

성과평가의 효과성에 관한 한·중간 비교연구

A Comparative Study of Effectiveness of Performance Evaluation between South Korea and China

강 황 선 (건국대학교 행정학과 교수)

Abstract.

Hwang-Sun Kang

Since the enactment of GPRA of 1993 in the U.S., performance measurement initiative has been a symbol of government innovation among many nations around the world. Then, how much do public employees accept the initiative as their effective management tool? Which factors do affect public employees' degree of acceptance? Ultimately, this study tries to find a clue within the big research question which is the nature of performance management or evaluation in the public sector: *is it a technical gimmick or political strategy of effective management for the public sector?* This study is a comparative study of performance-based pay for school teachers between South Korea and China. It conducts a self-administered questionnaire research to ask how much teachers accept the policy as an effective management policy in South Korea and China. Utilizing a regression analysis, this study tries to find factors affecting the degree of acceptance. Independent variables are individual factors, policy factors, environmental factors, and socio-cultural factors. As the result of the statistical analysis, it is observed that the policy and socio-cultural factors strongly affect the degree of acceptance in both countries. The policy factors consist of relevance of evaluation indicators, evaluation process, support policy(e.g. education and technical support), and incentives. In particular, the socio-cultural factors is observed as the crucial factor affecting the degree of acceptance which means an important aspect of performance management & evaluation in the public sector could be a political strategy for effective and democratic government management. Further theoretical and policy implication are discussed.

주제어: 교원성과급 제도, 한중간 비교연구, 성과평가, 인식된 수용성, 성과관리제도

Key Words: Performance-based Pay for School Teachers; Comparative Study between South Korea and China; Perceived Acceptance; Performance Management

I. 서론

세계적으로 볼 때 공공부문의 성과평가 제도의 본격적인 시작을 클린턴 행정부가 추진했던 행정개혁 프로그램의 중요한 부분이었던 성과관리법(Government Performance and Results Act of 1993, 이하 GPRA)을 기준으로 보면 공공부문에서의 성과평가의 역사는 20년이 넘었다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 2001년 1월 8일 법률 제6347호로 「정부업무등의평가에관한기본법」이 제정되면서 국무조정실, 기획예산처, 행정자치부가 이 기본법을 근거로 해서 우리나라의 주요 성과관리제도의 틀을 구성하고 운영하다가 2006년 3월 2일 임시국회에서 「정부업무평가 기본법」이 통과되어 지금의 성과관리제도의 추진체계를 갖추게 되어 현재까지 14년의 경험이 축적되었다. 성과평가의 개념을 어떻게 설정하는가에 따라서 공공부문의 성과평가의 역사는 다양하게 서술할 수 있겠으나 조직 전체 업무에 대한 성과계획서, 성과보고서, 주기적인 성과측정과 투명한 성과정보의 관리와 공유, 그리고 다양한 이해관계자들의 참여를 특징으로 하는 현대적 의미의 성과평가의 역사는 그리 오래된 것은 아닐 것이다. 그럼에도 그러한 길지 않은 역사에 비해서 성과평가에 관한 연구는 양적, 질적으로 매우 빠르고 다양하게 분화되어 왔다.

이 연구는 공공부문의 성과평가에 관한 선행 연구들을 관통하는 오랜 논쟁거리 하나를 출발점으로 삼고 있다. 공공부문의 성과평가는 가치중립적이고 객관적인 활동인가 그렇지 않으면 조직·사회의 문화와 정치적 요인들과의 복잡한 관계의 영향을 받는 활동인가 하는 것이 그 오랜 논쟁거리이다. 가치중립적이고 객관적인 지적 활동에 관한 접근방법을 Harvey(1982)는 건축블록(building-block)적 접근방법이라고 명명하고 그러한 접근방법의 특징을 “하나의 사회적 대상 속에 존재하는 핵심적인 요소를 추출한 후 이를 세부적인 연구의 대상으로 삼아 그 핵심적인 요소에 대한 연구 결과가 해당 사회적 대상의 고정적이고 대체불가능한 수준의 요소인 것처럼 후속 연구결과의 기반으로 가정하는 접근방법”이라고 설명한다. 이러한 접근방법은 하나의 사회적 대상에 대한 고정적이고 명확한 실체적 측면을 규명하는 데에는 기여할 수 있으나 그 대상의 실존적인 존재형태와 이를 구성하는 또 다른 핵심적인 요소들과의 관계는 바라보지 못하도록 할 수 있다. 이 연구는 공공부문의 성과평가를 건축블록적 접근방법으로 바라보기 보다는 조직 구성원들의 입장에서, 그리고 사회문화적 측면에서 바라보려는 시도이다. 이는 성과평가의 핵심적인 구성요소들을 외면하겠다는 의미가 아니라 앞서 언급한 Harvey가 지적한 것처럼 사회적 대상의 핵심적인 요소들을 구성원들은 어떻게 인식하고 있으며, 그러한 요소들이 사회문화적인 환경과 어떻게 연계되어 있는지를 바라보려는 것이다. 따라서 이 연구는 공공부문의 성과평가의 실존적 존재

양식에 좀 더 가까이 다가가려는 시도라고 할 수 있다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위해서 이 연구는 서로 다른 사회문화적 환경 속에 존재하는 조직 구성원들, 그리고 성과평가라는 사회적 대상의 존재양식을 좀 더 명확하게 들여다보는 것이 필요한데 이를 위해서는 성과평가의 비교 연구가 효과적이라는 결론에 도달하게 되었다. 성과평가제도에 대한 비교연구는 조직간 비교, 정책유형간 비교도 가능하겠지만 이 연구는 국가간 비교연구를 선택했다. 구체적으로 의무교육기관의 구성원들에 대한 성과평가제도를 시행하고 있는 한국과 중국의 교육기관의 교원들의 성과평가제도에 대한 인식을 비교 연구함으로써 앞서 언급한 연구의 문제에 접근하려는 것이 이 연구의 목적이다.

II. 비교성과측정과 성과평가의 효과성 결정요인

1. 비교성과 측정의 의의

공공영역에서 성과평가제도의 성공적 운영을 위한 정책적 제안을 담은 연구들은 2000년대 이후 우리나라에서 활발하게 진행되면서 해당 분야에 상당한 이론적, 정책적 발전을 이루는데 기여했다고 할 수 있다. 또한 이렇게 풍부한 연구들이 제시하는 이론적 함의와 실용적인 정책제안들은 상당 부분 내용적 수렴경향을 보이고 있다. 공공부문의 성과평가에 관한 국내외 연구의 주요 논제를 중심으로 선행연구결과는 다음의 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째는 성과평가의 도구적(technical) 의미와 주요 수단에 관한 기술적(descriptive) 연구(Hatry, 1999)가 있다. 이 연구는 공공부문에서 성과평가 제도가 시작된 1990년대 초반부터 축적되어 왔는데 공공부문의 성과평가 연구 전반의 기초가 되었다고 할 수 있다. 둘째는 특정한 몇몇 기법에 의존한 계량적 성과평가연구(강황선·김미선, 2009; 유금록, 2008; Thanassoulis, 2000)가 있다. 이는 공공부문 뿐만 아니라 민간 분야에서도 오랫동안 소개되어온 연구성과로서 특정 측정 기법을 활용하여 성과수준을 측정하려는 연구 결과물들이다. 셋째는, 성과평가의 정치 사회적 의미와 구성원들 인식에 관한 기술·설명적 연구(금재덕·이성도, 2009; Julnes & Holzer, 2001, Smits & Champagne, 2008; Wang & Gianakis, 1999)를 꼽을 수 있다. 이 연구는 도구적(technical) 성과평가 이론과 제도가 결합하기 쉬운 조직 내 구성원들과의 상호관계를 중심으로 성과평가제도에 대한 구성원들의 수용성과 저항의 원인을 탐색함으로써 성과평가제도의 조직 내 안정적인 정착의 문제를 다루고 있다. 넷째로, 성과평가제도의 효과성에 관한 연구(김주환 외, 2006; 남창우·이명숙, 2008, 이

