

지방공무원의 전문성 제고방안

Developing the Expertise of Local Public Officials

2005. 12.



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

김창호 (수석연구원)

한부영 (수석연구원)

권오철 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.


서 문


참여정부의 지방분권 정책은 지방자치단체의 수권능력의 강화를 한층 요청하고 있다. 이러한 지방자치단체의 수권능력의 강화는 지방공무원의 역량인 전문성 제고에서 출발할 필요가 있다. 이는 지방자치가 실시된 이래 지방공무원의 전문성 제고가 지속적으로 제기되어 온 이유이기도 하다.

그러나 현실적으로는 지방공무원의 전문성이 수권능력을 확보하기 위한 측면에서뿐만 아니라 지역주민들에게 양질의 행정서비스를 제공하기 위한 측면에서도 만족할만한 수준에 이르지 못하고 있는 실정이다. 특히, 지방공무원의 전문성은 민간부문과의 비교에서도 그렇지만, 국가공무원과의 비교에서도 상당수준 취약한 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방공무원의 전문성 제고는 간과할 수 없는 현안과제의 하나이다.

이에 따라 본 연구에서는 지방공무원의 전문성 제고를 가로막고 있는 장애요인들을 제도적 및 운영적 측면에서 규명하고, 이를 개선하기 위한 신규충원, 보직관리, 교육훈련 및 인사교류 등 4개의 관련제도의 개선방안을 모색하고 있다. 이를 통해 지방공무원의 전문성 제고가 다소나마 확보될 수 있기를 기대한다. 아울러 본 연구가 지방공무원의 전문성 제고를 위한 실무적 차원뿐만 아니라 관련 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필진의 노고에도 감사를 드린다.

2005년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 주 현



요 약



지방공무원의 전문성 제고는 급변하는 국내외 환경 속에서 지방자치단체가 생존 및 발전하기 위한 최소의 요건에 해당된다. 무한경쟁으로 대변되는 최근의 행정환경은 생존뿐만 아니라 지역발전을 지속화하기 위해 지방자치단체의 경쟁력을 필요조건으로 요구하고 있다. 또한 참여정부의 지방분권 정책은 중앙정부의 분권노력뿐만 아니라 지방자치단체의 수권능력을 동시에 요청하고 있다. 이와 같은 변인들은 지방자치단체의 자생능력을 필연적으로 요청하고 있으며, 그러한 요청의 시작은 지방공무원들의 역량인 전문성의 제고에서부터 시작되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 현실적으로는 지방공무원의 전문성이 지방자치단체의 수권능력 및 환경변화에 적절히 대응할 수준에 이르지 못하고 있는 실정이다.

이에 따라 여기에서는 지방공무원의 전문성 제고를 가로막는 장애요인들을 분석하고, 이를 해소하기 위한 대안으로 신규충원, 보직관리, 교육훈련 및 인사교류 등 4개 관련제도의 개선방안을 제시하고 있다.

첫째는 신규충원에 대한 개선방안이다. 신규충원을 통해 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 제도개선의 목표를 우수인력의 확보에 두어야 한다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위한 접근전략으로서는 유입장치를 다양화하고, 검증장치를 효율화하는 방안이 강구되어야 한다. 이러한 점에 근거하여 신규충원의 개선방안으로는 기존 충원제도를 합리화하기 위한 방안으로 개방형 직위제의 개선을 그리고 신규 충원제도의 도입방안으로 특별채용제도의 다양화를 제시하고 있다. 한편, 검증장치를 개선하기 위한 방안으로는 시험방법에서 면접의 비중을 높이고, 시험과목을 지역여건과 신규수요를 반영할 수 있도록 조정하는 방법을 제시하고 있다.

둘째는 보직관리에 대한 개선방안이다. 보직관리가 지방공무원의 전문성

제고에 기여하기 위해서는 개인별 합리적 경력관리가 도모되도록 개선할 필요가 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 보직관리 방법의 합리화와 공직구조의 적정화의 전략을 통해 개선방안이 모색되어야 한다. 이에 입각하여 합리적 보직관리를 확보하기 위한 방안으로는 전문보직경력제의 도입을 그리고 단체장의 인사전횡을 방지하기 위한 방안으로 지방인사위원회의 기능강화를 제시하고 있다. 또한 공직구조의 조정을 위해서 행정직렬을 세분화하는 방안을 제시하고 있다.

셋째는 교육훈련에 대한 개선방안이다. 교육훈련을 통해 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 개인별 전문성을 강화하기 위한 시스템의 구축이 필요하다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 전문성 지향 시스템의 구축과 수요자 선택기회의 확대라는 전략적 접근이 확립되어야 한다. 따라서 우선 운영시스템을 개선하기 위한 방안으로 교육과정편성위원회의 설치와 전문강사요원의 확충을 제시하고 있다. 그리고 교육기관의 운영방식을 전환하기 위한 방안으로 단기적으로는 책임운영기관, 민간교육기관과 교류강화 및 공무원교육원의 특성화 등이 고려될 필요가 있고, 장기적으로는 민간위탁을 도입하는 개선대안을 제시하고 있다. 마지막으로 수요자의 선택기회를 확대하기 위해서는 교육바우처제도의 도입이 절실하다는 것을 강조하고 있다.

넷째는 인사교류에 대한 개선방안이다. 인사교류가 지방공무원의 전문성 제고에 기여하기 위해서는 제도 자체의 활용성이 증가되어야 한다. 그리고 이를 통해 각 지방자치단체가 필요인력을 원활하게 공급받도록 하는 것이 중요하다. 이러한 목표를 달성하기 위한 접근전략으로는 교류제도의 활용제고와 교류영역의 확대에 초점을 맞출 필요가 있다. 이에 따라 개선방안으로는 자율적 참여동기를 강화하기 위한 기관 및 개인 대상의 인센티브를 강화하고, 획기적 방안의 하나로 기관 강제제도의 도입을 제시하고 있다. 그리고 교류영역의 확대를 위한 조치로 민간/외국간 인사교류의 활성화를 제시하고 있다.

목 차

| | |
|--|----------|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구목적 | 1 |
| 제2절 연구의 범위 및 방법 | 3 |
| 1. 연구의 범위 | 3 |
| 2. 연구의 방법 | 5 |
| | |
| 제2장 지방공무원의 전문성에 관한 이론적 고찰 | 7 |
| 제1절 전문성의 개념 | 7 |
| 1. 일반적 개념 | 7 |
| 2. 지방공무원의 전문성 | 9 |
| 제2절 전문성의 구성요소 | 13 |
| 제3절 지방공무원 전문성 제고의 목적과 효과 | 17 |
| 1. 전문성 제고의 목적 | 17 |
| 2. 전문성 제고의 효과 | 22 |
| 제4절 지방공무원의 전문성 측정구조 | 28 |
| 1. 전문성 측정의 독립변수 | 28 |
| 2. 전문성 측정의 종속변수 | 30 |
| 3. 전문성 관련 제도적 장치 | 31 |
| 4. 전문성 측정구조 | 33 |

| | |
|--------------------------------------|------------|
| 제3장 지방공무원의 전문성에 대한 실태분석 | 35 |
| 제1절 현행의 전문성 수준 측정 | 35 |
| 1. 조사설계 | 35 |
| 2. 조사결과 분석 | 39 |
| 3. 조사결과의 종합 | 71 |
| 제2절 전문성 관련제도의 실태 | 73 |
| 1. 신규충원 실태 | 73 |
| 2. 보직관리 실태 | 81 |
| 3. 교육훈련 실태 | 86 |
| 4. 인사교류 실태 | 93 |
| 제3절 전문성 관련 문제점 | 96 |
| 1. 전문성관련 문제점의 구조 | 96 |
| 2. 문제점의 내용 | 97 |
| | |
| 제4장 지방공무원의 전문성 제고방안 | 103 |
| 제1절 기본방향 | 103 |
| 제2절 지방공무원 전문성 제고의 필요성 | 104 |
| 제3절 신규충원제도의 개선 | 106 |
| 1. 개선방안의 구조 | 106 |
| 2. 개선방안 | 107 |
| 제4절 보직관리제도의 개선 | 112 |
| 1. 개선방안의 구조 | 112 |
| 2. 개선방안 | 113 |
| 제5절 교육훈련제도의 개선 | 118 |
| 1. 개선방안의 구조 | 118 |

| | |
|----------------------------|------------|
| 2. 개선방안 | 119 |
| 제6절 인사교류제도의 개선 | 124 |
| 1. 개선방안의 구조 | 124 |
| 2. 개선방안 | 125 |
| 제5장 요약 및 정책건의 | 130 |
| 제1절 요약 | 130 |
| 제2절 정책건의 | 133 |
| 【참고문헌】 | 135 |
| 【Abstract】 | 140 |
| 【부 록】 | 142 |

표 목 차

| | |
|---|----|
| 표 1-1. 연구의 범위 | 5 |
| 표 1-2. 연구의 방법 | 6 |
| 표 2-1. 전문성의 구성요소에 대한 학자들의 시각 | 15 |
| 표 2-2. 공무원의 전문성에 대한 구성요소 | 16 |
| 표 2-3. 마슬로의 욕구 5계층 | 19 |
| 표 2-4. 전통적 인력자원관리와 새로운 인력자원관리의 개괄적 비교 | 21 |
| 표 2-5. 지방공무원 전문성 제고의 목적 | 22 |
| 표 2-6. 지방공무원의 전문성 측정의 독립변수 | 30 |
| 표 2-7. 지방공무원의 전문성 측정의 종속변수 | 31 |
| 표 2-8. 지방공무원의 전문성관련 제도적 장치 | 33 |
| 표 3-1. 지방공무원의 전문성 측정을 위한 설문내용 | 37 |
| 표 3-2. 지방공무원 전문성 측정의 조사대상 | 38 |
| 표 3-3. 지방공무원 전문성 측정의 방법 | 39 |
| 표 3-4. 인구통계 현황 | 40 |
| 표 3-5. 경상북도 공무원의 직급별 전문성 보유수준 | 46 |
| 표 3-6. 진해시 공무원의 직급별 전문성 보유수준 | 48 |
| 표 3-7. 경상북도와 진해시간 직급별 전문성 보유수준 비교 | 49 |
| 표 3-8. 경상북도의 부서별 전문성 보유수준 | 51 |
| 표 3-9. 경상북도의 부서별 전문지식 보유수준 | 52 |
| 표 3-10. 경상북도의 부서별 경험축적 보유수준 | 53 |
| 표 3-11. 경상북도의 부서별 조정능력 보유수준 | 54 |
| 표 3-12. 경상북도의 부서별 가치체계 보유수준 | 55 |
| 표 3-13. 경상북도의 부서별 윤리규범 보유수준 | 56 |

| | |
|---|-----|
| 표 3-14. 진해시의 부서별 전문성 보유수준 | 57 |
| 표 3-15. 진해시의 부서별 전문지식 보유수준 | 58 |
| 표 3-16. 진해시의 부서별 경험축적 보유수준 | 59 |
| 표 3-17. 진해시의 부서별 조정능력 보유수준 | 60 |
| 표 3-18. 진해시의 부서별 가치체계 보유수준 | 61 |
| 표 3-19. 진해시의 부서별 윤리규범 보유수준 | 62 |
| 표 3-20. 분석력과의 종합 | 72 |
| 표 3-21. 공개경쟁임용시험의 제도적 현황 | 74 |
| 표 3-22. 지방공무원의 신규채용제도 | 75 |
| 표 3-23. 5급 이상 공개채용 시험과목(일반행정직렬) | 77 |
| 표 3-24. 7급 공개채용 시험과목(일반행정직렬) | 78 |
| 표 3-25. 9급 공개채용 시험과목(일반행정직렬) | 78 |
| 표 3-26. 신규충원 현황 | 79 |
| 표 3-27. 지방공무원 충원방법별 학력현황(2003년 기준) | 81 |
| 표 3-28. 지방공무원의 현직급 평균 재직기간(2004년 기준) | 83 |
| 표 3-29. 지방공무원의 현직급 평균 전보회수(2003년 기준) | 84 |
| 표 3-30. 총 전보회수별 지방공무원 수(2003년 기준) | 85 |
| 표 3-31. 지방공무원 교육기관 실태 | 87 |
| 표 3-32. 지방공무원 교육과정 운영체계 | 89 |
| 표 3-33. 지방공무원 교육훈련 실적(2004년 기준) | 92 |
| 표 3-34. 인사교류의 제도적 절차 | 95 |
| 표 3-35. 인사교류의 추진실적(2004년 기준) | 96 |
| 표 3-36. 지방공무원의 전문성 보유수준의 문제점 | 99 |
| 표 3-37. 지방자치단체의 개방형 직위의 지정 및 충원현황(2004년 기준) | 100 |
| 표 4-1. 전문보직경로제의 대안 | 114 |

그림 목차

| | |
|--|----|
| 그림 2-1. 전문성의 개념도 | 9 |
| 그림 2-2. 지방공무원의 전문성 개념도 | 12 |
| 그림 2-3. 지방공무원의 직급별 전문성의 차이 | 13 |
| 그림 2-4. 전문성 제고의 효과구조 | 23 |
| 그림 2-5. 조직성과에 대한 인사관리의 영향경로 | 27 |
| 그림 2-6. 전문성 측정의 독립변수 추출방법 | 29 |
| 그림 2-7. 지방공무원의 전문성 측정구조 | 33 |
| 그림 3-1. 지방공무원의 전문성 측정의 설문구조 | 36 |
| 그림 3-2. 전문성에 대한 독립변수별 영향도 | 42 |
| 그림 3-3. 전문성에 대한 기관별 독립변수의 영향도 | 43 |
| 그림 3-4. 독립변수별 보유 수준 | 44 |
| 그림 3-5. 기관별 독립변수 보유 수준 | 45 |
| 그림 3-6. 경상북도 공무원의 직급별 전문성 보유수준 | 47 |
| 그림 3-7. 진해시 공무원의 직급별 전문성 보유수준 | 48 |
| 그림 3-8. 경상북도와 진해시간 직급별 전문성 보유수준 비교 | 49 |
| 그림 3-9. 경상북도의 부서별 전문성 보유수준 | 51 |
| 그림 3-10. 경상북도의 부서별 전문지식 보유수준 | 52 |
| 그림 3-11. 경상북도의 부서별 경험축적 보유수준 | 53 |
| 그림 3-12. 경상북도의 부서별 조정능력 보유수준 | 54 |
| 그림 3-13. 경상북도의 부서별 가치체계 보유수준 | 55 |
| 그림 3-14. 경상북도의 부서별 윤리규범 보유수준 | 56 |
| 그림 3-15. 진해시의 부서별 전문성 보유수준 | 58 |
| 그림 3-16. 진해시의 부서별 전문지식 보유수준 | 59 |

| | |
|---|-----|
| 그림 3-17. 진해시의 부서별 경험축적 보유수준 | 60 |
| 그림 3-18. 진해시의 부서별 조정능력 보유수준 | 61 |
| 그림 3-19. 진해시의 부서별 가치체계 보유수준 | 62 |
| 그림 3-20. 진해시의 부서별 윤리규범 보유수준 | 63 |
| 그림 3-21. 전문지식의 개선에 관한 의견 | 64 |
| 그림 3-22. 전문지식의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교 | 64 |
| 그림 3-23. 경험축적의 개선에 관한 의견 | 65 |
| 그림 3-24. 경험축적의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교 | 66 |
| 그림 3-25. 조정능력의 개선에 관한 의견 | 67 |
| 그림 3-26. 조정능력의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교 | 67 |
| 그림 3-27. 가치체계의 개선에 관한 의견 | 68 |
| 그림 3-28. 가치체계의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교 | 69 |
| 그림 3-29. 윤리규범의 개선에 관한 의견 | 70 |
| 그림 3-30. 윤리규범의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교 | 70 |
| 그림 3-31. 신규충원 방법별 비율 | 80 |
| 그림 3-32. 지방공무원의 보직관리제도 | 82 |
| 그림 3-33. 지방공무원의 현직급 평균 전보회수(2003년 기준) | 84 |
| 그림 3-34. 총 전보회수별 지방공무원 수(2003년 기준) | 86 |
| 그림 3-35. 지방공무원 교육훈련 운영체계 | 88 |
| 그림 3-36. 지방공무원의 직급별 교육훈련 실시체계 | 90 |
| 그림 3-37. 지방공무원 교육훈련 실적(2004년 기준) | 92 |
| 그림 3-38. 인사교류의 일반유형 | 94 |
| 그림 3-39. 인사교류의 추진실적(2004년 기준) | 96 |
| 그림 3-40. 전문성관련 문제점 구조 | 97 |
| 그림 4-1. 지방공무원의 전문성 제고 필요성 | 106 |
| 그림 4-2. 신규충원 개선방안의 구조 | 107 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 그림 4-3. 보직관리 개선방안의 구조 | 113 |
| 그림 4-4. 전문보직경로제의 운영방안 | 115 |
| 그림 4-5. 교육훈련 개선방안의 구조 | 118 |
| 그림 4-6. 교육과정 편성, 운영 및 평가 시스템 | 119 |
| 그림 4-7. 공무원교육원의 운영방식 전환 | 121 |
| 그림 4-8. 교육바우처제도 운영절차 | 123 |
| 그림 4-9. 인사교류 개선방안의 구조 | 124 |



제1장 서론

제1절 연구목적

참여정부는 출범초기 주요 국정과제로 지방분권과 균형발전을 표방하였다.¹⁾ 지방자치와 관련하여 참여정부에서 제시한 지방분권은 매우 의미 있는 과제라 하겠다. 1991년 지방자치가 실시된 이래 관련학과와 지방자치단체에서 지방분권을 끊임없이 촉구하였으나, 문민정부와 국민의 정부를 거치면서도 만족할만한 조치가 실행되지는 못하였다. 이러한 현실에서 참여정부가 지방분권을 국정과제로 선정한 것은 지방자치의 발전을 바라는 다수의 기대에 부응하는 조치라 할 수 있다. 더욱이 참여정부는 출범초기부터 “지방분권 로드맵”을 작성하고, 이에 입각하여 강력한 지방분권을 추진하겠다는 의지를 보인 것이다.

그러나 문제는 이와 같은 지방분권이 정책적으로 현실화되었을 경우 그 효능을 충분히 확보할 수 있는 조건들을 구비하고 있는 가이다. 지방분권은 중앙정부의 권한과 사무 등을 지방자치단체에 이양하는 것을 말한다. 여기에는 단순히 권한과 사무 등이 중앙정부에서 지방정부로 이양되는 권한변동뿐만 아니라 동 권한과 사무를 지방자치단체가 자율적으로 행사 또는 처리함으로써 행정서비스의 수준을 유지 또는 향상할 수 있다는 맥락도 함축되어 있다.²⁾ 즉, 지방분권의 취지에는 지방자치단체에게 적절한 자율권을 부

1) 참여정부의 국정과제로 지방분권 및 균형발전에 이어 정부혁신을 제시하는 견해도 있으나, 엄밀하게 말한다면, 정부혁신은 2004년도부터 본격화되기 시작한 것으로 초기에 설정된 국정과제는 아니다.

여하고, 그를 통해 주민생활과 밀접한 사무를 직접 처리케 함으로써 보다 양질의 행정서비스를 주민들에게 공급할 수 있다는 것이 전제되어 있다.³⁾ 이처럼 지방분권을 통해 중앙정부로부터 지방자치단체에 이양된 권한과 사무를 효과적으로 행사할 수 있는 역량을 수권능력이라 하고, 지방분권을 추진할 시에는 이에 대한 충분한 고려가 있어야 한다.

지방자치단체의 수권능력은 일반적으로 부여된 권한과 역할을 적절하게 수행할 수 있는 다차원적 행·재정 능력을 의미하지만, 일차적으로는 지방자치단체의 조직을 구성하는 조직 구성원의 인적 역량의 전문성을 들 수 있다. 따라서 참여정부의 지방분권이 지방자치단체의 자율성을 신장하는 제도적 차원을 넘어 현실적인 효과성을 담보하기 위해서는 지방공무원의 전문성 확보가 우선적인 당면과제라 할 수 있다. 지방분권의 실제적인 정착은 지방자치단체에게 부여된 권한과 역할을 지방자치단체 스스로 수행할 수 있을 때 비로소 달성되고, 그리고 이와 같은 지방자치단체의 자율적 결정과 집행은 당해 지방공무원의 인적 역량에 좌우되기 때문이다.

그러나 현재 지방공무원의 전문성은 국가공무원에 대한 상대적 측면에서 뿐만 아니라 절대적 측면에서도 매우 취약하다는 평가를 받고 있는 실정이다.⁴⁾ 이는 오랜 기간 중앙집권체제 하에서 중앙정부의 지시와 감독에 익숙

2) 지방분권은 중앙집권에 따른 획일화의 역기능을 방지하고, 행정에 대한 주민통제를 용이하게 하는 등의 장점과 더불어 지방자치단체의 자율성을 신장함으로써 행정수준의 제고에 기여하는 장점이 있다는 것이다(최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2005, pp.53-54).

3) 그러나 최근 각국에서 추진되고 있는 지방분권에는 또다른 맥락이 포함되어 있는 것으로 지적되고 있다. 즉, 1990년대에 들어 많은 국가들이 추진한 지방분권에는 지방정부의 경쟁력을 강화하기 위한 목적이 함축되어 있다는 것이다. 이는 국가의 경쟁력이 지방정부의 경쟁력과 밀접하게 관련되어 있고, 세계화의 흐름 속에서 지방화가 전제되지 않고는 국가의 경쟁력을 제고할 수 없다는 가정에 기초하고 있다(김순은, 『지방분권과 지방정부의 혁신』, 도서출판 금정, 2003, p.11).

4) 행정자치부가 2004년 7월에 자치인력연수원에 교육중인 지방공무원들 206명을 대상으로 조사한 설문결과에 따르면, 전체 응답자의 31.6%가 지방인사제도의 개선시 가장 중요하게 고려해야 할 가치로 전문성을 지적하고 있는 바, 이는 달리 말하면 현

하여 자율적인 역량을 함양할 충분한 기회를 갖지 못했을 뿐만 아니라 지방자치제의 실시 이후 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 여러 가지 조치⁵⁾에도 불구하고 그 효과가 기대에 미치지 못하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 참여정부가 강력하게 추진하고 있는 지방분권의 내실화를 확보하기 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 수권능력 특히, 인적역량의 강화가 매우 중요하다는 측면에서 지방공무원의 전문성 제고를 위한 노력은 간과될 수 없는 실정이다.

이에 따라 여기에서는 지방공무원의 전문성과 관련된 인사관리 영역들의 실태를 분석하고, 그를 토대로 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 우선 지방공무원의 전문성을 각종 기존문헌을 토대로 규정하고, 사례단체를 선정하여 현재의 전문성 수준을 측정하며, 전문성의 수준을 저하시킨 제도적 요인에 대해 분석하고, 이에 입각하여 전문성을 제고할 수 있는 제도적 방안을 강구하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

상기의 연구목적을 효과적으로 달성하기 위하여 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 한다.

실적으로 전문성이 수준이 그만큼 낮다는 것을 입증하는 것으로 해석할 수 있다.

- 5) 지방자치가 실시된 이후 지방공무원의 전문성을 강화하기 위한 다양한 조치들이 실시되어 왔다. 대표적인 조치들을 지적하면, 충원방법의 다양화로 실시된 개방형 직위제와 계약직의 확대 등을 들 수 있다.

첫째, 연구대상의 범위는 일반직 공무원으로 한정한다. 지방공무원의 종류는 경력직 공무원과 특수경력직 공무원으로 구분된다. 특수경력직에 속하는 정무직, 별정직, 계약직 및 고용직은 특정업무 또는 단순업무를 수행하기 위하여 특별히 채용된 인력으로 해당분야에 대한 일정수준의 전문성을 갖추고 있거나⁶⁾ 또는 해당업무 수행에 특별한 전문성이 요청되지 않는 것으로 간주할 수 있어 연구대상에서 제외하고자 한다. 또한 경력직 공무원에 속하는 특정직과 기능직 역시 특정분야에 한정근무를 전제하고 있는 까닭에 여기에서는 연구대상에 포함하지 않는다.

둘째, 연구대상기관의 범위는 원칙적으로 모든 지방자치단체가 해당된다. 그러나 지방공무원의 전문성 수준을 측정하는 실태분석은 사례연구를 활용하고 있다. 사례기관으로는 광역자치단체의 경상북도, 기초자치단체의 진해시를 선정하였다. 이처럼 사례기관으로 광역 및 기초의 각 1개 자치단체를 선정한 것은 연구에 투여되는 인력 및 시간 등과 같은 조건들을 고려하였다. 연구대상기관을 축소함으로써 연구결과의 일반화에 다소 한계가 있으나, 연구조건에 제약이 고려된 불가피한 선택으로 지방공무원의 현재적 전문성 수준측정에서는 연구대상기관의 범위를 한정하고 있다.

셋째, 연구내용의 범위는 전문성의 개념규정에 따라 협의의 접근을 하고 있다. 사실 지방공무원의 전문성은 인사관리의 모든 측면과 직·간접적인 영향관계를 갖고 있다. 이에 따르면, 지방공무원의 인사관리의 모든 측면이 연구범위에 포함되어야 한다. 그러나 인사관리의 모든 측면을 연구범위에 포함할 경우 연구대상기관의 범위와 마찬가지로 연구의 인력 및 시간의 제약을 넘어서게 되고, 뿐만 아니라 이러한 점들을 고려하여 여기에서는 지방공무원의 전문성에 대한 개념요소를 매우 축소하여 규정하고 있는 까닭에

6) 예를 들면, 지방공무원법 제2조제3항제2호에 따르면, 별정직 공무원은 특정한 업무를 담당하기 위하여 별도의 자격기준에 의하여 임용되는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 별정직으로 지정하는 공무원이라고 규정하고 있다. 이는 결국 임용시에 일정수준의 전문성을 그 요건으로 하고 있음을 말한다.

인사관리분야 중에 신규충원, 보직관리, 교육훈련 및 인사교류만을 연구내용의 범위로 설정하고 있다.

표 1-1. 연구의 범위

| 구 분 | 내 용 |
|---------|---|
| 대상범위 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 경력직 공무원 <ul style="list-style-type: none"> - 일반직 공무원 - 경력직 공무원 중 특정직과 기능직은 제외 - 특수경력직 공무원도 제외 |
| 대상기관 범위 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 원칙: 전체 지방자치단체 - 사례연구: 광역(경상북도) 및 기초(진해시) 대상 |
| 내용범위 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 4개 인사관리분야 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 신규충원 - 보직관리 - 교육훈련 - 인사교류 |

2. 연구의 방법

상기의 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 방법은 해당내용에 따라 다음과 같이 적의 활용한다.

첫째, 문헌조사이다. 문헌조사를 통해서 국내외 관련문헌, 통계자료 등을 토대로 지방공무원의 전문성에 관한 이론적 고찰을 실시한다. 또한 지방공무원의 전문성에 관한 실태 및 문제점을 고찰하여 개선방안을 도출하는데 시사점으로 활용한다.

둘째, 관계자면담이다. 관계자 면담은 사례기관인 “경상북도”와 “진해시” 담당자들을 대상으로 실시하였는 바, 다음과 같은 두 가지 내용에 초점을 두고 있다. 하나는 설문조사와 관련된 제반내용들인 설문조사의 취지 및 응답

요령 등에 대한 협의이고, 다른 하나는 지방공무원의 전문성 수준에 따른 문제점 및 개선방향을 파악하는 것이다.

셋째, 설문조사이다. 전술한 바와 같이 지방공무원의 전문성 수준에 관한 실태를 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다. “경상북도”와 “진해시”를 사례기관으로 선정하여 2005년 7월부터 8월까지 약 2개월에 걸쳐 지방공무원의 전문성에 관한 구조화된 설문서를 통해 현재의 수준과 개선방안에 대한 의견을 취합하였다. 특히, 사례기관을 대상으로 한 설문조사는 문헌조사를 통한 실태분석의 한계를 보완하는 동시에 개선방안에 대한 공무원들의 의견을 수렴하기 위한 목적에서 실시되었다.

넷째, 지방공무원의 전문성 제고 방안을 도출하기 위하여 전문가회의를 활용하고 있다. 전문가회의는 2회에 걸쳐 실시하였는 바, 시차를 두고 개최하였다. 우선 일차적으로 연구과정의 초기에 2명의 관련전문가를 초청하여 본 연구진이 마련한 연구방향을 검토하여 그 적절성을 분석토록 하고, 다음으로 연구대안의 시안이 마련된 시점에 다시 1명의 전문가를 초청하여 대안의 타당성, 현실 적용성 및 대안도출을 위한 논리전개의 적절성 등을 검토토록 하여 연구의 이론적·논리적 타당성 및 대안의 적절성 등을 보완하였다.

표 1-2. 연구의 방법

| 구 분 | 내 용 |
|--------|--|
| 문헌조사 | - 지방공무원의 전문성에 관한 이론적 고찰 - 지방공무원의 전문성에 관한 실태 및 문제점 분석 |
| 면담조사 | - 설문조사 협의 - 지방공무원의 전문성에 관한 실태파악 및 개선방향 수렴 |
| 조사표 조사 | - 사례기관의 지방공무원 전문성 수준파악 - 지방공무원 전문성 제고를 위한 제도적 개선방안 모색 |
| 전문가 회의 | - 연구방향 및 연구체계의 적절성 검토 - 연구결과의 타당성 검토 |

제2장 지방공무원의 전문성에 관한 이론적 고찰

제1절 전문성의 개념

1. 일반적 개념

전문성에 대해서는 다양한 개념규정이 가능하다. 특히, 논의대상에 따라 전문성의 개념적 범위는 달라진다. 예를 들면, 논의대상이 의사와 변호사와 같은 전문직업군에 해당하는지 아니면, 여기에서 논의하고자 하는 공무원이냐에 따라 전문성의 개념적 범위는 다르다.

그럼에도 불구하고, 전문성에 대한 통합적인 개념규정도 가능한 바, 일반적으로 전문성이란 특정분야의 일을 수행하기 위해서 필요한 특정의 역량을 의미한다.⁷⁾ 이와 같은 논의는 흔히 전문가로 지칭되는 특정의 직업군이 공통적으로 갖는 속성에 기초하고 있다. 예를 들어, 전문가로 지칭되는 교수, 의사, 변호사 등은 그들의 직무를 수행할 수 있는 차별화된 역량을 보유하고 있고, 다수의 사람들이 그러한 역량을 인정하고 있다.

물론 역량을 규정하는 시각에 따라 다소 다를 수는 있겠지만,⁸⁾ 전문가가

7) 주상현·안순협, “공무원의 전문성에 영향을 미치는 요인 연구: 전라북도 읍·면·동 사회복지전담공무원에 대한 사례를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제13권 제3호, 2002, p.149). 이러한 맥락에서 전문성이 반드시 요청되는 전문직은 전문 지식을 가진 자만이 할 수 있는 직무로 규정된다(이정호, “사회복지 종사자의 실태와 전문화 방안”, 『사회복지』, 1987, p.51).

8) 역량에 대해서도 다소 다른 의견들이 제시되고 있는 바, 다음과 같은 사례들에서도 찾아볼 수 있다. Lassey에 따르면, 역량이란 일반적으로 수용가능한 기준을 수행하기 위한 모든 기술, 지식, 능력, 자신감 등의 보유를 의미하며(Peter Lassey,

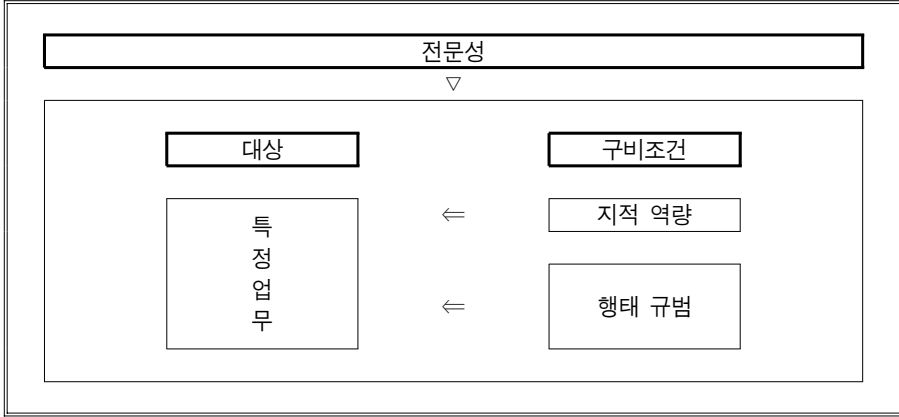
보유해야할 역량으로는 흔히 다음과 같은 요소들이 지적되고 있다. 즉, 전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스 독점에 대한 사회적 승인, 자기규제 윤리규범, 애타지향적인 전문직 문화 등이 그러한 것들이다.⁹⁾ 그러나 이러한 역량의 요소들을 유형화하면, 크게 지적 측면에 해당되는 요소들과 행태적 측면에 포함되는 요소들로 구분할 수 있다. 따라서 전문가 또는 전문성을 확보하기 위해서는 지적 측면과 행태적 측면에서 적정수준의 역량을 구비할 필요가 있다.

이와 같은 논의에 따르면, 전문성이란 특정분야의 일을 수행하기 위하여 필요한 지적 측면 및 행태적 측면의 특정역량을 보유한 상태를 말한다. 그리고 전문가란 이러한 상태를 보유한 사람을 일컫는다. 물론 여기에서 말하는 지적 측면과 행태적 측면은 모든 전문가군에 공통적으로 적용되는 고정변수가 아니라 전문가군별 차별적인 내용을 갖는 것으로 간주하여야 한다. 예를 들어, 의사에게는 의술과 관련된 지적 측면의 역량을 말하는 것이고, 변호사에게는 법률과 관련된 지적 측면의 역량을 말하는 것이다. 그리고 그러한 전문가 집단군별로 요청되는 사회적 규범이 존재하며, 규범을 준수할 때 전문성이 확보된 것으로 인정받게 된다.

Developing a Learning Organization, London: Kogan Page, 1998, p.18), Hamel과 Prahalad에 따르면, 역량이란 지식, 기술 및 능력의 보유를 말한다(Gray Hamel & C. K. Prahalad, "The Core Competence of the Corporation," *Havard Business Review*, May/June, 1990).

- 9) 진재구, 『행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선』, 한국행정연구원, 1993, p.10; Darrell, Pugh, "Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives", and the Role of ASPA, *Public Administration Review*, January/February, 1989, pp.2-3; 최병대, "공무원의 전문성 확보방안: 서울시 도시계획분야를 중심으로", 『한국지방자치학회보』, 제15권 제3호(통권 43호), 2003, p.127).

그림 2-1. 전문성의 개념도



2. 지방공무원의 전문성

앞에서 살펴 본 바에 따르면, 전문성 또는 전문가는 특정분야에 대한 지적 측면과 행태적 측면의 역량을 보유하고 있고, 그러한 역량에 대해서 사회적으로 인정을 받고 있다. 이러한 맥락에서 지방공무원의 전문성에 대한 개념을 살펴보기 위해서는 두 가지 측면에 대한 검토가 필요하다. 하나는 지방공무원도 전술한 전문가의 범주에 포함되는가의 문제이고, 다른 하나는 지방공무원의 전문성도 일반적 전문성의 개념과 동일한가의 문제이다.

우선, 전자의 문제는 지방공무원도 전문가의 범주에 포함할 수 있는 가이다. 사실 이에 대해서는 다소의 논란이 있을 수 있다. 일반적으로 전문가는 그들의 직무가 사회적으로 반드시 전문성이 요청되는 것이라고 인정되어야 한다. 이에 따르면, 지방공무원이 담당하고 있는 직무 즉, 지방행정이 반드시 전문성이 요청되는 직무인가 하는 점이 검토되어야 한다. 이에 대해서는 다수의 행정학에서 현대행정은 고도의 전문성이 요청되고 있는 것으로 제시하고 있다.¹⁰⁾ 물론 이는 과거에 비해 상대적으로 전문성이 요청되고, 따라

서 판단의 준거가 동시대의 타 분야보다는 오히려 과거의 행정이 되고 있다. 그럼에도 불구하고, 행정환경의 급변과 행정수요의 다양화에 따라 최근의 행정은 고도의 전문적 지식이 요청되고 있다. 이러한 논리에 따르면, 지방 공무원이 담당하는 직무가 사회적으로 인정될 수 있을 만큼 고도의 전문지식이 요청되고 있고, 그러한 직무를 담당하는 지방공무원도 역시 전문가의 범주에 포함시킬 수 있는 것으로 간주할 수 있다.

두 번째의 문제는 전술한 바와 같이 지방공무원이 담당하는 직무가 고도의 전문성이 요청되는 직무이고, 그에 따라 지방공무원도 전문가로 간주할 수 있다면, 지방공무원의 전문성도 일반적인 전문성의 개념과 동일하게 규정할 수 있는 가이다. 여기에 대해서는 지적 및 행태적 역량이 요구되는 것은 사실이나 그 구체적 내용에 있어서는 차별적이라는 견해가 지배적이다. 이는 지방공무원이 담당하는 행정이라는 직무 자체의 차별성에 일정수준 의존하고 있다. 일반적인 전문적 직무와 달리 행정은 특정업무의 전문적 처리와 아울러 이질적인 이해관계를 통합·조정하는 기능을 갖고 있다.¹¹⁾ 이는

10) 박동서 교수에 따르면, 현대의 행정은 문제가 야기된 이후 대책을 강구하는 것이 아니라 사전에 예측하고, 이를 예방하는 행정으로 전환해 가고 있으며, 한층 더 나아가 행정이 주도적으로 사회변화를 주도해 나가는 실정이라는 것이다. 이와 같은 일들을 효과적으로 처리하고자 하니 행정은 계속 전문화·기술화되어 가고, 행정인은 전문직업인(professional)이 되어 가는가 하면, 한편으로 이와 같은 전문화·분화를 통합·조정하기 위한 구조상의 변화와 넓은 이해력을 갖는 행정인이 동시에 요청되고 있다고 한다(박동서, 『한국행정론』, 법문사, 1985, p.40). 한편, 최근의 행정환경의 변화도 행정의 전문성을 촉발하는 요인으로 작용하고 있다고 한다. 예를 들면, 정보기술의 발달과 디지털 시대의 도래, 세계화의 진전과 국제 경쟁력의 심화, 지방화 시대, 시민사회의 참여 증대, 고령화시대의 도래 등은 행정의 역할을 변화시키고, 동시에 행정의 전문성을 강하게 요청하는 조건이 되고 있다는 것이다(이승중, “국내외 행정환경의 변화와 대응과제”, 『2000년 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2000; 김명식, “21세기 행정환경에서 요구되는 공무원의 업무수행능력”, 『2001년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2001).

11) 김상영, 개방형 전문직위제의 도입에 따른 지방정부 인력관리의 과제, 『대구광역시 시정연찬』, 18, 1998, p.37.

일반적 전문성이 의사나 변호사와 같이 특정분야 및 특정업무에 대한 전문적 지식과 공유된 행태 규범을 구비하는 것으로 충족되나, 지방공무원의 경우 특정분야 및 특정업무에 대한 전문적 역량에 더하여 통합 및 조정에 관한 전문성도 동시에 요청되고 있다는 점이다. 다시 말하여 지방공무원의 경우에는 담당업무에 대한 전문지식뿐만 아니라 해당업무와 연관된 분야에서 발생하는 제반요소들을 종합적으로 판단하는 전문성도 아울러 구비할 필요가 있다는 것이다.¹²⁾ 이에 따르면, 지방공무원의 전문성은 특정업무에 대한 전문가인 동시에 다양한 이해관계의 충돌을 종합적 관점에서 조정하고, 통합하는 능력을 동시에 보유하고 있는 것으로 이해할 수 있다.¹³⁾ 결과적으로 지방공무원의 전문성은 일반적인 전문성과 달리 해당직무와 관련된 전문지식을 바탕으로 상당기간에 걸쳐 공직에 근무한 경험의 축적 및 해당분야에 대한 교육과 훈련을 통한 전문적 지식을 보유하여 해당업무의 원활한 수행 능력과 해당분야의 주요정책 개발능력을 갖추어 동시에 유관분야 업무에 대한 이해능력을 보유한 것으로 규정할 수 있다.¹⁴⁾ 문제의 통합·조정능력과 분야별 전문지식을 기준으로 지방공무원의 전문성을 유형화하면, 향후의 지방공무원의 전문성은 아래의 그림에서 제시된 바와 같이 (Ⅱ)분면의 전문적 일반행정가를 지향할 필요가 있다는 것이다.¹⁵⁾

12) 정정길, “신국정관리와 인사개혁의 방향”, 『21세기 공직인사개혁의 방향』, 한국행정학회 세미나 자료집, 1999, p.20.

