지방자치단체 인사관리 시스템 개선방안

Reform strategies on the personnel management system of Korean local governments

2004년 12월

연구책임자: 강성철(부산대학교)
연구참여자: 권경득(선문대학교)
강재호(부산대학교)
발 간 사

지방자치제가 실시된 지 10년이 지났습니다. 지방자치제가 실시되고 난 후 우리나라의 행정은 많이 변하고 있습니다. 중앙정부 중심이던 행정제도와 관행들이 변하여 이제는 중앙과 지방이 함께하고 주민의 주민을 위한 행정으로 변하고 있습니다. 특히 지방자치제가 실시되면서 주민들의 행정에 대한 욕구는 폭발적으로 증가하고 있습니다. 그리고 세계는 우리로 하여금 무한경쟁 속으로 내몰고 있습니다. 이러한 상황에서 행정의 경쟁력은 그 어느 때보다 강화되어야 하며 지방자치단체의 경우에도 예외는 아닙니다. 지방행정은 주민과 직접 접촉하면서 주민의 폭증하는 욕구를 충족시키려 하는 당위를 실천하여야 하는 커다란 과제를 안고 있습니다. 이러한 과제는 무엇보다 역량 있는 지방자치단체만이 해결할 수 있으며 이런 역량은 공정하고 효율적인 인사관리시스템을 구축하고 능률적이며 전문성 있는 지방공무원에 의하여 실현될 것입니다.

이 연구는 지방자치단체 인사관리시스템을 인사관리의 자율성과 개방성, 그리고 인사관리의 전문성과 공정성 및 대표성이라는 5가지 기준을 중심으로 인사관리 영역의 자치조직권 등을 비롯한 10개의 영역으로 나누어 지방자치단체 인사관리 시스템의 분석을 설정하고 선진국인 미국과 일본 그리고 우리나라의 제도와 운영을 비교론적 관점에서 살펴보고 있습니다.

지방자치단체 인사관리는 중앙정부로부터 자율적이며 지방정부 스스로에 대해 책임을 지는 관리시스템을 구축하는 일이 중요하다고 생각합니다. 지방자치단체 인사관리는 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체와도 서로 경쟁하면서 효율성을 드높일 수 있도록 되어야 할 것입니다.
아무쪼록 이 연구보고서가 지방자치단체 인사관리시스템을 발전시키는데 도움이 되기를 바랍니다. 끝으로 짧은 기간 동안 이 연구를 위해 힘써 주신 강성철 교수님을 비롯한 연구참여자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

2004년 12월

韓國行政研究 院長 金 重 養
차 례

제 1 장 서론 ................................................................. 1
  제 1 절 연구의 목적 ...................................................... 1
  제 2 절 연구의 범위와 방법 .......................................... 3

제 2 장 환경변화와 인사관리시스템의 이론적 논의 .... 5
  제 1 절 정부간 관계의 변화와 인사관리시스템의 변화 .......... 5
    1. 지방분권의 추진 .................................................. 5
    2. 참여정부의 로드맵 .............................................. 7
  제 2 절 새로운 인사관리시스템의 대두와 확산 .................. 9

제 3 장 분석 틀의 설정과 실태분석 ................................. 16
  제 1 절 분석 틀의 설정 ................................................ 16
    1. 분석기준의 설정 ................................................. 16
    2. 분석영역의 설정 ............................................... 18
    3. 분석수준의 설정 ............................................... 19
  제 2 절 실태분석: 한국 지방정부의 인사관리 시스템 .......... 21
    1. 인사관리의 자율성 .............................................. 21
    2. 인사관리의 개방성 ............................................ 5
    3. 인사관리의 전문성 ............................................ 42
    4. 인사관리의 공정성 ............................................. 53
    5. 인사관리의 대표성 ............................................ 55
제 4 장 외국지방정부의 인사관리시스템 .................. 70
제 1 절 일본지방정부의 인사관리시스템 ............................... 70
  1. 지방정부 개관 ................................................................. 70
  2. 지방자치단체의 인사관리 ............................................... 71
  3. 지방공무원제도개혁 ....................................................... 96
제 2 절 미국 지방자치단체의 인사관리시스템 ....................... 101
  1. 미국지방정부의 조직 : 정부의 유형 및 운영 ....................... 101
  2. 미국 지방정부의 인사관리시스템 .................................... 103

제 5 장 지방자치단체 인사관리시스템의 개선과제 ........... 123
제 1 절 각국 인사관리시스템의 비교분석 ............................... 123
제 2 절 지방자치단체의 인사관리시스템 개선 ....................... 135
  1. 자율성(책임성) ............................................................. 135
  2. 개방성 ................................................................. 137
  3. 전문성 ................................................................. 143
  4. 공정성 ................................................................. 152
  5. 대표성 ................................................................. 157
제 3 절 지방정부 인사시스템 개혁의 로드맵 작성을 위한 작업 .... 159

제 6 장 결론 ................................................................. 163

참고문헌 ........................................................................... 167
표차 례

표 전통적 인력관리와 새로운 인력관리의 개괄적 비교 ........................................ 12
표 3-1 분석 틀에 의한 인사관리 영역 ................................................................. 19
표 3-2 2004년도 지방공무원 신규모집현황 ...................................................... 6
표 3-3 국가공무원과 지방공무원의 임용현황 .................................................. 37
표 3-4 지방정부의 개방형직위 지정 및 중용현황 .............................................. 39
표 3-5 일반직 공무원의 여성대표성 .................................................................. 67
표 4-1 동경도 행정직 급료표(1) 급료 월액 ....................................................... 75
표 4-2 도토리현 행정직 급료표 급료 월액 ......................................................... 77
표 4-3 중앙부성과 지방자치단체의 인사교류 .................................................... 80
표 4-4 지사 소속 관리직과 여성 공무원 ............................................................... 96
표 4-5 인구규모별 미국 지방정부의 유형 .......................................................... 102
표 4-6 미국 지방정부 공무원 수 ....................................................................... 103
표 4-7 2004년도 인사위원회 회의 일정 ............................................................... 117
표 4-8 뉴저지주 허드슨 카운티의 Title Code .................................................. 110
표 4-9 뉴저지주 허드슨 카운티의 장기 근속 급료 ............................................. 110
표 4-10 뉴저지주 허드슨 카운티의 교육훈련계획 ............................................ 116
표 4-11 Rocky Mountain 프로그램의 교과과정 (1982~1990) ......................... 118
표 5-1 각국 지방정부 인사관리시스템 비교 .................................................... 134
표 5-2 전문보직경로제의 방안 ........................................................................ 150
표 5-3 자율성의 현황과 문제점 및 향후의 방향 .............................................. 160
표 5-4 개방성의 현황과 문제점 및 향후의 방향 .............................................. 160
표 5-5 전문성의 현황과 문제점 및 향후의 방향 .............................................. 161
표 5-6 공정성의 현황과 문제점 및 향후의 방향 .............................................. 161
표 5-7 대표성의 현황과 문제점 및 향후의 방향 .............................................. 162
그림 차례

<그림 2-1> 전략적 인력관리(Strategy HRM) 모형 ........................................ 15
<그림 5-1> 교육바우처제도의 운영 및 흐름도 ........................................ 149
<그림 5-2> 전문보직경로제의 운영방안 ........................................ 151
<그림 5-3> 내부인력시장제도의 흐름도 ........................................ 153
국문 요약

진정한 지방자치가 구현되기 위해서는 지방정부 스스로 지방의 특성에 맞는 행정시스템을 구축하는 일이 중요하다. 특히 지방정부의 인적 자원을 확보하고 활용하며 그들의 역량을 향상시킬 수 있는 지방정부 인사시스템 구축이 무엇보다도 필요하다. 또한 지방정부의 생산성 내지 지방정부의 성과를 제고시키기 위해서는 지방정부의 역량 강화가 필요하고 이를 위해서는 지방정부에서 근무하는 공무원 역량이 향상되어야 하며 두말할 필요가 없다. 지방정부 공무원의 역량을 강화하기 위한 것이 곧 지방정부 인사관리의 역량을 제고 하는 것이라 할 수 있다.

본 보고서에서는 지방정부의 생산성 내지 성과를 제고하기 위한 인사관리시스템은 어떻게 개혁되고 개선되어야 하는가에 초점을 두고 있다. 본 연구는 지방정부의 개혁적 인사관리시스템의 구축이라는 측면에서 지방정부의 개혁적 인사관리시스템 구축은 인사관리의 자율성, 개방성, 전문성, 공정성, 대임성으로 구분하여 이들을 인사관리개혁시스템 구축의 기준으로 보고 이들 기준별 인사관리의 영역에서 개선방안을 다루었다.

본 연구를 위하여 먼저 우리나라 지방인사행정의 실태는 국가공무원과 지방공무원에 관한 법령을 검토하여 지방인사행정의 현황과 제약요인을 파악하고 지방의 인사담당공무원을 대상으로 지방정부 인사행정 실태가 어떤지 살펴보았다. 그리고 본 연구는 지방정부 인사관리시스템의 개혁방안에 대한 시사점을 도출하기 위하여 일본과 미국의 지방정부 인사시스템을 비교-고찰하였다.
Abstract

To realize the true local autonomy, it is important that the administrative system of the local government, which reflects its own particularities, is to be established. Especially, it is most important to secure and utilize human resources of the local government and to establish the personnel system which is designed to improve the capacities of the local government. Also, it is necessary to reinforce local government's capacities and local public servant's competence in order to improve the productivity of the local government. To improve the capacities of the personnel management system in local government is closely related to improve the competence of local government.

This study is focused on how to reinforce and improve the personnel management system which enhances the productivity and outcomes of local governments. In this study, the values of personnel management system is categorized into autonomy, openness, specialization, fairness and representatives in the viewpoint of establishing the reformative personnel management system of local governments. And it is focused on designing the reform strategies which enhances these values of personnel management system in local governments.

For the purpose of this study, it reviews the Korean public servants law and the Korean local servants law. At the same time, interviews about the problems of local personnel management system are also conducted with Korean local public servants. And then it analyzes the
problems of the personnel management system of Korean local governments. Also it compares and analyzes the personnel management system of the American local governments and the Japanese local governments in order to suggest some implications of reform strategies of the personnel management system in Korean local governments.
지방자치단체 인사관리 시스템 개선방안

제1장 서론

제1절 연구의 목적

참여정부가 지방분권과 지역균형발전을 국가의 주요한 과제로 추진하면서 지방정부의 행정에 대한 많은 변화가 있을 것으로 기대된다. 사실 지방자치가 실시된 지 10년이 넘으면서 지금까지 지방의원과 지방자치단체장을 주민 직선으로 뽑고 중앙정부의 업무 중 상당 부분을 지방정부로 이양했지만 지방업무를 자율성과 독자성을 가지고 일할 수 있는 자치조직권과 자치인사권, 그리고 재원의 자주성은 크게 증대되지 못한 것이 사실이다.

그런 면에서 참여정부가 주장하고 있는 지방분권과 지역균형발전을 위한 토대가 마련되면 중앙 의존적 지방자치가 아니라 자립형 지방자치로 한 차원 높은 지방자치가 구현될 것으로 생각된다. 그런데 자립형 지방자치가 구현되려면 무엇보다 중요한 것은 지방정부 스스로 지방의 특성에 맞는 행정시스템을 구축하는 일이고, 이 중 지방정부의 인적 자원을 확보하고 활용하며 그들의 역량을 향상시킬 수 있는 지방정부 인사시스템의 구축이 필요하다.

2003년 4월 국무회의에서 참여정부 기간 동안 추진할 ‘참여정부 인사시스템 개혁 로드맵’이 마련되었다. 이 로드맵은 국가는 인사시스템의 현황과 문제점에 대한 진단을 토대로, 참여정부 초기 단계에서 시행해 나가야 할 인사개혁의 과제들을 발굴하고, 각 과제들의 개혁방향과 그
구체적인 일정을 제시하고 있다.
그러나 참여정부의 지방정부 인사시스템 개혁에 관한 로드맵은 마련되지 않았다. 국가 인사시스템 개혁과제가 곧바로 지방정부의 인사행정의 개혁과제라 볼 수도 있다. 그리고 국가 인사시스템 속에 중앙과 지방의 인사시스템이 포함되어 인사관리와 기술도 완전히 상이하다고 할 수 없다. 사실 참여정부 인사개혁 로드맵은 국가 인사시스템 이라기보다 중앙정부 인사시스템 개혁에 초점을 맞추고 있다고 해도 과언이 아니다(강성철 2003: 30-31).
그러나 지방정부는 지방정부별 특성이 있고 따라서 그 특성을 반영한 인사가 행하여져야 할 필요가 있으며 인사원칙과 인사기술도 그 정도나 방법이 상이하게 적용되어야 할 경우도 있다. 특히 지방전문과 지역균형발전이 강하게 요구되고 있는 현 시점에서 지방정부 인사시스템 개혁을 위한 로드맵의 필요성도 증대된다 할 것이다. 특히 지방 자치가 실시된 지 10년을 넘긴 시점에서, 또 국제외적인 정치·경제 환경의 급속하게 변화하는 상황에서 지방정부의 생산성 내지 지방정부의 성과를 제고시키기 위해서는 무엇보다 지방정부의 역량 강화가 필요하고 이를 위해서는 지방정부에서 근무하는 공무원의 역량이 향상되어야 하며 무달한 필요가 없다. 그리고 지방정부 공무원의 역량을 강화하기 위한 것이 곧 지방정부 인사관리의 역량을 제고하는 것이라 할 수 있다.
따라서 본 보고서에서는 지방정부의 생산성 내지 성과를 제고하기 위한 인사관리시스템은 어떻게 개혁되고 개선되어야 하는가에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다.
제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 지방정부 인사관리시스템의 개혁 내지 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하기 때문에 정부 인사관리 중 중앙정부의 인사관리가 아닌 지방정부의 인사관리에 한정한다. 지방정부의 인사관리와 중앙정부의 인사관리가 그 원칙이나 기술, 그리고 제도 등에서 완전히 다르다고 할 수 없지만 여기서는 일부 지방정부의 인사관리와 중앙정부의 인사관리로 구분하여 지방정부에 적용되거나 시행되고 있는 인사관리에 대하여만 다루고자 한다.

그리고 2003년에 마련된 “참여정부 인사시스템 개혁을 위한 로드맵”에는 참여정부 국가 인사개혁 과제를 인력계획, 임용관리, 인력개발, 복무관리 등 인사관리의 전 영역을 포괄하는 기능론적 시각에서 네 가지 영역의 10개 과제나 개혁과제로 제시하고 있다. 이와 같이 정부의 인사관리를 기능론적이고 과정론적 측면에서 접근할 수도 있지만 인사관리의 지배이념 내지 가치를 기준으로 하여 접근할 수도 있다. 본 연구는 지방정부의 개혁적 인사관리시스템의 구축이라는 측면에서 기능론적이고 과정론적 접근이 아닌 제1장의 분석 틀의 설정에서 논의하고 있는 인사행정을 지배하는 가치 내지 규범을 기준으로 접근하고자 한다. 즉 지방정부의 개혁적 인사관리시스템 구축은 인사관리의 자율성, 개방성, 전문성, 공정성, 대표성으로 구분하여 이들을 인사관리개혁시스템 구축의 기준으로 보고 이들 기준별 인사관리의 영역을 다루고자 한다.

1) 이들 국가 인사개혁을 위한 10대 과제들을 다음과 같다. ① 국가인사기능 통합과 자율분권화, ② 탄력적인 인력관리 체제 구축, ③ 두명 공정한 선발시스템 구축, ④ 차별 없는 균형적 인재등용, ⑤ 공직경쟁력 강화를 위한 임용제도의 다양화, ⑥ 전문성 강화를 위한 경력개발 체계구축, ⑦공공 인적자원 핵심역량의 강화, ⑧ 다양한 평가시스템의 개발 및 활용, ⑨ 보수합리화와 공무원 삶의 질 향상, ⑩ 상생적 공무원 노사관계 구축 등.
또한 본 연구는 지방정부 인사관리시스템의 개혁방안을 도출하기 위하여 우리나라 지방정부와 일본, 미국의 지방정부 인사시스템을 비교·고찰하고자 한다. 한국 지방정부의 인사관리시스템은 미국과 일본의 지방정부 인사관리시스템과 수평적으로 비교한다는 것은 한계를 가지지만 비교연구를 통해서 새로운 아이디어를 발견하고 이를 통하여 우리에게 알맞은 인사관리시스템을 구축할 수 있는 교훈을 얻을 수 있다.

이러한 연구목적을 달성하기 위하여 우리나라 지방정부 인사관리는 국가공무원과 지방공무원에 관한 법령을 검토하고 지방정부에서 행해지는 인사관리 운영상의 현황과 제약요인을 통하여 그 실태를 파악하고자 한다. 그리고 본 연구는 지방정부 인사행정에 관한 법·제도론적 접근과 경험론적 접근을 통하여 지방정부 인사행정의 실태를 파악하고 일본과 미국의 지방정부 인사실태를 비교론적 관점에서 파악하여 제도론적이고 규범론적 입장에서 우리나라 지방정부 인사관리시스템의 개혁 방안을 제시하고자 한다.
제2장 환경변화와 인사관리시스템의 이론적 논의

제1절 정부간 관계의 변화와 인사관리시스템의 변화

1. 지방분권의 추진


우리나라는 1991년에 지방자치제도를 사실상 재개한 이후 1980년대 까지와는 사뭇 다른 자치행정을 맞이하였다. 이는 주민들이 직접 선출 한 의원들로 구성하는 지방의회를 다시 열었으며 지방자치단체의 장 또한 주민들이 직접 선출하고 있다는 점에서 상징된다. 하지만 주민들 의 대의기관을 주민들이 직접 선출하게 된 이후 지방자치단체의 행정

2) 정식 명칭은 地方分權의 推進関係法律의 정비等에 관한 법률이다. 이는 지방분권의 추진을 위해 하나의 법률을 제정하는 형식을 통해 실제로는 현행 475개의 법률을 일괄해서 개정하는 내용을 담고 있는 의미에서 지방분권특별법으로 통칭되고 있다.
재정활동에 대한 중앙정부의 관여는 오히려 양적으로 크게 늘어났으며 질적으로도 더욱 정교해졌다. 지방자치단체의 대의기관에 대한 중앙정부의 불신 등이 이러한 중앙집권의 경향을 부채질했다고 볼 수 있는데, 중앙행정권한지방이양촉진등에관한법률과 지방분권특별법은 이에 대한 사회적 비판과 반성의 소산이기도 하다.

우리나라는 지금 종래에 경험하지 못했던 정도로 지방분권의 추진에 열중하고 있다. 1990년대 후반 이후 이를 위해 노력해왔지만 김대중 정부는 국회 다수파의 협력을 얻지 못해 이렇다 할 성과를 내는 데는 실패하였다. 하지만 이를 공약으로 내건 국정 운영을 맡은 노무현 정부는 지난 2004년 국회의원선거를 통해 국회에 과반수의 우호세력을 확보하여 지방분권화의 추진에 청신호를 점등함으로써 후술하는 바와 같이 여러 부문에 걸쳐 지방분권화의 추진을 본격화하고 있다.

우리나라의 지방자치단체는 지금까지 중앙정부의 집권적이고 통치적이며 횩일적인 행정에 의해 지배되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 지금 우리는 지방분권의 추진에 관하여 집권에서 분권으로, 통치에서 자치로, 그리고 횩일에서 개성을 지방행정의 택티다임을 변혁하려고 하고 있다. 지방자치는 이와 같은 분권, 자치, 개성을 전제로 하는 근대민주주의 정치제도의 하나이며, 이를 보장하기 위해 지방분권을 추진하려고 하고 있는 것이다.

지방분권의 추진은 지방자치단체에 행정ㆍ재정상의 자율성을 보다 크게 인정하는 것이다. 지방행정에 관하여 구체적인 제도를 비롯하여 그 집행에 이르는 세부사항까지 법령으로 횩일적으로 규정하는 종래의 방식에서 벗어나 법령으로는 필요 최소한의 대강 내지 원칙만을 정하고 지방자치단체는 이러한 대강 내지 원칙 속에서 구체적인 제도의 선택과 이에 따른 부담을 자기 책임 하에서 스스로하지 않으면 안
제2장 환경변화와 인사관리시스템의 이론적 논의

제 7 장 환경변화와 인사관리시스템의 이론적 논의

한편 지방분권을 추진하여 지방자치가 보다 성숙해지면 지방자치단체 상호간에 행정·재정활동을 둘러싸고 선의의 경쟁이 고조되어 지방자치단체마다 개성이 나타날 수 있다. 보다 민주적이거나 능률적인 행정·재정활동을 추구하는 과정에서 당해 지방자치단체의 제반 활동을 중앙정부, 다른 지방자치단체, 공익기관, 또는 민간기관 등의 활동과 비교하거나 이를 벤치마킹할 수 있는 기회가 많아진다. 이렇게 하여 지방분권화는 지방자치단체의 활동에 개방성을 한층 증대하게 된다.

2. 참여정부의 로드맵

참여정부는 2003년 7월 지방분권 추진의 공정표라고 할 수 있는 ‘지방분권 추진 로드맵’을 공표하였다. 이 로드맵은 지방분권화의 몇 가지 기본방향을 설정하고 각각의 기본방향에 따라 추진해야 할 주요 과제를 구체화하고 있었는데, 지방자치단체의 인사관리에 관해서는 “지방정부의 자치행정역량 강화”를 기본방향으로 삼고 이를 위한 주요 과제로서 “지방자치권 강화”와 “지방정부 내부혁신 및 공무원 역량 강화”를 내걸었다.

먼저 지방자치권 강화에 관해서는 자치조직·인사권 등이 제약되어 있는 현황을 문제점으로 인식하고 지방공무원법과 조직 관련 법령의 개정을 통해 지방자치단체의 자치조직·인사권을 확충하기로 하였다. 이에 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량 강화에 관해서는 지방자치단체의 혁신 노력이 부족하고, 지방공무원의 체계적 능력발전 기회가 부족하며, 인적 자원의 교류 등 인사관리체계가 미흡한 점 등을 문제점으로 진단하고, 자체 혁신 유인체계의 구축을 비롯하여 능력발전 기회
및 여건의 확대, 인사관리시스템의 개선 등을 개선방향으로 설정하였 다.

참여정부의 이러한 정책을 입법화한 지방분권특별법 제12조(지방정
역량의 강화)는, 국가는 지방자치단체의 자체임무권을 강화하기 위
하여 조례제정 범위가 확대되도록 하는 등 필요한 조치를 하여야 하
고(제1항), 국가는 지방자치단체의 조직 및 정원에 관하여는 필요한
최소한의 기준만을 정함으로써 지방자치단체의 조직운영과 인력관리
의 자율성을 최대한 보장하여야 하며(제2항), 국가 및 지방자치단체는
지방공무원의 전문성을 높이고 역량을 강화하기 위하여 국가와 지방
자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 공무원 인사교류를 활성화하
고 교육훈련제도를 개선하는 등 필요한 조치를 하여야 한다(제3항)고
규정하고 있다.

사실 그동안 자치권의 범위는 위의 로드맵이 진단하고 있듯이 중앙
정부의 과도한 관여 등으로 인해 크게 제약되어 온 것이 사실이다. 특
히 자치업무권, 자체조직권, 자치인사권이 법령에 의해 획일적으로 크
게 제약되어 있어 지방자치단체는 지역적 특수성과 새로운 행정수요
에 탄력적으로 대응하기 어려웠다. 그리고 1991년 지방자치제도가 제
개된 이후에는 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간 공무원의
인사교류는 거의 단절되어 왔으며 급격한 시대환경의 변화에 대처할
수 있는 충분한 교육의 기회가 부여되지 않아 지방공무원의 정책·기
획 능력의 향상 등이 절실히 요청되고 있다.
제2절 새로운 인사관리시스템의 대두와 확산

지방정부의 경쟁력 강화를 위해서는 기존의 경직적이고 전통적인 관리체계를 성과와 고객중심의 탄력적이고 유연성 있는 관리체계로 개편할 필요가 있다. 지방정부에 경쟁의 개념을 확산하고 관료제적 조직의 경직성을 크게 완화하여 조직의 업무수행을 적절하게 수행함으로써 행정서비스의 질을 크게 개선할 수 있을 것이다.

지방정부의 관리체계를 성과중심의 관리체계로 전환하는 데 있어서는 조직구조의 개편뿐만 아니라 업무수행의 주체인 인적자원 즉 공무원을 효율적으로 관리하는 것이 매우 중요하다. 인적자원관리의 효율성을 제고하기 위해서는 ① 조직목표를 성취하기 위한 높은 수준의 리더십과 전문적인 관리능력의 발전, ② 세부적인 규정과 절차에 얽매이지 않는 보다 탄력적이고 성과지향적인 인사관리와 근무관행의 도입, ③ 구성원의 능력개발을 위한 교육훈련의 실시 등이 요구된다(김판석, 권경득, 1999).

선진국에서는 오래 전부터 하드웨어 개편보다도 소프트웨어 개혁의 핵심이라고 할 수 있는 인사제도를 개혁하여 왔다. 예를 들면, 먼저 폐쇄적인 내부승진보다는 개방과 경쟁을 통해 인력수준을 제고하여 왔다. 경쟁과 성과평가를 통해 공무원의 실적을 중점 관리하고, 공직사회를 개방하며 민간전문가를 폭넓게 임용함으로써 민간과의 인적교류를 활발히 하고 있다. 외국 정부는 성과중심의 인력관리를 통하여 공무원의 경쟁력을 제고 하고 지방정부의 생산성을 높여 행정서비스의 질을 향상시키고 있다.

그러나 우리나라 지방정부의 인사제도는 성과중심의 효율적인 인력관리와 고객중심의 전문적인 행정서비스를 제공하기에는 아직도 많은 제약을 받고 있는 실정이다. 현재 제도는 중앙집권적인 인사행정의 관
행으로 지방공무원의 채용과 승진, 정원책정, 근무성적평가, 교육훈련, 파견, 전보, 인사교류 등에 있어서 지방정부의 인적자원관리의 효율성과 자율성이 상당한 제약을 받고 있다. 특히 지방정부의 인사권은 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준에서의 한정”을 포함한 약 20여종의 행정명령에 의하여 제약을 받고 있어 자율적인 지방정부의 인사운영이 어려운 실정이다.

따라서 지방정부의 지역특성과 행정수요를 고려한 자율적이고 효율적인 인력관리의 필요성이 대두되고 있다. 아울러 지방공무원의 경쟁력 창출을 통해 정부의 경쟁력을 제고하는 것이 지방정부 개혁의 핵심적인 쟁점으로 부각되고 있다. 지방정부의 인사행정과 관련된 대내외적 환경변화를 살펴보면 다음과 같다(김관석・정홍원, 2002). 먼저 대외적 환경변화로는 ① 민주화와 분권화로 인한 각계각층의 참여욕구의 변화, ② 기술혁신의 진전으로 인한 지식정보사회의 도래와 노동환경의 급속한 변화, ③ 국제화의 진전으로 인한 국가 간의 경쟁성화 등을 들 수 있다. 반면에 대내적 환경변화로는 ① 고객중심, 성과주의, 거버넌스 개념의 확산 등 행정패러다임의 변화, ② 행정직무의 변화, ③ 차별적 인사관행에 대한 국민들의 불신 증가, ④ 지역, 계층, 이념, 세대 간 갈등과 변화욕구 분출 등으로 요약된다.

최근 중앙정부를 중심으로 전개된 인사제도의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 중앙인사위원회를 설치하여 인사제도 개혁을 체계적, 일관성 있게 추진할 수 있는 계기를 마련하였다. 개방형 직위제도 도입하였으며 공직적격성시험(PSAT)을 도입하여 행정고등고시제도의 변화를 도모하였다. 아울러 공무원 보수 현실화, 성과연봉제 및 성과상여금 제도의 도입, 직무분석의 실시, 국가인재데이터베이스 구축 등 괄목할 만한 인사혁신을 추진하였다.

최근 참여정부는 지방분권특별법의 제정을 통하여 지방분권을 참여
정부의 핵심과제로 추진하고 있으며, 지방정부의 조직 및 인사 분권을 위한 개혁방안을 준비 중에 있다. 앞으로 지방정부의 자율성 회복과 유연하고 탄력적인 조직 및 인사정책의 수행, 지방정부의 책임성 증대를 위한 획기적인 지방정부의 조직 및 인사개혁이 필요하다.

이러한 지방정부의 행정환경의 변화는 지방정부로 하여금 전통적인 관료제적 관리운영방식에서 벗어나 보다 탄력적이고 유연한 기업식 관리운영방식을 통하여 보다 효율적이고 성과 지향적인 정부가 되도록 요구하고 있다. 관료제적 정부(bureaucratic government)와 기업식 정부(entrepreneurial government)의 차이를 인력자원관리 차원에서 살펴보면, 관료제적 정부는 전통적인 인력자원관리(Traditional HRM)체제를 취하고 있다. 이에 반해, 기업식 정부는 전략적 개념을 강화한 새로운 인력자원관리(New HRM)체제를 취한다고 할 수 있다. 이러한 변화는 사회 속의 제도와 문화, 그리고 그 구성원들의 의식의 변화까지를 포함한다. 새로운 인력자원관리시스템의 특성을 전통적인 인력자원관리시스템과 비교하면 <표 2-1>과 같다(김관석, 권경득, 1999: 100-102).

첫째, 전통적인 인력자원관리와 새로운 인력자원관리는 우선 변화에 대한 수용태도에서부터 차이가 있다. 전통적 인력자원관리는 변화 또는 위험을 회피하거나 이를 소극적으로 수용한다. 이에 반해, 새로운 인력자원관리는 위험을 감수하면서 변화를 적극적으로 수용한다. 새로운 변화를 수용할수록 조직내부의 기존질서는 상당한 도전을 직면하게 되지만 도전과 새로운 요구의 수용을 통해 조직이나 제도 등의 혁신을 가져올 수 있기 때문에 보다 개방적인 행정관리가 가능하다.
<표 2-1> 전통적 인력자원관리와 새로운 인력자원관리의 개괄적 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>기능</th>
<th>전통적 인력자원관리 (Traditional HRM)</th>
<th>새로운 인력자원관리 (New HRM)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>변화수용</td>
<td>소극적 수용 및 위험 회피</td>
<td>적극적 수용 및 위험 감수</td>
</tr>
<tr>
<td>인사기능</td>
<td>행정적 기능, 분절적 기능</td>
<td>전략적 기능, 상호 연계 중시</td>
</tr>
<tr>
<td>임용</td>
<td>규격화된 임용 정기, 임용, 그물형, 고용보장</td>
<td>유연한 수시임용, 납시형, 경력보장</td>
</tr>
<tr>
<td>관리</td>
<td>인간중심의 주중관계적 관리기능별 조직관리</td>
<td>파업중심의 합리적 관리</td>
</tr>
<tr>
<td>교육훈련</td>
<td>공급자 및 교육훈련기관 중심교육</td>
<td>파라다임 전환</td>
</tr>
<tr>
<td>보수체계</td>
<td>연공적 보수체계(일률적, 최일적)</td>
<td>성과급보수체계(다양화-차별화)</td>
</tr>
<tr>
<td>근무평가</td>
<td>처벌증시, 비공개주의</td>
<td>역할과 성과중시, 공개와 피드백</td>
</tr>
<tr>
<td>경력관리</td>
<td>Generalist, 순환보직</td>
<td>Specialist, 전문적 경력관리</td>
</tr>
<tr>
<td>복무관리</td>
<td>고정근무, 처리방식위주</td>
<td>탄력근무, 보상과 보상활용</td>
</tr>
</tbody>
</table>

둘째, 인사의 기능 역시 전통적인 인력자원관리에서는 분절된 행정적 기능에 머무르지만, 새로운 인력자원관리에서는 목표달성을 위해 전략적 인력자원관리(strategic human resource management, SHRM)라는 틀 안에서 인사관리상의 주요 기능을 상호 연계하여 전략적으로 운용한다(Klingner, 1995).

셋째, 임용 역시 전통적인 인력자원관리에서는 형식요건을 중시하고 규격화되고 경직된 틀을 중시하여 운용하였지만, 새로운 인력자원관리에서는 형식보다는 실적과 성과에 더 큰 비중을 두어 유연한 임용방식(flexible employment)을 취하고 있다(Farnham, 1997). 노동시장
의 유연성 문제는 비단 민간분야에만 해당되는 것이 아니라 공공분야에도 요구되는 시대적 요청이라 하겠다. 앞으로 폐쇄적인 임용체계에서 과감하게 개방형 채용체제(government-wide open recruitment)로 전환하고, 계약제 임용방식의 확산을 통해 과업중심의 인사행정체제를 구축하는 것이 필요하다.

넷째, 관리방식 또한 사람중심의 주중관계적 관리에서 앞으로는 과업중심의 환리적인 관리방식으로 변화되어 간다. 즉 구시대적인 혼연-학연-지연 등의 안면과 정실 중시의 인습을 타파하고 실적과 성과를 실질적인 평가기준으로 삼는 것이다. 이제는 그야말로 실적주의를 공고히 하는 방향으로 관리하는 것이 바람직하다.

다섯째, 전통적인 인력자원관리 방식에서는 교육훈련을 주로 그 조직 내부에서 실시하면서 교육공급자중심으로 이루어져 왔으나, 새로운 인력자원관리에서는 이를 혁신하여 조직내부나 외부를 가리지 않고 조직구성원들의 실질적인 수요에 응할 수 있도록 수요자 중심으로 교육훈련을 실시한다(즉 교육수요자가 원하는 시간과, 원하는 장소 그리고 원하는 과목이나 주제를 수강하는 것 등). 따라서 지방공무원 교육훈련체계를 전면적으로 개편하고 교육내용과 방법을 혁신하는 것이 필요하다.

여섯째, 보수체계에서도 전통적인 인력자원관리에서는 능력과 상관없이 연공적 보수체계를 확립적으로 적용하는 반면, 새로운 인력자원관리에서는 성과급 강화를 통해 보수체계를 다양화-차별화 시켜 보다 현실적인 형태를 취할 수 있게 한다(White, 1997). 다시 말해, 보수체계가 확립적 평등주의에서 차별적 공평주의로 전환되는 것을 의미한다.

일곱째, 근무평가에 있어서는 전통적인 인력자원관리에서는 처벌중심으로 비공개주의를 원칙으로 하고 있으나 새로운 인력자원관리에서
는 구성원 개개인의 역할과 성과를 중시하고 근무평가 결과를 공개하며, 그 결과를 피드백하고 있다.

여덟째, 경력관리에 있어서 전통적인 인력자원관리에서는 순환보직을 특징으로 하며 일반행정가 양성에 중점을 두고 있지만 새로운 인력자원관리에서는 전문적 경력관리를 통한 전문행정가 양성에 중점을 두고 있다.

아홉째, 복무관리에 있어서도 과거에는 처벌중심의 부정적인 관리체계를 활용하였지만, 앞으로는 일 잘하고 우수한 사람에게 보상과 포상을 해주는 방식의 적극적인 관리체계로 전환을 시도할 때이다. 잘못하는 사람에게 보상포상하지 않는 것은 못하는 사람을 도리어 보상포상하는 것과 같다는 비판을 고려하여 보상을 적극적 사기양양책이 필요하다.

이상과 같은 맥락에서 지방정부의 인사행정에 일대혁신이 이루어져야 한다. 특히 인사행정의 개혁은 사람(직원) 자체보다도 제도와 구조 혁신에 중점을 두면서 인력관리 전반에 걸친 개혁을 추진하여야 한다. 새로운 인력자원관리(new HRM)란 변화된 인사행정 패러다임을 적극 수용하면서 채용, 보직관리, 교육훈련, 인사교류, 근무성적평가, 보수, 경력관리, 복무관리 등 인사행정의 주요 기능이 종합적이고 유기적으로 연결된 토탈 시스템(total system)을 구축하여 전략적으로 인력자원을 관리하는 것을 의미한다(<그림 2-1> 참조).
제2장 환경변화와 인사관리시스템의 이론적 논의

채용
• 유연한 임용

보직관리체계
• 전문성 중심

교육훈련
• 수요자 중심

보수체계
• 차별적 공평주의

전략적 인력자원 관리
( Strategic HRM )

승진체계
• 성과중심

복무관리
• Positive제도

평가체계
• 성과와 실적 중심

인사교류
• 영역과의

<그림 2-1> 전략적 인력자원관리(Strategic HRM) 모형
제3장 분석 틀의 설정과 실태분석

제1절 분석 틀의 설정

1. 분석 기준의 설정


또한 국가공무원법과 지방공무원법 제1조에도 “이 법은……인사행정의 공정을 기함과 아울러……행정의 민주적이고 능률적인 운영을 기하게 함을 목적으로 한다”고 규정하고 있어 우리나라 인사행정에서도 민주성과 능률성을 중요한 지배가치로 규정하고 있음을 볼 수 있다. 그리고 국가(지방)공무원법에는 또 인사행정의 지배가치로 공정성을 들고 있는바 이는 인사행정의 절차가 기준을 법률로써 엄격하게 규정함으로써 인사행정의 자의성과 독단성을 방지하고 객관적이고 공정한 인사관리를 하게 하여(김중양·김명식, 2000: 11-12) 행정의 생산성 내지 성과를 제고시키려는 데 목적을 둔 것이기 때문에 이를 인사행정의 지배가치 내지 규범이라고 할 수 있다. 그리고 대표성은 최근
인사행정이 사회적 가치를 실현하고 국민에 대한 책임성 확보와 대응성을 확보하여야 한다는 차원에서 인사행정의 주요 가치로 등장한 것이다.

이러한 관점에서 보면 인사행정을 지배하는 각종의 가치를 정부 인사관리의 구체적 영역에 적용하면 인사행정의 능률성이라인 인사행정의 전문화 내지 전문성을 제고함으로써 달성될 수 있는 가치이고, 인사행정의 민주성이라인 인사행정의 자율성을 제고함으로써 달성될 수 있는 가치이다. 인사행정의 전문성은 대내적으로 인사행정을 전문화하는 방법과 대외적으로 전문적인 능력을 가진 사람을 충원함으로써 이를 달성할 수 있다. 따라서 인사행정의 능률성은 인사행정의 전문화 내지 전문성, 그리고 인사행정의 개방화 내지 개방성을 제고함으로써 달성될 수 있다. 그리고 인사행정의 민주성은 인사행정의 자율성 내지 기회균등을 통해서 달성될 수 있는바, 자율성은 인사행정을 직접 담당하는 부처나 지방이 자율적 기반을 갖고 인사행정을 수행하는 것이라 할 것이다. 그리고 인사행정의 대표성은 모든 국민에게 공적이 실질적으로 개방되고, 공적취임의 실질적 기회를 제공하여 사회적 형평을 실현하기 위한 대표판례제의 도입과 확대를 통하여 실현할 수 있다.

따라서 인사행정의 지배가치 내지 규범 그리고 이들을 실현할 수 있는 준거 기준들을 이렇게 구분할 수 있으면 지방정부의 인사관리시스템을 개혁하고 개선하기 위한 분석 기준도 이들을 중심으로 설정할 수 있을 것이다. 그러하여 본 논고에서는 인사관리의 자율성3), 개방성, 전문성, 공정성, 대표성 등을 지방정부 인사관리시스템의 분석 기준으로 설정하고자 한다.

3) 인사행정의 자율성은 인사행정의 책임성 내지 책임성을 담보하는 자율성을 말한다. 따라서 인사행정의 자율성을 논의하는 경우 인사행정에 대한 책임성을 확보하는 방안도 당연히 포함된다고 할 것이다.
2. 분석 영역의 설정

본 연구는 본 연구의 분석 틀을 설정하는 기준으로 인사관리의 자율성, 개방성, 전문성, 공정성, 대표성을 제시하고 있는바, 이러한 기준을 중심으로 지방정부 인사관리 영역을 제시 할 수 있을 것이다. 분석 틀을 설정하는 기준별 인사관리 영역을 제시하면 다음과 같다. 먼저 지방정부 인사관리의 자율성을 구축하기 위한 인사관리 영역은 자치조직권과 자치인사권, 그리고 지방정부의 인사위원회의 구성과 운영을, 인사관리의 개방성을 확보할 수 있는 인사관리 영역은 신규채용과 개방형 직위, 인사교류를, 인사관리의 전문성을 제고하기 위한 인사관리 영역은 인사진담기구의 구성과 운영, 교육훈련, 경력개발 등을 들 수 있고, 인사관리의 공정성을 실현하기 위한 인사관리 영역으로는 승진, 그리고 평등체제 등을 들 수 있으며, 마지막으로 인사관리의 대표성을 실현하기 위한 인사관리 영역으로는 여성공무원의 대표성 확보를 들 수 있다5).

