

서울시 신인사시스템 구축을 위한 정책방향

- | | |
|----------------------|---------------------|
| 1. 들어가는 말 | 3. 성과주의적 인사평정의 유사제도 |
| 2. 인사행정에서 실적주의와 성과주의 | 4. 정책제언 |

1. 들어가는 말

- 그동안 연공서열형 인사평정제도로 인하여 실적과 능력, 성과본위의 인사평정이 이루어지지 않았음. 서울시 공무원조직을 활기차고 역동적이며, 창의적인 역량을 가지고 사업과 정책수행을 할 수 있도록 하는 인사평정제도의 확립이 필요함.
- 실적과 능력이 있으면 조기에 승진할 수 있고, 사업과 정책의 성과를 바탕으로 한 공정한 보상체계를 확립하여 승진적체로 인한 수동적인 조직분위기를 적극적이고 진취적인 조직분위기로 바꿀 필요가 있음.
- 본 고에서는 행정서비스의 최종소비자이고 주권자인 시민의 입장에서 성과를 낸 공무원에게 승진의 기회를 부여하는 방향으로 인사평정과정에 성과관리시스템을 도입하는 방안을 제안하고자 함.
- 먼저 인사행정에서 혼돈을 일으키기 쉬운 실적주의와 성과주의의 개념을 구분하고 서울시 신인사시스템이 지향해야 할 정책방향으로서 성과관리시스템과 연동된 성과주의적 인사평정제도를 제시하고자 함.

2. 인사행정에서 실적주의와 성과주의

○ 인사행정의 실적주의

- 우리나라는 공식적으로 실적제를 기본적인 인사제도로 채택하고 있지만, 지역연고주의와 같이 실적제를 벗어난 음성적인 인사관행이 뿌리 깊음. 우리나라의 비실적 인사관행은 공

식적인 실적제하에서도 음성적으로 이루어져왔고, 실적 외적인 요소인, 학연, 지연, 혈연과 같은 요인들이 더 큰 비중을 차지해 왔음. 이러한 인사관행은 정당과의 관계에 따라 업관주의(spoil system)적이었던 미국적인 관행보다는 영국적 정실주의와 유사하다고 보여짐.

- 그럼에도 불구하고 우리나라가 실적제를 채택하고 있다고 보는 것은 시험에 의한 임용, 실적에 입각한 근무평정제도, 교육훈련의 가점제와 같은 실적주의와, 공무원의 정치적 중립, 공무원의 신분보장과 같은 법제도적인 자격제(merit system)를 천명하고, 이에 근거한 인력운영을 하여 왔기 때문일 것임.
- 국가공무원법은 신규채용과 승진을 비롯한 모든 인사활동이 개인의 능력, 자격, 성적을 기준으로 이루어져야 함을 규정하여 정실적 요소가 인사관리에 개입하는 것을 금지하고 있지만, 채용시험이 학력측정 중심으로 직업적성이나 인성을 측정하는 도구가 되지 못하고 있음. 또 직무분석과 직위분류가 제대로 되어 있지 않아 실적과 보수의 연계가 미약하다고 보여짐.
- 성과관리시스템의 관점에서 보면, 사업이나 정책 수행의 산출(output), 결과(outcome), 영향(impact)과 같은 성과지표들을 통하여 나타난 실적을 인사운영에 어떻게 반영할 수 있는가가 한국의 실적주의 인사운영의 과제라고 할 수 있음.
- 기존의 실적주의는 근무성적 평정이나 승진 등에 있어 업무수행의 실적을 반영하기보다는 연공서열에 따른 온정주의적이고 정실주의적 관행이 우세하여, 실적주의란 형식에 끼워맞추는 식의 주관적인 인사평정이 되고 있음. 이러한 문제의 발생원인은 계급제적인 인사운영, 귀속적인 요인을 중시하는 한국행정문화 때문이라고 할 수 있음. 최근의 실증적 조사에서도 이러한 문제점은 여전히 나타나고 있음.

