

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

공무원 성과관리 및 교육훈련시스템 혁신

- 체계적인 성과관리, 성과 중심의 교육훈련 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡으려 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 총론	1
제2부 직무성과계약제와 성과관리카드제 도입	5
제1장 새로운 길의 출발점에 서다	7
1. 성과중심 인사관리는 선택이 아닌 필수	7
2. 점진적인 제도 변화	9
제2장 성과관리제도, 이렇게 바뀌었습니다	14
1. 직무성과계약제	14
2. 성과관리카드제	18
제3장 공직사회의 논란과 극복	23
1. 공무원은 변화를 원하지 않는다?	23
2. 제도 시행에 따른 걸림돌 뛰어넘기	24
제4장 현재를 딛고 미래를 향해 나아가다	28
1. 변화는 현재진행형	28
2. 공직사회에 뿌리내리기	31
제3부 성과급제도의 도입과 발전	45
제5장 외환위기가 모멘텀이 되다	47
1. 성과급제도의 도입 배경	47
2. 3개 정부 노력의 합작품	48
제6장 성과급 제도의 내용	51
1. 연봉제	51
2. 성과상여금	56

제7장 제도 시행에 따른 장애극복 과정	61
1. 주요 쟁점과 극복과정	61
2. 추진과정 종합평가	65
제8장 성과는 연봉으로 말한다	67
1. 성과에 따른 연봉격차 뚜렷	67
2. 공직사회의 개방과 함께 연봉의 한계를 깨다	68
제9장 제도 추진상황과 남은 과제	69
1. 성과급제도 추진상황	69
2. 성과급제도의 성과와 향후 과제	70
제4부 성과중심으로의 공무원 교육훈련 혁신	89
제10장 교육훈련 혁신, 그 기나긴 여정	91
1. 공무원 교육훈련, 왜 바꿨는가?	91
2. 교육훈련 혁신이 남겨온 족적	92
제11장 교육훈련 혁신, 무엇을 바꿨나?	97
1. 인적자원개발시스템 선진화를 향하여	97
2. 인식, 틀, 내용 모두 바꿨다	98
제12장 교육훈련 혁신, 어떻게 바꿨나?	113
1. '교육훈련 혁신 T/F', 변화의 진원지	113
2. 변화의 청사진, 「교육훈련을 통한 공무원 역량강화방안」	116
3. 교육훈련 혁신은 계속된다	119
제13장 교육훈련 혁신의 남겨진 과제들	123
1. 완료·확산 단계로 들어선 교육훈련	123
2. 향후 남겨진 과제들	124
제5부 맺음말	133

제 1 부 총 론

세계화와 더불어 국가간 무한경쟁시대가 도래함에 따라 정부의 경쟁력 향상과 효과적인 성과창출에 대한 요구가 거세어지고 있다. 이제는 공무원들도 “성과”로 말해야 하는 시대가 온 것이다. 열심히 노력했다는 사실만으로는 충분하지 않게 되었으며, 수고와 노력이 가치 있는 결과로 연결되어야 비로소 그 값어치를 정당하게 인정받을 수 있다.

성과관리를 조직 내에 체질화하기 위해서는 무엇보다도 이를 책임지고 수행할 공무원에 대한 전략적인 인사관리가 중요하다는 것은 두말할 나위가 없다. 조직의 관리와 마찬가지로 성과평가에 있어서도 관리자들과 리더십과 책임의식은 매우 중요하다. 관리자들과 소속공무원들의 성과를 평가하고 육성해 주어야 함은 물론이거니와 본인들이 스스로 책임져야 할 성과에 대해서는 평가를 받아야 하는 위치에 있다. 중앙인사위원회는 이렇게 중요한 관리자들과 성과평가를 올바른 방향에서 추진하고자 여러 선진사례를 검토하고 내부 논의를 거듭한 결과, ‘합의(Agreement)에 기초한 계약’ 방식의 평가제도를 도입해보자는 결론에 도달했고 이것이 바로 “직무성과계약제”로 구체화되었다.

직무성과계약제를 비롯한 성과평가제도의 혁신으로 이제 공무원들은 연공서열이라는 낡은 틀을 벗어나 실적과 능력에 따라 객관적이고 공정하게 평가받을 수 있는 기틀이 마련되었다. 그러나 이렇게 많은 노력을 기울여 산출된 평가결과들이 제대로 관리되지 않는다면, 시간이 흘러 정작 필요할 때에 해당직위에 적합한 인재인가를 확인할 수 있는 정보가 부족하게 된다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 성과관리카드제를 도입하였고, 다양한 평가와 감사결과로부터 개인과 관련되는 성과정보를 추출하여 체계적으로 축적·관리하게 되었다. 공직생활 내내 자신의 업적과 능력에 대한 정보를 누적적으로 기록함으로써 공무원들로 하여금 더욱 책임 있게 업무를 추진하게 하고, 나아가 축적된 성과정보가 인사에 적극 반영되도록 하여 실적과 능력에 따른 성과주의 인사를 구현할 수 있게 된 것이다.

성과평가제도에 대한 고민과 함께, 공직사회에 거센 변화와 개혁의 회오리 바람을 몰고 온 사상 초유의 외환위기는 계급과 연공서열에 기초한 공무원 인사제도와 연공급 보수제도에 대해 스스로 되돌아보게 하는 계기가 되었다. 국민들은 외환부족 사태를 미연에 방지하지 못한 책임의 일단을 정부와 공직사회에 묻게 되었고, 공무원에 대하여는 ‘철밥통’, ‘무사안일’, ‘복지부동’한 집단의 대명사로 매도하기 시작했다.

외환위기 발발 직후 치러진 대통령 선거에서 당선된 대통령 당선자는 국정인수에 앞서 외환부족 사태를 슬기롭게 극복해야 할 막중한 책임을 떠맡게 되었다. 당선자 진영에서는 대통령직인수위원회를 구성하고 산적인 국정운영 전반에 대해 개혁안을 구상함과 아울러 공직제도에 대해서도 근본적인 개혁의 칼날을 들게 되었다.

이에 따라 자연스럽게 공직사회에 대하여는 생산성 향상과 공직의 경쟁력 제고를 위한 新인사제도 도입의 필요성이 급속히 대두되었고, 그 동안 계급과 연공서열에 안주해 왔던 공직사회가 직무와 성과중심으로 패러다임이 전환되어야 한다는 공감대가 널리 확산되기에 이르렀다.

종전의 연공급 보수제도는 능력과 성과에 따른 공정성보다 균등성만을 지향함으로써 개인의 능력과 성과 반영에는 한계를 노출하고 있었기 때문에, 공직의 경쟁력을 제고하기 위해서는 무엇보다도 업무성과에 따라 보상을 차등하는 직무와 성과중심의 인사제도와 보수제도를 도입하는 것이 시급한 현안으로 대두되었다. 이에 따라 1998년 2월 대통령직인수위원회에서는 성과급제도 도입을 ‘국민의 정부 100대 개혁과제’의 하나로 선정한 후 공무원 보수제도에 대해서도 근본적인 개혁을 시도하기에 이르렀다.

공직사회에 성과관리가 강화됨에 따라 자신의 성과목표를 적시에 달성할 수 있도록 개인의 능력을 개발하고 발전시키는데 관심이 증대되고 있다. 행정환경이 급변하는 상황에서 체계적인 교육훈련 없이 개인 혼자만의 노력만으로 올바른 성과를 가져오기는 매우 힘든 일이기 때문이다. 이에 따라 인사혁신의 중요한 부분으로서 성과관리 강화와 함께 공무원 교육훈련 혁신이 강조되고 있다. 지식정보화와 세계화

의 물결속에 급변하고 있는 21세기에 정부가 국내외의 행정환경 변화에 능동적으로 대처하고 보다 적극적인 변화를 주도해 나가기 위해서는 교육훈련을 통한 공무원의 역량제고가 필수적이다.

매년 발표되는 IMD, WEF의 국가경쟁력지수의 등락이 많은 국민들의 관심을 받고 있는데, 특히 공공분야는 경쟁력 향상을 위해 다른 어떤 부문보다 많은 관심과 노력을 기울이고 있다. 공공부문의 경쟁력은 어디에서 오는가? 인적자원(human resource)의 경쟁력을 떠올릴 수 있을 것이다. 그리고 인적자원의 경쟁력을 높일 수 있는 핵심적인 방법은 인적자원개발(human resource development)이라 할 수 있다. 참여정부의 교육훈련 정책이 이전 정부와 가장 차별화되는 부분은, 부분적인 개선이 아닌 교육훈련의 본질과 필요성에 대한 인식으로부터 시작되는 근본적 혁신을 추진해 왔다는 점이다. 참여정부는 '인사개혁 로드맵'의 큰 원칙과 방향 하에 1년여에 걸친 민·관 합동 교육훈련 혁신 T/F 활동, 현지 탐방, 연구 등을 거쳐 2004년 10월 '교육훈련혁신 로드맵'을 작성하였다. 이 로드맵에는 수많은 혁신적 내용들이 담겨 있으나, 가장 중요한 것은 무엇보다도 승진을 위한 '의무적 이수'의 교육훈련'으로부터 '수요에 기반한 역량 향상을 위한 학습'으로의 패러다임 전환에 있다고 하겠다.

교육훈련 혁신 이전까지 교육은 예산 편성상 우선순위에서 항상 밀려나는 경향이 있었고, 비용(cost)으로 인식된 측면이 강했다. 또한 훈련을 받는 당사자들은 교육원에 모여서 마지못해 교육을 받는 수동적인 태도가 강했고, 역량개발 등을 위하여 적극적으로 참여하려는 인식이 부족했다. 참여정부는 이러한 태도나 인식을 근본적으로 바꾸려고 노력해 왔다. 본문에서 살펴볼 상시학습제도, 연구모임 육성, 교육훈련 기관의 혁신, 액션러닝으로 대표되는 문제해결형, 현장 중심의 교육방식 도입 등이 그러한 노력의 일환으로 볼 수 있고, 그 결과는 오랜 시간에 걸쳐 공무원들의 역량 향상을 통해 획기적인 공공부문의 경쟁력 향상으로 나타날 것으로 기대하고 있다.

본문에서는 위에서 언급한 내용들을 보다 구체화시켜서 참여정부의 성과관리 강화와 성과급제도의 도입 및 발전, 교육훈련 분야의 혁신을 위한 노력들이 어떻게 진행되어 왔고, 그 과정에서 겪었던 어려움들은 무엇이었으며, 이러한 어려움들을 극복하기 위하여 어떠한 노력들을 기울였는지 등을 생동감 있게 재구성해 보고자 한다.

제 2 부

직무성과계약제와 성과관리카드제 도입

- 일 잘하는 공무원이 대우받는 시대를 열다 -

제 1 장 새로운 길의 출발점에 서다

1. 성과중심 인사관리는 선택이 아닌 필수

세계화와 더불어 국가간 무한경쟁시대가 도래함에 따라 정부의 경쟁력 향상과 효과적인 성과창출에 대한 요구가 거세어지고 있다. 특히 1997년 말의 외환위기는 공직사회에서 성과관리가 단순한 선택이 아니라 받아들이지 않을 수 없는 필수사항임을 인식시키는 계기가 되었다.

성과관리를 조직 내에 체화하기 위해서는 무엇보다도 이를 책임지고 수행할 공무원에 대한 전략적인 인사관리가 중요하다는 것은 두말할 나위가 없다. 지금까지 우리 정부는 성과와 능력주의라는 가치를 내걸었지만 실제로는 경력과 서열 중심의 인사관리를 해온 것이 사실이었다. 사람위주의 인사제도에 기초한 온정주의가 만연하였고 연공서열에 의한 형식적인 평가가 이루어지기도 했다. 평소에는 객관적인 성과평가가 중요하다고 주장하던 사람들도 정작 평가 시에는 성과측정에 무관심했다. 이로 인해 공무원들 사이에서는 성과 창출에 대한 동기가 줄어들고 그 자리에 무사안일과 무능이 자리 잡게 된 것이다.

비싼 수업료를 치른 후 성과관리의 토양을 굳건히 하기 위하여 공무원 인사관리 분야에 대한 수술이 시작되었다. 계급과 서열 위주의 인사에서 직무와 능력 중심의 인사로 대전환하는 과정에서, 공직사회의 체질 변화를 원하던 많은 사람들은 '성과관리 시스템'의 역할에 큰 기대를 걸었다.

중앙인사위원회는 이러한 기대에 부응하여 기존의 문제점을 개선하면서도 우리 실정에 적합한 성과관리 시스템 설계에 착수하였다. 우선은 관리자의 책임성 부족과 평가의 세부 방법론 미흡 등으로 인해 유명무실화 되어 있던 목표관리제(MBO)를 대체할 효과적인 성과평가제도의 도입이 시급했다. 여러 선진사례를 검토하고 내부 논의를 거듭한 결과, '합의(Agreement)에 기초한 계약' 방식의 평가제도를 도입해보자는 결론에 도달했고 이것이 바로 "직무성과계약제"로 구체화되었다.

평가제도에 대한 고민과 함께, 그동안 일회적으로 활용된 후 사장되고 말았던 성과정보를 관리하고 활용하는 것도 중요한 과제로 대두되었다. 인재의 적소적재 배치를 위해서는 해당 공무원의 성과와 능력을 파악할 수 있는 객관적인 정보들이 필요함에도 지금까지 이를 체계적으로 기록·관리하지 않았기 때문이다.

정부 내에서는 여러 가지 평가와 감사가 이루어지고 있지만 이를 개인의 성과정보로 만들어 인사에 활용되는 제도와 시스템은 미흡한 실정이었다. 그래서 사회적 문제가 된 정책조차도 대부분 일회적인 논란에 그칠 뿐 책임소재를 규명하지 못했으며, 개인의 성과정보로서 체계적으로 관리되지 않아 인재 선발시 과거의 일에 대한 공과를 파악하기란 극히 어려웠다.

참여정부는 이러한 개인 성과정보의 관리 및 활용을 성과주의 인사구현을 위한 핵심적인 요소라고 보았고, 대통령께서도 이 문제에 대해 수차례 관심을 표명하였다. 2005년 4월 2일 제2차 정부혁신추진 토론회에서는 “성과관리제도가 성공하기 위해서는 평가받는 사람의 수용도와 신뢰도를 높이는 것이 중요합니다. 이를 위해서는 평가방법을 개발하고 활용하는 과정에 평가받는 사람이 폭넓고 다양하게 참여하도록 해야 합니다”고 말한 바 있다. 2006년 6월 13일 국무회의에서는 고위공무원 단제도 도입과 관련하여, “고위공무원단제도는 부처간 교류를 활성화하고 공무원도 평가에 의해 도태될 수 있는 길을 열어놓은 것에 의미가 있습니다. (중략) 성과를 내지 않는 1급 국장은 가차 없이 평가를 받을 것이며 중앙인사위원회에서 특별히 그 역할을 해주길 바랍니다”고 강조했다. 2006년 11월 6일 정기국회 시정연설에서는 “시스템에 의한 행정이 구현되어야 경쟁력을 갖출 수 있습니다. 정보기술을 활용한 업무관리시스템, 성과관리시스템 등을 통하여 일하는 방식이 바뀌고, 정책품질관리제도가 정착되는 등 다양한 분야에서 혁신의 기반이 자리를 잡아가고 있습니다”고 말했다.

2. 점진적인 제도 변화

가. 참여정부 이전

공무원 평가제도가 체계화되기 시작한 것은 1960년대로, 1961년에 각령 제234호로 '근무성적평정규정'이 제정·공포되었다. 이후 이 규정의 개폐를 거듭하면서 개인의 업무성과를 평가하려는 노력이 계속적으로 이루어져왔다.

성과평가가 성과관리의 일환으로서 본격화된 것은 직무성과계약제의 전신이라 할 수 있는 목표관리제(MBO: Management by Objectives)가 도입되면서부터라고 할 수 있다. 목표관리제는 조직구성원의 참여를 통해 단기 목표를 명확하게 설정하고, 조직단위 및 구성원들의 업적을 평가하여 환류하는 관리방법으로, 1998년 공직사회에 처음 등장하여 다음해부터 시행되었다.

목표관리제는 4급이상 관리직공무원에 대한 최초의 명시적인 평가제도로서 참여를 통한 목표설정 등 새로운 개념을 도입하였고, 환류의 활성화로 조직생산성 향상을 도모하였으며, 당시 성과급제 운영을 위한 기반이 되었다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

초기에 목표관리제는 모든 중앙정부 및 지방정부에 확산되는 등 성공적으로 정착되는 듯 하였으나, 여러 가지 운영상의 문제점이 나타났다. 우선, 성과관리의 주체인 관리자들이 성과측정과 평가에 대한 관심과 이해가 부족하여 업무목표의 달성도를 평가하기보다는 연공이나 직제 등에 따른 서열을 미리 상정한 후 점수를 역산(逆算)하는 관행을 되풀이하였다. 또한 조직목표와 개인목표의 연계성이 고려되지 않고 평가지표에 대한 인식도 미흡하여 적절한 업무목표와 지표를 설정하지 못하였다. 무엇보다도 성과평가에 대한 부정적이고 냉소적인 공직사회의 분위기는 제도 확산에 큰 걸림돌로 작용했다.

나. 참여정부 이후

1) 평가제도에 대한 근본적인 혁신

2004년 6월 중앙인사위원회가 통합인사관장기관으로 출범하면서 성과중심의 인사관리에 대한 책임이 한층 커짐에 따라 성과평가제도를 한 단계 발전시켜야 할 필요성이 대두되었다. 동시에, 2006년 출범을 준비 중이던 고위공무원단체도의 근간이 되는 성과평가제도를 미리 준비해야 한다는 데에 조직 내외의 공감대가 형성되었다.

이에 따라 중앙인사위원회는 형식화 되어가던 목표관리제를 대신할 새로운 성과평가방법을 다각도로 모색하였다. 선진국의 여러 제도와 방법론 사례를 수집·분석하고 학계와 민간전문가 등의 의견을 다각도로 수렴하는 과정에서 '성과계약'에 주목하게 되었다. 영국, 캐나다, 호주 등 고위공무원단체도를 도입·운영 중인 선진국들은 장관 등이 고위공무원단 소속 공무원과 성과계약을 체결하여 업무성과에 대한 책임성을 높이는 성과계약제를 공통적으로 실시하고 있었다. 중앙인사위원회는 이 제도의 적용가능성 및 예상효과에 대한 연구와 내부 논의를 거쳐 우리 실정에 맞게 벤치마킹하기에 이르렀다.

〈외국의 성과계약제도 운영 사례〉

구분	영국	캐나다	호주	뉴질랜드
계약 당사자	장관/고위공무원단(SCS)간	장관/고위공무원단(Executive Group)간	인사처 처장/고위공무원단간	장관/차관/고위공무원단간
계약내용	업무목표, 수행방법, 평가방법 등	핵심/지속 수행과제, 성과지표 등	직무기술서, 성과책임, 성과표준 등	단위기간내 달성할 기대성과
결과활용	성과급 등에 반영	기본급/성과급 등에 반영	보수와 인사평가에 반영	인사, 성과급 등에 반영

새로운 제도의 효과를 검증하고 시행착오를 최소화하기 위하여 2004년 10월 중앙인사위원회가 직무성과계약제를 시범 실시하기로 결정하였다. 위원장을 비롯한 모든 간부와 직원들이 심층적인 토의를 거쳐 기관의 임무와 전략목표, 실·국별 성과목표와 평가지표를 설정한 후, 위원장과 사무처장 및 소속기관장간에 1차 계약을 체결한 것을 필두로 과장급 이상 간부들의 성과계약 체결식이 개최되었다.

<언론보도>

“중앙인사위 ‘직무성과계약제’ 도입”

[한겨레 2004.10.14]

중앙인사위원회(위원장 조창현)는 14일 고위공무원의 역할과 책임을 강화하고 행정 서비스의 품질을 높이기 위해 중앙정부 최초로 ‘직무성과 계약제’를 도입해 운영에 들어갔다. 직무성과계약제는 장·차관 등 기관 책임자와 실·국장 등 고위관리자, 과장 등 중간관리자 간에 업무 목표 등을 놓고 공식적인 성과 계약을 맺어 성과를 평가한 뒤 인사 및 성과급 책정에 반영하는 제도다.



2005년부터는 직무성과계약제를 전 중앙행정기관으로 확산시키기 위한 노력을 본격 추진하였다. 직무성과계약제 운영지침을 시행하고, 각 부처를 대상으로 수차례 워크숍과 설명회를 개최하여 새로운 제도의 취지와 구체적인 운영방법 등을 전파하였다.

한편으로, 인사제도에 관한 각 부처의 자율성이 높아지는 추세에 부응하고 제도의 성공적인 확산과 정착을 위해서는 직무성과계약제의 바탕이 되는 방법론을 좀 더 가다듬고 발전시킬 필요가 있었다. 이에, 각 부처에서 좀 더 체계적이고 쉽게 목표와 지표를 도출할 수 있도록 세부 방법론을 마련하였다. 제도담당자 워크숍에서 실습식 교육을 통해 각 부처 실무자들이 제도 운영의 방법론을 체득하게 하였고, 다른 한편으로 통일부 등에 시범 적용하여 성과계약의 모범사례(Best Practice)를 정립하였다.

이와 함께 제도의 확산을 위한 또 하나의 방안으로서 법적 근거 마련을 추진하였다. 2005년 12월, 종전의 ‘공무원평정규정’을 ‘공무원 성과평가 등에 관한 규정(대통령령 제19187호)’으로 전문 개정하여 4급이상 공무원에 대한 성과계약 체결의 근거,

목적과 방법 등에 관하여 체계적으로 규정하였다. 이에 따라 2006년부터 4급이상 국가직 공무원 및 고위공무원단 소속 공무원들은 의무적으로 직무성과계약제에 의하여 평가를 받게 되었다.

<언론보도>

“고위공무원단- 행정의 質과 정치적 중립이 관건”

[문화일보 2006.5.31]

고위공무원단 제도가 가시권에 접어들고 있다. (중략) 나아가 무한경쟁의 여파로 공직사회의 분위기가 특정 이념이나 성향에 경도되는 역기능도 우려된다. 이를테면 정치권력의 성향에 따라 정실인사가 감행될 소지가 그만큼 넓어져 공직의 대의인 정치적 중립이 흔들리기 쉬울 것이다. 직무와 성과 평가의 공정성과 객관성을 확보함으로써 공무원의 공직에 대한 자부심을 높여줄 대안이 절실하다.

“고위공무원단 악용 소지 경계해야”

[문화일보 2006.7.3]

고위공무원단 제도의 성공을 위한 또 하나의 핵심적 요건은 실효성 있는 ‘성과관리’이다. 직무성과급제의 경우 민간 기업에서도 도입한 곳이 많지 않을 뿐 아니라, 성과의 계량화가 어려운 정책적 업무를 다루는 고위공무원단의 경우에는 더욱 어려움이 많다. 직무성과급제의 확대 적용에 따른 부작용과 내부 반발을 방지하기 위해서는 공정하고 정교한 성과평가 도구의 개발이 무엇보다 중요하다.

2) 성과관리의 시너지 효과를 높이자

참여정부는 성과평가제도에 대한 연구와 더불어 산재되어 있는 성과정보의 활용도를 높이는 방안에 대해 높은 관심을 보였다. 대내외의 공감대와 대통령의 강력한 의지를 바탕으로 핵심 성과정보를 의미 있게 활용하기 위한 새로운 제도의 도입이 적극적으로 추진되었다.

중앙인사위원회는 내부 검토와 관계부처 및 전문가의 의견수렴을 거쳐 2005년 2월에 ‘공무원 인사기록 및 인사사무처리규정’을 개정하여 성과관리카드의 법적 근거를 마련하였다. 후속조치로서 국무조정실 등 8개 부처 실무자 간담회를 통해 실제 운영상 우려되는 문제들을 예상하고 해결방안을 논의한 후 ‘성과관리카드 기록·관리 지침’을 제정하였다. 동시에 2005년 7월 제도 시행을 앞두고, e-사람(전자인사관리시스템) 상에 성과기록관리 프로그램을 구축하여 체계적이고 효율적으로 성과

정보를 기록 관리할 수 있는 기반을 준비하였다.

새로 도입된 제도인 만큼 제도에 대한 공무원들의 이해도와 수용도를 높이기 위하여 각종 홍보와 교육을 통해 제도의 취지와 운영방안을 상세히 소개하고, 각 부처의 성과정보 입력현황과 애로사항을 지속적으로 모니터링 해나갔다.

성과관리카드제도는 성과정보를 기록 관리하는 체계를 처음으로 구축했다는 점에서 의의가 있으나, 정보를 보다 확충하기 위해서는 정부내 각종 성과정보를 통합적으로 관리할 수 있는 방안이 필요하다는 지적이 새로이 제기되었다. 이에 기획예산처 등 각 기관에서 이루어지는 20여개 각종 평가 및 감사결과에 대한 자료를 수집하고, 청와대 및 관계부처와의 협의를 거쳐 2006년 5월에 '개인 성과정보의 확충 및 범정부적인 통합관리체제 구축방안'을 마련하였다. 이를 바탕으로 다면평가 결과, 재정성과평가 결과 등 다양한 성과정보를 추가 기록할 수 있도록 성과관리카드를 개선하였다.

제 2 장 성과관리제도, 이렇게 바뀌었습니다

1. 직무성과계약제

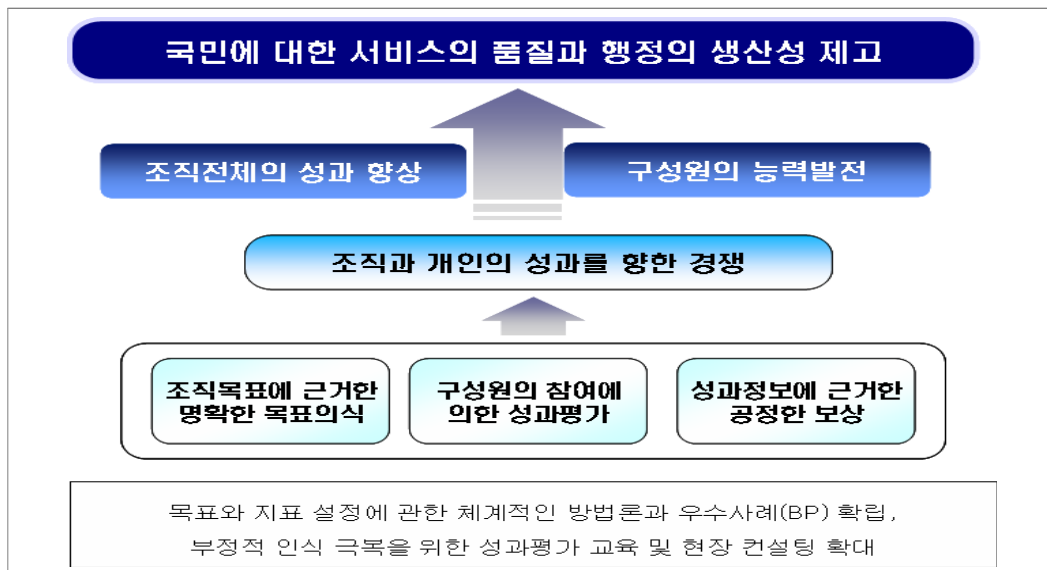
가. 목표와 비전

직무성과계약제는 장·차관 등 조직의 책임자와 실·국장, 과장간에 성과목표와 지표에 대해 공식적인 성과계약을 체결하고, 계약의 이행도를 평가하여 인사와 보수 등에 반영하는 인사관리시스템이다.

성과관리의 궁극적인 목적은 단순히 개개인의 상대적인 서열을 정하는 데 있는 것이 아니라 구성원의 능력 발전과 조직의 성과 향상에 있다고 할 수 있는데, 직무성과계약제는 성과관리 본연의 목적에 충실하도록 설계된 제도라고 할 수 있다.

즉, 연공체계에 익숙한 공직사회에 성과와 경쟁시스템을 접목시킴으로써 국민에게 제공하는 서비스의 질을 높이고 행정의 생산성을 향상시키고자 하는 것이다.

〈직무성과계약제의 목표와 비전〉



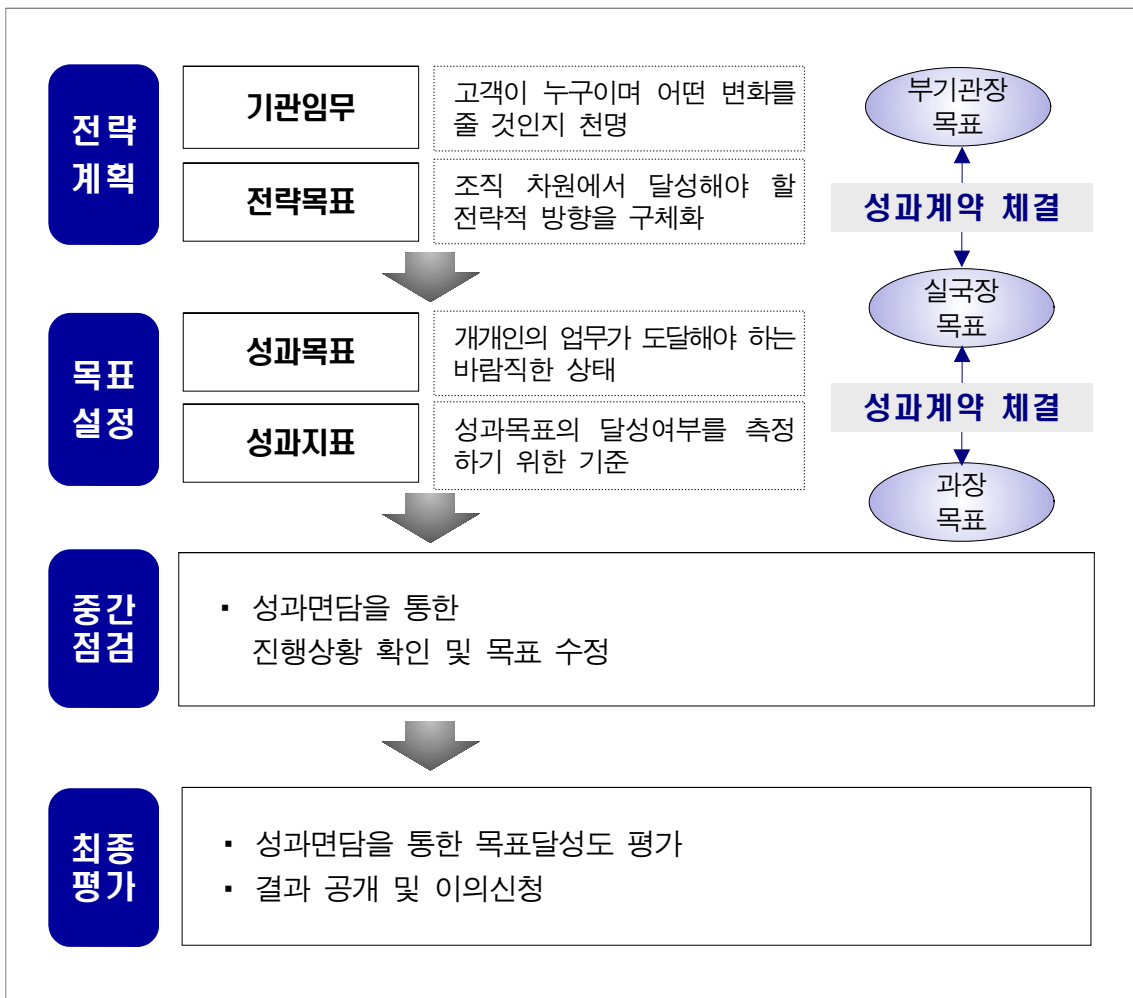
나. 주요 내용

직무성과계약제의 출발점은 전략계획 단계이다. 이 단계에서는 기관임무를 명확히 하고 이로부터 중장기적인 전략목표를 설정한다. 조직의 전략목표와 성과지표를

바탕으로 개인의 성과목표와 지표를 도출하여 상하급자간에 성과계약을 체결하게 된다.

연초에 체결된 성과계약에 대하여 7~8월경에 성과계약 당사자 상호간에 중간점검을 실시하고, 다음해 초에 성과기록과 면담 결과 등을 토대로 최종평가를 실시한다. 최종평가는 성과지표 측정결과에 따른 목표달성도를 기준으로 하되, 피평가자의 능력과 자질 등을 종합적으로 고려하여 실시한다.

〈직무성과계약제의 운영 틀〉



1) 조직목표와 개인목표의 체계적 연계

직무성과계약제는 조직목표와 개인목표의 유기적인 연계를 통해 조직 전체에 대해 개인이 기여할 역할과 목표의식을 명확하게 한다는 데 의의가 있다.

중전에는 계장에서 과장, 과장에서 국장으로 향하는 상향식(bottom-up)으로 목표

를 설정하면서 직위별 역할책임에 대한 고려가 미흡했고, 연초 업무계획을 바탕으로 단위업무와 같은 낮은 차원의 목표를 설정하는 일이 빈번했다.

반면, 직무성과계약제는 전략계획 단계를 통해 각 기관의 미션과 방향을 분명하게 정한 후 그에 준하는 개인의 목표와 역할을 확립토록 함으로써 그동안 분명치 않았던 조직성과와 개인성과간의 연결고리를 회복하였다.

2) 성과평가에 대한 관리자의 책임성 증대

추진할 목표와 성과지표에 관해 단계적으로 명시적인 계약을 체결함으로써 성과평가에 대한 관리자의 책임성을 확보하였다.

최고 관리층인 장·차관이 계약체결에 직접 참여하여 실·국장의 업무목표 설정을 주도하고 조직전체의 성과에 대한 밑그림을 그려보게 된다. 이 과정에서 관리자들은 피평가자로서 업무에 대한 긴장감을 가지게 되고, 장·차관도 조직의 성과향상 및 부하의 성과관리에 대해 다시금 생각해 볼 기회를 가지게 된다.

평가자는 계약을 체결한 피평가자의 업무 추진상황과 업무내용을 잘 파악하고 있어 실질적이고 정확한 평가를 할 수 있고, 역으로 피평가자들은 자신의 성과를 관리해야 할 동기를 부여받게 된다.

3) 성과평가의 객관성 제고

선진국 모델을 응용하여 성과지표 개발의 새로운 방법론을 제시함으로써 성과평가의 객관성을 제고하였다.

지금까지 정부 업무의 특성상 성과의 계량화가 곤란하다는 인식이 보편화되어 있었고, 이 때문에 지표 개발 및 활용에 대한 연구가 활발하게 이루어지지 못하였다.

직무성과계약제는 미 연방정부에 확산되어 있는 논리모델(Logic Model)을 적용하여, 정책이나 사업을 '투입 → 활동 → 산출 → 결과'의 논리적 순서에 따라 분석함으로써 보다 의미 있는 평가지표를 개발할 수 있는 방법을 제시하였다. 이 방법을 활용하여 목표에 적합한 산출지표와 결과지표를 적절히 개발할 수 있게 되었고, 특히 결과지표 개발에 초점을 두어 결과지향적이면서도 계량화된 평가가 가능하도록 하였다.

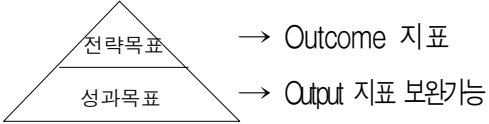
4) 핵심 프로세스의 제도화

평가지표 개발에 더해 성과평가의 객관성과 공정성을 높이기 위한 중요한 장치로

서 성과평가의 전 과정에서 준수해야 할 핵심 프로세스를 제도화하였다. 종전의 목표관리제에서는 평가대상자에 대해 조직내 동일직급에서의 서열만 정했을 뿐 업무 성과에 있어서 잘된 점과 미흡한 점, 개선방안 등을 논의하는 실질적인 평가는 이루어지지 못했다.

