팀제와 참여정부 인사개혁의 정합성 검토: 팀제, 고위공무원단, 총액인건비, 전보제한 및 경력개발프로그램을 중심으로

남 궁 근* · 서 원 석**

〈目　　次〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 팀제와 관련인사개혁제도의 주요내용
Ⅲ. 제도적 정합성 검토
Ⅳ. 결 론

〈요　　약〉

행정자치부가 도입하여 운영하고 있는 팀제는 그 제도설계와 제도운영과정에서 참여정부가 도입한 주요 인사개혁 과제들과 정합성을 갖고 시너지 효과가 발휘될 수 있어야 한다. 팀제는 2003년 7월 발표된 참여정부 인사개혁로드맵에 포함된 과제 중 하나이다. 인사개혁 로드맵에 따라 각 부처의 인사자율성을 확대하는 취지에서 총액인건비제도가 시범 실시되고 있으며, 전문성을 강화하는 취지에서 전보제한 및 경력관리제도가 도입되었고, 1-3급 고위공무원 계층의 전정부적인 통합관리와 성과관리를 목적으로 2006년도에는 고위공무원단 제도가 도입될 예정이다.

이 논문에서는 행정자치부가 도입한 팀제와, 관련 인사개혁과제인 총액인건비, 전보제한 및 경력개발프로그램(보직경로제), 그리고 고위공무원단 제도의 주요내용을 살펴보고, 이들 사이에 정합성이 있는지, 또는 제도 도입의 시점(timing)과 순서(sequence)가 적절한지 검토하였다. 결론에서는 팀제와 관련제도들 사이의 시너지 효과를 발휘하기 위하여 팀제의 운영과정에서 유의해야 할 사항을 지적하였다.

【주제어 : 팀제, 고위공무원단, 총액인건비제, 경력개발프로그램, 개혁과제 정합성】

* 서울산업대학교 교수(제1 저자)
** 한국행정연구원 인적자원센터 소장(공동저자)

I. 서 론

참여정부의 정부혁신 노력은 행정개혁, 인사개혁, 재정세제, 전자정부, 지방분권 등 각 분야에서 진행되고 있다. 그에 따라 많은 제도들이 도입되고 있는데, 이들 제도들 사이에 정합성이 있는지, 또는 제도 도입의 시점(timing)과 도입순서는 적절한지 검토할 필요가 있다. 인사개혁의 경우 그 비전을 '공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템 구축' 으로 설정하여 인사제도와 운영에 있어서 공무원들의 참여와 전문성의 제고를 강조하고 있다(홍길표, 서원석, 이종수, 2003: 9-10). 여기에서 참여형 인사시스템은 공무원을 개혁의 대상에서 개혁파트너로 참여시키려는 의지의 표현이며, 구체적으로는 공무원들의 참여가 가능한 구조, 즉 공무원 인사에 있어서 부처의 자율성을 강조하고 공무원 인사권한을 부처로 분산시키겠다는 취지를 담고 있다. 한편 전문성은 공무원의 경력관리 과정에서 전문성을 길러 주고 전문적인 능력중심의 승진인사와 성과기반의 보상체계의 정착을 유도하자는 취지이다. 또한 '공정성' 은 공무원의 선발과 채용에 있어서의 투명성과 인재 등용에 있어서 차별없는 균형인사의 중요성을 강조하는 가치이다.

행정자치부가 2005년 3월부터 도입하여 운영하고 있는 팀제는 그 제도설계와 제도운영과정에서 참여정부가 도입한 주요 인사개혁 과제들과 정합성을 갖고 시너지 효과가 나올 수 있어야 한다. 팀제는 기존의 관료제 구조의 한계에 대한 비판을 토대로 수평형(flat) 조직으로 개편하는 한편 팀에 보다 많은 자율성을 부여하는 조직원리를 반영한 것이다(유민봉, 2001; 박우순, 2005). 그러므로 행정자치부에서 도입한 팀제는 부처의 일부에 적용되는 태스크 포스(task force)와 같은 일시적 조직이 아니라 하나의 영구적인 조직구조로 부처 전체에 적용되는 기존의 계층제적인 조직구조를 대체시킨 개념이다. 이같이 계층구조를 단순화하여 중하위직 공직자의 자율성을 확대하고 그에 상응하는 책임을 부여한다는 의미에서의 팀제는 참여정부 인사개혁로드맵에 포함된 과제 중 하나이다. 한편 인사개혁로드맵에 따라 각 부처의 인사자율성을 확대하려는 취지에서 총액인건비제도가 시범 실시되고 있다. 또한 전문성을 강화하려는 취지에서 전보제한 및 경력관리제도가 도입되었고, 1-3급 고위공무원 계층의 전정부적인 통합관리와 성과관리를 목적으로 2006년도에는 고위공무원단 제도가 도입될 예정이다.