13) 최병대는 이를 “전문성을 지닌 일반행정가(specialized generalist)”란 개념으로 규정하고 있다(최병대, “지방자치단체 공무원의 전문성 확보와 보직경로제(Ⅰ): 서울특별시를 사례로”, 『도시문제』, 2001, p.118). 그리고 도시구조가 고도로 복잡하고, 도시사회의 여러 집단간 이해관계가 첨예하게 서로 얽혀 있는 대도시일수록 일반행정가(generalist)보다는 공직사회에서 특화된 전문능력을 보유하면서 유능한 행정가로서 종합적인 관리능력을 보유한 전문성을 지닌 일반행정가가 필요하다고 한다(김상목·최병대, “실적주의 인사행정의 재검토”, 『21세기 공직인사개혁의 방향』, 한국행정학회 세미나 자료집, 1999, p.61).

14) 최병대, “전개논문”, p.129.

15) 공무원의 전문성을 분야별 지식의 높고 낮음과 문제의 통합·조정 능력의 높고 낮음 기준으로 분류하면, 집행가, 일반행정가, 전문가 및 전문화된 일반행정가로

그림 2-2. 지방공무원의 전문성 개념도

| | | |
|--|--------------------------------------|--|
| 고 ↑ 문제 통합 조정 능력 ↓ 저 | (Ⅰ) 일반행정가 (generalist) | (Ⅱ) 전문적 일반행정가 (specialized generalist) |
| | (Ⅲ) 집행가 (practician) | (Ⅳ) 전문가 (specialist) |
| | 저 ← 분야별 전문지식 ⇒ 고 | |

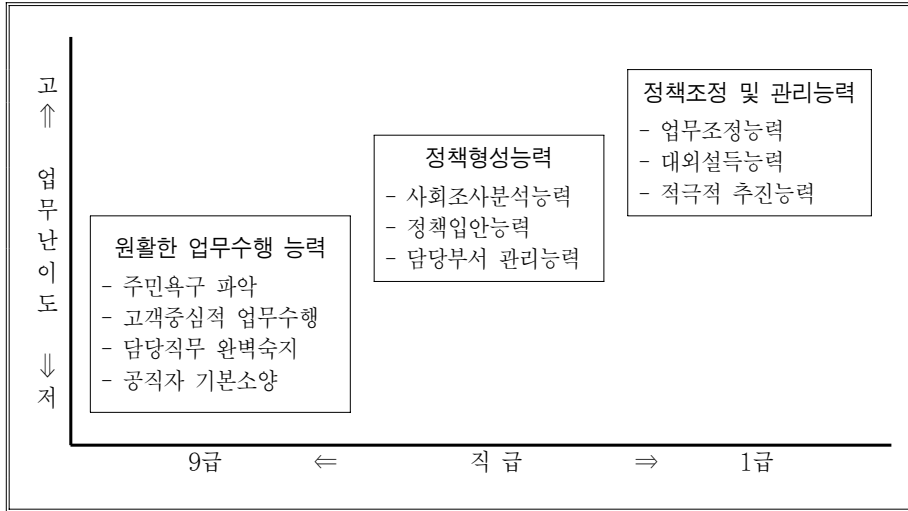
자료: 최병대, “공무원의 전문성 확보방안: 서울시 도시계획분야를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 제15권 제3호(통권43호), 2003, p.129.

한편, 지방공무원의 전문성을 전술한 바와 같이 전문화된 일반행정가로 규정하더라도 이러한 전문성의 개념이 모든 직급에 동일하게 적용되는 것은 아니다. 지방공무원은 직급에 따라 담당업무의 내용과 역할이 달라지기 때문이다. 따라서 직급 및 업무의 난이도 등을 기준으로 지방공무원의 전문성을 보다 세분화하면, 상위직으로 갈수록 (Ⅱ)분면의 “전문적 일반행정가”의 유형이 필요하고, 반면에 하위직으로 갈수록 (Ⅳ)분면의 “전문가”의 유형이 요청되는 것으로 간주할 수 있다.¹⁶⁾ 다만, 이러한 구분은 직급간에 매우 엄격한 것이 아니라 정도상의 차이로 해석할 수 있다. 이와 같은 내용을 도식화하면, 아래의 그림과 같다.

구분할 수 있다. 즉, 분야별 전문지식도 낮고 문제의 통합·조정 능력도 낮은 단순업의 집행가, 특화된 전문성의 구축보다는 일반적인 업무이해 및 조정에 치중한 일반행정가, 해당분야에 대한 높은 전문지식만 갖춘 전문가 그리고 분야별 전문지식을 갖춘 동시에 문제에 대한 통합적 조정능력을 갖춘 전문성을 보유한 일반행정가 등으로 분류하는 것이 그것이다(최병대, “상계논문”, p.128).

16) 최병대, “상계논문”, p.120.

그림 2-3. 지방공무원의 직급별 전문성의 차이



자료: 최병대, “지방자치단체 공무원의 전문성 확보와 보직경로제(I): 서울특별시를 사례로”, 『도시문제』, 2001, p.120.

제2절 전문성의 구성요소

전문성의 여부를 판단하는 구성요소는 학자들에 따라 매우 다양하게 제시되고 있다. 전문성에 대한 구성요소의 다양성은 특정업무의 종류와 학자들의 접근시각 차이에 따른 것이 일반적이다.

Barrilleaux, Feiock & Crew 등은 전문성의 구성요소로 전문기술, 정보처리, 혁신성, 능률성 등으로 제시하고 있다.¹⁷⁾ 또한 Green, Keller &

17) C. Barrilleaux, R. Feiock & R. E. Crew, “Indicators and Correlates of American States: Administrative Experience”, *Paper Presented at Annual Meeting of The American Political Science Association*, 1992, p.12.

Wamsley 등은 전문지식, 건전한 도덕적 통찰력과 판단력, 임무에 대한 성실과 몰입, 공공가치에 대한 소명의식 등이 필요하다고 한다.¹⁸⁾

전문성의 구성요소에 대해서는 그동안 국내학자들도 다수의 연구성과를 이루어 왔다. 전수일·봉민근은 전문성의 구성요소에 대해 업무 숙련도, 전문지식, 기술 등이 필요하다고 하며,¹⁹⁾ 이인재는 전문교육정도, 현장경험, 관리능력, 전문자격증, 과업수행능력, 전문가치와 윤리의 준수정도 등을 제시하고 있다.²⁰⁾ 또한 박천오·박경효는 배타적 집단규범, 의사결정의 자율성, 자기통제 및 동료간 평가선호, 서비스 지향성, 강한 자기실현과 개발욕구, 정치에 대한 비판적 인식 등을 들고 있다.²¹⁾ 권훈은 체계적 지식, 자율성 규범, 이타성 규범, 고객에 대한 권위의 규범, 차별적 직업문화, 공동체와 법규로부터의 승인 등을 제시하고 있다. 김순양은 전문지식 구비정도, 업무수행상의 자율성 정도, 전문적 권위의 인정 정도, 책임감과 윤리의식 정도, 전문성 발휘정도, 전문직업문화의 보유정도 등을 제시하고 있다.²²⁾

18) 이들은 전문성에 대한 기존의 논의들이 너무 전문지식에 편중되어 왔으며, 실제 행정에서 필요한 것은 전문지식 못지 않게 다수의 이익에 대한 가치 및 사고가 중요하다는 시각에서 전문성의 구성요소들을 도출하고 있다(T. Green, L. F. Keller & G. L. Wamsley, "Reconstituting a Profession for American Public Administration", *Public Administration*, 1993, pp.517-522).

19) 전수일 외, 『자치와 복지행정』, 흥익재, 1995.

20) 이인재, 『사회복지실무자의 직무성과 결정요인』, 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1993.

21) 박천오·박경효, 『한국 관료제의 이해』, 법문사, 1996.

22) 김순양, "읍·면·동 사회복지전담공무원의 전문성 수준 분석", 『한국행정학회보』, 35(2), 2001.

표 2-1. 전문성의 구성요소에 대한 학자들의 시각

| 학자명 | 구성요소 |
|----------------------------|--|
| Barrilleaux, Feiock & Crew | <ul style="list-style-type: none"> ■ 전문기술, 정보처리, 혁신성, 능률성 |
| Green, Keller & Wamsley | <ul style="list-style-type: none"> ■ 의사결정에서의 건전한 도덕적 통찰과 판단력, 임무에 대한 성실과 몰입, 공공가치에 대한 소명의식 |
| Pugh | <ul style="list-style-type: none"> ■ 전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스독점에 대한 사회적 승인, 자기규제 윤리규범, 애타지향적인 전문적 문화 |
| 권 훈 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 체계적 지식, 자율적 규범, 이타적 규범, 고객에 대한 권위의 규범, 차별적 직업문화, 공동체와 법규로부터의 승인 |
| 박천오/박경효 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 배타적 집단규범, 의사결정의 자율성, 자기통제 및 동료간 평가 선호, 서비스 지향성, 강한 자기실현과 개발욕구, 정치에 대한 비판적 인식 |
| 이인재 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 전문교육정도, 현장경험 및 관리능력, 전문자격증, 과업임무 수행능력, 전문가치와 윤리의 준수정도 |
| 전수일/봉민근 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 업무에 대한 숙련도, 전문지식, 기술 |
| 김순양 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 전문지식구비정도, 업무수행 자율성 정도, 전문적 권위의 인정정도, 책임감과 윤리의식정도, 전문성 발휘정도, 전문직업문화 보유정도 |
| 송근원 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 만족요인: 업무속성, 성취감, 인정, 인간관계, 자율성, 업무이해 ■ 불만요인: 승진, 임금, 신분보장, 조직행정, 작업환경, 업무량 ■ 가치요인: 책임감, 사명감, 존엄성, 가치관 및 직업윤리 ■ 능력요인: 자격증 등급, 경력, 전문능력 ■ 개인적 특성요인: 성별, 나이, 결혼여부, 학력 |

한편, 전술한 바와 달리 공무원에 국한하여 공직의 특성을 감안한 다소 차별적인 전문성의 구성요소를 도출한 사례들을 보면, 다음과 같다. 우선, Nalbandian은 공무원의 전문성 구성요소로 문제의 분석능력, 합리성, 고객(주민)의견의 수렴능력, 이해집단의 의견 조율 등을 제시하고 있으며,²³⁾ Mosher는 전문분야의 교육, 직무경험, 훈련, 대학의 관련분야 교육 등을

23) J. Nalbandian, "Tenets of Contemporary Professionalism in Local Government", *Public Administration Review*, 50(6), 1990, p.659.

들고 있다.²⁴⁾ 또한 김명식은 관리자와 실무자를 구분하여 각각에게 필요한 요소들을 제시하고 있다. 즉, 관리자에게는 기초능력, 직무능력, 관리능력, 관계형성능력이 실무자에게는 전문성과 혁신, 의사전달능력, 정보화능력, 창의력, 친화력이 구비되어야 현대행정에서 요구되는 과업을 처리할 수 있다고 한다.²⁵⁾

표 2-2. 공무원의 전문성에 대한 구성요소

| 학자명 | 구성요소 |
|------------|--|
| Nalbandian | <ul style="list-style-type: none"> ■ 문제의 분석능력, 합리성, 고객(주민)의견의 수렴능력, 협상능력 |
| Mosher | <ul style="list-style-type: none"> ■ 교육, 직무경험, 훈련, 대학의 관련분야 교육 |
| 김명식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 관리자: 기초능력, 직무능력, 관리능력, 관계형성능력 ■ 실무자: 전문성과 혁신, 의사전달능력, 정보화능력, 창의력, 친화력 |

상기의 논의들을 보면, 전문성에 대한 구성요소는 매우 광범위한 스펙트럼을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 구성요소의 특성을 기준으로 구분하면, 크게 지적 측면과 행태적 측면으로 구분할 수 있다. 지적 측면은 특정업무에 대한 전문지식으로 연결되며, 행태적 측면은 해당그룹에 공유된 행태규범과 가치체계와 관련된다. 그리고 지적 측면에는 지식, 기술, 경험 등이 포함되며, 행태적 측면에서는 규범, 가치 및 윤리 등이 포함된다.

24) Frederick C. Mosher, "Professions in Public Service", *Public Administration Review*, March/April, 1978, p.148.

25) 김명식, "전개논문", pp.6-9.

제3절 지방공무원 전문성 제고의 목적과 효과

1. 전문성 제고의 목적

지방공무원의 전문성을 제고하려는 목적은 시공간에 따라 다소 차별적이다. 아마도 이러한 차별성은 원칙적으로 시공간에 따라 행정의 역할²⁶⁾이 다른 것에 연유할 것이다. 즉, 지방공무원은 담당직무의 내용에 따라 그에 필요한 전문성을 갖춰야 하고, 그러한 직무내용은 엄밀하게 말하면 행정의 역할에 따라 규정되는 것이 일반적이기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 일반적으로 지방공무원의 전문성을 확보하기 위한 목적은 조직의 내외부적 측면에서 살펴 볼 수 있다. 지방자치단체의 조직 내적

26) 최근의 행정역할은 과거와 달리 새롭게 정립되고 있다. 21세기의 행정역할은 다음과 같은 측면들에 비중을 두고 있다. 우선, 고객만족 서비스의 공급자이다. 과거 행정능률의 목표는 투입·산출의 효율성을 증대하는데 있었으나 오늘날의 행정은 총체적인 효과성을 제고하는 방향으로 나가고 있으며, 이는 정부의 존립목적인 국민의 요구충족을 극대화하는 것을 의미한다. 다시 말해 최근의 행정은 단순히 부여된 업무를 처리하는 것이 아니라 적극적으로 국민들이 바라는 바를 찾아서 최대한의 만족을 제공하는 것에 있다는 것이다. 다음으로 체계적 지식관리자의 역할이다. 종래 정부의 정책수립 시에는 필요한 정보와 지식을 개별 정책을 기준으로 확보하는 방법이 지배적이었다면, 최근에는 각종 정책과정에서 획득된 지식들을 총체적이고 체계적으로 관리하고 개별 정책의 필요시에 공급하는 정보의 공유 및 종합관리 시스템으로 전환하고 있다는 것이다. 제도 구축자의 역할이다. 정부의 기본임무는 국가의 근간을 이루는 법령과 제도를 구축하는 것이나, 여기에서도 종래의 규제 일변도를 탈피하여 지식사회에 걸맞게 정부의 생산성 제고에 기여할 수 있는 유연한 사고로 대응하는 필요성이 대두되고 있다. 다음으로 혁신 촉진자로서의 역할이다. 정부는 종래와 달리 사회의 모든 문제를 직접 해결할 수 없으며, 따라서 스스로 개혁을 모범적으로 추진함으로써 민간의 역량을 강화하고 사회 각 부문의 혁신을 촉진하는 역할이 기대된다. 마지막으로 전략적 조정자로서의 역할이다. 정부는 산업사회에서 국민을 이끌어가던 역할을 지양하고 민간부문을 적극 지원하는 역할로 전환되어야 한다. 이는 민간부문에 물적 인프라를 제공하고 구성원들의 역할분담과 조정기능을 담당하는 것을 말한다(김명식, “전계논문”, pp.5-6).

으로는 다양한 환경변화에 대응하여 조직의 생산성을 제고하기 위한 필요성이 항상 존재하고, 또한 이러한 필요성은 결과적으로 지방자치단체의 존립 목적인 주민들에게 보다 양질의 행정서비스를 제공하기 위함에 있기 때문에 크게 보면, 조직내외부적 측면에서 지방공무원의 전문성 제고의 목적을 찾아 볼 수 있다.

가. 조직 내부적 목적

지방공무원의 전문성 강화를 포함한 인사관리의 근본적 목적은 조직 전체의 생산성을 제고하는데 있다. 물론 이를 위해서는 각 분야별 특성의 수단이 집중적으로 활용되어야 하지만, 전문성 역시 마찬가지로 맥락을 함축하고 있다. 이러한 측면에서 보면, 지방공무원의 전문성 강화는 일차적으로 개별 지방공무원들의 업무수행 능력을 제고하고, 이를 통해 직무에 대한 자기실현 욕구를 충족하며, 종국적으로 조직 전체의 생산성 향상으로 연결시키기 위한 수단이다. 따라서 지방공무원의 전문성 강화는 조직 내부적으로 세 가지 측면의 목적을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 지방공무원의 업무수행 능력의 제고와 자기실현 욕구의 충족 그리고 조직 전체의 생산성 향상이라는 조직목표의 효과적 달성이 그것이다.

우선, 조직 구성원 측면에서 보면, 전문성의 제고는 일차적으로 업무수행 능력을 강화하는데 그 목적이 있다. 업무수행 능력은 일반적으로 조직의 목표달성을 위하여 필요한 지식과 기술의 보유정도를 말한다.²⁷⁾ 이와 같은 지식과 기술은 대체적으로 담당직무와 관련된 전문성을 의미하는 바, 관련직무에 대한 전문성이 높을수록 업무수행 능력은 커지는 것으로 볼 수 있다. 이처럼 지방공무원의 전문성 제고는 담당직무에 대한 지식과 기술의 보유정도를 높게 하고, 그에 따라 해당직무의 수행능력을 강화하기 위한 조직 차원

27) 김병국·권오철, 『지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안』, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제320권, 1999, p.73.

의 의식적 노력이 내포되어 있는 것으로 해석할 수 있다. 또한 조직 구성원 측면에서 전문성의 제고는 지방공무원 개개인의 자기실현을 위한 욕구충족에 기여하기 위한 목적을 가지고 있다. 마슬로에 따르면,²⁸⁾ 인간의 욕구계층은 생리적 욕구, 안전욕구, 사회적 욕구, 존중욕구 및 자기실현욕구로 분류되고, 이러한 욕구를 충족시키는 동인은 매우 여러 가지로 제시된다. 예를 들면, 생리적 욕구를 충족하기 위해서는 물, 음식, 잠 등과 같은 동인들이 필요하고, 사회적 욕구를 충족하기 위해서는 애정이나 소속감 등이 요청된다. 그 가운데 자기실현을 위한 욕구는 주로 도전적인 직무, 창의력을 발휘할 수 있는 기회, 자신이 정한 목표달성 등이 충족됨으로써 성취되는 것으로 규정하고 있다. 이러한 측면에서 보면, 지방공무원의 전문성 제고는 담당업무에 대한 대응능력의 확보와 동시에 전문적 지식을 토대로 한 창의적 역량 발휘를 가능케 함으로써 자기실현을 위한 욕구충족을 가져온다.

표 2-3. 마슬로의 욕구 5계층

| 욕구계층 | 개 념 | 해당욕구의 일반적 범주 | 욕구충족과 관련된 조직요소 |
|---------|---|--------------|--|
| 생리적 욕구 | 생존을 위해 반드시 충족시켜야 할 욕구 | 물/음식/잠 | 보수, 식당, 쾌적한 작업환경 |
| 안전욕구 | 위험과 사고로부터 자신을 보호하고자 하는 욕구 | 안전/방어 | 안전한 작업환경, 신분보장 |
| 사회적 욕구 | 다수의 집단 속에서 동료들과 서로 주고받는 동료관계를 유지하고 싶은 욕구 | 애정/소속감 | 결속력이 강한 근무집단, 형제애 어린 감독, 직업의식으로 뭉친 동료집단 |
| 존중욕구 | 남들로부터 존경과 칭찬을 받고 싶고, 자기 자신에 대한 가치와 위신을 스스로 확인하고 자부심을 갖고 싶은 욕구 | 자기존중/위신 | 사회적 인정, 직급명칭, 타인이 인정해주는 직무, 자신의 위치에 걸맞은 직무 |
| 자기실현 욕구 | 자신의 능력을 최대한 발휘하고 이를 통해 성취감을 얻고자 하는 자기완성 욕구 | 성취 | 도전적인 직무, 창의력을 발휘할 수 있는 기회, 자신이 정한 목표 달성 |

자료: David J. Cherrington, *Organizational Behavior*, Boston: Allyn and Bacon, 1989, pp.170-171. 재구성.

28) Abraham J. Maslow, "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review*, vol.50, 1943, pp.370-396.

다음으로, 조직목표의 효율적 달성이다. 조직목표의 효과적 달성은 원칙적으로 인사관리 전반의 기본목표이기도 하지만, 특히 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 목적이기도 하다. 비록 공공부문과 민간부문간의 영역에 따라서 또는 과거와 최근의 시간적 차이에 따라서 활용하는 기법이나 수단에 차이가 있지만, 궁극적으로 인사관리는 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 최적화의 노력이다. 예를 들면, 공공부문의 인사관리도 궁극적 목표를 공무원 개개인에게 부여된 직무목표가 성공적으로 달성될 수 있도록 지원하는 시스템이라면,²⁹⁾ 민간부문의 인사관리도 기능주의적 관점에서 바라본다면 조직목적의 효율적 달성에 활용되는 인적 자원의 최적화에 있다.³⁰⁾ 또한 시간적 맥락에서 인사관리 패러다임의 전환을 보더라도 궁극적인 목적은 조직목표의 효율적 달성에 두되, 새로운 인력관리 방안은 전통적 인력관리 방안이 노정하는 한계에 주목하고 그를 치유 또는 보완함으로써 궁극적인 목적달성에 효과적으로 기여하고자 하는 의도가 함축되어 있다.³¹⁾ 동일한 맥락에서 지방공무원의 전문성 확보도 개개인의 업무능력을 향상함으로써 궁극적으로는 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 것에 역점을 두고 있다.

29) 한영수, 『인사행정론』, 형설출판사, 2004, p.31.

30) 김학수, 『인적자원관리의 전략적 성격과 이론』, 경남대학교 출판부, 1998, p.17.

31) 김판석·권경득, “지방자치단체의 인사제도 개혁”, 『한국행정학보』, 제33권 제1호, 1999, pp.18-20.

표 2-4. 전통적 인력자원관리와 새로운 인력자원관리의 개괄적 비교

| 기능 | 전통적 인력자원관리 | | 새로운 인력관리 |
|------|--|----------------------|--------------------------------|
| 변화수용 | · 소극적 수용 및 위험회피 | ⇒ 패러다임 전환 ⇒ | · 적극적 수용 및 위험 감수 |
| 인사기능 | · 행정적(administration)기능 | | · 전략적(strategic)기능 중시 |
| 임용 | · 규격화된(standardized)임용 경직되고 형식요건 중시 | | · 유연한(flexible)임용 실적(성과) 치중 |
| 관리 | · 인간중심의 주중관계적 관리 | | · 과업중심의 합리적 관리 |
| 교육훈련 | · 공급자중심: 내부기관에서 실시 | | · 수요자중심: 내외구분없이 실제 수요 중시 |
| 보수체계 | · 연공적 보수체계(획일적) | | · 성과급 강화(다양화·차별화) |
| 복무관리 | · Negative제도(처벌징계위주) | | · Positive제도(보상/포상활용) |

자료: 김판석·권경득, “지방자치단체의 인사제도 개혁”, 『한국행정학보』, 제33권 제1호, 1999, p.19.

나. 조직 외부적 목적

지방공무원의 전문성 확보가 조직 내부적으로는 조직목표의 효과적 달성과 조직 구성원의 욕구충족에 그 초점이 있다면, 조직 외부적으로는 지역주민의 수요에 탄력적으로 대응하고자 하는 목적이 함축되어 있다. 이는 지방공무원이 근무하는 기관적 특성 즉, 지방자치단체라는 특성에 연유하고 있다. 지방자치단체는 주민복지의 증진이라는 목적을 달성하기 위한 데에 일차적인 존립근거를 두고 있다.³²⁾ 이를 위해서는 지역주민의 다양한 수요와 요구에 적절히 대응하는 노력이 수반되어야 한다.³³⁾ 그러나 오늘날처럼 행

32) 금창호 외, 『지방자치단체 위임전결의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2004, p.16.

33) 물론 절대적 측면에서 지역주민의 복지수준이 높아지도록 하는 것이 지방자치단체의 일차적 임무이지만, 동시에 주민들의 수요가 통합되지 않고 다원화하는 추세에 걸맞도록 대응하는 것도 지방자치단체의 임무이다.

정수요의 다원화뿐만 아니라 행정의 질적 수준에 대한 주민의 기대가 높아진 상황에서는 지방자치단체의 보다 전문적인 대응이 가능해야 한다. 다시 말하여 주민들의 지적 수준이 향상되고, 그에 따른 기대수준이 높아짐에 따라 지방공무원들의 전문성이 확보되어야만 탄력적 대응이 가능해진다는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 지방공무원의 전문성 확보는 지역주민들의 수요나 요구에 대한 탄력적 대응을 위해서도 반드시 요청되는 요소라 하겠다.

표 2-5. 지방공무원 전문성 제고의 목적

| 구 분 | 내 용 |
|--------|---|
| 조직 내부적 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 조직구성원의 업무능력 제고 ■ 조직구성원의 욕구충족 ■ 조직목표의 효과적 달성 |
| 조직 외부적 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 고객수요의 적정대응 |

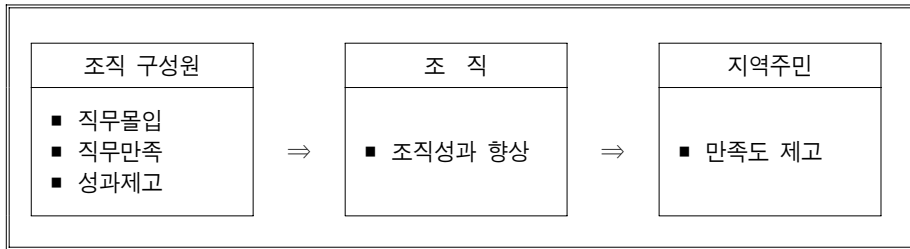
2. 전문성 제고의 효과

전술한 바와 같이 지방공무원의 전문성을 확보하여 조직 내부적으로 조직 목표를 효율적으로 달성하고, 조직 구성원의 욕구를 충족하며, 조직 외부적으로는 주민수요에 대한 탄력적 대응을 함으로써 얻을 수 있는 효과는 매우 다양하게 제시할 수 있다. 예를 들면, 조직의 목표를 효과적으로 달성함으로써 행정의 효율성을 도모할 수 있으며, 조직 구성원의 욕구를 충족시킴으로써 조직내 갈등을 최소화할 수 있다. 또한 주민수요에 탄력적으로 대응함으로써 행정의 신뢰도를 제고할 수 있다.

그러나 지방공무원의 전문성 확보에 따른 효과를 직접적인 영향대상을 중심으로 살펴보면, 다음과 같은 구조로 나타나고 있다. 우선, 일차적으로

전문성 확보의 직접적인 영향대상인 조직구성원 즉, 지방공무원 개개인에 대한 긍정적 효과가 발생된다. 이러한 지방공무원 개개인의 긍정적 효과는 조직 전체의 효과로 이어지며, 이는 궁극적으로 지방자치단체의 조직 생산성을 수혜하는 지역주민들의 편익으로 나타나게 된다. 이와 같은 지방공무원의 전문성 제고 효과를 도식화하면, 아래의 <그림 2-4>와 같다.

그림 2-4. 전문성 제고의 효과구조



가. 조직구성원 측면

지방공무원의 전문성 확보는 원칙적으로 개별 지방공무원들이 담당직무에 대한 지적 역량과 행태적 역량을 확보하는 것을 말한다. 따라서 지방공무원의 전문성 확보의 직접적 효과는 지방공무원 개개인에게 일차적으로 나타나게 된다. 지방공무원 개개인에게 나타나는 전문성 제고의 효과는 직무에 대한 태도의 긍정적 변화와 업무성으로 나타나게 된다.

우선, 개별 지방공무원의 직무에 대한 긍정적 태도는 크게 직무몰입과 직무만족으로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 담당직무에 대한 애착심 또는 일체감으로 규정되는 직무몰입³⁴⁾은 조직 구성원과 조직간에 반대급부를 매개로

34) 직무몰입은 행태적 유형 또는 태도적 유형으로 흔히 구분되어 규정되고 있는 바, 예를 들면, 행태적 유형은 자신의 행동에 대한 사후적 정당화의 근거로 이해되며 (N. Oliver, "Rewards, Investment, Alternatives and Organizational

이루어지는 교환관계 속에서 형성된다.³⁵⁾ 특히, 조직이 조직 구성원들에게 제공하는 상징적 반대급부³⁶⁾들 예를 들면, 업무의 흥미성, 자질 활용기회 및 독자성 등은 조직 구성원의 전문성과 연결된다. 다시 말하여 조직 구성원의 업무에 대한 전문성이 증가될수록 업무에 대한 흥미성이나 자질 활용기회가 커진다. 이러한 맥락에서 지방공무원의 전문성 강화는 지방공무원의 조직몰입을 향상시키는 효과를 가져온다. 또한 담당업무나 역할에 대한 긍정적 반응으로 규정되는 직무만족³⁷⁾은 직무, 감독, 보수, 승진, 동료 등의 요인들에 의하여 확보된다. 이 가운데 직무에 국한할 경우 조직 구성원이 직무에 대해 느끼는 중요도, 업무수행에서의 창의성 정도 등이 직무만족에 중요한 영향을 미치는 것으로 지적되고 있다.³⁸⁾ 따라서 지방공무원의 전문성

Commitment: Empirical Evidence and Theoretical Development”, *Journal of Occupational Psychology*. Vol.63, pp.19-31), 태도적 유형은 업무에 대한 적극적이고 긍정적인 성향으로 이해된다(정현욱, “공직구조조정이 공무원 직무몰입에 미친 영향분석: 지방공무원을 대상으로”, 『정치·정보연구』, 제4권 제2호, 2001, p.167). 그럼에도 불구하고, 결과적으로는 직무에 대한 애착이나 일체감 등의 형태로 나타난다.

- 35) A. Kalleberg, “Work and Job Rewards: A Theory of Job Satisfaction”, *American Sociological Review*, Vol.42, pp.124-143.
- 36) 조직이 조직구성원에게 제공하는 반대급부는 물질적 반대급부와 상징적 반대급부로 구분된다. 물질적 반대급부는 작업능력을 부양하고 조직에 잔류하도록 동기를 부여하기 위한 것으로 각종 임금, 복지후생, 직업안정, 신분보장, 양호한 작업환경 등을 들 수 있다. 이에 비하여 상징적 반대급부는 작업활동과 직접 관련된 업무의 흥미성, 다양성, 자질 활용기회, 독자성, 책임성 등과 같은 내재적 보상과 작업장에서 다른 사람들과의 관계와 관련된 친밀성, 협조, 상하 및 동료와의 관계, 목표의 동질화 등과 같은 사회적 보상을 말한다(정현욱, “전계논문”, p.169).
- 37) 직무만족은 현재 담당하고 있는 업무 및 역할에 대한 개인의 감성적 방향이며(V. H. Vroom, *Work and Motivation*, San Francisco: Jossey-Bass, 1995), 조직구성원들이 직무 및 조직 내의 현상이나 상황을 지각하고, 이를 평가하는 단계를 거쳐서 나타낸 정서적 반응상태라고 할 수 있다. 따라서 정서적 반응이 유쾌하거나 긍정적인 때 직무만족의 상태에 이르게 되고, 반대로 부정적이거나 불유쾌할 때 직무불만족 상태가 된다(옥원호·김석용, “지방공무원의 직무스트레스와 직무만족 및 조직몰입에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 제35권 제4호, 2001, pp.355-373).

제고가 담당업무에 대한 중요성을 높게 인식하고, 창의적 업무수행을 가능케 하며, 이를 통해 직무에 대한 긍정적 판단을 할 경우 지방공무원의 전문성 확보는 직무만족의 효과를 가져온다. 결론적으로 전문성 제고는 조직 구성원으로서 지방공무원 개개인의 업무수행 능력을 향상함으로써 자기실현 욕구를 충족시키고, 이를 통해 직무몰입과 직무만족이라는 효과를 확보하게 된다.

다음으로, 조직 구성원 측면에서 전문성의 제고는 개별 지방공무원들의 업무성과를 향상시키는 효과를 가져온다. 업무성과는 일반적으로 직무수행의 정도를 나타낸다.³⁸⁾ 업무성과를 제고하는 요인들에 대해서는 다양한 연구들이 있어 왔지만,⁴⁰⁾ 대체적으로 직무에 대한 전문성이 높을수록 그리고 직무만족이 높을수록 업무성과는 큰 것으로 제시되고 있다.⁴¹⁾ 따라서 지방공무원의 전문성 제고는 그 자체만으로도 업무성과를 높이는 효과를 가져오지만, 더불어서 직무만족을 제고하여 그 결과로 역시 업무성과를 크게 하는 효과를 가져온다.

38) 이상철·유근환·장우진·김용득, “지방공무원의 직무만족과 고객지향성에 관한 연구: 경상북도를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제15권 제4호, 2005, p.106.

39) 공무원의 업무성과를 보다 구체적으로 규정하면, 정부의 의도된 활동으로서 공공 서비스를 통하여 주민들의 욕구 충족에 미친 결과나 영향의 정도를 의미한다(윤희미, “미국의 복지개혁과 공공부문사회복지사의 역할의 변화: 공적부조 서비스를 중심으로”, 『한국사회복지학보』, 제18호, 2000).

40) 최인섭·초의수, “사회복지전담공무원의 직무만족과 직무성과에 미치는 요인에 대한 연구”, 『사회복지정책』, 제13집, 2001, p.285. 참조.

41) Norman R. F. Maier, *Psychology in Industry*, Houston: Mifflin Company, 1955.

나. 조직적 측면

조직적 측면에서는 전술한 바와 같은 조직구성원의 직무몰입과 직무만족 특히, 업무성과의 향상 등에 의해 가시적 효과가 나타난다. 이러한 조직적 측면의 가시적 효과는 압축하여 조직성과의 향상으로 나타낼 수 있다.

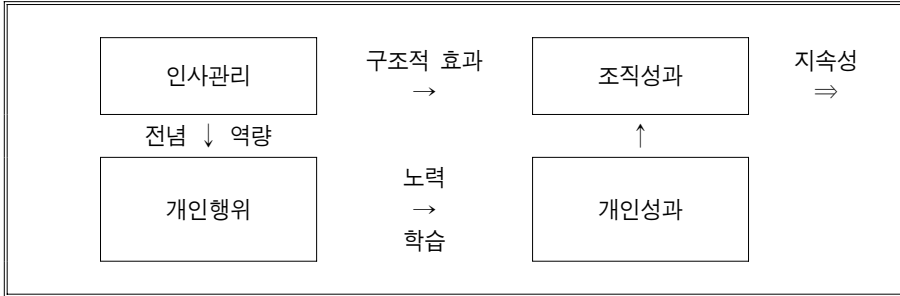
조직성과는 일반적으로 조직에 부여된 목표를 달성한 정도로 말할 수 있으나, 보다 구체적으로는 조직의 유형과 미션 등에 따라 달라진다. 조직성과를 조직 효과성 측면에서 파악하는 경우에는 환경에의 적응성과 신축성, 생산성, 직무만족, 적합성, 자원획득 등으로 규정하기도 하며,⁴²⁾ 정부기관에 국한할 경우 민원요구에 대한 신속한 반응, 조직운영 방침의 원활한 수행, 조직의 운영방침과 고객요구의 적합성, 조직운영에 필요한 자원의 획득 정도 등으로 나타내기도 한다.⁴³⁾ 이와 같은 조직성과는 다양한 요인에 의하여 확보되지만, 그동안의 실증적 연구들에 의하면 조직 구성원에 대한 적절한 관리를 통해 제고할 수 있는 것으로 지적되고 있다.⁴⁴⁾ 즉, 조직구성원에 대한 인사관리를 통해 조직구성원 개개인의 행위를 전환하고, 이를 통해 개인의 성과를 향상하며, 결과적으로 조직성과로 연계된다는 것이다.

42) R. M. Steers, Problems on the Measurement of Organizational Effectiveness, *Administrative Science Quarterly*, 20-December, 1975, p.549.

43) 오을임·김구·배용태, “지방행정기관에 있어서 조직학습과 조직변화가 조직성과에 미치는 영향”, 『한국사회와 행정연구』, 제13권 제3호, 2002, p.221.

44) M. A. Huselid, “The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance”, *Academy of Management Journal*, 38:3, 1995, pp.635-672.

그림 2-5. 조직성과에 대한 인사관리의 영향경로



자료: 김동배·김강식, “인사관리와 조직성과에 대한 비판적 고찰”, 『경영연구』, 제7권 제2호, 2000, p.14.

상기와 같은 논리에 따른다면, 인사관리를 통한 지방공무원의 전문성 제고는 지방공무원 개개인의 직무몰입과 직무만족을 이끌어내고, 개개인의 업무성과를 높임으로써 종국적으로 조직성과의 향상으로 연결된다.

라. 지역주민 측면

일반적으로 지역주민은 지방자치단체에 대하여 특정의 요구를 투입하는 위치에 있는 동시에 행정서비스를 제공받는 수혜자의 입장에 있다.⁴⁵⁾ 이러한 지역주민은 가급적 행정과정에 그들의 요구가 충분히 반영되는 동시에 또한 그러한 요구들이 신속하게 제공되기를 바라는 것이 일반적이다.

지방공무원의 전문성 제고는 전술한 바와 같이 지방공무원의 개인별 업무수행 능력을 강화하고, 그 결과로 개인별 업무성과와 조직성과의 향상을 가져온다. 이러한 개인별 및 조직의 성과향상은 원칙적으로 지방자치단체에서 생산하는 행정서비스의 질을 높이는데 기여한다. 나아가 지방공무원의 전문성 제고는 지방공무원의 개인별 직무몰입과 직무만족을 향상시키는 바, 대

45) 금창호, 『전계서』, p.20.

체적으로 직무만족이 클수록 고객지향성⁴⁶⁾은 강화된다고 한다. 이에 따르면, 지방공무원의 전문성 제고는 개개인의 직무몰입과 직무만족을 높이고, 이는 결과적으로 고객지향성 즉, 지역주민에 대한 대응성을 강화하는 효과를 가져온다.

이처럼 지방공무원의 전문성 제고는 일차적으로 행정서비스의 질을 향상시키고, 다음으로 지역주민에 대한 대응성을 제고함으로써 궁극적으로 지방자치단체가 생산 및 공급하는 행정서비스에 대한 만족도를 높이는 효과를 가져온다.

제4절 지방공무원의 전문성 측정구조

1. 전문성 측정의 독립변수

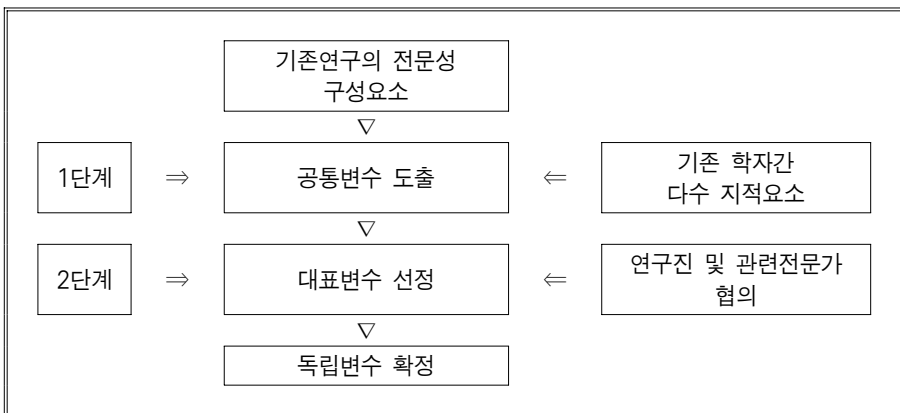
지방공무원의 전문성을 측정하기 위한 독립변수는 전문성에 직접적인 영향을 미치는 변수들을 말한다. 이와 같은 영향변수들은 전술한 전문성의 구성요소에서 제시한 모든 요소들이 직·간접적으로 포함된다. 그러나 전술한 전문성의 구성요소들을 모두 나열하여 전문성의 독립변수로 제시하고, 또한 전문성을 측정하는 작업을 수행하기는 곤란하다. 위에서 제시한 전문성의

46) 민간기업에서의 고객지향성은 종업원과 고객과의 상호작용 수준에서 고객의 욕구에 대한 만족으로 정의되며(R. Saxe, & B. A. Weitz, The SOCO Scale: A Measure of the Customer Orientation of Salespeople, *Journal of Marketing Research*, Vol.9, 1982, pp.343-351), 공공부문에서는 주민인 고객의 요구를 반영하여 정책을 결정하고, 주민의 선호에 입각하여 행정서비스를 생산 및 공급함으로써 주민의 지지를 확보하는 것을 말한다(금창호, 『행정서비스 현장제 발전방안』, 한국지방행정연구원, 2003, pp.10-12).

