

# 성과급제도의 이상과 좌절

吳 錫 泓\*

< 목 次 >

- |               |                     |
|---------------|---------------------|
| I. 머리말        | V. 성과급의 효용: 이상      |
| II. 성과급의 정의   | VI. 성과급의 약점과 제약: 좌절 |
| III. 성과급의 유형  | VII. 실패방지를 위한 노력    |
| IV. 성과급의 관리과정 |                     |

<요 약>

이 글은 정부부문의 성과급제도를 논의한 것이다. 우리 시대에 외면할 수 없는 정당화 근거를 가진 성과급의 이상은 무엇이며 성과급 시행에 수반하는 고통 그리고 이상을 좌절시키는 실천상의 장애는 무엇인지 알아보았다.

먼저 바람직한 보수에 대한 관념, 즉 '報酬思想'의 변천에 언급하고 성과급의 의미를 규정하였다. 이어서 성과급의 유형, 관리과정, 성과급의 효용, 성과급의 약점과 제약을 설명하였다. 끝으로 성과급 실시에 따르는 부정적 효과를 완화하고 성과급제도 운영의 성공을 이끌어낼 수 있는 방안들을 생각해 보았다.

## I. 머리말

이 논문은 정부에서 시행하는 성과급 제도의 필요성과 좌절요인을 고찰한 것이다. 본론에 들어가기 전에 바람직한 보수제도에 대한 관념의 변화에 대해 간단히 언급함으로써 논의의 터전을 닦으려 한다.

정부의 보수제도는 바람직한 것이라야 한다. 바람직하다는 것은 공평하고 건전하고 성공적이라는 뜻이다. 이러한 일반적 원리는 예나 지금이나 변함이 없다.

\*서울대학교 행정대학원 교수

그러나 바람직한 것의 구체적인 기준과 내용에 대한 관점은 시간의 흐름에 따라 달라져 왔다.

무엇보다도 보수결정기준선택의 처방과 실천에 뚜렷이 감지할 수 있는 변화가 있어 왔다. 보수결정에서는 언제나 복수의 기준이 고려되지만 주된 기준, 가장 강조되는 기준 또는 선도적인 기준이 무엇인가는 분간해 볼 수 있다. 그런 '力點基準'에 관한 아이디어의 변천을 생각해 보자는 것이다.

예전 군주국가에서는 관리들이 받는 보수는 왕이 베풀어주는 恩典이었다. 군왕의 신하로서 일신전속의 복무의무를 지는 관리들에게 왕이 주는 보수의 주된 결정기준은 신분이었다. 사람에게 의한 지배의 시대였으므로 보수결정에서 왕에 대한 충성행동도 고려하고 때로는 자의적인 보상도 시행하였지만, 그래도 주된 보수결정의 기준은 관청의 위계상에서 누리는 신분이었다.

민주적 정치질서가 발전하고, 법에 의한 지배의 이념이 구현되고, 근대관료제가 발전된 다음에도 관료제의 계서적 질서가 확고하고 지위중심적 행동규범의 유산이 짙게 남아 있는 동안은 여전히 계급이라는 속인적 기준이 보수결정의 주된 기준으로 처방되었다. 계급이라는 지위에 따른 보수의 차등화가 공평하다고 사람들은 생각했던 것이다.

그러나 산업화가 촉진되고 신분이 아닌 개인적 성취가 사회관계설정의 기반으로 되어가면서부터 직무기준에 의한 보수결정원리가 득세하게 되었다. '일에 맞는 보수'라야 형평성 있는 보수라고 전제하는 제도가 선도적인 위치에 오르게 되었다.

그러나 직무기준에 의한 보수결정의 허점도 오래 숨어있을 수는 없었다. 직무급은 수행하게 되어 있는 일(업무)을 기준으로 하는 보수이며 직무수행의 가능성 또는 기회 또는 투입으로서의 직무수행요건에 대해 지급하는 보수임에 불과하다는 사실을 사람들은 깨닫게 되었다. 직무급은 실제로 일한 만큼 또는 일을 해서 성과를 낸 만큼 보수를 주는 것이 아니라 직무를 맡은 사람이 근무한 시간에 따라 주는 것이므로 진정한 형평성을 실현할 수 없는 제도라는 비판을 받게 되었다.

사람들은 '실현된 직무' 또는 '직무수행의 성과'를 기준으로 보수를 결정해야 진정한 실질적 형평성을 실현할 수 있다고 생각하게 되었다. 성과와 실적에 의한 보수가 원칙적인 것으로 되어야 한다는 처방이 압도적인 세력을 얻게 되었다. 오늘날 성과주의는 보수뿐만 아니라 행정 전반에 관한 개혁처방의 지도원리로 되어 있다.

보수를 직무수행의 성과에 연결해야 한다는 처방은 보수의 동기유발기능을 강화해야 한다는 처방과 함께 나온 것이다. 실적이 좋은 사람에게 더 많은 보수를 주자는 것은 바람직한 직무수행을 강화하는 데 보수를 적극적으로 활용하자는 처방과 일관되는 것이다. 보수의 동기유발기능 강조는 다시 보수의 관리도구적 기능을 강화하자는 주장과 연계된다.

근래에는 보수와 직무수행을 분리하자는 주장도 나왔다. 어떤 일을 하거나, 책임이 무겁거나 가볍거나, 업무성과가 많거나 적거나를 구별하지 않고 모든 조직구성원들에게 차별 없는 보수를 주자는 주장인 것이다. 사람들이 일을 고통으로 생각하고 보수 때문에 별수 없이 일하는 것이라면 고통의 차등을 보수의 차등으로 보상할 수밖에 없다고 한다. 그러나 사람들이 일을 고통이 아니라 보람으로 생각하고 자기가 원하는 일을 즐거이 하는 것이라면 보수의 차등은 의미가 없다는 것이다.

