

## 조직 문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 미치는 영향 분석: 재정성과관리담당 공무원들의 인식을 중심으로\*

박선영\*\*

금재덕\*\*\*

국내에서 성과주의 예산제도가 운영된 지 20여년이 도래함에도 불구하고, 당초 의도한 효과가 제대로 발현되지 못하고 있다는 지적이 있다. 이에 대해 본 연구는 재정사업 특성과 관련된 제도 내부적 요인보다 조직문화와 같은 제도 외부적 요인이 미치는 영향을 분석하고자 재정성과관리 담당 공무원들을 대상으로 조직문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 어떠한 영향을 미친다고 인식하는지 설문조사를 수행하였다. 분석결과, 조직문화의 유형 중 위계(hierarchy)문화는 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+ )의 영향을 미치는 반면, 실적(market)문화는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 통해 성과주의 예산제도를 운영함에 있어 실적문화가 가져올 수 있는 부정적인 측면을 보완하고, 위계문화의 긍정적인 특성을 활용할 수 있도록 해야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 또한 적절한 성과지표의 설정 및 교육·훈련 기회를 제공하여 공무원들이 성과주의 예산제도가 의도한 효과를 구현할 수 있도록 지속적인 관심을 기울일 필요가 있다.

주제어: 성과주의 예산제도, 조직 문화, CVM, 운영효과성

\* 본 연구는 주자자의 박사학위 논문을 위한 설문조사 자료를 활용하여, 논문의 일부 내용을 발췌·보완하여 작성하였다. 논문의 심사과정에서 의미있는 지적을 해주신 심사자들에게 감사의 마음을 전한다.

\*\* 제1저자, 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 선임연구원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 성과관리, 재정혁신, 정책평가 등이다(psy96@kipf.re.kr).

\*\*\* 교신저자, Rutgers, State University of New Jersey에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울시립대학교 행정학과 교수로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 지방재정, 재무행정 등이다(ojkeum@uos.ac.kr).

## I. 서론

한국의 공공부문에 성과중심 재정관리의 중요성이 대두된 지 수십여년이 지났고, 중앙부처에 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)가 도입된 지 20여년이 도래하였다. 성과주의 예산제도는 성과중심의 관리체계를 통해 재정성과에 관한 정보들을 파악하고 생성하여 이를 예산편성에 활용하는 제도를 의미하며, 또한 예산의 전 과정을 보다 성과지향적으로 운영하려는 노력을 의미한다. 성과주의 예산제도는 유행을 넘어 대부분 주요 국가에서 제도로 운영된 지 오래다. OECD가 최근 발간한 『Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019』에 따르면, 2018년 조사에서 OECD국가 중 3개국 만이 성과주의 예산체계를 가지고 있지 않다고 응답하였고, World Bank에 따르면 개발도상국이나 동남아 국가들도 성과주의 예산제도의 체계를 갖추고자 컨설팅을 받거나 운영 중에 있다.

하지만 성과주의 예산제도가 제대로 작동되고 있고 성과주의 예산제도를 통해 의도한 효과가 나타나고 있다고 말하는 사람은 많지 않다. “2008년 글로벌 금융위기 이전에는 성과주의 예산제도가 재정가치(Value for Money)를 촉진하기 위한 예산 개혁의 주요 수단으로 전세계적으로 널리 알려져 있었지만 요즘 OECD 재정당국자들에는 실패했다고까지 여겨진다(Robinson, 2016:40)”.

왜 성과주의 예산제도 운영이 당초 의도한 효과를 제대로 발현시키기 어려운가? 성과주의 예산제도에 대한 많은 연구들이 이 문제에 대한 해답을 찾고자 하였다. 성과에 대한 개념정의, 성과정보의 생성 및 활용, 성과관리 및 평가의 절차 혹은 과정, 다른 나라의 운영 사례, 성과에 영향을 미치는 요인, 성과를 수용하는 대상자의 인식 등 성과주의 예산제도의 다양한 이슈에 대해서 살펴보았다.

그에 반해 ‘조직문화’가 미치는 영향과 같은 제도 외부적 요인들에 대한 연구는 성과주의 예산제도에 대한 연구 중 아직 미진하다. 즉, 선행연구들이 재정성과관리제도의 특정한 평가 제도를 대상으로 개별 제도 운영에 미치는 영향요인을 살펴보거나 해당 제도의 성과를 연구 하거나 또는 제도개선사항을 위주로 논의하였다면, 본 연구는 조직문화가 성과주의 예산제도 운영의 효과성에 영향을 미치는지에 대한 공무원들의 인식을 살펴보고자 하였다.

연구방법은 기존의 성과주의 예산제도 및 조직문화이론, 조직효과성에 관한 이론과 선행 연구를 토대로 성과주의 예산제도의 운영에 조직문화가 미친 영향을 정량적·정성적으로 분석하였다. 문헌연구를 토대로 조직문화가 성과주의 예산제도의 운영 효과성에 미치는 영향을 실증 분석하고자 중앙부처 재정성과관리 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

또한, 인식도 조사를 설문에 국한하지 않고 면접조사 방식을 병행하여 설문분석 결과와 관련된 질의를 통해 재정성과관리의 전현직 담당자들이 바라보는 해당 부처의 특성 및 그에 따른 재정성과관리 이슈, 우리나라의 재정성과관리제도에 대한 부처 공무원들의 인식 등을 입체적으로 살펴보았다.

## II. 이론 및 선행연구 검토

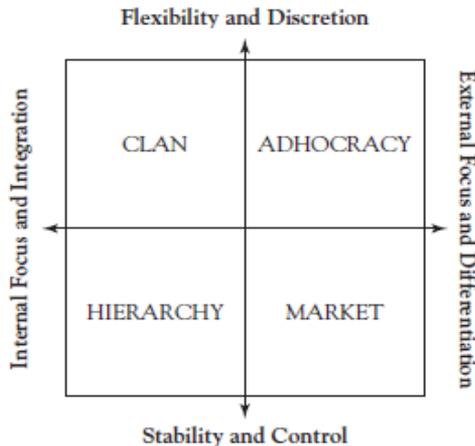
### 1. 조직효과성과 조직문화 간 관계에 관한 이론적 고찰

조직효과성은 많은 연구들에서 조직몰입(organizational commitment), 직무몰입(job commitment), 직무만족(job satisfaction)등의 개념으로 사용되기도 하는데, 조직효과성이란 조직의 성과를 평가하는 하나의 기준으로 학자들마다 조직효과성의 측정 기준 및 측정방법을 다양하게 분류하고 있다(이현철 외, 2007: 5). Georgopoulos & Tannenbaum(1957)은 조직효과성을 측정하는 기준으로 직원의 결근, 유연성, 조직간 중압감, 사기, 순수익, 이직률, 생산성 등 경영학적 요소를 제시하였고, Gaertner & Ramnarayan(1983)은 적응성, 의사결정, 유연성, 정보공개, 조직구조, 생산성, 수익, 투자수익률 등 공사조직을 막론한 기준을 제안하기도 하였다. Campbell(1977)은 조직효과성을 구분하기 위한 보편적 기준 39가지를 제안하였는데, 직원의 결근, 사고, 성취강조, 갈등, 통제, 외부에 의한 평가, 유연성, 목표에 대한 합의, 성장, 정보 및 의사소통 관리, 직업만족, 인적자원의 가치, 안정성, 규범준수 등 조직 관리를 위한 포괄적 기준을 망라하였다. 이러한 요소들을 토대로 Quinn & Rohrbaugh(1983)는 Campbell이 제시한 요소들을 2개의 주요 축(구조적 측면에서의 통제와 유연성, 초점대상으로서의 조직 내부와 외부)으로 설정하고, 4가지 영역(cluster)로 구분하여 조직효과성을 구분하는 기준을 제시하였다.

조직효과성에 영향을 미치는 요인 중 조직문화는 조직행동이론에서 중요한 요소로 간주되며, Quinn(1988)은 조직효과성 분석을 위한 기준 Quinn & Rohrbaugh(1983)의 4가지 클러스터를 조직문화에 적용하여 인적자원문화, 개방체계문화, 위계서열문화, 생산자중심문화로 유형화하였다. 이후 Cameron & Quinn(2006)에서는 경쟁가치체계(Competing Values Framework)를 개발하여 '유연성과 재량-안정성과 통제', '내부지향과 통합-외부지향과 분화'의 두 축을 기준으로 4가지 영역을 설정하여 집단(clan)문화, 혁신(adhocracy)문화, 위계(hierarchy)문화, 실적(market)문화 4가지 유형<sup>1)</sup>으로 분류하였다.

집단(clan)문화의 특성은 공동체를 중심으로 한 ‘인간관계 지향 문화’로 볼 수 있는데, 내부 운영에 있어 유연성, 재량을 가지며 내부 지향과 통합이 강조된다. 혁신(adhocracy)문화는 고도의 유연성과 개방성을 통해 외부 환경에 적응하기 위한 역동성과 다양성을 강조하는 특성이 있으며, adhocracy가 애드호크(ad-hoc)라는 단어에서 유래하였듯이 임시적·전문화된·역동성의 의미를 내포한다(Cameron&Quinn, 2006:43). 위계(hierarchy)문화는 내부지향의 안정과 통제를 중심으로 공식화·구조화된 특징을 가지는 조직문화로, 공식적인 통제수단을 통해 조직의 질서 확립 및 조직관리가 체계적으로 이뤄진다. 실적(market)문화는 안정과 통제를 지향하나, 내부 지향의 위계문화와 달리 경쟁력과 생산성을 주요한 가치로 경쟁우위를 창출하고자 외부와의 교환적 메커니즘을 중시하는 특성을 가진다.

〈그림 1〉 경쟁가치체계(The Competing Values Framework)



출처: Cameron & Quinn, 2006, p.35

- 1) 경쟁가치체계(CVF)를 조직문화에 적용하여 네 가지 유형으로 분류한 학자들 간에는 각 문화유형별로 명칭의 차이가 존재한다. 집단문화, 발전문화, 위계문화, 합리문화로 명명(김호정, 2002)하기도 하고, 관계지향문화, 혁신지향문화, 위계지향문화, 시장지향문화(최성욱, 2005)로 부르거나, 관계문화, 혁신문화, 위계문화, 과업문화(주효진·장봉진, 2016) 또는 공동체형 문화, 유기체형 문화, 위계형 문화, 시장형 문화(정재민, 2009)로 정리하기도 한다. 본 연구에서는 관계문화, 혁신문화, 위계문화, 실적문화로 번역하고자 한다. 실적문화는 시장(Market)의 특성을 가지는 문화를 지칭하나, 본 연구에서는 공무원들을 대상으로 정부 영역의 조직문화를 다루고자 하므로 시장이라는 용어보다는 실적으로 의역하여 활용하였음을 밝힌다.

