

공무원의 이직의사에 영향을 주는 요인에 관한 연구: 중앙정부공무원 성과그룹별 비교*

오세영**·이하영***·이수영****

공무원의 업무성과를 정확하게 평가하고 그 결과를 활용하는 것은 인사행정학의 오랜 관심사항이었으며, 최근에는 각 성과군별로 어떤 직무동기와 행태를 보이고 있는지에 대한 연구로 발전해가고 있다. 본 연구에서는 공무원을 세 개의 성과군으로 구분한 후, 집단 간 비교를 통해 각 성과군별로 이직의사가 다를 수 있음을 확인하였다. 다음으로 이직의사에 영향을 주는 요인이 각 성과군별로 달라질 수 있음을 밝혔다. 고성과자 군에서는 조직목표명확성, 직업안정성과 절차공정성이, 평균성과자군에서는 임파워먼트와 발전가능성, 그리고 저성과자군에서는 조직목표의 수용수준과 발전가능성이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과를 통해 각 성과군별로 차별화된 전략적인 이직 관리가 필요하다는 주장의 근거를 제시할 수 있게 되었다.

주제어: 성과그룹, 이직의사, 조직적 요인, 제도적 요인

I. 서론

공공부문에서 성과중심관리 강화 기조에 따라 공무원에 대한 성과평가 및 그 결과의 활용이 강조되어 왔다. 한국의 공무원성과평가등에관한규정(대통령령 제25471호)과 지침(인사혁신처예규 제1호)에서는 조직의 목표 달성에 어느 정도 기여하고 있는가를 기준으로 공무원의 성과를 평가하고 그 결과를 승진 및 보수 결정에 반영하도록 하고 있다. 물론 공무원평가제도에 대해서는 평가기관, 평가방법, 평가의 수용성 측면에서 문제가 지적되고 있으며(한인근 2007), 평가결과의 활용이 구성원의 인식에 따라 달라질 수 있다는(강영철 2008) 한계가 있다. 따라서 현행 규정에서 평가결과의 활용 시 몇 개의 성과군으로 구분하여 적용하도록 하는 것은 평가 신뢰성에 대한 우려를 고려한 것으로도 볼 수 있을 것이다. 한편, 학문적으로도 구성원 성과평가의 중요성에 대해서 많은 논의를 하였는데(Bloom 1999, Delaney & Huselid 1996)

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5A8010552)

** 제1저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료(wlfmdth@snu.ac.kr)

*** 제2저자, 서울대학교 행정대학원 석사과정(lhy89@snu.ac.kr)

**** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 부교수(soo3121@snu.ac.kr).

다만, 구성원을 일정한 기준에 의하여 몇 개의 성과군으로 구분하고, 개별성과군의 조직행태를 분석하여 인사관리전략을 수립하도록 하는데 관심을 가진 것은(Beechler & Woodward 2009, Brewer & Walker 2013) 비교적 최근의 일이다. 업무 성과는 능력, 직장에 대한 태도나 가치관의 차이 때문에 달라질 수도 있기 때문에(Delong & Vijayaraghavan 2003), 각 성과군의 차이를 밝히는 것은 인사행정학의 의미 있는 연구 주제가 될 수 있다.

구성원의 이직관리는 조직관리론의 전통적인 주제였으나, 우리나라는 직업공무원제와 정년제를 채택하여 공무원의 신분 보장을 제도화하여 왔고, 공공부문의 이직률은 민간부문에 비하여 상대적으로 낮게 유지되어 왔다.¹⁾ 그런데 최근 발생한 몇 가지 변화, 예를 들어 중앙부처의 세종시 이전 확정, 공무원 연금 제도 개선 방안이 논의되면서 우리나라에서도 공무원 이직관리의 중요성이 높아지고 있다. 2012년부터 2014년까지 3단계에 걸쳐 36개 중앙부처와 14개 국책연구기관이 서울에서 행정중심복합도시로 이전하였는데, 정부는 중앙부처의 세종시 이전과 공무원 이직률 간 상관성을 확신할 수 없다고 하면서도, 한편으로는 이직 증가를 우려했던 것으로 나타났다.²⁾ 그리고 공무원 연금 개혁 논의도 공무원의 이직 관리에 관심을 가져야 할 현실적 조건이 되고 있다. 행정자치부가 공무원을 대상으로 2013년 실시한 설문조사(한국조사연구학회 2013: 32)에서 민간 기업으로 이직의향이 있다는 응답이 16.3 퍼센트였으나, 1년 후에 이루어진 동일한 조사(한국조사연구학회 2014: 42)에서는 24.6 퍼센트로 8.3 퍼센트 포인트 높아졌다. 그 이유로는(복수응답) 민간에 비하여 낮은 보수(13년 89.4%→14년 90.6%)와 발전가능성(13년 40.9%→14년 46.2%)이 꼽혔는데, 이것은 연금 개혁과 맞물려 있는 문제들이다.

조직성과 측면에서 어떤 공무원 이직 관리 전략을 수립할 것인가에 대한 많은 논의가 필요하다. 예를 들어 고성과자에 대한 임용 및 관리뿐만 아니라 저성과자에 대한 관리가 조직성과에 중요한 의미를 가질 수 있다.³⁾ 즉, 높은 조직성과를 보여준 기업에서는 그렇지 않은 기업에 비하여 저성과자를 더욱 정교하게 관리하는 것으로 나타난 실증 분석결과(Axelrod의 2002, 황정윤 외 2014)를 고려할 때, 각 성과군별로 차별화된 인사관리 전략을 수립하되 이직 관리에서는 특히 저성과자에 대한 관심이 중요하다고 볼 수 있기 때문이다.⁴⁾ 따라서 각 성과군별로 이

1) 공무원설문조사에서 공무원의 직업지속성이 더 높다는 응답(93.0%)이 민간기업이 더 높다는 응답(3.2%)보다 높게 나타났으며(한국조사연구학회 2014, 부록 6), 2011년 기준 공공부문 이직률이 13.0% 인데 비하여 민간부문 이직률은 22.2%로 나타났다(통계청) 전체 이직률 및 이직률에 대한 평가, <http://kosis.kr>

2) WSJ. '서울에서 세종시로'. 2012.10.15. <http://kr.wsj.com/posts/2012/10/15/%ec%84%9c%ec%9a%b8%ec%97%90%ec%84%9c-%ec%84%b8%ec%a2%85%ec%8b%9c%eb%a1%9c/> (2015.05.19)

3) 저성과자에 대한 제재(해고)의 어려움은 조직성과에 유의미한 부정적 영향을 미칠 수 있으나, 고성과자에 대한 보상의 어려움은 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(Brewer & Walker 2013).

4) 인사혁신처는 2016년부터 저성과자에 대한 직권면직을 통한 퇴출 등과 같은 강력한 패널티를 부여하는 방안을 도입하였고, 실제로는 2015년 말에 저조한 성과평가를 받은 중앙부처 고위공무원 2명이 사표를 제출하기도 하였다(서울경제 2016.1.4. 기사. "저성과자 퇴출제 본격 시행").

직의사에 영향을 미치는 조직 및 제도상 요인이 차별적으로 존재한다면 관리자는 이러한 차이를 반영하여 인사관리제도를 수립해야 할 것이다.

본 연구에서는 공무원을 대상으로 세 개의 성과군으로 구분하여 각 성과군별로 이직의사에 차이가 있는지를 살펴보고, 이직의사에 영향을 미치는 조직적·제도적 요인을 밝히고자 한다. 기존연구(황정운 외 2014, Brewer & Walker 2013, Daley 2008, Axelrod 외 2002)는 주로 저성과자 관리에 초점을 맞추고 있는 반면, 본 연구에서는 고성과군과 평균성과군을 포함하여 실증 분석한다는 점에서 의의가 있다. 이 연구를 위하여 서울대학교 행정대학원 정책지식센터의 2014년도 중앙정부 공무원인식도조사데이터를 이용하였다. 성과군별 이직의사가 다른지를 검증하기 위하여 Kruskal Wallis test를 실시하였고, 이직의사 영향 요인에 대한 가설검증을 위하여 순서형 로짓 회귀분석을 실시하였다. 통계패키지는 STATA 13.5E 을 이용하였다.

