정책학석사학위논문

성과지표를 통한 효율적 책임운영기관 관리방안 연구

- 지방통계청 직원들의 성과지표의 특성에 대한 인식이 책임운영기관 평가 수용도에 미치는 영향 -

A Study of the Effect of Government Employees' Perceptions of the Performance Indicators on the Acceptance of Executive Agency

- With Special Reference to the Regional Bureau of Statistics -

충북대학교 세종국가정책대학원

정책학과 정책학전공

이 봉 주

2019년 2월

정책학석사학위논문

성과지표를 통한 책임운영기관 효율화 방안 연구

- 지방통계청 직원들의 성과지표의 특성에 대한 인식이 책임운영기관 평가 수용도에 미치는 영향 -

A Study of the Effect of Government Employees' Perceptions of the Performance Indicators on the Acceptance of Executive Agency

- With Special Reference to the Regional Bureau of Statistics -

지 도 교 수 최 영 출

정책학과 정책학전공

이 봉 주

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함.

2019년 2월

본 논문을 이봉주의 정책학석사학위 논문으로 인정함.

심사위원장 강 형 기

심 사 위 원 이 민 규

심 사 위 원 최 영 출

충북대학교 세종국가정책대학원

2019년 2월

차 례

Abstract ····· i
표차례 ····· v
그림차례 ····· v

제1장. 서론 ····· 1

제1절 연구배경 및 목적 ····· 1
제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 3
2-1. 연구범위 ····· 3
2-2. 연구방법 ····· 6

제2장. 이론적 배경 및 선행연구 검토 ····· 7

제1절 책임운영기관제도의 개관 ····· 7
1-1. 책임운영기관제도의 개념 ····· 7
1-2. 통계청 소속책임운영기관 특징 ····· 11
1-3. 지방통계청 성과지표 현황 ····· 14
제2절 이론적 배경 및 선행연구 검토 ····· 18
2-1. 이론적 배경 ····· 18
(1) 신공공관리론 ····· 18
(2) 책임운영기관 성과관리의 개념 ····· 20
(3) 책임운영기관 평가결과의 수용성(수용도) ····· 22
2-2. 선행연구 검토 ····· 24
(1) 성과지표의 특성이 평가의 수용성에 미치는 영향 ····· 24

(2) 성과지표의 적합성이 경영혁신과 성과의 관계에 미치는 영향 ····· 25
(3) BSC적용시 전략과제와 핵심성과지표의 적합성이 경영 성과에 미치는 영향 연구 ····· 26
(4) 공공조직 구성원의 성과관리 수용성 연구 ····· 28
(5) 조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고 방안 ··· 29
2-3. 선행연구의 함의 ····· 31

제3장. 연구모형 및 조사방법 ····· 32

제1절 연구모형 ····· 32
제2절 연구가설 ····· 34
제3절 조사설계 및 조사방법 ····· 37
3-1. 표본설계 ····· 37
3-2. 조사방법 ····· 38
3-3. 조사항목 ····· 38

제4장. 분석결과 ····· 41

제1절 조사대상자의 구성 및 특성 ····· 41
1-1. 표본특성 ····· 41
1-2. 기술통계량 ····· 42
제2절 측정도구의 신뢰성 검증 ····· 44
제3절 상관분석 결과 ····· 46
제4절 회귀분석 결과 ····· 50
4-1. 성과지표 특성별 영향에 대한 회귀분석: 고유사업평가결과 수용성 점수 ····· 50

4-2. 성과지표 특성별 영향에 대한 회귀분석: 관리역량평가결과 수용성 점수 ····· 54

제5장. 결 론 ····· 58

제1절 연구결과 ····· 58

제2절 연구의 한계 ····· 64

참 고 문 헌 ····· 67

Abstract

The executive agency system introduced in the late 90s is currently designated and operated by special laws related to responsible operating agencies by 50 government departments. The National Statistical Office has designated five regional bureau of statistics and statistical development centers, accounting for 12% of the total.

Performance management in the public sector needs to raise publicness and prepare performance management measures for voluntary participation. In addition, a system in which performance and feedback are achieved in the participation and cooperation of members should be established.

The implications of the previous research we have seen before have limitations in the lack of specificity, in relation to management innovation, or in relation to organizational strategy and acceptance, in principle and report-oriented performance management. Based on the existing research on how to increase the acceptance of evaluation, it was necessary to study the relevance with the performance index so that the participation and cooperation of the members could be led. Participation and cooperation can be synthesized with acceptance, and acceptance means psychological acceptance of members for performance evaluation and performance management.

In this study, a survey was conducted on 100 public officials working at the Regional Statistical Office. The characteristics of the performance index were set as independent variables by representativeness, weight adequacy, quantification, result index orientation, and target challenge, extracted from the Ministry of Public Administration and Security's self-evaluation (performance index evaluation) and analyzed the influence between the performance score and the acceptance score of the performance evaluation.

The results of the survey were analyzed by multiple regression analysis, which analyzed the influence between independent and dependent variables. As a result, the local statistics office staff recognized that the representativeness and weighting of the indicators are important in the evaluation of management capacity, and the specific business is recognized as important in the order of weighting adequacy, quantification, result

index, and representativeness.

As a result of the analysis, it is necessary to increase the ratio of representative performance and result indicators in the performance indicators of the current local statistics office, and it is concluded that a performance management plan is necessary to reset the weight according to the importance of each task and increase the quantification rate to increase the execution power of the task.

<국문 초록>

90년대 말 도입된 책임운영기관제도는 현재 50개 정부부처 소속기관이 책임운영기관 관련 특별법에 의해 지정되어 운영되고 있다. 통계청 소속기관은 5개 지방통계청과 통계개발원이 지정되어 전체의 12%를 점유하고 있다.

공공부문의 성과관리는 공공성을 높이고 자발적인 참여가 이루어지는 성과관리 방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 구성원의 참여와 협조 속에서 성과와 환류가 이루어지는 시스템이 구축되어야 한다.

연구에 앞서 살펴본 선행연구의 함의들은 경영혁신, 또는 조직의 전략과 수용성을 연계하여 원론적이고 보고서 위주의 성과관리에 머물러 구체성이 부족한 한계를 지니고 있었다.

평가 수용성 높이는 방안에 대한 기존 연구를 바탕으로 구성원들의 참여와 협조를 이끌어 낼 수 있도록 성과지표와의 관련성에 관한 연구가 필요하였다. 참여와 협조는 수용성으로 종합할 수 있으며, 수용성은 성과평가 및 성과관리에 대한 구성원들의 심리적 허용을 의미한다.

본 연구에서는 지방통계청에 근무하는 100명의 공무원을 대상으로 설문조사로 진행되었다. 행정안전부 자체평가 적절성(성과지표 평가)에서 추출한, 대표성, 가중치 적정성, 계량화, 결과지표 지향, 목표치 도전성으로 구성성과지표의 특성을 독립변수로 설정하고 고유사업평가와 관리역량평가 결과 수용도 점수 간의 영향력 분석하였다.

설문조사 결과를 다중회귀분석으로 독립변수와 종속변수 간의 영향력을 분석하였다. 연구결과 지방통계청 직원들은 관리역량평가에 지표의 대표성과 가중치 설정이 중요하다 인식하며 고유사업에는 가중치 적정성, 계량화, 결과지표, 대표성 순으로 중요하게 인식하는 것으로 나타났다.

분석결과 현행 지방통계청의 성과지표는 대표성과 결과지표 비율을 높이는 것이 필요하며 업무별 중요도에 따라 가중치를 재설정하고 계량화 비율도 높여 과제의 실행력을 높일 수 있는 성과관리 방안이 필요하다는 결론을 도출하였다.

<표 목 차>

<표 1> 통계청 소속책임운영기관의 인력 및 예산 현황 ····· 12
<표 2> 지방통계청연령대별 인원분포 ····· 13
<표 3> 단계별 성과지표의 유형 ····· 14
<표 4> 지방통계청의 성과지표 구성 및 가중치 ····· 17
<표 5> 조절효과 분석결과 ····· 26
<표 6> 연구 가설 ····· 34
<표 7> 변수의 조작적 정의 및 설문항목 ····· 36
<표 8> 표본설계 ····· 37
<표 9> 조사방법 ····· 38
<표 10> 조사항목 ····· 39
<표 11> 응답자의 특성 ····· 41
<표 12> 설문조사의 기술통계량 ····· 43
<표 13> 신뢰도 통계량 ····· 46
<표 14> 각 설문 간의 상관관계 분석 ····· 48
<표 15> 다중회귀분석 결과(종속변수 : 고유사업평가결과 수용성 점수) ····· 51
<표 16> 가설 검증(종속변수 : 고유사업평가결과 수용성 점수) ····· 53
<표 17> 다중회귀분석 결과(종속변수 : 관리역량평가결과 수용성 점수) ····· 55
<표 18> 가설 검증(종속변수 : 관리역량평가결과 수용성 점수) ····· 56
<표 19> 지방통계청 성과지표의 특성 ····· 62

<그림목차>

<그림 1> 지방통계청 관할구역 현황 ····· 11
<그림 2> 성과관리의 구성요소 ····· 21
<그림 3> 분석모형 : 변수구성 및 요소 ····· 33

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

신공공관리론(New Public Management)은 90년대 말 영국의 책임운영기관 제도를 모태로 국내 중앙행정기관에 도입되었다. 책임운영기관제도란 기관 스스로 책임 행정을 구현하고 그 결과 인사, 재정의 자율성을 부여받아 운영되는 제도를 기반으로 하고 있다. 이론적으로 책임운영기관제도는 재정과 인사에 대한 자율성과 세입예산과 세출예산에 대한 재량권을 발휘할 수 있는 독립채산제 형태가 효율적인 것으로 알려져 있다.

우리나라의 책임운영기관제도는 매년 행정안전부에서 주관하는 책임운영기관 평가를 받고 있다. 이 과정에서 각 기관은 고유의 업무를 대상으로 성과지표를 자율적으로 설정하고 있다. 기관별로 설정한 성과지표를 통해 달성실적을 측정하여 결과를 점수화하게 된다. 행정안전부에서는 평가의 공정성을 기하기 위해 '고객서비스 만족도' 지표를 전 기관 공통지표로 설정하고 15%의 가중치를 배분하여 관리한다. 그 외에도 기관별로 6~7개의 성과지표를 자체적으로 설정하여 운영한다.

책임운영기관 제도의 평가체계는 성과지표 달성도 등에 따라 기관자체의 고유사업평가(50점)와 행정안전부에서 주관하는 관리역량평가(50점)로 합산된다. 최종 결과에 따라 최우수, 우수 및 도약기관을 선정하여 제도운영에 다시 환류하는 형태로 운영하고 있다. 행정안전부에서는 최우수, 우수, 도약기관 10여 개 우수 기관만 선정하고 그 외 평가결과는 중앙행정기관으로 통보하여 소속책임운영기관장의 성과연봉 지급률 결정에 반영한다.

현행 우리나라의 책임운영기관은 중앙책임운영기관인 특허청과 정부부처 산하 49개 기관으로 운영되고 있다. 통계청은 2000년에 소속 대전충남지방통계청을 시작으로 12개 지방청과 사무소가 책임운영기관으로 지정되었다. 2009년 조직개편으로 지방청 광역화[1]과정을 거치면서 현재 5개 모든 지방통계청

1) 지방통계청은 당초 통계청 본청 산하에 광역시, 도 단위로 12개 지방청 및 사무소로 운영되었으나, 이명박 정부 초기인 2009년 2월 1일 지방조직 광역화 계획에 맞춰 서울, 경기 인천 사무소가 경인지방통계청으로, 대구경북, 강원사무소가 동북지방통계청으로, 광주, 전남, 전북, 제주사무소가 호남지방통계청으로, 부산, 울산, 경남지방통계청이 동남지방통계청으로, 대전충남지방통계청, 충북통계사무소가 충청지방통계청으로 통·폐합되었다.

이 책임운영기관에 속하고 있다.

업무측면에서 살펴보면 지방통계청의 성과관리는 유형의 재화를 제공하고 반대급부로 개선 정도를 측정할 수 있는 구조는 아니다. 국가통계 자료를 어떻게 시의적이고 정확하게 수집할 것인지, 수집된 자료로 다양한 통계를 어떻게 서비스 할 수 있는지, 어떻게 기관을 효율적으로 운영할 것인지에 대한 세 가지 측면의 공공서비스 제공 개념이 크다. 이러한 특징으로 인해 '조사 및 품질관리형'으로 범주화되어 있다.

예산측면에서는 지방통계청의 사업예산은 재량권 보다는 주로 인건비성 경비로 편성되어 있다. 따라서 지방통계청은 재정 활용성 측면의 성과를 보여주기 어려운 특징을 지닌다.

그 간의 평가에서 지방통계청은 다년간 축적된 노하우와 보고서 작성 기술 등을 발판으로 평가에서 우수한 성적을 거두어 왔다. 행정안전부 책임운영기관 평가단으로부터 'PDCA(Plan-Do-Check-Action)' 방식의 성과관리 사이클에 대한 이해가 높다는 평가도 받고 있다. 하지만, 성적에 비해 고객만족도 점수와 자체 성과지표들은 목표 값의 변동성을 예측하기 어렵기 때문에 성과관리에 어려움을 겪고 있다. 이는 지속적으로 좋은 성과를 거두고 싶어 하는 기관장의 의지와 직원들의 고민에 대한 타협점을 찾는 과정에서 어려움이 발생하고 있다는 것을 의미한다.

다섯 개 지방통계청은 통계청장으로부터 동일한 사업목표를 부여받아 동일한 업무를 담당한다. 본청 평가주관부서에서 정한 고유사업 평가편람에 따라, 사업실적 보고서에 대한 검증과 평가도 통합관리 된다. 그런 특징들로 고유사업평가 단계부터 내부순위가 정해지기 때문에 구성원들은 평가결과에 민감하게 반응하게 된다.

평가 초기단계인 고유사업평가에서 내부순위가 정해진다는 것은 행정안전부의 관리역량평가 결과와 비교도 가능하다는 것을 의미한다. 각 평가단계에서 발생하는 '긍정/부정'적 인식이 제도운영 전반에 대한 수용성에 영향을 미치게 되는 요인이기도 하다. 이 점에서 1~2개 책임운영기관만 운영하는 부처와는 다른 접근방법이 필요하다.

지방통계청의 고유사업 평가점수는 기관평가 점수로 인식되어 평가 과열이 심화되어 성과관리 전반에 대한 불안요소가 될 수 있다. 예산 및 인사운영에 대한 기관 자율성이 낮아 성과관리에 대한 집중도를 높일 개선방안을 마련할 필요가 있다.

지방통계청 내에서 동 제도에 부정적인 입장을 취하는 직원들은 책임운영기관 성과평가에서 발생하는 부정적 측면(경쟁 과열, 전시행정 등) 만을 지나치게 부각하고 있다. 이들은 주로 “책임운영기관제도의 시장논리에 공공성이 훼손되고 있다.”는 논리를 제시하기도 한다.

현행 책임운영기관 제도는 국내에 도입된 지 20여년이 경과하였다. 지방통계청이 책임운영기관으로 지정된 연혁을 살펴보면 동 제도와 역사를 같이하고 있다. 현 시점에서 책임운영기관 제도 속에서 구성원들이 인식하는 기관성과와 제도권에서 진행되는 책임운영기관 평가결과와 일치하는지에 대한 질문이 필요한 시기가 되었다고 판단할 수 있다.

본 연구에서는 지방통계청 직원들의 성과지표 특성들에 대한 인식이 실제 추구되는 성과 영역으로 보고, 평가결과(고유사업평가, 관리역량평가) 수용성을 제도권의 성과 영역이라는 가정에서 출발하였다. 이 두 영역 간의 관계를 측정함으로써 지방통계청 성과지표 고도화를 위해 필요한 성과지표 특성을 찾아 지방통계청 성과관리의 효율적 방안을 찾아보는 것이 목적이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

2-1. 연구범위

본 연구는 책임운영기관 평가에서 조사 및 품질관리형에 속한 통계청 소속 5개 지방통계청 직원들을 대상으로 한다. 지방통계청 직원들이 인식하는 성과지표 특성들이 책임운영기관 고유사업평가결과 수용성과 관리역량평가결과 수용성에 어떤 영향이 있는지 연구하는 것이 목적이다. 특별히 지방통계청 직원들이 중요하게 인식하는 성과지표의 특성은 무엇인지도 살펴보고 이를 통해 평가결과 수용성을 높이기 위해 지표설정 단계부터 중점을 두어야 하는 함의를 도출해 보고는 것이 목적이다.

본 연구에서는 통계청 소속 책임운영기관인 5개 지방통계청 공무원들을 대상으로 인식도 조사를 실시하였다. 본 연구를 실시하기 위한 범위는 내용적 범위와 대상적 범위로 구분해 볼 수 있다.

(1) 내용적 범위

내용적으로는 책임운영기관 제도 개념, 지방통계청의 특징, 지방통계청의 성과지표 현황 등에 관하여 살펴보았다. 다음으로 책임운영기관 성과관리와 관련된 국내·외 선행연구들을 검토하였다. 책임운영기관 연혁을 살펴보기 위해 영국에서 시작되어 국내로 도입된 '신공공관리론'과 현행 우리나라 책임운영기관 성과관리는 어떻게 진행되는지 고찰하였으며 수용성에 관한 개념도 소개하였다.

현행 선행 연구들 중에서 성과지표의 특성이 평가수용성에 미치는 영향과 성과지표의 적합성이 경영성과와의 관계, 공공조직 구성원의 성과관리 수용성 등에 관한 연구, 조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고 방안 등의 연구가 본 연구에서 지향하는 내용과 유사하게 진행된 것으로 볼 수 있다.

관련 논문들은 대부분 성과평가 결과가 구성원들의 동기에 미치는 영향, 조직문화나 구성원의 몰입 등 주로 제도의 구조적인 측면이 수용성에 미치는 영향을 목적으로 진행되었다. 이는 제도운영 연혁이 길고 다섯 개 지방통계청 간에 상호 경쟁하는 구도 속에서는 현실에 적용하기 어려운 한계를 지닌다.

조직 내·외부의 요인들이 성과관리에 미치는 영향은 중요하지만, 보다 구체적으로 접근하는 방법이 필요하다. 성과지표는 피 평가자인 지방통계청 직원들이 한 해 동안 추진한 사업성과를 측정하는 도구이다. 성과지표를 통해 기관의 실적이 드러나게 되므로 지표를 잘 만들어 관리하는 것은 중요하다.

지방통계청 성과지표를 잘 만들어 관리하기 위해서는 성과지표가 지닌 특성들에 대한 직원들의 인식을 살펴볼 필요가 있다. 현행 성과지표가 지표들이 지닌 특성에 부합하는지, 지표특성들이 고유사업과 관리역량 평가결과 수용성에 어떻게 작용하는지 살펴보는 것은 시사점이 크다고 볼 수 있다.

성과지표의 목적은 본연의 성과관리와 함께 평가를 잘 받기 위한 의미를 가지고 있다. 본 연구를 통해 지방통계청 성과지표 고도화에 반영하여 지표를 통한 성과관리가 가능하다면 그 간 책임운영기관 성과에서 문제점으로 제시되었던 보여주기 성과, 전시행정 등의 부작용을 없애는데 도움이 될 것이다. 이를 통해 책임운영기관 성과관리를 업무와 연계하여 긍정적이고 효율적으로 관리할 수 있을 것이다.

본 연구에서 성과지표의 특성변수를 행정안전부 관리역량평가 중 자체평가의 적절성 지표에서 추출하였다. 행정안전부 평가에서 중요하게 다뤄지는 '자체평가의 적절성' 지표 중 '내용의 충실성' 항목을 주로 참조하였다.

자체평가의 적절성은 지방통계청 직원들이 책임운영기관 평가에서 가장 중

요한 지표로 인식하는 지표이다. 고유사업평가 전반에 대한 평가가 객관적이고 공정하게 진행되었는지 행정안전부 책임운영기관 운영위원회에서 검증하는 지표로 활용된다. 평가점수가 고유사업 총점과 다시 합산되기 때문에 비중도 높게 관리된다.

성과지표가 기관의 임무나 목표 반영의 적절성, 성과지표의 사업별 효율성 및 효과성 파악을 위한 계량지표로 설정, 목표치 설정 절차의 객관성 확보 및 적극적 목표치 설정 여부, 결과/산출지표에 대한 명확한 근거제시, 목표치 달성도 등을 기초로 다음 성과지표의 특성 10개를 추출하였다.

가. 성과지표는 업무의 중요도를 반영하는지
나. 성과지표가 기관의 전략을 잘 반영하는지
다. 성과지표 가중치에 업무중요도가 반영되었는지
라. 성과지표별 가중치는 적정한지
마. 성과평가는 계량적으로 진행될 수 있는지
바. 성과지표가 계량지표로 설정되어 있는지
사. 성과지표는 결과지표로 이루어져 있는지
아. 성과지표는 결과지표 비율이 적정한지
자. 성과지표 목표치 설정에 직원 의견이 반영되는지
차. 성과지표 목표치는 도전성(난이도) 있게 설정되었는지

이 중에 '가와 나'는 성과지표의 대표성, '다와 라'는 가중치 설정의 적정성, '마와 바'는 성과지표의 계량화 비율, '사와 아'는 결과지표 비율, '자와 차'는 성과지표의 도전성 등으로 분류하여 다섯 개의 독립변수를 도출하였다. 하나의 변수에 지표의 특성이 두 개씩 쌍을 이루는 구조이다.

