilization)은 환류(feedback)와 개념상의 차이를 지닌다. 환류는 단순히 산출(output)이 차후 투입과정에 재투입되는 과정 자체를 의미하지만, 활용은 주어진 결과를 선택적으로 수용(acceptability)하여 환류하는 것을 의미한다(정재진, 2010:207; 김형진·한인섭, 2011:132).

3) 제시되는 평가활용의 유형은 일반적으로 정책평가에서 활용되는 개념이다. 그러나 성과관리의 구성요소인 성과평가와 정책평가는 기본적으로 전 과정이 연계되어 상호보완적인 관계에 있다(허만형, 2007; 홍형득, 2011: 44). 그러므로 정책분석 및 평가에 대한 다양한 논의는 성과관리 중 성과측

활용의 형태이며, 그 외의 활용 유형은 간접적 활용의 형태이다.

<표 1> 성과평가 결과의 활용 유형

성과정보 활용 유형	내용
수단적 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 평가결과를 정책·사업추진 및 사업개선 등 조직운영 전반에 활용하는 것임 • 조직, 인사, 보수 등 조직운영에 관한 관리개선을 위한 성과정보 활용이 수단적 활용에 포함됨
개념적 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 평가결과가 정책과 조직운영에 대한 조직구성원과 의사결정의 인식과 관념의 변화를 유발하는 것임 • 차후 유사정책의 추진이나 동일한 상황에서 조직운영의 개선방안 마련 시, 간접적인 영향을 줌
상징적 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 평가결과가 정치적 지지의 확보를 위해 활용되는 것임 • 추진하는 정책이나 사업에 대한 정당성 확보 및 조직구성원의 통제수단으로 활용됨
과정적 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 평가결과와는 무관하게 평가결과를 도출하는 과정에서 활용된 다양한 방식이 조직구성원의 관념의 변화를 야기하는 것임
강요적 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 의사결정자의 강요(imposition)를 통해 평가결과가 활용되는 형태를 의미함 • 평가결과와는 별개로 상위 조직의 요구에 맞춰 정책과 사업의 변경이 이루어지는 경우임

전술한 평가결과 활용유형과 같이 성과정보로서의 성과평가결과는 다양한 목적으로 활용될 수 있다. 하지만 이러한 유용성에도 불구하고 성과평가결과의 적극적인 활용은 아직 미흡한 실정이다(이봉락, 2007:1; 임동진, 2009a:226; 김형진·한인섭, 2011:130). 성과평가결과의 활용은 궁극적으로 평가결과 활용의 유용성에 대한 의사결정자 및 조직성원의 인식과 평가결과의 수용 여부에 따라 달라진다. 그러나 성과평가결과에 대해 조직구성원들은 심리적인 방어의를 지니며(강황선·권용수, 2004:790), 성과관리와 성과평가에 대해 부정적 인식을 지니고 있다(오철호, 2011:3). 이는 성과평가결과의 객관성과 유용성에 대한 불신, 제도에 대한 이해와 관심의 부족 등에 의해 야기될 수 있다(한인섭, 2006:246). 따라서 성과평가 결과 나아가서는 성과정보의 적극적인 활용을 위해서는 우선적으로 성과평가의 신뢰성과 타당성의 제고와 이를 통한 평가결과의 타당성과 유용성이 확보되어야 한다. 이 외에도 조직구성원 개인의 인식과 조직문화, 구성원간 의사소통, 리더십 등 조직요인의 고려가 요구되어야 한다(한인섭, 2006; 강영철, 2008:249).

성과 성과평가에 대한 제도적 기반으로 활용될 수 있다(오철호, 2011:6). 따라서 본 연구에서는 정책평가의 활용과 관련하여 논의된 유형화를 성과평가결과 활용의 유형으로 제시하였다.

2. 성과평가결과 활용의 영향요인

공공부문의 성과관리에 대한 관심이 증대되면서 우리나라도 「정부업무평가기본법」을 근간으로 성과관리제도를 도입·운영하여 조직의 효율성 및 효과성을 제고하려는 노력을 하고 있다. 이와 같은 성과관리제도의 취지는 평가결과의 환류과정에서 뚜렷이 드러난다. 다시 말해, 평가결과의 환류과정을 통해 조직의 효율성 및 성과 증진을 도모하도록 조직 및 조직구성원을 변화시키는 것이다(임동진, 2009b:226). 또한 평가결과의 환류는 평가결과의 활용과 직결되는 바, 환류의 중요성이 강조됨과 더불어 실제로 평가결과에 대한 정보를 어떻게 활용한 것인가에 대한 논의가 부각되고 있는 추세이다.

성과평가결과의 활용에 대한 논의가 보다 체계적인 이론으로 정립되기 위해서는 영향요인을 다루는 실증적 연구들이 필요하다(이봉락, 2007:2). 이에 대한 노력의 일환으로 성과평가결과 활용의 영향요인은 다양한 학자들에 의해 제시되고 있지만 일반적인 합의가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 예를 들면, Leviton and Hughes(1981)은 적실성(relevance), 적시성(timeliness), 의사소통(communication), 평가방법론의 질(methodological quality), 개인적 요인(personal factor) 등이 평가결과의 활용과 밀접한 관계를 갖고 있다고 주장한다. 또한 환류 및 활용에 영향을 미치는 요인들은 연구목적 및 범위에 따라 환경적 특성, 개인적 특성으로 분류하기도 하며(Steel et al, 2004; 임동진, 2009a), 평가 진행단계에 따라 평가 전 요인, 평가 과정 요인, 평가 후 요인으로 구분하기도 한다(김형진 외, 2011).

이처럼 기존의 연구에서 제시되는 다양한 평가결과 활용의 영향요인들은 각각 개별적이고 산발적으로 분석되는 측면이 있어 이를 체계적으로 유형화하여 구분할 필요가 있다. 대부분의 선행연구에서 제도적 요인은 성과평가결과 활용의 주요 영향요인으로 지적된다(강황선 외, 2004; 윤수재, 2005; 강영철, 2008; 김형진 외, 2011). 즉, 이들 연구에서는 평가지표의 타당성, 평가자의 능력, 평가도구 및 과정 상 합리성 등 제도상 내포된 특성들이 성과평가 결과활용에 주요 변수로 작용한다는 점을 강조한다. 한편, 성과평가 결과의 활용은 실제로 조직구성원에 의해서 이루어지고 있기 때문에 개인의 특성은 성과평가 결과의 활용에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 따라서 다수의 연구들은 평가제도에 대한 만족도, 제도 및 결과 활용의 필요성, 인센티브 제공 수준에 대한 개인의 인식이 성과평가결과의 활용에 미치는 영향을 부분적으로 검증하였다(강황선 외, 2004; 임동진, 2009a; 정재진, 2010). 이에 반해 조직 특성과 관련된 요인들은 상대적으로 미흡하게 분석된 측면이 있다. 주로 조직문화, 의사소통 등 조직 변수들 또한 활용에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며, 리더십, 조직외적 요인 등이 간헐적으로 분석되고 있다(한인섭, 2006; 강영철, 2008; 김형진 외,

2011). 종합하면, 기존 연구들에서 제시되었던 성과평가결과 활용의 영향요인들은 개인적 요인, 조직적 요인, 제도적 요인으로 구분할 수 있다.

1) 제도적 요인

성과관리제도가 내포하고 있는 특성과 제도의 산출물인 평가결과가 갖는 특성들은 성과평가 결과활용에 영향을 미친다. 즉, 평가 과정 및 결과 등 제도상 요인들이 충족되지 않을 때 성과평가결과의 활용은 제한될 수 있다. 이 때문에 평가제도의 타당성 및 신뢰성, 인센티브 제도의 존재 여부, 평가결과의 유용성 등 제도적 요인이 성과평가결과의 활용에 중요한 영향을 미치게 된다.

일반적으로 평가제도의 타당성 및 신뢰성은 성과평가에 사용되는 성과지표와 긴밀한 연관성이 존재한다. 성과지표는 성과평가 기준으로 작용하며, 성과평가 결과와 조직목표 간 연계성, 조직전체의 목표에 대한 일관된 방향성을 가져야 한다(강영철, 2008:252). 즉, 성과평가에 활용되는 성과지표가 적절하게 선정되었다면 조직구성원들은 성과평가결과를 신뢰할 수 있다. 따라서 성과지표의 타당성 및 신뢰성에 대한 인식이 조직구성원들 사이에서 공유되었을 때 성과평가결과 활용에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 그리고 평가자가 적합한 방법을 통해 평가를 시행하는지는 평가절차의 적절성과 더불어 평가제도의 신뢰성에 영향을 미치게 된다. 즉, 평가자가 능력이 있고, 평가절차상 합리적으로 진행된다면 조직구성원이 갖는 평가제도의 신뢰성은 높아져 성과평가결과의 활용이 활발해진다(윤수재, 2005:67; 정재진, 2010:212).

평가결과의 유용성은 평가를 통해 발생된 정보가 향후 조직의 효율성 증진과 성과개선에 기여함을 의미한다. 평가에 의해 창출된 성과정보의 유용성은 성과관리제도가 과정 및 절차에 있어서 바람직하게 설계되었는가와 연관된다. 따라서 평가결과는 성과관리제도의 산출물이자 제도의 기능성(functionality)⁴⁾을 가늠하는 척도가 된다. 평가결과의 유용성은 평가를 통해 파악하고자 했던 정책이나 사업에 대한 정보를 창출하였을 때 피평가자의 요구에 부합하며 높아진다(김형진 외, 2011: 139). 그러나 종종 성과평가결과를 토대로 제시되는 개선방안은 실제 그 사용에 있어서 구체성과 현실성이 떨어진다는 문제점이 존재한다(임동진, 2009a:229). 즉, 평가결과의 낮은 유용성은 이의 활용을 저해할 수 있다는 것과 맥락을 같이한다. 반면, 조직구성원들이 평가결과가 유용하다고 판단한다면, 성과평가결과가 조직구성원들에게 적극적으로 사용된다(정재진, 2010:207).

