

공공부문

정책 이슈

보고서

제10호 • 2015년 10월

- **공공부문 동향**
인사혁신처의 '능력과 성과 중심의 인사관리 강화 방안'
- **이슈 분석**
수도권 교통지정체 해소를 위한 개선방안
- **공공연구 분석**
성과관리의 미래
- **공공부문 판례**
구조조정을 목적으로 저성과자의 임금을 삭감한 인사고과제도의 불법성



전국공공산업노동조합연맹

공공부문 정책이슈 보고서

제10호 • 2015년 10월

- **공공부문 동향**
인사혁신처의 ‘능력과 성과 중심의 인사관리 강화 방안’ 5
- **이슈 분석**
수도권 교통지정체 해소를 위한 개선방안 15
- **공공연구 분석**
성과관리의 미래 23
- **공공부문 판례**
구조조정을 목적으로 저성과자의 임금을 삭감한 인사고과제도의 불법성 37

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2015년 10월 30일
신고일 2015년 2월 27일
신고번호 영등포-라00432
간 별 월간
인 쇄 TG프린팅

주 소 서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호
전 화 02-6277-2180
팩 스 02-6277-2190

- 인사혁신처의 ‘능력과 성과 중심의 인사관리 강화방안

인사혁신처의 ‘능력과 성과 중심의 인사관리 강화방안’

한국노동사회연구소
노광표 소장

1. 들어가는 말

공공기관의 구조개혁을 명분으로 한 공공기관 2차 정상화 정책이 강력하게 추진되고 있다. 2차 정상화의 핵심 정책으로는 “임금피크제와 저성과제 퇴출제의 도입, 성과연봉제의 전면 확대”를 꼽을 수 있는데 '15년 공공기관 노사갈등의 진원지는 정년연장에 따른 임금피크제의 도입 여부였다. 정부의 초법적인 지침, 임금삭감과 경영평가 감점을 무기로 한 정부의 임금피크제 밀어붙이기는 노동조합의 반발에도 대다수 기관에서 관철되었다. 2015년 10월 19일 현재, 316개 기관 중 60.4%인 191개 기관이 도입을 완료하여, 과학기술계 출연연구기관과 국립대 병원 등을 제외하고는 대부분의 공공기관에서 임금피크제가 도입되었다.

그런데 임금피크제는 연공형 임금체계의 문제점을 해소하기 위한 단기 정책이라는 점에서 앞으로는 공공기관의 임금체계 전환이 공공기관노사관계의 핵심 쟁점으로 떠오를 것으로 예상된다. 정부 스스로도 2단계 공공기관 정상화 추진방향(2015.1.16)에서 “현행 호봉제 등 연공서열식 급여 체계임에 따라 보수체계가 조직운영의 인센티브로 작동하지 못하며, 승진·보직에 따른 인센티브가 부족하여 안일한 근무 행태 등 부작용이 상존하고 있다.” 이를 해소하기 위해 “성과연봉제 확대 방안을 마련('15.4월)하고, 현행 호봉제의 부정적 요소가 배제될 수 있도록 7년 미만 근속자를 제외한 전 직원에게 '15년 말까지 공기업에, '16년 말까지 준정부기관의 보수체계” 개편 방침을 제시하였다. 하지만 2단계 조치의 첫 단추인 임금피크제 도

입에 대한 노동조합의 반대와 저항이 거세게 전개되고 있어, 성과형연봉제 전면 확대를 위한 정부(안)은 제출되지 않은 상태이다.

그러나 정부의 공공기관 임금체계 개편의지가 꺾이거나 정책이 바뀐 것은 아니라는 점에서 임금체계 개편은 2015~16년 공공기관 노사관계의 화약고가 될 것으로 예상된다. 이 글은 최근 인사혁신처(2015.10.01)가 발표한 “능력과 성과 중심의 인사관리 강화 방안”을 통해 공공부문의 인사관리 정책의 기초 및 골격을 살펴보는 것으로 한다.

2. 인사혁신처의 “능력과 성과 중심의 인사관리 강화 방안”

정부(인사혁신처)는 10월 1일 ‘능력과 성과 중심의 인사관리 강화 방안(이하, 방안)’을 발표하였다. 방안에 주목하는 이유는 공공부문 인사관리 정책의 기초가 바뀌고 있다는 점에 있다. 올 초 공공기관 직원에 대한 퇴출제 도입을 말했던 정부가 공무원의 퇴출제를 공식적으로 언급하고 있기 때문이다.

방안의 키워드는 ‘능력’과 ‘성과’라 할 수 있는데, 한마디로 유명무실한 공직사회의 상벌제도를 혁파하여, 현재의 ‘공무원=철밥통’ 이미지를 타파하겠다는 것이다. 동방안은 “성과와 능력에 따라, 우수한 공무원은 획기적으로 대우받고, 미흡한 공무원은 그에 상응하는 관리를 받는다. 특히, 성과 미흡 고위공무원은 적격심사와 직권면직을 통해 과감히 공직에서 배제되는 방향이다.” 정부는 향후 공무원의 인사관리의 총체적인 방향이 어떻게 변경되는가를 [그림 1]과 같이 설명하고 있다. 방안의 내용을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

[그림 1] (고위)공무원 인사관리 방안

구분	개선 전 (As-Is)	개선 후 (To-Be)
<p>온정주의적 평가문화 개선</p>	<p>온정주의·연공서열 문화로 최하위 등급 미부여</p>	<p>일정 사유 발생시 최하위 등급 부여할 수 있는 기준 설정 ↓ 성과가 저조한 경우 최하위 등급 부여</p>
<p>인사관리 효율성 강화 (파견·휴직 복귀 등에 따른 무보직 관리 강화)</p>	<p>파견·휴직 복귀 등으로 인한 무보직 장기간 지속되더라도 적격심사 요건이 되는 무보직(1년) 기간에 미포함</p>	<p>무보직 상태가 연속해서 2개월 이상 지속되는 경우, 2개월 초과 기간을 적격심사 요건이 되는 무보직(1년) 기간에 포함</p>
<p>능력 중심의 인사운영 여건 마련 (무보직 발령요건 완화)</p>	<p>현원이 부처 정원을 초과하는 상태에서(현원>정원), 현재 보직없이 대기하는 자와 교체하는 방식만 허용</p>	<p>현원이 부처 정원을 초과하지 않는 상태(현원≤정원), 보직을 부여하지 않으면 공석이 발생하는 상황*까지도 무보직 발령 허용 ※ 당해 공석은 전담 직무대리 활용</p>
	<p>성과평가결과 미흡·매우미흡 1년 이상 받은 사유로만 보직 미부여 허용</p>	<p>성과평가결과 뿐 아니라 역량·태도의 문제로 직무를 수행하기에 적절하지 않다고 판단되는 경우 보직 미부여 허용</p>
<p>적격심사 활성화</p>	<p>최하위 미부여, 무보직 발령요건 제한 등으로 적격심사 개최빈도 낮음 (지난 5년간 2회 개최)</p>	<p>최하위 부여, 무보직 발령요건 완화 등으로 적격심사 개최빈도 증가</p>
<p>역량향상 기회 부여</p>	<p>고위공무원에 대한 별도의 교육 프로그램 부재</p>	<p>고위공무원 성과향상 프로그램 운영(3개월)</p>

1) 공무원 성과평가제도의 개편

정부는 현재에도 공무원에 대한 성과평가제도를 운영하고 있지만, 그 운영이 온정주의적 평가, 연공서열 중심의 평가를 벗어나지 못하고 있다고 판단하였다¹⁾. 이를 해소하기 위해 현재의 성과평가제도를 손질하여, ‘성과 우수자와 미흡자’를 엄격하게 가려내기로 했다. 평가 결과에 따라 성과가 우수한 공무원에 대해서는 특별승진 및 특별성급급 등 인사·급여상 인센티브를 대폭 부여하고, 능력과 성과가 미흡하다고 판단되는 공무원에게는 재교육 등 역량향상 기회를 주되, 개선이 어렵다고 평가

1) 현재도 성과가 미흡한 고위공무원은 직위해제와 적격심사를 통하여 직권으로 면직까지 할 수 있으나 온정주의적 관행으로 인해 2006년 고위공무원단 제도 도입 이래 실제 면직까지 이어진 사례는 없었다.

된 공무원에 대해서는 직위해제·직권면직 등 그에 상응하는 조치를 적용한다는 것이다.

이를 위해 성과미흡 고위공무원에게는 엄격하게 최하위등급을 부여하도록 제도화하고, 무보직 발령 요건도 대폭 개선하는 등 적격심사가 정상적으로 작동할 수 있는 여건을 조성해 나가는 한편, 관련 규정을 개정하여 적격심사 요건을 대폭 강화하는 방안을 준비하고 있다.

<표 1> 고위공무원단 적격심사 개요

- (도입배경) 능력·성과 중심의 인사운영 및 성과 부진자의 퇴출 유도('06~)
- (근거규정) 국가공무원법 제70조의2 및 고위공무원단 인사규정 제5장
- (대상) **성과평가 결과와 무보직 기간**을 기준으로 다음 3가지 요건 중 하나에 해당할 경우

성과평가 최하위 2회*

성과평가 최하위 1회
+
무보직 6개월

무보직 1년

- (절차) 요건 발생시 소속장관 요구로 고위공무원임용심사위원회 심사

적격심사 요구
(소속장관)

⇒

고위공무원
임용심사위원회
심사
(인사혁신처)

⇒

직권면직 제청
(소속장관)
*부적격 의결시

⇒

직권면직
(대통령)

- (심사결과) 부적격 / 적격 / 조건부 적격 중 擇

(원칙) 적격심사 요건에 해당하는 사람은 **부적격 의결 원칙**

(예외) 직무를 계속 수행할 수 있음이 객관적으로 인정되는 극히 예외적인 경우에만 한하여 **적격**으로 의결

(조건부 적격) 근무성적·능력 향상이 기대되는 경우 조건부 적격 가능

* 고위공무원단 성과평가방식

- 고위공무원단에 대한 성과평가는 5개등급으로 평가(매우우수/우수/보통/미흡/매우미흡)
- 최상위(매우우수)는 20% 이하 / 하위(미흡·매우 미흡) 10% 이상 부여

공무원 성과평가 방식을 보면, 성과 평가시 최하위등급 부여를 제도화하는 방안이다. 현재는 평가 최하위등급을 부여할 수 있는 사례와 기준 등이 명확하지 않아 최하위 부여에 어려움이 있었으나, 앞으로는 인사처 가이드라인에 따라 각 부처별로 자체 기준을 설정하도록 할 예정이다. 예컨대 가이드라인의 예시 내용을 보면 “정책 실패(대규모 예산 낭비, 사회적 혼란 야기 등), 태도·자질(복지부동 등 소극행정·업무 조정능력 부족 등), 개인 비위(금품향응·수수, 공금횡령 등)” 등이다.

