

지방자치단체 성과중심 인사제도의 효율적 운영 방안

Efficient Management Strategies for Performance-Based
Personnel System in Korean Local Autonomous Entities

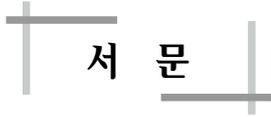
2007. 12.

연구진

한 부 영 (연구위원)

강 기 흥 (수석연구원)

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



서 문

지방의 경쟁력이 국가의 경쟁력으로 표출되고 있으며, 지방의 경쟁력은 지방자치단체 그리고 지방공무원의 역량에 좌우되고 있다. 지방공무원의 능력발전을 위한 성과중심인사제도에 대한 효율성 제고가 지방자치단체 역량의 척도가 되고 있다. 이러한 배경에서 지방공무원의 성과제고를 위한 연구가 필요한 시점에 있다.

본 연구는 지방공무원의 성과중심인사제도의 효율성을 제고하기 위한 임용, 교육훈련, 평가, 인센티브에 관련된 제도를 중심으로 분석하였다. 조직 내 또는 외적 전문인력을 충원하여 직위 또는 보직에 임용하는 개방형 임용이 필요하며, 내부 경쟁을 유도하여 성과중심인사제도를 정착시킬 필요가 있다. 또한 성과중심인사제도의 조기 정착을 위한 교육훈련을 실시하여야 하며 다양한 교육기회를 제공함과 동시에 지방공무원의 욕구에 부응할 수 있는 교육과정을 개발하여 실시하여야 할 것이다. 이러한 성과제고는 공정한 평가를 통한 공무원의 역량 향상을 측정할 필요가 있다. 지방공무원의 향상된 역량에 대한 성과를 측정하고 이에 상응하는 인센티브를 제공하여야 한다는 관점에서 연구의 목적을 가지고 있다.

현재 지방자치단체에서 도입되거나 일부 실시하고 있는 제도에 대한 지방공무원의 의견조사를 통한 4개 과제의 우선순위를 측정하고자 하였다. 성과중심인사제도의 효율성을 제고하기 위한 지방자치단체에서 도입 노력과 지방공무원의 필요성을 진단하고 효율적인 제도정착을 위한 설문조사이다.

본 연구가 지방공무원의 역량제고를 위한 자발적 노력과 합리적 평가, 그리고 적절한 인센티브를 제고함으로 지방자치단체의 행정수요에 능동적으로 대응할 수 있으면서 지방공무원에게 자기발전의 기회가 될 수 있는 직장으로 자리매김 할 수 있는 계기가 되기를 바란다.

본 연구가 지방공무원의 성과중심인사제도의 효율성을 제고하는 기여할 수 있기를 바라며, 마지막으로 창의적인 연구를 수행한 연구자의 노고에 감사드린다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**



요약

세계화의 진전과 지방화의 빠른 진행은 지방자치단체의 경쟁력을 요구하고 있으며, 이러한 지방자치단체의 경쟁력은 지방공무원의 역량과 전문성이 그 중요한 척도이다. 지방공무원의 성과를 제고하기 위한 성과중심인사제도는 지방의 역량과 직결된다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 성과중심인사제도는 임용, 능력발전, 성과평가, 인센티브제와 같은 인사제도의 효율성이 중요한 변수가 되고 있다. 지방자치단체에서 지방공무원의 역량강화를 위한 앞서 제기한 성과중심 인사제도의 도입은 어느 정도 진행되고 있지만, 그러나 효율성을 제고하기 위한 노력이 강조되어왔지만 그다지 만족할 수준은 되지 못하고 있음으로 본 연구의 목적이 있다고 볼 수 있다.

성과중심 인사제도의 효율성을 제고하기 위해서는 교육을 통한 자발적 자기개발의 기회를 부여하고, 성과측정을 위한 평가를 실시하며, 이에 따른 인센티브제를 실시할 필요가 있다.

보직이나 직위임용에 있어서 조직외부 인력을 충원하는 데에는 소극적이라고 볼 수 있으며, 보직 또는 직위의 사전예고제를 통한 경쟁체제 도입이 필요하며 또한 외부에 개방하는 적극적 성과중심인사제도를 도입할 필요가 있다. 일부 지방자치단체에서 실시한 공모의 방식은 조직내부에 한정하고 있으나, 타 자치단체 또는 국가공무원에게도 개방하는 광범위한 공모와 필요성이 존재하는 직위와 보직에 대해서는 민간부분의 자원도 동원하여 성과중심 인사제도의 효율성을 제고할 필요가 있다.

성과중심인사제도의 효율성을 단기간에 제고하기위한 방안으로 지방공무원의 교육훈련제도가 개선되어야 할 것이다. 교육바우처제도와 같이 상시 학습이 가능하고 교육수요와 공급을 활성화하는 제도도입이 필요하다. 현재 시행되고 있는 상시학습체제를 연계한 교육기회를 확대하고 지방공무원의 능동적 교육참

여가 가능한 인사제도가 성과중심인사제도를 정착시킬 수 있을 것이다.

교육기관을 개방하고 민간교육기관 또는 대학의 프로그램에 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 지방공무원교육기관의 책임성을 강화한다면, 지방공무원에게 교육기회를 어느 정도 확대할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 교육기회가 현장방문, 세미나 등에 참여함으로써 다양한 지식과 역량을 강화할 수 있는 방안이 활용되어질 수 있어야 할 것이다. 지방자치단체에서 공무원 교육비를 의무화할 수 있는 대안도 필요하며, 인건비에 의무비율을 반영하는 방안도 제안될 수 있다.

지방공무원 성과평가는 부정적 인식에도 불구하고 대체로 도입될 수밖에 없는 당위성은 인정되어지고 있다고 볼 수 있다. 제도의 정착을 위해서는 타당성있는 성과지표를 개발하고 평가절차상의 공정성과 객관성을 확보하는 것이 성패의 척도가 되고 있다. 고객에 의한 평가이념을 포함하고 있는 BSC의 도입을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 현재 일부 지방자치단체에서 도입되고 있는 BSC는 지표개발이나 운영 방식에 대한 종합적인 연구기관이나 중앙정부가 지원할 필요가 있다. 평가지표 범례를 모형으로 개발하여 보급하거나, 평가지표 DB를 구축하여 지방자치단체에 제공하는 방안이다. BSC의 기법을 도입한다는 점에서는 고객의 평가와 의견을 반영하는 평가방식이 필요하며, 이는 하위직 공무원에게도 해당될 수 있는 평가분야이다.

성과중심인사제도의 정착을 위해서는 적절한 보상이 동반되어야 성공할 수 있다. 이러한 보상제도로써 인센티브제도는 수혜적 인센티브 방식을 개발하여 실시할 필요가 있다. 인센티브가 지방공무원의 사기를 제고하고 경쟁시스템을 유도할 수 있는 대안으로 정착할 필요가 있다.

현재 실시되고 있는, 성과연봉이나 성과상여금과 같은 인사제도와 연계되어 신분상의 불이익을 동반하는 인센티브제는 합리성과 타당성을 담보할 수 있는 평가내용, 방식 또는 절차 등의 제도 보완이 필요하다.

성과중심인사제도가 효율성을 제고하기 위해서는 지방자치단체의 변화에 대한 의지와 지방공무원의 능동적 자기발전을 위한 인식과 이에 대한 노력이 동반되어야 할 것이며, 또한 제도적 정착을 통한 수용성이 담보되어야 할 것이다.

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
1. 연구대상의 범위	2
2. 연구내용의 범위	3
3. 연구방법	3
4. 연구의 추진체계	4
제 2 장 성과중심 인사제도 운영의 필요성 및 이론	6
제1절 성과중심 인사제도 운영의 필요성	6
제2절 성과중심 인사제도의 효율성 제고를 위한 이론	9
1. 시장지향성	10
2. 고객지향성	11
3. 성과지향성	12
제 3 장 성과중심 인사제도의 현황분석 및 해외사례	13
제1절 지방공무원 임용제도 및 보직관리	13
1. 도입목적과 현황	13
2. 신규임용	13
3. 개방형직위(개방형 임용제)	15
4. 공모직위제	16
5. 보직공모제	17
6. 인사교류	18
7. 외국의 임용제도	20

제2절 지방공무원 능력발전	30
1. 개념	30
2. 능력발전을 위한 교육훈련	31
3. 상시학습체제	32
4. 외국의 교육훈련	33
제3절 지방공무원 성과평가제도	54
1. 현황	54
2. BSC	55
3. 목표관리제	56
4. 근무성적 평정제	57
5. 외국의 성과평가제도	58
제4절 지방공무원 인센티브제도	64
1. 인센티브제의 현황 및 운영	64
2. 외국의 인센티브제도	66
제 4 장 인사제도에 대한 인식조사	70
제1절 제도간의 도입필요성 정도 분석	70
1. 성과중심 인사제도의 중요도	71
2. 인사제도의 중요도	72
3. 임용제도의 효용성 정도	73
4. 교육훈련의 개선과제	74
5. 항시학습체제의 효율적 운영방안	75
6. BSC의 정착가능성	77
7. 평가제도의 전제조건	78
8. 인센티브제도를 위한 고려사항	79
9. 지방자치단체의 활용정도	80
제 5 장 성과중심 인사제도의 효율성 제고방안	83
제1절 임용의 탄력성 제고방안	83
1. 채용경로의 다양화	83
2. 공모직위제의 상시화	84

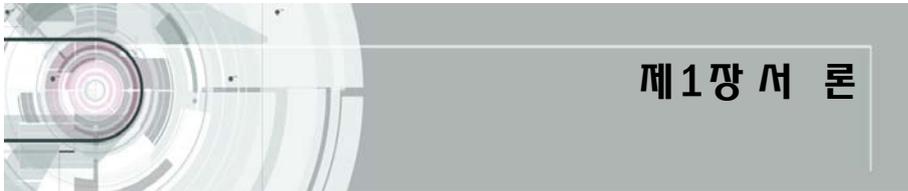
3. 임용제도의 유연성제고	84
4. 전문직양성을 위한 특수대학 운영	85
제2절 성과제고를 위한 능력발전 방안	86
1. 지방공무원 능력발전 바우처제도 도입	86
2. 지방공무원교육기관의 개방화	87
3. 상시학습체계 속에서 교육훈련 내실화	87
4. 창조적 교육수요의 발굴	88
5. 교육훈련기관의 위상재정립	89
제3절 지방공무원 성과평가 및 활용	90
1. 평가모형의 합리성 및 타당성 제고	90
2. 지방공무원 성과평가를 위한 표준 모형제공	91
3. 핵심업무 중심 평가지표 개발	91
제4절 성과중심 인센티브제도 활성화 방안	92
1. 인센티브 방식의 다양화	92
2. 수혜적 성격의 인센티브제도 확대	92
제 6 장 요약 및 정책건의	94
참고문헌	96
Abstract	100
부 록	103

표 목 차

〈표 3-1〉 2006년 지방공무원 신규임용	14
〈표 3-2〉 2006 채용 종류별 임용현황	14
〈표 3-3〉 지방공무원 인사교류 현황	18
〈표 3-4〉 지방공무원 인사교류 세부현황	19
〈표 3-5〉 본부성 직원연수 및 지방기관 공무원 연수 실시현황	39
〈표 3-6〉 독일의 직종에 따른 공직자	45
〈표 3-7〉 독일공무원 소속별, 분야별 근무현황	49
〈표 3-8〉 시도별 승진소요기간	65
〈표 4-1〉 4개 성과중심 인사제도의 중요도	71
〈표 4-2〉 세부 인사제도의 중요도	72
〈표 4-3〉 임용과정에서 제도 정착을 위한 필요성 정도	73
〈표 4-4〉 교육훈련의 우선 개선 과제	74
〈표 4-5〉 상시학습체제 정착을 위한 활용우선순위	76
〈표 4-6〉 BSC 도입을 위한 지방공무원의 수용성 정도	77
〈표 4-7〉 평가제도의 정착을 위한 전제조건	78
〈표 4-8〉 인센티브제도 정착을 위한 고려 사항	80
〈표 4-9〉 지방자치단체 성과중심인사제도의 활용정도	81

그림목차

〈그림 1-1〉 연구의 추진 체계	5
〈그림 3-1〉 교육훈련의 수요	32
〈그림 4-1〉 4개 성과중심 인사제도의 중요도	71
〈그림 4-2〉 세부 인사제도의 중요도	72
〈그림 4-3〉 임용과정에서 제도 정착을 위한 필요성 정도	74
〈그림 4-4〉 교육훈련의 우선 개선 과제	75
〈그림 4-5〉 상시학습체제 정착을 위한 활용우선순위	76
〈그림 4-6〉 BSC 도입을 위한 지방공무원의 수용성 정도	77
〈그림 4-7〉 평가제도 정착을 위한 전제조건	79
〈그림 4-8〉 인센티브제도 정착을 위한 고려 사항	80
〈그림 4-9〉 지방자치단체 성과중심인사제도의 활용정도	81



제1절 연구배경 및 목적

자유시장 경쟁원리가 공공부문에 강하게 이입되면서 공공부문의 국제경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하게 되었다. 지방자치단체의 경쟁력은 지역의 주민의 삶의 질과 지역경제에 민감하게 작용하고 있으며, 이러한 지역경쟁력은 지방공무원의 경쟁력으로 표출되어지고 있다. 정보화와 세계화의 빠른 진전은 지방자치단체의 경쟁력이 지역의 경쟁력으로 빠르게 전환되어지고 있다. 참여정부의 인사혁신은 전문성을 갖춘 공무원이 소신을 가지고 일하는 깨끗하고 효율적인 정부구현을 위해 청렴성과 전문성을 갖춘 공무원 육성과 공정성을 갖춘 인사제도를 마련하여 능력과 성과가 중시되는 지방공무원을 통한 국가경쟁력 제고하는데 목적이 있다.

정치행정의 환경변화에 따라 지방분권은 가속화 될 것이며, 지방분권의 추진은 지방자치단체의 경쟁력이 국가경쟁력으로 나타날 것이다. 주민의 다양한 요구의 표출과 직무의 복잡성은 또한 지방자치단체의 경쟁력에 따라 생산성으로 나타날 수 있다.

계급제의 공무원제도를 실시하고 있는 국가에서는 공무원의 성과평가와 인사제도 사이의 부조화가 상존하고 있으며, 공무원의 역량을 극대화하고 이를 조직의 생산성으로 연계할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 공직내의 자유로운 경쟁체제를 도입하며, 내부경쟁을 유도하고 자유로운 의사반영 될 수 있는 보직관리 그리고 개인의 성과가 반영될 수 있는 성과중심 인사제도를 정착함으로써 조직

인의 역량을 극대화하고 자긍심을 제고하는 데 목적이 있다.

지방공무원의 인사제도 중에서 조직인의 성과를 극대화하고 이를 평가하고 보상할 수 있는 성과중심 인사제도를 구축할 필요가 있으며, 성과중심인사제도의 효율성을 극대화할 당위성이 있다. 지방공무원의 성과중심 인사제도를 효율적으로 운영하기위해서 채용, 전보, 보직임용, 교육훈련, 성과평가, 인센티브제도를 중심으로 연구하며, 우수한 성과가 개인의 경력관리에 반영될 수 있는 제도 보완에 연구의 목적이 있다.

임용은 신규, 보직, 직위, 외부 또는 경력자 등의 다양한 임용방식이 존재하고 있으며, 이들 임용의 공정성과 투명성, 그리고 효율성은 지방자치단체의 성과에 밀접한 연관될 수밖에 없다. 또한 지방공무원의 능력발전을 위한 교육훈련 상시 학습체계 등은 지방공무원을 단기간에 성과제고를 위한 대안이 될 수 있다. 이러한 결과를 평가하고 이에 대한 평가를 실시하여 성과에 대한 보상을 실시할 수 있다. 이러한 일련의 절차는 성과중심 인사제도를 효율적으로 운영하고 있는가에 대한 척도가 될 수 있다.

이러한 제도들은 상호간에 성과중심인사제도를 효율적으로 운영할 수 있는 상승작용을 할 수도 있지만 제도적 트러블로 인한 성과가 반감할 수도 있다. 성과중심인사제도를 효율적으로 운영하기 위해서는 우선순위를 결정하여 집중적으로 개선하면 보다 높은 성과가 창출할 수 있을 뿐만 아니라, 공무원 개인의 발전에도 연계될 수 있어야 할 것이다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구대상의 범위

성과중심 인사제도의 효율적 운영을 위한 본 연구는 지방자치단체와 지방자치단체의 공무원을 대상으로 범위를 한정한다. 공무원 중에서 직업공무원을 대

상으로 연구하며, 계약직, 또는 경력관리와 관계없는 직위는 연구대상에서 제외하며, 중앙부처에서 근무하는 국가공무원도 대상에 포함되지 않는다.

2. 연구내용의 범위

지방공무원 인사제도의 모든 범위를 포함하되, 성과중심에서 개념에 포함될 수 있는 채용, 임용, 전보, 승진, 인사교류, 교육훈련, 성과평가, 인센티브의 범위에 한정하여 연구내용의 범위를 확정한다. 성과중심 인사제도를 논의할 때, 후생복지, 승진, 퇴직 등이 포함될 수 있지만, 본 연구에서는 성과중심 인사제도의 효율성을 고려할 때, 연구범위를 임용, 능력발전, 성과평가, 인센티브가 4개 분야가 축을 형성하여 상호 연계하여 성과중심 인사제도를 견인한다는 전제에서 출발한다.

4개 분야의 세부제도로서 임용에는 공모직위, 보직공모, 개방형직위, 인사교류제도를 분석할 것이며, 능력발전에는 교육훈련과 상시학습체계를 성과평가에는 목표관리제, BSC, 근무성적평정, 직무성과계약제를 인사제도로서, 그리고 인센티브제는 인센티브와 보수를 중심으로 연구내용의 범위를 한정하였다.

4개 분야의 분석은 공무원을 대상으로 인식분석을 위한 설문조사와 심층면접을 통한 제도의 활용정도, 그리고 제도정착을 위한 대안연구에 중점을 두었다.

대안의 타당성을 제고하기 위해 외국사례를 분석하였으며, 지방자치단체의 현황과 공무원의 인식을 중심으로 대안의 타당성을 제고하고자 한다.

3. 연구방법

국내에서 제한적으로 실시된 성과중심 인사제도의 도입 또는 운영 사례를 조사·분석하여 문제점을 파악하고 합리적 대안을 제시하고자 한다. 조사방법은 문헌조사, 전문가 면접, 설문조사의 방식을 활용하였다.

성과중심인사제도 대한 심도 있는 분석을 위해 인사제도 관련 업무를 담당하

고 있는 학계 전문가와 지방공무원을 면담을 실시하였다.

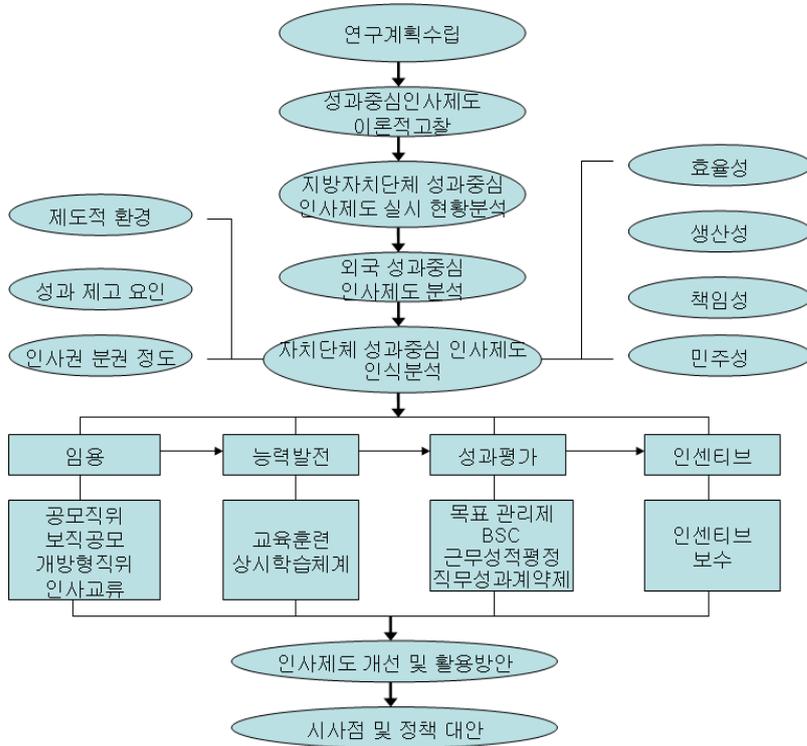
성과중심 인사제도에 대한 도입과정, 제도간의 중요도, 추진상의 문제점을 판단하기 위해 지방자치단체 인사담당공무원을 설문조사하였다. 부산광역시, 대전광역시, 울산광역시, 전라북도, 전라남도, 충청남도를 대상으로 시도 및 시군구 공무원을 대상으로 실시하였다. 심층면접과 사례연구를 위해 부산광역시, 충청남도, 전라북도를 방문하여 담당자를 면담하였으며, 사례지역으로 분석하였다. 학계전문가를 초청하여 3회의 자문회의를 실시하였으며, 이러한 자문결과를 반영하여 보고서를 작성하였다.

합리적 대안을 제시할 수 있는 선진외국사례를 조사하여 시사점을 발굴하고 한국적 상황에 적합한 정책대안을 발굴하고자 하였다. 외국 사례는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본 등 선진행정을 실시하고 있는 국가를 대상으로 자료수집을 실시하였으며, 이들 결과를 지방자치단체의 인사담당자를 면담하여 대안의 타당성을 검토하였으며, 또한 이를 통한 현실적용 가능성을 제고하고자 하였다.

참여정부의 인사혁신정책을 평가하여 정책적 한계와 시사점을 도출하고, 이론연구와 지방자치단체 현황분석, 외국사례분석, 제도적 환경과 성과제도 요인, 인사권 분권정도를 분석하여 지방자치단체의 성과중심 인사제도 도입 및 효율적 운영을 위한 대안을 제시한다.

4. 연구의 추진체계

지방자치단체 성과중심 인사제도의 효율성을 제고하기 위한 단계를 임용, 능력발전, 실적평가, 인센티브의 4개 단계로 구분하여 연구를 추진하였다. 추진단계별 체계도는 아래 그림 1-1과 같다.



〈그림 1-1〉 연구의 추진 체계



제2장 성과중심 인사제도 운영의 필요성 및 이론

제1절 성과중심 인사제도 운영의 필요성 ▮

지방자치단체 공직자에 대한 인사제도는 인사행정의 기본기준을 설정하여 공직의 안정성을 유지하고 능력을 발휘할 수 있는 여건의 형성과 공직에 대한 긍지를 제고하기위해 인사제도를 형성한다고 볼 수 있다. 인사제도가 공직자의 성과제고를 위한 제도이지만, 본 연구에서는 성과중심이라는 용어를 사용하여 보다 높은 역량을 발휘할 수 있는 공직사회를 구축하기 위한 방안으로 성과중심이라는 개념을 정립하였다.

“공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사 시스템 구축”이라는 비전을 제시하고 있는 참여정부의 인사개혁은 정부혁신지방분권위원회를 설치운영하면서 인사혁신에 대한 로드맵을 발표하고 인사혁신을 추진하였다. 참여정부의 인사혁신은 성과중심 인사혁신보다는 투명성과 공정성, 그리고 자율을 강조하는 인사시스템을 기조로 하여, 로드맵을 작성하였다. 성과중심적 관점에서는 전문성과 역량강화라는 아젠다에 공직경쟁력 강화를 위한 임용제도의 다양화, 전문성 강화를 위한 경력개발, 다양한 평가시스템의 개발 및 활용 등이 인사혁신의 과제였으나 성과는 미흡하게 나타나고 있다.

공무원에 대한 역량제고를 위한 방안들이 시대변화와 함께 반복적으로 그 중요성이 강조되고 있으며 이러한 배경에는 변화하는 행정환경에 대한 행정기관의 대응능력에 대한 척도가 공무원의 역량이라고 볼 수 있다.

본 연구는 인사제도 중에서 성과중심의 공직사회를 구축하기 위한 인사제도

의 혁신과제로서 임용, 능력발전, 평가, 인센티브를 선정하였다. 성과중심 인사제도에서 우선적으로 신규채용, 보직 또는 직위에 대한 임용에 개인적 역량과 조직의 특성을 고려한 적재적소 임용이 요구되어지며, 성과중심의 인사제도를 기초할 수 있다.

지방자치단체에서 성과제고를 위한 목표관리제(직무성과계약제)를 운영하고 있으며, 최근 몇몇 자치단체에서 BSC를 도입하여 성과평가를 실시하고 있으나 결과가 평가될 수 있는 단계에는 이르지 못하고 있다. 개인의 성과측정을 위한 목표관리제, BSC가 도입되어 운영되고 있지만, 지방자치단체에서는 정당성과 타당성이 저항의 요인이 되고 있으며, 본 연구는 목표관리제와 BSC의 활용측면에서 문제점과 성과중심 인사제도를 위한 방안을 제시할 필요가 있다.

계급제의 전통이 강한 독일에서 보편화된 시스템으로서 개인의 성과가 전직이나 보직이동, 그리고 승진에 반영될 수 있는 직업공무원제도를 운영하고 있으며, 이는 조직 내의 경쟁체제가 계급제 공무원제도를 보완하고 있다고 볼 수 있다. 모든 보직임용에 대한 개인의 의견을 수렴하는 과정을 거치고 있으며, 부서장의 경우 공개모집을 통한 개인의 성과가 반영될 수 있는 내부 경쟁시스템을 운영하고 있으며 대상은 전국의 모든 공무원에 개방되어 있다.

독일 공무원에게 있어서 보직공모제는 승진 또는 승급의 수단이며, 타 행정기관으로부터 전보 및 승진임용의 방식으로 활용되어지며, 보직공모에 의해 임용이 확정된 경우에 현재의 기관에서 계속 근무하더라도 개별역량의 객관적 평가 근거로 활용되어지기도 한다.

직위분류제의 공무원 시스템을 기본으로 하는 미국의 경우 내부 또는 외부 자원에 대한 공개모집을 통한 직위를 임명하는 방식을 취하고 있다. 직위에 대한 개방형 임용을 원칙으로 하고 있으며, 하위보직에서 근무한 경험과 성과가 반영되어지는 방식으로 운영되어지고 있다. 직업공무원제도를 시행하고 있는 일본과 프랑스의 공무원 인사제도를 벤치마킹하여 합리적 대안 연구가 필요하다.

경기도에서는 인사, 감사, 의회분야에 대한 보직공모제를 실시하고 있으며, 주로 담당직원을 보임하는데 활용하고 있다. 담당직원의 결원이 발생한 경우,

내부공개 모집을 통하여 충원하는 방식이며, 임기를 보장하고 있지는 않지만, 관례적으로 2년을 근무하고 있다. 전라북도는 부서장에 대한 보직 공모제를 실시하였으며, 현업부서의 장을 중심으로 보직공모제 실시하였다. 부서장의 경우 인사고과에 반영함으로 자부심과 긍지를 가지고 직무에 집중하도록 예시하여 운영하고 있다.

교육훈련의 성과가 인사에 반영될 수 있도록 제도운영이 필요하며, 지방공무원의 보직경로를 예측할 수 있는 제도보완을 통한 보직임용전후의 역량제고를 위한 교육훈련제도 정착이 필요하다. 지방공무원의 교육훈련은 직무를 수행하는 데 필요한 전문지식을 보완하는 역할에서 새로운 행정수요에 대응할 수 있는 역량, 그리고 예상되는 새로운 역할에 대한 준비과정으로 교육훈련이 필요하며, 교육훈련과 보직경로제를 연계하여 교육훈련수요를 예측하고 실시할 필요가 있다.

총액인건비 제도도입에 따라 지방자치단체의 공무원 정원관리를 지방자치단체의 자율적 결정에 따라 운영할 수 있는 기반이 형성되어 있으며, 이는 성과중심 인사제도가 전제될 때 제도정착이 확고해 질 것으로 판단된다.

공직진입 장벽 완화를 통한 개방형 인재채용을 보편화하며, 직위에 대한 전문성을 갖춘 인력을 채용을 용이하게 한다.

