



OECD 국가의 공무원 인사제도

The State of the Public Service



OECD 국가의 공무원 인사제도



OECD 대한민국 정책센터

The State of the Public Service/ L'emploi public: un état des lieux는 영어와 불어로 2008년에 OECD에서 발간하였습니다. 이 보고서 원본의 저작권은 OECD에 있습니다.

© 2008년 OECD

© 2012년 한국어판 OECD 대한민국 정책센터

본 한국어판은 파리에 있는 OECD 본부와의 계약에 의해 상기 보고서를 번역·발간한 것입니다. 저작권은 OECD 대한민국 정책센터에 있습니다.

한국어 번역의 품질 및 원문과의 일치 여부는 OECD 대한민국 정책센터의 책임 하에 있습니다.

Originally published by the OECD in English and in French under the titles:

The State of the Public Service/ L'emploi public : un état des lieux

© 2008 OECD

All rights reserved.

© 2012 OECD Korea Policy Centre for this Korean edition

Published by arrangement with the OECD, Paris.

The quality of the Korean translation and its coherence with the original text is the responsibility of OECD Korea Policy Centre.

경제협력개발기구

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT

OECD는 세계화에 따른 경제, 사회, 환경 문제에 대응하기 위해 각국 정부가 함께 모여 노력하는 포럼이다. OECD는 기업 지배구조, 정보, 경제, 인구 고령화와 같은 새로운 변화와 문제에 대처하는 정부를 이해하고 돕는데 앞장 서고 있다. OECD는 각국 정부가 각자의 정책경험을 비교하고 공동과제에 대한 해결책을 모색하며, 모범사례를 확인하고 국내외 정책을 조정하기 위해 노력할 수 있는 환경을 제공하고 있다.

OECD 회원국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네델란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국이다. 유럽 위원회도 OECD의 작업에 참여하고 있다.

OECD 출판물은 회원국이 동의한 협약, 지침, 기준뿐만 아니라 경제, 사회, 환경적 사안에 관하여 수집된 통계와 연구 결과를 널리 전파한다.

서문

공공서비스 관리의 변화는 전략적으로 중요한 주제이며 상당히 전문적이고 정치적인 관심을 받고 있다. OECD 공공인력관리 작업반(OECD Public Employment and Management Working Party, PEMWP)은 고위관리자로 구성된 유일한 포럼이며, 분석적인 업무에 대한 방향을 제시한다. 또한 고위관리자들이 협력하여 공공서비스의 문제점을 개선하고자 하는 기구이다. PEMWP는 각 국가의 정부를 위한 비교연구를 수행함으로써, 다른 국가에서 일어난 변화와의 연관성과 자국에서도 일어날 수 있는 가능성을 검토해 볼 수 있다.

PEMWP가 담당하는 이러한 정성적인 연구 이외에도, OECD 공공행정지역개발국(Directorate for Public Governance and Territorial Development, GOV)은 공공부문 고용과 인적자원관리에 대한 정성적이고 정량적인 데이터를 수집하고 있다. 이러한 데이터에 대한 수요는 높아졌으며, 정부와 국제기구에서도 비교분석을 목적으로 활용하고 있다.

회원국의 요구에 부응하는 한편, 각종 데이터의 수준과 범위를 향상시키기 위해, OECD 공공행정지역개발국(GOV)은 공공부문 고용 관련 데이터 수준을 높이기 위한 여러 가지 노력을 기울이고 있다.

2005년부터 2006년 사이에는 기존의 GOV 설문조사를 대체하는, 두 번의 데이터 수집이 있었다.

- 공공부문 종사자 수에 대한 데이터를 수집하기 위해 새로운 방식으로 새롭게 설문지를 설계하였다. 설문조사 주요결과는 제1장에서 다루고 있다. GOV 방식에 대한 종합설명은 OECD 공공거버넌스 워킹페이퍼 2008년판 “공공부문에서의 재화와 서비스 생산비용 관점에서 본 정부고용” (<http://dx.doi.org/10.1787/245160338300>)에 상세히 기술되어 있다.
- 전략적 인사관리에 대한 새로운 설문조사가 2006년 시작되었으며, 대부분이 중앙정부 또는 연방정부 수준이지만 정부의 인력관리에 관한 양적 데이터를 수집해 왔다. 이 설문조사 결과는 제2장부터 다루고 있다.

이 책은 지난 10년간 공공부문의 인력에 관하여 OECD 공공행정지역개발국이 수행한 작업들과 가장 최근의 설문조사들로부터 얻은 결과들을 기술하고 있다. 각각의 장들은 독립적인 방식으로 읽혀질 수 있도록 작성되었다.

앞서 언급한 두 번의 설문조사의 결과들은 2006년 12월부터 있어 왔던 PEMWP 멤버들과 여러 회의를 거쳐 공유해 왔다. 제2장에서 제5장까지의 초본은 2007년 12월에 있었던 작업반 미팅에서 논의된 바 있다. 2008년 6월과 7월에는 PEMWP에 참가하는 공무원들에게 이 책 전체 초안에 대한 논평을 요청한 바 있다.

이 작업은 엘사 필리쉴우스키(Elsa Pilichowski) 그리고 컨설턴트 에도우어드 터키쉬(Edouard Turkisch)에 의해 주도되었다. 컨설턴트 너트 렉스트(Knut Rexed)

는 제2장에서 5장의 대부분을 집필하였다. 로렌트 나미아스(Laurent Nahmias)는 복합지수와 방법론을 발전시켰다. 오스카 후에르타 멜초(Oscar Huerta Melchor)와 수잔나 롬티(Zsuzsanna Lonti)는 유용한 논평을 제공해 주었다. 닉 매닝(Nick Manning)과 배리 앤더슨(Barry Anderson)은 이 작업의 감독역할을 훌륭히 수행해 주었다.

본서는 정부 서비스 전달을 위한 민간부문 활용의 변화와 비교하여 공무원 인력규모의 변화에 대한 정량적 검토로 시작한다. 이후 4개의 장에서는 공무원 인사관리의 변화에 대한 동향을 중심으로 살펴본다. 본서의 데이터는 수년간 각 분야에서 경험을 통해 배운 것을 토대로 이루어졌다.

목차

서론	11
제1장 정부고용 규모 및 보수 : 지난 10년간 변화	13
OECD 국가의 정부고용 규모와 보수	14
중앙 및 지방정부 공무원 수와 인건비	19
제2장 중앙정부 고용 조건의 변화 : 일반 고용 조건과의 유사점	23
왜 고용조건이 중요한가?	24
전통적인 고용조건은 무엇인가?	24
고용조건의 변화를 이끄는 원동력은 무엇인가?	26
이러한 변화는 무엇을 의미하는가?	27
OECD 회원국에서의 상황은 어떠한가?	29
도전 과제는 무엇인가?	34
미래에 대한 교훈은 무엇인가?	35
제3장 중앙공무원 인사관리 위임	39
왜 위임 하는가?	40
현대의 인적자원관리란 무엇인가?	41
위임될 수 있는 대상은 무엇인가?	42
위임은 어떻게 관리될 수 있는가?	43
OECD 국가들이 위임한 기능은 무엇인가?	45
도전과제는 무엇인가?	48
미래에 대한 교훈은 무엇인가?	49
제4장 중앙정부 공무원의 성과관리	53
성과는 왜 중요한가?	54
성과가 의미하는 것은 무엇인가?	54
성과관리는 무엇인가?	55
성과관리는 어떻게 디자인될 수 있는가?	56
보상의 역할은 무엇인가?	58
OECD 회원국에서는 직원들의 성과관리를 어떻게 하는가?	59
미래를 위한 교훈은 무엇인가?	63

제5장 중앙정부 공무원을 위한 급여의 위임 및 개별화	67
급여결정이 왜 중요한 관리 업무인가?	68
왜 급여결정을 위임해야 하는가?	68
OECD 회원국의 급여제도는 어떻게 발전해왔는가?	69
OECD 회원국에서는 급여를 어떻게 결정짓는가?	71
급여의 개별화는 어느 정도까지 이루어지는가?	72
위임된 급여결정이 어떻게 적절하게 관리될 수 있는가?	74
도전과제들은 무엇인가?	76
미래를 위한 교훈은 무엇인가?	77
제6장 중앙정부의 고위공무원 관리	81
고위공무원 관리가 왜 중요한가?	82
정치기관(political government)과의 관계는 무엇인가?	82
고위공무원단은 어떻게 운영되는가?	84
고위공무원은 누구인가?	86
고위공무원은 어떻게 관리되는가?	88
도전과제는 무엇인가?	91
미래를 위한 교훈은 무엇인가?	92
부록A 인사관리 복합지수 : 구조, 가중치 그리고 이론적 틀	95
BOX 목차	
Box 4.1. 성과관리의 도입 : 아일랜드 사례	57
Box 6.1. 네덜란드 고위공무원 인사관리	87
표 목차	
표 1.1. 지난 10년간 정부고용의 변화 (%)	16
표 2.1. 일반고용 규정 관련 OECD 국가들의 최근 경향과 개혁방향	29
표 2.2. 공공부문과 민간부문 고용규정 비교	31
표 3.1. 중앙인사기구의 전략적 역할 증진을 위해 추진된 개혁 내용	45
표 4.1. OECD 국가 성과관리 시스템의 중앙집권화 및 분권화	60

표 5.1. OECD 국가의 성과연계급여(PP: Performance-related Pay) 체제	73
표 6.1. 고위공무원의 임기제한을 채택한 OECD 국가들 사례	91
표 A.1. 설립의 위임(질문 21)	97
표 A.2. 보상수준의 위임(질문 24)	97
표 A.3. 직위분류, 총원, 해임의 위임(질문27)	98
표 A.4. 고용조건의 위임(질문 30)	99

그림 목차

그림 1.1. 전체 노동력 대비 정부고용 비율(%) (2005년)	15
그림 1.2. 전체 노동인구 대비 정부고용 비율 비교(1995년, 2005년)	16
그림 1.3. 일반정부기관 및 공기업 고용 비율(%) (2005년)	17
그림 1.4. 일반정부기관 및 공기업 고용 비율 변화(1995년, 2005년)	17
그림 1.5. GDP 대비 공공부문의 재화 및 서비스 생산에 할당된 정부지출 비율(1995년, 2005년)	18
그림 1.6. 중앙 및 지방정부의 고용 비율(2005년)	19
그림 1.7. 전체 정부고용 대비 중앙정부 고용 규모의 변화(1995년, 2005년)	20
그림 2.1. 정부고용규정과 그 밖의 규정으로 고용된 직원의 비율 (%)	29
그림 2.2. 중앙정부에서의 인적자원관리(HRM) 체계의 개방성에 관한 복합지수(composite index)	33
그림 2.3. 중앙정부 내에서의 고정기간 및 개방형 계약직 비율 (%) (2005년 또는 2004년)	34
그림 3.1. OECD 국가 중앙정부의 인사관리 위임에 관한 복합지표	46
그림 4.1. 인사결정시 공무원 성과평가의 활용에 관한 종합지수	61
그림 4.2. 성과연계급여 활용도에 관한 종합지수 (OECD 국가)	62
그림 6.1. 중앙정부 고위공무원 관리의 제도화(institutionalisation) 지수	85
그림 6.2. 중앙정부 고위공무원의 여성참여 비율 (2005년)	87
그림 A.1. OECD 국가에서의 공공부문 위임 관련 복합지수	96
그림 A.2. 중앙정부 수준에서의 고위공무원단 제도화의 정도	100
그림 A.3. OECD 국가에서의 성과급 적용에 대한 복합지수	103
그림 A.4. 중앙정부에 있어서 인사관리시스템 개방성에 대한 복합지수	105
그림 A.5. 인사관리 결정에 있어서 성과평가 사용에 관한 복합지수	107

서론

공무원의 인사관리는 대부분의 OECD 국가에서 상당히 민감한 사안이다. 경제·사회적 배경, 문화적 가치 및 역사에 따라 공무원의 인사관리방법에 관한 시각이 다양하게 나타난다. 그러나 일반적으로 정부는 보다 이상적인 고용제도를 만드는 경향이 있다. 정부 제도에 대한 정치적 신뢰를 유지하기 위해, 공정성, 형평성, 사회적 결속력 등의 근본적인 가치를 중요시할 뿐만 아니라, 효율성, 생산성 및 효과성도 보장할 수 있는 제도를 선호한다.

지난 20년간 대부분의 OECD 국가들의 인사관리 제도는 크게 변화하였다. 우선, 민간부분이 보다 효율적이라는 가정 하에, 정부는 공공서비스의 생산비용 절감을 위해 직·간접적으로 민간부분에 서비스 생산을 아웃소싱함으로써, 공무원 채용규모를 감축하고자 하였다. 둘째로, 정부는 민간에서도 통용되는 관리원칙을 공무원 인사제도에 적용하고자 한다. 이로 인해 공무원 인사제도의 많은 특성들이 퇴색되고, 일반적인 인사제도와 비슷해졌다. 공공서비스는 노동시장의 국제화, 고령화, 그리고 지식경제의 출현과 같은 인사제도에 영향을 미치는 경제사회적 변화로 인해 압박을 받고 있다.

본 단행본에서는 OECD 국가 전역의 공공서비스 관리부문에서 나타난 주요 변화에 대해 다루고 있다. 이는 이와 같은 새로운 변화에 대응하고 공무원의 성과에 대한 정부와 시민의 높은 요구에 발 맞추기 위한 것이다.

제 1 장

정부고용 규모 및 보수 :
지난 10년간 변화¹



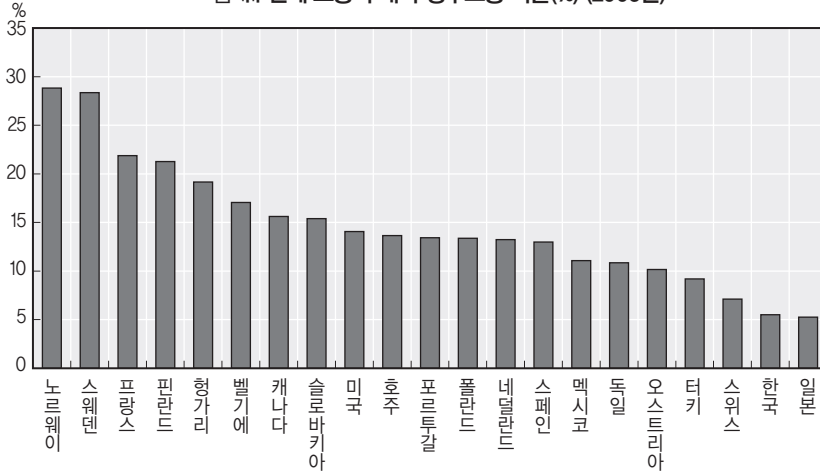
본장은 “공공부문 고용비교(Comparison of Employment in the Public Domain: CEPD)”라는 2006년 OECD 설문조사에서 수집된 데이터를 활용하고 있다. CEPD 설문조사의 목적은 국가별로 비교할 수 있고, 국가회계시스템(System of National Accounts)에서 일반정부로 분류되어 있는 정부고용에 대한 데이터를 제공해 주는 것이다. 또한 공공부문의 재화와 서비스(정부가 재정을 지원하고 민간에서 생산하는 경우도 포함) 생산비용 관점에서 정부고용에 대한 데이터를 분석하기 위함이다. 방법론과 데이터에 대한 상세한 설명은 2008년 OECD 공공거버넌스 보고서(OECD Working Papers on Public Governance)의 일환으로 발간된 “공공부문의 재화와 서비스 생산비용의 관점에서 본 정부고용(Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain)”을 참고할 수 있다.

OECD 국가의 정부고용 규모와 보수

OECD 21개 회원국에서는 전체 노동력 대비 정부고용 비율²이 5%에서 28%의 범위에서 나타나고 있다(그림 1.1). 1995년에서 2005년까지 캐나다를 제외하고 데이터가 공개된 대부분의 OECD 국가에서는 정부고용 규모에 큰 변화가 없었다³. 캐나다는 전체 노동인구가 증가한 반면 상대적으로 큰 변화가 없었던 정부고용으로 인해, 정부에서 일하는 인력 비중이 크게 감소하였다. 호주와 포르투갈 등 일부 국가에서는 전체 노동력 증가에 따라 고용도 증가하였다(그림 1.2, 표1.1).

네덜란드와 프랑스 등 일부 국가를 제외하고 전체 노동력 대비 공기업에서의 고용 비율은 상대적으로 낮은 편이다(그림 1.3). 최근 일부 국가에서는 공기업이 급격히 상승하는 경향을 보이나, 공기업 고용비율에 대한 과거 자료는 찾아보기 어렵다. 호주, 캐나다, 프랑스, 스페인 등에서는 공기업 고용규모가 크게 감소한 반면, 네덜란드에서는 약간 상승하였다(그림 1.4).

그림 1.1. 전체 노동력 대비 정부고용 비율(%) (2005년)



주 : 자료는 피고용인수를 의미함. 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴, 스위스는 정규직 수만 계상되어 있어 낮게 측정되고 있음. 오스트리아 : 정부가 출연한 비영리단체는 포함되어 있지 않으며 2004년과 2005년 자료가 혼합됨. 1995년 자료에는 사회보장 부문이 빠져 있으나 전체 노동시장에서 차지하는 비율이 매우 작음(약 26,000명)

벨기에 : 2004년 자료, 핀란드 : 2004년과 2005년 자료가 혼합됨

프랑스 : 일부 공공기관이 제외된 2004년 자료, 멕시코 : 2000년 자료

폴란드 : 2004년 자료

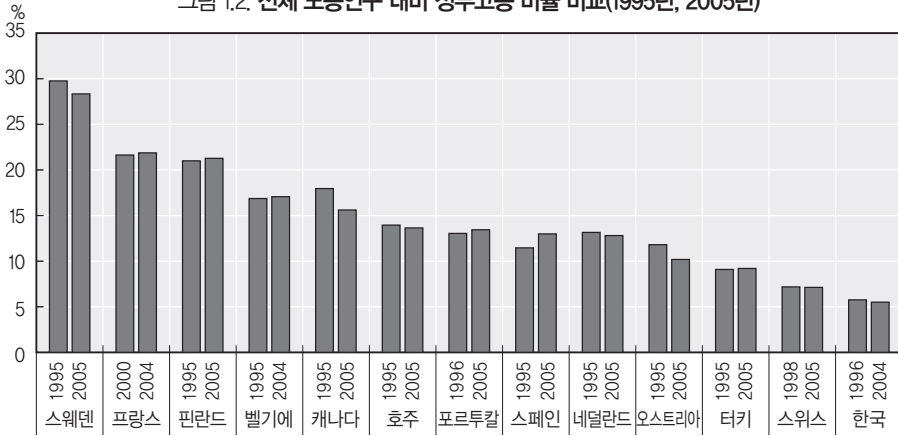
슬로바키아 : 일반 정부출자 시설 기관들은 중요하지 않다는 가정 아래 본 자료는 ISIC(국제표준산업분류)를 참조. ISIC에서 L(공공행정, 방어시설, 사회보장) + M(교육) + N(보건 및 사회복지 업무) 부문

출처 : CEPD survey and Labour Force Survey, OECD

대부분의 국가에서 정부고용 규모의 변화는 GDP 대비 정부 인건비의 변화와 일치하는 경향이 있다. 그러나 핀란드와 스페인과 같은 일부 국가에서는 전체 노동력 대비 정부에서 일하는 인력이 증가한 반면, 그에 따라 GDP 대비 정부의 인건비는 감소하였다. 전체적으로 GDP 대비 1인당 정부고용 인건비는 1995년에 비해 2005년에 감소하였다. 이는 GDP의 증가가 다른 경제부문에 비해서 정부 고용에 상대적으로 적게 분배되었음을 의미한다.

대부분의 국가에서 정부고용 인건비의 비중에 영향을 미치는 변화는 공공부문의 재화와 서비스(정부가 재정을 지원하고 정부 및 민간부문이 조달하는 재화와 서비스 포함) 생산비용 수준의 변화와 연계되어 있다. 이는 정부 재정으로 지원되는 재화와 서비스의 생산비는 정부고용과 관련된 비용과 함께 증가함을 의미한다.

그림 1.2. 전체 노동인구 대비 정부고용 비율 비교(1995년, 2005년)



주 : 자료는 피고용인수를 의미하며 그 중 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴, 스위스는 정규직 수만 계상되어 있어 낮게 측정되어 있음.

오스트리아 : 정부가 출현한 비영리단체는 포함되어 있지 않고 2004년과 2005년 자료가 혼합됨. 1995년 자료에 사회보장 부문이 빠져 있으나 전체 노동시장에서 차지하는 비율이 매우 작음(약 26,000명).

벨기에 : 2004년 자료, 핀란드 : 2004년과 2005년 자료가 혼합됨

프랑스 : 일부 공공기관이 제외된 2004년 자료

출처 : CEPD survey and Labour Force Survey, OECD

표 11. 지난 10년간 정부고용의 변화 (%)

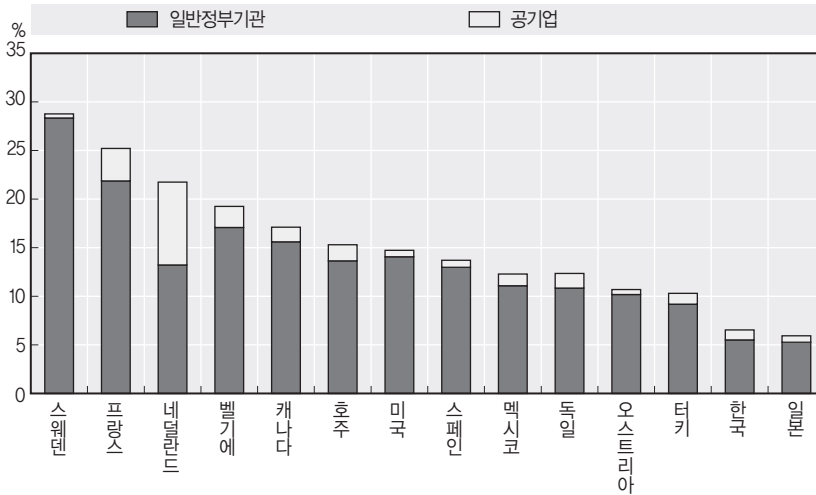
	1995 - 2000	2000 - 2005	1995 - 2005
호주	0.71	13.46	14.27
오스트리아	7.20	-16.96	-10.98
벨기에	2.35	5.65	8.13
캐나다	-4.84	7.76	2.54
핀란드	3.98	2.52	6.61
프랑스	n.a.	4.38	n.a.
헝가리	n.a.	0.81	n.a.
한국	-0.57	5.83	5.22
네덜란드	4.70	3.52	8.39
노르웨이	n.a.	3.19	n.a.
포르투갈	15.66	4.05	20.34
스웨덴	0.14	0.11	0.25
스위스	0.68	5.26	5.97
터키	4.92	6.05	11.27

n.a. : Not available

주 : 큰 변화는 일부 기관의 제도별 재 분류를 통해 일부분 설명될 수 있음. 오스트리아의 경우 직원수의 큰 감소는 특히 대학 내의 고용에 영향을 미친 제도적 변화에서 일부 설명될 수 있음.

출처 : CEPD survey, OECD

그림 13. 일반정부기관* 및 공기업 고용 비율(%) (2005년)



주 : 자료는 피고용인수를 의미하며 그 중 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴은 정규직 수만 계상되어 있어 낮게 측정되어 있음.
오스트리아 : 정부가 출현한 비영리단체는 포함되어 있지 않고 2004년과 2005년 자료가 혼합됨. 1995년 자료에는 사회보장
부분이 빠져 있으나 전체 노동시장에서 차지하는 비율이 매우 작음(약 26,000명).

