

Performance-related Pay Policies for Government Employees

Summary in Korean

정부 고용자 대상의 성과 위주 급여 정책

국어 개요

개론

20년 전만 해도, OECD 국 중앙정부의 거의 모든 공직자가 직무급에 기초한 임금인상 체제를 적용받았다. 그렇다고 예전 공직자가 성과에 대한 인센티브를 전혀 부여받지 않았다는 뜻은 아니다. 요컨대 승진, 특히 고위로 승진은 세부 심사 과정을 거쳐 확정되어졌으며, 이는 인센티브 부여에 한 몫 하였고, 한편 행정부에 대한 공공 서비스의 독립성 보장은 상이한 정치 성향의 정부 모두에 소용될 수 있는 공공 서비스 형성에 기여해 왔다. 하지만, 현 사회경제여건의 압력으로 말미암아 ‘승진’ 외의 여타 인센티브 유형을 확보하여 성과 관리를 개선하는 것이 시급해진 시점이다. 이 맥락에서 승진 인센티브의 대안적, 보완적 사항으로 급여 측면을 고려해 왔다.

밀레니엄 시대를 맞아 대다수 OECD 국의 상당수 공직자가 각종 성과위주 급여(PRP) 모형을 적용받게 되었고 이는 고위 공직자를 특히 관련시켰으나 비관리직 고용자들 또한 점차적 확대 대상이 되어 가는 추세이다. 성과급은 성과 수준을 기초로 연간 혹은 여타 일정 시기로 지급되어지며 총급여액에서 가변성 부분을 조성한다. 성과급 정책 도입은 OECD 회원국이 경제적, 예산적 차원의 난관에 봉착하게 된 70년 중반 배경하에 가시화되었다. 이 제도 도입은 다방면의 원인에 기인하지만 특히 개개 차원의 동기부여 촉진과 공직자의 책임성 강화를 통해 성과 제고를 도모하는 데에 주요 취지가 있다. 성과급 제도는 일반 시민에게 공공 행정기관의 성과가 정규 평가된다는 것을 재확인하는 기회로, 공직자에게 변화의 신호로, 인식되어진 바이다.

본서에서 ‘성과위주 급여’와 ‘성과 급여’ 두 용어는 동일어로 사용되며, 이들은 급여 수준과 성과를 연결시켜 고안해 낸 각종 제도를 총체적으로 일컫는다. 성과급 제도는 다음 사항의 전체를 토대로 한다. 첫째, 조직 기관은 개별, 팀/단위별, 조직별의 산출 규모를 정밀하게 따로따로 측정할 수 있다. 둘째, 개인, 팀/단위 수행의 산출량은 조직의 성과에 이바지하게 된다. 셋째, 급여 체제는 잠재적 급여 수령자의 인센티브 기대 가치에 편승되는 방향으로 관리될 수 있다.

공공 부문의 성과급 제도 채택은 인센티브나 개개 책임성을 바탕으로 하는 민간 부문의 문화가 공공 부문에까지 영향을 미쳤음을 시사한다. 요컨대, 공직자의 생산 업무가 민간 부문의 것과 동등선에 놓이게 되도록 점진적 노력을 기울여 온 것이다. 민간 부문 경우, 성과 보상 급여제는 이미 대다수 기업의 표준 관행이 된 셈이다. 관리자에게 수시로 현금 인센티브와 스톡 소유권의 기회가 부여되는데, 즉 보상 여부가 개인 성과는 물론 기업 성공에까지 준해 결정되는 것이다. 한편 더 낮은 직위의 고용인은, 개인 혹은 단체 보너스를 통해 개개의 우수 성과를 보상받게 된다.