보직임용제와 직위공모제는 직위와 보직에 대해 내부 개방형 또는 외부를 포함한 개방형을 실시하여, 개인의 역량과 관심을 고려한 보직 또는 직위에 임용함으로써 내부경쟁을 유도하고 외부 전문인력의 충원을 가능하게 하며, 조직의 유연성을 극대화하고 인사교류를 활성화할 수 있는 토양 구축이 필요하다. 직위성과 계약제는 직위에 대한 성과목표를 구체화하고 성과목표의 달성에 대한 인센티브를 제공함으로써 민간부문의 관리기법의 도입이 가능하도록 유도하는 제도이다.

지방분권이 진행되면서 현재 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류가 형식상으로 진행되어지고 있으며, 지방자치단체간의 인사교류도 인사적체를 해소하기 위한 방안으로 실시되고 있으며, 성과제고를 위한 대안으로 의미를 상실하고 있다.

성과중심 인사제도의 정착을 위해서는 성과평가 결과에 대한 적절한 보상이 전제되어야 할 것이며, 인센티브제도와 인사상의 가점, 승진에 반영 또는 경제적 보상이 대안이 될 수 있다.

지방공무원의 경쟁력이 국가경쟁력으로 승화될 수 있는 대안 연구가 필요하며, 지방자치단체 인사권의 분권화를 실시하며, 자율성을 제고하고 책임행정을 구현할 수 있는 제도 보완하며, 지방자치단체 고위공무원단 제도 도입에 따른 고위공무원의 체계적 관리가 가능하도록 제도 연구가 필요하다

제2절 성과중심 인사제도의 효율성 제고를 위한 이론

성과중심 인사제도의 운영 필요성은 공공부문에서 민간부문이 활용하고 있는 관리기법의 도입을 통한 효율성과 생산성을 제고할 수 있는 전제에서 출발한다. 성과중심 인사제도는 공공부문이 제공하는 행정서비스의 비용편익 분석이 불가능한 분야로서 인식되어왔으나 신공공관리기법이 공공부문에 도입되면서 시장원리에 의한 행정의 관리기법이 변화하고 행정절차와 결과에 대한 논의가 제기되게 되었다.

영국을 비롯한 선진국가에서 신공공관리이론(new public management)이 제기되었으며, 이는 공공부문이 민간부문에 비해 생산성이 낮다는 비판에서 공공부문의 민간기업의 관리기법을 도입하자는 데서 출발하고 있다. 세계화의 빠른 진전은 국가 간의 경쟁력도 개별 국가의 생산성, 특히 공공부문의 생산성이 경제적 사회적 발전의 결과에 직접적 영향을 미치게 되었다. 또한 공무원의 생산성도 국가 경쟁력의 척도로서 표출되면서 성과중심이사제도의 개선이 요구되어지고 있다.

신공공관리이론은 후드(C. Hood)에 의해서 처음 제기되었으며, 1970-1980년대 영·미 정부개혁의 모토로 등장하면서 시장원리에 의한 공공부문의 성과와 실적을 중시하는 공공관리기법이 제기되기 시작하였다. 고어(A. Gore) 부통령이 국

가성과평가위원회(National Performance Review) 보고서에 신공공관리기법이 주장되어지면서 국제적 흐름으로 확산되었다.

성과중심 인사제도와 신공공관리이론은 시장원리에 의한 공공부문의 성과와 세계화의 진전 속에서 국가의 경쟁력이라는 점에서 이론적 배경을 같이하고 있다. 영연방 국가에서 발전된 신관리주의는 신우파적 사고에 기초하면서, 시장적 개인주의 (market individualism)가 내재된 기업모형을 공공부문의 핵심적 가치에 이식시키거나 이와 일치시키려는 흐름으로 볼 수 있다(Self, 1993: 1-20; Mascarenhas, 1993:320-321; Hood, 1995:129; 김태룡, 2007:375).

1990년대에는 영국의 신관리주의 기법을 따르기도 하지만, 정부의 기업적 관리기법인 고객의 인지를 중시하는 기법이 도입되면서 조직관리의 경제성, 효율성, 효과성을 달성하는데 초점을 두고 있다.

전통적인 행정이론은 안정성, 규칙 그리고 법에 대한 대응성을 강조하고 있지만, 신공공관리기법은 변화 분권화, 고객에 대한 반응성, 성과 그리고 지출보다는 수익을 강조하고 있다.(김영기외, 2007: 59) 신공공관리는 시장주의적 경쟁 원리, 시민에 대한 대응성 강화를 위한 고객위주의 행정, 정부활동의 투입이나 과정을 강조하기보다는 성과에 초점을 두는 것을 기본원리로 하고 있다.

1. 시장지향성

행정행위가 정치적 부분과 경영적 부분이 구분되어지는 현상이 발생하게 되었으며, 이에 따른 행정의 재구조화가 요구되게 되었다. 비교적 경영적 성격이 강한 행정행위의 경우 신공공관리의 가장 핵심적인 지도원리인 시장주의를 적용할 수 있을 것이다. 대개의 행정서비스의 경우 편익을 향유하는 자와 비용을 부담하는 자가 분리되어 있기 때문에 정부활동에 소요되는 자원의 배분이 왜곡되는 현상이 발생하고 효율성이 떨어지게 된다. 이러한 정부활동의 비효율성에 대한 처방으로 시장메커니즘을 들 수 있다. 독점과 비효율로 문제되는 정부영역에 자유경쟁원리의 시장메커니즘이 적용된 현실의 예로는 규제완화, 민영화, 민

간위탁 등을 들 수 있다.

정부가 제공하는 행정서비스는 정부에 의한, 공급자 중심으로 이루어지는 일방적 형식을 이루어져왔다. 정부의 행정서비스는 편익을 누리는 주체와 비용을 부담하는 주체가 분리되어 있는 경우가 많이 있었다. 신공공관리론의 시장주의는 거시적 측면에서 복지비를 축소하여, 정부예산을 축소하고, 기업은 감소된 지출로 새로운 투자를 촉진하여 경기를 활성화하는 방안으로 정부의 규제를 완화할 전제로 시장기능을 강화하는 현상으로 표출되었다. 미시적 관점에서는 정부업무나 공기업을 민영화하거나 행정 서비스 공급을 민간위탁하는 방안이다. 이러한 공공부문에서 시장주의의 개념은 사회민주주의 국가(social Democratic Staat) 개념이 강한 서구 유럽국가에서 특히 관심과 호응을 얻게 되었다.

2. 고객지향성

‘주민의 권리를 보장하는 것’은 그 동안 우리나라 행정과는 거리가 먼 내용이었다. 관료중심적이고 통제지향적인 행정으로 인해 행정서비스의 소비자인 시민은 뒷전이였기 때문에 고객지향성은 우리나라 행정개혁에서 중요한 의미를 가진다.

고객지향성은 고객, 즉 시민의 행정서비스 요구에 대한 대응성의 문제와 밀접한 관련이 있다. 공공부문의 고객, 소비자인 시민의 요구에 얼마나 정확하게 그리고 빠르게 대응하는가의 문제가 고객지향성의 핵심이 된다.

1990년대 이후 선진국가의 정부혁신에서 고객지향적 행정의 개념이 도입되기 시작하였다. 지금까지의 권력 위임자로서의 국민에서 서비스의 대상으로 고객, 고용주로서 국민의 개념이 도입되게 되었다. 고객의 입장과 시각에 바탕으로 행정서비스의 선택, 행정서비스 구매자로서 주민, 또한 고객에 의한 평가가 고객지향성을 제기하는 요인이되고 있다¹⁾.

1) 이러한 의미는 독일의 경우, Customerorientierte Verwaltung, Serviceorientierte Verwaltung, Buergernahe Verwaltung, 등의 용어로 제안되고 있음.

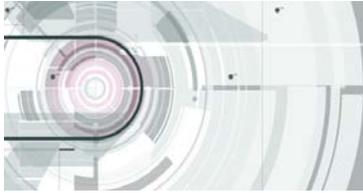
3. 성과지향성

신공공관리에서 강조하는 성과주의는 설정한 목표를 어느 정도 달성했는가에 초점을 두고 있다. 종래의 투입지향적 평가를 지양하고 산출지향적 평가를 중시하고자 한다.

성과중심 인사제도에서 지방자치단체에 부여된 사명을 얼마나 잘 달성하는가에 대한 평가는 의도한 목표를 얼마나 달성하였는가에 대한 평가이다. 지방자치단체의 사명 또는 목표를 명확히 하고 이를 달성해 나타날 성과를 확보할 수 있다면 내부통제를 위한 각종 예산, 인사상의 규제를 완화해도 큰문제가 없다고 보는 것이다.

OECD에서는 개혁의 수단으로 정부업무 성과측정의 의의를 첫째, 경제성, 생산성, 실효성 및 서비스 품질을 향상시키고, 둘째, 고위관리자, 의회, 감사기관들의 통제를 증대시키며, 셋째, 정확하고 계량화된 성과정보를 예산과정에 반영시킬 수 있도록 하고 넷째, 공무원들에게 성과향상의 유인을 부여하는 것이다. (OECD, 1996)

고객지향적 행정을 추구한다는 점에서는 신공공관리이론은 현재 많이 논의되고 있는 거버넌스이론과 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 또한 양이론은 공공부문의 문제해결 방식이 사기업부문에서 추진하는 방식과 유사하다고 보고 있다. 특히 공공 서비스의 능률성에 대한 분야에서는 경쟁개념의 도입을 통한 고객의 반응성을 중시하고 있다는 점이 유사하며, 양이론의 차이점은 거버넌스 이론이 과정에 초점을 두고 있는 반면, 신공공관리이론은 결과에 중점을 두고 있다고 볼 수 있다.



제3장 성과중심 인사제도의 현황분석 및 해외사례

제1절 지방공무원 임용제도 및 보직관리

1. 도입목적과 현황

공무원의 직에 결원이 생긴 경우 임용권자는 신규임용, 승진임용, 겸임, 전직 또는 전보의 방법에 의하여 보임한다. 임용제도는 신규임용, 보직임용, 승진임용으로 구분되어지며, 신규임용에는 공개경쟁시험에 의한 임용과 특별임용으로 구분되어지며, 특별임용은 일반적으로 외부 전문인력을 개방형으로 임용하는 방식으로 직업공무원의 경력과정을 준용하며 특별시험에 의한 선발하는 특별채용과 일정기간과 보직을 예상하여 선발하는 계약직 공무원으로 구분되어지고 있다.

성과중심인사제도에서 임용제도는 보다 유능한 인재를 선발하여 적재적소에 배치함으로써 지방자치단체의 효율성을 제고하고 생산성을 향상시키는데 그 목적이 있다. 성과중심 인사제도의 임용단계에서는 조직내의 인력을 보임하는 과정과 신규인력을 임용하는 과정에서 성과중심인사제도를 정착시키는 데 목표를 가지고 있다.

2. 신규임용

계급제 제도하에서 신규임용은 5급, 7급, 9급에 해당하는 공무원을 공개경쟁 시험에 의해 채용하는 방식이며, 정기적으로 실시되어지는 것이 원칙이며, 특별채용의 경우 지방자치단체의 수요에 따라 임용할 수 있다.

2006년 지방공무원은 12,294명이 신규 채용이 이루어 졌으며, 이를 분류해보면, 아래와 같이 공채가 9,725명이며, 특채가 2,569명으로 구분되어지며, 일반직 공무원채용이 다수를 차지하고 있다.

〈표 3-1〉 2006년 지방공무원 신규임용

구 분		계	일반직	기능직	별정직	계약직	고용직
신규임용	계	12,294	10,289	912	384	709	
	공 채	9,725	9,303	174	17	231	
	특 채	2,569	986	P738	367	478	

신규채용에서 다양한 전문인력을 충원할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이며, 지방자치단체의 충원을 자율적으로 실시하도록 함으로 자치권의 신장에 도움이 된다는 견해와 이로 인한 정실인사가 이루어질 개연성을 가진다는 이견이 대립하고 있다.

〈표 3-2〉 2006 채용 종류별 임용현황

구분	신규임용					※특 별 임 용 요 건 별																
	계	공 채		특 채		계	※자치단체내															
		남	여	남	여		1호	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12호	(7호) 국가	지방		
계	11,201	4,475	5,002	1,056	668	1,724	28	1,434	133	4	2	41	17	26	6	12	2	19	70	54	16	
서울	1,287	400	794	76	17	93	7	62	1		1	17						5	5	4	1	
부산	414	146	257	5	6	11		6	4				1						23	19	4	
대구	403	196	198	3	6	9		5	4													
인천	337	151	136	32	18	50		37	3			6	4						6	6		
광주	171	77	63	15	16	31		28	2			1							12	7	5	
대전	223	82	86	38	17	55		37	9		1				6		2					
울산	176	74	81	16	5	21		18	3										8	5	3	
경기	2,333	792	993	306	242	548	11	499	3	1		10		24					8	6	2	
강원	630	320	282	23	5	28	1	26				1							4	3	1	

〈표 계속〉

구분	신규임용						※특별임용요건별														
	계	공채		특채		계	1호	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12호	※자치단체내		
		남	여	남	여		퇴직자	자격증	근무·연구	특수·학교	1급·임용	특수·기관	국가·지방	특수·학과	과학·기술	장학생	외국어	한지·근무	계	(7호) 국가·지방	지방·국가
총북	627	291	260	42	34	76		54	17			5									
총남	800	362	257	118	63	181		160	6	3					12						
전북	603	271	221	69	42	111		94	6			11									
전남	854	247	284	193	130	323	5	237	74		1						6				
경북	1,302	588	605	67	42	109		97	1		1		2				8				
경남	777	368	376	22	11	33	1	32										4	4		
제주	264	110	109	31	14	45	3	42													

3. 개방형직위(개방형 임용제)

개방형직위는 현재까지 개방형임용제로서 지방자치단체에서 도입 운영되던 방식으로 2007년 4월에 지방공무원법이 신설되면서 개방형직위로서 법적 제도화되었다. 개방형직위는 임용 시 직위에 적합한 능력과 전문성을 갖춘 인력을 선발하여 채용하는 방식의 제도로서, 모든 직위에 대한 외부임용을 공개하는 직위분류제의 전형적 형태이다. 개방형임용제는 외부에서 적임자를 선발하는 것을 원칙으로 하였으나, 개방형직위로 제도변화가 되면서 내부공무원도 임용될 수 있는 제도가 되었다.

개방형직위는 지방자치법 중 지방자치단체의 조직관계법령이나 조례·규칙의 규정에 의하여 시·도는 5급 이상, 시군구는 6급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보임할 수 있다. 우리나라 지방자치단체에서는 일반적으로 6-10개 직위에 대해 개방형 직위로 선정하여 보임하고 있으며, 공개모집절차와 선발 과정을 거쳐 임용하며, 임기는 2-3년으로 연임할 수 있도록 실시하고 있으며, 최장 5년을 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

부산광역시의 경우 8개 직위를 개방형직위로 공개채용하고 있으며, 그 대상

은 보건환경연구원장, 축산물위생검사소장, 시립박물관장, 시립미술관장, 시립박물관학예연구실장, 경제자유구역청투자홍보팀장, 경제자유구역청투자유치본부장, 투자유치실장이다.

개방형직위에 대한 내부인력의 저항을 최소화할 수 있는 방안이 보완되어야 할 것이며, 공공부문에서 승진이 차지하는 욕구와 만족감이 저항의 요인이 되고 있으며, 이에 대한 합리적 보완과 임용자의 전문성이 조직의 역량으로 연결될 수 있는 제도보완이 필요하다. 책임운영기관제도 도입과 연계할 수 있으며, 직무분장과 직무성과계약의 합리적 명시로 다소 보완할 수 있을 것으로 판단된다.

채용 시 세분화된 직류에 따라 공개경쟁시험에 의해 선발하는 직위분류제를 채택하고 있는 영미국가의 제도는 직업공무원이 전문성을 가지고 있다는 전제에서 출발하고 있음으로 교육훈련의 필요성이 없다는 장점과 즉시 직무수행이 가능하다는 장점 속에서 실시되어지고 정착되었다.

4. 공모직위제

공모직위제는 주요업무나 현업부서로서 직무의 중요성과 업무의 복잡성 및 전문성이 요구되는 직위에 대해 조직 내부 경쟁체제를 도입하여 적재적소에 인력을 배치하고 자긍심을 고취함으로써 효율성을 제고하기 위한 방안이다. 지금까지 직위공모제라는 용어로 일부 지방자치단체에서 운용되었으며, 지방공무원법에 공모직위(지방공무원법 제29조 5항)가 신설되면서 법적인 제도로서 시행되게 되었다. 직위공모제가 조직내의 인력에 대한 배치전환방식으로 활용되었으나 신설 된 조항에서는 기관 내부 또는 외부의 공무원(국가공무원 포함)으로 제도 개선을 시도하고 있다.

직위공모제는 대부분의 광역자치단체에서 담당급에 한하여 실시한 경험을 가지고 있으며, 전라북도가 대표적으로 2002년부터 제도를 도입하여 2003년부터 실시하였으며, 33회의 직위공모를 실시하였다. 전북의 주요부서로서 직위대상은 기획, 인사, 행정, 감사이며, 현안·격무부서로서 대상은 기업지원, 영상산업, 관

광진흥, 재해대책, 혁신기획, 물류항만, 교통행정, 대외협력, 기업유치 9개 부서에서 실시하였다. 직위분류제를 실시하고 있는 영미국가에서는 직위공모제가 일반화된 시스템으로 계급제를 실시하고 있는 독일의 경우도 부서장에 대한 직위공모는 일반적으로 실시되는 제도이다.

5. 보직공모제

보직공모제는 특정 직위에 대한 보직 담당자 임용을 조직내의 조직원에게 자유롭게 공모할 수 있도록 하여 보임하는 방식이다. 조직내의 공개적 보직임명을 가능하게 함으로 내부경쟁을 유도하고 보직임명의 투명성을 제고하여 민주성을 제고하기 위한 방안이며, 보직공모제의 목적은 공무원의 개별적 역량과 관심 그리고 능력개발을 극대화할 수 있는 방안으로 자기결정에 대한 자기책임을 강조하는 모형이다.

경기도에서는 인사, 감사, 의회분야에 대한 보직공모제를 실시하고 있으며, 담당직원의 결원이 발생한 경우, 내부공개 모집을 통하여 충원하는 방식으로 운영하였다. 전북의 경우 3개부서(공보관실, 감사관실, 총무과)를 대상으로 실시하고 있으며, 2007년 2월 감사관실(7명)과 총무과(5명)을 대상으로 실시하고 있으며, 감사관실 지원자는 25명이며, 총무과는 28명이 지원하였고 이들 중, 해당자를 선발하여 임용하였다.

현재 실시되어지고 있는 제도는 인기보직에서 목시적 보직임용에 대한 당사자의 의견을 수렴하는 과정을 거치고 있지만, 비인기 보직에서는 인사권자에 의해 임용되어지고 있다.

직위분류제를 채택하고 있는 미국은 보직공모제가 특별한 의미를 가질 수 없지만, 독일의 경우 계급제를 채택하고 있음에도 보직임명 동일한, 보직에서 장기간 근무하고 있기 때문에 최초의 임용시 보직공모제적 성격이 강하게 임용되어지고 있다. 특히 지방공무원의 과반수를 차지하고 있는 사법적 계약에 의해 임용되어지는 계약직 공무원은 동일부서에서 정년까지 근무하는 경향이 있다.

6. 인사교류

지방자치단체간 또는 중앙정부와 지방자치단체간 인사교류를 통한 전문성을 공유하고 인적자원을 교류함으로써 인사의 적재적소배치를 제고하고 기관간의 이행을 증진하고 인적네트워크를 강화할 수 있는 방안으로 인사교류를 권장하고 있다. 특히 공무원의 희망지역 또는 희망기관으로 전출이 가능함으로 사기제고에도 중요한 역할을 수행하게 된다. 2006년도 지방공무원 인사교류 현황은 아래표와 같이 나타나고 있다. 중앙부처와 지방자치단체간 그리고 소속이 다른 지방자치단체간 인사교류는 미흡한 실정으로 나타나고 있다.

〈표 3-3〉 지방공무원 인사교류 현황

구 분	계	전 입						전 출					
		소계	국가 기관	타시 도	당해 시도 (시군구)	당해 시군구	교육청	소계	국가 기관	타시도	당해 시도 (시군구)	당해 시군구	교육청
계	14,750	7,385	330	582	4,408	2,058	7	7,365	347	546	4,408	2,059	5
시 도	4,866	3,040	181	19	2,840			1,826	145	112	1,568		1
시군구	9,884	4,345	149	563	1,568	2,058	7	5,539	202	434	2,840	2,059	4

참여정부에서도 공무원의 전문성 제고를 위해 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체간의 인사교류를 추진하고자 하였으나, 실질적 성과가 미흡한 분야이며, 지방분권이 강화되면서, 그 필요성은 증대하고 있지만, 활용정도는 미흡하게 나타나고 있다. 보다 소극적으로 활용하고 있는 제도라고 볼 수 있다.

보직공모제 또는 직위공모제와 같은 소속기관의 경계를 넘어서는 제도를 운영함으로써 인사교류의 본래 목적을 달성하고 조직의 경쟁력을 제고할 수 있는 대안이 되고 있다. 조직 내부 및 외부경쟁체제를 도입함으로써 보다 적극적으로 인사교류를 실시할 수 있으며, 이는 직위분류제의 틀을 유지하고 있는 영미국은 인사교류가 임용계약의 형식으로 이루어지고 있으며, 독일의 경우 희망자가

제안서를 제출하여 임용이 되었을 때 인사교류가 이루어지는 방식이며, 상위직급은 직위의 공석 여부보다는 우선 지원하고 필요한 경우 임용하는 방식을 일반적으로 활용하는 특징을 가지고 있어 인사교류를 활성화하고 있다.

〈표 3-4〉 지방공무원 인사교류 세부현황(2006)

구분 시도	전 보												
	계	시·도 공무원이				시·군·자치구 공무원이				읍·면·동 공무원이			
		소계	본청내 실·과 간	본청 에서 소속 기관 으로	소속 기관 에서 본청 으로	소계	본청내 실·과 간	본청 에서 소속 기관 으로	본청 에서 읍면 동 으로	소계	타읍 면등 으로	시군구 본청 으로	시군구 소속 기관 으로
계	66,660	9,733	5,948	1,602	2,183	38,602	25,414	4,852	8,336	18,325	5,670	10,165	2,490
서울	14,132	2,670	1,118	691	861	8,314	5,540	650	2,124	3,148	921	2,080	147
부산	3,839	730	469	87	174	2,083	1,465	7	611	1,026	274	751	1
대구	2,519	856	614	101	141	1,128	781	83	264	535	124	346	65
인천	2,393	533	177	168	188	1,227	868	69	290	633	136	470	27
광주	1,518	251	164	26	61	803	633	73	97	464	100	325	39
대전	1,439	375	172	83	120	743	505	101	137	321	66	225	30
울산	1,191	281	185	17	79	595	391	20	184	315	50	260	5
경기	10,028	730	518	61	151	6,641	4,026	1,404	1,211	2,657	607	1,201	849
강원	3,790	449	274	83	92	2,360	1,703	183	474	981	272	634	75
충북	2,355	234	166	30	38	1,207	706	205	296	914	294	480	140
충남	2,849	3	3			1,770	1,125	183	462	1,076	377	588	111
전북	4,033	814	645	61	108	2,176	1,539	359	278	1,043	392	427	224
전남	5,633	591	383	112	96	3,458	2,209	747	502	1,584	626	721	237
경북	5,443	615	573	33	9	2,929	1,808	462	659	1,899	790	815	294
경남	5,236	601	487	49	65	2,957	1,951	282	724	1,678	629	810	239
제주	262					211	164	24	23	51	12	32	7

7. 외국의 임용제도²⁾

가. 미국

(1) 일반론

미국 연방정부는 매년 약 30만 명의 신규 공무원을 임용한다. 이중 약 5-6만 명이 풀타임 공무원이다. 클린턴행정부 이전까지는 인사관리처(OPM)가 중앙집권식 인사관리방식을 운영하여왔으나, 1993년 정부혁신처(NPR)가 들어서면서 인사관리의 분권화와 권한위임이 이루어지게 되었다. 그 결과 각 연방기관이 자율적으로 인사관리방식을 선택할 수 있게 된 것이다. 이에 따라 많은 경쟁직 공무원들에 대해 각 부처가 채용권한을 가지게 되었으며, 부처실정에 맞는 인사를 단행할 수 있게 되었다. 결국 현재는 인사관리처(OPM) 대신 각 부처에 신설된 위임된 공무원선발시험관리부서(DEU: Delegated Examining Units)가 인사채용을 하고 있다(정재명, 2006: 66 이하).

(2) 시험의 실시

2006년 현재 연방정부기관 전체에 약 650여개의 DEU가 있다. 이 부서는 각 부처의 실정에 따라 각각 그 운영형태가 다르다. 동 기관들이 행하는 일은 인터넷이나 신문, 기타 다양한 언론 매체를 통해 공석에 대한 공고를 내고, 응시자들에 대한 평가를 실시하는 것이다. 응시자에 대한 평가는 필기시험을 주된 수단으로 사용하며, 자체교육과 경력을 위주로 선발기준을 정하는 경우도 있다. OPM은 DEU가 자체적으로 인력채용을 가능하도록 지원하는 일을 한다.

2) 외국의 인사제도(임용, 교육훈련, 성과평가제도, 인센티브) 전체에 대해, 정재명, 주요국의 공무원 인사제도에 관한 연구 (2006, 한국행정연구원)를 재인용하여 작성하였음을 밝힌다.

(3) 응시자의 자격

연방공무원에 응시하기 위해서는 위임입법(5 U.S.C.)에 따라 다음 조건이 요구된다. 첫째, 연방공무원의 응시연령은 제한되어 있지 않으나 다만, ①항공관제사의 경우 소속장관이, 그리고 핵물질 운송자의 경우에는 에너지부장관이 연령상한선을 규정할 수 있다. ②공원경찰인 경우에는 내무부 장관이, 소방공무원과 사법집행관(사법경찰, 교도관 등)의 경우에는 소방장관이 하한선을 규정할 수 있다. 둘째, 일반적으로 학력제한이 없지만, 인사관리처는 과학직, 전문직, 기술직에 대해서는 최소학력을 요하는 제한을 둘 수 있다. 셋째, 기타, 즉 외국인의 경우 대통령령 11935에 의거 경쟁직 연방공무원에 임용될 수 없다. 그러나 최근 외국인의 경우, 이민법을 따르며 영구시민권을 합법적으로 취득한 자에 한해서는 그것이 허용되고 있다.

(4) 채용방법

① 경쟁직 공무원의 임용

특정 직위에 공석이 생기면 공석공고를 통하여 일반인에 대한 공고를 통해 적합자를 찾거나, 당해 기관 내부에서 공개경쟁을 통해 임용하거나, 또한 이 둘을 혼용하는 것도 가능하다. 공직외부로부터 공개경쟁을 허용하는 직위의 경우 USAJOBS³⁾에 공석공고를 내야한다. USAJOBS은 연방, 주, 지방정부 뿐만 아니라 민간분야의 취업공고를 광범위하게 취급한다.

지원서가 해당기관에 도착하면, 주로 시험을 통해 선발하게 되는데, 이 외에도 일부 연방기관에서는 자체 개발한 필기시험을 통해 선발하는 경우도 있다. 임용은 반드시 필기시험을 거쳐야 하는 것은 아니며 대학재학시의 성적으로 선발할 수도 있다. 자체기준에 의한 시험은 지원자들의 지식, 기술, 능력 등을 평가하기 위하여 교육정도와 경력 등을 평가하여 선발하는 것이다. 이는 필기시험

3) www.usajobs.opm.gov.

에 비해 시간이 많이 소요된다는 단점이 있지만, 평가결과에 있어서는 더 정확하다는 평이 있다. 최근에는 상시 공석을 지원자들의 명부를 통해 채용하고 있다. 이 경우에는 필기시험, 자체기준에 의한 시험 외에 시범프로젝트로서 그룹별 채용서열제⁴⁾를 실시하여 임용할 수도 있다.