그러나 '공무원 성과평가 등에 관한 규정' 개정을 통해 주기적 성과기록과 상·하급자간의 면담, 평가결과 공개 및 이의신청 등의 프로세스를 제도적으로 보장하여 내실 있는 평가를 가능케 하였다. 많은 공무원들은 자신의 성과를 높이고자 하는 동기를 부여받고, 관리자들은 업무성과를 바탕으로 정확하고 공정한 평가를 해야 하는 책임감을 갖게 되었다.

〈기존 제도와 직무성과계약제 비교〉

기존 제도운영상의 문제	직무성과계약제 운영원칙
<p>① 목표설정과 평가과정에서 기관장의 참여 미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 실국장·과장 등의 관심 부족 ■ 상하간에 커뮤니케이션 형식화 	<p>① 기관장이 성과관리과정을 직접 주도</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 명시적인 계약 체결을 통해 관리자들의 책임성 강화 ■ 목표설정과 평가과정에서 상하간에 활발한 커뮤니케이션
<p>② 조직목표와 개인목표의 연계고리 부재</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 연초 업무계획을 바탕으로 단위업무 차원의 목표 설정 ■ 직위별 역할책임에 대한 고려 없이 계장→과장→국장의 bottom-up 방식의 목표 설정 	<p>② 조직전체의 성과와 개인성과의 체계적 연계</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 조직임무, 전략적 방향, 직무분석에 의한 성과책임을 바탕으로 기관장과 부기관장의 책임을 전략목표로 설정 ■ 전략목표와 실국장·과장의 성과목표간에 Top-down식 목표설정으로 '목적과 수단'의 연계
<p>③ 평가지표에 대한 정의와 목표와의 관련성 부재</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 평가지표에 대한 지식 부족으로 지표개발 곤란 	<p>③ 결과지표와 산출지표의 수직적 관련성 확보</p> <div style="text-align: center;">  </div>

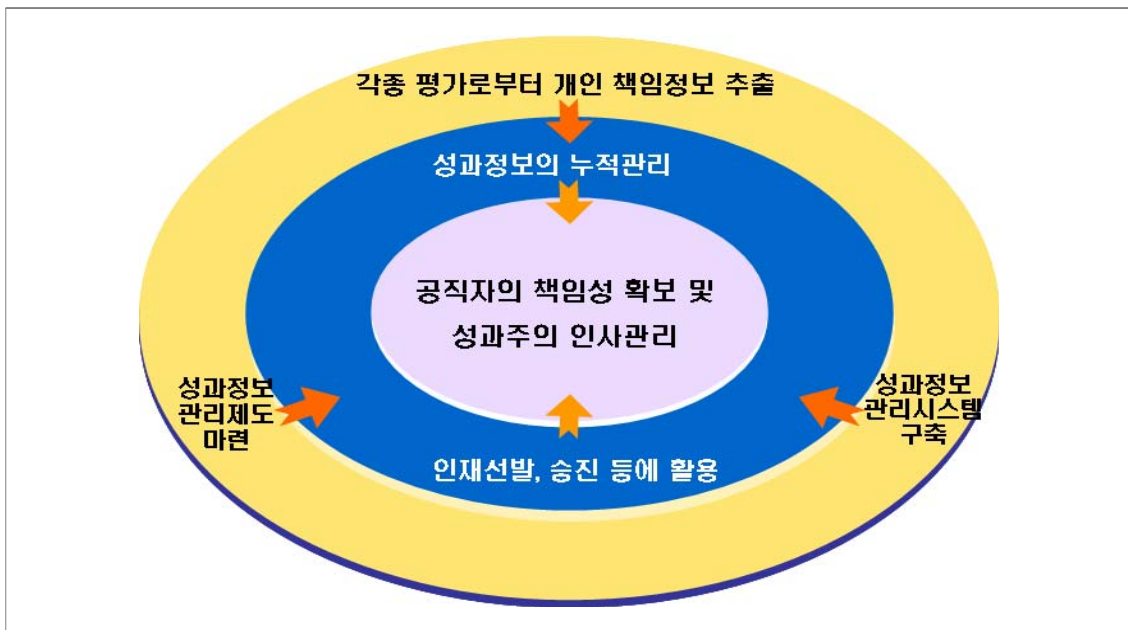
2. 성과관리카드제

가. 목표와 비전

성과평가제도의 혁신으로 이제 공무원들은 연공서열이라는 낡은 틀을 벗어나 실적과 능력에 따라 객관적이고 공정하게 평가받을 수 있는 기틀이 마련되었다. 그러나 이렇게 많은 노력을 기울여 산출된 평가결과들이 제대로 관리되지 않는다면, 시간이 흘러 정작 필요할 때에 해당직위에 적합한 인재인가를 확인할 수 있는 정보가 부족하게 된다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 성과관리카드제를 도입하였고, 다양한 평가와 감사결과로부터 개인과 관련되는 성과정보를 추출하여 체계적으로 축적·관리하게 되었다. 공직생활 내내 자신의 업적과 능력에 대한 정보를 누적적으로 기록함으로써 공무원들로 하여금 더욱 책임 있게 업무를 추진하게 하고, 나아가 축적된 성과정보가 인사에 적극 반영되도록 하여 실적과 능력에 따른 성과주의 인사를 구현하고자 한 것이다.

〈성과관리카드의 목표와 비전〉



나. 주요내용

1) 성과정보관리체계의 확립

성과관리카드는 인사운영을 지원하기 위하여 핵심적인 정보를 선별하여 관리하는 그릇으로서, 이를 도입함으로써 평가 및 감사 결과 등이 인사에 반영될 수 있는 체제가 비로소 확립되었다. 종전에 경력과 신상 위주의 정보를 관리하던 인사기록카드를 “인사기록 및 성과관리카드”로 개편함으로써 산재되어 있던 성과정보를 종합적으로 관리할 수 있게 된 것이다.

초기에 성과관리카드에 기록되는 정보는 직무성과계약평가 및 근무성적평가 시 작성된 주요실적과 상사평가의견, 국무조정실의 주요정책평가 결과, 감사원 감사결과 등에 한정되어 있었다. 정보의 가치와 적용의 일반성 등을 고려하여 전 공무원에게 공통되는 성과정보만을 선별하여 기록하도록 한 것이다.

성과관리카드제의 도입 이후 공무원 성과정보의 관리 및 활용에 대한 인식이 확산되고 중요성이 커짐에 따라 공무원에 관한 모든 정보를 성과관리카드에 모아 일원화하자는 논의가 진행되었다. 그리하여 2006년에는 성과관리카드에 관리되고 있는 성과정보 외에 다면평가 결과, 재정성과평가 결과, 규제개혁전략과제이행점검 결과, 정책기사점검시스템평가 결과 등 다양한 정보를 확충하였다. 해당 공무원의 성과와 능력을 파악할 수 있는 정보가 보다 풍부해진 것이다. 또한 2007년에는 정책평가결과 중에서 인사, 조직 평가결과를 추가하여 자체평가결과를 모두 기록하도록 하였다.

〈종전과 현재의 기록대상 성과정보 비교〉

구분	지침제정 (05.5.31, 4종)	지침개정 (06.6.29, 14종)	지침개정 (07.2.28, 16종)	비고
실적 및 능력 평가	<ul style="list-style-type: none"> ●주요실적 ●상사평가의견 	<ul style="list-style-type: none"> ●주요실적 ●상사평가의견 ⊕평가등급 ⊕성과급 등급 ⊕다면평가 ⊕혁신활동 	<ul style="list-style-type: none"> ●주요실적 ●상사평가의견 ●평가등급 ●성과급 등급 ●다면평가 ●혁신활동 	
정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> ●주요정책평가 	<ul style="list-style-type: none"> ●주요정책평가 ⊕재정성과평가 ⊕정보화평가 	<ul style="list-style-type: none"> ●주요정책평가 ●재정성과평가 ●정보화평가 ⊕인사평가 ⊕조직평가 	
기타 평가		<ul style="list-style-type: none"> ⊕정책기사점검 시스템 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ●정책기사점검 시스템 평가 	
감사 결과	<ul style="list-style-type: none"> ●감사원 감사 	<ul style="list-style-type: none"> ●감사원 감사 ⊕자체감사 ⊕개별기관감사 ⊕규제개혁과제 이행점검 	<ul style="list-style-type: none"> ●감사원 감사 ●자체감사 ●개별기관감사 ●규제개혁과제 이행점검 	

2) 성과정보관리시스템의 구축

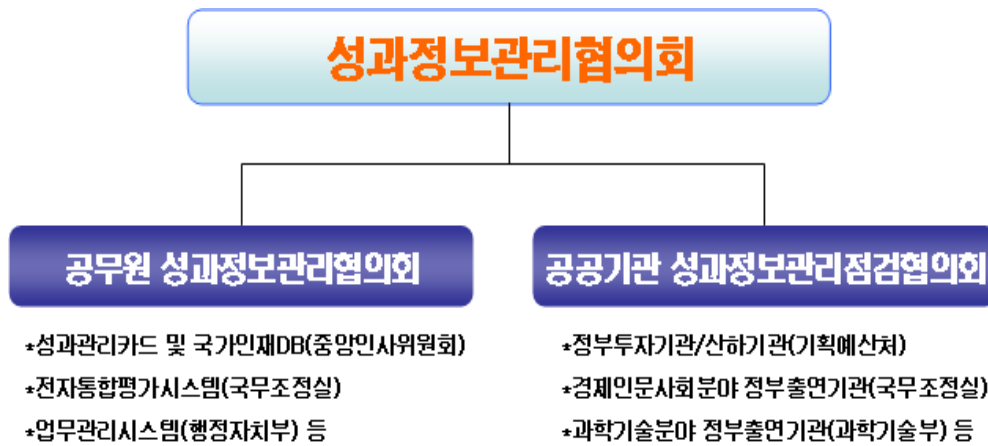
성과정보를 기록 관리할 수 있는 제도의 도입과 더불어 성과정보관리시스템이 구축되어 성과정보를 효율적이고 편리하게 관리·운영할 수 있는 여건이 마련되었다. 공무원들은 e-사람(전자인사관리시스템) 상에서 본인의 성과관리카드를 작성할 수 있고, 언제든지 이를 열람할 수 있게 된 것이다.

이 과정에서 정부 내 다양한 평가결과를 성과관리카드에 효율적으로 담을 수 있도록 시스템상에서 정보간의 연동을 최대한으로 꾀하였다. 성과계약평가결과와 성과관리카드의 자동 이관조치를 완료하고, 5급이하 근무성적평가결과도 연계하는 작업을 진행 중이다.

나아가 범정부적으로 중앙인사위원회의 e-사람(전자인사관리시스템), 국무조정실

의 전자통합평가시스템(e-IPSES), 공공기관의 인사자료관리시스템 등 성과정보 관련 시스템간 연계 체제를 구축할 필요성이 커짐에 따라 2006년 12월 '성과정보관리협의회'를 구성·운영하기로 하였다. 협의회는 국무조정실, 행정자치부, 기획예산처, 중앙인사위원회 등 유관기관 공무원과 민간전문가로 구성되었다. 또한, 분과위원회로 '공무원 성과정보관리협의회'와 '공공기관 성과정보관리점검협의회'를 두어 공무원 및 공공기관 임원에 대한 성과정보를 종합 관리하기 위한 기반을 마련하고, 이를 통해 성과정보 수집 및 관리의 활성화, 시스템간 연계를 위한 유관기관 협조 강화, 축적된 성과정보의 활용 활성화 등을 논의해왔다.

〈성과정보관리협의회의 구성〉



3) 성과정보의 인사환류시스템 구현

성과관리카드를 통해 정부 내의 다양한 평가 및 감사결과를 인사에 적극적으로 반영하는 환류시스템을 구축한 것도 성과관리 관점에서 그 의의가 매우 크다고 할 수 있다.

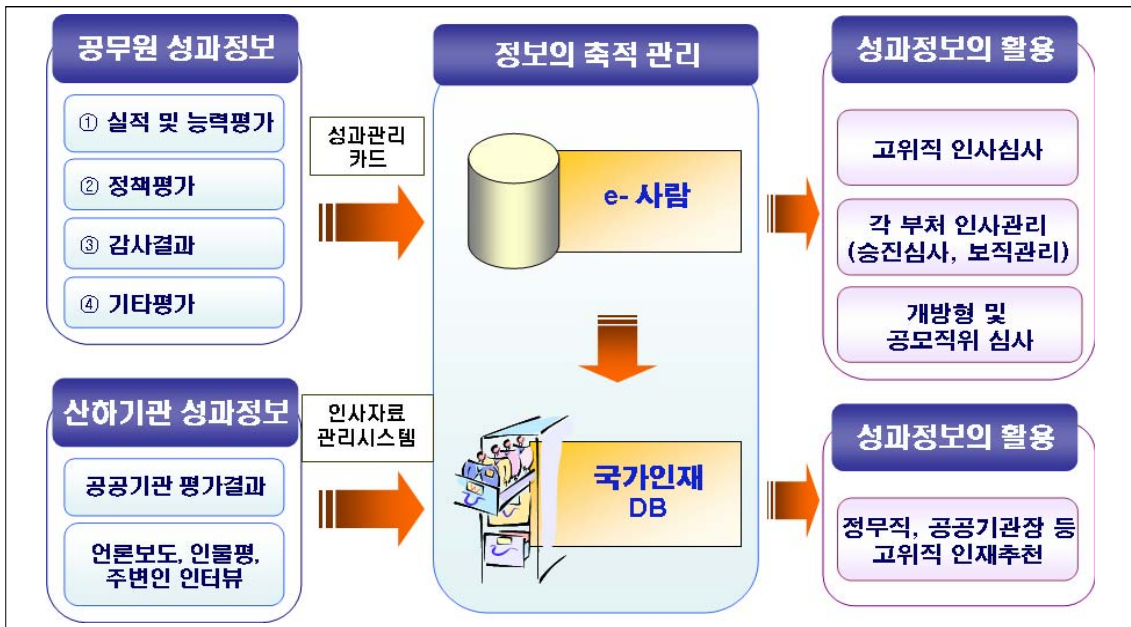
우선, 5급이상 공무원의 성과관리카드는 국가인재DB와 연계되어 관리되고 있다. 이는 다른 정보들과 함께 고위공무원단 적격심사, 정무직 및 정부산하기관장 후보심사 등 해당 직위에 적합한 능력과 자격을 갖춘 인재를 찾아 적재적소에 배치하는데 유용한 지원도구로 쓰이고 있다.

또한, 고위공무원의 채용 및 고위공무원단 직위로의 승진심사시 실질요건 심사자료이자 개방형 및 공모직위 충원시 적격성 심사 자료로도 활용되는데, 2006년 7월 고위공무원단제도 시행으로 인해 개인의 성과정보 관리가 어느 때보다 중요해질

것으로 보인다.

부처 내에서도 승진과 보직관리 등 인사관리의 기초 자료로서 활용되어 인사의 객관성과 공정성을 높일 수 있는 유용한 수단이 되고 있다. 성과정보가 매년 축적될 수록 정보의 객관성과 신뢰성이 높아지고 공무원 개인에 대한 풍부한 정보가 인사권자에게 충분하게 제공되어, 성과주의 인사 구현에 보다 가까워지게 되었다.

<성과정보 입력·관리의 개념도>



제 3 장 공직사회의 논란과 극복

1. 공무원은 변화를 원하지 않는다?

가. 공공부문에서 성과평가가 가능키나 한가?

직무성과계약제의 도입에 대해 공직사회는 그다지 호의적이지 않았다. 애초에 각 광받던 목표관리제(MBO)도 본래 취지에 맞게 제대로 운영되지 못하는데 새로운 제도를 도입한다고 해서 무슨 변화가 있을 것인가, 나아가 민간에서도 어렵다는 성과평가가 공공부문에서 가능한 것인가에 대한 우려의 목소리가 높았다.

성과관리 방법론에 대한 심도 있는 연구와 사례분석을 거쳐 선진국 정부에 이미 정착된 모델을 근거로 설계된 제도임에도 불구하고, 제도 자체에 대한 의구심 또한 적지 않았다. 전략계획 수립, 성과계약 체결, 결과지표 선정 등 생소한 개념들의 등장에 많은 공무원들이 거부감을 드러냈다. 제도가 복잡하여 각 부처의 현재 역량으로는 제대로 운영하기 곤란하다는 어려움을 호소하기도 하였다.

성과평가제도를 성공적으로 정착시켜 운영해 본 경험이 없는 공직사회는 새로운 평가제도에 대한 불신과 냉소를 표출하였다.

나. BSC, 6시그마...직무성과계약제까지?

균형성과표(BSC : Balanced Score Card) 등 민간의 각종 성과관리 방법론이 정부 전체에 급속도로 확산되던 당시의 분위기가 직무성과계약제 도입의 걸림돌로 작용할 수 있지 않나하는 우려를 자아내었다.

대한무역투자진흥공사(KOTRA)가 공기업으로는 처음으로 BSC 평가체계를 도입한 후 최우수경영평가기관·고객만족기관으로 선정되면서 BSC가 유용한 혁신도구로 주목을 받기 시작했다. 특히 오영교 전 KOTRA 사장이 행정자치부 장관으로 발탁되면서 공공부문의 BSC 도입에 가속도가 붙었다. BSC는 민간기업에서 시작되었으나, 최근 들어 오히려 공공부문이나 정부부문에서 활발히 도입되고 있는 조직성과관리 모델로서, 재무·고객·프로세스·학습과 성장이라는 4가지 관점에서 조직의 성과 창출을 위한 전략을 수립하고 관리하는 방법론의 일종이다.

행정자치부, 해양경찰청 등 많은 부처에서 BSC 등을 기반으로 하여 새로운 성과관리시스템을 구축하였고, 실시간 실적 관리와 계량화된 업무평가 등이 이루어져,

성과중심 문화를 공직사회에 전파하는 데 결정적으로 기여를 하게 되었고, 직무성과계약제, 고위공무원단 성과관리 등을 자연스럽게 수용할 수 있는 분위기를 조성하였다.

성과를 관리하기 위한 방법은 아주 다양하게 제시될 수 있는데, 우리정부에서는 공직문화와 업무성격 등을 종합적으로 고려하여 직무성과계약제로 제도화한 것이다. 전정부적 성과관리와 부처별 성과관리의 체계성을 확보하면서 부처 자체 실정에 맞는 자율적 성과관리를 조장하는 것이 최종 목적이라고 할 때 직무성과계약제와 부처 자체평가시스템의 조화방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

다. 성과정보를 별도로 기록 관리할 필요가 있나?

성과관리카드제도는 공직사회에 최초로 도입된 성과정보관리제도라고 할 수 있다. 이 말은 당시 성과정보 관리에 대한 공무원들의 인식이 얼마나 낮았는지를 역설적으로 나타내고 있다. 따라서 성과정보의 축적·활용을 법제화하는 것만으로는 공무원들의 적극적인 공감과 자발적인 실천을 기대하기는 어려운 실정이었다.

현실적인 업무부담과 활용의 어려움에 대한 우려는 처음 성과관리카드를 도입하기 위한 간담회에서부터 제기되었다. 제도 도입 이후 수차례의 교육과 홍보를 했음에도 불구하고 새로운 제도에 대한 관심과 인식이 크게 높아지지 않아, 2005년 11월 조사 결과 19개 기관만이 성과관리카드 입력을 완료하였고 미입력한 기관이 10여개에 달했다. 제도의 정착은 요원해 보였다.

2. 제도 시행에 따른 걸림돌 뛰어넘기

인간은 본래 변화를 원하면서도 한편으로는 변화를 두려워한다고 한다. 따라서 변화에 대한 저항을 타파하기보다 새로운 제도에 대해 각 부처가 느끼는 부담감과 어려움에 공감하고, 예상되는 문제와 애로사항을 해소하기 위한 방안을 다각도로 강구하였다.

가. 현장 속에서 뛰다

새로운 제도에 대한 불신과 불만을 해소하기 위해서는 제도의 근본 취지와 필요성, 적용의 타당성을 전파하는 것이 최우선 과제라고 보았다.

이에 제도운영을 위한 상세한 지침을 마련하여 전 중앙행정기관에 시행하는 한

편, 각 부처 제도담당자들과의 접촉 기회를 가능한 한 많이 확보하려고 하였다. 2005년에는 중앙·과천·대전 3개 권역 및 23개 부처를 대상으로 설명회를 개최하여 1,500명의 국·과장급 공무원의 관심과 이해를 높였고, 통일부와 공정거래위원회를 대상으로 모범사례를 발굴하여 보다 쉽게 제도에 접근할 수 있도록 지원하였다.

특히 제도담당자 워크숍에서는 성과목표 및 지표 도출에 관한 세부방법론을 토대로 각 부처의 실제 업무에 적용해보는 실습을 통해 방법론의 타당성을 검증하고 제도담당자들의 전문성과 자신감을 한층 높였다.

2006년에 들어서는 민간 및 학계 전문가들로 구성된 성과관리 전문가 네트워크를 주축으로 하여 교육과 현장지원을 강화하였다. 외교부, 방위사업청, 시·도 교육청 등 원하는 곳이 있다면 어디든 찾아가 기관별 성과관리 수준과 실정에 맞는 맞춤형 컨설팅을 실시하여 상반기 동안 20여개 기관을 지원하였다. 뿐만 아니라 목표와 지표 설정 방법, 코칭과 피드백 방법 등에 대한 세부적인 매뉴얼을 마련하여 성과평가문화 정착에 기여하였다. 이러한 노력을 통해 각 부처의 역량 부족 문제를 다소나마 해결하고 제도의 성공적인 정착을 한걸음 앞당길 수 있었다.

나. 오해를 풀고 조화를 찾다

직무성과계약제와 균형성과표(BSC)의 혼용으로 인한 제도 담당자들의 혼란은 빠른 속도로 확산되었다. 조그마한 오해를 방치하면 더 큰 오해와 혼란을 초래한다는 것을 인식하고 중앙인사위원회는 신중한 논의와 신속한 행동으로 대처하기로 하였다.

먼저 공무원들을 설득하기 위한 이론적인 무장이 필요했다. 직무성과계약제의 근거모델인 Logic Model 및 BSC 등에 대한 심층적인 자료를 수집하여 '선진국의 성과평가모델 자료집'을 발간하고, 정확한 정보를 토대로 공무원들의 오해를 해소하고자 하였다.

더불어 직무성과계약제는 인사관리의 통일성을 기하기 위한 개인성과평가 '제도'인 반면, BSC는 목표와 지표를 도출하고 조직성과를 관리하기 위한 일종의 '방법론'임을 워크숍과 설명회 등 기회가 있을 때마다 적극 홍보하였다. 결과적으로 BSC를 도입하더라도 이에 의해 도출된 목표와 지표를 내용으로 얼마든지 성과계약을 체결할 수 있음을 재차 강조하였다.

이러한 노력으로 초기의 혼란은 어느 정도 무사히 극복되었다. BSC 등 자체 실정에 맞는 방법론과 시스템을 활용하고 있는 부처들도 시스템과 제도와의 조화 가능성을 이해하고 제도의 기본 취지를 시스템에 구현하고자 노력하게 되었다. 이제 부

처 실정을 반영한 자체 전산 시스템을 구축하더라도, 상호 합의에 의해 성과계약을 체결하고 성과면담 등을 통해 목표달성도를 평가하는 제도의 핵심 원리는 유지해야 한다는 데 공감대가 형성되어 가고 있다.

다. 조금이라도 편리한 방법을 찾아

성과관리카드라는 새로운 제도의 도입으로 인해 부담을 느끼는 현장의 목소리를 감안하여, 도입 첫 해에는 과거기록 적용대상을 4급이상 공무원으로 한정하고 2004년도 한 해의 성과정보만을 성과관리카드에 기록하도록 하였다. 더불어 성과기록을 관리할 수 있는 시스템을 조기에 구축하여 운영상의 편리성도 확보하였다.

성과관리카드는 성과평가결과를 기록하여 관리하는 데이터베이스임에도 불구하고, 이를 또 하나의 새로운 평가제도라고 오해하는 사람들도 상당 수 있었다. 이에 다양한 성과판단정보를 e-사람(전자인사관리시스템)의 성과관리카드와 연동시키는 방안을 강구하였다. 그 일환으로 중앙인사위원회는 2005년 12월에 직무성과계약제 운영시스템을 구축하여 평가결과가 자동으로 성과관리카드에 이관되도록 하였다. 자체평가시스템을 도입·운영 중인 기관도 중앙인사위원회와의 협의를 거쳐 성과관리카드와 연계할 수 있도록 적극 조치하였다.

현장의 목소리를 경청하고 제도의 편의성을 높이기 위해 애쓴 결과, 공무원의 카드 작성 부담을 경감시키고 이중 업무라는 오해도 크게 줄어들었다. 향후 관련 시스템간 연계가 완료되면 성과관리카드 관리에 소요되는 시간과 노력이 더욱 크게 줄어들 것이다.

라. 홍보와 설득으로 관심을 끌다

성과관리카드 제도의 성공을 위해서는 무엇보다도 성과관리카드 작성이 적시에 자발적으로 이루어져야 하기에, 제도에 대한 공무원들의 이해도를 높이고 관심을 유도하기 위한 노력을 다각도로 기울였다.

초기에는 성과관리 담당자 워크숍을 개최하고 전 공무원들에게 메일을 발송하는 등 제도의 필요성을 적극 홍보하였고, 제도운영이 본격화 된 후 일반공무원 및 제도 담당자들의 애로사항을 파악하고 인식도와 만족도를 조사하였다. 2006년에는 4회에 걸쳐 성과관리카드 시스템 운영자에 대한 교육을 실시하고, 3월과 6월, 11월에 52개 부처를 대상으로 성과관리카드 운영 실태를 점검하고 지원하였다. 그동안의 의견수렴 및 운영실태조사 결과, 담당자의 잦은 교체 등으로 인해 제도담당자와 일반공무

원들이 시스템상에 성과관리카드를 작성하는 데 애로를 겪고 있는 것으로 드러났다. 이에 2007년 초에 세부적인 성과관리카드 작성방법을 중심으로 '성과정보종합관리 매뉴얼'을 발간·배포하고 전 부처를 대상으로 설명회를 개최함으로써 공무원들이 매뉴얼만으로도 쉽게 업무를 파악하고 제도를 운영할 수 있도록 하였다.

더불어 각종 인사운영 시 성과관리카드를 의무적으로 활용토록 인사관련 법령에 근거를 마련함으로써 공무원들이 성과관리카드 작성의 필요성을 자각하도록 하였고, 이러한 노력으로 성과관리카드제도의 존재 의의에 대한 공무원들의 인식이 상당히 높아지게 되었다.

제 4 장 현재를 딛고 미래를 향해 나아가다

1. 변화는 현재진행형

가. 전 부처 성과계약 체결·운영

2004년 중앙인사위원회가 직무성과계약제를 시범 도입한 이후 2005년 말에는 국무조정실 등 48개 중앙행정기관 및 제주도 등 지방자치단체에서 직무성과계약제를 도입하게 되어 양적으로 상당한 성과를 거두었다.

2006년에는 전 중앙행정기관에서 전략계획을 통해 조직의 목표와 지표를 설정하고, 이를 바탕으로 고위공무원 및 4급이상 관리자들이 성과계약을 체결하였다. 전략 목표와 성과지표 등 새로운 개념에 아직 익숙하지 않아 성과계약 체결이 다소 지연되기도 하였으나, 대부분은 자체 업무특성과 성과관리 방향에 맞추어 제도를 운영하고 있다.

특히 2006년 7월 고위공무원단이 출범하면서 고위공무원에 적용되는 성과평가제도로써 한층 높은 관심을 받고 있다. 성과계약에 따른 목표달성 정도에 따라 보상을 받고 성과가 저조하면 그에 대한 책임을 지는 소위 “성과와 책임”의 기본원칙 하에 정교하고 정확한 직무성과계약평가의 중요성이 커지고 있다.

<언론보도>

“고위 공무원도 일 못하면 자리 없다”

[연합뉴스 2005.2.6]

최근 정부기관들이 잇따라 고위 공무원을 대상으로 하는 '직무성과계약제'를 도입해 눈길을 끌고 있다. 이는 공무원 사회에서 서열중시, 순환보직 방식의 인사관행이 점차 사라지고 일반 기업체와 같이 철저히 능력위주의 경쟁원칙이 보편화될 것임을 예고하는 것으로 해석된다.

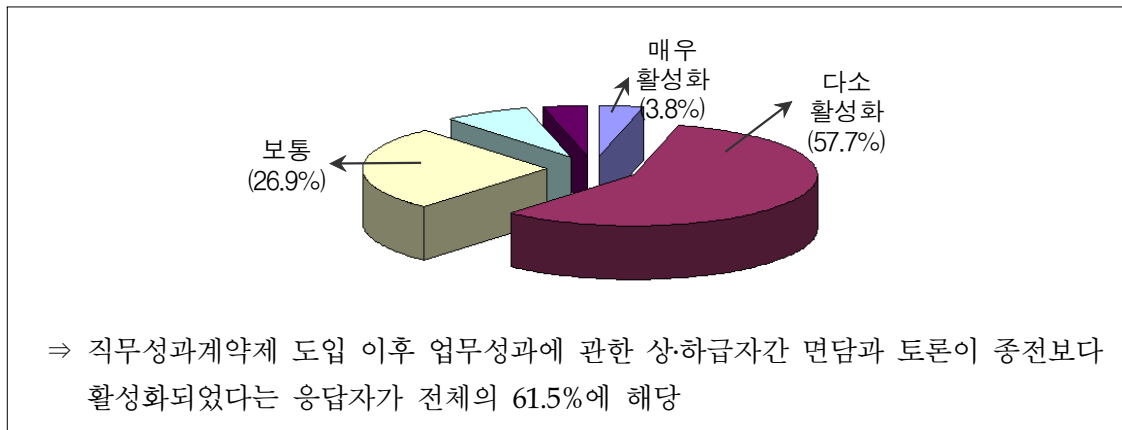
6일 재정경제부와 공정거래위원회 등 관련부처에 따르면 지난해 10월 중앙인사위원회를 시작으로 고위 공무원의 역할과 책임을 강화하기 위한 직무성과계약제 도입이 잇따르고 있다. (이하 생략)

나. 성과관리에 대한 인식 변화

성과평가의 목적이 서열 결정에만 국한된다고 생각하던 많은 공무원들이 좀더 넓은 시각으로 성과평가를 인식하게 된 점도 큰 성과라고 볼 수 있다.

‘계약’의 특성상 합의와 면담이 무엇보다도 중요한 바, 성과계획과 성과지표 개발, 성과면담과 성과기록 등 핵심프로세스의 중요성을 공감하는 분위기가 점차 형성되고 있다. 상·하급자간에 명시적인 성과계약을 체결한 이후 부하평가에 대한 관리자의 책임성이 크게 증가하여 실질적으로 성과면담을 통해 업무에 대한 논의가 활성화되는 사례가 많아졌다. 더이상 이론적인 차원에만 머무는 것이 아니라 현장에서 조금씩 실천함으로써 성과중심의 인사를 구현해 나가고 있는 것이다.

〈설문조사 결과 (2005.5.11, 공정거래위원회 과장급 이상 대상)〉



〈언론보도〉

“4급이상 목줄 쥔 성과 성적표”

[서울신문 2006.4.27]

올해부터 4급이상 공무원들을 대상으로 직무성과계약제가 전면 시행됨에 따라 공직이 능력에 따른 ‘불평등 사회’로 탈바꿈하고 있다. 올해부터 같은 경력 사이에 연봉이 최고 700만원이나 차이가 나고, 보직에도 ‘차별’이 나타났다.(중략)

그동안 다면평가나 각 부처가 자율적으로 도입한 성과평가로 보수와 인사의 차등이 있었지만 앞으로는 더욱 확대될 수밖에 없다. 아울러 이 평가 결과는 성과관리카드에 모두 기록되어 공직기간 내내 따라 다닌다.(중략)

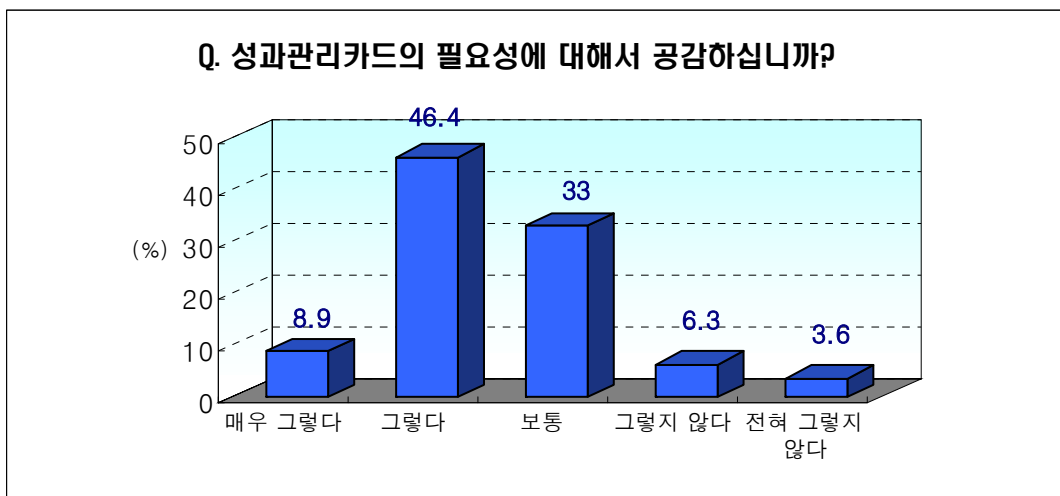
중앙인사위는 지난해 탁월·우수·보통·미흡 등 4단계로 평가했다. 이 자료는 개개인의 성과연봉을 책정하는데 반영됐고, 탁월한 성과를 보인 국·과장은 주요 보직으로 발탁했다.

다. 성과정보 관리의 중요성에 대한 공감

개인의 성과정보를 관리할 수 있는 성과관리카드제와 운영시스템이 마련되어 비로소 성과정보관리의 기반이 완비되었다. 제도 도입시 성과정보의 관리와 활용에 대한 회의적인 시각에 비하면 각 부처의 인식이 크게 개선되었다고 할 수 있다.

2005년도 각 부처 인사담당 및 4급이상 공무원을 대상으로 성과관리카드에 대한 인지도와 만족도를 조사한 결과, 상당수의 공무원이 성과관리카드제도의 내용에 대해 충분히 숙지하고 있는 것으로 나타났다. 우리 정부에서 처음으로 공무원들의 성과를 체계적으로 기록·관리하고자 도입된 것에 대해 과반수 이상이 시의적절하고 필요한 제도라고 공감하고 있었다. 새로운 제도에 대한 우려에도 불구하고 각 부처에서 성과관리카드 작성이 원활하게 진행되고 있으며, 성과관리카드의 활용방안에 대해서도 현재의 방식이 적절하다는 답변이 다수였다.

〈성과관리카드의 필요성에 대한 설문조사 결과(2005.12)〉



2. 공직사회에 뿌리내리기

가. 성과주의 문화의 정착

직무성과계약제에 대한 관심과 인식이 상당한 수준으로 향상되었으나, 아직도 공직사회에는 성과평가에 대한 부정적인 인식이 상존하고 있음을 부인할 수 없다.

향후 성과평가에 대한 뿌리 깊은 불신과 막연한 두려움을 해소하고 각 부처가 보다 쉽게 제도를 실천할 수 있도록 성공사례를 확립하고 전파하는 데 주력할 예정이다. 무엇보다도 성과평가제도가 성공하기 위해서는 제도의 본래 취지에 맞게 운영하는 관리자의 역할이 필수적이므로, 전 부처 관리자급을 대상으로 코칭과 면담 방법 등에 대한 교육과정을 개설하여 성과중심 문화를 확산시킬 것이다.

또한 현행 절대평가체제 하에서 성과계약평가가 지나치게 관대화 될 수 있기 때문에, 이에 대한 제도적 보완장치로서 '성과평가 관대화지수'를 개발·보급할 예정이다. 지수가 개발되면 부처별로 평가의 관대화 정도를 지수화해 공표하고, 그 결과를 기관평가에도 반영함으로써 공무원 평가의 객관성과 공정성, 수용성을 높여나갈 것이다. 그 외에도 각 부처의 성과관리 수준을 스스로 진단하고 타 부처와 상호 비교·환류할 수 있는 성과관리 진단시스템을 개발할 계획이다.