구성요소들은 매우 광범위할뿐더러 한편으로는 실증적 연구결과로 제시된 것이 아닌 경우도 존재하기 때문이다. 물론 전문성 측정의 독립변수를 추출하기 위한 가장 타당한 방법으로는 기존 연구에서 제시된 변수들을 대상으로 실증적 연구를 통하여 그 상관성을 입증하는 것이다. 그러나 전문성의 영향요인에 초점을 둔 연구가 아니라는 점에서 여러 가지 연구 여건상 앞에서와 같은 객관적이고 타당한 연구방법을 활용하기에는 다소의 제약이 존재하고 있다.

이러한 점들을 고려하여 여기에서는 전문성의 독립변수를 설정하기 위한 방법으로 두 가지의 방법을 활용한다. 하나는 위에서 제시한 전문성의 구성요소의 모든 변수를 대상으로 가장 공통적인 변수들을 추출하는 것이다. 이는 앞의 구성요소들 중에서 가장 많은 학자들이 공통적으로 지적한 것들을 추출하는 것이다. 다른 하나는 이들을 대상으로 연구진과 관련 전문가들간 협의를 통해 대표성이 있는 것으로 판단된 요소들을 선정하는 방법을 활용하는 것이다. 이와 같은 두 가지 방법을 순차적으로 활용하여 지방공무원의 전문성을 측정하는 독립변수를 최종적으로 확정한다.

그림 2-6. 전문성 측정의 독립변수 추출방법



전술한 방법에 따라 1차적으로 기존연구에서 제시된 전문성의 구성요소들 중 가장 다수의 학자들이 지적한 구성요소로는 전문지식, 윤리규범, 가치체계, 자율성 등의 순이다. 그러나 공무원을 대상으로 한 연구결과에 따르면, 조정능력과 직무경험의 순으로 나타나고 있다. 이러한 공통변수들을 대상으로 연구진이 관련 전문가들의 도움을 받아 지방공무원의 전문성 측정을 위한 대표적 변수를 선정하는 과정에서 자율성을 제외하였다. 자율성이 전문성을 인정하는 중요한 변수의 하나이기는 하지만, 공식사회에서는 직급에 따른 위계구조를 갖고 있는 까닭에 일반 전문가가 누리는 정도의 자율성을 확보하기 어렵다는 이유 때문이다.

상기와 같은 과정을 거쳐 도출된 지방공무원의 전문성 측정을 위한 독립변수는 다음과 같다. 즉, 지적 측면에 포함되는 독립변수로는 전문지식, 경험축적 및 조정능력 등 3개 변수가 확정되었으며, 행태적 측면에 포함되는 독립변수로는 가치체계와 윤리규범 등 2개 변수가 확정되었다. 따라서 지방공무원의 전문성 측정을 위한 독립변수로는 총 5개의 변수가 최종적으로 확정되었다.

표 2-6. 지방공무원의 전문성 측정의 독립변수

| 구 분 | 독립변수 |
|--------|--------------------|
| 지적 측면 | ■ 전문지식, 경험축적, 조정능력 |
| 행태적 측면 | ■ 가치체계, 윤리규범 |

2. 전문성 측정의 종속변수

전술한 독립변수와 달리 지방공무원의 전문성을 측정하기 위한 종속변수는 원칙적으로 “전문성”이 해당된다. 그러나 전반적인 전문성의 수준을 통해

서는 지방자치단체의 부서별 및 직급별 전문성의 차이나 특성을 파악하기 어렵게 된다. 이는 결과적으로 본 연구에서 의도하고 있는 지방공무원의 전문성 제고를 위한 대안모색에 유용한 시사점을 얻기가 곤란하다.

따라서 여기에서는 지방공무원의 전문성 측정을 위한 종속변수로 전반적인 “전문성”과 더불어 보다 구체화된 하위변수를 설정하고자 한다. 즉, “전문성”을 전반적인 수준과 나아가 부서별 및 직급별 전문성으로 세분화하고자 한다. 특히, 지방공무원의 전문성은 일반 전문가들의 전문성과 달리 부서에 따라 담당직무의 성격이 다르고, 직급에 따라 직무의 난이도가 다르다는 점에서 이들을 구분하는 것도 나름의 실익이 존재한다.

이와 같은 논의에 따르면, 지방공무원의 전문성을 측정하기 위한 종속변수로는 전반적 전문성, 부서별 전문성 및 직급별 전문성 등 3개의 변수로 제시할 수 있다.

표 2-7. 지방공무원의 전문성 측정의 종속변수

| 구 분 | 종속변수 |
|---------|--------------------|
| 전반적 전문성 | ■ 대상기관의 전반적 전문성 정도 |
| 부서별 전문성 | ■ 대상기관의 부서별 전문성 정도 |
| 직급별 전문성 | ■ 대상기관의 직급별 전문성 정도 |

3. 전문성 관련 제도적 장치

지방공무원의 전문성은 전술한 독립변수에 의하여 원칙적으로 그 수준이 결정된다. 즉, 전문성에 영향을 미치는 독립변수가 충족되는 정도에 의하여 전문성의 수준이 결정된다. 그러나 문제는 이러한 독립변수의 충족도는 대체적으로 현행의 지방공무원을 대상으로 한 인사제도에 의하여 직접적으로

영향을 받는다는 것이다. 따라서 지방공무원의 전문성은 현행의 인사제도의 적정성 여부가 중요한 관건으로 작용하게 된다.

지방공무원의 전문성에 영향을 주는 독립변수와 직접적으로 관련된 현행의 인사제도는 논자에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 예를 들면, 김주원의 연구에 따르면, 지방공무원의 전문성에 관련된 인사제도로는 충원체제의 신규채용과 능력발전의 교육훈련, 근무성적평정, 승진 및 전보 등이 해당된다고 한다.⁴⁷⁾ 그리고 인사제도적 요소 이외에 근무의욕으로 개인의지와 근무환경 등을 직·간접적으로 지방공무원의 전문성에 관련된 요소로 간주하고 있다. 또한 지방공무원의 전문성 제고에 관련된 단일의 핵심적 제도가 중요하다는 연구들도 적지 않다. 물론 이러한 연구들이 해당 제도 이외의 다른 인사제도들이 지방공무원의 전문성 제고에 관련이 없다는 주장은 아니다.⁴⁸⁾

그러나 현행의 인사제도 전반을 대상으로 지방공무원의 전문성에 영향을 미치는 독립변수와 관련된 인사제도들을 선정하면, 신규충원, 보직관리, 교육훈련 및 인사교류 등이 포함된다. 신규충원은 공직에 필요한 새로운 인력을 충원하는 것으로 각각의 직무에 필요한 전문성을 갖춘 인력을 외부로부터 유입하는 기제로 작동한다. 보직관리는 장기간 유사 또는 동일 직무를 담당케 함으로써 경험을 통한 전문성의 축적을 가능하게 한다. 교육훈련은 담당직무에 대한 지식을 학습을 통해 습득케 함으로써 전문성 제고에 기여한다. 그리고 인사교류는 행정기관간 상호 인력의 교환을 통해 필요한 직무에 관련된 지식을 갖춘 자를 보충하게 하는 기제이다.

47) 김주원, 「지방공무원의 전문성 제고방안: 역할강화모델 적용을 중심으로」, 강원발전연구원, 2004, p.12.

48) 이러한 연구들로는 다음과 같은 것들이 있다. 최병대, 「서울시 공무원의 전문성 제고방안: 전문보직경로제 도입방안 및 직렬/직류 재설정 방안을 중심으로」, 서울시정개발연구원, 1999; 진계구, 「행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선」, 한국행정연구원, 1993; 이종수, “공무원의 전문성 향상방안으로서 경력개발제도(CDP)에 관한 연구: CDP의 시각에서 분석한 한국 인사행정체계의 문제점과 개선방안”, 『한국행정연구』, 제11권 제4호, 2002.

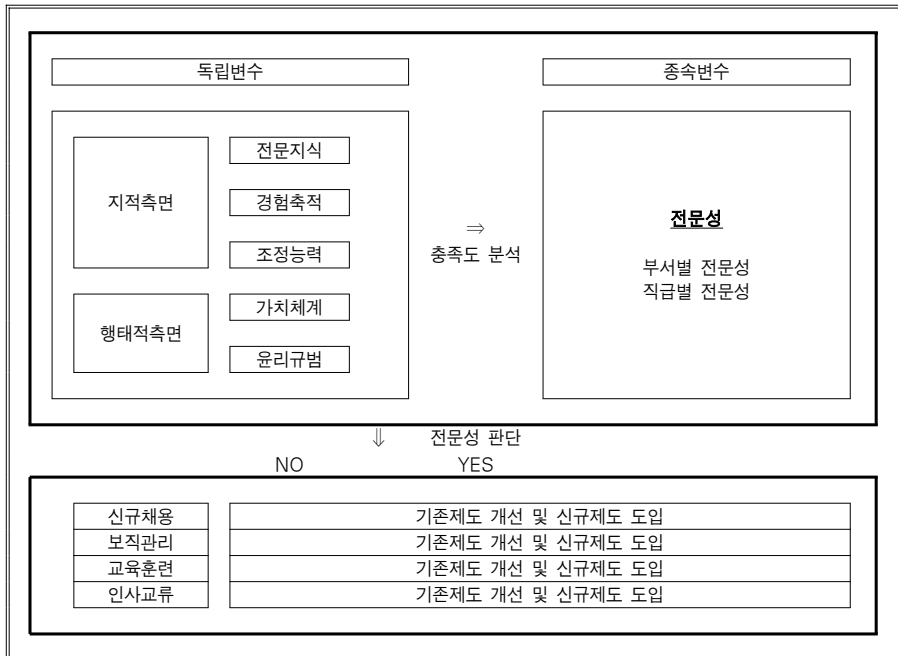
표 2-8. 지방공무원의 전문성관련 제도적 장치

| 구 분 | 내 용 |
|------|-------------|
| 신규채용 | ■ 각종 신규채용 등 |
| 보직관리 | ■ 순환보직 등 |
| 교육훈련 | ■ 각종 교육훈련 |
| 인사교류 | ■ 정부간 인사교류 |

4. 전문성 측정구조

전술한 지방공무원의 전문성 측정을 위한 독립변수와 종속변수 그리고 독립변수와 관련된 현행의 인사제도를 포괄하여 전문성 측정구조를 도식화하면, 아래와 같다.

그림 2-7. 지방공무원의 전문성 측정구조



독립변수로 지적 측면의 요소로 전문지식, 경험축적 및 조정능력을 그리고 행태적 측면의 요소로 가치체계와 윤리규범을 설정하고, 이의 충족여부를 통해 종속변수인 전문성의 수준을 파악한다. 다만, 전문성의 수준은 전반적 수준과 더불어 부서별 및 직급별 전문성 수준으로 구체화하여 파악한다. 그리고 전문성의 수준에 따라 독립변수에 관련된 현행의 인사제도의 개선여부를 결정하게 된다. 다시 말하여 전문성의 수준이 만족할만한 경우 현행의 관련 인사제도들의 유지가 필요하며, 만족할만한 경우가 아니면 현행의 관련 인사제도들에 대한 개선이 수반되거나 또는 독립변수의 충족도를 높일 수 있는 새로운 제도의 도입이 강구되어야 한다.

제3장 지방공무원의 전문성에 대한 실태분석

제1절 현행의 전문성 수준 측정

1. 조사설계

가. 조사목적

지금까지의 연구들에 의하면, 대체적으로 현행의 지방공무원들은 전문성이 취약하다는 규범적 전제하에서⁴⁹⁾ 전문성을 제고할 수 있는 제도적 대안들이 제시되어 왔다. 그러나 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 제도적 개선은 현재의 전문성 수준의 정확한 파악이 전제될 때 보다 적실성이 높아질 것이다.

이에 따라 여기에서는 두 가지의 목적을 달성하기 위하여 현재의 지방공무원 전문성 수준을 측정하기 위한 조사를 실시하고 있다. 하나는 지방공무원의 전문성에 대한 현재의 수준을 파악함으로써 그 수준이 만족할만한 것인지 또는 그렇지 못할 경우 그 문제점은 어디에서 연유하고 있는지에 관한

49) 예를 들면, 서원석·김상현의 연구에서도 우리 나라 공무원의 전문성 수준을 경험적으로 측정하기보다는 WEF(World Economic Forum)에 의해 조사된 결과를 그 준거로 채택하고 있다. 동 조사에 따르면, 민간대비 공무원의 능력이 싱가포르는 4.52, 대만은 3.28, 호주는 3.03, 홍콩은 3.39, 일본은 3.60, 영국은 3.28, 미국은 2.81임에 비하여 우리 나라는 2.54로 최하위를 기록하고 있다(서원석·김상현, “공무원의 전문성 향상에 관한 소고”, 『2001년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2001, p.674).

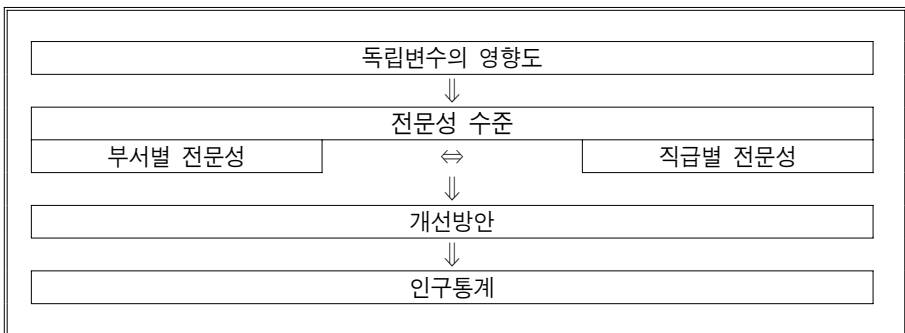
정확한 실태를 규명하고자 하는 것이다. 다른 하나는 지방공무원의 전문성에 대한 현재의 수준과 문제점 등과 같은 실태를 규명함으로써 대안모색의 방향성을 설정할 수 있다는 점에어서이다. 다시 말하여 지방공무원의 전반적인 그리고 부서별 및 직급별 전문성의 실태를 명확히 파악함으로써 보다 적실성 있는 제도적 개선을 도모할 수 있다는 것이다.

나. 조사내용

지방공무원의 전문성 수준을 측정하기 위한 조사는 앞의 조사목적에서 밝힌 바와 같이 현행의 실태와 더불어 개선방안의 모색에 시사점을 얻고자 하는데 있다. 따라서 이와 같은 목적이 충분히 달성될 수 있도록 조사내용을 구성하고 있다.

우선, 조사내용의 구조는 다음과 같다. 독립변수의 전문성에 대한 영향도를 하나의 영역으로 설정하고, 전문성의 수준은 부서별 및 직급별로 구분하여 설정하고, 부서별 및 직급별 전문성 수준에 따른 차별적 개선방안을 도출하기 위한 내용을 별도로 담고 있다. 그리고 마지막으로 인구통계학적 응답의 차이를 비교분석하기 위하여 인구통계에 관한 내용을 포함하고 있다.

그림 3-1. 지방공무원의 전문성 측정의 설문구조



상기와 같은 설문내용의 구조에 따라 각각의 설문내용에는 다음과 같은 사항들이 포함되도록 하고 있다. 인구통계에서는 성별, 연령, 부서, 직급 및 기관에 관한 항목들을 담고 있다. 지적 측면에서는 전문지식과 경험축적 및 조정능력의 필요성과 현재수준, 필요대안 등에 관한 항목들을 포함시키고 있다. 마찬가지로 행태적 측면에서도 가치체계와 윤리규범에 관한 필요성과 현재수준 및 필요대안 등에 관한 항목들을 포함시키고 있다.

표 3-1. 지방공무원의 전문성 측정을 위한 설문내용

| 항 목 | 설 문 내 용 |
|--------|---|
| 인구통계 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 성별 // 연령 // 부서 // 직급 // 기관 |
| 지적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 전문지식 필요성 // 현재의 전문지식 정도 // 필요대안 ■ 경험축적 필요성 // 현재의 경험축적 정도 // 필요대안 ■ 조정능력 필요성 // 현재의 조정능력 정도 // 필요대안 |
| 행태적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 가치체계 정립 필요성 // 현재의 가치체계 수준 // 필요대안 ■ 윤리규범 정립 필요성 // 현재의 윤리규범 수준 // 필요대안 |

다. 조사대상

지방공무원의 전문성을 측정하기 위한 조사대상은 기관과 공무원의 종류로 구분하여 다음과 같이 선정하고 있다.

우선, 조사대상의 기관으로는 광역자치단체인 경상북도와 기초자치단체인 진해시를 사례기관으로 선정하고 있다. 원칙적으로 지방공무원의 전문성을 측정하기 위해서는 모든 지방자치단체를 조사기관으로 선정하여 하나, 연구인력과 연구시간 등 제약조건들을 고려하여 2개 지방자치단체를 대상으로 한 사례연구를 실시하고 있다. 또한 2개 지방자치단체로 경상북도와

진해시를 선정 한 것은 모집단에 대한 대표성을 반영한 것이 아니라 조사요건의 충족도를 고려한 것이다. 즉, 지방공무원의 전문성을 측정하기 위해서는 모집단에 대한 대표성 못지 않게 조사기간의 장기화와 이에 따른 해당 지방자치단체의 적극적인 협조가 필요한 바, 이를 충족시킬 수 있는가에 대한 고려가 필요하다. 따라서 사전협의를 통해 이러한 요건의 충족이 가능하다고 답변한 “경상북도”와 “진해시”를 사례대상으로 선정한 것이다.

다음으로, 조사대상 공무원의 종류는 일반직 공무원으로 한정하고 있다. 앞의 연구범위에서 상세하게 기술한 바 있지만, 여타의 공무원은 신규충원에서 전문성을 자격요건으로 규정하거나 또는 특별히 전문성이 요청되지 않는 단순업무를 담당하는 까닭에 논의대상에서 제외한 것이다.

표 3-2. 지방공무원 전문성 측정의 조사대상

| 구 분 | 내 용 |
|----------|---|
| 조사 대상기관 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역자치단체: 경상북도 ■ 기초자치단체: 진해시 |
| 조사 대상공무원 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 일반직 공무원 |

라. 조사방법

“경상북도”와 “진해시”를 대상으로 한 지방공무원의 전문성 측정을 위한 조사방법은 다음과 같다.

우선, 조사도구는 전술한 조사내용에서 제시한 사항들을 담은 구조화된 설문서이다. 다만, 설문조사의 내용에 보다 정확하게 응답할 수 있도록 1회에 걸쳐 담당자들을 대상으로 설명회를 개최하였다.

다음, 설문조사의 방법으로는 인터넷을 통한 배포와 회수방법을 활용하였

다. “경상북도”와 “진해시”의 일반직 공무원 전체를 대상으로 하여 설문조사를 실시하였기 때문에 조사대상규모가 비교적 크고, 또한 조사비용에 대한 고려가 필요하여 인터넷 조사방법을 채택 및 활용하였다.

마지막으로 조사기간은 “경상북도”와 “진해시” 공히 2005년 7월에서 8월까지 2개월에 걸쳐서 이루어졌다.

표 3-3. 지방공무원 전문성 측정의 방법

| 구 분 | 내 용 |
|--------|--|
| 조사도구 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 설문서 - 설문서의 정확한 기재를 위한 담당자 면접 활용 |
| 설문조사방법 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 인터넷 조사 - 조사대상규모 및 조사비용 고려 |
| 조사기간 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 2005년 7월 - 8월 |

2. 조사결과 분석

가. 인구통계학적 분석

“경상북도”와 “진해시”를 대상으로 한 지방공무원 전문성 측정의 설문조사에서 나타난 인구통계학적 결과는 다음과 같다. 우선, 성별 응답자 분포는 경상북도의 경우 남성이 253명(83.8%)이고 여성이 49명(16.2%)이며, 진해시의 경우 남성이 191명(61.6%)이고 여성이 119명(38.4%)이다. 다음으로 연령별 응답자 분포는 경상북도의 경우 20대 6명(2.0%), 30대 116명(38.4%), 40대 123명(40.7%), 50대 이상 57명(18.9%)이며, 진해시의 경우 20대 30명(9.7%), 30대 119명(38.4%), 40대 129명(41.6%), 50대 이상 32명(10.3%)이다. 직급별 응답자 분포는 경상북도

의 경우 4급 3명(1.0%), 5급 27명(8.9%), 6급 135명(44.7%), 7급 54명(17.9%), 8급 46명(15.3%), 9급 37명(12.2%)이고, 진해시의 경우 5급 10명(3.2%), 6급 71명(22.9%), 7급 106명(34.2%), 8급 56명(18.1%), 9급 67명(21.6%)이다.

표 3-4. 인구통계 현황

| 구 분 | | 경상북도 | 진해시 |
|------|--------|------------|------------|
| 성 별 | 남성 | 253(83.8) | 191(61.6) |
| | 여성 | 49(16.2) | 119(38.4) |
| | 계 | 302(100.0) | 310(100.0) |
| 연 령 | 20대 | 6(2.0) | 30(9.7) |
| | 30대 | 116(38.4) | 119(38.4) |
| | 40대 | 123(40.7) | 129(41.6) |
| | 50대 이상 | 57(18.9) | 32(10.3) |
| | 계 | 302(100.0) | 310(100.0) |
| 직 급 | 4급 | 3(1.0) | - |
| | 5급 | 27(8.9) | 10(3.2) |
| | 6급 | 135(44.7) | 71(22.9) |
| | 7급 | 54(17.9) | 106(34.2) |
| | 8급 | 46(15.3) | 56(18.1) |
| | 9급 | 37(12.2) | 67(21.6) |
| | 계 | 302(100.0) | 310(100.0) |
| 근무년수 | 5년 미만 | 26(8.6) | 60(19.4) |
| | 6-10년 | 55(18.2) | 19(6.1) |
| | 11-15년 | 81(26.8) | 102(32.9) |
| | 16-20년 | 52(17.2) | 49(15.8) |
| | 21-25년 | 47(15.6) | 33(10.6) |
| | 26-30년 | 24(7.9) | 39(12.6) |
| | 31-35년 | 16(5.4) | 8(2.6) |
| | 36년 이상 | 1(0.3) | - |
| | 계 | 302(100.0) | 310(100.0) |

한편, 근무년수별 응답자의 분포는 경상북도의 경우 5년 미만 26명(8.6%), 6-10년 55명(18.2%), 11-15년 81명(26.8%), 16-20년 52명(17.2%), 21-25년 47명(15.6%), 25-30년 24명(7.9%), 31-35년 16명(5.4%), 36년 이상 1명(0.3%)이고, 진해시의 경우 5년 미만 60명(19.4%), 6-10년 19명(6.1%), 11-15년 102명(32.9%), 16-20년 49명(15.8%), 21-25년 33명(10.6%), 26-30년 39명(12.6%), 31-35년 8명(2.6%)이다.

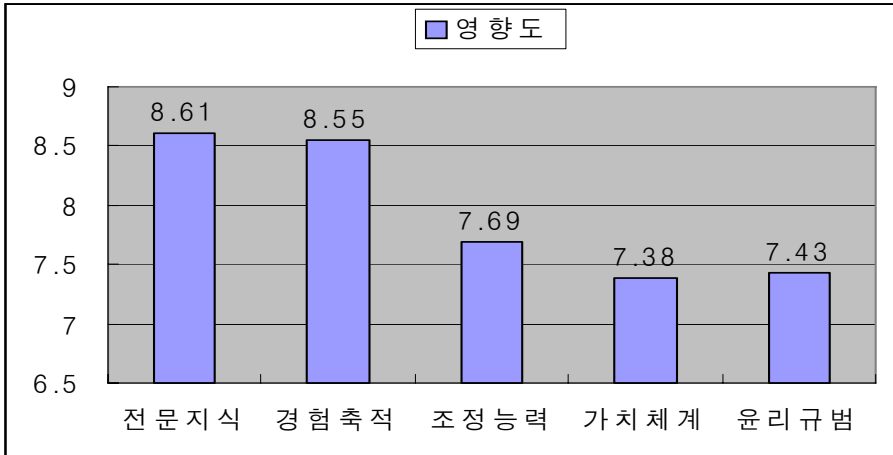
나. 독립변수의 전문성에 대한 영향도 분석

경상북도와 진해시를 통합하여 독립변수로 설정한 전문지식, 경험축적, 조정능력, 가치체계 및 윤리규범이 전문성에 대해 미치는 영향정도를 분석한 결과는 다음과 같다.

전문성에 대한 영향도의 순위를 보면, 전문지식, 경험축적, 조정능력, 윤리규범 및 가치체계의 순서를 보이고 있다. 그리고 10점 만점을 기준으로 보면, 가장 영향도가 적은 변수가 “가치체계”로 7.38점으로 나타나고 있어 전반적으로는 5개 변수 모두가 전문성에 상당한 영향을 미치는 것으로 보인다. 다만, 변수별 전문성에 대한 영향도의 격차는 크다고 볼 수 없는 바, 영향도가 가장 높은 전문지식이 8.61점이고, 가장 낮은 가치체계가 7.38점으로 양자간에는 1.23점의 격차가 나타날 뿐이다.

상기의 결과에 따르면, 지방공무원들은 대체적으로 전문지식, 경험축적, 조정능력, 가치체계 및 윤리규범 등이 전문성에 영향을 미치는 변수로 인식하고 있으며, 특히, 그 가운데서도 전문지식과 경험축적이 비교적 높은 영향을 미치고 있는 것으로 파악하고 있다. 반면에 윤리규범과 가치체계는 상대적으로 전문성에 대한 영향력이 낮은 것으로 인식하고 있다.

그림 3-2. 전문성에 대한 독립변수별 영향도

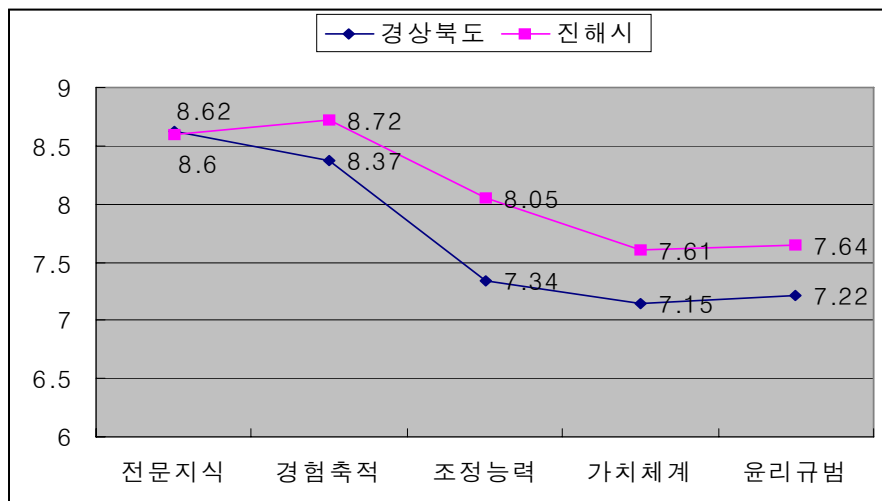


한편, 전문성에 대한 독립변수별 영향도가 경상북도와 진해시간에 차별성이 있는가를 분석한 결과는 다음과 같다.

전문지식을 제외한 나머지 변수들의 전문성에 대한 영향도가 경상북도보다 진해시 공무원들이 높은 것으로 인식하고 있다. 또한 진해시 공무원들은 경상북도 공무원들과 달리 전문성에 대한 영향도에서 전문지식보다는 경험축적이 높은 것으로 인식하고 있다.

이러한 결과에 따르면, 지방공무원의 전문성에 영향을 미치는 변수들에 대해 광역자치단체와 기초자치단체간 다소의 인식차이가 있는 바, 광역자치단체의 공무원들은 전문지식을 그리고 기초자치단체 공무원들은 경험축적을 보다 중요한 변수로 인식하고 있다는 점이다. 이와 같은 차이는 광역과 기초간 관장업무의 성격에 기초한 것으로 파악할 수 있는 바, 상대적으로 광역자치단체는 정책적 성격의 업무를 그리고 기초자치단체는 집행적 성격의 업무를 관장하고 있는 것에 연유한다.

그림 3-3. 전문성에 대한 기관별 독립변수의 영향도



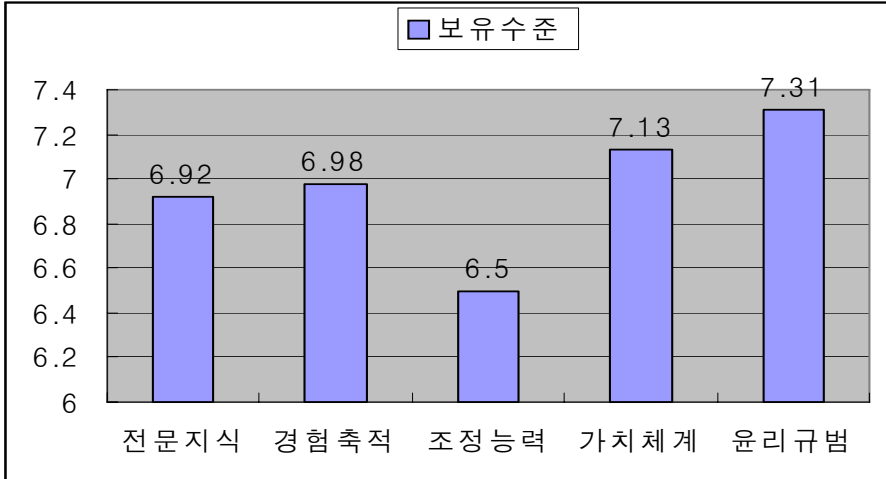
다. 현재의 전문성 수준

경상북도와 진해시를 통합하여 독립변수별 현재의 보유수준을 측정한 결과는 다음과 같다.

독립변수별 현재의 보유수준 순위를 보면, 윤리규범, 가치체계, 경험축적, 전문지식 및 조정능력 등의 순서를 보이고 있다. 그리고 현재의 보유수준을 10점 만점을 기준으로 보면, 가장 낮은 보유수준을 보이고 있는 것이 “조정능력”으로 6.50점을 나타내 전반적으로 낮은 수준은 아니다. 또한 변수별 격차에서는 가장 높은 보유수준인 “윤리규범”이 7.31점이고 가장 낮은 보유수준인 “조정능력”이 6.50점으로 양자간에는 0.81점의 차이 밖에 없어 비교적 편차가 없는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 분석결과에 따르면, 현행의 지방공무원들은 전문성과 관련된 지적 측면의 역량보다는 행태적 측면의 역량들을 상대적으로 높게 보유하고 있음을 알 수 있다.

그림 3-4. 독립변수별 보유 수준

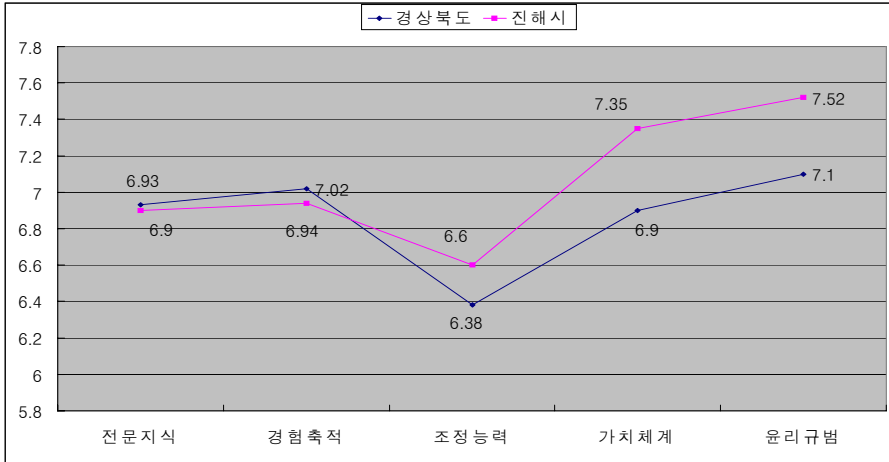


한편, 독립변수별 보유수준에서 경상북도와 진해시간 차이가 있는가를 측정한 결과는 다음과 같다.

전반적으로는 경상북도와 진해시 공히 전술한 독립변수별 보유수준과 유사한 경향을 보이고 있다. 다만, 독립변수별로 구분하여 보면, 전문지식과 경험축적에서는 경상북도가 진해시에 비하여 높게 나타나고 있고, 조정능력과 가치체계 및 윤리규범에서는 진해시가 경상북도에 비하여 높게 나타나고 있다.

상기의 분석결과에 따르면, 조정능력을 제외할 경우 상대적으로 광역자치단체의 공무원들은 지적 측면의 보유수준이 그리고 기초자치단체의 공무원들은 행태적 측면의 보유수준이 높다. 이를 전체 지방자치단체 공무원들로 일반화하기는 어렵지만, 광역자치단체 공무원들의 학력수준 및 교육훈련의 정도가 기초자치단체 공무원들에 비하여 높을 뿐만 아니라 경력관리의 기회 역시 유사한 맥락 때문인 것으로 파악된다.

그림 3-5. 기관별 독립변수 보유 수준



라. 직급별 전문성 수준

1) 경상북도의 직급별 전문성 수준

경상북도를 대상으로 직급별 전문성의 현재수준을 측정한 결과는 다음과 같다.

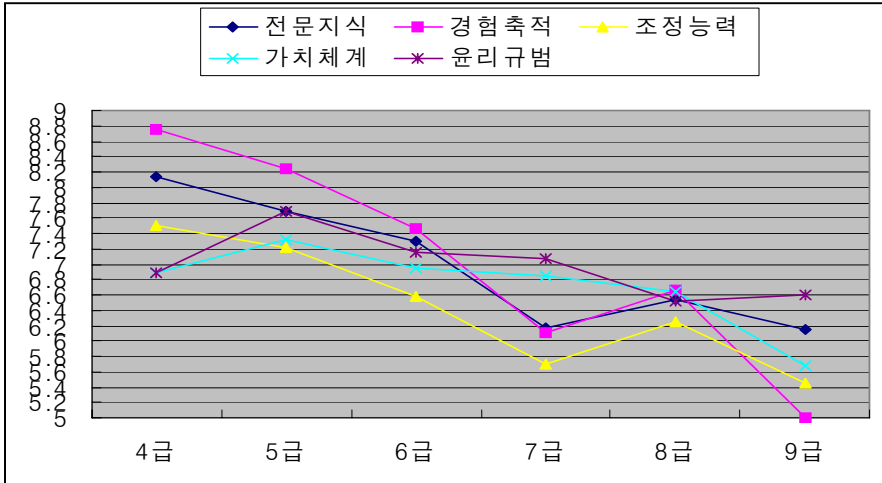
경상북도의 공무원들이 보유하고 있는 현재의 전문성 수준은 전반적으로 상위직급일수록 높게 나타나고 있다. 다만, 일부 독립변수에서는 하위직급의 보유수준이 높게 나타나고 있는데, 예를 들면, 가치체계와 윤리규범의 경우 4급보다 5급이 높게 나타나고, 전문지식과 경험축적 및 조정능력 등에서는 7급보다 8급이 높게 나타나고 있다. 또한 독립변수별 직급간 보유수준을 보면, 이 역시 상위직급일수록 전반적으로 높게 나타나고 있다. 여기에서도 다소의 예외가 보이고 있는데, 가치체계와 윤리규범의 경우에는 4급에 비해 5급 또는 6급의 보유수준이 높고, 특히 윤리규범의 경우에는 4급에 비하여 5급부터 7급까지가 오히려 높게 나타나고 있다.

이와 같은 분석결과는 경상북도 공무원들의 근무년수와 일정수준 상관성이 있는 것으로 파악된다. 예를 들면, 일반적으로 상위직급일수록 근무년수가 많은 것으로 간주할 수 있고, 그에 따라 전문지식과 경험축적 및 조정능력을 축적할 기회가 하위직급에 비하여 상대적으로 많기 때문이다. 다만, 지적 측면의 역량들에 비하여 행태적 측면의 역량들은 반드시 근무년수와 정비례의 관계에 있다고 보기는 어렵기 때문에 직급순서와 동일한 경향을 보이지 않고 있는 것으로 파악된다. 그럼에도 불구하고, 가치체계와 윤리규범에서 상위직급인 4급이 5급, 6급 또는 7급보다 보유수준이 낮은 것은 경상북도 공무원의 병폐로 지적할 수 있다.

표 3-5. 경상북도 공무원의 직급별 전문성 보유수준

| 구 분 | 4급 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 전문지식 | 8.13 | 7.69 | 7.30 | 6.16 | 6.54 | 6.14 |
| 경험축적 | 8.75 | 8.24 | 7.46 | 6.11 | 6.67 | 5.00 |
| 조정능력 | 7.50 | 7.22 | 6.57 | 5.69 | 6.25 | 5.45 |
| 가치체계 | 6.88 | 7.31 | 6.94 | 6.85 | 6.65 | 5.68 |
| 윤리규범 | 6.88 | 7.69 | 7.15 | 7.08 | 6.51 | 6.59 |
| 평 균 | 7.62 | 7.63 | 7.08 | 6.37 | 6.52 | 5.77 |

그림 3-6. 경상북도 공무원의 직급별 전문성 보유수준



2) 진해시의 직급별 전문성 수준

진해시를 대상으로 직급별 전문성의 현재수준을 측정된 결과는 다음과 같다.

진해시의 공무원들이 보유하고 있는 현재의 전문성 수준은 전술한 경상북도와는 다소의 차이를 보이고 있다. 즉, 경상북도와 달리 진해시의 경우에는 5급에 비하여 6급이 전반적으로 가장 높은 보유수준을 보이고 있다. 나아가 전문지식과 가치체계의 경우에는 7급마저도 5급에 비해 높은 보유수준을 보이고 있다. 그리고 6급을 정점으로 상위직일수록 하위직에 비하여 전문성의 보유수준이 높게 나타나고 있다. 또한 독립변수별 직급간 보유수준에서도 동일한 현상을 보이고 있는 바, 5급을 제외하면 5개 독립변수 모두에서 9급, 8급, 7급 및 6급의 순서로 보유수준이 높게 나타나고 있다.

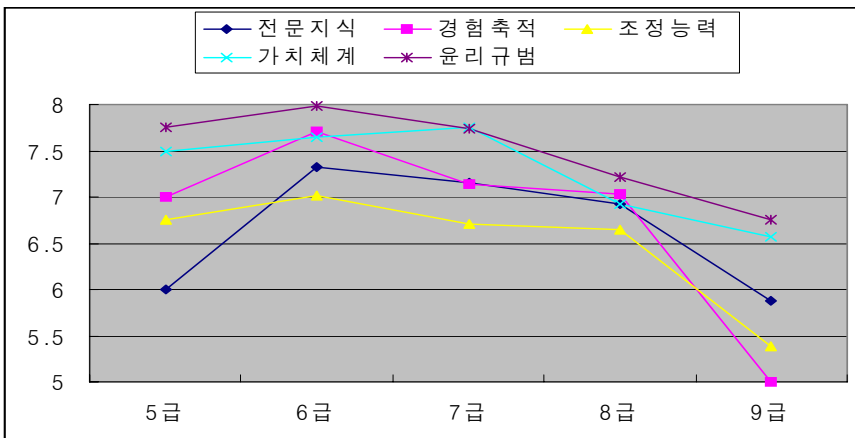
이와 같은 분석결과에 따르면, 지적 측면의 역량들인 전문지식과 경험축적 및 조정능력의 경우에는 경상북도와 마찬가지로 공무원들의 근무년수와 일정수준 상관성이 있는 것으로 볼 수 있다. 다만, 경상북도와 달리 진해시

의 경우에는 행태적 측면의 역량인 가치체계와 윤리규범에 있어서도 상위직이 하위직에 비하여 보유수준이 높게 나타나고 있어 차별성이 나타나고 있다. 이러한 현상은 지적 측면처럼 근무년수로 설명하기에는 충분치 않다. 행태적 측면의 역량들인 가치체계와 윤리규범은 개인적인 신념 또는 교육에 의하여 일정수준 영향을 받는다고 볼 때 이 점에서 경상북도와 진해시간의 차이가 있는 것으로 해석할 수 있다.