위의 내용을 정리하면 <표 3-1>과 같다.


4) 이를 정부인사관리의 전문성을 증진시키기 위한 인사관리영역이라고 할 수 있으나 하위직의 신규채용과 관련해서 여기서는 인사관리의 개방성을 증진을 위한 제도로 보고자 한다.
5) 물론 이 외에도 지방정부 인사관리영역은 많지만 분석 틀에서 설정한 기준에, 그리고 지방정부의 개혁적 인사시스템을 구축하기 위한 중요한 영역만을 제시한 것이다.
본 연구는 지방정부의 인사관리시스템을 어떻게 개혁할 것인지를 논의하는 데 목표를 두고 있기 때문에 지방정부의 수준을 어디에 두어야 할 것인가를 판단하여야 한다. 일반적으로 기초자치단체가 주민밀착형의 지방자치를 수행하는 가장 이상적인 지방정부 수준이라고 할 수 있다. 그런 점에서 지방정부 인사관리시스템도 기초자치단체 수준에서 논의하여야 할 것이다.

그러나 본 연구에서의 논의는 지방정부를 광역과 기초를 엄격히 구분하지 않는다. 왜냐하면 기초자치단체와 광역자치단체의 경우 광역자치단체가 중앙정부처럼 기초자치단체의 인사자율성 등을 제한하는 경
우가 있기는 하지만, 광역자치단체의 인사자율성이 확보된다면 그 다음으로 기초자치단체의 인사자율성도 확보될 수 있을 것이라 생각한다. 그리고 기초자치단체와 광역자치단체의 인사관리시스템은 둘 다 지방공무원관련법의 적용을 같이 받고 있으며 또 두 단체가 행정적・사무적 유사성과 접근성을 내포하고 있기 때문에 군이 기초자치단체와 광역자치단체로 구분하여 인사관리시스템을 논의할 실익이 크지 않다.
따라서 본 연구에서는 기초자치단체와 광역자치단체의 인사관리시스템을 따로 구분하여 다루지 않고 광역자치단체를 중심으로 하되 인사관리의 구체적 사안에 대해서는 광역과 기초를 구분하여 살펴보고자 한다.
제 2절 실태분석: 한국 지방정부의 인사관리 시스템

1. 인사관리의 자율성

지방자치가 실시된 지 10년이 지났지만 여전히 지방정부는 중앙정부의 통제와 규제에 묶여 자율적인 지방행정을 수행할 수 없다는 불만이 여전하다. 특히 지방정부는 지방자치와 지방행정에 필수적인 인력관리도구인 자치조직권과 인사자율성이 제약되어 새롭고 다양한 행정수요에 즉각적이고 능동적으로 대처할 수 있는 탄력적인 신속한 행정수행을 어렵게 하고 있다.

우리나라 헌법 제118조제1항에 "지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"라고 규정하고, 동조제2항에는 "지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다"라고 하여 법률에 위임하고 있고, 그에 따라 지방자치법 제102조는 "지방자치단체의 행정사업을 분장하기 위하여 필요한 행정기관을 두되, 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하고, 시·군 및 자치구에 있어서는 대통령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다"고 규정하고 있어 지방정부의 행정기구 설치와 운영에 대통령령에 위임하고 있으나, 기초자치단체인 경우 대통령령의 기준과 광역자치단체의 승인이라는 이중의 제한과 규제를 하고 있다. 이러한 지방자치법 제102조에 근거하여 "지방자치단체의 행정기관 설치와 운영에 관한 구체적인 기준을 두고 있으며 이 기준의 범위를 벗어 낼 경우 "행정자치부 장관"의 승인을 받도록 되어 있어 지방정부의 인사관리의 자율성을 제약하고 있다. 또한 지방정부의 조직과 운영은 대통령령의 범위안에서 조례로 정한다고
하고 있으면서도 사실 행정자치부령인 “지방자치단체의행정기구와정원 기준등에관한규정시행규칙”이라는 구체적 규정을 통하여 지방자치단체의 인사관리 자율성을 제약하고 있다.

이러한 현상은 지방자치단체의 자치능력을 갖추지 못한 상태에서 지방정부의 조직팽창을 막기 위한 사전통제에 초점을 둔 것으로, 이는 지방자치단체의 자율성과 선택성을 인정하지 않음(박혜자, 2003, 11) 중앙집권적인 관행의 결과라 할 것이다.

이와 같이 시행령과 대통령령, 그리고 행정자치부령 등을 통하여 지방자치단체의 인사관리의 자율성을 제약하고 있는바, 이를 구체적으로 살펴보면 크게 지방자치단체의 자치조직권과 자치인사권으로 구분하여 볼 수 있다.

1) 자치조직권

지방자치법 제15조는 ‘지방자치단체는 법령의 범위안에서 조직과 운영에 관한 조례를 제정할 수 있다’고 규정하고, “지방자치단체의행정 기구와정원기준등에관한규정”에서 지방정부 행정기구의 설치기준과 이를 벗어나는 경우 행정자치부 장관의 승인을 받도록 규정하고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정에서 제1장 제5조의 기구설치의 일반요건과 제5조의2의 기구설치기준의 적용, 제6 조 한시기구의 설치 등 자치단체의 행정기구 설치에 대한 일반적 기준을 설정하여 자치조직권을 제약하고 있다.

이러한 제약은 중앙행정기관의 행정기관 설치와 정원에 관해 규정하고 있는 “행정기관의조직과정원에관한통칙”을 그 근거로 하고 있다. 중앙행정기관의 장은 정부조직관리지침에 따라
당해 중앙행정기관의 행정기구나 정원을 조정할 필요가 있을 때에는 그 안을 행정자치부 장관에게 “승인”이 아닌 “제출”하고, 행정자치부 장관은 이를 “검토”하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 통하여 행정자치부 장관은 지방정부의 상위기관으로서의 지위와 권한을 갖는 것으로 볼 수 있다.

지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에관한규정 제5조의 기구설치의 일반적 요건에서 지방자치단체에 설치하는 국에는 반드시 4개과 이상의 하부조직을 필요로 한다고 규정하고 있지만, 행정기관의 조직과 정원에관한통칙 제15조에는 3개과 이상만 되면 국 단위의 조직을 설치할 수 있도록 되어 있다. 그 외에도 중앙행정기관에는 필요할 경우 국 밑에 “부”단위의 조직을 설치할 수 있으나 지방정부에는 이를 설치할 수 없도록 되어 있다. 또한 지방정부 중 광역자치단체에는 “본부” 단위의 조직을 설치할 수 있으나 기초자치단체의 경우는 이를 설치할 수 없다.

지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에관한규정 제5조의 기구설치는 “인구수” 혹은 “주민수”라는 단일 기준에 의하여 동 규정 별표16)과 별표47)에 의하여 행정기구를 조정해야 한다. 그러나 중앙행정기관의 직제개편기준은 행정기관의 조직과 정원에관한통칙 제10조의 여러기준8)에 의하여 행정자치부 장관에게 개편안을 제출하도록 되어 있어

6) 광역자치단체의 경우 서울특별시와 경기도, 제주도의 경우는 이에 대해 예외를 인정받고 있다.
7) 기초자치단체의 경우 개장을, 인구10만 미만의 시나 인구 10만 미만의 도동복합형태의 시, 그리고 군, 전국, 전국, 인구3만 미만의 군, 인구50만 미만의 특별시 자치구나 인구 10만 미만의 광역시 자치구의 경우는 예외로 하도록 되어 있다.
8) 행정기관의 조직과 정원에관한통칙 제10조는 중앙행정기관이 직제 등의 개정을 요구할 경우 “기관의 개편 또는 정원의 조정을 필요로 하는 사유와 그 배경설명서, 하부조직별 정원과 그 현황, 소요정원설명서, 업무처리과정표, 1인당 업무량 산출표, 해당 업무설명 또는 계약, 1년간 소요예산과 그 내역, 자체조직진단의 결과 및 향후 조직 운영의 방향 등”을 행정자치부 장관에게 제출하도록 되어 있다.

23
지방정부의 행정기구 설치나 개편이 중앙행정기관의 행정기구 설치나
개편보다 엄격한 통제를 받는다고 할 수 있다.

한편 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에관한규정 제6조의 한시
기구의 설치에 관한 규정과 동규정 시행규칙에 의해 한시기구의 설치
는 한시정원을 신규확정하거나 설치 승인된 한시기구의 존속기한을
연장하는 경우에만 행정자치부 장관의 승인을 얻도록 규정되어 있지
만 한시기관의 설치기간, 존속기간, 연장 등에 관해서는 중앙행정기관
의 한시기관 설치에 관한 행정기관의 조직과정원에관한통칙 제8조 제4
항의 규정에 비하면 자치단체의 자율성을 지나치게 제약하고 있다고
할 수 있다. 그리고 한시기구의 설치 승인에 있어서 기초자치단체는
행정자치부 장관의 승인 외에 시·도지사의 승인을 얻도록 규정하고
 있어 기초자치단체의 자치조직권은 더욱 통제를 받고 있다 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에관한규정 제2조의
사·도 기구, 제3장의 시·군·구의 기구, 제4장 시·도, 시·군·구의
의회사무기구 및 직속기관의 수와 종류까지 일일이 규정하고 있어 지
방정부의 자치조직권을 지나치게 제약하고 있다. 즉 위 규정 별표 1은
사·도에서 설치할 수 있는 행정기구의 수와 종류를, 별표 4는 시·
군·구 행정기구의 수와 종류를, 별표 5는 지방의회의 사무기구명을, 별
표 6은 자치단체 직속의 사업본부와 사업소, 그리고 보조·보좌기관의
종류를 일일이 규정하고 있는바, 이는 증대되고 있는 다양한 지방행정
수요에 신속하고 적절하게 대처할 수 있는 탄력적이고 신속적인 지방
행정을 수행하기 어렵다.

셋째, 지방자치법 제104조의 직속기관, 제105조의 사업소, 제106조의
출장소, 제108조의 합의제 행정기관의 설치는 일정한 요건을 갖게(서
울시의 경우 4급 이하, 광역자치단체의 경우 5급 이하를 기관장으로
하는 경우는 제외)하고는 그 설치에 행정자치부 장관의 승인을 거쳐
조례로 정하도록 되어 있고, 지방자치법시행령 제42조에 의하여 지방자치단체 자문기관을 두되 상근위원이나 사무직원을 두 때 행정자치부 장관의 승인을 받도록 하고 있으며, 더 나아가 지방자치단체의행정 기구와정원기준등에관한규정 제4조제3항에는 지방자치단체의 자문기관에는 상설사무처나 사무국과 담당관을 둘 수 없도록 규정하고 있다. 이 경우에는 기초자치단체인 시·군·구의 경우는 광역자치단체인 시·도지사의 승인을 미리 받아야 한다고 규정하고 있어 기초자치단체의 자치조직권은 광역자치단체보다 더 많은 제약을 받고 있다.

이와 같이 지방자치법이나 동법시행령, 그리고 지방자치단체의행정 기구와정원기준등에관한규정 및 동규정 시행규칙 등을 통하여 지방자치단체를 중앙정부의 하위기관으로 인식하고, 나아가 중앙정부가 지방정부의 재량과 선택의 자율성을 인정하지 않고 중앙정부의 통제나 감독 대상으로 규정하고 있어 지방행정의 탄력적이고 신속적 관리를 억제함은 물론 지방정부의 역량발전을 가로막고 있다고 할 수 있다.

2) 지방공무원의 정원과 직급관리

지방자치법 제103조에서는 “지방자치단체에는 당해 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 두되. 그 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 자치단체의 조례로 정한다”라고 규정하고 있으나 지방자치단체에두는행정기구와정원기준등에관한규정 제5장에서는 지방공무원의 정원에 관한 상세한 규정을 두고 있고, 동규정 별표3, 별표4, 별표5, 별표6에서는 지방자치단체의 행정기구와 직속기관, 보조·보좌기관의 직급기준까지 규정하고 있어 지방정부의 자율적 인사관리를 제약하고 있다.

지방정부의 정원은 표준정원에 의하여 관리되고 있다. 표준정원이
라 함은 지방정부의 정원관리의 적정화와 운영의 합리화를 도모하기 위하여 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 산정한 정원을 말하며 이는 행정자치부령인 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙 제4조제1항에 의한 별표1의 표준정원 산정산식에 의하여 산정된 정원을 말한다. 이러한 표준정원은 특별시와 광역시.도, 그리고 시군구별 행정계층과 도농의 특성을 반영하여 현재의 공무원 수를 기준으로 하고 인구수와 행정기구 수, 일반회계 결산액, 면적 등 자치단체의 행정수요에 영향을 미치는 복수변수를 독립변수로 하여 회귀방정식을 적용하여 산출한 것이다. 이러한 정원 산정방식은 투입물과 산출물의 모호한 일종의 평균 인력규모를 표준인력으로 삼고 있어 서비스 생산성의 개념이 반영되지 않고(박혜자, 2003:12), 당해 지방정부의 과거 공무원 수를 기준으로 하여 정원을 산정한 것이기에 급격한 지방행정의 수요변화와 지방정부 장의 가치관에 따른 정책추진에 필요한 정원을 산정하기 어려워 지방정부의 자율적이고 신속적 인사관리를 제약하고 있다.

또한 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 시행규칙 별표에 의하여 자치계층별로 지방자치단체의 공무원을 종류별(일반직, 기능직, 별정직-정무직)정원을 책정하고, 별표5에서는 지방자치단체공무원의 직급별 정원을 규정하여 지방정부의 인사관리의 자율성을 제약하고 있다. 또한 지방정부 장은 표준정원 외에 보정정원 범위 밖의 인원이 필요한 경우 행정자치부 장관의 승인을 받도록 하고 있다.

3) 자치인사권의 제약

지방정부의 인사권은 과거에 비해 많이 자율화되었지만 중앙정부의 지방정부에 대한 인사권은 여전히 남아 있어 지방정부가 아직 중앙정부의 하위기관으로서의 지위나 역할을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

첫째, 지방정부에 국가공무원을 배치하는 일이다. 현재 지방자치법 제103조제1항에 지방자치단체에는 당해 지방정부 경비로서 부담하는 지방공무원을 두 수 있도록 되어 있으나 동조 제4항에는 이러한 규정에도 불구하고 지방자치단체에 법률이 정하는 바에 따라 국가공무원을 두 수 있도록 되어 있고, 그 정원은 지방자치단체에 두는 국가공무원의정원에관한법률에 의하도록 되어 있다. 지방자치단체 소속의 국가공무원은 특별시와 광역시의 부시장 및 도의 부지사를 비롯한 연구직공무원과 지도직공무원, 그리고 일반직공무원, 소방직공무원을 두고 법상 정원은 330여명이나 시행령상의 정원은 129명으로 되어 있다. 그리고 지방자치단체에 두는 국가공무원의정원에관한법률과 동법률시행령에는 이들의 직급까지 규정하고 있다.

그리고 지방자치법 제101조와 지방자치법시행령 제39조에 의하여 지방자치단체장의 보조기관으로서 서울특별시와 경기도의 행정부시장과 지방자치법 제101조제2항 및 지방자치법시행령 제39조제3항에 의하여 광역자치단체 행정부시장의 경우 모두 국가공무원으로 임명하게 행정자치부 장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 규정되어 있다.

국가직공무원을 지방정부에 두는 것은 지방정부가 국가위임사무를 수행하고 있을 뿐만 아니라 중앙과 지방과의 인적 교류를 통해 중앙과 지방의 상호관계를 증진시키기 위한 것이라 볼 수 있지만, 특별시·광역시·도의 모든 행정부시장을 국가직으로 하고, 이들 부단체장
이 본청의 공보기능을 담당하는 기관을 제외한 지방자치단체의 본청에 설치하는 실태 및 실무담당관을 모두 종합하도록 되어있다 (지방자치단체에 두는 행정기관 설치 및 운영기준등에 관한 규정 제5조제5항).

이와 같이 특별시와 광역시도의 부단체장과 일부 주요 직위의 실국장등이 국가공무원으로 지방정부에 근무하고 있다. 이러한 것은 위에서 지적한 것처럼, 중앙과 지방간의 교류 활성화를 통한 지방정부의 능력을 증진시키고 국가정책의 일관성과 지속성을 확보하기 위한 것이라 하지만 (최용환, 2002:15) 이들에 대해서 주민의 대표성을 갖는 지방자치단체장은 인사권의 제약을 받는다. 물론 이들 국가공무원에 대해서는 국가공무원법 제32조제1항 내지 제3항의 규정에도 불구하고 지방자치법 제103조제5항의 규정에 의하여 지방자치단체장이 임명청 청권을 갖기 때문에 지방자치단체장의 인사에 대한 자율성이 제한을 받는다거나 이들 임용권을 지방자치단체장으로 이관하는 것은 실익이 없다고 하지만(정부혁신재정분권위원회, 2003: 241) 주민대표성을 갖는 자치단체장이 자신의 직속 보조기관인 부단체장이나 자치단체의 주요 보직을 국가적으로 임명하도록 되어 있는 제도는 현실적인 문제는 차지하고라도 그것만으로도 자치단체장의 인사권을 제약한다고 할 것이 다.

둘째, 지방정부에 근무하는 개방형 직위를 지정하는 일이다. 지방공무원법 제29조의 4는 특별시장과 광역시장·도지사는 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책결정수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위를 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있도록 하고 이에 따라 지방자치단체의 개방형직위의 운영등에 관한 규정 제2조는 개방형 직위를 특별시·광역시 또는 도별로 1급 내지 4급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위(시도의 과장급이상 또는 이에 상당하는 직위 이상의 직위) 총수의 100분의 10의 범위 안에서 지정 운영할 수
있도록 하고 있다. 그리고 지방공무원법 제29조의4제3항과 지방자치단체
체의개발형직위의운영등에관한규정 제2조에는 특별시 및 광역시장,
도지사가 개방형직위를 지정 또는 변경하거나 직위별 직무수행요건을
설정 또는 변경하고자 할 경우에는 “미리” 행정자치부 장관과 “협의”
를 하여야 하고, 행정자치부 장관과 협의가 “필요 없는” 직위로 공보
업무, 법무업무, 보건환경연구원장, 박물관 혹은 문화예술업무 담당의
사업소장, 국제통상업무를 담당하는 담당관 또는 과장 등 6가지 종
류의 직위를 규정하고 있다. 개방형 직위는 지방공무원법에 명시된 바
와 같이 지방정부가 전문성이 필요하거나 효율적인 정책결정이 필요
할 경우 공직내외를 개방하여 유능한 인재를 활용하여 지방정부의 행
정역량을 제고하기 위하여 도입된 바람직한 제도이다.

그러나 지방정부에 도입한 개방형 직위에 대하여는 몇 가지 사항들
이 지방정부의 인사권을 제약한다고 할 수 있다. 우선 개방형직위 도
입의 수준이다. 현행 지방공무원법 제29조의4에 의하면 개방형직위를
도입·운영할 수 있는 지방자치단체는 특별시와 광역자치단체인 시.
도 뿐이다. 기초자치단체의 경우 직급수준이 특별시나 광역시·도에
비해 낮거나 전문성과 효율적 정책결정의 필요성이 덜할지 모르지만
개방형 도입의 취지가 공직내외의 경계를 통하여 유능한 인재를 활용
함으로써 행정의 역량을 높이기 위한 것이라면, 기초자치단체에도 개
방형 직위를 도입하는 것이 바람직할 것이다. 물론 현실적으로 기초자
치단체가 개방형 직위제도를 활용하지 않거나 악용할 가능성도 없지
않다. 오히려 개방형 직위의 납용이나 악용을 방지할 장치를 마련하고,
또 개방형 직위의 직급을 낮추어 이 제도를 활성화하는 것이 개방형
직위의 도입 취지를 살릴 수 있을 것이다.

다음으로 개방형 직위의 지정이나 변경, 그리고 직위별 직무수행요
건의 설정이나 변경을 할 경우 “미리 행정자치부 장관”과 협의하도록
하고 있으나 이는 지방자치단체장의 인사권을 제약하는 것이라 생각된다. 지방자치단체장이 법상의 범위 내에서 개방형직위를 지정하거나 변경할 경우 지방자치단체장이 자율적으로 개방형직위의 지정이나 변경을 어렵게 할 가능성을 내포하기 때문에 이는 지방자치단체장의 인사권을 제약할 수 있게 된다. 거기에 지방자치단체장이 개방형직위의 직무수행요건을 설정하거나 변경하는 경우에도 “행정자치부 장관과 협의”하도록 규정되어 있다. 이것도 지방자치단체장의 개방형직위 지정이나 변경처럼 지방자치단체장의 인사자율성을 제약하거나 지방자치단체장의 인사에 대한 관여를 초래할 가능성을 내포하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 지방공무원의 신규임용, 승진, 징계, 교육훈련 등 인사관리 부분에 있어 지방자치단체장의 인사자율성을 제한하고 있다. 먼저 지방공무원법과 지방공무원임용령상 5급 이상 공무원 임용시험은 교육인직자원부 장관 혹은 행정자치부 장관이 임용권자의 요구를 받아 시험을 실시할 수 있도록 규정하고 있는바(지방공무원법 제32조 및 지방공무원임용령 제42조의2) 이는 임용권자와 시험실시권자가 달라 임용권자의 인사자율성을 제한할 수 있다고 할 수 있다. 지방자치단체에 근무할 공무원을 선발하는 경우에도 전국적 통일성을 유지하기 위하여 시험과목, 시험 방법, 시험단계 등을 획일적으로 규정하고 있어(지방공무원임용령 제44조 내지 제46조 및 공무원임용시험령 제7조) 지방자치단체의 특성을 반영하여 시험과목과 시험방법, 시험단계 등을 개선하기 어렵다. 또한 지방공무원 승진의 경우에도 신규임용처럼 승진임용방법, 승진시험 등 을 획일적으로 규정하고 있다. 그리고 경제의 경우 5급 이상 지방공무원의 정계나 6급 이하 공무원의 증정계는 광역자치단체의 인사위원회의 의결사항으로 하고 있는 바(지방공무원법 제72조) 이는 경계업무
의 구속력·공정성 등을 강화한 것이라고 하지만(정부혁신지방분권위
원회, 2003: 243) 징계의결에 있어 가장 중요한 것은 징계의결의 공정
성이다. 이는 상급 자치단체 인사위원회의 의결은 당해 자치단체의 인
사위원회 의결보다 공정성을 더 확보할 것이라고 의제하는 것으로 이
자체가 지방정부의 권능을 제약하는 것이고, 또 당해 자치단체 인사위
위원회의 책임성 확보를 통해 징계의결의 공정성을 확보하는 방법을 강
구하는 것이 더 바람직한 방안이라 생각한다.

또한 공무원 교육훈련에 있어 지방공무원법 제74조와 지방공무원교
육훈련법 제3조에 의하여 교육인적자원부 장관 또는 행정자치부 장관
은 지방공무원 훈련의 종합적인 기획·조정·감독권을 갖는다고 규정
하면서, 지방공무원 훈련의 책임은 지방자치단체 장에게 부과하여 권
한과 책임을 분리하여 규정하고 있다. 그리고 지방공무원교육훈련법
제5조는 6급 이상의 특별시 및 광역지방정부에 설치된 교육훈련기관
에서 교육훈련을 실시하게 하고, 5급 이상의 지방공무원 교육훈련은
공무원교육훈련법 제4조제2항의 규정에 의하여 설립된 전문교육훈련
기관에서 실시하도록 규정하고 있어 지방자치단체장이 당해 자치단체
5급 이상 공무원 교육훈련을 당해 자치단체 장의 직속기관으로 설치
한 지방공무원교육원에서 실시할 수 없게 되어 있다. 이와 같이 지방
공무원 교육훈련의 권한과 책임 분리나 5급 이상 지방공무원 교육훈
련에 대한 권한 제약은 지방자치단체장의 지방공무원 교육훈련에 대
한 권한을 제약하는 것이라 볼 수 있다.

넷째, 지방정부 인사관리의 자율성에 대한 논의에서 언급되어야 할
것은 지방정부가 인사제도의 독자성을 확보하고 있지 못하다는 것이
다.

지방공무원법, 지방공무원보수규정, 지방공무원수당등에관한규정, 지
방공무원평정규칙, 지방공무원임용령 등 지방공무원 인사관리에 관한
여러 규정을 두고 있으나 보수, 수당, 평정방법, 공무원 직급 등에 있어 국가공무원과 지방공무원간의 차이가 거의 없고, 자치단체 상호간의 차별성도 없다. 이러한 것은 지방정부의 인사제도를 대통령령으로 규정하고 있기 때문에 지방정부의 독자적 인사제도의 발전을 가로막고, 또 지방정부로 하여금 자발적인 인사제도의 발전을 위한 유인을 가지지 못하게 한다.

그리고 우리나라 지방공무원법을 살펴보면 대부분의 지방공무원 인사관리에 대한 구체적 사항이 직접 규정되어 있어 지방정부가 자율적으로 인사관리제도를 만들어 시행하기 어렵게 되어 있다. 거기에다가 지방정부가 조례나 규칙으로 인사관리가 가능한 것은 지방공무원법 제2조제3항에 의한 조례에 의하여 임용되는 정무직·별정직·계약직·고용직 공무원의 임용과 실비보상, 포장 및 제안제도에 관한 5개 정도이고, 약 80여개 항목의 인사관리가 “대통령령” 혹은 “행정자치부령”에 따르도록 규정하고 있다 이러한 사실을 통하여 우리나라 지방정부는 인사제도의 독자성을 물론 인사관리의 자율성을 상당히 제약되어 있다 할 것이다.

4) 인사위원회의 구성과 운영

지방정부 인사위원회는 단체장의 인사권 행사에 있어서 공정성과 중립성을 유지하기 위해 설치된 기관으로, 단체장의 인사권 행사에 대한 사전심의의결권을 갖는다. 즉 지방공무원법 제7조는 지방자치단체의 임용권자별로 인사위원회를 두되, 특별시·광역시·도에는 필요한 경우 제1인사위원회와 제2인사위원회를 두 수 있도록 하고, 동법 제8조는 인사위원회는 공무원 훈련계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 임용권자의 요구에 의한 보직관리기준 및 승진·전보임용기
준이 사전의결, 승진임용의 사전의결, 임용권자와의 요구에 의한 공무원의 정책의결, 지방자치단체장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의, 기타 법령의 규정에 의하여 그 간사를 승인하는 사항 등을 관리하는 기관임을 명시하고 있다.

(1) 인사위원회 구성의 문제점

인사위원회의 위원은 지방의회의 동의나 승인 절차 없이 지방자치단체장에 의하여 임명 또는 위촉되고 부단체장이나 인사관련국장이 당연직 위원장을 맡음으로써 독립성이 결여되어 있다. 인사위원회 위원은 과반수(7인중 4인 또는 7인 미만인 경우 3인)가 외부인으로 위촉되지만, 20년 이상 퇴직한 자를 위원으로 임명하고, 부단체장 혹은 자치단체장 희생에 투명한 자를 위촉하여 나머지 인사위원을 당해 자치단체 공무원 중에서 임명함으로써 인사위원의 명예나 인사위원 임명에 있어서 자치단체장의 영향력은 크다. 또한 내부임명위원의 경우 자치단체장 혹은 부단체장과 위원 간에는 상하관계에 있기 때문에 인사위원회 운영에 있어 공정성을 확보하기 어렵다.

그러면서 인사위원의 임기는 2년이며 재기한 후에도 자유스러울 수 없다. 또한 지방정부에 근무하는 국가공무원이 인사위원장이나 인사위원으로 임명될 경우, 지방행정이 중앙행정에 예속되어 지방정부 인사행정의 자율성을 상실할 가능성이 있으며 지방공무원인사제도의 독자적 발전을 가로막을 수 있다(강성철 외, 2003: 135). 그러나 국가공무원이 인사위원으로 임명된다면, 지방정부에 근무한 국가공무원으로 이들은 단체장의 핵심참모이거나, 중앙정부에 근무했던 국가공무원이라 하더라도 선거에 의하여 임기가 보장되는 민선단체장의 권위나 정통성에 도전하기가 어려워 지방의 인사행정이 중앙정부의 예측하기
는 현실적으로 어렵고, 자치단체장의 인사전횡을 방지할 수 있는 장치로 작동하지 못한다.

(2) 인사위원회 운영의 문제점

지방공무원법 제8조제1항은 인사위원회의 기능을 명시하고 있는 바9), 대체로 지방정부의 인사관리기능에 대한 사전심의의결권을 규정하고 있으나 이러한 인사위원회 사무관장 사항에 대하여 심의의결이 철저하지 못하고 서면심의가 관행화되고, 의례적으로 원안을 의결하는 경우가 많다. 그리고 인사위원회 회의가 비정례화되어 특정 사안이 있을 때에도 인사위원회가 개최되어 인사위원의 참여율도 높지 못한다. 또한 인사위원회 회의가 정례적으로 개최되는 것이 아니라 부정기적이고 수시로 개최되어 위원이 사전에 철저히 의안을 검토할 수 없어 인사업무의 실질적인 심의의결을 곤란하게 한다.


마지막으로 인사위원회를 지방정부의 인사기관으로 규정하고 있으나 인사위원회를 보조할 사무국이 없고 지방단체장이 임명하는 간사와 서기가 인사위원회의 사무를 보조함으로써 인사위원회의 운영을 형식적이게 한다.

9) 지방공무원법 제8조에는 인사위원회 기능으로 '공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 임용권자의 요구에 의한 보직관리기준 및 승진전보임용기준의 사전의결, 승진임용의 사전심의, 임용권자의 요구에 의한 공무원의 경계의결, 지방자치단체장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의, 기타 법령의 규정에 의하여 그 관할에 속하는 사항'을 규정하고 있음.
2. 인사관리의 개방성

지방정부 인사관리의 개방성이란 공직을 대내외적으로 개방하여 공직에 신선한 바람을 주입하고 공직에 봉사하는 경쟁력을 키울 수 있는 방안이다. 우리나라의 공직사회는 중앙정부이든 지방정부이든 간에 계급제와 직업공무원제를 근간으로 하기 때문에 폐쇄형 충원체제를 유지하고 있다. 따라서 변화의 필요성에도 불구하고 공직은 변화를 회피하거나 변화에 저항하기도 한다. 이경계 하여 외부의 유능한 전문가의 입직이 용이하지 않고 정부 간 혹은 민간 간의 인사교류가 어려워 공직 전체의 경쟁력을 저하시키는 걸림돌로 작용하고 있다. 특히 지방정부의 경우 신규채용이 대부분 하위직에 머물러 있고 중앙과 지방 혹은 민간간의 인사교류가 활발하지 못하여 지방행정의 경쟁력을 저하시키는 주요 요인이거나 작용하고 있다. 여기서는 지방정부 인사관리의 개방성을 지방정부의 경쟁력을 향상시키기 위한 신규채용과 개방형 직위, 그리고 중앙과의 인사교류로 나누어 대하여 살펴보고자 한다.

1) 신규채용

공사조직을 분문하고 가장 중요한 자원은 인적자원이다. 조직에서의 업무수행은 구성원의 질에 달려 있다. 조직에 있어서의 성패는 얼마나 유능한 인재를 어떻게 확보하여 쓰느냐에 달려 있다. 조직의 인력을 확보하는 방법에는 크게 외부로부터의 확보와 내부로부터의 확보로 구분되는데 외부로부터의 인력의 확보를 신규채용이라고 하고 내부 인력의 배치전환과 승진 등을 통하여 인력을 확보하는 방법을 내부임용이라 한다. 특히 조직의 외부환경으로부터 인력의 확보, 즉 인
적자원의 외적 추출(external extraction)은 조직을 젊고 활기 있게 만들고 조직의 효율성을 높이는 데 결정적인 역할을 한다(Nigro, 1988: 31-35).

우리나라 경우 국가공무원이든 지방공무원이든 간에 계급제와 직업 공무원제를 근간으로 하기 때문에 신규인력을 주로 채용하는 중심으로 공개경쟁채용에 의한다고(국가공무원법 제28조, 지방공무원법 제27조). 그러나 지방정부의 경우 5급 이상 공무원 각종 임용시험은 지방 공무원법상의 규정에 의하여(지방공무원법 제32조 3항) 중앙정부가 실시하고, 지방정부는 하위직공무원만 신규임용시험을 실시하여 임용한다. 특히 기초자치단체의 임용시험은 8급과 9급에 한정되어 있다. 지방정부의 2004년 신규공무원 모집현황은 다음 표와 같다.

<표 3-2> 2004년도 지방공무원 신규모집현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역</th>
<th>부산</th>
<th>인천</th>
<th>대구</th>
<th>울산</th>
<th>경기</th>
<th>강원</th>
<th>충남</th>
<th>충북</th>
<th>전남</th>
<th>전북</th>
<th>경북</th>
<th>경남</th>
<th>제주</th>
<th>총계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>7급</td>
<td>54</td>
<td>16</td>
<td>6</td>
<td>7</td>
<td>20</td>
<td>3</td>
<td>5</td>
<td>3</td>
<td>417</td>
<td>226</td>
<td>179</td>
<td>417</td>
<td>111</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>9급</td>
<td>1370</td>
<td>287</td>
<td>157</td>
<td>131</td>
<td>16</td>
<td>92</td>
<td>163</td>
<td>104</td>
<td>534</td>
<td>169</td>
<td>236</td>
<td>236</td>
<td>141</td>
<td>597</td>
</tr>
<tr>
<td>총</td>
<td>1370</td>
<td>287</td>
<td>157</td>
<td>131</td>
<td>19</td>
<td>104</td>
<td>163</td>
<td>104</td>
<td>534</td>
<td>236</td>
<td>179</td>
<td>417</td>
<td>176</td>
<td>597</td>
</tr>
<tr>
<td>(단위: 명)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 행정자치부 통계연보(2003)를 이용하여 재작성하였음

위 <표 3-2>를 보면 지방정부 신규임용자는 총모집자의 97.9%가 9급 공무원으로, 7급 공무원 모집인원은 2.1%에 불과하다. 이는 국가직 공무원 임용현황과 비교해보면 7급 공무원 임용자 비율은 국가직공무원 전체 임용자 중 16.3%를 차지하나, 지방정부의 경우 7급 모집인원은 전체 모집인원의 2.1%에 불과하다.
제3장 분석 틀의 설정과 실태분석

<표 3-3> 국가공무원과 지방공무원의 임용현황

(단위: 명, 괄호 속은 비율임)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>국가공무원*</th>
<th>지방공무원**</th>
<th>계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>5급</td>
<td>286(10.0)</td>
<td></td>
<td>286(3.50)</td>
</tr>
<tr>
<td>7급</td>
<td>468(16.3)</td>
<td>111(2.1)</td>
<td>579(7.07)</td>
</tr>
<tr>
<td>9급</td>
<td>2121(73.7)</td>
<td>5197(97.9)</td>
<td>7318(89.42)</td>
</tr>
<tr>
<td>계</td>
<td>2875</td>
<td>5308</td>
<td>8183</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*국가공무원은 2003년도 임용현황임
**지방공무원은 2004년 모집현황임

그리고 <표 3-2>를 보면 16개 시·도 중 7개 지방정부가 7급과 9급을 동시에 모집하고 있고, 나머지 9개 지방정부가 9급만을 모집하고 있는 것을 알 수 있다.

이러한 결과를 통하여 지방정부의 신규임용자는 국가공무원에 비해 절대다수가 최하위적인 9급에 집중되어 있고 많은 지방정부가 최하위직만을 신규채용하고 있다고 할 수 있다.

특별채용도 공개경쟁채용의 보완적이고 예외적인 방법으로만 활용됨으로써 지방정부 공무원 신규채용은 전문성을 가진 능력 있는 인적자원을 채용하는 것이 아니라 양적 지표에 의한 사람 중심의 공직개방으로 일률적이고 한정된 공직 계층만을 대상으로 획일적 공직개방을 하고 있다.

이것을 통하여 우리나라 지방정부 인적자원의 외적 추출방법은 공개경쟁시험방법에 의하고, 추출인원은 최하위직을 중심으로 이루어지고 있다. 이것은 공직에 신선함과 젊음을 줄 수 있는 장점을 가질 수 있으나 하위직 공무원만을 주로 임용할 경우 이들이 단순 업무에 종사하면서 젊은 나이에 근무하는 것이 예정되어 있으므로 장기적으로 볼 때 조직의 혁신이나 혁신을 기대하기 어렵고 나아가 조직의 첨예나 노쇠
현상을 가져올 수 있다.

2) 개방형 직위의 지정과 운용

개방형 직위란 공직의 전문성과 정책결정의 효율성을 높이기 위하여 정부의 주요 핵심직위를 공직내외에 개방하여 최적격자를 선발하여 임용하는 제도이다. 중앙행정기관은 1-3급의 직위 중 중앙행정기관별로 100분의 20의 범위 안에서, 지방정부의 경우 지식재단의 장과 담당관과 이에 상당하는 공무원 중 1-4급 공무원 총수의 100분의 10 범위 내에서 지방자치단체의 장은 행정자치부 장관과 협의하여 개방형 직위를 지정할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 근거를 토대로 지방정부가 최대로 지정할 수 있는 개방형 직위를 계산해 보면 전국적으로 약 130여개가 된다. 그러나 지방정부 개방형 직위로 지정되어 운영되고 있는 현황을 표로 나타내면 다음과 같다.

10) 전국 특별시장·광역시의 각 자치단체의 1-4급 임용현황을 근거로 계산한 수치임. 각 지방정부 1-4급 임용현황은 정확한 통계수치를 구하기 어려워 임용현황이 자치단체별로 조금씩 달라 지방정부의 개방형직위운영등에관한규정에 의한 정확한 수치가 아님.
제3장 분석 틀의 설정과 실태분석

표 3-4 지방정부의 개방형직위 지정 및 충원현황

(단위: 개)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지정</th>
<th>충원</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울 부산 대구 인천 광주 대전 울산 경기 강원 충북 충남 전북 전남 경북 경남 제주 계</td>
<td>195 105 90 86 81 77 60 113 70 62 58 60 65 73 69 53 131</td>
</tr>
<tr>
<td>지정율(%)</td>
<td>7 6.5 4.4 9.3 1.2 1.3 3.3 2.6 2.8 3.2 1.7 1.6 9.2 5.8 4.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 행정자치부 내부 자료를 근거로 재작성하였음.

위 표를 보면 지방정부의 개방형 직위 지정율은 지방정부에 따라 약간씩 다르지만 평균 4.4%로 대체로 낮은 편이다. 그리고 지방정부 중 개방형직위를 1-4% 범위 내에서 지정하고 있는 자치단체의 수가 전체 16개 시·도 중 8개에 이르고 개방형직위를 지정하여 운영하지 않고 있는 자치단체도 있다. 그런데 지방자치단체의 개방형직위의 운영등에관 한규정 제2조 제2항에 지방자치단체 장이 행정자치부 장관과 미리 협의를 거치지 아니하고 개방형직위로 지정할 수 있는 직위(11)를 전국적으로 계산해도 59개는 넘는다. 따라서 지방정부는 개방형 직위를 통하여 공직을 개방하고 이를 통한 행정의 전문성과 효율적 정책수립능력을 향상시키려는 제도 도입의 취지에 적극 대응하지 않고 있다고 할 수 있다. 여기에 개방형직위의 충원율도 개방형 직위에 비해 78% 정도 충원되어 있으나 특이한 것은, 지방정부에서 충원된 개방형 직위는 중앙부와는 달리 내부 경력직의 임명비율보다 외부 임용자의 비율은 더 높다. 이를 통해 지방정부에 도입된 개방형 직위는 개방형직위 지

11) 지방자치단체장이 행정자치부 장관과 협의를 거치지 않고 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있는 직위는 1. 공보업무를 담당하는 담당관, 2. 법무업무를 담당하는 담당관, 3. 보건환경연구원의 원장, 4. 박물관장관 또는 문화예술업무를 수행하는 사업소의 장, 5. 정보통신업무를 담당하는 담당관 또는 개방형직위 지
정과 충원율이 낮아 제도 도입의 취지는 살리고 있다고 할 것이다. 그
러나 지방정부가 지정한 개방형직위는 본질에는 거의 없고 직속기관
이나 사업소같은 기관의 장이서 지방정부의 효율적 정책결정 능력
을 향상시키는 것과 거리가 멀게 운영되고 있다. 다시 말해 지방정부
의 개방형직위 지정과 운영은 다분히 형식적인 전문가의 외부입직 범
위를 넓히는데 불과하다고 할 것이다.