OECD 공공 부문에 성과급 도입은 급여 유연화와 개별화 증진으로 전면 변화를 꾀는 현 추세에 단지 일면에 불과하다. 또 다른 중요한 변화는 관리직을 유독 관련시켜 이들 개개 보수를 직위의 특수 난해성과 책임성 정도에 준하여 산정하는 시도로 함축된다. 대다수 국가의 공직자 보수 정책은 3가지 주 요소로 구성되는데, 이 때 급여 가변성 부분의 구성 요소 두 개를 혼동치 않도록 해야 할 것이다. 첫째 요소는 일자리 자격 요건을 바탕으로 '기대된' 혹은 '기대할 만한' 성과 수준을 사전 평가하여 낸 결과로, 예를 들어 직위상 특정 업무 수행에 필요한 자질을 평가하는 것이며, 둘째는 사후 평가 작업을 통해 낸 결과이다. 거의 모든 OECD 회원국 경우, 관리자 급여 가변성 정도는 성과급 제도에 필요한 사후 평가보다 일자리의 사전 평가에 더욱 좌우되는 경향이 있다.

OECD 회원국의 3분의 2가 성과급제를 실시해 왔거나 실시하려는 중이다(OECD, 2004). 그러나, 성과급제의 공직 전체상의 적용 현황을 보면, 공직 간 상당폭 차이가 드러남을 알 수 있다. 대개 경우에 성과급제는 관리직 인원이나 특정 부서/기관에 한해 적용되고 있다. 요컨대, OECD국의 공직 제도에 성과급이 확장적 기조의 형식화된 제도로 구비된 경우는 거의 전무하다고 말할 수 있다. 즉, 성과급제는 현실이기보다는 수시 연변적 차원에 그치는 바이다. 한편, 일부 공직 제도에서 성과 측정은 투입량을¹ 기초로 실시되는데, 원래 투입량이 '성과 관련' 요소로 확고한 정의를 내릴 수 없다. 마찬가지로, 개인 성과가 어떠한 형식상의 평가 과정도 거치지 않고 성과 보상이 부여되는 경우가 다소 있다. 요컨대, 소위 '성과주의 급여 제도'라는 언명상 존재와 성과와는 전혀 무관할 수도 있는 동제도의 구체적 집행 현실 사이에 수시로 괴리가 생기는 것이다.

본서는 다수 OECD 회원국이 정부 고용인에 적용시킨 성과급여 정책의 상이한 추세를 포괄적으로 개략하여 몇 국가의 경험 사례로부터 교훈점을 도출하려고 한다. 이 때, 중앙/연방 정부의 부처/부서/기관 차원에 적용된 성과급 정책을 핵심 대상으로 연구 작업에 착수한다. 성과급제의 다양한 수립 형식과 새로이 등장한 추세를 본서에서 검토하여 성과급 정책의 실시 원인과 동정책의 집행상 구체적 기능을 조사하려는 바이다. 나아가 성과급 정책의 외관상 영향력도 분석하려는 입장이다. 본고는 다음 차례대로 진행되어 제 1 장은 보다 폭넓은 관리 여건의 맥락에서 성과급 정책을 다루고, 제 2 장은 OECD 회원국에 등장한 성과급 정책의 주요 동향을 분석하며, 제 3 장은 성과급 정책의 영향력을 평가한 후, 동정책의 집행 경험 사례를 통해 교훈점 몇 가지를 도출한다.

본서는 2003년 10월 개최의 OECD 전문가 회의장에 발표된 12개국 보고서 결과를 우선적으로 참조하여 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 한국, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 이상 OECD 회원국과 OECD 공공부처지배위원회의

¹ 투입량은 한 부처나 그 일원이 일정 산출량이나 결과의 달성에 활용하게 되는 재원 규모를 측정한다. 이 때, 예를 들어, 고용인원, 조달 자금, 장비나 설비, 현물 지급, 상품 및 서비스 제공, 근로 과정 혹은 규칙, 근로시간 따위가 측정된다.

옵서버국 칠레를 관련시킨다. 한편 2003 년도 실시한 전략적 인력 관리에 관한 OECD/GOV 설문 조사 결과와 더불어 런던 경제대 소속인 경제성과 연구소의 데이빗 마르스텐 교수가 정립해 낸 성과급에 관한 연구 결과, 양대를 본서 자료의 또 다른 주요 출처로 활용한다.