석환·조주연, 2010; Taylor, 2011)들이 다양하게 소개되고 있다. 이들 연구에서는 조직 내 성과평가제도가 효과적으로 운영되기 위한 선결 요건들, 성과평가제도가 조직의 효과성, 조직몰입도와 신뢰도에 미치는 영향과 같이 종속변수로서, 또는 매개 혹은 독립변수로서의 성과평가제도를 다양하게 조명하고 있다. 주로 설문지 기법을 활용하여 조직구성원들이 인식하는 성과평가 제도가 업무 성과에 미치는 영향을 중심으로 조직관리, 인사관리 분야의 연구자들이 성과평가제도를 폭넓게 다루고 있다. 그만큼 공공부문의 성과평가제도가 우리나라의 공공부문 곳곳에 본격적으로 자리를 잡기 시작하면서 조직 내 구성원들의 일상적인 업무에는 물론 개인평가와 조직평가에서 간과할 수 없는 중요한 제도로 운영되고 있다는 것을 보여주는 것이다. 다섯째로 성과평가제도와 환류에 관한 연구(Moynihan, 2008)의 필요성이 높아지고 있다. 이는 미국을 비롯해서 우리나라의 공공부문과 같이 성과평가제도를 운영한지 약 10년 이상의 경험이 축적된 각 나라의 공공부문의 조직들 사이에서 나타날 수 있는 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 성과평가제도를 운영하면 양적으로 상당한 분량의 데이터 혹은 지식이, 그리고 질적으로는 조직성과에 영향을 미치는 고급 지식들이 생산된다. 이를 성과정보(performance information) 혹은 조직의 지식(organizational knowledge)이라고 부른다. 이들 성과정보는 조직의 생산성을 결정하는데 매우 중요한 영향을 발휘하게 된다. 갈수록 조직의 물리적인 자원들의 결핍현상이 두드러지는 가운데 조직의 성과정보는 별도의 비용을 투입하지 않고도 조직의 정책실패의 가능성을 감소시키는 것은 물론 조직의 학습과정에서 선순환적 흐름을 촉진하여 조직 전체의 성과를 향상시키는데 매우 크게 기여할 수 있다(GAO, 2003; GASB, 2001). 때문에 성과관리제도가 생산하는 이들 성과정보를 조직 내에서 어떻게 축적하고 가공함으로써 조직에서 활용할 것인지를 연구하는 것은 성과평가제도 자체의 효과성을 강화하는 것은 물론 성과평가제도가 공공 조직 내에서 발휘할 수 있는 긍정적인 효과를 배가시킬 수 있는 유용한 작업이 될 것이다.

이렇게 지난 20여 년 동안 국내외 공공부문의 성과평가에 관한 연구물들은 다양하지만 일정한 패턴을 형성하며 양적, 질적으로 성장해왔다고 할 수 있다. 이러한 전반적인 연구경향을 검토해 볼 때 공공부문에서의 성과평가연구는 사회과학 연구 분야에서 널리 활용되어온 중요한 관점들 가운데 하나를 결여하고 있다는 문제의식을 갖게 된다. 즉 성과평가 분야에서의 비교연구(comparative studies)가 연구의 주제나 방법론 측면에서 성과평가에 관한 일반적인 연구들보다는 단조롭다는 것이다. 성과평가를 주제로 공공영역과 민간영역간, 정책 영역간, 그리고 국가 간의 유사점과 차이를 연구하는 비교성과측정(comparative performance measurement)에 관한 연구는 국내는 물론이고 외국에서도 자료포락분석(data envelopment analysis)이라고 하는 특정 방

법론을 활용한 연구를 제외하면 더더욱 연구의 다양성은 취약하다고 할 수 있다. 다만 행정 실무 현장에서는 갈수록 축적되어 가는 각 기관의 성과정보들 중 비교 가능한 지표(comparative performance indicator)를 추출하여 유사한 기관 상호간에 비교하는 추세는 갈수록 확대되어가고 있다. 예를 들면 행정자치부가 운영하고 있는 내고장알리미¹⁾ 사이트나 중앙공기업²⁾과 지방공기업³⁾의 경영성과를 비교분석하고 있는 사이트 등이 그것들이다. 그러나 이론적으로 이러한 비교성과측정시 고려해야 하는 부분은 무엇인지, 성과에 대한 해석에서 고려해야 하는 것은 무엇인지 등에 대한 연구는 매우 부족하다.

현재 성과평가에 관한 선행연구들은 공공부문에서의 성과향상을 위한 도구로서의 성과평가에 대한 초기의 관심에서 연구의 초점이 공공 조직 전체의 변화관리의 촉매 기제이자 강력한 수단으로 옮겨지면서 성과평가제도를 운영하는 사람, 그리고 성과평가제의 대상이 되는 사람에 대한 연구로 담론의 범위가 확대되어가고 있다. 성과평가라고 하는 실제적 기제를 바라보는 시각이 Harvey가 앞서 지적한 건축블록적 접근방법을 이제 벗어나서 조직을 구성하는 다면적 요소들에 대한 관심이 높아지는 것이다. 그러나 아직 건축블록적 접근방법이 경계하는 방법론적 개인주의(methodological individualism)의 한계를 극복한 수준까지는 연구의 범위가 확대되었다고는 볼 수 없다. 연구방법의 한계상 조직 구성원들을 대상으로 하는 설문지 방식을 채택하는 것은 불가피하다고 할 수 있겠으나, 논의의 대상이 제도와 사람, 즉 조직구성의 각 개체에 머물러 있기 때문이다. 이들 개체와 개체, 즉 조직과 사람, 제도와 사람, 사람과 사람, 조직 내부의 사람과 외부의 사람의 관계와 같이 개체(individual)과 집단(group)을 다양하게 연결 지어 논의하는 공공부문의 성과평가에 대한 연구는 아직 본격화되지 못했다고 할 수 있다.

이 연구에서 하나의 사회적 실체물, 특히 공공부문에서 개인과 조직의 성과 수준을 판단함으로 조직 내 가치를 배분하는데 결정적인 기준이 되고 있는 성과평가제도를 보다 입체적, 거시적으로 바라보고 효과적인 운영방법을 모색하는 것은 비단 성과평가의 이론과 제도상의 발전만이 아니라 사회과학 연구에서 유사한 접근방법과 문제의식을 논의한 하나의 시론적 사례가 될 수 있다고 할 수 있다. 이러한 이론적, 정책적 문제의식을 구체화하는데 가장 유용한 방법이 비교론적 연구라고 할 수 있다. 이 연구는 한국과 중국에서 의무교육서비스를 제공하고 있는 교육기관에 근무하는 교사들이 각 국가에서 실시하고 있는 교원성과급제도가 각 교사들의 성과향상에 어떤 영향을 미치는지를 설문지 조사 방법으로 탐색하고 있다. 분석의 단위는 비록 개인이라고

1) <http://www.laiis.go.kr>

2) <http://www.alio.go.kr>

3) <http://www.cleaneye.go.kr>

할 수 있으나 이들 교사 개개인이 인식하고 있는 조직내부에서의 개인과 개인의 관계에 관한 인식, 그리고 각 개인의 제도에 대한 인식, 더 나아가서 그들이 인식하는 사회 전체에 대한 인식을 해석하도록 하고 있어 논의의 범위는 개개인의 인식 수준을 넘어서고자 했다.

2. 성과평가제도에 대한 「인지된」 효과성 결정요인

1) 성과평가제도의 정착과 활용도에 영향을 미치는 선행요인

국내는 물론 외국에서도 성과관리제도에 대한 수용성을 결정하는 요인들을 다룬 선행연구의 역사는 그리 오래되지 않았다. 개인단위의 성과평가(performance appraisal)에 대한 수용성을 다루는 연구들은 1960년대부터 매우 다양하게 발표되어 왔으나 조직단위의 성과관리(performance management), 특히 공공부문의 성과관리제도에 대한 구성원들의 수용성을 다룬 연구는 <표 1>과 같이 약 10여년 정도 되었다고 할 수 있다.

<표 1> 공공부문의 성과관리제도에 대한 수용성 영향요인

| 연구자 | 성과관리제도에 대한 수용성 영향요인 |
|----------------------|--|
| 강황선·권용수 (2004) | 평가절차의 적절성, 평가지표의 타당성, 인센티브의 적절성, 평가제도에 대한 이해 |
| 국경복 외 (2007) | 성과지도(performance coaching), 비전-전략-성과목표-지표간 연계성 정도 |
| 김한창·황성원 (2008) | 법제도적 측면(정당성, 신뢰성), 경제적 측면(거래비용 최소화, 이윤의 최대화), 조직문화적 측면(조직문화), 개인적 주관적 측면(주관적 규범성 및 개인적 성향), 시스템적 측면(시스템의 기술적 지원성, 사용자 용이성) |
| 남창우·이명숙 (2008) | 환경요인(리더십, 정보시스템지원, 교육), 개인요인(직무 충실, 참여, 수행능력, 업무부담), 구성요인(지표구성, 조직구성) |
| 이석환·조주연 (2010) | 평가체계요인(평가방법과 운영의 타당성, 평가지표활용의 실용성, 평가결과반영의 공정성), 내부동기요인(조직몰입도, 직무만족도) |
| Taylor, J. (2011) | 조직문화, 이해관계자의 지지, 외부의 환경, 성과측정에 관한 구성원의 개별적 이해도 |

<표 1>이 보여주는 것처럼 연구자에 따라서 공공부문의 성과관리제도에 대한 구성원들의 수용성을 결정하는 요인들은 다음의 몇 가지로 재유형화 될 수 있다.

