「지방정부연구」 제21권 제3호(2017 가을): 453-473
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.3 (2017 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.3.18

성과관리제도 운영과 보상 간의 디커플링에 관한 연구: 지방자치단체를 중심으로

장 혜 윤*
최 정 우**
박 해 육***

국문요약

공공부문에서 시행하고 있는 성과중심 보상제도는 성과에 따른 인센티브를 차등 지급하여 조직구성원들의 동기를 고취하고 궁극적으로 조직성과를 증진하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 체계적인 성과관리 시스템이 구축·운영되어 조직구성원들이 성과와 보상 간 연계에 대한 높은 수용성이 수반될 필요가 있다. 이러한 관점에서 BSC는 재무적 관점과 비재무적 관점을 포함하여 체계적 성과관리를 가능하게 하여 다수의 지방자치단체에서 도입·운영하고 있다. 특히, BSC제도는 성과를 측정·평가한 결과를 보상 및 인사에 활용하고 있어 성과중심 보상제도와 연계되어 운영될 것이 요구된다.

그러나 실제 제도의 운영과정에 있어서 평가결과와 보상 간 연계성이 미흡하거나 더 나아가서 평가결과에 따른 보상이 이루어지지 않는 디커플링 현상이 나타나고 있다. 이에 본 연구는 지방자치단체를 중심으로 BSC 도입 지역과 미도입 지역의 디커플링 현상을 t-test를 통해 분석하였다. 분석결과에 따르면, BSC 도입 지역은 미도입 지역에 비해 객관적 성과와 보상체계 간 연계성이 높은 것으로 나타났으나 보상의 차등지급에는 차이가 없는 것으로 나타났다.

주제어: 성과중심 보상제도, 균형성과표, 디커플링, 성과급

Ⅰ. 서론

공공부문의 성과관리는 성과를 측정하여 조직관리에 환류하는 데에 목적을 두고 있다. 성과관리제도가 의도한 목표를 달성하기 위해서는 성과관리제도를 인사·예산·조직 등 조직관리의 다양한 수단과 연계하는 것이 중요하다. 성과관리제도와 조직운영과 관련된 제도들이 연계되기 위해서는 성과관리제도를 통해 도출된 결과의 객관성과 타당성이 담보되어야 한다. 성과측정 결과에 대한 신뢰성이 결여될 경우, 성과관리제도에 대한 조직구성원의 순응을 저해할 수 있다. 따라서

* 주저자
** 공동저자
*** 교신저자

지방자치단체는 성과측정의 객관성과 타당성을 확보하기 위해 BSC(Balanced Scorecard, 이하 BSC)를 도입·운영하고 있으며 측정된 성과를 보상제도와 연계하고 있다.

성과와 보상을 연계하는 성과중심 보상제도는 조직구성원에게 동기를 부여하여 조직의 성과 향상을 목적으로 운영된다. 성과와 보상을 연계한다는 측면에서 성과평가 결과에 기반한 제도의 실효성 확보는 성과관리제도 운영 결과의 환류를 강화하기 때문에 성과관리제도가 제 기능을 달성할 수 있도록 한다. 다만 성과중심 보상제도는 조직 내의 경쟁문화 조성, 조직구성원의 사기 저하 등의 부작용을 유발할 수 있다. 공공부문의 성과관리는 성과측정의 어려움, 개인업무와 성과간 괴리 등으로 인해 조직구성원으로부터의 순응이 낮으며, 이를 기반으로 한 성과중심 보상제도에 대한 조직구성원의 불응 수준이 높다. 특히, 지방자치단체의 경우 중앙정부 정책기조에 부응하는 과정에서 성과관리제도가 도입된 측면이 있어 성과관리제도의 결과에 기반한 보상체계의 운영에 조직구성원의 저항이 더 클 수 있으며, 이로 인해 제도의 구성과 운영을 달리하는 디커플링 현상이 나타날 수 있다.

2004년 부천시를 시작으로 상당수의 지방자치단체는 체계적인 성과관리를 위해 BSC를 도입하여 운영하고 BSC를 통한 성과평가 결과를 보상체계에 연계하고 있다. 기존의 성과급제도는 업무성과 외에도 연공서열 및 부서에 대한 충성도 등이 종합적으로 고려되는 문제가 있다(윤기석 외, 2012:143). 따라서 BSC를 통한 객관적인 성과 반영은 조직구성원에게 긍정적으로 인식되어 성과중심의 보상체계에 대한 순응을 높일 수 있기 때문에 BSC와 성과중심의 보상체계인 성과급제도와 연계성을 높일 수 있다.

그러나 BSC를 구축하기 위한 비용으로 인해 기초자치단체의 BSC는 광역자치단체의 BSC를 적용하여(강영철, 2006) 개별 지방자치단체의 특성을 반영하지 못하였다(최정우·박해육, 2015:793), 또한 본래 BSC는 민간부분을 위해 개발된 방법으로 공공부문의 적용에 한계를 노정하고 있어 제도 도입에 의의를 두거나 형식적인 운영에 그치는 경향이 나타나기도 한다(김인, 2008:8, 강성원·최병대, 2012:2). 이러한 BSC의 특성으로 인해 대표적인 성과중심 보상체계인 성과급제도와 연계성이 낮아지거나 성과급제도 운영에 있어 본래의 구상과 디커플링이 나타날 수 있다. 이러한 디커플링 현상은 성과관리제도를 통한 성과정보의 조직운영에 대한 환류를 약화시키고, 성과관리제도의 효과성을 저해한다는 측면에서 문제를 야기할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 성과관리와 보상 간 연계성을 중심으로 성과중심 보상제도의 디커플링을 분석하는 것을 목적으로 삼는다. 이러한 목적 하에 우선적으로 성과중심 보상제도의 효과, 성과평가와 성과중심 보상제도의 디커플링 등에 관하여 이론적으로 고찰한 후, 이를 바탕으로 디커플링 현상에 대해 실증적 분석을 실시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 성과중심 보상제도

1) 성과중심 보상제도의 의의

성과중심 보상제도는 "직무수행의 실적을 보수결정의 기준으로 삼는 제도(오석홍, 2000:194)"로 개인 및 부서 업무의 성과가 보수에 반영되도록 하여 개인의 직무동기를 유발하기 위해 고안된 제도이다. 즉, 성과중심 보상제도는 객관적인 성과측정 및 평가결과에 따라 금전적 인센티브를 제공함으로써 조직구성원의 동기를 고취하는 것을 목적으로 한다.

이는 조직구성원들은 성과 향상을 위한 개인의 노력이 성과와 보상으로 이어질 것이라는 기대가 근로의욕을 증진시킬 수 있다는 기대이론(Vroom, 1964)과 조직구성원들의 기회주의적 행태를 방지하기 위한 유인체계로 기능한다는 대리인이론에서 근거를 찾을 수 있다(한승주, 2010:473; 권일웅, 2012:116-117; 하혜수·정광호, 2014:148).

반면, 성과중심 보상제도의 부정적 효과에 초점을 두는 관점에서는 "성과급제의 시행은 동기를 유발하는 적극적 강화요인이 아니라 소극적·처벌적 유인으로 작용할 수도 있다(오석홍, 2000:201)"고 본다. 성과와 보상의 연계가 조직구성원의 동기를 고취하는 것이 아닌 구축(crowding-out)한다는 점을 강조한다.[1] 특히, 공공부문의 예산은 제한적이므로 민간에 비해 동기유발효과가 나타날 수 없게 된다(Weibel et al., 2009). 뿐만 아니라, 공공부문에서 나타나는 성과측정의 문제, 불합리한 계약, 조직구성원 간 상호의존 능력의 감소 등으로 인해 성과중심 보상제도의 효과를 기대하기 어려운 측면이 있다(Perry et al., 2009).

한편, 성과급 유형별로 제도의 효과에 대해 상이한 관점이 존재한다. 성과급제도는 성과측정 및 성과상여금 분배 단위에 따라 개인, 집단, 조직 등으로 유형화할 수 있다(Carrel et al, 1995: 519-529; 오석홍, 2000:195-196; 이희태, 2010:273). 개인성과급제는 개인의 역량감에 영향을 미치므로 내재적 동기부여 효과가 집단성과급제보다 높게 나타나게 된다(전미선·이종수, 2014:167). 그러나 개인성과급은 조직구성원들의 제도 수용성을 전제로 할 때 제도의 실효성이 확보되며(양동훈, 2004:2) 조직 내 과도한 경쟁문화 등의 문제를 야기한다.