보다 폭넓은 관리 여건하 성과급 지급

성과급 지급은 지난 20 여 년간 성행해 온 성과 예산화 및 성과 관리의 전면 확장 추세에 상응한 대책으로 당시 OECD 국이 직면했던 경제, 예산 측면의 난해한 환경에 맞서 제기된 것이었다. 이 대책은 인력 관리와 예산 편성의 과정에 성과 목표와 지표의 도입을, 최소한 형식상으로, 체계화하여 OECD 공공 부문의 급여 유연화와 개별화로 변화를 이루어 내는 것이 특징이다. 요컨대, 성과급제 도입은 조직의 목적과 목표 설정 및 달성에 더욱 전면 총력을 기울이는 현 추세에서, 단지 일부 맥락을 차지할 뿐이다.

성과급제의 도입 계기가 다양하다는 사실을 감안하여 이 제도의 도입 결과를 분석토록 해야 한다. 성과급제 도입을 뒷받침하는 논증 가운데, 성과급제가 외부적 보상은 급여 형태로, 내부적 보상은 노력과 실적 인정으로, 구체화하면서 동기부여적 기능을 작용하게 된다는 주장이 있다. 그러나 성과급제 도입으로 추구된 목적 유형은 통상 국가마다 다르기 때문에 복구가 직원의 능력 개발 측면에 더 초점을 맞출 때, 호주, 뉴질랜드, 영국 이상의 웨스트민스터국 대부분은 동기부여 측면에 더욱 역점을 두며 여타 프랑스, 이탈리아는 최고위 공직자의 지도력과 책임성 제고에 주력하는 실정이다.

한편 성과급제가 공직자 전체에 적용된 정도는 국가간 현격한 차이가 드러난다. 형식화된 성과급 정책을 확대 적용시킨 회원국은 단지 소수에 불과하여 덴마크, 핀란드, 한국, 뉴질랜드, 스위스, 영국뿐이다. 고용인의 인센티브 수단으로 성과 평가와 급여 간 연관성을 극대화한 국가들은 대체로 인력과 예산 관리에서 또한 직책 위임 사례가 가장 많으며 이들은 주로 직위위주 제도국²으로 구성된다. 즉, 위임 체제가 성과급제 활성화에 주체로 활약함을 시사하는 바가 크다. 반면에, 대체로 미미한 수준의 위임 빈도를 드러내는 경력위주 국가들³ 경우, 대다수가 승진에 우선적 초점을 두어 근로 동기부여를 고취하려는 경향이 있었다. 이런 와중, 헝가리, 한국, 프랑스 등지에 변화가 일어나 이내 성과급 정책이 일부 경력위주 제도에 도입, 적용되면서 유연화 증대와 개개의 책임성 제고에 이바지하게 되었다.

성과급 지급의 핵심 동향

총 OECD 회원국의 성과급 정책은 한 가지만의 모델로 요약되지 않는다. 오히려 이 모델은 다양성을 띠며, 공직의 제도적 특징, 급여 산정 제도, 재정·인력 관리에서 중앙집권력 정도나 위임 정도에 따라 조만간 달라진다. 이런 가운데, 일부 국가로

-
- ². 직위위주 제도는 각 직위에 가장 적격한 신청자 배치에 초점을 맞추어 외부 채용, 내부 승진, 사내 이동 방식 모두를 무관히 사용한다. 직위위주 제도는 외부 출신자에게 직위 접근을 보다 수월히 허용하여 비교적 높은 직책/중진급에 즉시 진입되는 경우가 그리 드물지 않다.
 - ³. 경력위주 제도가 공직자는 경력 초기에 바로 임용되는 것이 일반이며, 적어도 근로 평생을 공직에서 보낼 것으로 되어 있다. 초기 입사는 공인의 학력 자격증 그리고/혹 공무원 임용시험에 대폭 좌우된다. 승진은 특정 직위보다 개인을 중심으로 하는 등급제에 입각한다. 이런 유형의 제도는 중진급 공직에 즉시 진입되는 가능성을 제한하며, 공직 내에서의 경력 증진 실현을 강력히 장려하는 것이 특징이다.