직무성과계약제라는 디딤돌을 통해 공직사회의 성과평가는 불가능하다는 고정관념을 깨고, 공무원들이 성과와 고객 중심으로 일하고 정당하게 평가받을 수 있는 성과중심의 문화가 뿌리내릴 것으로 기대한다.

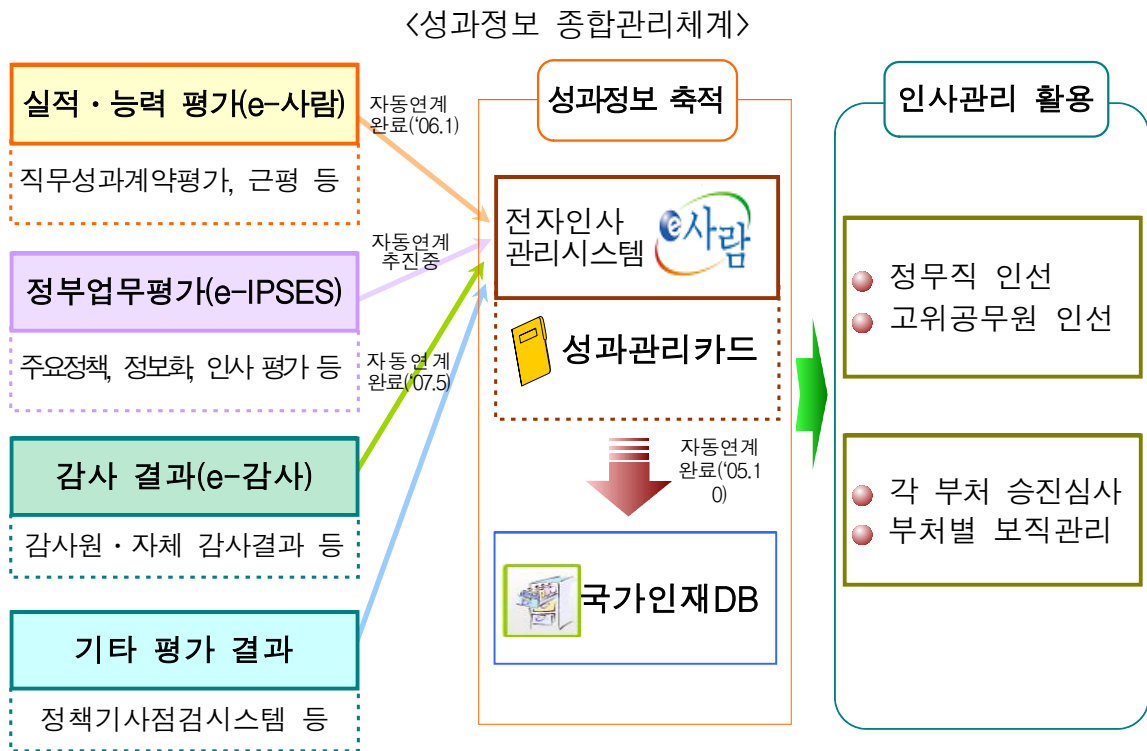
나. 성과정보의 통합 관리

성과정보의 관리가 아직 초기 단계이므로 필요한 정보가 적시에 기록되어 인사에 적극적으로 활용되도록 하기 위해 보완해야 할 점이 여전히 남아있다.

먼저 각 부처를 지속적으로 점검하고 지원하는 것이 무엇보다 중요하다. 세부 매뉴얼을 중심으로 부처 설명회를 적극 추진하고, 내부적으로는 성과관리점검팀을 구성하고 상시적으로 운영하여 각 부처의 성과정보 입력 및 활용을 독려할 계획이다. 이를 통해 성과 기록관리가 귀찮고 어려운 일이 아니라 반드시 해야 할 일로 일상화 될 수 있도록 인식을 전환시키는데 주력할 것이다.

또한, 행정자치부의 업무관리시스템, 국무조정실의 전자통합평가시스템 등 정부 내 각종 성과정보 관련 시스템과의 연계체제를 구축하여 성과정보 관리 및 활용의 효율성을 극대화할 계획이다. 기존에 오프라인 상에서 관리되던 각종 성과정보의

온라인화를 통해 정부의 성과관리체제가 한층 업그레이드 될 것이다.



〈별첨〉 공무원 성과관리제도 추진일지

시 기	추진내용
1998.6	▪ 목표관리제 도입계획 확정
1998.7~12	▪ 목표관리제 시범 실시 - 행정자치부 및 대전시 등 21개 지자체
1998.12	▪ 목표관리제 운영지침 통보
1999.7	▪ 목표관리제 운영실태 점검 - 총38개 기관(중앙23, 지방 15)
1999.10	▪ 「선진국 성과측정시스템」 책자 발간
1999.11	▪ 목표관리제 운영 보완지침 통보 - 1차 평가자가 등급 및 점수 결정, 2차평가자는 대상자의 30% 범위내 서열 조정
1999.1~12	▪ 목표관리제 운영 교육 - 총 19회 6,400여명
2000.1	▪ 목표관리제 제도개선 의견조사 실시
2004.10	▪ 중앙인사위원회에서 직무성과계약제 시범 도입
2004.10	▪ 성과관리 운영 매뉴얼 발간
2005.1.17	▪ 직무성과계약제 운영지침 시행
2005.1~4	▪ 직무성과계약제 각 부처 담당자 워크숍 및 제도 설명회 개최
2005.2.25	▪ 「공무원 인사기록 및 인사사무처리규정」 개정 - 성과관리카드 근거 마련
2005.2~3	▪ 공무원평정제도 운영실태 조사 및 개편방안 마련
2005.3.24	▪ 평정제도 개편안 정부혁신지방분권위 보고 및 의견수렴
2005.4	▪ 제2차 정부혁신추진 장차관 토론회에서 직무성과계약제 운영 및 평정제도 성과관리방안 보고
2005.4~5	▪ 평정제도 개편안에 대한 민간기업 전문가 및 각 부처 의견수렴
2005.5.30	▪ 성과관리카드 기록·관리 지침 개정 및 시행
2005.5~9	▪ 통일부, 공정거래위 대상으로 직무성과계약제 우수사례 발굴을 위한 연구용역
2005.6.13	▪ 공무원 평정규정 개정방향 확정
2005.6.16	▪ 전자인사관리시스템(PPSS)에 의한 성과기록관리 프로그램 구현
2005.7.12	▪ 근무성적평정 등 공무원 평가제도 개선방안 국무회의 보고

시 기	추진내용
2005.8.8~9.9	▪ 「공무원 평정규정」 전부개정령안 부처 의견조회 및 입법예고
2005.9~12	▪ 「공무원 평정규정」 전부개정령안 법제처 심사
2005.11	▪ 정부와 민간의 성과관리전문가 네트워크 구성
2005.12.8	▪ 「공무원 평정규정」 전부개정령안 차관회의 상정
2005.12.13	▪ 「공무원 평정규정」 전부개정령안 국무회의 심의
2005.12.26	▪ 「공무원 평정규정」을 전부개정한 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」 공포
2006.1	▪ 전자인사관리시스템(PPSS)에 의한 직무성과계약제 운영시스템 구축
2006.1.27	▪ 직무성과계약제 운영지침 개정 시행
2006.2	▪ 직무성과계약제 담당자 워크숍 및 권역별·부처별 설명회 개최
2006.5.30	▪ 개인 성과정보 확충 및 범정부적인 통합관리체계 구축방안 마련
2006.6.15	▪ 「공무원 인사기록 및 인사사무처리 규칙」 개정 - 성과관리카드 서식 개정
2006.6.29	▪ 「성과관리카드 기록·관리 지침」 개정
2006.8	▪ 인적 책임자료 등 성과정보의 인사자료 연계방안 대통령 보고
2006.10.31	▪ 시스템 혁신 정착을 위한 관계관 회의 - 혁신관리수석실 주관
2006.11	▪ 각 부처 성과관리 운영현황 점검
2006.11	▪ 각 부처 성과관리카드 입력현황 점검
2006.11.30	▪ 성과관리 세부 운영매뉴얼 제작 - 목표·지표 설정 방법, 코칭·피드백 방법 등
2006.11~12	▪ 성과정보종합관리체계 구축 관련 협의 추진 - BH, 국조실, 행자부 등
2006.12.14	▪ e-사람(전자인사관리시스템)의 성과관리카드 시스템 개선 완료 및 각 부처 보급
2006.12.29	▪ 「직무성과계약제 운영지침」 개정 및 시행
2007.2.28	▪ 「성과관리카드 기록·관리 지침」 개정 및 시행
2007.2.28	▪ 성과정보 종합관리 매뉴얼 마련 및 배포
2007.3	▪ 성과관리제도 권역별 설명회 개최

<참고자료>

1. 외국의 성과계약제 운영 사례

※ 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등 선진국에서 고위공무원의 책임성을 강화하기 위해 성과계약제를 도입·운영

□ 영국 고위공무원단(SCS)의 성과계약

- 부처의 장관과 고위공무원단 구성원간에 체결
- 계약내용 : 업무목표와 업무수행방법, 중간평가 등
- 평가결과는 상여금(bonus)을 차등 지급, 익년도 성과계약의 기초로 활용

□ 뉴질랜드의 사무차관 및 고위공무원단(SES)의 성과계약

- 부처의 장관과 사무차관 및 고위공무원단 구성원간 체결
- 계약내용 : 사무차관이 단위기간내(1년) 달성할 기대성과를 설정
- 평가결과는 해당부처 장관에게 제출되며 재계약 여부 등에 활용

□ 호주 인사처의 성과계약

- 인사처의 처장(Commissioner)과 고위공무원간, 단계적으로 관리자간 체결
- 계약내용 : 개인별 직무기술서, 성과책임, 성과표준 등을 근거로 계약
- 평가결과는 개인의 보수와 인사평가에 반영

□ 캐나다 고위공무원단의 성과계약

- 부처의 장관과 고위공무원단(Executive Group) 구성원간 체결
- 계약내용 : 지속 수행과제, 핵심 수행과제, 성과지표 등
- 평가결과는 기본급인상, 일시불 성과급 등에 반영

2. BSC Model과 Logic Model의 비교

BSC Model	비교기준	Logic Model
<ul style="list-style-type: none"> • 민간기업 <ul style="list-style-type: none"> - 1950년대 GE(이윤, 시장점유율, 인적 자원개발 등 다양한 요소) 	<ul style="list-style-type: none"> • 모델의 기원 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부기관 <ul style="list-style-type: none"> - 1970년대 미국 Sunnyvale 시 정부
<ul style="list-style-type: none"> • 1992년에 R.Kaplan과 D.Norton이 정립 <ul style="list-style-type: none"> - 12개 민간기업 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 모델의 정립 	<ul style="list-style-type: none"> • 이론적으로는 정립 진행중
<ul style="list-style-type: none"> • 재무·고객·프로세스·학습과 성장의 4개 관점 <ul style="list-style-type: none"> - 2세대 BSC에서 전략Map 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 모델의 구조 	<ul style="list-style-type: none"> • 투입·활동·산출·결과의 전개과정 <ul style="list-style-type: none"> - 결과(outcome)중시
<ul style="list-style-type: none"> • 2000년에 Fortune지가 선정한 1천대 기업 40%가 도입 • 1990년대 중반이후 샬럿테시, 워싱턴주, 연방에너지부 등 정부기관에 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 모델의 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 1980년대에 오레건, 텍사스 주 정부 등으로 확산 • 1990년대에 미 연방정부의 GPRA, 캐나다 연방정부로 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 2002년에 GPRA의 근거모델로 발전
<ul style="list-style-type: none"> • 거시적 관점에서 조직의 전략을 목표와 지표로 전환 • 4개 관점간 논리적 연계성은 기업의 장기적 생존 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 모델의 장점 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 또는 사업의 이해관계자에 대한 결과적 영향 추적 • 구조적 틀이 간편하면서도 평가 지표 개발에 치중
<ul style="list-style-type: none"> • 관점간의 논리적 연계성을 갖춘 정부 모델 미정착 • 공공부문에 적합한 평가지표 개발 방법론 취약 	<ul style="list-style-type: none"> • 모델의 약점 	<ul style="list-style-type: none"> • 학습과 성장 관점을 고려치 않아 직접적이고 가시적인 목표 위주로 설정할 우려

* 단, BSC(균형성과표) 모델은 거시적인 관점에서 '조직성과를 관리'하기 위해 활용되는 모델인 반면, 논리모델은 미시적인 관점에서 '결과지향적인 지표를 개발'하기 위해 활용되는 모델이므로 단순한 상호비교는 곤란

3. 직무성과계약제와 BSC의 관계

□ 차이와 조화 가능성

- 직무성과계약제는 인사관리의 통일성을 기하기 위한 개인성과평가의 “제도”인 반면, BSC는 Logic Model 등 목표와 지표를 도출하기 위한 “방법론” 중 하나

- * 방법론이 다르다고 하여 일관된 제도를 적용하지 않을 경우, 인사관리의 혼란 초래

- 따라서, BSC를 활용한 성과관리 시스템을 도입하더라도, 이에 의해 도출된 목표와 지표를 내용으로 관리자간에 얼마든지 성과계약 체결 가능

- * 실제로, 특허청·해양경찰청 등에서는 BSC를 통해 도출된 목표와 지표를 토대로 직무성과계약 체결

□ 직무성과계약제를 전 부처에 공통적으로 적용하려는 근거

- 공무원의 성과평가는 개인의 실적·능력 평가가 기본인 바, 이를 위해 정부는 4급이상에 대해서는 직무성과계약제도를, 5급이하에 대해서는 근무성적평가제도를 운영

- 특히, 2006년 7월 도입된 고위공무원단 소속 공무원의 성과평가제도로써 직무성과계약제를 적용하고 있으므로, 범부처적으로 운영되는 고위공무원단에 대해서는 공통된 제도를 적용할 필요

4. 공무원 성과관리카드 예시

성과관리카드 도입 前의 업무실적카드

(병-1) (성명:)

업 무 실 적 카 드

※본인이 기록할 것

연 번	①	②	③	기관장

(병-2)

연 번	①	②	③	기관장

□ 성과관리카드 예시

공무원 인사 및 성과기록

성명 :	한자 :	영문 :
	주민등록번호 :	혈액형 :

3. 성과기록

평가기간	2006
------	------

가. 실적 및 능력평가 결과

가-1. 근무성적평정 및 성과급 등급

평가자	성명 : ○○○	소속 : ◇◇◇	직위 : □□□ 국장
-----	----------	----------	-------------

연번	주요 실적
----	-------

- 1 **직무성과계약제 운영지원을 강화한다**
 - '06.1월 직무성과계약제 운영지침 시행
 - 고위공무원단 운영에 필요한 제도운영의 세부내용 설계
 - 각부처 담당자 워크숍 및 부처 설명회 개최, 직무성과계약제에 관한 교육용 모듈 개발, 부처별 제도 운영실태 모니터링 등을 통해 지속적인 교육 및 점검 실시
- 2 **성과관리 전문가 네트워크를 활용하여 각 부처의 성과관리를 지원한다.**
 - 민간학계 등의 성과관리 전문가와 각 부처 담당자를 대상으로 워크숍을 개최하여 제도관련 논의
 - 성과관리 전문가 네트워크와의 파일공유방 개설
 - 성과관리 전문가로 팀을 구성하여 2개 부처에 대한 진단 및 컨설팅 실시, 이에 대한 부처의 만족도 조사결과 만족응답이 60%에 달함

평가항목	상사평가의견
------	--------

- | | |
|-----------|--|
| 실적 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특별한 성과 : 이해관계자 반발 등을 극복하고 ○○○제도 도입에 기여 ▪ 미흡한 성과 : ○○○ 정책 시행으로 내외불신 및 예산낭비 (2천만원) 초래 ▪ 총평 : B |
| 능력 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 탁월한 능력 : ○○○ 과제 수행시 조정·통합, 의사소통 능력 발휘 ▪ 보완필요 능력 : 문제인식·이해 능력 약간 부족 ▪ 총평 : B |

평가결과	평가 등급 : 우수 (2/5등급)	성과급 등급 : A
------	--------------------	------------

가-2. 다면평가

평가일	평가 결과
-----	-------

2006.10.2 **【목적】** 성과연봉 지급을 위한 4급 전체 다면평가
【총점】 84점/전체평균 80점
【항목별점수】 비전제시(79/100), 통솔·인화력(84/100), 통합과 조정(83/100), 대안제시능력(82/100), 업무전문성(86/100), 대외교섭능력(90/100)

가-3. 혁신활동

활동구분	활동 내용
혁신스타 선정	“사이버 어학교육” 도입 ▪사이버 교육 방식의 도입으로 시공간 제약 없는 상시어학학습체제를 구축하여 저렴한 비용으로 많은 인원에게 시간제약 없는 어학교육의 기회를 제공하여 공무원의 만족도를 크게 향상시킴

나. 정책평가 결과

평가구분	평가 결과
주요정책 과제평가	【과 제 명】 인사권 자율화에 따른 인사역량 강화 지원 【사례구분】 개선·보완필요 사례로 선정 【총 평】 각 부처 실정을 반영한 인사자율성 보완책 미흡 (인사자율성 확보를 위한 업무위탁으로 각 부처 인사부서의 업무량이 급증하였으나, 각 부처 인사전담인력 부족, 인사권한의 일률적 위임에 따른 한계가 노출됨, 보완책은 미흡) 【목표달성도】 ‘인사혁신포럼 운영’의 목표달성도 100%, ‘우수사례발굴 및 벤치마킹 등 실시’의 목표달성도 95% 【점 수】 95점 【본인의견】 있는 경우에만 입력
정보화 평가	【과 제 명】 국가고시종합관리시스템 구축사업 【사례구분】 【총 평】 원활한 의사소통 및 프로젝트 통제를 위한 수단을 구비하여 사업 추진상의 효율성 제고, 각종 업무프로세스 개선을 통한 국가시험업무의 안전성 및 효율성을 확보하여 내·외부 고객만족 구현 【목표달성도】 ‘차질 없는 국가시험 시행’ : 100%, ‘업무담당자 만족도’ : 106% 【점 수】 95점 【본인의견】 있는 경우에만 입력

다. 감사 결과

감사구분	감사 결과
감사원감사	【감사결과】 2006.3.24 견책, 물수품 등 위탁판매금액 중 국고불입 비율 산출 부적정 【본인의견】 있는 경우에만 입력

라. 기타평가 결과

평가구분	평가 결과
정책기사 점검시스템 평가	【제 목】 황당한 공무원 위로금 7년간 평평”(A일보 2006.4.7일자) 【사례구분】 대응부문 모범사례 【평가의견】 4.7 국정브리핑 부처의견 기재, 해당언론사 반론자료 발송, 4.10 A일보 반론보도 게재요청, 미게재로 언론중재위원회 조정신청, 5.18 반론보도문 게재 등 신속한 대응으로 타언론 확산방지 및 적극 대응으로 소기의 성과를 거둠 【점 수】 3점 【본인의견】 있는 경우에만 입력

5. 미국의 성과정보 기록 관리 사례

근거

○ 개인정보보호법 (The Privacy Act of 1974)

○ 연방규제규정 (Code of Federal Regulations)

연방규제규정상 개인성과정보기록(Employee Performance Files)

○ 성과정보는 일반적으로 다음의 사항을 포함하지만 그 구체적 내용은 각 기관이 결정함

- ① 성과평가와 관련된 서식이나 문서 - 실적급 결정을 위한 평가 포함
- ② 성과와 관련된 인사조치(퇴직, 전보, 승진, 실적급, 기타 성과보상 등)를 권고·결정하는데 관련된 서식이나 문서
- ③ 성과와 관련된 교육훈련 추천
- ④ 평가기간 동안 평가담당공무원이 보관해야하는 서식이나 문서(예 : 품질 관리기록, 생산성 기록, 기타 성과측정 관련서류)
- ⑤ 고위공무원단(SES) 성과평가위원회(Performance Review Board)의 결정과 관련된 서식이나 문서 - 보충자료, 청문회, 또는 증언기록 포함
- ⑥ 승진절차와 관련한 잠재력 평가 결과
- ⑦ 개인의 능력발전 계획
- ⑧ 자격증·인증서 또는 유사한 직위 관련 문서

□ 직원성과정보 기록 시스템상 성과정보

- 인사관리처(OPM)가 관장하고, 각 기관에서 운영하고 있는 직원 성과정보기록시스템(Employee Performance File System)상에는 다음과 같은 성과정보가 포함됨

① 연간성과평가등급 및 이의신청 관련 문서

* 성과평가 등급

- Level 5 : Outstanding
 - Level 4 : Level between outstanding and Fully Successful
 - Level 3 : Fully Successful
 - Level 2 : Level between Fully Successful and Unacceptable
 - Level 1 : Unacceptable
- ② 성과평가등급 부여의 바탕이 되는 직무요소(Job Elements) 및 직무요소에 대한 성과기준을 확인할 수 있는 문서
- ③ 기관의 성과평가시스템이 요구하는 생산성 및 품질관리 기록, 직원상담 기록, 개인의 능력발전계획 등 보충자료
- ④ 고위공무원단 성과평가위원회(PRB)에서 생산한 고위공무원단 성과평가기록
- ⑤ 상훈·퇴직·승급제한·교육훈련·보수인상·기타 성과와 관련된 조치를 위한 추천서
- ⑥ 성과평가에 대한 합의 거부 등 성과평가 등급 또는 각종 추천과 관련된 직원의 진술

제 3 부

성과급제도의 도입과 발전

제 5 장 외환위기가 모멘텀이 되다

1. 성과급제도의 도입 배경

공직사회에 거센 변화와 개혁의 회오리바람을 몰고 온 사상 초유의 외환위기는 계급과 연공서열에 기초한 공무원 인사제도와 연공급 보수제도에 대해 스스로 되돌아보게 하는 계기가 되었다. 국민들은 외환부족 사태를 미연에 방지하지 못한 책임의 일단을 정부와 공직사회에 묻게 되었고, 공무원에 대하여는 ‘철밥통’, ‘무사안일’, ‘복지부동’한 집단의 대명사로 매도하기 시작했다.

외환위기 발발 직후 치러진 대통령 선거에서 당선된 김대중 당선자는 국정인수에 앞서 외환부족 사태를 슬기롭게 극복해야 할 막중한 책임을 떠맡게 되었다. 당선자 진영에서는 대통령직인수위원회를 구성하고 산적인 국정운영 전반에 대해 개혁안을 구상함과 아울러 공직 제도에 대해서도 근본적인 개혁의 칼날을 들게 되었다.

이에 따라 자연스레 공직사회에 대하여는 생산성 향상과 공직의 경쟁력 제고를 위한 新인사제도 도입의 필요성이 급속히 대두되었고, 그 동안 계급과 연공서열에 안주해 왔던 공직사회에 있어 직무와 성과중심으로 패러다임이 전환되어야 한다는 공감대가 널리 확산되기에 이르렀다.

종전의 연공급 보수제도는 능력과 성과에 따른 공정정보다 균등성만을 지향함으로써 개인의 능력과 성과 반영에는 한계를 노출하고 있었기 때문에, 공직의 경쟁력을 제고하기 위해서는 무엇보다도 업무성과에 따라 보상을 차등하는 직무와 성과중심의 인사제도와 보수제도를 도입하는 것이 시급한 현안으로 대두되었다. 이에 따라 1998년 2월 대통령직인수위원회에서는 성과급제도 도입을 국민의 정부 100대 개혁과제의 하나로 선정한 후 공무원 보수제도에 대해서도 근본적인 개혁을 시도하기에 이르렀다.

< 성과급제 실시 전·후 언론보도 예 >

“인사로 공직사회 개혁”

[중앙일보 1998.10.29]

정부는 공직사회에 만연한 ‘철밥그릇’ 사고를 제도적으로 혁파하기 위해 개방형 임용제도를 실시하고, 보수체계도 기존의 호봉 정기승급제를 폐지하는 대신 연봉제를 도입, 업무실적에 따라 지급할 예정이다.

“경쟁이 바뀌버린 월급풍속도”

[조선일보 1999.9.21]

‘고소득 공무원’의 출현은 민간계약직에 국한된 현상은 아니다. 일반공무원에게도 올해부터 성과급과 연봉제가 도입됐다. 장·차관을 제외한 3급이상 고위직 공무원에게는 연봉제가 적용되고 있다. 인사평가결과 상위 10%에게 기준연봉의 10% (최고 150만원)를 성과연봉으로 얹어준다.

2. 3개 정부 노력의 합작품

가. 문민정부의 시도와 국민의 정부에서의 기본골격 마련

1) 문민정부의 시도와 좌절

성과상여금 제도의 기원은 문민정부 시절인 1994년 10월, 업적과 보상의 연계를 강화하고 행정의 생산성을 제고하기 위하여 도입된 특별상여수당 제도로 거슬러 올라간다(1994. 12. 31. 공무원수당규정 개정).

특별상여수당 제도는 4급이하 공무원을 대상으로 업무 추진실적 등을 종합평가하여 상위 10%이내의 자에게 연 1회 지급하도록 하는 제도이나, 대다수 공무원들의 무관심 속에 과 운영비나 회식비로 사용되는 등 인센티브로서의 역할이 미미하여 제도 안착에는 사실상 실패하고 말았다.

〈특별상여수당 지급기준〉

구 분	상위 3%	3%초과 7%이내	7%초과 10%이내
지급액	월봉급액의 100% 상당액	월봉급액의 75% 상당액	월봉급액의 50% 상당액

2) 국민의 정부에서 기본틀 완성

IMF 사태를 계기로 행정자치부는 1998년 4월 삼성경제연구소에 “공무원 보수제도 개혁방안”에 관한 연구용역을 의뢰하고, 같은 해 5월 성과급 제도에 대한 공무원 설문조사를 실시하는 등 일련의 절차를 거쳐 10.14. 성과급제도의 기본방침을 대통령께 보고하게 되었다. 이로써 국장급 이상에게는 연봉제를, 과장급 이하에게는 성과상여금을 지급하는 성과급 보수제도의 기본골격이 마련되었다.

이에 따라 1999년부터 국장급 이상의 공무원에게는 지금까지 호봉에 기초한 봉급 대신에 연봉을 책정하여 지급하기 시작하였으며 2000년부터 호봉의 승급 대신 전년도 성과를 평가하여 연봉을 조정하게 되었다. 과장급 이하에 대한 성과상여금은 1999년부터 지급하기로 하였으나, 공직사회에 거부감과 반발기류가 있었고 IMF 사태 이후 구조조정과 보수삭감으로 공무원의 가계형편이 어려워졌음을 감안하여 일단 제도를 먼저 보완한 후 시행하기로 하여, 성과상여금의 최초 지급시기는 2001년으로 다소 늦춰지게 되었다. 평가기준과 방법 등이 정비되지 않은 상태에서 무리하게 시행할 경우 평가결과에 대한 불복과 직원간의 갈등 등 부작용이 우려되었기 때문이다.

따라서 종전의 근무성적평정 제도 외에 1999년 1월 목표관리제 도입, 2000년 12월 다면평가 시스템 개발·보급 등 성과급 제도의 도입에 맞추어 평가시스템 확충을 위한 제도 개선·보완이 이루어졌다. 이와 같이 국민의 정부는 연봉제와 성과상여금 제도의 도입 등 성과급 제도의 기본골격과 초석을 마련한 것으로 평가된다.

나. 참여정부에서의 심화발전

참여정부는 성과급 보수제도를 인사혁신의 핵심 축으로 인식하고 2003년 4월 「인사개혁 로드맵」을 통하여 성과주의 강화와 성과급 확대를 위한 청사진을 제시하였다. 로드맵에서는 “보수 합리화와 공무원 삶의 질 향상”을 위한 「성과주의 연봉제 강화」와 「집단성과급 등 성과상여금 지급방법 개선」을 실천 과제로 채택하였다.

이후 중앙인사위원회에서는 성과급 지급의 기준이 되는 성과평가 시스템을 우리의 행정 현실에 맞추어 꾸준히 정비하고 발전시켜 왔다.

〈성과평가 시스템 개편 주요 연혁〉

- ▶ 다면평가 운영사례집 발간('03. 6. 및 '05. 12.)
- ▶ 직무성과계약제 도입
(’04년 인사위 시범 도입, ’05년~ 전 부처 확산)
- ▶ 성과관리카드제도 도입('05. 7.)
- ▶ 성과계약 및 평가 시스템 구축('05. 12.)
- ▶ 근무성적평정 제도 전면 개편('05. 12.)

2005년에는 과장급까지 연봉제 적용대상을 확대하기에 이르렀고, 2006년 7월에는 우리나라 공무원 제도 역사상 처음으로 직무와 성과에 따른 보수체계를 도입하고 고위공무원단제도를 출범하기에 이르렀다. 즉, 고위공무원의 보수를 직무의 곤란도와 책임 정도에 따라 달리 책정하고 업무 실적에 따라 차등하는 직무성과급적 연봉제를 본격적으로 실시하게 된 것이다.

또한, 성과급 운영의 다른 한 축인 성과상여금의 크기도 실질적인 인센티브로서 기능할 수 있는 수준으로 확대함으로써 이전 정부에서 시작된 성과급제도의 기본틀을 완성하고 성과주의가 공직사회에 뿌리내릴 수 있는 바탕을 마련하였다.

〈한국경제 사설(2006. 6. 27.)〉

“고위공무원단 시행 앞서 짚어볼 점”

이는 무엇보다 공직사회에도 개방과 경쟁체제를 본격 도입함으로써 신분보장이라는 철밥통을 깨고 '일한 만큼 대우하는' 합리적 인사관리시스템이라는 점에서 그 의미가 작지 않다. 계급과 연공서열은 더 이상 설 자리를 잃게 되고 능력을 검증 받아야 정부 주요 직위를 맡을 수 있기 때문에 그 동안 폐쇄적 서열문화에 젖어있던 공직사회의 관행(慣行)을 크게 변화시킬 게 틀림없다. 정부의 생산성과 행정효율을 제고하리라는 기대 또한 크다.

제 6 장 성과급 제도의 내용

1. 연 봉 제

가. 주요내용

1) 적용대상에 따라 다양한 형태로 운영

현재 공직사회에는 직종과 직위 및 계급에 따라 세 가지 형태의 연봉제가 운영되고 있다. 고정급적 연봉제, 성과급적 연봉제, 직무성과급적 연봉제가 그것이다.

〈연봉제의 종류〉

구 분	적용대상	비 고
고정급적 연봉제	· 정무직	· 직위별로 고정액 지급
성과급적 연봉제	· 일반·별정직 과장 · 계약직	· 경력 등에 따라 최초 연봉을 설정하고 성과에 따라 연봉 조정
직무성과급적 연봉제	· 고위공무원단 소속 공무원	· 직무등급에 따라 직무급을 지급하고 성과에 따라 연봉 조정

※ 고위공무원 중 연구직·지도직과 일부 별정직 등은 호봉제가 적용됨

고정급적 연봉제는 장·차관 등 정무직 공무원에게 직무의 곤란도와 책임도에 부합하는 일정액의 고정연봉을 지급하는 제도로 대통령, 국무총리, 감사원장, 부총리, 장·차관(급) 등을 그 적용대상으로 하고 있다.

성과급적 연봉제는 기본연봉과 성과연봉으로 구성되며, 기본연봉은 개인의 계급 및 경력 등에 따라 결정되고, 성과연봉은 매년 업무성과 등을 평가하여 차등 지급하는 제도이다.

고위공무원단 소속 공무원에게 적용되는 직무성과급적 연봉제는 직무와 성과에 따라 보수를 차등하여 지급하는 제도이다. 기본연봉과 성과연봉으로 구성되어 있다는 점은 성과급적 연봉제와 동일하나, 직무의 난이도와 책임도를 반영하기 위한 직무급이 있고 성과에 따른 차등이 성과급적 연봉제보다 훨씬 크다는 점이 특징이다.

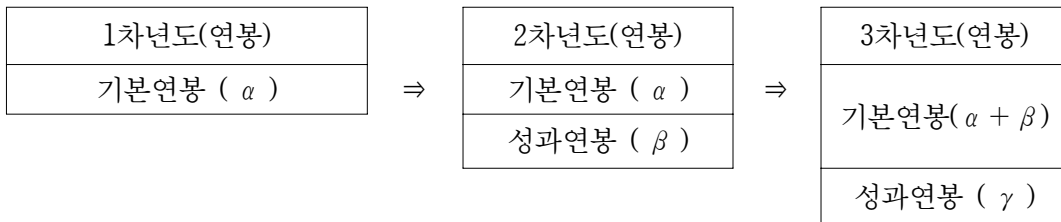
현재 연봉제가 적용되는 직종은 정무직, 일반직(연구·지도직 제외), 별정직 및 계약직 공무원이며, 특정직 공무원은 업무특성을 감안하여 외무공무원을 제외하고는

연봉제 적용 대상에서 제외하고 있다.

2) 성과에 따른 보수차등 효과 극대화

성과연봉은 매년 직무성과계약 평가와 다면평가 등을 실시하여 그 결과에 따라 등급별로 차등 지급하며, 전년도 성과평가 결과에 따라 차등지급된 성과연봉은 다음 연도의 기본연봉에 누적시키는 구조로 되어있다. 이에 따라 호봉제하에서는 정기적으로 1호봉씩 승급되었으나, 연봉제하에서는 정기승급 대신 성과연봉이 차등 지급되므로 성과가 뛰어난 공무원은 호봉제하에서 보다 보수가 상대적으로 많이 인상되는 반면, 성과가 낮은 공무원은 보수가 사실상 동결되는 효과가 나타나게 되었다.

<성과연봉 합산 방법>



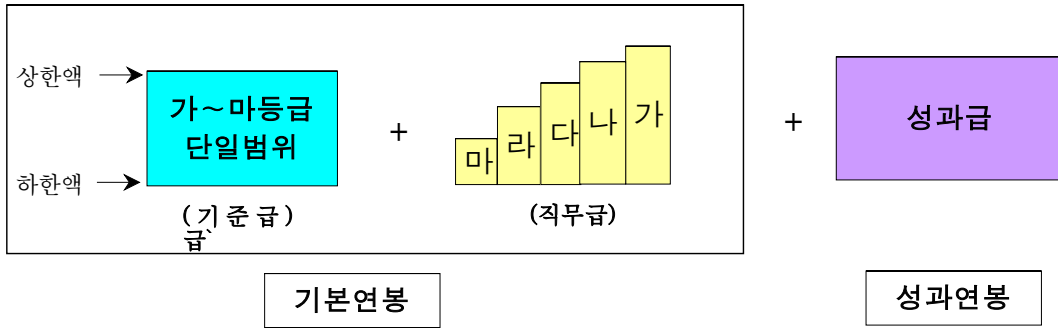
<성과연봉 지급률>

평가등급	S등급	A등급	B등급	C등급
인원비율	20%	30%	40%	10%
지급률	7%	5%	3%	0%

3) 직무와 성과 중심의 연봉제 본격 도입

성과급적 연봉제가 신분중심의 계급제에 바탕하고 있는 반면, 고위공무원단에게 적용하는 직무성과급적 연봉제는 각 직위에 대한 직무분석을 실시하여 직무등급과 성과에 따라 보수가 차등되는 구조로 되어 있다. 따라서 직무성과급적 연봉제의 외형상의 구조는 성과급적 연봉제와 동일하나, 연봉책정의 기준이 계급이 아니라 담당하는 직무의 난이도와 책임도이고, 성과급 차등비율과 성과급 규모가 대폭 확대되었다는 점에 그 차이가 있다.

〈직무성과급적 연봉제의 구조〉



직무성과급적 연봉제에서 기본연봉은 기준급과 직무급으로 구성되고, 기준급은 개인의 경력과 누적성과를 반영하여 책정되는 기본급여로 직무등급과 관계없이 단일범위의 상·하한액이 적용된다.