이들 독립변수를 통해 고유사업평가결과 수용성과 관리역량평가결과 수용성을 종속변수로 두고 영향력을 연구하였다.

(2) 대상적 범위

지방통계청의 성과지표에 대한 소속 공무원들의 인식이 성과평가 결과(고유사업평가, 관리역량평가) 수용성에 미치는 영향을 알아보기 위한 연구이므로 대상적 범위는 통계청 소속 책임운영기관인 다섯 개 지방통계청 공무원을

대상으로 연구를 진행하였다.

통계개발원도 통계청 소속 책임운영기관으로 지정되어 운영되고 있으나, 통계개발원은 책임운영기관 평가에서 '연구형' 조직으로 분류되어 있다. 규모 측면에서도 정원 49명인 소규모 조직이며 수요자들로부터 의뢰받은 통계관련 연구를 수행하며 통계청 본부의 '국'으로 인식되는 측면이 있다.

책임운영기관 운영에 있어 지방통계청과는 달리 다양한 변인들이 있다고 보기 어려워 본 연구의 목적과는 거리가 있어 대상에서 제외하였다.

또한, 타 부처에 소속된 책임운영기관들은 근무환경이 지방통계청과 상이하며 기관특징들을 공통된 잣대로 파악하기가 불가능하다. 기관별로 성과지표가 서로 달라 관계를 획일적으로 따져보기 어려워 연구에 포함하기에는 한계가 있음을 밝힌다. 다만, 성과지표 특성을 통한 평가수용성 간의 연구결과를 각 부처 특성에 맞도록 지표설정에 반영할 수는 있을 것이다.

2-2. 연구방법

본 연구는 성과지표의 특성에 대한 지방통계청 직원들의 인식이 책임운영기관 고유사업평가와 관리역량평가 수용도에 미치는 영향에 관한 연구이므로 지방통계청 직원들을 대상으로 한 설문조사로 진행하였다.

지방통계청 직원들의 인식을 알아보기 위한 양적조사이므로 지방통계청의 특성을 자세히 다루었다. 현행 지방통계청에서 운영하는 성과지표를 세부적으로 분석하였다. 다섯 개 지방통계청 직원들은 집락 내 특성들은 다르고, 집락 간에는 차이가 적은 특징을 가지고 있다. 인식조사에서 객관적 결과를 얻기 위해 조사 표본은 내부 업무망에 등록된 지방청 소속 공무원을 모집단으로 구성해 소속별로 구분하였다. 그 다음으로 지방청별 20명씩 무작위로 표본수를 확보하였다.

각각의 설문을 통해 지방통계청 직원들의 성과지표 특성에 대한 인식도와 책임운영기관 고유사업평가 수용성과 관리역량평가 수용성 간의 차이를 분석하고 정책적 시사점을 도출하였다.

설문지는 이메일을 통해 배부하였으며, 조사기간 내에 회수되지 않은 설문지의 경우 무효로 처리하였다. 각 지방통계청별 예비표본을 구성하여 불응의 경우에는 설문 리스트 바로 다음 번호로 재설문하고 다시 불응일 경우 첫 번째 설문 바로 앞 번호에 해당하는 공무원에게 설문지를 부여하는 방식으로

진행하였다. 회수된 설문지는 청별로 구분하여 코딩번호를 부여하였으며, SPSS24.0 프로그램을 사용하여 기술통계 분석, 조사의 신뢰성 검증, 상관분석 및 회귀 분석을 실시하여 종속변수에 대한 독립변수의 영향력을 검증하였다.

제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제1절 책임운영기관제도의 개관

1-1. 책임운영기관 제도의 개념

책임운영기관제도는 특별법으로 지정된 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률[2]에 따라 행정안전부에서 정부조직법상의 중앙부처 단위 소속 기관[3]을 지정하여 해당 기관이 소속된 상위의 중앙행정기관으로부터 '인사, 재정 등 운영에 대한 자율성'과 '성과에 대한 보상', '책임 행정을 보장'받음으로써 기관의 효율성과 대민 서비스 향상을 목적으로 도입·운영되고 있는 제도이다.

책임운영기관은 2000년 1월에 도입되어 최초 5개 기관이 지정되었다. 그 후 2001년 1월 7개 기관이 지정되었으며, 2006년 1월 13개 기관으로 확대되었다. 2007년 1월 2개 기관, 2008년 1월부터 1개 기관으로 매년 기관수가 추가되었다. 2009년 1월에 6개 기관이, 2011년 1월 1개 기관, 2013년 1월 1개 기관, 2015년 7월 1개 기관으로 규모가 지속적으로 확대되었다.

최근 2016년 3월 9개 기관과 2017년 1월 3개 신규기관을 합쳐 현재는 49개의 소속책임운영기관과 1개의 중앙책임운영기관을 합하여 총 50개 기관을 운영하고 있다.(행정안전부, 2018년도 책임운영기관 종합평가 최종보고서)

동 제도는 매 1년 단위로 평가가 운영되고 있다. 각 기관 자체로 평가하는 '고유사업평가'와 행정자치부 소속 중앙운영심의회 주관의 '관리역량평가'를 합산한 점수로 총점이 구성된다. 평가결과는 기관장의 성과연봉 지급률과 우수기관 포상금 지급에 반영되는 체제로 운영된다.

---

2) 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률(법률 제13461호 2015.8.11.일부개정, 시행 2016.2.12.)

3) 2017. 12. 1.현재 중앙단위 1개 기관(특허청)과 중앙부처 22개부처 소속 44개 기관이 책임운영기관으로 지정되어 운영되고 있다.

대부분의 기관에서는 조직 구성원 전체에게 평가결과를 이용한 인센티브나 페널티 지급에 직접적으로 연계하기보다는 성과관리 전반적인 개선책, 환류 방안 마련 등에 활용하고 있다. 따라서 조직 내부 구성원들에게는 성과평가 결과 실익이 직접 연계되지 않는다고 볼 수 있다.

이런 이유로 직원들이 성과에 대한 관심과 이해가 높다고 보기 어려우며 기관이 매년 평가보고서에 담을 콘텐츠 확보에 어려움을 겪으면서 보고서에 보여줄 성과 만들기, 페이퍼 워크에 치중하는 것도 제도 발전을 저해하는 요인이 된다. 책임운영기관 제도는 긍정적인 면도 있지만, 거부감도 함께 가지고 있다.

현행 책임운영기관 평가결과는 매년 기관장 성과연봉에 직접 연계되는 체계로 운영된다. 일부 당해 연도 평가에 치중하는 근시안적인 리더십으로 단기 성과에 몰입하는 경향을 보인다. 전시행정, 행정력 낭비 등의 역작용도 이런 기관에서 많이 발생한다.

또한, 잦은 기관장 교체도 성과관리에 어려움으로 지적되고 있다. 기관장 임기는 평가결과와 무관하게 소속 중앙부처의 내부 사정이나 외부적 원인에 따라 교체가 잦은 경향도 있다. 잦은 기관장 교체는 중·장기 관점의 기관운영 계획을 수립하거나 기관의 체질을 바꾸는 등의 장기적 플랜을 구성하는데 걸림돌이 될 수가 있다.

공무원들은 누구나 성과주의가 강화되어야 한다는 데에는 공감하지만, 목표 및 지표설정의 어려움, 가시적이고 단기적인 성과 치중의 문제 등 공공조직 성과관리 수용성은 향상되지 않고 있다는 점은 기존의 연구(이정철, 이정욱, 2017) 에서도 이미 언급되고 있다.

평가결과 성과사업에 공헌한 소수의 구성원에게만 영향을 미친다는 인식도 팽배해 있다. 이런 오해들로 인해 '공공영역에 사적 부문의 경영이론을 접목하겠다는 제도 본연의 취지'와는 달리 구성원들의 성과 피로감과 행정의 공공성, 사회적 가치 구현 등에 어려움이 발생하기도 한다.

책임운영기관의 상설기구로는 각 행정기관에 두는 운영심의회와 자체평가위원회로 구성된다. 운영심의회는 법에 의해 규정되는 반면, 자체평가위원회는 자체 내부규정으로 운영되는 특징이 있다. 운영심의회는 사업목표의 설정에 관한 사항, 사업운영계획 및 연도별 사업계획의 수립 및 변경에 관한 사항, 사업성과의 평가에 관한 사항, 사업성과의 평가결과에 따른 기관운영의 개선, 기관장 및 직원의 인사조치 및 상여금 지급 등 중앙행정기관의 장에 대

한 권고사항, 일반회계 등으로부터의 전입에 관한 사항, 이익금의 처리에 관한 사항, 법 제39조의 규정에 의한 비용부담에 관한 사항 등을 심의한다(법 제12조, 시행령 제10조)

각 부처의 고유사업이 끝나면 행정안전부에 구성된 운영위원회를 통해 관리역량평가가 진행된다. 행정안전부에 두는 운영위원회는 부처 운영심의회의 평가결과에 관한 사항, 기관의 존속 여부에 관한 사항, 기관 관련 제도운영 및 개선에 관한 사항, 이익금의 처리에 관한 사항 등을 심의·평가한다. 아울러 행정안전부 장관은 평가위원회의 평가결과를 토대로 기획재정부와 협의를 거쳐 책임운영기관의 존속 여부 등을 해당 중앙행정기관장에게 권고할 수 있도록 하고 있다.(법 제13조, 시행령 제12조).

책임운영기관장은 운영심의회 및 평가위원회의 평가결과를 반영하되, 후자의 결과를 우선하여 반영하여야 한다(법 제14조, 시행령 제14조)라는 규정으로 부처 내 자체평가 보다 행정안전부 평가가 비중이 커지는 요인이 되기도 한다.

운영절차를 살펴보면 중앙행정기관장은 신규로 채용된 책임운영기관장에게 사업목표를 부여한다. 책임운영기관장은 중기 계획인 사업운영계획을 수립하여 1개월 이내에 중앙행정기관장에게 제출하게 된다. 제출된 사업운영계획 승인을 받으면 연도별 사업계획을 작성하게 된다. 연도별 사업계획은 운영계획이 승인된 날로부터 20일 이내에 중앙행정기관장에게 승인을 받아야 한다.(법 제11조, 시행령 제8조)

연도별 사업계획에는 구체적 사업성과의 목표와 이를 객관적으로 측정할 수 있는 성과측정지표가 포함되도록 하고 있다.(법 제11조 ⑤) 지방통계청의 경우, 고유사업은 본부 전략성과팀에서 주관하고 있다. 사전에 소속기관과 협의를 통해 다섯 개 지방통계청이 공통된 성과지표를 설정하여 운영하고 있다.

공공부문의 성과관리에 대한 개념을 살펴보면 가장 대표적인 것이 정부업무평가 기본법이 있다. 제2조 제6호에 “성과관리”라 함은 정부 업무 추진에 있어 기관 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동으로 정의되어 있다.

이는 조직 내 업무에 대한 측정_국민으로부터 위임받은 재무자원과 인적자원으로부터 얻어진 성과를 보여주어야 하는 책임이 요구된다는 것이다. 이를 수행하기 위해 가시적 성과를 보여주어야 하고 그 결과는 성과측정으로 가장

잘 나타날 수 있다는 것을 의미한다.

최근의 성과는 유형자산은 더 이상 기업의 가치를 설명하는 동인이 되지 못하고 있으며 직원들의 지식, 고객 관계, 그리고 조직에 많은 가치를 창출해 주는 혁신과 변화의 문화, 즉 무형자산들이 중요한 시대가 되었다고 본다.(Paul R. Niven, 2006)

아일랜드 수학자이자 물리학자인 Kelvin 경은 “말하고자 하는 것에 대해 측정할 수 있고 그것을 수치로 표현할 수 있다면 그것에 대해 안다고 할 수 있을 것이다. 그러나 측정할 수 없고 수치로 표현할 수 없다면, 그 지식은 불완전하고 불만족스러운 것이다.”라고 하였다.

정부는 각 기관에서 수행한 업무에 대한 측정을 어떤 방식으로 할 것인가에 대한 고민에서 바람직한 성과목표체계를 수립하여야 한다. 이를 위해서는 성과목표체계 간의 연관성이 중요하다고 보았다. 프로그램목표 내의 하부 단위사업의 성과가 달성되면 해당 프로그램 목표가 달성될 수 있도록 구성하는 체계를 구성해 내었다.(한국조세재정연구원, 2017)

하지만,「정부업무평가기본법」에 의한 정부업무평가는 대부분 1차 자체평가를 실시하고 1차 평가의 공정성 등을 2차로 평가하는 방식인 메타평가로 구성되어 있다. 반면, 책임운영기관제도는 각 기관들이 실행한 사업들을 계량화된 성과지표 달성도로 평가하는 부처 자체의 고유사업평가와 행정안전부에서 주관하는 관리역량평가로 이원적 체계를 구성하고 있다.

평가지침에는 각 부처의 자체평가인 고유사업평가 결과를 50% 비율로 하고 행정안전부에서 주관하는 관리역량평가를 50% 비율로 합산하여 최종 성적을 결정하고 있다. 그러나 행정안전부의 관리역량평가에서 ‘자체평가 적절성’ 지표를 통해 고유사업평가를 다시 평가하는 메타평가(상위평가)적 성격을 가지고 있다.

종합점수 순위 결정에는 고유사업 평가점수에 비해 관리역량 평가점수가 비중이 크다. 유형별로 평가위원들이 다르지만, 관리역량평가의 평가지표들은 대부분 정성적인 지표들로 구성되어 있다. 관리역량평가에서는 지표별 점수 편차가 심해 최종 합산 순위는 고유사업 평가결과에 상관없이 결정된다는 오해가 발생할 수 있다.

평가보고서 작성 경험이 많은 직원에게 관리역량 보고서를 맡기는 것에서 지방통계청은 관리역량 평가에 치중하는 경향을 보인다. 이는 책임운영기관 평가에서 관리역량평가가 중요하다는 잘못된 인식을 심어줄 우려가 있다.

1-2. 통계청 소속책임운영기관 특징

통계청에 2000년부터 도입되기 시작한 책임운영기관제도는 최초 12개 지방통계청 조직으로 시작되었다. 2009년 5개 지방통계청으로 광역화가 진행되는 과정을 겪으면서 현재까지 약 20년간 지방조직은 모두 책임운영기관으로 지정되어 운영되고 있다. 연혁으로는 우리나라의 책임운영기관제도와 역사를 같이 한다는 특징을 가지고 있으며 '조사 및 품질관리형' 유형으로 구성되어 있다.

<그림 1> 지방통계청 관할구역 현황

지역별로 살펴보면 서울특별시, 인천광역시와 경기도를 관할하는 경인지방통계청이 있다. 경인지방통계청은 과거 서울사무소, 인천경기사무소를 합쳐 광역화가 되었다. 다음 대구광역시와 경북, 강원도를 관할하는 동북지방통계청과 광주광역시와 전남, 전북 및 제주도를 관할하는 호남지방통계청이 있다. 동북지방통계청은 대구, 경북과 강원도가 편제되어 있으며, 호남지방통계청에 제주특별자치도가 묶여 있는 특징이 있다.

다음으로 동남지방통계청(부산, 울산, 경남도 관할)과 충청지방통계청(대전, 세종, 충남, 충북도 관할)과 '연구형' 기관인 통계개발원 등 6개 기관을 운영중이다. 각각의 기관은 규모에 따라 기관장 직급을 달리하는데, 경인, 동북, 호남지방통계청 및 통계개발원은 중앙부처 국장급인 고위공무원단 기관장인 반면, 동남지방통계청과 충청지방통계청은 중앙부처 과장급인 부이사관으로 운영되고 있다.

지방통계청의 관할구역은 앞 페이지 <그림 1>과 같으며, 기관의 인력 및 예산은 <표 1>로 2018년 기준 22개 부처 50개 기관인 점을 고려하면, 우리나라 전체 책임운영기관의 12%를 차지하며 비중이 높다고 볼 수 있다.

<표 1> 통계청 소속책임운영기관의 인력 및 예산현황

('18. 8월 현재)

	경인청	동북청	호남청	동남청	충청청	통계개발원
인력(명)	**544**	**426**	**509**	**379**	**412**	**49**
공무원	337	288	338	224	246	49
공무직(무기계약)	207	138	171	155	166	-
예산(백만원)	**24,778**	**21,661**	**25,785**	**16,263**	**17,080**	**4,610**

내부 구성원 현황으로 2018년 9월 기준 지방청 공무원은 1,445명의 정원으로 운영되고 있다. 인력구조를 연령대별로 살펴보면 <표 2>와 같다. 20세 이상~30세 미만이 148명(10.2%), 30세 이상~40세 미만은 232명(16.1%), 40세 이상~50세 미만은 485명(33.6%), 50세 이상(40.1%)의 비율로 분포되어 있다. 이 중에서 50세 이상이 가장 많은 비율을 차지하고 있어 지방청 직원들의 고령화가 진행되고 있음을 보여준다. 설문조사 결과를 토대로 연령대에 맞는 성과관리 방안을 마련할 필요도 있다.

<표 2> 지방통계청 연령대별 인원분포

('18. 1월 현재)

연령대별	합계	비율(%)	경인청	동북청	호남청	동남청	충청청
20세이상~30세미만	148	10.2	36	29	28	21	34
30세이상~40세미만	232	16.1	73	30	42	49	38
40세이상~50세미만	485	33.6	99	118	131	68	69
50세이상	580	40.1	137	117	133	88	105
합 계	1,445	100.0	345	294	334	226	246

통계청 소속 책임운영기관은 대전충남지방통계청을 시작으로 2000년부터 책임운영기관으로 지정된 연혁을 가지며 발전해 왔다. 제도 도입 이후, 인적구성을 살펴보면 2008년 조직개편을 통해 농림축산식품부(당시 농림부)로부터 약 900여명의 농업통계 담당 인력이 이체되었다. 현재 정원을 기준으로 살펴보더라도 약 30%에 해당하는 인원이다. 이 때문에 내부적으로 입직경로가 다양한 특징도 가진다.

직원분포를 보면, 통계직, 행정직, 농업직, 별정직(현재는 통계직으로 전환) 등의 직렬별 다양성과 공무원과 공무직 등 신분상 다양성을 가진다. 직종의 다양성과 입직경로의 다양성(통계청, 농림부 입사 및 공개채용, 특별채용 등)으로 인해 다른 중앙부처들과 인적구성 상 다양성을 지니고 있다.

지방통계청은 조사전담 기관인 특성 탓에 2007년부터 조사업무를 전담하는 과거 무기계약직(현 공무직_이하 공무직) 제도를 도입하여 현장조사를 전담시키고 있다. 이들은 5개 지방청에 852명의 정원으로 운영되고 있다. 주로 조사업무를 전담하기 때문에 조사를 기획하고 총괄하는 공무원과 역할 면에서 차이가 크다. 조사를 기획하거나, 조사에 대한 총괄 검토권한이 없고 정확한 현장조사를 추진하는 것이 1차 역할이다.

공무직들이 조사한 자료에 대한 내용검토 및 현장지도는 공무원들을 통해 별도로 진행하게 된다. 2007년에 공무직 제도가 도입될 당시부터 지역 거주자를 특별채용하여 운영하고 있다. 이들은 근무지 이동 없이 한 번 채용된 지역 내에서 업무변동만 가능하다. 공무원과 달리 근로기준법의 적용을 받으며 노동조합이 구성되어 단체교섭권과 단체행동권까지 보장받고 있다.

공무직의 담당업무 수준이 공무원과 달라 처우와 급여[4] 수준을 공무원들과

4) 공무직의 처우와 급여는 매년 임금교섭을 통해 결정되는 근로자의 개념으로 국가공무원법을 적용받는 공무원과는 차이가 있다.

직접 비교하기 어려우며 근무평가는 근태 위주의 지방통계청 팀장급 평가로 진행된다. 지방통계청 공무원과 유사한 성과관리는 진행되지 않고 있다.

1-3. 지방통계청 성과지표 현황

성과평가 전문기관인 한국조세재정연구원에 따르면 성과지표는 정부 행정의 효과를 측정하는 일련의 과정으로 본다. 바람직한 성과목표체계의 수립을 위해서는 성과목표체계 간의 연관성이 중요하며 프로그램 목표 내의 하부 단위 사업의 성과가 달성되면 해당 프로그램 목표가 달성되어야 한다.