표 3-6. 진해시 공무원의 직급별 전문성 보유수준

| 구 분 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
|------|------|------|------|------|------|
| 전문지식 | 6.00 | 7.33 | 7.15 | 6.92 | 5.88 |
| 경험축적 | 7.00 | 7.71 | 7.14 | 7.03 | 5.00 |
| 조정능력 | 6.75 | 7.01 | 6.71 | 6.65 | 5.39 |
| 가치체계 | 7.50 | 7.64 | 7.76 | 6.93 | 6.57 |
| 윤리규범 | 7.75 | 7.99 | 7.74 | 7.22 | 6.76 |
| 평 균 | 7.00 | 7.53 | 7.30 | 6.95 | 5.92 |

그림 3-7. 진해시 공무원의 직급별 전문성 보유수준



3) 경상북도와 진해시간 비교

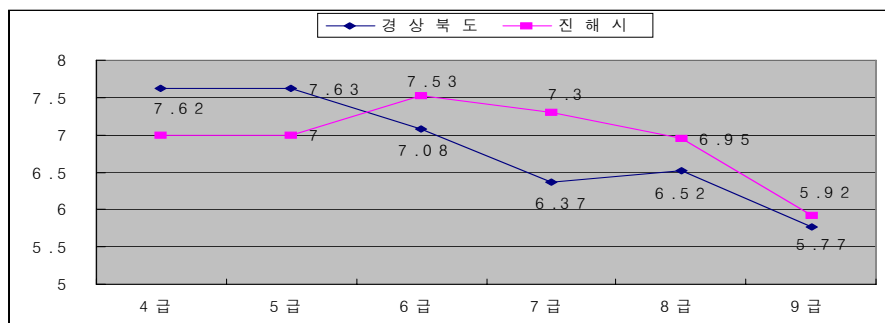
경상북도와 진해시간 독립변수의 평균을 기초로 직급별 전문성의 보유수준을 측정 한 결과는 다음과 같다.

진해시의 경우 조사대상에서 포함되지 않은 4급을 제외할 경우 5급 이외의 모든 직급에서 경상북도에 비하여 진해시 공무원의 전문성 보유수준이 높게 나타나고 있다. 다만, 5급의 경우에는 진해시보다 경상북도 공무원들의 전문성 보유수준이 높게 나타나고 있다. 물론 이러한 결과는 독립변수의 전체 평균을 근거로 한 비교이기 때문에 독립변수별 구체적인 전문성의 보유수준과는 다소의 차이가 있고, 또한 단순히 평면적으로 양 기관간 직급별 전문성의 보유수준 차이라고 판단하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 6급 이하의 공무원들의 전문성 보유수준에서 경상북도보다 진해시가 높게 나타나고 있다는 것은 시사하는 바가 크다.

표 3-7. 경상북도와 진해시간 직급별 전문성 보유수준 비교

| 구 분 | 4급 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 경상북도 | 7.62 | 7.63 | 7.08 | 6.37 | 6.52 | 5.77 |
| 진해시 | - | 7.00 | 7.53 | 7.30 | 6.95 | 5.92 |

그림 3-8. 경상북도와 진해시간 직급별 전문성 보유수준 비교



마. 부서별 전문성 수준

1) 경상북도 부서별 전문성 수준

경상북도를 대상으로 한 부서별 전문성의 보유수준에 대한 측정결과는 다음과 같다.⁵⁰⁾

전문지식과 경험축적, 조정능력, 가치체계 및 윤리규범 등 5개의 독립변수를 합한 부서별 전문성의 보유수준은 예산담당관실, 산림보호과, 직속기관 등의 순으로 높게 나타나고 있다. 반면에 정보통신과, 지역개발과 및 기획관실 등은 전문성의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다.

이처럼 부서별 전문성의 보유수준에서 나타난 결과들은 대체적으로 직렬에 따른 보직배치와 상당한 상관성이 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 전문성의 보유수준이 높게 나타난 부서의 하나인 산림과는 임업직의 직렬을 보유한 공무원들이 배치됨으로써 업무에 대한 전문성이 상대적으로 높을 가능성이 있다.⁵¹⁾ 이러한 현상은 직속기관 등에서도 유사한 바, 예를 들면, 농업기술원이나 보건환경연구원 등은 비교적 전문적인 영역이고 따라서 업무와 연관된 직렬이 배치됨으로써 전문성을 제고할 수 있다는 것이다.

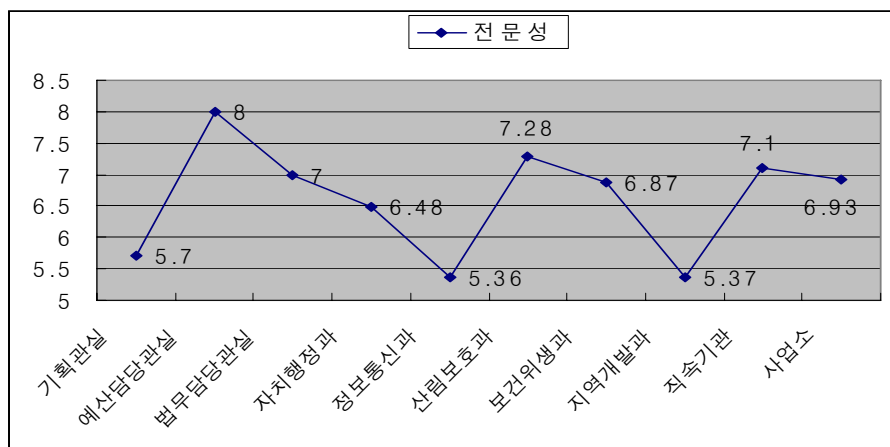
50) 경상북도의 부서별 전문성 보유수준은 모든 담당관·과를 대상으로 한 것은 아니다. 당초 설문조사설계에서는 모든 담당관·과를 대상으로 하는 전수조사를 목표로 하였지만, 실제 회수결과는 일부 담당관·과에 한정되어 있다. 현행의 경상북도 담당관·과는 본청의 48개 담당관·과와 직속기관 및 사업소로 구성되어 있으나, 본 연구의 분석대상 담당관·과는 본청의 8개 담당관·과와 직속기관 및 사업소이다.

51) 이에 관한 논거는 경상북도의 조직담당자와의 면담에서도 나타나고 있다. 경상북도의 조직담당자에 따르면, 순환보직이 광범위하게 적용되는 행정직렬에 비하여 상대적으로 순환보직이 좁은 직렬들의 경우 전문성이 높아질 가능성이 많다는 것이다.

표 3-8. 경상북도의 부서별 전문성 보유수준

| 구 분 | 전문지식 | 경험축적 | 조정능력 | 가치체계 | 윤리규범 | 평 균 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| 기획관실 | 6.00 | 6.00 | 5.50 | 5.50 | 5.50 | 5.70 |
| 예산담당관실 | 8.75 | 6.25 | 7.50 | 8.75 | 8.75 | 8.00 |
| 법무담당관실 | 6.88 | 6.25 | 6.88 | 7.50 | 7.50 | 7.00 |
| 자치행정과 | 6.25 | 6.53 | 5.74 | 7.08 | 6.81 | 6.48 |
| 정보통신과 | 4.44 | 4.86 | 5.28 | 5.97 | 6.25 | 5.36 |
| 산림보호과 | 7.14 | 7.86 | 6.43 | 7.14 | 7.86 | 7.28 |
| 보건위생과 | 6.88 | 7.50 | 6.88 | 6.56 | 6.56 | 6.87 |
| 지역개발과 | 5.63 | 5.63 | 5.63 | 5.31 | 4.69 | 5.37 |
| 직속기관 | 7.31 | 7.38 | 6.60 | 6.99 | 7.24 | 7.10 |
| 사업소 | 6.96 | 6.96 | 6.31 | 7.08 | 7.38 | 6.93 |

그림 3-9. 경상북도의 부서별 전문성 보유수준



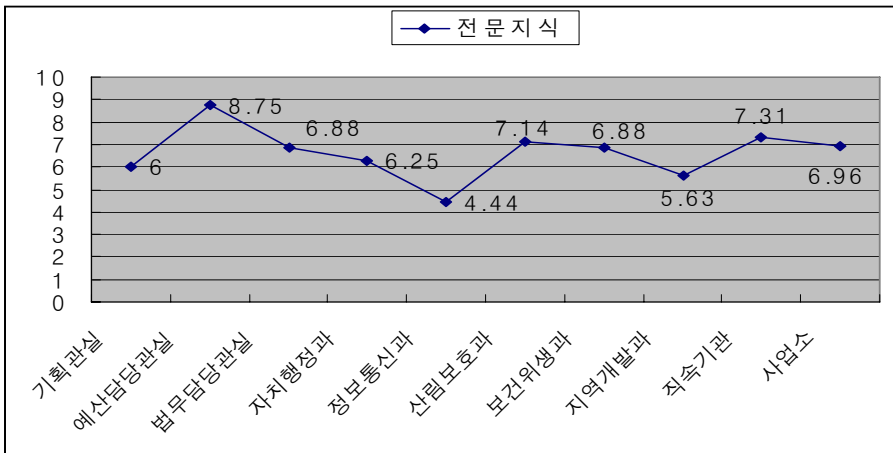
한편, 독립변수별로 각 부서의 전문성 보유수준을 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 전문지식을 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 예산담당관실이 가장 높고, 다음으로 직속기관, 산림보호과 등의 순이다. 이에 비하여

정보통신과와 지역개발과 등은 전문지식의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다. 특히, 정보통신과는 전문지식의 보유수준이 가장 저조한데, 이는 정보통신 직렬이 별도로 존재하고 있는 상황에서 이해하기 힘든 부분의 하나이다.

표 3-9. 경상북도의 부서별 전문지식 보유수준

| 구분 | 기획관실 | 예산담당관실 | 법무담당관실 | 자치행정과 | 정보통신과 | 산림보호과 | 보건위생과 | 지역개발과 | 직속기관 | 사업소 |
|------|------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 전문지식 | 6.00 | 8.75 | 6.88 | 6.25 | 4.44 | 7.14 | 6.88 | 5.63 | 7.31 | 6.96 |

그림 3-10. 경상북도의 부서별 전문지식 보유수준



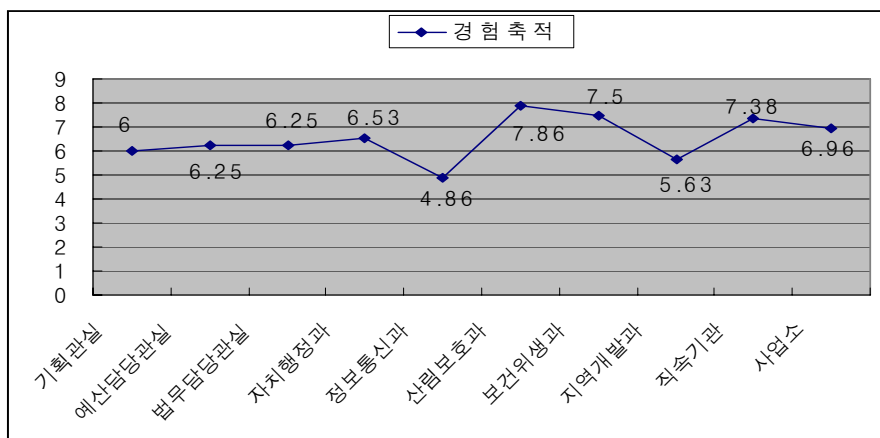
경험축적을 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 산림보호과가 가장 높고, 다음으로 보건위생과, 직속기관 등의 순이다. 이에 비하여 정보통신과와 지역개발과 등은 전문지식과 마찬가지로 경험축적에서도 보유수준이

매우 저조하게 나타나고 있다. 특히, 앞서의 전문지식과 달리 경험축적에서는 보건위생과의 경험축적의 보유수준이 높고, 반면 예산담당관실은 그렇지 않은 결과로 나타나고 있다. 이는 동일보직의 근무년수와 상관성이 있는 것으로 판단되는 바, 예산담당관실에 비하여 보건위생과는 직렬상 동일보직 근무기회가 크다.

표 3-10. 경상북도의 부서별 경험축적 보유수준

| 구 분 | 기획관실 | 예산담당관실 | 법문담당관실 | 자치행정과 | 정보통신과 | 산림보호과 | 보건위생과 | 지역개발과 | 직속기관 | 사업소 |
|------|------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 경험축적 | 6.00 | 6.25 | 6.25 | 6.53 | 4.86 | 7.86 | 7.50 | 5.63 | 7.38 | 6.96 |

그림 3-11. 경상북도의 부서별 경험축적 보유수준



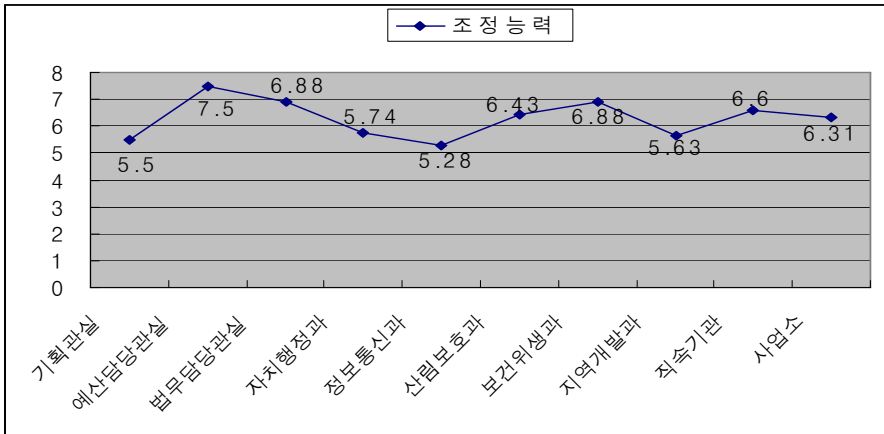
조정능력을 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 예산담당관실이 가장 높고, 다음으로 법무담당관실과 보건위생과 등의 순이다. 이에 비하여 정보통신과와 기획관실 등은 조정능력의 보유수준이 매우 저조하게 나타나

고 있다. 일반적으로 조정능력은 직급의 경우 상위직이 높고, 부서별로는 업무의 성격상 기획관실이 여타 부서에 비하여 상대적으로 높을 것으로 판단된다. 그러나 경상북도의 측정결과에서는 기획관실의 조정능력 보유수준이 매우 저조하게 나타나는 현상을 보이고 있다.

표 3-11. 경상북도의 부서별 조정능력 보유수준

| 구 분 | 기획관실 | 예산담당관실 | 법문담당관실 | 자치행정과 | 정보통신과 | 산림보호과 | 보건위생과 | 지역개발과 | 직속기관 | 사업소 |
|------|------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 조정능력 | 5.50 | 7.50 | 6.88 | 5.74 | 5.28 | 6.43 | 6.88 | 5.63 | 6.60 | 6.31 |

그림 3-12. 경상북도의 부서별 조정능력 보유수준



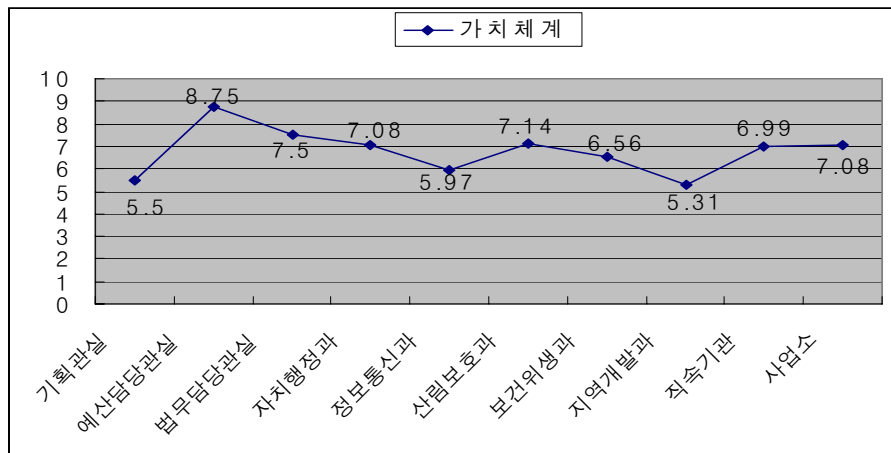
가치체계를 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 예산담당관실이 가장 높고, 다음으로 법무담당관실과 산림보호과 등의 순이다. 이에 비하여 지역개발과와 기획관실 등은 가치체계의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다. 일반적으로 가치체계는 근무년수나 직렬 등의 요소들에 의하여 좌

우되기보다는 개인별 신념이나 교육훈련 등에 의하여 받는 영향이 큰 것으로 간주된다. 따라서 부서별 가치체계의 차이를 명백한 근거에 의해 설명하기는 매우 어렵다.

표 3-12. 경상북도의 부서별 가치체계 보유수준

| 구 분 | 기획 관실 | 예산담 당관실 | 법문담 당관실 | 자치 행정과 | 정보 통신과 | 산림 보호과 | 보건 위생과 | 지역 개발과 | 직속 기관 | 사업소 |
|------|----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------|
| 가치체계 | 5.50 | 8.75 | 7.50 | 7.08 | 5.97 | 7.14 | 6.56 | 5.31 | 6.99 | 7.08 |

그림 3-13. 경상북도의 부서별 가치체계 보유수준



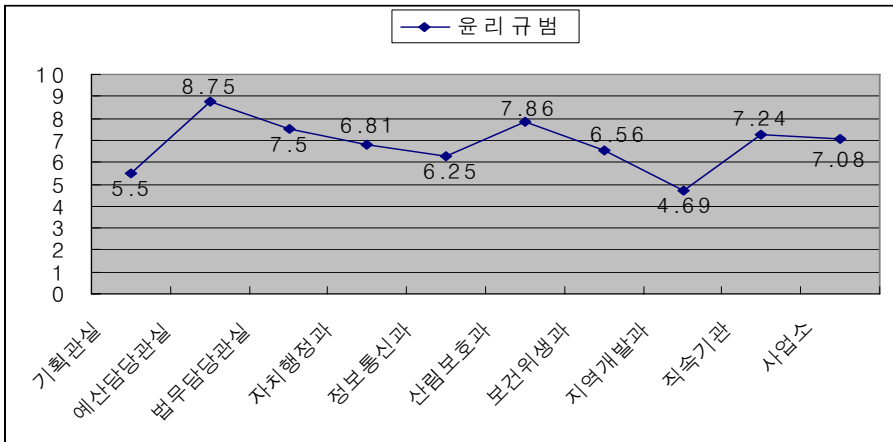
윤리규범을 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 예산담당관실이 가장 높고, 다음으로 산림보호과, 법무담당관실 등의 순이다. 이에 비하여 지역개발과와 기획관실 등은 윤리규범의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다. 전술한 가치체계와 마찬가지로 윤리규범도 개인별 신념이나 교육훈련 등에 의하여 영향을 받는다고 할 경우 경상북도에서 나타나고 있는 부

서별 차이를 명백한 근거에 의하여 설명하기는 어렵다.

표 3-13. 경상북도의 부서별 윤리규범 보유수준

| 구 분 | 기획 관실 | 예산담 당관실 | 법문담 당관실 | 자치 행정과 | 정보 통신과 | 산림 보호과 | 보건 위생과 | 지역 개발과 | 직속 기관 | 사업소 |
|------|----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------|
| 윤리규범 | 5.50 | 8.75 | 7.50 | 6.81 | 6.25 | 7.86 | 6.56 | 4.69 | 7.24 | 7.38 |

그림 3-14. 경상북도의 부서별 윤리규범 보유수준



2) 진해시 부서별 전문성 수준

진해시를 대상으로 한 부서별 전문성의 보유수준에 대한 측정결과는 다음과 같다.

전문지식과 경험축적, 조정능력, 가치체계 및 윤리규범 등 5개의 독립변수를 합한 부서별 전문성의 보유수준은 회계과, 건축과, 경제과, 직속기관, 민원실 등의 순으로 높게 나타나고 있다. 반면에 세무과, 환경보호과, 토지관리

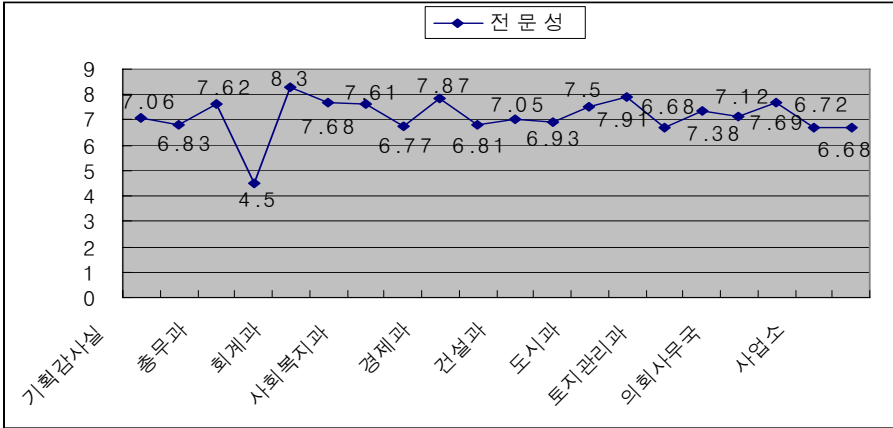
과, 사업소 및 동 등은 전문성의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다.

이처럼 부서별 전문성의 보유수준에서 나타난 결과들은 전술한 경상북도 와 마찬가지로 직렬에 따른 보직배치와 상당한 상관성이 있는 것으로 보인다. 경상북도와 유사하게 진해시에서도 해당업무에 관련된 고유직렬이 존재하는 부서의 전문성이 보다 높게 나타나는 경향을 보이고 있다. 다만, 한가지의 예외적 사항으로는 세무과의 경우 앞에서 언급한 일반적 경향과 배치되는 현상이 나타나고 있다는 점이다. 세무과의 경우 세무직렬이 존재함에도 불구하고, 진해시의 조사결과에서는 전문성의 보유수준이 매우 낮은 부서로 분류되고 있다.

표 3-14. 진해시의 부서별 전문성 보유수준

| 구 분 | 전문지식 | 경험축적 | 조정능력 | 가치체계 | 윤리규범 | 평 균 |
|-------|------|------|------|------|------|------|
| 기획감사실 | 7.17 | 7.17 | 6.67 | 7.00 | 7.33 | 7.06 |
| 문화공보실 | 6.94 | 6.39 | 6.94 | 7.22 | 6.67 | 6.83 |
| 총무과 | 7.03 | 7.50 | 7.34 | 8.13 | 8.13 | 7.62 |
| 세무과 | 2.50 | 2.50 | 5.00 | 5.00 | 7.50 | 4.50 |
| 회계과 | 8.00 | 8.50 | 8.00 | 8.00 | 9.00 | 8.30 |
| 민원실 | 7.50 | 7.66 | 7.50 | 7.81 | 7.97 | 7.68 |
| 사회복지과 | 7.31 | 8.08 | 7.12 | 7.50 | 8.08 | 7.61 |
| 환경보호과 | 5.83 | 5.28 | 5.28 | 8.47 | 9.03 | 6.77 |
| 경제과 | 7.50 | 7.50 | 6.88 | 8.75 | 8.75 | 7.87 |
| 교통관광과 | 6.54 | 6.54 | 6.54 | 7.12 | 7.31 | 6.81 |
| 건설과 | 8.06 | 8.61 | 5.83 | 7.50 | 5.28 | 7.05 |
| 재난안전과 | 6.79 | 6.07 | 6.79 | 7.50 | 7.50 | 6.93 |
| 도시과 | 7.50 | 7.50 | 7.50 | 7.50 | 7.50 | 7.50 |
| 건축과 | 7.73 | 7.73 | 7.05 | 8.41 | 8.64 | 7.91 |
| 토지관리과 | 6.36 | 6.82 | 6.36 | 6.82 | 7.05 | 6.68 |
| 산림과 | 7.50 | 8.61 | 7.22 | 6.67 | 6.94 | 7.38 |
| 의회사무국 | 6.88 | 7.19 | 6.88 | 7.19 | 7.50 | 7.12 |
| 직속기관 | 7.50 | 8.47 | 7.78 | 7.50 | 7.22 | 7.69 |
| 사업소 | 6.74 | 6.71 | 6.40 | 6.83 | 6.95 | 6.72 |
| 동 | 6.60 | 6.23 | 6.14 | 7.04 | 7.41 | 6.68 |

그림 3-15. 진해시의 부서별 전문성 보유수준

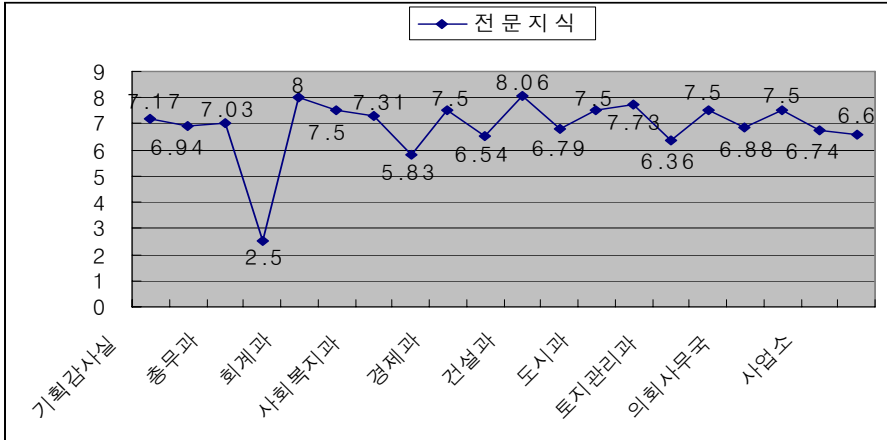


한편, 독립변수별로 각 부서의 전문성 보유수준을 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 전문지식을 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 건설과가 가장 높고, 다음으로 회계과, 건축과, 민원실, 경제과, 도시과 및 산림과 등의 순이다. 이에 비하여 세무과와 환경보호과 등은 전문지식의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다. 특히, 세무과와 환경보호과 등은 관련직렬이 존재함에도 불구하고 전문지식의 보유수준이 저조한 것은 교육훈련의 부진에 따른 것으로 설명할 수밖에 없다.

표 3-15. 진해시의 부서별 전문지식 보유수준

| 구분 | 기획감사실 | 문화공보실 | 총무과 | 세무과 | 회계과 | 민원실 | 사회복지과 | 환경보호과 | 경제과 | 교통관광과 |
|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|
| 전문지식 | 7.17 | 6.94 | 7.03 | 2.50 | 8.00 | 7.50 | 7.31 | 5.83 | 7.50 | 6.54 |
| 건설과 | 재난안전과 | 도시과 | 건축과 | 토지관리과 | 산림과 | 의회사무국 | 직속기관 | 사업소 | 동 | |
| | 8.06 | 6.79 | 7.50 | 7.73 | 6.36 | 7.50 | 6.88 | 7.50 | 6.74 | 6.60 |

그림 3-16. 진해시의 부서별 전문지식 보유수준

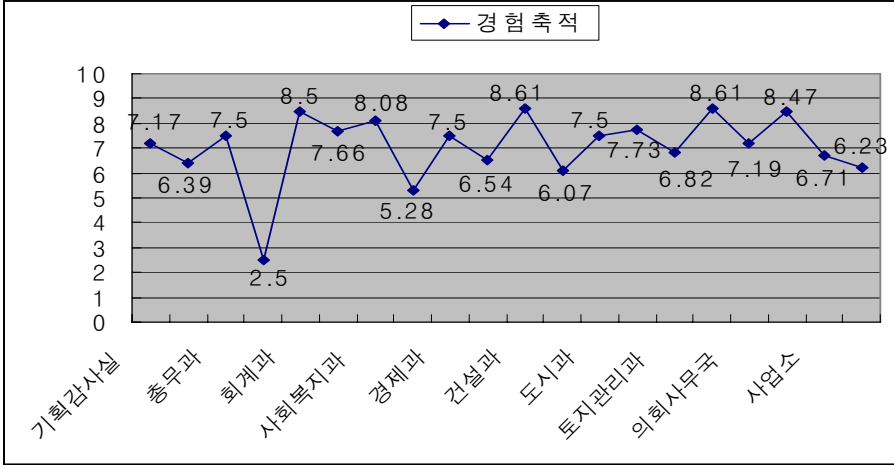


경험축적을 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 건설과와 산림과가 가장 높고, 다음으로 직속기관, 사회복지과 등의 순이다. 이에 비하여 세무과, 환경보호과 등은 전문지식과 마찬가지로 경험축적에서도 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다. 경험축적은 대체적으로 보직배치와 관련성이 있는 바, 기획감사실이나 총무과 등에 비하여 세무과와 환경보호과 등은 순환보직의 범위가 넓지 않음에도 불구하고 경험축적에서 저조한 기이한 현상이 나타나고 있다.

표 3-16. 진해시의 부서별 경험축적 보유수준

| 구분 | 기획감사실 | 문화공보실 | 총무과 | 세무과 | 회계과 | 민원실 | 사회복지과 | 환경보호과 | 경제과 | 교통관광과 |
|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|
| 경험축적 | 7.17 | 6.39 | 7.50 | 2.50 | 8.50 | 7.66 | 8.08 | 5.28 | 7.50 | 6.54 |
| 건설과 | 재난안전과 | 도시과 | 건축과 | 토지관리과 | 산림과 | 의회사무국 | 직속기관 | 사업소 | 동 | |
| 8.61 | 6.07 | 7.50 | 7.73 | 6.82 | 8.61 | 7.19 | 8.47 | 6.71 | 6.23 | |

그림 3-17. 진해시의 부서별 경험축적 보유수준

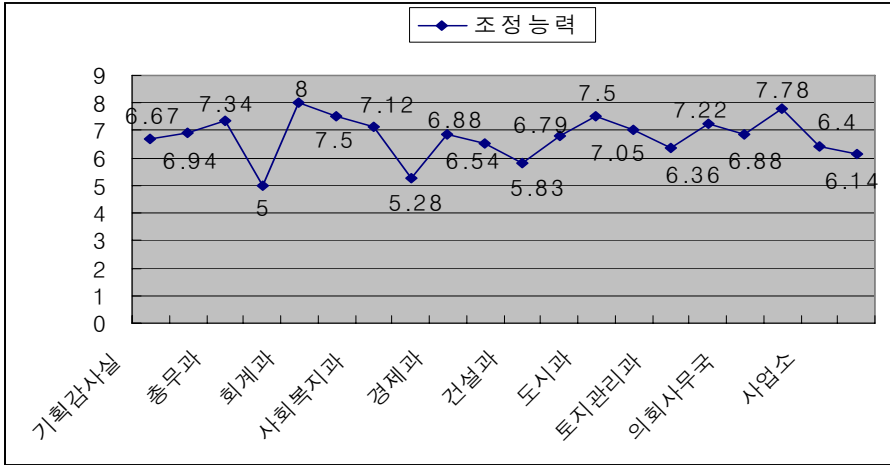


조정능력을 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 회계과가 가장 높고, 다음으로 직속기관, 민원실, 도시과 등의 순이다. 이에 비하여 세무과, 환경보호과, 건설과 등은 조정능력의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다. 조정능력은 업무성격상 기획감사실 등이 양호할 것으로 판단되나, 진해시의 경우 그렇지 못하고, 세무과나 건설과 등의 조정능력이 저조한 것은 조정업무를 담당하고 있지 않다는 측면에서 설명이 가능하다.

표 3-17. 진해시의 부서별 조정능력 보유수준

| 구분 | 기획감사실 | 문화공보실 | 총무과 | 세무과 | 회계과 | 민원실 | 사회복지과 | 환경보호과 | 경제과 | 교통관광과 |
|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|
| 조정능력 | 6.67 | 6.94 | 7.34 | 5.00 | 8.00 | 7.50 | 7.12 | 5.28 | 6.88 | 6.54 |
| 건설과 | 재난안전과 | 도시과 | 건축과 | 토지관리과 | 산림과 | 의회사무국 | 직속기관 | 사업소 | 동 | |
| 5.83 | 6.79 | 7.50 | 7.05 | 6.36 | 7.22 | 6.88 | 7.78 | 6.40 | 6.14 | |

그림 3-18. 진해시의 부서별 조정능력 보유수준

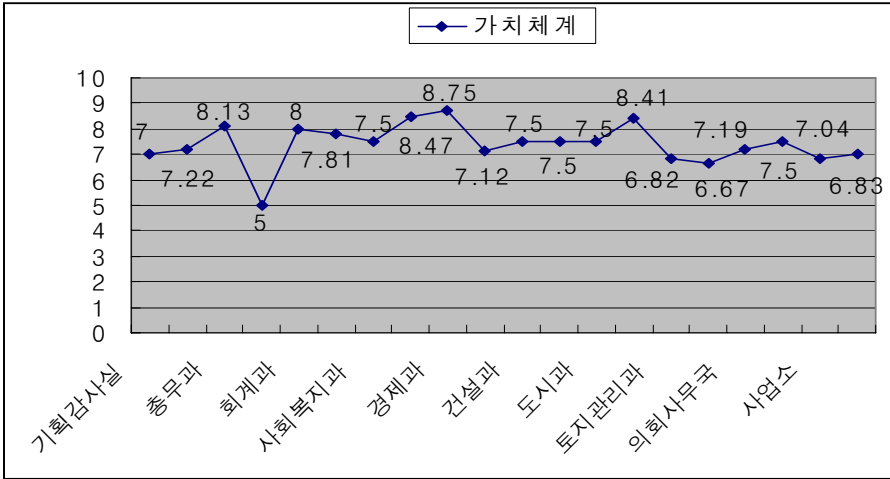


가치체계를 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 경제과가 가장 높고, 다음으로 건설과, 총무과 및 회계과 등의 순이다. 이에 비하여 세무과, 산림과, 토지관리과 등은 가치체계의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다. 행태적 측면의 역량인 가치체계는 부서간 차이를 명확한 근거에 의해 설명하기는 어렵다. 따라서 가치체계가 저조한 부서의 경우 상대적으로 교육훈련의 부진에 따른 결과로 밖에 볼 수 없다.

표 3-18. 진해시의 부서별 가치체계 보유수준

| 구분 | 기획 감사실 | 문화 공보실 | 총무과 | 세무과 | 회계과 | 민원실 | 사회 복지과 | 환경 보호과 | 경제과 | 교통 관광과 |
|------|-----------|-----------|------|-----------|------|-----------|-----------|-----------|------|-----------|
| 가치체계 | 7.00 | 7.22 | 8.13 | 5.00 | 8.00 | 7.81 | 7.50 | 8.47 | 8.75 | 7.12 |
| 건설과 | 재난 안전과 | 도시과 | 건축과 | 토지 관리과 | 산림과 | 의회 사무국 | 직속 기관 | 사업소 | 동 | |
| 7.50 | 7.50 | 7.50 | 8.41 | 6.82 | 6.67 | 7.19 | 7.50 | 6.83 | 7.04 | |

그림 3-19. 진해시의 부서별 가치체계 보유수준

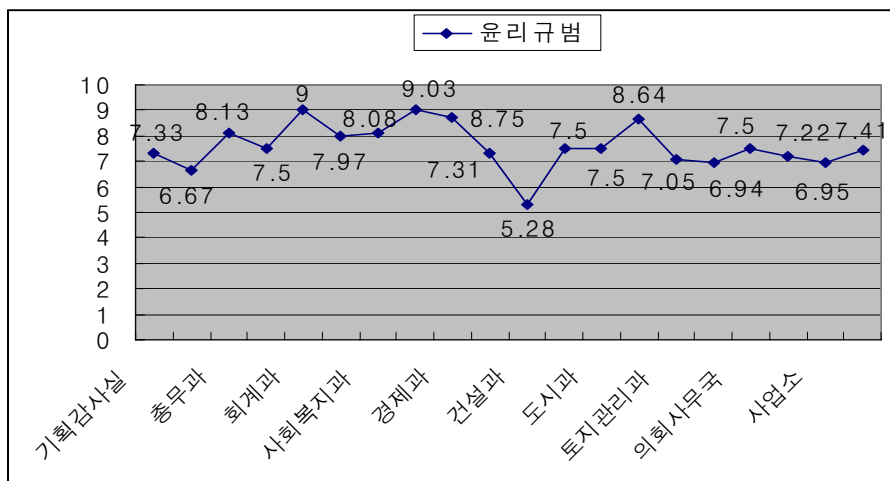


윤리규범을 기준으로 부서별 전문성의 보유수준을 보면, 환경보호과가 가장 높고, 다음으로 회계과, 경제과, 건축과 등의 순이다. 이에 비하여 건설과, 문화공보실, 산림과 및 사업소 등은 윤리규범의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다. 전술한 가치체계와 마찬가지로 윤리규범도 개인별 신념이나 교육훈련 등에 의하여 영향을 받는다고 할 경우 진해시의 부서별 차이를 명백한 근거에 의하여 설명하기는 어렵다.

표 3-19. 진해시의 부서별 윤리규범 보유수준

| 구분 | 기획감사실 | 문화공보실 | 총무과 | 세무과 | 회계과 | 민원실 | 사회복지과 | 환경보호과 | 경제과 | 교통관광과 |
|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|
| 윤리규범 | 7.33 | 6.67 | 8.13 | 7.50 | 9.00 | 7.97 | 8.08 | 9.03 | 8.75 | 7.31 |
| 건설과 | 재난안전과 | 도시과 | 건축과 | 토지관리과 | 산림과 | 의회사무국 | 직속기관 | 사업소 | 동 | |
| 5.28 | 7.50 | 7.50 | 8.64 | 7.05 | 6.94 | 7.50 | 7.22 | 6.95 | 7.41 | |

그림 3-20. 진해시의 부서별 윤리규범 보유수준



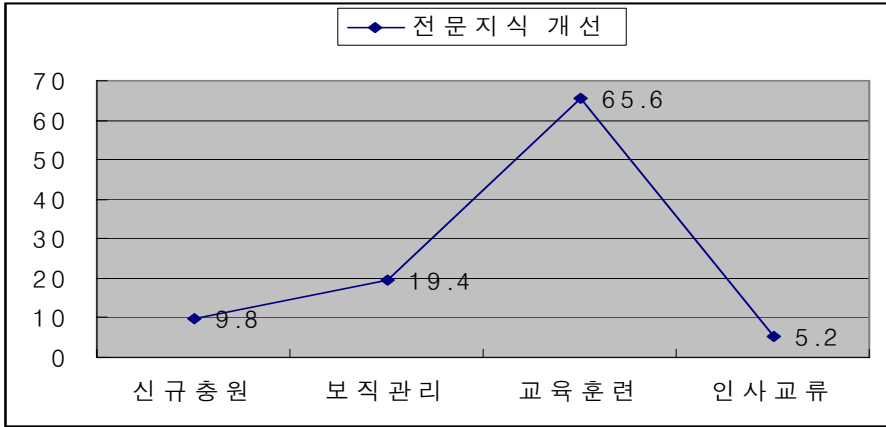
바. 개선방안에 관한 의견

경상북도와 진해시 공무원들을 대상으로 현재의 전문성이 다소 수준이 낮다고 판단할 경우 전문성을 제고할 수 있는 적정대안이 무엇인가에 대해서도 조사를 하였다. 동 조사는 독립변수별 수준을 제고하기 위하여 관련 인사제도 중 어느 제도에 대한 개선이 필요한가를 중심으로 조사하였다.

1) 전문지식의 제고

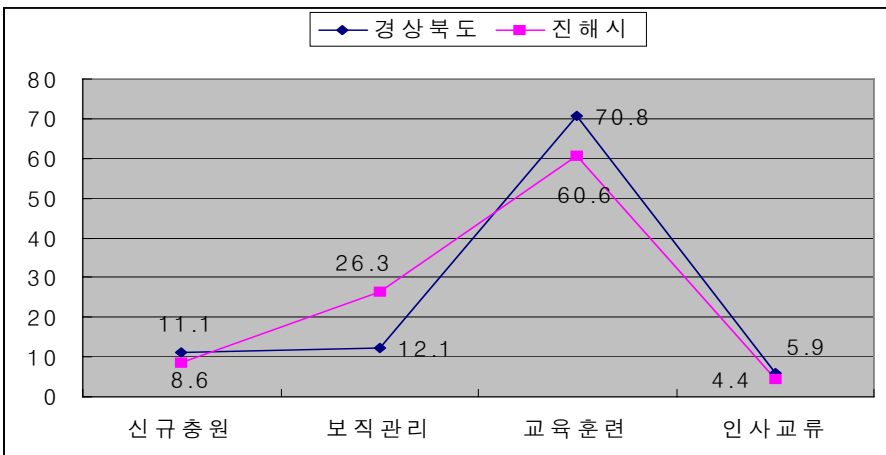
전문지식을 제고하기 위해서는 교육훈련이 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 지적하고 있다. 다음으로 보직관리, 신규충원 및 인사교류의 순서로 지적되고 있으나, 이러한 제도들은 교육훈련에 비해서는 큰 비중을 차지하지 못하고 있다. 따라서 전문지식을 제고하기 위해서는 교육훈련에 대한 개선조치가 보다 적극적으로 수반될 필요가 있다.