집단성과급은 성과측정·평가의 단위와 지급이 개인이 아닌 작업집단(team)을 대상으로 하므로(오석홍, 2000:196) 성과급으로 인해 야기되는 조직구성원 간 갈등을 완화시킬 수 있으며 작업집단의 목표달성을 위한 동기유발이 가능하다. 집단성과급제는 무임승차의 문제, 근무태만 등의 문제가 발생할 수 있다는 점에서 비판을 받고 있다(Kerr, 1983; Blinder, 1990; Harkins & Jackson, 1985).

---

1) 인지평가이론에 따르면, 자기결정감(self-determination)과 역량감(competence)은 내재적 동기를 고취시키는데, 외재적 보상이 이를 침해한다고 인지하는 경우에는 내재적 동기를 구축하는 현상이 나타나며, 이를 구축효과(crowding-out effect)라고 한다(전미선·이종수, 2014:164).

종합하여 볼 때, 공공부문의 성과와 보상 간 연계의 효과에 대한 논의는 양분되어 있으며, 회의적인 관점에서는 제도의 실제 운영과정에 있어서 성과에 근거한 보상이 이루어지지 않을 수 있다는 점을 강조하고 있다. 즉, 제도의 본래 목적이 실제 운영과정에서 달성되지 않는 디커플링현상이 발생할 수 있다.

2) 지방자치단체 성과상여금제도 현황

우리나라는 1995년 '특별상여수당'을 지급함으로써 성과중심 보상제도를 도입하였다. 특별상여수당은 행정부 소속 4급 이하 공무원을 대상으로 업무성과평가를 수행하여 평가결과가 상위 10% 이내에 해당하는 경우 월 기본급의 50-100%를 지급하는 방식으로 운영되었다(황성원·김상헌, 2002:1). 이후 1999년 3급 국장 이상 계급에는 성과연봉제를 적용하고, 4급 과장 이하 공무원은 성과상여금제도를 적용하였다. 이는 공직사회에 경쟁문화를 조성하여 성과를 개선하고자 하는 목적을 갖는다. 즉, 성과중심 보상제도는 연공서열, 사람 중심의 인사를 성과와 역량 중심으로 개편하려는 수단으로 도입되었다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 성과급제도는 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」(제6조의2)에 의해 지방공무원을 대상으로 성과상여금을 지급하고 있다. 지급대상은 임기제 공무원을 제외한 일반직 공무원과 별정직 공무원(6급 이하), 소방공무원, 교육공무원 중 교육감 소속의 교육 전문직원 등이 해당된다.[2] 한편 성과는 연 1-2회 평가하게 되며, 성과상여금은 매월 균등액이 지급된다. 지급방법은 지방자치단체의 특성을 고려하여 개인차등, 부서차등 후 개인균등, 개인별 차등과 부서차등 병용, 부서차등 후 개인차등하는 방법 등을 자율적으로 선택할 수 있고, 각 지급방법에 따라 평가방법이 다르게 나타난다. 이러한 지급방식의 유형에 따라 지급등급과 지급률이 다소 상이하게 설정될 수 있다.

아래의 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 개인별로 차등하여 성과상여금을 지급하는 경우, 평가결과를 상위 20% S등급, 상위 60% 이내 A등급, 상위 90% 이내 B등급, 하위 10% C등급으로 구분하여 지급하고 있다. 이때 지방자치단체장은 지급등급과 지급률을 10%의 범위 안에서 자율적으로 정할 수 있으며, S등급 중 성과가 우수한 자는 지급률을 초과하는 금액을 지급할 수 있다. 또한 개인차등방식의 평가방법은 근무성적평정, 부서업무평가, 부서장평가, 가·감점 등을 통해 평가할 수 있다. 한편, 부서별 차등지급 후 개인에게 지급하는 방식의 경우 부서별 차등 지급등급은 3개 등급 이상으로 설정하여야 하고, 최상위등급 지급률은 최하위등급 지급률의 2배 이상으로 규정하고 있다.[3]

---

2) 별정직 공무원은 지방공무원 보수규정 〈별표 11〉 제3호에 해당하는 자는 제외하며, 성과상여금제도는 성과급적 연봉제 적용 공무원 및 정무직 공무원에게는 적용되지 않는다.

3) 부서와 개인지급방법을 병용하는 경우 개인별 차등하는 방법에 의해 개인별로 지급한다. 한편, 부서차등 후 개인 차등하는 경우 개인지급방법은 3개 등급 이상 설정되어야 하며, 최상위등급 부서의 최상위 등급자의 지급률이 최하위등급 부서의 최하위 등급자(지급률이 0%인 등급자는 제외)의 지급률의 2배 이상이 되도록 하여야 한다.

〈표 1〉 성과상여급의 지급등급과 등급별 지급률(개인차등)

지급등급 (인원비율)	S등급 (상위 20%)	A등급 (상위 20% 초과 60% 이내)	B등급 (상위 60% 초과 90% 이내)	C등급 (하위 10%)
지급률(%) (기준액 기준)	172.5% 이상	125%	85% 이하	0%

자료: 지방공무원보수업무등 처리지침(행정자치부, 2017:409)

2. 성과관리제도와 성과중심 보상제도의 디커플링

성과중심 보상제도는 업무성과에 따라 금전적 인센티브를 부여함으로써 조직구성원의 동기를 유발하여 조직성과를 향상하는 것을 목적으로 삼는다. 그러나 제도 운영과정에서 성과와 보상을 연계하지 않으려는 행태가 지속적으로 나타나고 있으며, 이는 곧 성과관리제도와 성과중심 보상제도가 분리되어 운영되는 것을 의미한다. 이와 같이 제도의 도입 목적과 실제 운영이 분리되는 현상을 디커플링이라고 한다(Meyer & Rowan, 1977).

이러한 디커플링 현상은 조직이 사회로부터 정당성(legitimacy)을 확보하기 위해 제도를 도입하는 제도적 동형화(isomorphism)에 의해 설명이 가능하다.[4] 조직이 외부환경으로부터의 압력에 의해 정당성을 확보할 목적으로 제도를 채택할 때 제도의 활용이 제한되는 결과를 초래한다(조선미·강정한, 2010:259). 외부환경에 의한 제도의 도입과 운영은 조직의 생존을 위한 일종의 전략적 선택으로(Meyer & Rowan, 1977) 동형화를 달성한 조직은 제도의 목적과 실행 간에 간극을 유발하는 전략을 취하게 되어 디커플링 현상이 발생한다.

공공부문의 성과상여금제도는 1999년에 도입되어 현재까지 운영되고 있으나 운영과정에서 많은 문제가 나타나고 있다. 특히, 지방자치단체의 경우 자발적인 도입보다는 행정개혁의 일환으로 성과중심 보상제도가 도입됨으로써 제도의 실질적인 운영이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 성과와 보상 간 연계성 미흡은 성과관리제도와 성과중심 보상제도 간 디커플링 현상을 의미한다. 구체적으로 성과관리제도에서 나타나는 객관적 성과를 보상체계에 연계하지 않는 현상을 의미하는데, 이는 크게 다음의 두 가지로 구분할 수 있다.

첫 번째는 성과관리제도를 통해 나타난 평가결과를 보상제도와 연계하지 않는 것이다. 이는 평가시스템에 따라 도출된 객관적인 성과측정 결과와 보상을 연계하지 않는 것을 의미한다. 성과중심 보상제도에서의 성과는 개인의 근무성적평가, 부서평가, 부서장평가, 가·감점제도로 운영되고, 이에 따른 평가결과를 보상에 연계한다. 각각의 평가결과는 객관적 성과에 근거하는 수준이 상이하다. 근무성적평가는 근무실적, 직무수행능력과 더불어 선택적으로 직무수행태도를 통해 평가하는데, 업무성과에 해당하는 것은 근무실적에 해당한다.[5] 따라서 성과상여금 결정에는 근무성적평

4) DiMaggio & Powell(1983:150-154)은 동형화를 강압적 동형화(coercive isomorphism), 모방적 동형화(mimertic processes), 규범점 동형화(normative pressures) 등으로 구분한다. 강압적 동형화는 의존적 관계에 있는 조직으로부터 받는 사회문화적 기대에 의한 공식적·비공식적 압력으로부터 발생하게 된다. 모방적 동형화는 조직이 불확실성을 회피하기 위해서 안정적으로 구축된 제도를 모방하는 것을 의미하며, 규범적 동형화는 전문화(professionalization)와 밀접한 관련이 있다.