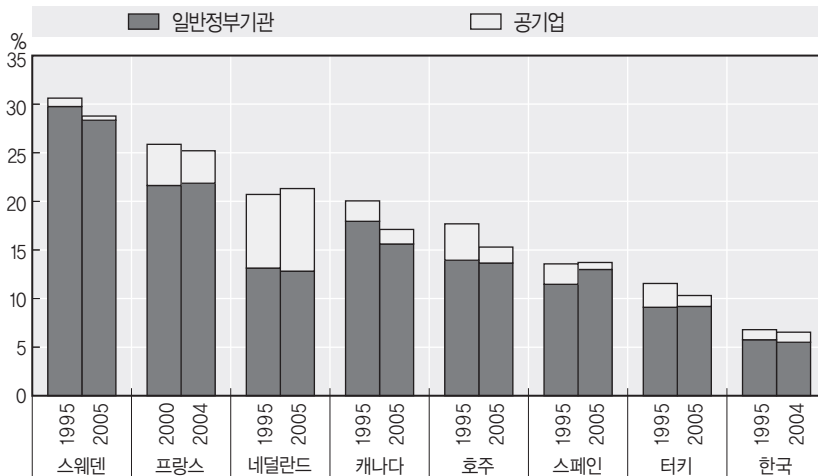
벨기에 : 2004년 자료, 핀란드 : 2004년과 2005년 자료가 혼합됨

프랑스 : 일부 공공기관이 제외된 2004년 자료, 멕시코 : 2000년 자료, 폴란드 : 2004년 자료

출처 : CEPD survey and Labour Force Survey, OECD

* 일반정부기관 : 정부부처 및 기관, 국립병원, 학교, 사회보장기관 등 포함

그림 14. 일반정부기관 및 공기업 고용 비율 변화(1995년, 2005년)



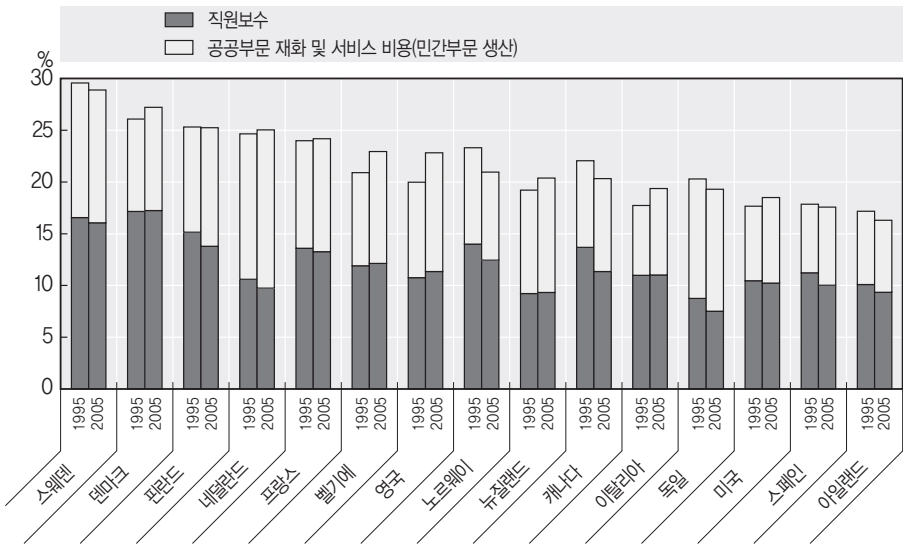
주 : 자료는 피고용인수를 의미하며 그 중 네덜란드, 스웨덴은 정규직 수만 계상되어 있어 낮게 측정되어 있음.

프랑스 : 일부 공공기관이 제외된 2004년 자료

출처 : CEPD survey and Labour Force Survey, OECD

그러나 모든 국가에서 항상 이와 같이 생산비와 정부고용 관련 비용이 동시에 증가하는 것은 아니다. 정부가 자금을 지원하고 민간부문이 직접 조달하는 재화와 서비스의 비용이 증가함에 따라 생산비용이 증가하는 경우는 예외적이다. 예를 들어, 덴마크, 이탈리아, 뉴질랜드, 영국에서는 GDP 대비 정부고용 인건비가 크게 변화하지 않고 일정한 반면, 정부가 자금을 지원하고 민간부문이 전달하는 재화와 서비스의 비용은 증가하였다. 또한 정부고용 인건비는 약간 감소한 반면, 정부가 자금을 지원하고 민간부문이 전달하는 재화와 서비스의 비용은 인건비 보다 크게 증가한 국가도 있다. 예를 들어, 프랑스와 네덜란드가 이러한 경우이다(그림 1.5).

그림 1.5. GDP 대비 공공부문의 재화 및 서비스 생산에 할당된 정부지출 비율(1995년, 2005년)



주 : 국가간 보수비교는 신중하게 이루어져야 하며 정부 고용인사에 대한 연금정책 등을 고려하여 개선되어야 함. 실제 일부 국가에서는 노후 연금을 위한 저축이 보수에서 부분적으로 또는 완전하게 고려된 반면 일부 국가에서는 노후 연금은 일반 예산상에서 미래의 의무로 남아있음. 이는 각 국가간 정부 고용인사의 현재와 미래의 보수비교에 큰 왜곡을 초래함.

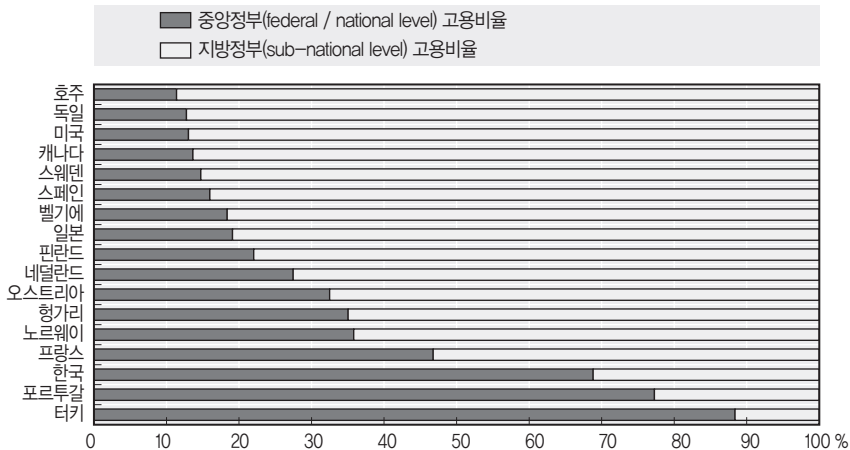
정부지원에 의한 민간부문의 재화 및 서비스 생산은 정부소비와 시민을 위한 소비(정부의 직간접적 지원)를 포함함.

출처 : National Accounts, OECD

중앙 및 지방정부 공무원 수와 인건비

중앙정부와 지방정부의 공무원 비율은 국가별로 차이가 크다(그림 1.6). 데이터가 집계된 국가들을 살펴보면, 1995년과 2005년간 중앙정부와 지방정부의 고용비율에 큰 변화가 없었다. 그러나 예외적으로 노르웨이에서는 인력관리의 재중앙집권화(recentralisation)로 인하여, 스페인에서는 분권화로 인하여 중앙과 지방정부간 고용비율에 변화가 있었다(그림 1.7).

그림 1.6. 중앙 및 지방정부의 고용 비율(2005년)



주 : 자료는 피고용인수를 의미하며 그 중 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴은 제외되어 있음.

오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 일본, 한국, 네덜란드, 스웨덴 그리고 터키의 경우 사회보장에서의 고용이 국가적 차원에서 고려되지 않음. 호주, 캐나다, 독일, 노르웨이, 포르투갈 그리고 미국의 경우 사회보장에서의 고용은 다른 정부 차원에서 고려되지 않음. 이는 주로 적은 수의 직원과 관계되어 위 그래프에서 작은 영향을 미침. 오스트리아 : 정부가 출현한 비영리단체는 포함되어 있지 않고 2004년과 2005년 자료가 혼합됨. 공기업에 관한 자료는 부분적인 것으로 재분류된 대학교만을 포함하고 있음.

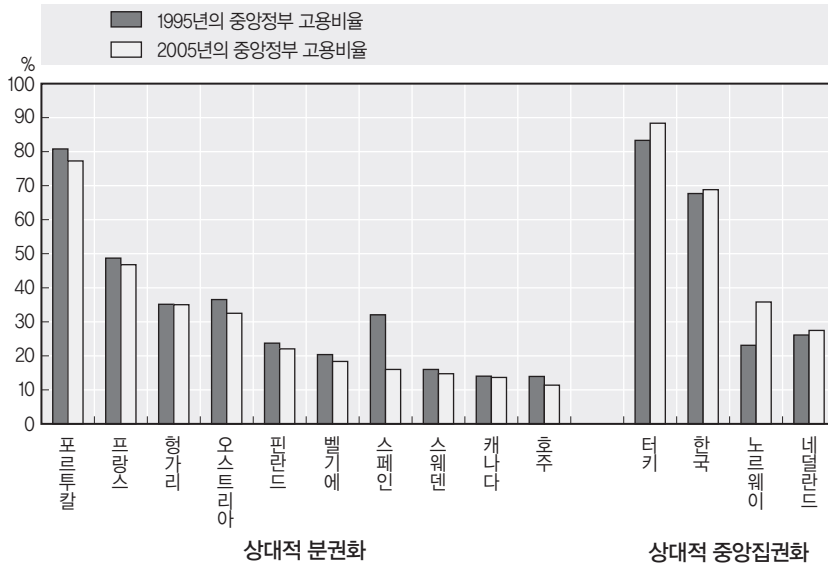
벨기에 : 2004년 자료

핀란드 : 2004년과 2005년 자료가 혼합됨

프랑스 : 일부 공공기관이 제외된 2004년 자료

출처 : CEPD survey, OECD

그림 17. 전체 정부고용 대비 중앙정부 고용 규모의 변화(1995년, 2005년¹⁾)



1. 프랑스, 헝가리, 노르웨이: 1995년 대신 2000년 데이터 활용
 출처 : CEPD survey, OECD

주석

1. Pilichowski and Turkisch (2008)에 모든 데이터와 방법론이 소개되어 있다.
2. 본장에서 “정부”는 국가회계시스템(GNA)에서 분류하고 있는 “일반정부” 부문을 말한다. 일반정부는 중앙정부부처, 국립병원, 국립학교, 사회복지시설 등을 포함한다. 또한 시도군 등 모든 지방정부를 포함한다.
3. 오스트리아에서는 부분적으로 국립대학의 고용에 영향을 미치는 제도적 변화로 인하여 정부 고용이 크게 감소하였다.

참고문헌

Pilichowski, E. and E. Turkisch (2008), “Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 8, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/245160338300>.

제 2 장

중앙정부 고용조건의 변화 : 일반고용 조건과의 유사점

본 장에서는 공공분야에서 작지만 중요한 부분을 차지하고 있는 인사문제(staffing issues)에 초점을 맞추고 있다. 보통 관련 데이터를 토대로 인사문제를 언급하는 경우에 정부라는 개념은 일반행정(주로 규제 및 정책결정 업무를 담당하는 분야를 말하며, 교사, 의사 등 제외), 국방 및 사회복지 등의 업무를 담당하는 정부부문을 말한다. 이 장에서 정부의 전략적인 인력관리(Strategic Human Resources Management in Government) 설문조사 결과, 대부분의 응답자는 정부라는 개념을 핵심적인 공공서비스 분야를 의미하는 것으로 사용하였으나, 일부는 이 보다 더 넓은 의미로 사용하였다. 그러나, 이 장에서는 넓은 의미의 정부의 개념으로 사용하고자 한다.

왜 고용조건이 중요한가?

채용절차, 경력발전, 급여체계, 그리고 사회보장연금 등과 같은 고용조건과 인사제도는 전통적으로 공공부문과 민간부분이 다른 모습을 보인다. 이러한 차이의 근원은 정부고용인력을 국가의 봉사자로 여기고 민간부문에서 고용된 인력보다 더 나은 그리고 더 안정된 조건을 보장해주었던 전근대적 시대로 거슬러 올라간다. 이상적인 관료상에 대한 20세기 초 저작물들은 이러한 인식을 강화시켰으며, 일부 국가에서는 여전히 국가가 공무원들에게 특별한 대우를 보장해 주어야 한다는 명백한 기대심리가 존재하고 있다. 오늘날에도 많은 체제전환국가나 개도국들은 신뢰할 수 있고 정치적으로 중립적인 행정부를 설립하기 위해서는 공무원들을 위한 특별한 고용조건이 필요하다고 여기고 있다.

사회가 발전하고, 민간부문의 취업이 더 선호되며, 높은 교육수준과 보다 나은 삶의 질로 인하여 시민들의 선호도가 변화됨에 따라, 공공과 민간부문간 노동시장의 분화는 점점 축소되고 있다. 공공서비스는 이제 더 이상 공무원들에 의해서만 제공되지 않는다. 대신 많은 국가들은 공공서비스를 서비스 구매 및 서비스 제공자들과의 계약 체결을 통해 제공하고 있다.

중앙집권적으로 결정되어 법령화된 고용조건은 많은 나라에서 효율적이고 서비스 중심적인 행정, 성과중심 관리의 계속적 발전을 위한 장애요인으로 인식되어 왔다. OECD 국가들은 대체로 성과관리시스템을 도입했는데 이 시스템은 공공의 목표와 전략을 가진 인재를 어떻게 관리하는지와 관련이 있다. 보수결정을 포함한 인사관리의 위임문제 또한 이러한 성과관리시스템과 연계되어 있다.

전통적인 고용조건은 무엇인가?

대다수의 국가들은 중앙정부 공무원 인사관리를 위한 특별규정을 마련하고 있다. 일부 국가에서는 이러한 특별규정을 공무원 전체에 적용하고 있는 반면 일부 다른 국

가에서는 특정 공무원 그룹에만 특별규정을 적용하고, 그 외의 공무원들은 일반 노동시장 조건을 따르도록 한다.

이러한 특별규정들은 절차에 관심을 두며 물리적인 고용조건에서의 차이를 규정하거나 필요로 하지 않는다. 그러나 다른 규정과 절차는 민간부문에서 적용되는 규정과는 다른 고용조건을 규정하는 경우도 있다.

가장 일반적인 공공부문과 민간부문의 고용규정 관련 구분은 정부의 특별고용규정은 공법(public law)을, 일반고용규정은 사법(private law)을 준수한다는 것이다. 일부 국가에서는 이러한 차이를 헌법에서 규정하고 있다.

또 다른 차이점은 정부기관의 공무원들은 노동 쟁의를 해결할 때, 민간부문의 노동자들과 같은 제도에 의존할 수 없다는 점이다. 노동조합이 정부기관 공무원들을 대표할 수도 있으나, 이들은 공식적인 교섭권(bargaining rights)을 갖고 있지 않을 것이다. 또한 단체행동(industrial action)을 위한 권리가 제한되거나 금지되어 있다. 노동관련 분쟁도 일반적인 노동 분쟁을 다루는 법원이 아닌, 특별 법원에 회부된다.

일반적으로 모든 국민이 동등한 정부 고용의 기회를 갖도록 보장하기 위한 특별한 법적 제도가 마련되어 있다. 공개채용방식과 특별 선별/임명위원회 구성 등이 이러한 법적 제도에 포함된다. 일부 국가에서는 이해당사자를 직원으로 고용하지 않는 제한을 두고 있다.

공개경쟁채용은 일반직 공무원을 대상으로 하고 특정직위에 대해서는 공개채용을 하지 않을 수 있다. 이러한 경우 일반적인 신입 레벨이 있으므로, 특정 레벨 이상의 직위는 내부 직원들에게만 공개된다. 승진을 위한 자격조건을 갖추기 위해서 직원들이 순환보직하는 공식적인 경력제도가 있을 수 있다.

해고 및 다른 형태의 고용 계약 단절로부터 보호하는 것도 일반적으로 특별규정의 일부이다. 이는 불법행위로 인한 해고를 제외하고는 전통적으로 종신고용을 보장할

것이다. 이는 일정 기간 동안의 계약직 고용에 대한 제한을 포함할 수도 있다.

임금 책정은 직위별 등급(grade)과 각 등급별 호봉체계에 따라 이루어진다. 많은 나라에서 노동자들은 근무 경력의 증가와 승진에 따른 직무 등급 상승으로 급여를 인상 받는다. 성과와 연계된 급여는 기본급의 추가 인상이 아닌, 보너스의 형태로 지급된다. 임금상승은 특별 급여심의위원회(special pay review board) 혹은 정부에 의해서 결정될 수 있다. 그러나 이는 노동자를 대표하는 조직과 공식적 혹은 비공식적 협상을 거쳐 결정 될 수 있다.

특별규정은 사회보장에 관한 편익과 개인의 사정에 따른 휴직에 관한 사항을 포함한다. 또한 특별퇴직수당도 규정하고 있으나, 보통 퇴직수당을 수령할 수 있는 연령이 민간부문보다 낮은 편이다.

고용조건의 변화를 이끄는 원동력은 무엇인가?

중앙정부의 전통적인 고용규정에 기반하여, 중앙정부는 공공행정의 목적에 부합하는 전문적인 행정을 구현해 왔다. 부처간 이동이 가능한 경력중심제도는 바람직한 핵심 가치 개발과 공무원 정신 고양에 적합하였다. 이를 강조하는 국가들은 전통적인 규정을 여전히 최선의 모델로 여기고 있을 것이다.

그러나, 기존의 전통적인 규정은 많은 단점을 가지고 있다. 즉, 이는 혁신을 저해하고 현대화를 지연시키는 위험회피 문화를 조성하는 경향이 있다. 또한, 서비스 창출 및 고객중심, 즉 시민중심의 서비스 제공에 적합하지 않다. 마지막으로, 다양한 기술을 조합하고 빠르게 변화하는 환경에 적응할 수 있는 유연성이 적다.

동시에 경제적 풍요로 인해 OECD 국가에서 시민들이 중요하게 여기는 가치가 지속적으로 변하고 있다. 즉, 노동자들은 자기표현 및 개인의 능력 개발에 점차 더 많은 관심을 갖게 되었다. 그러므로 중앙 정부의 전통적인 고용정책은 점차적으로 그 매력

을 잃고 있다.

노동력 및 노동시장도 중요한 변화를 겪고 있다. 양질의 교육으로 인해 개별 노동자가 선택할 수 있는 노동 시장이 넓어지게 되었고, 현대의 첨단기업들은 더 매력적인 직장으로 부상하게 되었다. 공무원들은 민간 기업을 현실적인 대안으로 생각하고 있으며, 양질의 교육과 기술을 겸비한 직원을 영입하려는 경쟁이 치열해 지고 있는 상황에서 공공 행정부문도 노동자들이 선호하는 일터가 되도록 노력해야 한다.

이러한 변화는 무엇을 의미하는가?

이러한 변화의 핵심은 고용조건에 대한 결정이 중앙에서 점차 분권화되고 있다는 것이다. 궁극적인 목표는 민간기업의 관행을 단순히 모방하는 것이 아니다. 민간기업의 관리자가 조직의 사업수요와 개인별 능력과 성과에 따라 근무조건을 개선시킬 수 있는 것처럼, 이러한 권한을 공공부문의 관리자에게도 부여하기 위함이다. 사업수요를 고려하여, 재량권을 가지고 경영을 하게 되면 민간 기업과 유사한 고용 환경을 조성할 수 있다. 이는 보다 개방적이며 결속력 있고 경쟁적인 노동시장에 대한 시장원리를 반영한 것이다.

모든 중앙정부기관의 고용조건이 반드시 표준화될 필요는 없다. 일부 국가는 이미 행정 부문에 민간기업과 유사한 고용규정을 적용하고 있다. 일반적으로 책임운영기관(agencies)의 고용규정이 중앙정부부처(central departments)보다 더 일반적인 고용규정을 준수하고 있다. 이러한 변화의 효과는 다음과 같이 분류될 수 있다.

- 첫째, 고용조건이 법제적인 측면에서 계약적 혹은 관리적인 거버넌스 체제로 변화하고 있다. 급여 및 다른 고용조건에 대한 중앙집권적인 결정이 약화되고 관리자들의 재량이 확대되었다. 또한 급여심의위원회 및 단일의 고용주에 의한 급여결정권도 약화되고 분권적으로 급여협상이 이루어질 수 있는 여지가 생겼다. 이에 따라 조건부 단체행동도 가능해졌다.

이러한 경우, 정부가 공공지출 수준을 적절하게 통제할 수 있도록 재정규제 관련

규정이 개선될 필요가 있다. 또한, 고위관리자 선별 및 훈련을 특별히 강조하여 그들이 새로운 임무를 잘 수행할 수 있도록 한다. 지원체계와 평가제도가 도입되면, 공공 부문의 고위 관리자들이 그들의 위임 받은 책임을 잘 수행할 수 있을 것이다.

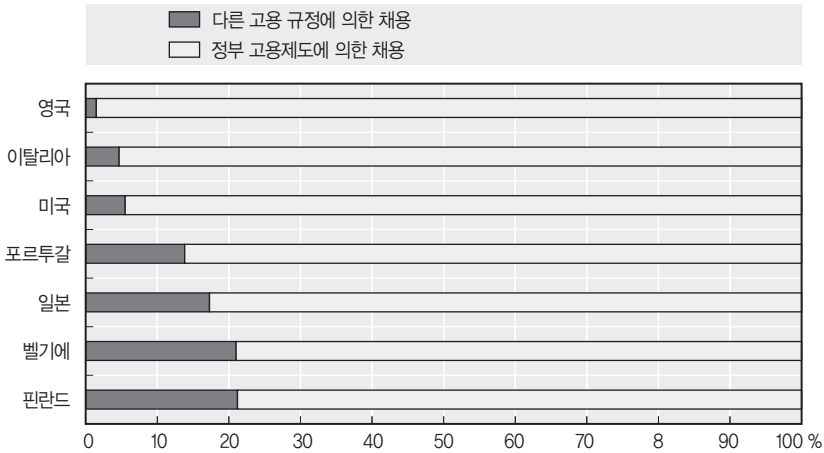
- 둘째, 경력제도와 고용보장제도는 일반적으로 진화한다. 계급제가 직위분류제로 대체될 수 있다. 이러한 경우, 일반 신입직원 이상의 직위에서는 외부인사 채용이 가능하다. 이를 통해 공공행정 조직은 기존의 전통적인 개념의 공무원 보다 폭 넓은 경험을 보유하거나 전문적 지식을 갖춘 인재를 쉽게 확보할 수 있게 된다. 그러나, 공개경쟁채용은 민간부문에서도 우수사례로 여겨지기 때문에 폐지할 필요는 없다. 개방형 채용도 마찬가지로 존속되어야 한다.

공공부문의 관리자들이 자신의 조직인사(인사규모, 직위 또는 자격조건 등)에 관한 권한을 가지게 된다. 한편으로 종신고용에 대한 보장이 어려워지며, 기존의 중앙 정부에 부여되었던 특별보장제도들이 폐지될 수 있다.

- 셋째, 시장가치가 높은 전문적인 기술과 업무에 보다 높은 급여수준이 책정될 수 있다. 이러한 이유로, 기술, 업무 및 직장소재지에 따라 급여 차이가 확대되고 있다. 근무시간은 일반 법체계에서 조직의 필요에 따라 조정된다.
- 이러한 변화는 중앙정부에서 시행하고 있는 특별 퇴직제도에도 영향을 미치고 있다. 현대 노동시장은 퇴직연령을 유연하게 정하는 확정 기여제도 (contribution-defined system)로 변화하고 있다. 이는 전통적으로 공공행정 부문에서 사용되었던 퇴직 연령 제한을 둔 확정연금지급 보증제도(benefit-defined system)와는 분명한 차이가 있다. 퇴직수당 변화의 첫 단계는 퇴직연령의 표준화이다.

이와 같이 공공부문에서 민간부문의 인사관리 제도를 지향함에 따라 정부는 정부의 고용규정 외에 별도의 규정에 따른 직원 채용을 선호하는 것으로 생각할 수 있다. 그러나 실제적으로 정부의 고용규정제도 외의 다른 규정에 의한 채용 비율은 현저히 낮은 것으로 나타났다. 자료에 따르면, 국가별로 2%~22% 범위로 나타난다(그림 2.1).

그림 21. 정부고용규정과 그 밖의 규정으로 고용된 직원의 비율 (%)



출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006.

OECD 회원국에서의 상황은 어떠한가?

지난 수 십 년간, 일부 OECD 국가들에서는 일반 고용 관계법령과 일맥상통하는 방향으로 정부고용제도를 개혁해 왔다 <표2.1>. 개혁은 점진적으로 진행되었으며, 이로 인해 “전통적”이고 “표준화된” 고용조건이 혼합된 형태로 나타나고 있다. 이미 많은 OECD 국가들은 중앙정부에 민간기업의 고용조건과 유사한 제도를 갖추고 있을 수도 있다<표 2.2>.