한편 지방공무원법 제29조의4에 의하면 개방형직위를 1-4급의 10%
의 내에서만 지정하도록 규정하고, 지방자치단체개방형직위의운영등에
관한규정 제2조제2항에 규정된 직위를 제외한 직위를 개방형 직위로
지정하거나 변경할 때, 혹은 개방형직위의 직무수행요건을 설정 또는
변경할 때 미리 행정자치부 장관과의 협의를 거쳐야 함으로써 지방정
부의 인사권을 제약하고 있다.

3) 인사교류의 실태와 문제점

지방정부 인사관리의 개방성을 위한 인사교류는 지방공무원법 제30
조의2와 지방공무원임용령 제48조, 제49조에 근거를 두고 행해지고 있
다. 지방정부 인사교류는 인력의 균형있는 배치와 지방정부의 행정발
전을 위하여 행정자치부와 지방자치단체 상호간에 인사교류의 필요성
이 있다고 인정할 경우 행정자치부에 두는 인사교류협의회가 정한 인
사교류기준에 따라 인사교류안을 작성하여 당해 지방자치단체의 장에
게 인사교류를 권고할 수 있고 이 경우, 당해 지방자치단체의 장은 정
당한 사유가 없는 한 이를 받아들여야 한다. 또한 지방자치단체의 장에
게 인사교류를 권고할 수 있고 이 경우, 당해 지방자치단체의 장은 정
당한 사유가 없는 한 이를 받아들여야 한다. 또한 시·도지사는 당해
자치단체 및 관할구역안의 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할
수 있고, 이 경우에도 당해 자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한
이에 응하여야 한다.
중앙과 지방간 인사교류의 유형은 ① 국가공무원의 지방순환근무 ② 상호교류제도 ③ 상호교류제도로 구분할 수 있다. 국가공무원의 지방순환 근무는 중앙정부의 지방정부에 대한 행정지원의 차원으로 중앙정부의 우수인력을 지방정부에 근무하게 함으로써 지방정부의 행정발전에 기여하기 위한 교류형태로 지방정부에 두는 국가공무원제도를 의미한다. 그러나 지방자치제실시로 인하여 지방정부에 근무하는 국가직공무원의 숫자는 현격히 줄어들었다.


고 하반기에 34명을 교류하기로 최종결정하였으며, 직급은 4급이 6명, 5급이 78명으로 중간관리자급의 인사교류가 많았다(김판석, 19: 2004).

이와 같이 중앙과 지방과의 인사교류가 잘 이루어지지 않는 것은 인사교류협의회의 교류 권고안에 대해 당해 자치단체장의 동의가 필수적일뿐더러 지방공무원이 중앙정부에 가면 한직의 업무를 맡거나 주거비, 교육비 등의 비용이 지나치게 많이 들어 인사교류를 기피할 뿐만 아니라 인사교류를 하게 되면 지방정부에서의 인센티브가 주어져야 하지만 그렇지 못함으로 인사교류를 기피하고 있다. 또한 지방정부 장이 능력 있는 공무원이 인사교류 대상자로 파견하게 되면 당장 행정업무 수행에 지장을 초래한다는 생각으로 능력 있는 공무원을 인사교류 대상자로 삼지 않으려고 하는데에서도 인사교류 대상자가 줄어 들고 있다고 할 것이다. 또한 지방정부가 하더라도 광역과 광역, 기초와 기초간의 인사교류도 잘 이루어지지 않고 있다.

이것을 통해 볼 때 지방정부 인사관리를 개방하여 인력의 균형있는 배치는 물론 지방정부 행정의 발전을 도모하기 위한 지방정부 인사관리의개방성을 확보하기 위한 인사교류는 체대로의 효과를 거두고 있지 못하다고 할 수 있다. 공무원이 한 지방정부에 계속해서 근무함으로 오는 편협한 시각을 달피고, 중앙정부와 지방정부간의 이해를 증진하기 위한 인사교류는 인사관리의 개방성을 확보하지 못하게 요인으로 작용하고 있다.

3. 인사관리의 전문성

인사관리의 전문성이란 정부 인사관리에 대한 전문적인 지식과 기술을 통하여 정부조직 내에 유능한 인적 자원을 확보·유지·개발할 수 있는 역량을 말한다. 여기서 인사관리에 대한 전문성(speciality)이란

그러나 지방정부는 인사전담부서나 전담인력을 양성하지 않고 순환보직을 통하여 인사관리 업무를 담당하고 있다. 이는 중앙정부의 지방정부에 대한 인사권의 제한에서 그 원인을 찾을 수 있지만, 무엇보다도 지방자치단체 스스로 인적자원관리에 대한 인식이 낮고 이로 인해 자체의 인사제도나 관리시스템의 발전을 위한 노력을 정주하지 않는다는. 지방정부의 인사관리에 대한 발전 노력은 인사관리의 전문성향상 분야에만 국한하지 않고 인사의 자율성 확보나 인사관리의 개방성, 인사관리의공정성 확보분야에도 부족기는 마찬가지다. 하지만 지방정부 인사관리의 자율성과 개방성은 결국 지방정부 행정의 전문성을 도모하기 위한 것이고 이들을 통한 지방행정의 전문성 확보와 말로 지방행정의 생산성과 성과를 향상시키는 지방자치를 발전시킬 수 있는 주요한 수단이 된다.

따라서 여기에서는 인사관리의 전문성을 인사전담기구의 구성과 운
영, 지방공무원 교육훈련과 경력개발로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 인사전담기관의 구성과 운영

(1) 인사전담기구의 구성

부처나 지방정부 인사기관은 일반적으로 일반행정가형과 인사전문가형 조직으로 구분한다(강성철 외, 2003: 129~131). 지방정부 인사관리의 전문성을 확보할 수 있는 조직형태는 인사전문가형의 인사전담기구를 설치하여 운영하는 것이다. 특히 지방화·세계화 시대에 지방의 인력을 어떻게 운영하는가에 따라 지방정부의 명운이 달라 있다고 할 때, 지방정부에 인사전담기구를 설치해서 인사전문가가 지방정부의 인력을 효율적으로 관리해야 하는 것은 두 말할 필요도 없다. 또한 지방정부가 지역의 종합적 행정을 수행해야 하는 입장이라면 더욱 적재를 적기에 관리할 수 있는 인사전담기구가 필요하다.

우리나라 지방정부는 서울특별시의 행정국에 인사과라는 과 단위의 일반행정가형의 인사전담기구를 설치한 것을 제외하고는 한 곳도 ‘과 단위’의 인사전담기구를 설치해서 운영하고 있지 않다. 대부분의 광역자치단체는 자치행정국 산하의 총무과나 자치행정과(경기도 내지행정지원과)의 ‘팀 단위’에서 인사업무를 담당하고 있다. 그리고 대부분의 광역자치단체는 이들 과내에 인사담당, 고시나 교육훈련 등 2-3개의 인사관리팀을 구성하여 운영하고 있다.

그런데 문제는 이들 총무과나 자치행정과 내지행정지원과의 ‘과 단위’ 조직은 인사업무외의 다른 업무를 수행하기 때문에 인사업무에 전념할 수 없다. 인사관리전담기구의 설치와 운영은 기초자치단체가 광역자치단체보다 더욱 미흡하다. 즉, 기초자치단체는 대부분 총무과에
서 인사업무를 담당하지만, 총무무과의 1개팀(계) 혹은 1개팀이 타 업무와 함께 인사업무를 담당하고 있는 설정이다.

따라서 지방정부의 인사관리의 전문성을 확보하기 위한 인사전담기구의 부재 내재 미흡은 결국 지방정부 공무원의 전문성을 향상시킬 수 있는 전문적 인사관리를 어렵게 한다. 특히 지방정부 뿐 아니라 지방정부 산하기관 등의 공공부문에 대한 인사관리의 필요성이 증대함에도 지방정부는 이들 인사관리업무를 연구하고 지원하고 감독할 인사전담기구를 설치하여 운영하고 있지 않고, 따라서 이들 산하단체의 인사관리에 대한 구체적 프로그램을 갖지 못하고 있는 설정이다.

지식정보화사회에서 지방정부는 자신의 공무원을 인적자원 혹은 인적자본이라는 관점에 인사관리를 행하여져야하나, 인사관리 전담기구가 없거나 취약한 상황에서 지방정부는 전문적 인사관리를 행하는 전략적 인적자원관리나 인적자본관리를 행하기는 매우 어려운 설정이라 할 것이다.

(2) 인사전담기구의 운영

지방정부에서 인사업무만을 담당하는 인사전담기구가 부족하거나 미흡한데다 인사관리만을 전담하는 공무원이 없고 순환보직을 통하여 인사담당기관에 임명된 공무원이 인사업무를 담당하고 있다. 지방정부 인사담당자는 갖은 순환보직으로 인사관리에 대한 전문성을 확보할 수 없고, 최고관리자가의 인사관리에 대한 인식도 높지 않아 인사담당공무원의 능력개발과 동기유발이라는 적극적 인사관리가 아닌 통제중심의 인사관리나 충원관리에 치우친 인사관리의 수준을 벗어나지 못하고 있다.

그리하여 중앙공무원 교육원과 국가전문행정연수원에서는 지방정부
인사담당자의 인사업무에 대한 전문성을 제고하기 위하여 인력조직관리발전과정(1주)과 인사조직관리과정(2주)을 운영하고 있다. 그러나 이들 과정은 총론위주의 강의일 뿐이며 지방정부 인사관리의 전문성 확보에 직접 기여하지 못하고 있다. 그리고 지방정부 공무원교육원에서 지방정부 인사담당자의 전문교육프로그램을 운영할 수도 있지만 어떠한 지방정부 공무원교육원에서도 이들 프로그램을 개발하여 운영하고 있지 않다.

2) 공무원 교육훈련의 현황과 문제점

지방정부의 인사행정은 유능한 인재의 확보는 물론 이들이 계속적으로 공직에 현신적으로 봉사할 수 있도록 능력과 자세를 가지는 것이다. 이러한 공직에서의 능력과 자세는 무엇보다도 교육훈련을 통하여 행해질 수 있다. 우리나라 지방공무원교육훈련법에서는 공무원 교육훈련의 목적을 “지방정부에 근무하는 공무원에게 주민에 대한 봉사자로서 지녀야 할 바람직한 공직윤리와 밝은 바 직무를 효율적으로 수행할 수 있는 기술과 능력을 함양시키는 것”으로 규정하고 있다. 따라서 우리나라 지방공무원 교육훈련은 공직을 수행하는 공무원으로 하여금 적극적 태도와 가치관을 확립하도록 하는 활동과 공무원으로 하여금 직무수행능력과 기술을 향상하게 하여 행정의 성과를 제고하도록 하는 활동으로 구분된다. 후자가 바로 공무원 직무수행의 전문성 확보를 위한 교육훈련이다.

그러나 이러한 기능을 수행하는 공무원 교육훈련에 대해서는 많은 비판과 비난을 받아왔다. 즉 교육훈련수요의 분석이 과학적이고 합리적이지 못하고, 교육훈련 교과목이 특정 지역이나 직급의 특성을 반영하지 못하고 형식적이고 백화점식으로 운영된다는거나, 교수요원의 자질과 사기가 낮고, 교육과 보직이 연계되지 않는다는 등이 그것이다.
이하에서는 지방공무원 교육훈련을 지방정부에 근무하는 지방공무원의 직무수행능력과 기술의 향상이라는 차원에서 공무원 교육훈련 수요의 분석, 교육훈련 계획의 수립과 운영, 그리고 교육훈련 결과의 평가로 구분하여 살펴보고자 한다(백철현, 200: 31-38).

(1) 교육훈련 수요의 분석

우리나라 지방공무원훈련법시행령 제4조는 지방정부의 장은 지방공무원 훈련교육의 일반지침에 따라 소속 공무원에 대한 교육훈련 수요를 조사하고, 그 결과를 기초로 교육훈련계획을 수립·시행하도록 하고 있다.

그런데 공무원 교육훈련에 있어 가장 기본적이고 중요한 단계가 공무원 교육훈련에 대한 과학적이고 체계적인 수요조사이다. 공무원 교육훈련 수요는 공무원이 담당하고 있는 직급의 직무가 요구하는 직무지식·기술과 직무를 수행하고 있는 공무원 개인이 지니고 있는 직무지식·기술과의 차이에서 파악하여야 한다.

그런데 공무원 교육훈련 수요조사가 과학적이고 체계적으로 행하여져지 않아 공무원 교육훈련 계획이 다분히 형식적이고 양 중심으로 수립되고 있다. 즉 공무원 교육훈련 수요조사는 수요의 조사하는 방법부터 비과학적이고 비체계적이다. 대부분 공무원 교육훈련 수요조사수료대표는 교육훈련조사표를 통하여 수집되고 분석되는데 수요조사표의 작성이 전문가에 의하여 과학적이고 체계적으로 작성되지 않고, 조사표의 조사도 교육훈련에 대한 인식 부족 등으로 교육훈련 대상자들에 의하여 형식적으로 작성되거나 심지어 교육훈련 업무를 담당하는 공무원이 자의적으로 작성하는 경우, 그리고 승진후보자 명부상의
승진대상자를 교육훈련의 대상자로 선정하는 경우가 있어 교육훈련의 수요조사가 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 한국 지방공무원 교육훈련은 수요자 중심의 교육훈련이 아니라 공급자 중심의 양에 치중한 교육훈련이라 할 수 있다.

(2) 교육훈련계획의 수립과 운영

우리나라 지방공무원법시행령 제15조에 의하면 지방정부 교육훈련 기관의 장은 행정자치부 장관이 제시한 공무원 교육훈련의 일반지침에 따라 다음 연도 교육훈련계획을 작성하여 당해 지방자치단체장에게 제출해야 하며, 여기에는 첫째 교육훈련의 기본방향, 교육훈련과정의 설치계획, 과정별 교육훈련의 목표내용·기간·대상자 및 인원, 교육훈련수요조사의 결과 및 교육훈련대상자 선발계획, 교재편찬계획 및 교육훈련성적의 평가방법, 기타 교육훈련에 관하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다고 규정되어 있다.

그러나 지방공무원 교육훈련 계획에 포함되어 있는 교육훈련의 목적 내지 기본방향은 "21세기 ○○도시 ○○을 이끌고 갈 인재의 양성", "세계화·지방화 시대에 걸맞은 국제적 수준의 공무원 양성", "지식정보화 시대에 적극 대응하는 미래지향적 교육훈련의 실시" 등으로 표현하고 있다. 공무원 교육훈련의 목표 내지 기본방향은 추상성을 떠 수밖에 없지만 그 추상성의 정도가 너무 지나치거나 교육훈련의 목표와 기본방향, 역점시책 등이 상호 연계되거나 구체화되지 못하고 있다.

지방정부 공무원 교육원에 설치·운영되는 교육훈련과정은 기본교육과정과 전문교육과정, 장기교육훈련과정, 시책교육 등을 위한 기타
교육훈련과정으로 구분하고, 전문교육과정은 다시 공통전문교육과정과 선택전문교육과정으로 구분된다. 기본교육과정은 당해 직급의 신규임용자나 5급 승진임용자를 그 대상으로 하고 장기교육훈련과정은 대부분 승진예정자를 대상으로 실시한다. 그런데 많은 지방정부가 기본교육을 실시함에 있어 복수의 하위 직급을 묶어(예컨대 8~9급, 내지 6~7급 혹은 기능직 6~7급 이하) 실시하고 있다. 그리고 선택전문교육훈련의 경우 전산분야와 어학분야를 제외하고는 교육훈련기간이 1주일에서 2주일에 불과하여 그 기간 내에 직무수행에 필요한 지식과 기술을 충분히 습득하기 어렵다.

그리고 공무원 교육훈련의 성과를 높이기 위해서는 공무원 교육훈련을 위한 체계적인 교과과정(커리큘럼)이 마련되고, 거기에 알맞은 교육시설과 기자재, 교수요원과 교수방법이 확보되어야 한다. 그런데 대부분 지방공무원 교육원의 교과과정은 백화점식으로 나열되어 수요자에 맞는 맞춤 교육이 이루어지지 못하고, 교수요원의 경우에도 지방공무원 교육원은 전임교수를 확보하지 못하고 외부 강사에 주로 의존하고 있으며, 공무원 교육원 교수요원의 근무기간도 2년으로 되어 있어 같은 순환보직으로 인하여 전문성을 확보하기 어렵다.

(3) 교육훈련의 평가

또한 지방공무원 교육훈련의 운영에 있어 가장 큰 문제점 중의 하나로 지적되고 있는 분야가 교육훈련의 평가이다. 지방공무원 교육훈련법 시행령 제 17조의 교육훈련 평가는 교육훈련대상자의 교육훈련 성적을 평가하는 것으로 60점 이상인자를 수료자로 하고 있다. 그런데 대부분 교육훈련대상자의 성적은 교육과정에 따라, 교육훈련 시기에 따라 약간 상이하지만 대개 90점을 획점 상회하고 있다. 하지만 교육
훈련 대상자를 대상으로 한 교육훈련운영에 대한 평가 결과는 교육만족도, 직무기여도, 교육기간, 교과편성에 대해 설문조사를 통해 평가하도록 하고 있다. 그 결과는 교육만족도는 30~40% 내외, 직무기여도는 40~60% 정도이나, 교육기간과 교과과정에 대해서는 적절하다가 60~80%를 차지하고 있어 교육훈련운영에 대한 상반되는 듯한 결과를 보여주고 있다. 그리하여 교육훈련 대상자의 교육훈련성적과 교육만족도, 및 직무만족도를 비교해보면 교육훈련 내용이 교육훈련 대상자에게 적합하거나 만족하지 못한다는 것을 알 수 있다. 반면 교육기간과 교과과정은 적절하다고 평가한 교육훈련대상자가 많은 것을 보면 교육훈련의 내용은 직무와 그렇게 관련 없다고 해석하기 어렵다. 따라서 우리나라 지방공무원의 교육훈련에 대한 낮은 평가는 교육훈련 수요와 교육훈련 계획 수립의 형식성과 비체계성 및 교육훈련 대상자의 교육훈련에 대한 형식적이고 낮은 인식의 결과라고 생각된다(부산시공무원교육훈련종합평가, 2003).

3) 경력개발의 현황과 문제점

지방시대 지방행정의 환경변화로 지방공무원의 전문성이 중요한 과제로 대두되고 있다. 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 방법은 위에서 논의한 인사관리의 전문화와 공무원 교육훈련 못지않게 중요한 것은 공무원의 전문적 능력(speciality)뿐만 아니라 담당 직무에 대한 업무숙련도(expertise)라고 할 수 있다.

우리나라 지방공무원법 제35조의5제1항은 보직관리의 원칙을 “법령에 정하는 경우를 제외하고는 소속 공무원의 직급과 직종을 고려하여 그 직급에 상응하는 일정한 직위를 부여하여야 한다”고 규정하면서 동조 제2항은 그것을 보다 구체적으로 “소속 공무원을 보직함에 있어서
공무원의 전공분야-훈련-근무경력-전문성 및 적성 등을 고려하여 적격한 직위에 임용하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 지방공무원 임용령 제7조에 보직관리의 기준을 제시하면서 “소속 지방자치단체장은 소속 공무원을 보직함에 있어서 직위의 직무요건과 소속 공무원의 인적 요건을 고려하여 적재적소에 임용하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 지방공무원임용령은 공무원의 교육훈련과 자격증의 내용과 관련한 직위에 임용하도록 하고 있다. 또한 동시행령 제7조의3은 공무원의 전문성을 향상시키기 위하여 전문직위를 지정하여 운영하게 하고 있다. 즉 지방자치단체장은 전문직임을 지정하여 운영할 수 있게 하고 전문직위에 임명된 공무원은 특별한 전보사유가 없는 한 다른 직위로의 전보를 제한(3년)하고 이들에게는 경력평가상의 우대를 받고 별도의 수당도 받을 수 있도록 하고 있다. 이를 통하여 우리나라 지방공무원은 인적 전문성(speciality)은 물론 업무상의 전문성(expertise)을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다고 할 수 있다. 그리고 우리나라 공무원임용령 제26조에 의하면 전보임용의 원칙으로 특별한 경우를 제외하고 1년 내지 1년 6개월, 혹은 2년간 전보나 전출을 제한하고 있다.

그러나 우리나라 지방공무원의 보직관리에 대한 연구결과를 보면 지방공무원법과 지방공무원임용령에 규정된 보직관리에 대한 규정을 엄격히 지키지 않고 있는 것으로 나타났다. 즉 지방공무원의 보직이동은 처음에는 한직에서 시작해서 중간직으로, 다시 요직으로 이동하는 소위 Z형의 보직이동유형을 발견하고, 동일한 직급의 직위에서 근무한 기간은 직급에 따라 조금씩 다르지만 9개월 혹은 2년을 넘기지 못하고 있는 실정이다(박광국·주효진·라영조, 23-37).

지방정부마다 약간씩 다르지만 동일한 직급에서 한직을 3급적으로 분류하고 중간직을 2급직, 요직을 1급적으로 분류하여 주로 근무연한
(seniority)에 따라 이동시키고 있으며, 지방공무원임용령 제7조의 2에 따르 경력경로 내지 분야별 보직관리는 서울특별시가 전문보직경로제를 도입하여 운영하고 있고, 다른 지방정부에선 이름을 달리하여 “주 특기제”라는 이름으로 운영되기도 한다. 또한 전문직위제의 지정과 운영도 지방정부의 현안사업을 중심으로 특정한 업무만을 대상으로 한 정적이고 소극적으로 실시하고 있는 실정이다. 가령 어느 지방정부에서는 주요사업전담관리자(PM: Project Manager)제도를 도입하고 실적 가점을 주어 인사상의 우대를 하고 있는 실정이다.


결론적으로 말해서 대부분의 지방정부는 개인의 발전과 조직의 발 전을 위한 공식적인 경력목표나 경로를 설정하여 운영하는 것이 아니라 근무연한을 중심으로 한정적이고 소극적인 경력관리와 전문직위제 도를 운영하고 있어 보다 실질적이고 체계적인 보직관리방안이 마련되어야 할 것이다.
4. 인사관리의 공정성

정부의 인사관리가 공정성을 갖는 것은 행정의 투명성을 담보하는 척경이며 이를 통해 공직에 대한 국민적 신뢰감이 높아질 수 있음. 특히 지방정부의 인사행정에 있어서 자치단체장 선거가 실시됨으로 엽관직이고 정실적인 인사가 행하여져질 가능성이 있다.

따라서 지방정부 인사에 있어서 공정성 확보는 인사의 투명성을 담보하는 장치로서 행정의 능력을 높이는 것은 물론 인사권이 자치단체장 한 사람에게 집중되면서 자치단체장에 의한 인사권의 횡포나 남용을 막을 수 있게 해주는 지방 인사의 탈정치화를 도모하는 길이기도 한다. 지방정부 인사관리의 공정성을 확보해야 하는 영역이나 분야는 순환보직과 승진, 근무성적평정, 다면평가 등을 들 수 있을 것이 나 여기서는 공정성이 특히 요구되는 승진과 평가체제의 영역에 한정하여 고찰하고자 한다.

1) 승진의 현황과 문제점

성과를 중시하는 인사행정으로 이행하고 있으니 아직 선임자 (seniority) 우선의 승진문화에서 탈피하고 있지 못하다. 지방자치제 실시 이후 1998년부터 승진시험과 심사승진제도의 실시를 허용하였다. 그런데 2003년 현재 지방자치단체의 93%가 심사승진제를 빌려하고 있다. 이와 같이 지방정부의 5급 승진방법으로 심사승진제가 일반화되면 승진에 따른 공정성과 객관성, 그리고, 자치단체장의 인사전횡에 대한 불만과 의문을 제기하는 사례가 증가되었다. 그리하여 2004년 1월부터 지방정부의 5급 승진은 승진검증인원의 50%이상을 승진시험과 다면평가제에 의하여 선발하도록 의무화하였다.
그러나 아직 선임자 우선의 승진문화에서 탈피하지 못하여 근무성적평정의 역산제를 초래하고 있어 근무성적평정 결과에 대한 신뢰성과 객관성 확보에 대한 요구가 증대되고 있다. 그리하여 근무성적 평정의 결함을 시정하기 위한 다면평가제도가 실시되고 있으나 이 제도에 대한 신뢰도와 객관성 마저 의심을 받고 있다. 또한 인사위원회의 실질 심사기능 절여로 승진시험을 치르지 않는 심사승진(5급 승진)의 객관성을 확보하기 곤란하며, 이에 대한 정량적 평가 자료의 부족으로 평가결과의 객관성을 확보하기 곤란하다.

이밖에도 승진적체현상을 들 수 있다. 지난 수십 년간 승진제도 운영의 합리성 점이로 발미암아 공무원들의 승진 욕구는 증폭되고, 승진적체감은 한층 더 심화되고 있다. 실질적으로 승진적체 현상이 매년 가중되고 있는 것도 문제지만 승진적체에 대한 지방공무원의 부정적인 인식이 직무동기와 사기에 부정적인 영향을 미치는 것이 더 심각한 문제로 부각되고 있다(권경득, 2003: 45). 아울러 민선이후 일부 지방정부에서 지방공무원의 승진이 실적과 능력 등 객관적인 기준이 아닌 정실, 지연, 학연 등 비합리적 기준에 의하여 이루어져 공무원의 사기 저하를 초래하고 있다(권경득, 2003: 45).

2) 평가 체제

(1) 근무성적평정의 현황과 문제점

어떤 조직이든 공정하고 신뢰성 높은 평가를 기초로 합리적으로 인력을 관리하는 것이 중요하다. 그 동안 우리나라 지방공무원의 근무성적평가는 상사중심의 일방적 평가로 직원들의 상사에 대한 의존을 심
화시켰을 뿐만 아니라 평가결과의 공정성, 객관성 및 신뢰성에 대한 의문이 계속적으로 제기되었으며, 피평가자의 개인적 능력 또는 특성 보다는 연공서열을 중요시하는 평가 등으로 근무성적평가의 본래의 취지를 살리지 못한다는 비난을 받아왔다. 이러한 측면에서 지방자치 단체는 다면평가제를 도입하여 다양한 측면의 평가자가 피평가자를 종합적으로 평가하게 되어 평가의 공정성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 유능한 공무원이 우대 받는 풍토가 조성되고, 이를 통해 공정하고 객관적인 인력관리의 토대가 마련될 수 있을 것으로 기대된다(이희태, 2003: 97). 현재 지방자치단체의 4급 이상 공무원의 경우에는 목표관리제(MBO)에 의한 평가, 5급 이하 공무원은 근무성적평가제를 근간으로 하는 평가체계가 마련되어 있다. 또한 지방자치단체는 공정성과 신뢰성 있는 근무평가제도를 운영하기 위하여 다면평가제를 도입 운영하고 있다.

가. 목표관리제(MBO) 도입 목적과 적용 대상

지방자치단체의 목표관리제 도입 운영 현황을 살펴보면, 서울특별시의 경우 목표관리제 도입취지는 ‘실리적 책임경영제’의 실시에 따라 제도의 실효성을 담보할 수 있는 평가장치의 필요에 부응하기 위해 목표관리제를 도입하였다. 목표관리제는 팀장과 팀원이 서로 합의하여 목표를 설정하고 그 목표의 추진을 위해 공동 노력하는 것을 기조로 하고 있으며 능력과 실적중심의 시정운영체제 확립을 꾀하고 있다. 적용대상은 4급(과장급)이상 공무원을 대상으로 하고 단계적으로 확대할 계획에 있다(서울특별시, 1999). 충청남도의 경우에도 4급 이상 공무원

을 대상으로 정책 또는 사업에 대한 체계적인 성과관리, 책임의식 제고, 행정의 생산성 제고, 경영의식의 강화를 목적으로 목표관리제를 도입·실시하고 있다. 경기도의 경우에는 시책사업에 대한 엄정한 성과관리로 도정의 생산성을 제고하고 성과에 상응한 실적중심의 책임경영제로 공직사회의 경영환경을 조성하기 위하여 목표관리제를 도입·운영하고 있다. 목표관리제는 4급(과장급)이상 공무원을 대상으로하고 단계적으로 적용대상을 확대할 계획에 있다(경기도, 1999). 목표관리제의 대상업무는 실·국장이하 전 공무원의 추진업무로 특정직, 고용직 및 기능직을 제외한 일반직, 별정직, 계약직 공무원의 업무로 목표달성에 1개월 이상 소요되는 정기직, 수시적 업무를 대상으로 하고 있다.

나. 목표의 내용, 설정 및 절차

목표관리제(MBO)에서는 목표설정이 대단히 중요하다. 목표는 조직의 우선순위, 중요도, 채수가능성, 난이도, 방침적합도 등을 고려하여 결정하여야 한다. 현재 중앙정부와 지방자치단체에서 추진·운영되고 있는 목표관리제의 목표는 업무내용에 따라 기본목표와 중점목표로 구분되며, 업무수행자의 직위에 따라 전략(상위)목표, 중점(중위)목표, 기본(하위)목표로 구분된다. 업무내용에 따른 기본목표는 부서별 일상적인 업무추진을 위한 목표를 의미하며, 중점목표는 부서별 업무혁신과 개선 및 중점업무 추진을 위한 목표를 의미한다. 업무수행자의 직위에 따른 전략(상위)목표는 실·국장급 공무원이 책임자가 되어 추진할 목표, 중점(중위)목표는 과장급 공무원이 책임자가 되어 추진할 목표, 기본(하위)목표는 복수직 서기관이나 사무관 이하 공무원이 책임자가 되어 추진할 목표를 각각 의미한다.
목표는 조직의 업무를 구체화시킨 것이어야 하며, ①목표주제(무엇을), ②달성기준(어느 정도까지), ③수단·방법(어떻게), ④일정(언제까지) 등 달성되어야 할 목표의 내용과 성취기간에 대한 분명한 제시가 있어야 한다. 특히 목표는 현실적으로 성취 가능한 것이어야 한다. 이 러한 목표는 1년 단위로 설정하되 장기간에 걸쳐 추진되는 업무는 1 년 단위로 세분화하여 설정하고, 행정업무 중 계량적인 업무처럼 상위 목표가 하위목표를 포괄할 수 있는 업무는 목표 간에 상호 연계 구조를 형성하면서 전략·중점기본목표를 구분하여 설정하고 있다(예: 전략목표는 도심교통속도 5% 향상, 중점목표는 대중교통 이용확대, 기 본목표는 버스전용차선위반 단속강화 등).
목표설정은 일반적으로 7단계의 절차로 이루어진다. 먼저 각급 행정 기관의 기획총괄부서에서 목표종류별 수행자 및 평가자의 직급 목표 설정 및 평가일정 등 목표관리제 운영의 전반에 대한 자체 운영계획을 수립하여 각 부서에 통보한다(1단계). 각 부서에서는 연도 초 부서별 업무보고, 기관업무보고가 끝난 후 한 해 동안 추진하고자 하는 단 위업무의 제목과 주요 내용을 간단히 정리하여 실국장과 협의하여 전략 또는 중점목표가 될 수 있다고 판단되는 업무만을 선정하여 목표관리종합목록을 작성하여 기획총괄부서에 제출한다(2단계). 기획총괄부서에 취합된 목표관리종합목록은 실국장단위의에서 자체지원단체장, 부단체장의 평가가능범위, 실국간 목표의 중요성과 난이도의 균형 등을 검토하여 전략·중점목표를 조정한다(3단계). 자체지원단체장은 실국장 단회의에서의 조정결과를 참고하여 한 해 동안 전략적으로 추진하고자 하는 전략목표를 결정한다(4단계). 부단체장은 전략목표 결정과 동일한 절차를 거쳐 역점적으로 추진하고자 하는 중점목표를 결정한다(5 단계). 실국장은 전략·중점목표에서 탈락된 나머지 업무와 각 부서에서 일상적으로 추진해야 할 업무를 기본목표로 결정한다(6단계). 목
표종류별 확정결과를 통보 받은 각 부서는 목표별 책임자와 협의하여 1년 동안 추진할 목표의 계획내용(단위목표평가서)을 작성한다(7단계). <단위목표평가서>에는 ①목표제목, ②목표종류, ③추진기간 및 목표수행자(소속, 직위, 성명), ④목표설정(계획내용), ⑤목표달성(실적내용), ⑥목표수정 등 특기사항, ⑦1차-2차 평가자 등이 명시되어 있다.

설정된 목표는 자세적으로 검증하여 통과된 경우에만 목표로 수용될 수 있다. 서울특별시(1999)의 경우 목표설정의 기준으로 ①목표가 분명한가(구체성), ②달성도가 제대로 측정될 수 있는 목표인가?(측정가능성), ③목표는 상.하간에 충분히 합의되었는가?(합의성), ④상위목표와의 연계성은 어느 정도 적절한가?(연계성), ⑤상위목표 달성을 위해 가장 시의 적절한 방법인가?(적시성) 등 5가지 기준을 채택하고 있다. 충청남도(1999)는 구체성, 측정가능성, 합의성, 연계성 및 중요성(목표가 차지하는 비중이 높은 업무인가?)의 5가지를 목표설정의 기준으로 삼고 있다(반면에 경기도는 구체성, 실현가능성, 연계성 및 측정가능성 4가지 기준을 채택하고 있다). 서울특별시와 충청남도의 경우 목표별로 위의 5가지를 검증기준(각 지표별 5점 척도)을 적용하여 25점 만점 중 15점(각 지표별 3점 이하)이하일 때에는 평가대상 목표로 수용하지 않으며, 탈락된 목표는 검증절차를 통하여 다시 설정하고 있다. 목표설정 시 쉬운 목표만을 추구하고 어려운 목표를 기피하려는 경향을 방지하기 위하여 어려운 목표에 난이도를 부여하고 있다. 기본목표의 난이도를 1.0으로 하고, 중점목표는 1.1, 전략목표는 1.2의 난이도를 부여한다. 또한 목표수행자가 수행하는 목표들 간의 상대적인 중요도를 고려하기 위하여 목표의 비중을 합당하여 개인의 기본목표는 전체비중의 60%로 하고 중점목표는 전체비중의 40%로 하고 있다. 목표의 수가 규정에 미달한 경우나 어느 한 목표에 편중 또는 중요성이 낮은 목표를 설정하는 것을 방지하기 위하여 서울특별시(1999)의 경우
과장이상인 경우에는 기본목표 1개의 비중은 5%이상 40%이하로, 사무관의 경우에는 기본목표 1개의 비중은 10%이상 60%이하로 규정하고 있다.

다. 목표달성도 평가지표

목표달성도 평가의 종류는 정기평가(연 1회)와 수시평가로 나눌 수 있다. 수시평가는 전보 등 인사이동시 행하는 평가로 목표관리의 계속성(목표수행적)에 의거 목표수행책임이 당사자에게 귀속될 수 있도록 인사이동시점에서 평가한다. 평가방법은 자기평가, 1차 평가, 2차 평가로 구분된다. 자기평가는 목표의 추진실적과 성과내용을 기록하고 증거자료를 제시하는 목표수행자 자신의 평가로 등급이나 점수는 부여하지 않는 다. 1차 평가는 직급상급자가 업무담당자와 토의한 후 평가등급을 결정한다. 목표의 평가지표별 달성도를 평가하는 등급으로 100점 만점을 기준으로 4 ~ 5등급으로 평가한다. 서울특별시는 5등급(1등급: 90 ~ 100 점, 2등급: 80 ~ 89점, 3등급: 70 ~ 79점, 4등급: 60 ~ 69점, 5등급: 59점이하)으로 평가하고 있으며 경기도와 충청남도는 4등급(A: 90 ~ 100점, B: 80 ~ 89점, C: 70 ~ 79점, D: 69점이하)으로 평가하고 있다. 충청남도는 1차 평가시 온전주의나 편중평가를 방지하기 위하여 등급별 강제 배분을 원칙으로 하고 있다(A등급: 10 ~ 20%, B등급: 20 ~ 30%, C등급: 30 ~ 40%, D등급: 10 ~ 20%). 2차 평가는 차상급자가 1차 평가시 부여된 평가지표별 등급을 참고하되, 그 등급에 귀속되지 않고 평가지표별 달성도 점수를 결정한다. 특히 2차 평가는 목표별 달성도 순위가 드러나도록 차별화하여 평가지표별 달성도 점수를 부여함으로써 평가의 객관성·공정성 확보에 노력을 다한다.

목표설정과 평가지표 작성 시 제시된 기준에 근거하여 당해 목표의 달성도를 결정한다. 평가의 공정성을 위하여 서울특별시의 경우처럼 목표수행자와 평가자 및 조직구성원이 상호 공감하는 도태를 마련하
기 위하여 공개적인 <목표실적 평가회>를 개최할 수도 있다. 목표달성도의 결정은 목표의 평가지표별 달성도에 평가지표별 배점을 곱한 후 이를 합산하여 당해목표의 달성도 점수를 산출한다(즉, 목표달성도 =∑(평가지표별 달성도(%))×배점).

아울러 목표관리를 효율적으로 수행하기 위하여 목표달성 실험, 태도 및 과정상 에로 등을 감안하여 2차 평가자가 목표별로 가감점(±5점)을 부여할 수 있다. 서울특별시(1999)의 경우, 5급 이하 공무원에 대하여 <목표관리심의회의>의 심의를 거쳐 근무성적평가에 개인당 5점의 범위 내에서 실적가산점을 부여할 수 있도록 운영하고 있다. 개인별 목표관리점수는 목표수행자 개인이 가지고 있는 각 목표들의 달성도 평가점수(가감점이 있는 경우 계상한 점수)에 난이도와 비중을 곱하여 이들을 합산하여 산출된다. 따라서 개인별 목표관리점수 = ∑(목표별 달성도 점수×난이도×비중) 등을 계량화 할 수도 있을 것이다. 쉬운 목표 만을 추구하고 어려운 목표를 기피하려는 경향을 방지하기 위해 어려운 목표에 난이도를 부여해야 하며, 중요도에 있어서도 고려해야 한다. 서울특별시(1999)는 5급 이하의 경우 하위 목표수행자에 대한 2차 평가 시 관대화 경향을 예방하기 위해 실국본부별로 점수별 분포비율을 적용하여 평가하고 있다.

최종개인별 평가점수는 각급 행정기관의 기획총괄부서에서 각 실국본부의 평가결과에 집단평가 점수와 가점을 반영하여 최종적인 점수를 산정한다. 개인별 목표관리점수는 실적중심의 보수·인사제도에 반영되어 근무성적 평정, 연봉제 및 성과상여급의 지급기준이 되며, 또한 익년도 목표설정 및 업무추진에 반영된다. 서울특별시(1999)의 경우를 살펴보면, 4급 이상 공무원의 경우에는 목표관리제의 개인별 목표달성도(점수)를 인사고과화하여 인사의 참고자료로 활용하고 향후 실시에 정인 성과상여급 및 연봉제 산정의 기초자료로 활용할 계획이다. 5급
이하 공무원의 경우에도 향후 실시예정인 성과상여금의 산정자료로 활용하고 목표관리 우수자에 대하여는 실적가산점을 부여하여 인사상적극 우대할 계획이다.