II. 이론적 논의 및 가설 도출

1. 성과군 구분에 대한 논의

제도적으로는 업무 평가와 연봉 산정을 위하여 공무원을 세 개 이상의 등급으로 구분하도록 하고 있다(표 1). 공무원성과평가등에관한규정과 지침에서는 기관장의 재량을 인정하되 직급을 기준으로 평정 내용과 배분 비율에 차이를 두고 있다. 먼저, 업무 성과평가는 5급 이하 공무원의 경우 근무실적과 직무수행능력, 태도 등을 고려하여 근무성적평가를 하는데 평가등급의 수는 세 개 이상으로 하고, 최상위 등급의 인원은 평가 단위별 인원수의 상위 20 퍼센트 비율로, 최하위 등급의 인원은 하위 10 퍼센트 이하로 하되, 소속 장관이 필요한 경우에 최상위 또는 최하위 등급의 분포비율을 달리 정할 수 있다. 4급 이상 공무원(고공단 소속 공무원 포함)에 대해서는 업무에 대한 성과계약 후 성과목표달성도 등을 평가하고, 평가등급의 수는 세 개 이상으로 한다. 이때 고위공무원단 소속 공무원에 대한 평가 등급별 분포 비율은 소속장관이 정하도록 하되, 최상위 등급의 인원은 20 퍼센트 이하의 비율로, 하위 두 개 등급의 인원은 10 퍼센트 이상의 비율로 하였는데, 고위공무원단인사규정에서 개인의 성과목표 달성도를 포함한 객관적 지표에 따라 다섯 등급으로 구분하도록 하였다. 다음으로 연봉산정과 관련하여 고위공무원단에 대해서는 성과평가 결과를 성과연봉 산정 시 동일하게 적용하도록 하였다(인사혁신처예규 제1호). 그리고 공무원보수등의업무지침에서는 1급 내지 4급 공무원에 대한 성과급적연봉제와 고위공무원단에 대한 직무성과급적연봉제를 시행하기 위하여 네 등급으로 나누고 상위 세 등급에 대하여 성과연봉을 지급하도록 하였다.

〈표 1〉 평가 및 보수 관련 규정상 공무원 성과 분류 기준

대상	명칭(연봉제)	평가기준	등급 (비율 %)		
고위공무원단	성과계약등평가	해당연도 업무실적	3개이상 → 5등급	매우우수(20이하), 우수/보통, 미흡/매우미흡(10이상)	소속 장관 재량 인정
	직무성과급적연봉제	전년도 업무실적		S(20), A, B, C(10)	
4급 이상	성과계약등평가	성과목표달성도/부서운영자질·능력		매우우수, 우수, 보통, 미흡, 매우미흡	
	성과급적연봉제	전년도 업무실적		S(20), A(30), B(40), C(10)	
5급 이하	근무성적평가	근무실적, 능력·태도, 부서운영 평가 결과		수(20), 우(20), 미(30), 양(20), 가(10)	

자료: 공무원성과평가등에관한규정(대통령령 제25471호), 공무원보수규정(대통령령 제25751호), 고위공무원단인사규정(대통령령 제25285호), 공무원성과평가등에관한지침(인사혁신처 예규 제1호), 공무원보수등의업무지침(인사혁신처예규 제5호)

한편, 성과군 구분에 관한 다수의 학술 연구(Axelrod의 2002, Delong & Vijayaraghavan 2003, 조윤직 외 2014)에서는 순위(rank), 점수(score), 임금(salary) 등을 기준으로 성과군을 구분하는 것으로 나타났다. 이 중 임금수준을 제외하고는 모두 주관적인 측정 지표라 할 수 있다(Brewer 2006). 공공조직을 대상으로 한 조윤직 외(2014)에 의하면 고성과자는 조직의 성과를 창출하는 선도자이며 평가등급 상위 10-20 퍼센트 정도에 해당하는 핵심인재를 의미하고, 중위성과자는 기대수준 정도의 성과를 내는 평가등급 70-80 퍼센트 정도의 보통 인재를 말하며, 저성과자는 성과 및 역량과 자질이 기대수준에 미치지 못하는 평가등급 하위 5-10 퍼센트의 구성원을 의미한다. 한편 이민호·김윤권(2012)은 공무원을 대상으로 저성과자의 업무 수준에 대하여 질문하였는데, 평균이하, 미흡, 매우미흡 중에서 미흡 이하를 저성과자로 보아야 한다는 의견이 가장 많았고, 평균이하를 저성과자로 보아야 한다는 의견이 그 다음으로 나타났다. 그리고 김미현·이종수(2012)는 공무원이 자신이 속한 조직 구성원의 성과 수준을 평가하여 세 등급에 배정하도록 하였는데 공공조직과 민간조직에서 약간의 차이가 있는 것으로 나타났다. 공공조직 근무자는 고성과자를 24 퍼센트(민간 19%), 평균성과자를 65 퍼센트, 저성과자를 11 퍼센트(민간 16%)의 비율로 배분하여 민간조직에 비해 구성원의 성과를 상대적으로 후하게 인식하는 것으로 나타났다. 다음으로 Delong & Vijayaraghavan(2003)은 민간조직 구성원을 대상으로 순위(rank) 기준으로 성과군을 구분하였다. 고성과자(A-Player)와 저성과자(C-Player)는 각각 상·하위 10 퍼센트 해당자로, 평균성과자(B-Player)를 그 중간에 있는 사람으로 보았는데, 이 중 평균성과자가 조직을 지탱해온 집단이라고 보았다. 이러한 연구에 의하면, 공·사조직을 막론하고 절대적인 기준에 의하여 성과군을 구분하는 것은 아니고, 연구자의 판단(조윤직 외 2014)이나 응답자의 판단(김미현·이종수 2012, 이민호·김윤권 2012)에 따라 주관적으로 분류하는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 성과군 구분에 관한 선행연구 정리

구분	연구자	기준	성과군		
			고	중간	저
민간	Pfeffer & Sutton(2006), 윤혜신(2012), 이승윤(2012)	평가등급 (GE의 저성과자 관리 기준)	상위20%	70%	하위10%
	Delong & Vijayaraghavan(2003)	순위	상위10%	80%	하위10%
공공	이민호·김윤권(2012)	업무성과	-	-	미흡-매우미흡
	김미현·이종수(2012)	평가등급	-	-	하위10%
	조윤직 외(2014)	평가등급	상위10-20%	70-80%	하위5-10%

2. 성과군별 이직의사 차이에 대한 논의

근로자의 업무성과와 이직의사는 밀접한 관련을 가진다. 조직 입장에서 이직은 우수 인재의 이탈을 초래하고 신규인력의 고용·교육 비용을 발생시키며, 다른 구성원들의 사기에도 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에(Pitts와 2011) 조직의 효과성 저하를 막기 위한 적절한 이직관리가 필요하다(Shaw 2011). 이직에 대한 초기 연구에서는 단순히 누가 조직을 떠나는지 예측하는 방법에 관심이 있었으나, 점차 이직자의 성과수준에 따라 조직에 미치는 영향이 달라질 수 있다는 사실에 주목하고 고성과자와 저성과자 간 서로 다른 이직 가능성을 비교하는 연구로 발전하였다(Axelrod와 2002, 황정윤 외 2014). 즉, 저성과자의 이직은 조직에 유리하지만 고성과자의 이직은 조직에 불리한 결과를 가져올 수 있어 각 성과군별로 차별화된 접근이 필요하다는 점에 주목하게 된 것이다.

그런데 개인의 업무성과와 이직의사의 관계에 대해서는 상반되는 연구결과가 도출되고 있다. 민간조직 근무자(간호사)를 대상으로 연구한 Steel외(2002)는 저성과자는 낮은 평가와 적은 보상으로 인하여 이직 가능성이 높고, 고성과자 역시 충분한 재취업 기회로 인하여 이직 기대가 높지만, 평균성과자의 경우 현재 수준에 만족하기 때문에 이직 가능성이 낮아질 수 있다고 보았다. 한편, 이직과 업무 성과 간 관계의 방향과 크기를 측정한 McEvoy & Cascio(1987)의 메타분석 결과에 의하면 고성과자의 이직률이 저성과자에 비하여 통계적으로 유의미하게 낮은 것으로 나타났다.

이러한 연구결과를 공공조직에 적용하여 보면,⁵⁾ 공공부문에서 민간조직과 마찬가지로 고

5) 한국조사연구학회(2014)에 의하면 공무원의 이직의사는 점차 증가하고 있다. 다만, 공무원은 민간기업 종사자가 공무원에 비하여 이직에는 더 유리하고, 사회적 지위에는 더 불리하다고 생각하는 것으로 나타났다(권혁빈 2013, 225-232). 이는 한국에서 공공-민간 직업이동가능성이 낮음을 보여주며, 민간 부문을 대상으로 한 연구결과를 공공부문에 적용하기에는 한계가 있음을 시사한다. 그럼에도 불구하고 성과군별로 이직 의사가 다를 것이라는 아이디어는 공무원에 대해서도 적용해 볼 수 있을 것이다.

성과자의 재취업 기회가 상대적으로 저성과자에 비하여 많다는 점은 고성과자의 이직의사를 높이는 요인이 될 것이다. 그러나 계급제도를 택하고 있는 한국에서 공직을 선택한 사람들에게 내부 승진을 통해 고위직으로 진입하는 것이 매력적인 인센티브라는 점을 고려한다면, 다른 성과군에 비하여 승진 가능성이 높은 고성과자의 이직의사가 더 낮아질 수 있다. 한편, 승진에 대한 높은 기대치 부여는 고성과자의 이직의사를 높이는 요인으로 작용할 수도 있는데 공무원의 경우 민간영역에 비하여 공공부문의 승진제약이 더 심하다고 인식하여(권혁빈 2013, 219), 승진 스트레스를 심화시킬 수 있기 때문이다. 반면에 평균성과자의 경우 현재 상태에 만족하기 때문에 이직의사가 다른 성과군에 비하여 낮아질 것이다. 그리고 저성과자의 경우 상대적으로 더 좋은 직장에 재취업할 수 있는 기회가 많지 않고 성과급과 같은 성과기반 인사관리 제도가 민간 조직에 비하여 덜 엄격한 공공조직을 선호할 가능성이 높다. 따라서 저성과자는 일관되게 조직에 머무르려는 성향을 가지게 되므로 그 결과 이직의사가 고성과자에 비하여 낮을 것으로 예상할 수 있을 것이다.