또한 실무직공무원의 연공위주 평가제도의 개선을 위해 평가등급제를 도입한다²⁾. 과거 “과→실국→기관”순으로 평가순위를 정하고 순위에 따라 같은 평가등급 내에서도 점수를 차등 부여하는 방식이어서 순위 결정 시 연공요소가 반영되어 연공 중심 평가·승진 관행이 지속되었다. 이를 바꾸기 위해 “순위에 따라 점수를 차등하고, 등급별로 통합, 점수를 부여”하는 방식으로 변경한다. 직급별 기관 전체 순위를 매기지 않고, 실국에서 최종 결정한 평가 등급별로 점수 통일(예: 수70점) 또는 그룹별 부여(예: 수-1 70점, 수-2 67점)방식이다. 이렇게 되면 연공에 따른 평가 줄 세우기 및 점수 반영을 완화함으로써 평가의 연공의존도가 하락하고, 평가자의 평가권한이 강화된다. 이를 토대로 평가결과 우수자에 대한 포상을 확대한다. 성과우수자의 인센티브를 확대하는 특별성과급을 도입하는 것이다. 상위 2% 최우수자에 대해 현행 S등급 지급액의 50%* 가산금을 지급한다(<표 2> 참조)

<표 2> 특별성과가산금 도입 시 직급별 지급액(예시), (단위: 천원)

직급	등급별 지급액				
	S등급+ 특별성과가산금	S	A	B	C
5급	9,201	6,134	4,445	3,023	0
7급	6,724	4,483	3,248	2,209	0
9급	4,747	3,165	2,293	1,559	0

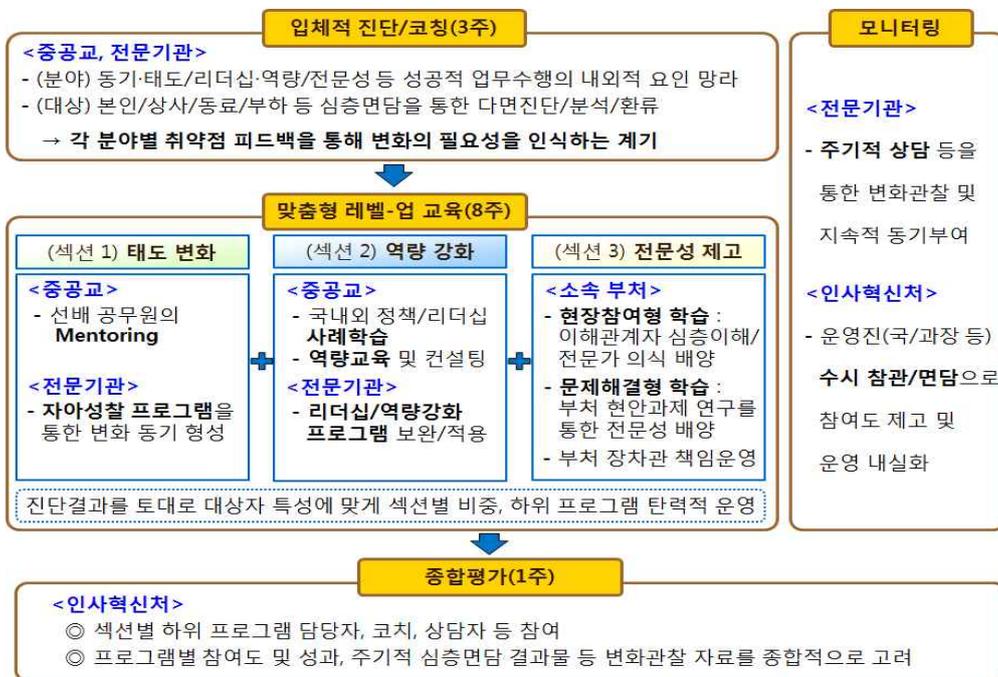
2) 능력과 성과 미흡 공무원에 대한 재교육 프로그램 도입

성과 부진자에 대한 직위해제 등 퇴출방안 강구와 함께 성과향상 및 재기의 기회도 충분하게 부여한다. 인사혁신처 주관의 ‘고위공무원 성과향상 프로그램’을 운영하여 심리진단, 1:1 상담 및 코칭을 통해 성과가 부진한 원인을 분석하고 부족한 역량을 보완할 수 있는 분야별 교육을 제공한다. 프로그램 종료 후에는 소속 부처, 인사혁신처 관계자, 외부전문가로 구성된 평가위원회에서 교육 결과를 평가하고, 평가결과가 우수한 고위공무원은 소속 부처로 복귀하거나, 필요시 타 부처로 배치하며, 평가결과가 미흡한 공무원은 적격심사와 직권면직을 통해 과감하게 공직에서 배제한다.

2) 실무직 공무원에게도 현재보다 강화된 성과관리를 적용한다. 고위공무원과 같이 부처별로 최하위등급 요건을 만들어 엄격하게 적용하고, 평가 최하위등급자는 6개월간 호봉 승급제한을 받는다. 현재의 순위·서열 중심 평가를 개선하여 ‘평가등급제’를 도입하고, 승진 시 경력점수 비중을 대폭 축소하여 실적경쟁을 강화함으로써 승진심사위원회의 발탁승진을 활성화할 예정이다. ‘성과·역량’ 미흡자에 대해서는 역량향상 프로그램*을 통해 충분한 개선 기회를 부여하고, 평가결과에 따라 업무에 복귀하거나 다른 보직으로 재배치하게 된다.

성과미흡 고위공무원 대상 교육과정을 보면 [그림 2]와 같다. 총 12주 약 3개월 과정으로 운영되는데, “입체적 진단/코칭(3주)→맞춤형 레벨-업 교육(8주) → 종합평가(1주)”으로 구성된다. 맞춤형 레벨-업 교육은 ‘태도 변화’, ‘역량 강화’, ‘전문성 제고’의 3개 섹션으로 구분, 섹션별 목적에 최적화된 하위 프로그램 구성한다. 진단 결과 등을 토대로 대상자 특성에 맞게 섹션별 비중 및 하위 프로그램을 탄력적으로 운영하는 맞춤형 교육을 실시한다.

[그림 2] 단계별 프로그램 운영 프로세스



3) 성과 미흡 고위공무원 퇴출제 도입

능력과 성과 중심의 인사관리방안의 백미(白眉)는 성과 부진자에 대한 퇴출제에 있다 할 것이다. 고용 안정성을 장점으로 했던 공무원에게도 평가에 따른 퇴출방안이 제도화된다는 것이다. 이를 위해 성과미흡 고위공무원에게는 엄격하게 최하위등급을 부여하도록 제도화하고, 무보직 발령 요건도 대폭 개선하는 등 적격심사를 강화한다.

<표 3> 직권면직제도 및 직위해제의 개요

* 직권면직제도

제도목적	<ul style="list-style-type: none"> 공무원이 법률에서 정한 일정한 사유에 해당되는 경우 본인의 의사와 관계없이 임용권자가 면직처분을 행할 수 있도록 하여 조직의 효율성을 제고
근거	<ul style="list-style-type: none"> 국가공무원법 제70조
직권면직사유 (법70조제1항)	<ul style="list-style-type: none"> 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 된 경우 휴직기간 만료, 휴직사유 소멸 후에도 복귀불응 또는 직무를 감당할 수 없을 때 직위해제되어 대기명령을 받은 자가 그 기간중 능력 또는 근무성적의 향상을 기대하기 어렵다고 인정된 때(징계위원회 동의 필요) 전직시험에서 3회 이상 불합격자로서 직무수행능력이 부족한 자 병역기피, 군무이탈자 당해직급 직무수행에 필요한 자격증의 효력상실, 면허취소로 직무수행이 불가능할 때 고위공무원이 제70조의2 규정에 의한 적격심사 결과 부적격결정을 받은 때
직권면직절차	<ul style="list-style-type: none"> 원칙 <ul style="list-style-type: none"> 직권면직 사유발생→징계위원회(동의 또는 의견청취)→직권면직(임용권자) 직제 정원개폐 등으로 인한 과원 시 직권면직 <ul style="list-style-type: none"> 직권면직 사유발생→직권면직 심사위원회→징계위원회(의견청취)→직권면직(임용권자)

* 직위해제

제도취지	<ul style="list-style-type: none"> 공무원이 일정한 사유에 해당되면 일시적으로 직위를 부여하지 아니하여 사유에 따라 능력 회복 및 재판업무 등에 전념할 기회를 부여하고 직무수행의 공정성을 확보
근거	<ul style="list-style-type: none"> 국가공무원법 제73조의3
직위해제사유 (법 제73조의3 제1항)	<ul style="list-style-type: none"> 직무수행능력이 부족하거나 근무성적이 극히 불량한 자 파면·해임·강등 또는 정직에 해당하는 징계의결 요구중인 자 형사사건으로 기소된 자(약식명령 청구자 제외) 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로서 적격심사를 요구받은 자
직위해제절차	<ul style="list-style-type: none"> 직무수행능력 부족 또는 근무성적 불량자 <ul style="list-style-type: none"> 직위해제 사유발생→직위해제(3월이내)→교육훈련 또는 특별연구과제 부여 (능력/근무성적 향상시 직위부여, 그렇지 않을 시 직권면직 *징계위원회 동의 필요) 고위공무원으로서 적격심사를 요구받은 자 <ul style="list-style-type: none"> 적격심사 요청(소속장관)→직위해제(임용권자)→적격심사 의결(고위공무원임용 심사위원회)→직위부여(직권면직되지 않는 경우) *부적격시 직권면직 가능

먼저, 고위공무원의 무보직 발령이다. 현재 무보직 발령의 경우, 파견, 휴직 복귀 후 보직없이 대기하는 기간 등 적격심사 요건에 포함되지 않던 무보직 기간도, 앞으로는 2개월을 초과하는 기간은 적격심사 요건에 해당하는 무보직 기간으로 산입하여,

무보직 관리를 더욱 강화해 나갈 예정이다. 또한 현재는 성과평가 하위 평정(미흡·매우 미흡)을 받은 고위공무원을, 부처에 공석이 없어 보직을 받지 못하고 있는 공무원과 교체하는 방식으로만 무보직 발령이 가능했으나 앞으로는 빈자리가 있어도 보직을 부여하지 않을 예정이다. 이와 함께 성과평가 결과와 별도로 역량·태도에 문제가 있는 경우에도 보직을 부여하지 않는다는 계획이다.

