

중앙정부와 지방정부의 성과관리 효과성에 관한 연구 -중앙 지방 공무원 인식 차이를 중심으로-

A Study on Effectiveness of Performance Management: Focusing on Differences between Central and Local Government Employees

저자 (Authors)	박순애, 나혜영, 이해연 Park, Soonae, Na, Hyeyoung, Lee, Hyeyoun
출처 (Source)	한국지방자치학회보 31(2) , 2019.6, 1-24(24 pages) Journal of local government studies 31(2) , 2019.6, 1-24(24 pages)
발행처 (Publisher)	한국지방자치학회 Korean Association For Local Government Studies
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE08761033
APA Style	박순애, 나혜영, 이해연 (2019). 중앙정부와 지방정부의 성과관리 효과성에 관한 연구 -중앙 지방 공무원 인식 차이를 중심으로-. 한국지방자치학회보, 31(2), 1-24
이용정보 (Accessed)	서울대학교 147.46.134.*** 2020/06/30 16:09 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

중앙정부와 지방정부의 성과관리 효과성에 관한 연구 -중앙·지방 공무원 인식 차이를 중심으로-

박 순 애 · 나 혜 영 · 이 혜 연

본 연구는 정부부문의 성과관리 효과성과 경로를 탐색하고, 그것이 중앙공무원과 지방공무원에게 어떤 차이가 있는지를 분석하였다. 주요 분석 결과를 살펴보면 첫째, 지방공무원은 조직목표의 명확성, 조직성과, 직무열의에 대한 인식이 중앙공무원보다 높게 나타난 반면, 성과평가 결과가 보상에 반영되고 있는가에 대해서는 중앙공무원보다 낮게 나타났다. 둘째, 성과관리의 영향력과 경로에 대한 다중집단분석 결과, 목표설정이 조직의 성과에 기여하는 효과는 지방공무원에게 높게 나타났고, 목표설정이 개인의 업무에 대한 애착과 충성을 나타내는 직무열의에 기여하는 효과는 중앙공무원에서 높게 나타났다. 셋째, 성과평가가 조직성과에 기여하는 효과는 중앙공무원에게 높게 나타났으나, 지방공무원의 경우 직무열의와 조직성과에 모두 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 즉, 현재 지방정부의 성과평가제도가 개인의 노력과 성과수준을 측정하고 보상으로 연결하여 조직성과를 높이는데 한계가 있음을 보여준다. 이러한 결과는 성과관리가 목표설정과 성과평가 및 보상을 통해 조직성과를 높일 것이라는 가정이 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 작동되고 있음을 보여주고 있으며, 따라서 지방분권 특히 재정분권의 강화를 위해서는 각 지방정부의 현실과 특성을 고려한 성과관리제도의 구축이 선제적으로 이루어져야 할 것이다.

주제어: 지방정부, 목표설정, 성과평가, 직무열의, 구조방정식, 다중집단분석

주저자: 박순애, 서울대학교 행정대학원 교수

교신저자: 나혜영, 서울대학교 정보지식정책연구소 연수연구원, 공공성과관리연구센터 책임연구원

참여저자: 이해연, 서울대학교 행정대학원 박사수료, 공공성과관리연구센터 연구원

1. 서론

1980년대 이후 정부 부문의 비효율 문제를 개선하고자 시작된 공공개혁의 핵심은 성과관리(performance management)였다(Kettle & Kelman, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2000). 1997년 IMF 경제위기 이후 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」(2001.5.1.) 제정을 통해 중앙정부와 함께 지방정부의 성과관리를 위한 제도적 기반을 마련하였고, 2006년 제정된 「정부업무평가 기본법」은 공공부문의 체계적 성과평가 및 인프라 구축의 토대를 마련하였다. 이를 기반으로 중앙정부에서는 직무성과계약제, BSC 등 성과평가 제도 및 성과중심의 인사제도를 도입하여 시행하게 되었다. 지방정부에서는 성과관리제도로서의 BSC가 약 10년 전쯤부터 도입되기 시작하여 현재는 거의 대부분의 지방정부에서 성과관리제도가 시행되고 있다. 그러나 지난 10여 년간 시행되어 온 성과관리가 이미 정착했다는 논의와 함께, 성과수준 측정의 어려움, 연공서열의 조직문화 등 제도의 운영과정에서 나타나는 문제점들로 인해 과연 공공부문에서의 성과관리가 제대로 작동하고 효과가 있는가에 대해 회의적 시각 또한 존재한다(강윤호, 2017; 황성수 외, 2017; 양기용, 2004; 신민철, 2010; 공동성 외, 2013). 특히 지방정부의 성과관리는 중앙정부의 지침 및 매뉴얼에 따라 획일적·하향적으로 추진됨으로써, 제도운영의 역량 부족과 인식부족 등으로 성과관리가 형식적으로 운영되고 있다는 문제가 제기되고 있다(감성원 외, 2012; 최종우 외, 2015).

중앙공무원과 지방공무원의 조직성과에 미치는 영향 요인과 경로를 파악하고, 두 집단 간 어떠한 차이가 있는지를 밝히는 것은 그동안 시행되어온 성과관리의 효과성을 분석하고 향후 두 집단의 성과관리 개선 방향을 검토하는 기반이 된다는 점에서 중요하다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 성과관리의 효과성과 영향요인을 분석한 기존 연구들은 전체 공무원을 대상으로 하거나 중앙과 지방공무원을 별개로 분석하고 있기에, 두 집단 간 어떠한 차이가 있는지를 객관적으로 비교하는 데 한계가 있다.

분권화에 대한 논의와 추진 과정에서 지방정부의 역량과 성과에 대한 관심이 높아지고 있는 가운데, 지방정부의 성과관리가 형식적 절차에 머무르지 않기 위해서는 중앙정부와 지방정부 성과관리가 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 설계·시행될 필요가 있다. 본 연구는 이에 대한 탐색적 연구로, 첫째, 개인과 조직의 성과향상을 위해 시행되는 일련의 성과관리가 조직성과에 영향을 미치는지, 둘째, 성과관리가 어떠한 경로로 조직성과에 영향을 미치는지, 셋째, 성과관리가 조직성과에 미치는 영향과 경로가 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 나타나는지를 분석한다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부 공무원을 대상으로 한 인식조사 데이터를 활용하여 성과관리의 효과와 경로에 대한 집단 간 차이분석을 함으로써 성과관리 제도 설계·운영에서의 시사점을 도출한다.

II. 이론적 배경과 가설

성과관리(Performance Management)는 조직 및 개인의 성과를 관리하는 제도로서 성과관리 결과 중심의 성과를 의미하며, 관리란 인적자원에 대한 관리, 업무절차에 대한 관리, 제도 등에 대한 관리를 포괄하는 개념이다(David, 1999; 공동성 외, 2013: 76). 「정부업무평가기본법」에 따르면 “정부부문의 성과관리는 기관의 임무와 비전, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 미리 제시하고, 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 의미”한다.¹⁾ 따라서 본 연구에서는 성과관리를 개인과 조직의 성과를 향상시키기 위한 일련의 관리제도로 이해하며, 구체적으로 「정부업무평가기본법」에 따른 중앙행정기관 및 지방자치단체에 대한 자체평가, 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」에 따른 근무성적평정과 성과연봉 및 성과상여금 차등지급 등을 포괄하는 제도로 본다. 자체평가 지표들이 개인성과 혹은 부서성과 지표로 하달되며, 개인이 목표달성을 위해 노력하는 것이 궁극적으로 조직성과 향상에도 기여하기 때문에 본 연구에서는 개인의 성과관리와 조직의 성과관리를 구분하는 것보다 하나의 큰 틀로 접근한다. 또한 성과관리가 개인의 업무 집중을 통해 개인의 성과, 나아가 조직성과에 기여한다는 과정으로 이해한다.

1. 목표설정과 조직성과

공공부문에서의 조직성과(Organizational Performance)에 대해서는 합의된 정의가 존재한 다기보다, 연구목적에 따라 다양하게 측정되는 불확정 개념이다(Balabonienš & Večerskienė, 2014: 606). 이에 연구자들은 성과를 구성하는 몇 가지 하위 차원의 개념들을 포괄하거나, 연구 주제 및 특성에 따라 선택하는 전략을 취해왔다. Brewer & Selden(2000)은 성과의 하위 차원으로 조직의 목표달성도로 정의되는 효과성, 투입 대비 산출로 정의되는 효율성, 혜택의 균등성으로 정의되는 형평성을 제시하였으며, Van Dooren 외(2010)는 효율성, 효과성과 함께 얼마나 필요한 문제에 대응하고 있는가를 성과로 포함하고 있다. Boyne(2003)은 대응성, 투명성, 윤리성 등 다양한 공적가치 개념을 공공부문 성과 개념에 포함시키기도 하였다. 반면, 성과를 효과성과 동일한 개념으로 파악하기도 하는데, 본 연구에서는 행정 행위의 결과가 담보해야 하는 가치이자 정책 및 서비스의 질과 결과를 나타내는 지표로서 효과성(Dunn, 2012: 196)을 조직성으로 보았다.