표 2.1. 일반고용 규정 관련 OECD 국가들의 최근 경향과 개혁방향

오스트리아 ¹	<ul style="list-style-type: none"> • 공법에서 사법 시스템으로 공공 노동입법 변화: 공법을 적용받는 공무원과 사법 일반 노동자사이의 차이는 아직도 중요한 의미가 있으며, 공공 노동 관련 법제는 가능한 사부문과 유사하게 만들어 지고 있다. 그러나 이러한 변화속에서도 공공부문의 필수불가분성을 반영하여 공공부문의 요구를 충족시키는 통합된 노동 관련 법제가 마련되어야 한다. • 앞으로 예상되는 개혁: 사법 시스템을 적용한 연방 공무원을 대상으로 하는 새로운 공무원법이 개정중에 있음
덴마크 ²	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원이 일반 고용인력으로 대체되고 있음
헝가리 ³	<ul style="list-style-type: none"> • 2001년, 18,390명의 사무직과 현장노동자들에게 일반 노동법⁴을 적용토록 함 • 2003년 공무원법 개정으로 다시 공무원법을 적용토록 하였으나, 일부 하위직에게는 일반 노동법을 적용토록 함 • 앞으로 예상되는 개혁: 공무원의 법 적용에 있어서 직위 부적합자의 해고시 사부문과 유사하게 적용시 킬 예정임. 해고에 필요한 기간은 6개월에서 30일로 줄어들 것임. • 의무채용시험제와 성과평가시스템 도입을 예정하고 있음

이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> • 지난 몇 년동안 공공부문에 대한 개혁들이 입법령 No. 29/93과 후속 입법으로 진행되어 왔음. 이 입법령은 소위 공공부문 민영화 도입에 대한 것임 • 고위공무원을 비롯한 대부분의 공무원에게 적용되는 행정법에 근거한 특별한 지위는 폐기되어 왔고 사법이 적용되고 있음 • 고용조건은 현재 국가 전체 계약에 의해 규정되고 있으며, 분쟁해결은 사법재판정에서 다루어지고 있음 • 노사협상은 정부 전체적으로 그리고 기관별로도 이루어지고 있음 • 관리자 및 직원들에 대한 근무조건은 전체계약 내에서 개인별 계약에 의해 규정되고 있음 • 사법이 공공부문의 많은 영역에 점차적으로 적용되고 있으나 일부 예외적인 부문도 남아 있음 (외무공무원, 치안, 경찰, 군인 등)
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원의 특별지위가 1990년대에 폐지되고, 사법이 적용되어 왔음
포르투갈 ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 대부분의 직위에 대해 일반 노동법이 적용되고 있으며, 외교, 국방, 법무, 감사 관련 직위에 대해 예외가 인정되고 있음
슬로바키아	<ul style="list-style-type: none"> • 2002년 4월 공무원법 및 공무원법이 시행되면서 인사관리 개혁이 시작되었음 • 공공부문의 근로자는 공무원과 공무원의 공공부문 근로자의 두 개의 그룹으로 나누어졌음 (자치단체, 지방정부, 의료복지, 학교, 기타 부처 및 기관 근로자 등)
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 정부내 일부 예외적인 직위⁶를 제외하고 대부분의 직위는 계약에 의한 관계로 대체되어 왔음 • 이것은 정부내 근로자가 스웨덴내 다른 근로자와 같은 법⁸이 적용됨을 의미함
스위스	<ul style="list-style-type: none"> • 2002년 이래로 모든 연방직원들은 연방항소위원회 직원 같은 일부 예외적인 경우를 제외하고 일반 노동자의 지위를 인정받음

1. 출처 : Response of Austria to the 2006 EIPA questionnaire for EUPAN.
 2. 출처 : OECD (2004), "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management", GOV/PGC/HRM(2004)3.
 3. 출처 : OECD, (2004), "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management", GOV/PGC/HRM(2004)3.
 4. 블루칼라 노동자들에게는 일반 노동법이 적용되었으며, 공무원 임용 대신 고용계약에 의해 채용되었음. 그들의 법적 지위가 전보다 더 유연해졌음. 재산신고, 선서, 엄격한 윤리조건, 이익갈등 규제 등 불필요한 특별한 제약이 적용되기도 함. 필요한 경우에 전통적으로 공공행정에 적용되는 조건들이 예를 들어 비밀유지 등이 적용되기도 함
 5. 출처 : OECE 공공인력관리작업반 (OECD Public Employment and Management Working Party) 2008년 12월 회의시 포르투갈 프리젠테이션
 6. 형사범죄 또는 직무태만에 대한 법원결정에 따라서만 직위에서 해제시킬 수 있는 상근직 판사
 7. The Employment Protection Act (LAS 1982:80).
 8. 스웨덴 법률은 상임계약 근로자에 대해 유리한 보호를 제공하고 있음. 업무상의 이유로 고용자가 노동력 축소를 하는 것이 쉽더라도, 새로운 직업 제공에 도움을 준다든가 해고통지기간을 상당히 길게 주는 등의 조치가 제공되고 있음. 중앙 정부에 있어서는 고용보호법에 따라 체결된 특별 직위보호 협정이 있으며, 이 협정은 법 보다 유리한 조건을 제공하고 있음. 예를 들어 해고통지 기간이 두배로 설정되어 있음. 1996년 이래로 이러한 경우는 거의 발생되지 않고 있으며, 현재 1996년 사례에서와 같이 정부 직원의 95% 이상이 상임계약에 의해 채용되고 있음.
- 출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006, except when specifically noted.

표 2.2. 공공부문과 민간부문 고용규정 비교

	고용규정 관련 공법과 사법으로 구분	행정법원에서 분쟁해결 (일반법원과 구분)	민간부문과 다른 채용규정	민간부문과 다른 권리와 의무 부여 (파업 및 노조 결성권 등)	직업보호 및 면직 관련 높은 보장기준 적용	종신고용에 대한 보장기준 적용	사회보장제도 및 연금 등 특별혜택 존재
호주			○	○			
오스트리아	○	○			○	○	○
벨기에	○		○	○	○	○	○
핀란드	○			○			
독일	○	○	○		○	○	○
헝가리	○			○			
아일랜드	○		○		○	○	○
이탈리아	○		○		○	○	
일본	○		○	○	○		
한국	○	○	○	○	○		○
룩셈부르크	○		○	○	○	○	○
멕시코	○	○	○		○		
뉴질랜드	○ ¹	○ ¹	○ ¹	○ ¹	○ ¹	○ ¹	○ ¹
네덜란드	○	○		○	○		
노르웨이	○						○
폴란드	○		○	○	○	○	
포르투갈	○	○	○	○	○	○	○
스페인	○	○	○	○	○	○	○
슬로바키아	○						
스웨덴	○		○	○	○		○
스위스	○	○		○	○		
미국	○		○	○	○		○

1. 주요한 차이는 없음.

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006.

덴마크와 이탈리아와 같은 국가에서는 판사, 경찰 등 특정 공무원 그룹에게만 특별 고용조건을 제한적으로 적용하였다. 호주, 오스트리아, 벨기에, 아일랜드, 일본, 한국 과 같은 국가에서는 [정부기관의 집행부서화(agencification)] 등으로 인하여 공공행정 정기관의 변화가 공공행정 일부의 고용조건에만 영향을 미치고 있다.

중앙정부 수준에서 특정 고용제도는 다소 폭넓게 적용될 수 있다. 이는 뉴질랜드와 스칸디나비아 국가들에서는 매우 제한적이지만, 독일, 한국, 포르투갈, 스페인 등의 국가에서는 상대적으로 광범위하게 적용된다.

OECD 2006년 인적자원관리(HRM) 조사에 참여한 22개 국가 중 16개국은 공무원들이 민간부문 종사자들에 비해 보다 안정적인 직업보장과 면직에 대한 보호를 받고 있다고 답변하였다. 또한, 15개국에서는 공무원들의 단체행동 및 노조결성에 관한 권리가 보장되지 않는다고 답하였다. 이와 같이 중앙정부 행정에는 전통적인 공무원 고용제도가 여전히 우세한 것으로 나타났다.

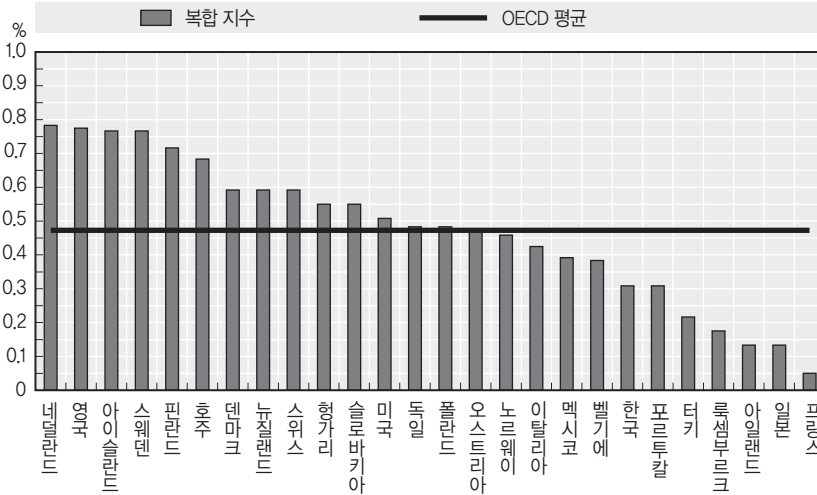
계급제(career-based system)와 직위분류제(position-based system) 간의 구분도 지속적으로 나타나고 있다. 예를 들어, 호주, 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스(외교관 제외), 영국, 미국 등에서는 고위관리급 이하의 모든 직위를 개방형으로 선출하고 있으며, 구직자들은 특정 직위에 직접 지원할 수 있다. 계급제를 채택하는 국가에서는 낮은 직위로만 직원을 채용하며, 신입직원은 공직 생활을 하면서 승진해 나간다. 그러나 벨기에, 독일, 아일랜드, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 포르투갈, 스페인과 같은 국가에서는 고위관리자 및 특정 전문가에게만 직위분류제를 예외적으로 적용하고 있다.

그림 2.2는 OECD 국가의 중앙정부 채용의 개방 수준을 나타내며, 특히 민간부문 전문가에 대한 경력직 개방여부 등을 보여준다 (방법론에 관한 자세한 사항은 부록 A 참조).

새로운 인사관리제도의 변화로, 일부 국가에서는 고정기간계약(fixed-term contract) 고용에 대한 제한을 폐지하고 있다. 공공부문 내에서의 고정기간 계약 비율은 국가별로 다양하나, 아직 대부분의 국가에서는 상대적으로 낮은 편이다. 인사제도의 형태(계급제 혹은 직위분류제)와 고정기간계약 비율간의 특별한 관계는 성립하지 않는 것 같다(그림 2.3). 고정기간계약은 일반 공무원보다 고위직 관리에게 더 일반적으로 나타나고 있다.

대부분의 OECD 국가들은 이미 노동조합과 공식적이든 비공식적이든 급여 협상을 하고 있다. 가장 흔한 형태는 중앙집권적인 단체 협상이다. 예를 들어, 아일랜드,

그림 2.2. 중앙정부에서의 인적자원관리(HRM) 체계의 개방성에 관한 복합지수(composite index)



주: 자세한 방법론은 부록 A 참고

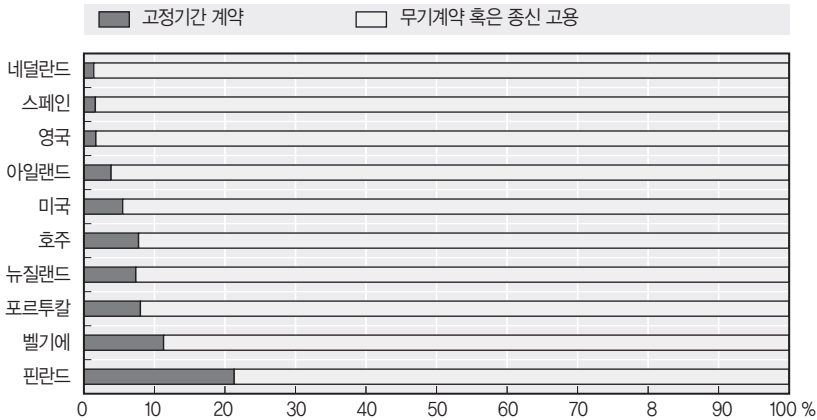
출처: Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006, and GOV (OECD) estimates (missing data estimated by mean replacement).

룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 슬로바키아 공화국에서는 노동조합측이 전체 중앙정부의 급여협상을 담당한다. 독일에서는 공공기관 종사자들만 급여협상을 할 수 있으나, 공무원의 급여수준 변화는 이러한 공공기관 종사자들의 급여수준을 따른다. 다른 국가에서는 분야별 또는 하위 정부기관별로 급여가 조정될 수 있다. 적어도 5개 OECD 국가에서는 급여협상을 위한 단체교섭이 허용되지 않는다. 예를 들어, 뉴질랜드에서는 급여협상 과정은 이전의 급여인상 범위에서 전적으로 각 부처가 결정하도록 분권화되어 있다. 일본에서 급여는 독립적인 위원회의 권고에 따라 조정된다. 또한, 한국, 멕시코, 스위스, 미국에서는 대통령/총리 혹은 재정관련 장관의 권고에 따라 급여수준이 책정된다.

2004년 EU 설문조사*에 응답한 EU 20개국에서의 일반적인 퇴직연령은 60세에서 65세 사이였다. 정부 관료에 대한 가장 빠른 조기퇴직 연령은 프랑스와 영국에서

* "Sustainability of Pension Schemes for Government Employees of European Member States", Concise Report for Directors-General, EUPAN Human Resource Working Group, EU, 2004.

그림 2.3. 중앙정부 내에서의 고정기간 및 개방형 계약직 비율 (%) (2005년 또는 2004년)



주: 무기계약(OTO)은 평생고용직과 완전히 똑같지 않음. 모든 평생고용직은 무기한 계약을 할 수 있지만 그 반대는 적용되지 않음. 무기계약의 고용법이 더 유동적이기 때문에 고정기간계약의 필요성이 더 제한적임. 네덜란드가 이 예에 속함.
출처: Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006

50세였으며, 6개 이상의 EU 국가에서는 60세 이하였다. 인력재충원 비율(replacement ratio)은 포르투갈의 경우 거의 90%였으며, 체코, 덴마크, 네덜란드에서 60% 이하, 슬로베니아에서는 30% 이하로 나타났다.

도전 과제는 무엇인가?

중앙정부 공무원에 대한 특별인사규정 및 고용조건은 국가와 공무원간의 관계에서 핵심 사안이다. 특히 이러한 인사규정과 고용조건은 국가 고유의 전통과 행정문화와 매우 깊은 연관이 있다. 그러므로 가장 큰 도전과제는 변화 관리이다. 즉, 이는 변화 프로그램을 설계하고 실행하는 과정이라고 할 수 있다.

기존의 인사규정을 수정하는 것은 다른 규정에 비해 훨씬 민감하거나 논란의 소지가 많다. 특히, 종신고용과 특별 퇴직수당은 현직 공무원과 깊은 이해관계가 있는 사

안이기 때문에 더욱 그러하다.

기존의 인사규정은 중앙정부를 정치적 간섭으로부터 보호하기 위한 모델로 볼 수 있으며, 결과적으로 이는 법치 행정을 보장한다. 또한 기존의 인사규정은 공무원 조직의 가치를 고양하는데 중요한 역할을 담당해 왔다. 그러므로 법치행정을 보호하고 공무원 핵심가치를 지지할 수 있는 다른 대안이 마련되지 않은 채, 일반 노동법과 유사한 규정으로만 수정하게 되면 이러한 고유의 요소가 약화될 수 있다.

이러한 변화는 일관된 제도를 통해 고려되어야 한다. 예를 들어, 계급제(신입 외의 다른 직위는 민간에 개방되지 않음)를 유지하면서, (급여 혹은 수당 등) 고용조건만을 위임하게 된다면 폐쇄형 공공 노동시장을 형성할 수 있다. 일반 노동시장에 편입되지 않은 하나의 큰 공공노동시장을 형성하는 대신, 정부는 민간노동시장에 편입되지 않은 복수의 공공노동시장을 조성할 수도 있다. 이러한 경우 직원간 경쟁은 더 줄어들고 다양한 기술에 대한 선택의 폭이 좁아진다.

마지막으로 고용제도의 변화가 명령과 통제방식(command-and-control paradigm)에서 관리형 방식(managerial paradigm)으로 전환된다는 사실을 간과해서는 안 된다. 성공적인 변화를 위해서는 중앙정부기관의 조직 문화를 변화시키고, 부처내 적절한 관리능력을 조성해야 한다.

미래에 대한 교훈은 무엇인가?

민간과 공공부문의 고용조건이 점점 더 유사해지고 있다. 이는 일반노동시장의 변화와 공공부문의 다양성에 기인하고 있다. 또한, 국가가 전문성있고 정치적으로 중립적인 행정부를 만들어가고 강화해가기 위해서는 아예 필수적인 전통적 형태의 공공부문의 고용조건이 보장하는 가치를 유지할 필요가 있다. 그러므로 이 두 가지 고용조건 수렴에 관한 최적의 속도와 범위는 국가가 처한 상황과 맥락(context)에 따라 달라질 것이다.

OECD 국가들로부터 두 가지 변화모습을 확인할 수 있다. 첫째, 업무·기능과 무관하게 거의 모든 고용조건과 모든 공무원에게 적용되는 변화이다. 다른 하나는 일부 공무원과 일부 고용조건에만 적용하는 부분적이되 점진적인 변화이다. 두 번째 점진적 변화에도 비용이 수반되긴 하겠지만, 일반적으로 더 관리하기 쉽고 정치적 손실이 적을 것이다.

정부고용과 관련한 가장 민감한 이슈는 중앙부처 공무원에게 인정되는 강화된 고용보장과 퇴직제도이다. 민간부문에서도 부당한 면직에 대한 보호 수준을 높이고 적절한 퇴직 제도를 마련한다면 아마도 중앙부처의 고용보장이나 퇴직규정에 제도적 변화를 꾀하는데 좀 더 도움이 될 것이다.

정부의 인사관리 변화는 중앙정부 공무원들과의 공식 혹은 비공식적인 대화를 통해서 보다 원활하게 추진될 수 있을 것이다. 이와 반대로, 미디어나 노동조합에서 변화로 인해 고용조건이 더욱 악화된다고 인식한다면, 변화가 더 어렵고 논란의 여지가 발생하게 될 것이다.

참고문헌

- Äijälä, Kirsi (2001), “Public Sector . An Employer of Choice?”, Report on The Competitive Public Employer Project, OECD, Paris.
- Bossaert, Danielle (2005), “The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?”, Survey for the 44th meeting of the Directors General responsible for Public Administration of the EU member states, EUPAN, Brussels.
- Demmke, Christoph (2005), “Are civil servants different because they are civil servants?”, Study for the 44th meeting of the Directors General responsible for Public Administration of the EU member states, EUPAN, Brussels.
- EUPAN (2004), “Sustainability of Pension Schemes for Government Employees of European Member States”, Concise Report for Directors-General, EUPAN Human Resource Working Group, EU, Brussels.
- Farnham, David and Sylvia Horton (2000), *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*, Macmillan Press, London.
- OECD (2002), “OECD Survey on Strategic Human Resources Management”, PUMA/HRM(2002)3/FINAL, OECD, Paris.
- OECD (2004a), “Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management”, GOV/PGC/HRM(2004)3, OECD, Paris.
- OECD (2004b), “Modernising Government: The Synthesis”, GOV/PGC(2004)17, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris.

제 3 장

중앙공무원 인사관리 위임

본 장에서는 공공분야에서 작지만 중요한 부분을 차지하고 있는 인사문제(staffing issues)에 초점을 맞추고 있다. 보통 관련 데이터를 토대로 인사문제를 언급하는 경우에 정부라는 개념은 일반행정(주로 규제 및 정책결정 업무를 담당하는 분야를 말하며, 교사, 의사 등 제외), 국방 및 사회복지 등의 업무를 담당하는 정부부문을 말한다. 이 장에서 정부의 전략적인 인력관리(Strategic Human Resources Management in Government) 설문조사 결과, 대부분의 응답자는 정부라는 개념을 핵심적인 공공서비스 분야를 의미하는 것으로 사용하였으나, 일부는 이보다 더 넓은 의미로 사용하였다. 그러나, 이 장에서는 넓은 의미의 정부의 개념으로 사용하고자 한다.

왜 위임 하는가?

공공부문 관리자들은 자신과 조직의 업무성과를 향상시키기 위해서, 직원들이 보다 나은 품질을 추구하고, 효율적이고 생산적으로 근무할 수 있도록 격려하고 지원하여야 한다.

공공행정에서의 전통적인 인적자원관리 모델은 사회적 소산물로 수세기에 걸쳐 형성되어 온 지배적인 관리유형이다. 이러한 모델은 민주화 이전 사회에서 공공행정을 구현하기 위해 설계된 것이며, 법과 규정의 공정한 적용을 위해 중앙집권적인 행정구조와 절차를 활용하고 있다. 또한, 수직적인 명령과 통제(command-and-control) 모델에 많은 영향을 받았다.

지난 수 십 년간 공공부문의 성과 향상을 지향해 왔던 OECD 정부들은 결국 이러한 전통적인 모델들이 (성과 향상의) 장애요인이 되며, 공공서비스 전달을 위한 새로운 모델 개발을 어렵게 한다는 사실을 인식하게 되었다. 또한 성과와 효율성 증진 및 대민 서비스 향상을 위해서는 적절한 관리(good management)가 필요함을 깨닫게 되었다. 이러한 이유로, 인사관리를 포함하여 공공행정 내부에서 일련의 책임을 위임하는 제도가 생기게 되었다. 이를 통해 공공부문 관리자들이 조직의 성과와 서비스 향상에 기여하고, 책임감을 강화하도록 하였다.

공공부문에서 관리자에게 권한을 위임함으로써, 공공기관이 노동시장에서 더욱 매력적인 직장으로 부상할 수 있다. 지난 수 십년간 노동력과 노동시장은 계속 변화하였다. 최근 취업희망자들은 이전보다 교육수준이 높고, 업무내용과 발전 가능성에 더욱 높은 가치를 부여하고 있다. 또한 민간부문 취업을 대안으로 고려하는 공공부문 종사자들도 증가하고 있다. 이에 따라, 공공부문 관리자들은 취업희망자 및 직원들과 충분한 대화를 통해 그들의 요구와 필요에 잘 대응해야 한다.

현대의 인적자원관리란 무엇인가?

현대 인적자원관리는 1957년 MIT대학교 더글라스 맥그레거(Douglas McGregor) 교수의 “기업의 인력측면(The Human Side of the Enterprise)”이라는 에세이와 자주 연계되어 설명된다. 즉, 기본적으로 사람은 단순하게 명령을 받을 때 보다 동기부여가 될 때 업무능력이 보다 향상된다는 것이다.

인적자원을 제대로 관리하기 위해, 각 기관에서는 인적자원관리 전략을 수립할 필요가 있다. 이러한 전략은 다음의 네 가지 주요요소를 고려해야 한다.

- 문화(culture) : 신념, 가치, 규범, 관리방식
- 조직(organisation) : 조직구조, 역할, 보고체계와 책임성 매커니즘
- 인력(people) : 기술수준, 개발가능성, 관리 능력 등
- 인적자원제도(human resources system) : 전략 이행을 위한 인간중심적인 메커니즘

주요한 인사제도는 인력계획(manpower planning), 선발 및 능력개발, 경력관리, 보상과 동기부여, 노사관계, 내부 커뮤니케이션 등을 포함한다. 이러한 인사제도를 설계할 때, 하나의 정답은 없다. 다만 조직의 문화와 필요에 맞게 적용되어야 한다.

최근 ‘세계 가치 연구(World Value Survey)’ 조사- 다양한 국가의 많은 대학들이 참여하는 공동연구-에 의하면, 속도와 시작점이 다르지만 모든 국가에서 유사하게 부의 증대에 따라 사람들의 가치는 변한다. 즉 사람들은 보다 합리적이며, 전통적인 권위에 대한 순응은 더 약화되고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 개인의 능력개발을 위한 의미 있는 업무를 제공하고, 개발 가능성을 제시하는 것이 단순한 물질적 혜택에 비해 점점 중요해지고 있다.

20세기 공공행정은 새로운 임무와 책임을 부여 받았으며, 현재 (전통적 규제 기능 뿐만 아니라) 시민들의 수요 증대에 따른 복잡하고 다양한 기능을 수행하고 있으며 예상치 못한 변화에 적절히 대처해야 한다. 그리고 현재와 미래 직원들의 새로운 기

대사향도 충족시켜줘야 한다.

모든 OECD 국가들은 이러한 사회적 변화에 대응하기 위한 방안을 강구하고 있으며, 권한위임을 통해 공공행정 인적자원관리를 개혁하기 위한 조치들을 취하고 있다. 그러나 이러한 인사관리개혁은 각 국가의 공공행정의 특수성을 인정하고, 공적 권한행사와 법에 의한 정부를 보호하면서도 정치적 요구와 국민들 요구에 부합하는 방향으로 개선되어야 한다. 또한 무엇보다 중요한 것은 공직사회의 정신을 유지하는 것이다.

위임될 수 있는 대상은 무엇인가?

권한 위임의 주요 목적은 관리자에게 권한을 부여하고 그들이 조직의 업무환경에 맞게 인적자원을 구성하도록 하는 것이다. 정치, 문화, 역사적 배경에 따라 개혁의 속도와 범위는 국가별로 다양하지만, OECD 주요 국가별로 위임되는 주요 기능에 대해서는 살펴볼 수 있다.

인력기획(manpower planning)에 대한 권한을 위임 받은 관리자는 필요한 인력의 수요와 공급 뿐만 아니라, 직무 종류와 내용에 따른 인적 자원의 기술적·질적 측면을 고려한다. 특히 직원의 추가 채용 대신 계약직을 활용할 것인지 여부 등을 결정할 수 있다. 한편, 이러한 유형의 위임은 적절한 재정규정이 함께 수반되어야 한다. 또한 이러한 위임 유형에서는 직원 인사에 대한 권한도 위임된다. 그러나 종신고용 유지와 연계시키기는 힘들 것이다.

채용(recruiting) 기능 위임의 핵심은 실질적인 선발의 문제가 아니라 직원의 자격요건 및 선발기준을 정하는 것이다. 이와 같이 자격요건과 선발기준을 위임하는 것은 인력기획에 중요한 보완적 역할을 할 것이며, 중앙채용기관의 기능과도 병립될 수 있다. 이는 일반적인 관리기능인 직원 훈련 및 개발도 마찬가지이다. 그러나 중앙채용기관은 채용절차, 선발기준 및 능력개발 등에 대해 최소한의 기준을 미리 설정해 놓

기를 바랄 것이다.

경력제도 및 기획(career system and planning)은 거의 모든 정부기관에 적용되기 때문에 개별부처에 잘 위임되지 않는다. 그러므로 일부 위임제도를 유지하기 원하는 국가들도 특정 인사 관련 문제에 대해서는 충분히 중앙집권적인 권한을 유지하고 있어야 한다.

모든 조직은 직원들에게 동기 부여를 제공해 주어야 한다. 우수한 성과와 행동에 대한 보상과 잘못된 행동에 대한 제제도 포함된다. 이러한 상벌체제는 기관별로 다양하지만, 금전적 보상에 대한 위임은 필수적일 수 있다.