가의 근무실적만을 반영하는 것이 바람직하다. 그러나 근무성적평가의 총점이 성과상여금제도에 반영되고 있어 근무성적평가에 의한 평가방법은 실제 업무성과에 근거한 평가결과로 간주하기는 어렵다. 성과상여금 지급에 활용되는 부서장평가는 이러한 문제점들을 더욱 심화시키며, 가·감점 제도와 같이 평가결과의 조정을 위한 수단이 될 우려가 크다. 따라서 성과중심 보상제도의 본래 취지가 개인과 부서의 업무성과를 측정하여 궁극적으로는 조직성과를 향상시키는 데에 있다는 점을 고려할 때 상대적으로 객관적인 성과는 부서평가결과가 될 수 있다.

두 번째는 성과급 지급편차의 축소를 통한 성과급제도의 효과를 감소시키는 것 들 수 있다. 즉, 성과급 분배에 있어서 조직구성원간 차등을 두지 않으려는 관행을 디커플링 현상으로 간주할 수 있다. 이는 평가결과와 성과가 밀접하게 연계되지 않을 뿐 아니라 성과급이 금전적 인센티브가 아니라 임금과 동일시되는 것을 의미한다. 성과중심 보상제도의 본래 목적과는 다르게 성과관리제도와 연계되지 않은 채 운영될 때 이러한 현상이 더욱 빈번하게 발생하게 된다.

요약하면, 우리나라 지방자치단체에서 시행되고 있는 성과상여금제도의 목적은 성과와 보상을 연계하여 조직구성원들에게 경쟁문화를 조성하고, 이를 통해 조직성과를 제고하는데 있으나 실제 제도 운영과정에서 의도된 결과를 도출하지 못하는 디커플링 현상이 나타나고 있다. 성과관리제도는 사업의 성과를 측정·평가하고, 그 결과를 활용하여 조직성과를 향상시키는 데에 있다는 점을 고려할 때, 성과중심 보상제도의 디커플링은 객관적인 성과측정을 위한 합리적이고 체계적인 성과관리시스템의 도입·운영 여부에 따라 상이하게 나타날 수 있다.

3. 선행연구 검토

일반적으로 디커플링은 사회적 규범에 의해 제도 도입이 결정될 때 발생하게 되므로 동형화와 관련된 연구들에서 디커플링에 영향을 미치는 요인을 추론할 수 있다. 대부분의 연구들은 도입된 제도의 동형화에 영향을 미치는 요인을 유형, 규모, 연령 등의 조직특성, 노동조합 유무, 여성인력 비율, 학력 수준 등의 인적 특성을 주요 요인으로 제시하고 있다(정무관, 2007; 김정인, 2016; 원숙연·성민정, 2016 등). 성과급제도와 관련하여 김정인(2016)은 공공기관의 성과급 도입은 조직 내부적 요인보다는 외부적인 요인인 상위부처의 영향을 받는 것을 제시하며, 이는 곧 성과급 제도의 도입은 강압적 동형화 현상과 밀접한 관련이 있다는 점을 의미한다.

디커플링 현상에 관한 연구들은 대부분 디커플링을 유발하는 요인을 검증하고, 디커플링이 조직성과에 미치는 영향을 주로 분석하고 있다. Tehnhiala & Vuori(2012)는 외부 영향에 의해 보상제도를 도입하는 경우 피상적인 제도 도입에 그쳐 디커플링의 수준이 높아진다는 점을 제시한다. 특히, 외재적 동기가 높고 내재적 동기가 낮을 때 보상제도의 효과성이 낮아지며 조직의 평판이 높아지는 것으로 나타났다. 국내 연구들은 디커플링의 수준은 노사 간 의사소통이 활발하고, 경영

5) 이로 인해 근무성적평가의 세부 평가항목별 활용은 상이하게 이루어져야 한다. 즉, "근무실적의 1차적 활용목적은 성과상여금의 결정에 있는 것으로, 그리고 나머지 두 부분 평가의 1차적 활용목적은 현행과 마찬가지로 승진 결정에 있는 것으로 구분하게 해야 한다(김태일 외, 2005: 69)."

환경에 대한 인식이 높으며 경영자의 지원과 제도 관리가 충실히 이루어질 때 디커플링의 수준이 낮아지는 것으로 보고 있다(조선미·강정한, 2010; 김미애·이찬, 2016).

또한 성과중심 보상제도의 디커플링에 대한 분석을 시도한 연구들은 소수에 그치고 있으며 대부분의 연구들은 성과중심 보상제도에서 나타나는 디커플링 현상에 영향을 미치는 요인을 검증하는데 초점을 둔다(김동배, 2010; 정장훈, 2010; 김종관·강희경, 2014 등). 기존 연구들은 디커플링을 야기하는 주요 요인으로 제도적 동형화를 지적하고 있는데, 정장훈(2010)은 공공부문에서 상위정부의 통제정도, 규범적 압력의 민감도가 높을수록 성과중심 인사제도의 디커플링이 증가된다는 분석결과를 제시한다. 또한 김동배(2010)의 연구에서는 공공부문의 조직에서는 상징적 동조로서 연봉제를 도입·운영하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 민간기업을 중심으로 분석을 수행한 김종관·강희경(2014)의 연구에서는 성과와 보상의 연계에서 나타나는 디커플링에 경영자 지원, 구조적 관성, 제도적 동형화 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 공공부문에서 수행되는 성과중심 보상제도에 관한 연구들은 제도의 효과성을 분석하는 연구들이 많은 비중을 차지한다(Pearce & Perry, 1983; Belfield & Marsden, 2003; 이근주·이혜윤, 2007; 하혜수·정광호, 2014; 이형우, 2016 등). 이러한 연구들은 성과중심 보상제도의 효과성을 제고하기 위해서는 타당한 성과관리시스템이 필요하고 평가체계가 합리적으로 구성될 필요가 있음을 제시하고 있다. 유사한 맥락에서 조직구성원들이 인식하는 성과평가의 공정성이 개선될 때 성과중심 보상제도의 실효성이 높아질 수 있다는 견해가 존재한다(이희태, 2004; 하미승 외, 2004). 특히, 이형우(2016)는 성과중심 보상제도에 대한 인식이 높을수록 근로동기가 고취되지만 평가체계가 공정하지 않다고 느낄 때에는 부정적인 영향을 미치는 것을 제시하고 있다.

이상의 기존 연구들의 검토 결과를 살펴보면, 공공부문의 성과중심 보상제도는 제도적 동형화로 인해 도입되어 디커플링이 발생하는 것을 알 수 있다. 이에 지방자치단체에서 운영하는 성과상여금제도는 외부로부터의 압력에 의해 제도를 도입하고 운영하는 과정에서 실질적으로 운영되지 않는 디커플링 현상이 나타나는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 성과중심 보상제도의 디커플링에 관한 연구들이 소수에 불과하고 공공부문을 대상으로 한 연구들은 더욱 미흡한 실정이다. 또한 대부분의 연구들은 조직구성원들의 인식을 바탕으로 디커플링 현상을 분석하고 있어 실제 제도의 운영에서 나타나는 디커플링 현상을 중심으로 실증적 분석을 수행할 필요가 있다.

