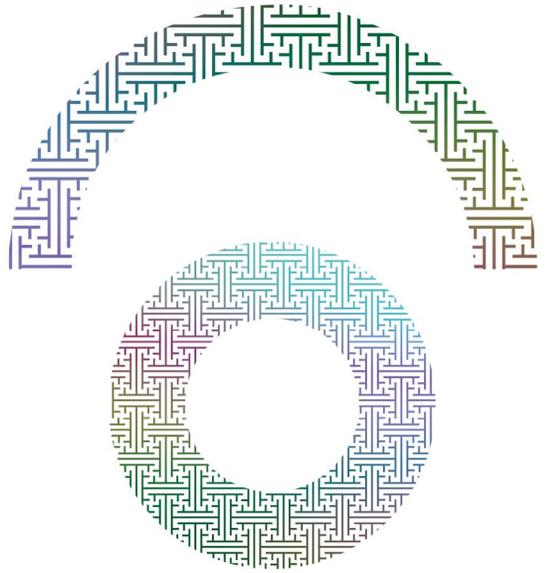


지방공무원 직위분류제 확대 방안



연구진

박해육(한국지방행정연구원 연구위원)

윤영근(한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

- 지방자치제의 실시와 더불어 지방공무원들을 대상으로 한 인사운영의 자율성은 더욱 확대되고 있으나 현장에서의 문제해결 역량은 크게 개선되지 않은 것으로 나타남
- 계급제 중심의 인사관리는 종합행정을 수행하는 지방의 차원에서 볼 때 전문가보다는 일반행정가가 담당할 수 있는 업무의 범위가 더 포괄적이라는 점에서 행정업무의 효율적인 처리에 기여한 점도 있음
- 그러나 업무의 복잡성, 다양성, 난이도 등으로 인하여 상당수의 주요 업무들이 ‘난제’로 변화하게 되면서 현장에서는 보다 전문성을 갖춘 지방공무원을 필요로 하고 있음
- 현행 계급제 하에서는 지방자치단체가 직면하고 있는 복잡·다양한 문제 상황에 적극적으로 대처해 나가는 것은 현실적으로 불가능하다고 볼 수 있음
- 그동안 지방공무원들의 전문성을 제고하기 위하여 전문직위제도 등과 같은 제도를 도입·운영하고 있음에도 불구하고, 지방행정의 문제해결 역량 제고에 크게 기여하지 못하고 있어서 전문성 관련 제도의 확대 및 제도 운영의 내실화를 위한 방안 모색이 필요함
- 본 연구는 이러한 제도적 맥락 하에서 지방공무원의 전문성 강화 차원에서 전문직위제, 전문임기제 등과 같은 직위분류제도의 확대 방안을 모색하는데 중점을 두고 있음
- 연구의 내용적인 측면에서는 계급제 인사관리의 장점 및 문제점 분석, 전문성 제고 관련 제도 현황분석, 전문직위제도 및 전문임기제의 활성화 방안 등에 대한 연구에 중점을 두고 있음

- 연구의 방법론적 측면에서는 기존의 통계, 문헌 등에 기초한 문헌연구와 인사담당자를 대상으로 한 인터뷰를 활용하도록 함
- 지방공무원의 전문성 제고를 위하여 전문직위제도가 도입되어 운영되고 있음에도 불구하고, 자치단체별로 제도 운영 실태는 상당히 많은 차이가 있는 것으로 나타남
 - 특히, 기초자치단체는 제도를 도입하지 않은 곳이 더 많다는 점에서 우선적으로 제도 도입이 이루어져야 하며, 이미 제도를 도입·운영하고 있는 경우는 전문직위 지정 대비 전문관 선발 비율을 확대해 나가야 함
- 광역과 기초에서 이미 도입·운영하고 있는 전문직위제도 운영과 관련된 문제점으로는 지방공무원들의 전문직위에 대한 관심 부족, 순환보직으로 인한 인사운영의 제약, 지방행정의 특수성으로 인한 인사운영의 제약 등을 들 수 있음
- 이러한 문제를 해결하고, 제도를 활성화시키기 위한 방안으로는 우수사례 벤치마킹을 통한 제도 확산, 기존의 합동평가제도를 활용한 제도의 확산, 전문직위제도 운영의 합리성 제고, 전문성을 우대하는 조직풍토 조성 등을 들 수 있음
- 전문임기제는 2017년에 지방자치단체에 처음으로 도입된다는 점에서 제도의 합리적 운영, 지방자치단체의 자체점검 체크리스트 제시, 협의제안서 양식 제시 등을 통하여 제도를 활성화시킬 수 있는 기반을 마련하는 데에 중점을 둠
- 지방자치단체에 자율성을 부여하기 위해 도입하는 인사제도라고 할지라도 행정자치부에서 기본적인 가이드라인을 정하고, 이에 근거하여 인사운영이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음
- 인사제도와 인사운영 간에 괴리가 있다는 점에서 지방자치단체가 자율적으로 제도 도입의 취지를 고려한 인사운영이 이루어지기 위해서는 인사분야도 더욱 전문화시켜 나가야 함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	4
제3절 연구의 체계	5
제2장 직위분류제에 관한 이론적 논의	7
제1절 계급제와 직위분류제의 특징 비교	9
제2절 현행 인사관리의 장점 및 문제점 분석 ..	11
제3절 외국의 인사관리 사례	17
제3장 직위분류제 인사관리제도 및 운영현황 분석 ..	25
제1절 전문성 확보를 위한 인사관리제도	27
제2절 전문직위제 운영 현황 및 문제점	41
제4장 전문임기제 및 전문직공무원제 도입·운영 관련 분석	53
제1절 전문직 관련 제도의 도입 및 신설	55
제2절 전문임기제 활성화 방안 모색	56
제3절 전문직공무원제 도입 시 고려요인	60



제5장 직위분류제 강화를 위한 제도 활성화 방안 ...63
 제1절 전문직위제와 전문임기제의 활성화 방안 · 65
 제2절 전문직공무원제의 도입 방안 모색 71

제6장 결 론 79

참고문헌 83



표 차례

<표 2-1> 계급제와 직위분류제의 특성	10
<표 2-2> 계급제와 직위분류제의 장·단점	12
<표 2-3> 일반적 보수표(General Schedule)에 따른 직종구분	18
<표 3-1> 전문성 제고를 위한 제도 도입 현황	27
<표 3-2> 전문직위제도의 개요	29
<표 3-3> 전문임기제도의 개요	32
<표 3-4> 국가직 전문임기제 공무원의 직급별 현황	32
<표 3-5> 전문분야의 선정기준 및 업무분야	35
<표 3-6> 전문성 제고를 위한 제도의 특징 비교	39
<표 3-7> 중앙과 지방의 전문관 임용 현황	42
<표 5-1> 합동평가 세부지표 보완(예시)	66
<표 5-2> 지자체 자체점검표(예시)	69
<표 5-3> 지자체 협의제안서(예시)	70
<표 5-4> 지방 차원의 전문분야 선정 기준 및 적합성 검토	73
<표 5-5> 전문분야의 적합성 우선순위 검토(안)	76
<표 5-6> 지방차원의 전문직공무원 평가체계	78

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 3-1> 전문임기제의 운영절차	31
<그림 3-2> 일반 공무원과 전문직공무원의 트랙 비교 · 35	
<그림 3-3> 전문직공무원의 계급체계	36
<그림 3-4> 전문직공무원 평가체계	37
<그림 3-5> 중앙과 지방의 전문직위 지정 현황	41
<그림 3-6> 전체 전문직위 및 전문관 인원 수	42
<그림 3-7> 전체 직위수 대비 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율	43
<그림 3-8> 광역별 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율	44
<그림 3-9> 특·광역시 및 도의 평균 전문직위 지정 인원	45
<그림 3-10> 특·광역시 및 도의 평균 전문관 선발 인원 · 46	
<그림 3-11> 광역 총 직위수 대비 전문직위 및 전문관 선발 비율	46
<그림 3-12> 자치단체별 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율	47
<그림 3-13> 시·군·구별 평균 전문직위 지정 인원	48
<그림 3-14> 시·군·구별 평균 전문관 선발 인원	48
<그림 3-15> 시·군·구 총 직위수 대비 전문직위 및 전문관 비율	49
<그림 3-16> 기초자치단체의 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율	50
<그림 5-1> 지방차원의 전문직공무원 계급체계	72

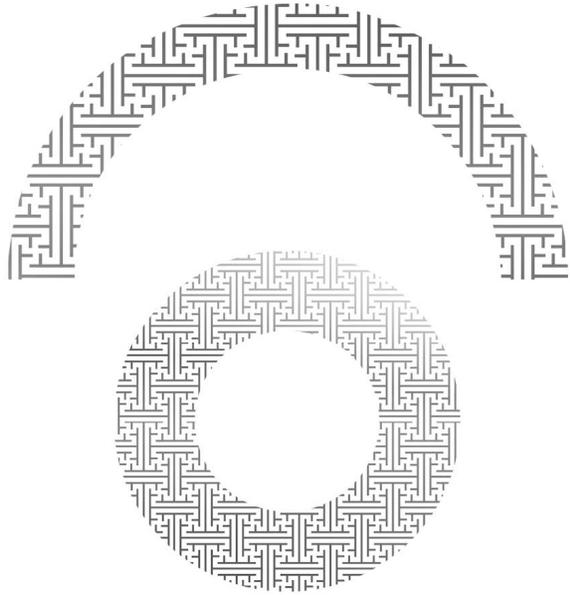


제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계



제1장

서론

제1절 연구의 목적

- 지방자치제의 실시와 더불어 지방공무원들을 대상으로 한 인사운영의 자율성은 더욱 확대되고 있으나 현장에서의 문제해결 역량은 크게 개선되지 않은 것으로 나타남
- 지방자치단체의 인사관리가 주요 직위를 누가 차지하는가가 주요 관심인 반면, 해당 직위에서 수행해야 하는 업무의 전문성에 대한 논의는 거의 이루어지지 못하고 있음
- 계급제 중심의 인사관리는 종합행정을 수행하는 지방의 차원에서 볼 때 전문가보다는 일반행정가가 담당할 수 있는 업무의 범위가 더 포괄적이라는 점에서 행정업무의 효율적인 처리에 기여한 점도 있음
 - 그러나 업무의 복잡성, 다양성, 난이도 등으로 인하여 상당수의 주요 업무들이 “난제”(wicked problems)로 변화하게 되면서 현장에서는 보다 전문성을 갖춘 지방공무원을 필요로 하고 있음
- 현행 계급제 하에서는 지방자치단체가 직면하고 있는 난제를 풀 수 없을 뿐만 아니라 복잡·다양한 미래 상황에 대처하는 것은 현실적으로 불가능하다고 볼 수 있음
- 그동안 지방공무원들의 전문성을 제고하기 위하여 전문직위제도 등과 같은 제도를 도입하여 운영하고 있음에도 불구하고, 지방행정의 문제해결 역량 제고에 기여하지 못하고 있어서 제도 적용 범위의 확대 및 제도 운영의 내실화를 위한 방안 모색이 필요함
 - 국가공무원의 경우에는 전문직위제도 이외에도 전문임기제를 추가적으로 도입하였으며, 또한 2017년부터 전문직공무원제도를 도입하여 시범 실시

할 예정임

- 본 연구는 이러한 제도적 맥락 하에서 지방공무원의 전문성 강화 차원에서 직위분류제 확대 방안을 모색하는 데에 중점을 두고 있음

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

대상적 범위

- 광역자치단체 및 기초자치단체의 공무원

내용적 범위

- 계급제 인사관리의 장점 및 문제점 분석
- 전문성 제고 관련 제도 현황분석
 - 전문직위제 지정 현황 분석
- 지방자치단체 직위분류제 확대 방안
 - 전문직위제도 및 전문임기제의 활성화 방안
 - 전문직공무원제도 도입을 위한 방안 모색

2. 연구방법

문헌 및 2차 자료 조사

- 국책연구기관, 시도연구원 등의 관련 선행연구 및 정책연구보고서를 검토하여 이론적 논의의 주요 쟁점 및 연구 경향을 파악함

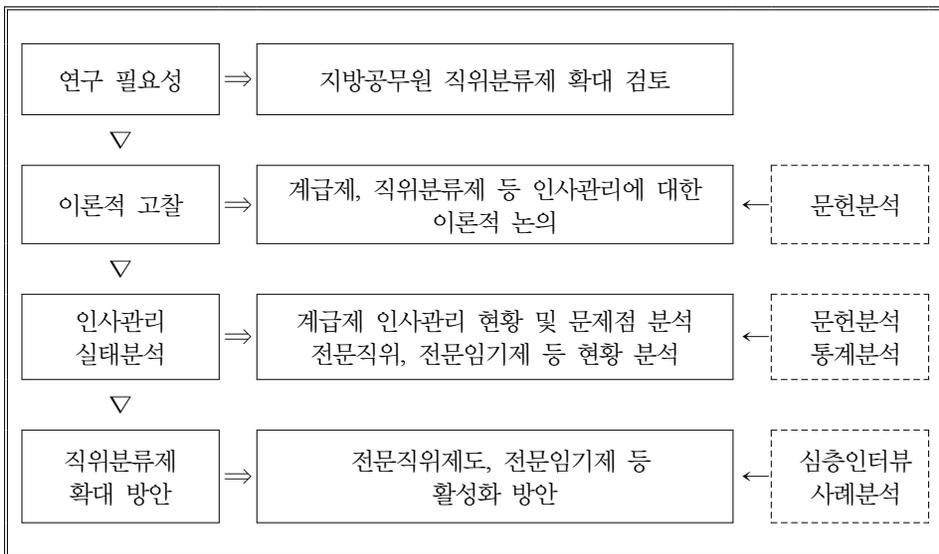
- 직위분류제에 대한 이론적 토대 마련

□ 면담조사

- 지방자치단체 인사담당자들을 대상으로 제도 운영 관련 인터뷰 실시
 - 관련 제도 운영의 문제점 및 새로운 제도 도입 시 유의사항을 파악함

제3절 연구의 체계

- 연구내용의 논리적 구성에 따라 연구를 수행하도록 함
 - 전체 연구 내용의 논리적 구성과 연구 분야별 적정 연구방법을 활용함



제2장 직위분류제에 관한 이론적 논의

제1절 계급제와 직위분류제의
특징 비교

제2절 현행 인사관리의 장점 및 문제점 분석

제3절 외국의 인사관리 사례



제2장

직위분류제에 관한 이론적 논의

제1절 계급제와 직위분류제의 특징 비교

□ 계급제와 직위분류제의 제도적 특징 비교

- 계급제는 사람을 중심으로 공무원 한명이 보유하는 지위와 권한을 기준으로 공직을 분류하는 방법을 의미하며, 직위분류제는 사람이 아닌 공무원이 수행하는 업무 등을 중심으로 공직을 분류하는 방법을 의미함
- 계급제에 의해서 공직을 분류할 경우, 특정공무원이 하나의 계급을 부여받으면 해당 계급 내의 보직이 가능한 어떤 직위로도 이동이 가능하며, 그 직위에 어울리는 대우를 받는 특징을 지님
- 반면, 직위분류제는 직무의 유사성 및 차별성 등을 기반으로 특정 직무의 특성을 고려하여 직무수행을 위한 집단의 직군과 직렬을 구분한 후에 직무의 난이도 및 책임의 수준과 중요도 등을 바탕으로 직무등급을 구분하는 분류체계임
- 오늘날 직위분류제와 계급제는 서로의 장점을 받아들이고 혼합됨으로써 각각의 전형적인 제도는 찾기 어렵다는 비판을 받기도 함(유민봉·임도빈, 2013)
- 계급제와 직위분류제의 순수형태를 가정하고, 채용, 승진 및 보직관리, 평가 및 보상 등에 있어서의 특징을 비교하면 다음의 <표 2-1>과 같음

<표 2-1> 계급제와 직위분류제의 특성

구분		계급제 (rank-in-person system)	직위분류제 (rank-in-position system)
채용	인적자원 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 직급별 선발 	<ul style="list-style-type: none"> • 직위별 선발
승진 및 보직 관리	채용시 자격요건	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적이고 상식적인 능력 및 사고 • 높은 잠재력을 지닌 젊은 사람을 선호 	<ul style="list-style-type: none"> • 구체적 직무 전문성
	승진의 경로	<ul style="list-style-type: none"> • 폐쇄형 	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형(공직내외에 개방) 강조
	인사이동	<ul style="list-style-type: none"> • 순환보직으로 유동성 고려 	<ul style="list-style-type: none"> • 담당업무에 장기근무
	교육훈련	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적으로 계급별 임용이나 승진 시 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 직위별 필요시 실시
경력개발	경력개발	<ul style="list-style-type: none"> • 일반행정가의 다양한 경력 중시 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문분야의 경력 중시
		<ul style="list-style-type: none"> • 우선순위는 관리역량 개발 • 업무현장에서의 전문성 개발 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 우선순위는 직무역량 개발 • 경력개발제도 설계에 따라 관리역량 개발의 필요성
평가 및 보상	성과측정	<ul style="list-style-type: none"> • 측정 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> • 측정 용이
	성과기준	<ul style="list-style-type: none"> • 연공/서열/능력(직급으로 표현되는 잠재역량) 	<ul style="list-style-type: none"> • 직무의 난이도와 책임도 • 실적주의(실현된 성과)
	보수책정	<ul style="list-style-type: none"> • 계급별 호봉제(생활급/연공급 강조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 직무급/성과급 중심
인사관리의 내재적 동기부여 강조점		<ul style="list-style-type: none"> • 조직몰입 	<ul style="list-style-type: none"> • 직무몰입

자료: 한국행정연구원(2015)

