

OECD 중앙공무원 인사제도 (3) - 중앙공무원 성과관리 -

본고는 2009년 OECD에서 발간한 *The State of the Public Service*를 요약번역하였다. 2006년 OECD 국가의 인적 자원관리(HRM) 조사를 기반으로 OECD 국가의 중앙공무원 규모, 고용조건, 급여 등에 관한 정량적 분석과 최근 공공부문의 변화에 따른 동향을 주제별로 제시하고 있다. 주제는 (1) 정부고용 관련 정량적 분석, (2) 중앙공무원 인사관리 위임, (3) **중앙공무원 성과관리**, (4) 중앙공무원의 급여체계 위임 및 개별화, (5) 중앙정부 고위공무원 인사관리 등으로 구분되며, 5차례에 걸쳐 소개될 예정이다.

1. 성과의 개념

정부의 서비스수준과 세금의 가치(money for value)에 대한 시민의 기대수준이 높아졌다. 정보법 제정 및 정책 등으로 시민의 정보접근성이 향상되면서 공공행정의 투명성에 대한 요구도 증가하였다. 이에 따라, 공공행정에서의 성과지향, 효과성 및 효율성 등은 정부의 주요 관심사가 되었다.

지난 수십 년간 OECD 회원국은 공공관리의 새로운 영역으로 조직의 성과를 중심으로 **성과지표 개발, 성과기반 예산배분** 등 적절한 성과관리체계를 개발하는 데 주력해 왔다. 또한 보다 나은 성과향상을 위한 **역량개발정책**도 마련했다. 이미 많은 국가들이 전통적인 인사관리제도의 한계를 인식하고 성과관리제도와 인적자원관리 위임제도를 도입하였다. 이는 공공 조직문화의 대전환을 의미하는 한편, 새로운 관리자의 능력과 적절한 지원체계 등이 요구된다.

경제적 용어로 **성과(performance)**란, 경제적으로 자원을 획득하고, 성과목표를 달성하기 위해 효율적이고 효과적으로 자원을 활용할 수 있는 조직의 능력을 말한다. 그러나 공공기관의 경우, 성과는 단지 결과물만을 의미하는 것이 아니고, 그 결과물이 도출되기까지의 과정도 포함하는 다면적인 개념으로 이해된다. 그러므로 공권력을 행사할 때, 성과란 정당한 과정(due process)과 적절한 법적용(law application)까지도 포함한다. 또한 공공서비스 전달시, 서비스 접근성과 시민관계에 대한 적절한 관리능력도 성과요인으로 고려될 수 있다.

2. 성과관리 의미 및 제도

성과관리는 다음의 4단계로 구분된다.

- **최상위 수준:** 조직의 장기적인 업무전략에 기반, 영향평가, 자원활용 및 공공서비스 향상 등에 중점
- **전략적 수준:** 서비스 이용 규모와 가치, 직원과 이용자의 만족수준 등 결과물(outcome)에 중점
- **프로그램 수준:** 프로그램에 따라 기대되는 결과물(outcome) 및 이미 성취한 결과 등에 중점
- **서비스운영 수준:** 서비스 전달 및 결과물뿐만 아니라, 이를 전달하는 개인 혹은 팀도 고려

조직성과관리는 “법적 거버넌스(statutory governance)” 에서 목표설정, 성과평가, 책임성 등을 강조하는 “예산절차 개혁(reforming budget processes)” 으로의 전환을 의미한다. 개인 성과관리는 직원들 개인의 업무기대수준을 인지시켜 주고, 성과평가 및 피드백을 제공함으로써 그들이 보다 나은 성과를 달성하도록 지원하는 것이다.

성과관리의 궁극적인 목적은 실무 관리자들이 직원의 요구와 관심분야 및 희망경력 등을 조직의 업무수요에 맞도록 인력을 관리하는 것이며, 이는 미래 지향적이다. 즉, 향후 요구되는 직원의 능력 및 기술을 인지하고 어떻게 보다 잘 성취할 수 있을지 등을 고려한다. 효과적인 성과관리는 우수한 업무성과와 미흡한 성과를 분별하고 개선할 수 있어야 한다. 즉, 직원훈련 및 역량개발의 필요성을 강조하고, 우수한 업무성과의 장애요인을 분석하고 개선해 나가야 한다.

