

# 공무원 인식조사를 통한 정부조직의 저성과자 개념과 관리실태 분석\*

이 민 호\*\*

김 윤 권\*\*\*

## 〈目 次〉

I. 서론

III. 실증분석

II. 이론적 접근

IV. 결론 및 정책적 시사점

## 〈요 약〉

오늘날 정부부문에서 성과주의의 확산은 민간부문 못지않게 저성과자에 대한 적극적인 대응의 필요성을 제기하고 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구나 실무적인 논의들에서는 저성과자에 대한 개념 정의 및 측정의 문제점들로 인해 충분한 조사와 분석이 이루어지지 못하였으며, 이로 인해 단편적이고 즉흥적인 방식의 저성과자 관리방안에 그치는 한계를 보였다. 본 연구에서는 공공부문의 저성과자에 대한 본격적인 이해를 통해 교육훈련과 퇴출이라고 하는 기존의 획일적이고 소극적인 방식을 넘어 차별적이고 적극적인 관리방안 마련의 필요성을 지적하고 있다. 중앙 및 지방공무원들에 대한 인식조사를 통해 어떠한 공무원을 저성과자로 분류할 수 있으며, 우리 정부에서 저성과자의 비율은 어느 정도이며, 저성과자가 미치는 파급효과와 이들의 발생원인, 그리고 저성과자에 대한 현재 관리실태와 대안으로서 퇴출관리의 필요성 등을 살펴보고 있다.

【주제어: 저성과자, 퇴출관리, 인사관리】

## I. 서론

민간기업과 달리 정부조직 내 성과주의가 전면적으로 확산되면서 가장 큰 문제점으로 지

\* 본 논문은 2010년도 한국행정연구원의 기본연구과제의 일부를 수정보완한 것임.

\*\* 한국행정연구원 부연구위원(mhlee@kipa.re.kr)

\*\*\* 한국행정연구원 연구위원(ykys@kipa.re.kr)

논문접수일(2012.5.4), 수정일(2012.7.25), 게재확정일(2012.7.30)

적되고 있는 부분이 바로 저성과자(poor performer)에 대한 관리이다(박천오, 2007; 이선우, 2009, OPM, 1998; GAO, 2005). 조직이나 사업 단위의 성과관리 뿐만 아니라 개별 공무원에 대한 성과평가와 이를 반영한 보상체계의 도입은 최근 우리 정부조직의 인적자원관리에 있어 심각한 논란을 제기하고 있다. 특히 보상수준의 격차를 넘어 성과수준이 낮은 공무원의 퇴출 필요성의 제기는 공무원의 신분보장에 대한 요구와 충돌하면서 우리 정부조직의 저성과자 관리에 대한 문제의 심각성을 더하고 있다(박천오, 2007; 김광수, 2008).

그럼에도 불구하고 정부조직 내 저성과자에 대한 기존의 선행연구들은 높은 관심 수준에 비해 아직 충분한 연구성과를 제시하고 있지 못한 것으로 판단된다. 이에 대해서는 여러 가지 원인을 생각할 수 있겠지만, 저성과자라고 하는 개념의 정치적 민감성에 대한 부분과 저성과자를 구분해 내기 위한 성과측정 도구의 타당성에 대한 불신이 가장 큰 부분으로 여겨진다. 특히 민간과 달리 직업적 안정성이 보장되고 객관적인 성과측정이 곤란한 정부조직에서의 저성과자 논의는 원론적인 수준 외에 실증적인 연구를 수행하기에 많은 제약점이 존재한다.

그 원인이 무엇이든 저성과자에 대한 높은 관심과 관리 필요성에도 불구하고 저성과자의 실태 및 관리현황에 대한 충분한 분석적 연구가 진행되고 있지 못한 부분은 중요한 한계점으로 여겨진다. 즉, 우리 공직사회에서 저성과자가 어떻게 정의되고 있고 이들의 분포현황 및 문제점에 대한 실태파악이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 성과주의 인사제도의 강조는 사전적이고 지속적인 저성과자 관리방안 보다는 퇴출이라고 하는 극단적인 방안에 의존하게 되는 결과를 초래하였다(박진영, 2009). 실제로 최근 상당수의 공공기관이나 정부조직에서 저성과자 관리와 관련해 제안되고 있는 내용을 살펴보면, 성과평가 결과에 따라 저성과자를 분류하고 이들에 대한 추가적 교육훈련과 함께 성과가 향상되지 않는 구성원에 대한 퇴출을 공식화하고 있다(권영규, 2007; 서울특별시, 2007; 이선우, 2009). 그러나 이러한 저성과자들을 어떻게 정의하였고, 이들이 우리 공직사회에서 차지하는 비중이 어느 정도이며, 이들의 관리를 위해 어떠한 교육훈련의 기회를 어떠한 수준에서 제공하고, 어떠한 조직 차원의 노력이 지원되어야 하는지에 대한 구체적이고 명확한 답변을 제시하고 있는 경우는 거의 없다.

이러한 배경에서, 본 연구는 우리 공직사회에서 저성과자 관리에 대한 논의를 본격적으로 수행하기 위한 기초 연구로서 저성과자의 현황 파악 및 관리제도의 실태 분석을 목적으로 한다. 유사한 맥락에서 저성과자 관리에 있어 우리보다 앞선 미국의 경우에도 1990년대부터 저성과자에 대한 지속적인 실태조사를 통해 저성과자의 규모 및 발생원인 등에 대한 자료를 축적하고 있으며, 최근에도 연방정부의 저성과자 실태현황 분석을 통해 관리자 집단에 대한 구체적인 저성과자 관리방안을 제안하고 있다(OPM, 1998; OPM, 1999; MSPB, 2009).

저성과자의 현황 파악에 있어 가장 우선은 저성과자를 어떻게 정의할 것인가에 대한 문제이며, 저성과자로 분류된 구성원이 갖고 있는 특징과 저성과자의 발생원인에 대한 분석, 그리고 이러한 저성과자가 우리 공직사회에서 어떻게 관리되고 있는지에 대한 실증적 분석은 본 연구의 주된 목적이라고 할 수 있다. 이 과정에서 일반적으로 알려진 민간부문에서의 저성과자에 대한 이해와 차별되는 정부부문의 저성과자의 특징, 그리고 중앙정부와 지방정부의 공무원들이 갖고 있는 저성과자에 대한 이해의 차별성 등을 분석하여 향후 공직사회 저성과자 관리를 위한 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

본 연구에서는 이러한 연구목적에 위해 일반 공무원을 대상으로 한 인식조사를 수행하고자 한다. 이는 저성과자라는 개념이 일반 공무원과는 달리 객관적으로 존재하는 특정집단을 의미하는 것이 아니며, 공직사회에서의 개별 공무원들이 갖고 있는 인식을 통해 주관적으로 정의되어진다는 점에 기인하고 있다. 실제로 미국 연방정부에서도 일반 공무원들을 대상으로 한 인식조사를 통해 정부조직 내 저성과자의 현황 파악은 물론 더 나아가 관리제도 개선 등 정책적 이슈에 대한 시사점을 얻고 있음을 확인할 수 있다.

논의의 순서를 간략히 소개하면, 먼저 제2장에서는 이론적 접근으로서 저성과자의 개념 및 관리방안에 대한 선행연구와 함께 제도적 접근으로서 미국과 우리나라의 저성과자 관리제도의 내용을 간략히 살펴본다. 다음의 제3장의 실증분석에서는 중앙 및 지방 공무원들을 대상으로 한 인식조사 결과를 토대로 저성과자의 개념 및 규모, 발생원인, 문제점, 관리방안 등에 대한 실태를 분석한다. 제4장의 결론에서는 연구결과의 요약과 함께 향후 우리 정부조직의 저성과자 관리제도 개선을 위한 정책적 시사점을 제언한다.

## Ⅱ. 이론적 접근

저성과자와 관련한 기존 선행연구를 살펴보면 크게 저성과자를 어떻게 이해할 것인가에 대한 개념적 연구와 함께 이들에 대한 효과적인 관리방안에 대한 연구의 두 가지 측면으로 나눌 수 있다. 본 연구의 이론적 접근에서는 이러한 두 가지 차원에서 기존 선행연구를 정리하며, 이와 함께 공식적인 제도를 통해 규정되고 있는 저성과자의 개념과 관리에 대한 부분을 살펴보기로 한다.

### 1. 저성과자에 대한 개념적 연구

저성과자와 관련한 기존의 많은 연구들에서는 공무원의 자질(qualification)에 대한 부분이

주된 논의의 대상으로 여겨졌다. 공무원의 자질은 특정업무에 관련된 지식, 기술, 적성, 가치관, 태도 등의 특성으로 이해되었으며, 공무원으로서 갖추어야 할 올바른 가치관, 태도, 인성과 업무수행에 필요한 지식 및 기술을 포괄하는 것으로 이해되었다(박동서, 1982: 286-8, 유종해, 1989: 284-5).<sup>1)</sup> 그러나 이러한 자질론은 공무원으로서 어떠한 특성이 요구된다는 규범적 측면에서는 강점을 갖지만 실질적인 관리를 위한 수단으로서의 효용성은 다소 한계를 갖는다. 특히 공공부문의 성과관리와 관련해 특정 공무원의 자질이 어떠한 경로를 통해 어떤 수준의 영향을 미치는지에 대해서는 여전히 확실한 결론을 내리기 어렵다. 이와 같은 이유에서 특정 공무원에 내재하고 있는 자질보다는 해당 공무원이 외재적으로 표출하는 성과 수준에 따른 관리의 필요성이 직접적인 관심의 대상으로 부각되었으며, 저성과자에 대한 본격적인 논의로 이어지게 된다.

먼저 저성과자의 개념 정의와 관련하여, 저성과자를 정의하는 직접적 개념으로서 저성과(poor performance)의 의미가 명시적으로 제시되고 있지는 않지만, 미 연방법 제5조에서는 “받아들일 수 없는 성과(unacceptable performance)”라는 개념을 통해 “고용인이 자신의 위치에서 하나 이상의 중요한 성과 기준 요소를 달성하는데 실패한 때”를 저성과의 발생으로 설명하고 있다. 이러한 저성과의 개념을 이해하는데 있어 비교할 수 있는 개념이 바로 부정행위(misconduct)에 대한 부분이다. 일반적으로 저성과와 부정행위는 밀접하게 연결되어 있는 경우가 많으며, 부정행위가 저성과의 발생 원인으로 작용하는 경우도 쉽게 찾아볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 두 개념의 차이를 살펴보면, 저성과는 고용인의 업무가 허용된 수준에 미치지 못하는 상태를 의미하지만, 부정행위는 지각과 결근과 같이 작업장의 규칙을 따르지 않는 것을 의미한다(GAO, 2005: 6). 일반적으로 부정행위가 공식적 혹은 비공식적인 업무환경의 규칙의 수용 불가능한 실패를 의미하는데 비해, 저성과는 업무 달성과정에서 발생하는 수용 가능한 실패를 의미한다고 이해할 수 있으며, 일반적으로 품질이나 수량, 시간 등과 같이 문서화된 성과 기준에 근거한다는 점이 차이로 지적될 수 있다(OPM, 1998: 7).