제2절 **현행 인사관리의 장점 및 문제점 분석**

1. 계급제와 직위분류제 특징 및 장점

□ 직위분류제와 계급제의 장·단점 비교

- 계급제는 장기적인 행정계획의 수립과 집행에 유리하다는 장점을 가지고 있음
- 또한, 계급제하에서의 공무원은 일반적 능력과 교양을 갖추고 있기 때문에 직위분류제에서 나타나는 타부서와의 할거주의를 극복할 수 있고, 타부서나 타직원에 대한 이해를 높일 수 있어서 타협과 조정이 용이함
- 계급제하에서는 직위와 신분보장이 밀접한 관련이 없기 때문에 인구변동에 관계없이 공무원이 안정되게 근무할 수 있다는 장점이 있음
- 반면, 직위분류제는 직무의 내용, 성격을 고려하여 파악되는 직무수행에 요구되는 자격요건 등에 따라 채용시험, 전직, 승진 등을 시행함으로써 행정의 전문화 촉진에 유리함
- 또한, 인사행정의 거의 모든 분야에 걸쳐 합리적 기준을 제공해주기 때문에 인사관리의 객관화, 과학화에 기여함
- 승진 및 보직이동이 조직차원에서 이루어지는 것이 아니라 개인이 지원하고 심사절차를 거쳐 이동하는 개인차원에서 승진 및 보직이동이 이루어지기 때문에 경력개발이 가능한 장점이 있음
- 그러나 직위분류제 하에서는 승진과 전직, 전보 등은 동일한 직렬이나 직무군 또는 직무분야 내에서만 가능하기 때문에 인사관리측면에서 탄력성과 융통성이 떨어진다는 단점이 있음
- 또한, 직위분류제는 직위들의 가치와 등급을 매기는 일을 지속적으로 수행해야 하므로 이에 대한 정부 예산의 투입이 요구된다는 단점이 있음

<표 2-2> 계급제와 직위분류제의 장 단점

구분	계급제	직위분류제
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 전체 인력활용의 융통성 • 공무원 신분보장과 개인의 장기적 경력 발전에 기여 • 공무원의 장기근무를 유도하고 조직 전체를 바라보는 안목을 기르도록 유도하기 때문에 조직에 대한 충성심 확보에 유리(직업공무원제) • 조정능력이 큰 일반행정가(generalist) 육성에 유리 	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원의 전문성 강화와 조직설계의 체계화 가능 • 직무중심의 동기유발이 가능함 • 업무책임의 명확 • 보수지급의 합리적 기준 제시(직무급) • 업적평가의 합리성 확보
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 전문화에 부응 못함 • 인사행정의 합리화를 위한 기준 제시 미흡 • 계급 중심의 경직성은 동기 유발 저해 가능 • 대외 폐쇄성 경향 우려 • 집단이기주의에 대한 우려 	<ul style="list-style-type: none"> • 승진, 전직, 전보 등 배치 이동은 동일한 직렬이나 직군 안에서만 가능하게 되므로 인사의 탄력성과 융통성이 떨어지며, 인사배치의 신축성이 어려움 • 직업공무원제의 약화 • 특정 직위의 전문기를 요구하므로 폭넓은 시각과 조직관리 능력을 갖춘 generalist의 확보나 양성 어려움 • 협소한 안목으로 수평적 협조 어려움 • 인간적 요소에 대한 경시 우려

2. 계급제와 직위분류제의 문제점

현재 계급제의 문제점

○ 공무원 전문성과 책임성 저해

- 복잡하고 다양한 난제(wicked problem)에 대한 바람직한 해결방안을 제시하고 급속한 환경변화에 적절히 대응하여 정부의 생산성을 강화하기 위해서는 공무원의 전문성 제고가 필수적임(배득중, 1997; 박천오·강제상 외, 2014)
- 행정이 단순하던 시절에는 짧은 기간 내에 업무를 파악할 수 있었지만 행정이 전문화·고도화 되고 이해관계도 복잡해져서 업무파악에 소요되는 시

간이 많이 걸리게 되는데 잦은 순환보직으로 인해 업무를 파악하는 시간이 충분하지 못하며 전문성을 저해함

- 또한, 공무원의 잦은 순환보직은 공무원들이 기회주의적 경력관리를 하게 하여 현재의 보직은 단순히 승진을 하기 위해 잠시 머무르는 곳으로 여기기도 함(김명식, 2003:8)
- 따라서 공무원의 현행 계급제 인사관리는 무사안일과 복지부동을 유발할 수 있어 공무원 전문성과 책임성 확보에 장애요인으로 작용함(최순영 외, 2015:58)
- 지방공무원의 경우에도 계급제를 기반으로 감독라인이 너무 많아 업무 담당자의 책임성이 저해되고, 직무수행에 대한 주체성을 갖기 어려움(최낙균, 2013:32)

○ 과도한 계급 중시와 승진 집착

- 우리나라의 공직사회에서는 승진을 하면 권한과 지위가 상승함은 물론 경제적인 보상도 높아지므로 공무원들은 승진에 의한 신분상승에 지나치게 집착하는 경향이 있음. 이러한 경향으로 인해 실적제, 성과관리제 등 새로운 인사개혁 정책들이 효과를 거두기가 어려운 실정임

○ 직무동기유발의 미흡

- 우리나라는 현재 성과급 제도가 존재하기는 하지만, 중·하위직일 경우 같은 계급 및 호봉이면 어떤 성과를 내는지와 상관없이 동일한 봉급을 지급 받고 있음
- 공무원 보수체계는 직급별 호봉제로서 직급을 기준으로 생활급과 연공급 원리를 많이 적용하고 있으며, 직무성적을 창출하려는 동기부여 측면에서 미흡함(최순영, 2015:59)
- 지방공무원 6급 이하의 경우, 상위계급으로의 승진소요기간이 장기화되고 있어서 조직구성원들의 사기가 저하되고, 이것이 조직의 침체요인으로 작용하고 있음

- 특히, 지방공무원 6급 이상이 되면 대부분 높은 경력에 높은 보수를 받으면서도 업무가 많지 않는 경향이 관례화 되어 있음(최낙균, 2013:31)
 - 9급에서 시작하는 지방공무원의 경우, 대부분 20년~30년 이상 근무해도 6급에 정년퇴임을 하며, 5급까지가 최고의 한계라 할 정도로 어렵다는 인식이 있음(최낙균, 2013:31)
 - 계급승진을 위해서는 보통 10년이 걸려, 승진 직전 2~3년 열심히 일하고, 승진을 하고 나서는 쉬어야 한다는 욕구가 강해 이러한 승진체계는 공무원의 동기부여를 위한 기능이 미흡함
- 실적제의 유명무실
- 우리나라 지방공무원 계급체계는 강한 계급제적 요소로 인해 실적제적인 요소가 유명무실함
 - 지방공무원의 경우, 보직이동과 승진에 있어서 단체장에게 재량권을 부여하여 단체장의 일반공무원에 대한 통제력만 증대시키고 있으며, 실적과는 상관없이 단체장에 대한 충성도에 따라 승진과 보직이 이루어지고 있음
 - 또한, 성과서열보다는 연공서열이 우선되므로 실적에 따른 인사정책이 유명무실하게 될 수 있음
- 계급제의 탄력성 부족
- 지방 일반직 공무원의 계급체계인 9계급 체계는 담당직무의 실질적인 차이를 반영시키기 곤란하고, 담당직무의 책임도, 직무수행의 난이도 등에 따른 보직관리가 불가능함
 - 성과관리에 있어서 직무 중심 보다는 사람 중심으로 접근하여 공정하고 객관적으로 관리하는 것이 어려움(김명식, 2003:8-9)
 - 성과평가 기준 역시 사전에 명확하게 설정되지 않아 자의적으로 운영될 여지가 많이 있으며, 행정조직의 경우 추구하는 목표설정이 실제로는 두루 무실하게 표현되어 성과결과에 대한 수용성이 높지 않음(김명식, 2003:9)
- 권위주의적인 공직문화의 문제
- 과거 폐쇄형 계급제로 선발된 공무원들은 엄격한 위계질서와 선임을 중시

하는 조직문화에 동화되었고, 엘리트 의식에 젖어 환경변화에 제대로 대응하지 못했다는 지적이 있음(김판석 외, 1999:58)

- 과거 정부주도적인 성장에서 강력한 중앙 집권적인 관료제와 유교적 관준 민비사상에서 영향을 받은 공무원의 권위주의적인 행태가 문제되었었지만, 민주화, 세계화, 지식정보화, 정치변동 및 사회변동, 세대교체 등으로 인해 상당히 감소하였음(고현경·박현신·김근세, 2007:191-192)
- 권위주의 성격을 가진 기성세대와 다양한 가치와 문화를 가진 현재 세대 간에 갈등이 있을 수 있으며, 이러한 세대변화에 맞춰 조직문화를 바꾸거나 가야할 필요가 있음
- 우리나라 공무원 인사제도는 직위분류제를 근거로 하고 있지만, 실제로는 계급제에 근거하여 인사관리가 이루어지는 경우가 대부분이어서 계급제적 요소와 직위분류제의 요소가 상충되고 있어 개선이 필요함

□ 현재 직위분류제의 문제점

- 우수한 인재채용의 문제
 - 개방형 직위제도는 외부의 우수한 전문인력을 유치하여 공직사회의 전문성과 경쟁력을 높이기 위해 도입되었음. 우수한 민간 출신들이 지원하도록 적극적으로 모집하고 그만한 보상제도를 갖추었는지, 민간임용자가 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 재원을 마련했는지 등과 관련된 제도 마련이 중요함
 - 2014년 개방형 직위 선발을 전담하는 별도의 ‘중앙선발시험위원회’ 설치 운영과 2015년부터는 민간인만 모집·선발하는 경력개방형 직위 도입으로 민간 임용률이 지속적으로 확대될 예정이나 우수한 인재 채용을 위해서는 개방형 임용자에 대한 보수수준 향상 등 현실적인 대안이 필요함
 - 하지만, 개방형 직위제의 민간인 임용률(전체 428개 개방형 직위 가운데 민간이 채용된 직위)이 18.5%에 불과하여 여전히 ‘무늬만 개방형’이라는 지적이 있음(연합뉴스, 2015.8.2.)

- 개방형 직위 임용자에 대한 성과평가 및 보상체계 미흡
 - 직위분류제에 의해 채용된 외부 임용자에게 적합한 경력개발제도와 성과관리 및 평가시스템이 제대로 마련되어 있지 않음
 - 또한, 「국가공무원법」, 「개방형직위운용지침」 등 법령이 불분명하고, 보상체계가 미흡하며, 신분보장 등의 문제점이 있음(국회입법조사처, 2013:1-3)
- 조직문화의 적응 및 업무환경의 문제
 - 임기제공무원은 전문성을 보강하기 위해 도입된 제도이지만 조직 내에서 소외감을 느끼고 조직문화에 동화되는데 한계가 있음
 - 개방형 임용자는 기존 공무원과의 관계에서 공직 내에서 누적된 네트워크가 내부인사보다 적어 유기적 연대가 취약함
 - 개방형 직위인 고위 민간전문가들은 부하 직원들과의 갈등이 발생하기도 함
 - 따라서 개방형 직위제가 계급제 기반의 공직문화 속에 쉽게 동화되지 못하고 역효과를 낼 수 있음
- 행정의 책임성 문제
 - 개방형을 통한 외부임용자는 도덕적 책임성, 보안유지 및 공익성 확보, 국가 업무의 공공성을 지속적으로 지향할 수 있는가에 대한 문제가 있음(장현주, 2007)
 - 또한, 개방형 임용자는 단기성과에만 집착할 우려가 있으며, 임기가 끝나고 나면 사업에 대해 책임질 필요가 없어진다고 생각해서 업무에 대한 책임성 저해 문제 등이 있음
- 정실주의(partrionage) 및 엽관임용(spoils system)의 가능성
 - 민간경력자 5급 일괄채용제도를 제외하고는 개방형 임용제도는 대부분 수시에 걸쳐 소수 채용방식이기 때문에 시·군·구청장의 영향력, 외부 권력자로부터의 인사 청탁 가능성이 있음
 - 하지만, 인사채용에 있어서 투명성이 증대됨에 따라 개방형 임용제도의 증가는 인사남용보다는 편익이 더 크다고 판단됨(김중앙, 2004:151)

제3절 외국의 인사관리 사례¹⁾

1. 미국

1) 인사관리제도 개관

- 미국은 업관제를 통한 공무원의 폐해를 근절하기 위하여 공무원이 수행하는 직무를 중심으로 공무원의 직책을 배분하는 직위분류제도를 근간으로 하고 있음(정재명 외, 2006:58). 이를 통해 개별 공무원은 담당 직무를 장기간 담당하여 전문가로 양성됨
- 연방공무원은 일반적으로 직위분류제가 적용되는 경쟁직(Competitive Service Employee)과 경쟁절차에 따라 임용이 이루어지지 않은 별정직 공무원(excepted service employee)으로 구분됨
 - 일반직 공무원이 공개경쟁절차에 따라 임용되는 것과는 달리, 별정직 공무원은 시험에 따른 선발이 불가능하거나 업무 성격상 정책적 성격을 지니거나 혹은 기관장을 밀접하게 보좌하여 비밀을 요하는 업무를 수행하는 직위에 적용됨
 - 별정직 공무원은 그 특성에 따라 스케줄(schedule) A~C로 구분됨. 스케줄 A는 주로 검사, 통역담당자, 상원의 인준없이 대통령이 임명하는 직위 등이 해당하며, 스케줄 B의 해당직위는 스케줄 A와 유사하나, 고등학교나 대학교에 재학 중인 학생을 채용하는 경우에 활용됨. 마지막으로 스케줄 C는 기관의 주요정책결정 및 자문 등을 담당하는 정책보좌직이 주로 해당됨
- 한편 미국은 심의관, 과장 등 약 8,000명의 규모로 고위공무원단(Senior Executive Service, SES)을 운영하고 있음(최순영, 2015:137). 고위공무원단은 정부의 정책결정상 핵심적 위치에 있는 공무원으로, 주로 관리직 및 감독직을 담당함(정재명 외, 2006:48)

1) 본 절의 내용은 정재명 외(2006)와 최순영(2015)을 바탕으로 요약·정리되었음

- 고위공무원단은 등급이 없으며, 실적에 기초하여 보수가 지급되며, 고위공무원단 또한 경력직 임용(career appointment)과 비경력직 임용(nocareer appointment), 제한적 임용(limited appointment)으로 구분됨

2) 공무원의 보직관리

- 미국은 직위분류제를 채용하고 있어, 경력형성의 책임이 개인에게 있음. 이에 따라 공무원의 보직에 대한 전문성 함양은 개인의 역량에 따라 좌우되며, 조직에서 경력경로를 설정하고 관리하는 개념이 없음(이선우 외, 2013:51).
- 개인이 다른 직위로 이동하지 않는 한, 기존 직무를 지속적으로 수행할 수 있음
- 따라서 공무원의 보직 이동은 직무에 합당한 전문성을 개인이 갖출 경우에 이루어질 수 있음. 미국은 연방공무원의 직위분류에 따라 크게 전문직렬(Professional Series), 행정직렬(Administrative Series), 기술직렬(Technical Series), 서기직렬(Clerical Series), 기타직(Others)으로 구분됨. 각 직종의 구체적인 내용은 아래 표와 같음

<표 2-3> 일반적 보수표(General Schedule)에 따른 직종구분

구분	내용
전문직렬	<ul style="list-style-type: none"> • 변호사, 의료진, 생물학자, 천문학자 등 일반 교육과 구별되는 전공자들이 수행하는 업무 • 주로 새로운 지식을 창출, 검증, 운용하는 수준 높은 업무들을 수행
행정직렬	<ul style="list-style-type: none"> • 전문적인 전공지식은 요구되지 않지만, 전문대 수준의 교육 또는 근무 경험을 통해 전형적으로 획득할 수 있는 기본적인 업무를 수행 • 행정적 업무를 수행하는 공무원들은 대부분 정책과 사업을 기획하고 집행하며, 평가를 수정하는 작업에 필요한 지식과 기술을 겸비해야 함 • 조직관리, 인사관리, 예산관리, 구매관리 등의 업무에 종사하는 전형적인 행정직 공무원임

구분	내용
기술직렬	<ul style="list-style-type: none"> • 전문적 업무나 행정적 업무를 보조하고, 간혹 이들 업무를 개괄적으로 수행할 수도 있는 공무원 • 전문적 업무 분야처럼 고도의 전문지식을 요하지는 않으며, 행정적 업무 분야처럼 고도의 관리적 지식이 필요하지도 않음 • 행정의 효율적 운영을 위해 정확한 기술력과 고도의 주의력, 책임감 등이 요구됨
서기직렬	<ul style="list-style-type: none"> • 행정에 필요한 각종 서류를 준비, 접수, 검토, 조회하는 등의 행정 집행 지원업무를 주로 담당함 • 비서직, 우편물취급 업무 등이 이에 속함
기타직렬	<ul style="list-style-type: none"> • 위 4개의 GS 범주에 속할 수 없는 직렬, 화재보호 및 예방직렬인 GS-083과 같은 직무를 포함함 • 소방, 경찰업무 등이 여기에 속함

자료 : 정재명 외(2006:83) 재구성.