성과관리는 독립적인 활동이 아니다. 조직의 관리주기 상에서 성과목표 설정, 관리자 책임 위임, 성과 측정 및 보고는 일련의 과정이며 이러한 정보는 사업 자금 확보, 설계, 운영 및 보상 혹은 벌칙에 대한 의사결정 시 반영한다. 즉, 성과관리제도는 다음의 내용을 고려하여 체계적으로 설계한다.

- 업무기획 및 기대수준 설정
- 지속적인 모니터링과 성과평가
- 성과향상을 위한 역량개발
- 정기적인 성과 측정
- 우수한 성과에 대한 보상체계 설립 등

성과관리제도는 구성원의 성과를 조직의 목표 및 전략과 연계시켜야 한다. 성공적인 성과관리는 조직의 목표 및 전략이 명확히 정의되고 직원과 원활한 소통이 이루어질 때 가능하다. 또한 실무 관리자의 충분한 성과관리 능력과 동시에 인사관리 권한을 위임받았을 때 가능하다. 그러므로 성과관리는 성과개발과 인적자원관리 기능의 위임 등과 밀접히 연관되어 있다.

성과평가는 성과관리의 핵심이다. 성과평가는 조직에 적용된 기준 및 규정에 따라 개인의 업무성과를 평가하는 과정을 의미한다. 혁신적인 성과평가 유형은 **다면평가제도(360-degree feedback system)**이다. 이 평가제도는 상사뿐만 아니라 직장동료와 부하직원에게 의한 평가도 포함한다.

<아일랜드 사례 : 성과관리 도입>

아일랜드는 **성과관리 및 개발(PMD: Performance Management and Development)**을 직원의 성과와 경력 개발을 관리하기 위한 수단으로 활용하고 있다. 즉, 달성목표와 방법 등에 대한 공통의 이해를 수립하는 과정으로 인식하고 있다. 또한 이러한 성과 및 인력관리를 통해 목표달성에 대한 성공 가능성도 높아진다고 본다.

1994년 **전략관리이니셔티브(SMI: Strategic Management Initiative)**는 6개의 주요 개혁분야를 선정하였다. 즉, 높은 수준의 공공서비스 전달, 행정간소화, 권한과 책임성 위임, 인적자원관리에 대한 새로운 접근방식 도입, 투자효율성(value for money) 및 정보기술 지원 등이다. 1996년 보고서(Delivering Better Government)에서는 성과관리를 고도화된 공공서비스 전달을 위한 방안으로 소개하고 있다. 정부우선추진 정책을 중심으로 성과지향적인 공공행정 문화를 조성하고 서비스의 질적 향상을 추구하기 위해서는 기존의 인적자원관리제도에 대한 개혁이 불가피하였다.

아일랜드 정부부처는 달성하기 원하는 상위수준의 목표를 설정한 전략보고서를 작성한다. 이후 업무기획 과정에 참여하여 이러한 상위목표를 조직 내부의 **부서별(팀단위) 목표로 세분화** 한다. 이때 목표달성 시점, 정성적 및 정량적 측정지표 등을 설정한다. 이를 통해 조직의 목표와 전략을 내부 직원의 실제 업무와 연계시킬 수 있다. 또한 이러한 세부목표 설정을 통해 일반적인 성과관리 및 개발제도를 조직의 필요에 맞게 조정할 수 있으며, 직원과 상사간 성과관리 대화 및 협의 시에도 활용될 수 있다.

성과관리제도 자체가 성과를 향상시키는 것은 아니다. 많은 나라들은 성과관리도입과 동시에 인사 권한을 정부부처 및 관련기관에 위임하였다. 권한의 위임 없이 전통적인 인사관리체제에서 성과목표가 설정된다면, 기존의 중앙집권적 인사권한에 과도한 통제권한을 가중하게 되며, 실무 관리자 등의 재량을 제한할 수 있다.