가설 1: 고성과자군은 다른 성과군에 비하여 이직의사가 높을 것이다.

3. 이직의사에 영향을 미치는 요인에 대한 논의

이직요인은 인사관리의 중요한 내용이며(Price 1975) 그동안 이직의사에 영향을 미치는 요인에 대하여 다수의 연구가 이루어졌다. Muchinsky & Morrow(1980)는 사회·심리·경제적 관점의 연구를 바탕으로 개인적 요인과 직무관련 요인, 그리고 경제적 요인이 이직과 어떤 관계에 있는지에 관한 모형을 제시하였다.⁶⁾ 그리고 Cotton & Tuttle(1986)은 1979-1984년 중반까지 외생적 요인(고용인식, 실업률, 노조존재), 직장관련 요인(임금, 성과, 역할명확성, 업무 반복성, 직무만족, 임금만족, 감독·동료에 대한 만족, 승진 기회 만족, 조직몰입), 개인적 요인(연령, 정년, 성별, 교육, 혼인여부, 부양가족 수, 적성, 지능, 태도 등)이 이직에 영향을 미친다고 주장하였다. 그리고 메타분석을 실시한 Barak외(2001)에 의하면 이직의사에 대한 영향 요인을 인구학적 특성, 전문적 인식, 조직 조건, 이직용이성으로 세분화할 수 있는데, 인구학적 특성 중에서는 연령, 자녀 수, 통제의 소재, 경험이 이직의사와 정(+)의 관계에 있는 것으로 나타났으며, 전문적 인식에서는 감정적 소진과 몰개인이화가 이직의사를 증가시키는 반면 직무만족, 조직몰입, 전문적 몰입 등은 이직의사를 낮추는 것으로 나타났다. 마지막으로 조직적 요인에

6) 개인적 요인은 연령, 재직기간, 가족 수, 직업 관심, 지능, 대체소득원, 소질·적성, 성격으로, 직무 요인은 인정과 피드백, 자율성, 책임성, 리더십, 직무만족과 조직몰입, 연공서열, 역할 명확성, 직무적합성, 조직·직무 명성, 보수, 업무 반복성, 근무단위, 자율근무제, 조직규모, 기술을 내용으로 한다. 그리고 경제적 요인은 국가·지역 경제상황, 2차 노동시장 존재, 실업보험 같은 대체소득 존재 등을 내용으로 한다.

서는 역할모호성과 역할 갈등, 업무상 스트레스와 긴장감, 불공정이 이직의사를 높이는 것으로 나타났고, 동료와 상관의 지지 및 직무 만족은 이직의사를 낮추는 것으로 나타났다.

이직에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 결과를 종합하면 업무특성과 조직구조 및 리더십을 특징으로 하는 조직적 측면, 제도적 측면(보상제도, 의사결정 참여제도 등), 그리고 개인적 측면(연령, 혼인상태, 성별, 교육정도나 직무 태도)의 요인이 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 이직요인 연구는 맥락에 따라 결과가 달라질 수 있는 분야라고 할 것이다. Cotton & Tuttle(1986)이 지적하였듯이, 이직의사에 영향을 미치는 변수에 대한 많은 실증 분석에도 불구하고, 이직영향변수를 선별하고 모형의 적합도를 평가하는 것은 앞으로도 꾸준히 발전시켜 나가야 할 중요한 연구주제이다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 이전의 연구와는 달리 조직 그리고 제도 차원의 변수가 이직의사에 미치는 영향이 구성원의 성과 그룹별로 어떻게 차이가 나는지를 분석해 보고자 한다. 단, 개인적 측면은 통제변수로 고려하기로 한다.

1) 조직 차원

조직 차원은 업무의 특성, 조직 구조 및 리더십을 그 내용으로 한다. 우선 조직 목표와 관련하여 조직목표의 명확성과 중요성에 대한 인식 수준이 성과군별로 이직의사에 차이를 유발할 수 있다(Jung 2014). 공무원성과평가등에관한규정 및 지침에서는 개인의 업무수행이 조직의 목표 달성에 기여할 수 있도록 성과평가항목을 구성하도록 하였다. 따라서 조직 목표와 평가 기준을 명확하게 규정한 후에 성과군을 구분하여야 한다(Axelrod외 2002). 조직 목표를 명확하게 인지하고 수용하는 정도는 구성원의 성과 수준과 밀접한 관련을 가진다고 볼 수 있는데, Locke의 목표설정이론에 의하면 구체적이고 명확하며 수용 가능한 목표를 제시할 경우 구성원들이 목표 성취를 위한 행동계획을 세우고, 목표에 부합하는 행동을 하려고 노력하기 때문에 더 나은 업무성과를 달성할 수 있게 될 것이다. 따라서 중요하고 수용성 높은 목표의 설정이 이루어지지 못하거나 목표가 불분명하면 구성원은 이직을 고려할 수도 있게 될 것이다.

가설 2: 조직목표의 명확성이 높으면 구성원의 이직의사는 낮아질 것이다.

가설 3: 조직목표의 수용성이 높으면 구성원의 이직의사는 낮아질 것이다.

조직 차원의 두 번째 변수는 리더십이 성과군별 이직의사에 미치는 차별적 영향에 대한 것이다. 사회적 교환이론에 의하면 리더와 부하의 호혜적 관계는 구성원의 조직 행동에 긍정적인 영향을 준다(Settoon외 1996, Shaw외 2009). 즉, 리더가 구성원을 배려하여 행동하면 구성원도 리더에 대해 호혜적으로 행동함으로써 결과적으로 조직성과가 향상될 수 있고, 그 결과 구성원의 이직의사가 감소할 수 있다(Pitts외 2011). 따라서 리더와 부하의 교환이론에 의하면

리더십은 구성원의 이직에 대한 강력한 예측요인이 될 수 있다(Vecchio & Norris 1996).

가설 4: 호혜적 리더십의 수준이 높아지면 구성원의 이직의사는 낮아질 것이다.

조직 차원의 세 번째 내용은 성과군에 따라 임파워먼트(empowerment) 수준이 이직의사에 미치는 영향에 대한 것이다. 임파워먼트는 근로자의 직무수행 능력이나 직무동기가 강화되는 경험을 하게 되면 업무성과가 향상될 수 있다는 이론으로, 하위직과 정보·권한·보상·지식 등을 공유하는 것을 그 내용으로 한다(Kim & Fernandez 2015). 공공조직에서는 일반적으로 번 문육레(red tape) 수준이 높고 제도상의 제약으로 성과에 대한 적절한 보상이 이루어지기 어려워(Feeney & Rainey 2010) 동기부여가 어렵다는 점 때문에 임파워먼트에 대한 관심이 높다. 그런데 인지평가이론(cognitive evaluation theory)에 의하면 자기효능감이나 자기결정감이 조직몰입과 같은 직무 동기를 유발하므로, 임파워먼트를 통한 자기효능감 향상이 구성원의 성과를 향상시키고 이직의사를 감소시킬 수 있을 것이다(Kim & Fernandez 2015, Pitts와 2011).

가설 5: 임파워먼트 수준이 높아지면 구성원의 이직의사는 낮아질 것이다.

다음으로 직업안정성이 성과군별로 이직의사와 어떤 관계에 있는지 살펴보기로 한다. 한국에서는 직업공무원제하에서 정년 제도를 택하고 있으므로 다른 직업군에 비하여 직업안정성이 높은 편이다. 그런데 직업안정성이 높으면 저성과자에 대한 적절한 관리가 어려울 수 있다는 것이 기존 연구에서 시사하는 바였다(김미현·이종수 2012, 황정윤 외 2014). 즉, 정년제도는 이직의사를 감소시키는 요인으로 지적되어 왔는데, 특히 이직의 유인이나 가능성이 제한적인 저성과자의 경우 이직의사가 더욱 낮을 것으로 예상할 수 있기 때문이다.

가설 6: 직업안정성이 높으면 구성원의 이직의사는 낮아질 것이다.