성과지표(Performance Indicator)는 사업이 추구하는 목적 달성 여부를 보여주는 척도로 명확한 개념과 구체적인 측정산식(측정방법)으로 표현되어야 한다. 또한, 궁극적인 목적 달성 여부 측정을 위해서는 사업 목적과의 연계성이 높은 지표를 설정하여야 한다. 이때 관리하는 지표 수가 너무 많지 않도록 주의를 권고하고 있다. 가급적 해당 사업의 성과를 측정하는 것이므로 해당 사업으로 인한 효과보다 다른 외부요인에 의한 효과가 더 크지 않도록 결과지표로 설정할 수 있게 주의를 기울일 필요가 있다고 명시하고 있다.(한국조세재정연구원, 2017)

<표 3> 단계별 성과지표의 유형(한국조세재정연구원, 2017)

단계별	내용 및 설정 예시(통계청 책임운영기관 직원역량강화 사업의 경우)	특성
투입(input) 지표	사업추진에 **투입된 재원과 인력, 기타의 자원들**을 나타냄 (예시) 직원별 연간 통계교육 이수시간(시간)	예산집행과 사업진행 과정상의 문제점 발견에 도움
과정(process) 지표	사업진행과정에서 나타나는 **산출물의 양**을 나타냄 (예시) 자체 역량강화 교육과정 운영률(%)	사업진도 등 사업추진 정도를 중간 점검하는데 도움
산출(output) 지표	사업완료 후 나타나는 **1차적 결과 또는 산출물**을 나타냄 (예시) 통계전문교육 및 사이버교육 이수실적(명)	사업이 의도한 1차적 목표를 달성하였는가를 점검하는데 도움
결과(outcome) 지표	사업완료 후 나타나는 **궁극적 결과**를 나타냄 (예시) 교육이수자 통계오류 감소율(%)	사업이 의도하는 최종목표의 달성도를 측정하는데 도움

본 연구의 대상이 되는 지방통계청은 통계청장으로부터 4개의 사업목표 <표 4 참조>를 부여받아 자체 사업운영계획과 사업계획을 작성한다. 지방통계청의 역할이 국가통계 현장조사에 있는 만큼 '통계조사의 정확성'의 가중치가 40%로 사업목표 내에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

다음으로 지방자치단체의 정책수립에 도움을 줄 목적으로 '지역통계 확충 및 내실화' 가중치가 30%로 구성되어 있다. 행정안전부의 공통관리지표인 '고객 서비스 제고'를 15%로 가중치로 운영하며 기관운영의 자율성과 관련 있는 '성과주의 중심의 책임행정체계 고도화' 가중치를 15%로 설정하고 있다.

지방통계청의 성과지표는 본청과 지방통계청 간 사전 협의를 통하여 정해진다. 지방통계청 성과지표는 자율지표인 '조직 효율성 제고' 지표를 제외하고는 평가를 위해 다섯 개 기관이 통일되게 운영되고 있다. 성과지표는 행정안전부 자체평가 적절성에서 지표설정 및 특성, 기준을 준수하는지를 평가받게 된다.

2018년 행정안전부 자체평가 적절성 평가결과, 조사 및 품질관리형 기관의 특징에 대해 다음과 같은 의견이 제시되고 있다.

"10개 조사 및 품질관리형 기관 중 5개 기관이 통계청 소속으로 동일한 수준에서 자체평가가 실시되고 있어 기관 간 큰 편차를 보이고 있지 않으며, 성과지표의 대표성의 경우 전반적으로 기관의 고유임무를 반영하고 있으나, 일부 기관의 경우 정책기능의 수행과 권역기반의 임무를 보다 적극적으로 성과지표에 반영하는 노력이 요구되며 성과지표의 설정과 가중치 설정 과정에서 외부이해관계자 집단의 요구를 파악하고 반영하는 개선 노력이 필요함.

아울러 임계치에 도달한 것으로 보이는 성과지표들에 대해서는 다른 지표로의 조정이 필요하며 성과지표의 계량화에서는 대부분의 지표들이 계량화되어 관리되고 있으나, 결과 및 산출지표 여부를 기재하지 않거나 산출지표의 근거를 명확히 제시하지 않는 점에는 개선이 필요함.

목표치의 도전성은 대부분 조사 및 품질관리형 기관들의 지표가 임계치에 도달하고 있고 목표치 설정 시 다양한 외부환경에 대한 조사 분석이 미흡하며 목표달성도는 목표치의 도전성을 고려해 볼 때, 보다 적극적인 관리노력이 요구되며 일부 기관의 경우 고유사업의 주요 성과들이 관련 정책목표, 국정 핵심목표 실현 및 국격제고 등 국가적·사회적으로 성과를 수반하고 있는지가 명확히 제시되지 않아 개선이 필요"(2018년 행정안전부 책

임운영기관 종합평가 결과보고서)

조사 및 품질관리형 기관의 성과지표는 대부분 계량적으로 관리되는 특징을 보인다. 물론 지표의 계량화도 중요하지만 공공행정에서 기관의 정책목표와 국가적·사회적 가치를 성과에 연결하는 과정이 중요할 수 있다. 사회적 가치를 단순히 산출지표로 설정하여 관리하는 것은 기관 성과를 명확하게 보여주는데 한계가 있다.

기관의 성과를 고객에게 보여주기 위해서는 결과지표 설정이 필수적인데, 궁극의 목표를 하나의 지표로 담아내는 과정에는 많은 수고가 필요하게 된다. 책임운영기관은 성과관리 추세에 따라 대부분 6~8개 정도의 성과지표로 기관의 성과를 측정하도록 권고되고 있다.

2018년 평가에서 지방통계청은 7개 성과지표를 운영하였다. 인력운영의 적절성 지표와 계량지표의 정성평가를 합산한 25%는 정성평가로 진행되었다. 이를 감안하면 지표의 계량화 비율은 낮은 편이라고 할 수 있다.

또한, 7개의 지표 중에 비계량 지표인 현장조사 인력운영의 적절성 지표를 제외하면 나머지 6개 중 3개(직원역량 강화율, 지역통계 작성기법 전수율, 전자조사율 지표)는 단순히 목표치 달성에 초점이 맞춰진 산출지표로 설정되어 있다.

이 중에 '직원역량 강화율' 지표는 통계교육원에서 실시하는 교육과정 2개를 연중 이수하면 달성되는 지표로 성과관리 측면에서 난이도가 거의 없는 지표이다. '지역통계 작성기법 전수율' 지표는 계획된 물량을 수행하면 달성되기 때문에 고유사업 평가에서는 지표 달성도보다는 정성평가인 지방청 간의 실적값과 목표치에 대한 도전성 비교로 변별력을 드러내기도 한다.

최근 응답자 부담 경감과 조사 효율성 강화를 위해 도입된 '전자 조사율' 지표는 조사의 정확성, 업체에 대한 비중, 난이도 등에 상관없이 전자조사율 목표치만 달성하는 구조로 되어있다. 본질적인 성과관리를 위해서는 이들 지표를 통해 얻을 수 있는 최종 결과물이 무엇인지에 대한 고려가 필요해 보인다.

각각 성과지표에 대한 가중치는 연구자가 통계청 전략성과팀에 근무하던 2017년 10월 16일부터 10월 19일까지 4일간에 거쳐 성과관리 지식을 보유한 전문가 20명[5]을 대상으로 실시한 AHP 설문에서 얻은 결과이다.

---

5) 지방통계청은 조사지원과에 성과관리팀을 두고 3~4명의 담당자가 사업계획수립부터 보고서 작성, 기관 인터뷰 등을 전담해서 준비하고 있다.

AHP기법의 분석 절차는 『(1단계) 의사결정 문제의 계층구조화 → (2단계) 의사결정 요소 간 쌍대비교 → (3단계) 각 요소별 상대적 중요도 산출 → (4단계) 상대적 가중치 통합, 대안의 종합적인 평가』를 기준으로 진행되었다.

사업목표 분야를 계층1로 구분하고 각각의 성과지표를 계층2로 구성하여 리커트 5점 척도로 조사하였다. 이때, 일관성 비율(Consistency Ratio)값이 0.1을 초과하는지도 고려하였기 때문에 응답에 대한 신뢰도 높은 결과를 도출하였다.

<표 4> 지방통계청의 성과지표 구성 및 가중치

사업목표	성과지표	가중치(%)
정확한 현장조사로 고품질 통계생산 (40)	○ 현장조사 결과 정확도(100점에서 감점지표)	24
	○ 직원역량 강화율(%)	8
지역통계 확충 및 내실화 (30)	○ 지역통계 작성기법 전수율(점)	16
	○ 지역통계 정책 활용도(점)	8
성과주의 중심의 책임행정체계 고도화 (15)	○ 조직효율성 제고(자율지표)	8
	○ 내부직원 만족도	4
고객만족도 제고로 통계 신뢰성 확보 (15)	○ 고객 서비스 만족도	15
“별도” 계량지표에 대한 정성평가		**17**
합 계		100

AHP분석 결과 지방통계청 직원들은 국가통계 조사의 정확성을 최고의 가치로 추구하는 특성을 지니고 있다. 분석 참여자들은 암묵적으로 ‘현장조사 결과 정확도’에 대한 비중을 상대적으로 높게 부여하였다. 다음으로 상대적으로 달성이 쉬운 ‘직원역량 강화율’과 ‘지역통계 작성기법 전수율’, ‘조직효율성 제고(자율지표)’ 지표 등에 다음으로 높은 가중치를 부여했다. 반면에 목표치 통제를 자체적으로 할 수 없고 달성이 상대적으로 어려운 ‘만족도’ 관련 지표에는 비중을 적게 부여하려는 성향을 보였다.

또한, <표 4>의 조직 성과지표를 달성하기 위한 과정으로 지방통계청에서는 개인들의 성과측정 Balanced Score Card(이하 BSC)를 도입하여 운영하고

있다. 지방통계청 직원들은 동일한 업무를 담당하고 있기 때문에 개인을 대상으로 하는 BSC 지표를 통한 평가가 가능할 수 있다. 지방통계청 별로 약간의 차이는 있으나, BSC지표는 각각의 개인을 대상으로 설정되어 있다.

이때 조직성과 지표를 지방통계청별 약 20~25% 비율로 개인 BSC평가와 연계하고 있다. 지방통계청에서 가장 비중 있는 지표인 '현장조사 결과 정확도'를 높이기 위한 노력과 '조직 효율성 제고' 활동(창의제안, 우수사례 경진대회, 아이디어 공모, 사례발표 등)들은 가점형태로 BSC 시스템에 포함된다.

또 다른 특징으로는 조사자료 내용검토 단계에서 진행되는 '현장조사 결과 정확도' 지표를 살펴볼 수 있다. '현장조사 결과 정확도' 지표는 통계청 본청의 경제통계국과 사회통계국 소관 업무별로 약 21종의 경상통계조사에서 오류정보를 바탕으로 점수화하여 평가된다. 자료가 조사되어 집계되는 과정의 오류를 측정하기 때문에 본청 조사기획과에서 제3의 기관을 통해 사후에 실시하는 통계검증(전화 모니터링조사)과는 차이가 있다.

통계자료가 공표되기 전 시점에서 내용검토 단계로 진행되기 때문에 오류점수가 통계조사 정확도 점수라고 볼 수 있는지는 의문을 가질 수가 있다. 다만 지표로 관리되는 이유는 지방통계청에서 오류가 발생하지 않도록 노력하는 측면을 평가에 반영하여 지방청의 관리 노력을 중요하게 인식하기 때문이다. 이는 계량지표에 대한 정성평가를 도입하게 된 배경과도 연계된다.

제2절 이론적 배경 및 선행연구 검토

2-1. 이론적 배경

(1) 신공공관리론[6)]

우리나라 정부조직은 해방과 더불어 미군정 시대를 겪으면서 막스 베버의 관료제를 기반으로 공무원 조직 논리가 형성되었다. 산업화와 민주화를 거치

6) 신공공관리론(New Public Management)은 전통적인 관료제를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 개발된 행정학 이론이다. 1980년대 마거릿 대처 정부와 로널드 레이건 정부가 추진한 시장지향적인 정부 개혁에서 비롯되었다. 그 골자는 경쟁의 원리에 기반한 시장 체제를 모방해 정부 관료제의 효율성을 높이자는 것이다. 주요 정책 수단으로 인력 감축, 민영화, 재정지출 억제, 책임운영기관, 규제 완화 등이 있다.(인터넷 위키백과, 2018.11.30. 검색)

면서 정부 부처는 기능적으로 분화되어왔다. 산업화가 중요하던 60~70년대에는 정부성과에서 목표관리에 의한 효율성이 중시되었으며, 80년대 후반부터 민주화와 문민정부가 들어서면서 행정의 형평성, 민주성이 강조되게 되었다.

국민들의 학력 수준이 높아지고 공직자에 대한 기대가 커지면서 전 세계적으로 행정개혁의 논리적 기반을 형성하고 있는 신공공관리론은 기존의 관료적 패러다임을 거부하면서 신자유주의에 기반을 둔 작고 효율적인 정부모형을 추구한다.

1970년대 이후로 케인지안 복지국가의 위기로 집약되는 재정적자, 조세저항, 그리고 탈관료주의 현상 등은 신공공관리라는 새로운 조류의 도전을 수용하지 않을 수 없게 만들었다.

이러한 신공공관리는 멀리는 아담 스미스(국부론)와 하이예크(노예로의 길)를 계승한 신고전주의 경제 논리를 기반으로 하면서 가까이는 영국을 중심으로 한 신관리주의(new managerialism)와 미국의 기업가적 정부모형에 초점을 맞추고 있다.

1970년대 말 이후 영국과 미국을 중심으로 본격화된 이 신공공관리는 경쟁적 시장기제와 그리고 대중주의적 접근방식을 통해서 효율성과 대응성이라는 행정의 근본적 가치를 달성하려고 한다는데 그 특징을 가지고 있다.(김상호. 2003 : 23-24; 김태룡, 2000:1)

신공공관리가 추구하는 주요 개혁수단들을 살펴보면, 우선 구조개혁수단으로는 민영화, 인력감축, 재정지출억제, 책임운영기관, 규제 완화 등이, 인사개혁수단들로는 권한위임, 고위직 근무평정 및 성과상여금 제도, 임용권의 위임 및 사무차관 등을 포함한 고위직 임용계약제 등을 들 수 있다.

재정개혁수단들로는 운영 예산제, 연도말 이월, 다년도 예산, 발생주의 회계 등을 서비스와 성과관리를 위한 개혁수단들로는 서비스 기준제도, 성과협약, 전략계획 등을 들 수 있다.(김상호, 2003 : 23-24; 김태룡, 2000 : 2-3; 김번웅, 1997 : 46-51; Mascarenhas, 1993 : 323)

책임운영기관을 논할 때 다음과 같은 문제점들에 주의를 기울일 필요가 있다. 첫째, 기업가적 관리방식을 비판 없이 행정에 도입할 경우에 민주성, 형평성 등의 가치가 훼손될 수 있고, 행정과 정치 간의 거리가 너무 멀어질 수 있는 단점이 있다.(김상호. 2003 : 26; Moe, 1997 : 118; Bellone, 1992 : 130).

또한 정부를 단순한 서비스의 제공자로 인식하고 행정을 최대의 서비스 산업으로 보게 됨에 따라 공익을 수행해야 할 관료들의 사명감과 책임성이 약화

될 수 있고, 이에 따른 탈정치화는 국가의 통합에 부정적 영향을 미칠 수 있다.(김상호. 2003 : 26; Arnold, 1995 : 414; Cook, 1998 : 225-230)

행정의 목표는 국민의 삶의 질 향상에 맞춰져야 하므로 기업에서 추구하는 사익추구와는 거리가 있다. 효율성만을 강조한 지나친 이윤추구로 인해 공적 가치가 훼손된다면 성과는 논할 가치도 없는 것이다.

둘째, 행정의 경우 목표가 불분명하고 독점적이어서 성과평가 기준의 객관성을 확보하기가 현실적으로 어렵고, 경쟁과 성과평가를 통해 생산성을 제고하려는 노력이 오히려 관료들의 사기와 일체감 그리고 조직통합을 저해할 수 있다는 점에서 책임운영기관은 중앙의 조정과 통제를 어렵게 할 가능성이 크다는 점을 고려해야 한다.(김상호, 2003 : 26; Cohn, 1997 : 5; Balfour, 1997 : 459-462).

셋째, 시민 아닌 고객의 강조는 소유주로서의 시민보다는 수동적인 시민의 역할을 가정함에 따라 시민의 정치적 성격을 훼손할 수도 있다는 점이 있다.(김상호, 2003 : 26; 김병섭, 1996 : 22; 박천오, 1997 : 2-3) 왜냐하면 시민들로 구성되는 시민사회단체는 사익보다는 공익을 추구하기 때문에 정책과정에서 비공식적 참여자의 지위를 차지하고 있어 정책과정에서 정부의 감시자 역할, 정책에 대한 의제설정 기능 등의 주체가 될 수 있기 때문이다.

(2) 책임운영기관 성과관리의 개념

책임운영기관 성과관리는 행정안전부에서 특별법인 「책임운영기관의 설치 및 운영에 관한 법률」에 의해 책임운영기관으로 지정된 기관을 대상으로 진행된다. 연도 초에 성과지표가 포함된 사업계획을 수립하여 운영심의회의 심의를 받고 사업계획에 따라 사업을 수행한다. 수행한 사업성과를 연말 부처별 고유사업평가를 통해 성과지표의 달성도 등에 대한 자체평가를 받는다.

이렇게 결정된 평가결과를 행정안전부로 제출하면, 행정안전부 소속 운영위원회 관리역량평가 점수와 합산하여 결과를 확정하여 다시 책임운영기관에 환류 하는 체계를 가지고 있다.

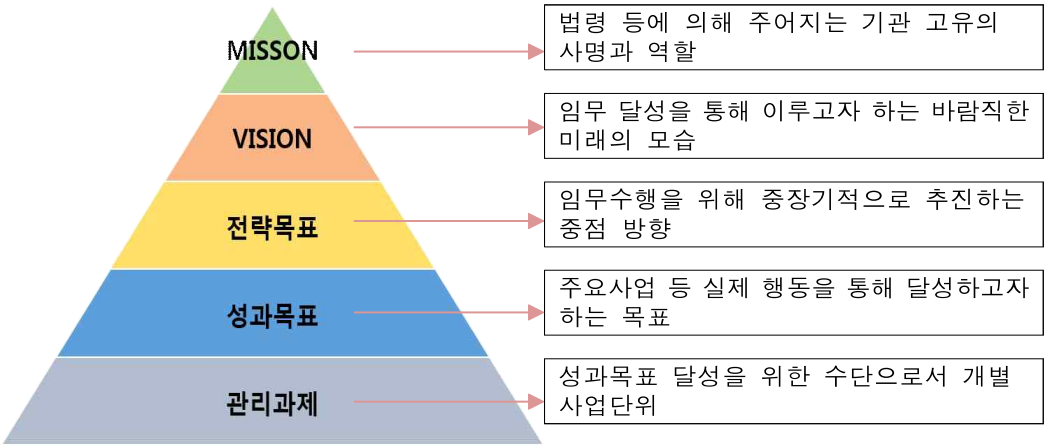
Paul R. Niven은 “공공부문의 성과관리는 조직 내 업무에 대한 측정으로 위임받은 재무자원과 인적자원으로부터 얻어진 성과를 보여주어야 하는 책임이 요구된다. 이를 수행하기 위해 가시적인 성과를 보여주어야 하고 그 결과는 성과측정으로 가장 잘 나타나게 된다.”(Paul R. Niven, 2006)라고 하였다.

정부 평가제도 속에서 성과관리의 개념은 정부업무평가 기본법 제2조 제6호에 잘 나와있다. “성과관리”라 함은 정부 업무 추진에 있어 기관 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동으로 정의되어 있다. 같은 법 제14조 제3항에는 중앙행정기관의 장은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제12조의 규정에 의하여 소속 책임운영기관에 대한 평가를 하는 경우에는 그 결과를 제1항의 규정에 의한 자체평가에 활용할 수 있도록 하여 정부의 성과평가 체계는 유사한 방식으로 평가된다는 것을 알 수가 있다.

최근의 성과에서 유형자산은 더 이상 기업의 가치를 설명하는 동인이 되지 못하고 있다. 직원들의 지식, 고객 관계, 그리고 조직에 많은 가치를 창출해 주는 혁신과 변화의 문화, 즉 무형자산들이 중요한 시대가 되고 있다.(Paul R. Niven, 2006) 문민정부 이후의 정부를 거치면서 중앙행정기관에도 혁신과 창의성 등이 행정서비스의 중요한 덕목이 된지 오래이다.

현행 지방통계청의 성과관리는 조직성과 관리와 개인성과 관리로 구성되어 있다. 이때 조직은 성과지표를 활용하고 개인에게는 BSC를 적용하고 있다. 조직성과지표는 책임운영기관 성과지표를 의미하며, 개인에게도 일정비율 전가되는 구조이다.

<그림 2> 성과관리의 구성요소



반면 개인성과 관리에는 과거 매출이나 순이익 같은 재무적 성과에만 치우쳤던 기존의 성과측정 시스템의 한계를 보완하기 위하여 내부 프로세스, 고객

관점, 학습 및 성장관점을 추가하고 있다. BSC는 Kaplan 과 Norton이 균형 있는 성과측정을 통해 기업의 전략과 가치를 실현하기 위해 제안된 평가시스템으로 평가에 활용되고 있다.

앞의 <그림 2>의 성과관리체계도는 기관의 미션과 비전부터 전략목표, 성과목표가 관리과제와 연계되는 체계를 보여주고 있다. 이를 통해 수행된 성과를 측정하기 위한 도구로 성과지표를 활용한다. 성과지표의 특성은 국내외의 성과관리 전문기관의 자료에서 'SMART' 방식으로 주로 언급된다.