- 미국의 직위분류제는 타 직위로의 이동에 많은 제약이 있기 때문에 인사권자의 전략적 인사관리에 제약요인이 될 우려가 있음. 이에 따라 미국은 1980년대 이후부터 두 개 이상의 보수등급을 하나의 영역으로 통합시키고, 분류를 단순화하는 탄력적 직위분류제(pay banding or broad-banding classification)로의 개혁을 시도하여 공무원의 수평적 보직이동과 다양한 업무수행 기회를 확보함(정재명 외, 2006:65)
 - 전통적 직위분류제에 계급제적 요소를 가미하여 공직의 유연성을 확보하고자 함
- 또한 유인이 없는 직위에 공무원을 배치하기 위하여 기간을 정하여 이를 문서화하며, 일정 범위 내에서 경제적 인센티브를 제공함. 그리고 높은 수준이나 특수한 자격을 지닌 직원을 필요로 할 경우에는 해당 직위에 장기간 근속시킬 수 있도록 인센티브를 제공함(한국인사행정학회, 2015:83)

3) 공무원의 전문성 함양 수단

- 미국은 일반 공무원(GS)과 고위공무원단(SES)과의 직무간 차이가 크며, 이에 따라 고위공무원단이 되기 위한 14개월간의 연수인 연방간부후보생 육성 프로그램(Federal Candidate Development Program)을 실시하고 있음(최순영, 2015:143)
 - 연수에서는 상급 간부에 요구되는 자질인 변화의 창출, 인적자원 통솔, 결과지향주의, 비즈니스 통찰력, 협력관계와 소통 구축 등을 습득하여 일반 관리자로서의 역량을 함양할 수 있도록 지원하며, 이를 위해 강의, 코칭, 멘토링, 정책세미나, 현장경험 등이 14개월간 이루어짐
- 특히, 미국은 직위분류제에 따라 신입공무원이 직무에 해당하는 역량을 겸비하고 있으므로 경력관리는 개인의 영역이나, 기존 직무에서 다른 직무로의 경력전환이 요구되는 경우 이를 위해 경력전환지원제도가 운영되고 있음(이선우 외, 2013:52)
 - 조직의 필요성이나 개인의 희망에 따라 부처나 직렬을 바꾸어 새로운 경력경로를 모색하기 위한 제도임

2. 영국

1) 인사관리제도 개관

- 영국의 국가공무원은 비현업국가공무원, 국영의료기관, 기타로 구분됨(최순영, 2015:152) 그리고 근무지역에 따라서 국내직 공무원(Home Civil Service)과 영연방정부에 근무하는 외무직 공무원(Diplomatic Service)으로 구분됨
 - 현업공무원은 정부의 현업시설에 고용된 공무원을 의미하며, 현업공무원 중 많은 인력이 국방부에 근무하고 있음(정재명 외, 2006:247)

- 영국 내에 근무하느냐 혹은 영국 외 영연방국가에 근무하느냐에 따라 국내직 공무원과 외무직 공무원으로 구분됨
- 영국의 일반 공무원 인사관리 권한은 부처와 에이전시에 이관되어 있으며, 이로 인해 각 부처는 부처 내의 인사관리에 있어 독자적인 등급·급여제도를 구축하고 있음(최순영, 2015:152)
- 공무원은 크게 직급에 따라 고위공무원단(Senior Civil Services, SCS)과 그 외의 공무원으로 구분할 수 있으며, 크게 관리직과 비관리직으로 구분할 수 있음(정재명 외, 2006:249). 다만 현재 부처별로 소속공무원을 관리하고 있어 공무원의 직급별 구분은 매우 어려움
 - 미국과 마찬가지로 영국도 고위공무원단제도를 운영하고 있음. 또한 미국과 마찬가지로 고위공무원단은 직급이 없으며, 고위공무원의 직명은 부처의 자율로 정해짐
 - 미국과는 달리 각 부처의 자율권을 바탕으로 조직운영이 이루어지고 있어, 비관리직의 직급은 부처에 따라 상이함. AO, EO, Grade 7과 같은 직급을 폐지하고 직무내용에 상응한 직위만을 사용하는 경우도 존재함

2) 공무원의 보직관리

- 영국은 각 부처가 조직관리의 자율성을 부여받고 있기 때문에 부처마다 상이한 보직관리가 이루어질 수 있음. 즉, 공무원에 대한 계급, 급여결정권한 등이 각 부처 장관의 재량에 달려 있음. 따라서 통일적인 직위분류제도는 존재하지 않음(정재명 외, 2006:261)
- SCS 등을 포함하는 관리직 공무원은 특정분야의 지식보다는 높은 수준의 조정 및 통합의 책임이 중시됨. 즉, 조직관리역량의 함양이 우선시되기 때문에 일반행정가(generalist)의 역할이 요구됨

- 비관리직에 있어서는 행정직군(Administration Group), 경제직군(Economist Group), 정보직군(Information Officer Group), 사서직권(Librarian Group), 전문기술직군(Professional & Technology Group), 과학직군(Science Group), 비서직군(Secretarial Group), 사회보장직군(Social Security Group) 등으로 구분됨
- 특히, 영국은 속전임용제(Fast Stream)를 운영하여 높은 전문성을 지닌 공무원들을 관리직으로 임용할 수 있음(최순영, 2015:156~159)
 - 속전임용제도는 고위관료의 채용제도로 정부 내부를 포함하여 대학 성적 우수자를 대상으로 채용하고, 채용 4~5년 후에 과장보좌급으로 승진하며, 이후 경쟁이 시작됨
 - 중앙부처 공무원, 외무직 공무원, 과학기술고속승진, 의회사무처, 국제개발부 기술개발 관료 등이 해당되며, 이 중 외무직 공무원인 경제학자들은 분리된 직군을 지니며, 과학기술고속승진은 국방부와 기타 부처로 구분됨
 - 속전임용제의 범주 내에서 경영계획기술분야에서 경제학, 통계학, 정보통신본부 관료 및 정보통신 전문가 속전임용제도가 별도로 운영되고 있으며, 국방부는 독자적인 자체 속전임용제도를 운영함
 - 공무원이 속전임용제에 지원할 경우, 온라인 문법, 수리, 능력 테스트가 면제됨
 - 부처는 만약 고속승진 채용자가 임용 후 약 5년 내에 능력을 발휘하지 못할 경우 근무하는 직급에 상응한 다른 공무원 직급을 권고할 수 있음. 또한 공무원의 경우도 이전의 직급으로 돌아가거나 혹은 다른 직위로 이동할 수 있음
 - 선발자는 고속승진 초보 코스, 고속승진평가센터를 통한 컨설팅, 현장경험, 교육훈련 패키지 등을 제공받음
 - 선발되지 못한 지원자는 직접 임용계획(Direct Appointment Scheme, DAS)에 따라 공무원에 임용될 수 있음

3) 공무원의 전문성 함양 수단

- 영국은 공무원 전체에 공통적으로 적용되는 일률적인 교육훈련제도는 존재하지 않음(정재명 외, 2006:291). 부연하면, 각 부처별로 개별적인 교육훈련이 실시되고 있음
 - 영국도 미국과 마찬가지로 직위별로 요구되는 역량을 갖춘 인력을 채용하므로 전문성 함양을 위한 일괄적인 교육훈련의 필요성은 거의 없는 편임
- 그러나 교육성과를 관리하기 위하여 국가적인 인증평가 기준을 마련하여 교육의 성과가 이에 부합할 수 있도록 관리하고 있음
 - 이를 통해 투입 중심이 아닌 산출·성과 중심의 전문성 함양 제도가 운영되고 있음
- 또한 채용과 승진에 있어 공무원이 갖추어야 할 전문기술(Professional Skill for Government, PSG)을 요구하고 있음. 이를 충족시키는 과정에서 공무원 개인의 전문성이 함양되고 있음
 - PSG에서는 리더십, 핵심기술(실증분석, 재무관리, 인사관리, 프로젝트 관리), 집행분야와 정책분야의 전문적 직무경험 및 사무관리, 다양한 직무경험 등에 대해 전문기술을 요구하고 있음

3. 정책적 함의

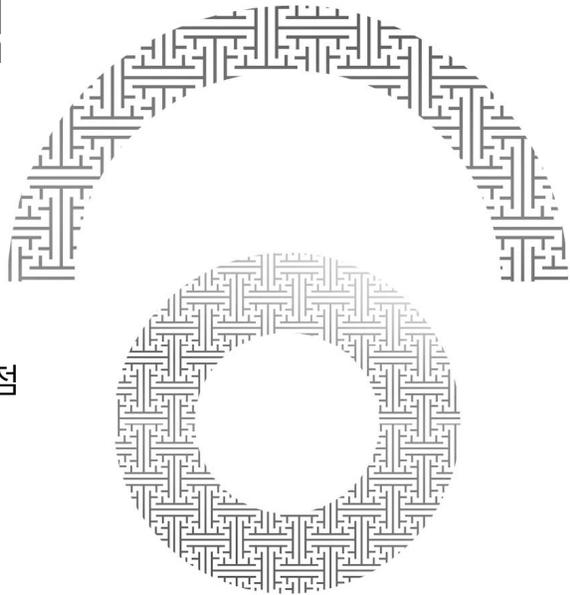
- 전술하였던 미국과 영국의 인사관리 사례를 살펴보면, 대체적으로 공무원은 전문적 소양을 지닌 사람을 선발하고 있음. 미국과 영국은 고위공무원 뿐만 아니라 하위직 공무원의 채용에 있어서 다양한 방법이 적용되고 있으며, 이를 통해 전문성을 확보한 인재가 공직에 임용되어 별도의 경력관리가 요구되지 않고 있음

- 다만, 우리나라의 경우, 대부분이 시험을 통한 경쟁채용을 중심으로 채용이 이루어지고 있고, 현재 민간에서 전문성을 함양한 인재의 공직임용은 제한적인 범위에서 이루어지고 있다는 점을 감안하면 당장 채용과정의 전면적 개편에는 한계가 있음
 - 따라서 채용과정의 다양화를 통한 공직의 전문성 함양이 어려운 한계를 감안할 경우, 기존 공직자의 경력개발을 통해 공직의 전문성을 함양하는 것이 단기적으로 가장 적절한 방법임
 - 특히, 영국의 경우, 기본적으로는 계급제적 특성을 지니고 있었으나 공직 개혁을 통해 점차 직위분류제 중심의 인사관리가 강화되고 있으며, 이는 우리나라의 공직운영 또한 점차적으로 계급보다는 직위분류제 중심의 운영이 필요함을 시사함
- 영국이나 미국의 경우 다양한 직렬이나 직군이 운영되고 있으므로 이를 참고하여 전문직공무원의 운영에 있어 적용분야를 도출해내는 과정이 필요함
 - 현재 우리나라도 기술직렬이 있으나 국외 사례를 보면 과학기술, 법률, 경제직, 정보직 등 우리나라의 기술직 분류체계와는 다른 분야들이 공직의 분류기준이 되고 있으므로 전문직 도입에 있어서 국외 직위분류 사례를 고려하여 보다 적실성 있는 전문직 운영모델 발굴이 요구됨
 - 영국의 경우 숙전임용제에 따라 선발된 공무원이 제 역량을 발휘하지 못할 경우 기존의 직위로 복귀시키는 제도적 장치가 마련되어 있으므로 우리나라 또한 전문직공무원제 도입 후, 이에 적응하지 못하는 공무원의 관리 및 사후 대응을 위한 제도적 설계가 요구됨
 - 또한, 미국에서는 선호도가 낮은 직위에 대해서는 인센티브의 제공을 통해 이를 해소하고 있으므로 우리나라 또한 전문직공무원에 대한 인센티브 마련을 위해 각 전문직 분야에 대한 선호와 중요성을 고려한 구체적인 제도의 설계가 요구됨

제3장 직위분류제 인사관리제도 및 운영현황 분석

제1절 전문성 확보를 위한
인사관리제도

제2절 전문직위제 운영 현황 및 문제점



제3장

직위분류제 인사관리제도 및 운영현황 분석

제1절 전문성 확보를 위한 인사관리제도

- 국가공무원 대상의 전문성 제고를 위한 제도로는 전문직위제도, 전문임기제 및 전문직공무원제도를 들 수 있으나 2017년에 도입 될 전문직공무원제도를 제외한 2개 제도는 이미 도입되어 운영 중에 있음
 - 그러나 지방공무원의 경우는 전문직위제도만 도입·운영하고 있으나 전문임기제는 2017년부터 도입됨

<표 3-1> 전문성 제고를 위한 제도 도입 현황

	도입 여부		비고
	국가공무원	지방공무원	
전문직위제도	○	○	
전문임기제	○	△	2017년 도입 (지방)
전문직공무원제도	△	×	2017년 도입 (국가)

※ ○: 도입, △: 도입 예정, ×: 미도입

- 계급제가 지니고 있는 한계를 극복하고, 전문성을 강화하기 위하여 국가와 지방자치단체에서 도입하여 운영하고 있는 제도에 대해 아래에서 간략하게 살펴보도록 함

1. 전문직위제도

제도의 개요

- 전문직위는 전문성이 요구되는 국제업무 및 장기간 직무경험이 필요한 핵심분야 등을 주로 담당하는 직위를 의미함
- 전문직위제도는 국제협력, 재난안전 등과 같은 전문성이 요구되는 직위를 별도로 분류해 전보를 제한하여 순환보직 제도를 적용하지 않는 공무원인사제도임
- 전문직위제도는 공무원들의 전문성을 강화하려는 차원에서 도입되었으며, 잦은 정책변경에 따른 리스크를 해소하고, 업무의 전문성과 연속성을 보장하는 데에 기여할 수 있는 제도임
- 전문가의 양성이 필요한 해당직위를 전문직위로 정하고, 동일분야는 전문직위군으로 분류함
 - 전보의 제한 기간을 전문직위 3년, 전문직위군 5년으로 정하고, 근무기간 및 성과에 따라 수당, 가산점 등의 인센티브를 차등적으로 부여할 수 있음

제도의 연혁

- 지방공무원을 대상으로 하는 전문직위제도는 ‘지방공무원임용령’에 관련 조항을 신설하고, 개정하는 과정을 거쳐 오늘에 이르고 있음
- 1995년 1월 28일에 지방공무원임용령(대통령령 제14513호) 일부개정을 통하여 국제전문직위에 관한 조항을 신설함(제7조의3 및 제27조의3제3항)
 - 개정의 사유는 대외적인 협상·교류·협력 또는 외국의 지방자치단체나 국제기구 관련 업무 등을 주로 담당하는 직위를 국제전문직위로 지정하고, 그 직위에는 외국어능력과 국제관계 전문지식을 갖춘 자를 “국제전문관”으로 선발하여 경력평정에서 우대하고, 별도의 수당을 지급할 수 있는 근거를 신설하는 데에 있었음

- 2001년 6월 18일에 지방공무원임용령(대통령령 제17239호) 일부개정을 통하여 보직관리의 전문성을 강화하기 위하여 국제전문직위제도를 분야별 전문직위제도로 확대 지정하도록 하였음(제7조의3)
 - 종전에는 대외적인 협상·교류·협력 등의 업무를 담당하는 직위에 한하여 지정하던 국제전문직위제도를 전문성이 특히 요구되는 모든 직위로 확대하여 지정하는 전문직위제도로 운영하도록 함
- 2015년 11월 18일에 지방공무원임용령(대통령령 제26640호) 일부개정을 통하여 전문직위를 전문직위 및 전문직위군으로 세분하고, 직무수행요건 등이 동일한 전문직위의 군(群)을 전문직위군으로 지정하여 5년 동안 다른 직위군에 전보할 수 없도록 하였음

□ 지방공무원 대상 전문직위제도의 특징

- 지방공무원을 대상으로 한 전문직위제도의 특성을 지정대상, 전보제한, 선발절차, 수당, 가산점 부여 등의 기준으로 구분하여 살펴보면 아래의 표와 같음

<표 3-2> 전문직위제도의 개요

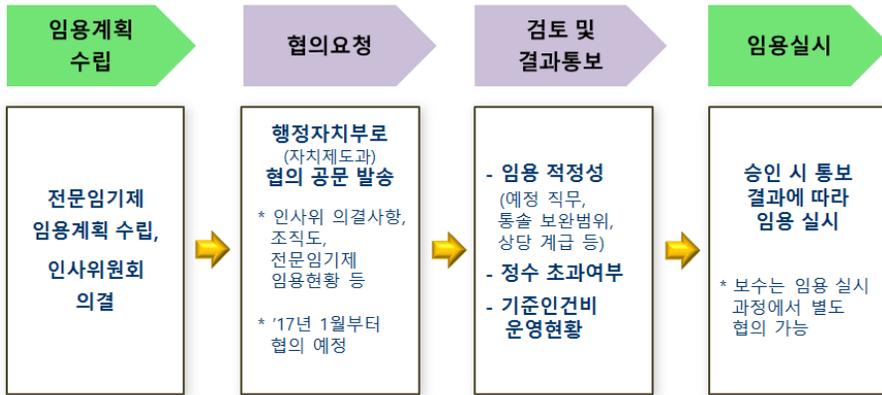
구 분	주요내용
관계법령	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공무원 임용령 제7조의3 • 지방공무원 인사분야 통합지침 • 지방공무원 수당 등에 관한 규정 • 지방공무원 평정규칙 등
지정대상	<ul style="list-style-type: none"> • 광역자치단체 3~7급 • 기초자치단체 5~8급
전보제한	<ul style="list-style-type: none"> • 3년 • 전문직위군 5년
선발절차	<ul style="list-style-type: none"> • 전문직위타당성심의(인사위) → 직위지정(임용권자) → 전문관선발(인사위)
수당 (월 지급)	<ul style="list-style-type: none"> • 4급 이상: 10~45만(근무연수별 차등) • 5급 이하: 7~40만(근무연수별 차등)
가산점	<ul style="list-style-type: none"> • 경력평정시, 해당직급의 경력에 대하여 1년 초과 시 1개월마다 0.02점 부여(최대 1점/총 30점 만점)

2. 전문임기제

제도의 개요

- 전문임기제를 도입하게 된 배경은 지방자치단체의 다양한 행정수요에 대해 전문적인 대응역량을 제고하고, 자치단체장의 정책 추진 동력 강화에 기여하고, 통솔범위를 조정할 수 있는 합리적인 방안을 마련하려는 데에서 출발하고 있음
 - 자치단체장의 정책 추진에 필요한 전문인력 활용의 자율성을 강화하는 것에 중점을 두고 있음
- 전문임기제 공무원은 정책결정 또는 특정분야에 대한 전문적 지식이나 기술이 요구되는 업무를 수행하기 위하여 예산의 범위 내에서 임용되어 상근하는 임기제공무원을 의미함
- 지방 차원에서의 전문임기제 도입은 전문적인 지식·기술이 요구되거나 지방자치단체장의 역점시책 추진 동력 확보 등을 위해서 필요한 경우 민간분야 전문인력을 유치할 수 있도록 인사조직상 유연한 임용제도를 마련하는 데에 중점을 두고 있음
- 전문임기제 공무원의 임용분야는 정책결정보좌, 국장급 보좌기구 등 전문성이 요구되면서 단체장의 정책에 추동력이 필요한 분야 등임
- 전문임기제 공무원은 예산의 범위에서 정원 외로 운영하는 임기제공무원으로써 등급명은 가(4급 상당 이상)급과 나(5급 상당)급으로 구분함
 - 직위 필요성, 상당계급, 업무, 임용요건(공고 여부 등) 등에 관해서는 행정자치부와 협의를 필요로 함

<그림 3-1> 전문임기제의 운영절차



□ 제도의 연혁

- 지방공무원을 대상으로 하는 전문임기제 도입은 ‘지방공무원임용령’에 관련 규정을 두고 있음
- 2016년 12월 30일 지방공무원임용령(대통령령 제27718호) 일부 개정을 통하여 전문임기제 공무원제도를 도입하였음(제3조의2 제1호의2 신설)
 - 주요내용은 특정 분야에 대한 전문적 지식·기술이 요구되거나 지방자치단체장의 정책을 보좌하기 위하여 필요한 경우 민간 우수인력을 배치·활용할 수 있도록 지방자치단체에 전문임기제 공무원을 임용할 수 있는 근거를 마련하는 것임

□ 지방공무원 대상 전문임기제도의 특징

- 지방공무원을 대상으로 한 전문임기제도의 특성을 임용분야, 임용방식, 임기, 보수, 기타 인사관리 등의 기준으로 구분하여 살펴보면 아래의 표와 같음

<표 3-3> 전문임기제도의 개요

구 분	주요내용
관계법령	<ul style="list-style-type: none"> 지방공무원 임용령 제3조의2, 제21조의4-6, 제55조 지방공무원 인사분야 통합지침(XI) 지방공무원 보수규정
임용분야	<ul style="list-style-type: none"> 정책보좌, 국장급 보좌기구 등 전문성이 요구되면서 단체장의 정책에 추동력이 필요한 분야
임용방식	<ul style="list-style-type: none"> 경력경쟁임용(자격증, 근무경력, 학위)
임기	<ul style="list-style-type: none"> 5년 범위 내, 해당 사업이나 업무 수행에 필요한 기간 - 정무적 성격이 강한 직위(정책보좌 등)의 경우, 임용 당시 단체장의 재임기간을 초과하여 임용할 수 없음
보수	<ul style="list-style-type: none"> 상당계급에 해당하는 보수표 신설 - 보수표에 책정된 하한선의 130% 범위에서 보수 지급
기타 인사관리	<ul style="list-style-type: none"> (근무실적평가) 정기적으로 근무실적을 평가 (교육훈련) 현 일반임기제 공무원과 동일 (기타) 승진, 전보, 전직, 파견, 인사교류 등 불가

□ 국가공무원 대상 전문임기제 운용 현황

- 국가공무원을 대상으로 실시되고 있는 전문임기제 공무원은 특정 전문지식 또는 기술 등이 요구되는 업무에 임용되는 공무원으로 총 693명이며, 직급별 현황은 아래와 같음
 - 전체 전문임기제 공무원 중에서 가급과 나급이 차지하는 비율이 76.2%나 되는 것으로 나타남

<표 3-4> 국가직 전문임기제 공무원의 직급별 현황

합계	가급	나급	다급	라급	마급
693	202	327	110	38	17
(100%)	(29.1%)	(47.1%)	(15.9)	(5.5%)	(2.4%)

자료: 인사혁신처(2016).