네 가지 유형의 조직문화는 각각 고유한 특성에 따라 발현되는 장단점이 상이할 수 있다(주효진 외, 2007:48-49, 정재민, 2009:74-78). 집단(clan)문화는 공동체를 중시하는 특성상 단합, 사기진작, 협력강화의 장점이 존재하지만 자칫 배타적 집단주의, 온정주의, 획일적 평등주의 등이 발생할 우려가 있다. 혁신(adhocracy)문화는 자율성, 외부지향성에 따른 유연한 사고와 창의성 향상, 위험감수를 통한 혁신 등의 장점이 존재할 수 있는 반면, 지나칠 경우 기존의 규범이나 관심에 대한 무관심·경시, 졸속주의, 무분별한 위험감수 등 부정적인 측면이 발현될 수 있다. 위계(hierarchy)문화는 공식화·구조화에 따른 절차적 안정성이 높아 예측가능성을 높이고 체계적인 업무처리를 가능하게 하는 장점이 있으나, 지나칠 경우 번문목례(red-tape), 권위주의, 관료주의, 규정만능주의 등이 발생할 수 있다. 실적(market)문화는 목표달성과 효율성을 중시하는 특성상 경쟁심에 따른 강력한 추진력, 목표와 실적달성 등의 장점이 있지만, 이 역시 지나칠 경우 구성원들의 탈진·소외·갈등, 결과지상주의 등이 발생할 우려가 있다.

조직문화가 조직 및 조직구성원들이 공유하는 가치체계에 기반하고 있으며, 가치체계는 조직의 목적이나 전략, 각종 활동의 나아갈 방향을 제공하기 때문에 선행연구들은 다양한 조직을 대상으로 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향을 실증 분석하였다.

먼저 박순애·오현주(2006)는 조직문화를 실적주의 문화, 경쟁지향적 문화, 집단주의 문화로 구분한 후 조직문화 외적 요소인 고객지향성, 직무자율성, 창의적·참여적 회의문화가 조직효과성에 미치는 영향을 살펴보았다. 종속변수인 조직효과성을 다시 직무만족, 직무몰입, 조직몰입으로 유형화하여 총 6개의 조직문화 관련 독립변수가 3가지 조직효과성 변수와의 관계를 구조방정식을 통해 분석한 결과, 직무자율성, 고객지향성, 실적주의, 회의문화는 조직효과성에 긍정적(+영향)을 주고, 경쟁지향, 집단주의문화는 조직효과성에 부정적(-영향)을 미치는 것으로 분석되었다.

이상철(2012)은 시장성이 강한 대형 공기업 10곳을 대상으로 조직문화와 학습조직의 요소가 조직효과성에 미치는 영향을 분석한 결과 시장성이 강하고 환경에의 적응필요성이 높은 조직임에도 불구하고 관료제적 위계문화가 지배적 문화로 나타났고, 조직문화가 조직효과성에 직접적으로 영향을 미치기보다 학습조직을 매개하는 간접효과가 더 크며, 조직효과성의 구성요소인 조직몰입과 직무만족에 유의미한 영향력을 미치는 매개변수가 각각 상이함을 보였다.

류병곤(2016)은 서울·경기지역 34개 공공기관, 금융, IT, 건설 조직을 대상으로 조직구조와 조직문화가 조직유효성에 미친 영향을 분석하였다. 독립변수인 조직구조와 조직문화를 공식화·집권화·복잡성 및 경쟁가치모형(Competing Values Mode)으로 유형화 하고, 종속변수인 조직유효성(조직몰입, 조직시민행동)에 미친 영향을 개인수준

과 조직수준으로 각각 구분하여 분석한 결과, 개인수준에서는 조직몰입에 조직구조의 공식화, 집권화 요소, 집단문화, 개발문화가 유의미한 영향을 미치고, 조직시민행동에는 모든 조직구조 요소가 영향을 미쳤다. 조직수준에서는 집권화와 복잡성이 조직몰입에 유의한 영향을 미쳤고, 조직시민행동에는 집권화만 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

## 2. 성과주의 예산제도의 효과성과 조직문화 간 관계

성과주의 예산제도란 종래의 투입(input)과 산출량(output) 중심의 예산편성과 운용 방식에서 벗어나 결과(result) 혹은 성과(performance)중심으로 예산을 관리하는 제도이다(국경복, 2015:635). 이상적인 형태로서의 성과주의 예산은 기획기능을 중앙집중화하고 일차적인 관리 및 통제 책임을 관리감독기관과 운영기관에 각각 위임하는 제도(Schick, 1966:246)로 볼 수 있으며, 산출 또는 결과(performance)를 중심으로 한 예산 운영을 통해 어떠한 산출물을 생산하고 어떠한 성과를 성취하였는가를 측정하여 이를 기초로 책임을 묻거나 보상을 하는 결과중심 예산체계(이남국, 2003:8)로 볼 수 있다. Robinson(2007:1)은 성과주의 예산제도를 공공지출의 기술적·배분적 효율성을 제고하려는 목적에서 공식적인 성과정보(formal performance information)의 체계적 사용을 통해 예산 편성과 결과(산출을 포함한)의 결합을 강화하기 위해 고안된 예산제도라고 정의하였다. 나아가 성과주의 예산제도는 “예산 결정에 있어 성과정보를 활용하는 것으로 예산의 계획 및 배분 결정에 있어 직접적이거나 맥락상 정보를 제공하고, 국민들에게 성과목표와 성과결과에 대한 정보를 제공함으로써 예산 과정 전반에 투명성과 책임성을 높이(OECD, 2019:116)”면서 예산의 대국민 책무성도 확보할 수 있는 제도라 할 수 있다. 개념정의를 통해 알 수 있듯이, 성과주의 예산제도는 예산의 전 과정을 성과지향적으로 기획하고 집행하고 평가하여 재정운영의 효과성을 증대시킬 수 있다.

성과주의 예산제도는 전세계적으로 활용되고 있는 예산관리제도로 국가별 행정문화나 조직문화가 제도의 효과성에 영향을 미칠 수 있으므로 성과주의 예산제도와 조직문화와의 관계를 살펴보는 것은 한국에서 재정성과관리가 도입된 지 20여년이 도래하여 제도가 일정정도 성숙하였다는 측면에서 의의가 있다. 관련 연구가 국내에 성과주의 예산제도가 도입된 초기에 폭발적으로 수행된 이후 한동안 학술적 관심을 받고 있지 못하고 있기 때문이다.

선행연구들은 주로 성과관리제도의 효과성과 조직문화간의 관계에 초점을 맞춰 진행되었는데, 강인재 외(1998)는 한국의 연공서열 문화로 인해 성과급제도가 나눠먹기

식으로 배분되고 성과측정이 자의적이라는 문제점을 지적하며 현실적인 제약을 고려한 점진적 개혁을 주장하였다. 황창연(2003a,b)은 정부개혁의 문제점과 한계에 대한 지배적 원인으로 조직문화를 지목하고 집행과정에서 실효성을 거두기 위해 행정조직문화와 성과관리의 관계를 밝히고자 공무원을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 기관별, 연령별, 직급별, 직렬별로 개인주의·집단주의 문화와 권위주의·민주주의 문화에 미치는 영향을 분석하였고, 행정조직문화유형이 성과평가, 성과급, 승진과 같은 성과관리에 미치는 영향도 분석하여 조직문화특성에 따라 성과관리에 대한 인식차가 존재하며 양자간의 높은 상관관계가 있음을 분석하였다. 강운호(2009)는 성과관리제도가 국내에 도입되기 시작한 초기에 성과관리제도의 도입효과는 토착적 행정조직문화에 따라 차이가 발생할 수 있다고 보고, 이를 검증하기 위해 한국과 미국의 지방정부를 비교분석한 결과, 성과관리제도의 도입효과가 각국의 행정조직 문화의 특성에 따라 달라진다는 가설을 입증하였다. 주효진·장봉진(2016)은 성과관리제도의 운영요인과 조직신뢰간의 관계를 분석하면서 조직문화의 조절효과를 살펴보는 방식으로 조직문화가 성과관리제도 운영에 미치는 영향을 분석하였다. 독립변수인 운영요인을 자발성, 자기유능감, 최고관리자 지원, 구성원 참여, 교육훈련, 결과활용으로 설정하고 관계문화/과업문화를 조절변수로 하여 위계적 회귀분석을 수행한 결과, 선행연구들과 달리 관계문화가 조직신뢰에 더 중요한 요인으로 나타나 사람중심의 조직가치에 기반한 사기 향상을 제안하였다. 교육훈련 역시 선행연구들과 달리 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 단순히 교육 횟수 증가보다 기존의 성과관리 교육에 대한 문제점을 진단하고 개선할 수 있는 방안을 마련할 것을 지적하였다.

### 3. 선행연구에 대한 비판적 검토

성과주의 예산제도의 운영 성과는 조직효과성과 밀접한 관련을 가지며, 조직효과성과 조직문화와의 관계에 있어 조직문화가 조직효과성을 결정하는 중요한 요소(이상철, 2012)로 볼 수 있다. 그리하여 본 연구에서는 선행연구들의 이론적·실증적 연구들을 토대로 성과주의 예산제도 운영효과성에 영향을 미치는 변수로 조직문화를 중심으로 살펴보고자 한다.

선행연구들이 성과급제, BSC성과평가 등 일반적인 성과관리제도를 대상으로 연구(강인재 외, 1998; 황창연, 2003; 강영철, 2008; 강운호, 2009; 주효진·장봉진, 2016)한 반면, 동 연구는 성과주의 예산제도 중 재정성과평가제도에 초점을 맞췄다는 점에 차이가 있다. 재정성과평가제도는 한국에서 성과주의 예산제도를 운용하는 데 있

어 핵심적인 도구적 수단으로써, 재정성과목표관리제도(성과계획서-성과보고서), 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도의 명칭으로 불리고 있으며 재정사업의 성과를 측정하여 예산과 연계시킨다는 점에서 공통된 목적을 공유한다.

성과주의 예산제도에 대한 선행연구들은 주로 국가간 비교연구(이광희·윤수재, 2012; 이정욱 외, 2014; 나태준 외, 2015; 하연섭, 2015; 금택덕 외, 2016), 재정사업평가결과가 예산증가율에 미치는 영향에 대한 분석(방문규, 2008; 박노옥 외, 2008), 사업의 특성이 성과평가결과에 미치는 영향(하연섭, 2013; 김영록, 2010; 최관섭·박천오, 2014) 등이 대부분이며, 성과주의 예산제도의 운영효과성이 조직문화 유형에 따라 어떠한 영향을 받는지에 대한 선행 연구는 살펴보기 어렵다. 그리하여 본 연구에서는 재정성과평가제도와 직접적으로 관련이 있는 중앙부처 기획재정담당 공무원들을 대상으로 조직문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 미치는 영향을 분석하였다.