4) 평가제도의 기능성이란 평가결과가 얼마나 현실적으로 실질적인 업무관리를 위한 유용한 도구로 사용되었는가를 의미한다(박경귀, 2005:3).

평가제도 자체의 타당성과 신뢰성, 그리고 평가결과를 활용하는 조직이 인지하는 평가결과의 유용성은 조직구성원이 자발적으로 평가결과를 활용할 수 있도록 한다. 즉, 평가제도 자체에 대한 타당성과 신뢰성, 그리고 평가결과의 유용성은 성과관리 및 성과평가제도에 대한 조직구성원의 평가결과에 대한 신뢰를 강화시킨다. 그러나 평가제도 자체에 대한 신뢰만으로는 성과평가 결과의 활용을 담보할 수 없다.⁵⁾ 이는 평가활용을 제약하는 제도적 문제들이 존재하기 때문이다. 조직구성원 개인 차원에서는 성과평가는 여전히 의례적으로 실시된다고 인식하는 경향이 존재하며(오철호, 2011:7), 조직차원에서는 평가를 통해 실제적으로 사업의 축소, 폐지, 변경 등을 추진하기 어렵다는 현실적인 제약이 있다(오철호 외, 2006:14; 오철호, 2011:3 재인용). 따라서 성과평가결과가 활용되기 위해서는 이를 담보할 수 있는 제도적 구속성 또는 강제성이 확보될 필요성이 제기되고 있다(김경화, 2005:487; 오철호, 2011:8). 따라서 본 연구에서는 결과활용의 강제성을 제도적 요인으로 설정하였다. 성과평가결과의 활용 미흡에 대한 제재의 가능성은 목표중심적이고 유인과 연계된 효과적인 성과관리제도의 실행에 있어서 핵심적인 요인이다(Boyle, 1997; Toulemonde, 1999; 한인섭, 2006:250 재인용). 즉, 낮은 성과평가결과의 활용에 대해 실제적인 제재가 곤란할 때 성과평가결과의 활용에 부정적인 영향을 미치게 된다. 우리나라의 성과평가 및 활용과 관련한 내용을 규정하고 있는 「정부업무평가기본법」에서는 성과평가결과의 활용에 대한 규정과 관련하여 내용의 구체성이 부족하여 성과평가결과 활용의 강제성이 결여되어 있다는 문제점이 존재한다.⁶⁾ 우리나라 지방자치단체의 성과평가제도는 중앙정부의 주도 하에 하향식(top-down) 방식으로 추진되어온 경험이 있다. 이로 인해 지방자치단체 조직구성원들이 자발적으로 성과평가 결과를 활용하려는 노력을 기대하기는 어려운 실

5) 강황선·권용수(2004)에 의하면 평가제도의 타당성은 평가결과를 유용하게 인식하여 피평가자가 이를 수용하는데 영향을 주지만 이러한 것들이 실질적으로 구성원들간 협력을 유도하지는 못한다. 이러한 실증분석 결과는 평가제도 자체에 대한 구성원들의 인식이 평가결과로 활용되도록 하기 위해서는 구속력과 강제성을 지닌 제도적 기반이 필요함을 시사한다.

6) 「정부업무평가기본법」에 명시된 평가결과와 관련된 조항은 다음과 같다. 평가결과의 공개와 관련하여, 평가를 시행하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다(제26조). 한편, 결과의 보고에 있어서 국무총리는 매년 국무회의 또는 평가보고회를 통해 평가결과를 보고할 의무가 있으며 중앙행정기관의 장은 자체평가결과를 국회소관 상임위원회에 보고하여야 한다(제27조). 활용에 있어서 평가결과는 조직·예산·인사 및 보수체계 등에 연계·반영되어야 한다. 이를 위해 중앙행정기관의 장은 평가결과를 차년도 예산요구에 반영해야 하고 기획재정부장관은 평가결과를 중앙행정기관의 차년도 예산편성에 반영할 것이 요구된다(제28조). 평가결과에서 지적된 문제점에 대해서는 조치계획을 수립하여 자체 시정조치 혹은 자체감사를 시행하여 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다(제29조). 또한 우수한 조직 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 하고 위원회에 그 결과를 제출하여야 하며 우수기관에 표창수여, 포상금 지급 등의 조치를 하여야 한다(제30조).

정이다. 따라서 효과적인 성과평가 결과의 활용을 위해서는 강제성이 수반될 필요성이 있다. 한편 조직의 성과달성에 비해 성과평가결과의 활용은 가시적이지 않은 측면이 있어 조직적인 관심이 높지 않을 가능성이 있다.

2) 조직환경적 요인

성과평가결과를 활용하는데 영향을 미치는 조직환경적 요인은 관리자의 관심 및 지원, 합리적 조직문화, 의사소통, 자원의 충분성과 같이 조직 내 평가결과의 활용을 장려하는 기제와 조직을 둘러싸고 있는 환경적인 특성을 의미한다. 대표적으로 관리자 관심은 조직의 변화를 효과적으로 유도하고 관리하기 위해 필수적인 전제조건으로 간주된다(유승현 외, 2010:127). 이는 조직의 관리자가 성과관리제도에 관심을 가질 때 제도의 취지와 유용성에 대한 조직구성원들의 이해도를 향상시킬 수 있기 때문이다. 또한 조직상위층의 관심 및 지원은 업무의 우선순위를 결정하고, 이를 통해 조직구성원 간의 협조체제를 형성하게 하며 평가제도에 대한 이해를 높이게 된다(강영철, 2008:253). 따라서 조직관리자의 성과관리제도에 대한 관심 및 지원이 높을 때 성과평가결과의 활용은 활발해진다.

한편 조직문화는 성과관리제도 혹은 조직성과에 영향을 미치는 주요 요인으로 지적된다. 조직문화의 유형 및 정의는 학자마다 다양하게 제시하고 있는데, 대표적으로 Quinn and Kimberly(1984)는 경쟁가치모형을 통해 합리문화, 집단문화, 위계문화, 발전문화 등 여러 유형의 조직문화로 구분한다.⁷⁾ 기존 연구들은 합리적 조직문화 하에서 조직구성원들은 경쟁을 바탕으로 성과에 대한 적절한 보상을 받게 되고 명확한 목표의 설정 및 달성이 조직의 관심사이므로 성과평가결과의 활용에 긍정적인 영향을 미친다고 본다(강영철, 2008:251; 정재진, 2010:210).

성과평가 혹은 성과관리제도에 대한 조직구성원들의 의사소통 또한 성과정보의 활용수준을 결정짓는 요인이다. 기존 연구에서 의사소통은 성과관리의 과정 및 결과를 중심으로 조직구성원들 간에 이뤄지는 의사소통 수준(강영철, 2008:258, 김형진 외, 2011:136)과 평가과정 및 평가결과에 대한 피평가자와 평가자간의 의사소통(윤수재, 2005:136) 등으로 구분된다. 일반적으로 성과평가의 활용에 있어서 평가결과 및 과정을 포함한 성과관리제도에 대한 의사소통이 활발할수록 조직구성원이 평가결과를 활용하는데 있어서 유용성과 용이성이

7) 합리적 조직문화는 조직의 목표를 명확히 설정함으로써 구성원들 사이의 경쟁을 통해 생산성, 능률성을 제고하고자 하는 반면, 집단문화는 조직 내 인간관계와 상호작용을 바탕으로 조직의 화합이 주요 가치로 여겨진다. 한편, 위계문화는 조직의 목표달성이 명령, 규칙, 전통 등을 통해 이뤄지며 수직적인 통제와 조직의 안정성을 주요 가치로 삼으며, 발전문화는 조직변화에 대한 수용력이 높고 혁신지향적이라는 특징이 존재한다(이환범 외, 2008:4).

높아지게 된다. 이에 따라 평가결과에 대한 조직구성원의 수용도를 제고하게 되며, 이는 결국 성과평가결과의 활용에 긍정적인 영향을 미친다.

성과평가에 투입되는 자원 역시 성과정보의 활용에 주요한 영향을 미치는 요인으로 지적된다. 성과평가에 활용할 수 있는 시간, 예산과 같은 자원의 충분성과 성과평가를 담당하는 인력의 충분성이 이에 해당한다(한인섭, 2006:253). 평가에 필요한 조직의 자원을 투입하는 수준은 성과관리에 대한 조직의 관심을 반영한다. 따라서 성과평가에 활용되는 자원이 충분할수록 성과평가결과의 활용이 많아진다.

3) 개인적 요인

성과평가결과의 실제적인 활용은 조직구성원들에 의해 이루어지므로 개인적인 특성 및 요인들이 성과평가결과 활용에 영향을 미치게 된다. 개인적 요인은 조직구성원이 성과관리제도에 관해 주관적으로 지각하는 요인을 포함한다. 주로 성과평가제도와 관련된 과거의 경험을 바탕으로 판단하는 성과평가제도의 만족도, 평가제도 및 결과 활용에 대한 필요성, 보상의 만족도와 성과평가제도에 대한 이해도 등이 개인적 요인으로 간주된다.

조직구성원들은 과거의 경험을 바탕으로 성과관리제도에 대한 만족 혹은 불만족 수준을 결정한다. 조직구성원들이 조직 혹은 개인의 성과평가에 대한 결과를 수용하는데 있어서 주요하게 영향을 미치는 것은 이전의 경험적 요소이다(강황선 외, 2004:793). 예를 들면, 과거의 성과평가의 경험(김형진 외, 2011:138)과 상급자로부터의 칭찬 및 보상의 경험(임동진, 2009a:235)은 성과관리제도의 긍정적인 인식을 유발하고, 이는 다시 제도에 대한 만족도를 높이는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 성과관리제도에 대한 만족도가 높을수록 성과평가결과의 활용이 촉진된다.