3. 맺음말

정부가 공무원과 공공기관에 도입하려고 하는 ‘능력과 성과 중심의 인사관리’제도는 공공부문의 경쟁력 강화를 목표로 한다. 공직과 공공기관에서 운영되고 있는 현 인사제도와 평가·보상체제가 공공부문의 무사안일과 효율성 저하의 원인이라는 판단이다. 결과적으로 정부의 인사관리 정책방향은 연공형 임금제도의 타파와 인적자원의 유연성 확보를 목표로 하고 있다.

공공부문의 관료적이고 경직된 조직 문화의 타파와 경쟁력 있는 인사관리제도의 도입을 반대할 사람은 누구도 없을 것이다. 하지만 정부가 추진하고 있는 ‘능력과 성과 중심’의 인사제도가 그 대안이라고 할 어떤 근거도 없다는 점이 문제이다. 정부가 강력하게 도입하려고 하는 성과연봉제는 민간기업에서도 많은 부작용을 야기하였으며, 공공부문에서도 더 큰 문제점을 가져올 것이라는 사례 연구 결과가 많다. 대표적으로 성과연봉제는 개인의 능력과 실적을 기반으로 하는 것이기 때문에 개인주의적 분위기로 흐르기 쉬워 조직 구성원간의 관계가 소원해지고, 지나친 경쟁심을 유발하여 갈등이 심화될 수 있다. 특히 공공기관에 성과연봉제가 전면 도입될 경우 공공성 훼손 가능성이 높다. 실제로 정부는 성과연봉제를 도입하는 기관에 대해 인센티브를 약속하고 있어, 동 제도 도입에 따른 기관별 경쟁이 치열해지면서 공공성을 훼손할 우려가 제기된다. 평가 기준이 되는 단기 업적(실적)은 강조되지만 조직의 미래를 준비하는 장기 투자 및 공공서비스 확대 및 질 향상은 소홀해 질 수 밖에 없다.

이런 점에서 공공기관의 경쟁력 및 효율성 강화를 위한 인사관리의 혁신은 원점에서 재검토되어야 한다. 공공기관 종사자들의 동의를 수반하지 않은 정책은 아무리 그 의도가 좋아도 정책 효과를 담보할 수 없다. 지금이라도 늦지 않았다. 정부는 공공기관노동조합과 조직의 경쟁력과 효율성 그리고 공공성을 확대할 수 있는 논의를 함께 시작해야 한다.

이슈 분석

- 수도권 교통지정체 해소를 위한 개선방안

수도권 교통지정체 해소를 위한 개선방안



한국도로공사노동조합
이택기 위원장

현재 수도권으로 진입하는 경부·중부·제2중부 고속도로의 경우 교통량이 포화상태로, 상승적인 지정체로 인한 물류비용 증가와 국민편익이 저하되고 있다.

<표 1> 상승 정체에 따른 국민 불편 초래 구간

노 선 명	구 간	연 장
경부고속도로	양재-안성	51.2 km
중부고속도로	하남-호법	41.1 km
제2중부고속도로	산곡-마장	31.1 km

특히, 수도권 남부지역에 동탄2 등 총 14개 신도시(계획인구 87만명)가 개발 중에 있어 신도시 입주 시 교통대란과 물류비 증가에 따른 대책이 시급한 형편으로, 신도시 입주민을 위한 추가 교통망이 구축되지 않을 경우 수도권 구간의 고속도로 상승 정체구간은 전 구간 주차장화가 예상된다.

경부선 양재~안성 구간의 고속도로 기능이 마비 될 경우 수도권 이남의 교통 물류 단절로 물류비 증가 및 국가 경쟁력 약화가 야기될 것이다. 구리~안성~세종간의 고속도로 건설이 조속한 시일 내에 이루어져야 하며, 특히 구리~안성구간에 대한 조기 착공은 더욱 필요한 현실이다.

아울러 이 구간에 대한 고속도로 건설을 민자사업자가 시행할 경우, 많은 문제점이 예상된다. 민자고속도로는 인천공항고속도로 개통(2000년 11월)을 시작으로 현재 10개구간(464.4km)이 운영 중에 있으며, 투자자에게 이윤보장과 재정고속도로에 비해 높은 조달 금리로 사업을 추진하여야 되므로 재정 고속도로에 비해 높은 통행료가 불가피하다.

현재 운영 중인 민자고속도로의 경우 통행료가 재정고속도로에 대비 평균 1.85배 비싸며, 많게는 3배 정도 차이가 나고 있다. 최근에는 서울외곽순환도로의 경우 북부구간(민자)과 남부구간(재정)과의 요금차이로, 많은 민원 발생은 물론 사회적 이슈로 부각되고 있다. 2015년 8월 19일 고양시, 남양주시, 의정부시 등 수도권 북부 15개 자치단체장은 서울외곽순환도로 북부구간의 통행료 인하를 촉구하는 공동 성명서를 발표하였다.(별첨 참조)

또한 도로공사와 동일 요금을 책정하더라도 요금 인상률 차이로 기간이 경과할수록 격차 발생할 수밖에 없으며, 재정고속도로(경부 및 중부선 등)와의 통행료 형평성 등 사회적 논란 예상된다. 즉 도로공사의 재정고속도로는 9년간 2.9% 인상되었지만, 민자 노선은 매년 물가 상승률 만큼 인상되고 있다.

아울러, 사회간접자본에 대한 민간투자를 활성화를 명분으로 시행된 민자고속도로에 대한 정부재정부담은 날이 갈수록 커지고 있다. 지난 10년간 최소운영수익(MRG)으로 약 22,585억 원을 지급하였다.

<표 2> 2002~2013년 정부의 최소운영수입 보장 현황

(단위 억원)

구분	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	계
금액	1,063	2,277	1,286	1,371	1,209	1,866	1,947	2,585	2,819	2,827	3,335	22,585

2014년도 민자고속도로에 대한 국가보조금(용지비, 건설보조금)과 MRG 지원규모

는 14,104억원으로 재정고속도로에 대한 국가보조비(14,094억원)보다 크고, 재정고속도로(도공시행)에 비해 상대적으로 짧은 민자노선임을 감안하면 정부의 재정부담은 상당하다. 결국 재정노선에 비해 차별성이 없고 투자자의 부담 축적시키는 결과를 초래하여 왔다. 인천 공항고속도로의 경우 정부보조금(건설비와 최소운영비보장 등)이 60%에 달해, 재정고속도로(40%) 보다 더 많은 국민세금이 들어가 민자도로라고 하기에 무색하다.

<표 3> 도로공사와 민자노선 간 국고투자금액 비교

(단위 : 억원)

구분	민자 고속도로				도로공사 고속도로(재정)						
	계	MRG 보조	용지 보조	건설 보조	계	국고(보조금)			도로공사 부담		
						소계	용지	공사	소계	매칭	추가 투자
2014	14,104	3,105	10,380	619	29,908	14,094	3,551	10,543	15,814	15,814	-
2013	9,651	3,335	5,784	532	28,416	15,355	2,294	13,061	13,061	13,061	-
2012	5,873	2,827	2,728	318	25,415	13,724	2,033	11,691	11,691	11,691	-
2011	4,145	3,461	684	-	22,208	8,965	1,722	7,243	13,243	7,243	6,000
2010	4,484	2,584	1,480	419	30,003	10,717	1,430	9,287	19,287	9,287	10,000

또한 구리~세종은 수도권과 세종시를 잇는 장거리 남북 간선축으로 경부·중부선을 대체·보완하는 국가 주요 노선이자, 주요 간선도로망과 연결되는 노선으로 효율적인 연계와 이용 편리성 확보가 매우 중요하다.

구리~세종 구간을 민자로 추진 시 운영주체가 상이하여 교통관리, 방재 및 유지관리 등 고속도로간 연계 측면에서 불리하며, 특히, 통행료 정산을 위한 별도 요금소 설치¹⁾가 불가피하여 잦은 정차로 인한 이용자 불편, 고속도로 기능 저하 및 사회적 손실비용 발생이 예상된다.

경부선과 중부고속도로의 지정체, 수도권 남부지역에 동탄2 등 총 14개 신도시가 개발(계획인구 87만명) 등을 감안 할 때, 수도권 남부에서 서울까지 가장 빠르게 연결하는 고속도로 구축(중부 24%, 경부 7% 교통량 감소)이 절실한 상황이다. 국민 불편 해소와 물류비 절감을 위해, 구리~세종 중 구리~안성구간에 대한 조기 건설이 이루어져야 할 것이다. 특히 구리~안성구간의 개통 시 통행시간이 46분 정도

1) 4개 영업소 추가 소요로 사업비(2,700억원) 및 영업소 운영비(1,500억원) 추가 발생

단축되며, 경부 및 중부고속도로의 혼잡구간 62km가 축소 될 것으로 예상된다. 아울러, 민자고속도로의 문제점(통행요금, 정부지원금, 간선도로망과의 연계 효율성 등)을 고려하여, 정부재정이나 한국도로공사 주도의 건설과 유지관리가 이루어져야 할 것이다.

별첨. 서울외곽순환고속도로 북부구간 통행료 인하 촉구 결의 및 공동 성명서

경기와 서울의 외곽을 원형으로 연결하는 서울 외곽순환 고속도로는 수도권
동서남북을 연결하는 주요핵심 교통시설로 이용되고 있다.

그러나 경기 10개 시·군과 서울 5개구 570만 국민이 이용하는 북부구간은 고수
익 구조의 민자사업으로 건설되어 재정으로 먼저 건설한 남부구간보다 거의 3배
에서 10배까지 비싼 통행료를 내고 있다.

또한 남부구간과 달리 모든 나들목에서 통행료를 받고 있어 2008년 개통 후 지
난 10년간 높은 통행료로 인하여 북부 국민들은 과중한 경제적 부담과 지역차
별에 대한 불만이 팽배해 있는 실정이다.