본 연구에서는 성과관리를 조직의 목표 설정과 그 달성 정도를 평가하는 과정으로 보고자 한다. 성과목표란 조직이 궁극적으로 이루고자하는 바로 조직의 성과와 밀접하게 관련되어

1) 성과관리는 제도시행 자체가 조직성과에 직접적으로 기여한다기보다, 성과향상을 위한 일련의 과정으로서 조직문화, 구성원의 역량강화, 교육, 보상, 처벌 등 다양한 요소들이 영향을 미치는 것으로 이에 대한 관리를 포함한다(Gao, 2015:89).

4 중앙정부와 지방정부의 성과관리 효과성에 관한 연구

있으며, 성과평가는 목표를 얼마나 달성했는지에 대한 수준을 명확히 하고 성과정보를 활용하는 것으로 이후의 목표를 설정하고 성과를 향상시키는 데 있어 중요한 과정이기 때문이다.

우선 성과목표설정(performance goal setting)이 조직성과에 미치는 영향에 대해 살펴보면, Locke(1968)는 성과에 관련한 가장 중요한 선행요건으로 목표설정을 제시한다. 여기서 목표는 인간 활동의 지표이자 목적으로 동기의 기초를 제공한다(Locke, 1968). 목표설정이론(Goal Setting Theory)은 목표가 행위자에게 다음과 같은 과정을 통해 성과 향상에 중요 영향을 미치고 있음을 강조하는데 첫째, 목표의 설정은 업무에 대한 관심을 유도하고, 둘째, 업무에 대한 노력을 동기화하며, 셋째, 목표달성을 위한 전략을 개발하고, 넷째, 업무에의 집중을 조장하고, 다섯째, 업무 숙련의 수준을 높인다(Radosevich et al., 2007:23-24). 즉, 목표설정이 업무성취에 대한 동기를 유발시킴으로써 목표달성을 위한 개인 활동을 직접 조절하는 효과를 갖는다는 것이다(Locke & Latham, 1990; Locke et al., 2012:6 재인용).²⁾

목표설정은 구체적이고 도전적이며 측정 가능할 때, 성과가 높아진다(Edwin et al., 2013). Locke 외(1981)에 따르면, 목표설정이론에 제시된 후 이에 관한 약 110개의 연구 중, 99개의 연구결과가 목표가 구체적이고 어려울 때 목표가 모호하거나 주어지지 않을 때보다 성과가 높게 나타나고 있다(Locke et al., 1981:131). 이는 조직성과 향상을 위해서는 목표를 설정함에 있어, 보다 명확한 목표를 제시함으로써 직무처리의 방식과 행동을 구체적으로 설정할 필요가 있음을 의미한다. 실제 Jung and Lee(2013)는 직무-목표몰입, 직무-목표 구체화 그리고 미션의 구체화로 측정된 목표모호성이 공공조직의 성과와 부정적 상관관계를 보이고 있음을 밝히고 있다.³⁾

목표설정이론은 목표를 설정하는 것이 조직성과에 긍정적 영향을 준다고 가정하지만, 추상적 가치와 미션을 달성해야 하는 중앙정부의 경우 목표가 명확하게 설정되기 어렵다는 특성으로 성과달성에 한계가 나타날 수 있다. 그런데 지방정부의 경우, 중앙정부 사업을 지역에 구체화하고 단체장(시장, 도지사, 구청장 등)의 공약사항 이행을 위해 조직의 목표가 중앙정부보다 상대적으로 명확할 수 있다. 따라서 성과관리에서 목표설정이 조직목표에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 전제 하에, 공약사업 등 보다 구체적 사업으로 목표를 설정하는 지방정부의 경우 업무 범위 및 내용이 명확하게 제시됨으로써 목표설정이 조직성과에 미치는 영향이 보다 크게 나타날 것이다.

2) Bell(2003)은 개인적 동기이론으로서의 목표설정 이론이 조직적 실천과 동일하지 않음을 지적하였으나, O'Leary-Kelly 외(1994)는 그룹 단위의 목표설정 결과분석에서 긍정적 효과가 나타나는 것으로 나타났다.

3) Chun & Rainey(2005)는 정부조직의 특징으로 목표모호성(goal ambiguity)을 제시하는데, 목표모호성은 목표 자체가 명확하게 구체적이지 않고 난이도 또한 정확하지 않은 경우를 의미한다(Chun & Rainey, 2005; Rainey & Jung, 2015). 조직 목표가 추상적일 경우, 관련자들은 목표를 이해하고 공유된 목표를 위한 소통을 진행하는 사명이해 모호성(mission comprehension ambiguity)이 발생하고, 이러한 모호성은 목표달성을 위한 수단과 방식에도 혼란을 발생시킴으로써 조직성과를 감소시킨다(전영한, 2004).

가설 1-1. 목표설정은 조직성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2. 목표설정이 조직성과에 미치는 영향은 중앙공무원보다 지방공무원에서 그 영향을 더 크게 나타낼 것이다.

2. 성과평가와 조직성과

목표설정이 이루어지면 조직원이 목표한 바를 잘 이룰 수 있도록 관리하고 지원하는 시스템이 필요한 바, 성과평가(performance evaluation)는 성과에 대한 정의와 성과수준을 측정하고 그 결과를 활용하는 일련의 과정을 의미한다(Broderick & Mavor, 1991:45). 성과평가는 측정되고 있는 업무에 보다 집중하는 동기부여 기제가 되는데, 특히 성과의 수준에 따른 보상이 개인의 직무동기를 유발함으로써 개인의 성과를 향상시키고 이것이 조직의 성과 제고에 기여할 것이라는 믿음에 기반한다(Perry, Petrakis, & Miller, 1989; Castilla, 2008; Kim & Holzer, 2016: 32 재인용). 정부에서의 성과평가는 자체평가, 근무성적평정 등 다양한 평가방법을 활용하여 성과를 일정한 요건에 의해 평가하는 것으로⁴⁾ 그 결과는 주로 성과급 지급 및 승진 등 보상의 잣대로 활용되는데, 이 역시 공무원들에게 경쟁적인 요소를 통해 열심히 일할 수 있는 동기를 부여한다(박순애 외, 2018:125).

그러나 성과평가제도의 운영이 실질적으로 성과를 높이는가에 대해서는 상반된 입장이 존재한다. 성과평가를 기반으로 한 보상의 효과를 주장하는 입장은 성과평가의 결과가 인센티브의 공정한 분배에 기여하므로 구성원들의 사기를 제고할 수 있다고 주장한다. 그러나 상반된 입장에서는 공무원 조직의 문화적·환경적 특수성이 존재하므로 성과평가를 통한 공무원의 성과관리가 부작용을 낳을 수 있다고 주장한다. Perry 외(2009)와 이희태(2010)는 공공부문의 성과측정과 적용 등이 운영과정에서 문제가 나타날 수 있음을 지적하고 있으며, Lozeau 외(2002)의 연구결과는 공공조직에 적합하지 않은 관리기법을 신중하게 도입하지 않을 경우 조직의 성과제고에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. Nakamura & Warburton (1998)은 미흡한 성과평가는 제도를 잘못된 방향으로 노정할 수 있기에, 민간부문에서 활용되는 기법이 공공부문에 적용되기 위해서는 신중한 조정과 접근이 필요함을 강조하였다(Nakamura & Warburton, 1998: 47).

실제 지방정부의 성과관리제도의 효과에 대해 부정적 평가를 제시하는 연구들은 공통적으로 성과평가에서의 운영개선이 필요함을 지적하고 있다. 박영강 외(2009)는 부산시의 BSC 도입이 성과에 큰 영향을 미치지 못하고 있음을 밝히며, 그 이유로 성과에 대한 낮은 이해도와 평가방식의 문제를 제기하였다. 남승하 외(2008)는 경기도 BSC를 진단한 결과, 성과관리제도

4) 행안부 내부자료에 따르면(2017년 기준), 17개 광역시의 평가방식은 자체평가와 BSC를 지자체에 따라 선별적으로 도입하고 있었으며, 평가단위 또한 부서평가, 개인평가, 부서·개인 모두를 평가하는 등 시·도별로 상이하게 적용하고 있었다. 따라서 본 연구에서 관찰하는 성과평가는 특정 평가방식 및 평가단위에 해당하는 구체적 제도가 아닌, 응답대상자가 속한 조직에서 행해지는 다양한 성과평가를 포괄적으로 이해한다.

6 중앙정부와 지방정부의 성과관리 효과성에 관한 연구

에 대한 교육훈련, 비전 및 전략 설정에 이해관계자 참여, 성과관리 전담조직 및 인력, 평가 결과의 활용에 대한 인식이 상대적으로 낮게 나타남에 따라 이에 대한 개선의 필요성을 제시하였다. 최근 장혜윤 외(2017)는 지방정부에서 성과관리제도 운영과 보상 간의 디커플링(decoupling) 현상이 발생함을 밝히고 있다. 디커플링은 제도 도입의 목적과 운영이 분리되는 현상(Meyer & Rowan, 1977)으로, 성과관리제도에서 나타나는 객관적 성과가 보상체계와 연계되지 못함을 의미한다(장혜윤 외, 2017:458). 이러한 디커플링은 때로는 성과보상의 편차를 축소하는 방법으로 이뤄지는데, 결국 지방정부의 성과급 제도가 성과와 보상을 연계하여 경쟁과 성과를 제고하는 목적과 의도된 결과를 도출하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 결과는 지방정부의 경우 중앙정부의 매뉴얼을 기반으로 성과관리제도가 도입되면서 각 지방정부에 적합한 성과평가 방안, 즉 성과수준의 개념화와 측정방법, 측정결과에 대한 반영이라는 일련의 과정이 제대로 작동하지 않음으로써 조직성과에 미치는 영향이 미미할 수 있음을 보여준다.