선행연구들이 행정문화와 조직문화를 혼용하여 사용(박순애·오현주, 2006; 황창연, 2003; 강운호, 2009)한 것과 비교해 동 연구에서는 조직문화의 구성 개념을 경쟁가치모형(CVM)을 적용해 표준화된 조직문화의 진단 체계를 활용하였다. 경쟁가치모형(CVM)은 앞서 설명하였듯이 Campbell(1977)의 유효성 기준 간의 관계를 분석하여 Quinn and Rohrbaugh(1983)가 초점(focus), 구조(structure), 목표-수단(means-ends)을 축으로 한 핵심가치를 제안하고, Cameron and Quinn(2006)이 조직문화를 유형화하는 기준으로 구성하여 여러 조직에 활용되고 있는 분석체계이다. 경쟁가치모형으로 조직문화를 유형화할 경우 성과주의 예산제도의 운영효과성을 높이는데 어떠한 형태의 조직문화 특성이 부합하는지를 구분하는데 유용한 함의를 가질 수 있다.

종속변수인 운영효과성의 경우 성과주의 예산제도가 의도한 효과의 달성여부를 측정하는 효과성이라는 개념을 선행연구들이 사용한 조직성과, 제도수용성, 효과성의 개념을 활용하여 측정하였다. 사실 조직문화와 조직성과 사이의 관계에 대한 많은 관심에도 불구하고 체계적이고 축적된 이론이 많지 않은 실정(Garnett et al., 2000)인데, 조직문화 자체의 정의를 포함해 변수와 정의가 연구자마다 상이하기 때문이다.

본 연구의 종속변수인 운영효과성 역시 성과를 바라보는 관점, 조직의 성격, 목적 등에 따라 조금씩 상이하지만, 선행연구들(강영철, 2008; 김한창·황성원, 2008; Moynihan, 2008; 유승현, 2018)에서 활용한 조직성과, 효과성, 수용성 개념을 통해 운영효과성의 개념을 추출하였다.

한편, 선행연구를 통해 성과주의 예산제도의 운영효과성에 영향을 미친다고 드러난 성과지표(이정철·이정욱, 2017; 강영철, 2008; 최관섭·박천오, 2014; 최형준·이정

육, 2016), 리더의 관심(Melkers et al., 2005; 강영철, 2008; 이정철·이정욱, 2017), 교육훈련(Cavalluzzo & Ittner, 2004; 오영민·원종학, 2017)은 통제변수로 포함하여 분석함으로써 기존의 선행연구들과 연구결과를 비교하고, 성과주의 예산제도의 운영효과성에 영향을 미치는 조직문화의 유형을 구분하여 성과주의 예산제도의 효과적인 운영을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

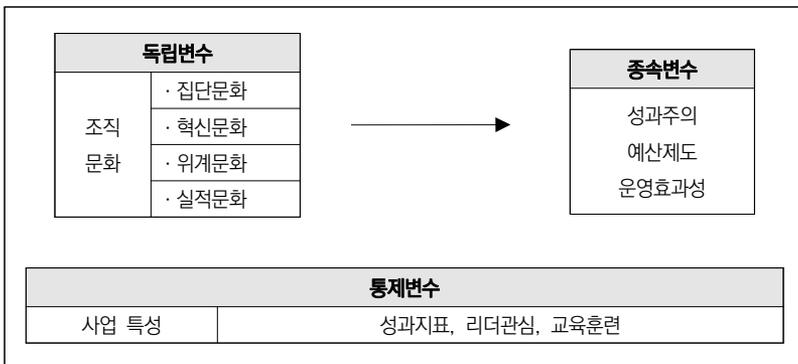
### Ⅲ. 설문구성 및 분석모형

#### 1. 연구 모형

본 연구는 성과주의 예산제도 운영에 있어 조직문화에 대한 재정성과관리 담당 공무원들의 인식이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 미치는 영향을 알아보는 것을 목적으로 한다. 앞서 살펴본 이론적 논의들과 선행연구들을 바탕으로 연구 모형을 아래와 같이 설정하였다.

성과주의 예산제도의 효과성을 분석함에 있어 선행연구들이 성과지표, 리더의 관심, 교육훈련 등 사업과 관계된 변수를 위주로 검토하였다면, 본 연구에서는 조직을 둘러싼 환경적 측면에서의 조직문화를 주요한 변수로 설정하고, 사업특성과 관련된 변수를 통제변수로 설정하였다.

〈그림 2〉 연구 모형



## 2. 가설 설정

본 연구의 독립변수인 조직문화는 경쟁가치모형(CVM)에 따라 하위의 4가지 조직문화 유형으로 구분하였다. 집단(clan)문화의 경우 우리성(we-ness)을 강조하며, 내부의 응집성이 높고, 유연성과 재량이 존재하는 분위기의 문화이므로 성과주의 예산제도의 효과는 높지 않다고 생각해 볼 수 있다. 왜냐하면 성과주의 예산제도의 속성은 성과를 측정하기 위한 절차나 과정에서 내부 구성원들 간에 경쟁을 유도하는 측면이 있고 이러한 과정을 통해 도출된 성과정보를 예산편성에 활용하기 때문에 단합과 가족적인 분위기를 강조하는 문화에는 이질성을 보일 수 있다.

혁신(adhocracy)문화는 그 속성상 성과주의 예산제도와 밀접하게 관련이 있어 성과주의 예산제도 운영의 효과성을 높인다고 가정할 수 있다. 혁신(adhocracy)문화를 가진 조직은 외부 환경에 적극적으로 대응하고 그 과정에서 자율과 재량을 가지고 있어 당면한 어려움을 적극적이고 창의적으로 해결하면서 성과주의 예산제도가 의도한 제도적 효과를 추구하는 경향을 보일 것으로 짐작할 수 있다.

위계(hierarchy)문화는 성과주의 예산제도의 운영효과성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는데, 성과주의 예산제도가 공식적인 명령이나 규칙을 위배하면서 수행하는 게 아니라 공식화된 규정을 통해 운영되는 제도이므로 위계(hierarchy)문화는 성과주의 예산제도의 운영효과성을 높일 수 있다. 또한, 위계(hierarchy)문화는 능률성과 적시성을 중시하며 안정성과 예측가능성을 높이려 명령, 규칙 등을 강조하므로 이러한 조직문화는 재정운영의 성과를 측정하여 향후 예산편성의 예측가능성을 높여 효율적인 재정운용을 증대시키려는 성과주의 예산제도의 목적과 부합한다.

마지막으로 실적(market)문화 역시 성과달성 및 성취를 강조하는 문화이므로 성과주의 예산제도의 운영효과성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 실적(market)문화는 목표달성, 경쟁우위 선점을 위해 경쟁력 있는 전략과 시장선도를 중시하며 생산성 향상, 과업완수를 위해 안정성과 통제정도가 높다. 위의 4가지 조직문화의 유형이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 미칠 영향을 아래와 같이 정리해볼 수 있다.

**가설1. 조직문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 영향을 미친다.**

가설1-1. 집단문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 부(-)의 영향을 미친다.

가설1-2. 혁신문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.

가설1-3. 위계문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.

가설1-4. 실적문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.

통제변수는 사업내적 특성과 관련이 있는 변수들로 구성하였다. 사업특성 변수들은 선행연구들을 통해서 효과성에 영향을 미치는 것으로 검증되기도 하였던 바, 동 연구에서도 조직문화 변수와 함께 성과주의 예산제도 운영효과성에 영향을 미치는지 검증하고 이를 통해 성과주의 예산제도의 운영효과성을 높이는 데 병행 활용할 수 있는 시사점을 도출하고자 하였다.

가설2. 재정사업의 내적 특성이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 영향을 미친다.

가설2-1. 성과지표가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.

가설2-2. 리더의 관심이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.

가설2-3. 재정성과관리 교육훈련이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.

### 3. 변수 설정

측정 변수들의 조작적 개념은 선행연구들을 참고하여 구성하였는데, 종속변수인 성과주의 예산제도의 운영효과성은 성과주의 예산제도의 주요한 목적인 예산절감 및 집행률 제고, 국가재정운용의 성과에 기여하는지로 측정하였다. 앞서 언급하였듯이 성과주의 예산제도가 예산의 효율적 편성에만 국한되는 것이 아니라 재정성과 공개를 통한 투명성 및 책임성 증대 역시 주요한 목적이지만, 성과주의 예산제도의 구현수단인 재정성과 평가제도가 타겟으로 삼는 것이 효율적인 예산운용이고 이를 운영한 경험이 있는 공무원들을 대상으로 설문조사를 하였기 때문에 종속변수를 아래 표와 같이 구성하였다.

독립변수인 조직문화는 Cameron & Quinn(1999)의 개념정의를 활용하여 집단문화, 혁신문화, 위계문화, 실적문화로 유형화하였다. 또한, 성과지표, 리더의 관심, 재정성과관리에 대한 교육훈련은 성과주의 예산제도의 운영에 주요한 영향을 끼치는 변수로 여러 연구에서 다양하게 검증받았으므로 이를 본 연구에서도 조직문화와 함께 측정하였다.

〈표 1〉 변수의 목록과 개념 정의

종속변수명	개념 정의	문항	선행 연구
성과주의 예산제도의 운영효과성	성과주의 예산제도를 통해 기대되는 효과	예산집행률을 제고하는데 기여한다.	Moynihan (2008),
		예산을 절감하는데 기여한다.	
		재정성과관리제도는 국가재정운용성과를 제고하는데 기여한다.	유승현(2018), 강영철(2008)

독립변수명	개념 정의	조직적 개념정의를 위한 측정문항	선행 연구	
조직 문화	집단 문화 (Clan)	유연성, 재량을 가지며 내부 지향·통합이 강조되는 문화	우리 조직은 인간적이며 마치 가정의 연장과 같이 공동체 의식이 높다.	
		우리 부처는 조직원의 팀워크, 공감, 단합을 중시한다.		
		조직구성원들의 조직에 대한 헌신과 애착이 강하다.		
	혁신 문화 (Adhocracy)	유연성, 재량을 가지나 외부지향과 다양성을 강조하는 문화	우리 부처는 새로운 분야에 대한 도전을 두려워하지 않는다.	Cameron & Quinn (1999), 나태준(2002), 강영철(2008)
			우리 부처는 조직원들의 혁신적인 마인드를 중요시한다.	
			우리 부처는 새로운 산출물이나 아이디어의 개발을 통한 성장을 강조한다.	
			우리 부처를 결속시키는 힘은 쇄신과 발전에 대한 몰입이다.	
	위계 문화 (Hierarchy)	안정과 통제를 추구하면서 내부 지향·통합이 강조되는 문화	우리 부처는 규칙과 절차를 중요시한다.	
			우리 부처는 업무처리 방식이나 지시사항이 자세하게 규정되어 있다.	
			우리 기관은 공식적인 명령과 절차를 중요하게 여긴다.	
			우리 부처를 결속시키는 힘은 규칙과 규율이다.	
	실적 문화 (Market)	안정과 통제를 추구하나 외부지향과 다양성을 강조하는 문화	우리 부처는 성과달성에 높은 관심을 가진다.	
우리 부처는 실적향상을 중요하게 여긴다.				
우리 부처는 목표달성을 중시한다.				
우리 부처는 생산과 성취지향이 공유되고 있다.				
통제변수명	개념 정의	조직적 개념정의를 위한 측정문항	선행 연구	
성과지표	사업의 성과를 측정하는 도구	성과지표는 조직의 전략 및 미션과 연계하여 설정되었다.	이정철·이정욱 (2017), 강영철(2008), 최관섭·박천오 (2014), 최형준·이정욱 (2016)	
		성과지표는 업무 내용을 잘 반영하고 있다.		
		성과지표의 목표치는 적절하게 설정된다.		
		성과지표의 달성여부를 측정하는데 어려움이 없다.		

