

## 지방정부의 경영화를 위한 인사관리의 과제와 발전전략

김 영 수 (부경대학교 행정학과)

지방자치체를 구체적으로 추진하는 주체로서의 지방정부는 해결해야 할 많은 과제를 안고 있는 바, 지방정부의 경영 혁신화와 효율화를 통하여 생산성을 증대하고 주민들에 대한 서비스를 어떻게 개선할 것인가의 문제가 지방정부가 앞으로 해결해야 할 과제 중 핵심적 과제라는 관점에서 지방정부의 생산성과 경쟁력을 향상시키고 정책형성능력을 제고시키기 위해서는 인력의 효율적 운영이 필요하다. 이와 같은 인식하에 본 연구는 지방정부의 경영화와 지방정부의 인사관리는 어떠한 관계를 맺고 있는가를 고찰하고 지방정부 인사관리의 문제점 분석을 통하여 지방정부의 인사관리의 발전전략을 모색하였다. 구체적으로는 지방정부의 경영화와 관련하여 인사관리의 자율성 확대, 지방공무원의 능력발전, 지방공무원의 전문화로 나누어 법체계의 개선, 지방정부에 배치된 국가공무원의 지방자치화, 합리적 교육훈련체계의 정립, 성과급제도의 도입, 인사교류의 활성화, 계약직 공무원의 확대 및 계급별 정년제도의 도입 검토, 상위직에 대한 공모제의 도입, 직렬체계의 개선, 전문성 제고를 위한 승진·전보 인사관리를 중심으로 인사관리의 발전전략을 모색하였다.

### I. 서 론

1991년 기초 및 평역의회가 구성되었고 1995년 6월 지방자치단체장의 주민에 의한 선거가 이루어짐으로써 지방자치체가 형식적으로는 완성되었다. 이로 인하여 지방분권화의 측면, 연구의 지방정착, 지역경제의 활성화, 지역별 특성의 부각, 지방정치 및 지방행정의 중시 등을 특색으로 하여 전개되는 지방자치시대가 도래되어 지방의 지위가 강화되고 교육의 행정기능이 확대되고 있다.

민족주의의 핵심적 요소라고 할 수 있는 지방자치제도를 경험한 역사는 매우 일천하지만 지방자치체가 부활 실시된 이후 그간 관료적·질권적·타율적·동원적·획일적 성격의 행정에서 자치적·분권적·자율적·참여적·다원적 성격의 행정으로 변화되어 가고 있다. 즉, 우리가 익히 알고 있듯이 지방자치는 지방정부의 자율적 운영기반을 구축해가는 가운데 중앙이 아닌 지방이 변화의 시원이 되는 것이다. 그러기 위해 지역주민의 성숙한 자치의식이 있어야 하고, 지방정부가 흐름적으로 운영되어야 하며, 지방과 지방, 지방과 중앙이 원활한 관계를 유지하여야 한다. 그래서 나타 전체가 균형있는 발전을 이루하는 가운데 그안의 구성원인 국민은 사랑나운데 절을 받아서 삶같은 삶을 제대로 살 수 있어야 한다. 경제는 성숙하고 소득은 들어나는게도 사람의 생활이 전근대적인 양식에 머무르고 있다면 그것은 자치와 성장의 이념에 배반하는 현상이라고 할 수 있다.

이러한 의미를 가지는 지방자치체를 구체적으로 추진하는 주체로서의 지방정부는 해결해야 할 많은 과제를 안고 있는 바, 이는 여러 축면에서 논의할 수 있지만 오늘날 지방정부에 대한

## 2 「지방정부연구」 창간호

지역주민들이 가지게 되는 지방행정수요는 다양성, 변동성, 전문성 등의 특색을 가지고 제기되고 있는 가운데 이를 적절히 처리하는데 필요한 재원은 한정될 수밖에 없다.

따라서 지방정부가 경영 합리화와 효율화를 통하여 생산성을 증대하고 주민들에 대한 서비스를 어떻게 개선할 것인가의 문제가 지방정부가 앞으로 해결해야 할 과제 중 핵심적인 과제라고 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 공공부문의 거의 모든 일에서 기업의 방식을 도입하고 정확한 비용개념에 입각하여 낭비를 제거하고 공공부문의 효율성을 증대시키고 있으며 지방정부 차원에서도 조직개편, 민간위탁 활용, 민간전문가 활용, 고객위주의 행정강화, 지방예산제도의 개혁, 서비스전달체계 및 내용의 개선 등의 노력을 하고 있다. 그러나 지방정부의 경영의 효율화를 기하기 위해서는 지방정부를 구성하고 있는 인적자원의 효율적 관리가 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

즉, 지방자치라는 것이 지역의 일들을 지방정부를 통하여 처리하는 것이라고 한다면 이를 구성하고 있는 구성원들이 어떠한 능력으로, 어떠한 방식으로, 어떤 자세로 일하는가에 따라 그 성과가 좌우된다고 할 수 있다.

이와 같은 인식 하에서 본 연구는 첫째, 지방정부의 인사관리제도가 지방정부의 경영화와는 어떠한 관계를 맺고 있는가에 대한 고찰과 더불어 둘째, 지방정부의 인사관리의 문제점을 분석하고 셋째, 지방정부의 효율성을 제고하기 위해서는 지방정부의 인사관리는 어떠해야 되는가에 대한 방안을 모색하여 보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

## Ⅱ. 지방정부의 경영화와 인사관리와의 관계 및 과제

### 1. 지방정부의 경영학의 의미

오늘날 급속한 과학기술의 발달, 교통통신수단의 획기적 발전으로 인하여 지구는 이제 하나의 촌락처럼 정보의 유통과 공유가 가능해져 세계는 지구촌(global village)화가 이루어지고 있으며 국가단위의 정치·경제·사회가 정보망을 통하여 국가를 초월한 세계속의 정치·경제·사회로 변모하고 있다(Naisbitt, 1982:1-78).

이러한 현상은 궁극적으로는 과거의 시간과 공간개념을 바꾸어 놓았으며 세계를 일일생활권으로 묶었고 국내와 국제경제의 장벽이 무너져 시장의 무한한 확장과 국가간의 무한경쟁시대로 접어들어 중앙정부 뿐만아니라 지방정부도 경쟁력 강화를 최대 현안으로 간주하기에 이르렀다.

한 국가의 경쟁력을 결정하는 중요한 요인은 정부부문의 경쟁력이며 이는 정부, 기업, 국권의 분산된 기능과 힘을 통제 격려함으로서 국가가 사회의 목표달성을 위하여 국가의 경영능력(삼성경제연구소, 1994:57)을 말한다. 민선자치단체장이 선출된 후 시급한 일 중의 하나가 지방정부의 생산성을 어떻게 제고할 것인가라고 할 수 있으며 지방정부가 경영합리화와 효율성을 통하여 생산성을 증대하고 주민들에 대한 서비스를 개선하는 일이다(조창현 외, 1995:479).

지방정부의 생산성에 대한 관심은 지방자치단체장의 선거 등 지방자치제의 확산에 의한 지방자치적 배경, 문민정부의 출범과 정치·행정개혁에 따른 정치적 배경, 국제시장개방에 따른

국가경쟁력의 문제를 제기시킨 국제경제적 배경 등이 복합적으로 작용한 데서 기인한 것(김광주, 1993:95)으로 볼 수 있는 바, 지방정부의 경영화는 지방정부의 생산성의 증대를 위하여 지방정부의 운영에 이윤과 경쟁을 바탕으로 하는 경영적 요소를 도입하여 행정의 공정성을 저해하지 않은 범위내에서 능률성과 사업성을 추구하고 한정된 지방정부의 차원으로 보다 다양한 양질의 행정서비스를 적기에 공급하고자 하는 것이다(이주희, 1995:44).

지방정부의 경영화는 지방정부의 생산성 증대를 위하여 필요하여 지방정부의 생산성 증대의 필요성은 국민들이 정부조직이 민간기업보다 낮은 생산성을 보이고 있다고 생각하고 있으나 국제화·세계화시대를 맞이하여 국가경쟁력을 강화하기 위하여 지방정부도 기업경영혁신과 보조를 맞추어 변화되어야 할 뿐만아니라 지역주민의 행정수요에 대응하고 한정된 차원이라는 요인으로 말미암아 지방정부는 생산성의 향상이 필요하다(길광주, 1996:96-98).

결국, 지방정부의 경영화는 지방정부의 내부적 관리개선을 통하여 비용을 줄이고 서비스의 질을 향상시키려는 조직 내부적·형태적 운영을 의미한다 할 것이다. 즉, 민간기업의 경영방식을 지방정부의 행정에 도입하여 행정의 효율화 및 지역경쟁력 강화를 달성하여 주민의 복지를 향상시키는 것이라고 할 수 있다(전진석, 1997:3).