가설 2-1. 성과평가는 조직성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2. 성과평가가 조직성과에 미치는 영향은 중앙공무원보다 지방공무원에서 더 작게 나타날 것이다.

3. 조직성과에 대한 직무열의의 매개효과

직무열의(work engagement)는 “업무를 수행하는 데 있어 지속적이고 긍정적인 정서적·동기적 상태”(Maslach, et al., 2001:417)로, 이는 ‘온 힘을 다해 일에 전념하는 것’을 의미한다(Hallberg & Schaufeli, 2006).⁵⁾ 직무열의를 처음 고안한 Kahn(1990)은 조직구성원이 직무성과에 주의를 기울이고 집중할 때 직무열의의 상태를 경험한다고 하여 직무열의와 성과의 관련성을 제시하였다. Kahn(1992)과 Macey 등(2009)의 모델에서 직무열의는 열정적인 행동을 이끌어내고 그러한 행동이 성과와 직접적으로 연결되고 있음을 보여준다. Gruman와 Saks(2011)는 성과관리에 있어 성과를 향상시키기 위한 동인 중 하나가 종업원의 직무열의임을 주장하였다.

이러한 직무열의에 영향을 미치는 요인을 설명하는 이론으로 직무 요구-자원(job demand-resource)을 들 수 있다(Gruman & Saks, 2011). 직무요구가 개인의 육체적, 정신적 희생을 감내하도록 하는 등 부정적인 영향을 유발하는 직무특성인 반면 직무자원은 목표달성을 돕고 개인적 성장, 학습, 발전을 촉진하는 직무상의 신체적, 심리적, 조직적 특성을 말한다. 동기유발을 일으키는 직무자원은 조직적 요인(급여, 경력 기회 등), 대인 관계 요인(상관 및 동

5) 직무열의(work engagement)가 다른 태도와 중첩되는 개념이라는 비판도 있지만(Newman & Harrison, 2008; Wefald & Downey, 2009) 조직행태에 있어 이러한 중첩은 어느 정도는 허용되기도 한다(Meyer, et al., 2002). 한편, Hallberg & Schaufeli(2006)은 직무열의가 직무몰입(job involvement), 조직몰입(organizational commitment)과 구분될 수 있는 개념임을 실증적으로 분석하였다.

료의 지지, 팀 분위기 등), 업무구조 요인(역할 명확성 및 결정과정에서의 참여), 업무 그 자체 요인(기술다양성, 자율성, 성과피드백 등)으로부터 발생한다(Bakker & Demerouti, 2007). 직무자원이 성과에 미치는 영향에 있어 직무열의의 매개효과가 있는지를 메타 분석한 연구(Christian, et al., 2011)에 의하면 직무특성, 변혁적 리더십 등 직무자원이 직무열의에 긍정적인 영향을 미치고 직무열의가 직무성과에 긍정적인 영향을 미치는 매개효과가 있음을 발견하였다.

위에서 언급한 조직적 요인과 업무구조적 요인에서 성과관리제도는 직무자원의 요소가 될 수 있다. Gruman과 Saks(2011)는 목표설정, 성과계약, 직무설계, 교육훈련, 성과면담, 성과평가 등 일련의 성과관리가 종업원의 직무열의를 높이고 직무열의가 성과를 향상시키는 직무열의 모델(Engagement Model)을 고안하였다. 이와 같이 성과관리가 중요한 직무자원이 될 수 있으며, 직무열의의 선행변수가 될 가능성을 제시하였으나 이를 실증적으로 분석한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 그러나 최근 Zhong(2016)의 연구에서 중국 소재 130개 기업 605명의 종사자를 대상으로 고성능 인사제도(high performance HR practices)가 직무열의 및 성과에 미치는 긍정적인 효과를 실증적으로 증명하였다.

이 외에도 최근 몇몇 연구에서 직무열의가 조직 및 개인성과에 미치는 긍정적인 효과 제시하고 있다(Bakker & Xanthopoulou, 2009; Carter, et al., 2018; Rich, et al., 2010; Yalabik et al., 2013). 이러한 선행연구들을 종합하여 보았을 때 성과관리는 직무열의를 높이고 직무열의는 조직성과를 향상시킬 수 있다. 즉 직무열의가 성과관리 과정 및 단계에서 성과도출에 매개역할을 할 것이라는 가설이 성립될 수 있다.⁶⁾ 또한 목표설정과 성과평가의 효과가 중앙과 지방공무원에서 각각 상반되게 나타날 것이라는 가정에 따르면 이 두 변수가 직무열의를 높이는 정도도 소속에 따라 달라질 수 있다.

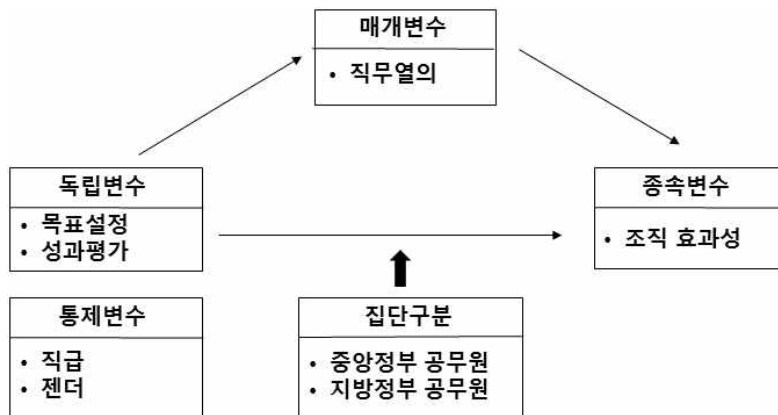
가설 3-1. 목표설정과 성과평가는 직무열의를 통해 조직성과에 긍정적으로 영향을 미칠 것이다.

가설 3-2. 목표설정이 직무열의를 통해 조직성과에 미치는 영향은 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 나타날 것이다.

가설 3-3. 성과평가가 직무열의를 통해 조직성과에 미치는 영향은 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 나타날 것이다.

이를 위한 연구의 분석모형은 (그림 1)과 같다.

6) 다양한 선행변수들(가치 일치, 인지된 조직 내 지지 등)이 성과에 미치는 영향에 있어 직무열의와 함께 직무몰입, 직무만족, 내재적 동기의 매개효과를 살펴본 본 연구결과, 직무열의의 매개효과가 가장 크게 나타났다(Rich, et al., 2010).



(그림 1) 연구의 분석모형

III. 연구방법

1. 데이터의 수집 및 분석방법

본 연구는 조직성과에 영향을 미치는 성과 변수들의 영향력과 경로가 중앙공무원과 지방 공무원에게 어떻게 나타나는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 서울대학교 행정대학원 공공성과관리연구센터가 주관하고 한국리서치가 대행한 ‘2016년도 중앙 및 지방공무원 인식조사’ 결과를 활용하였다. 설문조사는 30개 중앙부처 및 17개 광역자치단체에 근무하는 3급~9급 일반직 공무원을 대상으로, 2016년 11월부터 2017년 1월까지 시행하였다. 표본설계는 신뢰성 확보를 위해 부처별 모집단 규모를 반영하여 비례할당을 시행한 후 직급별 분포를 고려하여 조건부 유의할당을 실시하였다. 전화 면접조사를 이용한 사전 접촉 후 온라인 조사를 실시하였으며, 중앙공무원 1,014명과 지방공무원 655명을 합한 총 1,669명의 공무원이 응답하였다.

연구모형 및 가설 검정은 다음과 같은 분석방법을 활용하였다. 첫째, 수집된 자료의 속성과 변수들의 관계를 살펴보기 위해 빈도분석, T분석, 상관관계분석을 실시하였다. 둘째, 연구모형에서 각 잠재변수들의 신뢰도와 타당도를 검증하기 위해 Chronbach’s alpha 계수를 이용한 신뢰도 검정을 실시하고 구성타당도는 확인적 요인분석(Confirmatory Factor Analysis)을 실시하였다. 셋째, 연구모형에서 잠재변수들과의 인과관계에 따른 가설은 구조방정식모형과 다중집단 구조방정식에 의한 경로계수를 비교하여 검정하였다.⁷⁾

7) 본 연구의 자료분석 과정에서 빈도분석, 기술통계량분석, 신뢰도 검정 등은 SPSS Statistic 20.0을 이용하였으며, 확인적 요인분석 및 연구모형에 따른 측정모형과 구조모형의 검정을 위한 구조방정

2. 변수설정과 측정지표

본 연구에 활용된 설문 문항은 다음과 같이 구성되었다. 조직성과는 정책 및 서비스의 질과 달성 정도를 의미하는 효과성으로, 응답자가 속한 조직의 전년대비 업무수행능력 향상과 업무의 질적 향상, 국민 기대수준에 부합하는 산출물 생산 및 국민들이 낸 세금만큼 성과 생산에 대한 인식을 측정하였다. 매개 변수인 직무열의는 Rich 등(2010)을 참고하여 물리적, 정서적, 인지적 열의를 측정하는 문항으로 구성하였다. 독립변수는 성과관리의 중요한 두 과정으로서 목표설정과 성과평가이다. 목표설정은 목표가 구체적이고 명확하게 설정됨으로써 조직원의 업무수행에 지침이 되는가를 의미하는 것으로, 성과목표 설정의 명확성, 측정가능성, 우선순위 명확성, 내 일에 대한 지침 제공 정도에 대한 문항으로 측정하였다. 성과평가는 평가의 공정성과 결과의 활용(보상)에 대한 것으로, 성과평가가 조직의 목표를 반영하는가와 평가가 합리적이고 공정한가, 활용은 고성과자에 성과급이 지급되는가와 나의 승진이 업무실적에 달려 있는가에 대한 문항을 통해 측정하였다.