이와 같은 저성과의 개념 이해를 바탕으로 하더라도 저성과자의 개념을 정의하는 과정에서는 관리자가 저성과자의 어떠한 측면에 초점을 맞추느냐에 따라 그 내용을 달리할 수 있다. 관리자들은 저성과의 문제를 행위(conduct) 상의 문제로 볼 것이냐, 역량(competence) 상의 문제로 볼 것이냐에 대한 입장을 취할 수 있으며, 이에 따라 저성과자의 개념 정의와 함께 저성과자 문제에 대한 대응방식이 달라지게 된다(A&C Black Publishers Ltd, 2006). 예컨대, Mercer(1995)의 정의에서는 개인 성과가 자신에게 주어진 요구 수준보다 미흡하고, 미래

1) 이러한 공무원의 자질론은 1940년대 Waldo가 제시한 현대국가공무원의 자질론에 큰 뿌리를 두고 있으며, 최근의 공공봉사동기론(public service motivation)에 이르기까지 공무원의 태도나 인성에 대한 강조는 여전히 중요한 부분이다.

의 성장을 위한 보유 잠재력도 미흡한 수준에 있으며, 일반적으로 조직 내 하위 10% 정도에 속하는 조직 구성원들을 저성과자로 정의하면서 행위적 측면과 역량적 측면을 함께 언급하고 있다. 구체적으로 Smart(2010)는 행위 및 역량 측면의 각 항목들을 대상으로 저성과자와 중간성과자, 고성과자에 대한 비교·분석을 통해 저성과자에 대한 개념적 차별성을 정의하고 있다.

〈표 1〉 성과자 유형별 분석을 통한 저성과자의 특성

	고성과자 (high performer)	중간성과자 (adequate)	저성과자 (low performer)
전반적인 능력 수준	- 연봉 수준에서 상위 10%에 드는 자들	- 연봉 수준에서 65%~89% 백분위 수준에 해당	- 연봉 수준에서 65%이하에 해당
문제 해결	- 'quick study' - 복잡한 문제를 신속 해결	- 영리함(smart) - 평균적인 통찰력	- 복잡한 상황을 다루는데 어려움을 겪음
리더십	- 필요한 변화 실행 - 적응력이 뛰어나고 조직을 고무시킬 능력 있음	- 중도적인 변화 선호 - 부하들의 미온적 태도	- 현상유지 - 진실성 부족으로 사람들이 따르지 않음
열정	- 매우 높은 열정 수준 - 주당 55시간 이상 근무 - 성공에 사로잡힘	- 동기 부여 - 때때로 에너지가 넘침 - 주당 50-54시간 근무	- 헌신적 - 모순되는 pace 보임 - 주당 40-49시간 근무
자원의 풍부함	- 장애물을 헤쳐 나가는 방법을 찾는 데서 뛰어난 능력을 지님 - can-do의 태도	- 때때로 해결방법 구함 - 다른 이들이 해결할 때까지 기다림	- 방해에 부딪힘 - boss에게 계속해서 책임을 떠넘김
Topgrading	- 고성과자와 잠재력 있는 직원을 선택함 - 만성적인 저성과자들을 재배치함	- 몇몇의 고성과자를 선택함	- 대부분 저성과자를 선택함 - 평범한 사람을 목인함
코칭	- 각각의 팀 구성원이 뛰어난 성과를 내고 경력을 쌓을 수 있도록 성공적으로 상담해줌	- 해마다 성과 검토를 수행함 - 부분적으로 코칭이 이루어짐	- 접근하기 어렵고, 혹평하고, 칭찬에 인색함 - 피드백이 늦거나 제대로 이루어지지 않음
팀 구성	- 목표에 집중하고, 협동적이고, 결과지향적인 팀을 구성함	- 팀워크를 원할지 모르나, 조성하지는 않음	- 타인의 에너지를 고갈시킴 - 시너지를 막는 행동들
진로 기록	- 꾸준히 뛰어난 성과를 냄	- 일부 핵심 지지자들의 기대를 만족시킴	- 우발적으로 기대를 충족시킴
성실성	- 빈틈없이 완벽함	- 대개 정직함	- 규칙을 어김
의사소통	- 말하고 쓰는 기술이 매우 뛰어남	- 말하고 쓰는 기술이 보통	- 평범함

출처: Smart(2010)

저성과자와 관련한 국내 선행연구들에서도 유사한 방식으로 행태와 역량의 측면에서 저

성과자의 개념을 정의하고 있는 것으로 살펴볼 수 있다. 구체적으로 “근로자의 업무 성과가 그 근로자에게 요구되는 일정 기준 미만이고, 다른 근로자에 비해 현저히 낮으며, 사용자의 거듭되는 지시에도 불구하고 개선되지 않는 것”으로 정의하거나 “잘못된 지각과 무단결근을 통해 노무 제공의무를 게을리 하는 것”으로 저성과를 정의하고 있다(이병태, 2007; 김형배, 2006). 상대적으로 우리의 경우 앞서 설명한 부정행위(misconduct)에 대한 부분이 저성과를 정의함에 있어 중요한 부분으로 고려되고 있다는 점을 큰 차이로 볼 수 있다. 이러한 부분은 지방공무원법상 직권면직 사유인 “근무성적이 극히 불량할 때”의 구체적 의미에 대하여 “정신적·육체적으로 직무를 적절하게 처리할 수 있는 능력의 현저한 부족으로 근무성적이 극히 불량할 때” 또는 “그 직무를 감당할 자질능력이 의심될 정도로 평소의 근무태도가 지극히 불성실한 경우”라는 관련 판례(대법원82누504, 1983.1.26/대법원86누317, 1986.12.23)를 통해서도 확인된다(박진영, 2009: 5).

저성과자에 대한 개념적 연구에서 저성과자를 정의하는 것과 함께 큰 관심을 갖게 되는 부분이 바로 저성과자의 발생원인에 대한 부분이다. 저성과자의 발생원인에 대한 이해는 저성과자의 개념을 파악하는 중요한 부분으로 고려되고 있으며, 이후에 저성과자의 관리방안에 대한 연구를 전개시키기 위한 연결고리로 파악된다. 예컨대, 위법행위나 고의적인 태만으로부터 비롯되는 무능력과 관리자의 통제를 벗어나는 환경으로 인해 야기되는 능력을 구분해야 하며, 전자는 규정 위반자로 간주되지만, 후자는 별도의 동정적인 처우를 요구하는 저성과자로 이해될 수 있다(The Public Service Commission, 2007: 9). 기존 선행연구들에서 제시되고 있는 저성과의 발생원인에 대해 본 연구에서 개인 차원, 조직 차원, 인적자원관리와 관련한 제도적 차원의 세 가지 측면으로 구분하여 살펴보고 있다.

첫째, 개인 차원의 원인으로는 개인적인 상황들(personal circumstances)이나 업무를 수행하는 동기(motivation)의 부족 등이 주로 거론되고 있다(University of Brighton, 2003: 11-12; NSW Ombudsman, 2008: 16-7; NHS Devon, 2010). 건강문제나 가족문제, 약물남용과 음주 등 조직 외적인 상황요인과 함께 안전기준에 미흡한 작업환경, 조직 내 극심한 경쟁이나 차별 수준 등 조직 내적인 상황요인을 고려할 수 있다. 이와 함께 업무 수행과 관련한 능력이나 적성, 동기, 기술, 경험 등의 부재도 개인 차원에서 저성과자 발생의 주된 원인으로 파악된다.

둘째, 조직 차원의 원인으로는 잘못된 조직목표의 적용과 함께 기술 격차(skill gaps), 미흡한 감독 및 피드백 등에 대한 부분을 고려할 수 있다(University of Brighton, 2003; 11-12; Tonkin, 2008; NSW Ombudsman, 2008: 16-7; Tamworth Regional Development Corporation, 2009; NHS Devon, 2010). 명확하지 못한 조직목표는 조직 구성원들로 하여금 그들이 맡은 역할이나 담당 업무에 대한 혼란을 야기하며 결과적으로 잘못된 업무 수행에 따른 낮은 성

과로 이어지게 된다. 이와 같은 조직목표의 문제는 조직목표 달성을 위한 조직구조 및 인력 배치의 부적절성에 대한 부분도 포함할 수 있다. 기술격차의 부분은 해당 업무 수행을 위한 특정 기술의 부재에 따른 업무 수행의 실패를 의미하며, 이전의 지위에서 뛰어난 성과를 보이던 직원이 새로운 관리자로 승진하면서 리더십 기술의 부재로 인해 충분한 성과를 달성하지 못하는 경우 등에서 찾아볼 수 있다. 조직 관리자의 감독과 피드백의 부족으로 조직 구성원이 자신의 업무 수행 정도를 충분히 확인하지 못하는 경우도 저성과자 발생의 주된 원인으로 작용하며, 불명확한 책임라인 및 의사소통 경로의 존재도 이와 같은 감독 및 피드백의 문제점으로 논의되고 있다.

셋째, 인적자원관리와 관련한 제도적 차원의 원인으로는 주로 부적절한 직원의 선발과 채용, 교육훈련, 성과평가에 대한 부분 등이 제시되고 있다(NHS Devon, 2010; NSW Ombudsman, 2008; Teague, 2010). 제대로 된 임용과 교육훈련, 성과평가는 직원과 관리자들이 작업장에서 얼마만큼의 성과를 달성해야 하는지에 대한 공통된 이해를 조성함에 있어 중요한 부분이며, 이에 대한 실패는 결국 저성과자의 문제로 이어진다는 것이다. 부진한 성과는 우수한 인력을 선발하지 못했기 때문이며, 우수한 인원을 선발하였더라도 적재적소에 배치하지 못한다면 저성과자로 분류될 수 밖에 없음을 강조한다. 이러한 선발과 배치 과정에서의 적절성에 대한 문제와 함께 채용된 직원을 어떻게 교육하고 훈련시키며, 어떠한 성과평가의 기준과 방식의 적용을 적용하는 부분도 직원들로 하여금 잘못된 유인구조를 형성하게 함으로써 저성과자 발생의 원인으로 작용함을 지적하고 있다.

## 2. 저성과자에 대한 관리방안 연구

조직에서 저성과자가 발견되면 관리자는 저성과자를 확인하고, 저성과에 대해 구성원에게 이를 통보하며, 공식적인 성과개선계획을 개발하여 이를 적용하며, 성과가 개선되지 않은 경우 징계 행동에 착수하는 등 일련의 관리방안을 마련하게 된다(Public Service Commission, 2007: 10).