그림 3-21. 전문지식의 개선에 관한 의견



한편, 전문지식의 제고를 위한 경상복도와 진해시간 의견을 비교하면, 다음과 같다.

그림 3-22. 전문지식의 개선에 관한 경상복도와 진해시 비교

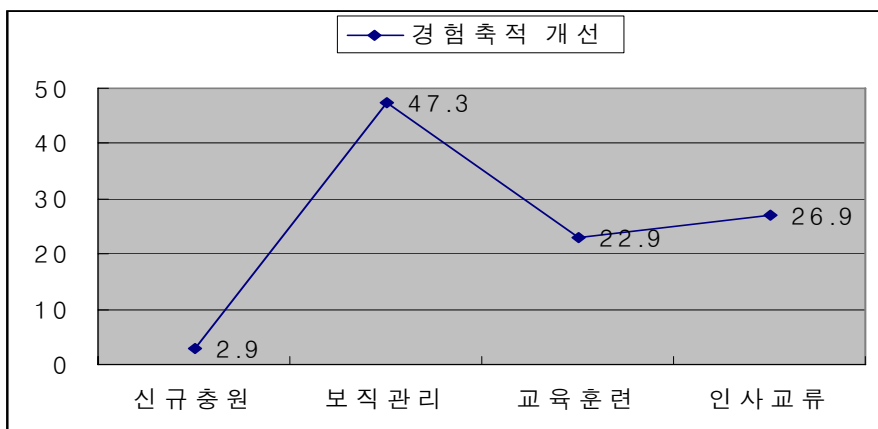


전문지식을 제고하기 위해서 교육훈련이 가장 중요하다는 것은 양 기관간 차이가 없으나, 교육훈련에 대한 비중은 경상북도가 진해시보다 높게 지적하고 있으며, 진해시는 경상북도에 비하여 보직관리의 중요성을 강조하고 있다.

2) 경험축적의 제고

경험축적을 제고하기 위해서는 보직관리가 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 지적하고 있다. 다음으로 인사교류, 교육훈련 및 신규충원의 순서로 지적되고 있으나, 이들 역시 보직관리에 비해서는 큰 비중을 차지하지 못하고 있다. 따라서 경험축적을 제고하기 위해서는 보직관리에 대한 개선조치가 보다 적극적으로 수반될 필요가 있다.

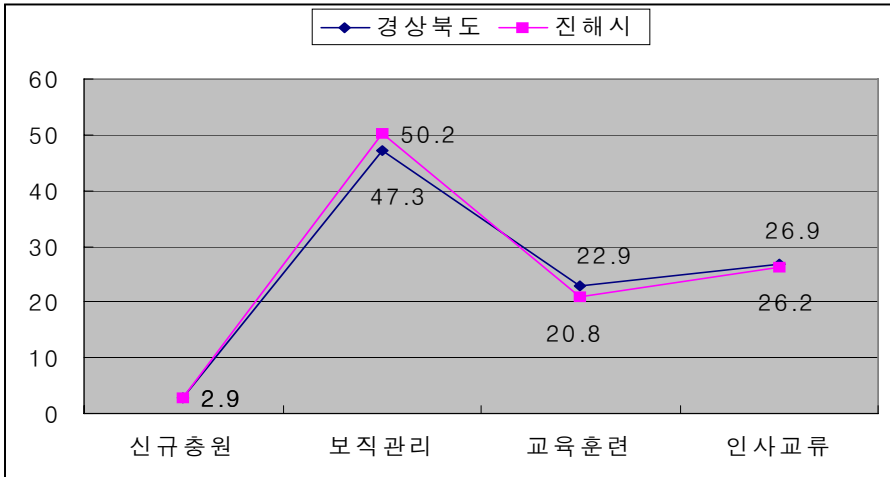
그림 3-23. 경험축적의 개선에 관한 의견



한편, 경험축적의 제고를 위한 경상북도와 진해시간 의견을 비교하면, 다음과 같다. 전문지식과 달리 경험축적에서는 경상북도와 진해시간

거의 차이가 없다. 즉, 양 기관 모두 보직관리가 가장 중요한 동시에 유사한 비중으로 강조되고 있으며, 여타의 제도에 관해서도 그러하다.

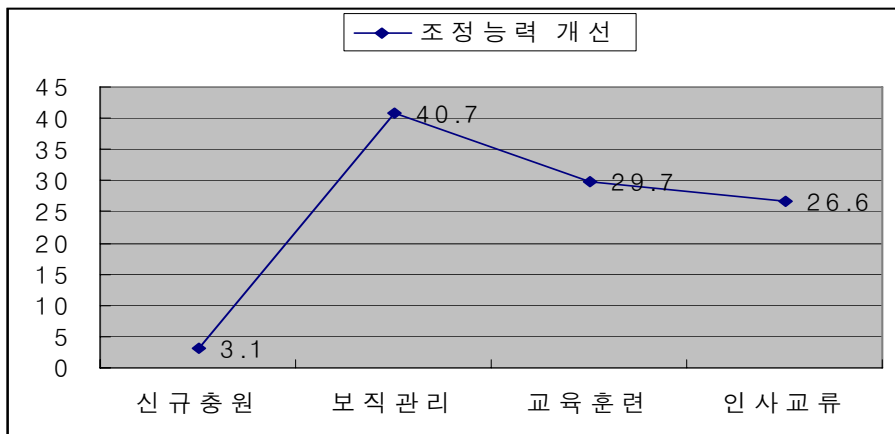
그림 3-24. 경험축적의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교



3) 조정능력의 제고

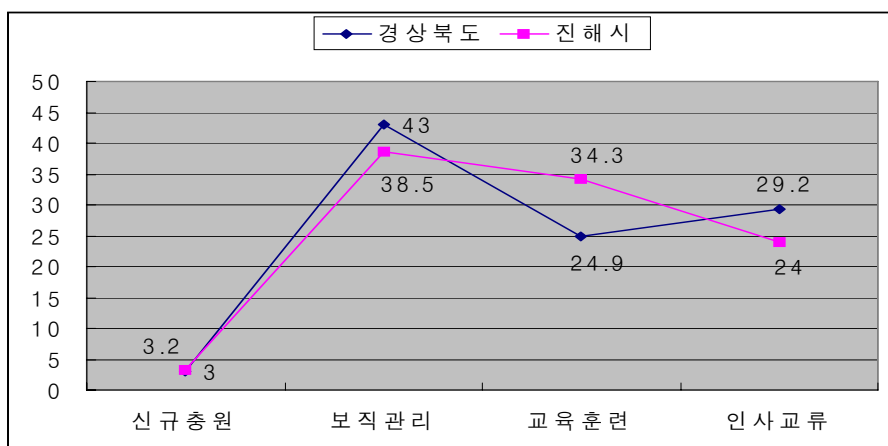
조정능력을 제고하기 위해서는 경험축적과 마찬가지로 보직관리가 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 지적하고 있다. 다음으로 교육훈련, 인사교류 및 신규충원의 순서로 지적되고 있으나, 이들 역시 보직관리에 비해서는 큰 비중을 차지하지 못하고 있다. 따라서 조정능력을 제고하기 위해서도 보직관리에 대한 개선조치가 보다 적극적으로 수반될 필요가 있다.

그림 3-25. 조정능력의 개선에 관한 의견



한편, 조정능력의 제고를 위한 경상북도와 진해시 의견을 비교하면, 다음과 같다.

그림 3-26. 조정능력의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교

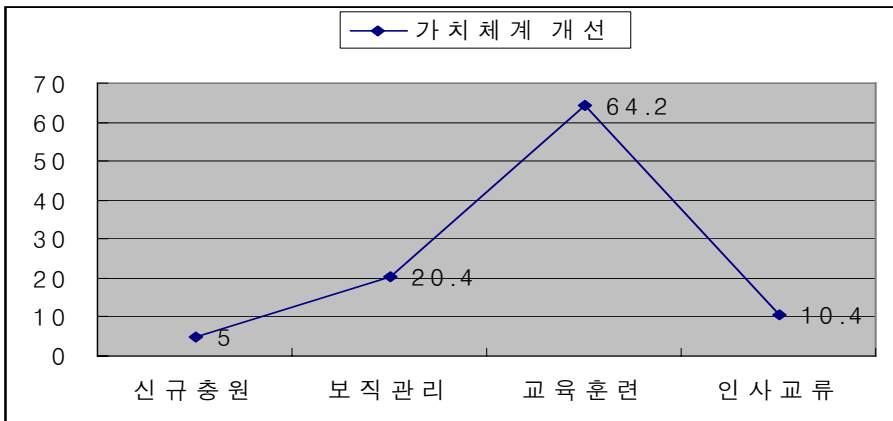


보직관리의 중요성에 대해서는 양 기관간 특별한 차이가 없다. 다만, 교육훈련과 인사교류에 대해서는 양 기관간 차이가 있는 바, 조정능력의 제고를 위해서 경상북도는 교육훈련에 비해 인사교류의 중요성을 그리고 진해시는 인사교류에 비해 교육훈련의 중요성을 더 강조하고 있다.

4) 가치체계의 제고

가치체계를 제고하기 위해서는 교육훈련이 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 지적하고 있다. 다음으로 보직관리, 인사교류 및 신규충원의 순서로 지적되고 있으나, 이들 역시 교육훈련에 비해서는 큰 비중을 차지하지 못하고 있다. 따라서 가치체계를 제고하기 위해서는 교육훈련에 대한 개선조치가 보다 적극적으로 수반될 필요가 있다.

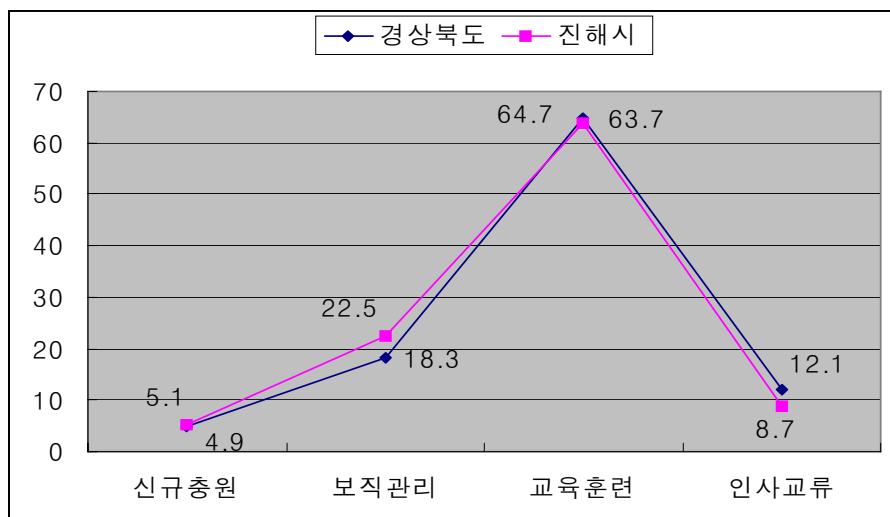
그림 3-27. 가치체계의 개선에 관한 의견



한편, 가치체계의 제고를 위한 경상북도와 진해시간 의견을 비교하면, 다음과 같다. 전술한 경험축적과 마찬가지로 경상북도와 진해시간 거의 차이

가 없다. 즉, 양 기관 모두 교육훈련이 가장 중요한 동시에 유사한 비중으로 강조되고 있으며, 여타의 제도에 관해서도 그러하다.

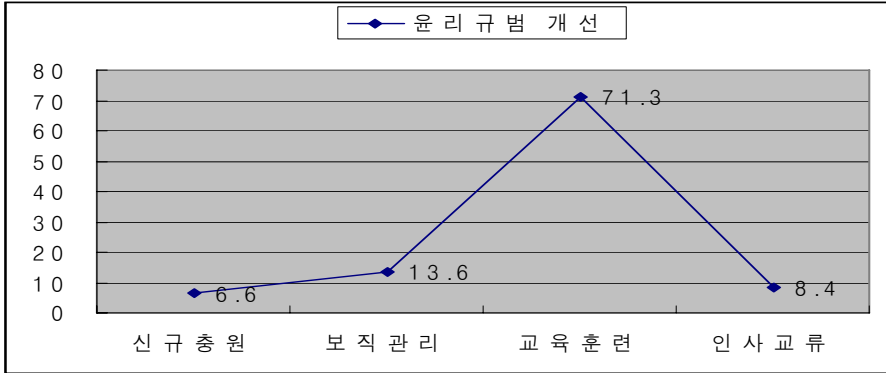
그림 3-28. 가치체계의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교



5) 윤리규범의 제고

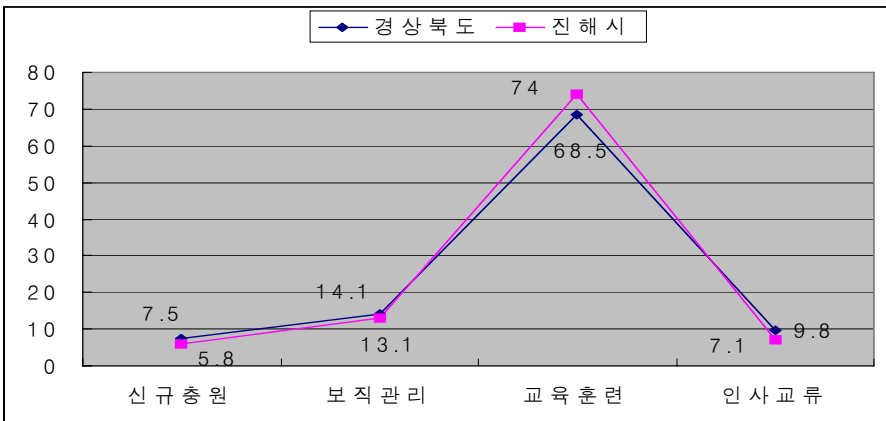
윤리규범을 제고하기 위해서는 가치체계와 마찬가지로 교육훈련이 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 지적하고 있다. 다음으로 보직관리, 인사교류 및 신규총원의 순서로 지적되고 있으나, 이들 역시 교육훈련에 비해서는 큰 비중을 차지하지 못하고 있다. 따라서 윤리규범을 제고하기 위해서도 교육훈련에 대한 개선조치가 보다 적극적으로 수반될 필요가 있다.

그림 3-29. 윤리규범의 개선에 관한 의견



한편, 윤리규범의 제고를 위한 경상북도와 진해시간 의견을 비교하면, 다음과 같다.

그림 3-30. 윤리규범의 개선에 관한 경상북도와 진해시 비교



전술한 경험축적 또는 가치체계와 마찬가지로 경상북도와 진해시간 거의 차이가 없다. 양 기관 모두 교육훈련이 가장 중요한 동시에 유사한 비중으로

강조되고 있으며, 여타의 제도에 관해서도 그러하다.

3. 조사결과의 종합

앞에서 경상북도와 진해시를 대상으로 실시된 세 가지 분야에 관한 조사 결과를 분석하였다. 즉, 독립변수로 선정된 전문지식, 경험축적, 조정능력, 가치체계 및 윤리규범이 지방공무원의 전문성에 미치는 영향과 현재 지방공무원의 직급별 및 부서별 전문성의 보유수준 그리고 각각의 독립변수 수준을 제고하기 위한 인사관련 제도의 개선대상 등이다. 이에 대한 분석결과를 종합하면, 다음과 같다.

우선, 5개의 독립변수가 지방공무원의 전문성에 미치는 영향도는 전반적으로 높게 나타나고 있다. 영향도가 높은 순위는 전문지식, 경험축적, 조정능력, 윤리규범 및 가치체계의 순이다.

다음, 지방공무원의 전문성 보유수준은 매우 낮은 것은 아니다. 다만, 윤리규범과 가치체계는 비교적 높은 수준으로 나타나고 있으나, 경험축적과 전문지식은 상대적으로 낮고, 특히 조정능력은 다소 취약한 수준으로 나타나고 있다. 직급별 전문성의 보유수준은 진해시의 5급을 제외하고는 전반적으로 상위직일수록 높게 나타나고 있으며, 이러한 현상은 독립변수별로도 유사한 경향을 보이고 있다. 부서별 전문성의 보유수준은 경상북도의 경우 예산담당관실, 산림보호과, 직속기관 등이 높고 정보통신과, 지역개발과 및 기획관실 등이 낮으며, 진해시의 경우 회계과, 건축과, 경제과, 직속기관, 민원실 등이 높고 세무과, 환경보호과, 토지관리과, 사업소, 동 등이 낮다. 마지막으로 독립변수의 수준을 제고하기 위한 관련인사제도의 개선은 전문지식과 가치체계 및 윤리규범은 교육훈련을 그리고 경험축적과 조정능력은 보직관리에 대한 집중적인 개선이 필요한 것으로 나타나고 있다.

표 3-20. 분석력과의 종합

| 구 분 | 내 용 |
|-----------|---|
| 독립변수의 영향도 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 전반적으로 영향도가 큼 <ul style="list-style-type: none"> - 전문지식, 경험축적, 조정능력, 윤리규범, 가치체계의 순 |
| 전문성의 보유수준 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 독립변수별 보유수준 <ul style="list-style-type: none"> - 윤리규범과 가치체계는 비교적 높음 - 경험축적과 전문지식은 보통수준 - 조정능력은 상대적으로 낮음 ■ 직급별 전문성 보유수준 <ul style="list-style-type: none"> - 상위직일수록 높음(진해시 5급 제외) ■ 경상북도 부서별 전문성 보유수준 <ul style="list-style-type: none"> - 높은 부서: 예산담당관실, 산림보호과, 직속기관 등 - 낮은 부서: 정보통신과, 지역개발과, 기획관실 등 ■ 진해시 부서별 전문성 보유수준 <ul style="list-style-type: none"> - 높은 부서: 회계과, 건축과, 경제과, 직속기관, 민원실 등 - 낮은 부서: 세무과, 환경보호과, 토지관리과, 사업소, 동 등 |
| 인사제도의 개편 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 교육훈련 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 전문지식, 가치체계, 윤리규범 ■ 보직관리 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 경험축적, 조정능력 |

제2절 전문성 관련제도의 실태

1. 신규충원 실태

가. 법제적 실태

신규충원은 임용⁵²⁾의 한 형태로 정부 밖에서 필요한 사람을 선발하여 임용하는 것을 말한다. 우리 나라의 경우 현행 「지방공무원법」에 의하면, 신규충원은 공개경쟁임용과 특별채용의 두 가지 방법이 활용되고 있다.

공개경쟁임용은 자격을 갖춘 모든 사람들에게 지원기회를 평등하게 부여하고, 시험을 통해 임용후보자를 선발하는 방법으로 기회보장과 이를 통한 우수인력의 확보에 그 목적을 두고 있다. 이러한 공개경쟁임용은 지방공무원의 9급, 7급 및 5급에 필요한 인력을 충원할 시에 활용되고 있다. 공개경쟁시험은 9급의 경우 당해 지방자치단체의 인사위원회가 주관하고, 7급은 시·도 인사위원회가 그리고 행정고등고시인 5급은 중앙인사위원회가 필요한 절차를 주관하도록 되어 있다. 다만, 9급에 대해서는 원칙적으로 당해 지방자치단체 인사위원회가 주관하도록 되어 있으나, 실제적으로는 시·도 인사위원회가 위임처리하고 있다. 그리고 시험방법은 1차, 2차 및 3차에 걸쳐 실시하되, 직급별로 다소 상이하다. 1차에서는 9급, 7급 및 5급 공히 선택형 필기시험을 치르게 되고, 2차에서는 9급과 7급의 경우 단답형 논술이 원칙이나 실제적으로는 선택형과 기입형이 활용되고 있으며, 5급은 논문형 필기시험을 보게 된다. 또한 시험과목 및 출제수준은 각 직급의 직무요건에 따라 차별적으로 설정하고 있다.

52) 임용은 정부조직에서 일할 유능한 사람을 확보하고, 활용하는 활동으로 흔히 정부조직의 결원보충 활동으로 규정되고 있다(오석홍, 「인사행정론」, 박영사, 2000, p.126).

표 3-21. 공개경쟁임용시험의 제도적 현황

| 구 분 | | 5급 | 7급 | 9급 |
|----------|----|-------------------------|---|--------------------------|
| 시험실시기관 | | 중앙인사위원회 | 시/도인사위원회 | 당해 인사위원회 (실제는 시도 위탁) |
| 시험 방법 | 1차 | 선택형(기입형 가미) 필기시험 | | |
| | 2차 | 논문형 필기시험 | - 논술형(단답형 가미), 필기시험 원칙 - 선택형과 기입형으로 같음할 수 있음(실제운영) | |
| | 3차 | 면접시험 또는 실기시험 | | |
| 시험과목 | | 공무원 임용시험령 | 공무원임용시험령에서 정하는 시험과목 준용 | |
| 출제수준 | | 정책기획 및 관리에 필요한 능력/지식 | 행정업무수행에 필요한 전문적 능력/지식 | 행정업무수행에 필요한 기본적 능력/지식 |

한편, 특별채용⁵³⁾은 경쟁을 제한하는 별도의 선발절차를 거쳐 공무원을

- 53) 실적주의를 채택하고 있는 인사제도 하에서는 공개경쟁임용제도에 의하여 신규채용을 하는 것이 원칙이다. 다만, 공개경쟁임용제도를 보완할 필요가 있거나 필요한 인력의 원활한 확보 등의 경우 특별채용을 활용하는 것이 요청된다. 우리나라의 경우 현행 「지방공무원법」에 따르면, 다음과 같은 경우에 특별채용이 허용되고 있다. ① 퇴직자의 재임용, ② 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정직무에 대한 자격증소지자를 임용하는 경우, ③ 임용예정직급과 동일한 직급에서 대통령령이 정하는 기간 동안 근무한 경력이 있는 자 및 임용예정직급에 상응한 근무 또는 연구실적이 3년 이상인 자를 임용하는 경우, ④ 임용예정직에 관련된 특수목적에 위하여 설립된 학교 중 대통령령으로 정하는 학교졸업자로서 국가기관 또는 지방자치단체에서 실무수습을 마친 자를 임용하는 경우, ⑤ 1급 공무원으로 임용하는 경우, ⑥ 공개경쟁시험에 의한 결원보충이 곤란한 특수한 직무분야, 환경 또는 도서, 벽지 등 특수한 지역에 근무할 자를 임용하는 경우, ⑦ 국가공무원을 당해 직급에 해당하는 지방공무원으로 임용하는 경우, ⑧ 임용예정직에 관련된 실업계, 예능계 및 사학계의 고등학교, 전문대학 및 대학의 학과 중 대통령령으로 정하는 학교졸업자로서 교육인적자원부장관 또는 행정자치부장관이 정하는 바에 따라 당해 학교장의 추천을 받은 자를 연구 또는 기술직렬의 공무원이나 기능직 공무원으로 임용하는 경우, ⑨ 대통령령으로 정하는 임용예정직에 관련된 과학기술 및 이에 준하는 특수전문분야의 연구 또는 근무경력이 있는 자를 임용하는 경우, ⑩ 재학중 장학금을 받고 졸업한 자를 임용하는 경우,

신규로 채용하는 것이다. 현행의 특별채용제도로는 개방형직위제와 전문계약직 등 2가지 방법이 활용되고 있다.

표 3-22. 지방공무원의 신규채용제도

| 구 분 | 제 도 |
|----------|--|
| 공개경쟁임용제도 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 5급 행정고등고시: 중앙인사위원회 주관 ■ 7급: 시·도인사위원회가 주관 ■ 9급: 당해 지방인사위원회가 주관(실제는 시·도가 주관) |
| 특별채용제도 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 개방형 직위제 ■ 전문계약직제 |

◆ 개방형 직위제

- 개념
 - 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요한 경우
 - 일정한 직무수행요건을 설정하여 공직내부 또는 외부에서 적격자를 선발·임용하는 제도
- 직위지정 대상 및 범위
 - 5급 이상 직위의 10% 범위 안에서 실시성과가 크다고 판단되는 기관/공무원의 종류 및 직무분야부터 우선 시행
- 직위지정절차
 - 시도지사 및 행정자치부 장관과 협의 지정
 - 협의 불필요 직위: 공보, 법무, 보건환경, 박물관/문화예술, 정보/통신, 국제교류/통상 등
- 선발 및 임용절차
 - 공개모집에 의한 시험

우선 개방형 직위제는 2001년 「지방자치단체의개방형직위의운영등에관한규정」이 제정되면서 도입된 것으로 일정한 직무요건을 설정하여 공직내부 또는 외부에서 적격자를 선발 및 임용하는 제도이다. 현재는 5급 이상 직위의 10% 범위 안에서 실시성과가 크다고 판단되는 기관 및 공무원의 종류와

- ⑪ 외국어에 능통하고 국제적 소양과 전문지식을 지닌 자를 임용하는 경우, ⑫ 연고지, 기타 지역적 특수성을 고려하여 일정한 지역에 거주하는 자를 그 지역에 소재하는 기관에 임용하고자 하는 경우 등이다.

직무분야부터 우선적으로 시행토록 하고 있다. 한편, 전문계약직제는 특수한 분야의 업무를 전문적으로 처리하기 위하여 필요한 인력을 신규로 충원하기 위한 제도이다. 현재는 5년의 범위 안에서 당해 사업의 수행에 필요한 기간을 설정하여 충원토록 하고 있다.

한편, 공개채용을 위한 시험과목은 직급별 및 직렬별로 각기 다르게 규정되고 있다. 「공무원임용시험령」 제7조에 따르면, 각 직급별 및 직렬별로 해당직위의 직무를 수행할 수 있는 능력을 검증하기 위한 것에 초점을 두고 시험과목을 적의 선정하고 있다. 여기에서는 행정직렬을 대상으로 각 직급별 시험과목을 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 지방고등고시인 5급의 공개채용 시험과목은 1차에서는 필수과목을 그리고 2차에서는 필수와 선택과목으로 구분하여 규정하고 있다. 1차의 필수과목은 행정직렬에 포함되는 일반행정, 법무행정, 재정 및 국제통상 공히 같다. 즉, 언어논리영역, 자료해석영역, 상황판단영역 및 영어로 구성되어 있다. 그러나 2차에서는 필수과목 및 선택과목 모두 다 직류별로 다르게 규정되고 있다. 예를 들면, 일반행정에서는 필수과목으로 행정법, 행정학, 경제학 및 정치학이 시험과목으로 규정되어 있음에 비하여 재경에서는 경제학, 재정학, 행정법 및 행정학이 시험과목으로 선정되어 있다. 또한 선택과목에서는 직류별로 차이를 보이고 있는데, 일반행정에서는 민법(친속상속법 제외), 정보체계론, 조사방법론(통계분석 제외), 정책학, 국제법, 지방행정론 중에서 1과목을 선택하도록 되어 있음에 비하여 재경에서는 상법, 회계학, 경영학, 세법, 국제경제학, 통계학 중에 1과목을 선택하도록 되어 있다.

표 3-23. 5급 이상 공개채용 시험과목(일반행정직렬)

| 구 분 | | | 시험과목 |
|------|-----|---|-------------------------------|
| 일반행정 | 제1차 | 필수 | 언어논리영역, 자료해석영역, 상황판단영역, 영어 |
| | 제2차 | 필수 | 행정법, 행정학, 경제학, 정치학 |
| 선택 | | 민법(친족상속법 제외), 정보체계론, 조사방법론(통계분석 제외), 정책학, 국제법, 지방행정론 중 1과목 | |
| 법무행정 | 제1차 | 필수 | 언어논리영역, 자료해석영역, 상황판단영역, 영어 |
| | 제2차 | 필수 | 행정법, 민법(친족상속법 제외), 행정학, 민사소송법 |
| 선택 | | 상법, 노동법, 세법, 사회법, 국제법, 경제학 중 1과목 | |
| 재 경 | 제1차 | 필수 | 언어논리영역, 자료해석영역, 상황판단영역, 영어 |
| | 제2차 | 필수 | 경제학, 재정학, 행정법, 행정학 |
| 선택 | | 상법, 회계학, 경영학, 세법, 국제경제학, 통계학 중 1과목 | |
| 국제통상 | 제1차 | 필수 | 언어논리영역, 자료해석영역, 상황판단영역, 영어 |
| | 제2차 | 필수 | 국제법, 국제경제학, 행정법, 영어 |
| 선택 | | 경제학, 무역학, 재정학, 경영학, 국제정치학, 행정학, 독어, 불어, 러시아어, 중국어, 일어, 스페인어 중 1과목 | |

또한 7급 공개채용의 행정직렬 시험과목은 다음과 같다. 1차 시험에서는 모든 직류가 공통적으로 국어(한문포함), 영어 및 한국사를 시험과목으로 하고 있다. 이에 비하여 2차에서는 각 직류별로 시험과목이 다르게 규정되고 있다. 일반행정에서는 헌법, 행정법, 행정학 및 경제학이 그리고 법무행정에서는 헌법, 행정법, 민법(친족상속법 제외) 및 민사소송법이 시험과목으로 선정되어 있다. 또한 재경에서는 헌법, 행정법, 경제학 및 회계학이 시험과목이며, 국제통상에서는 헌법, 국제법, 국제경제학 및 무역학이 시험과목으로 선정되어 있다. 2차 시험에서 직류별 시험과목이 상이한 것은 전술한 5급 시험과 마찬가지로 각 직류별 요구되는 능력을 검증하기 위한 것이 그 목적이 있다.

표 3-24. 7급 공개채용 시험과목(일반행정직렬)

| 구 분 | | | 시험과목 |
|------|-----|----|------------------------------|
| 일반행정 | 제1차 | 필수 | 국어(한문포함), 영어, 한국사 |
| | 제2차 | 필수 | 헌법, 행정법, 행정학, 경제학 |
| 법무행정 | 제1차 | 필수 | 국어(한문포함), 영어, 한국사 |
| | 제2차 | 필수 | 헌법, 행정법, 민법(친족상속법 제외), 민사소송법 |
| 재 경 | 제1차 | 필수 | 국어(한문포함), 영어, 한국사 |
| | 제2차 | 필수 | 헌법, 행정법, 경제학, 회계학 |
| 국제통상 | 제1차 | 필수 | 국어(한문포함), 영어, 한국사 |
| | 제2차 | 필수 | 헌법, 국제법, 국제경제학, 무역학 |

한편, 9급 공개채용의 행정직렬 시험과목은 다음과 같다. 1차 시험에서는 전술한 7급 공개채용과 마찬가지로 직류별 구분없이 국어, 영어 및 한국사가 공통적으로 시험과목이다. 이에 비하여 2차 시험에서는 각 직류별 시험과목에 차이를 보이고 있다. 일반행정에서는 행정법총론과 행정학개론이, 법무행정에서는 행정법총론과 민법총칙이, 재경에서는 경제학개론과 회계원리가 그리고 국제통상에서는 국제법개론과 경제학개론이 각각 시험과목으로 선정되어 있다. 2차 시험의 시험과목이 직류별로 다른 것은 전술한 5급 및 7급에서와 같은 이유이다.

표 3-25. 9급 공개채용 시험과목(일반행정직렬)

| 구 분 | | | 시험과목 |
|------|-----|----|--------------|
| 일반행정 | 제1차 | 필수 | 국어, 영어, 한국사 |
| | 제2차 | 필수 | 행정법총론, 행정학개론 |
| 법무행정 | 제1차 | 필수 | 국어, 영어, 한국사 |
| | 제2차 | 필수 | 행정법총론, 민법총칙 |
| 재경 | 제1차 | 필수 | 국어, 영어, 한국사 |
| | 제2차 | 필수 | 경제학개론, 회계원리 |
| 국제통상 | 제1차 | 필수 | 국어, 영어, 한국사 |
| | 제2차 | 필수 | 국제법개론, 경제학개론 |

나. 운영적 실태

신규충원의 운영실태를 충원방법별 현황을 통해서 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 전체 신규충원 규모는 1998년을 기점으로 매년 증가되다가 2001년도에 감소되었다.⁵⁴⁾ 그러나 2002년부터는 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히, 2001년 대비 2002년의 충원규모는 매우 큰 신장세를 보이고 있다.

표 3-26. 신규충원 현황

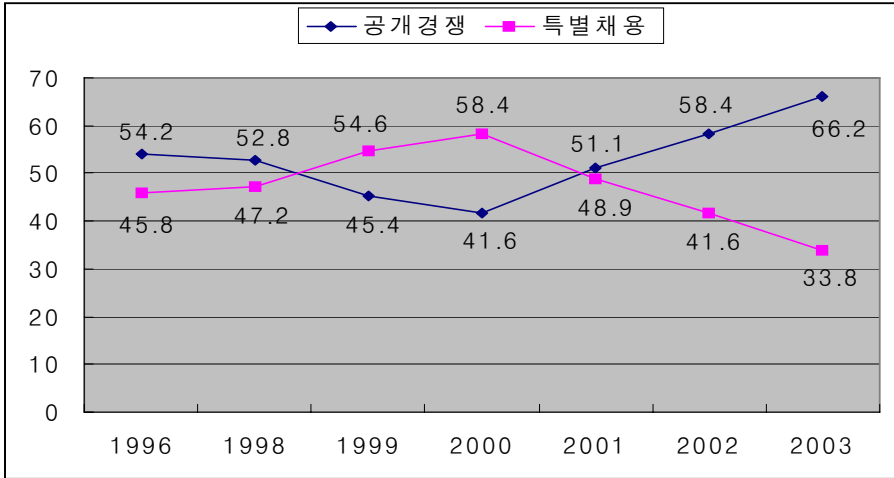
| 구 분 | 1996 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 공개경쟁 | 10,808 | 1,832 | 2,403 | 3,725 | 3,498 | 6,398 | 8,478 |
| 특별채용 | 8,325 | 1,636 | 2,885 | 5,228 | 3,344 | 4,557 | 4,333 |
| 합 계 | 18,161 | 3,468 | 5,288 | 8,953 | 6,842 | 10,955 | 12,811 |

자료: 통계청, 『공무원 인사행정』, 2003.

또한 신규충원 방법별로 구분하여 보면, 1998년까지는 공개경쟁에 의한 신규충원 비율이 높았으나 1999년부터 2000년까지는 특별채용의 비율이 오히려 높게 나타나고 있다. 이후 2001년부터는 다시 공개경쟁에 의한 신규충원 비율이 높게 나타나고 있다. 그리고 2003년의 경우에는 공개채용과 특별채용이 각각 66.2%와 33.8%로 공개채용의 비중이 특별채용에 비하여 거의 2배에 이르고 있다.

54) 2001년 신규충원의 감소현상은 당시 국민의 정부에서 추진한 구조조정의 여파에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 국민의 정부는 “작은 정부”를 구축하기 위하여 1998년부터 2000년까지 3개년에 걸쳐 인력감축을 추진하였고, 이러한 결과는 신규충원의 감소로 연결되었다.

그림 3-31. 신규채용 방법별 비율



한편, 채용방법별 지방공무원의 학력현황을 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 지방공무원의 학력은 대학졸업 이상이 전체의 53.4%를 차지하여 비교적 높은 수준을 보이고 있다. 공개경쟁임용의 경우에는 대학졸업 이상이 전체의 56.3%를 차지하고 있으며, 특별채용의 경우에는 전체의 40.9%를 차지하여 대학졸업 이상으로 국한할 경우 특별채용에 비하여 공개경쟁임용의 대학졸업 이상의 비율이 상대적으로 높다. 또한 채용방법별 학력분포를 보면, 공개경쟁임용의 경우 대학졸업자(48.2%)와 고등학교 중퇴/재학/졸업자(21.5%)가 높은 점유율을 보이고 있으며, 특별채용의 경우에는 대학졸업자(30.4%)와 전문대 졸업자(26.3%) 및 고등학교 중퇴/재학/졸업자(24.0%)가 높은 비중을 차지하고 있다.

표 3-27. 지방공무원 충원방법별 학력현황(2003년 기준)

| 구 분 | 소계 | 대학원 수료 이상 | 대학원 재학/ 중퇴 | 대학 졸업 | 대학재 학/중퇴 | 전문대 졸업 | 전문대 재학/ 중퇴 | 고등학 교중퇴/ 재학/ 졸업 | 중학교 중퇴/재 학/졸업 | 초등학 교중퇴/ 재학/ 졸업 | 무학 |
|----------|---------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|--------------|
| 공개 경쟁 | 119,349 | 7,197 (6.0) | 2,509 (2.1) | 57,509 (48.2) | 8,929 (7.5) | 15,224 (12.7) | 1,535 (1.3) | 25,674 (21.5) | 453 (0.4) | 297 (0.3) | 22 (0.01) |
| 특별 채용 | 28,638 | 2,528 (8.8) | 607 (1.7) | 8,711 (30.4) | 1,327 (4.6) | 7,538 (26.3) | 443 (1.5) | 6,875 (24.0) | 486 (1.7) | 118 (0.4) | 5 (0.01) |
| 합계 | 147,987 | 9,725 (6.6) | 3,116 (2.1) | 66,220 (44.7) | 10,256 (6.9) | 22,762 (15.4) | 1,978 (1.3) | 32,549 (22.0) | 939 (0.6) | 415 (0.3) | 27 (0.01) |

자료: 행정자치부, 「공무원통계」, 2003.

2. 보직관리 실태

가. 법제적 실태

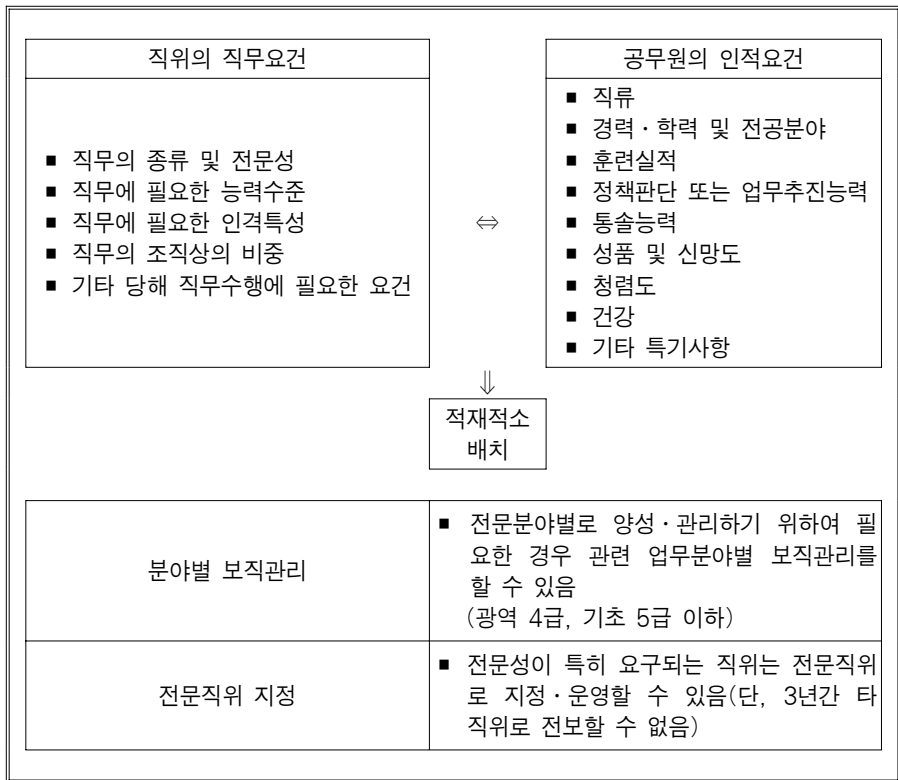
보직관리는 동일계급 또는 동일직급 간의 수평적 이동을 말하는 것으로 전보와 전직이 포함된다. 즉, 동일한 직렬 내에서 동일직급으로 이동하는 전보와 상이한 직렬의 동일직급으로 이동하는 전직을 총괄하여 수평적 이동에 관한 인사관리를 보직관리라 한다. 이와 같은 보직관리는 적재적소의 배치와 직무의 부적응 해소, 행정조직 및 관리상의 변동에 대한 적응, 능력발전과 교육훈련 수단, 승진기회의 제공, 공직의 침체 및 권태방지, 할거주의 타파와 부처간 협력조성 등을 위하여 활용된다.⁵⁵⁾

현재 우리 나라의 보직관리제도는 원칙적으로 직위의 직무요건과 소속 공무원의 인적요건을 고려하여 적재적소에 배치하도록 하고 있다. 여기에서 직위의 직무요건으로는 직무의 종류 및 전문성, 직무에 필요한 능력수준, 직무에 필요한 인격특성, 직무의 조직상의 비중, 기타 당해 직무수행에 필요한

55) 한영수, 「전계서」, pp.190-191.