〈표 2〉 주요 선행연구 내용

구분	저자	분석방법	주요내용
디커플링 영향요인	김동배 (2010)	이항·서열 로짓회귀분석	연봉제가 동형화에 의해 도입되어 제도의 실효성 없이 운영되는 상징적 동조가 나타남을 제시함. 분석결과, 공공부문의 연봉제 도입은 제도적 동형화 압력에 긍정적인 영향을 받고 동형화 압력은 다시 상징적 동조를 이끄는 것으로 제시됨
	정장훈 (2010)	음이항 회귀분석	공공부문 조직에서 운영중인 성과중심 인사제도의 디커플링 원인을 합리성(전략적 선택), 정당성(제도의 동형화), 조직의 정체성(공공성)으로 구분하여 분석을 수행함. 분석결과, 상위정부 통제정도와 규범적 압력의 민감도가 높을 때 디커플링이 증가하며 조직정체성을 명확하게 인식할수록 디커플링이 감소함
	김종관·강희경 (2014)	회귀분석	민간기업을 중심으로 성과와 보상의 연계에서 나타나는 디커플링의 영향요인을 분석함. 목표관리제와 연봉제 간 디커플링에는 최고관리자의 지원, 구조적 관성, 제도적 동형화가 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타남
제도간 연계성	배병돌 (2003)	기술통계	한국과 미국의 경찰공무원을 중심으로 성과급제도의 인식을 인사관리요인(성과평가의 적절성, 성과급 수준의 적절성, 승진체계의 적절성, 교육훈련의 적절성), 조직환경요인(조직의 업무협조 원활, 업무시설의 적절, 조직목표의 일관성), 업무특성 요인(업무수행 기준의 명료성, 업무량의 적절성, 업무수행의 재량성), 개인특성 등을 중심으로 성과급의 실태에 대해 비교분석을 실시
	이희태 (2004)	기술통계	성과상여금제도에 대한 경찰공무원의 인식조사를 토대로 제시한 성과상여금제도 개선방안으로 성과평가의 공정성을 확보하는 것이 시급하다는 점을 강조함
	하미승 외 (2004)	회귀분석	성과상여금제도의 대상인 조직구성원들의 인식을 바탕으로 제도에 대한 인식, 도입취지 부합 여부, 지급기준의 공정성, 부적절한 타요인, 지급등급, 지급등급 수용성 등이 근무의욕과 업무성과 증진에 미치는 영향을 분석함. 분석결과, 지급기준의 공정성이 높다고 인식할수록 근무의욕과 업무성과가 증진하는 것으로 나타남
	이형우 (2016)	위계선형 회귀분석	성과중심 보상제도가 조직구성원의 동기부여에 미치는 효과를 조직구성원들의 인식을 바탕으로 분석함. 분석결과, 성과중심보상제도의 중요성은 동기부여에 직접적인 영향을 미치나 성과평가의 타당성은 직접적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타남. 단, 성과중심 보상제도의 중요성을 인식하는 수준이 높고 성과평가가 타당하다고 인식할 때 동기부여가 되는 것으로 나타나 양 제도 간 연계성 강화가 중요함을 제시함

Ⅲ. 연구설계

1. 연구가설

이상의 논의를 바탕으로 할 때, 성과중심 보상제도의 운영에서 나타나는 디커플링 현상은 포괄적으로는 제도의 도입 목적이 실질적인 운영과 간극을 보이는 현상으로써 성과에 부합하는 보상이 이루어지지 않는 것을 의미한다. 구체적으로는 객관적 성과를 보상체계와 연계하지 않는 현상으로 정의할 수 있다. 기존 연구들에서 지적한 바와 같이 성과중심 보상제도의 실질적 운영을 위해서는 체계적인 성과관리시스템을 통한 성과측정 및 평가가 바탕이 되어야 한다. 지방자치단체에서 운영되고 있는 대표적인 성과관리시스템 중의 하나인 BSC는 조직의 목표와 부서의 목표를 연계하여 성과를 측정하며, 이를 인사, 보수체계 등과 연계하여 조직의 성과를 향상시키는 것을

목적으로 한다. 이러한 측면에서 BSC와 같은 성과관리시스템은 성과중심 보상제도의 실질적인 운영을 가능하게 한다는 점에서 제도 간 연계가 밀접하게 이루어질 필요가 있다. 특히, 평정단계와 실제 성과급을 배분하는 단계에서 연계될 필요가 있다. 즉, BSC를 통한 성과평가결과가 성과급 지급 기준으로 활용되고, 이를 바탕으로 보상이 이루어질 때 성과중심 보상제도의 실효성이 높아지는 것이다.

BSC를 통한 성과평가결과는 성과상여금 지급을 위한 평정에 활용된다.. 따라서 BSC를 통한 성과평가결과를 성과상여금 지급을 위해 활용하지 않거나 기피하는 현상은 객관적인 성과평가결과가 반영되지 않는 것을 의미하며, 더 나아가서는 성과관리제도와 성과중심 보상제도 간 낮은 연계성을 시사한다. 또한, 분배단계에서 성과관리제도와 성과중심 보상제도의 디커플링은 성과측정결과에 따른 성과급 지급을 엄격하게 집행하지 않는 것을 의미한다. 즉, 하위등급에 속하는 인원비율을 낮게 설정함으로써 누구에게나 성과상여금을 일정 수준 이상 분배하거나 성과보다 과다한 인센티브를 부여하는 경향을 보이게 된다. 종합하면, 기존 연구들에서는 성과중심 보상제도의 실제 목적 달성을 위해서는 합리적인 성과관리시스템의 도입·운영을 들고 있다는 점을 고려할 때, BSC와 성과중심 보상제도 간의 관계는 지방자치단체별로 디커플링 현상이 차이가 날 수 있다.

구체적으로 지방자치단체의 성과급 분배를 위한 평가방법은 개인의 근무성적평정, 부서장평가, 부서평가, 기타 등의 방법으로 이루어지고 있다. 평가방법의 유형에 따라 개인의 업무성과를 측정하는 방식이 차이가 나는데, 근무성적평정의 경우 사업에 대한 객관적 성과라기보다는 업무태도, 개인역량 등에 관한 평가항목의 비중이 높은 측면이 있다. “인사평가에서의 실적평가는 실적관리를 지표(KPI)를 가지고 관리하지 않고 성과관리카드에 업무수행자가 기록한 실적으로서 평가자가 주관적으로 정성평가를 하게 된다(윤기석 외, 2012:143)”는 측면에서 주관적인 평가라는 비판을 받는다. 또한 부서장평가와 가·감점제도는 평가결과를 조정하기 위한 목적이 크므로 실질적으로 업무에 대한 실적 또는 성과를 평가하는 것은 부서평가가 될 수 있다. 이 때 조직 내 성과평가시스템이 합리적으로 설정되어 있을 때 객관적인 성과측정에 근거한 평가방법을 선호하여 이를 평가결과에 반영하고자 할 것이다. 즉, 체계적으로 사업의 성과를 측정하고 평가할 수 있는 제도가 도입되어 운영되고 있는 경우, 성과와 보상 간 디커플링 현상이 낮게 나타날 수 있다. 본 연구에서는 체계적인 성과관리시스템의 구축 유무를 BSC 도입 여부로 간주하고, 이에 따른 성과상여금제도의 디커플링의 차이를 분석하고자 한다. BSC는 조직의 미션·비전, 전략, 성과목표, 성과지표, 이행과제 등으로 구성되며, 이를 통해 조직성과를 향상시킬 수 있는 체계적인 시스템으로 사업의 결과를 측정하는 후행지표와 그에 대한 원인을 파악할 수 있는 선행지표를 통해 사업활동과 결과 간 인과관계가 명확하게 나타난다. 따라서 조직의 성과관리가 종합적이고 체계적으로 운영될 수 있다. BSC를 도입한 지방자치단체는 대부분 창출된 평가결과를 성과급 및 인사에 연계하고 있다(홍형득, 2016:2). 게다가 BSC를 운영하는 지방자치단체는 상대적으로 성과지향적인 조직문화가 형성될 수 있으며, 이에 따라 성과와 보상이 연계되는 것에 대한 조직구성원들의 저항이 적을 가능성이 높다.[6] 이와 관련하여 이창대(2003:106)는 BSC의 비재무적 평가지표 중 내부프로세스의 활용

6) 이와 관련하여 황성수·이용균(2017)의 연구를 살펴보면, 이들은 BSC를 실시하고 있는 34개 기초자치단체

은 전체 임금 중 성과급 비중에 정(+)의 영향을 미친다는 결과를 제시하였다. BSC 평가지표가 조직구성원의 총임금 중 성과급 비중에 영향을 미친다는 점은 BSC 평가지표의 활용이 성과보상체계의 강화를 이끈다는 것을 의미한다. 바꾸어 말하면, BSC 평가지표의 활용은 성과급 보상구조를 결정한다는 것을 의미한다(김용환, 2001). 따라서 상대적으로 BSC를 도입한 지방자치단체는 타 지자체에 비해 객관적 성과를 보상체계에 반영하려는 경향이 강하게 나타날 수 있다. 이상의 내용을 반영하여 하나의 가설을 설정하면 다음과 같다.

〈가설 1〉 BSC를 도입한 지방자치단체는 미도입 지방자치단체보다 객관적 성과와 보상체계 간 연계성이 높을 것이다.