## 2. 지방정부의 경영화와 인사관리와의 문제

이제까지 지방정부의 행정이 환경변화에 따라 새롭게 요구되는 행정서비스 수요에 적절히 대응하지 못하고 특유의 관료적 형식주의에 따라 자기혁신 노력을 계울리해 왔으며 기존의 행정은 중앙집권적이고 수직적인 조직구조 때문에 유연성을 상실하고 있고 독점적 성격 때문에 혁신보다는 현실안주를 선호하고 있으며 국민에 대한 봉사보다는 질차와 구정을 더욱 중요시하는 등 많은 문제점을 노출하고 있다.

국경없는 경제전쟁의 시대에 행정부문의 변화를 제거하고 민간부문의 창의와 혁신을 바탕으로 한 행정이 이루어지기 위해서는 행정집행과정의 혁신을 통해 양질의 서비스를 제공하도록는 자체를 견지하며 고객인 국민위주의 행정을 지향해야 하고 그러기 위해서는 정부는 축진적 정부, 지역사회가 주도하는 정부, 경쟁적 정부, 사명지향적 정부, 성과지향적 정부, 고객지향적 정부, 기업가적 정부, 미래에 대비하는 정부, 분권적 정부, 시장지향적 정부가 되어야 한다(한국정책연구소, 1996:5-18).

지방정부도 상호경쟁과 생존의 절박성을 느끼면서 행정의 중심을 고객에게로 향하는 즉, 주민의 욕구를 충족시키기 위해서 서비스 제공자간의 경쟁을 통하여 깊싸고 질 좋은 행정서비스를 제공하고 다양한 고객이 만족할 수 있도록 경영방식이 채택되어야 한다(이주희, 1995:45-46).

이러한 의미를 가지고 있는 지방정부의 경영화를 위해서는 구조적 측면에서 인사제도의 개혁, 조직기구의 개편등을 들 수 있고, 절차적 측면에서는 예산제도의 개혁, 효과적인 의사결정 과정의 정립, 평가제도의 활용, 정부의 공개 등을 생각할 수 있는 바(최의출 외, 1995:117), 무엇보다도 지방조직의 혁신과 지방공무원들에 대한 인사행정의 개혁이 요구된다. 인사행정이 하고 하는 것은 행정조직이 추구하고 있는 목표를 가장 효과적이고 경제적으로 달성될 수 있도록 하기 위하여 조직내에서 인적재원을 충원하고 유지하며 근무의욕을 고취하고 통제하는 상호연관된 일련의 활동으로 구성되는 동태적인 관리활동 또는 관리체계를 의미(강성철 외, 1996:17)한다고 할 수 있고, 이러한 인사행정의 중요한 차원은 인력총원과 증원된 인력의 관

이라는 두가지로 구분할 수 있다. 따라서 지방정부의 경영화를 위해서는 다른 어떠한 요소보다도 지방정부를 실질적으로 운영하는 인적자원인 지방공무원을 어떻게 적절히 관리하느냐의 여부가 지방정부의 성과 및 효율성을 확보하는데 결정적 역할을 수행한다해도 과언이 아니다. 즉 오늘날 지방정부에 대한 주민의 행정수요가 변화되어 감에 따라 향후 지속적으로 지역특화 산업육성·지원, 지역개발·국제통상, 환경관리·도심교통관리, 재난관리, 전산·정보관리, 지역문화창달, 사회복지, 세무·감사 분야 등은 더욱 강화되어야 할 것인다. 지방정부는 이에 적절히 부응하기 위하여 공공업무의 민간부문에의 이양·위탁, 공공부문과 민간부문의 공동운영, 사무자동화 등을 통한 공공업무의 능률적 수행이 요구되고 이에 따라 공무원들의 효과적 업무추진을 위해서는 전문화와 능력발전이 요구된다.

무한경쟁시대를 맞이하여 정부는 내부운영의 효율의 극대화를 통하여 경쟁력을 제고시킬 수 있는 바, 지방정부의 생산성과 경쟁력<sup>1)</sup>을 향상시키고 정책형성 능력을 제고시키기 위해서는 인력의 효율적 운영방안이 모색되어야 하며 구체적으로는 우수한 인력의 확보, 지방공무원의 전문성 제고, 효율적인 인사관리, 지방공무원의 능력개발·사기진작 및 자치단체장과 지방공무원간의 효율적인 협조체계 구축이 필요하다.

### 3. 지방인사관리의 과제

오늘날 지방정부를 운영하는데 있어서 단순히 행정의 관리에 치중하기 보다는 보다 적은 체정으로 보다 많은 주민들에게 서비스를 제공해야 하는 소위 민간기업의 이윤극대화를 위한 경영적 사고방식과 제도에 의하여 운영되어야 하며 이를 위해서는 지방조직의 혁신과 더불어 지방공무원들에 대한 인사행정의 개혁이 필요하다(백종섭, 1996:4).

지방인사행정의 개혁은 지방인사행정의 전분야에 있어서의 변화·발전이 필요하다고 할 수 있는 바, 지방정부의 민주적인 행정서비스의 제공, 대응성과 책임성있는 행정, 행정서비스의 형평성 제고, 능률적인 행정을 수행하여야 한다는 기본전제하에서 이루어져야 한다.

지방인사행정의 개혁에 있어서는 정원규모조정 및 배정, 임용, 신규 및 재직자 교육·훈련, 인력배치, 승진·전보, 보수, 상벌, 특무, 특지, 퇴임후 관리 등 지방공무원에 대한 인사관리방식 전반이 개혁의 대상이 되며 이는 각각의 분야가 본질적으로 상호연계관계를 맺고 있기 때문에 어느 특정한 한 부문만을 개혁해서는 본래 의도하고 있는 개혁의 목표를 달성하기가 매우 어렵다.

최근들어 선진국가에서 진행되고 있는 지방정부의 혁신은 지방정부의 성과 향상과 역할의 재정립을 통하여 작지만 능률적인 정부를 지향하고 있는 가운데 우리도 이제 행정의 경영기법과 능률성이란 이름하에서 지방정부의 혁신이 필요하고 이중에서도 특히 인력관리의 효율적 운영이 요구되고 있다.

지방인사관리의 효율적 운영과 관련하여 제기될 수 있는 과제 및 기준방향은 크게 보면 일

1) 지방경쟁력을 강화하기 위한 핵심적 요소를 살펴보면 경쟁촉진을 통한 지역경제 활동의 유지, 투자개발과 외국기업유치로 지방의 세계화 실현, 지방행정서비스 제고, 차별화 전략으로 지방의 기업과 산업의 육성, 저축증대로 지방금융환경개선, 제3섹터방식에 의한 인프라스트럭처의 구축을 위한 투자, 지적재산의 획득을 통한 지방과학기술 수준의 제고, 평생학습을 통한 지방의 인적자본의 형성, 보건·위생시설 확충을 위한 주민의 삶의 향상, 가족중시 등양문화 전통으로 지역사회 화합력 증진등을 들 수 있다(한국경제연구원, 1995:108-112).

시·군·도의 차율성 확대, 지방공무원의 능력발전, 지방공무원의 전문화 등으로 으약할 수 있다.

### 1) 인사관리의 자율성 확대

1991년 지방의회의원선거와 1995년 지방자치단체장의 주민에 의한 직접 선출로 지방자치단체의 자치권이 상당히 신장되어 왔으나 아직도 지방자치단체의 자치권의 정도가 자치단체의 존립목적을 효과적으로 실현하기에는 미약하다고, 지방자치단체를 운영하는 실무자나 학자들이 공통적으로 인식하고 있는 가운데 특히 지방인사행정에 있어서 차율성을 제약하는 많은 문제들이 존재하고 있다.

지방정부의 인사관리에 있어서 고도의 차율성이 필요한 이유는 다음과 같다(오성호, 1994:544-545; 권경득, 1997:87).

첫째, 지방자치의 근본정신에 부합한다는 것이다. 지방화시대의 도래 및 지방정부의 경영화가 필요한 시대에 있어서 효과적인 행정서비스의 제공을 위해서는 무엇보다도 지방정부에 필요한 민족자원을 동원하고 관리할 수 있는 권한과 능력이 있어야 한다.

둘째, 중앙정부와 지방정부간 갈등의 효과적 관리를 위해서 필요하다. 오늘날 중앙정부와 지방정부간에는 다양한 형태의 갈등이 이기되고 있는데, 그 중에서도 특히 인사관리의 관련된 갈등이 다양하게 표출되고 있기 때문에 지방정부가 자기책임하에서 효율적 질형기능을 수행하도록 하기 위해서는 공무원의 권익이 침해되지 않는 범위내에서 각 지방정부별로 자율적 기준에 의하여 인사관리를 함으로써 중앙정부와의 갈등을 사전에 예방할 수 있다.