조직 차원의 마지막 변수는 발전가능성이 이직의사에 어떤 영향을 미치는지 성과군별로 분석하는 것이다. 발전가능성은 직업경로와 관련된 것으로 이와 관련하여 한국의 공무원을 대상으로 한 설문 조사에 의하면, 이직의사가 있다고 응답한 공무원은 그 이유를(2개 중복 선택) 민간의 보수수준(90.6%)과 발전가능성(46.2%)이 더 높기 때문이라고 답하였다(한국조사연구학회 2014, 부록 16). 발전가능성의 개념을 다른 조직으로의 이직을 통한 연봉 및 지위의 상승으로 본다면 이직기회가 상대적으로 더 많은 고성과자의 이직의사를 높이는 것으로 볼 수 있을 것이다. 하지만, 발전가능성의 개념을 정부 내 고위직으로의 승진 가능성으로 본다면 발전

가능성이 높은 경우 이직의 가능성은 낮아질 수 있다고 할 것이다.

가설 7: 발전가능성이 높아지면 구성원의 이직의사는 낮아질 것이다.

2) 제도 차원

제도 차원은 인사관리제도의 공정성에 대한 구성원의 인식 수준에 관한 것이다. 조직공정성은 기본적으로 조직의 분배 및 과정(절차)에 대하여 조직 구성원이 가지고 있는 기대 수준과 밀접한 관련이 있으며, 구성원의 동기나 행태에 중요한 영향을 미친다는 점에서 이직의사의 중요한 영향요인이 될 수 있다. 즉, 기대가 충족되지 못할 때 구성원은 자신의 기대를 변경(loyalty) 하거나, 조직을 변화(voice) 시키거나, 조직에서 이탈(exit) 할 수 있는데(Lee & Whitford 2008), 그 중 가장 극단적인 선택은 이탈이라는 방식으로 나타날 것이기 때문이다.

먼저, 분배공정성이 이직의사에 미치는 영향은 Adams(1965)의 형평이론을 통해 설명할 수 있다. 형평이론은 비용과 보상의 시각에서 사회관계를 분석하는 Homans(1961)의 교환이론과 사회적 비교이론(Festinger 1954), 인지부조화이론(Festinger 1957), 상대적 박탈감 이론(Stouffer와 1949), 균형이론(Heider 1958) 등의 심리학 이론을 토대로 결과의 공정성이 구성원의 동기와 행태에 미치는 영향을 설명하였다. 형평이론에 따르면 분배공정성은 개인의 투입(노력, 기술, 교육수준, 직무경험 등)에 대한 보상(임금, 승진, 직무 배치 등) 비율을 준거대상과 비교함으로써 지각되고, 구성원들은 지각된 분배공정성에 따라 자신의 행동을 결정한다. 개인은 자신의 투입-산출비가 준거대상과 균형을 이룰 경우 공정하다고 지각하여 만족을 느끼는 반면 자신의 투입-산출비가 준거대상과 균형을 이루지 않는 경우에는 불공정한 상황을 지각하고 자신의 행동을 변화시키는 것이다. 균형을 이루기 위해 노력·보상수준 변화, 노력수준과 보상에 대한 심리적 왜곡, 이직, 다른 사람의 노력이나 기대 변화, 준거대상 변경 등이 나타날 수 있다(Denhardt와 2012). 따라서 구성원이 분배공정성이 낮다고 인식할 경우 이직의사가 커질 수 있는데, 실제 많은 실증연구(Bies & Shapiro 1987, Fields와 2000, Hendrix와 1999, Sweeney & McFarlin 1997, 고종욱·서상혁 2003, 김정석·안관영 2012, 이경근 1999, 이혁준

7) 민간기업 근로자의 임금을 1로 할 때 일반직공무원 임금은 2014년에 0.775 수준(2005년 0.904)으로 나타났다. 민관임금격차조사에서 이직의사가 있는 공무원은 그렇지 않은 사람에 비하여 현재 보수 수준과 결정 과정에 대한 불만족이 높은 것으로 나타났다(출처: 한국조사연구학회 2014, 부록 9-24).

	이직의사 있음	이직의사 없음
현재 공무원 보수 제도(불만족)	91.5%	67.5%
현재 직무의 업무량과 난이도 고려 시 보수적정성(적다)	93.1%	74.4%
현재 업무 수행에 대한 평가와 이에 따른 보상(적당하다)	76.6%	40.8%
민간기업으로의 이직시 보수수준(현재보수의 120-160% 수준)	58.0%	77.7%

외 2010, 정범구 1993, 정효수 외 2011, 조상미·최미선 2010)에서 분배공정성과 이직의사 간 부(-)의 관계를 확인하여 왔다. Cohen-Charash & Spector(2001)는 메타분석을 통해 분배공정성과 이직의사 사이에 부(-)의 관계가 있음을 발견하였고, 분배공정성이 낮다고 인식할 경우 구성원들은 비생산적인 작업행동을 통해 투입과 산출의 비율을 조정하게 되는 바, 이는 조직의 손실로 이어질 것이라 보았다. 그리고 Colquitt외(2001)도 메타분석을 통해 분배공정성이 이직, 결근과 같은 구성원의 '철회행동(withdrawal behavior)'에 부정적 영향을 주는 것을 확인하였다. 본 연구에서 분배공정성은 성과와 보수의 연계 그리고 성과와 제재의 연계 수준으로 조작화하고자 하는데, 성과-보수의 연계 및 성과-제재의 연계 수준이 높다는 것은 신상필벌이 확실하다는 의미이므로 분배의 공정성이 확보된 상태를 의미한다.

가설 8: 높은 성과-보수 연계 수준은 이직의사를 낮출 것이다.

가설 9: 높은 성과-제재 연계 수준은 이직의사를 낮출 것이다.

다음으로, 분배의 공정성뿐만 아니라 결과에 이르는 '절차'의 공정성 또한 구성원 이직의사에 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다. 구성원의 이직의사에서 절차공정성의 의미는 크게 두 가지 이론적 배경을 통해 설명할 수 있다. 첫째, 절차를 보다 나은 보상을 이끌어내는 '도구'로 인식하는 자기이익모형(self-interest model)에 따르면 조직의 결정에 의해 영향을 받는 사람들은 의사결정 과정을 통제할 수 있기를 바란다. 이러한 통제권은 결과를 개선시킬 수 있는 중요한 도구로 인식되고 있다(Thibaut & Walker 1978). 따라서 의사결정과정에서 구성원들이 통제권을 발휘할 수 있는 절차 즉, 충분한 정보 제공을 바탕으로 자신의 의견을 개진할 수 있는 참여절차가 제대로 마련되어 있지 않을 경우에는 제도가 유용한 도구로 기능하지 못한다고 판단하게 되어 구성원의 이직의사가 높아질 것이다. 둘째, 절차공정성을 조직 구성원의 '가치'에 대한 관심으로 보는 집단가치모형(group value model)에 따르면 구성원들은 공정한 절차를 통해 자신들이 조직으로부터 존중받고 있음을 인식하게 되고, 이는 조직과 결속 강화 및 장기적인 관계 유지로 이어지게 된다(Lind & Tyler 1988, Greenberg 1990, Tyler 1999). 따라서 절차의 공정성이 낮다고 인식할 경우에는 조직이 자신과의 관계에 중요한 가치를 부여하지 않는 것으로 간주하여(고종욱·서상혁 2003) 구성원의 이직의사가 높아질 것으로 예상할 수 있다. 절차공정성이 이직의사에 미치는 영향에 관심을 가진 많은 학자들은(Alexander & Ruderman 1987, Cohen-Charash & Spector 2001, Colquitt외 2001, Sweeney & McFarlin 1997, 김정석·안관영 2012, 이경근 1999, 이철기·이동진 2012, 이혁준 외 2010, 정범구 1993) 다양한 변수로 조작화하여 실증분석하였다. Alexander & Ruderman(1987)은 참여, 업적평가, 이의제기 제도가 공정할수록 이직의사가 낮아짐을 확인하였고, Cohen-Charash & Spector(2001)는 자신에게 영향

을 미칠 수 있는 의사결정과정의 불공정하다고 느낄 경우 이직 비용을 낮게 인식하고 이직가능성이 높아진다고 설명하였다. 본 연구에서는 다양한 제도적 절차 중 구성원이 의사결정과정에서 통제권을 발휘하는 데 가장 핵심적 통로가 되면서 실제 접촉 경험을 통해 조직과의 유대 및 결속 강화에 중요한 영향을 미치는 참여절차를 중심으로 절차공정성과 이직의사의 관계를 살펴보고자 한다. 즉, 여기서 절차공정성이란 구성원이 자신에게 영향을 미치는 의사결정과정에 참여하여 의견을 개진할 수 있는 정도라고 조작적으로 정의하였다.

가설 10: 절차공정성을 높게 인식할수록 구성원의 이직의사가 낮아질 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 데이터

본 연구는 서울대학교 행정대학원 정책지식센터에서 조사한 2014년 중앙정부 공무원 인식조사 데이터를 이용하였다. 이 인식조사는 공무원에게 업무나 정책과 관련한 태도나 의견 등을 묻는 설문항목으로 구조화되어 있고, 본 연구에서 분석하고자 하는 성과군별 조직적(조직 목표, 리더십, 권한부여), 제도적(성과와 연계된 보수·제재제도, 참여제도) 인식 차이에 관한 문항이 포함되어 있다. 중앙정부 공무원 인식조사 데이터는 35개 중앙 부처(16부, 2처, 13청, 4 위원회) 소속 3급에서 9급까지의 일반직 공무원 1,223명에 대한 서베이조사(E-mail, Fax 조사 병행)를 통해 수집하였다. 표본은 부처별 모집단 수를 반영하여 각 부처에 표본 수를 할당하였고, 비례 할당된 부처별 표본 수는 직급에 따라 범주화하여(3-5급/6-9급) 유의할당(conditional quota sampling)을 실시하였다.