저성과자의 관리방안을 구성하는 과정에서의 핵심은 “어떤 관리 원칙을 가지고 저성과자를 관리할 것인가?” “어떠한 요소를 가지고 선발 할 것인가?” “어느 정도의 인원을 저성과자로 분류할 것인가?” 등의 저성과자 관리원칙을 정립하는 것이다. 이를 위해서는 해당 조직이 처한 조직 내외의 환경, 조직 미션과 비전, 조직구조 및 인적자원 구성, 조직 문화와 행태 등을 종합적으로 고려해야 한다. 일반적으로 저성과자에 대한 관리원칙은 퇴출 접근법(outplacement method)과 역량개발 접근법(competency development method)으로 구분된다. 퇴출 접근법을 취하는 대표적인 기업으로는 인력의 활력곡선(vital curve) 개념을 활용하여 매

년 일정비율(하위 10%)의 저성과자를 상시적으로 퇴출시키는 GE를 들 수 있다. 반면 역량 개발 접근법은 가능한 한 구성원들에게 자신의 잠재능력을 개발할 수 있는 많은 기회를 제공하여 환경의 영향에 의해 발생하거나 직무에 대한 적합도(job fitness)가 맞지 않는 곳에 근무함으로 인해 발생할 수 있는 성과부진을 극복할 수 있는 충분한 기회를 제공하여 구성원들의 성과를 개선시키는데 주력하는 방법이다(박진영, 2009: 6).

이러한 퇴출 접근법과 역량개발 접근법을 중심으로 투자 수준에 대한 변수를 포함하여 다음과 같은 네 가지 관리 방식으로 유형화할 수 있다(Mercer Human Resource Consulting, 1995).

〈표 2〉 저성과자 관리 방식 유형별 특징

유형	Lay Off 방식	Career Transition	경력개선 프로그램	고용조건 변화 방식
목적	비효율성을 즉시 제거	퇴직자의 실업요인을 최소화	저성과자 역량개발 기회제공	자발적 퇴직 유도
방식	정리해고, 권고사직 등	Career Transition Program 등을 활용, 창업 및 재취업에 대해 정보제공	내부 경력개선 프로그램 활용	- 새로운 직급부여 - 계약직으로의 직간 전환 등
대상	평가결과 저성과자	전사원 (저성과자 중심관리)	평가결과 경성과자	평가결과 경성과자
충격	조직내: 강 조직외: 강	조직내: 저 조직외: 저	조직내: 저 조직외: 중	조직내: 중 조직외: 중
특징	시급성이 필요한 상황에 효과적	재정적 부담이 많으나 잔류직원의 충격최소 및 실업자 없는 구조조정 가능	성과관리 정착단계에서 상시 운영이 필요하며 장기적인 직원 육성책	저성과자를 위한 새로운 직급의 설정 및 인사제도 설정 운영

해고(Lay off) 방식과 경력전환지원(Career Transition Program) 방식은 퇴출접근법에 해당한다. 반면 역량개발 접근법의 경우 경력개선 프로그램 방식이 가장 대표적인 관리방안이며, 이는 저성과자 여러 발생 원인을 명확하게 판단하여 해당 저성과자에게 적합한 육성 방법을 제공하는 접근법으로서 저성과자 관리 방안 중 가장 적극적인 방식이라 할 수 있다. 많은 민간 기업에서 실시하고 있는 다양한 교육 프로그램, 멘토링 및 코칭 제도 등도 이러한 유형에 포함된다. 또 다른 역량개발 접근법은 고용조건 변화와 관련한 부분이며, 저성과자를 대상으로 한 직급 및 보상체계를 별도로 구성하여 관리하고 자신의 역량개발을 통해 높은 성과를 달성했을 때 다시 고용조건을 재조정해 주는 방식의 저성과자 관리제도가 이에 해당한다.2)



저성과자 관리에 대한 최근의 경향을 살펴보면, 과거 퇴출 접근법 위주에서 역량개발 접근법으로의 강조점이 이동하고 있음을 확인할 수 있다. 저성과자 관리의 핵심 목적이 단순히 성과가 낮은 사람을 찾아내어 그들을 퇴출시키는 수준을 넘어 모든 조직구성원들을 조직이 추구하는 한 방향의 전략적 목표로 움직이도록 하는 것으로 이해되고 있으며, 이러한 측면에서 저성과자 관리방안의 기본기조는 역량개발 접근법으로 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이다(박진영, 2009: 6). 역량개발 접근법은 사전적 경고 및 예고, 유예기간의 부여와 함께 이 과정에서 다양한 방식의 의견교환과 상담, 교육훈련, 대안적 방식의 제공 등을 광범위하게 제공한다는 점이 특징적이다. 최근 국내 민간기업들에서도 이러한 역량개발 접근법에 대한 강조를 확인할 수 있으며, 저성과자를 단순히 배제대상으로 취급하는 대신 상담과 인력개발, 교육훈련 등을 통해 그들의 잠재능력을 끌어내는 데 중점을 두고 있다. 이를 통해 퇴출을 시도할 경우 야기되는 고용불안감, 조직전체의 사기저하, 조직에 대한 신뢰상실, 쟁송부담 등의 부작용을 최소화하고자 한다. 삼성전자의 경력개발센터 운영이나 SK의 경력개발센터 하모니아 운영, 포스코의 경력관리 프로그램 운영 등이 이와 같은 사례로 볼 수 있다(박진영, 2009: 8).

반면 기존의 우리 정부조직에서의 저성과자 관리방안은 퇴출 접근법에 대한 논의를 중심으로 전개되어 왔다는 점이 차이를 보이고 있다. 특히 최근의 우리 정부조직의 성과관리에서는 저성과자에 대한 관리가 퇴출관리로 등치되는 경향이 더욱 두드러지고 있다. 대표적으로 서울시는 지난 2007년 4월, 대다수의 성실한 공무원의 노력에도 불구하고 일부 복지부동, 무사안일 공무원이 오명과 불명예를 유발한다고 판단하고 ‘현장시정추진단’이라는 저성과자를 대상으로 한 교육훈련제도를 도입하였다. 본 제도는 업무능력이 부족하거나 근무태도가 불량한 일부 공무원을 대상으로 부족한 역량을 높일 수 있는 재교육을 통해 다시 한번 평가받을 수 있는 기회를 제공한다는 취지로 시행되었다(이선우, 2007). 그러나 재교육을 통한 역량개발 접근법에 대한 관심보다 제재적 인사수단을 통한 퇴출 접근법에 대한 부분이 오히려 강조되었다고 평가된다(박진영, 2009: 9).

앞서 선행연구를 살펴볼 때, 저성과자 관리에 있어 역량개발 접근법과 퇴출 접근법은 사실 별개의 접근방식이라기 보다는 단계적 접근방식으로서 이해되며, 단지 어떠한 부분에 더 많은 관심과 시간, 자원을 투입하느냐에 대한 강조점의 차이는 확인된다. 민간 부문의 경우 과거 GE로 대표되는 퇴출 접근법이 대규모 정리해고와 함께 강조되었으나 오히려 최근에는 지속가능경영이라는 개념과 함께 역량개발 접근법에 대한 관심이 높아지는 것으로 볼 수

2) 저성과에 대한 벌칙(penalty)으로서 해임이나 강등의 의미가 아닌 업무역량에 따른 직위배정으로서 이해되나, 직위분류제가 아닌 계급제를 채택하고 있는 우리 공직사회의 경우에는 오히려 퇴출접근법에 가까운 모습을 보인다고 할 수 있다.

있다. 반면 정부 부문에서는 신분보장 등의 이유로 역량개발 접근법이 기본적으로 채택되었으나, 최근에 저성과자에 대한 공격적 접근과 함께 퇴출 접근법이 급격히 주목받고 있다는 점을 살펴볼 수 있다.

### 3. 정부조직에서의 저성과자 관리에 대한 제도적 접근

미국의 경우, 미 연방법 제5장의 43조와 75조에 근거한 저성과자 관리의 법제화가 구체적으로 이루어지고 있으며, 실적보호위원회(MSPB)는 관련 근거법에 따른 저성과자 관리의 운영실태 및 제도개선방안에 대한 보고서를 발표한 바 있다(MSPB, 2009). 43조와 75조 모두 실적주의 인사제도 하에서 구성원의 성과를 제고하고 저성과자의 발생에 대해 강등이나 퇴출과 같은 제재수단을 동원하기 위한 법률적 근거로 활용되고 있다. 그러나 43조가 전문직 종에 종사하는 직원들에 주로 적용되고 있는데 비해, 75조는 일반 사무직종에 종사하는 직원들에 주로 적용되는 등 대상범위의 차이나 부족한 성과수준에 대한 증명의 부담(burden of proof)이나 절차상의 복잡성 등에 있어 각각의 차이를 확인할 수 있다.

우리의 경우에도 국가공무원법 제73조의3(직위해제) 규정에서 “직무수행 능력이 부족하거나 근무성적이 극히 나쁜 자”에 대해 임용권자는 직위를 부여하지 않을 수 있다고 하여 저성과자에 대한 처벌규정을 명시하고 있다. 특히 동일 규정에서는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로서 근무성적평정에서 최하위 등급의 평정을 총 2년 이상 받아 적격심사를 요구받은 경우에도 직위해제의 대상이 됨을 규정하고 있다. 같은 규정 제3항에서는 직위해제된 자에게 3개월의 범위에서 대기를 명하게 하고 있으며, 제70조(직권면직)의 5항에서는 “대기 명령을 받은 자가 그 기간에 능력 또는 근무성적의 향상을 기대하기 어렵다고 인정된 때”에 임용권자는 해당 공무원을 직권으로 면직시킬 수 있다고 규정하고 있다. 기본적으로는 우리의 공무원법에서도 저성과자 관리에 대한 규정을 확인할 수 있으며, 특히 고위공무원단 제도의 도입과 함께 이들에 대해서는 적격심사 등을 포함한 구체적인 저성과자 관리의 방안이 제도적으로 포함되고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 “직무수행 능력이 부족하거나 근무성적이 극히 나쁜 자”에 대한 구체적인 개념이나 조건, 그리고 관련 절차에 대한 규정은 상당히 미흡하며, 형식적인 측면이 크다고 판단된다.

이와 관련해 현행 법제도에서 살펴볼 수 있는 또 하나의 부분은 성과평가로서 근무성적평정의 부분이다. 현행 국가공무원법 제51조(근무성적의 평정)에서는 공무원의 근무성적의 객관적이고 엄정한 평정을 통해 인사관리에 반영하도록 하고 있다. 공무원 성과평가와 관련해, 현행 제도에서는 고위공무원단을 포함해 4급 이상 공무원에게는 성과계약 등의 평가를 적용하고 있으며, 5급 이하 공무원에게는 근무성적평정을 통한 이원적 평가제도를 운영하고

있다. 먼저 성과계약 등 평가는 개인업무 실적평가, 부서단위 실적평가, 그 밖에 직무수행과 관련된 자질 또는 능력 등에 대한 평가항목 등을 정하여 평가대상자와 평가자 간에 성과목표 및 지표에 합의하고 이후 평가결과를 인사관리에 반영하는 제도이다. 앞서 언급하였듯이 평가결과의 활용과 관련해 고위공무원단에 속하는 공무원은 연속하여 2년 이상 성과계약 등 평가에서 최하위 등급을 받거나 총 3년 이상 최하위 등급을 받은 경우에는 적격심사를 실시하도록 하고 있다. 다음으로 근무성적평가는 5급 이하의 공무원을 대상으로 평가대상자의 근무실적 및 직무수행능력을 평가하여 그 결과를 인사관리에 반영하는 개인 성과평가제도이다. 평가단위에서의 평가등급의 수는 3개 이상으로 하며, 최상위등급의 인원은 평가단위별 인원수의 상위 20퍼센트, 최하위등급의 인원은 하위 10퍼센트의 비율로 분포되도록 하고 있다. 공무원 성과평가 등에 관한 규정에서는 이러한 공무원의 성과평가에 대한 평가대상과 평가항목, 평가자, 평가방법, 평가절차 등에 규정하고 있다. 그러나 평가결과의 활용과 관련해 저성과자에 대한 특별한 규정을 두고 있지는 않으며, 승진요건으로서 근무성적평정의 활용방안만을 제시하고 있다. 국가공무원법 제51조 역시 근무성적의 평정과 관련해 평가 우수자에 대한 상여금 및 특별승급에 대해서는 규정하고 있으나, 저성과자에 대한 특별한 조치를 규정하고 있지는 않은 상황이다.