마. 목표관리제 운영의 문제점

목표관리제의 운영에 대하여는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 병존하고 있다. 부정적인 평가의 대부분은 성과보다는 그 운영과정에서 초래되는 문제점을 지적하고 있다. 우리나라의 경우에도 목표관리제에 대하여 지방자치단체 공무원들은 목표설정의 어려움(예매량), 목표달성 평가방법의 어려움, 목표달성 기준 파악의 어려움 등을 문제점으로 지적하고 있으며, 목표관리제 운영상의 문제점으로 평가에 대한 불신이나 부실한 평가, 단기 실적에 치중한 평가방식의 문제점, 동료 상하간의 지나친 경쟁의식으로 인한 조직내 위화감 조성을 문제점으로 인식하고 있다(김관석•권경득, 2000). 목표관리제에 의한 평가방법의 어려움과 평가의 공정성 확보 등 공정하고 객관적인 평가장치의 부재로 말미암아 목표관리제의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체의 목표관리제의 성공적인 정착을 위해서는 운영과정에 대한 체계적인 준비와 관리가 필요하다(김관석•권경득, 2000; 윤태범, 2000). 근무평가제도의 경우에도 등급별 배분비율의 강제협당으로 인하여 유능한 공무원이 상대적으로 나쁜 평가를 받거나 무능한 공무원이 좋은 평가를 받을 수 있는 모순점을 지니고 있다.
제3장 분석 틀의 설정과 실태분석 63

(2) 다면평가의 현황과 문제점

가. 다면평가제의 현황

다면평가제도는 공무원의 근무수행능력, 성적이 및 태도뿐만 아니라 구성원간의 관계 등을 복수의 평가자에 의하여 종합적으로 파악하는 데 초점을 두고 있다. 다면평가제도는 여러 평가자를 활용함으로써 평가과정에 참여하는 평가자의 주관과 편견을 줄이고 평가의 공정성과 객관성을 제고할 수 있는 제도로 평가받고 있다. 특히 상사이외에 동료, 부하, 고객 등 다양한 사람들의 평가과정에의 참여를 통하여 평정의 관심도와 지지도를 높일 수 있다(유민봉, 2003).

우리나라의 다면평가제도는 1992년 공무원 근무성적평가 시 필요한 경우에 피평가자 동료의 의견을 들어 이를 직무수행태도 평정에 반영하도록 한 것이 시초가 되었으나 거의 활용되지 못하였다. 1995년도에는 공무원평가규칙 개정으로 승진서열명부 작성 시 사전에 소속공무원의 의견을 참고할 수 있도록 했으나 평가참가자와 평가결과의 반영범위를 확대하고 그 실시에 관한 세부지침이 마련되었다. 그 후 1998년도에는 승진임용 시 동료, 하급자, 민원인 등의 평가결과를 반영할 수 있는 근거를 마련하였으며 2001년도에는 공무원임용령 개정으로 다면평가결과를 승진 임용 뿐만 아니라 특별 승급, 성과상여금 지급, 교육훈련, 보직관리 등 각종 인사관리에 반영할 수 있는 근거를 마련하였다. 공무원임용령 제35조 4(동료, 하급자, 민원인 등의 평가반영)에 근거를 두고 있다. 즉 동령에 따르면 “임용권자는 또는 임용개정권자는 소속공무원을 승진심사자로 거쳐 승진임용하거나 승진 임용을 제정하고자 하는 때에는 승진심사 대상공무원과 동일하거나 하위계급의 공무원 또는 업무와 관련된 민원인 등의 평가를 실시하여 그 결과를
반영할 수 있다”고 규정하고 있다.
현재 중앙행정기관은 대부분 다면평가제를 도입하고 있으며 평가결과를 승진심사, 보직관리, 성과상여금 지급 및 포상 등에 활용하고 있다. 지방정부의 경우에는 1999년도 제주도에서 과장, 국장급의 리더십 평가하기 위하여 부하평가를 실시하면서 다면평가제가 도입되기 시작하였다. 부산시의 경우에도 사무관 승진 시 부하평가를 반영하고 있으며 근무성적평가에는 적용하고 있지 않다. 이와 같이 대부분의 지방자치단체의 경우 사무관 승진 시 부하평가 결과를 부분적으로 반영하고 있을 뿐 다면평가제도의 본래의 취지에 부합한 측면에서 이를 도입 운영하고 있는 지방자치단체는 거의 없는 것으로 나타나고 있다 (이희태, 2003: 76).

나. 다면평가제의 문제점
다면평가가 전 직급에 적용되지 못하고 6급에서 5급으로의 승진에만 적용되어 성과중심의 공정한 인사시스템 구축에 한계를 가지며, 다면평가도 다면평가에 대한 인식 부족과 세련화 되지 못한 다면평가 결과에 대해서도 신뢰성과 객관성을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 특히 상위직 인사에는 다면평가가 실시되지 못하여 고위직 인사관리가 성과위주로 운영되고 있지 못하다. 현재 시행되고 있는 다면평가제의 문제점으로는 ① 다면평가제에 대한 낮은 인식, ② 사정(查定)지향적 인사평가에 치중, ③ 상하, 동료에중 간 갈등의 조장, ④ 평가절차의 공정성과 합리성 부족, ⑤ 평가목적의 명확성, ⑥ 평가결과의 전략적 활용성 미흡, ⑦ 지방자치단체의 특성을 반영한 평가모델의 부재, ⑧ 평가대상 범위의 문제, ⑨ 사전준비의 미흡, ⑩ 평가단 구성과 평가
자별 참여 비율의 합리성 문제, 평가결과의 완류 문제 등이 지적되고 있다(박천오 외, 2003).

5. 인사관리의 대표성

인사관리의 대표성이란 정부가 인적자원을 확보하고 활용하는 데 있어 사회내의 지배세력과 사회적 가치를 반영하도록 하여 국가 사회 전체의 역량을 증진시키기 위한 인사활동을 의미한다. 최근 사회적 형평을 실현하기 위한 인사활동이 강조되고 있는 상황에서 특히 여성, 장애인, 지방출신, 이공계 출신 우대에 대한 인사정책적 노력이 지속되고 있다. 오히려 지방정부의 지역사회 통합과 모든 구성원들의 상생이라는 차원에서 지역 전체의 통합적 역량 구축의 차원에서 지방정부 인사관리의 대표성은 필요한 인사관리의 중요한 분야라 할 것이다.

본 연구에서는 그 중 가장 대표적인 여성공무원의 대표성 확보에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 여성공무원의 현황

비율을 확대조정하여 당초 2000년에 달성하기로 했던 20%채용목표
비율을 한 해 앞당겨 1999년에 달성하도록 하고, 당초 7.9급을 대상
으로 한 것에서 9급으로 확대하였다. 그러나 1999년 다시 여성채용
목표제를 확대하여 여성채용목표제 적용기간을 2002년까지 연장하고,
목표비율을 7급 공채를 2002년까지 25%, 9급 공채를 2002년까지 30%
까지 달성하도록 하였다. 여성채용목표제를 시행한 이후 공무원 입용
시험에서 여성출신 합격비율이 지속적으로 증가하였다.

그러나 여성채용목표제 시행 이후인 1996년부터 여성공무원의 합격
비율은 1998년과 1999년을 제외하고 모두 25% 이상 실지어 2002년에
는 전체합격자 중 여성합격자가 43.3%를 차지하여 이 제도 시행으로
인해 추가합격한 여성공무원은 불과 321명에 불과하다. 하지만 2003년
말 현재 우리나라 전체 공무원 중 여성이 차지하는 비율이 34.0%를
차지하여 여성공무원은 숫자 면에 괄목할 만한 증가세를 이루었다. 우
리나라 여성공무원의 수가 늘었다고는 하지만 아직 선진국인 프랑스
(55.9%), 뉴질랜드(54.3%), 독일(52.9%), 캐나다(49.5%), 영국(49.1%), 미
국(44%)에 비하면 낮은 수치이다(정부혁신지방분권위원회 인사개혁전
문위원회, 145-169:2004). 하지만 짧은 기간 내에 많은 수의 여성공무
원이 늘었으며 여성채용목표제도 여성공무원이 증가하는데 직·간접적
으로 기여하였다.

문제는 여성 공무원이 여성의 이익을 충분히 대표할 수 있는 비례
적 대표성(proportion representation)이란 측면에서 보면 아직도 요원
하다. 우리나라 공무원 중에서 5급 이상 관리직 여성이 차지하는 비율
은 여성공무원 구성비율인 33.1%에 비하면 아주 낮은 4%선에 불과하
다. 선진국인 미국(45%), 뉴질랜드(38%), 캐나다(35%), 영국(33%), 스
페인(32%), 싱가포르(23%), 일본(9%) 등의 행정관리직 여성공무원 비
율에 비하면 우리나라의 여성관리직 비율은 매우 낮다(정부혁신지방분

그러하여 정부는 여성관리직 공무원의 비율을 늘리기 위하여 2003 년부터 선발예정인원이 5명 이상인 5-9급(교정소년보호·검찰사무직 렇은 제외)공무원 채용시험에 양성평등채용목표제를 시행하고, 2006년 까지 여성관리직 공무원 비율을 10%이상이 되도록 여성관리자 임용목 표제를 시행하고 있다.

2) 지방정부의 여성공무원 현황

여성공무원에 대한 국가정책은 지방정부에도 그대로 적용되고 있다. 일반직 국가공무원 중 여성공무원의 비율은 16.5%에 비해, 일반직 지방공무원 중 여성은 28.6%에 달해 10%이상 지방정부에 일반직 여 성공무원이 더 많은 실정이다(행정자치부 통계연보, 2003).

아래 <표 3-5>는 우리나라 공무원 중 일반직 여성 공무원이 차지하는 비율을 대표관료제의 구성적 측면과 비례적 측면으로 나누어 나타낸 것이다.

<표 3-5> 일반직 공무원의 여성대표성(단위: %)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>합계</th>
<th>국가공무원</th>
<th>지방공무원</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>구성적 측면</td>
<td>24.67</td>
<td>16.52</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례적 측면*</td>
<td>4.79</td>
<td>5.65</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 이 비율은 일반직 공무원 중 5급 이상과 연구관·지도관 여성공무원을 합친 것임.

위 표를 보면 우리나라 전체 일반직 공무원 중에서 여성이 차지하는 비율 24.67%는 전체 공무원 중 여성이 차지하는 비율인 33.1%에
비례 적다. 일반직 국가공무원 중에서 여성이 차지하는 비율은 이 보 다 더 적은 16.52%에 불과하다. 이러한 결과는 국가공무원 중 기능직 공무원, 특정직 공무원, 고용직 공무원 중에서 여성이 차지하는 비율이 높기 때문이다. 그런데 지방정부에 근무하는 여성공무원 비율은 28.56%로 국가공무원 중 여성이 차지하는 비율보다 무려 12% 이상 높다. 이러한 결과는 지방공무원 중 특정직공무원과 고용직 공무원의 수가 국가공무원에 비해 상대적으로 적기 때문이다. 그리고 지방정부 에 근무하는 공무원 중 광역자치단체 에 근무하는 여성 공무원의 비율 은 기초자치단체에 근무하는 여성 공무원의 비율보다 무려 12%이상 높다. 이를 통하여 국가와 지방정부 중에서 여성의 비율은 일반직의 경우 국가가 낮으며, 자치단체 중에서는 광역자치단체가 기초자치단체 보다 낮아 중앙정부와 지방정부간, 그리고 광역과 기초 자치단체간의 권한과 업무의 성질에 따른 비율의 차이라 생각한다.

비례대표성의 관점에서 중앙과 지방이 대표관료제의 구성적 측면과 는 반대의 경향을 보여주고 있다. 위 표를 보면 중앙정부의 경우 일반 직 공무원 중 5급 이상 여성 공무원은 5.65%에 달하고 있지만, 지방정 부의 경우는 불과 0.36%에 불과하여 지방정부에서 관리직 여성 공무 원의 과소대표성을 확인할 수 있다. 게다가 기초자치단체의 여성공무 원 중 5급 이상이 0.31%에 불과하여 기초자치단체에서의 여성 과소대 표성은 더욱 심각한 실정이다. 13)

13) 부산광역시 여성대표성 현황을 대표관료제의 구성적 측면과 비례적 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 구성적 대표성의 측면에서 부산광역시의 사례를 살펴보면, 부산광역시 여성공무원 비율은 2003년 현재 약 30.2%로 국가공무원 평균치보다 약 3%정도 높고, 부산광역시 공책합격자 중 여성의 비율은 양성평등채용목표제가 도입되기 전의 2002년 남성이 28.4%인데 비해 여성은 71.6%로 여성이 압도적 다수로 국가공무원 여성합격자 43.3%보다 매우 높았다. 그리고 2003년 양성평등채용목표제가 시행됨에 따라 공책의 경우 남성이 55.1%, 여성이 44.9%로 남성이 여성보다 많이 증가하였으며, 따라서 구성적 대표성의 측면에서 볼 때 부산광역시 여성공무원 규모는 계속 증가하고 있다.
여기서 지방정부에 근무하는 일반직 공무원 중에서 여성관리자의 비율이 이처럼 낮은 것은 국가공무원과 지방공무원의 규모가 1:2의 비율로 지방공무원이 높은데다가 여성관리자의 수가 일반직 국가공무원보다 적기 때문이다.

이러한 현상에도 불구하고 지방정부는 자치단체별 여성관리자 임용을 확대하기 위한 자체의 제도적 장치를 강구하지 않고 중앙정부의 정책에 겨우 이끌려가고 있는 실정이다. 그러면서 지방정부는 여성공무원 규모가 너무 많다고 지적하고 있는 실정이다. 이는 하위직에 여성이 너무 많아 여성이 과다대표되는 것처럼 보이지만 여성 이익의 대변이라는 차원에서는 아직도 과소대표성을 확보하고 있지 못하다고 할 것이다.

다음 비례적 대표성의 측면에서 부산시의 사례를 살펴보면, ① 2002년 5급 이상 여성관리자 임용확대 5개년 계획의 수립시행에 따라 중앙행정기관의 5급 이상 국가직 여성 공무원의 비율이 5.5%인데 비해 부산광역시의 경우 5급 이상 여성공무원 비율은 0.56%로 크게 낮다.
제4장 외국 지방정부의 인사관리시스템

제1절 일본 지방정부의 인사관리시스템

1. 지방정부 개관


지방자치단체의 기관은 크게는 집행기관과 의결기관으로 나뉘어 있다. 집행기관은 장을 비롯하여 여러 행정위원회 또는 행정위원으로 분리되어 있는 것이 특징이다. 즉 지방자치단체는 지방자치법 제180조의 5 내지 제202조의 2에 의해 장 이외의 집행기관으로서 교육위원회, 신거관리위원회, 인사위원회(또는 공립위원회), 감사위원을 두고 있으며, 이에 덧붙여 도도부현은 공안위원회, 지방노동위원회, 수용위원회, 해구어업조정위원회, 내수면어장관리위원회, 그리고 시정촌은 농업위원회와 고정자산평가심사위원회를 각각 반드시 두고 있다.

2003년 4월 1일 현재 지방공무원 총수는 311만 7004인으로 이를 분

---
아별로 나누어 보면 교육 116만 8431인 (37.5%), 일반관리 65만 0122인 (20.8%), 공영기업 44만 1484인 (14.2%), 복지관계 43만 5463인 (14.0%), 경찰 26만 6729인 (8.6%), 소방 15만 4775인 (4.9%)이다. 우리나라와는 크게 달리 교육, 경찰, 소방 공무원이 지방공무원 총수의 과반수를 차지하고 있다. 그리고 이를 다시 지방자치단체 구분별로 나누어 보면 광역 지방자치단체인 도도부현이 163만 0316인 (52.3%), 기초 지방자치단체인 시청촌(특별지방자치단체인 특별구와 사무조합 등을 포함) 148만 6688인 (47.7%)이다(總務省, http://www.soumu.go.jp/iken.kazu4.html).

2. 지방자치단체의 인사관리

1) 인사관리의 자율성

먼저 지방자치단체의 행정기구에 관하여 지방자치법 제158조(도도부현의 부국·분과, 시청촌의 부과)는 자치조직권에 관해 다음과 같이 정하고 있다.

도도부현 지사의 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위해 조례로써 행해, 11국, 道 및 인구 400만 이상의 부현에 9부, 인구 250만 이상 400만 미만의 부현에 8부, 인구 100만 이상 250만 미만의 부현에 7부, 인구 100만 미만의 부현에 6부를 두는 것으로 한다.

도도부현 지사는 필요가 있다고 인정하는 때는 전항의 규정에 불구하고 조례로써 국부의 수를 증감할 수 있다. 이 경우에는 제2조제14항 (지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서는 주민 복리의 증진에 헌신하고 최소의 경비로써 최대의 효과를 얻도록 하지 않으면 안 된다) 및 제15항 (지방자치단체는 항상 그 조직 및 운영의 합리화에 노력함과 더불어 다른 지방자치단체에 협력을 구해 그 규모의 적정화를 최우수
없으면 안 된다)의 규정의 취지에 적합하고 또한 국가의 행정조직 및 다른 도도부현 국부의 조직 사이에 균형을 잃지 않도록 정하지 않으면 안 된다.

도도부현 지사는 전항의 규정에 의해 제1항의 규정에 의한 국부의 수를 넘어 국부(설, 기타 이에 준하는 조직을 포함함) 이와 같은 것을 두고자 하는 때는 미리 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.

도도부현 지사는 국부의 명칭 또는 그 분장하는 사무를 정하거나 변경하고 또는 국부의 수를 증감한 때(전항의 규정에 의한 신고를 한 경우에는 제외)는 지체 없이 그 내용을 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.

도도부현은 공공사업의 경영에 관한 사무를 처리시키기 위해 조례로써 필요한 조직을 설치할 수 있다. 도도부현 지사는 그 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위해 국부 밑에 필요한 부과를 설치할 수 있다.

시정촌장은 그 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위해 조례로써 필요한 부과를 설치할 수 있다. 이 경우에는 제2조 제14항 및 제15항의 규정의 취지에 적합하고 또한 다른 시정촌 부과의 조직 사이에 균형을 잃지 않도록 정하지 않으면 안 된다.

위에 관한 실례를 2004년 10월 현재 인구가 615,837인으로 비교적 규모가 작은 도도부현(鳥取縣)을 통해 살펴보자(http://www.pref.tottori.jp/). 도도부현은 현재 현지사 소속의 행정기관으로 방재국, 총무부, 기획부, 문화관광국, 보건복지국, 생활환경부, 상공농동부, 농림수산부, 현도정비국의 9부국을 두고 있는데15), 이는 지방자치법 제158조에 의한 표준 6부를 크게 상회하고 있다.

이어 인사관리 등에 관한 지방자치법 제172조(이원, 기타 직위)는

15) 현지사 소속의 9부국 외에 출남국, 기업국, 병원국, 의회사무국, 경찰본부, 감사원, 인사위원회, 지방농동위원회, 선거관리위원회 등을 두고 있다.
전11조(부지사 및 조역, 출납장 및 부출납장, 수임역 및 부수임역, 출
남원, 기타 회계직원)에 정하는 자를 제외하고 보통지방자치단체에 이
원, 기타 직원을 두며(제1항), 이들 직원은 보통자치단체장이 임명하고(제2항), 지방자치단체의 직원의 정수는 해가 정하며(제3
항), 지방자치단체의 직원에 관한 임용, 직위분류제, 급여, 근무시간 등
근무조건, 분할 및 경계, 복무, 연수 및 근무성적의 평정, 복지 및 이익
의 보호, 기타 신분 취급에 관해서는 이 법률에서 정하는 것을 제외하
g 지방공무원법이 정하는 바에 따른다(제4항)고 정하고 있다.

이에 따른 지방자치단체 정원관리의 실제를 살펴보면 정원관리는
구체적으로는 당해 지방자치단체의 사무사업을 분석하여 사업량에 결
맞은 인원수를 산정하는 방법과 유사 지방자치단체와 비교하는 방법
등이 있는데 지방자치단체 사이에는 규모 도시적 형태 정원관리의 대
상인 직원의 업무내용 등에 차이가 있기 때문에 모든 지방자치단체에
적용할 수 있는 표준적인 정원관리방식이란 존재하지 않는다.

그런데 1980년대 이후 지방자치단체의 정원관리 개선은 행정개혁의
중요한 요소가 되었다. 이에 따라 당시의 자치성은 정원모델을 만들어
지방자치단체에 정원을 적정화하도록 지도하며 그 일환으로서 각 지
방자치단체가 수립하는 지방행정개혁대강 속에 정원관리의 개선을 포
함하도록 요청하였다. 정원관리의 목적은 소수정예주의에 의해 공무의
능률을 향상시키는 데 있지만 실제로는 지방자치단체의 여건, 행정서
비스의 질적 수준, 행정의 효과 등을 감안하면서 지방자치단체마다 종
합적으로 검토하는 수밖에 없다.

1997년 11월 자치성은 도도부현 및 정령지정도시 등에 대해 정원관
리의 수치목표를 설정할 것을 권고하였다(16). 2003년 5월 현재의 상황
을 살펴보면 47개 도도부현 모두가, 12개 정령지정도시 모두가, 663개

16) 자치성.(1997).「地方自治・新時代に對應した地方公共團體の行政改革推進のための指針」.

<table>
<thead>
<tr>
<th>년도</th>
<th>급여($)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2003</td>
<td>7004</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>1532</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>2158</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>7118</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>8332</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>4323</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>4397</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>9494</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>4481</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>2492</td>
</tr>
</tbody>
</table>

지방공무원의 급여에 관해서는 지방자치법 제203조 ~ 제206조, 지방공무원법 제24조 ~ 제26조, 교육공무원특별법 제25조의5, 경찰법 제56조 제2항, 지방공영기업법 제38조 등에 규정되어 있는데, 이에 관한 근본법이라고 할 수 있는 지방공무원법 제24조는, 직원의 급여는 그 직무와 책임에 상응하는 것으로서, 생계비, 국가 및 다른 지방자치단체 직원, 그리고 민간사업 종사자의 급여, 기타 사정을 고려하여 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

이에 따라 동경도는 2004년 1월 현재, 도조례를 통해 도지사, 도의원 등의 특별직에 적용하는 보수표를 제외하고 행정직급료표(1), 행정직급료표(2), 공안직급료표, 교육직급료표, 연구직급료표, 의료직급료표(1), 의료직급료표(2), 의료직급료표(3), 지정직급료표 등으로 구분하여 직원에게 급여를 지급하고 있다. 예컨대 다른 급료표의 적용을 받지 않는 모든 직원(임직원 등 제외)에 적용되고 있는 행정직급료표(1)의 급료 월액(봉급)은 다음 <표 4-1>과 같다.

## 제4장 외국 지방정부의 인사관리시스템

### <표 4-1> 동경도 행정직 급료표(1) 급료 월액

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>직무의 급</th>
<th>1급</th>
<th>2급</th>
<th>3급</th>
<th>4급</th>
<th>5급</th>
<th>6급</th>
<th>7급</th>
<th>8급</th>
<th>9급</th>
<th>10급</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
</tr>
<tr>
<td>재임용</td>
<td>직동</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>--</td>
<td>1496</td>
<td>1629</td>
<td>2057</td>
<td>--</td>
<td>2352</td>
<td>--</td>
<td>3032</td>
<td>--</td>
<td>4179</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>--</td>
<td>1552</td>
<td>1697</td>
<td>2142</td>
<td>--</td>
<td>2442</td>
<td>--</td>
<td>3135</td>
<td>--</td>
<td>4330</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>--</td>
<td>1614</td>
<td>1781</td>
<td>2230</td>
<td>2340</td>
<td>2532</td>
<td>2737</td>
<td>3241</td>
<td>--</td>
<td>4485</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>1395</td>
<td>1682</td>
<td>1866</td>
<td>2318</td>
<td>2429</td>
<td>2623</td>
<td>2832</td>
<td>3348</td>
<td>3606</td>
<td>4641</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>1440</td>
<td>1765</td>
<td>1951</td>
<td>2407</td>
<td>2519</td>
<td>2716</td>
<td>2927</td>
<td>3457</td>
<td>3725</td>
<td>4799</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재임용</td>
<td>직동</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>1486</td>
<td>1849</td>
<td>2036</td>
<td>2496</td>
<td>2610</td>
<td>2811</td>
<td>3027</td>
<td>3568</td>
<td>3844</td>
<td>4961</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>1533</td>
<td>1933</td>
<td>2121</td>
<td>2585</td>
<td>2702</td>
<td>2906</td>
<td>3128</td>
<td>3679</td>
<td>3967</td>
<td>5127</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>1592</td>
<td>2017</td>
<td>2207</td>
<td>2675</td>
<td>2796</td>
<td>3005</td>
<td>3233</td>
<td>3790</td>
<td>4091</td>
<td>5288</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>1654</td>
<td>2102</td>
<td>2294</td>
<td>2765</td>
<td>2891</td>
<td>3105</td>
<td>3340</td>
<td>3902</td>
<td>4216</td>
<td>5446</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>1733</td>
<td>2185</td>
<td>2382</td>
<td>2855</td>
<td>2988</td>
<td>3206</td>
<td>3449</td>
<td>4019</td>
<td>4342</td>
<td>5594</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재임용</td>
<td>직동</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>11</td>
<td>1815</td>
<td>2268</td>
<td>2471</td>
<td>2945</td>
<td>3085</td>
<td>3307</td>
<td>3559</td>
<td>4140</td>
<td>4472</td>
<td>5708</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12</td>
<td>1898</td>
<td>2349</td>
<td>2559</td>
<td>3034</td>
<td>3184</td>
<td>3409</td>
<td>3669</td>
<td>4266</td>
<td>4606</td>
<td>5801</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13</td>
<td>1982</td>
<td>2430</td>
<td>2646</td>
<td>3122</td>
<td>3285</td>
<td>3512</td>
<td>3779</td>
<td>4384</td>
<td>4723</td>
<td>5872</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>2065</td>
<td>2510</td>
<td>2730</td>
<td>3208</td>
<td>3385</td>
<td>3616</td>
<td>3888</td>
<td>4498</td>
<td>4824</td>
<td>5938</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>2147</td>
<td>2590</td>
<td>2813</td>
<td>3293</td>
<td>3484</td>
<td>3717</td>
<td>3997</td>
<td>4591</td>
<td>4923</td>
<td>5987</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재임용</td>
<td>직동</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>16</td>
<td>2229</td>
<td>2661</td>
<td>2896</td>
<td>3376</td>
<td>3582</td>
<td>3818</td>
<td>4104</td>
<td>4673</td>
<td>4992</td>
<td>6031</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>17</td>
<td>2309</td>
<td>2730</td>
<td>2976</td>
<td>3455</td>
<td>3679</td>
<td>3917</td>
<td>4210</td>
<td>4741</td>
<td>5057</td>
<td>6127</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>18</td>
<td>2385</td>
<td>2797</td>
<td>3056</td>
<td>3530</td>
<td>3767</td>
<td>4014</td>
<td>4315</td>
<td>4798</td>
<td>5112</td>
<td>6272</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>19</td>
<td>2459</td>
<td>2864</td>
<td>3132</td>
<td>3604</td>
<td>3855</td>
<td>4104</td>
<td>4400</td>
<td>4839</td>
<td>5159</td>
<td>6328</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>20</td>
<td>2528</td>
<td>2930</td>
<td>3208</td>
<td>3670</td>
<td>3938</td>
<td>4173</td>
<td>4471</td>
<td>4874</td>
<td>5191</td>
<td>6387</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재임용</td>
<td>직동</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>21</td>
<td>2590</td>
<td>2966</td>
<td>3283</td>
<td>3727</td>
<td>4000</td>
<td>4233</td>
<td>4529</td>
<td>4905</td>
<td>5222</td>
<td>6364</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>22</td>
<td>2647</td>
<td>3061</td>
<td>3348</td>
<td>3771</td>
<td>4056</td>
<td>4290</td>
<td>4573</td>
<td>4936</td>
<td>5253</td>
<td>6396</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>23</td>
<td>2704</td>
<td>3117</td>
<td>3411</td>
<td>3814</td>
<td>4099</td>
<td>4335</td>
<td>4613</td>
<td>4964</td>
<td>5284</td>
<td>6426</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>24</td>
<td>2759</td>
<td>3165</td>
<td>3460</td>
<td>3846</td>
<td>4138</td>
<td>4376</td>
<td>4642</td>
<td>4992</td>
<td>5313</td>
<td>6452</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>25</td>
<td>2813</td>
<td>3205</td>
<td>3503</td>
<td>3873</td>
<td>4174</td>
<td>4411</td>
<td>4668</td>
<td>5020</td>
<td>5342</td>
<td>6478</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재임용</td>
<td>직동</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>26</td>
<td>2864</td>
<td>3237</td>
<td>3539</td>
<td>3898</td>
<td>4202</td>
<td>4438</td>
<td>4694</td>
<td>5162</td>
<td>5490</td>
<td>6616</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>27</td>
<td>2914</td>
<td>3266</td>
<td>3563</td>
<td>3921</td>
<td>4229</td>
<td>4464</td>
<td>4720</td>
<td>5202</td>
<td>5530</td>
<td>6656</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>28</td>
<td>2951</td>
<td>3292</td>
<td>3586</td>
<td>3943</td>
<td>4256</td>
<td>4490</td>
<td>4746</td>
<td>5236</td>
<td>5566</td>
<td>6702</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>29</td>
<td>2984</td>
<td>3311</td>
<td>3608</td>
<td>3964</td>
<td>4282</td>
<td>4516</td>
<td>4772</td>
<td>5312</td>
<td>5650</td>
<td>6820</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>30</td>
<td>3000</td>
<td>3330</td>
<td>3627</td>
<td>3984</td>
<td>4307</td>
<td>4542</td>
<td>4797</td>
<td>5383</td>
<td>5675</td>
<td>6900</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재임용</td>
<td>직동</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penetrate</td>
<td>100 penmaetnte</td>
<td>100 penetrate</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>31</td>
<td>3016</td>
<td>3348</td>
<td>3644</td>
<td>4000</td>
<td>4332</td>
<td>4568</td>
<td>4822</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>32</td>
<td>3365</td>
<td>3661</td>
<td>4000</td>
<td>4332</td>
<td>4568</td>
<td>4822</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>33</td>
<td>3365</td>
<td>3661</td>
<td>4000</td>
<td>4332</td>
<td>4568</td>
<td>4822</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>34</td>
<td>3440</td>
<td>3642</td>
<td>4000</td>
<td>4332</td>
<td>4568</td>
<td>4822</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>35</td>
<td>4440</td>
<td>4642</td>
<td>4942</td>
<td>5242</td>
<td>5542</td>
<td>5842</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>36</td>
<td>4440</td>
<td>4642</td>
<td>4942</td>
<td>5242</td>
<td>5542</td>
<td>5842</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>37</td>
<td>4440</td>
<td>4642</td>
<td>4942</td>
<td>5242</td>
<td>5542</td>
<td>5842</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

제임용 직원

<table>
<thead>
<tr>
<th>직무의 급</th>
<th>월액</th>
<th>월액</th>
<th>월액</th>
<th>월액</th>
<th>월액</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1520</td>
<td>1838</td>
<td>2184</td>
<td>2534</td>
<td>2912</td>
<td>3099</td>
</tr>
</tbody>
</table>
급 정형적인 업무를 행하는 직무
급 제 법지식또는경험을필요로하는업무를행하는직무
급 본청의 주임 직무, 경시청 본부의 부주사 직무, 소방청 본부의 주임 직무, 위원회 또는 위촉 사무국의 주임 직무, 의회사무국 주임 직무, 고도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 업무를 행하는 직무
급 본청 계장 또는 주사 직무, 경시청 본부의 계장 또는 주사 직무, 소방청 본부의 계장 또는 주사 직무, 위원회 또는 위촉 사무국의 계장 또는 주사 직무, 의회사무국의 계장 또는 주사 직무, 특히 고도의 지식 또는 경험이 필요로 하는 업무를 행하는 주임 또는 부주사 직무
급 본청의 과장보좌 직무, 경시청 본부의 과장보좌 직무, 소방청 본부의 과장보좌 직무, 위원회 또는 위촉 사무국의 과장보좌 직무, 의회사무국의 과장보좌 직무, 극히 곤란한 업무를 처리하는 계장 또는 주사 직무
급 본청의 과장 직무, 경시청 본부의 과장 직무, 소방청 본부의 과장 직무, 위원회 또는 위촉 사무국의 과장 직무, 의회사무국의 과장 직무, 극히 곤란한 업무를 처리하는 과장보좌 직무
급 본청의 통괄과장 직무, 경시청 본부의 통괄과장 직무, 소방청 본부의 통괄과장 직무, 위원회 또는 위촉 사무국의 통괄과장 직무, 의회사무국의 통괄과장 직무, 극히 곤란한 업무를 처리하는 과장 직무
급 본청의 부장 직무, 소방청 본부의 부장 직무, 의회사무국의 부장 직무, 근본적으로 중요 및 복잡한 업무를 분장하는 통괄과장 직무, 특히 중요한 업무를 분장하는 부장 직무

그리고 도토리현(鳥取縣)은 2003년 12월 현재 현조례를 통하여 현 지사 등의 특별직에 적용하는 보수표를 제외하고 행정직급료표, 공안 직급료표, 교육직급료표(1), 교육직급료표(2), 연구직급료표, 의료직급료 표(1), 의료직급료표(2), 의료직급료표(3), 현업직급료표(1), 현업직급료표
표(2) 등으로 구분하여 직원에게 급여를 지급하고 있다. 예컨대 다른 급료표의 적용을 받지 않는 모든 직원(임시직원 등 제외)에 적용되고 있는 행정직급료표에 의한 급료 월액(봉급)은 다음 <표 4-2>와 같다 (鳥取県, 2003).

<표 4-2> 도토리현 행정직 급료표 급료 월액

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1급</th>
<th>2급</th>
<th>3급</th>
<th>4급</th>
<th>5급</th>
<th>6급</th>
<th>7급</th>
<th>8급</th>
<th>9급</th>
<th>10급</th>
<th>11급</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
<td>월액</td>
</tr>
<tr>
<td>재임용 직원</td>
<td>1907</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>1844</td>
<td>2182</td>
<td>2357</td>
<td>2563</td>
<td>2756</td>
<td>2968</td>
<td>3103</td>
<td>3287</td>
<td>3500</td>
<td>4029</td>
<td>4560</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>1914</td>
<td>2362</td>
<td>2446</td>
<td>2535</td>
<td>2652</td>
<td>2784</td>
<td>3068</td>
<td>3342</td>
<td>3800</td>
<td>4302</td>
<td>4860</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>1986</td>
<td>2346</td>
<td>2357</td>
<td>2412</td>
<td>2483</td>
<td>2629</td>
<td>3049</td>
<td>3364</td>
<td>3912</td>
<td>4460</td>
<td>5000</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>2058</td>
<td>2307</td>
<td>2357</td>
<td>2412</td>
<td>2483</td>
<td>2629</td>
<td>3049</td>
<td>3364</td>
<td>3912</td>
<td>4460</td>
<td>5000</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
<td>2133</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
<td>2211</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
<td>2309</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
<td>2393</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
<td>2478</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
<td>2563</td>
</tr>
<tr>
<td>재임용 직원</td>
<td>1907</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
<td>1607</td>
</tr>
<tr>
<td>11</td>
<td>1776</td>
<td>2195</td>
<td>2554</td>
<td>3013</td>
<td>3480</td>
<td>3909</td>
<td>4093</td>
<td>4440</td>
<td>4829</td>
<td>5331</td>
<td>5843</td>
</tr>
<tr>
<td>12</td>
<td>1803</td>
<td>2237</td>
<td>2609</td>
<td>3086</td>
<td>3572</td>
<td>3996</td>
<td>4406</td>
<td>4934</td>
<td>5462</td>
<td>6000</td>
<td>6550</td>
</tr>
<tr>
<td>13</td>
<td>1828</td>
<td>2260</td>
<td>2664</td>
<td>3156</td>
<td>3659</td>
<td>4061</td>
<td>4569</td>
<td>5102</td>
<td>5645</td>
<td>6200</td>
<td>6770</td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>1848</td>
<td>2212</td>
<td>2714</td>
<td>3224</td>
<td>3743</td>
<td>4278</td>
<td>4828</td>
<td>5469</td>
<td>6100</td>
<td>6745</td>
<td>7400</td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>1868</td>
<td>2241</td>
<td>2765</td>
<td>3284</td>
<td>3846</td>
<td>4423</td>
<td>5029</td>
<td>5645</td>
<td>6274</td>
<td>6920</td>
<td>7582</td>
</tr>
<tr>
<td>이외의 직원</td>
<td>1984</td>
<td>2372</td>
<td>2819</td>
<td>3340</td>
<td>3878</td>
<td>4052</td>
<td>4325</td>
<td>4785</td>
<td>5160</td>
<td>5545</td>
<td>6000</td>
</tr>
<tr>
<td>17</td>
<td>2401</td>
<td>2850</td>
<td>3376</td>
<td>3973</td>
<td>4196</td>
<td>4294</td>
<td>4633</td>
<td>4828</td>
<td>5100</td>
<td>5380</td>
<td>5660</td>
</tr>
<tr>
<td>18</td>
<td>2430</td>
<td>2887</td>
<td>3409</td>
<td>3966</td>
<td>4129</td>
<td>4400</td>
<td>4869</td>
<td>5331</td>
<td>5800</td>
<td>6270</td>
<td>6740</td>
</tr>
<tr>
<td>19</td>
<td>2448</td>
<td>2919</td>
<td>3440</td>
<td>4034</td>
<td>4397</td>
<td>4666</td>
<td>5139</td>
<td>5610</td>
<td>6080</td>
<td>6550</td>
<td>7020</td>
</tr>
<tr>
<td>20</td>
<td>2462</td>
<td>2943</td>
<td>3463</td>
<td>4063</td>
<td>4431</td>
<td>4701</td>
<td>5175</td>
<td>5649</td>
<td>6120</td>
<td>6590</td>
<td>7060</td>
</tr>
<tr>
<td>21</td>
<td>2561</td>
<td>3485</td>
<td>3968</td>
<td>4065</td>
<td>4236</td>
<td>4511</td>
<td>4886</td>
<td>5261</td>
<td>5636</td>
<td>6011</td>
<td>6386</td>
</tr>
<tr>
<td>22</td>
<td>2581</td>
<td>3508</td>
<td>3713</td>
<td>4099</td>
<td>4271</td>
<td>4545</td>
<td>4920</td>
<td>5295</td>
<td>5670</td>
<td>6045</td>
<td>6420</td>
</tr>
<tr>
<td>23</td>
<td>3000</td>
<td>3530</td>
<td>3738</td>
<td>4133</td>
<td>4533</td>
<td>4933</td>
<td>5333</td>
<td>5733</td>
<td>6133</td>
<td>6533</td>
<td>6933</td>
</tr>
<tr>
<td>24</td>
<td>3020</td>
<td>3552</td>
<td>3764</td>
<td>4167</td>
<td>4567</td>
<td>4967</td>
<td>5367</td>
<td>5767</td>
<td>6167</td>
<td>6567</td>
<td>6967</td>
</tr>
<tr>
<td>25</td>
<td>3039</td>
<td>3576</td>
<td>3790</td>
<td>4211</td>
<td>4611</td>
<td>4911</td>
<td>5311</td>
<td>5711</td>
<td>6111</td>
<td>6511</td>
<td>6911</td>
</tr>
<tr>
<td>26</td>
<td>3057</td>
<td>3598</td>
<td>3816</td>
<td>4236</td>
<td>4636</td>
<td>4936</td>
<td>5336</td>
<td>5736</td>
<td>6136</td>
<td>6536</td>
<td>6936</td>
</tr>
<tr>
<td>27</td>
<td>3076</td>
<td>3621</td>
<td>3837</td>
<td>4257</td>
<td>4657</td>
<td>4957</td>
<td>5357</td>
<td>5757</td>
<td>6157</td>
<td>6557</td>
<td>6957</td>
</tr>
<tr>
<td>28</td>
<td>3096</td>
<td>3643</td>
<td>3858</td>
<td>4277</td>
<td>4677</td>
<td>4977</td>
<td>5377</td>
<td>5777</td>
<td>6177</td>
<td>6577</td>
<td>6977</td>
</tr>
<tr>
<td>29</td>
<td>3115</td>
<td>3665</td>
<td>3870</td>
<td>4290</td>
<td>4690</td>
<td>4990</td>
<td>5390</td>
<td>5790</td>
<td>6190</td>
<td>6590</td>
<td>6990</td>
</tr>
<tr>
<td>30</td>
<td>3134</td>
<td>3685</td>
<td>3886</td>
<td>4309</td>
<td>4709</td>
<td>5109</td>
<td>5509</td>
<td>5909</td>
<td>6309</td>
<td>6709</td>
<td>7109</td>
</tr>
<tr>
<td>31</td>
<td>3153</td>
<td>3706</td>
<td>3897</td>
<td>4328</td>
<td>4728</td>
<td>5128</td>
<td>5528</td>
<td>5928</td>
<td>6328</td>
<td>6728</td>
<td>7128</td>
</tr>
<tr>
<td>32</td>
<td>3171</td>
<td>3727</td>
<td>3909</td>
<td>4340</td>
<td>4740</td>
<td>5140</td>
<td>5540</td>
<td>5940</td>
<td>6340</td>
<td>6740</td>
<td>7140</td>
</tr>
</tbody>
</table>

재임용 직원 | 1501 | 1874 | 2153 | 2517 | 2960 | 3282 | 3658 | 4004 | 4531 |
한편 지방공무원법 제6조(임명권자)는 지방자치단체의 장, 의회의의장, 선거관리위원회, 대표감사위원, 교육위원회, 인사위원회(또는 공평위원회), 경시중감(또는 도부현경찰본부장), 시정촌의 소방장, 기타법령 또는 조례에 의거한 임명권자는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 이 법률 및 이에 의거한 조례, 지방자치단체의 규칙, 그 리고 지방자치단체의 기관이 정하는 규정에 따라 각각 직원의 임명, 휴직, 면직, 징계 등을 행하는 권한을 가지며(제1항), 전항의 임명권자는 동항에 규정하는 권한의 일부를 그 보조기관인 상급 지방공무원에 위임할 수 있다(제2항)고 정하고 있다.