2. 모형의 설정 및 변수 측정

1) 성과그룹 구분

본 연구에서는 선행연구의 성과군 구분 경향과 현행 인사제도에서 세 개 이상의 성과군으로 구분하도록 하고 있는 점을 반영하여 공무원을 세 개의 성과군(고성과자, 평균성과자, 저성과자)으로 구분하였다. 집단을 지나치게 세분화하면 집단 간 차이가 없을 수 있고, 구분을 적게 하면 집단 내 이질성이 커질 수 있다는 점을 고려하였다. 또한 선행 연구(8)에서도 공무원 설문

을 통해 성과 수준을 스스로 평가하도록 하여 개인성과를 측정하고 이를 성과군 구분에 활용하고 있다는 점에서, 본 연구에서 공무원 인식도 조사 결과를 성과군 구분에 적용하는 것이 생소한 것은 아니다. 따라서 본 연구에서는 공무원에게 10점 만점으로 자신의 생산성 수준을 평가하도록 한 설문⁹⁾을 이용하여 저성과자는 자신의 생산성에 대하여 5점 이하의 점수를 준 사람, 평균성과자는 6-8점, 고성과자는 9-10점을 준 사람으로 구분하였다. 중앙정부 공무원은 평균적으로 자신의 생산성 수준을 7.03점으로 평가한 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 정부 공무원에 대한 성과군 구분

성과군	선행연구 비율(%)	점수(score) 기준			
		구간	비율(명)	평균	전체평균
고	상위10-20	9-10점	13.2(161)	9.37	7.03
평균	60-80	6-8점	71.5(874)	7.11	
저	하위10-20	1-5점	15.4(188)	4.59	

2) 변수의 측정

종속변수인 이직의사는 “귀하는 향후 1~2년 내에 이직할 의사가 있습니까” 문항을 이용하였다. 1 “매우 있다”에서 5 “전혀 없다”의 값을 갖는데, 해석의 편의를 위하여 역코딩하였다. 독립변수 중 조직 측면은 조직목표 명확성, 조직목표 수용성, 호혜적 리더십, 임파워먼트, 직업안정성, 발전가능성 변수로 구성하였다. 조직목표 명확성은 1 “전혀 그렇지 않다”에서 5 “매우 그렇다”의 값을 갖는 설문 세 문항의 평균점수로 측정하였다. 조직목표 수용성 수준은 다섯 문항을 이용하여, 1 “전혀 그렇지 않다”에서 5 “매우 그렇다” 값의 평균점수로 측정하였다. 호혜적 리더십과 임파워먼트는 리더의 구성원에 대한 배려와 권한 부여에 관한 하나의 문항을 이용하였으며, 1 “전혀 그렇지 않다”에서 5 “매우 그렇다”의 값을 갖는다. 직업안정성과 발전가능성은 만족도 한 문항씩을 이용하였으며 1 “매우 불만이다”에서 5 “매우 만족한다”의 값을 가진다. 제도 차원은 성과-보수연계, 성과-제제연계, 제도공정성 변수로 구성하였으며, 각각 설문 한 문항을 이용하였다. 각 문항은 1 “전혀 그렇지 않다”에서 5 “매우 그렇다”의 값을 갖는다.

이직의사에 영향을 줄 수 있는 인구학적 요인을 통제변수로 설정하였다. 일반적으로 연령(-), 부양 부담(-), 재직 연한(-), 그리고 교육수준(+)⁸⁾이 이직의사에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 민간부문 근로자와 달리, 정부에서는 여성의 이직의사가 더 낮은 것으로 나타났다

8) 이러한 경향은 미국연방정부가(인사관리처, OPM) 일반 공무원에 대한 인식조사를 통해 정부조직 내 성과군 현황을 파악하고 있는 것과도(이민호·김윤권 2012) 유사하다.

9) (Q7A1) 나 자신의 생산성 수준은?

(Moynihan & Landuyt 2008). 이러한 선행연구 결과를 반영하여 성별, 학력, 재직기간, 직급, 혼인을 통제변수로 포함하였다. 성별과 학력 및 직급은 더미변수로 측정하였고, 재직기간은 월단위로 측정하였다. 다만, 우리나라는 직업공무원제도를 택하고 있어 일반적으로 연령이 높을수록 재직기간이 긴 것으로 볼 수 있으므로(상관계수 .87) 연령변수는 제외하였다.

〈표 4〉 변수구성 및 측정

잠재변수	설문문항 (측정변수)	신뢰도
조직 차원	조직목표 명확성	.64
	조직목표 수용수준	.87
	호혜적 리더십	
	임파워먼트	
	직업안정성	
	발전가능성	
	제도 차원	
통제 변수	성과-보수연계	
	성과-제재연계	
	참여제도	
	성별	
	학력	
직급		
혼인여부		
재직기간		

3) 분석방법

먼저, 성과군별로 이직의사가 서로 같은지에 대한 가설 검정을 위하여 Kruskal Wallis Test 를 실시하였다. 동일 모집단에서 추출된 동일 표본인지 여부를 검증할 때, 종속변수가 서열 (ordinal) 변수이고 각 집단의 관측치가 다른 경우에, 표본의 정규성을 가정하지 않는 비모수검정법인 Kruskal Wallis 기법을 적용할 수 있다. 다음으로 성과군별로 이직의사의 차이를 유발하는 요인을 분석하기 위하여 순서형 로지스틱 회귀분석(ordered logit regression)을 실시하였다.¹⁰⁾ 선택대안이 3개 이상이면서 순서화된 경우에는 순서형 로지스틱모형을 사용하여야

하는데(이희연·노승철 2013), 회귀분석의 경우 편이가 없는 계수 값을 도출할 수는 있으나 표준오차가 커져서 가설검정의 효율성이 저하될 수 있기 때문이다.¹¹⁾ 그리고 순서형 로지스틱회귀분석은 응답 값 중 가장 낮은 집단과 높은 집단 간 관계를 설명하는 계수가 동일하다는 parallel regression assumption 을 만족하는지 검정하였다.

IV. 분석

1. 인구학적 특성

응답자를 저성과자, 평균성과자, 고성과자로 구분하여 각 집단의 인구학적 특성을 살펴보았다. 먼저 여성에 비하여 남성이, 그리고 고졸자와 대학원 이상의 학력을 가진 사람이 고성과자라고 응답하는 비율이 높은 것으로 나타났고, 5급 이상의 관리자급에서 6급 이하 직급에 비하여 고성과자라고 응답한 비율이 높게 나타났다. 그리고 기혼자가 미혼자에 비하여 평균성과 이상으로 응답한 비율이 높게 나타났다. 응답자의 평균 재직기간은 약 141 개월로 나타났으며, 재직기간이 길수록 성과가 높다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 성과군별 인구학적 특성

변수	저성과 188(15.4)	평균성과자 874(71.5)	고성과자 161(13.2)	전체 1,223(100)	
성별	남성	103(12.3)	603(71.9)	133(15.6)	839(68.6)
	여성	85(22.1)	271(70.6)	28 (7.3)	384(31.4)
최종학력	고졸이하	4 (8.2)	37(75.5)	8(16.3)	49 (4.0)
	대졸	155(17.0)	661(72.5)	96(10.5)	912(74.6)
	대학원이상	29(11.1)	176(67.2)	57(21.8)	262(21.4)
직급	5급이상	45(11.3)	291(73.1)	62(15.6)	398(32.5)
	6급이하	143(17.3)	588(70.1)	99(12.0)	825(67.5)
혼인연부	기혼	113(12.5)	650(72.0)	140(15.5)	903(73.8)
	미혼	75(23.4)	224(70.0)	21(6.6)	320(26.2)
평균연령 (만)	37.4	39.2	41.8	39.3	
재직기간 (월)	122.1	140.9	163.4	140.9	