기존의 연구들에서 여성과 6급 이하 직급의 성과에 관한 인식이 낮게 나타난다는 점을 고려하여 통제변수로 성별과 직급을 고려하였다. 성별은 더미변수로, 직급은 연속변수로 측정하였다. 모든 문항은 Likert 5점 척도로 측정하였다.

〈표 1〉 변수의 구성과 측정방식

분류	변수	설문문항	측정	
종속 변수	조직성과 (효과성)	전년대비, 업무수행 능력은 향상되었다.	1~5	
		전년대비, 업무에 있어서 질적인 향상이 이루어졌다.	1~5	
		국민의 기대수준에 부합하는 산출물을 생산하였다.	1~5	
		나의 조직은 국민들이 낸 세금만큼 성과를 거두었다.	1~5	
매개 변수	업무태도 (직무열의)	일 할 땐 시간 가는 줄 모른다.	1~5	
		우리 부서의 과업에 흥미를 느끼고 있다.	1~5	
		일을 할 때 난관에 처해도 최선을 다한다.	1~5	
독립 변수	성과 관리	목표 설정	성과목표는 분명하게 정의되어 있다.	1~5
			성과목표는 객관적으로 측정 가능하다.	1~5
			성과목표들 간 우선순위가 분명하다.	1~5
			우리 조직의 성과목표는 내가 수행하는 일에 명확한 지침을 제공해준다.	1~5
	성과 평가	성과평가는 조직의 목표를 반영하고 있다.	1~5	
		성과평가는 합리적이고 공정하다.	1~5	
		성과가 높은 사람에게 더 많은 성과급이 지급된다.	1~5	
		나의 승진은 업무 실적에 달려 있다.	1~5	
통제 변수	젠더	귀하의 성별은 어떻게 되십니까? (0=남성, 1=여성)	더미	
	직급	귀하의 직급은 어떻게 되십니까? (1=고위공무원단, 2=4급, 3=5급, 4=6급, 5=7급, 6=8급, 7=9급)	연속	

식 모형은 Amos 20.0을 이용하였다.

IV. 실증분석 결과

1. 표본특성

조사에 참여한 응답자 특성은 <표 2>와 같다. 전체 응답자는 1,669명으로, 이 중 중앙정부 공무원이 약 60%, 지방정부 공무원이 약 40%였다. 지방공무원 중 특별시와 광역시는 298명으로 지방정부 응답자의 약 45.5%를 차지하였다.

전체 설문응답자의 약 67%가 남성이었고, 연령대로는 30대 이하와 40대가 약 40%를 차지하고 있다. 학력은 대학원 졸업을 포함하여 대졸 이상이 97%를 차지하고 있으며, 직급은 5급 이상이 39.3%, 6급 이하가 60.7%로 나타났다. 직군은 행정직이 77.5%를, 기술직이 22.5%로 나타났다. 이들 응답자 특성을 중앙정부 공무원과 지방정부 공무원으로 구분하여 살펴보면, 연령에서 30대 이하 응답자는 중앙정부(46.45%)가 지방정부(32.67%)보다 높고 50대 이상 응답자는 지방정부(25.34%)가 중앙정부(15.38%)보다 높게 나타났으며, 직급에서 4급 이상 응답자는 중앙정부(14.89%)가 지방정부(1.98%)보다 많고, 6급 이하 응답자는 지방정부(79.69%)가 중앙정부(48.32%)가 높게 나타났다.

<표 2> 설문응답자 특성

구분	전체		중앙		지방		
	사례 수(명)	비율(%)	사례 수(명)	비율(%)	사례 수(명)	비율(%)	
소속기관	1,669	100	1,014	100	655	100	
성별	남성	1,120	67.11	688	67.85	432	65.95
	여성	549	32.89	326	32.15	223	34.05
연령	30대 이하	685	41.04	471	46.45	214	32.67
	40대	662	39.66	387	38.17	275	41.98
	50대 이상	322	19.29	156	15.38	166	25.34
재직 연수	10년 미만	573	34.3	425	41.91	148	22.60
	10~20년 미만	504	30.2	308	30.37	196	29.92
	20년 이상	592	35.5	281	27.71	311	47.48
학력	고졸이하	50	3.00	18	1.78	32	4.89
	대졸	1,228	73.57	720	71.00	508	77.56
	대학원졸	391	23.42	276	27.22	115	17.55
직급	4급 이상	164	9.83	151	14.89	13	1.98
	5급	493	29.54	373	36.79	120	18.32
	6급 이하	1,012	60.64	490	48.32	522	79.69
직군	행정직	1,293	77.5	738	72.78	555	84.73
	기술직	376	22.5	276	27.22	100	15.27

2. 기초통계 및 상관계수

1) 기초통계통계량 분석

주요변수의 평균과 표준편차를 전체공무원, 중앙정부 공무원, 지방정부 공무원으로 구분하여 살펴보면 <표 3>과 같다.

전체 공무원의 경우, 조직성공에 대한 인식은 평균 3.5점 이상으로 보통수준보다 조금 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 전년대비 조직의 업무수행 능력이 향상되었다는 응답의 평균이 3.7로 다소 높게 나타나고 있다. 조직성공에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 응답을 살펴보면, 전반적으로 지방정부 공무원의 조직성과 인식이 높게 나타나고 있다. 전년대비 조직의 업무능력이 향상되었으나에 대한 설문에서 지방공무원(3.90)은 중앙공무원(3.58)보다 높게 나타나며, 소속기관 간 평균 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 중앙정부에서는 주로 정책기획 업무를 하는 반면, 지방정부에서는 정책집행업무를 수행하기 때문에 업무의 범위 내지 내용이 보다 분명하다는 특징이 있다. 따라서 업무수행에 대한 성과가 보다 모호한 중앙정부의 경우보다 상대적으로 명확한 지방정부에서 성과에 대한 인식 수준이 높게 나타났다고 해석할 수 있다. 직무열의에 있어서도 전체 공무원의 인식이 높게(3.58~3.96) 나타나는 가운데, 지방정부 공무원은 일을 할 때 난관에 처해도 최선을 다한다는 문항(4.02)

<표 3> 집단별 주요변수의 평균비교

분류	항목	전체		중앙정부		지방정부		t-test	P
		Mean	SD	Mean	SD	Mean	SD		
조직 성과	업무수행 능력이 향상됨	3.70	0.81	3.58	0.83	3.9	0.73	-8.02	0.000
	업무의 질적 향상이 이루어짐	3.65	.835	3.51	0.86	3.86	0.75	-8.33	0.000
	국민 기대수준 산출물 생산함	3.57	.795	3.48	0.83	3.71	0.71	-5.72	0.000
	국민 세금만큼 성과를 거둠	3.68	.798	3.62	0.83	3.78	0.74	-4.14	0.000
직무 열의	일할 땀 시간 가는 줄 모름	3.87	.736	3.8	0.75	3.96	0.75	-4.40	0.000
	우리 부서 과업에 흥미를 느낌	3.58	.786	3.54	0.8	3.64	0.76	-2.48	0.013
	난관에도 최선을 다함	3.96	.639	3.92	0.63	4.02	0.63	-3.39	0.001
목표 설정	목표는 분명하게 정의됨	3.76	.786	3.72	0.77	3.83	0.8	-2.695	0.007
	목표는 객관적으로 측정 가능	3.38	.934	3.37	0.92	3.39	0.96	-0.598	0.550
	목표 간 우선순위가 분명함	3.45	.854	3.43	0.83	3.47	0.86	-0.86	0.390
	조직목표는 내 일에 지침제공	3.46	.863	3.42	0.86	3.51	0.86	-2.14	0.330
성과 평가	성과평가는 조직목표를 반영함	3.25	.824	3.54	0.82	3.64	0.83	-2.43	0.015
	성과평가는 합리적이고 공정함	3.25	.918	3.22	0.91	3.3	0.93	-1.79	0.074
	고성과자가 성과급을 더 받음	3.22	1.01	3.25	0.98	3.18	1.04	1.51	0.013
	나의 승진은 업무실적에 따름	3.05	0.962	3.08	0.95	2.99	0.97	1.76	0.078

에서 중앙공무원(3.92)보다 유의미하게 높게 나타났다. 성과관리 중 목표설정에 대한 인식은 전체, 중앙, 지방공무원 모두 조직성과와 직무열의 대비 상대적으로 인식이 낮게 나타나는 가운데, 목표가 분명하게 정의되어 있는가에 대해서는 지방(3.83)이 중앙(3.72)보다 유의미하게 높게 나타났다. 직무열의 수준이 높은 것, 목표가 분명히 정의되어 있다는 것에서 지방정부의 평균값이 높게 나타난 것 역시 지방정부의 업무가 보다 구체적이고 명확하다는 것으로 설명 가능할 것이다. 반면 성과평가 항목은 중앙과 지방 모두 잠재변수들 중 가장 낮은 평균값을 보이고 있다. 성과평가의 조직목표 반영 항목에서는 지방(3.64)이 중앙(3.54)보다 높게 나타났지만, 성과평가 적용 항목 중 성과급(3.18) 및 승진(2.99)에서는 중앙에 비해 지방공무원의 인식이 낮게 나타나고 있다. 지방정부 공무원은 목표가 상대적으로 명확하고, 성과평가가 그 목표를 반영하고 있다고 느끼는 반면, 측정결과가 성과평가에 반영되고 있는가에 대해서는 상대적으로 낮은 인식을 보이고 있다.