이 글에서는 행정자치부가 도입한 팀제와, 총액인건비, 전보제한 및 경력개발프로그램(보직경로제), 그리고 고위공무원단 제도들 사이에 정합성이 있는지, 또는 제도 도입의 시점(timing)과 도입순서는 적절한지 검토하고자 한다. 먼저 행정자치부가 도입한 본부-팀제와, 관련 인사개혁과제의 주요내용을 살펴본 다

음 이들 제도들의 정합성을 검토하기로 하겠다. 결론에서는 관련제도들 사이의 시너지 효과를 발휘하기 위하여 팀제의 운영과정에서 유의해야 할 사항을 지적하기로 하겠다.

II. 팀제와 관련인사제도개혁의 주요내용

1. 본부-팀제

행정자치부가 2005년 3월 24일 전면적으로 시행한 본부-팀제 내용은 행정논총 기획시리즈(오영교, 2005)의 논문에서 상세하게 소개되었으므로, 여기에서는 그 핵심내용만 요약하겠다.

1) 본부장-팀제로 개편

기존의 계급중심의 국·과제를 성과중심의 본부장-팀장 체제로 개편하였다. 이에 따라 조직개편 이전에는 1차관보·1실·1본부·7국·4관·1센터·45과·4팀 등 총 64 개의 기구를 개편 후에는 5본부·8관·1단·1아카데미·48팀 등 총 63 개 기구가 되었다.

2) 결재단계 축소

결재단계를 5단계(부서장-국장-과장-계장-직원)에서 3단계(본부장-팀장-팀원)로 축소하여 신속한 의사결정 및 업무처리시간의 감소를 유도하였다.

3) 구성원의 전문화와 다기능화

팀장에는 2~5급(국장급 또는 과장급, 복수직 서기관, 사무관)이 임용될 수 있고, 본부장에는 1~3급(차관보, 실장 또는 국장급)이 임용될 수 있다. 한편 단·관·아카데미장은 2~4급(국장급 또는 과장급, 복수직 서기관)이 맡을 수 있다. 이같이 각 직위에 기존 연공서열 중심의 '1직위 1직급 원칙'을 탈피하였다.

4) 내부경쟁체제 도입

부장 및 팀장, 팀원 전원에 대하여 직위공모제를 실시하여 본부장이 같이 일할 유능한 팀장을 뽑고, 팀장이 팀원을 뽑는 드래프트(draft) 방식을 도입해 내부 경쟁을 높이는 방향으로 개편하였다.

2. 총액인건비 제도

1) 총액인건비제도의 도입배경

중앙인사기관의 인적자원관리 책임을 각 중앙부처나 기관으로 이양하고, 또한 각 부처와 기관에서는 기관장의 인사권한을 각 부서장에게 위임하는 분권화 현상은 세계 각국의 최근 인사개혁에서 나타난 중요한 특징 중 하나이다. 이러한 경향의 기본가정은 일선 관리자에게 권한을 부여하고 인센티브를 주는 것이 관리자로 하여금 실질적인 관리를 할 수 있도록 만들어 성과 향상에 필수적이라는 것이다.

공무원 인사관리권한의 분권화 여부를 가름하는 가장 좋은 척도는 총액인건비제도의 도입이다. 총액인건비제도는 각 부처가 정해진 인건비 한도 내에서 인력의 수와 직급, 기구의 설치뿐만 아니라 인건비 배분까지 자율적으로 정해 인력운영의 유동성을 극대화하는 제도다. 이러한 제도는 1990년대 이후 영미계 국가는 물론 북유럽국가에서도 채택하고 있다. 예를 들면, 핀란드와 스웨덴은 정부의 모든 부처와 집행기관에 대하여 총액인건비제도를 도입하여 각 정부조직에 인사운영에 대한 포괄적인 재량권을 부여하고 있으며, 덴마크의 경우는 제한된 수의 중앙부처에 대해서만 총액인건비제도를 도입하고 있다(김상묵·남궁근, 2005).

참여정부는 「분권과 자율」의 시대에 걸맞게 임용 및 채용권 위임, 각종 협의·승인 등 인사규제를 과감하게 폐지하고 각 부처의 인사자율권을 확대하였다. 각 부처 인사자율권 확대는 제 2단계에 걸쳐 추진되었고, 인사자율권 확대의 연장선상에서 총액인건비제도가 도입되었다. 참여정부에서는 각 부처의 조직(기구와 정원), 인사(채용과 보수), 인건비 운영에 관한 자율권 확대하기 위한 총액인건비제도 도입을 1년 가까운 논의를 거쳐 확정하였다 ('05.2.22 국정과제회의에서 확정).[2] 그 주요내용은 다음과 같다(이하 진재구, 2005). 첫째, 인사관리부처에서는 국가공무원의 총정원 및 부처 정원의 상한만 관리하고 부처별 정원규모 및 직급별 정원은 부처자율로 결정한다. 둘째, 공개채용 및 공개채용 직렬로의 특별채용 이외의 채용시험실시권은 각 부처에 위임한다. 셋째, 각 부처에 기본보수항목이외의 보수수준 및 보수지급의 자율성을 부여한다. 넷째 총액인건비중 잉여인건비 사용에 대한 부처 재량권을 확대한다. 이 방안은 2005년 하반기부터 시범실시를 거쳐 2007년도에 전면 실시하는 것을 목표로 하고