10) <http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/dae/ologit.htm>

11) <https://www3.nd.edu/~rwilliam/stats3/L11.pdf>

2. 성과군별 이직의사의 차이에 관한 분석결과

Kruskal-Wallis Test 결과 세 개의 성과군이 유의미하게 서로 다른 평균값을 보이므로 집단 간 이직의사의 차이가 있는 것으로 판단할 수 있다(표 6). 고성과군에서 이직의사가 가장 낮은 것으로 나타나, 고성과자일수록 이직기회의 증가로 이직의사가 높을 것이라는 가설을 반박하는 발견으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 고성과자인 공무원은 승진을 통해 고위직으로 진출하려는 욕구가 매우 강함을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 즉 공공부문의 보수가 낮다는 것이 이미 알려져 있는 상황에서 공직을 선택한 사람은 승진을 통해 고위직으로 진출하려는 욕구가 이직하여 더 나은 경제적 조건을 가지는 것보다 가치 있다고 생각할 가능성이 높는데, 승진은 경제적 조건을 포함한 전반적인 처우를 향상시켜 주는 가장 강력한 동기부여책이기 때문이다(이수영 2011). 또한 승진에 대한 만족이 이직의도에 미치는 부(-)의 영향이 고성과군에서는 강하게 나타난 반면 저성과군에서는 통계적으로 유의미한 영향이 확인되지 않았다(Futrell & Parasuraman 1984)는 연구결과를 참고하면, 고성과자는 고위직으로 진출하기 위해 내부 경쟁에 더 노력할 것이므로 이러한 결과가 도출되었다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 6〉 Kruskal-Wallis equality-of-populations rank test

performance	Obs	Mean	Rank Sum	
저성과자	188	2.43	133051.00	chi-squared = 19.298, 2 d.f., prob = .000 chi-squared with ties = 21.462, 2 d.f., prob = .000
평균성과자	869	2.02	518082.00	
고성과자	159	1.95	88803.00	

3. 성과군별 이직의사 영향요인에 대한 분석결과

순서형 로지스틱 회귀분석 결과 조직 측면의 구성변수들이 제도 측면의 구성변수들에 비하여 성과군별로 이직의사에 조금 더 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다(표 7). 먼저, 조직 차원의 구성변수 중 통계적으로 유의미하게 이직의사에 영향을 미치는 변수를 살펴보면 다음과 같다. 조직목표명확성이 한 단위 증가할 때 고성과자의 이직 승산이 0.48배가 되는 것으로 나타났다. 오즈비가 1보다 작으면 독립변수와 종속변수 사이에 부(-)의 관계가 존재하는 것을 의미하므로 조직목표의 명확성 수준이 높아지면 고성과자의 이직의사가 낮아진다고 할 것이다. 따라서 고성과자군에 대해서만 가설 1이 채택 되었다. 하지만, 조직목표 명확성은 고성과자군 이외의 다른 성과군에 대해서는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 이러한 결과의 원인을 성과평가제도에서 유추할 수 있을 것이다. 앞에서 밝혔듯이 공무원에 대한

성과평가항목은 조직목표 달성에 기여하는 정도를 반영하여 구성하도록 하고 있다. 만약 성과 평가에 더욱 민감한 집단이 고성과군이라고 한다면 이들은 본인의 성과를 높이기 위해서 조직 목표를 더 잘 이해하기 위해 노력할 것이며, 따라서 조직 목표가 명확할수록 그 조직에 머무려는 성향이 높아진다고 볼 수 있는 것이다. 한편, 조직목표의 수용성은 저성과자의 이직의사에 부(-) 영향을 미치지만 다른 집단에 대해서는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나, 가설 3은 저성과자 그룹에서만 채택되었다. 조직목표의 수용성은 개인의 가치관과 조직의 목표가 부합하는지 여부에 관한 문제로 볼 수 있으며, 이러한 관점에 의하면 저성과군에서 조직의 가치와 개인 가치 간 충돌이 발생하는 경우가 더 많다고 볼 수 있을 것이다.

임파워먼트 수준은 평균성과군의 이직의사에만 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 5는 이 그룹에서만 채택되었다. 고성과자가 자율성과 권한을 부여받기를 원할 것이라는 일반적 인식과 달리, 평균성과자에게 적절한 권한이 부여되면 조직 애착이 더 높아질 수 있음을 시사해주는 결과라고 볼 수 있다. 직업안정성에 대한 만족도는 고성과군에서만 이직의사에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으므로 가설 6은 고성과자군에서만 채택되었다. 고성과자에게 직업안정성이 직업선택의 중요한 기준이 된다는 점을 시사해주는 결과로 볼 수 있다. 마지막으로 발전 가능성에 대한 만족도는 평균성과자군과 저성과자군의 이직가능성에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타나 가설 7은 이 두 그룹에서만 채택되었다. 선행연구에서 제시했던 발전 가능성은 개인보다는 조직의 발전 가능성에 대한 것으로 정부조직이 앞으로 매력적인 직장으로 인식될 것이냐의 문제였다면, 이 연구에서는 개인의 성장가능성, 즉 개인의 직장 내 성장가능성에 초점을 맞추고 있다. 따라서 저성과자와 평균성과자에 대해서도 개인 경력경로의 발전에 관한 비전을 제시해 주는 것이 필요하다고 판단된다.

다음으로, 제도 차원에서는 유일하게 높은 절차공정성 인식만 고성과자의 이직의사에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 절차공정성 인식수준이 증가하면 고성과자의 이직의사의 승산은 1.63배가 되는 것으로 나타나서 고성과자 그룹에서만 가설 10은 기각되었다. 절차공정성은 구성원에게 영향을 미치는 의사결정에 대한 참여 정도이며, 일반적으로 인사처분 절차에 구성원의 참여가 보장되는 경우에 그렇지 않은 경우보다 만족도가 높아지고, 조직몰입이 높아지는 긍정적인 행동이 나타날 것으로 기대한다. 그런데 본 연구에서는 오히려 절차공정성이 높아지면 고성과자의 이직의사를 높이는 것으로 나타나고 있다. 이는 절차공정성이 높을수록 구성원의 이직의사가 낮아질 것이라는 일반적 예측과 상반되는 연구결과이며, 앞서 절차공정성과 이직의사의 관계에 대한 이론적 배경으로 제시했던 자기이익모형(self-interest model)과 집단가치모형(group value model)을 토대로 다음과 같은 해석을 시도해 볼 수 있다. 자기이익모형에 따를 경우, 고성과자는 성과평가 절차에 구성원이 참여하여 의견을 개진할 수 있는 기회가 많아질수록 즉, 절차공정성이 높아질수록 오히려 자

신에게 불리하다고 생각할 수 있다. 이미 자신은 높은 성과평가를 받고 있어 의사결정과정에서 참여하여 추가적으로 자신의 의견을 개진해야 할 유인이 없기 때문이다. 이처럼 고성과자군에게 자신에게 영향을 미칠 수 있는 의사결정과정에서의 참여가 큰 의미가 없다면, 절차공정성을 조직 내 자신의 가치지표로 인식하는 정도도 낮게 나타날 것이고, 이는 곧 다른 성과집단에 비해 고성과자 집단에서 집단가치모형의 설명력이 떨어질 수 있음을 의미한다. 따라서 고성과자의 경우 절차공정성이 높을수록 조직 내 자신의 가치가 제고된다는 인식보다 성과평가과정에서 중·저성과자들의 의견개진으로 자신에게 불리한 영향을 미칠 수 있다는 인식이 더 크게 작용했다면 본 연구에서처럼 절차공정성과 이직의사 간 정(+)의 관계가 관찰될 수 있을 것이다.

〈표 7〉 Ordered logistic regression Results

종속변수: 이직의사		MODEL1 고성과자		MODEL2 평균성과자		MODEL3 저성과자	
		Odds Ratio	95% C.I.	Odds Ratio	95% C.I.	Odds Ratio	95% C.I.
조직 차원	조직목표 명확성	0.48*	(.221, 1.049)	0.98	(.706, 1.363)	1.07	(.495, 2.333)
	조직목표 수용성	0.84	(.387, 1.829)	0.82	(.614, 1.100)	0.52**	(.290, 0.934)
	호혜적 리더십	0.65	(.351, 1.200)	1.01	(.815, 1.254)	0.86	(.540, 1.376)
	임파워먼트	1.02	(.718, 1.457)	0.85*	(.706, 1.014)	0.76	(.483, 1.188)
	직업안정성	0.51**	(.300, 0.853)	0.87	(.683, 1.119)	1.15	(.761, 1.737)
	발전가능성	0.76	(.460, 1.253)	0.60***	(.486, 0.742)	0.61**	(.412, 0.907)
제도 차원	성과-보수연계	0.94	(.633, 1.409)	0.94	(.789, 1.117)	1.05	(.704, 1.572)
	성과-제재연계	1.09	(.720, 1.659)	0.95	(.782, 1.150)	0.73	(.467, 1.155)
	참여제도 공정성	1.63*	(.920, 2.898)	1.04	(.851, 1.271)	1.09	(.753, 1.589)
통제 변수	성별	0.94	(.380, 2.304)	0.68**	(.502, 0.915)	1.17	(.646, 2.109)
	교육수준	1.12	(.608, 2.045)	1.55***	(1.161, 2.074)	2.31**	(1.049, 5.098)
	재직기간	1.00	(.996, 1.004)	1.00***	(.996, 0.999)	1.00**	(.992, 0.999)
	혼인	1.02	(.369, 2.808)	0.98	(.699, 1.381)	0.88	(.455, 1.691)
	직급	0.59	(.272, 1.296)	0.89	(.669, 1.188)	1.02	(.481, 2.180)
		Log likelihood=-178.35972 N = 154 LR chi2(14)=44.92 Prob>chi2=0.0000 Pseudo R2=0.1118		Log likelihood=-1046.6694 N = 846 LR chi2(14)=85.48 Prob>chi2=0.0000 Pseudo R2=0.0392		Log likelihood=-261.22448 N = 186 LR chi2(14)=35.29 Prob>chi2=0.0013 Pseudo R2=0.0633	

*** p<0.1, ** p<0.05, * p<0.1

(주) Brant test 결과 유의미하지 않음(p=.05)으로 나타나 parallel regression assumpt 가정을 충족하였다.