또한 조직구성원이 성과평가제도 및 결과활용의 필요성을 인지하는 수준이 높을수록 평가결과의 활용이 활발해진다.⁸⁾ 이는 평가제도에 대한 이해도(강황선 외, 2004:793), 평가목적·절차의 이해도(정재진, 2010:211; 김형진 외, 2011:134), 활용방법에 관한 기술적 지식이나 정보(한인섭, 2006:250) 등과 관련이 있다. 평가의 목적이 통제가 아닌 관리에 있다고 판단될 때 성과평가에 대한 조직구성원의 거부감은 줄어들게 된다. 즉, 평가의 초기 목적이 성과정보의 활용을 통해 조직을 개선하려는 데 있다는 점을 이해하면, 조직구성원이

8) 성과평가결과의 필요성과 유용성은 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 유용성은 제도가 산출한 평가결과의 질(quality)과 관련된 개념으로 이는 객관적인 제도의 기능성(functionality)과 밀접한 개념이다. 한편 평가제도 및 평가결과의 활용의 필요성은 개인이 경험을 통해 주관적으로 인지한 수준을 의미한다.

성과평가결과 활용에 보다 적극적인 자세를 취할 수 있다. 따라서 조직구성원이 평가제도 및 절차에 대한 이해도가 높아서 평가결과 활용이 조직의 효율성 제고에 도움이 된다는 점을 인식하고 있을 때 성과평가결과의 활용 수준은 높아지게 된다.

한편 조직구성원들은 성과평가결과에 따라 포상금, 성과급 등의 금전적 인센티브와 표창 수여, 재량권의 확대 등의 비금전적 인센티브를 제공받는다(강황선 외, 2004:794). 평가결과의 활용에 있어 인센티브제도의 존재 여부 보다는 개인이 인식하는 인센티브에 대한 적절성 혹은 만족도가 중요하다. 즉, 인센티브의 규모, 성과급 등 보상에 대한 만족도가 높을수록 성과평가결과 활용에 보다 능동적 자세를 취하므로 긍정적인 영향을 미치게 된다. 이상의 성과평가결과의 활용에 초점을 둔 연구들에서 언급된 영향요인들을 제도적, 조직환경적, 개인적 요인들로 분류하여 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 성과평가결과 활용의 영향 요인

저자	제도적 요인	조직환경적 요인	개인적 요인
강영철 (2008)	성과지표 유용성	의사소통 합리·발전적 조직문화 리더십	-
강황선 외 (2004)	성과평가지표 타당성 평가절차 적절성	-	평가제도에 대한 이해 인센티브의 적절성
김형진 외 (2011)	평가자 신뢰도 유용성 명확성 시기적절성 사용용이성 욕구충족성	의사소통 정도 참여 정도 의견반영 정도	과거평가경험 목적이해도 절차이해도
윤수재 (2005)	정책평가자의 능력 평가도구의 합리성 정책평가과정의 효율성 (평가결과처리 촉진유인제도)	정책평가과정의 효율성 (의사소통)	-
임동진 (2009a)	외부평가자의 평가업무 숙지 정도 외부평가자에 대한 신뢰 정도 평가정보 이용접근성 평가결과정보 일관성 평가정보 유용성	상급자의 환류장려 수준 평가통보시 피평가자 고려	정보 유용성 상급자 칭찬/보상 및 충고/ 불만족 경험 환류제도의 만족도 환류에 따른 업무혁신 및 변화 경험 여부 환류활동에 대한 적극성의 정도 환류제도의 필요성/유용성

저자	제도적 요인	조직환경적 요인	개인적 요인
정재진 (2010)	감정요인 (평가정보 유용성, 용이성) 신뢰적 요인	조직문화	감정요인 (평가 필요성) 합리적 요인
한인섭 (2006)	실행계약 정보기술 (성과정보제공 빈도)	리더십 의사소통 조직자원 외부압력 내부지지 (노조 및 일반직원의 지지) 목표지향성 정보기술 (워크숍 및 교육훈련 여부)	정보기술 (성과측정체계에 대한 지식 수준) 내부지지 (성과개선을 위한 수단으로 수용하는 정도)

3. 선행연구 고찰 및 연구의 분석틀

현행 정부업무평가제도에서는 성과평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 반영하도록 하고 있다. 보다 구체적으로는 평가결과를 예산편성 시 반영하도록 하고 있으며, 우수 부서 및 기관, 개인에게 포상금이나 성과급을 지급하는 등의 인센티브제도를 마련하여 평가결과의 활용도를 높이려고 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 성과평가결과는 실제적으로 잘 활용되지 않아서 조직성과의 향상과 조직효율성 제고라는 제도의 목적을 달성하기 어려운 실정이다. 이에 성공적인 제도의 정착을 위해서는 평가결과의 환류가 중요하다는 인식이 확산되면서 성과평가결과 활용의 실태를 점검하고 환류제도상 문제점 및 개선방안을 모색하는 연구(윤상오, 2006; 이윤식, 2007; 김진숙, 2010)와 이에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 연구(강환선 외, 2004; 노유진 외, 2004; 윤수재, 2005; 강영철, 2008; 이봉락, 2009; 김형진 외, 2011 등) 등이 주로 이루어졌다. 특히, 성과평가결과 활용의 영향요인들을 탐색하는 실증적인 연구들은 다양한 요인들을 제시함으로써 평가결과의 활용도를 높일 수 있는 방안을 도출하고 있다.

이들 연구들은 연구대상에 따라 중앙 또는 지방자치단체를 대상으로 한 연구와 이 외에 지방공기업 등에 대한 연구로 구분이 가능하다. 중앙정부를 대상으로 한 연구들은 특정 중앙부처 및 기관을 대상으로 설문조사를 시행하여 각 요인들의 영향력을 검증하였다(윤수재, 2006; 강영철; 2008, 임동진, 2009a). 따라서 연구의 초점에 따라서 정책적 함의가 다르게 제시되고 있는데, 윤수재(2005)는 성공적인 성과평가제도의 정착을 위해서는 평가자의 전문성, 평가도구의 합리성, 평가과정의 효율성 제고 등의 제도적 요인이 뒷받침되어야 한다고 주장한다. 한편 강영철(2008)은 조직특성적 요인들을 중심으로 성과평가활용의 영향요

인을 탐색하였다. 분석결과에 따르면, 성과관리를 통한 조직개선은 조직의 신속적인 운영과 목표 추구와 같은 조직문화가 형성되고 조직 내 성과중심의 의사소통, 성과지표의 유용성 및 조직관리자들의 관심과 지원이 전제되어야 하는 것으로 나타났다. 임동진(2009a)은 환경적·개인적 요인에 연구의 초점을 두고 이들이 환류활동에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 환경적 요인 중 상급자의 칭찬 및 보상의 경험 정도와 개인적 요인 중 환류에 따른 업무혁신 및 변화의 경험 정도가 성과평가결과의 환류에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편 지방자치단체를 분석대상으로 강황선 외(2004)는 서울시 공무원들을 대상으로 성과평가결과의 수용성에 영향을 미치는 제도적·개인적 요인들을 구조방정식모형을 통해 검증하였다. 분석결과를 살펴보면, 평가절차 적절성, 평가지표 타당성, 인센티브 적절성, 평가제도에 대한 이해도는 조직구성원들이 평가결과를 수용하는데 직·간접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 기초하여 성과평가제도의 목적을 조직구성원들에게 효과적으로 전달하고, 평가의 신뢰성 및 타당성을 높이는 방향으로 제도를 설계할 것이 필요하다고 제안하였다.

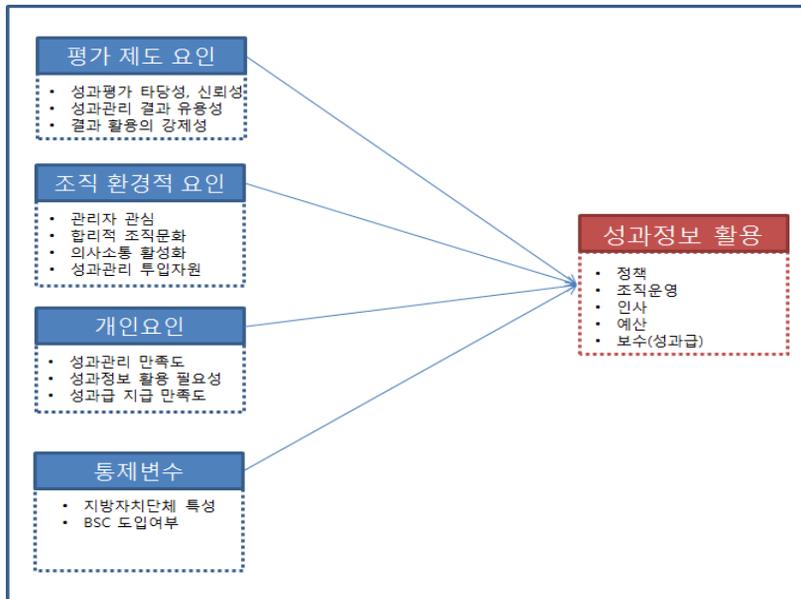
이 외에도 김형진 외(2011)는 지방공기업 조직구성원들의 인식을 평가전 요인, 평가과정 요인, 평가 후 요인으로 구분한 후 이들 요인들이 평가결과 활용에 영향을 미치는지에 대하여 분석하였다. 평가 전 요인 중 평가절차에 대한 이해와 과거평가에 대한 경험이 평가결과의 활용에 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면, 평가목적에 대한 이해가 높을수록 평가결과의 활용이 낮아지는 것으로 나타나는데, 그 이유는 이를 조직의 개선이나 생산성의 향상이 불가능한 구조적 문제로 인지하고 있기 때문이다. 평가과정 요인 중 평가자에 대한 신뢰도와 평가 후 요인 중 의사소통 정도가 높을수록 평가결과의 활용을 촉진하는 것으로 나타났다.