2) 중앙부처 총액인건비예산제도 도입 TF는 2004년 8월 정부혁신위 인사개혁분과 중심으로 위원, 학계 관련전문가, 관련부처 공무원 등으로 구성되어 운영되었다. 한편 지방자치단체 총액인건비 제도 도입 TF는 지방분권분과를 중심으로 구성되어 운영되었다.

있다.

2) 부처자율성의 의미와 범위

(1) 자율성의 의미

총액인건비제도에서 강조하는 자율성이란 'i) 각 부처가 배정된 인건비 총액의 한도내에서 개인간, 부서간 인건비 배분의 수준과 방식을 자율적으로 결정하는 것 (보수체계 및 보수수준 결정의 자율성), ii) 활용할 수 있는 인력의 규모와 종류, 기구의 설치를 자율적으로 결정하는 것 (조직·정원관리 및 충원관리의 자율성)'을 의미한다. 따라서 각 부처는 총액인건비 결정시 행자부, 예산처, 중앙인사위와의 협의과정을 거치되, 인건비 총액 범위 내에서 제도 운영의 자율권을 가진다.

(2) 자율성의 구체적 범위

가. 조직·정원관리 측면: 인력규모결정과 기구설치의 자율성

총액인건비제도하에서 각 부처에게 부여되는 자율성의 범위 중에서 가장 의미있는 것은 바로 조직 및 정원관리의 자율성이라 할 수 있다<표 1 참조>. 정원관리의 측면에서 행자부는 국가공무원 총정원 및 포괄적 정원관리 기준을 설정하고, 이 범위 내에서 각 부처가 실제 직급별, 직종별 정원을 자율적으로 결정하게 하는 것이다. 이를 통해서 각 부처는 성과를 극대화하는 방향으로 자체 인력을 탄력적으로 운영할 수 있게 된다. 그러나 이럴 경우 예상되는 각 부처의 상위직 남설을 방지하고, 1-3급을 대상으로 도입예정인 고위공무원단과 정합성을 갖추기 위하여 각 부처의 3급 국장급이상 직위를 직제에 규정하고, 과장급(4·5급 포함) 정원의 적정성 관리를 위한 지침이 마련되어야 한다.

한편 각 부처별 기구설치의 자율성이 확보되는데, 지금까지의 획일적인 실·국·과 형태의 보조기관 설치 방식을 지양하고 보조기관의 설계를 각 부처의 자율에 맡기되(예를 들어 본부, 팀 등), 국장급 기구는 직제에 규정하고 과장급 이하 기구는 그 설치 방식 및 수 등에 있어서 부처 자율에 맡기는 것이다. 마지막으로 현재 파견제도가 매우 중요한 조직관리의 수단으로 활용되고 있는 점을 고려하여, 공무원 파견제도는 유지하되 파견을 받는 기관에서 파견자의 인건비를 부담(교육훈련 등의 경우에는 수혜기관에서 부담)하는 것을 원칙으로 함으로써 권력기관의 무분별한 파견 남발을 억제하도록 하였다.

이와 같이 조직 및 정원관리의 자율성을 부여하되 각 부처별 기구 및 정원 조정은 매년 1회 시행하는 소요정원으로 대체하고, 수시 직제 개정은 법 개정에 따른 부처간 기능 조정, 조직 통·폐합 등 불가피한 경우를 제외하고는 불인정함으로써 총액인건비제도의 안정적 운용을 꾀할 예정이다.

〈표 1〉 총액인건비제의 정원 및 기구관리 자율성 부여 내용

구 분	현 행	향후 관리 방향
부처 정원규모	정원 1인 증감에도 행자부 승인 필요	■ 행자부는 각부처의 정원 상한을 관리 ■ 상한범위내 정원규모는 부처 자율적으로 결정
계급별·직종별 정 원	행자부 승인	부처 자율 결정
기구 설치	■국장급 이상 기구는 직제로 규정 ■과장급 기구는 수만을 통제 ■획일적인 보조기관 명칭 사용	■ 국장급 이상 기구는 직제로 규정(현행 유지) ■ 과장급 기구는 부처 자율적으로 설치 ■ 보조기관 형태의 자율화(본부, 팀 등)
한시 기구 및 정 원	행자부 승인	■ 한시기구 : 과 단위 기구 자율 설치 ■ 한시정원 : 총액인건비내 자율 증원

나. 보수관리 측면: 인건비 배분의 자율성

총액인건비제도가 지향하는 각 부처별 자율성의 또 다른 내용은 인건비 배분의 자율성 부여이다. 이것은 각 부처별·기관별 보수수준 및 보수지급의 자율성을 부여하고 인센티브 성격의 보수를 확대하되, 자율성 부여범위 결정을 위해 보수항목별 인건비 분류체계를 변경하는 내용을 포함한다.