2) 신뢰성 및 타당성 분석

모형분석에 앞서 가설검증을 위해 활용될 변수들의 신뢰성과 타당성을 전체공무원 데이터를 기준으로 검증하였다. 본 연구에서 활용된 잠재변수(구성개념)는 조직성과, 직무열의, 목표설정과 성과평가 등 총 4개로 구성되어 있고, 각 문항에 따른 신뢰도 분석 결과 Cronbach's α 계수가 모두 0.7 이상으로 나타나 신뢰도가 확보된 것으로 볼 수 있다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 신뢰성 및 타당성 분석결과

잠재변수	구성(관측)변수	Cronbach's alpha	집중타당도 분석		
			요인 부하량	AVE	개념 신뢰도
조직 성과	업무수행 능력이 향상됨(OE1)	0.905	.872	0.785	0.936
	업무의 질적 향상이 이루어짐(OE2)		.887		
	국민 기대수준 산출물 생산함(OE3)		.803		
	국민 세금만큼 성과를 거둠(OE4)		.788		
직무 열의	일할 땀 시간 가는 줄 모름(JE1)	0.771	.741	0.689	0.869
	우리 부서 과업에 흥미를 느낌(JE2)		.729		
	난관에도 최선을 다함(JE3)		.728		
목표 설정	목표는 분명하게 정의됨(GS1)	0.895	.798	0.747	0.922
	목표는 객관적으로 측정 가능(GS2)		.831		
	목표 간 우선 순위가 분명함(GS3)		.844		
	조직목표는 내 일에 지침제공(GS4)		.836		
성과 평가	성과평가는 조직목표를 반영함(PE1)	0.859	.807	0.633	0.872
	성과평가는 합리적이고 공정함(PE2)		.878		
	고성과자가 성과급을 더 받음(PE3)		.721		
	나의 승진은 업무실적에 따름(PE4)		.689		

주1: 관측변수 항목 중 괄호로 처리된 부분은 구조방정식 모델에 사용된 변수명을 나타냄

타당도 분석은 집중타당도와 판별타당도 분석을 실시하였다. 집중타당도(convergent validity)는 요인부하량, AVE(Average Variance Extracted), 개념신뢰도(Construct Reliability)를 통해 검증할 수 있으며, 분석결과 요인부하량(0.5 이상)은 모두 0.7 이상, AVE(0.5 이상)는 0.6 이상, 개념신뢰도(0.7 이상)는 0.8 이상으로 나타나 집중타당성도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 잠재변수간 상관관계

	목표설정	성과평가	직무열의	조직성과
목표설정	1			
성과평가	0.88***	1		
직무열의	0.53***	0.45***	1	
조직성과	0.63***	0.61***	0.52***	1

주1: 제약모델($\chi^2=1402.9$, $df=85$) - 비제약모델($\chi^2=1095.7$; $df=84$) = 307.2 > 3.84

판별타당도(discriminant validity)는 독립된 잠재변수 간 차이를 나타내는 정도로, 제약모델과 비제약모델 간의 χ^2 차이를 통해 살펴보았다. 판별타당도 분석에 앞서 다중공선성의 문제를 진단하기 위해 잠재변수들 간 상관관계를 분석한 결과는 〈표 5〉와 같다. 잠재변수들 간 상관관계 중 목표명확성과 성과평가활용 변수의 상관관계가 0.88로 높게 나타났다. 그러나 제약모델과 비제약모델 간의 차이검증 결과 $\Delta\chi^2$ 이 307.2로 기준(3.84)보다 크게 나타나, 판별타당도를 확보한 것으로 볼 수 있다.

3. 가설검증

1) 전체공무원 구조방정식 분석 결과

본 연구는 목표설정과 성과평가가 조직성과에 미치는 영향의 경로를 파악하고, 그것이 중앙공무원과 지방공무원에 차이가 있는가를 검증한다. 따라서 전체 공무원의 구조방정식 모형을 통해 인과모형을 추정하였다. 측정방법은 최대우도법(maximum likelihood)을 통해 매개변수 값을 추정하였고, 모델 적합성(model fit)을 판단하기 위해 χ^2 (CMIN)(p)와 χ^2/df 값, GFI, CFI, NFI, IFI, RMSEA, RMR의 기준을 고려하였다.⁸⁾ 조직성과에 성별과 직급이라는 개인 특성 변수의 포함 여부에 따라 결과가 달라지는가를 파악하기 위해 통제변수를 포함한 모형과 미포함한 모형으로 구분하여 분석하였다(〈표 6〉 참조). 그 결과 각 변수 간 영향력의 크기와 방향성에 있어 큰 차이가 발견되지 않아 (그림 2)와 같은 경로를 구성하여 분석을 수행하였

8) 모델적합도 지수와 판단기준을 살펴보면, χ^2 (CMIN)은 p값이 .05이상, RMR은 .05이하, GFI는 .9이상, CFI는 .9이상, NFI는 .9이상, RMSEA는 1이하면 보통, .08이하면 양호, .05이하 좋음으로 판단할 수 있다(우종필, 2017:361). 이에 따라 전체공무원의 구조방정식 모델적합도는 상당히 양호한 것으로 판단할 수 있다.

다. 또한 모형에서는 목표설정과 성과평가에 공분산을 설정하였다.⁹⁾

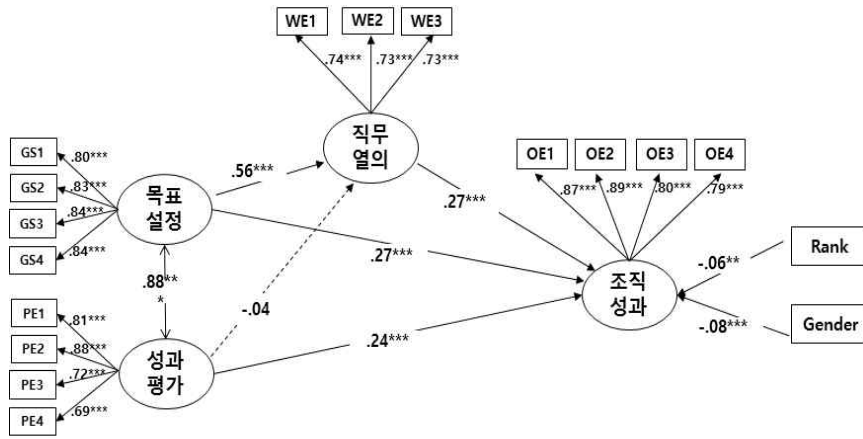
우선 성과관리에서 가정하는 기본원리로서 ‘성과관리제도의 핵심요소인 목표설정과 성과평가가 직무열의를 자극하고 이것이 개인 및 조직의 성과로 나타난다’는 모형이 전체 공무원에게 적용되는가를 살펴보았다. 분석결과, 목표설정($\beta=.272, p<.001$)과 성과평가($\beta=.245, p<.001$) 모두 조직성과에 긍정적 영향을 미치는 변수인 것으로 나타났다(가설 1-1, 가설 2-1 채택). 또한 성과관리의 두 요소가 직무열의에 긍정적 영향을 미치는가에 대해, 목표설정은 직무열의에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났으나($\beta=.561, p<.001$), 성과평가는 직무열의에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하였다(가설 3-1 부분채택). 그러나 직무열의의 조직성과에 대한 영향은 긍정적으로 나타났다($\beta=.270, p<.001$). 직무열의의 매개효과 분석결과는 <표 7>과 같으며, 목표명확성이 조직성과로 가는데 있어 직무열의의 유의한 매개효과가 나타나고 있다.¹⁰⁾

<표 6> 전체 공무원 구조방정식모형 경로계수 분석결과

	통제변수 포함			통제변수 미포함		
	표준화계수	C.R	P	표준화계수	C.R	P
목표설정→직무열의	0.561	7.489	***	0.561	0.057	***
성과평가→직무열의	-0.038	-0.514	0.607	-0.038	0.061	0.6059
직무열의→조직성과	0.270	9.186	***	0.266	0.038	***
목표설정→조직성과	0.272	4.381	***	0.262	0.061	***
성과평가→조직성과	0.245	4.143	***	0.262	0.063	***
직급	-0.055	-2.774	0.006	-	-	-
젠더	-0.083	-4.143	***	-	-	-
모델적합도	CMIN(p)	1255.646(.000)		1095.687(.000)		
	CMIN/DF	11.112		13.044		
	GFI	.914		.916		
	CFI	.930		.938		
	NFI	.924		.933		
	IFI	.930		.933		
	RMSEA	.074		.085		
	RMR	.032		.033		

9) 판별타당도 결과 목표명확성과 성과평가활용 간 차이가 있는 것으로 나타났으나, 이 둘의 상관관계가 높고 이론적으로도 성과관리제도로 묶일 수 있기에 공분산을 설정하였다.