② 별정직 공무원의 임용

별정직 공무원은 공개경쟁 없이 적합한 자를 선발하는 것으로, 주로 별정직 기관에서 사용하는 채용방식이다. 별정직기관으로는 중앙정보국, 연방경찰청, 국방정보국, 감사원, 국제개발기구, 핵규제위원회, 우편물등급심의위원회, 우정사업본부, 재향군인위원회 등이 있다. 이 같은 별정직기관 외에 일반 부처에서도 별정직 공무원을 선발할 수 있다.

나. 영국

(1) 일반론

공무원 채용은 기본적으로 인사위원회 임용규정(Civil Service Commissioners' Recruitment Code)에 따라 이뤄지며, 인사위원회가 감독청이 된다. Grade6 이하⁵⁾

4) 그룹별 채용서열제란 특정직위에 적합한 채용후보자를 그룹별로 나누어 최상위그룹 내에 속하는 모든 후보자에게 동등한 선발기회를 부여하는 방식을 말한다 (정재명, 2006: 71)

5) 관리직 계급체계 (정재명, 2006: 267-268)

계급	직위명칭
Grade1	차관
Grade2	차관보
Grade3	국장
Grade4	일부기관의 경우 과장
Grade5	
Grade6	일부기관의 경우 계장
Grade7	

공무원의 채용기준, 절차, 임용요건의 설정권 등은 각 부처의 장관에게 위임되어 있다. 직위별 직무자격요건이 엄격하게 설정되어 있어서, 특정 직위에 결원이 생길 때 기관장이 일차적으로 전보, 승진, 신규채용을 결정하게 된다. 그 외의 인원은 연2회 수시모집을 통해 충원한다(정재명, 2006: 271 이하).

각 부처는 다음의 기본적인 자격요건을 신규 공무원 채용에 적용한다.

- 연령: 제한 없음
- 건강: 임용 후 최소 5년간 담당 업무를 수행할 수 있는 상태
- 성격: 최근 공직에서 불명예를 입힌 사실이 없을 것
- 국적: 영국인을 원칙으로 하나 EC회원국의 국민, 비EC회원국 중 영국인과 혼인한 경우 등에는 예외가 적용되어 채용가능.

(2) 실적 및 공개경쟁의 원칙

영국에서 취하고 있는 실적주의의 관념은 절대적인 기준에 따라 실적을 판단하는 것이 아니라 상대적으로 실적이 판단되는 특징이 있다. 실적을 판단할 때 다음 3가지 점을 고려해야 한다. 첫째, 직무의 성격을 3-5년에 걸쳐 판단한 후 실적을 고려해야 한다. 둘째, 3-5년간의 임용기간에 걸쳐 실적을 평가해야 한다는 것이다. 셋째, 실적평가는 당시 노동시장에서 다른 직업의 인기도를 고려하여 판단해야 한다는 것이다(정재명, 2006: 275).

채용의 기본원칙은 공개경쟁이다. 이 원칙이 준수되기 위해서는 다음의 사항들이 지켜져야 한다. 첫째, 채용과 관련된 모든 서류는 선발절차가 종료 후 1년간 보관되어야 한다. 둘째, 공무원인사위원회는 이에 대해 감사를 실시하고, 그 결과를 공무원인사위원회 연보에 게재하여야 한다. 셋째, 인력을 외부기관을 통해 선발하는 경우, 의뢰를 받은 기관은 채용공고문에 대해 의뢰기관의 승인을 받아야 하며, 의뢰를 준 기관은 최종선발과정에 참여하여야 한다. 넷째, 각 부처는 부처별 채용결과에 대한 요약자료를 발간하여야 한다.

(3) 고위 공무원단 임용

총전의 Grade5이상에 해당되는 약 3,000명가량 되는 공무원을 지칭하는 것으로 다음의 절차를 거쳐 선발한다. 1단계 공개경쟁채용 여부의 결정: 결원 발생 시 정부 내부에서 임용할 것인지, 공개경쟁을 통해 임용할 것인지를 결정한다. 2단계 공고 및 응시원서의 접수를 받는다. 3단계 서류심사: 채용적격기준에 따라 3-4개 그룹으로 분류한 후 최종면접에 초대할 3-4명의 후보자를 결정한다. 4단계 예비면접: 지원자가 많을 경우 1차적으로 12-15명의 후보자를 결정한 다음, 예비면접을 통해 최종후보자를 선정한다. 5단계 최적격자와 일정기준 이상의 후보자를 결정한다. 6단계 채용.

(4) 속진임용제

일명 Fast Stream이라고 한다. 고위공무원단의 1/3에 약간 못 미치는 인원이 이를 통해 임용된다. 한국의 고등고시를 통한 인재채용에 비유할 수 있다. 발전 가능성이 뛰어난 우수한 인재를 선발하여 일반 공무원과 다른 훈련 및 능력개발 기회, 조기승진의 기회 등을 제공하는 채용방식이다. 이들은 선발 후 4-5년간의 훈련과 능력발전과정을 거친다. 대부분 정부정책의 기획, 법안의 설계 등을 담당한다.

속진임용제의 대상 인력은 다음 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 발전 잠재력: 모든 후보자는 Grade7까지 조기 승진할 수 있는 능력과 퇴직 전까지 고위공무원단 직위에 오를 수 있는 발전 잠재력을 가져야 한다. 둘째, 학력: 최소 대학졸업성적이 B학점이상이거나 이에 준하는 성적을 유지하여야 한다. 행정공무원, 고위 행정공무원 등 이에 상당하는 계급 재직자로서 근무경력 2년 이상인 자에게는 일반행정, 과학 및 기술 속진임용자는 학력요건이 면제된다. 셋째, 연령: 유럽직 속진임용지원자는 만33세 미만이어야 하나 타 직렬에는 연령제한이 없다.

선발절차는 예비시험과 공무원선발위원회에 의한 심사로 이뤄진다. 예비심사는 세 가지 (언어능력- 문장구성능력 등; 수리능력- 각종 수치, 도표 등에 대한

이해력, 숫자감각 등; 분석능력- 논리력, 추리력, 판단력 등)시험으로 구성된다. 공무원심사위원회에 의한 심사는 5명을 1개조로 구성하여 3명의 평가자가 이들을 평가한다. 특징적인 것은 심사위원들도 평가능력 및 태도를 심사받아 평가자로 채택된다는 것이다. 가능한 한 여러 그룹에서 다양한 인재를 선발하려고 하는데, 이 때문에 평가자들도 다양한 집단에서 선발된다. 심사는 2일에 걸쳐 필기 또는 구두시험, 토의, 면접 등 다양하게 이뤄진다.

다. 일본

(1) 일반론

일본에서는 임용의 기본원리로서 실적제가 통용되고 있다. 즉 국가공무원법 제33조에 따르면 “직원의 임용은 이 법률 및 인사원 규칙이 정하는 바에 의하여 그 사람의 수험성적, 근무성적, 그 외의 능력의 실적에 따라 실시한다.”고 규정하여 실적제에 따라 신규 공무원을 임용하고 있다. 예외적으로 인사원규칙에 정한 직위에 대해 인사원이 승인하는 경우에는 경쟁시험 이외의 능력의 실증에 따라 채용하는 방법 (전형에 의한 방법)을 택할 수도 있다(정재명, 2006: 136 이하).

(2) 전형에 의한 임용

일반 경쟁시험⁶⁾과 달리 후보자가 타 후보자들과 경쟁관계에 있는 것이 아니라, 임용을 지원한 관직에 대한 직무수행능력 여부를 중심으로 채용하는 방식이다. 채용 시 평가방법은 경력평정, 실지(實地)시험, 필기시험, 그 밖의 직무능력 테스트에 의한다.

6) 시험에 의한 일반 경쟁시험은 한국과 별 차이가 없다. 상세한 것은 정재명, 2006: 138-139 참조.

(3) 민간교류에 의한 임용

이는 1999년부터 국가와 민간기업간의 인사교류에 관한 법률 (관민인사교류법)에 따라 실시되는 공무원과 민간기업의 인력이 상호교차 교류하는 제도이다. 관민인사교류법이 시행된 이후 교류채용이 점차 증가하고 있다.

(4) 일반직의 임기부 임용

행정의 전문화, 다양화, 국제화에 부응하기 위해 민간인 중에서 전문적인 지식이나 경험을 소유한 자를 일정기간 그 전문성에 해당하는 급여를 지급함으로써 임용하는 제도이다. 2000년 11월에 일반직의 임기 첨부직원의 채용 및 급여의 특례에 관한 법률 (임기첨부직원법)이 제정됨으로 실시되었다.

임기부 채용은 다음의 경우에 이루어진다. 첫째, 고도의 전문적 지식이나 경험을 가진 자를 특정 업무에 투입하는 것이 필요한 경우. 둘째, 전문지식과 경험을 가진 자를 특정업무에 투입함으로써 그 공무의 능률적인 효과를 기대할 수 있는 경우. 셋째, 전문지식이나 경험을 가진 자를 부내에서 조달하기에 어려움이 있는 경우. 넷째, 해당 전문지식이 급속히 발전하는 기술관련 사항이나 이들 전문 지식을 활용할 수 있는 기간이 일정하게 정해져 이들 전문가를 활용하는 필요가 있을 경우 (정재명, 2006: 142).

라. 독일

(1) 일반론

독일은 연방제 국가로서 신규 공무원의 임용권자가 연방정부, 주정부, 지방자치단체 등으로 나뉜다. 채용의 법적 근거들은 다양한데, 기본법 (연방헌법), 연방공무원법, 연방라우프반령, 연방의 관리 및 연방재판관 임명에 관한 령, 그 외 각종 수습, 시행규정 등 다양하다. 임용은 능률주의를 바탕으로 후보자의 공직에 대한 적성, 능력 및 전문역량을 기준으로 선발한다. 독일은 특히 기본법 제33

조 2, 3항에 따라 남녀 후보자가 있는 경우, 동등한 조건이면 여성을 우선 채용하는 방식을 취하는 주들도 있는 바, 예를 들면 노르트라인-베스트팔렌주가 여기에 해당한다(정재명, 2006: 397 이하).

(2) 라우프반 시험

공직생활을 하기 위해서는 라우프반 시험을 통해야만 한다. 라우프반 시험에 응시하기 위해서는 일정기간 예비근무 (조건부 공무원관계) 및 견습근무 (견습 공무원관계)를 거쳐야 한다.

라우프반 시험의 종류와 자격은 다음 4가지로 구분된다. 첫째, 단순직: 초등학교의무교육에 해당되는 과정을 이수할 것이 요구된다. 최소 6개월의 예비근무기간이 전제된다. 둘째, 중급직: 실업중등학교를 졸업하고, 의무교육과정 (9년)을 양호한 성적으로 이수하였으며, 직업교육을 이수하거나 이에 상당하는 교육정도를 받아야 한다. 2년간의 예비근무기간이 전제된다. 셋째, 상급직: 대학입학자격시험(Abitur)을 통과하였거나 이에 상당하는 교육을 이수한자로서 3년간의 예비근무를 이행한 자. 넷째, 고등직: 대학졸업자격이 요구되며 1차 국가시험을 합격하였으며, 2년간의 예비근무를 거친 후, 2차국가시험(라우프반 시험)에 합격한 후 다시 3년에 걸친 견습근무를 마친 자. 일부 특수전문분야의 경우 라우프반에 필요한 예비근무 및 라우프반 시험 대신, 라우프반 시험에 해당하는 특정의 교육이나 직업경력이 있는 경우 예외적으로 라우프반 시험에 의하지 않고 공직에 진출할 수 있다 (정재명, 2006: 399-400).

(3) 채용분야

여기에는 일반직 공무원, 특수 전문직 공무원, 기타 공무원으로 나뉜다. 일반 공무원의 채용은 일반행정직 공무원, 선출직 지방자치단체 일반직 공무원, 정치적 일반 공무원으로 구분된다.

일반행정직 공무원에는 일반직 공무원과 특수전문직 공무원으로 구분된다.

첫째, 일반직 공무원: 연방공무원법 및 연방라우프반법에 따를 경우, 행정직공무원에 대해서는 교육이수, 시험, 시보임용을 통한 임용을 위한 양성방식이 적용되어 매우 까다로운 양성절차를 밟게 된다. 둘째, 특수전문직 공무원: 특수전문직 공무원의 자격요건과 임용절차는 특수전문직렬공무원에 관한 평, 연방라우프반법에 의해 이뤄진다. 별도의 교육과정과 시험을 거치지 않고 임용되기 때문에 필요한 근무경력이나 근무성적 등이 명확히 규정되어 있다. 연방라우프반법은 특수분야전문직렬의 고등직 지원자의 자격으로 석사학위를 취득하고 동일전공분야에서 3년 6개월 이상 근무한 자이어야 한다고 규정하고 있다.

라. 프랑스

(1) 일반론

프랑스에서 공무원이 되기 위해서는 프랑스 국적을 보유하여야 하며, 공민권을 상실하지 않았으며, 국민의 의무에 관한 법률을 위반하지 않고, 직무수행을 위한 신체조건을 갖추었으며, 공무원 등급인 카테고리에 따라 학력조건이 있다. 연령조건도 동반되는데, 카테고리A는 28-40세, B와 C는 45세까지 제한된다. 사회적 약자에 대한 보호가 연령조건 완화로 나타난다. 즉, 3인 이상의 자녀를 양육하는 여성, 미망인, 이혼녀, 1인 이상의 자녀를 양육하는 미혼모, 장애인, 체육 특기자 등에게는 연령제한이 완화 적용된다.

프랑스에서도 여타 나라와 마찬가지로, 공개시험절차의 경직성과 높은 비용에 대한 비판에도 불구하고 가장 보편적인 공무원 채용방식이 되고 있다. 여기에는 외부경쟁시험, 즉 공개경쟁시험과 공개전형시험이 있다. 그 외 내부경쟁시험이 있다. 이는 한국의 공무원 공개경쟁 시험의 한 유형에 해당된다. 이상의 두 가지 외에 제3의 시험이 있다. 40세 미만인 전문직 및 지방자치단체 의원으로 8년 이상 경력이 있는 자에게 응시자격이 부여된다. 제3의 시험을 통해 채용된 공무원들의 전직으로 치과의사, 기자, 기업의 감사, 컨설팅회사의 직원, 은행원 등 다양한 직업경험을 가진자들 이다(정재명, 2006: 196 이하).

(2) 공개경쟁시험 절차

기본적으로 채용계획의 수립, 채용공고, 채용시험, 채용후보자명부의 작성, 시보임용, 해당부서에의 배치로 진행된다. 이들 절차에서 한국과 비교하여 차별화되는 점은 첫째, 부처별로 수립된 연간 신규채용계획은 인사부가 취합하여 매년 12월 관보에 게재함으로써 시행되지만, 국립행정학교와 지방행정학교를 통한 채용, 그리고 카테고리 B, C에 해당하는 일반직 공무원의 채용계획은 인사부에서 직접 수립한다는 것이다. 둘째, 정확히 채용인원이 정해지지 않은 경우, 2회에 걸쳐 공고를 한다. 1차 공고를 한 후 최소 시험실시 1개월 이전에 2차 공고를 해야 한다. 셋째, 여러 부처가 공동으로 시험을 실시하는 경우가 있는 바, 이 경우에는 관계장관령의 형식으로 시험을 실시하게 된다. 넷째, 1년간의 시보기간을 거치게 되는데, 성적불량을 이유로 시보 후 시보공무원을 신규 공무원으로 채용하지 않을 수 있다.

(3) 특별임용제

특별채용으로 다음 4가지 형태가 있다. 첫째, 중앙정부의 국장, 임명직도지사, 교육감, 대사 등에 대해서는 정부가 자유재량으로 임명을 하게 되는데, 이를 정부의 자유재량 임명직제도라 한다. (정재명, 2006: 203). 경력직 공무원의 경우 파견형식으로, 외부인사가 임용되는 경우에는 비경력직 신분을 유지한다. 임용기간이 보장되지 않으며, 해임된 후 경력직 공무원은 원소속 공무원단으로 복귀하고, 그 외의 자는 공직을 떠나게 된다. 둘째, 외부임용제도가 있다. 카테고리 A에 속하는 고위직 공무원을 시험 없이 임용하는 제도이다. 민간인의 진출을 고위직에 허용함으로써 고위공무원의 출신배경을 다양화하고, 공직의 임용체계를 개방화하는데 기여하게 된다. 그러나 이는 정실임용의 위협이 있어, 그 투명성을 담보하기 위해 공무원단 별로 외부임용 공무원의 수를 명시하거나, 임용자문위원회의 의견수렴 절차를 거친 후 관보에 그 결과를 게재하도록 하고 있다. 셋째, 하위직 공무원의 채용. 시험절차를 간소화 하기 위한 일환으로 카테고리 C

에 해당하는 22개 공무원단에 대해 시험위원회가 서류심사와 면접으로 채용을 확정하는 제도이다. 넷째, 할당직제도: 국가유공자나 장애자를 채용하는 제도이다. 국가유공자의 경우 간단한 심사를 거쳐 카테고리 B, C에 해당하는 공무원을 임용하고 있다. 최초 1년은 계약직으로 임용되고, 직무수행능력이 인정될 경우 정식공무원으로 채용된다.

(4) 고위공무원의 임용

프랑스의 고위공무원 임용 방식에는 공개경쟁시험, 내부경쟁에 의한 채용, 외부임용 3가지로 분류된다. 공개경쟁이 일반적인 충원방법이다. 행정직의 경우는 국립행정학교, 기술직은 국립이공대학 졸업생들이며, 각각 100명과 400명이 성적순에 따라 희망하는 공무원단에 임용된다.

내부경쟁시험의 비율은 각 공무원단별로 정해져 있는 규정에 의한다. 외부임용은 주로 행정직 고급공무원단에서 행해지는데, 약 25%가 이를 통해 충원된다. 주로 국가도지사, 사회감사, 파리지 행정관, 지역회계심의원, 회계심의원, 외교공무원단이 여기에 해당된다. (정재명, 2006: 205-206).

제2절 지방공무원 능력발전

1. 개념

지방공무원의 인적역량강화가 지방자치의 실질적 발전을 견인할 수 있으며, 임용과정을 통해 선발된 지방공무원을 직무에 대한 능력을 제고하고 전문성을 강화할 수 있는 방안으로 교육훈련이 이에 해당한다.

지방공무원교육체제가 현재의 직무수행을 위한 능력을 보충해주는 수준에 머물러 있으며, 앞으로는 미래에 대한 처방을 제시할 수 있고 창조적 정책결정이

가능한 인력양성이 필요하다. 지방공무원이 이러한 사회변동에 능동적으로 대처하고 처방을 내리는데 필요한 능력을 신속하게 보완해 줄 수 있는 방안으로 공무원교육훈련의 필요성이 제기되고 있다.

공무원의 교육훈련은 개인의 행태, 지식, 동기, 그리고 잠재능력을 개발하기 위한 전략이며, 조직의 목표달성에 기여할 수 있어야 한다. 지방공무원의 교육훈련을 통하여, 업무능력의 향상, 근무의욕과 사기를 앙양하며, 개인능력의 개발을 통한 조직목표 달성에 기여하고 개인능력개발에 기여하며, 더 나아가 국가 또는 지방발전에 기여할 수 있다.

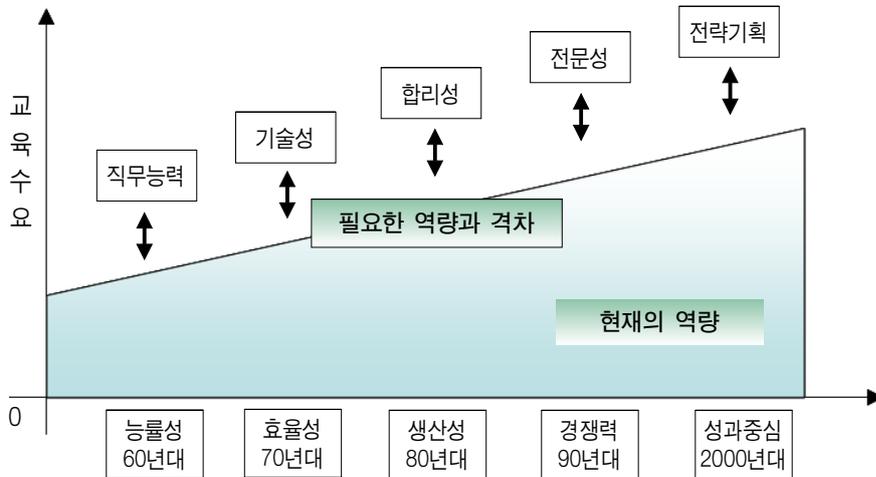
공무원 교육이 직무에 대한 전문성 제고와 함께, 공무원의 삶의 질 향상과 직무만족도를 제고하기 위한 평생교육이 시행되고 있으며, 이러한 교육훈련이 공무원의 사기와 연계될 수 있는 대안으로 검토되어야 할 것이다.

2. 능력발전을 위한 교육훈련

지방공무원 교육의 필요성은 지방자치단체의 목표와 공무원의 역량간의 관계에서 교육훈련의 수요가 결정되어지며, 현재의 수요 뿐만 아니라 미래에 예상되어지는 수요 및 가치 그리고 생산성 기대치 등이 교육훈련의 필요성을 제시하고 있다.

이러한 공무원에 대한 직무수행능력은 신규 채용자에게는 채용시험과 직무와의 관계에서 교육훈련수요를 예측하였으며, 현직에 근무하고 있는 공무원에게는 현재까지 가지고 있던 능력과 사회변화에 따른 요구수준을 고려하여 교육수요를 측정하였다. 그러나 공무원의 교육수요는 공무원의 평균적 역량에서 벗어나서 공무원의 역량이 행정기관의 효율성과 생산성을 측정하는 척도가 되며, 민간부문과 비교하여 공직의 유용성을 제고하는데 있다고 볼 수 있다.

공무원에 대한 교육훈련의 수요는 표와 같이 공무원의 역량부족보다는 교육훈련수요가 변화하면서 공무원이 수요를 계속적으로 충족하는 과정으로 이해해야 할 것이다.



〈그림 3-1〉 교육훈련의 수요

교육훈련수요는 그림 3-1과 같이 현재의 역량과 공직자에게 요구되어지는 기술성, 전문성, 전략기획능력과 격차가 화살표로 나타난 격차를 교육수요로 볼 수 있다.

교육훈련수요가 신규공직자의 자질향상에도 불구하고 더 높은 공공부문에서 인력개발이 요구되어지는 것은 주민의 행정서비스 기대수준이 향상된 이유와 함께, 국제적 기준의 행정서비스제공에 대한 사회적 욕구, 그리고 분권화와 주민의 참여에 대한 기대수준의 향상에서 찾아 볼 수 있다.

3. 상시학습체제

지방공무원교육훈련법시행령의 개정에 따라 2008년 1월 1일부터 시행되어지는 상시학습체제는 교육훈련범위를 확대하여 공무원 스스로가 직무관련학습, 연구 활동, 관심영역에 대한 위미활동 등을 교육훈련에 인정하여 실시할 수 있도록 다양화하였다. 교육훈련성적이 승진에 반영된다는 점에서 승진을 위한 교육훈련으로 본래의 목적이 퇴보한 제도로서 형식적으로 운영된 면이 있었다. 이

리한 폐단을 최소화하고 평상시 개인의 일정과 관심에 따라 교육을 받을 수 있도록 제도화하였다.

2008년부터 지방자치단체에 상시학습체제가 도입되면서 현재 승진 시까지 150-490시간의 교육을 이수하도록 의무화하였으며, 이는 연간 30-50시간을 의무적으로 이수하도록 규정하고 있다. 교육방식도 다양화하여 워크숍, 세미나, 학습 동아리, 정책현장방문 등 다양한 형식으로 교육을 이수할 수 있도록 하였다.

현재 지방공무원의 교육훈련은 인사시스템상의 성과제고보다는 승진과정의 절차로서, 인력운영의 탄력적 관리에 더 많은 비중을 두고 있었으며, 인사제도의 보직경로와 무관하게 운영되어지고 있다.

현재 지방자치단체가 다양한 형태의 교육훈련을 제도화하고 있으며, 평가제도와 연계된 교육이수를 의무화하고 있음으로 이를 인사제도 또는 보직경로와 연계되는 제도정착이 필요한 분야이다.

4. 외국의 교육훈련

선진외국의 공무원 인적자원개발을 위한 전략을 비교하여, 벤치마킹할 수 있는 제도를 도출하고자 한다. 각 국의 공무원제도 특징에 따라 인적자원의 접근방식이 다르며, 또한 공무원의 임용 및 교육훈련방식이 다르다. 특히 영미계통의 직위분류제는 임용 후 교육훈련에 대해서는 특별한 수요를 요구하지 않고 있다.

가. 미국

(1) 인사제도를 통한 교육수요 최소화

지방공무원의 직류를 6,000-8,000종류로 세분하고 있는 미국은 채용 시 세분화된 직류에 따라 공개경쟁시험에 의해 선발하는 직위분류제를 채택하고 있다. 직업공무원이 전문성을 가지고 있다는 전제에서 출발하고 있으므로 교육훈련의 수요가 발생하는 것은 공무원의 직위분류제도의 도입이념과 상반될 수 있다고

볼 수 있다. 임용 시 직위에 적합한 능력과 전문성을 갖춘 인력을 선발하여 채용하는 방식의 제도를 활용함으로써 임용교육이 필요하지 않다고 볼 수 있다.

직위분류체제하에서는 보직임용에도 순환보직이나, 승진에 따른 교육훈련수요도 별도로 없으므로 소양교육 또는 직무교육 프로그램이 많지 않으며, 공공부문에서 공무원교육을 위한 교육기관을 설치 운영하는 경우도 거의 없다. 지방자치단체가 전문 인력을 필요로 하는 경우 전문 인력을 수시로 계약에 의해 채용·활용할 수 있는 시장메카니즘이 활성화되어 있으므로 교육훈련비용이 많이 필요하지 않다고 볼 수 있다. 고용에 있어서 시장의 기능은 필요한 인력수요에 민감하게 대학 또는 직업학교에서 양성하는 것이 요구되어지며, 이러한 변화에 적응하지 못한 대학 또는 직업훈련기관은 구매력을 상실하게 되는 시장기능이 민감하게 작용하고 있다는 것이 공공부문에서 필요한 인력을 공급받는 데, 중요한 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 공공교육훈련기관

1958년 ‘공무원훈련법’ 제정 이후 공무원 교육훈련은 자율훈련을 원칙으로 하되 훈련의 직무연관성을 중시하는 체제를 가지고 있다. 1993년 정부실적 및 결과에 관한 법(Government Performance and Result Act of 1993)에 의거하여 교육훈련도 개인보다는 조직의 목표달성과 연계시키도록 운영하고 있다⁷⁾. 직위분류체제와 기술적 능력의 중시 교육훈련결과와 인사관리와의 괴리 등으로 차원 높은 관리자 양성이 저해되고 있다는 판단하에 세분된 업무와 연계되는 실용적 교육훈련을 중시하고, 관리자들의 능력개발 프로그램의 중요성이 점차적으로 강조되고 있는 실정이다.

교육훈련기관의 역할분담은 인사관리처(OPM)가 관장하고 있다. 인사관리처는 법령 및 지침의 제정, 교육훈련정보의 제공 등 사실상 기획, 지원 또는 자문의 기능을 수행한다.

7) 정진철, 우리나라와 미국 및 영국의 공무원 교육훈련 비교, pp. 34-35.

고급관리자들을 위한 연방관리자연수원의 ‘관리자 세미나 센터’, ‘워싱턴 관리연수원’과 분야별 전문지식과 기술습득훈련은 ‘자동자료처리 관리센터’, ‘노사관계 훈련센터’, ‘관리과학 훈련센터’, ‘인사관리 훈련센터’, ‘사무개선 훈련센터’ 등에서 1주일 단위의 단기과정으로 시행되고 있다. 그리고 각 지역별로 ‘지역훈련센터’를 두고 공무원의 교육훈련을 지역단위로도 실시하고 있다. 또한 연방정부와 주 및 지방정부 각 부처 간 그리고 정부와 민간사이의 교류 및 합동교육훈련 프로그램을 실시하고 있다. 부서의 관리자나 책임자를 위한 교육프로그램이 주정부에 의해서 제공되며, 직무를 수행하는 부서에서 실시하는 경우가 많이 있으며, 이러한 경우 수수료를 부과하고 있다. 뉴욕 주는 주지사 직속의 “Employee Relation Office”, 캘리포니아 주 인사행정국 산하에 State Training Center, 뉴저지 주 인사국 산하에 “Human Resource Development Institute” 등이 설치되어 있다.