○ 인사행정의 성과주의

- 인사행정의 근무평정에 성과관리시스템(performance management system)이 도입된다는 것은 성과관리계획에 따른 성과평가(performance evaluation)의 결과가 이 사업과 정책을 담당하였던 팀과 개인에게 반영됨으로써, 성과주의적 인사평정이 가능해진다는 것을 의미함.
- 서울시의 경우 4급 이상에 대한 목표관리제(MBO: management by objectives)를 통해 성과주의적 인사평정이 이루어지고 있음¹⁾. 목표관리는 조직구성원의 활동목표를 명확

1) 「지방공무원평정규칙」 제6조에 의하면, 임용권자는 매년 2월말까지 평정대상 공무원에 대하여 연간 수행할 업무목표를 설

히 설정한 후 설정된 목표에 따라 임무를 수행하고, 그 결과를 평가하여 성과급 등으로 환류하는 제도임²⁾. 이는 실국별 책임경영제나 성과주의 예산제의 실시에 따라 제도의 실효성을 확보하기 위한 평가장치로서 팀장과 팀원이 서로 협의하여 목표를 설정하고 그 목표를 위해 함께 노력하게 함으로써 팀의 단결력과 협동심을 고취하는 제도임.

- 목표관리제는 1년동안 담당사업이나 정책에 대한 목표를 설정하게 하고, 이에 대한 달성도를 인사 및 보수에 반영함으로써 성과와 실적중심의 시정운영체제를 확보하기 위한 것이었음. 그동안 5급 이하에는 목표관리제가 적용되지 않았는데, 민선 4기의 신인사시스템이 5급 이하에도 적용되는 목표관리제와 연동될 수 있으면 성과주의적 인사평정이 가능하다고 할 수 있음.

○ 서울시 신인사시스템

- 민선 4기의 신인사시스템의 체계를 보면, 성과포인트를 부여하는 것이 핵심이고, 이 성과포인트를 승진, 전보, 교육, 보수에 반영하여 인사상에 우대를 하겠다는 것임. 성과포인트 부여는 성과관리시스템과 창의적 아이디어 제안 및 실행 평가를 통하여 이루어진다는 것임.
- 성과포인트의 획득기준은 제도개선을 통한 업무개선 공무원(창의적 업무개선, 대규모 세수 증대 및 제도, 기술개선 등을 통한 예산절감, 고질적인 집단 및 장기 민원의 성공적 처리에 크게 기여한 자, 법령 및 조례제정 등을 통하여 조직의 생산성과 시민서비스의 질 향상에 현저히 공헌한 실적이 있는 공무원 등), 시/구청 특별과제나 현안과제 업무추진에 크게 기여하여 업무실적 우수자로 추천된 공무원, 소관업무와 관련하여 중앙단위 및 지자체의 평가 등을 통해 기관포상을 받은 부서의 실무팀장 및 핵심 실무공무원, 실국소관 업무를 차질없이 수행하여 업무추진에 공적이 있는 자, 기타 특수공적으로 업적인정위원회에서 인정한 자, 서울전문인으로 지정된 자, 감사관의 업무종합평가에 따른 우수업무 수행 및 주요 시책사업의 성공적 완수공무원으로 되어 있음.

정하도록 하고, 평정자 및 확인자는 평정대상기관의 사업이 종료한 후 업무목표별 달성도를 평가하고 해당 목표의 중요도와 난이도를 고려하여 목표달성도의 평정점을 결정하도록 하고 있음.

「지방공무원평정규칙」 제3조에서는 4급 이상의 공무원에 대해서는 12월 31일을 기준으로 실시하지만, 5급 이하의 공무원에 대해서는 근무성적평정, 경력평정, 훈련성적평정을 정기평정과 수시평정에서 실시하도록 하고 있음.