〈2007년도 고위공무원 기준급 한계액〉

기준급 상한액	기준급 하한액
70,005천원	47,026천원

직무급은 직무의 곤란성 및 책임의 정도를 반영하여 직무등급에 따라 달리 책정된다. 동일한 경력을 가진 공무원이라도 맡은 일에 따라 보수가 달리 지급되게 하여 직무와 보수의 연계성을 높인 것이다.

〈2007년도 고위공무원 직무급〉

구 분	가등급	나등급	다등급	라등급	마등급
연간 금액	1,200만원 (월 100만)	960만원 (월 80만)	720만원 (월 60만)	480만원 (월 40만)	240만원 (월 20만)

성과연봉은 전년도 업무실적에 대한 평가결과에 따라 지급하고, 다음해에 일정부분이 누적되게 된다. 고위공무원은 하위직 공무원에 비해 성과연봉의 규모 및 최고등급과 최하등급의 지급률 격차를 더욱 확대하여 성과에 따른 보상차이를 더욱 크게 함으로써 성과향상을 위한 동기부여 기능을 강화하였다. 2007년도의 경우 고위공무원에 대해서는 성과와 역량 중심의 인사관리를 더욱 강화하기 위해 기본연봉

을 동결하고 인건비 총액대비 성과급 비중을 2006년도 1.8%에서 5%로 대폭 확대하였다. 이에 따라 성과급 최대 격차도 2006년도의 247만원에서 710만원으로 크게 벌어지게 되었다.

〈성과연봉 지급률〉

평가등급	S등급	A등급	B등급	C등급
인원비율	20%	30%	40%	10%
지급률	15%	10%	5%	0%

〈직무와 성과중심의 고위공무원 보수제도에 대한 언론보도〉

“직무 5등급 분류 관리 연봉 최대 960만원차”

[서울신문 2006.6.14]

고위공무원단제가 도입됨에 따라 1~3급 공무원은 직무가 5개 등급으로 나눠져 관리되고, 보수는 직무 난이도에 따라 연간 최대 960만원의 차이가 나게 된다. 기존의 1~3급 대신 직무의 난이도와 책임 정도에 따라 가~마의 5개 직무등급으로 재편성된다. ...중앙인사위는 또 성과관리를 강화하기 위해 현재 전체 연봉 대비 1.8% 수준에 불과한 성과연봉의 비중을 대폭 늘린다는 방침이다

나. 연봉제의 정착과정

1) 4급 과장급 이상으로 확대 시행

1999년 연봉제 시행으로 공직사회에도 성과주의 보수제도의 시초를 이루게 되었다. 그러나, 연봉제 적용대상자를 1~3급 국장급 이상으로 한정하다보니 조직의 중추적인 역할을 담당하는 과장급에 대하여는 성과에 대한 보상이 상대적으로 미흡하다는 인식이 확산되었다.

2004년 9~10월 성과급 적용대상 확대 시행에 대하여 5급이상 재직공무원 및 민간 인사 전문가를 대상으로 전자설문 조사를 실시하였다. 이에 따라 2005년 1월부터 3~4급 과장급 이상에 대하여 연봉제로 전환함으로써 과장급 이상에 대하여도 성과를 통한 보수의 차등화가 가능하게 되었다.

2007년 1월에는 같은 과장이면서 4급 정원의 공무원에게는 연봉제가, 4급 또는 5급 정원의 4급 공무원에게는 호봉제가 적용되어 인사운영상 혼란과 당사자들의 불만이 많아 과장급 직위에 보임되는 모든 공무원으로 연봉제를 확대 적용하였다.

2) 성과연봉의 인센티브 효과 강화

연봉제의 실효성 확보를 위해 연봉제의 도입과 함께 성과연봉이 가지는 인센티브 효과를 높이기 위한 노력도 병행하였다. 2001년에는 계약직공무원에 대한 인센티브와 성과관리를 강화하기 위하여 일반계약직 공무원에 대하여는 성과연봉 기준액을 30% 범위내에서 가산할 수 있도록 하되, 성과가 미흡한 공무원은 연봉을 삭감할 수 있도록 하였다. 또한, 2002년에는 조직내 위화감을 최소화하고 가능한 한 많은 공무원에게 인센티브로 기능할 수 있도록 성과연봉 지급대상자를 종전의 70%에서 90%로 확대하고, 지급률 격차를 종전의 10%에서 8%로 완화하였다.

성과연봉이 가지는 인센티브 효과를 극대화하려는 이러한 노력은 참여정부 들어와서 한층 더 체계적으로 추진되었다. 2004년에는 최상위 등급(S)의 지급대상 비율을 10%에서 20%로 확대조정하고 지급률 격차를 8%에서 7%로 재차 완화하였으며, 성과연봉 지급을 위한 평가의 공정성과 객관성을 높이기 위하여 목표관리제 평가점수에 의하던 것을 부처에서 필요한 경우 다면평가 결과를 반영할 수 있도록 하였다.

그러나 성과연봉 지급액이 너무 적어 성과급으로서의 실효성이 적다는 문제가 대두되었다. 성과연봉 비중은 1.3%로 유지되어 사실상 호봉제 공무원의 호봉승급분 수준에 그치는 수준이었고 성과에 대한 인센티브로서의 역할로는 미미하였다. 이에 따라 성과에 대한 인센티브 보상을 강화하기 위하여 2006년에는 성과연봉의 비중을 1.3%에서 1.8%로, 2007년에는 3%로 확대하였다.

3) 직무성과급적 연봉제의 추진전략

생활과 직결되는 문제다보니 다른 제도와 달리 보수제도 변화에 대해서는 대상자들이 상당히 민감하게 반응하기 마련이다. 현재보다 조금이라도 자신의 보수가 떨어지게 되면 제도의 취지가 좋고 나쁨을 떠나 수긍하지 않는 태도를 보이는 것이 일반적인 모습이다. 직무성과급적 연봉제를 도입하면서 항상 염두에 둔 과제 중의 하나도 제도의 수용성 문제였다. 아무리 좋고 혁신적인 제도를 설계하더라도 대상자들이 마음속으로 수용하지 않고 거부감을 가진다면 제도가 본래의 취지에 맞게 제대로 정착될 수 없으며, 이러한 불만은 제도의 실패로 연결될 수도 있는 문제이기

때문이다.

이에 따라 직무성과급제는 직무와 성과에 따라 차등 보상이라는 기본취지를 유지하면서도 재직 중인 공무원이 제도의 변화로 인해 보수상 불이익을 받지 않도록 하는 것을 중요한 추진전략으로 하였다. 이에 따라 동일한 업무를 수행하고 있음에도 제도전환으로 인해 보수가 삭감되는 경우가 발생하지 않도록, 2006년 말 또는 2006년 말까지 임용사항에 변동이 없는 공무원은 최초 임용변동시까지 최소한 종전의 보수수준을 유지할 수 있게 경과규정을 둬으로써 재직자들의 보수삭감에 대한 불안감이 제도도입에 부정적인 영향으로 작용하지 않도록 하였다.

또한, 직무값을 반영한 직무등급이 또 다른 계급으로 인식되지 않도록 제도를 설계하였다. 기준급 한계액을 직무등급과 관계없이 단일범위로 설정하는 등 등급별 차등이 필요한 최소한의 요소이외에는 고위공무원단에 대해서는 가급적 동일한 보수지급기준이 적용되도록 하여 직무등급간 이동을 원활하게 할 수 있도록 하였다.

한편, 성과급 운영의 불만사항 중 하나였던 평가의 공정성 문제를 개선하고 성과급 지급의 타당성을 높일 수 있는 다양한 노력도 경주하였다. 상하 공무원간에 업무 목표와 달성수준에 대해 사전에 합의하고 성과에 따라 평가하는 직무성과계약 평가 결과를 성과연봉 지급의 기준으로 활용하도록 하였고, 범정부적으로 이루어지는 정부업무평가결과도 성과급에 반영토록 하였다.

2. 성과상여금

가. 주요내용

1) 과장급이상을 제외한 호봉제 공무원 대상

연봉제는 과장급 공무원 이상을 대상으로 하고 있어 성과상여금은 자연스레 그 여집합(餘集合)이라고 할 수 있는 과장급이 아닌 공무원을 대상으로 하고 있다.

〈성과상여금 적용대상〉

직 종	적 용 대 상
일반직, 별정직	4급(상당)(과장급제외) 이하
외무공무원	6등급 이하
연구직, 지도직	3급상당(과장급) 이하
경찰공무원	총경 이하
소방공무원	소방준감 이하
교육공무원	고등학교 이하 교원, 과장급 이하 교육전문직
군인	중령 이하
군무원, 국가정보원직원, 경호공무원	3급(과장급) 이하
기능직, 고용직	전체

2) 지급 방법은 4가지

지급방법은 ① 개인별로 차등하여 지급하는 방법, ② 부서별로 차등하여 지급하는 방법, ③ 개인별로 차등하여 지급하는 방법과 부서별로 차등하여 지급하는 방법을 병용하는 방법, ④ 부서별로 차등하여 지급한 후 부서내에서 개인별로 다시 차등하여 지급하는 방법의 4가지로 구분하여 부처의 실정과 업무 특성에 맞게 자율적으로 선택하도록 하고 있다.

〈성과상여금 지급방법 현황(2006년)〉

지 급 방 법	대 상 기 관 (총 56개 기관)
개인별 차등	재정경제부 등 49개 기관
부서별 차등	국방부, 대통령경호실, 경찰청(경찰서), 방위사업청
부서별 차등과 개인별 차등 병행	-
부서별 차등 후 개인별 차등	과학기술부, 노동부(지방노동관서와 지방노동위원회), 행정중심복합도시건설청

〈개인별 차등지급 기준〉

지급등급 (인원비율)	S등급 (상위 20%)	A등급 (30%)	B등급 (40%)	C등급 (하위 10%)
성과상여금 지급률 (‘지급기준액’ 기준)	180% 이상	120%	70% 이하	미지급

3) “근평” 과 “다면평가” 를 골간으로

성과평가 방법은 근무성적평정결과와 다면평가결과에 의하여 결정하되, 소속장관은 특별한 사정이 있는 경우 다면평가 결과 반영을 생략할 수 있으며, 근무성적평정과 다면평가 이외에 업무혁신성과 등 기관별 업무 특성과 실정에 맞는 별도의 평가방법을 30% 범위내에서 추가할 수 있다. 또한, 2007년부터는 기관별 주요정책 과제에 대한 정부업무평가결과를 적절히 반영하여 평가하도록 하였으며, 근무성적평정과 다면평가 이외에 정부업무평가결과를 별도의 평가방법으로 추가하는 경우에는 30%이상으로도 반영할 수 있게 하였다.

4) 업무특성에 따라 자율적으로 운영

성과상여금은 매년 12월말을 기준으로 연 1회 평가하여 일시금으로 지급하는 것을 원칙으로 하되, 성과주의 문화의 조기 정착을 위하여 기관별 업무특성과 소속직원의 의견수렴 등을 거쳐 평가대상기간과 성과급 지급횟수 등을 자율적으로 조정할 수 있게 하고 있다.

〈개인별 차등시의 성과평가 기준(2006년)〉

평가 기준	대상기관(총 49개 기관)
근무성적	관세청·국민경제자문회의
근무성적 + 다면평가	건설교통부 등 18개 기관
근무성적 + 다면평가 + 별도기준	법무부 등 24개 기관
근무성적 + 별도기준	감사원 등 4개 기관
별도기준	재정경제부

나. 성과상여금의 정착과정

1) 제도 도입 후 최초 지급까지 2년이상 소요

정부는 1998. 12. 31. 공무원 보수규정과 수당규정 개정으로 도입된 성과상여금 제도를 1999년부터 최초 시행할 예정이었다. 그러나 공직사회내의 거부감과 반발기류, IMF 사태 이후 구조조정과 보수삭감에 따른 공무원의 가계형편 등을 감안하여 제도를 먼저 보완한 후 시행하기로 하였다. 성과상여금 등급 결정을 위한 기준과 방법 등이 정비되지 않은 상태에서 무리하게 시행할 경우 평가결과에 대한 불복과 조직원간의 갈등 등 부작용이 우려되었기 때문이다.

성과상여금 제도의 조기 정착을 위하여 2000년 4월 공무원 5천명을 대상으로 설문조사를 실시하고, 2000년 9월 국가 및 지방자치단체(54개 기관)를 대상으로 의견조사를 실시한 결과를 반영하여 지급률 격차를 종전 기준보다 완화하였다. 이는 곧 공직사회에 성과급 제도 도입이 얼마나 어렵고 힘든 과제인지를 역설적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이러한 과정을 거쳐 일부 제도를 개선·보완한 후, 당초 계획보다는 다소 늦은 2001년 2월에 과장급 이하 공무원에게 최초로 성과상여금이 지급되게 되었다.

〈2001년도 성과상여금 인원비율 및 지급률 개선내용〉

종 전 (최초기준)	인원비율	상위 10%	15%	25%	하위 50%
	지 급 률	200%	100%	50%	0%
개 선	인원비율	상위 10%	20%	40%	하위 30%
	지 급 률	150%	100%	50%	0%

2) 제도의 지속 보완

2001년 첫 성과상여금을 지급한 후 각 기관의 지급실태와 여론 등을 다각도로 분석한 후, 지급방식을 다양화·자율화하는 내용으로 2001년말 제도를 전면 개선·보완하였다. 즉 개인별 차등, 부서별 차등, 부서별 차등과 개인별 차등 병용, 부서별 차등 후 개인별 차등 방법 중에서 기관별 특성에 가장 적합한 방법을 선택할 수 있도록 개선하였다. 또한, 개인별 차등지급시 지급대상과 지급률 격차를 조정하고, 다면평가를 활성화하였다.

〈2002년도 성과상여금 인원비율 및 지급률 개선내용〉

종 전	인원비율	상위 10%	20%	40%	하위 30%
	지급률	150%	100%	50%	0%
개 선	인원비율	상위 10%	30%	50%	하위 10%
	지급률	110% 이상	80%	40%	0%

성과상여금에 대한 공무원의 수용성을 높이고 실질적인 인센티브로서의 효과를 제고하기 위한 제도개선 노력은 참여정부 들어와서도 계속되고 있다. 2003년에는 이의제기기간 7일 이상 운영, 출산휴가로 인한 불이익 최소화 등의 조치를, 2004년에는 최상위 등급비율을 10%에서 20%로 확대하고 개인별 지급등급의 공개여부는 자율적으로 결정하되, 가급적 최상위 등급자를 중심으로 공개하고, 최상위 등급자 중 성과가 탁월한 자는 해외연수 기회 등 추가적인 인센티브를 부여하며, 지급등급 조정 및 지급제외대상 기준의 부처 자율권을 확대하였다.

2003년 4~10월 한국행정학회에 의뢰한 성과상여금제도 발전방안에 대한 연구용역 결과를 토대로 개선안을 마련하고, 2005년에는 부처자율권을 확대하고, 총액인건비제 시범운영에 따른 특례를 인정하는 등의 개선이 있었다. 2006년에는 총 보수에서 성과급이 차지하는 비중을 1.5%에서 2%로 확대하고, 성과상여금을 연 2회 지급하도록 지급횟수를 늘리는 등의 조치를 취하였다. 이에 따라 첫 번째 성과상여금은 예년과 같은 수준인 기준금액의 평균 57%를 지급하고, 추가로 지급하는 두 번째 성과상여금은 기준금액의 평균 23%를 지급하도록 하였다.

2007년에는 성과급 비중을 2%에서 3%로 확대하고, 기관별 업무특성을 고려하여 평가횟수, 평가대상기간, 지급횟수, 평가방법 등에 대한 자율권을 대폭 확대하였다. 예컨대 성과상여금은 매년 12월말을 기준으로 연 1회 평가하여 일시금으로 지급하는 것을 원칙으로 하되, 소속장관은 조직의 성과향상, 동기부여 효과 등을 감안하여 연 2회 이상 평가하여 지급할 수 있으며, 필요한 경우 성과상여금을 일시금으로 지급하지 않고 몇 개월로 나누어 지급할 수 있다.

1998년말 공직사회에 최초로 성과상여금 제도가 도입된 이래 지나간 8년은 줄곧 쉽 없이 성과주의 문화를 공직사회에 뿌리내리기 위해 온갖 노력을 경주한 험난한 기간이었다고 할 수 있다

제 7 장 제도 시행에 따른 장애극복 과정

1. 주요 쟁점과 극복과정

1997년말 미증유의 국가위기 사태에 직면하여 새로 출범한 국민의 정부에서는 당장의 위기관리와 함께 국가시스템 전반을 개혁하는 조치를 속속 착수하게 되었다. 이에 따라 1차적으로 대대적인 구조조정에 직면한 공직사회는 정부의 성과급제도 도입에 대하여 바깥으로 드러내 놓고 불만을 표출하기는 어려운 상황이었고, 특히 국장급 이상을 적용대상으로 하는 연봉제 도입시에는 표면상의 반발을 찾아볼 수 없었다.

그러나 성과연봉과 성과상여금 제도 도입에 대해 점차 공직사회로부터 광범위하게 냉소적, 부정적 여론이 조성되기 시작했고, 시간이 지날수록 더욱 거센 저항에 직면하게 되었다. 능력과 성과에 무관한 연공서열 관행에 안주해 있던 일부 공무원들은 성과급의 경쟁유발적 성격에 내심 당혹해 하면서 성과급제도 도입에 대해 암암리에 부정적인 여론을 형성하는 등 보이지 않는 저항이 계속 표출되고 있었다. 평가의 기준이 되는 목표관리제가 정착되지 않은 상태에서 성과연봉 도입은 시기상조라는 견해, 보직이동 등으로 개인별 업무성과 순위를 구별해 내기 어렵다는 내부 비판도 잇따랐다.

2001년 최초로 성과상여금을 지급한 후에도 공공부문에는 합리적인 평가기준이 없고, 평가결과의 공정성과 투명성이 미흡하다는 비판, 나눠먹기식 운영 등에 대한 문제 제기가 끊이질 않았고, 급기야는 전교조와 전공련 주도의 성과상여금 반납운동이 전개됨으로써 거센 저항에 직면하게 되었다.

<언론보도>

“교원 성과급 진통”

[한겨레 2001.9.22]

7개월을 끌어온 교원 성과급이 다음 주 지급된다. 그러나 전교조 소속 교사들은 성과급 반납 결의를 계속 하고 있어 진통이 예상된다. 전교조는 이날 현재 전국 1768개교 교사 3만3823명이 성과급 차등지급 때 이를 반납하기로 결의했다고 밝혔다. 전교조는 “정부가 시행하려는 성과급제는 교직사회의 갈등과 분열만 조장할 뿐 교육현장에 아무런 도움이 되지 않는다”며 반납운동을 벌여왔다.

그러나 정부에서는 제도의 취지는 살리되, 점진적 접근방식을 취함으로써 자연스럽게 공직사회에 성과급적 보수제도가 자리잡을 수 있도록 노력해 왔다.

먼저, 성과급 제도는 성과에 대한 보상으로써 업무에 대한 동기부여 효과를 기대할 수 있도록 설계하되, 제도의 도입 초기라는 점을 감안하여 처음에는 보수격차가 과다하게 발생하지 않도록 하고, 직장협의회를 대상으로 하는 전국 순회교육과 간담회를 개최하여 제도의 취지를 설명하며 홍보용 CD-ROM을 제작하여 배포하는 등 성과급 제도에 대한 홍보를 적극적으로 실시함으로써 점차적으로 공직 내·외부의 수용성을 제고시켜 나갔다. 즉, 성과급 제도는 공무원 본인의 급여를 삭감하지 않고 부가적으로 지급하는 plus-sum 방식으로 설계되어 있다는 사실을 적극적으로 홍보하고, 연도별 처우개선에 따른 혜택은 성과연봉의 평가등급에 관계없이 동일하게 반영한다는 사실을 널리 알려 공직사회의 우려를 불식시키기 위한 노력을 경주하는 것과 아울러 제도에 대한 이해의 폭을 넓혀나갔다.

또한, 매년 연봉제 및 성과상여금 운영실태를 조사하여 성과급 제도의 실제 운영 상황과 공직사회의 여론 등을 수시로 파악하여 제도를 적기에 보완하고, 언론에서 제기하는 문제점에 대해서도 긴밀히 대응함으로써 성과급 제도를 공직사회에 안착시키기 위해 다각적인 노력을 기울여 왔다.

〈제도도입 초기 홍보 및 여론수렴 과정〉

시 기	추진 내 용
'99.1.15.~1.27.	▪ 성과급보수제도 홍보 전국순회 교육 실시
5. .	▪ 성과상여금제도에 대한 설문조사 실시(108개 기관 1,500명)
12.20.	▪ 성과급보수제도 사이트 개설 및 홍보 CD-ROM 제작·배포(764개)
'00.1.18.~2.28.	▪ 성과급보수제도 홍보 전국순회 교육 실시
4. 3.	▪ 성과급에 대한 인식변화·지급범위 등에 대한 설문조사 실시(5,200명)
8.30.	▪ 성과상여금 기관설문조사 실시(중앙행정기관과 광역자치단체 총 54개 기관)
' 01.1.18.~2. 2.	▪ 성과급제도 등 공무원보수제도 홍보 전국순회 교육 실시
2. 7.	▪ 각 부처 총무과장에게 성과상여금 공정 지급을 부탁하는 서신 발송
3.19.	▪ 성과상여금 운영실태 조사 실시
6.18.	▪ 성과상여금 제도개선 간담회 개최
'02.2.21.~3. 6.	▪ 지방자치단체 직장협의회 대표와의 간담회 개최(대구시 등 10개 지역)

다만, 이러한 과정에서도 교원 성과상여금 제도는 전교조 등 교직단체의 조직적인 반발로 인하여 아직까지 완전하게 정착되지 못한 점은 아쉬움으로 남는다. 즉, 2001년 2월 성과상여금을 지급하기 위하여 교육인적자원부에서 각급 교육청 및 일선 학교에 성과상여금 지급지침을 최초로 시달하였으나, 전교조 등 교직단체에서 공통 수당화를 요구하면서 거세게 반발하여 2001년 9월 당초 지침을 다소 완화한 후 처음으로 성과상여금을 지급하게 되었다.

〈교원에 대한 최초의 성과상여금 차등지급 기준〉

지급등급 (인원비율)		S등급	A등급	B등급	C등급	
		10%	20%	40%	30%	
지급률	당초 지침	150%	100%	50%	0%	
	변경	1안	90%	65%	45%	30%
		2안	A등급 적용 65%		45%	30%

※ 1안과 2안 중 지급방안을 학교장이 선택

그러나 그것도 잠시일 뿐, 2001년 9월 최초로 차등지급된 성과상여금에 불만을 가진 교직사회에서는 2001년 10~12월 전교조 주도로 성과상여금 반납운동을 전개하기에 이르렀고, 전체교원의 25%에 달하는 8만 1천명이 298억원의 성과상여금을 실제로 반납하는 사태가 발생하게 되었다.

〈언론보도〉

“교원 성과급 반납 잇따라”

[서울경제 2001.10.18]

전교조에 따르면 지난달 교원 성과상여금이 지급된 뒤 각 시·도지부별로 성과급을 반납 받은 결과, 지난 16일까지 전국에서 조합원을 중심으로 한 교사 4만6,143명이 172억여원을 반납했다. 전교조는 1차로 오는 22일까지 16개 시·도지부별로 교원들이 반납한 성과급을 입금 받은 뒤 이날 시·도교육청에 반납하는 한편 이후에도 반납 활동을 계속 벌여나갈 방침이다.

이에 따라 정부에서는 2002. 8. 28. 교직단체와 학부모단체 대표, 학교 현장의 교원, 언론계 인사, 정부측의 중앙인사위원회 및 교육인적자원부 관계자 등 민관합동

으로 구성된 「교육공무원 성과상여금제도 개선위원회」(위원장 : 교육인적자원부 차관)에서 교원에 대해서는 능력개발지원비로 90%를 균등지급하고, 10%만 차등지급하기로 결의함에 따라 2002년부터 2005년까지는 90%를 균등 지급해 왔다.

그러나 2006년에 들어서서는 그간 5년여 동안 교원의 특수성을 반영하여 평가체제를 정비할 시간적인 여유를 충분히 주었다는 판단 하에, 성과상여금의 취지와 타 국가공무원과의 형평성을 고려하여 교원의 차등지급 비율 확대를 추진한 결과, 20%로 확대되었으며 2007년도에도 동일한 비율을 유지하였다.

향후에도 교원의 성과상여금 차등지급률은 점진적으로 확대될 계획이므로, 교원 성과상여금제도가 점차 제 제도를 찾아나가게 될 것이다.

<언론보도>

“교원 을 성과급 최고 29만원 차이”

[세계일보 2007.10.31]

올해 교육공무원 성과상여금 차등 지급률이 지난해와 같은 수준인 20%로 유지되고, 내년에는 30%로 확대된다. 그러나 전교조 등은 올해 수령 거부 움직임을 보여 지난해에 이어 교육 당국과의 갈등이 재연될 조짐을 보이고 있다. 교육인적자원부는 30일 교직단체의 의견을 수렴하고 관계부처와 협의를 거쳐 올해 교원 성과상여금 차등 지급률을 20%로 하기로 했다고 밝혔다.

지방공무원의 경우에도 제도 도입 초기에는 성과상여금 예산편성에 있어서 지방자치단체별로 상당한 혼란이 있었고, 성과상여금 반납 운동 전개 등 반발 행위도 실제로 일어났다. 2001년 248개 지방자치단체 중 5개 기초자치단체는 아예 성과상여금 예산을 편성하지 못했다. 예컨대 충남 태안군은 아예 성과상여금 예산을 편성하지 않았고, 부산 수영구, 충북 청주시, 전남 담양군, 경남 마산시 등 4개 시·군·구에서는 지방의회에서 성과상여금 예산을 전액 삭감했던 것이다. 또한, 성과상여금을 지급받은 공무원 중 부산광역시 본청 공무원과 울산광역시 본청 공무원을 포함한 총 20개 광역 및 기초자치단체 공무원 중 5,197명이 22억원을 반납하는 사태도 빚어졌다. 그러나, 이후 반발의 강도는 점차 수그러들기 시작했고 이제는 그러한 움직임이 거의 없다.

그 동안 교원의 파행적인 성과상여금 운영은 성과급 제도 전반에 대한 장애요인

이 되고 있고 아직도 차등지급비율이 낮은 점 등은 못내 아쉬움으로 남아 있으나, 학부모 모임 및 교원단체 일각에서는 100% 차등 지급을 요구하기도 하는 등 변화의 움직임도 보이고 있어 고무적이다.

<언론 보도>

“교원 성과급 지급정지 가처분 신청”

[동아일보 2007.11.2]

학교를 사랑하는 학부모모임(학사모)은 2일 교육인적자원부를 상대로 2007년도 교원성과급의 지급정지 가처분 신청을 서울중앙지법에 냈다. 학사모는 “성과급이란 공교육의 질을 높이고 교원들의 사기를 진작하기 위한 것으로 교원의 책무성 강화를 위해 당연히 100% 차등지급해야 한다. 따라서 교육공무원에 대한 성과급은 완벽한 차등지급이 이뤄지기 전까지 지급을 정지해야 한다”고 밝혔다.

2. 추진과정 종합평가

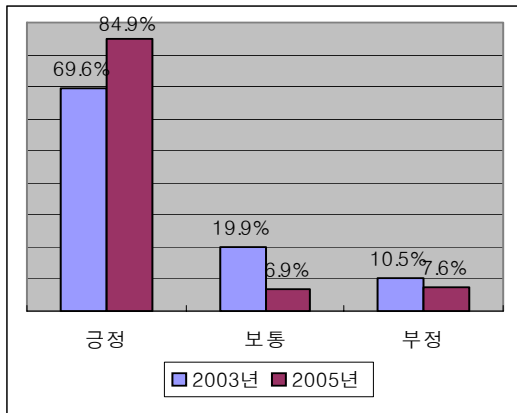
정부에서는 그 동안 성과급제도에 대한 지속적인 홍보, 공직내 수용성을 감안한 점진적인 제도개선, 지급방법의 다양화, 부처 자율성 확대 등 다양한 방법을 통하여 지속적으로 제도 개선을 추진해 왔다.

이러한 노력의 결과는 설문조사 결과에서도 확인할 수 있는데, 성과급 도입취지에 대한 긍정적인 응답이 2003년 89.6%에서 2005년에는 94.9%로 크게 늘어난 반면, 부정적인 응답은 10.5%에서 7.6%로 줄었으며, 제도 부합성에 대한 부정적 인식도 2003년의 50.7%에서 32.9%로 크게 줄어든 것으로 나타났다.

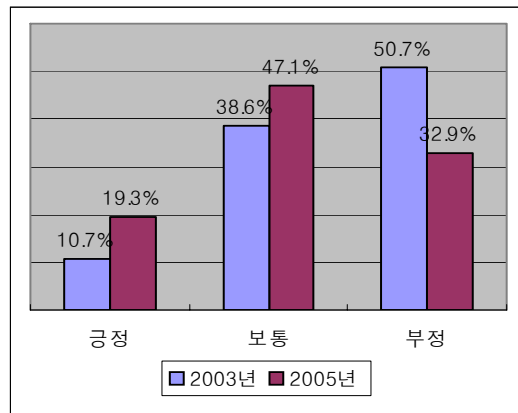
또한, 종전에는 각 기관들이 성과상여금 지급기준의 예시를 단순히 따르는 것에 그쳤으나 최근에는 성과급 제도의 취지를 심분 이해하고 기관별 자체특성에 맞는 별도 기준을 활용하는 기관의 수가 증가하고 있으며, 대부분의 기관이 평가자와 피평가자의 주기적 면담, 이의제기 창구를 개설하여 운영하는 등 성과상여금 제도의 공정성과 수용성을 높이려고 노력하는 것을 볼 때, 성과상여금 제도가 공직사회에 제대로 자리 잡아 가고 있음을 알 수 있다.

〈성과급제도에 대한 공무원 설문조사 결과〉

[성과급 도입취지]



[제도 부합성]



* 2003년 한국행정학회 조사 : '03.7.14. ~ 8.1.(19일간), 중앙행정기관 및 소속기관 재직 공무원 2,854명 설문조사

* 2005년 중앙인사위원회 조사 : '05.10.12. ~ 10.18.(7일간), 중앙행정기관 재직 공무원 1,019명 PCRM 설문조사

제 8 장 성과는 연봉으로 말한다

1. 성과에 따른 연봉격차 뚜렷

<언론보도>

“1~3급 공무원 절반 임금역전”

[서울신문 2005.8.26]

국가직 1~3급 공무원 가운데 50% 정도는 근접한 상·하급자간 ‘임금역전’이 된 것으로 분석됐다. 이는 성과급에 따른 연봉제 확산으로 성과급 격차가 점점 커지고 있기 때문이다. 같은 직급에서도 많게는 10%가량인 679만원의 급여 차이가 난다. 성과연봉 지급등급을 결정할 때 연공서열의 비중이 대폭 줄어들고 성과위주로 빠르게 확산되고 있는 것으로 나타나.....

1999년 호봉제에서 연봉제로 전환되고 6년의 세월이 흘렀다. 연봉제의 시행이후 국장급이상 고위직 보수의 판도가 바뀌었다. 1999년 연봉제 전환시 같은 직급이고 같은 호봉이었던 국장의 보수가 6년이 흐른 2005년 현재 적게는 평균 보수의 4.8% 308만원에서 많게는 10%정도 까지 보수격차가 발생하게 되었다. 즉, 1999년 3급 20 호봉에서 승진한 공무원들의 최고 연봉자와 최저 연봉자의 격차가 679만원으로 벌어져 종전 성과와는 별개로 매년 동일하게 보수가 인상되던 호봉제와 비교할 때 성과연봉의 효과가 뚜렷하게 나타나는 것이다.

2. 공직사회의 개방과 함께 연봉의 한계를 깨다

<언론보도>

“2급 국립극장장 연봉. 장관보다 많았다”

[조선일보 2005.8.26]

올해 1~4급까지 성과급적 연봉제 적용대상 공무원 중 최고 연봉은 김명곤 국립중앙극장장의 1억1909만원인 것으로 나타났다. 25일 중앙인사위원회에 따르면 김 국립중앙극장장의 연봉은 장관급(8539만원)보다 3370만원 많았다. 전체 공무원 중 대통령(1억5621만원), 국무총리(1억2131만원)에 이어 세 번째로 많은 연봉이다

민간의 우수한 인재가 공직사회에 원활히 유입될 수 있도록 하기 위하여 계약직공무원의 연봉 자율채정 범위를 일반직 연봉채정 기준보다 30% 높게 설정하였으며, 국장급이상 개방형직위의 일반계약직에 대해서 연봉상한액을 철폐하였다. 이에 따라 개방형 직위에 임용된 민간의 우수전문인력의 경우 연봉액은 차관급보다 높을 수 있다. 실제로 2006년 현재 국장급이상에 임용되어 있는 일반계약직 공무원의 경우 평균 연봉은 일반직공무원 보다 약 12% 정도 많고, 총 73명중 8명(11%)은 장관급 보다 많은 연봉을 받고 있으며, 11명(15%)이 차관급 이상의 연봉을 받고 있다. 이와 같이 직위나 서열체계와 무관하게 연봉이 책정되고 있다는 것은 정부내에서도 직무특성과 능력, 실적을 토대로 보수의 차등화가 본격화되고 있다는 것을 보여준다.

<계약직과 일반직간 평균연봉 비교(2006년 기준, 단위 : 천원)>

구 분	일반계약직(A)	일반직(B)	비교(B/A)	비 고
평 균	75,499	67,596	112%	장관 : 88,139 차관 : 82,579
1급상당	86,277	74,700	115%	
2급상당	75,543	69,259	109%	
3급상당	69,404	63,860	109%	

제 9 장 제도 추진상황과 남은 과제

1. 성과급제도 추진상황

중앙인사위원회에서는 2006. 6. 12. 「공무원 보수규정」과 「공무원 수당 등에 관한 규정」을 개정하여 고위공무원단에 대한 직무성과급적 연봉제를 입법화하였으며, 하반기에는 각 부처의 제도 운영을 지원하고 새로운 제도 내용에 대한 교육과 홍보를 통한 제도의 조기안착에 모든 행정력을 집중하여 왔다. 2007년에는 고위공무원의 성과관리를 강화하기 위하여 2006년 현재 1.8%수준에 머무르고 있는 성과연봉 비중을 5%수준으로 대폭 확대함에 따라 성과연봉의 최대 차이가 247만원에서 710만원으로 크게 벌어지게 되었다.

교육공무원에 대한 성과상여금이 성과급 제도 본래의 취지에 맞게 운영될 수 있도록 하는 것은 해묵은 숙제 중의 하나였다. 2006년 상반기 성과상여금의 경우, 교육공무원을 제외한 공무원들에게는 모두 2월에 지급되었으나, 교육공무원은 전교조 등 교원단체의 반발로 2월에 상반기 성과상여금을 지급하지 못하였다. 이에 따라 교육인적자원부에서는 2006년 7월 11일 교원단체, 일선 교사, 언론계 등으로 구성된 「교육공무원 성과상여금 제도개선위원회」의 자문을 거쳐 어렵게 성과상여금 지급지침을 마련하여 일선에 시달하였고, 일선 학교에서는 7월말~8월 중에 첫 번째 성과상여금을 모두 지급하였다. 그러나 성과급 반대운동을 지속하여 온 전교조에서는 8만여 명으로부터 758억원을 반납 받았다고 주장하면서 9. 13. 경기교육청을 필두로 9. 14. 차등성과급 반납결의 대회를 전국적으로 개최하는 등 성과상여금 반납운동을 조직적으로 추진하였으나 여론의 호응을 받지 못하였고, 두 번째 성과상여금 지급시에는 별다른 반납 움직임이 없었다.