구체성(Specific), 계량화된 데이터로 측정 가능성(Measureable)을 가져야 하며, 목표에 대한 책임성(Accountable), 결과 지향성(Results-Oriented)과 사업을 마쳤을 때, 성과가 드러날 수 있도록 시의성(Time-bound)을 가져야 한다는 다섯 가지 특징을 지닌다 .(Perfomance Institute, 2017)[7]

책임운영기관 성과관리의 측정 도구로는 성과지표가 활용된다. 성과지표는 위 다섯 가지 특성을 포함하여 설정될 때, 기관의 성과가 관리되고 모니터링되며 성과와 관련한 일련의 활동들이 성과로 도출될 수 있다고 본다. 행정안전부의 평가에서도 지표와 관련한 평가에도 적용되는 부분으로 성과지표의 특성에 대한 인식을 파악하는 요소로 활용할 수가 있다.

(3) 책임운영기관 평가결과의 수용성(수용도)

평가 수용성이란 제도나 정책에 대하여 외부적인 행동변화 뿐만 아니라, 내면적 가치체계와 태도가 변화된 상태를 의미한다. (Duncan. 1981)

책임운영기관 평가는 부처 자율로 실시하는 고유사업평가 결과를 완료한 후, 각각의 성과지표별 가중치에 따른 세부점수와 합산점수를 결과보고서로 작성하여 행정안전부에 제출한다. 행정안전부 중앙운영심의회에서 평가과정의 적절성을 '자체평가 적절성 지표'로 평가하여 그 점수를 다시 고유사업 점수에 합산한다.

지방통계청의 경우, 고유사업평가에서 1차적으로 결정된 다섯 개 지방청별 점수가 행정안전부 최종 평가결과에서 뒤바뀌는 경우도 빈번하게 발생하였다. 통계청 자체평가에서 높은 점수를 받았다가 종합평가에서 점수가 역전된 경우, 해당하는 지방청 구성원들은 평가결과에 대한 불만으로 수용성이 낮다고

7) Perfomance Institute는 연구자가 2017.11.1.부터 11.10일까지 기획재정부 주관으로 참여한 워싱턴에서 진행된 성과관리 교육기관(PI)을 의미함

볼 수 있다.

대부분의 지방통계청 직원들은 지방통계청의 사업에 대한 이해도는 행정안전부 소속 책임운영기관 운영위원회 위원들보다는 통계청 소속 고유사업평가 운영위원들이 높다고 인식한다. 통계청 자체 운영심의회에는 내부 위원 다수가 당연직으로 포함되어 업무에 대한 난이도 등에서 더 많이 알 수 있을 것이라 여기기 때문이다.

반면에 행정안전부 소관의 관리역량 평가가 메타평가(상위평가)적 성격을 가지고 있어 관리역량 평가결과에 따라 최종 순위가 결정되는 구조라고 인식하고 있다. 이런 인식이 자체 실시하는 고유사업평가의 필요성에 의문을 가지는 요인으로 작용하여 수용성이 낮아지는 결과를 초래할 위험이 크다.

관리역량 평가는 정성평가 지표들로 평가되기 때문에 평가결과 점수가 낮을 경우에는 불만과 이의를 제기하기도 하지만, 평가점수가 높으면 즉시 수용하는 경향을 가진다.

지방통계청 성과담당자 회의에서 주로 제기되는 내용은 책임운영기관 평가에서는 무엇보다도 좋은 성적이 중요하므로 고유사업평가에서 지방청 간에 편차를 줄여 주기를 요구한다. 내부평가 변별력을 크게 하면 타 부처와 경쟁에서 손해를 보거나 뒤쳐질 수 있다는 불안감을 가지기 때문이다.

이는 지방통계청 직원들에게 평가결과 수용성은 성과관리를 통해 조직의 가치체계와 태도를 변화시키는 것보다는 평가점수를 잘 받는 것이 우선적이라는 오해를 불러올 수 있기 때문에 주의가 요구된다.

책임운영기관 평가에서 수용성은 평가점수에 연계되는 보상보다도 제도가 정착되고 구성원들의 자발적인 참여로 이어질 때 높아진다고 볼 수 있다. 제도운영 전반에 대한 개선이 수반될 때, 더욱 그렇다고 볼 수 있다. 개인이 조직 성과계획에 참여하고 계획에 맞춰 추진한 사업을 스스로 설정한 성과지표를 통해 보여줄 때 가장 이상적인 시스템이라고 할 수 있다. 이 것이 업무와 연계된 성과관리가 유기적으로 이뤄지는 궁극의 성과관리라고 할 수 있을 것이다.

다시 말하면, 수용성은 책임운영기관제도를 지속해도 된다는 것에 대한 구성원들의 암묵적 합의이고 그 속에서 지속적인 성과를 창출 할 수 있다는 자신감의 표출이라고 할 수 있다.

평가결과에 대한 수용성이 높다는 것은 제도운영 전반에 대한 만족감과 평가체계에 대한 이해도가 높다는 것의 다른 표현이라고 할 수 있으므로 수용

성을 측정해서 성과에 환류 하는 작업은 지방통계청의 책임운영기관 성과관리에 중요한 과정이 될 수 있다.

2-2. 선행연구 검토

(1) 성과지표의 특성이 평가의 수용성에 미치는 영향

“성과측정 결과와 평가의 공정성은 조직원들의 동기유발과 성과향상에 중요한 영향을 미친다.”는 슈나이더만(1999)의 연구가 있다. 이 이론에 따라 성과지표의 중요성, 기관 평가, 비전 전략과의 연계성, 경영진의 관심 등은 성과지표의 구체성과 난이도에 영향을 미친다. 이때 성과지표의 난이도가 높을 수록 평가결과에 부(-)의 영향을 미치며, 성과지표가 구체적일수록 평가점수에 대하여 공정하다고 인식한다.

성과지표를 좀 더 구체화하는 것이 성과관리제도의 수용성을 높이고 조직원들의 동기를 유발할 수 있어 평가점수가 높을수록 평가가 공정하다고 인식한다는 결론을 도출하게 된다.

평가의 공정성에 대한 문제는 조직원들의 동기부여를 저해하여 성과관리제도의 성공적 구축과 운영을 방해하는 요인이 되기 때문에 중요한 문제가 되고 있다. 특히 최근 몇 년 동안 정부와 공공기관에 성과관리제도가 확산되면서 성과측정 결과를 평가와 보상에 연계하여 적용하는 사례가 많아지고 있다. (최형섭, 서현식, 오재인, 2009)

선행연구에서 살펴보듯 구성원들이 성과평가점수를 공정하다고 인식하는 것은 높은 수용성을 가진다는 것인데, 성과평가점수를 공정하다고 인식하게 하는 요인으로는 평가를 공정하게 받고 있는지 구성원들의 체감도가 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 평가를 받는 장치로써 성과지표의 구체성이 중요하다고 볼 수 있다.

본 연구에서 추구하는 성과지표의 결과지표 지향성, 계량화, 업무의 대표성 등의 특성들은 성과지표를 보다 구체화하는 장치이므로 성과지표의 구체성에 수용도가 영향을 받는다는 결론에 도달하게 된다. 또한, 성과지표 설정 환경의 특성 관련 변수로 경영진의 관심, 비전 전략과의 연계성, 기관 평가와의 관계 등을 설정하여 성과지표의 구체성과 난이도에 영향을 미치는 유의미한 경로를 보여준다.

평가의 공정성에 대한 문제는 조직원들의 동기부여를 저해하여 성과관리제도의 성공적 구축과 운영을 방해하는 요인이 되어왔다. 다만, 지방통계청은 통계청 조직 내적인 측면에서는 지방청 간의 경쟁구도를 가지고 있어 평가의 공정성에서는 비교적 높은 수준을 유지하고 있다.

각 지방통계청은 비전과 전략을 자체 행정환경에 맞게 설정하였으며, 내·외부적인 환경 분석과 SWOT 분석, PEST 분석 등의 다양한 방법으로 다년간의 경험에서 전략과의 연계를 추진해 왔다. 따라서 선행연구에서 도출해 낸 경영진의 관심, 비전 및 전략과의 연계성은 수용성 측면에서 문제가 없다고 할 수 있다.

따라서 선행연구를 지방통계청의 책임운영기관 평가에 직접 적용하기에는 환경적 측면에서 많은 차이를 보인다. 본 연구에서는 선행연구에서 언급한 수용성의 개념을 참조하고자 한다.

이를 토대로 성과지표의 특성들에 대한 구성원의 인식이 고유사업평가와 관리역량평가 수용성에 직접적으로 어떤 영향을 미치는지 살펴보았다. 선행연구에서 다루었던 성과지표의 구체성과 난이도에 따라 평가점수가 공정하다는 인식 등은 평가 수용성에 영향을 미친다는 이론이 본 연구의 좋은 참조가 될 수 있을 것이다.

(2) 성과지표의 적합성이 경영혁신과 성과의 관계에 미치는 영향

기업은 치열한 시장경쟁과 고객욕구의 다양성 및 제품수명주기 단축 등의 경영환경 변화에 대응하여 경쟁우위를 창출하고 지속적인 성장과 수익성을 통한 생존을 위하여 다양한 경영혁신기법을 도입하고 있으며 전략적인 목표를 달성하는데 필요한 성과관리시스템의 역할이 중요하다. (오계영, 박종태, 이충섭, 2014)

기업의 성과관리시스템 운영과정에서 사용하는 주요 성과지표의 적합성이 경영혁신과 경영성과의 관계에 조절효과를 나타낸다는 연구가설을 경영혁신과 성과지표의 적합성의 상호작용을 고려한 이원분산분석(two way ANOVA)을 적용하여 분석하였다. 경영혁신은 유의수준(a=0.10 수준)에서 경영성과에 대하여 조절효과를 나타내는 것으로 분석되었다. (오계영, 박종태, 이충섭, 2014)

<표 5> 조절효과 분석결과

종속변수	독립변수	제곱합	자유도	평균제곱	F값	p값
경영성과	경영혁신(a)	13.62	1	13.62	43.29	0.000***
	성과지표적합성(b)	38.16	1	38.16	121.23	0.000***
	조절효과(a×b)	0.99	1	0.99	3.13	0.078*

*** : p<0.01, *: p<0.10

선행연구에서 성과지표 적합성은 경영혁신과 경영성과의 관계에 대하여 조절 효과와 매개 효과를 나타내는 것으로 분석되었다. 경영혁신과 경영성과의 관계에 대한 성과지표의 적합성 조절 효과는 동일한 경영혁신기법을 사용하는 경우, 성과관리시스템을 전략적인 목적으로 활용하는 기업의 경영성과가 그렇지 않은 기업에 비해 상대적으로 더 높다는 것을 보여주었다. (오계영, 박종태, 이충섭, 2014)

성과지표를 적합하게 설계하는 것은 기관의 경영성과를 드러내 줄 수 있는 주요한 도구가 된다. 지방통계청은 혁신적인 조직운영 기법 못지않게 업무를 대표할 수 있는 성과지표를 설계하고 이를 바탕으로 한 사업계획을 수립할 필요가 있다. 이를 통해 사업 실행결과를 평가점수로 보여주는 사이클 속에서 책임운영기관 성과가 도출되고 관리될 수 있을 것이다.

선행 연구에서 성과지표가 적합할 때 경영성과에 영향이 크다는 것을 참조하였다. 지방통계청의 책임운영기관 성과관리를 위해 성과지표가 가지는 특성들에 대한 인식도가 기관의 경영성과에 영향을 미친다는 것이다. 이 경영성과를 수용성에 연결하면 수용성이 높다는 것은 성과가 높다는 것이기도 하다.

따라서 선행연구를 참조하여 성과지표의 적합성에 대한 인식과 평가 수용성에 미치는 요인을 측정하는 것은 지방통계청의 성과관리에 중요하다는 판단을 할 수 있다.

(3) BSC 적용시 전략과제와 핵심성과지표의 적합성이 경영성과에 미치는 영향 연구

각 조직들은 개인성과평가를 위해 BSC(Balanced-Score cards)를 도입하여 운영하고 있다. 선행 연구에서는 BSC 도입 기업과 미 도입 기업의 경영성과를 비교, 분석하여 BSC 제도 도입여부가 경영성과 향상에 미치는 영향을 실증적으로 확인하였다.

조직성과 평가에 BSC의 도입여부가 기업의 전략-핵심성과지표간의 적합성에 어떤 영향을 미치는지와 BSC적 접근방법이 기업 내 전략수립-실행과정에 미치는 영향을 분석하였다. 또한, 전략과제-핵심성과지표간의 적합성이 기업의 경영성과에 미치는 영향을 검토하여 적합성 높은 성과지표 선정의 중요성을 확인하였다.

동 연구에서는 BSC 도입 기업의 전략과제와 성과지표간의 적합성이 경영성과에 대하여 매개변수로써 작용하는지를 확인하였다. 연구에서 BSC를 도입한 기업이 도입하지 않은 기업에 비하여 전략과제와 KPI의 적합성이 높으며 전략과제와 KPI의 적합성이 높은 기업이 경영성과도 높게 나타났다. (박상국, 김봉기, 임태종, 2016)

선행연구에서 주장하는 바는 BSC를 도입한 기업의 성과가 높으며 조직 전략과제와 핵심성과지표 간의 관계도 높다는 것이다. BSC를 도입하여 개인평가에 활용하는 경우 경영성과에 영향이 있다는 것을 시사한다. 이는 조직성과와 개인의 성과가 BSC를 통해 유기적으로 연계될 수 있다는 결과를 의미한다.

최근 행정기관 및 공공기관에서 기관의 성과목표를 개인성과와 연계하기 위한 노력으로 BSC를 도입하여 운영하고 있다. 여기에서 언급되는 BSC 측정지표로 활용되는 지표 역시 본 연구에서 조직 성과측정을 위해 사용되는 성과지표의 특성을 기준으로 설정될 필요가 있다.

본 연구에서 성과지표가 가지는 특성들로 제시하고 있는 다섯 가지 특징(대표성, 성과지표 가중치의 적정성, 계량화, 결과지표 지향성, 목표치 도전성 등)은 BSC 지표에서도 준수되어야 수용성 높은 개인성과지표를 도출해 낼 수가 있다.

지방통계청의 경우를 살펴보면 BSC 평가를 개인성과에 반영하는 체계로 운영되고 있다. 성과관리시스템을 통해 연1회 성과평가를 받으며 다섯 개 지방통계청별로 기관의 특성에 맞게 BSC 지표와 지표별 가중치 등을 달리 적용하고 있다. 지표는 각 부서별로 상위 목표를 달성할 수 있도록 개인들이 노력할 수 있도록 연계되어 있다.

예를 들면 조직의 상위지표인 “직원역량 강화율(%)” 지표의 경우에는 개인에게 “상시학습 실적(%)”로 연계되어 개인이 상시학습을 충족하지 못하게 되면 조직목표도 달성이 어려운 구조로 운영되도록 설계되어 있는 것이다.

지방통계청 BSC지표는 조직목표와는 달리 조직 성과관리를 위한 다양한

지표들이 추가되어 개인성과를 평가하도록 되어있다. 개인의 성과관리 활동실적들이 BSC 평가의 성과가점으로 운영되고 있다. 성과는 계량적인 방법으로 측정되고 개인 성과급 등에 활용되는 구조로 되어있다.

그러나 평가에서 가점이 많고 또 다른 동종의 평가가 존재한다는 것은 평가결과 수용성을 저해하는 요인이 될 우려가 있다. 지방통계청에서는 개인 승진과 연계되는 공무원성과평가서(근무성적평정)와 이중적인 평가체계를 가지지 때문에 BSC 평가에 대한 수용성이 낮아질 우려가 있다.

또한, BSC에 가점이 많다는 것은 본 연구에서 다루는 성과지표의 계량화와 결과지표 지향성, 성과지표의 대표성 등에 비추어 볼 때, 바람직하지가 않다. 가점운영은 평가자인 상급자의 주관에 좌우될 우려가 있기 때문에 피 평가자 입장에서 볼 때는 수용성이 저하되는 원인이 될 수 있다.

선행연구에서 다룬 전략과제와 핵심성과지표의 적합성과 경영성과에 영향을 미치는 결과를 토대로 BSC를 적용하는 것은 조직 성과관리의 과제가 될 수 있다. 본 연구에서는 BSC를 조직성과와 연계하거나, 근무성적평정과 BSC를 연계하는 것에 대해서는 논의할 단계가 아님을 밝힌다. 선행연구를 바탕으로 수용성 높은 성과관리 방법을 도출해 내는 것이 목적이다.

(4) 공공조직 구성원의 성과관리 수용성 연구

공공조직 구성원의 성과관리 수용성에 관한 연구(이정철, 이정욱, 2017)는 성과관리 수용성에 대한 영향요인들로 성과관리시스템 요인, 관리적 요인, 환경적 요인으로 파악한다. 동 연구에서는 중앙행정기관 공무원들을 대상으로 성과관리에 대한 인식을 분석하였다. 성과지표의 타당성이 미흡하여 공무원들이 그 효과성을 체감하지 못하는 것과 소프트웨어적 측면에서 제도를 합리적으로 운영하기 위한 관리 방안이 부족한 것이 주된 함의이다.

성과관리 수용성 제고 방안은 성과측정의 타당성과 신뢰성을 확보하면 조직구성원들이 자신의 직무 및 조직목표 달성에 동기가 부여될 수 있다, 성과관리 과정에서 구성원들의 참여가 전제되면 상향식 의사결정의 조직문화 조성, 충분한 조직 순응 능력이 구성원들의 몰입을 증가시킨다. 여기에 지속적인 교육훈련을 제공함으로써 성과관리 내재화 과정을 거치게 된다. 이런 구성원의 전문성과 이해도가 제고되는 과정과 환경적 측면의 정치적 지원의 중요성을 제시하였다. (이정철, 이정욱, 2017)

반면, 지방통계청은 기관장의 참여와 지원, 충분한 교육훈련, 조직의 순응능력, 성과 지향적 조직문화 등에서 동일한 수준으로 성과관리가 진행되고 있다. 그런 측면에서 볼 때, 성과관리의 관리적 요인, 성과관리시스템 요인, 환경적 요인이 수용성에 미치는 영향을 따져보는 것은 적합하지 않을 수도 있다.

다섯 개 지방통계청이 고유사업평가에서 같은 지표로 달성도를 평가받으며 계량적 측면에서 상호 비교되는 과정을 거치게 된다. 매년 성과담당자들은 타 지방통계청의 성과보고서를 구해 읽어봄으로써 내부적인 성과수준을 가늠할 수 있다. 이런 과정을 겪으며 지방통계청의 수준이 상향평준화 되어간다.

책임운영기관 평가에서 지속적으로 우수한 성과를 도출하면서도 끊임없이 새로운 성과를 만들어 내야 하는 부담감도 가지고 있다. 현재 다른 부처의 벤치마킹 대상이 되고 있다는 점을 고려한다면, 지방통계청의 성과관리 수용성은 성과관리시스템 요인, 관리적 요인, 환경적 요인으로 단언하기 어려운 다른 요인을 찾아볼 필요가 있다.

현재 지방통계청은 조직목표에 대한 구성원들의 동기가 높은 편이다. 부서장 리더십은 기관장과 함께하는 대화의 시간 등을 통해 지방청장이 최 일선의 조직원들과 끊임없는 대화를 주고받는다. 소통하는 문화가 평가시스템 속에 내재화됨으로써상향식 의사결정 구조를 이미 갖추고 있다.

개인들에게 주어지는 교육훈련 시간도 매년 1인당 2회 이상을 수강하도록 제도화되고 있으나, 정작 평가수용성에 영향이 있는 성과지표 설정에는 본청 전략성과팀 담당 사무관과 5개 지방통계청 성과담당자로 구성된 관계자 회의만 거치기 때문에 직원 전체 의사를 반영하는데 시·공간적 제약을 지니고 있다.

이에 성과지표의 특성에 대한 인식이 고유사업평가 수용성과 관리역량평가 수용성에 어떤 영향을 미치는지 연구함으로써 책임운영기관 성과관리에 가장 유익한 요소가 되는 성과지표의 특성별 역할을 찾아보는 것이 중요하다. 개인의 역할에 맞는 성과지표를 구성하는 것도 구성원의 수용성을 높여 제도운영에 긍정적으로 작용하는 요인이 될 것이다.

(5) 조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고 방안

조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고 방안(강황성, 권용수, 2004)

은 1990년대 중반부터 도입된 공공조직의 성과평가 제도에 대한 연구이다. 공무원이 평가결과에 대하여 인식하는 수용성 측면을 조명하고 있어 본 연구와 유사한 모델로 볼 수 있다. 이 연구에서도 성과평가결과에 대한 공무원의 반응은 곧 평가제도 자체의 성과를 좌우할 수 있다는 전제를 두고 설명한다.

성과평가 결과를 공무원들이 수용하고 자신들의 업무수행에 반영하려는 의지를 종속변수로 보고 평가제도의 취지에 대한 이해정도, 평가절차의 타당성, 평가지표에 대한 수용성, 인센티브 적절성에 대한 공무원들의 인식을 독립변수로 정하였다.