근무시간 등을 포함한 근무규정(working arrangements)도 운영관리 일부이다. 근무규정에 대한 권한 위임을 통해 조직의 필요에 맞는 규정을 적용하도록 하며, 이 과정에서 직원들의 의견을 반영하는 것도 중요하다.

퇴직급여(retirement benefits)는 전체적인 공공부문 취업에 영향을 미치지만, 개별기관에 반드시 연계되어 적용될 필요는 없다. 확정급여형 부과방식(benefit-defined pay-as-you-go)은 현실적이고 재정적인 이유로 중앙인사기관에서 관리되어야 한다. 반면에 확정기여제도(contribution-defined funded systems)는 급여의 형태로 볼 수 있기 때문에 위임될 수 있다. 그러나 이는 매우 드문 사례이다.

위임은 어떻게 관리될 수 있는가?

중앙정부의 인적자원관리에 대한 권한위임이 총체적인 것은 아니다. 권한이 위임되었다고 할지라도, 정부는 여전히 가치 공유와 공통의 조직구조 및 절차를 유지하기 원하며, 이러한 것들은 중앙에서 관리될 필요가 있다. 위임(delegation)이 권한 포기(abdication)를 의미하지는 않는다. 고용조건에 대한 부처간 비합리적인 차별성은 비효율성과 불화의 요인이 될 수 있으므로, 중앙기관에서는 이에 대한 적절한 모니터링 역할을 담당해야 한다. 권한위임을 받은 기관은 위임 받은 기능에 대한 책임을 지게

된다. 그러나 역설적이게도 권한의 위임으로 인해 중앙 기능이 어느 정도 강화될 수도 있다.

대부분의 OECD 국가들은 중앙정부 차원에서 인적자원관리를 담당하는 중앙인사기관(central body)을 별도로 두고 있다. 예외적으로 체코와 슬로바키아의 경우, 중앙인사위원회가 2006년 해체되었으며, 인적자원관리에 대한 책임이 각 부처 및 기관에 개별적으로 위임되었다. 독일에도 중앙부처의 인사관리에 대한 중앙기관이 존재하지 않으며, 각 부처는 헌법에 규정된 기관장(*Ressortprinzip*)의 지시에 따라 인적자원관리에 관해 완전히 독립적인 권한을 갖는다.

국가별 주된 차이점은 이러한 중앙인사기관의 역할과 기능에 달려 있다. 일반적으로 이러한 기관은 중앙정부 차원에서 인적자원관리에 대한 책임을 지고 있다. 오스트리아, 핀란드, 아일랜드, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 스위스, 영국 및 미국 등 대부분의 국가에서 중앙인사기관의 역할은 보다 전략적인 역할을 지향하는 반면, 상세한 관리자 매뉴얼을 지양하는 것으로 나타났다. 호주, 벨기에, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴 등 일부 국가에서는 중앙인사기관은 인적자원관리에 대한 책임을 갖지 않고 대신 각 부처의 인적자원관리 기능을 조정해 주는 역할을 담당한다. 이러한 국가들 뿐만 아니라, 이탈리아, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 미국 등 국가에서는 중앙인사기관이 전문화된 독립기관인 반면, 다른 국가들에서는 정부수반 혹은 재정부에 의해 일부 혹은 직접적인 통제를 받고 있다.

인적자원관리 관련 권한의 위임은 적절한 관리자의 능력개발과 개별 정부기관의 역량강화와 동시에 진행되어야 한다. 많은 OECD 국가들은 이를 위해 고위관리자 제도를 개혁하고 있다. 즉, 외부임용제도, 교육프로그램 강화, 성과평가 및 보상체계 개선, 임기 제한 등을 포함한다. 중앙정부 직원들을 대표하는 많은 노동조합들도 조직개혁과 역량 향상의 필요성에 직면해 왔다. 그러나 이들은 중앙집권화된 인사관리에 적합한 내부 구조와 권한분배 체계를 가지고 있을 수 있다.

표 3.1. 중앙인사기구의 전략적 역할 증진을 위해 추진된 개혁 내용

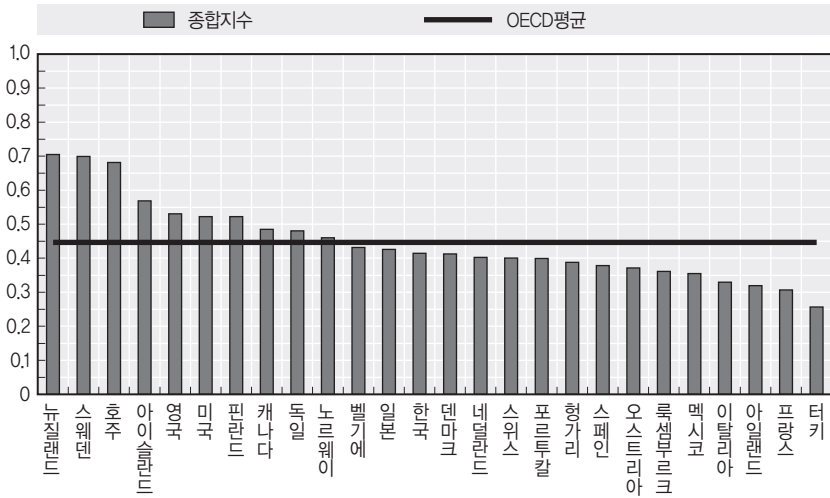
호주	2002년 규제완화법(Deregulation Act)에 따라, 인사관리 중앙기구의 역할이 재정립되었으며, 부처의 인사결정에 대한 참여가 감소하였다.
핀란드	정부 서비스에 대한 전략적인 접근을 강화하고, 주요 고객인 정부기관에게 적절한 서비스를 제공하기 위한 역량을 증진시키기 위해, 중앙인사기구의 역할과 기능은 지속적으로 개발되고 있다.
아일랜드	지난 10여 년간 중앙인사기관은 비급여 분야(non-pay area)에 대해 개별부처의 인사권한을 강화해 왔다. 실제, 비급여 분야의 정책설계는 주로 중앙에서 결정하되, 실질적인 정책 이행은 개별부처에 달려 있다. 특히 경력개발은 개별부처의 책임 하에서 실행되고 있다.
일본	국가인사청(National Personnel Authority)은 개별부처의 전략적 인사관리 관점에서 인사절차(명확한 기준 설정, 준수여부 등)를 개선하였으며, 결과 2002년에 4,400건의 승인 및 협의 절차가 폐지되었다.
한국	중앙인사위원회는 임명, 임무부여, 보상, 작업조건 등 대부분의 인사 분야에서 인적 관리 역할에 기반한 규제 및 통제를 벗어나 정부 부처 전체의 인력 관리 전략을 제공하고, 가이드라인을 제공하며, 내각에 (정부기관, 부처들) 컨설팅 서비스를 제공한다.
네덜란드	정부는 인적자원관리의 질적 향상을 위해 지속적인 중앙인사관리개혁을 추진하고 있다. 노동, 급여 및 인사관리 관련 서비스를 공유하고 있으며, 관리자들의 인사관리 능력과 HRM 전문가들의 자문능력 향상에 주력하고 있다.
노르웨이	지난 수십년간, 정부는 인적자원관리에 관한 중앙집권적 권한을 위임하고, 전략적인 관리를 강화하고 있다. 1991년 급여체계 개혁이 이러한 움직임의 시발점이 되었다.
스위스	HRM의 효율성과 전문성 향상에 중점을 두고 “HRM 향상, 인력 관리의 전략 및 프로세스(Improving HRM, strategic and processes in personnel management)”라는 프로젝트를 착수, 전체 연방정부의 모델이 되며, 업무, 자격조건 및 책임에 관한 명확한 지침을 제공함으로써 일관된 접근을 할 수 있도록 하고 있다.
영국	중앙인사기구의 역할을 리더십, 능력, 보상 및 일관성 등 4가지 요소를 중심으로 재조명하고 있다.
미국	지난 수년간, 인사관리처(OPM: Office of Personnel Management)는 기존의 규제강화 역할에서 효과적 인 인적자원관리를 위한 촉진자로서의 역할로 전환하고 있다. 정부기관에 전문적인 지침을 제공하기 위해 OPM은 의도하지 않는 변수를 예측하고, 경험에 의한 교훈을 기반으로 결정하고 우수사례를 공유하고자 한다. 또한 성과평가제도, 채용권한의 유연성, 책임성제도 개발 등 정부기관들에게 다양한 기술적 서비스를 제공한다. 특히 급여, 성과관리, 채용 등과 관련된 분야에서 이와 같은 기존 인사관리에 대한 재조명과 역할의 재정의가 논의되고 있다.

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006

OECD 국가들이 위임한 기능은 무엇인가?

인적자원관리와 관련하여 권한위임의 정도는 OECD 국가별로 다양하다. 심지어 같은 국가 내에서도 정부수준 및 기관별로 다양하게 나타난다. 그러므로 이를 위한 단일 모델이나 공통의 표준이 존재하지 않는다.

그림 3.1. OECD국가 중앙정부의 인사관리 위임에 관한 복합지표



주 : 자세한 방법론은 부록 A 참고

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006, and GOV(OECD) estimates (missing data estimated by mean replacement).

오스트리아와 룩셈부르크에서는 조직 내의 직위의 수와 유형은 중앙집권적으로 규정된다. 체코, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 슬로바키아, 스위스, 영국 등 일부 국가에서는 급여 수준과 인력비용 등에 관한 사항은 중앙에서 결정하되, 관리자들이 필요한 인력의 기술요건을 정의할 수 있도록 하였다. 호주, 벨기에, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 미국에서는 개별 정부기관이 제한된 법적 예산상 제약 내에서, 직위의 수와 유형, 급여와 기타 인건비 간 예산 할당 비율을 조절할 수 있는 재량권을 가지고 있다.

대부분의 국가에서 직위분류(classification) 혹은 등급(grading)은 중앙인사기관에서 결정된다. 다른 부처나 기관도 중앙인사기관의 결정을 위한 의견을 제시할 수는 있지만 자율적인 결정 권한은 극히 제한적이다. 그러나 벨기에, 핀란드, 헝가리, 스위스 등 일부 국가에서는 직위분류를 정의할 수 있는 위임 권한을 가지고 있으며, 호주, 뉴질랜드, 영국 등에서는 개별 부처들이 자신의 직위분류를 결정할 수 있는 재량권을

가진다. 스웨덴은 중앙에서 설계한 직위분류가 있지만, 급여통계를 비교하기 위한 기초자료로만 고안된 것이라 실질적인 직위분류는 각 기관별로 행해진다.

임용절차에 관한 다양한 규정들이 존재한다. 예를 들어, 벨기에의 경우, 중앙정부의 모든 정규직 임용은 연방심사기구에서 관리한다. 아일랜드는 중앙임용기구가 규정한 절차를 준수한다면 개별 부처들이 임용절차를 관리할 수 있도록 권한을 위임하고 있다. 영국의 임용은 개별 부처들의 책임 하에서 이루어지되, 독립기구가 규정하고 관리하는 임용절차를 반드시 준수하여야 한다. 스웨덴 정부는 기관장만을 임명하되, 각 기관장들이 헌법에 기술된 임용규정에 따라 임용절차를 관리하도록 한다.

전통적으로 급여체계(직위, 급여수준, 승진, 특별수당 등) 설계 및 운영에 관한 사항은 중앙에서 결정되며, 각 부처가 급여체계에 영향을 미칠 수 있는 여지는 극히 드물다. 그러나 호주, 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴 및 영국과 미국의 일부 행정기관 등에서는 급여체계 결정에 관한 권한을 적절한 재정제도 내에서 개별부처 혹은 실무그룹에 위임하고 있다. 덴마크는 최근 새로운 급여체계를 도입하여 지방정부에서 급여에 관한 조정 권한을 가질 수 있도록 하였다.

인사 기능의 위임은 기관과 업무분야별 뿐만 아니라 개인별로 급여와 기타 고용조건에 차별성을 부여한다. 오스트리아, 벨기에, 이탈리아, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등에서 대표적으로 이러한 다양성을 증시하고 있다. 한편, 이러한 부처간 위임이 증가함에 따라 불합리한 다양성이 증가할 것을 우려하는 국가도 있다.

성과연계급여 및 기타 변동 급여 요소들에 대한 관리는 매우 다양하다. 룩셈부르크는 일반급여 관리와 마찬가지로 중앙에서 관리하고 있으며, 헝가리, 아일랜드, 한국은 일반급여 관리보다는 분권화되어 있지만 여전히 중앙집권적이다. 반면, 오스트리아, 체코, 핀란드, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 슬로바키아 등의 국가에서는 일반급여 관리보다 더 분권화 되어 있고 재량권이 많이 주어져 있다. 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국은 일반급여 관리와 동일하게 개별 부처에 관리 권한을 위임

하고 있다.

일반근로조건에 대한 관리는 일반적으로 대부분의 국가에서 분권화되어 있다. 반면, 벨기에, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 노르웨이, 스페인 등 일부 국가에서는 더욱 중앙집권화 되어 있는 것으로 나타난다.

퇴직수당은 특성상 일반적으로 중앙인사기관의 법령에 의해 관리된다. 그러나 네덜란드는 퇴직급여에 대한 권한을 중앙정부차원에서 각 부처에게 위임할 것을 고려하고 있다.

많은 국가들이 그들의 인적자원관리 기능을 부처에 위임하는 과정을 보고하고 있다. 특히 캐나다의 경우, 「공공서비스에 관한 국무총리 자문위원회(Prime Minister's Advisory Committee on the Public Service)¹」의 두 번째 보고서에 따르면, 공공 부문에서의 인사관리 권한과 책임은 각 부처 차관에게 있다고 권고하였다. 이는 추밀원(Privy Council)의 서기가 공공 서비스에 대해 국무총리에게 보내는 최근 보고서에서도 보고되었으며, 또한 추진되고 있다². 마지막으로 인적자원관리 권한을 차관에게 위임하는 것은 “공공 서비스 현대화 법(Public Service Modernisation Act)”의 조항과 일치한다³.

도전과제는 무엇인가?

권한의 위임은 논란의 여지가 많거나 복잡하다. 문제의 정확한 본질은 국가별로 문화, 정치, 역사적 맥락에 따라 다르지만, 정부가 대비해야 하는 반복되는 문제가 있다.

이러한 문제 중의 하나는 변화관리이다. 이해관계자들(고위관리자, 직원, 노동조합)은 기존 구조에 적응해 왔으며 변화를 거부할 수도 있다. 아일랜드와 스칸디나비아 국가들은 시민사회와의 적절한 소통을 통해 점진적인 변화를 추구하고 있다. 반면, 호주, 뉴질랜드를 포함한 다른 국가들은 일관적인 개혁을 선택하여 이해당사자들이 전체 위임과정에 대한 결과를 평가할 수 있도록 하였다.

위임은 문화적 변화를 수반한다. 그러므로 이해당사자들은 인사관리의 개혁이 유

익하고 필수적이어야 한다는 사실에 확신이 있어야 한다. 특히 인사관리 권한이 위임된다 할지라도, 공공부문의 도덕적 타당성과 공무원 정신은 유지될 수 있다는 것에 대한 확신이 필요하다.

다른 도전과제는 인사관리에 대한 권한이 있는 기관에서 충분한 관리자 능력과 역량을 개발하고 유지할 필요가 있다는 것이다. 기존의 공공부문 관리자들은 인적자원관리에 대한 훈련과 경험이 일반적으로 부족했고, 각 중앙부처의 하위기관에서는 일반적으로 전문적인 인적자원관리부서가 거의 없다.

마지막 과제는 위임에 대한 것이 아니라, 바람직한 목표의 성취와 연계되어 있다. 권한이 위임되면, 각 부처별 수요에 맞게 급여와 고용조건이 조정된다. 제급제를 온전히 유지하면서 권한을 위임하게 되면 소규모의 경직된 제급제만을 다수 창출하게 된다. 부적절한 고용조건은 불만과 비효율성을 초래할 수도 있다. 그러므로 지나치게 작거나 큰 효과도 문제를 야기할 수 있다.

미래에 대한 교훈은 무엇인가?

OECD 국가들에서 공공행정의 성과향상의 중요성이 강조되고, 법령보다는 점차 관리 측면의 거버넌스(managerial governance)가 강화됨에 따라, 관리자들에게도 자신의 조직과 인력을 관리할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 이러한 인적자원관리의 분권화를 위한 기본 전제조건은 국가별로 다양하며, 일반적인 정책동향이 명확할지라도 단일의 우수사례를 설명하기는 쉽지 않다.

중앙집권화된 인적자원관리는 전통적으로 특정인에 대한 인사편향 및 인사권한의 남용을 방지하기 위해 필수적인 것으로 인식되고 있다. 분권화된 인사관리시스템을 도입한 OECD 국가들의 경우, 투명성 및 내부 핵심가치 등 다른 기존의 특성들이 권력남용의 위험요인을 충분히 방지할 수 있다는 확신을 가지고 있었다. 그러나 다른 OECD 국가들은 인적자원관리의 분권화를 도입하기 전에, 그들의 내부 핵심가치를 강조하고, 충분히 전문적이고 정치적으로 중립적인 고위관리자들을 양성하고, 투명

성 향상을 위한 감독기구를 설립해야 할 것이다.

인사관리 책임의 분권화는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 갖고 있다. 공공 기관이 인적자원관리를 그들의 수요에 맞게 잘 적용한다면 성과가 향상될 수 있다. 반면, 현대화되지 않은 기존의 관리방식을 유지한다면 오히려 인사관리의 현대화를 저해할 수도 있다. 그러므로 중앙인사기구는 위임된 관리제도를 감독할 수 있는 충분한 능력과 역량을 보유하고 있어야 하며, 책임 있는 인사운영 관리자들을 육성하는 것이 중요하다.

인적자원관리 위임의 긍정적인 요인은 결코 저절로 주어지는 것이 아니다. 충분한 관리자의 자질과 능력이 부족할 경우, 기대효과를 가져올 수 없다. 그러므로 이러한 분권화는 각 개별부처 관리자급의 적절한 역량 강화와 전문적인 인사관리부서의 개발 등과 함께 이루어져야 한다. 마지막으로, 기존의 계급제 하에서 인사권한을 위임할 경우, 공공부문 노동시장의 경직성을 방지하기 위해 공공부문의 경력직을 민간부문에 보다 확대 개방하도록 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

주석

1. www.psagency-agencefp.ac.ca/ren/cpmc/cpmc2-eng.asp.
2. www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?Language=e&page=information&sub=publications&doc=ar-ra/15-2008/table_e.htm.
3. <http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cs/P-33.4///en?page=1>.

참고문헌

- Farnham, David and Sylvia Horton (2000), *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*, Macmillan Press, London.
- Kernaghan, Kenneth (2001), *International Comparison in Human Resource Management Reform*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
- McGregor, Douglas (1960), *The Human Side of the Enterprise*, McGraw-Hill, New York, United States.
- Normann, Richard (2000), *Service Management: Strategy and Leadership in the Service Business*, 3rd edition, Wiley, New York, United States.
- OECD (2002), “OECD Survey on Strategic Human Resources Management”, PUMA/HRM(2002)3/FINAL, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris.

제4장

중앙정부 공무원의 성과관리

본 장에서는 공공분야에서 작지만 중요한 부분을 차지하고 있는 인사문제(staffing issues)에 초점을 맞추고 있다. 보통 관련 데이터를 토대로 인사문제를 언급하는 경우, 정부라는 개념은 일반행정(주로 규제 및 정책결정 업무를 담당하는 분야를 말하며, 교사, 의사 등 제외), 국방 및 사회복지 등의 업무를 담당하는 정부부문을 말한다. 이 장에서 정부의 전략적인 인력관리(Strategic Human Resources Management in Government) 설문조사 결과, 대부분의 응답자는 정부라는 개념을 핵심적인 공공서비스 분야를 의미하는 것으로 사용하였으나, 일부는 이보다 더 넓은 의미로 사용하였다. 그러나, 이 장에서는 넓은 의미의 정부 개념으로 사용하고자 한다.

성과는 왜 중요한가?

OECD 국가들에 있어서 정부의 역할은 반세기 전보다 사회 및 경제부문에서 더 커졌다. 국가총생산 중 더 많은 부분이 공공소비에 사용되고 있으며, 공공투자, 공적 소득이전 및 공공행정 등은 점점 더 복잡해지고 있다. 시민들은 더 좋은 공공서비스가 제공되기를 바라고 있고, 세금이 좀 더 효율적으로 쓰여지기를 더 원하고 있다. 시민들의 의식수준이 점점 높아지고, 법과 행정 정보에 대한 접근성이 높아짐에 따라, 정보접근성과 정부투명성에 대한 시민들의 기대치 또한 증가하고 있다. 이러한 결과, 공공행정의 성과, 효과성 및 효율성 등이 중요한 관심사항으로 대두되기 시작하였다.

지난 20년간 OECD 국가내에서 공공관리분야에 대한 새로운 아이디어와 정책제안이 활발하게 이루어져 왔다. 주로 조직의 성과향상에 초점이 맞춰진 것으로, 회원국 정부들은 성과지표, 성과기반 예산배분 등 적절한 성과관리 개발을 위해 노력해 오고 있다. 또한, 성과향상을 위한 다양한 역량개발정책들을 추진해 오고 있다.

많은 국가들이 일률적으로 법령에 근거한 전통적 인사관리가 더 이상 충분치 않다는 것을 깨닫고, 성과요소, 권한위임 등을 도입해 오고 있다. 이러한 변화는 기존 공공 조직문화의 근본적인 대전환을 의미하며, 새로운 인사관리역량과 적절한 지원체계 등을 요구하고 있다.

인사관리의 성과제 도입은 조직의 성과관리를 위해 필요하며, 이는 결국 세금의 효율적 사용과 시민들에게 더 나은 공공서비스 제공을 목표로 하는 정부 정책의 중요한 요소가 된다.

성과가 의미하는 것은 무엇인가?

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 결

과물이 도출되기까지의 과정도 포함하는 다면적인 개념으로 이해되어야 한다. 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.

한편, 개인적인 차원에서 볼 때, 성과는 팀과 관련된 문제일 뿐만 아니라, 개인 자신이 옳은 일을 하고 또한 옳은 방식으로 일을 하는 것을 의미한다. 이는 또한 개인이 조직에서 행동하는 방식과 관련되며, 개인이 조직에 어떻게 기여하는지를 포함하는 개념이다.

성과관리는 무엇인가?

성과관리는 다음과 같은 4단계로 구분할 수 있다.

- 최상위 수준에서, 성과관리는 기관의 장기간 사업전략에 기반을 두고 있으며, 영향평가, 자원활용 및 공공서비스향상에 초점을 두고 있다.
- 전략적 수준에서, 성과관리는 결과에 중점을 두고 있는데, 이는 서비스의 양과 질, 직원 및 사용자만족도 등을 의미한다.
- 프로그램 수준에서, 성과는 프로그램의 결과 및 성취도 등에 중점을 두고 있다.
- 서비스운영 수준에서, 성과관리는 절차의 질, 서비스 전달 및 생산과 관련이 있기도 하지만, 이러한 결과를 전달하는 개인 및 개인으로 이루어진 팀과도 관련이 있다.

조직의 성과관리는 법규 적용으로부터 예산절차 개혁 등에 이르기까지 광범위한 방향 전환을 의미하며, 결과중심으로의 변화, 목표 및 방향설정, 결과평가 및 책임제도 시행 등을 포함한다. 또한 운영단계에서 이루어지고 있는 체계적인 품질관리 노력도 포함한다.

개인적 차원의 성과관리는 직원들이 자신들에게 무엇을 기대하는지 이해하게 하

고, 직원들의 성과를 평가하고, 평가에 대한 피드백을 제공하며, 성과향상을 위한 각종 방안 등을 의미한다. 즉 지속적인 성과향상을 위해서는 과정 및 결과 양쪽 모두를 고려해야 하며, 교육과정에 중점을 두어야만 할 것이다.

성과관리의 궁극적인 목표는 중간 관리자들이 직원들의 개인적 요구사항, 관심 및 진로목표 등과 조직의 목표를 잘 조화시키도록 하는데 있다. 또한 성과관리의 목표는 미래지향적이어야 한다. 즉 직원들에게 필요한 능력이 무엇이며, 어떻게 해야 직원들이 업무를 더 잘 수행할 수 있는지에 대해 중점을 두어야 한다. 효과적인 성과관리는 성과의 좋고 나쁨을 확실하게 구분할 수 있어야 하며, 직원들의 교육수요 및 성과달성에 장애가 되는 요소를 파악할 수 있어야 한다.

직원들에 대한 성과관리는 조직의 어느 한 단계에서만 이루어지는 독립적인 관리 활동이 아니다. 조직의 최고위 관리자에서부터 현장관리자에 이르기까지 모든 단계에서의 조직 성과향상을 위한 관리활동 노력이 필요하다. 성과관리는 관리사이클이 한 부분이다. 관리자들은 각각의 프로그램의 성과목표를 결정하고 달성하는데 있어 성과를 측정하고 이를 토대로 프로그램을 새롭게 설계해 나가야 하고, 또한 결과에 대한 보상 및 제재 등을 결정해야 한다.

성과관리는 어떻게 디자인될 수 있는가?

성과관리시스템은 어떤 조직이 조직 구성원들로 하여금 개인 및 조직의 구성원으로서 조직의 미션 및 목표 달성을 위해 조직효율성을 향상시키는 일에 동참하도록 하는 체계적인 과정이다. 이는 다음과 같은 요소를 포함한다.