요건 등이 해당되고, 공무원의 인적요건으로는 직류, 경력·학력 및 전공분야, 훈련실적, 정책판단 또는 업무추진능력, 통솔능력, 성품 및 신망도, 청렴도, 건강, 기타 특기사항 등이 해당된다.

그림 3-32. 지방공무원의 보직관리제도



다만, 일정한 요건 하에서는 보직관리가 제한되는 바, 분야별 보직관리와 전문직위 지정이 그것이다. 분야별 보직관리는 전문분야별 인력양성을 위하여 필요한 경우 시·도는 4급 이하, 시·군·구는 5급 이하의 공무원을 대상으로 관련 업무분야별로 구분하여 별도의 보직관리를 도모하는 것이다.

그리고 전문직위 지정은 전문성이 특히 요구되는 직위는 전문직위로 지정 및 운영할 수 있도록 한 것이다. 전문직위에 대하여는 일정한 직무수행 요건을 설정하고, 해당직위의 직무요건을 갖춘 자를 전문관으로 선발하여 임용하되, 전문직위에 임용된 공무원은 특별한 사유가 없는 한 임용된 날로부터 3년간은 타 직위로의 전보가 제한된다.

나. 운영적 실태

지방공무원의 전문성과 관련하여 보직관리에서 가장 중요한 것은 전보빈도와 적재적소 배치이다. 전보의 빈도에 따라 전문성 확보의 가능성이 달라지고, 또한 적재적소 배치여부에 따라 전문성의 발휘 정도가 달라진다. 그러나 적재적소의 배치여부는 해당 지방자치단체의 인사기록 카드를 조사하기 전에는 파악이 현실적으로 불가능하다. 따라서 여기에서는 전보빈도를 중심으로 운영실태를 살펴보고자 한다.

우선, 전보빈도를 파악하기 위하여 지방공무원의 현직급 평균 재직기간을 살펴보면, 다음과 같다. 2004년 기준 행정자치부 통계에 따르면, 6급이 6.7년으로 가장 길고, 다음으로 5급, 7급, 8급의 순이다. 반면에 1급은 1.5년, 9급은 2.1년, 2급은 2.2년에 불과하다.

표 3-28. 지방공무원의 현직급 평균 재직기간(2004년 기준)

| 구 분 | 1급 | 2급 | 3급 | 4급 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 평균 재직기간 | 1.5 | 2.2 | 2.7 | 3.8 | 5.6 | 6.7 | 5.5 | 4.1 | 2.1 |

자료: 행정자치부, 『행정자치통계연보』, 2004.

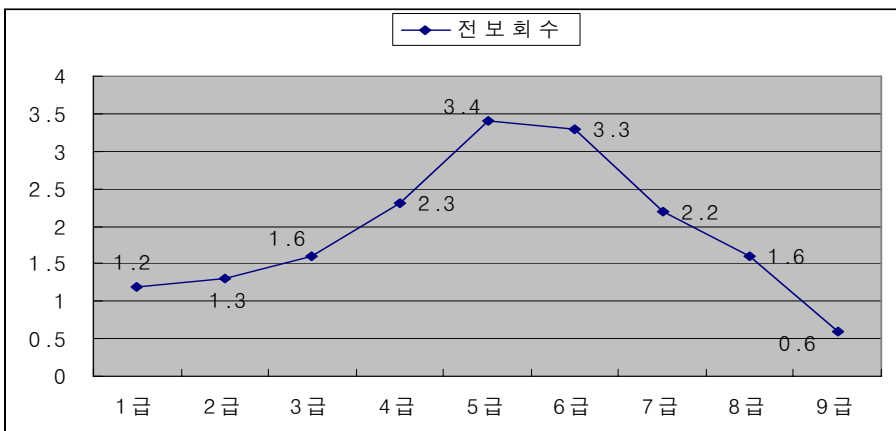
상기의 평균채직기간을 전제로 지방공무원의 현직급 하에서의 평균전보 회수를 살펴보면, 다음과 같다. 지방공무원의 현직급 평균전보 회수는 5급에서 3.3회로 가장 빈번하게 나타나고, 다음으로 6급, 7급 등의 순서를 보이고 있다. 물론 현직급에서의 평균전보 회수는 일반적으로 근속기간과 비례하는 것으로, 5급과 6급 및 7급의 경우 타 직급에 비하여 상대적으로 근속기간이 긴 것으로 나타나 전보회수도 그만큼 비례하여 빈번한 것으로 판단된다. 따라서 실제적으로는 각 직급별 평균전보 회수의 비교분석은 커다란 의미를 갖지 못한다. 그럼에도 불구하고, 1-3급을 제외하면 전반적으로 하위직에 비하여 상위직의 전보회수가 상대적으로 빈번한 것을 볼 수 있다.

표 3-29. 지방공무원의 현직급 평균 전보회수(2003년 기준)

| 구 분 | 1급 | 2급 | 3급 | 4급 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 전보회수 | 1.2 | 1.3 | 1.6 | 2.3 | 3.4 | 3.3 | 2.2 | 1.6 | 0.6 |

자료: 행정자치부, 「공무원통계」, 2003.

그림 3-33. 지방공무원의 현직급 평균 전보회수(2003년 기준)



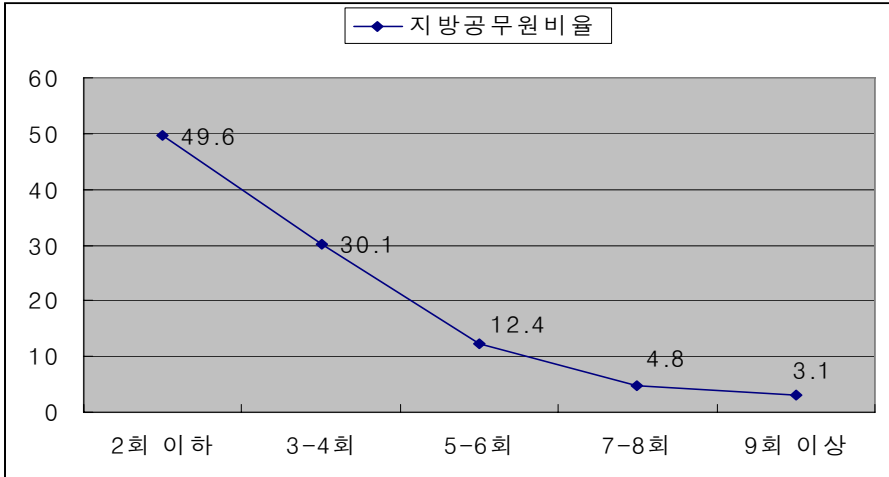
한편, 전보회수별 지방공무원의 수를 살펴보면, 다음과 같다. 총 전보회수별 공무원 수는 지방공무원의 전보빈도를 간접적으로 파악할 수 있는 바, 전체적으로는 2회 이하가 49.6%로 가장 높고, 다음으로 3-4회가 30.1%를 차지하고 있어 3-4회 이하가 전체의 79.7%의 높은 비중을 보이고 있다. 직급별로도 다수의 직급에서 3-4회 이하의 비중이 높으나, 5급과 6급의 경우에는 5-6회 또는 7-8회의 전보도 적지 않은 비중을 보이고 있다.

표 3-30. 총 전보회수별 지방공무원 수(2003년 기준)

| 구 분 | 2회 이하 | 3-4회 | 5-6회 | 7-8회 | 9회 이상 |
|-----|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------|
| 1급 | - | - | - | - | - |
| 2급 | 1 (100.0) | - | - | - | - |
| 3급 | 7 (63.6) | 3 (27.3) | 1 (9.1) | - | - |
| 4급 | 50 (50.0) | 29 (29.0) | 13 (13.0) | 4 (4.0) | 4 (4.0) |
| 5급 | 251 (33.8) | 233 (31.4) | 147 (19.8) | 65 (8.8) | 46 (6.2) |
| 6급 | 887 (36.5) | 767 (31.6) | 418 (17.2) | 206 (8.5) | 149 (6.2) |
| 7급 | 1,788 (51.0) | 1,121 (32.0) | 413 (11.8) | 120 (3.4) | 64 (1.8) |
| 8급 | 1,183 (67.2) | 457 (25.9) | 92 (5.2) | 21 (1.2) | 8 (0.5) |
| 9급 | 207 (76.9) | 42 (15.6) | 12 (4.5) | 5 (1.9) | 3 (1.1) |
| 합계 | 4,374 (49.6) | 2,652 (30.1) | 1,096 (12.4) | 421 (4.8) | 274 (3.1) |

자료: 행정자치부, 『공무원통계』, 2003.

그림 3-34. 총 전보회수별 지방공무원 수(2003년 기준)



3. 교육훈련 실태

가. 법제적 실태

교육훈련⁵⁶⁾이란 공무원의 능력을 향상시키려는 제반활동을 말하는 것으로 구체적으로는 직무수행에 필요한 지식과 기술을 습득하고, 공직자에게 요구되는 바람직한 태도를 형성하며, 나아가 잠재적인 능력을 종합적으로 계발하는 제반활동을 의미한다. 교육훈련에 관한 법제적 실태는 교육기관, 운영체계 및 교육과정 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

56) 원래 교육훈련은 교육과 훈련의 합성어로 개인의 잠재력을 종합적으로 계발하는 교육과 담당직무의 수행에 필요한 지식과 기술을 습득하고 바람직한 태도를 형성하는 훈련이 통합되어 있는 바, 흔히 양자를 구별하지 않고 사용하는 것이 일반적이다.

1) 교육기관

지방공무원의 교육을 담당하는 현행 기관으로는 행정자치부의 자치인력개발원과 지방자치단체의 시·도 공무원교육원이 있다. 행정자치부의 자치인력개발원은 5급 이상의 관리자 교육과 전국적으로 통일성이 요청되는 내용에 관한 교육을 담당하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체의 시·도 공무원교육원은 6급 이하의 기본교육과 전문교육, 그리고 지역적 특성을 반영한 교과를 중심으로 교육을 실시하고 있다. 이외에 지방자치단체별 직장교육과 민간부문의 교육기관에 위탁교육을 활용하고 있다. 민간부문 위탁교육의 경우 국내외 관련기관에 위탁을 실시하며, 주로 담당직무의 능력을 배양하는데 초점을 두고 있다.

표 3-31. 지방공무원 교육기관 실태

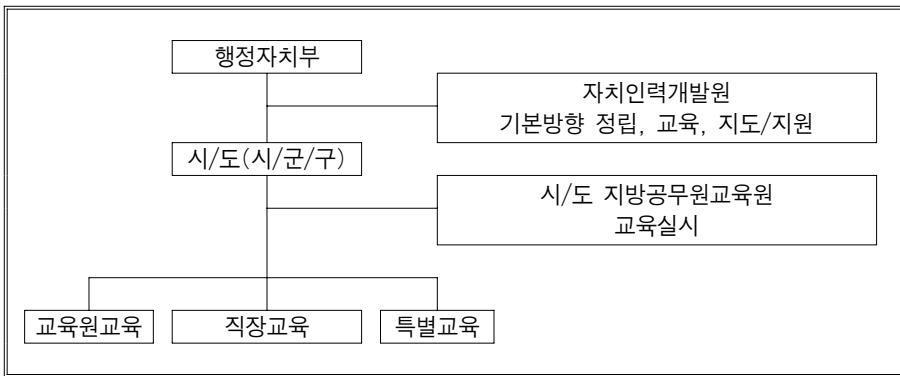
| 구 분 | 내 용 |
|----------------------|---------------------------------|
| 행정자치부 자치인력개발원 | ■ 5급 이상 관리자교육, 전국적 통일성을 요하는 교육 |
| 지방자치단체 시/도 공무원교육원 | ■ 6급 이하 기본교육·전문교육, 지역특성을 반영한 교육 |
| 직장교육 | ■ 정부시책 이해, 소양과 자질배양에 관한 교육 |
| 민간위탁교육 | ■ 담당직무의 능력 배양에 관한 교육 |

2) 운영체계

지방공무원의 교육을 주관하는 각 관련기관들을 중심으로 그 운영체계를 살펴보면, 다음과 같다. 우선 행정자치부는 지방공무원 교육의 기본방향을 정립하고, 자치인력개발원을 통해 실제적인 교육을 실시하며, 교육과 관련된 제반 지도와 지원에 관한 역할을 담당하고 있다. 또한 시·도는 행정자치

부의 기본지침에 의거하여 시·도 공무원교육원을 통한 교육을 실시한다. 그리고 시·군·구는 시·도 공무원교육원을 통해 당해 공무원들의 교육을 실시하고, 별도로 직장교육 및 특별교육을 실시한다.

그림 3-35. 지방공무원 교육훈련 운영체계



3) 교육과정 운영

지방공무원에 대한 교육과정은 기본교육훈련, 공통전문교육훈련, 선택전문교육훈련 및 장기교육훈련 등 크게 4가지 종류로 구분하여 실시되고 있다.

기본교육훈련은 자치인력개발원과 시·도 공무원교육원에서 실시하되, 주로 신규임용자 및 5급 승진임용자를 대상으로 한다. 또한 공통전문교육훈련은 직렬별 전문지식과 업무능력의 향상을 도모하기 위한 것으로 자치인력개발원과 시·도 공무원교육원뿐만 아니라 행정자치부장관이 인정하는 공무원교육훈련기관의 관련과정에서 이수할 수 있다. 선택전문교육훈련은 분야별 다양한 정보와 지식의 습득에 초점을 두며, 이 역시 공통전문교육훈련과 마찬가지로 자치인력개발원과 시·도 공무원교육원 이외에 행정자치부장관이 인정하는 공무원교육기관 및 민간교육훈련기관에서의 이수도 가능하다.

마지막으로 장기교육훈련은 8주 이상의 장기교육훈련자를 대상으로 하며, 자치인력개발원과 시·도 공무원교육원 및 행정자치부장관이 이와 동등하다고 인정하는 여타의 장기교육과정에서 이수받을 수 있다.

표 3-32. 지방공무원 교육과정 운영체계

| 구 분 | 내 용 |
|----------|--|
| 기본교육훈련 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 신규임용자 및 5급 승진임용자 교육 ■ 자치인력개발원, 시/도 지방공무원교육원의 기본교육과정 |
| 공통전문교육훈련 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 직렬별 전문지식 및 업무능력 향상 ■ 자치인력개발원, 시/도 지방공무원교육원의 공통전문교육과정 ■ 행정자치부장관이 인정하는 공무원교육훈련기관의 공통전문교육과정 (관련 특수직렬에 한함) <ul style="list-style-type: none"> - 국립환경연구원, 국립수산진흥원, 임업연구원, 국립중앙도서관, 한국농업전문학교, 농촌생활연구소, 정부전산정보관리소 |
| 선택전문교육훈련 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 분야별 다양한 정보/지식의 습득 ■ 자치인력개발원 및 시/도 지방공무원교육원의 선택전문교육과정 ■ 행정자치부장관이 인정하는 공무원교육훈련기관, 행정기관 또는 민간교육훈련기관의 교육과정 <ul style="list-style-type: none"> - 국가공무원 교육훈련기관 : 지방공무원평정규칙에 의한 선택전문교육훈련 평정대상과정 지정 협의 생략 |
| 장기교육훈련 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 자치인력개발원, 시/도 지방공무원교육원의 장기(8주 이상) 교육과정 ■ 행정자치부장관이 이와 동등하다고 인정하는 장기교육과정 |

4) 직급별 교육훈련 실시체계

지방공무원의 직급별 교육훈련 실시체계는 기본교육과 전문교육으로 구분하여 각 직급별 필요수요에 대응하고 있다.

그림 3-36. 지방공무원의 직급별 교육훈련 실시체계

| 직 급 | 기본교육 | 전문교육 |
|-------|-----------------------------------|--------------|
| 3급/4급 | 고위정책과정 | 정책세미나과정 |
| 4급 | 고급간부과정 | |
| 5급 | 중견관리자과정 신규관리자과정 (신임 및 승진과정) | 공통과정 선택과정 |
| 6급 | 중견간부양성과정 여성간부양성과정 | 공통과정 양성과정 |
| 7급 | 신규실무자과정 | 공통과정 선택과정 |
| 8급 | | 공통과정 선택과정 |
| 9급 | 신규실무자과정 | 공통과정 선택과정 |

우선, 9급의 경우에는 기본교육으로 신규실무자과정과 전문교육으로 공통과정과 선택과정으로 분리 실시하고 있다. 8급은 기본교육은 실시하지 않고, 전문교육은 9급과 마찬가지로 공통과정과 선택과정으로 분리하여 실시하고 있다. 7급은 기본교육으로 신규실무자과정을 그리고 전문교육으로 공

통과정과 선택과정을 이수하도록 하고 있다. 6급은 기본교육으로 중견간부 양성과정과 여성간부양성과정이 설치되어 있고, 전문교육으로는 공통과정과 양성과정이 운영되고 있다. 5급은 기본교육으로 신규관리자과정과 중견관리자과정이 그리고 전문교육으로 공통과정과 선택과정이 설치되어 있다. 4급과 3급은 기본교육으로 고급간부과정과 고위정책과정이 그리고 전문교육으로 정책세미나과정이 개설되어 있다.

나. 운영적 실태

교육훈련에서 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 핵심적 내용으로는 전문성 제고에 적합한 교육훈련시스템과, 교육훈련의 이수규모 및 교육효과이다. 그러나 교육효과는 단기적이고 가시적으로 입증하기가 용이하지 않고, 교육훈련 시스템은 전술한 법제적 실태에서 분석하였으므로 여기에서는 교육훈련의 이수규모를 중심으로 운영적 실태를 살펴보고자 한다.

행정자치부의 자료에 따르면, 2004년 현재 각종 교육기관을 통해 교육을 이수한 지방공무원의 수는 총 116,060명이다. 이들 중 자치인력개발원과 시·도 공무원교육원에서 교육을 받은 인력은 94,960명으로 전체의 81.8%를 차지하고 있다. 다음으로 민간기관의 위탁교육은 20,735명으로 17.9%를 차지하고 있으며, 국내외 장기위탁교육은 그 실적이 매우 미미한 실정이다.

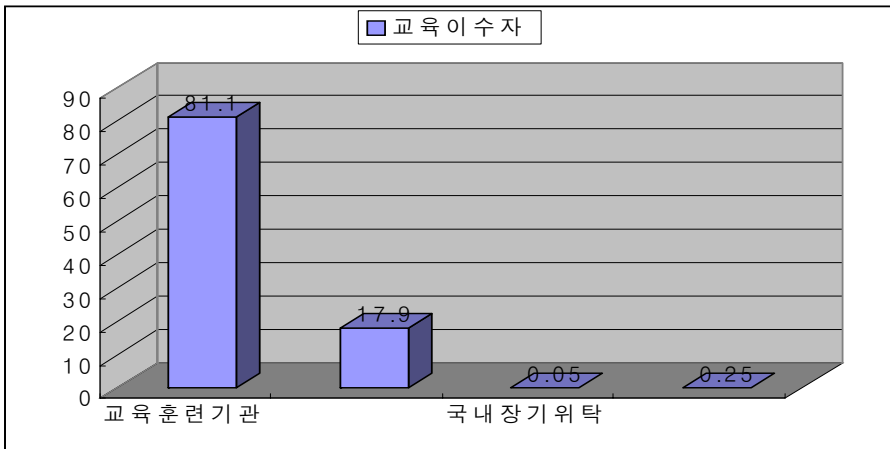
표 3-33. 지방공무원 교육훈련 실적(2004년 기준)

| 구 분 | 합 계 | 교육훈련 기관교육 | 민간기관 교육훈련 | 장기위탁교육 | | |
|------|---------|--------------|--------------|--------|----|-----|
| | | | | 소계 | 국내 | 국외 |
| 교육인원 | 116,060 | 94,960 | 20,735 | 365 | 59 | 306 |

- 교육훈련기관교육: 자치인력개발원, 시/도 지방공무원교육원
- 민간기관교육훈련: 교육훈련기관 외 선택전문교육과정 지정기관
- 장기위탁교육(국내): 중앙공무원교육원, 국방대학교, 세종연구소
- 장기위탁교육(국외): 직무훈련, 일반훈련, KDI(국외연수 연계과정)

자료: 행정자치부, 「내부자료」, 2004.

그림 3-37. 지방공무원 교육훈련 실적(2004년 기준)



4. 인사교류 실태

가. 법제적 실태

인사교류는 행정기관간 인적자원의 상호 교류를 말하는 것으로 다양한 측면에서 그 필요성이 제기되고, 또한 활용된다. 예를 들면, 행정기관간 상호 인적자원을 교류함으로써 정책결정과 집행의 연계성을 강화할 수 있고, 조직차원에서는 인력의 탄력적 운영을 도모할 수 있으며, 개인적 차원에서는 적성과 능력에 맞는 분야에 근무할 수 있는 기회를 얻게 된다.⁵⁷⁾ 이러한 인사교류의 법제적 실태를 인사교류의 유형과 절차를 중심으로 살펴보면, 다음과 같다.

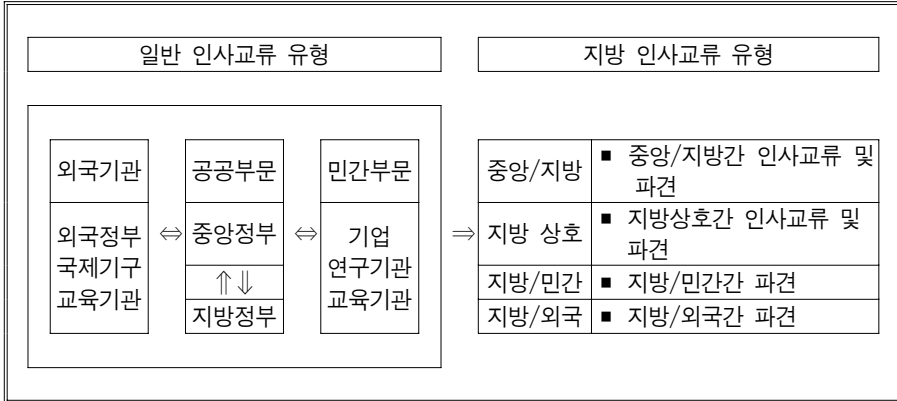
1) 인사교류의 유형

일반적인 인사교류의 유형은 교류주체를 중심으로 3가지의 형태로 구분할 수 있다. 즉, 공공부문의 교류주체인 중앙정부와 지방자치단체, 민간부문 및 외국기관 등을 중심으로 각각의 교류유형을 도출할 수 있다. 우선, 정부 내에서 중앙정부와 지방자치단체간의 교류, 정부와 민간부문간 교류 및 정부와 외국기관간 교류가 그것이다.

이에 비하여 지방자치단체를 중심으로 교류유형을 살펴보면, 4가지 형태로 구분할 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체간 교류, 지방자치단체 상호간 교류, 지방자치단체와 민간부문간 교류 및 지방자치단체와 외국기관간 교류 등이 그것이다. 다만, 4가지 교류유형간 활용비중은 지방자치단체별로 다르나, 대체적으로 중앙정부와 지방자치단체간 교류와 지방자치단체 상호간 교류의 활용이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

57) 하태권, “합리적인 인사교류 및 보직관리”, 『인사·조직관리 교육교재』, 국가전문행정연수원, 2002, pp.186-190.

그림 3-38. 인사교류의 일반유형



2) 인사교류의 제도적 절차

지방자치단체의 인사교류 절차는 인사교류의 유형에 따라 다소 차이를 갖고 있다. 이러한 절차상의 차이는 주로 해당 인사교류를 주관하는 행정기관이 다른 것에 연유하고 있다.

우선, 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류는 행정자치부장관이 주관하며, 해당 지방자치단체 장의 의견을 수렴하여 실시하되, 인력의 균형배치와 지방자치단체의 행정발전에 그 목적을 두고 있다. 이에 비하여 지방자치단체 상호간의 인사교류는 시·도 인사교류협의회에서 주관하며, 인력의 균형배치를 위해 인사교류의 필요성이 인정되고, 또한 본인의 신청 및 동의를 요건으로 한다. 지방자치단체와 민간부문 및 외국기관과의 인사교류는 당해 지방자치단체장이 주관하며, 인사위원회의 의결을 거쳐야 한다.

표 3-34. 인사교류의 제도적 절차

| 구 분 | 내 용 | |
|--------|-----|---------------------------------|
| 중앙/지방간 | 목적 | ■ 인력의 균형배치와 지방자치단체의 행정발전 |
| | 주관 | ■ 행정자치부의 인사교류협의회 |
| | 절차 | ■ 해당 단체장의 의견수렴 |
| 지방 상호간 | 목적 | ■ 인력의 균형배치를 위해 인사교류의 필요성이 인정될 때 |
| | 주관 | ■ 시/도의 인사교류협의회 |
| | 절차 | ■ 본인의 신청 또는 동의 |
| 지방/민간간 | 목적 | ■ 업무수행과 관련된 행정지원이나 능력개발 |
| | 주관 | ■ 당해 단체장 |
| | 절차 | ■ 인사위원회의 의결 |
| 지방/외국간 | 목적 | ■ 업무수행과 관련된 행정지원이나 능력개발 |
| | 주관 | ■ 당해 단체장 |
| | 절차 | ■ 인사위원회의 의결 |

나. 운영적 실태

지방공무원의 전문성 제고와 관련하여 인사교류에서 가장 중요한 내용은 공무원 개개인의 적성과 능력에 부합하는 직위로의 교류이다. 그러나 현실적으로 이에 대한 실태를 파악하는 것은 가능하지 않다. 다만, 인사교류 자체가 공무원 개개인의 적성과 능력에 부합하는 직위로의 교류라는 점을 전제할 경우에는 인사교류의 활성화가 중요하다. 따라서 여기에서는 지방자치단체의 인사교류 실적을 중심으로 운영실태를 살펴보고자 한다.

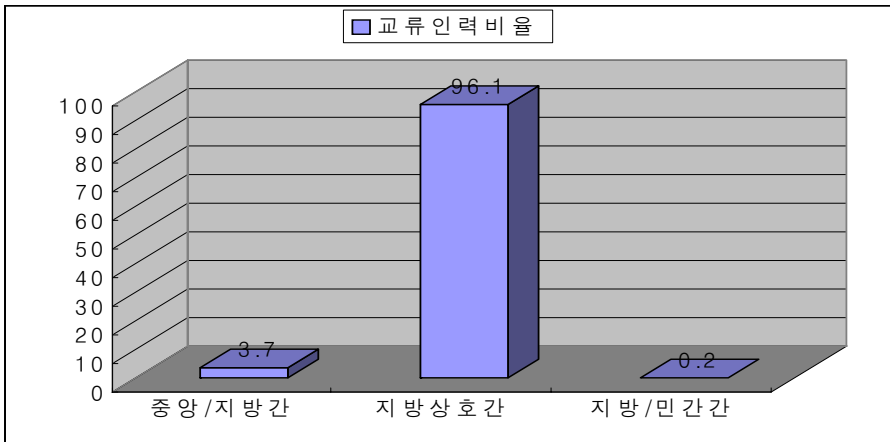
2004년 현재를 기준으로 지방자치단체의 인사교류 실적을 보면, 다음과 같다. 전체 인사교류 인력규모는 총 14,943명이고, 중앙/지방간 인사교류 인력은 554명, 지방상호간 교류인력은 14,364명 그리고 지방/민간간 교류 인력은 25명이다. 이에 따르면, 전체 인사교류 인력 중 지방상호간 교류인력이 96.1%로 다수를 차지하고 있다.

표 3-35. 인사교류의 추진실적(2004년 기준)

| 구 분 | 합 계 | 중앙/지방간 | 지방상호간 | 지방/민간간 (민간교류휴직제도) |
|------|---------|--------|---------|----------------------|
| 교류인원 | 14,943명 | 554명 | 14,364명 | 25명 |

주: 지방/민간간 교류실적은 서울특별시의 교류실적임.

자료: 중앙인사위원회, 「2005년 업무보고서」, 2005; 행정자치부, 「내부자료」, 2005.

그림 3-39. 인사교류의 추진실적(2004년 기준)

제3절 전문성 관련 문제점

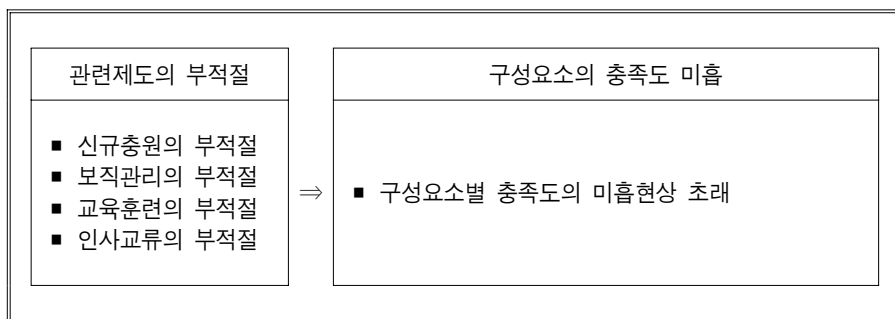
1. 전문성관련 문제점의 구조

앞에서 지방공무원의 전문성 보유수준과 관련 인사제도들의 실태를 살펴 보았다. 이에 따르면, 지방공무원의 전문성에 관한 문제점은 다음과 같은 구조적 논리에 근거하고 있다. 즉, 지방공무원의 전문성 보유수준이 높지 못한

것은 원칙적으로 전문성을 구성하는 요소 즉, 5개의 독립변수의 수준이 적정하지 못한 것에 따른 것이다. 그러나 이러한 독립변수의 수준이 적정하지 못한 근본적 원인은 결국 각각의 독립변수에 영향을 미치는 관련 인사제도가 부적절한 것에 연유하고 있다.

따라서 지방공무원의 전문성이 확보되지 못하는 문제의 원인은 각각의 독립변수의 충족도를 결정하는 주된 인사제도를 규명하고, 해당 인사제도가 내포하고 있는 문제점을 도출하는 논리적 구조에 따를 때 보다 명확한 진단이 가능해진다.

그림 3-40. 전문성관련 문제점 구조



2. 문제점의 내용

가. 전문성 보유수준의 문제

지방공무원의 전문성 보유수준에서 나타나는 현행의 문제점들은 전문성의 수준이 만족할만한 수준이 아니라 것으로 압축할 수 있다. 다만, 본 연구에서 사례대상으로 선정한 “경상북도”와 “진해시”의 전문성 측정결과를 중심으로 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 전반적인 측면에서 지방공무원의 전문성이 행태적 측면보다는 지적 측면이 상대적으로 저조하다는 것이다. 다시 말하면, 행태적 측면의 역량인 가치체계와 윤리규범은 비교적 적정수준을 보유하고 있음에 비하여 지적 측면의 역량인 전문지식, 경험축적 및 조정능력의 보유수준은 그렇지 못하다는 것이다. 행태적 측면의 역량이 교육훈련 등과 같은 인사제도의 효율성에 영향을 받지만, 보다 근본적으로는 개인별 신념 등에 의존적이라는 측면에서 의식적인 개선노력의 효과가 적다. 반면에 전문지식이나 경험축적 및 조정능력 등과 같은 지적 측면의 역량들은 관련 인사제도들의 개선을 통해 보유수준을 제고할 수 있다는 점에 문제의 본질이 있다.

다음으로 직급별 전문성의 보유수준을 보면, “경상북도”와 “진해시” 공히 하위직급의 전문성이 상대적으로 저조하다는 것이다. 이러한 현상은 5개의 독립변수 모두에서 공통적으로 나타나고 있다. 물론 상위직의 전문성도 만족할만한 수준은 아니지만, 하위직은 보다 저조한 보유수준을 나타내고 있다는 것이다.

마지막으로 부서별 전문성의 보유수준에서도 문제가 나타나고 있다. 부서별로 전문성의 보유수준에서 격차가 발생되고, 나아가 일부 부서의 경우에는 전문성의 보유수준이 매우 저조하게 나타나고 있다는 점이다. 이러한 현상은 “경상북도”와 “진해시” 모두에서 나타나고 있다. 물론 모든 부서가 동일한 수준의 전문성을 보유할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 부서간 전문성의 보유수준이 매우 큰 격차를 나타낼 때에는 인력관리에 문제점이 존재하고 있다는 것을 말한다.

표 3-36. 지방공무원의 전문성 보유수준의 문제점

| 구 분 | 문 제 점 |
|---------|---|
| 전반적 전문성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 조정능력과 전문지식 및 경험축적의 수준 저조 |
| 직급별 전문성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 경상북도: 하위직급의 전문성 상대적 저조 ■ 진해시: 하위직급의 전문성 상대적 저조 |
| 부서별 전문성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 경상북도: 부서별 전문성 수준의 격차 발생 및 일부 부서의 전문성 저조 ■ 진해시: 부서별 전문성 수준의 격차 발생 및 일부 부서의 전문성 저조 |

나. 신규충원의 문제

지방공무원의 전문성과 관련하여 신규충원은 외부로부터 특정업무에 부합하는 전문성을 갖춘 자를 새로이 확보하는데 초점이 있다. 이러한 목적에 비추어 보면, 현행의 신규충원 제도는 두 가지 측면에서 문제점을 타나내고 있다.

우선, 우수인력의 유입을 위한 장치들의 기능부진을 들 수 있다. 현행 신규충원 제도들 가운데 전문인력을 유입할 수 있는 제도로는 개방형 직위제와 지방고등고시를 들 수 있다. 그러나 개방형 직위제는 전체 1,319개 직위의 지정에 대해 실제 충원직위는 59개 직위로 지정율이 4.4%에 지나지 않는다. 또한 지방고등고시는 1995년부터 2003년까지 총 473명이 충원되었으나, 매년 충원규모가 감소되는 추세에 있으며, 현재는 행정고등고시와 통합되어 있다.

표 3-37. 지방자치단체의 개방형 직위의 지정 및 충원현황(2004년 기준)

| 구 분 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 경기 |
|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 해당 직위 | 195 | 107 | 90 | 86 | 81 | 77 | 60 | 113 |
| 지정 | 14 | 7 | 4 | 8 | 1 | 1 | 2 | 3 |
| 총원 | 12 | 7 | 4 | 6 | - | 1 | 2 | 3 |
| 지정율 | 7 | 6.5 | 4.4 | 9.3 | 1.2 | 1.3 | 3.3 | 2.6 |
| 구분 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
| 해당 직위 | 70 | 62 | 58 | 60 | 65 | 73 | 69 | 53 |
| 지정 | 2 | 2 | 1 | 1 | 6 | - | 4 | - |
| 총원 | 2 | 1 | 1 | - | 3 | - | 4 | - |
| 지정율 | 2.8 | 3.2 | 1.7 | 1.6 | 9.2 | - | 5.8 | - |

자료: 행정자치부, 「내부자료」, 2004.

다음으로는 유능한 인력을 점검할 수 있는 장치의 미흡이다. 이는 공개경쟁시험에서 각 직무별 필요한 전문성을 갖추고 있는가를 점검할 수 있는 유일한 장치가 결과적으로 해당직위에 필요한 인력인가를 판단하는 시험과목이다. 그런데 현행의 시험과목은 경직화되어 있어 새로운 전문지식을 판단할 수 있는 탄력적인 운영이 어렵다.

다. 보직관리의 문제

지방공무원의 전문성과 관련하여 보직관리는 인력의 적재적소 배치와 전보의 효율적 활용이다. 이러한 목적에 비추어 보면, 현행의 보직관리는 두 가지 측면에서 모두 다 문제점을 유발하고 있다.

우선, 인력의 적재적소 배치에서 나타나는 문제점이다. 인력의 적재적소 배치란 앞에서 언급한 바와 같이 직무요건과 인적 요건을 고려하여 상호 부합되도록 특정직위에 특정인력을 배치하는 것을 말한다. 그러나 현실적으로

이와 같은 기본원칙이 준수되지 않고 있다. 보직배치의 불합리가 나타나는 원인은 필요직렬과 보유인력간의 차이 등 다양하게 지적될 수 있지만, 핵심적인 원인은 자치단체장의 인사전횡에 있다. 민선 자치단체장이 등장하고 난 이후 행정현장에서 제기되는 가장 커다란 불만의 하나가 특정인사의 요직 또는 한직 배치에 관한 것이다. 이는 지방선거라는 이슈가 자치단체장에게는 중요한 관건이 되고, 그에 따라서 선거 전후의 유불리에 따라 보직배치에 불공정성이 개입된다는 것이다.⁵⁸⁾

다른 하나의 문제점은 전보의 빈도가 너무 잦다는 것이다. 전보의 빈도가 잦을수록 당해 직위의 재직기간이 짧아지고, 그에 따라 경험을 통한 전문성의 축적기회가 상실된다. 물론 특정분야의 경우에는 분야별 보직관리나 전문직의 지정을 통하여 일정수준 전보제한을 가하고, 이를 통해 전문성의 축적 기회를 보장하고 있다. 그럼에도 불구하고, 앞의 실태에서 분석한 것처럼 전반적으로 전보의 빈도가 너무 잦다는 것이다.

라. 교육훈련의 문제

지방공무원의 전문성과 관련하여 교육훈련은 기존 인력의 전문성을 제고하는 기능을 수행한다. 이러한 목적에 비추어 보면, 현행의 교육훈련은 공급자 중심의 독점적 시스템을 유지하고 있고, 특화된 전문성을 강화하기 위한 교과편성 및 전문인력이 부족하다.

우선, 공급자 중심의 독점적 교육훈련 시스템의 문제이다. 현행 지방공무원의 교육훈련은 민간위탁 등이 제도적으로 가능하기는 하나 실태분석에서 보듯이 다수의 교육훈련이 자치인력개발원이나 시·도 공무원교육원을 통해

58) 금창호 외, “지방인사제도의 개편방안”, 『이제는 지방분권시대(II): 참여정부 지방분권과제 2005년 연구자료집』, 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005, p.288.

이루어지고 있다. 그런데 이러한 교육훈련은 전반적으로 교육내용에 대한 사전 수요조사가 없고, 개설된 교육과정에 참여하여 선택권이 없이 부여된 과목을 이수하는 한편, 정부의 교육기관이 독점적인 교육수요를 확보함으로써 경쟁력이 저하되고 있는 실정이다.⁵⁹⁾

다음으로, 현행의 교육훈련 교과편성 및 강사진은 특화된 전문성을 제고하는데는 취약하다. 교과편성은 대체적으로 비전문가인 교육담당 실무자의 판단에 의해서 결정되고 있으며, 강사진 역시 시·도 공무원교육원의 경우 전임교수가 부족한 상태에서 5-6급 공무원이 담당하는 사례가 일반적이다. 2004년 현재 시·도 공무원교육원의 전임교수요원은 서울 2명, 부산 1명, 충남 1명 등 총 4명에 불과한 실정이다.

마. 인사교류의 문제

지방공무원의 전문성과 관련하여 인사교류는 개인의 적성과 능력에 맞는 인적자원의 상호 교환에 있다. 이러한 목적에 비추어 보면, 현행의 인사교류는 그 실적이 미진함에 있다. 즉, 인사교류가 함축하고 있는 목적을 달성하기 위해서는 원칙적으로 인사교류의 활성화가 확보되고, 그 다음으로 인사교류의 근본취지에 부합되도록 운영의 효율화를 도모할 수 있기 때문이다.

이러한 측면에서 본다면, 결국 인사교류의 가장 커다란 문제점으로는 인사교류의 부진을 해소하기 위한 장치들인 인사교류협의회의 기능취약이나 인사교류 유인기제의 부족 등을 지적할 수 있다.

59) 행정자치부, “지방공무원 교육훈련 혁신방안”, 『내부자료』, 2004.

제4장 지방공무원의 전문성 제고방안

제1절 기본방향

지방공무원의 전문성 제고는 1991년 지방자치가 실시된 이래 지속적인 관심사항으로 제기되어 온 과제이다. 지방자치는 종래의 중앙집권적 지방행정 운영에 일대 전환을 초래하는 것으로 원칙론적 입장에 따르면, 당해지역의 모든 문제는 당해 지방자치단체의 책임 하에 결정 및 처리되는 것이다. 이러한 자기완결성은 결과적으로 조직 구성원의 능력이 뒷받침될 때 가능하다. 이는 지방공무원의 전문성 제고가 지방자치의 실시이래 중요한 관심사항으로 대두된 원인의 하나이다.

그러나 지방공무원의 전문성 제고는 지난한 과제의 하나이다. 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 여러 가지 측면에서 선행적으로 고려 또는 개선해야할 과제들이 있고, 현행의 공직구조 자체에 변화를 주어야만 할 필요성도 있다. 그럼에도 불구하고, 당위적 측면에서 보면, 전술한 바와 같이 지방공무원의 전문성 제고는 더 이상 미룰 수 없는 현안과제이기도 하다. 따라서 여기에서는 실태부분에서 분석된 지방공무원의 전문성에 직접적으로 영향을 미치는 독립변수들의 보유수준과 관련제도의 문제점 등을 종합적으로 고려하여 개선방안을 모색하고자 한다.