독립변수들과 종속변수들 사이에 평가제도의 유용성에 대한 인식수준, 성과평가에 대한 대응수준을 매개변수로 하여 경험적 분석을 시도하였다. 그 결과 공무원들의 성과평가제도의 취지를 충분히 공감하는 것과 평가절차의 타당성을 인정할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것을 중심으로 현재의 평가제도를 개편하는 것이 중요하다는 제언을 하고 있다.

추가적으로 평가지표에 대한 수용성과 인센티브의 적절성에 대한 상대적 중요도 역시 의미 있는 변수로 확인하고 있다.

선행연구 결과를 지방통계청에 대입해보면 다섯 개 지방통계청은 책임운영기관 평가에서 높은 성적을 추구하며 매년 평가결과를 다음연도 사업계획에 반영하는 환류 체계를 중요하게 생각한다. 동 연구에서 제시한 종속변수와 독립변수들은 이미 지방통계청에 적용되어 있다고 볼 수 있으므로 무의미한 측정이 될 수 있다.

현행 제도에서 지방통계청이 가장 어려움을 겪고 있는 행정안전부의 평가결과에 대한 수용도, 통계청 자체로 실시하는 고유사업평가에 대한 수용도 등을 성과지표의 특성과 연계하여 살펴보는 것이 필요하다.

평가결과 수용성이 높다는 것은 제도를 긍정적으로 받아들인다는 것을 의미한다. 긍정적인 요소들을 성과평가에 지속적으로 환류 되는 선순환 구조를 만들어 갈 필요가 있다. 특히 책임운영기관제도에서 조직의 성과는 국민이 체감할 수 있는 성과를 지향해야 할 필요가 있다. 조직의 성과 수준은 성과지표로 매년 측정될 수 있어야 하며 평가점수는 조직의 발전을 견인하는 방향으로 지속되어야 한다.

선행연구의 관점을 수용하되 독립변수로 현행 지방통계청의 성과지표들에 대한 인식을 알아보는 것으로 변형할 필요가 있었다. 또한, 평가결과에 대한 수용성과의 관계를 직접적으로 측정하여 성과지표 특성과의 관련성을 토대로

업무와 연계할 수 있는 방법을 연구할 필요가 있다. 성과지표를 통한 성과관리, 지방통계청의 성과관리 개선점을 마련하는 방안은 중요한 부분이 될 수 있다.

2-3. 선행연구의 함의

앞서 살펴본 선행연구들에서 성과지표가 구체적이고 난이도가 높을 경우 평가점수에 대하여 공정하게 느낀다는 연구결과를 보여주었다. 성과지표의 구체성은 평가기관에서 제시하는 '지표의 업무 대표성, 가중치의 적절한 설정, 결과지표 지향성, 지표의 계량화, 목표치 달성 난이도' 등을 의미한다고 볼 수 있다.

다음으로 성과지표의 적합성이 경영혁신과 성과에 영향을 주는 연구에서는 성과지표를 조직의 전략에 맞게 설계할 필요성을 제시하였다. 사업계획을 수립하고 추진하는데 성과지표가 중요하다는 것을 보여주고 있다. BSC지표 설정에도 성과지표의 적합성이 중요하다는 것도 보여주었다.

선행연구의 후반부에 수록한 두 편의 연구는 평가결과에 대한 수용성을 보여주고 있다. 수용성은 평가결과를 공정하게 느낄 때, 높아진다는 연구를 보여주고 있다. 조직평가결과에 대한 공무원의 수용성 제고 방안으로 제시된 이론들은 자신들의 업무수행에 반영하려는 의지, 평가제도 취지에 대한 이해정도, 평가절차의 타당성, 평가지표에 대한 수용성, incentive 적절성 등으로 논의되고 있다.

본 연구에서는 평가결과의 수용성을 높이기 위해 평가지표에 대한 수용성에 초점을 맞췄으며, 평가지표에 해당하는 지표의 구체성에 대한 인식을 측정하여 평가결과를 공정하게 느낄 수 있는지 살펴보고자 하였다. 이를 위해 성과지표가 가지고 있는 '지표의 업무 대표성, 가중치의 적절한 설정, 결과지표 지향성, 지표의 계량화, 목표치 달성 난이도' 등을 독립변수로 추출하여 수용성과의 관계를 분석하였다.

성과지표의 특성에 대한 인식도가 평가결과 수용성에 미치는 영향을 살펴보기 위해 다음장의 연구모형을 설정하였다.

제3장 연구모형 및 연구방법

제1절 연구모형

책임운영기관 평가에서 조직의 성과는 고유사업과 관리역량을 합산한 점수로 결정되고 있다. 조직의 성과를 측정하는 방법은 성과지표의 달성도를 기본으로 하고 있다. 그러나 행정안전부 종합평가단에서 평가하는 '자체평가의 적절성' 지표가 평가점수에 영향이 크게 미치고 있는 지표라고 볼 수 있다.

통계청에서 평가한 고유사업평가 점수는 행정안전부에 제출하면 65점으로 점수가 조정(축소)되고 자체평가 적절성 점수 35점이 포함되어 고유사업평가 점수가 다시 산정된다. 비율별로 보면 실제 운영되는 평가체계는 "고유사업평가(65%) + 관리역량평가(135%)"로 구성되는 특징을 가지게 된다. 하나의 지표가 35점의 배점을 차지하기 때문에 '자체평가 적절성' 지표는 평가에서 점수편차를 결정하는 요인이 될 수도 있다고 할 수 있다.

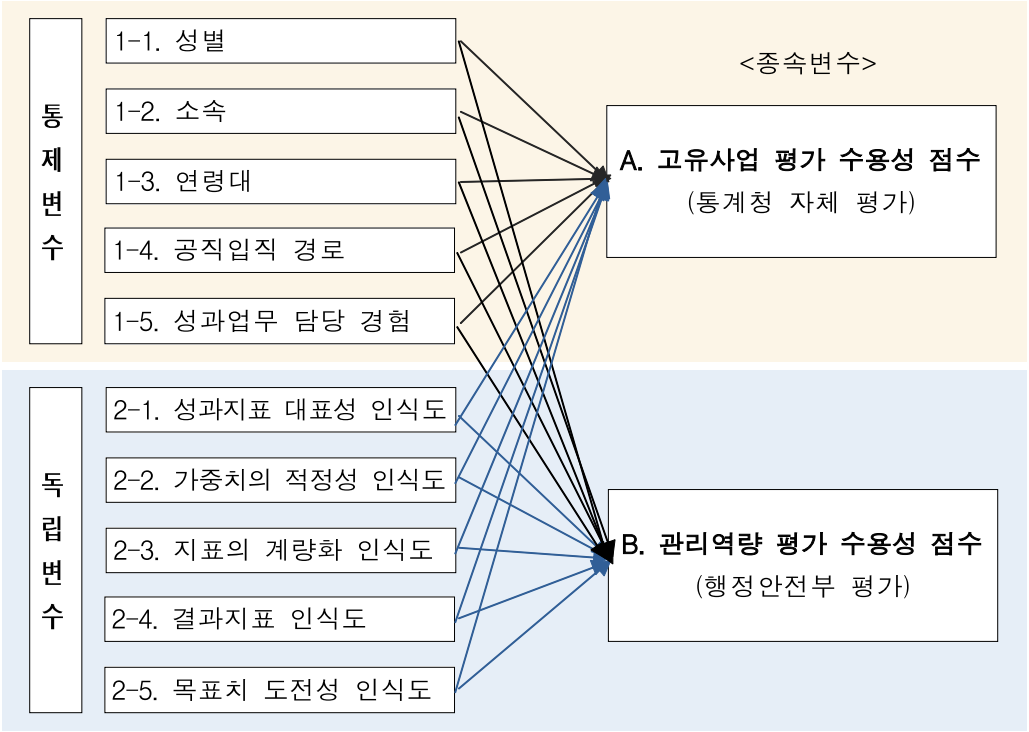
이는 자체평가 적절성을 주관하는 행정안전부 종합평가단의 역할이 크다는 것을 의미하기 때문에 피 평가자 입장에서 고유사업평가보다 관리역량평가에 치중하게 되는 원인이 되고 있다.

자체평가 적절성을 잘 받기 위해서는 지표(자체평가의 적절성)에 포함된 세부평가 지표에 충실할 필요가 있다. 세부평가 지표는 앞에서 언급한 성과지표의 특성과 유사하다. 그런 이유에서 'SMART' 요소를 충족한 좋은 성과지표의 설정, 지표의 성격, 대표성, 목표치 설정의 도전성 등이 잘 고려되어야 한다. 자체평가의 적절성에 영향을 미치는 특성에 맞춰 성과지표를 설정하는 것이 성과지표의 고도화 과정이며, 성과지표를 통한 조직의 성과관리 방법이 될 수 있다.

성과지표의 특성들이 책임운영기관 평가 수용도에 미치는 영향을 살펴보기 위해 지방통계청 직원들의 특성 값인 연령대와 공직 입직 경로, 통계청 근무기간, 성과업무 담당경험 등을 통제변수로 두었다.

고유사업 평가 수용도와 관리역량평가 수용도를 종속변수로 정해, 독립변수인 성과지표의 대표성 인식도, 가중치 설정의 적절성 인식도, 성과지표 계량화 비율 인식도, 결과지표 비율 인식도, 목표치 도전성 인식도가 어떻게 영향을 미치는지를 통계적으로 분석하였으며 연구모형은 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 분석모형 : 변수구성 및 요소



통제변수 집단 간의 인식도 차이를 분석하여 유의미한 차이를 가지는지 살펴봄으로써 내부 직원에 대한 조직 관리에 도움을 받을 수 있도록 집단을 설계하였다. 독립변수와 종속변수의 영향 관계를 살펴보기 전에 설문조사 결과 독립변수별 문항의 설명력에 대한 '크론바하 알파 값'으로 신뢰성 분석을 실시하였으며 독립변수 와 종속변수의 상관계수를 통해 설명력 있는 설문결과를 취하고자 하였다.

독립변수와 종속변수 간의 관계를 다중회귀 분석을 실시하여 유의확률 0.1 범위 내에서 각각의 회귀계수를 통해 독립변수 상호 연관성에 입각한 종속변수와의 관련성을 살펴보았다.

이를 통하여 향후 지방통계청의 성과지표 설정 시, 중점을 두어야 하는 분야를 파악해 보고자 책임운영기관 평가결과 수용도가 높은 공무원이 독립변수로 설정한 성과지표의 다섯 특성 중 어떤 특성에 대한 인식도가 높은지 조사하였다. 연구모형을 바탕으로 다음 연구가설을 설정하였다.

제2절 연구가설

먼저 통제변수로 설정한 성별, 소속, 연령대, 공직 입직 경로, 성과업무 담당경험 등이 평가 수용성에 어떤 영향을 미치는지를 조사하였다. 다음으로 지표의 특성으로 설정한 '성과지표의 대표성, 가중치의 적정성, 계량화, 결과지표, 목표치 도전성'이 통계청 자체 고유사업 평가결과 수용도 점수와 행정안전부 관리역량 평가결과 수용도 점수에 미치는 관계를 측정해 보고자 다음 <표 6>과 같이 가설을 설정하였다.

<표6> 연구 가설

변수	가 설	
성과지표의 대표성 인식도	(가설1-1)	성과지표가 업무의 중요도를 반영하였는지 여부는 고유사업평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설1-2)	성과지표가 기관의 전략을 잘 반영했는지 여부는 고유사업 평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설1-3)	성과지표가 업무의 중요도를 반영하였는지 여부는 관리역량평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설1-4)	성과지표가 기관의 전략을 잘 반영했는지 여부는 관리역량 평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
가중치의 적정성 인식도	(가설2-1)	성과지표 가중치가 업무중요도를 반영했는지 여부는 고유사업 평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설2-2)	성과지표 가중치의 적정성은 고유사업평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설2-3)	성과지표 가중치가 업무중요도를 반영했는지 여부는 관리역량 평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설2-4)	성과지표 가중치의 적정성은 관리역량평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
계량화 인식도	(가설3-1)	성과평가를 계량지표로 해야한다는 인식은 고유사업평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설3-2)	성과지표의 계량화 비율 적정성은 고유사업평가 수용도 점수에 영향을 미친다.

변수	가 설	
	(가설3-3)	성과평가를 계량지표로 해야한다는 인식은 관리역량평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설3-4)	성과지표의 계량화 비율 적정성은 관리역량평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
결과지표 인식도	(가설4-1)	성과지표의 결과지표 지향성은 고유사업평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설4-2)	성과지표의 결과지표 적정성은 고유사업평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설4-3)	성과지표의 결과지표 지향성은 관리역량평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설4-4)	성과지표의 결과지표 적정성은 관리역량평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
목표치 도전성 인식도	(가설5-1)	목표달성 난이도는 고유사업평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설5-2)	성과지표 목표치 설정에 직원참여 여부는 고유사업평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설5-3)	목표달성 난이도는 관리역량평가 수용도 점수에 영향을 미친다.
	(가설5-4)	성과지표 목표치 설정에 직원참여 여부는 관리역량평가 수용도 점수에 영향을 미친다.

본 연구는 조사의 신뢰성을 높이기 위해 다섯 개 지방통계청 공무원들을 대상으로 무작위로 20명씩 추출하여 성과지표의 특성에 대한 인식도와 평가결과 수용도를 점수화하여 조사하였다. 먼저 성과지표의 대표성은 업무의 중요도를 반영하고 있는지 여부와 기관의 업무와 전략을 잘 반영하고 있는지 두 가지로 나누어 조사하였다.

현행 지방통계청 성과지표별 중요도인 가중치는 2017년에 AHP분석 방법을 사용하여 설정되었다. 하지만, 성과지표 고도화에 도움이 되는 정보를 축적하기 위해 현 가중치가 성과지표별 중요도를 적절하게 반영하였는지, 지표별 가중치는 적정한지를 다시 설문하였다.

성과지표의 계량화 인식도를 측정하기 위해 사전에 제시된 현행 성과지표의 성격과는 상관없이 지방통계청의 성과평가를 위해 계량화된 지표가 필요한지와 지방통계청의 성과지표는 계량화 비율이 적정한지 나누어 조사하였다.

결과지표에 대한 인식도는 성과지표는 결과지표 지향적인지와 지방통계청의 현행 지표는 결과지표 비율이 적정한지 두 가지로 나누어 설문을 구성하였다.

마지막으로 목표치의 도전성에 대한 인식을 측정하기 위해 성과지표의 달성이 용이한지를 우회적으로 질문하였으며, 목표설정에 대한 노력을 보기 위해 성과지표 설정에 직원 참여 여부를 질문하였다. 우회적으로 묻는 질문은 설문의 신뢰도를 높이기 위해 역코딩 기법을 사용하기 위해 자주 사용하는 방식임을 밝혀둔다.

또한, 기술통계 분석을 위해 현행 성과지표에 대한 지방통계청 직원들의 인식도 수준을 측정하였다. 응답자들의 현행 지방통계청 성과지표에 대한 인식도는 응답자들의 책임운영기관 제도에 대한 이해도를 측정하는데 활용할 수 있는 자료가 될 수 있다. 인식도가 낮은 성과지표는 평가수용성을 논하기에 앞서 개선이 필요하다.

연구결과에 대한 지방통계청 성과지표에 대한 정책제언을 위해 각각의 가설을 현행 성과지표에 연계하기 위해 질문 순서를 구성하였다. 성과지표의 특성에 대한 인식도가 고유사업과 관리역량 평가결과 수용도 점수에 미치는 영향을 살펴보기 위한 것이므로 다음 <표 7>과 같이 변수를 정의하고 설문을 구성하였다.

<표 7> 변수의 조작적 정의 및 설문 항목

변수	조작적 정의	설문 항목
독립변수	성과지표의 대표성 인식도	지방통계청의 성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다. ☞ (설문3)
		지방통계청의 성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다. ☞ (설문4)
	가중치의 적정성 인식도	지방통계청의 성과지표 가중치가 업무중요도에 맞게 반영되어 있다. ☞ (설문5)
		지방통계청의 성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다. ☞ (설문6)

변수	조작적 정의	설문 항목
	계량화 인식도	지방통계청의 성과평가는 계량화된 지표로 가능하다. ☞ (설문7)
		지방통계청의 성과지표는 계량화 비율이 적정하다. ☞ (설문8)
	결과지표 인식도	성과지표는 결과지표 지향성이 중요하다. ☞ (설문9)
		지방통계청의 성과지표는 결과지표 비율이 적정하다. ☞ (설문10)
	목표치 도전성 인식도	지방통계청의 성과지표 목표치는 달성하기 수월하다. ☞ (설문11)
		성과지표 목표치 설정에는 직원의견이 잘 반영되고 있다. ☞ (설문12)
종속변수	고유사업평가 수용도 점수	고유사업평가 결과를 점수로 매긴다면 다음 점수로 받아들일 수 있다. ☞ (설문13)
	관리역량평가 수용도 점수	관리역량평가 결과를 점수로 매긴다면 다음 점수로 받아들일 수 있다. ☞ (설문14)
	평가점수(리커트 척도)	평가점수

제3절 조사설계 및 조사방법

본 절에서는 동 연구에서 진행된 서베이 조사의 구체적인 사항을 밝힌다.

3-1. 표본설계

<표 8> 표본설계

구 분	내 용
모 집 단	지방통계청에 근무하는 공무원
표 본 크 기	100명 (유효표본)
표본 추출 방법	무작위 추출
신 뢰 수 준	95%

동 연구에서 다루고자 하는 지방통계청 공무원은 2018년 7월 1일 기준 정원을 모집단으로 하였다. 지방청별로 20명씩 고르게 목표 표본을 설정하고 무작위 추출을 통해 총 100명의 유효 표본을 추출하였다.

다섯 개 지방통계청의 직급별 인적구성이 상호 유사한 구조를 가지고 있다. 이 점을 감안하면 지방통계청 내부적으로는 이질적이지만, 지방통계청 간에는 동질성을 가진다고 볼 수 있다. 단, 무작위 선정과정에서 포함될 수 있는 오차를 줄이기 위해 현재 근무지를 기준으로 모든 부서에서 표본이 선정될 수 있도록 추출간격을 부여함으로써 특정 지역에 표본이 편중되지 않고 조치하였다.

그러나, 입직경로와 성과담당 경험 등은 무작위 선정 기준에 포함하지 않았다. 입직경로별, 성과 경험 등을 사전에 질문하는 경우, 객관성을 잃을 수도 있다 판단하였기 때문이다.

3-2. 조사 방법

<표 9> 조사방법

구 분	내 용
조 사 방 법	이메일 설문조사
자료수집도구	구조화된 설문지
조 사 기 간	2018년 10월 12일 ~ 2018년 10월 22일(10일간)

무작위로 추출된 지방청 소속 공무원들을 대상으로 각각 20명씩 5개 지방통계청 100명의 표본을 추출하여 SPSS 24.0을 사용하여 기초통계분석, 교차분석, 상관분석을 실시하여 각 변수의 통계적 타당성에 대하여 분석하였다. 또한, 이러한 결과를 가지고 다중회귀분석을 실시하여 각 변수 간의 관계를 분석하였다.

3-3. 조사 항목

본 연구에서 설정한 가설을 분석하기 위하여 설문에 응한 대상자의 기본 인

적사항에서 성별, 나이 외에 공무원 입직경로(출신별_통계청은 1998년 IMF 구제금융 사태를 겪으면서 1차 조직개편과 2008년 2차 조직개편으로 통계청, 농림부, 해수부 등 입직 경로가 다양하게 편제됨)를 포함하였다.

다양한 통제변수를 설정하여 성과지표의 특성에 대한 인식 및 평가수용성에 어떤 차이가 있는지를 기술통계로 살펴보는 것도 의미가 있는 사안이라 판단하였다. 또한, 책임운영기관 성과업무를 담당했거나 담당 경험유무에 따른 인식도 점수 분포에 따라 고유사업평가 수용도 점수와 관리역량평가 수용도 점수 중 어느 부분에 더 치중하고 있는지도 조사하였다.

아울러 성과지표 특성에 따른 고유사업평가 및 관리역량평가 수용도 대응방법의 신뢰도를 높일 수 있도록 설문 문항을 배치하였다.