종합하면, 기존 연구들은 평가결과의 적극적인 활용의 전제조건으로 평가제도의 타당성 및 신뢰성, 활발한 의사소통, 개인적인 성과평가의 경험, 조직상위층의 관심 및 지원, 합리적 조직문화 등을 공통적인 요인으로 제시하고 있다. 이와 같은 선행연구들은 평가결과의 활용을 증진시키는 조건을 경험적으로 분석하여 다양한 영향요인을 제시하고 그 외연을 확장하고 있다는 점에서 의의가 있다. 특히, 평가결과의 활용을 주제로 한 실증적인 연구들이 미비한 실정을 고려하면 영향요인을 규명하려는 연구들은 더욱 큰 의미를 가진다. 그러나 대부분의 선행연구들은 주로 중앙부처의 평가결과의 활용에 초점을 맞추어 논의가 이루어졌으며 지방자치단체에 대한 관심은 상당히 미흡하다. 일부 연구에서 지방자치단체를 대상으로 영향요인 도출을 위한 분석을 시행하였으나 이는 특정 지방자치단체에 국한된 연구를 진행하여 이를 일반화시키기에는 한계가 있다. 또한 최근 들어 평가결과를 적극적으로 활용하기 위한 다양

한 연구가 진행되고 있지만 일부 요인에 편중된 변수의 설정과 유사한 개념을 지니는 변수를 각기 상이한 개념으로 세분화하여 각 영향요인의 체계적인 구조화가 도출되지 못하고 있다.

따라서 본 연구에서는 다양한 성과정보의 영향요인을 제도적 요인, 조직환경적 요인, 개인적 요인으로 재구조화하고, 이러한 요인들이 성과정보의 활용에 미치는 영향을 분석하는 것을 연구의 주요 목적으로 삼는다. 구체적으로는 정책과 조직관리(조직운영, 인사, 예산, 보수체계)라는 활용분야에 따라 각 요인들이 어떠한 영향을 미치는지를 실증적인 분석을 통해 검토하고자 한다. 이러한 연구를 수행하기 위한 분석틀은 아래의 그림과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



Ⅲ. 연구설계

1. 분석방법 및 실증분석모형

본 연구는 성과정보, 구체적으로는 성과평가결과의 활용에 영향을 주는 요인을 도출하는데 연구의 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 제도적 요인, 조직환경적 요인, 개인

적 요인의 다양한 변수들이 성과평가결과의 활용에 어떠한 영향을 미치는지를 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하기로 한다. 한편 성과평가의 결과는 정책 또는 사업, 조직, 인사, 예산, 보수체계의 개선 등에 세분화되어 활용된다. 성과평가결과가 활용되는 각 세부 분야들은 공통적인 독립변수와 통제변수의 영향을 받기 때문에 오차항간 동시적 상관관계(contemporaneous correlation)를 지닌다고 판단할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 세부 분야별 방정식을 독립적으로 추정하지 않고 동시에 추정하여 오차항간 동시적 상관관계를 고려하는 무관회귀분석(Seemingly Unrelated Regression, 이하 SUR)의 활용을 통해 성과활용의 분야별 영향요인을 도출하고자 한다. SUR모형은 각 회귀모형 간 상관성이 높을 경우에 개별적으로 회귀분석을 수행하는 것보다 더 효율적인 추정량을 제공한다(Cameron & Trivedi, 2005:209-210; 방승욱 외, 2002:29; 민인식·최필선, 2012:59; 정성영 외, 2012:297).⁹⁾ 본 연구의 실증분석모형을 정리하면 아래의 수식(1)과 같다.

$$\begin{pmatrix} \text{세부활용}_i = a_0 + a_1 \sum \text{제도적 요인}_i + a_2 \sum \text{조직환경적 요인}_i + a_3 \sum \text{개인적 요인}_i + \epsilon_i \\ \text{세부활용}_i = b_0 + b_1 \sum \text{제도적 요인}_i + b_2 \sum \text{조직환경적 요인}_i + b_3 \sum \text{개인적 요인}_i + \gamma_i \\ \vdots \end{pmatrix} \begin{bmatrix} \epsilon \\ \gamma \\ \vdots \end{bmatrix} \sim (0, \Omega) \quad (1)$$

$i = 1, 2, 3 \dots$

2. 변수선정 및 자료수집

실증분석을 위해 활용되는 종속변수는 성과정보의 활용이다. 본 연구에서는 성과평가결과가 성과정보에서 차지하는 비중이 높다는 점에 착안하여 성과정보 중 '성과평가결과'를 중심으로 논의하고자 한다. 성과평가결과는 기본적으로 새로운 정책이나 사업의 추진 또는 기존 정책이나 사업의 문제점에 대한 개선을 위해 활용될 수 있으며, 조직운영과 관련해서 조직개편이나 기능재조정, 인사, 예산, 보수 등에 활용될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 성과정보의 활용을 크게 정책 활용, 조직운영 활용, 인사 활용, 예산 활용, 보수 활용으로 구분하여 성과정보 활용의 지표로 구성하였으며, 각 하위변수들은 리커트 7점 척도를 활용하여 설문조

9) 무관회귀분석(Seemingly Unrelated Regression: SUR)은 두 개 이상의 방정식의 오차항 간에 상관성이 존재할 경우, 각 방정식을 개별적으로 추정하지 않고 동시에 추정하는 방법으로 오차항간의 상관성을 해결해주는 모형이다(김지홍 외, 2009:10). 오차항간 상관성은 최소자승법(OLS)에서의 최소불편선형추정량(BULE, Best Linear Unbiased Estimates)이 되지 못하게 한다. 따라서 이러한 상관성과 패널자료에서 기인하기 쉬운 이분산성을 해결하기 위해서 일반화최소자승법(GLS)으로 추정하는 SUR모형이 활용된다(신건권 외, 2003:179).

사를 통해 측정하였다.

독립변수는 이론적 고찰에서의 살펴본 바와 같이 제도적 요인, 조직환경적 요인, 개인적 요인으로 구분하였다. 또한 이론적 고찰에서 제시되었던 각 요인별 구성요소를 실증분석의 지표로 사용하였으며, 각 지표는 설문을 통해 7점 척도로 측정하였다. 각 요인별 지표를 설명하면, 제도적 요인은 성과평가로 도출된 결과의 타당성과 신뢰성, 성과정보 활용에 있어 성과관리 결과의 유용성, 성과관리 결과가 성과정보로써 활용될 수 있도록 하는 강제성의 정도를 지표로 활용하였다. 그리고 조직환경적 요인은 중간관리자와 최고관리자의 성과정보 활용에 대한 관심, 합리·발전적 조직문화, 결과활용에 대한 의사소통의 활성화, 성과관리를 담당하는 부서의 인력 및 예산의 투입을 지표로 활용하였다. 마지막으로 개인적 요인은 성과관리 제도에 대한 개인의 만족도, 성과정보 활용의 필요성의 인식 정도, 성과관리를 통해 조직 구성원에게 제공되는 보상수단인 성과급에 대한 만족도를 지표로 사용하였다.

한편 우리나라의 지방자치단체는 시, 군, 구에 따라 행정환경적 특성이 상이한 측면이 있다. 이는 시군구의 인구규모, 지역경제기반, 행정수요 등 다양한 부분에서 차이를 지니고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체를 대상으로 한 연구에서는 이러한 지역적 특성을 고려할 필요성이 있다.¹⁰⁾ 또한 성과관리 측면에서 각 지방자치단체는 BSC와 같은 성과관리제도를 자율적으로 운영하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 유형(시·군·구)과 BSC 도입 여부를 가변수(dummy variable)로 구성하여, 실증분석의 통제변수로 활용하였다. 실증분석에서 활용하는 변수와 지표 그리고 측정 내용을 종합하면 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> 실증분석 변수 및 지표

구분	변수명	측정치표	측정내용
종속 변수	성과정보 활용	정책 활용	정책기획과 집행, 정책개선에 있어 성과관리 결과가 활용 또는 반영되고 있다.
		조직운영 활용	조직개편 또는 조직구성원의 담당기능을 조정할 때 성과관리 결과가 활용 또는 반영되고 있다.
		인사 활용	조직구성원의 인사발령 시, 성과관리 결과가 활용 또는 반영되고 있다.
		예산 활용	예산배정에 있어 성과관리 결과가 활용 또는 반영되고 있다.
		보수 활용	개인 또는 부서의 인센티브 지급 시 성과관리 결과가 활용 또는 반영되고 있다.

10) 일반적으로 지역적 특성의 차이를 반영하기 위해 지방자치단체별 가변수를 만들어 분석에 포함시키지만 이는 기본적으로 가변수로 인한 차이는 존재하지만 가변수의 계수는 각 지방자치단체의 유형에 따라 차이가 없다는 것을 전제한다는 한계를 지닌다. 따라서 본 연구에서는 추가적으로 시·군·구별로 분석을 실시하였다.

