

경찰공무원의 성과평가제도 수용성 결정 요인에 대한 연구

- Q 방법론적 접근 -

Study on Determinants of the Acceptability of the Performance Evaluation System of Police Organization

- An Approach from Q Methodology -

한 승 일*

차 례

- | | |
|------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 분석결과 및 해석 |
| II. 이론적 배경 | V. 정책적 시사점 및 향후과제 |
| III. 연구방법 | |

국문요약

경찰조직에 성과평가제도가 도입된 후 10여 년이 지나면서 그 결과를 성과급 지급, 인사발령 등의 판단자료로 활용하고 있음에도 불구하고, 제도에 대한 조직원의 수용도는 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나 그 원인에 대한 연구는 많지 않을 뿐만 아니라, 있더라도 설문조사를 통한 양적방법론을 채택한 결과 성과평가제도를 바라보는 조직원의 다양한 인식을 밝혀내지 못했다는 점에서 한계가 있었다.

본 연구는 경찰 성과평가제도에 대한 조직원의 인식이 근무지별, 계급별, 임직경로별로 어떻게 다른지를 탐구하고자 한다. 특히 평가제도 설계에서부터 평가 후 환류에 이르기까지 평가 과정상 인식의 차이점을 확인함으로써 수용도를 제고

시키기 위해 필요한 단계별 착안사항을 제시하고자 하였다. 이를 효과적으로 분석하기 위해 Q 방법론을 활용하였으며, 그 결과 성과평가를 바라보는 경찰관의 인식은 3가지 유형으로 뚜렷하게 구분되고 각 유형에 따라 성과평가 단계별 수용성에도 큰 차이가 있는 것으로 나타났다.

첫 번째 유형은 '성과평가 부정형'으로 대부분은 경찰서와 지구대에 근무하고 있었으며 성과평가 자체를 부정적으로 바라보고 있었다. 두 번째 유형은 '성과평가 소극적 긍정형'으로 이들은 소속 부서에서 평가자의 위치에 있는 경우가 많았으며 성과평가제도에 대한 수용도가 높은 것으로 나타났다. 세 번째 유형은 '성과평가제도 소극적 지지형'으로 경찰청 소속이었으며, 성과평가

* 서울지방경찰서 서부경찰서, 서울대학교 행정대학원 행정학 박사과정 수료

시스템은 잘 운영되고 있지만 성과평정단계가 제대로 이루어지고 있지 못하고 있는 것으로 인식하고 있었다.

본 연구에서는 Q 방법론을 통해 여러 차원의 대상자 상호간의 관계를 중심으로 성과평가제도에 대한 수용도 문제에 접근했다는 점에서 그

의의가 크다고 할 수 있다. 또한 Q 방법론이 가설 발견의 논리(Abductive Reasoning)를 가지고 있는 점을 착안할 때 본 연구결과에서 드러난 연구 대상자의 배경적 변수와 관련하여 향후 흥미로운 후속연구를 도출해 낼 수 있을 것으로 기대된다.

◆ 주제어 : 경찰, 성과평가, 수용성, 형평성, 목표설정, Q 방법론

I. 서론

우리나라 공직사회는 2006년 4월 「정부업무평가기본법」 시행과 함께 공공부문의 경쟁력 강화를 목표로 성과평가시스템을 도입하여 계속해 운영 중이다. 성과관리제도는 공공부문의 운영과정에서 비효율성이 발견되는 부분을 파악하고 객관적·과학적으로 평가하고 개선하여 성과를 증진시키는 것을 목표로 한다. 이를 통해 희소한 국가자원을 효율적으로 배분하여 비용대비 높은 정책성과와 국민들이 만족할 수 있는 양질의 행정서비스를 제공하는 등의 이점을 제공한다.¹⁾ 이러한 성과평가의 효율성에 대해서는 국내·외 다수 학자들의 연구가 있었으며, 성과평가제도가 직원들의 능력을 개발시키고 공정한 보상과 조직의 효율성 제고를 위한 제도라는 당위성에 대해서는 의견이 모아지고 있다.²⁾

1) 하미승, “정부 성과관리시스템의 문제점 진단과 개선방향: 통합화의 시각”, 한국행정연구 제13권 제1호, 2004, 236쪽, 김태희, “성과평가에 대한 수용성의 중요성과 이를 형성하기 위해 필요한 조직요소들에 대한 연구”, 정부와 정책 제4권 제1호, 2011, 95쪽.

2) 김태희, 앞의 논문, 105쪽, 박천오, “참여정부 인사개혁에 대한 공무원 수용도”, 한국행정연구 제15권 제2호, 2006, 24쪽.

그러나 성과평가제도의 효용성에도 불구하고, 우리나라 공공부문에서의 실질적 효과성에 대해서는 도입 당시부터 현재까지도 논란이 계속되고 있다. 논란의 요지는 크게 성과평가제도가 공공부문에는 적합하지 않은 제도라는 의견과 필요성은 인정하지만 성과평가 과정 및 결과에서 발생하는 문제점 등으로 인해 조직원들이 심리적으로 수용하지 못하고 있다는 의견으로 나뉘는 것으로 보인다. 전자는 공공조직의 목표와 성과의 모호성, 정치개입의 불가피성 등으로 인해 정부조직의 성과를 측정하기 어렵는데 민간의 성과평가 체계를 가져다 쓰는 것은 적합하지 않다는 회의적인 시각이다.³⁾ 후자는 평가와 경쟁을 기본으로 하는 시스템 특성상 조직원들이 평가체계의 공정성에 의문을 갖고 있으며 설령 공정한 평가가 이루어진다고는 치더라도 좋은 성과를 통해 얻는 보상보다 좋지 않은 결과가 가져올 수 있는 처벌에 대해 더 많은 걱정을 하고 있어서⁴⁾ 제도 자체를 거부한다는 시각이다.

이 가운데 본 연구는 후자의 입장에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다. 여러 학자들 역시 조직원들의 성과평가제도에 대한 수용성에 관한 연구를 실시해 왔다. 이러한 연구들은 성과평가제도의 성공여부는 제도의 적용을 받는 사람들의 수용성 정도에 의해 좌우된다고 할 만큼 중요한 요소라는 점에 주목하고 있다.⁵⁾ 왜냐하면 성과관리제도가 정부

3) 최관섭, 앞의 논문, 21쪽, 김태희, 앞의 논문, 105쪽.

4) Behn, R. D., Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review* 63(5), 2003, p. 594.

5) Landy, Frank J., Barnes, Janet L. & Murphy, Kevin R., Correlates of Perceived Fairness and Accuracy of Performance Evaluation, *Journal of Applied Psychology*, 63(6), 1978, p. 753, 박천오, 앞의 논문, 24쪽, 김효선·강영걸, “인사고과의 공정성이 수용도에 미치는 영향”, *경영교육논총* 제63권, 2010, 100쪽, 최관섭·박찬오, 앞의 논문, 96쪽.

방침에 의해 도입되기는 했지만 피평가자들의 수용성이 낮아서 마지못해 이끌려간다면, 성과관리시스템에 대한 부정적인 인식으로 인해 시스템 전반에 대한 신뢰도를 떨어뜨리고, 궁극적으로 성과관리 체계 전체의 효과 저하를 초래할 것이기 때문이다.⁶⁾ 결국 성과관리제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 성과평가제도에 대한 수용성이 담보되어야 하고, 결과적으로 시스템의 발전 및 개선을 도모할 수 있는 선순환이 이루어질 수 있다는 논리이다.

경찰조직 역시 2006년부터 성과평가제도를 도입, 치안종합성과평가라는 이름으로 운영 중으로 평가결과를 대외적으로는 정부업무평가(성과관리 수준진단)의 자료로, 대내적으로는 성과급 기준, 인사자료, 해외주재관 선발 자료 등에 활용하고 있다. 나아가 2017년부터는 경정 이상 관리자에 대해 성과연봉제를 도입하는 등 정부부처 가운데 선도적이라 할 정도로 적극적으로 운영 중이다. 그러나 조직 차원의 활발한 확산 노력에도 불구하고 도입 후 10년이 지난 지금까지 성과평가제도에 대한 경찰관들의 수용도는 낮은 수준⁷⁾으로 나타나고 있으며,⁸⁾ 이러한 낮은 수용도는 경찰관 직무만족도를 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.⁹⁾

6) 김태희, 앞의 논문, 97쪽.

7) 2006년부터 2009년까지 현직 경찰 3,000명을 대상으로 치안종합성과평가의 수용도를 조사한 결과, 성과평가 전체수용도 평균 점수는 56.41점(연도별 추이는 2006년 57.13점, 2007년 59.59점, 2008년 58.97점, 2009년 49.94점)으로 2007년 이후 감소추세(경찰청 내부자료, 2011)

8) 이선우·임현정, “경찰 성과에 영향을 미치는 요인에 대한 연구”, 한국행정학보 제46권 제3호, 2012, 358쪽.