구성된 몇 단체국과 OECD 국의 전체 맥락에서 공통적 동향 또한 뚜렷하게 부각되는 시점이다:

- 지난 10 년간, 관리직에 한해 적용되었던 성과급여 정책은 점차 각종 상이한 직위 범주에까지 확대적으로 적용되어 왔다.
- 성과급여 정책 가운데, 단체나 그룹 중심의 성과 모형은 팀/단위, 조직의 차원에까지 다소 확대, 적용되어 왔다.
- 성과급제의 장기 표준 모형은 더욱 분권적 제도 형태로 탈바꿈하며 관리직 기능 위임을 용이하게 만들어 왔다.
- 성과 평가에 사용된 기준 잣대가 더욱 다양해지고 있다. 경력위주, 직위위주, 양대 공무원 제도가 산출 부문에 대한 관심을 고조시키면서 개개 적성과 사회적 능력의 맥락에서도 일반 공감대를 형성해 가는 추세이다.
- 성과 등급 제도는 10 년 전에 비해 표준화 정도가 떨어지고 덜 형식화되었으며 또한 세부화에서도 미달된 상황이다. 성과 측정은 사전 확인된 목적 평가를 더 위주로 하여 실시되며, 양적 측량이 가능한 지표 측정에 제한하기보다는 관리담당 라인에 있는 관련자와의 대화 결과를 더욱 수용해 간다. 나아가 성과 등급 제도는 이 제도상 성공 가능한 직원수에 할당제 적용을 강요하며, 한편 OECD 회원국에 널리 보급되어 사용되어지고 있다.
- 성과급은 대체로 기초 보수 대비 비중이 소규모로 지급되며 이는 특히 비관리직 고용자간에 두드러진다. 공로급은⁴ 급여로 치지 않는 보너스 수준에 미달하는 추세이고 수시로 기초 보수액의 최고 5% 를 밀도는 수준이다. 성과 관련 보너스는⁵, 공로급을 보완하거나 대체하는 경향이 있으며, 대체로 공로급 수준을 상회하기는 하지만 보상 총액의 최고치가 공직자 기초 보수의 10%도 안 되는 경우가 일반적이다. 관리직 성과급은 대체로 보다 높은 수준에 지급되어, 기초 보수의 약 20% 정도 치이다.

4. 공로급은 수령자의 기초 보수에 추가로 지불된 급여로 기초 급여액의 영구 부분을 이루게 된다.

5. 보너스는 급여로 치지 않기 때문에 기초 급여에 합류되지 않으며 성과 평가 시기마다 다시 수령받을 만한 자격을 갖추어야 한다.

집행 및 영향력

성과급은 매력적인 개념이지만 본 연구에서 검토된 경험 사례가 시사하듯 집행 절차가 복잡하고 난해한 바이다. 성과급이 관리직에 미치는 영향력을 다룬 예전 OECD 연구 결과에 따르면, 성과급 모형의 다수가 성과급의 실효성 제고에 필수인 동기부여 측면의 핵심 요건을 충족시키지 못했다는 점이 드러난다. 그 이유는, 성과급여가 도안 및 집행상의 문제를 제기할 뿐 아니라 성과 평가 자체가 공공 부문의 본질상 난해한 작업이기 때문이다 (OECD, 1993; OECD, 1997). 따라서 공공 부문의 성과 측정은 관리직 판단을 바탕으로 한 광범위적 요소로 뒷받침되어야 한다. 게다가 성과의 양적 측정이 가능한 적정 지표의 고안이 어렵고 성과 목표 또한 수시로 정부 정책과 함께 변하는 이유로 성과 개념 그 자체가 복잡성을 띠게 된다. 다수의 연구 결과에 의하면, 성과급이 성과 여부에 미치는 영향력은 한정되었고, 부정적 효과마저 야기할 수 있다는 결론을 도출한다.