“전교조, 차등 성과급 14일 반환”

[세계일보 2006.9.7]

교육인적자원부가 교육공무원 성과상여급 차등지급 비율을 20%로 확대한 데 반발해 성과급 반납 투쟁을 벌여온 전국교직원노동조합(이하 전교조)이 오는 14일 16개 시·도 교육청에 성과급을 반납한다. 전교조 자체 집계에 따르면 이날 현재 성과급 반납 투쟁에 참여한 교원은 대략 7만5000명이고, 반납액은 710억여원에 이르고 있다. 여론은 교육부와 마찬가지로 전반적으로 전교조의 주장에 대해 싸늘하기만 하다. 정부는 물론 사회 모든 부문에서 평가와 이에 따른 성과급 차등지급 등 임금 차별이 당연시되고 있는데도 전교조만이 교육의 특수성을 들어 이에 반대하는 것은 형평성에 맞지 않는다는 지적이다.

2. 성과급제도의 성과와 향후 과제

현재의 성과급 규모는 총 보수 대비 3% 수준에 불과하여 공직사회에 경쟁을 촉진하고 성과향상을 유도하기에는 여전히 미흡한 수준임이 틀림없다. 정부에서는 일반공무원에 대한 성과급 비중을 2010년까지 총보수의 6%로, 고위공무원단은 2008년까지 10%에 달하도록 연차적으로 대폭 확대하여, 열심히 일하고 성과가 우수한 공무원에게 더 많은 보상이 돌아가도록 하는 성과주의가 공직사회에 굳건히 뿌리내리게 할 계획이다.

- 고위공무원 : ('06년) 1.8% → ('07년) 5.0% → ('08년) 10.0%
- 일반공무원 : ('06년) 2% → ('07년) 3% → ('08년) 4% → ('09년) 5% → ('10년) 6%

또한, 연공급 성격을 강하게 띠고 있는 호봉제에 대해서도 성과주의 보상체계와 접목시키는 방안을 계속 추진할 계획이다.

2007년 총액인건비제 전면실시와 관련하여 보수 운영에 있어서 기관 자율성을 대폭 확대하여 기관별 특성에 맞는 성과급 보수 운영을 지원할 계획이다. 즉, 기본급과 같은 생활급적 성격의 보수와 전 부처의 통일적인 운영이 필요한 일부 수당을

제외하고는 각 부처가 각종 수당을 자율적으로 운영할 수 있게 함으로써 부처 특성에 맞게 성과급 제도가 운영되도록 지원할 계획이다. 다만, 성과급 운영시 최소한의 가이드라인을 제시함으로써 자율성의 확대에 의해 성과급 보수제도의 취지가 퇴색되는 일이 발생되지 않도록 할 계획이다. 예컨대 자율항목에 속하는 수당 등은 지급 기준을 조정하거나 통합·폐지 또는 신설할 수 있는데 반해 성과급의 경우에는 예산을 감액할 수 없고 증액만 가능하며, 또한 폐지할 수도 없게 하고 있다.

한편, 성과급제도에 대한 공무원들의 수용성을 더욱 높이고, 원활한 운영을 유도하기 위해 지속적인 설문조사 실시, 성과면담 실시, 평가결과의 본인 공개, 이의신청 제도 도입, 우수사례 보급, 평가방법에 대한 컨설팅 강화 등 평가제도와 운영에 있어서도 지속적으로 개선·보완할 계획이다.

<별첨>

성과급 보수제도 추진일지

시 기	추진내용
'94.10. .	▪ 특별상여수당제 도입방안 수립(총무처)
12.31.	▪ 공무원수당규정 개정안 공포(제7조의2 신설 : 특별상여수당)
'95. 4.18.	▪ 특별상여수당 지급지침 수립(총무처예규 제279호)
'96. 3.14.	▪ 특별상여수당 보완지침 수립(총무처예규 제296호)
'98. 1. .	▪ 특별상여수당 운영실태조사 결과보고(총무처)
2.12.	▪ 대통령직인수위원회, 국민의 정부 “100대 국정개혁과제” 중 하나로 「성과급 보수체제 도입」 선정
3.20.	▪ 성과급보수체제 도입에 관한 업무보고('98년도 대통령 업무보고) - 공직사회 경쟁개념 도입을 위한 인센티브 강화방안(행자부장관)
4.22.	▪ 연봉제 등 성과급 보수제도 실시방안에 관한 설문조사 - 기획예산위원회 및 행정자치부 직원 500명 대상
4.30.	▪ 공무원 보수제도 개혁방안 연구용역계약 체결(삼성경제연구소) - 연봉제·성과상여금·직무급 도입방안, 보수체계 단순화 방안 등
5.11.	▪ 연봉제 등 성과급제 실시에 대한 현안보고(행자부장관→대통령)
6.10.	▪ 연봉제 등 성과급 보수제도 실시방안에 관한 설문조사 - 대상 : 외교통상부 등 33개 중앙행정기관 3010명
6.25.	▪ OECD 행정위원회(PUMA)의 성과급보수제도 관련 실무회의 참석 - 한국의 성과급 보수제도 추진상황 설명 및 각국사례 협의
8.31.	▪ 공무원 보수제도 개혁방안 연구용역결과 최종 보고
9.22.	▪ 성과급제도 기본계획 수립(행정자치부)
10.14.	▪ 성과급 보수제도 기본방침 보고(행정자치부장관→대통령)
10.20.	▪ 관계기관 실무회의(행자부·기획예산위원회·예산청)
11.11.	▪ 연봉제 시행방안 시안확정(행정자치부)
12.26.	▪ 공무원보수규정개정안 제50회 차관회의 의결(성과연봉 비율 재협의 조건)
12.26.	▪ 성과연봉 비율조정을 위한 관련기관 재협의(16:00~19:00) - 참석자 : 청와대 정책기획수석·정책비서관, 기획예산위원회·예산청·행자부 - 협의 결과 * 지급인원비율 조정 : 당초 A(30%), B(40%), C(30%) → S(10%), A(20%), B(40%), C(30%) * 성과연봉 지급률 조정 : 당초 A(+7), B(+3%), C(0%) → S(+10%), A(+7%), B(+3%), C(0%)
12.28.	▪ 공무원인사제도 개혁안 발표 - 성과급제 도입(연봉제 및 성과상여금제), 개방형 임용제도 도입

시 기	추진 내용
12.29.	▪ 연봉제 도입 공무원보수규정개정안, 성과상여금제 도입 공무원수당규정개정안 국무회의 의결(제61회)
12.31.	▪ 공무원보수규정개정안 및 공무원수당규정개정안 공포
'99. 1. 8.	▪ 공무원연봉제 업무처리지침 통보(행정자치부예규 제12호)
1.15.~1.27.	▪ 성과급보수제도 홍보 전국순회 교육 실시
5. .	▪ 성과상여금제도에 대한 설문조사 실시(108개 기관 1,500명)
12.20.	▪ 성과급보수제도 사이트 개설 및 홍보 CD-ROM 제작·배포(764개)
'00. 1.18.~ 2.28.	▪ 성과급보수제도 홍보 전국순회 교육 실시
4. 3.	▪ 성과급에 대한 인식변화·지급범위 확대 등에 대한 설문조사 실시(5,200명)
8.30.	▪ 성과상여금 기관설문조사 실시(중앙행정기관과 광역자치단체 총 54개 기관)
10. 7.	▪ 정부혁신추진위원회 실무위원회에 성과급제도 개선 방안 상정 - 지급대상범위를 확대하고 지급률 격차를 완화하는 방안에 대하여 보류 결정
11.11.	▪ 정부혁신추진위원회 실무위원회에 성과급제도 개선 방안 재상정·의결
11.17.	▪ 정부혁신위원회에 성과상여금제도 개선방안 보고·의결 - 지급대상범위를 50%에서 70%로 확대하고 지급률 격차도 일부 완화
'01. 1. 4.	▪ 공무원수당규정 개정안 공포
1.18.~2.2.	▪ 성과급제도 등 공무원보수제도 홍보 전국순회 교육 실시
2. 7.	▪ 각 부처 총무과장에게 성과상여금 공정 지급을 부탁하는 서신 발송
3.19.	▪ 성과상여금 운영실태 조사 실시
6.18.	▪ 성과상여금 제도개선 간담회 개최
9.21.	▪ 성과상여금 제도개선방안 제20회 인사정책자문회의 주요안건으로 상정
10.19.	▪ 성과상여금 제도개선 관계기관 회의 - 기획예산처, 교육인적자원부, 행정자치부, 경찰청 등 관계기관
12. 5.	▪ 성과상여금제도 개선방안 중앙인사위원회 보고 - 지급방식의 다양화, 개인별 지급시 지급기준 조정 등
12.19.	▪ 직무성과관리제도(PMS) 운용요령 중앙인사위원회 보고
'02. 1. 4.	▪ 공무원 보수·수당규정 개정안 공포 - 성과연봉 지급대상 확대 및 지급률 격차 완화 등
1. 9.	▪ 성과상여금 운영지침 제정
1.10.	▪ 성과상여금 운영지침 교육
2.21.~3.6.	▪ 지방자치단체 직장협의회 대표와의 간담회 개최(대구시 등 10개 지역)
10.28.	▪ 중앙행정기관 등에 대한 성과관리 운영실태 조사
'03. 5.30.	▪ 성과주의연구회 개최

시 기	추진내용
6.~10.	▪ 성과상여금제도 발전방안 연구용역 실시(한국행정학회)
6. 9.	▪ 정부혁신지방분권위원회에 고위공무원단 도입 방안 보고
7.21.	▪ 중앙부처 성과관리 운영실태 심층조사 실시
9.17.	▪ 성과관리제도 개선방안 마련을 위한 설문조사 실시
10.20.	▪ 정부혁신지방분권위원회에 공무원 평가제도 개선방안 보고
11. 6.	▪ 정부혁신지방분권위원회에 직무성과관리제와 목표관리제 연계방안 보고
11.21.	▪ 고위공무원단제도 도입관련 설문조사 실시
'04. 3.18.	▪ 정부혁신지방분권위원회 인사개혁전문위원회에 고위공무원단제도 추진상황 보고
6.17.	▪ 정부혁신지방분권위원회 인사개혁전문위원회에 고위공무원단제도 추진상황 보고
8.10.	▪ 고위공무원단제도 도입 관련 설문조사 실시
8.16.	▪ 총액인건비 예산제도 도입방안 마련
10.14.	▪ 중앙인사위원회 직무성과계약제 시범 도입
10.27.	▪ 직무성과계약제 관련 성과관리전문가 간담회 개최
11. 6.	▪ 성과상여금 운영실태 보고
11.19.	▪ 고위공무원단제도 공청회 개최
12. 6.	▪ 고위공무원단제도 권역별 설명회 개최(총 3회)
'05. 1. 7.	▪ 공무원보수규정 개정안 공포 - 성과연봉제 적용대상 확대
1.17.	▪ 직무성과계약제 운영지침 시행
1.20.	▪ 고위공무원단제도 인사정책자문회의 보고
1.29.	▪ 고위공무원단제도 부처별 설명회 개최(총 8회, 12개 부처)
3. 3.	▪ 공무원급여포털(pay.csc.go.kr) 서비스 개시
4. 7.	▪ 급여정책연구회에 직무성과급제 상정
4.12.	▪ 직무분석자문단 회의시 고위공무원단 보수설계 방안 자문
4.20.	▪ 성과급적 연봉제 운영실태 조사
4.21.	▪ 정부혁신지방분권위원회 인사개혁전문위원회에 직무성과급제 설계방안 자문
4.26.	▪ 고위공무원단제도 도입 관련 자문위원회 개최
4.27.	▪ 총액인건비제 시범실시 지급기준 등 마련(공무원보수·수당규정 개정)
8. 5.	▪ 총액인건비 관련 혁신위원회 회의 개최
10.12.	▪ 급여정책연구회에 고위공무원단 보수설계방안 2차 상정
11. 9.	▪ 고위공무원단 보수설계방안 관련 민간전문가 간담회

시 기	추진내용
'06. 1.12.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공무원수당 등에 관한 규정 개정안 공포 - 성과상여금 연간 2회 지급(종전 57% → 57%+23%)
3.23.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 급여정책연구회 및 보수업무 담당자 토론회 개최
4. 6.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고위공무원단 보수설계 기본방안 확정
5.10.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고위공무원단 보수 관련 공무원보수·수당규정 개정령안 중앙인사위원회 의결
5.30.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직무성과급적 연봉제 언론 브리핑
6.12.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공무원보수·수당규정 개정령안 공포
6.23.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고위공무원단 보수업무처리지침 중앙인사위원회 의결
6.28.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고위공무원단 보수제도 실무 교육(101명)
9. 5.~9.15.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과급제도 관련 전자설문조사 실시(50개 기관 12,134명 회신)

<참고자료>

목표관리제·점수제·성과급제 기본계획

I. 기본방향

- 공직사회에 인센티브 부여로 공직의 경쟁력 제고
- 연공서열 위주의 온정적 인사관리로부터 실적과 능력 중심의 합리적 인사행정체제 구축
 - ※ '98 대통령 업무보고 및 대통령지시(3.18)



- 정부의 정책과 사업에 대한 체계적인 성과관리
- 성과에 대한 엄정한 실적평가로 책임행정 구축
- 정당한 성과급 지급으로 공직내 경쟁체제 강화

【 추진과제 】

- ▶ 관리직 공무원에 대하여는 『목표관리제』 적용
- ▶ 실무직원에 대하여는 『근무성적평정제(점수제)』 운영
- ▶ 국장급 이상의 공무원에 대하여는 『연봉제』 ,
과장급 이하의 공무원에 대하여는 『성과상여금제』 적용
 - ※ 정무직공무원에 대하여는 『기관평가제』 시행(총리실)

II. 추진경위

【 목표관리제 】

- ▶ 기본계획 확정 : '98.6.18
- ▶ 시범실시(행자부 및 21개 자치단체) : '98.7~12
- ▶ 지방자치단체 관계관 토의 : '98.11.
- ▶ 지침에 대한 부내 이해도 검증 : '98.12.

【 점수제 】

- ▶ 試案 과장회의(3회) : '98.3·5·6월
- ▶ 한국행정연구원 연구과제 추진 : '98.5.20
- ▶ 인사정책심의회 토의 : '98. 5. 29
- ▶ 정책토론회 및 공청회 개최 : '98.6.19, 8.6
- ▶ 계약직의 실적평가에 적용 : '98. 6. 22
- ▶ 시범 실시(행정자치부 등 4개부처) : '98.7~12

【 성과급제 】

- ▶ 삼성경제연구소 연구용역의뢰 : '98.4.8
- ▶ 전 공무원 설문조사 : '98. 5. 3 0.
- ▶ 연구용역결과 발표 및 토의 : '98.9.7
- ▶ 기본계획 확정 및 관계기관 협의 : '98.9.22.
- ▶ 대통령께 기본방침 보고 : '98.10.14.
- ▶ 연봉제 세부시행방안 실국장회의 : '98.11.3
- ☆ 목표관리제·점수제·성과급제 간담회 : '98.12.3
- ★ 목표관리제·점수제·성과급제 간부토론회 : '98.12.12

Ⅲ. 성과급제 적용

1 연봉제도

○ 대 상 : 3급(국장) 이상 일반·별정직 및 계약직

○ 연봉의 구성 : 기본연봉 + 성과연봉 + 연봉외급여



※ 장관은 매년초 전년도의 ‘목표관리제’에 의한 업무

실적점수에 따라 3단계 평가 후 성과연봉 차등지급

해당 인원	상위30%	31~70%	하위71~100%
성과연봉 반영비율	7%	3%	0%(동결)

2 성과상여금제도

- 대 상 : 전직종의 3급(과장) 이하
 - ※ 연봉제 및 성과상여금 대상이 아닌 안기부 1~3급, 대령이상 군인 등 특정직은 종전대로 호봉제 적용

2. 평가점수의 활용

- 3·4급 : 목표관리점수를 그대로 활용(근무성적평정점)
- 5급이하에 대하여는 다음 3가지 방법 중 택일
 - ① 목표관리제 시행시 : 목표관리제 점수를 활용
 - ② 근무성적평정제 시행시 : '99년에 한해 11월말까지 성과급 지급을 위한 근무성적을 평정하여 지급
 - ③ 팀별 보상제 시행
 - '99년에 한해 국·과장(3·4급)의 목표관리제 점수를 기초로 해당 부서별로 상여금 차등지급
 - 부서장이 소속 부서에 대한 자체 평가 후 차등 지급

3. 성과상여금 지급순위명부 작성

- 작성단위
 - 업무편의를 위해 승진후보자명부 작성단위와 일치 원칙
 - 직종별·직급별 인원수 등 고려 세분 또는 통합 가능

○ 작성기준

- 위 평가점수의 서열 순으로 작성
- 동점자가 있을 경우 처리기준 별도 마련

4. 지급순위 결정

○ 기본원칙

- 성과급지급명부 순위에 따라 순차적 결정
- 필요한 경우 7인 이내의 성과급심사위원회 구성

○ 지급기준액 : 나눠먹기 방지위해 계급별 기준호봉 설정

지급인원	최상위10%	11~25%	26~50%	하위 51~100%
기준액	200%	100%	50%	0%

- * 다만, 기관별 팀제 운영 등으로 업무특성상 개인별 성과를 구분하기 어려운 경우 등 부득이한 사유에 대하여는 행자부장관과 협의조정

○ 지급단위

- 5급이하 : 부서(소속기관) 단위로 결정 또는 인원이 적은 기관은 기관 전체 단위로 결정
- 3·4급 : 부처단위 또는 1차 소속기관 단위로 결정
 - * 다만 기관사정에 따라 신축적으로 조정·운영

5. 파견 등에 있어서의 지급문제

○ 파견의 경우

- 파견기관에서 지급할 경우 동일한 절차 적용
- 원소속기관에서 지급할 경우 파견기관의 성적 반영
 - * 근무성적을 평정하지 않는 파견은 지급대상에서 제외

○ 승진 또는 강임의 경우

- 2개월 미경과시 승진 또는 강임전 직급 기준으로 지급

IV. 세부 시행계획

○ 조치형식

- 목표관리제 ☞ 「행정자치부 지침」으로 운영
 - * 중앙행정기관 및 지방자치단체 대상
- 점수제 ☞ 「공무원평정규칙」 제정·운영
- 성과급제
 - 연봉제 ☞ 「공무원보수규정」(대통령령) 근거신설, 행자부 지침 통보
 - 상여금제 ☞ 「공무원수당규정」(대통령령) 근거신설, 행자부 지침 통보
 - * 전 중앙행정기관 및 입법·사법부 대상

○ 지침통보방법

- 적용대상기관등이 상이하므로 통합지침은 불필요
- 다만 주무부서의 사정을 고려하여 담당자 교육시 통합교육 검토

○ 추진방법

- 지침통보 및 각부처 담당자 교육(1~2월)
- 각부처 실정에 맞는 모델 설정 지도(2월)
- 성과상여금제 적용관련 부처별 실태조사(2~3월)

주요 외국의 성과평가제도운영 조사결과(요약)

- 성과평가와 보상의 상호관계를 중심으로 -

I. 성과평가 방법 및 성과평가 기준

- ‘목표설정 및 상호 면담을 통한 목표달성도 측정’에 초점
 - 계량화된 지표나 업무에 대한 표준화된 평가보다는 ‘미리 정해진 목표에 대한 평가’와 ‘직속관리자와의 면담’에 더욱 의존

- 상세하게 규정하지 않는 평가시스템 확산
 - 전 직원의 다양한 성과를 차별화하기보다 고(저)성과자 구별에 중점을 둠 (5점 척도보다 3점 척도 방식이 선호)
 - 고(저)성과자 구별을 위한 할당제, 강제배분제 활용 확대

- 성과평가기준의 다양성
 - 계급제 및 직위분류제 국가 모두에서 결과(Results), 역량(Competencies), 그리고 사회적 기술(Social Skills)에 대한 관심이 증가
 - 다면평가의 활용 대폭 확대(회원국의 2/3가 활용)

II. 성과평가와 보상간 연계방식

- 성과평가는 실적·역량 등을 종합적으로 고려하여 절대평가방식으로 운영하는 국가가 많음
 - 성과평가결과에 따라 다음연도 연봉 조정에 반영하거나 당해연도에 일시불로 성과급을 지급

○ 성과급은 기관장이 개인의 성과평가결과를 고려, 개인별 지급률 및 지급액을 결정하는 방식으로 운영하고 있으며,

- 기관의 가용예산 총액을 통해 간접적으로 통제

* 미국·영국의 성과평가 및 보상제도 운영 예

미국 (SES)	·개인·조직의 성과 등을 고려, 3개 등급(탁월-만족-미흡)으로 절대평가 ·'탁월' 이상인 경우에만 5~20%의 성과급을 일시불로 지급 ·기관별 지급총액은 전년도 경력직SES 기본급 총액의 10% 이내로 제한
영국 (SCS)	·관대화경향 방지를 위해 목표달성도 등을 고려, 3개 등급으로 상대평가 - 상위등급 25%, 중간등급 65~70%, 하위등급 5~10% ·평정등급별로 성과급 지급률을 차등 적용

Ⅲ. 기타 제도운영 사항

○ 집단성과급의 확대

- 개인성과급이 주종을 이루나, 최근 5년사이 집단성과급 도입 확산

* 부처수준, 부서수준, 팀 수준 등 다양한 수준의 집단성과급 활용

○ 성과급의 규모

- 일반직원은 기본급의 10%미만, 관리자는 기본급의 20%수준

[OECD 주요국의 성과급 비중]

국가	주요 내용	국가	주요 내용
캐나다	기본급의 10~25%	헝가리	±20%수준의 기본급 조정
덴마크	성과급+수당 20% 목표	이탈리아	직책수당의 20%이상
핀란드	기본급의 25-50% (평균 15%)	스웨덴	기본급의 0-30%
독일	월 기본급의 7%이내(1년간)	스위스	기본급의 2-6%

○ 인사권한과 재정책임성의 위임, 그리고 성과급

- 전반적으로 인사 및 재정관리 권한의 위임이 많이 된 국가일수록 성과평가와 보수지급의 연계(성과급)가 강하게 나타남

○ 성과급의 동기부여효과에 대한 미신(Myth)

- 성과급은 재정인센티브로서의 기능보다, 성과급 운영으로 인한 조직관리와 변화유도를 통해 성과개선에 기여하는 측면이 더 큼

* 직무만족도, 승진가능성, 및 업무유연성 등이 훨씬 중요하고 강력한 직원 동기부여 수단임

IV. OECD 주요국의 성과급 운영사례

1. 프랑스

변 수	주 요 내 용
1.개요	<ul style="list-style-type: none"> ○전형적인 인센티브는 승진과 승급이며, 엄격한 의미의 성과보상은 없음 ○보수체계는 ①기본급(직위에 따라 지급), ②직무급(NBI, 직위특성에 따라 고위직에게만 지급, 기본급의 10%수준), ③보너스(초과근무, 자격증, 특별업무 등) <ul style="list-style-type: none"> - 보너스는 개인보다 주로 집단에 기반하여 지급, 10%의 직원만이 보너스를 받고 기본급의 30%수준, '03년까지 연금에 연계되지 않음 ○ '03년 공무원개혁부에서 고위공무원에 대한 성과급도입 추진(15-20%수준) <ul style="list-style-type: none"> - '05년까지 1000명의 고위공무원에게 실시, 향후 전공무원 확대 계획
2.자율성과 통제	○보너스지급은 개별기관에 위임, 직급별 인원수에 따라 보너스 총액이 재정당국에 의해 할당되며 개별기관에서 자율적으로 지급
3.설계	○엄격한 의미의 성과급이 없음, 개별기관 수준의 보너스 운영
4.성과평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ '02년부터 평가와 평정을 정책의 일부로 인식 ○평정기준 <ul style="list-style-type: none"> - ①전문성과 전문기술, ②조직성과, ③개인자질과 의사소통능력 ○결과에 따라 특별승진될 수 있음
5.성과보상	<ul style="list-style-type: none"> ○ '03년까지 보너스는 기본급에 포함되지 않고 연금에도 반영 안 됨 ○보너스는 17%를 차지하고 고위직은 40%수준
6.효과	○성과평가기관의 가장 큰 효과는 급여와 근무연수의 연결을 끊은 점
7.문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○성과평가제도 및 보너스제도의 운영에 따른 주요 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 평균수준에서 동일한 평정등급이 부여됨 - 기관간의 결과차이에 따른 불만 - 투명성의 부족 - 보너스 체계의 복잡성, 개인의 성과보다 집단기준으로 보상 - 변동급여가 대부분의 경우 직접적인 성과향상으로 연결되지 않음
8.교훈	<ul style="list-style-type: none"> ○ '04년 공공부문 개혁에 대한 두개의 보고서는 성과급의 점진적 도입을 권고, 이를 통해 <ul style="list-style-type: none"> - 직무의 명확한 분장, 조직의 목표에 기반한 평가체계 구축효과 기대
♣ 특이사항	○엄격한 의미의 성과급 제도가 도입되지 않음

* 2005, OECD보고서 : Performance-related Pay Policies for Government Employee

2. 독 일

번 수	주 요 내 용
1.개요	<ul style="list-style-type: none"> ○1997년 성과급 도입 ○공무원보수법에서 성과에 따른 진급, 성과급(보너스, 수당) 등을 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 성과에 따른 진급(Performance Steps) : 전 직원의 15%미만 - 성과급(Performance Bonus, Allowance) : 전 직원의 15%미만 * 2002년부터 지급대상인원을 10%→15%로 늘림 - 부가수당(Allowance) : 임시적인 특별업무의 처리 ○전 직종의 공무원에 적용, 개인단위 또는 부서(팀)단위 성과급 운영 ○ '03년 41,000개 이상의 성과보상요소가 500,000명 이상의 직원에게 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 50백만 유로 이상이 PRP에 사용됨
2.자율성과 통제	○가이드라인은 연방정부 수준에서 결정, 개별부처는 자체 성과평가시스템을 설계·운영하고 책임을 짐
3.설계	<ul style="list-style-type: none"> ○성과에 따른 진급, 성과급, 부가수당의 조합 ○성과에 따른 보상이 일상화되는 것을 막기위해 공무원보상법에 혜택, 비중, 방법에 관한 제한(restriction)을 규정
4.성과평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ '적성' 과 '전문적인 실적' 에 대해 최소 5년 단위로 평가되어야 함 - 세부 평가방법은 개별기관에서 결정
5.성과보상	<ul style="list-style-type: none"> ○성과에 따른 진급(Performance Steps) : 전 직원의 15%미만으로 함 ○성과급(성과보너스, 성과수당)은 월 기본급의 7%를 넘을 수 없고, 12개월까지만 지급가능하며, 예산의 범위내에서 지급
6.효과	-
7.문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○성과급 운영에 관한 조사결과 <ul style="list-style-type: none"> - 성과급이 일부에만 할당되어(20% Quota) 대다수 직원들의 동기저하 - 강제적인 성과평가기준 부재 및 목표에 대한 평가 부재 - 성과급적 보수에 대한 정보가 충분히 공유되지 않고 보상절차의 투명성이 떨어짐 - 성과급적 보수요소에 대한 재원은 당해연도에만 배분되는 재원계약성 - 성과급 자격기준과 관련하여 고위직에 대한 성과급의 제한
8.교훈	<ul style="list-style-type: none"> ○ '02년 제도를 일부 보완함 ○ '02년 '교수' 에 대해 새로운 성과보상제도 도입
♣ 특이사항	○20%만 지급되는 할당제(Quota System) 시행

* 2005, OECD보고서 : Performance-related Pay Policies for Government Employee

3. 형가리

변 수	주 요 내 용
1.개요	<ul style="list-style-type: none"> ○2001년 도입, 2002년 첫 시행 ○인턴부터 기관의 장까지 대부분의 공무원에 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 부처장관, 부처차관, 정무보좌관에는 적용되지 않음 ○성과평가는 예산배분에 대한 고려 없이 독자적으로 성과평가 실시
2.자율성과 통제	<ul style="list-style-type: none"> ○제도의 기본틀은 공무원법에 의해 규정되어 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관 및 지방행정기관, 지방정부에 의무적으로 적용 ○법규정을 준수해야 하는 것 외에 어떻게 운영할 것인지에 대해 개별기관이 완전한 책임을 짐
3.설계	<ul style="list-style-type: none"> ○성과평가요소(3가지) <ul style="list-style-type: none"> - 행정기관의 핵심목표에 대한 정의 - 개인성과의 평가기준에 대한 정의 - 당해연도에 성과평가기준에 기초한 공무원의 성과평가 ○기관장은 평가결과에 따라 기본급의 $\pm 20\%$수준에서 보상차등 가능
4.성과평가	<ul style="list-style-type: none"> ○기관의 핵심목표(Key Objectives) : 기관장에 의해 매년설정 ○개인성과 평가기준(Personal Criteria) : 조직의 목표를 개인의 목표와 연계할 수 있도록 직무를 기술 ○성과평가 : 문서로 된 평가 실시 ○잘못된 평가에 대한 법적 소송 제기 가능
5.성과보상	<ul style="list-style-type: none"> ○$\pm 20\%$수준의 기본급 조정(Merit Increase)
6.효과	<ul style="list-style-type: none"> ○교육과 컨퍼런스 등을 통해 광범위하게 홍보 ○실질적인 효과를 측정할 수 없지만 긍정적 효과를 유도한 것은 긍정적으로 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 몇몇 부처에서 자율적인 내부절차 마련, 목표와 투명성 개선, 개별기관의 업무특성의 반영 등이 가능
7.문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○$\pm 20\%$수준의 차등보상에 대한 별도의 채용보조가 없어 기관별로 성과급 재원의 확보에 어려움 경험 ○단기·중기목표와 개인목표의 통합·일관성 유지 어려움
8.교훈	<ul style="list-style-type: none"> ○업무의 전문성 증가 ○조직문화의 변화 촉진
♣ 특이사항	

* 2005, OECD보고서 : Performance-related Pay Policies for Government Employee

4. 이탈리아

변 수	주 요 내 용
1.개요	○1993년 도입, 관리자급에만 적용
2.자율성과 통제	○관련법과 단체협상에 의해 결정·운영되며, 모든 정부기관은 평가시스템을 구축해야 함 - 성과급 관련조치는 '99년 이후 단체협상을 통해 확산
3.설계	○관리자의 기본보수는 단체협상을 통해 결정 - 부가급여로는 ①직책수당 : 직위(post)와 관련된 보수, ②성과급이 있음 ○사무처장급 관리자는 개인의 계약에 의해 고정된 보수를 받음
4.성과평가	○평가는 개별 관리자의 성과와 조직관리기술 부문에 대해 이루어짐
5.성과보상	○보너스는 관리자의 보수에 누적되지 않음 ○성과보수는 직책수당의 20%미만일 수 없음 ○과장급의 관리자는 직위와 관련된 보수와 성과급이 완전 개인화되어 있으며, 개인의 계약(contract)에 의해 이루어짐
6.효과	○관리자에게 구조화된 성과점검의 기회를 제공하여 성과가 향상될 것으로 기대됨
7.문제점	○지나친 경쟁은 조직의 협조성을 저해할 수 있음 ○목표달성정도가 수량적으로 측정되지 않아 측정이 곤란함 ○평가과정의 공정성이 저해될 경우 관리자의 동기를 박탈하고 관리의 자율성을 저하 ○이외 어려움으로 - 계획과 조정시스템이 충분히 확산되지 못함 - 실제 활용 가능한 재원의 부족 - 직종(직능)별 노동조합(trade union)의 제도 미수용 - 평가결과에 따른 보수가 고정되지 않아 인센티브로서 충분한 기능을 발휘하지 못함
8.교훈	○절차의 투명성을 위한 핵심요소는 관리자가 달성해야 할 목표와 지표를 상세히 기술하는 것임 ○평가결과는 상호 의사소통을 통해 공유될 필요 ○평가절차방법 등에 대한 관리자교육 강화 ○시민과의 접근성으로 인해 중앙정부보다 지방정부차원에서 더 효과적
♣ 특이사항	

* 2005, OECD보고서 : Performance-related Pay Policies for Government Employee

5. 스페인

번 수	주 요 내 용
1.개요	<ul style="list-style-type: none"> ○특별한 성과(performance)나 업무행태(working behavior)에 대해서는 생산성 보너스(productivity bonus) 지급 ○생산성 보너스는 모든 공공기관(중앙, 지방, 자치)에 적용되나 일반적으로 중앙정부에서 운영 ○대부분의 경우는 초과근무시간에 근거한 업무행태에 대해 지급되나 <ul style="list-style-type: none"> - 사회보장, 경찰, 교통, 대학교수 등은 목표에 대한 달성도에 따라 지급 - 특히, 경찰과 사회보장분야는 목표달성도 평가에 따라 지급하고 집단단위 보너스 지급
2.자율성과 통제	<ul style="list-style-type: none"> ○회계년도 초에 재무부는 기관별 생산성 수준(productivity level)을 공표하고 기관별 인원수에 따라 기관별로 생산성 보너스 총액 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 총액범위내에서 개별기관은 제도설계, 개발, 실행, 보상에 있어 자율성 보유
3.설계	<ul style="list-style-type: none"> ○개별 기관은 생산성과 보상에 대해 설계 : 개인 또는 팀단위 모두 가능 ○성과에 따른 보상은 팀단위 보상이 대부분 ○생산성 보너스 설계시 법에 규정된 조건 <ul style="list-style-type: none"> - 생산성 보너스는 성과, 추가업무, 이익, 업무 적극성 등에 대해 보상 - 보너스의 총액은 개별 프로그램 또는 기관의 총인건비의 일정부분을 초과할 수 없음 ○보너스 총액은 조직내 관심있는 개별직원과 노동조합 대표 등에게 공개 되어야 함
4.성과평가	<ul style="list-style-type: none"> ○표준화된 모형은 없음. 총액 범위내에서 평가방법, 보상기준 등을 개별 기관에서 자율 결정
5.성과보상	<ul style="list-style-type: none"> ○생산성 보너스(Productivity Bonus) 제도 <ul style="list-style-type: none"> - 추가활동에 대한 보상(초과근무) : 50% - 성과에 따른 보상 : 32% - 기타 14% ○전체 공무원의 9.7%가 생산성 보너스를 받음 (정부부처 7.7%, 자치단체 등 7.8%, 공사 등 공공부문 11.4%, 사회보장 22.1%)
6.효과	<ul style="list-style-type: none"> ○중앙정부차원에서 조사된 바 없음
7.문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○성과에 대한 생산성 보너스는 특정영역에만 적용되므로 제한적임 ○대부분의 경우 업무시간에 대한 생산성 보너스를 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 개별기관의 업무시간에 대한 생산성 보너스는 각기 다름
8.교훈	
♣ 특이사항	

* 2005, OECD보고서 : Performance-related Pay Policies for Government Employee

제 4 부
성과 중심으로의 공무원 교육훈련 혁신

제 10 장 교육훈련 혁신, 그 기나긴 여정

1. 공무원 교육훈련, 왜 바꿨는가?

가. 지식정보화 등 행정환경 변화에 부응하는 교육훈련

21세기는 크게 두 가지 흐름으로 대표된다. 그 하나는 지식정보가 경쟁력의 원천이 되는 지식정보화 사회의 도래이고, 다른 하나는 전 세계적으로 유사한 흐름을 공유하게 되는 세계화이다. 이 두 가지 흐름은 정부 부문에서도 예외가 아니어서, 급격하게 변화하는 국내·외 행정환경 변화에 대응해야 할 필요성이 대두되게 되었다. 이러한 변화에 단순히 대응하는 것에서 그치지 않고 보다 적극적으로 혁신을 통해 변화를 주도해가기 위해서는 교육훈련을 통한 공무원의 역량 제고와 이에 따른 성과관리 강화가 필수적이라는 인식에서 공무원 교육훈련 혁신은 출발한다.