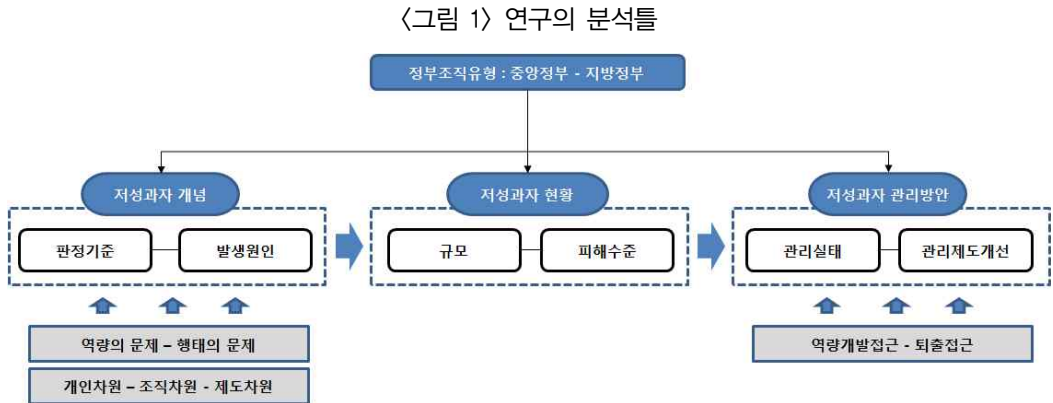
### Ⅲ. 실증분석

#### 1. 연구 설계 및 표본 선정

앞서 이론적 연구를 통해 저성과자의 개념 및 관리방안, 현행 공무원법 등에서 규정되고 있는 저성과자의 개념과 관리방안 등에 대해 살펴보았다. 본 장에서는 이론적 연구를 통해 정리된 쟁점을 바탕으로 현재 우리 공직사회에서 저성과자를 어떻게 이해하고 있으며, 이들에 대한 어떠한 관리방안을 적용하고 있는지에 대한 실증적인 분석을 시도한다. 이를 위해 중앙정부 및 지방정부의 일반 공무원들을 대상으로 한 인식조사를 실시하고 이를 통해 같은 정부조직 내의 조직원들이 인식하고 있는 우리 공직사회의 저성과자 현황을 살펴보고자 한다. 공무원들을 대상으로 한 인식조사에서의 저성과자는 정부조직의 최고/최고결정권자나 일반 국민이 인식하고 있는 공직사회의 저성과자는 다른 특성을 나타낼 수 있다. 그러나 조직적 관점에서는 가장 가까운 위치에서 실질적으로 저성과자와 관계를 형성하는 개별 조직구성원들에 대한 조사를 통해 해당 조직의 저성과자 현황을 가장 잘 파악할 수 있을 것으로 판단된다. 실제로 이미 미국의 실적보호위원회에서는 일반 공무원들에 대한 인식 조사를

통해 저성과자 현황 파악을 위한 연구를 수차례에 걸쳐 수행한 바 있으며, 이를 기반으로 한 제도적 개선방안들을 제시한 바 있다(MSPB, 1989, 1992, 1996).

실증분석을 위한 본 연구의 분석틀은 다음의 <그림 1>과 같이 제시될 수 있다.



본 연구에서는 공무원들의 인식조사를 바탕으로 저성과자의 개념과 저성과자의 현황, 그리고 저성과자에 대한 관리방안을 살펴본다. 저성과자의 개념은 앞서 선행연구에서 살펴본 것과 같이 저성과자에 대한 판정기준과 발생원인의 부분으로 구성되며, 저성과자의 판정 과정에서 역량 및 행태에 대한 강조점과 발생원인에 대한 개인차원, 조직차원, 제도차원에서의 인식정도를 살펴본다. 이러한 개념적 이해를 바탕으로 저성과자의 규모와 피해수준에 대한 저성과자 현황을 파악한다. 그리고 현재 이루어지고 있는 저성과자 관리실태에 대한 부분을 확인하고 향후 관리제도개선에 대한 타당성과 수용성 정도를 역량개발접근법과 퇴출접근법의 관점에서 살펴본다. 이와 같은 분석과정에서 본 연구는 정부조직유형에 따른 특성 차이를 고려하며, 중앙정부와 지방정부의 조직적 특성에 따른 저성과자의 이해와 관리실태의 차이를 분석한다. 기존 조사연구에서도 국가공무원의 경우 지방공무원에 비해 높은 전문성과 업무역량을 갖고 있다고 인식하는 경향을 확인할 수 있으며, 이러한 공무원 유형에 따른 차이는 저성과자의 인식정도에도 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다(서성아, 2011).

인식조사의 대상과 관련해서, 본 연구는 근무성적평가의 적용을 받는 5급 이하의 국가 및 지방공무원을 대상으로 하고 있다. 앞서 제도적 분석에서 확인한 바와 같이 현행 제도에 따라 고위 공무원단을 포함한 4급 이상의 공무원들에 대해서는 성과계약 등 평가에 따른 별도의 제도가 적용되고 있다. 상대적으로 근무성적평가의 적용을 받는 5급 이하의 공무원들에 대해서는 저성과자의 개념 정의 및 관리방안에 대해 구체적인 제도화가 이루어지지 않고 있는 상황이며, 이러한 이유에서 본 연구에서와 같이 공무원들에 대한 인식조사를 통해

저성과자의 현황을 파악하는 것이 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

표본추출과 관련해, 본 연구에서는 국가공무원과 지방공무원에 대한 비비례 할당추출을 실시하였으며, 총 300명의 대상표본 가운데 각 150명을 할당하여 표본추출하였다. 이는 본 연구의 결과 해석에 있어 다양한 특성변수 가운데서도 국가공무원과 지방공무원에 대한 유형별 차이의 중요성을 고려하였기 때문이다. 지방공무원의 경우 표본추출 과정에서 조사대상을 서울 및 경기도 지역의 광역 및 기초 지자체의 공무원을 대상으로 하였으며, 이들에 대한 동일 비율을 할당하였다. 전체 국가 및 지방공무원의 규모를 감안할 때 300명의 표본수는 충분한 규모가 되지 않으며, 비확률추출 방식인 할당추출을 선택함으로써 조사결과의 통계적인 일반화 가능성에 대해서는 한계를 인정할 수 있다. 그러나 본 조사에 참여한 대상 공무원의 특성을 살펴보면 전체 모집단의 특성과 크게 벗어나지 않으며, 본 조사의 목적에 비추어 적정 수준의 표본이 추출되고 있음을 통해 이러한 일반화의 한계를 보완하고자 한다. 3) 대상 공무원들에 대한 조사는 2010년 9월 27일부터 10월 13일까지 17일 간에 걸쳐 우편 및 이메일 조사 방식으로 수행되었다.

## 2. 저성과자 개념의 이해

### 1) 저성과자 판정기준

먼저 저성과(poor performance)라는 기본적 개념에서 우리 공직사회의 저성과자 판정기준을 살펴본다. 앞서 언급하였듯이 우리 국가공무원법에서는 근무성적이 “극히 나쁜” 경우에 대해 직위해제를 할 수 있도록 규정하고 있다. 본 연구에서는 우리 공직사회에서 저성과자의 “낮은” 성과에 대해 어떠한 판정 기준을 가지고 있는지 살펴보기 위해 업무성과 수준에 따라 평균이하, 미흡, 매우 미흡의 기준을 제시하여 어디까지를 저성과자로 구분할 수 있는지 질문하였다. 분석 결과, <표 3>에서와 같이 업무성과 수준이 미흡 이하인 경우에 저성과자로 볼 수 있다는 응답이 40.8%로 가장 높게 나타나고 있으며, 이에 더하여 평균 이하의 업무성과 수준을 보이는 경우에도 저성과자로 볼 수 있다는 응답도 34.9%에 달하고 있다.

공무원 유형별로 살펴볼 때, 국가공무원이나 지방공무원 모두 미흡 이하의 성과 수준에

3) 연령별로 30-40대의 비중이 75%가까이 차지하고 있으나, 2008년 기준 공무원 총조사에 따르면 전체 공무원 가운데 30-40대의 비중이 65% 정도로 파악된다. 여성공무원의 비율도 전체 공무원의 성비가 2.5 : 1 정도인 것을 감안하면 다소 여성 비율이 높게 응답되었지만, 심각한 차이가 있다고 보기는 어려운 것이다. 응답자의 다른 인적사항과 관련하여, 공무원으로서 총 재직한 근무경력과 해당 조직 근무경력에 대해 평균 9.78년(표준오차 7.43)과 평균 4.06년(표준오차 2.57)을 응답하고 있으며, 전반적으로 본인이 현재 소속된 조직이나 전체 정부 조직에 대해 충분한 인식이 가능한 수준으로 판단된다.

대한 저성과자 판정기준에 동의하는 정도가 높게 나타나지만, 국가공무원의 경우에 매우 미흡한 성과 수준에 대해 저성과자로 판정해야 한다는 응답이 32.7%인데 비해, 지방공무원의 경우는 오히려 평균 이하의 성과 수준에 대해서도 저성과자로 판정해야 한다는 응답이 37.9%로 나타나고 있어 지방공무원들에 있어 저성과자의 판정기준에 대한 범위가 상대적으로 넓게 나타나고 있다고 분석할 수 있다. 이러한 차이의 가장 큰 원인으로서는 중앙행정부처와 지방자치단체가 수행하는 업무 특성과 그에 따른 국가공무원과 지방공무원에 대한 성과평가에 대한 수용성의 차이를 들 수 있다. 즉, 중앙행정부처와 같이 정책입안을 주로 하는 경우 비정형적이며 주관성이 높은 업무 특성으로 인해 개별 공무원에 대한 성과평가의 수용성이 낮게 되며, 이로 인해 성과가 매우 미흡하지 않은 이상 저성과자로 보기에 많은 오류의 가능성이 존재할 수 있다는 점이다. 또한 최근 저성과자 관리에 대한 관심이 중앙행정부처보다는 지방자치단체에서 급격히 증가되고 있으며, 이러한 부분이 저성과자 판정에 대한 지방공무원들의 적극적 인식에 영향을 미쳤을 가능성도 고려할 수 있다.