9) 2016년 하반기 경찰관직무만족도 조사* 결과, 7개 분야 가운데 복지 분야(76.0) 다음으로 성과관리 분야(81.0)가 가장 낮은 점수를 획득, 특히 성과평가 체계 및 기준 합리성(75.9)은 세부항목 중 가장 낮은 것으로 평가

* '16. 10. 11.~10. 24. 이메일 조사(응답률 47.8%), 표본오차 : 95% 신뢰수준에서 ±0.42%P

문제는 이러한 사실에도 불구하고 경찰조직을 대상으로 성과평가제도에 대한 수용도를 다루는 연구는 많지 않다는 점이다. 경찰 성과평가와 관련한 연구들은 대부분 어떠한 요인들이 성과에 영향을 미치는지 탐색하고 이를 향상시키기 위해서는 어떻게 해야 하는지에 집중되어 있다. 즉 성과의 관리 측면에 대한 연구가 주를 이룰 뿐, 성과평가제도의 존치 필요성을 고민하거나, 존치가 필요하다면 과연 무엇을 개선해야 할지에 대한 연구는 부족하다는 것이다.

경찰 성과를 향상시키기 위해서는 성과 향상 방법(how)을 모색하기에 앞서 조직원들이 왜 성과평가 제도에 대해 수용하지 못하는지에 대한 원인(why)을 찾는 것이 선행되어야 한다. 앞서 기술한 바와 같이 조직원이 공감하는 성과평가 시스템을 확립함으로써 치안 성과를 제대로 측정할 수 있을 것이며, 공공기관으로서의 대외적 책임성을 확보할 수 있을 것이기 때문이다.

따라서 본 연구는 경찰조직을 대상으로 이미 낮은 것으로 알려진 성과평가제도에 대한 수용도를 저하시키는 원인이 무엇인지에 대해 탐색하는 것을 연구의 목적으로 삼았다. 다시 말하자면 경찰 성과제도에 대한 조직원의 수용성에 영향을 미치는 요소(변수)는 무엇인지 알아보고, 그 요소가 과연 경찰청 내부 설문조사에서 나타난 바와 같이 근무지, 계급, 입직경로에 따라 차이가 있는지, 그리고 있다면 뚜렷하게 어떤 차이가 있는지를 실증적으로 검증하고자 하였다¹⁰⁾. 나아가 그 결과를 성과평가제도 설계 및 운용 과정에 적용함으로써 조직원으로부터 공감받는 제도를 구현하는데 있어 이론적·실증적 보탬이 되고자 하였다.

이러한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위해 Q 방법론을 채택하여

10) 2016년도 경찰청 하반기 직무만족도 조사에 따르면 7개 분야 가운데 성과 관련 분야에서 계급 간 인식 차이가 가장 큰 것으로 나타났다.

연구를 진행하고자 한다. 연구에 따라서는 다수의 표본 추출을 통해 통계학적 연구를 진행하기보다는 정책과 밀접하게 관련된 소수 표본의 주관적 인식을 파악해 보는 것이 제도를 둘러싼 인식들을 파악하고자 하는 연구의 목적에 잘 부합될 수도 있기 때문이다. 그리고 이를 위해서는 연구 대상자들이 적절하게 분포되어 있으면 충분하다고 할 수 있다¹¹⁾.

이를 위한 연구절차는 다음과 같다. 첫째, 경찰을 포함한 공직사회의 성과평가제도에 대한 신뢰성과 수용성에 영향을 미치는 요인들에 대한 이론적 배경을 검토한다. 둘째, 경찰 성과평가와 관련한 조직원의 인식을 연구한 선행 자료를 살펴보고 연구의 한계를 제시하여, 본 연구에 적합한 Q 진술문을 설계한다. 셋째, 근무지별, 계급별, 입직경로 등을 고려하여 P 표본을 설계, 이에 적합한 경찰관들을 대상으로 연구를 실시한다. 마지막으로 본 연구의 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 성과평가제도 수용성(acceptability)의 개념

성과평가제도가 도입되는 과정에서 어떤 조직이든 구성원들의 평가제도에 대한 수용성이 큰 문제로 제기되고 있다. 이는 조직 구성원들이 평가제도 필요성의 당위성을 부인하기 보다는 평가체계로부터 나온 평가 결과에 대해 동의를 하지 못하는 경우가 많기 때문으로, 결국 '평가 방

11) 김순은, 앞의 책, 45쪽.

식과 결과를 얼마나 수용하고 있느냐'에 대한 문제로 귀결된다¹²⁾.

본격적인 논의에 앞서 수용성의 개념에 대해 살펴보자. 이석환 외 (2010)¹³⁾는 “수용성”을 “무언가를 받아들이려는 자발적인 의지”라고 정의하고, 정주용(2008)¹⁴⁾은 “정책수용성”이라는 개념을 “정책에 대한 긍정적인 태도를 이끌어 내는 전략적 의사결정과정과 그 결과”라고 정의하고 있으며, 김민영·박성민(2012)¹⁵⁾은 “성과평가제도 수용성”을 “성과평가 제도 및 지표를 받아들이고 평가결과에 순응하려는 의지”로 정의하고 있다. 따라서 본 연구에서는 “성과평가제도 수용성”을 “성과평가 제도의 필요성과 중요성을 인식하고 평정체제의 공정성을 인정하여 평가결과에 순응하려는 자발적 의지”라고 개념화하고자 한다.

2. 수용성 관련 이론

수용성과 관련한 기존 연구들에 따르면 조직원의 수용성에 가장 큰 영향을 끼치는 것으로 성과 평가와 운영과정의 투명성과 합리적인 측면¹⁶⁾ 및 성과측정 전 과정에 있어서 공정함¹⁷⁾을 들고 있다.¹⁸⁾ 여기서

12) 이석환·조주현, “성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구”, 한국사회와 행정연구 제20권 제4호, 2010, 286쪽.

13) 이석환·조주현, 앞의 논문, 271쪽.

14) 정주용, “참여지형에 따른 정보흐름의 변화가 정책수용성에 미치는 영향: 방사성폐기물처리장 유치사례를 중심으로”, 정부학연구 제14권 제4호, 2008, 44쪽.

15) 김민영·박성민, “성과평가제도 수용성의 선행 및 결과요인에 관한 연구: 한국 NGO를 중심으로”, 정책분석평가학회보 제23권 제4호, 2013, 90쪽.

16) 강영철·최낙범, “성과관리 제도운영 효과성 영향요인 연구: 경찰조직에서 투명성을 중심으로”, 한국거버넌스학회보 제23권 제3호, 2016, 295쪽.

17) 김태희, “성과평가에 대한 수용성의 중요성과 이를 형성하기 위해 필요한 조직요소들에 대한 연구”, 정부와 정책 제4권 제1호, 2011, 106쪽.

투명성과 합리적인 측면과 관련한 이론으로는 목표-설정 이론(Goal-Setting Theory)을, 공정성 측면과 관련해서는 공정성 이론(Equity Theory)을 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 목표-설정 이론(Goal-Setting Theory)

목표-설정 이론은 “목표와 성과 간의 관계가 어떻게 연계 되는가”에 대한 질문으로부터 시작되는 개념으로¹⁹⁾, 인간의 행동은 의식적인 목표(Conscious Goals)와 성취의도(Intentions)에 의해 결정된다는 것이다²⁰⁾.

목표-설정 이론가들은 목표의 난이도(Difficulty)와 구체성(Specificity)에 의해 개인의 행동이 결정된다고 주장하고 있으며, 그 외 목표에 대한 몰입도(Commitment), 목표의 중요성, 자기효능감, 결과의 피드백, 업무 복잡성 등이 중요한 변수로 작용한다고 말한다²¹⁾.

따라서 이와 같은 목표-설정 이론을 조직에 효과적으로 적용하기 위해서는 1) 조직구성원에게 어렵고 구체적인 목표를 부여하되, 2) 능력에 맞는 세부목표와 그에 따른 보상책을 설정하여 조직원의 목표 수용을 유도하고, 3) 목표 달성에 필요한 능력과 기술을 확보할 수 있도록 교육 훈련을 실시하는 동시에 목표달성이 얼마나 잘되고 있는지를 점검하는 환류 단계가 필요하다. 이러한 과정을 통해 조직원은 목표를 수용하고

18) 2016년 하반기 경찰관직무만족도 조사 결과 7개 분야 가운데 성과관리 분야(81.0)는 복지 분야(76.0) 다음으로 가장 낮은 점수를 획득하였으며, 그 세부 항목 중 성과평가 체계 및 기준 합리성(75.9)이 가장 낮은 것으로 나타나 조직원이 성과평가 체계 및 기준을 신뢰하지 못하고 있음을 보여주고 있다.

19) 김민영·박성민, 앞의 논문, 91쪽.

20) Moorhead, G. & Griffin, R., Organizational Behavior, Boston: Houghton Mifflin Company, 2004, p191.

21) 김민영·박성민, 앞의 논문, 91쪽.