- 업무계획 및 기대치 설정
- 업무성과에 대한 지속적인 관찰 및 평가
- 업무 수행역량 강화
- 적절한 방식의 정기적인 성과평가
- 성과실적에 대한 보상

성과관리시스템은 직원관리와 제도적인 목표 및 전략을 서로 연결시켜야 한다. 이 시스템이 성공하기 위해서는 목표와 전략이 명확하게 정의되어야 하며, 이것이 직원들에게 정확히 전달되어야 한다. 또한, 운영관리자가 충분한 자질을 갖추어야 하며, 직원들을 적절한 방식으로 관리할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 따라서, 성과관리는 급여수준 결정을 포함한 인사관리권한의 위임 등과 긴밀히 연결되어야 한다.

성과평가는 성과관리의 핵심이다. 성과평가는 개인의 업무성과를 평가하기 위한 절차 및 방법론을 의미하며, 성과평가의 기준은 한 조직 및 여러 조직에서 비슷한 형태로 적용된다. 한 가지 혁신적 방식의 성과평가는 소위 360도 피드백 시스템이라고 불리어 지는 것으로서, 평가가 상관에 의해서만 행해지는 것이 아닌 동료 및 부하직원에게 의해서도 이루어진다.

Box 4.1. 성과관리의 도입 : 아일랜드 사례

아일랜드는 개인의 업무성과, 경력 및 개발을 관리하기 위한 수단으로 성과관리개발(Performance Management and Development)제도를 활용하고 있다. 이 제도에는 달성해야 할 목표 및 방법을 수립하는 과정을 포함하며, 목표달성을 이끌어 내기 위해 사람들을 어떻게 관리하고 교육할 것인가에 대한 것들을 포함하고 있다.

1994년 시행된 전략적 관리제안(the Strategic Management Initiative)에 의하면, 6가지 주요 개혁분야를 언급하고 있다. 즉 질높은 고객서비스를 전달하는 것, 레드태이프(형식주의)를 줄이는 것, 권한과 책임의 위임, 인사관리에 대한 새로운 접근, 돈에 대한 가치를 확인하고 정보기술 변화를 지원하는 것 등, “더 나은 정부를 위해”라는 1996년 보고서에 따르면 성과관리를 아일랜드 정부의 공공서비스 수준을 높이는 주요 핵심요소로 언급하고 있다. 또한 다른 무엇보다도 현재 인사관리체계 및 절차를 개혁하는 것이 필요하고, 결과지향적인 공공서비스를 만들어 내야하며, 현재의 인사관리 구조이러서는 서비스의 질적 향상이 불가능하다고 언급하고 있다.

아일랜드 정부는 각 부문별로 달성해야 할 최고위 수준의 목표를 기술한 전략서를 준비한다. 그리고 이러한 최고위 수준의 목표는 하위 부문별 목표로 나뉘어 지고 질적, 양적 성과지표 및 측정방법들을 결정하는 과정이 있다.

이러한 일련의 과정을 통해 조직의 목표와 전략이 조직 구성원들의 업무와 임무 등과 서로 연결되도록 하고 있으며, 성과관리개발 제도를 각 조직에 맞게 적용되도록 해준다. 또한 조직 구성원들과 성과와 개발에 대한 의사소통 수단을 활용되기도 한다. ‘관리와 조직개발을 위한 아일랜드센터’는 이러한 일들을 위해 필요한 행동능력에는 어떠한 것이 있는지에 대한 연구 및 개발을 진행해 오고 있다.

성과관리시스템의 개발은 정책결정을 향상시키는데 도움이 되는 정보를 제공하지만, 그 자체로 성과를 향상시키는 것은 아니다. 많은 국가에서 관리자들이 목표 성취를 위해서는 자원 활용을 자유롭게 할 필요가 있다는 이론에 근거하여 성과관리 도입과 부처 내 그리고 기관들 사이의 책임 위임을 함께 추진해 왔다. 만약 성과목표가 책임 위임 없이 전통적 시스템의 상위에 한정된다면, 이는 이미 과부하된 시스템에 지시 통제를 한층 더 추가하는 것이 될 것이며, 나아가 관리자의 자유를 더욱 제한하게 될 것이다.

보상의 역할은 무엇인가?

효과적인 조직에서, 보상은 적절한 방식으로 사용된다. 그러나 보상이 단지 급여조정 및 보너스만 의미하는 것은 아니다. 가장 중요한 보상은 직원들을 개인적으로 또는 팀의 구성원으로 인정하고 그들의 성과 및 조직목표에 대한 기여도를 위한 것이어야 한다. 이는 일상적인 조직 내에서 지속적이고 자연스러운 부분이 되어야 한다.

만족할 만한 성과결과에 대해서는 급여 인상, 보너스 지급, 근무시간 단축 및 기타 비금전적인 보상수단 등으로 보상할 수 있다. 이런 보상방안들은 꼭 개인적이어야 할 필요가 없으며, 팀 중심의 성과관리시스템과 성과보상방안이 전통적인 경력중심 직원관리문화에서는 더 효과적일 수 있다. 결국, 경력발전 및 승진이 중요한 인센티브가 될 수 있다.

20년전만 해도 OECD 회원국 대부분에서 모든 중앙정부 공무원들은 업무를 얼마나 잘 수행하는 지와는 상관없이 근무기간에 따라 급여를 받아 왔다. 그러나, 지난 10년간 경제적으로 더욱 어려워지고, 예산상의 제약이 증가함에 따라 많은 국가에서 공무원들의 성과에 대해 우선적으로 고려하게 되었으며, 인사관리 권한의 활발한 위임과 더불어 성과급(Performance Related Pay) 요소가 도입되었다.

최근 OECD의 각국 공무원들의 성과급에 대한 조사(OECD, 2005b)에 의하면 성

과급 시스템의 잠재적인 가치를 강조하면서도 그에 따른 문제에 대해서도 언급하고 있다. 성과평가는 내재적으로 공공분야에서는 어려운 문제이다. 왜냐하면 공공분야는 목표가 복잡할 뿐만 아니라 적합한 양적 지표도 부족하기 때문이다. 그동안 공공 부문에서 매우 공식적이며 상세한 평가제도 도입 시도가 몇 차례 있었으나 모두 실패하였다.

성과급 제도가 직원들에게 긍정적인 영향을 줄 수 있는가 하는 문제는 개인이나 팀의 목표가 어떻게 잘 정의될 수 있으며, 목표가 업무기준보다는 성과에 따라 설정되는 정도, 그리고 목표와 성취, 개인과 팀을 어떻게 볼 것인가 등에 따라 크게 좌우된다. 특정 조건들 예를 들면, 투명성, 명확한 승진 메커니즘, 그리고 고위급 및 중간관리자의 신뢰성 확보는 성과기반 문화를 도입하기 전 필수적으로 이루어져야 한다. 오히려 부적절하게 관리되고 있는 조직에서는 성과급 도입정책이 역효과를 낳아 불신을 더욱 조장하거나 부패와 정실주의 등의 문제를 증가시킬 수도 있다.

OECD 회원국에서는 직원들의 성과관리를 어떻게 하는가?

OECD 회원국에서는 프로그램과 조직의 효율성 및 효과성을 평가하기 위해 다양한 메커니즘을 사용하고 있다. 여기에는 성과지표, 프로그램에 대한 평가, 비용-효과성 평가, 부문별 평가, 지출평가 등의 각종 벤치마킹 및 평가 등이 포함된다. 직원들의 성과관리는 조직의 전반적인 성과관리와 긴밀히 연결되어야 한다.

개인별 성과관리에 대한 OECD의 공통적인 모델은 존재하지 않는다. 그 이유는 각국이 자국만의 역사적, 문화적, 정치적 상황 등을 고려하여 독자적인 성과관리방법을 개발해왔기 때문이다. <표 4.1>에서는 일부 OECD 회원국에서 관찰될 수 있는 두 가지 주요 사항을 보여주고 있다.

표 4.1. OECD 국가 성과관리 시스템의 중앙집권화 및 분권화

중앙인사기관에 상대적으로 집중된 나라	각 기관, 부문에 위임된 나라
오스트리아, 벨기에, 프랑스, 이탈리아, 일본, 한국, 포르투갈	호주, 핀란드, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국

출처 : OECD (GOV), based on the 2006 Survey of Strategic Human Resources Management in Government

측정가능한 목표의 달성과 성과에 점점 더 중점을 두는 것이 최근 경향이다. 일부 국가에서는 특히 고위관리자의 경우에 측정가능한 조직목표와 개인적 목표의 일치에 대해 중점을 두고 있으며, 결과 및 목표 달성에 대해 개인적 책임을 강조하고 있다. 다른 국가들에서는 개인적 목표가 포함되기도 하나 다른 부분들 역시 고려대상에 포함하고 있다.

협동성을 강화하기 위해 개인목표와 조직목표가 서로 연계되어야 한다. 예를 들어, 핀란드와 스페인에서는 팀성과에 대해 평가하는 경향이 더 많이 나타나고 있다. 한국에서는 관리자들에게 적용되는 성과협약서에 팀(부서) 성과평가 요소가 포함되고 있다. 미국을 비롯한 다른 나라들에서는 이러한 팀 성과평가 경향이 나타나지 않으며, 전적으로 개인적 책무에 중점을 두고 있다.

거의 모든 국가에서 공무원 전체 또는 대부분의 핵심 공무원에 대해 성과평가를 실시해 오고 있다. 룩셈부르크, 네덜란드, 스페인과 스웨덴과 같은 일부 국가에서는 공무원에 대한 성과평가를 의무적으로 실시하지 않고 있으며, 이탈리아에서는 성과평가 대상이 관리자급에 국한되어있다. 공식적인 성과평가는 비정규직 또는 단기직에는 보통 적용되지 않는데, 이러한 경향은 호주, 벨기에, 체코공화국, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 한국, 멕시코 및 영국에서 나타난다. 한편, 독일, 포르투갈, 스페인, 슬로바키아공화국 그리고 미국에서는 비정규직 및 단기 근로자들도 성과평가를 받는다.

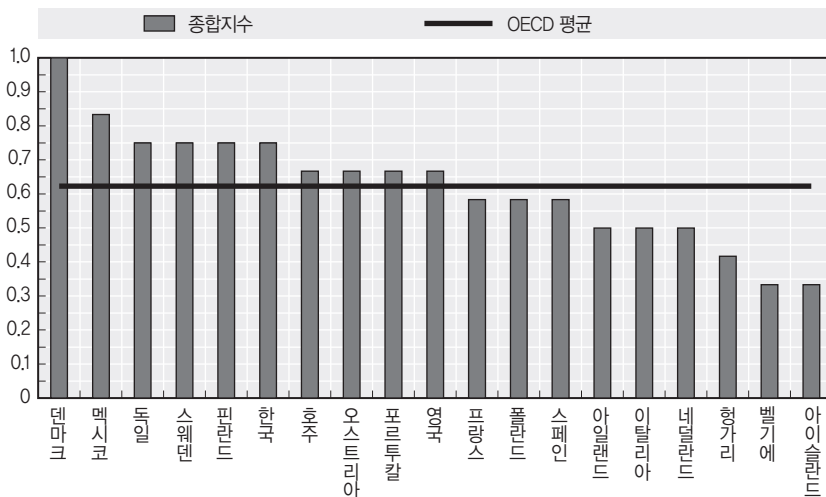
성과평가 시스템중에는 상대평가제(quotas)를 사용하는 경우도 있는데 이는 호주, 핀란드, 독일, 일본, 한국, 포르투갈, 스위스의 정부기관이나 영국 그리고 벨기에 고위관료들에게서 나타난다.

상대평가제는 오스트리아, 헝가리, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로바키아공화국이나 미국에서는 사용되지 않는다. 한국의 대부분의 정부기관 그리고, 일부 또는 몇몇의 호주, 핀란드, 독일, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 영국과 미국의 기관에서는 360도 피드백이 일부 사용되기도 한다.

호주, 벨기에, 캐나다, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 영국 그리고 미국 등의 대다수의 국가에서, 다른 직원보다는 고위관료의 성과관리에 좀 더 중점을 두고 있다. 성과급은 상대적으로 다른 공무원보다 고위 공무원에게 좀 더 중요성을 가지는데, 이는 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 노르웨이, 영국 그리고 미국 등 다수의 국가에게서 나타난다.

성과급제를 많은 국가에서 발전시켜왔음에도 불구하고, 일반적으로 대다수의 OECD 회원국에서는 성과급제를 아직 시행하지 않고 있다. 팀 성과관리시스템 역시 여전히 미개발 분야로 남아있는 것으로 보인다.

그림 4.1. 인사결정시 공무원 성과평가의 활용에 관한 종합지수



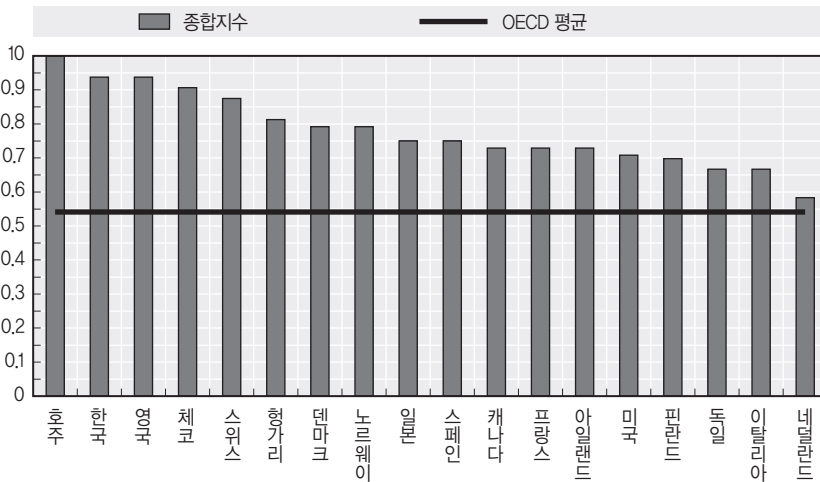
주 : 자세한 방법론은 부록A 참고

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006, and GOV(OECD) estimates (missing data estimated by mean replacement).

그림 4.1에서는 개인 및 팀의 성과평가가 경력개발, 급여, 고용 및 고용계약갱신 등 인사관리상 주요 결정시 고려되는 범위를 보여주고 있다.

그림 4.2는 성과급의 활용범위를 나타내고 있으며, 성과급제가 적용되는 공무원의 범위 및 성과급제 적용의 최대비율을 나타내주고 있다.

그림 4.2. 성과연계급여 활용도에 관한 종합지수 (OECD 국가)



주 : 1. 자세한 방법론은 부록A 참고

2. OECD 회원국 평균은 PRP 시스템이 없다고 보고한 8개국을 포함함.

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006, and GOV(OECD) estimates (missing data estimated by mean replacement).

많은 OECD 회원국, 예를 들어, 아일랜드, 네덜란드 및 스칸디나비아 국가들은 성과평가와 관련하여 관리자와 직원간의 대화의 중요성을 강조하고 있다.

예를들어 한국에서는 2005년 성과평가 관련 규정을 개정하여 연초의 목표설정부터 연말의 성과평가까지의 성과관리절차에 있어 관리자와 직원간 성과에 대한 대화 및 합의절차를 공식화한 바 있다.

한국정부는 이 신규제도를 지원하려는 계획을 수립하였으며, 여기에는 성과평가를

위한 교육훈련프로그램 개발, 목표설정 및 성과평가를 위한 감독 및 피드백 강화 프로그램, 타부처 및 기관에의 컨설팅 서비스 추진 등이 포함된다.

미래를 위한 교훈은 무엇인가?

성과를 중시하는 경향은 대부분의 OECD 회원국 공공행정 현대화의 핵심적인 현상이다. 대다수의 OECD 회원국은 직원의 성과관리 및 성과평가를 위해 상대적으로 현대화된 제도 및 요소를 도입해왔다. 이러한 개혁을 통해 다음과 같은 여러 교훈들을 얻을 수 있었다.

- 모든 성과관리의 기본은 전략적 목표와 조직의 사업계획에서 출발한다. 팀과 개인의 목표는 여기서부터 파생되어야 한다. 직원들은 그들의 성과가 조직의 전반적인 성과에 어떻게 기여하는지 인지하고 이해해야 한다.
- 성과관리는 직원들의 성과에 대한 체계적인 평가에 근거하여 이루어져야 하며, 이 평가는 투명하고 쉽게 이해될 수 있어야 한다. 직원들은 덜 호의적인 2차 평가에 접근이 가능해야 한다.
- 성과주의는 직원 개개인과 직원의 가장 가까운 상사간의 성과 대화에 기반을 두어야 한다. 또한, 직원으로부터 기대하는 바가 무엇인지를 명확하게 해주는 것을 목표로 두어야 할 뿐만 아니라, 이러한 목표를 가능케 하기 위해 조직이 무엇을 해야 하는지도 확실히 해주어야 한다.
- 우수한 성과는 보상을 받아야 한다. 우수한 성과는 조직 내에서 공식적, 공개적으로 칭찬받아야 한다. 보너스 또는 기본급여 인상과 같은 금전적 보상도 좋은 보완 요소가 될 수 있으나, 너무 강조되어서는 안 된다. 다른 형태의 보상 또한 사용될 수 있다. 또한, 직원들은 경력, 승진 그리고 지속적인 성과가 서로 연관되어 있음을 충분히 알 수 있도록 되어야 한다. 성과급은 좋은 경력 대신 주어지는 보완수단으로 또는 우수한 성과자에 대하여 승진 대신 주어지는 것으로 여겨져서는 안된다.

- 때로는 직원 개개인 보다 팀이 조직의 목표 성취를 위해 더욱 중요하게 여겨지기도 한다. 개개인을 위한 보상은 팀 보상과 함께 적절하게 밸런스를 유지해야 한다.
- 만족스럽지 못한 성과는 적절한 방식으로 해결되어야만 한다.
- 승진절차 진행시 성과관리 및 평가 시스템으로 생성된 정보를 사용해야 한다. 외부지원자에게도 프라이버시는 침해하지 않으면서도 비슷한 평가절차가 적용되어야 한다.
- 공공분야 관리자는 성과관리 및 평가에 대한 훈련을 받아야 한다. 바람직한 성과 관리 및 창출 능력은 관리자를 선발할 때, 그리고 관리자의 성과평가지 중요한 요소가 되어야 한다.
- 성과관리가 공공서비스의 핵심가치와 공공서비스 정신을 훼손하지 않도록 주의가 요구된다. 품질, 행동 및 우선순위 등이 생산성 및 효율성과 함께 중요한 성과 요소에 포함된다.

참고문헌

- Department of the Taoiseach (1996), Delivering Better Government: A Programme of Change for the Irish Civil Service, Second Report to Government of the Co-ordinating Group of Secretaries, Department of the Taoiseach, Dublin.
- Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), “Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and Other Country Experiences”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 5, OECD Publishing, Paris.OECD (2005a), Modernising Government: The Way Forward, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005b), Performance-related Pay Policies for Government Employees, OECD Publishing, Paris.
- Schick, Allen (2003), “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 2.
- United Kingdom Office of Government Commerce (2007), Performance Management Handbook, London, www.ogc.gov.uk.
- United States Office of Personnel Management (2007), Performance Management, Washington DC, www.opm.gov.

제 5 장

중앙정부 공무원을 위한 급여의 위임 및 개별화

본 장에서는 공공분야에서 작지만 중요한 부분을 차지하고 있는 인사문제(staffing issues)에 초점을 맞추고 있다. 보통 관련 데이터를 토대로 인사문제를 언급하는 경우에 정부라는 개념은 일반행정(주로 규제 및 정책결정 업무를 담당하는 분야를 말하며, 교사, 의사 등 제외), 국방 및 사회복지 등의 업무를 담당하는 정부부문을 말한다. 이 장에서 정부의 전략적인 인력관리(strategic Human Resources Management in Government) 설문조사 결과, 대부분의 응답자는 정부라는 개념을 핵심적인 공공서비스 분야를 의미하는 것으로 사용하였으나, 일부는 이보다 더 넓은 의미로 사용하였다. 그러나, 이 장에서는 넓은 의미의 정부의 개념으로 사용하고자 한다.

급여결정이 왜 중요한 관리 업무인가?

정부는 20년 전보다 OECD 회원국 모든 나라의 경제사회 전반에서 더 큰 역할을 하고 있다. 국민총생산의 많은 부분이 공공소비로 사용되고, 공공투자, 공적 소득이 전 및 공공행정은 점점 더 복잡한 역할을 담당하고 있다.

인건비는 공공행정의 예산상 큰 비중을 차지하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 급여는 기본적으로 제공된 서비스에 대한 보상이고, 그러므로 고용주와 고용인 간 계약에 있어서 핵심 부분을 차지한다고 하겠다. 이런 관점에서 볼 때, 적절한 급여수준은 적절한 기술, 능력 그리고 동기부여를 가진 신규 직원을 채용하고 유지시키는 것과 깊은 상관관계가 있다.

정부가 하는 일은 전통적으로 계약에 따른 관계가 아닌 수탁의 관계로 여겨져 왔다. 자치단체 및 정부의 업무를 담당하는 자에게는 필요한 사회적 지위와 적절한 삶의 수준을 유지할 수 있도록 급여가 책정되곤 했다. 정실주의 및 다른 부적절한 행동 등이 나타나지 않도록 급여수준이 결정되었고, 직위, 연공서열 등을 고려하도록 하였다.

세금으로 걷어 들이는 액수가 제한됨에 따라, 정부는 조직운영과 활동에 있어서 좀 더 비용 효율적인 방안을 모색해야 했다. 이는 조직 차원 뿐만 아니라 팀과 개인 차원에서 성과에 좀 더 중점을 두도록 만들었고, 급여를 결정하는데 있어 관리운영자적 접근을 가능하게 하고 좀 더 융통성 있는 모델에 정치적인 관심을 가지게 만들었다. 따라서, 혁신된 급여제도는 공공관리 개혁의 핵심 부분이 되며, 개혁추진전략의 다른 요소들과 상호 의존적인 관계를 가지고 있다.

왜 급여결정을 위임해야 하는가?

노동시장과 공공활동은 서로가 점점 더 이질적으로 변해 왔으며, 공공분야 조직은 민간부문의 다른 여타 고용주처럼 점차적으로 급여제도 및 급여구조가 다음과 같은 요소에 부합할 수 있도록 충분히 유연성 있는 급여규정을 필요로 하고 있다.

- 개별 조직단위의 특정 상황 및 요구;
- 직원 개개인의 특정한 기술, 장점 및 성과; 및
- 특정 노동시장의 기술능력.

공통적인 평가 및 급여제도, 연공서열 기반의 급여인상 등을 특징으로 하는 전통적인 급여제도는 현대적인 인력관리 및 강화된 성과주의에 너무 유연성이 떨어지는 것으로 여겨져 왔다. 좀 더 유연성 있는 급여제도는 우리가 바라는 바와 같이 공공분야 관리자들도 경제 및 노동시장의 압박을 보다 편안하게 수용할 수 있도록 하며, 공공분야 조직에서 보다 향상된 성과를 달성할 수 있도록 해 줄 것이다.

급여제도가 좀 더 유연해질수록 중앙집중적인 급여결정 시스템은 덜 합리적이며 효율성이 떨어지게 된다. 왜냐하면, 사업별 요구, 개개인의 능력과 성과 등을 반영하여 차등시키는 것은 현장 수준에서 수집된 정보를 기반으로 해야 하기 때문이다. 동시에, 분권화는 거래비용을 증가시키는데, 이는 하나의 협상절차가 여러 개의 협상절차로 대체되기 때문이다. 따라서 급여 결정을 분권화시키는 것은 각각 공공분야 조직의 사업요구에 부응하는 급여제도 및 급여구조를 통해 생산되는 부가가치가 더 클 때에만 정당화될 수 있다고 하겠다.

OECD 회원국의 급여제도는 어떻게 발전해왔는가?

중앙정부의 급여제도가 현대적으로 변화된 것은 상대적으로 최근에 이루어진 일이다. 중앙정부 급여제도 개혁의 시초는 1980년대, 주로 덴마크, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인, 스웨덴, 영국 및 미국에서 이루어졌다. 1990년대 이후로 상당수의 OECD 회원국들도 급여제도의 위임을 시작하였다.

이러한 개혁의 모티브는 국가마다 다음과 같은 비슷한 양상을 보여 왔다.

- 공공 및 민간분야간 급여차이로 인해 능력이 출중한 직원 및 전문가의 채용 및 유지의 어려움 증가

- 임금지수 철폐를 위한 인플레이션 감소로 인하여 생긴 기회를 사용하고자 하는 열망
- 관리권한 위임의 한 부분으로서 중앙정부 공무원의 역할과 자세를 변화시키기 위한 동기부여요소 강화의 필요성
- 서비스 제공 공공분야 조직의 확장에 따른 급여제도 변경의 필요성

급여제도 및 급여결정 메커니즘 개혁의 세부사항은 OECD 회원국마다 다양하다. 그러나, 이들 개혁에 있어 다음과 같은 공통점을 발견할 수 있다.

- 자동적 급여인상의 감소 및 급여 및 성과책정 구조의 유연성 확대
- 급여 결정의 분권화
- 능력, 책임감 및 성과 등에 대한 보상의 제도화

급여 유연성은 다양한 조치들을 포괄하는 개념으로서, 일부 국가에서의 상대적으로 미미한 변화에서부터 다른 국가에서의 급여정책 및 실무의 급진적 변화에까지 이른다. OECD 회원국 내 공무원의 기대 및 태도에서도 차이가 나타난다. 이러한 요소들은 개별 국가에서 추구하고 있는 제도적 변화 시행을 위한 수용력 및 개혁의 형태 등에 영향을 미친다.