셋째, 지방정부간 행정수요의 차이의 이에 대응한 행정업무의 양과 질의 차이에 적절히 대응할 수 있도록 하여야 한다. 각각의 지방정부마다 인구 및 지역의 규모, 경제발전의 정도, 지역주민의 선호체계, 지역적 여건 등이 상이하기 때문에 지역주민들이 지방정부가 수행해 주기를 요구하는 행정수요의 양과 질의 면에서 차이가 날 수밖에 없고 이에 따라 지방정부의 업무량과 질 그리고 내용이 상이하게 되는바, 공무원들이 갖추어야 할 능력의 내용도 상이할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지방정부가 스스로 자신들이 필요한 인력을 충원하여 활용할 수 있는 자율권이 필요하다.

이상의 관점에서 지방정부의 자율적인 인사관리가 필요하지만 지방정부의 인사자치권을 확대하게 되면 다음과 같은 사항이 우려된다(오성호, 1997:9-11).

첫째, 지방정부에 있어서 인사관리의 자율성이 보장되면 1995년 지방자치단체장의 직선 이후 지방행정의 정치화가 가속되고 있는 상황하에서 정직인사 및 보복인사의 문제가 제기되었던 것처럼 엘판체가 가지고 있는 폐해가 만연될 우려도 없지 않다. 공무원들이 안정적이고 공정하게 직무를 수행하는데 장애가 될 수도 있다.

둘째, 지방정부의 자치인사권이 확대될 경우 규모확대욕구등에 의하여 공무원의 충구모 분분이나 낙후 상위직급 등의 정원을 늘릴 가능성이 높기 때문에 과도한 인력 충원이 우려되고, 이는 지방정부의 비효율적 운영을 초래하게 되고 결국 지방정부의 재정상에 심각한 부담을 초래케 할 수 있다.

셋째, 지방정부의 인사자치권이 확대될 경우 지방정부간의 인사관리에 있어서 불균형이 심화될 가능성이 높다는 것이다. 지방정부는 국가통치구조의 한 부문이기 때문에(한국지방자치학회, 1996:227) 지방정부의 인사관리에 있어서 지역의 특성을 반영하는 것도 중요하지만 중앙정부나 다른 종종의 지방정부와의 균형을 유지하는 것도 필요하다.

### 3 「지방정부연구」 창간호

지방정부의 인사자치권을 확대하게 되는 경우 육에서 제기한 사항들이 문제화 될 수 있지만 지방정부의 자치능력과 지방자치의 원리에 충실한 자치제도를 실시하려는 의지와 인식이 전제되고 이를 확보하기 위한 다른 제도적 보완을 통하여 해결할 수 있는데, 지방정부의 인사관리의 자율성 확대는 시급히 요청되는 과제이다.

이와 관련하여 지방정부의 인사관리에 있어서 자율성과 관련하여 지방공무원법의 지나친 세밀성, 정원관리상의 제약, 지방자치단체에 두는 국가공무원의 문제가 특히 지방정부의 인사관리상의 자율성을 제약하고 있다.

#### 2) 지방공무원의 능력발전

현대의 행정에 영향을 미치는 환경적 변화 즉, 전자공학과 원격통신의 도래, 세계화, 인구통계상의 변화, 생산성의 증대에 대한 압력이 제기됨에 따라(Starling, 1986:501-540) 행정의 합리화가 요구되고 이는 행정체제의 구성요소 중 가장 중요한 인적자원인 공무원의 능력개발과 적절한 활용이 특히 필요하다. 이러한 의미에서 보면 유능한 공무원을 적재적소에 배치하는 것으로 인사행정이 종결되는 것이 아니고, 선도자, 봉사자, 창조자로서의 공무원의 역할과 기능을 수행하기 위한 발전지향적이고 미래지향적인 자질은 행정의 합리화를 위한 기본적 요소이고(한국지방행정연구원, 1991:27), 결국 새로운 정보와 지식의 증대 그리고 새로운 관리기법의 발전 등에 능동적으로 적응하고 지역주민들의 다양하고 복잡한 요구에 대응하기 위해서는 지방공무원은 지속적으로 능력발전을 위한 노력이 필요하다.

지방행정수요의 다양화·복잡화, 지방행정의 예전변화, 지역주민의 대집행부 육구분출 등 지방행정의 환경변화가 일어나고 있고 이러한 상황을 능동적으로 파악하여 자신의 특성과 자질을 최대한 활용하고 자기 자신의 지위와 행동양식을 유효적절하게 대처해 나가는 자질을 갖추어야 하며 이를 위한 능력발전은 지방공무원의 질적수준의 향상과 의식의 합리화를 통하여 가능하다. 즉, 지방공무원의 능력발전은 공직에서 직무수행상 공무원에게 필요한 지식 및 기술을 향상시키고 발전적 가치관 및 태도를 확립하여(강성철 외, 1996:264) 지방행정에 제기되고 있는 제과제를 해결할 수 있는 능력을 가지도록 하여 지방공무원의 질적 향상을 도모하는 것을 의미한다.

지방행정의 환경변화는 지방공무원의 역할변화를 요구하게 되는바, 과거의 경우 지역적 과제와 문제를 해결하는데 국가의 책임이 과중하였으나 이제는 지방이 자기책임으로 처리해야하고 주어진 업무의 집행보다는 이제는 스스로 찾아서 능동적으로 해결하여야 하기 때문에 지역적 과제와 문제의 소재를 식별해 내는 전문적인 소양의 축적이 요구되고 이에 따른 지방공무원의 능력발전이 필요한 것이다. 특히 지방공무원의 새로운 역할로서 계획가르서의 역할, 지역사회와 조정자로서의 역할, 지역문제해결의 전문가로서의 역할, 개혁의 발안자로서의 역할(길양래, 1991:2-3)을 원활히 수행하기 위해서는 지방공무원의 태도·가치관·지식의 측면 등의 능력발전이 요청된다.

그러나 그동안 중앙중심의 인사행정풍토, 비전문가를 중심으로 하는 인사 및 조직관리, 자율적이지 못한 인사관리체제(한국지방행정연구원, 1991:47)로 말미암아 능력발전이 제대로 이루어져오지 못했다. 이러한 지방공무원의 능력발전은 반드시 교육훈련을 통하여서만 이루어지는 것은 아니며(김병국, 1993:86) 우수한 인력을 어떻게 지역단위에서 충당하여 활용하느냐의 문제와도 관련을 맺고 있다 할 것이다.

따라서 지방공무원의 능력발전과 훌륭한 구체적인 분야는 공무원들이 실질적으로 활용할 수 있는 전문적인 지식과 기술을 습득시키고 새로운 관리기법을 습득시키기 위한 교육훈련제도, 공무원 직무수행능력·가치관·근무실적 등을 체계적으로 평가하여 공무원의 능력발전을 위한 수단으로 활용되고 있는 균무성적평정제도, 지방공무원의 능력발전·근무자료 등을 통한 분위기 조성·근로의욕향상을 위한 인사교류 등을 들 수 있다.

### 3) 지방공무원의 전문성제고

현대사회와 기능적 분화, 급속한 과학기술의 발달, 산업화의 진전 등에 따라 사회환경은 매우 복잡하고 다양해지고 있으며 세계화·국제화·정보화사회로의 변화는 주민들이 지방정부에 대한 행정수요도 다양화·복잡화·전문화되어 있어 지방공무원도 이에 적절히 대응하기 위해서는 고도의 전문성이 요구된다(백종섭, 1996:124).

지방행정을 둘러싸고 있는 환경은 사회적, 경제적, 정치·행정적 측면에 변화가 야기되는 바, 첫째, 사회적 측면에서 교육기회의 확대 및 매스컴의 발달, 도시화의 진전, 교통통신수단의 발달에 따른 사회적 유동성의 증가, 충산계층의 확대 등에 따라 그동안 존재하지 않았던 새로운 복잡한 문제가 발생하게 된다. 둘째, 경제적 측면에서 산업구조의 변화, 주민의 소득향상, 경제의 활성화, 국토개발로 인한 환경오염 등으로 말미암아 기술개발, 공공수요의 질의 변화, 노사·복지·환경 등의 문제 등이 새로이 중요하게 제기되고 있다.

셋째, 정치·행정적 측면에서도 행정장비의 현대화·과학화, 지방분권화의 축진, 행정방식의 변화, 주민의 비판의식의 증대 등에 따라 이를 수용·처리할 전문성의 제고가 필요하다.

