

**공무원
성과연계급여정책**

OECD

경제협력개발기구

경제협력개발기구(OECD)는 민주국가 30개국의 정부가 세계화에 따른 경제, 사회 및 환경 문제를 다루기 위해 설립한 특별 포럼이다. OECD는 각국 정부가 기업지배구조, 정보경제, 인구 노령화 등의 새로운 문제에 효과적으로 대응할 수 있도록 돕는 선도적 역할을 수행하고 있다. 이 기구는 각국 정부의 정책 경험을 비교하고, 공동의 문제에 대한 해결책을 강구하며, 특정 국가의 모범 사례를 발굴하고, 국내 및 국제 정책이 서로 조화를 이룰 수 있도록 하기 위한 기반을 제공한다.

OECD 가입국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국이다. EU집행위원회도 OECD 사무에 같이 참여하고 있다.

OECD에서 조사한 통계자료와 경제, 사회, 환경 문제에 관한 연구 결과, 협약 내용, 회원국간 협의된 각종 지침과 기준은 OECD 간행물 통해 널리 배포되고 있다.

이 연구 자료는 OECD 사무총장의 책임 하에 발간되었음. 이 자료에 포함된 의견이나 주장은 각 국가 정부나 OECD의 공식적 견해가 아님.

* 불어 : La remuneration liee aux performances dans l'administration

* 영어 : Performance-related Pay Policies for Government Employees

- 2005 도에 발간된 영어·불어판 저작권은 OECD에 있습니다.
 - 2008년도 한국어판 번역본은 OECD와 OECD 서울센터가 협의하에 발간하였으며, 원본의 번역책임은 OECD 서울센터에 있습니다.
 - 저작권법에 의해 한국내에서 보호를 받는 저작물이므로 무단전제 및 복제를 금합니다.
-

공무원 성과연계급여정책

이 시 철 옮김



OECD 서울센터

서문(Foreword)

더 나은 성과에 대한 더 높은 보수, 이런 정책이 공공부문에서 유익할 수 있을까? 이 책은 지난 20 여 년 간 주요 국가들의 공무원 성과연계급여(performance-related pay, PRP)정책을 종합적으로 개괄하면서 교훈을 도출하고 PRP 정책의 강점과 보완점을 함께 평가하고자 한다. 이 보고서는 PRP 정책이 집행되는 이유 그리고 이 정책이 어떻게 구체화되는지를 조사하면서 PRP 정책의 다양한 설계와 신경향을 정리한다. 개인별 또는 팀별 수준에서 PRP 정책의 성과를 평가한다. 아울러 PRP의 집행과정에서 더 추구해야 할 점과 회피해야 할 점 등 정책시사점도 제시될 것이다.

PRP는 공공부문 인적자원관리를 위한 새로운 접근방식의 주요 정책 대안으로서, OECD 「공공거버넌스 위원회」를 대표하여 OECD 「인적자원관리 실무그룹」이 조사하고 있다. 이 책은 기본적으로 2003년 10월 OECD 전문가회의에 제출된 12개 국가의 보고서에 기초한다. 이 국가들은 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 대한민국, 스페인, 스웨덴, 스위스 및 영국으로 이상은 모두 OECD 회원국이며, OECD 「공공거버넌스 위원회」 옵저버인 칠레도 포함되어 있다. 캐나다와 뉴질랜드도 나중에 자료를 제출하였다. 「공공거버넌스와 지역개발 이사회」(Public Governance and Territorial Development Directorate, GOV)는 국가별 보고서를 준비해 준 OECD 대표단의 기여에 깊은 감사의 뜻을 전한다.

이 책은, 런던경제대학 산업관계학과장 데이빗 마스덴(David Marsden) 교수의 실질적 도움을 받아 OECD 사무국(Secretariat)의 도로시 랜델(Dorothee Landel)이 주도하였으며, 예산관리국장인 알렉스 마테슨(Alex Matheson)의 지휘아래 수행되었다. 엘사 필리초프스키(Elsa Pilichowski)와 프란시스코 카도나(Francisco Cardona) 또한 개별적 도움을 주었다. 이 책의 편집은 OECD 컨설턴트인 알렉스 헤론(Alex Heron)이 맡았다.

이 보고서는 OECD 사무총장(Secretary-General)의 책임아래 편집되었으며, 이 책에 나타난 의견이나 주장은 OECD 자체 또는 개별 회원국의 공식 의견과 다를 수 있다.

역자 서문

이 책은 OECD 12개 회원국의 공무원 PRP 정책에 관한 보고서 (Performance-related Pay Policies for Government Employees)를 번역한 것이다.

1990년대 말 큰 경제위기를 넘긴 이래 우리의 기업과 공공부문에서도 “성과”와 “인센티브” 등의 개념이 매우 익숙하게 되었다. 성과급 (PRP)에 대하여 두 가지 극단적인 시각을 살필 수 있다. 첫째는, 세계화와 신자유주의 등의 흐름에 맞추어 불가피한 관리수단으로 개인별 평가와 성과보상을 대폭 확대해야 한다는 입장이다. 둘째는, 사회 일각에서 주장하는 것처럼 이 제도가 노동자, 교사 또는 공무원들에 대한 통제를 강화하고 양적 성과를 내도록 다그치는 매몰찬 기제가 아닌가 하는 의구심이다. 물론 사람들 모두가 어느 한쪽에 속하지는 않을 터이고, 많은 경우 대략 그 중간쯤에서 조심스레 관망하고 있을 것이다.

성과급의 성격이 불분명하던 때가 있었다. 생계비 보조나 임금 후불성, 또는 단순히 시혜적인 것으로 이해되기도 했다. 얼마 전까지도 성과와 무관하게 성과급을 골고루 나누는 모습이 낯설지 않았다. 그러나 성과급은 글자 그대로 성과와 연계(performance-related)되어야 하며, 조직목표 달성과 긴밀히 연결되지 않으면 의미가 없다. 성과에 대한 마이너스 보상까지는 아니더라도, 우수한 개인 및 집단에 대한 명쾌하고 설득력 있는 보상은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 다만 성

과급이 만능의 동기부여 수단이 아니라는 사실도 중요하다. 이 책이 시사하는 대로, PRP의 흐름은 거스를 수 없지만 그 영향력이 과대평가되어서는 안 될 것이다. 공무원의 동기부여에 중요한 것을 순서대로 나열할 경우, 직무만족도, 승진가능성, 조직 유연성 등에 훨씬 뒤처져 PRP가 자리한다. PRP의 진정한 가치는 폭넓은 관리 및 조직변화를 도입하는 자극이라고 한다. 아울러 개인별 성과급 보다는 집단적인 평가와 보상이 훨씬 낫다는 것도 강조된다.

우리나라에도 PRP가 도입되었고 제도적으로 점차 확대되는 흐름이다. 이 땅에서 PRP가 단순히 “냉혹한 정글의 법칙”을 실현하는 수입품이 아니라 “인간의 얼굴을 한” 한국형 관리수단으로 진화되기를 소망한다.

2008. 5.

역자 이 시 철



목차

요약 / 14

용어풀이 / 25

제 1 부 공무원에 대한 성과연계급여정책 : OECD 국가사례 개관 / 33

제 1 장. 더 넓은 관리맥락에서의 성과급 / 34

1. 서론 / 34
 2. 지난 20년간 성과연계급여(PRP)의 발전 / 37
 3. 성과관리의 현재 상황 개관 / 41
 4. 각국 정부가 성과연계급여(PRP)를 도입해 온 이유 / 43
 5. 성과연계급여(PRP) 그리고 인적자원 및 예산책임의 위임 / 48
 6. 소결론 / 52
- 주 / 53

제 2 장. OECD 국가 성과연계급여(PRP)정책의 주요 경향 / 55

1. 성과연계급여(PRP) 시스템의 전반적 설계와 일반적 경향 / 55
 2. 성과평가시스템 : 사용 기준과 시스템의 경향 / 66
 3. 성과급여 : 급여형태와 규모 / 75
 4. 소결론 / 82
- 주 / 84

제 3 장. 성과연계급여(PRP)의 집행과 영향 : 교훈 / 85

- 1. 서론 / 85
- 2. 설계와 집행 : 교훈 / 86
- 3. 성과연계급여(PRP)의 영향 : 변화를 위한 인센티브? / 99
- 4. 소결론 / 111
- 주 / 114

결론 / 116

참고문헌 / 118

제 2 부 사례연구 / 125

제 4 장. 국가별 사례연구 / 126

- 캐나다의 성과연계급여(PRP) / 126
- 덴마크의 성과연계급여(PRP) / 132
- 핀란드의 성과연계급여(PRP) / 142
- 프랑스의 성과연계급여(PRP) / 155
- 독일의 성과연계급여(PRP) / 164
- 헝가리의 성과연계급여(PRP) / 173
- 이탈리아의 성과연계급여(PRP) / 179
- 대한민국의 성과연계급여(PRP) / 189
- 뉴질랜드의 성과연계급여(PRP) / 204
- 스페인의 성과연계급여(PRP) / 210
- 스웨덴의 성과연계급여(PRP) / 215



공무원 성과연계급여정책

스위스의 성과연계급여(PRP) / 223

영국의 성과연계급여(PRP) / 233

칠레의 성과연계급여(PRP) / 247

제 5 장. 성과연계급여(PRP) 모형의 사례연구 / 258

잉글랜드와 웨일즈의 학교교사들에 대한 성과급여 / 258

스페인 국립사회복지원(INSS) 사례 / 270

영국 국방부 사례 / 275

영국 노동연금부 : 팀 급여의 사례 / 279

이탈리아 국세청 사례 / 293

부록 A.

12개 OECD 회원국의 성과연계급여정책 : 요약 개관 / 299

Box 목차

1.1. 민간부문의 PRP / 38

1.2. PRP 관련 문헌 / 43

1.3. 연공급여 체계의 정당성 / 45

2.1. PRP의 도입 : 덴마크 사례 / 57

2.2. PRP의 도입 : 영국 노동연금부(DWP) 사례 / 59

2.3. 고도로 분권화된 급여시스템의 모니터링 방법 : 덴마크와 스웨덴 / 62

2.4. 평가기준과 평정을 통제하는 위원회 / 63

2.5. 성과평가기준과 평가시스템 : 국가별 사례 / 70

- 2.6. 영국의 고위 공무원에 대한 성과협약 / 71
- 3.1. 덴마크 조사(2001)에 언급된 PRP의 부정적 영향 / 92
- 3.2. 목표설정과정의 공통된 취약점 / 93
- 3.3. 프랑스 사례 : 공공서비스의 비용과 효율에 관한 조사위원회의 결론 / 96
- 3.4. 개발도상국에서의 PRP 도입 / 97
- 3.5. 민간부문 PRP의 영향 : 영국의 5천 민간조직 대상 PRP 사례 / 102
- 3.6. 성과급여의 영향 : 핀란드 통계청 사례 / 104
- 3.7. PRP의 영향 : 핀란드 사례 / 108
- 3.8. 스페인 국립 사회보장원 집단 PRP 시스템의 영향 / 110
권고사항 / 112

표 목차

- 1.1. PRP 정책 발전의 주요 연표 / 41
- 1.2. 인적자원관리 위임의 지표 / 50
- 2.1. PRP 도입의 방식 / 56
- 2.2. PRP정책 설계의 집권화 정도 / 61
- 2.3. 성과평가 시스템 운영에 대한 노조의 영향력 / 63
- 2.4. 성과급여의 다양한 형태에 따른 이점과 문제점 / 77
- 2.5. 개별 PRP 급여의 형태와 최대치(1)·(2)·(3) / 78
- 4.1. 대한민국의 PRP 정책 / 191
- 4.2. 평가등급, 급여범위, 그리고 성과급여율 / 194
- 4.3. 성과연계 상여금제도의 평가틀 / 195
- 4.4. 평정등급과 관련한 PRP / 228



- 4.5. 성과평정(등급화)의 목표치와 실제 / 230
- 5.1. CEP 설문조사에 대한 수업교사들의 응답 / 263
- 5.2. CEP 설문조사에 대한 교장들의 응답 / 266

그림 목차

- 1.1. PRP와 성과관리: 상호의존 요소 / 37
- 1.2. 전체 급여구조에서의 PRP / 39
- 1.3. OECD 회원국의 HRM 위임과 성과평가-급여 연계 간 관계 / 50
- 2.1. OECD 회원국의 성과평가 기준 / 69
- 3.1. 효과적인 성과평가과정을 저해하는 네 가지 취약점 / 97
- 3.2. PRP가 성과에 미치는 전반적 영향 / 112
- 4.1. 결과계약과 기관장 계약 / 135
- 4.2. 덴마크 신급여시스템의 세 가지 요소 / 136
- 5.1. 수업교사 급여형태의 신규 체계 비교 / 260



요약 / 용어풀이



요약

개관

20년 전에는 거의 모든 OECD 회원국 중앙정부 공무원(civil servants)¹들이 연공급여에 기초하여 보수를 받았다. 그렇다고 해서 이전에는 성과 인센티브가 전혀 없었다는 말은 아니다. 승진, 특히 고위 관리직으로의 승진은 엄격히 통제되었다. 이는 부분적으로 인센티브로 작용하였고, 다른 측면에서는 최고위 공직의 독립성 그리고 상이한 정치적 설득력을 가진다는 점을 확인하는 방법이기도 하였다. 그러나 사회경제적 압력으로 인하여, **성과관리(performance management)**를 강화하기 위한 방편으로 “승진” 이외의 다른 인센티브가 필요하게 되었다.

21세기에 들어오면서, 많은 수의 OECD 국가 공무원들이 성과연계 급여(PRP) 체제를 적용받게 되었는데, 특히 고위공직자들이 그 대상이었으나 점점 비관리직 공무원들에 대하여도 늘어나고 있다. 성과급여정책은 1970년대 중반 이후 OECD 국가들이 직면하게 된 경제적·재정적 어려움이라는 맥락에서 도입되었다. PRP 도입의 이유는 다양하지만, 주로 공무원 개인의 **성과(performance)** 향상을 위한 동기부여와 책임성 확보에 초점을 두고 있다. PRP는 공직 변화의 한 가지 신호로서, 그리고 행정에 있어서 성과가 정기적으로 평가되고 있다는 것을 시민들에게 알리는 수단으로서 비쳐지고 있다.

이 책에서 “성과연계급여”(performance-related pay, PRP)와 “성과급여”(performance pay)는, 급여를 업무성과와 연결시키는 다양한 수단을 지칭하는 동의어로서 사용된다. PRP 시스템은 다음의 가정에 기초하고 있다.

- i) 조직은 개인과 팀/소단위별 또는 조직별 산출을 정확하게 측정할 수 있다.
- ii) 개인과 팀/소단위 산출은 **조직성과(organisational performance)**에 기여한다.
- iii) 급여는 잠재적 수급자의 기대 인센티브 가치를 반영하도록 관리될 수 있다.

공공부문(public sector)에서 PRP의 채택은 인센티브와 개인 책임성이라는 민간부문의 문화가 공공행정에 미치는 영향을 반영하고 있다. 공직의 세계는 점점 더 민간부문과 유사한 방식으로 서비스 생산 업무를 관리하려 해 왔다. 민간부문에서 성과 급여는 많은 회사들의 경우 표준이다. 관리자들은 보통 현금 인센티브와 주식 소유권의 기회(스톡 옵션)를 받게 되는데, 이는 회사의 성공과 개인의 성공을 연결하게 된다. 하위직원들은 개인별 또는 집단별로 우수한 성과에 대하여 상여금을 받는다.

OECD 공공부문에서의 PRP 도입은 급여 유연성과 개인화의 증대 방향으로 가는 폭넓은 흐름의 한 부분일 뿐이다. 또 다른 중요한 변화(특히 관리자급에서는) 개인별 급여를 직책의 난이도 또는 책임도에 따라 달리 하려는 시도이다. 대부분의 국가에서 공무원 보수정책은 세 가지 요소로 구성되는데, 즉 **기본급(base pay)**, 직책의 성격 또는 의무 사항과 연결된 보상, 그리고 PRP 요소이다. 나중 두 가지의 가변적 급여 요소를 혼동하면 안 된다. 직책급은 직위의 요건에 바탕을 두되 “기대되는” 또는 “그럴 것 같은” 성과의 사전적(ex ante) 평가에 따라

급여를 주는 것인 반면(예컨대, 특정 직위를 수행하는데 필요한 자질의 평가), 성과급은 사후적(ex post) 평가에 의존한다. 거의 모든 OECD 회원국의 관리자급 공무원에 대한 급여의 가변성은 PRP 제도에 필요한 사후 평가보다는 사전 직무평가에 더 의존하는 경향이 있다.

OECD 회원국의 3분의 2가 PRP를 실시하고 있거나 PRP 도입을 추진 중이다. 그러나 PRP가 실제로 전체 공무원에 대하여 적용되고 있는지는 국가별로 차이가 많다. 많은 경우, PRP는 관리직 인력 또는 특정 부서/기관에 대하여만 시행되고 있다. 광범하게 공식적으로 PRP 제도를 시행하는 것으로 볼 수 있는 국가는 거의 없다. PRP는 흔히 현실이라기보다는 수사(rhetoric)에 그치고 있고, 몇몇 경우에는 성과평가를 투입(input)에 기초하고 있는데, 이 투입이 진정한 “성과 연계”에 적합하다고 볼 수는 없다. 또한 어떤 형태의 공식적 개별 평가 없이 성과 보상이 배분되는 때도 있다. 이른바 “PRP 제도”로 소개되는 것과, 그 구체적인 기능 즉 성과와 거의 무관한 현실 사이의 괴리가 자주 발견된다.

이 책의 목적은 OECD 회원국가 공무원에 대한 성과급 정책동향을 폭넓게 관찰하고 그 경험으로부터 교훈을 도출하는데 있다. 이 책은 중앙/연방정부 단위(central/federal government level)의 부처/실국/부서의 PRP 정책에 초점을 둔다. 다양한 PRP 설계와 새로운 경향을 살펴 며 PRP 정책이 시행되는 이유와 어떻게 구체화되는지를 조사한다. 또한 PRP 정책의 명백한 영향을 분석할 것이다. 이 책은 다음과 같이 구성된다. 제 1장은 보다 넓은 관리맥락에서 PRP 정책을 다루며, 제 2장은 OECD 회원국의 성과연계급여정책의 주요 경향을 분석한다. 제 3장은 PRP 정책의 영향을 평가하면서 그 시행과정의 경험으로부터

교훈을 도출할 것이다.

이 책은 기본적으로 2003년 10월 OECD 전문가회의에 제출된 12개 국가의 보고서에 기초하고 있다.² 그 12개국은 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 대한민국, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국(이상, 모두 OECD 회원국)과 OECD 「공공거버넌스 위원회」의 옵저버인 칠레를 포함한다. 캐나다와 뉴질랜드는 나중에 참여하였다. 이 책의 다른 주요기반은 2003 OECD/GOV 전략적 인적자원관리 조사결과,³ 그리고 런던경제대학 경제성과 연구센터(Center for Economic Performance at the London School of Economics) 데이빗 마르스던 교수의 PRP 연구이다.⁴

더 넓은 관리맥락에서의 성과연계급여(PRP)

PRP는 지난 20여년간 유행처럼 실시되었던 성과예산 및 성과관리 등 폭넓은 맥락에서 이해되고 있으며, 이는 OECD 회원국들의 경제적·재정적 어려움에서 기인한 것이다. 이러한 발전의 특징은 성과목표와 지표를 최소한 형식적으로라도 인적자원관리 및 예산과정에 통합시키려는 시도이다. 그럼으로써 OECD 공공부문에서 급여의 유연성과 개별화로 나아가려는 것이다. PRP의 도입은 조직의 목표(organisational objectives)와 목표치(targets)를 정의하고 달성하려는 폭넓은 흐름의 한 측면일 뿐이라 하겠다.^a

a [역주] 이 번역본에서는 ‘목적 goal’과 ‘목표 objective’를 번역의 편의상 구분하였다. 전자가 좀 더 넓은 의미를 지닌다고 일단 볼 수 있겠다. 학술적으로나 일상의 용법상 이를 굳이 나누는 실익이 그리 큰 것은 아니지만, 성과관리 주제와 관련, 같은 문단 등에서 동시에 등장하여 개념이 구분되어야 할 때가 있기 때문이다. 아울러, 목표의 하위 개념으로 ‘목표치 target’를 따로 사용하는 경우도 있

PRP 도입의 영향을 알기 위해서는 이를 도입하려는 목표의 다양성을 함께 분석하여야 한다. PRP 시행을 내세우는 주요 논거는 급여라는 외부적 보상과 업무성과 및 노력에 대한 인정이라는 내부적 보상을 제공함으로써 동기부여 역할을 한다는 것이다. 그러나 전체적으로 PRP가 추구하는 목표유형은 국가마다 다르다. 즉, 북유럽 국가들은 공무원의 능력발전에 초점을 두고 대부분의 **웨스트민스터 국가들(Westminster countries)**은 동기부여 측면을 중시하는 반면, 프랑스나 이탈리아 같은 나라들은 고위공직자의 리더십과 책임성을 강조하고 있다.

전체 공직사회에의 PRP 도입 및 적용범위는 국가별로 상이하다. 폭넓게 공식적으로 PRP 정책을 채택하고 있는 나라는 극소수이다(덴마크, 핀란드, 대한민국, 뉴질랜드, 스위스, 영국). **성과평가(Performance appraisals)**와 동기부여 수단으로서의 급여 간 매우 강력한 연관성을 지니도록 한 대부분의 나라들은 또한 고도의 **인적자원/예산관리 책임의 위임(delegation of responsibility for human resources and budget management)**을 보여주는데, 보통은 직위분류제 시스템을 가진 나라들이다. 즉 PRP 발전을 위한 위임의 중요성을 알 수 있다. 최근까지는 주로 경력기반 시스템에 낮은 위임 수준을 가진 국가들은 공무원 동기부여 수단으로서 승진에 초점을 두는 경향이 있었다. 그러나 이러한 경향도 차츰 변화하여 경력기반의 시스템에도 PRP 정책이 도입됨으로써 유연성을 증진시키고 공무원 개인의 책임을 촉진하는 흐름이 늘고 있다(예: 헝가리, 대한민국, 프랑스).

으며, 비슷한 맥락에서 혼동을 줄이기 위하여 ‘의도 purpose’ 로 옮기기도 했다. 그러나 실제 이 보고서 특히 12개국 개별 사례에서는 이렇게 엄밀한 구분 없이도 혼용하고 있으며, 자국어에서 영어로의 번역과정상, 내용 및 문법이 깨끗하지 않은 경우도 있음을 일러둔다.

성과연계급여(PRP)의 주된 경향

OECD 회원국 전체에 통용되는 단일한 PRP 모형은 없다. 모형은 다양하며, 공무원 체제의 속성, 급여결정체계, 그리고 재정 및 인력관리에 있어서의 집권화와 위임의 정도 등에 따라 달라진다. 그러나 국가 간 그리고 OECD 전체적으로 보면 공통적인 경향이 명백히 눈에 띈다.

- 관리직 수준에서 주로 적용되었던 PRP 정책이 지난 10년간 다른 영역으로 확대되었다.
- PRP 정책 가운데, 팀/소단위(team/unit) 또는 조직(organisation) 수준에서의 집단적 성과평가 모형이 확대되어 왔다.
- 오랜 기간 표준화되어 왔던 PRP 모형은 더욱 더 분권화된 시스템으로 진화되면서 관리기능의 위임을 촉진시키고 있다.
- 성과평가의 측정기준이 더욱 더 다양해져 왔다. 경력기반 시스템과 직위기반 시스템 양쪽에서 산출기준에 대한 관심이 더해져 가고 있으며, 아울러 [공무원 개인의] 역량(competencies)과 사회적 기술(social skills) 일반에 대하여도 관심이 모아지고 있다.
- 10년 전에 비하여 성과평가 체제가 표준화, 형식화, 구체화 측면에서 덜 엄격해진 편이다. 성과평가는 엄격한 계량지표보다는 사전에 식별된 목표와 일선 관리자와의 대화에 더 의존하고 있다. 반면에 우수 등급 공무원 비율의 **할당제(quotas)**가 OECD 회원국 전체로 널리 보편화되고 있다.
- 성과급여의 규모는 보통 전체 기본급에서 비교적 소규모를 차지하는데 특히 비관리직의 경우 더욱 그러하다. **실적급 증가분(Merit increment)**은 1회분 **상여금(bonuses)**보다 적은 게 보통이며, 기본급의 5%를 밑돈다. PRP **상여금(bonuses)**은 실적급 증가분을 보완 또

는 대체하는 경향이 있으며 보통 더 높다. 그러나 전체적으로 이 상여금은 공무원 기본급의 10% 미만인 경우가 보통이다. 대개 관리자 계층에서는 성과급여가 이보다 더 높은데 기본급의 20% 정도이다.

집행과 영향

성과급여 자체는 매력적인 생각이지만, 이 연구에서 관찰된 경험에 의하면 그 집행은 복잡하고 어렵다. 관리자 계층에서 성과급여의 영향에 관한 OECD 연구에 의하면, 많은 제도가 효과적인 성과급여제를 위한 핵심 동기부여요건을 충족시키는데 실패하였다. 그 이유는 제도 설계와 집행의 문제이기도 하고, 공공부문의 성과평가가 본질적으로 어렵기 때문이기도 하다(OECD, 1993; OECD, 1997). 공공부문에서 성과측정은 폭넓은 관리적 판단을 요구한다. 적절한 계량지표를 찾기가 어렵고 정부정책의 변화에 따라 성과목표가 자주 변하기 때문에 성과의 개념 자체가 복잡하다. 많은 연구들이 성과에 대한 PRP의 영향은 제한적이고 실제로는 부정적일 수도 있다는 결론을 내리고 있다.

이 책에 인용된 사례들을 보면 동기부여에 대한 PRP의 영향은 양면적인데, 일부 공무원들을 제외하면 대부분의 경우 성과급을 동기부여 요인으로 보고 있지 않다. 더 넓은 “시장”(market)과 관련되는 기본급이 일단 중요한 가운데, 성과에 따른 부가급의 증가는 대부분의 정부 공무원, 특히 비관리직 인력에게 단지 2순위의 인센티브이다. 직무만족과 경력발전 가능성이 공무원들에게 가장 강력한 인센티브인 것으로 확인되었다. PRP는 그 설계를 어떻게 하든 대다수 공무원에게 제 1의 동기부여 요인이 될 수는 없다는 것이다.

이와 같이 신중한 입장에도 불구하고, 성과급여에 대한 관심은 지

난 20여 년간 꾸준히 증가해 왔다. 이러한 모순된 현상은 성과급의 다양한 문제에 대한 공감에도 불구하고 많은 OECD 국가들이 PRP 정책을 대규모로 도입하고 있다는 사실에 기인한다. PRP 정책을 포기한 공공조직의 사례는 거의 없다.⁵ 그러나 정부기관들이 PRP를 포기하지 않는다고 해서 이 정책이 효과적이라 말할 수는 없다. 왜냐하면 이 정책을 포기하는 비용이 너무 커서 이를 포기하지 못하는 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 PRP가 공직체계 전반에 걸쳐 지속적으로 도입되는 것은 조직 차원에서 새로운 변화를 촉진시키는 PRP의 역할 때문인 것으로 보인다.

적정한 관리구조에서라면,⁶ PRP에 동반되는 과정이 그런 변화를 가능하게 하고 또 긍정적으로 만드는 것 같다. 성과급이 도입될 때, 더 폭넓은 관리 및 조직상의 변화를 가능케 하는 기회가 마련된다. 측정과 목표설정과정의 실효성, 직무의 명확화, 전문기술의 습득, 관리직과 직원간 개선된 대화, 더 많은 팀워크와 업무성과의 유연성 증대 등이 바로 그것이다. PRP 도입은 이러한 변화를 일으키고 동시에 “노력 협정”(effort bargain)[역주: 노동생산성에 관한 노사합의]의 재협상을 활성화하는 촉매가 될 수 있으며 이에 따라 직장의 문화를 바꾸는데도 도움이 되게 한다. PRP가 직접 그 재정적 인센티브를 통해서가 아니라 이 제도의 부수적 효과로, 즉 일터와 관리조직의 변화로 말미암아 성과를 향상시키는 것으로 보인다.

권고사항

PRP의 설계는 다양한 대안들 중에서 개별 조직 및 국가의 문화적 배경을 고려하여 선택하는 것이다. “최적의” 해결책이란 없다. 관리자

들은 새로운 모형을 설계할 때 조직 내 다수의 구성원들이 수용할 수 있는 대안을 고려하여야 한다. 팀/부서별 PRP 시스템이 덜 분열적인 방향으로 나아가고 또 지나치게 엄격히 개별화된 PRP보다는 좀더 긍정적인 결과를 낼 수 있도록 관리층에서 심각하게 고민하여야 한다. 개인과 팀 PRP의 균형이 핵심 이슈일 것이다.

성과평가과정이 전체 시스템의 핵심이다. 성과평가는 특정 직위에 대한 통일적 기준보다는 목표설정에 기초를 두는 것이 바람직하다. 성과의 등급화는 지나치게 세분화 되어서는 안되며 너무 경직되는 것도 좋지 않다. 개인의 성과평가에 설정된 목표들은 관리자와 담당직원 간 지속적인 대화의 기초가 되어야 한다. 연말 평가에 대한 (평가자와 피평가자 간) 자세한 환류(feedback)과정이 필요하다. 전체과정 중에서 투명성은 이 제도의 성공을 위한 핵심요소인데, 이는 결국 급여의 배분보다는 성과평가의 유효성에 더 의존하게 될 것이다.

집행의 문제는 미리 예상될 필요가 있다. 이는 기본적으로 직원과 노조의 조정 문제이다. 최고 및 중간 관리층의 준비, 필요한 예산 및 관련 비용에 대한 명확한 예측, PRP와 PRP 예산, 그리고 이 제도의 도입과 모니터링에 소요될 시간과 업무 등에 대한 예측이 중요하다.

성과급은 인적자원관리의 권한위임과 함께 수행되어야 한다. 인적자원관리에서의 권한위임은 성과급 정책의 효과적 수행을 위하여 필수적이다. 이는 목표설정과 성과급 사이의 긴밀한 관계 때문이다. 표준화된 성과기준을 바탕으로 성과급을 배분하는 경향이 있는 전통적 모형과는 대조적으로, 성공적인 성과급 모형의 경우 위 두 기능의 긴밀한 통합에 의존하는 듯 보인다. 만일 개별 관리층이 성과급 모형을 그들 스스로의 필요에 따라 적용하는데 자율권을 가지고 있다면, 개인

별 그리고 조직별 목표를 더 의미있는 방향으로 설정하기가 더 쉬울 것이다.

평가는 정기적으로 시행되어야 하며, PRP 시스템 자체가 수시로 수정될 필요가 있다.

동기부여에 대한 PRP의 중요성과 영향력이 과대평가되어서는 안 된다. PRP는 동기 증진을 위한 관리수단으로서는 부차적인 중요성을 지닌다. 직원의 동기부여에 있어 직무만족도 제고, 승진가능성 또는 직장 내 조직 유연성 등이 성과급보다 더 우월하다. 그러므로 실증자료들이 시사하듯이, 성과연계 보상에 대하여만 집착할 게 아니라 더 나은 성과관리를 위하여 폭넓은 접근이 필요하다는 것이다.

PRP는 신뢰에 기반한 업무관계를 유지하고 지원하는 환경에서 적용되어야 한다. 그러한 환경에서는 형식적·비형식적 과정 사이에 균형이 존재하며, 지속되는 대화, 정보의 공유, 협상, 상호 존중, 투명성 우선 등이 동반된다. PRP는 성숙되고 잘 정돈된 공직문화, 그리고 안정적인 정치 및 정책환경이 필수적이라는 것도 지적된다.

무엇보다도 PRP는 더 폭넓은 관리 및 조직변화를 도입하기 위한 자극 또는 지렛대로서 사용되어야 하며, 단지 공무원들에 대한 동기부여의 수단으로서만 사용되는 것은 바람직하지 않다. 성과급여는 본질상 관리수단으로서 관찰되어야 한다. PRP의 목표도 그에 따라 적정히 설정되어야 하는 것이다.

주

1. 굵은 글씨체로 씌어진 용어는 「용어풀이」에 따로 설명되어 있다.
2. 이 보고서들은 OECD 사무국이 설정한 기본 틀 안에서 국가별 대표단이 작성하였다. 초기 가이드라인은 4개 주요 항목을 중심으로 구성되었다: i) 배경, 범위, 그리고 PRP 정책의 적용범위; ii) PRP 정책의 설계; iii) PRP 정책의 집행과 영향평가; iv) PRP 정책이 직면한 어려움, 교훈 그리고 전망.
3. 전략적 인적자원관리 조사[PUMA/HRM(2002)3/FINAL]는 29개 OECD 회원국을 대상으로 수행되었다(터키는 포함되지 않았음). 조사서는 공공부문의 인적자원관리를 담당하는 부처/실국에 의하여 답변되었으며, 각국별로 하나의 공식 답변서가 제출되었다. 이 책은 특히 설문조사의 섹션 7과 8, 즉 성과관리와 급여결정시스템에 대한 내용을 참고로 한다.
4. 참고문헌에 나와 있음. 이 연구의 결과는 영국정부의 몇몇 분야 즉 국세청, 고용청, NHS 병원, 그리고 초중등학교 교장 등 공무원과 관리자에 대한 일련의 태도조사에 기초를 두고 있다.
5. 뉴질랜드가 [PRP 정책을 포기한] 한 가지 사례이다.
6. 적절한 관리구조(the right managerial framework)이란 건전한 관리의 기초적 요소를 뜻한다. 이는 조직 내의 투명성, 명확한 승진체계, 그리고 최고 관리층에 대한 신뢰 등이다.

용어풀이(Glossary)

기본급(Base pay)

정부의 보수지급 대상인 공무원이 정기적으로 (보통 2주마다 또는 매달) 받는 임금을 말한다. 기본급은 보통 해당공무원의 직위와 연결되어 있고, 비슷한 직위에 대하여는 같은 보수를 받게 된다. 기본급을 대상으로 대개 민간부문과 공공부문의 보수를 비교하게 한다. 그러나 이 기본급은 공무원에 대한 전체적인 보상체계의 한 요소일 뿐이다.¹

상여금(Bonus)

상여금은 기본급에 통합되어 있지 않고 한번에 따로 주는 급여로서, 각각의 평가기간에 대하여 새로 지불되어야 한다.

[공무원] 경력기반체제(Career-based systems)

경력기반체제에서, 공무원은 보통 생애 직업경력 초반에 [즉 젊은 나이에] 고용되며 그들의 직업생애 전반에 걸쳐 공공부문에 머무르도록 기대된다. 처음 공무원이 되는 기준은 대부분 학력증명 그리고 공무원 채용시험에 바탕을 둔다. 승진은 특정의 직위가 아닌 사람에 대하여 부여된 계급체제에 바탕을 두고 있다. 이런 유형의 시스템은 중간계급의 공직 임용에 제한이 있다는 것, 그리고 생애경력발전을 강조한다는 것이 특징이다.

중앙정부(Central government)

한 나라의 전체 경제영역에 걸쳐 권위를 행사하는 모든 단위의 정부를 통칭한다. 보통 중앙정부는 나라 전체에 영향을 미치는 기능을 책임지게 된다. 예컨대, 국방, 외국 및 국제기구와의 관계유지 관리, 입법기능, 전국에 걸치는 집행 및 사법기능, 그리고 건강의료 및 교육 등과 같은 공공서비스의 공급 등을 들 수 있다.

인적자원관리의 권한위임(Delegation in HRM)

인적자원에 관한 책임(채용, 훈련, 승진, 이동, 보수, 성과관리 등을 포함)이 정부의 중앙(인사)기관으로부터 개별 부처(기관)로, 또 나아가서 조직의 최상위층으로부터 계선 관리자층으로 이전되는 현상이 확대되고 있다. 이를 HRM 권한위임이라 한다.

효율성(Efficiency)

어떤 프로그램이나 활동으로 생산되는 재화/서비스(성과물) 그리고 이들을 생산하는데 드는 자원(투입물) 사이의 관계를 뜻한다.

효과성(Effectiveness)

프로그램이 그 기대된 목표 또는 성과물을 성취하는 정도를 의미한다. 효과성은 정부부문에서 돈의 가치를 따지는 데 가장 중요한 요소이다. 재화 또는 서비스는 경제적으로 또는 효율적으로 공급될 수 있을지 모르나, 처음 의도된 목표를 성취하지 못한다면 그에 투입된 자원은 낭비되었다고 볼 수도 있다.

강제배분 등급제(Forced ranking system)

강제배분 등급제는 각 등급별로 배치될 직원의 비율을 정해두는 것

이다. 이 시스템이 기본적으로 가정하는 것은 (공무원의 직무에 따른) 성과의 실제 배분과 이론적 배분이 일치한다는 것이다.

공무원(Government employees/ Public servants/ Civil servants)

Government employees는 부·성·청 등 정부기관에서 일하면서 정부의 일을 수행하고 공적 재원에서 보수를 받는 피고용인을 뜻한다. 이 “government employees”는 “public servants”와 동의어로 쓰인다. 많은 OECD 국가에서 “civil servants”라는 용어는 “public servants”보다 훨씬 더 제한된 의미로 즉 핵심적인 중앙정부 공무원의 의미를 담고 있다. 말하자면, 중앙의 행정부 또는 입법부 공무원, 즉 집행부나 의회 수반 직접 휘하의 공무원, 중앙부처나 소속행정기관의 공무원, 그리고 중앙정부에 재정을 의존하지만 운영의 자율성을 지닌 독립기관의 공무원들도 이에 포함될 것이다. 예컨대, 공립학교의 교사나 공공의료시설의 의사는 법적으로 “civil servants”는 아닐 수도 있지만, 정부재정에 바탕을 두는 조직에 고용되어 있다면 항상 “public servants”라고 할 수 있을 것이다.

그러나 이 책의 의도상 government employees, public servants, 그리고 civil servants는 자주 혼용된다. 그것은 이 보고서가 OECD 국가들의 중앙정부 단위에서 폭넓게 PRP 정책을 개관하고 있기 때문이다. 즉 국가별로 매우 다르게 나타날 공무원의 범주/유형을 특별히 논의하려는 의도는 아닌 것이다.

투입(Input)

투입은 어떤 성과나 생산물을 성취하기 위해 정부나 그 기관이 동원하는 수단들이다. 투입의 요소 중에는 공무원, 재정, 장비 또는 시설, 보급품, 재화와 서비스, 작업과정 및 규칙, 작업시간 등이 포함될 수 있다.

실적급 증가분(Merit increment)

실적급 증가분은 수급자의 기본급에 더해지는 보수의 한 부분으로, 해당공무원의 기본급에 지속적으로 포함 된다.^b

산출(Output)

산출은 정부조직이 주민, 기업 그리고/또는 다른 정부조직에 대하여 공급하는 재화나 서비스(보통은 후자)이다. 재무부로부터의 산출물 사례로 월례 정부재정성과보고서 그리고 연간 재정명세서 제공을 들 수 있다.

산출 목표지(Outputs targets)

산출 목표지는 일정 기간 또는 특정 날짜를 정하여 생산되거나 제공되는 활동이나 노력의 수준을 말한다. 예를 들면, 해당 활동이나 노력을 수행하는 과정에서의 기준으로 마련되는 특성이나 속성(시의성 등) 등을 포함한다.

결과물(Outcome)

정부의 산출이나 활동이 어떤 공동체에 미치는 영향 또는 결과이다. 결과물은 정부활동의 의도되거나 의도되지 않은 결과를 반영하면서 정부개입의 정당성을 제공하게 된다. 예를 들면, 재무부 활동의 한 성과는 지속가능한(sustainable) 정부재정이 (만들어졌다는 것으로) 될 수 있으며 교통부의 결과물은 도로교통사고의 감축이 될 수 있다.

b [역주] 우리나라의 경우 개별 공무원의 성과에 따라 매년 더해지는 성과연봉의 증가분이 실적급 증가분에 해당되며, 「공무원 보수규정」에는 성과연봉 중 ‘직무성과급적’ 연봉으로 표현됨.

성과(Performance)

성과는 정부조직이나 기관이 자원을 경제적으로 획득하여 이를 효율적이고 (투입-산출) 효과적으로 (산출-성과물) 사용함으로써 산출(output)과 결과물 목표치(outcome targets) 또는 목적을 달성하는 능력으로 정의될 수 있다.

결과에 따른 보수(Payments by results)

상여금 수입은 보통 업무 관련 시간단위에 근거한 개인 및 집단의 산출 측정치에 따라 달라지게 된다. 결과에 따른 보수는 상여금 지급의 범위를 포함하는 가운데 육체노동자들의 주된 성과급여체계를 구성하고 있다.

성과협약(Performance agreements)

조직 성과협약 (Organisational performance agreements)

이는 부처 또는 기관 내에서 장관과 행정책임관 사이 또는 행정책임관과 고위관리자 사이에 협상되는 협약이다. 이 협약에서 전반적인 전략목적들이 각각의 프로그램 요소들로 나뉘면서 구체적이고 세부적인, 또 운영상·절차상의, 그리고 산출지향적 목표치로 나타나게 된다.

개인 성과협약(Individual performance agreements)

개인 성과협약은 연례 성과평가와 목적설정 또는 고용계약과정의 한 부분으로서, 1년간 수행되어야 할 업무에 관하여 비법률적인 서면 계약의 형태를 띠 수 있다. 그 형태에 관계없이, 성과협약은 보통 매년 평가되고 새로 협상된다.

성과평가(Performance appraisal)

성과평가는 단일 또는 여러 조직에 통일적으로 적용되는 목표 표준 및 평가기준에 따라 개인의 업무성과를 등급화 하는 방법 및 일련의 절차이다.

성과관리(Performance management)

성과관리 시스템에서는 인력관리를 기관의 목적 및 전략과 연결시키도록 의도된다.

성과연계급여(Performance-related pay)

성과연계급여는 해마다 또는 특정 기간의 성과에 근거하여 주어지는 가변적 급여를 말한다. PRP는 개인별로 또는 팀이나 집단별로 주어질 수 있다. PRP를 정의함에 있어서 다음과 같은 것은 제외해야 한다.

- i) 어떤 형태든 자동적인 급여증가, 예컨대 성과와 연결되지 않은 직급승진이나 직무기반 연공급여
- ii) 특정한 직책이나 근무상황에 따라 주어지는 다양한 형태의 수당 (예: 연장근무수당, 특정 지역 근무수당 등)

직위기반 체제(Position-based systems)

직위기반 체제는 외부임용이든 내부승진이든 또는 이동(전보)이든, 각 직위에 대하여 가장 적합한 후보자를 선택하는데 초점을 둔다. 직위기반 체제는 외부자원으로부터의 접근성을 더 많이 허용하고 있으며, 보통 높은 수준의 책임성과 중견 경력직으로의 신규임용도 그리 보기 드문 일이 아니다.

이윤기반 급여(Profit-related pay)

조직의 이윤성과를 기반으로 한 상여금 또는 (주식)공유옵션 등을 말한다. 이는 민간부문에서 보통 많이 볼 수 있는데, 공유옵션은 흔히 고위 관리직에게 중요하다. 공공부문에서는 흔한 일이 아니다.

공공부문(Public sector)

공공부문의 범위는 기능적 측면에서 하위 부문(sub-sectors)에 근거한 것이 아니라, 공공 재원으로부터 급여가 지급되는 고용인이라는 기반에 의하여 정의된다. 그 공공재원은 정부에 의한 직접 지불이든, 중앙정부로부터 다른 기관, 부처, 청 등에 대하여 배분되는 예산에 의해서든 상관없다.

할당(Quotas)

할당은 구성원간의 성과를 구별하는 공식적 방법이다. 예를 들면, 상위 성과자 15%만이 상여금을 받도록 강제할 수 있다는 것이다.

고위공무원단/고위공직단 (Senior Civil Service / Senior Executive Service)

많은 나라에서 어떤 고위직 공무원들의 집단이 “고위공직단”(senior executive service, SES)으로 구별되고 있다. 영국과 헝가리에서는 “고위공무원단”(Senior Civil Service)으로 알려지고 있다. SCS는 최고 관리층에 속하는 공무원집단을 지칭한다. 이들은 광범한 관리 분야의 전문능력과 공공부문의 가치와 책임을 총괄하는 고위직 공무원들로서 부처간 이동이 가능하다.

보통 고위 공무원들은 (일반 공무원과는 다른) HRM 정책에 의하여 집단화되고 관리되는데, 특히 성과관리정책이 그러하다. SES/SCS의

본래 의도는 주로 부처간 정책조정을 촉진하고 고위층 공무원들 간의 문화적 응집력을 높이려는데 있다.

다면평가제(360-degree feedback system)

성과평가의 한 방식으로 평가가 상사에 의해서 뿐만 아니라 동료와 하위자에 의해서도 이루어진다.

웨스트민스터 국가들(Westminster countries)

웨스트민스터 국가들이란 영국의 정부체제를 본받은 민주체제의 정부들이다. 기본적으로 웨스트민스터는 의회민주주의에 주어진 이름인데, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 그리고 영국 등 많은 영연방 국가들을 일컫는다.

주

1. 이 정의의 출처: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm>



제 1부

공무원에 대한 성과연계급여정책 : OECD 국가사례 개관

제 1부에서는 OECD 회원국 공무원 PRP 정책의 경향을 종합 개관한다. OECD 회원국 3분의 2가 PRP를 도입했거나 도입하는 과정에 있다. 그러나 종합적·공식적으로 공무원 체제 전반에 걸쳐 이를 운영하고 있는 나라는 거의 없다. PRP 제도가 OECD 국가들 사이에 점점 확산되어 가고는 있지만 이 제도의 설계와 적용방식은 아주 다양하다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 공통적 경향이 나타나고 있는데, 예컨대 실적급 증가분 보다는 상여금 지급의 증가, 모든 공무원 직종에 대한 PRP의 확대, 팀/집단 기반의 PRP 확대 등이 그것이다. 제 1부의 또 다른 목적은 PRP 정책의 명백한 영향을 분석하는 것이다. 재정측면에서 PRP의 인센티브 효과는 흔히 과대평가되어 왔다고 결론짓는다. 그러나 PRP에 동반하는 여러 과정들은 긍정적인 결과를 낳아왔는데, 즉 목적설정의 개선, 조직문화의 변화, 관리혁신 등을 거침으로써 결과적으로 행정의 전반적인 성과개선을 촉진해 온 것이다. PRP가 건전한 관리의 틀 안에서 그리고 폭넓은 성과관리전략의 하나로서 수행될 때, 업무에 대한 태도 변화와 업무조직의 재관찰을 거쳐 효과적인 변화의 지렛대가 될 수 있을 것이다.



제 1 장

더 넓은 관리맥락에서의 성과급

이 장에서는 OECD 회원국 내에서 PRP 제도의 역사적 발전과 공통 경향, 관리기능 위임과 PRP 발전의 연계 및 이 제도의 확산 이유 등을 관찰한다. OECD 국가의 3분의 2가 이미 PRP를 어느 정도로 도입했거나 도입하는 과정에 있다. 그러나 포괄적이면서도 공식화된 PRP 제도가 갖추어진 공무원체제를 가진 나라는 거의 없다. 일반적으로 인적자원 또는 예산관리 분야에서 제일 높은 수준의 위임을 하고 있는 체제에서 가장 넓은 범위의 성과급 보수체제를 가지고 있다.

1. 서론

1970년대의 심각한 경제적 어려움, 즉 높은 실업률 및 인플레이션과 결합된 저성장 및 저생산성 등의 상황으로 인해 일부 OECD 회원국들은 공공부문에서 상당한 조정을 감행하였다. 많은 OECD 국가에서 공공부문의 인건비가 전체 예산에서 큰 비율을 차지하고 있으므로, 이 공공부문의 비용을 제한하는 것이 일단 우선시되었다. 이러한 맥락

에서 공공부문의 성과(performance)와 생산성(productivity, 더 적은 인력으로 더 많은 일을 하는 것)이 긴요해 졌다. 물론 지난 수십 년간의 성과가 덜 중요했다는 의미는 아니다. 그러나 성과목표와 지표를 인적 자원관리와 예산으로 통합하려는 (최소한 공식적이고) 체계적인 노력은 분명히 새로운 진전이라 하겠다.

“성과(performance)는 간명하고도 혼동스러운 개념인데, 핵심 개념과 목표를 표현하기가 쉬워 간명한 반면, 이러한 개념을 정부에 적용하기가 어렵기 때문에 혼동스러울 수 있다.”(OECD, 2003d) 성과를 정의하자면, 정부조직 또는 단체가 그 활동의 산출과 결과물을 성취함에 있어서 자원을 획득하고 이를 효율적이고(input¹ - output²) 효과적으로(output-outcome³) 이용하는 능력이라 할 수 있다(용어풀이 참조).

다양한 국가행정의 영역에서 매우 다양한 형태로 성과를 강조하게 되었는데, 많은 경우 민간부문의 관리기법으로부터 직접 영감을 받았다. 예를 들면, 결과에 대한 더 많은 책임을 부여하기 위한 구조적 재조직화, 상업화, 정부서비스의 민간화, 재정 및 인력관리의 위임 등이 그 사례이다. PRP 정책이 처음 입법화 된 것도 이러한 맥락에서였는데, 봉급체계(salary scales)의 단순화, 그리고 직무평가(job evaluation)와 연계된 가변 급여 등 공무원보수의 개혁 작업이 동반되었다.

지난 20년간 OECD 회원국 공무원들에 대한 PRP 제도가 확대된 것을 분석하기 전에 이 책에서 사용된 상이한 개념을 명확히 하는 것이 좋을 것이다.

- 성과지향관리(Performance-oriented management)는 개별단위의 지향점을 조직 전체의 전략적 목적(strategic goals)과 연결시키는 것

이다. 성과관리 시스템은 인력관리를 기관/제도적 목적 및 전략에 연계시키려 한다.

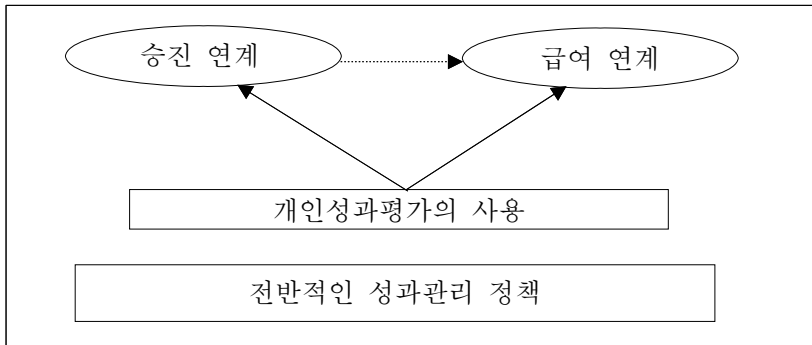
- 직원의 성과를 공식적으로 평가하는 과정은 보통 “성과평가” 시스템으로 불리운다. 성과평가(Performance appraisal)는 하나 또는 여러 조직에 통일적으로 적용되는 목표 표준 및 평가기준에 따라 개인의 업무성과를 등급화하는 방법 및 일련의 절차이다.
- 성과연계급여(Performance-related pay)는 해마다 또는 다른 특정 기간의 성과에 근거하여 주어지는 가변적 급여를 말한다. PRP는 개인별로 또는 팀이나 집단별로 주어질 수 있다. PRP 정의에 있어서 다음과 같은 것은 제외해야 한다.
 - i) 어떤 형태든 자동적인 급여증가, 예컨대 직급승진이나 성과와 연결되지 않은 직무기반 연공급여
 - ii) 특정한 직책이나 근무상황에 따라 주어지는 다양한 형태의 수당 (예: 연장근무수당, 특정 지역 근무수당 등)

PRP 전략이 더 넓은 성과관리 전략의 틀 안에서 명확한 성과평가 과정에 의존한다는 점에서 위 세 가지 개념은 상호의존적이다. 그러나 보상과의 어떤 연계도 없이 많은 공공 조직에서 상당 기간 성과평가가 존재해 온 것이 사실이다. 그 대신 성과평가는 흔히 공식 또는 비공식적으로 승진과 연결되어 있거나, 또는 순수한 관리 및 계획의 도구로 단순히 고려되고 있다. 그러나 최근 몇 년간 성과평가는 지속적으로 급여와 연계되어 왔다. PRP가 어떤 공식적인 성과평가 과정 없이 시행되는 경우도 있는데, 이는 이 보고서의 후반부에 논의되듯이 역효과를 초래할 수도 있다(제 3장 참조).

2. 지난 20년간 성과연계급여(PRP)의 발전

가장 초기에 등장한 PRP 모형은 1980년대 이전의 사례에서 찾아볼 수 있다. 예를 들면, 1946년 처음 제정된 프랑스의 공직관련 법률에서는 예외적으로 월등한 성과를 거둔 개인 또는 집단에게 정기적으로 상여금을 주도록 명문화하였다. 일본에서는 1950년대 초반 이후 전국적으로 공무원에 대하여 “근면수당(diligence allowance)”을 제공할 수 있었다. 캐나다에서는 공무원들에 대한 실적분 급여제도가 1964년 처음으로 공식 도입되었다. 미국에서도 1978년 공직개혁법(Civil Service Reform Act)에서 고위공직자들에 대한 성과급 제도가 도입되었다.

그림 1.1. PRP와 성과관리 : 상호의존 요소



그러나 1980년대 중반 이전에 시행되던 많은 제도에서의 이른바 실적급 증가분은 진정한 성과급이라 할 수 없을 것이다. 그 이유는 실적(merit)이라는 것이 별책을 적용하지 않도록 정의되었기 때문인데, 실제로 이러한 급여증가는 흔히 성과와 무관하게 집단적으로 함께 배분

되었다. 즉 사실상 근무기간 또는 연령과 연계된 보수증가였던 것이다. 성과와 연결되지 않은 다른 형태의 수당(allowance), 또는 자동적인 보수증가, 그리고 직무평가(job evaluation)와 연계된 가변급여의 한 부분 등은 주의 깊게 구별되어야 한다(<그림 1.2> 참조).



Box 1.1. 민간부문의 PRP

PRP는 민간부문에서는 폭넓게 사용되고 있다. 전통적으로 개인별 성과급은 연봉을 넘어서는 실적급으로 오랫동안 사용되어 왔으나, 성과를 기준으로 한다기보다는 “성실한 행동”을 보상하는 수단이었다. 또한 이는 대개 화이트 칼러 직업을 대상으로 하고 있었다.

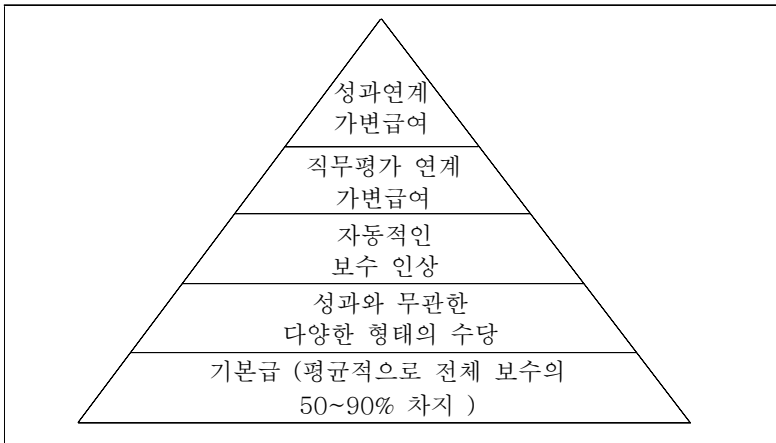
1980년대 이래, 민간부문의 모든 영역에 있어서 직무 목표에 기초한 PRP 모형의 확장이 이루어졌고, PRP는 지속적으로 조직의 목표와 연결되었으며 그에 따라 매년 개인단위 평가가 실시되게 되었다. 많은 모형들의 경우 개인단위, 팀 단위 그리고 기능 기준에 따라 구별된 성과급을 주었는데, 현실적으로는 이 세 가지의 조합에 의한 경우가 많았다. 많은 경우, 직원들은 이 방식을 통하여 연봉의 증가를 누리게 된다.

할당제와 강제배분 등급제 또한 민간 영역에서 계속 늘어나고 있다. 예컨대, 제너럴 일렉트릭(GE)의 경우 전체를 세 개의 등급으로 평가하는데, 단지 20%의 직원들만 최고 등급을 받으며 10%는 최하위 등급으로 배분된다.

1980년대와 1990년대 PRP 체제의 도입은 초기의 실적급여보다 훨씬 더 중요한 발전이었다. 최근에는 비로소 이러한 정책들은 더 체계적인 방식으로 성과연계급여를 보수 및 연금제도에 통합함으로써 장기적인 영향을 미칠 수 있게 되었다.

- OECD 회원국에서 PRP 정책의 첫 흐름은 1980년대 말에 나타났다. 덴마크, 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인, 스웨덴, 영국 및 미국의⁴ 중앙 정부 모두가 PRP를 다양한 형태로 도입하였다. 1980년대 핀란드의 일부 기관과 독일의 우정기관에서도 시범적으로 정책이 실행되었다.
- PRP 시스템의 두 번째 흐름은 1990년대 초반에 시작되었는데, 호주, 핀란드, 아일랜드 및 이탈리아가 이를 도입하였다.
- 가장 최근인 1990년대 후반 그리고 2000년대 초반에는 독일, 대한민국, 스위스와 함께 몇몇 동유럽 국가들(체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아)이 PRP 제도를 시작하였다. 2004년 프랑스가 6개 시범기관(재정부, 국방부, 내무부, 설비부, 농업부, 인사부)의 최고 관리층(국장급)을 대상으로 PRP 제도를 시행하였다. PRP는 기본급의 20% 한도 내에서 상여금을 지급하는 형태로 운영된다.

그림 1.2. 전체 급여구조에서의 PRP



- 미국에서는 2004년 입법으로 국토안보부(Department of Homeland Security)와 국방부(Department of Defense)에 대하여 부처 나름의 급여체제를 개발하도록 허용하였는데 두 부처 모두 일반봉급체계(GS) 공무원들에 대하여 성과급 기반의 보수체제로 전환하려는 계획을 발표하였다. 이 두 급여체제에 대략 75만 명의 공무원들이 포함될 것이다.⁵

PRP의 역사적 발전을 보면, 처음 PRP가 폭넓게 도입된 것은 관리자 계층에 높은 수준의 위임을 부여했던 직위기반 시스템에서 비롯되었다. 이 시스템에서 개인적 높은 책임성이 개인 성과급을 촉진한 것이다. 그러나 체코, 프랑스 또는 대한민국 등 몇몇 경력기반 시스템에서도 최근에 상당한 정도로 PRP를 실시하려는 움직임이 눈에 띈다. 전통적으로 집단 지향적이고 승진을 기반으로 하는 공직체계에서 이는 매우 급진적 변화라 할 것이다.

PRP 시스템이 변화 없이 조용한 것은 아니다. 이 시스템의 설계 측면에서 조직 환경에 부적합한 것으로 판명될 수 있고, 따라서 다른 급여시스템과 마찬가지로 어떤 변화의 라이프 사이클을 거치게 된다. 급여시스템이 시작될 때는 명확한 원칙을 가질 수 있으나, 시간이 지나면서 변화하는 조직수요와 노동시장의 압력으로 인하여 수시로 수정·보완되어야 하며, 처음의 취지를 차츰 잃게 되는 경우도 생길 것이다. 그 결과, 흔히 급여시스템 자체가 근본적으로 개혁되거나 다른 체제로 대체될 수도 있다. 이러한 관점에서라면 현재의 PRP 모형이 이전의 다른 급여방식과 다르다고 여길만한 근거는 없다.

표 1.1. PRP 정책 발전의 주요 연표

PRP의 도입						
캐나다 (1964)	미국 (1978)	스페인 (1984)	덴마크(1987) 네덜란드(1989) 뉴질랜드(1988) 스웨덴(1989) 영국(1985, 1987; 국세청 모형 1988)	핀란드(1992) 이탈리아(1993) 아일랜드(1995)	호주(1997) 독일(1997) 대한민국(1999)	프랑스(2004) 헝가리(2002) 스위스(2000)
PRP 제도의 수정/구체적 운영모형의 시행						
	미국 (1984)		스웨덴(1994) 영국(1996) 미국(1994)	덴마크 (1997~2002)	아일랜드 (2002) 미국 연방의 일부 부처 (2004)	

3. 성과관리의 현재 상황 개관

2003년 29개 OECD 회원국을^c 대상으로 마련된 OECD 전략적 인적자원관리 조사보고(OECD, 2004)의 주요내용은 다음과 같다.

- 대부분의 OECD 회원국들은 많은 공무원에 대하여 공식 성과평가 시스템을 가지고 있다. 그 예외는 그리스, 아이슬란드, 룩셈부르크 및 스페인이다. 대부분의 성과평가 시스템은 성과의 개인별 평가에 기반을 두고 있다. 공무원 개인의 평가는 대개 직원/관리자 성과협약에 명시된 직무목표에 의하며, 특정 직위에 대한 보편적·일반적 기준(특정 시기, 해당 직위의 목표와는 무관하게 관리층에 의하여 설정된 일반적인 직무기술)에 의한 것은 아니다.

c [역주] OECD 전체 회원국의 수는 30개이지만, 회원국인 터키가 이 보고서에 포함되지 않았음.

- 대부분의 OECD 회원국들은 폭넓은 성과관리 전략을 수행하려고 노력하는 가운데, 최소한 공식적으로는 개인의 목표와 성과를 조직/기관의 목표와 연계시키려 해 왔다.
- 많은 OECD 회원국들은 고위 관리층에 대하여 중하위 공무원들과는 다른 성과관리 시스템을 개발해 왔다(예컨대, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 이탈리아, 대한민국, 노르웨이, 영국, 미국 등). OECD 회원국 전체를 통틀어 관리층에 대하여 특별한 인적자원관리 정책을 펼치려는 경향이 있는데, 이는 1990년대 이전의 전통적 흐름과는 다른 것이다(OECD, 2003a).
- 공무원이 성과를 제대로 달성하지 못할 경우의 대처방안을 체계적으로 개발한 나라는 거의 없다. 전통적으로 경력 공무원체제⁶에서는 위법행위에 대한 대응 절차를 가지고 있으나, 성과를 내지 못한 공무원에 대하여 적극적인 영향을 미치려는 시도는 아니다.⁷
- OECD 회원국들은 잘못된 성과에 대한 제재보다는 잘한 성과에 대하여 인센티브를 부여하는데 초점을 두고 있다. 전체적으로, 경력기반 체제는 승진이나 영전 등과 연결된 인센티브에 관심을 두고 있으며(예외적으로 일회성 성과급을 주는 사례가 있긴 하지만), 직위기반 체제는 실적급 또는 상여금과 같은 재정적 인센티브를 강조한다. OECD 회원국들의 3분의 2는 공무원에 대한 성과평가를 급여에 공식적으로 연계시키려고 노력해 왔다.⁸ 그러나 PRP가 전체 공직사회에 어느 정도로 적용되는지에 대하여는 많은 편차가 있다. 많은 경우 PRP는 단지 관리층 또는 특정 부처/기관에 대하여만 실시되고 있다. 사실상 단지 일부 OECD 회원국들만이 광범위하게 PRP를 시행하고 있다. 광범하면서도 공식적인 PRP 시스템을 가진 나라는 덴마크, 핀란드, 대한민국, 뉴질랜드, 스위스, 영국이다.

4. 각국 정부가 성과연계급여(PRP)를 도입해 온 이유

PRP 도입과 공직 전반으로의 확대 이유는 OECD 회원국들 간에도 서로 다르며, 이는 각국의 보고서나 학술문헌에도 잘 나타나 있다. 개별 국가마다 PRP 정책에 대한 다양한 목표를 갖고 있다.



Box 1.2. PRP 관련 문헌

- PRP 제도를 세 가지 주된 관점에서 보는 것이 보통이다. 즉 기대(expectancy), 대리(agency), 그리고 목표설정(goal setting)으로서 이를 통하여 PRP 인센티브와 평가과정을 관찰하는 것이다.
- 심리학적 차원의 기대이론(theory of expectancy)은 롤러(Lawler, 1971), 브룸(Vroom, 1964) 등의 학자들에 의하여 개발되었는데, 이는 직원에 대한 성과 보상의 가치와 이를 성취할 가능성 간의 단순한 관계를 제안하고 있다. 즉, 필요한 노력을 기울이면 성과와 보상을 얻을 수 있다는 가능성으로서 결과적으로 직무동기와 성과가 향상된다는 것이다.
- “대리 이론”은 강력한 경제적 관점을 인센티브 분석에 적용한다. 이 이론에 의하면, 주인(고용인, the principal)이 대리인(피고용인, the agent)의 업무노력을 쉽게 관찰할 수 없을 때 성과 인센티브가 필요하다고 한다. 이 주인-대리인 이론의 순수한 맥락에서는 관리자와 피고용인 간 낮은 신뢰수준이 있고 양자가 모두 자기이익의 관점에서 행동한다고 가정한다. 그러므로 관리자가 업무 노력을 모니터하거나 성과보상을 하지 않는 한, 피고용인은 가능한 한 적은 노력으로 피해가려 할 것이다. 이 이론은 또한 인센티브와 피고용인의 위험 회피정도를 연결시키는 것이 중요하다고 강조한다. 예컨대, 위험회피 지향의 공무원들을 고용한다면, 이들은 성과와 연계된 가변급여의 불확실성을 거부하려 할 것이다(사례참조 - Lazear, 1998).
- 세 번째 분석적 접근은 “목표설정” 이론이다(Latham and Locke, 2002 참조). 목표설정 이론은 목표설정 과정의 질적 측면과 직원성과의 상승

이 관련되어 있다고 강조한다. 이 이론의 가장 중요한 기여는 목표설정 과정의 가치를 이해하도록 하는 것이다. 직원의 목표가 설정되는 방식(특히, 직원들이 목표를 선택하는 과정에 얼마나 가까이 있는가 하는 것)은 직원들이 얼마나 열심히 목표달성을 추구하는가에 영향을 미친다고 확인되었다.

- 이 세 가지 접근방식의 강조점은 다르지만, 모두가 PRP 시스템 분석의 중요 논점을 지적하고 있다. 즉 보상과 동기부여를 한 축에, 그리고 목적의 정의와 평가를 다른 축에 놓고 있는 것이다. 직원에 대한 동기부여 이외에 관리과정 개선의 수단으로서 PRP를 연구한 학술 문헌은 그리 많지 않다. 런던경제대학 경제성과 연구센터(Center for Economic Performance of the London School of Economics)의 데이빗 마르스던 교수가 이 분야 연구를 선도하고 있다(Marsden, 2003; Marsden, 2004).

PRP 도입의 가장 큰 이유는 급여 형태의 외부적 보상과 노력 및 업적을 인정하는 내부적 보상으로써 공무원들에게 직무 동기를 부여한다는 것이다.

4.1. 직무동기 향상

왜 PRP가 직무동기를 향상시키는가를 이해하기 위해서는, 보완 또는 대체적으로 사용되는 인센티브 제도의 단점을 생각해 보아야 한다. 초기 급여제도의 인센티브는 급여 단위의 발전이나 상위 호봉 등급으로의 상승 등의 묶음으로 이루어져 있었다. 등급 내 자동적 보수 인상을 의도한 것은 아닐지라도, 영국의 메고 보고서(Megaw, 1982)와 프랑스의 길아몽 보고서(Guilhamon, 1988)에서도 강조되듯이 현실적으로는 자동 인상이 초래되었으며 자동 인상을 억제하려는 시도조차 거의 없었다.



Box 1.3. 연공급여 체계의 정당성

연공급여 체계의 정당성에 대하여는 두 가지 보편적인 논리가 있다. 첫째, (연공에 따른 급여가) 공무원들이 각각의 등급에 맞는 기능을 배우면서 향상되는 생산성을 반영한다는 것이다. 둘째는, 연공급여가 일종의 유예된 소득으로서, 직원의 이직을 막으면서 오랜 기간 조직에 봉사한데 대한 보상의 의미를 지닌다는 것이다. 두 가지 논거 모두, “중립 역량(neutral competent)” 개념(Betters, 1931)에 나타나 있듯이 개별 직원 간 성과의 차이가 그리 크지 않다는데 바탕을 두고 있다. 이 논거가 공공 서비스 영역에서 관찰되는 연공급여체계의 패턴을 얼마나 잘 설명하는지를 검증하기는 어렵다. 다만 많은 나라에서 이 체계가 여전히 존재한다는 사실 자체가 그 효과성을 보여 주고 있기는 하지만, 민간 기업체와 달리 경쟁력에 대한 시장의 검증방법은 없다. 무기력과 전통(inertia and tradition) 정도가 아마 좋은 설명이 아닌가 생각된다(Kahn, 1962).