또한, 성과상여금제도에서 나타나는 디커플링 현상은 조직구성원간 평가결과의 차등을 두지 않으려는 관행으로 표출된다. 성과상여금제도 도입 이후 지속적으로 차등지급된 성과상여금을 다시 조직구성원에게 균등분배하는 사례 외에도 성과평가결과에 따른 보상을 엄격하게 수행하지 않는 경우도 성과와 보상을 연계하지 않는 것에 해당한다. 즉, 성과상여금이 조직구성원 다수에게 분배될 수 있도록 하위 평가등급에 해당하는 인원비율을 최소화하기 위해 노력할 수 있다. 특히, 개인차등방식으로 지급하는 경우 C등급의 성과상여금 지급률은 0%이며 지급인원은 10%이다. 그러나 지방자치단체의 장은 인원비율과 지급률을 10% 이내에서 자율적으로 조정할 수 있으므로 최하위등급인 C등급에 속하지 않도록 조정할 수 있다. 또한, 그 외 부서차등방식이 병행되는 경우에는 등급이 3개 등급 이상으로 규정하고 있어 실제로 최하위등급은 B등급 이하가 된다. 이 때 최하위등급에 속하는 인원의 비율이 낮다는 것은 성과상여금을 최대한 많은 조직구성원에게 지급하도록 하여 성과에 근거한 보상체계가 엄격하게 운영되고 있다고 보기 어렵다. 즉, 이러한 경향은 성과관리제도와 보상간의 연계성을 약화시킬 수 있다. 반면, 성과상여금제도의 S등급 이상의 비율이 높다는 것 또한 이와 유사한 맥락에서 이해할 수 있다. 즉, 평가결과의 관대화로 최대한 많은 조직구성원에게 최대의 성과상여금을 지급하는 것이다. 이는 실제 성과에 비례한 성과상여금의 분배가 이루어지는 것이 아니라 과대 지급되는 것으로 해석할 수 있으므로 다음과 같은 가설을 설정한다.

〈가설 2〉 BSC를 도입한 지방자치단체는 미도입 지방자치단체에 비해 평가결과에 따른 성과상여금의 차등배분 수준이 높을 것이다.

〈가설 2-1〉 BSC를 도입한 지방자치단체는 미도입 지방자치단체보다 상위등급에 해당하는 조직구성원 비율이 낮을 것이다.

〈가설 2-2〉 BSC를 도입한 지방자치단체는 미도입 지방자치단체보다 하위등급에 해당하는 조직구성원 비율이 높을 것이다.

를 대상으로 조사하였는데, 이 가운데 23개 자치단체가 성과관리시스템에 개인평가와 관련된 요소를 포함시키고 있는 것으로 나타났다.

2. 분석방법 및 변수 정의

성과중심 보상제도의 본래 목적 달성을 위해 조직은 성과관리시스템을 운영하고, 이를 통해 창출된 성과정보를 조직구성원의 인사관리와 보상에 연계시켜 조직의 성과개선을 도모하게 된다. BSC제도 또한 이러한 취지에서 다수의 지방자치단체에서 도입·운영되고 있으나 성과평가결과와 인사 및 보수 간 연계성이 부족하다는 비판이 지속적으로 이루어지고 있다. 또한, 성과중심 보상제도의 개선방안으로 객관적인 성과측정, 평가체계 개선 등이 지속적으로 제시되는 이유는 성과관리제도와 보상체계가 연계되어 운영되는 것이 지방자치단체의 성과를 향상시킬 수 있다는 점을 의미한다. 즉, 성과관리제도에서 도출되는 성과정보가 조직구성원의 보상에 활용될 때 성과중심 보상제도의 실효성이 높아진다.

이를 바탕으로 BSC도입 여부에 따른 성과상여금제도의 디커플링을 분석하기 위해 성과상여금 평가방법, 등급별 인원 등의 자료는 2015년 행정자치부에서 지방자치단체의 현황을 조사한 결과를 활용한다. 또한, 설문에 적절하게 응답하지 않은 지방자치단체를 제외한 총 220개 지방자치단체의 조사결과를 바탕으로 분석을 수행하며, 5급 이상과 6급 이하로 상이하게 제도를 운영하는 지방자치단체가 존재하여 분석대상은 6급 이하 공무원의 성과상여금제도 운영방식으로 한정한다. BSC를 도입하여 운영하고 있는 지방자치단체와 미도입 지방자치단체 간 성과상여금제도에서 나타나는 디커플링 정도의 차이가 있는지를 검증하기 위해 독립표본 t-검정을 실시하기로 한다.

성과상여금제도의 디커플링은 최하위등급의 인원비율과 평가방법 유형 활용으로 구분하여 분석한다. 성과상여금 지급을 위하여 평가결과는 등급으로 구체화되고, 등급에 따라 성과상여금이 차등 지급된다. 따라서 하위등급에 속하는 인원의 비율이 낮다는 것은 평가결과를 상향하여 성과상여금을 다수의 조직구성원에게 분배하는 것을 의미한다. 즉, 대다수의 조직구성원이 일정 수준 이상의 성과상여금을 받게 되는데, 이는 성과상여금제도의 도입 취지를 벗어나게 된다. 게다가 최하위등급의 인원 비율을 최소화하는 지방자치단체는 성과관리를 바탕으로 하는 성과상여금제도를 소극적으로 운영하는 측면이 있다는 것을 시사한다. 반면, S등급에 해당하는 인원의 비율이 높아진다는 것은 반대로 평가결과를 상향시킴으로써 최대한 많은 인원에게 최대 성과상여금을 지급하는 것을 의미한다. 성과를 바탕으로 성과상여금을 지급하는 주요 목적은 개인의 동기를 부여하여 업무성과를 향상시키고, 궁극적으로는 조직의 성과를 증진하는데 목적이 있다는 점을 고려할 때, 이는 성과중심 보상제도 운영의 디커플링 수준을 측정하는 변수로 활용할 수 있다.

한편, 평가방법의 유형 중 부서평가방법의 활용 비율을 보면, 성과상여금제도의 디커플링 수준을 측정할 수 있다. 성과상여금제도가 본래 취지를 달성하기 위해서는 개인의 성과측정이 객관성과 타당성을 담보하고 있어야 한다는 점을 고려할 때, 객관적인 성과와 보상이 연계되지 않는 것은 성과상여금제도의 디커플링을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 성과상여금 지급을 위한 평가방법의 유형 중 부서평가의 활용수준이 높을 때 디커플링이 낮은 것으로 간주한다. 이를 위해 성과상여금 지급을 위한 평가방법 중 부서평가의 비중을 분석에 활용한다. 반면, 평가방법에 있어 개인의 근무성적평정, 부서장평가 등은 상대적으로 객관적인 성과라기보다는 평가의 주관성 문제

가 지속적으로 지적되고 있으며, 이에 따라 BSC제도를 도입·운영하는 지방자치단체는 근무성적평정과 부서장평가의 활용수준이 낮을 수 있다. 따라서 평가방법 중 근무성적평정과 부서장평가의 활용수준을 분석에 활용한다.

BSC의 도입 여부는 도입연도의 시차를 두고 분석한다. 일반적으로 제도의 도입 이후 효과가 발현되기까지 일정 기간이 소요된다. BSC의 경우 당해연도 실적을 바탕으로 평가를 수행하고 이에 대한 결과를 환류하는 과정을 통해 제도가 정착되게 된다(김인, 2008:13). 이를 고려할 때, 2년의 시차를 적용하였다. 이는 BSC가 도입된 직후에서는 새로운 평가제도의 문제점을 보완하기 위한 환류가 이루어지고, 이러한 환류를 바탕으로 제도가 정착되기에는 일정기간의 시간이 요구되기 때문이다(Pineno, 2004; 김인, 2008).

3. 기술통계

본 연구에서 분석대상으로 삼는 220개 지방자치단체의 특성은 아래의 〈표 3〉과 같다. 지방자치단체마다 성과상여금 배분을 위해 다양한 평가방법을 혼합하여 활용할 수 있다. 분석결과에 따르면, 총 220개 지방자치단체 중 근무성적평가제도를 평가결과에 반영하는 비율은 74.6%로 부서평가 또는 부서장 평가방법에 비해 높은 수준을 보이고 있다. 특히, 부서평가비율의 평균은 8.59%로 매우 낮은 수준을 보이고 있어 전반적으로 지방자치단체의 성과상여금제도는 근무성적평가에 의존하고 있음을 보인다. 또한, 근무성적평가방법은 시보다 군·구지역에서 약 6%p 높게 반영하고 있으며, 부서장평가 비율은 반대의 경향을 보이고 있다. 단, 시·군·구 지역의 대부분(85% 수준)에서 근무성적평정과 부서장평가를 활용하는 것을 알 수 있다. 한편, 부서평가의 경우에는 시, 군, 구 순으로 반영 비율이 높은 것으로 나타났다.