V. 결론

이 연구를 통해 성과군별로 이직의사를 유발하는 요인에 차이가 있음을 발견하였다. 먼저, 고성과자에 대하여 유의미한 조직 차원 변수로는 조직목표 명확성, 직업안정성, 절차공정성이 있다. 앞의 두 변수는 고성과군의 이직의사를 감소시키는 것으로 나타났으나, 절차공정성 변

수는 고성과군의 이직의사를 증가시키는 것으로 나타났다. 평균성과군에서는 임파워먼트와 발전가능성이 이직의사를 감소시키는 것으로 나타났고, 저성과군에서는 조직목표 수용수준과 발전가능성이 이직의사를 감소시키는 것으로 나타났다. 조직목표의 명확성 수준이 이직의사에 미치는 영향이 고성과군에서 가장 크게 나타난 것은 성과평가에 대한 민감성을 기준으로 해석해 볼 수 있을 것이다. 기존의 연구는 결과에 집중하여 조직 목표가 명확하지 않으면 구성원의 성과가 저하될 것으로 생각하여 주로 저성과자와 목표 명확성의 관계를 설명하였다. 그러나 본 연구결과에 따르면 성과평가에 대한 민감성이 높을 것으로 예상되는 고성과자가, 성과지표와 밀접한 관련이 있는 조직목표를 명확하게 설정할 것을 요구할 수 있게 된다. 따라서 고성과군에서 목표명확성과 이직의사는 더 강한 부(-)의 관계를 가질 수 있게 된다. 그리고 직업안정성 만족도와 관련하여, 저성과자군에서 직업안정성에 대한 만족도가 높아지는 경우 오히려 이직의사가 증가할 수 있다는 결론이 도출되었다. 공공조직에서는 고성과자 역시 직업안정성을 중요한 직업선택 기준으로 생각하고 있다는 점은 새로운 발견으로 볼 수 있으며, 저성과자군에 대한 발견은 기존의 이론과 완전히 상반된다는 점에서 직업안정성에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다. 한편 발전가능성이 평균성과자와 저성과자의 이직의사 형성에 중요한 요인으로 작용하고 있다는 점도 밝혔다. 경력개발에 대하여 기존에는 주로 고성과자를 중심으로 논의가 이루어져왔으며, 경력발전을 통해 오히려 이직의사가 증가할 수도 있다는 우려가 있었다(Ito & Brotheridge 2005). 그러나 적어도 공공조직에서 근로자들의 평균 이직성향이 민간기업 근로자에 비하여 낮다는 점을 감안하면, 평균성과자와 저성과자가 조직 내에서 적절한 경력경로를 밟아갈 수 있도록 하는 것이 조직 전체 성과관리를 위해 중요할 것이다.

다음으로, 제도 측면에서 성과-보수 연계정도와 성과-제재 연계정도는 개별 성과군의 이직의사에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으며, 절차공정성만이 고성과군의 이직의사를 증가시키는 것으로 나타났다. 물론 임금 불만족은 이직의사를 높일 수 있으나(Bertelli 2007), 공공조직에서는 성과-보수 연계성이 매우 미약하기 때문에 비록 성과-보수 연계 강화를 위한 개혁이 있었음에도 불구하고 실질적인 유인기능을 하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다(Feeney & Rainey 2010). 오히려 승진제도가 중요한 경력관리 제도로서 작동하고 있다는 점을 진지하게 고려해 보아야 할 것이다. Nyberg(2010)는 고성과군의 경우 승진율(총 승진횟수/총 근무연수)이 높아질수록 이직의사가 감소하고, 특히 해당 구성원이 승진의 경계에 있으면서 보수인상의 여지가 적을 때 이러한 관계가 더욱 강하게 나타난다고 주장하였다. 다만, Vroom의 기대이론이나 Adams의 형평이론에 의하면 보상으로써 승진은 고성과자에 대해서는 그들의 조직애착을 높여 이직의사를 감소시킬 수도 있지만 조직 외부에서 가시성을 증가시켜서 이직을 증가시킬 수도 있기 때문에 그 영향력이 상쇄될 수 있다. 또한 성과-제재 연계정도에 대해서는 온정적인 조직 문화의 작동 가능성을 검토해 볼 수 있다. 공공부문에서는

저성과자에 대하여 전출이나 배치전환, 혹은 교육훈련과 같은 역량개발법(Competency Development Method) 중심으로 관리하여 왔는데(김미현·이종수 2012, 이민호·김윤권 2012), 온정적인 조직문화에서는 저성과자에게 차별이나 패널티를 부과하는 인사 조치를 취하기가 어렵고 대체인력을 즉시 구하기도 어렵기 때문에 실제로 작동하기 어려운 내용이 될 수 있다. 마지막으로 절차공정성이 고성과자의 이직의사를 높인다는 결과에 대하여 고성과자의 경우 절차공정성이 높을수록 조직 내 자신의 가치가 제고된다는 인식보다 성과평가과정에 대한 중·저성과자들의 의견개진으로 자신에게 불리한 영향을 미칠 수 있다는 인식이 더 크게 작용하여 이직의사를 증가시켰을 가능성을 생각해 볼 수 있다.

참고 문헌

- 강영철. 2008. "공공조직 구성원의 성과평가결과 활용에 대한 인식과 영향요인 분석: 조직특성적 요인을 중심으로." 『한국정책과학학회보』 12(3): 245-273.
- 고종욱·서상혁. 2003. "분배 및 절차공정성이 지방공무원의 직무태도에 미치는 영향." 『한국지방자치학회보』 15(4): 117-136.
- 권혁빈. 2013. 행정에 관한 공무원 인식조사. 한국행정연구원.
- 김미현·이종수. 2012. "조직내 저성과자 관리에 관한 실증연구: 공공조직과 민간조직의 비교를 중심으로." 『한국인사행정학회보』 11(3): 55-77.
- 김정석·안관영. 2012. "조직공정성과 자발적 이직의 관계에서 정서적 몰입의 매개효과에 관한 연구." 『경영교육연구』 76: 331-352
- 윤혜신. 2012. "저성과자 관리의 전략적 운영 프레임과 개선과제." 『임금연구』 20(1): 4-21.
- 이경근. 1999. "조직구성원의 태도에 대한 분배적 공정성, 공식적 절차의 특징, 상호작용적 공정성의 차등적 효과." 『대한경영학회지』 21: 321-340.
- 이민호·김윤권. 2012. "공무원 인식조사를 통한 정부조직의 저성과자 개념과 관리실태 분석." 『행정논총』 50(3): 207-235.
- 이수영. 2011. Mission Impossible? 공무원 성과급의 이상 조건과 현실 상황의 괴리 분석. 『한국인사행정학회보』, 10(3): 75-102.
- 이승윤. 2012. "조직 활력을 위한 저성과자 관리의 효과적 접근방안." 『임금연구』 20(1): 34-44.
- 이철기·이동진. 2012. "조직공정성과 이직의도 및 정서몰입의 관계: 직무소진의 조절효과." 『대한경영학회지』 25(8): 3375-3395.
- 이혁준·오영삼·이지선. 2010. "사회복지사가 지각한 조직공정성이 조직몰입과 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구: 성장욕구의 매개효과를 중심으로." 『한국사회복지조사연구』 24: 153-181.
- 이희연·노승철. 2013. 고급통계분석론 -이론과 실습- (2 ed.): 문우사.
- 정범구. 1993. "인사관리시스템에 대한 공정성인식의 결정요인과 결과요인에 관한 연구." 서울대학교 대

학원 박사학위논문.