(1) 개인적 요인

현재 성과관리제도에 대한 구성원들의 수용성을 다루는 연구들은 모두 설문지 방법에 의해 인지된 수용성 혹은 효과성(perceived acceptance or effectiveness)을 측정하고 있다. 이렇게 개별 구성원들의 주관적 인식을 측정하는 연구는 사회·인구학적 개인 차이의 영향을 받는 것은 불가피하다고 할 수 있다. 대표적으로는 자기 혹은 자기 조직의 업무가 평가의 대상이 된다는 데 대한 인식, 그리고 그 평가제도에 대한 개인적 이해도가 성과관리제도에 대한 수용성을 결정하는데 매우 중요한 영향을 미친다는 데 선행연구들에 대해서는 광범위한 공감대가 형성되어 있다. 이외에도 각 개인이 갖고 있는 업무에 대한 만족도, 직무능력, 자기효능감, 몰입도 혹은 만족도 등이 성과관리제도에 대한 수용성을 결정하는 독립변수 혹은 매개변수로서 작용하고 있다.

(2) 제도적 요인

개인적인 요인과 함께 성과관리제도에 대한 수용성에 중요한 영향을 미치는 변수로서 대부분의 선행연구들 사이에 공통적으로 꼽히는 요인이 제도적인 요인이다. 즉 평가과정 및 절차, 평가의 구성제도와 이로 인한 업무에 대한 전문성 수준, 평가지표등과 같이 성과관리제도의 세부 제도적 요인들이 그것들이다. 또한 평가에 수반된 각종 물질적·비물질적 인센티브제도 역시 수용성 정도를 결정하는 중요한 영향요인들로 꼽히고 있다. 연구대상 기관의 특성에 따라서는 성과관리시스템 자체의 편의성이나 완성도와 같은 기술적인(technical) 요인들 정도 역시 유의미한 영향요인으로 부각될 수도 있다. 최근에 들어와서 성과관리제도를 보다 효율적으로 운영하기 위해서 대부분의 공공기관들은 전산화된 플랫폼을 구비하고 운영하는데 이 전산화된 프로그램이 갖는 사용자 편의성이나 유용성이 구성원들이 인식하는 성과관리제도에 대한 수용성에 영향을 미친다고 밝혀지기도 한다.

(3) 사회적 요인

개인적 요인과 제도적 요인이 보편적이고 공통적으로 많은 선행연구들 사이에 성과관리제도에 대한 수용성 영향요인으로 꼽히는 변수들이라고 한다면 사회적 요인은 상대적으로 비중이 높지 않은 영향요인이라고 할 수 있다. 이 연구에서 유형화한 사회적 요인이라 함은 각 개인과 조직을 둘러싼 이해관계자들 사이의 관계에서 형성되는 일종의 이웃효과(neighborhood effect) 혹은 관계적 요인(relational factor)이라고 달

리 표현할 수도 있다. 이는 조직 내 특정 정책의 채택과 확산을 결정하는 요인으로서 다른 선행연구들 사이에서 확인된 요인이라고 할 수 있다(배상석 외, 2007; 장석준, 2013). 이러한 맥락에서 성과관리제도에 대한 수용성 측면에서도 각 구성원들은 다른 기관, 다른 부서, 그리고 주위 동료들이 성과관리제도에 대해 갖고 있는 인식에 중요한 영향을 받게 될 것이다. 정부 기관의 경우 이러한 이웃효과가 구성원들의 수용성에 긍정적인 영향을 줄 수도 있고, 또한 부정적인 영향을 줄 수도 있다. 중앙정부에 의해 주도적으로 도입되어 추진되는 성과관리제도의 확산 과정에서 각 지방자치단체나 산하 공공기관들에게 성과관리제도를 요구할 때 단기적으로는 각 구성원들의 수용성을 확보하는데 부정적인 영향을 줄 수도 있을 것이다. 이런 측면에서 형식적인 의미의 제도의 채택과 확산이 아닌 제도에 대한 실질적인 수용성에 영향을 주는 요인으로서의 사회적 요인은 각 개별 제도마다 서로 다른 양상으로 나타날 가능성이 높을 것이다.

(4) 문화적 요인

문화적 요인은 각 구성원들의 인식 및 행태에 가장 포괄적으로 영향을 미치는 요인이다. 선행연구들이 상정한 성과관리제도에 대한 수용성에 미치는 영향요인으로서의 문화적 요인은 크게 조직문화(Taylor, 2011)와 사회적 문화(Gordillo & Andersson, 2004)로 나뉜다. 조직 문화는 앞서 언급한 사회적 요인과 일부 중복되는 면이 있으며, 사회적 문화는 성과관리제도가 지향하는 가치가 각 구성원들이 인식하는 거시적 사회문화와 어느 정도 부합하는지를 의미하는 것이다. 이 연구의 서론에서 언급했던 성과관리제도의 내재적 본질과 관련된 논쟁은 조직 내 각 개인의 성과평가(performance appraisal)의 성격에 관한 논쟁으로부터 먼저 시작된 것이다. 즉 조직 구성원들의 개별적 성과를 평가하는 것이 과연 기술적 도구의 하나인지, 그렇지 않으면 사회문화적 요소들에 기속된 정치사회적 산물인지(Murphy & Cleveland, 1995)에 대한 논쟁이 그것이다. 개인의 성과에 대한 평가 역시 각 시대가 필요로 했던 시대적 필요성을 반영한 것이며, 이를 연구한 각 연구결과물에도 이러한 사회문화적 요소들이 포함된 것이다. 때문에 이러한 사회문화적 요소에 대한 이해가 없이 성과평가를 논의하는 것은 바람직하지 못하다(Levy & Williams, 2004). 이와 같은 맥락에서 공공부문의 성과관리제도에 대한 구성원들의 수용성 정도에도 이러한 문화적 요소의 영향력은 지속적으로 규명되어가야 한다. 공공부문에서 조직문화와 성과관리와의 관계에 대해서는 일부 연구의 성과가 소개되어왔으나(이환범·이수창, 2008) 거시적인 사회문화와 성과관리와의 연계성에 대한 연구는 많지 않음을 감안할 때 이에 대한 지속적인 관심이 필요하다.

2) 한국과 중국의 교원성과급 제도와 수용성 결정요인

이 연구에서는 성과평가제도에 대한 구성원들의 수용성 결정요인을 비교론적 관점에서 분석하기 위해 한국과 중국의 교원성과급제를 대상으로 한국과 중국의 교사를 대상으로 설문조사를 실시하고자 한다. 이를 위해 한국과 중국의 교원성과급 제도를 기술하고 이전에서 논의한 성과평가제도에 대한 구성원들의 수용성 영향요인을 활용하여 경험적 연구를 위한 변수를 도출하고자 한다.

(1) 한국의 교원성과급 제도

우리나라의 공공부문에서의 성과평가제도가 도입된 것이 1998년 출범한 국민의 정부시기였는데 교사들을 대상으로 한 성과평가 제도 역시 「성과급」 제도라는 이름으로 처음 도입된 것이 2001년 2월부터이다. 국제통화기금(IMF)의 구제 금융을 받아야했던 국가적 위기시기에 설계되고 도입된 제도이기에 구성원들의 적지 않은 반발과 우려가 있었음에도 이를 충분히 고려하지 못하고 우선적으로 도입되었던 점은 우리나라 공공부문의 다른 성과평가제도와 같은 태생적 특징을 가지고 있었다(Kang, 2011). <표 2>에서 보는 것처럼 성과급 제도의 도입 이후 여러 차례의 변화를 거치면서 교원성과급 제도는 지급대상, 비율, 차등폭 등을 두고 변화를 거듭하면서 현재에 이르고 있다.