공무원 보수 중에서 기본항목은 중앙인사위원회에서 종합 관리하는 것을 원칙으로 한다. 즉 공무원연금법상 연금보수월액(봉급, 기말·정근수당, 정근수당가산금)으로 되어 있거나, 생활급적 성격의 인건비 또는 전 부처의 통일적 기준을 줄 필요가 있는 보수항목(가족수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직수당, 대우공무원수당, 명절휴가비, 가계지원비) 등은 종전대로 중앙인사위원회가 종합적으로 관리하도록 한다. 이 경우 직급보조비 등 직무급적 성격의 인건비는 직무급 중심으로의 보수체계 개편을 위해 필요한 경우 기본항목에 통합관리하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

다음으로 각 부처별로 차별화를 용인하는 범위로서는 성과향상항목, 업무수행지원항목, 복지항목 등을 들 수가 있다. 시범실시단계에서는 성과향상을 위한 보수항목의 지급대상, 지급요건 결정권한을 각 부처로 이관하고 성과향상을 위한 보수항목의 총액범위 내에서의 수당간 지급액 조정이 가능토록 재량권을 부여함으로써 부처간, 개인간 차별적 보수제도의 도입을 가능하도록 지원한다. 또한 업무수행지원 항목 중 월정직책급과 각종 보수성 경비는 조직자율성 강화(팀제 활성화 등)라는 취지에 부합하도록 각 부처별 자율성을 부여하는 것이

바람직하다.

시범실시 후 제도보완을 거쳐 본격실시 단계에서는 복지항목까지 각 부처가 지급액을 결정하거나 수당의 종류를 변경(신설, 폐지, 통합)할 수 있도록 제도적으로 보장함으로써 명실상부한 보수체계 및 보수수준의 차별화가 가능하게 될 것이다. 이 경우 장기적으로 인건비예산의 15~20%(공무원 1인당 평균 600여만원 정도 예상)까지 각 부처에서 자율적으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다<표 2 참조>.

〈표 2〉 총액인건비제도 보수항목별 인건비 분류체계 변경(안)

구 분	내 역
기본항목	봉급, 기말수당, 정근수당(가산금), 명절휴가비,가계지원비, 가족수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직수당, 대우공무원수당 등
성과향상 항 목	성과상여금, 초과근무수당(3종, 시간외·야간·휴일), 특수업무수당(고속철도수당 등 28종), 위험근무수당, 특수지근무수당 등
업무수행 지원항목	직급보조비, 월정직책급, 각종 보수성경비와 활동비 등
복지항목	정액급식비, 교통보조비, 연가보상비, 주택수당, 맞춤형 복지제도 운영예산, 건강·휴양·복지시설 설치·운영비 등

다. 충원관리 측면: 인력종류(직렬, 직류 등) 결정의 자율성

총액인건비제도가 지향하는 충원관리 측면에서의 각 부처 자율성은 공무원채용권한의 각 부처 위임을 의미한다. 원칙적으로 모든 직급의 특별채용시험 실시권을 각 부처에 위임하되, 공개채용 및 공개채용 직렬로의 특별채용에 대하여는 중앙인사위원회와 사전 협의토록 하는 절충안을 제시할 수 있다. 공개채용 및 공개채용직렬로의 특별채용시 중앙인사위와 사전 협의토록 하는 것은 현 정부가 추구하는 인사개혁로드맵상의 정책목표(과학기술인력 확대, 양성평등, 지역인재 채용 확대, 장애인 고용 등) 달성 및 공개채용의 지속실시를 위한 것이다.

라. 예산관리 측면: 인건비 예산 운용의 자율성

마지막으로 총액인건비제도는 각 부처에게 인건비 예산 운용의 자율성을 부여하고 있는데, 그것은 i) 총액인건비 범위내에서 인건비 운영 중 발생한 잉여인건비 사용에 대한 부처 재량권을 확대하는 것과 ii) 인건비내 보수항목간 이전 재량권을 확대하는 것, iii) 부처 인건비 운영평가 결과 인센티브로 증액된 인건비 사용에 대해서도 부처 자율권을 부여하는 것 등을 포함한다. 다만, 사업

비에서 인건비로의 이·전용 및 예비비 사용을 엄격히 제한함으로써 무분별한 인건비 사용을 제한할 필요는 여전히 상존한다고 할 것이다.