구분	변수명	측정지표	측정내용
독립 변수	제도적 요인	성과관리 결과 타당성· 신뢰성	성과평가의 지표, 가중치(배점기준) 등이 타당하며 성과관리 결과에 대한 조직구성원의 신뢰성이 높다.
		성과관리 결과 유용성	조직·인사·예산·사업추진 등의 업무수행 및 개선에 있어 성과관리 결과는 매우 유용하다.
		결과활용의 강제성	성과관리 결과가 추후 사업추진, 정책결정과정 등에 반영되지 않을 경우 제제수단(인사, 정책추진, 부서운영 등의 불이익)이 마련되어 있다.
	조직환경적 요인	관리자 관심	자치단체장과 중간관리자는 성과관리 결과활용에 있어 관심을 갖고 활용을 독려한다.
		합리·발전적 조직문화	조직 전반적으로 조직목표 달성에 대한 의지가 높으며, 조직의 생산 성과 성과관리에 대한 관심이 많다.
		의사소통 활성화	성과관리 결과에 대해 조직구성원 간에 활발한 논의와 자율적인 의견 개진이 이루어지고 있다.
	개인적 요인	자원 투입	성과관리부서(팀)에 대한 인력 및 예산지원이 충분히 이루어지고 있다.
		성과관리 만족도	현재 소속된 자치단체의 성과관리제도 운영에 대해 전반적으로 만족한다.
		성과정보 활용 필요성	조직·인사·예산·사업추진 등의 업무수행 및 개선에 있어 성과관리 결과의 활용 또는 반영은 반드시 필요하다.
	통계 변수	BSC 도입여부	BSC 도입 여부
지방자치단체 특성		시군구 유형 가변수	시=1, 군, 구=0으로 하는 가변수와 구=1, 시, 군=0으로 하는 두 개의 가변수를 활용

실증분석을 위한 자료수집은 7점 척도로 구성된 설문조사를 통해 이루어졌다. 227개의 지방자치단체 성과관리담당 공무원을 대상으로 2013년 6월 21일부터 7월 15일까지 설문조사를 실시하였다. 총 227부를 배포하여 이 중 112부가 회수되었으나 결측값이 존재하는 2개의 응답결과를 제외하고 총 110부를 실증분석에 사용하였다.

응답자의 특성을 살펴보면, 성별에 있어서는 큰 차이를 보이지 않으며, 소속 자치단체는 구 지역의 응답이 시와 군 지역의 응답에 비해 상대적으로 약간 낮게 나타났다. 연령의 경우 30대와 40대의 비중이 높으며, 직급은 7급이 66.4%로 현저히 높게 나타나고 있다. 그리고 총 근무기간은 16년~20년이 32.7%로서 가장 높게 나타났다. 이러한 응답자 특성은 성과관리를 담당하는 부서의 중간관리자 이상이 설문에 참여하였다는 점을 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 설문응답자의 인구통계학적 특성(n=112)

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남	57	51.8	직급	9급 이하	3	2.7
	여	53	49.2		8급	19	17.3
소속 자치단체	시	39	35.6		7급	73	66.4
	군	40	36.4		6급	15	13.6
	구	31	28.2		5급 이상	0	0
연령	20대이하	1	0.9	총 근무연수	5년 이하	11	10.0
	30대	36	32.7		6-10년	29	26.4
	40대	68	61.8		10-15년	12	10.9
	50대이상	5	4.5		16-20년	36	32.7
					21년 이상	22	20.0

IV. 실증분석 결과

1. 전체 기초자치단체

전체 기초자치단체를 대상으로 성과정보 활용에 미치는 영향요인을 도출하기 위한 실증분석 결과는 아래 〈표 5〉와 같다. 제도적 요인 중에서는 결과활용의 강제성이 보수분야를 제외한 모든 분야에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 결과활용에 대한 강제성이 증가되면 전반적인 성과정보의 활용수준이 향상되는 것으로 설명할 수 있다. 그리고 관리자 관심은 정책추진 및 개선, 예산에 대한 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편 조직환경적 요인 중에서는 의사소통의 활성화가 보수분야에 대한 성과정보의 활용을 촉진하는 것으로 나타났다. 즉, 성과평가를 통해 도출된 성과정보에 대해 조직구성원간 다양한 의견개진의 기회는 보수체계의 개선과 개인의 성과급 반영에 성과정보가 활발히 활용되도록 하는 중요한 요인임을 알 수 있다. 또한 합리·발전적인 조직문화의 구축 또한 정책분야에 있어 성과정보가 활발히 활용될 수 있도록 영향을 주는 것으로 도출되었다.

마지막으로 개인적 요인 중에서는 성과관리 만족도가 정책의 추진이나 개선과 예산분야에 활용에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 정책의 추진이나 개선에 있어서 성과관리에 대한 전반적인 만족도가 높을 경우, 성과관리로 도출된 성

과정보의 활용이 증대되는 것으로 분석되었다. 하지만 예산분야에 있어서는 정책분야와 상반된 결과가 도출되었다. 이는 예산분야의 활용내용의 특성에 따라 나타나는 결과로 판단된다. 예산분야에 대한 성과정보의 활용은 계속사업의 선정과 종료사업의 구분에 중점을 둔다는 특징이 있다(윤상오, 2006:17). 이에 따라 예산분야에 있어서 성과정보의 활용은 성과평가를 통해 부정적인 결과가 도출되었을 경우에 활발히 이루어지는 특성을 지닌다.

<표 5> 전체 기초자치단체 실증분석 결과

모형구분		정책 활용	조직운영 활용	인사 활용	예산 활용	보수 활용
변수	측정지표	Coef. (Std. Err)				
제도적 요인	성과관리 결과 타당성·신뢰성	-0.100 (0.091)	0.191 (0.127)	0.255 (0.135)	0.064 (0.129)	-0.084 (0.173)
	성과관리 결과 유용성	-0.122 (0.144)	0.114 (0.116)	0.110 (0.124)	0.160 (0.118)	0.139 (0.159)
	결과활용의 강제성	0.247 (0.056)**	0.389 (0.079)**	0.341 (0.084)**	0.479 (0.080)**	-0.090 (0.108)
조직 환경 요인	관리자 관심	0.359 (0.072)**	0.189 (0.101)	0.191 (0.108)	0.238 (0.103)*	0.171 (0.138)
	합리·발전적 조직문화	0.251 (0.079)**	0.001 (0.111)	0.056 (0.118)	0.018 (0.113)	0.193 (0.151)
	의사소통 활성화	0.089 (0.082)	0.018 (0.114)	-0.088 (0.121)	0.053 (0.116)	0.312 (0.156)*
	자원 투입	0.036 (0.052)	0.138 (0.073)	0.083 (0.078)	0.072 (0.074)	0.019 (0.100)
개인 적 요인	성과관리 만족도	0.197 (0.072)**	-0.055 (0.100)	-0.062 (0.107)	-0.201 (0.102)*	-0.166 (0.137)
	성과정보 활용 필요성	0.056 (0.071)	-0.132 (0.099)	-0.122 (0.106)	-0.063 (0.101)	-0.010 (0.136)
	성과급 만족도	-0.050 (0.043)	0.128 (0.060)*	0.171 (0.064)**	0.111 (0.061)	0.313 (0.082)**
통 계 변 수	BSC 도입	0.170 (0.146)	0.075 (0.203)	0.184 (0.217)	-0.225 (0.207)	0.118 (0.278)
	시군구 더미1	-0.064 (0.162)	-0.305 (0.226)	-0.297 (0.241)	0.019 (0.230)	0.417 (0.309)
	시군구 더미2	0.250 (0.155)	-0.125 (0.217)	-0.099 (0.231)	0.216 (0.220)	0.058 (0.296)
	상수	0.161 (0.222)	0.020 (0.310)	-0.039 (0.331)	0.067 (0.316)	0.902 (0.424)*
N		110	110	110	110	110
R ² 값		0.823	0.675	0.640	0.656	0.529
모형적합도: F값 (p-value)		513.80**	228.97**	195.64**	209.84**	123.90**

주: * p<0.05, ** p<0.01.

그러나 성과관리를 통해 부정적인 결과가 도출될 경우, 이는 성과관리에 대한 조직구성원의 만족도를 저해하는 요인이 될 수 있다. 따라서 성과관리제도에 대한 만족도의 증대가 예산분야에 대한 성과정보 활용에 부정적인 영향을 미친다고 판단하기 보다는 성과관리로 도출된 부정적인 결과로 인해 성과관리에 대한 만족도가 낮아질 수 있다. 그러나 이러한 결과는 예산분야에 대한 성과활용을 향상시키는 것으로 판단할 수 있다. 한편 성과급에 대한 조직구성원의 만족도는 조직운영, 인사, 보수에 대해 성과정보가 활발히 활용될 수 있도록 영향을 주는 것으로 분석되었다.

2. 시 지역

시 지역만을 대상으로 분석한 결과는 아래의 <표 6>과 같다. 제도적 요인에서는 결과활용의 강제성이 보수를 제외한 전 분야에서 통계적으로 유의미한 수준의 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 결과활용에 있어 강제성이 확보되면 성과정보의 활용이 향상되는 것으로 설명할 수 있다.

한편 조직환경적 요인 중에서는 관리자의 관심 증대가 정책분야와 인사분야에 대한 성과정보 활용을 증대시키는 것으로 분석되었다. 그리고 합리·발전적 조직문화의 구축 또한 정책의 추진 및 개선에 대한 성과정보의 활용을 향상시키는 요인으로 분석되었다. 하지만 의사소통의 활성화는 인사와 예산 분야에 대한 성과정보 활용에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인사와 예산 분야에 대한 의사소통의 활성화는 인사분야의 경우에는 평가결과에 대한 이의제기가 주로 이루어지며, 예산분야의 경우에는 성과평가 결과로 인해 예산배정상의 불이익이 발생하지 않도록 하는 내용이 주를 이루기 때문에 의사소통의 활성화로 인해 인사와 예산분야에 대한 성과정보의 환류가 제한될 수 있다. 따라서 부정적인 정보에 대한 활용이 많은 인사와 예산의 경우는 의사소통이 활용을 저해하는 요인이 될 수 있을 것이다.