이와 같이 다양하게 제기되고 있는 사회문제를 적절히 해결하기 위해서는 지방행정의 전문직업화가 요구되고 이는 지방공무원들에게 사회에 대한 보다 통찰력과 전문지식의 습득이(하태근·강형기, 1992:14) 요구되고 반면에 적지만 능률적인 정부도 요구되고 있다. 결국, 지방공무원의 전문성을 제고시키기 위해서는 한분야에 오랜기간의 교육훈련을 통하여 분야별 지적 능력과 기술을 가지고 독자적인 직업문화속에서 사회적 책임과 윤리의식을 가져야 한다(김신복, 1998:3-4). 따라서 지방공무원의 전문성의 제고는 지방정부가 지역의 일은 스스로의 능력으로 운영할 수 있는 전문성을 갖출 때 지방행정의 민주성을 제드적으로 정착시킬 수 있고, 그뿐에 지방공무원들의 전문성이 높아야 한다.

이와 같은 관점에서 전문적인 행정수요에 적합하여 국가에 의한 평가적인 적응이 아니라 지방정부의 자율적인 노력에 의한 해결을 위해서는 첫째, 각 분야에서 전문적 교육을 받거나 자질을 갖춘자를 지방공무원으로 채용하는 문제, 둘째 공직분류로서의 전문행정가의 양성과 관련한 직위분류제의 도입 셋째, 일반적 지식보다는 전문적 지식교육위주의 교육훈련의 방법 넷째, 직종에 따른 수직적인 전보·승진체계의 구축 등이 필요하다.

## III. 지방정부 인사관리의 분석·평가

지방정부의 인사관리의 제도와 과정을 분석·평가하는데 있어서 다양한 분류방식에 의하여 할 수 있지만 본고에서는 앞에서 논의한 지방인사관리상의 자율성문제, 지방공무원의 능력발전문제, 지방공무원의 전문화의 문제로 나누어 분석코자 한다.

## 1. 지방정부 인사관리의 자율성 문제

지방공무원에 대한 인사관리는 지방자치의 이념에 비추어 지방공무원법에 의하여 지방자치단체가 담당해야 할에도 불구하고 인사관리에 관한 법률적인 권한과 책임을 지방자치단체에 완전히 부여하고 있지 않다. 즉 지방공무원에 대한 중앙정부의 통제가 공별위하여 지방자치단체의 인사관리상 자주성이 매우 제약되어 있다(최창호, 1995:522). 중앙정부가 지방자치단체의 조직과 공무원의 정원기준을 결정할 수 있을 뿐만아니라 지방5급이상 공무원의 임용시험을 관리하여, 지방공무원을 자치단체 상호간에 인사교류를 시킬 수 도 있다.

그러나 최근 내무부는 지방기구·인력의 동결기조를 계속적으로 유지하면서 각 자치단체별로 자율적으로 행정의 생산성과 활력을 높이기 위한 기구·인력의 재조정을 적극적으로 추진하기 위하여 「지방기구·인력의 효율적인 재조정방안 권고안」을 마련하여 지방자치단체별로 현재의 정원별위안에서 기구를 재정비하고 인력을 효율적으로 재배치하여 추가 인건비부담을 수반하지 않으면서 새롭게 발생하는 행정수요를 최대한 흡수할 수 있도록 하였다(한국지방행정연구원, 1996:3). 그러나 지방자치단체들이 인사개혁을 추진하면서 가장 큰 장애요인으로서 자치인사권의 미비 등을 제시(송은복, 1997:40-41)하고 있는 것처럼 지방정부에서 가장 두드러지게 나타나는 문제가 인사관리에 대한 자율성이 제약되고 있다는 것이다.

현행 제도상 지방정부의 인사관리상의 자율성을 제약하는 요인 중 대표적으로 지적되고 있는 것을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 관련법령의 획일적 적용

지방공무원법 등 법체계에 의하여 지방공무원에 대하여 이를 획일적으로 적용하고 있다. 지방공무원에 대한 법체계는 기본법과 부속법령으로 이루어 지며 부속법령으로서는 대통령령, 내무부령, 조례, 규칙 그리고 특별법으로 구성되어 있는바<sup>2)</sup>, 우리나라의 지방공무원제도가 국가의 법률인 지방공무원법에 의하여 규정되어 전국의 모든 자치단체에 일률적으로 적용되는 형태를 취하고 있을 뿐만아니라, 지방정부에 임용, 급여, 교육 등 다방면의 자율권을 인정하지 않는 체계를 가지고 있다.

지방자치단체에 국가공무원을 배치하는 것도 문제이지만 이를 국가공무원의 임명권이 대통령 또는 소속장관이 임명트록되어 있어 지방자치단체의 공무원들에 대한 인사권을 중앙정부가 가짐으로써 지방자치단체장의 인사권을 침해하고 있다.

현재 지방정부 인사관리는 지방공무원법을 근간으로 하여 지방공무원임용령을 비롯한 중앙정부의 행정명령으로 임용, 근무평정, 인사사무처리, 교육훈련, 인사교류, 보수·수당 등을 정하도록 규정되어 있어 지방자치단체가 자율적으로 인사관리를 할 수 있는 범위가 매우 제약되어 있다(오성호, 1997:3).

### 2) 국가공무원의 지방자치단체에 배치

지방자치단체에 두는 국가공무원의 문제이다. 현재 국가직 공무원의 지방자치단체에 배치

2) 지방공무원법 체계는 크게 다원체계형과 일원체계형으로 나누고 다원체계형이란 각 지방자치단체마다 특별된 법체계로 이루어져 있는 유형이고 일원체계형이란 국가의 법률인 지방공무원법에 의하여 규정되어 전국의 모든 자치단체에 일률적으로 적용되는 유형을 말한다.

는 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」에 근거하여 지방자치단체에 국가공무원을 배치하고 있다. 국가직 공무원의 지방자치단체로의 배치는 지방자치단체의 업무기·위임사무와 자치사무라는 이중구조로 되어 있는 까닭에 국가정책과의 일관성 유지를 위하여 국가위임사무는 국가공무원이 처리하도록 한다는 점과 지방행정능력을 촉진·발전시킬 수 있는 기반을 조성한다는 명분하에 진행되어 왔다(하태권, 1995:1065). 그러나 지방자치단체에 국가공무원과 지방공무원을 혼합배치하고, 보직관리에 차별을 두는 것은 국가직 공무원이 지방자치단체와 고위관리직을 거의 독점하는 결과를 초래함으로써 지방자치단체의 자율적인 인사권을 침해하고 지방직 공무원의 경력발전의 기회를 제약하여 사기를 저하시킬 수 있다(하태권·강형기, 1995:32).

이상과 같은 중앙집권적 인사제도의 관행을 고치지 않고서는 지방정부의 인사관리의 효율화가 불가능하고 더욱이 지방정부차원의 창의적이고 소신있는 양질의 행정을 기대할 수 없다.

## 2. 지방공무원의 능력발전 문제

지방정부를 둘러싸고 있는 환경의 변화에 적절히 대응하고 지방정부운영의 주체인 지방공무원은 지역의 장래와 방향을 설정하고 각 지방의 특성에 맞는 시책과 관리기법을 개발·적용할 수 있어야 하며, 지방정부가 스스로 계획을 수립·설계하고 실행해 나가기 위해서는 지방공무원이 단순히 법규해석능력만이 아니라 다양하게 제기되고 있는 충돌을 해결할 수 있는 능력뿐만아니라 새로운 정책을 일안할 수 있는 문제제기 능력도 필요하다.

공직에서의 직무수행상 공무원에게 필요한 지식 및 기술을 향상시키고 발전적인 가치관 및 태도를 확립하기 위한 여러 인사행정상의 제도의 운영에 있어 고ぼ한 점이 제기되어오고 있다.

### ① 교육훈련

지방공무원의 일반적인 소양과 능력개발, 직무수행에 필요한 지식과 기술의 향상 및 태도 또는 가치관의 변화를 위한 교육훈련이, 직급별 기본교육훈련, 직무분야별 전문교육훈련, 정신교육훈련이 정부내 교육훈련기관을 중심으로 이루어지고 있으나 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 교육훈련체계의 경직성 : 현재 시행되고 있는 지방공무원 교육훈련은 중앙훈련관련기관에서 시달리는 지침에 따라서 계획·집행·평가되며 관련 제반업무에 대하여 지도·감독·지원을 받아야 하기 때문에 지방교육훈련기관에서 행하는 교육훈련에 대한 자유재량의 범위가 적어 지역별 특성에 적합한 교육훈련을 시키기가 어렵다(김현웅 외, 1997:378).