3. 전보제한과 경력개발프로그램

1) 도입배경

우리나라 공무원 인사제도는 계급제와 직업공무원제를 기본으로 하고 있어, 전문가의 공직 중간유입이 어렵고 따라서 우수 전문가 충원에 한계를 가지고 있다. 또한 입직 후 전문성을 기를 수 있는 보직관리와 체계적 교육훈련은 매우 허술한 실정이다. 공직의 전문성 강화를 위해서는 채용에서 보직관리 및 교육훈련에 이르기까지 인사행정의 전 분야에 걸친 체계적이고 종합적인 접근이 필요하다. 참여정부에서는 국가경쟁력을 높이기 위해서는 전략적인 인사관리를 통하여 정부인적자원의 경쟁력과 전문성 제고가 필요하다는 인식하에 종합적인 전문성제고방안을 추진하였으며(남궁근, 2003), 그 중요한 요소 중 하나가 전보제한 및 경력개발프로그램(보직경로제도)이다(남궁근·류임철, 2004).

공무원이 전문성을 갖추려면 업무를 수행하는데 필요한 전문지식과 기법은 물론 재직경험에 따른 지식도 축적되어야 한다. 그런데 우리나라 모든 중앙부처 고위공직자들의 재임기간이 놀랄만큼 짧다. 1997년부터 2001년까지 4년간 중앙부처 실·국장급의 평균재직기간은 1년 정도, 과장급은 1년 2개월에 불과하였다. 2004년 4월 조사된 중앙부처 고위공직자들의 재임기간은 2001년도의 조사와 비교하여 실국장급은 1개월 과장급은 1.5개월 정도 증가한 것으로 나타났으나 여전히 아주 짧은 실정이다. 또한 특정직위 결원 발생시 연쇄적인 보직이동을 초래하여 소위 Z자형 순환루트 패턴을 보이고 있으며, 보직이동이 해당 공무원의 전문분야 보다는 연공서열 위주로 이루어지고 있는 실정이다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 정부혁신위원회에서 「보직 및 경력관리시스템 개선방안」을 수립하였고, 2005년 상반기에 관련법령을 개정하여 경력개발프로그램(CDP)은 인사혁신 선도부처를 대상으로 시범실시하고 있다.

2) 경력개발프로그램(CDP : Career Development Program)

(1) 경력개발의 유형

<표 3>에서 보는 바와 같은 4가지 경력개발유형이 일반화되어 있는 바, 4가지의 유형 중 각 부처의 실정에 적합하도록 자체 사정을 감안하여 탄력적으로 결정하도록 하되, 행정직의 경우에는 工자형을 원칙으로 하고 기술직 및 특별채용자는 T자형을 원칙으로 하도록 하였다.

〈표 3〉 경력개발 유형

유형	방 법
T형(▽형)	하위직급에서는 Rotation없이 전문화하고, 상위직급에서 폭넓은 Rotation을 통해 넓은 시야를 갖게 함
ㅗ형(△형)	하위직급에서의 폭넓은 Rotation을 통해 많은 직무를 경험하게 하고 상위직급에서 전문화함
工형(⧖형)	상·하위직급에서의 어느정도 Rotation을 실시하고, 중간직급에서 전문화함
↑형	채용 이래로 전문분야만 종사하고 Rotation은 없음

(2) CDP 운영

가. CDP 전문분야의 설정

부처 전체의 조직을 업무의 유사성, 전문화의 수준 및 필요성, 조직규모 및 기관체계 등을 기준으로 몇 개의 전문분야와 하나의 공통분야로 구분하여 CDP 전문분야를 설정하고, 가능한 한 분야별 공무원 수의 상대적 균형을 도모함으로써 인사운영상의 장애요인을 사전에 제거하도록 한다.

구체적으로는 부처내 업무의 성질별로 분류되는 몇 개의 전문분야를 선정하고 어느 분야에도 속하지 않는 업무를 공통분야로 구분하며, 각 업무분야의 구분단위는 인사운영의 탄력성을 저해하지 않도록 중앙행정기관 본부의 실·국별 기능으로 구분 운영하도록 한다. 이러한 기준에 의해 CDP분야를 설정하는 경우 환경부를 예로 든다면 전문분야(환경)는 자연환경·대기·물·폐기물·국제환경분야 등으로, 공통분야(행정)는 기획관리실, 정책국, 감사관실, 공보관실, 장·차관실, 총무과, 소속기관 등으로 분류할 수 있을 것이다.