통제변수명	개념 정의	조작적 개념정의를 위한 측정문항	선행 연구
리더의 관심	재정성과관리제도에 대한 리더의 관심	기관의 리더는 재정성과관리의 중요성을 직원들에게 강조한다.	Melkers et al (2005),
		기관의 리더는 재정성과관리의 활용도를 높이기 위해 성과측정의 정확성 등을 강조한다.	강영철(2008), 오영민·원종학 (2017),
		기관의 리더는 재정성과관리 과정에 대하여 지원을 아끼지 않는다.	이정철·이정욱 (2017)
교육훈련	재정성과관리제도를 운영하는데 필요한 지식, 정보습득을 위한 교육훈련	직원들에게 재정성과관리에 대한 충분한 교육훈련이 실시되고 있다.	Cavalluzzo & Ittner(2004),
		나는 교육훈련을 통해 성과지표 개발 및 성과정보를 관리하는 전문성을 갖추고 있다.	오영민·원종학 (2017)

#### 4. 자료 수집 및 분석

본 연구는 성과주의 예산제도의 운영효과성을 측정하기 위해 설문조사를 통한 양적 분석과 함께 관계자 인터뷰 등 질적연구의 방법을 병행하여 보다 입체적인 연구가 되도록 노력하였다. 성과주의 예산제도가 국내에서는 재정성과관리제도라는 명칭으로 운영되고 있는데, 이를 수행하는 과정에서 총괄 실무자인 중앙부처 재정담당 공무원들이 성과주의 예산제도의 운영에 대해 어떻게 인식하고 운영하였는지는 제도의 운영효과성에 중요한 영향을 미친다고 볼 수 있다. 성과주의 예산제도에 대한 이들의 인식이 부처 내의 사업담당자들에게 영향을 미치고 부처 차원의 재정성과관리제도에 대한 대응 방식도 달라지게 된다. 성과주의 예산제도에 대한 이들의 인식은 또한 부처의 고유한 조직문화에 의해 상호호혜적으로 영향을 주고받는다. 따라서 2014년부터 2019년까지 주요 재정성과관리제도인 성과계획서, 성과보고서, 재정사업자율평가제도의 부처 총괄 담당자들을 대상으로 e-mail 방식의 설문조사를 수행하였다.

부처 기획재정관실 소속 실무자들이 해당 부처의 성과주의 예산제도에 대한 인식을 대표한다고 전제하고 설문조사를 진행하였는데, 이들이 사업부서 공무원들보다 제도를 더 잘 이해하고, 운영에 책임을 느끼므로 성과주의 예산제도에 대해 보다 깊이 고민하고 부처의 성과관리를 위해 일할 것이라 가정하였다. 특히 재정사업자율평가제도의 경우 평가등급이 '미흡'이하로 나오게 될 경우 해당 사업예산을 삭감하도록 하는 패널티가 있었던 바, 사업담당자들과 협의하여 평가 시에 필요한 항목들을 점검하고 사업담

당자들을 가이드 하는 역할을 수행한다.

설문조사는 2019년 5월 14일부터 6월 7일까지 25일간 인터넷을 통하여 실시되었는데, 2014년부터 2019년 현재까지 전현직 재정성과관리 담당자 509명을 대상으로 e-mail을 통해 설문을 진행하여 109개를 수집하였다(회수율 21.4%). 응답자 중 도중에 중단한 1명을 제외하고 총 108명이 응답한 결과를 토대로 SPSS 프로그램을 사용하여 분석하였다.

기술적 통계분석과 문항의 타당성을 검증하기 위해 탐색적 요인분석(Factor Analysis) 및 측정도구의 신뢰도를 검증하기 위해 크론바하 알파(Cronbach's Alpha) 값을 측정하였다. 또한 주요 변수들 간의 상관관계를 살펴보고, 독립변수가 미치는 영향을 분석하기 위해 다중회귀분석을 활용하였다.

한편, 설문조사만으로는 파악하기 어려운 맥락이나 의견을 청취하여 설문조사의 결과를 보완하고자 성과주의 예산제도의 운영을 담당한 전현직 공무원들을 대상으로 반구조화된 질문지를 만들어 인터뷰를 수행하였다. 주요 인터뷰 내용은 각 부처에서 발생하는 재정성과관리제도의 운영상 이슈, 재정성과관리제도의 효과적 운영을 위한 요소와 재정당국의 역할, 성과주의 예산제도의 효과성에 대한 인식을 확인하는 내용으로 구성되었고, 질문지에 없으나 확인이 필요한 사항들은 추가적으로 질의가 이뤄졌다.

인터뷰는 실시 전 e-mail을 통해 연구목적에 대한 자세한 안내를 하였고, 인터뷰 당일엔 연구목적 및 연구 윤리 등을 정리한 연구 참여 동의서를 제공하여 서명을 받았다. 인터뷰는 19년 6월 중에 수행하였고, 연구자의 자의적 인식이 영향을 미치지 않도록 연구 참여자와의 인터뷰 내용을 녹음하고자 하였으나, 응답자들이 기피하여 서면 작성 후 담당자들의 확인을 거쳐 본 연구에 반영하였다. 인터뷰는 대전청사와 세종청사로 나눠서 2회에 걸쳐 진행하였고 면접 후 추가 질의는 e-mail을 통해 주고받았다. 면접조사에 응한 담당자들의 인적사항은 아래의 표와 같다.

〈표 2〉 면접조사 참여자 현황

부처	인적 사항	재정성과관리 담당기간	면접일시	면접장소
행정안전부	○○○ 사무관	18개월	19. 6. 10	교육부 소회의실
교육부	△△△ 주무관	60개월		
문화재청	☆☆☆ 사무관	28개월	19. 6. 5	대전 정부청사 1동 열린만남터
통계청	소소소 사무관	39개월		
특허청	소소소 주무관	17개월		

## IV. 분석 결과

### 1. 인구통계학적 특성

전체 응답자 108명에 대한 인구통계학적 특성을 살펴보면, 성별을 기준으로 남자는 78명(72.2%), 여자는 30명(27.8%)이 응답하였다. 연령별로는 20대가 1명(0.9%), 30대가 42명(38.9%), 40대가 59명(54.6%), 50대 이상이 6명(5.6%)으로 나타났다. 직급을 기준으로 7급 이하는 18명(16.7%), 6급은 44명(40.7%), 5급은 40명(37.0%), 4.5급이 3명(2.8%), 4급이 3명(2.8%)이 응답하였다. 보직에 있어서는 직원급이 50명(46.3%), 담당급이 51명(47.2%), 과장 혹은 팀장급이 7명(6.5%)으로 나타났고, 근무기간은 5년 미만이 10명(9.3%), 10년 미만은 34명(31.5%), 15년 미만은 37명(34.3%), 20년 미만은 13명(12.0%), 20년 이상도 14명(13.0%)에 달했다.

인구통계학적 특성을 통해 유추할 수 있는 사실은 부처의 재정성과관리제도의 담당자들은 상당한 연차가 있는 공무원들로 구성되며, 박해욱 외(2013)의 연구에서 지방자치단체의 성과관리 담당자들이 주로 중간관리자 이상이 참여한다고 확인한 것처럼 중앙부처의 재정성과관리 담당자도 연차 및 직급이 상대적으로 높게 나타났다. 그 이유에 대해 본 연구에서는 면접조사를 통해서도 파악할 수 있었는데, 재정성과관리 제도를 담당하는 실국은 주로 기획재정담당관실이며, 기획재정담당관실의 업무특성은 예산과 관련한 국회, 기재부, 감사원 등의 외부기관들 뿐 아니라 부처 내 사업부서와의 대응이 많아 업무량이 과다하여 직원들이 기피한다고 한다. 또한, 예산 및 평가에 대한 전문성도 요구되기 때문에 신입직원들보다는 사업을 오래 해보았거나 연차가 있는 공무원들로 구성되는 특성이 있다.

〈표 3〉 조사대상자의 인구통계학적 특성

(명, %)

구분	항목	빈도	비율
성별	남성	78	72.2
	여성	30	27.8
	소계	108	100
연령	20대	1	0.9
	30대	42	38.9
	40대	59	54.6
	50대 이상	6	5.6
	소계	108	100

구분	항목	빈도	비율
직급	7급이하	18	16.7
	6급	44	40.7
	5급	40	37.0
	4.5급	3	2.8
	4급	3	2.8
	소계	108	100
보직	직원	50	46.3
	담당급	51	47.2
	과장, 팀장	7	6.5
	소계	108	100
재직기간	5년 미만	10	9.3
	10년 미만	34	31.5
	15년 미만	37	34.3
	20년 미만	13	12.0
	20년 이상	14	13.0
	소계	108	100

## 2. 변수의 타당성 및 신뢰성, 상관관계 분석

본 연구에서 사용된 변수 구성의 타당성과 신뢰성을 검증하기 위해 요인분석과 신뢰도 분석이 이뤄졌다. 각 잠재변수 별 설문문항에 대한 구성개념 타당도를 조사하기 위해, 주성분분석을 활용한 요인추출 방법을 활용하였고, 배리맥스(Varimax)의 직각회전 방식을 통해 요인회전을 수행하였다.

요인분석 결과, KMO검정 값 및 요인분석 모형의 적합성을 나타내는 Bartlett 구형성검정 유의확률은 모두 유의하게 나타나 전체적으로 타당성이 충족되었다. 조직문화 및 운영효과성에 대한 탐색적 요인분석의 결과, CVM 모형에 따른 조직문화 유형구분의 설계와 달리 탐색적 요인분석 결과는 아래와 같이 나타났다.