카운티 및 시별로 연간 직장 교육훈련계획을 수립하여 공무원에게 배부하고 참가를 희망하는 경우 보통 2개월에 2시간 정도의 교육을 실시하고 있다. 주로 전문성에 관련된 것보다는 소양교육으로 뉴저지 주 허드슨 카운티의 경우 Discrimination & Sexual Harassment, Assertiveness Training, Stress Management, Discipline and Grievance Handling, Balancing Family Life & Work Demands, Telephone Techniques 등이 운영되어지고 있다.

미국의 공무원 교육훈련의 목표는 대체로 개인적인 능력발전에 초점을 두고 있다. 미국의 공무원 교육훈련은 교육을 받고자 하는 의지를 가진 공무원들과 다양한 방식으로 교육을 제공하는 교육기관과의 관계를 기준으로 설명할 수 있다. 개인의 교육훈련을 위해서는 개인이 속한 부처나 개인 스스로가 비용을 부담하는 형태로 교육훈련 프로그램이 구성되어 있어 교육훈련에 대한 방향 내용은 조직에 있어서 개인의 성장과 능력발전이다. 특별한 교육을 실시하는 경우 희망자에게 수수료를 받고 교육을 실시하며, 교육의 결과는 개인의 관심이나 경력에 영향을 주어 성과에 반영될 수 있다고 이해되고 있다. 교육훈련의 결과를 인사고과에 반영하는 경우는 경찰 및 소방공무원에 대해서만 승진 시 이를 반영하며, 이러한 교육은 전문성이 외부로부터 입력되어질 수 없다고 보는 경우가

다. 직무교육에 대해서는 예산을 반영해주고 있지만, 반면에 위탁교육은 제도로 실시하고 있지는 않다.

(3) 외부기관에 의한 위탁교육

미국에서 주로 활용되고 있는 교육훈련은, 대학이 제공하는 교육프로그램에 공무원이 참여하는 방식이다. 대학에서는 비영리법인의 지원을 받아 교육프로그램을 설치하게 된다. 재정지원을 하는 재단은 일반적으로 기업이 출연한 재단으로서 공무원교육 프로그램에 재정을 지원하는 배경에는 공무원이 역량을 강화함으로써 공공부문의 비용이 감소하게 되며, 이는 기업의 조세부담이 경감된다는 판단에서 출발한다.

교육프로그램과 지원된 재정의 규모에 따라 교육대상자와 교육기간이 결정되어진다고 볼 수 있다. 대학은 교육프로그램을 홍보하여 대상자를 선발하게 된다. 원칙적으로 교육대상자가 교육비용을 부담하도록 하고 있다. 교육생은 소속 기관으로부터 교육비를 지원 받을 수 있으며, 대학으로부터 장학금을 받고 교육에 참여할 수 있다.

나. 영국

(1) 지방공무원

영국의 경우에는 감축관리와 행정개혁으로 공무원의 수가 감면됨에 따라 공무원의 능력개발과 교육훈련의 중요성이 강조되고 있다. 1998년 영국의 지방공무원의 수는 197만 명으로 총고용자의 10%에 해당하며, 국가공무원의 수는 47만 5천명이다. 지방공무원의 채용이 직위에 따라서 지방정부가 임의로 채용할 수 있는 직책과 임의로 채용할 수 없는 직위가 있으며, 채용이 불가능한 직위는 지방정부법 및 각종 관련법이 규정하고 있다. 대부분의 직위는 지방정부가 임의로 채용 및 해고가 가능하다고 볼 수 있다. 상위직의 경우 지방정부의 위원회를 통해 임용되고 있다. 이러한 시스템은 지방공무원의 신규임용에 있어 직위에 따

른 전문성을 임용의 기준으로 삼음으로 신규임용교육이나 보수교육의 필요성이 최소화되고 있다고 볼 수 있다⁸⁾.

1989년부터 중앙공무원교육원은 책임운영기관으로 되었으며, 3차례의 타당성 점검을 통하여, 정부기관으로 복귀되었다. 복귀된 배경에는 민간교육기관과의 경쟁을 통한 경제성의 확보보다는 정부의 개혁방향이나 고위공직자에 대한 경제성이 교육의 목적과 합치되지 못하는데 있었다.⁹⁾

1996년 고위공무원제도가 실시됨에 따라 고위공무원의 능력개발이 중시되는 추세에 있다. 영국은 정기적인 근무성적평정을 기반으로 하여 이에 미달한 공무원을 대상으로 교육훈련을 실시하고 있다. 교육훈련이 근무성적평정과 연계되기 때문에 교육훈련결과에 대한 부서장의 영향력이 크다. 따라서 영국의 공무원 교육훈련제도의 목표는 조직 내의 생존과 직결되는 능력의 발전이라고 볼 수 있다.

(2) 교육훈련제도

1974년 ‘휘틀리 보고서’에서 공무원 교육훈련은 부처내의 자체훈련에 의할 것을 원칙으로 하고 있기 때문에 중앙공무원교육원(Civil Service College)의 각종 프로그램에도 공무원들의 교육 참석이 강요되고 있지는 않다. 공무원교육훈련을 관장하는 부서는 공공서비스처(OPS)소속 인사정책국(Civil Service Employ)이다. 영국 연방공무원의 교육훈련은 중앙공무원 교육원에서 관장한다. 영국은 ‘Next Step Program’에 따라 교육훈련기관을 책임행정기관으로 전환하고, 모든 교육훈련비용을 부서 자체가 부담하는 방식으로 되어 있었으며 최근에는 다시 인사국소속으로 전환되었다. 중앙공무원교육원은 부처별 수요와 특성에 맞춰 해당부처의 주문에 의한 프로그램을 개발 제공하여 준다. 특히 중앙공무원교육원은 공무원에 대한 교육훈련의 독점적 지위에 있지 않으며, 민간 교육훈련기관과 경쟁관계에 있다.

8) 임성일·최영출, 영국의 지방정부와 공공개혁, pp. 192-193

9) 정진철, 상계서 p. 37.

중앙공무원교육원은 고위관리직을 대상으로 교육훈련을 실시하며, 주된 기능으로는 공무원의 능력개발과 전문기술배양, 공직전문성 및 제도개혁의 촉진, 공직내외 또는 국가 간 다양한 경험과 의견교환, 행정개혁 및 공공서비스 관리개선을 위한 국내외 자문제공을 담당한다. 중앙공무원교육원의 정규직은 약30%에 불과하고 나머지는 모두 타 부처에서 파견된 공무원으로 구성되어 있다. 특정의 주제에 대한 전문적이고 집중적인 교육을 실시하고 있으며, 교육과정의 종류는 연간 500개 정도이나 주문형 교육프로그램까지 포함하면 연간 1,500개에 달한다.

교육과정의 특징은 교육훈련의 체계적 접근을 위한 교육훈련요구분석, 교육훈련목적의 구체화, 핵심교육훈련의 결정, 교육훈련전략의 설계, 교육훈련전략의 집행 등의 프로그램을 개발 실시하고 있다¹⁰⁾. 직위분류제의 제도를 가지고 있는 영국에서는 신규임용자에 대한 교육훈련이 실시되지 않고 있으며, 직위에 적합한 자격요건을 갖춘 자를 선발하고 있다.

다. 일본

(1) 일본의 지방공무원 연수 시스템

일본의 공무원 수는 총 432만 명이며, 국가공무원이 110만 명이고, 지방공무원이 322만 명이다. 국가공무원 중에서 내각, 법원, 국회, 국방 등을 담당하는 공무원은 특별직으로서 30만 8천명 정도이며, 일반직 국가공무원이 79만 3천명이다. 지방공무원 중에서 특별직이 7만 5천명 정도, 일반직이 314만 4천명에 이르고 있다. 일본의 공무원교육훈련제도는 대체로 우리나라와 유사한 형태를 갖추고 있으나 몇 가지 다음과 같은 특색이 있다. 첫째, 엘리트 간부양성과정인 ‘행정연수’를 통해 인력양성의 차별 관리를 하고 있다. 둘째, 교육훈련을 통한 민간 등과의 교류기회가 폭넓어서 상호이해와 유대증진을 도모한다. 셋째, 중앙훈련과정기관인 인사원의 역할기능이 활성화되어 있다는 점 등이다.

10) 김정일, 외국공무원교육기관의 시태와 동향, pp. 131-132.

일본의 공무원 교육훈련에 대한 총괄기능은 총리부 산하 인사원에서 담당하고 있다. 인사원 산하에 관리국 연수심의실, 공무원연구소 및 각 성청의 지방사무국을 두고 교육훈련을 직접 실시하고 있다. 이와는 별도로 총리부 총무청에서도 노무관리연구회 등 직원능력개발을 위한 훈련을 시행하고 있으며, 각 부처별로도 하부 교육훈련기관을 설치하여 소속 공무원들을 훈련시키고 있다. 인사원에서 2003년 3월 31일까지 실시한 교육훈련은 아래 표 3-5와 같다¹¹⁾.

〈표 3-5〉 본부성 직원연수 및 지방기관 공무원 연수 실시현황

교과과정		항 목	실사회수	수료자수 (명)
본부성 직원 연수		상급직원연수	1	36
		계장연수	34	1,827 [38]
		과장보좌연수	13	647 (17) [25]
		소계	42	2,510 (17) [63]
지방 기관 직원 연수		신규채용직원연수	497	24,974
		중견직원·주임연수	403	26,110
		계장연수	259	11,541 (20) [4]
	관련리 감독자수	과장보좌연수	200	6,199 (278) [51]
		과장·부장연수	125	3,339 (277) [27]
		비서업무·접우연수	117	4,567
		팀·어학연수	126	7,515 (28) [7]
		소 계	1,727	84,245 (603) [89]
	합 계	1,775	86,755 (620) [152]	

* 수료자 총수이며, () 민간기업 근무자수, []는 지방공공단체에서 참가한 숫자

일본공무원의 교육훈련은 교육훈련 후 그 훈련결과가 승진 등 인사관리와의 연계성이 없다는 점이다. 필요한 인재를 적시적소에 배치하기 위하여 적절한 교육을 다양한 장소에서 실시한다는 것이 기본적인 입장이고 제도상으로 우리나라

11) 인사원, 평성15년판 공무원백서, p. 126.

라와 큰 차이가 없다. 그러나 교육훈련의 결과가 인사관리와 연계성이 없어서 교육훈련의 동기부여도 미국이나 영국과 같이 개인적 차원의 방식으로 이루어지고 있다. 일본의 공무원 교육훈련제도는 우리나라, 미국이나 영국의 운영방식을 혼합하여 실시하는 형태라고 할 수 있다.

일본의 지방공무원 교육훈련시스템은 크게 두 가지로 나누어 볼 수가 있다. 첫째, 공공조직이 지방공무원의 교육을 담당하는 시스템이다. 중앙정부(자치성)가 직접 관리하는 자치대학과 중간자치단체인 도도부현(都道府縣) 또는 기초자치단체인 시(市)가 관리하는 직원연수소 그리고 주로 계장연수를 담당하고 있는 시정촌직원중앙연수소(市町村職員中央研修所 일명 시정촌아카데미) 등이 그것이다. 둘째, 행정사무자동화 등과 같은 전문분야의 연수를 맡고 있는 (재)지방자치정보센터와 기타 민간기관이 운영하고 있는 능력개발프로그램을 들 수 있다. 일본의 연구기관을 한국과 비교하여 볼 때 자치대학은 우리의 지방행정연수원과 그리고 도도부현(都道府縣)이 주관하는 직원연수소는 우리의 지방공무원교육원과 그 기능이 비슷하다. 그러나 공무원 교육훈련의 기본적인 자세에 있어서 지역경영과 자치단체의 장기발전계획에 필요한 인재를 자치단체 스스로가 육성하기 위한 체계적인 연수계획 수립과 이를 실천한다는 점에서 차이점을 보인다. 그리고 광역자치단체가 직원연수소를 운영하면서 또한 총무국 소속으로 직원연수과를 두고 있는 경우가 많은 점과 기초자치단체 수준에서도 직원연수과(계)를 두고 공무원교육을 중요한 관리기능의 일환으로 하고 있는 점이 우리와 다른 점이다.

(2) 지방공무원 교육훈련내용과 방향

① 법률중심의 연수에서 과제중심으로

지방화가 외쳐지고 지방중심의 정책전개를 강조하기 시작하던 1970년대 중반까지만 하더라도 지방행정은 전국에 걸쳐 획일적인 모습이었다. 이러한 행정을 수행하는 인재양성의 방법은 법률중심의 연수였다. 이는 행정의 전개방법이 전국에 걸쳐 모두 동일했기 때문에 국가가 법령을 제정하여, 이를 추진하는 방법을 정하면 지방은 이에 능률적으로 따르는 것이 행정운영의 핵심이라고 생각했

기 때문이다. 결과적으로 지방자치단체로서는 당연히 법령에 밝고 법령해석에 유능한 인재가 필요했고 이러한 인재를 육성해야 한다는 관점에서 각종의 제도와 법령에 대한 설명을 중시한 연수를 중점적으로 실시하였다. 그리고 지방자치단체의 계장급연수에 있어서도 감독자연수를 실시했고, 국장, 과장연수에서는 소위 관리자론, 예컨대 관리와 리더십 등과 같은 과목이 주요연수과제였다.

그러나 경제의 저성장으로 인한 재정압박과 행정의 수비범위에 대한 재검토, 높아지는 행정, 재정개혁의 목소리, 고령화 사회의 도래, 특히 일촌일품으로 대표되는 지역경제활성화라는 과제와 지방자치단체직원의 고학력화라는 새로운 행정환경에 대응할 인력양성과 연수방법의 변화가 필요했던 것이다. 이러한 변화는 종래 여러 자치단체에서 동일한 패턴으로 실시하던 연수로부터 지역의 개성을 반영한 연수를 강조하기 시작한 것이다. 이는 결과적으로 지역의 실태와 특성에 부응하는 지역경영을 도모하려는 사고방식과 함께 필연적으로 각 자치단체의 연수에 있어서 과제중심의 연수가 그 중심으로 자리 잡게 되었다. 과제중심의 연수는 지역의 실태에 부응하는 행정, 주민수요에 입각한 서비스의 제공이라는 점에서 각각의 지방자치단체가 독자의 행정 과제를 안고 있고, 따라서 독자적인 행정스타일을 강구해야함을 기본인식으로 한다.

② 내부관리중심의 연수에서 정책개발중심의 연수로

종래의 법령중심적 연수는 그 내용이 내부관리중심의 연수로서 직장 내 인간관계를 중심으로 이루어졌다. 그래서 주요사항도 관리자연수의 경우는 관리자와 리더십, 그리고 일반직원의 경우는 직장 내의 커뮤니케이션 등과 같은 과목이었다. 이처럼 종래의 연수가 내부관리(사람의 관리)에 연수의 중점을 두었던 이유는 전국에 걸쳐서 획일적인 행정을 집행함에 있어서 그 전개절차와 틀이 기본적으로 정해져 패턴화되었기 때문이다. 그래서 중요한 것은 직장 내의 인간관계를 어떻게 유지관리 할 것인가가 중요한 관심사항이었다. 그러므로 이러한 환경에서의 연수는 강의를 중심으로 이루어지고 보충적으로 토의방식을 부가하는 정도였다. 그러나 과제중심의 연수는 업무추진기반의 변화(업무구조의 변화)에

입각한 것이므로 복잡 다양화한 행정환경과 다종다양한 과제(고령화사회, 국제화, 행정의 분화화 등)를 염두에 두고 현실에서 연수의 내용이 문제의식의 향상을 도모하고 정책형성능력을 기르는 정책개발형 연수로 전환되고 있다.

③ 의무적 연수에서 권리적 연수로

연수를 하나의 의무로 생각하는 소극적, 방어적 연수를 탈피하여 연수를 권리로 받아들일 수 있게 함으로써 의욕적 적극적인 수강태도를 갖도록 할 수 있다. 그래서 어떻게 하면 피교육자들이 연수에의 참여를 권리로 의식하도록 유도하고, 교육에 적극적으로 참여하도록 할 것인가가 문제이다. 이러한 문제에 대해 현 일본의 경향은 연수의 실용화, 전문화, 차별화(선택화)라는 대책을 강구하고 있다.

연수의 실용화: 직무시간을 쪼개어 연수에 투자할 만하고 실질적인 도움을 줄 수 있도록 노력해야함을 의미한다. 이러한 실용화는 뒤집어 보면 현장에서 일하는 공무원들은 항상 새로운 정보와 아이디어를 추구하도록 독려 받고 있어서 무언가 연수에 참여하면 도움이 될 것이라는 기대감 속에서, 연수생들 스스로가 연수내용을 주문하는 환경도 관심을 기울여야 한다.

전문화: 연수의 전문화도 연수에 대한 지방공무원의 소극적, 방어적 사고인식을 바꾸는데 기여하는 중요한 계기가 되고 있다. 예컨대 신입 계장을 대상으로 계장의 직무수행을 능률적으로 하는 연수를 할 때, 계장들은 이러한 연수에 보다 적극적으로 참여하게 되기 때문이다

차별화: 종전까지 일본에 있어서도 연수의 차별화는 직급을 중심으로 한 것이었다. 예컨대 계장연수, 과장연수, 국장연수 등의 구분이 그것이다. 그러나 최근에 선을 보인 차별화는 직급이 아니라 능력과 필요성이라는 점에서 종전과 다르다. 이는 동일한 지방자치단체 내에서도 전 직원을 일률적인 대상으로 하던 연수에서 필요한 대상자에게만 연수를 실시하려는 경향이 그것이다. 즉 전 직원에게 동일한 연수를 하는 것이 아니라 개인별 격차 또는 조직별 필요도에 따라서 선별적 연수를 실시하는 것이다. 그리고 부수적으로 중요시되는 것은 연수의

수요를 전적으로 공무원의 희망에만 의존하지 않고 지방자치단체의 전체적인 측면에서 연수의 방향과 내용을 설정하기 위한 조직진단이 필요하다는 것이다.

(3) 직원연수소의 개편성

최근 일본의 지방공무원 교육제도에 나타나고 있는 또 하나의 큰 변화는 종래의 연수소가 연구소로 거듭나야 한다는 개편 움직임이다. 지방공무원의 연수소는 자치단체가 필요로 하는 인재를 양성하는 곳인데 현재의 연수소는 제2차 대전 직후 지방자치단체가 실질적으로는 말단행정기관에 불과하던 때의 수요에 부응한 조직이라는 지적이 그것이다. 즉 오늘의 상황은 이러한 조직이 주로 담당해왔던 법령중심의 설명식 강의, 정신교육위주의 강의, 관리기법을 주 내용으로 한 감독자 직무교육을 집체적으로 하는 것만으로는 문제가 해결되지 않는다는 것이다. 오늘날의 지방행정기관을 더 이상 말단집행기관이 아니라 지역독자의 정책과제를 발굴하고 해결하여 지역사회를 만들고 가꾸는 주체라는 것이다. 따라서 지방공무원의 연수도 이런 직무를 수행할 수 있는 인재를 키우는 것이어야 한다. 이를 위해 연수의 초점이 기존의 지식을 강사로부터 전해 듣는 설명회가 아니라 연수대상자 자신이 지역의 정책과제를 발견하고 구체적인 방법을 탐색함으로써 정책능력을 함양하는 것으로 바뀌어야 한다. 이는 연수의 방법이 수동적으로 듣는 연수에서 적극적으로 참여하는 연구가 되어야 한다는 연수개념의 전환이 필요하다.

연수개념전화에 대한 필요성의 구체적 이유는 지역 간 경쟁의 시대에 있어 지방자치단체의 정책능력의 격차란 곧 공무원의 정책능력의 격차이기 때문이다.

그리고 정책형성은 정책연구, 정책입안, 정책결정이라는 과정을 거치게 되므로 정책형성에 있어서 그 구체적 입안권을 갖고 있는 라인(담당부)부문이 정책형성의 전 과정을 독점하는 것이 아니기 때문이다. 연수기관에서 실시하는 정책연구도 정책형성의 중요한 하나의 과정이라는 것이다. 따라서 직원연수소는 직원정책연구소 또는 직원정책개발센터가 되어야 한다는 것이 최근 지향하고 있는 동향이다.

(4) 사례-가나가와현(神奈川県)

가나가와현은 1979년 4월에 30년간 사용해 오던 공무원연수소(公務研修所)를 자치총합연구(自治總合研究)센터로 개칭하고, 새 명칭에 걸맞은 내부개편을 착수했다. 가나가와현 자치총합연구센터의 운영기본요강에는 소위 자치체학(自治體學)의 연구와 그 연구주체를 육성한다는 다음과 같은 삼원칙이 명기되어 있다.

첫째, 가나가와현이라는 구체적인 지역사회의 현상인식과 보편적인 학문과의 결합을 지향한다. 둘째, 차세대의 지방자치를 담당할 주체로서 30代の 인재육성에 중점을 둔다. 셋째, 개방된 연구기관을 지향하여 현민(縣民) 및 시정촌(市町村) 공무원과의 공동학습, 공동연구를 도모한다. 동 연구센터는 이러한 정책연구를 실현하고 각 방면과의 교류를 추진하기 위해 자치체학연구(自治體學研究)라는 제목으로 계간지를 발행하고 있다. 또한 정책연구에 직원이 적극적으로 참여하도록 제도화한 소위 팀연구제도를 도입하여, 자주연구제도(自主研究制度)를 운영하고 있다.

라. 독일

(1) 독일의 공무원제도

독일은 계급제의 직업공무원제도를 가지고 있으며, 공무원교육은 직업공무원제도에서 임용교육이 중요한 의미를 가지고 있다. 임용 후 근무 중에는 보수교육(Fortbildung)과정과 발전교육(Weiterbildung)과정으로 구분하여 교육훈련을 실시하며, 우리나라와 유사한 체제를 가지고 있다. 정규직 공무원과 계약직공무원은 교육의 유무에 의해서 결정되어지며, 직위차이가 없는 것이 특징이다. 정규직공무원은 A16까지 있으며, 고급공무원에 해당하는 A13으로 임용되는 공무원 직위에도 계약직 공무원이 임용되는 경우가 있으며, 이러한 경우 정규직 공무원으로 임용될 때는 2년의 임용교육을 수료하여야 하지만, 계약직공무원으로 보임하는 경우에는 교육을 필하지 않는다.

연방국가인 독일의 지방공무원교육훈련은 주정부의 사무이며, 임용에서 퇴직

까지 지방공무원에 대한 사무는 주정부가 담당한다. 연방공무원을 제외한 모든 공무원은 국가공무원법의 규정에 따르며, 보수 및 후생복지가 동일하게 이루어지고 있다.

신규임용 및 신규교육훈련 등은 주정부에서 담당하며, 교육훈련결과와 임용예정자의 이해관계를 고려하여 임용발령하게 된다. 임용대상자의 적성과 관심, 지역연고를 고려하여 발령함으로 전문성교육의 수요를 최소화하고 있다.

〈표 3-6〉 독일의 직종에 따른 공직자 (단위 : 천명)

	공무원 및 법조인	군인	계약직 공무원	노무직	계
연방	130.3	187.7	98.4	76.7	492.7
주	1,264.6	-	741.6	109.5	2,155.3
지방자치단체	179.1	-	906.7	322.8	1,418.6
연방철도	52.0	-	0.6	2.5	55.0
산하기관 근무공무원	64.7	-	482.0	55.0	601.8
총계	1,692.7	187.7	2,229.2	574.2	4,683.8

출처 : 독일 연방통계청, 독일연방통계 2005 (Statistisches Bundesamt Deutschland 2005)

(2) 직업공무원채용과 교육훈련

신규임용교육에서는 중견관리자과정(A10)과 고급관리자과정(A13)의 교육훈련을 체계적으로 실시하며, 중견관리자 과정은 3년의 대학교육을 실시하여 임용하며, 고급관리자과정은 석사 후 임용시험을 거쳐 2년의 교육과정을 필한 후 임용되어진다. 하위직과 최하위직 공무원제도가 있으나 현재 최하위직은 거의 채용을 하고 있지 않으며, 하위직의 경우도 특별한 경우에 고등학교 졸업수준의 공무원을 채용하지만, 일반적으로 고용의 유연성을 위해 계약직공무원을 채용하고 있다. 중견관리자과정은 인문계 고등학교를 졸업(13년 교육과정)한 후, 주정부에서 운영하는 전문대학교 3년 과정을 이수하고 시험을 거쳐 임용되어지며, 분야별 전문과정을 공부하게 된다.

고급관리자 과정은 대학교졸업자(독일은 석사로 졸업함)로서 주정부에서 실시하는 임용시험을 거쳐, 2년간의 교육 및 실습을 통해서 자격시험을 실시하며, 자격시험에 합격한 후에 임용되어진다. 고급관리자의 임용은 교육훈련을 담당했던 주에 임용되어지며, 임용지의 선정은 주정부 또는 지방자치단체에 교육생의 적성과 관심영역을 고려한 지원을 반영하여 임용되어지며, 지원자와 임용기관의 합의로 임용되어지는 것이 일반적이다.

인사제도가 계급제의 골격을 유지하면서도 직위분류제의 요소를 가미한 제도를 운영하고 있는 직업공무원제도를 실시하고 있지만, 전문교육과정을 적시에 잘 활용할 수 있도록 제도화되어 있다. 현직공무원을 대상으로 실시하는 보수교육 또는 발전교육 등의 교육훈련은 주로 주정부의 내무부 또는 교육기관에서 실시한다. 교육프로그램이 세미나형식과 실습을 주로하며, 교육의 성격에 따라, 호텔, 대학, 공공기관을 활용하여 실시하기도 한다. 교육기관마다 차기년도의 교육프로그램을 공개하며, 지원자를 선착순으로 선발하여 교육을 실시한다. 교육프로그램에는 대상자, 교육내용, 교육방식, 기간, 비용, 정원 등을 명시하고 있다. 라인란트 팔츠주의 경우 내무체육부에서 이를 관장하며, 교육 장소는 관리자과정의 경우 주로 슈파이어행정대학원에서 세미나 형식으로 실시한다.

지식, 정보를 제공하기 위한 교육프로그램의 운영과 함께 주제별 세미나를 개최하여 간부공무원에 대한 교육을 세미나를 통해 전문지식을 교환하고, 네트워크를 구축하는데 주안점을 두고 있다. 공무원교육원에서 교육을 실시하는 경우 수익자부담의 원칙에 따라 지방자치단체 또는 개인이 비용을 부담하며, 일반적으로 지방자치단체의 수요에 따라 교육을 실시함으로써 자치단체가 비용을 부담한다. 사회적 복지국가를 국가이념으로 선택한 독일의 교육비에 대한 사회적 통념은 국가가 부담한다고 인식하고 있다. 대학교육도 저렴하며, 생활비도 국가로부터 용자를 받아 사용할 수 있고, 그 일부만 변제하면 되는 제도를 운영하고 있다.

(3) 교육훈련 프로그램

직업공무원의 임용교육은 고위공무원, 중견관리공무원, 하위공무원으로 구분하여 실시하며, 고위공무원은 임용시험 후 2년의 교육과정을 거치게 된다. 1년 수업과 1년 실습 또는 수습으로 과정이 구성되어있다. 이러한 과정은 비교적 탄력적으로 운영되어지며, 일정기간 슈파이어 행정대학원에서 수업을 하면서 일정학점 이상을 취득한 경우 수습으로 인정하기도 한다. 중견관리 공무원은 행정, 재정, 감사, 조세 등의 행정학교에서 3년간의 수업을 통하여 임용교육을 대신한다. 직업학교의 성격이면서도 전문학교의 성격으로 운영되어진다.