개인적 요인 중에서는 성과관리 만족도와 성과급 만족도가 성과정보 활용에 유의미한 영향을 주는 것으로 분석되었다. 구체적으로 성과관리 만족도는 정책분야에 대해서는 긍정적인 영향을 미치지만 조직운영과 예산에 있어서는 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면 성과급 만족도는 정책분야에 대한 성과정보 활용에 부정적인 영향을 주지만 그 외의 모든 분야에 대해서는 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었다. 성과관리 만족도의 증가가 조직운영과 예산에서의 성과정보 활용에 부정적인 영향을 미치는 이유는 전체 기초자치단체 분석 결과에서 전술하였던 것처럼 조직운영과 인사 분야의 성과정보 활용은 부정적인 결과가 주를 이루는 점에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 문제점과 개선사항 중심의 성과정보 창출로 인한 조직구성원의 성과관리 만족도 저하가 성과정보 활성화와 연계되는 것으로 판단할 수 있

다. 한편 성과급에 대한 만족도가 향상되면 정책추진과 집행에 대한 성과정보 활용이 저해되는 이유는 성과급에 대한 만족도 향상이 성과창출에 기인하기 때문으로 설명할 수 있다. 즉, 정책에 대한 다양한 형태의 환류는 주로 정책추진 과정에서 야기된 다양한 문제점에 대해 이루어질 수 있다. 이러한 경우에 성과급 지급은 불충분하게 이루어질 수 있다. 바꿔 말하면, 성과급에 대한 불만족은 정책의 다양한 문제점 도출의 증가로 인한 성과평가 등급의 저하로 야기될 수 있으며 이 과정에서 생성된 다양한 정보는 오히려 적극적으로 활용될 수 있다. 따라서 성과급에 대한 불만족이 정책에 대한 성과정보 활용을 야기한다고 해석하기보다는 성과급에 대한 불만족을 야기하는 평가등급과 평가등급을 결정하는 성과정보의 성격이 잠재적으로 영향을 주고 있다고 판단된다.

<표 6> 시 지역 실증분석 결과

모형구분		정책 활용	조직운영 활용	인사 활용	예산 활용	보수 활용
변수	측정지표	Coef. (Std. Err)				
제도적 요인	성과관리 결과 타당성·신뢰성	-0.060 (0.119)	0.202 (0.150)	0.248 (0.197)	0.192 (0.192)	-0.300 (0.277)
	성과관리 결과 유용성	0.005 (0.120)	0.197 (0.131)	0.090 (0.198)	0.157 (0.193)	0.308 (0.279)
	결과활용의 강제성	0.178 (0.073)*	0.630 (0.092)**	0.630 (0.120)**	0.651 (0.117)**	-0.038 (0.169)
조직 환경 요인	관리자 관심	0.392 (0.086)**	0.211 (0.108)	0.302 (0.142)*	0.167(0.139)	-0.223 (0.200)
	합리·발전적 조직문화	0.408 (0.092)**	-0.009 (0.115)	0.141 (0.151)	0.030 (0.147)	0.015 (0.212)
	의사소통 활성화	0.084 (0.131)	-0.234 (0.165)	-0.510 (0.217)*	-0.442 (0.211)*	0.476 (0.304)
	자원 투입	0.074 (0.070)	0.166 (0.088)	0.037 (0.116)	0.084 (0.113)	-0.006(0.163)
개인 적 요인	성과관리 만족도	0.275 (0.084)**	-0.301 (0.106)**	-0.257 (0.139)	-0.318 (0.135)*	-0.305 (0.195)
	성과정보 활용 필요성	-0.146 (0.091)	-0.183 (0.114)	-0.080 (0.150)	-0.005 (0.146)	0.260 (0.210)
	성과급 만족도	-0.141 (0.056)*	0.208 (0.070)**	0.275 (0.092)**	0.268 (0.089)**	0.547 (0.129)**
통 계 변 수	BSC 도입	-0.008 (0.199)	-0.006 (0.249)	0.527 (0.327)	0.051 (0.319)	0.294 (0.460)
	상수	-0.133 (0.285)	0.517 (0.358)	-0.066 (0.469)	0.051 (0.319)	1.195 (0.659)
	N	40	40	40	40	40
	R ² 값	0.895	0.798	0.724	0.678	0.619
	모형적합도: F값 (p-value)	342.54**	159.14**	105.11**	84.35**	65.01**

주: * p<0.05, ** p<0.01.

3. 군 지역

군 지역을 대상으로 한 실증분석 결과를 살펴보면, 제도적 요인 중에서는 성과관리 결과의 타당성·신뢰성이 인사활용에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 그리고 결과활용의 강제성은 정책분야와 인사분야에 대한 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 주는 것으로 도출되었다. 그러나 성과관리 결과의 유용성은 정책의 추진 및 개선을 위한 성과정보의 활용을 저해하는 요인으로 분석되었다. 하지만 성과관리를 통해 도출된 유용한 정보는 다양한 문제점과 한계를 성과정보 활용을 통해 개선할 수 있도록 하는 정보이다. 이러한 점을 고려하면 유용성이 높을수록 성과정보의 활용이 저하된다는 것은 성과정보의 활용이 형식적으로 이루어지고 있거나 정책에 대한 다양한 문제점들을 제시하는 성과정보를 회피하는 경향을 설명해 주는 결과로 볼 수 있다. 한편 결과활용의 강제성은 정책분야를 비롯하여 인사분야, 예산분야에 대한 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

조직환경적 요인 중에서는 다른 지역을 대상으로 한 실증분석 결과와 마찬가지로 관리자 관심이 정책분야와 보수체계에 대한 성과정보 활용을 활성화시키는 것으로 분석되었으며, 성과관리에 대한 인력과 예산과 같은 자원의 투입 또한 조직운영에 대한 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 도출되었다.

개인적 요인 중에서는 다른 지역을 대상으로 한 실증분석 결과와 마찬가지로 성과급 만족도가 조직운영, 인사, 예산에 있어서의 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면 성과정보 활용의 필요성에 대한 인식은 성과급과 관련된 결과활용에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 성과정보에 대한 활용에 대한 조직구성원간 공감대의 증대가 성과급 지급에 조직이나 개인의 성과를 반영하는 것과 맥락을 같이한다. 따라서 성과중심의 보수체제로 개편하는 것에 대한 우려가 존재할 경우, 성과정보의 활용 필요성의 증대는 성과중심의 조직관리가 이루어지는 것에 대한 우려를 증대시켜 성과정보가 보수체계에 반영되지 못하도록 하는 장애요인이 될 수 있음을 시사한다.

〈표 7〉 구 지역 실증분석 결과

모형구분	정책 활용	조직운영 활용	인사 활용	예산 활용	보수 활용	
변수	측정지표	Coef. (Std. Err)				
제도적 요인	성과관리 결과 타당성·신뢰성	0.132 (0.173)	0.268 (0.182)	0.469 (0.168)**	0.137 (0.155)	0.303 (0.290)
	성과관리 결과 유용성	-0.316 (0.144)*	0.123 (0.151)	0.229 (0.140)	0.110 (0.129)	0.239 (0.241)
	결과활용의 강제성	0.276 (0.134)*	0.203 (0.140)	0.264 (0.130)*	0.498 (0.120)**	-0.191 (0.224)
조직 환경 요인	관리자 관심	0.466 (0.127)**	0.114 (0.133)	0.163 (0.123)	0.219 (0.114)	0.731 (0.213)**
	합리·발전적 조직문화	0.074 (0.154)	-0.074 (0.162)	-0.178 (0.149)	-0.078 (0.138)	-0.030 (0.258)
	의사소통 활성화	0.065 (0.122)	0.056 (0.128)	-0.003 (0.118)	0.097 (0.109)	0.223 (0.204)
	자원 투입	-0.044 (0.109)	0.276 (0.114)*	0.067 (0.105)	0.108 (0.097)	0.050 (0.182)
개인 적 요인	성과관리 만족도	0.024 (0.134)	0.204 (0.141)	0.059 (0.130)	-0.176 (0.120)	-0.370 (0.225)
	성과정보 활용 필요성	0.191 (0.140)	-0.081 (0.147)	-0.258 (0.136)	-0.026 (0.125)	-0.481 (0.234)*
	성과급 만족도	0.070 (0.085)	0.259(0.089)**	0.391 (0.082)**	0.307 (0.076)**	0.279 (0.142)
통계 변수	BSC 도입	0.096 (0.251)	0.497 (0.264)	0.366 (0.244)	0.191 (0.225)	0.766 (0.420)
	상수	0.157 (0.439)	-1.403 (0.460)**	-1.021 (0.017)*	-0.891 (0.392)*	1.055 (0.733)
	N	39	39	39	39	39
	R ² 값	0.797	0.824	0.828	0.847	0.613
	모형적합도: F값 (p-value)	153.15**	183.26**	187.82**	217.03**	61.93**

주: * p<0.05, ** p<0.01.

4. 구 지역

구 지역을 대상으로 분석한 결과를 살펴보면, 제도적 요인 중에서는 결과활용의 강제성이 정책과 예산에 있어 성과정보 활용을 활성화시키는 요인으로 작용하는 것으로 분석되었다. 한편 조직환경적 요인에서는 합리·발전적 조직문화의 구축이 보수체계에서의 성과정보 활용을 증대시키는 것으로 분석되었으며, 성과관리에 대한 인력과 예산의 투입 증대는 조직운영과 인사분야에서의 성과정보 활용에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었다. 하지만 관리자의 관심은 다른 지역을 대상으로 한 실증분석 결과와는 달리 성과급 관련 성과정보 활용에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구의 경우, 성과관리에 대한 관리자의 관심의 증

대는 특정 성과관리제도를 도입하려는 것으로 인식하는 경향이 강하여 공무원들이 강하게 반대하는 경향이 있으며, 이러한 제도 도입 자체에 대한 불만도 강한데 평가결과를 보수와 연계된 성과정보로 활용하는 것은 수용하기 어려운 것으로 인식한 결과라고 판단할 수 있다. 그리고 평가결과를 보수와 연계하는 것을 안전에 대한 위협으로 간주할 수도 있을 것이다. 보수체계에 대한 성과정보의 활용은 조직관리의 일환으로 이루어지는 것이고, 이는 정책에 대한 성과정보의 활용에 비해 조직구성원의 안전의 욕구를 크게 위협하는 요인이 된다(강황선·권용수 2004:792).