그동안 해당 지자체와 국회에서는 통행료 인하를 위해 서명운동과 국정감사 등
많은 노력이 있었으나, 안타깝게도 정부차원의 대책은 전혀 없었으며, 또한 서울
고속도로 주식회사의 대주주인 국민연금공단은 여전히 북부구간 이용자의 희생
만을 요구하는 등 지역 차별적이고 부당한 통행료 문제를 개선할 의지가 전혀
없다.

이에 우리 수도권 북부 15개 자치단체장은 570만 북부시민과 함께 다음과 같이
결의하고 강력히 촉구한다.

첫째, 정부는 서울외곽순환고속도로 북부구간을 재정구간으로 전환하여 통행료를
남부구간 수준으로 즉시 인하하라!

둘째, 대주주 국민연금공단은 북부구간의 차별적 요금개선을 위해 자본 재구조화
및 재협약을 추진하라!

셋째, 서울고속도로는 남부구간과 다르게 북부구간만 징수하고 있는 나들목 요금
징수를 즉시 폐지하라 !

넷째, 국회는 570만 시민의 차별적 요금 체계 해결을 위해 국민연금법 개정을
포함한 국회차원의 적극적인 노력을 추진하라!

수도권 북부 15개 자치단체는 민자 서울외곽순환고속도로의 북부통행료 인하를
위하여 끝까지 공동대응할 것을 밝히는 바이다.

2015년 8월19일

서울외곽 공동대책협의회 15개 자치단체장 일동

■ 성과관리의 미래

성과관리의 미래*

한국노동사회연구소
홍주환 부소장

1. 성과 측정과 관리의 패러독스

1.1 계산할 수 없는 것을 계산하는 문제

프린스턴 대학에 보존되어 있는 알버트 아인슈타인의 연구실에는 ‘계산된 모든 것이 계산될 수 있는 것은 아니고, 계산될 수 있는 모든 것이 계산되지는 않는다.’는 문구로 시작하는 간판이 걸려 있다. 성과관리 전문가들은 종종 이러한 통찰을 잊곤 한다. 관리자들과 정치가들은 측정되었으면 완료된 것이라는 생각에서 측정되지 않은 것은 완료되지 않은 것이라는 생각을 추론한다. 이러한 잘못된 논리적 추론은 핵심성과지표(Key Performance Indicators/KPIs) 틀을 주창하는 경영컨설턴트들에 의해 강요되고 있다. 많은 종업원들은 KPI에 포함되지 않은 업무들은 중요하지 않다고 생각한다. 대규모 조직의 각 부서들이 그들의 활동을 KPI 틀에 맞추기 위해 동분서주하고 있는 것이 새삼스러운 일은 아니다.

지난 날 몇몇 성과관리 전문가들은 결과물(output)이나 과정 대신 성과(outcome)를 측정하는 것에 초점을 맞추라고 역설해 왔다. 이 주장은 오직 성과들만이 사회에 유의미한 실질적인 결과라고 보는 것이다. 얼마나 많은 경찰관들이 거리에서 협

* Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert and John Halligan (2010) *Performance Management in the Public Sector* 의 결론부인 ‘The future of performance management’ 에서 발췌·번역한 것임.

상을 하는지(이것은 결과물의 문제이다)는 중요하지 않다. 시민들은 안전(이것은 성과의 문제이다)을 원하고 있는 것이다. 따라서 성과(performance) 측정은 성과(output)에 일차적으로 초점을 맞추어야 한다. 그런데 여기에 역설이 존재한다. 결과는 많은 경우 계산하기가 매우 어렵다. 우리는 측정된 것이 주목을 받는다는 것을 안다. 하지만 우리는 많은 중요한 차원들이 측정불가능한 영역에 속해 있다는 것도 안다.

1.2 전문가를 불신하면 그들에게 의존하는 문제

성과관리의 원칙은 전문가들에 대해 애매한 태도를 취하고 있다. 한편으로 전문가들은 더 나은 성과를 낳도록 하는 중요한 존재들이다. 실제로 ‘관리자가 경영하게 하라’는 신공공관리론의 말은 관리자들에 대한 확신을 반영하고 있다. 이와 비슷하게 관리자는 명령이나 통제 스타일이 아니라 권한부여 방식으로 휘하의 직원들로부터 최선의 결과를 이끌어낼 수 있는 기업가나 리더일 것이 요구된다. 하지만 다른 한편 성과주의(performance movement)는 전문가들에 대한 불신을 내포하고 있다. 영국의 국립보건서비스의 성과관리를 평가한 데이비스와 램펠에 따르면, 관리자는 의사-환자 관계에 제대로 개입하려는 이유로 성과 정보를 확보하고자 하였다. 그 결과, 의사의 전문지식에 대응하기 위해 너무 많은 지표들이 개발되었다. 라빈의 연구에 따르면, 영국의 학술평가제도는 대학의 연구의 질을 출판물의 숫자나 형태와 같은 성과 지표들에 기초해서 평가하고 있다. 전문 연구자들을 신뢰하는 대신, 연구의 질이 계산되는 것이다. 미국 공립학교의 학생성취도증진프로그램의 경우 대부분의 비판이 교사의 재량의 여지를 남기지 않는 표준화된 틀과 관련되어 있다.

이러한 역설은 분명하다. 한편으로 전문가주의에 대한 신뢰는 점점 더 복잡해지는 사회에서 매우 중요한 문제이다. 다른 한편 우리에게서 이러한 신뢰를 부여하기 주저하는 경향이 있고, 따라서 통제와 감사로 되돌아가곤 하는 것이다. 파워에 따르면, 이러한 감사들은 상당한 정도 일종의 행사에 가깝다. 많은 감사들은 주로 통제하고 있음을 보여주기 위한 것이다.

1.3 분석이 파행으로 (paralysis by analysis)

의사결정은 예산, 감사, 영향분석, 평가연구, 이익집단의 관리, 법률과 행정, 개인적 의사소통 등과 같은 수많은 정보를 가공하는 일이다. 이 모든 요소들을 다루는 데

에는 거의 초인간적인 분석능력이 필요하다. 성과 정보는 이러한 요소들을 담고 있는 파일들을 검토한 후에 비로소 드러나며, 그만큼 과도한 정보에 따른 위험도 증가한다. 성과관리는 의사결정을 개선하기 위해 고안된 것인데, 그것이 파행으로 이어질 수도 있는 것이다. 따라서 평가관들은 취사선택에 따른 측정이 성과관리 수행에 있어서 중요한 일이라고 생각하는 것이다.

1.4 최선의 작동불능 시스템?

지금까지는 모든 것이 실패했지만 그럼에도 불구하고 성과관리는 성공할 것이라고 말하는 것은 오만에 가까운 태도인 것처럼 들릴 수 있다. 제로베이스 예산, 목표관리제 등과 같은 제도화된 장치들의 실패는 경영자 및 이해관계당사자들, 특히 대부분의 예산 과정에 정말 중요한 의사결정과정에서 그것들을 통합시키는 과정상의 무능력에 기인하는 것일 수 있다. 따라서 무엇보다 중요한 목적은 궁극적으로 성과 측정을 자원의 할당, 인사관리, 기타 중요한 문제들의 핵심에 두는 것이어야 했다. 이것은 거의 '다른 대안은 없다'의 역설로 끝날 것 같다. 성과관리는 필요하고, 유용하며, 없어서는 안 되는 것이지만 동시에 달성하기 불가능한 것이다. 잉그래햄은 현대 정부를 위한 경종으로 성과에 대해 이야기한다. 아마도 성과관리가 할 수 있는 것이 무엇인지에 대한 기대는 현실에 부합하게 조정되어야 할 필요가 있을 것이다.

1.5 모두에게 책임이 있으면, 아무에게도 책임이 없다.

성과에 대한 지속적인 강조와 성과의 기준을 개선하고자 하는 노력이 이루어지고 있었던 바, 성과주의 추진 과정에서 나타났던 지금까지의 한계를 극복하기 위한 일환으로 몇몇 의제들이 각국 정부들에 제출되었다. 그동안의 성과주의 추세는 적합성은 기존의 발전경로에 의해 좌우되는 문제이지만, 일반적인 방향은 전체 시스템의 통합성 유지를 추구하면서 각 영역들 사이의 상호협조와 공조를 더욱 확대시키는 것으로 잡혔다. 행정부, 입법부, 시민, 일반 행정 각 영역들의 행위자들이 책임을 서로 공유해야 한다는 것이다.

공공조직은 그 자체만으로는 효과적으로 운용될 수 없다는 공감대가 확산되고 있다. 상호협조, 파트너십, 네트워크에 대한 상당한 문헌들이 작성되어 제출되었다. 상호협조는 성과에 대한 책임성 공유라는 결과를 낳는다. 많은 조직들이 참여하게 되면 그 결과에 대해 단일 조직이 책임을 지게 되는 일은 더 어려워진다. 물론 다수에게 책임이 주어지는 경우 실패에 대해서는 아무도 책임지지 않고 성공에 대해서

는 모두가 자기 몫을 주장하게 될 위험도 있다.

그렇다고 하나의 주인과 하나의 대리인만을 상정하는 전통적인 책임성 구도를 고집하기만 할 것인가? 아마도 그렇지 않을 것이다. 단일 책임성 체계가 유지되는 한 기꺼이 상호협조하려는 의지는 약해지기 쉽다. 텐하르트와 아리스티구에타는 성과관리에 대한 전형적인 접근은 파트너십과 상호협조에 영향을 미친다고 주장하였다. 기관들 사이의 조율과 상호협조를 촉구하는 전략이 동반되지 않는 한 성과에 기초한 책임성 체계는 약화될 수밖에 없을 것이다.

1.6 성과관리는 성과의 동의어가 아니다.

그동안 제출된 모범 사례들과는 별개로, 성과관리가 성과에 실제 기여하는지에 대한 증거는 아직 약하다. 하지만, 분명히 성과관리 이외의 여타 조직적 요소들이 성과에 영향을 미친다는 것은 틀림없다. OECD가 발간한 한 연구물은 성과의 촉진요소가 무엇인지를 살펴보고 있다. 예를 들어 분권화는 성과에 긍정적으로 영향을 미치는 공공행정의 구조적 특성인 것으로 나타났다. 인적자원관리의 연성 차원에 대한 고려도 성과에 영향을 미치는 경영관행의 하나이다. 반대로 성과임금체계는 대부분 부정적인 효과를 보인 것으로 나타났다. 예산의 유연성, 상호협조 노력, 노동조합 인정, 채용시스템의 개방성 등과 같은 여타 변수들도 마찬가지로 성과에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 무엇보다 자원의 부족은 공공조직의 성과에 분명한 영향을 미칠 것이다.