나. 적용대상기관 및 공무원

대상기관은 각급 중앙행정기관 및 이에 준하는 기관으로 하되, 실·국의 수가 2개 이하인 기관 및 업무분야를 구분하기 어려운 부처는 제외하여야 할 것이다. 그리고 적용대상 공무원은 일반직 3급 과장급이하 공무원으로 하되, 8급 이하 공무원은 대부분 소속기관에 근무하고 있고 소속기관은 정책결정 보다는 집행적 성격의 업무를 담당하고 있으므로 적용대상에서 제외할 수 있다. 3급 이상 상위직급을 제외하는 이유는 이들에게 일반적인 관리능력이 요구될 뿐만 아니라 고위공무원단제도의 도입과 연계하여 폭넓은 rotation이 필요하기 때문이

다.

다만, 하위직의 경우에는 높은 전문성이 요구되는 기술직과 그 전문성을 인정받아 공개채용 이외의 방법으로 특별채용된 공무원에 대하여는 입직 초기부터 전문분야별 보직관리를 하여야 하나, 행정직의 경우에는 그 담당업무의 성격 등에 비추어 유사한 다양한 업무를 경험케 한 후에 일정기간 근무후에 전문분야에서 능력을 발휘할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 직렬자체가 이미 전문화되어 있거나 담당직무의 내용이 특수한 경우에는 CDP 분야가 별 의미가 없어지므로 제외하여도 무방하다. 이렇게 운영하는 경우 5급, 7급, 9급 공개채용자의 경우 3급 과장급까지 약 15~25년을 해당 전문분야 내에서 근무하게 하여 해당분야의 전문가로 양성할 수 있을 것이다.

다. 적용단계 및 지정시기

전문분야 적용은 탐색기, 활용기 및 심화기로 구분하여 운용한다. 탐색기는 개인별 전문분야 지정시기 도래 이전(입직 후 3년 정도) 능력발전, 적성평가 등을 위하여 전문분야를 지정하지 않은 채 순환보직을 통하여 본인의 경력목표와 관련있는 3개 내외의 직무를 선택적으로 경험하도록 하되, <표 4>에서 보는 바와 같이 해당 공무원의 임용구분 등에 따라 달리 운영하도록 한다.

〈표 4〉 임용구분별 전문분야 지정시기

지정대상		지정시기
신 규 채 용	공개채용	정규임용후 3년내
	특별채용	임용시
전입·전직자		전입·전직후 3년내
재 직 자		전문분야 지정후 3년내

다만, 30여년에 달하는 공무원의 근무기간을 감안할 때 3년간의 탐색기는 너무 짧다는 의견도 있으나, 본인의 적성, 전공분야, 희망 등을 감안하여 입직시 부처를 선택하므로 탐색기는 3년이면 충분하다는 의견도 있으므로 이에 대하여는 추후 토론을 거쳐 합의를 도출할 필요가 있다.

3) 전보제한 강화

공무원의 전문성을 강화하고 경력발전을 지원하기 위해 CDP 요소의 도입과 더불어 현행 1년인 전보제한기간을 직위별로 확대하였다. 과장급은 1년 6개월,

5급 이하는 2년으로 확대하였다. 3급 국장급 이상은 고위공무원단에 포함되므로 대상에 포함시키지 않았다. 현행과 같이 전보 사전승인이 폭넓게 인정되는 경우에는 전보제한기간 확대효과를 저해할 우려가 있으므로 과도한 전보 사전승인을 방지하기 위하여 전보 사전승인 요건을 강화하고 그 사유를 제한하였다.

4. 고위공무원단제도

1) 도입배경

우리나라의 경우 고위공무원은 국정운영의 핵심주체임에도 불구하고, 그 동안 체계적으로 육성·관리되지 않았다. 이 때문에 자기부처 출신자 위주의 폐쇄적인 고위직 임용관행으로 고위공무원들의 시야가 협소하여 부처 간 협력이 어려웠고, 잦은 순환보직으로 업무수행 전문성이 부족하였다. 뿐만 아니라 고위공무원들의 직무능력과 직무성과 제고를 위한 전략적인 관리가 이루어지지 않았다.

참여정부는 실·국장급 공무원을 개방과 경쟁을 통해 역량을 강화하고 능력을 발전시켜 범정부적 시야와 글로벌 스탠더드를 갖춘 국가 핵심인력으로 양성함으로써 정부의 정책관리능력을 획기적으로 제고시키려는 취지에서, 고위공무원단제도 도입을 인사개혁 중심과제로 선정하여 추진해 왔다(이하 박천오, 2005, 남궁근 외 2005, 서원석 외 2003). 이에 따라 정부혁신지방분권위원회와 중앙인사위원회는 고위공무원단 모델 설계와 단계적인 실천방안을 마련하기 위한 작업을 꾸준히 추진해 왔다. 그 결과 2005년 12월 국가공무원법 개정안이 국회를 통과하였으며, 2006년 7월부터 전면적으로 시행될 예정이다.