오늘날의 급여제도는 급여결정의 분권화 정도에 따라 구분될 수 있다. 예를 들면, 급여구조를 사업요구에 부합시키거나 급여인상 배분 등에 있어서 공공기관의 분과/부서/기관 등이 얼마나 자치권을 행사할 수 있느냐 이다.

- 유연성이 상대적으로 적은 중앙집권적인 제도는 독일, 프랑스, 포르투갈, 스페인 등에서 찾아볼 수 있다.
- 광범위하게 유연성을 갖춘 분권화된 제도는 호주, 뉴질랜드와 영국에서 찾아볼 수 있다.
- 두 가지 양상이 혼합된 제도를 갖춘 국가는 캐나다, 덴마크, 핀란드, 이탈리아,

네덜란드, 스웨덴 그리고 미국이다.

스칸디나비아 국가에서 볼 수 있는 혼합된 시스템은 이중의 집단협상 시스템으로 구성되어 있는데 중앙의 협상결정이 분권화된 급여결정의 기본구조를 결정짓는 구조로 되어 있다. 혼합된 제도를 가지고 있는 다른 국가에서의 급여결정은 일부 분야에서 중앙집권화가 되어 있으나 다른 분야에서는 분권화 되어 있는 것으로 보인다.

모든 제도에서 공통적으로 나타나는 것은 어떠한 방식이든 재정담당부처가 급여지출을 조정한다는 것이다. 이는 직접적으로 급여결정 절차에 참여하거나 급여인상이나 급여지출 상한선을 결정하는 방식으로 이루어진다. 한편, 실제 증가폭이 아닌 표준적인 급여인상률에 따라 조직의 예산규모를 산정하는 방식으로 간접적으로 영향을 미치기도 한다.

OECD 회원국에서는 급여를 어떻게 결정짓는가?

대다수의 OECD 회원국은 급여수준을 결정하기 위해 중앙인사기관과 노동조합간의 중앙집권화된 협상방식을 사용한다. 아일랜드, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인과 슬로바키아 공화국과 같은 일부 국가에서는 중앙정부 전체에 적용되는 하나의 포괄적인 협상과정이 있다. 이러한 형태는 보통 급여규모에 따른 공통적인 보수책정제도가 존재하는지 여부와 관련이 있다.

오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 헝가리, 네덜란드 및 노르웨이와 같은 국가에서 주된 협상은 중앙정부 수준에서 행해지나, 하위 기관별 협상에 따라 일부 조정이 이루어질 수 있도록 되어 있다.

호주, 뉴질랜드와 같은 일부 국가에서는 협상이 하위기관 수준에서만 행해지나 할당된 예산의 범위 내에서만 이루어진다. 스웨덴도 비슷한 양상을 보여주고 있으며, 중앙에서 합의된 범위 안에서 최소한의 보장과 합의절차가 이루어지고 있다.

대다수의 국가에서는 어떠한 형태의 급여와 관련된 협상방식을 사용하지 않고 있다. 일본에서 급여의 결정은 독립위원회의 추천에 기반을 두고 행해진다. 유사한 제도가 영국 일부 공무원에게도 적용되고 있다. 한국, 멕시코, 스위스와 미국에서의 급여수준은 대통령/국무총리 및 재정담당부처의 추천에 그 기반을 두고 있다.

벨기에, 헝가리, 이탈리아, 룩셈부르크 및 슬로바키아 공화국과 같은 많은 국가에서 중앙정부 공무원의 급여수준은 여전히 인플레이션 지수와 관련이 있다. 대부분의 국가에서 인플레이션에 급여를 연동하지 않으나, 그 대신 경제 및 예산 요소를 고려하는 모델을 공식적으로 사용하기도 한다. 이러한 국가들 중에는 핀란드가 있다. 핀란드에서는 소득정책정보위원회 (Incomes Policy Information Commission)가 경제적인 분석을 담당하고 있다. 한국은 정부에서 공무원의 급여수준과 100명 이상 직원을 보유한 사기업간의 급여 격차 수준에 대한 설문조사를 실시하고 있다. 그리고 네덜란드는 시장의 급여수준 인상 평균을 기반으로 하는 참조 모델과 공무원의 급여수준을 비교한다. 덴마크는 일정기간 동안 민간 및 공무원의 급여수준이 변화된 차이를 조정하여, 급여 인상 정도가 합의되고 있다. 스위스에서는 정부가 1990년대 말에 인플레이션에 급여지수가 연동되는 것을 포기하고, 현재는 노동조합과 재무부간의 합의로 급여 인상이 이루어지고 있으며, 경제성장, 인플레이션, 정부개혁 등에 영향을 받고 있다.

급여의 개별화는 어느 정도까지 이루어지는가?

급여유연성과 위임은 두 가지 다른 관심에서부터 시작되었다. 하나는 공공분야의 급여수준 및 급여구조를 민간영역과 시장상황에 맞추려는 필요성이다. 이 형태의 유연성은 각 조직별, 직무별 급여 차등화를 이끌게 되나, 개인별의 차등화를 가져오는 것은 아니다. 다른 하나는 팀 및 개인의 자질, 능력, 성과에 따라 급여를 차별화하고자 하는 필요성이다.

기본급여제도를 개인별로 차별화하는 문제는 극히 예외적인 현상으로서, 같은 직급 및 급여수준 내에서 일부 개인적인 차별화를 두고 있지만 주로 고위 관리직에 한정되어 적용되는 것이 보통이다. 많은 국가에서는 연공서열 기반의 급여 조정을 사용하고 있다. 예를 들어, 헝가리와 아일랜드, 룩셈부르크, 스페인과 슬로바키아 공화국에서 연공서열에 따라 자동적으로 중앙정부 공무원의 급여를 인상하고 있다. 한편, 오스트리아, 벨기에, 헝가리, 룩셈부르크와 네덜란드 등에서는 특정 직책에서의 연공서열에 따라 중앙정부 공무원의 급여를 인상한다. 미국과 같은 다른 나라에서는 연공서열에 따른 급여조정은 수용되는 성과에 따라 조건적으로 허용된다.

호주, 뉴질랜드, 스웨덴 등의 몇몇 OECD 회원국에서는 개인별 차등화된 급여제도를 가지고 있다. 민간이나 공공기관에서 고용주가 어떻게 급여결정을 하는지 이해할 수 있는 중요 요인으로 거래비용을 들 수 있다. 다수의 직원들을 대상으로 개별화시키는 일은 많은 노력과 시간이 필요한 일로서, 만약 차등화를 통해 얻는 이익이 눈에 띄지 않는다면, 이성적인 고용주라면 평균화된 급여수준 결정을 추구할 것이다. 여기서 우리는 급여수준과 급여구조를 결정할 수 있는 권한을 가진 공공조직들은 종합적이면서 개별

표 5.1. OECD 국가의 성과연계급여(PRP: Performance-related Pay) 체제

국가명	기본급 대비 PRP 최대비율	PRP 내용	PRP 지급범위
호주	n.a.	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
캐나다	20%	일회성 상여금과 실적급 증가분	집행기관 및 고위관리자
체코	50%	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
덴마크	n.a.	일회성 상여금과 실적급 증가분	n.a.
핀란드	50%	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
프랑스	20%	일회성 상여금과 실적급 증가분	고위공직자에 한정
독일	10%	일회성 상여금	대부분의 공무원
헝가리	20%	실적급 증가분	대부분의 공무원
아일랜드	20%	일회성 상여금	고위공직자에 한정
이탈리아	10%	일회성 상여금	고위공직자에 한정
일본	n.a.	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
한국	20%	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
네덜란드	10% (고위직: 8%)	실적급 증가분	일부 정부기관에 한정
노르웨이	40%	일회성 상여금과 실적급 증가분	고위공직자에 한정
스페인	10%	일회성 상여금	대부분의 공무원
스위스	18%	실적급 증가분	대부분의 공무원
영국	n.a.	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
미국	1-20%	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원

n.a. : Not available

주 : 오스트리아, 그리스, 아이슬란드, 룩셈부르크, 멕시코, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴, 터키 등 일부 국가는 PRP 제도를 갖추지 못함

출처 : OECD (GOV)

적인 급여제도를 혼합한 그들만의 방법을 개발하게 될 것을 유추해 볼 수 있을 것이다.

성과는 개인별 그리고 차별화된 급여제도에서 급여를 결정할 때 기본 요소이다. 또한, 많은 OECD 회원국에서는 성과급(PRP)을 위한 특별한 시스템을 가지고 있다. 그러나 덴마크, 핀란드, 한국, 뉴질랜드, 스위스와 영국과 같은 일부 국가에서만 공식화된 성과급(PRP)을 사용하고 있다고 할 수 있다. 캐나다, 아일랜드, 이탈리아 그리고 노르웨이와 같은 국가에서는 PRP는 고위관리급에서만 사용된다. 그러나 PRP 제도를 고위관리급에서 관리자 아닌 일반직원에게까지 확장하려는 경향이 나타나는 것으로 보인다.

PRP의 정도는 국가마다 현저히 차이를 나타내나, 일반적으로 기본급여에 일정비율 정도만이 성과급으로 차지한다. 제일 높은 성과급의 경우 비관리자급 직원에게 기본급의 10% 이하로 주어지고 있으며, 관리자급에게는 20% 이하로 나타난다.

위임된 급여결정이 어떻게 적절하게 관리될 수 있는가?

OECD 회원국 전반에 걸쳐 살펴볼 때, 급여조정의 위임은 제한된 위임부터 전적인 위임까지 다양한 형태로 스펙트럼을 나타내고 있다. 이들 중, 가장 제한적인 위임의 경우, 중앙기관의 급여 결정자가 하위기관의 기본급 또는 보너스 등의 배분총액을 제한하여 할당하는 경우다. 이러한 형태의 급여조정 위임은 직급별 급여구조를 가진 전통적인 급여제도와 잘 어울린다. 이러한 경우, 중앙정부의 급여 결정자는 급여인상 전반에 대한 권한을 보유하고 되며, 급여 차등화에 따른 위험한 요소들이 전적으로 없어지게 된다.

중간 형태는 중앙 급여결정권자가 현재 임금수준과 관련하여 급여인상 총액을 결정하는 경우다. 다만 이 때 급여인상 총액을 직원들에게 어떻게 배분하는가에 대한 결정은 위임된 경우를 말하다. 이러한 시스템하에서는 중앙 급여 결정권자 또한 급여 인상 전반에 대한 전적인 권한을 보유하고 된다. 급여 차등화에 따른 문제 소지는 제

한적으로 일어날 수 있다. 그 이유는 하위기관의 급여 결정권자가 인원감축 또는 어떤 직원에게 급여인상을 해주기 위해 다른 직원의 급여를 차감할 수 있기 때문이다. 이 형태 역시 중앙집권적 급여결정 정책과 잘 어울린다.

가장 광범위한 형태는 일부 제한 조건만을 두고 급여 결정권한을 하위기관에 완전히 위임하는 것이다. 중앙 결정기관은 총액에 대한 권한을 보유하지만 하위기관들은 추가 급여인상을 위해 비용을 절감하여 얻은 금액을 사용할 수 있으며, 그 반대의 경우도 가능할 수 있다. 이러한 경우, 급여 차등화에 따른 상당한 위험성이 있을 수 있다.

최근 OECD의 급여결정 위임에 대한 비교분석의 결론 중 하나는 완전히 위임된 급여결정을 관리하기 위한 두 가지 모델이 존재한다는 것이다. 두 모델을 사용하는 국가에서는, 두 모델 모두 역할을 잘 하고 있으며, 두 모델은 모두 제한된 수의 구조적 요소들로 구성되어 있다.

이 범위 내에 다양한 설계 옵션이 있으며, 두 가지의 모델 모두 시간에 따라 또 다양한 중앙정부기관의 스펙트럼에 따라 유연하게 적용될 수 있을 것이다.

- 소관 기반 접근 : 정부의 협상기준 준수 감독을 소관으로 하는 중앙기관 모델로서, 공통적인 인사관리 가치와 선례들을 발전시켜 나갈 수 있는 모델을 말한다. 호주와 뉴질랜드에서 사용된다.
- 컨센서스 기반 접근 : 이 모델은 중앙인사기구와 두 단계의 집단협상 시스템을 특징으로 한다. 이 시스템에서는 중앙의 집단협상을 통해 하위기관에 위임된 급여결정의 프레임워크를 결정하도록 되어 있다. 이 모델은 덴마크와 핀란드에서 사용된다.

이 두 가지 모델의 공통점은 분리된 그리고 전문적 능력을 갖춘 중앙 기관이 존재한다는 것이며, 이들이 급여결정기관들의 행동을 관리하고 모니터링하며, 표준화되고 예측 가능한 급여수준을 하위기관 급여 결정자에게 제공한다는 것이다. 또 다른 공

통점은 정치적인 결정이 보통 급여정책 및 프레임워크 도입 시에나 관여되고 급여협상이나 실질적인 급여 결정 시에는 영향을 미치지 않는다는 것이다. 급여협상이나 실질적인 급여 결정시의 영향은 대신 중앙이나 하위기관의 고위관료들이 담당하고 있다.

급여와 다른 문제 협상에 노조가 개입하는 것에 관해 국가마다 법적으로 큰 차이를 보이고 있다. 일부 국가의 경우, 노조의 참여에 대한 법적 기반이 상대적으로 미미하며, 다른 국가의 경우, 급여 결정에 관해 노조와 협의를 하도록 하고 있다. 노조는 보통 조직별, 팀별, 개인별 급여인상의 차등화 보다는 전체 급여인상에 대한 협상시스템을 구축하는데 더 큰 관심을 보이는 경향이 있다. 노조의 비율은 25% 이하를 나타내는 체코, 프랑스와 멕시코와 80%를 상회하는 캐나다, 아일랜드 그리고 스칸디나비아 국가들과 같이 그 차이가 다양하며, 다른 경쟁노조가 얼마나 되는지 여부가 노조개입의 거래형태를 결정짓는 중요한 요소가 된다고 하겠다.

도전과제는 무엇인가?

분권화의 장점 중에는 공공분야의 조직특성에 따라 또는 팀이나 개인의 자질 및 능력에 따라 다양하게 급여를 적용할 수 있다는 점이다. 중앙집권화의 장점 중에는 담당업무별 및 조직별 급여수준을 어느 정도 일관성 있게 가질 수 있다는 것이며, 급여 결정시 발생하는 거래비용을 감소시키고, 급여 결정권의 오남용을 막을 수 있다는 것이다.

급여 결정권의 위임은 중앙기관과 하위기관 모두에게 부담이 되는데, 중앙기관은 적절한 방식으로 분권화 절차를 어떻게 관리해야 하는지 배워야 하고, 하위기관은 급여 결정 절차 관리를 어떻게 하는지를 익혀야 하기 때문이다. OECD 회원국의 개혁 프로그램 중 다수가 시행상 어려움과 문제를 겪었다는 많은 사례가 있으며, 관리자 와 노조 모두가 이를 의심스러운 시각에서 바라보는 것이 태반이었다.

급여 결정 중재나 주관적 급여 결정의 부정적 영향에 대해서도 주목할 필요가 있

다. 고용은 경제관계일 뿐만 아니라 상호신뢰의 문제이기 때문이다. 급여수준 차이를 통한 동기부여에 대해 직원들이 이해하지 못하거나 받아들이지 못한다면 차등화된 급여 결정은 직장 내 불만족과 불화를 가중시킬 수 있다. 이는 관리자와 직원들간의 결속력을 약화시키고 직장 내 사기저하, 업무효율성 및 직원유지비율에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

마지막으로, 급여 결정의 분권화를 도입하거나 확대실시할 때 훈련절차가 필요하다. 운영을 담당하는 운영진이나 직원대표들 모두 급여 결정 분권화의 장점을 누릴 수 있게 되기 전에 반드시 급여 결정 및 조직사업목표 분석에 대한 자질을 키우고 경험을 습득해야 한다. 신뢰를 기반으로 하는 급여위임, 급여 차등화, 동등성, (소수, 여성, 사회적 약자 등에 대한) 급여차별 편견 등에 대한 영향 등을 감시하고 감독하는 일을 신중히 수립할 필요가 있다.

미래를 위한 교훈은 무엇인가?

급여 결정의 위임은 개인화, 차별화된 급여와 함께 공공관리 도구의 무기 중 하나로 자리잡게 되었다. 그러나, 이것이 만병통치약으로 사용될 수 있는 것은 아니다. 대신, 급여결정의 중앙집권화, 분권화 모두 장점이 있다. 각 국은 그들만의 개혁의 방향을 설정해야만 한다.

다른 많은 국가들도 같은 선택을 하고 있지만 현재까지 소수의 OECD 회원국만이 급여 결정의 완전한 분권화를 이루어 왔다. 그러나 지금까지의 경험을 토대로 몇 가지 결론을 유추할 수 있다. 분권화된 급여 결정은 공공행정의 성과향상에 확실히 긍정적인 영향을 주고 있다. 그러나 이러한 긍정적인 영향이 당연히 받아들여져서는 안 된다. 분권화된 급여 결정을 위한 적절한 준비 및 지원의 부족으로, 목표로 하는 성과의 실현이 지체되거나 어려워질 수도 있다.

소관형태에서나 컨센서스 형태에서나, 이 많은 요소들 중 가장 첫 번째는, 적절한 재정관리 및 관리구조를 갖추는 일이다. 중앙인사관리기관은 급여 결정 또는 급여 결정 분권화 등을 다루는데 있어 문화적인 재적응과정을 거치도록 해야 한다. 이와 마찬가지로 중요한 것은 하위기관이 급여결정의 역할을 하도록 준비시킬 필요가 있다는 것이다. 이들은 급여 결정을 인사관리의 일환으로 업무별 특성, 성과관리 및 발전을 위한 정책시행 등과 연결시킬 수 있어야 한다. 직원들은 이러한 제도への 경험을 쌓아야 하며, 분권화로 인한 혜택을 그들도 누릴 수 있다는 자신감을 얻어야만 한다.

급여 결정의 위임은 급여 차등화의 특정한 수준을 목표로 하고 있으나, 부적절한 차이가 상당한 위험요소가 될 수도 있다. 이러한 위험요소는 적절한 재정관리와 분권화된 개인의 능력 및 성과평가에 일관성을 유지하는 조치 등을 통해 감소시킬 수 있다. 급여 결정의 위임은 적절한 모니터링 및 보고기능과 함께 이루어질 수도 있다.

급여 결정의 분권화 도입 직후, 즉시 결과를 얻을 것이라는 기대를 해서는 안 된다. 분권화의 실현을 통한 혜택을 완벽히 누리기 위해서는 운영관리자 및 직원대표 모두 급여 결정에 대해 충분한 능력과 기술을 습득해야만 한다. 그러므로, 중앙집권화로 부터 분권화된 급여 결정으로의 단계별 변화는 광범위하고 이성적인 변화로 시간에 따라 하나씩 이루어져야 한다. 따라서, 이러한 개혁 이행에 필요한 시간은 몇 달이 아니라 10년 혹은 20년에 가까울 수도 있다. 마지막으로, 개별화하는 범위를 과도하게 설정해서는 안 된다. 표준화된 계약과 조건은 거래비용을 감소시킬 것이고, 이성적인 고용주라면 부가적으로 얻을 수 있는 가치가 있을 때, 그리고 명확한 사업의 근거가 있을 때 개별계약 및 조건을 사용할 것이다.

참고문헌

- Bender, K.A. and R.F. Elliott (2003), *Decentralised Pay Setting: A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden and the UK*, Ashgate Publishing, United Kingdom.
- Eyraud, Francois (2005), “Notes on Pay in the Civil Service in Industrialised Countries”, International Labour Organization, Geneva, Switzerland.
- Gerhart, B.A. and S.L. Rynes (2003), *Compensation: Theory, Evidence, and Strategic Implications*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, United States.
- Marsden, D. (2003), “Perspectives on Performance Pay in Government Organisations”, paper for an expert meeting, OECD, Paris.
- OECD (1993), *Pay Flexibility in the Public Sector*, PUMA Public Management Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005a), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005b), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD Publishing, Paris.
- Rexed, K. et al. (2007), “Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 3, OECD Publishing, Paris.

제 6 장

중앙정부의 고위공무원 관리

본 장에서는 공공분야에서 작지만 중요한 부분을 차지하고 있는 인사문제(staffing issues)에 초점을 맞추고 있다. 보통 관련 데이터를 토대로 인사문제를 언급하는 경우에 정부라는 개념은 일반행정(주로 규제 및 정책결정 업무를 담당하는 분야를 말하며, 교사, 의사 등 제외), 국방 및 사회복지 등의 업무를 담당하는 정부부문을 말한다. 이 장에서 정부의 전략적인 인력관리(Strategic Human Resources Management in Government) 설문조사 결과, 대부분의 응답자는 정부라는 개념을 핵심적인 공공서비스 분야를 의미하는 것으로 사용하였으나, 일부는 이보다 더 넓은 의미로 사용하였다. 그러나, 이 장에서는 넓은 의미의 정부의 개념으로 사용하고자 한다.

고위공무원 관리가 왜 중요한가?

공공관리에서의 성과 및 효율성이 좀 더 중요한 문제가 됨에 따라, 고위관리자의 역할, 의무 그리고 능력에 대한 관심도 증가하고 있으며, 이들은 중앙정부 행정에서 비정치적으로 가장 높은 직책을 가지고 있다.

지난 수 십년간 OECD 회원국의 공공관리에는 수많은 아이디어와 제안이 있어 왔다. 최근 공공관리 개혁의 상당수가 인사관리 권한의 위임과 공공관리의 성과주의 강화에 관한 것이다. 고위공무원의 관리는 이러한 새로운 정책실행에 중요한 역할을 담당하고 있으며, 고위공무원 관리의 자질 및 능력은 공공관리 분야에서의 중요한 이슈로 대두되어 왔다.

고위공무원 관리는 한편으로는 정치기관(political government)과 내각(cabinets) 간의 상호작용의 문제이면서, 다른 한편으로는 공공행정의 문제이기도 하다. 이들은 적합하고 적절한 법적 도구의 실행과 정치적 전략 및 조치를 담당하고 있다. 또한, 정부활동의 일관성, 효율성 그리고 조화능력을 맡고 있기도 하다.

OECD 회원국 전반에 걸쳐 고위공무원 관리의 다양한 형태들이 광범위한 스펙트럼으로 나타나고 있다. 이는 다양한 행정문화, 역사적 발전 및 헌법적인 해결방안 등이 반영된 결과이다. 국가마다 고위공무원을 칭하는 용어는 다양하고, 심지어 영어권 국가에서조차 똑같은 영어표현이 다른 의미를 가지기도 한다.

정치기관(political government)과의 관계는 무엇인가?

고위공무원관리에 대한 논의 중 많은 부분은 정치와 행정의 경계에 대한 것이다. 논의의 초점은 정실주의를 방지하고, 전문적이고 정치중립적인 행정을 확고히 하는데 있어 왔다. 그러나 선진화된 행정시스템에 있어서 정치성에 대한 관심은 전통적인 정실주의에 대한 것이 아니라 정치적 대응성(reponsiveness)과 유연한 조화능력(compatibility)을 확고히 하는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 이러한 경계에 대한

논의들은 거버넌스 관점에서 최근의 게임이론에서 개발된 주인-대리인 분석들(principal-agent analysis)을 사용하여 논의되어져 왔다.

정치와 행정간의 관계는 종종 긴장관계에 있다. 고위공무원은 정당 등과 같은 특정 정치기관의 이익이 아닌 국익과 법치정부에 헌신하도록 여겨진다. 그러나, 이와 동시에, 이들은 국회 등 국민이 선출한 정부기관의 요구에 대응하고 그들의 개혁이 온전히 추진되도록 해야 한다. OECD 국가들은 이러한 정치와 행정간 긴장관계를 해결하기 위해 다양한 제도를 고안해 왔다. OECD 국가간 단일의 솔루션은 없지만 다음의 공통적인 특징을 살펴볼 수 있다.

- 고위공무원의 진입, 승진 및 임명 절차는 전문기관에 위탁되거나, 국회의 감시(supervision) 하에서 정치기관이 행사한다. 그러나 정치기관이 이러한 과정을 자체적으로 관리하는 경우도 있다.
- 고위공무원 선발(selection) 기준은 헌법 혹은 일반법에 의해 규정된다.
- 성과관리의 툴(tool)은 고위공무원의 인사관리에 활용된다. 많은 국가들이 고위공무원의 전문성을 유지하면서 그들의 대응성(responsiveness)을 높이기 위한 방안으로 성과평가와 보상 제도를 도입하였다.
- 성과향상을 위해 일부 국가에서는 고정임용기간(fixed term mandates)을 도입하였다.

정치와 행정간 구분은 행정내각(ministerial cabinets)의 역할을 통해 보다 잘 이해할 수 있다. 2007년 SIGMA(Support for Improvement in Governance and Management) 보고서에 의하면 다음 세 가지 유형의 행정내각으로 구분된다.