3. 전문직공무원제도

□ 제도 도입의 배경

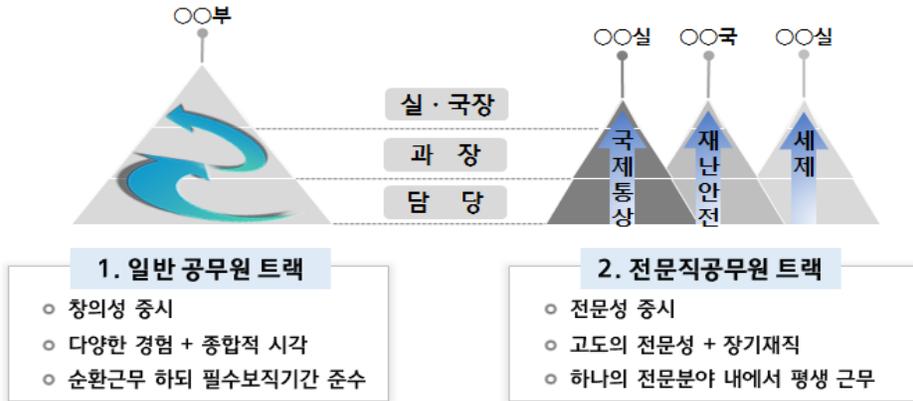
- 공무원의 전문성을 제고하기 위해서 앞에서 언급한 바와 같이 다양한 제도를 도입·운영하고 있음에도 불구하고, 제도의 지속가능성을 담보하기 어렵다는 점에서 근본적인 개선을 필요함
 - 전문직공무원제도는 근본적인 개선책의 일환으로 도입되어 2017년도에 시범적으로 실시될 예정임
- 전문직공무원제도는 기존의 ‘Z형 보직제도’에서 ‘Y형 인사제도’로 전환하는 계기가 될 수 있음
 - 공직사회의 순환 보직 관행을 ‘Z형 보직제도’라고 볼 수 있는데, ‘Z자’ 모양으로 연관 없는 업무에 왔다 갔다 배치되는 걸 의미함. 공무원은 보통 선호하지 않는 보직에서 출발해 점차 요직으로 옮긴 뒤 승진하는 순서를 밟다가 다시 한직으로 이동하게 됨
 - 이러한 상황 하에서는 전문성을 배양하기가 어렵다는 점에서 공직사회의 전문성을 제고하려면 ‘Y형 인사제도’로 전환되어야 함. 중간간부까지는 같은 길로 가다 고위 관료로 진입할 때는 ‘전문관료’와 ‘정책관료’로 구분해 따로 보직관리를 하는 것이 필요함(김태유·신문주, 2009)
- 전문직공무원제도 도입의 취지는 각 부처에서 고도의 전문성을 필요로 하고, 장기간 근무가 필요한 분야를 중심으로 전문분야를 설정하여 이러한 분야를 담당할 전문직공무원을 선발하고, 이들은 해당 전문분야 내에서만 인사이동이 가능하도록 하는 데에 있음
- 인사혁신처가 개최한 ‘제2차 미래인재혁신포럼’에서 발표한 전문직공무원제도 도입과 관련된 설문조사 결과를 간단하게 살펴보면 아래와 같음
 - 조사결과에 따르면, 공무원의 76.1%는 “현재 수행하는 업무가 높은 전문성이 요구된다”고 했으며, 83.6%가 “전문성 향상을 위해 노력하고 있다”고 응답함

- 또한, 시급히 전문성을 높일 부분으로는 ‘업무에 대한 전문지식과 기술’(52.2%), ‘문제 분석 및 해결능력’(25.4%)을 들고 있음
- 전문성을 저해하는 주된 요인으로는 교육훈련 및 자기계발 기회의 부족(49.3%), 순환보직 관행(23.9%), 연공서열식 평가 및 승진(13.4%)이라고 답해, 공무원 교육훈련 강화와 순환보직제 개선 등이 필요한 것으로 확인되었음
- 공직의 전문성과 책임근무 문화를 위한 ‘전문직공무원제도’의 도입에 대해서는 찬성(35.9%)과 반대(31.4%)가 팽팽했지만, 응답자의 74.6%는 “공직 전문성이 향상될 것으로 기대한다”고 답해 제도 도입에 대한 기대감을 나타내고 있음
- 전문직공무원이 담당할 전문분야의 선정은 공직사회 경쟁력 강화와 국익에 부합할 수 있도록 정부 내 전문가 육성과 부처별 특수성 등을 종합적으로 고려해 결정되어야 함

인사관리의 방향

- 전문직공무원은 “국제통상, 재난·안전 등 국가적으로 매우 중요하고 국민들이 필요로 하지만 그 동안 순환정보 등으로 공직사회 내에 전문성을 축적하기 어려웠던 분야를 전문분야로 지정하여 전문분야 내에서만 평생 근무하고 승진할 수 있는 인사제도(인사혁신처, 2016)”를 의미함
- 전문직공무원제도는 기존의 공무원제도에 새로운 체계를 도입하여 공무원 제도를 두 개의 트랙으로 운영한다는 점에서 기존의 전문성 제고를 위한 제도와는 차이가 있음

<그림 3-2> 일반 공무원과 전문직공무원의 트랙 비교



자료: 인사혁신처(2016).

전문분야의 선정

- 전문직공무원이 담당할 전문분야의 선정기준은 국제협상 분야, 국민 생명·안전과 직결되는 분야, 국민생활에 미치는 경제적 파급효과가 큰 분야, 장기 미래전략 수립이 필요한 분야 등을 들 수 있음

<표 3-5> 전문분야의 선정기준 및 업무분야

선정기준	업무분야
국제협상 능력 및 국제네트워킹 등이 필요한 분야	국제통상
국민의 생명 및 안전과 직결되는 분야	재난안전, 질병관리
국민의 생활에 미치는 경제적 파급효과가 큰 분야	세제, 환경보건
국가 미래전략 수립 및 성장동력 발굴이 필요한 분야	R&D, 방위사업관리
국정과제 등 국가 주요시책을 뒷받침하는 분야	조직, 인사

자료: 인사혁신처(2016)

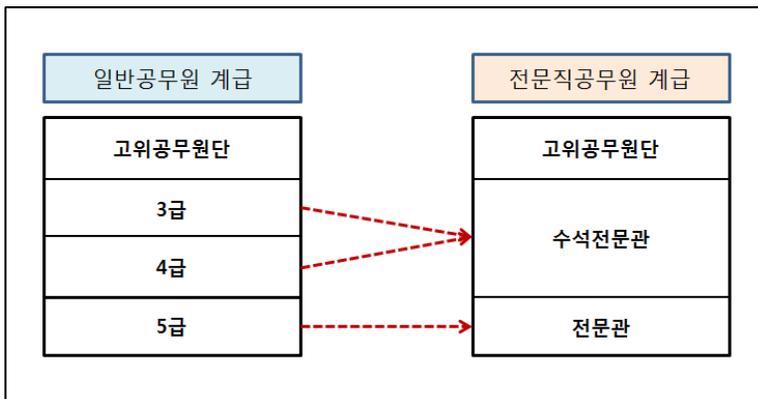
□ 전문직공무원의 선발

- 전문직공무원은 전직 임용과 신규채용에 기초하여 선발하도록 함
- 전직의 경우, 5급 이상 일반직공무원 중에서 신청을 받아서 전직심사위원회의 심사를 거쳐 전문직공무원으로 임용하도록 함
 - 5급 공무원은 최소 1년 이상 경과 이후에 전직이 가능하도록 하는 반면, 3-4급 공무원은 경과 기간 없이 바로 전직할 수 있음
- 신규채용의 경우, 직무분야별로 업무내용과 이를 수행하는 데에 필요한 역량에 기초한 신규채용(공채, 경력직채용 등)을 통하여 전문직공무원을 선발·육성하도록 함

□ 전문직공무원의 계급 및 정원관리

- 전문직공무원의 계급은 5급 이상을 대상으로 2개 계급(수석전문관, 전문관)으로 구분함

<그림 3-3> 전문직공무원의 계급체계



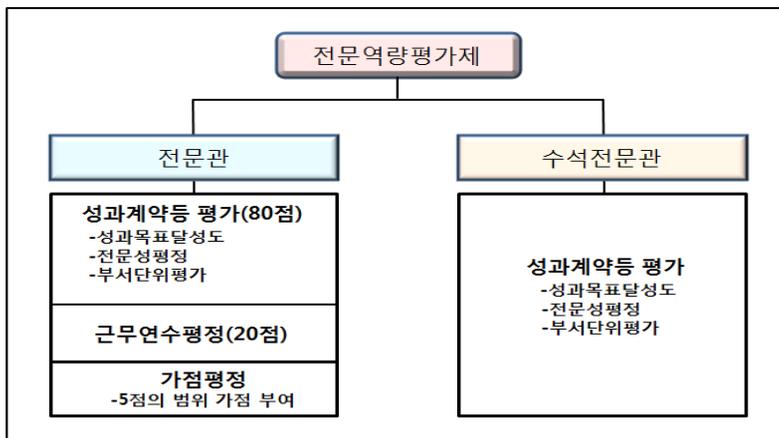
자료: 인사혁신처(2016).

- 정원관리의 유연화를 통하여, 승진에 연연하지 않고 한 분야에서 오랫동안 일할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요함
- 그리고 수석전문관이 역량을 인정받을 경우 해당분야 과장직에 우선적으로 보직할 수 있게 하고, 전문역량과 직무성과에 따라 정부 부처 실·국장에도 오를 수 있게 하여 공직의 전문성 향상에 기여할 수 있도록 함

□ 전문직공무원의 평가체계

- 전문직공무원의 평가는 공직사회에서도 전문가가 우대받는 풍토를 조성해 나가는 데에 기여할 있도록 해야 한다는 점에서 일반 공무원과는 차별화된 전문역량평가에 중점을 두고 있음
- 전문직공무원의 평가체계는 계급에 따라 평가를 달리하는 이원적인 체계에 중점을 두고 있음
 - 전문관의 평가는 성과계약등 평가(80점), 근무연수평가(20점) 및 가점평정(5점 이내)으로 구성되는 반면, 수석전문관은 성과계약 등 평가만 실시하도록 함

<그림 3-4> 전문직공무원 평가체계



- 전문역량평가의 세부평가 영역은 앞에서 기술한 바와 같이 성과계약등 평가, 근무연수평정 및 가점평정으로 구성되어 있음
 - 성과계약등 평가는 성과목표 달성도와 전문성평정에 중점을 두고 있으나 부서단위의 실적평가 결과를 평가항목에 추가할 수 있도록 함
 - 근무연수평정은 전문직공무원이 당해 계급 또는 상당 계급에서 실제적으로 직무에 종사한 기간에 대해 평정하는 것임
 - 가점평정은 특정 직위 및 특수지역에서의 근무경력, 근무성적평가 대상 기간 중의 업무혁신 등 공적 사항 등을 고려하여 최대 5점의 범위 내에서 가점을 부여하도록 하는 것임

□ 전문직공무원의 승진

- 전문직공무원의 승진은 상위직급이 공석이거나 결원이 있어야 가능한 일반(행정·기술)공무원 승진방식에서 벗어나 능력이나 성과에 기반한 승진이 가능한 “포인트 승진제도”를 도입함
- 전문관에서 수석전문관으로의 승진은 전문역량점수 100점 이상 도달한 승진후보자 명부에 있는 사람 중에서 보통승진심사위원회의 승진심사를 거쳐 임용하도록 함
- 수석전문관에서 고위공무원으로의 승진은 고위공무원단 후보자 교육을 마치고, 역량평가를 통과한 사람으로서 수석전문관으로 5년 이상 재직하였고, 과장급 직위에 2년 이상 임용되었던 공무원을 대상으로 실시함
 - 보통승진심사위원회를 거쳐 임용예정 직위의 2배수 이상 3배수 이하에 해당하는 인원의 우선순위를 정하여 선정한 후 고위공무원임용심사위원회의 승진심사를 거쳐 임용을 제청하도록 함

□ 전문직공무원의 직책 및 보수체계

- 역량평가 등을 통과한 전문직공무원은 관련 직무분야의 국·과장 직책을 수행할 수 있도록 하여 전문성 제고와 더불어 정책결정을 할 수 있도록 함
- 수석전문관이 역량을 인정받을 경우 해당분야 과장 직위에 우선적으로 배치할 수 있도록 하며, 고위공무원단 직위로 승진 시에는 전문역량과 직무성과에 따라 정부 부처 실·국장 직위에서 전문성과 역량을 발휘할 수 있도록 함
- 전문관과 수석전문관에 대해서는 성과급 기반의 연봉제를 실시하며, 전문직 무급을 신설하여 보수상의 인센티브를 제공하도록 함

4. 제도적 특성의 비교

- 앞에서 살펴본 바와 같이 국가 및 지방자치단체에서 공무원의 전문성 제고를 위하여 도입·운영하고 있거나 또는 도입이 예정되어 있는 제도의 특성을 비교하면 아래의 <표 3-6>과 같음

<표 3-6> 전문성 제고를 위한 제도의 특징 비교

제도 비교요소	전문직위제	전문임기제	전문직공무원
도입 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 국가공무원 • 지방공무원 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가공무원 • 지방공무원 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가공무원
도입 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 전문성 강화 • 업무의 연속성 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문적 지식 및 기술 요구되는 업무 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문성 강화 • 장기재직
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공무원 임용령 제7조의3, 평정규칙 제16조제4항, 지방공무원수당규정 제14조, 제19조 제3항제7호 및 [별표9] 제9호 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공무원 임용령 제3조의2, 제17조, 제21조의3, 제21조의4, 제21조의 6, 제38조의 15, 제55조 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문직공무원 인사규정 ('17년 2월 시행)

제도 비교요소		전문직위제	전문임기제	전문직공무원
대상		<ul style="list-style-type: none"> 시·도 : 3급~7급 시·군·구 : 5급~8급 	민간분야 전문인력 (가급과 나급으로 분류)	<ul style="list-style-type: none"> 전문직공무원 트랙(수석전문관, 전문관 5급 이상)
업무 분야		<ul style="list-style-type: none"> 전문지식과 정보수준이 높은 직위²⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 정책결정정보좌, 국장급 보좌기구 등 단체장 정책에 추동력이 필요한 분야 	<ul style="list-style-type: none"> 국제협상분야, 국민생명·안전과 직결되는 분야, 경제적 파급효과가 큰 분야, 장기 미래전략 수립 분야 등
직위 지정		<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체장, 행정자치부 장관과 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부 장관과 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부 장관, 인사혁신처장과 협의
인사관리	임용권	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체장 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체장 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령³⁾
	전직	<ul style="list-style-type: none"> 제한적 허용 	<ul style="list-style-type: none"> 불가능 	<ul style="list-style-type: none"> 제한적 허용
	시보임용	-	-	-
	전보·겸임·파견·승진·강임	<ul style="list-style-type: none"> 제한적 (필수보직기간: 5년) 	<ul style="list-style-type: none"> 불가능 	<ul style="list-style-type: none"> 다른 전문분야로 전보 불가능 승진 가능
	보수	<ul style="list-style-type: none"> 보수+전문관수당* 	<ul style="list-style-type: none"> 보수규정 	<ul style="list-style-type: none"> 보수+인센티브
	교육훈련	<ul style="list-style-type: none"> 적극적 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 국의 교육훈련 외 실시(국의훈련 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 특화된 교육훈련 실시
	퇴직·직권면직·휴직·직위해제 등	<ul style="list-style-type: none"> 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 가능
	징계	<ul style="list-style-type: none"> 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 가능