이와 관련하여 지방공무원법 제5조(인사위원회, 공평위원회, 직원에 관한 조례의 제정)는 지방자치단체는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 이 법률에 정하는 기본 기준에 따라 조례로서 인사위원회 또는 공평위원회의 설치, 직원에 실시되는 기준의 설치, 기타 직원에 관한 사항에 관하여 필요한 규정을 정하며(제1항), 단서에서 그 조례는 이 법률의 정신에 반하는 것이어서는 안 된다고 하고 있다.

이어 지방공무원법 제17조(임명의 방법)에서는, 직원의 직에 결원이 생긴 경우에는 임명권자는 채용, 승임, 강임 또는 전임의 어느 한 방법으로 직원을 임명할 수 있으며(제1항), 인사위원회를 두는 자치단체에서는 인사위원회는 임명의 방법 중의 어떤 것에 따를 것인가의 일반적 기준을 정할 수 있다.

한편 지방공무원법 제24조(급여, 근무시간, 기타 근무조건의 기본기준)에서는 직원의 급여는 그 직무와 책임에 상응한 것으로서 생계비, 국가 및 다른 자치단체의 직원, 민간사업의 종사자의 급여, 기타 사정을 고려하여 당해 자치단체의 조례로써 정하도록 하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방자치단체의행정기구및정원기준등에관한규정, 동규정 시행규칙, 지방공무원보수규정 등에 의한
획일적인 규제나 관여는 없다. 즉 일본의 지방공무원법은 국가공무원법에 준해 제정되었으나 각 지방자치단체의 실정에 맞게 자율적으로 운용한다는 정신에 투철하고 있기 때문에 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 실시의 구체적인 세목의 대부분은 당해 지방자치단체의 조례에 맡기고 있는 것에 특징이 있다.

2) 인사관리의 개방성

지방공무원법 제15조(임용의 근본기준)는 직원의 임용은 이 법률이 정하는 바에 의해 수험성적, 근무성적, 기타 능력의 실증에 의거하여 행하지 않으면 안 된다고 하여 실적주의에 의한 임용을 천명하고 있다. 이어 제17조(임명의 방법)에 의해, 직원의 직에 결원이 생긴 경우 임명권자는 채용, 승업, 강업 또는 전임의 어느 한 방법으로 직원을 임명할 수 있다(제1항).


현직원(고용대책 특별모집, 대학졸업 정도, 자격면허직)
현직원(고용대책특별모집, 고등학교졸업 정도)
현직원(대학졸업 정도)
현직원(고등학교졸업 정도)
공립학교영양직원(단기대학졸업 정도)
현직원(신체장애자 대상, 고등학교졸업 정도)
현직원(문화예술코스/국제쿄스, 대학졸업 정도)
현직원(민간기업 등 경력자대상, 대학졸업 정도)
현직원(자격면허직 등, 대학졸업 정도)
경찰관(대학졸업 정도)
경찰관(고등학교졸업 정도)

한편 인사관리의 개방성에서 살펴볼 수 있는 것이 중앙부성과 지방자치단체 사이의 인사교류이다. 1998년 5월 29일 각의 결정한 지방분권추진계획에 의거하여 중앙부성과 지방자치단체 사이의 인사교류를 투명하게 하기 위하여 그 실적을 총무성에서 매년 공표하고 있는데, 최근의 자료(통역성, 2004)에 의하면 2003년 8월 15일 현재 출향 전의 기관으로 돌아오는 것을 전재로 한 인사교류 상황은 다음 <표 4-3>과 같다(괄호 안의 숫자는 전년도 실적임).

<표 4-3> 중앙부성과 지방자치단체의 인사교류

<table>
<thead>
<tr>
<th>중앙부성에서 지방자치단체로의 출향자</th>
<th>수치</th>
<th>지방자치단체에서 중앙부성으로의 출향자</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>총수</td>
<td>1662인(1612인)</td>
<td>총수</td>
</tr>
<tr>
<td>이 가운데 도도부현으로의 출향자</td>
<td>1295인(1239인)</td>
<td>이 가운데 도도부현으로부터의 출향자</td>
</tr>
<tr>
<td>시정촌으로의 출향자</td>
<td>367인(373인)</td>
<td>시정촌으로부터의 출향자</td>
</tr>
</tbody>
</table>

이러한 인사관리의 개방성과 관련하여 전혀 새로운 시도로서 주목

- 계획기간: 2002년도부터 2021년도까지(20년간)
- 공무원수: 2002년도 619인에서 2021년도 301인으로 감축
- 행정파트너(시민공익활동단체)

업무에 참가하는 시민은 유상 자원봉사자 시세 수입의 일부를 시민에 환급, 시급 700엔

- 2002년도 0인에서 2021년도 523인으로 증대
- 퇴직자의 보충 등을 위한 직원의 신규 채용은 중단


- 주민(행정파트너)이 행정서비스를 제공하는 것을 어떻게 생각하나?

  ① 적극적으로 추진해 나가야 한다. 32.2%
  ② 제공하는 행정서비스를 한정해서 추진해야 한다. 41.2%
3) 종래 시청에서 하지 않았던 서비스에 관해 추진해야 한다. 13.1%
4) 지금까지 처럼 시청에서 제공해야 한다. 9.3%
5) 기타 4.2%
- 세부담이 늘어나도 행정서비스는 공무원이 제공해야 하는가?
  ① 그렇게는 생각하지 않는다. 81.1%
  ② 그렇게 생각한다. 18.9%
- 행정서비스가 반드시 공무원에 의해 제공되어야 한다고 생각하지 않는 이유는?(선택해답자에게만)
  ① 세부담이 늘어나는 것은 싫기 때문에 56.6%
  ② 자기 동네는 자기들이 운영해야 하기 때문에 32.7%
  ③ 기타 10.6%

3) 인사관리의 전문성

지방공무원법 제39조(연수)에서는, 직원에게는 그 근무능력의 발휘 및 증진을 위하여 연수를 받은 기회가 부여되어야 하며(제1항), 전반
의 연수는 임명권자가 행하고(제2항), 임사위원회는 연수에 관한 계획
의 입안, 기타 연수의 방법에 관하여 임명권자에게 권고할 수 있다(제
3항)고 정하고 있다. 지방공무원이 지식이나 기능을 습득하는 연수는
직장 내에서 이루어지는 OJT와 직장 밖에서 집중적으로 이루어지는
OffJT가 있다. 관리감독자가 부하에 대해 일상적으로 행하는 것에
대해, 후자는 직장 밖의 연수소 등에서 집중적으로 체계적인 커리큘럼
하에서 행하는 것인데 이를 효과적으로 실시하기 위하여 위탁연수나
과관연수의 형태로 이루어지는 경우도 있다. 이들 연수 외에 최근에는
지방공무원이 자주적으로 배우는 자기계발이 증시되고 있다.
도토리현자치연수소의 연수 커리큘럼은 다음과 같다(鳥取縣自治研
修所, 2004).

- 기초연수
  신규채용직원연수
  현신규채용직원연수 I (사무, 기술), 현신규채용직원연수 II (전문 직 등), 현신규채용직원연수 III (간호사)
  연소충등기초능력향상연수
  현직원 (사무, 기술) 채용 2년차연수, 사무직원기초연수 (Ⅰ,Ⅱ,Ⅲ)
  기술직원기초 (정책·전문) 연수 (농업직)
  중견직원연수
  현중견복지보건직원연수, 중견의료직원연수
  현중견현업직원연수
  캐리어 디자인연수
  캐리어 디자인연수 (Ⅰ,Ⅱ,Ⅲ), 캐리어 개발연수, 캐리어 지원연수
  관리감독자연수
  현신임계장연수, 현시임과장보좌연수, 현신임과장연수
  임시직원연수
  임시직원연수

- 능력개발·향상연수
  정책형성능력분야
  정책형성 입문강좌, 기획력 향상강좌, 지역개발 강좌, 자치단체 마케팅강좌, 정책분석·평가강좌
  법무능력분야
  자치단체법무 입문강좌, 민법입문강좌, 행정쟁송강좌
  주민대응능력분야
  교섭력향상강좌, 클레임으로부터 배우는 행정서비스 향상강좌, 프레젠테이션기법강좌

83
조직업무관리능력분야
메니저먼트능력 양성강좌, 프로젝트 메니저먼트강좌
합리적 의사결정수법강좌, 위기관리강좌, 멘틀헬스강좌
민관교류세미나
실무능력분야
신임업무 기초강좌, 문서관리강좌, 계약실무강좌(일반, 공사)
부기강좌, 경영분석 입문강좌(기업·공익법인회계)
정보발신, 광보전략강좌, 등기제도기초강좌, 수화강좌(초급, 중급)
- 직장연수지원연수
신규채용직원 지도자 양성강좌, 신규채용직원 트레이너 육성강좌
민관문제연수 추진강좌, 종합사무소 현직직무품질향상운동 추진강좌
코칭강좌, 연수기획담당자 양성강좌, 부내강사 양성강좌
- 자기계발지원연수
예학
한글강좌(Ⅰ,Ⅱ), 중국어강좌, 영어회화강좌(초급, 중급)
러시아어강좌
통신교육등
통신교육, 방송재학, 전문학교(영어, 한글, 컴퓨터)등 수업료조성
각종 검정(영어, 부기, 컴퓨터)등 검정료조성

그리고 지방공무원법 제40조(근무성적의 평정)에서는, 임명권자는 직원의 임무에 관한 정기적으로 근무성적을 평정하고 그 평정의 결과에 따른 조치를 강구해야 하며(제1항), 인사위원회는 근무성적의 평정에 관한 계획의 입안, 기타 근무성적의 평정에 필요한 사항에 관하여 임명권자에게 권고할 수 있다(제2항)고 정하고 있다.
이와 관련하여 2003년도부터 도토리현에서는 평정제도와 직원의 능
력을개발을 서로 연계하는 새로운 시책을 실시하고 있는데 그 개요는 다음과 같다(鳥取縣總務部職員課, 2004).
- 취지: 지역의 자립·개혁을 추진하고 현민 본위의 현정을 추진하기 위하여 직원 한 사람 한 사람의 근무의욕과 능력을 한층 더 향상 시킴으로써 인적 자원을 최대한 활용하는 것이 필요하다. 아울러 직원 스스로 자기 캐리어를 분석하여 앞으로의 캐리어 육성, 능력개발 등에 직원의 의향을 반영시키는 노력을 경추한다.
- 목적: 인재의 육성, 직원의 자질·능력의 향상, 근무의욕의 향상
- 제도 전체의 개요
<table>
<thead>
<tr>
<th>평정</th>
<th>목적</th>
<th>능력개발</th>
</tr>
</thead>
</table>
| - 인재육성  
- 평정의 객관성 · 공정성 · 남득성 확보  
- 급여상의 차우 | - 능력개발, 캐리어 플랜의 형성  
- 직원간 의사소통의 확보 | |

↓ 구체적인 시도 ↓

| 공무능률평가  
자기평가  
평정자에 의한 평정  
제정정 실시  
평정결과를 본인에 공개  
고충상담제도  
모든 평정자에 대한 평정자 연수 실시  
평정결과를 급여에 반영 | 자가신고제도  
직원육성기록  
(공무능률평가와 일체적으로 실시)  
관리직의 집무자세자기진단원조제도 |

↓ 관리직원의 책무 ↓

(연답)

| 공무능률평가  
평정결과에 의거한 지도, 조언. 평정결과의 일부를 구두로 공개  
자기신고제도  
캐리어 비전의 형성에 관한 조언  
연수(도토리현자치연수소 연수, OJT, 파견연수 희망의 확인)  
직원육성기록  
직원의 육성계획 참조  
관리직의 집무자세자기진단원조제도(해당자에 한함)  
진단을 받은 관리직원의 의식개혁, 부하직원과의 의사소통  
원활화 지도 등 |

한편 지방자치행정이 고도화 · 전문화하는 가운데, 2000년 국가공무
원의 임기제직원법을 제정한 데 이어 2002년 지방공공단체의 임기제직원의 채용에 관한 법률을 제정하여, 공무 내부에서 얻기 어려운 고도의 전문성을 갖춘 인재(특정임기제직원)나 일시적으로 전문적인 지식을 가진 직원(일반임기제직원)을 필요로 하는 경우, 전문적인 지식이나 경험 또는 뛰어난 식견을 갖춘 자를 조례가 정하는 바에 의해 선고에 의해 임기를 정해 채용할 수 있도록 하였으며, 이 가운데 특정 임기제직원에게는 조례로써 업적수당을 지급할 수 있도록 하였다.

이와 같은 특정임기제직원 또는 일반임기제직원의 채용을 상정할 수 있는 경우에는 예컨대 다음과 같다.

- 기업체의회원에 정통한 공인회계사를 공영기업의 경영건전화, 경영기반강화책의 기획업안 책임자로 삼는 경우
- 변호사를 종합적인 소송시책의 기획임안업무에 종사시키는 경우
- 대학 교원이나 변호사 등 고도의 법률전문가를 정책법무담당 부서의 책임자 등으로 삼는 경우
- 뛰어난 식견을 가진 민간기업의 중역 등을 주요 정책과제에 관한 시책의 기획임안이나 장기종합계획의 임안 등에 종사시키는 경우
- 국제회의 등의 개최를 준비하기 위해 대규모 이벤트의 운영 등에 능숙한 자를 이에 관한 기획운영업무에 종사시키는 경우
- 시스템 엔지니어 등 정보기술에 관한 전문지식을 가진 자를 지역 정보화의 추진에 관한 기획임안에 종사시키는 경우
- 경제, 금융에 관한 전문지식이나 경영을 가진 금융기관 또는 금융계 싱크탱크의 직원을 공금의 관리에 종사시키는 경우

4) 인사관리의 공정성

인사위원회는 종합적이며 전문적인 인사기관으로서 도도부현 및 정
령지정도시에서는 조례로써 반드시 설치해야 한다. 정령지정도시 이외의 인구 15만 이상의 시와 특별구는 조례로써 인사위원회 또는 공평위원회를 설치한다. 그리고 이 밖의 시정촌은 조례로써 공평위원회를 설치해야 한다(지방공무원법 제7조).

지방공무원법 제8조에 따라 인사위원회의 권한을 대별하면 행정적 권한(인사행정에 관한 사항의 조사연구, 근무조건의 개선, 급여개정의 권고, 직원의 경정시험 및 선고, 직위분류제에 관한 계획의 입안·실시 등), 조사법적 권한(지원의 근무조건에 관한 조치의 요구를 심사·판정해 필요한 조치를 취하고, 불이익처분에 대한 불복신청에 관해 재결 또는 결정하는 일 등), 입법적 권한(법률 또는 조례에 의거하여 그 권한에 속하는 사항에 관해 인사위원회규칙을 제정하는 일 등)이다.

예컨대 도토리현의 공무원 임용에 관한 인사위원회규칙(職員の任用に関する規則)은 지방공무원법에 의거하여 채용을 비롯하여 승임, 강임, 배치전환, 전임, 출향에 관한 임용, 시험, 선고, 임용후보자, 잭처 등에 관해 상세히 규정하고 있다.

인사위원회는 3인의 위원으로 구성하는데, 위원은 인격이 고결하고 지방자치의 본질 및 민주적이고 능률적인 사무 처리를 이해하며 인사행정에 관해 식견을 가진 자 중에서 의회의 동의를 얻어 지방자치단체의 장이 선임한다. 공정하고 중립적인 인사행정을 수행하기 위해 위원 중 2인 이상이 같은 정당에 속해서는 안 되며, 같은 정당에 속하게 된 경우 지방자치단체의 장은 1인을 제외한 나머지 위원을 의회의 동의를 얻어 파면할 수 있다. 지방자치단체의 장은 위원이 심신장애 때문에 직무의 수행을 감당할 수 없거나 위원에 직무상의

무위반, 기타 위원으로서 적합하지 않은 비행이 있다고 인정하는 때에는
의회의 동의를 얻어 위원을 파면할 수 있다(이 경우는 반드시 의회의
상임위원회 또는 특별위원회에서 공청회를 열지 않으면 안 된다). 위
원은 위와 같은 경우를 제외하고 본인의 의사에 반해 파면되지 않는
다. 위원은 지방자치단체의 의회 의원. 당해 지방자치단체의 공무원의
직을 겸할 수 없다. 위원의 임기는 4년이나 보궐위원의 임기는 전임자
의 잔임기간으로 한다. 인사위원회의 위원은 상근 또는 비상근으로 한
다(지방공무원법 제9조).

인사위원회는 위원 중에서 위원장을 선거한다. 위원장은 위원회에
관한 사무를 처리하고 위원회를 대표하는데 위원장은 사고가 있거나
위원장이 결한 때는 위원장이 지정하는 위원이 그 직무를 대리한다(지
방공무원법 제10조). 위원회는 위원 전원이 출석하지 않으면 회의를
개최할 수 없으며 의사는 출석 위원 과반수의 찬성으로 결정한다(지방
공무원법 제11조).

인사위원회에는 사무국을 두며 사무국에 사무국장, 기타 사무직원
을 둔다. 인사위원회는 지방공무원법 제9조의 규정에 불구하고 위원에
게 사무국장의 직을 겸하게 할 수 있다. 사무국장은 인사위원회의 지
휘를 받아 사무국의 국무를 장리한다. 사무직원은 인사위원회가 임면
하며 그 정수는 조례로 정한다. 그리고 사무국의 조직은 인사위원회가
정한다(지방공무원법 제12조).

참고로 2004년 현재 동경도 인사위원회 사무국에는 입용공평부와
시험실의 1부 1실이 있으며, 입용공평부에는 총무과, 입용급여과, 실사
실이, 그리고 시험실에는 시험과, 연구조사과, 부검사가 설치되어 있다.
사무국장 이하 직원은 66인으로 이 중의 4인은 병임이다(東京都人事委
그리고 2002년 현재 도토리현 인사위원회 사무국에는 사무국장, 사무차장, 입원과, 급여과의 조직을 두고 있으며 사무국 직원의 정원은 12인이다(鳥取縣人事委員會, 2002: 10).

인사위원회의 역할에 관한 이해를 돕기 위해 2002년도 도토리현 인사위원회의 의안을 요약하면 다음과 같다.

4월 23일, 2002년도 도토리현직원채용시험(대학졸업 정도)의 실시 등

5월 21일, 공평위원회 사무를 도토리현에 위탁하고 있는 지방자치단체의 관리직원 등의 범위를 정하는 규칙의 일부개정 등

5월 30일, 부양수당 인정사유의 전산화에 따른 인사위원회통지의 일부개정 등

6월 18일, 선고에 의한 채용 또는 승임에 관한 인사위원회규칙, 통지의 일부개정 등

7월 11일, 2002년도 도토리현직원채용시험(고등학교졸업 정도)의 실시 등

7월 24일, 인사위원회통지의 일부개정 등

8월 21일, 직원의 직무에 전념할 의무의 면제 등

9월 11일, 직원단체로부터의 근무조건개선에 관한 요구서 등

9월 18일, 공평위원회 사무를 도토리현에 위탁하고 있는 지방자치단체의 관리직원 등의 범위를 정하는 규칙의 일부개정 등

9월 30일, 2002년도 도토리현경찰관채용시험(고등학교졸업 정도)의 제1차시험 수험상황 등

10월 9일, 2002년도 도토리현직원채용시험(대학졸업 정도)의 실시 등

10월 17일, 도토리현인사위원회 위원장의 선출 및 직무대리에 지정 등
10월 28일, 2002년도 직원의 급여에 관한 보고, 권고 및 인사관리에 관한 보고 등

11월 13일, 2002년도 도토리현직원채용시험(고등학교졸업 정도)의 최종합격자 결정 및 채용후보자 명부의 확정 등

12월 6일, 조례의 인정 등에 대한 본위원회의 의견 등

12월 20일, 인사위원회규칙 및 통지의 제정, 일부개정 등

1월 9일, 2002년도 도토리현직원채용시험(대학졸업 정도)의 제1차시험 합격자 결정 등

1월 31일, 2002년도 도토리현직원채용시험(자격면허 직 등)의 실시

2월 7일, 2002년도 도토리현직원채용시험(대학졸업 정도)의 최종합격자 결정 및 채용후보자 명부의 확정 등

2월 20일, 조례의 개정에 대한 본위원회의 의견 등

3월 5일, 직원단체의 등록 등

3월 17일, 2002년도 도토리현직원채용시험(자격면허 등)의 최종합격자 결정 및 채용후보자명부의 확정 등

3월 26일, 인사위원회규칙 및 통지의 개정 등

한편 인사이동의 실체를 도토리현 내부자료(2004年度人事異動方針)를 통해 살펴보기로 한다. 이에 의하면 인사이동은 다음과 같은 방침에 의거하여 이루어지고 있다.

- 전문

자치단체간 경쟁이 격화되는 가운데 조직목표를 보다 효율적이고 높은 수준에서 실현하기 위해서는 경영자원인 인재자원을 보다 효율하게 활용할 필요가 있다.

또한 인재자원의 자발적인 능력발휘를 얼마나 이끌어낼 수 있느냐가 조직목표의 달성에 큰 요소가 된다.
그래서 2004년도의 인사이동에서는 공평, 공정, 그리고 적재적소의 인사배치를 기본으로 삼으면서, 현명 본위의 관점에서 기존 개념에 빠지지 않고 시책을 적극적으로 전개하는 등 새로운 행정과제의 해결을 위해 도전하는 기개를 가진 인재의 등용에 힘쓴다.

그리고 효율적이며 원활한 업무진행체제의 확보에 계속해서 힘을 뿐만 아니라 인사이동과 책정과정의 투명성을 도모하고 인사배치에 관한 남특성 향상에 노력한다.

- 인사배치에 관한

능력주의의 철저(도전의욕과 능력 있는 직원의 적극적 등용과 적재적소의 인사배치) 정내 공무나 자기신고서의 적극적인 활용 등을 통해 직원의 도전의욕, 열의 등을 적확히 파악해 적재적소의 인사배치를 추진한다. 그리고 공무등급평가 등의 객관적인 평가를 기초로 한 능력 주의를 철저히 하고 연령 및 성별에 사로잡혀지지 않는 유연한 인사배치를 추진해 직장의 활성화와 직원의 의욕향상을 펼한다.

여성직원의 적극적인 등용: 현재 솔선해서 남녀공동참여의 추진을 도모하는 것은 물론이고 여성직원이 그 능력을 남김없이 발휘할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 여성직원을 정책의사결정에 직접 관여하는 직에 적극적으로 등용한다. 그리고 능력개발의 저해요인이기도 한 성별에 의해 편향적인 직원 배치를 바로잡아 여성직원을 다양한 직장 및 직무에 배치하도록 한다.

특수사정이 있는 직원의 적합한 파악과 인사배치에의 반영: 신생보고서 및 개인이동의향조사 등을 활용하여 신생의 고장, 가정사정 등의 개별 특수사정을 적극히 파악함과 더불어 사정에 따라 필요한 조치를 하도록 배려한다. 그리고 희망강임제도의 대상을 모든 보직직원으로 확대하는 등 개인의 의향성과 기회의 선택지를 늘여 인사배치의 미스매칭을 해소하며 인사의 유동화를 추진한다.
장래를 내다본 인재육성·능력개발을 지향하는 인사배치: 다양한 직무경험을 통해 직원의 직역과 시야를 넓혀 중장기적인 인재의 육성·능력개발의 도모를 목적으로 하여 본청과 지방기관, 서로 다른 직종 간 및 업무분야간의 이동을 추진한다. 그리고 과견·연수 등을 통해 인제육성에 있어서는 본인의 의향이나 소속장의 추천을 거친 다음 직제자의 발굴에 힘쓰고 장래의 현정을 떠받는 인재의 육성을 추진한다.

결원사태의 해소에 의한 원활한 업무집행체제의 확보: 장기간에 걸쳐 직원이 육아휴업(산휴기간을 포함)하는 경우 등에는 필요에 따라 정규직원을 배치하는 등으로 직원의 결원상태를 적극 해소해 원활한 업무집행체제의 확보에 힘쓴다. 그리고 결원상태의 해소 방법으로서 측정력을 기대할 수 있는 재임용직원이나 임기제직원을 유효하게 활용하도록 한다.

현장의 수요를 반영한 인사배치의 철저 인사이동안 책정과정을 개선하여 현장의 인재수요를 보다 정확히 파악해 보다 적정한 인사배치를 추진한다. 그리고 소속 부서의 원활한 업무집행체제의 계속적인 확보를 훼손하지 않도록 일정기간의 이동 사이클을 확보하도록 한다.

인사이동안 책정과정의 투명화 추진에 관하여

각부 인사담당자 사이의 인사관리정보의 공유화: 직원 개개인이의 이력정보뿐만 아니라 가족상황, 이동의향, 과견연수회망 등의 정보에 액세스할 수 있도록 해(이력발단시스템과 각종 인사정보데이터베이스를 링크) 인사관리정보를 공유한다.

각부 인사대응 작성방법의 개선: 인사대응업무에서 새로이 구축하는 이동업용 데이터베이스를 활용하고 각부 인사담당자의 사무업 효율화를 꾀한다. 그리고 각부에서 필요로 하는 인재에 관해서는 특정 직원의 성명 등을 기재하지 않고 필요한 자격요건만(연령, 경력, 자격 등)을 기재해도 좋도록 해 각부 인사담당자의 사무업장감화를
도모함과 함께 현장수요의 적확한 파악에 힘쓴다.

인사이동안 등 히어링방법의 개선: 각부 인사담당자는 인사이동안 히어링을 2회 이상 실시하고, 소속기관 등에도 직접 나가서 인사 관련 히어링을 실시하며, 중래의 히어링 방법을 개선해 인사배치에 대한 직원들의 납득성 향상에 힘쓴다.

5) 인사관리의 대표성

일본 정부는 1999년 남녀공동참획사회기본법을 제정하여, 도도부현에 대해서는 국가의 남녀공동참획기본계획을 감안하여 당해 도도부현에서 남녀공동참획사회 형성의 촉진에 관한 시행의 기본적인 계획을 세우도록 의무화하고, 시정촌에 대해서는 국가의 남녀공동참획기본계획 및 도도부현의 계획을 감안하여 당해 시정촌에서 기본적인 계획을 수립하도록 노력할 것을 정하였다.

- 조례의 제정과 계획의 수립

2003년 4월 현재, 42개 도도부현과 11개 정령지정도시에서 남녀공 동참획 내지 여성에 관한 조례를 이미 제정하고 있으며 나머지 5개 도도부현과 2개 정령지정도시도 2003년도 중의 제정을 예정하고 있었 다. 이에 관한 노력의 의무를 지고 있는 시정촌에서는 시의 15.6%, 정 촌의 2.5%가 조례를 제정하고 있었다. 하지만 조례를 제정하고 있지
않은 시정촌에서도 이에 관한 계획을 수립하고 있는 곳은 많아 시의 81.1%, 정촌의 16.0%가 계획을 수립하고 있었다.

- 심의회 등의 위원으로 여성 등용

여성의 등용목표의 대상인 심의회 위원의 여성비율은 도도부현에서 평균 26.2%(1996년 14.2%), 정령지정도시에서 평균 26.0%(1996년 17.5%)로 계속 증가추세에 있다. 참고로 이는 2002년 9월 현재 중앙부성 심의회 등의 여성위원 비율 25.0%와 비슷한 수치이다.

여성의 등용방책으로서 대부분의 도도부현과 정령지정도시에서 여성인재명부를 작성하고 있으며, 이들 지방자치단체 중의 약 80%가 위원을 공모하고 있고 약 60%는 인재육성사업을 실시하고 있다. 이 밖의 방책으로서 위원을 선임할 때 사전에 남녀공동참획 부서 등과 협의를 하는 제도를 도입하고 있는 지방자치단체도 많다. 그리고 대부분의 시(78.4%)에서는 심의회 등 위원의 여성등용목표를 정하고 있다.

- 여성의 관리직 등용

도도부현 및 정령지정도시의 관리직(본청의 과장급 이상)의 여성비율을 보면 도도부현은 평균 4.8%(1998년 3.8%), 정령지정도시는 평균 6.3%(1998년 4.2%)로 그다지 높지 않으나 계속 완만히 증가하고 있다. 이들 지방자치단체 중의 13곳에서는 여성의 등용을 촉진하기 위한 관리직 등용목표를 설정하고 있다. 그리고 시정촌의 관리직 여성비율은 평균 7.2%이다. 게다가 도도부현이나 정령지정도시에서는 거의 없었던 관리직 여성비율이 10%를 넘는 곳이 135개 시와 675개 정촌에 이르고 있다.

참고로 도도리현의 내부자료(知事部局における職位の状況調べ)에 의하면 2004년 4월 1일 현재 현지사 소속기관 관리직의 수와 이 가운데 여성 공무원이 차지하고 있는 수는 다음 <표 4-4>와 같다.
표 4-4 지사 소속 관리직과 여성 공무원

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>부장급</th>
<th>차장급</th>
<th>과장급</th>
<th>과장보좌급</th>
<th>계장급</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>수 (여성)</td>
<td>13 (0)</td>
<td>44 (4)</td>
<td>298 (21)</td>
<td>430 (29)</td>
<td>650 (90)</td>
</tr>
<tr>
<td>여성 비율</td>
<td>0%</td>
<td>9.1%</td>
<td>7.0%</td>
<td>6.7%</td>
<td>13.8%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 남녀공동참획 · 여성문제에 관한 직원연수

31개 도도부현과 11개 정령지정도시에서는 직원을 대상으로 남녀공동참획이나 여성문제를 주제로 한 강연회나 연수회를 실시하고 있다. 또한 42개 도도부현과 11개 정령지정도시에서는 신임자연수나 관리직연수 등의 일반연수 중에 남녀공동참획이나 여성문제의 강연 등을 포 함시키고 있다. 더욱이 중앙부성이나 민간 등에서 행하는 남녀공동참획을 주제로 한 연수 등에 직원을 파견하는 지방자치단체도 증가하고 있다.

3. 지방공무원제도개혁

1) 배경


(1) 관현 역할분담의 변화
(2) 저출생률, 고령화의 진전 등 사회경제적 정세의 변화
(3) 민간의 고용, 노동형태의 변화
(4) 지방분권의 진전
(5) 지방분권을 떠맡을 인재의 육성, 확보
(6) 주민의식의 변화
(7) 고용시스템의 변화

이 중에서 (1), (2), (3)의 변화는 공무원제도개혁 전반에 걸친 인식이나 (4), (5), (6), (7)은 지방공무원제도개혁에 고유한 인식이라고 하였다.

2) 지방공무원제도개혁의 과제와 개혁의 관점

보고서는 이상과 같은 상황인식 하에서 지방공무원제도개혁의 과제와 개혁의 관점을 다음과 같이 제시하였다.

(1) 중앙정부와 자치단체의 관계

   ① 지방공무원제도의 기본틀과 중앙정부의 역할
      법률은 기본틀만을 정하고 자치단체의 자주입법에 의한 결정사항의 범위를 확대한다. 중앙정부의 역할은 인사관리에 관한 전국적 정보의 수집과 제공, 새로운 인사관리방법의 조사연구, 성과의 공표에 한정한다.

   ② 국가공무원제도 등과의 관계
      공무에 공통되는 제도에 관해서는 국가공무원제도와의 관계를 검토하지만, 환경의 변화에 따라 과제로 떠오르는 사항에 관해서는 지방공무원에 걸맞은 탄력적인 틀을 검토한다.
(2) 행정과 민간과의 새로운 관계

① 민간과의 인사교류
고도화, 복잡화한 직무에 걸맞은 인재의 확보, 행정운영의 활성화 등의 관점에서 서로 인재를 적극적으로 활용하고, 관민협동시스템을 실현할 수 있는 인사교류의 틀을 정비한다.

② 제3섹트 등으로의 파견
법률로써 공무원의 파견에 관한 틀을 정비하는데 법률로 정하는 사항은 틀에 그치며 지방분권의 흐름 속에서 행정운영의 실정에 맞게 파견할 수 있는 유연한 제도로 한다.

(3) 다양한 근무형태의 도입 등

① 임기를 정하여 임용하는 공무원
직무의 내용과 성격에 따라 임기를 정해 공무원을 임용할 수 있는 새로운 임기제임용제도 등의 도입을 검토한다.

② 임시·비상근공무원, 단시간근무공무원
현행 제도에 의해 다양한 근무형태의 공무원을 활용하면서 일반직 비상근공무원의 임용 근거, 일반직을 비롯한 비상근공무원의 급여 등 단시간근무공무원제도의 도입을 검토한다.

③ 중도채용의 활용
전문성이나 대응능력이 높은 다양한 인재를 보충·확보하기 위해, 중도채용자의 처우에 전문적 능력 등의 평가를 반영하는 제도와 중도 채용 임기제임용제도의 도입을 검토한다.

④ 보좌직제 · 전문직제의 활용
공무원의 적성이나 능력에 따라 보좌직이나 전문직을 활용하기 위해 복선형 인사관리의 조건 정비, 기본적 방침, 내용의 확립과 새로운 급여체계 등에 관해 검토한다.
(4) 새로운 인사관리제도

① 연공서열에서 능력·실적의 중시로

공무 능력의 향상과 공무원의 모질 유지 등을 도모하기 위해 공무원의 경영, 지식, 능력이나 근무실적을 공정하고 객관적으로 평가해 능력과 실적을 중시하는 인사관리로 전환한다. 우수한 인재를 적극적으로 승진시키는 인사관리, 직무급 원칙의 강화, 특별승급이나 근무수당에 근무실적을 더욱 반영하고 급여제도에서 연공적 요소를 축소하는 것을 검토한다. 또한 공무원의 능력이나 근무실적에 관해 공정하고 객관적인 평가를 내리고 근무평가를 승급관리나 급여 등의 처우에 적절히 반영한다. 인사평가에 관해서는 승진시험, 근무평가, 목표관리, 자기신고제, 연수 등 실정에 맞게 지혜를 짜며 선택한다.

② 정책형성능력의 개발 등 인재의 육성

인재육성의 방향은 수상의 리더십에 의해 결정한다. 또한 공무원이 연구를 위해 공무를 벗어날 수 있는 제도를 창설함과 동시에 정원상의 취급에 관해서도 검토한다.

③ 인재의 광역적 공동 확보·연수

다양한 인재의 확보와 육성을 위한 채용·연수 등을 공동으로 실시한다. 지방자치단체조합 등을 통해 전문적인 인재를 광역적으로 확보할 뿐만 아니라 공동으로 채용해 유동적으로 활용하기 위한 뚜렷한 점검을 한다.

④ 여성공무원의 등용, 직역 확대 등

남녀공동 참여사회의 형성을 위해 여성공무원의 직역 확대, 간부로서의 등용 촉진, 등용의 확대로 이어지는 능력·실적을 중시하는 인사등용의 강화, 총재의 제도·운용을 재검토한다.

⑤ 공무원이 일하기 쉬운 환경의 정비

시간외근무의 감축을 실효성 있게 실시한다. 육아이나 개호를 위한
제도와 환경, 장애자의 고용과 장애자가 일하기 쉬운 환경을 정비한다. 또한 공무원의 수요에 대응한 복리후생시책을 실시한다.

(6) 고령공무원의 인사관리

인사관리시스템 전체를 능력과 실적을 중시하는 방향으로 재검토하고 보좌직·전문직제도에 의해 복선형 인사관리시스템으로 전환한다. 고령공무원의 능력개발에 노력하며 고령자고용, 퇴직관리 및 재취직을 검토해 60대 전반의 고용을 촉진한다.

(5) 지방자치단체의 노사관계 등

① 공무원의 복무와 노사관계

공무원윤리를 확립하기 위한 시책을 검토한다. 노사관계와 근로기본법은 공무원의 성격과 공무원제도 전반에 관계되는 것이라 국가공무원에서의 검토 동향에 유의하면서 신중히 검토한다.

② 근로기본법의 적용

근로기본법의 적용에 관해서는 현재의 지방공무원에 적용하는 것이 적당한지 전반적으로 검토한다. 또한 사업장마다 적용되는 열개와 근로기준감독기관에 관해서도 검토한다.

③ 단순노무공무원

단순노무공무원의 개념, 범제상의 특례, 호칭 등에 관해 종합적으로 검토한다.

④ 분쟁처리시스템

능력과 실적을 중시하는 인사평가 등의 도입에 의한 분쟁 등을 해결하기 위해 공무원상담제도 등을 정비할 필요가 있다. 또한 공무원의 고충상담처리의 담당을 명확히 하는 것을 검토한다.

(6) 인사위원회·공평위원회제도

인사위원회의 소장사무를 단락화한다. 공평위원회의 소장사무를 단락적으로 확대한다.
제2절 미국 지방자치단체의 인사관리시스템

1. 미국 지방정부의 조직: 정부의 유형 및 운영

미국은 연방국가로 주(州) 정부 아래 지방정부가 있다. 지방정부는 광역자치단체인 카운티(County)와 기초자치단체인 도시정부 (Municipality)와 타운(Town) 또는 타운십(Township)으로 구분된다. 미국의 지방정부는 1997년도를 기준으로 약 87,504개 정도이다(특별지방자치단체 포함). 이 중 카운티는 3,043개, 시(City), 버러(Borough), 빌리지(Village)와 같은 도시정부(Municipality)는 19,373개, 타운십(Township) 또는 타운(Town)이 16,629개, 학교구(School District)가 13,726개, 특별구(Special District)가 34,683개의 분포를 보이고 있다 (U.S. Census Bureau, 2000). 미국 지방정부는 우리나라와 같이 중앙정부의 계획에 따라 운영되는 단체자치가 아니라 지역주민들의 필요에 따라 지방정부가 운영되는 주민자치의 전통을 가지고 있다.

미국 지방정부의 체계는 주마다 상이하다. 미국 지방정부의 계층구조는 일반적으로 주정부-카운티(County)-도시정부(Municipality) 또는 주정부-카운티(County)-타운(Town) 및 타운십(Township)으로 구별되고 있다. 주에 따라서는 카운티(County)가 없는 곳도 있고, 도시정부(Municipality)와 카운티(County)가 대등한 관계에 있는 곳도 있다.

미국 지방정부의 유형은 일반적으로 시장-의회형(Mayor-Council Form), 의회-매니저형(Council-Manager Form), 위원회형(Commission Form), 주민총회형(Town Meeting) 등으로 분류된다. 국제도시관리협

18) 도시정부(Municipality)는 시(City), 타운(Town), 버러(Borough), 빌리지(Village) 등으로 구분된다. 시(City)는 가장 보편적인 도시정부의 형태이다. 타운(Town)의 경우 법인화된 지방정부가 뉴양글랜드 지방의 타운(Town)과 같이 법인화되지 않은 경우로 구분된다.
회(ICMA, 1995)가 약 7,000여개의 지방정부를 대상으로 조사한 지방정부의 유형별 분류를 살펴보면, 시장-의회형이 3,555개(약 49.2%), 의회-지배형이 3,030개(약 41.9%), 위원회형이 163개(2.3%), 주민총회형이 483개(6.7%)로 나타나고 있다(표 4-5 참조). 우리나라의 경우 250개 지방자치단체가 일률적으로 기관데립형의 강시장-의회형의 정부유형을 채택하고 있으나, 미국의 지방정부는 지역주민들의 요구와 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위해 다양한 형태의 정부조직을 선택하고 있다. 예를 들면, 미국 뉴저지(New Jersey) 주의 경우 지방정부의 유형은 ① 위원회형, ② 의회-매니저형, ③ 시장-의회형, ④ 의회-매니저형, ⑤ 인구가 적은 도시정부형(Small Municipality), ⑥ 시장-의회-전문행정관형 등과 같은 지방정부의 형태를 채택할 수 있다. 이들 정부의 형태에 따라 시장, 의회, 행정부의 권한과 역할 등이 서로 달라진다.