3. OECD 국가의 성과관리 현황

OECD 국가들은 조직 및 업무의 효율성과 효과성을 평가하기 위해 다양한 메커니즘을 사용한다. 이는 성과지표 개발, 벤치마킹 및 성과평가(사업검토, 비용효과성 평가, 지출) 등을 포함한다.

개인의 성과관리는 그 조직의 전체적인 성과관리에 차원에서 이루어져야 한다. 개인수준의 성과관리는 국가별로 다양한 역사·문화적, 정치적 맥락에서 자체적인 제도를 개발하기 때문에 성과관리를 위한 OECD 공통의 성과관리 모델은 존재하지 않는다. 그러나 다음의 <표1>은 일부 OECD 국가에서 나타나는 두 가지 흐름을 보여준다.

<표1> 성과관리제도의 중앙집권화 및 분권화 (OECD 국가일부)

| 중앙인사기관의 제도 하에서 비교적 중앙집권화 | 개별부처에 인사권한 위임 (지방단위 참여가능) |
|-------------------------------------|---|
| 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 이탈리아, 일본, 한국, 포르투갈 | 호주, 핀란드, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 |

[자료] OECD(GOV), based on the 2006 Survey of Strategic Human Resources Management in Government

최근 개인의 성과관리에서는 개인의 성과와 조직의 측정가능한 목표달성을 긴밀하게 연계시키고 있다. 특히, 고위공무원의 경우 조직의 목표달성에 대한 개인의 기여도 및 책임성이 보다 강조된다. 개인의 성과목표는 팀 단위의 목표와도 연계된다. 예를 들어, **핀란드**와 **스페인**에서는 팀별 성과에 대해 공식적인 평가를 실시하고 있다. **한국**은 고위관료의 성과협약에 팀 단위의 성과 평가를 포함시키고 있다. **미국** 등 다른 국가에서는 팀 단위 성과평가가 존재하지 않으며 오직 개인성과와 책임만을 평가한다.

거의 모든 국가들이 공무원에 대한 성과평가를 공식화하고 있다. **룩셈부르크**, **네덜란드**, **스페인**, **스웨덴** 등 일부 소수 국가에서는 공무원 성과평가가 의무사항이 아니며, **이탈리아**의 경우 고위관리자급의 성과만을 평가한다. **호주**, **벨기에**, **체코**, **프랑스**, **헝가리**, **아일랜드**, **한국**, **멕시코**, **영국** 등에서 공식적인 성과평가는 일반적으로 계약직 혹은 임시직에는 적용되지 않는다. 반면, **독일**, **포르투갈**, **스페인**, **슬로바키아**와 **미국** 등에서는 계약직 혹은 임시직의 경우에도 성과평가를 실시한다.