승진제도는 보편적인 인센티브로는 심각한 한계를 지니고 있다. 승진 가능성은 있을지라도 공직체계의 안정적 고용으로 인해 승진은 느리게 진행될 수 있다. 기존의 승진 기회를 줄여 온 많은 조직에서 관리계층의 승진 기회를 “(의도적으로) 늦추는(delayering)” 현상에 의하여 이런 현상은 더욱 심화되어 왔다. 노동력의 고령화, 그리고 1990년 이래 공직사회에서 “50~59세” 연령층과 “60세 이상” 연령층이 늘어났다는 사실(OECD, 2002c)⁹ 자체로 인하여 지난 10년간 승진기회는 감소해 왔다. 그 결과, 많은 공무원들의 임금이 같은 수준에서 머물거나 소폭 조정만이 가능했으며, 관리자의 입장에서는 추가적인 재정 인센티브를 제공할 방법이 거의 없었던 것이다. 예를 들면, 1980년대 영국의 공무원 체계에서 새로 승진한 한 고위공무원(a Senior Executive Officer)의 경우 평균 20년을 기다려야 중요한 관리책임을 담당하는

첫 직위인 프린시펄(Principal)으로의 승진을 기대할 수 있었다. 시하이 조사(Sheehy, 1993)에 나타난 1990년대 영국 경찰의 경우, 계급을 불문하고 많은 비율의 경찰관들이(42%) “승진을 기대하지 않는다”라고 답했다. 따라서 PRP의 도입은 공무원들에게 동기를 부여하는 대안적 수단으로 관찰되는 것이다.

4.2. 우수하고 역동적인 공무원의 유치 및 유지

1990년대 OECD가 축적해 온 통계에 따르면, OECD 회원국 다수의 경우, 고위 공직자의 급여 수준이 1980년대 민간 부문 고위직보다 30~50% 적은 수준으로 하락하였다고 한다. PRP 정책의 도입은 특히 관리층에서 가장 우수한 인력에 대하여 민간부문과 효과적으로 경쟁하는데 필요한 수단으로 보이는 것이다.

유치과정에서 PRP의 또 다른 주요 역할은 유치하려는 인력의 유형과 관련된다. 흔히 정부조직은 유능하지만 약간 위험회피 지향의 사람들에게 매력적일 수 있다. 연공급여 체계는 공직에 대한 그러한 관념을 더 강화시키는 반면, 성과급은 좀더 역동적이며 위험을 감수하려는 사람들에게 매력적일 수 있다.¹⁰ 특히, 고위직과 같이 위험우려가 있는 결정을 해야 할 경우 PRP가 인력유치에 얼마간 역할을 하게 된다. 민간부문으로부터 제대로 된 전문성을 지닌 인력을 끌어들이려면, 단순히 급여수준을 비슷하게 맞추는 정도에 그치는 것이 아니라 민간과 비슷한 유형의 인센티브제도 도입이 필요해 보인다.

4.3. 관리상의 변화 촉진

PRP는 또한 [조직의] 우선순위가 새롭게 설정될 때 관리상의 변화

를 촉진하기 위한 수단으로 볼 수 있다. 특히 세 가지 논점이 회원국 보고서에서 제시되고 있다.

- PRP는 직원의 능력개발을 촉진시키는 인센티브가 된다. 예를 들어, PRP 상여금을 받기 위해 특정 교육훈련 이수를 의무화할 수 있다. 이 점은 헝가리, 이탈리아 그리고 북유럽 국가 등에 의하여 PRP의 핵심목표로 제시되었다.
- 일부 국가들의(핀란드, 헝가리, 이탈리아) 보고서에서도 언급되었듯이, PRP는 새로운 업무방식을 도입하기 위한 수단 및 더 높은 유연성이나 시민 대응성을 확보하고자 업무를 재조직화 하는 수단이다.
- PRP는 종종 혁신과 위험 감수를 고무함으로써 리더십을 향상시키는 지렛대로 보이기도 한다. 캐나다, 덴마크, 프랑스, 그리고 독일 사례에서 특별히 언급되었다.

4.4. PRP가 급여 수준을 통제할 것인가?

PRP의 도입은 급여수준(총액)과 관련하여 상이한 목표를 가질 수 있다.

- 정부는 봉급 체계에서 급여가 자동적으로 증가하는 경우를 줄임으로써 보수 총액을 묶어 두기위한 수단으로서 PRP의 도입을 고려할 수 있다.
- 반면에, 공무원의 급여수준이 민간 부문에 비해 낮을 경우 전체적인 보수 한도를 높이는 수단으로서 PRP 도입이 정치적인 호소력이 있게 된다.
- PRP로 인한 보수증가는 어떤 경우 고정 계약에서의 안정성이 상실되는데 대한 보상으로서 여겨질 수 있는데, 뉴질랜드의 사례가 그러하다.
- 연금과 무관한 1회성 상여금의 경우라면 PRP 도입이 연금이나 장

기 급여에 영향을 미치지 않고 보수를 늘리는 매력적인 방법으로 보일 수 있다. 공공부문의 임금 인상은 특히 낮은 인플레이션 상황에서 엄청나게 큰 사회적 비용일 수 있는데, 어떤 PRP 모형은 이러한 사회적 비용을 통제하는 가운데 세금을 내는 국민들의 두려움을 누그러뜨리는 수단이 될 수 있다.

4.5. 책임성을 분명히 함

- PRP 도입의 중요한 한 가지 이유는 정치적 측면인데, 그것은 개별 공무원 특히 관리자층의 책임성을 담보하는 가운데 그들의 성과수준이 감시된다는 신호라는 것이다. 이는 공무원들이 무책임하다거나 지나치게 많은 급여를 받는다는 등의 사고나 논리에 대응할 때 중요하다.
- 경력기반 체제에서 PRP는 공공 부문과 민간 부문 간에 존재하는 차이를 완화하는 한 가지 방법이다. 그런데 공공부문은 종신 직장을 가지고 자동적인 보수증액이 이루어지는 편안한 세계로 비쳐지고 있다. 바로 이런 이유 때문에 공공부문에의 PRP 도입이 대부분의 나라에서 보편적인 개혁의 수단이 된다. 이 보편성이 바로 이 제도를 시행하는 이유인 동시에, 연공서열에 기초한 보수인상이라는 예전 체제로 돌아가지 않는 이유이기도 하다.

5. 성과연계급여(PRP) 그리고 인적자원 및 예산책임의 위임

인적자원관리(HRM) 조사(OECD, 2004)의 분석결과를 보면 지난 10년간 두 가지 유의할 만한 경향이 인적자원관리 분야에 나타났는

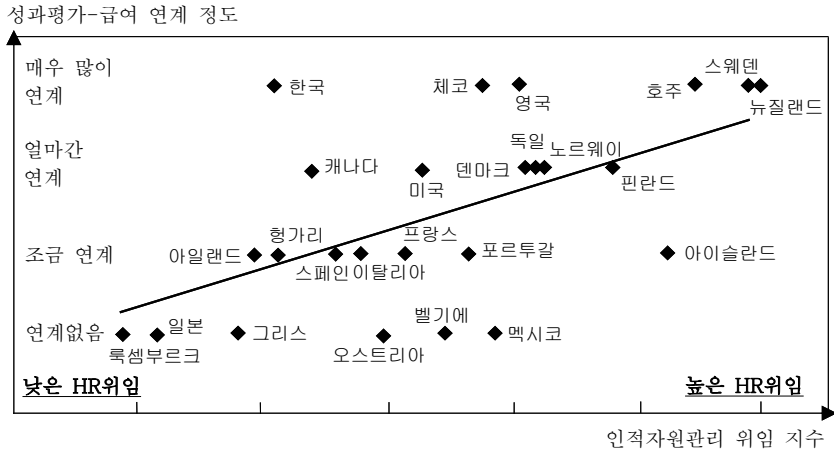
데, 물론 이러한 경향의 범위와 속도는 나라마다 상당히 다르다. 첫째, 인력관리 및 예산관리 책임을 개별 부처/국 그리고 나아가 일선 관리자에게 지속적으로 확대 위임하는 경향이고, 둘째로는 인적자원관리의 개별화 증대, 즉 단순히 계급화가 아니라 공무원 개인에 초점을 맞추어 관리하는 경향이다. 전통적으로 경력기반 체제는 개인화와 인력관리의 권한위임에 거의 신경을 쓰지 않는 반면, 직위기반 체제에서는 더 많은 개인화와 유연한 인력관리 패턴을 보여준다. 이제는 많은 나라들이 권한위임과 개인화의 두 시스템 중 어딘가에 속하게 되었다(OECD, 2004).

일반적으로, PRP 정책을 도입하고 있는 나라들은 매우 분권화된 예산관리 체제를 가지고 있다. 분권화된 예산체제는 HRM의 핵심요소 즉 인원수, 직위분류, 정급 및 급여 등에 관한 집권적 통제권한을 위임하는 필수적 받침대가 되며 이는 그 자체로 PRP 시행의 불가결한 요소이다.

<그림 1.3>과 <표 1.2>는 권한위임의 정도와 성과평가-급여 간 공식 연계 정도, 이 둘의 관계를 나타낸다. HRM 조사(OECD, 2004)에 기초하여 개발된 권한위임 지수를 바탕으로 한다. 전체적으로 보면, HRM과 급여권한이 많이 위임되어 있을수록 성과평가-급여의 연계정도도 강한 것을 알 수 있다.

그러나 강조되어야 할 것은 HRM과 급여권한이 상당히 많이 위임되어 있을 때라도 재정부처의 장관들은 급여 예산에 대하여 강한 통제를 유지하려 한다는 것이다. 부처별/기관별 관리의 유연성은 성과의 측정과 제한된 PRP 예산의 배분 등에 한정될 것이다. <그림 1.3>은 전략적 인적자원관리 조사(<표 1.2> 참조)에서 OECD 회원국 별 응답에 기초하여 만들어진 HRM 권한위임 지수를 사용하고 있다(OECD, 2004).¹¹

그림 1.3. OECD 회원국의 HRM 위임과 성과평가-급여 연계 간 관계



주: <그림 1.3>에서 네덜란드, 폴란드, 슬로바키아, 스위스, 터키는 충분한 자료가 없어서 제외되었음.

표 1.2. 인적자원관리 위임의 지표

권한위임 지표	낮은 위임	약간 낮은 위임	약간 높은 위임	높은 위임
OECD 회원국	그리스 일본 룩셈부르크 슬로바키아	오스트리아 캐나다 프랑스 헝가리 아일랜드 이탈리아 대한민국 폴란드 스페인 미국	벨기에 체코 덴마크 독일 멕시코 노르웨이 포르투갈 스위스 영국	호주 핀란드 아이슬란드 뉴질랜드 스웨덴

[<그림 1.3>을 보면] 대략 네 가지 유형으로 구분될 수 있다.

- 첫째 유형(특히 호주, 핀란드, 뉴질랜드, 스웨덴 영국)은 성과평가-급여 간 강력한 연계를 발전시킨 나라들이다. 이들은 직위기반 체제이며 공통적으로 HR 권한위임에서도 매우 높은 수준을 보이고 있다.
- 두 번째 유형의 나라들(캐나다, 독일, 노르웨이 그리고 미국)은 성과평가-급여 간 연계가 되어 있기는 하지만 공직체계 전반에 체계적으로 적용되고 있지는 않으며 몇몇 경우에는 관리층으로 제한되어 있다. 이들은 또 조금 낮은 수준의 권한위임을 보인다.
- 세 번째 유형의 국가들(오스트리아, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아¹², 폴란드, 스페인)은 성과평가-급여 간 연계정도가 매우 제한적이다. 이 연계는 흔히 특정 부처/기관, 그리고 관리계층에 한정되고 있다.
- 네 번째는(그리스, 일본, 룩셈부르크, 슬로바키아) 성과시스템과 급여 간에 어떤 형태의 공식적 연계를 발전시키지 않은 경우이다. 이들은 공통적으로 HRM 권한위임의 정도도 낮다.

상기 범주화의 예외도 눈에 띈다. 체코와 대한민국을 예로 보면, 이들은 권한위임의 정도는 낮은 반면 성과평가-급여간 강력한 연계를 발전시켰다. 아이슬란드는 위임 수준은 매우 높지만 성과와 급여간 약한 관계를 가지고 있다. 벨기에와 포르투갈은 성과급 시스템이 아예 없지만, 위 네 번째 유형보다도 더 높은 권한위임 수준을 나타내고 있다.

최근 몇 년 동안의 경향으로는 더 높은 권한위임의 방향으로 움직이는 나라들이 PRP 시스템을 채택하고 있는 것으로 보인다. 이는 놀라운 일이 아닌데, PRP가 관리에서의 재량권 향상을 요구하기 때문이

다. 그러나 이렇게 증대되는 권한위임에 따라 제기되는 형평성 문제에 대응하기 위하여는 책임성 메커니즘을 더 강화할 필요가 있는데, 이 주제는 제 2장에서 다룬다.

6. 소결론

OECD 회원국들 중 소수만이 총체적이고 공식적인 PRP 체제를 갖고 있는 것으로 여겨지기는 하지만, 회원국의 3분의 2가 공직 체계에서 성과평가와 급여를 어떻게든 연계시켜 왔다. 성과평가와 급여 간의 연계를 가장 강력하게 추구해 온 나라들은 인적자원 및 예산관리에 있어서도 높은 수준의 권한위임을 유지해 왔다. 비교적 낮은 위임을 보이는 나라들은 공무원의 동기부여를 위해 승진제도에 초점을 두는 가운데 특정 영역이나 관리층 공무원들에 대해서만 보상적 인센티브를 도입하는 경향을 보이고 있다.

예전에는 직위기반 체제에 한정되었지만, PRP 정책의 도입은 몇몇 조직기반 또는 경력기반 체제를 가진 나라들로도 확장되면서 점차 업무행태의 유연성, 그리고 급여 및 개인 책임성의 관리적 재량을 확대하는 수단으로 자리잡고 있다. PRP 도입의 다른 이유로는 직원 동기부여 증대, 역동적인 인력 유치, 그리고 관리 변화촉진 등이 있다.

PRP 도입의 영향은 이를 도입하는 목표의 다양성을 고려하여 분석되어야 한다. 이 제도의 시행으로 성취하려는 목표는 나라마다 다르다. 북유럽 국가들은 동기부여 측면에 더 초점을 맞추고 있으며, 프랑스나 독일 등은 고위 공무원들의 책임성 강화를 강조한다. 핀란드, 헝가리 및 이탈리아의 경우는 업무수행 방식에 있어서 유연성과 대응성을 높이기 위하여 이를 도입하고 있다.

주

1. input(투입): 용어풀이의 정의 참조.
2. output(산출): 용어풀이의 정의 참조.
3. outcome(결과물): 용어풀이의 정의 참조.
4. 미국은 고위공무원에 대하여는 이미 1978년에 PRP 시스템을 가지고 있었는데, 그것이 1981년 중간 관리계층으로 확대되었다. 이 시스템은 1984년 수정되어 성과관리 및 인정 시스템(Performance Management and Recognition System)으로 변화하였다가 1993년 폐기되었다. 그 이후, 미국 연방정부의 많은 부처 등 기관들이 인사관리처(Office of Personnel Management)의 지침에 따라 주로 관리층에 대하여 성과급을 도입하였다.
5. 2004년 미국의 경우, 보수 인상이 성과와 연결되도록 되어 있는 연방 공무원은 4만 명 미만이었다(Risher, 2004).
6. 경력기반체제(career-based systems): 용어풀이의 정의를 참조.
7. 많은 나라들의 경우, 성과급을 받지 못하는 것 자체가 처벌로 보이는 게 당연하다. 그러나 이는 일을 형편없이 못하는 사람은 물론, 정상적인 생산성을 보이는데도 상여금을 받지 못하는 사람들까지도 벌하는 것으로 보일 수 있다.
8. 이런 나라의 사례는 호주, 오스트리아, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 대한민국, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 그리고 미국이다.
9. OECD 회원국의 경우 전체 공무원의 60% 이상이 40세 이상이다(OECD, 2002c).
10. 라지어의 연구(Lazear, 1998)에서 측정한 바에 의하면, 산출기반 급여(실제 사례는 자동차에 앞면 유리를 맞추는 작업)의 도입과 관련된 높은 생산성 증가가, 실제로는 이 회사의 신입 종업원들과 장기 근무자들 간의 차이에 의해서 설명될 수 있다고 한다.
11. 이 지표는 HRM 권한위임 조사(특히 HRM 정책의 설계와 집행과 관련된 공무원의 모집, 성과관리 또는 급여 분야 별로 조사)에서 주어진 27개 질

문에 대한 응답을 모은 것이다. 이 응답은 질문의 중요성과 적실성에 따라 가중치가 부여되었다. 데이터의 부족으로 2개국(이탈리아와 터키)이 지표 구성에서 제외되었다(네덜란드와 터키).

12. [이탈리아의 경우] 공직체계 전반적으로는 그렇지 못하지만, 관리층(*dirigenza*)에서는 PRP가 보편화되어 있다(제2 관리계층에서 PRP는 최소 5%에서 최고 10%까지, 최고 관리계층에서는 10%에서 15%에까지 이르고 있다.)

제 2 장

OECD 국가 성과연계급여(PRP)정책의 주요 경향

이 장에서는 OECD 회원국들의 PRP 시스템이 점점 보편적으로 되어 가지만 정책의 설계와 적용이 어떻게 다르게 나타나는지를 개관한다. 몇 가지 공통 경향도 나타나고 있는데 이 공통경향을 세 가지 범주로 나누어 개관할 것이다. 첫째, PRP의 전반적 설계를 관찰함으로써 이 제도를 설계하고 집행하는 유일한 방법은 없다는 것을 보여준다. 둘째, 성과평가 시스템의 발전모습을 알려준다. 다양한 기준과 평정시스템의 사용이 증대되고 있는데, 이렇게 함으로써 훌륭한 성과를 낸 직원을 더 명확히 식별할 수 있게 된다. 마지막으로, 많은 회원국 사례로부터 PRP의 형태와 규모를 상세히 보여줄 것이다.

1. 성과연계급여(PRP) 시스템의 전반적 설계와 일반적 경향

1.1. PRP는 어떻게 도입되었고 어디까지 왔나?

OECD 회원국들간에 PRP 제도가 도입되는 방식에는 상당한 편차가 있는데, 중앙정부의 일방적 의무화부터 컨설팅과 단체교섭(collective bargaining)에 의한 방식까지 다양하다. 덴마크와 핀란드에서는 PRP가 단체교섭의 수단에 의해 도입된 반면, 많은 유럽국가와 미국에서는 법률에 의하여 도입되었다. 뉴질랜드와 영국에서는 조금 다른 방식이었는데, 인사관리위원회(the State Services Commission, 뉴질랜드) 및 내각사무처(Cabinet Office, 영국)와 관련부서 및 기관들 간 협상에 의하여 도입된 것이다. 포괄적으로 볼 때, PRP 도입의 방식은 기존의 공무원 급여결정방식을 반영한다. PRP 도입이 협상으로 진행된 경우 강제적 도입에 비해 그 변화가 매우 점진적이었다.

표 2.1. PRP 도입의 방식

PRP 도입의 방식	국가
법률	독일, 헝가리, 이탈리아, 스페인, 스위스, 미국
단체교섭	덴마크, 핀란드, ^d 스웨덴
기타	캐나다(정책권고) ^e 뉴질랜드(협상매개지침) ^f 영국(내각사무처와 재무부 간 협상)

PRP의 점진적 도입은 실제 매우 느린 과정일 수 있다. 덴마크와 핀란드의 사례를 보아도 PRP 전체 적용이라는 목표를 달성하는 데에는 최소 8~10년이 소요되는 것을 알 수 있다. 덴마크에서는 1997년 착수

d 국가공무원 봉급 및 임금정책 프로그램

e 캐나다의 PRP는 연방부처 및 기관 고위직 공무원의 보수를 조사·모니터링하는 자문위원회의 권고를 연방정부가 받아들임으로써 도입된 정책이다.

f 협상매개지침(bargaining parameters)의 의도는 주로 공직사회의 단체교섭과 고용관계에서 정부정책과 기대치를 수립함으로써, 이에 따라 각 부처가 적정히 대응하도록 하는데 있다.

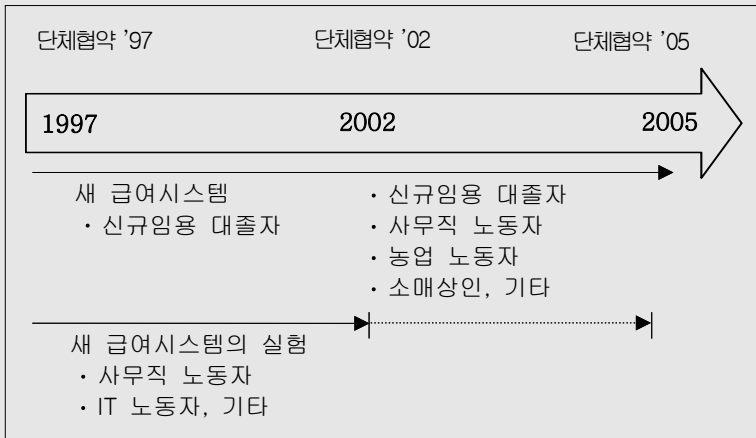
하여 2005년까지 추진되었으며, 핀란드의 경우 1992년 시작된 새로운 급여정책이 2002년 경 35~50%의 공무원에 대하여 성공적으로 집행된 것으로 나타난다. 나머지 공무원들에 대한 적용은 늦어도 2005년 초까지는 가능할 것으로 전망되었다.



Box 2.1. PRP의 도입 : 덴마크 사례

1997년 덴마크 공공부문에 단체교섭에 의해 도입된 새로운 PRP 시스템은 느린 속도로 시작되었다. 1998년 초부터 단체교섭에 근거하여 새로 고용된 대학졸업자들을 대상으로 발효되었으나 대부분의 노조에서는 당시 개인별 PRP 시스템을 받아들일 준비가 되어 있지 않았다. 따라서 덴마크 중앙노조연합(Centralorganisationernes Faellesudvalg, CFU) 산하에 있는 부문별 노조에서는 1998년 1월~2001년 3월 기간 중 새 급여정책을 실험 적용하도록 하는 개괄적 협약을 맺게 되었다. 뒤이어 2002년 단체협약을 통하여 대부분의 노조에서 이 새로운 급여시스템을 받아들였다.

새 급여시스템의 발전과 주요 이정표



덴마크에서 이 새 급여시스템과 관련한 의사교환과 교육은 재정부 내 특별부서(Lonreformenheten)에서 담당하였다. 이 부서는 모든 관련 정보 관리, 예컨대 새 제도에 대한 역동적 안내정보 개발 및 배부(반년마다 업데이트)를 맡았는데, 이는 관련되는 사회적 동반자들과의 자문을 거쳐서 이루어졌다. 이 부서는 국가기관 HR 인력에 대한 교육과 새 급여시스템의 운영을 위한 회의 및 교육과정(이를 실제 집행할 관리자들도 포함)도 책임지고 있었다. 새 급여정책에 대한 홍보책임은 1999년 재정부 내 다른 부서로 옮겨졌고 나중에는 관련 부서들의 일상 업무에 통합되었다.

그러나 점진적 도입을 하게 되면 새 시스템이 한정된 수의 공무원에 대하여 시험 적용될 수 있고, 그런 시험과정에서의 교훈을 바탕으로 개선시킬 수도 있다. 또한 노조나 공무원들과의 관계에서도 좀더 매끄러운 모습으로 집행되도록 기여할 수 있다. 부분적 또는 점진적 변화과정은 “개혁”보다는 배움과 적응(PRP에 핵심)에 좀더 가깝다.

반면, 집권화된 나라들의 경우에서처럼 PRP 도입에 있어서 급진적 접근을 취하면 새 제도를 급격히 적용할 수 있으나, 이런 방식은 나름대로의 문제를 야기할지 모른다(제 3장 참조).

PRP의 적용영역은 나라마다 매우 다양하다. 캐나다, 아일랜드, 이탈리아 및 노르웨이에서는 PRP가 관리자층에만 적용되는데, 특히 아일랜드와 노르웨이의 경우 최고관리자 계층에만 이를 시행하고 있다. 프랑스의 경우 2004년 6개의 시범 부처에서 국장급에 대하여 PRP를 시험하였다. 그러나 어떤 경우에는 최고 관리자들이 PRP에서 제외될 때도 있다(예: 핀란드). 그 이유는 정치적으로 임용된 사람들의 성과평가를 피하려는 것이다.

공직사회 내부의 PRP 적용 정도를 보면, 부분적으로 관리가 집권화되어 있는지 또는 분권화되어 있는지를 알 수 있다. 집권화된 국가에

서는 PRP가 표준화되고 정부 행정의 핵심 분야에 모두 적용되는 경향이 있다. 분권화된 나라의 경우 부처별 또는 부서별로 더 많은 다양성을 보인다.



Box 2.2. PRP의 도입 : 영국 노동연금부(DWP) 사례

노동연금부(DWP)의 점진적 접근을 통해 팀 상여금제를 큰 조직에 도입하는 작업을 훨씬 쉽게 만들었다. 또 다른 이점은 도입과정에서 교훈을 배우고 한 분야씩 이 제도가 확산되도록 한 것이다. 맨 처음 이를 시행한 분야는 이제 운영한지 3년차에 접어들고 있으며 이들의 경험은 새로운 영역에 이 제도를 시행할 때 귀중한 교훈이 될 것이다.

이렇게 점진적으로 접근함으로써 DWP는 어떤 영역을 선택하거나 회피할 수도 있었다. 예를 들면, DWP는 오랜 기간 관습적으로 기구가 운영되어 왔거나 현대화가 필요한 조직에 대하여는 이 제도를 도입하지 않았는데, 연금처의 상당 부분이 그러했다. 그 대신 팀상여금제를 도입하여 고용지원부(Jobcentre Plus)와 연금서비스 강화부(Pension Service Empower) 등 현대화 과정에 있는 부서의 직원들에게 인센티브를 부여하였다. 이런 부서의 경우 PRP가 앞으로 성과관리 문화의 핵심 요소가 될 것이다.

점진적 접근의 또 다른 이점은 초기의 성공을 널리 알릴 수 있었다는 것인데, 이는 영국 재무부로부터 정부장려자금(pump priming funding)을 확보하는데 필수적이었던 것이다.

그러나 전체적으로는 10년 전만 해도 PRP 제도가 고위관리자들에 대하여만 적용되었다는 것을 기억할 만 하다. 오늘날 대부분의 나라에서 PRP 설계는 모든 영역의 인력을 포괄하고 있거나, 이들 모두에 대하여 확대되도록 계획되고 있다. 최근 몇 년에 주목할 만한 발전으로는 관리층으로부터 비관리층으로 PRP가 확대되고 있다는 것이다. 이

확대와 관련된 가설은 PRP가 조직의 더 넓은 관리측면 및 조직문화의 변화를 위한 지렛대로서 도입되고 있다는 것이다. 이렇게 되면 관리자층 뿐 아니라 모든 공무원들이 이 PRP 모형에 포함시켜야 한다는 얘기가 된다.

1.2. PRP 정책 설계의 분권화

각국이 공직에 PRP의 요소들을 도입해 온 방식 자체가 널리 보면 그 나라 공무원 급여를 결정하는 기존의 방식을 반영하고 있다. 그러나 주목할 만한 것은, 급여시스템이 집권화 되어 있던 몇몇 나라의 경우에는 전반적인 급여체제를 좀더 분권화하는 수단으로도 PRP를 도입하고 있다는 것이다. 집권화된 급여체제가 분권화된 PRP 접근방식과 통합될 수 있다는 것인데, 덴마크가 그 사례이다.

1980년대에 오랜 기간 유지되어 오던 급여체제는 지난 10년간 집권형으로부터 좀더 분권형인 시스템으로 바뀌어 왔고, 이 새 틀에서는 PRP 설계 관리를 개별 부서/부처가 책임지게 되었다. 덴마크, 이탈리아, 뉴질랜드, 영국, 그리고 미국이 그에 해당되는 경우이다.

덧붙여 PRP 정책의 집권화 정도 즉 정책설계가 중앙정부에서 구체화되는 정도 또는 정부조직 전반에 걸쳐 나타나는 표준화의 정도는 관련 공무원 집단에 따라 달라진다. 보통은 일반 직원용 PRP는 분권형으로 하고 고급 관리자용의 경우는 집권형으로 묶여지게 된다. 바로 뉴질랜드, 영국, 그리고 미국에서 나타난 모습이다. PRP 설계가 고위 관리층에 대하여는 중앙에서 구체적으로 이루어지되 일반 직원에 대하여는 매우 분권화하여 진행되는 것이다.

표 2.2. PRP정책 설계의 집권화 정도

	고위 관리층	일반 직원
매우 집권화된 PRP ¹	호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국	독일, 헝가리, 대한민국, 스위스
부분 분권화된 PRP ²	핀란드, 이탈리아	호주, 핀란드, 스페인, 영국, 미국
매우 분권화된 PRP ³	덴마크, 스웨덴	덴마크, 뉴질랜드, 스웨덴

1. PRP가 보통 법률에 상세히 정의됨. 성과평가과 보상의 내용이 집권형으로 설계됨.
2. PRP가 법률에 폭넓게 정의되며 성과평가와 보상에 대한 지침이 주어짐. 일반적인 틀 안에서 개별 부처가 상당한 유연성을 가진 가운데 성과평가와 보상의 배분을 결정함.
3. 개별 부처가 성과평가, 보상의 크기, 보상의 형태와 배분방식 등에 있어서 결정적인 유연성을 가짐. PRP는 법률에 규정되지 않고 제도 자체가 조직에 따라 커다란 차이를 나타냄.

뉴질랜드와 스웨덴이 아마도 PRP 설계와 관리위임의 양 측면에서 가장 분권화된 체제일 것이다. 스웨덴에서는 개별 행정기관들이 인력 관리 정책에서 거의 전적인 자율성을 지닌다. 각 기관별로 신규직원을 임용하고 전체 예산액 한도 내에서 급여를 협상한다. 유일한 의무사항은 정부에 의해 요구되는 결과를 달성할 능력을 가져야 한다는 것이다. 각 기관이 자율적으로 급여, 승진, 고용 및 해고 등을 결정한다.

1.3. 분권화와 PRP 제도의 형평성에 대한 고려사항

PRP의 분권화 그리고 인력 및 예산관리의 권한위임으로 부처마다 다른 정책을 채택함에 따라 파생되는 형평성 이슈가 제기된다. 조직 내 급여시스템의 불공평성에 대응하기 위하여 책임성/통제 장치에 대

하여 특별한 주의가 요구된다. 덴마크 등의 나라에서는 책임성 강화를 위해 임금체계를 모니터링하고 관리자층과 최고관리자 사이의 공식 계약성 협약을 강화하기 위한 새로운 방안들을 고안해 왔다.

현재 대부분의 나라에서 일선 관리자가 직원의 성과평정에 책임을 지고 있다. 일선 관리자들이 평가를 하기는 하지만 그들 또한 더 높은 관리층에 의하여 모니터 된다. 후자의 경우 PRP 정책의 전반적인 집행과정을 통제하는데 일체의 불법적 차별 등이 없도록 하여야 한다.



Box 2.3. 고도로 분권화된 급여시스템의 모니터링 방법 : 덴마크와 스웨덴

덴마크에서 분권화는 새 급여시스템을 적용하는 개별 조직/기관에 대한 종합적이고 집권화된 통제로 균형이 맞추어진다. 임금단계별 경향을 관찰하기 위하여, 재정부 산하 국가공무원처(the State Employer's Authority)에서는 ISOLA라 불리는(인터넷으로도 접근 가능) 특별한 통계도구를 개발했다. 이 데이터베이스는 고도로 분권화된 급여정책을 국가공무원처가 운영/관찰/통제하는데 더할 나위 없이 중요한 역할을 해 왔다. 뿐만 아니라 이 시스템은 개별 기관들이 이 새로운 급여정책을 제대로 이용하는데도 결정적인 도움이 되고 있다. 이 시스템을 이용하면 개별 기관이 다른 기관과 보수 수준을 비교할 수 있다.

1997년 이래, 스웨덴 정부는 행정기관의 고용정책을 계속 모니터링해 왔는데, 인력계획, 보수수준 및 발전상황, 성 분포(gender distribution), 연령구조 및 이직률(staff turnover) 등을 매년 보고하도록 하는 시스템을 사용하였다.

성과평가 시스템의 운용에 대한 노조의 영향력은 <표 2.3>와 같이 OECD 회원국마다 매우 다르게 나타나고 있다.

표 2.3. 성과평가 시스템 운영에 대한 노조의 영향력

강력함	비교적 약함	매우 약함
덴마크	오스트리아	호주
대한민국	벨기에	캐나다
미국	체코	핀란드
	프랑스	헝가리
	독일	아이슬란드
	아일랜드	뉴질랜드
	이탈리아	노르웨이 ¹
	포르투갈	폴란드
	스웨덴	슬로바키아
	영국	스위스

1. 노르웨이에서는 PRP가 고위공무원에 한하여 적용된다. 노조는 이 PRP 시스템의 운용에 대하여 영향력이 거의 없다. 노조가 강한 영향력을 발휘하는 것은 일반 직원들의 급여수준 결정과 개별 기관의 임금협상에서이며, 성과평가 시스템에 대하여는 영향을 미치지 못하고 있다.



Box 2.4. 평가기준과 평정을 통제하는 위원회

프랑스의 경우 - 합동실무위원회(comites techniques paritaires)가 “성과상여금의 할당기준”을 자문한다. 이 분야에서 당연히 이해당사자간 대화가 있기는 하지만, 수많은 수당지급에 대하여 모두 관여하지는 못하며 성과상여금에 한정된다.

이탈리아 - 법률 286/1999 에 의하여 총리실에 관련 정책과 프로그램을 평가하는 총괄 부서가 설립되었다. 이 위원회는 평가방법론, 경제학, 법

률, 사회학, 통계학 그리고 정치학 전문가 6인의 위원으로 구성되어 있다. 각 위원은 6년의 임기를 가진다. 기술적/과학적 분야의 이 위원회의 임무는 다른 것도 있지만, 각 부처별로 수립되는 관리자급 공무원에 대한 평가 체제를 관찰하고 그 집행에 대하여 조언하는 것이다.

영국 - 부처별 급여위원회는 각 실국 최고관리자 대표들로 구성되며, 실국별 최고위직이 아닌 운영위원회 간부 등의 독립적 인물도 포함된다. 급여위원회는 동급의 다른 직원과 비교한 광범한 평가에 기반을 두어 개별 직원의 기여도를 판단하여 급여를 결정한다. 이렇게 급여위원회를 둠으로써, 이전에는 임시적으로 이루어지던 판단/결정이 좀더 투명해지고 엄격하면서도 공정하게 이루어지게 되었다.

평가체제가 급여와 연결되면, 대개는 조직단위 또는 정부 전체적으로 평정과 보상의 분배를 조정하고 통제하는 특별위원회의 설립이 뒤따르게 된다. 그럼으로써 기존의 절차적·법률적 메커니즘에 의하여 공식 안전장치를 더욱 강화하게 되는 것이다.

1.4. PRP: 개인단위에서 집단적 접근으로의 전환

비록 많은 나라에서 개인단위의 PRP가, 특히 관리자 계층에 대하여는 기본적인 형태이지만, 이 측면에서의 변화가 감지되는데 지난 5년 동안 집단 또는 팀 단위로 이를 적용하는 모습이 나타난 것이다. 개인별 PRP의 한계가 나타남에 따라 (예컨대, 개인성과의 측정과 관련하여) 몇몇 공공 조직에서 기존의 개인별 PRP에 부가하여 좀더 집단적인 접근을 고려하게 되었다. 개인과 집단 PRP의 조합은 10년 전에 비하여 더 많이 확산되었다. 예를 들면, 집단적 접근은 실/국 또는 팀/소단위(team/unit) 수준에서 적용될 수 있는 가운데, 월등히 뛰어난 성과

를 보상하기 위하여 개인별 접근을 통합시킬 수 있다. 집단적 PRP의 도입은 현재로는 [정착되었다기보다는] 떠오르는 아이디어이지만 OECD 회원국들 전체를 통하여 중요한 경향이 되어가는 것으로 보인다.

몇몇 국가들이 개별 부처 내에서 좀더 집단적 접근을 하도록 강력히 고무해 왔다. 영국에서는 이 새로운 성과관리 시스템을 시행할 때, 단지 개인단위 뿐 아니라 모범적인 팀 수준의 행태에 대한 보상을 뚜렷이 장려하였다(OECD, 2002b). 영국 정부의 마킨슨 보고서(Makinson, 2000)에서도 성과보상 시, 팀을 기초로 하도록 권고한 바 있다. 영국에서는 2004년도에 많은 부서들이 개인단위에서 팀단위로 초점을 옮기고 있으며, 국세청의 경우 2004년부터 PRP가 전적으로 팀 상여금 지급을 통하여 이루어진다. 핀란드에서는 결과 기반 보상이 조직 내 팀 수준에서 적용되고 있다. 스페인에서도 생산성이 특별한 성과를 보상하는데 사용될 경우 이 생산성 상여금을 기본적으로 팀 수준에서 적용하고 있다. 독일에서는 관리자들이 팀 수준에서 상여금을 배분할 수 있다. 대한민국에서는 2002년 현재, 행정서비스 산출이 집단 노력의 결과인 국방, 경찰, 대통령경호실 등 보안, 철도 등 4개 분야에서 부서별[실국 단위] 기준을 사용한다. 미국에서는 연방항공청 등 많은 공공 부문 기관들이 상여금을 팀별로 배분하는 등 개인 및 집단 PRP를 조합하여 실행해왔다. 헝가리나 이탈리아와 같은 국가도 성과급 체제를 보다 집단형으로 전환하고자 하는 의도를 내비쳤다. 경력기반 또는 직위기반 체제 모두가 성과급에 있어 집단적 형태로의 변화 움직임을 보여주고 있는 것이다.

2. 성과평가 시스템 : 사용 기준과 시스템의 경향

성과평가는 공통적으로 직무의 목표에 바탕을 둔다. 성과관리의 절차는 보통 1년 주기로 이루어지는데, 계선 관리자가 해당 직원의 연간 주요 목표(key objectives)를 조직 목적(organisational goals)과 견주면서 확인하게 된다. 보통 1년의 일정 기간이 지난 후(“평가 기간”), 직원의 성과를 관리자가 평가한다. 평가 방식은 자세한 도표 또는 일련의 평가기준 목록에 의하게 되며 때로는 훨씬 더 비형식적일 수도 있다. PRP가 시행되는 곳에서는 이러한 평가가 성과급 결정의 핵심 요소가 된다.

어떤 나라는 직위의 업무내용 가운데 더 중요한 영역을 포괄하거나 관리직 및 비관리직의 특정 범위에 공통적인 표준요소를 정의하기도 한다. 호주, 미국, 영국의 경우가 그러하다. 미국에서 이는 “중대 요소”(critical elements)로 불린다. 성과평가를 올바르게 발전시키려면 성과평가가 적용되는 직위군에 대하여 이런 형식의 폭넓은 직무분석이 필요하다. 직위의 표준 요소들이 그 자체로 직원 성과평가의 기준으로 사용되기도 했지만, 이제는 이 요소들이 성과평가를 위한 직무목표와 점점 더 결합되고 있다.

2.1. 직무목표에 기초한 성과평가의 사용 증가

성과협약에는 두 가지 주된 형태가 있다(OECD, 1999).

- 기관 성과협약: 장관과 최고행정관(chief executive) 또는 최고행정관과 부서별 고위관리자 간에 협상되는 협약으로서, 전반적인 전략 목표를 프로그램 요소로 세분화하며, 동시에 구체적이고 상세하며 운영/절차/산출지향적인 세부목표치를 수립하게 된다.

- 개인 성과협약: 이는 법률적으로 구속되지 않는 서면 협약의 형태를 띠 수 있는데 연간 성과평가와 목표설정 또는 직원계약과정의 한 부분으로서, 그 내용은 1년간 수행해야 할 일에 관한 것이다. 그 형태에 관계없이 성과협약은 일반적으로 1년 단위로 평가되며 재협상된다.

기관 및 개인의 목표는 보통 “하향적인”(top-down) 방식으로 세워지는데, 정부가 부처의 우선순위를 설정하며 정부의 목표가 각 기관 내 최고 관리층 및 계선 관리자 선으로 널리 알려지게 된다. 성과 측정에 사용되는 4개 유형의 주요 세부 목표치는 다음과 같다.

- 장기적 관점의 결과를 달성하도록 하는 정책 우선순위
- 전략 목표, 중간 결과물 또는 고위 수준의 산출물
- 서비스 품질의 측정 또는 표준인데, 이는 기관 성과협약의 한 부분이거나 단지 개인 차원의 단독 성과계약의 일부임.
- 연간 세부 목표치(특정한 산출 포함), 과정, 관리상의 목표치(인사, 교육, IT 활용도), 재정상의 목표치, 효율성 및 생산성 차원의 목표치, 그리고 아마도 고객서비스상의 목표치

어떤 나라들은 책임성을 강화하는 동시에 정치/행정적 상호작용을 활력화 하기 위하여 대부분의 고위공무원들과 부처 간 공식적인 계약 관계를 발전시켜 왔다. 이는 몇몇 직위기반 체제나, 호주, 덴마크, 뉴질랜드, 노르웨이 또는 스웨덴 등 오랜 조직역사를 지닌 국가에서도 나타났다. 좀더 최근에는 몇몇 직위기반 체제를 오랜 기간 지니고 있었던 곳에서도 최고 관리층에 대하여 이런 방향으로 나아가고 있는데 대한민국이 그 사례이며, 이를 계획 중인 프랑스도 그러하다.

일반 직원 수준에서는 목표의 인지가 보통 조직 목표의 틀 안에서

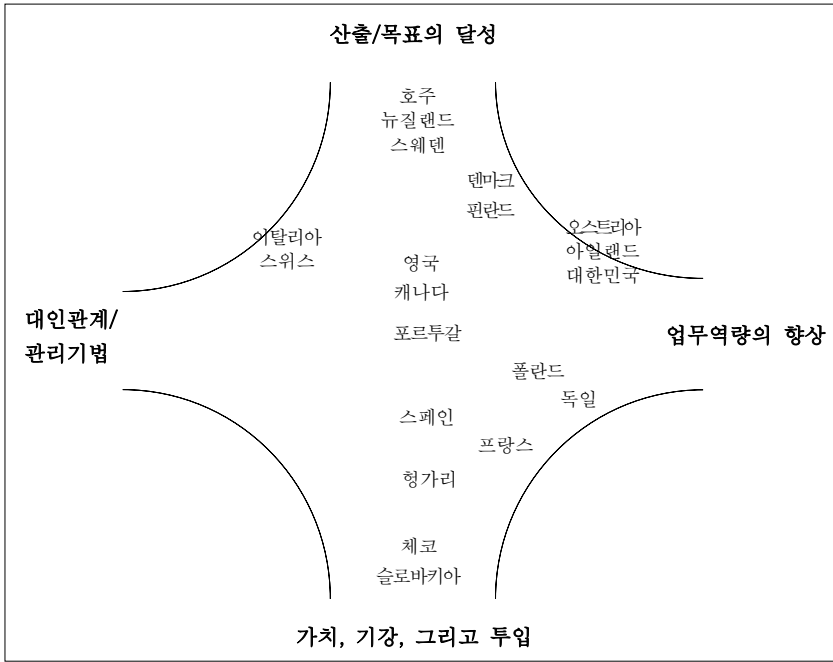
계선 관리자와의 토론을 통하여 이루어진다. 공식성의 정도는 목표에 대한 동의의 정도에 따라 달라지는데, 대부분의 경우 이는 서면으로 만들어지지만 어떤 때는 비공식적으로 이루어지기도 한다(예컨대, 스웨덴). 목표에 대한 토론은 직원의 발전을 위해 필요한 요소(예: 교육 훈련, 경력 또는 이동성, 관리자의 지원)가 무엇인지를 찾아내는 기회가 될 수 있다. 덴마크와 같은 몇몇 국가에서는 인사담당 조직이나 노조가 목표에 대하여 서명을 해야 한다. 합의된 직무목표는 성과평가 기간이 만료된 후 성과평가의 핵심 기준이 되는 것이다.¹

2.2. 현재 사용되고 있는 성과기준은 무엇인가?

전술한 직무 목표만이 유일한 성과기준인 것은 아니다. 전반적으로, 회원국 보고서에서 강조된 가장 중요한 기준들은 앞서 설명된 구체적인 목표를 포함하여 달성된 산출,² 역량과 기술적 기능, 대인관계 기법 및 팀워크, 리더십과 관리 기능, 그리고 투입이다.³ 개별 회원국들이 언급한 다른 기준으로는 개별적 윤리(캐나다)와 혁신(덴마크) 등이 있다(OECD, 2003e).

<그림 2.1>은 OECD 회원국들의 공무원 성과평가에 사용되는 기준이 무엇인지를 알려주고 있다. 이는 HRM 조사에서 성과평가의 핵심 기준에 관한 개방형 질문에 응답한 내용을 기초로 한다(OECD, 2002a; OECD, 2004). 성과평가를 급여에 연계시키지 않은 채 개인별 성과평가를 하고 있는 나라들도 이 그림에 표시되어 있다. 수직 축은 투입과 산출로 구분되며, 수평축에서는 공식적 업무역량에 중점을 두는지 대인관계/관리 기능에 초점을 맞추는지를 구분하고 있다. 이러한 구분이 각 쌍의 요소간 상충된다는 의미는 아니며, 다만 국가별로 성과기준의 전반적인 추세를 그림으로 표현한 것이다.

그림 2.1. OECD 회원국의 성과평가 기준



“업무역량의 향상”은 더욱 중요한 기준이 되고 있다. 부분적으로는 이 기준이 공무원의 필수 자질을 개발하도록 촉진하는 기능을 하기 때문이다. 한편으로는 산출의 달성을 측정하는 것보다 공무원의 기술적 역량 수준에 대해 합의하거나 이를 성문화하기가 더 쉽기 때문이기도 하다. 이런 방식으로 하면, 성과의 산출 측정치 기준과 관련된 PRP의 문제점들을 피할 수 있게 된다.

좀더 유연한 팀 단위의 업무수행 형태가 확산되고 개별 시민의 요구에 더 부응할 필요가 늘어나면서, 대인관계 기능이 그 중요성을 더

해 가고 있다. 이와 관련되는 것이 리더십과 관리기법이다. 이들은 관리계층에 특별히 더 연관되어 있지만, 더 많은 의사결정권과 책임이 아래로 위임되면서 리더십과 관리기법이 조직의 중하위층에도 점점 더 중요시되어 가고 있다.

물론, 상술된 기준들이 산출물 달성을 기반으로 하는 PRP의 여러 문제점으로부터 자유로운 것은 아니다. 예를 들면, 공식 인증 같은 게 없을 경우 해당 직원과 관리층이 모두 선선히 수용할만한 방식으로 업무역량을 측정하기는 매우 어렵다(Wolf, 1994). 직원의 특정 역량을 측정할 때 단순히 관리자의 주관적 판단에만 의존하는 것은 일정 수준의 산출을 성취했는지 결정하는 것 만큼이나 많은 문제점이 있을 수 있다. 따라서 보통은 [사회적으로] 공인된 기능 등 객관성을 갖추기 위하여 무엇인가를 덧붙이게 되는 것이다.



Box 2.5. 성과평가기준과 평가시스템 : 국가별 사례

덴마크 - 모든 수당이 직원과 계선 관리자 사이의 대화에 기초한 개인별 평가 기준으로 결정된다. 이 대화(‘보수 토론’으로 불림, salary discussion)는 보통 연례 “성과 인터뷰”에 통합된다. 협약의 내용은 상호 동의와 함께 관리자와 노조 대표/연락관에 의하여 서명되어야 한다. 어떤 기관에서는 “성적표”(score card)가 이 과정에서 사용되지만, 보통의 경우 평정은 좀더 비공식적이고 보수 토론은 “단지” 부서별 보수정책에 근거한 것일 뿐이다.

핀란드 - 모든 조직에 개인별 성과를 평가하는 일련의 기준들이 마련되어 있다. 보통 3~5개 정도의 핵심 상위기준이 단체협상에서 결정되며, 새로운 급여 시스템이 시행됨에 따라 하부 기준들이 가중치와 함께 구체적으로 마련된다. 일반적으로는 “역량, 효과성 및 협력” 기준으로부터 약간씩 변형된다. 관리층의 경우에는 흔히 “관리 기능”이라는 특정의 기준이 있게

마련이고 이는 비관리층에 대하여는 “협력 기능”이라는 말로 대체될 수 있다. 이러한 하부 기준 각각에 대하여 주어지는 점수로 평가가 이루어지며 이를 합하면 개인 평정의 결과가 된다. 단체협약에는 다양한 분야별 성과에 따라 기본급의 일정 비율(개별 직위의 필요에 따라 정해짐)이 정해지는 표가 포함된다.

대한민국 - 성과와 업무역량이 5단계로 나뉘어 매년 2회(1월과 7월) 평가되며, 관리층은 1월에 평가된다. 공무원의 성과를 평가하는 기준은 직무 성과(60%), 직무 역량(30%), 직무태도(10%)로 구분된다. 평가를 마친 후, 그 결과를 가지고 관리자들은 직원들과 대화하도록 권고 받는데, 상담을 통한 발전에 초점이 맞추어진다.



Box 2.6. 영국의 고위 공무원에 대한 성과협약

고위공무원들에 대한 연례 성과협약은 다음 내용을 담고 있다.

- 최대 4개의 업무목표(business objectives) 또는 목표치(targets)로서, 이는 앞으로 1년간 부서의 우선순위를 명확히 표현하고 연내 달성할 수 있는 실적내용 및 실적/성과를 평가할 수단도 분명히 나타내야 한다. 이 업무목표는 공표된(published) 전략/운영상 우선순위로부터 도출하되 부서별 ‘성과 파트너십 협약’(Performance Partnership Agreement) 내용이 고려된다. 이것으로 다 된 것이 아니다. 개인의 목표나 목표치는 더 확대되고 세부적으로 정의되어야 하며 넓혀지고 촘촘하게 정의되는 동시에 목적달성의 수단과 함께 ‘SMART’(Specific, Measurable, Agreed, Realistic and Time-related)해 져야 (구체적이고, 측정가능하고, 합의되고, 현실적이고, 시의성이 있어야) 한다는 것이다. 세부 목표치들이 평가연도를 넘기는 경우, 적절하게 연내 중간평가가 가능하도록 만들어져야 한다. 연내 수정은 업무 우선순위에서 중대한 전환이 있을 경우에만 가능하도록 해야 한다.

○ 업무관련 핵심역량과 함께 직원의 1년간 책임에 비추어 기대되는 기준과 행동, 그리고 어떻게 직무를 수행할 것인가를 명시해야 한다. 특히 리더십과 다양성을 포함한 광범한 조직 목표 등을 연계하여야 한다. 또한 개인의 발전 수요도 고려하여야 한다.

* 자료: United Kingdom, Senior Civil Service, Guide to Performance Management and Reward in the SCS, March 2004.

요약하면, 성과평가의 기준은 점점 더 다양해지고 있다. 전통적 방식이 여전히 존재하더라도, 투입에 더 초점을 두는 경력기반 체제와 산출을 중요시하는 직위기반 체제 모두가 성과, 역량 및 사회적 기술 (social skills) 일반에 모두 관심을 두는 방향으로 수렴하는 경향이 있다.

투입요소를 고려하는 성과평가에만 거의 전적으로 의존하는 시스템은 성과연계라 볼 수 없다. 또한 그 성과평가가 급여에 연결되어 있다고 하더라도 이를 진정한 성과연계급여로 부르기는 적합하지 않다. 진정으로 성과연계가 되려면 평가가 최소한 부분적으로라도 산출과 목표 성취여부에 기반을 두어야 할 것이다.

2.3. 탄력평정 및 할당평정 시스템

10년 전 성과평가에 있어서 중요했던 것은 계량화된 지표를 개발하는 것이었다. 오늘날에는 보상이 직원 성과와 연계되어 있을 경우 직원은 다른 요소를 희생하고라도 그 보상에 관심을 기울이게 된다는 사실이 경험적으로나 이론적으로 잘 정립되어 있다. 보통 논란이 되는 것은 예컨대 계량하기 쉬운 수단에 너무 치중할 경우 성과의 정성적

측면을 측정하기는 더욱 어려워진다는 것이다. 직무의 비계량적 측면은 극히 중요한데, 단순한 계량지표보다는 일선 관리자들과의 평가가 좀 더 탄력적이면서도 정확한 평가를 가능하게 할 것이다.

성과는 극단적으로 뚜렷한 경우에 더 쉽게 측정될 수 있는데, 말하자면 성과가 매우 좋은 사람들과 매우 나쁜 사람들이 그러하다. 대다수 직원들에 대하여는 성과를 차별화하기가 매우 어렵다. 즉 고도로 세부화된 평정시스템 또는 척도의 한계인데, 대부분의 직원들이 똑같은 등급으로 평가되는 결과를 낳게 된다는 것이다. 이러한 근본적인 한계점을 고려하면, 많은 공직체계로부터 상이한 응답이 나오는 것이 당연하다.

많은 나라들이 더 탄력적인 평정시스템으로 전환해 오고 있는데, 즉 개별 부처가 고유의 평정정책을 개발하면서 구두 평가와 정성적 방법을 더 강조하는 것이다. 아울러, 5점/10점/20점보다는 3점 척도에 기초를 두는 조금 덜 구체적인 평정방법으로 바뀌고 있는 것이다.

어떤 국가들은 공무원 평가를 위하여 사용해 오던 경직된 평정체제를 거의 포기하고 있다. 예를 들면, 영국은 고위 공무원단에 대하여 좀더 비공식적인 평정체제로 옮겨가고 있다. 표면적이고 숫자로 표현되는 성과평가를 없애 버린 것은 가히 “새로운 출발”로 여겨지고 있다(OECD, 2002b).

평정에서의 차별화가 어렵다는 문제점을 예방하기 위한 또 하나의 수단으로 할당제(quota systems)가 점점 확대 사용되고 있는데, 이는 평정 스케일의 상급영역에 배정되는 사람의 비율을 정해두는 것이다. 이런 시스템을 사용하는 사례로는 캐나다, 독일,⁴ 대한민국 그리고 영국과 미국의 많은 부처들이 있다.⁵

강제배분 등급제(forced ranking systems)는 여기서 한 걸음 더 나아가 각각의 평정등급에 배정될 직원의 비율을 정해두는 것이다. 이 시스템은 성과로 나타난 실제 결과와 평정등급에 따른 이론적 배분이

일치한다는 가정에 기초를 둔다. 이 방법은 스위스에서 가우스 곡선을^g PRP 설계에 이용하면서 나타났다.⁶ 평정등급별 배분은 중앙에서 통제한다.

2.4. 통제도구가 아닌 의사소통으로서의 성과평가

일선 관리자의 역할이 PRP를 도입한 조직에서 증대되는데, 그 이유는 목적설정은 물론 평가기간 후 목표달성도 평가과정에서도 그들이 관여하기 때문이다. 성과평가는 대개 일선 관리지들과의 구두 토론을 통하여 보고되는 동시에 서면 보고서도 제출된다. 캐나다, 프랑스, 헝가리 그리고 스위스에서는 의무사항이다. 스웨덴에서는 이 시스템이 훨씬 더 비형식적으로 구두 토론만 통해서도 성과평가가 가능하다. 일반적으로 평가는 매년 1회씩, 몇몇 국가에서는 연 2회씩(예: 대한민국, 뉴질랜드) 이루어진다. 많은 경우, 최종 평가를 준비하기 위하여 비형식적인 토론이 중간에 있게 된다. 아일랜드에서는 환류(feedback)가 적어도 연 2회 이루어지도록 하기 위하여 중간보고 및 연례보고를 하고 있다. 영국에는 반년 진행상황 보고가 있다. 대부분의 국가에서는 공무원들이 스스로에 대한 평가결과에 대하여 질문하거나, 이를 노조 또는 공무원 조직과 상의할 권리를 가지고 있다.

최종 평가토론은 통제도구로서 보다는 의사소통의 연장선에서 진행되는 경향이 있다. 이 점에서 눈에 띄는 경향으로 이른바 다면평가(360-degree feedback) 시스템은 성과평가가 단지 상사에 의해서만이 아니라 동료 또는 하위자에 의해서도 이루어지는 것이다. 예컨대 노르웨이는 상호작용의 평가시스템을 개발하였는데, 여기서 직원은 성과평가 면담 이전에 자신과 자신의 상사를 평가하도록 의무화되어 있

g [역주] 가우스 곡선(Gauss curve): 통계학에서 도수분포 모양이 평균을 중심으로 좌우 대칭의 종 모양을 이루는 정규분포곡선을 말한다.

다.⁷ OECD 회원국들의 3분의 2가 개인별 평가에서 다면평가 쪽으로 변화하고 있는데, 대부분은 아직 시범실시 단계이다(OECD, 2004). 이러한 평가는 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일,⁸ 대한민국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등에서 두드러지며 (OECD, 2004), 대부분 PRP를 도입한 국가라는 점이 주목할 만하다.

3. 성과급여 : 급여형태와 규모

성과평가와 급여 사이에 연계가 있을 때라도 그 연계 정도는 나라에 따라 매우 다른데, 어떤 나라들은 평가와 급여 간 공식적이고 세부적인 연계를 발전시키는가 하면 어떤 경우는 성과급여를 공식적인 평가와 의무적으로 연결시키지 않는다. 그 연계가 공식화될 경우 성과연계급여의 규모를 결정하는 데는 여러 방법이 있다. 첫째, 성과평정 수준에 따라 보상의 규모를 달리하는 단순한 방식이다. 둘째는 매트릭스 형식으로서 성과급의 크기가 직원의 성과평정 결과와 함께 급여범위 내 직원의 직위에 의해서도 결정되도록 하는 것이다. 보상은 고정된 현금액으로 또는 기본급의 어떤 비율로 나타날 수 있다.

3.1. 실적급 증가분 또는 일괄지급 상여금?

성과급여 모형 설계에 있어서 한 가지 중요한 것은 급여의 형태를 실적급 증가분(수급자의 기본급에 더해져서 지속적으로 기본급의 한 부분으로 됨)으로 할 것인지, 아니면 일괄 상여금(기본급에 더해지지 않는 1회성 급여로서, 매 평가기간 마다 새로이 획득되어야 함)으로 할 것인지의 문제이다. 이 두 가지 성과급 형태 모두 현금지급 또는

기본급의 일정 비율로 표시될 수 있으며 보수 수준과 관계없이 배분될 수 있다.

실적급 증가분은 직위기반 체제에서 도입되어 온 경향이 있지만 순수한 형태는 드물다. 상여금에 의존하는 나라들이 더 많다. 프랑스, 이탈리아, 스페인 그리고 미국(고위공무원단의 경우)이 그 사례이다. 대한민국의 경우 고위공무원에 대하여는 실적급 증가분으로, 기타 공무원에 대하여는 일괄 상여금 제도를 취하는 것이 주목할 만 하다. OECD 회원국들의 평균적인 상황은 실적급과 상여금 체제를 병행하여 사용하는 것이다. 캐나다, 핀란드, 독일, 대한민국, 뉴질랜드, 그리고 스위스가 그러하다.

일괄 상여금은 실적급에 비하여 몇 가지 이점을 가진다. 보상의 성과연계적 성격을 더 분명히 강조하고 있다. 즉, 이는 기본급의 한 부분으로서 지속되는 것이 아니기 때문에 상여금은 고정된 전체 봉급비용에 더해지지 않으며 특히 연금의 경우에 그러하다. 또한 이는 가변적이기 때문에 훨씬 탄력적으로 운영될 수 있다.

반면에, 실적급 증가분의 경우 기본급에 통합됨으로써 장기적인 관점에서는 더 나은 인센티브라는 장점이 있다. 그러나 이 시스템에는 많은 문제점이 있는데, 제도 관리 측면에서의 유연성 저하, 장기적 비용 증가, 급여범위 내에서의 느린 상승, 그리고 급여한도에 이른 사람들에 대하여는 동기부여가 안된다는 점 등이다.

최근 많은 나라들이 실적급 증가분을 버리고 비고정적 상여금을 발전시키고 있다. 핀란드, 독일, 영국 등이 실적급 증가분에 대조하여 일회성 상여금의 긍정적 영향을 언급해 왔다.

<표 2.4>는 각각의 급여형태와 급여 규모에 따른 장단점을 요약하고 있다.

3.2. PRP: 전체 보수의 조그만 한 부분

OECD 회원국들의 급여규모는 다양하지만, 성과급여의 전체적 크기는 특히 비관리직 공무원들의 경우 기본급에서 미미한 비중을 차지하는 게 보통이다. 실적급 증가분은 일회성 상여금보다 대개 적으며 흔히 기본급의 최대 5% 미만이다. 실적급은 미국의 경우 보수의 최대 3%에서부터 핀란드 우수공무원들의 최대 50%까지 이른다. PRP 상여금은 실적급 증가분을 보완하거나 대체하게 되며 보통은 실적급 증가분보다 높은데, 그 이유는 장기적인 급여체계에 덜 심각한 영향을 미치기 때문이다. 상여금의 최대 규모는 기본급의 40~50%까지도 이른다. 그러나 이는 배분될 수 있는 최대치를 뜻한다. 전체적으로는 “약간 조정된” 형태의 PRP가 적용되는데, 성과 보상이 기본급에서 차지하는 비율은 미약하며 특히 비관리직 인력에 대하여 그러하다. 일반적으로는 정부 공무원들에 대한 성과급여는 기본급의 10%에 못 미친다. 관리직에 대하여는 성과급여의 규모가 더 크며 평균적으로 기본급의 약 20%에 이른다.

표 2.4. 성과급여의 다양한 형태에 따른 이점과 문제점

	장 점	단 점
실적급 증가분	<ul style="list-style-type: none"> ● 장기적 인센티브 	<ul style="list-style-type: none"> ● 자동적인 연례 보수증가 경향 ● 상여금보다 덜 두드러짐 ● 장기적으로 더 많은 비용 (장기적 보수체계, 연금에 영향)
상여금	<ul style="list-style-type: none"> ● 성과와 더 분명하게 연결, 더 두드러짐 ● 더 유연하고 운영 용이 ● 비용이 덜하고, 고정 보수 비용에 포함되지 않음 (연금) ● 자동적인 연례 보수증가가 되지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ● 단기적 인센티브에 그침 ● 기본급에 포함되지 않음: 장기적으로는 동기부여 효과가 덜함

대규모의 성과급여	<ul style="list-style-type: none"> ● 적극적·즉각적인 동기부여 효과 	<ul style="list-style-type: none"> ● 제한된 배분: 보상을 받지 못하는 대다수에게는 사기저하의 위험 ● 기본급의 희생 하에 이루어지는 보상의 위험성 ● 평가의 절차적 정의에 관련된 어떤 문제든 더 심각
소규모의 성과급여	<ul style="list-style-type: none"> ● 더 많은 직원들에게 성과급을 배분할 수 있음 ● 더 넓은 조직/관리상의 변화에 응용할 기회 	<ul style="list-style-type: none"> ● 동기부여에는 제한된 효과 ● 직원들 간의 차별화가 어려움
할당제	<ul style="list-style-type: none"> ● 성과 차별화의 명확한 시스템이며, 성과급체제의 예산상 통제를 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ● 성과차별화의 인위적 수단: PRP 전체의 신뢰성과 영향력을 훼손할 우려

PRP용 특별 재원이 마련되어 있는지 여부는 이 제도의 운영을 위해 중요한 요소이다. HRM 조사(OECD, 2004)에 의하면 호주, 덴마크, 헝가리, 미국 등 많은 나라들의 경우 PRP를 위한 별도의 자금이 없다. 오히려 모든 급여 상승은 개별 기관의 예산에서 충당되어야 한다. 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 대한민국, 그리고 스페인의 경우는 PRP 운용을 위한 특별 예산을 마련한 예외적인 사례이다.

<표 2.5>는 OECD 회원국들의 성과급여 최대치를 나타내고 있다.