둘째, 교육훈련에 대한 인식부족 : 교육훈련은 공무원의 능력을 발전시키고 이를 통하여 사회의 행정수요에 적절히 대응하여 지방정부의 생산성을 향상시키고자 하는 것인 바, 교육훈련을 위한 예산이 투자가 아닌 비용으로 인식하는 경향으로 말미암아 민간대기업의 교육훈련 예산에 비하여 공무원의 교육훈련 예산이 매우 적은 설정이다(세계화추진위원회, 1995:8).

셋째, 문제해결능력 배양 및 전문성의 부족 : 지방정부에 주어진 문제를 적절히 해결하기 위해서는 폭넓은 사회적 시각과 관단력 그리고 업무지식·기술을 습득할 수 있는 교육훈련이 되어야 하지만, 지방공무원에 대한 교육훈련이 공무원의 달당직무와는 크게 관련이 적은 내용을 가지고 모든 공무원에게 거의 획일적으로 시행하고 있어 공무원의 직무수행능력 향상에 큰 도

음을 주지 못하고 있다(최창호, 1996:523). 이것은 또한 공무원의 업무지식 및 기술습득을 위한 교육훈련은 직장교육이 가장 적합하다는 조사<sup>3)</sup>도 있는 것처럼 위탁교육 및 해외훈련의 기회가 상대적으로 적으며 정부내 교육훈련기관에 의한 교육훈련에 주로 의존하고 있는 것인 것인한다고 할 수 있다.

또한 정부내 교육훈련기관에 의한 교육훈련이 기본교육위주로 실시되고 외래강사에 크게 의존하고 있어 직무의 전문성 배양과 공무원에게 적합한 교육훈련이 이루어지기 어렵다.

다섯째, 괴교육자의 자발성과 선택가능성 부족 : 지방공무원에 대한 교육훈련이 능력발전을 위하여 자발적으로 참여하는 것이 아니라 인사상의 형식요건을 채우기 위한 수단으로 의무적 으로 참여하게 되고 다양하게 설치되어 있는 교육과정과 과목을 일의적으로 선택할 수 없도록 되어 있다.

## 2) 균무성적평정제도

첫째, 균무성적평정제도의 목적과 상반된 운영 : 균무성적평정에 의해 공무원 스스로의 잠재 능력을 발견하여 이를 발전시키는 계기를 마련하고 교육훈련의 수요를 파악코자하는 목적을 가지고 있지만 평정기준의 보호성으로 말미암아 평정자의 재량권이 크며 승진 등에 평정 결과를 반영하도록 하므로서 직무수행의 성과는 이에 큰 변수가 되지 못하고 있다.

둘째, 획일적 적용 : 균무성적평정제도가 부처·직렬·직급 그리고 지역적 특성과는 관계없이 동일한 틀에 의하여 평가가 이루어 점으로써 지방자치단체별 특수한 여건을 반영한 평가가 어렵다는 것이다.

셋째, 평정의 과정 및 결과의 비공개 : 평정과정에서의 괴평정자의 참여가 불가능하게 되어 있고 결과의 공개여부에 있어서도 비공개를 원칙으로 하여 평정의 결과가 능력발전과 관련하여 괴평정자에게 무의미한 것으로 인식될 수 있다(김응록, 1995:23).

## 3) 인사교류

지방자치단체간 인력의 균형있는 배치와 지방행정의 균형 있는 발전, 행정기관상호간의 협조체계 증진 및 공무원의 종합능력발전, 공무원의 연고지 배치 등을 위하여 중앙정부와 지방자치 단체, 지방자치단체 상호간 인사교류를 하고 있는 바, 문제점은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체간의 인사교류는 1995년 지방자치제실시 이후 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류가 현저하게 감소하고 있을 뿐만아니라 지방자치단체 상호간에 있어서도 점차 감소하고 있는 추세에 있다. 이러한 현상이 나타난 주요한 원인은 지방자치단체장에 의한 자치 인사권의 강화노력과 이것으로 말미암아 지방자치단체간의 갈등과 마찰이 일어나 원활한 인사교류를 저해하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 우수한 전문인력의 부족 : 인사교류가 광역업무의 증대, 상호갈등과 마찰 등에 적절히 대응하고 공무원의 능력발전을 위하여 이루어지는 측면도 있었으나 주로 영진의 수단, 정계의 수단, 정계회피의 수단, 좌천의 수단등으로 주로 활용되어 왔다는 것이다.

3) 직장훈련이 업무지식의 습득을 위하여 가장 효과적인 방법이 될 수 있음을 보여주는 한 조사에 의하면 업무수행에 가장 도움이 되는 것은 실무를 통한 체득경험(71.9%), 선배공무원의 지도(18.9%)로 나타나고 있다(정하경, 1992:148).

### 3. 지방공무원의 전문성 문제

지방공무원의 전문성 문제는 지방인사행정분야의 많은 요인들이 관여되어 있으며 전반적으로 지방공무원의 전문화는 지속적 부족한 것이 현실이다.

#### 1) 종족·분류제도

한국 공무원 인사제도는 국가와 지방직을 박통하고 계급제에 일각하고 있으며, 이에 직위분류제를 오소를 가미하고 있다. 1996년 12월 현재 18개(일반직 8, 기능직 10) 직군과 60개(일반직 38, 기능직 22) 직렬로 되어 있으나 일반행정직 중심으로 운영되고 있다(일승빈, 1997:42-46).

첫째, 행정직 편중으로 인한 전문성 부족 : 행정직렬이 포함되어 있는 행정직군에 속하고 있는 지방공무원이 전체 일반직 지방공무원의 50% 이상을 차지하고 있어 행정의 전문성을 해치고 있을 뿐만 아니라 인력계획에도 지장을 주고 있다.

둘째, 기능직의 단순노무직화: 기능직 직군 및 직렬 가운데 대부분이 사무보조·운전 등으로서 행정의 전문성을 위한 직렬제도보다 보다는 단순노무직에 가깝다는 것이다.

셋째, 별정직의 비전문성: 별정직제도 운영의 특적인 전문직 확보보다는 축면보다는 위인설관 또는 일시적 같은 취급을 받고 있다.

넷째, 회소직렬에 대한 불이익: 직렬별 계급설정이 직무의 전문성이거나 인력운영상의 필요에 의하여 정해지지 못한 관계로 직렬별로 계급배치가 불균형을 이루고 있다.

#### 2) 승진·전보

지방공무원의 승진·전보 인사관리를 평가하여 보면 일반하고 특별적인 전보, 인사에 유리한 행정직으로의 전직, 다단계 수평이동 후의 승진 등이 관행화되어 있다(김종국, 1989:12).

첫째, 일반한 전보: 전보제한기간을 규정하고 있지만 현재의 지방인사운영상황을 보면 대체로 일반하게 이루어져 전문화에 필요한 동일직무기간이 매우 짧은 실정이다.

둘째, 인사에 유리한 행정직으로의 전직: 직종별 계급구조의 불균형으로 우수한 인력을 확보하기 곤란하며 인사면에서 상대적으로 유리한 행정직으로의 전직을 우회함으로써 지방공무원의 전문성을 약화시키고 있다.

셋째, 다단계 수평이동후 승진: 승진임용에 있어서 지방자치단체의 역할 직위를 거쳐야만 승진이 되는 것이 관례여서 지방공무원의 전문성을 해치고 있다.

## IV. 지방정부 인사관리의 발전전략

민선단체장의 선출은 지방자치를 통한 개혁과 변화의 흐름을 촉진하는 결정적인 변수로 작용하여 지방정부의 경쟁력을 제고하기 위한 대내·외적인 다양한 활동들이 전개되어 온고 자치단체의 생산성을 향상시키기 위하여 다각적인 경영기법들이 활용되었으며 지역경제를 활성화하기 위한 다양한 조치들도 마련되었다. 특히 재정력 확충을 위한 중앙의 재정지원 확대책을 강구하고 세외수입 또는 재정력 확충을 위한 중앙의 재정지원 확대책을 강구하고 세외수입 또

는 경영수익을 증대시키는 방안들을 모색하였으며 행정서비스 분야에서도 질적 향상과 양적 다양화라는 끌록할 만한 변화가 전개되고 있다.

그러나 지방정부의 생선성 증대를 위해서는 경영화가 필요하고 이를 위해서는 다른 어려운 요소보다도 지방정부를 실질적으로 운영하고 작동케 하는 인적 자원인 지방정부에 근무하는 공무원을 어떻게 적절히 관리하느냐의 여부가 지방정부의 성과 및 효율성을 확보하는데 결정적인 역할을 수행한다.