개선방안의 모색은 다음과 같은 기본원칙 하에 강구하고자 한다. 첫째, 실태분석에서 도출된 독립변수별 보유수준과 그에 따른 개선방안의 연계구조를 반영한다. 즉, 지방공무원의 전문성은 이에 영향을 미치는 독립변수의 보

유수준을 제고함으로써 달성된다는 본 보고서의 논리에 따르면, 독립변수별 보유수준과 그에 따른 개선방안의 연계구조에서 제시된 결과가 관련 인사제도의 개선에 중요한 방향이 된다. 다시 말하면, 독립변수별 보유수준 제고는 관련 인사제도 모두와 동일한 비중으로 연계되는 것이 아니라 독립변수별로 차이를 갖고 있다. 이러한 차이를 개선방안 모색에 충분히 반영하고자 하는 것이다. 둘째, 관련 인사제도의 개선에서 전문성에만 초점을 둔 대안을 강구하고자 한다. 여기에서 대상으로 선정하고 있는 신규채용, 보직관리, 교육훈련 및 인사교류도 여러 가지 제도적 문제점을 가지고 있고, 그러한 문제들은 반드시 전문성과만 연계되는 것은 아니다. 그리고 여기에서 그러한 모든 문제점을 고려한 대안을 강구할 수 없다는 것이다. 따라서 본 연구에서 모색하는 대안은 각 제도별 지방공무원의 전문성 제고에만 초점을 두고, 그러한 범위 내에서 적정방안을 강구하고자 한다.

제2절 지방공무원 전문성 제고의 필요성

지방공무원의 전문성 제고는 지방자치단체를 둘러싼 국내외적 환경변화의 산물이다. 즉, 최근에 지방자치단체를 둘러싸고 있는 국내외적 환경은 지방자치단체로 하여금 새로운 대응을 요구하고 있고, 이러한 요구에 적절히 부응하기 위해서는 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 노력이 반드시 요청되고 있다. 지방공무원의 전문성 제고를 요청하는 국내외적 환경변화를 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 국외적으로는 1980년대 이래 지속적으로 전개되어 온 세계화의 영향이다. 세계화는 국가간 장벽없는 흐름을 통해 보편성에 의한 통합을 촉진

하는 한편, 경쟁력을 개별국가의 정책적 이슈로 제기하는 결과를 가져왔다. 특히, 세계화는 경쟁력을 모든 국가의 행정개혁 목표로 설정하게 하였고, 또한 행정개혁 과정을 평가하는 유일한 척도로 자리잡게 하였다. 이러한 경향은 과거와 달리 중앙정부만의 경쟁력을 말하는 것이 아니라 모든 정부단위 즉, 지방자치단체의 경쟁력까지 포괄하는 개념으로 규정되고 있다. 따라서 지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위해서는 일차적으로 그 구성원인 지방공무원의 역량을 강화할 필요성이 제기되고, 결과적으로 전문성 제고에 대한 요청으로 나타나고 있다. 또한 국내적으로는 참여정부의 지방분권 정책의 영향이다. 참여정부는 균형발전과 더불어 지방분권을 국정과제⁶⁰⁾로 채택하고, 실천 로드맵을 작성하여 단계적인 추진을 단행하여 오고 있다. 이러한 참여정부의 지방분권은 기존에 중앙정부가 보유하고 있던 다수의 권한과 사무를 지방자치단체로 이양하게 된다. 따라서 지방자치단체는 이양되는 권한과 사무의 수용을 위한 제반 필요조건들을 갖추어야 한다. 지방분권에 의해 이양되는 권한과 사무의 수용능력 즉, 수권능력의 핵심은 결국 지방공무원의 역량이고, 전문성이라 하겠다. 따라서 지방분권에 대비한 적절한 수권능력을 구비하기 위해서도 지방공무원의 전문성 제고는 반드시 필요한 사안이라 하겠다.

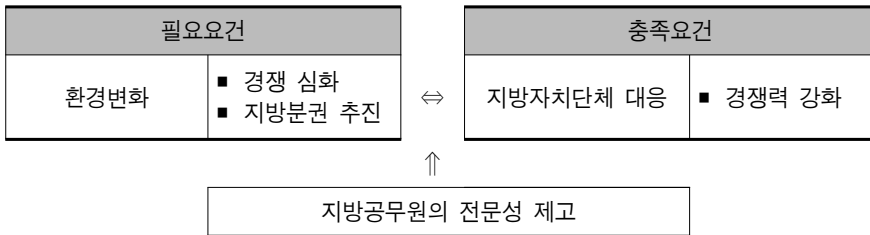
한편, 전술한 국내외적 환경변화가 지방공무원의 전문성 제고를 요청하는 필요요건들이라면, 그와 같은 환경변화에 부응하여 지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위한 측면은 지방공무원의 전문성 제고를 위한 충족요건이라 하겠다. 다시 말하여 세계화 및 지방화의 흐름 하에서 지방자치단체의 당면과제가 경쟁력을 강화하는 것에 있다면, 이는 지방공무원의 전문성을 제고하는 것으로부터 달성될 수 있다는 점이다. 즉, 지방자치단체의 경쟁력 강화

60) 논자에 따라서는 참여정부의 국정과제로 균형발전과 지방분권에 더하여 행정혁신까지 그 범위를 확대하는 경우도 있다. 그러나 엄밀한 의미에서 참여정부의 국정과제는 균형발전과 지방분권으로 한정할 수 있고, 행정혁신은 참여정부가 출범한 이후에 제기된 과제이다.

는 물론 다양한 측면의 수준제고를 통해 달성되는 것이지만, 보다 근원적인 것은 결국 조직의 생산성을 결정하는 핵심적 요인인 조직 구성원인 지방공무원의 역량강화에 있다. 그리고 이러한 지방공무원의 역량강화는 전문성 제고에서 시작된다.

이처럼 지방공무원의 전문성 제고의 필요성은 필요요건인 환경변화 즉, 세계화에 따른 국가간 경쟁심화와 참여정부의 지방분권 정책 그리고 충족요건인 지방자치단체의 경쟁력 강화에서 찾을 수 있다.

그림 4-1. 지방공무원의 전문성 제고 필요성



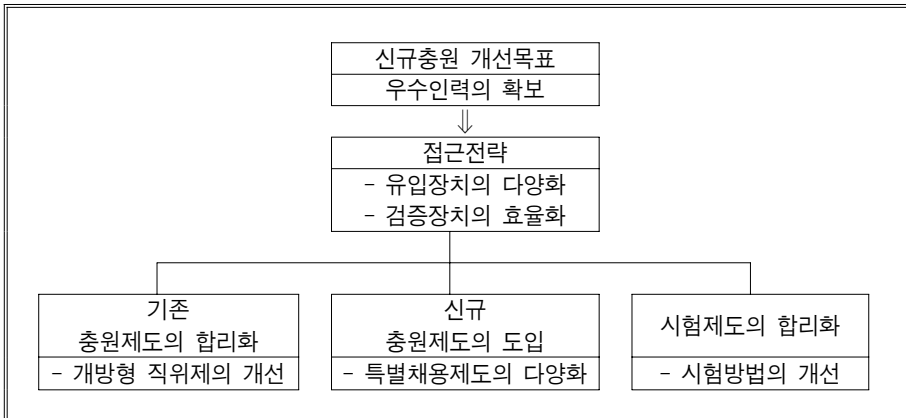
제3절 신규충원제도의 개선

1. 개선방안의 구조

신규충원은 기존인력의 전문성을 강화하기 위한 제도가 아닌 외부로부터 적정수준의 전문성을 갖춘 자를 유입하는 기능을 한다. 따라서 원칙적으로 충원하고자 하는 인력이 적정한 전문성을 갖추고 있는가를 보다 명확히 판단할 수 있는 것에 초점을 두어야 한다. 이러한 기본원칙에 따라 신규충원의

개선방안은 다음과 같은 논리구조에 입각하여 강구한다. 우선, 신규총원의 개선목표를 설정할 필요가 있는 바, 개선목표는 우수인력을 확보하는데 둔다. 그리고 이러한 개선목표를 달성하기 위한 접근전략은 유입장치의 다양화와 검증장치의 효율화로 설정한다. 또한 접근전략에 따라 적정한 개선방안을 도출하는 바, 개선방안으로는 기존 총원제도의 합리화, 신규 총원제도의 도입 및 시험제도의 합리화 등을 제시할 수 있다. 이와 같은 개선방안의 구조를 도식화하면, 다음과 같다.

그림 4-2. 신규총원 개선방안의 구조



2. 개선방안

가. 개방형 직위제의 개선

개방형 직위제는 폐쇄형 총원제도와 달리 모든 직급 및 직위에서 신규채용이 가능한 제도로 사전에 직무요건을 지정함으로써 보다 우수한 역량을 지닌 자를 확보할 수 있다.⁶¹⁾ 따라서 개방형 직위제를 보다 적극적으로 활

용하면, 특정직위에 관련분야의 전문가를 충원할 수 있고, 이를 통해 지방자치단체의 전체적 전문성을 향상할 수 있다. 이를 위해서는 현행의 개방형 직위제에 대한 적절한 개선조치가 수반되어야 한다.

우선, 가장 중요한 것은 개방형 직위의 지정율이 매우 저조한 문제점을 해소할 필요가 있다. 직위의 지정율을 높이기 위해서는 현행처럼 지방자치단체의 자율에 맡기기보다는 모든 지방자치단체에 공통적으로 적용될 수 있는 공통직위를 행정자치부에서 지정하는 방식을 고려할 필요가 있다. 공통직위 이외의 직위에 대해서는 지방자치단체별 여건에 따라 자율적으로 지정할 수 있도록 하는 것이다. 또다른 방법으로는 매년 행정자치부에서 개방형 직위제의 운영성과를 평가하고, 평가결과를 토대로 적절한 인센티브를 부여할 필요가 있다. 인센티브의 종류로는 현행 표준정원제 하의 보정율을 통한 인력배려, 지방교부세의 증액교부 또는 행정자치부가 실시하는 평가지표에 포함하여⁶²⁾ 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

다음으로는 개방형 직위의 지정과 관련하여 행정자치부 장관과의 협의 및 승인 절차를 폐지하는 것도 고려할 필요가 있다. 2007년부터 총액인건비제가 실시되면 다수의 조직관리권이 지방자치단체로 이양되는데, 차제에 개방형 직위의 지정과 관련하여 행정자치부 장관과 협의 및 승인하는 절차를 폐지하는 것도 취지에 부합하는 조치이다. 더하여 가능하다면, 지정직위의 대상을 확대하는 방안이다. 이에 대해서는 두 가지 사안이 검토되어야 한다. 하나는 5급 이상 또는 이에 상당하는 직위의 100분의 10의 범위를 확대함으로써 전문성을 확보하는 방안이며, 다른 하나는 5급 이상을 6급까지 확대

61) 금창호·김병국, 『지방자치단체 개방형 직위제의 도입 및 정착방안』, 한국지방행정연구원, 2000, p.8.

62) 지방자치단체의 입장에서 보면, 평가지표에 개방형 직위제의 운영실적이 포함되면, 현재에 비하여 활용도가 획기적으로 증가될 수 있다. 지금까지의 경험에 따르면, 행정자치부의 평가지표에 포함된 정책은 단체장에 의한 집중관리가 이루어져 왔다는 것이다.

하는 방안이다. 지방자치단체의 수행업무가 점차 다양해지고 전문화되어 가는 추세를 감안한다면, 6급 이상 또는 그에 상당하는 직위의 100분의 20의 범위로 확정하는 것이 타당하다.

마지막으로 개방형 직위제의 적용계층을 확대하는 방안도 검토하여야 한다. 현행의 개방형 직위제는 광역자치단체를 대상으로 적용되고 있는 바, 이를 기초자치단체까지 확대 적용하는 방안이다. 당초 개방형 직위제는 5급 이상을 그 대상으로 하고, 따라서 기초자치단체의 경우 5급 이상의 규모가 상대적으로 적어 직위지정의 효과가 크지 않은 것으로 판단하여 제외하였다. 그러나 직위지정의 대상을 6급까지 확대할 경우에는 기초자치단체에서도 충분히 수요가 발생될 수 있고, 또한 이를 활용하여 기초자치단체의 전문성을 한 단계 제고할 수 있는 기반이 된다.

나. 특별채용제도의 다양화

특별채용제도는 정무직을 제외한 공무원의 임용 중 공개경쟁에 의하지 않는 채용을 말하는 것으로 대체적으로 특정업무의 수행에 별도의 요건이 필요한 경우에 활용한다.⁶³⁾ 따라서 공직구조를 계급제적 원칙을 유지하면서 직위분류제적 요소를 보다 확대한다면, 특별채용을 보다 적극적으로 활용함으로써 전문성이 특히 요청되는 직무에 대한 효과적 대응이 가능하다.

특별채용의 다양화 방법으로 고려할 수 있는 단기적 대안은 다음과 같다. 우선, 전문분야 인턴제의 도입을 추진하는 것이다. 즉, 공채 등으로는 적격자의 확보가 어려운 특수분야에 대해 관련분야 전공자를 대상으로 인턴제를 실시하는 것이다. 최근 인턴제의 도입에 대한 정부의 입장이 표명되고 있지만, 지방자치단체의 행정현장에서는 활용되지 않고 있는 실정이다. 따라서

63) 명지대학교, 「특별채용 활성화 방안」, 한국행정연구원, 2004, p.8.

인턴제의 활용이 가능한 직무를 검토하여 지정하고, 이들 직위를 대상으로 관련 전문분야 출신의 대학생들을 인턴으로 채용하고, 활용결과 능력이 인정되면 특별채용을 위한 계약체결을 추진하는 방안이 고려될 필요가 있다. 다른 하나의 대안은 지역대학출신의 유능한 인재를 특별채용하는 것이다. 이러한 특채방법은 1970년대에 지방자치단체에서 활용하였으나, 지금은 폐지된 상태이다.⁶⁴⁾ 지역대학 출신의 인력을 특채로 활용하는 방안은 지방자치단체의 전문성을 확보하는 효과 이외에도 지역사회에 기여하는 또다른 방법이기도 하다. 더욱이 지방자치단체의 경쟁력을 제고하기 위하여 지역내 산학협력이 강조되고, 지역내 보유자원의 활용 극대화가 요청되는 현재의 시점에서 본다면, 지역대학출신의 특별채용은 효과적 수단의 하나가 될 수 있다.

다. 시험방법의 개선

전술한 대안들이 유입장치의 다양화를 위한 개선조치들이라면, 시험방법의 개선은 검증장치의 효율화를 위한 개선조치이다. 지방공무원의 전문성 측면에서 본다면, 유입장치가 확대되더라도 공직에 들어오는 사람이 적격자인지를 정확하게 판단할 수 없다면, 전문성 제고는 어렵게 된다. 결국 이러한 기능을 하는 핵심적인 장치가 시험이다. 시험은 원칙적으로 응시자의 인적 요건이 직무요건에 부합하는 적정수준인가를 판단하는 기능을 한다. 그런데 현행의 시험방법은 두 가지 측면에서 문제를 안고 있다. 하나는 필기시험의 비중이 매우 높다는 것이고, 다른 하나는 시험과목의 탄력성이 부족하다는 것이다.

64) 대표적인 사례가 영남대학교의 지역개발학과 졸업생들을 시·군의 관련분야에 일반경력직으로 특채하는 방법이다. 안동시 관계자와의 면담결과에 따르면, 동 방법을 통해 충원된 인력의 역량이 결코 공개경쟁을 통해 충원된 인력들에 비하여 뒤떨어지지 않을뿐더러 다수는 오히려 우수한 역량을 보이고 있다고 한다.

우선, 시험방법의 문제는 현행처럼 필기시험의 비중이 높은 것이 과연 검증장치로서의 효능을 충분히 달성할 수 있느냐에 있다. 필기시험은 계량적이고 객관적인 검증방법으로 검증과정에서 파생되는 다양한 정실적 요인을 제거하는 장점이 있는 것은 분명하다. 그러나 필기시험은 지적능력 이외에 공직자로서 요청되는 종합적인 사고능력이나 발전 가능성 등을 충분히 검증하기에는 충분하지 못하다. 따라서 시험방법에서는 필기시험의 비중을 줄이고, 지원자의 종합적 역량이나 태도 등을 심층적으로 측정할 수 있는 면접기법을 개발하고, 이를 비중 있게 적용하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해서는 면접자의 주관성이 가급적 배제될 수 있도록 구조화된 면접기법을 개발하고, 관련분야의 전문가들로 구성된 면접위원회를 설치하여 지원자의 대응능력을 판단하는 조치가 강구되어야 한다.

다음으로는 시험과목에 대한 탄력성을 확보할 필요가 있다. 현행의 제도에 따르면, 9급 및 7급의 공개채용 시에 공무원 임용시험령에 규정된 시험과목을 각 직급 및 직렬별로 준용하고, 특히 필요성이 인정되는 경우에는 시험과목을 변경할 수 있도록 하고 있다.⁶⁵⁾ 그러나 실제로 해당 지방자치단체의 필요에 따라 시험과목을 변경하는 사례가 크지 않다. 따라서 현행의 시험과목을 그대로 유지하는 한 새로운 지식이나 기술이 요청되는 직무의 내용에 적합한 인적요건을 지원자가 갖추고 있는가를 판단하기 어렵다. 이는 결국 시험과목의 탄력적 조정이 확보되고 있지 못하다는 것이다. 이러한 문제를 해소하고, 지방공무원의 신규채원에서 시험이 적절한 검증장치로서

65) 시험과목은 원칙적으로 국가공무원에 적용되는 「공무원임용시험령」의 관련규정을 준용한다. 그러나 다음과 같은 경우에는 시험실시기관에서 그 과목을 조정할 수 있다. 제한경쟁특별임용시험의 경우와 직무의 특수성 또는 직무와 시험과목의 관련성을 고려하여 「공무원임용시험령」에 규정된 시험과목에 으한 시험을 실시하는 것이 부당하다고 인정한 경우이다. 다만, 이 때에도 시험실시기관은 시험요구기관의 장과 협의를 통해 시험과목을 변경, 축소 또는 확대할 수 있다(지방공무원임용령 제46조 참조).

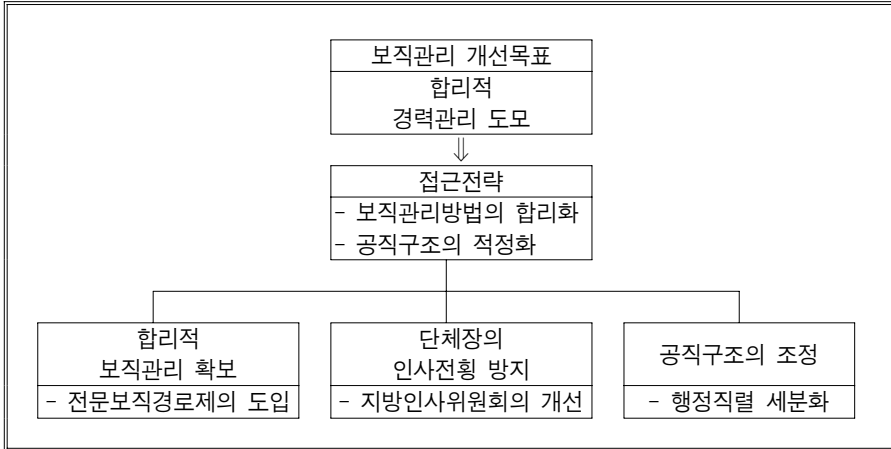
기능하기 위해서는 광역단위로 관련분야 전문가로 구성된 “시험과목선정위원회(가칭)”을 설치할 필요가 있다. 여기에서 매년 지방자치단체의 수요과목을 토대로 시험과목을 적의 선정하는 작업을 하고, 그 결과를 지방자치단체 장에게 제출하여 시험과목의 변경을 도모토록 하는 것이다.

제4절 보직관리제도의 개선

1. 개선방안의 구조

지방공무원의 전문성에 기여하는 보직관리 시스템을 구축하기 위해서는 현행의 직무순환 원칙을 다소간 제한하는 방향이 도모되어야 한다. 이러한 기본원칙에 따라 보직관리의 개선방안은 다음과 같은 논리구조에 입각하여 강구한다. 우선, 보직관리의 개선목표를 설정할 필요가 있는 바, 개선목표는 지방공무원 개개인의 합리적 경력관리를 확보하는데 둔다. 그리고 이러한 개선목표를 달성하기 위한 접근전략은 운영적 측면에서 보직관리의 방법을 합리화하는 동시에 구조적 측면에서 공직구조를 적정화하는 것으로 설정한다. 또한 접근전략에 따라 적정한 개선방안을 도출하는 바, 개선방안으로는 합리적 보직관리의 확보, 단체장의 인사전횡 방지 및 공직구조의 조정 등을 제시할 수 있다. 이와 같은 개선방안의 구조를 도식화하면, 다음과 같다.

그림 4-3. 보직관리 개선방안의 구조



2. 개선방안

가. 전문보직경력제의 도입

보직관리는 지방공무원의 전문성 중 경험축적과 밀접한 관련이 있는 제도이다. 따라서 보직관리의 합리적 활용을 확보한다면, 경험축적을 통한 지방공무원의 전문성 제고에 결정적인 기여를 하게 될 것이다.

이를 위한 방안의 하나가 전문보직경력제를 도입하는 것이다. 전문보직경력제는 전문성이 현저하게 요청되는 직위를 대상으로 전보범위를 제한하는 조치이다.⁶⁶⁾ 즉, 유사 전문분야를 설정하고, 동 범위 내에서만 전보가 가능토록 함으로써 현행의 순환보직에 따른 전문성 축적의 기회상실을 방지하는 효과를 확보할 수 있다. 이러한 전문보직경력제는 외국⁶⁷⁾에서도 이미 활용

66) 현행의 제도 중에서도 분야별 보직관리는 전문보직경력제와 유사한 기능을 하는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 현행의 분야별 보직관리는 의무사항이 아닐뿐더러 전문보직경력제와 같이 보다 구체화된 경력관리의 효과를 담보하기는 어렵다.

67) 일본의 동경도는 1991년부터 행정전문직제도를 도입 및 운영하고 있다. 행정전

하고 있을 뿐만 아니라 우리 나라에서도 그 필요성과 대안설계에 관한 검토를 마친 상태이다. 기존에 논의된 전문보직경력제의 방안을 보면, 모두 5개의 방안이 제시되어 있으며, 이 방안들 중에서 각 지방자치단체의 실정에 맞는 유형을 취사선택하여 적용할 수 있다.

표 4-1. 전문보직경력제의 대안

| 구 분 | 내 용 | 장 점 | 단 점 |
|-----|--------------------------------------|--|--|
| ⊥ 형 | -하위직 개방 -일정직급 후 전문보직 경로 | -개인의 적성파악 용이 -상위직 전문성 제고 | -하위직 전문성 약화 -상위직 업무조정 및 통 합능력 결여 가능성 |
| ⊥ 형 | -하위직 전문보직경로 -일정직급 후 개방 | -하위직 전문성 강화 -상위직 업무조정 및 통합 능력 강화 | -상위직 전문성 약화 -개인의 적성파악 곤란 |
| ⊥ 형 | -하위직개방 -일정직급 전문보직경로 -일정직급 후 개방 | -초기 적성파악 용이 -중간관리층의 전문성 강화 -정책결정자의 종합적 시각 확보 가능 | -하위직 전문성 약화 -인사관리 복잡 |
| ▽ 형 | -상위직으로 갈수록 전 문보직경로 확대 | -직급별 책임과 권한부여 -능력배양에 효과적 | -초기 적성파악 곤란 -책임성 약화 |

자료: 최병대, 『서울시 공무원의 전문성 제고방안: 전문보직경력제 도입방안 및 직렬/직류 재설정 방안을 중심으로』, 서울시정개발연구원, 1999, p.98.

전문보직경력제를 운영하기 위한 기본방향은 하위직의 직렬에 비하여 상위직의 직렬을 통폐합하여 관리하는 것이다. 즉, 9-8급에 비하여 7-6급을 그리고 7-6급에 비하여 5-4급으로 갈수록 유관직렬간 통폐합을 통해 하위직의 실무적 전문성과 상위직의 정책적 전문성을 동시에 확보토록 하는 것이 필요하다.

문직제도는 일반행정분야에서 전문적인 지식과 경험이 요구되고, 그러한 분야의 인재발굴과 조직적 활용을 통해 행정효과의 제고가 기대되는 직무를 행정전문직으로 지정하고 특별관리를 하는 제도이다. 이와 같은 제도를 운영함으로써 일반 행정부문의 전문화를 확보하고, 실적과 능력에 따른 인력선발을 가능케 한다(서울특별시, 『동경도의 행정전문직제도』, 1996).

그림 4-4. 전문보직경력제의 운영방안

| | | | | | | | | | |
|------|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|--|
| 3-2급 | | | | | | | | | |
| 5-4급 | 가 그룹 | | | | 나 그룹 | | | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 유관직렬 통폐합 |
| 7-6급 | A그룹 | | B그룹 | | C그룹 | | D그룹 | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 유관직렬 통폐합 - 주전문분야 - 부전문분야 |
| 9-8급 | a직렬 | b직렬 | c직렬 | d직렬 | e직렬 | f직렬 | g직렬 | h직렬 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 그룹으로 묶인 직렬은 유사직렬 |

■ 기본방향 및 원칙

- 각 직렬간 승진비율의 균형 및 승진속도의 형평성 고려
- 전문보직경력제의 도입으로 전문성 확보

자료: 강성철, 『지방자치단체 인사관리 시스템 개선방안』, 한국행정연구원, 2004, p.151. 재조정.

한편, 전문보직경력제를 도입하기 위해서는 사전적으로 준비해야 할 사항들이 존재한다. 우선, 직급별 전보의 범위를 결정하는 유사직렬을 결정하고, 또한 전문보직경력제가 적용되는 직급의 범위를 결정하여야 한다. 직급별 특성을 감안할 때 적용직급의 범위는 가급적 관리직을 제외하는 수준에서 결정되는 것이 바람직하다. 관리직을 대체적으로 5급 이상으로 볼 때 이들은 조직전체의 정책적 관점에서의 업무수행이 기대됨으로 실무적인 전문성과 관련이 없는 것으로 간주할 수 있다. 또한 전문보직경력제의 효과를 극대화하기 위해서는 인력의 채용방법에서도 개선조치가 필요한 바, 현행의 개방형 직위제의 활용을 강화하는 것이 바람직하다.

나. 지방인사위원회의 개선

보직관리를 통한 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 단체장의 정실에 의한 개입을 방지하는 것도 중요한 사안의 하나이다. 기실 현행의 보직관리가 운영적 측면에서 지방공무원의 전문성 제고에 기여하지 못하는 많

은 원인이 단체장의 정실에 따른 개입에 있다. 단체장의 보직관리에 대한 개입 즉, 인사전형을 방지하기 위해서는 인사권의 위임 등의 방법을 고려할 수도 있으나, 가장 효과적인 방법은 현행의 지방인사위원회의 기능을 강화하는 것이다.

지방인사위원회의 기능을 강화하기 위해서는 단체장으로부터의 인사위원회의 독립성을 확보하는 장치들을 강구할 필요가 있다. 이러한 장치들로 고려할 수 있는 것이 우선은 지방인사위원의 위촉방법을 개선하는 것이다. 지방인사위원의 최종 임명권은 현행과 같이 단체장에게 주되, 사전절차를 강화하는 것이다. 즉, 인사위원의 제청절차를 신설하여 외부위원 위촉의 2배 수 범위 내에서 지방의회가 제청권을 행사하도록 함으로써 단체장과의 유착을 완화 또는 해소하는 것이다. 다음으로는 지방인사위원의 임기를 조정하여 단체장의 영향으로부터 자유롭게 하는 것이다. 현행 지방인사위원의 임기 2년을 확대하여 4년 또는 그보다 장기로 함으로써 단체장의 재임기간에 모든 지방인사위원이 위촉되는 것을 방지하는 것이다. 나아가 단체장의 영향력을 완전히 배제하기 위해서는 기초자치단체의 경우 인접한 2-3개의 지방자치단체가 공동으로 지방인사연합회(가칭)를 도입 및 운영하는 것이다.⁶⁸⁾ 지방인사연합회(가칭)는 단일 지방자치단체의 관할영역을 초월하여 인사위원을 위촉함으로써 특정 지방자치단체장과의 연고를 희석시킬 수 있을 뿐만 아니라 인사위원의 자격요건을 갖춘 자의 범위를 확대하는 효과까지 얻을 수 있다.

68) 일본 동경도의 경우에는 특별구들이 “인사조합”을 설치하여 인사업무를 공동으로 처리함으로써 인사운영의 객관성을 확보하는 동시에 효율성을 달성하고 있다(금창호 외, 『이제는 지방분권시대(Ⅱ): 참여정부 지방분권과제 2005년 연구자료집』, 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005, p.306).

다. 행정직렬의 세분화

보직관리를 통해 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 가장 근본적인 방법의 하나는 행정직렬을 세분화하는 것이다.⁶⁹⁾ 현행의 거대직렬인 행정직렬을 세분화하는 것은 지방자치단체의 기능변화에 따른 필요성에도 근거하지만, 보다 근본적으로는 지방공무원의 전문성 제고에 상당한 기여가 되기 때문이다.⁷⁰⁾ 순환보직이 가급적 직렬을 기준으로 이루어진다는 점에 근거할 때 거대직렬인 행정직렬을 세분화하는 것은 원칙에 입각한 전문성 제고 기회를 확보한다는 것을 의미한다.

행정직렬의 세분화 방안으로는 현행의 일반행정, 법무행정, 재정, 국제교류, 노정, 문화공보, 감사, 회계 등으로 구성된 직렬을 업무성격에 따라 독립직렬로 세분화하는 것이다. 예를 들면, 행정관리, 재정·회계, 감사·법무, 국제교류 등으로 구분하여 각각의 독립직렬을 신설하는 방안이다. 사실 앞의 각 직류들이 행정직렬에 포괄되어 있지만, 시험과목도 각각의 직류특성을 감안하여 달리 규정하고 있다. 이는 결국 각 직류의 특성이 동일직렬에 포함되기에는 차이가 있음을 인정한 것이라 하겠다. 따라서 이처럼 행정직렬을 세분화하고, 동일직렬 내의 전보로 제한함으로써 유사업무의 장기수행으로 지방공무원의 전문성 특히, 경험축적에 매우 유리한 기반을 제공할 수 있다.

69) 일반적으로 공무원의 전문성을 제고하기 위한 방안의 하나로 활용되어 온 것이 공직분류이다. 공직분류의 최적설계를 위한 전통적 접근방법은 과학적 관리방법에서 주창했던 전문화의 원리에 기반한 것으로 공직분류를 주로 고능률에 초점을 두고 설계하는 것이다. 이와 같은 전통적 접근방법에서 전문화를 달성하는 방법은 크게 두 가지로 구분되는 바, 수평적 전문화와 수직적 전문화가 그것이다. 여기에서 수평적 전문화는 단순반복적인 업무를 보다 세분화시키는 것을 말하고, 수직적 전문화는 책임을 기준으로 상·하위 계층간 분업화를 도모하는 것이다. 따라서 거대직렬인 행정직렬을 세분화하는 것은 결국 전통적 접근방법에서 말하는 수평적 전문화의 기반을 구축하는 것이다(금창호·김필두, 『지방자치단체의 공직분류체계 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1999, pp.16-17).

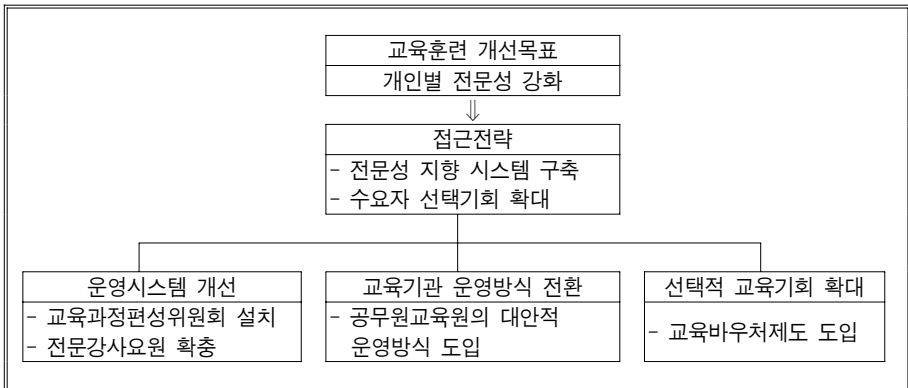
70) 금창호·김필두, 『상계서』, p.124.

제5절 교육훈련제도의 개선

1. 개선방안의 구조

지방공무원의 전문성에 기여하는 교육훈련 시스템을 구축하기 위해서는 현행의 직급별 교육체제에서 직무분야별 기본 및 전문교육체제로 기본원칙이 전환되어야 한다. 이러한 기본원칙에 입각하여 교육훈련의 개선방안을 다음과 같은 논리구조에 입각하여 강구한다. 우선, 교육훈련제도의 개선목표를 설정할 필요가 있는 바, 개선목표는 지방공무원 개개인의 전문성을 강화하는데 둔다. 그리고 이러한 개선목표를 달성하기 위한 접근전략은 현행의 교육훈련 시스템을 전문성에 초점을 두고 재구축하는 동시에 교육훈련 수요자의 선택기회를 확대하는 것으로 정한다. 또한 접근전략에 따라 적정한 개선방안을 도출하는 바, 개선방안으로는 운영시스템의 개선, 교육기관의 운영방식 전환 및 선택적 교육기회 확대 등을 제시할 수 있다. 이와 같은 개선방안의 구조를 도식화하면, 다음과 같다.

그림 4-5. 교육훈련 개선방안의 구조



2. 개선방안

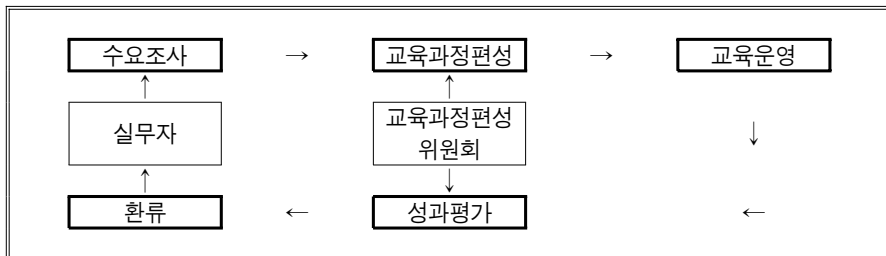
가. 운영시스템의 개선

1) 교육과정 편성위원회 설치

교육훈련을 통하여 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 우선 교과 과정을 새로운 행정수요에 맞도록 적절하게 조정하는 작업이 선행되어야 한다. 현재와 같이 비전문가인 담당자가 사전수요 조사도 없이 교과과정을 편성하는 관행은 지양되어야 한다.

교육훈련이 지방공무원의 전문성 강화에 기여할 수 있도록 교과과정을 편성하기 위해서는 관련 전문가로 구성된 “교육과정편성위원회(가칭)”를 설치할 필요가 있다. 특히, 시·도 공무원교육원은 대체적으로 대도시에 소재하고 있어 해당지역에 다수의 대학교들이 존재하고 있다. 따라서 관련분야 대학교수들을 중심으로 15명 내외로 편성위원을 위촉하고 이들을 통해서 매년 교육과정의 편성을 담당케 하도록 하는 것이다. 다만, 교육과정편성위원회가 개최되기 전에 담당자는 사전 수요조사를 통해 지방공무원들이 희망하는 교육에 대한 내용을 파악하고, 이를 교육과정편성위원회에 상정할 필요가 있다. 그리고 매년 회계연도 말에는 1년 동안의 교육과정을 평가하여 다음연도에 그 결과를 반영하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

그림 4-6. 교육과정 편성, 운영 및 평가 시스템



2) 전문강사요원의 확충

교육훈련을 통한 지방공무원의 전문성을 강화하기 위한 개선조치로 강조되어야 할 또다른 과제는 전문강사요원을 확충하는 것이다. 현재와 같이 전문강사요원이 4명⁷¹⁾에 불과한 상황에서 교육훈련을 통해 지방공무원의 전문성이 강화되기를 기대하는 것은 어렵다.

전문강사요원을 확충하기 위한 방법으로는 원칙적으로 분야별 전임강사를 임용하는 것이 가장 타당한 방법이다. 전임강사 요원의 확보는 새로운 교육수요가 급격하게 발생되고 있는 최근의 경향에 비추어 가급적 공통분야 교과목에 한정하는 것이 타당하다. 그러나 분야별 전임강사를 임용하기 위해서는 재정부담이 가중될 우려가 있고, 나아가 새로운 교육수요에 탄력적으로 대응하는 것에 어려움을 초래할 가능성이 있다. 따라서 새로운 분야의 전문적 교육을 위해서는 우수 민간인을 대상으로 겸임교수를 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 민간부문의 기업, 연구소 및 대학 등에서 전문분야별 일정기간 계약을 통해 겸임교수를 위촉하고, 이들에게 전문분야의 강의를 담당케 하는 것이다. 다만, 우수한 겸임교수를 위촉하기 위해서는 적절한 보수의 책정이 반드시 필요하다. 이처럼 분야별 전임강사를 위촉하는 것은 전임교수요원을 두는 것에 비하여 상대적으로 재정부담을 줄이면서도 전문분야의 교육수요에 적절히 대응할 수 있는 장점이 있다.

나. 공무원교육원의 대안적 운영방식 도입

교육훈련이 지방공무원의 전문성 강화에 기여하기 위해서는 공무원교육원의 운영방식에 대한 전환도 모색할 필요가 있다. 현재와 같이 자치인력개

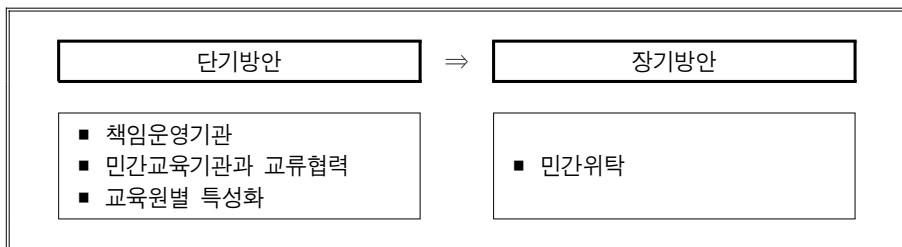
71) 현재 시도공무원교육원에서 확보하고 있는 전임교수요원의 실태는 서울 2명, 부산 1명 및 충남 1명 등에 불과하다.

발원이나 시·도 공무원교육원이 교육수요를 독점하고 있는 상황에서는 교육수요에 부응하는 운영을 확보하기가 어렵다.

공무원교육원의 수요 대응성을 높이고, 전문성을 강화하기 위해서는 교육에 대한 전문지식을 갖추고 있을 뿐만 아니라 교육의 질을 책임지고 운영할 수 있는 기관운영 방식을 도입할 필요가 있다. 이러한 방안으로 고려할 수 있는 것이 공무원교육원의 민간위탁이다. 최근에 단기 공무원 교육을 전담하여 추진하는 다수의 민간교육 컨설팅 회사들이 존재하고 있는 바, 이들을 대상으로 공무원교육원을 위탁·운영함으로써 지방공무원의 전문성 강화를 도모해 볼 수 있다.

다만, 단기적으로 이러한 방안의 실행이 현실적으로 용이하지 않을 경우에는 공무원교육원을 책임운영기관으로 지정하여 운영하거나 또는 민간교육기관과 교류협력을 통하여 교육훈련의 효율화를 도모할 필요가 있다. 더 나아가서는 현행의 시도공무원교육원이 동일한 교육프로그램에 의하여 운영되는 것을 지양하고, 시도공무원교육원별 특성화를 도모하는 것도 고려할 만하다. 예를 들면, 서울특별시 교육원은 정보화 전문교육원, 부산광역시 교육원은 환경관련 전문교육원 등과 같이 차별화를 하는 것이다.