<표 8> 구 지역 실증분석 결과

모형구분		정책 활용	조직운영 활용	인사 활용	예산 활용	보수 활용
변수	측정지표	Coef. (Std. Err)				
제도적 요인	성과관리 결과 타당성·신뢰성	-0.399 (0.226)	0.442 (0.372)	0.227 (0.361)	0.244 (0.363)	0.379 (0.317)
	성과관리 결과 유용성	0.033 (0.174)	0.473 (0.287)	0.459 (0.279)	0.368 (0.280)	-0.104 (0.245)
	결과 활용의 강제성	0.256 (0.094)**	0.239 (0.155)	-0.010 (0.150)	0.387 (0.151)*	0.164 (0.132)
조직 환경 요인	관리자 관심	0.301 (0.174)	-0.056 (0.286)	-0.329 (0.278)	0.217 (0.280)	-0.500 (0.244)*
	합리·발전적 조직문화	0.296 (0.207)	-0.091 (0.341)	0.320 (0.331)	-0.202 (0.333)	0.822 (0.291)**
	의사소통 활성화	0.158 (0.154)	0.043 (0.253)	0.182 (0.246)	0.270 (0.247)	0.253 (0.216)
개인 적 요인	자원 투입	0.068 (0.093)	0.331 (0.154)*	0.369 (0.149)*	0.252 (0.150)	-0.294 (0.131)
	성과관리 만족도	0.099 (0.163)	-0.019 (0.268)	0.051 (0.261)	-0.028 (0.262)	0.116 (0.229)
	성과정보 활용 필요성	0.138 (0.131)	-0.232 (0.216)	-0.201 (0.210)	-0.239 (0.211)	-0.093 (0.184)
통 계 변 수	성과급 만족도	-0.117 (0.082)	-0.143 (0.135)	-0.126 (0.131)	-0.268 (0.132)*	0.109 (0.115)
	BSC 도입	0.549 (0.294)	0.218 (0.483)	0.580 (0.470)	-0.706 (0.472)	-1.229 (0.412)**
상수		0.953 (0.408)*	0.254 (0.671)	0.190 (0.653)	0.533 (0.856)	0.687 (0.573)
N		31	31	31	31	31
R ² 값		0.861	0.697	0.714	0.704	0.784
모형적합도: F값 (p-value)		191.99**	71.47**	77.67**	73.81**	112.76**

주: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$.

개인적 요인 중에서는 성과급 만족도가 예산분야에 있어 성과정보 활용에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 전술하였던 전체 기초자치단체, 시와 군 지역을 대상으로 한 실증분석 결과와는 상이하다. 구 지역의 성과관리 관련 평균 예산이 930만원 정도에 불과하여 군 지역의 절반에도 미치지 못하고, 성과급에 대한 만족도도 상대적으로 낮은 편이다. 따라서 담당업무를 수행하는 예산이 턱 없이 부족한 상황에서 수행되고 있는 성과관리 업무의 결과를 각종 사업 관련 예산의 증액 또는 감액 목적으로 활용하는 것에 대해서는 수용하기 어렵다는 점을 반영할 결과로 해석할 수 있다.¹¹⁾

5. 실증분석 결과의 정책적 함의

성과정보 활용에 미치는 영향요인을 도출하기 위한 실증분석은 제도적 요인, 조직환경적 요인, 개인적 요인의 다양한 변수들이 정책과 조직관리 분야에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 제시하였다. 뿐만 아니라 이러한 변수들은 지방자치단체의 특성에 따라 유사하게 영향을 주고 있으나 상이한 영향력을 보이는 경우도 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 성과정보 활용에 있어 각 활용분야에 적합한 개별적인 전략 마련이 요구된다. 실증분석에서는 정책 분야에 대한 성과정보 활용의 영향요인과 조직관리와 관련되는 조직운영, 인사, 예산, 보수체계에 대한 성과정보 활용의 영향요인이 일정 부분에서 상이한 영향력을 갖는 것으로 도출되었다. 이는 성과정보 활용의 목적이 상이하며, 주로 활용되는 성과정보의 성격이 정책과 조직관리에 있어 다르기 때문으로 설명된다. 일반적으로 성과평가의 결과는 정책의 추진 및 집행과정과 조직관리상 발생하는 다양한 문제점을 개선하는데 활용된다. 따라서 주로 활용되는 부분은 평가대상에 존재하는 문제점이 될 수 있고, 이는 조직구성원에게 부정적으로 인식될 수 있다. 이러한 점은 우수사례에 대한 정책학습과 벤치마킹이 이루어지는 정책 분야보다는 인적·재정적 자원의 배분에 중점을 두고 평가결과를 활용하는 경우에 이런 부정적인 인식이 더욱 강하게 나타날 수 있다(강황선·권용수, 2004:792). 따라서 성과정보가 활용되는 분야를 세분화하여 각 분야별 성과정보의 활용이 조직구성원의 이해관계에 부정적인 영향을 미치지 않고 조직 전체의 성과 향상에 긍정적인 영향을 준다는 점을 주시시키고 성과정보 활용을 증진시킬 수 있는 분야별 방안 마련이 요구된다.

둘째, 성과정보 활용을 활성화시키기 위한 제도적 장치의 보완이 요구된다. 성과정보 활용

11) 구 지역에서의 성과급 만족도가 예산 관련 성과정보 활용에 미치는 부정적인 영향은 구의 특성을 반영한 것인지에 대해서는 추가적인 분석이 필요한 것으로 판단된다.

에 있어 활용에 대한 강제성이 실증분석 결과에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 강제성은 단순히 성과정보를 활용하지 않았을 경우에 불이익을 주는 것을 생각할 수 있지만 성과정보를 활용할 수 있도록 하는 강행규정의 보완, 인센티브 제공의 명확한 기준 마련, 성과활용에 대한 체계 및 조직구성원 간의 공식적인 의사소통 수단의 확보 등을 통해 달성할 수 있다. 예를 들면, 『정부업무평가기본법』은 성과평가결과를 예산에 반영하도록 명시하고 있으나 활용의 형태에 대해서는 구체적으로 규정하지 않고 있으며, 결과활용은 포괄적인 성격을 지니고 있어 활용의 방안에 대한 구체성이 결여되어 있다(윤상오, 2006:17). 따라서 평가결과의 활용이 이루어질 수 있는 제도적 장치의 보완을 통해 보다 체계적이고 효과적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다.

셋째, 성과평가결과가 활용될 수 있도록 조직역량의 집중과 함께 성과정보 활용을 위한 조직문화의 조성이 필요하다. 성과평가결과 활용에 있어서 가장 중요한 점은 성과평가 결과에 대한 조직구성원의 인식이다. 조직구성원들은 성과평가결과 활용에 있어 소속 부서와 개인의 이해관계에 따라 조건적으로 결과를 수용한다. 이는 조직관리와 정책에 있어 같은 영향요인 이더라도 상반된 결과를 도출하는데 영향을 미친다. 따라서 조직구성원이 성과평가결과에 대한 부정적인 인식을 갖지 않도록 하고, 나아가서는 조직문화의 조성으로 성과 향상이라는 조직 목표에 대해 조직구성원이 몰입될 수 있도록 하는 조직문화의 조성이 필요하다. 이환범·이수창(2008)에 의하면 기초자치단체의 조직문화 중 위계적인 문화의 수준이 강한 것으로 나타났다. 또한 같은 기초자치단체라고 하더라도 군 지역의 조직문화가 보다 위계적인 것으로 도출되었다. 실증분석에서도 기초자치단체 유형에 따라 상이한 결과가 도출되는 이유도 이러한 조직문화의 차이에서 찾을 수 있다. 따라서 성과관리에 적극적으로 참여하는 합리·발전문화의 형성이 성과정보 활용을 위해 필요하다.

V. 결 론

많은 지방자치단체들이 성과의 향상을 위해 성과관리시스템을 도입하여 효과적인 활용을 위해 노력하지만 정작 그 성과관리의 핵심이 되는 성과정보의 활용에 대해서는 아직 관심을 기울이지 못하고 있다. 하지만 성과관리에 있어 성과정보의 활용은 기존 정책의 문제점의 개선과 새로운 정책추진에 대한 위험요인의 감소를 위한 다양한 정보를 제공한다. 또한 조직 관리에 있어서는 비효율을 유발하는 문제점을 해결하는데 크게 기여할 수 있다. 따라서 성과정보의 활용은 궁극적으로는 성과관리가 지향하는 조직의 효율성과 효과성의 향상에 필수적

인 요소라는 점은 주지의 사실이다. 따라서 본 연구에서는 성과정보의 활용에 대한 탐색적 연구로써 지방자치단체의 성과정보 활용에 미치는 영향요인을 분석하였다.