〈표 3〉 낮은 성과수준에 대한 판단 기준

(단위: 명)

		평균 이하	미흡 이하	매우 미흡	기타
전체		102 (34.9%)	119 (40.8%)	68 (23.3%)	3 (1.0%)
	국가***	47 (32.0%)	52 (35.4%)	48 (32.7%)	0 (0.0%)
	지방***	55 (37.9%)	67 (46.2%)	20 (13.8%)	3 (2.1%)

주) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

저성과의 수준에 대한 판정기준과 함께 저성과자의 판정기준으로서 정성적인 측면에서 역량과 행태의 문제를 통해 접근할 수 있다. 이는 저성과자의 개념정의가 성과라고 하는 단일 차원이 아니라 다양한 특성요인을 통한 다중적인 차원에서도 이루어질 수 있다는 점을 의미하며, 실제로 많은 경우에 특정 조직 구성원을 저성과자로 판정하는 과정에서 업무성과의 수준 외에 해당 조직 구성원이 어떠한 특성을 나타내는지에 대해 정의하는 것이 보다 구체적이고 현실적인 가이드라인을 제공할 수 있다. 본 연구에서는 다음의 <표 4>에서와 같이 몇 가지 항목들에 대해 응답자들의 동의정도를 통해 현재 우리 공직사회에서 공무원들이 생각하는 저성과자의 특성 유형을 파악하고 있다.

〈표 4〉 저성과자 판정기준의 각 항목별 동의정도

(단위: 점)

	항목	전체 (5점기준)	공무원 유형	
			국가	지방
역량 적측 면	성과 달성을 위해 필요한 지식과 기술이 미흡한 직원	3.47	3.51	3.43
	업무 수행의 적극성이 부족하고 태만한 직원 <sup>***</sup>	3.77	3.91	3.64
	업무 수행 과정에서 위법한 행위를 저지르는 직원 <sup>***</sup>	3.69	3.93	3.45
	품위를 지키지 못하고 비도덕적 행위를 저지르는 직원 <sup>**</sup>	3.53	3.68	3.38
행태 적 측면	잡은 지각과 외출로 근무시간을 채우지 못하는 직원 <sup>**</sup>	3.47	3.61	3.33
	건강상의 이유로 업무에 충실히 임하지 못하는 직원	2.82	2.90	2.75
	동료와의 업무 협력 과정에 문제를 보이는 직원	3.36	3.45	3.28
	정해진 기한 내에 필요한 업무 처리를 하지 못하는 직원 <sup>**</sup>	3.23	3.36	3.11
	상사가 원하는 것과 다른 결과물을 제출하는 직원 <sup>**</sup>	3.19	3.32	3.06
	업무처리로 인해 민원 및 고객 불만을 야기하는 직원 <sup>*</sup>	3.27	3.36	3.18

주) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

전반적으로 업무수행과 관련한 행태적 측면보다는 개인적인 품성이나 자질과 관련한 역량적 측면에 대해 저성과자의 판정기준으로서의 동의정도가 높게 나타남을 확인할 수 있다. 4) 여러 항목 가운데 “업무 수행의 적극성이 부족하고 태만한 직원”을 저성과자에 대한 판정기준으로서 가장 높게 동의하고 있으며, 다음으로 “업무 수행 과정에서 위법한 행위를 저지르는 직원”, “품위를 지키지 못하고 비도덕적 행위를 저지르는 직원”의 순으로 저성과자의 판정기준에 대한 동의정도가 높게 나타나고 있다. 공통적으로 개인의 역량이나 품성과 관계된 특성을 중요한 저성과자의 판정기준으로 응답하고 있다는 점이 특징적이며, 위법행위나 비도덕적 행위를 연관시켜 저성과자를 판단하는 경향이 높게 나타나고 있다는 점을 확인할 수 있다. 상대적으로 “정해진 기한 내에 필요한 업무 처리를 하지 못하는 직원”이나 “상사가 원하는 것과 다른 결과물을 제출하는 직원” 등 실제 업무수행과 관련한 행태적 측면에 초점을 맞춘 경우에 대해 저성과자로 판정하는데 동의하는 비율은 다소 낮게 나타나고 있다. 단순히 낮은 성과수준이 아니라 낮은 성과수준에 대한 책임을 개인에게 물을 수 있는지에 대한 여부가 저성과자의 판정에 중요한 요인으로 작용하고 있음을 지적할 수 있으며, 이와 같은 맥락에서 건강상의 이유로 업무에 충실하지 못하는 경우에 대해서는 저성과자로 볼 수 없다는 응답이 높게 나타난 부분을 설명할 수 있다. 공무원 유형별 분석결과의 차이는 전반적으로 국가공무원의 동의정도가 상대적으로 높게 나타나고 있어 항목별 차

4) 위법행위나 비윤리적행위에 대해 개별적인 행위적 측면보다는 행위를 수행하는 공무원의 윤리적 태도, 준법인식에 대한 품성이나 자질에 초점을 맞추고 있다는 점에서 행태적 측면이 아닌 역량적 측면으로 분류하였다.

이가 크게 드러나지는 않지만, 개인의 역량적 측면에 대해 통계적 유의성이 높게 나타나고 있다. 앞서 언급하였듯이 저성과자에 대한 엄격한 관정이 상대적으로 어려운 상황에서 국가 공무원들의 경우 저성과자를 이해할 때 근본적인 개인의 품성이나 자질에 보다 큰 비중을 두고 있음을 보여주는 부분으로 파악된다.

## 2) 저성과자 발생원인

다음의 <표 5>는 기존의 선행연구들을 통해 논의되었던 저성과자의 발생원인들을 제시하고 우리 공직사회의 주요한 저성과자 발생원인이 무엇인지에 대한 동의정도를 리커트 5점 척도를 기준으로 조사한 결과이다.

전반적으로 저성과자의 발생 원인과 관련해, “개인 업무 역량의 한계 및 업무 태도의 문제”에 대한 부분을 가장 높게 인식하고 있으며, 이는 앞서 저성과자에 대한 관정기준과 관련해 개인적 역량이나 성품에 대한 문제를 강조한 결과와 일치하고 있다. 이와 함께 “인사 규정 등을 통한 적절한 관리 방안의 부재”나 “근무평정 등 성과평가 지표 및 측정방식의 부적절성”과 같은 제도적 측면의 원인에 대해서도 상대적으로 높은 동의정도를 확인할 수 있으며, 우리 공직사회에서 저성과자의 발생과 관리에 대한 제도적 개선 필요성을 제기하고 있는 부분으로 해석된다. 다음으로 “조직 내 다른 구성원과의 관계”나 “책임 있는 관리자의 역할 미흡”에 대해서도 주된 저성과자의 발생 원인으로 꼽고 있으며, 상대적으로 “신규 임용자나 보직변경에 따른 업무 경험 미숙”이나 “업무 특성에 따른 높은 난이도나 자원동원의 문제”에 대해서는 저성과자의 발생원인으로서 그 중요도를 낮게 평가하고 있다. 나아가 “건강상의 문제로 인한 일시적인 업무 불성실”이나 “성과지향적이지 못한 조직 문화”의 부분은 저성과자의 발생 원인으로 볼 수 없다는 응답이 더욱 높게 나타나고 있어 그 차이를 확인할 수 있다. 공무원 유형별 응답결과의 차이를 살펴보면, 국가공무원의 경우 상대적으로 “다른 조직 구성원들과의 관계에서의 문제”나 “상급자 등 책임 있는 관리자의 역할 미흡”과 같은 조직 차원의 문제를 중요하게 인식하고 있으며 “건강상의 문제로 인한 일시적인 업무 불성실”에 대한 동의정도를 상당히 낮게 응답하고 있다.



〈표 5〉 저성과자의 발생 원인에 대한 동의정도

(단위: 점)

	문항	전체 (5점기준)	공무원 유형	
			국가	지방
개인 차원	신규 임용자로서 업무 및 조직 전반에 대한 경험 미숙	3.01	3.01	3.01
	보직변경이나 배치전환으로 인한 경험 미숙	3.07	3.04	3.10
	건강상의 문제로 인한 일시적인 업무 불성실**	2.73	2.63	2.83
	근본적인 개인 업무 역량의 한계 및 업무 태도의 문제	3.51	3.56	3.46
조직 차원	성과지향적이지 못한 조직 문화	2.96	2.92	3.00
	다른 조직 구성원들과의 관계에서의 문제*	3.17	3.24	3.09
	업무 특성으로 인해 높은 난이도 및 자원 동원의 한계	3.04	3.04	3.05
	상급자 등 책임 있는 관리자의 역할 미흡**	3.13	3.23	3.02
제도 차원	근무평정 등 성과평가 지표 및 측정방식의 부적절성	3.24	3.25	3.23
	인사관리 규정을 통한 적절한 관리 방안의 부재	3.32	3.31	3.33

주) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

### 3. 저성과자 현황

#### 1) 저성과자 규모

우리 공직사회의 저성과자 현황 파악에 있어 가장 큰 관심은 무엇보다 얼마나 많은 저성과자들이 존재하고 있는지에 대한 부분일 것이다. 미국 인사관리처에 따르면, 연방정부의 정성과자 규모는 대략 2.8%에서 4.6% 수준으로 추정하고 있다(OPM, 1999: 9).<sup>5)</sup> 본 연구에서는 앞서 살펴본 저성과자의 판정 기준을 근거로 저성과자의 규모를 추정하고자 한다. 설문조사에서는 업무성과의 수준을 기준으로 구성원의 비율을 응답케 하고 있으며, 다음의 <표 6>은 현재 본인이 속한 조직의 구성원들을 대상으로 한 결과를 나타내고 있다.

〈표 6〉 업무성과 수준에 따른 조직 내 구성원 비율

(단위: %)

	매우 탁월	평균 이상	평균 수준	평균 이하	미흡 (A)	매우 미흡 (B)	(A)+(B)
전체	11.35	28.28	36.75	10.07	4.43	2.02	6.45
국가	12.43	27.30	38.63	11.47	4.68	2.06	6.74
지방	10.27	29.26	34.86	8.68	4.19	1.99	6.18

5) 이러한 추정결과는 연방 공무원들로 하여금 다른 공무원들의 성과수준을 평가하여 각 평가등급별로 할당하게끔 하여 조사된 결과를 활용하고 있으며, 본 연구에서도 이러한 방식으로 우리 공직사회의 저성과자 규모를 살펴보고자 한다.

전체 응답자를 대상으로 할 경우, 자신의 조직에서 매우 탁월한 성과수준을 내고 있다고 판단되는 구성원의 비율을 평균 11.35% 정도로 인식하고 있으며, 매우 미흡한 성과수준을 내고 있다고 판단되는 구성원의 비율을 2.02% 정도로 응답하고 있다. 업무수준이 미흡하거나 매우 미흡하다고 판단하는 구성원의 비율이 전반적으로 조직 내에서 평균 6.45% 정도로 파악되고 있으며, 앞서 일반적으로 공무원들이 인식하고 있는 저성과자의 판정 기준을 따를 때 이를 현재 우리 정부 조직의 저성과자 규모로 볼 수 있을 것이다.