직업공무원제를 택하고 있는 독일의 공무원 보수교육은 우리나라에서와 같이 익년 도에 교육수요를 현직 공무원에게 설문하여 프로그램을 작성하며, 이를 행정기관에 공지하여, 참여자를 선발하게 된다. 주 내무부는 일반적으로 고위공무원과 중견관리공무원을 중심으로 교육프로그램을 고지한다. 계약직 또는 하위직 공무원에 대한 교육훈련은 관련부서에서 필요시에 교육프로그램을 개발하여 실시하는 방식으로 운영되어진다.

(4) 라인란트 팔츠주의 교육훈련프로그램

라인란트 팔츠주의 내무부는 고급공무원과 중견관리공무원을 대상으로 교육훈련프로그램을 개발하여 실시하고 있다. 교육훈련의 목적을 조직의 효과성을 극대화하기 위한 자문, 새로운 변화와 구조화를 위한 인적자원의 고품질화, 인적자원의 재구조화로 설정하고 있다. 2003년에는 43개의 프로그램을 개방하여 실시하고 있다. 교육대상은 지방자치단체의 간부공무원을 대상으로 실시하며, 제시된 프로그램 중에서 개별적으로 등록하여, 교육에 참여할 수 있다¹²⁾. 교육정원은 12명에서 15명으로 구성되어 있으며, 강의형식으로 이루어지는 지방행정일반 과목과 행정정보기술에 관한 과정만 20명으로 정원을 제한하고 있다. 참가를 원하는 공무원은 4주전까지 등록하여 선정이 된 경우에 참여할 수 있다.

12) Rheinland-Pfalz, Fortbildung im Wandel Program 2003, S. 11.

일반적으로 우선순위에 따라 결정되어지지만, 이에 대한 결정권은 재정지원을 실시하는 주정부의 내무부에서 결정권한을 가진다.

교육과정은 조직발전과정, 지도자과정, 프로젝트관리과정, 조직원관리와 커뮤니케이션과정, 행정정보 및 창조기술과정으로 구분하여 실시하고 있다. 교육훈련기간은 일반적으로 2-4일정도 실시하며, 과정에 따라서는 1주일 실시하는 경우도 있다. 교육비용은 2003년 일반적으로 1일 130유로 정도의 비용을 부담하게 된다. 교육의 진행이 세미나 형식으로 이루어지며, 능동적 참여자가 많은 실제적 자기개발의 기회가 되고 있다. 하위직 공무원 또는 계약직 공무원에 대한 행정기술이나 행정절차에 대한 교육훈련은 관련교육기관에 위임하여 실시하는 경우가 일반적이다. 계급제의 공무원제도를 가지고 있지만, 교육훈련이 승진이나 전보의 요건이 되지는 않지만, 공직자가 자율적이고 능동적으로 교육에 참여하며, 개별적 능력의 제고는 내부경쟁에서 유리한 여건을 형성하게 되며, 이러한 경향이 공직자의 자리이동에 영향을 주게 된다. 내부경쟁체제가 운영되어지고 있는 독일의 직업공무원제도는 자리이동이 승진과 전보의 전제가 된다고 볼 수 있다.

(5) 연방정부와 지방정부 기술직 점유비율

기술직 점유비율은 직렬을 구분하여 임용과정과 보직관리를 하지 않는 독일의 연방정부와 주정부, 지방정부의 기술직 현황은 계량화된 통계로 발표하고 있지 않다. 단지 직무의 성격에 따라 구분하여 연방, 주, 지방정부의 인력구성은 아래 표 3-7과 같다.

기술직 공직근무자를 산정하기 위해 위의 표에서 군인, 교사, 교수, 검찰직 공무원을 제외한 368만 명의 공직근무자 중에서 기술직 분야 근무자의 비율을 산정하였다.

기술직 분야를 사회복지, 보건, 환경, 체육, 요양, 주거, 건설, 지역개발, 식품, 농업, 산림, 에너지, 수자원관리, 교통, 통신, 산업 분야에서 근무하는 인력을 기술직 인력으로 추정하였다.

연방정부는 6.3%가 기술직분야에 근무하는 인력이며, 주정부는 16.7%, 지방정부는 51.7%에 해당하고 있다. 일반직 공직근무자 중에 30.2%가 기술직 분야에서 근무하고 있다.

〈표 3-7〉 독일공무원 소속별, 분야별 근무현황

구분	연방	주	지방자치단체	계
일반행정	442.9	750.5	402.6	1,598.0
정치, 외교, 기관유지업무	38.4	123.8	234.3	396.5
재정	45.4	151.3	59.6	256.2
교육, 학술, 연구	12.0	235.4	71.9	319.3
사회복지	3.4	60.7	279.0	343.0
보건, 환경, 체육, 요양	5.0	49.7	308.9	363.6
주거, 건설, 지역개발		25.7	164.4	190.1
식품, 농업, 산림	0.6	27.3	1.3	29.2
에너지, 수자원관리	1.0	11.1	11.7	23.8
교통, 통신	26.1	46.9	24.1	97.1
산업	0.0	31.2	33.4	64.6
일반 공직수행자 총계	574.8	1,513.6	1,591.2	3,681.4
기술직 직무수행자 계	36.1	252.6	822.8	1,111.5
기술직 비율 (%)	6.3	16.7	51.7	30.2

마. 프랑스

(1) 일반론

프랑스는 역사적으로 공무원을 채용할 때, 특정 직위 또는 직렬을 고려해서 모집하지 않고 일의 직무를 중심으로 직종군(corps, ‘꼬흐’)을 기준으로 한 채용방식의 직업공무원제도를 채택하고 있다. 사실상 이러한 채용방식은 국가 공무원, 지방공무원들에 대한 교육과 밀접하게 연관이 되어 있는데 이것이 프랑스의 독특한 특색이라고 말할 수 있다.

프랑스의 지방공무원에 관해서는 법령에 의해 계속 지방공무원법을 수정했으

나 국가공무원과의 동일성을 잃지 않도록 세 가지의 주 원칙을 그대로 고수하고 있다.

이 원칙을 보면, 먼저 단일성 원칙으로 모든 지방공무원들이 같은 신분법에 의거해야 한다는 원칙이고, 두 번째는 민주국가의 평등원리를 참고하여 근무조건, 채용, 조직 등에 있어서 국가공무원과 동일성을 가져야 한다는 원칙이다. 세 번째로는 특수성의 원칙으로, 지방공무원의 특별한 상황을 고려할 필요성이 있음을 강조하기 때문이다.

프랑스의 지방공무원은 보편적으로 관의의 지방공공단체에서 일하고 있는 정규직 지방공무원, 시보공무원, 비정규직공무원 등으로 구분하며, 정규직공무원만이 「지방자치단체의 공무원에게 공통적으로 적용되는 지방공무원 신분에 관한 법」의 구속을 받는다. 따라서 이들은 공개시험에 의해서 채용되며 평생직의 직업공무원으로 근무하게 된다. 아울러 이들 지방공무원의 보수는 전국적인 동일한 수준으로 정한 직렬과 직급에 맞는 봉급체계에 의해서 결정이 되고 있다.

한편, 비정규직공무원은 주로 계약직 공무원으로서 자치단체와 계약관계에 의해서 일정기간동안 일정직을 수행하기 위해서 채용이 되는 공무원으로 시장에 의해서 자유롭게 채용될 수 있다.

(2) 지방공무원의 의무와 신분보장

지방공무원들의 행정활동 분야는 행정직, 기술직, 사회복지직, 문화·체육직, 소방 및 자치단체경찰직과 기타로 나뉘는데, A직급과 B직급의 공무원들은 거의 행정직에 근무하고 있는 반면, C직급의 기술직분야가 45.3%로 가장 많은 직위를 나타내고 있다. 이들이 근무하는 지방공공단체는 전국의 지방자치단체(collectivites territoriales)들인 시읍면의 기초자치단체, 도자치단체, 에지옹광역도 자치단체와, 주로 자치단체협력체를 중심으로 하는 행정기관형 영조물기관 등지에서 행정임무를 수행하고 있다.

지방공무원이 지켜야 할 의무규정으로는 먼저 업무상 발언권 제한의무(devoir de reserve)가 있어서 동료나 자치단체 행정기관에 대한 공식적인 비난이 금지되

고, 시장에 반대하는 정치운동을 할 수 없다. 만 명 이상의 주민으로 구성된 자치단체에 근무하는 공무원들은 집단행동으로서의 파업행위를 하고자 할 경우에 5일전에 시장에게 사전 통보를 보내야할 의무가 있다. 자치단체공무원은 근무에 관해서 노동권을 인정받고 있으며, 공무원에 관한 사회보장의 혜택으로는 일반봉급자와 다른 유급휴가, 의료보험제도, 연금제도 등이 있다.

(3) 지방공무원의 인사관리

자치단체공무원은 자치단체가 자율적으로 모집하는 시험을 통해서 또는 도 단위의 자치단체에서 통괄적으로 운영하는 인사관리 센터가 주관하는 시험에 의해서 채용될 수 있다. 시험내용은 관련 직종군에 정해진 규정에 의해서 결정이 되며, 또 어떤 경우에는 이 채용 시험은 직급에 맞는 임용기준으로 결정되기도 한다. 모든 경우에 있어서 심사위원들은 합격된 응시자들을 이름의 가나다순으로 적성능력별 리스트를 작성하고, 임용할 직위의 수보다 상회하는 숫자의 적성판별 추천 임용후보자명단을 시장에게 제시하고, 시장은 이렇게 제공된 적성능력별 리스트를 참고하여 자유의사에 따라서 시험에 통과한 지방공무원들의 직위를 선택, 임명할 수 있다.

(4) 지방공무원 교육제도

지방공무원에 대한 교육은 공무원의 자질향상을 목적으로 하는 교육으로부터 부차적으로는 승진의 중요한 여건을 준비하는 교육도 있다. 또한 교육제도는 행정의 임무가 발전해 감에 따라 적절한 적응능력을 키워주는 행정개혁의 필수불가결한 방편이 되기도 하다. 이러한 취지를 살려서 몇몇 법안에는 공무원의 연수교육과 평생교육을 공무원이 누려야 할 권리로써 명시하고 있다.

1983년 법 제22조에서는 공무원들의 직업교육은 물론이고 직업적인 성격이 아니더라도 개인의 발전을 위한 평생교육을 공무원들이 가질 수 있는 권리의 하나로 열거하고 있을 뿐만 아니라, 1984년 동 법 제58조도 공무원의 등급이 승진되었을 경우에는 최소한의 직업교육을 받을 정당성이 인정된다고 명시하고 있

어서 공무원에 대한 교육의 중요성을 인정하고 있다. 1989년과 1992년에는 공무원 노동조합단체와 체결한 기본협약을 통해서 공무원 교육에 관한 형평성, 평등성, 협력실천성 등의 우선권을 정하기로 했다. 현재 이 협약들은 공무원에 관한 직업교육의 근거가 될 뿐만 아니라 몇 년 전부터 적극 시행하고 있는 평생교육에 대한 장점도 최대한 극대화 시키려고 노력하고 있다.

일반적으로 유럽국가에서는 공무원을 채용할 때 고등학교나 대학교를 바로 졸업하게 되면 채용을 해서 소정의 연수교육과 현장실습을 하는 기본적응교육을 실시하여 공무원으로서의 직업을 부여 받게 한다. 이러한 채용방식을 뒷받침하는 일반적인 생각은 공무원으로서 갖추어야 할 능력으로 일반적인 지적인 적성이 필요하다는 이념에서 출발하며, 가장 적성에 맞는 공무원을 선발해서 매일의 현실과 접촉이 되는 현장실습교육으로 이들 신규채용 공무원의 직업적 적성을 키워간다는 생각이 담겨져 있다. 그러나 이러한 자유주의적 사상들은 경제적 위기, 국제경쟁력 향상, 국가임무의 증대 등으로 지난 20여년 이후부터는 퇴조하였고, 그 뒤에 많은 유럽 국가들이 자국의 공무원들에게 신규채용 시부터 중견 경력직의 공무원 등에 이르기까지 여러 가지의 특별교육 프로그램들을 실시하면서 자국 공무원의 자질을 함양시키는데 주력하고 있다.

프랑스의 경우, 국가공무원의 양성을 중심으로 하는 대표적인 공무원학교로 국립행정학교(Ecole nationale d'administration)(ENA)가 국가의 가장 최고의 공무원들을, 국립기술학교(Ecole polytechnique), 지방행정학교(Instituts rgionaux d'administration) 등이 국가의 중견공무원, 최고의 기술공무원들을 양성하고 있으며, 그 외에도 교도행정학교, 관세학교, 세무대학 등 상당히 많은 공무원양성 전문학교들이 있다. 이들은 한 직렬군 또는 여러 직렬군의 공무원을 양성하게 되는데 군사학교와 선생님의 양성을 위한 공무원학교들을 제외하면 프랑스 전역에 약 70여개가 된다. 이렇게 양성된 국가공무원 또는 다른 자치단체의 지방공무원들은 파견근무나 전근 등에 의해서 해당 자치단체의 지방공무원으로 임용되며 이때에 자치단체장의 자유재량임용권을 발휘할 수 있다.

전국에 걸쳐 있는 많은 전문공무원양성학교에 입학하여 학생의 신분을 갖는

시보공무원(*fonctionnaires stagiaires*)으로서 기초교육과 분야별 전문교육을 받게 되고, 졸업과 함께 성적결과를 고려하여 공직에 보임하게 되며, 그로부터 일정 기간 동안에는 국가의 공무원으로서 봉사할 의무를 수행하는 전문직 공무원이 된다. 이렇게 본다면 공무원을 신규 채용함에 있어서 시보공무원 때부터 기초교육과 전문교육 등 다양한 교육을 동시에 실시하여 전문직을 잘 수행할 수 있는 공무원의 자질을 사전에 키우는 최상의 사전효과를 갖는다고 볼 수 있다.

(5) 지방공무원의 교육유형

1984년 프랑스 정부시행령에 의하면 공무원 교육을 내부교육(*formation interne*)과 자율개인교육(*formation personnelle volontaire*)으로 구분하고 있다. 내부교육은 직위에 관한 적응능력을 배양하는 교육 프로그램과 상위직급을 준비하거나 새로운 직렬로 바꾸기 위해서 공무원의 공개시험에 대비하는 교육 프로그램 등이 중심이 된다.

1984년 법률에 근거한 1985년 9월 10일자 정부시행령에 근거한 지방공무원의 교육제도를 자세히 살펴보면, 신규채용자를 위한 소양교육으로서의 기초적응교육(*pre-employment training*)이 있고, 이와 유사하게 한 직급으로 신규채용이 되었을 때 행하는 적응교육(*formation initiale d'application*) (FIA)이 있는데, 이는 의무적인 직업교육인데 현재 A직급과 B직급에만 행하는 교육으로 지방공무원전국인사관리국에서 담당하고 있다.

지방공무원들은 공개경쟁시험에 대한 준비교육을 받을 수 있는 혜택이 주어져 있어 이를 승진준비교육(*preparation aux concours, preparation for promotion*)이라고 하며, 지방공무원들이 다른 직종으로 전환하기를 원할 때 또는 상급직으로 선임되기를 원할 때 필수적으로 거쳐야 하는 공개경쟁시험 등에 대비하여 교육을 받게 된다.

개인적인 의사와 관심에 따라 참여하게 되는 개인교육(*formation personnelle*)

은 공무원 각자의 능력을 향상시킬 목적으로 직무와 직접적인 관련이 없지만, 다양한 교육 프로그램을 선택하여 교육을 받을 수 있고, 교육연수를 위해서는 휴가를 얻을 수 있으며, 현 보수총액의 85% 선에서 월급을 지급받는 혜택도 있다. 이외에 업무와 관련해서 또는 새로운 직렬, 새로운 직위, 새로운 직급에 이르기 위해서 업무수행 기간에도 보충교육훈련과 같은 제도가 있다. 이와 같은 교육을 평생교육(formation continue)이라고 하며, 이 교육은 공무원들의 지속적인 자질향상, 새로운 기술과 직무에 대한 적응능력의 개발 등을 목적으로 직무를 수행하는 기간 중에 행하는 교육이며, 담당업무와 관련해서는 새 등급(직급)으로 선임되기를 원하거나, 새로운 직무를 부여받기 위한 경우 등에 중점적인 교육을 받게 된다. 위의 교육 형태에서 가장 중요하게 여기고 있는 교육이다. 이러한 교육내용에는 직업공무원에게 필요한 기술적인 교육 외에도, 새로운 민원 행정예의 적응, 인적자원의 관리기법, 행정경영원리, 공공서비스의 이용자인 국민과의 관계를 개선하기 위한 민원교육 및 행정정보, 통신교육 등이 다양하게 마련되어 있다.

제3절 지방공무원 성과평가제도

1. 현황

성과중심 인사제도의 정착을 위해 전략적으로 목표에 달성된 결과를 평가하고 이를 피드백 하여 관리하고 성과제고를 위한 대안을 발굴해가는 과정으로 평가가 요구되어진다. 선진국의 신공공관리에 근거한 지방행정개혁은 성과에 대한 체계적 평가가 그 기본 틀을 형성하고 있다. 공무원의 성과제고를 위한 효율적 방안으로 성과평가를 실시하게 되며, 평가결과를 경쟁심을 유도하고 책임성을 확보하는 수단이며, 인센티브의 기준이 된다.

평가에는 명확한 목표에 대한 상호 합의와 수용성이 전제가 된다. 구성원의

몰입과 헌신에 대해서는 평가와 이에 대한 보상이 따르게 된다. 이를 위해서는 평가절차에 대한 신뢰도와 타당성이 조직인에 의해 인정되어야 한다.

2. BSC

BSC는 1992년 Robert Kaplan과 David Norton에 의해 개발되었으며, 민간 기업에서 주로 사용하는 평가방식이다. BSC는 종래의 유동성과 단기적 이익만을 중시하던 재무적 관점에서 벗어나 장기적 생존과 발전의 관점에서 고객관점, 내부프로세스 관점, 학습 및 성장 관점에 대한 고려가 필요하다는 것을 강조하고 있다. 성과평가는 재무적 측면에서의 평가를 강조하고 있지만, BSC는 장기적 관점에서 구성원의 능력발전, 고객만족, 내부혁신과 같은 비재무적 지표가 균형을 이루어한다는 점을 강조하고 있다.

정부는 BSC 도입을 위해 부산, 대구, 충남, 전북, 경북, 제주도가 시범사업지역으로 선정되어 2005년 6월부터 제도도입을 위한 연구를 실시하였다.

지방자치단체 중에서 부산광역시가 2007년부터 4급 이상 공무원을 대상으로 평가를 실시하고 있으며, 부산광역시는 2006년까지 직무성과계약제를 실시하였다. 2007년부터 5급팀장 5명을 포함하여 4급 이상 121명을 대상으로 BSC를 실시하고 있으며, 평가항목은 달성도(60%), 민간전문가에 의한 평가(20%), 상급자에 의한 평가(10%), 가점평가(10%)로 구성되어 있다.

전라북도도 4급 이상 64개 부서에 대한 부서별 업무성과지표를 개발하여 2007년에 시범평가를 실시하고 2008년부터 부서평가를 BSC로 실시하며, 2009년부터 개인평가를 실시할 계획을 가지고 있다.

BSC는 조직원의 성과를 측정하여 인사 및 보수제도와 연계하여 제도운영이 됨으로 성과지향적 인사시스템을 운영하는데 주요한 수단이 될 수 있으며, 평가지표의 합리성과 타당성이 성패를 좌우하게 된다.

부산광역시의 달성도 평가는 성과목표를 고객에 대한 성과목표를 17%, 재무에 관련된 성과지표를 6%, 그리고 학습 및 성장에 관한 지표를 14%로 구분하여

달성도 평가를 실시하며, 연초에 협의 계약하는 방식을 취하고 있으며, 가점제를 제외한 90%를 공통지표로 활용하고 있다. 전북의 경우 BSC 평가지표의 DB를 작성하여 개인별 지표를 선정하는 방식으로 상위평가시스템을 도입하여 운영할 예정이며, 서로의 장단점이 있다.

BSC가 성과평가시스템으로 도입될 수 있는 장점으로서는 다양한 주민의 욕구에 대응하고 행정서비스 품질을 제고하고 주민만족 행정을 구현하여 고객에 대한 평가를 포함하는 BSC의 도입 타당성을 제고한다고 볼 수 있다.

3. 목표관리제

목표관리제(Management by Objective, MBO)는 조직의 상급자와 부하직원간의 상호 협의를 통하여 부서 및 개인의 목표를 명확히 설정하고, 일정기간이 경과한 후 평정자인 상급자와 업무수행자인 부하직원이 목표달성에 관한 의견교환을 통하여 목표달성정도를 평가한 후, 그 결과를 다음 목표설정에 환류 시켜 보상체계에 연결하는 제도이다.

직무성과 평가제는 광역자치단체 4급 이상, 기초자치단체 5급 이상이 직무성과계약제에 의한 평가를 실시하고 있으며, 성과연봉과 연계하여 제도를 운영하고 있으며, 하위직의 경우 성과급에 연계하여 실시하고 있으며, 평가의 방식과 활용정도는 편차가 크게 나타나고 있다.

현재 지방자치단체에서는 부서장급 고위공무원에 대한 평가를 직무성과계약제(목표관리제)를 실시하고 있으며, 점차 BSC방식으로 전환되어질 것으로 예상된다.

4. 근무성적 평정제

5급 이하의 공무원을 대상으로 능력, 가치관, 근무실적을 정기적으로 평가하기 위한 체계적 시스템으로 근무성적평정제가 운영되어지고 있으며, 평가결과는 성과급, 승진, 배치전환, 교육훈련을 위한 근거자료로 활용되어지고 있다. 근무성적 평정제는 공무원의 업무실적과 직무수행능력, 태도, 등을 측정하여 인사에 반영함으로써 피평정자의 근무의욕을 향상시키고 조직의 생산성을 제고하기 위한 제도이다.

목표관리제가 도입되면서 광역자치단체의 5급 또는 4급 이상, 기초자치단체의 경우 5급 이상의 공무원에게 적용되면서 실제 지방자치단체의 5급 이하 공무원의 평가제도로 근무성적평정제도가 적용되어 왔다. 근무성적평정 자료는 공무원 개개인의 인사기록카드에 기록되며 인사행정을 위한 기본 자료로 활용되어지며, 현재 승진 및 성과상여급 지급기준, 특별승급, 보직관리 및 교육수요 예측을 위한 자료로서 활용됨으로, 공무원의 관심이 높고, 성과중심 인사제도의 중요한 축으로서의 의미를 가지고 있다.

근무성적 평정은 업무에 대한 근무실적 60%, 직무수행능력 30%, 직무수행태도 10%의 기준으로 이루어지고 있다. 승진후보자 명부를 작성할 때는 근무성적 평정이 50-70% 경력평정이 20-30%, 교육훈련이 10-20%를 기준으로 작성하고 있다.

근무성적평정의 목적은 공무원 개개인이 파악하기 어려운 자신의 역량, 태도 등에 대한 상급자, 동료, 하급자, 고객 등의 평가를 통한 약점을 발견하고 이를 보완하고 더 높은 성과를 발휘할 수 있는 기회를 가질 수 있는 긍정적 장점을 가지고 있다.

목표관리제 또는 BSC의 적용을 받는 5급 이상의 공무원을 제외하고는 6월과 12월에 두 차례의 근무평정을 받는다. 피평정자는 공무원 근무성적 평정서의 앞면에 업무추진실적 및 추진업무내용, 직무수행능력 직무수행태도평점 감점 등의 해당사항을 작성한다. 업무추진실적은 성과평가를 위한 것이고 직무수행능력은 직무관련 전문자격증, PC활용 및 정보화 능력, 외국어능력, 기타로 나누어

작성한다. 직무수행태도는 지각이나, 무단결근 등 감정에 해당하는 사항이 있을 때 적는다.

5. 외국의 성과평가제도

가. 미국

미국은 1993년 제정된 정부성과및결과에관한기본법(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA)에 기초하여 공무원의 성과중심 인사제도를 실시하였다. 동 법률에 따라 미국에서는 직무성과계약제가 일반화되었는데, 이는 결과에 대한 통제를 강화하였다는 것으로 이해할 수 있다. 공무원 인사관리 시스템에서 성과평가 및 인센티브가 중요한 포인트로 이해되고 있다.

(1) 근무성적평정

미국은 정부성과및결과에관한기본법에 근거하여 연방정부의 전략적인 계획과 실적측정을 의무화하고 있다. 인사관리처(OPM)는 각 부처에서 근무성적평정제도를 개발하는데 필요한 기술을 지원해야 하고, 각 부처가 개발한 근무성적평정제도가 적합한지 여부를 평가하게 된다. 각 부처 및 기관은 자체적으로 근무성적평정제도를 개발하여 공무원의 근무성적을 정기적으로 평가해야 하며 실적평가기준을 설정할 때 소속공무원의 참여와 평가결과는 교육, 보수, 전보, 승진, 강등, 우수인재의 유지관리, 면직 등의 기초로 활용한다(정재명, 2006: 93 이하).

각 부처 및 기관에서 운영하고 있는 근무성적평정제도의 운영체계는 계획, 점검, 개발, 평가, 인센티브로 구성된다. 계획단계에서는 공무원이나 부처 및 기관의 실적기대치와 목표를 설정한다. 점검단계에서는 공무원 개인의 목표와 부처 및 연방정부 전체목적을 잘 수행하고 있는지 피드백하게 된다. 개발단계에서는 업무수행능력을 향상하는 단계인데, 새로운 기술과 전문성을 요하는 업무를 수행하기 위한 훈련을 하게 된다. 평가단계에는 근무성적평정을 하는 단계인데,

계획단계에서 설정한 근무성적 평정요소와 기준에 입각하여 이를 실시하게 된다. 인센티브단계에서는 평가단계에서 시행한 근무성적 평정결과에 따라 공무원 개인이나 조직이 목표달성에 기여한 바에 따라 차등하여 실적을 인정하게 된다.

근무성적을 평정하는 방법에는 주로 360도 평정, 조직평정, 성공-실패 이분법 평정이 있다. 360도 평정(360-Degree Assessment)은 상관에 의한 평가를 포함하여, 평가대상자 자신, 부하, 동료, 고객에 의한 평가로 이루어지기 때문에 다면평가라고도 한다. 조직평정은 기존의 개인평가에 치중하던 방식에서 벗어나 조직의 성과를 평가하게 된다. 성공-실패 이분법 평정은 “충분히 성공” 혹은 “수용불가”로 평가되는 성공과 실패라는 이분법적 평가로 이뤄진다.

(2) BSC에 의한 평정

최근 연방공무원 개인, 조직, 부처, 기관을 평가하기 위해 BSC가 활용되고 있다. 공무원 개인의 행동에 대한 평가를 단편적인 관점이 아닌 종합적인 관점에서 접근하는 장점을 갖고 있고, 개인뿐만 아니라 조직의 수준도 평가할 수 있다는 장점을 가진 것으로 이해되고 있다.

연방공무원의 성과평가는 개인 및 조직의 성과를 고려하여 BSC에 의해 평가된다. 잘 알려져 있지만, BSC의 중요 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 재정적 관점: 민간기업 영역에서는 기업의 이익과 시장점유율을 뜻하지만, 정부행정 영역에서는 GPRA가 요구하는 결과지향적인 수단으로 이해된다. 둘째, 고객관점: 조직이 고객의 필요를 잘 충족시키고 있는지에 대한 평가내용이다. 셋째, 학습과 성장관점: 조직이 계속 학습하고 혁신해 나감으로 성장을 해 나가는 가에 대한 평가내용이다. 넷째, 내부과정평가: 업무수행과정 및 운영절차에 대한 평가내용이다.

나. 영국

(1) 근무성적평정

영국에서 근무성적평정에서는 평정과정상의 투명성과 객관화를 바탕으로 한 결과에 대한 신뢰성 확보와 평정결과에 대한 당사자 간의 면담을 통해 상호공감과 발전을 위한 노력을 강조한다. 당사자 간 대화와 면담은 업무실적에 대한 실적에 대한 평가라는 본래 목적 이외에도 평정대상자에게 평정기간 동안의 업무성과에 대해 스스로 검토할 수 있는 기회를 제공함으로써 미래의 업무를 구상하는데 도움을 준다. 또한 근무실적에 대한 대담을 통해 공무원 개인의 능력개발과 교육이 필요한 분야를 파악하고, 개인적인 목표나 희망사항에 대해 의견수렴의 기회를 가질 수 있다는 점이 있다(정재명, 2006: 298 이하).