<표 4-5> 인구규모별 미국 지방정부의 유형

<table>
<thead>
<tr>
<th>인구 규모</th>
<th>총 계</th>
<th>Mayor Council</th>
<th>Council Manager</th>
<th>Commission</th>
<th>Town Meeting</th>
<th>Rep. Town Meeting</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>계</td>
<td>7,231</td>
<td>3,555</td>
<td>3,030</td>
<td>163</td>
<td>411</td>
<td>72</td>
</tr>
<tr>
<td>1,000,000명 이상</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>500,000~999,999</td>
<td>17</td>
<td>14</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>250,000~499,999</td>
<td>39</td>
<td>16</td>
<td>21</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>100,000~249,999</td>
<td>131</td>
<td>47</td>
<td>80</td>
<td>4</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>50,000~999,999</td>
<td>338</td>
<td>118</td>
<td>213</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>25,000~49,999</td>
<td>682</td>
<td>239</td>
<td>403</td>
<td>17</td>
<td>7</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>10,000~24,999</td>
<td>1,602</td>
<td>678</td>
<td>746</td>
<td>55</td>
<td>98</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>5,000~9,999</td>
<td>1,805</td>
<td>920</td>
<td>705</td>
<td>37</td>
<td>128</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>2,500~4,999</td>
<td>2,001</td>
<td>1,256</td>
<td>565</td>
<td>38</td>
<td>131</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>2,500명 미만</td>
<td>608</td>
<td>261</td>
<td>292</td>
<td>7</td>
<td>47</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

미국 지방정부의 공무원의 수는 약 1,093만명 정도이며, 이는 전국 노동력의 약 9.2%에 해당하고 있다(<표 4-6> 참조). 미국의 지방정부는 1997년을 기준으로 약 87,504개이며 지방정부의 종류는 다음과 같이 구분된다(U.S. Census Bureau, 2000).

<table>
<thead>
<tr>
<th>지방정부의 유형</th>
<th>지방정부의 수</th>
<th>공무원의 수</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>County</td>
<td>3,043</td>
<td>2,196,263</td>
</tr>
<tr>
<td>Municipality (City, Borough, Village)</td>
<td>19,372</td>
<td>2,661,823</td>
</tr>
<tr>
<td>Townships &amp; Town</td>
<td>16,629</td>
<td>414,717</td>
</tr>
<tr>
<td>School Districts</td>
<td>13,726</td>
<td>5,045,433</td>
</tr>
<tr>
<td>Special Districts</td>
<td>34,683</td>
<td>612,151</td>
</tr>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>87,504</td>
<td>10,930,387</td>
</tr>
</tbody>
</table>


2. 미국 지방정부의 인사관리시스템

1) 인사관리의 자율성

(1) 조직관리의 자율성

미국은 지방정부에 대한 주정부의 인증서라고 할 수 있는 헌장( charter)을 지방정부에게 부여하고 있다. 이러한 헌장을 가진 지방정부는 자치단체로, 그렇지 못한 지방정부는 준자치단체로 구분된다. 지방정부의 헌장은 지방정부의 구조, 권한, 역할, 운영의 기본 원칙 등을 규정하고 있으며, 지방자치의 기본법으로서의 역할을 수행한다. 헌장은
부여되는 방식에 따라 ① 특별헌장(special character), ② 일반헌장 (general character), ③ 분류헌장(classified charter), ④ 선택헌장 (optional charter), ⑤ 자치헌장(home rule charter) 등으로 구분된다. 특별헌장(special charter)은 주(州)의회의 특별법에 의하여 지방정부에 부여되며, 당해 지방정부의 인구규모, 정치, 경제 및 사회적 조건 등을 고려하여 필요한 행정조직과 권한을 부여한다. 반면에 일반헌장 (general charter)은 지방정부의 인구규모나 재정 등을 고려하지 않고 모든 지방정부가 동일한 행정조직, 권한 및 기능을 수행하는 헌장 을 부여받는다. 일반헌장(general charter)은 지방정부간의 차이를 인정하지 않고 있다. 분류헌장(classified charter)은 지방정부의 인구규모에 따라 동일한 인구규모 그룹에 속하는 지방정부에게 동일한 형태의 헌장을 부여하는 방식을 의미한다. 선택헌장(optional charter)은 지방정부의 주민이 자신의 지역에 가장 적합하다고 생각되는 헌장을 선택하는 방식을 의미한다. 마지막으로 자치헌장(home rule charter)은 지방정부에게 자신의 헌장을 기초하고, 채택하며, 수정하는 것을 인정하는 방식을 의미한다.

(2) 인사관리의 자율성

미국은 연방국가로 연방법에서 지방정부의 인사권에 대하여 특별히 규정하고 있지 않다. 미국의 주는 준 국가적 기능을 수행하고 있다. 따라서 미국 지방정부 인사권의 특성을 살펴보기 위해서는 주정부와 지방정부간의 관계를 살펴보는 바람직하다. 미국의 지방정부는 County, City, Town, Borough, Village 등으로 구분되며 이들 지방정부는 상위법인 주법에 저촉되지 않는 범위 내에서 지방정부의 헌장을 제정할 수 있다. 지방정부의 헌장은 지방정부의 운영에 관한 주요 사
항을 명시하고 있으며 우리나라의 조례(또는 지방자치법)와 같은 성격을 지니고 있다. 따라서 지방정부에게 조직 및 정원관리 등에 대하여 별도로 연방정부나 주정부의 관여, 통제 및 사전 승인을 받지 않는 자율권이 부여되어 있다.

이와 같이 미국의 지방정부는 각 지방정부마다 조직 및 인사운영을 규정하는 헌장이 다르기 때문에 미국 지방정부의 인사정치를 특이적으로 설명하는 것은 어렵다. 예를 들어, 뉴욕주(New York)의 경우 주지사가 임명한 장관(commissioner) 산하에 공무원위원회(Civil Service Commission)가 운영되고 있으며, 집행은 공무원법(Civil Service Law)에 따르 공무원부(Department of Civil Service)에서 주정부 및 지방정부의 인력관리 업무를 담당하고 있다. 그러나 실질적으로 인력선발과 배치, 채용시험, 기존 또는 신규직위의 봉급수준의 결정 등은 지방정부가 자체적으로 담당하며, 주정부와 지방정부간 인사교류는 거의 이루어지지 않다. 미국의 경우, 주정부나 연방정부는 지방정부에 대하여 통제대신 기준을 제시하는 협력적 관계를 유지하고 있다. 따라서 지방정부가 적무분석이나 제도조정이 필요한 경우 연방정부나 주정부는 협조하는 차원에서 기준과 절차적 표준을 제시하여 작업을 수행하는 데 도움을 주고 있다(박천오 외, 2004).

(3) 지방인사위원회

① 인사위원회의 구성

미국 지방정부의 인사위원회는 각 지방정부의 자치헌장의 규정에 의거하여 구성되고 있다. 규모가 작은 지방정부의 경우 인사위원회는 3인의 위원으로 구성되며 비교적 규모가 큰 지방정부의 경우에는 3인 이상의 위원으로 구성되고 있다. 예를 들어 Summit County의 인사위

105
원회(Human Resource Commission)는 County 장(長)이 의회의 동의를 얻어 임명하며 임기는 6년이다. 이들 3인의 위원 중 2명 이상은 동일 정당(political party) 출신이 아닌 자로 임명된다. 위원의 교체는 2년마다 1명씩 교체를 하고 있다. 위원회는 실적(merit)과 적격성(fitness)을 기준으로 county 정부의 기관(agency, boards, commissions) 등 각종 기관의 직무를 수행할 직원을 고용하기 위한 효율적이고 경제적인 시스템을 운영하는데 책임을 지고 있다.

반면에 샌프란시스코 시(市) 인사위원회는 5명이 위원(의장 1인, 부의장 1인, 3명의 위원)으로 구성되면 임기는 6년이다. 이들 중 2명 이상은 반드시 여성이어야 한다. 위원은 시장이 지명하며 의회의 동의를 얻어 임명된다. 인사위원회의 사무국은 Executive Officer, Senior Personnel Analyst, Administrative Assistant, Personnel & Office Coordinator, Labor Negotiator, Assistant Executive Officer, Appeals Coordinator 등 7명으로 구성되어 있다. 인사위원회는 시·군 정부의 인사시스템의 운영에 대한 기본적인 틀을 제공하여 주고 있다. 샌프란시스코시 인사위원회의 경우 연중 회의 일정을 계획하여 운영하고 있다(표 4-7 참조).
<표 4-7> 2004년도 인사위원회 회의 일정(Meeting Information)

<table>
<thead>
<tr>
<th>DATE</th>
<th>TIME</th>
<th>LOCATION</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>January 5</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>January 19</td>
<td>Rescheduled due to Martin Luther King Day Holiday</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>January 20</td>
<td>RESCHEDULED REGULAR MEETING</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>February 2</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 408, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>February 16</td>
<td>Rescheduled due to President's Day Holiday</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>February 17</td>
<td>RESCHEDULED REGULAR MEETING</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>March 1</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>March 15</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>April 5</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>April 19</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>May 3</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>May 17</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>June 7</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>June 21</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>July 5</td>
<td>Rescheduled due to 4th of July Holiday</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>July 6</td>
<td>RESCHEDULED REGULAR MEETING</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>July 19</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>August 2</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>August 16</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>September 6</td>
<td>Rescheduled due to Labor Day Holiday</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>September 7</td>
<td>RESCHEDULED REGULAR MEETING</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>September 20</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>October 4</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>October 18</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>November 1</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>November 15</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>December 6</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
<tr>
<td>December 20</td>
<td>2:00 p.m.</td>
<td>Room 400, City Hall</td>
</tr>
</tbody>
</table>
2 인사위원회의 역할과 기능

미국 지방정부 인사위원회는 공무원 실적주의의 최종 조정자로서 감독 및 규율 업무를 담당하고 있으며, 지방정부 인사시스템의 운영을 위한 기본 틀을 제공하는 규칙, 규정, 정책 및 절차를 확립하는 역할을 담당하고 있다. 반면에 집행부내의 인사과(Department of Human Resources)는 인사위원회의 규정에 따라 인사위원회의 지시(direction) 또는 인사위원회를 대신하여 인사관리업무를 수행한다. 미국 지방정부 인사위원회의 역할과 기능을 구체적으로 살펴보며 다음과 같다.

첫째, 모든 인사업무에 대한 책임을 지고 있다. 주소청심사위원회(State Personnel Board of Review)에 이송되기 전에 소청을 제기한 공무원의 소청심사를 위한 청문회관리자를 임명할 권한을 가지고 있다.

둘째, 지방정부가 인사정책에 관한 연방법 또는 주법을 잘 준수하고 있는지에 대한 책임을 지고 있다. 그리고 지방정부가 책임을 지고 있는 기타 인사업무의 집행에 대한 책임과 연방법 또는 주법에서 규정하고 있는 기록의 관리유지에 대한 책임을 지고 있다.

셋째, 기능별 인사관리에 대한 다음의 역할을 수행하고 있다. ① 유사한 직위에 대한 보수의 형평성, ② 급여와의 표준화, ③ 자격기준의 승인, ④ 복무규율, ⑤ 인사업무 관리에 대한 교육훈련, ⑥ 직무별 계직자의 교육훈련, ⑦ 전사적품질관리(TQM)에 대한 교육훈련, ⑧ 성과관리시스템(Performance Management System)의 지속적 관리, ⑨ 충원의 조정, ⑩ 의회에서 제정된 조례와 윤리강령의 준수 및 그 밖에 인사위원회의 목적과 임무를 수행하는데 필요한 기타 기능들을 수행하고 있다.
급여제도

미국 지방정부의 경우 공무원의 대부분이 노조에 가입되어 있으므로 급여는 지방정부와 각급 노조와의 계약에 따라 결정되고, 노조에 가입하지 않은 공무원은 유사한 분류의 노조 가입 공무원 수준에 준하여 급료 수준을 정하며 최종적으로 지방의회의 동의를 얻어 결정하고 있다. 이와 같이 공무원의 급여는 지방정부별로 기준을 정하고 최종 지방의회의 승인을 받아 결정되므로 각 지방정부별로 상이하다.

<뉴저지주 허드슨 카운티의 사례>를 살펴보면, 허든슨 카운티 공무원의 보수 지급 방법은 주정부와 달리 900여종의 공무원 코드별로 최저 및 최고 보수액을 책정한 후 노조와의 계약에 따라 결정된 적정보수액을 지불하고 있다. 예를 들면 카운티 코드(Code)가 0060이고 직책명이 회계직(Accountant)인 공무원이 15년 동안 근무하였을 경우 받을 수 있는 연봉은 최저 20,000달러에서 최고 35,073달러까지이며 실제로 받는 연봉은 채용시 학력, 근무경력 등을 감안한 최초 연봉에 노사계약에 따라 책정된 임금 상승률과 아래와 같은 장기 근속급 600달러를 추가로 지급받는다(<표 4-8>와 <표 4-9> 참조). 미국 지방정부의 보수체계는 모든 수령 금액을 합한 연봉체로 연봉 이외 별도의 수당은 없으며 다만 부가급여(Fringe Benefits)로서 공무원의 생명보험과 의료보험료를 지불하여 주고 응급알선, 연금 보조 등이 있다.
<표 4-8> 뉴저지주 하드슨 카운티의 Title Code

<table>
<thead>
<tr>
<th>Title</th>
<th>C.S.</th>
<th>Minimum Range</th>
<th>Maximum Range</th>
<th>Union Code</th>
<th>County Code</th>
<th>State Code</th>
<th>EED Code</th>
<th>Except Status</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Absentee ballot specialist</td>
<td>U</td>
<td>19,476</td>
<td>32,460</td>
<td>-</td>
<td>0015</td>
<td>000000</td>
<td>F</td>
<td>N</td>
</tr>
<tr>
<td>Account clerk I</td>
<td>C</td>
<td>17,000</td>
<td>24,820</td>
<td>-</td>
<td>0032</td>
<td>000001</td>
<td>F</td>
<td>E</td>
</tr>
<tr>
<td>Account clerk II</td>
<td>C</td>
<td>17,000</td>
<td>26,850</td>
<td>A</td>
<td>0030</td>
<td>000001</td>
<td>F</td>
<td>N</td>
</tr>
<tr>
<td>Account clerk welfare</td>
<td>C</td>
<td>17,000</td>
<td>27,398</td>
<td>E</td>
<td>0035</td>
<td>000001</td>
<td>F</td>
<td>N</td>
</tr>
<tr>
<td>Accountant</td>
<td>C</td>
<td>20,000</td>
<td>35,073</td>
<td>AP</td>
<td>0050</td>
<td>000004</td>
<td>B</td>
<td>H</td>
</tr>
<tr>
<td>Administrative analyst</td>
<td>C</td>
<td>22,939</td>
<td>40,143</td>
<td>AP</td>
<td>0090</td>
<td>000010</td>
<td>F</td>
<td>N</td>
</tr>
<tr>
<td>Administrative clerk I</td>
<td>C</td>
<td>17,892</td>
<td>33,562</td>
<td>-</td>
<td>0103</td>
<td>000020</td>
<td>F</td>
<td>N</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표 4-9> 뉴저지주 하드슨 카운티의 장기 근속 급료

<table>
<thead>
<tr>
<th>근속 연수</th>
<th>근속급(Longevity Pay)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>5년</td>
<td>200달러</td>
</tr>
<tr>
<td>10년</td>
<td>400달러</td>
</tr>
<tr>
<td>15년</td>
<td>600달러</td>
</tr>
<tr>
<td>20년</td>
<td>800달러</td>
</tr>
<tr>
<td>25년</td>
<td>1,000달러</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Winter Report(1993)는 지방공무원에게 보다 유연성을 제공하고 공무원들의 자유로운 이동을 장려하고 필요에 따라 보다 순식간 재배치를 촉진할 수 있는 간명한 보수 및 승진체계를 제안하였다. 이와 같은 체제는 현재 사항되는 복잡한 직급과 호봉(grade and step) 체계를 대체할 수 있는 적은 수의 폭넓은 보수방향(broad pay and bands)를
이용한다(일반적으로 3개). 현 체계 하에서는 공무원의 보수는 직급(grades)의 수(set number)에 기초하여(보통 14개 정도), 이 직급 내에서 근속년도(seniority)에 기초한 다양한 호봉(steps, 보통 10개 정도)에 기초하고 있다. 따라서 약 150여개 정도의 보수수준(pay level)을 가지게 된다. 그러나 단순한 폭넓은 보수체계(broad-banding of pay)는 관리자로 하여금 공무원들에게 새로운 직함(job title)을 주지 않으면서 보상할 수 있도록 하기 때문에 관리자는 행정환경의 변화에 더 능동적으로 대처할 수 있다.

(5) 복무시간

노사계약에 따라 공무원을 직군별로 근무시간과 출퇴근시간을 달리하고 있으며, 근무시간은 보통 1주에 40시간을 기준으로 월요일부터 금요일까지 근무하는 것을 규정하고 있다. 따라서 같은 과(Division)에 근무하는 직원이라도 출근시간이 08:00, 08:30, 09:00 등 서로 다르고 퇴근시간 역시 16:00, 16:30, 17:00 등 다양하다. 그러나 대부분의 공무원들의 출퇴근시간은 보통 08:00-16:00까지 또는 08:30-16:30까지이며, 근무시간의 경우 15분 전 15분, 시작 후 15분의 휴식 시간과 점심시간 1시간을 합하여 1시간 30분을 개인시간으로 이용할 수 있다.

공무원의 초과 근무에 관한 규정은 지방정부별로 상이하나 뉴저지주의 경우 규정된 근무시간보다 15분을 초과하면 1시간을 초과근무로 인정되며 그 이상 초과되는 것은 30분을 단위로 초과근무가 인정되고 있다. 초과 근무는 정상근무보다 1.5배의 급료를 지급받고 또한 토(일)요일이나 공휴일, 휴무일에 일을 하는 경우에는 정상근무보다 2배의 급료를 지급받고 있다.

초과 근무는 예산과 관계가 있으므로 초과 근무시에는 반드시 상관
의 허락을 받아야 한다. 그리고 초과근무는 규정된 하루 근무시간인 8시간을 합하여 16시간을 초과할 수 없으며, 또한 초과근무에 대한 보상은 본인이 원하는 바에 따라 수당으로 지급받거나 휴가, 늦게 출근 하는 방법 등으로 초과 근무한 시간을 이용할 수 있다. 그러나 휴가 및 늦게 출근하는 방법으로 초과 근무 시간을 이용할 수 있는 시간은 연간 240시간(실제 시간 외 근무시간 160시간) 이내만 가능하며 나머지는 수당으로 지급받아야 한다.

■ 뉴저지주 허드슨 카운티의 사례

- Johnson이 뉴저지주 허드슨 카운티에서 만 5년 근무하였을 경우 ① 연가 12일, ② 개인휴가 2일, ③ 병가 15일을 합하여 29일간의 휴가를 얻을 수 있다. 또한 시간외 근무를 하여 연간 휴가를 원할 경우 3일 (16시간×1.5=24시간) 간의 휴가를 추가로 얻을 수 있어 연간 도합 32일간의 휴가를 받을 수 있다. 만약 여름휴가로 32일간을 얻은 다음 질병 등으로 10일간 쉬었다면 연간 휴가 가능 기간을 이미 소비하였으므로 10일간 급료를 봉급에서 감하나 당분간 휴가를 포기해야 한다.

2) 인사관리의 개방성

(1) 공무원의 채용

① 공개채용 시험의 종류

카운티(county) 또는 시(city)와 같은 지방정부에서 공무원을 채용하기 위하여 사용되는 시험문제는 주정부에서 주관하여 만들고 있다. 연구가 많은 대도시의 경우에는 직접 시험을 주관하고 있으나 연구가
적은 지방정부에서는 채용을 원하는 직렬과 인원을 카운티(county)에 의뢰하여 선발하고 있다. 채용시험을 의뢰받은 카운티는 각 지방정부에서 요청한 직렬 및 인원을 종합하여 연 2-5회 정도 공개 경쟁시험을 치르고 있다.

미국의 지방공무원 공직구조는 직위분류제를 근간으로 하고 있다. 우리나라 지방공무원의 직위분류는 행정, 세무, 건축, 도목 등 46개 직렬, 76개 직류로 구분되어 있으나 미국 주정부가 주관하고 있는 지방공무원의 직위분류는 2,000~4,000여 직류로 구분되며 시험의 종류도 매우 다양하다. 각 직류는 모두 code번호로 분류되어 있으며 시험문제는 보통 70~100문제 정도의 선택형 문제로 난이도는 직류, 직급에 따라 다르게 출제되고 있다.

□ 미국 필라델피아(Philadelphia)시의 사례

미국 필라델피아(Philadelphia)시의 직위분류는 직위분류코드(Job Class Code)는 1-9로 분류되며 직위분류명(Job Class Title)은 각 번호에 영문알파벳 순으로 A-Z까지 분류되어 있다. 예를 들면 직위분류코드 3번은 공학 및 응용과학(Engineering and Applied Sciences)이며, 직위분류명은 3A는 공학 및 건축기술, 3B는 공학, 3C는 공학관리, 3D는 건축 및 도지건축, 3E는 도시계획 및 환경과학, 3F는 조사, 3G는 과학 및 실험과학, 3H는 과학, 수학 및 통계 등으로 분류되어 있다.

필라델피아(Philadelphia)시 임용시험의 종류를 살펴보면, 일반인들을 대상으로 하는 공개경쟁시험(Open-Competitive Exams), 일반인과 현지 공무원이 모두 응시할 수 있는 공직내외 동시시험(Concurrent Exams), 현직공무원이면 누구나 응시할 수 있는 일반승진시험(City-Wide Promotional Exams) 및 부서내 공무원만 응시할 수 있는 부서내승진시험(Dept-Only Promotional Exams) 등이 있다. 이들 시험에는 시험 타이틀(Title)과 번호(Number), 시험 상태(Status), 응시기
간(Application Deadline), 보수수준(Salary Range, min/max) 등을 제시하고 있다.

- 뉴저지주(New Jersey) 지방 공무원 시험과목(예시)
  ① 일반 사무직(General Clerical)시험과목 : 7과목 (70점)
  ① Grammar, ② Office Practice, ③ Spelling, ④ Information Comparison, ⑤ Reading Comp., ⑥ Indexing, ⑦ Alphanumeric Filing 등 7과목
  ⑤ 중견간부 토목기사(S. Engineer, Civil) 시험과목 : 9과목 (90점)
  ① Engineering Math., ② Hydraulics, ③ Closed Transverse Surveying, ④ Profile Notes-Serving, ⑤ Civil Engineering(Hwy, Soil), ⑥ Highway Math., ⑦ Reporting Writing, ⑧ Public Relations, ⑨ Supervision 등 7과목

☞ 공개채용시험과 승진시험은 과목 점수 등이 동일함

② 특별채용시험의 종류, 자격요건

우리나라의 특별채용시험과 같은 제도는 없으며, 직업공무원이 되려면 누구든지 공개경쟁시험에 응시하여 합격하여야 한다. 단 변호사, 의사, 판사, 검사 등은 채용시험이 아니라 자격증을 소지하고 있어 계약적으로 채용하고 있다. 버러(Bourough), 타운십(Township) 등과 같이 인구 1만 이하의 작은 지방정부는 공무원 정원이 40~50명 정도이다. 이중 경찰공무원과 청소, 도로, 보수 등 단순노무 종사자를 제외하면 Full-time 사무직은 5~10명 이내이므로 공무원 채용시 학력, 경력 등을 감안하여 시장 또는 의회의 동의를 얻어 인터뷰만으로 채용하는 경우가 많다.
(2) 인사교류

미국의 경우, 연방정부, 주정부, 지방정부간 공식적인 인사교류 제도는 없으며, 만약 지방정부 공무원이 연방정부, 주정부에 근무를 원한다면, 신규임용과 같이 공개 경쟁시험에 응시하여 합격하여야 한다.

3) 인사관리의 전문성

(1) 인사전담기구의 구성과 운영

미국의 지방자치단체는 대부분의 경우 인적자원관리부서에서 전문성을 가진 직원이 인사업무를 전담하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 미국 지방정부의 인사위원회는 공무원 실적주의의 최종 조정자로서 감독 및 규율 업무를 담당하고 있으며, 지방정부 인사시스템의 운영을 위한 기본 틀을 제공하는 규칙, 규정, 정책 및 절차를 확립하는 역할을 담당하고 있다. 반면에 집행부내의 인사과 (Department of Human Resources)는 인사위원회의 규정에 따라 인사위원회의 지시(direction) 또는 인사위원회를 대신하여 인사관리업무를 수행한다.

(2) 교육훈련

미국은 우리나라의 순환보직과 승진에 따른 직무교육이 별도로 없으며, 다만 소양교육 또는 특별한 교육 프로그램이 있는 경우 회망자에게 수수료를 받고 교육을 하고 있다. 지방공무원 교육훈련의 경우 카운티 및 시별로 연간 적당 교육계획을 마련하여 공무원에게 배부하고 참가회망자에 따라 보통 2개월에 2시간 정도씩 실시하고 있다.<표
미국 지방정부의 교육훈련은 우리나라와 같이 승진에 필요한 필수 요소가 아니므로 인사에 반영하는 기관은 없다. 다만 경찰 및 소방공무원의 경우 승진할 경우 필요한 교육을 반드시 이수하도록 규정하고 있다. 따라서 미국 지방정부의 교육은 해당 부서의 예산이나 화방자에 한하고 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>교육일</th>
<th>교육 시간</th>
<th>교육 대상자</th>
<th>교육 제목</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>8/14, 9/11, 10/9, 11/8, 12/12</td>
<td>2시간</td>
<td>모든 공무원</td>
<td>Discrimination &amp; Sexual Harrassment</td>
</tr>
<tr>
<td>10/9, 12/4</td>
<td>2시간</td>
<td>모든 공무원</td>
<td>Assertive Training</td>
</tr>
<tr>
<td>9/25, 10/23, 11/20, 12/11</td>
<td>3시간</td>
<td>모든 공무원</td>
<td>Stress Management</td>
</tr>
<tr>
<td>8/16, 10/16, 12/3</td>
<td>4시간</td>
<td>Supervisor</td>
<td>Discipline and Grievance Handling</td>
</tr>
<tr>
<td>9/18, 12/18</td>
<td>2시간</td>
<td>모든 공무원</td>
<td>Balancing Family Life &amp; Work Demands</td>
</tr>
<tr>
<td>9/27, 11/22</td>
<td>3시간</td>
<td>모든 공무원</td>
<td>Telephone Techniques</td>
</tr>
</tbody>
</table>

미국은 주 및 지방 공공서비스에 관한 국가위원회(National Commission on the State and Local Public Service)를 구성하여 지방정부차원에서 정부의 효율성 증대와 생산적 정부를 지향하는 개혁프로그램을 추진하였다(본 위원회 위원장인 William Winter의 이름을 따서 일명 Winter Commission이라고도 한다). 본 위원회는 지방정부가 어떻게 효율적으로 공공서비스를 전달하고, 생산적인 정부가 될 수
외국 지방정부의 인사관리시스템

성과가 높은 지방정부를 지향하기 위해서는 단체장의 강력한 리더십, 계층수가 적은 대응적인 정부조직, 동기 부여가 높은 공무원의 고용 및 고성과 지향적인 공무원의 육성, 주민참여의 활성화 및 파트너십 제고, 제정직 어려움의 극복이라는 차원에서 다양한 권고사항을 제안하고 있다.

이들 권고사항 중 높은 성과 지향적인 공무원을 위한 세부지침을 살펴보면 ① 공무원 훈련과 교육예산을 증대하고, ② 모든 공무원들을 위한 새로운 기술패키지(new skills package)를 개발하며, ③ 해당 직위에 근무한 시간이 아니라 능력과 실적에 기초하여 보수를 지불하고, ④ 단순한 서류전달자가 아닌 새로운 종류의 문제가 해결능력이 있는 관리자를 요구하며, ⑤ 관리자와 직원 간에 새로운 형태의 의사소통을 장려함으로써 학습하는 정부로의 지향을 강조하고 있다. 특히 Winter 보고서는 지방정부의 안정적인 교육훈련예산으로 최소 3%의 정도를 배정해야 한다고 권고하고 있다.

지방공무원을 대상으로 한 교육훈련 프로그램으로는 로키 마운틴 프로그램(Rockey Mountain Program)이 대표적이다. 본 프로그램은 콜로라도(Colorado)대학에서 1981년 개발하였으며, 미국 서부지역의 지방정부 공무원들을 대상으로 1년에 2회 관리자를 위한 단기프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램의 참여자들과 교수들은 매년 교과과정을 평가하여 교육수요자의 요구를 충족시키는 교과과정으로 개선하고 있다(<표 4-11> 참조).
118

<표 4-11> Rockey Mountain 프로그램의 교과과정 (1982-1990)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>정책협력성</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>관리론</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>리더십</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>Program 평가</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>예산</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>정부간 관계</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>의회-행정부관계</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>주제별 정책이슈</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>목표관리</td>
<td>XX</td>
<td>X-</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>집행</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>윤리</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>연료관리</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>공항관리</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>전략기획</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>참여 발표</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>전문가 개발</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>신경언어학적 programming</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
<tr>
<td>정책학과 물리학</td>
<td>XX</td>
<td>X</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
<td>XX</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: XX는 매년 2학기(여름/겨울) 개설, X-는 여름학기 개설, -X는 겨울학기 개설.

미국의 각급 정부는 내부 역량을 강화하기 위하여 정책의 기획과정에 민간전문기관을 자문역으로 활용하고 있다. 또한 각종 주요 현안이 발생할 때에는 이들 기관의 전문인력을 적극 활용하고 있으며, 필요할 경우에는 소속 공무원들을 민간기관에 파견하여 단기 교육을 이수하
거나 합동근무를 실시하게 하고 있다. 특히 공무원의 경력개발과 교육훈련은 공무원 개인별로 경력발전계획서를 작성하고 여기에 요구되는 교육훈련은 기관장의 조정과 지역별 교육개발위원회의 집행절차를 거쳐 시행하고 있다.

4) 인사관리의 공정성

(1) 보직관리(인사이동)

미국 지방공무원의 직류는 6,000~8,000여 종류로 세분화되어 있다. 공무원 채용시에는 세분화된 직류에 따라 공개경쟁시험으로 선발하므로 직업공무원은 모두 전문성을 가지고 있다. 또한 부서에 보직을 받으면 같은 직류에 대한 승진 등 특별한 경우가 아니면 보직을 변경하거나 다른 부서로 소속을 변경하는 경우가 거의 없다.

(2) 승진제도

우리나라의 경우 지방공무원의 인사는 지방자치단체별로 승진, 전보 등을 하고 있으나 미국 지방정부에서는 부서(department)별로 인사를 운영하고 있다. 따라서 전보, 승진의 경우 소속 부서 내에서 전공, 자격증에 따른 심사 또는 공개경쟁시험과정을 거쳐야 한다.

미국 지방공무원의 승진제도는 우리나라 공무원 직급과 같이 뚜렷한 구분이 있는 것이 아니라 맡은 업무에 따라 직급이 달라지고 있다. 예를 들면, Supervisor 직급자는 공식이면 몇 등급 아래의 직원이라도 법에서 정하는 Supervisor 직급이 되기 위한 학력, 경력 또는 기술을 가지고 있으면 누구나 제한 없이 응시할 수 있는 것이 특징이다.
그리고 우리나라의 경우 국장, 과장 등 관리자의 자리를 공석이면 임용권자는 우선 기관내의 승진서열배수 안의 공무원을 직무대리로 임용하고, 시험에 합격되면 충전되는 경우와 같이 미국 지방정부도 관리자의 경우에는 직무대리자를 임명하여 근무하게 하고 공개경쟁시험 결과 성적순으로 상위 3명(Top-3)안에 직무대리자가 포함되면 임명하고 포함이 되어 있지 않으면, 상위 3명안에 있는 후보가 중에서 임용권자가 재량으로 적격자를 임명하고 있다. 미국 지방공무원 승진제도는 직급 서열에 무관하게 평소 승진 관련 공부만 열심히 하면 시험에 합격하여 승진하므로 경력, 근무시간, 성실도 등을 감안하여 임용권자의 재량을 낮히기 위하여 뉴저지주에서는 승진시험 top-3제도를 확대하여 Top-10으로 시행하는 제도를 허드슨 카운티에서 시범적으로 실시하고 있다.

(3) 근무평가제도

미국 지방정부의 근무평가는 차상급자가 1년에 1회 실시하며 상대 평가방식이 아닌 절대평가방식으로 1~5등급으로 분류하여 평가하고 있다. 근무성적 평점은 승진시험 100% 그대로 적용되며, 4~5등급을 받은 직원은 가산점이 없을 뿐만 아니라 정리해고가 있을 때 우선 대상자가 되고 성과 등의 저점 시 불이익을 받는다. 또한 근속연수 (Seniority)에 따라 최고 5점까지 받을 수 있어 경력 있는 직원을 우대하는 조치도 하고 있다. 근무성적 등급에 따른 평점은 1등급 3점, 2등급 2점, 3등급 1점, 4~5 등급 0점이다.
5) 인사관리의 대표성

(1) 여성 및 장애인 공무원 채용

공무원 채용 시 성별, 나이, 신체, 장애 등을 이유로 제한, 차별하는 것은 위법이다. 그러나 공개경쟁채용으로 직원 채용 시 특수한 기술, 체력 등을 필요로 하는 경우 학력, 근무 경력, 체력 조건 등을 구체적으로 명시하여 채용할 수 있다.

미국 뉴저지주의 사례

뉴저지주 허드슨 카운티에서는 사회봉사자(Social Worker)의 공무원 공개채용시 모집요강에 결격사유가 없는 장님이 응시하여 합격하였다. 그러나 민원인의 편지를 읽지도 못하고 답변도 할 수 없으므로 카운티는 민원인이 편지내용을 읽고 써주는 단순 노무직(연봉 2만 달러)을 별도로 채용하여 보조하고 있다.

미국의 지방정부는 지난 20년 동안 여성과 소수인종을 채용하는 영역에서 많은 진전이 있었다. 상근(full time) 여성공무원은 1974년 35%에서 1989년 42%로 증대하였으며, 소수인종이 비율 역시 20%에서 27%로 성장하였다. 그러나 여성과 소수인종은 여전히 일선에 배치될 뿐 핵심부서에는 배치되지 않았다. 미국의 경우 여성들은 교통, 교정, 농업 또는 법집행부서보다는 교육, 보건, 보건시설, 도서관, 복지기관 등에 많이 배치되어 있다. 지방정부에서 낮은 보수를 받고 있는 대부분의 직책은 여성과 소수인종이 차지하고 있다. 지방정부는 이들 여성과 소수인종이 고위직에 도달할 수 있도록 혁신적인 방법을 모색하고 있다. 여성 및 소수인종이 고위관리직을 준비할 수 있는 교육기
회의 제공, 보다 유연한 채용과 승진 관행을 도입하는 것 등이 이들 집단을 중상위 직책으로 승진할 수 있도록 도움을 줄 수 있을 것이다.
제5장 지방자치단체 인사관리시스템의 개선과제

제1절 각국 인사관리시스템의 비교분석

한국의 경우 지방자치체가 실시된 지 얼마 되지 않아 중앙정부의 지방정부에 대한 인사상의 규제가 많고, 지방자치단체 또는 오래되지 않은 제한적 자치상황에서 지방자치단체의 독자적이고 자율적이며 효율적인 역량을 갖춘 인사관리체제를 구축하여 운영하고 있지 못하다. 본 연구의 분석 틀을 토대로 한국 지방정부 인사관리시스템의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한국 지방정부 인사관리는 아직까지 중앙정부로부터 분권적이고 자율적 구조를 갖지 못하여 지방자치단체의 자치조직권은 물론 인사관리의 자율성도 많은 제약을 받고 있다. 지방자치법, 지방공무원법에 지방자치단체의 인사에 관하여 상세하게 규정하거나 중앙정부에서 제정하는 대통령령에 지방정부의 인사관리에 대한 규정을 상세하게 두고 있다.

본 연구의 분석 틀을 토대로 한국 지방정부 인사관리시스템의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한국 지방정부 인사관리는 아직까지 중앙정부로부터 분권적이고 자율적 구조를 갖지 못하여 지방자치단체의 자치조직권은 물론 인사관리의 자율성도 많은 제약을 받고 있다. 지방자치법, 지방공무원법에 지방자치단체의 인사에 관하여 상세하게 규정하거나 중앙정부에서 제정하는 대통령령에 지방정부의 인사관리에 대한 규정을 상세하게 두고 있다. 이들 규정은 지방정부의 자치권 제약은 물론 지방정부 인사관리의 독자성과 자율성을 제약하여 지방정부의 자율적 인사관리

참고로 지방공무원법을 보면 “대통령령이 정하는 바에 따라” 혹은 “대통령령이 정하는 것을 제외하고”라고 규정한 것이 무려 80여 군데나 된다. 이들 모두 지방공무원법의 자율적 관리를 제한하는 것은 아니지만 이들 대부분이 국가에서 대통령령 혹은 법령으로 규정한 것이어서 지방자치단체의 인사행정의 자율성과 독자성을 제약한다고 할 수 있다. 그러므로 “지방자치단체는 - -을 설치하여야 한다” 혹은 “지방자치단체는 - -하여야 한다”라고 규정한 것이 80여 군데나 되어 지방공무원에 대한 자치적이고 자율적 관리가 어렵다는 것을 알 수 있다. 그리고 지방공무원법 제81조는 “교육인적자원부장관 또는 행정자치부장관은 사도의 인사행정에 이 법에 의하여 운영되도록 지도감독하고, 사도지사는 당해 사도의 관할구역안의 사군구의 인사행정에 이 법에 의하여 운영되도록 지도감독한다”라는 포괄적 규정을 두고 있다. 이러한 것을 통하여 우리나라 지방자치단체의 인사관리는 자치권은 물론 자율성과 독자성을 제한받고 있다고 할 수 있다.
체계의 구축을 어렵게 하고 있다.
반면 지방정부의 인사관리에 대한 조례나 규칙은 자치단체에 따라 약간의 차이는 있지만 조례와 규칙을 포함해 20여 가지에 불과하다.20) 둘째, 지방정부 인사관리의 자율성과 독자성 확보와 더불어 중요한 것이 지방정부 인사행정의 책임성을 확보할 수 있는 인사위원회의 구성과 운영이다. 현행 지방공무원법상 인사위원회의 구성에 있어 독립성을 거의 지니지 못하고 운영도 비정규적이거나 사면위주의 실의 등 형식적 운영의 틀을 탈피하고 있지 못하다. 그리하여 지방자치단체 인사위원회가 지방정부 인사관리의 책임성을 확보하지 못하고 있고, 인사위원회 직속의 보조기구도 없어 인사관리의 전문성을 확보하지 못하게 되어 있다.
셋째, 지방정부의 인력은 대부분 폐쇄적 중원제제에 의하여 임용되는 계급제를 토대로 하고 있다. 따라서 하위직 중심의 임용이 중심이 되어 있으며 이는 또한 지방자치단체에 두는 행정기구와 정원기준등에관한규정에 의하여 지방자치단체의 직급의 정원비율이 하위직에 많이 주어져 있기 때문이기도 한다. 그리하여 직위에 대한 전문지식과 기술을 가진 전문행정가보다 장래의 발전가능성에 토대를 둔 일반행정가를 임용하는 결과를 초래하여 지방정부 공무원의 전문성을 저하의 원인이 되기도 한다.

그러하여 지방공무원의 개방형 임용을 도모하기 위하여 개방형임용 직위를 지정하여 임용하도록 하고 있으나, 계급제와 직업공무원제의 오랜 전통과 관행에 악숙한 공무원들의 부정적 인식과 반발로 지방자치단체에서의 개방형 직위 임용제도가 활성화되지 못하고 있다.