새로운 성과 달성을 위한 행동이 유발시킨다는 것이 이론의 요점이다.²²⁾

이러한 목표-설정 이론은 공공부문의 성과평가 도입과 관련하여 끊임 없이 지적되어 온 공공부문의 목표 모호성과 관련해 매우 적절한 이론이라고 생각된다. 공공부문의 경우 민간부문에서 사용하는 재정지표와 같이 명쾌하고 조직 전체에 공통적으로 적용될 수 있는 지표를 설정하는 것이 사실상 어렵기 때문에 여러 취급 업무에 대한 개별 지표를 설정해야 하고, 지표별 목표치와 그 달성 여부를 정성적으로 판단해야 하는 상황이 적지 않다고 지적 된다.²³⁾

더욱이 경찰 업무는 범인 검거, 교통위반 단속과 같은 적극적 성과와 범죄 및 사건·사고 예방의 소극적 성과라는 이율배반적 성과가 공존하고 있어서²⁴⁾ 어느 부분에 주안점을 둘 것인지에 따라 성과 목표에 대한 판단 및 인식이 달라질 수 있다²⁵⁾는 독특한 특성을 지니고 있다.

따라서 목표-설정 이론에 따르면 경찰 등 공공부문에서 조직원들이 수행할 수 있는 적절한 성과 목표와 지표를 설정하는 것은 매우 어려운 일이다. 하지만 수용성을 제고시키기 위해서는 합리적인 목표와 지표를 마련하는 것이 반드시 거쳐야 할 과정이라고 할 수 있겠다.

2) 공정성 이론(Equity Theory)

공정성 이론은 성과관리제도의 평가 과정 및 결과를 설명하는데 매우 유용한 이론이다. 전통적인 공정성 이론은 기본적으로 인간은 공정하게

22) 김민영·박성민, 앞의 논문, 91쪽.

23) 강영철·최낙범, 앞의 논문, 284쪽.

24) 강영철·최낙범, 앞의 논문, 280쪽.

25) Arnaboldi, M., & Azzone G., Constructing Performance Measurement in the Public Sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(4), 2010. p 279.

대우 받기를 원한다는 것을 전제로 하는 개념으로, 투입(input), 산출(output), 준거집단(referent others), 공정성(형평성) 평가(equity evaluations), 불공정성(비형평성)에 대한 반응(reactions to inequity)의 다섯 가지 요소로 구성된다.²⁶⁾ 즉 조직구성원들은 자신의 기여도와 자신에게 주어진 보상수준을 타인의 그것과 비교하는 특성이 있는데 이 비율이 일치하면 공정성을 느끼고 그렇지 않으면 금전적 보상 등의 생리적 욕구와 조직에서의 생존 등의 안전욕구마저 박탈당하게 된다는 논리다.²⁷⁾ 이후 분배 공정성에만 초점을 맞춘 초기의 공정성 이론의 한계가 지적되면서, 조직 공정성을 절차적 공정성과 분배적 공정성으로 구분해 분배 공정성에 대한 관심이 강조되기 시작했다.

절차적 공정성(Organizational Procedural Justice)은 조직 내부에서 구성원들이 의사결정에 참여할 수 있는 권한 부여에 관한 것이고 분배적 공정성(Organizational Distributive Justice)은 보상의 공정성에 대한 논의라고 볼 수 있다.²⁸⁾ 이를 성과평가체계에 적용하면 성과체계를 구축하고 평가가 이루어지는 과정 측면에서는 절차 공정성이, 평가 후 분배 결정의 측면에서는 분배 공정성이 요구될 것이다.

기존 연구들은 이와 같은 공정성들에 대한 인식이 조직구성원의 몰입도와 성과를 향상시키고, 조직구성원의 활동을 위한 동기부여를 주는 영향요인으로 설명하고 있다.²⁹⁾ 따라서 조직 내부의 성과평가제도의 도입 및 운영·평가에 있어서 분배적·절차적 공정성이 담보된다면 조직구성

26) 이선우·임현정, 앞의 논문, 364쪽.

27) 김종익, “지방자치단체 인사의 공정성 연구”, 한국인사행정학회보 제6권 제1호, 2007, 167-168쪽.

28) 김민영·박성민, 앞의 논문, 93쪽.

29) 김민영·박성민, 앞의 논문, 92쪽.

원들의 수용성이 높아지고, 그에 따라 성과를 잘 받기 위한 조직원들의 활동에 동기부여를 할 수 있을 것으로 추론할 수 있다.

3. 성과평가제도 수용성에 관한 선행 연구

국내에서 실시된 공공부문의 성과평가제도 수용성에 관한 연구는 일부 긍정적인 연구결과를 보인 것도 있었으나³⁰⁾ 대체적으로는 부정적인 결과를 보이고 있다.³¹⁾

이석환·조주현(2010)은 4개 지방자치단체 지방직 공무원을 대상으로 연구를 실시하였는데 하위직 공무원들이 관리직보다 수용도가 낮은 결과를 보인 이유는 하위직이 평가업무를 수행하면서 동시에 평가의 대상이 되어야 하는 것에 대해 부담을 느끼기 때문이라고 분석하였다³²⁾. 김한창·황성원(2008)이 11개 중앙행정기관 공무원을 대상으로 3급 이상과 4급 이하로 나누어 연구를 실시한 결과 수용성 차이에서 유의미한 결과가 나타나지 않았다.³³⁾

한편 경찰조직을 대상으로 한 성과평가에 대한 수용성 분석한 연구 역시 대체적으로 부정적인 결과를 보여주고 있다.³⁴⁾ 강영철·최낙범

30) 최관섭·박천오, 앞의 논문, 112쪽.

31) 김영재·박정기, “전문 사서직의 근무성적평정에 대한 만족도 분석”, 전북행정학보 제16권 제2호, 2002, 59쪽, 김경한(2005), 한국 행정개혁의 성과평가 연구: 김대중정부의 신관리기법 도입을 중심으로, 『한국사회와 행정연구』, 15(4): 11쪽.

32) 이석환·조주현, “성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구”, 한국사회와 행정연구 제20권 제4호, 2010, 287쪽.

33) 김한창·황성원, “성과관리제도의 수용성 제고요인에 관한 연구: 노무현 정부의 중앙부처를 중심으로”, 정부학연구 제14권 제2호, 2008, 36쪽.

34) 최종술, “경찰공무원 근무성적평정의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 한국

(2016)은 성과관리 제도 운영 효과성 영향요인을 분석하면서, 효과성을 제고시키기 위해서는 수용성이 전제되어야 한다고 주장하였다.³⁵⁾ 이선우·임현정(2012)은 경찰의 개인성과에 영향을 미치는 요인들에 대해 분석하면서 성과평가체계에 대한 인식 및 지식이 성과평가 결과와 정(+)의 관계에 있다는 결론을 도출하고 있다.³⁶⁾

이상과 같이 공공부문에서 조직 구성원의 수용성이 담보되지 않은 성과평가는 그 효과성이 저하된다는 여러 연구에도 불구하고, 우리나라 경찰조직을 대상으로 저조한 수용도의 원인을 탐색하는 연구는 찾아보기 어렵다. 경찰은 다른 공무원들과 비교할 때 대민접점에서 근무하면서 상대적으로 큰 권한을 갖고 있어서,³⁷⁾ 경찰관의 성과 목표 설정 방향 및 추구 활동의 자발성 여부에 따라 시민에게 미치는 영향이 매우 클 수 있다. 이러한 경찰 성과 추구 활동의 특수성에도 불구하고 경찰조직의 낮은 수용성에 대한 연구가 제대로 이루어지지 않은 점은 경찰조직 뿐만 아니라 시민 입장에서도 아쉬운 점이다.

물론 앞서 소개한 선행연구와 같이 낮은 수용도를 성과 저하의 원인으로 보고 이를 제고해야 한다는 연구가 있기는 하였으나, 대부분 설문 조사를 통한 양적방법론을 채택한 결과 변인을 도출하고 계량화하였다는 점에서는 의의가 있는 반면 변인 간의 정도의 차이 및 상호 역학관계를 파악하지 못했다는 점에서 한계가 있었다. 다시 말하자면 설문조사

경찰학회보 제2권 제1호, 2000, 271쪽, 석청호, “경찰관의 근무성적평정에 대한 공정성 인식이 직무태도에 미치는 영향”, 한국경찰학회보 제10권, 2005, 63쪽.

35) 강영철·최낙범, 앞의 논문, 290쪽.

36) 이선우·임현정, 앞의 논문, 371쪽.

37) Theobald, N. A. & Haider-Markel, D. P., Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions between Citizens and Police. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19, 2009, p 415.

를 통한 계량적인 연구방법은 회귀분석을 통해 변수들 간의 인과관계를 파악하고 변수별 가중치를 부여할 수는 있겠으나, 이때의 가중치는 단위 개체당 미치는 효과, 예를 들어 동일한 계급을 지닌 조직원은 모두가 동일한 정도의 의식을 갖고 있다는 가정 하에 논리가 전개되었다는 점에서 문제가 있다. 즉 구성원 각자의 인식·판단·가치·관점 등과 같은 인간의 주관성을 측정하지 못했다는 점에서 그 한계가 있는 것이다.