- 행정내각은 정치적으로 중립적인 고위공무원과 함께 일한다. 그들은 정치자문 역할을 하며 고위공무원에게 맡겨진 정부의 정책이행에는 관여하지 않는다.
- 행정내각은 외부전문인과 전속(轉屬) 공무원으로 구성된다. 행정내각의 관료들은 일선 직원들에게 직접 지시함으로써 정책이행에 참여한다. 이러한 유형의 내

각에서 고위공무원들의 정책이행에 대한 책임 강화 노력은 경감될 수 있으며, 고위 공무원은 관리능력을 소모할 수 있다.

- 행정내각은 일선 관리자(line managers)에 대한 행정적 혹은 수직적 감독기능 없이 정치적 임명자(political appointees)와 함께 일한다. 이러한 유형의 내각에서는 내각관료와 고위공무원간의 관계가 모호해지기 때문에 많은 공무원들이 내각 관료가 된다.

미국은 예외적으로 집행부에 대해 대통령이 통제하는 한편, 강력한 의회로 구성되어 있다. 정치적 임명자의 수는 상대적으로 많은 편이다. 특히 경력직 고위공무원만 큼이나 고위직에 정치적 임명자가 등용된다. 그러나 이들은 정치적 대응성과 중립적인 능력간 적절한 균형을 유지하도록 도와준다. 의회는 정치적으로 임명되는 직위들을 선정하며, 대부분의 정치적 임명자들은 상원의 승인이 필요하다. 그러므로 공식적인 경쟁절차가 없을지라도 후보자의 자질은 매우 철저하게 검증된다.

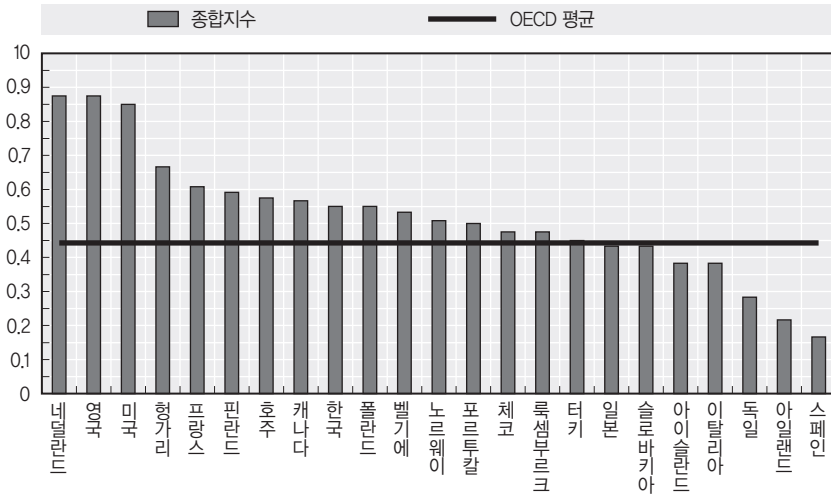
고위공무원단은 어떻게 운영되는가?

많은 OECD 국가들이 별도의 고위공무원단(Senior Civil Service: SCS) 제도를 갖고 있다. 고위공무원단(SCS)은 정부의 최고위급 비정치직(non-political position)을 위한 체계화된 인사규정을 말한다. 이들은 정책자문, 서비스 전달 등과 같은 기능을 담당하기도 한다. 고위공무원단(SCS) 제도는 안정성과 전문성을 확보하고 정부의 변화에 유연하게 대처하기 위해 중앙기관을 통해 관리된다.

그림 6.1은 OECD 국가에서 고위관리자 그룹에 적용되는 인사관리의 제도화 수준을 나타낸다. 이 자료는 별도의 고위관리자 그룹의 조직 여부, 채용절차, 명확한 자격요건 정의 여부, 성과관리 강조 여부 및 임명기간 등에 관한 정보에 기반하여 작성되었다.

공식적으로 고위공무원단 제도가 없는 국가에서조차도 고위공무원로 인식되는 관

그림 6.1. 중앙정부 고위공무원 관리의 제도화(institutionalisation) 지수



주 : 자세한 방법론은 부록 A 참고

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006, and GOV(OECD) estimates (missing data estimated by mean replacement).

리자 조직이 있으며, 다른 공무원과는 어느 정도 차별화된 관리규정을 적용받는다.

공식적인 고위공무원단 제도 채택의 이유는 다음의 세 가지로 구분된다.

- 새로운 조직문화를 형성하고 부처/부서간 유동성(mobility)을 향상시킴으로써 부처간 분열 방지
- 채용과 고용조건의 유연성(flexibility) 확보
- 정치와 행정간 명확한 구분.

첫 번째 이유는 부처 및 부서간 조직의 가치를 공유하는 동질의(homogeneous) 그룹을 설립하기 위함이다. 그러나 별도의 고위공무원단이 저절로 조직문화를 형성하는 것은 아니다. 조직 규모, 네트워크와 의견교환 기회, 훈련 및 내부 유동성 등이 아울러 적절한 문화를 형성하게 된다.

두 번째로, 공공과 민간부분에 구애 받지 않고 최고의 능력 있는 인재를 유도하고, 관리기술, 서비스관리 경험 및 업무기획 등 전통적인 공공행정에는 존재하지 않았던 경력과 기술을 보유한 인재를 확보하기 위함이다. 그러나 직위분류제(position-oriented system)를 갖춘 국가들은 공식적인 고위공무원단 제도를 채택하지 않고도 이러한 목적들을 달성할 수 있다.

마지막으로, 정치적으로 중립적인 전문가들이 공공행정을 관리함으로써 행정의 신뢰성 제고를 위함이다. 이러한 목적은 전환기 국가나 개발도상국에게 더 중요하게 인식된다.

고위공무원은 누구인가?

대부분의 OECD 국가에서는 중앙정부의 고위공무원으로 구분되는 고위직 관리 그룹이 존재한다. 호주, 벨기에, 체코, 헝가리, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 영국 및 미국 등 일부 OECD 국가는 이러한 그룹을 법이나 다른 공식적인 협정(arrangements)을 통해 정의하고 있다.

반면, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 슬로바키아 등의 국가들은 고위공무원을 비공식적으로 정의한다. 오스트리아, 독일, 멕시코, 스페인, 스웨덴, 스위스 등과 같이 고위공무원단을 별도로 정의하지 않는 국가들의 경우에도 여전히 고위공무원에 대한 개념을 확인할 수 있다.

고위공무원의 규모는 고위공무원단 제도의 관리를 위해 중요하다. 그러나 고위공무원에 대한 보편적이고 명확한 정의가 없기 때문에, 이러한 규모 산정은 매우 주관적이기 쉽다. 국가들이 고위공무원으로 정의하는 그룹의 규모는 다양하다. 작은 국가일수록 1000명 이내로 고위공무원을 구성하고, 큰 국가들은 2000명 이상의 관리들로 구성된다.

고위공무원의 주요 업무는 공통의 규범과 문화를 개발하고 유지하는 것이다. 이를

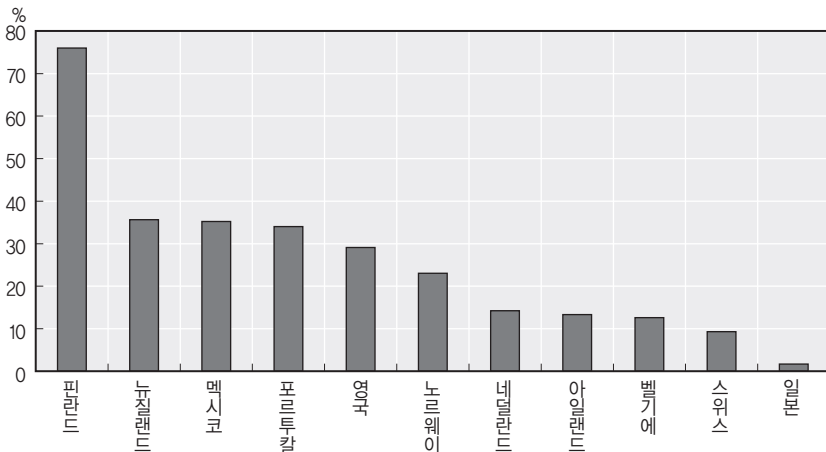
통해서 부처간 상이한 행정문화와 절차들을 통합할 수 있다. 또한 부처간 수평적 협력(horizontal cooperation)과 관리개발을 촉진한다. 명백한 조직의 정체성과 문화를 형성하면서 새로운 조직 구성원이 보다 쉽게 조직에 적응하도록 한다. 그러나 조직이 비대해질 경우 이러한 효과를 달성하기 어렵다. 그러므로 일부 국가들은 보다 효과적인 조직 관리를 위해서 이너 서클(inner circle)을 만들기도 한다.

Box 6. 1. 네덜란드 고위공무원 인사관리

네덜란드 내무부(Ministry of Interior)는 고위공무원을 관리하는 주무부처이다. 1995년 고위공무원단은 법적으로 Algemene Bestuursdienst(ABD)라는 이름으로 설립되어 약 750명 가량의 고위공무원으로 구성되어 있다. 2000년에는 ABD 내에서도 60명의 최고위급으로 구성된 핵심그룹(core group)인 Topmanagementgroep(TMG)를 설립하였다.

고위공무원은 전통적으로 제도에 관한 일반지식과 특정 정책영역에 대한 전문지식을 보유하고 있었다. 그러나 최근 관리개혁에서 서비스 전달 혹은 과정(process)과 연계된 기술을 보다 강조하면서 고위공무원의 전문지식 결여 혹은 정책조언자로서의 기능 상실 등을 우려하게 되었다.

그림 6.2. 중앙정부 고위공무원의 여성참여 비율 (2005년)



출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006.

대부분의 국가에서 여성의 고위공무원 참여도 증가하고 있는 추세이다. 그러나 여전히 남성 고위공무원이 지배적으로 많다. 소수민족의 채용에 대한 자료는 없지만, 이들의 채용을 증진시키기 위한 정책도 동시에 추진하고 있다.

많은 국가에서는 고위관리자(senior managers)와 고위전문가(senior experts)의 관리를 구분하고 있다. 지식기반경제에서 고위전문가는 공공기관에 보다 유용하기 때문에 높은 평가와 보상을 받는다. 그러나 이들 산하에 관리하는 직원은 매우 제한적이거나 전무하기 때문에 대부분 국가들은 이러한 전문가 그룹을 별도로 관리함으로써 그들에 대한 기대수준을 명확하게 전달하고 있다.

고위공무원은 어떻게 관리되는가?

고위공무원단 제도를 채택한 거의 모든 국가들은 고위공무원을 관리하는 중앙기관(central unit)이 있다. 이러한 중앙기관은 의회, 대통령/총리 혹은 특정 장관에게 그들의 인사를 보고한다.

정치개입으로부터의 독립성은 국가별로 다양하다. 정치개입의 독립성과 관련하여, 두 개의 상이한 문화적 블록(blocks)이 스펙트럼의 양 끝을 이루고 있고, 다른 국가들은 중간에서 다양한 형태를 보이고 있다.

- 첫 번째 블록은 웨스트민스터 제도로, 정치인으로부터 가장 독립적인 것으로 나타났다. 이 제도 하에서 독립적인 위원장(commissioners)이 의회나 정치수반에게 직접 인사를 보고한다. 채용기능이 장관들에게 위임될지라도, 위원장은 공정한 공개경쟁의 원칙에 입각한 선발방식을 설명하고, 고위직 채용 임명을 승인하는 역할을 한다.
- 스펙트럼의 중간지대에 있는 국가들에서는 고위공무원(senior management) 그룹에 진입하는 것이 공정한 공개경쟁에 근거하지만, 정부가 인사권에 대한 자유재량을 어느 정도 갖고 있다.

- 두 번째 블록을 이루고 있는 국가들에서는 고위공무원 임용에 대한 책임이 각 부처의 장관에게 있기 때문에 집행부가 정치적으로 의존적이다. 이러한 경우 후보자에 대한 평가와 서열 등을 통해 선발되는 객관적인 자질과 통일성을 적절하게 유지해 주는 외부의 견제와 균형(checks and balances) 장치가 존재하지 않는다.

채용과정도 다양하다. 엘리트적인(meritocratic) 채용과정을 채택한 국가들은 전체 채용절차를 중앙기관에 맡겨둔다. 다른 국가에서는 혼합된 형태를 활용한다. 독립적인 위원회가 후보자를 심사 및 평가하며, 정부는 선발된 후보자 명단(short-list)에서 선발하거나 제외시키는 권한을 갖는다. 또한 일부 국가들에서는 보다 넓은 고위공무원단 진입을 위해 투명한 실적기반(merit-based) 경쟁방식을 채택한 반면, 그룹내 승진 및 보직을 위한 경쟁은 비교적 덜 투명하게 진행된다.

호주, 핀란드, 헝가리, 네덜란드, 슬로바키아, 스웨덴, 미국 및 영국의 대부분 국가에서는 모든 고위공무원직위는 외부채용에 의해 선발된다. 그러나 실제 민간부문으로부터의 외부채용 사례는 많지 않다. 대부분의 고위관리자는 중앙정부기관에서의 행정 경력을 갖고 있는 것으로 나타났다. 일부 국가에서는 별도의 외부채용 제도가 없으며 공직자에게만 고위공무원직을 개방하고 있다. 공식적인 고위공무원단 제도가 없는 독일은 공무원들이 승진을 통해 고위공무원직이 된다.

아일랜드, 한국 등 많은 국가들은 전형적인 계급제에 기반한 고위공무원단 제도를 채택하고 있다. 관리자들은 신입 때부터 종사한 조직으로부터 채용되며, 외부진입과 민간부문 참여는 매우 제한적이다. 이러한 정책을 채택하는 국가들은 투명한 채용과정을 제공해야 한다.

고위공무원단과 같은 조직을 갖춘 국가들은 중앙기관에서 고위공무원에 대한 자격요건을 정의한다. 호주, 벨기에, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 한국, 네덜란드, 포르투갈, 영국, 미국 등이 그러하다. 벨기에, 핀란드, 헝가리, 이탈리아, 네덜란드, 미국 등

많은 국가들의 고위관리자들은 다른 직원에 비해 보다 중앙집권적인 과정에 의해 선발된다. 특히 고위공무원의 관리능력뿐만 아니라 조직의 성과달성 및 개혁 추진을 위한 리더십 기술을 보다 강조하고 있다.

부처간 이동(interdepartmental mobility)은 고위공무원 수준에서 조직정신을 강화하기 때문에 거의 모든 국가에서 중요한 사안으로 고려된다. 많은 국가들이 부처간 유동성을 증진시키기 위한 전략을 개발하고 있으나 그 성공여부는 자료 수집의 어려움으로 불확실하다.

많은 국가들이 임기제한 제도를 도입하고 있다. 이들의 실질적인 해임은 매우 드물지만, 고위공무원에 부적절한 관리자를 해임할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다. 또한 일부 국가에서는 성과평가 결과에 따라 고위공무원단 보직 유지를 결정한다.

성과연계급여와 성과평가제도는 많은 국가에서 시행되고 있다. 호주, 벨기에, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 영국 및 미국 등 대부분의 경우 다른 공무원에 비해 고위공무원의 성과관리에 보다 중점을 두고 있다. 캐나다와 같은 국가들은 관리자의 직원관리능력 평가를 특별히 강조한다. 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 노르웨이, 영국, 미국 등의 국가에서 성과연계급여는 고위공무원에게 보다 중요하다. 그러나 고위공무원의 성과연계급여는 1%에서 15%(캐나다, 뉴질랜드 등) 범위로 아직은 미미한 편이다.

표 6.1. 고위공무원의 임기제한을 채택한 OECD 국가들 사례

벨기에	관리자들은 장관에 의해 6년 임기의 직에 임명된다.
핀란드	중앙정부의 고위직은 영구적*이다. 그러나 5년 주기로 고위관리자의 개별 업무를 새로 정의한다. * (공무원의 정년 범위내에서 영구적)
이탈리아	1~2급의 관리자들은 고정계약을 체결한다. 계약이 종료되면 관리자들은 다른 부처 혹은 다른 직위에 임명된다.
네덜란드	2000년 7월, “공무원일반자위”에 관한 개혁으로 고위공무원단의 전체 프로필이 변경되었다. 특히 고위공무원단 내에서 핵심그룹(TMG)과 다른 고위공무원간의 구분을 더욱 명확히 하였다. 모든 고위공무원은 영구직에 임명되거나 특정 기능에 대한 임무를 수행할 경우 고정임기가 정해진다. 예를 들어, 핵심그룹(TMG)의 멤버들은 5년 임기로 내각에 의해 임명되며 1년씩 2회까지 임기(총7년)를 연장할 수 있다. 임기완료 후에는 반드시 보직이 변경된다. 그러나 다른 고위공무원은 전임에 대한 의무사항 없이 3년에서 7년 정도의 임기로 직위에 임명된다.
노르웨이	고위공무원단은 계약직으로 일부는 '기한부 고용계약(fixed-term contract)'을 맺고 있다.
영국	5년 임기로 채용 된다.

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006.

많은 국가들이 고위직 지도자의 역량 관리 및 훈련을 강조한다. 관리자들의 능력을 최대화하기 위한 특별 프로그램을 제공한다. 예를 들어 2007년과 2008년의 캐나다 경우, 95%의 국장급 인사들이 차관과 그들의 자질관리에 관한 토론을 하였다. 이러한 수준에서 자질을 관리하도록 함으로써 모든 구성원들이 그들의 기술과 경험을 충분히 활용할 수 있도록 한다. ※아울러 고위공무원을 위한 리더십 심화과정이 2007년 10월에 개설되었다.

※ 자세한 정보는 www.psagency-agencefp.ac.ca/ren/cpmc/cpmc2-eng.asp 참고

도전과제는 무엇인가?

고위공무원 인사관리를 위해서는 성과지향의 거버넌스 구축이 필요하다. 또한 정부부처와 공공기관간 일관성을 제공하고 정치적으로 중립적이고 전문적인 행정조직을 위한 정신을 고양하도록 한다. 이를 위해 고위공무원을 위한 인사관리 제도와 그들의 관리능력 개발이 요구된다.

유연한 제도는 정치적으로 중립적인 고위공무원의 전문성을 저해할 수 있다. 일례

로, 성과지향을 강화하기 위하여 일부 국가에서 도입된 고정임기계약(fixed term mandates)은 정치적 편향에 보다 취약하며 보다 단기적인 행동에 제한될 수 있다. 또한 고위공무원 사이에서 전직율도 증가하고 있다. 이를 해결하기 위한 방안으로 캐나다 정부는 인사개발 과정에서 리더십 개발을 보다 강조하고 있다.

또한 정부는 법 원칙에 의한 정부의 정치적 중립성과 선출된 정부의 대응성간 균형을 잘 유지해야 한다. 공공행정의 정신을 강화하고 다른 부적절한 행동으로부터 보호할 수 있는 적절한 정책이 필요하다.

미래를 위한 교훈은 무엇인가?

OECD 국가들의 경험에 비추어 볼 때 고위공무원은 보다 성과지향적이고 효율적인 공공행정과 공공서비스 향상을 위한 중요한 역할을 한다. 그러나 고위공무원제도는 한 국가의 헌법체계와 정치문화와 긴밀히 연관되어 있기 때문에 최우수사례에 대한 합의는 이루어지지 않았다.

많은 OECD 국가들이 국가별로 다양한 고위공무원 그룹을 조직하였으며, 고위공무원의 책임위임, 성과관리 강화 등을 위한 개혁을 추진하였다. 이러한 과정에서 국가별로 공통적으로 나타나는 동향을 아래와 같이 요약하였다.

- 고위공무원 개발의 최우선순위는 리더십과 관리자 능력 향상이다. 이를 위해 많은 국가들이 고위공무원 채용절차를 외부 지원자에게 개방하고 있다.
- 대부분의 OECD 국가들은 채용과정의 공개 등을 통해 고위공무원 과정의 투명성을 증진하였다. 고위관리자 그룹 내의 승진절차도 보다 투명하게 진행되었다.
- 대부분의 OECD 국가들은 고위공무원에서 정치적 대응성과 중립적인 전문성 사이의 적절한 균형 유지를 강조한다.
- 고위공무원 구성원의 다양성은 중요한 이슈가 되고 있다. 대부분의 OECD 국가들은 여성 및 소수민족의 고위공무원 참여를 위한 다양한 정책을 개발하고 있다.

한편, 다음의 분야에서는 OECD 국가간 보편적인 특성이 나타나지 않았다.

- OECD 국가의 기존 제도는 공식적인 고위공무원제도의 존재여부, 계급제(career-based system) 혹은 직위분류제(position-based system) 채택여부 등에 따라 4가지 분야로 구분된다. 직위분류제는 개방형을 택해 적재적소에 인재를 임용할 수 있다. 반면 계급제는 장래 발전가능성과 잠재력을 지닌 사람을 채용하여 장기적 관점에서 유능한 인재를 양성한다.
- 정치 임명자와 부처내각의 역할은 다양하기 때문에 명확한 동향은 없다. 고위공무원과 고위관리기능 행사 시 정치개입의 범위는 OECD 국가별로 다양하다는 것을 의미한다. 일부 국가에서는 정치적 기능과 행정기능의 분리를 명확히 함으로써 범위를 규정해 놓았다.
- 고위공무원의 일관성(cohesiveness)을 강화하기 위한 특별한 정책을 채택하고 조직결집을 강조하는 국가도 있고 일관성과 무관하게 기존의 제도를 고수하는 국가도 있다.
- 대부분의 OECD 국가들은 성과관리 향상의 중요성을 강조했다. 성과관리가 개인경력에 미치는 영향은 증대되고 있지만, 고위공무원 급여와 좌천에 미치는 효과는 국가별로 다양하다.

참고문헌

- Ketelaar, A. et al. (2007), “Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and other Country Experiences”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 5, OECD Publishing, Paris.
- Matheson, A. et al. (2007), “Study on the Political Involvement in Senior Staffing Decisions and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 6, OECD Publishing.
- OECD (2001), *Public Sector Leadership for the 21st Century*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2003), “Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries”, GOV/PUMA(2003)17, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris.
- Page, Edward C. and Vincent Wright (eds.) (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.
- SIGMA (2007), “Political Advisers and Civil Servants in European Countries”, *SIGMA Paper 38*, OECD, Paris, www.sigmaweb.org.
- Van den Wall Bake, D., M. van Eynatten, W. ten Have and N. Manders (1998), *The Senior Civil Service. A Comparison of Personnel Development for Top Managers in fourteen OECD Member Countries*, Berenschot B.V./EIPA (European Institute of Public Administration), Maastricht, Netherlands.
- World Bank (2005), *Senior Public Service: High Performance Managers of Government*, World Bank, Washington DC.

부록 A

인사관리 복합지수 : 구조, 가중치 그리고 이론적 틀

복합지수를 만드는 일은 도전적인 일이다. 의미있는 지수를 만들기 위해서는 따라야 하는 몇가지 규칙이 있는데, 명확한 이론적 틀과 규칙 적용, 주의깊은 시행 등이 그것이다. 여기서 제시하는 인사관리 복합지수들은 OECD 책자(the Handbook on Constructing Composite Indicators)를 참고하여 그 절차에 따라 만들어졌다.

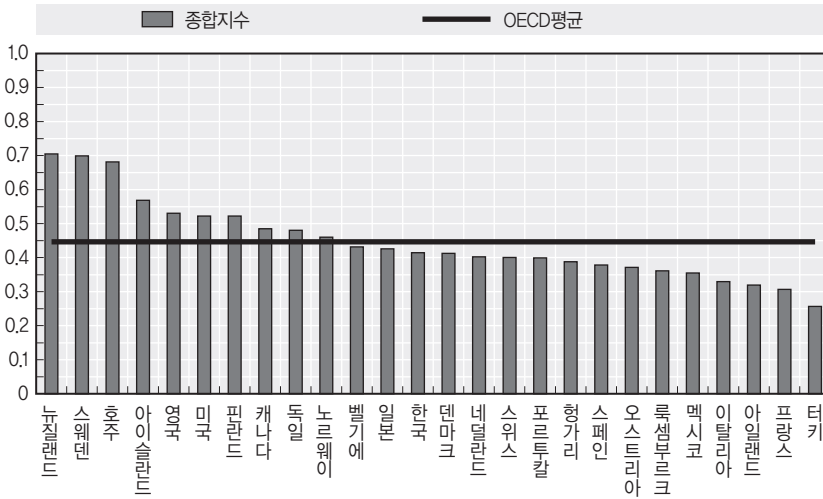
위 책자의 결론처럼 정부의 인사관리는 지수를 적용할 만한 가치가 있는 분야이다. 매우 한정된 부분이지만, 적어도 원칙적으로는 복합지수 적용을 고려해야 하며, 또한 각각의 경우에 위험도 역시 신중히 평가해야 한다. 복합지수를 적용하기 가장 적합한 분야는 공공부문의 여러 절차들(초임자들에 대한 인사관리의 개방성 정도, 규제 생성시의 협의 정도)과 결과물(하위부문에 적용하는 규제의 품질) 중 매우 한정된 분야라고 할 수 있다.

OECD(GOV) 2006 “정부에 있어서 전략적 인사관리 조사(Survey on Strategic Human Resources Management in Government)”에 사용된 복합지수 데이터와 복합지표들은 평점법(Scoring Methodology)²을 사용하였다. 통계적 유의수준 측정 은 크론바흐 알파계수³를 적용하였다. 크론바흐 알파계수가 0.6 또는 0.7에 가깝다는 것은 변수들간에 매우 높은 상관관계가 있다는 것을 나타내 준다.