〈표 4〉 변수별 신뢰성 및 타당성 검증

구분		성분 및 요인적재량							Cronbach's alpha	KMO & Bartlett
차원		1	2	3	4	5	6	7		
종속 변수	운영효과성	.938							.896	.724, 198.673***
		.899								
		.893								
독립 변수	혁신문화	.861	.278	.132	.189				.934	.883, 1381.542***
		.848	.289	.084	.047					
		.755	.303	.166	.321					
		.741	.445	.158	.156					
		.673	.130	.628	.014					
		.629	.239	.407	.312					
	집단문화	.296	.849	.184	.155				.892	
		.309	.810	.207	.186					
		.523	.669	.186	.141					
	실적문화	.008	.176	.855	.188				.831	
		.637	.125	.664	.043					
		.562	.200	.623	.125					
		.179	.392	.527	.388					
	위계문화	.128	.259	.052	.883				.841	
		.192	.056	.242	.872					
통제 변수	성과지표					.877	.357	.140	.908	
						.867	.205	.232		
						.777	.239	.399		
	리더관심					.289	.876	.248	.915	
						.326	.863	.231		
						.202	.686	.570		
	교육훈련					.277	.223	.867	.830	
						.328	.515	.696		

\*\*\*p<.001

요인분석 결과, 혁신문화는 설계된 문항에 실적문화의 일부 요소를 포함해 동일한 요인으로 추출되었고, 실적문화 역시 위계문화의 일부 요소를 포함해 동일한 요인으로 추출되었다. 집단문화는 문항설계와 동일한 요인으로 묶였다. 연구설계와 달리 실제 사용된 최종변수의 구성문항은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 변수별 상세 구성문항

변수	측정문항	비고
집단 문화	우리 조직은 인간적이며 마치 가정의 연장과 같이 공동체 의식이 높다.	
	우리 부처는 조직원의 팀워크, 공감, 단합을 중시한다.	
	조직구성원들의 조직에 대한 헌신과 애착이 강하다.	
혁신 문화	우리 부처는 새로운 분야에 대한 도전을 두려워하지 않는다.	
	우리 부처는 조직원들의 혁신적인 마인드를 중요시한다.	
	우리 부처는 새로운 산출물이나 아이디어의 개발을 통한 성장을 강조한다.	
	우리 부처를 결속시키는 힘은 쇄신과 발전에 대한 몰입이다.	
	우리 부처는 실적향상을 중요하게 여긴다.	실적문화의 개념적 요소
위계 문화	우리 부처는 생산과 성취지향이 공유되고 있다.	
	우리 기관은 공식적인 명령과 절차를 중요하게 여긴다.	
실적 문화	우리 부처를 결속시키는 힘은 규칙과 규율이다.	
	우리 부처는 규칙과 절차를 중요시한다.	위계문화의 개념적 요소
	우리 부처는 업무처리 방식이나 지시사항이 자세하게 규정되어 있다.	
	우리 부처는 성과달성에 높은 관심을 가진다.	
성과 지표	우리 부처는 목표달성을 중시한다.	
	성과지표는 조직의 전략 및 미션과 연계하여 설정되었다.	
	성과지표는 업무 내용을 잘 반영하고 있다.	
리더의 관심	성과지표의 목표치는 적절하게 설정된다.	
	기관의 리더는 재정성과관리의 중요성을 직원들에게 강조한다.	
	기관의 리더는 재정성과관리의 활용도를 높이기 위해 성과측정의 정확성 등을 강조한다.	
교육 훈련	기관의 리더는 재정성과관리 과정에 대하여 지원을 아끼지 않는다.	
	직원들에게 재정성과관리에 대한 충분한 교육훈련이 실시되고 있다.	
	나는 교육훈련을 통해 성과지표 개발 및 성과정보를 관리하는 전문성을 갖추고 있다.	

변수들간의 상관관계를 분석한 결과 모든 유형의 조직문화는 성과주의 예산제도의 운영효과성과 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 성과주의 예산제도 운영측면의 변수인 성과지표, 리더의 관심, 교육훈련 역시 모두 통계적으로 유의미한 상관관계를 보였다.

집단(.450)·혁신(.441)·위계(.489) 문화는 비슷한 정도의 상관성을 보인 반면, 실적(.293)문화는 통계적으로는 유의하나 상관성은 높지 않다는 점에 주의를 환기할 필

요가 있다. 성과주의 예산제도의 특성이 성과지향적인 예산운용임을 전제로 하므로 실적을 증시하는 문화가 제도와의 정합성이 높을 것으로 예상될 수 있음에도 불구하고, 낮은 상관관계를 보인다는 점은 성과주의 예산제도의 효과성을 높이는데 예상과 달리 실적문화적 요소가 별다른 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 변수 간 상관분석 결과

	집단	혁신	위계	실적	지표	리더 관심	교육	성별	연령	직급	근속 년수	운영 효과성
집단	1											
혁신	.725**	1										
위계	.432**	.430**	1									
실적	.614**	.742**	.457**	1								
지표	.495**	.571**	.424**	.524**	1							
리더 관심	.697**	.707**	.444**	.558**	.631**	1						
교육	.619**	.652**	.461**	.511**	.647**	.754**	1					
성별	-.060	-.095	.036	-.115	.021	-.017	.055	1				
연령	.064	.074	.146	-.012	.183	.138	.252	.292**	1			
직급	-.032	.067	.086	-.088	-.092	-.034	.038	.123	.351**	1		
근속 년수	.037	.209*	.183	.044	.258**	.193	.353*	.175	.611**	.372**	1	
운영 효과성	.450**	.441**	.489**	.293**	.566**	.527**	.567**	-.041	.173	.074	.181	1

\*\* 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함 \* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의함

### 3. 기술통계분석

각각의 변수별 평균, 표준편차, 최대·최소값 등 기술통계분석 결과는 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 기술통계 결과

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값	N
종속변수	운영효과성	3.32	.807	1	5.	108
	집단문화	3.24	.852	1	5	108
	혁신문화	3.38	.825	1	5	108

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값	N
독립변수	위계문화	3.63	.717	1	5	108
	실적문화	3.68	.716	1	5	108
	성과지표	3.59	.753	1.67	5	108
	리더관심	3.14	.907	1	5	108
	교육훈련	3.00	.885	1	5	108
통제변수	성별	.72	.450	0	1	108
	연령	2.65	.601	1	4	108
	직급	2.34	.888	1	5	108
	근속년수	2.86	1.164	1	5	108

조직문화 유형을 살펴보면 재정성과관리 담당공무원들은 소속부처의 문화를 실적문화(위계문화)·혁신문화(집단문화) 순으로 인식하는 것으로 나타났다. 조직의 성과지표가 잘 설정되어 있다는 응답의 평균이 3.59인 반면, 리더의 관심이 3.14이나 교육훈련(3.00)은 평균값이 낮고, 표준편차는 높게 나타났다. 리더 관심을 구성하는 세부 요소 중 '리더의 재정성과관리에 대한 지원이 미흡하다'는 의견이 변수의 평균치를 하락시키는 원인이 되었는데, 교육훈련 항목에서도 '충분한 교육훈련의 부족'과 연결시켜 이해할 수 있다. 응답내용을 통해 유추해보면, 리더는 '재정성과관리의 중요성을 강조하지만 정작 교육훈련 등 성과관리 제도를 통해 성과주의 예산제도 운영효과성을 높이는데 기여할 수 있는 요소들에 대한 지원은 제대로 하지 않는' 것으로 유추할 수 있다. 이에 관한 부분은 면접조사 과정에서 그 배경을 짐작해볼 수 있었는데, 기획재정담당관실의 특성상 교육 등으로 자리를 비우기가 쉽지 않기 때문으로 보인다.

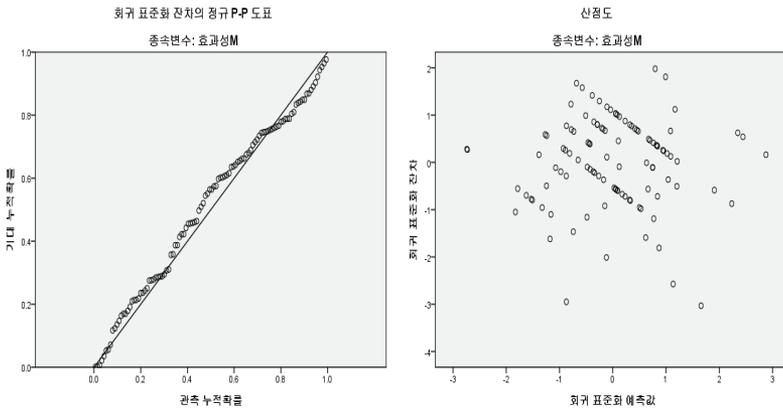
“기획재정담당관실은 일년 내내 바쁘다고 할 수 있습니다. 사업부서의 경우 보통 연초나 사업의 추진과정 상 일시적으로 휴지기가 있는데, 재정성과관리 업무는 연중 돌아갑니다. 1~2월에는 전년도 성과에 대한 성과보고서를 사업부서가 작성하는데 가이드하고 검토해야 합니다. 그러면서 내년도 예산을 편성할 준비도 하고, 부처 자체평가위원회를 소집하여 자율평가도 수행해야하지요. 또한 동시에 성과보고서에 대한 감사원의 성과감사도 응대하면서 국회요구자료가 불시에 들어오면 그걸 챙겨야 합니다. 5월말에 부처 예산요구안을 제출한 후에는 기재부 예산실 담당과 수시로 예산협의를 하고, 필요시 사업소관과도 계속 조정해야 합니다. 그래서 일이 힘드니까 승진하려는 사람이 옵니다.” (문화재청 등 담당자 다수)

“국과장님들은 성과계획서에는 별관심을 보이지 않습니다. 주무관이 알아서 챙기는 정도고, 그저 감사원이 진행하는 재무감사 때 문제가 되지 않을 정도면 됩니다. 하지만, 재정사업자율평가는 예산 삭감과 연결되다보니 아무래도 신경을 쓸 수 밖에 없지요.(행안부 사무관)”

#### 4. 회귀분석 결과

본 연구의 회귀분석모형은 3가지로 모형1은 인구통계학적 특성을 통제변수로 하여 통제변수가 운영효과성에 미친 영향을 살펴보았다. 모형2는 인구통계학적 변수에 사업 내적 특성 변수를 추가하여 성과주의 예산제도의 운영효과성에 미친 영향을 분석하였다. 모형3은 모형2에 본 연구에서 살펴보고자 하는 조직문화 변수들을 포함한 통합모형이다. 먼저 회귀분석의 기본가정인 오차항의 등분산과 정규성, 독립성을 검정하고자 SPSS의 옵션을 활용하여 회귀 표준화 잔차의 정규P-P도표와 산점도를 도출하였다.

〈그림 3〉 오차항의 등분산 및 정규성 검정 결과



도해결과 표준화 잔차들이 45° 직선 상에 놓여있고, 산점도 역시 어떠한 관계성을 보이지 않아 오차의 정규성 및 등분산성에 관한 기본가정을 충족하였으며, 모든 모형에서 VIF 값은 10을 넘지 않아 다중공선성의 문제 역시 나타나지 않았다.

조직문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 미치는 영향을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시한 결과는 <표 8>과 같으며, 다중회귀분석결과, 모델의 설명력은 각각 .011, .345, .427로 증가하였다.