* 전문관수당: 전문직위수당 지급은 지방자치단체장이 지급범위 및 지급액을 해당 직위의 임용여건 및 난이도 등을 고려하여 지급함

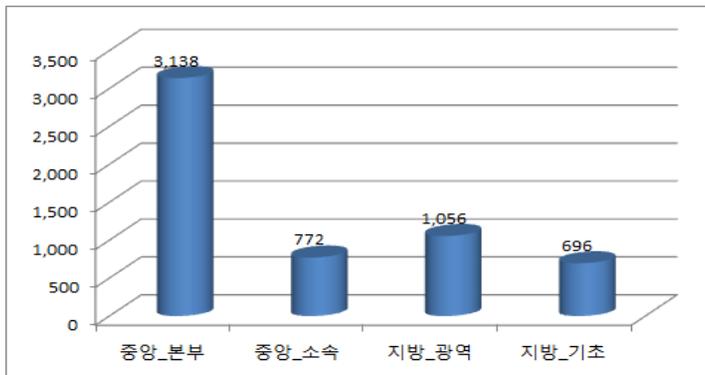
- 2) (해당직위 예시) 자치법규 사전심사, 행정심판, 도시계획, 공공데이터 개방·관리, 정보보호, 신재생에너지사업, 용역·계약업무, 인사, 해외 투자유치 및 교류협력, 자치단체 특화산업, 금융산업 육성, 감염병관리, 안전관리, 주민등록·인감(온라인마스터), 사회복지 통합사례관리, 사회복지 통합조사·관리 등
- 3) 수석전문관과 전문관은 소속 장관의 제청으로 인사혁신처장과 협의를 거친 후 국무총리를 거쳐 대통령이 임용함(전문직공무원 인사규정 제4조)

제2절 전문직위제 운영 현황 및 문제점

1. 중앙과 지방의 전문직위제 운영 현황

- 전문직위제 운영 현황을 중앙과 지방으로 구분하여 살펴보면, 중앙부처의 경우, 3,910개의 직위를 전문직위로 지정하고 있는 반면, 지방자치단체는 1,752개의 직위를 지정하고 있음
- 중앙부처의 경우 정원 대비 전문직위의 비율은 2.8%인 반면, 지방자치단체의 경우 정원 대비 전문직위의 비율은 0.08%에 불과한 것으로 나타남

<그림 3-5> 중앙과 지방의 전문직위 지정 현황



* 중앙 '16년 8월 기준; 지방 '16년 10월 기준

- 전문관 선발 현황을 중앙과 지방으로 구분하여 살펴보면, 중앙부처의 경우, 3,020명의 전문관을 선발한 반면, 지방자치단체는 988명의 전문관을 선발하여 임용하고 있음
- 중앙부처의 경우 전문직위 지정 대비 전문관 임용 비율은 77.2%인 반면, 지방자치단체의 경우는 56.4%에 불과하여 중앙과 지방 간에 큰 차이가 있는 것을 알 수 있음

<표 3-7> 중앙과 지방의 전문관 임용 현황

	전문직위 지정			전문관 임용		
	합계	과장급이상	계장급이하	합계	과장급이상	계장급이하
국가직	3,910	217	3,693	3,020	180	2,840
지방직	합계	5급이상	6급이하	합계	5급이상	6급이하
	1,752	125	1,627	988	73	915

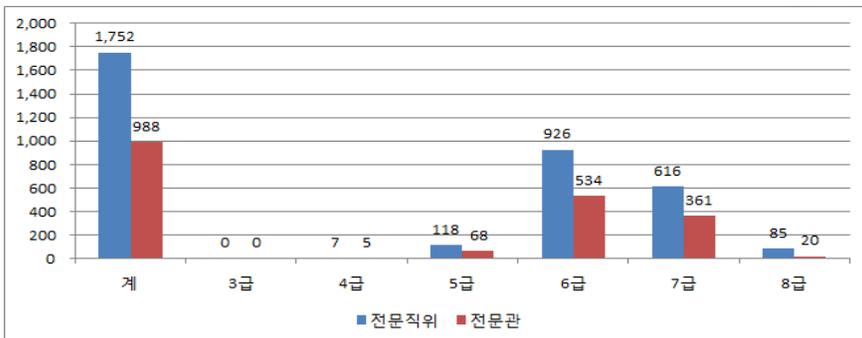
자료: 행정자치부 내부자료(2016).

2. 전체 지방자치단체의 전문직위제 운영 현황분석

- 현재 지방자치단체에서 운영되고 있는 전문직위 지정 인원은 총 1,752명이며(2015년 10월 기준), 전문관 선발은 988명인 것으로 나타남. 전문관 선발은 전문직위 지정 대비 54.6%에 그치고 있음
- 직급별로는 주로 6급과 7급, 즉 실제 업무를 추진하는 실무자급에서 주로 선발되는 것으로 나타났으나 8급에서도 일정 수준 이상의 선발이 이루어지는 것으로 나타남
 - 일부 지방자치단체에서는 관리자급인 4급도 전문직위로 지정하고, 전문관으로 선발하는 것으로 확인됨

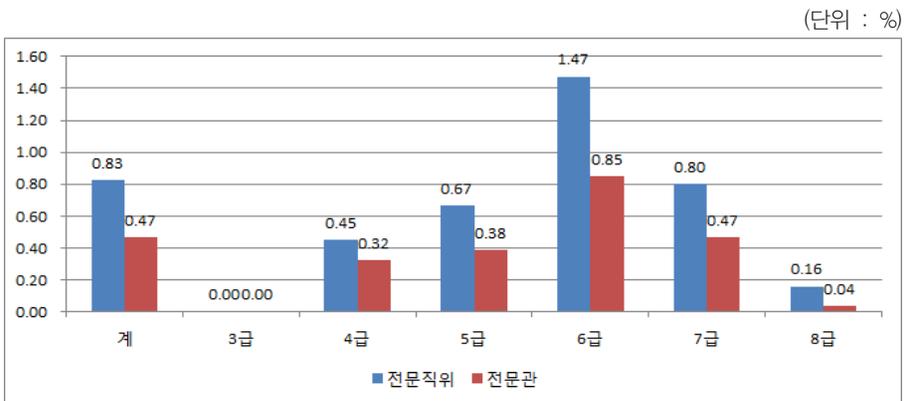
<그림 3-6> 전체 전문직위 및 전문관 인원 수

(단위: 명)



- 전체 직위수 대비 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율을 살펴보면, 전문직위 지정은 0.83%로 전문관 선발에 비해 높게 나타나 전문직위 지정이 상대적으로 많은 것을 알 수 있음
- 직급별로는 전문직위 지정 및 전문관 선발 모두 6급 공무원이 차지하는 비율이 다른 직급에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 전문직위 지정과 전문관 선발이 유사한 분포를 보이고 있음
 - 4급과 5급의 전문직위 지정 및 전문관 선발 인원은 많지 않은 것으로 나타났으나, 실제 전체 직위수 대비 선발 인원 비율을 살펴보면 낮은 것으로 보기 어려운 편임

<그림 3-7> 전체 직위수 대비 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율

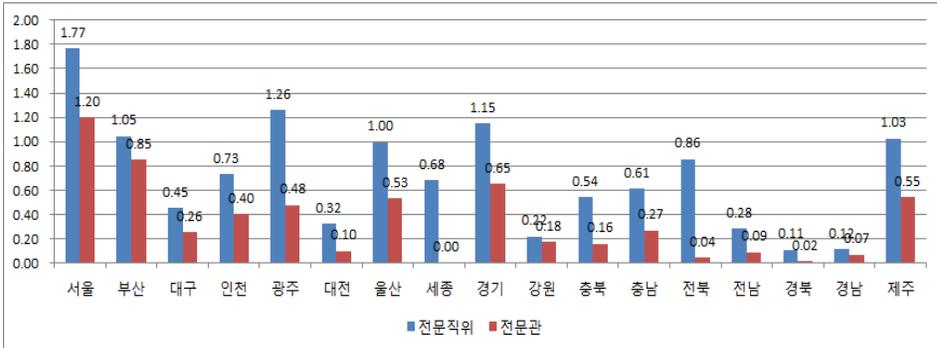


- 마지막으로 지역별로 전문직위 지정 및 전문관 선발 현황을 살펴보면, 서울이 타 자치단체에 비해 상대적으로 제도 운영이 활발하게 이루어지고 있는 것으로 나타남
- 전문직위 지정과 전문관 선발의 지역별 운영실적은 다소 차이를 보이고 있음
 - 전문직위 지정은 서울, 광주, 경기, 제주 순으로 도입 비율이 높은 것으로 나타나지만, 전문관 선발은 서울, 부산, 경기, 광주 순으로 높게 나타나고

있어 자치단체별로 차이를 보이고 있음

<그림 3-8> 광역별 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율

(단위 : %)



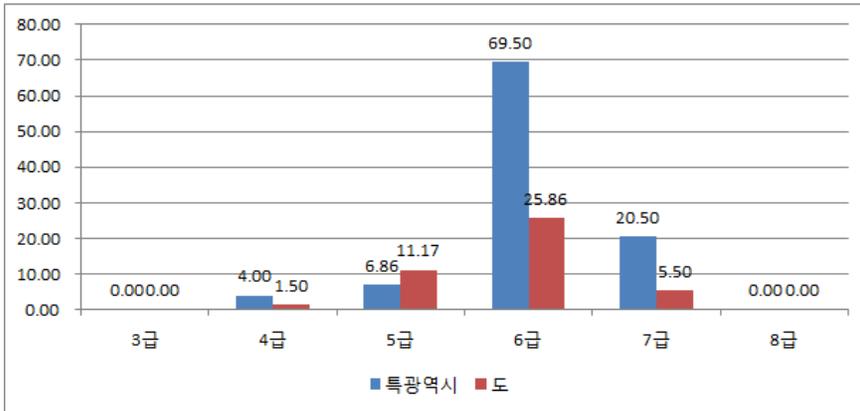
3. 광역자치단체의 전문직위제 운영 현황분석

1) 전문직위 지정 인원

- 특·광역시와 도의 전문직위 지정 인원을 비교하면, 특·광역시에서 전반적으로 전문직위 지정 인원이 많은 것으로 나타남
- 직급별로는 6급이 가장 많은 것으로 나타나고 있으나 특·광역시와 도의 전문직위 지정 인원은 많은 차이가 있음
 - 특·광역시에서는 6급과 7급에서 전문직위 지정이 상대적으로 높으나, 도에서는 6급과 5급의 지정이 다른 직급에 비해 높게 나타나고 있음
 - 특·광역시의 전문직 지정 인원이 대부분의 직급에서 도에 비해 많은 것으로 나타나고 있으나 5급 공무원의 경우는 도가 많은 것으로 나타남

<그림 3-9> 특·광역시 및 도의 평균 전문직위 지정 인원

(단위 : 명)

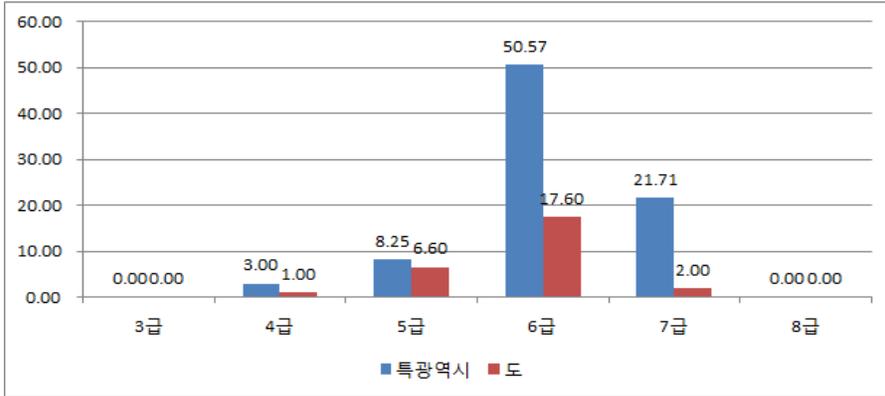


2) 전문관 선발 인원

- 전문관의 선발 인원 또한 전술하였던 전문직위 지정과 유사하게 특·광역시의 선발 인원이 도에 비해 상대적으로 많은 것으로 나타남
- 직급별 선발 인원 또한 전문직위 지정과 유사한 경향을 보이거나 도가 특·광역시에 비해 지정 인원이 상대적으로 많았던 5급 공무원의 경우 전문관 선발에서는 특·광역시가 도에 비해 많은 것으로 나타나고 있음

<그림 3-10> 특·광역시 및 도의 평균 전문관 선발 인원

(단위 : 명)

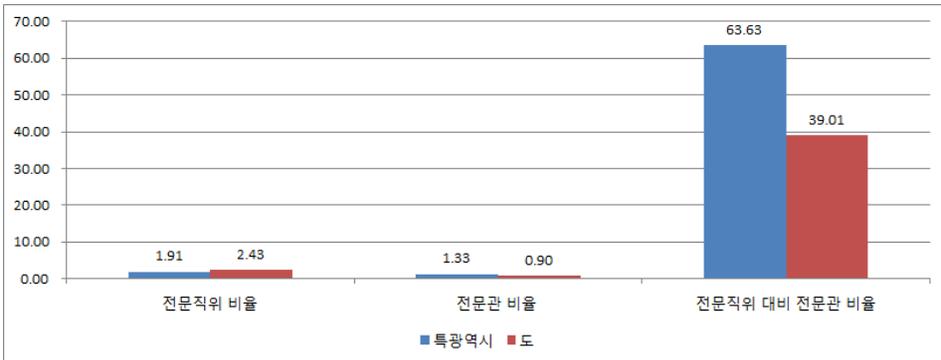


3) 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율

- 전체 직위수 대비 전문직위 및 전문관 비율을 살펴보면, 특·광역시에서는 전문관이 상대적으로 도에 비해 많이 선발된 것으로 나타난 반면, 도에서는 전문직위의 지정이 보다 활발히 이루어지는 것으로 나타남

<그림 3-11> 광역 총 직위수 대비 전문직위 및 전문관 선발 비율

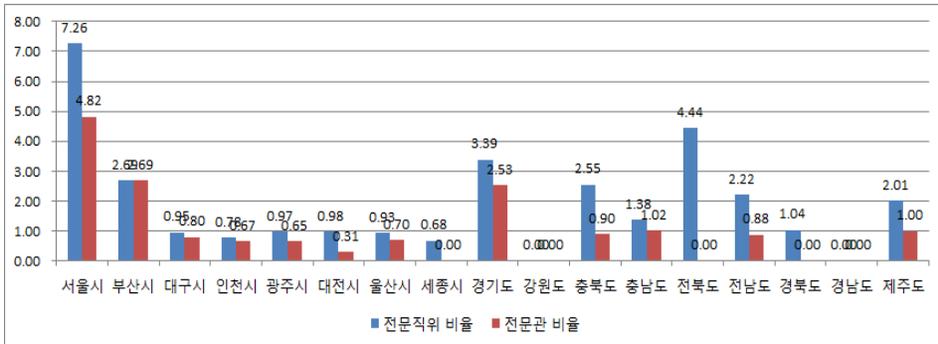
(단위 : %)



- 광역별로 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율을 살펴보면, 서울시, 경기도, 전라북도에서는 전문직위 지정이 다른 광역자치단체에 비해 높은 것으로 나타남. 그리고 전문관 선발 비율은 다른 지역에 비해 서울시, 부산시, 경기도가 높은 것을 알 수 있음
- 한편, 모든 광역자치단체에서 전문관 선발에 비해 전문직위 지정 비율이 높게 나타나고 있음

<그림 3-12> 자치단체별 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율

(단위 : %)



4. 기초자치단체의 전문직위제 운영 현황분석

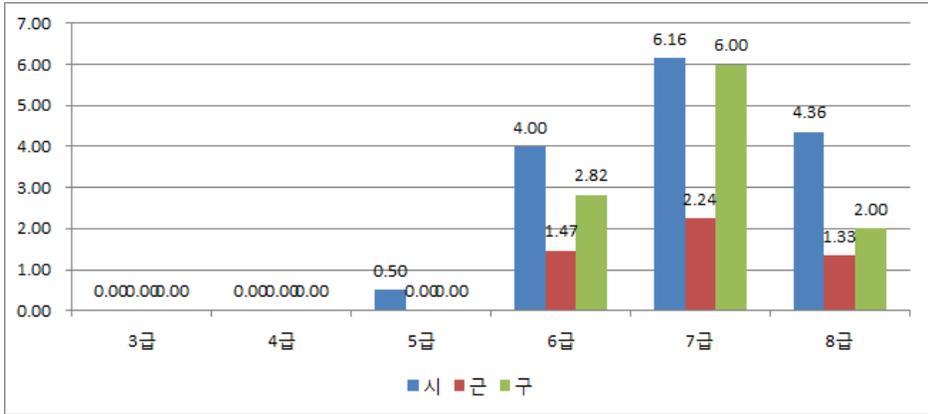
1) 전문직위 지정 인원

- 기초자치단체 전문직위 지정 인원을 살펴보면, 다른 지역에 비해 시에서 지정된 인원이 많은 것으로 나타남
- 한편, 직급별 지정 인원에 있어서는 전반적으로 7급과 6급을 중심으로 지정되고 있으나, 기초자치단체의 유형에 따라 상이한 것으로 나타남
 - 시에서는 5급부터 8급까지 전문직위가 지정되고 있으나, 구에서는 5급 공

무원은 전문직위 지정이 이루어지지 않았음. 그리고 군에서도 마찬가지로 5급을 대상으로 한 전문직위 지정은 없으며, 또한 8급 공무원의 전문직위 지정 또한 시와 구에 비해 상대적으로 적은 것으로 나타남

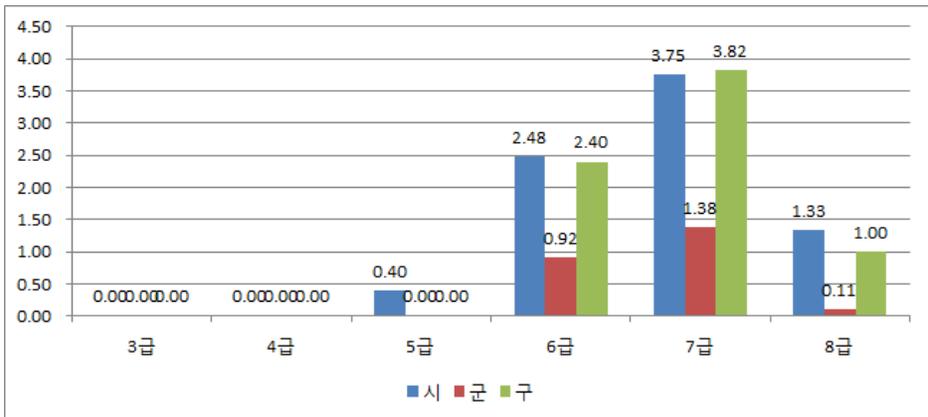
<그림 3-13> 시·군·구별 평균 전문직위 지정 인원

(단위 : 명)