표 2.5. 개별 PRP 급여의 형태와 최대치(1)

	실적급 증가분	상여금
호주		<ul style="list-style-type: none"> ● 각 부처 장관 및 집행기관의 장이 연례 상여금을 받을 수 있음
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> ● 매년 5% 증가 가능, 3년 한도 	<ul style="list-style-type: none"> ● 10~25% 일괄 상여금

체코	<ul style="list-style-type: none"> ● 12개 보수등급이 있으며, 각 등급마다 5개 호봉 	<ul style="list-style-type: none"> ● 상여금은 9~12등급에서는 기본급의 100%, 1~8등급은 40% 가능. 평균 상여금은 세후 소득의 약 25%지만 기관마다 다름. 성과급 증가의 기준은 공개될 필요가 없으며, 장관 또는 기관장의 재량에 의하여 결정됨(OECD, 2003c)
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> ● 기관/청 단위로 자체 결정됨 	<ul style="list-style-type: none"> ● 정부 전체를 총괄하는 계획은 없음
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> ● 실적급 증가분의 최대치(최우수 성과)는 기본급의 25~50%로 합의 ● 개인별 전체급여 대비 성과급의 평균은 13~20%이며, 최대치의 경우 30~50%에 달함 	<ul style="list-style-type: none"> ● 상여금은 팀단위로 배정되는 결과 기반 보상(RBR)으로 구성됨. RBR의 평균은 2002년의 경우 개인별 급여의 1.7%. 기관별 범위는 1~8.3%였음
프랑스		<ul style="list-style-type: none"> ● 공무원에 대한 상여금은 전체 공무원 보수의 17%에 이르지만, 부처/직무분야/공무원의 자격에 따라 달라짐 ● 고위직의 경우 일반 공무원보다 더 많은 상여금을 받음(대략 보수의 40%가 상여금). 보상적 급여는 기본급에 해당되지 않음 ● 2004년, 프랑스는 6개 시범 부처에서(재정/국방/내무/장비/농업/인사) 최고관리직(실국장)에 PRP 도입 실험을 시작함. PRP는 기본급의 최대 20%에 이르는 상여금으로 구성됨
독일	<ul style="list-style-type: none"> ● 실적급증가분은 성과등급(performance steps)으로 알려짐. 1년간 개인별 성과 호봉은 전체 공무원 및 군인의 15% 아래로만 주어지며, 해당 공무원은 보상모형 A에 속하고 최대 기본급에 이르지 않아야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ● 우수한 특별공로를 세운 공무원과 군인에 대하여 성과상여금과 성과수당이 보상모형 A에 속함. 공무원 수의 15%까지 이를 받음. ● 성과상여금은 해당 개인의 급여등급 내 원래 기본급을 초과해서는 안됨 ● 성과수당은 원래 기본급의 7%를 초과 못함

표 2.5. 개별 PRP 급여의 형태와 최대치(2)

	실적급 증가분	상여금
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> ● 봉급의 20%까지 실적급 증가분 	
아일랜드		<ul style="list-style-type: none"> ● 차관급 봉급의 20%까지 상여금. 차관급에 대한 성과연계 보상예산은 이 등급에 대한 전체 봉급예산의 10%임. 비용제한은 부처별 기준이 아니라 모든 부처의 차관에 대하여 같이 적용됨
이탈리아		<ul style="list-style-type: none"> ● 고위 관리층에 대하여 상여금 지급. 연례 성과연계급여는, 예산범위 내에서 하위 특정직위에 대한 보수 전체의 20% 이상이어야 함
대한민국	<ul style="list-style-type: none"> ● 고위직 공무원의 경우 실적급 증가분이 연봉에 더해지며 성과평정과 연계됨. 성과표준액의 7%까지(연봉의 거의 절반) 최우수 등급자에게 수여됨 	<ul style="list-style-type: none"> ● 상여금은 매년 중하위직 공무원들에게 지급됨. 이 일회성 상여금은 연간 기본급의 100%에서 40%까지 다양함 ● 성과상여금은 몇 가지로 구분됨: 개인단위, 부서 단위, 그리고 개인과 부서 종합
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> ● 성과를 제대로 못낸 공무원은 연례 상여금 증가가 없음. 단순 만족 이상의 성과를 낸 사람들이 실적증가분을 받게 됨 ● 현재 보수등급의 상한에 이른 사람이 우수한 성과를 보인 경우 다음 등급의 보수를 받게 됨 	<ul style="list-style-type: none"> ● 연말 상여금(일회성 보조)임. 이 급여는 규제되거나 상한이 있는 게 아니므로 범위를 적시할 수 없음. 2000년의 경우 평균 상여액수는 1,120.60 유로였음
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> ● 실적급 증가분 (자발적 협약에서 결정된 보수등급의 범위 내에서 개별 부처별로 결정) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 상여금 (개별 부처별로 결정)

슬로바키아	<ul style="list-style-type: none"> ● 월등한 성과에 대하여 개인별 상여금: 해당 공무원이 속한 보수 등급 내 최고 보수의 30~70% 범위에서 지급
스페인	<ul style="list-style-type: none"> ● 개인별 또는 팀별 생산성 상여금. 2000년의 경우 생산성 상여금의 총액은 전체 공무원 보수의 대략 9.7%에 달하였음 ● 스페인 사회복지부에서는 생산성 상여금이 봉급 전체의 평균 22.1%였음

표 2.5. 개별 PRP 급여의 형태와 최대치(3)

	실적급 증가분	상여금
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> ● 개인별 보수체제 하에서, 개별 공무원들에게 일반적인 보수인상이 적용되지만 실적급 증가의 보장은 없음. 각자 특정 보수범위에 배치되고, 그 범위 안에서의 이동은 성과평가에 따라 이루어짐 ● 공무원 개인별로 최직근 상급자/감독자와 함께 보수인상과 성과에 대하여 토론함. 보통 이런 종류의 협상 후에, 지난 1년의 성과 및 기여도 평가에 따라 연봉인상이 이루어짐. 개별적 협상은 직역/부처 등의 집단적 경우에 대해 기틀이 되는 수도 있으나 그것이 의무적인 것은 아님^h 	<ul style="list-style-type: none"> ● 전체 기관의 10% 미만에서 상여금을 지급하고 있음. 그러나 경우에 따라서 효율성 기준과 비용절감에 따라 상여금이 좀더 직접적으로 연결되는 수가 있음
스위스	<ul style="list-style-type: none"> ● 실적급 증가분: 우수 성과에 대하여 [기본급의] 4.1~6% 증가 (A++등급) ● 평가결과 A 등급이면 3% 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ● 상여금: 우수성과에는 보수의 12%까지 지급함. 나쁜 성과에 대하여는 상여금 없고 2년 동안 실적 저조할 경우 보수의 94%에 이르기까지 보수 감액

영국	<ul style="list-style-type: none"> ● 실적급 증가분 	<ul style="list-style-type: none"> ●비고정[가변] 상여금 - 만족 수준 이상의 성과를 낸 공무원에 대한 성과연계급여의 주된 수단 ●상여금 수준은 조직에 따라 다른데, 격차가 매우 크거나 작음
미국	<ul style="list-style-type: none"> ●GS 기본급 체계에서는 높은 성과수준을 보인 직원의 경우 상위 급여단계로 승급시킴(약 3% 급여인상 효과). 실적급 증가분은 관리자의 연례 평정과 현재의 급여범위 내 직위에 기초함. 실적급 증가분을 온전히 수혜할 경우 약 3%의 평균임금 상승 효과가 있음. “불량”으로 평정된 관리자에게는 급여인상 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ●평균수준 이상의 성과에 대하여 기관별로 현금 상여금을 지급할 수 있음. 이 상여금은 보통 보수의 1~2%임. 품질향상기금(QSI)과 상여금의 재원은 보수 기타 비용 항목의 정규예산에서 총당됨. 이 체계는 약 1백만 명의 공무원에 적용됨 ●기본급의 10%까지 가능한 현금 상여금이 또한 관리자들에게 지급될 수 있음. 보기 드물게 우수한 성과에 대하여, 부서장은 더 많은 상여금을 지급할 수 있으나 기본급의 20%를 초과 못함

4. 소결론

대부분의 OECD 회원국에서 PRP 제도의 채택은 지속적으로 증가하고 있으며 아직은 모든 공무원을 대상으로 하고 있지 않지만, 모든 분야 공무원들에 대하여 점차 공식적으로 확대되는 추세이다. 집합적 또는 집단적 성과 모형, 즉 팀/소단위 별 또는 조직 수준에서의 성과를 적용하는 경우가 증대되고 있다.

h [역주] 즉 개인별 협상과 무관하게 집단 단위 협상이 가능함.

오랜 기간 표준화되어 온 PRP 모형이 좀더 분권적으로 진화하고 있는데, 조직/부처 수준에서 설계되면서, 전체 공직체계를 포괄하는 하나의 설계가 아니라 기관별 탄력성을 허용하는 방향으로 마련되고 있다.

성과를 평가하는 기준에도 다양성이 증대되고 있다. 전통적인 모형이 여전히 실시되고 있다면, 그것은 경력기반체제가 투입에 더 초점을 두고 직위기반체제는 산출을 더 강조하는 가운데, 양 시스템 모두 사회적 기능은 물론 결과와 역량을 함께 강조하는 방향으로 수렴되고 있다는 것이다.

성과평정 시스템은 10년 전에 비하여 덜 표준화되고 덜 형식적이며 덜 구체적이다. 엄격한 계량적 기준보다는 일선 관리층과의 의사소통에 더 의존한다. 현대의 시스템은 또한 [전체]직원들의 수준을 구별하기 보다는 아주 월등한 성과의 식별을 추구한다. 하나의 대안으로서 할당평정제(quota systems of ratings)가 OECD 회원국들 사이에 더욱 확대되어 가고 있다. 현실에서 이 할당제는 형식성[또는 공식성]이 덜해지는 성격을 중화시키는 경향이 있다.ⁱ

성과급여의 규모는 국가마다 다르지만, 전체적으로 성과급의 최대 규모는 기본급의 10% 미만이다. 관리직에 대하여는 그 규모가 더 크고 기본급의 20%까지 이르기도 한다. 상여금은 실적급 증가분을 보완하거나 때로 대체하는 경향이 있다.

i [역주] 비형식적인 대화 등으로 성과를 평정함에 따라 많은 직원들에 대하여 관대화된 평정을 하게 될 우려가 있지만, 할당제의 경우 어쩔 수 없이 소수의 우수 직원을 가려내야 되는 것을 뜻함.

주

1. Locke, Edwin A. and Latham, Gary P. (2002). "Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: a 35-year odyssey". *American Psychologist*, 57:9, Sept. pp. 705-717.
2. 산출: 용어풀이에 나온 정의를 참조
3. 투입: 용어풀이에 나온 정의를 참조
4. 독일에서는 성과급을 받을 수 있는 사람의 숫자를 제한(전 직원의 15%) 하는 것이 동기억제로 여겨지고 있다.
5. 미국의 경우, 매년 1% 미만의 경력직 SES 공무원만이 우수관리자 상(distinguished executive award)을 받을 수 있으며, SES 전체의 5% 미만 이 공로관리자(meritorious executive award) 상을 받는다.
6. 2002년도의 등급별 배정은 다음과 같다. 전 직원의 최대 5%는 A++, 25%는 A+, 65~75%는 A, 5~15%는 B, 그리고 3%는 C로 평정된다.
7. 일반 직원은 자신과 자신의 상사에 대하여 몇 가지 방식으로 평가하도록 되어 있다. 보통 일정 양식에 따라 작성하는데, 하나는 자신에 대한 평가이며 또 하나는 상사에 대한 평가이다.
8. 독일 연방정부 내무부의 경우.

제 3 장

성과연계급여(PRP)의 집행과 영향 : 교훈

이 장은 현재까지의 PRP 제도 실행에서 배울 수 있는 교훈을 분석한다. 이 제도의 설계와 집행에 대한 권고로 시작하는데, 특히 성과평가의 틀 그리고 PRP 관련 재정비용을 예측할 필요성 등과 관련된다. PRP의 영향도 평가되는데, 재정측면에서 PRP의 인센티브 효과는 과장되었다고 결론짓는다. 그러나 또 다른 결론은 PRP가 업무 태도와 업무조직에 관련한 변화를 일으키는데 효과적인 지렛대가 되어 왔다는 것이다. 마지막으로 집단적 성과급여 체계의 영향은 긍정적으로 평가된다.

1. 서론

PRP 정책의 영향을 체계적으로 평가한 기관은 거의 없다. 그 이유는 부분적으로 공공부문 성과측정의 어려움 때문이기도 하고, 부정적 결과가 나올 경우 임금협상에서 관리직의 입장을 손상시킬지 모르기 때문인 것 같다.

계량적 성과평가가 더 쉬운 민간부문에서도 PRP 정책의 영향에 대한 연구는 많지 않다. 이 장에서의 평가는 이 보고서 초반에 언급된 자료들에 기초하여 이루어졌다.

2. 설계와 집행 : 교훈

2.1. PRP 모형의 설계 개선을 위하여

성과급 모형을 적절히 설계하려면 직원들과의 협의가 필요하며 이는 강력히 권장된다. 어떤 모형의 설계가 “하향식”(top-down)일 때 흔히 문제가 발생한다. 그것은 관련 정보가 관리자들로부터 나온다는 것이다. 이렇게 되면 업무 및 직원들의 업무태도에 대한 중요한 정보가 PRP 설계과정에서 제대로 고려되지 못하는 결과를 초래한다. 이러한 하향식 접근방법은 PRP 정책 실행에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 일반 직원들의 반발을 낳게 마련이다. 절차적 정의 이론에 따르면, 직원들이 업무 또는 제안된 변화에 대하여 의견을 개진할 수 있고, 그들의 의견이 정당하게 참작되었다고 느낄 때, 설령 그런 변화가 그들에게 불리하더라도 이를 받아들일 가능성이 더 커진다고 한다. 적절한 협의를 할 경우 이런 잠재적 문제점에 잘 대처할 수 있을 것이다.

제도의 설계를 직무의 통일적 기준에 두기 보다는 최소한 부분적으로라도 목표설정(goal setting)에 기초를 두는 것이 중요하다. 목표설정은 일선관리자와 직원들 간의 의사소통이며 관리과정에서 직원들의

j [역주] 체계적으로 연구 평가 후 PRP의 실질적 영향에 대한 부정적 결과가 나오면 성과급 제도를 계속 하는데 따른 부담이 커지고, 나아가 성과급여 체제를 바꾸어 전통적인 경력기반 급여체제로 돌아가자는 목소리가 커질까 하는 우려임.

더 많은 참여를 지향한다. PRP의 목표설정은 올바른 관리의 틀 안에서 궁극적인 성과 향상을 이끌어 내는 핵심요소이다.

“평균적” 성과를 내는 직원들을 평정할 때 지나치게 상세하지 않도록 차별화한 정도에서 단순한 성과평가양식을 개발하는 것이 좋을 것이다.¹ 고도로 세부화 되고 경직된 평가기준과 평정양식은 비록 관리자와 비관리자 모두에게 어떤 안심을 줄 수는 있을지언정 PRP 제도의 원활한 운영에는 도움이 되지 않는다. 평정에서 “우수”와 “평균” 사이의 차별화가 없었던 것이 1980년대 PRP의 중요한 한계점으로 지적된다. 예컨대, 1980년대에 사용된 대부분의 PRP에서는 95% 이상의 관리자들이 “전적으로 만족 또는 그 이상”의 평정을 받았다(OECD, 1993). 미국에서 1990년대의 연구조사들은 5단계 요약 평정이 너무 경직되고 복잡하며 또 직원들의 사기를 저하시키고 있다는 결론을 내렸는데, 이는 “평균” 직원들과는 달리 최고의 성과를 내는 직원들의 경우 보다 나은 성과를 올려도 급여가 오르지 않는 등 차별성이 없다는 것이다.

세부화된 성과평가와 평정양식을 권하지 않는 두 가지 중요한 이유가 있다. 첫째, 성과기준을 나열한다고 해서 성과에 영향을 미치는 모든 요인을 포괄할 수 없으며 그리 하다 보면 직원들로 하여금 “신뢰성 있는” 것으로 나타난 성과기준에만 치중하도록 부추기는 부정적 효과를 야기할 수 있다. 둘째로, 아무리 고안된 성과기준이 복잡하고 형식적이라도 성과의 양 극단(극히 우수 또는 극히 불량)을 평가하는 것이 그저 만족스런 정도로 일하는 대부분의 직원들을 평가하는 것보다 훨씬 쉽다는 것이다. 세부화된 기준 때문에 성과향상의 취지로 만들어진 평가의 본래 취지보다는 성과평가의 과정에만 부적절하게 초점이 맞추어지게 되었다. 결국 “우수”, “보통”, “매우 불량” 등으로 구

분되는 직원들 간의 명확한 차별성이 강조되어야 한다.

고도로 세부화된 평정시스템의 한계점을 고려하여 좀더 유연하고 덜 세부적인 기준으로 변화하는 추세가 나타나고 있다. 차별성 부족이라는 문제에 대한 또 다른 대응은 할당(quota) 방식을 사용하는 것이었다. 할당제는 두 가지 이점을 지니는데, 우수한 성과를 내는 사람들에게 집중하고 PRP 제도의 예산상 통제를 강화한다는 것이다. 할당제의 도입은 개인 간의 성과 차별화가 어렵다는 것을 인정하면서도 실제로는 차별화를 공식 주창하기 위한 수단이기도 하다.

그러나 할당제는 경직된 한계를 벗어나려는 조직체제에 도리어 경직성을 초래하기도 하며, 또한 일을 잘 하면 보상받을 것이라는 직원들의 자신감을 손상할 수 있다. 직원들이 할당제를 싫어하는 이유는 실제적인 성과를 고려하지 않고 이루어지는 성과평정의 자의적 제한 때문이다. 이는 독일 사례에서 특히 분명하게 드러난다. 독일에서는 할당제를 사용해 오다가 이제는 이를 제한하고 있다. 아울러 할당제는 모든 직원들에 대하여 강제적으로 등급을 매겨야 하기 때문에 직원들 간의 차별화를 더 용이하게 하는 것도 아니다. 강제 등급배정을 해야 할 때 어떤 관리자들은 좋은 평정을 직원들 사이에 교대로 우수한 평정을 매긴다고 한다. 스위스에서는 “가우스 곡선”의² 엄격한 적용이 PRP 운용의 가장 중요한 문제점 중 하나로 여겨지고 있는데, 그 이유는 일선 관리자들이 3~4명의 작은 팀 내에서조차 직원들 간 차별화를 하도록 의무화하고 있기 때문이다.

좀더 고려해야 할 것은 집단/팀 단위 PRP의 도입 또는 집단 및 개인적 성과급여를 통합하여 도입하는 것이다. 산출이 개인 행동이 아닌 집단적 노력의 결과일 경우 집단 성과급모형은 매우 매력적이게 된다.

집단 성과급은 협동 작업의 필요성을 강조하며 동료간 동기부여를 조장한다. 일선 관리자들이 직원 개인의 비교평가를 힘들어하며 일반 직원들도 그 비교결과를 매우 거북해 하는데, 이런 문제를 피할 수 있는 것이다. 또한 관리자들은 객관적 지표에 좀더 초점을 맞출 수 있는데, 이런 지표는 측정하기도 더 쉬울 뿐 아니라 개인적 판단에 덜 의존하게 된다. 개인 성과급여는 분열적이고 팀웍을 해치게 될 수도 있지만, 집단 인센티브 도입 또는 집단과 개인 접근방식의 결합은 팀웍을 오히려 강화할 수 있다. 앞서 파악된 대로, 집단/팀 단위 PRP 모형은 점점 더 많이 사용되고 있다.

재정적 인센티브의 유형 또한 PRP 정책의 효과에 영향을 미친다. 실적급 증가분이 자동적인 수당으로 되지 않도록 해야 한다. 이 잠재적 왜곡 가능성 때문에 많은 나라들이 실적급 증가분 대신에 상여금 체제를 선호하게 되었다. HRM 조사 결과, 앞서의 덴마크 사례에서처럼 예외적으로 우수하거나 개선된 성과에 한해 상여금이 지급되어야 한다. 평범한 성과에 대하여 자동 지급되는 상여금의 본질적 위험으로 인하여 성과급여를 도입하는 의도 자체가 훼손될 수 있다. 이런 위험을 피하려면 PRP 정책은 직무의 표준화된 기준 보다는 목적설정에 기초를 두어야 한다. 명확한 직무목표를 설정하게 되면 성과평가의 기계적인 자동화를 피할 수 있다.

재정 인센티브의 규모도 부분적으로 PRP에 영향을 미친다. 태도조사에서 나타난 결과를 보면(특히 CEP 조사), 대다수의 직원들은 그들의 성과급여에 의해 더 열심히 일하도록 자극 받지 않는다(이 문제는 Section 3.2.1에서 자세히 다루어짐). 이는 부분적으로 현재의 급여액수가 인센티브를 창출하기에는 너무 적다고 보기 때문이다. 대조적으로, 관리자들에게 대한 보상은 더 큰 경향이었는데, 더 큰 보상으로

인해 관리자계층에서의 PRP가 성공하였다는 사실이 설명된다고 볼 수 있다. 그러나 성과보상의 증가에는 두 가지 주의사항이 있다. 첫째, 일반 직원들의 개인적 기여보다는 관리자급의 개인적 기여를 찾아 인식하는 것이 더 쉽다는 것이다. 둘째는 보상이 커질수록 PRP 제도의 운영과정에서 직장 내의 긴장도 더 커진다는 것이다.

성과급여의 “이상적” 크기란 있을 수 없다. 기본급이 더 결정적 인센티브 효과가 있으므로 PRP는 어디까지나 보수의 한정된 한 부분으로 남아 있어야 한다. PRP가 기본급을 인하시키는 방식으로 적용되어서도 안되며, 성과보상이 너무 제한되어서도 안된다. 불가인상 수준보다는 훨씬 높아야 한다. 매킨슨의 보고서에서는 보상이 기본급의 최소 5%가 되어야 한다고 제안하였다(Makinson, 2000). 기본적으로, 적은 숫자의 직원들에 대한 높은 보상인지(미국 간호사, 영국 교사들의 경우처럼) 아니면 많은 사람들에게 대한 낮은 보상인지에 대한 선택을 하여야 한다. 두 가지 대안 모두가 각각 장단점을 지니고 있다(제 2장, <표 2.4> 참조). 의미 있는 것은 아마도 적은 보상이지만 많은 수의 직원들에게 배분하는 것이 PRP를 조직 및 관리상의 변화를 촉진하는 지렛대로 삼을 수 있고, 실제로 이것이 PRP 도입의 가장 큰 영향일지 모른다는 사실이다(Section 3.2.3 참조). 보상에 사용되는 돈 그 자체가 대단한 인센티브는 아닐지라도, 그것이 변화를 정당화할 수는 있다.

2.2. 정책집행과 관련한 이슈

PRP 모형의 설계에서와 마찬가지로, 이를 운영하는 과정에서 직원/노조의 참여는 PRP 제도의 최적 운영에 도움이 된다. 이 제도의 운영에 대한 협의나 정기적인 의사소통으로 직원들의 협력을 얻을 수 있

다. PRP를 점진적으로 도입했던(즉 단체협약의 형태로) 스칸디나비아 국가들의 경우 이 제도의 효과가 매우 긍정적인 것으로 나타났다.

모든 PRP 제도는 “승자”와 “패자”를 낳게 되며 직원들에게도 그렇게 알려지게 된다. 따라서 일을 아주 못하는 적은 숫자의 직원들만이 새로운 정책에 의해 불리한 영향을 받을 것임을 명확히 하여야 한다.

PRP의 재정적 비용은 흔히 과소평가되어 효과적인 집행을 훼손하게 되므로, 성과급 제도를 도입하기 전에 예산정책을 정의하는 것이 중요하다. 예컨대 미국에서는 적절한 자금의 부족으로 인해 PRP 활용이 덜하다고 여겨지는데 “단순히 [성과급을 실행하기 위해] 끌어 올 자금이 없었다”(Risher, 2004)고 한다. PRP가 적절한 예산으로 뒷받침되지 않을 경우, 성과향상에 따른 보상 약속과 달리 실제로는 기본급이 미미하게 오르는 것뿐인데 대한 직원들의 실망은 당연히 예상되며, 아마도 사기저하의 영향까지 있게 될 것이다. PRP 정책의 집행과 운영에는 많은 비용이 소요된다. 이 제도 평가가 이루어졌던 많은 공무원 조직의 경우를 보면 PRP의 비용은 전체 인건비의 1~5%에 이를 수 있다.

PRP에 따른 추가적인 비용 증가가 없어야 한다는 것이 의무사항으로 부과될 수도 있다. 이는 몇 가지 방법으로 성취될 수 있다. 예를 들면, 연공 증가분을 성과급 증가분으로 대체시키거나, 또는 가장 성과를 못낸 직원들의 보수를 감액하는 방식 등이다. 스위스의 사례를 보면, B등급(부분적으로 성과 달성)을 받은 공무원의 경우 2년 경과 후 보수를 94%로 감액하게 된다.

이론적으로는 민간부문처럼 PRP 도입으로 인한 보수증가분이 생산성 증가로 보완될 수 있지만, 공공부문의 생산성을 측정하기가 매우 어렵다. 많은 나라에서 비용절감분을 직원들과 공유함으로써 이를 효

율성 개선의 인센티브로 삼는 실험을 해 왔다. 핀란드에서는 어떤 형태의 성과이든 그 가치의 3분의 1이 직원에게 보상되도록 의무화하고 있는데, 이것이 바로 “결과기반 보상”(results-based rewards)이다.

이와 관련하여 중요한 PRP 관리비용을 충당하기 위하여 적절한 행정적 지원을 해 줄 필요성이 있다. 성과급 제도의 집행 업무가 시간을 많이 들여야 한다는 사실이 흔히 과소평가된다. 이 제도를 계획하고 도입하고 모형을 실제 운영함에 있어서, 예컨대 직원평가나 담당직원 교육을 위한 충분한 시간이 꼭 필요하다.



Box 3.1. 덴마크 조사(2001)에 언급된 PRP의 부정적 영향

2001년 덴마크에서 국가인사원(State Employer's Authority)과 중앙공무원노조연합(Danish Federation of State Employees' Organisations)이 새로운 급여시스템의 영향에 관한 평가를 실시하였다. 이 조사에는 11개 정부기관이 포함되었다.

조사결과에서 가장 부정적인 PRP의 영향으로 언급된 것은(노조 대표의 60% 그리고 관리자의 51%) PRP가 공무원들 사이에 불확실성을 초래한다는 사실이었다. 또한 놀랍게도 28%의 노조대표들은 PRP가 일선관리자들의 역할을 불확실하게 만든다고 믿고 있었다(단지 16%의 관리자들도만 이것이 문제라 지적하지 않았음). 39%의 관리자들과 23%의 노조 대표들은, PRP가 결과에 대하여 더 많은 초점을 두게 한다고 하였다. 단지 16%의 노조대표들과 15%의 관리자들도만 새 제도가 공무원들 사이에 만족을 증대시킨다고 생각하는 반면에, 32%의 노조대표와 11%의 관리자들도 PRP가 실제로는 공무원들의 만족도를 저하시킨다고 생각하는 것으로 나타났다.

* 출처 : 2001년 재정부, 국가인사원 및 중앙공무원노조연합의 조사

PRP의 효과에 대하여 2001년 수행된 덴마크의 조사결과로는 56%의 노조대표자와 70%의 관리자들이 PRP의 가장 부정적인 영향으로 “제도와 관련된 행정적 절차가 너무 복잡하며”³ 정기적으로 그 운영을 평가하는 것도 추가비용이 소요된다고 답하였다.

2.3. PRP 정책의 관리: 객관적 여건

직원의 개별 목표를 설정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그리고 그 과정이 적절하게 이루어지지 않으면 PRP 정책의 잠재적인 긍정적 영향도 약화될 수 있다. 비관리층 공무원들에 대한 영국의 사례에 따르면, 관리자가 직원의 동의아래 목표를 설정하고 그 목표를 기준으로 성과를 평가하도록 하는 방식이 PRP의 주된 이점이라는 것이다. 목표 설정과정에서 흔히 나타나는 취약점이 <Box 3.2>에서 설명된다.



Box 3.2. 목표설정과정의 공통된 취약점

- 안이한 목표: 쉽게 구체화할 수 있는 것에만 집중하려는 경향(투입, 과정)
- 해독할 수 없는 목표: 복잡하거나 또는 비현실적인 목표를 설정
- 도전적이지 못한 목표: 목표가 꼭 달성될 수 있도록 하기 위하여 너무 달성하기 쉬운 대상으로 정함.
- 체크리스트 심리: 너무 많은 목표를 설정하면서 업무의 핵심을 잡아내지 못함
- 시기가 지난 목표: 안정성이 필요하지만 목표를 새로 바꾸는 것과 균형이 맞아야 함.
- 목표의 증식: 새로운 목표와 지표를 계속 더하려는 경향. 이는 협약과정에서 전략적 초점을 결여하고 있다는 표시일 수 있으며, 또는 목표의 수를 늘림으로써 부실하게 기능하는 인센티브 시스템을 상쇄하려는 욕구일 수 있음.

- 과다한 정보: 측정도구가 부족하거나, 또는 성과측정 활동에서 발생하는 모든 정보를 제대로 다루거나 이용할 능력이 부족한 것
- 후속조치 부족: 목표의 측정과 평가에 있어서 적절한 후속 조치가 필요함.
- 경직된 관리: 목표설정(objective setting) 만으로는 성과를 보장하기 어려운 영역에서 예측치 못한 상황이 발생함. 요구된 결과를 성취하려면 적응력 있는 관리자들에 의한 대화와 지속적인 성과관리로써 이를 지원해 주어야 함.
- 수평적 조정의 실패: 목표설정으로 수직적 조정은 잘 될지 몰라도, 직원들이 조직 전반에 걸친 공통 문제에 대해 기여하는 것은 오히려 저해될지 모름(인센티브/구체화).

명확한 조직목표를 설정하는 것은 조직의 모든 수준에서 PRP를 효과적으로 집행하기 위해 중요하다. 전체 부처/기관을 통하여 “폭포 효과(cascade effect)”를 일으킴으로써 목표설정을 촉진한다. 이는 중간 관리자층에게 특별히 중요한데, 이들은 스스로의 직원들에 대하여 성과평가 과정을 적용하여야 한다. 만일 중간 관리층이 무엇을 성취하여야 하는지를 명확히 인식하고 있다면 목적을 세우는 일과 직원의 성과를 평가하는 일이 훨씬 쉬울 것이다. 또한 고유 영역의 관리자들이 어느 정도의 독립성을 갖고 있어서 각각의 상황에 맞추어 적절히 조정할 수 있을 때, 목적이 더 잘 달성될 수 있을 것이다.

자신의 업무 목표를 인지하는 과정에서 직원들의 참여는 중요하다. 직원들은 일반적으로 관리자들보다 업무의 기술적 측면에 더 정통하며, 관리자들은 일반적인 전략 측면을 더 지향하게 된다. 그러므로 적극적인 대화를 거치면 양측이 모두 이익을 얻는다.

PRP가 조직구성원들에게 긍정적 영향을 미치는지 여부는 평가과정

이 얼마나 잘 수행되는가와 긴밀하게 관련되어 있다. 구성원들에게 동기부여를 하기 위해서는 재정적 보상보다 적절한 평가가 더 중요해 보인다. 그러나 주된 문제는 부적절하게 설계된 평가기준으로 인해 직원들의 상대적 성과를 차별화하기가 어렵다는 것이다. 즉, 아주 우수한 직원들을 보통 수준의 인력과 차별화 해내기 어렵다는 문제점으로 이어진다. 두 번째 문제는 일선관리자들이 차별화에 적극적이지 못하다는 점인데, 예컨대 직원들에게 관대한 업무과제를 주거나 성과보상에서 지나친 아량을 베풀도록 압력 받는다는 것이다. 따라서 이와 같은 성과평가에 따른 문제점을 약화시키기 위하여 어떤 직무에 대한 표준화된 기준이나 비교성과에 의존하기 보다는 개인 또는 팀별 목표치에 초점을 두는 것이 극히 중요하다.

성과평가를 훌륭히 잘 해내려면 다섯 가지 요인을 중요하게 고려하여야 한다. 즉, 시스템의 설계를 얼마나 잘하는가, 목표 설정을 얼마나 잘 하는가, PRP 하의 보상이 성과평가와 얼마나 잘 연결되는가 또는 잘 연결되는 것처럼 보이게 하는가(시스템이 투명하고 직원들에 대한 환류가 주어짐), 관리자들이 얼마나 제도운영을 위하여 잘 훈련 되어 있는가, 그리고 평가가 실제로 일선 관리자에 의해 행해지고 있는가이다. 이러한 요인들을 잘 다루면 직원/관리자간 지속적 대화를 통해 PRP가 긍정적 결과를 가져올 가능성이 커질 것이다.

2.4. 관리상 그리고 협약상의 문제

성과지향의 문화, 급여 연계 또는 비슷한 내용을 도입하기 전에 어떤 전제조건이 꼭 필요한데, 그런 조건 없이는 성과관리가 심각한 문제점을 야기할 것이다. 이 전제조건들은 조직 내 투명성, 명확한 승진 방식, 최고 및 중간 관리층에 대한 신뢰이다. 덧붙여, 인적자원관리 특

히 구성원 성과평가정책에 관련 책임의 충분한 위임 등이 이루어져야 한다.



Box 3.3. 프랑스 사례 : 공공서비스의 비용과 효율에 관한 조 사위원회의 결론 (2004년 4월)

2004년 4월 ‘공공서비스의 비용과 효율에 관한 조사위원회’(감사원과 연결되어 있고, 총리실 산하임)에서 공직부문에 적용되는 상여금 정책의 현상을 개관 평가하면서 실적을 전적으로 고려하는 취지의 구체적 개혁안을 제안하는 보고서를 발간하였다.

이 보고서는 프랑스 평가과정의 취약점을 개관하고 있다. 그간 이루어진 조정은 객관적인 평가과정에 전적으로 기초한 것이 아니었다. 체계적인 연례 면담에 따른 개인별 평가가 제대로 이루어지지 않는다. 상여금 제도의 불투명성, 그리고 개인 및 집단 평가방법의 엄정성 결여 등 분명한 기준에 의하지 않은 집행 등이 상여금 정책의 정당성을 해치고 있다.”

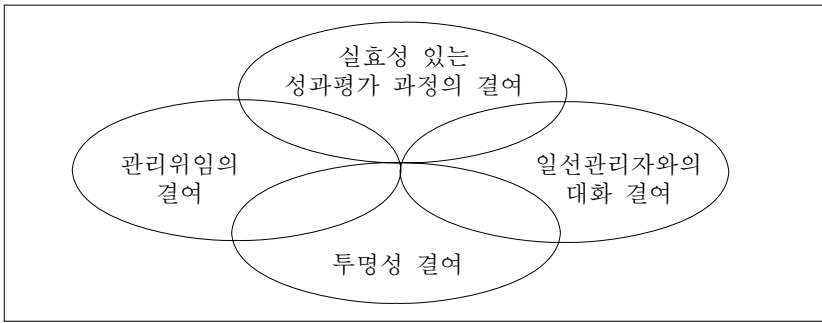
투명성 결여나 상여금 관리의 복잡성 등이 또한 진정한 실적기반 시스템의 방해물로 비판받고 있다. 분명, 현재의 상여금 제도는 진정한 관리도구를 만드는 환경에서 발전된 것이 아니다.

이 보고서는 무엇보다도 “평가” 측면을 강화하도록 권고한다. “논쟁의 여지가 없는 평가시스템이야말로 급여정책의 어떠한 개선이든 제대로 수용되기 위한 핵심 전제이다.” 따라서 이 보고서는 관리자와 일반 직원 모두 평가기법에 대한 교육을 받도록 권유하고 있다. 또한 보상 정책에서 더 큰 투명성과 사회적 대화가 필요하다고 한다. 덧붙여, 전체로서의 상여금 시스템 개혁이 계속되어야 한다고 권하고 있다.

위에 개관된 맥락대로, 성과와 급여의 연계를 도입하기 전에 잘 인
지된 목표나 기준에 기초하여 성과평가 과정을 제대로 정의하는 것이
절대적으로 필요하다.

개발도상국가의 경우, 성과연계 승진 시스템에 우선 초점을 맞추어 단계별로 성과 문화를 갖추어 가는 것이 권고된다. 이렇게 하여 역량과 실적이라는 기준을 향해 공직 가치가 변화해 가는데 도움이 될 수 있을 것이다. 즉, PRP 요소를 바로 도입하는 것보다 점진적 접근이 더 낫다는 것이다.

그림 3.1. 효과적인 성과평가과정을 저해하는 네 가지 취약점



Box 3.4. 개발도상국에서의 PRP 도입

과도기 또는 개발도상 국가의 경우, 공공부문의 성과를 신속히 높이거나 기본급의 규모를 장차 줄이려는 의도로 성과급을 발전시키려는 유혹을 받게 된다. 몇몇 과도기 국가들은 기본급의 상당한 부분을, 어떤 경우는 50~60%까지도 차지하도록 PRP를 제도화하기도 하였다. 그러한 정책들은 부적절한 관리 틀에서는 역효과를 낸다. 그런 상황에서 PRP는 신뢰의 문제를 증폭시키며 부패와 연고주의의 결과를 낳게 된다. 또한 공무원들 간에 폭넓은 불만족과 함께 공공부문으로 들어오려는 역량있는 사람들의 사기를 저하시키게 된다. 아울러, [공직의] 정치적 임명 비율이 높은 곳에서는 절차적 정의의 메커니즘을 수립하기가 더 어려우며, 그리 되면 성과급의 사기저하 요인 효과만 높아질 것이다.

2.5. 성과급 모형의 설계 및 운영에 대한 구체적 권고

권고사항은 다음과 같다.

- PRP 정책의 초기 준비단계에서부터 노조/공무원 조직의 자문을 구하고, 이들을 집행 및 운영과정에 참여시킨다. 그 이유는 이 제도의 의도와 그 기능을 확실히 하면서 의사소통을 원활히 하려는 것이다.
- 간명한 성과평가의 틀을 개발하되 “평균적인” 성과의 공무원들에 대하여는 너무 세부적인 차별화를 하지 말아야 한다. 초점은 어디까지나 매우 우수한 직원들과 매우 불량한 직원들을 구별하는데 있어야 한다.
- PRP 정책은 견고한 목표설정과정에 중점을 두어야 한다. 적지만 현실적이고 달성이 너무 쉽지 않은 성과목표가 설정되어야 하며, 개인목표와 조직 목표가 연계되어야 한다. PRP가 성공하기 위하여는 이를 도입할 때부터 성과관리의 틀과 긴밀히 연결되도록 하여야 하는데, 정량적·정성적 측정치를 함께 이용함으로써 계획된 목적, 목표와 기준을 명확히 제시하여야 한다.
- 집단적 또는 팀 단위의 PRP 시스템 또는 개인 수준에서라도 통합 시스템의 도입을 고려해야 한다.
- 성과 보상의 유형(실적급 증가분 또는 상여금)과 그 크기를 신중히 검토하여야 한다. 중요한 점은 성과 보상이 자동적인 연례 급여[인상]처럼 인식되어서는 안 된다는 것이다.
- PRP 도입 이전에 예산정책을 정의하고 그 가능한 비용에 대하여 현실적으로 측정하여야 한다. 이 PRP 시스템을 운영하기 위하여 충분한 관리자원을 동원하도록 준비한다.
- 성과평가 과정은 전체 시스템의 핵심이다. 성과평가 과정이 투명한

가운데, 직원들과의 대화, 명확한 환류, 그리고 평가결과에 대하여 재평가할 기회가 확실히 제공되어야 한다.

- 일선 관리자들이 이 PRP의 설계, 집행 및 평가과정에 전적으로 관여하고 성과평가가 직근 상위관리자에 의하여 수행되도록 하여야 한다. 일선 관리자들이 이 시스템의 가장 중요한 역할을 맡기 때문이다. 인적자원관리 담당부서가 전반적인 PRP 시스템의 통제를 맡기는 하지만, 일선관리자들은 “일상적인” 여건에서 책임을 지게 된다. 또한 성과관리[업무] 자체를 각 관리자들의 성과평가 대상으로 반영하는 것도 권장할 만하다.
- 성과평가는 직원/일선관리자 간 대화에 기초를 두고 투명해야 하며, 제대로 수립된 절차적 정의 메커니즘에 바탕을 두어야 한다. 평가의 환류는 자세하고 명확하게 설명되어야 한다.

3. 성과연계급여(PRP)의 영향 : 변화를 위한 인센티브?

3.1. PRP와 인센티브로서의 운영

위에 대략 설명된 요인들이 바로 PRP의 효과적인 기능을 저해하는 장애물로서 지적되지만, 부분적으로는 관리층의 열정적인 노력으로 극복될 수도 있다. 그러나 PRP의 어떤 한계들은 구조적인 것으로 이러한 한계를 고려하고 있어야 PRP 정책의 성취도를 과대평가하지 않게 될 것이다.

직원에 대한 동기부여 개선은 PRP를 도입하는 가장 중요한 요인 중 하나이지만, 대부분의 국가 보고서에서는 이 제도 도입 및 운영의 긍정적 업적으로 동기부여를 언급하지 않고 있다. 이는 PRP에 관한

대부분의 학술연구에서도 일관된다. 동기부여 요인에 대한 자술보고를 이용한 영국의 거의 모든 직원의 태도 연구에 의하면,⁴ 아주 적은 숫자의 직원들만이 PRP 제도가 긍정적으로 동기부여를 했다고 한다.

영국 CEP의 연구는 PRP 관련 태도조사의 한 사례이다. 이 연구는 영국 국립보건원(National Health Service), 중·고등학교, 그리고 국세청(Inland Revenue)의 PRP 운영에 대하여 중견 직원들의 태도를 조사하였다(Marsden, 1998; Marsden, 2004). 전체적으로, 급여를 성과와 연계시킨다는 원칙에 대하여는 폭넓게 지지하면서도 단지 소수의 직원들만이 현재의 성과급 체제가 그들의 기본적인 직무책임을 넘는 정도로 일하거나 이를 유도하도록 만들었다고 생각하였다(NHS는 32%, IR은 18%, 학교직원들은 8% 만이 PRP가 정상 이상의 일을 하도록 하는 인센티브가 되었다고 답변). 최고 관리층에게 더 큰 걱정거리는 다수 직원들이 현재 실시 중인 성과급 제도가 분열을 일으키며 직원들간 협력을 저해한다고 생각한다는 점이었다(IR의 86%, NHS의 61%, 그리고 학교의 58%). 그러나 다수의 일선 관리자들은 PRP로 인하여 직원들이 더 열심히 일하게 되었으며(NHS 관리자의 52%, IR 관리자의 42%, 그리고 고용청의 28%), 또한 PRP가 업무달성량을 증가시켰다고 답변하였다. 그러므로, 영국 공직사회에서 PRP의 동기부여 전망은 관리자층의 경우 비관리자층에 비하여 덜 부정적이라는 것이다. 2002년 미국의 인사관리처(Office of Personnel Management) 조사 결과로는, 연방공무원들이 상여금 시스템에 대하여 불만을 나타내고 있다. 일을 얼마나 잘했는가에 따라 보상이 주어진다고 말한 공무원은 단지 응답자의 47% 뿐이다. 각자 소속 기관의 보상 프로그램이 최선을 다해 일하도록 만드는 인센티브가 된다고 답한 사람은 3분의 1 미만이였다.

따라서 PRP의 동기부여 영향은 양면적이다. 소수에게는 동기부여가 되는 반면, 다수의 직원들은 이를 인센티브로 보지 않고 있는 듯하다. PRP의 도입, 동기부여 증대, 그리고 성과향상 사이에 자동적인 상관관계가 있는 것은 아니며, PRP의 동기부여 가치는 과대평가되고 그 역효과는 과소평가된 것 같다. 요컨대, 영국의 매킨슨 보고서의 결론은 대부분 개인별 성과에 대한 개인별 보상에 기초하고 있는 현재의 공직 PRP 제도가 동기부여에 실패하였고 많은 공무원들을 허상에서 깨어나도록 하였다는 것이다(Makinson, 2000).

직원의 동기부여에 대한 제한적 영향은 어떻게 설명될 수 있는가? “시장”에 근거한 기본급이 중요한 반면, 부가적인 한계급여는 정부 공무원들에게 이차적인 인센티브가 되는 것으로 보인다. 많은 연구와 공무원 설문조사에 의하면, 공무원들에 대한 최고의 인센티브는 직무내용에 대한 만족과 경력발전의 전망이라고 한다. 이전의 한 OECD 연구도 “직무의 도전성 정도, 기본급, 직업의 안정성, 교육 및 발전의 기회, 직무성취에 대한 인정 등 여러 속성 가운데 PRP는 제일 마지막 또는 끝에서 두번째 정도로 낮게 선호된다”고 결론짓는다(OECD, 1997). PRP가 동기요인으로는 단지 부차적인 것이기에, PRP를 어떻게 설계하든 그것이 상당수 사람들의 사기를 높이도록 작용할 것 같지는 않다. 급여 인센티브에 초점을 맞추는 성과관리 전략은 직무만족이나 경력발전의 명쾌한 전망과 같은 가장 중요한 동기부여 요인을 소홀하게 만들 위험이 있다. 따라서, 급여 인센티브는 보다 광범위한 성과관리 전략의 일환으로 통합되어야 할 것이다.



Box 3.5. 민간부문 PRP의 영향 : 영국의 5천 민간조직 대상 PRP 사례

1998년 2월, 영국 인사전문가들의 대표기관인 인력개발원(Institute of Personnel and Development)에서 영국 내 5,000 개 조직에 대한 PRP 설문조사의 결과를 출간하였다(“성과급여 조사”, IPD, 1998). PRP를 사용하는 가장 중요한 이유 중 하나가 이 제도가 직원들을 동기부여시킬 것으로 생각된다는 것이었으나, IPD 조사대상 조직 중 단지 21%만이 이 제도가 “우수 직원들”에 대하여 긍정적 영향을 가진다고 답하였으며, 좀 더 평균적인 성과의 직원들에게 긍정적 영향을 가진다고 한 것은 단지 4% 뿐이었다.

그럼에도 불구하고, 대부분의 직원들은(74%)은 이 제도가 직원들로 하여금 조직의 목표에 초점을 맞추도록 장려함으로써 직원의 성과에 전반적인 영향을 미친다고 느끼고 있다. 또한 많은 이들이(69%) 답하기를, PRP가 조직성과의 중요성에 대하여 분명한 메시지를 전달할 수 있다고 한다.

* 자료 : 1998 Institute of Personnel and Development (IPD) survey,
www.eiro.eurofound.eu.int

3.2. PRP, 그리고 관리 및 조직변화의 촉매제로서 그 운영

직원 동기부여에 대한 직접적 영향을 넘어 PRP 정책의 더 넓은 효과를 관찰하면, PRP가 더 넓은 의미에서 조직 및 관리상의 변화를 선도하는 지렛대로 기능할 수 있다는 것이 명백하다. 어느 정도인가 하면, “노력 교섭”(effort bargain)[역주: 노동생산성에 관한 노사합의]을 재협상 하도록 만드는 큰 기여를 할 수도 있는데, 이는 오늘날의 일터에서 발생하고 있는 커다란 문화변동 중 하나이다.

3.2.1. PRP: 목적설정 정책의 도입 또는 강화의 기회

성과급여는 관리자들이 개인수준 및 팀수준에서 효과적인 “목적설정”(goal setting) 접근방식을 도입하도록 인센티브를 제공한다. 급여와 구체적인 연계는 없을지라도 성과관리의 목적설정 요소를 이용할 수는 있다. 그러나 돈과의 연결이 목적설정 접근방식을 전적으로 지원하는 핵심 인센티브가 될 수도 있을 것 같다(Marsden, 2004). OECD 회원국들의 보고서는 물론 CEP 연구에 보인 증거에 의하면, 급여증가 예상에 대한 동기부여 효과와는 별도로 PRP 도입 자체가 관리층 및 비관리층 모두에서 목적설정을 좀더 적극적으로 할 수 있다고 나타난다.

직무목표/목적설정(job objectives/goal setting) 등에 기초하는 공식적 평가과정을 도입함으로써 관리자와 일반직원 모두의 업무역할이 변화되었다. 혁신의 핵심내용은 업무부담의 가변성(variability in work loads)에 역점을 두어 다룰 수 있게 된 것이었다. 평가를 해당 직무 담당자의 표준적인 업무부담 외에 얹어지는 가외의 부담으로 여기는 대신, 이 가변성 자체가 직원업무의 중심 중 하나가 되도록 하는 것이다. 예전에는 성과가 정적인 직무기술[서]에 의하여 정의되었으며 비관리직의 경우 특히 그러했다. 그러한 환경에서 성과평가는 대개 일상적인 일이었고 평가결과 또한 얼마나 양심적으로 일했는가와 같은 표준적 기준에 의하여 결정되었다. 이러한 시스템 아래서는 많은 직무의 현실성이 제대로 관찰되지 않았다(예: 직무의 과부담). PRP의 핵심기능은 목적설정과 평가를 통하여, 관리층으로 하여금 가능한 한 많은 직원들의 명시적·묵시적 동의로 기존 조직 내 성과 규범을 재정의하고 이를 효과적으로 운영토록 하는 것이었다. PRP 제도가 목적설정과 조직목표에 강력한 초점을 맞출 때, 관리층에게 성과규범을 재협상하

는 틀을 제공함으로써 개선된 성과가 이루어 질 수 있다. 즉 “노력 교섭”을 재협상하는 것이다.

성과급여는 관리자들에게 효과적 관리를 위한 부가적 인센티브를 부여하는데, 이로써 관리자들 스스로의 그리고 직원들의 목적을 성취할 수 있도록 한다. PRP는 관리자에게 힘을 실어주는 간접적 수단이다. 만일 이 말이 사실이 아니라면, 성과형 급여로 옮겨갈 정당성이 전혀 없게 된다. 목적설정과 평가는 직원과 일선 관리자 간 일대 일 접촉의 필요성을 강조하게 하는데, 그럼으로써 업무 추진의 방식이 토론되고 설명될 수 있는 것이다. 이렇게 하기 위해서는 직원과의 대화가 필수적이다. 대화를 함으로써 관리 이슈에 직원들도 좀 더 참여하게 된다. 예를 들면, 스위스 한 지방정부의 보고서는 “PRP가 일반 직원과 관리자의 대화 길을 열어 놓는다. 사실상, 직원들도 관리총과 마찬가지로 인사문제에 관여하게 되는 것이다”라고 언급하고 있다. 개인 또는 소규모 단위에서 관리자와 직원 간에 더 많은 상호작용이 동반됨으로써 공식적 통제가 줄더라도 비공식 통제로 대체될 수 있을 때 목적설정이 잘 이루어지게 된다.



Box 3.6. 성과급여의 영향 : 핀란드 통계청 사례

새 급여시스템의 중요한 영향 중 하나는 감독자들의 업무가 더 중요해졌다는 것이다. 정확히 적용될 때, 이 급여 시스템은 설정된 목표치에 따라 조직의 운영을 이끌어 갈 효과적인 관리도구가 될 수 있음이 증명되어 왔다.

새 급여시스템으로의 전환으로 인하여, 이 제도 시행 전에 도입된 성과검토(performance reviews)가 좀 더 체계적으로 이루어졌다. 핀란드 통계청(Statistics Finland) 내 급여 조정의 원칙으로 개정된 직무목표와 개인별

성과기준은 점진적이고 탄력적으로 적용되었다. 개인 업무에 대한 성과검토를 거침으로써 개별 업무성과에 초점을 둔 요구사항이 구체적인 형태를 갖추게 되었고, 개인별 발전계획의 기초를 제공하였다. 이 검토는 또한 감독자 업무에 있어서의 결점을 드러내면서 핀란드 통계청 내 공무원의 기능 개선의 방향을 제시하였다.

새 시스템은 핀란드 통계청과 노동조합 사이의 임금협상에도 새로운 접근방식을 제시하였다. 개인별 급여 수준의 조정에 대하여 노조와 협상하는 대신 협상은 이제 급여 조정의 원칙을 수립하는데 초점을 맞추고 있다. 새 급여시스템은 또한 공무원 유치를 이전보다 더 경쟁적으로 만들어 왔다. 핀란드 통계청의 평균 급여는 1997년 12월과 2002년 12월 사이에 22.9%가 올랐다. 이와 비교하여 소득수준지수에 따른 중앙정부 전체의 월급여 평균 상승률은 19.9%였다. 그러나 직원들의 이직과 새 시스템 적용을 받는 인원의 증가로 인하여 핀란드 통계청 내 평균 급여액은 상승되지 않고 낮게 유지되어 왔다.

또 다른 차원에서 PRP의 성과평가 요소가 중요하게 되었는데, 즉 폭넓은 영역에서 광범위한 조직목표가 개별 공무원의 목표와 연결되었다는 것이다. 목적설정을 조직의 모든 수준으로 확대시킴으로써 전략적 관리가 강화된 것이다.

PRP의 긍정적 영향 중 하나는 또한 직무기술과 업무 자체를 명확히 할 수 있도록 한다는 것이다. 헝가리 보고서에 의하면, 단기적으로 개인별 직무기술 시스템과 관련하여 눈에 띄는 개선이 이루어진 것은 큰 성과로 볼 수 있다. 성과평가 시스템이 도입된 이래, 시기가 지나거나 혼란스럽게 작성된 직무기술서가 거의 모든 공공행정조직에서 개정되었다. 책임과 역량수준이 개인별 수준에서 정의되도록 함으로써 직무기술서는 업데이트 되었고 전국적으로 명확하고 투명하게 만들어졌다.

3.2.2. PRP: 업무 조직의 변화를 위한 지렛대

목적설정을 강화하는 역할뿐만 아니라 PRP는 관리상의 중요한 변화를 도입하는 계기가 될 수 있다. 이는 공공 서비스(세금, 사회보장, 병원)의 전달 측면에서 특히 중요한데, 업무 조직의 측면에서 순수한 행정적 측면보다는 산출 또는 시민의 요구와 더 직접적으로 연결될 수 있다.

PRP는 개인 또는 부서별 수준에서 상여금 급여를 새로운 목표와 연결시킴으로써 광범위한 조직 변화를 촉진시킬 수 있다. 새로운 업무 방식은 종종 성과연계급여의 당연한 결과로서 도입되어 왔는데, 그 공통의 예로는 직무기술서에 맞추어 일하는 것에서 벗어나 성과와 고객/시민 수요에 더 초점을 두는 접근방식으로 전환하는 것이다. 이러한 결과를 보장하기 위해 성과급이 필수적인 방법이 아닐 수는 있으나, 급여 시스템을 바꿈으로써 관리층으로 하여금 업무를 새로운 방식으로 전환하도록 할 수는 있을 것이다. 아래 묘사된 조직변화는 PRP 시행의 당연한 결과로 회원국들이 언급한 것이다.

PRP는 더 유연한 업무방식의 도입을 위한 지렛대로 사용될 수 있다.⁵ 예를 들어 CEP 분석에서 연구된 한 병원의 경우, 병원 경영층에서는 정규 근무시간 이후의 연장근무를 초과근무 또는 주말근무 수당의 형태로 주는 패턴을 벗어나고 싶어하였다. 경영층이 원한 것은 직원들이 전술한 예산상의 부담 없이 더 탄력적인 노동시간을 가지고 일하도록 함으로써 좀더 환자지향적인 방식으로 바꾸는 것이었다. 이 변화와 상응한 조치로서 기본급과 성과급을 더 올리도록 하는 합의가 이루어졌다.

또한 PRP는 서비스 전달기관들이 좀더 고객지향적인 업무방식으로 전환할 수 있도록 한다. 영국 국세청에서 1993~94년 기간 중 도입된 PRP 제도의 목적 중 하나는 직무분야별로 설계된 일련의 표준에 의하여 직무성과를 정의하는 것에서 벗어나, 일선관리자들과 일반 직원들 사이에 합의된 개별 목표를 중요시하도록 하는 것이었다. 후자는 개별 직원들의 능력과 세금 서비스의 다른 분야별 다양한 필요 양쪽에 대하여 더 쉽게 적용될 수 있는 것이었다. 두 사례 모두 업무를 더 효율적으로 처리하도록 할 뿐 아니라, 환자나 납세자의 수요에 따라 업무를 더 심층적으로 처리하는 중요한 변화가 있었다. 이렇게 함으로써, 공무원은 시민수요 변화의 불확실성에 더욱 익숙하게 되어 왔고 업무처리의 속도와 태도를 자기들 마음대로 하기가 더 어렵게 되었다. 그런 변화가 노동조합과 합의되는 영역에서조차도 관리층은 이러한 변화를 이루기 위하여 매우 조심스러워야 한다. 잘 설계된 PRP 제도가 이를 도와줄 수 있다.

PRP의 도입은 집단 상여금 또는 성과평가에서 협동에 주어지는 점수 등으로 팀 협력 작업을 진작시키는 방법으로 이용될 수 있다. 예컨대, 상이한 보건 전문가들을 “치료 팀”에서 같이 일하도록 장려하는 것은 건강 서비스 관리층이 팀작업의 일환으로 추구해 오던 아이디어 중 하나였는데 성과급 제도가 그 실천에 도움이 되었다.

PRP는 정보통신기술(ICT) 정책을 개혁하거나 강화하는 계기로도 될 수 있다. 많은 국가에서 PRP 도입이 정부기관에서 ICT 비중을 강화하는 계기였다고 언급하였는데 이는 일종의 협상이다. 즉 더 나은 직무 도구(개선된 ICT)에 대한 대가로 보상에 있어서 성과요소를 도입하는 것이다. 예컨대 스페인에서는 사회보장 행정에서의 PRP 도입과 함께 ICT에 대한 상당한 투자가 동반되었다.

성과연계급여는 공무원들의 개인발전 노력에 대한 보상으로서 교육 훈련 정책에도 초점을 둘 기회를 제공한다. 스칸디나비아 국가들의 경우가 특히 눈에 띈 만 한데, 교육훈련은 이 나라들이 PRP 제도를 도입하는데 이어 추구한 중요한 목표 중 하나이다. 2001년 덴마크에서 수행된 공무원 설문조사에서 48%의 노조대표들과 33%의 관리자들은 PRP가 개별 공무원의 고유 기능을 발전시킴에 있어서 더 많은 책임을 부여하고 있다고 응답하였다. 헝가리에서도 PRP의 후속 결과로 “공공행정의 영역에서 광범한 교육훈련 프로그램이 시작되었다.”



Box 3.7. PRP의 영향 : 핀란드 사례

전반적인 관리과정이 확실히 신급여정책(New Pay System)과 함께 개선되어 왔다. 급여 인센티브와 제재가 연결될 때 더 효율적인 관리와 리더십의 기회가 늘어나고 관리과정이 지속적으로 개선된다는 것이 관리층의 일치된 메시지이다. 관련 기관의 고위층들은 NPS, PRP 및 결과기반 보상(RBR) 제도들이 직원 관리와 조직발전의 도구로서 유용하다고 느끼고 있다. NPS의 도입은 또한 인사 전략의 집행을 도우면서 직원의 자기발전과 교육훈련의 개선을 가져왔다. 공무원들은 RBR 시스템이 팀내 협력에도 상당히 유익한 효과가 있었다고 생각하고 있다.

자료 : OECD, 2003e, Country Reports on Performance-related Pay(Finland).

3.2.3. PRP와 공무원 유치

PRP는 공무원 유치를 위한 인센티브로서도 기능하고 있다. 보다 경쟁적인 급여환경에서 더 나은 보상을 받을 것으로 느끼는 (아마도 더 역동적인) 사람들을 공직으로 끌어들이게 되는 것이다. 이런 식으로

PRP는 업무환경에서 적극적인 태도를 지닌 사람들을 유치함으로써 혁신 그리고 위험부담형의 태도를 [조직에 대하여] 고무할 수 있다. 이와 관련된 긍정적 효과는 특히 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 사례에서 언급되었다. 덴마크에서는 57%의 관리자들과 48%의 노조 대표들이 PRP로 인하여 우수인력 유치에 더 나은 기회가 만들어진다고 한다.

아울러 PRP는 유치에 있어서의 긍정적 효과와는 별도로, 우수 공무원들을 공직에 계속 머무르게 하는데도 좋은 수단일지 모른다. 이 사실은 덴마크 설문조사에서도 나타났는데, 54%의 관리자들과 55%의 노조대표들이 이를 지지하였다. 전술한 CEP 연구에서도 비슷한 경험, 즉 잉글랜드와 웨일스 지방의 우수 교사들을 유치하고 유지하는데 있어서도 제한적 효과가 있었음을 보여 주었다. 이러한 연구 결과에 따른 시사점을 이해하기 위하여 더 많은 연구가 필요하다.

3.3. 팀 성과연계급여가 효과적인가?

팀단위 성과급여 시스템이 시행된 것이 대부분의 나라에서 최근의 일이므로, 그 영향을 측정하는 것은 약간 이르다(예로 핀란드, 독일, 대한민국 그리고 영국의 경우 1990년대 후반에서 2000년대 초반). 그러나 경험적 연구는 물론 이 방향으로 많이 나아간 OECD 회원국들의 상황에 대한 예비적 검토결과를 보면 팀 보상의 유익한 효과에 대한 몇 가지 증거를 볼 수 있다(Drago and Garvey, 1998).

핀란드가 명확한 사례인데 결과기반 보상(RBR)이 팀 수준에서 배당되고 있으며 이는 개인단위의 PRP 요소와 결합된다. 핀란드 국가보고서에서도 “공무원들은 RBR 시스템이 팀내 협력을 위해 유익한 영향을 미친다”고 언급하고 있다. 핀란드에서는 “집단 기반의 보상체제

가 보상의 배분에 가장 효과적인 방법”이라고 보는 것이다. 이 시스템은 성과에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 믿어진다. “간접적이지만 유용한 통계지표는 이 새 급여시스템을 시행한 조직의 성과가 시행치 않은 조직보다 조금 낫다는” 것이다(OECD, 2003e, Finland). 스페인 국립 사회보장원의 집단 성과급여 경험도 역시 아주 긍정적인 것으로 보고되고 있다.

영국은 2003~04년 중 좀더 집단적인 접근방식의 성과급여로 옮겨갔다. 재미있게도, 영국 노동연금부에서 팀기반 상여금 제도를 시행한 첫 해의 영향에 대하여 하나의 중간보고가⁶ 이루어졌다.⁷ 통계적 기법을 이용하여 이 제도의 효과를 관찰하였는데 그 방법은 이 제도의 영향이 아닌 요인들(인력의 차이, 노동시장의 조건, 시기적 요인)을 제거하는 가운데, 팀 PRP를 가진 부서와 팀 PRP가 없는 부서를 비교하는 것이었다. 중간보고의 결과로는 이 제도가 신규 임용 시에 상당히 긍정적인 효과가 있었던 것으로 나타났는데, 평균적으로 11.1%의 증가를 보이고 있는 것이었다. 기관이 클수록 이 효과는 더 작았고 또 많은 기관을 가진 지역일 경우 효과가 더 작았다. 한 지역의 목표치에 대한 행동을 분석하면 팀이 목표를 달성하려 한다는 증거가 명확히 나타난다. 이러한 중간결과에 따라 영국 정부는 집단적 PRP 제도를 더 발전시키게 되었다.



Box 3.8. 스페인 국립 사회보장원 집단 PRP 시스템의 영향

2000년, 생산성 상여금은 국립사회보장원(INSS) 전체 보수액의 22.1%를 차지하였다. 성과급여는 같은 지역 사무소의 모든 직원들에게 사무소의 일반적 결과에 근거하여 배분되었다. ICT와 긴밀하게 연결된 이 시스템은

관리과정을 상당히 개선시켰다고 생각되고 있다. 사회보장 서비스와 관련된 어떤 절차이든 평균 처리시간이 1980년 말 6개월 걸리던 것이 2000년에는 7일 이하로 단축되었다. 1989년 퇴직연금 절차에 소요되던 평균시간이 100일이었으나 이제는 10일이면 된다(OECD, 2003e 스페인).

이 분야에서 가장 좋은 결과라면 직원에 의하여 성취되어야 할 목표와 지역 사무소가 이루어야 할 목표를 연결시켰다는 것이다. 각 관리계층 마다의 통제 또한 상당히 개선되었다.

성과가 지역사무소 별로 각각의 업무 결과에 의하여 측정되기 때문에, PRP는 팀 내부 또는 INSS 관리단위 내의 협력을 증진시켰다.

4. 소결론

성과급여의 도입에 따라 예산지원의 부족, 관리자 훈련 부족 등 설계와 집행에 따른 문제점이 드러나고 있다. 가장 중요한 것은 모니터링과 성과측정에 관련된 것인데, 특히 직원의 성과를 평가하는 행위이다.

투명성 결여, 조직 내 신뢰 또는 관리권한의 위임 결여 등 성과관리를 위한 부적절한 인프라는 PRP에 대한 심각한 장애요인이 된다.

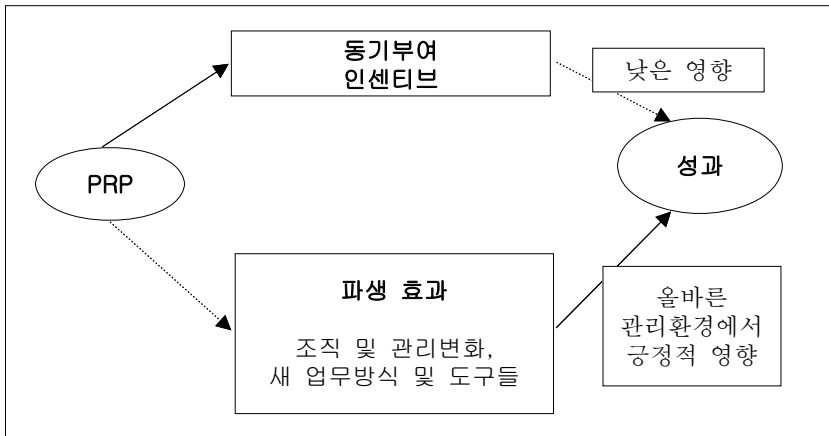
PRP의 재정 인센티브가 미치는 영향은 매우 제한적이다. 오히려 직무만족이나 경력발전 등과 같은 다른 인센티브가 직원의 동기부여에 더 큰 영향력을 미치는 것으로 보인다. PRP의 중요성은 흔히 과대 추정되어 왔던 것이다.

그러나 PRP의 추진에 동반하는 과정으로 인해 긍정적인 결과를 낳

왔는데, 목적설정의 개선과 함께 조직문화와 관리혁신에 대한 자극을 주고 이를 통하여 성과향상을 가져오게 된다는 것이다. 목표 설정 (objective setting)이 PRP 시스템의 중심부에 놓여져야 한다.

예비적 연구결과에 근거할 경우 집단 성과급 시스템이 엄격한 기준의 개인 성과급보다 공무원들에게 더 긍정적 효과를 가져온다.

그림 3.2. PRP가 성과에 미치는 전반적 영향



권 고 사 항

- **PRP 설계는 결국** 각 조직/국가의 배경 문화를 고려하여 다양한 대안 중에서 하나를 선택하는 것이다. “최선의” 해결책이란 없다. 새 모형을 설계할 때, 관리자들은 조직 내 다수의 직원들이 수용할 수 있는 안을 고려하여야 한다. 관리층에서는 팀/소단위 PRP 시스템 도입을 진지하게 고려하여야 한다. 이는 덜 분열적인 방

식으로 도입될 수 있으며 또한 엄격한 기준의 개별 PRP보다 더 긍정적인 효과가 기대된다. 개인별/팀별 PRP의 균형이 PRP 설계의 핵심 사안이다.

- **성과평가 과정이 전체 시스템의 중심에 있다.** 기본적 성과평가를 직무의 통일된 기준에 두기 보다는 목적설정에 둘 것을 권고한다. 성과평정은 너무 세부적이거나 경직되어서는 안 된다. 성과평가는 한 해 동안 직원과 관리자 간 지속적인 대화를 통해 이루어져야 하며, 평가의 환류(feedback)는 설명되고 구체화되어야 한다. 전 평가과정에서의 투명성은 성공의 핵심요인이다. 궁극적으로 PRP의 성공은 급여배분보다는 성과과정의 효과적인 측정에 달려 있다.
- **집행 상의 문제가 예견되어야 한다.** 이는 기본적으로 PRP의 집행에 있어서 직원 및 노조와의 조정 문제이다. 최고 및 일선 관리자의 준비 문제, PRP 관련 예산 및 비용 등의 명확한 예측에 관한 것이다. 그리고 이 시스템 도입 및 모니터링에 필요한 시간과 업무도 마찬가지이다.
- **성과급은 인적자원관리의 권한위임을 동반한다.** 인적자원 그리고 급여관리의 권한위임은 성과급을 효과적으로 집행하는데 필수적이다. 이는 목적설정과 성과급의 긴밀한 연계 때문이다. 성공적인 성과급 집행은 두 기능의 밀접한 통합에 의존하는 것으로 보이며, 이는 PRP를 표준화된 성과기준에 근거하여 실시하는 전통적 모델에 비교된다. 만일 개별 조직의 관리층이 이 제도를 스스로의 수요에 맞도록 적용하는데 자율권을 가진다면, 개별 직원의 목표와 조직의 목표를 명확히 하기가 더 쉬울 것이다.
- **평가는 정기적으로 시행될 필요가 있다.** PRP 시스템은 가끔 수정 보완되어야 한다.

- **PRP의 중요성과 영향이 과대평가되어서는 안 된다.** PRP는 동기 부여를 개선하기 위한 관리수단으로서 부차적인 중요성을 지닌다. 직원 동기부여를 위해서는 직무만족, 승진 가능성이나 업무조직의 탄력성 등 기준들이 훨씬 더 앞선다. 그러므로 성과연계 보상의 좁은 범위보다는 더 나은 성과관리를 향한 폭넓은 접근방식이 필요할 것이다.
- **PRP는 신뢰를 바탕으로 한 직무관계를 유지하고 지원하는 환경에서 적용되어야 한다.** 그러한 환경에서는 공식적·비공식적 과정에서 균형이 존재한다. 그러면서도 대화는 계속되고 정보는 공유되며 협상과 상호존중 그리고 투명성이 우선시되는 것이다. 또한 PRP는 성숙하고 잘 정립된 공직문화와 안정적인 정치/정책 환경을 필요로 한다.
- **무엇보다도 PRP는 더 넓은 관리 및 조직변화의 도입을 위한 자극이나 지렛대로 사용되어야 한다.** 단지 직원들의 사기진작용 수단으로 그쳐서는 안 된다. 성과급은 기본적으로 관리도구로서 관찰하여야 한다. PRP의 목표도 그에 따라 설정되어야 하는 것이다.

주

1. 이렇게 말한다고 해서, 아무리 간명한 성과평가 기준이라도 올바르게 정하는 게 쉽다는 뜻은 아니다. 그러나 자세한 기준들이 비판받아 온 것은 다음과 같다.