- 정효수·문형구·최병권. 2011. “분배공정성, 승진기회인식, 역할갈등이 공군조종사의 이직의도에 미치는 영향.” 「대한경영학회지」 24(5): 2775-2809.
- 조상미·최미선. 2010. “조직요인과 이직의도와와의 관계에 관한 탐색적 연구-조직공정성, 조직지원인식, 상사-부하교환관계를 중심으로.” 「인적자원관리연구」 17(2): 1-27.
- 조윤직·안지선·송현진·노혜정. 2014. “서울시 신인사시스템에 대한 공무원 인식조사: 성과포인트제도와 현장시정추진단을 중심으로.” 「한국인사행정학회보」 13(3): 277-303.
- 한국조사연구학회. 2013. 2013 민·관 보수수준실태조사. 인사혁신처.
- 한국조사연구학회. 2014. 2014 민·관 보수수준실태조사. 인사혁신처.
- 한인근. 2007. “공무원평가제도의 개정에 담긴 정책합의와 문제점.” 「현대사회와 행정」 17(2): 33~57.
- 황정윤·이정옥·김윤권. 2014. “공공부문 저성과자에 관한 경험적 연구: 저성과자 발생의 원인과 영향 그리고 관리를 중심으로.” 「한국인사행정학회보」 13(2): 113-138.
- Adams, J. S. (1965). “Inequity in social exchange.” *Advances in experimental social psychology* 2: 267-299.
- Alexander, S., & Ruderman, M. (1987). “The role of procedural and distributive justice in organizational behavior.” *Social Justice Research* 1(2): 177-198.
- Axelrod, B., Handfield-Jones, H. & Michaels, E. (2002). “A new game plan for C players.” *Harvard Business Review* 80(1): 80-90.
- Barak, M. E. M., Nissly, J. A., & Levin, A. (2001). “Antecedents to retention and turnover among child welfare, social work, and other human service employees: What can we learn from past research? A review and metanalysis.” *Social service review* 75(4): 625-661.
- Beechler, S. & I. C. Woodward. (2009). “The global war for talent.” *Journal of International Management* 15(3): 273-285.
- Bertelli, Anthony M. (2007). “Determinants of bureaucratic turnover intention: Evidence from the Department of the Treasury.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(2): 235-258.
- Bies, R. J., & Shapiro, D. L. (1987). “Interactional fairness judgments: The influence of causal accounts.” *Social Justice Research* 1(2): 199-218.
- Bloom, Matt. (1999). The performance effects of pay dispersion on individuals and organizations. *Academy of Management Journal*, 42(1): 25-40.
- Brewer, G. A. (2006). “All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies.” *Public service performance: Perspectives on measurement and management*: 35-54.
- Brewer, G. A. & R. M. Walker. (2013). “Personnel constraints in public organizations: the impact of reward and punishment on organizational performance.” *Public administration review* 73(1): 121-131.
- Cohen-Charash, Y., & Spector, P. E. (2001). “The role of justice in organizations: A meta-analysis.” *Organizational behavior and human decision processes* 86(2): 278-321.
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O., & Ng, K. Y. (2001). “Justice at the millennium: a meta-analytic review of 25 years of organizational justice research.” *Journal of applied psychology*

- 86(3): 425-445.
- Cotton, J. L., & Tuttle, J. M. (1986). "Employee turnover: A meta-analysis and review with implications for research." *Academy of management Review* 11(1): 55-70.
- Daley, D. M. (2008). "The Burden of Dealing with Poor Performers Wear and Tear on Supervisory Organizational Engagement." *Review of Public Personnel Administration* 28(1): 44-59.
- Delaney, John T., & Huselid, Mark A. (1996). "The impact of human resource management practices on perceptions of organizational performance." *Academy of Management journal*, 39(4): 949-969.
- DeLong, T. J. & V. Vijayaraghavan. (2003). "Let's hear it for B players." *Harvard business review* 81(6): 96-102, 137.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Aristigueta, M. P. (2012). *Managing human behavior in public and nonprofit organizations*. Sage Publications.
- Feeney, Mary K., & Rainey, Hal G. (2010). "Personnel flexibility and red tape in public and nonprofit organizations: Distinctions due to institutional and political accountability." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(4): 801-826.
- Festinger, L. (1954). "A theory of social comparison processes." *Human relations* 7(2): 117-140.
- Festinger, L. (1957). *A cognitive theory of dissonance*. Row Petersen, Evanston, IL.
- Fields, D., Pang, M., & Chiu, C. (2000). "Distributive and procedural justice as predictors of employee outcomes in Hong Kong." *Journal of Organizational Behavior* 21(5): 547-562.
- Futrell, C. M., & Parasuraman, A. (1984). "The relationship of satisfaction and performance to sales force turnover." *The Journal of Marketing* 48(4): 33-40.
- Greenberg, J. (1990). "Organizational justice: Yesterday, today, and tomorrow." *Journal of management* 16(2): 399-432.
- Heider, F. (1958). *Interpersonal relations*. New York: Wiley.
- Hendrix, W., Robbins, T., Miller, J. & Summers, T. P. (1999). "Procedural and distributive justice effects on turnover." In annual meeting of the Society for Industrial and Organizational Psychology, Atlanta, GA.
- Homans, G. C. (1961). *Social behavior: Its elementary forms*. Oxford, England: Harcourt, Brace.
- Ito, Jack K. & Brotheridge, Céleste M. (2005). Does supporting employees' career adaptability lead to commitment, turnover, or both? *Human Resource Management*, 44(1): 5-19.
- Jung, Chan Su. (2014). "Why are goals important in the public sector? Exploring the benefits of goal clarity for reducing turnover intention." *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(1): 209-234.
- Kim, Sun Young, & Fernandez, Sergio. (2015). Employee Empowerment and Turnover Intention in the US Federal Bureaucracy. *The American Review of Public Administration*, 0275074015583712.
- Konovsky, M. A., & Cropanzano, R. (1991). "Perceived fairness of employee drug testing as a predictor of employee attitudes and job performance." *Journal of applied psychology* 76(5): 698-707.
- Lee, S. Y., & Whitford, A. B. (2008). "Exit, voice, loyalty, and pay: Evidence from the public workforce."

- Journal of Public Administration Research and Theory 18(4): 647-671.
- Lind, E. A. & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. Springer Science & Business Media.
- McEvoy, G. M. and W. F. Cascio. (1987). "Do good or poor performers leave? A meta-analysis of the relationship between performance and turnover." *Academy of Management Journal* 30(4): 744-762.
- Moynihan, Donald P, & Landuyt, Noel. (2008). "Explaining Turnover Intention in State Government Examining the Roles of Gender, Life Cycle, and Loyalty." *Review of Public Personnel Administration*, 28(2): 120-143.
- Muchinsky, P. M., & Morrow, P. C. (1980). "A multidisciplinary model of voluntary employee turnover." *Journal of Vocational Behavior*, 17(3): 263-290.
- Nyberg, A. (2010). "Retaining your high performers: Moderators of the performance-job satisfaction-voluntary turnover relationship." *Journal of applied psychology* 95(3): 440-453.
- Pfeffer, J., & Sutton, R. I. (2006). "Evidence-based management." *Harvard business review* 84(1): 62-75.
- Pitts, David, Marvel, John, & Fernandez, Sergio. (2011). So hard to say goodbye? Turnover intention among US federal employees. *Public Administration Review*, 71(5): 751-760.
- Price, J. L. (1975). *A theory of turnover. Labour Turnover and Retention*. Essex, Great Britain.
- Settoon, R. P., Bennett, N., & Liden, R. C. (1996). "Social exchange in organizations: Perceived organizational support, leader-member exchange, and employee reciprocity." *Journal of applied psychology*, 81(3): 219-227.
- Shaw, Jason D. (2011). Turnover rates and organizational performance Review, critique, and research agenda. *Organizational Psychology Review*, 1(3): 187-213.
- Shaw, J. D., Dineen, B. R., Fang, R., & Vellella, R. F. (2009). "Employee-organization exchange relationships, HRM practices, and quit rates of good and poor performers." *Academy of Management Journal* 52(5): 1016-1033.
- Steel, R. P., Griffeth, R. W., & Hom, P. W. (2002). "Practical retention policy for the practical manager." *The Academy of Management Executive* 16(2): 149-162.
- Stouffer, S. A., Lumsdaine, A. A., Lumsdaine, M. H., Williams Jr, R. M., Smith, M. B., Janis, I. L., ... & Cottrell Jr, L. S. (1949). *The American soldier: combat and its aftermath*. (Studies in social psychology in World War II, Vol. 2.). Princeton, NJ, US: Princeton University Press.
- Sweeney, P. D., & McFarlin, D. B. (1997). "Process and outcome: Gender differences in the assessment of justice." *Journal of Organizational Behavior* 18(1): 83-98.
- Thibaut, J., & Walker, L. (1978). *A theory of procedure*. *California law review*, 66: 541-566.
- Tyler, T. R. (1999), "Why People Cooperate with Organization : An Identity-based Perspective," *Research in Organizational Behavior*, 21: 201-246.
- Vecchio, Robert P, & Norris, William R. (1996). "Predicting employee turnover from performance, satisfaction, and leader-member exchange." *Journal of Business and Psychology* 11(1): 113-125.

Good, Marginal, and Low Performers: Differences in Perceptions on Their Job Features and Turnover Intention

Oh, Seyoung, Lee, Hayoung & Lee, Soo-Young

The question, who will leave and who will stay, has been repeatedly examined by the researchers who have concerned about organization management. In this study, we tested two research questions for the public employees. The first was to investigate the difference of turnover intention among good, marginal, and poor performers. And the second question concerned the differential effects of organizational factors and institutional factors on turnover intention among the three performance groups, using ordered logit regression. Finally this study empirically showed the good performers have less intention to leave the government than poor performers and the effect factors of turnover intention for the poor performers were not same as that of marginal and good performers.

[Key Words: turnover intention, good performer, marginal performer, poor performer]