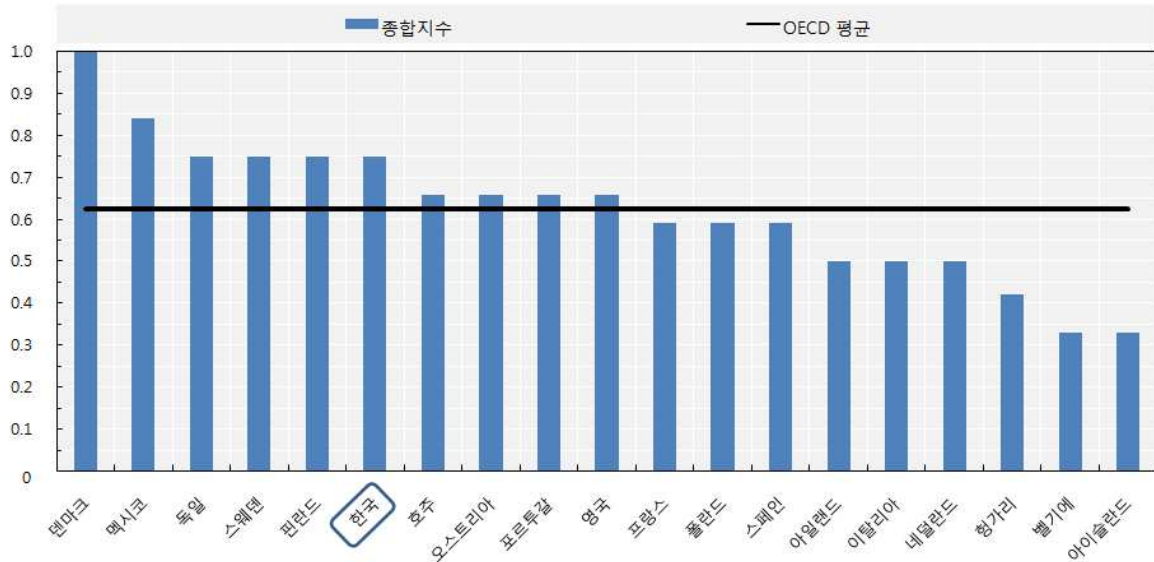
성과평가제도는 **호주**, **핀란드**, **독일**, **일본**, **한국**, **포르투갈**, **스위스** 혹은 **영국** 등의 일부 혹은 대부분 조직과 **벨기에**의 고위관리자에게 할당제(quotas)를 실시한다. 할당제는 **오스트리아**, **헝가리**, **멕시코**, **뉴질랜드**, **노르웨이**, **슬로바키아** 혹은 **미국**에서는 사용되지 않는다. **한국** 대부분의 기관과 **호주**, **핀란드**, **독일**, **뉴질랜드**, **노르웨이**, **스위스**, **영국** 및 **미국**의 일부 기관에서는 **다면평가(360-degree feedback system)**를 활용하고 있다.

호주, **벨기에**, **캐나다**, **헝가리**, **아일랜드**, **이탈리아**, **한국**, **네덜란드**, **노르웨이**, **폴란드**, **포르투갈**, **영국**과 **미국** 등 많은 국가에서는 일반직원 보다 고위직의 성과관리를 더욱 강조하고 있다. **헝가리**, **아일랜드**, **이탈리아**, **한국**, **노르웨이**, **영국** 및 **미국** 등 많은 국가에서 다른 일반공무원에 비해 고위직 공무원의 경우 성과연계급여가 차지하는 비율이 더 높다.

일반적으로 성과연계급여가 많은 국가에서 개발되고 있지만, 많은 OECD 국가들이 이를 실시하고 있는 것은 아니다. 팀 단위의 성과관리제도도 아직은 활성화되지 않았다.

<그림 1>은 개별 및 팀단위 성과평가가 승진, 보상 및 채용, 재계약 등 HRM 결정사안에 영향을 미치는 정도를 보여준다.