우리는 성과관리가 성과로 이어질 것이라고 주장하지 않는다. 양자 사이에 긍정적인 관계가 있는지 또는 부정적인 관계가 있는지를 분명하게 입증할 만한 증거가 거의 없는 상태이기 때문이다. 이 영역에서의 연구는 성과관리와 성과 사이의 관계에 대한 경험적인 증거를 확보하는 것뿐만 아니라 그 경험적 증거들을 적절한 상황 속에서 설명하기도 해야 하는 매우 어려운 과제에 직면해 있다.

2. 더 나은 실행을 위해

성과관리의 목적에 반대하는 주장을 하는 경우는 거의 없다. 예를 들어 하트리는 성과관리가 미래에 지속되지 않을 것이라고 믿는 경우는 거의 없다는 것을 보여준 바 있다. 그럼에도 불구하고 성과관리에 문제가 없는 것은 아니다. 성과관리 담당

자, 컨설턴트 그리고 관련 학계는 성과관리의 이러한 역설적인 또 문제적인 특성에 대응하기 위한 해결방안을 모색해 왔다. 하지만 이와 관련하여 제안되어 왔던 해결책들은 성과 측정 및 성과관리에 대해 서로 다른 함의를 지니고 있다.

일군의 해결책들은 실행 관련 문제를 완화하기 위한 것들이다. 성과관리에서 더 나은 결과는 우호적이지 않은 조직적 조건을 처리하고 측정 및 관리 시스템을 조정하는 것으로 달성될 수 있을 것이라고 주장한다. 이 해결책들이 말하고자 하는 바는 본질적으로 좋은 시스템을 구성하고 천천히 나아가야 한다는 것이다. 성과관리의 청사진을 올바른 것이고, 다만 더 잘 수행되어야 한다고 보는 것이다. 또 다른 일군의 해결책들은 성과관리를 근본적으로 재고해야 한다는 것이다. 성과관리의 핵심 디자인들과 관련된 문제들뿐만 아니라 그 전체 자체를 의문시한다. 이것은 다시 시도해보라는 것이 아니라, 다르게 해보라는 것이다.

2.1 성과정보의 질을 개선하기

우리는 이 책에서 성과 정보의 질 자체가 성과 정보의 활용을 보증하는 것은 아니라는 점을 주장했다. 물론 그것은 분명히 중요한 요소가 될 수 있다. 품질의 문제에 대해 조직이 항상 분명하게 주의를 기울이고 있지는 않다. 어떤 연구에 따르면 성과 측정의 영역에서 품질을 확보하기 위한 실천들에 대한 관심이 그저 그러한 수준에 머물고 있는 것으로 나타났다. 해트리는 다양한 차원의 품질에 대한 투자가 성과 정보 활용에서의 성공을 보장한다고 본다.

- 성과 지표의 타당성. 성과 지표들은 특정한 이슈나 서비스에 관련되어 있는 중요한 점들을 제대로 측정하고 있는가?
- 자료의 질. 수집된 자료의 질은 각 성과 지표에 충분히 정확하게 부합하는가?
- 자료의 시의성. 성과 자료는 수집된 정보가 필요한 상황에 적절히 제공될 수 있도록 충분히 시의성 있게 수집되고 보고되었는가?
- 자료의 분석. 최소한의 기본적인 분석이 이루어졌는가, 즉 적절히 분류되고 비교 가능한 방식으로 처리되어 성과가 좋은지 나쁜지를 판단할 수 있는 측정 수준으로까지 자료가 의미 있는 형태로 분석되었는가?
- 성과 정보의 제시. 정보는 사용자 집단이 이해하고 해석하며 또 쉽게 읽을 수 있는 형태로 제시되었는가?

이러한 범주들 이외에도 성과 정보의 품질에는 측정자의 윤리적인 태도도 포함되어

야 한다. 통합성, 독립성, 투명성은 성과정보의 품질과 통합성 그리고 제도적 책임 성과 밀접하게 관련되어 있다. 정보사용자의 입장에서 보면 성과정보의 신뢰도는 정보제공자의 신뢰도와 관련되어 있다. 통합성을 확보하는 책임을 지는 두 기관이 있는데, 하나는 감사국이고 다른 하나는 통계국이다. 외부 감사부처에 의해 평가되는 감사위원회의 지도하에 활동하는 내부 감사국이 평가하는 견고한 내부 통제 시스템은 성과정보의 품질에 대한 설득력을 보장한다. 이러한 제도적 장치가 성공적인 경우가 있는 한편, 품질 보증이 관료적 눈덩이로 바뀔 수도 있다.

통계부서의 역할이 점점 더 중요해지고 있다. 통계부서는 단일 조직의 시야를 넘어서 바라볼 수 있는 능력을 갖고 있는 것으로 간주된다. 성과정보의 폭과 깊이가 확대됨에 따라서 조직의 성과를 넘어 사회적 결과까지 바라볼 수 있는 안목이 필요하다. 미래의 핵심 이슈는 감사의 표준과 통계의 표준을 결합시켜서 성과를 관리하기에 유용하도록 만드는 것이다.

2.2 리더십

2005년도 OECD의 조사에 따르면, 강력한 (정치적) 리더십은 성과관리의 성공을 좌우하는 핵심 요소이다. 누군가가 성과관리 노력을 뒤에서 강력하게 뒷받침하고 성과전략을 개발해야 한다. 바람직한 것은 그 사람에게 힘을 실어주어야 한다는 점이다. 그렇지만 리더십 개념이 잘못 정의되어 OECD 조사결과의 해석이 좀 복잡해져 버리는 결과를 낳았다. 리더십 이슈는 몇가지 질문들을 제기한다. 누가 리더가 되어야 하는가? 성과관리 리더십에서 중요한 요소는 무엇인가? 성과관리에서의 리더십은 어디에서 오고 또 어떻게 유지되는가?

벤은 성과 리더십을 공공부문 관리자 역량의 하나로 간주한다. 그는 성과 리더십 모델의 초점을 성과체계 또는 성과구조에 두는 것에 반대한다. 해당 기관의 성과를 증진하기 위해 공공관리자의 리더십 역량을 개발하기보다는 실질적 개선을 강력하게 추동할 수 있는 성과 체계를 창출해 내고자 해야 한다는 것이다. 이러한 접근은 공공관리자들을 관리 전문가들로서 신뢰할 필요가 있다는 점을 재강조하는 것이다. 성과 리더십은 성과의 활용에서 관리 및 학습의 관점과 가장 잘 조응한다.

2.3 소유권

경영학 담론에서 약간 신비적인 단어가 소유권 개념이다. 실행의 실패는 소유권의

결여에서 비롯된 것이라고 자주 언급되곤 한다. 예를 들어, 매인은 성과 정보를 완벽하게 사용할 수 없는 대리인들로 채워진 시스템은 허약하고 또 살아남기 힘들다고 주장한다. 성과측정과 성과관리의 더 나은 실행은 시스템의 영향을 받는 사람들이 그 시스템을 받아들이고 내면화하는 것에 달려있다.

서로 다른 방식의 성과관리 사용은 소유권의 창출 문제와 관련해서 서로 다른 도전과제를 낳는다. 예를 들어 성과계약이나 성과비교 공개와 같은 중요한 이해관계가 달려있는 경우 논박 불가능한 강력한 지표를 정의하기 위해 후보 소유권자와의 완벽한 사전 조율이 필요하다. 이러한 경우 불가피하게 상대적으로 더 탐-다운 방식의 실행 특성을 띠게 될 것이다. 반면 벤치마킹이나 학습노력과 같은 상대적으로 가벼운 영역에서의 성과관리 사용은 비협조적인 태도를 회피하기 위한 노력이 요구된다. 이 경우에는 상향식 과정이 상대적으로 더 중요할 것이다.

2.4 현실적인 기대수준의 설정

성공 여부에 대한 판단은 어떤 기대를 갖고 있었느냐에 달려 있다. 벨기에 축구팀들은 밀란이나 마드리드에게 패배해도 득점차가 한두 점에 불과하면 보통 꽤 즐거워한다. 비슷하게, 정치인들도 사전 여론조사결과보다 더 나은 결과가 나오면 비록 의석수에서 밀렸더라도 자축하는 분위기를 조성하곤 한다. 성과관리에서의 실패도 이러한 규칙에서 예외는 아니다.

성과관리개혁은 종종 과도한 몰입의 희생양이 될 때가 있다. 성과관리시스템을 도입하기 위해서는 정치인, 최고위 및 중간관리자들, 전문직 및 현업 노동자들과 같은 많은 사람들로부터 확신을 얻어야 한다. 따라서 납득할만한 전략은 높은 수준의 기대를 갖되 그 비용을 낮게 설정하는 것이다. 그러나 이 전략이 단기적으로는 성공적일지 모르지만, 중기적으로는 거의 부메랑이 되어 날아오곤 한다. 성과관리시스템의 비용은 시스템 도입 직후에는 상대적으로 손에 잡히는 듯하고 또 분명해 보인다. 그러나 편익은 손에 잘 잡히지 않으며 장기적으로만 나타날 가능성이 크다. 아직 달성되지 못한 성과체계를 둘러싼 실망은 확신을 무너뜨리고 따라서 성과관리 노력의 실패는 자기실현적 예언이 될 것이다.

2.5 적절한 훈련과 숙련의 개발

성과를 개선하기 위한 더 좋은 전략은 교육훈련을 제공하고 성과정보의 생산자 및

소비자 모두의 숙련을 개발하는 것이다. 가장 널리 확산되어 있는 교육훈련 노력은 성과측정 기법과 관련된 것들이고 그것은 주로 성과정보 생산자를 대상으로 한 것이다. 통계기법 및 설계기술은 이러한 노력들의 주된 목표가 된다. 하지만 분명한 것은 우리는 또한 최종 소비자 측의 숙련개발도 피하여야 한다. 정치인, 고위 관리자, 그리고 시민들과 같은 성과 정보의 사용자들이 목표 집단이 될 수 있다. 분명히 그러한 교육훈련 프로그램은 성격을 달리 해야 할 것이다. 그것은 주로 성과정보가 믿을만한 것인지를 구분할 수 있는 능력을 기르고 또 그것을 실제 활용할 수 있는 방법을 이해할 수 있는 것에 초점이 맞추어져야 한다. 또한 성과정보의 한계에 대해서도 알 수 있도록 하여야 한다.