보수차등의 철폐는 자기실현적 인간모형의 가설을 믿고 반관료제적 조직설계, 계서제 타파, 승진제도 폐지 등을 요구하는 일부 이론가들의 주장이다(Thayer, 1973). 보수차등 철폐라는 급진적 처방이 넓은 지지를 모으고 있는 것은 아니며 오늘날의 조직사회에서 실현될 가능성도 희박하다. 아직까지는 이단인 셈이다. 그러나 장차 탈관료화의 물결이 더 높아지면 부분적으로라도 적용의 가치가 인정될 지 모른다.

성과급 시행과 관련된 몇 가지 문제에 대한 관점변화를 더 보기로 한다.

과거의 보수정책은 형식적인 형평성 또는 기회로서의 형평성을 구현하는 데 만족하는 것이었다. 그러나 오늘날에는 형평성의 실질화가 강조되고 있기 때문에 보수제도상의 차별문제도 특별한 관심의 대상이 되고 있다. 외형적 형평성의 그늘에서 오랫동안 가려져 있던 실질적 차별을 철폐하자는 주장이 큰 반향을 일으키고 있다. 이러한 추세에 따라 일에 맞는 보수의 원리가 아니라 일의 '상대적 가치(comparable worth)'에 맞는 보수라는 원리를 채택해야 한다는 주장이 강하게 대두되었다.

여기서 논의하는 보수정책상의 차별 철폐는 남녀차별의 철폐에 관한 것이다. 일의 '상대적 가치'를 보수결정의 기준으로 채택해야 한다는 말은 동일한 직무가 아니더라도 유사한 수준의 기술과 훈련을 필요로 하는 직무에 종사하는 사람은 남녀를 불문하고 같은 보수를 받을 수 있도록 해야 한다는 뜻이다(Denhardt, 1999: 333; Cooper, 297-298).

과거에는 보수의 대외적인 균형에 관해서 보수정책은 소극적인 입장을 취하였

다. 공직의 특수성을 강조하고 공무원들은 민간부문의 경우보다 적은 보수에 만족해야 한다는 입장이었던 것이다. 그러나 오늘날에는 公·私部門間의 보수격차를 해소해야 한다는 주장이 목소리를 높이고 있다. 공직의 특권과 여러 프리미엄이 없어지거나 현저히 약화되고 있기 때문일 것이다.

보수체계는 구조화에 대한 요청과 융통성에 대한 요청을 적정한 선에서 조화시켜야 한다. 보수관리가 공정하고 공평할 수 있으려면 보수체계의 통일적인 구조가 마련되어 있어야 한다. 변화하는 조건에 대응할 수 있으려면 보수체계의 융통성이 높아야 한다. 이 두 가지 요청의 조정에 관해서도 관점의 변화가 있었다. 과거에는 보수체계의 구조화 쪽을 훨씬 더 강조했다. 오늘날에는 보수구조의 경직성을 완화하고 대응성·융통성을 높여야 한다는 처방이 더 많은 호응을 얻고 있다(Fitz-enz, 1995:104). 보수구조의 융통성은 성과급 성공의 전제이기도 하다.

## II. 成果給의 정의

성과급제도(pay-for-performance system)는 직무수행의 실적을 보수결정의 기준으로 삼는 제도이다. 이것은 측정 가능한 직무수행실적 또는 직무수행의 결과에 보수를 직접적으로 연결하는 제도이다. 이 제도하에서는 직원의 직무수행 성과수준과 그의 보수 사이에 직접적인 관계가 설정된다.<sup>1)</sup>

성과급은 기본적인 보수 위에 추가하여 지급하는 것이 원칙이다. 직원들에게 기본적 보수를 주고 그 위에서 그들의 생산성이 일정한 기준을 초과하는 경우 추가적 보수를 받을 수 있는 기회를 주기 위해 성과급을 활용하는 것이 일반적인 관행이다. 이러한 까닭으로 성과급은 추가적인 보수지급방법 또는 보수인상방법으로 이해되기도 한다.

성과급은 보수가 갖는 직무수행동기유발기능을 강화하기 위해서, 그리고 보수를 관리도구화하기 위해서 고안한 것이다. 이러한 제도입안의 취지를 살릴 수 있으려면 보수관리의 융통성과 재량성이 높아야 한다. 성과급제도는 유연한 보수관리제도와 표리의 관계에 있다.

1) 넓은 뜻으로 성과급을 정의하는 사람들은 직무수행결과 뿐만 아니라 직무수행 능력과 행태까지도 성과급결정기준에 포함시킨다. 그러나 여기서는 성과급의 의미를 좁게 규정하는 정의를 채택한다.

성과급은 명확한 성과지향적 목표가 설정되고 그에 대한 직무수행실적이 측정될 수 있는 직무에 대해서만 효과적으로 적용할 수 있다. 그리고 직원의 직무수행노력과 직무수행성과 사이의 인과관계가 확인될 수 있어야 한다. 직무의 표준화수준과 독자성, 비교가능성이 높고 일의 흐름이 안정적인 것도 성과급의 효율성을 높이는 조건이다.