성과평가의 등급별 인원 분포를 살펴보면, 최상위등급인 S등급은 약 21%(평균 기준)을 차지하는 것으로 나타났으며, A등급과 B등급 이하는 약 40%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이는 개인차등방식으로 성과상여금을 지급할 때, 등급별 인원비율과 유사한 수준으로 나타나고 있다. 게다가 등급에 속하는 인원비율은 S등급에서는 시·군·구별로 크게 차이를 보이지 않고 있으며, B등급 이하는 시 지역이 군·구 지역에 비하여 하위등급에 속하는 인원비율이 다소 낮은 것을 알 수 있다. 이는 BSC를 도입하여 운영하고 있는 총 63개 지방자치단체 중 38개의 지방자치단체가 시에 해당하고 있다는 점을 고려하면 가설과는 상반된 결과를 보이고 있다.

〈표 3〉 지방자치단체 성과상여금제도 현황

(단위: %)

구분		지방자치단체			
		전체 (n=220)	시 (n=74)	군 (n=80)	구 (n=66)
평가 방법	근무성적평가 비율	74.600 (24.634)	70.743 (27.219)	76.875 (27.860)	76.166 (15.6000)
	성과(부서)평가 비율	8.590 (18.581)	10.743 (22.629)	8.187 (17.988)	6.666 (13.625)
	부서장평가 비율	10.522 (17.777)	13.513 (18.408)	8.375 (10.788)	9.772 (15.452)
성과급 비율	S등급	21.197 (4.517)	21.803 (4.415)	21.463 (4.554)	20.196 (4.486)
	A등급	39.549 (5.885)	40,.470 (6.116)	38.139 (6.125)	40.227 (5.022)
	B등급 이하	39.402 (6.240)	37.712 (7.328)	40.372 (5.917)	40.121 (4.840)
	B등급	35.021 (6.514)	33.984 (7.705)	35.762 (6.662)	35.286 (4.516)
	C등급	4.380 (4.483)	3.728 (4.700)	4.610 (4.318)	4.834 (4.415)

Ⅳ. 분석결과

1. 평가결과의 성과상여금 반영결과 분석

성과중심 보상제도는 성과관리제도를 통해 나타난 성과정보, 평가결과와 보상을 연계하여 조직구성원의 동기를 고취하는 것이 핵심이다. 따라서 BSC제도를 통해 나타난 평가결과는 보상체계와 연계될 때 성과관리제도와 성과중심 보상제도의 실효성을 높일 수 있다. 이는 성과평가를 통하여 도출된 성과정보가 조직운영에 활용되어야만 성과관리제도에 대한 조직구성원의 순응을 확보할 수 있기 때문이다. 특히, 보상은 조직구성원이 체감할 수 있는 중요한 수단이라는 점에서 성과정보를 기반으로 보상하는 것은 환류 차원에서 중요한 의미를 지닌다. 이러한 관점에서 BSC를 통한 성과평가 결과가 보상체계에 반영되는 비율에 있어 BSC 도입 지역과 미도입 지역간 차이를 분석한 결과는 아래의 〈표 4〉와 같다. 분석결과에 따르면, BSC를 도입한 지역은 통계적으로 유의미한 수준에서 근무성적평가의 비율이 미도입 지역에 비해 낮으며, 성과평가 비율이 높은 것으로 나타났다. 한편 부서장평가 비율은 BSC 도입 지역과 미도입 지역 간에 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 즉, 이러한 분석결과는 본 연구에서 설정한 〈가설 1〉을 지지하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 BSC 도입에 따른 성과급에서의 부서성과평가 반영률 차이 분석

구분	BSC 도입 지방자치단체 평균 (표준편차) n=63	BSC 미도입 지방자치단체 (표준편차) n=157	t값
근평 비율	69.127 (24.155)	76.798 (24.557)	2.104*
부서(성과)평가 비율	15.238 (24.336)	5.923 (14.976)	−2.830**
부서장평가 비율	12.381 17.5940	9.77117.852)	0.982

* p 〈 0.05, ** p 〈 0.01

BSC는 조직 최상위 목표와 연계된 부서단위 목표 및 지표로 구성되어 있다. 특히, 이러한 성과평가의 구성은 개인의 근무행태보다는 부서단위에서 추진되는 사업에 중점을 두고 있다. 따라서 BSC에 의한 평가결과는 개인의 역량, 태도 등과 같은 주관적인 지표로 측정되는 평가결과보다는 객관성을 지니는 것으로 이해할 수 있다. 성과중심 보상제도의 디커플링 현상을 야기하는 주요 원인은 객관적 성과측정방법의 부재라는 점을 고려할 때, BSC제도를 도입한 지역의 부서평가결과는 개인이 담당하고 있는 업무에 대한 성과를 측정할 수 있으며, 궁극적으로는 조직의 성과를 향상시킬 수 있는 평가방법이다. 게다가 성과평가가 실효성을 갖기 위해서는 성과급 지급과의 연계성을 강화할 필요가 있다. 따라서 현재의 분석결과는 BSC를 도입한 지역이 미도입 지역에 비해 성과급 지급에 있어 부서평가결과의 반영이 높게 나타나고 있어 제도적으로는 성과평가와 성과상여금제도 간 연계가 이루어지고 있는 것으로 이해할 수 있다.

다만, 가장 정성적인 평가가 이루어질 수 있는 부서장평가 비율이 BSC 도입에 따라서도 차이가 나타나지 않고 있어 부서장의 주관적 판단에 따른 정성적 성과급 평정이 이루어질 우려가 존재한다. 부서장 재량에 따른 평정이 이루어질 경우, 성과평가에 따른 성과와 보상간의 완전한 연계가 이루어지지 못하게 하는 장애요인이 될 우려가 있으며, 나아가서는 성과관리제도에 대한 조직구성원의 순응 확보를 제약하는 요인이 될 소지가 있다. 따라서 BSC를 도입한 자치단체에서는 성과측정이 어려운 부서 또는 구성원의 성과급 평정 시 이를 보완해주는 기제로써 부서장평가를 사용할 수 있도록 적절한 보완이 필요하다.

2. 성과관리제도와 성과상여금 배분비율 분석

성과중심 보상제도가 성과관리제도와 연계되기 위해서는 성과에 따른 보상과 처벌이 명확해야 한다. 객관적인 성과평가결과가 성과상여금을 지급하는 평정에 반영되는 비율이 높더라도 이러한 평정결과가 실제 보수지급에 미치는 영향이 적다면 결국 조직구성원이 체감하는 성과와 보상 간 연계성은 낮아질 것이다. 이러한 견지에서 성과관리제도와 성과상여금의 배분비율 간의 연계성은 성과중심 보상제도의 실질적인 운영을 의미한다.

BSC 도입 여부에 따른 성과상여금 배분의 비율차이를 분석한 결과는 아래의 〈표 5〉와 같다. 분석결과에 따르면, 상위등급의 경우에는 BSC 도입 지역과 미도입 지역의 등급 인원비율이 차이가 없는 것으로 나타나고 있으며, 평균 또한 약 21%로 개인차등방식에서 정한 비율과 유사한 수준으

로 나타나고 있다. 즉, 성과상여금제도는 조직구성원에게 성과에 따른 인센티브를 과대 지급하지는 않는 것으로 나타나 본 연구의 〈가설 2-1〉은 기각되었다.

〈표 5〉 BSC 도입에 따른 성과급 배분 등급 비율 차이 분석

구분	BSC 도입 지방자치단체 평균 (표준편차) n=63	BSC 미도입 지방자치단체 평균 (표준편차) n=157	T값
S등급 이상	21.304 (4.521)	21.155 (4.529)	-0.221
B등급 이하 (B등급 및 C등급)	37.549 (6.073)	40.145 (6.170)	2.853**

* p 〈 0.05, ** p 〈 0.01

반면, BSC를 도입한 지역이 미도입 지역에 비해 통계적으로 유의미한 수준에서 B등급 이하 비율이 낮은 것으로 나타나 본 연구의 가설 〈2-2〉는 기각되었다. 이러한 결과는 전술하였던 분석결과에서 BSC 도입 지역이 미도입 지역에 비해 부서평가결과 반영 비율이 높았던 결과와는 대조적이다. 즉, BSC제도와 성과상여금 지급을 위한 제도간의 연계성은 높으나, 실제 성과상여금 지급에서는 BSC제도의 도입 여부와는 무관하게 하위등급 비율을 낮추어 조직구성원이 받는 성과상여금 차이를 줄이는 관행이 있다는 점을 시사한다.