2) 고위공무원단제도의 주요 내용

(1) 고위공무원단의 구성

중앙행정기관 실·국장급 공무원을 중심으로 구성하되 일부 특정직 공무원과 지방자치단체 소속 국가공무원을 포함한다. 실·국장급 일반직·별정직·계약직 및 외무직 공무원과 법령에 의해 교육 및 직무 파견되는 고위공무원을 포함한다. 또한 지방자치단체 및 지방교육청에서 근무하는 국가직 고위공무원인 부시장, 부지사 및 부교육감 등을 포함한다. '05년 5월 현재 고위공무원단 대상자는 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 고위공무원단 대상자 현황 (2005. 5 기준)

고 위 공무원단 (1,582)	정규직위 재직자(1,253)				파견(251)		지방(78)	
	일반 (690)	별정 (173)	계약 (46)	외무 (344)	직무 (170)	교육 (81)	교육 (81)	지자체 (59)

(2) 고위공무원단의 계급

고위공무원단 소속 공무원에 대해서는 현행 1-3급(관리관, 이사관, 부이사관)의 계급 구분을 전면 폐지하여 직무와 직위 중심으로 인사관리를 실시한다. 이에 따라 계급에 구애받지 않고 폭 넓은 인선으로 인재를 적재적소에 활용할 수 있다. 한편 신분적 계급 대신 직위의 직무 값에 따라 부여되는 직무등급을 기준으로 인사관리를 실시한다.

(3) 고위공무원의 소속과 인사권

실·국장급을 범정부 차원에서 관리하되, 각 부 장관의 인사권을 최대한 존중하기 위해서 고위공무원에 대한 인사·복무권은 현행대로 유지한다. 각 부처 장관은 소속에 관계없이 전체 고위공무원단 중에서 적임자를 임용제청하고, 부처에 배치된 고위공무원은 소속장관이 인사·복무관리를 담당한다. 중앙인사위는 장관들의 임용제청권 등과 관련된 이해를 조정하고 부처별 초과현원을 범정부 차원에서 통합적으로 관리한다.

(4) 고위공무원단의 충원과 심사

기존의 실·국장급 재직자는 일괄하여 고위공무원단으로 편입한다. 신규충원의 경우 개방형직위를 통한 민간과의 경쟁뿐만 아니라 공모직위제도를 도입하여 부처간 경쟁을 통해 적격자를 충원한다. 대체로 개방형 20%, 직위공모 30%, 부처 자율인사 50%로 범위가 설정될 예정이다. 고위공무원단으로 신규 진입하는 경우에는 후보자교육을 이수하고 역량평가를 거쳐야 한다. 이에 따라 중앙인사위 인사심사는 현행 계급별 승진 시 실시하던 것을 고위공무원단으로 진입(채용·고위공무원단 직위로 승진)시에만 실시하는 것으로 변경된다.

(5) 성과관리 및 능력개발

고위공무원단 재직자는 합의에 의한 성과관리, 직무와 성과 위주의 보상, 역량강화를 위한 맞춤형 교육을 실시한다. 고위공무원단 재직자는 직무성과계약제를 시행하고,. 직무성과급제도를 도입하며, 역량강화를 위한 맞춤형 교육을 받

게 된다.

(6) 신분관리

현재까지 안정 지향적, 온정적 신분보장에서 능력과 실적에 따른 신분관리로 전환된다. 정년 및 신분보장 제도는 현행과 같이 존치하여 직업공무원제의 근간은 유지한다. 그러나 성과가 극히 부진하거나 능력이 현저히 미달되는 고위공무원에 대해서는 적격심사를 통해 엄정한 신분상의 조치를 실시한다. 연속하여 2년간 근무성적 최하위 평가를 받거나 총 3회에 걸쳐 최하위평가를 받은 자, 정당한 사유 없이 무보직 기간이 2년에 달한 자는 직권면직 을 하게 된다.

<표 6>에 고위공무원단 제도 도입 전후에 달라지는 모습이 요약하여 제시되었다.