<대통령 관련 말씀>

차세대 성장동력의 창출은 결국 ‘혁신’을 선도해 나갈, 우수하고 창의적인 인적 자원에 달려 있습니다.

(2003.7월, 차세대 성장산업 국제회의 기조연설)

혁신은 어떻게 합니까? 배우고 실천하는 것입니다. 배우고 모방하고 실천하고 아울러서 부단히 연구해야 합니다. 그 연구과정 중의 하나가 학습과 토론입니다. (2004.10월, 정부혁신 장·차관 워크숍)

나. 기존 교육훈련과정의 한계점 노정

그렇다면 기존 공무원 교육훈련은 이러한 변화에 대응하지 못했던 것인가? 안타깝게도 많은 노력에도 불구하고 미흡한 점이 많았다고 보는 것이 타당할 것이다. 무엇보다 가장 큰 문제는 개인중심의 공통적 능력향상 및 소양교육에 초점을 맞추어 진행되었다는 것이다. 즉 어학능력, 일반교양, 사무관리, 회계 등의 교육과정이 다수였던 반면, 업무에 필요한 핵심적인 역량을 향상시키기 위한 교육훈련 및 조직 전체의 생산성 향상, 가치관 확립 등을 위한 학습은 상대적으로 찾아보기 힘들었던 것이

사실이다. 다시 말해 공무원 교육은 성과중심이 아닌 소양중심의 단순교육에 그쳐왔다.

이렇게 교육훈련이 이루어져 온 것에는 개인과 기관 양쪽 모두에게 책임이 있었다. 공무원 개인의 입장에서 보면 교육훈련을 통해 역량향상을 도모하기보다는 승진을 위한 교육훈련 점수 획득을 위해 교육훈련을 이수하는 경향이 더 강했던 것이 사실이다. 또한 각 기관들이 훈련 대상을 선발할 때 교육훈련 수요보다 승진 대상, 혹은 인사상 과원 해결 차원에서 훈련자들을 선발해 왔던 성향이 일부 존재했던 것을 부인할 수 없다.

결론적으로 이러한 교육훈련의 형식적인 운영으로 인해 교육훈련은 공무원의 성과향상 및 정부조직의 경쟁력 제고를 위한 수단이라는 역할을 수행하기에는 미흡했던 것이 현실이었다.

다. 교육훈련 혁신은 성과향상의 선행조건

점차적으로 정부 내부, 그리고 외부로부터 이러한 문제점들을 해결하지 않고서는 교육훈련을 통해 공무원 성과향상에 기여한다는 본래의 목적은 요원한 것이 될 것이라는 인식이 확산되어 갔다. 교육훈련의 실패는 종국적으로 정부혁신의 실패를 의미한다. 정부 혁신은 무능한 공무원들을 데리고는 이루어질 수 없는 것이기 때문이다.

다시 말해 공무원 개개인의 역량과 성과가 정부혁신의 성공을 좌우하는 것이며, 교육훈련 혁신은 공무원의 역량 향상을 위한 일종의 필요조건이라는 점에서 공무원 교육훈련이 계속 이렇게 운영되어서는 안된다는 인식이 점차 대두되게 된 것이다.

2. 교육훈련 혁신이 남겨온 족적

가. 참여정부 이전의 노력들

1) 참여정부 이전 공무원 교육훈련의 흐름

1948년 정부수립 이후 공무원 교육훈련은 크게 3단계를 거쳐 발전해 왔다.

제1단계(1949~1966)는 정부교육훈련의 여명기로, 1949년 국립공무원훈련원을 창설했으며, 1961년에는 국립공무원훈련원을 중앙공무원교육원으로 명칭을 바꾸어 명실상부한 중앙공무원 교육훈련기관의 중심으로 자리잡게 했다. 또한, 1963년에는 공

무원훈련법을 제정하여 모든 공무원에게 훈련을 의무화하는 등 교육훈련기관 및 제도의 기틀을 다졌다. 특히 이 기간은 공무원 교육훈련이 민간보다 우월한 자원 및 인력을 바탕으로 국가 전체의 교육훈련을 선도하여 온 시기라는 데 그 특징이 있다

제2단계(1967~1980)는 발전기로 1967년 교육훈련 수요조사가 최초로 실시되어 교육훈련 과학화의 기틀을 다졌으며, 1977년 장기 국외훈련과 같은 보다 정교하고 확대된 교육훈련제도가 도입되기 시작한 시기이다. 다만 1970년대 중반 이후 유신과 새마을 운동의 영향으로 과도하게 정신교육을 강화한 것은 권위주의 정권 시기의 교육훈련에서 드러나는 불가피한 한계점이라고 하겠다.

제3단계(1981~2002)는 안정과 변화가 동시에 추구되었던 시기로 기존에 도입되었던 교육훈련제도가 정교하게 정착되는 한편으로 새로운 제도를 도입했던 시기이다. 1982년에는 교육훈련 발전 5개년 계획을 처음으로 수립하여 교육훈련 체계화의 기틀을 다졌고, 1983년에는 고위직 공무원 훈련과정이 처음으로 개설되었다. 또한, 1985년부터 각종 위탁교육훈련이 도입되었는데, 특히 민간분야의 교육훈련 발전에 따라 민간위탁교육(1997) 및 민간분야의 우수교육기법 도입 등 정부분야의 민간교육훈련 벤치마킹이 본격적으로 추진되었던 시기이다.

국민의 정부에 들어서면서부터는 연구모임(1999), 사이버교육(2000) 등 교육훈련 기관을 벗어나 직장 내, 혹은 자택에서 시간제약을 받지 않고 학습할 수 있는 새로운 교육시스템이 본격적으로 도입되기 시작하였다.

〈공무원 교육훈련의 시기별 흐름〉

1950-60년대	1970-80년대	1990년대
대 동	확 장	성 장
<ul style="list-style-type: none"> ■ 국립공무원훈련원을 중앙공무원교육원으로 확대·개편 ■ 공무원교육훈련법 제정(훈련성적평정 도입) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국외 훈련과정, 고위직 훈련과정 개설 ■ 공무원 교육훈련 발전 5개년계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민간위탁교육 도입 ■ 연구모임 활성화 ■ 사이버교육센터 설립

2) 1997년 IMF 외환위기와 교육훈련의 위기

이렇게 꾸준하게 발전되어 가던 교육훈련이 위기에 처하게 되는 것은 1997년 IMF 외환위기 사태를 맞으면서이다. 이 당시 교육훈련예산의 21%, 정원의 22%가

감축되면서 교육훈련은 심각한 문제 상황에 직면하게 된다.

경제위기가 종료된 후에도 참여정부 출범 이전까지 교육훈련 예산의 총 증액을 (46%)은 총 재정 증가율(62%)을 크게 밑돌았다. 즉 국가재정에서 교육훈련 예산이 차지하는 비율은 점점 더 줄어들어 간 것이다. 또한 관련 정원은 경제위기 극복 후에도 원상회복되기는커녕 지속적으로 감소되어 갔다.

〈공무원 교육훈련기관 예산 및 정원규모 변동〉

(단위 : 백만원, 명)

구분	' 97	' 98	' 99	' 00	' 01	' 02	' 03	
예산	재정규모	63,692,100	73,225,982	80,509,887	88,736,300	99,180,065	109,629,790	118,356,045
	교육훈련 기관예산	76,330	60,719	60,681	57,601	77,303	89,246	88,693
정원	2,230	1,747	1,535	1,688	1,615	1,615	1,609	

이처럼 IMF 외환위기 당시에 인력·예산이 우선 감축되었으며, 그 이후로도 회복이 늦어진 이유는 무엇일까? 여러 가지를 생각할 수 있겠으나, 근본적으로는 인식의 문제라고 보는 것이 타당하다. 즉, 교육훈련에 대한 투자를 '비용(cost)'으로 인식하는 소극적인 인식이 이러한 상황을 만드는 결정적인 원인이 된 것이다. 교육훈련을 꺾어야 할 비용이라고 생각하는 인식 탓으로 항상 투자순위에서 후순위로 밀려 왔으며, 긴축 재정기에는 우선적으로 삭감 대상으로 고려되어 온 것이다.

나. 참여정부 교육훈련 혁신이 추진되기까지

1) 참여정부의 「인사개혁 로드맵」

참여정부는 이러한 교육훈련의 문제점을 인수위원회 시기부터 인식하고 있었다. 이는 정권 출범 초기인 2003년 3월에 만들어진 「참여정부 인사개혁 로드맵」에서 '공공인적자원의 핵심역량 강화방안'이라는 대과제 하에 교육훈련 분야에 대해 총 6개 세부과제를 채택한 것을 보아도 쉽게 드러난다. 그 6개 세부과제는 다음과 같다.

<교육훈련분야 6개 세부과제>

- 팀 빌딩을 위한 워크숍 정례화
- 1~3급 대상 역량 교육 프로그램 개발 및 실시
- 공무원 교육훈련시스템 재설계
- 민간 교육기관과의 교류 및 경쟁체제 도입
- 국가 교육훈련기관의 역할과 기능 재편
- 교육내용의 다층화와 교육방식의 다변화

공무원 인사제도를 관장하는 기관이며 인사개혁 로드맵의 작성 파트너였던 중앙인사위원회가 인사개혁과제의 중요도를 조사한 결과(2003.3), '공무원 교육훈련 시스템 재설계'가 공공인적자원 핵심역량 강화를 위한 과제들 중 최우선과제(25.3%)로 조사되었다. 이미 공무원들은 교육훈련에 대한 근본적인 수술이 필요하다는 사실을 인식하고 있었던 것이다. 이에 따라 보다 구체적이고 광범위한 교육훈련 시스템 혁신의 필요성이 대두되게 되었다.

<언론보도>

인사위, 중앙·지자체 인사담당자 설문조사
“교육훈련 혁신, 인사자율성 확대해야“

[서울신문]2004-12-20

공직사회에서 가장 중점적으로 추진할 인사정책으로는 '교육훈련 개선'이 꼽혔다. 그 다음으로는 인사운영의 자율성 확대 및 보수현실화에 대한 목소리가 높았다.

이는 중앙인사위원회가 최근 중앙부처, 지방자치단체, 교육청 등의 인사담당 과장과 계장 등 85명을 대상으로 연찬회를 가진 뒤 실시한 설문조사 결과다. 19일 인사위가 분석한 설문조사 결과에 따르면 우선 향후 중점적으로 추진해야 할 정책 가운데 '공무원의 전문능력 향상을 위해 교육훈련을 혁신해야 한다.'는 응답이 52명으로 가장 많아 1위를 차지했다.

이어 인사운영의 자율성 확대(46명), 보수현실화 및 성과급제도 개선(41명) 등의 순이었다.

2) 공무원 교육훈련 T/F 구성

이러한 인식 하에 인사수석실 및 중앙인사위, 정부혁신위 등 혁신관련 기관들은 교육훈련의 방향 및 추진 과제 도출을 위해 민·관 전문가 집단으로 구성된 ‘교육훈련 혁신 T/F’를 구성하게 된다. 정책담당기관, 교육훈련기관, 그리고 민간 전문위원이 총 망라된 T/F는 로드맵에서 제시된 ‘교육훈련시스템 재설계’ 작업에 착수하게 된다.

〈교육훈련 혁신 T/F 참가기관〉

구 분	정책담당기관	교육훈련기관	민간전문위원
주요 구성원	<ul style="list-style-type: none"> - 청와대 인사수석실 - 정부혁신위 인사개혁팀 - 중앙인사위원회 능력발전과 1) - 행정자치부 분권지원과 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙공무원교육원 - 국가전문행정연수원 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부혁신위 인사개혁전문위원 - 한국행정연구원

2004년 2월부터 10월까지 총 9개월 활동하는 동안 T/F는 교육훈련 전반에 대한 문제점 진단, 우수 국내·외 훈련기관 벤치마킹, 학술세미나 등 다양한 활동을 통해 대안을 도출하였다(구체적인 활동에 대해서는 II. 주요 추진내용 및 III. 주요 추진과정에서 보다 자세하게 설명하도록 한다). 그 결과, 혁신과 성과지향형 교육훈련 강화, 교육훈련의 질적 혁신, 학습문화의 정착, 교육훈련기관의 전문성 강화 및 경쟁력 제고 등을 골자로 「교육훈련을 통한 공무원 역량강화 방안」(이하 교육훈련 혁신방안)을 마련하여 제55회 국정과제회의(2004.10.22)에 보고하면서 교육훈련 혁신은 본 궤도에 오르게 된다. 대통령께서는 이 국정과제회의 마무리 말씀을 통해 “본 혁신방안을 정부 공식정책으로 채택하여 시행에 만전을 기할 것”을 지시하였으며, 이에 따라 정부혁신위원회와 중앙인사위원회를 중심으로 본 혁신방안에 제시된 총 7개 대과제, 42개 세부과제의 본격적인 추진에 착수하게 되었다.

1) 최초에는 행정자치부 교육훈련과에서 T/F에 참석하였으나, '04.6월 교육훈련기능을 포함하는 인사기능이 중앙인사위원회로 일원화됨에 따라 교육훈련업무를 이관받은 중앙인사위원회 능력발전과가 참여하게 되었다.

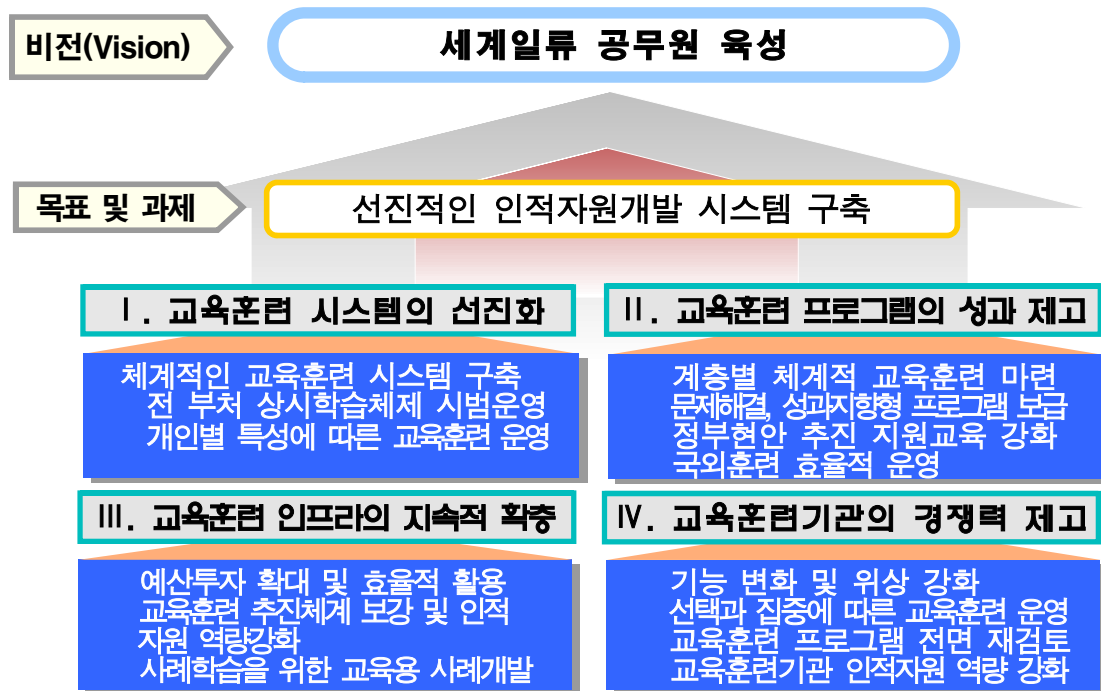
제 11 장 교육훈련 혁신, 무엇을 바꿨나?

1. 인적자원개발시스템 선진화를 향하여

교육훈련 혁신은 상위개념인 인사행정 혁신 로드맵과 비전을 공유하고 있다. 즉 ‘일 잘하는 세계 일류공무원을 육성’하는 것은 인사행정 혁신의 비전인 동시에 교육훈련 혁신의 비전인 셈이다. 인적자원의 수준이 그 정부의 수준을 결정한다는 점에서 이러한 비전은 다시 말해 정부의 질을 세계 일류수준으로 끌어올리겠다는 큰 뜻을 담고 있다.

이러한 비전하에 교육훈련은 선진적인 인적자원개발 시스템 구축을 목표로 삼고 있다. 인적자원개발 시스템이 선진 수준으로 구축될 때 비로소 세계 일류공무원이 될 수 있는 필요조건이 충족된다는 것은 설명이 필요 없을 것이다.

그렇다면 선진적인 인적자원개발 시스템은 어떻게 가능한가? 이를 달성하기 위해 구체적으로 총 4개 분야의 과제가 제시되었는 바 교육훈련 시스템 선진화, 교육훈련 프로그램의 성과 제고, 교육훈련 인프라의 지속적 확충, 교육훈련기관의 경쟁력 제고가 그것이다. 이를 도표로 구체화하면 아래와 같다.



2. 인식, 틀, 내용 모두 바꿨다

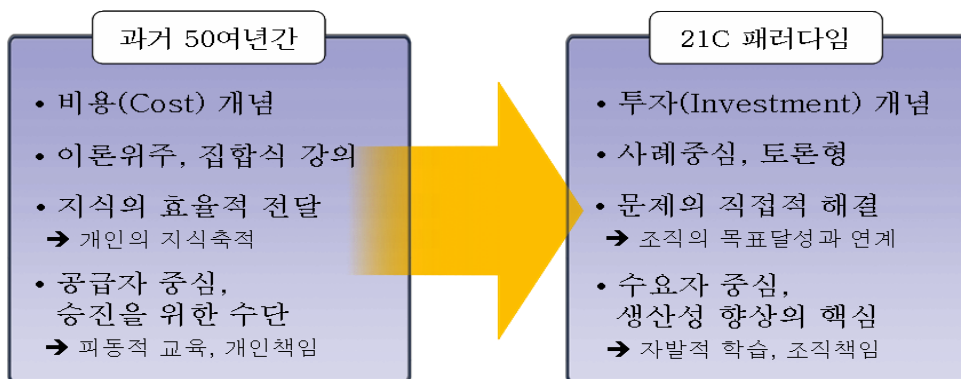
가. 교육훈련 패러다임을 바꾸다

IMF 경제 위기 등에서 드러나듯 참여정부 이전까지는 교육훈련에 대해 기본적으로 '돈은 들어가고 효과는 파악하기 힘든' 비용일 뿐이라는 인식이 다소 강하였던 것이 사실이다. 이렇게 된 근본 원인은 교육훈련기관, 각 부처, 공무원 개인의 교육훈련에 대한 인식이 모두 후진적인 수준에 머물렀기 때문이다.

교육훈련기관은 새로운 조직문화를 창출하고 조직의 경쟁력을 제고하는 핵심기관으로서의 적극적 역할보다 단순지식의 전달자로 스스로를 소극적으로 자리매김하였으며 각 부처는 승진요건 확보, 초과정원해소, 유희인력 활용 차원에서 교육훈련 대상자를 선발하였다. 공무원 개인들은 승진수단으로 교육훈련점수 획득을 위해 참여하거나 학위취득의 계기로 여기는 경우가 많고, 교육훈련을 통해 자신의 역량을 향상시키겠다는 의지를 가진 교육훈련자는 일부에 불과했다.

참여정부는 이러한 잘못된 인식을 바꾸는 것부터 작업을 시작하였다. 교육훈련이 더 이상 비용(cost)이 아닌 투자(investment)라는 인식을 만들어 가기로 한 것이다. 과거 50여년간 굳어져 온 이러한 인식을 바꾸는 것은 쉬운 일은 아니었다. 그러나 참여정부는 장기적인 비전을 갖고 인적자본에 대한 투자로 교육훈련을 새롭게 자리매김해 나가기 위한 일련의 혁신 작업에 나서게 되었다. 이에 따라 정부 각 부처에서도 교육훈련의 효율성에 대해 다시 인식하고 자체적인 교육훈련 시스템의 구축을 위한 노력에 나서게 되었다.

<교육훈련에 대한 패러다임 변화>



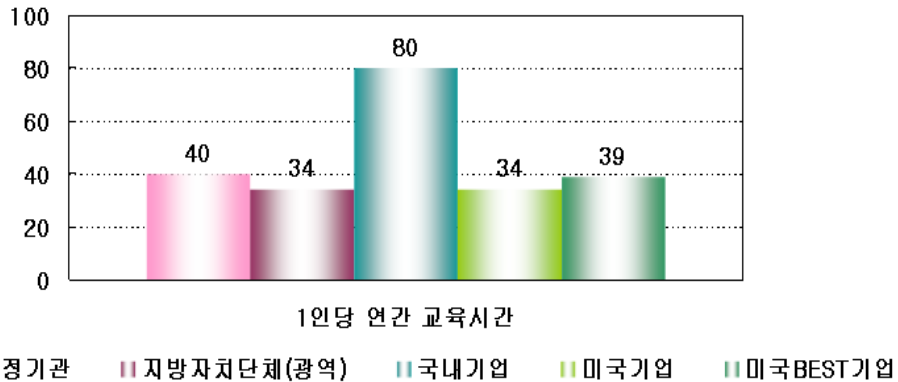
나. 교육훈련 시스템을 다시 짜다

1) 상시학습체제 도입

<대통령 관련 말씀>

지식정보화 시대로 변화함에 따라 이러한 변화의 흐름에 공직사회가 앞장서서 혁신주도형 경제를 실현하기 위해서도 공직사회에서 학습문화를 점차 확산시켜야 합니다. (2004.7.6, 국무회의)

<1인당 연간 교육훈련시간 비교 (05년)>



* 국내기업은 엑스퍼트컨설팅(인재개발 실태조사), 미국기업은 미국 ASTD(American Society of Training Development: 2005 ASTD State of the industry report)에서 조사한 결과

참여정부의 교육훈련 혁신에 있어서 가장 중요한 변화 중 하나인 상시학습체제는 종전의 훈련성적평정제도를 대체해 년 100시간 이상의 교육훈련을 이수하게 하는 제도로, 민간 우수기업 및 선진국 정부에 비해 크게 떨어지는 우리 정부의 교육훈련시간 및 학습문화에 대한 반성으로부터 도입되었으며²⁾ 크게 세 가지 지향점을 가진다.

첫째, 정부조직을 학습조직화 하는 것이다. 이를 위해 교육훈련 인정범위의 확대, 의무적 이수시간 설정, 연간 자기개발계획 수립제도 등을 도입하였다.

2) 국민일보 2005년 9월 22일자 “한국 공무원 교육은 연 32시간...싱가폴의 3분의 1에 불과”에서는 중앙인사위원회가 국회에 제출한 자료를 바탕으로 한국 공무원 교육훈련시간 32시간이 싱가포르의 100시간, 국내 S 그룹의 121시간, 미국 기업 평균치인 62시간에 크게 못 미친다고 보도하고 있다.

둘째, 학습 촉진자로서의 관리자의 역할을 증대시키고자 했다. 이를 위해서 부서장에게 소속직원의 교육훈련 성과 관리, 부서 교육훈련 실적관리 등의 의무를 부여하였다.

마지막으로 각 부처가 자율적인 인적자원개발 시스템을 구축하는 것을 촉진시키고자 했다. 이를 위해서 각 부처에게 자율권을 부여해 교육훈련 인정 범위, 연간 학습 기준시간 등을 정할 수 있게 했다.

이러한 상시학습제도는 앞서 소개한 교육훈련 혁신 T/F에서 도입이 결정되었으며, 이에 따라 「교육훈련 혁신방안」에 포함되어 국정과제회의에 보고된 후 후속 작업으로 중앙인사위원회에서는 「상시학습체제 구축 방안」을 마련하였으니, 그 골자는 아래와 같다.

- 훈련성적 평정제도 폐지 : 훈련성적 평정을 공무원 평정에 일정비율 반영하던 제도를 폐지
- 교육훈련 이수시간 확대 : 연간 100시간 이상의 교육훈련을 의무화하였으며, 훈련성적 평정제를 폐지한 대신 교육시간 이수를 승진 요건화함
- 교육훈련의 인정범위 확대 : 직무관련 연구, 논문게재, 저술 등 업무와 관련된 다양한 개인의 학습·연구 활동을 교육훈련으로 인정
- 부서장에게 소속직원 성과책임 부여 : 과장급 부서장의 직무성과계약 체결 시 소속직원의 교육훈련 성과책임을 부여
- 부처 자율성 확대 : 연간 이수기준 시간, 교육훈련의 인정 범위, 인정 시간 및 세부 운영 사항 등을 자율적으로 결정토록 함

구축방안을 마련한 후 제도 도입을 위한 준비작업이 진행되었다. 우선 2005년에는 중앙인사위원회를 대상으로 시범실시가 이뤄졌으며, 2006년에는 각 부처 시범운영에 사용할 124억원을 부처별로 편성하였으며 인사혁신 선도부처(9개)를 중심으로 포럼을 구성하여 지속적인 토론을 통해 제도의 완결성을 높이고자 하였다. 또한 상시학습제도의 법적 뒷받침을 위해 공무원교육훈련법시행령에 상시학습에 대한 근거를 담은 법제화 작업을 추진하여 2006. 7. 21. 공무원교육훈련법을 개정했다. 이에 따라 2007년부터 정부 전 부처에 상시학습제도가 전면 시행되었다.³⁾

3) 상시학습제도에 대한 언론보도는 여러 건이 있으나 그 중 주요한 것만 요약하면 “공무원 교육 시간 3배 늘린다...평점 낮을땐 모직 못받아” (국민일보 '04.10.23)에서는 04.10.24 열린 국정과제 회의에서 확정된 교육시간 확대 결정을 보도했으며, “공무원 교육훈련 연 100시간씩”(서울신문 '06.7.12)에서는 공무원교육훈련법 시행령 의결에 따른 상시학습체제 실시 사실을 보도하면서 한편으로는 ‘양을 늘리는 것이 질을 떨어뜨릴 수 있다’는 비판적인 시각에서 보도하기도 했다.

상시학습 제도? 과연 가능할까?

상시학습제도의 시범도입이 결정된 2005년도, 그리고 시범실시가 전 부처로 확대된 2006년도 초반만 해도 그 대상 공무원들의 대체적인 반응은 “그게 가능하겠어?”라는 쪽이었다. 기존 공무원 평균교육시간이 30여시간에 불과한 상황에서 그 세 배의 학습 시간을 매년 달성해야 한다는 것은 어떻게 보면 불가능에 가까운 도전처럼 보였던 것이다. 그러나 이는 제도에 대한 오해에서 기인하는 근거 없는 두려움이었다. 즉 이전의 교육기관 집합 교육 패러다임에 익숙한 공무원들은 100시간의 학습을 무리하다고 보았으나 이 제도를 입안한 중앙인사위원회는 이미 새로운 교육훈련, 혹은 직장학습(Workplace Learning & Performance)의 개념을 충분히 이해하고 있었기에 제도의 정착과 성공을 확신하고 있었던 것이다.

이미 국외에서는 토요타, 국내에서는 유한킴벌리 등의 일류 기업에서 그 유용성이 점검된 ‘직장학습’은 표현 그대로, 일하는 곳인 직장 내에서 자발적으로 이루어지는 연구와 학습활동을 의미한다. 서구 선진국에서는 이러한 직장학습이라는 표현이 기존의 교육훈련(Education & Training)을 대체하는 표현으로까지 일반화되고 있는 추세이다.

2006년도 하반기로 들어서면서 공무원들은 기존의 교육훈련보다 훨씬 다양한 ‘직장학습’의 개념을 인식하고 상시학습제도가 가져오는 근본적인 변화를 몸으로 체험하고 있다

<우수 사례>

- 보건복지부 : 유관기관과 협력, 평생학습체계를 마련하여('05.7) 전문직무 역량, 리더십 역량, 혁신 역량으로 상시학습체계를 구축, 4대 전략 통해 추진
- 과학기술부 : 학습집현전, 전문인력 확보, 기관장 지원 등 지원체계를 기반으로 직원들의 참여를 유도하여 '06년 개인별 학습목표시간인 300시간을 달성
- 병무청 : 부서·개인의 학습실적을 BSC성과지표, 직무성과계약제에 반영하고, 자기주도적 학습실천에 관한 행동강령 「상시학습헌장」을 제정·선포
- 특허청 : 직급별·역량별 학습시간 및 의무교육을 차별화하고, 멘토링·경력상담 등 통해 개인개발계획(IDP: Individual Development Plan)을 내실화
- 강동구청 : 강동맨 육성 위한 장기 계획을 세우고 자체 ‘의무학습이수제’ 시행

2) 연구모임 활성화

상시학습과 함께 직무현장 중심 학습활동의 대표적 형태인 연구모임은 최초 연구활동을 위한 자발적 모임으로 시작되었다. 연구모임이 교육훈련의 범위로 포섭되는 것은 국민의 정부의 「공무원 연구모임 활성화 지침」 제정(1999) 이후부터라고 할 수 있을 것인데, 이 지침은 연구모임 지원의 근거를 마련하고 연구모임 참여실적을 교육훈련 성적으로 인정하는 것을 주요내용으로 하였다.

그러나, 이러한 지침에도 불구하고 연구모임은 여전히 전문직을 대상으로 하는 제도라는 인식이 지배적이었다. 이러한 연구모임이 일반 부처의 일반직 공무원들 사이에도 급격히 증가하고 활성화된 것은 참여정부 들어 성과주의 인사혁신이 시작되면서부터이다. 성과역량 중심의 인사체제 혁신이 이루어지면서 학습활동에 인센티브를 부여했으며, 공무원 스스로도 자발적 학습 욕구가 증가하게 된다. 즉 학습하지 않고서는 빠르게 이루어지는 혁신의 흐름을 따라잡을 수 없다는 인식이 공무원들 사이에 퍼지기 시작하면서 연구모임에 대한 필요성이 대두된 것이다. 참여정부 들어 연구모임 수 및 참가인원은 그야말로 비약적으로 증가하였다.

〈연도별 공무원 연구모임 현황(매년도 6.30 기준)〉

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
연구모임 수	26개 부처 108개	32개 부처 108개	33개 부처 195개	35개 부처 212개	36개 부처 309개	45개 부처 1,413개
참여인원	2,670명	4,221명	7,111명	9,575명	13,691명	38,722명

그러나 이러한 연구모임의 폭발적인 증가에도 불구하고 질적으로도 충실한지의 문제는 여전하다. 많은 수의 연구모임이 혁신 실적을 위해 졸속으로 구성되었고, 연간 2년 이하로 개최실적이 낮은 연구모임이 많은 등 형식적으로 운영되었던 것도 엄연한 현실이다. 따라서 2006년 이후의 연구모임 관련 과제는 연구모임의 양적 증가보다는 내실화에 초점을 두게 된다.

다. 혁신·성과가 교육훈련의 중심

1) 혁신 지향 교육훈련 강화

초기 정부혁신관련 교육

참여정부 초기인 2003년에서 2004년의 혁신교육은 장·차관 워크숍, 실·국장급 공무원의 대통령과의 대화, 과장급 이하 공무원 특별교육 등 청와대와 혁신관련기관을 중심으로 한 정부혁신의 의지와 비전 전달에 중점을 두어 진행되어 왔다.⁴⁾

4) 대통령은 주로 혁신학습활동을 토요일을 이용해 장·차관급 및 고위직 공무원과의 대화로 진행하였다. 이 당시는 주5일 근무제가 정부에 실시되지 않던 시기라 토요일 근무는 반일 근무로 근무의 밀도가 낮아지는 문제점이 있었는데 이를 토론과 학습의 장으로 만들기 위해 혁신교육을 활용한 것이다.

<대통령 관련 말씀>

토론이든 교육이든 집체학습이 필요합니다. 학습에서 우리가 짚어야 할 것은 그냥 토론이 아니라 기법 있는 토론으로 가고, 토론주제도 이후의 성과를 어떻게 측정해 나가며 과정을 어떻게 관리해 나갈 것인가라는 데까지 가야 합니다. (2004년 1월, 청와대 참모진 간담회)

왜 하필 토요일에 토론회를 하는가. 여러분이 혁신의 리더, 책임자로서 혁신을 추진해가면 이 딜레마에 부딪힐 것입니다. 직원들을 토요일에 불러낼 것인지 말 것인지 항상 부딪히는 고민이지요. 그러나 적어도 혁신을 주도하는 사람이 토요일, 일요일 그런 관념보다는 어느 시간에도 뭔가를 배우고 또 뭔가를 토론하겠다는 의지가 있어야 합니다.

(2004년 9월, 혁신사례 차관급 학습토론회)

2005년 들어 맞춤형, 실무자 중심의 혁신관련교육으로 전환

혁신이 어느 정도 정착단계에 접어든 2005년에는 각 부처 및 교육훈련기관으로 '행정서비스 혁신능력 개발교육' 예산 128억을 배정하였다. 이러한 파격적인 예산 투자를 통해 조직을 학습조직으로 변모시키기 위한 정부 각 부처의 다양한 노력을 유도하였다. 선도 기관을 중심으로 이루어진 혁신사례를 몇 가지 들어보면 아래와 같다.

< 각 부처 학습혁신 사례 >

- ① 부처 실정을 반영한 맞춤형 혁신교육 확산(각 부처)
- ② 연간 120시간의 조직 및 개인 학습활동 의무화(보건복지부)
- ③ 도요타 혁신학교 등 외국 우수 교육기관 위탁교육(산자부, 재경부 등)
- ④ 역량모델링, 교육체계 수립, 교육운영, 사후관리 등 부처 인력개발체계 전체에 대한 재설계(국무조정실)

성공적인 사례들이 속속 발굴되면서 2006년에도 이러한 혁신학습 예산확대 기조는 계속해서 유지되어, 정부 각 부처에서는 2006년에도 행정서비스 혁신능력 개발 특별예산 133억원을 자율적으로 편성하였으며, 2007년에도 부처별로 예산을 지속적으로 편성하였다. 이 예산으로 각 부처는 민간 교육기관을 통한 혁신교육 체험, 혁

신 워크숍 실시, 부처별 역량측정과 그에 맞는 맞춤형 교육과정 설계 등의 다양한 시도를 하고 있다. 또한, 국무조정실 등 일부 부처에서는 코칭(coaching)이나 액션러닝(Action Learning)과 같은 최신 교육기법들을 도입하는 등 적극적인 노력을 보여주고 있다.

혁신선도(교육)기관의 자체적 노력

교육훈련 혁신은 위로부터의 일방적인 지시에 의해 이루어진 것이 아니라 혁신선도기관들의 자발적인 밑으로부터의 노력에 의해서도 발전되었다.

특히, 중앙공무원교육원의 경우 민간에 뒤지지 않는 고품질 혁신교육 프로그램을 개발하여 높은 평가를 받음은 물론 각 교육훈련 기관들로부터 벤치마킹의 대상이 되었다. 중앙공무원 교육원의 혁신교육 프로그램은 2005년에 처음으로 개설되었는데, 부처별 과정 및 계층별 과정으로 나누어 개발되었다. 계층별 혁신교육 프로그램인 혁신리더과정은 계층별 혁신 수준 진단을 통해 체계적인 혁신교육을 의도하였으며, 부처별 혁신교육 프로그램인 부처별 맞춤형 혁신교육 과정 역시 부처 혁신역량 진단에 기초하여 혁신추진의 장애요인을 극복하는 대안을 제시해 호평을 받았다.

그리고 2006년에는 혁신이 내재화 단계로 들어서면서 기존 혁신성과를 내재화하고 확산시키는데 초점을 맞춘 변화관리 과정으로 그 방향을 바꾸어 '계층별 변화관리 과정' 및 '기관별 변화관리과정'으로 운영중이다. 이러한 변화관리(change management)는 민간분야에서도 혁신의 지속적 확산이라는 측면에서 최근 새롭게 부상하고 있는 분야로, 중앙공무원교육원이 얼마나 빠르게 최근의 흐름에 대응하려고 노력하고 있는가를 보여주는 사례라고 하겠다.