국가공무원과 지방공무원의 응답결과의 차이를 살펴보면, 업무성과에 따른 기준으로 저성과자 비율을 파악할 때 국가공무원의 경우 6.74% 정도로 파악되는 것에 비해, 지방공무원의 경우 6.18% 정도로 낮게 나타난다. 물론 앞서 살펴보았듯이 지방공무원의 경우에는 저성과자의 판정기준을 국가공무원에 비해 넓게 인식하고 있다는 점에서 실제로 저성과자로 분류될 수 있는 규모는 지방공무원의 경우 국가공무원에 비해 적다고 말할 수는 없을 것이다.

2) 저성과자로 인한 피해수준

다음으로 저성과자의 발생에 따른 피해수준에 대한 조사결과를 살펴볼 수 있다. 우선 전반적인 피해수준과 관련해 개인적으로 느끼는 피해수준과 조직성과 차원에 미치는 피해수준에 대해 질문하였다. 개인적으로 느끼는 피해수준과 관련해서는 이전에 저성과자와의 업무경험이 있다고 응답한 경우에 한하여 해당 문항을 질문한 결과이다. <표 7>에 나타난 결과를 살펴보면, 심각한 수준 이상의 피해를 발생시킨다는 응답이 전체의 17.5%와 16.1%로 나타나고 있으며, 공무원 유형별 특성에 따른 큰 차이는 확인되지 않는다.

<표 7> 저성과자로 인한 개인 및 조직 차원의 피해수준

		거의 영향없음	약한 영향	다소 영향	심각한 영향	매우 심각한 영향
개인적 피해수준	전체	24 (9.1%)	45 (17.1%)	148 (56.3%)	39 (14.8%)	7 (2.7%)
	국가	13 (9.5%)	24 (17.5%)	74 (54.0%)	19 (13.9%)	7 (5.1%)
	지방	11 (8.7%)	21 (16.7%)	74 (58.7%)	20 (15.9%)	0 (0.0%)
조직성과 피해수준	전체	22 (7.4%)	68 (22.9%)	159 (53.5%)	39 (13.1%)	9 (3.0%)
	국가	13 (8.7%)	31 (20.7%)	84 (56.0%)	16 (10.7%)	6 (4.0%)
	지방	9 (6.1%)	37 (25.2%)	75 (51.0%)	23 (15.7%)	3 (2.0%)

구체적으로 저성과자로 인해 어떠한 피해가 발생하고 있는지에 대해 살펴보면, 무엇보다도 “인간적인 관계에서 발생하는 과도한 스트레스”에 대한 동의정도가 가장 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 다음으로 “통상적인 업무처리보다 과도한 수준의 업무 부담”, “업무 처리의 지연 등에 따른 업무계획의 차질”, “근로외역 및 사기저하” 등의 순으로 그 피해 내용을 확인할 수 있다. 반면에 “저조한 업무성으로 인해 부족한 금전적 보상”에 대해서는 그 동의정도가 훨씬 낮은 편이며, “승진 및 인사개편 과정에서의 불이익” 등에 대해서도 동의정도가 낮은 편이다. 전반적으로 저성과자와의 관계로 인한 피해에 대해 금전적 보상이나 승진과 같은 직접적 피해의 발생에 대해서는 동의수준이 떨어지는 것으로 볼 수 있으며, 주로 개인적인 업무부담이나 스트레스와 같이 간접적이고 무형적인 형태의 피해를 지적하고 있는 것으로 이해된다.

<표 8> 저성과자로 인한 피해경험의 주요 내용

(단위: 점)

내용	전체 (5점기준)	공무원 유형	
		국가	지방
저조한 업무성으로 인한 부족한 금전적 보상	2.46	2.51	2.41
승진 및 인사개편 과정에서의 불이익	2.73	2.78	2.67
상급자로부터의 질책 및 비난**	3.13	3.24	3.00
통상적인 업무처리보다 과도한 수준의 업무 부담	3.47	3.50	3.43
인간적인 관계에서 발생하는 과도한 스트레스	3.53	3.54	3.52
업무처리의 지연 등에 따른 업무계획의 차질	3.43	3.46	3.40
근로 외역 및 사기 저하	3.42	3.40	3.44

### 3. 저성과자 관리방안

#### 1) 저성과자 관리실태

다음은 현재 우리 공직사회에서 저성과자 관리에 대한 활동이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 분석결과이다. 본 연구에서는 저성과자 관리라는 측면에서 책임 있는 상급자로서 저성과자인 하급자를 경험했다고 응답한 77명을 대상으로 실제 저성과자 관리활동에 대한 부분을 질문하였으며, 그 결과는 다음의 <표 9>와 같다.<sup>6)</sup>

6) 질문문항에 있어 이중질문의 가능성이 있으나, 다른 질문문항과 비교해 볼 때 이중질문에 따른 응답의 오류나 결과 해석의 오류 가능성이 크지 않을 것으로 판단된다.

〈표 9〉 저성과자인 하급자에 대한 조치 방식(중복응답)

(단위: 명, %)

	문항	전체 (N=77)	공무원 유형	
			국가 (N=38)	지방 (N=39)
	아무 조치도 취하지 않았다.	11 (14.3)	6 (15.8)	5 (12.8)
	근무평정 등 인사평가 과정에서 저성과자에게 해당하는 낮은 평점을 주었다.	25 (32.5)	14 (36.8)	11 (28.2)
역량 개발 접근	해당 직원과의 비공식적인 상담을 통해 개선조치를 모색하였다.	30 (39.0)	14 (36.8)	16 (41.0)
	공식적인 상담프로그램이나 교육훈련 프로그램을 소개하고 개선 조치를 모색하였다.	4 (5.2)	3 (7.9)	1 (2.6)
	조직 내에서 보직변경 등을 통해 개선조치를 모색하였다.	22 (28.6)	10 (26.3)	12 (30.8)
퇴출 접근	저성과에 대한 책임을 묻기 위해 징계조치를 건의하거나 처분하였다.	2 (2.6)	2 (5.3)	0 (0.0)
	다른 조직으로의 전출이나 배치전환을 통해 문제를 해결하고자 하였다.	18 (23.4)	4 (10.5)	14 (35.9)
	해임처분 및 퇴직을 건의하거나 처분하여 문제를 해결하고자 하였다.	1 (1.3)	0 (0.0)	1 (2.6)
	기타	4 (5.2)	4 (10.5)	0 (0.0)

전반적으로 비공식적인 상담이나 조직내 보직변경을 통한 역량개발접근방식에 대한 활용이 가장 많이 선호되는 편으로 파악되며, 다른 조직으로 전출이나 배치전환을 통한 퇴출접근방식에 대한 활용부분도 상당수 확인된다. 그리고 이러한 저성과자 관리방식에 있어 중앙정부와 지방정부에서의 차이를 일부 확인할 수 있다.

구체적인 분석결과를 살펴보면, 우선 “아무 조치도 취하지 않았다”라는 응답 비율이 전체 응답자 77명 중 14.3%에 달하고 있다. “근무평정 등 인사평가 과정에서 저성과자에게 해당하는 낮은 평점을 주었다”와 “해당 직원과의 비공식적인 상담을 통해 개선조치를 모색하였다”, “조직 내에서 보직변경 등을 통해 개선조치를 모색하였다”라는 응답이 각각 39.0%, 32.5%, 28.6% 로 높은 응답비율을 나타내고 있다. 상대적으로 문제해결을 위해 해임처분이나 퇴직을 건의한 경우나 징계조치의 건의 및 처분 등의 경우는 전체 응답 중 3.9%에 불과하고 있어 일상적인 조치 방식으로 보기는 어려울 것으로 판단된다. 공무원 유형별로 살펴볼 때, 국가공무원의 경우 상대적으로 “근무평정 등 인사평가 과정에서 저성과자에게 해당하는 낮은 평점을 주었다”라는 문항에 대한 응답비율이 지방공무원에 비해 높게 나타나고

있다. 반대로 지방공무원의 경우에는 “다른 조직으로의 전출이나 배치전환을 통해 문제를 해결하고자 하였다”라는 문항에 대한 응답비율이 국가공무원에 비해 훨씬 높게 나타나고 있어 조치 방식에 있어 차이를 확인할 수 있다. 또한 “해당직원과의 비공식적인 상담을 통해 개선조치를 모색하였다”는 문항에 대해서도 지방공무원의 응답비율이 높게 나타나고 있다. 국가공무원에 비해 비공식적인 상담 등을 통한 해결방안을 주로 사용하며, 이후에 조직 내 보직변경이나 다른 조직으로의 전출이나 배치전환 등에 대한 활용빈도가 높은 것으로 해석된다. 반면 국가공무원의 경우에는 공식적인 상담이나 교육, 인사평가, 징계 등 보다 공식적인 방식의 조치를 주로 활용하는 것으로 볼 수 있어 차이를 확인할 수 있다.

이러한 저성과자에 대한 조치의 시행을 통해 어떠한 결과가 발생했는지에 대해 추가적인 질문을 제시하였다. 이와 관련해, 관리조치 시행 이후 “만족스러운 역량개선”이 이루어졌다는 응답은 전혀 나타나고 있지 않고 있어 현행 저성과자 관리방식이 충분한 역량개선을 이끌어내기에 한계가 있음을 지적하고 있다. 대신 “부족한 수준에서의 역량개선”이 이루어졌다는 응답이 전체의 48.0%로 확인되며, 반면 “아무런 변화가 없다”거나 “문제가 악화”된 경우도 각각 24.0%와 8.00%로 나타나고 있어 현행 저성과자 관리실태의 문제점을 드러내고 있다. 공무원 유형별 차이를 살펴보면, 국가공무원의 경우 부족한 수준이지만 역량개선을 응답한 경우가 56.8%로 과반수를 넘고 있어 39.5%에 불과한 지방공무원의 응답에 비해 높은 성과 수준을 확인할 수 있다. 그러나 문제가 악화되었다는 응답도 13.5%로 높게 나타나고 있어 긍정적인 조치 수행이 이루어졌다고 보기는 어려운 측면도 있다. 지방공무원의 경우는 아무런 변화가 없다는 응답이 31.6%로 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 전출 또는 퇴직의 결과를 이끌어낸 경우도 21.1%로 상당히 높은 편으로 확인되어 차이를 보인다.

## 2) 저성과자 관리제도개선

본 연구의 실증분석에 대한 마지막 부분으로 현행 저성과자 관리제도의 개선방향에 대한 공무원들의 인식수준을 살펴보았다. 기존의 선행연구들을 통해 제시되고 있는 저성과자 역량 개선을 위한 다양한 방안을 설문조사에서 제시하였으며, <표 10>은 이러한 대안의 적절성에 대한 공무원들의 인식수준을 분석하고 있다.