이와 같은 관점에서 앞서 검토·분석한 바와 같이 지방정부의 인사관리에 있어서 지방정부의 인사관리의 자율성, 지방공무원의 능력발전, 지방공무원의 전문성 등의 측면에서 많은 문제점을 안고 있다. 따라서 지방정부의 생산성 증대를 위해서는 지방인사행정분야에 있어서 변화와 개혁이 요구되고 지방인사행정의 변화와 개혁을 추진하는데 있어서 어느 한 분야만의 것이 아니고 여러 분야가 상호연계하에서 이루어질 때 그 실효성을 높일 수 있다. 지방인사행정의 개혁방안을 모색하는데 있어서 앞에서 검토된 구체적 발전과제 가운데 특히 그 과급호과가 든 분야를 중심으로 발전과제별로 변화와 혁신을 위한 발전전략을 모색해 보고자 한다.

## 1. 지방정부 인사관리의 자율성 확보

### 1) 법체계의 개선

지방정부 인사관리의 자율성을 확대시키기 위해서는 단계적·첨진적으로 법체계의 개선을 추진하는 것이 바람직하다는 차원에서 현재와 같이 지방공무원법이라고 하는 통일적 기준을 그대로 두고 일정한 범위내에서 지방정부의 다양성을 추구할 수 있도록 조례와 규칙에 대한 위임을 대폭 확대하여 지방정부의 인사관리측면에서의 자율성을 보장한다.

지방공무원법을 대폭적으로 개정하여 행정명령으로 정할 수 있도록 한 것을 조례로 정할 수 있도록하여 인사관리에 관한 권한을 지방자치단체로 위임하도록 한다. 그러나 어느정도의 자율성을 협용하느냐가 중앙정부에서 정한 기준에 의하기 때문에(오성호, 1994:545) 자율성의 제약이 어느정도 있게 되는 문제는 있다. 따라서 장기적으로는 통일적 기준에 의하여 운영하는 지방공무원법을 폐지하고 인사관리에 관한 사항을 광역자치단체별로 자치법규화하여 지역별 특성과 설정에 맞는 인사관리를 할 수 있도록 하여야 한다.

### 2) 지방정부에 배치된 국가공무원의 지방직화

지방자치단체에 국가공무원과 지방공무원을 혼합배치하고 보직관리에 차별을 두게 될 때 따라 나타나는 문제점을 해소하기 위해서는 지방자치단체에 배치되고 있는 국가직 공무원의 지방직 공무원으로 대체 또는 전환이 필요하다. 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률에 의하여 일부공무원을 제외하고는 1997년 1월 1일까지 연차적으로 소속 지방자치단체의 지방공무원으로 임용도록 규정되어 있어 현재는 지방직 공무원으로 전환되었다. 그러나 아직도 일부 국가직 공무원이 존재하고 있어 인사자치권을 확보하기 위해서는 지방자치단체에 근무하는 모든 공무원을 지방공무원화하여야 한다.

지방자치단체에 배치되어 있는 국가직 공무원을 지방직 공무원으로 전환 또는 대체하게 되면 ① 지방자치단체가 인사의 자율성을 확보하게 됨으로써 독자적인 지방공무원제도를 발전시킬 수 있으며 ② 자율적인 인사관리가 가능하여 중앙의 불필요한 간섭을 배제하고 지역주민과

의 일체감을 높일 수 있고 ③ 지방공무원의 경력발전기회를 확대하고 사기를 향상시키고 ④ 지방공무원의 신규채용을 활성화시킴으로서 지방자치단체가 우수인력을 확보하는데 도움을 주고 ⑤ 지방자치단체에 근무하는 공무원을 지방공무원으로 일원화하고 동일직급 동일보조의 원칙을 확립함으로써 인사행정을 간소화하는데 기여할 수 있다(하태권·강형기, 1992:32-33). 그러나 지방자치단체에 근무하는 공무원을 지방공무원으로 대체 또는 전환하게 되는 경우 다음과 같은 사항이 우려된다.

① 중앙과 지방간 또는 지방자치단체상호간 인사교류의 단절이다. 지방자치단체의 특자적 인사운영은 의무화의 인사교류를 단절하는 폐쇄형 시스템의 실화를 초래할 우려가 있다. 민선자치단체장의 등장으로 반드시 필요한 부분에서 조차 중앙과 지방간 인사교류가 단절되고 있다는 비판이 제기되고 있는 바(임승빈, 1996:27), 국가적 공무원의 지방직으로의 대체 또는 전환은 이러한 현상을 보다 실화시킬 가능성이 있다. ② 국가직의 지방직으로 전환에 이어질 경우 지방정부의 업무수행능력을 저하시킬 우려가 있다는 것이다(하태권·강형기, 1992:33).

국가직 공무원의 지방직 공무원으로의 대체 또는 전환은 지방자치단체의 인사권 확대라는 측면에서 특히 필요한 조치라고 할 수 있으나 그 시행과정에서 인사교류의 단절과 업무수행능력의 저하를 초래할 수도 있어 다음과 같은 사항의 보완이 필요하다.

첫째, 우선 인사교류의 유지 및 활성화가 고려되어야 한다. 인사교류가 지속적으로 유지·활성화되기 위해서는 현행 시·도간의 인사교류협의회의 활성화를 도모할 수 있는 제도적 장치의 마련과 더불어 보다 적극적인 인사교류를 위해서는 필요할 때가 아닌 대내 정규직 인사교류로 그 방향을 전환할 필요가 있다.

둘째, 업무수행능력 저하를 방지하는 방안의 강구가 필요하다. 지방정부의 업무수행능력의 향상을 도모하기 위해서는 인력의 체계적인 관리가 요망되지만 국가직 공무원의 지방직화에 대한 문제점을 보완하기 위해서는 단기적으로 지방자치단체의 자체보유인력의 능력향상이 일정수준에 도달하기 까지 적정수준의 업무수행능력을 유지하기 위해서는 상기한 인사교류의 의무전문인력의 활용과 개방형 인사시스템의 도입을 고려하여야 한다. 의무전문인력의 활용은 물론분야 의무전문가를 용역계약이나 파트타임제로 고용함으로써 저임용으로 적정수준의 업무수행능력을 유지할 수 있는 방안이다.

개방형 인사시스템은 의무전문인력의 활용과 본질적인 맥락에 있어서 매우 유사한 의의를 지니고 있는 바, 이는 인사교류의 대상을 중대의 공무원을 중심으로 했던 것과는 달리 의무 전문인력의 인사교류까지도 그 범위를 확대하는 것이다(임승빈, 1996:28). 이처럼 국가직 공무원의 지방직화는 민선단체장체제의 출범으로 본격화된 지방자치시대에 있어서 자치단체의 자율적 인사권을 한층 신장시키는 매우 긍정적 효과를 가져오지만 이의 시행으로 노정될 문제점들을 사전에 걸트하여 보완함으로써 그 효과를 극대화하려는 노력을 병행하여야 한다.

## 2. 지방공무원의 능력발전

지방공무원의 능력발전을 통한 공공행정의 효율성 제고 및 환경에 대한 대응능력을 갖추도록 하기 위해서는 합리적인 교육훈련 체계의 정립, 균무성적평정제도의 개선, 인사교류의 활성화, 성과급 제도의 도입, 공무원의 재임용제의 도입 등이 필요하다.

### 1) 합리적 교육훈련체계의 정립

합리적인 교육훈련체계를 확립하기 위해서는 교육훈련에 대한 인식전환, 장기적 교육훈련계획의 수립, 교육과정의 세분화 등과 더불어 공무원의 직무능력향상을 위한 교육훈련의 강화, 교육훈련기관별 특성화, 해외교육의 확대가 이루어져야 한다. 직급에 따라 차이가 나기는 하겠지만 현재의 직무능력의 향상을 위해서는 업무수행에 방해를 받지 않고 개별적이고 실무중심적인 교육훈련인 직장훈련이 강화되어야 한다. 교육훈련기관별 특성화를 하기 위해서는 내부부지방행정연수원에서는 장기과정과 기획·조직·관리직종에 종사하는 공무원을 대상으로 행정쇄신 전문교육과정을 신설하고 경영혁신기법 등을 주로 교육하고(이주희, 1996:47) 지역별로 설치되어 있는 지방공무원교육원이 대등소이한 획일적인 교육훈련을 실시하지 말고 교육원별로 특성화하여 전문교육과정을 3~4개씩 전문화하여 차별화된 교육을 실시하여야 한다. 공식적인 국가간의 외교 및 통상관계의 확장과 더불어 국제경쟁력을 강화시키기 위해서는 공무원에 대한 해외교육의 확대실시가 요망된다(김필용의, 1997:419). 이의에도 교육훈련의 전과정을 통하여 교육참여자의 수준 및 성향 그리고 교육결과를 공정하게 평가할 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 한다.