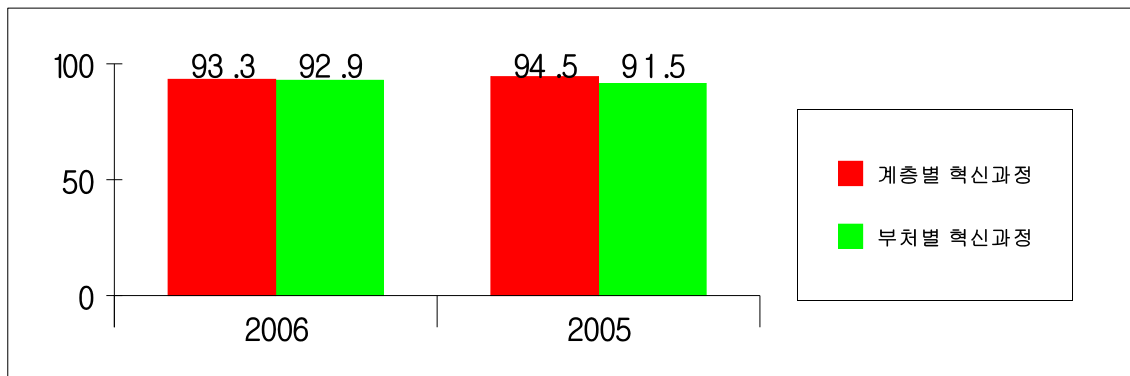
혁신교육? 그거 예전 현대판 새마을 교육 아닌가요?

혁신교육 프로그램이 처음 개발되던 2005년 당시 이것이 권위주의, 군부정권 시절의 정신교육, 시책교육의 폐단을 답습하지 않을까라는 우려가 상당히 많이 제기되었던 것이 사실이다. 그러나, 결국 제 2의 새마을 교육이 되는 것은 아니냐는 염려는 교육과정이 선보이면서 기우였음이 드러났다.

중앙공무원 교육원은 우선 혁신교육을 예전 정신교육과 같은 딱딱한 강의식 프로그램으로 만들지 않고 철저하게 참여식, 토론식 프로그램으로 구성했다. 민간 컨설팅 전문기업에 용역을 주었으며, 일류 퍼실리테이터(Facilitator: 기존의 강사를 대체하는 토론 촉진자)에게 진행을 맡겨 자연스럽게 자발적인 토론과 팀원 모두의 참여가 이루어지는 프로그램들로 구성하였다.

특히 혁신과정을 설계하면서 중앙공무원교육원은 철저하게 맞춤형 교육설계기법에 입각해 틀을 짜 나갔다. 즉 계층별 프로그램은 담당급, 관리자급, 고위직에 각각 요구되는 혁신역량을 극대화하는 프로그램들로 구성했으며, 부처별 맞춤형 교육의 경우 사전 부처별 혁신역량을 진단해 그 수준에 맞는 교육프로그램을 구성하여 부처들의 호응을 이끌어냈다. 그 결과 2005~2006년 수료자 5,981명의 평균 만족도가 93%에 이르고 있다.

〈중앙공무원 교육원 혁신교육 만족도 조사 결과(총 5,981명 수료)〉



2) 교육훈련은 현장 중심, 성과 중심으로

도입 배경 및 주요 내용

현업·성과지향형 교육훈련은 기존의 교육훈련방식에 대한 반성으로부터 출발한다. 즉, 기존 교육훈련이 이론과 지식전달 위주의 강의식·집합식 교육으로 채워졌으며, 문제해결보다는 일방적이고 일반적인 지식전달에만 초점을 두어 진행되어 왔다는 반성이 현업·성과지향 교육훈련이 대두된 배경이다. 물론 강의식, 집합식 교육은

그 효율성에서는 분명히 우수한 점이 있으며, 빠른 시일 내에 많은 인원을 교육시켜야 하는 과정에서는 분명히 장점을 갖고 있었다. 그러나 가장 근본적인 문제, 즉 조직의 성과와 괴리된 단순한 지식의 전달이라는 점에서 이러한 구시대적인 교육훈련 패러다임은 명백하게 한계를 노정하고 있었다.

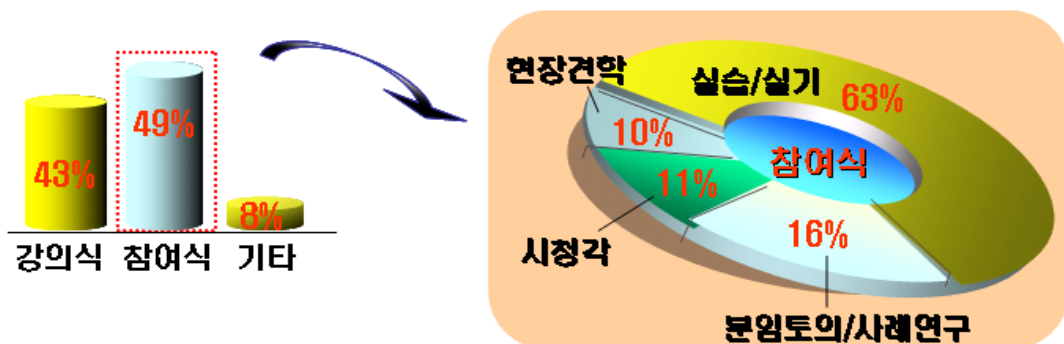
<대통령 관련 말씀>

강의식 이론교육보다는 문제해결형, 사례형 위주의 교육을 실시함으로써 교육훈련의 성과를 제고해야 할 것입니다
교육은 현장성 있게 즉각적인 문제해결을 위해 이론이 아닌 모범사례와 해결책을 제공하는 방향으로 가야 합니다 (2004년 9월, 정부혁신추진회의)

반면, 현업·성과지향형 교육훈련은 크게 세 가지 측면에서 이러한 구시대 교육훈련 패러다임과는 근본적인 차별점을 가진다. 첫 번째로 무엇보다 조직의 목표달성과 유기적으로 연계되도록 설계·운영되며, 두 번째로 실제 업무의 현장에서 필요한 문제를 해결할 수 있다는 점, 마지막으로 개개인에 대한 정확한 교육수요 진단을 바탕으로 역량(competency)에 기반한 교육과정과 교육체계를 개발한다는 점에서 기존 강의식 훈련과 차별성이 부여되는 것이다.

현업·성과지향형 교육훈련은 참여정부 들어 대폭 도입되어, 2005년 12월 현재 전체 교육과정 중 절반(49%)이 참여식 현장중심, 성과지향형 교육으로 이루어지고 있다.

<국가소속 교육훈련기관 교육과정의 교육방식별 분류 ('05.12 현재)>



“공무원 교육 뜯어고친다”

[서울신문 2004.8.23]

정부부처 공무원들의 교육을 맡아온 중앙공무원교육원의 .교육훈련 방식이 정책현안과 업무혁신과제 해결 중심의 문제해결형으로 대폭 바뀔 전망이다. 중앙공무원교육원은 이같은 내용의 ‘교육혁신 방안’을 다음달 9일 노무현 대통령 주재로 열리는 국정과제회의에 보고 대개혁에 착수키로 했다고 22일 밝혔다. 특히 21일 장·차관급이 참석한 가운데 정부중앙청사에서 열린 ‘정책사례분석 토론회’에서 노 대통령이 공직사회의 혁신을 강도높게 주문한 터라 교육훈련의 전면 개선이 탄력받을 것으로 보인다.

● 정부혁신의 ‘진원지’ 로

그동안 승진을 위한 형식적인 교육에서 탈피,정책현안 문제와 업무혁신과제 해결을 지원하는 정부혁신의 진원지로 거듭나게 한다는 복안이다.

우선 오는 2006년 ‘고위공무원단’의 도입에 따라 고위공무원으로서 필요한 역량을 사전에 평가해 부족한 역량에 대한 맞춤형 교육을 실시키로 했다.

교육방식도 정책결정과 갈등해결,업무혁신 등 교육을 통한 정책문제 해결 (Action-Learning) 등으로 바꾼다.정부혁신과 행정품질 관리를 수행·지원하는 정책품질관리과정도 개설된다.

안양호 중앙공무원교육원 교수부장은 “교육내용은 청와대와 국정과제 태스크포스팀, 중앙인사위원회, 각 부처 등과 협의해 설계하게 되며, 핵심 역량을 갖춘 인재육성의 중추기관으로 새롭게 탈바꿈할 것”이라면서 “정부인력개발을 체계적으로 추진하기 위해 정부인력개발원법의 제정도 추진키로 했다.”고 설명했다.

이러한 성과지향형 교육체계의 대표적인 기법으로 ‘액션러닝’(Action Learning)을 들 수 있으니, 이하에서 조금 더 살펴보기로 한다.

액션러닝(Action Learning) 도입

액션러닝은 전 세계의 많은 기업에서 도입되고 있는 문제해결형 교육방법으로, 실질적인 정책과제에 대한 대안을 모색하는 학습활동을 통해 학습효과를 유발하는 프로그램으로 일반적으로 정의된다. 공공분야에서 이러한 액션러닝의 도입의 물꼬를 튼 것은 앞에서 언급되었던 인사혁신 T/F 활동 중, 인사수석실 주도로 구성된

「미국 정부기업 선진 인사제도 연수단」에서 GE연수원의 액션러닝 프로그램을 체험('04.9)하면서이다. 이어 「공무원 교육훈련 혁신방안」('04.10)을 통해 교육훈련 혁신의 주요 과제로 국정과제회의에 보고되면서 본격 도입이 결정되었으며, 그 첫 번째 도입으로 중앙공무원교육원 고위정책과정 (2005.4~7)이 선정되었다.

실장·국장급 공무원을 대상으로 하는 고위정책과정에서는 청와대 및 각급 기관의 협조를 받아 규제개혁, 민원제도, 성과관리 등 10개 과제에 대한 학습을 시행하였으며, 과정 종료시점에서 총리 등 관계기관 장·차관을 모시고 액션러닝 컨퍼런스를 개최하여 효과적인 교육이라는 평가를 받았다. 이를 계기로 각 부처 및 교육훈련기관에서는 액션러닝을 앞 다투어 도입하기 시작하였으며, 교육훈련 주관부처인 중앙인사위원회는 교육훈련기관 액션러닝 컨설팅(2005.8~12)을 통해 이를 뒷받침하였다. 이러한 노력은 지방정부에서도 예외가 아니어서 나주시청 등 여러 자치단체에서 현안과제 해결을 위해 액션러닝협회 등 전문기관 컨설팅을 통해 액션러닝을 다수 도입하였다.

<액션러닝 컨퍼런스('06.7.21) 시 국무총리 총평>

“실제 정책 현장을 찾아서 고충을 겪고 있는 다양한 국민들의 목소리를 듣고, 그들을 접하고, 그래서 심도 있게 문제에 접근하려고 한 그러한 노력이 아주 끈끈하게 묻어있는 것을 느낄 수 있었습니다.”

라. 교육훈련 인프라도 컨텐츠 못지않게 중요하다

1) 교육훈련 예산 대폭 증액

교육훈련에 대한 과감한 투자는 국정 최고책임자의 의지, 관계기관의 협조 등이 있어야만 가능한 것이다. 다행스럽게도 참여정부 들어 대통령의 강력한 의지와 인사수석실, 인사관계기관, 예산관련기관들의 유기적인 노력을 통해 교육훈련 예산은 이전과는 비교할 수 없을 만큼 확충되어 인적자본에 대한 투자가 본격화되었다.

각 부처가 편성해오던 교육훈련 예산 외에 상시학습, 교육훈련 연구개발비 등을 위해 252억의 별도 예산이 정부 각 부처 및 교육훈련 기관에 편성되었다. 특히 교육훈련 기관의 경우 민간 교육기관에 비해 가장 큰 약점으로 지적되던 빈약한 강사료

를 현실화하여 예전에는 공무원 교육기관 강의를 기피하던 우수 강사진을 대폭 확보할 수 있었다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 예산은 각급 교육기관에 40억이 추가 배정되었으며, 1인당 평균 강사료는 전년도 12만 5천원에서 18만 7천원으로 인상하였다.

전격적으로 이루어진 교육훈련 예산 증액

교육훈련 예산 증액은 결코 간단한 문제가 아니었다. 기획예산처는 각 부처로부터 들어오는 예산증액 요청 중에서 우선순위를 정해야 하며, 교육훈련 분야 역시 시급한 수십여 개의 현안 예산과제 중 하나일 뿐이었다.

중앙인사위원회가 외롭게 예산증액을 위한 노력을 경주해 왔을 때 그에 힘을 실어준 것이 당시 이해찬 총리였다. 교육부 장관을 지내면서 교육훈련 및 인적자본 투자에 대한 안목을 갖고 있던 이해찬 총리는 2004년 9월 7일 이례적으로 총리실 간부들을 삼성의 간부교육코스에 2박 3일 일정으로 입교시켰다. 민간분야의 교육훈련 변화를 느껴보게 하겠다는 의도였다.

2004년 10월, 이해찬 총리가 국정과제회의에서 보고된 교육훈련 혁신방안의 후속조치로 공무원 교육훈련 예산을 대폭 증액할 것을 요청함에 따라 중앙인사위원회와 기획예산처는 예산확대 사안을 긴급하게 협의하게 되었다. 관계부처 장관인 중앙인사위원장과 기획예산처 장관 간의 최종 협의는 때마침 국회가 열리고 있던 터라 국회 회의장과 휴게실을 오가면서 이뤄졌다. 각자 바쁜 일정으로 쉽게 만나기 어려운 두 장관에게는 오히려 국회 일정이 호재로 작용했던 것이다. 이들이 최종적으로 교육훈련 예산 확대에 합의한 것도 국회 종료 후 심야에 귀가하던 차량 속에서 휴대전화를 통해서였다.

2) 공무원교육기관의 활성화와 역할 재정립

이와 함께 교육기관의 역할 정립이 추진되었다. 즉, 이전 정부에서 효율성을 이유로 통폐합되었던 각 부처 교육훈련기관을 원 소속부처로 환원시키는 한편, 부처 내 일개 부서로 존재하던 교육기능들을 독립 기관으로 만드는 교육훈련기관들의 위상 강화조치가 지속적으로 이루어졌다.⁵⁾

5) 당시 이러한 혁신조치는 언론에도 보도되었다. “공무원교육 민간에 맡긴다...교육기관 공개입찰” (서울신문 '04.10.23) 에서는 ‘수원에 있는 국가전문행정연수원에서 맡았던 교육, 농업, 건설 교통, 특허, 통계 등의 교육훈련업무는 원래의 소속 부처로 환원된다.’고 보도하고 있다.

<공무원 교육훈련기관 활성화 조치>

통폐합 기관의 원소속 복귀	기존 기관의 분리	부처 연수부의 독립 교육기관화
국가전문행정연수원 소속 5개 교육원의 원소속기관복귀 ('05.1) -교육·농림·건설교통·통계·특허	국세교육원→국세교육원과 관세국경관리연수원으로 분리 ('06.1)	해양수산인력개발원(해양수산부) 국립환경인력개발원(환경부) 산림인력개발원(산림청) ('06)

이에 따라 기존에는 교육훈련기관으로서의 역할을 수행하는데 한계를 가질 수밖에 없었던 각급 교육훈련기관들은 비로소 독립성을 갖고 보다 체계적인 교육훈련을 실시할 수 있는 기반을 갖추게 되었다.

3) 교육훈련기관의 전문성을 민간수준으로

교육훈련기관의 전문성 강화는 우선 전문인력을 확보하는 것으로부터 시작되었다. 이는 민간으로부터 전문가를 채용하는 한편으로 부처에서 오랜 경험을 쌓은 전문인력을 교수요원으로 활용하는 방향으로 추진되었다.

주요 사례를 들어보면, 중앙공무원교육원의 경우 민간 전문가를 계약직 교수요원으로 채용하는 한편으로 각 부처 전문 인력을 파견받아 정책기획, 재정, 법제 등 전문분야 교수요원으로 활용하고 있으며, 국세공무원교육원의 경우에도 부처에서 오랜 경험을 쌓은 세정전문가를 교수요원으로 임용해 경험이 일천한 신입 직원들에게 세무행정의 노하우를 전수하는 방식을 채택하였다. 또한 전문성 강화 차원에서 교수요원에 대한 교육과정도 중앙공무원교육원을 중심으로 신설되었으며, 전문 연구 센터를 개설하여 질적 향상을 추구하고 있다.

<중앙공무원교육원의 전문성 강화 노력>

강사 확보	강사 전문성 강화	전문 센터 설립
<ul style="list-style-type: none"> ■ 민간 전문가 교수요원 채용(3명) ■ 부처 파견교수 확보 (4명) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교수요원 능력발전과정 운영 (40명) ■ 퍼실리테이터 과정 신설 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책품질관리센터, 변화혁신/리더십 센터, 갈등관리센터, 재정경제교육센터 등 설치

마. 보다 체계적인 교육훈련을 위해

2000년대 들어 가장 지배적인 인력개발 분야의 흐름(trend)중 하나가 핵심인재 양성이다.

“핵심인재의 확보 및 육성이 조직의 경쟁력을 좌우한다”

국외의 핵심인재 양성 사례로 MS(마이크로소프트)의 경우 스티브 발머 사장이 직접 인재유치 및 육성업무를 맡고 있으며, 직속으로 인재발굴팀(Candidate Generator Team)을 운영하고 있다. 이 인재발굴팀의 인원은 300명에 이른다. MS와 라이벌 관계인 구글(Google)은 인재확보에 총력을 기울여 ‘인재블랙홀’이라는 별명을 얻고 있다.

국내의 경우에도 삼성그룹의 경우 SLP(Samsung Business Leader Program)을 통해 핵심리더를 육성하고 있으며, LG 그룹의 경우에도 우수인력 양성프로그램인 “LG트랙”을 운영하고 있다. 이러한 핵심인력 집중양성 프로그램 도입은 ‘기업의 경쟁력은 우수인재 확보에 달려 있다’는 인식이 광범위하게 확대됨에 따른 결과라고 하겠다.

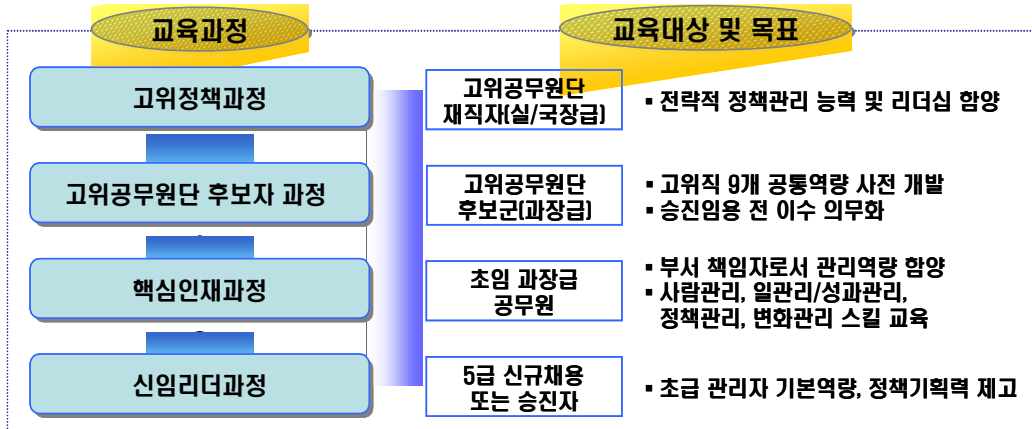
참여정부에서도 교육훈련 혁신 T/F 활동을 통해 이러한 흐름을 인식하고 교육훈련 혁신방안의 하나로 핵심인재 확보 및 육성을 제시하였으며, 이어 국정과제회의(2004.10)에 ‘핵심인력양성’을 주요개선과제로 제출해 공식 채택되었다. 이로써 정부 부문 최초로 핵심인재육성이라는 흐름을 한 발 앞서 반영하게 된 것이다.

이러한 핵심인력양성은 기존 고위정책과정(국장급), 신입관리자과정, 승진과정(5급)의 혁신과 더불어 4급 대상의 고위공무원단 후보자 과정 및 핵심인재과정을 신설하는 것으로 구체화되었다. 특히 고위공무원단 후보자 과정은 리더십, 정책문제해결 역량을 겸비한 고위공무원단 후보군을 양성하는 과정으로서, 사전역량측정을 통해 부족한 역량을 집중적으로 육성하는 맞춤형 교육과정으로 설계되어 운영되었다.

또한, 4급 초임과장들을 대상으로 하는 핵심인재과정은 이들 초임과장이 가장 필요로 하는 리더십, 성과관리 등의 역량을 집중 교육하는 과정으로 설계되었다. 이 과정의 가장 큰 특징은 사이버 교육과 현장교육을 연계하는 블랜디드 러닝(Blended Learning), 직장근무와 병행해서 현장의 문제를 해결하는 액션러닝(Action Learning)등 첨단교육기법이 총 동원되었다는 점이다. 이는 현업으로 가장 바쁜 계층인 과장들이 최소한의 집합교육을 통해 최대한의 효과를 얻을 수 있도록 과정설계부터 고심한 결과라고 하겠다.

과장급을 대상으로 하는 이들 과정들이 개발됨에 따라 초급관리자(5급 상당) 로부터 고위공무원단에 이르는 체계적인 핵심인력 양성 교육체계가 완성되었으며, 이는 궁극적으로 정부 경쟁력 강화에 크게 기여하게 될 것이다.

<공무원 기본교육 체계도>



<언론보도>

“공무원 재교육 맞춤형 전환”

[서울신문 2004.6.4]

공무원 교육이 공무원 개인의 부족한 역량을 집중 보강하고, 직급에 맞는 업무수행을 할 수 있도록 하는 ‘맞춤형’으로 대폭 바뀐다. 중앙공무원교육원은 3일 “교육원이 행정자치부에서 중앙인사위로 이관되는 것과 함께 교육 방향을 5급 이상 관리직 위주로 대폭 강화하고, 개인역량을 키우는 쪽에 비중을 둘 방침”이라고 밝혔다. 기존의 교육방식은 부처의 인사 운영 편의와 승진의 수단으로 운영됐다고 인식할 정도로 체계적이지 못하다.

우선 5급이상 간부급을 위한 교육이 집중적으로 이루어진다. 1~3급을 대상으로 ‘고위공무원단 재직자 과정’이 생긴다. ‘고위공무원단’은 고위직 공무원을 통해 인재 활용을 높인다는 차원으로 2006년부터 도입된다.

현재 국장급을 대상으로 한 ‘고위정책과정’을 개편해 교육생 선발 때부터 경쟁체제를 도입한다. 새로 만들어지는 ‘역량평가센터’에서 개별 공무원의 역량을 진단해 필요한 부분에 보강 교육이 실시된다.

4급 과장 대상으로는 ‘고위공무원단 후보 양성과정’이 생긴다. 고위공무원단에 진입하기 위한 필수 교육과정으로 운영되며, 역량을 평가해 모자라는 것에 대해 ‘맞춤형’ 교육이 강화된다. 5급 공무원을 위해서는 ‘과장 승진후보자 과정’이 생겨 전문역량, 리더십, 혁신마인드, 관리능력 키우기 등에 집중 재교육을 받는다. 6급이하 공무원을 대상으로 기본교육을 할 ‘분원’ 설치도 검토된다.

제 12 장 교육훈련 혁신, 어떻게 바꿨나?

1. 교육훈련 혁신 T/F, 변화의 진원지

가. 인사개혁 로드맵 주요과제로 선정되다

1) 국민의 정부 인사개혁에 대한 반성과 교훈

국민의 정부에서 이루어진 인사개혁은 개방형제도 도입, 성과주의 인사제도 도입, 전문보직제도 도입 등 성과주의와 합리주의에 입각한 서구 선진인사제도의 도입에 중점을 두어 진행되었다. 당시 '新인사제도'라는 이름으로 행정학자들을 중심으로 논의되던 이러한 제도들은 정권 초기의 개혁흐름에 발맞추어 우리 행정부에 발 빠르게 이식되었다. 인사개혁 주체의 역할은 정권 초 정부 구조조정 작업을 통해 총무처와 내무부가 합병된 행정자치부에 주어졌다. 그러나 이러한 행정자치부로의 인사기능 통합은 곧 문제를 드러냈다. 즉 양 부처간의 이질적인 조직문화, 지방자치업무 등의 산적한 과제로 인한 인사개혁 부진 등이 문제로 제기되었고, 통합 1년 만인 1999년 5월 중앙인사위원회를 설치하여 중앙인사기관을 2원화하기에 이른다.

그러나, 중앙인사위원회로 모든 인사기능이 이관된 것이 아니라 기획 업무를 주로 이관하고 교육훈련, 채용, 인력관리 등의 집행 성격이 강한 업무는 행자부에 여전히 주어져 있었다. 이는 기획(중앙인사위)과 집행(행정자치부) 업무의 분리를 통해 견제와 균형을 이룬다는 취지에서 이루어진 결정이었으나, 그 결과는 비효율적인 업무처리와 추진력의 약화로 귀결되었다는 것이 이후의 평가이다.

이 당시 교육훈련을 비롯한 인사개혁에서 도입된 대부분의 제도들은 이상적인 제도와 현실적인 운용간의 괴리를 드러냈다 대표적인 사례로 형식적으로 운영된 성과급이나, 언론의 집중적인 공격 대상이 되었던 개방형 제도 등을 들 수 있을 것이다. 이들 제도들은 비록 낡았다고는 하나 오랫동안 유지되어 오면서 나름대로의 견고한 내적 논리를 갖춘 기존의 관행과 충돌을 일으켰고, 새로운 제도에 대한 공직사회의 저항과 반발을 야기하였다.

결국 추진체계의 2원화, 공무원을 개혁 주체가 아닌 개혁 대상으로 취급하는 태도, 일관된 추진계획 없이 산발적으로 단기간에 추진된 제도 도입 등의 문제로 인해, 그 훌륭한 취지와 일정 부분의 성과에도 불구하고 국민의 정부에서 이뤄진 인사개혁은 뿌리를 내리지 못한 채 단지 시도로만 평가되고 만 것이다.

2) 참여정부 인사개혁 방향 : 인사개혁 로드맵 수립

이러한 국민의 정부에서의 인사개혁을 교훈삼아 참여정부는 로드맵에 의한 일관되고 장기적인 관점의 인사개혁을 추진하게 된다. 인사개혁 로드맵을 작성한 또 하나의 이유는 참여정부의 국정목표와 국정원리와 부합되는 방향으로 인사개혁이 이루어져야 한다는 필요성 때문이었다. 또한, 참여정부는 로드맵 수립 과정을 공개하여 공직자들이 인사개혁 방향을 이해하고 예측할 수 있도록 함으로써 개혁에의 저항을 최소화하도록 유도하였다.

이러한 인사개혁 로드맵의 작성은 2003년 2월 참여정부 출범과 함께 대통령의 강력한 의지로 신설된 인사보좌관실에 의해 주도되었다. 정찬용 인사보좌관의 주도하에 역시 대통령의 의지로 상설기구로 신설된 정부혁신위에 인사혁신전문위원회를 설치, 각 부처 및 외부 전문가 등의 다양한 의견을 수렴하여 인사개혁 로드맵을 초안하기로 하고, 52개 부처 인사혁신담당관 회의(4.15), 인사정책 자문회의(4.24) 개최 등을 통해 총 9대 과제 56개 세부추진과제로 구성된 인사개혁 로드맵 초안을 완성한다. 이후 로드맵 세부추진 T/F를 구성해 부처별, 과제별 추진부서와 담당자를 지정하는 한편, 초안에 대한 지속적인 검토·수정 작업을 담당하게 하였다.

그 결과 2003년 8월, 정부혁신지방분권위 회의를 통해 인사개혁 로드맵 일부를 수정·보완해 4개 영역 총 70개 과제로 구성된 인사개혁 로드맵을 확정하여 대통령께 보고함으로써 참여정부 5년의 인사개혁의 큰 틀이 기초되기에 이른다. 물론 여기에는 앞에서 언급되었듯이 교육훈련 혁신 관련 내용이 5대 과제로 포함되었다.

나. 공무원 교육훈련시스템 혁신 T/F 활동

1) 교육훈련시스템 혁신 T/F 구성

앞서 언급했듯이 인사행정 주관부처는 행정자치부와 인사위원회로 이원화 되었으며, 이 과정에서 교육훈련제도 '개선'업무는 교육훈련법 및 동 시행령에 의해 행정자치부에 귀속되어 있었다. 보다 근본적인 교육훈련 시스템 재설계를 위해서는 외부로부터의 신선한 관점과 보다 강력한 상급기관의 추진동력이 요구된 반면, 행정자치부는 지방자치, 조직, 복무 등 이질적인 업무들을 모두 맡다 보니 일관된 관점과 강력한 추진력이라는 양 측면 모두에서 교육훈련 시스템 재설계라는 과업을 추진하기에는 부족한 점이 있었다

이러한 판단에 따라 인사수석실(2003.12.21 인사보좌관실에서 승격)에서는 2004년

2월 정부혁신위가 주도하는 민·관 합동 교육훈련 혁신 T/F를 구성하여 교육훈련 혁신방안 도출 업무를 맡기게 된다(교육훈련 혁신 T/F의 구성에 대해서는 I. 추진배경 및 추진 경위 참조). 교육훈련 혁신 T/F는 2월부터 8월까지 평균 월 2회 이상의 소회의를 개최하는 한편, 민간기관 방문, 학술세미나 개최 등 다양한 활동을 통해 기존 교육훈련 시스템의 문제를 진단하고 대안을 도출하는 작업을 수행하였다. 그 자세한 활동 내용은 아래의 표와 같다.

〈민·관 합동 교육훈련 혁신T/F의 주요 활동내용〉

구 분	실무협의회	민간기관 방문	학술세미나 개최
주요 활동 내용	- 총 14회의 실무협의회 개최 ('04.2~' 04.8) - 각 기관별 책임자 참석	- 삼성인력개발원, CJ인재원 등 방문('04.4)	- 교육훈련 혁신방안 세미나 개최 ('04.6, 한국행정연구원, 인사행정학회 공동 개최)

2) 미국 선진 인사제도 연수단 파견

교육훈련 혁신 T/F의 활동이 마무리될 무렵, 최종적인 혁신방안 확인·점검을 위해 미국 선진 인사제도 연수가 계획되었다. 인사수석을 단장으로 인사제도비서관, 중앙인사위원회 사무처장, 중앙공무원교육원 원장, 국가전문행정연수원 및 외교안보연구원 책임자, 민간기업 교육훈련 전문가 등 총 13명으로 구성된 현지 연수단은 2004.9.12부터 6박 8일의 짝짝한 일정으로 백악관, OPM(미 인사관리처), FEI(미 고위공무원 연수원), FSI(외교연수원), GE 잭 웰치 리더십센터를 방문하였다. 짧은 기간이었으나 연수단은 교육훈련 혁신 T/F를 통해 마련된 혁신방안이 선진국에서 추구하고 있는 교육훈련 방향과 대체적으로 큰 흐름에서 일치한다는 희망적인 결과를 확인할 수 있었다.

특히 미국 연방정부 교육기관 및 민간분야의 최고의 교육기관이라고 할 GE 잭 웰치 리더십 센터 방문을 통해 교육훈련분야에서의 향후 방향에 대한 점검과 벤치마킹의 기회를 가진 것은 매우 의미있는 일이었다.

〈미국 연수단 활동 내용〉

일정	방문기관	주요내용
9.13(월)	연방고위공무원연수원 (Federal Executive Institute)	·FEI에서 실시하는 교육훈련의 핵심가치, 내용, 방식, 교육환경 등 파악
	백악관 Dina Powell 인사보좌관, Alberto Gonzales 법률고문 면담	·미 대통령 임명 정무직 선정·추천 및 사전검증 현황 파악을 위한 면담
9.14(화)	한국경제연구원 (Korea Economic Institute)	·전 백악관 인사담당자를 통해 정무직 인사 경험 청취 및 우리나라 도입 시사점 도출
	인사관리처 (Office of Personnel Management)	·미 중앙인사관장기관의 기능과 역할, 교육훈련 및 주요 인사제도의 파악
9.15(수)	외무연수원 (Foreign Service Institute)	·외무공무원 대상 교육훈련의 내용과 방식, 영역별 프로그램 실태파악
9.16(목) ~ 9.17(금)	GE 웰치 리더십센터	·변화와 혁신과 관련한 센터의 역할, GE의 리더십 및 액션러닝 교육체험

2. 변화의 청사진, 「교육훈련을 통한 공무원 역량강화방안」

미국 연수와 함께 교육훈련 혁신방안의 국정과제회의 보고가 결정되었다. 국정과제회의는 대통령 이하 전 국무위원과 유관기관장들이 참석해 국정방향을 결정하는 중요한 자리로 여기에 교육훈련이 단독과제로 상정되었다는 것은 그만큼 교육훈련이 참여정부의 중요한 혁신과제라는 것을 의미하는 것이었다.

이에 따라 인사수석실과의 조율하에 홍길표 교육훈련혁신 T/F 전문위원(천안대-현 백석대-교수) 주도로 정부혁신위, 중앙인사위 실무자들이 참여한 가운데 국정과제회의에 상정될 ‘교육훈련을 통한 공무원 역량강화 방안’ 보고서가 작성되었다.

제55회 국정과제회의(‘04.10.22)는 ‘교육훈련을 통한 공무원 역량강화방안’을 주제로 정부혁신지방분권위(위원장 윤성식)와 중앙인사위원회(위원장 조창현)가 공동 주최하였다. 이 국정과제회의는 대통령께서 직접 참석해 회의를 주재하였으며, 국무총리, 기획예산처 장관, 국무조정실장 등 관계부처 장관 및 중앙공무원교육원장, 기타 각급 교육훈련기관장이 참석하였다. 또한 LG인화원장, CJ 인재원장 등 민간 인적자원개발(HRD) 전문가들도 토론에 참석, 민간분야의 사례를 바탕으로 의견을 개진하는 기회를 가졌다.

회의는 홍길표 전문위원의 ‘교육훈련 혁신방안’ 보고에 이어 참석자 토론, 대통령의 마무리말씀 순으로 진행되었으며, 앞서 언급된 대로 이 자리에서 ‘교육훈련 혁신

방안은 공식적인 정부정책으로 채택되었다. 그 구체적인 내용에 대해서는 II. 주요 추진 내용을 참조하기 바란다.

대통령 마무리말씀 중 주요내용(요약)

“혁신을 위해서는 교육학습이 중요하며, 교육학습 없이는 혁신도 없습니다.”

“그동안 공무원의 역량 강화를 강조해왔는데 욕심 같아서는 속도를 좀더 내렸으면 좋겠습니다”

“강의식, 주입식 교육에서 벗어나 문제해결 교육, 사례교육 중심으로 (교육훈련을) 해 나갔으면 좋겠습니다”

인터뷰 - 김판석 前 인사제도비서관(現 연세대 행정학과 교수)

<2007.4.9 이메일 인터뷰. 중앙인사위 능력발전과 신승렬 사무관>

인사제도비서관으로서 교육훈련 혁신을 총괄한 입장에서 교육훈련 혁신계획 수립 당시의 배경을 간략하게 설명한다면?

인사제도비서관으로 근무할 때, 인사개혁은 인사위와 혁신위를 중심으로 잘 추진되고 있다고 보았어요. 그러나 교육훈련은 여러 기관들이 관련된 사항이고, 인사개혁(고위 공무원단 등)의 주요 이슈에 한동안 밀려 있었던 상태라 우선순위가 높지 못하였지요. 그렇지만 교육훈련이 매우 중요하다고 판단하여 청와대에 입직하기 전부터 <교육훈련의 신 원년>을 만들어야 한다고 생각했습니다.

그래서 별도의 교육훈련혁신 T/F를 구성하여 이를 중심으로 수차례의 실무회의를 하면서 교육훈련혁신을 독려했지요. 혁신위가 여러 과제를 다루고 있었지만, 교육훈련에 대한 논의가 미진하였고, 인사위도 고위공무원단과 다른 여러 인사혁신과제에 깊이 관련되어 교육훈련 혁신과제가 상대적으로 관심이 적거나 진전이 느려, 인사수석실(인사제도비서관실)이 직접 나서게 되었지요.