<표 2> 우리나라 교원성과상여금제도의 차등지급비율과 등급의 변화

| 구분 | 2002-2004 | 2005 | 2006-2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011-2012 | |
|--------|-----------|------|-----------|------|---------|----------|-----------|------|
| 차등지급비율 | 10% | 10% | 20% | 30% | 30%~50% | 50%~100% | 개인 | 학교 |
| | | | | | | | 50%~100% | 100% |
| 등급단계 | 3 | 3~4 | | | | | 3 | |

출처: 교육과학기술부(2012) 교원성과급제도 지침

우리나라에 교원성과급제도라는 이름으로 실시되고 있는 성과평가제도는 시행된 지 10년 이상이 지났음에도 교육현장에서는 여전히 많은 부정적인 견해가 있음이 설문조사들과 언론에 의해 지적되고 있다(동아일보, 2012). 이는 현재 우리나라의 교원 성과평가제도에 대한 수용성 수준을 짐작하게 해주는 것이다.

(2) 중국의 교원성과급 제도

1994년 1월 1일 시행된 <중화인민공화국 교사법> 제 25조는 교사의 평균월급은 국가공무원의 평균 월급보다 낮아서도 높아서도 안 되고 점차 높아져야한다고 명시하고 있다. 또한 2006년 9월 1일 새로이 시행된 <의무교육법> 제31조에도 또한 인민 정부는 교사들의 복리후생과 사회보험을 보장해야하고, 국가공무원의 평균월급과 비슷해야 한다고 명시하고 있다(Dong, 2011). 교사들의 월급을 보장하기 위해서 중국 정부는 2009년 1월 1일부터 의무교사 성과급제도(일명, 적효공자제)를 시행해오고 있다. 구체적으로 교사가 맡은 수업의 시간 수, 학생 수 등 교사가 일한 업무량에 따라 점수를 매겨 50점을 넘을 때마다 1점당 5위안이 추가적으로 지급된다. 실습교사는 실습 기간 내에 18점을 넘기면 매 1점마다 10원을 지급한다고 명시되어 있다(Wei, 2010). 구체적인 평가 항목과 기준은 지방 인사부, 재무부와 교육부가 협의하여 결정한다. 지난 몇 년 동안의 시행결과 현재 중국의 교원성과급제도는 다음과 같은 몇 가지의 대표적인 문제점들을 지적받고 있다. 첫째는 제도의 구체적인 내용이 명확하지 않고 모호하게 남겨져 있다. 예를 들면 중앙정부와 지방정부 사이의 성과급 재정 분담비율이 그것이다(김이경 외, 2013). 둘째로는 교사들의 실질적인 임금수준을 개선하는 데에는 한계가 있다. 이는 각 지방정부마다 차이가 큰 재정상황 때문이다. 셋째는 교원성과급 규모의 지역간 격차와 함께 같은 지방정부 내에서도 도시지역과 농촌지역의 격차 문제가 심각한 수준이다. 왜냐하면 각 학교별 경쟁력 수준이 도시지역 학교와 농촌지역 학교간의 차이가 매우 크기 때문이다. 넷째는 교사의 직급별 성과급의 격차가 심하다. 도입 만 5년이 지난 중국의 교원성과급 제도는 정책이 궁극적으로 지향하는 목적을 달성하기에는 중국 사회에 갈수록 깊어져가는 각종 「격차」 라는 커다란 장애물이 매우 커 보이는 것 같다. 교육현장에서는 성과급제도가 아직은 교육현장에 있는 교사들의 동의를 얻지 못하는 것으로 각종 설문조사에서 보고되고 있다(김이경 외, 2013).

(3) 교원 성과급 제도의 수용성 결정요인

이 연구에서는 한국과 중국에서 실시중인 교원성과급 제도에 대한 교사들의 수용성을 설문조사를 통해 비교분석하고자 한다. 이를 위해 앞서 제시한 성과관리제도에 대한 구성원들의 수용성 결정요인을 한국과 중국의 교원성과급제도에 적용하여 연구변수를 도출하고 이를 연구모델로 구성하고자 한다.

① 개인적 요인

교원성과급 제도에 대한 교사들의 개인적인 이해도와 인지도는 이들의 성과급 제도에 대한 수용성에 영향을 미치는 기반이 된다고 할 수 있다. 때문에 각종 성과평가제

도가 시행될 때마다 제도를 설계하는 주체(정부의 담당 부서)에서는 피평가대상이 해당 평가제도의 궁극적인 취지와 목적을 이해하고 이에 대한 공감대를 형성할 수 있도록 적극적인 홍보와 교육을 실시해야 한다. 그러나 앞서 논의한대로 우리나라 뿐만 아니라 중국에서도 교원성과급 제도를 도입할 때 충분한 제도준비기간과 재정을 확보하지 못하고 전격적으로 실시한 공통점이 있다. 때문에 우리나라(이쌍철·홍창남, 2008)와 중국(김이경 외, 2013) 모두에서 교원성과급제도에 대한 교사 개인적인 이해 정도가 성과급 제도에 대한 수용성 정도를 결정하는데 중요한 관건이 될 것이다.

연구가설 1: 한국과 중국의 교사들의 교원성과급제도에 대한 이해도가 높으면 높을수록 성과급 제도에 대한 수용성은 높을 것이다.

② 제도적 요인

성과평가제도의 세부요인으로는 평가지표, 평가과정 및 교육훈련, 그리고 인센티브 수준을 들 수 있다. 개인성과평가제도에 대한 인식에서 평가자의 문제는 제도에 대한 수용성을 결정하는데 매우 유의미한 변수가 된다는 것이 일반적인 선행연구들의 공통점이다(Levy & Williams, 2004). 그러나 교원성과급 제도의 경우에는 평가자의 문제를 한국과 중국을 비교하는 기준으로 설정하는 것은 적절하지 않다. 구체적으로 설명하면, 교원성과급 제도속의 평가자의 범주에 우리나라는 상급 관리자와 학부모, 그리고 학생까지 포함되지만, 중국은 학부모와 학생은 평가자의 범주에 포함되지 않으므로 평가자 요인을 제도적인 요인에 포함시키는 것은 적절하지 않다. 우리나라는 물론 중국에서도 이들 교원 성과급 정책의 제도상의 문제가 교사들로 하여금 해당 평가 제도의 타당성을 인식하는데 매우 중요한 관건이 되고 있다(김이경 외, 2013; Wei, 2010).

연구가설 2: 한국과 중국의 교사들이 교원성과급 제도의 세부 제도에 대한 타당성이 높다고 인식할수록 성과급 제도에 대한 수용성은 높을 것이다.

③ 사회적 요인

앞서 제시한 것처럼 사회적 요인은 교사 조직 내부에서의 구성원들 사이의 상호관계, 그리고 외부 이해관계자들 사이의 관계를 의미한다. 교원성과급 제도에 있어서 각 교사들의 제도에 대한 수용성은 동료 교사와의 관계, 그리고 학교 외부의 학부모, 학생들과의 관계에 의해 영향을 받을 수 있다. 또한 성과급에 필요한 재정을 공급하는 중앙정부나 지방정부와의 관계도 중요한 관건이 될 수 있다. 정책순응 및 불응 이론

의 관점에서 볼 때 이들 정책담당기관요인은 매우 중요한 요인이 된다(이쌍철·홍창남, 2008). 한국의 교육당국은 교사들의 경쟁을 통해 교육의 질을 높인다는 정책목표를 제시했으며, 중국의 교육당국은 교육의 질을 높이는 것 뿐만 아니라 교원들에게 돌아가는 실질적 보상의 확대를 약속했다. 때문에 현재 교사들이 갖고 있는 교육당국에 대한 인식은 성과급 제도에 대한 수용성에 중요한 관건이 될 것이다. 다만 한국과 중국에 있어서 교사들이 인식하는 성과급 제도의 이해관계자의 범위에는 다소 차이가 있다. 한국의 경우에는 교사동료, 평가자 그룹에 속하는 학부모, 학생, 지방자치단체가 있을 수 있고, 중국의 경우에는 교사, 지방정부가 주된 이해관계자가 된다. 공통적으로 교원성과급제에 대한 언론의 태도 역시 중요한 영향요인이 될 것이다.

연구가설 3: 한국과 중국의 교사들은 그들 주변의 이해관계자들이 교원성과급제도에 대한 관심이 높다고 생각할수록 성과급 제도에 대한 수용성은 높을 것이다.