본 연구의 분석결과에 따르면, 성과정보 활용에는 제도적 요인, 조직환경적 요인, 개인적 요인이 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 성과정보 활용의 세부분야에 따라 상이한 것으로 나타났다. 한편으로는 같은 세부분야라고 하더라도 지방자치단체의 유형에 따라 그 결과는 일부 상이하게 나타났다. 이는 성과정보가 활용되는 세부분야에 따라 조직구성원의 성과정보 활용에 대한 인식이 다르며, 주로 활용되는 성과정보의 특성이 상이하기 때문에 나타난 결과로 설명할 수 있다. 또한 지방자치단체의 유형에 따라 조직문화에 있어 차이를 보이고 있다는 점 또한 분석결과에 영향을 미치는 것으로 판단된다. 따라서 지방자치단체에서 성과정보의 활용이 보다 활성화되기 위해서는 성과정보가 활용되는 세부분야의 특성, 지방자치단체의 조직문화 등을 고려한 분야별 차별화된 접근이 필요하다. 또한 평가결과 활용의 강제성이 성과정보의 활용에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었다. 이에 착안하면 성과정보가 활성화될 수 있도록 관련 법령의 제·개정, 공식화된 의사소통 수단의 마련, 성과정보 활용에 대한 체계적인 접근 등이 향후 성과정보 활용을 강화하기 위해서 필요한 것으로 나타났다.

본 연구는 그동안 연구가 많이 이루어지지 못했던 지방자치단체의 성과정보 활용에 미치는 영향요인을 제도적 요인, 조직환경적 요인, 개인적 요인으로 구분하여 종합적으로 접근하였다는데 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 본 연구는 지방자치단체 전체를 대상으로 설문조사를 실시하였으나 응답률이 낮은 관계로 인하여 지방자치단체 유형(시·군·구)별로 이루어진 분석에 있어 한계를 지닌다. 또한 지방자치단체의 유형에 따른 조직문화의 차이를 실증분석에 반영하지 못하여 지방자치단체의 유형에 따라 상이한 결과가 도출되는 이유를 명확히 규명하지 못했다. 또한 성과정보의 활용은 조직구성원에게 부정적인 인식을 갖는 정보와 긍정적인 인식을 갖는 정보로 구분될 수 있는데 본 연구에서는 이러한 성과정보의 특성을 반영하지 못하여 각 활용 분야에 따라 상이한 결과가 도출된 원인의 설명에 있어 한계를 지닌다. 이러한 본 연구의 한계점이 후속연구에서 보완되어 성과정보에 대한 활성화를 위한 다양한 방안들이 모색될 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강영철. (2008). 공공조직 구성원의 성과평가결과 활용에 대한 인식과 영향요인 분석: 조직특성적 요인을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 12(3): 245-273.
- 강황선·권용수. (2004). 조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고방안. 『한국행정논집』, 16(4): 789-811.
- 김경화. (2005). 재정지원사업의 성과관리를 위한 성과평가체계 및 운영방안 연구. 『교육행정학 연구』, 23(2): 471-497.
- 김지홍·고재민·배지현. (2009). 장기 성과를 통한 실제 이익조정 측정치의 타당성 검증. 『한국회계학회 학술연구발표회 논문집』, 1-35.
- 김진숙. (2011). 공무원 인사평가 결과 환류 및 활용에 관한 연구-공무원의 근무성적평정제도를 중심으로. 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 1-32.
- 김형진·한인섭. (2011). 평가결과 활용의 영향요인 탐색. 『정책분석평가학회보』, 21(2): 129-157.
- 노유진·안문석. (2004). 한국정부에 있어서 정책평가결과 활용의 영향요인과 활용유형의 특성. 『한국정책분석평가학회보』, 14(3): 227-268.
- 민인식·최필선. (2012). 『고급 패널데이터 분석』. 서울: 지필미디어.
- 박경귀. (2005). 성과평가의 과정과 결과 활용의 유의점. 한국정책평가연구원.
- 방승욱·강호정·이우백. (2002). 자본구조의 수렴현상에 관한 연구: EU 국가들을 대상으로. 『대한경영학회지』, 32: 25-34.
- 신건권·정군오·김연용. (2003). 교육훈련비가 기업의 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구: 패널 분석을 중심으로. 『회계정보연구』, 21: 173-185.
- 오철호·윤상오·김기환. (2006). 『전자정부사업의 성과관리와 환경대응에 관한 연구』. 서울: LG-CNS.
- 오철호. (2011). 정책분석평가와 성과관리. 『정책분석평가학회보』, 21(3): 1-11.
- 유승현·윤기웅. (2010). 공공부문 성과관리제도의 성공요인에 관한 실증연구: 전략 집중형 조직의 운영원리를 중심으로. 『한국행정연구』, 18(4): 117-143.
- 윤상오. (2006). 성과관리와 평가 및 예산의 연계성에 관한 분석적 고찰: 공공정보화사업 사례를 중심으로. 『한국공공관리학회보』, 20(2): 1-31.
- 원종학·금재덕. (2012). 『성과정보 신뢰성 제고를 위한 통제시스템 구축방안』. 서울: 한국조세연구원.
- 이봉락. (2007). 정책평가 활용의 영향요인. 『정책분석평가학회 학술대회발표논문집』, 1-25.
- 이윤식. (2002). 정부업무 평가결과 활용의 개선방안에 관한 연구. 『정부기관 평가제도의 성공적 정착과 발전방향』. 서울: 한국행정연구원, 106-153.

- 이윤식. (2005). 통합성과관리를 위한 평가결과 활용방안에 관한 연구. 『정책분석평가학회보』, 15(4): 199-225.
- 이윤식. (2007). 우리나라에 있어서 성과관리를 위한 평가의 개선방안에 관한 연구. 『정책분석평가학회보』, 17(3): 1-30.
- 이세구. (2004). 『성과관리제도의 도입사례: 서울시 성과주의 예산제도』. 서울: 서울시정개발연구원.
- 이환범·이수창. (2008). 기초자치단체 행정역량 강화를 위한 성과관리시스템 개발 및 보완 :조직 문화 유형별 조직 성과평가 비교분석을 중심으로. 『한국행정논집』, 20(1): 131-155
- 임동진. (2009a). 정부업무평가결과 환류제도의 운영실태 및 환류활동 영향요인 분석: 중앙행정기관 공무원의 인식을 중심으로. 『정책분석평가학회보』, 19(2): 225-253.
- 임동진. (2009b). 환류요인이 환류활동과 업무성과에 미치는 효과분석 : 우리나라 중앙행정기관 성과관리제도에 있어서. 『한국행정연구』, 18(2): 225-251.
- 정성영·조세현·현대용·배수호. (2012). 지방상수도 서비스의 생산비용 및 요금에 관한 영향요인 연구. 『지방행정연구』, 26(3): 287-310.
- 정재진. (2010). 지방공기업 경영평가정보 수용의 영향요인 분석: 경기도 지방공기업 경영평가를 중심으로. 『한국행정학보』, 44(1): 203-230.
- 중앙인사위원회. (2007). 『성과정보 종합관리 매뉴얼 - 공무원 성과관리카드 입력방법 중심』. 서울: 중앙인사위원회.
- 한인섭. (2006). 성과측정체제의 도입 실태와 성과정보 활용의 영향요인: 정부투자기관, 정부산하기관 및 지방공기업을 중심으로. 『한국행정학보』, 40(3): 245-266.
- 허만형. (2006). 성과관리와 정책평가의 연계관계에 관한 연구. 『행정논총』, 44(4): 485-506.
- 홍형득. (2011). 성과관리와 정책평가 연구의 특성에 관한 네트워크분석. 『정책분석평가학회보』, 21(3): 39-59.
- Beyer, Janice M. & Trice, Harrison M.(1982). The Utilization Process: A Conceptual Framework and Synthesis of Empirical Findings. *Administrative Science Quarterly*, 27(4): 591-622.
- Boyle, Richard(1997). *Evaluating Public Expenditure Programmes. A Role of Programme Reviews*. Discussion Paper No. 1. Committee for Public Management Research Institute of Public Administration. Dublin.
- Cameron, A. Colin and Trivedi, Pravin K.(2005). *Microeconometrics: Methods and Applications*. New York: Cambridge University Press.
- Kroll, Alexander(2013). The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use. *Public Administration Review*, 73(2): 265 - 276.

- Leviton, Laura C. & Hughes, Edward F. X.(1981). Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis. *Evaluation Review*, 5(4): 525-548.
- Lockett John(1992). *Effective Performance Management : A Strategic Guide to Getting the Best from People*. Kogan Page.
- Moynihan, Donald P.(2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Nelson. Carnot E. et al.(1987). The Utilization of Social Science Information by Policymakers. *American Behavioral Scientist*. 30(6): 569-577.
- Patton. M. Q.(1997). *Utilization-focused Evaluation: The New-Century Text*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pelz, Donald C.(1978). Some Expanded Perspectives on Use of Social Science in Public Policy. Milton Yinger and Stephen J. Cutler(eds.). *Major Social Issues: A Multidisciplinary View*. New York: Free Press, 346-357.
- Steelman, L, Levy, P. & Snell. A. F.(2004). The Feedback Environment Scale(FES): Construct Definition, Measurement, and Validation. *Educational and Psychological Measurement*, 64: 165-184
- Toulemonde, Jacques(1999). Constraints, Incentives and Culture-Building as Instruments for the Development of Evaluation Demand. Boyle, Richard & Lemaire, Donald(eds.). *Building Evaluation Capacity: Lessons from Practice*. New York: Transaction.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J.(2010). *Performance Management in the Public Sector*, London: Routledge.
- Van Dooren, Wouter(2011). Why Performance Information Not Used? In Search for Some Common Barriers. *ECPR General Conference 2011*, 1-17.
- Walters Mike(1995). *The Performance Management Handbook*. Institute of Personnel and Development. London.
- Weiss, Carol H., Murphy-Graham, E., Birkeland, S.(2005). An Alternate Route to Policy Influence: How Evaluation Affect D.A.R.E. *American Journal of Evaluation*, 26(1): 12-30.
- Wholey, J. S.(2002). Making Results Count in Public and Nonprofit Organizations: Balancing Performance with Other Values. Newcomer, K. E. et al.(eds.). *Meeting the Challenges of Performance-Oriented Government*. Washington, D.C.: ASPA, 3-36.