(2) 평정의 절차

평정절차는 대략 4단계로 나눌 수 있다. 첫 단계는, 평정계획을 수립하는 것이고, 둘째는 평정대상자의 근무를 감독하는 것이며, 셋째는 평정을 실시하는 것이고, 넷째가 의사전달 및 사후조치가 된다. 각각의 단계를 설명하면 다음과 같다.

평정계획의 수립단계에서는, 평정대상자가 평정기간 초에 자신의 감독자와 협의하여 1년간 수행할 업무추진계획서를 작성한다. 근무감독단계에서는, 평정자가 1년 동안 대상자를 관찰하고, 이를 개인별 업무추진계획서와 비교평가한다. 이때 평정대상자의 성과, 장점 및 약점, 능력개발의 필요성 등을 관찰하여 기록하고, 근무평정서 작성 시 참고하며, 해당 공무원과 수시로 토의하여 필요한 경우 업무추진계획서를 수정하기도 한다. 평정실시단계에서는, 감독자가 평정을 작성함으로 이뤄진다. 평정자는 반드시 그 대상자와 면담을 가져야 한다. 이 면담은 다음 다섯 가지에 기여하게 된다. 첫째, 평정대상자에게 평정기간 동안의 업무성과를 검토하게 한다. 둘째, 근무실적 및 승진적격성 평가에 대한 허심탄회한 대화를 갖게 한다. 셋째, 다음 연도의 업무추진계획을 마련하게 한다.

넷째, 평정대상자의 능력개발 및 교육수요를 파악하는데 기여한다. 다섯째, 평정대상자 개인의 목표와 희망사항을 파악하는 데 기여한다. 마지막 의사전달 및 사후조치단계에서는, 평정이 끝나면 대상자는 그 결과를 통보받게 된다. 평정대상자는 평정자 또는 확인자와의 면담을 통해 평정결과치 개선방안에 대해 논의하고, 이를 바탕으로 새해 업무추진계획서를 합의하여 작성하게 된다. 근무평정 결과 보직변경, 승진, 교육, 비능률대책 등의 조치가 필요하다 판단될 때에 평정자는 인사담당부서와 협의하여 적절한 조치를 취하게 된다.

올바른 평정이 되기 위해서는 당연 평정기준이 필요하다. 고위공무원단의 경우, 내각사무처에서 통일적으로 그 기준을 마련한다. 그 외는 각 기관별 사정에 맞게 자율적으로 기준을 정하게 된다. 그러나 이 경우에도 그 기준을 통해 근무실적 불량자를 선별해 낼 수 있는 평가수단을 확보해야 하며, 이는 인센티브 결정의 기초를 이뤄야 한다는 요구를 충족시켜야 한다. 각 부처는 근무평정제도를 결정함에 있어 내각사무처 및 재무부와 협의하게 된다. 이를 위해 다음의 원칙이 작용한다. 첫째, 근무평정의 입안, 실행, 관리는 기회균등의 원칙을 준수해야 한다. 둘째, 기준은 일관성을 가져야 한다. 셋째, 계속적으로 조직에 필요한 것이어야 하며 정기적으로 실시되어야 한다. 넷째, 평가대상자가 평가결과를 알 수 있도록 평가는 서면으로 시작되어야 하며, 평가대상자에게 그 결과가 전달되어야 한다. 다섯째, 교육과 능력개발의 필요성을 제시할 수 있도록 설계된 제도이어야 한다. 여섯째, 평가자는 충분한 평가능력을 가진자이어야 한다. 일곱째, 근무평정제도를 변경하기 위해서는 직원, 직원조합, 직원대표와의 협의를 거쳐야 한다.

다. 일본

일본의 국가공무원법에서는 근무평정을 “능력”파트에서 규정함으로써 근무평정이 공무원의 직무능률을 향상시키기 위한 방법으로 이해되고 있다. 각 기관은 국가공무원법 제72조 1항에 따라 평정을 실시하고, 그 결과에 대한 적합한 조치를 강구해야 한다. 총리대신은 성적이 우수한 자에 대해서는 표창을, 불량자에 대해서는 교정을 실시하여야 한다.¹³⁾

(1) 근무성적평정

근무평정은 미리 시험적으로 실시하고 조사하여 평정결과에 대한 식별력, 신뢰성, 타당성, 용이성을 확보하여야 한다. 일본 인사원규칙 10-2와 관련하여 평정방법은 다음 사항이 전제된다. 첫째, 공무원의 실적을 분석적으로 평가, 기록하여 종합적인 평가가 되도록 해야 한다. 둘째, 평가자가 2인 이상 되도록 하며, 특정인의 독단적인 평가를 배제할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 셋째, 평정을 받는 직원의 수, 직무의 종류, 복잡성, 책임의 정도 등을 고려하여 일괄평가가 인정되는 공무원 집단에 대해 평점분포를 정하거나 평균점수를 규제하는 등 평정의 식별력을 높이고, 불균형을 시정할 수 있는 절차를 구비해야 한다(정재명, 2006: 154 이하).

(2) 평가단계의 결정

근무평정권자는 근무평정의 최종결과를 기록서에 기록하여야 한다. 평가결과는 3단계 이상으로 구분되어야 한다(다만, 조건부 임용중인 공무원에 대해서는 2단계). 실시권자는 평가단계를 결정할 때 다음 사항을 고려해야 한다. 첫째, 직무의 복잡성과 책임의 정도가 거의 동일하다고 인정되는 직원의 집단마다 또는 그러한 집단의 상호간에 있어 그 분포가 공정하며 균형을 이룰 것. 둘째, 상위단계의 평가를 받은 공무원의 수가 해당 단계의 평가를 받은 공무원 수의 대강 10분의 3이내일 것.

근무평정에는 정기평정과 특별평정이 있다. 정기평정은 조건부 임용기간 중의 공무원 이외의 자에 대하여, 매년 일정한 날에 실시한다. 특별평정은 조건부 임용기간 중의 자에 대해 해당 기간 중의 일정한 날에 실시한다. 정기평정은 전회의 정기평정의 날부터 해당 정기 평정의 날 전날까지의 근무성적을, 특별평정

13) 지방공무원제도에서 성과주의 인사제도에 대한 평가는 찾기 어려우나, 일반 기업에서 성과주의 인사제도를 도입·운용함으로써 발생하는 문제점을 지적한 연구가 있다. 박상언, 성과주의 인사제도 운용의 딜레마: 후지쯔사 사례의 교훈, 인사·조직연구, 제15권 1호 2007, 135면 이하.

의 경우는 실시권자가 정하는 기간 동안의 근무성적을 평가한다. 평정절차는 대략 3단계로 이뤄지는데, 평정(재평정 포함), 조정(재조정 포함), 확인으로 이뤄진다. 확인은 실시권자가 평정 및 조정에 대해 심사하는 것으로 확인결과평정 또는 조정의 결과가 부적당하다고 인정되는 경우에는 각각 평정자 또는 조정자에게 재평정 및 재조정을 행하게 한다. 관할청의 장은 평정의 결과에 대해 적합한 조치를 취해야 한다. 성적이 양호한 자에 대해서는 인센티브를 부여하는 반면, 불량자에 대해서는 직무상의 지도, 교육의 실시, 직무변경, 배치전환 등의 조치를 강구해야 한다.

라. 독일

(1) 성과중심 인사제도의 강화

1996년 독일 연방정부는 인사제도에 능력 및 성과주의 요소를 도입하는데 합의하고 관련 법률들을 개정하였다. 모든 공무원에게 업무실적에 따라 특별보너스, 수당의 신설이나 차등지급이 가능하도록 법적 근거를 마련하였다. 지금까지의 공무원 관련 법률에 의할 경우, 특별한 업무상의 하자가 없는 한 매2년 마다 자동승급이 이루어졌으나, 이를 전면 재조정하여 실적에 따라 호봉등급을 차등하여 세분화하였다. 승진기회 뿐만 아니라 보직이나 근무지 이동 등에 대해 업무능력을 명확히 반영하도록 하였던 것이다(정재명, 2006: 396).

(2) 책임운영기관을 통한 성과중심인사

독일의 책임운영기관(Eigenebetrieb)은 기관장의 책임하에 기관 운영을 할 수 있도록 하는 제도로서 지방자치법에 규정하고 있다. 지방자치단체의 사업소를 중심으로 실시되고 있으며, 성과에 따른 보수를 탄력적으로 운영하는 방식이다. 독일의 책임운영기관의 특징은 일반적으로 공직자에게 보직전환의 방식으로 운영되어지고 있다.

(3) 계약직 공무원제도의 효과적 운영

표 3-7에서와 같이 독일 지방자치단체의 정규직 공무원은 17만 9천명인데 비해 계약직 공무원이 90만 7천명으로 대다수의 공무원이 계약직 공무원으로 구성되어있다. 이들 계약직 공무원은 성과에 따라 계약을 탄력적으로 운영하고 있다. 직무에 따라 비정규 상근인력제도를 활용하여 계약을 실시하며, 임용기간을 2년 또는 3년 계약을 실시하고 성과에 따라 계약직 공무원으로 또는 정규직 공무원을 임용하는 방식을 활용하고 있다.

계약직 공무원제도가 직위에 대한 신분의 불안감을 가지지 않고 안정적으로 운영되어지고 있는 것은 법률상의 신분보장과 함께 노동조합을 통한 신분의 안정이 정년을 보장하며, 필요에 따라 탄력적으로 운영할 수 있는 제도이며, 성과에 따른 보수인상이 가능하다. 또한 계약을 변경하는 과정에서 성과가 우수한 경우 승급이 가능한 제도이며, 필요에 따라서는 근무지를 이동하면서 승진도 가능하다.

제4절 지방공무원 인센티브제도



1. 인센티브제의 현황 및 운영

성과지향적 인사제도의 운영결과에 대한 보상제도로써 인센티브를 제공하여야 하며, 인센티브방식에는 인사상의 혜택으로 인사고과에 반영하여 승진이나 전보에 반영하는 방안과 성과연봉에 반영하는 방안 그리고 성과급 배분과정에서 이를 활용하는 방안이 있다.

현재 성과연봉제와 성과금제도는 행정자치부의 지침에 따라 실시되고 있으며, 4급 또는 5급 이상 공무원의 성과연봉은 호봉제에 관계없이 전년도 연봉을 기준으로 실시하고 있다. 성과연봉이 최대 15%의 차이로 연봉계약을 할 수 있는 현재의 연봉제도는 연봉의 차이를 이론적으로는 3년 안에 동일 직급내에 2배

의 차이가 나타날 수 있는 제도이다.

인센티브제도로써 지방공무원의 욕구가 가장 큰 것은 승진으로 나타나고 있다. 그러나 지방분권이 이루어지면서 지방공무원의 인센티브로서 특별승진은 현실적으로 운영하기 어려운 현실에 놓여 있다. 지방자치단체 조직내에서 승진의 기회는 평가의 가점제도를 통한 승진소요연수를 줄여주는 방안이 현실적으로 수용가능하다는 면담결과를 가지고 있다. 지방자치단체에서 승진의 평균 소요연수는 아래 표와 같다.

〈표 3-8〉 시도별 승진소요기간

(단위 : 년월)

구분	7→6급	6→5급	5→4급	비고
평균	10.6	12.2	11.2	
서울	11.0	12.6	13.3	
부산	11.1	12.1	11.7	
대구	10.0	10.9	11.1	
인천	9.8	12.6	11.6	
광주	11.5	11.9	9.9	
대전	11.4	12.2	11.9	
울산	8.5	11.0	9.3	
경기	9.5	12.1	10.4	
강원	10.4	11.6	10.9	
충북	11.0	12.7	11.2	
충남	11.6	12.8	12.9	
전북	10.8	11.7	10.5	
전남	10.8	12.7	11.5	
경북	11.5	12.3	10.4	
경남	10.8	12.9	11.1	
제주	10.0	12.8	11.9	

2006년 한 해 동안 지방자치단체에서 인센티브의 일환으로 포상을 실시한 실적은 총 41,678회이며, 지방자치단체 자체적인 포상은 27,764회로서, 이러한 포상에 따른 인센티브가 제공된 것으로 판단된다.

인센티브제도가 지방공무원의 사기를 제고하고 자기발전을 통한 조직발전이 가능하도록 유도되어야 하지만, 현재는 역인센티브제도가 성과제고를 위한 방안으로 부정적 의미의 성과제고가 이루어지고 있다.

2. 외국의 인센티브제도

가. 미국

미국도 기본적으로 근무평정이 보수, 훈련, 전보, 승진, 직권면직 등에 영향을 미친다. 특히 근무실적에 따라 차등적으로 보수를 지급해야 한다는 원칙이 일반화되어 있다. 1993년부터 근무실적을 인센티브에 적용하는 방안이 강화되고 있는데, 그 주된 대상은 고위직과 관리직 공무원이다.

미국에서는 다음과 같은 현저한 공익에 기여한 자에게 포상을 실시한다. 첫째, 제안, 발명, 기타 행위로 정부운영의 효율성, 경제성, 기타 행정서비스의 향상, 불필요한 서류의 감축에 기여한 경우. 둘째, 자신의 직무와 관련하여 공익에 현저히 기여한 경우 등 (정재명, 2006: 98).

나. 영국

(1) 일반론

최근 공무원 보수체계에 변화가 일기 시작했는데, 공무원들의 성과에 따라 인센티브를 받는다는 것이다. 다음 2가지의 인센티브제도상의 특징이 있다. 첫째, 고위공무원단에 속하지 않는 직원들의 임금, 등급책정, 성과관리가 부처단위로 위임되기에 이르렀다. 둘째, 성과보상의 적용이 많이 보편화되었다는 것이다.

이 같은 위임이 있기까지 공무원의 임금, 등급책정, 고용기간, 고용조건 등은 재무부가 노조와 협상을 통해 중앙집중식으로 결정되었다. 임금과 등급책정 위임 현상은 1990년 초부터 였는데, 이와 동시에 인센티브제도도 도입되었다. 인센티브제도는 개인별, 팀(부서)별로 적용된다(정재명, 2006: 303).

(2) 관리방식

1994년 정부는 임금, 등급책정, 인센티브 부여 여부 등을 고위공무원단을 제외한 그 이하의 모든 부처 직원에게 실시하였는데, 각 부처들은 부서 고유의 시스템과 함께 공무원관리규정 (Civil Service Management Code)에 규정된 4가지의 원리를 참조하도록 하였다. 첫째, 임금수준을 적정수준으로 현실화할 것. 둘째, 임금체계의 유연성을 증진할 것. 셋째, 인건비에 대한 예산통제를 강화할 것. 넷째, 임금과 인센티브 사이의 연계성을 높일 것 등이다.

현재 실시되고 있는 부처들의 인센티브 실행은 매우 다양하다. 현재의 임금 체계는 대략 다음 4가지의 특징을 갖고 있다. 첫째, 많은 부처들은 등급에 따라 임금의 범위를 책정하고 있다. 둘째, 행정사업의 수요 지원을 위해 보상체계가 설계되어 있다. 셋째, 목표율 또는 작업공정율 (rate for the job)에 과정을 부여하고 있다. 넷째, 비통합 보너스 (Non-consolidated bonuses)제를 실시하고 있다 (정재명, 2006: 304-305).

다. 독일

법치행정의 전통이 강한 독일은 1997년의 공공근로자개혁법을 통해 독일 연방 및 주정부는 특별히 업적을 거둔 공무원에게 인센티브 상여금과 인센티브 수당을 지급하는 근거를 마련하였다. 이를 통해 공무원들의 업무능률향상 및 서비스의 제고를 가져오게 되었다. 뿐만 아니라 인센티브 승급도 제공할 수 있는 근거가 마련되었다. 인센티브 상여금과 인센티브 수당은 지속적으로 지급되는 보수가 아니다. 따라서 지속적인 수혜와 지급액 등에 일정한 제한이 있다.

인센티브 상여금은 1회에 한해 해당업무에서 뛰어난 업적을 올린 자에 대해 신속히 보상한다는 특별보상이라는 점이 강조된다. 인센티브의 액수는 기본초임호봉액 만큼 지급이 가능하다. 인센티브 수당은 업무에 대한 장래성 및 적극성 정도에 따라 지급된다. 최고 12개월 동안, 기본초임호봉의 7%까지 지급된다. 이 두 가지 인센티브제도의 실행을 위해 각각 인센티브 상여금규정과 인센티브 수당규정이 마련되어 있다 (정재명, 2006: 423-425).

직업공무원제가 근간을 이루고 있는 독일 지방자치단체에서 인센티브는 전직과 승진과정에서 실적에 대한 평가가 활용되어지고 있다. 독일의 지방자치단체에서 공모직위제가 보편화되어 있으며, 희망근무지를 선택하거나 보직에 보임되는 데에는 업무성과가 반영되어지며, 이러한 성과를 중심으로 보임되는 시스템을 가지고 있다. 특별휴가나 포상을 통한 연수 등은 실시되지 않고 있다.

라. 프랑스

(1) 중·하위공무원에 대한 인센티브

직무의 난이도, 책임감, 업무성과 등을 반영하여 인센티브를 차등지급하고 있다. 아직 합리적인 시스템이 마련되어 있지 않아 부처별로 특성에 따라 실행되고 있다. 특히 농수산부는 오랜 기간 동안 실적에 따른 인센티브를 차등지급해 왔는데, 차등지급의 범위는 봉급의 95-105%이며 전체 직원의 1.23%에게는 평균 이상이 지급되고, 8.6%의 직원에게는 평균 이하가 지급된다. 사회노동부의 경우, 기준액의 80-120%의 범위 내에서 수당을 차등지급한다. 변동폭은 매년 최대 5% 수준이다. 따라서 수당의 50%를 만약 삭감하려 한다면 최소 4년이 걸린다. 실적에 따른 수당지급은 행정직에서 시작하여 차츰 의료, 보건 등 전 직종으로 확산되고 있다 (정재명, 2006: 234-235).

(2) 고위직공무원에 대한 인센티브

2003년 고위공무원단을 대상으로 인센티브 상여금제도가 도입되기로 결정이 되었다. 고위공무원단에 경쟁원리를 도입함으로써 행정의 생산성을 향상시킬 목적으로 동 제도가 도입된 것이다. 동 제도는 정부부처의 국장, 검사, 대학총장, 대사 등 약 1000여명의 최고위직 공무원들에 대해 성과계약에 따른 실적평가를 실시하여 수당을 차등지급하는 것이 주요 골자다. 이미 2004년부터 법무부, 내무부, 재무부에서는 실시가 되었고, 타 부처로 확대되고 있는 추세다 (정재명, 2006: 234).



제 4 장 인사제도에 대한 인식조사

제1절 제도간의 도입필요성 정도 분석

임용, 능력발전, 성과평가, 인센티브제도가 성과중심 인사제도로 유기적 연계를 통한 지방공무원의 역량이 향상되어야 하여야 한다는 전제에서 설문과 전문가 면담을 실시하였다. 성과중심 인사제도의 4개 과제 임용, 능력발전, 성과평가, 인센티브제에 대한 도입의 시급성과 도입의 정당성, 그리고 타당성을 분석하고 우선순위를 선정한다면 어떠한 제도의 도입이 시급성이 있는가에 대한 분석이 핵심이다. 성과중심 인사제도의 성공적 정착을 위해서는 4개 과제가 제도적 경합 속에서 상호 협력적으로 활용되어질 때 성과중심 인사제도를 실현할 수 있다. 제도간의 경합은 성과중심 인사제도의 상승효과를 제고할 수 있을 것으로 예상된다.

참여정부에서 인사혁신을 통한 공직의 효율성을 제고하고자 하였으나, 지방공무원 현원이 2003년 218,065명 이었지만, 2006 12월 31일 279,620명 정원에 272,508명으로 25%가 상승하였다. 성과중심 인사제도를 통한 효율성을 제고하여야 하는 당위성에도 불구하고, 지방자치단체의 인력증원이 필요하였다는 점에 대해서는 논란의 대상이 될 수밖에 없다. 성과중심보다는 지방공무원의 정원은 25%의 증가를 가져왔으며, 이는 정부가 비판을 받을 수 밖에 없을 것이다. 작고 강한 정부로서 성과중심 인사제도를 정착하기 위해서는 평가의 당위성이 존재하는가에 대한 비판이 필요하다고 볼 수 있다.

설문대상 지역은 부산, 광주, 대전, 울산, 충남, 전남, 전북을 대상지역으로 설문을 실시하였으며, 광역 및 기초자치단체의 인사담당공무원을 중심으로 설문을 실시

하였다. 총 165명의 공무원을 대상으로 하였으며, 2007년 8월과 9월에 실시하였다.

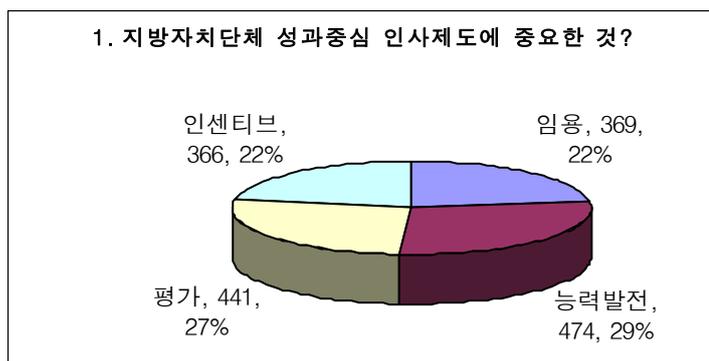
응답자의 이해를 돕기 위해, 법에 규정된 용어를 사용하지 않고 현재 지방자치단체에서 사용하는 용어를 사용하여 설문을 실시하였다.

1. 성과중심 인사제도의 중요도

성과중심 인사제도의 상호연계성은 우선적으로 임용, 능력발전, 평가, 인센티브 4단계의 중요성에 대한 설문과 전문가 면담을 실시하였다.

〈표 4-1〉 4개 성과중심 인사제도의 중요도

1. 지방자치단체 성과중심 인사제도에 중요한 것? (단위: 명)	
임용	369
능력발전	474
평가	441
인센티브	366



〈그림 4-1〉 4개 성과중심 인사제도의 중요도

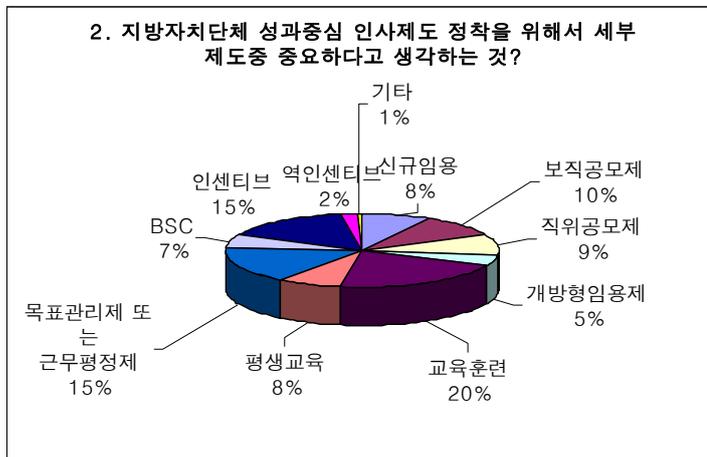
공무원은 능력발전을 위한 성과중심 인사제도 중에서 교육훈련이 가장 중요한 요소로서 평가하고 있으며, 다음으로는 평가제도를 중요한 과제로 선정하고 있다. 임용과 인센티브는 보다 중요한 분야로서 우선순위에서 뒤지고 있다. 제도 상호간의 편차이가 크지 않은 특징을 나타내고 있다.

2. 인사제도의 중요도

두 번째 질문은 4개 분야 중에서 주요핵심 과제를 중심으로 설문을 실시하였다. 예시된 제도 중에서 교육훈련, 목표관리제, 인센티브제도를 중요 과제로 선택하고 있다.

〈표 4-2〉 세부 인사제도의 중요도

2. 지방자치단체 성과중심 인사제도 정착을 위해서 세부제도 중 중요하다고 생각하는 것?	
신규임용	200
보직공모제	238
직위공모제	234
개방형임용제	116
교육훈련	509
평생교육	197
목표관리제 또는 근무평정제	380
BSC	164
인센티브	373
역인센티브	48
기타	16



〈그림 4-2〉 세부 인사제도의 중요도

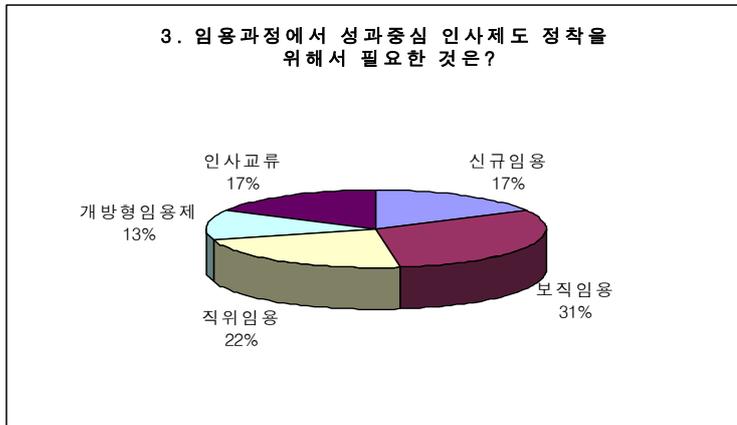
성과중심 인사제도를 달성하기 위해서는 교육훈련을 통한 전문성과 역량을 강화할 수 있다고 판단하고 있으며, 공무원은 교육의 필요성을 절감하고 있는 것으로 분석되었다. 세 번째는 인센티브로서 성과중심인사제도를 정착시킬 수 있는 요인으로 분석되었다. 설문결과를 통해 유추할 수 있는 것은 지방자치단체의 성과중심 인사제도를 효율적으로 운영하고 정착시키기 위해서는 교육훈련, 목표관리제 또는 근무평정제, 인센티브제도라고 볼 수 있다. 교육훈련을 통한 전문성을 제고하고 근무평정제를 통한 평가의 실시, 평가 결과에 대한 인센티브를 제공하면 성과중심 인사제도가 우선적으로는 목표에 대한 최소한의 성과를 예측할 수 있다고 보고 있다.

3. 임용제도의 효용성 정도

임용제도에서 설문을 실시하면서 성과중심인사제도를 정착시키기 위한 제도로써 신규임용, 개방형임용제, 보직공모제, 직위공모제, 인사교류를 설문항목으로 제시하였다. 우선순위에 따라 성과중심 인사제도의 필요성 3개항을 열거하도록 하였다.

〈표 4-3〉 임용과정에서 제도 정착을 위한 필요성 정도

3. 임용과정에서 성과중심 인사제도 정착을 위해서 필요한 것은?	
신규임용	170
보직임용	304
직위임용	221
개방형임용제	124
인사교류	171



〈그림 4-3〉 임용과정에서 제도 정착을 위한 필요성 정도

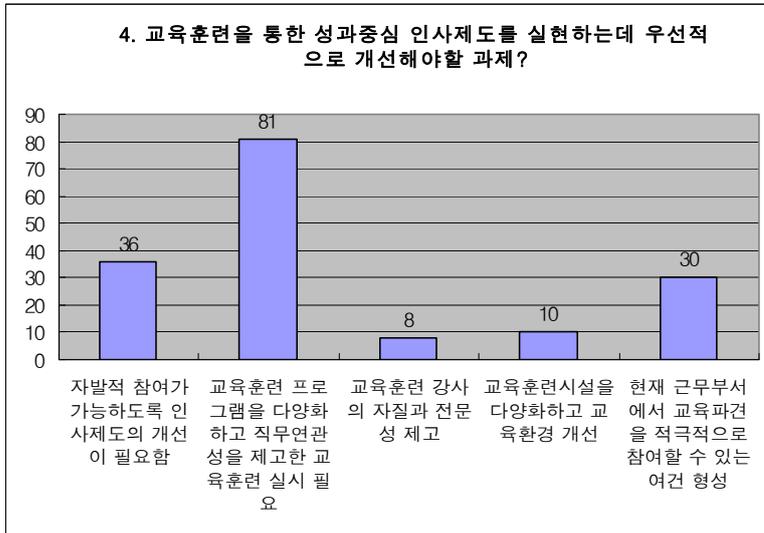
결과는 위의 표와 같이 보직공모제와 직위공모제를 우선적으로 실시할 필요가 있는 것으로 조사되었다. 보직공모제나 직위공모제가 현재까지 사용된 기관에서는 내부의 경쟁체제로 활용되어 왔다.