<그림 3-14> 시·군·구별 평균 전문관 선발 인원

(단위 : 명)



2) 전문관 선발 인원

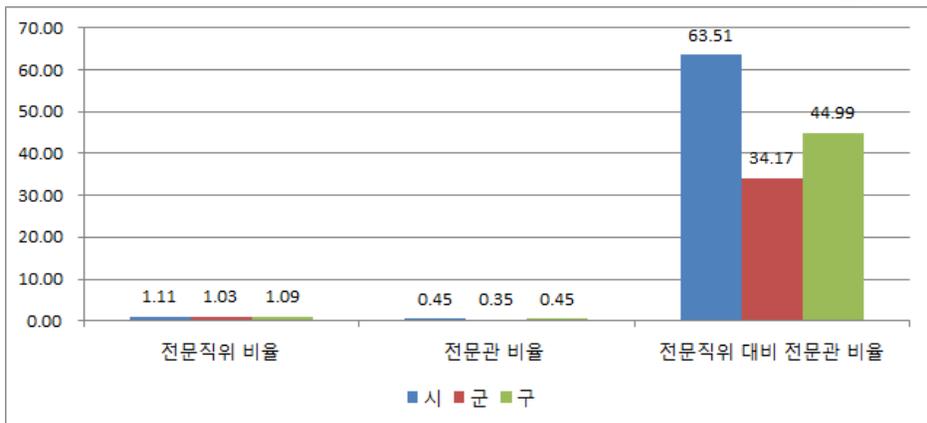
- 전문관 선발 인원 또한 전술하였던 전문직위 지정과 유사하게 시의 선발 인원이 많은 것으로 나타나나, 전문직위 지정과는 달리 구의 전문관 선발 인원이 많이 증가한 것으로 나타남
- 직급별 지정 인원 또한 전문직위 지정과 유사한 경향을 보이나, 7급 공무원의 전문관 선발에 있어서는 구가 시에 비해 많은 것으로 나타나고 있음

3) 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율

- 전체 직위수 대비 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율을 살펴보면, 시 지역에서는 전문관 선발 비율이 다른 지역에 비해 상대적으로 높게 나타난 반면, 군과 구는 전문직위 지정에 대한 비율이 높은 것으로 분석됨

<그림 3-15> 시·군·구 총 직위수 대비 전문직위 및 전문관 비율

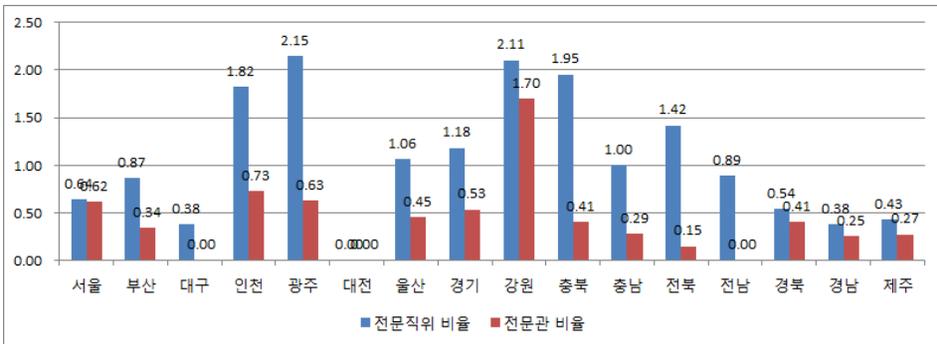
(단위 : %)



- 지역별로는 광주, 강원, 충북, 인천 등의 기초자치단체에서 전문직위 지정 비율이 높게 나타나고 있으며, 전문관 선발은 강원, 인천, 광주, 서울 등의 기초자치단체에서 높게 나타나고 있음
- 한편, 모든 지역에서 전문직위의 지정 비율이 전문관 선발 비율에 비해 높게 나타나고 있음

<그림 3-16> 기초자치단체의 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율

(단위: %)



5. 전문직위제 운영의 문제점

1) 기초자치단체의 제도 도입 미흡

- 전문직위제는 17개 광역자치단체에서 모두 도입·운영되고 있으나(2016년 10월 기준) 제도만 도입하고 실제적으로 전문관을 선발하지 않은 광역자치단체도 1개 있는 것으로 나타남
- 반면, 기초자치단체의 경우 도입 속도는 상당히 빠른 편임에도 불구하고 현재까지 도입한 자치단체는 80여개에 불과하여 특정 광역자치단체 관내 기초자치단체는 전혀 도입하지 않은 곳도 있음

- 즉, 제도를 도입·운영 중인 기초자치단체 중에서도 지정인원과 전문관 선발 비율은 상당히 큰 차이가 있는 것으로 나타남

2) 지방공무원들의 전문직위에 대한 관심 부족

- 전문직위제의 경우, 전문지식과 정보수준이 높은 직위를 지정하여 운영하더라도 상당수의 직위들이 지방공무원들이 선호하는 직무가 아니거나 승진을 위해서 반드시 거쳐야 하는 보직이 아니어서 응모하는 공무원이 적은 경우도 발생하고 있음
- 일부 직위의 경우, 모든 공무원이 선호하고 있어서 전문직위제로 지정하여 운영하지 못하는 사례도 생겨나고 있음
 - 전문직위제 운영에 있어서 수요와 공급 간의 불균형으로 인하여 직위 지정과 전문관 임명 간의 불일치 현상이 발생함

3) 인사운영 관련 타 제도와 근무기간 중첩 가능

- 제도 도입의 취지가 현재의 계급제 중심의 인사운영이 지닌 한계를 극복하고 지방공무원들의 전문성을 강화하는 데에 중점을 두고 있음에도 불구하고, 지방자치단체에 따라서는 동일 부서 내에서의 인사주기를 3년으로 정하고 있는 경우, 전문직위제에 대한 동기 유발이 감소될 수 있음

4) 순환보직 중심의 인사운영으로 인한 제약

- 공무원의 전문성 확보를 저해하는 가장 큰 요인으로는 순환보직의 문제를 들 수 있음. 순환보직제는 다양한 보직 경험을 통하여 축적된 공직사회 전반에 대한 풍부한 이해, 정책적 판단 능력을 강화하는 데에 기여하는 인사관리 방식으로 활용됨

- 이러한 순환보직제의 운영으로 인하여 특정 분야에 대한 경험과 전문지식 확보가 어려워 관행적으로 전문가보다는 일반행정가를 우대하는 조직 풍토를 조성하였음
 - 이로 인하여 지방공무원들의 전문직위제 응모에 대한 긍정적인 인식 형성에 부정적인 영향을 줌

5) 지방행정의 특수성으로 인한 제도 확산의 제약

- 지방행정은 법률이나 지침에 기초하여 단순히 정책을 집행하는 업무가 많은 편이어서 중앙부처에 비해 전문성에 기초한 업무수행에 대한 요구는 상대적으로 적은 편임
- 지방행정은 종합행정이라는 점에서 여러 업무를 경험한 공무원의 활용 범위가 넓은 반면, 전문성을 지닌 공무원의 활용은 상대적으로 제한적일 수 있다는 공무원들의 인식도 전문직위제의 도입·운영을 제약하는 요인 중의 하나임
- 지방행정은 대민서비스가 이루어지는 현장이라는 점에서 민원서비스에 대한 요구가 업무의 많은 부분을 차지하고 있음
 - 전문성에 기반한 행정서비스에 대한 요구가 상대적으로 적은 반면, 보다 포괄적이고 보편적인 행정서비스에 대한 요구가 많다는 점도 전문직위제에 대한 수요 감소 요인으로 작용할 수 있음

제4장

전문임기제 및 전문직공무원제 도입·운영 관련 분석

제1절 전문직 관련 제도의
도입 및 신설

제2절 전문직임기제 활성화 방안 모색

제3절 전문직공무원제 도입 시의 고려요인



제4장

전문임기제 및 전문직공무원제
도입·운영 관련 분석

제1절 전문직 관련 제도의 도입 및 신설

- 전문임기제는 2017년부터 지방자치단체에서 실시될 예정이어서 관련 법령, 규칙 등이 개정되었으며, 지방자치단체의 행정수요에 따라서 인력채용이 이루어질 수 있게 되었음
- 전문임기제 도입은 인사적인 측면뿐만 아니라 지방자치단체의 조직운영 자율성 제고와 분권 강화 차원에서 출발한 제도임
 - “지방자치단의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정” 개정에 따른 인력 채용 및 관리가 수반되어 인사관리 차원에서 접근하기 위해서 도입된 제도임
- 전문임기제는 기준인건비의 적용을 받기는 하나 정원 외로 채용할 수 있다는 점에서 지방자치단체장의 판단에 따라 정책결정보좌 또는 특정분야 전문직 인력을 채용할 수 있게 되었음
 - 전문임기제는 2017년부터 시행되는 제도이기 때문에 제도 운영 시 고려 사항에 대한 검토가 필요함
- 전문직공무원제도는 국가공무원을 대상으로 전문성을 강화하기 위해 도입된 제도이나 2017년 시범실시를 거쳐 전면적으로 확대·적용할 예정임
 - 아직까지 지방공무원을 대상으로는 도입되지 않았으나 인사제도의 통합성, 일치성 등을 고려하여 도입해야 하는 제도임
- 중앙부처와는 달리 지방자치단체는 종합행정을 수행하고 있다는 점에서 전문직공무원제도는 지방자치단체의 의견 수렴을 거쳐 점진적으로 도입해야 하는 제도임

- 전문직공무원제도는 도입의 필요성, 도입 분야, 도입 시 고려 사항에 대한 예비적 검토가 이루어질 필요가 있음

제2절 전문임기제 활성화 방안 모색

1. 전문임기제 도입·운영에 대한 기대

- 전문임기제를 도입한 배경이 지방자치단체장의 정책 추진을 보좌할 수 있는 전문인력을 충원하여 활용할 수 있도록 하는 데에 있음
 - 따라서 제도 도입의 취지를 고려하여 합리적으로 운영할 경우 지방자치단체의 자율성 강화에 기여할 수 있다는 의견임

“전문임기제는 분권 차원에 지자체에 자율성을 주기 위해서 도입한 제도로서 정책결정보좌 인력은 정수 통제 차원에서 해소할 수 있는 제도입니다.”(○○시 인사담당자)

- 전문임기제를 정책결정보좌 업무로 확대함에 따라 제도 운영과 현실적 인사운영 간의 괴리를 해소할 수 있어 인사담당자의 업무부담 해소에도 기여할 수 있음

“별정직의 경우, 정원 직급은 5급이나 예우는 매우 높아서 감사에서 지적을 받고 있는 일들이 많았으나 정책결정보좌 업무의 경우 3-4급 상당까지 둘 수 있게 되어 이러한 문제를 해소할 수 있을 것 같습니다.”(○○시 인사담당자)

2. 전문임기제 도입·운영에 따른 우려

- 전문임기제는 정원 외로 채용되거나 기준인건비의 적용을 받는다는 점에서 예산의 범위 내에서 자치단체장이 필요로 하는 정책결정보좌 또는 특정분야를 담당하는 공무원을 채용할 수 있음
 - 그러나 경력직 공무원의 입장에서 볼 때, 고위직이 늘어나게 되어 업무처리 또는 결재라인이 증가할 가능성이 많은 것으로 보고 있음

“전문임기제는 정원 외로 선발한다는 점에서 경력직 공무원들의 반발은 없을 것으로 생각되나 실제적으로는 기존의 비선라인인 별정직과 큰 차이가 없는 것으로 보입니다. 선출직을 보좌하는 공무원의 신규 채용 확대는 정책결정 라인의 증가를 초래할 가능성이 많으며, 결재 라인의 증가에 따른 업무처리의 지연이나 혼선이 발생할 수도 있을 것입니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문임기제도 기준인건비의 적용을 받도록 되어 있다는 점에서 실제 업무추진에 필요한 시간선택제 임기제공무원을 활용하기 어려워질 수 있음

“전문임기제 인력도 기준인건비의 적용을 받도록 되어 있어서 이들이 많이 채용될 경우 인건비 부담이 발생하여 실제적으로 업무 추진에 필요한 시간선택제 임기제공무원의 채용은 인건비 부족으로 인하여 줄어들 가능성이 많아 제도 도입의 취지와는 달리 부작용을 초래할 수 있습니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문임기제도 도입의 취지를 살리기 위해서는 중장기적으로 예상되는 부작용에 대한 해소방안도 모색되어야 함

“제도 도입의 취지를 살리려면 부작용을 고민해야 할 것 같습니다. 첫째, 인건비 부담으로 필요한 시간제인력을 채용하기 어려워 질 수 있다. 둘째, 보좌인력이 사업에 관심을 가지는 경우 보고를 할 수 밖에 없으며, 업무지시를 받게 되는 경우 결재를 다시 받아야 하는 업무부담이 가중될 수 있습니다. 셋째, 선거에 따라 장이 바뀌는 경우 사업이 바뀌는 경우가 많기 때문에 정무라인이 많으면 많을수록 예산의 낭비를 초래할 가능성도 많습니다.”(○○도 인사담당자)

3. 전문임기제의 운영 시 고려요인

- 전문임기제의 채용분야를 구분하더라도 실제로 하는 일은 자치단체장의 정책결정보좌를 하게 될 가능성이 많은 상황임
 - 지방자치단체와의 협의 과정에서 특정 분야에 전문성을 가진 인력을 채용할 수 있도록 유도할 필요가 있음

“(행자부)통합 지침에서 채용분야를 정책결정보좌와 특정분야보좌로 구분하여 채용하더라도 실제적으로 근무는 정책결정보좌 공무원으로 근무할 가능성이 많다는 점에서 현장에서 분야 구분은 큰 실익이 있다고 보기 어려운 상황입니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문임기제의 채용직급이 고위직에 해당하기 때문에 채용인원을 법정 기구수의 20% 내에서 운영하도록 정하고 있는 기준을 준수하도록 하는 것이 필요함

“도입 취지는 좋으나 채용인원의 정수를 준수하는 것이 필요하다고 생각합니다. 그렇지 않으면 계선라인별로 모두 스텝들을 두는 부작용이 나타날 수 있습니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문임기제 채용분야의 지정에 대해서는 자치단체에 따라 의견이 다르게 나타나고 있음
 - 제도 도입의 취지를 고려하고, 지방자치단체의 특성을 고려하여 분야를 지정하지 않는 것이 바람직하다는 의견과 분야를 지정하는 것이 필요하다는 의견이 대립하고 있음

“분야를 한정하는 것은 자치단체의 여건이 다르다는 점에서 제도 도입의 의미가 없어지는 것이라고 볼 수 있다.”(○○시 인사담당자)
“경우에 따라서는 실국별로 보좌인력을 두는 경우가 발생할 수 있다는 점에서 분야의 지정이 필요합니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문임기제 채용분야의 지정이 필요하다는 입장에서는 보다 구체적으로 제시해 주는 것이 좋다는 의견임

- 예를 들면, 정책결정정보좌, 의회관계, 대정부관계, 언론소통 등의 분야가 적합한 것으로 보고 있음

“정책결정정보좌는 가장 애매한 분야라고 볼 수 있으며, 공약사업이 모두 정책이라고 보면 됩니다. 그렇지 않으면 신규 채용 시 매번 지방의회와 시민단체들의 비판의 대상이 될 수 있습니다. 따라서 채용분야를 정책결정정보좌, 의회관계, 대정부관계, 언론소통 등의 분야에 국한하거나 또는 개방형 직위로 지정된 자리로 한정되어야 합니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문임기제 채용과 관련하여 명확한 가이드라인이 제시된 후 이에 기초한 협의가 이루어지도록 해야 함

“행자부와 협의하도록 되어 있으나 협의는 지침이 우선되어야 하며, 지침에 정한 범위를 벗어나는 경우에 한해서 행자부와 협의하도록 하는 것이 좋을 것 같습니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문임기제 채용 가이드라인을 직급에 상관없이 둘 것인지 아니면 특정 직급만 두는 것이 필요한지에 대해서는 동일한 기준을 두는 것이 필요하다는 입장임

“채용직급을 4급과 5급으로 구분하더라도 현실은 5급이 많은 편이다. 가이드라인을 둔다면 동일하게 두는 것이 바람직할 것으로 판단됩니다. 예를 들어, 지방에서 5급은 높은 직급이기 때문에 가이드라인을 4급은 두고, 5급은 두지 않은 것은 바람직하지 않은 것 같습니다. 5급으로 채용되더라도 보수가 상당히 높기 때문에 전체에 대한 가이드라인이 필요합니다.”(○○도 인사담당자)

제3절 전문직공무원제 도입 시 고려요인

1. 전문직공무원제 도입 필요성

- 전문직공무원제 도입은 직업공무원제의 전면적인 도입을 의미하는 것으로 볼 수 있기 때문에 지방차원에서의 도입 필요성 자체에 대한 논란이 발생할 수도 있음

“전문직공무원제는 공무원제도 자체가 바뀌는 것이기 때문에 시군의 반대가 심할 것으로 예상됩니다. 예를 들어, 일부 시군에서는 전문직위제 도입도 필요하지 않다고 반대하고 있습니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문직공무원제 도입은 지방공무원의 반발이 예상되므로 중앙정부의 상황을 고려하여 점진적으로 추진해야 할 필요가 있음

“전문직공무원제도에 대해서는 지자체 공무원들이 반발할 가능성이 많아서 도입 시기를 고민해 보아야 하는 제도인 것 같습니다. 우선 인사혁신처의 시범 실시를 본 후에 천천히 대응해 나가는 것이 필요합니다.”(○○도 인사담당자)
“전문직공무원제가 전제하고 있는 일반직공무원과 전문직공무원으로 구분하고 있는 이분법은 현실에 맞지 않으며, 심플하게 가는 것이 맞습니다. 지방자치단체 전체의 의견을 받아 보아야 합니다.”(○○시 인사담당자)

- 지방자치단체는 기능별 분류에 따라 소관업무를 담당하는 중앙부처와는 달리 종합행정을 수행해야 한다는 점에서 전문직공무원제도의 필요성에 대해 의문을 제기하기도 함

“인력/조직/직무의 특성이 다르며, 지방자치단체는 중앙과는 달리 종합행정을 실시하고 있습니다. 전문성은 전문관/전문직위 등 다른 제도를 통해서도 (충분히) 활용 가능합니다.”(○○시 인사담당자)
“지방행정은 종합적으로 알아야 된다는 점에서 민원인들이 전문가를 찾아갈 경우 다른 부서를 찾아가라고 할 가능성이 많으며, 이로 인해 민원인들에게 많은 불편을 끼칠 수 있다.”(○○도 인사담당자)