직무수행의 업적이나 성과에 따라 지급하는 보수의 역사가 결코 짧은 것은 아니다. 그러나 성과급에 대한 근래의 처방적 강조는 인사행정학의 특별한 관심사로 부각되고 있다. 성과급에 대한 이론적 강조 그리고 그 실천적 세력확산의 이유는 두 가지이다.

첫째, 민주적 형평관념의 확산을 들 수 있다. 앞서 말한 바와 같이 산업사회의 형평관념에 맞는 제도로서 직무급이 개발되었다. 그러나 그것은 '말은 직무' 또는 '직무수행의 가능성'을 기준으로 하는 것일 뿐이라는 이치를 깨달으면서부터 결과로 나타난 직무수행을 기준으로 삼아야 한다는 생각이 퍼지게 되었다.

보수지급에 있어서의 형평성을 보다 실질화하고 정확하게 하려는 노력의 일환으로 성과급을 재조명하게 된 것이다. 성과급은 말은 직무의 실천을 대상으로 하는 보수이며, 조직에 대한 공헌의 가능성보다 실제적 공헌 내지 실현된 공헌을 기준으로 하는 보수이기 때문에 형평성구현을 보다 실질화할 수 있다고 한다.

둘째, 업무성과에 금전적 보상을 결부시킴으로써 직무동기, 즉 사기를 높이고 생산성을 향상시킬 수 있다는 기대이론의 가설, 처우의 형평성에 대한 인식이 동기수준에 영향을 미친다는 衡平理論의 가설, 그리고 외적 유인에 의해 바람직한 직무행태를 강화할 수 있다는 學習理論의 가설이 미친 바 영향이 크다.

금전적 보상 이외에도 직무동기의 유발에 작용할 수 있는 요인은 많은 것이다. 보수가 유일하거나 또는 가장 강력한 동기유발의 誘因은 아니더라도 하나의 유인이 될 수 있다면, 그것을 직무동기유발전략에 유효하게 활용해야 한다. 보수라는 유인을 직무수행의 실적에 따라 분배할 때 동기유발효과가 가장 커진다고 하는 일련의 이론들은 성과급제도의 입지를 강화하는데 기여하였다.

### Ⅲ. 成果給의 유형

실적급의 종류는 다양하다. 이를 세 가지 범주로 나누어 정리해 볼 수 있다. 세 가지 범주란 i) 개인차원의 성과급(individual incentive plans), ii) 집단차원의

성과급(team-based incentive system), 그리고 iii) 조직차원의 성과급(organizational incentive plan)을 말한다(DeCenzo and Robbins, 1999: 334-341; Carrell, et al., 1995: 519-529).

## 1. 개인차원의 성과급

개인을 대상으로 하는 성과급으로 i) 都給制(piecework plan), ii) 기준시간제(standard hour plan), iii) 판매 커미션(sales commission), iv) 상여금(bonus), v) 실적에 따른 昇給 등을 들 수 있다. 종업원들이 자기회사 주식을 싸게 살 수 있게 하는 것도 유인급여와 유사한 성격을 가진 제도이다.

도급제는 생산단위(unit produced)에 맞추어 보수를 지급하는 방법이다. 기준시간제는 표준적 산출에 대한 기본보수를 공통적으로 지급하고 시간당 표준산출을 초과하는 산출에 대해서 보수를 추가 지급하는 방법이다. 판매 커미션은 재화·용역을 판매한 대금의 일정비율을 지급하는 방법이다. 보너스는 그때 그때의 생산실적에 직결시키지 않고 실적을 종합하여 추가적 보수를 주기적으로 지급하는 방법이다.

## 2. 집단차원의 성과급

팀별성과급 또는 집단성과급은 작업집단(team)을 대상으로 지급하는 성과급이다. 집단성과급제를 시행하려면 직원들이 작업집단을 구성하게 하고 집단별로 집단목표를 설정한 다음 그들이 집단목표를 성취할 수 있도록 힘을 실어준다. 직무수행성과도 집단을 단위로 측정·평가하며 성과급의 지급도 집단을 단위로 시행한다. 집단구성원들은 집단에 주어진 성과급을 분배한다.

집단차원의 성과에 집단차원의 보수를 연계시킨 집단성과급은 작업집단의 응집력과 협동적 업무수행을 강화하는 데 기여할 수 있다. 이러한 효용을 거둘 수 있으려면 집단의 업무수행목표가 명확히 설정되고 구성원들이 이를 잘 이해해야 한다. 집단구성원들 사이에 상호신뢰의 관계가 조성되어야 한다. 그리고 집단은 과업수행에 필요한 자원의 적절한 공급을 받아야 한다.

개인을 대상으로 하는 성과급의 문제점들을 피하기 위해 도입하는 집단성과급은 그것대로 폐단을 안고 있다. 가장 큰 문제는 다른 사람들의 노력에 얹혀 거저 먹으려는 '무임승차자'(free-rider or social loafer)들이 생긴다는 것이다. 개인별 목표의 경우보다는 집단목표에 대한 구성원들의 심리적 연계가 약하다는 것도 문제

이다.

### 3. 조직차원의 성과급

조직차원의 성과급은 조직 전체의 생산성 향상이나 비용절감에 대한 조직구성원들의 기여를 인정하여 모든 구성원들에게 주기적으로 지급하는 성과급이다. 조직차원의 성과급은 대개 이윤증가, 노동비용절감, 노동비용에 대비한 부가가치증가 등을 기준으로 결정한다. 다소 모호한 실적기준에 따라 장래의 동기유발을 겨냥해 상여금을 지급하기도 한다.