2.6 통합적 사고

통합, 조정, 공식화, 일관성, 응집성, 일정한 패턴 유지와 정열 등은 그 청사진에 의문을 제기함이 없이 성과관리를 확정하길 원하는 사람들이 제시하는 가장 흔한 말들이다. 물론 통합과 조정의 중요성을 부인할 수 없지만, 우리는 또한 그 한계도 인정하여야 한다. 복잡성과 변화는 조심스럽게 조정된 체계를 부숴버리곤 한다. 모든 노력들을 사전에 조정하고자 하는 열망은 일이 지연되거나 막다른 골목에 처하는 이유가 될 수도 있다. 어떤 경우 그것은 잘못 조정된 성과관리 노력의 결과를 수정하는 것이 과도하게 야심적인 조정 노력에 착수하는 것보다 더 나을 수도 있는 것이다.

3. 성과관리에 대해서 다시 생각하기

여러 연구들이 새로운 방식의 성과관리를 제안한 바 있다. (성과)측정 문화에서 성과 문화로 전환할 필요가 있다는 영국 하원의 요청은 성과관리의 새로운 단계로의 진입을 의미한다. 성과관리는 너무 자주 기계적인 공학적 논리를 따라서 고안되어 왔다. 성과관리는 형식적이고 과도하게 관료적인 체계에 갇혀 있었다. 또한 성과관리는 성과관리로부터 이익을 얻을 것으로 짐작할 수 있는 관리자, 관료 및 전문가들의 손바닥 위에 있었다. 미래의 성과관리 및 성과측정은 체계론적 사고와 공학적 논리로부터 벗어날 필요가 있다. 그렇다면 다음 세대의 성과관리는 어떤 모습을 띠 것인가? 우리는 우선 성과관리의 전제에 대한 재검토가 필요하다는 점을 살펴볼 것이다. 그 다음으로 다른 전제에 기초한 성과관리가 갖는 함의를 따져보도록 한다.

3.1 성과주의 운동의 전제에 대한 재고

공공행정이 처한 맥락은 매우 복잡하고 애매한 측면이 있다. 크라브척과 샤크는 그 복잡성이 의미하는 바를 목표의 비결정성, 다층적인 행정체계, 집합행동의 문제, 체계의 과부하와 정보의 과부하, 그리고 작동 범위와 규모의 증대 등과 같은 요인들로 설명한다. 노오르게그라프와 아브마는, 그들이 측정에 의한 관리라고 이름 붙인 현재의 성과관리가 매우 드문 애매하지 않은 공공행정 맥락에서만 적합하다고 본다. 애매함의 원천은 역사, 의도, 기술, 참여 등과 같이 매우 다양하다. 그렇다면 많은 애매하지 않은 맥락이 발견될 수는 있을 것이다. 그러나 애매성은 어디에서나 발견할 수 있으므로, 이러한 견해로 바라보는 성과관리의 전망은 매우 제한적일 것이다.

대안적인 접근은 성과관리가 애매모호함이라는 문제로부터 자유롭게 만드는 방법을 생각하는 것이다. 이것은 복잡성과 애매성을 주어진 것으로 간주함으로써만 가능하고, 그 위에서 성과관리를 재건해야 하는 것이다. 복잡성은 성과관리의 전제가 되어야 하며 복잡성을 다루는 일은 그 자체의 목표가 되어야 한다. 라딘은 미국의 수십년간 성과관리를 분석한 결과 성과주의운동의 가정을 재고할 단서를 찾을 수 있는 통찰을 제시할 수 있었다. 성과측정과 성과관리를 둘러싼 많은 문제들은 그의 생각에 따르면 이러한 잘못된 출발점에 기인한 것이었다.

3.2 성과관리의 재고

3.2.1 성과관리는 복잡성을 제대로 다루기 위해서라도 명민할 필요가 있다.

크라브척과 샤크는 오직 복잡성만이 복잡성을 흡수할 수 있다는 것을 지적한 사이버네틱 학자 애쉬비를 참조하여 다음과 같이 주장하였다. 엄격한 정보체계는 환경의 점증하는 복잡성을 포착하고 이해할 수 없게 될 것이다. 극단적인 경우, 정보체계가 제공한 지식과 실제 경험 사이의 점증하는 격차로 인해 혼돈이 지배하게 될 것이다. 우리가 알고 있다고 믿는 것인 정보와 우리가 경험하는 것인 현실이 서로 다른 세계의 이야기가 될 위험성이 있다. 목표가 정해지고 성과가 달성되면 평온할 것이지만, 사람들이 하루하루 견뎌내는 것에 관심을 갖는 경우에는 혼돈이 자리 잡을 것이다. 2008년 금융부문에서의 위기는 복잡성이 점증하는 상황에서 엄격한 성과관리가 가져오는 결과를 예증하고 있다. 금융부문이 평가기관의 정보체계가 실제 위험을 전혀 반영하고 있지 않다는 것을 깨달았을 때에는 이미 온통 패닉상태에 빠

진 상태였다.

그 주요 함의는 성과 정보가 학습에 사용되어야 하고 또 책임추궁에는 덜 사용되어야 한다는 점이다. 성과에 기초한 책임부여는 목표가 설정된 기간 동안 안정성이 확보되어 있는 경우에 한하여 유효할 것이다. 3년에서 6년의 기간 동안 안정적인 상태에 있는 분야는 많지 않다. 뉴질랜드와 오스트레일리아에서의 연구는 정부가 안정성 요건 위에서 작동하는 것이 어렵고 그에 따라 책임부여문제가 어려워진다는 점을 보여준다. 여러 해석이 난무하지 않도록 상대적으로 일관성 있는 성과측정을 위해서는 안정성뿐만 아니라 책무성이 요구된다. 성과지표는 성과를 정확하게 반영하여야 한다. 학습은 똑같은 안정성과 엄격함을 요구하지 않는다. 반대로 성과측정은 복잡성을 이해하기 위한 일종의 끊임없는 대화이다. 따라서 지표들은 상황조건의 변화와 새로운 통찰에 반응하여 조정될 수 있고 또 그래야만 한다.

성과관리가 책무성과 별개의 것이라면, 다른 형태의 조직 통제에 대한 고려가 필요하다. 시장체계, 위계체계, 네트워크체계 사이의 구분은 명확하다. 성과기반 책무성은 위계적 및 시장적 통제와 더불어 조정되어야 한다. 시장기반 통제는 과정 또는 투입 특성에 맞는 공개입찰이나 경쟁을 통해 제도화될 수 있다. 신뢰기반 통제 시스템은 성과기반 책무성에 대한 훌륭한 대안일 수 있다. 성과기반 시스템은 기능적으로 작동하는 전통, 직업, 표준작업절차 등에 의존적이다.

3.2.2 성과관리는 ‘행위 지향적’일 필요가 있다.

조직은 전형적으로 반복적으로 이루어져야 하는 결정의 저류이다. 최근에는 이 안정적이고 반복되는 과정이 감소되는 추세이다. 케틀의 주장에 따르면 전통적인 미국 공공행정의 임무범위, 자원, 역량, 책임, 책무성은 점점 더 복잡하고 정치적인 맥락에서 관리되어야 하고, 이는 시스템과 부처들 사이의 지속적인 협상과 협조를 필요로 한다. 이러한 복잡성과 병행하는 과정은 시공간의 상황요건에 따라 독특한 방식으로 이루어진다.

금융, HRM, 계약 사이클은 성과정보를 의사결정 사이클에 녹여내는 주된 매개이다. 의심의 여지없이 이들 사이클은 또한 미래 성과관리의 기초로 남아있을 것이다. 그러나 매년 또는 매달 이루어지는 탑-다운 방식의 성과관리는 수요에 부응하는 성과정보 제공을 위해 유연한 노력으로 보완되어야 할 것이다. 복잡하고 독특한 과정들이 중요성을 얻게 되면 성과 측정의 시기설정과 목표설정엔 큰 변화가 필요하

다.

예산의 경우, 타이밍상의 게릴라 전략과 목표설정상의 성과관리 분권화라는 접근은, 의회에 제출되는 예산 자료상의 체계적 성과보고 방식보다는, 그때마다의 상황에 맞게 성과정보를 예산 협상에 녹여낼 필요를 제기한다. 예산자료는 주로 이미 발생한 정치적 협상 과정의 사후적 문서화이므로, 성과예산은 순전히 관료적 실행이 되어버릴 위험이 있다. 성과예산에 대한 OECD 조사에 따르면 각국은 예산할당을 결정하는 것이 아니라 통보하는 데에 성과정보를 활용하고 있는 것으로 나타났다.

3.2.3 성과관리는 정치적인 필요가 있다.

정책결정을 위한 성과 정보의 활용을 포함한 성과 관리는 정치적이어야 한다. 훌륭한 성과정보는 누가 무엇을 언제, 어떻게 확보하는지에 관한 정치적 문제를 해결하기 위한 근거를 탄실하게 만드는 것이어야 한다. 누가 무엇을 언제 어떻게 확보하는가 하는 문제는 모든 수준에서 작동하는 문제이다. 정부 수준에서의 정책결정, 정책 분야 및 네트워크, 조직관리 및 미시관리 영역 모두에 해당된다. 정치체도가 모든 수준에서의 성과 문제에 개입해야 한다는 것을 말하는 것이 아니다. 성과관리의 정치적 본질을 인식하는 것이 중요하다는 것을 강조하고자 하는 것이다.

- 성과관리는 더 많은 행위자를 포괄하여야 한다. 성과 학습, 유연한 성과관리체계의 우선적 활용은 다양한 관점이 분석 안에 포괄될 때 가장 높은 수준의 효과를 발휘할 것이다.
- 성과관리는 논쟁을 억압하기보다 활용해야 한다. 성과정보는 자원을 어떻게 할당할 것인지에 대한 서로 다른 견해들의 갈등에 중지부를 찍는 권위적 주장이어서는 아니 된다. 오히려 그것은 원인, 결과, 우선권 등에 대한 다양한 주장들을 뒷받침하는 것이어야 한다.