그 과정에서 미국의 주요 연수원을 둘러보고 와서 action learning도 도입하고 교육훈련 혁신 구상을 핵심 이해당사자(수석, 제도비서관, 인사위사무처장, 중공교원장, 행자부 및 지방공무원연수담당자 등)가 모두 공감하게 되었지요.

이제까지의 교육혁신은 어떠했으며, 앞으로 더 중점을 두고 해야 할 남은 과제는 무엇으로 보십니까?

돌이켜보면, 중공교가 엄청나게 크게 변했고, 지방혁신인력개발원도 중공교 수준은 아니지만 그래도 다소 변하고 있어 다행입니다. 그러나 다른 교육훈련기관, 즉 부처별 교육훈련기관과 지방자치단체 교육훈련기관의 변화는 아직 부족하다고 봅니다.

특히 아쉬운 부분은 지방자치단체의 인사혁신과 지방자치단체의 교육훈련혁신인데 이것은 중앙정부가 직접적으로 추진하기가 어렵다는 점이 애로 사항이지요. 행정자치부도 이 문제의 심각성을 알면서도 실제로 많은 노력을 기울이지는 않는 상태이고, 혁신위도 지방분권 등에 주된 관심을 보였지만, 지방공무원인사혁신(교육포함)에는 많은 노력을 기울이지 않았다고 보여집니다.

따라서 앞으로는 지방공무원 인사혁신과 지방 교육훈련 혁신이 향후 과제가 되어야 한다고 봅니다.

그리고 전체적으로 인사혁신과 교육훈련 혁신은 성공했다고 봅니다. 혁신주체의 노력과 대통령의 관심, 예산지원 등이 뒤따랐기 때문입니다. 따라서 앞으로 이러한 혁신이 지속되기 위해서는 앞서 언급한 지원들이 계속 필요하다고 봅니다.

정리하면 현 정부에서 교육훈련혁신의 변화는 크게 일어났습니다. 그런데 이러한 것이 지속되려면 다음 정부도 교육훈련의 중요성을 깨닫고 교육훈련을 혁신의 중요한 수단으로 생각해야 할 것입니다.

현 정부에서는 교육훈련을 혁신의 매우 핵심적인 수단으로 인식하고, 교육훈련에 대한 투자를 강화하고 다양한 지원을 했기 때문에 교육훈련 변화가 증폭되었음을 교훈으로 삼아야 할 것입니다.

3. 교육훈련 혁신은 계속된다

가. 인사개혁 로드맵이 지속적으로 추진되는지를 점검

인사개혁 로드맵 후속 작업으로 이루어진 로드맵 추진 계획 수립 과정에서, 과제 추진상황을 점검하고 지휘할 관리·점검기관과 개혁 일선에서 업무를 추진할 추진기관이 분리되어야 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 로드맵 작성주체인 정부혁신위원회(인사개혁분야 T/F)와 인사수석실 인사제도비서관실이 관리·점검 주체가 되고, 중앙인사위원회를 중심으로 행정자치부, 중앙공무원교육원 등 교육훈련 관장기관 및 선도교육기관이 핵심추진기관 역할을 수행하는 것으로 역할분담이 이루어지게 되었다.

특히 중앙인사위원회는 국가공무원법 및 공무원교육훈련법상의 인사개혁 관장기관으로써 인사개혁 과제의 주요 추진주체로 주도적인 역할을 수행하였다 그 세부적인 추진과제 및 추진 기관은 다음과 같다.

〈교육훈련 혁신방안 세부과제 및 추진주체〉

개선과제 및 추진내용	추진기관
<p>1. 교육훈련기관의 역할 전환 - 개방 및 경쟁 촉진</p> <p>(1) 공무원교육훈련기관의 개발기능 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육훈련프로그램 개발, 교육담당기관의 선정·관리 등 프로그램은행으로서의 역할 강화 ○ 교육담당기관에 대한 사후평가 강화 <p>(2) 교육훈련의 개방화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 민간위탁 전문교육훈련 확대 ○ 민간교육프로그램 인증제 활성화 ○ 공무원 교육훈련기관 시설물 개방 ○ 민·관간 상호 학점인정제 추진 ○ 민·관 교육기관간 인사교류 확대 	<p>인사위/교육기관</p> <p>인사위/교육기관</p> <p>인사위/각부처 인사위 재경부/교육기관 인사위/각부처 각부처/교육기관</p>
<p>2. 교육훈련기관간 기능분담체계 정비</p> <p>(1) 교육훈련 관련기관 역할 및 기능조정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육훈련기관 기능 전환 ○ 교육훈련기관상호간 역할 정립 ○ 전문행정연수원 산하 5개연수부의 소속부처 환원 추진 <p>(2) 교육훈련기관 예산의 실질적 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 강사수당 조정 ○ 노후시설 및 기자재 교체 ○ 교육훈련예산 추가 차등배정 ○ 총교육훈련예산제 도입추진 	<p>인사위/교육기관 인사위/교육기관 행자부/인사위</p> <p>예산처/교육기관 예산처/교육기관 예산처/인사위 예산처/인사위</p>
<p>3. 교육훈련기관의 전문성 강화</p> <p>(1) 교육훈련기관 인사운영 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육훈련기관장의 전문성 강화 ○ 교육훈련기관 우수인력 배치 <p>(2) 교수요원의 확충 및 전임교수요원 역량 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교수요원의 확충 ○ 전임교수요원의 역량강화 	<p>인사위/행자부/각부처</p> <p>인사위/교육기관 인사위/교육기관</p>
<p>4. 관리직공무원 교육훈련 혁신</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 핵심인재 육성과정 개발·운영 ○ 고위공무원단 후보자 육성과정 개발·운영 ○ 고위공무원단 재직자 교육과정 운영 ○ 부처간 인사교류 대상자 교육과정 개발·운영 ○ 중도채용자에 대한 공식적용 교육훈련 강화 	<p>중공교 중공교 중공교 교육기관 교육기관</p>

개선과제 및 추진내용	추진기관
<p>5. 혁신과 성과지향형 교육훈련 강화</p> <p>(1) 교육훈련을 통한 혁신 촉진</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국정철학 공유를 위한 대토론회 및 워크숍 정례화 ○ 혁신관련 교육과정 확대 <p>(2) 현업 성과지향형 교육훈련 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Action Learning 기반 교육훈련프로그램 개발·운영 ○ 직종 등 수요자 특성 등을 반영한 맞춤형교육 확대 ○ 사전 교육훈련 수요조사 및 사후평가 강화 ○ 성과지향형 국외훈련 강화 	<p>인사위/중공교 교육기관/중공교</p> <p>교육기관 교육기관 교육기관 인사위/각부처</p>
<p>6. 공무원 상시 능력개발체계 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 10% 상시 능력개발 실시 ○ 교육훈련 명칭 변경 ○ 잉여인력의 재교육 T/O제 운영 ○ 능력개발 인정범위 확대 ○ 민간기관 정책현장 파견근무, 부처현안과제 연구보고 제도 도입 	<p>인사위/각부처 인사위/각부처 행자부/인사위 인사위 인사위</p>
<p>7. 부처 및 공무원의 참여 확대</p> <p>(1) 직급별 교육-승진 연계운영방식 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 4급이상 공무원 교육훈련 이수 의무화 ○ 5급이하 교육선택권 지정·운영 ○ 부하육성 성과책임 부여 <p>(2) 공무원의 자발적 참여동기 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 개인별 연간 교육훈련 목표관리제 시행 ○ 능력개발 특별연수제 도입 ○ 상시 학습지원체제 강화 <p>(3) 교육훈련과 보직관리 연계 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육분야 연관된 직위 부여 ○ 교육훈련 이수자 PPSS 통합관리 	<p>중앙인사위 중앙인사위 인사위/행정기관</p> <p>인사위/행정기관 중앙인사위원회 중앙인사위원회</p> <p>중앙행정기관 인사위/교육훈련</p>

이와 같이 시행주체 및 점검주체가 정비됨에 따라 인사개혁 로드맵 및 교육훈련 혁신방안에 대한 주기적 점검시스템이 구축되었다. 인사개혁 로드맵의 경우에는 2005년 1분기부터 분기별 추진실적을 점검하는 한편 매년도말 종합 점검이 이루어졌으며, 교육훈련혁신방안은 정부혁신위원회 인사개혁 분과위에서 2006년 3월에 추진상황을 총체적으로 점검한 바 있다.

나. 여기에 만족할 수 없다

: 지속적인 노력과 성과, 그리고 남겨진 과제들

이후로도 대통령은 교육훈련 혁신에 대한 관심의 끈을 놓지 않고 지속적으로 보완 방안을 마련할 것을 지시했다. 즉 2005년 4월에는 수석·보좌관회의에서 공직 부적응자에 대한 공직적응 프로그램을 개발할 것을 지시하였으며, 같은 해 6월에는 법제처 업무보고시 법제실무 등 공직자들이 공통으로 익혀야 할 실무교육을 강화할 것을 지시했다. 특히 이날 대통령은 “우리 공무원들이 소관업무와 관련된 용역을 기획·집행할 수 있을 정도의 전문성을 가질 수 있어야 한다”는 기대수준을 제시하였다.

이러한 지시와 더불어 기존 ‘교육훈련 혁신방안’에 대한 보완이 필요하다는 인식하에 국무조정실, 중앙인사위원회, 정부혁신위, 기획예산처가 합동으로 「공무원 교육훈련 개선방안」을 마련하여 총리에게 보고(2005.9.6)하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

<공무원 교육훈련 개선방안의 주요내용>

- 상시학습체제 구축, 경력관리지원 프로그램 도입, 교육훈련 예산의 현실화를 통한 교육훈련 인프라 구축 등을 골자로 함
- 예산 증액, 성과향상 프로그램 추진에 중점
- 수요자 중심, 공통 역량관련 교육훈련 프로그램 개설

이러한 일련의 교육훈련 혁신 기조는 2006년에도 지속적으로 유지되고 있다. 2006년 하반기에는 다시 한 번 대통령의 지시로 중앙정부를 넘어서 지방을 포괄하는 교육훈련분야에 대한 종합점검이 이루어졌다. 점검결과 전체적으로 교육훈련 혁신의 성과가 제도는 물론 학습문화 정착이라는 측면에서도 일정정도의 성과를 거두었다는 결론을 얻을 수 있었으나, 한편으로 아직도 남겨진 과제가 많다는 것 또한 확인할 수 있었다.

제 13 장 교육훈련 혁신의 남겨진 과제들

1. ‘완료·확산’ 단계로 들어선 교육훈련

2005년말 인사개혁 로드맵의 추진현황에 대한 점검이 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 이루어졌다. 이 점검결과는 제72회 국정과제회의(2006.4.5)에 보고되었는데, 그 중 교육훈련 분야에 대해서는 대부분의 과제가 정상적으로 추진되어 전체적으로 ‘완료·확산’ 단계에 접어들었다는 평가를 받았다.

또한 2004년 국정과제회의에서 제시되었던 ‘교육훈련 혁신방안’에 대해 정부혁신위원회의 교육훈련 T/F 검토를 거친 결과 역시 대부분의 과제가 완료되었거나 정상적으로 추진된 것으로 결론지어졌다.

<2006년말 현재 추진현황>

1. 교육훈련기관의 역할 전환(완료)
2. 교육훈련기관간 기능분담체계 정비(완료)
3. 교육훈련기관의 전문성 강화(일부 장기검토)
4. 관리직공무원 교육훈련 혁신(완료)
5. 혁신과 성과지향형 교육훈련 강화(완료·확산)
6. 공무원 상시 능력개발체계 구축(정상 추진)
7. 부처 및 공무원의 참여 확대(정상 추진)

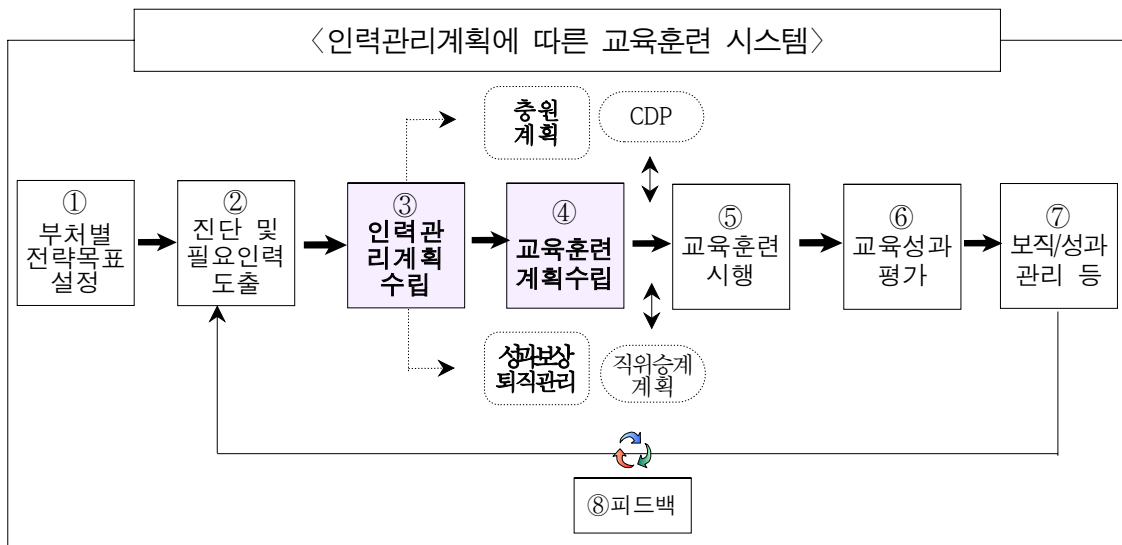
이처럼 대부분의 과제가 완료단계에 이르렀으며, 추진중인 과제들 역시 기본계획 수립 완료 후 입법절차 및 시범적용단계 등 마무리 단계에 이르고 있다. 예를 들어 상시학습체제의 경우 2006년 시범실시를 마무리하고 입법화 작업이 마무리되어 2007년부터 본격적으로 시행되고 있다.

2. 향후 남겨진 과제들

가. 인력관리계획과의 연계

향후 교육훈련분야에서 가장 큰 과제는 인력관리계획과 교육훈련간의 연계에 있다고 하겠다.

인력관리계획은 조직의 비전·목표에 필요한 수준의 인력을 적시에 확보하여 활용하기 위한 중장기 계획으로서 현재의 보유인력을 분석하고, 향후 목표달성을 위한 필요인력을 예측하고 그 차이를 해소하기 위한 계획인데, 보유인력의 역량과 목표를 위한 필요 역량간의 차이는 결국 교육훈련을 통해 메워져야 하기 때문이다. 특히 수요를 반영하는 맞춤형 교육훈련 달성을 위해서도 인력관리계획과의 연계는 필수적이다. 역량기반 교육훈련 설계(Competency Based Curriculum), 즉 역량을 도출해 이에 기반한 수요자 중심으로 이뤄지는 교육과정 설계는 이미 선택이 아닌 필수로 교육훈련에 자리잡고 있기 때문이다.



이러한 인력관리계획 수립시 민간과 공공부문 간에는 분명한 차이점이 있다. 즉, 민간기업의 경우에는 필요역량과 조직인력역량간의 차이를 해당 인력 수급을 통해 주로 해결하는 경향이 강하나, 신분보장 및 정원의 엄격한 관리로 민간보다 유연한 인력채용이 어려운 공공부문의 경우에는 신규채용이 아닌 교육훈련을 통해 기존인력의 역량을 강화하는 것이 보다 현실적이고 우월한 대안이기 때문이다. 따라서 다시 한 번 인력관리계획 도입과 교육훈련 강화는 동전의 양면임을 강조하지 않을 수

없는 것이다.

나. 국외훈련의 성과지향 혁신 및 내실화

국외훈련제도는 1977년 최초 도입 이래 30년간 선진외국제도 연구 및 국외 전문가 양성, 해외인력네트워크 형성 등 정부역량강화에 큰 역할을 해 왔다. 그러나 한편으로는 국외훈련이 성과와 유리되어 공무원 개인의 학위취득과 개인적 지식 습득의 기회로 주로 이용되어 왔다는 비판이 제기되어 왔다.

이에 따라 보다 성과와 밀접하게 연계된 국외훈련제도로의 혁신작업이 꾸준히 진행되어 왔다. 예를 들어 직무훈련과정 및 학위+직무형 국외훈련과정이 1990년대 들어 도입되었으며 지속적으로 확대되어가는 과정에 있다. 또한 국외훈련자에 대한 정기적인 보고서 제출 및 이의 온라인 게시를 통한 훈련성과의 공유를 유도하려는 노력도 이루어져 왔다.⁶⁾

앞으로도 이러한 기조는 일관되게 유지될 것이다. 즉 훈련과제 심사 강화를 통해 훈련과제와 부합하는 훈련이 될 수 있도록 유도하는 한편으로, 훈련성과 마일리지 제도 등을 통해 훈련비용에 걸맞은 성과를 이룰 수 있도록 노력해갈 것이다. 또한 훈련자 선발시 직무성과 반영비율을 높여 직무성과 우수자에게 훈련이 이뤄질 수 있도록 선발제도를 개편해 갈 예정이다.

다. 교육수요를 반영하는 맞춤형 교육과정 마련

교육과정의 수요중심 전환은 교육훈련 출범 이후 이제까지 지속적으로 추진되어 온 과제라고 할 수 있으나, 현실적으로 지식정보화시대의 다기다양한 교육수요를 일일이 만족시킬 수 있는 교육훈련과정을 제공할 수는 없는 것이기에 늘 불만이 있어왔던 것이 현실이다. 결국 이는 누구도 불만을 갖지 않도록 완성될 수는 없는, 지속적으로 추진해 가야 하는 과제인 것이다.

앞으로 교육과정 설계 시 보다 정교한 수요조사 및 과정평가, 수료자 설문조사 등을 통해 끊임없이 교육과정을 다듬어 가야 할 것이다.

6) 이러한 정부의 노력에 대해 서울신문 2006년 3월 6일자는 1면을 전부 할애해 “해외연수=고시 출신 관행 깨진다”는 보도로 국외훈련의 획기적인 변화를 보도했다. ‘안일한 연수는 조기복귀의 지름길’, ‘열심히 일한 당신, 떠나라’ 등의 소재목에서 드러나듯이 당 기사는 국외훈련 내실화를 긍정적인 시각에서 다루었다

※ 우수 사례 : 사이버 외국어 교육과정(2006) 개설
 일과 중, 혹은 자택에서 외국어를 저렴한 비용으로
 교육받을 수 있도록 해 달라는 수요를 반영하여 개설됨



라. 각 부처 및 교육훈련기관의 역량을 높여야

교육훈련 선도부처·교육기관과 그렇지 않은 부처, 교육기관간에 교육훈련 능력과 교육열의의 차이가 상당하다는 것이 매년 교육훈련 종합평가를 통해 드러나는 현실이다. 기관장의 관심과 지원, 교육훈련 담당자의 역량 및 전문성 등에 따라 동일한 제도와 예산지원을 갖고도 실질적인 성과에 격차가 발생하게 된다.

또한, 참여정부 이후의 예산 및 인력 증가에도 불구하고 교육훈련 전문인력·예산 등의 인프라가 여전히 미흡한 상황이다. 2005년 교육훈련 종합평가 결과를 보면 교육훈련을 전담하는 담당급 이상 조직을 보유한 기관이 경찰청 등 7개 중앙행정기관에 불과하며, 교육훈련업무 근무경력은 60.1%가 1년 미만이라고 답하고 있다.

결국 이러한 문제를 해결하기 위해서는 예산 확충, 전문보직제 강화 등을 통한 물적·인적 인프라 구축이 요구되며 이보다 근본적이며 선행되어야 할 과제는 공무원 교육훈련의 책임자인 각급 기관장 및 혁신인사담당관의 교육훈련에 대한 인식을 변화시키는 것이다. 아무리 훌륭한 제도와 충분한 예산이 구비되었다 하더라도 큰 안목에서 바라보는 의사결정계층의 의지가 없으면 교육훈련분야의 발전은 쉽지 않다고 생각되기 때문이다.

<별첨> 교육훈련 혁신 추진일지

시 기	추진내용
1949~1966	▪ 공무원 교육훈련기관 설치, 공무원 훈련법 제정
1967~1980	▪ 장기 국외훈련제도 도입, 교육훈련 수요조사 실시
1981~1997	▪ 교육훈련 장기계획 수립, 위탁교육훈련과정 도입
1997	▪ 민간위탁교육 도입
1999	▪ 연구모임 활성화 지침 제정
2000	▪ 사이버교육센터 설립
'03.2	▪ 인사보좌관실 설치 및 인사개혁 로드맵 작성
'03.3	▪ 인사개혁과제 중요도 조사 (중앙인사위원회) - 교육훈련 시스템 재설계가 주요 과제로 제시됨
'03.4	▪ 인사개혁로드맵 세부시행계획 작성
'03.4~8	▪ 인사개혁로드맵 세부추진 T/F 활동 (정부혁신지방분권위원회)
'03.8	▪ 참여정부 인사시스템 개혁 로드맵 확정 - 대과제로 '공공인적자원의 핵심역량 강화방안' 포함
'03.12	▪ 인사보좌관실 인사수석실로 확대 개편 - 교육훈련제도 혁신을 전담할 인사제도비서관실 신설
'04.2	▪ 교육훈련 혁신 T/F 구성
'04.3.11	▪ 공무원 교육훈련법 개정
'04.4	▪ T/F 민간 우수인력개발기관 방문 (삼성인력개발원, CJ 인재원 등)
'04.6.4	▪ 교육훈련 혁신방안 세미나 개최 (한국행정연구원, 인사행정학회)
'04.6.12	▪ 중앙인사관장기관 중앙인사위원회로 일원화 - 교육훈련주관부서도 중앙인사위원회 능력발전과로 이관
'04.9.12~9.17	▪ 미국 선진 인사제도 연수단 활동 - 백악관, OPM, FEI, GE 크로튼빌 등 방문
'04.10.22	▪ 제 55회 국정과제회의 개최 - '교육훈련을 통한 공무원 역량강화방안 보고
'04.12.7	▪ 2004 교육훈련발전세미나 개최 (정부혁신위, 한국행정연구원, 중앙공무원 교육원)
'05.4.4	▪ 수석·보좌관회의에서 대통령께서 교육훈련 혁신방안 보완 지시
'05.5.6/5.10	▪ 교육훈련 혁신방안 후속조치 마련 (국무조정실, 정부혁신위, 중앙인사위)
'05.9.6	▪ 공무원 교육훈련 개선방안' 총리보고
'06.1.1	▪ 4개 교육훈련기관 분리·독립(관세국경관리/해양수산/환경/산림 인력개발원)
'06.7.21	▪ 상시학습제도 법제화 (공무원교육훈련법 시행령 개정)
'07.1.1	▪ 상시학습제도 (교육시간승진반영제도) 시행

<참고자료>

공무원교육 관련 대통령 말씀

□ 차세대 성장산업 국제회의 기조연설(2003.7)

- 사회 각 부문의 모든 시스템이 혁신주도형으로 바뀌어야 합니다. 비능률을 최소화하고 효율을 극대화 할 수 있도록 개인은 물론 기업과 정부도 변화해서 국가 혁신 역량을 확충해 나가야 합니다.
- 어떻게 할 것이냐? 저는 무엇보다도 ‘인적자원의 확충’이 필요하다고 생각합니다. 차세대 성장동력의 창출은 결국 ‘혁신’을 선도해 나갈, 우수하고 창의적인 인적자본에 달려 있기 때문입니다.

□ 전국 경찰지휘관 초청 특강(2003.6)

- 지난날에는 필요했지만 지금은 필요하지 않은 일이 있을 수 있습니다. 일을 버리고 대신 새로운 일을 찾아야 합니다. 아직도 국민에게 부족한 서비스는 많이 있습니다.
- 공무원 스스로 학습하고 국가가 교육기회를 제공해서 새로운 일을 만들어 나갈 필요가 있습니다.

□ 청와대 참모진 간담회(2004.1)

- 토론에 대해 우리가 기대할 수 있는 것은 그와 같은 토론이 활발하게 이루어지고, 그 다음에 그 토론을 통한 성과가 있어야 한다는 겁니다.
- 토론이든 교육이든 집체학습이 필요합니다. 학습계획을 만들어야 하는데, 학습에서 우리가 짚어야 할 것은 그냥 토론이 아니라 기법 있는 토론으로 가고, 토론주제도 이후의 성과를 어떻게 측정해 나가며 과정을 어떻게 관리해 나갈 것인가라는 데까지 가야 합니다.

□ 제1차 참여정부 국정토론회(2003.3)

- 많은 것을 배우는 것보다 노력하는 자세를 확인하는 것이 더 중요하다고 생각합니다.
- 가장 바람직한 조직은 학습하는 조직입니다. 학습을 열심히 하는 조직이 좋은 조직이고 강한 조직입니다.
- 항상 모자라지 않을까 불안해하면서 채우려고 노력하는 마음가짐이 있어야 학습이 되는 것입니다. 그래서 드리는 말씀인데, 우리 전부 모자라는 사람이 됩시다.

□ 제2차 참여정부 국정토론회(2003.8)

- 혁신을 할 때 가장 중요한 것은 의지만이 아니라 실천입니다. 조직이 혁신을 일상화하기 위해서는 혁신을 위한 학습을 꼭 해야 합니다. 일상적인 혁신을 위한 학습과정을 개발해서 각 부처별로 시행했으면 좋겠습니다.
- 여러 부처에서 업무 혁신의 모범사례는 많이 나와 있는데, 학습 사례는 보고되어 있지 않습니다. 학습을 어떻게 할 것인가, 이것이 중요하다고 생각합니다.

□ 혁신사례 차관급 학습토론회(2004.9)

- 왜 하필 토요일에 토론회를 하는가. 여러분이 혁신의 리더, 책임자로서 혁신을 추진해가면 이 딜레마에 부딪힐 것이다. 직원들을 토요일에 불러낼 것인지 말 것인지 항상 부딪히는 고민이다. 그러나 적어도 혁신을 주도하는 사람이 토요일·일요일 그런 관념보다는 어느 시간에든 뭔가를 배우고 또 뭔가를 토론하겠다는 의지가 있어야 한다.

□ 제2차 정부혁신추진토론회(2005.4)

- 토요일이다. 할 때마다 약간 미안한 마음이 있다. 토요일은 편안한 마음으로 쉬어야 하는데 꼭 모셔놓고, 불러놓고 학습을 하자 하니 좀 미안하다. 그런데 저는 40시간 근무하면서 우리가 학습시간을 좀 더 늘리는 것이 40시간 근무의 성공의 큰 관건이라 생각한다.
- 40시간 안에서 재충전하고, 학습까지 하면 좋은데 형편이 그렇지 않은 것 같고. 휴가로 돌아갈 시간의 일부를 돌리는 것이 자기 향상과 전체 조직의 능력향상을 위해 좋은 일이라 생각한다.

□ 민원·제도개선 보고대회(2005.3)

- 반갑다. 토요일은 가급적이면 학습하는 날로 그렇게 활용하면 좋겠다. 변화하는 시대에서 낙오하지 않기 위해서, 아니 성공하기 위해서 학습이 필요하다. 바쁜 일에 쫓기다 보면 학습하기 쉽지 않다.
- 그래서 토요일은, 주40시간 시대 도래해서 토요일이 개인의 휴식시간으로 점차 돌아가고 있는 과도기적 시기에, 늘어난 휴식시간을 학습에 투입하는 그런 시도를 한번 해보면 좋겠다. 개인을 위해서도 그렇고 조직이나 국가를 위해서 좀더 왕성한 학습활동이 있었으면 좋겠다.

□ 지방공기업 경영혁신대회(2005.1)

- 혁신에 성공하기 위해서는 무엇보다 열린 사고로 끊임없이 학습하고 연구해야 합니다. 작은 것부터 새로운 변화를 실천하면서 혁신을 일상적인 문화로 뿌리내려가야 하겠습니다.

□ 정부혁신추진토론회(2004.7)

- 학습 없이 혁신 없다, 그것이 진리이다. 그래서 모여서 해야 하고, 서로가 서로의 것을 본받고 배우는 벤치마킹을 해야 한다.

- 학습 없이 혁신에 성공한 일 없다. 예외가 없는 것 같다. 학습 없이 혁신 성공하는 일 없으니 성공하자면 부득이 학습해야한다.

□ 정부혁신추진회의(2004.9)

- 교육은 현장성 있게 즉각적인 문제해결을 위해 이론이 아닌 모범사례와 해결책을 제공하는 방향으로 가야 한다. 또 모범사례가 분야별 추진 과정에서 어느 정도 보편성을 획득하면 표준으로 채택할 수 있다.
- 이후에는 이를 어떻게 전 부처에 확산될 수 있도록 교육할 것인지, 그 방법까지 검토해야 한다.

□ 정부혁신 장·차관 워크숍(2004.10)

- 혁신은 어떻게 하나. 모두 당황해 하는데 배우고 실천하는 것이다. 그 다음에 한발 더 나아가면 연구하고 창조하는 것이다. 혁신의 과정이 대체로 모방에서부터 시작해서 창조적 활동으로 그렇게 발전해 가는 것이다.
- 배우고 모방하고 실천하고 아울러서 부단히 연구해야 한다. 치열하게 연구해야 한다. 그 연구과정 중의 하나가 학습과 토론이다.

□ '정부부문 주40시간 근무제 추진에 따른 공공부문 뉴 패러다임 확산방안' 보고 관련(사람입국 신경쟁력 특위, 행정자치부 공동보고) (2004.7)

- 주 40시간 근무제 시행으로 국민생활 전반에 걸쳐서 많은 변화가 일어나고 있고 지식정보화 시대로 변화함에 따라 다양하고 빠른 변화가 진행되고 있다.
- 이런 변화의 흐름에 공직사회가 앞장서서 뛰어들어야 한다. 이를 위해서 평생학습시스템, 유연근무제 등 새로운 시도에 적극성을 보여야 한다,

- 특히 혁신주도형 경제를 실현하기 위해서도 공직사회에서 학습문화를 점차 확산시켜야 한다. 이러한 시도를 할 때 마땅한 것이 검증될 때까지 기다리지 말고 아니라는 것이 검증될 때까지 적극적으로 시도해 성공적 경험을 모아나가야 한다.

제 5 부 맺음말

지금까지의 꾸준한 노력으로 공직사회에 조기에 직무성과계약제에 대한 관심과 인식이 상당한 수준으로 향상되었으나, 아직도 성과평가에 대한 부정적인 인식이 상존하고 있는 것이 사실이다. 향후 성과평가에 대한 뿌리 깊은 불신과 막연한 두려움을 해소하고 각 부처가 보다 쉽게 제도를 실천할 수 있도록 성공사례를 확립하고 전파하는 데 주력할 예정이다.

또한 성과평가제도가 성공하기 위해서는 제도의 본래 취지에 맞게 운영하는 관리자의 역할이 필수적이므로, 전 부처 관리자급을 대상으로 주기적 관리와 성과면담 등 성과평가 프로세스에 대한 교육과정을 개설하여 성과중심의 공직 문화를 확산시켜 나갈 예정이다. 더불어 각 부처의 성과관리 수준을 스스로 진단하고 타부처와 상호 비교·환류할 수 있도록 성과평가 관대화지수 등 성과관리 진단시스템을 개발할 계획이다.

성과관리카드제 도입과 관련하여서는 아직 성과정보 관리가 초기 단계이므로 필요한 정보가 적시에 기록되어 인사에 적극적으로 활용되도록 하기 위해 보완해야 할 점이 여전히 남아있다.

먼저 각 부처를 지속적으로 점검하고 지원하는 것이 무엇보다 중요하다. 성과관리카드 매뉴얼 제작·배포, 설명회 개최, 주기적인 실태점검 등을 통해 성과 기록관리가 귀찮고 어려운 일이 아니라 일상적으로 간편하게 할 수 있는 일로 인식되도록 할 것이다.

그리고, 행정자치부의 업무관리시스템, 국무조정실의 전자통합평가시스템 등 정부내 각종 성과정보 관련 시스템과의 연계체제를 구축하여 성과정보 관리 및 활용의 효율성을 극대화해 나가야 할 것이다. 기존에 오프라인 상에서 관리되던 각종 성과정보의 온라인화를 통해 정부의 성과관리체제가 한층 업그레이드 될 것이다.

또한, 성과급제도의 확산을 위해 일반공무원에 대한 성과급 비중을 2010년까지 총보수의 6%로, 고위공무원단은 2008년까지 10%에 달하도록 대폭 확대하여 열심히 일하고 성과가 우수한 공무원에게 더 많은 보상이 돌아가도록 하는 성과주의가 공직사회에 굳건히 뿌리내리게 할 계획이다. 아울러, 연공급 성격을 강하게 띠고 있는 호

봉제에 대해서도 성과주의 보상체계와 접목시키는 방안을 계속 추진할 계획이다.

2007년 총액인건비제 전면실시와 관련하여 보수 운영에 있어서 각 기관의 자율성을 대폭 확대하여 기관별 특성에 맞는 성과급 보수 운영을 지원할 계획이다. 즉, 기본급과 같은 생활급적 성격의 보수와 전 부처의 통일적인 운영이 필요한 일부 수당을 제외하고는 각 부처가 각종 수당을 자율적으로 운영할 수 있게 함으로써 부처 특성에 맞게 성과급 제도가 운영되도록 지원해 나갈 것이다.

한편으로 향후 교육훈련분야에서는 인력관리계획과 교육훈련간의 연계가 매우 중요한 과제로 부각되고 있다. 보유인력의 역량과 조직의 목표 및 성과 제고를 위한 필요 역량간의 차이는 결국 교육훈련을 통해 메워져야 하기 때문이다. 특히 수요를 반영하는 맞춤형 교육훈련 달성을 위해서도 인력관리계획과의 연계는 필수적이다. 역량기반 교육훈련 설계(Competency Based Curriculum), 즉 역량을 도출해 이에 기반한 수요자 중심 교육과정 설계는 이미 선택이 아닌 필수로 교육훈련에 자리잡고 있기 때문이다.

앞으로도 훈련과제 심사 강화를 통해 훈련과제와 부합하는 교육훈련이 이루어질 수 있도록 유도하는 한편, 훈련성과 마일리지 제도 등을 통해 훈련비용에 걸맞은 성과를 이룰 수 있도록 노력해갈 것이다. 또한 훈련자 선발시 직무성과 반영비율을 높여 직무성과 우수자가 훈련을 받을 수 있도록 선발제도를 개편해 갈 예정이다.

더불어 참여정부 이후의 예산 및 인력 증가에도 불구하고 교육훈련 전문인력·예산 등의 인프라가 여전히 미흡한 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 공무원 교육훈련의 책임자인 각급 기관장 등의 교육훈련에 대한 인식을 변화시킬 수 있도록 노력해 갈 것이다.

중앙인사위원회는 인사개혁 전반을 관장하고 있어 인적자원을 효율적으로 관리하여 정부의 성과를 향상시킬 수 있는 정책과 계획을 지속적으로 수립하고 추진해 나갈 것이다. 그 중에서도 지금까지 본 책자에서 다룬 성과관리 강화와 교육훈련시스템의 혁신을 통하여 개인의 성과향상과 능력발전이 조직의 성과와 경쟁력 향상으로 연결될 수 있도록 인사혁신을 지속적으로 강화해 나갈 것이다. 인사혁신에 관한 정책들이 실질적인 공무원들의 행동변화로 나타날 수 있도록 공무원과 함께하는 인사혁신을 추진해 나가는데 더욱 힘쓸 것이다.

이러한 노력들을 통해 공직사회의 성과관리는 불가능하다는 고정관념을 깨고, 공무원들이 성과와 고객 중심으로 일하고 정당하게 평가받을 수 있다는 성과중심의 문화가 뿌리내려 감은 물론, 이를 위해 교육훈련을 중심으로 인적자원 개발이 지속적으로 이루어져 나가기를 기대해본다.