5점 척도를 기준으로 여섯 가지 개선방안 가운데 “업무 분석과 역량 분석을 통한 업무 재배분 및 조정”과 “개인 역량 분석을 통한 조직 간 배치전환”, “조직 내부에서 수시 교육 훈련을 통한 업무역량 제고”의 순으로 적절성의 정도가 높은 것으로 확인되고 있다. 교육훈련이나 보상 및 처벌, 상담 및 컨설팅에 대한 부분보다 현재 개별 공무원에게 주어진 업무 내용과 역할 수준을 적절화하는 부분에 대한 요구가 가장 크게 제기되고 있음을 보여주는 부분이다. 반면 “조직 외부에서 단기간 집중된 교육훈련을 통한 역량 제고”와 “성과평가 결

과에 따른 보상 및 처벌 수준의 강화”에 대해서는 역량 개선 방안으로서의 적절성이 다소 낮게 평가되고 있다. 특히 외부에서 단기간에 집중된 교육훈련과 그에 따른 평가결과를 통해 후속조치로서 저성과자의 퇴출관리 등과 연계하는 현재 방식의 저성과자 관리의 문제점을 지적하고 있는 부분으로 해석된다. 한편 공무원 유형별 차이를 살펴볼 때, 국가공무원의 경우 “업무 분석과 역량 분석을 업무 재배분 및 조정”과 “역량 분석을 통한 조직 간 배치전환”에 대한 긍정적인 응답이 상대적으로 높게 나타나고 있는 것에 비해, 지방공무원의 경우에는 “조직 내부에서 수시 교육훈련을 통한 업무역량 제고”의 부분을 강조하고 있는 것으로 확인된다. 이는 주로 정책업무를 담당하고 있는 중앙부처의 국가공무원의 경우 업무의 특수성이나 난이도에서 상당한 편차를 보이고 있다는 점에서 업무의 적합성에 대한 개선이 중요한 쟁점으로 부각되는 것으로 해석된다. 반면 지방공무원의 경우에는 상대적으로 유사한 업무 특성 및 난이도를 고려할 때 업무의 재배분이나 조정보다는 교육훈련에 대한 중요성을 상대적으로 높게 인식하고 있으나, 현업으로부터 배제된 상태에서 이루어지는 단기간의 집중형 교육훈련 방식에 대해서는 상당한 거부감을 드러내고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 10〉 저성과자 역량 개선방안에 대한 적절성 평가

(단위: 점)

문항	전체 (5점기준)	공무원 유형	
		국가	지방
조직 내 멘토링 제도를 통한 비공식적 상담 및 조언	3.39	3.43	3.34
업무 분석과 역량 분석을 통한 업무의 재배분 및 조정*	3.52	3.61	3.43
성과평가 결과에 따른 보상 및 처벌 수준의 강화	3.29	3.29	3.29
조직 내부에서 수시 교육훈련을 통한 업무역량 제고*	3.44	3.35	3.52
외부에서 단기간 집중된 교육훈련을 통한 역량 제고	3.24	3.25	3.23
개인 역량 분석을 통한 조직 간 배치전환	3.47	3.52	3.41

주) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

마지막으로 저성과자의 역량 개선방안과 함께 저성과자에 대한 퇴출관리 방안의 적용 가능성에 대해서도 살펴볼 수 있다. 먼저 저성과자에 대한 퇴출관리제도에 대한 인지 여부를 확인하고 있다. 구체적으로 현행 성과관리 규정에 의하면, “직무수행능력이 부족하거나 근무성적이 극히 불량한 자에 대해 직위해제 및 3개월 이내의 대기 명령을 내릴 수 있고, 대기명령 기간 중 능력 또는 근무성적의 향상을 기대하기 어렵다고 인정될 경우 직권면직을 할 수 있다”고 하여 저성과자 퇴출관리제도를 규정하고 있다. 이에 대해 알고 있다는 응답 비율이 전체 응답자의 37.8%에 해당하고 있으며, 매우 잘 알고 있다는 응답자는 5.4%로 나타나고 있다. 상대적으로 해당 제도를 잘 모른다는 응답자의 비율은 전체 응답자의 32.5%로

나타나고 있어 저성과자의 퇴출관리에 대한 인지도 자체가 그리 높지 않은 것으로 판단된다. 국가공무원과 지방공무원의 비교 과정에서, 상대적으로 국가공무원의 제도 인지 정도가 상대적으로 조금 더 나은 것으로 파악되지만, 큰 차이로 확인되고 있지는 않다. 직급별로는 6급·7급의 중간관리자들의 퇴출관리제도 인지여부가 다른 직급에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있어 저성과자 관리와 관련해 가장 민감도가 높은 것으로 예상할 수 있다.

다음의 <표 11>은 저성과자에 대한 앞선 역량개선 방안의 활용을 전제로 하여, 여전히 문제가 발생하는 저성과자에 대한 퇴출관리의 적용 필요성에 대한 응답 결과를 나타내고 있다. 전체 응답자의 39.5%가 역량개선 방안의 활용을 전제로 개선되지 못한 저성과자에 대해 퇴출관리를 적용하는 것의 필요성을 응답하고 있으며, 반대로 여전히 퇴출관리의 필요성을 부정하고 있는 응답은 전체의 27.3%로 나타나고 있다. 퇴출관리의 필요성에 대한 공감 정도가 상대적으로 높은 편이지만, 여전히 퇴출관리에 대해 부정적으로 인식하는 공무원의 비율도 상당히 높은 수준으로 판단된다.

국가공무원과 지방공무원의 비교결과에서는 국가공무원 가운데 퇴출관리의 필요성을 공감하는 비율이 다소 높은 편이지만 부정적인 입장을 취하는 응답비율도 높은 편이라는 점에서 큰 차이를 확인할 수 없다. 그러나 직급별, 연령별 응답결과에서는 퇴출관리 적용에 대한 차별적 입장을 확인할 수 있다. 직급별로는 5급과 6급의 상위직 공무원에 비해 7급·9급의 하위직 공무원들의 응답결과에서는 오히려 퇴출관리의 필요성에 대한 공감 비율이 상당히 높게 나타나고 있어 상반된 모습을 확인할 수 있다. 이러한 모습은 연령별 비교분석에서도 유사한 형태로 나타나고 있는데, 20대 이하 및 30대 연령에서는 퇴출관리에 대한 필요성의 긍정적 응답 비율이 상대적으로 40-50대 이상의 공무원들에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 직급과 연령 간의 상관관계를 고려할 때, 퇴출관리의 대상으로 분류될 가능성이 높고 퇴출 이후에 재취업 등과 관련해 대안의 폭이 상대적으로 작은 상위직의 고령 공무원이 퇴출관리에 대해 부정적인 인식수준을 나타내고 있는 것으로 해석된다.

〈표 11〉 저성과자에 대한 퇴출관리 적용의 필요성

(단위: 명, %)

		절대 불필요	불필요	보통/모름	필요	매우 필요
전체		14 (4.8)	66 (22.5)	98 (33.3)	96 (32.7)	20 (6.8)
	국가	11 (7.4)	34 (23.0)	44 (29.7)	50 (33.8)	9 (6.1)
	지방	3 (2.1)	32 (21.9)	54 (37.0)	46 (31.5)	11 (7.5)
	5급	8 (8.5)	33 (35.1)	41 (43.6)	12 (12.8)	0 (0.0)
	6급	6 (8.8)	26 (38.2)	24 (35.3)	8 (11.8)	4 (5.9)
	7급	0 (0.0)	4 (6.2)	11 (16.9)	42 (64.6)	8 (12.3)
	8급	0 (0.0)	1 (2.9)	12 (35.3)	14 (41.2)	7 (20.6)
	9급	0 (0.0)	2 (6.1)	10 (30.3)	20 (60.6)	1 (3.0)
	20대 이하	3 (7.9)	3 (7.9)	10 (26.3)	20 (52.6)	2 (5.3)
	30대	0 (0.0)	8 (6.4)	36 (28.6)	65 (51.6)	17 (13.5)
	40대	8 (8.6)	33 (35.5)	43 (46.2)	8 (8.6)	1 (1.1)
	50대 이상	3 (8.1)	22 (59.5)	9 (24.3)	3 (8.1)	0 (0.0)

저성과자 퇴출관리의 불필요성에 대한 주된 이유의 응답 결과로서 “퇴출관리 제도운영의 객관성 및 공정성 확보의 어려움”을 응답하고 있으며, “퇴출관리 운영 과정에서의 갈등 및 막대한 행정비용 발생”에 대해서는 응답비율이 가장 낮게 나타나고 있다. 아직 제도운영이 적극적으로 도입되기 이전 단계에서 제도운영의 객관성 및 공정성에 대한 우려가 부정적 인식의 주된 원인으로 판단된다. 상대적으로 미국 등 퇴출관리제도가 충분히 활용되고 있는 경우에 주된 장애요인으로 고려되는 운영과정에서의 갈등 및 행정비용 발생에 대해서는 우리의 경우 아직 인식 수준이 낮은 것으로 이해된다. 국가공무원과 지방공무원의 인식 차이를 살펴보면, 국가공무원의 경우 제도 운영의 객관성이나 공정성에 대한 우려와 함께 정치적인 이유나 다른 목적으로 왜곡되어 사용될 가능성을 주로 강조하고 있다. 이에 반해 지방공무원의 경우에는 상대적으로 역량강화 노력의 지속적 추진 필요성이나 신분상 안정성의



원칙 위배에 대한 부분에 대한 중요성을 특히 더 고려하고 있는 것으로 파악된다.

한편 퇴출관리의 불필요성과 함께 퇴출관리의 필요성에 대해서도 응답한 비율이 적지 않으며, 이들의 응답결정에 대한 주된 이유를 살펴보면, 전체적으로 응답자의 34.6%가 “직접적인 업무 수행과정의 효율성 및 성과 제고”에 대한 기대를 퇴출관리 필요성의 주된 이유로 들고 있다. 국가공무원의 경우, 업무수행의 효율성이나 성과 제고, 기존 저성과자 관리제도의 한계 극복 등에 대한 상대적 응답비율이 지방공무원에 비해 더 높게 나타나고 있는 반면, 지방공무원의 경우에는 공무원 사회에 대한 외부의 신뢰도 제고나 공무원들의 참여확대 등을 중요한 이유로 응답하고 있다. 국가공무원이 저성과자 퇴출관리를 행정효율성 제고를 위한 수단으로 인식하고 있는 것에 비해, 지방공무원은 저성과자 퇴출관리를 행정의 민주성 제고를 위한 수단으로 인식하는 경향이 다소 높게 나타나고 있는 것으로 해석할 수 있는 부분이다.

#### IV. 결론 및 정책적 시사점

무한경쟁의 시대. 이제 정부부문에서도 성과관리라는 표현은 더 이상 어색하지 않으며, TopGrading이라는 용어에서처럼 조직 내 구성원을 모두 고성과자들로 충원하는 것은 조직 성공의 핵심적인 조건으로 이해되고 있다. 그러나 본 연구에서 주장하는 요지는 관리자들이 고성과자들에 대해 집중하기 보다는 자신의 조직 내의 저성과자들의 현황을 파악하고 이들을 적절히 관리하기 위한 방안을 마련하는 것이 중요하다는 점이다. 특히 정부조직 내에서는 저성과자를 명확히 분류해서 고성과자로 대체시키는 것에는 상당한 제약이 뒤따르고 있어, Jack Welch가 얘기하듯이 저성과자들을 과감히 정리하는 것은 거의 불가능한 부분이다. 이러한 이유에서 정부부문에서의 저성과자 관리는 민간부문에서 제시되고 있는 다양한 저성과자 관리기법을 넘어 보다 근본적인 문제인식과 정책방향의 설정이 중요하다. 그럼에도 불구하고, 우리 정부부문의 경우 아직까지 적극적으로 저성과자 관리방안에 대한 문제인식을 나타내고 있지 못하다고 판단되며, 단편적이며 즉흥적인 교육훈련이나 퇴출관리 등을 통한 대응방식에 의존했다는 비판을 제기할 수 있다.