4. 교육훈련의 개선과제

교육훈련은 지방자치단체에서 계속적으로 실시하는 사항이며, 근무평정에도 포함되며, 승진시 중요한 기준이 되고 있다. 그래서 설문은 우선적으로 개선해야 할 과제를 중심으로 설문을 실시하였다.

〈표 4-4〉 교육훈련의 우선 개선 과제

4. 교육훈련을 통한 성과중심 인사제도를 실현하는데 우선적으로 개선해야할 과제?	
자발적 참여가 가능하도록 인사제도의 개선이 필요함	36
교육훈련 프로그램을 다양화하고 직무연관성을 제고한 교육훈련 실시 필요	81
교육훈련 강사의 자질과 전문성 제고	8
교육훈련시설을 다양화하고 교육환경 개선	10
현재 근무부서에서 교육파견을 적극적으로 참여할 수 있는 여건 형성	30



〈그림 4-4〉 교육훈련의 우선 개선 과제

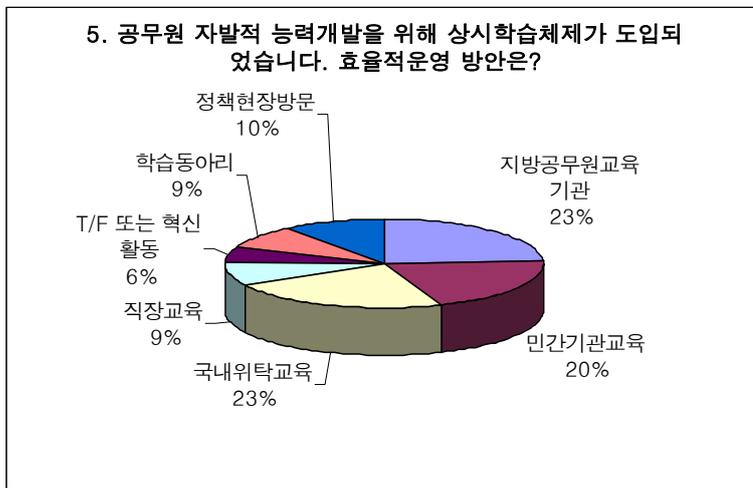
응답자의 대부분이 교육훈련 프로그램의 다양성이 보장되어야 하며, 직무연관성을 제고해 줄 것을 요구하고 있다. 현재의 교육훈련프로그램이 면담과정에서 제기되고 있는 승진을 위한 과정으로 인식되어 있는 현실을 반영하고 있는 것으로 판단되었다. 자발적 참여가 가능하도록 인사제도의 개선과 조직 내에서 교육훈련을 능동적으로 참여할 수 있는 환경조성이 필요한 것으로 나타났다.

5. 상시학습체제의 효율적 운영방안

지방공무원의 능력발전을 위해 최근 도입된 상시학습체제에 대한 설문이며, 효율적 운영을 위해 어떤 기관 또는 어떠한 방식으로 실시하는 것이 자발적 능력발전에 유리한가에 대한 질문이다.

〈표 4-5〉 상시학습체제 정착을 위한 활용우선순위

5. 공무원 자발적 능력개발을 위해 상시학습체제가 도입되었습니다. 효율적 운영 방안은?	
지방공무원교육기관	240
민간기관교육	198
국내위탁교육	224
직장교육	86
T/F 또는 혁신활동	56
학습동아리	85
정책현장방문	101



〈그림 4-5〉 상시학습체제 정착을 위한 활용우선순위

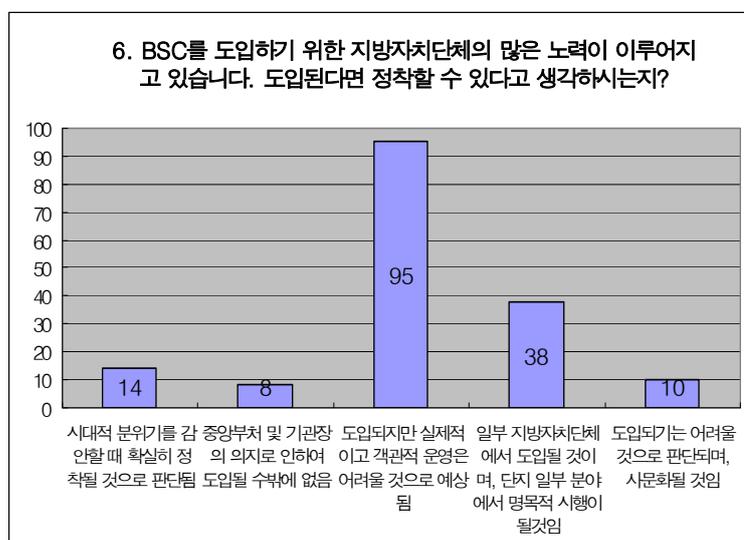
결과는 지방공무원 교육기관이 담당하는 것이 효율적이라는 답변이 가장 많이 나왔다. 민간교육기관 또는 국내위탁교육기관에서 상시학습을 실시하기를 희망하였으며, 이는 교육환경이 열악한 지방자치단체의 현실을 반영한 답변으로 추론되어진다. 상시학습체제에서 지방공무원이 희망하는 교육방식을 설문하였으면, 아마도 국내위탁교육 또는 정책현장방문으로 나타났을 것으로 추정되어지고 있다.

6. BSC의 정착가능성

지방자치단체에서 BSC를 도입하기 위한 많은 노력을 기울이고 있으며, 일부 지방자치단체에서 시범사업으로 실시하고 있다. 현재 시범사업을 실시하고 있는 지방자치단체를 포함하여 설문을 하였다. 설문 목적은 BSC가 도입될 수 있는 토양은 충분하다는 전제하에서 설문을 실시하였다. 현재 중앙정부에서 실시되고 있으며 지방자치단체에서도 고위직을 중심으로 이루어지고 있다.

〈표 4-6〉 BSC 도입을 위한 지방공무원의 수용성 정도

6. BSC를 도입하기 위한 지방자치단체의 많은 노력이 이루어지고 있습니다. 도입된다면 정착할 수 있다고 생각하십니까?	
시대적 분위기를 감안할 때 확실히 정착될 것으로 판단됨	14
중앙부처 및 기관장의 의지로 인하여 도입될 수밖에 없음	8
도입되지만 실제적이고 객관적 운영은 어려울 것으로 예상됨	95
일부 지방자치단체에서 도입될 것이며, 단지 일부 분야에서 명목적 시행이 될 것임	38
도입되기는 어려울 것으로 판단되며, 사문화될 것임	10



〈그림 4-6〉 BSC 도입을 위한 지방공무원의 수용성 정도

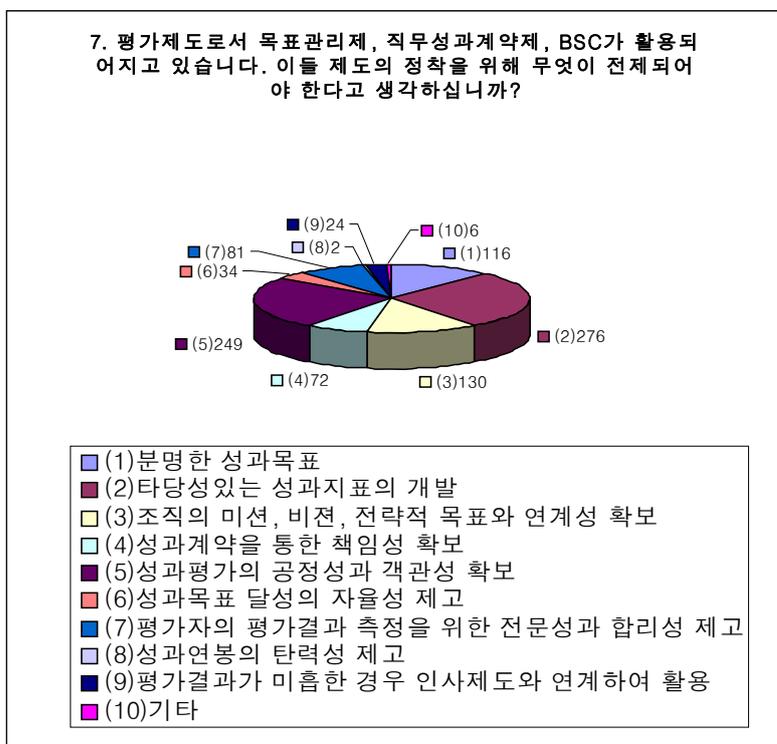
설문결과는 지방자치단체의 공무원은 대부분이 도입되지만 실제적이고 객관적으로 도입되고 운영되지 못할 것으로 예상하고 있으며, 단지 명목상 운영될 것으로 예상하고 있다는 결과를 나타내고 있다.

7. 평가제도의 전제조건

목표관리제, 직무성과계약제, BSC 등의 평가제도가 지방자치단체에 따라 선택적으로 운영하고 있다. 이러한 현실을 반영할 때, 평가제도의 정착을 위해 전제되어야 할 것을 설문하였다. 다양한 의견수렴을 위해 설문에 대한 응답 범위를 확대하여 실시하였으며, 필요에 따라서는 직접 서술할 수도 있도록 하였다.

〈표 4-7〉 평가제도의 정착을 위한 전제조건

7. 평가제도로써 목표관리제, 직무성과계약제, BSC가 활용되어지고 있습니다. 이들 제도의 정착을 위해 무엇이 전제되어야 한다고 생각하십니까?	
(1)분명한 성과목표	116
(2)타당성 있는 성과지표의 개발	276
(3)조직의 미션, 비전, 전략적 목표와 연계성 확보	130
(4)성과계약을 통한 책임성 확보	72
(5)성과평가의 공정성과 객관성 확보	249
(6)성과목표 달성의 자율성 제고	34
(7)평가자의 평가결과 측정을 위한 전문성과 합리성 제고	81
(8)성과연봉의 탄력성 제고	2
(9)평가결과가 미흡한 경우 인사제도와 연계하여 활용	24
(10)기타	6



〈그림 4-7〉 평가제도 정착을 위한 전제조건

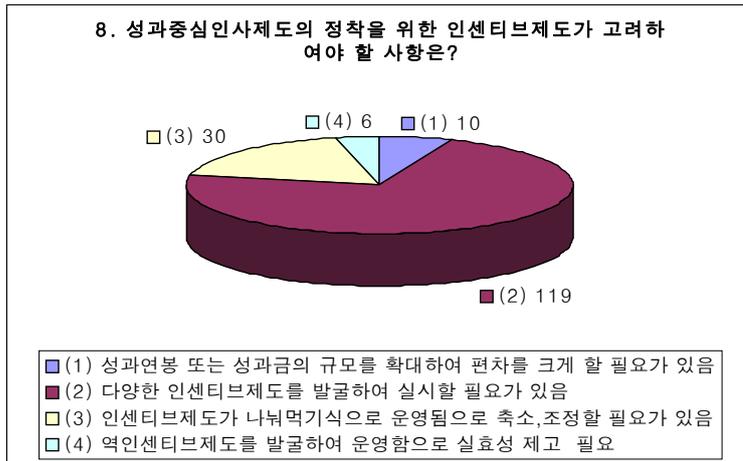
평가제도의 성패를 좌우하는 것은 성과지표의 타당성이 중요한 성패의 요인으로 답변하였으며, 또한 성과평가의 공정성과 객관성확보를 중요한 변인으로 보고 있다. 평가에 항상 논란의 여지가 되고 있는 평가의 타당성과 공정성, 객관성에 대한 지방자치단체 인사담당 공무원이 느끼는 문제이다.

8. 인센티브제도를 위한 고려사항

인센티브제도는 제도의 중요성이 높게 나타나고 있으며 인센티브제도가 고려돼야 할 사항을 질문하였다.

〈표 4-8〉 인센티브제도 정착을 위한 고려 사항

8. 성과중심인사제도의 정착을 위한 인센티브제도가 고려하여야 할 사항은?	
(1) 성과연봉 또는 성과금의 규모를 확대하여 편차를 크게 할 필요가 있음	10
(2) 다양한 인센티브제도를 발굴하여 실시할 필요가 있음	119
(3) 인센티브제도가 나눠먹기식으로 운영됨으로 축소, 조정할 필요가 있음	30
(4) 역인센티브제도를 발굴하여 운영함으로 실효성 제고 필요	6



〈그림 4-8〉 인센티브제도 정착을 위한 고려 사항

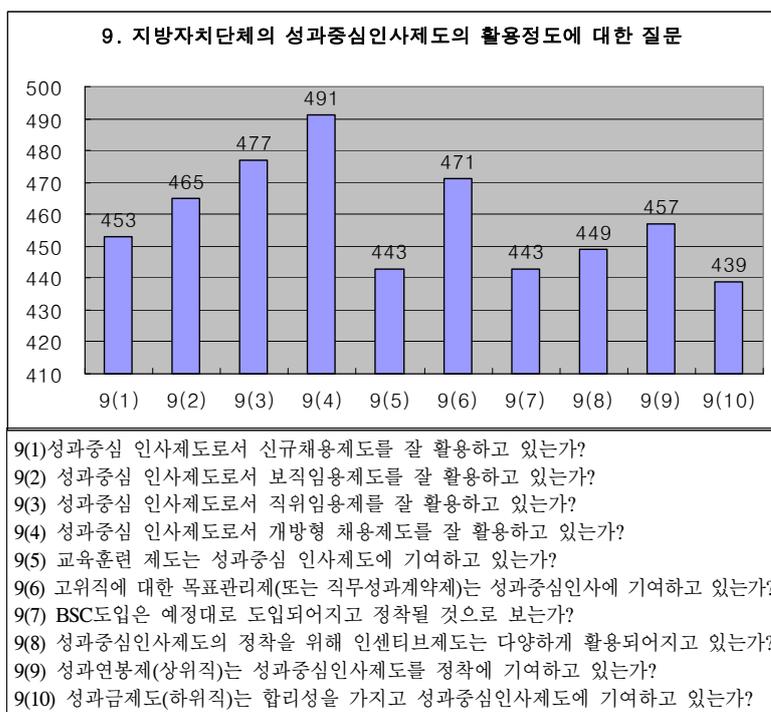
인센티브제도에서 고려되어야 할 사항은 다양한 인센티브제도를 발굴하고 이에 따른 다양한 제도의 시행이 필요하다고 답변하고 있다. 현재 시행되어지고 있는 성과연봉제와 성과상여금은 인사상의 유·불리를 포함한다는 점에서 조건이 부과되지 않는 인센티브를 개발하여 실시하기를 바라는 희망을 포함하는 것으로 해석되었다. 이러한 맥락에서 운영상의 문제점을 제기한 답변이 2위를 기록하고 있다고 판단되어진다.

9. 지방자치단체의 활용정도

다음은 지방자치단체가 현재 시행하고 있거나 시행계획을 가지고 있는 주요 과제에 대한 성과중심 인사제도로써 활용하고 있는 정도에 대한 설문을 실시하였다. 10점 척도로 환산할 때, 5점에도 이르지 못하는 평균을 나타내고 있다.

〈표 4-9〉 지방자치단체 성과중심인사제도의 활용정도

9. 지방자치단체의 성과중심인사제도의 활용정도에 대한 질문	
9(1)	453
9(2)	465
9(3)	477
9(4)	491
9(5)	443
9(6)	471
9(7)	443
9(8)	449
9(9)	457
9(10)	439

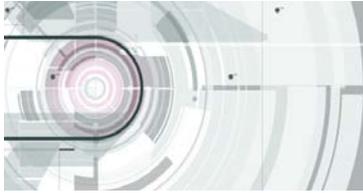


〈그림 4-9〉 지방자치단체 성과중심인사제도의 활용정도

지방자치단체의 활용정도는 일반적으로 보통 이하로 나타나고 있었다. 제도의 도입은 이루어진 것으로 설명할 수 있으며, 제도를 활용하여 성과중심 인사제도의 목적을 달성하려는 지방자치단체의 노력에 미흡하게 답변하고 있다. 개방형 채용제도가 설문대상 중에서 가장 높게 나타나고 있으며, 인센티브제도가 가장 미흡하게 실시되고 있는 것으로 답변하고 있다.

참여정부에서 인사혁신을 통한 공직의 효율성을 제고하고자 하였으나, 지방공무원의 정원은 25%의 증가를 가져왔으며, 작고 강한 정부라는 성과지향적 인사제도를 정착하기 위해서는 공무원 정원의 증감에 대한 당위성이 존재하는가에 대한 평가가 필요할 것이다. 효율적 인사시스템을 정착하기 위해서는 인적자원의 적정규모에 대한 논의가 필요하다. 이는 총액인건비 제도의 도입으로 지방자치단체가 인건비를 자율적으로 운영할 수 있는 영역이 확대되었다는 점에서 그 중요성이 증대하고 있다.

임용, 능력발전, 평가, 인센티브제도가 성과중심 인사제도와 연계되어야 하지만, 현재는 평가에 의한 비자율적이고 피동적 인사제도로써 문제점을 가지고 있다고 볼 수 있다. 지방공무원의 자발적 참여와 개인의 발전이 조직의 발전으로 연결되며, 이러한 조직의 성과제고가 개인의 인센티브로 연결되어 질 수 있는 제도보완이 필요하며, 효율성을 제고하기 위한 연관성을 분석할 필요가 있다.



제 5 장 성과중심 인사제도의 효율성 제고방안

제1절 임용의 탄력성 제고방안

1. 채용경로의 다양화

공개경쟁시험에 의한 신규채용이 지방자치단체의 다양한 인력수요를 충족시키는데 미흡한 실정이다. 직위를 세분화하여 전문성을 갖춘 인력을 충원하는 방식과 신분의 다양성을 고려하여 선발하는 것이 필요하다.

법률적 근거를 가진 개방형직위가 활용하여 부서장급 전문성과 경험을 갖춘 인력을 선발하여 효율성과 책임성을 제고할 필요가 있다. 개방형직위가 내부와 외부가 대등하게 경쟁할 수 있는 여건을 조성하고, 이를 활용하여 상위직 공무원도 부서장으로 임용되기 위해서, 자격요건을 능동적으로 갖출 수 있도록 분위기 쇄신하는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

지방자치단체와 민간기업간의 개방형 임용을 통한 조직의 유연성을 제고할 필요가 있으며, 공공부문에서 민간부문으로 교환근무를 확대함으로써 민간부문의 관리전략이 공공부문에 유입될 수 있을 것이다. 신규채용방식과 교환근무제를 혼용함으로써 상하위 직급에 다양하게 임용될 수 있으며, 이는 민간부문의 전문성과 효율성을 경험함으로써 성과중심 인사제도를 빠르게 목표에 달성할 수 있을 것이다.

2. 공모직위제의 상시화

인사행정의 투명성을 제고하고 성과목표의 객관적 설정과 성과측정을 통한 보직경로를 체계화하고 개인의 의사를 존중한다는 점에서 공모직위제를 상시적으로 운영할 필요가 있다. 지방자치단체의 공무원들은 직위 또는 보직에 대한 공모제가 합리성과 타당성을 갖춘 제도로 인식하고 있으며, 현재의 프로세스와 비교할 때, 보다 민주적 절차가 반영될 것으로 답변하고 있다. 현재 지방자치단체에서 보직공모제 또는 직위공모제의 명칭으로 시행되고 있는 제도는 지방자치단체의 여건에 따라 현업부서의 일부 보직과 직위 또는 일부 중요 부서를 중심으로 일부 자치단체는 격무부서를 중심으로 시행하고 있다.

개인의 의견을 반영하고, 능력과 전문성을 갖춘 인력이 적재적소에 배치될 수 있는 성과중심 인사제도로써 발전시키기 위해서는 과반수 이상의 보직과 직위에 대해 공모를 실시하여야 할 것이다.

성과중심인사제도로써 정착하기 위해서는 현재의 단지 조직 내의 경쟁으로 한정하고 있는 시스템을 국가공무원을 포함한 타 시도 타 시군구의 공무원도 경쟁에 참여하고 동일한 조건 속에 공정하게 선발될 수 있는 분위기 조성이 필요하다. 지방자치법이 개정되면서 내부외부에 대한 개방임용이 고위직을 중심으로 가능하지만, 성과중심인사제도의 실현을 위하여, 활용범위를 확대할 필요가 있다. 이는 공무원인사교류의 필요성을 쉽게 충족할 수 있을 것이다.

3. 임용제도의 유연성제고

지방분권이 강화되면서 지방자치단체의 인사운영이 지방자치단체내의 인력운영을 폐쇄적으로 운영하고 있다. 조직 내의 인적자원 풀을 활용할 뿐 조직외부 또는 타 조직으로 부터 인력을 공급하는 데에는 인색한 제도운영을 하고 있다.

우선적으로 보직이나 직위를 보임함에 있어서 투명성을 제고하고 합리적 절차를 확립함으로써 유연성을 제고할 수 있다고 볼 수 있다. 결원이 발생하면, 공개

적으로 인적자원을 발굴하며, 능력과 경험을 겸비한 인력을 조직내·외에 개방하여 적임자를 찾아서 임용하며, 근무기간을 유연성있게 운영하며, 필요에 따라서 임기를 보장하거나 임기를 계약하거나 또는 교환근무를 허용하는 방식으로 운영할 필요가 있다. 현제도내에서 활용이 가능한 제도가 정비되어 있으며, 이를 적극적으로 활용함으로써 지방자치단체에서 필요한 인력을 탄력적으로 운영할 수 있다.

공모직위, 개방형임용제, 교환근무제, 인사교류 등을 지방자치단체가 적극적으로 활용하며, 인적 자원을 적제적소에 보임하는 방안이 추진되어야 할 것이다.

4. 전문직양성을 위한 특수대학 운영

지방공무원이 전문화되고 직역별 경력관리방식이 다르게 운영되어지고 있으며, 직렬별 전문성과 보직관리방식이 차별화되어 운영되어지고 있다. 지방공무원으로서의 소양을 제고하고 실무에 대한 전문성을 강화하기위한 방안으로 전문대학과정을 설치운영 할 필요가 있다. 우수하고 전문성을 갖춘 인력을 선발하기 위해서 독일사례와 같이 전문분야 공무원 양성을 위한 특수대학을 설립 운영하거나, 위탁·운영하는 방안도 고려될 수 있다. 현재의 경찰대학에 준하여 운영을 하며, 이수 후 지방공무원에 임용되지는 방식이다. 독일의 경우처럼 일부 재정력이 여유 있는 지방자치단체에서 주도적으로 설립·운영하며, 선발인원에 맞게 분담금을 지급하는 방식으로 운영하는 것도 좋은 대안이 될 것이다.

제2절 성과제고를 위한 능력발전 방안

1. 지방공무원 능력발전 바우처제도 도입

설문조사에서 나타나는 것처럼 지방공무원은 성과중심인사에서 가장 중요한 요소이며, 희망하는 것은 교육의 기회확대와 교육의 다양화 그리고 품질향상을 요구하고 있다. 또한 평생학습에서 제일 선호하는 교육기관으로 지방자치단체 교육기관을 답변하고 있다. 이는 교육기회의 다양화가 이루어지지 않은 상태에서 선택의 폭이 좁다는 점에서 지방자치단체교육기관을 통한 교육을 희망하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 교육바우처제도의 도입이 필요하다.

공무원의 능력발전을 위한 DB를 구축하고, 개별공무원이 업무 중, 개인적 희망을 교육프로그램에 입력하고, 수요가 있는 교육 프로그램을 공공 또는 민간 교육기관, 그리고 대학 등이 이를 개설할 수 있는 정보를 제공하며, 교육기관도 교육과정을 개발하여 지방공무원에 제공함으로써 수요와 공급을 시장원리 속에서 발굴하는 방안이며, 교육훈련 성과가 지방자치단체에 자동으로 입력되어 인사고과에 반영하도록 제도화하는 방안이다.

교육바우처제도의 도입이 학계에서 많은 논의가 있었으나 도입에 소극적이었던 배경에는 공무원의 수요에 따른 교육욕구와 인사제도상에 교육필요성이 현실적으로 합치하지 못하는데 그 원인이 있는 것으로 추정해왔으며, 본 설문조사에서도 인사도와 직무수행을 위한 역량강화와 합치되지 못한 문제를 제기하고 있으며, 특히 직무수행과정에서 교육의 필요성을 인식하였을 때 교육에 참여할 수 없는 현실을 반영하고 있다. 교육수료를 의무화하고 상시교육에 참여할 수 있는 제도보완과 다양한 교육 프로그램을 제공함으로써 지방공무원의 교육기회를 확대하고 능동적으로 참여할 수 있는 교육바우처제도의 도입이 필요하다.

2. 지방공무원교육기관의 개방화

현재 지방공무원교육원은 독점적 지위에서 교육훈련을 실시하고 있으며, 지방공무원도 정해진 범위에서 선택해야하는 독과점체제의 교육훈련을 실시하고 있다. 현실적으로 외부교육기관에서 제공하는 교육프로그램에 참여하기에는 여건이 불충분한 상태이다. 전문가 면담에서 다양한 기회제공이 되지 않는 이유를 교육을 위한 예산문제를 가장 많이 제기하고 있지만, 근본적인 문제는 승진 등의 인사제도와 연계된 지방공무원 교육이수의 목적에서 찾을 수 있다.

지방공무원이 교육이수를 위한 교육기관을 자유롭게 선택할 수 있도록 하며, 지방공무원교육기관도 교육프로그램과 교육대상을 개방할 필요가 있다. 이러한 교육기관에 대한 시장논리에 의한 성과중심 운영은 교육기관의 경쟁력을 높일 수 있는 기회가 되기도 하며, 능동적으로 교육수요를 창출하고, 교육의 품질을 제고할 수 있는 기회가 될 수 있다. 교육기관간의 경쟁은 소극적으로 지방공무원교육원간의 경쟁체제를 확대할 수 있으며, 지방공무원의 선택기회도 확대될 수 있다.

또한 지방공무원교육원이 일반시민을 위한 교육프로그램을 개발하여, 지역주민에게 봉사하고, 필요에 따라서는 지역대학과 연계하여 학점을 공유할 수 있는 대안도 제시될 수 있다.

3. 상시학습체계 속에서 교육훈련 내실화

상시학습체계는 승진을 위한 교육훈련이 개인의 직무수행을 위한 전문성제고, 그리고 개인별 관심영역에 대한 지속적인 교육을 이수할 수 있는 장점을 가지고 있다. 상시학습체계가 본래 목표한 내실 있는 교육을 실시하기 위해서는 승진을 위한 요식행위에서 실질적 필요성을 가지고 교육에 참여할 수 있는 제도로 정착하여야 할 것이다. 또한 상시학습체계가 연간 및 승진소요연수를 계산하여 교육이수의 의무를 부과하고 있다. 현재 실시되고 있는 교육훈련의 참여가

부서별 책임자 또는 부서원의 부정적 시각에서 교육훈련참여를 인식하는 폐단을 가지고 있으며, 이를 시정하기 위해 제도적으로 의무화하여 참여하게 한 것은 의미가 있다고 볼 수 있다.

상시교육에 참여할 수 있도록 지방자치단체는 교육 도는 세미나, 학습동아리 정책현장방문 등의 프로그램을 개발하여 제공하며, 외부의 기회를 공유할 수 있는 적극적으로 정보를 제공하여야 할 것이다.