민간부문에서 개발한 조직차원의 성과급은 이윤분배적 성과급(profit-sharing)과 생산성향상 성과급(gain-sharing)으로 구분해 볼 수 있다. 이윤 분배적 성과급은 조직 전체가 얻은 이윤의 일부를 직원들에게 나누어주는 것이다. 생산성향상 성과급은 시간·물자·비용의 절감과 같은 생산성 지표에 연결한 성과급이다.

미국 민간기업에서 개발한 생산성향상 성과급 결정방법 가운데서 자주 인용되는 것은 i) Scanlon Plan, ii) Lincoln Electric Plan, iii) Rucker Plan, iv) Improshare Plan 등이다.

Scanlon Plan은 1935년에 Joseph Scanlon이라는 노동운동가가 개발한 月別 賞與 金制度이다. 이 제도는 노동비용감축에 역점을 둔 것이다. 상여금산정은 總生産 費用에 대한 勞動費用의 비율을 기준으로 한다. 노동비용의 비율이 표준노동비용 비율보다 낮아지면 그로 인해 생긴 이윤을 고용주와 노동자, 社內留保의 세 가지 몫으로 나누어 분배한다.

Lincoln Electric Plan은 집단적인 연말상여금, 고용조건의 보장, 그리고 개인상여금을 결합한 제도이다.

Rucker Plan은 노동비용에 대비한 부가가치(value added)를 기준으로 상여금을 산정하는 제도이다. 여기서 부가가치란 순판매고와 생산비용의 차이를 말한다. 부가가치에 대한 노동비용의 비율이 평균비율보다 낮아지면 그로 인한 비용절감 부분의 일부는 사내유보로 하고, 나머지를 고용주와 노동자가 분배한다. Improshare Plan은 생산단위당 표준노동시간을 기준으로 노동생산성 및 비용을 산정한다. 표준노동비용보다 실제비용이 낮으면 이를 보상한다.

정부부문에서는 제약이 많아 사용되는 성과급의 종류가 한정되어 있다. 성과급적 기준을 기본급의 결정에서 일부 고려하는 방법, 상여금을 월별·분기별로 또는 연말에 공통적으로 지급하는 방법, 모범적인 또는 우수한 공무원으로 선발된

사람들만을 대상으로 상여금을 지급하거나 특별승급을 실시하는 방법 등이 주로 쓰여 왔다. 앞으로 정부부문에 의한 서비스 공급의 상업화·시장화 영역이 늘어나면 과거 민간기업체 전유물로 여겨지던 유인급여들도 정부부문에서 도입할 가능성이 커질 것이다.

#### 4. 우리 정부의 성과급

우리 정부에서도 개인차원 및 조직차원의 성과급적 보수를 몇 가지 지급하고 있다. 개인차원의 성과급 가운데서 '본격적'인 성격을 갖는 것은 1급 내지 3급(국장급) 공무원에게 지급하는 성과연봉과 3급(과장급) 이하 공무원에게 지급하는 성과상여금이다.<sup>2)</sup>

成果給의 年俸制가 적용되는 1급 내지 3급(국장급) 공무원의 범주에는 일반직(공안직 포함)과 별정직 공무원, 외무공무원 및 특2급 외교직 공무원(재외무관 제외), 그리고 계약직 공무원이 포함된다.

1급 내지 3급(국장급)이 받는 연봉은 두 가지로 구분된다. 그 하나는 기본연봉이다. 이것은 고정급적 연봉이며 기본급, 기말수당, 정근수당, 관리업무수당, 장기근속수당, 명절휴가비, 교통보조비 그리고 가계지원비 연액을 포함한다. 다른 하나는 성과연봉이다. 이것은 전년도 업무성과 평가결과에 따라 등급별로 차등지급하는 보수이다.

연봉제 적용대상공무원들은 연봉 외에 직급보조비, 정액급식비, 가족수당, 연가보상비를 따로 받는다.

성과연봉은 목표관리제에 의한 평가점수의 순위에 따라 결정된 평가등급별로 차등지급한다. 평가는 강제배분비율에 맞추는 상대평가이다. 평가등급은 S, A, B, C 등 네 등급이다. 성과연봉은 대상인원의 10%(S등급)에 대해서는 성과연봉기준액의 10%, 대상인원의 20%(A등급)에 대해서는 성과연봉기준액의 7%, 대상인원의 40%(B등급)에 대해서는 성과연봉기준액의 3%에 해당하는 금액을 지급하고 나머지 30%(C등급)에 대해서는 성과연봉을 지급하지 않는다. 성과연봉은 다음해 2월부터 매월 지급한다. 1월분은 2월에 정산지급한다.

成果賞與金制度가 적용되는 3급(과장급) 이하 공무원의 성과에 대한 평가는 목표관리제(4급 이상) 또는 근무성적평정제(5급 이하)에 의한 평가점수를 기준으로 한다. 성과상여금 지급율을 결정하기 위해 5급 이하 공무원의 근무성적을 평정할

2) 복수직급제이기 때문에 3급 공무원 가운데는 국장도 있고 과장도 있다.



때는 직무수행능력과 직무수행태도에 관한 평정요소는 제외하고 실적의 질·실적의 양·적시성·업무개선에 등 근무실적에 관한 평정요소만을 평가한다. 성과상여금의 지급액은 계급별 기준호봉의 기본급에 지급율을 적용하여 다음해 2월중 한차례 지급한다. 지급대상인원 가운데 상위 10%의 지급율은 200%, 그 다음 11~25%의 지급율은 100%, 그 다음 26~50%의 지급율은 50%이며, 최하위 51~100%에게는 성과상여금을 지급하지 않는다.