- 2) 목표관리는 업무계획과 성과계획서상의 사업 중 주요 핵심사업을 대상으로 하고 있는데, 특히 행동계획상의 사업은 모두 목표설정대상에 포함되며, 성과계획서상의 '전략', '성과목표' 및 '성과지표'는 목표관리상의 '목표' 및 '평가지표'와 유사한 개념임. 업무계획은 서울시가 1년동안 추진할 업무전반에 대한 종합적이고 포괄적인 계획이며, 행동계획은 업무계획상의 사업 중 주요사업에 대한 구체적인 실행계획을 의미함. 성과주의 예산은 업무계획에 포함된 예산사업을 대상으로 성과계획서에 따라 편성된 예산에 대해 시민들의 이해를 돕기 위해 만들어지는 것임. 목표관리의 결과는 근무평정과 성과연봉, 성과상여금에 반영됨.

- 성과포인트를 받을 수 있는 대상은 4급 이하의 공무원으로서 5% 이내에서 운영한다고 함. 부여점수로서는 상한점이 5점이고, 적용기간은 해당직급 전 기간으로 점수를 합산 누적화 함. 실적과 심사위원, 심사점수 전체를 공개하고 심사시에 대상자는 익명으로 처리함. 성과포인트의 활용은 업적 승진, 부서선택권, 국외훈련 기회 우선부여 등에 이용될 예정임.
- 기존의 실적가점과 성과포인트제를 비교하면 <표 1>과 같음.

<표 1> 실적가점제와 성과포인트제 비교

구분	실적가점제	성과포인트제	비고
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방공무원법임용령 제32조1항 ○ 지방연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정 제11조제2항 ○ 지방공무원 평정규칙 제25조의2 	작동	
대 상	5급이하일반, 연구, 지도, 기능, 별정직 공무원	4급이하 일반, 연구, 지도, 기능, 별정직 공무원	법령개정
선발인원	시전체 현원의 5%범위내	특별제한 없음(5%이내 운영예정)	지침개정
부여점수	반기별 1.5점 이내	상한점 5점(반기)	지침개정
가점적용	5점 범위내에서 승진후보자명부 직접반영	작동	
부여시기	근무성적평정과 동일	근무성적평정 이전(근평에 참고)	법령개정
부여방법	분야별 1.5점 이내	A 5점, B 4점, C 3점	지침개정
심사단위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예비심사위원회 ○ 본심사위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예비심사위원회 ○ 성과심사위원회(민간 15~20인) 	지침개정
선발기준	제도개선을 통한 업무개선 등	작동. 추가(감사결과반영)	
적용기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5급: 3년(50%, 30%, 20%) ○ 6,7급: 2년(60%, 40%) ○ 8급이하: 1년(100%) 	해당직급 전기간 합산 누적화	법령개정
실적공개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실적내용 예비심사전 자체공개 ○ 실적점수 해당부서로 통보 	실적, 심사위원, 심사점수 전체공개	지침개정
활용범위	승진후보자명부 반영	업적승진, 부서선택권, 국외훈련기회 우선 부여	지침개정

출처: 서울시 인사과, 2006, 내부자료.

3. 성과주의적 인사평정의 유사제도

○ 업적평가제도

- 기존의 근무성적평정에서 다면평가를 반영한 종합서열 승진명부에 의한 승진심사제도는 능력과 성과라는 승진의 주요 결정요인을 제대로 반영하지 못함. 근무경력과 선임순위에 의한 승진이 만연하여 사기업에서 성과주의적 인사로서 시행하고 있는 승진단축이나 발

탁인사에 대한 유인이 공직사회에서는 상당히 부족하기 때문에 업적평가제도가 도입되고 있음.