<표 10> 조사 항목

분 야	내 용
기본 인적사항	성 별
	연령대(20대, 30대, 40대, 50대이상)
	공무원 입직경로(통계청 / 농림부 / 해수부/ 기타)
	책임운영기관 성과업무 담당 경험 유무
현행 성과지표에 대한 인식도 (기술통계)	지방통계청 직원들의 성과지표 포괄적 인식정도
	현장조사 정확성 지표에 대한 인식도
	직원역량 강화율 지표에 대한 인식도
	지역통계 작성기법 전수율 지표에 대한 인식도
	지역통계 정책 활용도 지표에 대한 인식도
	조직효율성 제고(자율) 지표에 대한 인식도
	내부직원 만족도 지표에 대한 인식도
	고객서비스 만족도 지표에 대한 인식도
성과지표의 대표성 인식도	지방통계청의 성과지표가 업무를 잘 반영하는지 여부
	지방통계청의 성과지표가 기관의 전략을 잘 반영하는지 여부

분 야	내 용
	성과지표의 대표성 인식도가 고유사업평가 수용도 점수와의 관계
	성과지표의대표성 인식도가 관리역량평가 수용도 점수와의 관계
가중치의 적정성 인식도	성과지표의 가중치가 업무중요도를 반영했는지 여부
	성과지표의 가중치가 지표별로 적정한지 여부
	성과지표별 가중치의 적정성 인식도가 고유사업평가 수용도 점수와의 관계
	성과지표별 가중치의 적정성 인식도가 관리역량평가 수용도 점수와의 관계
계량화 인식도	지방통계청의 성과평가가 계량지표로 가능한지 여부
	지방통계청의 성과지표는 계량화 비율이 적정한지 여부
	성과지표의 계량화 비율에 대한 인식도가 고유사업평가 수용도 점수와의 관계
	성과지표의 계량화 비율에 대한 인식도가 관리역량평가 수용도 점수와의 관계
결과지표 인식도	성과지표의 결과지표 지향성의 중요도에 대한 인식
	지방통계청 성과지표는 결과지표 비율이 적정한지 여부
	성과지표의 결과지표 비율에 대한 인식도가 고유사업평가 수용도 점수와의 관계
	성과지표의 결과지표 비율에 대한 인식도가 관리역량평가 수용도점수와의 관계
목표치 도전성 인식도	지방통계청 성과지표 목표치 달성의 난이도
	지방통계청 성과지표 목표치 설정에 직원의견 반영도
	성과지표 목표치의 도전성에 대한 인식도가 고유사업평가 수용도 점수와의 관계
	성과지표 목표치의 도전성에 대한 인식도가 관리역량평가 수용도 점수와의 관계

제4장 분석결과

제1절 조사대상자의 구성 및 특성

1-1. 표본특성

다음 <표 11>에서 표본으로 선정된 지방통계청 공무원 100명을 특성별로 살펴보았다. 성별로는 남자가 49명으로 49.0%를 여자가 51명으로 51.0% 분포로 나타났다. 지방통계청별로는 다섯 개 지방통계청에서 20명씩 동일하게 선정되었다.

연령별로 40대가 48명으로 전체의 48.0%를 차지하고 있고 50대가 27명으로 27.0%이고 30대가 19명으로 19.0%, 20대가 6명으로 6.0%에 해당한다. 최근 공무원 입사 시기가 늦어지는 추세이므로 지방통계청에 20세 미만 공무원은 해당자가 없다. 그리고 현행 60세가 퇴직연령이기 때문에 50대가 최고령층을 형성하는 특징이 있다.

출신별로는 통계청 출신이 55명으로 55.0%이고 다음은 조직개편으로 통계청으로 전입 온 농림부 출신이 36명으로 36.0%, 기타 출신이 9명으로 9%를 구성하고 있다. 다만 설문에 포함된 해양수산부 출신은 조직개편 시 해양수산부 출신들은 극소수 인원만 이체되었고 조사가 진행된 시점에는 이체된 직원들이 대부분 퇴직을 하여 표본에 포함하기 어려웠음을 밝힌다.

또한, 성과 경험을 보면 책임운영기관 성과관리 업무를 직접 담당했던 직원은 31명으로 31.0%를 차지하고 책임운영기관 성과관리 업무를 경험하지 못한 직원들이 69명으로 69.0%로 집계되었다. 본 연구에서 질문한 책임운영기관 성과관리 업무는 지방통계청별 조사지원과에 편제된 성과관리팀원으로 근무했던 경험을 의미한다.

<표 11> 응답자의 특성

요인	구분	사례수(n)	백분율(%)
성별	남성	49	49.0
	여성	51	51.0

요인	구분	사례수(n)	백분율(%)
소속	경인지방통계청	20	20.0
	동북지방통계청	20	20.0
	호남지방통계청	20	20.0
	동남지방통계청	20	20.0
	충청지방통계청	20	20.0
출신	통계청	55	55.0
	농림부(농업통계)	36	36.0
	해양수산부	0	0.0
	기타	9	9.0
연령	20세 이상 ~ 30세 미만	6	6.0
	30세 이상 ~ 40세 미만	19	19.0
	40세 이상 ~ 50세 미만	48	48.0
	50세 이상	27	27.0
성과담당 경험	있다	31	31.0
	없다	69	69.0

1-2. 기술통계량

분석에 앞서 설문의 정확성을 높이기 위해 (‘설문 11번) “나는 지방통계청의 성과지표 목표치는 달성하기 수월하다고 생각한다.” 의 문항은 성과지표의 도전성에 대하여 역으로 질문하는 문항을 배치하였다. 통계패키지인 SPSS 24.0의 변수변환 기법을 활용하여 역-코딩 작업을 실시하였다.

본 설문조사 결과에서 나타난 기술통계량을 살펴보면 리커트 척도 점수에 대한 평균, 최빈값, 표준편차, 범위는 다음 <표 12>와 같다. 설문에 응한 100명의 지방통계청 직원들은 성과지표에 포괄적으로 묻는 질문에 대하여 리커트 5점 척도에서 3.91점의 인식도를 보였다.

현행 지방통계청 성과지표에 대한 질문(2-1부터 2-7까지)에서 지역통계 관련 지표에 대한 인식도가 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 지방통계청 전체 인원대비 지역통계 업무는 담당 직원 수 비율이 약 10% 미만이며, 업무 성격도 대부분 지방청 공무원들이 담당하는 조사업무와 다른 특징 때문이라고 추

론해 볼 수 있다.

<표 12>의 기술통계량 부분에서 지역통계 관련 지표의 편차가 높은 것을 확인할 수 있다. 지방통계청에 지역통계업무에 대한 '과' 편제가 2015년 10월에 한시조직으로 개설되었기 때문에 지역통계업무를 경험한 직원비율이 낮은 것이 원인으로 파악된다.

<표 12>의 2-6과 2-7에 배치된 만족도 지표에 대한 인식은 지방통계청에서 가장 중요하게 인식하는 2-1의 현장조사 정확성 지표와 비슷하거나 높은 인식도를 보이고 있다. 이는 매년 지방통계청 직원들을 대상으로 한 만족도 조사를 실시하기 때문에 이해도가 높아지게 된 것이 원인이라 볼 수 있다.

설문결과의 또 다른 특징으로는 응답한 지방통계청 직원들이 관리역량 평가 수용도 점수(평균 68.28점)보다 통계청 자체의 고유사업 평가 수용도 점수(평균 72.40점)가 높게 나타났다. 이는 평가결과가 계량적 수치로 제시되는 고유사업평가에 비해 관리역량평가에 정성적 평가요소가 보다 많이 포함되었기 때문에 수용성이 낮다고 해석 할 수 있을 것이다.

<표 12> 설문조사의 기술통계량

문항	사례수		평균	최빈값	표준편차	최소값	최대값
	유효	결측					
1. 지방통계청 직원들의 성과 지표 포괄적 인식정도	100	0	3.91	4	0.842	2	5
2-1. 현장조사 정확성 지표에 대한 인식도	100	0	4.09	4	0.889	1	5
2-2. 직원역량 강화율 지표에 대한 인식도	100	0	4.01	5	1.010	1	5
2-3 지역통계 작성기법 전수율 지표에 대한 인식도	100	0	3.29	3	1.241	1	5
2-4. 지역통계 정책 활용도 지표에 대한 인식도	100	0	3.42	3	1.165	1	5
2-5. 조직효율성 제고(자율) 지표에 대한 인식도	100	0	3.87	4	1.041	1	5
2-6. 내부직원 만족도 지표에 대한 인식도	100	0	4.15	5	0.880	1	5
2-7. 고객서비스 만족도 지표에 대한 인식도	100	0	4.09	5	0.922	1	5

문항	사례수		평균	최빈값	표준편차	최소값	최대값
	유효	결측					
3. 성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.	100	0	3.70	4	0.704	2	5
4. 성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다	100	0	3.75	4	0.687	2	5
5. 성과지표 가중치가 업무 중요도에 맞게 반영되어 있다	100	0	3.61	4	0.764	2	5
6. 성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다	100	0	3.52	4	0.785	2	5
7. 성과평가는 계량화된 지표로 가능하다	100	0	3.24	4	0.878	2	5
8. 성과지표의 계량화 비율이 적정하다	100	0	3.42	4	0.843	2	5
9. 성과지표는 결과지표 지향성이 중요하다	100	0	3.61	4	0.855	2	5
10. 성과지표는 결과지표 비율이 적정하다	100	0	3.41	3	0.637	2	5
11. 성과지표 목표치는 달성하기 수월하다	100	0	2.97	3	0.870	1	5
12. 성과지표 목표치 설정에는 직원들의 의견이 잘 반영되고 있다	100	0	3.11	3	0.886	2	5
13. 고유사업 평가결과 수용도 점수	99	1	72.40	76	12.169	36	100
14. 관리역량 평가결과 수용도 점수	99	1	68.28	60	13.836	28	100

제2절 측정도구의 신뢰성 검증

본 연구에서는 독립변수에 배치된 설문 문항들[8]에 대한 신뢰성 분석을 실시하였다. 신뢰성 분석이란 한 대상을 유사한 측정 도구로 여러 번에 걸쳐 측정하거나 한 가지 측정도로 반복 측정했을 경우, 일관성 있는 결과를 얻을 수

8) 독립변수 1개당 2개의 설문 문항을 구성하였으므로 각각의 설문문항이 독립변수에 신뢰할 수 있도록 조사되었는지 신뢰도 분석을 실시하였다.

있는 정도를 의미한다. 신뢰도 검증을 위해 SPSS 프로그램의 '신뢰도 분석'을 활용하였다.

신뢰도 분석에서 일관성 있는 결과가 산출될수록 그 척도의 신뢰성은 높다고 할 수 있다. 신뢰성을 평가하는 방법에는 '내적 일관성, 반복측정 신뢰성, 대안항목 신뢰성' 등이 있는데 이 중 '내적 일관성'에 의한 방법을 가장 많이 사용한다. (이학식, 임지훈, 2009)

내적 일관성은 항목들 간의 일관성 혹은 동질성을 갖는가에 관한 것을 의미한다. 연구에 사용한 독립변수에서 추출한 설문결과 값이 변수를 설명할 수 있다는 의미를 가진다. 또한, 신뢰도는 항목들 간의 상관관계로 평가되는데 항목들 간의 상관관계가 높을수록 내적 일관성이 높다고 평가할 수 있다. 통상적으로 크론바하 알파(Cronbach's Alpha)계수[9]를 많이 사용하고 있다.

본 연구에서도 항목별 신뢰도를 크론바하 알파 계수를 통해 분석하였다. 일반적인 연구나 탐색적인 연구에서는 크론바하 알파 계수가 0.6이상이면 무난한 신뢰도 수준이라고 판단한다. 더 정밀한 연구에서는 0.7 이상이면 적합한 것으로 판단한다.(우수명, 2010)

본 연구에서는 케이스 100명으로부터 유효한 경우가 99명인 경우로 독립변수별로 2개씩 구성된 설문 문항에 일관되게 답변했는지를 분석하였다. 각각의 Cronbach's Alpha 값과 설문의 통계량 평균은 <표 13>과 같다. 설문의 정확성을 높이기 위해 역으로 질문한 (설문 11번) "나는 지방통계청의 성과지표 목표치는 달성하기 수월하다고 생각한다."의 문항은 분석에 앞서 역-코딩 내용으로 분석을 실시하였다.

다음 <표 13>의 독립변수에 해당하는 문항들은 Cronbach's Alpha 값이 모두 0.6 이상이므로 설문결과에 대한 신뢰도 측면에서는 문제가 없다고 해석할 수 있다. 다섯 개 독립변수별로 설문을 두 개씩 구성하였는데 각 설문이 분석에서 유의한 통계수치를 보이면 변수를 채택하는 구조로 진행할 수 있다.

신뢰도 통계량을 바탕으로 본 연구에서 지향하는 성과지표 특성에 대한 인식이 평가 수용성에 미치는 영향을 분석하기 위해 설문결과 값을 바탕으로 다음단계인 상관분석과 다중회귀분석을 진행할 수 있었다.

신뢰도 통계량은 다음 페이지 <표 13>과 같다.

---

9) 설문조사 내용을 분석할 때, 질문에 대한 대답이 일정한 방향성을 갖는지 보는 신뢰도 분석 방법, 일반적으로 0.6이상이면 신뢰도가 높다고 분석한다., 위키피디아(http://www.wikipedia.org), 2001

<표 13> 신뢰도 통계량

독립변수	신뢰도 통계량			
	Cronbach's Alpha	항목 수	설문	평균
성과지표의 대표성 인식도	0.838	2	성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.	3.70
			성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다.	3.75
가중치의 적정성 인식도	0.771	2	성과지표 가중치가 업무중요도에 맞게 반영되어 있다.	3.61
			성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.	3.52
지표의 계량화 인식도	0.839	2	성과평가는 계량화된 지표로 가능하다.	3.24
			성과지표의 계량화 비율이 적정하다.	3.42
결과지표 인식도	0.615	2	성과지표는 결과지표 지향성이 중요하다.	3.61
			지방통계청의 성과지표는 결과지표 비율이 적정하다.	3.40
목표치 도전성 인식도	0.899	2	지방통계청 성과지표 목표치는 달성하기가 수월하다.	2.97
			성과지표 목표치 설정에는 직원들의 의견이 잘 반영되고 있다.	3.11

제3절 상관분석 결과

본 연구의 설문에서 종속변수로 설정한 고유사업평가 결과 수용도와 관리역량평가 결과 수용도를 등간척도로 측정하였다. 회귀분석을 진행하기에 앞서 각 설문들간의 인과관계를 검증하기 위해 피어슨 상관분석(Pearson's Correlation Analysis)을 실시하였다.

상관분석에서 성과목표치의 달성 수월성을 묻는 질문은 "목표치가 도전성 있게 설정되었는지" 묻는 질문으로 역코딩한 결과 다른 설문들과 상관관계가

낮고 음의 상관관계인 것으로 나타났다.

다음 <표 14>에서 성과지표의 대표성 인식도에 해당하는 설문인 '성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.'의 설문은 '성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다.'의 설문과 0.721로 가장 상관이 높게 나타났다. 다음으로 '성과평가는 계량화된 지표로 가능하다.(성과지표의 계량지표 지향성)' 설문과 0.658, '지방청의 성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.' 설문과 0.596으로 높게 나타났다. 그 다음으로 '지방통계청의 성과지표 가중치가 업무중요도에 맞게 반영되어 있다.' 설문과는 0.513으로, '성과지표의 계량화 비율이 적정하다.' 설문과 0.504으로 '성과지표는 결과지표 비율이 적정하다.' 설문과 0.503의 상관관계를 보였으나, 다른 설문들과는 상관관계는 0.5이하로 낮게 나타났다.

다음 '성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다.'의 설문은 '성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.'의 설문과 0.721의 상관관계를 보였으며, '지방통계청의 성과지표 가중치가 업무중요도에 맞게 반영되어 있다.' 설문과 0.524의 상관관계를 보였으며 나머지 질문들과는 상관관계가 낮게 나타났다.

독립변수 '가중치 적정성 인식도'에 해당하는 '성과지표 가중치가 업무 중요도에 맞게 반영되어 있다.'의 설문은 같은 독립변수에 속하는 설문인 '성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.' 설문과 0.628로 가장 높은 상관관계를 보였다.

독립변수 '성과지표 대표성 인식도'에 해당하는 설문 '성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다.'의 설문과 0.524, '성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.'의 설문과 0.513의 상관관계를 보였다. '성과지표의 계량화 비율이 적정하다.' 는 설문과 0.523, '성과평가는 계량화된 지표로 가능하다.' 설문과는 0.518의 상관관계를 보였으며 그 밖의 설문들과는 상관관계가 낮은 것으로 나타났다.

'성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.'의 설문은 '성과지표는 결과지표 비율이 적정하다.'의 설문과 0.620으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 '성과평가는 계량화된 지표로 가능하다.' 설문과 0.580, '성과지표 목표치 설정에는 직원들의 의견이 잘 반영되고 있다.' 설문과 0.541의 상관관계를 보였다.

다음 독립변수 '계량화 인식도'에 해당하는 '성과평가는 계량화된 지표로 가능하다.' 설문은 같은 변수에 속하는 '성과지표의 계량화 비율이 적정하다.' 설

문과 0.723으로 강한 상관관계를 보였다. ‘성과지표는 결과지표 비율이 적정하다.’ 설문과 0.509의 상관관계를 보였다. ‘성과지표의 계량화 비율이 적정하다.’ 설문도 ‘성과지표는 결과지표 비율이 적정하다.’와 0.504의 상관관계를 보였다.

독립변수 ‘결과지표 인식도’에 해당하는 설문 ‘성과지표는 결과지표 지향성이 중요하다.’의 경우 상관관계가 없는 것으로 나타났다. ‘성과지표는 결과지표 비율이 적정하다.’ 설문의 경우에는 ‘성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.’설문과 0.620으로 가장 강한 상관관계를 보였다. ‘성과평가는 계량화된 지표로 가능하다.’ 설문과 0.509, ‘지방통계청 성과지표의 계량화 비율이 적정하다.’ 설문과 0.504, ‘성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.’ 설문과 0.503의 상관관계를 보였다.

성과지표 목표치 도전성에 해당하는 설문인 ‘성과지표 목표치 설정에는 직원들의 의견이 잘 반영되고 있다.’ 설문의 경우에는 ‘성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.’ 설문과 0.541의 상관관계를 보였으며, 목표치는 도전성 있게 설정되었는지를 묻는 설문은 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

<표 14> 각 설문 간의 상관관계 분석

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.	Pearson 상관	1									
	유의확률 (양측)										
	N	100									
성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다	Pearson 상관	.721**	1								
	유의확률 (양측)	.000									
	N	100	100								
성과지표 가중치가 업무중요도에 맞게 반영되어 있다	Pearson 상관	.513**	.524**	1							
	유의확률 (양측)	.000	.000								
	N	100	100	100							

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다	Pearson 상관	.596**	.450**	.628**	1						
	유의확률 (양측)	.000	.000	.000							
	N	100	100	100	100						
성과평가는 계량화된 지표로 가능하다	Pearson 상관	.658**	.436**	.518**	.580**	1					
	유의확률 (양측)	.000	.000	.000	.000						
	N	100	100	100	100	100					
성과지표의 계량화 비율이 적정하다	Pearson 상관	.504**	.479**	.523**	.491**	.723**	1				
	유의확률 (양측)	.000	.000	.000	.000	.000					
	N	100	100	100	100	100	100				
성과지표는 결과지표 지향성이 중요하다	Pearson 상관	.223*	.383**	.368**	.305**	.245*	.426**	1			
	유의확률 (양측)	.027	.000	.000	.002	.014	.000				
	N	99	99	99	99	99	99	99			
성과지표는 결과지표 비율이 적정하다	Pearson 상관	.503**	.375**	.415**	.620**	.509**	.504**	.463**	1		
	유의확률 (양측)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000			
	N	100	100	100	100	100	100	99	100		
성과지표 목표치 설정에는 직원들의 의견이 잘 반영되고 있다	Pearson 상관	.394**	.278**	.377**	.541**	.485**	.424**	.286**	.456**	1	
	유의확률 (양측)	.000	.005	.000	.000	.000	.000	.004	.000		
	N	100	100	100	100	100	100	99	100	100	
목표치는 도전성 있게 설정되어 있다. (역코딩)	Pearson 상관	-.246*	-.199*	-.215*	-.169	-.229*	-.134	-.231*	-.105	-.310**	1
	유의확률 (양측)	.014	.048	.031	.092	.022	.183	.022	.298	.002	
	N	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100

**. 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

*. 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

제4절 회귀분석 결과

4-1. 성과지표 특성별 영향에 대한 회귀분석 : 고유사업평가결과 수용성 점수

본 연구는 성과지표의 특성들이 고유사업 평가결과 점수 수용성과 관리역량 평가결과 점수 수용성에 미치는 영향력을 검증하는 것이 목적이다. 먼저 종속변수인 고유사업평가결과 수용성 점수와 독립변수로 설정한 성과지표의 다섯 특징과의 관계에 대한 다중회귀분석을 실시하였다. 이때, 통제변수(성별, 연령, 소속, 출신별, 성과업무 담당 경험)와의 관계도 고찰하였다.

다중회귀분석은 독립변수로 설정한 각각의 변수들이 종속변수에 미치는 영향력을 알아보기 위한 것으로 유의확률과 표준화 계수, R^2값, F값 등이 반영된 회귀식과 계수들로 설명될 수 있다.

평가결과 수용성이 높다는 것은 제도운영 전반에 대한 긍정적 태도와 향후에도 지속적으로 성과관리에 참여할 수 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 평가결과 수용성에 영향력이 높은 변수를 찾는 것은 향후 지방통계청 성과관리에 중요한 자료로 활용할 수 있다.