④ 문화적 요인

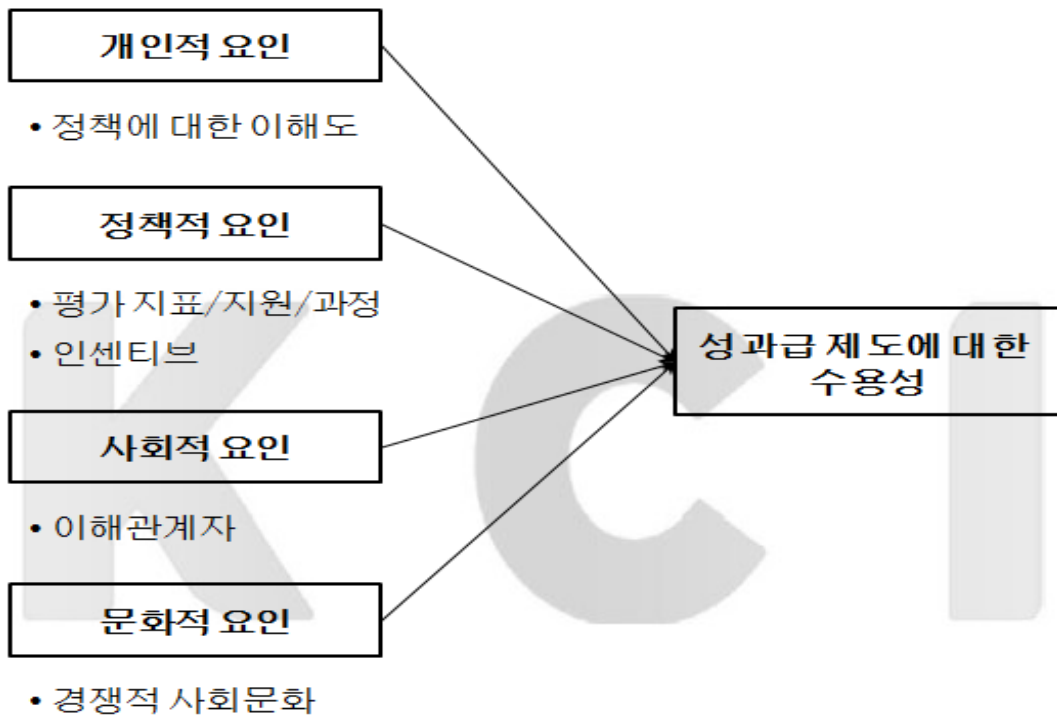
문화적 요인은 위의 세 가지 영향요인들 중에서 가장 포괄적인 개념이라고 할 수 있다. 각 조직구성원들이 그들 자신과 조직을 둘러싼 사회의 거시적인 문화가 해당 성과평가제도가 양립가능한지를 어떻게 인식하느냐에 따라서 성과평가제도에 대한 수용성이 달라질 수 있다. 인간의 인식은 가시적인 제도적 실체에 의해서 형성되고 달라진다. 여기서 한걸음 더 나아가 근본적으로는 인간의 인식과 행태는 그들을 둘러싼 거시적인 사회적 환경에 의해 지속적으로 영향을 받게 된다. 철학적 해석론자인 가다머(Gadamer)는 이러한 사회적 환경을 전승(혹은 전통), 선입견이라고 부르는데 현실의 실존적인 문제를 이해하고 해석하는데 이러한 사회환경적 요인은 사람의 인식을 형성하는데 가장 결정적이고 본질적인 원인이 된다(박남희, 2009). 교원성과급 제도를 둘러싸고 한국과 중국의 교사들이 성과평가가 지향하는 가치가 한국과 중국의 전승 혹은 전통, 이 연구에서 말하는 사회문화적 현실과 부합하다고 느끼는 정도는 해당 제도에 대한 수용성을 결정하는데 매우 의미 있는 변수가 될 것이다.

연구가설 4: 한국과 중국의 교사들이 성과평가가 지향하는 경쟁을 통한 생산성 향상이라는 가치가 한국과 중국의 현실사회와 부합하다고 인식할수록 성과급 제도에 대한 수용성은 높을 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구의 분석틀

지금까지 논의한 선행 연구의 내용과 이 연구에서 제시한 네 가지 연구변수를 갖고 이 연구의 분석틀을 제시하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구의 분석틀

이 연구는 한국과 중국의 교사들이 그들의 교육성과를 평가하여 그 결과에 따라 개별 성과급을 지급한다는 교육당국의 교원성과급 제도에 대한 수용성에 미치는 영향요인이 무엇인지를 규명하고, 경험적 분석결과 각 변수별 양국의 유사점과 차이점을 세부적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 이 연구는 <그림 1>과 같은 분석틀을 설계하고 이를 검증하기 위한 설문조사를 실시하였다. 때문에 이 연구의 종속변수는 교원성과급제도에 대한 수용성이며, 독립변수로서는 앞서 이론적 논의에서 제시한 개인적 요인, 정책적 요인, 사회적 요인, 그리고 문화적 요인이다. 개인적 요인으로는 교사들이 성과급제에 대한 이해도 수준을 측정하는 것이며, 정책적 요인으로는 해당 성과급제의 지표, 평가과정, 교육훈련 및 홍보와 같은 지원제도, 그리고 인센티브의 실질성

정도를 포함하였다. 사회적 요인으로는 성과급제에 직간접적으로 연관된 동료 교사들, 학부모, 학생, 지방정부 등 주요 이해관계자의 관심과 호응정도 등을 측정한다. 문화적 요인은 교사들이 인식하는 한국과 중국 사회내의 경쟁적 사회문화에 대한 인식을 측정한다.

2. 연구 변수와 세부 측정항목

위에서 제시한 연구의 분석틀 <그림 1>을 설문조사를 통해 측정하기 위해 각 변수별로 세부 측정항목을 설계하고 이를 설문지로 작성하였다. <표 3>은 그 세부 항목을 요약한 것이다. 한국과 중국은 교원성과급 제도를 시작한 것이 약 8년 정도의 차이가 있어 이들 제도에 대한 구성원들의 이해도나 인지도에 차이가 있을 수 있다. 또한 세부 제도상의 차이가 있어서 한국과 중국의 교사들에게 정확히 일치하는 설문항목으로 비교 측정하는 것은 어려움이 있다. 또한 한국의 경우에는 교원평가에 학부모나 학생들도 직간접적으로 참여하지만 중국은 대부분 정량적 평가를 주로 하고 있어 평가를 둘러싼 이해관계자의 범위에도 차이가 있다.

때문에 <표 3>의 세부 항목들을 기반으로 하되 자세한 항목의 내용은 조금씩 달리 표현하는 것이 불가피하다. 예를 들어 평가의 제도에 관한 것은 한국과 중국 측 교사들에게 10개 항목(v5~v14) 모두 사용하여 최대한 측정도구를 일치시키고자 했으나, 중국 교사들에게는 생소한 주요 가중치나 항목별 비중은 평가지표나 교육프로그램, 홍보에 관한 항목을 하나씩을 더 사용했다. 사회적 요인 부문에 대해서는 성과급 제도의 이해관계자의 폭이 상대적으로 다양한 한국 측 교사에게는 8개 항목 모두를 사용했으며, 중국 측 교사들에게는 학부모와 학생에 해당하는 부분은 측정하지 않고 5개만을 사용했다.

이외에 개인적 요인이나 문화적 요인에 있어서는 한국과 중국의 교사들에게 동일한 항목으로 측정하는데 큰 문제가 없으므로 동일한 항목을 사용하는 것도 가능할 것이다. 이러한 노력을 통해 이 연구에서 설정한 네 개의 독립변수의 틀을 유지하면서도 측정항목을 한국과 중국의 설문 대상자들이 충분히 이해하고 답할 수 있도록 구성하여 설문지를 설계하였다.