지방공무원의 능력발전은 조직적인 교육훈련을 통하여 보다 효과적으로 달성을 수 있으며 이를 위해서는 지방공무원교육원은 문제해결방안이나 위기극복방안 뿐만아니라 지방공무원에게 새로운 행정철학과 경영행정기법의 교육을 통하여 새로운 위상을 정립하여야 한다.

### 2) 성과급제도와 연봉제의 도입

지방정부의 운영을 효율화하기 위해서는 직무수행 능력과 실적에 따라 보수를 차등지급하여 공무원의 능력발전을 위한 유인요인이 되도록 하여야 한다. 이것이 소기의 목적을 원활히 달성을 할 수 있도록 근무성적평정의 합리화가 이루어져야 하는 바, 균평제도운영의 자율성 부여, 균평방법과 절차의 개선, 평정결과의 공개 등이 필요하고 장기적으로는 민간부분에서 활용하고 있는 연봉제를 공공부분에서도 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

### 3) 인사교류의 활성화

지방자치단체의 인사교류는 지방공무원의 능력발전을 위한 인사관리로서 타당한 원칙을 기준으로 일관성 있게 이루어져야 하는바, 상호존중의 원칙, 전문화의 원칙, 협평의 원칙, 보편화의 원칙, 원활화의 원칙, 지속성의 원칙(권경득, 1997:10)하에서 이루어져야 한다.

구체적으로 파견제도의 활성화가 이루어져야 한다. 파견제도의 경우 파견되는 공무원 상호간에 자신의 신분상의 변동없이 행하여 질 수 있기 때문에 자치단체간의 이해충돌과 상호협조에 도움이 될 수 있다. 지방공무원엘리트풀(elite pool)제 또는 인력풀(human resource pool)제도의 운영으로 광역-기초간, 기초-기초간의 상호협약에 의한 실질적이고 장기적인 인사교류를 활성화하여야 한다. 인력풀제도운영은 인사교류의 활성화 뿐만아니라 공무원의 능력발전과 행정의 효율화에 크게 기여할 수 있다.

### 4) 계약직 공무원의 확대 및 직급별 정년제도의 도입 검토

공무원의 신분보장이 필요하다는 측면에 대해서는 재론의 여지가 없으나 공무원도 새로운 환경 및 행정수요의 변화에 대하여 적절히 적응치 못하는 경우가 발생할 수 있기 때문에 민간

부록의 경정원리의 관점에서 특수한 몇몇 직렬을 제외하고는 평생직의 개별에서 벗어나 2~3년의 재임용과정을 거치도록하여 공무원들로 하여금 능력발전의 동인으로 활용하고 조직의 혁신과 창의적 풍토를 조성하기 위하여 계약직 공무원제도의 확대가 필요하게 직급별 장년제도의 도입을 신중히 검토하여야 한다.

### 3. 지방공무원의 전문성 제고

#### 1) 상위직에 대한 공모제 도입

과거에 있어서 임명권자의 판단에 의하여 임명하여 오던 지방자치단체의 국장급 이상의 간부공무원들을 대상으로 법령의 험위내에서 일정한 자리를 갖춘 공직자 및 민간인을 대상으로 회당하는 직에 대한 신청을 받은 후民間이 참여하는 심의위원회를 거쳐 임용하도록하여 행정의 전문화를 꾸하고 조직에 활력을 불어넣는다.

#### 2) 직렬체계의 개선

지방공무원의 전문성을 향상시키고 경쟁력을 향상시키기 위해서는 현행 직렬제도의 개선이 이루어져야 한다(한국지방행정연구원, 1997:98-101).

첫째, 현행직렬수 조정: 일반행정직렬의 비중을 줄이고 기술직렬에서 세로운 직렬을 확보하는 것이 행정의 전문화를 향상시키는 동시에 행정의 비대함을 막을 수 있다.

향후 행정수요의 증가가 예측되는 사회복지, 환경, 자원, 당자, 정보통신, 교통분야의 직렬을 늘려 업무의 전문화를 향상시켜야 한다. 즉, 세로운 행정수요의 변화에 따라 직렬신설과 세분화가 필요한 경우에는 과학적인 직분분석절차와 절차를 거쳐 직렬체계를 개선하여야 한다.

둘째, 직렬에 따른 차등급여제도의 도입: 지방공무원의 전문성 및 경쟁력을 향상시키기 위해서는 제한된 면위내에서나마 실직제에 바탕을 둔 차등급여제를 도입하여야 한다. 즉, 채용단계에서부터 민간시장에서 활용하는 것과 같이 기술직의 직렬과 일반행정직의 직렬에 대한 급여를 차등지급하여야 한다.

셋째, 행정직렬의 재분류: 직렬체계상의 “빈익빈 부익부”현상을 개선하기 위해서 행정직군의 직렬과 직류를 계속 세분하여 왔지만, 아직도 일반직의 30%를 전유하고 있으므로 행정직의 세분화는 더욱 이루어져야 한다(J.Y.Kim, 1997:98).

넷째, 회소직렬에 대한 배려: 행정의 전문화 향상을 위해서는 직렬외 세분화가 필요하지만 회소직렬의 경우 인사상의 피해를 줄이기 위해서는 회소직렬의 경우 균무평정을 절대평가제로 실시하는 것이 바람직하다 할 것이다.

다섯째, 자율적인 직렬제도 운영: 지방공무원의 전문성을 유지하기 위해서는 직렬의 신설과 폐지에 관한 권한을 지방자치단체에 위임하여야 한다.

효율적인 인적자원의 관리를 위하여 공직분류체계의 합리화를 기하고 전문성과 경쟁력을 강화시키기 위해서는 개방형직위설정, 전문분야별 보직관리제, 국제전문직위 특별관리제, 전문직공무원 확대, 자격증·학위소지자의 특별채용 확대, 국제관계전문공무원의 채용제도(김중양, 1997:6)의 내실화도 병행되어야 한다.

#### 3) 전문성 제고를 위한 전보·승진 인사관리

지방행정의 전문화 요청에 부응하고 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 전문성 제고

를 위한 전보·승진 인사제도가 확립되어야 한다(김병국, 1993:82-83).

첫째, 전보제한기간의 연장과 세분화: 지방공무원의 계급이동은 제한기간을 적용하지 않고 계장급의 관련파과로의 계간이동은 전보제한기간을 준수하되 동일파내의 계간이동은 전자보다 단축시키고, 전보제한기간을 연장함에 있어서는 개별직종에 따라서 또한 이등직위 상호간의 두 사성에 따라서 그 장·단을 살피할 수 있게 개별적으로 세분화하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 수직적 승진인사의 실시: 빈번한 인사이동을 줄이고 동일부서의 근무기간을 늘려서 지방공무원의 전문성을 확립하기 위해서는 여러부서를 거친 후 승진하는 관행, 즉 Z자형 승진관행을 탈피하여 동일국단위 또는 동일파내에서 수직적으로 승진하는 제도가 지방공무원의 전문화를 위하여 바람직할 것이다.

## V. 결론

오늘날 지방정부를 둘러싸고 있는 내·외적 환경이 급격히 변화되어 가고 있는데, 지방정부는 국제화, 세계화, 정보화 사회, 행정수요의 다양화·고급화, 행정내용의 복잡화·전문화, 행정의 경영화라는 문제에 직면하고 있다. 지방정부가 이러한 환경에 적절히 대응하기 위해서는 적절한 능력을 보유하여야 하고 이러한 능력을 좌우하는 가장 중요한 요소는 행정업무수행의 주체라고 할 수 있는 지방공무원이다. 따라서 지방정부가 해야 할 일 중에서 가장 중요한 것 중의 하나가 행정수행의 주역인 지방공무원을 관리하는 일일 것이다.

그간 지방인사관리의 개혁에 관한 많은 연구들은 개별적 분야별로 공직분류제도, 일승제도, 승진 및 전직·전보제도, 교육훈련제도, 보직관리제도, 근무평정제도 등에 관하여 개별적 차원에서 주로 이루어져 왔다. 본 연구는 지방정부의 경영개선을 위한 지방인사행정제도의 개선을 크게 인사관리의 자율성, 지방공무원의 능력발전, 지방공무원의 전문화 측면에서 각각의 인사제도를 분석·평가하고 발전전략을 도색하였다.