10) Amos에서는 간접효과와 총효과의 크기는 나타나지만, 그 유의성은 제공하지 않기에, 간접효과의 유의성을 검증할 위해 부트스트래핑(bootstrapping) 방법을 사용하였다(우종필, 2017:213). 검증결과 간접효과의 유의확률(p-value)은 .016으로 .05보다 작기 때문에 통계적으로 유의한 것으로 볼 수 있다.



(그림 2) 전체공무원 연구모형의 결과

<표 7> 직무열의의 매개효과 직·간접효과 추정치

경로방향	직접효과	간접효과	총효과	간접효과 유의성 검증
목표설정 → 조직성과	0.272***	0.151*	0.423	0.016
성과평가 → 조직성과	0.245***	-0.010	0.234	0.89

이러한 결과는 분명한 목표설정이 개인에게 직무에 대한 우선순위와 지침을 제공함으로써 직무에 대한 열의를 강화시켜 조직성과를 높일 것이라는 기존의 연구(Bakker & Demerouti, 2007; Gruman & Saks, 2011; 김서용 외, 2015)를 지지한다. 반면 성과평가가 직무열의에 유의한 영향을 미치지 않은 결과는, 우리나라 성과관리제도의 특성이 반영된 것으로 볼 수 있다. 조직의 성과관리에 있어 근무성적평정과 조직평가제도의 연계가 강한 경향으로 인해(조경호, 2011:180), 직무열의가 조직의 성과를 향상시키는 데에는 긍정적으로 작용하지만 그것이 개인의 성과보상에 대한 기대를 충족시키지 못함으로써 직무열의 효과가 나타나지 않은 것으로 해석할 수 있다. 이는 2017년 중앙부처 공무원을 대상으로 한 박순애 외(2018)의 연구결과와도 유사하다.

2) 중앙·지방 다중집단분석 결과

목표설정과 성과평가가 조직성과에 미치는 영향과 경로가 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 작동되는지를 검증하기 위해 다중집단분석(multiple group analysis)을 시행하였다.¹¹⁾

목표설정이 조직성과에 미치는 영향은 중앙공무원($\beta=.179$, $p<.05$)과 지방공무원($\beta=.477$,

11) 중앙공무원과 지방공무원의 분석결과 모델적합도는 <표 8>과 같으며, 두 모델 모두 적합도 기준을 충족하여 모델이 적합한 것으로 볼 수 있다.

p<.001)에게 모두 유의하게 긍정적으로 나타났고, 그 영향력의 크기는 지방공무원에게 더 높게 나타났다(가설1-2 채택). 목표설정의 영향력이 지방정부에서 높게 나타난 것은, 앞서 언급하였듯이 지방정부는 중앙정부에서 기획한 정책을 구체화하여 집행하는 기능을 담당하기 때문에 목표가 보다 명확하게 파악될 수 있다. 또한 자치단체장이 직접 공약사항을 챙김으로써 조직 목표에 대한 우선순위 관리가 용이하고 이러한 조직 환경이 상대적으로 성과 제고에 유리하게 작용할 수 있다.

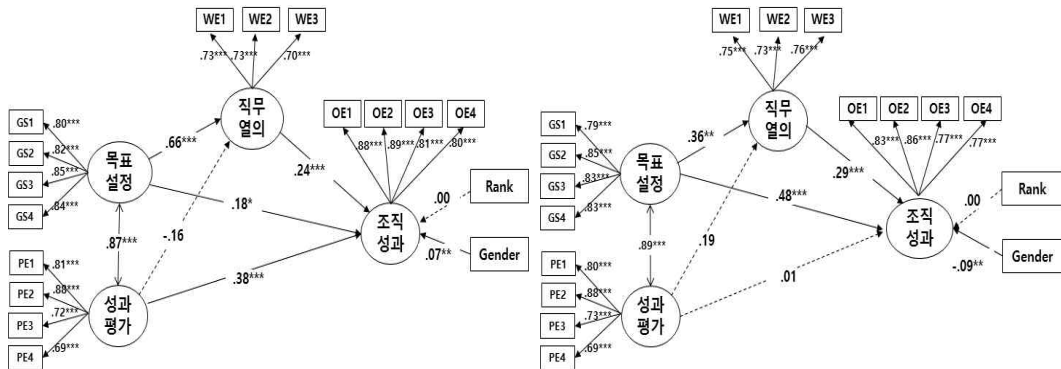
한편, 성과평가가 조직성과에 미치는 영향은 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 나타났다. 중앙공무원에게 있어 성과평가는 조직성과에 긍정적인 영향을 주고 있으나($\beta=.377$, $p<.01$), 지방공무원의 경우 성과평가가 조직성과에 미치는 영향은 유의하지 않았다(가설 2-2 채택). 이러한 결과는 지방정부 성과관리의 디커플링 현상을 지적한 장혜윤 외(2017)의 연구 결과와도 맥을 같이한다. 중앙정부는 지방정부보다 성과관리 시스템의 도입이 선제적이었던 만큼 제도의 정착도 빠를 수 있다. 반면 지방정부의 경우 강한 연공서열 문화(이희태, 2015:69)로 인해 획일적으로 도입된 성과관리 제도가 조직문화로 수용되기에는 한계가 있었다. 특히 성과측정과 그 결과를 반영한 보상이 개인의 기대수준을 충족시키지 못함으로써 조직성과 제고에는 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 추정할 수 있다.

〈표 8〉 다중집단 구조방정식모형 경로계수 분석결과

경로방향	중앙공무원			지방공무원			C.R. (집단간차이 유의성)
	표준화 계수	C.R.	P	표준화 계수	C.R.	P	
목표설정→직무열의	0.658	7.034	***	0.357	2.899	0.004	-2.045
성과평가→직무열의	-0.156	-1.707	0.088	0.194	1.574	0.116	2.294
직무열의→조직성과	0.244	6.441	***	0.291	6.129	***	0.156
목표설정→조직성과	0.179	2.318	0.020	0.477	4.520	***	1.897
성과평가→조직성과	0.377	5.185	***	0.013	0.124	0.901	-3.314
직급	-0.003	-0.134	0.894	0.000	-0.001	1.000	0.081
젠더	-0.069	-2.707	0.007	-0.087	-2.702	0.007	-0.078

주1: 중앙공무원 모델적합도 $\chi^2=825.712$; $p<.001$; $\chi^2/df=7.307$; GFI=.909; CFI=.929; NFI=.919; IFI=.930; RMSEA=.079; RMR=.032

주2: 지방공무원 모델적합도 $\chi^2=589.726$; $p<.001$; $\chi^2/df=5.218$; GFI=.899; CFI=.923; NFI=.907; IFI=.924; RMSEA=.080; RMR=.035



(그림 3) 중앙공무원(좌)과 지방공무원(우)의 다중집단분석모형 결과

중앙과 지방공무원을 분리하여 직무열의의 매개효과를 분석한 결과, 목표설정의 조직효과성에 있어 직무열의의 매개효과는 중앙공무원과 지방공무원 모두에게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 중앙공무원의 경우 직무열의의 매개효과가 상대적으로 높게 나타나고 있다(가설3-2 채택). 한편으로는 지방정부에서 직무열의의 매개효과보다 목표설정의 직접 효과가 더 크게 나타나고 있는 것으로, 이는 지방정부의 목표가 비교적 달성하기 쉬운 수준으로 설정됨으로써 직무에 대한 열의에 비해 목표달성의 성과가 크게 나타났다고 볼 수 있다. 또한 지방정부의 경우 고유사무보다 중앙정부에 의한 위탁사무 비중이 높을 경우, 목표설정이 하향식(Top-down) 또는 수동적으로 이루어질 수 있고 그것이 개인에게 있어 직무 열의를 동기화하는 데 한계로 작용(박순애, 2006:226)할 수 있다.

<표 9> 중앙공무원과 지방공무원의 직무몰입 매개효과 직·간접효과 추정치

경로방향	중앙공무원			지방공무원		
	직접효과	간접효과	총효과	직접효과	간접효과	총효과
목표설정 → 조직성과	0.179**	0.1606**	0.3395	0.4766***	0.1039*	0.5805
성과평가 → 조직성과	0.377***	-0.038	0.339	0.0128	0.0564	0.0693

중앙공무원과 지방공무원의 경로계수 차이가 통계적으로 유의미한가를 검증한 결과, 목표설정에서 직무열의의 경로, 성과평가에서 직무열의의 경로, 성과평가에서 조직성과 경로에 대한 C.R.값이 통계적으로 유의(+1.965 이상)한 것으로 나타났다(<표 8> 참조).