20) 광역자치단체를 일례로 보면 조례는 복무조례, 정무부시장직격기준조례, 공용직공무원임용등에관한조례, 별정직공무원임용등에관한조례, 포상조례, 여비수당등에관한조례 등이 있고, 규칙은 조례에 따른 규칙과 지방공무원근무규칙, 지방공무원인사규칙, 지방공무원채용규칙, 직무대리규칙 등이 있다.
또한 지방자치체의 실시로 인하여 지방공무원과 국가공무원의 인사 교류도 활성화되고 있지 못하다. 인력의 균형 있는 배치와 국가업무와 지방업무를 교호적으로 수행함으로써 중앙과 지방 상호간의 협조를 통하여 행정발전을 도모하기 위한 것이 인사교류이다. 그런데 중앙정부와 지방정부간의 인사교류에 대한 상호간의 이해부족과 지방공무원의 중앙정부 근무 기피 등으로 인사교류가 활성화되고 있지 못할 뿐더러 지방자치단체 상호간의 인사교류도 활발하지 못하고 있다.

넷째, 지방정부의 역량을 향상시킬 수 있는 가장 중요한 것 중의 하나가 바로 지방공무원의 전문성 확보이다. 지방공무원의 전문성을 확보할 수 있는 방법은 지방공무원을 조직에 고용된 일반의 사람들(personnel)이나 산출물을 만들기 위해 소요되는 인적자원(human resources)이 아니라 계속해서 부가가치를 창출할 수 있는 인적자본(human capital)으로 인식하고 이를 지속적이고 전략적으로 관리(strategic management)하는 인사전담기구를 설치하고 운영하는 것이 다. 그런데 한국의 경우 서울특별시를 제외하고 어떠한 지방자치단체도 “과”단위의 인사전담기구를 설치하고 어떠한 지방자치단체도 “과”단위의 인사전담기구를 설치하고 운영하고 있지 않다. 한국 지방자치단체의 인사관리는 겨우 개의 계단위기구에서 운영되고 있다. 한국 지방자치단체의 인사관리는 겨우 개의 계단위기구에서 운영되고 있으나. 이는 인사관리를 최고 결정권자가 결정한 인사결정을 서무적으로 행하는 비서적업무로 인식한 결과라 본다. 또한 “계”단위의 인사전담기구 인력은 순환보직을 통하여 인사업무를 담당하기 때문에 인사담당공무원의 인사전문화는 물론 지방정부 공무원의 전문적 인사관리를 어렵게 하고 있다.

다음으로 지방공무원의 전문성을 향상시킬 방법은 교육훈련인 바, 지식정보사회와 무한경쟁의 시대에 공무원 교육훈련의 필요성은 더욱 증대된다는 것이다. 또한 우리나라 공무원의 충원방법은 계급제

에 토대를 둔 하위직 중심의 폐쇄 체제라는 점에 볼 때 공무원의 교육훈련은 더욱 필요하다 할 것이다. 그런데 우리나라도 지방공무원의 교육훈련은 중앙정부의 교육훈련 지침에 따라 지방자치단체의 교육훈련이 실시되어 자치단체의 자율적 교육훈련에 제약이 따른다. 그리고 지방공무원 교육훈련은 지방공무원 교육원에서 하위직 공무원을 중심으로 외부강사에 의한 강의식 교육이 대부분이어서 문제해결능력이나 실천적 역량을 제고하는 교육훈련이 되지 못하고 있다. 또한 지방공무원 교육훈련은 교육훈련의 수요분석에 의한 것이 아니라 승진예정자나 차출된 교육대상자를 중심으로 한 비경쟁적 교육훈련이 주를 이룬다. 교육훈련 후의 평가결과를 보면 교육훈련 대상자의 평균점수가 90점 이상인 것을 보면 교육훈련이 얼마나 형식적이고 비경쟁적인가를 알 수 있다. 또한 교육훈련의 결과가 인사관리에 제대로 반영되지 않고, 그것은 순환보직으로 교육훈련이 그 실효를 거두고 있지 못하다.

또한 한국 지방공무원은 지방공무원임용령상 경력경로 내지 분야별 보직관리나 전문직위지정과 운영 등 공무원 개인의 경력개발시스템을 도입하고 있으나, 중앙정부와 마찬가지로 이것이 활성화되지 못하고 있다. 우리나라도 공무원이 한 직위에 근무하는 평균 재직기간은 중앙정부이던 지방정부이던 간에 과장급이상의 경우 평균 1년 정도에 불과하다. 그런데 지방정부는 다양한 직종과 직렬의 공무원들이 계급제적 토대로에서 집행적 성격의 다양한 업무를 수행하여야 하는 관계로 업무 수행의 전문성이 크게 요구되어야 한다. 그럼에도 불구하고 승진과 한직요직의 공평한 근무라는 한국공직사회에서의 평등주의적 관행으로 이것이 절득처럼 작용하여 경력경로제나 분야별 보직관리가 제대로 이행되고 있지 않고 있다. 그리하여 지방자치단체별 경력개발을 위한 구체적인 제도적 장치를 마련하고 있지 못하고 있는 실정이다. 지방자치단체가 구성원의 경력개발프로그램을 가지고 있더라도 매
우 제한된 인원의 매우 한정적 경력경로를 설정하고 있을 뿐이다. 오
하며 지방자치단체가 아닌 조직 구성원 개인이 자신의 경력관리를 하
고 있는 실정이다. 그러나 지방자치단체의 공무원은 개인구성원의 경
력경로를 고려하지 않은 순환보직 등으로 다시 개인차원의 경력개발
계획은 용이하게 실현되지 않는다. 그리하여 지방자치단체 공무원에
대한 경력관리에 대한 보다 적극적인 제도화의 노력이 행하여져야 할
것이다.

다섯째, 한국 지방정부 인사관리의 공정성을 살펴보면, 지방자치단
체 승진은 아직도 실적과 능력보다 근무 경력에 따른 선임자 중심의
승진문화가 지배적이다. 특히 민선자치단체장이 선출되면서 지방자치
단체 인사운영의 자율성 등을 실현하기 위하여 1995년 7월부터 지방
자치단체 5급 승진 방식을 변경하여 시험승진제와 아울러 심사승진제
도를 적용할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 제도 도입으로 대부분
의 자치단체가 심사승진제도를 채택하게 되었고, 자치단체장인 임용권
자의 자의적 승진인사 등의 승진임용을 둘러싼 객관성과 투명성, 공정
성 등이 문제가 되었다(이시원, 206: 2003). 그리하여 지방자치단체의
승진방식은 지방자치단체의 자율에 의하여 결정되는 것이 아니라 승
진심사제와 승진시험제를 반반씩 적용하도록 변경되었다. 현재 지방자
치단체 승진은 인사위원회의 심의사항이지만 인사위원회의 독립성 결
여로 승진심사의 실질적 기능을 수행하고 있지 못하다. 지방공무원에
대한 평가체제는 중앙정부 공무원의 평가체제처럼 근무성적평가와 다
면평가를 구분할 수 있다. 그러나 지방정부의 근무성적평정은 평정
결과의 승진반영비율이 가장 크기 때문에 선임자 중심의 승진문화 속
에서 개관적으로 행하여지지 않고 역산제 방식으로 운영되고 있는 실
정이다. 그리하여 상사만에 의한 일반적 평정이 아닌 공무원에 대한
전방위적 평정을 통해 평정의 공정성을 확보하고 인사관리의 다양한

여섯째, 지방정부의 여성대표성의 경우, 1996년 여성채용목표제가 도입된 이래 여성의 공직진출은 꾸준히 증가하여 2003년 말 현재 34.0%에 달하며, 일반직 공무원층에서 여성이 차지하는 비율도 24.67%에 달하는 등 공무원 사회에서 여성의 진출은 눈에 띄게 증가하였 다. 그리고 지방공무원 중 여성비율은 중앙정부에 근무하는 여성공무원 비율인 16.52%에 비해 많은 28.56%에 달한다. 지방공무원 중에서 도 기초자치단체에 근무하는 여성공무원 비율은 광역자치단체에 근무하는 여성 공무원 비율보다 많아, 기초자치단체들은 남성공무원보다 여성공무원이 많아 일반행정업무수행에 어려움이 많다고 하소연하기도 한다. 그러나 우리나라의 여성공무원 규모가 괄목할 만큼 증가하였다고 하지만 이는 선진국에 비하면 그 규모면에서 많은 것은 아니다.

또한 여성의 실질적 대표성을 확보할 수 있는 비례대표성의 관점에서 우리나라 여성공무원의 관리직 현황을 살펴보면 선진국에 비하면 너무나 그 비율이 낮다. 이러한 현상은 지방자치단체의 경우는 더욱 열악하다. 일반직 전체 공무원 중 5급 이상의 여성공무원이 차지하는 비율이 중앙정부의 경우 5.65%에 비하여 지방자치단체에서 근무하는 관리직 여성공무원의 비율은 광역자치단체나 기초자치단체를 봐본다고 1%도 되지 않은 0.66%와 0.31%에 불과하다. 이러한 실질적 대표성을 확보하기 위하여 양성평등채용목표제, 여성관리자임용목표제, 옥
아휴직기관의 충진기간 산입, 여성의 정책결정에의 참여범위 확대 등의 조치를 취하고 있다. 이러한 제도의 시행으로 조반간 여성의 상위직 진출이 눈에 띄게 늘어날 것으로 예상되나 여성회망보직제나 여성 경력개발프로그램 등의 제도를 시행함과 아울러 여성에 대한 고정적이고 정형화된 차별적 인식과 관행을 분석시켜 실질적 여성대표성을 확립할 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 일본 지방자치단체의 인사관리시스템은 무엇보다도 당해 지방자치단체의 자율성을 가장 큰 특징으로 하고 있다. 행정기구의 구성에 관해서는 지방자치법의 규정과 도도리현의 실례에서 보았듯이 법률에는 구속력이 없는 표준적인 수를 제시하고 있음에 그치며 이 표준이 상으로 행정기구를 증설하는 때는 총무대신에게 신고하도록 하고 있을 뿐이다. 이것은 광역자치단체에 한한 규정이며 기초자치단체의 행정기구에 관해서는 법령상의 표준 내지 제한이 전혀 없다. 지방자치단체 공무원의 인사관리에 관해서는 지방공무원법 등에 실적제 내지 자격임용제를 담보하기 위한 필요최소한에 규정을 하고 있으며 실시에 관한 세부적인 사항은 대부분 조례에 위임되어 있다. 그리고 광역자치단체 경찰본부의 일부 관리직을 제외하고는 우리처럼 지방자치단체에 국가공무원을 두고 있지 않다.

인사위원회는 장이 의회의 동의를 얻어 선임하고 있다. 위원의 선임과정에 대의기관인 장과 의회의 의향을 크게 반영하고 있지만 그 사무·판관은 규제제정권과 임기·신분의 보장 등을 통해 장을 비롯한 지방자치단체의 모든 기관으로부터 독립되어 있다. 위원장은 우리처럼 당연직이 아니라 위원회에서 반드시 선거를 통해 선출하고 있으며, 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 두고 사무국장 이하 사무직원을 인사위원회가 임명하고 있다.

인사관리의 개방성에서는 특히 주목할만한 사항이 적다. 하지만 신
규채용은 전 분야에 걸쳐 중하위직 중심으로 이루어지고 있는데 그 사무·관함은 우리와 달리 모두 당해 지방자치단체 인사위원회 등의 소관사항이다. 근래에 들어 민간부문에서 경력을 쌓은 경험이 등을 중도채용하거나, 변호사나 공인회계사 등 고도의 전문지식을 가진 자나 국제회의 준비 등 한시적인 업무에 충당할 관계 전문가를 임기를 정해 채용할 수 있는 제도를 도입해 시행하고 있다. 그리고 중래의 정부간 인사교류뿐만 아니라 민간부문과의 인사교류가 장려되고 있으며, 한 걸음 더 나아가 주민이 유상 자원봉사자에게 직접 행정업무의 처리를 맡기는 혁신적인 지방자치단체도 나타나고 있다.

인사관리의 전문성에서는 무엇보다도 앞에서 언급한 인사위원회 사무국을 들 수 있다. 적게는 도토리현의 12인에서 많게는 동경도의 66인에 이르기까지 크든 작든 인사관리를 전담하는 행정기구가 지방자치단체에 설치되어 있다는 것이다. 교육훈련은 우리처럼 관리직급별 그리고 업무영역별 등으로 의무적인 연수를 중심으로 삼고 있지만, 임시적으로도 일정한 연수 기회를 부여하고 있으며 어학이나 통신교육 등을 통해 공무원의 자기계발 프로그램도 갖추고 있다. 경력개발에서 주목할만한 것은 내부 공모제의 도입과 개인이동의항서 등의 활용이 다.

공정성의 측면에서는 무엇보다도 앞에서 지적했듯이 인사위원회가 지방자치단체의 다른 모든 기관으로부터 분리·독립되어 있다는 점을 지적해 두고 싶다. 이에 따라 인사위원회는 인사위원회규칙 등을 제정하여 지방자치단체의 장을 비롯한 임용권자의 임용에 있어 공정성의 확보에 노력을 하고 있는 것이다. 각각의 임용권자도 예컨대 인사이동방침 등을 정하고 이를 공표하여 임용의 공정성을 유지하려고 하지만 이러한 방침 등도 모두 지방공무원법과 인사위원회규칙의 범위 내에서 가능한 것이다. 그리고 평정은 공무의 능률평가의 중심이며 이를
개개 공무원의 능력·경력개발과 연계하고 있는 것이 특징이다.

마지막으로 인사행정의 대표성에 관해서는 법률과 조례에 의해 여성의 관리적 등용, 삼의회 위원 이후 등을 적극 도모하고 있는데 이는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 그리고 여성의 사회적인 참여를 장려하기 위한 각종 직원연수 등을 널리 실시하고 있다는 점도 참고할 수 있을 것이다. 또한 대표성과 관련해 지적해 두고 싶은 것은 장애자 등 사회적 약자를 대상으로 하는 채용시험을 별도로 시행하고 있는 지방자치단체가 적지 않다는 점이다.

그리고 미국의 경우는 연방제를 실시하고 주민자치에 의한 실질적 지방자치가 실시되어 우리나라와 직접 비교하기는 쉽지 않다. 그러나 지방공무원의 인사관리는 자율과 자치, 그리고 역량있는 인사관리체계를 다양하게 도입하여 실시하고 있어 우리에게 주는 교훈은 크다. 본 연구의 분석틀을 토대로 미국 지방정부의 인사관리시스템의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국 지방정부는 한국, 일본과 달리 다양한 지방정부의 형태를 가지고 있으며, 지방정부의 운영도 다양하게 이루어지고 있다. 따라서 지방정부 인사관리 자율성의 경우 자치조직권, 자치인사권 및 지방정부 인사위원회의 구성과 운영 등에 관한 사항은 지방정부의 헌장에 상세히 규정되어 있다. 특히 지방정부 인사위원회의 운영과 구성의 경우 독립성, 정치적 중립성 및 전문성이 매우 강조되고 있으며 인사위원회의 구성에 있어 여성 위원의 참여를 제도적으로 보장하고 있는 지방정부도 있다.

둘째, 인사관리의 개방성의 경우를 살펴보면, 미국 지방정부의 공적분류는 직위분류제를 토대로 하고 있다. 따라서 공직에의 임용은 각 직위가 요구하는 자격, 능력, 경험이 등을 토대로 신규 채용이 이루어지고 있다. 채용방법과 시기는 필요한 경우 능력(실적) 위주로 수시
로 다양한 방법을 통하여 이루어지고 있다. 개방형 직위의 경우를 살펴보면, 미국 지방정부는 직위분류제에 기초하고 있기 때문에 상위직으로의 승진은 대부분의 경우 그 직위가 요구하는 자격요건을 갖춘 재직자만을 대상으로 실시하는 승진시험을 거치거나, 자격을 갖춘 공직내외부의 지원자가 모두 지원할 수 있는 공개경쟁시험을 통하여 임용된다. 따라서 공직의 개방성의 정도가 매우 높다고 할 수 있다. 그러나 미국 지방정부간 또는 주정부와 지방정부간 인사교류는 제도적으로 규정되어 있지 않으며 타 기관(주정부 또는 지방정부)으로의 이동은 원칙적으로 채용시험을 통하여 이루어지고 있다.

셋째, 인사관리의 전문성의 경우를 살펴보면, 먼저 미국 지방정부는 인사위원회의 정책, 규정 및 규칙 등과 연방정부 및 주정부의 인사관련법령을 집행하는 인사전담부서를 설치 운영하고 있다. 이들 인사전담부서는 채용, 배치, 보수, 교육훈련, 근무평가, 퇴직관리 등 실질적인 인사관리업무를 집행하고 있다. 미국 지방정부의 교육훈련은 기본적으로 개인필요 또는 개인차원에서 이루어지고 있다. 따라서 교육수요자 중심으로 교육생이 직무수행상 필요한 교육내용과 교육기관 등을 선택하고 있으며 필요한 경우 지방정부에서는 교육바우처 제도를 통하여 교육훈련비를 지원하고 있다. 조직구성원의 경력개발을 도모하기 위하여 경력개발센터(career development center)를 운영하고 경력상담과 경력계획 워크숍 등을 개최하기도 한다. 따라서 조직구성원은 현재의 경력경로를 향상시키는 조직구성원의 경력개발을 도모하기 위하여 경력개발센터(career development center)를 운영하고 경력상담과 경력계획 워크숍 등을 개최하기도 한다. 따라서 조직구성원은 현재의 경력경로를 향상시키는 방향으로 경력목표를 세우고 구체적인 능력발전방안을 개발할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 직무의 성격, 능력과 자격(실적), 개인차원의 경력발전계획 등을 토대로 조직구성원의 보직관리
가 이루어지고 있다.

넷째, 인사관리의 공정성에 있어 순환보직의 경우, 미국 지방정부는 공무원의 순환보직을 지양하고 있으며 승진도 자격요건을 갖춘 공무원의 시험을 통하여 이루어지고 있다. 근무성적평가제는 성과와 실적중심으로 이루어지고 있으며 다면평가제의 도입운영은 지방정부에 따라 상이하다.

다섯째, 여성공무원의 공직 대표성을 확대하기 위하여 여성채용할 당제를 채택하고 있으며, 샌프란시스코 시의 경우에는 인사위원회 구성시 인사위원 5인중 반드시 여성이 2인 이상이 되어야 한다고 규정하고 있다.

위에서 논의한 한국과 일본 및 미국의 지방정부의 인사관리시스템의 특성을 표로 나타내면 다음 <표 5-1>과 같다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>기준</th>
<th>영 역</th>
<th>한국</th>
<th>일본</th>
<th>미국</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>자치 조직권</td>
<td>법률에 엄격히 명시</td>
<td>당해 자치단체의 조례에 명시</td>
<td>지방정부의 현장에 명시</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>자치 인사권</td>
<td>법률에 엄격히 명시</td>
<td>당해 자치단체의 조례에 명시</td>
<td>지방정부의 현장에 명시</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>인사 위원회</td>
<td>독립성 미확보</td>
<td>장이 의회 동의를 얻어 선임</td>
<td>지방정부의 현장에 명시</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>개방성</td>
<td>신규 채용</td>
<td>하위직 중심의 폐쇄적 임용체제</td>
<td>전 분야의 종합직</td>
<td>능력위주의 수시채용, 채용의 다양화</td>
</tr>
<tr>
<td>개방형 직위</td>
<td>환경화되지 않음</td>
<td>경영자 등의 종도채용제도 확대 도모</td>
<td>개방형, 직위분류제</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>인사 교류</td>
<td>환경화되고 있지 않음</td>
<td>어느 정도 환경화되어 있음</td>
<td>인사교류는 활발하지 않음</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>전문성</td>
<td>인사전담기구</td>
<td>일반행정가가 인사업무 담당. 인사전담 기구가 없음</td>
<td>인사위원회에 인사업무 담당하는 사무국(장)이 있음</td>
<td>인사전담부서의 운영(인사전문가)</td>
</tr>
<tr>
<td>교육 훈련</td>
<td>승진과 차출식 교육훈련</td>
<td>의무적 연수와 자기계발 연수의 절충</td>
<td>개인자원에서 교육훈련</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>경력 개발</td>
<td>전무하거나 환경화되지 않음</td>
<td>내부 공모와 개인이동의향시 등을 활용</td>
<td>경력상담프로그램 운영</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공정성</td>
<td>승진 선임자 중심의 승진관행</td>
<td>선임자 중심의 승진관행</td>
<td>성과주의, 능력주의</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>평정제</td>
<td>선임자 중심의 평정</td>
<td>직원의 능력 및 경력 개발과 연계</td>
<td>성과중심의 평정시스템</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대표성</td>
<td>지방자치단체별 자체적 여성차별철폐정책이 없음. 지방자치단체 여성공무원이 많으나 관리직의 비율은 극히 적음</td>
<td>법률과 조례에 의해 여성의 관리직 전출 등을 적극 도모 중임. 장애가등을 대상으로 하는 채용시험 있음</td>
<td>여성 외에 장애인, 재학군인, 소수 인종의 공직임용 확대</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
제2절 지방자치단체의 인사관리시스템 개선

1. 자율성

1) 기구 및 정원

현행 지방공무원법과 제도는 지방정부의 자치조직권과 인사권을 지나치게 제약하고 있어 지역의 특성을 고려한 조직 및 인력자원관리에 많은 문제점을 가지고 있다. 지방정부의 기구설치와 지방공무원의 임용, 보수, 정원관리 등 인사행정의 제도는 대통령령과 행정자치부령을 포함한 20여종의 각종 행정령령에 의하여 자율적 인사권의 제약을 받고 있다. 따라서 진정한 지방자치와 지방분권을 구현하기 위해서는 지방자치법을 비롯하여 국가공무원법과 유사한 내용으로 되어 있는 지방공무원법(지방공무원임용령, 지방공무원정규 및 소정규정 등)과 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에관한규정을 개정하여 지역의 특성을 고려한 지방정부의 조직 및 인사행정체제의 확립이 필요하다. 정원관리의 경우 현재와 같이 규제중심의 표준정원산정방식에서 벗어나 총액인건비의 범위 내에서 자율적으로 정원을 관리할 수 있는 자율적인 시스템으로의 전환이 필요하다.

이를 위하여 정부는 현재 총액인건비체의 도입을 계획하고 있다(총액인건비 : 일반회계 총액 대비 인건비 총액 비율). 이는 총액인건비의 일정비율을 넘지 않는 범위 안에서 지방자치단체가 자율적으로 정원을 관리할 수 있도록 하는 제도이다. 이에 관해 총액인건비는 강제조항으로 법률에 규정하고 과건자는 총 정원에 포함하도록 한다.
2) 공무원 종류별 및 직급별 정원 책정

현재 공무원 종류별 정원 책정이 지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정사항에 따라 지방자치단체의 정원이 대통령령으로 마련되어 있으나 이를 대통령령으로 규정하지 않고 행정자치부령으로 위임하고 있으며, 내용 또한 지방자치단체의 자치권을 크게 제약하고 있는 실정이다. 자치단체장의 자의적인 인사관행을 방지하기 위해서는 자치단체장 협업등용의 기준과 범위를 명확히 제시하여 효율적으로 인력관리를 도모하여야 한다. 이를 위해서는 먼저 지방공무원 정무직과 별정직의 비율은 법률로 정하고, 기타 공무원의 종류별 정원은 조례로 정하도록 하여야 한다. 아울러 지방자치단체장의 정책대응성(policy responsiveness)과 정치적 리더십 제고를 위해 정무직과 별정직 지방공무원의 비율을 현행보다 상향조정(예: 현행 2%에서 5%범위내)하여 자치단체장의 리더십을 제고할 필요가 있다. 그리고 일반직, 기능직, 고용직, 정무직 별정직 지방공무원의 총수는 총액 인건비의 일정한 비율 내에서 자율적으로 정원관리를 하도록 한다. 직급별 정원 책정의 기준은 조례로 정하도록 한다. 단 시, 도의 상위(4급 상당 이상) 지방공무원의 비율은 법률로 정하도록 한다.

현재 부단체장의 정수, 자격, 사무분장 등이 법령으로 확실적으로 정해져 있어 지역특성과 필요에 따른 부단체장 제도의 운영을 어렵게 하고 있다. 향후 부단체장의 정수는 법률로 정하고, 부단체장의 자격, 사무분장 등은 지역 특성을 반영하여 조례로 정하는 것이 바람직하다.

외국 지방정부는 공무원의 정원, 직급제계, 보수구조 등에 있어서 자율성을 가지고 있으나 지방정부의 산출물에 대한 철저한 평가와 실사를 통하여 특정 서비스의 기능을 박탈하고 타 지방정부 혹은 민간
기업으로 그 기능을 이양하기도 한다. 따라서 중앙정부는 직접적인 통제보다는 간접적인 통제방법을 활용하고 지방공무원의 최소한의 수준을 유지하기 위한 기준을 제시하며, 지방정부의 능력을 평가하여 자율권에 대한 자동적 대우를 중시하여야 한다. 따라서 향후 중앙정부의 통제의 원칙과 방법을 개선하여 중앙정부는 일정한 기준을 두어 지방정부가 과도하게 인력을 증가시키거나 질이 낮은 공무원을 충원하지 못하도록 개선하고, 중앙정부에서는 일정한 기준과 원칙만을 제시하고 지방정부는 조례에 의해 중앙정부로부터 주어진 원칙을 벗어나지 않는 범위 내에서 자치인사권 등의 권한을 행사할 수 있도록 하여야 한다.

2. 개방성

1) 신규채용

우리나라 지방자치단체는 공무원을 신규 채용할 때는 공개경쟁시험에 의하여야 하며 광역자치단체는 6급·7급 공무원을, 기초자치단체는 8급 및 9급 공무원을 대상으로 하여야 한다. 2003년 말 현재 지방자치단체에 신규 채용된 공무원 중 일반직의 경우 공채가 81.96%이고, 특별채용이 18.04%이다. 이들 중에서 97.9%가 9급이고 7급은 불과 2.1%에 불과하다. 이것을 통하여 우리나라 지방자치단체의 신규 임용자는 대부분 공개경쟁시험에 의하되 하위직인 9급 공무원이 대부분을 차지하고 있다.

여기에서 우선 문제는 지나치게 지식위주의 필기시험과 공개채용, 그리고 지나치게 하위직 중의 폐쇄적 충원체제라는 것이다.

먼저 지방자치단체 신규임용방법이 지식위주의 필기시험에 너무 의
존한다는 것이다. 현대의 공무원은 지적능력(intellectual capacities)도 중요하지만 그에 못지않게 정의적 능력(affective capacities)도 요구된다고(김부남, 12: 2000). 그리고 급급하거나 새로운 상황에서 문제를 해결하는 문제해결능력도 지녀야 한다. 그리하여 채용에 있어서는 학력과 같은 외적조건이나 지식위주의 필기시험을 최소화하고, 인성평가와 종합적인 사고능력 및 발전가능성을 중점 평가하는 방식으로의 전환이 필요하다. 특히 창의적 문제해결능력을 평가하는 개인능력평가와 조직적으로 적합성을 평가하는 조직적응력 평가를 실시하여야 한다. 아울러 면접과정에서 명확한 평가 기준을 제시하여 면접자의 임의적 판단이 아닌 직무의 성공적 수행을 예측할 수 있는 기준(역량)에 의한 채용방식을 도입하여야 한다. 지원자의 역량 및 태도 등을 평가하는 구조화된 질문과 수준별 행동 특성을 미리 표준화하여 면접자 주관성이 배제된 면접이 가능하도록 구조적 면접기법을 개발할 필요가 있다. 평가된 역량은 채용 판단뿐만 아니라 입직 후 개인별 능력 개발 자료로도 활용할 수 있다.

두 번째로 지방자치단체 신규임용이 주로 시험에 의한 공개채용에 의존하고 있다는 것이다. 시험에 의한 공개경쟁은 임용에 있어 업관이나 정실 그리고 부정을 최소화하고 공정성을 확보하기 위한 방식(박세정, 32: 1997)으로 민주성과 경쟁성을 동시에 충족시켜 줄 수 있는 소극적 임용방식이다. 지식만을 주로 측정하는 시험에 의한 공개채용은 행정이 전문화되고 실적위주의 사회로 접어들면 이는 적합하지 않다. 필기시험 외의 다양한 방식을 사용하면서 인성과 품성, 그리고 문제해결능력을 가진 자원을 외부에서 적극적으로 추출하고 유인하는 것이 필요하다. 현재 지방자치단체의 특채비율은 18%이다. 그런데 여기서 의사, 기술사, 변호사 등의 자격증과 박사학위소지자의 임용과, 인사교류대상자 등이 차지하는 비율을 제외하면 특별채용 비율 18%는 더 낮다.
아직으로 현재의 공채비율을 줄여 계약제 임용을 비롯한 인턴제의 활용 등 특별채용의 비율을 조금씩 높여 나가야 할 것이다. 그러나 지방자치단체 특채비율의 증가에 따른 전제조건은 지방자치단체 신규임용에 있어 공정성을 확보할 수 있는 장치가 반드시 먼저 마련되어야 한다는 것이다. 그렇지 않고 현재의 시스템으로는 특채의 비율을 늘리는 것은 무리라 본다.

그리고 지방자치단체 공무원의 신규임용에 있어서 해결되어야 할 문제는 지나치게 하위직 위주의 폐쇄적 충원방식이다. 미국 지방정부는 직위분류제를 채택하고 있기 때문에 공직이 개방(in-and-out system)되어 있고, 일본의 지방자치단체도 우리나라처럼 하위직에만 개방되어 있는 것이 아니라 전 분야의 중하위직을 맡아하고 있다.

이제 우리나라의 지방행정은 중앙정부의 지시나 명령을 기계적으로 집행하는 중앙정부의 하위 행정기관이 아니라 일정한 지역을 토대로 독립의 행정력을 갖는 다양하고 복잡한 행정업무를 수행해야 한다. 따라서 하위직 중심으로 되어 있는 직급체계를 개편하고, 지방자치단체의 사정에 따라 일정한 인건비의 범위 내에서 직급체계별 정원을 책정하여 신속적이고 탄력성 있는 인사관리가 행하여질 수 있도록 해야 할 것이다. 현재 지방자치단체에 두는 행정기구와 정원기준등에관한규정별표 5의 지방자치단체의 지방공무원의 직급별 정원책정기준을 신속적으로 관리할 수 있도록 정원비율의 일정범위22)를 허용하는 방안도 생각할 수 있다. 그리고 지방자치단체도 중간 직제나 보수제외의 부족, 그리고 통제가 용이한 하위직 중심의 소극적 채용문화에서 벗어나야 할 것이다.

22) 예컨대 광역시의 경우 7급 공무원을 전체 정원 중에서 34% 이내로 한정하고 있는데, 지방자치단체가 정원은 유지하면서 직급별 정원을 신속적으로 관리할 수 있도록 34-38%이내 등으로 일정범위를 둔.

139
또한 지방인재 채용방법을 다양화(예: 지역대학과 연계한 Internship 제도 도입 등)할 필요가 있다.

2) 개방형 직위제도

2002년 1월 충남을 시작으로 시행되기 시작한 지방공무원 개방형 직위 임용제도는 전문성과 효율성이 낮은 현재의 지방행정에 있어서 필요한 제도임에도 불구하고 지방자치단체의 적극적인 도입의지가 부족한 실정이다. 지방공무원 실·국·과장급 이상의 직위 중 10%를 개방형으로 지정하면 전국적으로 130여개의 직위를 개방형으로 지정할 수 있으나 “10%의 범위 내에서 지정할 수 있다”는 임의규정으로 지방자치단체에 지정된 개방형 직위는 현재 59개에 불과하고 그 중에서도 개방형 직위에 충원된 경우는 46개에 불과하다.

또한 개방형 직위제도를 도입하고 있다고 하지만 정책결정을 담당하는 본부의 중요 직위는 지정되지 않고, 지방자치단체 적속기관장이나 사업소장은 개방형 직위로 지정하여 운영하고 있을 뿐이다. 그래서 본부 직원들은 개방형 직위 지정과 운영에 대하여 부정적 인식을 갖고 있는 반면, 개방형직위로 운영되고 있는 직속기관과 사업소 직원들은 이에 대하여 부정적 인식이 강하다. 이는 개방형 직위가 올바르게 지정되어 운영되고 있지 못하기 때문이다. 이러한 현상은 국가 공무원 중 개방형 직위에 임용된 외부인이 불과 30% 정도인데 비해 지방자치단체의 개방형 직위에 임명된 외부인은 70%를 웃돌고 있어 지방공무원의 승진을 가로막는 장애요인이라고 생각하고 있기 때문이라 생각된다.

따라서 지방자치단체의 정책결정능력과 지방행정의 전문성을 제고하기 위해서는 첫째, 현재 개방형직위의 지정과 운영에 대한 성과를
매년 평가하여 개방형 직위를 잘 운영하는 지방자치단체를 포상하며 나 가능한 재정적 지원과 함께 이들 지방자치단체에 대해서는 지방자치단체의 개방형 직위의 운영등에관한규정 중 개방형 직위의 지정과 개방형 직위의 직무수행요건의 설정·변경에 행정자치부 장관의 승인이 나 협의 없이도 지방자치단체가 자율적으로 개방형 직위를 지정·운영할 수 있도록 해 주는 방안을 생각할 수 있다. 대신 개방형 직위를 잘못 운영하는 지방자치단체에 대하여는 개방형 직위를 잘 운영하는 지방자치단체에 지원하는 것만큼의 불이익이 돌아가도록 하는 방안도 생각할 수 있다.

둘째, 지방자치단체에서 개방형 직위로 지정할 수 있는 직위의 직급은 1-4급으로 되어 있는데 지방자치단체에서 이들 직위는 소수의 상위직이다. 따라서 30여년이라는 오랜 기간 동안 국장이나 과장으로의 승진을 목표로 하고 있는 지방공무원으로서는 당연히 개방형 직위에 대하여 직·간접적 반발과 부정적 인식을 갖기 쉽다. 그리고 본인들도 오랫동안의 행정경험을 통해 업무에 대한 전문적인 지식과 기술을 갖고 있다고 생각하기도 한다. 그리하여 지방자치단체 개방형 직위의 직급을 1-4급에서 1-5급으로 확대하는 방안을 생각할 수 있다. 그러나 개방형 직위의 직급은 5급이 포함되기 때문에 개방형 직위의 지정범위도 현재의 10%보다는 높이는 것이 필요하다고 본다. 이렇게 개방형직위의 직급을 5급으로까지 낮추게 되면 이들 기초자치단체에도 적용할 수 있을 것이며, 단지 기초자치단체의 경우 지정범위를 현재의 5급 직위의 10%범위 내로 한정하는 것이 현실적 적용가능성을 높일 수 있다고 본다.

셋째, 현재 지방자치단체 개방형 직위의 지정과 운영에 대해 지방자치단체장이 이 제도에 대한 보다 적극적인 인식을 갖도록 할 필요가 있다. 지방자치단체의 인사권은 현재 단체장에 집중되어 있기 때문
개방형 직위에 대해 단체장이 어떻게 인식하고 있느냐에 그 성패가 달라진다. 개방형 직위의 지정과 운영 등에 대한 성과평가가 제대로 이루어질 경우 지방자치단체장의 개방형 직위에 대한 인식은 달라질 것이다. 그에 못지않게 중요한 것은 개방형 직위에 대한 지방자치단체 공무원들의 인식이다. 어떠한 제도에 대해 기존 공무원들에 반발과 부정적 인식은 제도의 성공을 보장해 주지 못한다. 따라서 개방형 직위의 지정에 대해 지방공무원들의 합의를 받을 수 있도록 하고, 개방형 직위에 임용되는 사람이 공직 내외에서 전문성과 역량을 가진 사람이 공정하게 임용되도록 해야 할 것이다.

3) 인사교류

자치단체장의 민선 이후 중앙·지방간, 지방·지방간 인사교류는 급격히 감소하는 경향을 보여 왔는데 참여정부 들어 인사행정의 개방성 추진의 일환으로 중앙과 지방간의 인사교류가 활발해지고 있는 실정이다. 그러나 현재 중앙과 지방, 지방과 지방간의 공무원 교류는 행정자치부와 시·도에 설치된 인사교류협의회의 결정을 통하여 이루어 지는데 지방자치단체장의 이해부족과 지방공무원의 중앙정부로의 교류에 따른 생활비 증가와 정직배치 등으로 활발하게 추진되지 못하였다. 그러나 우리나라는 미국이나 일본의 출향제도와 같이 공무원의 신분을 바꾸지 않고도 중앙과 지방, 지방과 지방간 인사교류를 할 수 있다는 점에서 대단히 다행이다.

인사교류는 서로 다른 영역간의 지식이나 정보를 공유하고 활용함으로써 정부행정의 지식기반을 확대할 수 있다. 지식기반 정부를 구축하는 데에 인사교류는 지식기반이나 지식창고(knowledge repository)를 확장하는 주요 요건으로 가능할 것이다. 인사교류를 통하여 공무원
이 한 기관에서만 근무하지 않고 상호연관성이 높은 기관이나 조직에서도 근무하게 되어 자신의 적성과 능력을 살릴 수 있는 기회를 보다 많이 제공받을 수 있으며, 새로운 학습을 경험함으로써 자신의 능력개 발을 도모할 수 있다.

지방자치단체의 인사교류는 지방자치단체 상호간 균형 있는 인력배치 활용 및 필요한 전문인력의 상호 교환을 통하여 조직의 생산성을 증진시킬 수 있으며, 양여인력을 인사교류를 통하여 해결함으로써 유연하고 탄력적인 인사관리를 할 수 있다. 각 지방자치단체 또는 민간 부문의 인력이 가지고 있는 업무수행상의 노하우(known-how)를 인적 교류를 통하여 서로 공유할 수 있는 장점이 있다. 그러하여 지방자치단체 인력활용의 극대화를 위하여 영역과목별 전방위 인사교류의 활성화가 필요하다. 따라서 우리나라에서 중앙과 지방, 지방과 지방과의 인사교류는 상호교류의 형식을 주로 취하되 중앙·지방간 상호교류체도에는 가능하면 할당제를 도입하든지, 인사교류대상자에게는 교류수당을 특수근무수당 수당으로 하여 생활비의 일부를 보전해 주고 실적가점을 주어 보직배치와 승진부터도움을 줄 수 있도록 하는 방안을 적극 검토할 수 있다.

3. 전문성

1) 인사전담부서의 구성과 운영

지방자치단체의 환경변화는 새로운 인적자원관리 방식을 요구하고 있다. 전략적 인력관리는 인력의 운용에 있어서 조직의 목적과의 연관성을 강조한다. 즉 인적자원의 활용계획과 조직의 전략을 통합되는데 이것은 전통적으로 유지(maintenance) 개념의 인사관리와 근본적으로
차이가 있다. 전략적 인력관리를 하면 인력관리 기능은 그 기능적 혹은 행정적 활동에 의해서 보다 조직의 전략에 의하여 추진된다. 즉 인력관리는 조직의 전략 혹은 전략적 필요에 완전히 부응하는 것이어야 하며, 인력정책이 조직의 정책과 조직계획상에서 핵심적 위치를 점하고 있어야 한다. 또한 인적자원관리의 방식은 일선관리자의 관리활동과 조화를 이루어야 하고, 그들에게 인식되어야 하며, 그들에 의해서 활용될 수 있어야 한다(오성호·권경득, 2002: 114). 그러므로 전략적
인력관리는 인력관리가 조직의 관리에서 변화에 수동적으로 반응하는 것이 아니라 조직의 변화를 동등적으로 주도하는데 일조를 하는 것을 의미한다. 이러한 관점에 볼 때 조직내 인사담당부서와 인사담당관은 조직의 변화를 동등적으로 주도하는 핵심적인 기능을 수행하고 있는 것으로 보 수 있다. 따라서 지방자치단체의 인사관리를 조직전체의 업무에서 전문적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 인사담당부서의 설 치와 인사전문가(담당자)의 육성은 매우 시급히 요구되고 있다.

지방자치단체에서 요구되는 인사담당부서와 인사담당자의 역할을 살펴보면 다음과 같다(오성호·권경득, 2002: 116). 첫째, 앞으로 인사 담당자의 역할이 법규의 적용에만 머물지 않는다는 점이다. 즉, 중원이나 보수 지급 등의 인력관리활동에 있어서 어떤 법적 규정이 적용되어야 하는가를 따지는 것이 아니라 조직의 목표를 달성하기 위하여 인력이 활용될 수 있는 방법을 창조해 그 역할의 초점이 맞추어져야 한다. 둘째, 조직 내에서 인사담당자의 역할이 더욱 중요해진다. 단순히 법규의 해석과 적용에만 머무는 것이 아니라 적절한 통제와 자문, 정책방향의 제시가 담당하게 된다면 그 직위도 영향력 있는 수준이 되어야 한다.