반면 Q 방법론은 변수가 아니라 개인적 차이(intra individual)를 분석 대상으로 하므로 조직원 개개인의 주관적 인식이 다를 수 있다는 전제에서 연구를 전개함으로써 그 대안이 될 수 있다. 이러한 개개인의 주관성에 대한 연구가 필요한 이유는 형평이론에서 검토한 바와 같이 조직원의 불만은 준거집단, 즉 조직원과의 관계에서 비롯되는 것이므로 같은 계급이라고 해서 동일한 정도의 불만감을 느끼는 것이 아니라 오히려 같은 계급이기 때문에 불만의 정도가 다를 수 있기 때문이다. 즉 절차공정성에서는 피평가자인 개인과 평가자인 상급부서와의 관계에서, 분배적 공정성은 관서 또는 부서 내 동일 직급의 조직원과의 관계(피평가자 상호간) 또는 하급부서(피평가자)와 상급부서(평가자) 사이에서 형성된다. 그렇기에 각자가 느끼는 만족이나 불만감이 다를 것이라는 예상은 충분히 가능하다. 결국 동일한 계급이더라도 근무지에 따라 다를 수 있고, 다른 계급이더라도 담당 업무에 따라 견해가 같을 수 있다는 가정 하에 개개인의 주관성을 탐구하는 것이 연구의 목적인 것이다.

따라서 본 연구에서는 Q 방법론을 통해 기존 연구가 시도하지 못했던 여러 차원의 대상자 상호간의 관계를 중심으로 성과평가제도에 대한 수용도 문제에 접근했다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있겠다.

Ⅲ. 연구방법

1. Q 진술문의 작성

먼저 각급 경찰관의 주관성을 표출·전달할 수 있도록 하는 심리적 전달의 장인 Q 표본(Q sample)을 진술문의 형태로 작성한다³⁸⁾. 본연구의 진술문은 관서별·입직별·근무지별 경찰관의 치안종합성과평가를 바라보는 시각에 영향을 미치는 제도·환경적 특성을 중심으로 작성하였다. 진술문의 작성을 위해서 먼저 성과평가 업무 관련 근무경험이 있는 경찰관에 대한 개별 인터뷰를 진행했다. 그 결과 경찰청과 지방경찰청, 경찰서와 지역경찰관서 간 성과평가를 바라보는 인식의 차이가 존재함을 느낄 수 있었다. 평가자와 피평가자는 각자의 역할을 충분히 인지하되, 평가를 바라보는 시각의 차가 있었다. 그러한 인식의 차이는 성과평가 체계에 있어 각 단계별로 적극적이거나 소극적인 태도에 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

본 연구는 인터뷰 자료와 선행연구를 토대로 드러난 성과체계를 바라보는 경찰관들의 유형적 특성을 Q 모집단(Q population)으로 하고, 이중 특히 강조되는 내용을 진술문으로 만들어 Q 표본으로 선정했다. 선정된 Q 표본은 경찰청 및 지방경찰청 성과평가 근무 경력이 있는 3명을 선정해 보완 사항이 있는지 검토하였다. 그 결과 ① 성과평가의 필요성 및 목표 설정에 관한 진술문 10개, ② 성과지표 설정에 관한 진술문 8개, ③ 평가단계에 대한 진술문 8개, ④ 평가 후 환류에 관한 진술문 8개 등

38) 김순은, 앞의 책, 31쪽.

성과평가 4개 과정별로 8~10개의 균등한 Q 표본을 추출, 총 34개의 진술문으로 최종 확정하였다.

〈표 1〉 Q-statement 설계 구조(성과평가 4단계 과정에 따른 분석)

1. 성과평가 필요성 인식 및 목표 설정(공감대)	2. 성과평가 체계 구축	3. 성과평가	4. 성과평가결과 환류 단계
목표-설정 이론 (goal-setting theory)	형평이론(equity theory)		
	절차 공정성	분배 공정성	

2. P 표본 설계

P 표본의 선정은 연구 목적에 관련된 연구 대상자들이 보편적 사고 위에서 적절하게 분포되어 있으면 충분하므로,³⁹⁾ 되도록 대표적이고 포괄적으로 구성하기 위해 노력하였다.

구체적으로 경찰청에서 성과평가체계를 직접 설계하는 담당자, 지방경찰청에서 경찰서의 기능단위를 평가하는 평가 담당자, 경찰서 및 지역경찰관서에서 직원들에 대한 1차 평정권을 지닌 경찰서 계장급 이상의 관리자, 마지막으로 직접 평가를 받는 일선 직원들을 고루 선정해 조직 구성원의 다양한 인식을 발견하고자 하였다. 이때 각 분야별 인원은 전체 경찰 조직에서 각 분야를 담당하는 인원 비율, 즉 본청 및 지방청, 경찰서, 지역경찰관서 근무인원을 감안하여 인원을 배당하였다.

39) 김순은, 앞의 책, 45쪽.

3. Q 분류(조사) 실시

P 표본을 대상으로 Q 진술문을 동의의 강도 순으로 분류해줄 것을 요청해 배열하는 것을 Q 분류라 한다. Q 표본의 분류는 크게 정규분포의 형태로 분류의 틀을 제시하는 강제분포(forced-distribution)와 분류를 연구대상자의 자의에 위임하는 자유분포(unforced-distribution)가 있다.⁴⁰⁾ 본 연구에서는 강제분포방식을 사용하였다.

구체적인 방식은 〈그림 1〉과 같이 강제분포를 위한 조사표를 만들고 34개의 진술문을 각 빈칸에 강제 할당해 진술문의 번호를 기재하도록 요청했다. 동의의 강도에 대한 척도는 -4 ~ +4점까지 9점 척도를 사용하였으며, 완성된 P 표본 26명이 작성한 조사표 자료는 PQMethod 통계프로그램으로 분석했다.

〈그림 1〉 Q 분류 실시를 위한 조사표

-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4

40) 김순은, 앞의 책, 49쪽.

IV. 분석결과 및 해석

1. 분석결과

산출된 Q 요인은 주제에 관하여 유사하게 판단 또는 생각하는 사람들의 집단이다⁴¹⁾. 유사한 생각을 가진 집단을 나타내는 Q 요인은 주로 해당 요인의 진술문 중 극단 값, 즉 +4, +3, -4, -3을 가진 진술문 등으로 해석된다(김순은, 2016). 본 연구에서는 3개의 주요 관점(요인)이 확인되었다. 즉, 경찰조직에는 치안종합성과평가 과정의 공정성에 대해 유사한 견해를 갖는 3개의 응답 집단이 있음을 의미한다.

각 요인별 설명 변량은 각각 17%, 16%, 19%로 총 52%의 설명력을 나타냈으며, 그 결과는 <표 2>와 같다. 총 26명 가운데 1유형(요인 1)은 8명, 2유형(요인 2)은 9명, 3유형(요인 3)은 3명으로 20명이 유의미한 값을 보였다.

<표 2> 요인분석표

factor		A	B	C	배경적 변수
응답자	1	693	-1554	8112X	경찰청 / 경정 / 경대
	2	30	4174	7391X	경찰청 / 경정 / 경대
	3	-1285	2752	7598X	경찰청 / 경감 / 경대
	4	3301	1300	5661	지방청 / 경감 / 경대
	5	6375X	2765	3174	지방청 / 경감 / 간후
	6	-94	4225X	2141	지방청 / 경위 / 일반
	7	2145	2953	5658	경찰서 / 경정 / 간후
	8	5386X	1187	3025	경찰서 / 경정 / 경대

41) 김순은, 앞의 책, 58쪽.

factor		A	B	C	배경적 변수
	9	-1251	7370X	655	경찰서 / 경감 / 일반
	10	4442	5963X	1629	경찰서 / 경위 / 일반
	11	3234	3573X	575	경찰서 / 경위 / 일반
	12	-919	5967X	-5105	경찰서 / 경위 / 일반
	13	1421	4645X	3765	지구대 / 경정 / 경대
	14	8493X	-1191	727	지구대 / 경사 / 일반
	15	6795X	1690	-789	지구대 / 경사 / 일반
	16	8879X	-400	2496	지구대 / 경사 / 일반
	17	746	2212	2300	경찰청 / 경위 / 일반
	18	2305	54	6795	경찰청 / 경감 / 간후
	19	-156	6718X	55	경찰서 / 경위 / 일반
	20	3091	6457X	2463	경찰서 / 경감 / 일반
	21	4228	3937	5220	경찰서 / 경위 / 일반
	22	-344	8104X	1874	경찰서 / 순경 / 일반
	23	4967X	-1877	-2544	지구대 / 경정 / 일반
	24	5054X	244	3780	경찰서 / 경정 / 일반
	25	2077	3640	7398	지방청 / 경감 / 경대
	26	5655X	362	4058	경찰서 / 경사 / 일반
% var.		17	16	9	

*p<0.05 유의수준

**상기의 수치는 소수점 이하만 표기

각 요인들 간의 상관관계를 보면 <표 3>와 같다. 3가지 유형 모두 상관계수가 0.3 이하로 고루 낮게 나타나는 것을 보여준다.