- 즉, 투입 또는 과정과 같이 쉽게 구체화될 수 있는 대상에만 너무 치중한다는 것,
 - [세부적 기준을 만들고 운영하는 것이] 너무 쉽거나 너무 복잡하다는 것,
 - 너무 숫자적이고 초점을 잃는 경우가 많다는 것,
 - 규칙적으로 업데이트되지 않거나, 또는 그 반대로 전반적인 취지에 대한 명확한 고려 없이(제대로 기능하지 않는 제도라는 표시임) 그때그때 임시적으로 평가기준이 더해진다는 것, 그리고
 - 너무 많은 정보가 생산됨으로써 효과적으로 처리되기 어렵다는 것이다.
- 이러한 문제점 모두가 제도에 대한 환상이 깨지게 되는 원인이 된다.
2. 가우스 곡선에 관한 설명은 제 2장의 2.2.3을 참조 - 이는 “정규분포”로 불리기도 한다.
 3. 이 조사에 대한 상세한 정보는 이 책 제 2부, 덴마크 사례연구 부분을 참조하시오.
 4. 동기부여에 관한 대부분의 연구는 영국에서 행해졌으며 약간 덜하지만 미국에서도 이루어졌다. Prendergast가 검토한대로, 성과 인센티브가 직원의 성과를 향상시킨다고 주장하는 연구가 꽤 있기는 하지만, 이러한 연구는 흔히 개인 산출이 상대적으로 쉽게 그것도 객관적 측정치로 결정되는 직업군에 초점을 맞추고 있다. 그 사례는 수수료 보수지급을 받는 판매직원, CEO들, 그리고 프로스포츠 선수들이다.
 5. 이 과정의 좋은 사례를 다른 영역에서 볼 수 있는데, 프랑스의 노동시간 단축이 그러하다. 프랑스에서는 많은 대기업들이 새롭고 더 유연한 노동 형태를 놓고 협상을 촉진하기 위한 당근으로 이를 사용해 왔다.
 6. 재무부(HM Treasury), 관세 및 간접세청(HM Customs and Excise) 그리고 노동연금부에서 매킨슨식 팀단위 상여금 시도의 영향에 관한 연구(Makinson, 2000)를 주요 서비스전달 부처 합동으로 지원하고 있다. 이 연구는 2005년 4월에 완료됨.
 7. 이 책 제 2부, 영국 노동연금부(DWP)의 성과연계급여에 관한 연구를 참조하시오.

결론

지난 20년 간 OECD 회원국들의 공직사회 전반에 걸쳐 PRP 정책이 광범하게 채택되는 추세가 강화되고 있다. 중기적으로 거의 모든 OECD 회원국들이 일정 수준의 PRP를 도입하게 될 것이다.

PRP가 공무원들에 미치는 재정 인센티브 효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 이에 따라 PRP의 확산이 얼핏 보기에는 이상한 현상으로 비춰질 수 있다. 그러나 이 제도의 도입 자체가 공무원들의 일하는 방식의 개선을 촉진하고, 시민들에게는 공공행정의 성과가 정기적으로 평가되고 있다는 것을 보여주는 것이다.

그럼에도 불구하고 PRP가 공무원 동기부여에 미치는 영향은 매우 한정적이며, PRP는 종합적 성과관리 전략을 결코 대체하지 못할 것이다. 그러나 올바른 관리환경에서 PRP가 도입되면 더 넓은 관리 및 조직상의 변화가 일어날 기회가 생긴다. 효과적인 평가와 목적설정에 기반을 둔 PRP를 집행하는 과정에서 직원-관리자 간 대화의 증가, 팀 증대, 업무에서의 유연성 증가 등과 같은 조직 및 문화의 변화가 자리

를 잡게 된다. PRP는 이러한 변화가 일어나도록 하는 추동력이 되며 동시에 직장 문화의 재협상을 가능하게 한다. 즉, 뭔가 일이 되도록 하는데 초점이 두어짐으로써 결국 성과향상으로 유도되는 것이다. 성과에 대한 급여는 객관적 과정에 의한 체계적 관리를 가능하게 하는 관리 도구로서, 또 개인과 조직목표 사이의 연결로서 관찰되어야 할 것이다.

성과급 체제로의 전환은 그 자체로 훨씬 더 깊은 조직 및 문화적 가치의 변화를 내포하므로 쉽지 않다. 그러나 설령 수많은 어려움과 장애가 있더라도 종래의 체제 즉 연공(근무연한)에 기초한 급여체제를 과대평가해서는 안 된다. 건전한 관리체제하에서 더 폭넓은 성과관리 전략의 일환으로 집행될 경우 PRP는 연공 기반의 급여보다 정부의 필요에 더 잘 부응하고 개인과 조직의 성과를 더 향상시킬 것으로 보인다.

연구결과에 따르면, 최근 몇 년 동안 공무원에 대한 집단적 PRP 시스템 이용이 분명히 증가해 왔다. 집단 PRP는 팀워크 형성에 기여하는 등 동기부여를 촉진하는 것으로 평가되면서 개인 PRP 모형의 유력한 대안으로 떠오르고 있다. 개인과 집단 PRP의 균형이 제도 설계의 핵심 과제이다.

요컨대, 성과관리를 향상시키기 위해 PRP의 급여 인센티브 측면에만 편협한 관심을 갖지 않도록 해야 한다. 공무원 성과 향상을 위한 PRP 모형의 잠재력은 오히려 조직 및 관리변화를 위한 촉매제로서 작용하는 것이며, 이를 통해 결국은 성과향상에까지 이르게 되는 것이다.

참고문헌

- Bettors, P. (1931), *The Personnel Classification Board: Its History, Activities and Organisation*, Brookings Institution, Washington DC.
- Cabinet Office (1999), "Performance Management: Civil Service Reform", A Report to the Meeting of Permanent Heads of Department, Sunningdale, 30 September ~ 1 October, CABI99 - 5195/9912/D4, ISBN 0-7115-0389-3, Cabinet Office, London.
- Carroll, M. (1993), "Performance-related Pay: a Comparative Study of the Inland Revenue and a High Street Bank", MSc dissertation, Faculty of Technology, UMIST, Manchester.
- Danish Ministry of Finance (2001), Survey conducted by the Ministry of Finance, State Employer's Authority, and the Danish Federation of State Employees' Organisation, Copenhagen.
- Drago, Robert and Gerald T. Garvey (1998), "Incentives for Helping on the Job: Theory and Evidence", *Journal of Labor Economics*, Vol. 16, No. 1.
- Guilhamon, J. (1988), "Les negociations salariales dans la fonction publique", Rapport au ministre de la Fonction publique et des reformes administratives, Paris.
- Heery, Edmund (1998), "A Return to Contract? Performance-related Pay in a Public Service", *Work, Employment and Society*, 12:1, pp. 73-95.
- IPD (Institute of Personnel and Development) (1998), Survey, www.eiro.eurofound.eu.int.

- IRS (Industrial Relations Services) (1999), IRS Study for PCS on Performance-related Pay, Public and Commercial Services Union (PCS), London.
- Kahn, H. (1962), Salaries in the Public Services in England and Wales, Allen and Unwin, London.
- Kessler, Ian and John Purcell (1993), "Discussion Paper on Staff Pay Survey at Amersham International", mimeo, Templeton College, Oxford.
- Kleiner, Morris M. and Richard B. Freeman (1998), "The Last American Shoe Manufacturers: Changing the Method of Pay to Survive Foreign Competition", NBER Working Paper No. w6750.
- Lawler, E.E., III. (1971), Pay and Organisational Effectiveness: A Psychological View, McGraw-Hill, New York.
- Lazear, E.P. (1996), "Performance Pay and Productivity", NBER Working Paper 5672.
- Lazear, E.P. (1998), Personnel Economics for Managers, Wiley, New York.
- Lefebvre, Carlo and Giovanni Raspino (2002), "La valutazione e lo sviluppo delle risorse nelle pubbliche amministrazioni", Il Sole 24 ore.
- Locke, Edwin A. and Gary P. Latham (1990), A Theory of Goal Setting and Task Performance, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Locke, Edwin A. and Gary P. Latham (2002), "Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation: A Thirty-five Year Odyssey", American Psychologist, 57:9, pp. 705-717.

- Makinson, John (2000), "Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Networks", Public Services Productivity Panel, HM Treasury, London,
www.hm-treasury.gov.uk./media/41E1F/240.pdf.
- Mardsen, David (2003), "Renegotiating Performance: the Role of Performance Pay in Renegotiating the Effort Bargain", No. 578, Centre for Economic Performance Discussion Paper, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London.
- Mardsen, David (2004), "The Role of Performance-related Pay in Renegotiating the 'Effort Bargain': The Case of the British Public Service", *Industrial and Labor Relations Review* 57, No.3, pp. 350-370.
- Marsden, David and S. French (1998), "What a Performance: Performance-related Pay in the Public Services", Centre for Economic Performance Special Report, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London,
www.cep.lse.ac.uk
- Mardsenn, David, S. French and K. Kubo (2000), "Why Does Performance Pay Demotivate? Financial Incentives versus Performance Appraisal", DP476 (2000), Centre for Economic Performance Discussion Paper, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London.
- Marsden, David and R. Richardson (1992), "Motivation and Performance-related Pay in the Public Sector: A Case Study of the Inland Revenue", Discussion Paper No. 75, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London.

- Mardsen, David and R. Richardson (1994), "Performing for Pay? The Effects of 'Merit Pay' on Motivation in a Public Sector", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 33, No. 2, pp. 243-261.
www.cep.lse.ac.uk.
- Megaw, J. (Chair), (1982), *Inquiry into Civil Service Pay: Report*, Cmnd 8590, HMSO, London.
- Milkovich, George T. and Alexandra K. Wigdor (eds.) (1991), *Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay*, National Academy Press, Washington, D.C.
- OECD (1993), *Private Pay for Public Work. Performance-related Pay for Public Sector Managers*, OECD, Paris.
- OECD (1997), *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impacts*, OECD, Paris.
- OECD (1999), "Performance Pay Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies" (PUMA/PAC(99)2).
- OECD (2002a), "The Survey on Strategic Human Resources Management" (PUMA/HRM(2002)3/FINAL).
- OECD (2002b), "How to Manage Individual Performance", United Kingdom country report (GOV/PUMA/HRM (2002)4).
- OECD (2002c), "Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update" (PUMA/HRM(20002)7).
- OECD (2002d), "Summary Record: 2002 Human Resources Management Working Party Meeting" (PUMA/HRM (2002)1).
- OECD (2003a), "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries" (GOV/PUMA(2002)17).
- OECD (2003b), "Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment: [GOV/PUMA(2003018)].

- OECD (2003c), *The Czech Republic: Public Service and the Administrativ Framework. Assessment 2003, SIGMA*. Available at www.sigmaweb.org/libass/asscz.htm.
- OECD (2003d), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not" [GOV/PUMA/SBO(2003)17], later published as: Schick, Allen (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, Number 2, pp. 71-103.
- OECD (2003e), *Country Reports on Performance-related Pay (Chile, Denmark, Finland, France, Germany, Hungary, Italy, Korea, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom)*.
- OECD (2004), "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Member Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management" [GOV/PGC/Hrm (2004)2].
- Prendergast, Canice (1999), "The Provision of Incentives within Firms", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, No.1 (March), pp. 7-63.
- Risher, Howard (2004), "Pay for Performance: a Guide for Federal Managers", IBM Center for the Business of Government, Washington.
- Sheehy, P. (1993), "Inquiry into Police Responsibilities and Rewards", Cm 2280, HMSO, London.
- Silicani, J.-L., and Frederic Lenica (2004), *La remuneration au merite des directeurs d'administration centrale: mobiliser les directeurs pour conduire le changement*, Council of State (Conseil d'Etat), Paris.

- Thomson, M. (1993), "Pay and Performance: the Employee Experience",
IMS Report 218, Institute of Manpower Studies, Brighton.
- United Kingdom (2004), Senior Civil Service, Guide to Performance
Management and Reward in the SCS, London (March).
- Vroom, Victor H. (1964), Work and Motivation. New York, Wiley.
- Wolf, A. (1994), "Measuring Competence: the Experience of the UK",
European Vocational Training Journal, 1:94, pp. 29-35.



제 2 부

사례연구

제 4 장. 국가별 사례연구

제 5 장. 성과연계급여(PRP) 모형의 사례연구



제 4 장

국가별 사례연구

캐나다의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 자동 승급이 아닌 성과와 역량의 공식적 평가에 바탕을 둔 급여제도는 1964년에 처음으로 도입되었다. 최초의 「고위공무원 급여규정」(Senior Officers Pay Regulations)(1964~1967)이, 나중에 「관리항목 급여운영계획」(Management Category Salary Administration Plan)으로 발전되었다.
- 1998년에 공직부문에 우수인재를 영입하고 또 붙잡아 두기 위한 수단으로서 고위직 성과관리 프로그램(Performance Management Program for Executives)과 차관급에 적용될 수 있는 별도의 프로그램이 도입되었다.
- 현재 「성과관리 프로그램」의 목적은 다음과 같다.

- * 각종 사업계획과 정부 목표, 유능한 리더십, 가치와 윤리의 발휘 등과 연계된 성취를 인정하고 보상함으로써 우수한 성과를 내도록 고무한다.
- * 성과관리로 향하는 일관되고 공평한 접근방식이 적용되도록 어떤 틀을 제공한다.
- 보수의 범위는 최소 그리고 최대 급여율로 정해진다. 개인의 보수상승은 개인별 성과수준 평가와 관련한 일련의 가변 범위 안에서 이루어진다. 또한 개인별로 가변적인 일회성 급여를 받을 수도 있는데, 이는 미리 정해진 목표의 달성정도에 기초한다.
- 일회성 급여를 포함하여 고위직과 차관급에 대한 보수는 민간 부문의 비교대상 직위를 고려하여 정해진다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- PRP는 고위관리직의 성과, 책임성과 리더십을 향상시키고 공직 부문이 우수 인력의 유치와 유지를 돕는 보상수단을 제대로 준비하기 위하여 도입되었다.

3. 유연성과 통제

- 이 시스템은 고도로 표준화되어 있다.
- 실적급 증가분과 상여금을 결정하기 위한 지침이 마련되어 있다.
- 관련 예산은 부처별 관리항목 내 인건비 전체의 7%를 한도로 한다.
- 이 프로그램이 성과 수준을 명확히 구별하고 보상이 의미있도록

보장하기 위한 지침이 있다. 즉, 평가결과 목표를 초과달성한 것으로 평가받는 사람의 숫자가 전체의 20%를 넘을 수 없으며 최소 5%는 목표달성에 실패한 것으로 평정되어야 한다는 것이다.

- 각 부처에 평가위원회가 설치되어야 하며 성과급 지급 전에 모든 프로그램의 의무항목이 충족되었음이 인정되어야 한다.

4. PRP 모형의 적용범위

- 성과급은 차관, 최고 관리자, 그리고 캐나다연방 공무원 단체교섭에서 제외되는 상위 공무원들에게 적용된다. 또 캐나다 정부에 의하여 임명되는 독립기관의 장 및 공공기관 CEO들에게도 적용된다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 관리자들의 성과는 미리 정해진 목적(predetermined goals)과 목표(objectives)에 바탕을 두고 측정되는데 이는 매년 설정되고 측정된다.
- 공무원 개인들은 그들의 일상 의무와 관련하여 지속적인 책임(공약)을 설정하도록 요구받는다. 덧붙여, 부처별 사업계획과 정부의 목표 등에서 기인하는 우선순위 영역에 대한 핵심적 책임을 설정하여야 한다.
- 이 제도는 보수범위내 매년 5%의 승급을 허용하는데 책임을 지속적으로 성공 완수하였을 경우 대략 3년 안에 최대치까지 이를 수 있다.

- 이에 더하여 개인은 핵심적 책임을 달성할 경우 매년 1회의 상여금을 받을 수 있는데, 이는 평가기간의 성과수준에 따라 기본급의 10~25% 정도에 이른다.

6. 성과평가 시스템

- 1979년 이래 정부 부처들은 재무위원회(Treasury Board)의 성과평가 관련 정책을 따라 왔다. 그 이전에는 부처마다 각각의 성과평가 제도를 개발하여 가지고 있었다.
- 각각의 목표마다 성과기준이 있어야 한다. 이 목표의 실행은 사업계획, 조직의 우선순위 및 계속되는 목표와 연결되어 있다.
- 평가기준 :
 - * 결과
 - * 바람직한 리더십 역량, 가치, 그리고 윤리의 발현
 - * 부처 또는 공직사회에 대한 기여(조직기여, corporate contribution)
- 4단계 평정 지침과 정의가 부처에 내려지는데, 각 부처에서는 이를 스스로의 필요에 따라 조정할 수 있다.
- 환류(feedback)를 구두 또는 서면으로 할 수 있는데, 이는 차기 평가과정으로 통합된다.
- 몇몇 기관/실국/부처의 경우 다면평가(360-degree feedback)를 실시해 왔다.

7. 성과급여 시스템

- 예산통제는 정부 전체적으로 총괄하여 이루어진다.

- 성과급여 관련 자금이 일단 배정되면, 해당 부처에서 자율 통제한다.
- 각각의 성과급여 계획별로 예산이 수립되는데(예: 부서 관리항목 내 총인건비의 7%), 이로부터 모든 성과급여 자금이 지출된다.
- 예산으로부터 나온 자금의 회계는 재무위원회 장관들로부터 승인 받는다. 개별 부처로 배정된 자금은 주요 재정 예측치에 따라 매년 설정되는 장래 자금계획에 따른 조정의 여지를 남겨두고는 부처별로 책임 있게 사용되도록 허용된다.

8. 집행

- 공직사회의 전반적인 관리과정은 강화되어 왔는데, 모든 고위직 공무원에 대하여 정부의 목표를 구체적이고 계량 가능한 책임으로 바꾸어 명확히 설정하는 능력도 함께 강화되어 왔다.
- 사업계획 및 정부우선순위에 연결된 성과협약과 연례 목표치를 사용함으로써, 우선순위 변화에 대응하는 능력이 개선되어 왔다.
- 성과관리 문화 그리고 목표치를 향한 진보의 정도를 정기적으로 평가할 필요성 등이 공직사회에 확산되어 왔다.

9. 어려움과 문제점

- 이 제도는 투명성과 형평성을 보장하기 위하여 강력한 지침으로 유도되고 있다. 그러나 이 제도를 도입한다고 해서 성과의 주관적 측면이나 유연성의 필요까지도 항상 촉진되는 것은 아니다.
- 조직과 개인의 성과 연결 또는 그 결과 측정은 어려운 일이었는

데, 그 부분적 이유는 공공 업무의 본질적 성격이기도 하고 또 조직의 성과를 추적하여 측정하는 시스템이 미비하기 때문이기도 하다.

10. 교훈과 전망

- 이런 제도와 관련하여 캐나다 정부의 사례로부터 얻을 수 있는 교훈은 우선, 공공부문 환경에서 그리고 개인의 통제영역 내에서 측정 가능한 의미 있는 성과기준을 설정할 필요가 있다는 것이다.
- 프로그램 운영에서의 유연성은 성과의 주관적 성격이 잘 설명될 수 있도록 하기 위하여 필수적이다.
- 언론과 일반대중에 대한 커뮤니케이션 노력이 이 제도와 제도의 목표를 명확히 이해시키기 위하여 중요하다.
- PRP에 더하여 공공부문 전반의 공식적 인지프로그램이 실행되어 왔다. 즉 공로가 있는 공무원 개인 및 팀에 대하여 상이 수여된다. 이 상들은 ‘국가 공직주간’(National Public Service Week)으로 명명된 한 주 동안에 수여되는데, 이 일주일 동안 공무원들이 수행하는 공직의 가치를 인지하고 알리는데 초점이 주어진다.



덴마크의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 덴마크 정부는 1987년 보수체계 개인화의 의도로 부처별 급여모형을 수립함으로써 성과연계급여를 도입하였다. 1989년 2개의 모형이 도입되었는데, 하나는 모든 공무원을 포함하는 것이고 또 하나는 고위관리자들에 한정된 것이었다. 1997년 이 부처별 급여모형이 적용된 것은 덴마크 정부 전체 공무원의 단지 2% 뿐이었으며, 이를 위해 배당된 예산 또한 매우 낮은 편이었다. 이같은 이유로 이 시스템을 근본적으로 개혁하기로 결정되었는데, 공공부문에 새로운 급여시스템이 도입된 것은 1997년에 이르러서였다.
- 새 제도는 천천히 도입되었다. 처음에는 단체협약 하의 교원들에게 효력이 발생하였으나, 대부분의 노조에서는 당시 이 큰 변화를 받아들일 준비가 되어 있지 않았다. 1998년 1월 1일부터 2001년 3월 31일까지의 기간 중 새 급여시스템을 실험하는데 대한 대강의 동의를 중앙공무원노조연합(Danish Federation of State Employees' Organisations)과의 사이에 이루어졌다. 단체협약에 의하여 2002년에는 대부분의 노조가 이 급여체제로 들어오게 되었다.

2. PRP 정책 도입의 이유

새 급여시스템의 전반적인 목표는 다음과 같다.

- 우수 인력의 유치 및 유지를 위한 기반을 확고히 하면서 공공부문의 급여 수준을 다른 시장부문과 비슷하게 균형을 맞춘다.
- 개별 기관에서 급여와 업무목표 사이의 연계를 강화한다.
- 개별 기관에서 급여와 인사정책 사이의 연계를 강화한다.
- 책임성과 권위를 높이고, 급여가 자격을 반영한다는 것을 확인하며, 급여와 성과의 연계를 강화한다.
- 어려운 노동조건을 보상한다(불편한 근무시간, 연장근무, 육체적 어려움 등).
- 노동력에 대한 정부기관간 부적절한 경쟁을 중화시킨다.

3. 유연성과 통제

- 1969년 이래, 덴마크 정부의 급여시스템은 일반적으로 중앙에서 결정되는 “급여호봉”(pay runs)(자동적인 급여 인상 연도수)에 기초해 왔었는데, 이는 직급의 계층제적 성격과 학력요건 및 책임에 관련된 객관적 직무내용을 반영하고 있었으며, 연공서열이 실적과 등급 상승의 지배적 요인이었다.
- 새 급여 시스템에서는 급여 호봉이 일반적으로 단축되었으며 급여 결정이 폭넓게 분권화되었다. 그러나 전반적인 급여결정은 여전히 일단 집권화되어 있었고, 국가 단위의 협상 즉 급여인상 및 기타 편익 논의는 재정부와 공공부문 노동자협회가 맡고 있었다.
- 덴마크의 성과연계급여 시스템은 분권화를 지향한다. 이 새 급여 시스템의 근거에 있는 기본 원칙은 급여 결정(목표, 기관의 인력/보수 정책을 포함)이 개별 기관 내에서 이루어져야 한다는 것이다. 그러므로 수당의 기준에 관한 동의, 승진[기준]에 대한 합의 형성 등이 개별 기관 단위로 이루어져야 한다.

- PRP는 어떠한 법률에 의해서도 규정되어 있지 않다. PRP 관련 모든 규칙은 공무원 조직과의 단체협약에 의하여 채택된다.
- 노동력에 대한 정부기관 사이의 경쟁을 피하고 또 공공부문의 임금 인상이 덴마크 노동시장의 여타 부문에 영향을 주지 않도록, 새 급여시스템을 사용하는 조직/기관 별로 종합적인 통제가 됨으로써, 이러한 분권화가 보완되어야 한다.
- 임금수준 동향을 모니터링하기 위하여 국가인사원(State Employer's Authority)이 인터넷으로 이용 가능한 특별한 온라인 통계툴 ISOLA를 개발하였다. 이 데이터베이스는 고도로 분권화된 급여시스템을 협회가 운영하고 모니터링하며 통제하는데 중요한 도구였다. 이 도구는 개별 기관들이 보수 수준을 타 기관과 비교하는데도 극히 유용하다.

4. PRP 모형의 적용범위

- PRP는 덴마크의 모든 공무원에게 적용되는데, 어떤 분야의 인사 관리에는 옛 시스템에서 새 보수 시스템으로의 전환이 자발적이고 어떤 분야에는 의무적이다.
- PRP는 개인 수준 또는 팀/소단위(team/unit) 수준에서 적용될 수 있다. 어느 수준으로 할 것인지는 부처/기관이 결정할 일이다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

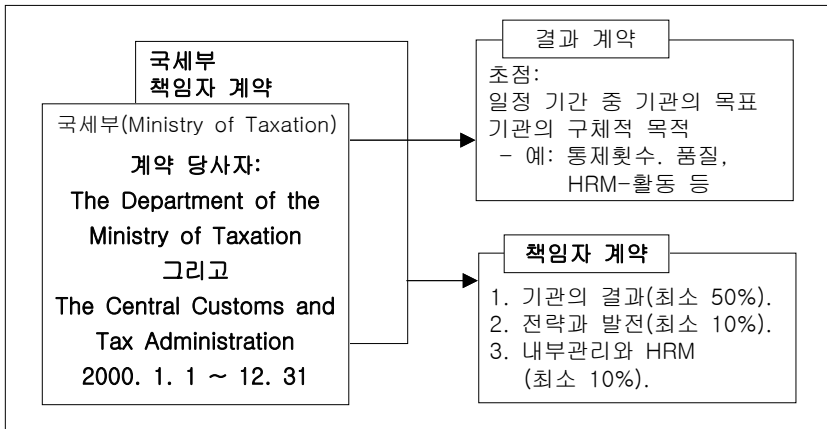
PRP 정책은 보통 다음 요소를 포함한다.

- 기능 관련 수당: 수당[지급]의 가능성(즉 대형 프로젝트, 멘토 등)을 포함하여 개별 기관의 상이한 기능에 대한 서술

- 자격 관련 수당: 수당지급 대상이 되는 상이한 자격/역량개발 가능성 등 서술
- 성과 관련 수당: 해당 조직/기관에서 개인별 또는 집단별 결과계약(result contract)을 수립할 수 있는 가능성
- 최고 관리자들에 대한 보수정책

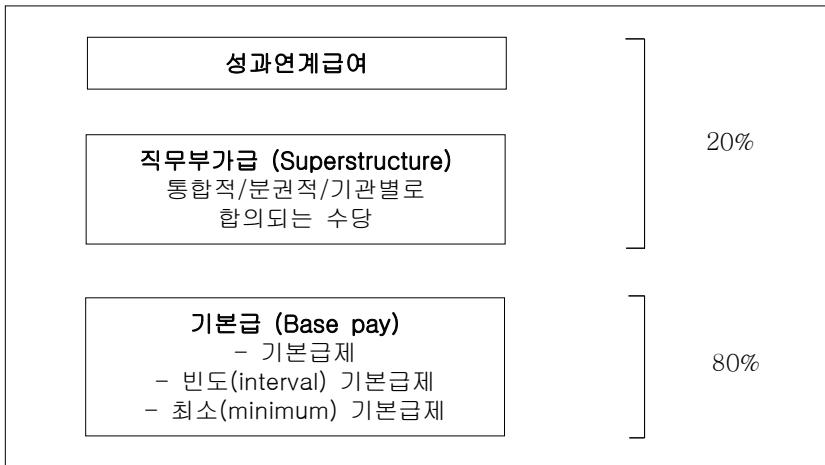
덴마크 정부부문에서 결과계약은 10년 쯤 전에 도입되었다. 2가지 유형의 계약이 있는데, 즉 기관에 대한 결과계약(result contracts)과 기관 최고관리자에 대한 책임자 계약(director contracts)이 그것이다. 결과계약은 부처(장관)와 기관 최고관리자(수석 국장) 간 합의가 이루어져야 한다. 이 계약은 보통 연간 단위로 성립된다. 이 결과계약과 밀접히 관련되어, 대부분의 최고관리자들은 직접 계약에 동의하였고, 재정은 결과계약의 내용에 관하여 구체적인 지침을 수립하였다. 예를 들면, 계약에서 목적(goals)의 최소 50%는 해당 기관의 결과와 관련되어야 한다는 것이다.

그림 4.1. 결과계약과 기관장 계약



- 모든 직원에 대한 보수정책: 정부조직 전체에 통용되는 공통 PRP 모형은 없다. 그러나 대부분의 PRP 제도는 다음 세 가지 요소에 기초를 두고 있다.
 - * **기본급(base pay)**은 재정부와 개별 부처 공무원 전체를 대표하여 협상하는 부서 사이에서 통합하여 합의된다.
 - * **직무부가급(superstructure)**은 집권적/분권적으로 합의되는데, 직무 또는 직무군에 연계한 특정 기능 또는 직원의 개인적 자격 및 성과에 기초를 둔다.
 - * **PRP 요소**는 조직단위로 합의되는데, 직원이 사전 정의된 질적/양적 목표치를 얼마나 달성했는지를 반영한다.
- 새 급여정책이 마지막으로 야심차게 기대한 것은 덴마크 정부 전체 보수액의 20% 까지를 수당과 성과연계급여로 구성되도록 한다는 것이다.

그림 4.2. 덴마크 신급여시스템의 세 가지 요소



6. 성과평가 시스템

- 모든 수당은 개인별 평가에 기초하되, 직원과 일선관리자의 대화에 바탕을 둔다. 이 보수 토론(salary discussion)은 연례 성과인터뷰로 통합된다. 합의가 도출되고 관리자와 노조대표/연락관이 이에 서명한다. 어떤 기관들은 균형성과표(balanced scorecard, BSC) 같은 것을 사용하기도 하지만, 보통은 평정 자체가 훨씬 비형식적이며 보수토론은 기관별 보수정책에만 기초를 두게 된다.
- 재정부에서는 보수토론과 연례 성과인터뷰(yearly performance interview)를 통합하는 도구를 만들었는데, 이는 기관의 목적, 인사정책, 보수정책 그리고 개인목적, 직원 역량개발, 직원의 보수등을 통합하는 방법에 대하여 기술하고 있다. 기관에서는 이 준비안내서, 결론의 양식 그리고 직원의 역량발전계획 등을 보수토론 전에 미리 받을 수 있다.
- 직원평가 또는 평정과정의 공정성에 대하여 따로 공식적으로 통제하지는 않는다. 다만 이 시스템은 투명성에 기초하여 설립되었는데, 이는 관리자로부터 개별 직원에 이르기까지 수당이나 직무동기의 개방성을 포함한다. 더 나아가, 협상 시스템은 직원과 노조대표로 하여금 평등하게 취급 받도록 함으로써, 평가결과가 합리적이고 공평하다는 것을 직원들이 알게 해 준다.

7. 성과급여 시스템

- 덴마크의 새 급여시스템에서는 급여수준을 결정하는 어떤 중앙통제체제가 없다. 즉, 개별 기관별로 각각 정해져야 하는 것이다. 새 급여시스템에서 부과되는 모든 통제 요소는 덜 제한적인데 그

것은 총괄 급여 시스템이 원칙상 개인별 급여로 대체되는 것이기 때문이다. 그 의미를 좀 더 보면 다음과 같다.

- * 임금법의 통제를 받는 기관에서는 해당 임금법의 범위 내에서 자유로이 급여규모를 조정할 수 있다.
- * 정부기관과 그리고 임금한도액 기준을 적용받는 기관에서는 전체적인 재정교부금 범위 내에서 급여를 자체 조정할 수 있다.
- * 새 급여정책은 부가적인 예산상의 책임을 포함한다. 결국 이는 관리층에 대하여 새로운 과제를 제시하는 셈이다.

8. 집행

- **커뮤니케이션:** 1997년 초부터 새 급여시스템에 대한 홍보는 재정부 산하 특별 단위조직이 맡고 있었으며, 이는 새 급여시스템의 정보관리를 책임지고 있었다. 예를 들면,
 - * 새 급여시스템에 대한 역동적인 가이드 개발 및 보급(매년 새로 만들)
 - * 모든 공무원에 배부되는 새 급여시스템 자료묶음
 - * 정부 기관의 모든 인력관리(HR) 담당부서 인력에 대한 교육
 - * 새 급여시스템에 대한 학술대회, 기관/지역별 회의 및 워크샵
 - * 최고 관리층에 대한 특별 정보 제공
 - * 기관별 보수정책 개발과정 및 새 급여시스템을 다루는 관리자 교육과정
 - * 새 급여 정책과 인터넷에 관한 일반적 언론홍보
- 1999년부터 새 급여시스템의 홍보책임은 재정부 내의 다른 부서에 옮겨졌고 그들의 일상적 업무로 통합되었다. 대부분의 정보는

중앙 공무원단체들과의 긴밀한 대화를 통하여 생산되었다.

- **PRP 적용:** 1997년 이래 새 급여시스템의 적용을 받는 공무원 숫자가 늘어났다. 지난번 단체협약 이후, 재정부는 개별 공무원 노조/중앙 노조조직 등과 약 20개의 새 단체협약을 체결하였다.
- **평가:** 2001년 재정부와 덴마크 중앙공무원노조연합은 111개 정부기관에서의 새 급여시스템 실험에 대한 평가를 실시하였다. 몇 가지 중요한 결과는 다음과 같다.
 - * PRP의 긍정적 효과는 “개인별 평가/급여에 대한 집중 및 수용”이다.
 - * PRP는 성과와 급여의 연계를 강화한다.
 - * PRP는 신규채용에서의 더 나은 가능성으로 이끌게 된다.
 - * 단지 39%의 관리자와 23%의 노조대표만이 PRP가 결과에 더 초점을 두도록 만든다고 생각하고 있다.
 - * PRP를 시행한다고 해서 관리층과 일반직원 사이의 대화가 더 나아지지는 않는다.
- 가장 중요한 부정적 효과는 다음과 같다.
 - * PRP에 따르는 행정적 부담이 너무 많다.
 - * PRP가 직원들 사이에 불확실성을 조장한다.

9. 어려움과 문제점

- PRP의 도입은 여러 노조 구성원들에게도 대단한 논란거리였다.
[그 이유는]
 - * 새 제도에 사용될 자금이 충분치 않다는 것이다.
 - * 직원의 입장에서 볼 때, 진정으로 분권화할 의도가 없다는 것이다.

- * 기관별 관리로는 이 시스템을 충분히 잘 운영할 능력이 모자란다는 것이다.
- * 새 시스템에 대한 정보가 충분치 않다는 것이다.
- * 급여체제의 개인화에 대한 저항 등이다.
- 재정부 관점에서의 주요 문제점은 다음과 같다.
 - * 기관 내 권한위임(일선 관리자에 힘을 실어주는 것)의 불충분
 - * 새 급여시스템을 직접 다루는 일선관리자들의 지식/역량/자격 부족
 - * 일선관리자가 소속 직원들을 다르게 다루고 평가에서 차별화하는 용기 부족
- 기관의 관점에서 다음 어려움이 발견된다.
 - * 보수정책이 명확하거나 원활히 운영되는 게 아니다.
 - * 기관 및 개인의 목적과 보수정책의 연계가 분명하지 않다.
 - * 관리층으로부터 개별 직원에까지의 정보가 충분치 않다(불확실성을 야기함).
- 직원들과 노조대표의 입장에서 느끼는 어려움은 이러하다.
 - * 새 급여시스템을 위한 충분한 자금이 부족
 - * 직원들 가운데 새 급여시스템에 대한 저항
 - * 급여에 대한 지나친 관심과 집중
- 성과연계급여의 직무부가급(suerstructure)과 관련하여 몇몇 조직들이 언급하는 것은 성과목적에 들어있지 않은 일을 외면하는 것, 그리고 협력적 팀웍이나 지식의 공유를 거부하는 것 등이다. 어떤 조직들의 경우 개인 단위가 아니라 팀 전체를 위한 목적을 잘 설정함으로써 이 문제를 해결해 오고 있다.

10. 교훈과 전망

PRP의 전적인 효과를 성취하기 위해서는 직근 일선 관리자에게 힘을 모아 줌으로써 개별 조직 및 기관 내에서 분권화가 계속되는 것이 중요하다.



핀란드의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 핀란드에서는 단체교섭이 공무원 고용조건의 기반이다. 고용주체인 국가는 국가단위, 주정부 단위 그리고 기관단위에서 교섭 기능을 맡고 있는데, 처음 둘의 경우 고용주를 대표하는 것은 재정부/중앙인사실(State Employer's Office)이고, 세 번째는 개별 기관이 고용주의 역할을 하게 된다.
- 새 급여정책은 1980년대 말까지 거슬러 올라간다. 국가 공무원의 보수 및 임금정책을 바꾸는 것은 폭넓은 현대화 개혁의 한 부분이었다. 국가 공무원 보수 및 임금체계(좀더 일반적으로 알려지기로는 신급여시스템, New Pay System, NPS)는 몇 년간의 준비 후 1992년에 처음으로 시작되었다.
- 결과기반 예산(result-based budgeting)과 함께 결과관리(result management) 제도가 1990~95년 중 국가행정에 도입되었다. 행정기관들은 성과급 실험에 참여하기 위하여 이 시스템의 도입에 응해야 했다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 종래의 급여시스템은 원래 보수/임금 결정의 집중화를 추구하도록 만들어졌다. 그러나 실제로는 상호 중첩되고 경직된 계층제형 보수체제로 됨으로써 직무의 요구 및 개인의 성과에 따라 임금을

정할 수 없도록 하는 결과를 낳았다.

- **신급여시스템(NPS)**은 보수/임금 정책의 일반 목적(좋은 결과, 인센티브, 공평과 형평성, 유연성, 일반 노동시장과의 동조)을 설정하고 유지하면서도 운영상의 목적을 달성하도록 사용된다.
- **결과기반 보상시스템(Results-based Rewards System, RBR)**은 직원으로 하여금 조직의 공통목적, 단위/집단별 목적을 생각하게 만들고 전체적인 결과를 성취하도록 고무한다. RBR의 의도는 조직 구성원이 함께 일함으로써 좋은 결과와 서비스 그리고 고품질 추구의 동기를 고취시키는데 있다.
- 따라서 급여는 관리의 도구가 되었다. 급여 관계는 결과라는 관점에서 제반 직무활동을 효과적으로 지원하면서 개인발전도 추구하여야 했다. 임용과 급여는 생산요소로서의 노동에 대한 투자로서 인식되어야 했던 것이다.

3. 유연성과 통제

- 원칙적으로 개별 부서가 인사관리의 책임을 진다.
- 책임의 분산화는 보수/임금 정책에 대하여도 적용된다. 국가라는 고용주의 힘이 축적되어 목적을 달성해야 하는 곳에서 NPS는 중요하고 필요한 분야로 인식되고 있으며 모든 조직에 의무화되어 가는 중이다. 즉 행정기관이나 단체교섭 주체들이 NPS를 준비하고 협상하고 실현하도록 지속적인 압력을 받고 있는 것이다. 2003~04년 동안의 국가 단체협약에서 과거 급여시스템의 종언을 고함파 함께 NPS를 새로 적용키로 함에 따라 이 제도는 거의 전면 시행단계에 이르렀다.

- 중앙 단위에서 설정된 기본 틀과 지침의 범위 내에서 개별 기관들이 NPS를 준비하고 합의를 이루어낸 후 집행하게 된다. 조직별로 직무와 성과평가 시스템, 그리고 나름대로의 수요에 따라 급여정책의 초점을 선택할 수 있다. 일단 시행되면, 부처/기관들은 제도 시행에 필요한 경비부담은 물론 성과평가 시스템에 대한 책임과 재량을 가지게 된다. 다시 말하면, 그들은 합의된 시스템을 자신들의 예산범위에서 적용해야 한다는 것이다.
- NPS 정책은 법률이나 규정으로 명시되어 있지는 않으며 (RBR의 예외가 있지만) 단체교섭에 의하여 실현되도록 되어 있었는데, 그것은 보수와 임금이 일반적으로 단체 협약에 기초하고 있기 때문이다. 1993년 중앙인사실(SEO)과 다른 세 개의 공무원단체가 보수/임금 시스템을 NPS 형으로 발전시키도록 합의하면서, 이 제도 도입에 대한 빠른 진전이 이루어질 것으로 기대되었다.
- 비록 RBR이 단체교섭과 직접적으로 연결되어 있지는 않으나 RBR을 행정기관에 적용시키기 위한 원칙들이 축적되었다. RBR 모형은 매년 수정되지만 기본 규칙은 일관되며 오랜 기간 적용되도록 되어 있었다.

4. PRP의 적용범위

- NPS의 범위는 넓은데 중간 관리층까지의 모든 인력을 포괄한다. 그 이상의 관리자들은 NPS 적용에서 제외된다. 최고 관리자들은 RBR 혜택을 받을 수 없다.
- 1980년대 후반과 1990년대 초반 NPS가 출범한 이래, 목표치는 적용대상이 전체 공무원에까지 이르는 것이었다. NPS를 모든 분야/활동 그리고 행정수준에 적용하려는 의도였다.

- 결과기반 보상은 2002년의 경우 21개 중앙행정기관에서 시행되었고 이 중 몇몇 기관은 또한 지역 단위 조직을 산하에 두고 있었다. RBR은 60개 정도의 시행 기관이 있으며, 5천명의 공무원 또는 전체 인력의 12%에 대하여 적용된다.
- 핀란드에서는 개인 및 집단 단위의 PRP 정책이 모두 존재한다. 결과기반 보상은 팀 수준에서 배당된다. 목표치가 정해지는 대상으로서 결과 단위(result units)는 전체 조직일 수도 있고 실/국, 개별 프로젝트 또는 팀, 또는 이들의 조합일 수도 있다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 보수/임금의 세 가지 중요한 요소는 직무 요건에 따른 급여, 개인별 성과에 기초하는 급여, 결과기반 급여(RBR)이다. NPS 도입을 추진하는데 두 가지 규칙이 있다.
 - * 직무요건에 따른 급여와 개인별 성과에 기초하는 급여는 항상 동시에 단체협약의 한 부분으로서 개정된다.
 - * RBR은 단체협약에 의거하지 않기 때문에, 다른 두 요소와는 독립적으로 존재할 수 있다. 현재 10개 기관이 NPS의 모든 요소를 다 갖추고 있다.
- 성과평가의 기준을 결정하는 주된 요소는 다음과 같다.
 - * 조직의 목표치(정치적으로 결정)
 - * 단체협약 과정. 이 목적설정의 과정은 목표관리(MBO)의 한 부분이며 예산과정과 긴밀히 연결되어 있다. 정치적 의사결정자(의회, 정부, 부처)가 조직 목적을 설정하면, 최고관리자는 이 목적들을 실천적 행동으로 해석하고 그 목적과 목표치를 일선관리자들에게 위임하는 것이다. 조직 단계를 거쳐, 이 위

임망은 모든 직원에게 이르게 되고, 성과와 발전목표치가 개인 단위에서 연 1회 또는 필요시 그보다 좀더 자주 이루어진다. 이러한 논의는 일선 관리자와 그들의 하급자들 사이 모든 수준에 걸쳐 이루어진다. 이는 또한 지난해 결과와 성과에 대한 평가의 기회가 된다.

- * 성과평가는 NPS 집행 전에 충분히 준비되고 실험된 분석 시스템을 기초로 하고 있다. 모든 당사자가 평가시스템을 함께 이미 받아들였어야 하는 것이다.
- 결과기반 보상(RBR): RBR은 사전에 정해진 목표치를 달성했거나 초과한 경우에 별도로 지급되는 급여수단이다. 이 보상은 급여 시스템의 다른 요소들과 여러 측면에서 상이하다.
 - * RBR은 보통 팀/부서 또는 조직의 구성원에게 배분된다.
 - * 목표치를 어떻게 세웠는지에 따라 다르지만, 급여는 특정 목표치를 달성 또는 초과한데 대하여 주어진다.
 - * RBR은 다른 급여와는 분리 지급되며 정규 월급 또는 임금보다는 간헐적으로, 즉 보통 1년에 한두 번 정도 주어진다. 그러나 RBR도 정규 근무시간에 번 것이므로, 급여통계에서는 정규근무시간 급여로 잡히게 된다.
 - * RBR의 목표치/목표 등의 타당성에 대한 문제점을 회피하기 위한 노력이 계속되어 왔는데, 관리층과 일반직원 대표들로 구성된 발전팀이 구성되기도 했다. 이는 직원들이 이 시스템에 확실히 참여하도록 하기 위함이다.
- 새 급여시스템에 대한 재정소요: 관련 자금은 세 가지 범주로 구분된다.
 - * 중앙단위 협약으로 부서별로 할당되는 일정액의 자금을 포함시킬 수 있다.
 - * 다른 자금은 부서의 기존 예산액과 정규예산에서의 추가적 자

금으로 구성됨. 이 분야의 자금조달은 어떠한 단체협약의 비용을 조달하는 것과 마찬가지로 보통 상당히 안정적이다.

- * RBR은 조직 입장에서 재정적으로 항상 가치 있는 일이어야 한다. 결과 향상분의 3분의 1은 직원 보상으로 돌려져야 한다. 다른 3분의 1은 고용주에게로, 마지막 3분의 1은 예컨대 경력 발전의 형태로 직무 공동체에 다시 돌려질 수 있을 것이다. 모든 경우의 자금조달은 경제상황에 따라 탄력적이다.

6. 성과평가 시스템

- 개인 성과
 - * 성과평가의 원칙과 요소는 NPS의 일반 틀 안에서 각 기관단위 별로 구체화된다.
 - * 모든 기관은 개인성과 평가를 위한 일련의 기준을 가지고 있다. 보통은 3~5개의 기준이 정해지며 기준별 가중치와 함께 세부기준 묶음이 단체협약에서 합의된다. 전형적인 기준들은 “역량, 효과성, 그리고 협력”에서 조금씩 변화된 것들이다. 관리층을 위한 기준에는 “관리 기법”이 있다. 점수가 주어지면서 평정되는 각 주요 기준마다 세부기준들이 있으며 이 세부기준들의 총합이 개인별 평가의 결과가 된다. 조직 내 상이한 직무, 다양한 분야와 수준에 걸쳐 공정한 평가를 보장하기 위한 방법들이 있다. 단체협약에는 다양한 성과에 따라 급여를 규정하는 표가 포함되는데, 이는 기본급에 대한 퍼센티지로 표시된다(기본급 자체는 직무 요건을 바탕으로 함).
 - * 개인성과 기반의 급여를 위한 성과평가는 보통 직무의 핵심적 요소를 인지하는 데 무게중심을 두는 기준들로 구성된다. 이

핵심요소의 선택은 조직목표와의 관련성에 바탕을 둔다.

- * 고용주는 성과를 평가하고 PRP에 따라 결정한다. 현실적으로는 직근 상사가 개인 또는 집단/단위의 성과를 토론을 거친 후 측정하게 된다. 그 후에 조직의 크기와 복잡성에 따라 공평한 평가를 위한 조정 수단이 필요하게 된다. 이 조정은 몇 개의 수준에서 서로 다른 방식으로 마련될 수 있다. 어느 경우든 최고 관리층이 성과와 급여를 확정한다.

● 결과기반 보상

- * 목표치(target)는 품질의 향상 또는 생산성 및 효율성 개선으로 표현될 수 있다. 관리적 관점에서, RBR은 기본적으로 결과를 생산해 내는 도구이다. RBR은 또한 전체 조직의 운영 발전을 위한 도구로서 관찰되어야 한다. 운영 발전이란 비용절감, 원료 절약, 작업과제의 리모델링, 절차의 간소화, 결근 감소, 신상품 및 서비스 개발, 외부자금 동원비율의 증대, 하자 감소, 리드 타임[lead time, 제품/서비스의 계획에서 완성/사용까지의 시간] 감축, 직원의 기술적 다양성 증대 및 안전 개선 등을 포함한다.

- * 결과목표치(result targets)는 핵심적인 주요수치(계량값)로 표시되어야 한다. RBR 시스템에서 선택된 결과목표치의 적당함 수는 3에서 6이다. 단지 한 두개의 계량값만 있을 경우, 전체적 결과가 너무 조심스럽거나 일방적일지 모른다. 왜냐하면 사람들은 측정되는 것 그래서 보상의 대상이 되는 것에 불가피하게 집중할 것이기 때문이다. 만일 너무 많은 지표가 있다면 전체적인 계산이 너무 복잡하게 될지 모른다. 조직의 전략이나 결과치로부터 적용 가능한 지표를 끌어내는 것은 상대적으로 쉽다. RBR 시스템에서 사용되는 지표들이 아래 나열되어 있는데, 부서의 책임자가 최종 결정한다.

- 서비스/생산품의 양
- 생산/제조의 기간
- 서비스/생산품의 품질(무결점, 최신)
- 경제적 효율성
- 생산성
- 업무 생산성
- 수입의 양(amount of incomes)
- 투자자본 수익(return on invested capital)
- 적자의 감소(decrease in deficit)
- 순비용의 절감(savings in net expenses)
- 지출비용의 경향치(trend in expenses)
- 결과 계산(result calculations)
- 품질의 수준
- 결근 수준
- [신제품 등] 개발의 성공(success in development)
- 업무부담의 경향(trend in work load)
- 안전장치 상태의 경향(trend in the condition of safety devices)
- 혼잡도로 길이(Km)
- 상해를 동반하는 사고의 숫자
- 교통사고 비율(%)로서의 기술적 흠결(technical faults)
- 출서는 시간(queuing time)
- 고객만족
- 고객 설문조사
- 학교 등급에 대한 고객의 환류(의견)
- 근무시간 관찰(monitring of working hours)
- 고객과 응대한 근무시간(working hours invoiced from customers)

- RBR 시스템에서 결과 매트릭스(result matrix, 또는 Riggs 매트릭스라고도 알려짐)는 결과기반 급여 모니터링에서 사용되는 보고와 계산도구의 한 사례이다. 이 매트릭스는 그 내용을 특정 관련 조직에 맞도록 조정하기만 하면 공공부문에서 사용되기에 적합하다. 결과 매트릭스는 표의 형태로 관련 보상 모형에서의 결과 요인들과 이를 묘사하는 지표들로 구성된다.
- 평정(rating)
 - * 관리자들은 일반 직원에 대한 평정의 책임이 있다. 평정 내용은 해당 공무원에게만 알려지지만, 공무원단체나 노조대표자들(shop stewards)의 경우 평가의 전반적 통계 정보에 대하여는 알 권리가 있다.
 - * 성과가 나빠졌을 때, 관리자들은 그 이유를 분석하고 성과를 다시 끌어올리기 위하여 해당 직원과 꼭 만나야 한다. 이 경우 적절한 훈련이 필요할지도 모른다.
 - * 평정시스템 그 자체가 매우 중요한 통제도구이다. 평정결과에 동의하지 않는 직원은 문제점을 다시 검토해 주도록 요청할 수 있으며 상위 관리자에게 가거나 노조대표의 도움을 청할 수도 있다. 필요할 경우 논쟁을 해결하기 위하여 단체협약의 양 당사자 간 협상단계로 넘겨질 수 있고, 마지막 방법으로 노동법원의 판결로 해결될 수도 있다.

7. 성과급여 시스템

- RBR은 상여금이다.
- 개인성과 기반의 급여는 상여금과 성과평정에 직접 근거한 실적급 증가분의 조합으로서 부분적으로는 기본급과 비슷하다. 이런

연계는 각 단체협약에서 표준화되어 있다. 이 급여 총액은 직위에 따른 보수 및 개인성과와 연관되어있다. 개인성과에 근거한 급여의 범위는 다양한데, 조직 내에서 특정 개인의 필요여부와 단체협상의 결과물에 의존하게 될 것이다. 최대 급여(초우량 성과)는 기본급의 25~50%이다(보통 50% 근처). 성과수준 평정과 이 급여요소의 함수관계는 대부분 엄격한 선형관계로 나타난다(예: 1점=0%, 3점=25%, 그리고 5점=50%)

- 개인 총급여에 대한 성과급의 평균비율은 현재 약 15%에 이른다. 이론적으로는 기본급 대비 개인성과급의 평균이 약 15~25%이하이며, 최대치가 30~50% 정도에 이르게 된다. 따라서 개인 총보수 대비 평균 성과급은 대략 13~20% 정도에서 변동될 것이다.
- RBR의 평균은 2002년의 경우 개인 총급여의 1.7%였다. 기관 간 차이는 약 1~8.3%였다.

8. 집행

- NPS의 집행에 대하여 혼합된 반응이 나타났다. 최고 관리층에서는 필요한 투입액이 가끔 과소 측정되기도 했지만 보통 NPS를 수용하였고 그 집행을 위해 정열적으로 노력하였다. 중간 관리층에게는 부하직원의 성과를 평가한다는 것이 새롭고도 놀라운 계획이었다. 일반 하위직 공무원들은 건전한 우려와 “좀더 알 필요가 있다”(need to know more)는 자세로 이 제도에 접근하였다. 공무원조직에서는 기본적으로 NPS를 수용하였다.
- 2004년 여름까지, 국가 공무원의 약 40%와 전체 행정기관의 절반 정도가 성공적으로 NPS를 시행하였다. 나머지 기관들도 2005년까지 이를 시행한다. 시행과정의 최종 평가는 더 기다려야 할

것이다.

- NPS의 결과와 영향은 아직 완전히 조사되지 않았다. 감사/평가가 의무적인 것은 아니지만 곧 시작되어야 한다. 최근의 평가 보고서에 의하면 NPS를 시행하였던 소수의 조직들이 이 제도의 기능 또는 직원에 대한 효과를 분석해 왔다고 한다.
- 간접적이지만 매우 시사적인 통계는 NPS를 실시한 조직에서 보수와 임금이 그렇지 않은 조직보다 조금 나은 것으로 나타나고 있다.
- 또한 NPS의 도입으로 직원 경력개발과 훈련이 향상되었다.
- 직원들은 RBR 시스템이 팀내 협력에 매우 유익한 효과를 가져왔다고 생각한다.

9. 어려움과 문제점

- 평정의 동질성: 현실적으로 1에서 5점까지의 점수척도가 있을 때 대부분의 평가가 3점으로 치우치는 경향이 있다. 성과배분이 실제 이럴 수도 있겠으나, 이는 기관마다 계속적으로 주시되는 문제이다. SEO와 공무원 중앙조직 등에서는 사전 결정된 평정척도를 그대로 배분하지 말도록 하고 있는데, 그렇게 하면 NPS의 목적을 손상하게 되기 때문이다.
- 느린 과정: 1990년대 초기부터 NPS의 실현을 위한 과정은 처음 생각했던 것보다 더 느리고 어려운 것으로 나타났다. 단체협약에서는 NPS의 원칙이 보통 받아들여지지만, 구체적인 이슈들은 진행이 느리고 심화 협상의 대상이 되어 왔다.
- 특정 기관에서의 RBR 재원확보: 따로 수입이 없는 기관의 경우 재원확보가 문제 된다. RBR은 기관별로 재원을 확보해야 하는데

상대적으로 조심스럽게 받아들여지게 된다. 또한 직원들과의 의사소통에 있어서 문제점도 존재한다.

- RBR 시스템은 흔히 초기 단계에 매우 복잡하다.
- 평정이나 보상 배분에 불만인 사람들이 당연히 있다. 보통 적정하다고 여겨지던 RBR이 어떤 때는 처음 기대와 정반대의 효과를 보일 수가 있는데, 즉 이 제도로 인해 동기부여가 되기는커녕 직원들이 좌절하고 시스템에 대한 신뢰를 잃어버리는 수가 있다.

10. 교훈과 전망

NPS 정책의 현실화 전략은 장기 프로젝트였음이 증명되었다. 별 과장없이, 이 제도의 전체 편익이 한 세대 기간 정도면 나타나는 것으로 생각된다. NPS는 「국가 인사정책에서의 원칙적 정부결정」(the Government Decision in Principle on State Personnel Policy Line) 집행에서 중심적 요소이다. NPS는 가장 예리하고 구체적인 프로그램이며 도구이다.

- 집단 기반의 보상시스템은 보상 배분의 가장 유력한 방법이다. 이렇게 함으로써 조직의 이익이 잊혀지지 않으며, 처음 의도대로 기관 내 상이한 집단 간의 협력도 제대로 될 수 있다.
- SEO와 중앙 공무원단체들은 정부기관에서의 RBR에 적용되어야 할 원칙을 함께 마련하였다.
 - * RBR은 집단의 모든 구성원들에게 구체화될 필요가 있다.
 - * RBR은 관리의 도구이지만, 보상 모형은 직원들과 협의하여 성립되어야 한다.
 - * 향상된 결과는 구체적으로 마련된 지표들을 사용하여 객관적

으로 표시되어야 한다.

- * RBR을 시행하기 위한 재원확보가 필수적이다.
 - * 보상모형의 결과목적/결과목표치(result goals/targets)가 각각의 핵심 결과에 대응하기 위해 개발되어야 한다.
 - * 결과기반 급여모형의 기능성 및 발전이 이어져야 하고 측정되어야 한다.
 - * NPS 집행의 모든 국면에서 일반 직원들에게 알리고 이들을 참여시키는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 투명성과 시스템의 정당성이 높아지게 된다.
- 개발의 필요성:
- * 간명한 PRP 모형을 개발하는 것이 좋다. 이를테면 최소 3개 많게는 5~6개가 넘지 않는 지표가 낫다. 어려운 수학기식을 포함하거나 지표가 직원들에게 익숙치 않다면 그 모형은 너무 복잡한 것이다. 또한 과거에도 충분한 정보가 수집된 항목을 선택하는 것이 좋을 것이다.
 - * 사람들은 보통 측정되는 것에 집중한다. 바로 그 때문에 최소한 경제성, 품질, 그리고 양적 측면을 포함하도록 지표를 만들어야 한다. 다만 더욱 바람직하기로는 운영 발전의 지표도 포함하는 게 더욱 바람직 할 것이다.



프랑스의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 공무원에 대한 보상은 1983. 7. 13 법률 83-634의 제 20조에 정의되어 있는데 이는 공무원의 권리와 의무에 대한 규정으로서, 보상의 구성요소를 봉급, 주거수당, 가족생계보조비, 그리고 특정한 경우 1991년 만들어진 새로운 상여금 점수 및 기타 법정 수당으로 정하고 있다.
- **기본 보수(primary remuneration)**: 기준 봉급(index salary) 또는 공무원의 기본급이다. 1946. 10. 19 법률과 1948. 7. 10 명령에 의하여 성립된 프랑스의 봉급체계는 모든 공무원에 공통적인 기준 봉급표(grid)를 바탕으로 한다. 봉급액수는 공무원이 속한 등급과 단계 또는 임명받은 직위에 기초를 둔다. 공무원의 개인 보수는 각자가 속한 직군(“corps”)에 의하여 결정되며, 직군 내의 등급과 단계를 고려하여 기준 봉급표 상의 각자 위치가 결정되는 것이다.
- **가변 요소들**: 위 기본 보수에 더하여 다양한 가변 급여요소들이 더해진다(연장근무, 특별한 제약상황, 기능, 기술, 산출 등). 부서장의 요청으로 근무시간 외에 일한다든지, 추가 업무를 수행한다든지, 특정 직무에 장애나 어려움이 있는 등에 대한 보상으로 부가급이 주어진다. 이와는 별도로 개인적 성과와 평가에 근거할 수도 있다. 실적에 직접 기반한 상여금과 수당이 마련되어 왔는데, 중앙정부 공무원들에 대한 “산출 상여금”(output bonuses) 같은 것으로 이는 유능한 직원들의 성과에 바탕을 둔 것이다. 그러

나 그것으로 수당의 대부분을 포함한 것은 아니며, 많은 상여금은 개인단위 보다는 집단단위로 주어진다. 연장근무 또는 특정 직위에 적용되는 특수한 제약조건 등에 대한 수당도 별도로 지급된다.

- **기준 봉급표의 구조 변경: “Durafour 협약”**은 공직체계 개편 정책의 한 부분인데, 1989. 2. 23 총리회담에서 정의된 원칙이며 1945년의 초기원칙을 보존하는 가운데 기준 봉급표를 개혁함으로써 행정서비스 개선을 더 잘하는 급여구조로 바꾸려는 것이다. Durafour 협약의 목표는 가장 보수가 낮은 공무원들의 보수를 충분히 높이고, 모든 수준의 공무원에게 더 매력적인 발전가능성을 열며, 또한 경력개발의 기회를 넓히는 것이었다. 새로운 분류체계는 또한 새 기술적 요구사항과 점점 복잡해지는 업무 성격을 더 효과적으로 고려하여 설계되었다. 아울러 책임있게 일하거나 새로운 기술을 가진 직원들을 더 인정해 주려는 의미도 있었다.
- 이러한 정신에서 신상여점수제도(new bonus-points scheme, NBI)가 마련되었는데 이는 혁신적인 보수 수단이다. 직원들이 수행하는 의무, 그들이 다루는 자원(resources) 또는 그들이 감독하거나 조정하는 다른 인력들에 대하여 특별한 책임감을 가지고 있을 것이라는 사실을 이 제도는 고려한다. 또한 직원들이 특별한 기술적 수단을 소유하고 사용한다는 사실도 고려한다. NBI를 수립하기 위하여 각 부처는 부서별 고위 관리직을 모두 분류하도록 요구받았다.
- 1998년 2월에 마지막 협상이 끝나고 봉급협약이 서명되었다. 그 이후에는 어떤 봉급협상도 새로 합의된 것이 없었으며 공직사회의 봉급 관련 기준점수 가치를 재조정하는 일도 정부에 의하여 일방적으로 결정되어 왔다.
- 2003년 10월, 프랑스 정부는 중앙정부 고위 공무원에 대한 개인

별 성과연계급여의 도입을 발표하였는데, 많으면 급여의 20%까지에 이르는 가변요소를 포함하게 되었다. 이 개혁은 2004~05년 중에도 전향적으로 집행되고 있는데, 처음에는 2004년 2월 Silicani 보고서의¹ 결론에 바탕을 두어 중앙부처의 국장급을 대상으로 하고 있었다. 2004년 7월부터 프랑스는 6개 시범부처(재정부, 국방부, 내무부, 장비부, 농업부, 총무부)의 국장급에 대하여 PRP 실험을 시작하였다. PRP는 상여금의 형태로서, 기본급의 최대 20%까지 지급한다. 만일 성공한다면 PRP는 중앙 공직사회의 모든 국장급 수준과 모든 고위공무원단(chefs de bureau)으로 확대될 것이다. 이 제도는 나중 단계에는 직급이나 직군과 관계 없이 모든 공무원에게로 확장될지도 모른다.

2. 가변급여와 실적급 시스템을 실시하는 이유

- 공직의 경력시스템에 유연성을 도입한다.
- 정부에서 결과기반 문화를 강화한다.
- 관리자와 일반직원의 책임성을 확대한다.

3. 유연성과 통제

- 재정부에서는 성과연계 상여금 용도의 예산자금을 다양한 행정기관 및 직군에 배정한다. 각 기관의 예산자금은 각 공무원 직역에서의 평균 상여금비율을 산하 직역 내 공무원 숫자로 곱함으로써 결정된다. 이 자금을 어떻게 쓸 것인지에 대한 통제는 매우 제한적이다. 각 부처는 상여금이 소속 직원들 간에 어떻게 배분되는

지를 자유로이 결정할 수 있고, 또한 부처 고유의 재원을 이 자금에 더하여 활용할 수도 있다.

- 이 시스템의 적절한 사용을 모니터하기 위한 주된 방법은 재정통제관 확인, 회계감사원의 감사, 그리고 의회의 감시이다.
- 합동 실무위원회가 “산출 상여금의 배분기준”에 대하여 논의한다. 따라서 이 분야에서 사회적 대화가 있는 셈인데 이는 전체수당의 일부만을 차지하는 산출 수당에 관한 것만을 다루고 있다.

4. 적용범위

- 상여금 제도는 중앙행정기관, 실무산하기관, 그리고 외청에서 견고하게 수립되고 있다.
- 많은 상여금을 받는 공무원의 숫자는 적다. 공무원들의 절반은 급여액 중에서 상여금이 단지 10% 미만을 차지하는 반면, 전체 공무원의 10% 만이 기본급의 30%에 이르는 상여금을 지급받고 있다. 대형 상여금은 주로 고위 관리자들의 범주에서 적용되고 있다.
- 교사들은 상여금 시스템의 적용을 받지 않는 직역에 속한다.
- 고위관리직 보수는 또한 부분적으로 직위와 관련되어 있다(NBI). 처음에는 이 제도가 중앙부처, 위임된 국가기관, 그리고 각 부처 소속으로 전국을 관할하는 부서의 국가 공무원으로 고위관리직에만 제한 적용되고 있었다. 차후 단계에서 다른 공공기관의 고위관리직에도 이 상여점수제를 적용하기로 결정되었다. 정부는 이 제도를 확대시킬지에 대하여는 아직 결정하지 않았다.
- 개인별 성과연계급여의 도입은 처음에는 중앙부처 실국장급으로 제한되었다(2004~05). 그러나 2004년 재정부, 내무부, 법무부 그

리고 기반시설부 등 몇몇 부처가 한발 더 나아가 PRP를 더 폭넓게 적용하였다.

5. 상여금과 수당 체제의 개괄적 설계

- 평균적으로 수당은 전체 보수의 17%를 차지하지만 그 비율은 직군과 부처에 따라 다르게 나타난다. 즉 직군 및 부처에 따라 상여금 제도의 운영에 커다란 차이가 있는 것이다. 극단적으로는 상여금이 기본보수액과 같을 수도 있다. 보통 상여금의 비율은 기본보수의 40~60% 정도이다.
- 수당에 대하여는 규정이 만들어져 있으며, 이 규정들 모두가 프랑스 공보(French Official Gazette, *Journal Officiel*)에 게재되어 있다. 수당 배분에 대하여는 각 부처가 단독으로 책임을 진다. 수당은 보통 집단적으로 할당되며, 개인적 차이가 나타나지 않는다. 각 부처마다 수립되어 있는 관리기준에 맞추어 수당이 지급된다.

6. 성과평가

- 성과평가 인터뷰는 2002. 4. 29 명령(Decree)에 의하여 의무화되었는데, 그 내용은 공무원에 대한 평가와 판단은 통합된 과정의 한 부분을 형성해야 한다는 것이다. 평가보고서는 공무원 본인과 직군 상사가 공동 서명한다. 2002년 4월 만들어진 공무원 직무의 새로운 법률적 평가 틀은 2005. 1. 1. 전면적으로 시행되었으며, 개인성과 평가가 좀더 객관적이고 투명하게 될 것으로 예상된다.
- 성과평가의 기준:

- * 전문가정신과 기술적 능력: 직무와 관련된 기술적 지식, 전문 분야의 지식, 명확하게 글쓰는 능력, 설득 능력, 훈련과 자기발전에 대한 관심
- * 방법과 결과: 조기관, 일하는 방법, 감독 및 팀 조정능력, 책임감 및 결단력, 열심히 일하는 능력
- * 개인적 자질과 대인관계 기법: 좋은 발표(표현)와 자기통제, 우호성과 사회성, 활용 가능성과 개인적 책임(availability and personal commitment), 솔선수범 정신(spirit of initiative), 자기수양(self-discipline), 정확성, 배려하는 마음(assiduity)

7. 성과급여

- [성과]보상은 보통 상여금의 형태를 띤다. 2003년까지 상여금은 기본급에 통합되지 않았고 연금에서도 제외되어 있었다. 2003년의 연금개혁으로 이러한 시스템이 끝났으며, 이제 상여금도 연금 계산에 포함된다.

8. 2004년 이전의 가변보상 시스템 경험

- 신 상여점수제도(NBI): 2003년 실시한 첫 NBI 재정평가에 의하면, 이 모형의 적용을 받는 고위관리직의 숫자는 2,101 직위이며, 총 1,160만 유로가 지급되었다. 여기에 군 인력(160만 유로), 경찰 인력(135만 유로), 그리고 모든 고위관리직에 대한 NBI 예산 자금 수당 합계(1,455만 유로)가 더해져야 한다.
- “성과연계급여”에 대한 종합적인 조사연구는 아직 시행된 적이

없지만 다양한 의견이 제시되어 왔다. 합동 실무위원회의 토론과 같은 맥락에서, 특히 어떤 행정기관이 이 기준들을 조사할 때 산출수당 지급기준 등이 논의되어 온 것이다. 의심할 바 없이, 급여를 성과와 연계시키는 주요 이점은 그리 함으로써 근무연한(연공)과의 연결을 끊게 된다는 것이다. 따라서 이렇게 배분기준을 바꾼 기관에서는 젊고 역동적인 공무원이 같은 직군에서 같은 일을 하는 장기근무자 보다 훨씬 더 높은 급여를 받을 수도 있게 된다. 부정적인 측면 중 하나는 자연적인 경향으로서 부수적인 보상시스템이 한쪽 방향으로 모아지면서, 같은 직급의 모든 공무원들이 평균과 큰 편차없이 비슷한 급여를 받게 되는 경향이 있다는 것이다.

9. 어려움과 문제점

- 2004. 4. 8. 「공직체계의 비용 및 성과 조사위원회」(회계법원 산하이머 총리에게도 답변함)가 공무원 수당정책에 대한 보고서를 내면서 실적(merit)에 좀더 주의를 기울이도록 하는 실질적 개혁을 제안하였다.²
- 위 보고서는 제도 운영에 있어서 “극단적인 불균등”(extreme disparity)을 지적하였는데, 서로 다른 부처 사이에서뿐 아니라 같은 부처 내에서도 중심부서와 분권화된 부서 간, 공무원 영역 간, 그리고 직군 간에도 존재한다는 것이었다. 대부분의 경우, 일괄수당 형식으로 지급하며 개인 성과와 직접 연결되지 않았다. 많은 사례에서 상여금은 어떤 식으로든 조정되지 않고 있으며, 기본급이 너무 낮는데 대한 보상으로 상여금을 준다는 것이다.
- 어떤 조정이 이루어지더라도 그것이 객관적인 성과평가에 항상

기초를 두는 것이 아니며, 연례 인터뷰를 포함한 체계적인 개인별 평가가 이루어지고 있지 않다고 보고서에서 지적된다. 보고서는 또한 “수당체계가 투명하지 못하고, 명확한 기준에 바탕을 둔 개인/집단평가를 실시하지 못함으로 인하여 수당 제도의 어떠한 조정도 정당성이 약화 된다”고 한다.