<표 3> 변수의 측정을 위한 세부 항목 요약

| | 코드 | 세부측정항목 요약 |
|-----------|-----|----------------------------|
| 개인적 요인 | v1 | 교원성과급 제도의 목표에 대한 이해도 |
| | v2 | 교원성과급 평가기준에 대한 이해도 |
| | v3 | 성과급 평가절차에 대한 이해도 |
| | v4 | 성과급 제도의 목적의 타당성에 대한 인식도 |
| 정책적 요인 | v5 | 교원성과급제도의 평가항목의 타당성 |
| | v6 | 각종 평가항목간 가중치의 적절성 |
| | v7 | 평가항목과 교사 업무 성과간 연계성 |
| | v8 | 평가 절차의 투명성 |
| | v9 | 평가 절차의 공정성 |
| | v10 | 평가를 위한 교육프로그램의 적정성 |
| | v11 | 교육훈련 시스템의 충분성 |
| | v12 | 관련 정책에 대한 홍보의 충분성 |
| | v13 | 인센티브의 실질성 |
| | v14 | 인센티브의 적정성 |
| 사회적 요인 | v15 | 학부모의 교원성과급제에 관심 |
| | v16 | 학생의 교원성과급제에 관심 |
| | v17 | 교사들의 교원성과급제에 대한 태도 |
| | v18 | 교사들의 교원성과급제에 대한 자발적 논의 정도 |
| | v19 | 교사들의 기타 평가에 대한 태도 (학교간 평가) |
| | v20 | 교사들의 교원성과급제에 대한 의견개진의 빈도 |
| | v21 | 지방정부의 교원성과급제에 지원의 적극성 |
| | v22 | 신문·방송 등 언론의 교원성과급제에 대한 태도 |
| 문화적 요인 | v23 | 사회에 경쟁시스템 도입의 불가피성 |
| | v24 | 구성원 사이의 경쟁과 생산성 향상의 관계 |
| | v25 | 경쟁문화의 사회발전에의 기여 정도 |

IV. 설문분석 결과와 가설검증

1. 설문조사의 개요와 측정도구의 타당성

1) 설문조사의 개요

이 연구를 위한 설문조사는 한국은 서울지역의 초등학교 교사 300명을 대상으로

실시되었다. 6개 공립 초등학교를 무작위로 추출하여 이중 설문조사에 응한 5개 학교 교사들에게 설문지를 배포하였는데 응답자는 총 226명으로 응답률은 75%였다. 중국은 절강성의 항저우 지역의 3개 초등학교와 3개 중학교 교사를 대상으로 총 500부의 설문지를 배포하여 341명이 회수되어 응답률은 68%였다.⁴⁾

<표 4> 응답자의 주요 특징

| 항목 | 구분 | 한국 | 중국 |
|-------|---------------|--------------|--------------|
| | | 응답자 수 (비율) | 응답자 수 (비율) |
| 교직 경력 | 5년 미만 | 19명 (8.4%) | 38명 (11.1%) |
| | 5년 이상 10년 미만 | 46명 (20.4%) | 38명 (11.1%) |
| | 10년 이상 20년 미만 | 77명 (34.1%) | 154명 (45.0%) |
| | 20년 이상 30년 미만 | 56명 (24.8%) | 82명 (24%) |
| | 30년 이상 | 28명 (12.4%) | 30명 (8.8%) |
| | 합 계 | 226명 (100%) | 341명 (100%) |
| 직위 | 교장·교감 | 4명 (1.8%) | 12명 (3.5%) |
| | 주임(부장) | 51명 (22.6%) | 27명 (7.9%) |
| | 평교사 | 171명 (75.7%) | 302명 (88.6%) |
| | 합 계 | 226명 (100%) | 341명 (100%) |

응답자들 모두는 3년 이상 성과급 제도의 대상이 되어 성과급을 지급받아본 경험이 있어 개인별로 정도의 차이는 있겠으나 성과급 제도에 대한 인식은 충분히 하고 있다고 할 수 있다.

2) 측정 도구의 타당성

측정도구의 내용의 타당성과 신뢰성을 검증하기 위한 탐색적 요인분석을 실시하였다 <표 5>. 요인분석결과 한국 측 설문지에서 정책적 요인 중 하나의 항목이 공통요인에서 삭제되어 이후 분석에서는 제외했다. 앞서 밝힌 대로 중국 측 설문지에서 사회적 요인 중 학부모와 학생에 관한 설문은 중국의 경우에 해당되지 않고 교사의 적극성에 관한 설문은 중복이 된다고 판단하여 설문 항목에는 포함시키지 않았다.

<표 5>가 보여주는 결과에 의하면 측정도구는 이후 통계분석을 위해 활용해도 무난한 수준의 타당성과 신뢰성을 확보하고 있는 것으로 나타났다.

4) 이 연구에서 사용한 중국 교사들을 대상으로 한 설문 데이터는 王多多(2012)의 논문에서 활용한 데이터를 연구자 본인의 동의를 얻어 사용한 것이다.

<표 5> 측정도구의 요인분석 및 신뢰성 분석 결과

| | 코드 | 한국 | | 중국 | |
|--------|-----|------|-----|------|-----|
| | | 요인값 | 신뢰도 | 요인값 | 신뢰도 |
| 개인적 요인 | v1 | .897 | .94 | .745 | .88 |
| | v2 | .889 | | .754 | |
| | v3 | .882 | | .766 | |
| | v4 | .875 | | .603 | |
| 정책적 요인 | v5 | .899 | .87 | .774 | .93 |
| | v6 | .901 | | .766 | |
| | v7 | .838 | | .728 | |
| | v8 | .850 | | .713 | |
| | v9 | .827 | | .725 | |
| | v10 | .802 | | .776 | |
| | v11 | 삭제 | | .724 | |
| | v12 | .722 | | .738 | |
| | v13 | .898 | | .663 | |
| | v14 | .716 | | .639 | |
| 사회적 요인 | v15 | .763 | .86 | N/A | .82 |
| | v16 | .730 | | N/A | |
| | v17 | .711 | | N/A | |
| | v18 | .698 | | .549 | |
| | v19 | .673 | | .550 | |
| | v20 | .670 | | .755 | |
| | v21 | .654 | | .766 | |
| | v22 | .633 | | .737 | |
| 문화적 요인 | v23 | .901 | .84 | .765 | .85 |
| | v24 | .864 | | .879 | |
| | v25 | .775 | | .777 | |

2. 상관분석결과와 기초통계

1) 상관분석 결과

다음의 <표 6>과 <표 7>은 변수별 상관분석 결과를 제시한 것이다. 전체적으로 각 변수별 상관관계는 통계적으로 유의미한 수준에서 .22~.75 수준에서 높게 나타나고 있다. 다만 한국 측 상관관계 분석결과에서 종속변수와 개인적 요인과의 상관관계

가 통계적으로 유의미하지 못해 이후 기초통계 분석과 회귀분석 결과에서 이에 대한 추가적인 분석과 해석이 필요할 것으로 보인다.

<표 6> 한국 측 상관관계 분석 결과

| 변수 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|---------------|--------|--------|--------|--------|----|
| 1. 제도에 대한 수용성 | 1 | | | | |
| 2. 개인적 요인 | .126 | 1 | | | |
| 3. 정책적 요인 | .413** | .448** | 1 | | |
| 4. 사회적 요인 | .339** | .218** | .481** | 1 | |
| 5. 문화적 요인 | .621** | .113 | .241** | .257** | 1 |

** p<.01

중국 측 상관분석 결과를 보면 모든 독립변수와 종속변수 사이에 통계적으로 유의미한 정(+)의 상관관계가 나타나고 있다. 특히 문화적 요인이 종속변수와의 상관관계 강도가 가장 강한 것으로 나타난다. 흥미로운 것은 한국 측 설문 데이터에 대한 상관분석 결과에서도 문화적 요인은 통계적으로 매우 유의미한 수준에서 성과급제도의 수용성과 강한 상관관계를 보이고 있다.

<표 7> 중국 측 상관관계 분석 결과

| 변수 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|---------------|--------|--------|--------|--------|----|
| 1. 제도에 대한 수용성 | 1 | | | | |
| 2. 개인적 요인 | .518** | 1 | | | |
| 3. 정책적 요인 | .618** | .751** | 1 | | |
| 4. 사회적 요인 | .630** | .625** | .658** | 1 | |
| 5. 문화적 요인 | .664** | .443** | .484** | .537** | 1 |

** p<.01

2) 기초통계 값

<표 8>과 <표 9>는 설문 응답교사들의 경력과 직급별로 각 변수의 평균값을 제시한 것이다. 변수별로 각 집단의 응답 결과를 보면 전체적으로 종속변수인 교원 성과급 수용도는 한국과 중국 모두 중간값에 현저히 못 미치는 수준인 것으로 알 수 있다. 이는 그만큼 양국의 교사들 모두가 교원성과급제에 대해서 부정적이라는 의미이

다.