<표 3> 요인들 간의 상관관계

구분	1유형	2유형	3유형
1유형	1.000	0.1241	0.1848
2유형	0.1241	1.000	0.2811
3유형	0.1848	0.2811	1.000

〈표 4〉 진술문의 요인가

번호	Q 표본(진술문)	요인1	요인2	요인3
1	경찰 조직의 정확한 성과가 무엇인지에 대해 조직 내외에 공통된 합의가 있다.	-1	0	-2
2	경찰 조직의 합리적인 목표가 치안종합성과평가에 구체적으로 반영되어 있다.	-3	0	-2
3	치안종합성과평가 상 내 부서의 목표는 달성하기 적절한 수준으로 책정되어 있다.	-2	0	3
4	경찰조직은 성과관리 제도의 운영목적 및 방향에 대하여 조직원에게 충분한 설명을 하고 있다.	-1	2	0
5	경찰관들은 조직의 목표를 달성하기 위해 필요한 지식 및 역량을 갖추고 있다.	1	1	1
6	우리 조직은 조직원을 대상으로 성과관리제도 관련 교육 훈련을 제공하고 있다.	-1	1	2
7	조직원을 대상으로 한 성과관리제도 관련 교육훈련은 조직역량을 증진시키는데 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	1	1	1
8	조직원을 대상으로 한 성과관리제도 관련 교육훈련은 성과관리 수용성 형성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	0	3	1
9	성과관리제도에 대한 기관장(부서장)의 관심과 지원은 성과평가 결과 향상에 도움이 된다.	2	4	3
10	성과평가제도에 대한 기관장(부서장)의 관심과 지원은 조직원의 수용성 제고에 도움이 된다.	1	3	0
11	내가 속한 부서의 성과평가 세부지표는 부서의 목표를 잘 반영하고 있다.	-3	0	0
12	성과관리 제도와 실제 업무 간 연계성이 높을수록 성과관리 제도에 대한 조직원의 기대효과는 커질 것이다.	2	4	3
13	우리조직은 성과평가 지표를 작성하는데 조직원의 참여가 잘 이루어지고 있다.	0	0	-1
14	성과 측정 및 관리를 효율적으로 하기 위한 인트라넷, 성과네트워크 등의 기술정보 시스템이 갖춰져 있다.	-2	0	4
15	경찰 성과지표는 피평가자(경찰)가 통제할 수 없는 결과변수(예) 범죄발생율, 교통사망사고 등)에 집중되어 있다.	4	-1	0
16	경찰의 성과는 객관적인 정량지표를 설정하기 어렵다.	3	-1	2
17	경찰의 성과를 측정하기 위해서는 정성지표 설정이 불가피하다.	0	-1	1

번호	Q 표본(진술문)	요인1	요인2	요인3
18	경찰 성과평가 지표는 치안수요가 많은 곳이 높은 성과를 받을 수 밖에 없는 구조이다.	3	-3	1
19	성과평가 단계에서 연공서열 등에 영향을 받고 있다.	2	-1	4
20	정성평가 지표라도 모두가 수용할 수 있는 객관적인 평가방법이 있을 것이다.	1	1	-1
21	경찰 성과관리시스템의 수용도를 저하시키는 주요 원인은 평가자인 상급부서의 자의적인 지표 설정 및 평가 행태 때문이다.	4	-1	-1
22	경찰의 성과지표는 정성지표가 많아서, 상급부서의 자의적인 평가가 이루어지는 것을 어쩔 수 없다.	-2	-3	2
23	성과평가를 잘 받기 위해 나보다 뛰어난 동료가 있는 부서에는 들어가고 싶지 않다.	0	-2	-2
24	평가 과정에서 동일 계급이라도 일반 공채 출신이 경찰대나 간부후보생 출신보다 유리한 구조이다.	3	-2	-4
25	평가 과정에서 동일 계급이라도 간부후보생 출신이 경찰대 출신보다 유리한 구조이다.	-1	-3	-4
26	조직구성원이 좋은 성과를 가져왔을 경우 이에 대한 보상이 제대로 이루어진다.	0	2	1
27	현재 이루어지고 있는 성과평가에 나의 성과수준이 공정하게 잘 반영되고 있다.	-3	1	0
28	최근에 행해진 성과평가 결과를 통해, 내가 향후 무엇을 해야 하는지 알게 되었다.	-1	2	-2
29	경찰 성과평가를 4단계로 나눌 때 가장 중요한 단계는 평가 및 이에 따르는 포상 단계이다.	1	3	0
30	성과평가결과 제공되는 인센티브가 크다면 성과평가제도에 대한 수용도가 높아질 것이다.	2	2	-3
31	성과결과에 대해 성과연봉제를 도입하는 것이 성과평가제도를 정착시키는데 바람직하다.	-4	-2	-3
32	성과연봉제를 전 계급으로 확대할 필요가 있다.	-4	-4	-3
33	성과평가결과를 기준 미달자에 대한 교육자료로 활용한다면, 성과평가제도에 대한 조직원의 관심이 높아질 것이다.	-2	-2	-1
34	성과평가 시스템은 조직구성원을 통제하고, 저조한 성과를 퇴출(처벌)하기 위한 수단이다.	0	-4	-1

2. 결과의 해석

1) 유형 1: 성과평가 부정형

유형 1은 유의미한 결과 값을 보인 20명중 40%에 해당하는 8명이 속한 유형으로서, 응답자는 지방경찰청 소속 1명을 제외한 경찰서 3명과 지구대 4명 등 7명이 일선 부서에서 근무하고 있었다. 이 7명의 입직 경로는 경찰대 출신 1명을 제외하고는 나머지 6명이 일반 순경 출신으로 현 계급은 경감부터 순경까지 다양했다.

이 유형을 '성과평가 부정형'으로 명명하였다. 왜냐하면 해당 진술문이 성과평가 제도 전반에 대해 부정적인 내용을 담고 있으며, 제도의 확대 적용에 대해서도 부정적으로 나타났기 때문이다. 응답자의 50%가 지구대·파출소 소속으로 최일선 치안현장에서 근무하고 있는 피평가자인 것으로 나타났다.

주요 응답 내용을 살펴보면 목표 및 지표설정 단계에 대해 문제점을 인식하고 있으며, 특히 피평가자로서 평가자의 성과평정에 대해 신뢰하지 못하고 있는 등 평가체계 전반에 대한 수용도가 낮았다.

세부적으로는 “경찰 성과지표는 피평가자가 통제할 수 없는 결과변수(예) 범죄발생율, 교통사망사고 감소율 등)에 집중되어 있다”와 “경찰 성과관리시스템의 수용도를 저하시키는 주요 원인은 평가자인 상급부서의 자의적인 지표 설정 및 평가 행태 때문이다”에 +4를, “경찰의 성과는 객관적인 정량지표를 설정하기 어렵다”, “경찰 성과평가 지표는 치안 수요가 많은 곳이 높은 성과를 받을 수 밖에 없는 구조이다”가 +3, “경찰 조직의 합리적인 목표가 치안종합성과평가에 구체적으로 반영되어 있다”, “내가 속한 부서의 성과평가 세부지표는 부서의 목표를 잘 반영

하고 있다”가 -3으로 나타나고 있었으며, “성과결과에 대해 성과연봉제를 도입하는 것이 성과평가제도를 정착시키는데 바람직하다”, “성과연봉제를 전 계급으로 확대할 필요가 있다”가 -4로 나타나 현재 경정 이상에게만 적용되는 성과연봉제의 여타 계급으로의 확대 적용에 대해 매우 부정적으로 인식하고 있는 것을 알 수 있다.

유형 1에 해당하는 주요 진술문들을 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 요인 1의 주요 진술문

구분	Q 요인가	Q 진술문	
유형 1	4	15	경찰 성과지표는 피평가자(경찰)가 통제할 수 없는 결과변수(예) 범의 발생율, 교통사망사고 등에 집중되어 있다.
		21	경찰 성과관리시스템의 수용도를 저하시키는 주요 원인은 평가자인 상급부서의 자의적인 지표 설정 및 평가 행태 때문이다.
	3	16	경찰의 성과는 객관적인 정량지표를 설정하기 어렵다.
		18	경찰 성과평가 지표는 치안수요가 많은 곳이 높은 성과를 받을 수 밖에 없는 구조이다.
		24	평가 과정에서 동일 계급이라도 일반 공채 출신이 경찰대나 간부후보생 출신보다 유리한 구조이다.
	-3	2	경찰 조직의 합리적인 목표가 치안종합성과평가에 구체적으로 반영되어 있다.
		27	현재 이루어지고 있는 성과평가에 나의 성과수준이 공정하게 잘 반영되고 있다.
		11	내가 속한 부서의 성과평가 세부지표는 부서의 목표를 잘 반영하고 있다.
	-4	31	성과결과에 대해 성과연봉제를 도입하는 것이 성과평가제도를 정착시키는데 바람직하다.
		32	성과연봉제를 전 계급으로 확대할 필요가 있다.