정치체계에서 성과정보의 역할을 강화하려는 노력들이 있어왔다. 그러한 시도들은 다양한 정치적 행위자들이 상정하는 서로 다른 가치와 입장을 인정하는 경우에만 성공적인 결과를 얻을 수 있을 것이다. 정치적 논쟁을 종식하기 위한 성과 정보, 정치적 논란을 정치체계에서 몰아내기 위한 성과 정보는 부적합할 뿐만 아니라 해로울 수도 있다. 갈등은 민주주의의 작동에 본질적인 것이며, 따라서 성과정보는 정치적 논쟁에 다시 초점을 맞추어야 한다.

공공부문 판례

- 구조조정을 목적으로 저성과자의 임금을 삭감한 인사고과제도의 불법성

구조조정을 목적으로 저성과자의 임금을 삭감한 인사고과제도의 불법성

한국노동사회연구소
황수옥 연구위원

I. 문제제기

2015년 9월 15일 노사정위원회는 “노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의문(사회적 대타협)”을 채택하면서 일반해고에 대한 입법을 언급하였다. 우리 법체계는 근로기준법 제23조 제1항에서 “사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(이하 "부당해고 등"이라 한다)을 하지 못한다”고 규정하여 근로자에게 해고의 책임이 있는 징계해고와 근로기준법 제24조 제1항 “사용자가 경영상 이유에 의하여 근로자를 해고하려면 긴박한 경영상의 필요가 있어야 한다.”에 의한 정리해고만 가능하도록 해고사유를 엄격하게 제한하고 있다.

그러나 인사평가를 통한 저성과자의 해고 가능성으로 논란이 되고 있는 일반해고의 도입은 무분별한 해고로부터 근로자를 보호하기 위한 법적 규제를 회피하고 악용될 가능성이 충분히 예측된다고 볼 수 있다. 실질적으로 구조조정을 목적으로 한 고과 연봉제를 도입하여 저성과자의 임금을 삭감한 KT의 인사고과제도를 불법이라 판결한 대법원판결¹⁾을 살펴보도록 한다.

II. 사건의 개요

1) 대법원, 2015. 6. 24, 2013다22195.

공기업이었던 한국전기통신공사가 2002년 피코 회사(KT)로 민영화되면서 향후 인건비 비율을 19% 이하로 낮추기로 공표하였다. 그에 따라 2003년 9월경 KT 직원 중 5,505명을 명예퇴직을 통해 퇴사시키고 이후에도 직원들에게 명예퇴직을 권하는 등 인원감축을 지속적으로 시도하였다. 2009년 12월경 KT와 노동조합은 15년 이상 근속한 직원들을 대상으로 특별명예퇴직을 실시하기로 합의하고 이에 따라 KT는 명예퇴직 기간을 정하여 시행을 공고하고 25,357명의 대상자 중 5,992명이 명예퇴직을 하였다.

KT와 노동조합은 2009년 5월 보수 및 복지제도 개선사항에 관한 합의를 하였고 이어 2009년 12월 “Pay Band 단일화 등”에 관하여 6단계 Pay-Band를 단일화하고 승격을 폐지하는 것을 골자로 하는 합의를 하였다. KT는 노동조합과 합의한 인사고과에 의해 임금이 조정되는 고과연봉제를 도입했고 인사고과 최하위등급 부여 시 기준연봉 대비 1% 임금 삭감을 내용으로 하는 제도를 2010년 1월 1일부터 시행하였다.

KT는 2009년 12월 “2009년도 인사평가지행지침”을 전 소속 기관에 시달한 후 위지침에 따라 2010년 1월 평가대상 직원을 대상으로 인사평가를 시행하였고 노동조합 내 현장조직인 ‘민주동지회’ 소속 노조원들인 원고들은 “업무역량 최하위, 근무불성실 등의 사유”로 최하위 등급인 F등급을 받아 이로 인해 2010년 기준연봉 1%를 삭감 당했다. 원고들은 인사고과가 부당하다며 임금청구 소송을 제기했고 이에 대해 1심인 수원지방법원 성남지원²⁾은 임증이 부족하다는 이유로 기각했다. 그러나 항소심 진행과정에서 KT본사 인력관리실 소속 000 차장이 2005년쯤 직원 중 1천2명을 CP(부진인력을 지칭하는 C-Player의 약칭) 대상자로 선정해 관리하는 ‘CP’를 작성했던 사실이 KT회사 내부직원의 양심선언이나 내부 고발 등에 의해 사실로 밝혀졌다.

이후 항소심³⁾ 사건에서는 “KT가 부진인력 관리계획을 수립한 후 원고들이 포함된 부진인력 대상자에게 인사고과, 업무분담 등에서 불이익을 주는 차별정책을 시행했고 원고들에게 합리적인 이유 없이 부당한 인사고과를 했으므로 원고들에 대한 2009년도 인사고과는 재량권을 남용한 것으로 위법하다”고 판시하였다. 이에 대해 KT가 불복해 상고했다.

2) 수원지방법원 성남지원, 2011. 12. 27, 2010가소98411.

3) 수원지방법원, 2013. 1. 29, 2012나6377.

원고들은 KT가 2009년도 인사고과를 하면서 원고들을 포함한 명예퇴직 거부자, 민주동지회 회원, 114 외주화 당시 전출거부자 등으로 구성된 2015년 부진인력 대상자들에 대하여 F등급을 부여하여 각 1%씩의 연봉을 삭감하였는데 이는 고과연봉제 시행을 위한 취업규칙 변경과정에서 노동조합이나 조합원들의 적법한 동의가 없었으며 또한 근로기준법 제43조 제1항의 임금의 전액지급의 원칙을 위반한 것이고 2005년 부진인력 대상자들에 대한 사실상의 제재로서 이루어진 인사고과이므로 부당한 것이어서 KT는 원고들에게 각 삭감한 임금 및 그에 대한 지연손해금을 지급해야 할 의무가 있다고 주장하였다.

원고의 주장에 대하여 KT는 2005년 부진인력 대상자들이 모두 2009년 인사고과에서 F등급을 받은 것은 아니고 그 중 일부는 A등급, B등급을 받은 사람도 있으므로 그에 비추어볼 때 원고들에 대한 2009년 인사고과는 2005년 부진인력대상자들을 차별하여 이루어진 부당한 고과가 아니라고 주장한다. 또한 원고들에 대한 2009년 인사고과는 객관적이고 계량화된 자료에 의하여 공정하게 평가된 것이고 그러한 평가에 비추어 볼 때 원고들이 제공한 근로의 질은 일반 직원들이 제공한 근로의 질보다 현저히 낮아 F등급이 부여된 것일 뿐이므로, 인사고과가 정당하다고 주장하였다.

III. 판결요지

위 사건에 대해 대법원은 KT가 부진인력 관리계획을 수립한 후 원고들이 포함된 부진인력 대상자에게 인사고과, 업무분담 등에서 불이익을 주는 차별정책을 시행하였고 원고들에게 합리적인 이유 없이 부당한 인사고과를 하였으므로 원고들에 대한 2009년도 인사고과는 재량권을 남용한 것으로 위법하다고 판단하였다. 이 사건에서의 주요 쟁점은 원고들의 인사고과가 부당하였는지의 여부를 가리는 것이다. 대법원이 구체적인 이유를 설명하지 않고 항소심 판단이 타당하다고 봤기 때문에 항소심 판결 이유를 중심으로 살펴보도록 한다.

1. 근로기준법 제43조 제1항 위반에 관한 여부

근로기준법 제43조 제1항은 “임금은 통화로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다. 다만, 법령 또는 단체협약에 특별한 규정이 있는 경우에는 임금의 일부를 공

제하거나 통화 이외의 것으로 지급할 수 있다.”고 규정하고 있다. 법에서 규정하는 임금 전액지급의 원칙은 사용자가 일방적으로 임금을 공제하는 것을 금지하여 근로자의 경제생활을 위협하는 일이 없도록 보호하고자 하는 의미가 담겨있다. 위에서 살펴본 원고들의 주장 중 근로기준법 제43조 제1항의 위반에 대해서 법원은 “이 사건의 원고들의 경우 정해진 임금을 사용자인 피고 회사의 사후 공제나 상계 등으로 지급받지 못한 것이 아니라 2010년 연봉을 정하는 과정에서 인사고과에 따라 일부 금액이 삭감되어 연봉이 정해진 것이고 그와 같이 삭감되어 정해진 연봉 자체를 원고들이 피고 회사의 사후 공제나 상계 등으로 지급받지 못하였음을 인정할 증거는 없으므로 이는 전액지급의 원칙을 위반한 것이라 보기 어렵다”고 판단하였다.

2. 원고들의 인사고과가 부당하였는지 여부

1) 집단적 차별사건에서 인사고과 부당성의 판단 기준

항소심에서 “근로자에 대한 인사고과는 원칙적으로 사용자의 권한에 속하므로 업무상 필요한 범위 안에서는 상당한 재량을 가진다 할 것이나, 사용자는 근로자의 근무실적이나 업무능력 등을 중심으로 객관적이고 공정한 평정의 기준에 따라 이루어지도록 노력하여야 하고 그것이 해고에 관한 법적 규제를 회피하고 퇴직을 종용하는 수단으로 악용되는 등의 불순한 동기로 남용되어서는 아니 된다고 할 것이다. 이와 같이 사용자의 인사고과가 헌법, 근로기준법 등에 위반되거나 객관적이고 공정한 평정의 기준을 현저하게 위반하여 정당한 인사권의 범위를 벗어난 때에는 인사고과의 평가 결과는 사법심사의 대상이 되어 그 효력을 부인할 수 있다.”고 판시하였다. 이는 인사권이 사용자의 고유권한으로 인정된다고 하더라도 법의 허용을 벗어나는 차별이 있어서는 안 된다는 것을 의미한다.

또한 “사용자의 특정집단에 대한 인사고과가 특정 집단의 퇴출을 목적으로 한 차별에서 유래한 것임을 주장하는 집단적 차별 사건의 경우에는 개개인 간의 인사고과가 아니라 집단으로서 전체에 대한 인사고과를 비교대상으로 삼아 인사고과의 부당성과 차별의 존재를 증명할 수 있도록 하는 것이 사회형평의 관념에 적합하다. 이 경우 특정 집단에 속하는 근로자는 특정 집단과 나머지 일반 근로자를 전체적으로 비교해 두 집단 사이의 인사고과가 통계적으로 유의미한 격차가 있었는지, 인사고과에서의 그러한 격차가 특정 집단을 퇴출하기 위한 사용자의 의사에 기인한 것인지를 증명하면 특정 집단에 대한 인사고과상의 평가 결과가 그 효력을 부인할 수

있을 정도로 위법하거나 부당한 것으로 추정된다고 할 것이다”라고 판단하였다.