첫째, 인사관리의 자율성 확대를 위해서는 모든 인사관리의 제축면에서 지방정부의 권한확대가 요구되지만, 특히 법체계의 개선, 지방정부에 배치된 국가공무원의 지방직화, 등이 반드시 요구된다. 둘째, 지방공무원의 능력발전을 기하기 위해서는 합리적인 교육훈련체계의 정립, 근무성적평정제도의 개선, 지방자치단체간 및 중앙정부와의 인사교류의 활성화, 성과급제의 도입, 공무원에 대한 계약직 공무원제도의 확대 및 계급별 정년제도의 도입 등이 이루어져야 한다. 셋째, 지방공무원의 전문성제고를 위해서는 직렬체계의 개선, 전문성 제고를 위한 승진·전보인사관리, 상의직에 대한 공모제 도입 등이 이루어져야 한다.

결국 지방정부도 적지만 능률적인 정부를 지향하여야 하고 이를 위해서는 기능의 합리적 조정 및 설정을 통하여 지방공무원이 경쟁력을 가지기 위해서는 능력있는 공무원의 선발, 체계적인 교육훈련, 적재적소에 적절한 공무원의 배치, 직무수행성과에 대한 합리적인 평가와 적절한 보상체계가 이루어 질 때 지방정부의 생산성의 증대를 가져올 수 있다. 지방정부가 실현정신을 갖고 새로운 공직문화를 형성하고 공무원 개인을 전문화하는 방법을 추진하고 중앙정부는 이를 위한 제도적 풋발침을 하여야 한다.

오늘날 지방자치시대에 있어서는 지방인사관리에 있어서 발상의 전환이 요구되고 있는데, 일부지방자치단체에서 시행하고 있는 전문직 공무원 채용확대, 장기해외연수제, 중견관리자 제고

옥포프로그램 도입, 외국어 교육확대, 실수인정 및 환응처리제 시행, 5급공무원 승진방법개선, 시·도인사위원회 활성화, 전문경영인의 공무원채용 등을 통하여 인사관리의 효율화를 꾀하고 조직구조의 합리적 개편이 이루어질 때 보다 양질의 행정서비스를 보다 적은 비용으로 공급하여 지방정부의 생산성을 증대시킬 수 있다.

따라서 지방정부의 생산성 증대를 위해서는 경영학가 필요하고 이를 위해서는 다른 어떠한 요소보다도 지방정부를 실질적으로 운영하고 작동케하는 인적자원인 지방공무원을 어떻게 적절히 관리하느냐의 여부가 지방정부의 성과 및 효율성을 확보하는 데 결정적인 역할을 수행하기 때문에 근본적으로 지방정부가 스스로 자신들의 필요한 인력을 충원하여 활용할 수 있는 인사관리상의 자율권이 필요하다.

### 참고문헌

- 강성철 외. (1996). 「새인사행정론」. 서울 : 대영문화사.
- 권경득·글창호. (1997). 지방자치단체의 자치권 강화방안. 「지방행정연구」, 12(2). 한국지방행정연구원.
- 김광주. (1996). 지방정부조직 생산성 향상에 관한연구. 「한국행정논집」, 8(1).
- 길기옥. (1994). 「지방자치행정론」. 서울 : 법영사.
- 김현웅 외. (1997). 「한국행정개혁론」. 서울 : 법문사.
- 김병국. (1992). 지방공무원의 능력발전과 교육훈련제도 개선. 「지방행정연구」, \_\_\_\_\_\_. (1993). 지방행정조직 및 인사의 혁신방안. 「도정연구」, 제6호. 경기도.
- 김복규. (1992) 지방자치와 인사행정의 과제. 「지방과 행정연구」, 2(1). 부산대학교 지방행정연구소.
- 김신복. (1994). 공무원의 인력관리와 인사행정의 개선과제. 「행정논총」, 32(1). 서울대학교 행정대학원.
- \_\_\_\_\_. (1992). 지자체의 실무성제고를 위한 지방인사행정 개선방안. 「행정논총」, 30(1). 서울대학교 행정대학원.
- 김영기. (1996). 개혁필요한 지방정부인력관리. 「지방자치」. 지방행정연구소.
- 김용탁. (1995). 지방공무원제도의 개선. 「사회과학논문집」, 14(2). 대전대학교.
- 김중양. (1997). 공직분류체계. 「한국행정연구」, 6(3). 한국행정연구원.
- 김판석. (1995). 지방공무원 직제의 문제점과 개선. 「한국행정연구」, 4(4). 서울:한국행정연구원.
- 내무부. (1997). 「지방자치발전 10대과제」. 서울 : 내무부.
- 박세정. (1995). 지방행정의 전문인력 육성방안. 「한국행정연구」, 4(4). 서울 : 한국행정연구원.
- 곽중섭. (1995). 지방자치발전을 위한 인사행정의 개혁. 「사회과학논문집」, 14(2). 대전대학교.
- 삼성경제연구소. (1994). 「한국의 국가경쟁력」. 서울 : 삼성경제연구소.
- \_\_\_\_\_. (1996). 「정부혁신의 길」. 서울 : 삼성경제연구소.

- 세계화추진위원회. (1995). 고급공무원 임용 및 육성체계의 세계화 방안.
- 오성호. (1994). 지방자치단체 인사관리의 자율권 확대: 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로. 「한국행정학회보」, 28(2).
- \_\_\_\_\_. (1997a). 지방자치시대의 지방정부 인사관리혁신, 「한국행정학회월례발표논문」.
- \_\_\_\_\_. (1997b). 공무원 교육훈련체계와 그 개선. 「한국행정연구」, 6(3). 한국행정연구원.
- 이계식. (1996). 지방정부의 경영혁신방안. 서울 : 한국개발연구원.
- 이선우. (1997). 공무원 실적평가제도 개선방향. 「한국행정연구」, 6(3). 한국행정연구원.
- 이주희. (1995). 지방공무원제도의 평가와 개선방향. 「한국행정연구」, 4(4). 한국행정연구원.
- 임승빈. (1996). 중앙·지방간 인사교류 활성화. 「지방행정정보」, 55. 서울 : 한국지방행정 연구원.
- 조창현외. (1995). 「한국지방자치의 쟁점과 과제」. 서울 : 문원.
- 정하경. (1992). 「공무원 교육훈련체계의 발전방향」. 서울 : 한국행정연구원. 7(3).
- 총무처직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」. 서울 : 동명사.
- 최외출외. (1995). 자치시대 지방정부의 경영전략. 「한국행정연구」, 4(4). 서울 : 한국행정 연구원.
- 최창호. (1996). 「지방자치학」. 서울 : 삼영사.
- 하태권. (1995). 지방공무원의 임용실태와 개선방안. 「한국행정연구」, 4(4). 한국행정연구원.
- 하태권·강형기. (1992). 지방행정의 수요변화에 대응한 지방공무원의 임용에 관한 연구. 「지방자치연구」, 4(2). 한국지방자치학회.
- 한국개발연구원. (1995). 「정부혁신 : 선진국의 전략과 교훈」. 서울 : 한국개발연구원.
- 한국경제연구원. (1995). 지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영. 서울 : 한국경제연구원.
- 한국지방자치학회. (1996). 「한국지방자치론」. 서울 : 삼영사.
- 한국지방행정연구원. (1991). 지방공무원 능력발전종합대책. 「연구보고서」, 제109호.
- \_\_\_\_\_. (1996). 「지방자치시대의 행정변화」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_. (1997). 「지방공무원 직렬재조정방안에 관한 연구」. 서울 : 한국지방행정 연구원.
- Johnson, R. W. & A. Y. Lewin. Management and Accountability Models of Public Sector Performance. Trudi C. Miller, ed., *Public Sector Performance*. The John Hopkins Press.
- Kim, J. Y. (1997). Direction for Developing the Korean Civil Service System. *Public Personnel Management*. Vol. 26. No.1.
- Naisbitt, John. (1982). *Megatrends*, New York : Warner Books. Inc.
- Nigro, Felix and L. G. Nigro. (1994). *The New Public Personnel Administration*. Illinois: p. E. Peacock.
- Starling, G. (1986). *Managing the Public Sector*, Chicago : The Dorsey Press.
- Townkey, Barbara. (1994). *Reframing Human Resource Management*, Sage.

**参考文献:** 중앙대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(논문:한국행정체제의 적정성에 관한연구: 행정의 역할 분석과 구조적 내용, 1990), 한국지방행정연구원 책임연구원을 역임하였으며 현재는 부경대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방자치, 행정조직 등이며 저서로서는 「지방자치의 발전전략」(공저, 1994), 「한국지방자치론」(공저, 1995) 등이 있으며 다수의 논문중에서 "중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 비판적 분석·평가"(1995), "지방자치단체간 분쟁의 제3차례 의한 조정방안"(1995) 등이 있다.