본서 서술의 실증 자료에 따르면, 성과급이 동기부여에 미치는 영향이 애매한 성격임을 알 수 있다: 동기부여를 받게 된 직원 수는 소수에 그치며 대다수가 곧잘 성과급을 인센티브처럼 여기지 않는 듯하다. 보다 폭넓은 ‘시장’ 개념과 관계있는 기초 급여가 중요성을 떨 때, 성과에 의거한 급여의 추가 증대는 정부 고용인 특히 비관리직의 대다수에게 단지 두 번째 순위의 인센티브로 작용한다. 즉, 일자리 업무 내용과 직장에서 발전 가능성이 정부 고용인에게는 더욱 강력한 인센티브로 작용함을 인식하게 되었다. 따라서 설정 방식이 어떻든, 성과급제는 상당수 직원의 근로의욕을 고취시킬 가능성이 거의 희박한 실정이다.

이러한 경고에도 불구하고 지난 20 여 년간 성과급에 대한 관심은 꾸준히 증대되어 왔다. 이같은 역설적 현상은, 성과급이 수반하는 문제에 관한 총체적 합의가 이루어졌음에도 불구하고 다수 OECD 국이 성과급 정책을 부단히 전면 도입시켜 적용해 온 사실에 기인한다. 요컨대 성과급 정책을 폐지시킨 공공 조직은 거의 전무한 사례이다. 그러나 공공 조직이 성과급 정책을 폐지하지 않았다는 현실을 성과급여 정책의 실효성 입증 사례로 귀결하는 것은 부적절하다. 왜냐하면, 사실상 정책 폐지에 드는 비용이 정책 폐지를 저지시킨 요인이기 때문이다. 공직 제도 내에 성과급제를 이렇게 부단히 전면 도입시킨 주원인 가운데, 성과급제 도입이 동시에 조직 차원의 여타 각종 변화를 수월하게 유도한다는 점이 작용한 것 같다.

적절한 관리직의 기틀 내에 성과급 도입의 절차 과정은 이같은 변화를 가능케, 긍정적으로 하는 데 도움이 된 것 같았다. 따라서, 성과급 도입이 현실로 구체화되면, 관리와 조직상의 전면 변화를 달성하는 기회가 마련된다. 이 맥락에 추구된 변화는, 평가와 목표 설정 과정의 실효성 강화, 직무의 명료화, 근로 기술 습득, 고용인-관리인 사이의 대화장 개선, 팀 중심 근로 촉진, 근로 성과의 유연화 증진 등이다. 나아가, 성과급 도입은 촉매제 역할을 하며 이러한 변화를 야기토록 유도하는 동시에 ‘노력 교섭’의 재협상을 용이케 하여 근로장소의 문화를 새같이하는 데 한 몫 하게 된다. 즉, 이 원동력이 근로 성과에 긍정적 효과를 일으키는 것이다. 성과급은 자체가 갖는 재정 인센티브를 통해 성과 개선에 가담하는 것이 아니라 오히려 성과급제의 집행으로 발생된 근로 조직, 관리 조직의 변화가 일으킨 부차적 효과를 통해 성과 개선에 기여할 수 있는 듯하다.

권고 사항

성과 급여는 조직별/국별의 문화 배경을 바탕으로 제안된 각종 선택 사항을 대조 비교하여 도안해 낸다. 그러나 ‘최상의’ 해결책은 없다. 관리자는 자체 조직내 대다수 직원에 의한 수락이 확실한 사항이 무엇인지를 고찰하여 새 급여모형을 구상해야 할 것이다. 아울러 관리자는 팀/단위별 고용인 성과급제의 고안 작업에 신중을 가하여, 동제도 도입으로 초래될 혼란을 배제할 수 있으면서 동시에 완전 개별화된 성과급제보다 더 많은 긍정적 효과를 생산할 수 있을 것 같은 제도 형태를 마련해야 한다. 요컨대 개인 성과급과 팀 성과급 간의 균형 구축이 바로 고안 작업의 쟁점이 되는 바이다.