#### IV. 成果給의 관리과정

성과급의 관리과정은 일련의 활동단계를 내포한다. 표준적인 것으로 처방되고 있는 활동단계들을 보면 다음과 같다(Taylor and Pierce, 1999: 424).

첫째, 해당직원의 핵심업무영역(key result areas or broad accountabilities)이 무엇인지를 직원과 감독자가 협의하여 결정한다.

둘째, 핵심업무영역 내에서 직원이 수행해야 할 성과지향적 목표와 그 추진상황 측정방법을 주기적으로(연도별로) 결정한다.

셋째, 직원의 목표추구활동이 진행되는 동안 그 진도를 감독자와 담당직원이 함께 추적하고 감독자는 담당직원의 목표추구를 지원하고 지도한다.

넷째, 목표수행기간이 끝난 때에 직무수행성과를 측정하고 이를 목표에 비추어 평가한다.

다섯째, 확인된 실적과 평정성적을 해당직원에게 환류시킨다.

여섯째, 평정성적에 따라 성과급을 결정하고 지급한다.

우리 정부에서 시행하고 있는 성과급 관리과정은 위의 활동단계들을 온전히 반영하는 것이 아니다. 목표관리제가 적용되는 경우는 조금 낮지만 전반적으로 협동적 요소와 공개요건이 많이 제약되어 있다(행정자치부, 2000).

1급~4급 공무원에게 적용하는 목표관리제의 과정은 i) 목표설정, ii) 목표달성도 평가, iii) 개인별 총점산출, iv) 평가등급 결정, v) 성과연봉 또는 성과상여금 지급 등 다섯단계로 구성되어 있다.

목표설정에서는 연도초의 업무계획에 기초하여 수행책임자가 맡는 업무단위들을 목표로 설정한다. 업무담당자가 핵심업무에 집중할 수 있게 하고 평가작업의 업무부담을 줄이기 위해 목표의 적정수에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 목표수의 기준은 국장급 7~10개, 과장급 5~7개, 복수직 서기관 3~5개이다. 이

기준은 기관별로 조정할 수 있다.

정기평가는 연1회 12월말에 실시한다. 직근상급자가 1차평가(서열결정)를 하고 차상급자가 2차평가(점수부여)를 한다. 평가항목은 목표의 중요성, 난이도 및 달성도이다. 평가결과에 대해서는 피평가자가 이의를 제기할 수 있다.

5급이하 공무원에게 적용하는 근무성적 평정제의 과정은 i)근무성적 평정요소 중 근무실적의 평가, ii)개인별 총점산출, iii)평가등급 결정, iv)성과상여금 지급 등 네 단계로 구성되어 있다.

## V. 成果給의 효용: 理想

성과급의 효용이란 바로 성과급제도가 추구하는 이상이다. 성과급제도의 효용 내지 이점은 두 가지 분야로 나누어 생각해 볼 수 있다. 그 하나는 처우의 형평성 구현이며 다른 하나는 동기유발효과이다. 성과급제도의 효용은 이렇게 간단히 구성되지만 현대인들의 지지를 얻어내는 호소력은 매우 강력하다. 따라서 뒤에 지적할 많은 문제점에도 불구하고 성과급제도의 적용은 확산되어가고 있다.

첫째, 성과급은 보수지급의 형평성을 실질화하는 효과적인 도구이다. 성과급은 맡은 직무의 실적을 대상으로 하는 보수이며, 조직에 대한 공헌의 가능성보다 실제적 공헌 내지 실현된 공헌을 기준으로 하는 보수이기 때문에 형평성 구현을 보다 실질화할 수 있다. 성과급은 오늘날 사람들이 추구하는 배분적 정의의 실현가능성을 한층 높여주는 보수라 할 수 있다. 성과급은 유인-기여의 상호주의적 관계설정에 대한 요청과 형평성있는 교환관계의 설정에 대한 요청에도 일관되는 것이다.

둘째, 성과급은 동기유발과 생산성 향상에 기여한다. 보수를 직무수행실적에 결부시킴으로써 공무원의 동기를 유발하고 생산성을 향상시킬 수 있다.

우수한 직무수행자가 인정감과 처우에 대한 형평감을 갖게 될 가능성을 높인다. 보수가 직무수행성과에 연계된다는 기대감은 동기를 유발한다. 그리고 처우의 형평성에 대한 인식 자체가 동기유발요인이 될 수 있다.

열등한 직무수행자들이 직무수행을 개선하거나 조직을 떠나도록 압박할 수 있다.

미리 정한 기준에 따른 과학적 근무성적평정을 촉진하고 생산성에 관한 상하간의 의사전달을 촉진한다.

제한된 자원을 효율적으로 배분하는 조직의 능력을 키운다.

위의 효용이 발휘되면 관리자들은 보수를 효과적인 관리도구로 사용하여 직원들에 대한 통제력을 강화할 수 있다.

## Ⅶ. 成果給의 약점과 제약: 挫折

성과급 자체의 약점 그리고 실천상의 제약요인이 여러 가지 있다. 특히 정부조직에서의 제약요인은 더 많다(DeCenzo and Robbins, 1999: 335; Nigro and Nigro, 1998: 282-283; Carrell, et al., 1995: 518-528). 다음에 논의하는 약점과 제약은 대체로 감독자 평정에 의존하는 개인차원의 성과급을 준거로 하는 것이다.