- 업적평가제도는 특정기간에 개인 혹은 부서가 달성한 업적(resultant outputs)을 평가하고 이를 기초로 인사를 운영하는 평가제도임. 업적 평가기준은 직무와 권한과 책임을 기초로 하여 이루어지는 업무달성도를 측정하기 위한 기준임. 업적을 평가하기 위해서는 각 직위와 직무에 대한 적절한 평가지표가 선정되어야 하고, 재무적 지표와 비재무적 지표로 구성됨.
- 업적평가기준으로서 사용할 기준은 구체적이고 객관적이어야 하며, 장기업적과 조화를 이루어야 하고, 업적을 관리하는 사람들의 조직 및 권한과 업적기준이 대응을 이루어야 하며, 이 기준과 목표에 대해 당사자가 납득할 수 있어야 함.
- 업적평가는 사전에 설정된 목표를 얼마나 잘 달성하였는가를 측정하여 부서나 개인의 성과를 판정하는 결과지향적인 평가방법임. 평정척도법(rating scale)이나 서술식 평가방법(essay method)에 비하여 실질적으로 나타난 업적을 평가한다는 점에서 평가의 타당성이 높은 방법임.
- 직무개발과 인재육성이 용이하고 설계하는 데 비용과 시간이 덜 들며, 성과를 향상시키는 데 효과적이고, 평가로 인한 차별이 덜 발생하여 고용차별이라는 법률적 문제가 발생하지가 적음. 반면에 피평가자의 업적 달성이 뚜렷한 것이 있기 힘든 간접부문의 인력에 적용하기 어려운 단점이 있음.
- 업적평가제도는 팀의 목표달성을 위해 공동으로 노력하여 조직력이 강화되고, 평가결과에 따른 보상으로 인해 구성원의 사기가 높아지며, 특정 피평가자에 대하여 다양한 사람들의 입체적·다면적인 평가가 이루어지므로 평가의 객관성과 공정성이 높아진다는 장점이 있음. 능력과 성과중심의 인사관리가 이루어져 조직생산성이 높아지고, 성과를 높이기 위해 사람들과의 원활한 커뮤니케이션이 가능하게 됨.
- 단점으로는 간접부문에 대한 업무평가기준의 모호성, 달성목표의 도전성이나 난이도가 다를 경우의 형평성의 문제, 그리고 지나치게 평가항목이 달성도와 점수에 연연하게 되어, 평가를 위한 평가로 전락할 가능성이 있고, 업적평가하는 기획부서와 이를 활용하는 인사부서간의 갈등이 생길 수 있다는 점임.
- 바람직한 업적평가제도가 되기 위해서는 평가의 궁극적인 목적이 명확해야 하며, 단순히 개인의 인사나 처우를 결정하는 용도에 그칠 것이 아니라, 전체 행정경영시스템의 효율을 향상시키는 성과관리차원에서 운영되어야 하고, 사업계획서와 연계하여 업적평가제도가

설계되어야 함. 팀단위로 먼저 노하우를 축적한 다음에 개별 직원으로 단계적인 접근이 필요하고, 질적 지표들의 측정이 가능하도록 변수화하여야 함. 평가기준을 명확히 하기 위해 경쟁목표나 절대수준 목표를 설정할 필요가 있음. 또 목표설정 시에 피평가자의 참여와 동의를 유도할 수 있는 목표면담을 실시하고, 성과실적을 평가하는 경영관리부서와 인사과를 담당하는 인사부서간의 역할분담이 필요함. 경영실적이나 업무수행결과를 실시간으로 측정할 수 있는 전자결재시스템 및 종합회계시스템과 연계시킬 필요가 있음.

- 업적포인트제도는 보완적인 제도로 활용하는 것이 바람직함. 즉 능력평가나 태도평가 등과 같이 평가자가 피평가자의 기여도나 역량을 관찰하여 평가하는 방법을 전적으로 폐지하지 말고 보완적으로 활용해야 할 것임. 또 업적평가제도는 부서의 과업특성에 따라 설계되어야 할 것이고 과업의 상호의존성이나 업무의 수행주기가 유동적인 조직에는 이 제도의 적용이 어려움.