V. 결론

공공부문의 성과관리는 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 본격적으로 시작되어 일 잘하는 공무원은 더욱 업무 성취동기를 고양하고, 능력이 떨어지는 공무원의 경우 자극을 통해 직무 태도를 변화시키는 것이 정부의 중요 과제로 대두(조경호, 2011:172)되었다. 2017년 현재 17개 광역자치단체와 220여개 기초자치단체에서 성과관리가 시행되고 있어, 이제 지방정부에서도 어느 정도 성과관리가 정착하고 있다는 평가도 받는다(황성수 외, 2017). 그러나 현 정부 들어 지방분권 특히 재정분권 강화 방안에 대한 논의가 확대되고 있는 상황에서, 지방정부의 성과관리가 다시금 주목받고 있다. 이에 본 연구는 중앙정부의 지침과 필요에 의해 시작된 성과관리가 지방정부에서도 애초의 의도대로 작동되고 있는지, 중앙정부와 지방정부 공무원을 대상으로 성과관리의 효과성과 경로를 실증적으로 비교·분석하였다.

분석결과 첫째, 기술통계분석에서 지방공무원의 조직성과 및 직무열의에 대한 인식이 중앙공무원보다 높게 나타났다. 지방공무원은 조직의 목표가 분명하게 정의되어 있고 성과평가 또한 조직목표를 반영하고 있다고 인지하는 정도가 중앙공무원보다 높으나, 평가결과가 성과급이나 승진에 반영된다는 문항에서는 중앙공무원보다 낮게 인식하고 있었다.

둘째, 전체공무원의 구조방정식 분석 결과, 목표설정과 성과평가 모두 조직성과 향상에 긍정적으로 영향을 미치고 있었다. 직무열의의 매개효과에 있어 목표설정은 개인의 업무에 대한 애착과 충성을 향상시키고 있으나 성과평가는 직무열의에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 평가결과의 후속 조치(예: 승진 등 보상)가 개인의 기대심리를 충족시키지 못함으로써 직무에 대한 애착과 열의를 동기화하지 못한다는 점에서, 여전히 공정한 성과수준 측정방법과 보상체계 개발이 필요함을 보여준다.

셋째, 성과관리의 효과성 및 경로에 대한 중앙·지방 공무원 차이가 나타나고 있었다. 목표설정이 조직성과에 기여하는 효과는 지방공무원에게 높게 나타났고, 목표설정이 직무열의에 기여하는 효과는 중앙공무원에게 높게 나타났다. 이러한 결과는 지방정부의 목표설정이 보다 분명하게 정의됨으로써 목표들 간 우선순위 및 업무지침을 제공하여 조직의 목표달성에 기여한다고 볼 수 있다. 반면 지방정부의 경우 응답자의 다수가 5급 이하 공무원으로 개인목표설정이 실질적으로 작동되지 않기 때문에 직무열의의 동기화 효과가 낮게 나타난 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 조직단위 평가와 개인단위 평가의 효과와 적용가능성에 대한 비교 연구를 통해 지방정부에 적합한 성과관리제도 개발과 직무에 적절한 목표설정 노력이 필요하다. 주목해야 할 점은 지방정부의 경우 성과평가가 조직성과 미치는 영향이 유의하지 않은 것으로 나타나고 있으며, 성과평가에 있어 직무열의의 매개효과 또한 중앙·지방 모두에서 유의하지 않게 나타났다. 특히 지방정부의 경우, 성과평가와 결과의 활용이 조직성과에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남에 따라, 현재 성과평가의 설계 및 운영에 대한 심층 검토가 필요하다.

본 연구는 조직의 목표설정과 성과평가로 구성된 성과관리의 보편적 모델이 중앙과 지방 정부의 성과창출에 동일하게 작동하는지에 대해 분석함으로써, 성과관리 제도 및 운영개선의 시사점을 도출하고 있다는데 그 의미가 있다. 본 연구에 활용된 자료가 주관적 인식을 물어 본 설문문항으로 완벽한 객관성을 담보하기에는 한계가 있으나, 조직행태와 성과관리에 관한 다수의 연구가 이러한 인식자료를 기반으로 하고 있다는 점에서 본 연구의 결과가 지방정부 성과관리에 시사하는 바가 있을 것으로 본다. 즉, 중앙정부와 지방정부는 제도 도입의 시기와 운영 방식뿐 아니라 주요 업무의 성격, 조직문화, 인프라 등에서도 차이를 보일 수 있는 만큼, 향후 지방정부의 특성에 대한 면밀한 연구와 함께 이를 고려한 성과관리제도의 개선이 필요하다.

참고문헌

- 공동성. (2013). 『성과관리: 한국제도편』. 대영문화사: 서울.
- 강운호. (2017). 지방정부 성과관리제도의 운영에 대한 시차적 평가. 『한국거버넌스학회보』. 24(1): 217-233.
- 김도윤·고대유. (2017). 우리나라 공공기관의 성과관리제도와 조직성공에 관한 연구: 공공기관 부채를 중심으로. 『한국지방행정학보』. 14(2): 185-199.
- 김서용·김선희. (2015). 공공조직에서 모호성이 조직효과성에 미치는 영향분석: 모호성의 유형별 효과와 공공봉사동기의 조절기능을 중심으로. 『한국행정연구』. 24(1): 139-171.
- 남승하·이현철. (2008). 지방정부 성과관리시스템의 운영 실태에 대한 진단 및 평가 연구 경기도 공무원 인식을 중심으로. 『한국행정학회 동계학술발표논문집』. 2008(0):1-30.
- 박순애. (2006). 공무원의 직무동기와 조직행태: 직무몰입과 탈진에 미치는 영향요인을 중심으로. 『한국행정연구』. 203-236.
- 박순애·이영미·이혜연. (2018). 공공부문 성과보상의 효과성에 관한 연구: 성과보상이 직무몰입에 미치는 영향과 업무특성의 조절효과를 중심으로. 『한국행정학보』. 52(3): 123-149.
- 박영강·강성권. (2009). 부산광역시의 BSC 성과와 영향요인 분석. 『한국지방정부학회 학술대회자료집』. 219-232.
- 배병렬. (2014). 『Amos 21 구조방정식모델링』. 서울: 청람.
- 신민철. (2010). 성과측정 왜곡에 대한 인식 정향성 분석. 『한국행정연구』. 19(4): 133-155.
- 양기용. (2004). 성과와 경쟁중심의 지방정부개혁의 한계와 과제. 『지방정부연구』. 8(2): 243-263.
- 오석홍. (2000). 성과급제도의 이상과 좌절. 『행정논총』. 38(1). 191-207.
- 우종필. (2017). 『구조방정식모델 개념과 이해』. 서울: 한나래아카데미.
- 윤기용·김재근·공동성. (2013). 결과 위주의 성과 평가 적합성 및 비현실성. 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』. 205-233.
- 이희태. (2010). 공무원의 성과상여금만족도가 보수만족, 직무만족 및 조직몰입에 미치는 영향. 『한국거버넌스학회보』. 17(2): 117-140.
- _____. (2015). 지방정부의 성과중심적 인사관리의 공정성이 공무원의 직무만족, 조직몰입, 직무성공에 미치는 영향: 부산을 중심으로. 『지방정부연구』. 19(3): 53-75.
- 장혜윤·최정우·박해육 a. (2016). 공정성이 지방자치단체 공무원의 성과관리제도 인식에 미치는 영향: 의사소통의 조절효과를 중심으로. 『지방행정연구』. 30(4): 81-109.
- _____. b. (2016). 지방공무원의 성과관리제도 인식이 직무몰입에 미치는 영향. 『지방정부연구』. 20(3): 277-298.
- _____. (2017). 성과관리제도 운영과 보상 간의 디커플링에 관한 연구: 지방자치단체를 중심으로. 『지방정부연구』. 21(3): 453-473.
- 전영한. (2004). 목표 모호성이 관료주의문화에 미치는 영향. 『행정논총』. 42(4). 1-21.
- 조경호. (2011). 한국 공무원 성과평가의 공정성 제고 방안에 관한 연구. 『한국인사행정학회보』. 10(3): 171-192.
- 조희진·장용석. (2014). 성과평가제도의 운영 요인 및 조직 효과성 분석-공공기관의 전략적 선택과 제도적 조응을 중심으로. 『한국정책학회보』. 23(1): 343-372.
- 최정우·박해육. (2015). 지방자치단체의 Balanced Scorecard 운영 효과분석. 『한국행정논집』. 27(3): 789-816.
- 황성수·이용균·박정우. (2012). 지방자치단체의 BSC 기반 통합성과관리 운영사례에 관한 연구-원주시 사례를 중심으로. 『한국자치행정학보』. 26(3): 219-241.
- 황성수·이용균. (2017). 지방자치단체의 BSC 성과관리 시스템 운영형태 비교분석에 관한 연구-기초자치단체 사례를 중심으로. 『한국자치행정학보』. 31(1): 69-85.

Armstrong, M. and Baron, A. (2000). Performance management. In Robert Dransfield (Eds.). *Human*

resource management. 69-84.