- 주어진 평가와 상여금 액수의 연계 또한 매우 가변적이다. 투명성 결여와 보상체계 관리의 복잡성 등이 진정한 변화의 장애물로 흔히 비판받는다.
- 보고서는 “현재의 보수조정 제도로는 이를 진정한 관리도구로 만드는데 우호적인 환경을 조성할 수 없다”고 명확히 결론짓고 있다.

10. 교훈과 전망

- 「공직체계의 비용 및 성과 조사위원회」 보고서가 제일 먼저 그리고 가장 중요하게 권고하는 것은 “평가” 측면이 강화되어야 한다는 점으로, “객관적 평가는 보수체계조정이 수용되기 위하여 절대적으로 필요하다”는 것이다. 다음은 보고서의 권고사항이다.
 - * 2002. 4. 29. 명령에 근거한 대로, 2004. 1. 1부터 개인평가 인터뷰를 의무화하고 이어지는 맥락에서 평가가 실제로 이루어지도록 한다. 그러므로 관리자와 일반직원 모두에게 인력관리 분야의 교육이 필요하다.
 - * 투명성 그리고 보상정책에 대한 사회적 대화를 더 강화한다.
 - * 수당과 관련하여 제반 상황을 좀더 명확히 한다. 공무원에 대한 보상은 세 분야로 구성되는데, 첫째로 고정적인 기본급, 둘째 각자 맡은 기능의 중요성과 본질에 맞추어 변화하는 부가급, 그리고 마지막으로 개인적 그리고/또는 집단적인 직무성과

에 의존하는 성과급이다.

- * 수당 조정에 대한 일반적 규칙이 중앙 단위에서 정의되어야 한다. 물론 세부적인 집행에서는 부처별로 상당한 정도의 재량권을 남겨두어야 한다.
 - * 통일성이 꼭 효과적이라 할 수는 없으므로, 조정의 규칙은 다양한 공무원 직역에 따라 약간씩 조정되어야 한다. 고위 관리층의 수당을 다양화하는 것은 공정성, 일관성 그리고 리더십의 이유로 볼 때 정당한 일이다.
 - * 또한 보고서는 인력관리를 향상시키기 위하여 새로 제정된 탄력예산법(Organic Budget Law, LOLF)의 집행을 잘 활용하도록 권하고 있다. 이 새 법률의 관점에서는 조직의 목표별로 역동적인 동기부여 수단을 발전시킬 수 있고 집단 또는 개인단위의 새로운 [성과급]조정 실험도 할 수 있다. 수당이 가변적이면 예산관리 또한 유연하여야 한다.
- 개인 PRP제도에 대한 6개 시범부처 실국장급의 2005년 결과분석에 따라 이 정책은 모든 고위 공무원(chefs de bureau)에 대하여 또 나중에는 모든 공무원에 대하여(집단 또는 개인단위 성과평가로) 확대될지 모른다.

주

1. Silicani and Lenica (Council of State), *La remuneration au merite des directeurs d'administration centrale: mobiliser les directeurs pour conduire le changement*, February 2004.
2. Investigatory Committee on the Cost and Performance of Public Services, *La gestion des regimes indemnitaires et la modulation des primes - conclusions du comite*, April 2004.



독일의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 과거에 공무원 급여는 공무원의 개인적 상황(가족상황, 나이, 근무기간) 및 직무 요건에 의하여 좌우되었다. 급여의 추가적인 성과연계 요소는 해당 공직분야에서의 승진이였다.
- 그러나 이 요소[즉, 승진에 의한 급여 인상]는 단지 제한된 효과 뿐이었는데 왜냐하면 해당 분야에서 최고위 등급까지 승진한 이후에는 최고 관리자들에게 보상하는 것이 불가능했기 때문이었다. 즉 승진 자리가 남아있을 경우 성과를 잘 내는 사람에게 보상을 할 수 있었고, 또 과거에는 흔히 그렇게 되었지만, 최근에는 이런 일이 더 어렵게 되어가고 있다. 어떤 때는 높은 성과를 내지 못한 공무원들도 승진하는 경우가 있는데, 그것은 승진자리가 있어도 더 나은 마땅한 후보자가 없을 때 그렇게 된다.
- 1997. 2. 24 공직체계 수정법(Act to Amend the Public Service Law, Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts)은 독일 연방정부와 주정부(Land Governments)가 특별히 우수한 공로를 세운 공무원들에 대하여 각각 법률적 수단으로 성과수당과 상여금 제도를 도입할 수 있도록 하고 있다. 이 성과연계 수단으로 말미암아 더 나은 성과에 대하여 직접 그리고 신속히 대응할 수 있게 되었으며, 또한 특별히 기능이 우수하거나 높은 성과를 내는 공무원에 대하여 동기부여를 증대시킬 수 있게 되었다. 이 제도들은 기본급에 더하여 성과등급을 보장하는데 역시 공직체계수정법과 함께 도입된 것이다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- PRP 개혁이 의도하는 취지는 공직에서의 급여체계를 성과와 좀더 긴밀히 연결시킴으로써 성과가 나온 후 즉시 보상하고 또 좀더 분권화된 수준에서 이를 보상하게 하려는 것이다.

3. 유연성과 통제

- PRP 체계의 일반적 지침(성과등급, 상여금 등)은 연방정부 수준에서 정의된다. 부처별로 그 나름의 성과평가 시스템을 설계하고 시행하는 책임을 진다.¹

4. PRP의 적용범위

- PRP는 모든 영역의 공무원들에게 적용된다. 성과급은 개인 또는 팀/소단위 수준으로 지급된다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- PRP는 1997년 독일에 도입되었다.
- 성과상여금과 수당이 보상의 고정적 묶음이 되지 않도록, 그리고 일상적인 보수가 되지 않도록, 공무원보수법(Bundesbesoldungsgesetz)에는 수혜자, 급여액 그리고 급여방법 등에 대한 제한이 규정되어 있다.

- 성과상여금을 1회성 급여로 하는 것은 보상으로서의 독특한 성격
을 강조하는 가장 명쾌한 길이다. 왜냐하면 그것은 이미 이루어
진 서비스에 대하여 주어지며 따라서 일상적인 부가급여가 되지
않기 때문이다. 상여금은 공무원의 초임 기본월급액수까지 주어
질 수 있다.
- 성과수당을 계속 받느냐의 여부는 성과평가를 잘 받는가에 달려
있으며 기간 제한(최대 12개월까지)도 있다. 성과수당을 매월 기
본 초임의 7%까지 받으며 이는 중간에 철회될 수도 있다.
- 연방기관의 직원들에게 지급된 특별 수당과 관련, 이 직원들에게
주어진 성과연계 요소들은 성과등급(performance steps)에 따라
제한된다.
- 2002. 6. 21 제정된 보수구조에 관한 법률(Besoldungsstrukturgesetz)
로 인하여 성과등급, 상여금 그리고 수당을 탄력적인 방식으로
지급할 수 있도록 새로운 기회가 열렸다. 연방정부는 연방공무원
과 군 인력에 대한 이 새로운 수단, 성과등급에 관한 명령
(Leistungsstufenverordnung)과 성과상여금 및 수당에 관한 명령
(Leistungsprämienund - Zulagenverordnung)을 개정함으로써 시행
하였다. 새 제도는 2002. 7. 1. 발효되었고 다음 내용을 포함한다.
 - * 성과등급, 성과상여금, 그리고 수당이 지급될 수 있는 공무원
의 비율을 10~15%로 확대한다.
 - * 할당과 관련, 팀에 지급된 어떤 성과연계급여도 단지 하나로만
계산한다.
 - * 특정 성과등급에서 상위 등급으로 올라가기 위해서는 예상 소
요기간의 최소 절반을 넘겨야 한다는 규칙을 실효시킨다.[역
주: 신속한 성과등급 상승으로 더 많은 성과급을 더 빨리 받을
수 있도록 한 것임.]

- * 성과등급이 부여되지 않을 경우에도 추가적인 성과상여금이나 수당을 지급할 수 있도록 가능성을 열어둔다.

6. 성과평가

- 성과평가는 인사관리 결정의 정당성 확보에 핵심적인 것이다. 공무원의 성과평가는 BLV 40, 41, 41a 항에 근거하고 있는데, 여기서 공무원의 적성과 전문 업적이 적어도 5년 마다 평가되어야 하며, 공무원 성과평가의 간단한 기본원칙을 포함하도록 규정하고 있다. BLV 40, 41, 41a 항의 서술이 너무 간단하기 때문에, 이 틀에서 보다 더 구체화된 지침에 의하여 통일적인 적용절차와 개인 평가의 비교가능성을 확실히 할 필요가 있다(평가기간, 평가요인 및 요건의 구체화, 평정 모형의 개발 등).
- 연방 내무부(Federal Ministry of the Interior)의 성과평가 지침에 서는 다음을 제시하고 있다.
 - * 공무원들은 2년마다 평가받는다(2005년 부터는 매 3년)
 - * 평가의 기준은:
 - 근무 결과 (1.1 품질과 유용성; 1.2 업무량과 정시성; 1.3 효과성)
 - 전문 지식
 - 근무 방법 (3.1 독립성; 3.2 선도성; 3.3 역량 영역의 대표성; 3.4 서비스 지향성; 3.5 구두 표현력; 3.6 서면 표현력)
 - 사회적 재능 (4.1 책임감; 4.2 신뢰성; 4.3 협동과 팀 지향 행동; 4.4 갈등 대응
 - 리더십 (5.1 조직력; 5.2 지시 및 감독; 5.3 위임; 5.4 동기부여; 5.5 일반 직원에 대한 지원)

연방 내무부의 평정체계:

- 1등급: 9점 - 지속적으로(constantly) 우수한 성과를 냄으로써 기준요건을 초과
- 2등급: 8점 - 눈에 띄게(predominantly) 우수한 성과를 냄으로써 기준요건 초과
- 7점 - 자주(frequently) 우수한 성과를 냄으로써 기준요건을 초과
- 3등급: 6점 - 가끔(occasionally) 우수한 성과를 냄으로써 모든 면에서 기준요건을 충족
- 5점 - 모든 면에서(in every respect) 기준요건을 충족
- 4점 - 대체로(in general) 기준요건을 충족
- 4등급: 3점 - 부분적으로 기준요건을 충족하지만, 중요한 분야에 결점 있음
- 2점 - 부분적으로만 기준요건을 충족하고, 중요한 분야에 심각한 결점을 보임.
- 5등급: 1점 - 기준요건을 전혀 충족하지 못함.

현재 1등급은 최대 15%의 직원들에게만 부여될 수 있고 (2005년의 경우 단지 5%), 2등급은 35%까지 주어질 수 있다 (2005년에는 단지 10%).

7. 성과급여

- 공무원보수법(BBesG)이 성과등급, 상여금 그리고 수당에 관한 법적 기초를 관장하고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

성과등급(Performance steps)

- 관련 다른 보수모형에 따로 규정되지 않는 한, 기본급은 등급별로 구분된다. 등급 순서에 따른 승급은 공무원의 나이와 성과에 의해 이루어진다. 각각의 급여등급에서 최소한 첫 단계 기본급이 지급된다. 기본급은 2년에 한번씩 5등급까지, 그리고 3년에 한번씩 9등급까지 오를 수 있으며, 이후로는 4년마다 오르게 된다.
- A 모형의 공무원이나 군인이 지속적으로 우수한 성과를 보일 경우, 기본급 등급이 다음 단계로 오를 수 있다(성과등급). 1년에 주어지는 성과등급의 숫자는 A 모형 소속으로 기본급 최고단계에 이르지 않은 전체 현직 공무원 및 군인 수의 15%를 넘어설 수 없다. 공무원 또는 군인은 이 기간 중 적정한 수준의 성과를 보일 경우, 빨라도 1년 후에 이 등급에 진입할 수 있다.
- 성과등급 부여 또는 승진 연기 여부는 해당 기관의 최고위 책임자 또는 그에 의해 임명된 주체가 결정한다. 공무원 또는 군인은 이 결정을 서면으로 통지받게 된다.

성과상여금/성과수당

- 연방 및 주정부는 각각의 영역에서 법령에 따라 보수모형 A에 있는 공무원과 군인의 우수한 업무에 대하여 성과상여금(1회 지급)과 성과수당을 도입할 수 있다. 연방정부의 법령은 주의회(Bunderstrat)가 이에 동의하도록 구속하지는 않는다.
- 1년에 주어지는 성과상여금의 총 숫자는 A 모형을 적용받는 전체 현직 공무원 및 군인 수의 15%를 초과할 수 없다. 성과상여금과 성과수당은 연금계산에 포함되지 않으며, 이러한 급여가 갱신될 수는 있을 것이다. 성과상여금이 공무원 및 군인 급여등급의 최초 기본급을 초과할 수는 없다. 성과수당은 최초 기본급의 7%

를 넘어설 수 없다. 성과상여금이나 성과수당 부여와 관련한 결정은 해당 기관의 최고위 책임자 또는 그에 의해 임명된 주체가 결정한다.

- 성과상여금과 성과수당은 특수 예산규정의 틀 내에서만 부여된다. 관련 법령에는 같은 의도로 지급되는 급여에 관하여 공제 또는 배제조항 등의 규정을 포함하게 된다.

다른 인센티브

- 공무원이나 군인이 제한된 기간에 특수 임무를 부여받을 경우, 해당자는 보통의 보수 이외에 추가적인 수당을 받을 수 있다.

8. 집행

- 우수성과를 보상하는 수단으로서 성과연계 요소를 부여하는 것은 연방정부 전 기관에 적용된다. 예로, 2003년에 41,000회에 달하는 성과연계급여가 550,000명의 공무원에게 주어졌다.
- 5천만 유로 이상이 성과연계급여 지급에 사용되었다. 그런데 이러한 급여수단은 주정부에 통일적으로 적용되지 않으며, 어떤 경우는 명확히 성과연계급여로서 사용하는가 하면 또 다른 경우는 그렇지 않다.

9. 어려움과 문제점

- 최근의 의회회기 중에, 특수급여에 관한 연방법(Bundessonder-

zahlungsgesetz)에 의하여 공무원 보수의 법정 성과연계 요소가 개정되었다. 이 개정은 1997년의 공직체제 수정법(Act to Amend the Public Service Law, Dienstrechtsreformgesetz)으로 도입된 성과연계 보상의 효과에 대한 과학적 연구로 인해 촉발되었다.

- 위 연구는 다음과 같은 비판점을 제시한다.
 - * 1년에 성과연계급여를 받을 수 있는 사람은 전체 공무원의 20%에 불과하기 때문에 대다수의 사람의 경우 사기가 저하된다.
 - * 구속력 있는 성과기준이 없고 객관적 성과평가가 되지 못한다.
 - * 보수의 성과연계 요소에 대한 정보가 모자라고 부여 과정에서 투명성이 결여된다.
 - * 관련 재원이 부족한데다가, 단지 해당 연도에만 성과연계급여를 위해 재원을 배분하게 된다.
 - * 일정 요건 때문에 성과연계급여가 최고의 성과를 낸 공무원들에 대하여는 제한이 있다(예로, 성과등급을 거처야 된다는 것).

10. 교훈과 전망

- 성과연계급여 조항에 대하여 2002년 개정을 거쳐 몇몇 비판사항이 수용되었다(할당을 15%로 확대, 특정 성과등급에서 상위 등급으로 올라가기 위해서는 예상 소요기간의 최소 절반을 넘겨야 한다는 규칙을 삭제, 전환/양도 조항, 팀 보상의 개선 등).
- 현재까지는 새로운 규정의 집행과 관련하여 어떤 문제점이나 어려움이 있다는 보고가 없다.
- 나아가, 2002년 교수 보수의 개혁으로 성과지향의 보수시스템(고정 기본급/가변 성과연계급여)이 도입되었다. 또한 이 분야에서

어떤 문제점이나 어려움을 분석하기 위하여는 주정부의 성과급 실시 경험을 기다려 보는 것이 필요하다. 교수 성과급 시행결과에 대한 전반적 평가가 2007. 12. 31까지 완성될 예정이다.

- 좀더 일반적인 얘기지만, 성과연계급여의 중요성은 연방정부와 공공부문 노조에 의하여 계획되고 있는 공직법률 개혁의 틀 내에서 더욱더 증대할 것이다(Eckpunktepapier “Neue Wege im öffentlichen Dienst”, October 2004). 이 개혁의 기본적 의도는 연령과 가족상황을 고려하는 대신 개인성과와 실제 기능에 맞추어 급여체계를 구조화하려는 것이다. 공무원 보수는 기본급과 개인 단위로 또 임시적으로 적용되는 성과등급을 포함하면서, 96%에서 104% 범위의 가변급여 틀 안에서 시행될 것이다.

주

1. 연방과 주정부는 영역별로 성과등급 부여와 승진 연기 등을 규정하는 상세한 항목들을 법령의 형태로 채택할 수 있다. 연방정부의 법령은 주의회(Bunderstrat)가 이에 동의하도록 구속하지는 않는다.



헝가리의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 헝가리는 2001년 국가공무원법 개정과 함께 처음으로 성과평가 시스템을 도입하였는데 이 때 성과기반 급여 시스템을 새로 만들었다. 실제로 이 법적 수단이 처음 시행된 것은 2002년이였다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 가장 큰 지향방향은 공무원 인력의 성과 향상과 그들의 역량 발전이다.
- 기본적인 목표로 효과적인 직무수행 수단의 장려, 동기부여 강화, 의무감과 책임성의 강조, 개인 및 기관 이익/목표의 통합을 들 수 있다. 그리고 성과기반의 그리고 결과물 지향의 조직문화를 발전 시킴으로써 정확한 훈련 전략을 정의하고 향상시키는 것도 중요하다.

3. 유연성과 통제

- 관련 규정에서 통일된 기본적인 모습을 갖추고 있다. 국가공무원법이 전체적인 틀과 규정을 제시한다.
- 성과평가는 중앙 및 광역권 공공행정조직, 그리고 지방정부(도시 정부)에서 의무사항으로 되어 있다.

- 성문화된 요건만 준수하면 개별 행정기관이 그 결정에 대한 전적인 책임을 가지고 실제 이 제도를 실행하게 된다.

4. PRP 모형의 적용범위

- 이 제도는 수습공무원부터 부처의 장에 이르기까지 폭넓게 대다수 공무원들에 대하여 적용된다.
- 성과평가와 관련된 규칙은 각 부처 장관, 차관, 정치적 자문관들에 대하여는 적용되지 않는다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 성과평가 시스템은 다음 세 가지 요소를 기반으로 한다.
 - * 행정조직의 핵심 목표 정의
 - * 개인적 기준(personal criteria)의 정의. 고용주 권리(employer's rights)¹를 행사하는 사람이 서면으로 조직의 핵심목표에 근거하여 해당 공무원의 당해연도 성과 기준들을 지정한다.
 - * 고용주 권리 행사자에 의하여 지정된 성과기준을 바탕으로 해당 공무원에 대한 평가를 늦어도 연말까지 실시한다.
- 공무원의 성과는 해마다 서면으로 고용주 정부권리 행사자에 의하여 지정된 기준에 따라, 그리고 직무기술 내용 및 기관의 핵심목표에 대한 견해를 바탕으로 실시된다.
- 성과평가의 결과에 따라 공무원의 보상에 영향을 미칠 수 있다. 독점적 권한을 행사하는 조직의 장은 성과평가 결과를 바탕으로 직급 기반의 차년도 보수를 최대 20% 더하거나 감하여 수정할

수 있다. 그러나 공무원의 기본 보수를 수정하는 것이 의무사항은 아니다.

6. 성과평가 시스템

- 국가공무원법에 따라 매년 핵심목표가 장관 또는 행정기관의 장에 의하여 설정된다. 지방정부의 경우 의회에서 이를 설정한다. 핵심목표를 수립할 때, 정부 아젠다(Government Agenda)의 내용이 기준으로 고려된다.
- 고용주 정부권리 행사자는 공무원의 직무기술 내용을 고려하게 된다. 이 내용을 조직의 핵심목표와 연계하면 실제적이고 성취 가능하며 평가대상 공무원의 직무와 연결되는 성과기준을 수립할 수 있다. 개인별 성과기준을 정의할 때, 명확한 정의를 하면 책임의 범위가 세워지고 성과가 계량적이며 식별가능하게 측정될 수 있다. 이는 해당 공무원은 물론 평가를 맡은 쪽에 대하여도 마찬가지이다.
- 고용주 정부권리 행사자는 공무원의 성과에 대한 서면평가를 준비한다. 성과평가는 그 해에 6개월 미만 근무한 공무원에 대하여는 실시되지 않는다. 서면평가 보고서는 구술 인터뷰 단계로 넘겨지게 된다.
- 토론은 매일의 관리활동 중에서 정규적인 요소가 된다. 이 공식 절차가, 평가자와 평가대상 공무원이 함께 앉아 생각하면서 성과와 관련된 합의형성을 이를 기회를 제공하는 것이다. 또한 이 절차를 거치면서 인력관리 담당부서에서는 조직의 모든 영역으로부터 평가관련 정보를 모아 분석할 수 있게 된다.
- 등급순위 보고서에는 성과평가의 과정과 관련된 평가진술 등의

내용이 담겨있다. 성과평가와 4년 간격의 등급상승 관련 등급화 절차(ranking procedure)는 해마다 이루어지는 보고서에 기초한다. 공무원 성과평가가 명확히 기술된 성과기준에 기초하는 반면, 등급화 절차는 공무원의 직업적 성과 이외에 개인적 기능, 역량과 성향 등에 대한 복잡한 평가를 포함한다.

- 공무원은 기관 내 활동 중인 압력집단의 관여를 요청할 수 있는데, 이 집단은 순위에 대하여 의견을 낼 수 있지만 이 집단에 의한 성과 재평가와 같은 선택은 없다.² 순위나 성과사정에 관한 결정은 합의가 되지 않을 경우 법원으로 넘겨질 수 있다. 순위와 관련, 단지 잘못되거나 부정확한 사실 진술이 있는 경우 또는 공무원의 개인적 권리침해 요건을 제거하기 위해서만 소송 등 조치를 취할 수 있다.

7. 성과급여 시스템

- 실적급 증가분: 기본급의 20% 증가 또는 감소

8. 집행

- 광범한 훈련 프로그램이 시작되었고 수많은 전국 학술대회가 개최되었다. 성과평가 시스템이 공식 도입되기 전에 공무원 인력에 대한 성과평가 지침이 출판되었으며 전문가 회의도 여러 차례 열렸다.
- 실질적인 어떤 변화가 있었는지를 말하기는 너무 이르다.
- 최고 관리층도 성과평가 시스템에 대하여는 경험이 거의 없다.

이 제도는 아직 헝가리의 행정문화에 통합되지 않고 있다. 그런 이유로 평가 과정이 수많은 행정조직에서 형식적으로 이루어지고 있다. 많은 사례가 있지만, 실제적인 결과를 나타낸다고보다는 대개 명목적인 정보일 뿐이다. 다만 처음 단계부터 적절한 성과평가라는 기반 하에 성과조사를 위해 의미있는 조치가 취해져 온 사례가 많은데, 이들이 장래를 향한 긍정적 시사점을 던져주고 있다.

- 많은 행정기관들이 그들 나름의 내부적 규범을 발전시켜 왔다. 이렇게 함으로써, 개별 기관의 특수성을 고려하여 평가의 객관성과 투명성을 향상시킬 수 있다.
- 이 제도의 운영에 대한 종합적·공식적인 데이터가 아직 없으며, 지금까지의 경험은 단지 지난 2년간의 운영에만 기초하고 있다.
- 지금 단계에서도 명확한 것은 이 시스템이 공직사회에 긍정적 변화를 이끌어 냈다는 것이다. 앞으로 충분한 경험을 쌓고 결과를 정리한 다음에는 이 제도가 더 향상될 것이다. 눈에 띄는 개선사항이 개인별 직무기술서의 운영과 관련하여 나타났다. 이 시스템이 도입된 이래 그 이전에 시대에 뒤떨어지고 무질서했던 직무기술서가 거의 모든 조직에서 개정되었고 명확해지고 투명해졌다.

9. 어려움과 문제점

- 형식성은 많은 조직에서 감지될 수 있는 어려움 중 하나이지만 아마도 이는 이 제도가 도입된 지 얼마 지나지 않았기 때문일 수 있다.
- 가장 큰 문제점은 공공기관들이 보수에 있어서 $\pm 20\%$ 라는 급여 증감 폭을 감당할 재정자원의 부족인 것 같다. 그러므로 공공조

직 스스로 그들이 가진 예산을 가능한 범위에서 변경하여 재원으로
충당하여야 할 것이다.

- 장단기 조직의 목표는 개인 수준에서 해석하기가 어려우며 따라서
조직과 개인 목표의 조화를 어렵게 한다. 역량기준(competence
criteria) 시스템을 도입하면 좋을 것 같은데 주어진 직무와 관련하
여 가장 중요한 직업적 기준이 무엇인지 그리고 어떤 기준을 해당
공무원이 더 향상시켜야 하는지를 찾아내도록 도움을 줄 것이다.
그러나 그러한 시스템을 추가로 도입하려면 훨씬 더 세부적인 직
무분석 구조가 필요하게 된다.

10. 교훈과 전망

- 성과평가의 도입으로 헝가리 공직사회가 처음 의도대로 몇 가지
목적을 이룰 수 있게 되었다. 즉, 효과적이고 효율적인 행정으로
의 발전 및 운영, 전문적 직무수준의 향상 그리고 조직문화의 변
화 촉진이다.

주

1. 고용주 권리(employer's rights)는 기관의 장에 의하여 행사되지만, 이를
서면으로 고위 공무원에 위임할 수 있다. 한번 위임된 고용주의 권리는
세 번째로 또 넘겨질 수는 없다.
2. [역주] 조직 내 공식적인 성과평가 외에, 공무원 노조 등에서 별도로 성
과사정을 한다면 공식평가에 대한 재평가 등을 할 수 없다는 의미임.



이탈리아의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 1990년대 초 공공행정의 개혁을 위한 강력한 필요성이 제기되었다. 이 개혁의 두 가지 중요한 목표는 전반적인 비용을 감축하는 것과 행정서비스의 효과성 및 품질을 높이는 것이었다. 이를 위하여 몇 가지 제안들이 채택되었다. 더 투명하고 책임있는 행정(1990), 시민과 시민의 기대에 더 가까운 행정, 행정서비스 전달에서 지방정부의 역할과 수단 강화(1990), “서비스 헌장”(Service Charters)의 도입(1994), 고위공무원 개혁 및 공무원에 대한 시민법 적용 등을 동반한 공직 인력자원의 더 유연하고 효율적인 사용(1993, 1998) 등이 그것이다. 성과연계급여정책은 1990년대의 이러한 맥락에서 특별히 법률 29호/1993 그리고 1998~2001년 관리직에 대한 단체협약을 통하여 시행되었다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 정책의 효과성을 담보하기 위하여 행정에 목표관리(management by objectives, MBO)를 도입한다.
- 개인 실적과 성과에 따른 평가와 특정 수당의 지급을 통하여 행정서비스의 효율성을 촉진하고 서비스 전달을 개선시키기 위함이다.
- 경제발전과 함께 직업적 전문성의 확대를 장려한다.

- 또한 성과평가는 행정 행위의 결과에 대한 중요하고 변증법적인 대치국면의 한 사례를 나타내고 있다. 성과를 평가함으로써 행정 업무 및 활동의 타당성, 가치 그리고 장점을 관찰할 수 있다는 것이다. PRP 시스템의 가장 중요한 측면은 과거에 얻어진 결과에 대한 중요 정보를 확실히 하면서 장래 결정의 한 원천으로서 삼는다는 것이다.¹
- PRP 시스템은 또한 다음을 가능하게 해 준다.
 - * 조직의 우선순위 목표를 파악하고, 결과를 달성하며, 책임성을 강화하기 위한 방향으로 관리자들을 유도하며 동기를 부여한다.
 - * 직무만족도를 높인다.
 - * 행정 행위를 개선하기 위하여 신뢰성 있고 비교 가능한 요소를 확보한다.
 - * 결과 지향의 관리를 실현하기 위한 일관된 보상을 한다.

3. 유연성과 통제

- PRP는 법률과 단체협약에 의하여 규정된다. PRP 시스템과 관련된 상세 준비계획은 1993년 이래 법률과 단체협약을 통하여 수립되어 왔다.
- 관련 법률이 규정하는 대로 공공행정은 기관의 경향과 관리자의 행태를 평가하기 위한 내부 조직/업무를 수립한다. 이 성과급여시스템은 여전히 시행 초기단계이지만 최근의 평가에서(법률 286호/1999) 나타난 대로, 공공 관리자의 평가와 전략적 통제수단의 도입을 가능하게 하는 관리도구로서 상당한 힘을 받으며 자리 잡았다. 지방이든 중앙이든 모든 정부기관이 전략을 세우고 성과평가

를 하도록 의무화되고 있다.

- 덧붙여 1998~2001년 동안의 관리직 공무원에 대한 단체협약에서도 평가의 기준과 방법 그리고 관리자 보상의 구조에 관한 내용을 담고 있다.

4. PRP 모형의 적용범위

- 현재의 PRP 시스템은 관리자의 개인성과 평가에 기초를 둔다. PRP는 관리자 계층에 한하여 적용된다.²

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 관리자 보상은 단체계약을 통하여 정의되며, 추가적인 보상은 해당 직위에 주어진 책임과 의무에 따라 주어진다. 1998~2001년 단체협약에 따라 관리자 보상의 한 부분이 성과와 연결된다. 부처내 관리자급에 대한 추가 급여의 구조는 다음과 같다. 즉, i) 보상은 직위와 연결됨(직위의 고유한 책임과 의무), ii) 성과급여 관리자의 평가에 따라 성취된 결과
- 실국장급의 관리층에 대하여는 개별 계약을 통하여 고정된 보수가 정해진다. 그에 추가되는 보상 또한 개인별 계약에서 결정되며 해당 직위의 책임수준과 함께 성취된 결과와 연결된다.

6. 성과평가 시스템

- 성과평가는 “연간 지침”(annual directives)에 기반을 둔다. 해마다 부처별 장관지침이 마련되어 부처 내의 사업 우선순위, 목표 그리고 책임이 정해진다. 관리자들은 성취 가능한 목표를 인식하는 과정에 참여하는데, 그 목표를 기준으로 하여 결과가 평가되고 자원사용 결정의 적정성 등 자신들의 성과가 평가된다.
- 상이한 관리자 등급마다 구체적인 행동으로 전환될 목표 및 우선순위를 정하는 과정에 계속적으로 참여한다. 부처별로 채택된 연간 지침은 총리의 총괄 관리를 위한 연간 지침 내용을 고려하여야 한다. 총리의 지침은 최상위 및 전략목표를 정의하는데 이를테면 단순화, 비용절감, 우수한 서비스 및 전자행정과 같은 것들이다. 장관의 연간지침은 구체적인 프로그램과 사업들에 관한 것으로서 경제 및 재정계획을 위한 재정부의 한 문서에 담긴 것과 같은 취지이며, 시간과 결과의 질적·양적 지표를 인식하려는 것이다.
- 성과평가 시스템은 현재 이탈리아 행정에 시행 중에 있으며 관리자들이 주어진 목표를 달성하도록 하는데 기초를 둔다. 평가는 성과와 함께 각 관리자 개인의 조직관리 능력에도 관심을 둔다. 또한 행정 행위의 효율성, 비용과 결과의 연계(관리 통제)도 함께 고려한다.
- 평가과정은 다음 사람에게 의하여 수행된다.
 - * 총무행정 담당 실국장실의 직원
 - * 소속 부서장 또는 과장급 직원의 다른 상위 실국장 간부들
 - * 장관: 관리자 자기평가(self assessment) 담당 부서가 제출한 지표를 바탕으로 평가하는데, 다양한 실국장급 부서로부터 자료가 제출됨.
- 평가과정은 또한 제재를 가하기 위한 사전 조치로서도 기능한다.
- 정책 및 프로그램의 효과성을 평가하는 총괄 기구가 총리실에 설

치되었다. 평가 및 전략통제 과학기술위원회(Technical-scientific Committee on Evaluation and Strategic Control)가 각 부처 관리자 급에 대한 평가시스템을 조정하고 조언한다. 이 기구는 공공행정에 대한 평가와 전략적 통제를 담당한다.

- 공공행정부(Department for Public Administration)가 프로그램, 계획과 시스템 통제를 위하여 다른 행정기관, 부처, 광역/지방정부의 지원 역할을 맡고 있다.
- 부정적인 결과 또는 목표를 달성하지 못하였을 경우 해당 공무원의 임명을 취소하거나, 또는 동일 기관 또는 타 기관의 다른 자리로 보낼 수도 있다. 제대로 주어진 우수한 지침을 지키지 못하였거나 몇 번에 걸쳐 부정적 평가가 되풀이될 경우, 해당 직위로부터 배제되어 다른 자리로 이동되고 2년 이상 그 직위를 받지 못할 수 있다. 특별히 심각한 상황인 경우, 정부는 해당 관리자 공무원과의 개인별 계약을 무효로 할 수도 있다.
- 개인별 성과평가는 평정 시스템을 포함한다. 각 행정기관은 관리자들에 대한 평정 시스템을 채택한다. 일반적으로 평정은 평가 그리고 점수 척도로 나타나지만, 이것이 행정기관 전체에 통일적이지는 않다.

7. 성과급여 시스템

- 고위 간부급이 아닌 관리자 공무원의 경우, 보상의 개인별 가변 요소는 특정 직위와 연결된 급여보상으로 이루어져 있다. 이는 가변급여이며, 성과연계급여이다. 첫째 요소는 개별 행정기관에 의하여 정해지는 보수등급(remuneration bands)으로 분류되며, 둘째 경우는 특정 직위에 대한 보수의 연간 가치 중 가변비율로서

단체협약에 의하여 결정된다. 단체협약에서 이 비율의 최소치를 확정하는 것이다.

- 1998년 이래 관리자의 성과와 책임에 중요성을 더 부각시키기 위하여, 특정 직위에 부여되는 보수에 대하여 성과연계급여분으로 계산되는 비율을 증가시키는 추세가 계속되어 왔다. 특히 1998~2001년 국가 단체협약에서 등급 I(band I) 관리자층의 경우 성과연계급여를 총액의 15% 아래로는 배분하지 못하게 하고, 특정 직위의 보수는 비간부 관리직 공무원에 대한 PRP 급여로 묶어 두도록 하였다. 이 협약은 또한 가능한 재원의 범위 내에서는 연간 성과연계급여가 특정 직위 보수액의 20%를 반드시 상회하도록 규정하고 있다.
- 간부급 관리직의 경우에는 특정 직위에 대한 보수와 성과급이 전적으로 개별화되어 있다. 즉 해당 공무원과의 개별 계약에서 그 내용이 정해지는데, 직위에 따르는 책임수준과 성취되는 결과를 참고하는 것이다.³
- 어느 경우든 평가결과가 긍정적으로 나오면 상여금을 받게 되는데, 이것이 해당 공무원의 고정 보수액의 증가분으로 더해지지 않는다.

8. 집행

- 아직 이 제도가 비교적 초기 단계이므로 PRP의 집행을 평가하기는 쉽지 않다.
- 이 제도는 성과를 구조화시켜 볼 수 있는 메커니즘을 관리자들에게 제공함으로써 성과 향상의 잠재력을 지니고 있다. 사실 이탈리아의 공무원 보수체제는 여전히 형식주의적 관점에서의 법률

해석으로 특징지어지는데 그렇게 하면 합리적인 동기부여나 인적자원의 역동적 운영 필요성 보다는 직원의 평등한 대우 보장에만 주의를 기울이는 셈이 된다.⁴

- 평가 및 전략통제 과학기술위원회(Technical-scientific Committee on Evaluation and Strategic Control)가 2001년 작성한 문서에 따르면,⁵ 공공행정에 있어서 법률과 현실 사이에는 커다란 편차가 있다. 믿을 만한 성과급 관련제도 수립에도 불구하고 이를 제대로 받아들일 일반적인 문화의 결여로 인해 성과평가가 잘 적용되지 못하고 있다. 특히, 결과지향 문화 부족이 불충분한 성과평가 지표에서도 명확히 나타난다.
- 그럼에도 불구하고, 일반적으로 이탈리아에서의 PRP 시스템에 대한 관심은 매우 크다. 다만 이 제도는 여전히 비동질적인 모습으로 적용되고 있으며, 이탈리아 공공행정의 문화적 배경에 의존하면서도 멈추기 보다는 단계적 전진이라는 모습이 특징이다.
- 이 과정의 집행은 오랜 시간이 필요할 것이며, 중앙 및 지방의 행정에서 흡수되고 실험되어야 한다. 덧붙여, 성과 시스템의 집행은 이탈리아의 북부와 남부지방 사이의 상이한 경제적·사회적 발전 수준에 의해서도 영향을 받는다.^a

9. 어려움과 문제점

- 지난 경험을 비추어 보면, 이 제도의 시행으로 부정적 결과가 나올 수도 있다. 특히 지나친 경쟁이 인적자원 내부의 건설적인 협

a [역주] 이탈리아는 19세기 후반 통일이 이루어진 후에도, 밀라노 등을 중심으로 한 북부 공업지역과 로마 이남의 남부 농어업지역 간 경제력 격차, 그리고 재정 자원 배분에 따른 논쟁이 여전하다. 심지어 북부 롬바르디아 주 등을 중심으로 독립의 움직임이 지금까지도 계속되어 오고 있다.

력을 손상시킬 수 있다.⁶

- 토론 및 경험을 바탕으로 생각해도 어려움을 발견할 수 있는데, 성과평가에 사용되는 지표들과 공무원들이 평가되는 방식과 관련한 것이다. 보통 계량적인 산출로 측정될 수 없는 목표의 성취도를 평가하기는 쉽지 않다. 즉 시행과정에서 객관성이 없다는 것을 보여주는 것이다.
- 덧붙이면, 평가과정에서 차별이 있을지 모른다. 이는 관리자들과 동기 고취 및 관리 자율성에 부정적 효과를 낳으며 직무활동의 관료제화가 함께 노출된다.
- 지금까지 PRP 시스템의 집행에서 다음과 같은 어려움이 제기되어 왔다.⁷
 - * 시스템: 기획과 통제시스템이 불충분하게 전파되어 목표관리를 효과적으로 하지 못한다.
 - * 배정된 자원: 정치적 주체에 의해 수립된 결과치와 실제로 배정된 자원 사이에 불균형이 존재한다. 예산 등 제도 시행에 필요한 자원이 부족하다.
 - * 책임성: 목표가 달성되지 않으면 해당 관리자는 정치주체에 의하여 제재를 받을 수도 있다.
 - * 노조: 노조는 생산성과 전문성의 차이를 평가하는데 평가와 보상 시스템이 적절하다고 받아들이지 않는다.
 - * 낮은 인센티브

10. 교훈과 전망

- 이 제도 시행과정의 투명성을 확보하기 위해 첫째로 중요한 요소는 목표의 명확하고 구체적인 기술인데, 이는 관리자 공무원들에

의하여 접근되어야 하며, 평가과정에서 사용될 지표도 마찬가지로이다. 덧붙여, 평가결과가 공개되고 이를 바탕으로 토론되어야 하며, 법률 286호(99)에 근거하여 평가대상인 관리자들이 그 과정에 꼭 참여하여야 한다.

- 이 시스템은 모든 관리자를 대상으로 평가에 관한 실무적 훈련을 필요로 한다.
- 만일 혁신적이고 전략적인 주제에 대하여 개인별 행동이 통합되고 또 팀워크를 이루어 구체적 과제를 수행한다면 결과가 더 확실히 좋아질 것으로 보인다. 상여금과 연결된 팀 결과(team results)의 개념은 새로운 전체 맥락에서의 운영 양상을 나타내고 있다.⁸
- 토론과 경험에서 나타난 대로, PRP 시스템은 시민과의 근접성 때문에 중앙 단위 보다는 지역 단위에서 더 효율적으로 적용된다. 시민이 바로 행정 행위의 최종 수혜자이다.
- 장래의 주요한 과제는 행정조직내부의 유대를 강화하고 시스템을 동질성 있게 적용하는 것이다.

주

1. Gianfranco Rebor, Guerini e associati, “*La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*”, 1999.
2. 법률 165호(2001년)은 관리자를 제 1계층과 제 2계층의 간부급 둘로 분류하고 있다. 여기서 계층은 이 간부가 임명될 수 있는 직위의 유형 그리고 받도록 되어 있는 보수 종류에 따라 나뉘는 것이다.

3. 외교관이나 지사직(prefectorial careers) 같은 경우, 행정기관마다 정해진 부가급 지표를 참고하여 추가적인 급여가 크지 않은 범위 내에서 개별화된다. 물론 개별 기관의 자원 한도에서 정해지므로 2차적 계약이 뒤따르게 된다.
4. “*Il controllo interno nei Ministeri. Primo rapporto. Maggio 2001*”, by the Committee for the Coordination on Evaluation and Strategic Control in State Administrations, *Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria*, May 2001, p. 16.
5. “*La valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni centrali dello Stato. Appendice al primo rapporto del maggio 2001*”, By the Committee for the Coordination on Evaluation and Strategic Control in State Administrations, 2001, p. 5.
6. “*Il controllo di gestione negli enti locali*”, by Formez, 2002, p. 132.
7. “*Il controllo interno nei Ministeri Primo rapporto. Maggio 2001*”, by the Committee for the Coordination on Evaluation and Strategic Control in State Administrations, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, may 2001, p. 12.
8. “*La valutazione e lo sviluppo delle risorse nelle pubbliche amministrazioni*”, by Carlo Lefebvre and Giovanni Raspino, *Il Sole 24 ore*, 2002.



대한민국의 성과연계급여(PRP)¹

1. 일반 정보

- 대한민국 정부는 1999년에 연례 실적급 증가분 프로그램과 성과상여금 제도를 도입하였다. 공무원보수규정(제 39조)과 공무원수당규정(제 7조)이 우수한 직무성과를 올린 공무원들에게 성과연계급여를 지급할 수 있도록 하고 있다.
- 한국 공무원의 급여는 기본급(봉급), 수당 그리고 복리후생비로 구성된다.
 - * 기본급(base salary)은 직급과 호봉에 따른 정규 급여이다. 이는 책임의 정도, 직위의 곤란성, 재직기간에 따라 정해지게 된다. 기본급은 조직 내 등급에 따라서 월급여의 약 50%를 차지한다. 직무영역에 따라 12개의 봉급표 유형이 있다.
 - * 수당(allowance)은 개인의 직무여건 및 생활여건 등에 따라 별도로 지급되는 부가 급여이다. 수당은 넓게 보아 세 가지 범주로 구분되는데, 공통수당, 특별수당, 그리고 연장근무수당이다. 공통수당은 5개 유형(기말수당, 정근수당, 장기근속수당, 가족수당, 그리고 관리업무수당)이 있다. 여기에 더하여 3개 유형의 특별수당(특수지 근무수당, 위험근무수당, 특수업무수당)이 있고, 3개 유형의 연장근무수당(잔업수당, 야간근무수당, 휴일근무수당)이 있다.
 - * 복리후생비는 공무원복지를 위한 것으로서 정액급식비, 직급보조비, 가계지원비, 교통보조비, 명절휴가비 그리고 연가보상비가 포함된다.^b

2. PRP 정책 도입의 이유

- 연공서열에 기반을 둔 전통적인 급여 시스템은 비용이 높은 반면 효율성이 낮았다. 높은 성과를 내도록 장려할 인센티브가 없었다.
- 새 시스템의 가장 중요한 목표는 공공부문에 경쟁의 원리를 도입하고 급여-성과의 연계를 통해 정부의 생산성을 향상시키기 위한 것이다.

3. 유연성과 통제

- 이 시스템은 중앙 단위에서 설계되고 적용된다.

4. PRP 모형의 적용범위

- 모든 직역의 공무원들이 PRP 모형의 적용을 받는데, 고위직 공무원과 중간관리자 이하에 적용되는 두 가지 다른 시스템이 있다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

-
- b 2003년 시범실시 이후 모든 행정기관으로 확대된 ‘선택적 복지제도’(Cafeteria plan)도 개인별 현금 지급은 아니지만 넓은 의미의 복리후생비 지출이라 볼 수 있다. 이는 사전에 설계된 다양한 복지항목 중 일정 한도 내에서 개인이 선택하여 지출할 수 있는 시스템이다.

표 4.1. 대한민국의 PRP 정책

연례 실적급 증가분(Annual Merit Increment Program)	성과 상여금(Performance Bonus Program)
<ul style="list-style-type: none"> ● 성과 연봉제^c ● 적용: 각 부처의 국장급 이상 ● 성과연계급여의 가변적인 부분 ● 목표관리제(MBO)에 근거하여 성과평가 후 급여율을 4개 유형으로 나눔 ● 급여의 가변요소 증가분을 다음해 고정 부분[기본급]에 합산 ● 최우수 등급(상위 20%) = 각 등급 성과연봉 기준액의 7%; 우수 등급(21~50%) = 5%; 보통 등급(51~90%) = 3%; 미흡 등급 = 0% ● 매년 부처 내 국장급 이상의 성과를 장관이 평가함. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 적용: 과장(4급) 이하 ● 지급형태: 일괄지급(1회성) 상여금 ● 상여금 액수: 최우수(상위 20%)는 기본급의 100%; 우수(21~50%)는 기본급의 70%; 보통(51~90%) 40%; 미흡(91% 이하) 0%. ● 소속 직원에 대하여 감독자(국/과장)가 연례 성과평가(1~2월에 실시).

6. 성과평가

- 두 가지 방법이 사용되는데, 고위직 공무원에 대하여는 MBO, 중간 이하 공무원은 성과평가이다. 덧붙여, 다면평가가 기존 평가의 보완을 위해 사용된다.

c [역주] 「공무원보수규정」에서 우리나라의 성과연봉은 크게 두 유형으로 나뉘는데 ‘직무성과급적 연봉’과 ‘고정급적 연봉’으로 표현되고 있다. 전자가 연례 실적급증가분이 적용되는 유형이다. 한국의 공무원 보수에서 성과급이 차지하는 비율은 2007년 현재 3%이며, 2008년에는 4%로 높아질 전망이다. 고위공무원의 경우 현재 성과연봉이 전체 보수의 5%에 이르지만 이것도 역시 2008년에는 8.5%로 확대될 예정인데, 고위 공무원간 성과연봉의 최대 격차는 710만원('07)에서 1,208만원('08)으로 벌어질 수 있다.

- **MBO에 의한 [고위직]평가** - 목표관리제(Management by Objectives)는 전체 기관에서 사용되는 기획 및 평가의 도구이다. MBO는 1998년 3월 처음 도입되었고 1998년 7월에서 12월 사이에 시험되었다. 예비연구가 끝난 후, 고위직 공무원의 역량증진을 장려하기 위하여 1999년 1월 범정부적으로 시행되었다.² MBO는 목표달성의 정도를 평가하는데 기초를 둔다. 예컨대 각 단위목표는 가중치를 갖는데 전략목표(1.2), 중점목표(1.1), 그리고 기본목표(1.0) 등이다. MBO 평가를 받는 사람은 연간 달성하고자 하는 3~7개의 목표를 설정하여야 한다. 각 목표는 다음과 같이 분류된다. 즉 i) 전략목표는 실국장급에 배당; ii) 중점목표는 과장급에 배당; iii) 기본목표는 계장[사무관]급에 배당하는 것이다. 이 목표들은 성과지표에 기초를 두는데 1년 후의 결과물을 강조하게 된다. 성과조사 기간의 초반에 당사자와 감독자가 성과목표에 관하여 토론하고 결과를 공식 기록하기 위하여 만난다. 그리고 결과를 목표와 비추어 비교하고 얼마나 잘 성취되었는지에 따라 성과등급이 결정된다. 구체적으로는 목표의 성취도(60%)와 목표의 성격(40%: 목표의 중요도, 난이도 그리고 측정가능성)을 기준삼아 연말에 평정된다.
- [중간관리직 이하] 성과평가 - 대부분의 행정기관은 평가결과를 승진과 성과상여금의 기본 자료로 이용한다. 성과평가규정에 따르면, 성과평가는 3개 주요 영역으로 이루어 진다: 성과(성과의 질과 양, 업무수행의 적시성, 그리고 과정개선), 능력(IT 능력, 직무숙련도, 판단력, 기획력, 전문자격증, 외국어 구사 요건), 그리고 태도(지각, 결석, 청렴, 주민에 대한 친절도). 이 세 가지 영역의 가중치는 다르나. 성과[실적] 부분이 가장 큰 비중을 차지하고 있고(60%), 그 다음으로 능력(30%)과 태도(10%)이다. 성과평가에서의 탄력성을 보장하기 위하여 부하직원에 대한 성과평가를 5

단계(최우수, 우수, 보통, 부족, 매우 부족)로 구분 할 수 있다.

- **다면평가(360-degree feedback)** - 중앙인사위원회(Civil Service Commission, CSC)와 행정자치부(Ministry of Government Administration and Home Affairs, MOGAHA)는 다면평가를 공식 정책으로 발전시켰다.^d 이 정책은 공무원 발전 및 공무원 평가 두 가지를 의도하면서 성과 평가의 효과적 방법으로서 다양한 평가자를 사용하도록 하였다. 중앙정부는 공무원임용령(Civil Service Employment Decree, CSED)을 개정하여 다면평가가 승진 뿐 아니라 호봉 승급, 성과연계급여, 교육훈련, 전보, 기타 인사행정의 다른 수단으로도 이용될 수 있도록 하였다.

7. 성과급여 시스템

- 두 가지 형태의 PRP 제도가 한국에서 사용되고 있는데 실적급 [연봉] 증가분(merit increments)과 상여금(bonuses)이 그것이다. 실적급 증가분은 공무원의 연봉에 합산되며 과장급 이상의 성과평정과 연결되어 있다. 성과상여금은 매년 공무원에게 1회 지급되며 중간 및 하위공무원들을 위해 설계된 것이다.
- **실적급[연봉] 증가분** - <표 4.2>에 나타난 대로, 평가등급은 S에서 C까지의 4개 등급으로 나뉜다. 한국에서는 1급이 가장 높은 직급(차관보 급)이며 장차관 직위는 정치적으로 임명된다.^e 성과

d [역주] 2008년 2월 정부조직법 개정에 따라 중앙인사위원회와 행정자치부가 행정안전부로 통합되었고, 중앙인사기능은 행정안전부 인사실로 대부분 옮겨졌다.

e [역주] 2006년부터 시행된 고위공무원단 제도로 인해 1급과 2급은 공무원 직급에서 사실상 사라진 셈이 되었다. 3급(부이사관)까지는 여전히 있지만, 대부분의 경우 3급에서(또는 외부 임용으로도 가능하지만) 역량평가를 거쳐 고위공무원에 진입한다.(이 OECD 보고서는 2005년에 발간되었음)

연계 연봉증가분은 기본급에 성과급여율을 곱하여 계산된다. <표 4.2>에서 보듯이, 성과평가의 결과 C 등급을 받은 전체의 10%에 해당하는 공무원들에게는 연례 성과급이 전혀 지급되지 않는다는 것이 주목할 만 하다.

표 4.2. 평가등급, 급여범위, 그리고 성과급여율^f

평가등급	최우수(S)	우수(A)	보통(B)	미흡(C)
급여 범위	상위 20%	21~50%	51~90%	91~100%
성과급여율	7%	5%	3%	0%

- **성과상여금 제도** - 한국정부의 성과상여금제는 가장 보편적인 형태의 상여금제도와 비슷한데, 해마다 성과평가를 거쳐 연례 상여금을 지급한다. 이 제도는 중앙부처 과장급(4급) 이하 모든 직역의 공무원에 대하여 적용된다. 3급(과장급) 및 4급 공무원의 상여금 결정은 MBO에 기초하며, 5급 이하에 대하여는 성과평정 시스템에 의존하게 된다.³ 이 상여금은 1회 일괄 지급되며 그 규모는 매월 지급분 연봉의 40~100% 범위에 분포한다.
- 성과상여금은 다양한 방식으로 지급될 수 있다: i) 개인 단위; ii) 부서별 단위; iii) 두 방식의 혼합. 개인별로 성과상여금을 주는 것이 현재 가장 보편적이다. 과업 완수를 개인별로 나누어 차별화하는 것이 극히 어려울 때나 팀웍이 일상 업무에 필수적일 때는 성과상여금이 부서별로 지급될 수 있다. 2002년 현재 산출이 집단적 협력의 결과로 나타나는 4개 영역(국방, 경찰, 대통령경호실 등 안전분야, 그리고 도로보수)에서는 집단 상여금이 지급되

f [역주] 성과급여율은 성과연봉 기준액에 대한 비율을 말함. 성과연봉은 전년도 성과평가 결과를 반영하여 지급되는 급여의 1년 총 합계임.

고 있다. 또한, 성과상여금은 이 두 방식의 혼합으로도 가능하지만 현재 사용되지는 않고 있다.

표 4.3. 성과연계 상여금제도의 평가틀

평가등급	최우수 (S 등급)	우수 (A 등급)	보통 (B 등급)	미흡 (C 등급)
범위	상위 20%	21~50%	51~90%	91~100%
성과상여금 비율 ^g	100% 이상	70%	40%	0%

- 중간 및 하위 공무원에 대한 주요 방식은 성과평가이다. 기관/부처의 장은 필요한 경우 전통적인 근무평정에 더하여 다른 평가수단을 사용할 수 있다. 다면평가 등의 방법도 사용되지만 특수한 사정이 있을 경우 의무적이지는 않다.

8. 집행

- 최근 PRP와 MBO는 공무원들로부터 심각한 비판을 받고 있다. 첫째, 이 새 제도들이 시행 전에 충분히 잘 준비되지 않았다. 이들은 1998년 갑자기 도입되어 1999년에 정부 전체에서 시행되었다. 둘째, 많은 공무원들이 이 제도들의 본질과 성과목표를 설정하는 어려움에 대하여 깊이 있는 이해가 부족하였다. 셋째, 사람들은 일반적으로 평가받는 것은 물론 남을 평가하는 것도 좋아하지 않는다. 연공서열 체제는 여전히 한국의 많은 조직에서 일반적이며 단기간에 관념과 행태를 바꾸기는 어려운 일이다. 넷째,

^g [역주] 성과상여금 비율은 연봉액/12, 즉 매월 지급분 연봉액에 대한 비율임.

성과목표와 성과지표를 수립하는 것이 어렵다. 그 이유는 공공 사무의 본질상 계량화가 어렵기 때문이다. 다섯째, 이 시스템들은 더 많은 문서작업이 필요하고 압력과 스트레스가 늘게 되는 것 같다. PRP와 성과측정은 불평과 불만족을 줄이기 위하여 개선되어야 할 것이다. 성공에는 시간이 걸리며 나라 안팎의 협력에 바탕을 두고 개선노력을 지속하는 것이 필요하다.

- PRP는 한국에 새로 도입된 시스템으로 최근에는 민간부문에서도 수용되고 있다. 국내외로 치열해지는 경쟁 때문에 대기업들은 할 수 없이 성과향상을 위하여 실적급 프로그램을 도입하게 되었다. 성과기반 인센티브의 확산에 따라 정기적인 상여금 지급은 차차 성과연계, 차별적 상여금 제도에 길을 내주고 있다. 정부의 경우 1990년대 말까지 이 분야에 대한 경험이 거의 전무하였다. 이러한 경험 부족으로 인해 PRP를 정부에서 시행하는데 혼동과 갈등이 생기고 있는 듯 하다.
- 노조의 저항: 중앙인사위원회는 성과에 의한 차별없이 공무원들에게 성과상여금을 똑같이 나누어 주지 말라고 권고하고 있다. 그러나 교육인적자원부 산하의 학교 교사들은 성과상여금을 개인별로 차별화 하지 않는 수당으로서 배분하도록 요구하고 있다. 전교조(Korea Teachers and Workers Union, KTU)의 경우 2001년 성과상여금 수령을 거부하였다. 이러한 교사노조와의 갈등이 PRP를 전면 시행하는데 걸림돌 중 하나였다. 교사들은 기본적으로 추가적인 급여수입을 원하지만 전교조는 이 제도가 성과의 차별화에 기초하기 때문에 거부해 왔던 것이다. 2002년 2월, 전교조는 성과급을 모든 교사들에게 수당의 일부로 배분하거나 아니면 이를 없애라고 요구하였다.⁴
- 평등주의 문화 - 어떤 사람이 더 나은 대우를 받을 때 특히 한국과 같이 동질적 사회에서는 사회구성원 사이에 보통 민감한 반응

이 심화된다. 이러한 평등주의 문화는 한국에서 매우 쉽게 확산된다. 의심의 여지없이 정책결정자들은 공무원들에게 동기부여를 시키려면 PRP가 충분히 큰 규모라야 된다는 것을 알고 있다. 그러나 인사정책의 결정과정에서 그런 생각은 열매를 더 평등하게 나누자는 동료 공무원의 요구에 의해 방해받을 수 있다. 과거의 권위주의 정권 또한 이러한 평등주의 문화가 강화되는데 영향을 미쳤다. 독재체제 아래서 사람들은 평등과 차별없이 공정한 대표성 등과 같은 민주적 가치를 요구했다. 그런 정서가 한국 현대사에서 평등주의 문화를 촉진시키는 듯이 생각된다.

- PRP의 성공에 영향을 미칠 다른 요인들이 있다. 예를 들면, 연공서열 시스템은 정부 내 PRP를 전면 실시하는데 또 다른 주요 방해물일 것이다. 연공은 급여결정의 주요 요인이다.

9. 어려움과 문제점

- 공무원들은 성과가 그리 좋지 않더라도 실적급 증가를 받을 수 있을지 모른다. 왜냐하면 감독자들이 직원간 적대감 조성을 피하고 싶어 하기 때문이다. 그러므로 성과를 잘 내지 못하는 직원도 모범적인 사람과 같은 급여인상을 받게 되며 전자의 경우 PRP 인상을 당연한 권리로 보게 될 수도 있다. 그 결과 우수한 공무원은 훌륭한 성과를 올리려 열심히 노력하는 데 대하여 의문을 품게 될 것이다.
- 직원의 직무 성과는 감독자의 판단에 따라 주관적으로 평가되는 경향이 있다. PRP는 직원의 직무성과에 대하여 감독자의 주관적 평가에 의존하는데, 감독자가 성과평가 과정의 신뢰성을 훼손할 만한 실수를 많이 할 가능성이 있는 것이다. 신뢰를 상실한 성과

평가 과정은 급여가 성과를 반영한다는 관념을 직원들 사이에 불러일으키는데 전혀 도움 되지 않는다. 공무원 직무에 대한 모든 영역을 파악하는 정확하고 종합적인 평가수단이 PRP 성공에 필수불가결하다. 불행히도 하나 하나의 모든 직위에 대한 성과측정치를 개발하는 것은 어려울 뿐 아니라 많은 비용이 요구된다.

- PRP 제도가 의도한 대로 공무원의 사기에 항상 긍정적으로 영향을 끼치는 것은 아닐지 모른다. 고용주와 피고용인이 긍정적인 행태로 직원을 동기화 시키는데 어느 정도의 성과급 증가가 충분한지에 대하여 의견이 다를 수 있다. 예컨대, 급여가 증가했다고 하지만 소득세를 내고 또 연금을 공제하고 나면 그 증가폭은 줄어든다. PRP 인상분을 1년에 한번 받는다고 할 경우, 이를 월급으로 나누면 그 인상분은 무시해도 좋을 정도로 적을지 모른다.
- 현재 성과연계 연봉 증가분은 그리 매력적이지 않다. 다시 말하면, 최고 S 등급과 최하 C 등급간 차이가 그리 크지 않다는 것이다. 최고의 성과등급을 받은 사람들이 공지와 명예를 가질 수는 있을지언정 경제적 보상은 충분하지 않다.
- PRP 프로그램이 대부분 개인에 초점을 두고 있기 때문에 구성원 전체의 업무로 통합하는데는 거의 도움이 되지 않고 있다. 성과급의 한정된 예산 때문에 직원들은 더 많이 받기 위해 서로 경쟁해야 한다. 이런 경쟁은 팀웍이 성공적인 업무수행에 필수적일 경우 역효과를 낳게 될 것이다. 개인 성과급 증가는 직원이 독립적으로 일하는 경우의 직무에 가장 적합하다. 사람들이 경쟁을 개인적 전쟁으로 보게 되면, 한 기관 내에서의 인간관계에는 부정적인 효과를 가져 오게 된다.

10. 교훈과 전망

- 고위직에 대한 인적자원관리(human resource management)가 잘 발전되어야 하지만 한국에서는 그러하지 못하다. 최근 MBO가 고위직 공무원에 대한 평가 도구로 도입되었다. 그에 따라 앞으로는 더 전략적인 HRM이 고위직에 대하여 필요하게 되었다. 하나의 유력한 대안으로서 역량 본위의 틀을 적용하고 있는 미국형 고위공직단(Senior Executive Service, SES) 또는 영국형 고위공무원단(Senior Civil Service, SCS) 모형을 벤치마킹 할만 하다. 한국 정부에서는 SES 또는 SCS와 비슷한 새로운 시스템을 준비해 왔으며, 이는 2006년에 시행될 예정이다.^h 이렇게 함으로써 고위직 공무원에 대한 성과관리가 개선될 수 있으며, 그런 발전은 장기적으로 중하위직에 대하여도 영향을 가지게 될 것이다. 고위직 공무원들이 중하위직에 대한 모범을 보여야 한다.
- 성과평가를 업무상 목표와 연결함: 공무원에 대한 성과판단의 기준이 해당 기관이 관여하고 있는 경쟁적 전략과 연계되어야 한다.
- 수당이 과도하게 많다: 기본급이 대략 월급의 절반을 차지하며, 수당 기타 복리후생비용이 나머지 반에 해당한다. 이런 여건에서는 공무원들이 PRP를 수당의 하나로 인식할 것이다. 이 상황을 피해 가려면 가까운 미래에 수당이 가능한 한 많이 기본급으로 통합되어야 한다. 또한 급여 수준 자체가 미래에 조정되어야 하는데, 왜냐하면 일본, 홍콩, 싱가포르 등 이웃 나라에 비하여 급여가 낮기 때문이다. 특히 고위직 공무원의 급여수준이 한국에서는 상대적으로 더 낮다. 따라서 공무원들은 정부의 급여시스템에

h [역주] 실제로 2006년 7월부터 고위공무원단 제도가 정부 전체를 통하여 실시되었다.

대하여 일반적으로 만족하지 못하고 있으며, 이런 상황으로 인하여 PRP를 포함한 현행의 급여시스템에 대한 불만족은 물론 일반 직원과 관리자 사이에 불신도 생기게 된다. 급여체제에 대한 신뢰를 쌓고 PRP를 성공시키기 위해서는 상당한 개선이 필요하다.

- 공무원들은 흔히 성과평가와 성과측정기준에 대하여 불평한다. 실적(능력)주의로의 이행에 대한 가장 큰 문제는 측정의 주관성으로 이에 대한 의구심이 시스템을 훼손한다는 것이다. 직원과의 성과평가 회의에서 감독자는 장래의 성과목표와 직원의 경력발전에 대하여 좀더 심각하게 토론하여야 한다. 성과부족이 명확해지면, 가능한 문제요인이 무엇인지를 양자가 함께 의논하고 또 이런 미진함을 고칠 수 있는 행동계획을 세우도록 해야 한다.
- 내부적으로 일관된 보상 시스템을 수립하고자 하는 조직에 대하여는 직무분석이 필수적이다. 객관적 성과기준을 만드는 감독자들은 직무기술서를 사용하는데, 거기에는 의무, 요건, 기관 내 해당 직위의 상대적 중요성 등이 기록되어 있다. 감독자들은 성과를 이러한 기준들에 맞추어 볼 수 있다. 이런 접근방식은 어떤 성과가 측정(판단)되는지에 대하여 기준을 명확히 함으로써 성과급에 대한 감독자의 자의적인 결정을 줄이는데 도움이 된다. 중앙인사위원회는 1999년 「직무분석과」를 설립하였다. 몇몇 기관들(예컨대, 외교통상부, 기상청)이 중앙인사위원회의 자문을 받아 직무분석을 실시하였는데, 이렇게 함으로써 장래에는 더 합리적인 HRM의 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 2003년 이래 중앙인사위원회는 정부 전체의 모든 고위직에 대하여 분석을 실시해 오고 있는데, 이는 고위공무원단 제도의 도입을 위한 예비적 절차이기도 하다.
- 관리자들은 부하직원들의 상위 및 하위성과에 대하여 거의 차별 없이 너무 관대하게 평가하는 경향이 있다. 한국 관리자들의 이

러한 관대화 평가 경향 그리고 전통적인 연공 기준 보상시스템은 의심의 여지없이 화합 지향 또는 가부장적 한국 문화와 관련되어 있다. 화합은 한국의 행정기관에서 가장 강조되는 가치 중 하나이다. 대부분의 관리자들은 비판적이고 부정적인 성과평가를 통하여 갈등과 긴장을 조성하는 것 보다는 부하직원에게 대하여 관대한 평가를 함으로써 화합을 유지하려는데 더 치중하고 있다. 현재 한국정부의 PRP에서 최고 성과와 최저 성과의 차이는 크지 않다. 실적증가와 아울러 성과급이 의미있게 향상되어야 한다. 만일 공무원들이 우수한 성과를 낸 사람과 빈약한 성과를 거둔 사람 간에 큰 차이가 없는 것을 보게 된다면, 전자의 경우 매우 실망하여 성과수준을 줄이려 하게 될 것이다. 어떤 기관에서 성과급 증가가 명확히 실제 직무성과의 차이를 반영하지 않는다면, 어떤 대체적인 보상수단이 마련되어야 한다. 예컨대, 예외적인 부가급부(fringe compensation)로써 PRP 증가를 보충할 수 있을 것이다.

- 감독자들은 직원들에게 힘을 실어주는 코치의 역할을 맡아야 할 필요성이 있다. 개인 기반의 지식을 조직에 접붙이는 방법을 찾는 것이 중요한데, 그러한 지식을 단지 한 부서에 그치는 것이 아니라 조직 전체에서 접근 가능하고 유용하게 쓰이도록 만들어야 하는 것이다. 코치로서 감독자는 직원들이 직무수행에 필요한 자원에 접근할 수 있도록 확실히 도와주어야 한다. 코치로서의 감독자는 직원들이 발전과정에서 직무상의 문제를 해석하고 대응하도록 도와주어야 한다. 직원들에게 이런 방식으로 힘을 실어줌으로써, 감독자의 지적에 반응하는 소극적 행태가 아니라 좀더 적극적인 자기수정적 행동으로 바뀌도록 돕게 된다.
- 비밀주의와 권위주의적 환경에서는 직원과 노조 모두 급여가 실제로 직무평가와 연결되는지를 판단하는데 필요한 정보를 접하

지 못하게 된다. 결정이 비밀스럽게 내려지고 직원이나 노조가 급여결정에 영향력이 없을 때는 신뢰를 쌓기 어렵다. 그러므로 PRP 제도가 성공하기 위해서는 공무원과 노조는 성과급을 받기 위해 무엇을 할 필요가 있는지 그리고 성과에 대한 보상이 무엇 인지를 명확히 이해해야 한다. 열린 커뮤니케이션이 공무원과 노조로 하여금 합리적인 기대를 발전시키도록 또한 급여시스템과 이를 운영하는 사람들을 믿도록 해 준다. 공무원들이 새로운 기술이나 업무 프로세스와 같은 다양한 도전에 맞서기 위하여 기꺼이 변화해야 한다는 사실을 놓고 정부가 공무원 및 노조와 대화하여야 한다.