첫째, 동기유발효과에 대한 의문이 있다. 성과기준에 의한 추가적인 금전지급이 동기유발과 생산성향상에 직결되지 않을 수도 있다는 가장 근본적인 문제가 있다. 기대이론, 학습이론, 형평이론 등은 외재적 동기유발에 주된 관심을 갖는 이론들이다. 이런 이론들을 지지하는 증거도 있지만, 그렇지 않은 이론과 증거도 있다. 금전적 유인이 외재적으로 동기를 유발하지는 못하고 내재적 동기유발을 방해한다는 이론도 있음을 유념해야 한다.

금전지급과 같은 외재적 유인이 동기유발의 효과를 갖는다 하더라도 성과급의 논리가 외재적 보상에 의한 동기유발을 너무 강조한다는 흠절은 지우기 어렵다.

성과급제의 시행은 동기를 유발하는 적극적 강화요인이 아니라 소극적·처벌적 유인으로 작용할 수도 있다. 낮은 평가를 받았을 때 받게 될 불명예와 인사상 불이익에 대한 예상은 사람들을 불안에 떨게 할 수 있다. 체면을 중시하는 우리나라 사람들이 입을 심리적 손상은 대단히 클 것이다. 이러한 현상은 통제지향적인 전통적 관리전략에 수반되는 것이다.

둘째, 기술적 좌절의 핵심적 문제는 성과측정의 애로이다. 성과급은 '측정된 실적'을 기준으로 하는 것인데, 타당한 실적측정이 매우 어렵다. 정부업무 가운데는 업적의 객관적 측정이 어려운 것이 많고, 측정기술도 만족스러울 만큼 발전되어 있지 않다. 직무수행자의 노력에 의한 성과를 다른 영향요인으로부터 구분하는 기술의 발전은 부진하다. 업무간의 연계성이 높아지고 일의 흐름에 대한 불확실성이 높아질수록 어려움은 가중된다.

평정자들은 평정의 불편감(appraisal discomfort) 때문에 시달리게 된다. 공정한 평정이 일부의 부하들에게 직접적인 타격을 줄 수 있을 때 평정자들은 공정한 평

정보다 차라리 타협적 평정에 안주할 수 있다. 평정자들의 평정능력 제약도 문제이다.

셋째, 경쟁으로 인한 소외 그리고 직장 내의 위화감조성이 문제이다. 성과급제의 시행은 개인간 및 집단간의 경쟁을 격화하여 바람직하지 못한 여러 가지 부작용을 초래할 우려가 있다.

성과급제의 시행은 승패의 상황을 조성하며 사람들은 소외감을 느낀다. 직장 내에는 위화감이 조성된다. 경쟁·소외·위화감 조성은 악순환을 일으킨다. 사람들은 자기 업적은 부풀리고 약점은 감추면서 다른 사람들의 업적은 깎아내리고 약점은 부풀리려 할 것이다. 동료를 경쟁대상 또는 적으로 간주하는 대인관계는 서로에게 심리적 손상을 주며 단체정신을 무너뜨린다. 협동적 업무수행은 어려워진다. 단전적·이기적 경쟁은 공동목표·조직전체의 목표에 대한 기여를 약화시킬 수 있다.

경쟁격화로 인한 폐단을 해소하기 위해 집단성과급을 도입할 수 있겠지만 무임승차자의 문제 등 집단성과급에 따르는 부작용도 만만치 않다.

기대한 것보다 낮은 평가를 받은 사람들의 사기는 떨어진다. 그들은 비난대상을 찾는다. 관리층의 의도를 의심하고 냉소적인 행태를 보일 수 있다. 성과급이 동기를 유발하는 효과보다 사기를 떨어뜨리는 효과가 더 커질 가능성이 있다.

넷째, 재정적 제약이 문제이다. 보수예산의 한정과 재정적 경직성이 성과급제의 원활한 운용을 방해한다.

고정된 예산액과 지급조건의 경직성은 융통성있는 유인급여의 지출을 어렵게 한다. 재정적 경직성뿐만 아니라 전반적으로 통일성을 선호하는 법체제의 원리도 보수의 융통성 있는 차등지급을 어렵게 한다.

보수예산은 한정되어 있는데 우수하다는 평정을 받는 사람들이 늘어나면 성과급 액수가 보잘 것 없어진다. 그리되면 우수한 실적을 낸 사람에 대한 보상은 유명무실화된다. 우수한 평가를 받는 사람의 수를 줄이려고 평정결과를 조정하면 평정자체에 대한 불신이 커진다. 성과급액수가 보잘 것 없을 때 사람들은 보수인상은 별로 없이 일만 더 시키려 한다는 의심을 품게 된다.

보수의 전반적인 수준이 낮거나 생계비수준에 미달되는 곳에서는 다른 기초적 보수항목에 대한 인상의 필요성이 크기 때문에 성과급에 배정할 보수예산은 더욱 줄어들 수 밖에 없다.

다섯째, 불확실성으로 인한 불안감이 문제이다. 공무원들은 '미리 알 수 있는 보수액'을 선호하는 경향이 있다. 불확정적이고 유동적인 성과급은 고정비용항목

이 많은 가계지출에 차질을 주고 공무원들의 경제생활에 대한 불안감을 조성할 수 있다. 나쁜 평가를 받은 경험이 있는 공무원들의 불안감은 더욱 클 것이다. 그리고 구성원들 사이에 경쟁과 불화가 조장될 수도 있는 성과급제를 공무원단체는 반대할 가능성이 크다.