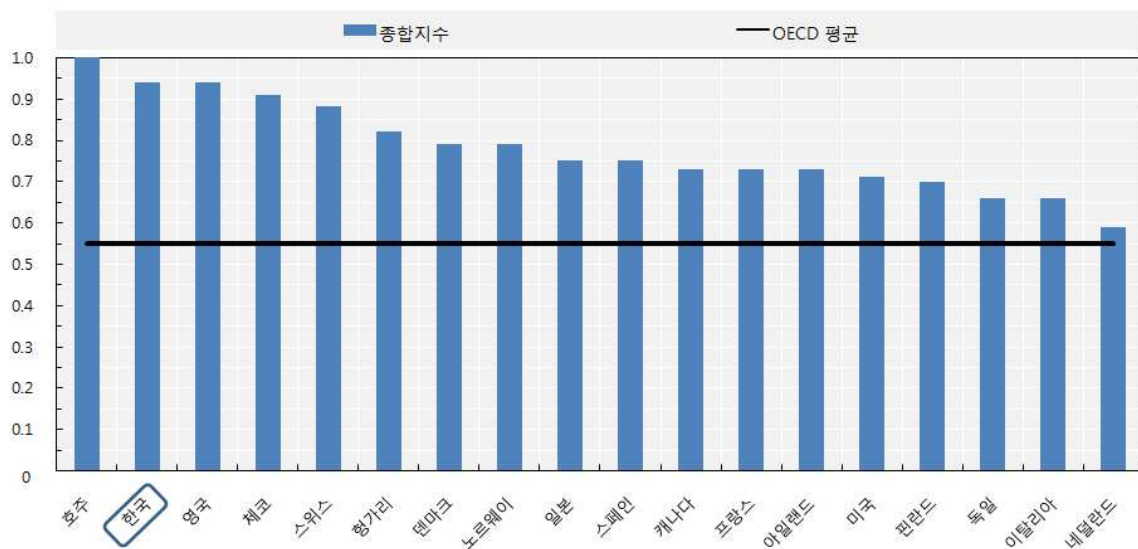
<그림 1> 인사결정시 공무원 성과평가의 활용에 관한 종합지수



[자료] OECD (2006)

<그림 2>는 성과연계급여가 적용되는 직원의 범주 및 기본급과 성과연계급여 간 최대비율 등 두 가지 관점에서 성과연계급여의 활용정도를 나타낸 것이다.

<그림 2> 성과연계급여 활용도에 관한 종합지수 (OECD 국가)



[자료] OECD (2006)

아일랜드, 네덜란드 및 스칸디나비아 등 많은 OECD 국가들이 관리자와 직원간 성과에 관한 대화의 중요성을 강조하고 있다. 예를 들어 한국의 경우, 2005년 성과평가 규정의 개정으로 성과관리과정에서 관리자와 직원간 성과에 관한 협의 및 합의(consensus)가 공식화 되었다.

4. 시사점

OECD 국가에서는 공공부문의 현대화를 추진하는 과정에서 성과지향에 대한 뚜렷한 증가 추세를 보이고 있다. 이에 따라 대부분 정교한 성과관리 및 성과평가 제도를 도입해 왔으며, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

- 조직의 전략적 목표설정과 업무기획은 성과관리에서 매우 중요하다. 팀 단위 및 개인의 성과 목표도 이에 준해 설정된다. 이때, 직원들은 개인의 성과가 조직 전체성과에 기여할 수 있는 방안을 잘 이해하고 있어야 한다.
- 성과관리는 직원성과에 대한 체계적인 평가를 고려해야 한다. 특히 투명하고 이해하기 쉬운 평가기준 및 절차가 요구된다. 직원에게 불합리한 평가항목에 대해서는 재심사의 기회를 제공해 주어야 한다.
- 직원과 직속상사 간 직원 성과에 대한 대화와 협의에 기반한 성과관리가 이루어져야 한다. 이때 직원은 업무에 대한 조직의 기대수준을 명확히 파악하고 조직의 목표달성을 위한 역할에 대해 잘 이해하고 있어야 한다.
- 우수한 성과는 보상되어야 한다. 우수한 성과에 대해서는 조직의 일상생활에서 자연스럽게 공개적인 칭찬을 주어야 한다. 또한 보너스 혹은 기본급 인상 등과 같은 급여보상은 보완적 요소로 지나치게 강조되어서는 안 된다. 다른 형태의 보상도 고려될 수 있다. 이때 직원은 그들의 업무와 승진 및 성과 향상간 명확한 연관관계를 인식할 수 있어야 한다.
- 조직의 목표달성을 위해 팀이 개인보다 중요할 때도 있다. 개인보상은 팀 보상수준과 적절한 균형을 이루도록 한다.
- 만족스럽지 못한 성과에 대해서는 문제에 대한 적절한 분석이 필요하다.
- 승진심사과정에서 직원의 성과관리 및 평가에 대한 정보를 활용해야 한다. 개인정보보호 범위 내에서 외부인사 채용시에도 개인의 성과평가는 중요한 고려사항이다.
- 공공부문 관리자는 성과관리 및 평가에 대한 교육훈련을 받아야 한다. 관리자 채용 및 성과평가 시 그들의 직원에 대한 성과관리 능력은 중요한 평가요소이다.
- 성과관리는 공공부문의 핵심가치와 정신을 해치지 않는 범위에서 이루어져야 한다. 공무원 자질, 행동양식 및 적절한 교양은 생산성과 효율성 못지않게 중요한 성과평가의 요소이다.