주

1. 이 사례연구는 OECD(2003e) 성과연계급여의 국가별 보고서 내용 중 대한민국 사례에 기초하였음. 대한민국 보고서는 연세대학교 행정학과 김관석 교수가 서술 : Strengthening the Pay for Performance Link in Government: A Case Study of Korea, PUM/HRM (2002) 10.
2. 과거에는 4급[서기관] 이상 고위직 공무원에 대하여는 성과평정이 없었다. 4급 공무원의 경우 매년 근무행태 측면의 평가를 받기는 했지만 성과평정은 아니었다.
3. 한국의 공무원 직급체계는 9등급이다. 1급이 가장 높으며 9급이 제일 낮다. [역주: 과거에는 4급 서기관이 중앙부처의 과장 보직을 받았으나 지금은 대부분 3급 부이사관이 과장임. 직위에 따라서 또는 직속기관, 그리고 광역지방자치단체의 경우에는 여전히 4급이 과장을 맡고 있으며, 이 보고서에서도 가끔 혼용되고 있음.]

4. 역사적으로 공공부문의 노조는 몇몇 예외 즉 의료기술직, 우편 및 철도현업 종사원 등을 제외하고는 한국 정부에서 발전되어 있지 않았다. 1998년 이래, 하위직 공무원들의 공무원직장협의회가 합법적으로 조직되지만, 아직은 공무원 노조가 아니다.[역주: 이 OECD 보고서는 2005년 발간된 것임. 우리나라에도 현재는 공무원노조가 합법화되어 조직되어 있음.] 나아가, 전교조(KTU)가 전에는 불법노조였으나 1999. 1. 6 교원노조의 설립과 관리에 관한 법률[교원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률]이 국회에서 통과된 후 학교 교사들을 위한 노조로 합법화되었다. 현재 전교조의 입장은 성과기반 상여금 제도를 없애거나 교사들의 실적/성과를 차별화하지 않는 전형적인 수단으로 바꾸는 것이다.



뉴질랜드의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 1988년 이래 뉴질랜드 공직사회는 재구조화와 함께 공직관리를 포괄하는 새로운 법적 틀의 창조라는 지대한 변화를 겪어 왔다. 이 변화의 핵심은 모든 부처 또는 기관이 그 스스로 고용주의 신분이 되었다는 것이다. 총정원제 및 표준급여 등 투입부문의 통제가 산출예산으로 대체되었으며 공무원들이 일반 노동 관계법의 적용을 받으면서 임용도 각 기관별로 주관하게 되었다.
- 이 전체적인 개혁의 일환으로 개별 부처들이 성과연계급여 제도를 도입하였다. 뉴질랜드는 영국과 함께 공공부문에 성과연계급여를 도입하는 대열의 선두에 있었다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 폭넓은 개혁의 일환으로 개별 기관에 자율성과 탄력성을 부여하려는 것이다.
- 공공부문과 민간부문 노동시장 사이의 움직임 즉 이동성을 개선하려는 것이다.
- 공공부문 관리의 효과성과 책임성을 향상시키려는 것이다.

3. 유연성과 통제

- 성과급 제도에 표준화된 시스템은 없다.
- 광범한 범위에서 기관들은 그들 스스로의 시스템을 자유로이 설계할 수 있으며 필요한 자원 또한 스스로의 예산으로부터 충당해야 한다.
- 기관별 성과급여 시스템의 운영을 중앙단위에서 통제하지 않는다.
- 통제는 CEO의 전반적인 재정 책임성 관점에서 이루어지는데 CEO가 어떤 성과급여든 적정한 예산이 뒷받침 되도록 보장하여야 한다.

4. PRP 모형의 적용범위

- PRP 제도는 원칙적으로 조직 최고책임자를 포함한 모든 공무원들에 적용된다.
- 보건 및 교육 부문 전반의 경우 국가 단체협약이 적용되지 않는다(그러나 부문 내 세부 집단에는 적용될 수 있음).

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 보상 전략: 보상 시스템은 각 기관의 구체적인 수요에 맞추어 조정되는 것이 필요한데, 뜻한 바 결과를 달성하고 산출성과를 유지/향상시키는데 초점을 둔다. 그 수단은: i) 기관의 기본방침에 제시된 결과물을 성취할 조직능력을 발전시키고 유지; ii) 조직 구성원들이 필요한 기능과 전문성을 발전시키고 또 성과를 향상

시키도록 인센티브와 기회 제공 등이다. 각 기관은 인사관리위원회(State Services Commission)와 긴밀히 협력하여 단체협상 계획을 수립하여야 한다.

- 기관별로 보상수준을 설정함에 있어서 고려하는 요인들은: i) 관련 기능/능력, 경험 그리고 책임에 대한 시장의 수요; ii) 공무원 모집과 유지 요인들; iii) 인가된 기준 내에서 지불할 능력; iv) 기관 내 다른 집단과의 비교; v) 장래의 어떠한 정부정책이든 공무원 일반에 대하여 또는 특정 공무원 집단에 대하여 공평한 결과를 달성시키려는 것; vi) 특정 기관과 관련되는 다른 요인들이다.
- 기관의 최고관리자(Chief Executives)에 대한 보상정책은 인사관리위원회가 수립하고 뉴질랜드 정부와의 동의 하에 결정되는데 다음 의도로 설계된다.
 - * 공공부문의 최고위직 보상을 더 넓은 국가부문의 비교대상 시장(comparator market)과 연결시킨다.
 - * 최고위직의 성과와 보상 사이의 연계를 강화한다.
- 예산의 제약은 결정 시스템에 핵심적인 요인이다. 각 기관의 장이 전체 예산을 관리하는 책임이 있다. 기관들은 범정부 단위의 “협상매개지침”(bargaining parameters)을 참고하고 존중한다.ⁱ

6. 성과평가 시스템

- 성과평가의 전반에 걸쳐 성과와 역량을 인지하는데 기초를 둔다.

i [역주] 협상매개지침(bargaining parameters): 공공 부문의 단체교섭 등에서(임금, 근무조건 등) 정부 전체적인 차원에서 기대되는 정책과 가이드라인을 세워 놓고 각 부처/기관별로 합리적인 범위 내에서 적의 조정하여 구체적으로 교섭하도록 하는 것이다.

- 성과평가의 설계는 부처/기관 단위로 분권화되어 있다(아래 일반적인 가이드라인 참조).

7. 성과급여

- 성과급 증가(직위에 대하여 정해진 급여범위 내에서 개별 기관이 결정)
- 상여금은 1회성으로 지급한다.
- 정부의 협상매개지침은 다음 사항을 포함한다.

일반적으로:

1. 직위의 정상적인 기대수준을 충족하는 성과에 대하여는 일괄 (“lump-sum payments”), 1회성 또는 위험성 급여보다는 정규보수의 형태로 보상되어야 한다.
2. 정규보수 인상(되풀이되는 일괄 상여금 급여가 아님)은 정상적인 기대수준을 해를 이어 반복적으로 초과하는 공무원에게 주어져야 한다.
3. 현재의 협약이 일괄성 상여금 지급으로 되어 있는 기관들은 기회가 될 때마다 그러한 약정을 협상하여 바꾸도록 하여야 한다.

이 일반 접근방식의 예외는:

1. 월등하거나 예외적인 성과(예: 정상적 기대 초과) 또는 조직에 대한 예외적인 기여(예: 매우 높은 업무부담)를 인정해 주기 위한 일괄 상여금으로 전체 직원 중 매우 적은 비율만이 1년에 이러한 형태의 급여를 받아야 한다.
2. 계약에 기초한 고도의 책임 또는 초과 근무수당.
3. 1년 이상의 우수성과를 인정해 주기 위하여 애초부터 일괄 상

여급 지급을 예견한 경우: 향상된 성과가 지속(예: 2~3년의 기간 동안)될 때는 이를 기본급에 통합시킨다.

4. 고도로 우수한 또는 “전적으로 역량있는”(fully competent) 공무원으로 보수범위의 최상위 등급에 있는 있을 경우, 전략의 일환으로서 해당 공무원을 조직에 유지시키거나 성과/기능/능력을 특별히 인정해 주거나 더 발전시키려는 취지로 일괄 상여금을 지급할 수 있다.

8. 집행

- PRP는 거의 모든 정부 조직에서 시행되고 있다.

9. 어려움과 문제점

- 모든 보상시스템과 마찬가지로 성과연계급여도 그 성공여부는 얼마나 효과적으로 적용되는가에 결정적으로 달려 있다.
- 이 제도에 대한 가장 큰 비판은(특히 정치적 코멘트) 1회성 성과급여를 지급한다.

10. 교훈과 전망

- 공무원 보수를 성과 또는 역량수준(또는 혼합)에 바탕을 둔 뉴질랜드의 경험은 매우 긍정적이었다. 한 가지 예외는 경찰(경력기반 체제)인데 근무기간을 기준으로 하는 시스템으로 되돌아갔다.

이 성과 시스템은 직무 목표를 더 명확히 하고 공무원들의 책임성을 더 강화하도록 만들었다.

- 지난 5년간 역량 기반 시스템을 더욱 더 많이 강조하게 되었으며 몇몇 기관들은 순수한 성과기반 모형으로부터 빠져 나오기도 했다.
- 일회성 성과급여 또는 상여금과 관련한 뉴질랜드의 경험은 좀더 뒤섞여 있다. 몇몇 기관들은 보상제도 자체가 약간 위태로운 가운데 성과 인센티브 급여의 잠재력을 계속 유지해 왔고, 어떤 기관들은 이 상여금 제도를 거의 사용하지 않았다. 뉴질랜드 정부의 방침은 개별 기관들이 이런 유형의 보상을 가급적 멀리 해 달라는 것이다. 부분적으로는 정식 정부기관이 아닌 공공기관의 직원들에 대하여 빈약하게 정당화된 상여금을 지급한 데 대한 정치적 압력을 엿볼 수 있다.



스페인의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 이 성과급 관련 제도는 1964년 제정 공무원법에 의한 스페인의 공무원 시스템을 바꾸는 가장 중요한 개혁이다. 가장 중요한 개혁의 내용은 공직 보수구조의 수정이다. 모든 행정기관에서 기본 보수에 대한 평등주의적 원칙을 도입하였고 보수를 기본급과 부가급의 두 범주로 나누었다. 몇 가지 상여금이 특수상황(개인 또는 직무관련)을 보상하기 위하여 마련되었는데 그 내용은 다음과 같다.
 - * 일반적 직위수당(직위의 계층적 수준을 보상함)
 - * 특수 직위수당(몇몇 직위의 특수성을 고려: 특수한 기술적 어려움, 특별한 헌신, 고도의 책임성, 이해관계 충돌, 또는 예외적으로 어렵거나 험한 직위)
 - * 생산성 상여금(특정한 성과나 근무행태를 보상함)
- 생산성 상여금은 노조와의 협상대상이 아니다. 특별한 성과에 따른 생산성 상여금의 양태가 적용되는 기관에서는 노조가 이 시스템의 내용을 알게 되고 그 설계과정에 참여하게 된다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 이런 형식의 상여금을 도입한 의도는 민간부문에서 사용되는 보상의 기법을 공공부문에서 사용해 보려는 것이다.

3. 유연성과 통제

- 매 회계연도가 시작될 때, 재정부(Ministry of Finance)는 각 부처 또는 독립기관에 대하여 생산성 수준을 정하여 그 지침을 통보한다. 한 해 동안 생산성 수준은 직원의 숫자에 따라 조정될 수 있다. 조정을 거쳐 A와 B 그룹 중에서 하나의 모듈이 사용되는 것이다. 재 정부는 생산성 상여금에 할당되는 총액 한도액(global credits)을 결정하고, 이를 유효 점수 및 기관별 목표 달성 수준에 맞추어 조정한다(2000년 국가일반예산법).
- 총액인건비(total salary mass) 예산 내에서 개별 기관 및 조직은 자유로이 그들 나름의 성과연계급여 또는 생산성연계 급여모형을 설계하고 발전시킬 수 있다. 각 기관이 생산성 상여금의 개인별 지급 기준을 결정한다.
- 경제적 어려움이 있었지만 총액 한도액이 그리 심각한 감축을 겪지는 않았다. 전체적인 보수 시스템 구조를 볼 때, 1985년 이 제도가 처음 소개되었을 때보다 이 성과급을 위한 인건비 한도액도 더 큰 비중을 차지하고 있다.

4. PRP 모형의 적용범위

- 성과상여금은 중앙정부, 자치(autonomous) 정부 및 지방의 모든 행정기관에서 사용될 수 있지만, 이는 보통 중앙정부에서 사용된다.
- 목표의 성취를 보상하는 이 생산성 중심양식은 특정 영역에서 적용된다. 예를 들면, 사회복지, 국가교통청(State Traffic Office), 병원, 경찰, 교도소, 노동 감독, 고등과학연구원(High Council for Scientific Research) 산하의 연구진, 대학교수 등이다.

- 생산성 상여금은 그룹 A와 그룹 B의 공무원들에게 높은 비율로 적용되고 있다. 그룹 C와 그룹 D는 보통 훨씬 낮은 편인데, 생산성 상여금을 성과평가에 기초하는 것이 아니라 근무시간이 길수록 더 많이 지급한다. 두 가지 중요한 예외가 있는데 사회보장과 경찰 공무원이다. 이 둘은 각각 고유의 시스템을 보유하고 있는데, 목표에 따른 성과에 기초를 두며 팀/소단위 수준에서 집단 성과평가를 시행하고 있다. 모든 직역의 공무원이 모형의 적용을 받는다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 상이한 기관 및 조직들은 생산성 및 성과보상 시스템을 각자 설계하고 발전시키는데 있어서 독립되어 있다. 제시된 모형들은 개인별 성과 또는 팀/소단위 성과 어느 한 쪽에 기초를 두어 평가하도록 되어 있다.
- 생산성이 특별한 성과를 보상하기 위해 사용될 때는 팀/소단위 PRP가 더 많이 쓰인다.
- 생산성 상여금을 법적인 측면에서 고려한 주요 성격은 다음과 같다.
 - * 이는 어떤 형태의 특별한 성과, 추가적 활동이나 이익 또는 선도적 행동으로 직무 수행에 이용된 것에 대하여 보상한다.
 - * 성과금의 총액은 각 부서 또는 조직의 총인건비의 특정 비율을 초과해서는 안된다.
 - * PRP 지급액의 규모는 상여금을 받는 사람 뿐 아니라 공무원 노조대표는 물론 각 해당 기관이나 조직의 다른 공무원들도 알도록 해야 한다.

- 성과상여금의 일반적인 지침은 다음과 같다.
 - * 초과 활동(연장 근무) = 생산성 상여금 총액한도의 50% 이상
 - * 특별 성과(특정 분야에 영향) = 생산성 상여금 총액한도의 32%
 - * 기타 목적 = 14%
- 공무원법은 또한 예산법의 적용을 받는 개별 부서나 기관의 경우, 자체 총 인건비에서 성과급의 규모가 일정 비율(%)을 넘을 수 없도록 규정하고 있다.

6. 성과평가 시스템

- 표준화된 성과평가 시스템은 없다. 각각의 기관이 책임을 지고 스스로의 체계를 만든다. 생산성 상여금의 총액이나 보수한도액이 정해지면 각 기관은 독립적으로 개별 공무원 평가를 위하여 독립된 기준을 만들 수 있다.

7. 성과급여 시스템

- 성과 상여금

8. 경험

- 2000년 성과상여금 총액은 전체 보수의 9.7%를 차지하였다. 그 내역을 보면:

- * 부처급에서 7.7%
- * 자치조직에서 7.8%
- * 기업적 공공기관에서 11.4%
- * 사회보장에서 22.1%
- 중앙단위에서 이 제도의 결과에 대하여 평가한 적은 없다.

9. 어려움과 문제점

- 특별성과에 따른 생산성 상여금의 적용은 제한적이며, 특정 분야에만 영향을 미치고 있다. 대부분 성과상여금은 초과활동(연장근무)과 관련되어 있으며, 이 기준에 따라 거의 고정된 액수로 지급된다. 동시에 직무가 비슷해도 다른 부처 기관에서의 근무시간에 따라 성과상여금의 액수도 다르게 나타난다.

10. 교훈과 전망

- (관련 정보 없음)



스웨덴의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

- 1980년대 후반까지도 스웨덴 정부의 공직체계는 경직된 급여와 계급구조로 특징지어졌다. 급여 협약은 고도로 집권화되어 있었고 협상된 인상분이 전 공직사회에 적용되었다. 곧 공공부문과 민간부문 사이의 격차가 드러난다. 저숙련 공공부문 노동자들은 지나치게 많이 받고, 고숙련 공무원들은 민간에 비해 너무 덜 받게 된 것이다. 이 불균형이 두 부문 간 커다란 긴장을 야기하였다.
- 1978년 분권화된 급여협상 요소가 도입되었다(기관별로 1%까지). 1985년에는 의회에서 정부인력정책법(Government's Personnel Policy Bill)이 통과되어 정부부문의 인력정책은 다른 고려사항 보다도 결과와 효율성에 우선순위를 두겠다고 선언되었다. 1980~89년 중 새 예산 시스템이 도입되었는데, 연간 세부항목별 예산계상을 대신하여 성과통제(performance control)와 골조형 예산(frame budgets) 제도가 등장하였다. 현실에서 이 예산은 기관의 매년 비용한도를 정해 두는 식으로 작동한다.
- 1989년 획일적인 계급 시스템이 포기되었고 점차 기관 수준에서 개인별로 차별화된 급여 시스템으로 대체되었다. 1990년대 초반, 스웨덴은 심각한 경제위기를 겪었고, 그 결과 공공지출을 대폭 삭감한다는 내용으로 위기관리프로그램(crisis programme)을 출범시켰다. 결과적으로 지난 15년 동안 약 20%의 공공부문 인력이 과다하다는 결론이 내려졌다. 1994년 정부는 고용주로서의 책임을 부처별로 이양하게 되었다. 인력정책의 전면적인 자율성이

기관장에게 넘겨진 것이다.¹

- 중앙단위로 협상된 그리고 개인별로 차별화된 급여 시스템은 1990년대 즈음에 시행되었으며 오늘날 공직사회 전반에 잘 자리잡고 있다. 1990년 이래 공공부문에서는 공무원 임용 때는 물론 재직자의 급여인상을 결정할 때도 이 시스템을 사용하고 있다.
- 스웨덴 시스템은 성과에 따른 급여 형태라 여겨질 수도 있지만, 정형화된 평가 시스템이 없다. 통일적인 PRP 시스템이 없는 것이다. 거의 모든 기관이 어떤 형태든 1년에 한번 성과평가 또는 평가를 위한 대화를 가짐으로써 성과를 돌아보고 장래의 잠재적 과제, 결과 그리고 훈련 수요를 찾으려 한다.
- 스웨덴 정부인사처(the Swedish Agency for Government Employers, SAGE)는 단체협상에서 정부를 대표하는 특수한 조직이다. SAGE는 1965년 이래 정부가 고용주로서의 책임을 위임한 기관인데, 1994년 이후부터는 회원기관의 방향제시를 받아서 움직이고 있다. 공식적으로 정부는 기관협의회(Employers' Council) 임원을 임명하며, 이들이 임용정책의 방향과 협의회 회비를 각 기관의 인건비 지출 규모에 비례하여 결정한다. 바로 이 협의회에서 SAGE의 재정을 전적으로 지원하고 있다. SAGE 집행위원회는 이 기구의 최고기관으로서 노조와의 임금협상 때 중시역할을 맡는다. SAGE 사무총장은 이 기구의 최고위 운영책임자로서 집행위원회가 임명한다. 관련 정책은 위원회와 관련 네트워크를 통하여 토의되고 형성된다. 모든 중앙부처는 SAGE의 회원이 되어야 하며 총무처(the Government Office)도 마찬가지이다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 개인적이고 차별화된 급여를 통해 성과 및 다른 실적기준과 더 긴밀히 연결시키려는 의도이다.

3. 유연성과 통제

- 노동관련 입법은 대개 재량의 여지가 많다. 예를 들면, 단체협약이 입법을 대체할 수 있다. 고용 관련 대부분의 조항이 단체협상에서 제시되고 논의된다.
- 보수체제는 고도로 분권화되어 있다. 기관들은 고용정책 관련 문제들에 대하여 거의 완전히 자율적이다. 각 기관이 급여, 승진, 임용 및 해고 등을 결정한다. 유일한 의무사항은 해당 기관이 정부가 요구하는 결과물을 성취함에 필요한 능력을 지녀야 한다는 것이다.
- TNS(1991년 시작된 직종 기반 통계 직업분류 시스템)이 정부부문 내에서 급여분석 및 통계적 비료를 할 수 있게 해 주는 통계 도구이다. 2003년 현대화되고 한층 더 발전된 시스템인 BESTA가 도입되어 이 시스템에 참여하는 기관의 숫자가 더 늘어나게 되었다.
- 1997년 이래 정부는 기관의 임용정책을 모니터해 오고 있는데, 역량 계획, 보수수준 및 개발, 성 분포(gender distribution), 연령 구조, 그리고 직원 이직률(turnover) 등에 관한 연례 보고서를 이용하고 있다.

4. PRP 모형의 적용범위

- 대부분의 스웨덴 정부 공무원들은 대학교수나 실국장급 등 단체협상 대상이 아닌 고위직 공무원을 제외하고는 개인별 성과시스템의 적용을 받는다. 공무원들의 보수는 이제 개인단위로 심사위원회 또는 직접 정부에 의하여 정해지고 있다.
- 모든 수준의 공무원들이 기관별 단체협약의 따른 성과보상 시스템 적용을 받을 수 있다. 몇 가지 예외가 있는데, 경찰, 군인 그리고 판사이다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 모든 공무원의 보수는 소속 기관별로 협상되며 그 내용이 공개적으로 감시된다.
- 급여는 개별적으로 결정되며 차별화된다. 개별 공무원의 급여를 결정할 때 고려되어야 할 주요 요인은 직무의 난이도, 직무성과의 질적 수준, 그리고 해당 사무의 시장가치(market value)이다.
- 기관별 관리층과 노조가 급여 인상의 필요성이 있다고 고려하는 요인은 더 높아진 직무기법, 더 수준높은 임무, 더 높은 업무부담, 더 높은 역량과 책임, 승진 그리고 성과 등이다. 급여 결정의 결과로 인하여 발전과 헌신을 자극하는 동시에 적절한 급여차별화를 촉진해야 하며, 업무결과와 성과와 관련해서는 공평하다고 느껴져야 한다.
- 새 급여시스템이 요구하는 것은 관리층에서 투명하고 대부분의 직원들에게 인식되는 기관별 급여정책을 발전시키라는 것이다. 전형적인 기관별 정책은:

- * 기관의 활동과 목표에 초점을 둔다.
- * 기관이 적정한 기능을 갖춘 직원을 임용/유지할 능력을 갖도록 지원한다.
- * 좋은 근무성적을 내기 위해 급여결정이 직원들을 동기부여 시키고 발전시키며 참여하도록 한다.
- * 급여결정의 기준을 규정한다.
- * 차별을 예방할 수단을 포함한다.
- 기본급이 중앙정부 공무원들에 대한 가장 큰 부분의 보상이다. 초과근무나 휴일 보상 그리고 연장근무시간으로 인해 월급이 조금 추가될 수 있다. 소수의 공무원 집단이 직무의 성격에 따라 특별 수당을 받기도 하지만 이는 그리 보편적인 것이 아니다.

6. 성과평가 시스템

- 스웨덴에는 통일적인 공무원평가 시스템은 없다.
- 거의 모든 기관이 어떤 유형이든 성과평가 또는 평가 면담 (evaluation dialogues)을 매년 1회씩 가짐으로써 한 해의 성과와 장래 가능한 과업, 결과 및 훈련 수요를 점검한다.
- 정부 단위에서 실국장급 간부들과 연간 목표와 결과 간담회를 갖는데, 목표 달성, 새로운 목표 및 영역 개발 등에 초점을 둔다.
- 모든 기관에서 개별 직원과 관리자/감독자와의 연례 발전간담회 (development dialogue)를 가지도록 하고 있는데, 직원의 의견을 관리자에게 또 그 반대로 교환하게 된다. 그간의 평가에 의하면, 현재의 지향목표점과 직접 연결되고 또 실제적인 성과와 기대에 관해 더 솔직하게 집중한다면 이런 간담회가 더 발전할 수 있다.

- 기관 단위로 활동계획을 개인별 성과와 능력 발전계획에 연결시키는 것이 당연하다. 연례 발전간담회를 통하여 목표관리(MBO)가 모든 수준에서 개인별 계획과 합쳐진다면, 개인과 조직의 성과 사이의 연계가 잘 작동하게 될 것이다.
- 실적 등급화는 대개 수행된 업무와 확인된 직무산출 및 결과물에 기초를 둔다. 임금 협약에서 보수 차별화의 기본 기준을 설정할 수 있다.
- 감독자들은 부하직원들에게 개인별 임금 인상의 내용을 알리되, 이를 직무평가의 관점에서 하도록 되어 있다.
- 임금협상과 관련하여 인터뷰는 평가의 한 시스템이다. 직원의 기능과 능력에 대한 궁극적인 판단은 소속 기관이 높은 효율성을 가지고 업무를 완수할 수 있느냐에 달려 있는 것이다.

7. 성과급여 시스템

- 기관 수준에서 협상되는 3개 유형의 협약이 있는데, 이는 전체 중앙행정기관에 적용되는 틀 내에서 이루어진다. 기본협약(basic agreement)과 일반협약(general agreement)은 중앙 단위에서 협상되는데, 정부인사처(SAGE)와 중앙 노조 사이에서 이루어진다. 기본협약은 협상의 절차를 다루고 협상기간 내내 유효하며 정부 측에 의하여 확인된다. 일반협약은 전반적인 보수 수준과 기타 일반적인 조건을 다루게 된다.
- 개별협약(local agreements)에서 개인별 급여와 기타 기관별 고용 조건을 결정하며, 이는 관리층과 노조대표자 사이 즉 기관 단위로 협상된다. 이 경우는 중앙 단위로 결정되는 급여척도나 보상 체계와 같은 것은 없다. 급여 인상은 자격, 결과 그리고 개별 직

원의 업무성과에 기초하여 이루어진다. 기관별 협약이 대부분의 직원이 볼 때 가장 중요하게 여겨진다. 기관이 이 단체협약의 결과와 영향에 대하여 전적으로 책임을 지게 된다. 상이한 비용항목에 구체적으로 표시되어 있지 않은 기관별 예산 조정은 자동적으로 되는 것이 아니라, 산업부문의 노동비용 변화를 반영하는 지수(index)를 통해 이루어진다. 이 지수보다 높은 급여인상을 합의한 경우 재정보상은 없다. 이 경우 해당 기관은 직원에게 알리든지 다른 수단을 통하여 비용을 줄여야 한다.

- 가장 최근의 협약 틀에서 협상 당사자들은 보수 하한선 폐지(no minimum level)를 더 많이 채택하기로 합의했다. 또한, 협약에 따르면 개인의 급여수준은 일선관리자와 부하직원 사이의 직접 대화를 통해서 설정되어야 한다.
- 해당되는 경우, 성과 보상은 효율성 측정 및 비용절감과 더욱 직접적으로 연결된다.

8. 집행

- 스웨덴 공무원의 90% 이상이 개인별로 차별화된 보수를 받고 있다.
- 개인급여 결정은 일반직원과 행정기관 모두에 의하여 매우 좋은 평가를 받고 있다.
- 실국장급 간부들은 고용주로서의 그들의 역할에 대하여 잘 알고 있다. 임용정책 상의 책임을 매우 잘 수행하고 있는 것이다.
- 개인별 보수설정 모형 아래 좋은 관리자의 모집과 유지가 향상된 것으로 믿어진다.
- 성과보상 제도를 가진 기관에서 실제 성과보상액은 기본급의 0%에서 30%에까지 이르고 있는 것으로 보인다.

9. 어려움과 문제점

- 정부가 공무원 감축(예: 경찰, 판사, 검사 등)을 수용할 수 없는 상황에서 공무원에 대한 보상을 지속하게 되면 결국 임금 인플레이션(wage inflation)현상이 일어날 위험이 생긴다. 아직 이러한 문제는 발생하지 않았고 앞으로도 일어나지 않을 수 있다. 그러나 그 위험이 현실화되면 지금의 분권적인 급여시스템을 훼손하게 될 것이다.

10. 교훈과 전망

- 정부와 개별 행정기관의 기능 분업화는 다음 쌍들이 분명히 구분되도록 촉진시킨다.
 - * 급여인상 - 그리고 예산 계상
 - * 인사정책 - 그리고 노동시장 정책
 - * 동원 가능한 자원 - 그리고 새로운 미계획 활동(new unplanned activities)
 - * 채용 - 그리고 정치

주

1. 스웨덴에는 직업공무원 제도가 없다. 똑같은 노동 관계법이 공공 및 민간 부문에 함께 적용된다. 공무원임용법에는 공공부문에만 특별한 조항이 거의 담겨져 있지 않은데, 있더라도 임용 및 해고과정, 징계책임 그리고 부가적인 신뢰위반 행위 등에 대한 규정뿐이다.



스위스의 성과연계급여(PRP)¹

1. 일반 정보

- PRP의 원형이라 할 만한 것이 1996년에 시작되었다. 사실 그 당시에 이미 이른바 “감축”(negative) 요소에 관한 조항으로 인해 실질 임금의 상승을 법률적으로 거부할 수 있었다. 이런 측면의 직원 관리를 실험해 본 관리자들은 이제는 우수한 성과에 대하여 보상할 수 있기를 원한다고 말하였다. 그 결과로서 구체적인 법적 규범이 만들어져 성과연계급여를 도입하는 기초가 마련되었는데, 이는 원칙적으로 모든 계층에 다 가능하게 되어 있었다.
- 이 규범의 시행에 이어 대대적인 입법개혁의 과정에 PRP가 국회 법률 및 하부 법령에 포함되게 되었다. 연방공무원법(the Law relating to Confederation staff, LPers)은 2000. 3. 24 하원을 통과하여 2002. 1. 1. 발효하였다. 이 법으로 인하여 공무원들이 누리던 자동 임금인상은 끝났다.² 연방 상원도 PRP 원칙을 찬성하였다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 과거의 시스템은 모든 공무원들이 각자의 급여등급 한도에 이르기까지는 2년 마다 거의 자동적으로 급여 인상이 이루어지도록 되어 있었다. 성과에 기초를 두어 이 자동 인상을 제어할 가능성은 있었으나 의무적이지 않았으므로 실제로 거의 실현되지 않았

던 것이다. 그런 태도의 전환은 몇 가지 요인이 복합된 결과이다. 즉 정치적 행위, 통제위원회 보고서, 그리고 연방위원회(Federal Council)와 연방인사원(Federal Personnel Office) 모두의 정치적 의지가 그것이다.

3. 유연성과 통제

- 급여 시스템은 모든 연방기관이 같다(예외: 연방 외교부는 몇 가지 특정 규칙을 갖고 있음). 성과연계급여는 중앙에서 정의되며 그 원칙이 법률과 집행명령에 구현된다. 반면에 PRP의 집행은 분권화되어 있는데, 개별 관리자들이 소속 직원들에게 적용하는 책임을 지니고 있다.

4. PRP 모형의 적용범위

- 모든 직위를 망라하여 PRP를 적용하는 단일 집행규정이 있다.
- 시스템은 모든 연방 공무원들에 대하여 개인 단위로 적용할 수 있다.

5. PRP 정책 개관

- PRP 원칙은 LPers[연방공무원법] 제 15조 첫 단락에서 정의되어 있는데, “임금은 기능, 경험, 그리고 성과에 기초를 둔다”고 언명하고 있다. 그러므로 임금은 세 개의 항목에 따라 결정되고, 그

중 성과는 필수적인 부분이며 다른 두 개는 하위 법령에 규정된다. PRP 시행 전에도 다른 성과평가 시스템이 존재했지만 거의 임금에 영향을 미치지 못했다. 현재는 정부의 성과관리 전략이 주로 “성과”요소에 초점을 맞추고 있다. 이는 공무원의 전체 임금 중 한 부분이다.

- 공무원의 급여등급은 계층제 내 직위에 따라 세 주체에 의하여 결정된다.
- 평가자들은 일정 정도의 유연성을 가지는데, 성과가 “매우 만족” 또는 “월등”으로 평가될 때 해당자의 급여인상 비율(%)을 결정한다.
- 성과연계급여는 각 행정기관 마다 고유의 예산을 보유한 상태에서 정규 급여시스템에 통합되어 있다. 이 예산은 감축될 수 있다. “성과월등”에 대하여 지급되기로 된 성과 예산도 편성 가능하며 동시에 감축될 수도 있다.
- 성과기반의 급여 인상은 2~6% 범위 내에서 이루어진다. 중요한 점은 기본급(급여 등급)은 직무기술서(job description)에 의하여 결정되지만, 급여인상 비율은 성과의 화폐단위만을 반영하여 이루어지는 것이 아니라는 사실이다. 경험이 또한 임금인상에서 역할을 한다. 직원이 임금범위의 상한에 이르고 또 그 성과가 “대단히 만족” 또는 “월등”으로 나타났을 때는, 감독자가 별도의 재정 상여금을 지급할 수 있다. 그러나 이것이 의무사항은 아니다.
- 획득된 경험 또한 급여 인상에서 역할을 한다. 직원이 보수 상한선에 이르고 성과 또한 “매우 좋음” 또는 “월등”으로 생각될 경우, 최고 관리층에서 상여금을 줄 수 있다. 그러나 이것이 의무적이지는 않다.

6. 성과평가

- 공무원에 대한 성과 목표치는 해당 직원과 직근 상사에 의하여 합의된다.
- 우선적인 목표치는 성과와 연계되며 어떤 업무가 목표 및 결과를 이룰 수 있도록 도움이 되어야 한다. 그런 목표치는 이룰테면 특정 프로젝트일 수도 있고 또는 한 해 동안 특별히 중요한 일상 업무의 부분일 수도 있다.
- 다음의 목표치는 공무원의 행동에 관한 것으로 특정한 인성 측면과 업무방법을 포함한다. 직무 기법, 개인적 기술, 대인관계, 그리고 리더십 등이다. 이러한 행태적 목표가 성과연계 목표치를 보완하면서 성공적 임용의 전제 조건으로 되는 것이다.
- 성과와 행태는 공무원 평가 목적의 두 가지 분명한 범주로 다루어진다. 관리자들이 협력하여 개별 목표치들의 상대적 중요성(가중치)에 따라 목표치와 범주에 주어질 점수비율(%)을 결정한다. 예를 들면, 관리자들은 특정 목표치에 대하여 “높은 우선순위” 또는 높은 퍼센티지를 자유로이 할당할 수 있다. 똑같은 방식으로 경우에 따라서는 별로 관계가 없다고 생각하는 행태 목표치는 버릴 수도 있는 것이다.
- 성과를 모니터하고 직원들이 목표치 달성에 실패하지 않도록 독려하기 위해 인터뷰는 연중 계속된다.
- 공식적인 성과평가 과정은 연말 조금 전에 시작되며 중앙단위에서 주요 요소가 정해지는 양식을 이용하여 서면으로 진행된다. 직원은 자기평가(self-appraisal)를 통하여 인터뷰를 자유로이 대비할 수 있는데, 이 자기평가는 나중에 관리자가 실시한 평가와 비교할 수도 있다.
- 평가 시스템은 A++(직무평가의 기준을 훨씬 초과)에서 C(기준을

만족시키지 못함)까지 5단계 척도로 이루어진다. 그 중간의 등급은 A+(기준을 넉넉히 초과), A(기준을 전부 만족), 그리고 B(부분적으로 기준을 만족)이다. 어느 한 범주의 지나친 과비중을 피하기 위해 연방위원회(Federal Council)는 가우스 곡선(Gauss curve)을 이용하여 등급에 가중치를 매겼다. 이 값들의 범주를 적용하는지 여부는 중앙 단위로 결정된다. 이 시스템은 개인의 권리(개인정보 보호)를 존중하는 동시에 결과에 대한 최대한의 투명성을 보장한다. 공무원 개인이 평가결과에 동의하지 않으면 직급 상급자 위의 차상급자가 재평가를 해 주도록 요청할 수 있다.

7. 성과급여

- 성과연계급여제도 하에서 재정적 보상은 실적급과 상여금에 기초를 둔 임금인상으로 이루어진다.
 - * 실적급 증가분: 각 임금등급에 관련된 PRP가 <표 4.4>에 요약되어 있다.
 - * 상여금: 성과상여금도 지급된다. 이 형태의 보상은 전적으로 관리자의 재량에 맡겨진다. 기본급여 증가가 연말 평정의 결과에 의존하는 반면, 성과상여금은 연중 어느 때든지 평정과 관계없이 주어질 수 있다. 마지막으로, 법률에 의하여 1회성 현금상여금 또는 현물 상여(in-kind bonuses)가 수여될 수 있는 점도 유의해야 한다. 인상폭(이를테면 A+로)은 보통 개별 기관에 의해 결정되며, 성과나 1회성 상여금도 마찬가지이다. 공무원의 자격 그 자체는 급여인상의 요인이 될 수 없지만, 그 반대로 자격에 대한 문제가 생길 경우 보수의 감액이유가 될 수는 있다.

표 4.4. 평정등급과 관련한 PRP

성과평정	연간 임금증가 임금한도까지 아래 비율(%) 적용	임금한도에서의 보충 상여금
A++ 평가의 기준을 훨씬 상회	4.1%에서 6%	보충 상여금 12%까지
A+ 기준을 넉넉히 초과	3.2%에서 4%	보충 상여금 6%까지
A 기준을 전부 만족	3%	보충 상여금 없음
B 부분적으로 기준을 만족	2% 급여한도의 94% 까지	물가인상률을 상쇄할 급여 인상 없음. 계속 B등급 이면 2년 후에는 임금을 한도액의 94%까지 감축
C 기준을 만족시키지 못함	0% ¹	1

1. 성과 “C” 등급의 경우 급여 인상이 없음. 물가인상을 상쇄할 보상은 예외적인 경우 즉 재정적 어려움 등에만 허용됨. 직원의 발전을 돕기 위한 조치 즉 부담이 덜한 직위로의 전보 기타 방법으로 조치가 취해졌는데도 성과 향상이 없으면 임용계약이 종료됨.

8. 집행

- PRP는 국가공무원에 대한 새 법과 같은 시기에 도입되었으며 이 분야의 전반적인 법률적 개혁과정의 한 부분이었다. 앞서 서술된 대로 “정규”(normal) 임금과 무관한 성과급이라는 것이 스위스 연방 공무원에게 전혀 새로운 개념은 아니었다. 눈앞에 다가온 변화는 오랫동안 감지되어 왔으며 특히 PRP가 더욱 그러했던 이

유는 이 문제에 관한 의회 토론이 언론을 통해 널리 알려졌기 때문이었다. 연방의회가 법을 통과시키자 노조가 필요한 숫자의 서명을 받아 주민투표를 실시하게 되었고, 노조의 의견은 연방 전체 투표에서 부결되었다. 결국 관련 법률은 정식으로 승인을 얻게 된 것이다.

- 새 법이 시행된 직후에 PRP 시행에 대한 평가가 이루어졌다. 새 평가시스템의 품질이 어떨가에 대한 중간보고서가 2003년 초반에 나왔다.
- 새 급여시스템 도입 후에 의견을 내놓도록 요청받은 사람들 대부분이 예전과 다른 성과평가 기법을 사용하는 것은 좋은 일이라고 생각하였다. 그들은 이 시스템을 변화의 신호로 보았으며, 또한 모든 게 전통적 틀에 박힌 공직사회의 이미지로부터 현대적 공공관리 기법에 기반을 둔 기업가 정신으로의 이행이라 생각했던 것이다. 공무원들은 결국 PRP가 유연한 성과평가를 허용하는 시스템으로의 매개체가 될 것이라 낙관하고 있다. 그러나 추가비용이 들지 않아야 한다는 점에서, 새 시스템이 모든 면에서 전적으로 시행될 수 있을지에 대하여는 공무원들의 의문이 남아 있다. 이 점에서 관리자들은 적절하게 평가되려면 매우 주의하여 목표치를 설정해야 한다고 언급하였다. 그러나 얼마간의 주관성이 항상 있으리라는 것은 틀림없다.
- <표 4.5>는 정부에 의하여 결정된 목표치로서 관리자들의 평정용으로 주어진 목표치와 실제로 평정결과 주어진 목표치 숫자를 나타낸다. 이 결과가 앞으로의 조치방향을 생각하는데 좋은 출발점이 될 것이다.

표 4.5. 성과평정(등급화)의 목표치와 실제

평정 등급	C	B	A	A+	A++
목표치(%)	0~3	5~15	65~75	10~25	0~5
2002 평정치(%)	0.2	3.3	75.2	20.2	1.1
2003 평정치(%)	0.2	2.9	76.2	19.8	0.9

- 의무적 연간 평가가 처음으로 실시된 지 6개월 후, 대부분의 공무원들은 성과연계급여 시스템은 좋을 것이라고 느꼈다. 일반직원과 관리층 모두에게 열린 토론의 기회를 제공하며 결과지향의 업무를 촉진시키는 동시에 의사소통을 장려하고 있다. 이는 또한 직원과 관리자 양자가 인사문제를 함께 다루어야 함을 의미한다.
- 두 번째 평가는 직원들은 훨씬 덜 차별화하는 방향으로 실시된 경향을 보여주고 있다.

9. 어려움과 문제점

- 이 문제에 대하여 질문 받은 사람들은 PRP를 시행하는데 소요된 시간이 그 결과에 비해 비교가 안 될 정도로 너무 많다고 생각하고 있다. 몇 가지 문제점은 다음과 같다.
 - * PRP가 가우스 곡선과 연계되어 있다는 사실
 - * 평가방법을 통일하기가 어렵다는 것
 - * 몇몇 관리자들의 역량부족
 - * 보수에 미치는 미미한 영향
 - * 공직사회의 문화가 성과연계급여를 선선히 받아들이지 못하고

있다는 사실.

- 지금까지 내용은 현 단계에서 도출할 수 있는 잠정 결론일 뿐이다.
- 이 제도 시행에 관한 조사의 초기 결과에 의하면, 분권화가 PRP 시스템을 덜 효과적으로 만들 수 있는 몇 가지 다른 방향으로 이끌어 왔던 것으로 나타난다. 어떤 직원들은 가우스 곡선에 연계된 것을 비판한다. 사실 PRP와 연계된 임금인상의 범위는 종래 시스템에 비교하여 제한적이며, 예산상의 제약으로 인해 관리자들이 자유로이 상여금을 지급하지 못하고 있다. 시스템의 중요한 결점 하나가 주의 깊게 관찰되어야 하는데, 그것은 가우스 곡선을 3~4명의 집단에게도 경직되게 적용한다는 것이다. 이는 명확히 문제점이며, 나아가 가중치 범위를 시행의 기초로 설정했던 연방위원회의 의도와도 일치하지 않는다. 따라서 더 많고 개선된 정보 그리고 훈련이 필요하며 실제로 이는 계획되어 있기도 하다.

10. 교훈과 전망

- 이 시스템이 이제 막 도입되었다는 점에서 어떤 폭넓은 개혁이 현 단계에서 구상되고 있지는 않다.
- 진정으로 급여 인상과 알맞은 정도의 상여금을 주도록 허용하는 PRP 시스템은 아마 좋은 제도일 것이다. 그러나 다른 행정 부문과 마찬가지로, 스위스 연방정부는 예산상의 제약에 직면해 있다. 이 성과급제도 위에 다른 조치가 취해져 급여에 영향을 주게 된다면, 공무원들은 사기가 매우 빨리 저하될 것이며 이는 급격한 악순환(vicious circle)을 초래할 것이다. 평가가 어쨌든 계속될 것

이라는 점을 생각하면, 직원들에게 부여되는 등급도 엄격하게 판단되어 떨어지기 시작할지 모른다.

- 스위스에서 PRP는 보통 개인 수준에서만 적용된다. 팀이 해당되는 경우는 다른 수단, 즉 성과 상여금 같은 것이 이용된다.

주

1. 이 문건은 스위스 연방 내에서 사용되는 PRP에 대하여만 다루고 있음.
2. 새 법이 통과됨으로써, 공무원(civil servant) 및 고정기간 임용(fixed-length appointments)이라는 개념이 사라지게 되었는데, 이들은 “피고용인”(employee) 그리고 “불명확한 기간의 기본계약”(basic contract of indefinite duration)이라는 것으로 대체되었음을 유의해야 한다.



영국의 성과연계급여(PRP)

1. 일반 정보

영국 공무원제도에서의 PRP

- 이전 행정부의 정책 즉 독립기관을 설립함으로써 공직관리를 분권화하고 또 모든 공무원들에게 성과에 따라 보상하려는 정책 등은 공직의 급여체계 측면에서 더 폭넓은 공공부문 이를테면 지방 정부나 국립보건원 등과는 구별된다. 두 가지 분명한 차이점은: i) 고위공무원단(senior civil service) 이하의 공무원들에 대한 급여, 정급 그리고 성과관리 체계를 부처와 기관에 위임했다는 것; 그리고 ii) 거의 통일적으로 개인별 성과급을 적용했다는 것이다.
- 권한 위임 전에는 재무부(HM Treasury)가* 노조와의 협상을 거쳐 모든 공무원들의 급여, 정급, 임용 계약 및 조건 등을 결정하였다. 개별 부처는 소속 직원들에 대한 계약 및 근무조건에 대한 어떤 통제권도 갖고 있지 않았다. 부처에 대한 급여 및 등급의 권한 위임은 1990년대 초에 시작되었다. 동시에 성과연계급여가 성과와 공무원 개인 및 집단에 대한 보상을 더 긴밀히 연결시키기 위하여 도입되었다. 1996년 각 부처는 계약 및 근무조건에 대하여 나름대로 발전시킬 수 있는 전적인 권한을 넘겨받았다.

PRP의 역사

* [역주] Her Majesty's Treasury(재무부) - 영국 정부부처 앞에 HM을 붙임.

- 1955년, 왕립 성직단(Priestly Royal Commission)이 성과급에 대하여 반대하는 의견을 발표하였는데, 이는 개인별 기여도를 평가하기가 어렵기 때문이었다. 1968년 풀턴 위원회는** 그 의견에 반대하였으나 공무원 집단에 의한 재검토 결과 역시 실적급의 도입을 찬성하지 않는 것으로 결론지어졌다. 1970년대에 고위직 보수조사단(Top Salaries Review Body)과 하원세출위원회(House of Commons Expenditure Committee)가 실적급을 지지하였다. 1982년 메고 조사(Megaw Inquiry)의 결과 성과연계급여를 도입하는 권고안이 나왔는데, 즉 “지역별 차이, 생산성 인센티브 그리고 성과연계 보상을 포용하도록 좀더 유연하고 분권화된 체제”를 제안한 것이다. Megaw 보고서에 대하여 노조가 커다란 적대감을 나타냈으며, 수 년이 걸려서야 이러한 새 조건을 반영하는 어떤 노조와의 협약이든 시작될 수 있었다.
- 1985년, 3년에 걸친 실험적인 성과상여금 제도가 수립되었다. 이 실험은 성공하지 못했는데, 공무원들은 이를 불공정하다고 여겼고 성과급 기준이 불명확하며 이 제도가 사기를 떨어뜨린다고 생각했던 것이다. 그럼에도 불구하고 유용한 몇몇 교훈이 제시되었다.
- 1987년, 전문직 공무원 노조인 IPCS와 성과연계 점수제 도입에 대한 합의가 이루어졌다. 다른 공무원 노조와의 협약이 뒤따랐다. 그러나 기본적으로 노조의 수용은 마지못한 것이었으며, 대부분 노조는 성과연계급여가 단지 공무원들의 추가적인 급여 인상일 뿐이라는 입장을 취했다. 이 당시 도입된 모형은 주로 기존의 점진적 급여조정제를 근간으로 하는 것이었지 이를 대체하지는 못하였다.

** [역주] 풀턴 위원회(Fulton Committee)는 1968년 영국 Harold Wilson 총리 집권 시절, 공직제도 전반의 재검토를 위하여 설치하였음. 철저한 계급주의와 신분주의를 고수해 오던 영국의 공무원 제도를 개혁하기 위하여 총리 직속의 인사부(Department of Civil Service) 설치, 직위분류제 및 개방형 임용 등 획기적 정책 권고를 내놓았고 당장 많이 채택되지는 못하였으나 장기적으로는 큰 영향을 미쳤음.

- 첫 번째 시민헌장 백서(Citizen's Charter)(1991)에서 성과급이 가질 수 있는 “강력한 효과”가 언급되었다. 백서는 공무원에 대한 정규 보수 패키지의 한 부분으로서, 성과에 대한 보상과 실패에 대한 벌칙을 확대하겠다고 약속하였다. 성과보상의 비용은 실질 생산성의 증가에 의해서 지급될 것이었다.

급여 및 성과관리 시스템의 개혁

- 리처드 윌슨 경의 공직개혁 보고서(Sir Richard Wilson's Civil Service Reform Report) (1999)는 부처와 기관들이 2002년 4월까지 개혁안을 검토 후 실행하도록 의무화하였다.
- 마이클 비차드 경(Sir Michael Bichard)의 보완 보고서(「성과관리」)는 사업계획의 개선과 세밀한 성과관리에 초점을 두었다. 보고서의 권고사항은 급여가 적극적으로 높은 성과에 대하여 강력한 인센티브를 제공하고, 특히 최고의 성과를 올리는 사람들과 핵심 사업목표를 수행하는 사람들이 가장 많이 보상받도록 하자는 것이었다. 현실적으로 이 권고는 최고 공무원과 보통 수준으로 만족스런 성과를 내는 공무원들 간의 급여차이를 훨씬 많이 넓히자는 뜻이었다. 또한 보고서는 좋은 성과를 보상하기 위해 비고정(non-consolidated, 가변 variable) 급여를 더 많이 사용해야 한다고 하였다(개인 및 팀 상여금).

공무원 노조

- 독립적인 급여조사단이 활동하는 고위공무원단과는 별도로, 일반 공무원의 경우 공무원노조가 모든 협상단위에서 급여협상을 위

해 활동한다. 공무원 노조의 가입률은 약 60%이다. 노조 지도부에서는 집권화된 급여체제로 돌아가기를 원하고 있다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 공무원 급여가 시장 메커니즘에 더 잘 반응하고 부처와 기관이 급여에 대한 통제권을 더 가지도록 하기 위한 것임. 동시에 공무원 급여가 경제와 공공지출에 대한 정부 정책과 양립할 수 없을 만치 증가하는 것을 피하려는 것이다.
- 높은 품질과 합리적인 비용의 행정서비스를 촉진하고 좋은 성과를 보상하며 나쁜 것은 벌칙을 가함으로써 세금의 진정한 가치를 확보하려는 것이다.
- 투명성을 높이려는 것이다.

3. 유연성과 통제

- 지난 10년 간 분권화 경향이 늘어나는 가운데도, 급여 시스템은 본시 집권화되어 있었다. 1994년 정부는 고위공무원단 이하의 공무원에 대한 인사정책 권한을 부처로 확대 위임하고 당시의 국가 보수체계를 바꾸겠다는 의지를 발표했다.
- 위임의 한 조건은 모든 부처가 각기 업무 수요에 가장 잘 맞는 시스템을 발전시키도록 하기 위해 부처별 급여 및 성과관리 구조를 조사 검토하는 것이었다. 부처 나름의 시스템을 발전시킴에 있어 부처들은 공직관리강령(Civil Service Management Code, CSMC)에 제시된 다음 4개 원칙을 존중하도록 요청받았다.

- * 급여로 지출되는 돈의 더 나은 가치(better value) 추구
 - * 급여 시스템의 유연성 향상
 - * 급여 비용의 예산상 통제 개선
 - * 급여와 성과간 효과적인 연계
- 내각사무처(Cabinet Office)가 공직관리강령(CSMC)의 주관부서였으며 모든 공무원 조직이 이 강령에 구속된다. 이렇게 위임된 급여 제안은 부처와 기관에 의해 발전되고 이후 부처별 연례 급여 협상과정에서 기초로 사용되게 되어 있다. 이 제안은 개선된 공공 서비스 전달, 재원 기타 여건의 여유(availability) 그리고 형평성 및 공정성을 고려하여 검토된다.
 - 고위공무원단의 급여와 성과관리 시스템은 내각사무처에서 총괄 관리한다. 2001년 4월에 발효되었고, 새 시스템에 의한 첫 급여가 2002년 4월 지급되었다.

4. PRP 모형의 적용범위

- PRP 정책은 모든 영역의 공무원들에게 적용된다.
- 고위 공직단의 급여는 내각사무처에서 직접 관장한다.
- PRP 정책은 개인 또는 집단(팀/소단위) 수준 양쪽에서 다 적용 가능하다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 조직에 따라 실행 모습이 차이가 있다. 그러나 권한위임의 조건은 부처와 기관에서 급여와 성과를 가깝고도 효과적으로 연계하여야

한다는 것이다. 공직 개혁 프로그램으로 인하여 부처와 기관들은 보상 시스템을 현대화할 좋은 기회를 얻게 되었다. 광범한 원칙이 설정되어 공무원조직들이 이를 흡수할 수 있도록 하였다.

- 현재의 운영 사례들은 부처와 기관들이 보상전략을 업무목표와 연결시키려고 애쓰는 가운데, 공무원 조직 내부에서도 큰 차이를 보이고 있다. 현재의 급여시스템에서는 대개 등급, 목표치 비율 그리고 비고정 상여금 등에 의해 설정된 급여범위(최소와 최대치 포함)를 가지고 있다.
- 고위공무원단의 경우 새 급여 시스템은 고정 기본급여와 매년 다시 지급받아야 할 비고정 상여금이 혼합된 형태이다. 이 시스템은 급여를 1년 단위로 한정하게 하고, 근무기간[연공]과 별 관련 없는 형태이다. 급여 지급은 해당 기관 내 동료집단에 비교되어 소속 기관의 성공에 개인적으로 얼마나 기여했는가에 직접 좌우된다. 성공 여부가 직무계약(service agreements), 업무계획 그리고 새로이 설정된 공무원 역량 틀(civil service competence framework)에 비추어 매년 판단될 것이다.

6. 성과평가 시스템

- 대부분의 부처와 기관은 등급에 따라 급여범위를 정한다. 이는 시장의 압력(market pressure) 그리고/또는 공무원 모집 및 유지 요인들을 연관시키려는 조치이다. 급여범위는 보통 시장의 압력의 수요를 충족하고 그에 보조를 맞추기 위하여 1년 단위로 개정된다.
- 대부분의 부처에서는 업무 수요를 지원하기 위하여 보상 시스템을 설계하고 있다.

- 대부분의 부처와 기관들은 목표치 비율에 맞추어 승급하도록 하고 있다. 승급 시기는 급여범위에 따라 다양한데, 하급직이 상급직에 비해 목표치 비율 또는 최대치에 더 빨리 승급한다. 목표치 비율은 시장에서 해당 직위가 중간(median)이라 여겨지는 수준에 맞추어 설정되는데 대개는 급여범위의 80%와 최대치 사이에 자리 잡게 된다. 목표치에 일단 이르면 이 지점 너머로는 최고의 성과를 낸 사람들만이 고정 급여를 받게 된다. 승급의 운영방식은 조직에 따라 다르다.
- 부처마다 또 다양한 것은 초임 급여인데 이는 예전 직위에서의 특정한 기술이나 급여를 반영하기 위한 것이다. 높은 성과를 거두는 사람들이 반드시 그들의 등급에서 최고 급여를 받지는 않을 것이다. 부처들은 평등한 급여체제와는 대조되는 성과급의 견고한 승급체제를 발전시키기 위해 애쓰고 있다.

7. 성과급여 시스템

- 현재 비고정 상여금은 만족수준 이상의 성과를 내는 공무원에게 성과연계급여를 지급하는 주된 수단 중 하나로 사용되고 있다. 상이한 조직마다 상여금 수준도 다른데, 어떤 경우에는 상당한 액수이고 또 다른 기관의 경우엔 훨씬 적은 금액이다.

고위공무원의 경우

- 이 시스템은 어디까지나 하나의 틀일 뿐이다. 상여금의 규모에 대하여는 정해진 제안이 없다. 다만, 상여금의 범위는 고위직상여

금 조사단(Senior Salaries Review Body, SSRB)에 의하여 정부에 권고된다.

- 2003~04년 기간 중 SCS(고위공무원단) 기본급은 평균 3.5% 증가했으며, 상여금은 SCS 보수 전체의 4%에 머물고 있다. 기본급과 상여금 수준에 대한 최종 결정은 매년 2월에 내려진다.
- 전체적으로 3,800명 남짓의 고위공무원단에 대한 보수액은 대략 1,000만 파운드이고, 상여금 지급총액은 별도로 1,000만 파운드에 달했다.
- 상여금은 목표치를 기준으로 지급하며 차별화되고 의미있는 액수라야 한다는 기본틀은 명확하다. 조직에 대한 기여가 최저인 사람들에 대하여는 상여금이 주어지지 않는다.
- 새 급여제도는 많은 사람들에게 급여 상승의 효과를 가져왔고, 우수한 성과에 대하여 더 나은 보상을 제공하지만, 일을 잘 못하는 사람들에게는 매우 거북한 것이다. 상위성과의 25% 직원들은 시장기반 목표치로 빨리 올라가면서 핵심 목표치 달성과 연결된 5~20%의 상여금도 받는다. 하위성과의 5~10% 직원들은 변화가 없거나 오히려 실질급여의 삭감을 겪게 된다. 후자의 집단은 변화 대상으로 발전을 요구받거나 어쩌면 공직에서 나가게 될지 모른다.
- 우수 공무원들을 제외한 모든 직원의 보수는 급여 등급의 최대치 이하로 제한될 것이다. 목표치 비율을 넘는 고위공무원단의 15%는 그들이 상위 25%의 우수성과자에 포함되지 않는 한 실질 급여상승이 없다.
- 새 급여시스템은 우수 공무원을 끌어오고 보상하기 위하여 시장지향의 급여비율을 도입하고 있다. 자격 있는 공무원이라면 누구나 도달할 수 있는 목표치는 시장가치 중간값의 80~90%에 해당하는데, 이를 도입함으로써 각 부처가 우수한 재능의 공무원에

대하여 좀더 성공적으로 경쟁할 수 있게 되었다. 목표치는 또한 광범위한 공공부문 전체와의 교류를 돕게 될 것이다.

- 고위공무원단 급여는 전체 공무원 급여액의 1% 미만이며, 고위 공무원단 급여체제가 변한다고 해서 다른 공무원급여가 크게 영향을 받지는 않을 것이다.
- 급여체계의 변화가 공공지출에는 별 영향을 주지 않았으며, 이 변화로 인해 고정 수입의 증가가 종래의 급여시스템보다 더 낮은 수준으로 묶여졌다.
- 고위직상여금 조사단(SSRB)은 고위공무원단 급여에 관하여 독립적인 조언을 계속 정부에 해 주고 있다.

8. 집행 (항목 10 참조)

9. 어려움과 문제점

- **관리능력:** 이는 HR(인적자원) 관리자들의 일관된 우려였다. 성과 관리시스템은 탄탄하지만(Equality in Performance Review Research, 2001), 이 시스템의 운영 관리에 대하여는 걱정거리가 있다. 관리능력 향상은 부처/기관이 이루어야 할 가장 큰 도전과제들 중 하나이다. 2003년 공직관리이사회(Civil Service Management Board)에 제출된 한 보고서는 “더 적극적인 조직관리 및 성과관리를” 강조하였는데, 구체적으로 “기대에 대한 투명성을 더 높이고, 개선된 실증자료를 바탕으로 정기적이고 솔직한 피드백을 하며, 성과를 내는 공무원들을 어떻게 보상해 줄 것인가를 더 명확히 밝히면서 평가과정을 단순화하도록” 권고하였다. 리더십 역량을 개

선하려는 더 넓은 계획의 일환으로 말이다.

- **유연한 재원충당:** 성과수준 간의 재정적 차이를 현금으로 환산할 때 그 차이가 충분하지 않으면 이는 동기부여의 수단이 거의 되지 못한다. 한정된 예산 탓으로 부처와 기관에서 최고 수준으로 일하려는 공무원들에게 충분한 재정 인센티브가 제공되지 못한다. 그들은 아마도 “조금 더 달리라”(“go the extra mile”)는 인센티브가 주어지지 않고 있다고 느낄지 모른다. 성과연계급여가 그 잠재력만큼 충분히 효과적이지 않다는 생각인 것이다. 부처/기관들은 또한 성과연계급여 시스템이 조직목표 달성에 얼마나 영향을 미쳤는지 측정하는데도 어려움을 겪고 있다.

10. 교훈과 전망

- 정부의 생각은 급여 위임이 행정서비스 전달과 생산성 향상을 촉진하는 중요한 도구이며 이로 인해 개별 부처와 기관이 유연하게 그들의 업무상 필요를 지원하는 보상 패키지를 제공할 수 있게끔 한다는 것이다. 부처 장관/최고관리자는 어떻게 하면 공무원을 가장 잘 모집하고 유지하며 동기부여 시킬지를 자율 결정할 수 있다. 또한 그들에게는 대부분 부처/기관의 총예산액에서 매우 중요한 비중을 차지하는 공무원 급여총액을 통제할 권한이 주어져 있다. 권한위임으로 말미암아 업무단위 별로 차이를 두거나 실험 및 발전을 시킬 수 있고 전체 보수를 적절히 혼합하여 적용할 수 있게 된 것이다. 이제 전문성과 분야별 지식을 가진 사람들이 결정을 내린다. 따라서 권한위임은 총리의 공공서비스 개혁 4대 원칙 중 둘(일선으로의 분권/위임, 더 큰 유연성)을 직접 지원하고 있다.

- 위임된 급여시스템에도 문제가 있다는 것이 인정된다. 급여와 조건에서의 몇몇 차이점은 설명하기 어려울 때가 있다. 정부조직의 변화과정에서 부처들이 통합된 경우 특히 그런 문제점이 두드러진다.
- 내각사무처는 현재 주요 이해관계인들과 협력하여 위임된 부처운영시스템의 작동을 향상시키기 위한 실질적 대안을 마련하려는 중이다.

설계

- 보상 시스템의 설계는 업무가 실제로 어떻게 수행되는지 그리고 조직의 문화와 지향성을 반영하여야 할 것이다. 성과연계급여모형은 공무원의 성과를 조직목표에 일치시키면서 개인목표와 조직목적의 달성에 이르는 명쾌한 선을 창조하려는 의도로 사용된다.
- 조직의 문화에 주의를 기울이는 것이 중요하다. 어떤 조직이 팀 기반 문화를 가지고 있다면 개인단위 성과추구는 적절치 않을지 모른다.
- 제도를 신선하게 유지하는 것이 중요하다. 관리층 입장에서는 직원의 관심과 열정을 높이 유지시키기 위하여 제도를 새롭게 출범시키고 업데이트하는 길을 찾아야 한다. 실제 이익이 인식되거나 깨달아지기까지 시스템이 “안착할” 시간이 필요하다. 계속 바꾸기만 하면 안정적일 수 없다.
- 재정 인센티브는 노력, 성과 그리고 보상이 명백하게 연결되어 있을 때 상당한 보상과 더불어 직원들의 동기를 높인다.
- 성과연계급여는 노력과(또는) 산출이 측정하기 쉬울 때 더 사용하기 쉽다.

- 새로운 보상전략을 설계하고 시행할 때는 연구가 필요하다. 비슷한 성격의 다른 조직에서 무엇이 잘 되었고 잘못 되었는지를 찾아내고 그 성공/실패의 경험으로부터 배우는 것이 중요하다.
- 비급여 보상(관리자들이 “고맙네”라고 말해주는 것부터 좀더 공들인 표창 행사 같은 것까지)은 돈이 거의 들지 않으면서도 직원에게 보상해 주는 효과적인 방법이다. 비급여 보상을 공무원 사회에 확대 적용할 여지가 있다. 공직에서도 이런 비급여 보상을 사용할 만한 상당한 재량이 있음에도 불구하고 이런 수단은 할 수 있는 한도까지 충분히 이용되지 않고 있어 보인다.

집행

- 보상 모형이 제대로 작동하도록 하기 위해 많은 중요한 요소들이 있다.
 - * 투명성
 - * 일반직원 참여
 - * 공정성 인식
 - * 현실적이고 명확한 목적
 - * 보상과 필요한 노력의 비례성(proportionality)
 - * 측정된 산출에 대한 직원의 높은 통제정도
 - * 불편부당하고 수준 높은 인력관리

성과관리 시스템

- 효과적인 성과관리의 틀이 기본적으로 중요하다. 이 틀에는 성과의 측정, 성과의 빠른 환류, 그리고 직원들이 이루어내는 결과에

대한 공개 등이 포함되어 있다. 개인과 조직목표 사이에 이 둘을 볼 수 있는 분명한 선이 있어야 한다.

- 성과관리 시스템과 급여 간 연계가 너무 지나치면 전자를 훼손할 수도 있다. 왜냐하면 그럴 경우 성과의 실패를 인정하는데 매우 주저하게 될 것이기 때문이다. 일관성, 종합성 그리고 단순성 추구 사이에 균형을 잘 맞출 필요가 있다.
- 지도부에서는 방향성, 목표의 명확성을 제시할 수 있어야 하며 조직이 작동하는 방식에 이를 흡수시킬 필요가 있다. 전체적인 틀을 효과적으로 적용할 수 있는 관리능력이 자리 잡혀야 하는 것이다. 그렇게 하려면 강력한 인적자원관리 능력으로 뒷받침된 상당한 정도의 능력형성/훈련 이행이 필요하다. 이는 사업계획 및 서비스 전달 계획 기능과 긴밀히 연결되어 있다.

다른 요인들

- 급여가 유일한 동기요인은 아니다. 감사위원회(Audit Commission)의 2002년 공무원 모집 및 유지에 관한 보고서는 많은 사람들이 “뭔가 다른 것을 하기 위해서”(make a difference) 공공부문으로 들어온다는 것을 보여주었다. 그리고 왜 정부를 떠나는가에 대한 이유로서 급여는 관료제, 문서작업, 그리고 과중한 업무부담과 같은 요인들 보다 훨씬 뒤에 열거되어 있었다.

도전과 전망

- 성과상여금은 비고정적이어야 한다. 그리고 기본급과 명확히 분리되어야 한다. 공공 직무계약 상의 목표치에 대한 성과에 근거

하여 성과급이 지급되어야 한다. 성과상여금은 팀 단위로 주어져야 하며 실질적 인센티브가 될 만큼 커야 한다(적어도 기본보수의 5%). 상여금 재원충당의 방법은 개별 부처와 재무부 사이에 합의로 이루어져야 한다. 이 합의 하에 조직 전체로 보았을 때 목표치가 초과하게 되면 해당 부처에 대하여 성과 시상의 추가적 재원이 새로 나오게 될 것이다.

- **팀/소단위 PRP:** 재무부, 관세 및 간접세청, 그리고 노동연금부는 주요 서비스 전달 부처에서의 팀단위 상여금 실험(Makinson, 2000)의 영향에 관한 연구를 공동으로 지원하고 있다. (이 연구의 결과는 2005년 4월에 나옴.)



칠레의 성과연계급여(PRP)¹

1. 일반 정보

- 1998년, 칠레는 '90년대 초반에 시작된 현대화 과정을 강화하는 가운데 공공관리 부문에서 성과연계급여(PRP)를 도입하였다. 개혁과정은 선진국과 비슷하였는데, 재정적자 없이 그리고 공공부문 노동조합의 참여 아래 이루어졌다는 것이 차이점이다. 칠레의 개혁과정은 2단계로 나뉠 수 있는데, 1998~2002년 동안의 초기 단계, 그리고 2003년을 시작으로 하는 통합단계이다. 두 가지 PRP의 주요 도구가 있다. 첫째, 적용수준이 기관(organisation) 단위로 관리향상계획(Management Improvement Programs, MIP)에 표현된 PRP는 직원들에게 관리목표를 충족하는 재정인센티브를 부여하며, 둘째로 팀웍 PRP는 각 조직의 장에 의하여 분권화된 기반에서 적용된다.

1998~2002년

- PRP 모형의 도입은 1998년에 시작되었는데 이는 공직개혁의 한 부분이었다. 기본적으로 기관 단위 그리고 일반 직원수준에서 적용되었으며, 현대화 수당(modernisation allowance)의 신설과 함께 급여율의 제어된 성장을 허용하는 것이었다.
- 관리향상계획(MIPs): 기관 단위의 PRP가 1998년 도입되었는데, 조직 구성원이 관리 목표(management objectives)를 달성하면 재정 인센티브를 주는 것이었다. 연간 관리향상계획을 준수하고 연간 목표의 최소 90%를 달성할 경우, 해당 기관 직원들에게 다음

해에 3%의 급여인상이 주어진다. 관리향상계획 준수율이 75~90%이면 인상률은 1.5%이다.