<표 8> 교사 경력과 변수간 차이 분석

| | 한국 | | | | | | 중국 | | | | | |
|--------|-------|-------|--------|--------|--------|-----|-------|-------|--------|--------|--------|-----|
| | 5년 이하 | 5~10년 | 10~20년 | 20~30년 | 30년 이상 | 총합 | 5년 이하 | 5~10년 | 10~20년 | 20~30년 | 30년 이상 | 총합 |
| 개인적 요인 | 3.2 | 3.7 | 3.8 | 3.9 | 4.2 | 3.8 | 1.9 | 2.2 | 2.2 | 2.1 | 2.6 | 2.2 |
| 정책적 요인 | 2.9 | 3.3 | 3.6 | 3.4 | 3.7 | 3.4 | 2.1 | 2.4 | 2.5 | 2.3 | 2.9 | 2.5 |
| 사회적 요인 | 3.4 | 3.2 | 3.5 | 3.2 | 3.2 | 3.3 | 1.9 | 2.2 | 2.2 | 2.1 | 2.2 | 2.1 |
| 문화적 요인 | 2.8 | 2.7 | 2.9 | 2.9 | 3.0 | 2.9 | 1.6 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 2.3 | 1.9 |
| 성과급수용도 | 2.4 | 2.5 | 2.4 | 2.2 | 2.4 | 2.4 | 1.7 | 2.1 | 2.1 | 2.1 | 2.3 | 2.1 |

특히 중국 교사들은 경력에 관계없이 개인적 요인, 즉 교원성과급제에 대한 개인별 이해정도가 매우 낮은 것을 알 수 있다. 이는 중국은 아직 제도 실시 초기단계이며, 앞서 설명한대로 제도상의 모호성이 이와 같은 결과를 초래한 것으로 보인다. 이러한 현상은 <표 9>의 교사직급과 변수간 차이에서도 동일하게 나타난다. 또한 전체 집단에 고르게 문화적 요인이 다른 요인들 보다 평균값이 낮은 것으로 나타났다. 한편 한국과 달리 중국의 경우에는 교장/교감, 주임교사와 같은 간부급 교사들이 모든 요인에 대해서 평교사들 보다 부정적인 견해를 보이고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

<표 9> 교사 직급과 변수간 차이 분석

| | 한국 | | | | 중국 | | | |
|--------|-------|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-----|
| | 교장/교감 | 주임 | 평교사 | 총합 | 교장/교감 | 주임 | 평교사 | 총합 |
| 개인적 요인 | 5.0 | 3.9 | 3.8 | 3.8 | 1.6 | 1.9 | 2.2 | 2.2 |
| 정책적 요인 | 3.9 | 3.6 | 3.4 | 3.4 | 2.0 | 2.3 | 2.5 | 2.5 |
| 사회적 요인 | 2.9 | 3.5 | 3.3 | 3.3 | 1.6 | 1.9 | 2.2 | 2.1 |
| 문화적 요인 | 3.0 | 3.0 | 2.8 | 2.9 | 1.6 | 1.8 | 1.9 | 1.9 |
| 성과급수용도 | 2.0 | 2.6 | 2.3 | 2.4 | 1.7 | 2.1 | 2.1 | 2.1 |

3. 회귀분석 결과와 해석

다음의 <표 10>과 <표 11>은 연구의 모델에 근거하여 한국과 중국의 교원성과급 제에 대한 수용성 영향요인에 관한 회귀분석 결과이다. 전체적으로 두 회귀분석 결과는 모두 통계적으로 유의미한 수준에서 결과가 도출된 것으로 보인다. 수정된 설명계수 값 역시 한국 측(.469), 중국 측(.578) 모두 보통 수준 이상에서 설명능력을 갖고 있는 것으로 나타난다.

우선 <연구가설 1>은 한국과 중국 모두 통계적으로 유의미성이 매우 떨어져 의미 있는 결과로 해석하기 어려워 이 연구가설은 기각된 것으로 보아야 한다. 개인적 요인은 교원성과급 제도에 대한 사전 이해도와 지식 수준을 측정하는 것인데, 한국과 성과급 제도에 대한 인식이 높거나, 중국의 교사들처럼 제도에 대한 이해도나 인지도가 낮아도 이와는 별개의 문제로 수용성을 인식하는 것으로 추정된다. <연구가설2>는 한국과 중국 모두에서 정책적 요인이 제도에 대한 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되어 이 연구가설은 채택되었다. 이는 앞서 제시한 선행연구들과 일치하는 결과라고 할 수 있다 (김이경 외, 2013; 김한창·황성원, 2008; 남창우·이명숙, 2008).

<표 10> 회귀분석결과 - 한국

| 독립변수 | 비표준화 계수 | | 표준화 계수 | t | 유의 확률 | 공선성 통계량 | |
|--------------------|---------|------|------------|--------|-------|---------|-------|
| | B | 표준오차 | 베타 | | | 공차한계 | VIF |
| (상수) | -.738 | .322 | | -2.294 | .023 | | |
| 개인적 요인 | -.089 | .063 | -.077 | -1.399 | .163 | .800 | 1.251 |
| 정책적 요인 | .348 | .078 | .276 | 4.479 | .000 | .635 | 1.575 |
| 사회적 요인 | .131 | .088 | .084 | 1.485 | .139 | .747 | 1.338 |
| 문화적 요인 | .624 | .059 | .542 | 10.581 | .000 | .916 | 1.092 |
| R^2 (수정된 R^2) | | | .685(.469) | | | | |
| F | | | 48.834** | | | | |

** p<.01

<표 11> 회귀분석결과 - 중국

| 독립변수 | 비표준화 계수 | | 표준화 계수 | t | 유의 확률 | 공선성 통계량 | |
|--------------------|---------|------|------------|-------|-------|---------|-------|
| | B | 표준오차 | 베타 | | | 공차 한계 | VIF |
| (상수) | .265 | .088 | | 3.008 | .003 | | |
| 개인적 요인 | -.020 | .045 | -.024 | -.435 | .664 | .404 | 2.473 |
| 정책적 요인 | .235 | .049 | .278 | 4.797 | .000 | .370 | 2.699 |
| 사회적 요인 | .245 | .051 | .244 | 4.777 | .000 | .477 | 2.094 |
| 문화적 요인 | .392 | .041 | .409 | 9.578 | .000 | .679 | 1.472 |
| R^2 (수정된 R^2) | | | .583(.578) | | | | |
| F | | | 17.723** | | | | |

** p<.01

<연구가설 3>에서 제시한 사회적 요인과 제도에 대한 수용성의 인과관계에 대한 가설은 한국 측 모델에서는 기각되었고, 중국 측 모델에서는 채택되었다. 이는 중국에서는 교원성과급제에 대한 동료교사, 지방정부, 언론의 태도가 교사들의 정책 수용정도를 결정하는 중요한 역할을 하지만, 한국에서는 상대적으로 그 영향력이 크지 않다는 것을 의미한다.

<연구가설 4>는 한국과 중국의 회귀모델 모두에서 채택되었다. 즉 문화적 요인의 영향력은 한국은 .624로서 그 영향력의 크기가 매우 큰 것으로 나타났다. 중국에서도 문화적 요인은 다른 독립변수들의 영향력 크기보다 현저히 높은 수준에서 종속변수에 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 이는 교원성과급 제도에 대한 수용성을 확보하는데 있어서 한국과 중국의 교육 당국에 주는 의미는 매우 크다고 할 수 있다. 한국과 중국은 공공부문 뿐만 아니라 민간 부문에서도 성과평가의 경험이 영국이나 미국과 같은 과학적 경영이 오래전부터 자리잡아온 국가에 비해서 매우 짧은 편이다. 때문에 교원성과급 제도를 운영하는 담당자들은 자칫 제도적인 완성도 측면 위주의 교원성과급 제도의 개선을 구상하기 쉽다. 그러나 교육현장의 구성원들은 자신들이 속한 그룹이 전체 사회 속에서 어떤 위상을 가지고 있으며, 현재의 교육당국이 전체 사회 조직들 중에 교사 그룹에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 매우 민감하게 반응한다는 것이 이번 설문분석 결과에서 제시해주는 중요한 결과이다. 교원성과급 제도를 두고 한국은 물론 중국에서도 “교사들의 성과가 과연 합리적이고 객관적인 측정의 대상이 될 수 있는가?”에 대한 회의감이 교사들 사이에 공통적으로 형성되어 있는 것이 사실이다. 이러한 부정적인 인식은 교사 집단에서 뿐만이 아니라 거의 대부분의 공공

부문의 조직들이 그들 앞에 놓여져 있는 성과평가의 잣대를 보고 부르짖는 일치된 외침이라고 할 수 있다. 이 연구는 적어도 교사들의 인식이라는 제한된 범위 내에서 조망해본 10년이 넘는 한국의 교원성과급 제도와 이제 만 6년째인 중국의 교사적효공 자체는 제도적인 측면에서의 타당성도, 그리고 사회 전체 속에 경쟁을 통한 경영의 합리화라고 하는 공감대 형성이라는 측면에서도 매우 미흡하다는 평가를 내릴 수밖에 없다.