2. 전문직공무원제 도입 시 중앙과의 차별화

- 전문직공무원제 도입 시 국가공무원과는 달리 트랙을 달리하는 것이 필요함

“지방현장에서는 기피부서가 있다는 점에서 그러한 업무를 담당할 수 있도록 직렬을 신설하는 것이 바람직하며, 처음부터 two-track으로 가져가는 것이 좋을 것 같습니다. 그리고 트랙을 바꿀 수 있는 방안에 대해서도 고민이 필요합니다.”(○○도 인사담당자)

- 국가공무원과 같이 Y형 인사제도는 현실적으로 지방에 적용하기 어렵다는 점에서 지방 현실에 적합한 제도를 설계할 필요가 있음
 - 승진을 위해 주요 보직경로를 거쳐야 하는 상황 하에서 일정 시점에서 전문직으로 전환하는 지방공무원은 거의 없을 것으로 판단됨
- 전문직공무원제 도입 시 기피부서 문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 판단됨

“특정 직렬을 신설할 경우, 임용 시부터 보직경로를 달리한다는 점에서 직렬 신설이 더 의미가 있습니다.”(○○도 인사담당자)

- 전문직공무원제 도입 시 기존의 전문성 제고를 위한 제도와의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 검토가 필요함
 - 자치단체에 따라서는 전문직위제도 필요하지 않다고 도입하지 않고 있는 상황이라는 점에서 전문직공무원제 도입 시 기존의 유사제도에 대한 존속 또는 통폐합에 대한 논의가 필요함

“전문직공무원제는 전문관/전문직위 등과 관련하여 제도의 혼란이 발생할 수 있습니다.”(○○시 인사담당자)
 “제도만 새로 도입할 것이 아니라 현재의 전문직위를 보완하거나 활성화하는 것이 필요합니다.”(○○도 인사담당자)

3. 전문직공무원제 도입 시 고려사항

- 전문직공무원제 도입 시 기존의 유사한 제도와의 관계 속에서 정책의 방향이 우선적으로 설정될 필요가 있다는 입장임

“전문직공무원제도가 신규 채용에 중점을 두는지, 아니면 기존 인력을 전직시킬 것인지에 대한 정책방향이 설정되어야 하며, 제로베이스에서 시작한다면 충분한 사전 검토가 이루어져야 합니다.”(○○시 인사담당자)

- 전문직공무원제를 원점에서 새로 설계한다면 승진, 근평, 보직관리, 평가 등에 대한 새로운 기준이 제시되어야 함

“승진, 근평, 보직관리, 평가 등을 어떻게 할 것인지? 어떤 직위를 팀장, 과장, 국장급 직위로 할 것인지를 정해야 할 것으로 보입니다. 일견 연구사, 연구관 제도와 유사성을 지니고 있는 것 같습니다.”(○○도 인사담당자)

- 기존의 연구사·연구관제도 많은 문제점이 있다는 점에서 새로운 제도 설계 시 검토가 필요함

“연구사·연구관제도의 경우 승진에 평균 20년이 소요되며, 연구관이 되면 동기부여가 되지 않을 경우 매너리즘에 빠질 가능성이 많습니다. 승진 소요연수로 인하여 연구·지도직의 불만이 많은 편이며, 보수의 격차가 상당히 큰 편입니다.”(○○도 인사담당자)

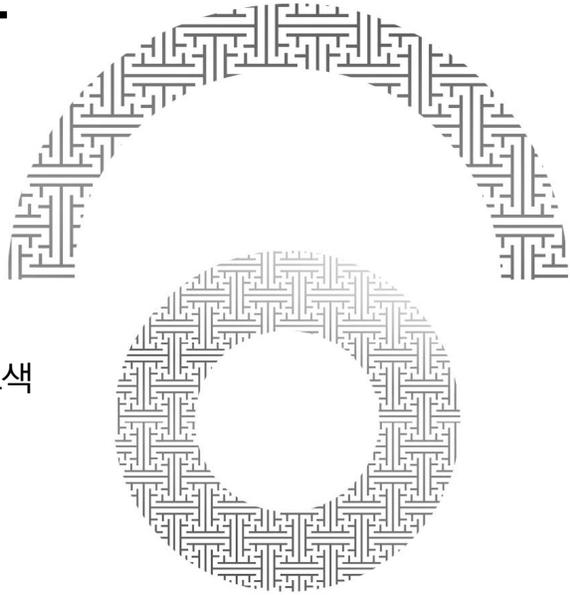
- 전문직공무원제 도입 시 적용대상 분야는 지방자치단체에 따라 다소 차이가 있을 수 있으나 재난안전, 질병관리, 환경보전, 인사조직 등의 분야를 선정할 수 있음

“인사분야에 대한 선호도가 높아서 이 분야에 대해서 전문직위를 지정할 수 없습니다. 예를 들어, 인사·조직직렬을 신설할 경우, 임용 시부터 보직경로를 달리한다는 점에서 전문성 확보에 도움이 됩니다. 재난안전직렬도 마찬가지입니다.”(○○도 인사담당자)

제5장 직위분류제 강화를 위한 제도 활성화 방안

제1절 전문직위제와 전문임기제의
활성화 방안

제2절 전문직공무원제의 도입 방안 모색



제5장

직위분류제 강화를 위한 제도 활성화 방안

제1절 전문직위제와 전문임기제의 활성화 방안

1. 전문직위제의 활성화 방안

1) 우수사례 벤치마킹을 통한 제도 확산

- 지방자치단체가 자율적으로 전문직위제도를 도입·활용하도록 하기 위해서는 이 제도를 체계적으로 실시하고 있는 자치단체를 벤치마킹할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있음
- 인사담당자 교육이나 워크숍 개최 시 우수사례를 발표하도록 하여 제도 도입이 부진한 자치단체들이 제도의 유용성을 인식하고, 제도 도입에 적극적으로 나설 수 있도록 할 필요가 있음
 - 현재에도 워크숍 개최 시 우수사례를 소개하고 있으나 지속성을 가지고 추진할 필요가 있음
- 기초자치단체의 경우 광역자치단체의 영향을 많이 받는다는 점에서 우선적으로 모든 광역자치단체가 제도를 도입·운영하도록 하는 것이 필요함
 - 광역자치단체 차원에서의 제도 도입 및 적극적 활용은 관내 기초자치단체의 제도 확산에 많은 영향을 줄 수 있음
- 이러한 접근방법은 지방자치단체가 자율적으로 제도를 도입한다는 점에서 제도의 수용성 제고에 크게 기여할 수 있는 장점이 있는 반면, 제도 확산에 상당한 시간이 걸릴 수 있다는 단점이 있음

2) 합동평가제도를 활용한 제도 확산 지속적 관리

- 전문직위제도는 지방자치단체에 따라서 도입 정도가 상당히 많은 차이를 보이고 있어서 제도 도입을 완전히 지방자치단체의 자율에만 의존하기 어려운 경우 타율적인 요소를 가미하는 방안을 고려할 수 있음
- 우선적으로 모든 자치단체들이 제도를 도입하여 운영하도록 강제하는 것은 현실적으로 어렵다는 점에서 기존의 평가제도를 활용하여 제도의 확산을 지속적으로 관리하는 방안이 필요함
 - 2017년부터 지방자치단체 합동평가를 통하여 관련 지표에 포함시켜 평가하고 있으므로 제도를 확산시키는 데에 긍정적인 것으로 예상됨
- 다만 현재의 평가지표는 제도 도입을 전제로 한 평가지표이어서 지자체 차원에서 제도 미도입에 대해서 직접적으로 느끼는 부담감이 적을 수 있다는 점에서 ‘(제도)도입률’을 지표에 포함하는 것에 대한 검토가 필요함
 - ‘도입률’을 평가지표에 포함시킬 경우에 대비한 방안을 살펴보면, 1안은 전문직위제 도입에 중점을 두고 지표를 단순화한 안이며, 2안은 현재의 지표에 ‘도입률’도 포함하는 안임

<표 5-1> 합동평가 세부지표 보완(예시)

세부지표명	㉠ 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율	
현재	○ 산식 ㉠ 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율 - { (전문직위 지정수/전문직위 지정 계급 정원) × 100 × 0.7 + (전문관 선발 수/전문직위 지정 계급 정원) × 100 × 0.3 } + 가점	
검토안	1안	○ 산식 ㉠ 전문직위제 도입률 및 전문관 지정률 { [(도입률) × 0.4 + (지정률) × 0.6] × 100 } - 도입률: (전문직위제 도입 단체수/총자치단체 수) × 100 - 지정률: (전문직위 지정수/전문직위 지정 계급 정원) × 100

검 토 안	2안	<p>○ 산식</p> <p>㉠ 전문직위 지정 및 전문관 선발 비율 $\{ [(\text{㉠-1}) \times 0.7 + (\text{㉠-2}) \times 0.3] \times 100\} + \text{가점}$</p> <p>㉠-1: 전문직위 도입·지정률: $[(\text{도입률}) \times 0.4 + (\text{지정률}) \times 0.6] \times 100$ - 도입률: (전문직위제 도입 단체수/총자치단체 수) $\times 100$ - 지정률: (전문직위 지정수/전문직위 지정 계급 정원) $\times 100$</p> <p>㉠-2: 전문관 선발 비율 - (전문관 선발 수/전문직위 지정 계급 정원) $\times 100$</p>
-------------	----	---

3) 전문직위제도 운영의 합리성 제고

- 전문직위를 지정하여 운영하는 것은 순환보직제로 인한 잦은 인사이동에 따른 업무의 연속성 결여, 전문성 부족 등의 문제를 해결하기 위한 방안으로 도입되었다는 점에서 업무의 전문성을 확보할 수 있는 방안으로 인사운영이 이루어져야 함
- 제도 운영과정에서 전문직위의 수가 적은 경우, 전문관 신청을 특정인을 위한 틀러리로 생각한다는지 또는 공무원들이 전문관으로 근무하는 기간만큼 승진 기회가 줄어들 수 있다는 우려를 불식시키기 위해서는 제도 도입의 취지를 고려한 공정한 인사운영이 이루어져야 함

4) 전문성을 우대하는 조직문화 조성

- 인사관리에 직위분류제적 요소가 많은 부분에 포함되어 있음에도 불구하고, 계급제적 특성이 강하게 반영되고 있어서 승진이 지방공무원의 동기부여에 결정적인 요인으로 작용하므로 전문관으로 근무하는 기간이 보직관리나 승진에 도움이 된다는 시그널을 줄 수 있어야 함

- 인사관리에 있어서 전문성을 중시하는 조직문화를 만들어나가야 하며, 이를 위해서는 특정 직급으로 승진하기 위해서는 전문직위 근무를 필수 요건으로 정하는 방안도 고려해 볼 수 있음

2. 전문임기제의 활성화 방안

1) 제도 도입의 취지에 대한 인식 제고

- 전문임기제는 지방자치단체의 인사운영 자율성 확보 차원에서 상당히 적극적으로 활용되어 정책결정을 보좌하거나 특수한 분야를 보좌하는 고위직 공무원이 증가될 수 있다는 점에서 제도 도입 목적에 부합하는 인사운영이 필요함
- 전문임기제가 자치단체장의 정책결정보좌를 위한 직위를 포함하더라도 고위직에 정책결정보좌를 담당하는 공무원들이 과다하게 배치되는 것을 방지하기 위해서는 직무수행에 적합한 인사를 공무원으로 채용해야 함

2) 전문임기제 채용의 공정성 확보

- 정책결정이나 특수분야의 업무수행 측면에서 자치단체장을 보좌할 수 있는 전문성을 갖춘 인력을 채용하여 활용할 수 있도록 하기 위해 제도가 도입되었다는 점에서 인사관리의 공정성을 확보하기 위한 노력이 필요함
- 전문임기제 채용의 공정성이 확보되지 않으면 지방의회와 언론으로부터 많은 비판을 받을 수 있으며, 집행부와 의회 간의 갈등을 조장할 가능성이 매우 높다는 점에서 제도 도입의 부작용을 최소화하려는 노력이 필요함
 - 특히, 자치단체장의 소속 정당과 지방의회의 다수당이 다를 경우, 보좌인력의 채용은 집중포화의 대상이 될 우려가 있음

3) 체크리스트를 통한 자체점검 추진

- 행정자치부와 협의를 거치기 이전에 지방자치단체가 자체적으로 전문임기제 채용의 적합성 여부를 자체점검표를 통해 진단할 필요가 있음
- 지방자치단체의 자체점검표는 관련 법규에서 정하고 있는 정수, 직급, 보좌 유형, 분야 이외에도 기준인건비 부담 고려, 채용직위의 업무 중복 여부, 운영계획 수립 등과 같은 요소를 포함해야 할 것으로 판단됨
 - 이러한 요소를 포함한 자체점검표를 예시하면 아래의 표와 같음

<표 5-2> 지자체 자체점검표(예시)

분야	세부 검토사항	적합성 검토
정수	▸ 정수 기준을 준수하고 있는지 여부	
채용 분야	▸ 채용이 정책결정보좌 또는 특정분야인지에 대한 여부 ▸ 왜 ○○보좌가 필요한지에 대한 논거는 명확한지 여부 ▸ 채용하려는 ○○보좌 중 어떤 분야를 채용하려는지 여부 ▸ 이 분야 공무원 채용이 필요한 사유는 명확한지 여부	
등급	▸ 채용하려는 분야에 적합한 임용등급으로 채용하는지	
경력	▸ 전문임기제의 유형에서 제시한 직급에 상응하는 경험, 전문성, 역량 등을 갖추고 있는지에 대한 여부	
중복 여부	▸ 해당 업무분야의 채용이 현재 별정직 등에서 수행하고 있는 업무와 중복되거나 유사하지 않는지 여부	
기준인건비	▸ 채용직급과 동일한 직급의 평균 보수 대비 신규임용자에게 지급되는 보수의 비율은 적정한지 여부	
운영계획	▸ 전문임기제 운영과 관련된 계획은 수립되어 있는지 여부 ▸ 인사위원회 의결을 거쳤는지의 여부	

주: ○: 충족, △: 일부 충족, ×: 미충족

4) 협의권 기반의 모니터링 강화

- 전문임기제 공무원을 채용하려는 지방자치단체는 행정자치부와 사전 협의를 거치도록 정하고 있다는 점에서 임기제공무원 채용의 기준 부합성, 적격성, 적정분야 등에 대한 전반적인 모니터링이 이루어지도록 해야 함
 - 모니터링은 지방자치단체 협의제안서(가칭)에 기초하여 실시되어야 하며, 이를 예시하면 아래의 표와 같음

<표 5-3> 지자체 협의제안서(예시)

전문임기제 협의제안서(안)						
법적 기준		채용 인원 및 직급				
정수	()명	채용 인원				
			총계	가급	나급	
		정책결정보좌				
		특정분야보좌				
보좌 유형	정책결정보좌	필요성/사유				
	특정분야보좌	필요성/사유				
담당 분야	정책결정보좌	분야	()분야			
		필요성/사유				
	특정분야보좌	분야	()분야			
		필요성/사유				
채용대상자 경력/역량						
업무/직위 중복성 여부						
기준인건비 부담 여부						
운영계획		수립 여부	수립	()		
			미수립	()		
		계획수립 일시		()		
기타 고려사항						

제2절 전문직공무원제의 도입 방안 모색

1. 제도 도입의 주요 이슈

- 국가공무원을 대상으로 하는 전문직공무원제도는 기존의 제도에 전문성 강화 차원의 새로운 제도를 도입하는 것에 중점을 두고 있다는 점에서는 지방공무원을 대상으로 도입하기 위해서는 주요쟁점에 대한 논의가 이루어져야 함
 - 즉, 국가공무원이 아닌 지방공무원을 대상으로 한다는 점에서 제도 적용의 유사성과 차별화에 대한 검토가 우선적으로 필요함
- 지방공무원을 대상으로 전문직공무원제를 도입하기 위해서는 아래의 사항에 대한 종합적인 검토가 필요함
 - 제도 신설의 방향: 완전히 새로운 제도로 출발할 것인지 아니면 현재의 공무원제도 속에서 제도를 도입할 것인가?
 - 대상범위: 전체 지방자치단체를 대상으로 할 것인지, 아니면 광역자치단체만을 대상으로 할 것인지가?
 - 접근방법: 시범실시를 거칠 것인가 아니면 전면적으로 일시에 도입할 것인가?
 - 제도의 통일성: 인사혁신처의 국가공무원제도를 기본 골격으로 개선할 것인가 아니면 지방자치단체의 여건을 보다 많이 반영하는 제도를 도입할 것인가?
 - 유사제도와의 관계 설정: 전문직공무원제도를 도입할 경우, 현재의 유사제도를 통합할 것인가 아니면 별개의 제도로 도입할 것인가?