그림 4-7. 공무원교육원의 운영방식 전환



다. 교육바우처(Voucher)제도 도입

지방공무원의 전문성을 강화하기 위한 또다른 방안은 교육바우처제도를 도입하는 것이다. 교육바우처제도는 전문교육과정을 대상으로 수요자가 교육기관과 교육과정을 스스로 선정하여 참여하고, 그 결과를 근거로 소속기관에서 교육경비를 지출하는 시스템이다. 이와 같은 교육바우처제도는 이미 미국을 비롯한 선진제국에서 활용하고 있고,⁷²⁾ 또한 그 효과가 입증되고 있다. 예를 들면, 교육바우처제도는 수요자 스스로 필요한 교육기관을 선택함으로써 교육훈련의 적시성과 효율성을 증대하고, 교육훈련의 경비를 절감하는 효과가 있다.⁷³⁾ 뿐만 아니라 교육바우처제도는 그동안 우리 나라에서도 학계⁷⁴⁾뿐만 아니라 정책당국 차원에서도⁷⁵⁾ 공무원 교육훈련의 개선과제로

72) 교육바우처제도는 1960년대 Milton Friedman의 “Capitalism and Freedom”에서 처음으로 주창되고, 1970년대 초반 미국정부가 바우처제도를 시행하면서부터 본격화되었다. 이후 일부국가에서 위기에 처한 공교육의 질을 높이고, 학부모의 학교선택권 및 저소득층 자녀를 위한 교육기회의 확대를 도모하면서 주목받기 시작하였다. 바우처는 정부에서 특정수혜자에게 재화나 서비스를 획득할 수 있도록 현금에 상응하는 권리를 가진 증서를 교부하는데, 이와 같이 현금처럼 사용할 수 있는 증서를 말한다(이선호, “외국의 스쿨 바우처제도의 적용 가능성 탐색”, 『교육발전논총』, 제24권 제1호, 2003, pp.87-88).

73) 다만, 교육바우처제도는 교육수요자 스스로 필요한 교육기관을 선택한다는 것을 전제하고 있다. 따라서 이는 교육수요자가 자신에게 필요한 적절한 정보를 완전히 획득하고 있을 때 그 효과가 십분 발휘된다. 그러나 현실적으로 자신에게 필요한 완전정보를 획득한다는 것은 용이한 것이 아니고, 따라서 현실적으로는 공공교육기관에서 제공하는 교육보다 낮은 교육기회를 선택할 가능성도 충분히 존재한다는 것이 근본적인 한계이다(성열관, “종교교육과정과 바우처제도에 관한 일고찰: 종교/시장/인권의 삼각법”, 『교육발전연구』, 제20권, 제2호, 2004, p.35).

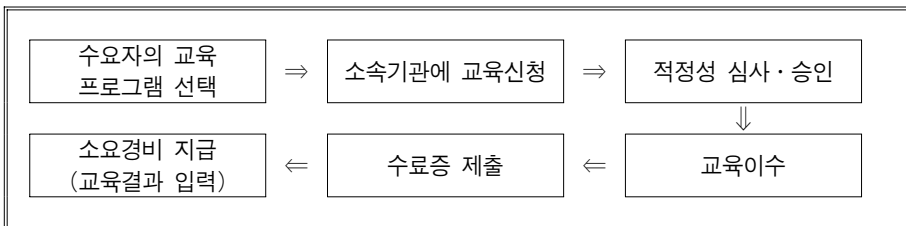
74) 학계에서는 행정분야뿐만 아니라 종교계 및 교육계 등에서 공교육의 질적 제고와 저소득층 교육의 개선을 위하여 교육바우처 제도의 도입을 강조하여 왔다. 이와 관련된 논의로는 다음의 논문들을 들 수 있다(이선호, “전계논문”; 성열관, “전계논문”, 김주원, 『전계서』).

75) 교육인적자원부는 2003년도에 저소득층 자녀를 대상으로 바우처제도를 시행하였고, 행정자치부도 2004년에 지방공무원 교육훈련 개선방안을 강구하면서 교육바우처제도의 도입을 검토한 바 있다.

제시하여 왔다. 따라서 정책화에 커다란 장애요인이 없다면, 교육바우처제도를 도입함으로써 지방공무원의 전문성 강화에 획기적인 전환을 도모할 수 있을 것이다.

교육바우처제도의 운영방법은 다음과 같다. 먼저 교육수요자가 교육대상 기관, 교육내용 및 교육기간 등을 선정하고, 소속기관에 본인이 선택한 교육 훈련내용을 신청한다. 소속기관에서는 교육기관 및 교육내용 등에 관한 적정성을 심사하고, 적정성이 입증될 경우 승인한다. 교육수요자는 정해진 교육기간 동안 교육훈련을 이수받고, 소속기관에 수강내용 증명서를 제출한다. 수강내용 증명서를 접수한 소속기관은 교육기관에 실제 소요경비를 지급하는 것이다. 이러한 운영방식은 결국 교육 수요자에게 필요한 교육에 대한 교육기관의 선택기회를 확대·제공함으로써 적시에 적절한 내용의 교육을 수강할 수 있도록 하는데 그 취지가 있다.

그림 4-8. 교육바우처제도 운영절차

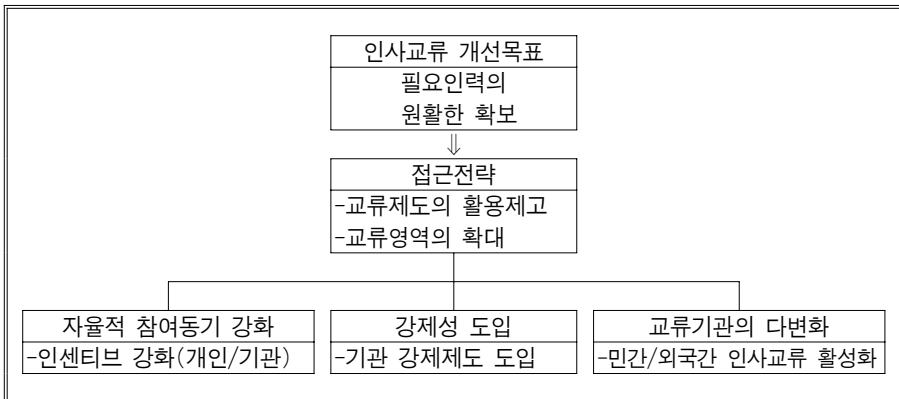


제6절 인사교류제도의 개선

1. 개선방안의 구조

지방공무원의 전문성 강화에 기여하기 위한 인사교류는 원칙적으로 인사교류 자체의 활성화에 초점을 두어야 한다. 이는 인사교류가 지방공무원의 전문성 제고에 기여하는 장점이 있다해도 이러한 장점이 현실화되기 위해서는 제도 자체의 운영이 담보되어야 하기 때문이다. 이러한 점들을 감안한다면, 인사교류의 개선방안은 다음과 같은 논리구조에 입각하여 강구되어야 한다. 우선, 인사교류제도의 개선목표를 설정할 필요가 있는 바, 개선목표는 필요인력의 원활한 확보에 둔다. 그리고 이러한 개선목표를 달성하기 위한 접근전략은 인사교류제도의 활용 제고와 인사교류 영역의 확대에 설정한다. 또한 접근전략에 따라 적절한 개선방안을 도출하는 바, 자율적 참여동기의 강화, 인사교류에 대한 강제성의 도입 및 교류기관의 다변화 등을 제시할 수 있다. 이와 같은 개선방안의 구조를 도식화하면, 다음과 같다.

그림 4-9. 인사교류 개선방안의 구조



2. 개선방안

가. 자율적 참여동기의 강화

1) 개인에 대한 인센티브 강화

현행의 인사교류가 부진한 원인 중의 하나는 인사교류의 당사자인 지방공무원 개개인이 인사교류에 대한 필요성을 낮게 인식하고 있다는 점이다. 이는 결국 인사교류에 따른 불편 또는 불이익⁷⁶⁾이 인사교류의 필요성보다 높다는 것을 말한다.

따라서 인사교류 제도의 활용을 극대화하기 위해서는 우선적으로 지방공무원 개개인이 인사교류에 대한 필요성을 그에 따른 불편 또는 불이익보다 높게 인식하도록 할 필요가 있다. 이를 위해 활용할 수 있는 기제가 인사교류 참여자에 대한 인센티브를 강화하는 것이다. 인사교류 참여자에 대한 인센티브로 고려할 수 있는 것은 보직상의 인센티브, 경력상의 인센티브, 재정상의 인센티브 등을 제시할 수 있다. 예를 들면, 보직상의 인센티브는 인사교류 신청자가 요청하는 보직이 당사자의 인적요건을 크게 벗어나지 않는 수용함으로써 인사교류 신청의 유인기제로 가능하도록 하는 것이다. 그리고 경력상의 인센티브는 신청자 당사자의 요구를 반영하여 경력관리가 보장되도록 배려를 하는 것이다. 경력관리를 개인적 입장에서 보면, 개인이 설계하는 경력목표(career goal)⁷⁷⁾와 조직이 설계하는 경력경로(career path)⁷⁸⁾가 부합되는 것을 말한다. 따라서 개인의 경력목표에 부합되도록

76) 지방공무원들이 지적하고 있는 불편 또는 불이익은 인사교류로 인해 초래되는 생활근거지의 변경, 인사상 불이익 등으로 나타나고 있다(한국행정학회, 『지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안: 경기도 사례를 중심으로』, 한국행정연구원, 2001, pp.118-119).

77) 경력목표란 개인의 적성과 소질에 입각하여 개인이 설정한 직무와 직업상의 지표라 할 수 있다. 협의로 규정하면, 조직 구성원 개인이 도달하려고 하는 목표직위로 해석할 수 있다(유민봉, 『전계서』, p.351).

조직차원의 경력경로를 보장하는 것이다. 또한 재정상의 인센티브는 보수와 기타의 것으로 구분하여 모색할 수 있다. 보수상의 인센티브는 현재에도 파견직원에 대해 파견수당⁷⁹⁾ 등을 지급하는 사례에 비추어 충분히 현실성이 보장되는 제도이다. 기타의 재정적 인센티브로는 인사교류 신청자의 거주지 이전에 따른 어려움을 해소하기 위하여 관사와 같은 주택을 제공하는 방안이 활용될 필요가 있다.

2) 기관에 대한 인센티브 강화

인사교류 제도의 활용을 극대화하는 또다른 방법으로는 인사교류를 적극적으로 시행하는 기관에 대한 인센티브를 강화하는 방법이다. 이는 실적에 따른 차별적 보상을 지급함으로써 경쟁을 유발한다는 취지이다. 원칙적으로는 인사교류가 지방공무원 개개인의 신청에 의하는 자율적 시스템이지만, 현재의 부진현상을 해소하기 위해서는 기관 차원에서 인사교류를 활용하고자 하는 동기를 부여할 필요가 있다. 이러한 측면에서 본다면, 인사교류 실적에 따른 차별적 보상을 통해 인사교류의 활성화를 도모하는 방법도 유용성이 있다. 기관에 대한 인센티브로 고려할 수 있는 방안은 조직 및 정원상의 인센티브와 재정상의 인센티브로 구분할 수 있다. 조직 및 정원상의 인센티브는 현행의 표준정원제 하에서는 표준정원의 배려를 그리고 2007년부터 시행될 총액인건비제 하에서는 총액인건비에 대한 배려를 들 수 있다. 현행

78) 경력경로란 목표직위에 도달하기까지 옮겨 다녀야할 직위의 순차적 배열을 말한다. 다시 말해 재직기간 동안 개인에 의해 점유된 직위의 배열이라 할 수 있다. 이는 조직이 효율성을 극대화하거나 조직의 목표달성을 극대화하기 위해, 혹은 비전의 일부로서 조직이 제시한 인력의 순환과 성장의 경로이다(Wayne F. Cascio, *Managing Human Resources*, New York: McGraw-Hill, Inc., 2000, p.309).

79) 인천광역시는 출장소 형태로 설치되어 있는 인천경제자유구역청에 파견되는 공무원들에 대하여 월 40만원 가량의 파견수당을 제공함으로써 파견자를 유인하고 있다.

의 총액인건비제 실시계획에 따르면, 2007년에는 보정율을 적용하고, 다음 연도부터는 보정율을 없애는 방법이다.⁸⁰⁾ 이러한 추진계획을 수정하여 보정율을 그대로 유지하고, 그 보정율을 통하여 인사교류의 운영실적 평가에 따른 차별적 인센티브 기제로 활용하는 것이다. 그리고 재정상의 인센티브는 인사교류 실적에 따른 지방교부세의 교부액에 대한 배려를 제공하는 것이다. 인사교류의 운영실적을 지방교부세의 교부액 산정기준에 포함시켜 교부액의 차등화를 도모하는 것이다. 그러나 지방교부세가 지방자치단체의 일반재정 부족액을 보완하는 취지로 운영되고 있으며, 특히 모든 국민이 일정 수준의 행정서비스를 공급받을 수 있도록 하는 장치의 하나라는 점에서 지방교부세의 활용에는 논란의 여지가 있다. 그리고 기관에 대한 인센티브는 가급적 전출기관보다는 전입기관을 대상으로 하는 것이 인사교류의 활용 제고에 도움이 된다.

나. 기관강제제도 도입

인사교류가 부진한 현행의 결과는 다소간 자율성에 입각한 인사교류 원칙에 기인하고 있다. 따라서 이러한 부진을 해소하고, 인사교류의 활용 제고를 도모하기 위해서는 획기적인 방법을 활용하는 것도 고려할 수가 있다. 이러한 방법에 해당하는 것이 바로 인사교류에 대한 기관강제제도를 도입하는 것이다.

모든 관련기관들을 대상으로 일정수준의 인사교류에 대한 강제를 가함으로써 인사교류 활성화에 대한 계기를 마련하는 것이다. 행정자치부에 설치된 “인사교류협의회”의 의결을 거쳐 인사교류에 대한 기관강제제도의 도입을

80) 2007년 총액인건비제의 실시 첫해의 총인건비 산정은 당해연도 총인건비, 효율보정, 인구보정 및 보수보정 등으로 산정된다. 그리고 다음연도부터는 효율보정이 배제되어 운영된다(금창호, 『총액인건비제 시범실시확대와 정책적 개선방안』, 감사원, 2005, p.52).

확정하고, 관련내용을 「지방공무원인사교류규칙」의 개정을 통해 삽입하는 것이다. 인사교류에 대한 기관강제제도의 내용으로는 지방자치단체별 일정 수준의 범위 이상에 대해서는 매년 인사교류를 실시하여야 하며, 그렇지 않은 경우 전술한 기관 인센티브에 반하는 패널티를 부과하는 것으로 한다. 매년 적용되는 지방자치단체별 인사교류의 범위는 “인사교류협의회”에서 정하되, 가급적 총정원 대비 비율로 규정하는 것이 형평성에 부합한다.

다만, 기관강제제도를 도입할 경우에는 강제의 수준과 인사 자율권의 침해에 대한 해소방안 등이 사전적으로 강구될 필요가 있다. 이를 위해서는 행정자치부 등에 관련분야 전문가와 공무원들이 공동으로 참여하는 “인사교류 기관강제제도 도입추진위원회(가칭)” 등을 설치하고, 동 제도의 운영에서 초래될 다양한 역기능들을 사전에 검토하여 적절한 해소방안을 도출하는 것이 바람직하다. 또한 기관강제제도는 원칙적으로 인사교류의 기본취지에 위배되는 것이므로 한시적 제도로 운영될 필요가 있다. 예를 들면, 행정자치부와 같은 주관부서 등에서 인사교류의 실적을 점검하고, 일정수준 궤도에 진입한 것으로 판단되면, 동 제도를 폐지하는 조치를 취해야 한다.

다. 민간/외국간 인사교류 활성화

지방공무원의 전문성에 초점을 둘 경우 민간/외국간 인사교류를 활성화하는 방안도 고려해야 한다. 특히, 경제분야를 중심으로 한 일부분야의 경우 민간/외국과의 인사교류를 활성화함으로써 새로운 지식과 기술의 습득뿐만 아니라 상호 이해를 증진하는 효과도 확보할 수 있다. 또한 민간/외국간 인사교류는 이미 선진제국⁸¹⁾에서 활용하여 그 효과가 입증⁸²⁾된 제도이기도 하다.

81) 일본의 경우에는 새로운 시대에 부응하기 위하여 이미 2000년도에 「공무원제도 개혁의 기본방향에 관한 답신」에 따라 인사운용의 탄력화를 촉진하고, 능력·실적 등에 의한 인재등용으로 직원의 사기를 고양하기 위하여 인재를 정부부문 내

현재는 서울특별시를 비롯한 일부 지방자치단체에서 특히, 민간부문과의 인사교류를 추진하고 있는 바, 이를 모든 지방자치단체에 확대하기 위해서는 사전준비가 필요하다. 우선, 민간/외국간 인사교류를 확대하기 위해서는 먼저 교류의 목적을 명확히 하고, 필요분야를 선정하며, 관련절차를 총괄하는 전담창구를 둘 필요가 있다. 특히, 기초자치단체의 경우 개별적으로 민간/외국과의 인사교류를 추진하기 위해서는 다소의 어려움이 예상되므로 초기에는 광역단위의 창구를 개설하고, 여기에서 필요한 정보를 수집 및 분석하여 기초자치단체가 요청할 시에 적절히 대응하는 방안도 고려할 수 있다.

외에서 확보하는 동시에 「국가와민간기업간인사교류에관한법률」에 따라 민간부문과의 인사교류를 실시하고 있다(최순영, 「정부와 민간부문 인사교류 활성화 방안」, 한국행정연구원, 2004, pp.50-51).

- 82) 물론 이에 대한 우려도 적지 않다. 특히, 민간부문과의 인사교류에서는 조직문화의 배타성으로 인한 역기능이 지적되고 있다. 예를 들면, 공직사회의 경직성과 집단주의가 공공부문에 진입한 민간인들의 능력발휘를 원천적으로 봉쇄하는 결과를 초래하고 있다는 것이다(김판석·권경득·박경원·오성호, 「전방위형 공무원 인사교류」, 나남출판, 2000, p.239).



제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

지방공무원의 전문성 제고는 급변하는 국내외 환경 속에서 지방자치단체가 생존 및 발전하기 위한 최소의 요건에 해당된다. 무한경쟁으로 대변되는 최근의 행정환경은 생존뿐만 아니라 지역발전을 지속화하기 위해 지방자치단체의 경쟁력을 필요조건으로 요구하고 있다. 또한 참여정부의 지방분권 정책은 중앙정부의 분권노력뿐만 아니라 지방자치단체의 수권능력을 동시에 요청하고 있다. 이와 같은 변인들은 지방자치단체의 자생능력을 필연적으로 요청하고 있으며, 그러한 요청의 시작은 지방공무원들의 역량인 전문성의 제고에서부터 시작되어야 한다.

이러한 점들을 감안하여 여기에서는 지방공무원의 전문성 제고를 가로막는 현실적 장애가 무엇이며, 그러한 장애를 해소하기 위한 적정대안은 무엇인가에 대한 모색을 시도하고 있다. 제2장에서는 지방공무원의 전문성에 대한 이론적 고찰을 통해 전문성 제고의 목적과 효과 및 전문성을 측정하는 변인들과 구조에 관해 분석하고 있다.

이어서 제3장에서는 지방공무원의 전문성에 대한 실태와 문제점을 규명하고 있다. 특히, 지방공무원의 전문성 보유수준에 대한 정확한 실태를 파악하기 위하여 경상북도와 진해시를 사례기관으로 선정하여 관계자 면담 및 설문조사를 실시하였다. 분석결과에 따르면, 지방공무원의 전문성과 직접적으로 관련된 인사제도의 부적절과 이에 따른 전문성 구성변인들의 보유수준

저하로 나타나고 있다. 사례기관에 대한 분석결과에 따르면, 전문성 구성변인들 중 조정능력과 전문지식 및 경험축적의 보유수준이 상대적으로 저조하고, 이러한 원인은 대체로 다음과 같은 관련제도의 부적절에 연유하고 있다. 즉, 신규충원에서 유입장치의 비효율성과 검증장치의 기능저하, 보직관리에서 적재적소 배치원칙의 비준수 및 잦은 전보 등이 그것이다. 또한 교육훈련에서는 공급자 중심의 교육시스템과 교과과정 및 강사진의 취약, 인사교류에서는 제도 자체의 활용부진 등이 그것이다.

이와 같은 문제점들을 해소하기 위하여 제4장에서는 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 개선방안을 신규충원, 보직관리, 교육훈련 및 인사교류 등 4개의 제도 각각에 초점을 맞추어 제시하고 있다.

첫째는 신규충원에 대한 개선방안이다. 신규충원을 통해 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 제도개선의 목표를 우수인력의 확보에 두어야 한다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위한 접근전략으로서는 유입장치를 다양화하고, 검증장치를 효율화하는 방안이 강구되어야 한다. 이러한 점에 근거하여 신규충원의 개선방안으로는 기존 충원제도를 합리화하기 위한 방안으로 개방형 직위제의 개선을 그리고 신규 충원제도의 도입방안으로 특별채용제도의 다양화를 제시하고 있다. 한편, 검증장치를 개선하기 위한 방안으로는 시험방법에서 면접의 비중을 높이고, 시험과목을 지역여건과 신규수요를 반영할 수 있도록 조정하는 방법을 제시하고 있다.

둘째는 보직관리에 대한 개선방안이다. 보직관리가 지방공무원의 전문성 제공에 기여하기 위해서는 개인별 합리적 경력관리가 도모되도록 개선할 필요가 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 보직관리 방법의 합리화와 공직구조의 적정화의 전략을 통해 개선방안이 모색되어야 한다. 이에 입각하여 합리적 보직관리를 확보하기 위한 방안으로는 전문보직경력제의 도입을 그리고 단체장의 인사전형을 방지하기 위한 방안으로 지방인사위원회의 기능강화를 제시하고 있다. 또한 공직구조의 조정을 위해서 행정직렬을 세분

화하는 방안을 제시하고 있다.

셋째는 교육훈련에 대한 개선방안이다. 교육훈련을 통해 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 개인별 전문성을 강화하기 위한 시스템의 구축이 필요하다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 전문성 지향 시스템의 구축과 수요자 선택기회의 확대라는 전략적 접근이 확립되어야 한다. 따라서 우선 운영시스템을 개선하기 위한 방안으로 교육과정편성위원회의 설치와 전문강사요원의 확충을 제시하고 있다. 그리고 교육기관의 운영방식을 전환하기 위한 방안으로 단기적으로는 책임운영기관, 민간교육기관과 교류강화 및 공무원교육원의 특성화 등이 고려될 필요가 있고, 장기적으로는 민간위탁을 도입하는 개선대안을 제시하고 있다. 마지막으로 수요자의 선택기회를 확대하기 위해서는 교육바우처제도의 도입이 절실하다는 것을 강조하고 있다.

넷째는 인사교류에 대한 개선방안이다. 인사교류가 지방공무원의 전문성 제고에 기여하기 위해서는 제도 자체의 활용성이 증가되어야 한다. 그리고 이를 통해 각 지방자치단체가 필요인력을 원활하게 공급받도록 하는 것이 중요하다. 이러한 목표를 달성하기 위한 접근전략으로는 교류제도의 활용제고와 교류영역의 확대에 초점을 맞출 필요가 있다. 이에 따라 개선방안으로는 자율적 참여동기를 강화하기 위한 기관 및 개인 대상의 인센티브를 강화하고, 획기적 방안의 하나로 기관 강제제도의 도입을 제시하고 있다. 그리고 교류영역의 확대를 위한 조치로 민간/외국간 인사교류의 활성화를 제시하고 있다.

제2절 정책건의

상기와 같은 방안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 여러 가지 요인들에 대한 신중한 검토가 수반되어야 한다.

첫째, 제도화에 관한 충분한 고려가 수반되어야 한다. 신규충원의 특별채용제도의 다양화, 교육훈련의 교육바우처제도 도입, 보직관리의 전문보직경로제 도입 및 인사교류의 기관 강제제도 도입 등은 현행의 인사관리 시스템에 대한 파급효과가 적지 않고, 또한 지방자치단체의 적극적인 수용의사가 전제되어야만 한다. 따라서 이와 같은 방안들을 시행하기 위해서는 파급효과에 대한 사전검토와 각 지방자치단체들의 의사를 수렴하여 현실적인 적실성과 제도화에 따른 부작용들을 판단하여 추진전략을 강구할 필요가 있다.

둘째, 대안적용의 전략적 접근을 간과해서는 아니 된다. 제시한 4개 인사제도의 개선방안들은 모두 다 지방공무원의 전문성 제고를 확보하기 위한 조치인 것은 분명하다. 그러나 그 적용시기와 영향력에서는 각기 차이가 있다. 예를 들면, 교육기관의 운영방식을 전환하기 위한 방안에서 책임운영기관제는 단기적으로 활용할 수 있음에 비하여 민간위탁은 장기적으로 고려할 수 있는 대안이다. 또한 대안의 파급효과를 고려할 때 보직관리에서 지방인사위원회의 개선은 그 영향이 제한적이나 전문보직경로제의 도입은 광범위하다. 따라서 이러한 대안들은 각기 그 특성에 따라 정책화에 전략적인 고려가 필요하다.

셋째, 대안의 시행을 위한 사전적인 기반조성이 선행되어야 한다. 물론 이와 같은 조치는 모든 제도의 시행에서 필요한 요건이기도 하다. 예를 들면, 인사교류의 기관 강제제도의 도입은 대안의 현실적 효과를 확보하기 위해서 관련기관의 수용의사를 사전에 충분히 검토할 필요가 있다. 이러한 사전조

사가 전제되지 않고 해당 제도가 정책화되면 실제의 효과를 충분히 확보할 수 있다고 예단하기 어렵다. 또한 교육훈련의 전문강사요원의 확충은 관련 예산이 충분히 확보될 수 있는가에 대한 검토가 전제되고, 나아가 예산이 확보되어야만 비로소 정책화가 가능하다. 이처럼 제시한 대안들을 정책화할 시에는 대안에 대한 이해와 같은 사전적인 기반조성이 선행되어야 한다.

[참고문헌]

- 강성철, 『지방자치단체 인사관리 시스템 개선방안』, 한국행정연구원, 2004.
- 금창호 외, 『지방자치단체 위임전결의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2004.
- _____, 『행정서비스현장제 발전방안』, 한국지방행정연구원, 2003.
- _____, “지방인사제도의 개편방안”, 『이제는 지방분권시대(II): 참여정부 지방분권과제 2005년 연구자료집』, 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005.
- _____, 『지방자치단체의 공직분류체계 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1999.
- _____, 『지방자치단체 개방형 직위제의 도입 및 정착방안』, 한국지방행정연구원, 2000.
- _____, 『총액인건비제 시범실시확대와 정책적 개선방안』, 감사원, 2005.
- 김명식, “21세기 행정환경에서 요구되는 공무원의 업무수행능력”, 『2001년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2001.
- 김병국·권오철, 『지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안』, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제320권, 1999.
- 김상묵·최병대, “실적주의 인사행정의 재검토”, 『21세기 공직인사개혁의 방향』, 한국행정학회 세미나 자료집, 1999.
- 김상영, “개방형 전문직위제의 도입에 따른 지방정부 인력관리의 과제”, 『대구광역시 시정연찬』, 1998.
- 김순양, “읍·면·동 사회복지전담공무원의 전문성 수준 분석”, 『한국행정학회보』, 35(2), 2001.
- 김주원, 『지방공무원의 전문성 제고방안: 역할강화모델 적용을 중심으로』, 강원발전연구원, 2004.

- 김순은, 『지방분권과 지방정부의 혁신』, 도서출판 금정, 2003.
- 김판석·권경득, “지방자치단체의 인사제도 개혁”, 『한국행정학보』, 제33권 제1호, 1999.
- 김판석·권경득·박경원·오성호, 『지방위형 공무원 인사교류』, 나남출판, 2000.
- 김학수, 『인적자원관리의 전략적 성격과 이론』, 경남대학교 출판부, 1998.
- 박동서, 『한국행정론』, 법문사, 1985.
- 박천오·박경효, 『한국관료제의 이해』, 법문사, 1996.
- 서원석·김상현, “공무원의 전문성 향상에 관한 소고”, 『2001년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2001.
- 서울특별시, 『동경도의 행정전문직제도』, 서울특별시, 1996.
- 성열관, “중고교육과정과 바우처제도에 관한 일고찰: 종교/시장/인권의 삼각법”, 『교육발전연구』, 제20권 제2호, 2004.
- 오석홍, 『인사행정론』, 박영사, 2000.
- 오을임 외, “지방행정기관에 있어서 조직학습과 조직변화가 조직성과에 미치는 영향”, 『한국사회와 행정연구』, 제13권 제3호, 2002.
- 옥원호·김석용, “지방공무원의 직무스트레스와 직무만족 및 조직몰입에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 제35권 제4호, 2001.
- 윤혜미, “미국의 복지개혁과 공공부문사회복지사의 역할의 변화: 공적부조 서비스를 중심으로”, 『한국사회복지학보』, 제18호, 2000.
- 이상철 외, “지방공무원의 직무만족과 고객지향성에 관한 연구: 경상북도를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제15권 제4호, 2005.
- 이선호, “외국의 스쿨 바우처제도의 적용 가능성 탐색”, 『교육발전논총』, 제24권 제1호, 2003.
- 이승중, “국내외 행정환경의 변화와 대응과제”, 『2000년 한국행정학회 추계 학술대회발표논문집』, 한국행정학회, 2000.

- 이인재, 『사회복지실무자의 직무성과 결정요인』, 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1993.
- 이정호, “사회복지 종사자의 실태와 전문화 방안”, 『사회복지』, 1987.
- 이종수, “공무원의 전문성 향상방안으로서 경력개발제도(CDP)에 관한 연구” CDP의 시작에서 분석한 한국 인사행정체계의 문제점과 개선방안: 『한국행정연구』, 제11권 제4호, 2002.
- 전수일 외, 『자치와 복지행정』, 홍익재, 1995.
- 정정길, “신국정관리와 인사개혁의 방향”, 『21세기 공직인사개혁의 방향』, 한국행정학회 세미나 자료집, 1999.
- 정현욱, “공직구조조정이 공무원 직무몰입에 미친 영향분석: 지방공무원을 대상으로”, 『정치·정보연구』, 제4권 제2호, 2001.
- 주상현·안순협, “공무원의 전문성에 영향을 미치는 요인 연구: 전라북도 읍·면·동 사회복지전담공무원에 대한 사례를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제13권 제3호, 2002, p.149.
- 중앙인사위원회, 2005년 업무보고서.
- 진재구, 『행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선』, 한국행정연구원, 1993.
- 최병대, “공무원의 전문성 확보방안: 서울시 도시계획분야를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 제15권 제3호(통권43호), 2003.
- _____, “지방자치단체 공무원의 전문성 확보와 보직경로제(I): 서울특별시를 사례로”, 『도시문제』, 2001.
- _____, 『서울시 공무원의 전문성 제고방안: 전문보직경로제 도입방안 및 직렬/직류 재설정 방안을 중심으로』, 서울시정개발연구원, 1999.
- 최순영, 『정부와 민간부문 인사교류 활성화 방안』, 한국행정연구원, 2004.
- 최인섭·최의수, “사회복지전담공무원의 직무만족과 직무성과에 미치는 요인에 대한 연구”, 『사회복지정책』, 제13집, 2001.

- 최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2005.
- 하태권, “합리적인 인사교류 및 보직관리”, 『인사·조직관리 교육교재』, 국가전문행정연수원, 2002.
- 한국행정학회, 『지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안』, 한국행정학회, 2001.
- 한영수, 『인사행정론』, 형설출판사, 2004.
- 행정자치부, 『행정자치통계연보』, 2004.
- _____, 『공무원통계』, 2003.
- Cascio, Wayne F., *Managing Human Resources*, New York: McGraw-Hill, Inc., 2000
- Cherrington, David J., *Organizational Behavior*, Boston: Allyn and Bacon, 1989.
- Feiock, R., Barrileaux C. and Crew, R. E., “Indicators and Correlates of American States: Administrative Experience”, *Paper Presented at Annual Meeting of The American Political Science Association*, 1992.
- Hamel, Gray and Prahalad, C. K., “The core Competence of the Corporation” *Harvard Business Review*, May/June, 1990.
- Huselid, M. A., “The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance”, *Academy of Management Journal*, 38:3, 1995.
- Kalleberge, A., “Work and Job Rewards: A Theory of Job Satisfaction”, *American Sociological Review*, vol.42.
- Lassey, Peter, *Developing a Learning Organization*, London: Kogan Page, 1998.

- Maslow, Abraham J., "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review*, vol.50, 1943.
- Mosher, Frederick, C., "Professions in Public Service", *Public Administration Review*, March/April, 1978.
- Nalbandian, J., "Tenets of Contemporary Professionalism in Local Government", *Public Administration Review*, 50(6), 1990.
- Norman, R. and Maier, F., *Psychology in Industry*, Houston: Mifflin Company, 1955.
- Saxe, R. and Weitz, B. A., The SOCO Scale: A Measure of the Customer Orientation of Sales people, *Journal of Marketing Research*, vol.9, 1982.
- Steers, R. M., Problems on the Measurement of Organizational Effectiveness, *Administrative Science Quarterly*, 20-December, 1975.
- Vroom, V. H., *Work and Motivation*, San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
- Wamsley, G. L., "Reconstituting a Profession for American Public Administration:", *Public Administration*, 1993.

[Abstract]

Developing the Expertise of Local Public Officials

The purpose of this study is to suggest systematic alternatives that may improve the expertise of local public officials. Raising the expertise is the minimum requirement for local governments to survive and develop through radical internal and external changes. However, realistically, the expertise of local public officials does not meet the level of authority that local governments have and cannot cope with environmental changes.

From these aspects, this study examines factors that hinder the expertise of local public officials and suggests alternatives to resolve them in terms of fresh recruitment of personnel, management of appointment, educational training, and exchange of personnel.

First, to recruit new personnel, the open system of positions should be improved to rationalize the existing recruitment system and the special appointment system should be more widely used to introduce fresh recruitment of personnel. In turn, this study suggests ways to increase the weight of interviews in the recruiting process and to reflect regional conditions and administrative demand in test subjects as an alternative to improving test equipment.

Second, for the management of appointment, there is a need to introduce the professional appointment route system as a way to secure the management of appointment and to strengthen the local personnel committee as a preventive measure for the arbitrariness of heads of local government. Additionally, this study suggests a way to fractionize administrative series of positions in order to adjust the structure of public official.

Third, for educational training, a committee overlooking the curriculum should be established to increase professional instructors and to transform the operation of educational institutions.

Fourth, for the exchange of personnel, incentives should be strengthened in organizational and individual levels in order to motivate voluntary participation. This study further suggests a way to exchange personnel from the private sector and from other countries to expand the range of personnel exchange.

【부 록】

『지방공무원 전문성 제고에 관한 설문서』

지방공무원 전문성 측정을 위한 설문조사

안녕하십니까.

참여정부의 출범과 동시에 추진된 지방분권은 지방자치단체에 더 많은 권한과 사무를 이양하게 될 것입니다. 따라서 앞으로는 지방자치단체의 수권능력의 향상이 지방발전을 견인하는 중요한 관건이 될 전망입니다. 특히, 지방자치단체의 수권능력에서 가장 중요한 요소가 지방공무원의 전문성이라 한다면, 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 노력은 지속적으로 경주되어야 할 것입니다.

이러한 점들을 감안하여 저희 한국지방행정연구원에서는 2005년도 기본연구과제의 하나로 “지방공무원의 전문성 제고방안”에 관한 연구를 진행 중입니다. 지방공무원의 전문성 정도를 측정하고, 이에 근거하여 전문성을 제고할 수 있는 제도적 및 운영적 개선방안을 모색하고자 합니다.

이에 연구에서 필요한 지방공무원의 전문성 측정을 위하여 아래와 같은 설문조사를 실시하게 되었습니다. 여러분의 성의 있는 답변이 지방공무원의 전문성 제고를 위한 개선방안 마련에 많은 도움이 될 것입니다. 아울러 여러분의 답변내용은 대안마련을 위한 통계적 활용 이외에는 절대 사용치 않을 것을 약속드립니다.

감사합니다.

2005. 8

문의처: 한국지방행정연구원 금창호(02-3488-7318)

I. 다음은 지방공무원 전문성 구성요소에 관한 질문입니다.

※ 지방공무원의 전문성을 구성하는 요소로서의 타당성을 측정하는 질문입니다. 다음 각각의 질문에 대해 적합하다고 판단되시는 항목에 체크하여 주십시오.

☞ 예시: 전문지식은 지방공무원의 전문성을 형성하는 요소로서 관련성이 있다고 생각하십니까? (① 매우 그렇다, ② 그렇다, ③ 보통이다, ④ 아니다, ⑤ 전혀 아니다)

| 질문) 다음 각 항목이 지방공무원의 전문성을 형성하는 요소로서 관련성이 있다고 생각하십니까? | | | | | |
|---|--------|---|---|--------|---|
| | 매우 그렇다 | | ↔ | 전혀 아니다 | |
| 1. 전문지식 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 2. 경험축적 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 3. 조정능력 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 4. 가치체계 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 5. 윤리규범 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

☞ 용어해설

- 전문지식: 해당업무를 수행하는데 적합한 특정의 지식보유를 의미함
- 경험축적: 해당업무를 수행하는데 적합한 특정의 경력관리 정도를 의미함
- 조정능력: 특정업무와 관련된 여러 가지 이해관계를 바람직한 방향에서 조망하고 조정할 수 있는 역량의 보유정도를 의미함
- 가치체계: 직업공무원으로서 공직수행에 필요한 공직자적 의식의 보유정도를 의미함
- 윤리규범: 일반적으로 공직자에게 요청되는 공직윤리의 보유정도를 의미함

II. 다음은 현재의 전문성 정도에 관한 질문입니다.

※ 현재 시점에서 지방공무원의 전문성 정도를 측정하는 질문입니다. 다음 각각의 질문에 대해 적합하다고 판단되시는 항목에 체크하여 주십시오.

☞ 예시: 해당업무의 수행에 필요한 전문지식의 보유정도는 충분하다고 생각하십니까? (① 매우 그렇다, ② 그렇다, ③ 보통이다, ④ 아니다, ⑤ 전혀 아니다)

질문) 해당업무의 수행 또는 일반적인 공직자로서 다음 각 항목의 보유 정도가 충분하다고 생각하십니까?

| | 매우 그렇다 | | ↔ | 전혀 아니다 | |
|----------|--------|---|---|--------|---|
| 6. 전문지식 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 7. 경험축적 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 8. 조정능력 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 9. 가치체계 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 10. 윤리규범 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

Ⅲ. 다음은 지방공무원 전문성 제고를 위한 개선방안에 관한 질문입니다.

※ 전문성 제고를 위하여 필요한 개선방안 모색을 묻는 질문입니다. 다음 각 각의 질문에 대해 적합하다고 판단되시는 항목에 체크하여 주십시오.

☞ 예시: 전문지식을 보다 제고하기 위해서 가장 우선적으로 개선해야 할 분야는 무엇입니까? (① 신규충원, ② 보직관리, ③ 교육훈련, ④ 인사교류)

질문) 다음 각 항목의 보유정도를 향상하기 위해서는 인사관리의 어느 분야에 대한 개선방안들이 강구되어야 한다고 생각하십니까?

| | |
|----------|--------------------------------------|
| 11. 전문지식 | ① 신규충원 ② 보직관리 ③ 교육훈련 ④ 인사교류 |
| | ⇒ 구체적 내용 : |
| 12. 경험축적 | ① 신규충원 ② 보직관리 ③ 교육훈련 ④ 인사교류 |
| | ⇒ 구체적 내용 : |
| 13. 조정능력 | ① 신규충원 ② 보직관리 ③ 교육훈련 ④ 인사교류 |
| | ⇒ 구체적 내용 : |
| 14. 가치체계 | ① 신규충원 ② 보직관리 ③ 교육훈련 ④ 인사교류 |
| | ⇒ 구체적 내용 : |
| 15. 윤리규범 | ① 신규충원 ② 보직관리 ③ 교육훈련 ④ 인사교류 |
| | ⇒ 구체적 내용 : |

IV. 다음은 인구통계학적 분석을 위한 질문입니다. 통계적 처리를 위한 목적으로만 활용되오니 응답해 주시면 감사하겠습니다.

| 구 분 | 내 용 |
|----------|---|
| 16. 성별 | ① 남, ② 여 |
| 17. 연령 | ① 20대, ② 30대, ③ 40대, ④ 50대 이상 |
| 18. 근무부서 | ()과 |
| 19. 직종 | ① 일반행정직, ② 전문직 |
| 20. 직급 | ()급 |
| 21. 근무연수 | ① 5년 미만, ② 6-10년, ③ 11-15년, ④ 16-20년, ⑤ 21-25년, ⑥ 26-30년, ⑦ 31-35년, ⑧ 36년 이상 |

지방공무원의 전문성 제고방안

발행일 : 2005년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-276-x