여섯째, 목표왜곡의 폐단이 문제이다. 공무원들은 측정되고 보상되는 업무에만 치중하고 비측정·비보상업무는 기피하게 된다. 따라서 담당 업무 전체의 목표추구에 왜곡이 일어난다. 공무원들은 쉬운 방법으로 목표달성의 양적 기준만을 충족시키려고 할 가능성이 크다. 성과급제는 공무원들의 양적 복종을 조장한다. 직무수행의 양 때문에 질이 희생될 수 있다. 공무원들이 짧은 생각(short-term mentality)으로 목전의 성과기준 충족에 급급하게 되면 그들의 노력이 조직의 목표에 제대로 기여하지 못할 수도 있다.

일곱째, 성과급제는 계서적 지위체제와 갈등을 빚을 수 있다. 계서적 지위체제에 친숙한 행정문화 때문에 성과급제의 시행이 지장을 받을 수 있다. 지위중심주의적·권한중심주의적 관리체제의 유산이 남아있는 곳에서는 성과급 적용이 '위계질서'를 교란한다는 비판을 받을 수 있다.

여덟째, 보수인상을 요구하는 압력을 형성할 수 있다. 성과급제는 기초적인 보수액(base pay)에 추가하여 장려금을 주는 제도이므로 보수인상에 대한 기대를 부풀리는 경향이 있다. 사람들은 점점 더 많은 자극(보상)을 원하며, 생산성 향상에 따라 성과급도 계속 인상되는 것을 기대하게 된다. 이러한 기대는 보수인상에 대한 압력을 가중시킨다.

아홉째, 우수한 인재의 획득에 어려움을 줄 수도 있다. 전반적으로 인력획득경쟁이 치열한 경우 또는 전문영역의 희소한 자격자를 영입하려는 경우, 직무수행 책임을 엄격하게 묻는 성과급제의 적용은 취업유인을 약화시킬 수 있다.

우리 정부에는 위의 문제들을 더 악화시키는 요인들이 많다.

권위주의와 맞물린 지위중심주의·권한중심주의, 그리고 온정주의와 정의적 행동성향은 성과급의 운영에 지장을 주는 요인들이다.

권위주의는 위계질서와 지배·복종의 관계를 중요시하는 문화 즉 권력거리가 먼 문화의 특성이다. 지위중심주의는 조직내의 계급과 같은 고정적·속인적 지위를 교호작용과 보상결정의 가장 중요한 기준으로 삼는 접근방법의 특성이다. 권한중심주의는 임무와 성과 또는 능력보다 명령할 권한을 앞세우는 행동성향이다. 온정주의는 정의성이 높은 행동성향이다.

권위주의, 지위중심주의, 권한중심주의는 법적 지위나 권한보다 임무와 실적을 중시하는 성과급의 시행에 지장을 준다. 온정주의도 마찬가지이다. 우리나라 사람들이 비공식적 평가는 즐겨하면서도 공식적 평가는 꺼려하고 다른 사람에 의한 평가를 열린 마음으로 받아들이는 데 인색하다. 인정에 끌려 공평하고 엄정한 실적평가를 하지 못한다면 성과급제의 성공을 기대할 수 없다.

우리 행정체제는 전통관료제의 특성을 아직도 많이 가지고 있다. 조직구조와 관리과정의 집권성·경직성, 목표체계의 명료성 결여, 직무분석·평가체제의 낙후성, 일반능력자주의적 인사관행 등도 역시 성과급제와는 어울리지 않는 요인들이다.

보다 직접적인 장애요인은 근무성적평정상상의 문제들이다. 원칙적으로 공개와 참여가 배제되어 있는 근무성적평정제도로는 성과급제를 감당하기 어렵다. 성과개념에 대한 이해가 잘 안되어 있고 평가요소의 기술은 모호하며 평가기술이 모자라기 때문에 성과가 아니라 행태적 사건의 수만을 파악하는 ‘평가’를 하는 경향이 있다(이은애, 1999).

미국이나 다른 선진사회에 비해 직업적 유동성은 상대적으로 낮은 편이다. 유인-기여의 근무관계를 바꾸는 것이 용이하다면 한 곳에서 나쁜 평가를 받은 사람이 자기에게 적합한 일을 할 수 있는 직장으로 옮겨 좋은 성적을 거둘 수 있다. 즉 ‘패자부활전’의 기회를 가질 수 있는 것이다. 우리나라에는 그러한 기회가 제약되어 있기 때문에 열등한 평가를 받은 사람도 계속 남아 직장의 병소를 만들 수 있다.

이와 같이 불리한 조건 속에서 성과급의 목표와 규범에 어긋나는 여러 가지 회피적 행동들이 나올 수 있다. 이른바 ‘사전평정’ 또는 ‘역산평정’에 의해 연공서열순으로 성과급을 배분한다든지, 주요보직자에게 우선배분한다든지, 또는 돌아가면서 받도록 한다든지 하는 과거의 관행이 되살아나지 않을까 걱정된다.

성과급제의 정착에 대한 최고정책결정자들의 집착과 독려가 약화되면 이 제도가 송두리째 증발해버릴 가능성조차 있다.

## VII. 실패방지를 위한 노력

성과급제도의 규범적 정당성은 분명하고 강력하다. 그러나 전통적 행정문화의 유산이 많이 남아있는 정부관료제에서 이를 시행하는 데는 어려움이 많다. 공무

원들은 적지 않은 괴로움을 겪고 있다. 성과급제의 이상은 달콤하고 실천은 쓰다. 성과급제의 이상을 향한 우리의 눈은 높고 실천의 손은 미처 거기 닿지 못할는지 모른다.