〈표 6〉 요인 1 응답자(8명)의 배경 분포도

factor	응답자	A	B	C	배경적 변수
	5	6375X	2765	3174	지방청 / 경감 / 간후
	8	5386X	1187	3025	경찰서 / 경정 / 경대
	14	8493X	-1191	727	지구대 / 경사 / 일반
	15	6795X	1690	-789	지구대 / 경사 / 일반
	16	8879X	-400	2496	지구대 / 경사 / 일반
	23	4967X	-1877	-2544	지구대 / 경정 / 일반
	24	5054X	244	3780	경찰서 / 경정 / 일반
	26	5655X	362	4058	경찰서 / 경사 / 일반

2) 유형 2: 성과평가 소극적 긍정형

유형 2는 유의미한 결과 값을 보인 20명 중 가장 많은 9명(45%)이 속한 유형으로서 이를 ‘성과평가 소극적 긍정형’으로 명명하였다.

지구대 소속 1명을 제외하고는 지방경찰청 소속 1명과 경찰서 소속 7명이었고, 계급 역시 경찰서 소속 순경 1명을 제외하고는 경위 이상의 중간관리자였다. 또한 지구대 소속 1명 역시 경정 지구대장으로 평가자였으며, 경찰서 소속 순경 역시 계급은 여타 동일 범주의 사람들에 비해 낮았으나, 지역경찰을 평가하는 부서에서 직접 성과평가 담당업무를 맡고 있었다.

유형 2 응답자들은 유형 1에 비해 성과평가제도에 대한 수용도가 높은 것으로 나타났으며, 성과평가제도와 관련한 관리자들의 역할과 함께 평가제도의 정교함이 요구된다는 점을 인식하는 등 제도 자체에 대해서는 긍정적인 반면 성과연봉제 적용 등 제도의 확대 적용에 대해서는 부정적인 모습을 보였다.

구체적으로 살펴보면 “성과관리제도에 대한 기관장(부서장)의 관심과 지원은 성과평가결과 향상에 도움이 된다”, “성과관리 제도와 실제 업무 간 연계성이 높을수록 성과관리 제도에 대한 조직원의 기대효과는 커질 것이다”가 +4, “조직원을 대상으로 한 성과관리제도 관련 교육훈련은 성과관리 수용성 형성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다”, “성과평가제도에 대한 기관장(부서장)의 관심과 지원은 조직원의 수용성 제고에 도움이 된다”, “경찰 성과평가를 4단계로 나눌 때 가장 중요한 단계는 평가 및 이에 따르는 포상 단계이다”가 +3으로 나타났다. 이를 통해 교육훈련과 부서장의 관심이 성과관리 수용도 형성에 중요하고, 성과평가 단계에 있어서는 평가 및 포상이 중요하다고 인식하는 등 평가자로서의 자신의 역할이 중요함을 인식하고 있었다.

또한 “경찰 성과평가 지표는 치안수요가 많은 곳이 높은 성과를 받을 수 밖에 없는 구조이다”, “경찰의 성과지표는 정성지표가 많아서, 상급 부서의 자의적인 평가가 이루어지는 것을 어쩔 수 없다”, “평가 과정에서 동일 계급이라도 간부후보생 출신이 경찰대 출신보다 유리한 구조이다”가 -3, “성과평가 시스템은 조직구성원을 통제하고, 저조한 성과를 퇴출(처벌)하기 위한 수단이다”가 -4로 나타났다.

이는 성과지표 설정 및 평정이 잘못되고 있다고 평가한 유형 1과 정반대의 의견을 보이고 있는데, 자신들은 평정권자로서 평가를 제대로 하고 있다고 생각하고 있음을 반영한 결과라고 생각된다.

마지막으로 “성과연봉제를 전 계급으로 확대할 필요가 있다”가 -4인 점은 유형 1과 동일한 모습을 보이고 있었는데, 대부분의 응답자인 경위, 경감들이 성과연봉제가 확대되어 본인들에게까지 적용될 것을 걱정하고 있는 것으로 분석된다.

유형 2에 해당하는 주요 진술문들을 정리하면 <표 6>와 같다.

〈표 7〉 요인 2의 주요 진술문

구분	Q 요인가	Q 진술문	
2유형	4	9	성과관리제도에 대한 기관장(부서장)의 관심과 지원은 성과평가결과 향상에 도움이 된다.
		12	성과관리 제도와 실제 업무 간 연계성이 높을수록 성과관리 제도에 대한 조직원의 기대효과는 커질 것이다.
	3	8	조직원을 대상으로 한 성과관리제도 관련 교육훈련은 성과관리 수용성 형성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
		10	성과평가제도에 대한 기관장(부서장)의 관심과 지원은 조직원의 수용성 제고에 도움이 된다.
		29	경찰 성과평가를 4단계로 나눌 때 가장 중요한 단계는 평가 및 이에 따르는 포상 단계이다.
	-3	18	경찰 성과평가 지표는 치안수요가 많은 곳이 높은 성과를 받을 수 밖에 없는 구조이다.
		22	경찰의 성과지표는 정성지표가 많아서, 상급부서의 자의적인 평가가 이루어지는 것을 어쩔 수 없다.
		25	평가 과정에서 동일 계급이라도 간부후보생 출신이 경찰대 출신보다 유리한 구조이다.
	-4	32	성과연봉제를 전 계급으로 확대할 필요가 있다.
		34	성과평가 시스템은 조직구성원을 통제하고, 저조한 성과자를 퇴출(처벌)하기 위한 수단이다.

〈표 8〉 요인 2 응답자(9명)의 배경 분포도

factor	응답자	A	B	C	배경적 변수
	6	-94	4225X	2141	지방청 / 경위 / 일반
	9	-1251	7370X	655	경찰서 / 경감 / 일반
	10	4442	5963X	1629	경찰서 / 경위 / 일반
	11	3234	3573X	575	경찰서 / 경위 / 일반
	12	-919	5967X	-5105	경찰서 / 경위 / 일반
	13	1421	4645X	3765	지구대 / 경정 / 경대
	19	-156	6718X	55	경찰서 / 경위 / 일반
	20	3091	6457X	2463	경찰서 / 경감 / 일반
	22	-344	8104X	1874	경찰서 / 순경 / 일반

3) 유형 3: 성과평가제도 소극적 지지형

유형 3은 유의미한 결과 값을 보인 20명 중 15%인 3명이 속한 유형으로서, 전원이 경찰조직의 최상위 부서인 경찰청 소속으로 계급은 경감, 경정이었다.

이 유형은 유형 1에 비해 성과평가제도의 목표 및 지표가 제대로 설정되는 등 시스템이 잘 운영되고 있다고 인식하고 있었다. 그러나 성과평정 단계에 대해서는 유형 2가 평정이 잘 되고 있다고 인식하고 있는 것과 반대로 제대로 이루어지고 있지 못하고 있다고 인식하면서, 성과연봉제 도입 등 확대 적용에 대해서는 부정적인 진술문을 보여주고 있다. 즉 제도 자체의 필요성에 대해서는 어느 정도 인정하지만 확대되는 것에 대해서는 반대하는 모습을 반영하여 '성과평가제도 소극적 지지형'으로 명명하였다.

구체적으로 살펴보면, “성과 측정 및 관리를 효율적으로 하기 위한 인터넷, 성과네트워크 등의 기술정보 시스템이 갖춰져 있다”가 +4, “치안종합성과평가 상 내 부서의 목표는 달성하기 적절한 수준으로 책정되어 있다”, “성과관리제도에 대한 기관장(부서장)의 관심과 지원은 성과평가결과 향상에 도움이 된다”, “성과관리 제도와 실제 업무 간 연계성이 높을수록 성과관리 제도에 대한 조직원의 기대효과는 커질 것이다”가 +3이었다. 이는 성과평가제도와 일선 업무를 연계시켜야 하는 자신들의 역할과 일선 지휘관들의 관심이 중요하다고 인식함을 보여준다. 또한 “성과평가 단계에서 연공서열 등에 영향을 받고 있다”가 +4점으로 나타났는데, 이는 본인들의 계급은 경감, 경정이지만 경찰청의 소속 부서에서는 피평가자의 지위에 있으므로 자신들의 상관인 ‘평가자’들이 평가를 제대로 하고 있지 못하다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 한편 본 항목에 대해서는, 유형 3에 속하는 응답자들이 전원 경찰대 출신이어서

서 여타 입직자들에 비해 젊은 나이로 인해 평정에서 피해를 보고 있다고 인식하고 있는 것은 아닌가 하는 의문이 제기될 수도 있다 하지만, “평가 과정에서 동일 계급이라도 일반 공채 출신이 경찰대나 간부후보생 출신보다 유리한 구조이다”, “평가 과정에서 동일 계급이라도 간부후보생 출신이 경찰대 출신보다 유리한 구조이다”가 -4를 보이고 있으므로, 경찰대 출신들이라고 해서 스스로 평정에서 피해를 보고 있다고 인식하는 것은 아닌 것으로 나타난다.

마지막으로 “성과평가결과 제공되는 인센티브가 크다면 성과평가제도에 대한 수용도가 높아질 것이다”, “성과결과에 대해 성과연봉제를 도입하는 것이 성과평가제도를 정착시키는데 바람직하다”, “성과연봉제를 전 계급으로 확대할 필요가 있다”가 -3인 점은 매우 흥미롭다. 왜냐하면 성과평가제도를 설계 및 운영하는 주체로서 성과 목표 및 지표를 잘 설정해야 한다고 인식하면서도, 성과평가 결과를 성과연봉제 등 금전적 인센티브와 결부시킨다는 점에 대해서는 부정적으로 보고 있기 때문이다.