〈표 8〉 운영효과성에 대한 회귀분석 결과

변수명	모형1		모형2		모형3		
	$\beta$	t	$\beta$	t	$\beta$	t	
(상수)	.	7.558***	.	2.240*	.	1.455	
인구통계 학적 변수	성별	-.100	-.996	-.075	-.919	-.097	-1.250
	연령	.130	1.027	.068	.665	.052	.529
	직급	-.004	-.039	.105	1.208	.083	.980
	근속년수	.121	.971	-.093	-.891	-.106	-1.023
사업 특성	성과지표	.	.	.252	2.211*	.343	3.234**
	리더관심	.	.	.148	1.182	.072	.547
	교육훈련	.	.	.298	2.217*	.235	1.832 <sup>†</sup>
조직 문화	집단문화	.	.	.	.	.080	.656
	혁신문화	.	.	.	.	.073	.507
	위계문화	.	.	.	.	.271	3.060**
	실적문화	.	.	.	.	-.273	-2.314*
모형요약	F=1.305, R <sup>2</sup> =.048, Adj R <sup>2</sup> =.011 Durbin-Watson=1.907		F=9.068, R <sup>2</sup> =.388, Adj R <sup>2</sup> =.345 Durbin-Watson=1.725		F=8.256***, R <sup>2</sup> =.486, Adj R <sup>2</sup> =.427 Durbin-Watson=1.749		

<sup>†</sup>p<.1, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

모형1의 분석결과, 통제변수가 운영효과성을 1.1% 설명하고 있으며, 최형준·이정욱(2016)의 연구와 달리 본 연구에서는 근속년수가 통계적으로 유의미하지는 않았지만, 근속년수가 증가할수록 운영효과성이 있다고 인식한다고 볼 수 있다. 모형2는 모형1에 선행연구들에서 유의미한 영향을 미친다고 검증되었던 관리적 측면에 관한 사업 내적특성 변수를 추가하여 분석한 결과로 교육훈련, 성과지표가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 본 연구에서도 나타났다. 모형3은 모형2에 본 연구에서 살펴보고자 하는 조직문화가 미치는 영향을 추가한 것으로 성과지표와 교육훈련과 함께 위계문화, 실적문화가 통계적으로 유의하게 나타났다. 특히 위계문화는 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 나타난 반면, 실적문화는 부(-)의 영향력을 미치는 것으로 나타난 점에 주의를 기울일 필요가 있다.

실적문화가 부(-)의 영향력을 미치는 것으로 나타난 결과는 강영철(2008)의 연구에서 합리·발전문화가 성과평가 결과 활용에 긍정적인 유의미한 영향력을 미치는 것

2) 강영철(2008)의 연구에서는 CVM의 합리(rational)문화와 발전(developmental)문화가 통계

으로 나타난 것과 상이한데, 강영철(2008)의 연구는 제도 초기 공무원들은 성과평가결과의 활용에 대한 인식에 합리·발전문화가 긍정적인 영향을 미친다고 보았지만, 제도가 일정정도 성숙기에 도달했다고 볼 수 있는 현재 시점에서 성과주의 예산제도의 운영효과성에 대한 공무원들의 인식은 실적문화의 부정적 측면에 따른 거부감 혹은 피로감을 느끼는 것으로 유추할 수 있다. 즉 실적문화가 가지는 장점에도 불구하고 지나치게 강조될 경우 “끝없는 노력 소모와 구성원의 탈진을 야기할 수 있으며, 결과지상주의, 직원 소외 등을 초래”할 수 있다(정재민, 2009:77). 실적문화가 강할수록 성과주의 예산제도의 운영효과성은 떨어진다는 본 연구결과는 금재덕·이성도(2009)의 성과관리체계의 부정적 효과에 관한 연구결과와 연계시켜 해석할 수 있는바, 성과주의 예산제도 역시 지나친 실적의 강조는 목표의 전환(goal displacement)을 야기할 수 있다고 하겠다.

한편, 본 연구에서 혁신문화는 성과주의 예산제도의 운영효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났는데 이는 Moynihan et al(2005)의 연구결과, 즉 발전(developmental)문화<sup>3)</sup>가 조직효과성에 긍정적인 영향을 끼친다는 것과 상이한 결과이다.

본 연구에서 위계문화가 운영효과성에 영향을 미치는 것으로 나타난 결과를 세 가지로 유추하여 분석해볼 수 있는데, 먼저 국내의 재정성과평가제도의 운용 방식을 생각해볼 수 있다. 국내에서 운용되고 있는 재정성과평가제도는 활용의 강제성이 높아서 부처별로 특색 있는 조직문화가 발현될 여지가 높지 않다. 즉, 성과평가 결과가 예산편성과 직접적으로 연계되는 측면이 강하기 때문에 위계문화가 높을수록 운영효과성이 높게 나타날 수 있다고 유추할 수 있다.

이에 대한 단서는 부처 담당자 인터뷰를 통해서 찾아볼 수 있었는데, 성과주의 예산제도의 활용방식 즉 예산편성과의 연계방식에서 찾을 수 있다. 과거 기재부 주도의 재정사업 자율평가제도가 부처의 자체평가로 전환되어 부처 자율로 운영하도록 제도운영 방식이 변경되었음에도 불구하고, 자율평가 결과를 예산편성에 일률적으로 적용하는 방식이 지속되고 있음을 부처 담당자들과의 면담과정에서 확인할 수 있었다.

---

적으로 유의하게 구분되지 않아 합리·발전문화를 사용하였다.

3) Moynihan(2005)이 사용한 발전문화의 측정개념은 본 연구의 혁신문화와 유사한데, 실제 활용된 문항은 다음과 같다. My agency is a very dynamic and entrepreneurial place. People are willing to stick their necks out and take risks.(1=strongly disagree, 5= strongly agree)

“기재부가 부처에 평가자율성을 준다고 해도 결국 예산심의에서 활용하는 방식이 너무 강력합니다. 미흡사업으로 부처가 자체 평가한 사업의 경우 예산을 깎아버립니다. 결국 필요한 사업은 정치인에게 찾아가든 돌고 돌아 예산이 배정되지만 그 과정이 너무 힘듭니다.”(문화재청 관계자)

“자율평가 결과 우수를 받았다고 예산이 증액되거나 하지 않아 사업담당자들에게 인센티브로 작용하지 않습니다. 근데 미흡사업이면 예산을 깎지요. 그래서 담당자들은 평가를 기재부가 아닌 부처의 자체평가위원들이 주관하여도 미흡만 면하면 된다는 식으로 평가를 생각합니다.”(통계청 담당자)

즉 부처의 조직문화가 상이하더라도 재정사업자율평가제도가 부처의 조직문화별 특성에 따라 재정성과를 향상시키기 위한 수단으로 활용되어 사업 및 재정운영의 효과성이 도출되는 구조가 아니라 예산심의의 수단으로서만 기능하기 때문에 성과주의 예산제도와 관련해서는 조직문화별 차이가 구분되지 않고, 위계문화만이 유의하게 나타났다고 볼 수 있다.

두 번째는 첫 번째와 연계되어 짐작할 수 있는 점으로 바로 ‘부처의 자율성을 활용할 수 있는 제도인가’에 대한 측면이다. 조직문화가 발현되기 위해서는 현상에 대한 진단과 자율성에 기반하여 정책달성의 수단 및 문제해결의 방식을 선택할 수 있어야 한다. 그 과정에서 조직에 배태된 조직문화가 발현되어 정책에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 재정성과평가제도는 부처가 자율성을 가지고 선택할 수 있는 게 아니라 재정당국의 지시에 따라야 하는 구조이다. 재정성과관리제도 중 재정성과목표관리제도(성과계획서/성과보고서)는 기재부의 획일적인 지침에 따라 운영되고 있고, 재정사업자율평가에 대해서는 부처에 자율성을 부여하였음에도 불구하고 예산과의 연계 시 획일적으로 적용하므로 조직문화가 작동할 틈이 없다고 볼 수 있다. 또한 재정사업심층평가 혹은 기타 여러 유형의 재정사업평가들은 부처의 사업결과에 대한 성과를 주어진 프레임에 따라 보여줘야 하기 때문에 조직문화가 발현되기 쉽지 않다. 따라서 정부조직이라면 공통적으로 발현될 위계문화만이 운영효과성에 영향을 미치는 것으로 나타났다고 해석할 수 있다.

한편, 본 연구에서는 논의의 대상에서 제외하였지만 실무에서는 많이 거론되는 주제가 국조실의 성과관리시행계획과 기재부의 성과계획서의 중복문제이다. 성과관리 담당자들은 면접과정에서 이에 대해서도 많은 불편을 호소하였다.

“성과관리시행계획서랑 성과계획서랑 동일한 문서같은데 각각 작성해야할 필요성이 없는 거 같습니다. 두 보고서에서 성과지표를 다르게 설정하면 동일한 지표를 제시하라고 지적이 들어옵니다. 그러면 그냥 한 보고서로 통합해서 작성하면 되는데, 힘센 두 부처가 각각 운영한다고 하니 어쩔 수가 없습니다.”(통계청 담당자)

세 번째로 중앙부처에 조직문화가 상이하게 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 앞선 첫째, 둘째의 논의의 전제는 조직문화가 정부 부처별로 다양하게 존재하지만 재정성과 평가제도가 조직문화적 특성을 발현시키기에 부적합한 제도이기 때문에 유의미한 차이가 나타나지 않았다고 보았다면, 세 번째 관점은 중앙부처의 조직문화는 위계문화로 상호 동질성이 높아 부처간 차별적인 특성이 강하지 않다고 볼 수 있다는 점이다. 즉 경쟁가치모형은 정부, 기업, 비영리 등 다양한 조직 유형들을 포괄하여 각 조직마다 유연성/재량, 외부지향/분화, 안정/통제, 내부지향/통합 등의 기준으로 광범위하게 분류되는데, 정부조직 중에서도 중앙정부 부처만을 대상으로 측정하였으므로 유의한 차이가 나타나지 않았을 수 있다.

사업특성 요인으로 분석한 성과지표·교육훈련은 성과주의 예산제도의 운영효과성을 높이는 데 유의미한 영향력을 가지는 것을 본 연구를 통해서도 확인하였는데, 이는 선행연구들(이정철·이정욱, 2017; 강영철, 2008; 이석환·조주연, 2008; 황성원·김한창, 2007)에서도 성과지표의 적절성, 신뢰성이 성과관리의 수용성을 높이는 것으로 나타난 것과 일치하는 연구 결과이다. 반면, 리더의 관심은 본 연구에서는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났는데, 선행연구들도 유의한 경우(Melkers et al., 2005; 강영철, 2008)와 유의하지 않은 경우(오영민·원종학, 2016), 모형별 유의성이 달라지는 경우(이정철·이정욱, 2017)등 다양하게 나타나고 있어 리더의 관심이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 미치는 영향에 대한 해석은 주의가 필요하다. 오영민·원종학(2016)은 비록 통계적으로 유의하지는 않았으나, 리더의 관심이 성과관리 역량을 낮추는 것으로 나타난 것을 기관장의 지나친 관심과 강제가 성과를 높이기 위해 구성원들이 노력하기 보다는 형식적으로 대응할 우려가 있다고 해석하기도 하였다. 본 연구에서는 통계적으로 유의하지는 않았으나 정(+)의 영향력을 갖는 것으로 나타난 바, 리더가 재정성과관리의 중요성을 강조하면서도 지원을 아끼지 않는다면 운영효과성을 높일 수 있다는 함의를 도출할 수 있다.