2) 차별적 의도의 존재 여부

KT의 인력관리실 인사팀 차장이었던 000 등 5명은 2004년 9월 경 ‘중기 인적자원 관리계획’을 작성하여 보고하였는데 전국의 각 지역본부 및 지사로부터 취합하여 정리한 부진인력 관리대상자 1002명의 성명, 소속, 직위, 연령, 담당직무, 2002년부터 2003년까지 각 연도별 업적평가등급, 역량평가지수, 잔여 근무연수, 고과유형, 업무부진자, 민주동지회, 114안내원 출신자 중 각 해당 여부, 지역본부 의견, 향후 관리계획 및 관리수위 등이 표시되어 있었다. 당시 KT 충북본부 충주지사 음성전화국 고객만족팀장으로 근무하며 부진인력을 관리하던 000은 2007년경 회사로부터 부진인력 대상자인 장00 등을 관리하는데 상급부서 또는 지사 등으로부터 부진인력 대상자인 000의 인사고과를 당시 최하등급인 D등급으로 하라는 지시를 받았고 그에 응하여 000에게 D등급을 부여하였다고 진술하였다.

법원은 위와 같은 사항을 참고하여 인사고과의 격차가 KT의 부진인력에 대한 의도적 차별에 기인한 것인지에 관하여 다음과 같이 판단하였다. KT가 매년 5%(1800명)의 부진인력을 관리하면서 약 1470명을 퇴출시키는 목표를 설정하였고 그에 따른 부진인력 대상자 리스트를 만들기로 한 점, 본사 인력관리실 인사팀 차장 000이 상부에 보고한 명단 중 업무부진자 외에 민주동지회 회원, 114 안내원 중 분사거부자 등도 포함되어 있다는 점, KT 서부본부와 충주지사가 작성한 계획서 등의 내용이 상당부분 일치하거나 유사하여 실질적으로 동일한 점 그리고 충북본부에서는 음성전화국 부진인력 관리 책임자였던 000에게 부진인력에 대한 구체적인 인사고과 등급 부여를 지시한 점으로 보아 근로자를 퇴출시키고자하는 분명한 의도를 가지고 2005년 회사에서 설정도니 부진인력 대상자들을 일반직원들에 비하여 업무분장, 인사고과 등에서 불이익을 주는 차별정책을 실시하면서 지역본부와 지사로 하여금 본사가 제시한 이러한 차별정책을 효율적으로 달성하도록 관리, 감독하였음을 충분히 인정할 수 있다고 하였다.

또한 이러한 차별은 KT에게 부진인력들을 퇴출하거나 퇴직시켜야 하는 긴박한 경영상의 필요가 없는 이상 그러한 차별처우가 KT의 정체성을 유지하기 위하여 불가피한 것으로서 필요한 한도 내의 조치로 보기 어려우므로 KT의 2005년 부진인력 대상자 명단에 기재된 원고들에 대한 2009년 인사고과 F등급 부여에 의한 임금 삭감은 특별한 기준을 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정하는 취지 및 우리 사회

의 건전한 상식과 법감정에 비추어 용인될 수 있는 한계를 벗어나 사회질서에 위반하는 것이어서 인사평가자의 재량권을 남용한 부당한 인사고과라 판단하였다.

그러나 법원은 집단적 차별사건에서 인사고과 부당성에 대하여 “2005년 부진인력 대상자 명단에 기재되어 있지 아니한 원고들에 대한 2009년 인사고과 F등급 부여의 부당성 여부에 관하여 보건대 위 원고들의 경우에는 특정 집단의 퇴출을 목적으로 한 차별에서 유래한 것임을 주장하는 집단적 차별 사건에 해당한다고 볼 만한 사정을 찾기 어렵고 위 원고들이 차별사유로 주장하는 민주동지회 회원, 노동조합 핵심활동자, 명예퇴직 거부자 등의 각 집단별 구성원과 그들에 대한 인사고과 통계 자료가 제출되어 있지 않는 이상 이른바 대량관찰방식에 따른 통계적 증명방법에 의할 수 없어 개별적 증명방법에 의하여야 할 것이다”라고 판단하였다.

IV. 판결의 의의

항소심은 우선 인사고과 평가 결과가 사법심사의 대상이 되는 지 여부에 대해 “사용자의 인사고과가 헌법, 근로기준법 등에 위반되거나 객관적이고 공정한 평정의 기준을 현저하게 위반해 정당한 인사권의 범위를 벗어난 때에는 인사고과의 평가 결과는 사법심사의 대상이 된다”고 봤다. 이는 인사권이 사용자의 권한이라 하더라도 정해진 목적을 넘어 법 위반의 권력남용까지 허용되는 것은 아니기 때문에 당연한 판시다.

이 사건에서도 항소심은 “2005년 부진인력 대상자들과 일반직원들 간 인사고과 등급 비율의 격차는 KT의 2005년 부진인력 대상자들에 대한 차별적 의도에서 기인한 것이고 이러한 차별은 KT에게 부진인력들을 퇴출하거나 퇴직시켜야 하는 긴박한 경영상의 필요가 없는 이상 그러한 차별처우가 KT의 정체성을 유지하기 위해 불가피한 것으로서 필요한 한도 내의 조치로 보기 어려우므로 KT의 2005년 부진인력 대상자 명단에 기재된 원고들에 대한 2009년 인사고과 F등급 부여에 의한 임금삭감은 특별한 사정이 없는 한 헌법 제11조가 선언한 평등원칙, 헌법 제32조 제3항이 근로조건의 기준을 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정하는 취지 및 우리 사회의 건전한 상식과 법 감정에 비추어 용인 될 수 있는 한계를 벗어나 사회질서에 위반되는 것이어서, 인사평가자의 재량권을 남용한 부당한 인사고과라 할 것이다”고 봤다. 이와 같은 판단에 인사평가의 적법성 판단 법리를 오해한 잘못이 없다는 대법원의 확정판결은 지극히 타당한 결론이라 할 것이다.

우선 부진인력 대상자들 집단과 나머지 일반 직원들 사이의 인사고과가 통계적으로 의미가 있느냐에 대하여 법원은 “통계적으로 볼 때 2005년 부진인력 대상자들의 인사고과가 그 외의 일반 직원의 인사고과보다 더욱 불이익한 것으로 보이는 유의미한 외형상 격차가 존재한다고 할 수 있다”고 하였다. 그러나 “민주동지회 회원, 노동조합 핵심활동자, 명예퇴직 거부자 등의 각 집단별 구성원과 그들에 대한 인사고과 통계자료가 제출되어 있지 않는 이상 이른바 대량관찰방식에 따른 통계적 증명방법에 의할 수 없어 개별적 증명방법에 의하여야 할 것이다.” 라고 하였다. 인사고과 사정과 관련한 간접차별의 문제와 임금차별의 입증할 수 있는 방법 중 하나인 ‘대량관찰방식’은 통계적인 처리를 하는 방식이기 때문에 어느 정도 비교가 가능한 수가 필요함은 인정되나 어느 집단이 소수라는 이유만으로 이 방식 채용을 부정할 수는 없다

또한 항소심은 이 사건과 같이 집단적 차별사건에서 인사고과 부당성의 판단기준으로 “특정 집단에 속하는 근로자는 특정 집단과 나머지 일반 근로자를 전체적으로 비교해 두 집단 사이의 인사고과가 통계적으로 유의미한 격차가 있었는지, 인사고과에서의 그러한 격차가 특정 집단을 퇴출하기 위한 사용자의 의사에 기인한 것인지를 증명하면 특정 집단에 대한 인사고과상의 평가 결과가 그 효력을 부인할 수 있을 정도로 위법하거나 부당한 것으로 추정된다고 할 것이다. 이에 대해 사용자는 특정 집단에 속한 근로자 개개인에 대한 개별적인 인사고과의 평가 결과가 객관적이고 공정한 평정의 기준에 따른 것이라는 점을 증명해 그 추정을 복멸시킬 수 있다”고 하였다. 다만 소송의 실체에 있어서는 사용자측이 인사자료 요구에 대해 인사권이나 개인정보라는 이유 등으로 공개 및 제출에 소극적인 모습을 보이고 있어서 입증책임 경감효과가 미약한 것이 현실이고 이에 대해서는 법원의 적극적인 석명권 행사나 사용자 측에 입증책임을 부담시키는 노력이 있어야 할 것이다.⁴⁾ 예를 들어 독일의 일반균등대우법 제22조에 따라 채용, 승진, 해고 등에 있어서 차별이 있었음을 근로자가 주장하는 경우 그 개연성이 충분하다고 판단되면 사용자는 채용, 승진, 해고 등의 과정에서 차별이 없었음을 증명해야만 한다. 이는 인사과정에 대한 정보나 자료에 접근이 어려운 근로자를 보호하고 차별의 여부를 명백하게 밝힐 수 있는 유일한 방법이기 때문이다.

4) 강호민, 2015.7.15. 판례리뷰, “일반해고 가이드라인의 미래 KT 저성과자 퇴출제는 불법”.

V. 결

사례에서 보는 바와 같이 내부고발이나 양심선언 등으로 회사 내부 자료가 공개되지 않는 이상 대부분 사업장에서 근로자들은 인사권과 개인정보라는 명목으로 인사자료에 대한 접근 자체가 차단되어있다. 이미 기업에서 저성과자로 분류된 사람들에게 모욕감을 주거나 회사 내 따돌림, 괴롭힘 등을 조장하여 스스로 퇴직하도록 하는 상황이 문제가 되고 있는데 이는 인간의 존엄과 가치를 침해하는 심각한 행위로서 대책마련이 시급하다. 이러한 상황에서 일반해고의 도입이 저성과자의 퇴출 명목으로 악용될 가능성이 있을 것이라 판단하는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 저성과자를 대상으로 하는 실질적인 재교육이나 근로자가 합리적으로 받아들일 수 있는 객관적인 판단기준도 없이 시행되는 해고는 어떤 상황에서도 그 정당성을 인정받을 수 없다.

※ 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2186, e-mail: fkpiu@hanmail.net)로 연락주십시오