유형 3에 해당하는 주요 진술문들을 정리하면 <표 7>과 같다.

<표 9> 요인 3의 주요 진술문

구분	Q 요인가	Q 진술문	
3유형	4	14	성과 측정 및 관리를 효율적으로 하기 위한 인트라넷, 성과네트워크 등의 기술정보 시스템이 갖춰져 있다.
		19	성과평가 단계에서 연공서열 등에 영향을 받고 있다.
	3	3	치안종합성과평가 상 내 부서의 목표는 달성하기 적절한 수준으로 책정되어 있다.
		9	성과관리제도에 대한 기관장(부서장)의 관심과 지원은 성과평가결과 향상에 도움이 된다.
		12	성과관리 제도와 실제 업무 간 연계성이 높을수록 성과관리 제도에 대한 조직원의 기대효과는 커질 것이다.

-3	30	성과평가결과 제공되는 인센티브가 크다면 성과평가제도에 대한 수용도가 높아질 것이다.
	31	성과결과에 대해 성과연봉제를 도입하는 것이 성과평가제도를 정착 시키는데 바람직하다.
	32	성과연봉제를 전 계급으로 확대할 필요가 있다.
-4	24	평가 과정에서 동일 계급이라도 일반 공채 출신이 경찰대나 간부 후보생 출신보다 유리한 구조이다.
	25	평가 과정에서 동일 계급이라도 간부후보생 출신이 경찰대 출신보다 유리한 구조이다.

〈표 10〉 요인 3 응답자(3명)의 배경 분포도

factor		A	B	C	배경적 변수
응답자	1	693	-1554	8112X	경찰청 / 경정 / 경대
	2	30	4174	7391X	경찰청 / 경정 / 경대
	3	-1285	2752	7598X	경찰청 / 경감 / 경대

V. 정책적 시사점 및 향후 과제

1. 정책적 시사점

본 연구 결과 치안성과평가를 바라보는 조직원의 인식은 3가지 유형으로 뚜렷하게 구분되며, 각 유형에 따라 성과평가 단계별 수용성의 차이 역시 보여주고 있다.

순수 피평가자의 지위에 있는 지구대 및 파출소에 근무하는 경찰관들은 성과관리체계의 목표 설정 단계에서부터 평가 절차 및 분배공정성에 이르는 시스템 전반에 대해 불신을 갖고 있었으며 이것이 낮은 수용성

의 원인으로 작용함을 추론할 수 있다. 한편 평가자의 지위에 있는 경찰서 팀장 및 과장급 경찰관들은 성과관리체계 지표설정 및 평가 절차의 공정성에 대해서는 긍정하고 있었다. 특히 자신들의 역할인 평가 과정, 즉 절차의 공정성에 대해 중요성을 높이 평가하고 있었다. 반면 평가 이후 분배 공정성에 대해서는 부정적인 인식을 보이고 있었다. 따라서 이 유형에 속하는 사람들의 수용도를 저하시키는 원인으로서는 '분배 공정성 단계'라고 추론할 수 있다. 마지막으로 경찰조직의 최상위 기관인 경찰청에 근무하면서 성과평가 지표 설계에 관여한 경찰관들의 경우 자신들의 역할인 목표 설정단계에 대해서는 긍정적으로 바라보는 반면, 절차 및 분배 공정성에서는 제대로 이루어지지 않고 있다고 인식하고 있었다.

이를 통해 세 가지 정책적 시사점을 도출해 낼 수 있다.

첫째는 정책을 바라보는 조직원들의 견해는 입직경로나 계급, 성별 등 개인의 인구 통계적 특성에 따라 좌우되기 보다는 각자의 역할과 위치, 즉 성과평가의 경우 자신이 설계자인지, 평가자인지, 아니면 피평가자인지가 인식의 차이를 결정짓는 주요한 요소로 작용하고 있다는 것을 밝혔다는 점이다.

이는 그간의 성과평가제도의 수용도와 관련한 연구들이 수용도의 영향 변인을 찾기 위해 조직원을 동일한 의견을 가진 단일체로 가정하고 설문조사를 실시했던 것과 다르게, 혹시 있을지 모르는 조직원 개개인의 견해차와 그 원인을 밝히는데 주력했다는 차별성을 지닌다. 즉 기존의 양적 연구들은 조직원을 계급 또는 입직경로 등의 특성으로 변수화하고 각각의 변수(독립변수)가 지니는 공통의 결과(종속변수)를 도출해 내는데 주력했던 반면 Q 방법론은 변수가 아니라 개인적 차이(intra individual)를 분석대상으로 하므로 모든 조직원 개개인의 주관적 인식이 다를 수 있다는 전제에서 연구를 전개한다는 점에서 Q 방법론만의 차별

성이 두드러진다는 점이다.

이러한 의미 있는 결과를 도출해 내기 위해 성과평가체계 전체를 하나로 접근하지 않고, 평가 단계별로 쪼개어 Q 표본을 추출했을 뿐만 아니라, 경찰조직의 다양한 입직 경로를 감안해 풍부한 P표본을 설계했다는 점도 의미 있는 결과를 도출하는데 일조했다고 판단된다.

두 번째는, 본 연구로 도출된 결과를 통해 향후 경찰청의 치안종합성과평가의 개선 방향을 제시해 줄 것으로 기대된다.

그간 경찰청은 치안종합성과평가제도에 대한 조직원들의 낮은 수용성을 인지하고, 이를 제고시키기 위해 나름의 노력을 기울여왔다.⁴²⁾ 그러나 문제점 개선을 위한 정확한 원인분석에 실패한 결과, 가장 최근 개편된 2016년 성과평가체계 개선안에서도 '성과지표가 너무 많아서 현장 직원들이 현장에 적용하기에 어렵다'라는 전제에서 개선작업에 착수, 결국은 지표의 개수를 대폭 축소하는 것으로 마무리했다. 하지만 이는 문제의 핵심을 제대로 파악하지 못했기에 초래된 아쉬운 결과물이라고 할 수 있다.⁴³⁾

이번 연구결과를 통해 성과평가제도를 바라보는 관점을 세 가지로 유형화 할 수 있었다. 따라서 수용도를 제고시키기 위해서는 유형별로 각기 다른 전략을 마련해야 할 것임을 보여준다. 한편 도출된 3가지 유형은 다행히 상호 이율배반적인 관계(trade-off)는 아닌 것으로 보인다. 조직의 뚜렷한 목표를 설정하고 그에 적합한 지표를 설계함으로써 피평가

42) 경찰청은 2006년 성과평가제도 도입 이후, 2008년, 2009년, 2011년, 2012년, 2017년 등 5회에 걸쳐 성과지표 및 평가 방식을 개선하여 왔다(출처: 2016년 경찰청 기획조정관실 작성 내부자료)

43) 경찰청 치안종합성과평가는 2015년 기준 14개 성과과제 총 224개 지표에서 2016년 3개 성과과제 총 100개로 축소 개편(출처: 2016년 경찰청 기획조정관실 작성 내부자료)

자의 수용도를 끌어올릴 수 있을 것이며, 평가를 공정하게 할 수 있는 조직 분위기를 조성하고 자의적인 평가를 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 평가자와 피평가자를 동시에 만족시킬 수 있다고 판단된다.

마지막은 성과평가 결과를 연봉과 연동하는 성과연봉제의 확대에 대해서 모든 유형이 반대하고 있는 상황에서 이에 대한 일방적인 추진이 과연 바람직한지에 대해 의문을 던지고 있다는 점이다.

성과평가제도에 대한 조직원의 입장차가 3가지 유형으로 뚜렷하게 구분되고 있는 반면, 성과연봉제에 대해서는 모두 적극적인 반대의사를 보이고 있는 점은 매우 흥미롭다. 그리고 이러한 반대 의견은 비단 경찰조직에게만 적용되는 것이 아니고, 여타 공공분야에도 적용할 수 있을 것이라는 추론이 가능하다. 왜냐하면 공공부분의 성과연봉제에 대해서는 사회 각계에서 끊임없이 반대의사를 피력해왔으며, 최근 문재인 정부가 들어서면서 공공부문 성과연봉제 도입에 대해 재검토를 하겠다고 하였지만, 대부분은 유지되고 있는 상황이기 때문이다.