공공부문에서의 인사관리 위임

많은 OECD 국가들은 인사관리의 분권화 모델을 추구해 왔다. 이러한 개혁의 특징중 하나는 인사관리에 관한 책임을 기타기관, 하위부문으로 이전하는 것이라고 하겠다. 즉, 위임은 중앙인사기관에 만든 인사관리 원칙을 기타 기관 및 하위부문에 적용하는데 있어서의 책임을 이전하는 것을 의미하는 것이라 하겠다. 이것은 중앙인사기관은 인사정책을 입안하고, 정부부처는 이를 적용하는 역할상의 변화를 의미한다고 하겠다.

그림 A.1. OECD 국가에서의 공공부문 위임 관련 복합지수



주: 지수는 0(위임 없음)과 1(높은 수준의 위임) 사이에서 측정됨.
 크로바흐 알파: 0.710(SPSS로 계산) 크로바흐 알파 계수가 0.6 또는 0.7에 가깝다는 것은 변수들간에 높은 상관관계를 나타냄.
 체코, 그리스, 폴란드, 슬로바키아의 자료는 빠져있거나 미완성됨.
 출처: Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006 (questions 20, 21, 24, 27, 30, 36), and GOV (OECD) estimates (missing data estimated by mean replacement).

변수들

다음과 같은 항목들이 지수 구성에 사용되었다.

- 중앙인사기관의 존재(질문 20)
- 설립의 위임⁴(질문 21)
- 보상수준의 위임(질문 24)
- 직위분류, 충원, 해임의 위임(질문 27)
- 고용조건에의 위임(질문 30)
- 보수, 고용 기간 및 조건 위임의 영향(질문 36)

채점방법

중앙인사기관의 존재(질문 20) 중앙/국가/연방 정부 수준에서 인사관리를 전담하는 기관이 있는가?

- 예 : 0.000.
- 아니오 : 1.000.
- 반드시 그렇지는 않지만 정부 전체의 인사관리 정책을 조정하는 중앙기관이 있음 : 0.5.

표A.1. 설립의 위임(질문 21)

(질문 21에 대한 총점은 하위 점수 평균으로 집계하였음)

주요 결정요인	중앙인사관리기관 (인사관리 규칙제정 및 적용)/재무부	중앙인사관리기관 존재하나 일반적인 원칙 적용에 있어 기타 부처, 부문 및 기관 등이 동등하게 관여	예산범위내에서 개별 부처, 부문 및 기관별로 적용	Unit/team 수준	부문별 기능에 따라 다양하게 적용
조직내 직위의 수 및 유형	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
보수 및 기타 비용에 대한 예산 배분	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625

표A.2. 보상수준의 위임(질문 24)

(질문 24에 대한 총점은 하위 점수 평균으로 집계하였음)

주요 결정요인	중앙인사관리기관 (인사관리 규칙제정 및 적용)/재무부	중앙인사관리기관 존재하나 일반적인 원칙 적용에 있어 기타 부처, 부문 및 기관 등이 동등하게 관여	예산범위내에서 개별 부처, 부문 및 기관별로 적용	Unit/team 수준	부문별 기능에 따라 다양하게 적용
보수 시스템에 대한 일반적인 관리 (고정비율, 승급 등)	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
보수의 가변 부분 (상여금, 성과급 등) 에 대한 관리	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625

표A.3. 직위분류, 총원, 해임의 위임(질문27)
 (질문21에 대한 총점은 하위 점수 평균으로 집계하였음)

주요 결정요인	중앙인사관리기관 (인사관리 규칙제정 및 적용)/재무부	중앙인사관리기관 존재하나 일반적인 원칙 적용에 있어 기타 부처, 부문 및 기관 등이 동등하게 관여	예산범위내에서 개별 부처, 부문 및 기관별로 적용	Unit/team 수준	부문별 기능에 따라 다양하게 적용
직위분류시스템	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
원칙적으로 개별적 총원	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
개별적 총원	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
개별적 공무계약기간	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
특정직위의 개별적 계약기간	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
개별적 경력관리	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
개별적 해고	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
- 성과부족에 따른	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
- 조직개편에 따른	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
- 부정행위에 따른	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625

보수, 고용 기간 및 조건 위임의 영향(질문 36) : 같은 직위에 대해서 정부 조직별로 보수, 고용기간 및 조건 등이 유의미하게 차이가 있는가? 각 항목별 가중치는 아래와 같다.

- 그렇다 : 1.000.
- 어느 정도 그렇다 : 0.500.
- 전혀 그렇지 않다 : 0.000.

중앙/국가/연방 정부내에서 : 1) 기본급, 2) 기타 보수 및 혜택, 3) 특정직위의 개인 별 계약기간, 4) 공공분야에서의 총 근무기간, 5) 근무조건의 유연성(근무시간수 등), 6) 근무조건의 조정(파트타임 등), 7) 성과평가시스템, 8) 복무규정, 9) 윤리, 균형인사정책들.

표A.4. 고용조건의 위임(질문 30)

(질문 30에 대한 총점은 하위 점수 평균으로 집계하였음)

주요 결정요인	중앙인사관리기관 (인사관리 규칙제정 및 적용)/재무부	중앙인사관리기관 존재하나 일반적인 원칙 적용에 있어 기타 부처, 부문 및 기관 등이 동등하게 관여	예산범위내에서 개별 부처, 부문 및 기관별로 적용	Unit/team 수준	부문별 기능에 따라 다양하게 적용
근무조건의 유연성 (근무시간 등)	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
근무조건의 조정 (시간제 근무 등)	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
성과평가시스템	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
복무규정	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625
윤리조건 및 고용평등 문제 등	0.250	0.500	0.750	1.000	0.625

같은 부처 및 부문내에서 :

중앙/국가/연방 정부내에서 : 1) 기본급, 2) 기타 보수 및 혜택, 3) 특정직위의 개인
별 계약기간, 4) 공공분야에서의 총 근무기간, 5) 근무조건의 유연성(근무시간수
등), 6) 근무조건의 조정(파트타임 등), 7) 성과평가시스템, 8) 복무규정, 9) 윤리, 균
형인사정책들.

(질문 36)에 대한 총점은 하위 질문들에 대한 평균으로 집계하였다.

고위공무원에 대한 관리 정도

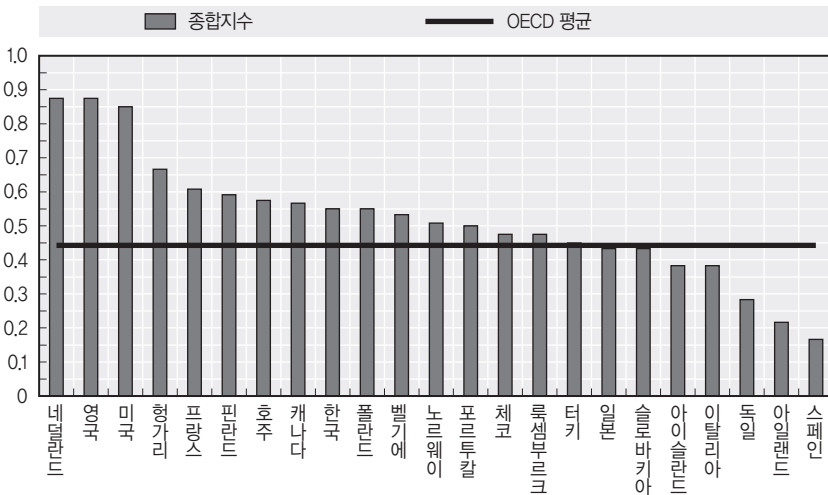
OECD 국가들에서는 하위직들 보다 정치적으로 보다 더 많은 영향을 받는 고위공
무원들에 대한 인사관리가 증가하는 경향이 나타나고 있다. 일반적으로 고위공무원
들은 정부의 효과성과 효율성을 개선하기 위해 여러 정책들을 결정하는 역할을 담당
하고 있다. 인사관리에 있어서 새로운 분야로 등장한 고위공무원단의 설립은 공무원
에 대한 개별화, 성과중심 문화로의 변화와 그 맥락이 일치한다.

그림 A.2는 OECD 국가에서 고위공무원 관리를 어떻게 개선해 왔는지를 잘 보여주
고 있다. 개혁의 정도는 대체로 국가적 상황에 따라 다르지만, OECD 국가에서는 다

음 4가지 분야를 중점적으로 개혁이 진행되고 있다.

a) 리더십 b) 고위공무원단 구성 c) 경력관리 d) 보다 유연성 있는 공직문화 변화 및 성과에 대한 개인의 책임성.

그림 A.2. 중앙정부 수준에서의 고위공무원단 제도화의 정도



주 : 지수는 0(제도화가 없음)과 1(높은 수준의 제도화) 사이에서 측정됨.
 크로바흐 알파 : 0.760(SPSS로 계산) 크로바흐 알파 계수가 0.6 이상은 변수들간에 높은 상관관계를 나타냄.
 오스트리아, 덴마크, 멕시코 그리고 스위스는 고위공무원단이 없는 것으로 나타났고, 그렇기 때문에 특별한 고위공무원제도가 없음.
 그리스, 뉴질랜드, 스웨덴의 자료는 빠져있거나 미완성됨.
 출처 : Suvey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006

변수들

지수구성에 사용된 항목들은 다음과 같다.

- 고위공무원으로 분류되는 직원그룹(질문 78)
- 경력 또는 과정상 장차 미래의 리더가 될 가능성 확인 또는 고위직에 대한 직무 기술(질문 82)
- 고위공무원단 진입 평균연령(질문 83)

- 고위공무원과 일반직원들간의 인사관리상 차이점(질문 84)

채점방법

고위공무원으로 분류되는 직원그룹(질문 78) : 고위공무원으로 분류되는 직원그룹이 있는가?

- 예 : 1.000.
- 아니오 : 0.000.

경력상 미래의 리더가 될 가능성 확인(질문 82) : 확인과정이 있는가?

- 비공식 : 0.500.
- 공식 : 1.000.

질문 82.b 고위직에 대한 직무기술이 있는가?

- 예 : 1.000.
- 아니오 : 0.000.

고위공무원단 진입 평균연령(질문 83) : 고위공무원단 진입 평균연령은?

- 20~30년 : 1.000.
- 30~40년 : 0.750.
- 40~40년 : 0.500.
- 50년 이상 : 0.250.

고위공무원과 일반직원들간의 인사관리상 차이점(질문 84) : 다음 항목들은 서로 결합 가능하며, 가중치는 동등하게(0.100) 적용된다.

- 좀더 중앙집권적인 과정으로 충원된다.
- 경력상 초기에 구분되어지고, 경력관리에 좀 더 많은 주의가 기울여 진다.
- 성과관리를 더욱 강조한다.
- 이익갈등 해결을 더욱 강조한다.

- 기본급, 성과급 등과 관련없는 보수수준이 일반직원들 보다 높다.
- 성과급 부분이 상대적으로 높다.
- 직위 임명계약은 특정한 기간을 포함하고 있다.
- 직위 임명기간이 일반 직원 보다 더 짧다.
- 고위공무원단 임명은 고위직 계약 갱신 여부에 달려 있다.
- 기타

성과급 적용 정도

최근 몇 년사이 성과급은 성과에 대한 개인별, 팀별 보상을 위한 수단으로 널리 사용되고 있다. 성과평과는 인사관리의 개별화의 한 양태로서, 성과는 개인별 또는 단체별(팀 또는 그룹)로 평가되고, 봉급이나 상여금 증액에 적용된다.

변수들

다음과 같은 항목들이 지수 구성에 사용되었다.

- 성과급 체계의 사용(질문 76)
- 성과급과 직원 분류(질문 76.a)
- 일회성 상여금 또는 누적 성과급의 사용(질문 76.b)
- 성과급과 관련 기본급의 최대치(질문 76.c)

채점방법

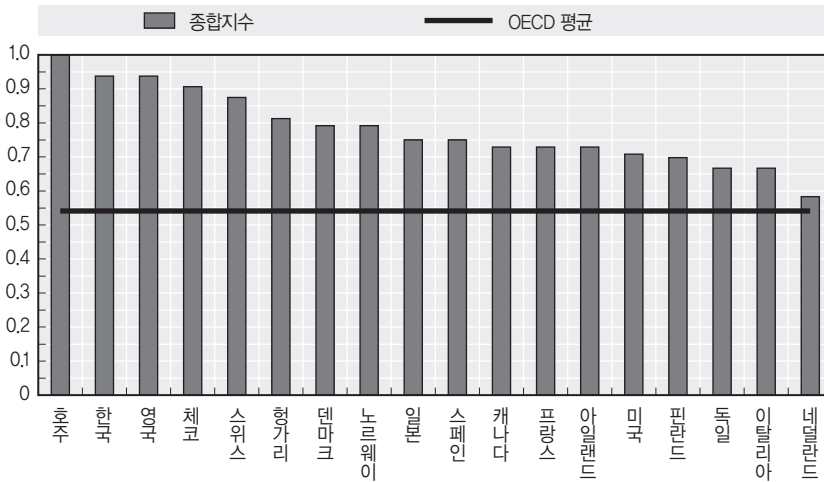
성과급 체계의 사용(질문 76) : 성과급을 사용하고 있는가?

- 예 : 1.000.
- 아니오 : 0.000.

질문 76.a, 성과급과 직원분류 : 성과급을 시행하고 있다면 어떤 직원들에게 적용하고 있는가?

- 대부분의 공무원 : 1.000.

그림 A.3. OECD 국가에서의 성과급 적용에 대한 복합지수



주 : 지수는 0(성과급 없음)과 1(높은 수준의 성과급) 사이에서 측정됨.

크로바흐 알파 : 0.937(SPSS로 계산) 크로바흐 알파 계수가 0.6 이상은 변수들간에 높은 상관관계를 나타냄.

오스트리아, 아이슬란드, 룩셈부르크, 멕시코, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아 그리고 스웨덴은 성과급 제도가 없음. 벨기에, 그리스, 뉴질랜드 그리고 터키의 자료는 빠져있거나 미완성됨.

OECD 국가들의 평균은 성과급제도가 없는 8개의 국가들도 포함하고 있음.

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006 (questions 76, 76.a, 76.b, 76.c), and GOV (OECD) estimates (missing data estimated by mean replacement).

- 고위공무원만 적용 : 0.666.
- 일부 중앙/국가/연방 정부기관에만 적용 : 0.333.

질문 76.b 일회성 성과급 또는 성과급 누적의 사용 : 조직은 다음중 무엇을 사용하는가?

- 일회성 상여금 : 0.500.
- 누적 상여금 : 0.500.

질문 76.c 성과급과 관련 기본급의 최대치 : 성과급에 해당하는 기본급의 최대비율은 얼마인가?

- 1~5% : 0.250

- 1~10% : 0.500
- 1~20% : 0.750
- 1~40% : 1.000

공공부문의 인사관리 개방성

인사관리 개방성 지수는 개인의 경력진행 중에 공무원이 될 수 있는 가능성이 얼마나 되는지에 초점을 맞추고 있다. 공직에 입문하는 형태는 나라마다 채택한 공직시스템에 따라 다양하게 나타나고 있다. 직업공무원제를 근간으로 한 시스템에서는 공직진입은 학력과 시험성적에 근거하여 이루어지고 있고, 중간 경력자의 진입이 제한되어 있다. 반면, 직위분류제를 근간으로 하는 시스템에서는 좀더 개방적이고 후발 진입이 보편적인 것으로 나타나고 있다. 그러나, OECD 국가들에서 양 시스템이 순수하게 적용되는 경우는 없으며, 두 시스템을 모두 혼용하여 적용하는 경향이 있다.

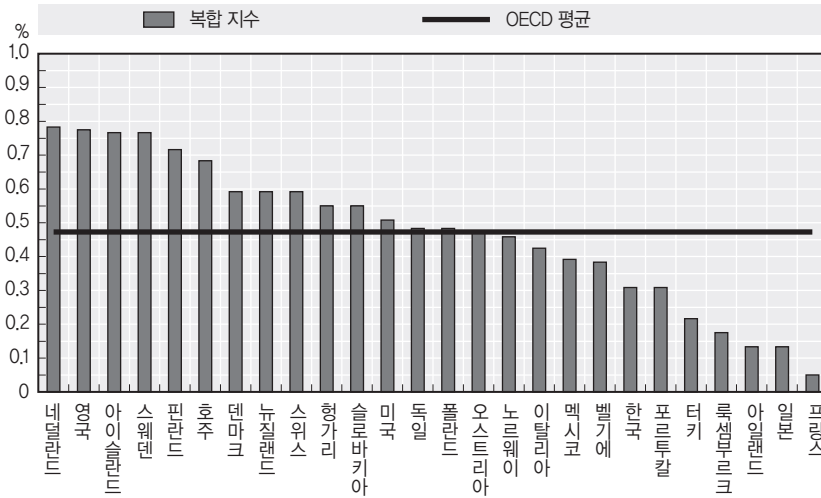
경쟁에 의해 공무원을 선발하여 경력관리를 하지만, 외부에 직위를 개방하지 않는 시스템은 인사관리 개방성 정도가 낮게 평가될 것이다. 반대로, 특정 직위에 대해 내외부에 개방하여 인터뷰를 통해 직접 선발하는 시스템은 개방성 지수가 높게 평가될 것이다.

변수들

다음과 같은 항목들이 지수 구성에 사용되었다.

- 일반적으로 공무원이 되는 방법(질문 37)
- 공직진입 선발시 실적주의 적용(질문 38)
- 직위 배분(질문 39)
- 고위공무원 선발(질문 81)

그림 A.4. 중앙정부에 있어서 인사관리시스템 개방성에 대한 복합지수



주: 지수는 0(개방성 없음)과 1(높은 수준의 개방성) 사이에서 측정됨.

크로바흐 알파: 0.573(spss로 계산) 크로바흐 알파 계수가 0.6 이상은 변수들간에 높은 상관관계를 나타냄.

캐나다, 체코, 그리스 그리고 스페인의 자료는 빠져있거나 미완성됨.

출처: Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006 (questions 37, 38, 39, 81), and GOV (OECD) estimates (missing data estimated by mean replacement).

채점방법

일반적으로 공무원이 되는 방법(질문 37): 일반적으로 어떻게 공무원이 될 수 있는가?

- 특정 공무원이 되기 위하여 경쟁적인 시험을 통해 진입 : 0.000
- 특정 직위에 직접 지원과 인터뷰를 통해(최소한의 학력 조건) 진입 : 0.666
- 직위에 따라 다름 : 0.333

질문 37.a 임시직에는 다른 규칙이 적용되는가?

- 예 : 1.000.
- 아니오 : 0.000.

공직진입 선발시 실적주의 적용(질문 38) : 경쟁필기시험제가 없다면 어떻게 공직 선발에서 실적주의를 적용하고 있는가? 다음 항목들을 서로 결합하여 응답할 수 있으며, 각 항목의 가중치는 똑같다(0.200)

- 모든 공석 직위에 대해 공표한다.
- 선발은 심사를 통해 이루어진다.
- 리쿠르트 회사를 활용한다.
- 인사부서와 채용부서가 함께 마련한 후보자 명부가 있다.
- 기타

직위 배분(질문 39) : 한 개인이 특정 직위를 어떻게 맡게 되는가?

- 모든 직위는 내외부에 개방되어 있으며, 지원자는 서로 다른 직위에 지원할 수 있다. : 1.000
- 대부분의 직위는 내외부에 개방되어 있으며, 지원자는 서로 다른 직위에 지원할 수 있다. : 0.666
- 일부 직위는 내외부에 개방되어 있으며, 지원자는 서로 다른 직위에 지원할 수 있다. : 0.333
- 외부에 개방된 직위는 없다. : 0.000

고위공무원 선발(질문 81) : 고위공무원은 어떻게 선발되는가?

- 일반적으로 경력 초기에 경쟁적인 시험에 의해 선발되고, 이후 한 그룹으로 관리되고 있다. : 0.000
- 경력이 있는 공무원만을 대상으로 선발한다. : 0.000
- 모든 고위공무원 직위가 외부에 개방되어 있다. : 1.000
- 관리직의 상당부분이 외부에 개방되어 있다. : 0.500

인사관리 결정에 있어서 성과평가의 사용

공공부문 문화내에서 성과평가를 제도화하는 문제는 공무원들의 경력개발에 기여

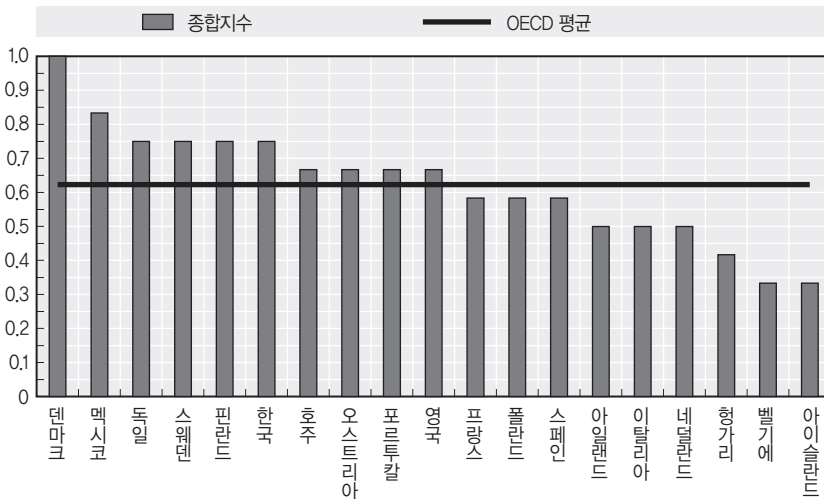
한다. 성과평가는 개인별, 조직별 노력을 성과평가를 통해 좀더 공정하고 객관적인 평가와 우수한 성과에 대한 보상이 가능하기 때문에 중요한 동기부여 역할을 하고 있다. 또한 성과평가를 통해 조직목표를 직원들에게 보다 명확하게 전달하고, 직원들이 조직내에서의 역할과 기여도를 인식하게 해주며, 조직변화에도 도움을 주고 있다.

변수들

성과평가 지수는 다음과 같은 항목을 포함한다.

- 승진(질문 74.1)
- 보상(질문 74.2)

그림 A.5. 인사관리 결정에 있어서 성과평가 사용에 관한 복합지수



주 : 지수는 0(성과평가가 없음)과 1(높은 수준의 성과평가) 사이에서 측정됨.

크로바흐 알파 : 0.639(spss로 계산) 크로바흐 알파 계수가 0.6 또는 0.7에 가깝다는 것은 변수들간에 높은 상관 관계를 나타냄.

캐나다, 체코, 그리스, 일본, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 스위스, 터키 그리고 미국의 자료는 빠져 있음.

출처 : Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006 (questions 74.1, 74.2, 74.3, 74.4), and GOV (OECD estimates (missing data estimated by mean replacement)).

- 직위계약 갱신/직위유지(질문 74.3)
- 고용계약 갱신(질문 74.4)

채점방법

승진과 관련하여 성과평가의 중요성(질문 74.1)

- 높음 : 1,000
- 중간 : 0,666
- 낮음 : 0,333

보상과 관련하여 성과평가의 중요성(질문 74.2)

- 높음 : 1,000
- 중간 : 0,666
- 낮음 : 0,333

직위계약 갱신과 관련하여 성과평가의 중요성(질문 74.3)

- 높음 : 1,000
- 중간 : 0,666
- 낮음 : 0,333

고용계약 갱신과 관련하여 성과평가의 중요성(질문 74.4)

- 높음 : 1,000
- 중간 : 0,666
- 낮음 : 0,333

주석

1. Manning et al. (2006)는 48페이지 참조
2. 평가방법론은 선택된 부지수에 의거하여 만들어진 종합적인 지수를 통한 객관적 기준에 따른 통계적 분석임. 최종지수는 개별 기록을 합한 것.
3. 크로바흐 알파는 통계적 실험은 아니지만 지표 사이의 상관관계를 토대로 이루어진 신뢰할 만한 계수임 : 높은 계수는 지표가 동일한 주요구조를 측정하고 있음을 암시함 0.6 또는 0.7 계수는 신뢰할 만한 기준이 됨. 변수들 사이에서 상관관계 정도를 측정하는데 일반적으로 사용됨.
4. 직원에 대한 결정 및 고용된 직원 유형에 대한 결정을 할 수 있는 능력

참고문헌

- Manning, N., D.J. Kraan and J. Malinska (2006), “How and Why should Government Activity be Measured in ‘Government at a Glance’?”, OECD GOV Technical Paper 1”, GOV/PGC(2006)10/ANN1, OECD, Paris, www.oecd.org/gov (*Moving Towards “Government at a Glance”*).
- OECD (2007), “Towards Better Measurement of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance, No.1*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/301575636734>.
- OECD and European Commission (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OECD Publishing, Paris.
- Pilichowski, E. and E. Turkisch (2008), “Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain”, *OECD Working Papers on Public Governance, No. 8*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/245160338300>.

OECD국가의 공무원 인사제도 **The State of the Public Service**

인쇄/발행 _ 2012년 12월

원저 _ OECD

번역 _ OECD 대한민국정책센터

발행 _ OECD 대한민국정책센터

서울시 종로구 율곡로 33 안국빌딩 9층

Tel. 02 3702 7133 Fax. 02 3210 1400

제작 _ 아담과 달리

Tel. 02 2277 7775 Fax. 02 2277 1377



OECD 국가의 공무원 인사제도
The State of the Public Service



9 788996 677611

ISBN 978-89-966776-1-1