앞서 연구모형으로 설정한 독립변수들과 설문의 관계는 다음과 같다. 먼저 독립변수① 성과지표의 대표성 인식도는 '(설문3) 성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.'와 '(설문4) 성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다.'로 구성되어 있으며 독립변수② 가중치의 적정성 인식도는 '(설문5) 성과지표 가중치가 업무중요도에 맞게 반영되어 있다.'와 '(설문6) 성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.' 로 구성되어 있다.

다음 독립변수③ 지표의 계량화 인식도는 '(설문7) 성과평가는 계량화된 지표로 가능하다.'와 '(설문8) 성과지표의 계량화 비율이 적정하다.'로 구성되어 있다. 독립변수④ 결과지표 인식도는 '(설문9) 성과지표는 결과지표 지향성이 중요하다.'와 '(설문10) 성과지표는 결과지표 비율이 적정하다.' 로 구성되어 있다.

마지막으로 독립변수⑤ 목표치 도전성 인식도는 '(설문11) 성과지표 목표치는 달성하기 수월하다.'와 '(설문12) 성과지표 목표치 설정에는 직원들의 의견이 잘 반영되고 있다.'로 구성되어 있다.

고유사업평가결과 수용성 점수를 종속변수로 선정한 다중회귀분석 결과는

다음 <표 15>와 같으며, 모형의 회귀식은 다음과 같다.

$Y_{(\text{고유사업평가결과 수용성 점수})}$ = 23.832 + (5.396 × 가중치의 적정성 인식도) + (3.399 × 지표의 계량화 인식도) + (3.121 × 결과지표 인식도) + (3.402 × 성과지표 대표성 인식도)

<표 15> 다중회귀분석 결과(종속변수 : 고유사업평가결과 수용성 점수)

	비표준화 계수		표준화계수	t	유의확률	공선성
	β	표준오차	β			VIF
(상수)	23.832	7.954		2.996	.004	
가중치의 적정성 인식도 (성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.)	5.396	1.379	.349***	3.913	.000	1.750
지표의 계량화 인식도 (성과지표의 계량화 비율이 적정하다.)	3.399	1.293	.233*	2.629	.010	1.729
결과지표 인식도 (성과지표의 결과지표 지향성이 중요하다.)	3.121	1.107	.220**	2.819	.006	1.333
성과지표 대표성 인식도 (성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.)	3.402	1.605	.198*	2.119	.037	1.914
성별	-.665	1.916	-.027	-.347	.729	1.368
소속별	.083	.599	.010	.138	.890	1.064
연령대별	-1.195	1.057	-.082	-1.131	.261	1.149
입직경로별	1.050	.986	.074	1.065	.290	1.055
성과 경험별	-1.274	1.847	-.049	-.690	.492	1.099
[모형요약] R^2 : .600, 수정된 R^2 : .559, F값 : 14.650, Durbin-Watson : 1.994						

* p<.05, **<0.01, ***<0.001

회귀모형의 F값은 14.650(p<.001)이며, Durbin-Watson 통계치는 1.994로 2에 가깝기 때문에 오차항의 자기 상관이 없이 독립적인 것으로 나타났다. 공

선성 VIF의 값은 1.055에서 1.914로 나타나 각 변수들이 10보다 작은 수치를 보여 변수 간 다중 공선성 문제가 없어 분석모형은 적합하다고 판단할 수 있다.

독립변수가 종속변수를 설명하는 수정된 R^2의 값이 0.559로 55.9%의 설명력을 보여 동 모형이 영향력이 높다는 것을 보여주었다. 또한, 연구모형에서 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력을 보여주는 회귀모형의 적합성에 대한 유의확률을 확인한 결과 유의확률이 0.000으로 0.05보다 작아 고유사업평가 결과 수용성을 설명하기에 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

분석결과 <표 15>의 유의확률에서 설문6, 설문8, 설문9, 설문3의 순서로 영향을 주는 것으로 나타났다. 각각의 설문이 포함된 독립변수는 가중치의 적정성 인식도, 지표의 계량화 인식도, 결과지표 인식도, 성과지표의 대표성 인식도 네 개의 변수에서 영향력이 통계적으로 유의하게 나타났다. 반면 통제변수로 설정한 성별, 소속, 연령, 입직 경로, 성과업무 경험 등은 유의확률이 0.05보다 큰 값으로 분석에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

고유사업평가점수 수용성 점수와 성과지표 특성 간의 영향력에 대한 지방통계청 직원들의 인식도는 표준화 β계수를 통해 살펴볼 수 있다. 표준화 β계수는 종속변수에 대한 각각의 독립변수의 영향력을 나타낸다.

본 연구결과 (설문6) '지방통계청 성과지표 가중치는 적절하게 설정되어 있는지'에 대한 인식도가 0.349로 가장 영향력이 크게 나타났다. 다음으로 (설문8)의 '지방통계청 성과지표의 계량화 비율은 적정한지'에 대한 인식도가 0.233의 영향력을 보였으며, (설문9)의 '성과지표의 결과지표 지향성'에 대한 인식도가 0.220의 영향력을 보여주었다. (설문3)의 '성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하는지'에 대한 인식도가 0.198의 영향력을 가지는 것으로 나타났다.

회귀분석에 앞서 실시한 신뢰도 분석에서 독립변수 다섯 개에 해당하는 설문에 대한 크론바하 알파 값에서 높은 신뢰도를 보였기 때문에 설문이 포함된 독립변수가 영향력이 있는 것으로 판단할 수 있다.

따라서 분석결과에 따라, 지방통계청 직원들의 성과지표의 특성에 대한 인식도와 고유사업평가결과 수용성 점수와의 관계로 설정한 가설은 위의 설문③, 설문⑥, 설문⑧, 설문⑨가 포함된 독립변수들은 검증에서 "채택"으로 판정할 수 있으므로 다음 <표 16>과 같다.

<표 16> 가설 검증(종속변수 : 고유사업평가결과 수용성 점수)

독립변수	가 설		채택 여부
성과지표의 대표성 인식도	(가설1-1)	성과지표가 업무의 중요도를 반영하였는지 여부는 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문3	**“채택”**
	(가설1-2)	성과지표가 기관의 전략을 잘 반영했는지 여부는 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문4	
가중치의 적정성 인식도	(가설2-1)	성과지표 가중치가 업무중요도를 반영했는지 여부는 고유사업 평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문5	**“채택”**
	(가설2-2)	성과지표 가중치의 적정성은 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문6	
계량화 인식도	(가설3-1)	성과평가를 계량지표로 해야한다는 인식은 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문7	**“채택”**
	(가설3-2)	성과지표의 계량화 비율 적정성은 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문8	
결과지표 인식도	(가설4-1)	성과지표의 결과지표 지향성은 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문9	**“채택”**
	(가설4-2)	성과지표의 결과지표 적정성은 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문10	
목표치 도전성 인식도	(가설5-1)	목표 달성 난이도(목표의 도전성)는 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문11	“기각”
	(가설5-2)	성과지표 목표치 설정에 직원참여 여부는 고유사업평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문12	

분석결과 고유사업평가결과 수용성 점수에 영향을 주는 변수는 지방통계청 직원들이 인식하는 성과지표 특성에 대한 인식도 중에서 ‘성과지표의 대표성 인식도’와 ‘가중치의 적정성 인식도’, ‘계량화 인식도’, ‘결과지표 인식도’가 높을수록 영향을 주며 ‘성과지표 목표치의 도전성에 대한 인식도’는 고유사업평가결과 수용성 점수에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

분석결과를 통해 “성과지표별 가중치가 적정하게 구성되고 지표의 계량화가 진행되고 결과지표 지향성이 강하고 지표가 업무를 잘 대표하는 순으로 고유

사업평가결과 수용성에 영향을 크게 미친다."는 결론에 도달할 수 있다.

반면, <표 13>의 설문조사의 기술 통계량 결과에서도 보여주듯 지방통계청 직원들은 성과지표의 목표치 인식도에는 낮은 점수를 부여한 것으로 나타난 이유는 현행 성과지표 목표치 설정에 참여가 적다는 점을 보여주는 사례이며, 현행 지방통계청 고유사업 평가에서 목표치와 관련된 부분은 정성평가로 위원들이 평가하기 때문에 목표치 도전성 평가는 계량적이지 않은 부분으로 인식하여 수용성에는 영향력이 낮게 나타난 이유를 뒷받침하고 있다.

4-2. 성과지표 특성별 영향에 대한 회귀분석 : 관리역량평가결과 수용성 점수

다음으로 본 연구에서는 종속변수로 설정한 관리역량 평가결과 점수 수용성에 지방통계청 직원들의 성과지표 특성에 미치는 영향력을 검증하였다. 성과지표가 가지는 다섯 종류의 특성들을 독립변수로 두고 관리역량평가결과 점수 수용성에 어떤 영향을 미치는지 성별, 연령, 소속, 출신별, 성과업무 담당 경험 등을 통제변수로 두고 다중회귀분석을 실시하였다.

앞에서 살펴본 연구 결과에서 고유사업평가결과 수용성 점수에는 성과지표의 대표성, 가중치의 적정성, 지표의 계량화, 결과지표 인식도 등 4가지 변수들이 영향이 있는 것으로 나타났다.

반면, 행정안전부에서 주관하는 관리역량평가는 통계청에서 주관하는 고유사업과는 측정방법에서 차이가 크기 때문에 별도의 분석으로 가설의 채택 여부를 검증할 필요가 있었다.

회귀분석은 고유사업평가결과 수용성 점수 때와 동일한 방식으로 다음 독립변수에 포함된 설문들의 종속변수에 대한 영향력 분석으로 진행하였다.

설문들은 고유사업평가결과 수용성 점수와 유사하게 구성하였다. 독립변수① 성과지표의 대표성 인식도는 '(설문3) 성과지표는 기관의 업무를 잘 반영하고 있다.'와 '(설문4) 성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다.'로 구성되어 있으며 독립변수② 가중치의 적정성 인식도는 '(설문5) 성과지표 가중치가 업무중요도에 맞게 반영되어 있다.'와 '(설문6) 성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.'로 구성되어 있다.

다음 독립변수③ 지표의 계량화 인식도는 '(설문7) 성과평가는 계량화된 지표로 가능하다.'와 '(설문8) 성과지표의 계량화 비율이 적정하다.'로 구성되어

있다. 독립변수④ 결과지표 인식도는 '(설문9) 성과지표는 결과지표 지향성이 중요하다.'와 '(설문10) 성과지표는 결과지표 비율이 적정하다.'로 구성되어 있다.

마지막으로 독립변수⑤ 목표치 도전성 인식도는 '(설문11) 성과지표 목표치는 달성하기 수월하다.'와 '(설문12) 성과지표 목표치 설정에는 직원들의 의견이 잘 반영되고 있다.'로 구성하여 독립변수들과 통제변수들을 통해 관련이 높은 변수를 찾아내고자 하였다.

관리역량평가결과 수용성 점수를 종속변수로 선정한 다중회귀분석 결과는 다음 <표 17>과 같으며, 모형의 회귀식은 다음과 같다.

$Y_{(\text{관리역량평가결과 수용성 점수})}$ = 23.940 + (7.921 × 가중치의 적정성 인식도) + (5.631 × 성과지표의 대표성 인식도)

<표 17> 다중회귀분석 결과(종속변수 : 관리역량평가결과 수용성 점수)

	비표준화 계수		표준화계수	t	유의확률	공선성
	β	표준오차	β			VIF
(상수)	23.940	10.931		2.190	.031	
가중치의 적정성 인식도 (성과지표 가중치는 지표별로 적정하게 설정되어 있다.)	7.921	1.677	.451***	4.723	.000	1.310
성과지표의 대표성 인식도 (성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있다.)	5.631	1.928	.281**	2.921	.004	1.334
성별	-3.383	2.592	-.122	-1.305	.195	1.267
소속별	.458	.843	.047	.543	.588	1.065
연령대별	-.829	1.473	-.050	-.563	.575	1.129
입직경로별	1.487	1.394	.092	1.067	.289	1.066
성과 경험별	.059	2.523	.002	.023	.981	1.039
[모형요약] R^2 : .374, 수정된 R^2 : .326, F값 : 7.696, Durbin-Watson : 2.112						

* p<.05, **<0.01, ***<0.001

회귀모형의 F값은 7.696(p<.001)이며, Durbin-Watson 통계치는 2.112로 2에 가깝기 때문에 오차항의 자기 상관이 없이 독립적인 것으로 나타났다. 공선성 VIF의 값은 1.039에서 1.334로 나타나 각 변수들이 10보다 작은 수치를 보여 변수 간 다중 공선성에도 문제가 없어 분석모형은 적합하다고 판단할 수 있다.

다음으로 독립변수가 종속변수를 설명하는 수정된 R^2의 값이 0.326로 32.6%의 설명력을 보였다. 또한, 연구모형에서 독립변수가 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 지 회귀모형의 적합성에 대한 유의확률을 확인한 결과 유의확률이 0.000로 0.05보다 작기 때문에 관리역량평가 결과 수용성을 설명하는데 통계적으로 유의하다.

반면 고유사업평가결과 수용성과 마찬가지로 통제변수들은 유의확률이 0.05보다 크기 때문에 종속변수에 영향이 없는 것으로 나타났다.

<표 17>에서 관리역량평가점수 수용성 점수와 성과지표 특성 간의 영향력을 보여주는 표준화 β계수는 (설문6)의 '지방통계청 성과지표 가중치는 적절하게 설정되어 있는지'에 대한 인식도가 0.451로 가장 영향력이 크게 나타났다. 다음으로 (설문4)의 '성과지표는 기관의 전략을 잘 반영하고 있는지'에 대한 인식도가 0.281로 영향력을 가지는 것을 보여주었다.

회귀분석에 앞서 진행한 신뢰도 분석에서 독립변수 다섯 개에 해당하는 설문에 대한 '크론바하 알파 값'에서 높은 신뢰도를 보였기 때문에 설문이 포함된 독립변수는 영향력이 있는 것으로 판단할 수 있다.

분석결과에 따라, 지방통계청 직원들의 성과지표의 특성에 대한 인식도와 관리역량평가결과 수용성과의 관계로 설정한 가설은 위의 (설문4)와 (설문6)이 포함된 독립변수들을 검증결과 "채택"으로 판정할 수 있으므로 다음 <표 18>과 같다.

<표 18> 가설 검증(종속변수 : 관리역량평가결과 수용성 점수)

독립변수	가 설		채택 여부
성과지표의 대표성 인식도	(가설1-3)	성과지표가 업무의 중요도를 반영하였는지 여부는 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문3	**"채택"**
	(가설1-4)	성과지표가 기관의 전략을 잘 반영했는지 여부는 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문4	

독립변수	가 설		채택 여부
가중치의 적정성 인식도	(가설2-3)	성과지표 가중치가 업무중요도를 반영했는지 여부는 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문5	**“채택”**
	(가설2-4)	성과지표 가중치의 적정성은 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문6	
계량화 인식도	(가설3-3)	성과평가를 계량지표로 해야한다는 인식은관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문7	“기각”
	(가설3-4)	성과지표의 계량화 비율 적정성은 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문8	
결과지표 인식도	(가설4-3)	성과지표의 결과지표 지향성은 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문9	“기각”
	(가설4-4)	성과지표의 결과지표 적정성은 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문10	
목표치 도전성 인식도	(가설5-3)	목표 달성 난이도(목표의 도전성)는 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문11	“기각”
	(가설5-4)	성과지표 목표치 설정에 직원참여 여부는 관리역량평가 수용성 점수에 영향을 미친다. 설문12	

분석결과 관리역량평가결과 수용성 점수에 영향을 주는 변수는 지방통계청 직원들이 인식하는 성과지표 특성에 대한 인식도 중에서 ’성과지표의 대표성 인식도‘와 ’가중치의 적정성 인식도‘가 높을수록 영향을 주며 ’성과지표 계량화 인식도‘, ’결과지표 인식도‘, ’목표치의 도전성‘에 대한 인식도는 관리역량평가 결과 수용성 점수에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

지방통계청 직원들이 관리역량평가결과 수용성 점수에서 고유사업평가결과 수용성 점수에 비해 ’성과지표의 대표성‘과 ’가중치의 적정성‘이 영향을 미친다는 인식이 높게 나타났다. 그 이유는 가장 최근에 실시된 책임운영기관평가 결과 지적사항에서 찾아볼 수 있다.

2018년도 책임운영기관 평가 보고서에 게재된 위원들의 의견에서 “지방통계청 성과지표의 대표성에 다소의 문제점이 존재하므로 보완이 필요하며 권역별 특성을 파악하고 차별성을 반영하기는 상대적으로 어렵다는 점이 고려되어야

할 것이며, 공통지표와 개별지표의 비율을 재검토하는 것이 필요"라는 지적이 있었다. (책임운영기관 종합평가 보고서. 2018)

이는 '성과지표의 대표성'과 '가중치의 적정성'이 관리역량평가 점수에 영향이 크다는 인식으로 각인되었음을 보여주고 있다.

제5장 결 론

제1절 연구 결과

성과관리는 조직들이 형식적 목표관리 또는 전통적 목표관리 유형을 넘어서 궁극적으로는 종합적 성과관리를 적용해야 하지만 각 조직의 특성과 상황을 고려하여 성과관리를 전개해야 효과적이라는 연구가 있다.(류량도. 2009)

책임운영기관 성과관리에서는 성과보고서에 기록된 전략연계, 효과성 분석과 같은 전통적 개념의 목표관리 보다, 업무와 연계하여 효과적으로 성과를 낼 수 있는 협의의 성과관리 개념을 모색해 볼 필요가 있다.

성과지표는 기관의 미션, 비전과 연계된 성과전략, 그리고 전략에 연계되어 추진되는 사업들에 대한 측정을 위해 중요하다. 성과지표는 달성도 외에 전반적인 성과를 계량적으로 보여주는 척도가 된다. 지방통계청의 성과를 지표로써 효율적으로 관리하는 방안을 마련하는 것은 '성과 내재화', '업무와 연계된 성과관리'를 위한 좋은 대책이 될 수 있다.

본 연구에서는 지방통계청의 효율적인 성과관리를 위한 방안으로 성과지표에 비중을 두었다. 현행 책임운영기관으로 지정 운영되고 있는 전국 다섯 개 지방통계청 직원들을 대상으로 성과지표 특성에 대한 인식이 고유사업평가결과 수용성과 관리역량평가결과 수용성 점수에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다.

성과측정지표특성은 BSC의 수용/활용수준을 높여주는 것으로 나타난다는 "성과측정지표 특성의 적합도가 비재무적 성과와 재무성과에 미치는 효과"를 연구한 논문에서도 성과지표의 특성이 수용성을 보다 명확하게 높여준다는 결과를 보였다.(서정록, 손성진, 김강. 2009)

평가 수용성 점수가 높다는 것은 책임운영기관 평가를 긍정적으로 받아들이며 평가결과를 통해 지속적인 성과관리와 변화를 허락할 수 있다는 암묵적인

합의라고 볼 수 있다. 지방통계청은 평가결과 수용성 점수를 높이는 것이 성과관리의 선결 조건이라고 인식해야 할 것이다. 업무와 연계한 성과 활동들이 기관성과와 연계될 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있으며, 운영과정 전반에 대한 평가를 위해 좋은 성과지표를 설정할 필요가 있다.

성과지표를 설계에는 지방통계청 직원들이 인식하는 성과지표의 특성들을 분석함으로써 영향력 있는 변수를 발굴해 갈 필요가 있다. 제도의 지속적인 발전과 효율적인 기관운영에 도움을 위해서는 평가결과 수용성과 연계하여 구성원들이 공감할 수 있는 성과지표를 설정하는 것이 중요하다. 이는 지방통계청이 책임운영기관 평가에서 지속적인 성과창출을 할 수 있는 동력원이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 행정안전부의 책임운영기관 종합평가 자체평가 적절성에서 중요한 비중을 차지하는 성과지표 특성을 구분한 5개의 독립변수를 설정하였다. '기관의 업무를 잘 대표하고 있는지', '기관의 전략과 연계성', '가중치가 업무의 중요도를 반영하고 적정하게 설정되어 있는지', '계량화된 지표로 평가받고 있는지', '목표의 도전성과 목표설정 과정에 의견수렴이 진행되는지'를 '성과지표의 대표성, 가중치의 중요도, 계량화 비율, 결과지표 비율, 목표치 도전성' 다섯 개의 독립변수로 놓고 지방통계청 직원들이 지표특성에 대한 인식도를 설문조사 하였다.

이때, 지방통계청 구성원들의 특징을 '성별, 소속, 연령, 공무원 입직 경로, 성과업무 담당 경험' 등 다섯 가지 통제변수를 설정하였다. 현행 이원적으로 운영되는 책임운영기관 평가결과(고유사업, 관리역량)를 지방통계청 직원들이 얼마나 합리적으로 받아들이고 책임운영기관 제도 속에서 성과로 관리하고 조직문화를 바꾸려 노력하는지를 수용성으로 두고 종속변수로 정해 설문점수로 측정하였다.

각각의 종속변수에 대하여 독립변수와 통제변수에 의해 변화되는 정도를 회귀모형으로 측정하였다.