만약 성과연봉제가 원래의 일정대로 도입이 된다면, 대상자들은 울며 겨자 먹기로 순응하겠지만, 성과평가제도에 대한 수용성은 더 낮아져서 성과관리 체계 전체의 효과 저하를 초래하는 악순환이 반복될 수도 있다는 추론이 가능하다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 공공부문 성과평가제도에 대한 수용성에 관한 연구 분야에서 Q 방법론을 최초로 활용한 연구로서 이를 통해 성과평가 과정에서 발생하는 조직원 간의 다양한 관점이나 시각을 풍부하게 확인할 수 있

었다. Q 방법론은 정책이나 행정의 결정과정에서 최고위층과 여타 그룹의 정책관계자들이 보여주는 관점의 차이를 확인할 수 있으며, 이것은 정책이나 행정을 이해하는데 큰 도움이 된다는 것은 자명하다.⁴⁴⁾

그러나 이러한 효용성에도 불구하고 Q 방법론이 가지는 한계가 없는 것은 아니다. 그것은 P 표본의 수가 너무 작고 작위추출에 의한다는 점, 요인추출 및 요인회전이 연구자의 자의에 의하여 결정된다는 점이다. 전통적인 R 방법론의 경우 연구 대상자의 무작위 추출이 연구의 과학성을 담보하는 데 매우 중요한 요인 중의 하나임을 감안할 때, R 방법론적 시각에서 Q 방법론에 대한 비판은 당연하게 인정되어 왔다.⁴⁵⁾

하지만 R 방법론이 객관적 모드에서 인간의 특성을 측정하는 기법이어서 연구의 과학성 담보가 필수요소가 되는 반면, Q 방법론은 주관적 모드에서 인간의 주관성을 측정하는 기법이라는 점에서 두 방법론의 우열을 가릴 수는 없을 것이며, 오히려 두 연구방법론의 차이점을 인식하고 상호 보완적으로 활용한다면 해당 연구 분야에서 학문적 발전에 기여할 수 있을 것이다.⁴⁶⁾

따라서 본 연구에서 도출된 시사점들은 향후 R 연구방법론 및 여타 질적 연구방법론을 활용한 관련 연구의 새로운 가설을 발견하고 더 풍부한 연구를 수행하는데 도움을 줄 것으로 기대된다.

〈논문 접수 : 2017. 11. 20, 심사 개시 : 2017. 11. 23, 게재 확정 : 2017. 12. 20〉

44) 김순은, 앞의 책, 28쪽.

45) 김순은, 앞의 책, 29쪽.

46) 김순은, 앞의 책, 29쪽.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

김순은, Q 방법론과 사회과학(개정판), 조명문화사, 2016.

박천오 외, 현대인사행정론, 법문사, 2014.

백기복, 조직행동연구, 법문사, 1996.

2. 논문

김기대, “공공기관의 서비스품질과 고객만족 결정요인에 관한 연구: 국립과
학수사연구원을 중심으로”, 부산대 박사학위 논문, 2011

강영철·최낙범, “성과관리 제도운영 효과성 영향요인 연구: 경찰조직에서
투명성을 중심으로”, 한국거버넌스학회보 제23권 제3호, 2016,
275-301쪽.

김민영·박성민, “성과평가제도 수용성의 선행 및 결과요인에 관한 연구:
한국 NGO를 중심으로”, 정책분석평가학회보 제23권 제4호, 2013,
87-125쪽.

김순은, “Q 방법론의 이론과 철학”, 한국사회와 행정연구 제20권 제4호,
2010, 1-25쪽.

김영재·박정기, “전문 사서직의 근무성적평정에 대한 만족도 분석”, 전북
행정학보 제16권 제2호, 2002, 49-70쪽.

김종익, “지방자치단체 인사의 공정성 연구”, 한국인사행정학회보 제6권 제1
호, 2007, 163-192쪽.

- 김태희, “성과평가에 대한 수용성의 중요성과 이를 형성하기 위해 필요한 조직요소들에 대한 연구”, 정부와 정책 제4권 제1호, 2011, 95-114쪽.
- 김한창·황성원, “성과관리제도의 수용성 제고요인에 관한 연구: 노무현 정부의 중앙부처를 중심으로”, 정부학연구 제14권 제2호, 2008, 5-48쪽.
- 김효선·강영걸, “인사고과의 공정성이 수용도에 미치는 영향”, 경영교육논총 제63권, 2010, 91-115쪽.
- 류도암, “공무원의 성과관리제도 수용성이 조직신뢰에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 지방자치단체 구성원의 BSC에 대한 인식을 중심으로”, 서울시립대 박사학위논문, 2012
- 박천오, “참여정부 인사개혁에 대한 공무원 수용도”, 한국행정연구 제15권 제2호, 2006, 3-28쪽.
- 석청호, “경찰관의 근무성적평정에 대한 공정성 인식이 직무태도에 미치는 영향”, 한국경찰학회보 제10권, 2005, 39-65쪽.
- 이석환·조주현, “성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구”, 한국사회와 행정연구 제20권 제4호, 2010, 269-291쪽.
- 이선우·임현정, “경찰 성과에 영향을 미치는 요인에 대한 연구”, 한국행정학보 제46권 제3호, 2012, 357-378쪽.
- 이슬기, “경찰성과의 결정요인, 전통적 활동과 지역사회 경찰활동의 비교를 중심으로”, 서울대 행정대학원 석사학위 논문, 2013
- 정주용, “참여지형에 따른 정보흐름의 변화가 정책수용성에 미치는 영향: 방사성폐기물처리장 유치사례를 중심으로”, 정부학연구 제14권 제4호, 2008, 43-82쪽.
- 최관섭, “성가평가제도의 수용성과 영향요인에 관한 연구: 우리나라 중앙행정기관 일반직 공무원의 인식을 중심으로”. 명지대 박사학위논문, 2014쪽.

- 최관섭·박천오, “중앙부처 공무원의 성과평가제도 수용성: 성별·직급별·연령별 인식을 중심으로”, 한국인사행정학회보 제13권 제3호, 2014, 89-116쪽.
- 최종술, “경찰공무원 근무성적평정의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 한국경찰학회보 제2권 제1호, 2000, 251-292쪽.
- 최천근, “행정관리가 경찰성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구” 한국행정학회보, 제45권 제2호, 2011, 351-372쪽.
- 하미승, “정부 성과관리시스템의 문제점 진단과 개선방향: 통합화의 시각”, 한국행정연구 제13권 제1호, 2004, 235-273쪽.

II. 외국문헌

1. 단행본

- Brown, S.R., Political subjectivity: Applications of Q methodology in political science. New Haven: Yale University Press, 1980
- Moorhead, G. & Griffin, R., Organizational Behavior. Boston: Houghton Mifflin Company, 2004

2. 논문

- Adams, J. S., Inequity in Social Exchange. Social Justice Research, 1, 1965, pp. 177-198.
- Arnaboldi, M., & Azzone G., Constructing Performance Measurement in the Public Sector. Critical Perspectives on Accounting, 21(4), 2010, pp. 266-282.
- Behn, R. D., Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, Public Administration Review 63(5), 2003, pp.

586-606.

Landy, Frank J., Barnes, Janet L. & Murphy, Kevin R., Correlates of Perceived Fairness and Accuracy of Performance Evaluation, *Journal of Applied Psychology*, 63(6), 1978, pp. 751-754.

Locke, E. A., Kirkpatrick, S. A., Wheeler, J., Schneider, J., Niles, K., Goldstein, H., Welsh, K., & Chah, D., *The essence of leadership*. New York: Lexington Books, *Public Administration Review*. 63(5), 1991, pp. 586-606.

Theobald, N. A. & Haider-Markel, D. P., Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions between Citizens and Police. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19, 2009, pp. 409-426.

Ⅲ. 기타

양대노총, “공공기관 성과연봉제 폐기 수순 환영”: KBS 뉴스, 2017. 06. 16. 검색일 2017. 06. 16 <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3499345&ref=A>

< ABSTRACT >

Study on Determinants of the Acceptability of the Performance Evaluation System of Police Organization

- An Approach from Q Methodology -

Han, Seung-Il

Although the performance evaluation system has been used in the police organization for 10 years, it has been shown that the acceptability of the evaluation system is very low.

Despite this fact, there haven't been many researches on the cause. And although there have been a little researches on that issue, there have been a limit that those researches have used the quantitative methodology through the questionnaire which could not reveal the various deeper perceptions of the performance evaluation system.

The purpose of this study is to explore how perceptions of police performance evaluation systems differ according to workplace, class, and admission path. In particular, the evaluation process from designing the evaluation tool to feedback after evaluation was to identify the difference of recognition according to the evaluation process, and to suggest step by step necessary for enhancing acceptability.

In order to analyze this effectively, Q methodology was used. As a result, the perception of the police officer who sees the performance evaluation is clearly classified into three types.

The first type was 'Negative type for performance evaluation system',

and most of them were working in the police station and the district. The second type is 'Positive affirmative type for performance evaluation system', and most of them are in the position of the evaluator in their departments and have a high acceptability of the performance evaluation system. The third type was 'Passive support type for the system' belonging to the police agency, and although the performance evaluation system operated well, it was recognized that the performance evaluation stage was not being performed properly.

In this study, Q methodology is significant in that it approached the issue of acceptance of the performance evaluation system centered on the mutual relations among the various dimensions that the previous studies could not attempt. In particular, when Q methodology has abductive reasoning function, it is expected that it will be able to draw interesting follow-up studies related to background variables of research subjects revealed in this study.

The results of this study are expected to be helpful in enhancing the acceptability of the performance evaluation system of police organization.

◆ Key Words : Police, Performance Evaluation, Acceptability, Equity, Goal Setting, Q Methodology