4. 창조적 교육수요의 발굴

교육훈련대상자로서 지방공무원의 인식의 변화가 필요하며, 교육대상에 대한 수요가 현재의 직무에 대한 자격기준에 대한 행정인의 차이가 아닌, 현재의 사람과 미래의 직무가 요구하는 수준과의 차이로 인식하는 것이 필요하다. 현재의 수요와 잠재적 수요를 예측하여 교육훈련수요를 예측할 필요가 있으며, 직무의 방법과 직무내용에 대한 변화에 부응하는 기술과 전략을 교육훈련을 통하여 수요충족을 달성한다는 인식이 필요하다.

지방공무원교육원에서 현재 지방행정기관에 설문을 실시하여 교육수요를 예측하고 있지만, 이는 내부의 정보교환 정도의 성과밖에는 거두지 못하고 있다. 미래의 행정수요를 예측하여 이에 적합한 역량을 준비할 수 있는 교육훈련프로그램을 개발하여, 이에 참여할 수 있는 동기부여가 필요하다.

선진외국의 교육훈련프로그램과 민간의 교육프로그램을 벤치마킹하고 사회변화를 추정한 교육훈련프로그램을 개발할 필요가 있다. 일부 지방자치단체에서 교육프로그램을 혁신적으로 개발하려는 노력이 있었으나, 재정적 원인에서 시행하지 못한 사례가 있다. 실제 교육훈련프로그램이 개발이 되면, 적합한 강사를 발굴하여 강의를 위탁하는 것은 어렵지 않다.

지방자치단체에서 교육을 거부하는 가장 큰 배경은 교육훈련 참여인원에 대해 정원관리이며, 교육기간이 6개월 이상인 경우 별도정원으로 예외범위에 포함시켜줌으로 능동적으로 참여할 수 있도록 유도하는 방안도 모색될 수 있다. 이

러한 장기과정은 안식년제도와 연계하며, 또한 자격증취득과 연계하여 교육훈련을 실시함으로써 교육훈련참여자의 능동적 참여를 조장하고, 지방자치단체는 고도의 전문성을 보완할 수 있는 방안이다.

공공부문에 복식부기제도 도입에 따른 (가칭)공공부문공인회계사 자격증 시험 준비과정을 운영하여 1년 과정을 운영하는 방안 또는 공인중개사 과정을 1개월 과정으로 운영하는 등의 방식으로 직업과 경력에 도움이 되는 과정을 운영하는 방안도 능동적 참여를 유도하는 과정이다.

교육훈련프로그램이 직무관련성에 너무 많은 비중을 두고 있으며, 개인적 관심과 개인적 경력관리 또는 흥미유발프로그램을 개발하여 운영하는 것도 지방공무원교육원이 고객에게 서비스를 제고해주는 것으로 인식하는 발상의 전환이 필요하다. 주5일 근무에 따른 공무원의 취미생활을 위한 토요일에 관련된 프로그램을 실시하는 것도 새로운 교육수요를 창출할 수 있는 방안이다.

5. 교육훈련기관의 위상재정립

교육훈련기관의 위상은 현재의 지방행정기관의 산하기관으로 지방행정기관으로서의 특성이 강하다. 이러한 특성을 혁신적으로 개선하기 위해서는 혁신인력개발원과 지방공무원교육원을 교육기관으로 독립성과 전문성을 보장해주는 방안이 모색될 필요가 있다. 지방공무원교육원의 선부른 독립성논의는 존립의 문제로 발전할 수 있는 우리의 행정현실을 감안하여, 제도개선이 요구되어지며, 행정전문학교의 체제로 전환하면서, 기관장의 책임운영을 보장하는 임기보장과 성과평가를 실시하여 연봉에 반영하는 방안이 우선적으로 고려될 수 있다. 또 하나의 방안은 인사의 독립성을 보장하고 지방공무원교육직을 신설하여 운영하는 방안도 모색될 수 있다. 인사권의 독립은 공무원 교육원장의 공개채용을 통하여 임명하며 임기를 보장해주는 방안이다. 공개채용을 외부 인력으로 모집하는 것이 제도상 어려울 경우는 공무원만을 대상으로 하는 내부 공개채용을 실시하며, 점차 완전 공개채용제도로 전환하는 방안도 대안이 될 수 있다. 임기의 보

장은 독립성을 확보해줄 수 있는 또 다른 대안이며, 현재의 임명제에서도 임기 보장은 전문성과 독립성을 확보하는데 도움이 된다.

지방공무원교육원의 통폐합 또는 광역화도 하나의 위상 재정립을 위한 대안이 될 수 있다. 지방공무원교육원을 목적조합이나 광역행정기구로 규모의 경제를 실시함으로써 전문성을 보강하는 방안도 모색될 수 있다.

전문성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 교육훈련기관과 연구기관을 통합하는 방안도 교육훈련의 효과성을 제고할 수 있는 방안이다. 이는 재정적 부담을 최소화하기 위한 방안으로 지방자치단체의 개발연구원과 통합하여 운영함으로써 전문성을 보완할 수 있으며, 인적자원을 공유하는 방안도 초기단계에서 활용될 수 있다.

제3절 지방공무원 성과평가 및 활용

1. 평가모형의 합리성 및 타당성 제고

성과중심 인사제도의 효율성을 제고하기 위해서는 평가제도에 대한 지방공무원의 수용성이 제고되어야 하며, 이는 성과평가제도에 대한 합리성과 타당성이 제고될 때 가능할 것이다. 현재 지방자치단체가 실시하는 평가가 근무평정, 목표관리제, BSC를 지방자치단체의 여건과 자치단체장의 의지, 그리고 조직원의 수용 정도에 따라서 결정되어지고 있다.

목표관리제와 BSC의 차이점은 고객을 평가주체로서 인정한다는 점이며, 고객과의 접점이 많은 지방자치단체의 특성을 고려할 때, 고객관점이 포함되는 평가를 실시할 필요가 있다. 제도의 차이보다는 절차의 합리성이 평가의 타당성을 측정하는 기준이 되기도 한다. 설문결과 타당성 있는 지표를 개발해야 한다는 응답과 성과평가의 공정성과 객관성 확보라는 응답은 절차상의 합의와 평가대상 조직원의 수용성이 높지 않기 때문에 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 평가

제도가 피평가자에게 높은 수용성을 기대하기 어렵지만은 이를 수용하도록 설득하는 노력은 필요하다고 본다.

2. 지방공무원 성과평가를 위한 표준 모형제공

지방자치단체가 성과평가를 위한 시스템을 도입하고자하여도 개별자치단체가 역량 부족에 대한 어려움을 제기하고 있으며, 행정자치부 또는 연구원이 표준모형을 개발하여 제공하는 방안도 제시될 수 있다.

현재 시범 실시하고 있는 지방자치단체의 모형을 쉽게 벤치마킹할 수 있도록 지원하는 방안도 고려될 수 있다. 이러한 표준모형을 공유하는 것과 함께 진행과정에서의 문제해결능력, 수용성을 제고하는 전략 등을 공유함으로써 빠른 정착을 가능하게 할 수 있을 것이다.

3. 핵심업무 중심 평가지표 개발

직무수행과 평가가 동일한 결과로 나타나지 않는 배경에는 핵심업무가 평가의 기술적 한계에 의해서 배제되는 경향이 매우 많다. 이러한 현상은 계량화를 위한 노력이 핵심업무 보다는 대표성을 강조하는 지표로 평가하는 경향이 나타나고 있다. 지방자치단체의 부서별 핵심업무는 기획, 또는 장기간에 걸쳐 수행하는 업무가 대부분이다. 이러한 업무는 평가지표로서 기준을 설정하기 어려우며, 계량화된 실적을 제시하기 어려운 점이 있다. 또한 평가결과의 관대화 현상은 핵심과제가 아닌 부수적 과제를 평가함으로써 성과측정의 결과를 상승시킬 수 있다는 판단에서 지표로 설정하는 경향이 있다. 핵심업무 평가를 통한 실질적 평가가 될 수 있을 때, 합리성과 타당성이 제고 될 수 있을 것이다.

설문에서 평가제도의 정착을 위해 고려해야 할 사항 3번째가 조직의 미션, 비전, 전략적 목표와 연계성이 필요하다는 답변은 핵심업무에 대해 평가하는 것이 아직 부족한 수준이라는 답변으로 해석할 수 있다.

제4절 성과중심 인센티브제도 활성화 방안

1. 인센티브 방식의 다양화

현재 제도적으로 지방자치단체에서 실시되고 있는 대표적 인센티브 제도는 고위직에 대해서는 성과연봉제도가 시행되고 있으며, 하위직은 성과금제도가 시행되고 있다. 그 외에 일반적으로 부정기적인 조직내적 또는 조직외적 성과에 대해 포상을 실시하는 방향으로 이루어지고 있다. 공공부문의 인센티브는 민간 부문이 제공하고 있는 경제적 보상(특별상여금), 평생고용보장, 자녀학비지원, 교육기회부여, 해외연수보다는 훈·포장, 식사제공, 특별주차장 제공, 쿠폰지급 등의 수단을 사용하고 있다. 민간부문에서 실시하는 것과 같이 휴가, 가족여행 등의 다양한 인센티브제도를 시도할 필요가 있다. 재정적 한계에서 인센티브제도가 다양화할 수 없다는 의견도 많이 있지만, 자부심과 긍지를 심어주는 인센티브제도를 발굴하여 실시할 필요가 있다. 일부지방자치단체에서 활용하고 있는 우수 직원의 사진을 현관에 게시하고 자부심을 고취시키는 방안 등도 고려될 수 있다. 조직내의 공무원의 의견을 수렴하여 다양한 인센티브제도를 발굴하여 실시함으로써 공공부문에 우수인력을 유인할 수도 있고, 개별적 능력개발을 통한 역량강화가 가능할 것이다. 이는 평가제도의 합리적 정착을 가능하게 할 수 있어서 성과중심 인사제도를 빠르게 정착시킬 수 있을 것이다.

2. 수혜적 성격의 인센티브제도 확대

인센티브제도를 실시하면서, 역인센티브제도를 혼재하여 활용하는 것이 일반적인 형식이다. 공직의 특성상 역인센티브는 인사상의 불이익으로 표출되게 된다. 공무원 면담과정에서 공직사회의 퇴출이 많은 화두가 되었으며, 역인센티브는 이러한 불이익을 부정적 인사제도에 활용할 개연성이 높기 때문에 공무원이

저항하게 될 것이다. 성과연봉과 같이 하위성과를 기록한 공무원의 보수를 일부 삭감하여 상위 성과를 기록한 공무원에 제공하는 방식은 성과중심인사제도를 정착하는데 커다란 저항으로 나타날 것이다.



제6장 요약 및 정책건의

세계화와 지방화가 빠르게 진행되면서 지방공무원의 능력과 전문성은 지방자치단체의 경쟁력의 척도가 되고 있다. 임용, 능력발전, 성과평가, 인센티브제와 같은 지방자치단체의 성과중심 인사제도의 효율성이 지방자치단체의 경쟁력에 중요한 변수가 되고 있다. 지방자치단체에서 지방공무원의 역량강화를 위한 성과중심 인사제도의 도입은 어느 정도 진행된 것으로 보여진다. 그러나 효율성을 제고하기 위한 노력이 요구되어지는 시점에 있다고 볼 수 있다.

성과중심 인사제도의 효율성을 제고하기 위해서는 지방공무원에 대한 다양한 교육기회를 제공할 필요가 있으며, 교육을 통한 자발적 자기개발의 기회를 부여하고 성과평가를 실시하며, 이에 따른 인센티브제를 실시할 필요가 있다는 설문 결과를 나타내고 있다. 보직이나 직위임용에 있어서 사전예고를 통한 경쟁체제 도입에 대해서는 긍정적이지만, 조직외부 인력을 충원하는 데에는 소극적이라고 볼 수 있다.

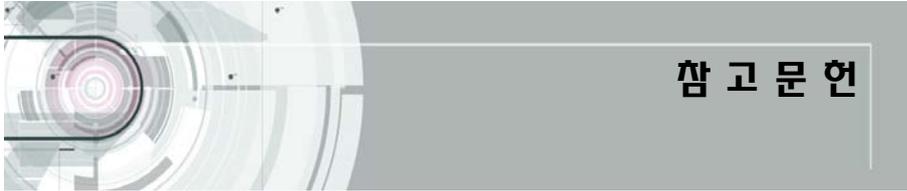
임용제도의 탄력성을 제고하고 성과중심인사제도의 효율성을 확보하기 위해서는 공모직위제와 보직공모를 활성화할 필요가 있다. 현재까지 일부 지방자치단체에서 실시한 공모의 방식은 조직내부에 한정하고 있으나, 타 자치단체 또는 국가공무원에게도 개방하는 광범위한 공모와 필요성이 존재하는 직위와 보직에 대해서는 민간부분의 자원도 동원하여 성과중심 인사제도의 효율성을 제고할 필요가 있다. 지방분권이 강화되면서 조직내의 저항이 커지고 있는 현실에 대한 대응과 직업공무원의 기회확대를 포함하는 정책으로 추진을 가속화 할 필요가 있다. 개정된 법적근거를 바탕으로 적극적 추진이 필요한 과제이다.

교육바우처제도를 도입하고 상시학습체제를 연계한 교육기회를 확대하고 지

방공무원의 능동적 교육참여가 가능한 인사제도의 연계가 필요하다. 교육기관을 개방하고 민간교육기관 또는 대학의 프로그램에 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 지방공무원교육기관의 책임성을 강화한다면, 지방공무원에게 교육기회를 어느 정도 확대할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 교육기회가 현장방문, 세미나 등에 참여함으로써 다양한 지식과 역량을 강화할 수 있는 방안이 활용되어질 수 있어야 할 것이다. 지방자치단체에서 공무원 교육비를 의무화할 수 있는 대안도 필요하며, 인건비에 의무비율을 반영하는 방안도 제안될 수 있다. 지방자치단체의 자치권이 확대되면서 고도의 전문성을 요구하는 분야가 확대되고 있으며, 이러한 수요에 대응하기 위한 지방공무원 전문인력 양성을 위한 교육기관 또는 위탁교육 방식의 전문과정을 개설할 필요가 있다.

지방공무원 성과평가는 부정적 인식에도 불구하고 대체로 도입될 수밖에 없는 당위성은 인정하고 있다. 평가제도의 정착을 위해서는 타당성있는 성과지표를 개발하고 평가절차상의 공정성과 객관성을 확보하는 것이 성패의 척도가 되고 있다. 현재 일부지방자치단체에서 도입되어지고 있는 BSC의 기법을 가미한 성과평가시스템을 도입할 수 있도록, 행정자치부나 한국지방행정연구원이 지원할 필요가 있다. 평가지표 범례를 모형으로 개발하여 보급하거나, 평가지표 DB를 구축하여 지방자치단체에 제공하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. BSC의 기법을 도입한다는 점에서는 고객의 평가와 의견을 반영하는 평가방식이 필요하며, 이는 하위직 공무원에게도 해당될 수 있는 평가분야이다.

인센티브제도는 수혜적 인센티브 방식을 개발하여 실시할 필요가 있다. 인센티브가 지방공무원의 사기를 제고하고 경쟁시스템을 유도할 수 있는 대안으로 정착할 필요가 있다. 현재 실시되고 있는, 성과연봉이나 성과상여금과 같은 인사제도와 연계되어 신분상의 불이익을 동반하는 인센티브제는 합리성과 타당성을 담보할 수 있는 평가내용, 방식 또는 절차 등의 제도 보완이 필요하다.



참고문헌

- 강기창, 공무원 교육훈련과 인사관리의 연계강화방안, 한국행정연구원, 한국행정연구, 2000. 11-17.
- 강성철, 지방자치단체 인사관리 시스템 개선방안, 한국행정연구원, 2004.
- 권영득, 지방공무원의 인사개혁 평가와 개선방안에 관한 연구, 한국행정연구원, 2006.
- 금창호, 한부영, 권오철, 지방공무원의 전문성 제고방안, 한국지방행정연구원, 2005.
- 김미나, 지방공무원 인사제도의 형성과 변화, 한국사회와 행정연구 제16권 제1호, 2005
- 김상광, 지방공무원 교육훈련수요조사 쇄신방안 연구, 2003년도 제21회 공무원 교육훈련발전연구대회, 2003.
- 김영기 외9인, 정부인사 혁신론, 대영문화사, 2007.
- 김영평, 인적자원개발을 위한 개선전략, 금호인력개발원/한국지방행정연구원, 인적자원개발 전략세미나, 2002.
- 김정일, 외국공무원교육기관의 시대와 동향, 노동연구 33호, pp. 122. 2002.
- 김주현, 인적자원개발의 현황과 문제점, 금호인력개발원/한국지방행정연구원, 인적자원개발 전략세미나, 2002.
- 김태룡, 행정이론, 대영문화사, 2007.
- 김판석, 전방위 공무원 인사교류, 나남출판사, 2000.
- 김판석·권영득, 지방자치단체의 인사제도 개혁, 한국행정학보 제33권 제1호, 한국행정학회, 1999

- 박상언, 성과주의 인사제도 운용의 딜레마: 후지츠사 사례의 교훈, 인사·조직연구 제15권 1호, 한국인사·조직학회, 2007
- 박홍업, 인사평가제도의 발전방안, 한국행정연구원, 2005
- 배귀휘, 주요 국가의 인사제도혁신 비교 분석, 한국행정연구원, 2005.
- 배종석·박오원, 인적자원관리가 혁신성장에 미치는 효과분석, 인사관리연구 제30집 1권, 한국인사관리학회, 2006
- 부산광역시, 성과관리(BSC) 운영 매뉴얼, 부산광역시, 2007.
- 신진교, 경쟁전략, 인적자원관리 및 조직성장에 관한 실증연구, 전략경영연구 제5권 제1호, 한국전략경영학회, 2002
- 이두희, 성과계약제, 고시연구, 2006
- 이윤식·제갈돈·김주환·김홍률·윤기석·심광호·박재신, 통합성과관리를 위한 평가결과활용방안에 관한 연구, 정책분석평가학회보 제15권 제4호, 2005
- 오성호, “지방자치단체의 인사행정의 쇄신 방안”, 한국행정학회 2002년도 춘계 학술대회 발표논문집, 2002.
- 이종수, 정부혁신과 인사행정, 다산출판사, 2006.
- 임성일, 최영출, 영국의 지방정부와 공공개혁, 법경사, 2001.
- 전라북도, BSC 성과지표 개발보고서, 전라북도, 2006.
- 정수진·고종식, 인적자원관리, 삼우사, 2000.
- 정재명, 주요국의 인사제도에 관한 연구, 한국행정연구원, 2006.
- 최종원, 지방공무원 인사운영 혁신방안, 대한지방행정공제회, 지방행정, 2001 한국행정학회, 21세기 주요국의 인사제도 개혁방안, 2000
- 人事院, 平成15年版公務員白書, 國立印刷局, 2003.
- Becker, Berend, öffentliche Verwaltung, R.S. Schulz, 1989.
- Bundesministerium des Innern, Die Mitarbeiterfoerderung im Blickpunkt der Verwaltungsmodernisierung, 2003.
- Cascio, Wayne F., Managing Human Resources, New York: McGraw-Hill, Inc., 2000.

- Gibert B. Siegel & Rebert C. Myrtle, Public Personnel Administration : Concepts & Practices (New York : University Press of America, 1989),
- Han, Bu-Young, Reform of Training systems of local government employees in Korea, 지방행정연구, 2004.9. pp. 123-146., 한국지방행정연구원, 2004.
- Han, Bu-Young, Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik einer buergernahen und dezentralisierten Verwaltung im oeffentlichen Bereich, Hochschule fuer Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer, 1997.
- Hauschild, Christoph, Aus- und Fortbildung fuer den oeffentlichen Dienst, in : Klaus Koenig / Heinrich Siedentopf, Oeffentliche Verwaltung in Deutschland, NomosVerlag, BadenBaden, 1997.
- Heinemann, Silke, Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst, Lang Verlag, 2002
- Koch, Rainer (Hrsg.), New public service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Gabler Verlag, 2003.
- Linde, Peter, Angestellte im öffentlichen Dienst: Eingruppierung und Bezügeanspruch, von Decker Verlag, 2002
- Linde, Peter, Arbeiter bei Bund und Land: Einreihung, Lohn- und Bezügeansprüche, Decker Hüthig, Verlag, 2002
- Pitschas, Rainer, Human resources development and training system for government officers in Germany, LORC Ryukoku University, 2003. 10. 14.
- Proeller, Isabella, Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung: interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungs- heuristik, Haupt Verlag, 2002
- Raffetseder, Georg, Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren der Verwaltungsmodernisierung, Lang Verlag, 2001
- Schuster, Wolfgang (Hrsg.), Die regierbare Stadt, Deutscher Gemeindeverlag, 2002
- Seibel, Wolfgang, Verwaltungsreform, Oeffliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Normos Verlagsgesellschaft, 1996.
- Siemer, Gunnar, Interne Dienstleistungen der Kommunen im Wettbewerb, Dt.

Universität Verlag, 2002

Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Westdeutscher Verlag, 2003

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1972.

Wind, Ferdinand·Schimana, Rudolf· Wichmann, Manfred, Öffentliches Dienstrecht: das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, Deutscher Gemeindeverlag, 2002.

<http://www.opm.gov/demos>

<http://www.muenster.de/stadt/>

http://www.v1.paris.fr/en/City_government

<http://www.metro.tokyo.jp/ANNAI>

Abstract

Efficient Management Strategies for Performance-Based Personnel System in Korean Local Autonomous Entities

Advance in globalization and fast development of localization require competitive power of local autonomous entities, which is an important measure of local servants' abilities and professionalism.

The performance-oriented personnel system to increase the performance of local servants is linked with local autonomous entities' abilities.

In this system the efficiency of personnel system is an important variable which includes employment, career development, performance evaluation, and incentive program.

The purpose of this study is to increase the efficiency of performance-oriented personnel system in local autonomous entities, which has been focused on without satisfactory success.

The survey indicates that various educational opportunities are provided, along with opportunities of voluntary self-development and performance evaluation, and in turn implementation of the incentive program for local servants to increase the efficiency of performance-oriented personnel system.

In the field of assignment to positions or job titles, the introduction of competitive system through advance notice is affirmative, but it is passive in filling workers from outside organizations.

Open position and job recruitment is needed to activate to increase flexibility of employment system and to secure efficiency of the performance-oriented personnel system.

Until now some local autonomous entities have implemented open recruitment limited only within the organizations, but open recruitment which is needed to open widely not only to other local autonomous entities or the central government official but also private-sector human resources.

To face the reality that opposition within organizations is getting extended through reinforcement of decentralization of power, the active implementation of policies including extension of career-based public servants' opportunity needs to be accelerated based on the revised legal basis.

Through introduction of the vouchers system for education, extension of opportunities of regular education system and active participation of local servants need to be linked with personnel system.

It is my judgement that opening of educational institutions and extension of participation of programs jointed with the private educational institutions or universities and reinforcement of local servants' responsibilities enable local servants to extend their educational opportunities up to a certain degree.

In addition, educational opportunities should be used to reinforce variable knowledge and capacity through participating in on-the-spot education, seminars, etc.

Mandatory educational expenses support of local servants and inclusion of education expense to some percent of labor cost could be suggested. Because the extension of autonomy of local autonomous entities entails that of fields requiring high-level professionalism, the educational institutions or assigned specialized courses are required to train professional workforce.

Though the performance evaluation of public servants has unwelcome, it is unavoidable to accept the performance evaluation. To root the system, it is important

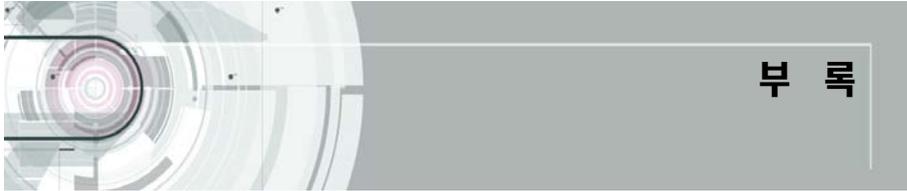
to develop appropriate performance indicators and to secure fairness and objectivity in the evaluation process.

The Ministry of Government Administration and Home Affairs and Korean Research Institute for Local Administration need to support performance evaluation system with the BSC technique which has introduced by some local autonomy entities.

It is considerable to develop and supply model evaluation indicators or provide the local autonomous entities with the evaluation indicators DB.

With BSC technique, the evaluation method to reflect customers' evaluations and opinions is required and applied to the low ranking public servants.

Beneficial incentive program is needed to be developed. Beneficial incentive is very useful in that it raises local servants' morale and leads them to the competition system. The incentive program accompanied by disadvantage of their positions linked with personnel system such as annual salary or bonus based on their performance needs to be complemented in terms of the evaluation content, method, and process.



설문지

안녕하십니까?

저의 한국지방행정연구원에서는 기본연구과제로서 “지방자치단체 성과중심 인사제도 개선을 위한 연구를 진행하고 있습니다.

이번 조사에서는 지방자치단체의 인사제도 중에서 성과중심 인사제도를 도입 정착하기 위한 방안을 연구하고 있습니다.

본 조사는 지방자치단체의 인사 분야에서 근무하고 있는 공무원과 경험을 가진 공무원을 대상으로 실시하고 있으며, 전문적 식견을 가지고 답변하여 주십시오.

본 설문조사에 대한 응답내용은 통계를 위한 용도로 사용하며 그 외의 목적으로는 활용하지 않는다는 약속을 드립니다.

본설문지에 대한 의문사항이나 성과중심인사제도를 위한 고견이 있으시면 아래 주소로 연락해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

2007년 9월

연구책임자 한부영 (한국지방행정연구원 연구위원)

연구원 강기홍 (한국지방행정연구원 수석연구원)

문의 : 02-3488-7315, 3488-7335 FAX. 02- 3488-7364

E-mail : han@krila.re.kr, kkh@krila.re.kr

8. 성과중심인사제도의 정착을 위한 인센티브제도가 고려하여야 할 사항을 열거해 주십시오
- 1) 성과연봉 또는 성과금의 규모를 확대하여 편차를 크게 할 필요가 있음
 - 2) 다양한 인센티브 제도를 발굴하여 실시할 필요가 있음
 - 3) 인센티브제도가 나눠먹기식으로 운영됨으로 축소·조정할 필요가 있음
 - 4) 역인센티브제도를 발굴하여 운영함으로 실효성 제고 필요
9. 귀하께서 근무하는 지방자치단체의 성과중심인사제도의 활용정도에 대한 질문입니다. 응답범주에 속하는 곳에 체크하여주십시오

설문문항	매우 그렇다	대체로 그렇다	보통 이다	대체로 그렇지 않다	매우 그렇지 않다
성과중심 인사제도로써 신규채용제도를 잘 활용하고 있는가					
성과중심 인사제도로써 보직임용제도를 잘 활용하고 있는가					
성과중심 인사제도로써 직위임용제를 잘 활용하고 있는가					
성과중심 인사제도로써 개방형 채용제도를 잘 활용하고 있는가					
교육훈련제도는 성과중심 인사제도에 기여하고 있는가.					
고위직에 대한 목표관리제(또는 직무성과계약제)는 성과중심인사에 기여하고 있는가.					
BSC의 도입은 예정대로 도입되어지고 정착될 것으로 보는가					
성과중심인사제도의 정착을 위해 인센티브 제도는 다양하게 활용되어지고 있는가					
성과연봉제(상위직)는 성과중심인사제도를 정착에 기여하고 있는가					
성과금제도(하위직)는 합리성을 가지고 성과중심인사제도에 기여하고 있는가.					

※ 다음은 설문응답자의 개인적 특성에 관한 설문입니다.

1) 귀하의 성별은

- ① 남성 ② 여성

2) 귀하가 근무하는 지방자치단체는

- ① 광역시 ② 도 ③ 시 ④ 군 ⑤ 구

3) 귀하의 연령은

4) 귀하가 공직에 근무한 연수는

- ① 5년 이내 ② 5년 - 10년 ③ 10년 - 15년 ④ 15년- 20년 ⑤ 20년 이상

5) 귀하의 직군은

- ① 행정직 ② 기술직 ③ 기능직 ④ 별정직 ⑤ 계약직 ⑥ 기타

지방자치단체 성과중심 인사제도의 효율적 운영 방안

발행일 : 2007년 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 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

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

ISBN 978-89-7865-303-9