- 이 제도 운영 첫 해에는 관리목표를 나타내는 지표들의 상당수가 기관의 일상적인 활동과 관련되어 있었고, 결과보다는 과정에 기반을 두고 있었으며 목표치가 낮게 책정되어 있었다. 2001년 관리향상계획 프로그램의 수정으로 공공관리의 전략적 영역에 기여할 수 있도록 강조점이 많이 바뀌었다. 이 수정은 영역별 적정한 운영 그리고 전반적 관리개선을 보장하는데 초점이 맞추어졌다.
- 관리체제의 발전은 단계별로 설정되어 있었고 각 단계마다 기술적 요구사항이 정의되었다. 기관들은 그들의 관리향상계획을 형성하고 각 단계별로 제시된 활동 모두를 수행하도록 책임이 부여되었다. 또한 이를 매년 단계별로 확인하고 영역마다 다음 해 말까지 완수하여야 하는 것이다. 내부 및 외부적 조정을 촉진하기 위하여 각 기관마다 관리향상계획 조정관이 임명되었다.
- 각 기관의 장은 관리향상계획을 준비함에 있어서 참여과정을 적용해야 하는데, 모든 수준의 직원들에게 내용과 목표 달성의 방법을 알려야 한다. 규정에 의하여 기관장은 관리향상계획 준비와 평가과정의 제안 및 의견을 수집하기 위해 공무원단체들과 알림 및 자문을 위한 작업기회를 가져야 한다.
- 관리향상계획의 제도적 틀에는 부처간 위원회(Inter-ministrial Committee)가 포함되어 있으며 내무부, 재정부, 대통령실도 참여하는 가운데 일관성, 기술적 수준, 그리고 합의된 관리목표가 요구하는 수준을 확실히 관리하는 임무를 지닌다. 해마다 이 위원회는 총괄계획, 각 기관의 관리향상계획 형성 그리고 집행을 승인한다. 국가예산실(National Budget Office)도 이 위원회의 구성원인데 프로그램을 기술적 측면과 운영 측면에서 잘 개발하는 책

임을 맡게 된다.

- 정부감사위원회(Government General Internal Auditing Council)이 검증 단계에서 중요한 역할을 한다. 이 기관 소속 감사관들의 임무가 관리향상계획에 포함된 관리목표들이 달성되었는지를 미리 설정된 검증 수단을 바탕으로 확인하는 것이다.

2003년

- 새로운 법 즉 신공무원임용 및 고위관리시스템 법률(New Deal on Employment and the Senior Public Management System)이 2003년 발효되었다. 이 법이 지향하는 것은 인센티브 개선과 고위공무원 임용의 통로를 크게 바꿈으로써 공공부문 임용에 관한 통합정책을 발전시키는 것이다.
 - * 공무원 경력구조를 임용, 승진, 훈련 그리고 퇴직에 대한 개선된 시스템으로써 현대화·전문화함.
 - * 급여구조와 정책에 대한 의사결정의 분권화를 위하여 성과 인센티브와 성과 관련 메커니즘을 더 많이 도입함.
 - * 새 HRM 정책의 분권적 집행을 강화하기 위하여 새로운 기관 구조 즉 국가공무원실(National Civil Service Office)을 재정부 산하에 설치함.
 - * 선도적이고 효율적인 전문 공무원들을 정부에 공급하기 위하여 고위공무원 통합 시스템을 발전시킴.
- 특히 새 법은 급여 구조에서 더 높은 인센티브와 기관 수준에서의 우수성에 대한 급여인상 등의 PRP 제도를 강화하고 있다. 또한 자발적 퇴직 인센티브를 항구적 시스템으로 마련하였으며, 2004년에는 현대화 수당을 8% 인상하게 된다.
- 가변 요소들 가운데 다른 혁신은 개인별 실적급 증가분을 집단

성과급으로 대치한 것, 또는 단위별 관리목표의 달성을 강화하려는 취지로 팀웍 PRP가 분권형을 기반으로 지급되는 것 등을 포함한다.

2. PRP 정책 도입의 이유

- 개인과 기관의 훌륭한 성과를 보상하고, 공공 서비스의 품질을 높이며, 공무원의 보수를 높여 사기를 양양함으로써 전체적인 관리개선을 도모하려는 것이다. 특히 관리향상계획 도입의 주요 이유는 기관의 성과를 향상시키는 모델을 창조하려는 것이었는데, 이로써 예산관리 등 관리시스템을 강화하는 의도이다. 팀웍 PRP 신설의 주요 이유는 재정 인센티브를 분권화하는데 있다.

3. 유연성과 통제

- 두 가지 유형의 PRP 모형이 있는데, 집권형과 분권형이 그것임.
- 팀웍 모형의 PRP에서 각 기관의 장은 기능별 또는 영역별 기준 (또는 둘 다)에 따라 팀, 소단위 또는 업무영역을 책임지고 정의하여야 한다. 영역별 기준은 국가 단위, 광역 단위 또는 도 단위로 적용될 수 있다.
- 기관의 장은 목표치와 그 평가지표를 설정하는데, 이들은 조직의 사명, 전략목표 그리고 관련 생산물과 연결되어야 하며 관리계획 및 관리향상계획 감독체제에서도 유효하게 포함되어야 한다. 목표치는 성과협약의 대상이 되는 팀, 소단위 또는 업무분야와 공동으로 설정되고 기관의 장이 이에 서명한다.

- 목표치 달성은 부처별 내부 감사부서에서 확인될 것이다. 목표 및 평가지표 설정의 임무는 모니터링 및 감독 책임이 있는 부서가 아닌 다른 부서(장)에 의해 수행될 것이다.

4. PRP 모형의 적용범위

- 현재 관리향상계획은 89개의 집권형 기관과 90개의 분권형 기관에 적용되고 있다. 또 다른 9개 기관이 관리향상계획을 수행하고 있으나 이들 기관의 인센티브 메커니즘은 다른 법률에 의하여 적용된다. 팀웍 PRP는 117개 기관에서 적용되고 있다.

5. PRP 정책의 개괄적 설계

- 처음에는 단지 하나의 PRP 정책수단만 있었는데, 다음 세 가지 요소를 가진 현대화 수당(modernisation allowance)이었다.
 - * 기본 증가분: 고정요소로 모든 직원들에게 똑같이 지급된다 (1998년 5.5%, 1999년부터 2002년까지 6%, 2003년 8%, 2004년 10%).
 - * 개인성과 증가분: 개별 직원들에게 적용되는 PRP로서, 개인별 성과평정에 기초하여 부여된다(첫째, 부서별로 상위 성과 33%까지는 4%; 둘째, 하위 성과 집단은 2%를 지급하는데 1위 그룹의 66%까지; 하위 그룹에는 지급하지 않음). 이 현대화 수당은 1998년 이후 지급되었으나, 개인별 수당이 팀웍을 해친다고 공무원들이 항의해 온 이후 신공무원임용 법률(New Deal on Employment)에서는 없어졌다. 2004년부터는 팀별 수

당증가분으로 대체된다.

- * 기관성과 증가분: 기관 수준에 적용되는 PRP로 관리향상계획에 제시되어 있다.
- 2003년 이후 새로운 요소들이 더해졌다.
 - * 집단성과에 대한 성과수당: 팀웍 PRP로서 각 기관의 장에 의하여 분권형으로 적용된다. 2004년 1월 1일 이후 전년도 각 그룹별로 목표치 달성이 이루어지면 관련 직원들에게 성과수당을 차등 지급한다. 달성률 90% 이상은 4% 인상, 75~90%는 2% 인상, 75% 미만은 성과수당을 주지 않는다.
 - * 연례 우수 공공기관상: 이 상은 생산성 및 업무의 우수성 측면에서 최고의 결과(관리향상계획 목표치의 100% 이상 달성)를 낸 기관에게 주어진다. 이 상은 같은 현대화 수당을 기본으로 하여 5% 인상된 것으로 국가공무원청이 이상을 관리하고 수여한다.
 - * 고위공무원 수당(senior executive allowance): 2002년 고위공직 관리 시스템을 도입 발전시켜 오는 가운데, 고위급 공무원들은 고위공무원 수당을 받는다. 그 비율은 가변적인데 성과와 함께 성과계약에서 설정된 목표치의 달성도에 따라 부여된다. 이 수당의 목적은 중앙행정기관이 일련의 조건을 충족시키는 관리자들로 신뢰할 수 있도록 보장함에 있다. 이 시스템은 공개경쟁임용에 기초를 두며 투명성, 평등 그리고 실적의 원칙에 기초를 둔다.
 - * 새 시스템은 주로 공공정책과 행정 서비스 공급을 책임진 공공기관의 장에 해당하는 고위직 공무원들에게 적용된다. 정치적 기관들은 제외되며, 공공정책을 형성하는 기관의 장이라도 직접 대통령의 임명을 받는 기존 기관들 또한 제외된다. 단지 28개의 기관만이 이 시스템에서 제외되고, 80%의 기관장이

이 공개경쟁을 통하여 선발될 것이다.

- * 2004년 이후로 고위공무원(기관의 장 및 차하위 관리층)들이 고위관리자 수당(senior manager's allowance)을 받는데, 이는 부분적으로 성과에 연계되어 있어 있으며 다음 방식에 따라 지급된다: i) 목표치의 100% 이상을 달성하면 최대 20% 인상, ii) 목표치의 80~100% 달성이면 최대치의 50%.
- * 기관의 장(head of organisation)에 대한 성과계약은 소속 장관(minister)과의 사이에 이루어지며 중간 관리자(middle managers)의 경우 기관의 장과 계약한다.

6. 성과평가

- 관리향상계획의 경우 각 약정단계 별 목표달성의 확인수단이 무엇인지가 총괄계획(Framework Program)에 포함되어 있다. 이 내용은 문서화되며 모든 기관들에게 알려진다.
- 정부총괄감사위원회(Government General Internal Auditing Council, CAIGG)의 규정에 따라 정부감사의 목표로서 관리향상계획 달성 여부에 대한 확인이 이루어진다. 이 과정은 각 기관별 감사부서의 연례 계획에도 포함된다.
- 각 기관별 내부감사관의 기능은 관리향상계획의 관리목표가 달성되고 있는지를 확인하는 것인데, 이는 사전에 정의된 확인수단에 근거하여 이루어지게 된다.
- 내부 감사시스템의 경우, CAIGG는 부처 감사관들로 하여금 각 관리향상계획 기관의 계획 달성여부를 확인하도록 규정하였다. 내부 감사를 책임지고 있는 것은 각 부처의 차관급인데, 이들에 대하여는 CAIGG가 직접 감사한다.

- 기존의 정보 시스템 이용이 각 관리향상계획의 관리목표 달성도를 평가하는 과정으로 통합되었다.

7. 성과급여

- 1998년 중앙부처 공무원들의 급여구조는 다음과 같이 구분될 수 있었다: a) 기본급 (73%), b) 수시 개인수당(24%), 즉 지역차등/연공/연장근무 수당 등, 그리고 c) PRP(4%). 이 급여 구조가 두 번째 단계의 개혁 시작과 현대화 수당 인상 등으로 수정되었다. 2004년의 경우는 a) 기본급 70%, b) 수시 개인수당 22%, c) PRP 8%로 바뀌었다.

8. 집행

- 팀웍 PRP 제도는 성공적으로 집행되었으나 단지 1년 동안(2003)의 기록만 있다. 국가예산처(National Budget Office)의 2003년 자료에 의하면, 전체 팀의 95%가 90% 이상의 목표치를 달성하였다. 팀의 4%는 75~90%의 달성도를 보였고, 단지 1%만이 75% 미만을 기록하였다. 이러한 결과는 관리향상계획 첫 해(1998) 결과와도 비교될 만 하다. 덧붙여, 목표치 달성에서 최고 비율로 성취한 팀의 67%는 그들의 관리향상계획에서도 역시 최상을 이루었다. PRP 제도를 채택한 기관의 60%는 소속 팀들을 지역 구분이 아니라 기능 요소별로 나누어 조직화하였다.
- 관리향상계획은 좀더 장기간의 시행기간을 가진 셈이다. 2003년 전체 기관의 75%(176개 중 132개)가 목표치의 90% 이상을 달성

하였고, 20%(36개)는 75~90%, 그리고 5%(8개)가 75% 미만의 달성도를 보였다. 85개 기관(48%)은 목표치를 100% 달성하였다. 이러한 집계에도 불구하고, 90%이상의 달성도를 보인 기관의 숫자는 전년도에 비하여 감소하였다. 2002년의 경우, 79%의 기관이 최고 등급으로 목표달성을 했던 것이다. 그 요인은 아마도 관리향상계획의 요구수준이 높아지고 있기 때문일 수 있는데, 이는 관리시스템의 발전을 가속화하기 위해 의도된 것이다.

9. 문제점 대응

- 2001년 이전, 관리향상계획 초기에는 지표들 중 상당수가 기관의 일상적인 업무나 과정에만 관련되는 것이었고 목표치도 낮게 설정되어 있었다. 계획목표들 또한 기관의 사명이나 시민이 요구하는 수준에 맞추어 비교될 수 없을 정도였다. 즉 공평치 못한 노력이 똑같이 보상되었던 것인데, 이는 재정 인센티브라는 측면에서 바람직하지 못하다. 이 결과는 다른 요인도 있겠지만 기관 내의 관리수준 격차에도 원인이 있고, 계획목표를 설정 및 확인하는 기술적 작업이 부적절했던 것도 그 이유일 것이다.
- 기관 내 관리도구로서 성과지표들을 사회화하고 내부화하는데 발전이 있기는 했지만, 주로 그 계획이 조직 내 소수 구성원에 의하여 그려지고 이 과정에서의 노력이 이해당사자인 다른 구성원들과 공유되지 않고 있다. 또한 기관 내 분석 및 의사결정 과정에서 지표들이 최적으로 사용되지 않고 있다.
- 팀웍 PRP에 대한 전반적 평가가 진행 중이며, 그것이 끝나면 문제점이 무엇인지 나타나게 될 것이다.

10. 교훈과 전망

- 관리향상계획 관리도구는 효과성과 투명성이 더 뛰어난 관리를 위한 인센티브를 강화했을 뿐 아니라 이러한 노력이 더 확대될 수 있는 기반을 형성해 왔다. 단기적으로는 기본 관리시스템의 목표치를 충족하면 공무원에게 재정적 보상이 주어진다. 중기적으로는, 종합 목표치를 달성하는 기관의 경우 관리책임의 수준을 높여 차별화된 기관으로 인정받게 된다. 이 문제와 관련하여 재정부에서는 관리향상계획 달성도와 다른 재정 요건들을 묶어 기관별 재정운영의 몇몇 통제를 없애는 자율성을 주도록 연계시켰다. 이 재정 자율성의 사례로는 현금잉여금 유통에 관한 사전 규제, 기관 운영 용도의 예산 하위항목 통합 등이 있는데, 기관들로 하여금 편성된 예산 범위에서 각종 자금을 자율적으로 배분할 수 있도록 허용하게 하기 위한 것이다.
- 중대한 도전과제는 새로운 팀워크 PRP를 적용시키는 것인데, 이를 잘 하면 분권화와 조직목적에 대한 직원의 기여를 더 강화할 수 있을 것으로 기대된다. 기관의 장에 대한 성과 수당은 그들의 성과계약에 설정된 전략 목적을 제대로 달성하는가를 잘 살펴서 지급되어야 할 것이다. 이는 고위 관리자 급여의 한 부분을 가변화하고 성과와 연계시킴으로써, 역량과 열정이 있는 전문 관리자가 각 기관을 이끌도록 도우려는 것이다.
- 각 기관에서 관리향상계획 수립과정의 여러 측면들이 계속해서 검토되어야 한다. 공무원들과 상이한 수준의 관리자들이 이 프로그램에 대한 참여와 확산 그리고 이해를 높이도록 하여야 한다.
- 평가과정의 결과는 공통적으로 성과수당의 지급에만 관련된다. 그러나 평가결과는 다른 다양한 목적에도 이용될 수 있고 그렇게 되어야 한다. 이를테면 승진 결정, 교육훈련 수요의 파악, 전체적

훈련계획, 공무원의 경력발전, 직근 상급자와의 관계 강화 그리고 직무성과의 개선을 고무시키는 것 등이다. 아울러 징계행위를 정당화하거나 직원의 퇴직과 관련된 결정의 기초정보를 제공하는 것도 포함될 수 있을 것이다.

주

1. 칠레는 [2007. 12. 현재 총 30개인 OECD 회원국은 아니지만] OECD 공공거버넌스 위원회의 옵저버 국가이다.

제 5 장

성과연계급여(PRP) 모형의 사례연구



잉글랜드와 웨일즈의 학교교사들에 대한 성과급여^c

많은 나라에서 학교 교사들은 가장 큰 공무원 집단 중 하나이다. 교사들의 성과는 어린이와 그 부모들에게 큰 관심사이며 국가경제 측면에서도 마찬가지이다. 또 그들의 보수는 공공부문 급여액 전체에서 중요한 비율을 차지한다. 따라서 많은 정부들이 교육정책 지원을 위하여 교사의 급여시스템 설계를 어떻게 변화시킬 것인가를 심각히 고려하는 것이 놀랍지 않다. 2000년 가을, 잉글랜드와 웨일즈에서 교사급여 개혁이 본격 실시되었는데, 이 사례는 초등학교와 중등학교에서의 성과급과 성과관리 이슈, 특히 무엇을 이룰 수 있는지 그에 따른 어려움을 어떻게 해결할 수 있는지에 대하여 시사점을 제공할 것이다.

^c 이 글의 저자는 런던 경제대학 David Marsden 교수임. 이 분석의 내용을 담은 전체 논문은 Marsden and Belfield(2005) 참조.

새 교사급여시스템: 지향점과 설계

잉글랜드와 웨일즈의 새 교사급여시스템은 많은 혁신조치를 도입하였다. 1998년 정부 보고서(Green Paper)에서 처음 제안된 대로, 이 제도는 다음과 같은 핵심 원칙을 내세운다.

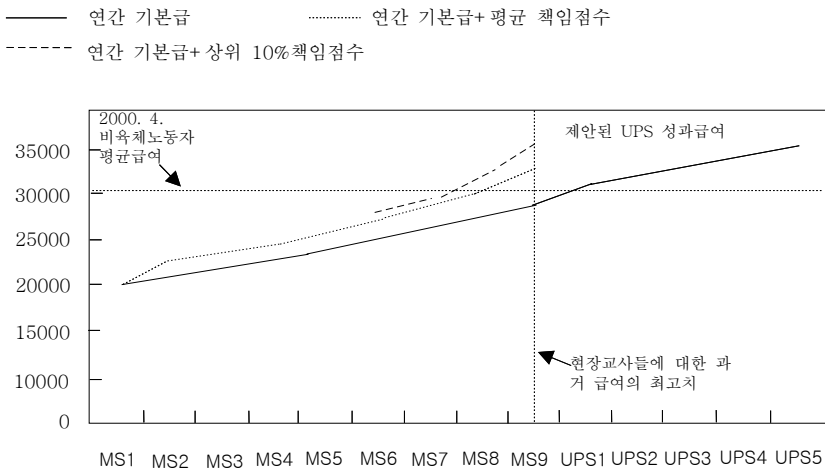
- 교실현장에서 우수한 성과를 보이는 교사에 대한 보상
- 모든 현장 교사들에 대한 성과관리, 그리고 연례 성과조사(annual performance reviews)
- PRP와 함께 새로운 “상위 급여체계”(Upper Pay Spine)로 진입하기 위하여 성과기준점 (연동)평가(performance threshold assessment) 성과의 초기 개념은 다음 두 가지 핵심 요소를 포함한다.
- 학생의 성적향상과 연계
- 등급이 올라갈수록 통과하기가 점점 더 어려워지도록 UPS 기준 “강화”(tapering)

따라서 새 시스템은 교사들로 하여금 학생들의 학업성과를 개선하는데 더 초점을 맞추도록 또 교사의 목적을 소속 학교의 목적과 통합시키도록 고무한다. 새 시스템은 또한 종래 급여시스템과 급여수준의 실패를 교훈삼아 이를 개선하고자 한다. 즉 과거의 급여상 문제 때문에 우수교사를 유치하고 유지하는데 어려움이 많았고, 바깥 노동시장 압력의 결과로 생겨난 수당의 역기능으로 인해 교실 내에서의 할 일로부터 교사들의 주의를 분산시킨 결과를 초래했다는 것이다.

교사급여체계의 변화, 그리고 관련된 몇 가지 내용이 <그림 5.1>에 나타나 있다. 수직 점선의 왼쪽 편으로 과거 급여체계 하에 현장교사들이 대학졸업 후 갓 임용당시부터 7~9년 후 최고단계까지의 보수 상승추세를 볼 수 있다. 이 기간 동안 그들은 신참 유자격자에서 유경험(경력) 교사로 바뀐다. 이 시점에서, 수평 점선으로부터 볼 수 있듯이

경력 교사들이라도 여전히 화이트 칼라 평균 급여보다 보수가 적다. 우수교사 모집과 유지의 어려움을 해결하기 위하여 정부는 모든 교사들에 대한 전체 급여를 올릴 수도 있었지만, 그렇게 했다면 교사 수가 약 50만 명에 달하기 때문에 총 소요예산이 대단히 많았을 것이다. 그 대신에 정부는 기존의 급여체계를 바꾸어 “상위 급여체계”(Upper Pay Spine)를 새로이 도입하여 교사의 성과에 따라 보수인상이 이루어지도록 했다. UPS 전환으로 연간 2,000 파운드의 급여인상 효과가 나타났다.

그림 5.1. 수업교사 급여형태의 신규 체계 비교



자료: Department for Education and Schools: School Teachers' Pay and Conditions Document 2000: Responsibility points from School Teachers Review Body report 2000, and New Earnings Survey, April 2000.

동시에 정부는 학교에서의 성과관리 즉 교사에 대한 연례성과조사
를 관리와 연계시키도록 했는데, 여기서 교사들은 다음 해의 목표에
대하여 동의하고 그 전년도의 목표가 얼마나 성취되었는가를 평가받
는 것이다. 나아가 이 조사는 전체 교육체제에서 학교의 성과 목표치
라는 맥락에서 수행되도록 되어 있었다. 따라서 성과조사로 인해 교사
가 상위일선관리자들과 함께 목표에 동의하는 일종의 논의구조가 창
출되었고, 이는 소속 학교의 폭넓은 목적에도 들어맞는 것이었다.

예를 들면 한 초등학교의 목표가 4학년 학생의 50%가 어떤 과목에
서 특정 수준에 달하도록 확실히 하는 것일 수 있는데, 교장이 파악하
기를 어떤 과목은 그 학교 학생들이 그 해 목표치를 앞서 있고 다른
과목에서는 뒤쳐져 있을 수 있다. 조사에서 교장과 교사는 이번 해에
는 약한 과목에 우선순위를 두면서 그에 따라 목표치를 세울 수 있다.
조사과정에서 교장과 교사는 이러한 일반적 목표를 학생발전의 단기
계획으로 세부화 할 것인지를 논의하고 혹시 교사에게 어떤 부가적인
훈련이 필요할지를 고려할 수도 있을 것이다.

“기준점” 평가(threshold assessment)를 통과하기 위하여 교사들은
수업 및 과목관리 기법에 대한 어느 정도의 능력을 보여주어야 하며,
과도기로서 선임교사들의 수준까지 향상시키는 시간이 고려될 수 있
다. 기준점 이상의 발전 또한 계속적으로 요구수준이 높아지는 것을
고려하여 원래 정부가 의도한 것이었다.

새로운 시스템은 종래 제도에서 지적된 두 가지 중요한 결점에 대
응하려고 설계되었다. 첫째는 교사모집과 유지의 어려움인데, 이는 현
장교사 급여체계 최상위권에서 조차도 낮은 보수수준(당시 비육체노
동자 평균소득보다 낮았음)이었다는 사실에 기인하는 것이었다. 이 문

제에 대응하고자 종래의 급여체계에서 가능한 수단은 무엇이든 사용되었는데, 매우 자연스럽게도 모자란 급여를 보충하기 위해 수당을 별도로 주는 경우가 많았다. 추가적 의무(additional responsibilities)^d에 대한 급여는 <그림 5.1>에도 나타나 있는데, 종래 급여체계 각각의 지점에서 평균 급여수령자 및 상위 10% 수령자에 대한 급여를 어느 정도 더 추가해 주었는지를 볼 수 있다. 옛 체계에서 하위 교사들은 거의 그렇게 한 경우가 없었지만, 상위 급여자들은 60% 정도가 그런 수당급여를 받았다. 따라서 추가적 급여로 인해 교사 유지라는 당면한 문제를 해결하는데는 얼마간 도움이 되었지만, 이로 인해 교사들의 집중력을 분산시켜 핵심 교육활동이 지장을 받는 결과가 되었다. 본시 그런 종류의 급여는 관리업무를 맡는 교사들에게 보상하는 수단으로 의도된 것이었는데, 현실은 흔히 다른 결과로 나타난 것이다. 이른바 “고정 관리”(stationary management)라는 것이 교사들 사이에 그런 책임을 일컫는 흔한 사례가 되었다.

그러므로 새 급여시스템의 핵심 기능은 교사들이 교실에서 하는 일을 향상시키는 것이었고, 개별 교사와 소속 학교의 목적을 더 낮게 설정하도록 성과관리 시스템을 지원하는 것이었다.

성과급은 효과가 있었는가?

새 급여시스템이 잘 작동했는지는 세 가지 측면에서 고려될 수 있다. 즉, 다음 세 가지 측면에서 효과가 있었는가?

- 동기부여 요인

d [역주] 여기서 교사의 추가적 의무(additional responsibilities)란 학생교육이나 연구 활동과는 관계없이 단지 수당을 더 받기 위해 요구되는 학교 보직수행 등의 행정 책임, 기타 학교 잡무 등을 일컫음.

- 성과관리의 측면
- 학교관리의 향상

경제성과센터(the Centre for Economic Performance)가 실시한 교사 및 학교에 관한 패널 조사의 결과가 위 질문에 얼마간 답할 수 있다. 이 패널은 2000년에 출범하였는데, 이는 2001년 봄 새 제도가 시행되기 직전이며 첫 번째 성과기준점 결과가 발표된 후이다. 또 “상위 급여체계”(UPS)의 두 번째 결과가 공개된 후인 2004년 여름에도 조사가 진행되었다. 조사 방식은 교사와 학교장에게 우송된 자술 설문지 형식에 기초하였다(상세한 것은 Marsden, 2000 참조). <표 5.1>은 세 가지 답변형식[역주: 부동의, 중립, 동의]을 통해서 그리고 급여체계의 원칙과 운영에 대한 교사들의 의견에 따른 패널 표본으로부터 나타난 예비적 결과를 보여주고 있다. 숫자는 각 답변으로부터 집계된 것이며, 마지막 패널 동의 부분은 3년 기간 중 같은 개인들로 구성된 패널의 매년 응답에 기초한 것이다.

표 5.1. CEP 설문조사에 대한 수업교사들의 응답

수업교사	동의하지 않음	중립/ 모르겠다	동의	패널 동의(%)
교사의 급여를 성과와 연결시키는 원칙				
1	63	13	24	25
2	54	15	32	32
3	43	19	39	39
기준점 위 보수수준이 너무 낮아 특별히 더 열심히 일하도록 만들지 않는다.				
1	16	51	34	37
2	22	40	38	38
3	26	35	38	38
관리자들이 편파적일 것이다.				
1	15	33	52	54
2	27	35	39	39
3	46	33	21	21

할당/불충분한 예산				
1	4	17	79	81
2	45	34	21	22
3	5	16	79	79
목표치가 더 명확히 설정되었다				
2	29	29	42	38
3	23	27	50	50
학교발전계획 목표치를 더 잘 알게 되었다.				
2	47	28	25	26
3	40	26	34	35

자료: 이 설문조사의 상세한 결과는 Marsden(2000)과 Marsden and Belfield (2005) 참조

현장교사와 교장 양쪽 모두 처음에는 급여를 학교에서의 성과와 연결시키는데 대하여 반대 입장으로 시작하였지만, 2004년 세 번째 조사에서는 많은 사람들이 여전히 의구심을 여전히 가지고 있기는 했어도 처음의 강한 반대가 잦아 든 것으로 나타난다. 부분적으로는 제도 운영에 그들이 익숙해 졌기 때문에 또는 거의 모든 교사들이 성과기 준점 평가를 성공적으로 통과했다는 사실 때문이기도 할 것이다. 그냥 당근을 하나 제대로 먹인 것처럼 보일지도 모르지만, 교장들에 대하여는 별도의 모형이 1991년 이래 시행되어 왔다는 것을 기억해야 한다. 이들의 경우도 초기의 반대가 줄어들고 나중에는 전반적인 지지로 돌아섰던 것이다.

급여의 성과연계원칙에 대한 교사들의 반대가 줄기는 했지만, 상위 급여체계(Upper Pay Spine)의 더 높은 보상이 동기부여 효과를 냈다는 인식이 늘었다는 신호는 없는데, “동의하지 않음”과 “모르겠다”가 “동의”보다 훨씬 많은 것이다. 제도에 익숙해져 감에 따라 편파성 의심이 줄었지만, 정부가 이런 것을 학교예산으로 맡겨두기 보다는 직접 성과급여를 관장하려는 것은 아닌지 교사들이 여전히 민감해 한다.

2004년의 경우 평가과정에서 할당이 있다는 것에 대하여 “동의”한다는 의견이 급격히 늘어난 것과 관련하여 이 문제를 놓고 공개 토론이 있었다.

아마도 학교운영의 미래를 위한 가장 중요한 변화는 관리자들에 의한 목표치 설정 그리고 학교발전계획에 제시된 목표치의 인지도 증가와 관련한 응답에 있을 것이다. 이는 1990년대 초 현장 교사들에게 평가제도를 도입하려던 계획이 실패한 것과 대비된다. 이번 조사에서 교사들의 목표치 설정에 대한 호의적 판단은 교장들의 응답에도 비슷하게 나타나 있는데(<표 5.2>), 교장들은 새 시스템이 학교 목적설정 및 중간관리 향상에 기여한다는 점에 특히 더 긍정적인 것으로 나타난다.

학교 목표치, 결과 그리고 학교별 순위표(league tables)의 중요성을 고려한다면, 성과관리는 더 큰 전체의 한 부분으로 보여 질 수 있다. 학교순위표의 경우 교장들에게 자기 학교의 성과를 같은 지역 내 다른 학교들과 비교 판단할 수 있는 외부평가의 근거를 제시한다. 학부모들도 공식 정부사이트에서 개별 학교들의 평가자료를 열람할 수 있으며 지역 및 전국신문에도 폭넓게 보도가 되고 있다.

3차년도 조사는 또한 학교들이 학업성적을 향상시키기 위하여 채택하는 방법을 면밀히 조사하였다. 성과관리는 물론 각종 학교지표와 학교순위표에 의해 자극되는 “준시장”(quasi market)의 배경에 깔린 것 중 하나가 이 학업성적 향상이다. 학교장들에 대하여 학교순위표의 맥락에서 학교의 학업성적을 올리기 위해 사용하는 방법이 무엇인가를 질문하였다. 95%의 응답은 집단 및 부서별 미팅을 통하여 성적향상을 위한 수단을 토론하여 목표치를 수립했다고 하였다. 좀 더 구체적으로, 60%는 학교순위표 상위 학교들의 수범사례를 배우려고 하였다.

세부적인 행동 측면에서 57%는 시험범위 내 과목별 학업내용을 늘렸고, 41%는 해당 과목에서 시험 치르는 기법을 더 많이 가르쳤으며, 30%는 시험에 해당하지 않는 과목을 희생시키면서 수학 등 시험과목에 더 많은 자원을 투입하였다고 응답했다.

따라서 학교에서의 성과급여가 교사들의 동기부여에 강력한 영향을 미쳤거나 중요한 인센티브로 작용하지는 않았을지 모르지만, 이 제도가 지지하는 성과관리 자체는 교사나 학교가 그들의 목표를 생각하고 또 정부가 제시한 목표에 대응하는 방식에는 영향을 주는 것으로 보일 것이다.

표 5.2. CEP 설문조사에 대한 교장들의 응답

선임교사	동의하지 않음	중립/ 모르겠다	동의	패널 동의(%)
교사의 급여를 성과와 연결시키는 원칙				
1	52	13	35	45
2	30	19	51	50
3	24	12	64	63
직무를 개인 성과와 연결시키기 어렵다.				
1	11	12	77	76
2	30	17	53	53
3	38	18	44	43
목표치가 더 명확히 설정됨(학교발전계획 등에서)				
1	27	20	53	59
2	7	8	85	83
3	6	9	85	85
학교의 목표에 대하여 교사들이 더 많이 알도록 만든다.				
2	34	22	44	63
3	20	23	56	63
좋은 중간관리의 중요성이 더해졌다.				
2	15	21	64	63
3	11	22	67	69

새 급여체계는 학생들의 성취도를 높이려는데 지향점을 둔다.				
1	36	27	37	
2	25	26	49	
3	27	29	44	

자료: 이 설문조사의 상세한 결과는 Marsden(2000)과 Marsden and Belfield (2005) 참조

중요하게 고려하여야 할 것은, 조금씩 나타나는 성공 예감이 제도 설계의 결과인지 아니면 교사단체들 즉 현장 교사노조 및 학교장협의회 등과 함께 성과관리에 대한 대화를 계속해 온 덕분인지 하는 것이다. 이 제도는 처음 도입된 이후 몇 가지 측면에서 변화해 왔다. 중요한 변화는 기준점을 통과하는 비율이 높은 것, 상위급여계획(UPS)에 따른 이동이 올라갈수록 더 힘들어져야(tapered) 한다는 원칙의 폐기, 그리고 학생의 발전을 시험성적에 의존하여 판단하는 정도를 당초 제안된 것보다 훨씬 덜하게 만든 사실 등이다. 교사와 교장들의 반대를 고려하여 정부가 어쨌든 당초의 계획에서 조금 벗어난 듯한 이러한 변화를 추구했을 것이라고 볼 수도 있지만, 교사노조와 교장협의회에서 이런 측면에서 우려의 목소리를 강하게 냈고 변화가 일어나도록 정부를 압박한 것 또한 사실이다. 더욱이 조사결과를 보면, 많은 교사들이 이런 변화를 교사단체 등이 행동한 결과로 돌리고 있다. 따라서 구성원의 목소리와 영향력으로 인해 새 시스템이 공정하게 운영될 것이라는 데 대하여 교사들이 자신감을 갖게 되었다고 주장할 수도 있을 것이다(Marsden and Belfield, 2004). 이는 1990년대 영국의 공무원 PRP 조사에서 나타났듯이, 공무원들이 PRP가 불공정하게 운영되었다고 강하게 인식하는 것과 대조가 된다(Makinson, 2000). 2003년 말부터, 정부와 대다수 교사노조가 협력하여 후속 변화를 만들어 내고 있는데, 이는 1991년 교사들의 단체협상이 없어진 이래 볼 수 없었던 방식이다. 이렇게 함으로써 성과관리 모형의 “절차적 정의”를 확보하는

핵심 역할을 노조가 맡게 되었는데, 이는 이전의 공무원 성과모형에서 부족했던 것으로 지적 받았던 측면이며, 정부 스스로가 판사와 배심원이 동시에 될 수 없기 때문에 쉽게 성취될 수 없었던 형태인 것이다.

마지막 문제는 위 조사결과가 성과관리가 이제 천천히 학교에 뿌리를 내려가고 있음을 보여주는 것인지, 아니면 교사와 교장들이 그냥 서류양식 채워가기를 잘 하는 것인지 이다. CEP 데이터의 초기 몇몇 분석은 학교들이 서로 다른 방식으로 답했는지 모른다는 점을 시사한다. 어떤 경우엔 교장이 약간은 노조의 직장대표(shop steward)와 같이 행동했는지 모르는데, 즉 산하 교사들이 정부로부터 받는 급여를 올려 받을 수 있도록 행동했다는 것이다. 우수교사의 유지 문제에 봉착해서는 많은 교장들이 이렇게 할 것이라고 상상할 수 있다. 다른 경우라면, 교장이 새 급여시스템을 학교관리방식에 변화를 줄 기회로 여겼을 수 있다. 학교가 현재의 교직원을 붙잡아 두지 못한다면 어떤 형태의 개혁조치도 수행하기 어려울 것이므로 이러한 의견 또는 판단들이 상호 충돌하는 것은 아니다. 즉, 이 모든 이유가 섞여 성과관리의 부분적 성공이라는 결과가 나타났을 수 있다.

참고문헌

- Makinson, J. (Chair) (2000), Incentives for Change: Rewarding Performances in National Government Networks. Public Services Productivity Panel, HM Treasury, London.
- Marsden, David (2000), “Teachers before the ‘Threshold’”, Centre for Economic Performance Discussion Paper 454, London School of Economics and Political Science, London
(available at www.cep.lse.ac.uk).
- Marsden, David, and Richard Belfield (2004), “Unions, Performance-related Pay and Procedural Justice: the Case of Classroom Teachers”, Centre for Economic Performance Discussion Paper 660, London School of Economics and Political Science, London
(available at www.cep.lse.ac.uk).
- Marsden, David, and Richard Belfield (2005), “Performance Pay and Performance Management for Teachers 2000~2004: Evidence from a Panel Suvey” (provisional title to appear as a CEP Discussion Paper in early 2005).



스페인 국립사회복지원(INSS) 사례

정책 - 국립사회복지원 직원보수의 4분의 1이 성과와 연계되어 있다. INSS(National Institute of Social Security)는 노동사회부(Ministry of Labour and Social Affairs) 소속기관이다. INSS는 사회복지 시스템의 경제적 이익과 건강보호권의 인증을 관리하고 운영한다.

목표 설정

- 성과평가는 지역사무소별로 제시된 목표가 달성되었는지를 고려함으로써 수행된다. 이 목표들은 4개 영역(인적·물적 자원, 친절과 홍보, 경제 및 예산관리, 그리고 서비스 관리)에서 수립된다.
- 목표는 시민에 대한 최고의 서비스(연금과 편익의 빠른 인증)와 그 절차에서의 높은 품질이며, 실수를 줄이고 더 잘 도우며 잘 알리는 것이다. 이 목표들은 가능한 한 적은 경제적 비용으로 달성되어야 하는데, 이는 효율성 비율로 측정된다.

성과 평가

- 성과는 이러한 목표에 견주어 측정된다. 생산성 평가는 지역 사무소에서 제출하는 월별 데이터와 INSS 컴퓨터 센터에 의한 수혜절차 조사에 근거를 둔다. 이런 센터에서 목표 수행을 책임지는 사람은 주로 각 지역사무소장(provincial director)이지만, 본부 부국장급들(deputies directorate-general)의 안내와 통제가 있다.

- 목표는 집단 단위로 설정된다. INSS에는 개인단위의 PRP가 없다.
- 부서장에 대한 개인평가가 있는데, 부서장은 업무수행을 잘 했을 경우 월간 생산성 상여금을 받을 수 있다.
- 직원의 35%가 우수업무로 월간 생산성 상여금을 받을 수 있다.
- 모든 지역사무소장들에게 연초 연간 목표가 알려지며 모든 직원들이 목표달성 생산성에 관하여 통지받는데, 이 목표들은 지역 사무소별로 정해지고 특히 이들이 일하는 관할 지역으로 한정된다. 공보가 발간되어 모든 사무소로 직원들에게 배분 및 회람된다. 인터넷에서도 이 내용을 볼 수 있다.
- 직원노조도 일련의 목표들과 사무소 별 결과에 대하여 정보를 제공받는다. 노조는 또한 반기별로 30%의 생산성 상여금을 받는, 전체의 10%에 해당하는 직원들의 명단을 받는다.
- 상이한 관리영역에서도 공통의 생산성 비율(IGP)을 알게 되는데, 확정된 모든 목표를 다 성취한 지역사무소는 100% 점수까지 받을 수 있다.
- 각 관리영역별로 목표 각각의 점수를 매기게 된다. 각 영역에서 목표 달성의 점수를 모두 합계한 후 다른 영역에서 받은 점수 그리고 효율성 비율에 의하여 주어지는 점수를 더한다.
- 관리영역별 결과점수는 월별로 산정되지만 평가는 6개월에 한 번씩 이루어진다. 9월에 제 1반기 결과가 분석되며 3월에는 전해의 제 2반기 결과가 분석된다. 결과는 순위로 환산되어 각 공무원에 대한 평가와 급여를 결정하게 되는 것이다. 목표 측정치가 0에서 100까지 만들어지기 때문에 매우 정확하게 계산된다.
- INSS 총괄국장이 성과 및 목표달성을 평가하는 책임을 지는데, 효율성 비율의 측정은 급여 부국장(Deputy Director General of Benefits)과 인력 및 자원 부국장(Deputy Director General for Human and Material Resources)이 담당한다.

- 최종 순위산정의 책임은 총괄국장이 가지는데, 사회보장부 장관과 노동부 차관의 지침 아래 이를 수행한다. 어떤 공무원이든 최종 결과에 대하여 이견을 제시할 수 있다.
- 사회보장원(INSS)은 그해에 설정된 목표를 보고하기 위하여 회의를 매년 개최한다. 연례 회의는 또한 지역사무소장들과도 함께 가지는데, 이는 새 목표의 설정을 분석하거나 어떤 목표를 제거하기 위해서도 필요하다.

성과급여

- 상여금.
- 생산성 상여금의 지급은 기관 내 직위에 기초한 봉급표(grid)를 통하여 이루어지는데 상여금의 액수는 직위 수준과 비례한다.
- 목표달성 생산성에 대한 상여금은 모든 직원들에게 지급되지만, 징계를 받은 상태이거나 직무상 협동 또는 성과 부족으로 제외될 수 있다.

집행 이슈와 문제

- 모든 직원들이 생산성 상여금을 잘 알고 있고 이 과정에 관여된다. 상여금은 10월과 3월에 체계적으로 지급된다.
- 목표관리(MBO)와 함께 모든 직원을 대상으로 그리고 ICT에 대한 상당한 투자로 이루어진 강한 교육훈련 정책이 함께 시행되고 있다.
- 주로 공무원노조로부터 나오는 주된 비판은 고위직 공무원들이

하위직보다 보통 훨씬 더 많은 상여금을 받는다는 것이다. 이는 상여금 액수가 직위와 직접 관련되어 계산되기 때문이다. 그러므로, 노조에서는 이 생산성과 관련하여 선형 지급을 제안하고 있다.^e

어려움과 문제점

- 목표들이 지나치게 야심적이어서 이를 달성하기가 매우 어려운 경우도 있고 더 쉽게 성취할 수 있는 목표들도 있다.
- 가장 큰 문제는 개인성과를 측정하는 어려움인데 정확한 도구가 없기 때문이다.
- PRP가 모든 직원들에 대하여 재정보상적 인센티브라는 것 그리고 시민에 대한 서비스 전달을 향상시켰다는 것은 틀림없다.
- 목표달성에 의한 생산성 향상은 모든 직원들이 이를 평가하고 있다. 대부분의 사람들에게 이는 중요한 인센티브이다. 직원들은 소속 부서가 우수한 순위를 차지하는 것에 의하여 동기를 부여받는다.

영향

- PRP 집행으로 인하여 관리과정이 놀랄 만큼 개선되었다.
- 이 분야 최고의 결과는 개인목표와 지역사무소 목표가 더 많이

e [역주] 선형지급(linear payment)은 성과 상여금을 산정할 때, 직위라는 가중치 없이 즉 상하위 직급 구분 없이 단순히 생산성이 높은 사람이 상여금을 더 많이 받도록 하는 방식임.

연결되었다는 사실, 그리고 각 관리영역의 책임자들이 더 나은 통제력을 갖게 되었다는 것이다.

- PRP로 인하여 팀 내부 및 관리단위 내부의 협력이 증대되었다. 이는 성과측정이 각 부서 전체적으로 이루어지기 때문이다.
- 1990년 이래 이 제도의 시행으로 문화적 변화가 매우 깊숙이 이루어졌다.
- PRP 비용은 예산에서 충당된다. 그간에도 그랬고 현재도 정규예산항목에 들어 있다.

교훈, 도전 그리고 전망

- PRP가 개인 단위와 집단 단위로 잘 혼합되어 있다.
- 공무원의 사기를 고취하려는 경우 성과급의 액수가 큰 영향력을 지닌다.
- 성과급의 지급을 현재처럼 반기별로 하는 대신 월별로 하자는 등의 의견이 있었지만, 아직은 사회복지 분야 PRP 시스템에 어떤 변화도 예견되지 않고 있다.
- 개인 성과의 측정과 관련하여, 현재의 측정치보다 훨씬 더 정확한 최적수단을 발전시킬 수 있다면 좋을 것이다.
- 가장 큰 도전과제는 개인단위 목표를 도입하는 것인데, 관리단위 별로 현재 이용되는 집단 목표의 측정과 성취 시스템에 변화를 가져오지 않은 채 이를 도입할 수 있으면 좋을 것이다.



영국 국방부 사례

범위

영국 국방부 소속의 모든 민간인이 중앙 협상 대상임: 비기술직과 기술직 모두 및 해군지원청(기술분야 직원)을 포함하여 대략 66,000 여명에 이른다.

핵심 내용

- i) 4년 계약을 통하여 급여와 성과관리 시스템을 개혁하여 변화와 서비스 전달을 촉진하는 것으로, 새로운 급여체계의 내용은 다음과 같다.
 - 투명성.
 - 기본급이 급여목표치까지 안정적 인상이 되도록 하여, 형평성 문제가 생기지 않도록 한다.
 - 상여금 급여를 늘려서 우수한 성과와 직원에 대한 동기부여를 의도한다.

- ii) 단일 범주 직업군을 발전시킴으로서 지금의 “화이트” 칼라와 “블루” 칼라 사이의 구분을 없애는 것이다. 두 급여 시스템이 더 긴밀하게 연결되도록 하여 급여등급(pay bands), 승급 그리고 성과상여금에 있어서 동일한 원칙에 기초하도록 한다.

비용

2002년의 총 보수액은 3.4% 증가하였고 2~4년차 후는 3.25%로 예상된다. 이 증가분은 다음과 같이 사용되었다.

- 2.5%는 성과가 최소한 ‘만족’(satisfactory)으로 나온 모든 직원들에 대하여 인상 지급한 총액
- 0.10%는 비기술직의 급여등급 축소에 따른 보전 (평등급여 원칙)
- 0.6%는 비기술직 직원들의 상여금 지급률을 본봉의 1%로 늘리는 동시에, 기술직 직원들의 상여금 자금 축적을 시작하는데 사용
- 0.2%는 새 급여 및 성과관리 시스템의 도입을 평온하게 수용하도록, 기술직 직원들의 구조적(그리고 약간은 평등급여 의도를 포함) 과제에 대응하는데 사용

추가적인 비용소요는 기존의 총보수분과 기타 예산의 절감액으로 충당되었다.

세부사항

과거에 영국 국방부(MOD)의 24,000여 기술직 공무원들은 현금고정지급(spot rates) (예: 급여인상이 없음)에 의하여 급여를 받았으며, 평가 시스템과 성과급이 없었다. 2002년 국방부는 조정된 등급구조와 급여등급(비기술직 직원들과 연계)을 수립하였으며, 2003년 이후에는 평가시스템도 도입하였다. 전체 직원의 50%에 대하여 상대평가에 기초한 비통합[개인 단위] 상여금이 2004년부터 지급된다.

비기술직 급여시스템은 1996년 이후 대단한 변화를 겪어 왔다. 또 다른 큰 변화가 2002년 협상의 한 부분으로 합의되었다. 4년 협약의 내용을 보면 MOD에서는:

- 급여인상 체계를 개선할 것이다.
- 현재 총보수의 0.4% 뿐인 상여금 비율을 2005~06년까지 2.6%로 뚜렷이 올릴 것이다.
- 이미 시기가 지난 “칸 채우기”(box mark)식의 근무평정시스템을 중단시킬 것이다. 장래에는 고위공무원단에 대한 것과 비슷한 상대평가 시스템을 통하여 성과 수준의 차이가 나도록 평가하게 될 것이다.

급여 시스템은 앞으로:

- 최대치 아래로 급여목표치에 따라 고정된 급여등급이 정해질 것이다.
- 급여목표치에 이르는 연간 급여상승의 한 부분으로 1년에 1등급씩 상승할 것이다.
- 급여등급은 해마다 재평가될 것인데 대략 물가상승에 맞추어 질 것이다.
- 연간 임금협상에서 합의되는 상여금 자금이 그간에는 최고 관리층에게 맡겨져 있었는데, 앞으로는 전체적으로 정해진 공통의 틀 안에서 개별 기관마다 따로 적용되는 기준에 의해 하위로 권한 위임될 것이다. 상여금은 상대적 기여도를 판단하여 배분될 것이다. 또한 그 핵심 기준은:
 - 급여등급 사이에 균등하게 배분되는 액수
 - 상여금을 받는 직원의 50%
 - 전체적으로 중앙에서 설정되는 각 급여등급별 급여

- 최상위 10%의 성과를 낸 직원은 보통의 상여금보다 50%를 더 받는다.
- 관리층에서는 공정하고 합리적이며 평등한 결과를 확실히 내도록 한다.



영국 노동연금부 : 팀 급여의 사례

배경

2000년 1월 「변화를 위한 인센티브: 중앙정부 네트워크에서의 성과 보상」(매킨슨 보고서)의 발간에 이어 사회보장부(Department of Social Security)는 부처 전체에 걸쳐 팀 성과상여금을 도입하겠다고 일찌감치 공언하였다. 소규모 준비팀이 성과관리과(Performance Management Section)와 독립적이되 HR 급여부서와 연계 되어 구성되었다.

초기 작업의 초점은 매킨슨 보고서의 권고사항을 찾아 사회보장부의 현재 상황을 벗어나 인센티브 체제로 가는 필요한 조치를 그려나가는 것이었다. 작업의 결론은 매킨슨 보고서의 내용을 글자 그대로 따르기는 불가능하다는 것이었다. 따라서 부처 명칭 변경 후 현재의 노동연금부(Department for Work and Pensions, DWP)는 보고서의 권고사항을 통찰의 계기로 이용하면서 새 계획에서 최소한의 기준을 세우기로 한 것이다.

기본 성격

노동연금부 산하 10개 현장에서 자율권이 있는 업무영역을 담당하는데, 52개 팀에서 노동연금부 직원의 35%를 두고 있다. 팀마다 숫자는 다른데, 제일 작은 팀은 150명, 가장 큰 경우 3,000명까지 있다.

성과급의 주된 내용으로, 노동연금부 모형은 4개에서 8개까지의 목

표치를 가지고 있다. 가능한 대로, 목표치는 처음 단체협상에서 합의된 목표치보다 높다(예: PSA 수준이상의 성과).

모든 모형은 어느 한 영역을 지나치게 강조하지 않도록 상이한 목표치들 간의 균형을 유지하도록 한다.

각 목표치에는 그에 할당된 전체 상여금 획득기회의 비율(%)이 있으며, 실제 상여금 지급은 각 등급에서 고정된 상여금 액수의 비율로 이루어진다.

상여금 자격조건에 관한 일련의 규칙이 고안되었다. 이 규칙에는 시간제 직원, 병가중인 직원, 팀을 떠난 직원 등에 관한 조건 등이 포함되어 있다.

실험현장 선정

2000년 말 즈음에 노동연금부는 팀 상여금을 다음과 같은 몇몇 현장에서 시행해 보기로 결정하였다.

- 아동지원청(Child Support Agency) (약 10,500명의 직원 - 7개 팀으로 나뉨.)
- 아동수혜센터(Child Benefit Centre) (약 2,000명의 직원 - 1개 팀)
- 조기 사무자동화 팀(the Early Office Infrastructure programme) - 노동연금부 전체의 IT화 선발팀을 대체하는 프로그램임. (약 150명으로 1개 팀)

예전의 사회보장부와 고용청(Employment Services) 및 예전 교육고용부(Department for Education and Employment) 일부 기능이 합쳐져서 새로 만들어진 부처가 노동연금부(Department for Work and Pension)

이다. 2002년 4월부터 부처 내 팀상여금 제도를 만들어 낼 때의 초기 계획이 새로 조사되었고, 점진적 접근방식에 대하여 재정부와 합의를 이루었다. 또한 노동연금부 내 7개의 새로운 분야가 추가로 포함되었다.

- 17개의 고용지원개척자 지구(Jobcentre Plus Pathfinder Districts) (전체 80,000명 중 약 19,000명)
- 연금서비스 강화부(Pension Service Empower) (20,000명 중 2,000명 - 첨단 콜센터 지역임.)
- 부채관리부(Debt Management Services) (약 2,500명)
- 장애간병 지원처(Disability Carers Directorate) (6개 팀에 8,500명)
- 소청지원부(The Appeals Service) (1개 팀으로 약 2,000명)
- 신세액공제팀(New Tax Credits project) (1개 팀 약 150명)
- 연금공제팀(Pension Credit project) (1개 팀 약 200명)

노동연금부가 이 과정에서 깨달은 것은 팀들을 개별 사무소에 근거하도록 하는 것이 정보관리의 신뢰성 문제 때문에 항상 가능한 것은 아니라는 것이다. 달리 고려할 사항도 있었는데, 매킨슨이 상상했던 것 보다는 더 큰 팀을 선택하게 되었던 것이다. 예를 들면:

- 부서 내에서 어떤 핵심적인 조직변화를 훼손시키지는 말아야 할 필요성 - 즉, 소청지원부는 지리적으로 팀이 나뉜다는 명확한 구조를 가졌음에도 불구하고 1개 팀만 선정되었다. 그 이유는 장애 다가올 재조직화에 따라 잠재적으로 중복되는 조직 구조를 더 강화시키지 않기 위해서였다.
- 팀 상여금 제도로 인해 본연의 서비스(목적)의 전달이 훼손되지 않도록 할 필요성 - 즉, 장애간병 지원처 내에서 1개 팀(약 2,500명)이 다시 지리적 위치에 따라 세분화되었지만, 관리층에서는

팀을 개별화함으로써 협력이 잘 안되거나 현장을 옮겨 다니며 일해야 할 유연성을 감소시킬 우려가 있다고 느낀 것이다.

- 규칙의 설계가 또한 팀의 크기에 영향을 줄 것이다. 노동연금부의 자격과 권한에 관한 규칙에 의하면, 평균적인 직원들은 각 팀에서 근무해 온 시간에 비례하여 보수를 받는다. 매우 작은 수백개의 팀에 따라 시행되는 상여금 제도는 너무 관료주의화 될지는 모른다.

목표치 설정

대체적으로 노동연금부는 매킨슨 보고서의 원칙 즉 적은 수의 인센티브 목표치 설정을 지키면서 제도를 설계하였다. 일반적인 규칙으로서, 노동연금부 모형은 4 ~ 8개의 목표치를 가지며 업무의 어떤 한 영역에만 지나치게 중점을 두지 않도록 하기 위하여 상이한 목표치들 간의 균형을 유지하려고 노력한다.

노동연금부는 상여금이 정상적인 기대를 넘어서는 노력(예: PSA 수준 이상의 성과)에 대하여 지급되어야 한다는 매킨슨의 지향점을 지지해 왔다. 가능한 경우마다 목표치는 초기 합의 이상으로 설정되었다.(예컨대 아동수혜센터의 경우 부채관리부와 장애간병 지원처가 수립한 운영목표치를 넘어서는 성과를 목표치로 세웠음)

조직의 몇몇 분야에서 지향목표는 개혁안 또는 현대적 정책수단을 도입하는 것이었는데, 이런 분야에서 성과수준을 유지하는 가운데 변화를 유도하려면(보통의 경우 성과가 저하됨) 매우 특별한 노력이 필요한 것이었다.

프로젝트들의 범위를 한정하기가 가장 어려운 것으로 나타났다. 명쾌한 목표와 이정표가 있더라도, 초기 일정에 이러한 계획목표대로 일

을 빨리 추진하는 것은 그리 바람직하지 않을지 모른다. 다른 프로그램들에 미칠지 모르는 영향 때문이다.

이슈

구체적인 제도설계 문제와는 별도로 팀 상여금 도입에 영향을 미친 일반적 문화관련 또는 조직관련 이슈가 있었다.

정보관리 시스템

자동화된 정보관리가 보통은 더 정확하기 때문에 바람직하기는 하지만, 이렇게 할 경우 규모가 큰 팀을 지향하는 경향이 생기게 된다. 그 이유는 대부분의 정보관리시스템(management information systems)이 지역(district) 또는 광역권(regional) 수준에서 정확한 정보를 제공하기로 설계되어 있기 때문이다. 예를 들면, 고용지원부(Jobcentre Plus)에서 오차(error)의 화폐적 가치가 고려된 목표치를 포함시키는 게 중요한데 이를 지구단위에서 측정하면 데이터의 타당성(validity)을 훼손하게 될 것이다. 이 문제를 해결하기 위해 고용지원부에서는 제대로 측정할 만큼의 커다란 표본을 대상으로 하여 공동 목표치를 수립하였다.

노동연금부는 또한 목표치 측정이 자동화된 시스템으로 이루어지지 않은 곳에서(특히 사업지구의 경우) 제도를 운영해 왔다. 이렇게 함으로써 이정표에 맞추어 확고한 보고과정이 자리를 잡도록 보장해 왔는데, 예를 들면 노동연금부 프로젝트의 경우 이들이 통제된 방식으로 관리되도록 하기 위해 PRINCE II 방법론을 사용하고 있다.

노동조합

노동연금부 공무원 노조는 오랜 기간의 원칙에 입각하여 어떠한 형태의 성과연계급여에도 반대해 왔으며, 그 메시지가 되풀이되다 보니 팀 상여금 제도의 긍정적 요소들이 경시되고 덜 긍정적인 측면은 강조되어 왔다. 단계별 집행과정에서 특별히 합의를 이끌어 내기 어려운 점이 많은데, 원래 이 성과급 제도의 정의상 조직의 많은 구성원들이 “특별한 여분의” 급여요소에 접근하지 못하기 때문이다.

이러한 입장에 대하여 노동연금부는 모든 단계에서 노조에 자문하였고 추가적인 지렛대로서 팀 상여금을 일반 급여협상의 틀 안으로 통합시켰다.

급여와의 관계

매킨슨 보고서는 보수체계의 근저에 깔려 있는 기본급 구조에 대한 권고사항도 담고 있는데, 상여금 제도가 성공하려면 직원들이 효과적으로 또 공정하게 보상받아야 한다는 것을 지적하고 있다.

따라서 노동연금부는 팀 상여금 도입과 관련되어 급여지급 시기에 2회 연속 기본급 구조를 재정비하는 단계별 중요 조치를 취하였다. 재무부에의 수정 제안은 전반적인 전략의 두 부분으로서 팀 상여금과 급여 재구조화를 같은 패키지로 묶었다.

나아가 노동연금부는 급여와 보상 분야에서 팀 상여금을 공식적으로 통합 운영한다.

상여금 배분의 전면 공개

공공부문 조직에서의 성과상여금 지급과 관련하여, 아마도 민간부문에 적용되는 성과상여금 이상으로 상세한 관찰과 조사가 있을 수 있다. 상여금 지급은 공정하게 보여야 하며, 무엇보다도 받을 사람이 정확하게 받도록 해야 한다. 모든 노동연금부 상여금 제도는 기업형 거버넌스(corporate governance)의 일반 원리에 엄격히 따르고 있으며 목표치의 성과달성 정도는 상여금 팀 소속 아닌 다른 주체에 의하여 확인 평가되도록 하였다. 운영 첫 해의 과정과 지급은 정직성을 확실히 하기 위하여 내부 감사팀에 의하여 조사되었다.

성공요소들

공무원들의 지지 유인

매킨슨 보고서는 공무원 조직에서의 성과급이 공무원들의 눈에는 불신의 대상이 되어 있었다고 강조하였다. 덧붙여 노조의 노골적인 반대로 인해 공무원들이 성과연계급여에 대하여 공개적으로 의심스러워하는 분위기가 형성되기도 했다.

노동연금부는 상여금 도입에 맞추어 성과관리 문화를 더욱 강조하면서, 팀 상여금이 성과관리의 핵심 도구임을 확실히 하였던 것이다. 동시에 과거 시스템과 비교하여 새로운 팀 상여금의 차이점에 초점을 두었으며, 특히 팀의 성과, 목표의 달성 그리고 상여금 액수의 증가(1% 미만에서 5%로 높아짐) 등을 강조하였다.

노조와의 대화

비록 노조가 성과연계급여에 대한 반대를 거두지 않았고 앞으로도 그러지 않을 테지만, 노동연금부가 상여금 제도를 상당한 정도로 강력 저력 도입했다는 사실 자체가 얼마간의 성공으로 여겨진다. 이 성공의 주된 요인은 노조 쪽과의 지속적인 대화였는데 모든 계획과 제안에서 노조를 달래며 참여시켰던 것이다. 이렇게 함으로써 상호 존중에 기초한 어떤 관계가 형성되도록 했으며, 정반대의 두 철학적 기초에 자리잡은 논쟁보다는 양쪽으로부터 실용성이 좀 더 드러나도록 하였다.

초기의 반대를 극복한 성공 도구는 팀 상여금 도입과 함께 기본급 구조의 개혁을 병행시킨 것이었다. 성과상여금을 별도의 협상요소로 계속 유지하였다면 노조 또한 원칙적인 반대를 단순히 계속했을 것이다.

점진적 접근

점진적 접근이 대형 조직으로의 팀 상여금 도입을 좀더 부드럽게 만드는데 기여하였다. 또 이렇게 함으로써 이 제도가 영역별로 확산되는데도 도움이 되었는데, 최초 단계에서 이 제도를 시행한 경우 이제 3년차에 들어가게 되며 이런 경험이 새로운 영역에 귀중한 교훈이 될 것이다.

이렇게 점진적으로 접근함으로써 노동연금부는 어떤 영역을 선택하거나 회피할 수도 있었다. 예를 들면, 노동연금부는 오랜 기간 관습적으로 기구가 운영되어 왔거나 현대화가 필요한 조직에 대하여는 이 제도를 도입하지 않았는데, 연금처의 상당 부분이 그러했다. 그 대신 팀상여금제를 도입하여 고용지원부(Jobcentre Plus)와 연금서비스 강화부(Pension Service Empower) 등 현대화 과정에 있는 부서의 직원들에게 인센티브를 부여하였다. 이런 부서의 경우 PRP가 앞으로 성과

관리 문화의 핵심 요소가 될 것이다.

점진적 접근의 또 다른 이점은 초기의 성공을 널리 알릴 수 있었다는 것인데, 이는 영국 재무부로부터 정부장려자금(pump priming funding)을 계속 확보하는데 필수적이었던 것이다.

재무부의 도움 - 시책 장려자금(pump priming)

노동연금부의 핵심 성공요인은 시행 첫 2년간 상여금 용도로 안정적 자금(pump priming)을 확보하는 능력에 있었다. 이는 새로운 일을 더 늘려 나가는데 특별히 유용했는데, 즉 초기 단계에서 팀 상여금을 운영하려는 자원자(부서)를 모으는데 도움이 되었던 것이다.

추가적 재정투입을 확보하는데 결정적이었던 요인은 재무부 담당 공무원들과의 공개적이고 정직한 대화를 유지해 왔다는 것이다. 물론 이와 함께 팀 상여금제를 시행하려는 의지에 맞추어 실질적인 진전을 보여주는 능력이 동반되었다.

다른 조직과의 의견 공유

노동연금부가 판단컨대 매킨슨 권고사항에 기초하여 팀 상여금제를 시행하려고 의도하는 다른 정부 부처들과 정기적으로 관련 아이디어와 생각을 공유하는 것이 극히 유용하였다(관세 및 간접세청, 국세청, 고용처). 동시에 노동연금부는 다른 기관에서의 팀 상여금 접근방식을 연구하기도 하였다.

덜 성공적이었던 요소들

계획의 틀이 여전히 미흡

팀 상여금을 범주화하는 초기 작업에서 관련 계획의 주기와 강력한 연결이 신속히 이루어졌다. 그럼에도 노동연금부는 계획의 발전과 팀 상여금 목표치의 발전 사이에 더 강한 연계를 형성하는 것이 필요하다.

정보관리의 제한

노동연금부의 정보관리(MI) 시스템은 여전히 개선이 필요하다. 좋은 품질과 유효한 MI가 필요한 수준에서 항상 가능하지 않으며, 이 때문에 대형 팀의 경우에 동기부여 효과가 희석될지 모른다. 노동연금부는 정보관리 분야에 대하여 계속 개선 노력을 기울이고 있으며 장래에는 좀더 소규모의 팀에서 성과 측정이 가능할 것으로 예상하고 있다.

상향식의 한계

조그만 규모에서 제도를 점진적으로 도입시킴으로써 노동연금부는 이런 변화가 매우 분열적으로 나타날 것으로 예상되는 영역의 성과제도를 훼손시키지 않고 팀 상여금을 도입하는데 진전을 이루었다. 그러나 부정적 측면은 목표치가 상향식(bottom-up)으로 개발된 점인데, 즉 전반적인 공공서비스 계약에 의한 전체론적 관점의 목표틀(holistic framework of targets)에서 설정되지 않았다는 것이다. 이러한 약점은 가능한 경우마다 팀 목표치를 공공서비스 계약의 특정 목표치와 맞추도록 함으로써 완화되긴 했지만 그런 게 항상 가능하지는 않았다.

재원충당

매킨슨 보고서에 따르면, 성과급에 필요한 재원의 하나는 국고금

(the Exchequer)에 되돌려지는 재정이익을 재활용함으로써 나와야 한다는 것이었다. 이 재정이익은 노동연금부의 조치결과로 나타나는 프로그램 비용의 개선 또는 다른 경제적 이익을 합한 것이다. 지금까지 이런 모양으로는 성공한 예가 없다.

평가

노동연금부는 초기 사례들에 대한 질적 연구를 수행하였는데, 2001년 가을의 기초연구 그리고 2002년 가을의 후기 급여 연구였다.

넓게 보아 상여금에 대한 태도는 그런대로 긍정적이었으며(즉 상여금이 동기부여, 근무행태, 근무계획 및 조직화에 긍정적 영향을 지닌다는 것), 두 번째 조사에선 상당히 더 향상된 경향을 보여주었다. 많은 수의 공무원들이 팀 상여금 제도가 그들 스스로의 일상적 직무수행에는 큰 차이를 만들어 내지 않았지만, 그 반대로 동료들에겐 영향을 미쳤다고 생각하는 것 같았다.

그러나 평가 작업을 수행한 민간 컨설턴트들은 이 결과에 실망했는데, 이 성공적인 계획이 더 큰 개선을 가져올 것으로 기대했었기 때문이다. 그렇지만 공직사회의 문화는 어떤 형태의 성과급에도 극히 회의적이므로 초기의 반응이 민간 조직에서 기대될 만한 것보다 못하다고 해서 놀랄 일은 아니다. 덧붙여, 많은 공무원들이 상여금이 동기부여 요인으로 되지 못했다고 주장했지만, 근무 행태에 관한 특정 질문(예: 목표치에 더 집중하는지 여부, 팀이 더 초점을 맞출 분야가 있는지 여부 등)을 더 분석해 보면, 의외로 더 많은 직원들이 스스로 인정하려는 것보다는 많이들 근무행태를 바꾼 것으로 나타났다. 그러므로 성공을 측정할 명확하고 이해할 만한 기준선을 가지는 것이 중요하다.

마무리 의견

초기의 명확한 정책이 필요

노동연금부 사례는 집행에 관한 명확한 정책과 원칙이 초기 단계부터 필요하다는 것을 보여준다. 제도를 어떻게 설계할 것인지에 대하여 관리자들이 더 일찍 생각할수록, 더 훌륭하게 조직목표에 들어맞게끔 만들 수 있을 것이다. 그리고 관리자들이 제도를 설계할 수 있기 전에 정책의 큰 방향이 잡혀져야 한다.

가시적이고 적극적인 고위층의 도움 중요

조직의 지도자들이 가시적이면서도 적극적인 헌신을 하는 것이 중요하다. 고위직의 지원이 덜 보이고 소극적인 경우, 직원들의 제도 참여 또한 덜 성공적이었다. 고위급들이 적극적·가시적으로 제도의 원칙과 목표를 지원한 곳에서는 일반 직원들도 더 열렬한 지원을 보였다.