이상에서의 연구결과를 토대로 가설을 검증하면 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 9〉 가설 검증 결과

가설유형	채택여부
가설1. 조직문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 영향을 미친다.	
1-1. 집단문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 부(-)의 영향을 미친다.	기각
1-2. 혁신문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.	기각
1-3. 위계문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.	채택
1-4. 실적문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.	기각
가설2. 사업의 특성이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 영향을 미친다.	
2-1. 성과지표의 적절성이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.	채택
2-2. 리더의 관심이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.	기각
2-3. 재정성과관리에 관한 교육훈련이 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)의 영향을 미친다.	채택

## V. 결론

본 연구는 조직문화가 성과주의 예산제도 운영에 미친 영향을 살펴보고 이들의 영향력을 밝히고자 중앙부처 재정성과관리 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조직문화가 제도의 효과성에 영향을 미친다는 선행 연구들이 존재하지만, 조직문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성을 설명하는 연구는 미진하였기 때문에 조직문화를 경쟁가치모형(CVM)을 적용하여 유형화하고 조직문화 유형별로 성과주의 예산제도의 효과성에 미치는 영향이 상이하게 나타나는지를 분석하였다.

위의 목적에서 동 연구가 수행된 결과, 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다. 상관관계 분석 결과, 집단문화, 혁신문화, 위계문화는 성과주의 예산제도의 운영효과성에 유의미한 양(+)의 상관관계를 가졌지만, 회귀분석 결과 조직문화의 유형별로 유의미한 영향력의 방향성이 다르게 나타났다. 위계문화는 정(+)의 영향력을 갖으며, 실적문화는 부(-)의 영향력을 갖는 것으로 확인되었고, 혁신문화는 통계적으로 유의미한 영향력을 보이지 않았다.

성과주의 예산제도의 특성이 실적을 중시하는 문화와 제도적 정합성이 높을 것으로 예상할 수 있음에도 불구하고, 실적문화가 성과주의 예산제도의 운영효과성에 부(-)의 영향력을 미치는 것으로 나타난 점은 실적문화가 강조하는 경쟁, 목표달성에 대한 지나친 몰입과 압박이 당초 성과주의 예산제도가 의도한 긍정적 효과 대신 부정적 효과

를 유발할 수 있음을 보여준다고 하겠다. 그러므로 성과지향적인 예산운용을 위한 재정성과평가제도를 운영함에 있어 실적지향적인 운영 방식은 지양하고 개별 부처들이 부처의 특성에 따라 자율성을 가지고 재정효과성을 높이도록 유도할 필요가 있다.

또한, 위계문화는 성과주의 예산제도의 운영효과성에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미친다는 연구 결과를 토대로 운영효과성을 높이기 위해 재정성과평가제도의 안정성, 예측가능성을 높여나가는 한편, 위계문화의 심화로 나타날 수 있는 관료주의, 번문옥례(red tape) 등의 부정적 측면은 제어하여야 한다는 시사점을 도출할 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 보여 향후 연구 시에 이를 감안하여 보다 발전된 연구가 수행될 필요가 있다. 첫째, 응답수가 객관적으로 높지 않다는 점을 꼽을 수 있다. 2014년부터 2019년 현재까지 재정성과관리제도의 부처 주무 담당자들의 e-mail 명단을 토대로 총 509명을 추출하였는데, 이들의 응답비율이 높지 않았다. 본 연구가 기획재정담당관실의 재정성과관리제도 전현직 담당자만을 연구대상으로 한정된 이유는 이들이 사업부서의 담당자들보다 제도에 대한 이해도가 높을 것으로 전제하고 이들의 제도에 대한 인식도가 해당 부처의 재정성과관리에 미치는 영향이 상이할 것이라는 판단에 기반하였다. 한편, 설문조사 설계가 중하위직을 대상으로 수행되어 성과주의 예산제도의 운영효과성에 대한 고위직과 중하위직 공무원들 간의 인식차이를 종합적으로 고려하지 못하였다는 점도 근본적인 한계로 볼 수 있다. 향후에는 연구대상을 확대하여 전체 공무원을 포괄해 본 연구결과의 일반화 가능성을 확인해 볼 필요가 있다.

둘째, 본 연구가 재정성과관리의 외부적 요인인 조직문화에 대한 탐색을 목적으로 하였지만 여타 고려할 필요가 있는 사업 외적 변수들을 담아내지 못한 점은 한계로 지적된다. 특히 일부 선행연구들에서 살펴본 정치적 요인을 측정할 수 있는 변수를 설정하지 못한 점은 향후 연구에서 이를 계량화할 수 있는 방법에 대한 고민이 필요하다. 마지막으로 본 연구가 성과주의 예산제도의 효과성을 높이기 위해서는 사업자체가 가지는 특성에 대한 관심뿐 아니라 외부적 요인에 대한 관리도 필요하다는 점에 주의를 환기할 필요가 있으며, 이를 위한 후속연구들은 언급된 한계점을 보완하거나 개선한 방법론을 적용하여 수행될 필요가 있다.

## ▣ 참고문헌

### 국내문헌

- 강영철. 2008. “공공조직 구성원의 성과평가결과 활용에 대한 인식과 영향요인 분석: 조직특성적 요인을 중심으로.” 《한국정책과학학회보》, 12(3): 245-273.
- 강운호. 2007. “성과주의 예산제도의 평가와 그 결과에 영향을 미치는 요인.” 《한국거버넌스학회보》, 14(2): 291-323.
- \_\_\_\_\_. 2009. “지방정부에서 토착 행정조직문화와 성과관리제도 도입효과간 관계: 한국과 미국간 비교분석.” 《지방정부연구》, 13(2): 25-49.
- 강인재·이원희·임도빈. 1998. 《새로운 제도와 한국관료문화와의 적합성에 관한 연구》. 한국행정연구원 연구보고서 98(2).
- 국경복. 2015. 《재정의 이해》. 서울: 나남.
- 금재덕·이성도. 2009. “성과관리체계의 부정적 효과에 관한 실증연구: 중앙정부 각 부처 공무원의 인식도를 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》, 20(2): 347-377.
- \_\_\_\_\_. 2016. “한국과 미국의 성과주의 예산의 제도화 비교분석.” 《한국행정연구》, 25(3): 129-168.
- 김영록. 2010. “재정사업 자율평가의 정부 부처별 적합성 분석: 성과측정 적합도 개발과 적용을 중심으로.” 《행정논총》, 48(3): 169-193.
- \_\_\_\_\_. 2011. “중앙부처 성과관리에 영향을 미치는 요인분석: 교육과학기술부와 국토해양부 사례분석을 중심으로” 《행정논총》, 49(4): 83-109.
- 김한창·황성원. 2008. “성과관리제도의 수용성 제고요인에 관한 연구: 노무현 정부의 중앙부처를 중심으로.” 《정부학연구》, 14(2): 5-48.
- 김호정. 2002. “한국행정문화연구와 경쟁가치모형.” 《한국행정학회 학술발표논문집》: 21-35.
- \_\_\_\_\_. 2006. “행정문화.” 《한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집》: 17-30.
- 나태준·박여울·남지현. 2015. “재정성과관리제도의 OECD 국가간 비교연구: 우리나라 재정사업자율평가제도의 책무성을 중심으로.” 《현대사회와 행정》, 25(2): 335-358.
- 남승하. 2010. “성과관리시스템 도입성과의 영향요인 연구: 시스템 전략, 구성 및 운영, 집행 측면에 대한 위계적 회귀분석결과를 중심으로.” 《현대사회와 행정》, 20(2): 207-235.
- 노경섭. 2014. 《제대로 알고 쓰는 논문통계분석 SPSS&AMOS21》. 서울: 한빛아카데미.
- 도운섭. 2004. “조직문화와 조직효과성과의 관계에 대한 연구경향 분석: 행정학 분야

- 를 중심으로.” 《행정논총》 43(3): 75-95.
- 박노옥 · 원종학 · 김진 · 박명호. 2008. 《재정성과관리제도의 현황과 정책과제》, 서울, 한국조세연구원.
- 박순애 · 오현주. 2006. “성과지향적 조직문화와 조직효과성.” 《한국행정학보》, 40(4): 225-252.
- 박해욱 · 주재복. 2011. “지방자치단체의 성과관리 효과성 요인 분석: 지방공무원의 인식을 중심으로.” 《한국정책연구》, 11(2): 183-204.
- \_\_\_\_\_. 장혜윤 · 최정우. 2013. “성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석.” 《지방행정연구》, 27(3): 353-384.
- 방문규 · 윤기웅. 2006. “2006재정사업자율평가제도 평가 결과 분석”, 《한국행정학회 학술발표논문집》: 409-424.
- 오석홍. 2016. 《행정학 제7판》. 서울: 박영사.
- 오영민 · 원종학. 2017. “정부의 성과관리 역량요인이 성과에 미치는 영향: 중앙부처 공무원들의 인식을 중심으로.” 《한국행정논집》, 29(2): 253-274.
- 유승현. 2018. “리더십과 전문성이 재정성과목표관리제도 성과에 미치는 영향 분석: 성과정보 유용성의 매개효과를 중심으로” 《한국공공관리학보》, 32(3): 137-166.
- 이광희 · 윤수재. “성과관리와 평가체계의 관계에 대한 비교연구: 캐나다와 한국 사례를 중심으로”. 《행정논총》, 50(1): 37-65.
- 이남국. 2003. 《성과주의예산제도 활성화 연구》. 한국행정연구원.
- 이동수. 2007. “경쟁기치모형을 이용한 한국 행정조직문화의 진단,” 《한국행정논집》, 19(2): 215-245.
- 이상철. 2012. “공공기관의 조직문화, 학습조직, 조직효과성의 관계에 관한 연구.” 《한국행정학보》, 46(4): 181-205.
- 이석환 · 조주연. 2008. “성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 평가체계요인과 내부동기요인을 중심으로.” 《한국정책학회 하계학술발표논문집》 2008권 제3호: 31-46.
- 이정욱 · 정창훈 · 조문석. 2014. “정부 성과관리에 관한 비교연구: 한국, 미국, 호주의 성과관리제도를 중심으로.” 《현대사회와 행정》, 24(2): 279-307.
- 이정철 · 이정욱. 2017. “공공조직 구성원의 성과관리 수용성에 관한 연구: 중앙행정기관을 중심으로.” 《한국조직학회보》, 13(4): 33-69.
- 이학식 · 임지훈. 2011. 《SPSS18.0 매뉴얼》, 서울: 집현재.
- 이현철 · 권기현 · 이홍재. 2007. “조직문화가 조직효과성에 미치는 영향: 공사부문의 IT연구개발조직을 중심으로.” 《한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집》