이와 같은 배경에서, 본 연구에서는 정부조직 내 저성과자 관리를 위해 먼저 정부조직 내 저성과자 실태를 파악해야 함을 지적하였으며, 공무원들에 대한 인식조사를 통해 우리 정부의 저성과자 현황 및 발생원인, 저성과자 관리방안 실태, 제도개선 방안 등에 대한 내용을 파악하였다. 분석결과, 우리 공무원들이 인식하고 있는 저성과자는 업무 수행 과정의 행태

적 측면의 미흡보다는 개인의 품성이나 자질, 특히 공무원으로서의 윤리의식과 준법의식에 대한 부분을 특히 강조하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 이러한 저성과자의 발생원인으로 개인의 역량이나 태도의 문제와 함께 저성과자를 정의하고 이들을 관리하는 현행 제도의 한계점을 중요한 요인으로 인지하고 있다. 저성과자의 규모에 대한 인식은 미국과 비교할 때 다소 높은 편이나 피해경험과 관련해서는 직접적인 불이익보다는 인간관계나 업무부담 등 간접적인 방식으로 다소 영향이 있으나 그 심각성에 대한 인식은 예상보다 그리 높지 않은 편이었다. 저성과자의 관리실태에 대해 기본적으로 역량개발접근 방식에 대한 선호를 보이고 있으나 비공식적인 측면이 높으며, 지방자치단체를 중심으로 전출 및 배치전환을 통한 퇴출접근법의 활용도 높게 확인되고 있다. 저성과자 관리제도의 개선과 관련해, 현재 이루어지고 있는 조직 외부에서의 단기 집중교육 방식이나 비공식적인 상담, 성과평가결과에 따른 보상 및 처벌의 강화 등이 그리 큰 수용성이 없으며, 실제 현재 저성과자를 관리하는 관리자의 입장에서도 큰 도움이 되지 못하고 있음을 살펴볼 수 있다. 또한 저성과자에 대한 퇴출관리의 필요성에 대해서도 원칙적인 동의는 이루어지고 있으나, 이러한 부분이 개인의 직급이나 연령 등에 따른 차이를 보이고 있으며, 공정하고 객관적인 퇴출관리가 이루어지기 위한 제도적 기반 없이 저성과자에 대한 퇴출관리를 적용하는 것에 따른 조직 내 갈등과 막대한 행정비용의 발생 가능성을 지적하고 있다.

결과적으로 저성과자를 어떠한 측면에서 이해해야 하며, 우리 정부의 저성과자 규모는 어느 정도로 파악될 수 있는지에 대한 부분부터 현재 저성과자에 대한 어떠한 관리방안이 주어져 있고 있는지에 대한 본 연구의 조사결과를 한 마디로 정리하자면, 저성과자에 대한 문제가 상당히 복잡하고 다양하게 진행되고 있음에도 불구하고 이에 대한 제도적 장치가 아직 충분히 마련되어 있지 않다는 것이다. 이러한 측면에서 본 연구는 향후 본격적인 우리 정부 부문의 저성과자 관리기반 구축을 위한 기초적 자료를 제공하고 있다는 점에서 기본적인 의의를 찾을 수 있을 것이다.

본 연구는 정부부문의 저성과자 관리를 위한 기초연구의 목적으로 공무원들에 대한 인식 조사를 통해 우리 정부조직 전반에 걸친 저성과자의 현황 및 관리실태와 개선방향에 대한 논의를 다루고자 하였다. 그러나 표본선정의 대표성 문제로 인해 다양한 공무원 유형에 대한 고려 및 업무 환경에 대한 차별적 고려를 충분히 수용하지 못한 한계가 존재하며, 향후 보다 광범위하고 심도깊은 저성과자 현황 및 관리실태에 대한 조사 및 정책연구의 필요성을 제안한다. 마지막으로, 정부부문에서 저성과자 관리라는 것이 아직 낯선 상황에서 저성과자에 대한 충분한 이해를 위한 노력이 가장 선결되어야 할 부분이며, 다양한 원인과 양상으로 진행되는 저성과자 문제에 대해 적절히 대응할 수 있도록 단계적이면서도 체계적으로 대응할 수 있는 관리방안을 제도화하는 작업이 향후 실질적인 정책노력으로 구체화되길 기대한다.

## 참고문헌

- 강인호·백형배(2007). “미국의 전문직업주의가 자치단체공무원 퇴출에 주는 정책 시사점”, 『한국거버넌스학회보』, 14(2).
- 권영규(2007). “서울시 신인사시스템의 운영경험과 발전방향: 현장시정추진단체도를 중심으로”, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』
- 김광수(2008). “공무원퇴출문제의 법적 고찰”, 『고시계』, 2008/5.
- 김경훈(2009). “성과주의 인적자원관리가 지방공무원의 조직몰입에 미치는 영향분석”, 『한국정책학회 춘계학술대회발표문』.
- 김형배(2006). 『노동법』, 박영사.
- 박동서(1982). 『인사행정론』, 서울: 법문사.
- 박진영(2009). 「공무원 저성과자 교육훈련의 운영실태와 발전방안에 대한 연구: 서울특별시 현장지원단 운영경험을 중심으로」, 서울시 인력정책과 재교육행정팀
- 박천오(2007). “우리나라 공무원 징계와 퇴출, 실태와 대안”, 『한국행정학보』, 41(3).
- 배귀희(2007). “행정개혁과 다운사이징에 관한 소고: 미국의 사례를 중심으로”, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문』
- 서성아(2011). 「정부간 관계의 효과적 운영방안 연구」, 한국행정연구원.
- 서울특별시(2007). 「신인사시스템 설명자료: 현장시정추진단 구성을 중심으로」.
- 오성수(2011). “Evaluation Bias or Reward Bias? : Performance Appraisals and Gender/Racial Disparities in Federal Career Success”, 한국인사행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 유종해(1989). “지방의회 의원의 선거와 자질”, 『지방행정』, 제414호, 대한지방공제회.
- 이민호·장호석(2011). “공무원 패널조사의 필요성과 설계방안”, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문』
- 이병태(2007). 『최신노동법』, 중앙경제.
- 이선우(2009). “공무원과 국가발전: 공무원은 철밥통?: 신분보장의 관점에서 조명”, 『정책&지식』, 제 433회.
- 정재욱(2007). “공무원 퇴출제에 따른 지방공무원 인사제도의 문제점과 개선방안”, 『한국콘텐츠학회 논문집』, 7(10).
- A&C Black Publisher Ltd(2006). *Transforming Poor Performance*, Linked at [http://i.i.com.com/cnwk.1d/i/bnet/Transforming\\_Poor\\_Performance.pdf](http://i.i.com.com/cnwk.1d/i/bnet/Transforming_Poor_Performance.pdf).
- Delvenco(2008). *Incapacity-Poor Work Performance*, Linked at <http://www.delvenco.co.za/site/dokumente/policies/poor-work-performance/e-procedure-2008.pdf>.
- Diezmann, C. M.(2007). “Essential Differences between High and Low Performers' Thinking about Graphically-Oriented Numeracy Items”, in J. Watson & K. Beswick(eds.) MERGA Inc.

- GAO(2005). *Poor Performers in the Federal Workplace*, Linked at <http://www.gao.gov/new.items/d05812r.pdf>.
- Kowal, J. et al.(2009). *Performance-Based Dismissals*, Academic Development Institute.
- Mercer Human Resource Consulting(1995), “효율적인 저성과자 관리방안”, *Mercer Perspective*, 1995, Jan.
- NHS Devon(2010). *Managing Poor Performance*, Linked at <http://www.devonpct.nhs.uk/documents/HRpoliciesNOV09/NHSDEVON%20POLICY%20HR%2010%20-%20MANAGING%20POOR%20PERFORMANCE.pdf>.
- NSW Ombudsman(2008). *Staff Performance Management Framework*, Linked at <http://www.ombo.nsw.gov.au/aboutus/policies/Staff%20Performance%20Management%20Policy.pdf>.
- Public Service Commission(2007). *Toolkit for the Management of Poor Performance in the Public Service*.
- Smart, B.(2010). *Avoid Costly Mis-Hires!*. Linked at <http://www.smarttopgrading.com/pdf/avoidcostlymis-hires.pdf>.
- Studer Gropu.(2006). *High Middle Low Performer Scenarios*, Linked at <http://www.mhafoundation.org/AM/Template.cfm?Section=Uploads&Template=/CM/ContentDisplay.cfm&ContentID=63016>.
- Taggar, S. and Neubert, M.(2004). “The impact of poor performances on team outcomes: an empirical examination of attribution theory”, *Personnel Psychology*, December 22.
- Teague, L.(2010). *Reasons for Poor Employee Performance: Training and Communication Must be Changed*, Linked at [http://www.associatedcontent.com/article/179357/reasons\\_for\\_poor\\_employee\\_performance.html](http://www.associatedcontent.com/article/179357/reasons_for_poor_employee_performance.html).
- The Public Service Commission(PSC).(2007a). *Report on the Management of Poor Performance in the Public Service*, Linked at [www.psc.gov.za](http://www.psc.gov.za).
- The Public Service Commission(PSC).(2007b). *Toolkit for the management of poor performance in the public service*, Linked at [www.psc.gov.za](http://www.psc.gov.za).
- Tonkin, S.(2008). *Performance Management*, Linked at <http://www.talentmgt.com/includes/printcontent.php?aid=813>.
- U.S. Merit Systems Protection Board(2009a). *Addressing Poor Performers and The Law*, Linked at <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=445841&version=446988%application=ACROBAT>.
- U.S. Merit Systems Protection Board(2009b). *Managing for Engagement Communication, Connection, and Courage*, A Report by the U.S. Merit Systems Protection Board.
- U.S. OPM(1998). *Addressing and Resolving Poor Performance: A Guide for Supervisors*.
- U.S. OPM(1999). *Poor Performers in Government: A Quest for the True Story*, Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness.
- University of Brighton(2003). *Poor Performance Procedure: Guidance notes for Managers*, Linked at <http://staffcentral.brighton.ac.uk/xpedio/groups/public/documents /staffcentral/ doc002739.pdf>.

## ABSTRACT

### Understanding Poor Performers in Korean Government Organizations

Min-ho Lee and Yun-kwon Kim

The recently increasing emphasis of performance-based management demands stronger management of poor performers in the public sector. However, earlier academic and practical discussions did not pay enough attention and understanding to poor performers, which resulted in dependence on fragmentary and temporary management solutions. With this background, this study points out the need for making differentiated and proactive management strategies to replace the earlier uniform and passive ways of responding such as group training and lay-offs. For an in-depth understanding of the poor performers, this study conducted a survey on the recognition of central and local officials, which includes means of identification, ratio of occurrence, reason for occurrence, the spillover effect on organizational performance, and the management method considering poor performers in the Korean public sector.

【Keywords: poor performer, lay-offs, human resource management】