성과 평가 과정은 이른바 제도 총체의 핵심 요소가 된다. 성과 평가는 일자리의 일반 요건보다 목표 설정을 위주로 실시함이 바람직하다. 성과 등급은 지나치게 세분화되지 않아야 하며 경직성을 탈피토록 해야 한다. 개인 성과의 평가 결과에 부응한 설정 목표는 일년 내내 진행될 관리자와 고용인 사이 대화에 기틀을 제공해야 한다. 나아가, 연말 실시의 성과 평가가 도출한 환류효과는 상세히 보고되어야 할 것이다. 평가의 전 과정에 걸친 투명성은 평가 작업의 성공 보장을 위한 관건이며 최종의 성공 여부는 급여 배분보다 성과의 효과적 측정에 더욱 좌우된다.

집행상 제기될 문제점은 사전 예측할 필요가 있다. 이는 우선적으로 성과급 실시 차원에서 직원과 노조 간의 협력 조성을 내포한다. 다음으로, 고위 관리와 관리 라인 소속자의 맘 자세 준비, 성과급이 필요로 하는 예산과 이에 수반된 비용 및 자금 조달 형식의 명료한 사전 예측, 그리고 성과급제 도입과 모니터링에 할애해야 할 시간 및 근로의 명료한 사전 예측을 뜻한다.

성과급제는 인력 관리의 위임과 쉐를 같이한다. 인력 및 급여 관리의 일부 위임은 성과 급여의 효과적 시행에 필요 불가결하다. 왜냐하면, 목표 설정과 성과급은 밀접한 연관성을 갖기 때문이다. 급여 모형의 보다 큰 성공 여부는 이 두 가지 기능의 밀접한 통합에 좌우되는 듯하며, 이는 표준화된 기준을 토대로 성과 보상을 설정한 경향이 있던 기존의 더 전통 모델에 크게 대조되는 바이다. 아울러 국부 차원의 관리체가 자체 필요에 맞게 급여 모형을 조정할 정도로 자율성을 갖춘 경우라면, 고용인 개개 목표와 고용인 소속의 조직 목표 양대를 의미있게 부각시키는 작업이 더 수월해진다.

평가 작업은 정기적으로 실시할 필요가 있으며 성과급제는 나날이 수정해 갈 필요가 있다.

한편, 성과급이 동기부여 차원에 갖는 의미와 영향력을 과대평가해서는 안 될 것이다. 동기부여적 관리 수단으로 성과급 활용은 보조적 역할에 그친다. 실제로, 일자리 업무 만족도, 승진 기회, 근로 조직의 유연성 등의 기준 사항이 성과급 지급보다 훨씬 더 효과적으로 근로의욕 고취에 기여한다. 실증 자료가 시사하듯, 성과위주 보상에 한정된 치중보다 폭넓은 접근방식을 통해 성과 관리를 향상시킬 필요가 있다는 것이 결론적인 요점이다.

신뢰에 기초한 근로관계가 유지되고 후원받는 그런 환경에 성과급을 적용토록 해야 할 것이다. 이러한 여건하에야, 끊임없는 대화 진행, 정보 교환, 협상, 상호 존중 및 투명성 등이 우선순위에 상존하게 되어 공식적, 비공식적 절차 간 균형이 이루어지게 된다. 또한 성과급은 잘 정립된 숙성의 공직자 문화와 안정된 정치적, 정책적 환경 여건으로 강력히 뒷받침되어야 함을 암시하는 바이다.

성과급은 단순히 동기부여적 도구보다 **관리와 조직의 전면 변화 도입의 촉진제, 지렛대 도구로 우선적 활용되어야 한다.** 성과급 지급은 본질상 관리 차원의 도구로 간주되어야 하며, 이어 성과급 목표는 이에 합당한 방향으로 설정되어야 할 것이다.

© OECD 2005

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

OECD 저작권 및 원본 출판물의 표제를 언급할 경우
본 개요를 복제할 수 있습니다.

다국어 개요는 영어와 불어로 각각 발간되었던 OECD 원본 출판물의
발췌문을 번역한 것입니다.

OECD 출판물과 개요는 OECD Online Bookshop
www.oecd.org/bookshop/에서 무료로 제공되고 있습니다.

자세한 정보는 OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate 부로 문의하여 주시기 바랍니다.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

본 기구 웹사이트 www.oecd.org/rights/를 방문하시기 바랍니다.