3. 분석결과의 종합

분석결과에 따르면, BSC를 운영하는 지방자치단체는 부서평가방법을 성과상여금 평정에 활용하고 있으나, 성과상여금제도를 고성과자에 대한 인센티브 부여나 저성과자에 대한 패널티를 부여하는데 활용하고 있지 않는 것으로 나타났다. 이는 부서평가가 갖는 집단성과급제적 성격과 공공부문에서의 성과관리제도의 한계로 인한 것으로 해석할 수 있다. 일반적으로 부서평가는 부서에서 추진되는 사업을 기준으로 성과지표가 구성되므로 집단성과급제의 특성을 지닌다. 단, 이 과정에서 무임승차자가 발생하게 되므로 성과향상에 더 많은 노력을 기울인 조직구성원은 성과상여금제도에 대한 수용성이 낮아질 수 있다. 즉, BSC제도를 운영하고 있는 지방자치단체는 BSC를 통한 성과평가결과와 성과상여금 간의 연계성을 높임으로써 객관적 성과에 따른 보상을 하고 있으나, 집단성과급에서 나타나는 조직구성원 간 갈등을 최소화하기 위해서는 하위등급을 낮추는 전략을 수행하게 된다. 궁극적으로 이러한 행태는 성과중심 보상제도의 디커플링 현상을 심화시키게 되는 것이다.

또한, 공공조직에서의 성과는 민간부문에 비해 성과측정이 용이하지 않고, 과업특성에 따라서 성과측정 및 평가결과가 구조적으로 상이하게 나타날 수 있다는 점을 고려할 때 성과상여금제도에 대한 조직구성원들의 수용성이 낮아질 수 있다. 이러한 측면에서 BSC라는 체계화된 성과관리제도의 도입은 부서의 성과를 측정한다는 측면에서 조직구성원은 평가결과가 성과상여금제도에

반영되는 것에 대한 반발이 생길 수 있다. 즉, BSC는 상대적으로 객관적인 성과를 측정하여 성과상여금에 반영한다는 장점이 있으나, 한편으로는 제도 도입 후 보상에 있어 엄격한 보상체계의 운영 시 성과관리제도에 대한 조직구성원의 순응에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다.

이 외에도 성과상여금제도는 정부개혁의 일환으로 도입되어 운영되고 있다는 점에서 강제적 동형화에 해당하는 측면이 강하다. 따라서 본 연구의 분석결과는 지방자치단체가 객관적 성과측정과 보상 간 연계는 강화하지만, 성과급을 지급하는 배분기준에 있어서는 완화된 성과급제도 운영을 도모함으로써 조직구성원의 반발을 최소화하는 전략을 취하는 것으로 이해할 수 있다.

성과중심의 보상체계가 의도한 목적을 달성하기 위해서는 근본적으로 성과관리제도에 대한 조직구성원의 수용성 확보가 요구된다. BSC가 타 성과관리제도에 비해 복합적인 성과의 측정이 용이하고 측정의 타당성이 확보되는 제도이나 BSC를 구성하는 성과지표 구성에 있어 조직구성원의 수용이 이루어지지 않을 경우, 제도를 통한 성과정보는 수용성이 저해된다. 이러한 상황에서 보상체계와의 연계는 조직구성원의 불신을 야기할 수밖에 없다. 실제 일부 기초자치단체의 경우 BSC 운영과정에서 지표구성에 대한 공무원들의 반발과 이로 인한 성과급 지급에 대한 저항으로 조직 내부의 갈등이 발생하고 있다.

특히, BSC는 시스템 구축 및 유지에 있어 많은 비용이 수반되기 때문에 운영결과를 토대로 한 BSC 보완이 잘 이루어지지 않고 있어 BSC 운영에 대한 자치단체의 개별적인 수요 반영이 미흡하므로 시스템 개선에 대한 적극적인 정책적 고려가 필요하다. 또한 BSC 지표구성에 대한 조직구성원의 소통 확대로 업무와 평가지표간 정합성을 강화할 필요성이 있다. 일례로 오산시의 경우 BSC 외에 민원만족도, 정책홍보실적 등의 다양한 지표들을 구성하여 보완하고 있는 것도 업무와 정합성을 확보한 지표구성의 중요성에 시사점을 제시한다. 성과중심 보상체계의 구현을 위해는 무엇보다도 성과에 대한 조직구성원의 수용이 중요시되므로 조직구성원의 공식적 소통수단 마련과 의견 반영 결과의 환류를 통해 평가결과에 대한 조직 순응력을 높여야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 지방자치단체 성과중심 보상제도의 운영과정에서 나타나는 디커플링 현상을 체계적인 성과관리시스템의 도입·운영 유무에 따라 차이가 있는지를 분석하였다. 지방자치단체에서 운영하는 대표적인 성과중심 보상제도인 성과상여금제도는 1999년 도입 이후 실제적으로 조직구성원들이 균등분배하는 사례가 지속적으로 나타나면서 제도의 실효성에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다. 이에 따라 성과상여금제도의 운영 효과에 관한 연구들이 등장하였으나 대부분 조직구성원의 인식을 중심으로 분석하고 있다는 점에서 지방자치단체별로 상이한 성과상여금제도의 운영에 중점을 둔 연구의 필요성이 제기되고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 본 연구는 성과상여금제도의 운영과정에서 나타나는 디커플링 현상을 성과관리시스템을 중심으로 실증분석하였다는데 의의가 있다.

분석결과에 따르면, BSC 기반의 성과관리를 수행하는 지방자치단체는 업무성과를 보상체계에 연계하는 경향을 보이나 실질적으로 성과상여금 배분에는 차등을 두지 않는 것으로 나타났다. 이는 성과관리제도와 보상체계의 형식적 연계는 이루어졌으나 실질적으로 성과중심 보상제도의 운영이 이루어지지 않는 것을 의미한다. 뿐만 아니라, 체계적인 성과관리시스템을 운영하는 목적은 최종적으로 성과정보를 환류하는데 있다는 점을 고려할 때, BSC를 도입 여부에 따라 성과상여금 지급 등급의 차이가 없다는 것은 성과관리제도와 보상체계의 실질적 연계가 이루어지지 않은 것으로 해석할 수 있다.

따라서 성과중심의 보상체계 구현을 위해서는 조직구성원의 의견 반영 수단을 강화하여 측정된 성과에 대한 조직구성원의 순응을 확보해야 한다. 뿐만 아니라 BSC 등의 시스템 운영에 있어 운영결과의 지속적인 환류를 통해 지표구성 등의 개선이 이루어져야 할 것이다. 특히, 지방자치단체의 성과관리제도는 중앙정부의 지침 등으로부터 추진되어 비자발적인 제도운영으로 조직구성원의 저항이 클 수 있으므로 이를 개선하기 위한 지방자치단체장의 다양한 노력이 필요하다.

본 연구는 성과관리제도와 보상체계간 디커플링을 실증분석하였다는 시사점을 지니나 자료구득의 한계로 단년도 자료를 통한 횡단면 분석과 평균비교검정 외에 디커플링에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들을 고려한 심층적인 분석을 수행하지 못하였다는 한계를 지니고 있다. 향후 연구에서는 본 연구에서 언급된 문제들이 보완되어 보다 심층적인 연구가 이루어질 수 있기를 기대한다.

참고문헌

강영철. (2007).「공공부문에서의 BSC 활용실태분석과 개선방안-지방자치단체를 중심으로」. 한국행정연구원.

권일웅. (2012). 공공/민간부문 성과급 비중과 주인-대리인 이론.「행정논총」, 50(2): 113-142.

김동배. (2010). 제도적 동형화와 상징적 동조: 연봉제의 사례.「노동정책연구」, 10(1): 35-67.

김미애·이찬. (2016). 기업인적자원개발제도 디커플링 현상에 미치는 영향요인.「기업교육연구」, 18(1): 301-326.

김성렬·박재홍·서영미. (2005). 전략이행수단으로서 BSC의 성공요소.「Entrue Journal of Information Technology」, 4(2): 35-44.

김용환. (2001). 성과급 보상구조의 결정요인.「관리회계연구」, 1(1): 1-33.

김인. (2008). 공공기관 BSC 도입의 효과에 관한 연구.「지방정부연구」, 12(3): 7-32.

김정인. (2016). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석.「한국행정논집」, 28(4): 575-600.

김종관·강희경. (2014). 성과주의 평가보상제도의 디커플링 현상의 선행변수와 결과변수에 관한 연구.「인적자원관리연구」, 21(2): 27-47.

김태일·김성준·문명재. (2005).「성과평가와 보상 연계방안 연구」. 고용노동부.