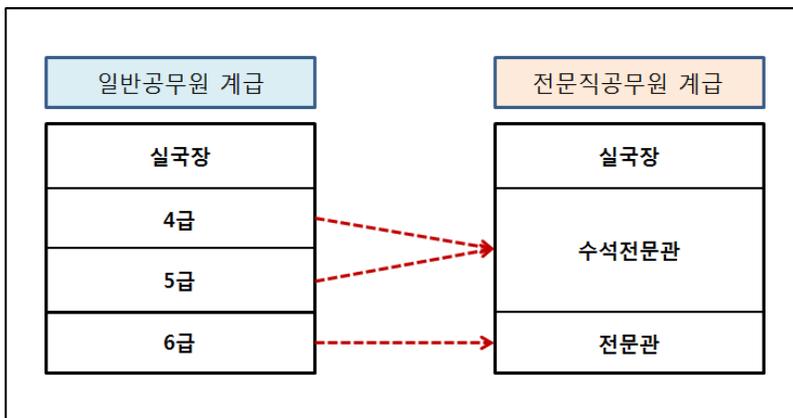
2. 전문공무원제 도입의 주요 구성요소

- 아래에서는 인사혁신처의 전문직공무원제도 틀 속에서 지방자치단체에 이 제도를 도입하는 것과 관련하여 간략하게 살펴보기로 함

1) 계급체계

- 지방차원의 전문직공무원의 계급은 6급 이상을 대상으로 2개 계급(수석전문관, 전문관)으로 구분하는 것을 기본 유형으로 정함
- 그러나 광역과 기초자치단체 간 조직설치 기준이 다를 뿐만 아니라 기초자치단체 간에도 인구규모에 따라 다르다는 점에서 계급체계의 차등화가 필요함
 - 광역자치단체의 경우는 국가공무원과 마찬가지로 5급 이상을 대상으로 하며, 전문관(5급)과 수석전문관(4-3급)으로 구분함
 - 기초자치단체의 경우에도 실국을 둘 수 없는 경우에는 7급 이상으로 대상으로 하며, 전문관(7급)과 수석전문관(6-5급)으로 구분함

<그림 5-1> 지방차원의 전문직공무원 계급체계



2) 전문분야 선정

- 국가공무원을 대상으로 한 전문직공무원이 담당하게 될 분야로는 국제협상, 국민의 생명 및 안전 관련 분야, 경제적 파급효과가 큰 분야, 미래전략 수립 및 성장동력 발굴 분야 등을 제시하고 있음
- 인사혁신처에서 제시한 선정기준이 지방자치단체에도 그대로 적용될 수 있는지에 대해서는 세부기준에 기초하여 적용가능 여부에 대한 검토가 필요함
 - 업무공통성: 국가 전체에 해당하는 사무로써 전국적인 통일성을 유지하기 위해 중앙과 지방에 공통적으로 적용되어야 하는 업무를 의미함
 - 집행일관성: 국가 차원의 정책 및 지침이 전국 단위로 일관성 있게 집행되어야 할 필요성이 있음을 의미함
 - 업무복잡성: 국가 차원에서의 복잡한 정책 추진에 따라 지방자치단체에서도 동일한 수준의 업무복잡성에 대응할 필요가 있는 경우에 해당함
 - 이해다양성: 국가 차원에서 정책 추진과 관련된 이해관계자의 다양성만큼이나 지방 차원에서도 이해관계의 다양성에 대응할 필요가 있는지에 대한 기준임

<표 5-4> 지방 차원의 전문분야 선정 기준 및 적합성 검토

선정기준	업무 분야	세부기준								선정 여부
		업무 공통성		집행 일관성		업무 복잡성		이해 다양성		
		광역	기초	광역	기초	광역	기초	광역	기초	
국제협상 능력 및 국제네트워킹 등이 필요한 분야	국제 통상	●	○	×	×	●	●	●	○	선정 (광역)
국민의 생명 및 안전과 직결되는 분야	재난 안전, 질병 관리	●	●	●	●	●	●	△	△	선정

선정기준	업무 분야	세부기준								선정 여부
		업무 공통성		집행 일관성		업무 복잡성		이해 다양성		
		광역	기초	광역	기초	광역	기초	광역	기초	
국민의 생활에 미치는 경제적 파급 효과가 큰 분야	세계, 환경 보건	●	●	●	●	○	○	●	●	선정
국가 미래전략 수립 및 성장동력 발굴이 필요한 분야	R&D, 방위 사업 관리	×	×	×	×	×	×	○	△	제외
국정과제 등 국가 주요시책을 뒷받침하는 분야	조직, 인사	●	●	●	●	○	○	●	●	선정

주: ●: 강함, ○: 보통, △: 약함, ×: 해당 없음

- 앞에서 제시한 4가지 세부기준에 기초하여 인사혁신처에서 제시한 기준을 검토하면, ‘국가 미래전략 수립 및 성장동력 발굴이 필요한 분야’를 제외한 4개 분야는 지방에도 적용할 수 있는 것으로 판단됨
 - 그러나 국제통상분야는 광역자치단체에 더 적합한 분야라고 볼 수 있으나 기초자치단체 차원에서는 국제교류분야를 포함할 경우 광역과 기초 모두 적용될 수 있을 것으로 판단됨
- 국가공무원을 대상으로 하는 전문분야에 대한 논의는 전문직위제의 대상직위와 상당히 유사한 것으로 나타나고 있음. 전문직위제의 대상도 동일한 직위 또는 업무분야에 장기간 근무할 필요성이 있고, 업무수행을 위해 요구되는 전문지식과 정보의 수준이 높은 직위에 초점을 맞추고 있음
- 전문직위제의 해당직위를 살펴보면, 자치법규 사전심사, 행정심판, 도시계획, 공공데이터 개방·관리, 정보보호, 신재생에너지사업, 용역·계약업무, 인사, 해외 투자유치 및 교류협력, 자치단체 특화산업, 금융산업 육성, 감염병 관리, 안전관리, 주민등록·인감(온라인마스터), 사회복지 통합사례관리, 사회복지 통합조사·관리 등임

- 이외에도 감사(기술조사 포함), 식품위생, 대기오염, 축산·의약 등의 분야도 전문직위에 포함시키고 있음
- 전문분야를 어떤 분야로 정할 것인지는 이미 예시되어 있다는 점에서 추가적으로 새로운 분야를 발굴하는 것보다는 어떤 분야가 지방자치단체에 더 적합한지에 대해 검토하기로 함
- 지방차원에서의 전문분야의 적합성 우선순위는 다음과 같은 5가지 기준을 적용하여 검토하도록 함
 - 공통성: 국가와 지방 모두 전문분야로 인정하거나 또는 이미 전문직위로 정하고 있는지 여부를 의미함
 - 난이도: 업무수행의 난이도가 높을수록 전문분야로 더 적합함을 의미함
 - 비정형성: 업무가 정형화되어 있지 않으며, 상황에 따라서 가변적인 형태로 변할 가능성을 의미함
 - 신속성: 업무수행이 신속하게 수행되어야 피해의 최소화 또는 주민들에게 미치는 악영향을 최소화할 수 있다는 점에서 수행의 신속성이 필요할수록 전문화가 필요한 업무로 간주함
 - 활용성: 중앙정부나 지방자치단체가 전문분야로 활용 가능한 것으로 인정하여 전문분야로 지정하고 있거나 인력배치가 이루어진 것을 의미함
- 이와 같은 5개 기준에 근거하여 우선순위를 검토한 결과는 아래의 표와 같음
 - 1순위 6개 분야, 2순위 6개 분야, 그리고 3순위 13개 분야인 것으로 나타남

<표 5-5> 전문분야의 적합성 우선순위 검토(안)

		공통성	난이도	비정형성	신속성	활용성	적합성
국가 전문 분야	국제통상	○	●	●	○	●	2순위
	재난안전	●	●	●	●	●	1순위
	질병관리	●	●	●	●	●	1순위
	환경보건	●	●	●	●	●	1순위
	세제	×	○	△	△	△	3순위
	조직·인사	×	○	△	△	△	3순위
전문 직위 지정 분야	자치법규 사전심사	×	○	△	△	○	3순위
	행정심판	×	●	△	○	○	3순위
	도시계획	×	●	○	○	○	3순위
	공공데이터 관리	×	○	△	△	●	3순위
	정보보호/보안	×	○	△	○	●	3순위
	신재생에너지사업	×	●	●	○	○	3순위
	계약업무	×	○	○	△	△	3순위
	해외교류협력	○	●	●	△	●	2순위
	지자체 특화산업	×	●	●	○	○	2순위
	금융산업육성	×	●	●	○	△	3순위
	감염병관리	●	●	●	●	●	1순위
	안전관리	●	●	●	●	●	1순위
	주민등록·인감	×	○	△	○	●	3순위
	통합사례관리	×	○	●	●	●	2순위
	통합조사·관리	×	○	●	●	●	2순위
	감사(기술조사 등)	×	○	△	○	●	3순위
	식품위생	●	●	●	●	●	1순위
	대기오염	○	○	△	●	○	3순위
축산/의약	×	●	○	●	○	2순위	

주: ●: 강함(높음), ○: 보통, △: 약함(낮음), ×: 해당 없음

3) 전문직공무원의 선발

- 인사혁신처에서 제시하고 있는 전직 임용과 신규채용을 준용하여 two-track 방식에 기초하여 선발하도록 함
 - 다만, 지방자치단체의 경우 기피부서가 있다는 점에서 특정 전문분야는 전직 임용이 어려울 수 있음
- 전직의 경우, 6급(지자체별 7급, 5급도 포함) 이상 일반직공무원 중에서 신청을 받아서 전직심사위원회의 심사를 거쳐 전문직공무원으로 임용하도록 함
 - 6급(지자체별 7급, 5급도 포함) 공무원은 최소 1년 이상 경과 이후에 전직이 가능하도록 하는 반면, 5-4급공무원(자치단체 규모에 따라 6-5급 포함)은 경과 기간 없이 바로 전직할 수 있도록 함
- 신규채용의 경우, 인사혁신처의 방안을 준용하여 직무분야별로 업무내용과 이를 수행하는 데에 필요한 역량에 기초한 신규채용(공채, 경력직채용 등)을 통하여 전문직공무원을 선발·육성하도록 함

4) 전문직공무원의 평가체계

- 인사혁신처에서 제시하고 있는 전문직공무원 평가체계는 계급에 따라 평가를 달리하고 있어서 이를 준용하여 평가할 수 있음
 - 다만, 전문성평정은 인사혁신처의 기준을 고려하여 지방자치단체에 적합한지의 여부를 검토한 후 적용하도록 함

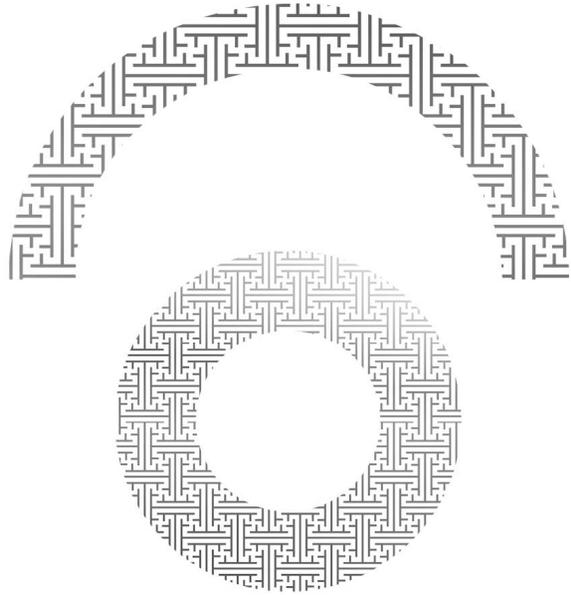
<표 5-6> 지방차원의 전문직공무원 평가체계

계급	주요내용	
전문관평가	성과계약등 평가(80점)	<ul style="list-style-type: none"> 성과목표달성도 전문성평정 부서단위평가
	근무연수평점(20점)	<ul style="list-style-type: none"> 직무종사시간 평가
	가점평정	<ul style="list-style-type: none"> 5점 범위 내의 가점 부여
수석전문관	성과계약등 평가	<ul style="list-style-type: none"> 성과목표달성도 전문성평정 부서단위평가

5) 전문직공무원의 승진

- 전문직공무원의 승진은 상위직급의 공석이나 결원과 상관없이 능력이나 성과에 기초하여 승진이 가능하도록 함
- 전문관에서 수석전문관으로의 승진은 전문역량점수를 기준으로 승진후보자 명부에 있는 사람 중에서 승진심사를 거쳐 임용하도록 함
- 수석전문관에서 실국장으로의 승진은 수석전문관으로 5년 이상 재직하였고, 과장급 직위에 최소 2년 이상 임용되었던 공무원을 대상으로 실시함
- 그 외에 전문직공무원의 계급 및 정원관리, 전문직공무원의 직책 및 보수체계 등에 관한 사항은 국가공무원 관련 내용을 준용하도록 함

제6장 결론



제6장

결론

- 지방공무원들의 전문성에 대한 요구가 점차적으로 증대되고 있는 상황에서 인사제도적인 측면에서 이를 지원하기 위해 다양한 제도를 도입하여 운영하고 있음
- 지방공무원의 전문성 제고를 위하여 전문직위제도가 도입되어 운영되고 있음에도 불구하고, 자치단체별로 제도 운영 실태는 상당히 많은 차이가 있는 것으로 나타남
 - 특히, 기초자치단체는 제도를 도입하지 않은 곳이 더 많다는 점에서 우선적으로 제도 도입이 이루어져야 하며, 이미 제도를 도입·운영하고 있는 경우는 전문직위 지정 대비 전문관 선발 비율을 확대해 나가야 함
- 전문직위제도는 광역과 기초에서 이미 도입·운영하고 있다는 점을 고려하여 제도 활성화를 위한 방안을 제시하였음
 - 이를 구체적으로 살펴보면, 우수사례 벤치마킹을 통한 제도 확산, 기존의 합동평가제도를 활용한 제도의 확산, 전문직위제도 운영의 합리성 제고, 전문성을 우대하는 조직문화 조성 등임
- 전문임기제는 2017년부터 도입된다는 점에서 제도의 운영과 지방자치단체의 협의에 관한 자체점검표, 협의제안서 등에 대한 예시를 통해 활성화 기반을 조성하도록 함
- 전문직공무원제의 경우는 인사혁신처가 국가공무원을 대상으로 2017년부터 시범 실시 이후에 전면적으로 도입할 예정이라는 점에서 일부 공개된 자료를 중심으로 개략적으로 검토하였음
- 지방자치단체에 자율성을 부여하기 위해 도입하는 인사제도라고 할지라도 행정자치부에서 기본적인 가이드라인을 정하고, 이에 근거하여 인사운영이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음

- 인사제도와 인사운영 간에 괴리가 있다는 점에서 지방자치단체가 자율적으로 제도 도입의 취지를 살려서 인사운영을 할 수 있도록 하기 위해서는 인사분야도 더욱 전문화될 필요가 있음
- 중장기적으로 현재 운영되고 있는 전문직위제, 그리고 도입 예정인 전문임기제공무원과 등 유사한 제도를 통합하는 방안에 대한 검토가 필요함

【참고문헌】

- 김광호 (2008). 공무원 순환보직에 관한 연구, 『한국개발연구』. 30(2): 61-97.
- 김태유·신문주. (2009). 「정부의 유전지를 변화시켜라 - 성공하는 정부의 신공직인사론」, 서울: 삼성경제연구소
- 권용수 외. (2015). 공무원 직급체계 분석 및 개선방안에 관한 연구. 『한국인사행정학보』. 14(4): 231-256.
- 노영숙. (2014). 지방자치단체의 개방형직위제 발전방안 연구. 『사회과학연구』. 21(3): 217-235.
- 박환두·노영숙. (2015). 개방형직위제에 관한 인식조사. 『사회과학연구』. 22(4): 155-178.
- 박희정·라휘문. (2015). 지속가능한 정부를 위한 공직개혁 과제. 『감사논집』. 24: 5-26.
- 배귀희. (2006). 개방형 직위제도에 대한 소고: 가치갈등론적 관점에서. 『한국인사행정학보』. 5(1): 107-127.
- 송석휘. (2015). 전문성에 대한 지방공무원의 인식 연구. 『한국지방자치학회보』. 27(2): 249-270.
- 유민봉·박성민. (2012). 「인사행정론: 정부경쟁력의 관점에서」. 박영사.
- 유진식. (2007). 국가공무원법과 직위분류제. 『공법학연구』. 8(2): 67-81.
- 윤경준·장현주. (2008). 지방자치단체의 개방형직위 제도 운영에 대한 평가와 개선방안. 『한국조직학회보』. 5(3): 127-161.
- 이선우 외. (2013). 「공직 전문성 강화를 위한 보직관리 등 개선방안 연구」. 서울: 한국인사행정학회.
- 이재필. (2013). 대구시공무원 전문성 강화를 위한 탐색적 연구. - 전문보직경로제 설정을 중심으로 『대구경북연구』. 12(2): 31-49.
- 임도빈. (2009). 관료제를 위한 변론: 한국관료제의 성과제도 방안. 『한국조직학회보』. 6(3): 173-209.
- 인사혁신처(2016). 「2016 인사혁신통계연보」. 인사혁신처.
- 인사혁신처(2016). Two-track 인사관리를 위한 전문직공무원제도 추진상황, 세종: 인사혁신처.
- 인사행정학회. (2013). 공직 전문성 강화를 위한 보직관리 등 개선방안 연구.

- 장현주·윤경준. (2008). 개방형임용에 대한 지방 관료사회의 수용성. 「한국정책과학학회보」. 12(4): 179-202.
- 정재명·오경아·민소정. (2006). 「주요국의 공무원 인사제도에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 조성수(2014). 권력 없는 도구적 전문가, 임기제공무원의 소외현상에 관한 연구: A도청 조직을 중심으로. 「정부학연구」. 20(2): 185-221.
- 조성한 외. (2011). 개방형 직위제의 성과 영향요인에 대한 연구: 폐쇄형 임용자의 인식을 중심으로. 「한국인사행정학보」. 10(2): 119-148.
- 충남연구원. (2014). 우리나라 공무원 인사제도의 현황분석과 개선방안 연구.
- 최낙균. (2013). 공무원 인사제도에 관한 연구. 「영산법률논총」. 10(2): 23-44.
- 최순영. (2005). 지도직 공무원 계급과 보수체계의 개선방안에 관한 실증연구. 「한국사회와 행정연구」. 16(3): 89-110.
- 최순영·조인곤. (2013). 개방형 임용제도의 성과 향상을 위한 정책대안의 우선순위. 「한국인사행정학보」. 12(1): 87-115.
- 최순영·조인곤. (2014). 개방형 임용제도에 대한 공무원의 평가. 「한국인사행정학회보」. 13(1): 1-30.
- 최재용(2016). 전문직공무원, 공직전문성 강화 노력의 완성, 「행정포커스」. 5/6: 36-41.
- 하미승·권용수·이재은. (2007). 공무원 직종·직급체계의 합리적 개편방안 연구: 공무원 인식을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 6(2): 163-194.
- 한국인사행정학회. (2013). 「공직 전문성 강화를 위한 보직관리 등 개선방안 연구」. 서울: 한국인사행정학회.
- 한국인사행정학회. (2015). 「정부 인사행정 발전방안」. 서울: 한국인사행정학회.
- 한준수·이욱희. (2011). 지방자치단체 개방형 임용제도 관련 쟁점 고찰 - 전주시 개방형 직위제도 시행사례를 토대로. 「지방자치연구」. 15(1): 137-156.
- 한국지방행정연구원. (2003). 지방공무원 계급체계 개선방안.
- 최순영. (2015). 「직위분류제 확대와 연계한 공무원 인사관리의 개선방안」. 서울: 한국행정연구원.