먼저, 통제변수로 설정한 '성별, 소속, 나이, 공무원 입직 경로, 성과업무 담당 경험' 등은 고유사업평가결과 수용도 점수와 관리역량평가결과 수용도 점수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

지방통계청은 인적구조가 유사하고 중앙행정기관에서 동일한 사업목표를 부여받아 운영되고 있다. 2009년 지방통계청 광역화로 12개 지방청이 5개로 통합되면서 지방청 간의 차이가 상쇄되어 지방청 간 간극이 줄어든 것이 통제변

수의 차이가 적은 원인이라고 볼 수 있다.

또한, 다섯 개 지방청 간의 경쟁 구도와 평가보고서가 매년 공개되면서 누구나 쉽게 성과평가결과를 접할 수 있는 점과 구성원들이 책임운영기관 평가제도에 적응성이 높아졌다는 점 등이 지방청 간의 직원특성이 평가 수용성에 영향을 주지 않는다는 점이라 할 수 있다.

다만, 통제변수를 선정하는 과정에서 지방통계청이 개청 된 후, 1998년과 2008년에 2회에 거친 정부조직 개편을 경험하였다. 매년 사업계획서의 SWOT 분석에서 조직개편 등에 의한 직원 화합의 어려움이 언급되고 있다. 농림부와 해양수산부의 농어업통계 기능 이관이 직원 화합을 저해하는 어려움이 있을 것이라는 전제를 두고 연구를 진행하였다.

그러나 회귀모형에서는 평가결과 수용성에 영향이 없는 것으로 나타났다. 조직개편 이후에 10여 년의 시간이 경과하면서 입직 경로가 다른 구성원들 간에 화학적 융합이 적정하게 이루어졌음을 시사한다.

다음으로 행정안전부 종합평가에서 자체평가 적절성 평가에서 추출한 다섯 가지의 성과지표의 특성(성과지표의 대표성, 가중치의 중요도, 계량화 비율, 결과지표 비율, 목표치 도전성)에 대한 지방통계청 직원들의 인식도를 독립변수로 설정하였다. 고유사업평가결과 수용성 점수와 관리역량평가결과 수용성 점수에 미치는 영향을 종속변수로 두고 회귀모형으로 분석하였다.

고유사업평가결과 수용성 점수에는 ‘성과지표 대표성’과 ‘가중치의 적정성’ 지표의 계량화‘, ’결과지표 지향‘ 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 관리역량평가결과 수용도 점수에는 ‘성과지표의 대표성’과 ‘가중치의 적정성’ 두 가지 변수가 영향력 있는 변수로 나타났다.

지방통계청 직원들은 경제, 사회, 농어업부문의 국가통계 현장조사를 주된 업무로 하고 있다. 최근에는 증거기반 정책수립과 지역균형발전을 취지로 지방자치단체의 지역 정책수립과 지역주민에게 도움을 주는 지역통계 작성 및 제공이 강화되는 추세이다. 고객만족도 향상을 위한 서비스 품질 제고, 책임행정 구현 등을 위해 중앙행정기관장(통계청장)으로부터 네 가지 사업목표를 부여받고 있다.

각 사업목표에 따라 사업전략과 성과지표를 설정하고 있다. 성과지표가 업무를 대표하는지, 업무별 중요도에 따라 지표의 가중치가 균형 있게 설정되어 있는지, 성과지표의 계량화 비율이 적정한지, 결과지표로 되어있는지 등의 네

가지 요인이 고유사업평가결과에 큰 영향을 미칠 수 있다고 인식한다.

반면, 행정안전부의 관리역량평가는 기관의 미션, 비전 설정부터 전반적인 사업계획과 기관장 리더십 평가 등으로 진행되고 있다. 관리역량평가에서는 기관의 전략을 성과지표에 반영하는 것이 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

관리역량평가에서 기관의 전략이 지표에 반영되어야 한다는 것에 높은 인식도를 보인 점은 지방통계청 직원들은 본 연구에서 전제하였던 행정안전부의 관리역량평가에서는 기관의 전략을 대표하는 등 거시적인 측면에 치중해야 좋은 점수를 받을 수 있다고 인식하고 있다는 것을 의미하는 것이다.

또한, '성과지표의 가중치 설정이 적정한지'는 고유사업과 관리역량평가결과 수용성 점수 모두에서 의미 있는 변수로 나타났다. 이는 성과지표는 각각의 지표에 대한 가중치를 적정하게 설정하는 것이 평가에서 좋은 점수로 이어진다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있겠다.

앞서 가설로 설정한 10개의 변수 중에서 5개의 성과지표의 특성에 대한 내부 구성원의 인식이 고유사업평가결과 수용도와 관리역량평가결과 수용도에 유의미한 변수들로 판명되었다. 이 것은 성과지표를 통해 지방통계청의 성과관리가 가능하다는 것을 의미할 수 있다.

이를 종합하면 성과지표는 업무의 중요도에 따라 대표성 있게 설정되어야 하며, 가중치는 적절하게 설정되고, 지표는 계량적 지표일 때, 결과지표로 실질적인 성과를 보여줄 때 구성원들이 평가를 당위적으로 받아들일 수 있다는 것이다.

성과지표가 업무와 잘 연계된다면 업무 중에 성과로 이어지는 선순환적 관리가 가능할 것으로 기대된다. 또한, 지표의 계량화와 결과지표는 구성원들이 평가를 공정하다고 믿는 척도로 활용될 수 있다. 업무별 가중치가 적정하게 배분되어야 조직은 '선택과 집중'을 통해 좋은 성과를 이룰 수 있을 것이다.

본 연구 결과를 토대로 현행 지방통계청 성과지표와 연계한 고도화 방안을 살펴보면 평가결과 수용성에 영향을 미치는 변수인 ① 성과지표가 업무의 중요성을 반영하는지, ② 성과지표별 가중치는 적정하게 설정되어 있는지, ③ 성과지표 계량지표로 설정할 필요, ④ 성과지표는 결과지표로 설정할 필요, ⑤ 성과지표에 기관의 전략이 잘 반영되었는지 우선 고려할 필요가 있다.

<표 19> 지방통계청 성과지표의 특성

성과지표	가중치(%)	계량/ 비계량	결과/ 산출	정량/ 정성
○ 현장조사 결과 정확도(점) (100점에서 감점지표)	24	계량	산출	정량
○ 직원역량 강화율(%)	8	계량	산출	정량
○ 지역통계 작성기법 전수율(점)	16	계량	산출	정량
○ 지역통계 정책 활용도(점)	8	계량	결과	정성
○ 조직효율성 제고(자율지표)	8	계량	산출	정량
○ 내부직원 만족도(점)	4	계량	결과	정성
○ 고객 서비스 만족도(점)	15	계량	결과	정성
○ 계량지표의 정성평가(점)	17	비계량	-	정성
합 계	100			

현행 성과지표의 특성은 <표 19>와 같은데, 가중치는 “현장조사 결과 정확도(점)”에서 가장 비중이 높게 설정되어 있다. 계량지표 비율은 83%로 나타나 있다. 현행 지방통계청에서 운영하는 7개의 지표가 모두 계량화되어 있다. 하지만 지표의 대표성이 부족하여 계량지표로 모두 평가하기 어려운 탓에 별도로 계량지표에 대한 정성평가를 17% 포함하고 있다.

만족도 지표는 정성지표에 해당하는데 총 7개 지표 중에서 3개로 42.9%에 불과하다. 결과지표 비율 또한 3개 42.9%에 불과하여 평가결과 수용도 높은 지표설정을 위해서는 결과지표 비율을 보다 높일 필요가 있다.

세부 지표별로 살펴보면 첫째 “현장조사 결과 정확도(점)” 지표는 현행 지방통계청에서 설정한 10종의 통계조사에 대한 내용검토 오류를 측정하여 100점에서 감점하는 방식이다. 이는 통계조사 오류를 줄이는 노력에는 한계를 지닌다. 결과지표라면 오류를 줄여서 원하는 효과를 나타내는 것이 적정할 것이다. 그러나, 지표가 가진 가중치의 비중이 너무 높아, 미달성 시 감점 비율이 높아질 수 있다는 불안감 때문에 지표변경이 쉽지 않다.

향후, 지방통계청의 통계조사에서 특별히 오류가 많이 발생하고 있는 조사

만 대상으로 오류율을 줄이는 노력을 보여주거나, 오류율을 낮추는 것이 사회적으로 어떤 가치가 있는지 성과로 보여지도록 개선하는 방법도 고민할 필요가 있다.

둘째, “직원 역량 강화율(%)” 지표의 경우 측정방법이 통계교육원에 개설된 교육과정 중에서 비교적 난이도를 지닌 전문교육 1개 과정과 사이버 조사지침서 1개 과정을 이수한 실적으로 평가한다. 하지만, 현행 국가공무원 인사관리 규정에는 승진 등을 위해서는 매년 100시간의 상시학습을 이수해야 하는 규정이 있다. 별다른 노력 없이 성과가 달성될 수 있다는 인식을 심어줄 우려가 있다.

통계교육원 교육을 이수하는 산출(Output)실적만 측정하지 말고 업무에 도움 되는 통계조사에 필요한 자격증 취득 인원을 측정하거나, 교육을 통한 직무성과를 보여주도록 고려할 필요가 있다. 현행 지방통계청에서 시행되는 직무역량인증 비율이나 호남지방통계청 자율지표인 “통계 전문인력 양성 및 활용” 등과 같은 노력 없이 달성하기 어려운 지표로 개선·운영하는 것도 방법이 될 수 있다고 본다.

세 번째 “지역통계 작성기법 전수율(점)” 지표의 경우, 도전성 있는 목표치 설정을 위해 많은 노력이 투입되고 있다. 그러나, ‘지방자치단체에 지원한 지역통계 작성 실적’과 ‘지역통계 KOSIS 현행화 실적’을 복합적인 하나의 지표로 측정하는 것은 추진과정에서 모니터링이 복잡해 담당자의 업무 부담이 될 우려가 있다. 각각의 요소를 독립된 성과지표로 설정하여 운영하는 것이 성과관리에 유리할 수 있다.

다음 “지역통계 정책 활용도(점)”, “내부직원 만족도(점)”, “고객서비스 만족도(점)” 지표의 경우는 만족도로 정성평가 되는 지표이다. 이들 만족도 지표의 경우에는 실적치가 추세선을 이루지 않고 유동적이어서 목표치 설정에 어려움이 있다. 목표 설정이 어렵다는 것은 평가점수에 대한 수용도가 떨어질 우려가 있다.

가급적 만족도 지표는 정량적인 보조지표와 병행하는 것도 바람직할 수 있다. 또한, 만족도 조사를 공정한 제3의 기관에서 통합 운영할 필요가 있다. 다행히 현행 만족도 지표의 경우 “고객서비스 만족도(점)” 지표는 행정안전부 통합만족도 조사로 진행되며, “지역통계정책 활용도(점)”, “내부직원 만족도(점)” 지표는 본청 통합으로 주관하므로 공정성에 대한 우려가 발생할 염려는 없다.

자율지표로 운영되는 “조직 효율성 제고(점)” 지표의 경우에는 지방통계청 자율로 지표를 설정하여 평가를 받고 있는데, 자율지표의 특성을 보여줄 수 없는 문제점을 지니고 있다. 지표설정에 대한 부담으로 호남지방통계청을 제외한 나머지 네 개 지방통계청은 전자조사율로 공통지표화 된 경향이 있다.

행정안전부 종합평가 의견에 자율지표의 특성이 반감되고 있다는 지적을 받는다. 전자조사 종류를 달리하였기 때문에 자율적으로 운영하는 지표라고 주장하기엔 설득력이 떨어지므로 본 연구에서 제시한 “① 성과지표가 업무의 중요성을 반영하는지, ② 성과지표별 가중치는 적정하게 설정되어 있는지, ③ 성과지표 계량지표로 설정할 필요, ④ 성과지표는 결과지표로 설정할 필요, ⑤ 성과지표에 기관의 전략이 잘 반영되었는지”를 고려하여 지표를 새롭게 구성할 필요가 있다.

따라서, 지방통계청 직원들이 책임운영기관평가 결과 수용도를 높이기 위해서는 본 연구에서 전제한 성과지표 특성 중 다섯 개 측면 “① 성과지표가 업무의 중요성을 반영하는지, ② 성과지표별 가중치는 적정하게 설정되어 있는지, ③ 성과지표 계량지표로 설정할 필요, ④ 성과지표는 결과지표로 설정할 필요, ⑤ 성과지표에 기관의 전략이 잘 반영되었는지” 등에 중점을 두어야 한다.

아울러 성과지표의 특성들이 평가에 연계되는 방법에 대하여 지속적인 피드백 방안을 마련하여 관리할 필요도 있다.

제2절 연구의 한계

본 연구에서는 책임운영기관 제도운영 연혁이 비교적 오래된 지방통계청이라는 특수 상황을 기반으로 하고 있다. 책임운영기관제도의 성과를 업무와 연계하여 관리하는 방안을 구축하는 것이 연구의 출발점이다.

성과관리가 효율적으로 진행되려면 내부 구성원들이 성과평가에 대한 자발적인 참여와 아이디어 도출 등이 선행되어야 한다. 추진한 과제의 부산물인 성과로 업무를 평가받을 수 있는 시스템을 구축하기 위해 집중한 것이 평가결과 점수에 대한 수용성이었다.

수용성이 높다는 것은 제도에 긍정적인 태도를 보인다는 것을 의미한다. 구성원들이 제도운영에 불만 없이 평가결과를 반영하여 부족한 점을 환류하는 것은 더 나은 비전에 도달한다는 것을 의미하기 때문에 평가결과에 대한 수용

성은 성과관리에 중요한 측면을 지니고 있다.

본 연구에서 지방통계청 고유의 업무 추진성과를 보여주는 방법으로 성과지표를 대표적으로 다루었다. 지방통계청 현행 성과지표가 지니는 특징들을 추출하였는데, 행정안전부 자체평가의 적절성 평가에서 위원들이 주로 검증하는 체크리스트 위주로 추출하여 성과지표 특성이라는 독립변수를 구성하였다.

공공재의 성격에 비추어 볼 때, 성과관리 개념에 맞는 관리행위가 이루어지는데 반드시 선결되어야 한다고 보기에는 연구자 개인의 주관적인 판단이라 보일 수도 있을 것이다.

그러나 성과지표의 특징들을 독립변수로 설정하여 고유사업과 관리역량 평가결과 점수에 대한 수용도에 지방통계청 직원들의 지표특성에 대한 인식이 수용성에 몇 가지 측면에서 유의미한 결과를 보여준 점은 기존 연구들과는 차별성을 보여주었다. 이는 지방통계청 성과지표를 고도화하는데 참조가 될 수 있을 것이다.

한 편, 본 연구에서 설문대상으로 선정한 지방청별 20명씩 100명의 표본은 인구통계학적으로 각각의 지방청 특성을 대표한다고 전제하였다. 성과지표 특성에 대한 인식도 및 수용성은 제도 연혁에 비추어 지방통계청 직원들은 통상적으로 어느 정도의 인식수준을 가지고 있기 때문에 본 연구에서 설명하는 결과에 오차가 발생할 수 있다는 한계도 가지고 있다.

향후, 성과지표를 통한 지방통계청 직원들에 대한 성과관리의 효율화를 위해서는 보다 많은 표본을 선정하여 다양한 의견을 수집할 필요가 있다. 전문가 심층 분석 등의 절차와 타 기관의 성과지표 우수사례를 참조하여 연구의 설명력을 높이는 방안도 찾아볼 필요가 있다.

또한, 본 연구에서는 지방통계청의 성과지표 특성들이 평가결과 수용성에 미치는 영향을 포함하였다. 그러나 지방통계청의 개인평가인 BSC와 근무성적평정을 조직성과에 연계하는 방법이나, 개인 성과관리를 조직성과에 연계하는 방안은 다루지 않았다. 너무 범위가 넓어 성과지표 특성에 대한 인식만으로 설명하기에는 근거가 미약해 질 수 있다 판단하였기 때문이다.

성과지표를 통해 구성원 주도적이고 자발적인 성과관리가 이루어지도록 현행 지방통계청 직원 BSC 평가를 기관 성과지표에 융합하여 관리할 수 있는 전략집중형 조직 구성방안에 대한 별도의 연구가 필요할 것이다.

본 연구에서는 기존 지방통계청 성과지표를 개선하는 정책적 함의까지만 제시하였다. 성과지표를 통해 업무성과를 관리하는 방안이나, 조직 성과관리에서

평가결과를 환류하는 방안 등에 대해서는 성과 우수자와 미흡한 직원에 대한 환류 등을 성과지표와 연계하는 연구가 추가될 필요가 있다. 향후, 조직과 개인의 성과를 시스템적으로 연계하는 연구에서 연계하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

연초에 기관장과 체결하는 성과계약의 내실화를 위해 성과지표를 계약서에 포함하는 것도 의미가 있을 것이다. 조직 구성원이 한 해 동안 추진할 사업에 대해 성과계약을 체결하고 개인이 직접 선택한 성과지표로 성과평가를 받을 수 있도록 다양한 성과지표 풀(pool)을 구성해보는 연구가 추가되면 좋을 것이다.

참고문헌

강영철(2008). “성과관리제도의 수용성에 미치는 영향요인 분석 : 조직구조, 조직문화, 성과지표를 중심으로”, 정책분석평가학회보 18:3, p124(7:14)

강황선, 권용수(2004). 조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고방안, 한국행정논집, 16(4) : 789-811

김근세(2006). “한국 책임운영기관의 거버넌스와 성과”, 국정관리연구, 79-101

김상호(2003). “신공공관리와 책임운영기관 : 한국의 책임운영기관제도를 중심으로”, 한국정책연구 3(1) : 21-39

김태룡(2000). “행정학의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구 : 한국 지방자치단체의 적용사례를 중심으로”, 한국행정학보, 34(1) : 1-20

김효창(2017). “혼자하는 통계분석 분석에서 논문작성까지”, 교육과학사

류량도(2009). “성과관리 유형과 경영성과”, 경영관리연구, 2(1), 1-24

박상국, 김봉기, 임태종(2006). “BSC 적용시 전략과제와 핵심성과지표의 적합성이 경영성과에 미치는 영향”, 회계연구, 11(3), 247-275

박희봉(2001). “책임운영기관제도 도입 상 문제점과 발전방향”, 한국정책학회보, 10(2) : 167-188

서정록, 손성진, 김강(2009). “BSC 성공요인과 성과측정지표 특성의 적합도가 비재무성과와 재무성과에 미치는 효과”, 회계연구, 14(3), 53-82

오계영, 박종태, 이충섭(2014). “성과지표 적합성이 경영혁신과 경영성과의 관계에 미치는 영향”, 지역산업연구, 37(2) : 213-231

우수명(2010). “마우스로 잡는 PASW 18.0”, 서울 : 인간과 복지

이정철, 이정욱(2017). “공공조직 구성원의 성과관리 수용성에 관한 연구 : 중앙행정기관을 중심으로”, 한국조직학회보, 13(4) : 33~69

이학식, 임지훈(2009). “SPSS 16.0 매뉴얼”, 법문사

전성태(2015). “책임운영기관의 관리역량이 조직성과에 미치는 방향에 관한 연구”, 숭실대학교 박사학위 논문, 숭실대학교 도서관

조현연, 최연정(2008). “성과지표의 속성과 종업원만족에 관한 실증연구”, 한국경영학회 통합학술발표논문집, 2008.8., 1-26

최형섭, 서현식, 오재인(2009). “성과지표 특성이 평가의 수용성에 미치는 영향에 관한 연구”, Journal of Information Technology Applications &

Management, 16(2), 99-120
통계청(2018). “2019년 소속책임운영기관 고유사업 평가편람”
한국조세재정연구원(2017.4.). “재정사업 성과지표 개발 매뉴얼”
행정안전부(2018.6.). “2018년도 책임운영기관 종합평가 최종보고서”

Arnold, P.E.(1995). Reform's Changing Role, *Public Administration Review*, 55(5)

Balfour, D.L.(1997). Reforming the Public Service : The Search for a New Tradition, *Public Administration Review*, 57(5)

Bellone, C.J. and Goerl, G.F.(1992). Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, *Public Administration Review*, 52(2)

Cohn, Daniel.(1997). Creating Crises and Avoiding Blame : The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and United States. *Administration & Society, 29.*

Cook, B.J.(1998). Politics, Political Leadership and Public Management, *Public Administration Review*, 58(3)

Duncan, J.W.(1981). Organizational Behavior, Boston : Houghton, Mifflin Company

Kaplan, R. S. and Norton, D. P.."Using the Balanced Score Card as a Strategic Management System", *Harvard Business Review, January-February(1996)*, pp75-86

Mascarenhas, R.C.(1993). Building an Enterprise Culture in the Public Sector : Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand, *Public Administration Review*, 53(4)

Moe, Ronald,(1994). The 'Reinventing Government' Exercise : Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences, *Public Administration Review*, 54(2)

Paul R. Niven, (2006). “정부와 공공부문 BSC”, 시그마인사이트컴, p26(3:6)

Schneiderman, A.M.,“Why Balanced Scorecard Fail”, *Journal of Strategic Performance Measurement*, Jan. 1999, pp 6-11

www.PerformanceInstitute.org(2017). *“Goverment Performance Management and Budgeting”*, Korean Delegation-Washington DC, 2017.11.1.-11.9.