○ 성과관리카드제도

- 종전의 인사기록카드는 경력과 신상위주로 되어 있어 실제의 인사시 활용가치가 낮았고, 개인의 성과와 평가정보가 체계적으로 관리되지 못한 문제점을 가지고 있었기에, 공무원에 대한 각종 평가 및 감사결과를 종합적·누적적으로 관리하여 실적과 성과에 따른 인사운영기반을 구축하기 위해 개인별로 성과관리카드제도를 도입하고 있음.
- 중앙인사위원회는 2005년 2월 공무원인사기록 및 인사사무처리규정을 개정하여 성과관리카드의 법적 근거를 마련하였고, 5월에 성과관리카드 기록 및 관리 지침을 제정하였음. 7월 1일부터 성과관리카드제도가 시행되어, 4급 이상 공무원의 성과 및 평가정보를 입력하고 있으며, 작성된 성과관리카드는 인사심사 및 인재추천에 활용됨.
- 성과관리카드의 기록대상 정보는 개인의 주요성과, 상사의 평가의견, 외부평가와 감사결과 등으로 개인별로 작성되어 매년 누적적으로 관리됨. 주요실적은 연도초에 설정한 목표에 대한 한 해의 실적이고, 외부평가는 국무조정실의 정책평가결과이며, 감사결과는 자체감사 및 감사원 감사결과를 기록한 것임.
- 성과관리카드는 승진, 보직관리, 교육훈련 등 각종 인사관리의 기초자료로 활용됨. 5급이상 공무원의 성과관리카드는 국가인재DB와 연계되어 고위공무원단 적격심사자료, 정무직 및 정부산하기관장 후보 심사자료 등에 적극 활용되고 있음.

4. 정책제언

- 성과주의적 인사평정의 유사사례로서 업적평가제도와 성과관리카드제도는 성과관리제도와 인사운영의 연계를 도모하고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있는 것으로 보임. 즉 인사 관리에 사후적인 실적평가가 아니라, 사전적인 목표설정에 대한 성과평가가 인사평정에 반영된다는 점에서 유사함.
- 서울시의 신인사시스템에서 제시한 성과포인트제도는 실적가점제도의 적용기준과 적용비율을 강화시킨 실적주의적 인사시스템이라고 평가됨. 한국적 인사행정의 문제점으로 지적되고 있는 온정주의적이고 정실적인 인사평정을 탈피하기 위해서는 성과포인트의 선발기준이 더욱 더 성과지향적인 지표로 대체되어야 할 것으로 판단됨.
- 성과지향적 인사운영을 위해서는 성과를 달성한 공무원에게 승진의 혜택을 줌과 동시에 성과가 부실하거나 저성과가 지속될 경우 퇴출과 벌칙을 고려할 수 있어야 함.
- 현실적으로 실적제 운영의 걸림돌이 되는 것은 정년형 신분보장임. 이것이 최소한의 직무만을 수행하고 신분을 유지하려는 무사안일과 복지부동을 초래하므로, 계급정년제와 재임용제를 도입하는 것이 필요하다고 보여짐. 이를 통해 행정조직의 효율성을 확보할 수 있음. 승진체계가 심한 5~7급의 현실을 감안할 때, 공직사회의 불안을 초래할 수 있으나, 계급정년후 계약직으로의 전환이나 재임용제의 방법을 통해 실적주의를 확립해야 함.
- 실적제의 확립을 위해서는 직무분석이 이루어져야 함. 계급제를 골격으로 하고 있기에 실적제의 적용이 제약된다는 점을 감안할 때, 직무분석을 통한 직무포인트와 직무수행에 대한 근무평정, 직무를 통하여 수행된 사업과 정책에 대한 성과평가가 실적주의적인 인사운영이라고 할 수 있을 것임.
- 서울시의 실적가점제는 근무평정에 제도개선을 통한 업무개선이나 예산절감 등에 대한 실적가점을 추가한 것이라고 하면, 성과주의적 성과포인트는 사업과 정책에 대한 성과평가를 통하여 팀성적과 개인성적에 연계되는 것이어야 함. 신인사시스템의 적용에 대한 모니터링을 통하여 이 제도가 성과주의적 인사관리의 대표적인 벤치마킹 사례가 될 수 있도록 제도개발과 디자인이 지속되어야 할 것임.

김찬동 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1214
changdong99@sdi.re.kr