시대의 이성이 성과급을 지지하고, 어차피 우리가 이를 시행하지 않을 수 없다면 애로와 고통을 줄이는 방안을 찾아야 한다.

첫째, 행정문화를 개혁하고 성과급에 대한 이해를 촉진해야 한다. 무엇보다도 기본적으로 장기적인 과제는 행정문화의 개혁이다. 행정문화와 성과급이 마찰을 빚지 않도록 만들어야 한다. 행정문화개혁의 틀 안에서 공무원의 행태와 관련제도들이 성과급제를 뒷받침해 줄 수 있도록 변화시켜가야 한다. 행정문화와 성과급제의 변용 내지 접변은 상호적이어야 할 것이다. 성과급제는 변하기 어려운 행정문화에 대응하는 적응성을 보여야 한다. 즉 성과급제를 우리 행정문화에 접근시켜 제도시행의 형식주의를 배제하도록 노력해야 한다.

둘째, 성과급제의 확일적 시행에 따르는 문제들을 점검하고 업무분야별로 시행여부와 시행양태를 적정하게 결정해야 한다. 시행시기의 완급도 조절해야 한다.

셋째, 성과평가와 급여방법을 개선해야 한다. 근무성적평정의 전통적 결합과 병폐를 전반적으로 시정하도록 노력해야 한다. 특히 평가의 기술적 정확성을 높이고 성과의 질을 소홀히 다루지 않도록 해야 한다. 평정·급여의 과정은 공개적이고 투명해야 한다. 평정상의 차별은 철저히 봉쇄해야 한다. 참여의 과정을 통해서 평정·급여의 방법을 결정해야 한다. 그러나 개인별 급여의 내용을 공개하는 문제는 신중하게 다루어야 한다. 공개의 필요와 비밀유지의 필요는 대등한 중요성을 가지기 때문이다. 상황적 조건에 따라 공개여부를 기관별로 정하게 해야 할 것이다.

개인별 성과급에 수반하는 부작용을 완화할 수 있는 조치들을 강구해야 한다. 그 방안 가운데 하나가 집단성과급의 도입이다. 집단성과급에도 약점이 있는 것이므로 필요성·실시가능성이 있는 업무영역에서만 시행해 보아야 할 것이다. 그리고 다면평가제의 실시는 개별급여 뿐만 아니라 집단급여의 약점을 보완해 주는 수단이 될 수 있을 것이다. 집단에 대한 보상을 구성원들에게 분배할 때 기여도에 따라 차등지급하는 방법도 개선방안이 될 수 있을 것이다.

과도적으로는 직무수행이 탁월한 소수인에게만 특별장려금을 지급하고 나머지 사람들의 등급화는 피하는 방법도 고려해 볼 만하다.

성과의 측정이 어려우면 전혀 엉뚱한 기준에 따라 평정을 할 가능성이 높는데, 이를 막기 위해서는 차선책이라도 대안으로 찾아내야 한다. 예컨대 성과기준 대

신에 근속기준이나 선임순위기준을 쓰는 것보다는 능력기준에 따라 직무수행능력과 행태를 측정하는 것이 그래도 낫다.

넷째, 재원관리제도를 개선해야 한다. 성과급의 유효한 시행에 필요한 보수예산을 확보해야 한다. 그리고 성과급제도가 요구하는 예산운용의 분권성과 융통성을 보장해야 한다.

다섯째, 행정관리체제 전반의 지향성을 바꾸어야 한다. 행정조직과 관리과정의 집권성·경직성을 완화하고 이를 협동체제화하는 개혁을 촉진해야 한다. 성과급제는 성과관리체제의 일부이며 도구이므로 성과관리체제를 발전시켜야 한다. 그리고 성과관리와 일반 관리기능들 사이의 연계를 강화해야 한다.

모든 공무원들에 대한 책임 명료화와 '힘실어주기' (empowerment)를 촉진해야 한다. 힘실어주기란 맡은 일을 수행하는 데 필요한 권한과 기타의 자원, 작업조건 등을 구비해 준다는 뜻이다.

## 참고문헌

이은애, “경찰의 성과급제도에 관한 연구,” 서울대 석사학위논문, 1999.  
 행정자치부, 「성과급보수제도의 개요」, 2000.

- Carrell, Michael R., Robert F. Elbert and Robert D. Hatfield, *Human Resource Management: Global Strategies for Managing a Diverse Workforce*, 5th ed., Prentice Hall, 1995.
- DeCenzo, David A. and Stephen P. Robbins, *Human Resource Management*, 6th ed., John Wiley & Sons, 1999.
- Denhardt, Robert B., *Public Administration: An Action Orientation*, 3rd ed. Harcourt Brace, 1999.
- Fitz-enz, Jac, *How to Measure Human Resources Management*, 2nd ed., McGraw-Hill, 1995.
- Leap, Terry L. and Michael D. Crino, *Personnel/ Human Resource Management*, Macmillan, 1989.
- Mondy, R. Wayne and Robert M. Noe, III., *Human Resource Management*, 5th ed., Allyn and Bacon, 1993.
- Nigro, Lloyd G. and Felix A. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, 4th ed., F. E. Peacock, 1998.



- Thayer, Frederick C., *An end to Hierarchy! An End to Competition!*, New Viewpoints, 1973.
- Taylor, Paul J. and Jon L. Pierce, "Effects of Introducing a Performance Management System on Employees' Subsequent Behavior," *Public Personnel Management*, Vol. 28, No. 3, Fall 1999, pp.423-452.