- Bakker, A. B., Hakanen, J. J., Demerouti, E. and Xanthopoulou, D. (2007). Job resources boost work engagement, particularly when job demands are high. *Journal of Applied Psychology*, 99(2): 274 – 284.
- Bakker, A. B. and Xanthopoulou, D. (2009). The crossover of daily work engagement: Test of an actor-partner interdependence model. *Journal of Applied Psychology*, 94(6), 1562- 1571.
- Barbera, K. M., Macey, W. H., Martin, N. and Schneider, B. (2009). Driving customer satisfaction and financial success through employee engagement. *People & Strategy*. 32(2): 22-28.
- Brauns, M. (2013). Aligning strategic human resource management to human resources. performance and reward. *International Business & Economics Research Journal*, 12(11): 1405-1410.
- 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.
- Brewer, G. A. and 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.
- Carter, W. R., Nesbit, P. L., Badham, R. J., Parker, S. K. and Sung, L. (2018). The effects of employee engagement and self-efficacy on job performance: a longitudinal field study. *The International Journal of Human Resource Management*, 29(17): 2483-2502.
- Castilla, E. J. (2008). Gender, race, and meritocracy in organizational careers. *American Journal of Sociology*. 113(6): 1479-1526.
- Christian, M. S., Garza, A. S. and Slaughter, J. E. (2011). Work engagement: a quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. *Personnel Psychology*, 64(1): 89-136.
- Collins, C. J. and K. G. Smith. (2006). Knowledge Exchange and Combination: The Role of Human Resource Practices in the Performance of High-Technology Firms. *The Academy of Management Journal*, 49(3):544-560.
- Chun, Young Han and Rainey, Hal G. (2005). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(4): 529-557.
- Daley, D. M. (1992). *Performance appraisal in the public sector: Techniques and applications*. Westport, CT : Quorum Books.
- Dunn, W. N.(2012), *Public Policy Analysis : an introduction*, Boston : Pearson.
- Gruman, J. A. and Saks, A. M. (2011). Performance management and employee engagement. *Human Resource Management Review*, 21(2): 123-136
- Hallberg, U. E., and Schaufeli, W. B. (2006). “Same Same” But Different? Can Work Engagement Be Discriminated from Job Involvement and Organizational Commitment? *European Psychologist*, 11(2): 119-127.
- Jie Gao. (2015). Performance measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from research evidence. *Public Administration and Development* 35(4): 86-96.
- Jung CS, Lee G. (2013). Goals, strategic planning, and performance in government agencies. *Public Management Review* 15(6): 787-815.
- Kahn, W. A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of Management Journal*, 33(4): 692-724.
- Kahn, W. A. (1992). To be full there: Psychological presence at work. *Human Relations*, 45(4): 321 – 349.
- Kettl, D. and Kelman. S.(2007). *Reflection on 21st Century government management*. Washington DC: IBM Center for the Business of Government.

- Kim, T. and Holzer, M. (2016). Public employees and performance appraisal: A study of antecedents to employees' perception of the process. *Review of Public Personnel Administration*. 36(1): 31-56.
- Latham, G. P. (2007). A speculative perspective on the transfer of behavioral science findings to the workplace: "The times they are a-changing'". *Academy of Management Journal*. 50(5): 1027-1032.
- Locke, E. A.(1968). Toward a theory of task motivation and incentives. *Organizational Behavior and Human Performance*. 157-189.
- Locke, E. A., Shaw, N., Saari, M., and Latham. G. P. (1981). Goal Setting and Task Performance: 1969-1980. *Psychological Bulletin* 90(1):125-152
- Locke, E. A. and Latham, G. P. (1990). *A theory of goal setting & task performance*. Prentice-Hall. Inc.
- _____(2013). *New Developments in Goal Setting and Task Performance*. Routledge.
- Lozeau, D., Langley, A. and Denis, J. L. (2002). The corruption of managerial techniques by organizations. *Human relations*. 55(5): 537-564.
- Macey, W. H., Schneider, B., Barbera, K. M. and Young, S. A. (2009). *Employee engagement: Tools for analysis, practice, and competitive advantage*. Malden, WA: Wiley-Blackwell.
- Maslach, C., Schaufeli, W. B. and Leiter, M. P. (2001). Job burnout. *Annual Review of Psychology*. 52(1): 397-422.
- Mavor, A. S., Broderick, R. F. and National Research Council. (1991). *Pay for performance: Evaluating performance appraisal and merit pay*. National Academies Press.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L. and Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1): 20-52.
- Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*. 83(2): 340-363.
- Nakamura. A. and Warburton. P. (1998). Performance Measurement in the Public Sector, *Canadian Business Economics* 6(2), 1998, 37-48
- Newman, D. A. and Harrison, D. A. (2008). Been there, bottled that: Are state and behavioral work engagement new and useful construct "wines"?. *Industrial and Organizational Psychology*. 1(1): 31-35.
- David. O. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, Vol.10(4), pp.363-382
- Perry, J. L., Engbers, T. A. and Jun. S. Y. (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review*. 69(1): 39-51.
- Pollitt C. and Bouckaert G. (2000). *Public Management Reform: An International Comparison*. Oxford: Oxford University Press.
- Radosevich, D. J., Allyn, M. R. and Yun. S. (2007). Goal orientation and goal setting: Predicting performance by integrating four-factor goal orientation theory with goal setting processes. *Seoul Journal of Business*. 13(1): 21~47
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco, California : Jossey-Bass.
- Rainey, H. G. and Jung, C. S. (2015). A Conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizations. *Journal of public administration research and theory*. 25(1): 71-99.
- Rich, B. L., Lepine, J. A. and Crawford, E. R. (2010). Job engagement: Antecedents and effects on job performance. *Academy of Management Journal*, 53(3): 617-635
- Richard L. Daft. (2012). *Management*. South-Western: Cengage Learning.

- Steers, R. M. and Lyman W. P. (1974). The role of task-goal attributes in employee performance. *Psychological Bulletin*, 81(7): 434-452.
- Tubbs, M. E. (1986). Goal setting: A meta-analytic examination of the empirical evidence. *Journal of applied psychology*, 71(3): 474-483.
- Wefald, A. J. and Downey, R. G. (2009). Job engagement in organizations: Fad, fashion, or folderol? *Journal of Organizational Behavior*, 30(1): 141-145.
- Yalabik, Z. Y., Patchara, P., Chowne, J. A. and Rayton, B. A. (2013). Work engagement as a mediator between employee attitudes and outcomes. *International Journal of Human Resource Management*, 24(13): 2799-2823.
- Zhong, L., Wayne, S. J. and Liden, R. C. (2016). Job engagement, perceived organizational support, high-performance human resource practices, and cultural value orientations: A cross-level investigation. *Journal of Organizational Behavior*, 37(6): 823-844.

[저자소개]

박 순 애 미국 University of Michigan(Ann Arbor)에서 행정학(Planning) 박사학위를 취득하고(논문제목: Public Attitudes and Behaviors toward Waste Management and Environmental Policies in Washtenaw County, 1998), 현재 서울대학교 행정대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 성과관리, 환경행정, 조직행태 등이다. 한국행정학회 연구위원장, 공공기관운영위원회, 인사혁신추진위원회 민간위원 등을 역임하였으며, 최근 저서 및 논문으로는 「Public Management in Korea: Performance Evaluation and Public Institutions」(2018, 공저), “공공부문 성과보상의 효과성에 관한 연구: 성과보상이 직무몰입에 미치는 영향과 업무특성의 조절효과를 중심으로”(2018, 공저), “성과관리의 역할-성과관리 왜곡의 실태 및 영향요인에 관한 실증연구”(2018, 공저) 등이 있다(psoonae@snu.ac.kr).

나 혜 영 인하대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문제목: 문화콘텐츠산업의 공간분포와 입지요인, 2011), 현재 서울대학교 행정대학원 공공공성과관리연구부에서 박사후연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 성과관리, 문화정책, 환경행정, 조직행태 등이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 문화산업의 불균등 성장과 지리적 특성”(2017, 단독) 등이 있다(nhy3877@snu.ac.kr).

이 혜 연 서울대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 조직행태, 인사행정, 성과관리 등이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 “공공봉사동기와 성과중심 보상제도에 대한 인식이 성과에 미치는 영향”(2017, 공저), 공공부문 성과보상의 효과성에 관한 연구”(2018, 공저), “공직 채용유형이 성과에 미치는 영향”(2018, 공저)이 있다(hylee01@snu.ac.kr).

논문투고일자: 2018. 11. 30. / 심사회의일자: 2018. 12. 4.(초심) / 2019. 3. 15.(재심) / 게재확정일자: 2019. 3. 22.

Abstract

A Study on Effectiveness of Performance Management: Focusing on Differences between Central and Local Government Employees

Park, Soonae · Na, Hyeyoung · Lee, Hyeoun

This study analyzes the effect and the path of the performance management system in the public sector and the differences between the central and local governments using structure equation model. According to the result, first, while local government employees showed a higher perception of clarity of organizational goals, organizational performance and work engagement than central government employees, their perception of whether performance results are being reflected in rewards was lower than the latter. Second, the effect of goal setting contributed to the organizational performance was high for local government employees, and the effect of goal setting contributed to work engagement, which represented attachment and loyalty to an individual's work, was high in central government employees. Third, performance evaluation improved organizational performance among central government employees, but it was found that it did not significantly affect both work engagement and organizational performance among local government employees. In other words, the performance evaluation system of local governments has a limit to improving organizational performance by measuring individual efforts and performance levels and connecting them to rewards. The findings of the study implies that the assumption that performance management will enhance organizational performance through goal setting and performance evaluation is operating differently for central and local government employees. Therefore, in order to strengthen decentralization, the establishment of performance management systems that take into account the realities and characteristics of each local government should be preemptively implemented.

Key words : Performance Management System, Goal Setting, Performance Evaluation, Work engagement, Organizational Performance, Multi-Group Analysis