업무계획 통과와 연계

매킨슨 보고서는 상여금이 명확한 목표치 계층과 나란히 설정되어야 한다고 언급하였다. 노동연금부의 경험사례에 의하면, 상여금이 업무의 목표를 제대로 성취하도록 도우려면 상여금 제도 설계가 업무계획과 잘 연계되어야 한다는 것이다.

장기적 시야를 가져야

제도의 성공은 장기적 접근을 필요로 한다. 노동연금부는 성과 상여금 제도를 단계적으로 도입하였는데, 이렇게 함으로써 “다음 단계

의 초점”이 필요하게 되었고 좀더 “진화된” 전략으로 이끌어지게 된 것이다. 결과적으로 조직의 몇몇 영역에서 제도에 대한 자신감이 생기게 되었다. 비록 장기정책이 이제는 명확하지만 뒤늦게 깨달은 바로는, 초기부터 명확하고 일관된 전략이 있었다면 조직 전체의 자발적 참여를 이끌어 내는데 훨씬 더 도움이 되었을 것이다.

서비스 전달에 초점

성공적인 팀 상여금 제도는 명확히 해당 조직의 핵심 산출전달품(critical deliverables)에 초점을 둔다. 이것이 가장 강력하게 보이는 곳에서는 전반적인 성과와 조직 내 직원들의 태도에 좀더 눈에 띄는 영향이 나타났다. 그러므로 목표치는 과정을 강화하기 보다는 산출의 전달에 초점을 두어야 하는 것이다.

의사소통의 중요성

직원들로부터 기대되는 것이 무엇인지 또는 그들의 현재 진전 상태가 어느 정도인지를 알지 못하면 목표치를 충족할 만큼 이루지 못한다. 관리자들이 목표치와 그 진전 상황을 초기, 말기 그리고 중간에 정기적으로 명확하고 정직하게 알려 주는 것이 결정적이다.

기대관리의 필요성

상여금은 양날의 칼(two-edged sword)이다. 상여금이 지급되지 않을 수도 있는 것이다. 그러므로 관리층에서는 균형있는 의사소통을 하는 것이 중요하다. 직원들이 목표치를 충족시키도록 고무하는 것이 중요하지만, 상여금이 꼭 보장되지 않는다는 것을 분명히 하는 것도 똑같이 중요하다. 목표달성에 대한 기대가 너무 높으면 그것이 달성되지

못했을 때 이는 동기부여에 부정적 영향을 줄 수 있다. 직원들은 어쩌면 돈을 빼앗긴 것으로 여길 수도 있는 것이다.

결론

노동연금부는 이제 재무부로부터 이 건에 관련해서는 추가 재정지원을 받지 않게 되었고, 팀 상여금은 광범한 급여 및 보상 전략의 틀로 통합되었다. 팀 상여금은 성과관리를 돕기 위한 관리도구가 될 것이지만, 단위 사업 부서들이 꼭 팀 상여금을 시행하도록 의무화 되지는 않을 것이다. 성과 상여금 지급 재원은 부처 내에서 나오며, 사업 부서들은 상여금 제도를 시도하려면 제안서에 재원을 투입할 가치가 있다는 것을 보여 주어야 한다.



이탈리아 국세청 사례

배경, 범위 그리고 PRP 정책의 범위

이탈리아 국세청(Agenzia delle Entrate)¹의 경험은 성과평가 시스템이 좀더 세부적인 기준으로 진화된 것과 관련된다.

법률 286/1999에 따라서 그리고 국세청이 추구하는 인적자원관리에 관한 구체적 전략에 근거를 두어 2002년 새로운 평가 시스템이 도입되었다(SIRIO: *Sistema Integrato Risultati Indicatori Obiettivi - Goals, Indicators and Result Integrated System*).

이 시스템은 다음 두 가지 목표를 통합한 것이다.

- 성과 평가(결과에 대하여)
- 조직의 역량 평가

SIRIO는 목표관리(MBO)의 원칙에 근거하고 있으며 평가, 관리 그리고 인적자원의 개발을 위한 유용한 도구로 만드는데 의도가 있다. 또한 이는 투명성, 객관성 그리고 형평성 기준에 따라야 한다.

PRP정책의 집행과 영향 평가

1995년 당시 재정부 국세국(Revenue Department of the Ministry of Finance)은 처음으로 PPC라 불리는 계획과 통제 시스템을 도입하였다. 그 의도는 목표를 정의하고 자원을 배정하며 성취된 결과를 확인

하러 함이었다. 이전의 PeC에서 바뀐 PPC가 기본적으로 지향하는 것은 재정부의 방침을 구체화하여 중앙 및 개별 부서 차원의 프로그램과 목표를 수립하고 그 결과를 행정 전반에 확산시키는 것이었다.

1998년 공공부문과 노조 사이에 맺어진 협약으로, 달성된 결과에 의하여 보상을 지급하며 그 평가는 산출과 투입된 재정자원을 계량적 데이터를 통해 분석함으로써 이루도록 하는 체제가 결정되었다.

1999년에 종전의 시스템에 내재된 허점을 메우고 평가과정 전체를 시스템화 하려는 취지로 SIVAD라 불리는 관리자 평가가 국세국에 도입되었다. SIVAD는 정량적·정성적 목표에 초점을 두었는데 이 목표는 전략계획과 연계되도록 하였다. 1999년 SIVAD는 성과와 연결하여 보상의 수준을 5개로 정하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 이 시스템은 몇 가지 문제점을 노출하였다.

SIVAD를 재설계할 필요성으로 인하여 2002년 SIRIO 시스템이 도입된 것이다.

PRP정책의 설계: 성과평가, 평정 그리고 급여 시스템

성과평가 시스템은 인적자원의 전문적 성장과 직무결과 향상에 기여하는 연속적 과정이다. 이 시스템은 다음 세 가지 단계로 이루어진다.

- 목표의 계획과 배정 - 매년(1월 1일 ~ 12월 31일까지) 기관 목표와 부서별 목표가 규정된다. 기관목표(institutional objectives)는 경제재정부장관과 기관 사이의 협약 그리고 관리자들의 의무사항에 관련지어 설정된다. 부서별 목표(local objectives)는 부서별 특정 활동과 관련한 것이다. 부서별 목표는 일선 관리자에게 의하여 직접적으로 제안되는데, 달성할 결과와 그 실현 여부를 확

인하는 측정수단을 구체적으로 적시한다. 특정 개별 목표별로 “가중치”(weight)(가중치의 합은 100이 됨)가 정해지고, 각 지표 별로 값이 주어진다. 덧붙여, 각 관리자에게 역량 수준이 배정되는데 이것이 평가의 기초가 될 것이다.

- 모니터링과 관리 활동 - 연중 일선 관리자들과 평가자들과 함께 규정된 목표, 그리고 계획 단계에서 고려되지 않은 어떤 어려움이나 새로운 사건에 대하여 재검토하도록 요청할 수 있다. 만일 그런 일이 생긴다면 이전에 정의된 목표를 변화시킬 수도 있다.
- 평가 활동 - 이 단계에서 의도하는 것은 개인별 목표치의 달성 정도 그리고 해당 공무원 역량의 성장 정도를 평가하려는 것이다. 과정의 마지막에 최종 종합결과가 생성되고 관리자와 논의되는데, 평가대상인 관리자는 전반적인 평가과정은 물론 장래 훈련의 긴급성이나 기타 필요한 조치 등에 관하여 평가자와 논의하기를 희망할 수 있을 것이다.

결과평가

결과평가는 당초 계획 기간 중에 각 관리자들에 대하여 설정된 목표가 달성되었는지를 확인하는 데 목적이 있다. 각 관리자들에게 최대 10개의 목표가 배정되는데, 6개는 기관 목표이며 4개는 부서별 목표이다. 모든 목표는 정량적(quantitative)이든 정성적(qualitative)이든 계량적 데이터를 통하여 측정된다. 정성적 목표에 대하여는 구체적인 측정 지표가 관리자-평가자 사이에 사전에 합의되어 있어야 한다.

기관목표와 부서별 목표 양쪽에 대하여 결과가 등급으로 환산되고 달성된 결과의 비율(%) 기준으로 점수가 매겨진다. 이 점수가 목표에

주어진 중요성에 따라 다시 “가중치”로 곱해진다. 마지막으로 계산결과가 기관별·부서별로 분리되어 종합되는 것이다. 부서별 목표는 기관목표에 보완적인 것인데 바로 이것이 기관목표의 합계값이 최소한 “적정”으로 나올 경우에만 최종 평가결과를 정하는 이유이다. 비슷하게 관리자가 부서별 목표를 제안하지 않았다면 평가는 단지 기관목표에 대해서만 이루어진다. 기관 및 부서별 목표 점수의 합계가 평가의 최종 결과가 된다.

역량 평가(evaluation of competencies)

역량평가의 기본적인 취지는 배정된 목표를 추구함에 있어서 관리자들의 행태를 분석하려는 것이며 특히 조직 행태(organisational behaviour)에 관심을 둔다. 개인별 역량은 “역량 틀”(competencies framework)에 구체적으로 정의되어 있는데, 이 안에는 공공부문의 환경과 기관의 특수한 맥락을 충족시킬 12가지의 리더십 역량의 내용을 포함하고 있다. 역량은 5개 유형으로 설정되는데 자기통제, 리더십, 동기부여 능력, 대인관계 능력 그리고 인지 능력이다.

각 유형은 관리 행태에서 경험적으로 관찰될 수 있는 역량 묶음을 이용하여 조작적으로 정의(defined operationally)되어 다음과 같이 하나씩 규정된다.

- 자기통제(self-control): 도덕적 정직성과 일관성, 자신감, 균형감
- 리더십(leadership): 팀 리더십, 동료들 격려하고 발전시키는 능력, 단호함
- 동기부여 능력(motivational dynamism): 솔선수범, 결과 지향
- 대인관계 능력(relational dynamism): 설득력, 개방성, 유연성

- 인지능력(cognitive dynamism): 창조적 사고, 전문성 개발 및 공유

매년 계획단계에서 위 유형별 역량이 각자의 경력과 활동에 맞추어 관리자에게 부여된다. 각 유형은 하나의 계수(coefficient)로서 기능한다. 평가단계에서는 각 역량의 심화정도(intensity)가 확인된다. 이 심화정도는 5점 척도로 표시된다. 마지막으로 역량에 주어진 점수가 유형별로 합해지는 것이다. 각 유형의 평균 점수를 내기 위하여 합계점수가 유형별 역량의 숫자로 나뉘어 진다. 그 이후 평균 점수가 처음의 계수로 곱해지며, 역량평가의 최종 결과는 5개 유형 점수의 총합계가 된다.

과정의 마지막에 성과 보상에 적용하기 위하여 전체 결과가 산출된다. 이 전체 결과는 두 가지를 즉 하나는 목표달성의 결과에 대한 것 그리고 또 하나는 관리자 개인의 역량부문 최종 점수를 계수와 곱하여 계산된다. 이 계수는 개별 관리자의 경력과 배정된 목표에 근거하여 사전에 정해진 것이다. 전체 계산결과가 평가치로 전환된다.

PRP 정책의 어려움, 교훈 그리고 전망

SIRIO 시스템을 논의함에 있어서 기본적인 어려움과 문제점이 특히 종래의 SIVAD 시스템과 관련되어 고려되었다. 구체적으로는 복잡한 조직 구조, 과정 전반에서 평가자의 불충분한 참여, 시스템의 집권적 성격, 그리고 무엇보다도 성과의 정성적 측면에 대하여 충분히 주의하지 못했다는 점 등이다.

SIRIO의 취지는 관리자의 성과와 관련하여 정량 및 정성 측면을 평가하기 위하여 관리통제 시스템을 관리개발 시스템과 더 잘 조화시키

려는 데 있다. 효율적인 성과평가 시스템을 만들기 위하여는 정량적 목표(보통은 관리통제와 연결)와 각 목표 달성을 위한 조직 행태가 잘 관찰되어야 하며 그럼으로써 인적자원 개발에도 도움이 될 것이다. 부서별 목표와 조직 역량의 도입이 이 필요에 대응한다.

주

1. 이탈리아 국세청(Revenue Agency)은 경제재정부 산하로 2001년 재정부의 국세국(Revenue Department)이 바뀐 것이다. 이 기관의 기본 목표는 납세자와의 관계 간명화, 납세자를 위한 접근성과 정보제공 강화, 탈세 방지, 조직 혁신을 통한 행정성과 향상 등이다.

부록 A

12개 OECD 회원국의 성과연계급여정책 : 요약 개관*

* 이 요약분의 내용은 서문에 나온 OECD 회원 각국의 보고서로부터 나온 것임. 캐나다 관련 부분은 추밀원(Privy Council Office)에서 제공한 것이며, 뉴질랜드에 관한 것은 인사관리위원회(State Services Commission)에서 제공한 내용에 기초하였다.

덴마크

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>1997년 PRP 처음 도입 후, 그 해에 개정. 2002년 대부분 노조가 새 급여시스템으로 들어옴.</p> <p>PRP는 덴마크 모든 공무원에 적용. 어떤 기관의 경우 예전 시스템으로부터의 전환이 자발적; 어떤 기관은 의무사항임.</p> <p>PRP는 어떤 법률에도 규정되어 있지 않음. PRP 관련 모든 규정은 중앙노조연합과의 단체협약에서 채택된 것임.</p>	<p>새 급여 시스템에서는 급여 호봉이 일반적으로 단축되었으며 급여 결정이 폭넓게 분권화되었음. 그러나 전반적인 급여결정은 여전히 일단 집권화되어 있었음.</p> <p>현재 덴마크 성과급 시스템은 분권화되어 있으며, 새 급여시스템 사용기관 별로 종합적인 통제가 필요로써 분권화가 보완됨.</p> <p>임금수준 동향 모니터링을 위하여 국가인사원이 인터넷으로 이용가능한 특별한 온라인 통계틀 (ISOLA)을 개발함. 이 데이터 베이스는 고도로 분권화된 급여 시스템을 협회가 운영하고 모니터링하며 통제하는데 중요함.</p>	<p>정부조직 전체에 통용되는 공통 PRP 모형은 없음. 그러나 대부분의 PRP 제도는 다음 세 가지 요소에 기초를 두고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본급(base pay)은 재정부와 개별 부처 공무원 전체를 대표하여 협상하는 부서 사이에서 통합함의. - 직무부가급(superstructure)은 집권적/분권적으로 합의, 직무군에 연계한 특정 기능 또는 직원의 개인적 자격 및 성과에 기초를 둠. - PRP 요소는 조직단위로 합의되는데, 직원이 사전 정의된 질적/양적 목표치를 얼마나 달성했는지를 반영함. <p>새 급여정책의 궁극적 목적은 덴마크 정부 전체 보수액의 20% 까지를 수당과 (직접)성과연계급여로 구성되게 하는 것임.</p>	<p>모든 수당은 개인별 평가에 기초하되, 직원과 일선관리자의 대화에 바탕을 둔다. 이 보수 토론(salary discussion)은 연례 성과인터뷰로 통합됨.</p> <p>합의가 도출되고 관리자와 노조대표 및 연락관이 이에 서명함.</p> <p>어떤 기관들은 균형성과표(BSC) 등을 사용하기도 하지만, 보통은 평정 자체가 훨씬 비형식적이며 보수토론은 기관별 보수정책에만 기초를 두게 됨.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>덴마크의 새 급여시스템에서는 급여수준을 결정하는 어떤 중앙통제 체계가 없음. 즉 개별 기관별로 각각 정해져야 함. 새 급여시스템에서 부과되는 모든 통제 요소는 덜 제한적인데 그것은 총괄 급여 시스템이 원칙상 개인별 급여로 대체되기</p>	<p>1997년 이래 성공의 신호: 새 급여시스템 하의 공무원 수가 증가함. 지난해 단체협약 이후 재정부는 개별 공무원 노조/중앙 노조조직 등과 약 20개의 새 단체협약을 체결.</p> <p>2001년 재정부와 덴마크 중앙공무원노조연</p>	<p>관리자와 노조대표들에게 가장 중요한 부정적 효과는:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PRP의 행정 부담이 너무 많음. - PRP가 직원들 간 불확실성을 불러 일으킴. <p>재정부 관점에서의 주요 문제점:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기관 내 권한위임(일선 관리자에 힘을 실어주는 것)의 불충분 - 새 급여시스템을 다루는 관리자들의 지식/역량/자격 부족 	<p>PRP의 전적인 효과를 성취하기 위해서는 직근 일선 관리자에게 힘을 모아 줌으로써 개별 조직 및 기관 내에서 분권화가 계속되는 것이 중요함.</p>

<p>때문임.</p> <p>임금법의 통제를 받는 기관에서는 해당 임금법의 범위 내에서 자유로이 급여규모를 조정할 수 있음.</p> <p>새 급여정책은 부가적인 예산상의 책임을 포함하는데, 결국 이는 관리층에 대하여 새로운 과제를 제시하는 셈임.</p>	<p>합은 111개 정부기관에서의 새 급여시스템 실험에 대한 평가를 실시하였는데, 주요 결과는 다음과 같음.</p> <ul style="list-style-type: none"> - PRP의 긍정적 효과는 “개인별 평가/급여에 대한 집중 및 수용”임. - PRP는 신규 채용에서의 더 나은 가능성으로 유도. 	<ul style="list-style-type: none"> - 일선관리자들이 소속 직원들을 다르게 다룰(차별화할) 용기가 부족 <p>기관의 관점에서도 다음 어려움이 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보수정책이 명확하거나 원활히 운영되는 게 아님. - 기관 및 개인의 목적과 보수정책의 연계가 분명하지 않음. <p>관리층으로부터 개별 직원에까지의 정보가 충분치 않음(불확실성).</p> <p>PRP 도입은 상이한 노조원들 사이에서도 논란이 심했음(새 급여시스템을 위한 충분한 자금이 부족; 직원들 가운데 새 급여시스템에 대한 저항; 급여에 대한 지나친 관심과 집중)</p> <p>2001 설문조사결과, 39%의 관리자와 23%의 노조대표만이 PRP가 결과에 더 초점을 두도록 만든다고 생각함.</p>	
--	---	---	--

핀란드

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>새로운 공무원 보수 및 임금체계(통칭 NPS)는 몇 년간의 준비 후 1992년에 처음으로 시작됨.</p> <p>NPS가 모든 조직에 의무화되어 가는 중임. 즉 행정기관이나 단체교섭 주체들이 NPS를 준비하고 협상하고 실현하도록 지속적인 압력을 받고 있음. 2003~04년 기간의 국가 단체협약에서 과거 급여시스템의 중언을 고함과 함께 NPS를 새로 적용키로 함에 따라, 이 움직임은 거의 전면 시행단계에 이르렀음.</p> <p>NPS의 범위는 넓고 중간 관리층까지의 모든 인력을 포괄함. 그 이상의 관리자층은 NPS 적용에서 제외됨. 최고 관리자층은 결과기반보상(RBR) 혜택을 받을 수 없음. NPS는 핀란드 행정의 모든 부문/계층에 다 적용됨.</p>	<p>중앙 단위에서 설정된 기본 틀과 지침 범위 내에서 개별 기관들이 NPS를 준비, 합의를 이루어낸 후 집행함. 조직별로 직무와 성과평가 시스템, 그리고 나름대로의 수효에 따라 급여정책의 초점을 선택할 수 있음. 일단 시행되면 부처/기관들은 제도 시행에 필요한 경비부담은 물론 성과평가 시스템에 대한 책임을 지게 됨.</p> <p>NPS 정책은 법률이나 규정으로 명시되어 있지는 않음. NPS 정책은 단체교섭에 의하여 실현되도록 되어 있음.</p>	<p>보수/임금의 세 가지 중요한 요소는 직무 요건에 따른 급여, 개인성과에 기초하는 급여(단체협약의 부분) 그리고 결과기반 급여(RBR)로서 팀/소단위 수준으로 배정됨.(RBR은 단체협약에 기초하지 않으므로, 다른 두 요소와 독립적일 수 있음.)</p> <p>성과평가는 직무목표에 기초를 둬. 성과평가의 기준을 결정하는 주된 요소:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 조직의 목표치 (정치적으로 결정) - 단체협약 과정 	<p>성과평가의 원칙과 요소는 NPS의 일반 틀 안에서 각 기관단위 별로 구체화됨.</p> <p>모든 기관은 개인성과 평가를 위한 일련의 기준을 가지고 있음. 보통 3~5개의 기준이 정해지며 기준별 가중치와 함께 세부기준 묶음이 단체협약에서 합의됨. 전형적인 기준들은 “역량, 효과성, 그리고 협력”에서 조금씩 변화된 것임.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>개인성과 기반의 급여는 상여금과 성과평정에 직접 근접한 실적급 증가분의 조합으로서, 부분적으로는 기본급과 비슷. 이런 연계는 각 단체협약에서 표준화되어 있음. 이 급여요소의 액수는 보수에서의 위치와 함께 개인 성과와 연관됨.</p> <p>최대 급여(초우량 성과)는 기본급의 25~50%. 개인 총급여에</p>	<p>NPS의 집행에 대하여 혼합된 반응이 나타났음. 최고 관리층에서는 필요한 투입액이 가끔 과소 측정되기도 했지만, 보통 NPS를 수용하였고 그 집행을 위해 정열적으로 노력함. 공무원조직에서는 기본적으로 NPS를 수용.</p> <p>최근의 평가 보고서에 의하면 NPS를 시행하였던 소수의 조직들이 이 제도의 기능/직원에 대한 효과를</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 평정의 동질성 - 느린 과정: 1990년대 초기부터 NPS의 실현을 위한 과정은 처음 생각했던 것보다 더 느리고 어려운 것으로 나타났음. - RBR 재원확보: 따로 수입이 없는 기관의 경우 재원확보가 문제 - RBR은 기관별로 재원을 확보해야 하는데, 	<p>NPS 정책의 현실화 전략은 장기 프로젝트였음이 증명되었음. 이 제도의 편익이 한 세대 정도면 나타날 것으로 생각됨.</p> <p>중앙인사실(SEO)과 중앙 공무원단체들은 정부기관에서의 RBR에 적용되어야 할 원칙을 함께 마련하였음.</p> <ul style="list-style-type: none"> - RBR은 집단의

<p>대한 성과급의 평균비율은 현재 약 15%임. RBR은 상여금,RBR의 평균은 2002년 개인 총급여의 1.7%였음. 기관 간 차이는 약 1~8.3%였음.</p>	<p>분석해 왔음. 간접적이지만 매우 시사적인 통계는 NPS 실시 조직에서 보수/임금이 그렇지 않은 조직보다 조금 나은 것으로 나타남. NPS 시행으로 전반적인 관리과정이 향상됨. 일치된 메시지는 급여 인센티브 및 제재와 연결될 때 좋은 관리과정으로의 추동력이 나타나고 효율적인 관리 및 리더십의 가능성도 커진다는 것임. NPS, PRP 그리고 RBR이 매우 좋은 인센티브이며 조직발전의 도구로 느끼고 있음. NPS 도입은 또한 직원의 발전과 훈련도 향상시킴. RBR이 팀내 협력에도 꽤 괜찮은 영향을 미쳤다고 생각하고 있음.</p>	<p>상대적으로 조심스럽게 받아들여짐. - RBR 시스템은 흔히 초기 단계에 매우 복잡함.</p>	<p>모든 구성원들에게 구체화될 필요가 있음. - RBR은 관리의 도구이지만, 보상 모형은 직원들과 협의하여 성립되어야함. - 향상된 결과는 구체적 지표들을 사용, 객관적으로 표시되어야 함. - 재원확보가 필수적. - 결과기반 보상모형의 개발과 운영이 필요함. - 간단한 PRP 모형을 개발하는 것이 좋음. 최소 3개에서 5~6개를 넘지 않는 지표가 좋음.</p>
--	--	--	---

프랑스

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>프랑스에서는 전통적으로 승진이나 승급 등의 인센티브에 초점을 두어 왔음.</p> <p>현재까지 진정한 의미의 PRP 제도는 없음.</p> <p>공무원에 대한 개별 보상의 근거:</p> <ul style="list-style-type: none"> * 직위(corps, grade, step) * 고위 공직의 경우 업무의 구체적인 특성(NBI-신상여점수, 기본급의 약 10%) * 상여금은 초과업무나 업무의 난이도/특정 자격에 따라 지급. <p>상여금은 보통 집단 기준으로 배당되며 액수는 부처/등급에 따라 매우 다양함.</p> <p>기본급의 30% 이상 상여금을 받는 공무원은 단지 10% 정도임. 높은 상여금은 고위층에 집중. 상여금 제도를 적용받지 못하는 단체에 교사 포함 고위 공무원은 NBI 적용: 직위 연관, 일종의 또 다른 보수</p> <p>2003년까지 상여금은 연금으로 받을 수 없었음</p> <p>2003년 10월 공직체계 개혁부 장관이 최고위 공직자들에 대한 성과급여 도입안을 발표. 2004년 7월부터 6개 부처(국방, 재정, 설비, 농업, 인사부) 국장급에 PRP 시범 적용 시작. PRP는 상여금 형태이며 기본급의 20%를 상한선으로 함. 이 시범이 성공할 경우, 2006년 중앙 모든 국장직에 확대될 예정.</p>	<p>상여금 체계는 매우 분권화되어 있으며 부처와 직군에 따라 매우 다양.</p> <p>연간 상여금 예산은 재정부에 의해 개별 부처로 배정됨.</p> <p>예산은 개별 직군의 평균 금액에 개별 부처 내 해당 직군의 총 인원을 곱한 것에 기초함. 예산은 일반 임금 인상율에 연동. 개별 부처는 구성원들에게 어떻게 상여금을 배분할 것인지 결정하며 자체 재원으로 예산을 책정할 수 있음.</p> <p>감사는 재정 통제관, 회계감사원, 그리고 의회에 의해 이루어짐.</p>	<p>현행 체계는 엄격한 의미에서의 PRP가 아님. 정부는 수당 수급자인 공무원들의 수를 곱한 평균 금액을 커버하기 위한 “예산 패키지”를 마련. 이들 자원을 공무원들에게 어떻게 배분하느냐는 전적으로 개별 부처의 재량임.</p> <p>합동실무위원회가 “성과 상여금 배분기준”에 대해 논의함.</p>	<p>2002년 이래 공무원들에 대한 평가가 통합된 정책 과정의 일부로 시행되어야 함.</p> <p>성과조사는 관련 공무원과 그 상급자들에게 유효한 보고서로 마련됨. 성과평가의 기준으로는:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전문성과 기술 - 조직과 성과 - 개인의 자질과 대인관계의 기술 <p>구성원들의 평가는 등급 내에서 다른 등급으로의 빠른 승진을 위해 고려됨.</p>

성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>성과 상여금은 기본급에 포함되지 않으며 2003년 연금개혁 때까지는 연금계산에 포함되지 않았음.</p> <p>성과급은 전체 공무원 보수의 약 17%이나 부처, 직군, 구성원의 자질에 따라 다양함. 고위 공직자들은 다른 부류의 구성원들보다 높은 상여금을 받음(보상금의 약 40%가 이들 상여금에 달려있음)</p>	<p>PRP 도입 부처들의 경우: 가장 긍정적인 영향은 보수와 연공을 분리시켰다는 점.</p> <p>상여금 배분 기준을 검토해온 부서들은 장기 근무 공무원들보다 높은 성과를 내는 젊은 공직자들에게 더 많은 수당을 지급하고 있음.</p>	<p>전반적으로, 프랑스에는 현재 진정한 PRP 제도가 없음.</p> <p>대부분의 공무원들에게 적용되는 상여금 제도는 복잡하며 불명확함.</p> <p>현행 제도의 문제점:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 동일한 등급의 모든 사람들에게 대략 평균 금액을 부여하고 수렴하는 2차적인 보상제도가 자연적인 현상임. - 부서와 직군 간 불연계 - 투명성의 결여 - 제도가 매우 복잡. <p>상여금이 성과보다는 통상 다른 기준에 따라 배분됨. 통상 집단 단위로 배분됨.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 급여의 가변요소 (상여금, NBI)가 대부분 성과와 직접 연계되지 않음. 	<p>2004년 4월 성과관리와 PRP에 대한 2개의 보고서가 출판(공공 서비스의 비용 및 효율성 조사위원회의 보고서 & Silicani 보고서).</p> <p>이들 보고서는 상여금 및 수당 제도의 PRP의 점진적인 도입, 그리고 명확성과 직무 목표를 기반의 명확한 평가과정(고위직에서는 제대로 안되기로 악명 높은)을 요구하고 있음.</p>

독일

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>1997년에 PRP 도입. 2002년 보수구조에 관한 법률은 성과 등급 상여금 및 수당을 유동적인 형태로 보살할 새로운 기회를 제공. 공무원보수법은 성과등급, 상여금, 수당의 법적 근거를 다음과 같이 관리:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성과 등급(구성원의 15%까지만) - 성과 상여금/성과 수당(구성원의 15%까지만) - 단기 특정 업무에 대한 수당 <p>PRP는 모든 범주의 구성원에 적용 의도되고, 개인이나 팀/소단위 수준에서 배분됨. 우수 성과에 대한 보상 수단으로서 성과연계급여는 모든 연방정부 기관에 적용. 일례로, 2003년 55만명에게 41천회 이상, 5천만 유로 이상의 성과급 지급. 그러나 이러한 급여는 지방정부에서는 확일 적용되지 않음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일부에서는 많이 활용, 다른 일부에서는 그렇지 않음. 	<p>PRP제도의 일반 지침은 연방정부 수준에서 규정. 각 부처는 자체적인 성과평가제도의 설계와 집행에 책임.</p>	<p>성과등급, 성과상여금, 수당의 조합으로 설계됨. 성과 상여금과 수당이 고정보수가 되거나 일상화되는 것을 막기 위해 수혜자, 지불금액 및 유형과 관련하여 공무원보수법(Civil Servants Remuneration Act, BBesG)에 제한을 둠.</p>	<p>공무원의 적성과 전문가적 성취가 최소 5년마다 평가되어야 함. 성과평가의 구체적인 과정은 부처 수준에서 결정됨.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>성과등급: 고용주에 의해 부여되는 성과등급의 수는 연간 공무원과 군인(보상모형 A)의 15%를 초과할 수 없음.</p> <p>성과 상여금과 성과 수당: 성과 상여금은 공무원 보수 등급의 최고 기본급을 초과할 수 없고, 성과 수당은 최초 기본급의 7%를 초과할 수</p>		<p>지난 의회 임기동안 성과 관련 보상 요소의 법적 기초는 특수급여에 관한 연방법(Federal Act on Special Payments)에 규정됨.</p> <p>1997 공직체계수정법(the Act to Amend the Public Service</p>	

<p>없음.</p> <p>성과 상여금과 성과 수당은 특수예산규정의 틀 내에서만 부여됨.</p>		<p>Law)에 도입된 성과관련 보상의 효과에 대한 과학적 연구에 의해 촉진됨.</p> <p>비관적 견해:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성과급여를 받을 수 있는 구성원이 연간 20%로 제한. 다수에게는 동기부여에 부정적 - 성과기준들의 연계와 객관적인 성과평가의 부족 - 보상의 성과관련 요소들에 대한 정보 및 지급과정의 투명성 부족 - 재원의 부족. 성과관련 요소들의 자원은 단지 현년도와 익년도 동안에만 배정되었음. - 자격 기준으로 인해(성과 등급의 경우) 높은 성과자들에 대한 성과급 제약 	
--	--	---	--

형가리

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>형가리는 2001년 국가공무원법 개정과 함께 처음으로 성과평가 시스템을 도입하였는데, 이 때 성과기반 급여 시스템을 새로 만들었음.</p> <p>실제로 이 법적 수단이 처음 시행된 것은 2002년이었음.</p> <p>이 제도는 수습공무원부터 부처의 장에 이르기까지 폭넓게 대다수 공무원들에 대하여 적용.</p> <p>성과평가와 관련된 규칙은 각 부처 장관, 차관, 정치적 자문관들에 대하여는 적용되지 않음. 성과평가 시스템은 이 제도에 따른 별도의 전용 예산배정 없이 공무원 평가를 제공함.</p>	<p>관련 규정에서 통일된 기본적인 모습을 갖추고 있으며, 국가공무원법이 전체적인 틀과 규정을 제시함.</p> <p>성과평가는 중앙 및 광역권 공공행정조직, 지방정부(도시정부)에서 의무사항으로 되어 있음.</p> <p>성문화된 요건만 준수하면 개별 행정기관이 그 결정에 대한 전적인 책임을 가지고 실제 이 제도를 실행하게 됨.</p>	<p>성과평가 시스템은 다음 세 가지 요소가 기반임.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 행정조직의 핵심 목표 정의 - 개인적 기준의 정의. - 성과기준을 바탕으로 고용주 권리 행사자에 의한 연말까지의 평가 <p>독점적 권한을 행사하는 조직의 장은 성과평가 결과를 바탕으로 직급 기반의 차년도 보수를 20% +/-수정할 수 있지만, 기본 보수 수정이 의무사항은 아님.</p>	<p>공공행정조직의 핵심목표 정의. 매년 핵심목표가 장관 또는 행정기관의 장에 의하여 설정됨. 지방정부의 경우 의회에서 이를 설정함.</p> <p>개인적 기준의 정의. 직무기술서에 조직/운영 목표와 개인목표의 연계가 규정됨.</p> <p>공무원 성과의 평가. 고용주 권리 행사자는 공무원의 성과에 대한 서면평가를 준비함. 평가결과에 표시된 잘못되거나 부정확한 내용을 제거하기 위하여 법적 다툼이 시작될 수도 있음.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<ul style="list-style-type: none"> - 실적급 증가분 - 기본급의 20% +/- 	<p>광범한 훈련 프로그램이 시작되었고 수많은 전국 학술대회가 개최됨. 성과평가 시스템이 공식 도입되기 전에 공무원 인력에 대한 성과평가 지침이 출판되었으며 전문적 컨퍼런스도 여러 차례 개최.</p> <p>실질적인 어떤 변화가 있었는지를 말하기는 너무 이룸. 많은 행정기관들이 그들 나름의 내부적</p>	<p>가장 큰 문제점은 공공기관들이 보수에 있어서 +/- 20% 라는 급여 증감 폭을 감당할 재정자원의 부족임. 그러므로 공공조직 스스로 그들이 가진 예산을 가능한 대로 변경하여 재원으로 충당하여야 할 것임.</p> <p>장단기 조직의 목표는 개인 수준에서 해석하기가 어려우며 따라서 조직과 개인 목표의 조화를 어렵게</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 전문직 직무수준의 향상 - 조직문화의 변화 촉진

	<p>규범을 발전시켜 왔는데, 이렇게 함으로써 개별 기관의 조건이 고려되는 가운데 평가의 객관성과 투명성이 향상됨.</p>	<p>함.</p>	
--	--	-----------	--

이탈리아

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>1990년대 좀더 투명하고 책임있는 행정을 추구하기 위하여 몇몇 대안들이 제시되었음. 이 맥락에서 1993년 성과연계급여정책이 시행됨.</p> <p>PRP는 관리자 계층에만 적용됨. 현재의 PRP 시스템은 개인 관리자들에 대한 평가에 기초를 둠. 제2계층 공공관리자에 대한 PRP는 최소 5%에서 최대 10%; 최고관리자들의 경우는 10%~15%에 이룸.</p>	<p>PRP는 법률과 단체협약에 의하여 규정됨. 중앙 및 지방의 모든 정부기관이 성과평가시스템을 수립하도록 의무화됨.</p> <p>PRP 시스템의 측정 수단들이 1999년 이래 단체협약을 통하여 확산됨.</p>	<p>관리자 보상은 단체계약을 통하여 정의됨. 부처 내 관리자급에 대한 추가 급여의 구조는:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) 보상이 직위와 연결; ii) 성과연계급여 <p>국가단위 단체계약이 전체 급여에 적용되며 개인 계약에 대하여 약간의 탄력성이 있음.</p>	<p>평가는 성과와 함께 각 관리자 개인의 조직관리 능력에도 관심을 둠.</p> <p>평가는 평가대상자 직근 상급관리자에 의하여 수행됨. 고위직의 경우(예: 국장)에는 관계 장관이 평가함.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>상여금은 [평가대상]관리자의 보수에 계속적으로 더해지는 증가분이 아님.</p> <p>가능한 재원의 범위 내에서는 연간 성과연계급여가 특정 직위 보수액의 20%를 반드시 상회하도록 규정하고 있음.</p> <p>국가전체의 단체협약이 전체 급여체계를 규제하며 개인협약에 약간의 탄력성이 있음.</p>	<p>PRP가 아직 이탈리아에 전면 시행되지 않았으므로 PRP의 집행을 평가하기는 조금 이룸.</p> <p>이 제도는 결과에 대한 관심증대라는 1차적 목표는 달성했으며 성과를 구조화시켜 평가하는 메커니즘을 관리자들에게 제공함으로써 성과를 향상시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있음.</p>	<p>보통 계량적인 산출로 측정될 수 없는 목표의 성취도를 평가하기는 쉽지 않음. 즉 시행과정에서 객관성이 없다는 것을 보여주는 것임.</p> <p>PRP 집행과정에서 나타난 다른 문제점들: 계획과 통제시스템의 개발이 부족했음; 자원 배정의 부족; 노조가 생산성/전문성의 차이를 평가하는데 평가와 보상시스템이 적절한 것으로 믿지 않음; 평가연계 급여가 확정되지도 않았고 관리자들에게 대한 인센티브로 충분하지도 않음(지난번 단체협약에서 이</p>	<p>시험적 경험으로부터 나온 초기의 교훈은 정치적 리더십과 측정가능한 성과목표치의 명확한 정의가 가장 중요하다는 것임.</p> <p>토론과 경험에서 나타난 대로, PRP 시스템은 시민과의 근접성 때문에 중앙 단위 보다는 지역 단위에서 더 효율적으로 적용됨.</p>

	<p>상황은 약간 개선되었지만, 장관들이 관리자의 선정 및 평가에서 다른 대안을 선호함. 즉 그들이 측정가능한 성과 목표치를 정의하려 하지 않음.</p>	
--	---	--

대한민국

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>한국 정부는 1999년 연례 실적급 증가분 프로그램과 성과상여급 제도를 도입함. 공무원의 급여는 기본급, 수당 그리고 복리후생비로 구성.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본급은 직급과 호봉에 따른 정규 급여. 이는 책임의 정도, 직위의 곤란성, 재직기간에 따라 정해짐. 기본급은 조직 내 등급에 따라서 월급여의 약 50%를 차지. - 수당은 개인의 직무여건 및 생활여건 등에 따라 별도로 지급되는 부가 급여임. 수당은 넓게 보아 세 가지 범주로 구분되는데, 공통수당, 특별수당, 그리고 연장근무수당. 공통수당은 5개 유형(기말수당, 정근수당, 장기근속수당, 가족수당, 그리고 관리업무수당); 여기에 더해 3개 유형의 특별수당(특수지 근무수당, 위험근무수당, 그리고 특수업무수당)이 있고, 3개 유형의 연장근무수당(잔업수당, 야간근무수당, 그리고 휴일근무수당)이 있음. - 복리후생비는 공무원복지를 위한 것으로서 정액급식비, 직급보조비, 가계지원비, 교통보조비, 명절휴가비 그리고 연가보상비가 포함됨. <p>모든 직역의 공무원들이 PRP 모형의 적용을 받는데, 고위직 공무원과 중간관리자 이하에 적용되는 두 시스템이 있음.</p>	<p>시스템은 중앙 단위에서 설계되고 적용됨.</p>	<p>연례 실적급 증가분(AMP):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성과 연봉제 - 적용: 각 부처의 국장급 이상 - 성과연계급여 - 급여의 가변요소 증가분을 다음해 고경 부분[기본급]에 합산 - 최우수 등급(상위 20%) = 각 등급 성과연봉 기준액의 7%; 우수 등급(21~50%) = 5%; 보통 등급(51~90%) = 3%; 미흡 등급 = 0% <p>성과 상여급(PBP):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 적용: 과장 이하 - 지급형태: 일괄지급(1회성) 상여금 - 상여금 액수: 최우수(상위 20%)는 기본급의 100%; 우수(21~50%)는 기본급의 70%; 보통(51~90%) 40%; 미흡(91% 이하) 0%. 	<p>두 가지 방법이 사용되는데, 고위직 공무원에 대하여는 목표관리제(MBO), 중간 이하 공무원은 성과평가인.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성과평가는 3개 주요 영역으로 이루어지며 가중치가 다름. 성과[실적](60%), 능력(30%), 태도(10%) - 목표관리제(MBO)는 전체 기관에서 사용되는 기획 및 평가의 도구로서 목표달성도 평가에 기초하며 각 목표유형은: <ol style="list-style-type: none"> i) 전략목표는 실국장급에 배당; ii) 중점목표는 과장급에 배당; iii) 기본목표는 계장[사무관]급에 배당. <p>덧붙여, 현재의 평가제도를 보완하기 위하여 다면평가가 사용됨.</p>

성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>두 가지 형태의 PRP 제도가 사용되는데 실적급[성과연봉] 증가분과 상여급입.</p> <p>전자는 공무원의 연봉에 합산되며 과장[급 이상]의 성과평정과 연결되어 있음.</p> <p>상여금은 매년 공무원에게 [1회] 지급되고 중간 및 하위공무원들을 위해 설계되며 몇 가지 방식으로 나뉨.</p> <p>i) 개인 단위; ii) 부서별 단위; iii) 두 방식의 혼합. 개인별로 성과상여급을 주는 것이 현재 가장 보편적임.</p>	<p>PRP는 새 시스템으로 성공에는 시간이 걸림. 나라 안팎의 협력으로 개선 노력 지속 필요.</p>	<p>공무원들은 성과가 그리 좋지 않더라도 실적급 증가를 받을 수 있을지 모름. 감독자들이 직원간 적대감 조성을 피하고 싶어 하기 때문임.</p> <p>직원의 직무 성과는 감독자의 판단에 따라 주관적으로 평가되는 경향이 있음. 불행히도 하나하나의 모든 직위에 대한 성과측정치를 개발하는 것은 어려울 뿐 아니라 비용이 많이 소요됨.</p> <p>PRP 프로그램이 대부분 개인에 초점을 두고 있기 때문에, 구성원 전체의 업무로 통합하는데는 거의 도움이 되지 않고 있음. 한정된 예산 때문에, 직원들은 더 많이 받기 위해 서로 경쟁해야 함. 이런 경쟁은 팀웍이 성공적인 업무수행에 필수적일 경우 역효과를 낼 수 있음.</p>	<p>성과평가를 업무상 목표와 연결함: 공무원에 대한 성과판단의 기준이 해당 기관이 관여하고 있는 경쟁적 전략과 연계되어야 함.</p> <p>수당이 과도하게 많음: 기본급이 대략 월급의 절반을 차지하며, 수당 기타 복리후생비용이 나머지 절반을 차지. 이런 여건에서는 공무원들이 PRP를 수당의 하나로 인식할 것임. 이 상황을 피해 가려면, 가까운 미래에 수당이 가능한 한 많이 기본급으로 통합되어야 함. 실적증가와 아울러 성과급이 의미있게 향상되어야 함.</p>

뉴질랜드

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>1988년 이래 모든 부처/기관이 그 스스로 고용주의 신분이 되었음. PRP가 이런 전반적 개혁의 일환으로 도입됨.</p> <p>뉴질랜드는 공공부문에 성과연계급여를 도입하는 대열의 선두였음.</p> <p>PRP 도입의 한가지 이유는 공공-민간 부문의 차이를 없애기 위함이었음.</p> <p>PRP 제도는 원칙적으로 자발적 협약에 의하여 모든 행정기관의 공무원들에 적용됨.</p> <p>최고위직 및 고위공무원단(약 150명)은 개별 고용계약에 의하여 관리됨.</p> <p>보건 및 교육 부문 전반의 경우 국가 단체협약이 적용되지 않음(그러나 부문 내 세부 집단에는 적용가능).</p>	<p>성과급 제도에 표준화된 시스템은 없음.</p> <p>광범한 범위에서 기관들은 그들 스스로의 시스템을 자유로이 설계할 수 있으며 필요한 재원 또한 스스로의 예산으로부터 충당해야 함.</p> <p>기관별 성과급여 시스템의 운영을 중앙단위에서 통제하지 않음.</p> <p>통제는 CEO의 전반적인 재정 책임성 관점에서 이루어지는데, CEO가 어떤 성과급여든 적절한 예산이 뒷받침 되도록 보장하여야 함.</p>	<p>각 관리자가 예산관리 책임을 지게됨.</p> <p>정부가 설정한 “협상매개지침”을¹ 부처별로 일정 정도 달성해야 함.</p> <p>기관별 보상수준 설정의 고려요인은:</p> <p>i) 관련 기능/능력, 경험 그리고 책임에 대한 시장의 수요;</p> <p>ii) 모집과 유지 요인들; iii) 인가된 기준 내에서 지불할 능력; iv) 기관 내 다른 집단과의 비교;</p> <p>v) 장래의 어떠한 정부정책이든 공무원 일반 또는 특정 공무원 집단에 대하여 공평한 결과를 달성시키려는 것; vi) 특정 기관과 관련되는 다른 요인.</p> <p>최고관리자 및 고위관리직의 보수는 인사관리위원회가 수립하고 정부와의 동의 하에 결정.</p>	<p>기관마다 다름.</p> <p>성과인정 그리고/또는 기술의 획득.</p> <p>일반적으로는:</p> <p>i) 직위의 정상적인 기대수준을 충족하는 성과에 대하여는 일괄, 1회성, 또는 위협성 급여(“lump-sum payments”)보다는 정규보수의 형태로 보상되어야 함.</p> <p>ii) 정규보수 인상(되풀이되는 일괄 상여금 급여가 아님)은 정상적인 기대수준을 매년 초과하는 공무원에게 주어져야 함.</p> <p>iii) 현재의 협약이 일괄성 상여금 지급으로 되어 있는 기관들은 기회가 될 때마다 그러한 약정을 협상하여 바꾸도록 해야 함.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>- 실적급 증가분(직위에 대하여 정해진 급여범위 내에서 개별 기관이 결정)</p> <p>- 상여금</p>	<p>인사관리위원회는 성과/역량 기반의 보수제 경험이 매우 긍정적이었다고 봄.</p>	<p>한 가지 예외는 경찰(직업공무원제)인데, 근무기간을 기준으로 하는 시스템으로 되돌아갔음.</p>	<p>이 제도는 직무목적의 명확화하고 공무원의 책임성을 강화시켰음. 더 가까워서 관찰될 수 있는 작은 조직에서 더 성공적으로 시행되었음.</p> <p>이 제도가 기대되었던 인건비 감소를 가져오지는 않았음.</p>

			<p>지난 5년동안 역량기반 시스템이 계속 강조되어 왔으며, 몇몇 기관은 순수한 성과기반 모형으로부터 멀어졌음.</p>
--	--	--	--

1. 협상매개지침(bargaining parameters)의 의도는 주로 공직사회의 단체교섭과 고용관계에서 정부정책과 기대치를 수립함으로써 이에 따라 각 부처가 적정히 대응하도록 하는데 있다.

스페인

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>생산성 상여금은 구체적인 성과나 작업 행태에 대해 지급. 생산성 상여금은 일반적으로 중앙정부기관에서 활용되기는 하지만, 모든 행정기관 - 중앙정부, 독립기관, 지방정부 -에 적용될 수 있음.</p> <p>목표달성에 대한 보상으로서의 생산성 양식은 구체적인 분야, 예를 들면 사회보장, 국가교통청, 경찰, 대학교수들에게 적용됨.</p> <p>생산성 상여금은 그룹 A와 그룹 B 공무원들에게 높은 비율로 적용. Group C와 D의 적용비율은 훨씬 낮으며 일반적으로 생산성 상여금은 성과평가가 아닌 초과근무시간을 근거로 함.</p> <p>두 가지 중요한 예외는 사회보장직과 경찰직으로 이들은 독자 제도를 지니고 있는데 목표달성으로 측정되고 팀/소단위 단위의 집단적 성과평가와 연계되는 성과를 근거로 생산성 상여금을 적용. 모든 범주의 구성원들이 이들 제도의 적용에 포괄됨.</p>	<p>각 회계연도가 개시될 때 재정부는 각 부처나 독립기관에 적용될 생산성 수준의 지침을 통보.</p> <p>연중 생산성 수준은 구성원의 수에 맞춰 변경될 수 있음.</p> <p>재정부는 생산성 상여금에 지불될 총액한도를 정하고 이를 구성원 수와 개별 프로그램의 목표 달성도에 따라 조정함.</p> <p>총액한도 내에서 각 부처와 조직들은 자체적인 성과제도와 생산성과 관련된 급여 설계, 발전에 자율권을 지님. 각 부처는 생산성 상여금의 개인별 지급기준도 결정.</p>	<p>각 부처와 조직들은 자체적인 생산성 및 성과 보상 체계를 독립적으로 설계하고 개발.</p> <p>개인별 성과를 기초로 하는 모형들도 있고 팀/소단위별 성과 측정을 기초로 하는 모형들도 있음.</p> <p>생산성이 특수한 성과를 보상하는 데 활용될 경우에는 팀/소단위 PRP 제도가 대부분 적용.</p> <p>생산성 상여금을 측정하는 데 법률적으로 요구되는 주요 특성은 다음과 같음:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 생산성 상여금은 특정 성과나 부가적인 활동, 업무 수행에 활용되는 흥미 또는 독창력을 보상함. - 총액은 개별 사업이나 조직의 총 인건비의 특정 비율을 초과할 수 없음. - 지급되는 PRP의 액수는 관련되는 개별 부처나 조직의 노조 대표들 뿐만 아니라 다른 공무원들에게도 알려져야 함. 	<p>표준화된 성과평가제도는 없음.</p> <p>개별 부처/기관은 자체적인 제도를 개발하는 데 책임이 있음. 일단 생산성 상여금의 총액이나 보수 배분이 결정되면, 각 부처는 공무원 개인에게 적용될 개별 기준을 설정하는 데 광범한 독립권을 지님.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
생산성 상여금	중앙 수준에서의 결과 평가는 없음	특수한 성과에 대한 생산성 상여금의 적용은 제한적으로	

		<p>특정 분야에만 영향. 대부분 생산성 상여금이 초과 활동(연장근무시간) 과 연계되어 왔으며 이 기준에 따라 고정금액인 경우가 거의 대부분.</p> <p>동시에 동일한 직위의 서로 다른 부처에서 근무시간에 따라 서로 다른 규모의 생산성 상여금이 존재.</p>	
--	--	---	--

스웨덴

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>1980년대 후반까지 보수 계약은 매우 집권화, 협상 증가율은 공식 전체에 적용되었음.</p> <p>'80~'89년까지 새 예산제도 도입, 연간 품목별 지출제도는 성과와 틀 바탕의 예산제도로 대체됨.</p> <p>'89년 보수등급제도가 폐지되어 개인별 보수제도로 대체됨. '94년 임용에서 완전한 자율성이 기관장에게 부여됨.</p> <p>'90년경 집권적/개별적/차별화된 급여가 시행되었으며 현재 전 공직에서 잘 이행되고 있음. 단일의 PRP 제도는 없음. 거의 모든 기관은 연 1회 성과 평가/심사 대화를 활용함. 공무원 대부분은 단체협상에 의해 결정되는 개별급여제의 적용을 받는데, 단체협상 미적용 고위 공무원들- 교수, 실국장, 차관급-은 예외로 이들의 보수는 별도 조사단에 의하거나 직접 개별적으로 결정됨.</p> <p>모든 (정부)수준에서 공무원들은 단체협상의 일부로서 상여금 제도를 적용받음. 그러나 경찰, 군 업무, 판사는 일부 예외가 있음. 실제로 기관들은 상여금 제도 적용을 주저하고 있으며 전통적인 중앙 행정보다는 사업성 활동에서 상여금이 더 많이 활용됨.</p>	<p>보수제도는 매우 분권화되어 있음. 기관들은 임용정책에서 거의 완벽히 자율적. 노동관련 법률은 매우 개량 여지가 많음. 즉 단체협상은 노동시장이 허용할 경우 법률에 의해 대체될 수 있음. 대부분의 고용기간은 단체협상에 제시됨.</p> <p>1997년 이래 정부는 역량 계획, 보수 수준과 개발, 성분포, 연령 구조와 직원 이직률 등에 대한 연례보고를 활용하여 기관들의 고용정책을 모니터함.</p>	<p>모든 개별 보수는 개별 기관별로 협상되며 그 내용이 공개 감시됨. 보수는 개별 결정되며 차별화되어야 함. 일반적으로 투명하고 대부분의 구성원들에게 이해될 수 있는 기관별 보수 정책을 관리계층이 개발하도록 요구하고 있음.</p> <p>전형적인 개별 보수 정책은:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기관의 활동과 목표에 초점을 두고; - 적절한 기능을 갖춘 직원을 인용하고 유지할 수 있는 기관의 능력을 지원하고; - 급여 결정이 구성원들을 동기 부여할 수 있는 방법을 명확히 하고; - 급여 결정의 기준을 규정하고; - 차별을 예방할 수 있는 수단을 포함한다. 	<p>통일된 공무원 평가제도가 없음. 거의 모든 기관들은 연 1회 성과평가/심사 관련 토의제도를 활용하여 성과와 잠정적인 미래 업무, 결과와 훈련수요를 검토. 대부분의 기관들은 관리자와 개별 개발하도록 평가/급여 면담을 가짐.</p> <p>조세기관과 같은 일부 기관들은 피고용인들과 관리자간에 피드백을 교환할 수 있는 전방위 대화제도를 도입하고자 노력을 시작하고 있음. 감독자들은 부하들에게 개인별 임금 인상에 대한 정보를 제공해야 하며 성과의 관점에서 이를 설명해야 함.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>기관 수준에서 협상되는 3개 유형의 협약이 전체 행정기관에 적용되는 틀 내에서 이루어짐. 기본협약(basic agreement)과 일반협약(general agreement)은</p>	<p>개인별 급여 결정은 피고용인들과 고용주들 모두로부터 높은 평가를 받고 있음. 실국장 급</p>	<p>개별화된 보수 지급은 훌륭한 성과에 대해 지급되기도는 경쟁적으로 새롭게 채용되는 구성원들</p>	<p>정부와 개별 행정기관의 기능 분업화는 다음 쌍들이 분명한 구분되도록 촉진시킴</p>

<p>중앙 단위에서 협상, 정부인사처 (SAGE)와 중앙 노조 사이에서 이루어. 기본협약은 협상의 절차를 다루고 협상기간 내내 유효하며, 정부 측에 의하여 확인됨. 일반협약은 전반적인 보수 수준과 기타 일반적인 조건을 다룸.</p> <p>개별협약(local agreements)에서 개인별 급여와 기타 기관별 고용조건을 결정하며, 이는 관리층과 노조대표자 사이 즉 기관 단위로 협상되는데, 이 경우 중앙 단위로 결정되는 급여적도나 보상체계 같은 게 없음. 기관이 이 단체협약의 결과와 영향에 대하여 전적으로 책임을 짐. 성과 보상은 효율성 측정 및 비용절감과 더욱 직접적으로 연결됨.</p>	<p>고위간부들은 고용주로서의 역할을 잘 인지하고 있으며 고용주 정책에 관한 책임을 매우 잘 이행하고 있음. 개인 보수 결정체계에서 훌륭한 관리자를 채용/유지하는 것이 향상되어 왔다고 믿어짐.</p>	<p>지급에 더 활용되는 경향이 있음. 즉 PRP는 구성원 다수에게 동기를 부여하고 보상하기 보다는 핵심 인원을 채용하고 훈련시키는 데 활용되곤 함.</p>	<p>*급여인상-예산 계상 *인사정책-노동 시장 정책 *동원가능한 자원-새로운 미계획 활동 (new unplanned activities) *채용-그리고 정치</p>
--	---	---	--

스위스

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>과거의 급여시스템에서는 각자 급여한도에 이르기까지는 거의 자동적인 급여인상이 2년 마다 모든 공무원들에게 허용됨.</p> <p>PRP의 원형이라 할 만한 것이 멀리 1996년에 시작되었음. 연방공무원법(LPers)은 2000. 3. 24 하원을 통과하여 2002. 1. 1. 발효되었음. 이 법으로 인하여 공무원들이 누리던 자동 임금인상은 끝났음. 모든 직위를 망라하여 PRP를 적용하는 단일 집행규정이 있으며, 시스템은 모든 연방 공무원들에 대하여 개인 단위로 적용됨.</p>	<p>급여 시스템은 모든 연방기관이 같음. 성과연계급여는 중앙에서 정의되며, 그 원칙이 법률과 집행명령에 구현됨. 반면에 PRP의 집행은 분권화되어 있는데, 개별 관리자들이 소속 직원들에게 적용하는 책임을 짐.</p>	<p>공무원의 급여등급은 계층제 내 직위에 따라 세 주체에 의해 결정됨. 평가자들은 일정 정도의 유연성을 가지는데, 성과가 “매우 만족” 또는 “월등”으로 평가될 때 해당자의 급여인상 비율(%)을 결정함. 성과연계급여는 각 행정기관 마다 고유의 예산을 보유한 상태에서 정규 급여시스템에 통합되어 있음. 이 예산은 감축될 수 있음.</p> <p>“[성과] 월등”에 대하여 지급되기로 된 성과 예산도 편성 가능하며, 동시에 감축될 수도 있음. 성과기반의 급여 인상은 2~6% 범위 내에서 이루어짐.</p>	<p>공무원에 대한 [성과] 목표치는 해당 직원과 직근 상사에 의하여 합의됨.</p> <p>우선적인 목표치는 성과와 연계되며, 어떤 업무가 목표 및 결과를 이루도록 도움이 되어야 함. 다음의 목표치는 공무원의 행동으로 특정한 인성 측면과 업무방법을 포함함.</p> <p>성과를 모니터링하고 직원들이 목표치 달성에 실패하지 않도록 독려하기 위해 인터뷰는 연중 계속됨. 공식적인 성과평가 과정은 연말 조금 전에 시작되며, 중앙단위에서 주요 요소가 정해지는 양식을 이용하여 서면으로 진행됨. 공무원 개인이 평가결과에 동의하지 않으면 차상급자가 재평가를 해 주도록 요청할 수 있음.</p>
성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
<p>성과연계급여제도 하에서 재정적 보상은 실적급과 상여급에 기초를 둔 임금인상으로 이루어짐.</p> <p>1. 실적급 증가분: 임금등급 한도에 이르기까지 적용되는</p>	<p>새 법이 시행된 직후에 PRP 시행 평가가 이루어졌음. 새 급여시스템 도입 후에 의견을 내놓도록 요청받은 사람들 대부분이 예전과 다른 성과평가 기법을 사용하는 것은 좋은</p>	<p>그간 제기된 몇 가지 문제점은: PRP의 가우스 곡선 연계; 평가방법 통일 어려움; 몇몇 관리자의 역량부족; 보수에 미치는</p>	<p>어떤 폭넓은 개혁도 아직은 구상되고 있지 않음. 그러나 각 등급별로 비율에 따라 급여인상 등 조정이 있을 수 있음. 다른 행정 부문과</p>

<p>연례인상(0~6%), 그리고 한도에 이른 후 부가 상여금(평정결과가 A++ “평가기준을 훨씬 초과”로 나올 경우 12%까지 가능)</p> <p>상여금: 전적으로 관리자의 재량에 맡겨짐. 성과상여금은 연중 어느 때든지 주어질 수 있음. 인상폭(이를테면 A+로)은 보통 개별 기관에 의해 결정되며, 결정된 액수는 협상대상이 안됨.</p>	<p>일이라고 생각하였음. 그들은 이 시스템을 변화의 신호로 보았으며, 전통적 틀에 박힌 공직사회의 이미지로부터 현대적 공공관리 기법에 기반을 둔 기법이 정신으로의 이행이라 생각하였음.</p> <p>의무적 연간 평가가 처음으로 실시된 지 6개월 후 대부분의 공무원들은 성과연계급여 시스템은 좋을 것이라고 느꼈음. 일반직원과 관리층 모두에게 열린 토론의 기회를 제공하며 결과지향의 업무를 촉진시키는 동시에 의사소통을 장려함. 이는 또한 직원과 관리자 양자가 인사문제를 함께 다루어야 함을 의미함.</p>	<p>미미한 영향; 공직사회의 문화가 성과연계급여를 쉽게 받아들이지 못하고 있다는 사실 등.</p> <p>이 제도로 비용증가가 되면 안된다는 점에서 직원들은 새 시스템이 전적으로 시행될 것인지 의구심을 가짐. 또한 성과가 정확히 측정되어 등급화될 수 있는지도 우려함. 이 점에 대하여는 관리자들이 목표치가 적절하게 평가되기 위해 매우 조심해야 한다고 지적함.</p>	<p>마찬가지로 스위스 연방정부도 예산상의 제약에 직면해 있음.</p> <p>이 [성과급]제도 위에 다른 조치가 취해져 급여에 영향을 주게 된다면 공무원들의 사기가 매우 빨리 저하될 것이며 사기저하로 인해 성과도 나빠질 것임.</p>
---	--	--	--

영국

PRP	유연성과 통제	전반적인 PRP 설계	성과평가
<p>이전 행정부의 정책 즉 독립기관 설립, 공직관리 분권화, 모든 공무원에게 성과에 따라 보상하는 정책은 공직 보수체계를 더 폭넓은 공공부문 (지방정부, 국립보건원)과 구별시킴. 분명한 차이점은: i) SCS 이하 공무원에 대한 급여, 정급 그리고 성과관리 체계를 부처/기관에 위임; ii) 거의 보편적으로 개인별 성과급을 적용.</p> <p>위임 전에는 재무부나 노조 협상을 거쳐 모든 공무원들의 급여, 정급, 임용 계약 및 조건 등을 일괄 결정. 개별 부처는 소속 직원들에 대한 계약 및 근무조건에 대한 어떤 통제권도 갖고 있지 않았음. 급여/등급의 권한위임은 '90년대 초에 시작. 동시에 성과연계급여가 성과와 공무원 개인/집단에 대한 보상을 더 긴밀히 연결시키기 위하여 도입. '96년 구성원 임용에 대해 각 부서로 완전히 위임. PRP는 모든 공무원에게 적용됨. 고위 공직자의 보수는 내각사무처에 의해 직접 관리됨. PRP는 개인/집단 모든 수준에서 적용될 수 있음.</p>	<p>지난 10년 간 분권화 경향이 늘어나는 가운데도 급여 시스템은 집권화되어 있었음. '94년 정부는 SCS 이하 공무원에 대한 인사정책 권한을 부처로 확대 위임하고 당시의 국가 보수체계를 바꾸겠다는 의지를 발표함.</p> <p>고위직에 대한 보수와 정급제도는 그대로 두고 내각사무처의 관리 체계를 유지.</p> <p>부처 나름의 시스템을 발전시킴에 있어 부처들은 Civil Service Management Code에 제시된 다음 4개 원칙을 존중하도록 요청받았음.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 급여로 지출되는 돈의 더 나은 가치 추구 - 급여 시스템의 유연성 향상 - 급여 비용의 예산상 통제 개선 - 급여와 성과 간 효과적인 연계 <p>내각사무처가 CSMC의 주관부서였으며 모든 공무원 조직이 이 강령에 구속됨.</p>	<p>현재 PRP 실행은 공직 내에서 매우 다양.</p> <p>부처/기관들은 자체 사업 목표에 따라 보상 전략을 조정하도록 권장되고 있음.</p> <p>현행 지불 제도는 보통 다음 사항을 포함:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대부분의 부서와 기관들은 등급에 따라 보수 범위를 정함. - 대부분의 부서들은 사업 수요를 반영하여 보상 제도를 설계. - 대부분의 부처/기관은 목표치 비율 또는 “직무적합비율”에 따라 급여 인상. - 비교적 상여금 기타 보상제도 - 부서와 기관은 일반적으로 매우 좋은 비보수 보상제도(연가, 탄력근무, 업무/생활 균형)를 제공하고 있음. 이들 혜택은 특별히 잘 “애용되는” 것은 아니며 새롭게 변화/공표되지 않으면 정제되는 경우가 많음. 	<p>대부분의 부처/기관은 등급에 따라 급여범위를 정함. 이는 시장의 압력과 공무원 모집 및 유지 요인들을 연관시키려는 조치임. 급여범위는 보통 시장의 압력의 수요를 충족하고 그에 보조를 맞추기 위하여 1년 단위로 개정됨.</p> <p>대부분의 부처는 사업 수요에 따라 보상제도를 설계. 부처와 기관들은 목표치 비율에 맞추어 승급. 목표치 비율은 시장 금액으로 고려되는 것에 업무를 조정하여 결정되며 일반적으로 보수 범위와 최고액 간의 80% 선에서 정해짐. 목표치에 일단 이르면 이 지점 너머로는 최고의 성과를 낸 사람들만이 고정 급여를 받게 됨. 또 다양한 것은 초임 급여인데 이는 예전 직위에서의 특정한 기술이나 급여를 반영하기 위한 것임. 높은 성과를 거두는 사람들이 반드시 그들의 등급에서 최고 급여를 받는다는 않을 것임. 부처들은 평등한 급여체계와는 대조되는 [성과급의] 견고한 승급체계를 발전시키기 위해 노력 중임.</p>

성과급여	전반적 영향	구체적 문제점	교훈
비고정(유동적) 상여금은 현재 만족수준 이상의 성과를 달성하는 구성원들에게 PRP를 제공하는 주요 수단으로 활용되고 있음. 상여급 수준은 조직들마다 다양할 수 있는데 어떤 조직에서는 상당할 수 있고 또 다른 조직에서는 그보다 훨씬 덜할 수 있음.	보상 제도가 잘 시행되도록 하기 위한 중요한 요소들이 많은데 다음을 포함함: - 투명성 - 구성원의 참여 - 공정성에 대한 인식 - 현실적/명백한 목표 - 요구되는 노력에 대한 보상의 균형성 - 측정된 산출에 대한 높은 통제 정도 - 공정하고 높은 수준의 인적 관리	관리능력: 2003년 Civil Service Management Board에 제출된 보고서는 더 적극적 조직/성과관리를 강조. 기대에 대한 투명성을 더 높이고, 개선된 실증자료를 바탕으로 정기적이고 솔직한 피드백을 하며, 성과를 내는 공무원들을 어떻게 보상할 것인가 더 명쾌히 밝히면서 평가과정 단순화 권고. 리더십 역량 개선의 넓은 계획의 일환. 유연한 재원충당: 한정된 예산 탓으로, 부처/기관에서 최고 수준으로 일하려는 공무원들에게 충분한 재정 인센티브가 못됨. 부처/기관들은 또한 PRP가 조직목표 달성에의 영향 측정에 어려움.	급여위임이 행정서비스 전달과 생산성 향상 촉진의 중요 도구로 간주. 부처 장관/최고관리자는 어떻게 공무원을 모집/유지/동기부여 시킬지를 결정하며 급여 통제권을 가짐. 보상제도의 설계는 업무 수행 방법의 성격과 조직 문화 및 지향성을 반영해야 함. PRP는 구성원들의 성과를 조직목표와 조정하고 개인/조직목표 성취 간의 분명한 관점을 설정. 조직 문화에 주목해야 함. 조직이 팀기반 문화라면 개인별 보상은 부적합. 제도를 신중하게 유지해야 함.공공 서비스 분야에서 비보수 보상의 활용 확대 필요. 현재 내각사무처가 이해 관계인들의 도움으로 위임된 부처운영시스템을 향상시키기 위한 실질적 대안을 마련 중.

역자 약력

경북대학교 행정학 학사

서울대 행정대학원 석사

미국 워싱턴대학교 박사(Measuring Acceptance of Regulatory Growth Management Policy)

제31회 행정고시 합격 후 대전광역시 경제/기획계장, 국제/교통과장, 교통국장 등 역임

현 경북대학교 행정학과 교수

현 한국행정학보/한국행정논집의 편집위원 및 경주 엑스포 집행위원

현 OECD 서울센터 정부형신본부 포럼운영위원

공무원

성과연계급여정책

인쇄 / 발행 : 2008년 5월

원저 : OECD

번역 : 이시철

발행 : OECD 서울센터

서울시 동대문구 청량리2동 KDI 국제정책대학원 다산관 315호

TEL. 02-3299-1094 FAX. 02-3299-1095

제작 : 사회교육문화사

TEL. 02-737-2400 FAX. 02-725-7598