따라서 인사담당자는 단순히 인사 관련법규의 내용을 잘 아는 것으로는 충분히 능력을 갖추었다고 말하기 어렵다. 통제중심의 인력관리
이에서는 법규를 잘 숙지하여 필요한 때에 적절한 규정을 적용하는 것이 인사담당자의전문능력으로 인정받을 수 있다. 그러나 성과지향적, 상황적응적, 탄력적 인력관리에서는 법규의 내용뿐만 아니라 필요한 인력관리 방법을 고안하고 적용하여, 중요한 의사결정을 내릴 수 있는 능력을 갖출 것이 요구된다. 이는 인력의 선발, 공직의 분류, 교육훈련, 보수 등 인력관리의 각 분야에서 기술적 전문성을 갖추어야 하는 동시에 일선관리자의 능력을 향상시키고자 할 때 그들에게 전문가로서 도움을 줄 수 있는 능력도 갖추어야 한다.

그러므로 인사전담부서와 인사담당자는 전문분야로 인정을 받아야 한다. 인사담당자는 조직의 목표와 관련된 인력계획을 수립할 수 있어야하며, 인력소요와 관련하여 조직의 목표를 수립하는데 기여할 수 있어야 한다. 또한 인사담당자는 조직에 맞는 인력관리 프로그램을 고안하고 실현하여야 한다. 따라서 인사담당자는 인사관리의 각 분야에 대한 전문적 지식과 사회의 변화를 인식하는 폭넓은 시야를 갖춘 전문가가 되어야 한다.

이러한 관점에서 채용, 승진 및 전문보직경로제 등 새로운 인력관리제도의 구축과 실행을 위하여 인사담당부서의 기능과 역할강화가 필요하다. 지방자치단체의 새로운 인력관리방향 설정 및 채용, 전문보직관리, 능력, 성과 및 실적중심의 보수체계 구축, 새로운 교육훈련프로그램의 구축 등을 위한 구체적인 실행계획의 수립을 위해서는 인사분야에 대한 경험과 전문지식, 열정을 갖춘 인사전문가의 선발과 충원이 우선적으로 이루어져야 한다(최병태, 1999: 150-154). 또한 지방자치단체의 전문적인 인력관리를 위해서는 인사전담부서의 설치와 더불어 인사담당부서에 대한 기능강화 및 인력보강이 선행되어야 보다 효과적으로 지방자치단체의 인사제도의 개선을 도모할 수 있다.23)

23) 미국의 대부분의 지방정부는 인사전담부서를 설치 운영하고 있다. 프랑스의 경우에는 기초자치
2) 교육훈련

지방정부의 인적자본을 구축하기 위해서는 공무원 훈련의 질을 제고하고 교육예산을 증대하여야 한다. 교육훈련의 질은 교육훈련에 투여된 시간수보다 더 중요하다. 그리고 지방정부의 안정적인 교육훈련 예산으로는 최소한 전체 인건비(personal costs)의 3% 정도를 배정해야 한다. 일단 교육훈련예산이 배정되면 지방정부는 이를 기본적인 근로계약의 일부로 하여 이를 보호해야 한다. 즉 교육훈련비를 훈련부서가 마음대로 쓸 수 있도록 하지 말고 예산은 조직의 업무와 일치하는 일반적인 가이드라인 내에서 사용될 수 있도록 개별공무원의 계좌에 배분되어야 한다. 공무원들은 정부의 교육훈련기관에서 교육을 받아야 되고, 지방대학에서 교육을 받아야 한다. 이러한 교육훈련시스템의 변화는 개별공무원들이 학습을 지속하도록 동기를 창조할 것이며, 동시에 공무원의 교육훈련에 대하여 정부와 외부기관의 건전한 경쟁을 유도할 것이다.

향후 지방공무원의 역량 강화를 위하여 교육훈련예산을 실질별로 배정하여 교육수요자 중심으로 효율적으로 교육훈련예산을 운영한다(교육훈련비는 인건비에 포함하지 않음). 지방공무원 교육과, 지역대학 및 기업체 연수원 등과 연계하여 지방공무원 교육의 전문성을 제고하고 프로그램을 다양화한다. 아울러 지방공무원

단체들이 범인 성격의 지방공무원 인사관리국을 운영하고 있다. 이에는 지방공무원전국인사관리센터(centre national de la fonction publique territoriale, CNFPT)와 각도에 설치된 도 인사관리센터(centres de gestion départementaux)가 있다. 특히 지방공무원전국인사관리센터는 ① A급과 일부 B급에 속하는 경력직 지방공무원을 채용하기 위한 지방공무원 공개경쟁채용시험의 주관, ② A급과 일부 B급에 속하는 공무원직의 공석과 선규채용방향 등의 관련 정보제공, ③ 지방공무원 채용을 위한 전국적 수준의 지방공무원 채용 관광, ④ 지방공무원 직책 재조정, ⑤ 지방공무원의 연수 등의 기능을 담당하고 있다(배준구, 2004: 126-128).
교육원의 혁신이 필요하며(지방공무원 교육원을 권역별 통폐합 및 책임운영기관화), 지방공무원 교육원과 자치단체 출연 연구원을 통폐합하여 교육훈련의 시너지 효과를 제고할 수 있다. 지방자치단체간 공무원 교육훈련의 상호 인정제도도 도입해 볼 만하다.

특히 교육훈련프로그램이 목표로 하는 지방공무원의 역량 증진에 대한 안내 또는 지침서를 잘 마련하여 교육훈련의 효과성을 제고하여야 한다. 개인별 역량평가와 능력개발을 연계하는 지식 로드맵 (Knowledge Road Map)을 작성하고, 각 직위에서 요구되는 역량에 비하여 보유한 역량이 부족한 공무원을 중심 대상으로 교육수요에 기초한 맞춤형 교육을 실시하여 교육훈련과 직무수행능력과의 연관성을 제고하여야 한다.

먼·관간의 교육훈련 파트너십 구축

지방자치단체의 경우에도 장기교육의 경우 대학(원)에 보내어 전문교육을 이수하도록 민간의 교육기관과 파트너십을 구축할 필요가 있다. 또한 미국과 같이 교육기간별, 내용수준별 평가 등을 통하여 학점 인정제의 도입을 검토할 필요가 있다(김판석, 2002: 99). 특히 지방공무원의 정책기획 및 관리능력의 제고를 위하여 관리자를 대상으로 이들의 관리능력을 제고하기 위하여 민관간의 커리큘럼의 공동개발과 강사인력의 활용을 극대화 할 필요가 있다. 미국의 경우에는 관리자를 위한 교육훈련프로그램으로 갈등해결, 성과조직구축, 고객지향적 조직개발, 공공정책 다이나믹스, 관리능력 코칭, 환경정책 이슈, 관리자 의사소통기술, 관리자협안이슈포럼, 예산정책과 절차 등 다양한 코스를 개발 운영하고 있다. 특히 민관간의 교육훈련 협력이 활성화 되려면 민간이든 정부이든 교육훈련프로그램의 예측가능성을 높여야 한다. 이

학교수요처 제도의 도입 운영

수요자 중심의 교육훈련제도의 활성화를 위하여 수요자가 필요한 대상교육기관을 선정하여 참여할 수 있도록 교육바우처(Boucher)제도를 활성화 한다. 교육바우처제도는 ① 교육훈련의 적시성-효율성 증대, ② 교육훈련 경비의 절감 등 교육훈련의 실효성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 현재 미국의 일부 지방자치단체에서 교육바우처제도를 활발하게 실시하고 있다.

교육바우처제도의 구체적인 운영 및 흐름도를 살펴보면 다음<표 5-1>과 같다. 먼저 교육훈련생(수요자)이 교육대상기관, 교육내용 및 교육기간 등을 선정하고, 소속기관(부처)에 본인이 선택한 교육훈련내용을 신청한다. 소속기관(부처)에서는 교육기관, 교육내용 등의 적정성을 심사하여 승인한다. 교육훈련생은 정해진 교육기간 동안 교육훈련(수강)을 받고 소속기관(부처)에 수강내용 증명서(이수증명서, 성적표 등)를 제출한다. 수강내용 증명서를 접수한 소속기관(부처)은 교육훈련기관에 실제소요경비를 지급한다.
제5장 지방자치단체 인사관리시스템의 개선과제

3) 고용개발 및 전문보직장로제

개인별 보유 역량을 기반으로 직무(직책)별로 최적의 역량보유자를 선발 및 배치함으로써 보직관리의 합리성을 제고할 수 있다. 순환보직제의 폐단을 극복하고, 개인의 목표 및 적성, 능력, 희망에 대한 체계
적인 분석과 조직의 목표 및 적무분석 등을 통해 공무원을 적재적소에 배치하여야 한다. 전문보직경로제를 도입하여 특정한 전문분야 및 관련 분야 내에서의 승진 및 보직이동을 실시함으로써 공무원의 전문성을 극대화하여야 한다.

전문보직경로제는 愈加형, ト형, 工형, ▽형 등 4가지 유형이 있으며 장점 및 단점은 〈표 5-2〉와 같다.

<표 5-2> 전문보직경로제의 방안

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>내용</th>
<th>장점</th>
<th>단점</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>uesta형</td>
<td>하위직 개방</td>
<td>계개인의 적성파악 용이</td>
<td>하위직 전문성 약화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일정직급 후 전문보직경로</td>
<td>상위직 전문성 제고</td>
<td>상위직 업무조정 및 통합능력 결여 가능성</td>
</tr>
<tr>
<td>ト형</td>
<td>하위직 전문보직경로</td>
<td>하위직 전문성 강화</td>
<td>상위직 전문성 약화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일정직급 후 개방</td>
<td>상위직 업무조정 및 통합능력 강화</td>
<td>개인의 적성파악 곤란</td>
</tr>
<tr>
<td>ト형</td>
<td>하위직 개방</td>
<td>초기 적성파악 용이</td>
<td>하위직 전문성 약화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일정직급 전문보직경로</td>
<td>증간관리층의 전문성 강화</td>
<td>인사관리 복잡</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일정직급 후 개방</td>
<td>정책결정자의 종합적 시각 확보 가능</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>▽형</td>
<td>상위적으로 갤워복 전문보직경로 확대</td>
<td>직급별 책임과 권한 부여</td>
<td>초기 적성파악 곤란</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>능력배양에 효과적</td>
<td>책임성 약화</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


지방공무원의 전문보직경로제의 운영은 상위직급으로 갈수록 유관직렬을 통폐합하여 관리한다(<그림 5-2> 참조). 8~9급은 다소 세분화 된 직렬을 통합관리하여 기술적(technical) 전문성을 유지하고 6~7급은 유관직렬을 일부 통폐합하여 관리함으로써 기술적 전문성의 영역을 확대한다. 반면에 4~5급은 유관직렬을 보다 넓게 통폐합하여 기술적
전문성과 동시에 관리능력의 향상을 도모한다.

<그림 5-2> 전문보직경로제의 운영방안

<table>
<thead>
<tr>
<th>2-3급</th>
<th>4-5급</th>
<th>6-7급</th>
<th>8-9급</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>가 그룹</td>
<td>나 그룹</td>
<td>•유관직렬 통폐합</td>
<td>•자산취득 직렬</td>
</tr>
<tr>
<td>A 그룹</td>
<td>B 그룹</td>
<td>C 그룹</td>
<td>D 그룹</td>
</tr>
<tr>
<td>a 직렬</td>
<td>b 직렬</td>
<td>c 직렬</td>
<td>d 직렬</td>
</tr>
<tr>
<td>e 직렬</td>
<td>f 직렬</td>
<td>g 직렬</td>
<td>h 직렬</td>
</tr>
<tr>
<td>•a와 b, c와 d, e와 f, g와 h직렬은 각각 상호 유사 직렬</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 기본방향 및 원칙:
  - 각 직렬간 승진비율의 균형 및 승진속도의 형평 고려
  - 전문보직경로제의 도입으로 전문성 확보

아울러 조직내 역량과 인력자원 활용의 극대화를 위해서 개인적 차원에서뿐만 아니라 조직적 차원에서 공무원 개개인의 경력발전에 대한 인식의 제고가 필요하다. 공무원 개개인의 경력개발은 경력교육, 경력상담, 경력계획, 워크숍 등의 차원에서 효율적으로 이루어져야 하며, 자기 주도형 경력개발을 실현하여야 한다.
4. 공정성

1) 순환보직 및 승진

지방공무원의 전문성 제고를 위하여 빈번한 순환보직제를 지양하고 능력과 성과중심의 승진체제의 구축이 필요하다. 특히 인사관리의 공정성 제고를 위하여 내부인력시장제도의 도입 운영이 필요하다. 내부 인력시장이란 수요자와 공급자간 Cyber 공간을 통해 이루어지는 공개적·경쟁적인 인력관리시스템을 의미한다. 내부인력시장제도는 승진대상자의 직무적합성에 대한 공개적인 검증이 가능한 장점이 있다. 내부인력시장제도의 운영방안 및 절차는 <그림 5-3>과 같이 4단계로 이루어진다.

① Stage 1 : 구체적인 직무명세서 작성(인력수요부서)
   • 인력규모, 직급, 직위, 직무내용 등을 구체적으로 명시
② Stage 2 : 지원자 공모・응모 및 추천
   • 해당 기관 : 직무명세서 공개 및 공모
   • 응모자 : 전공, 자격증, 경력, 특기사항 등을 명시하여 응모
   • 추천자 : 공직 내·외부 추천자 신분공개 및 추천사유 명시하여 추천
③ Stage 3 : 심사
   • 심사위원회 구성 : 기술직 공무원 50% 참여
   • 심사기준 : 업무연관성, 공직내·외부 경력, 전공 및 자격증 등
심사기준에 따라 심사
④ Stage 4 : 선발
   • 심사결과 공개 및 선발
지방분권화 시대의 승진제도는 공정성과 객관성을 중시하는 평가시스템의 확립을 통하여 효율적으로 운영되어야 한다. 구체적인 승진제도의 혁신방안을 요약하면 다음과 같다(권정득, 2003: 48).

첫째, 심사승진에 있어서 연공서열 중심보다는 근무실적과 조직기여도를 중시하는 승진제도의 정착이 필요하다. 실적중심의 공정하고 객관적인 승진관리를 위하여 지방정부별 부서별 특성에 맞는 공정하고 객관적인 실적평가의 기법 및 방법(다면평가 등)과 다양한 인사평가의 기준을 마련하여야 한다. 특히 상위직에 대한 승진관리의 공정성과 객관성을 확보하기 위하여 고위관리자로서 갖추어야할 기본적인 지도
력과 관리능력을 평가하는 승진적격성 평정제도를 도입하여 실적중심의 평가제도인 목표관리제와 통합운영함으로써 지방공무원 상위직에 대한 체계적인 승진관리를 도모할 수 있다.

둘째, 일정 비율의 시험승진제도의 확대·실시가 필요하다. 심사승진 외에 시험승진에 일정 비율을 할당하여 시험을 통한 유능한 인재의 발굴 및 육성이 필요하다. 아울러 상위직급에 응모할 수 있는 자격을 부여하는 교육훈련 과정(리더십, 조직관리능력 등)을 개발하여 그 과정을 이수하면 상위직급에 응모할 수 있는 기회를 부여하는 제도의 활용도 모색해 볼 만하다.

셋째, 지방공무원 직급체계의 현실화가 필요하다. 현행 시·도에는 1급 직위가 있으나 시·군·구에는 2~4급이 최고 직위이며, 일부 계급은 상·하위직간 중첩되어 있다. 또한 업무량에 관계없이 지방정부의 직급이 하향 책정되어 있어 지방공무원의 불만이 고조되고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위한 방안으로 지방정부에 상위직급인 소수의 1급 직위를 설치하여 중복 계층체제를 해소할 수 있을 것이다.

2) 근무성적평정, 목표관리제 및 다면평가

지방공무원의 지방자치단체의 인사관리에 지방공무원을 적극 참여시켜 인사관리의 공정성을 제고할 필요가 있다. 성과중심의 근무성적 평정시스템의 구축과 목표관리에 의한 평정시스템의 구축이 필요하다. 아울러 다면평가제와 같이 구성원의 참여를 통한 인사관리는 인사관리의 공정성과 자치단체장의 정신인사를 사전에 방지할 수 있는 장치가 될 수 있다.

평정제도의 개선을 위해서는 근무성적평가와 목표관리제의 연계가 필요하다. 목표관리제의 두 가지 핵심적 특징은 목표설정과 목표평가.
제5장 지방자치단체 인사관리시스템의 개선과제 155


이러한 관점에서 점수제 평정제도와 목표관리제는 평정의 객관성과 공정성 확보는 물론 공무원의 능력발전과 공직사회의 경쟁을 촉진시키는 개선된 인사평가제도로 인식되고 있다. 점수제에 의한 평정제도가 평가의 신뢰성과 합리성을 제고하고 효율적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 개선노력이 필요하다(김관식, 권정득, 1999: 1100). 첫째, 평가대상 공무원이 담당하는 직무의 성격을 감안한 객관적이고 합리적인 성과지표의 설정이 필요하다. 둘째, 근무실적과 성과중심의 평가를 통하여 공무원의 능력과 생산성을 제고시킬 수 있는 효과적인 수단으로 활용되어야 한다. 셋째, 피평가자의 면담을 제도화하여 피평가자가 평정결과를 열람할 수 있도록 하고, 평정결과에 대한 논의와 근무성적을 향상시키기 위한 방안을 협의하고 자문할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 법정부적인 통일적인 단일형태의 평정기준보다는 지방자치단체별로 지역의 특성에 맞는 다양한 평가기준을 개발, 운영하여야 한다. 다섯째, 평정결과는 승진 또는 보수와 연계하여 경쟁의 촉진제로


이러한 관점에서 점수제 평정제도와 목표관리제는 평정의 객관성과 공정성 확보는 물론 공무원의 능력발전과 공직사회의 경쟁을 촉진시키는 개선된 인사평가제도로 인식되고 있다. 점수제에 의한 평정제도가 평가의 신뢰성과 합리성을 제고하고 효율적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 개선노력이 필요하다(김관식, 권정득, 1999: 1100). 첫째, 평가대상 공무원이 담당하는 직무의 성격을 감안한 객관적이고 합리적인 성과지표의 설정이 필요하다. 둘째, 근무실적과 성과중심의 평가를 통하여 공무원의 능력과 생산성을 제고시킬 수 있는 효과적인 수단으로 활용되어야 한다. 셋째, 피평가자의 면담을 제도화하여 피평가자가 평정결과를 열람할 수 있도록 하고, 평정결과에 대한 논의와 근무성적을 향상시키기 위한 방안을 협의하고 자문할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 법정부적인 통일적인 단일형태의 평정기준보다는 지방자치단체별로 지역의 특성에 맞는 다양한 평가기준을 개발, 운영하여야 한다. 다섯째, 평정결과는 승진 또는 보수와 연계하여 경쟁의 촉진제로
활용하여야 한다. 평정결과 일정한 점수이하를 받은 평정자는 승진을 제한하도록 하고, 무능력자는 승진에서 배제하는 평가가 되어야 한다. 특히 목표관리제는 정책이나 사업에 대한 엄정한 성과관리(계약)을 통해 성과에 상응한 보상을 보장하여 공직내 경쟁을 촉진시키는 제도로 발전시켜야 한다.

그리고 다면평가제를 정착시키기 위해서는 무엇보다도 구성원들에 대한 충분한 사전교육이 필요하며 다면평가제에 대한 거부감을 줄이기 위해서 다면평가로 인한 업무부담을 최소화하여야 한다. 평가참여자와의 경우에는 현재 상급자 평가, 동료평가 및 하급자 평가방식을 채택하며, 대민부서의 경우 민원인 평가를 추가하는 것이 바람직하다. 그리고 평가대상자의 경우에는 평가목표에 따라 달리할 필요가 있다. 예를 들면 승진목적에 대해서는 5급 이하까지, 성과평가에 대해서는 4급 이하까지 등으로 대상을 달리할 필요가 있다(조선일·박은규, 2004: 65). 이들 평가목적 및 대상자에 따른 평가지표의 구성이 필요하며, 평가자 선정범위, 평가자수 및 구성비율을 합리적으로 조정할 필요가 있다.

다면평가제도는 객관적이고 공정하면서 형평에 맞는 평가제도를 마련하여 공무원의 불만을 최소화하고 나아가 조직의 생산성을 향상시키며 성과주의와 능력주의를 구현하고자 하는 취지에서 도입되었다. 따라서 인사고과나 근무평가의 신뢰성과 공정성 확보를 위하여 다면평가제를 적극 실시하여 상급자 평가뿐만 아니라 동료 간 평가, 하급자에 의한 평가, 고객에 의한 평가방식을 적극 추진하여야 한다. 다면평가제는 상사만 부하를 평가하는 것이 아니라 부하가 상사를 또는 동료가 동료를 평가하는 제도이다. 부하가 상사를 평가함으로써 상사의 리더십을 개발하고 부하관리에도 공정성을 높이고자 하는 목표관리제의 취지를 극대화할 수 있는 방향으로 제도의 개선이 필요하다. 또한
다면평가의 결과를 본인에게 공개하여 다면평가의 결과가 개인의 능력발전에 도움이 되도록 하여야 한다.

5. 대표성

우리나라 여성공무원의 관리적 점유 비율은 앞에서 살펴본 바와 같이 미국이나 일본에 비해 지나치게 낮은 것이 현실이다. 이러한 현상을 타개하기 위해 다음과 같은 노력이 특히 필요하다.

지방자치단체 여성공무원의 공직임용 기회를 실질적으로 확대하기 위해서는 무엇 보다도 상위직 공무원의 여성 할당제를 제도화하여 여성의 상위직 대표성을 제고하고, 여성채용목표제의 적용 대상을 모든 직렬로 확대하여 실질적으로 여성채용 비율을 늘려야 한다. 그리고 여성공무원에 대한 승진, 배치 및 전입할당제를 실시하여 특정 분야에서 여성공무원이 편중되는 현상을 개선하여야 한다. 아울러 여성공무원의 경영, 기획 및 관리능력을 개발할 수 있도록 다양한 교육훈련의 기회를 보다 많이 제공하여야 한다. 여성공무원이 민원부서 또는 여성관련부서에서 장기 근무하지 않도록 전보기준을 명시하여 능력배양 기회를 부여하여야 한다.

특히 지방자치단체에서의 여성공무원의 경력개발의 장애요인을 분석하여 채용, 배치전환, 승진, 연수, 퇴직 등의 인사관리 각 단계에서 남녀평등한 대우가 지켜지고 있는지에 대해 검토·분석할 필요가 있다. 상위직으로의 여성공무원 임용에 있어서 인사의 공정성과 객관성을 확보하고 장애요인을 교정할 수 있는 위원회의 구성이 필요하다. 아울러 여성공무원을 채용하는 문제뿐만 아니라 여성이 경력개발을 위한 교육훈련, 승진, 유연한 근무형태, 자녀육성 프로그램 등을 개발하고 여성공무원의 필요와 이해를 충족시켜줄 수 있는 여성친화적 조직환경
을 구축하여야 한다(권경득, 2002: 36).

아울러 여성희망보직제나 여성경력개발프로그램 등을 개발하여 당사자인 여성 공무원 스스로가 보직의 보임 또는 승진 임용 경쟁력을 제고할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다. 이를 위한 중요한 제도적인 장치의 하나가 미국의 예에서 보았듯이 인사위원회에 여성 또는 여성 공무원을 반드시 일정 비율 이상 위촉 또는 임명하는 것이다.

또한 여성의 공직 내지 관리직 등용의 비율을 높이기 위해서는 이에 관한 사회적인 인식을 공유할 필요가 있다. 일본의 예에서 볼 수 있었던 여성의 사회적 참여를 계도하는 교육훈련 프로그램이나 강좌를 개발하여 이를 공직과 사회에 널리 홍보하는 것이 필요하다.

마지막으로 위와 같은 내용들은 법령이나 조례의 제정·개정을 통해 지방자치단체가 반드시 지켜야 할 규범으로 삼아야 할 것이다.
제 3 절 지방정부 인사시스템 개혁의 로드맵 작성을 위한 작업

이상의 논의를 통하여 지방정부 인사관리 시스템을 효율적으로 개혁하기 위해서는 지방정부 인사시스템의 개혁을 위한 로드맵을 만들어 추진하는 것이 매우 효율적일 것이다. 그러나 지방정부 인사개혁과제의 단계별 추진일정과 전략을 강구하여 제시하는 것은 본 연구의 범위를 벗어난다. 또는 다른 작업이다. 그러하여 여기에서는 앞에서 논의한 지방정부 인사관리 시스템의 현황과 문제점, 그리고 향후과제를 다음 표(표5-3, 5-4, 5-5, 5-6, 5-7)로 제시하는 데 그치고자 한다. 이것을 통하여 지방정부 인사관리 개혁을 위한 일정과 추진전략을 위한 로드맵을 작성할 수 있을 것이다. 그리고 지방정부 인사개혁을 위한 로드맵을 작성하고, 작성된 로드맵에 따라 지방정부의 인사개혁을 효율적이고 적극적으로 추진하기 위한 가칭 별도의 “지방인사개혁위원회”를 설치하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>인사 관리 영역</th>
<th>현황 및 문제점(As-is)</th>
<th>향후의 방향(To-be)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>자치 조직권</td>
<td>자치단체의 행정기구와 공무원 정원, 직급별 정원을 대통령령에 규정</td>
<td>행정기구와 정원에 관한 권한 이양</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지방의의회의 사무기구와 지방정부 직속기관을 일일이 규정</td>
<td>지방공무원 관련법에 조례 제정의 범위 확대</td>
</tr>
<tr>
<td>자치 인 사권</td>
<td>지방자치단체의 국가공무원 배치</td>
<td>지방공무원 관련법에 조례 제정의 범위 확대</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>개방형직위의 지정, 변경 등 승인권</td>
<td>지방공무원 배치 규모 축소</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>교육훈련 권한의 제약</td>
<td>지방정부 인사의 독자성 증대</td>
</tr>
<tr>
<td>인사위원</td>
<td>인사위원회의 독립성 결여</td>
<td>인사위원회의 독립성 확보</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인사위원회 심의의결기능의 형식화</td>
<td>인사위원회 심의 의결기능의 강화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인사위원 임명의 자의성</td>
<td>인사위원 임명에 있어 지방의의회의 승인 필요</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>인사관리 영역</th>
<th>현황 및 문제점(As-is)</th>
<th>향후의 방향(To-be)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>신규채용</td>
<td>최하위직급 중심의 신규채용</td>
<td>7급직원 채용 규모의 확대</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>필기시험 중시의 공개경쟁채용</td>
<td>특별채용의 확대(인사위원회 독립성 확보)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시험과목방법·절차의 획일화</td>
<td>공개경쟁의 다양화</td>
</tr>
<tr>
<td>개방형 직위</td>
<td>개방형 직위의 한정적 지정</td>
<td>효율적 운영 지자체에 대한 포상과 인센티브 제공</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>개방형 직위의 미충원</td>
<td>개방형 직위의 적정(5급이상에서 6급 이상으로)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>개방형 직위에 대한 부정적 인식</td>
<td>기초자치단체에도 개방형 직위의 확대</td>
</tr>
<tr>
<td>인사교류</td>
<td>한직, 생활비 중대, 보직관리의 어려움, 일손부족 등으로 인한 지방공무원의 인사교류 회피</td>
<td>일정규모의 인사교류알당제 실시</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>교류대상자에 대한 금전적 이거나 승진유인 제공</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
### 표 5-5: 전문성의 현황과 문제점 및 향후의 방향

<table>
<thead>
<tr>
<th>인사관리 영역</th>
<th>현황 및 문제점 (As-is)</th>
<th>향후의 방향 (To-be)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인사전담 기구</td>
<td>일부 광역자치단체에만 설치 운영&lt;br&gt;인력관리의 전문성 결여</td>
<td>전제 지방자치단체로 설치 운영 확대&lt;br&gt;인력관리의 전문성 제고&lt;br&gt;전략적 인력자원관리</td>
</tr>
<tr>
<td>교육훈련</td>
<td>공급자 및 교육훈련기관 중심의 교육&lt;br&gt;전문교육에 대한 인식 및 프로그램 개발 미약&lt;br&gt;공무원 교육훈련기관 운영의 비효율성</td>
<td>교육수요에 기초한 수요 자 중심의 교육훈련(직무역량문서)&lt;br&gt;교육훈련에 대한 적극적인 인식 제고 및 직무전문 성 제고&lt;br&gt;민관 교육훈련 파트너십 구축&lt;br&gt;교육바우처제도 운영&lt;br&gt;지방공무원 교육원 권역별 통폐합 및 책임운영 기관화</td>
</tr>
<tr>
<td>경력개발</td>
<td>일반행정가 양성 순환보직&lt;br&gt;행정의 전문성 결여</td>
<td>전문행정가 양성&lt;br&gt;전문적 경력관리(전문보직 경로제 운영)&lt;br&gt;경력개발(상담)센터운영</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### 표 5-6: 공정성의 현황과 문제점 및 향후의 방향

<table>
<thead>
<tr>
<th>인사관리 영역</th>
<th>현황 및 문제점 (As-is)</th>
<th>향후의 방향 (To-be)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>승진</td>
<td>연공서열적 승진&lt;br&gt;정실주의(정실 근, 자연, 학연 등)&lt;br&gt;임사승진의 정량적 평가 자료 부족으로 공정성과 객관성 결여&lt;br&gt;승진적체현상</td>
<td>성과와 실적에 의한 공정하고 객관적인 승진시스템의 구축&lt;br&gt;승진시험제도의 확대 실시&lt;br&gt;내부인력시장제도의 적극 운영(직위공모제)&lt;br&gt;지방공무원 직급체제의 현실화</td>
</tr>
<tr>
<td>평정체제</td>
<td>연공서열적 평가시스템 정실주의&lt;br&gt;공정성과 신뢰성의 결여</td>
<td>성과와 실적에 기초한 평정체제의 확립&lt;br&gt;목표관리에 의한 평정체제의 확립&lt;br&gt;다양평가제의 실질적 운영 및 적용대상 확대</td>
</tr>
</tbody>
</table>
<표 5-7> 대표성의 현황과 문제점 및 향후의 방향

<table>
<thead>
<tr>
<th>인사관리 영역</th>
<th>현황 및 문제점(As-is)</th>
<th>향후의 방향(To-be)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>여성의 대표성</td>
<td>구성적 대표성은 많이 향상되었음. 관리직 여성공무원의 비율은 아직 낮음. 특히 일반직 지방공무원의 여성비율은 국가직 여성공무원 비율보다 높으나 일반직 지방 여성공무원의 비율은 매우 낮음. 여성에 대한 희망보직제 등의 미실시. 여성 공무원에 대한 성고정관념 등이 인사관리에 영향을 미침.</td>
<td>양성평등채용목표제, 여성관리자 임용목표제, 육아휴직의 경력기간 인정 등 법적 의무사항의 강화. 그외 교육훈련 기회의 제공, 근무성적평가의 공정성, 보직관리에 있어 여성 차별철폐 등의 인사조치 적극화.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
제6장 결 론

지방자치의 실시 후 중앙과 지방간의 관계가 변화하고, 지방자치단체와 주민간의 관계가 변화하고 있다. 중앙의 수직적이고 통제적이었던 중앙과 지방, 정부와 주민간의 관계가 수평적이고 협조적 관계로 변화하고 있는 것이다. 그러나 지방자치가 10년이 지났지만 아직 중앙과 지방의 관계, 그리고 정부와 주민간의 관계는 아직 바람직한 수준까지 변화하지 못하고 있다. 한국의 민주주의가 정부와 주민간의 관계뿐만 아니라 중앙과 지방간의 관계에 있어서도 도달하고 실천해야 할 여정이 아직도 많이 남아 있다. 인사행정에 있어서 특히 중앙정부와 지방정부간의 관계는 아직도 과거의 통제적이고 지배적인 예속의 틀을 벗어나지 못하고 있다.

인사는 만사라는 말이 있듯이 조직에서 인사의 중요성은 두말할 필요가 없다. 인사는 조직의 특성과 주어진 여건이나 상황에 따라 탄력적이고 신속적으로 관리해야 하는 것이다. 그리고 조직 속의 인간은 자신의 역량을 최대한 발휘해야 하고, 또 발휘할 수 있어야 한다. 그러기 위해서 조직 속의 인간은 통제가 아니라 자율적 존재로 인식되고 관리되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 보면 우리나라 지방자치단체의 행정조직과 공무원은 지나치게 예속적이며 타율 통제 상황에서 벗어나지 못하고 있다.

지방자치제가 실시되면서 지방자치단체의 인사관리에 많은 자율성을 주었다고 하지만 여전히 지방자치법이나 지방공무원법을 비롯한 각종 인사법령에 통제적 규정이 남아 있다. 행정자치부는 여전히 지방정부의 상위기관으로 지방정부의 모든 인사관리에 대한 지도·감독권을
가지고 갖고, 시·도지사는 기초자치단체의 모든 인사에 관한 지도·감독권을 가지고 있는 상황에서 지방자치단체가 자기 자신의 특성이 니 여건에 맞는 인사관리의 자율성을 가질 수 없고, 따라서 인사관리의 독자성도 확보하기 어렵다. 더욱 지방자치단체의 행정조직과 정원에 관한 통제권한을 행정자치부가 갖고 있는 상황에서는 더더욱 지방자치단체 인사관리의 자율성과 독자성을 확보하기 어렵다.

저기에서 지방자치단체는 중앙정부의 예속적 인사관리에 안주하고, 스스로 인사역량을 구축하기 위한 노력도 게을리 한다. 인사관리에 대한 중앙정부의 통제와 지시, 그리고 인사관리에 대한 지방정부의 안주와 태만이 지방정부의 역량을 저하시키는 원인(遠因)으로 작용하고 있다. 지방자치단체의 인사관리에 자율성을 부여하고, 자치단체 스스로도 인사관리의 역량을 제고하고 자신의 인사관리에 대한 책임성을 확보할 수 있는 다양한 방안의 모색에 긴요하다 할 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 지방자치단체 인사관리를 인사관리의 자율성, 개방성, 전문성, 공정성, 대표성이라는 5가지 기준에 근거하여 12개의 영역별로 살펴보았다. 그리고 일본과 미국 지방정부 인사관리와 우리나라 지방자치단체 인사관리를 영역별로 비교하여 살펴보고 우리나라 지방자치단체의 인사관리의 개선방안을 도출하여 보았다. 이러한 영역을 다시 분류해 보면, 지방자치단체 인사관리의 자율성과 독자성 부분과 지방자치단체 인사관리의 역량부분으로 구분하여 볼 수 있다. 지방자치단체 인사관리의 자율성과 독자성은 위에서 지적한 것처럼 중앙정부 즉 행정자치부의 통제가 아직도 많이 상존하고 있어 지방정부 인사관리의 자율성을 제약하고 있다. 지방자치단체의 인사에 관한 한 지방자치단체는 중앙정부의 통제대상으로 인식되고 있는 듯하다.

특히 지방자치법, 지방공무원법, 지방공무원교육훈련법, 지방자치단체
제6장 결론

예두는행정기구와정원기준등에관한규정, 지방자치단체의개방형직위의 운영등에관한규정 등 지방공무원에 대한 각종 법령에 의하여 지방자치단체의 인사관리의 자율성이 제약된다. 물론 이들 법령이 모두 지방자치단체의 자율적 인사관리를 제약하는 것은 아니다. 이들 법령은 지방자치단체 인사관리의 기준을 제시하고, 지방자치단체 인사관리를 지원하기 위한 규정들도 많다. 그러나 이들 규정을 법령으로 정하다 보면 규정보다 심축성과 탄력성이 부족한 경우도 많다. 그러나 중앙정부의 지방자치단체의 인사관리에 대한 관계는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 보호주의적 관계라 할 것이다.

그리고 지방자치단체의 인사역량을 향상시킬 수 있는 지방자치단체 인사관리의 개방성과 전문성 및 인사관리의 공정성에 관한 구체적인 인사관리영역을 살펴보면 한마디로 지방자치단체가 공무원을 귀중한 자원 혹은 자산으로 인식하지 못하고 타율적 인간으로 인식하면서 지방자치단체 인사관리 역량을 스스로 제고시키려는 의지와 노력이 부족하다는 점이다.

이러한 현상은 중앙정부의 계속적 통제와 지원, 그리고 지방자치단체의 안주와 태만이 빚어낸 합작품인 것이다.

이제 지방자치가 실시된 지 10년이 지나면서 지방의 역량을 제고하고 지방의 발전을 통하여 국가경쟁력을 향상시키기 위해서는 지방자치단체의 행정역량을 높이는 일이 무엇보다 중요하다. 우리나라는 공무원의 절반 이상을 차지하고 있는 지방공무원이야말로 국가의 역량을 높이는 데 중요한 역할을 해야 한다. 지금까지 지방자치단체의 인사관리를 국가 인사관리의 후속조치 사항이나 부교재 정도로 보던 인식과 관행, 그리고 지방자치단체의 인사관리를 근무성적평가지나 만들고, 승진대상자 명부 작성함으로 인사발령하고, 공무원 보수나 수당을 지급하던 것으로 보던 인식과 관행을 불식하고 지방자
치단체에 근무하는 지방공무원을 가치 있는 자원이나 자본으로 인식 하고 또 그렇게 만들어 지방자치단체의 역량을 제고하기 위한 관리활 동이 되도록 중앙정부와 지방자치단체가 다함께 노력하여야 할 것이 다.
참고문헌


김병국. (2003). 참여정부 지방인사행정의 개혁과제.『한국인사행정학회 추계학술대회』


김판석. (2002).『한국공무원 인사제도의 개혁』. 서울: 집문당.


김판석. (2004). 참여정부 인사개혁의 성과와 향후과제.『한국인사행정학회 추계학술대회』

박천오 외.(2002).『인사행정의 이해』. 서울: 법문사.
오석홍.(1990).『조직이론』. 서울: 박영사.
오성호·권경득.(2002). 생산적 인력관리를 위한 한국 중앙인사기관간의 역할과 구조.『중앙인사위원회 출범 3주년 기념 국제회의논문집』. 107-126.
이학종 (2002).『전략적 인적자원관리』. 서울: 세경사.
혁 정책자료집
조선일, 박은규 (2004). 기초자치단체 다면평가제도 운영의 평가와 과
제.『한국사회와 행정연구』. 15(2) : 49-72.
중앙인사위원회 (2002).『다면평가 운영 요령』.
전재구, (1993). 행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선. 한
국지방행정연구원,『KIT 연구보고서』93-05: 11-15
최병대 외 (1999).『서울시 공무원의 전문성 제고 방안』. 서울: 시정
개발연구원.
최용환 (2002). 지방정부 자치인사권의 한계와 개선방안.『충북개발연
구연구』
한국행정학회 (2001).『지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및
활성화 방안-경기도 사례를 중심으로-』. 한국행정연구
원. 01-10
행정자치부 (2002).『다면평가운영사례집』.
행정자치부 (2003).『통계연보』
Management, White Plains, N.Y.: Longman Publishing
Group.
Program: Advanced Learning for the Complexities of Public
Management. Public Productivity & Management Review.
Klingner, Donald E. and John Nalbandian (1985). Public Personnel


Thompson, Victor A., Modern Organization, New York: Knopf


内閣府. (2003). 「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況について」.


自治省. (1997). 「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」.

鳥取県. (2003). 「鳥取県給料票」.


鳥取県. (2004). 「知事部局における職位の状況調べ」

鳥取県人事委員会. (2002). 「人事委員会年報 2002年度」.

職員の任用に関する規則


鳥取県総務部職員課. (2004). 「人材の育成及び公務能率評定等に関する
実施要領」
地方公務員制度調査研究會.(1999).『地方自治・新時代の地方公務員制度:地方公務員制度改革の方向』.
総務省. (2001). 『女性公務員の登用, 職域拡大等に向けた取組に関する調査結果』.
総務省. (2004). 『国と地方公共團體との間の人事交流状況』.
http://www.soumu.go.jp/iken.kazu2.html