V. 연구의 함의와 한계

이 연구는 공공부문의 성과평가 제도의 내재적인 본질이 무엇인가에 대한 그동안의 관련 학계에서의 폭넓은 논쟁에 하나의 잠정적인 결론 하나를 제한된 범위 내에서나마 제시하고자 하는 궁극적인 목적을 갖고 출발했다. 이를 위해 한국과 중국의 교원 성과평가제도라고 하는 서로 다른 배경과 목적, 그리고 적지 않은 내용상의 차이점을 갖고 있는 성과평가제도에 대해 해당 제도의 피평가자들의 시각에서 어느 정도 그 제도를 수용하고 있는지, 그리고 그들이 갖고 있는 제도에 대한 수용성에 영향을 미치는 요인은 무엇인지를 탐색해 보았다. 이를 통해 구성원들의 인식을 통해 들여다본 공공부문의 성과평가의 본질적 측면의 일부를 조명해보고자 했다. 설문 조사에 대한 통계분석 결과 한국과 중국의 교사들 모두에게서 문화적 요인이 그들의 성과급 제도에 대한 수용성을 결정하는데 가장 크고 유의미한 변수인 것으로 확인되었다. 이는 성과평가가 갖고 있는 사회 문화적 성격을 반영한 것이라고 있다고 할 수 있다. 성과평가 제도를 채택하고 운영하는 것 자체가 성과평가의 궁극적 목적이라고 할 수 없을 것이다. 이 연구는 성과평가가 지향하는 자원의 투입과 조직의 성과간의 연계성을 최대한 확보한다는 능률적 행정과 고객지향적 행정을 동시에 추구한다는 성과평가제도의 궁극적인 목표를 완성하는데에 빠져서는 안 되는 요소로서 첫째는 구성원의 성과평가제도에 대한 수용성을 꾀할 수 있으며, 둘째는 이들의 적극적인 협력과 인식을 결정하는데 거시적인 사회문화적 요인이 중요하다는 것을 강조한다고 할 수 있다.

이러한 이론적, 실무적 의의에도 불구하고 이 연구는 몇 가지 한계를 안고 있다. 첫째는 한국과 중국의 교원성과급 제도의 차이로 인해서 모든 설문항목을 완벽하게 일치하도록 설계하여 설문조사를 하지 못했다는 점을 꼽을 수 있다. 둘째는 한국과 중국의 교사들이 갖고 있는 인식을 위주로 연구하다보니 양국의 교원성과급 제도 자체를 보다 면밀하게 분석하지 못했다. 셋째는 설문조사 결과를 해석하는데 있어서 설문에 응답해준 동일한 표본의 교사들과의 깊이 있는 인터뷰를 실시하지 못해 설문조사

에 대한 풍부한 해석이 부족하다고 할 수 있다.

<참고문헌>

- 강황산·김미선 (2009). 지방정부 성과의 상대적 능률성 측정에 관한 연구: 서울시 25개 자치구의 민원행정업무를 중심으로. 「한국정부학회보」, 21(3): 999-1026.
- 국경복·목진휴·이석환 (2007). 공공부문 성과관리제도의 수용성과 효과성 인식에 관한 경험적 연구. 「정책분석평가학회보」, 17(3): 31-53.
- 김이경·최은옥·원령정 (2013). 한국의 교원성과상여금제와 중국의 교사적효공자제 비교분석. 「비교교육연구」, 23(3): 51-76.
- 김주환·이윤식·제갈돈·제갈옥·박병식(2006). 우리나라 자체평가 시스템의 내실화 방안에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 10(1): 171-196.
- 금재덕·이성도 (2009). 성과관리체계의 부정적 효과에 관한 실증연구 :중앙정부 각 부처 공무원의 인식도를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 347-378.
- 김한창·황성원 (2008). 성과관리제도의 수용성 제고요인에 관한 연구: 노무현 정부의 중앙부처를 중심으로. 「정부학연구」, 14(2): 5-48.
- 남창우·이명숙(2008). 공공부문의 BSC수용성 및 조직성과의 영향요인 분석. 「한국행정학보」, 42(3): 165-190.
- 박남희 (2009). 「과학시대의 이성」. 서울: 책세상.
- 배상석·임채홍·하현선 (2007). 정부회계도입의 정책확산에 대한 실증적 분석: 영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(3): 231-253.
- 왕다다 (2012). 중국교원성과상여금 정책의 정책수용도의 결정요인에 관한 연구. 서울: 건국대학교 대학원 석사학위 논문.
- 유금록(2008) 공공부문의 효율성과 영향요인 분석. 「한국행정학보」, 42(3): 9-109
- 이석환·조주연 (2010). 성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 평가체계요인과 내부동기요인을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(4): 269-291.
- 이쌍철·홍창남 (2008). 교원성과급 정책집행의 순응 및 불응요인분석. 「교육행정연구」, 26(4): 217-240.
- 이환범·이수창 (2008). 기초자치단체 행정역량 강화를 위한 성과관리시스템 개발 및 보완: 조직문화 유형별 조직성과평가 비교분석을 중심으로. 「한국행정논집」, 20(1): 131-153.
- 장석준 (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증연구. 「한국정책학회보」, 22(4): 253-283.

- 「동아일보」 (2012). 교원성과급? 연공서열순... 젊은 교사들 기대도 안해
- Dong, F. W. (2011), Compulsory Education School Faculty Performance Salary Policy. *Modern Education*, 2: 2-4.
- Government Accountability Office (GAO) (2003). *Program Evaluation: An Evaluation Culture and Collaborative Partnerships Help Build Agency Capacity*. GAO-03-454. Washington, D.C.: GAO.
- Gordillo, G. & Andersson, K. (2004). From Policy Lessons to Policy Actions: Motivation to Take Evaluation Seriously. *Public Administration and Development*, 24(4): 305-320.
- Governmental Accounting Standards Board (2001). The Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management, and Reporting (Online). http://www.seagov.org/sea_gasb_project/case_studies.shtml [2015, Jan. 28].
- Harvey, David. (1982). *The Limits to Capital*. Oxford: Basil Blackwell Publisher.
- Hatry, H. P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Julnes, P. & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61(4): 693-708.
- Kang, H.S. (2011). Holistic Understanding Performance Measurement Initiative of South Korea: Hidden Bureaucratic Politics and Its Wakes. *Korean Comparative Government Review*, 15(2): 1-28.
- Levy, P. E. & Williams J. R. (2004). The Social Context of Performance Appraisal: A Review and Framework for the Future. *Journal of Management*, 30(6): 881-905.
- Morley, Elaine, Bryant, Scott, & Hatry, Harry. (2001). *Comparative Performance Measurement*. Washing D.C.: The Urban Institute Press.
- Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Murphy, K. R. & Cleveland, J. N. (1995). *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives*. Thousand Oaks: Sage.
- Parker, Christopher P., Baltés, Boris B., Young, Scott A., Huff, Joseph W., Altmann, Robert A., Locost, Heather A. & Roberts, Joanne E. (2003). Relationship between Psychological Climate Perceptions and Work Outcomes: a Meta-Analytic Review. *Journal of Organizational Behavior*,

- 24(4): 389-416.
- Smits, P & Champagne, F. (2008). An Assessment of the Theoretical Underpinning of Practical Participatory Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 29(4): 427-442.
- Stubblenine, Patrick C. (2001). Perception and Acceptance of Evaluations by Supervisors and Peers. *Current Psychology*, 20(1): 85-94.
- Taylor, Jeannette. (2011). Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies. *Public Administration*, 89(4): 1316-1334.
- Thanassoulis, E. (2000). The Use of Data Envelopment Analysis in the Regulation of UK Water Utilities: Water Distribution. *European Journal of Operational Research*, 126(2): 436-453.
- Wang, X. & Gianakis, G. A. (1999). Public Officials' Attitudes toward Subjective Performance Measures. *Public Productivity & Management Review*, 22(4): 537-553.
- Wei, L. X. (2010), On Compulsory Education Reform and Teacher Merit Pay. *Journal of Naming University of Science and Technology*, 23, 30-41.

접수일(2015년 02월 16일)

수정일자(2015년 03월 09일)

게재확정일(2015년 03월 20일)