- 1-19.
- 정재민. 2009. “경쟁가치모형에 따른 신문산업의 조직문화 연구.” 《한국언론학보》, 53(4): 72-93.
- 주효진·김옥일·박광국. 2007. “행정조직의 문화유형에 대한 실증적 분석: 조직문화 평가도구(OCAI)의 적용.” 《한국사회와 행정연구》, 18(3): 41-59.
- \_\_\_\_\_.·장봉진. 2016. “성과관리제도의 운영요인과 조직신뢰간의 경험적 연구: 조직문화(관계문화와 과업문화)의 조절효과를 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 15(2): 237-259.
- 최관섭·박천오. 2014. “중앙부처 공무원의 성과평가제도 수용성:성별·직급별·연령별 인식을 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 13(3): 89-116.
- 최성욱. 2005. “한국행정조직의 문화적 프로필에 관한 연구: 중앙부처를 대상으로.” 《한국행정정보》, 39(2): 41-62.
- 최정우·류영아·박해욱. 2013. “지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체 공무원의 인식을 중심으로.” 《한국행정학회보》, 47(3): 285-308.
- 최형준·이정욱. 2016. “공공조직 성과정보 활용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 《정부학연구》, 22(1): 51-81.
- 하연섭. 2002. “신제도주의의 최근경향: 이론적 자기 혁신과 수렴.” 《한국행정학회보》, 36(4): 339-359.
- \_\_\_\_\_. 2010. 《정부예산과 재무행정》. 서울: 다산출판사.
- \_\_\_\_\_. 2013. “사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구: 2012년 재정사업 자율평가 결과를 중심으로.” 《한국행정연구》, 2(3): 61-90.
- \_\_\_\_\_. 2015. “성과주의 예산개혁의 비교제도분석.” 《현대사회와 행정》, 25(1): 161-191.
- 황성원·김한창. 2007. “성과관리제도 수용성에 관한 연구: 참여정부 성과관리제도를 중심으로.” 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》: 697-722.
- 황창연. 2003a. “행정조직문화와 성과관리의 관계.” 《한국정책학회보》, 12(2): 283-310.
- \_\_\_\_\_. 2003b. “행정조직에서 조직문화 및 하위문화의 비교.” 《한국행정학회보》, 37(1): 37-58.

## 국외문헌

- Behn, Robert D. 2002. “The psychological barriers to performance management: or why isn't everyone jumping on the performance-management

- bandwagon?" *Public Performance & Management Review*, 26(1): 5-25.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Bouckaert, G. and Walter Balk. 1991. "Public Productivity Measurement: Diseases and Cures." *Public Productivity & Management Review* 15(2): 229-235.
- Cal Clark, Charles E. Menifield and LaShonda M. Stewart. 2018. "Policy Diffusion and Performance-based Budgeting." *International Journal of Public Administration*, 41(7): 528-534.
- Cameron, Kim S. and Quinn, Robert E., 2006. *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework revised ed.*, CA, John Wiley & Sons, Inc.
- Campbell, John P. 1977. "On the nature of organizational effectiveness." In Paul S. Goodman & Johannes M. Pennings (Eds.), *New perspectives on organizational effectiveness*(13-55). San Francisco: Jossey-Bass.
- Ken S. Cavalluzzo and Christopher. D. Ittner. 2004. "Implementing Performance Measurement Innovations: Evidence from Government." *Accounting, Organization and Society*, 29: 243-267.
- Chad A. Hartnell, Amy Yi Ou, and Angelo Kinicki. 2011. "Organizational Culture and Organizational Effectiveness: A Meta-Analytic Investigation of the Competing Values Framework's Theoretical Suppositions." *Journal of Applied Psychology* 2011, 96(4): 677-694
- Currstine, Terasa. 2005. Government Performance. *OECD Journal on Budgeting*, Vol.5 No.1: 127-151.
- Edward Long and Aimee L. Franklin. 2004. "The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation." *Public Administration Review*, 64(3): 309-319.
- Frederickson, H. George and Smith, B. Kevin. 2003. *The Public Administration Theory Primer: essentials of public policy and administration*, Colorado, Westview Press.
- Garnett, James L. et al. 2008. "Penetrating the Performance Predicament:

- Communication as a Mediator or Moderator of Organizational Culture's Impact on Public Organizational Performance." *Public Administration Review*, 68(2): 266-281.
- Gilmour John B. and Lewis David E. 2006a. "Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size." *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.16 No.2: 169-186.
- \_\_\_\_\_. 2006b. "Does performance budgeting work? An examination of the Office of Management and Budget's PART scores." *Public Administration Review* Vol66 Iss5: 742-752.
- Gilmour John B. 2007. "Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance." *OECD Journal on Budgeting* Volume7, No1: 1-40.
- Harry S. Havens. 1983. "A Public Accounting: Integrating Evaluation and Budgeting." *Public Budgeting & Finance*, 3(2):102-113.
- Helmuth, Utz. 2010. "Better performance with performance budgeting? Analyzing cases of success and failure in public administrations." *International Public Management Journal* 13:408-28.
- Heinrich J. Carolyn. 2012. "How Credible Is the Evidence, and Does It Matter? An Analysis of the Program Assessment Rating Tool" *Public Administration Review*, 72(1): 123-134.
- Ho, Alfred. Tat-Kei. 2011. "PBB in American local governments: It's more than a management tool." *Public Administration Review* 71(3): 391-401.
- \_\_\_\_\_. 2018. "From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice." *Public Administration Review*, 78(5): 748-758.
- Hou, Yilin, Robin S. Lunsford, Katy. C. Sides, and Kelsey A. Jones. 2011. "State performance-based budgeting in boom and bust years: an analytical framework and survey of the states." *Public Administration Review*, 71(3): 370-388.
- Jones, L. R. and Jerry L. McCaffery. 2010. "Performance Budgeting in the U.S. Federal Government: History, Status and Future Implications." *Public*

- Finance and Management*, 10(3): 482-523.
- Joyce, Philip G. 2011. "The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed Budgeting?" *Public Administration Review*, 71(3): 356-367.
- Kondra, Alex Z. and Hurst, Deborah C. 2009. "Institutional processes of organizational culture" *Culture and Organization*, 15(1): 39-58.
- Lotte Bøgh Andersen, Andreas Boesen, and Lene Holm Pedersen. 2016. "Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space." *Public Administration Review*, 76(6): 852-862.
- Lu, Elaine Yi, Mohr, Zachary and Ho, Alfred. Tat-Kei. 2015. "Taking Stock: Assessing Improving Performance Budgeting Theory and Practice." *Public Performance & Management Review*, 38: 426-458.
- Maarten de Jong, Iris van Beek and Rense Posthumus. 2012. "Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands." *OECD Journal on Budgeting*, 2012/3: 1-34.
- Mauro, Sara G., Cinquini, Lino and Grossi, Giuseppe. 2018. "External Pressures and Internal Dynamics in the Institutionalization of Performance-Based Budgeting: An Endless Process?" *Public Performance & Management Review*, 41(2): 224-252.
- Melkers, Julia E. and Willoughby, G. 2001, "Budgeters' views of state performance-budgeting systems: Distinctions across branches." *Public Administration Review*, 61(1): 54-64.
- \_\_\_\_\_. 2005, "Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects." *Public Administration Review*, 65(2): 180-190.
- Moynihan, Donald P. and Pandey, Sanjay K., 2005, "Testing how management matters in an era of government by performance management." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2): 151-168.
- \_\_\_\_\_ et al. 2012. "Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 143-164.

- \_\_\_\_\_. 2006a. "What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2): 151-168.
- \_\_\_\_\_. 2008. *The Dynamics of Performance Management: Constructing information and reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- OECD, 2019, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Paris: OECD.
- Pedersen, Jesper Strandgaard and Dobbin, Frank. 2006. "In Search of Identity and Legitimation: Bridging Organizational Culture and Neoinstitutionalism." *American Behavioral Scientist*, 49(7): 897-907.
- Pollitt, Christopher. 2006. "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Performance management 40 years on: a review. Some key decisions and consequences." *Public Money & Management*, 38(3): 167-174.
- Robinson, Marc, 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding to Results*, Palgrave Macmillan/IMF, New York.
- \_\_\_\_\_ and Last, 2009. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*, IMF, New York.
- \_\_\_\_\_, "Budget reform before and after the global financial crisis", *OECD Journal on Budgeting* Volume, 2016/1: 29-63.
- Robert E. Quinn and John Rohrbaugh. 1983. "A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis." *Management Science*, 29(3): 363-377.
- Raymond F. Zammuto. 1984. "A Comparison of Multiple Constituency Models of Organizational Effectiveness." *The Academy of Management Review*, 9(4): 606-616.
- Schein, H. Edgar. 2010. *Organizational Culture and Leadership*, 4<sup>th</sup> ed., CA, John Wiley&Sons, Inc.
- Schick, Allen. 1966. "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review* 26(4): 243-258.

- Shah, Anwar. 2007. *Budgeting and budgetary Institutions*. The IBRD/WB, Washington D.C.
- U.S. Government Accounting Office, 2004a. "Performance Budgeting: OMB's Performance Rating Tool Presents Opportunities and Challenges For Evaluating Program Performance." GAO-04-550T.
- \_\_\_ GAO, 2011, "Government Performance: GPRA Modernization Act Provides Opportunities to Help Address Fiscal, Performance, and Management Challenges." GAO-11-466T.
- Wouter van Dooren, Geert Bouckaert and John Halligan. 2010. *Performance Management in the Public Sector*, London: Routledge.
- Wilkins, Alan L. and Ouchi, Willian G. 1983. "Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture and Organizational Performance." *Administrative Science Quarterly*, 28(3): 468-484.
- Ziber, Tammar B. 2012. "The Relevance of Institutional Theory for the Study of Organizational Culture." *Journal of Management Inquiry*, 21(1): 88-93.

## **A Study on the Effect of Organizational Culture on the Operational Effectiveness of Performance Budgeting Systems: A Focus on the Perceptions of Public Officials in Charge of Financial Performance Management**

Sun Young Park & Jaeduk Keum

Despite performance budgeting system has been in operation for more than two decades in Korea, critics point out that the originally intended effect has not been appearing. This article conducted a survey to analyze whether the organizational culture affects the operational effectiveness of the performance budgeting system for public officials in charge of financial performance management. According to the analysis, the hierarchical culture has a positive influence on the operational effectiveness of the performance budgeting system, while the market culture has a negative impact. Through this, it can be suggested that the financial performance evaluation system should be operated to supplement the negative aspects of the market culture and to utilize the positive characteristics of the hierarchical culture. It is also necessary to provide appropriate performance indicators, education and training so that public officials can continue to pay attention to the intended effect of the performance budgeting system.

※ Key Words: Performance Budgeting, organizational culture, CVM, operational effectiveness