박해육·이병기·이혜영·김건위.(2005).「지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC 도입 및 적용에 관

한 연구」. 한국지방행정연구원.
배병돌. (2003). 공공부문 성과급의 성공적 운영방안. 「한국정책과학학회보」, 7(1): 181-201.
양동훈. (2004). 집단성과급이 작업성과에 미치는 영향. 「경영논총」, 15(2): 183-195.
오석홍. (2000). 성과급제도의 이상과 좌절. 「행정논총」, 38(1): 191-207.
원숙연·성민정. (2016). 가족친화제도 동형화의 내부구조와 영향요인. 「한국행정학보」, 50(1): 139-166.
윤기석·황창연·신기현·은연정. (2012). 「성과관리와 인사연계방안」. 대전발전연구원.
이근주·이혜윤. (2007). 보상 유형에 대한 차별적 기대가 공무원의 성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 41(2): 117-140.
이석환. (2006). 공공부문 BSC(Banlanced ScoreCard) 적용사례 분석: 부천시의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 40(1): 127-149.
이윤식·제갈돈·김주환·김흥률·윤기석·심광호·박재신. (2005). 통합성과관리를 위한 평가결과활용방안에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 15(4): 199-225.
이창대. (2003). 「성과평가 및 보상제도에서 비재무적 측정치의 활용에 관한 실증연구」. 서강대학교 대학원. 박사학위논문.
이형우. (2016). 공공부문 성과중심 보상제도의 동기부여 효과에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 30(3): 1-28.
이희태. (2004). 공공부문 성과상여금제도의 발전방안에 관한 연구 – 경찰성과상여금제도를 중심으로. 「지방정부연구」, 8(3): 269-284.
이희태. (2010). 공무원 성과급제도의 동기부여 효과 분석. 「지방정부연구」, 14(1): 159-180.
전미선·이종수. (2014). 성과급은 내재적 동기에 어떤 영향을 미치는가?: 동기부여 혹은 동기구축(crowding-out) 효과와 경로 분석. 「한국인사행정학회보」, 13(1): 161-176.
정무관. (2007). 한국기업의 인적자원관리제도의 동형화와 경영성과간 관계. 「인적자원관리연구」, 14(3): 147-166.
정장훈. (2010). 공공부문 성과주의 인사제도 활용에 관한 분석. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 2010: 185-204.
조선미·강정한. (2011). 제도의 채택과 디커플링(Decoupling) 정도에 영향을 미치는 조직의 특성. 「인사조직연구」, 19(2): 253-297.
최정우·박해육. (2015). 지방자치단체의 Balanced Scorecard 운영 효과분석. 「한국행정논집」, 27(3): 789-815.
하미승. (2007). 행정조직 BSC의 효과성 결정요인에 관한 연구: 한국정부의 중앙부처를 대상으로. 「한국행정연구」, 16(3): 31-68.
하혜수·정광호. (2014). 성과중심 보수제의 효과 분석: 국내 11개 공공기관의 성과급을 중심으로. 「행정논총」, 52(3): 145-177.
행정자치부. (2017). 「지방공무원보수업무등 처리지침」.
홍형득. (2016). 지방자치단체 성과관리의 연구와 실제의 특징 분석. 「국가정책연구」, 30(2): 57-81.
황성수·이용균. (2017). 지방자치단체의 BSC 성과관리 시스템 운영형태 비교분석에 관한 연구-기초자치단체 사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 31(1): 69-86.

황성원·김상헌. (2002). 공공조직의 성과급제에 관한 소고. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 2002: 1-22.

Belfield, R. & Marsden, D. (2003). Performance Pay. Monitoring Environments, and Establishment Performance. *International Journal of Manpower*. 24(4): 452-471.

Blinder. A. S. (1990). *Managing Reward Systems*. Buckingham. U. K: Open University Press.

Carrel, M. R., Elbert, N. F. & Hatfield, R. D. (1995). *Human Resource Management: Global Strategies for Managing a Diverse Workforce*. Prentice Hall.

Dickinson, A. & Gillette, K. L. (1994). A Comparison of the Effects of Individual Monetary Incentive Systems on Productivity: Piece Rate Pay versus Base Pay Plus Incentives. *Journal of Organizational Behavior Management,* 14(1): 3-80.

DiMaggio, P. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

Harkins, S. G. & Jackson, J. M. (1985). The Role of Evaluation in Eliminating Social Loafing. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 11(4): 457-465.

Kaplan, R. S. and Norton, D. P. (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston: HBS Press.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment.* Harvard Business Press.

Kerr, N. L. (1983). Motivation Losses in Small Groups: A Social Dilemma Analysis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 45(4): 819-828.

MacLean, T. L. & Behnam, M. (2010). The Dangers of Decoupling: The Relationship between Compliance Programs, Legitimacy Perceptions, and Institutionalized Misconduct. *Academy of Management Journal*, 53(6): 1499-1520.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology,* 83(2): 340-363.

Pearce, J. L. & Perry, J. L. (1983). Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis. *Public Administration Review,* 43(4): 15-325.

Perry, James L., Engbers, Trent A. & Jun, So Yun. (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Adminstration Review,* 69(1): 39-51.

Pineno, C. (2004). Balanced Scorecard Application and Model Building: A Survey and Comparison of the Manufactured Homes and Motor Homes Industries. *Managemnet Accounting Quarterly*, 6(1): 21-28.

Tehnhiala A. & Vuori T. (2012), Decoupling Compensation Practices from Human Resource Management, *International Studies of Management & Organization*, 42(1): 7-23.

Vroom, V. H. (1964). *Work and Motivation.* N.Y.: John Wiley & Sons.

Weibel, A., Rost, K. & Osterloh, M. (2009). Pay for Performance in the Public Sector - Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2): 387-412.

장혜윤(張鏸允): 고려대학교 행정학 박사를 취득하였으며, 현재 경기연구원 초빙연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과관리, 재무행정, 문화정책 등이다. 대표 논문으로는 “예술강사가 인식한 예술강사지원사업의 효과분석(2015)”, “정책 특성이 재정사업자율평가결과에 미치는 영향에 대한 분석: 문화예술정책을 중심으로(2016)”등이 있다(hyj0228@gri.re.kr).

최정우(崔正右): 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 현재 한국재정정보원 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방재정, 성과관리 등이다. 주요 논문으로는 "지방자치단체의 Balanced Scorecard 운영 효과분석(2015, 공저)”, “지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체 공무원을 중심으로(2013, 공저)”, “성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석(2013, 공저) 등이 있다(jungwoo1088@kpfis.kr).

박해육(朴海育): 독일 German University of Administrative Sciences Speyer에서 행정학 박사학위를 취득하고, 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방행정, 성과관리, 정책평가, 비교행정 등이며, 논문으로는 “독일 지방자치단체의 부단체장제도에 관한 연구(2015)”, “지방자치단체 무기계약근로자의 행정가치 인식에 관한 연구(2014, 공저)”, “총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향(2013, 공저)”, “지방자치단체의 성과관리 효과성 분석(2011, 공저)” 등이 있다(hypark@krila.re.kr).

〈논문접수일: 2017. 10. 16 / 심사개시일: 2017. 10. 20 / 심사완료일: 2017. 11. 17〉

Abstract

A Study of the Decoupling between Goal Achievement and Rewards in the Implementation of Performance Management System: Focused on the Case of the Local Governments

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

The performance-based incentive system, which is being implemented in the public sector, aims to motivate the members of an organization. In the long run, this seeks to enhance organizational performance by providing a differential rate of incentives based on performance. In order to achieve this objective, a systematic performance management system needs to be constructed and operated while the organizational members must have high acceptance of connections between performance and incentives. Therefore, the Balanced Scorecard(BSC) is being implemented by a number of local governments because it enables systematic performance management, with both financial and non-financial perspectives. The BSC system in particular requires implementation in conjunction with the performance-based incentive system by using the measurement and evaluation of performance in rewards or promotions. However, in the process of system operation, the link between evaluation and incentive weakens and often leads to decoupling which is a phenomenon where rewards are not given accordingly. This study analyzes the decoupling phenomenon of BSC in implemented and non-implemented regions through the t-test, by placing emphasis on local autonomous entities. According to the analysis, BSC implemented municipalities showed higher correlation between objective performance and incentive system compared to municipalities where it has not been implemented. There was, however, no distinction among the municipalities regarding differential rates of reward payments.

Key Words: Performance-based Incentive System, BSC(Balanced Scorecard), Decoupling, Pay for Performance