〈표 6〉 고위공무원단 제도 도입 전후비교

구분	도입 전	도입 후
인사운영 기준	계급제: 보수, 정원관리, 승진, 전보 등을 계급 기준에 따라 운영	직무등급제: 보수, 정원관리, 승진, 전보 등을 직위 또는 직무등급 기준에 따라 운영
충원·보직이동	부처내 폐쇄적 임용: - 부처내부 공무원을 연공서열에 따라 승진·전보시켜 충원 - 과장급은 별도 교육·검증 없이 국장으로 승진	부처내외 개방적 임용: - 부처내외 공무원간 또는 공직내외 경쟁을 통해 충원 - 과장급은 기본교육·역량평가·직위공모를 거쳐야 승진
성과관리	연공서열 위주의 형식적 관리: 목표관리제가 있으나 연공서열위주로 형식적 운영	엄격한 성과관리: 직무성과계약제에 따라 성과계약을 체결하고 평가결과에 따라 신분상 불이익도 부여
보 수	계급제적 연봉제: - 계급에 따라 보수 차등 - 성과의 차이에 따른 연봉 차이가 미미	직무성과급제: - 직무값의 차이에 따라 보수 차등 - 성과의 차이에 따라 연봉 차등 확대, 특별상여금 지급
자질·능력평가	주관적·추상적 평가: 다면평가 등에 의한 주관적 평가	역량평가제: 역량모델을 과학적으로 설정하여 객관적이고 구체적으로 평가
교육훈련	획일적 교육: 교육프로그램이 다양하지 못하고, 능력발전 기회로 미인식	개별적·맞춤식 교육: 부족한 역량과 자질을 파악하여 향상시키고, 개인이 처한 상황에 따른 맞춤형 교육 실시
검 증	인사심사: 채용·계급승진시 인사심사	인사심사 + 적격성심사: 채용·직위승진시 인사심사, 정기적으로 적격성심사 실시
신분관리	안정적 신분보장: 성과와 역량이 미달하여도 특별한 문제가 없으면 직위 유지	엄격한 인사관리: 성과와 역량이 일정수준 계속 미달하면 신분상 불이익 부과

III. 제도적 정합성 검토

1. 제도간 조화와 상충 가능성

팀제와 관련된 인사개혁과제로 검토한 제도들이 그 가치지향성에 있어서 서로 심각하게 상충되는 것은 아니다. 즉 이 제도들의 공통목적은 개인과 팀 단위의 성과관리를 통하여 정부조직의 생산성을 향상시키는 것이다. 그러나 생산성을 추구하기 위하여 팀제와 총액인건비제는 부처 장관에게 인사자율성을 부여하는 제도인 반면, 고위공무원단제와 경력개발프로그램은 개별 직위에 직무전문성을 가진 적격자를 임명하는 것을 강조하여 부처의 인사자율성에 일정한 제약을 부과하는 제도이다. 즉 이들 제도의 공통 목적은 '정부조직의 생산성 향상'에 기여하는 것이지만, 접근방법은 다르다. 그러므로 각 제도를 설계하고 운영하는 과정에 있어서 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다. 만약 그렇지 못할 경우 운영상의 충돌이 일어날 수 있어, 생산성 향상을 기대하기 어렵다.

2. 팀제와 총액인건비제도의 정합성 검토

총액인건비제는 부처가 총액의 범위 내에서 인건비 활용의 자율성을 보장한 제도로서 팀제와 정합성이 가장 높은 제도이다. 팀제가 성공하기 위해서는 조직과 인사운영에 관한 부처의 자율성이 보장되는 것이 가장 중요한 요소이다. 또한 팀제가 성공하려면 팀과 개인의 성과평가를 토대로 인센티브 성격의 보수를 줄 수 있어야 한다. 총액인건비제는 인력규모의 결정과 조직 설치의 자율성을 실질적으로 보장해주는 제도이므로, 총액인건비제의 뒷받침이 없는 팀제는 유명무실한 제도로 전락하기 쉽다.

3. 팀제와 전보제한 및 경력개발프로그램의 정합성 검토

1) 팀제와 전보제한

공무원의 전문성을 강화하고 경력발전을 지원하기 위해 전보제한기간을 과장급은 1년 6개월, 5급 이하는 2년으로 확대하였다. 그러므로 행자부 팀장의 경우 팀장의 직급에 전보제한기간이 달리 적용되어 5급 팀장은 2년, 3-4급 팀장은 1년 6개월의 전보제한 기간이 설정된다. 팀원의 경우에도 동일하게 적용된다. 그런데 조직 개편시에는 전보제한이 적용되지 않는다. 만약 조직운영의 유연성을 기하기 위하여 팀을 수시로 개편할 경우 전보제한은 유명무실해질 수 있다.

2) 팀제와 경력개발프로그램

원칙적으로 경력개발프로그램(보직경로제)은 일정한 기준에 의해 제한된 범위에서의 보직이동만이 가능하도록 요구하고 있다. 경력개발프로그램은 한 조직에 다양한 전문분야들이 존재하고 있으며, 이 전문분야들이 대체로 수직적인 라인을 거치면서 경력을 관리해 나가는 전문성이 강조되는 다단계의 조직에서 그 필요성이 부각된다. 각 부처에서는 보직경로의 전문분야를 실·국별 기능을 중심으로 설정하도록 하였다. 경력개발 프로그램의 적용대상인 3급 과장급 이하 8급 공무원은 전문분야로 지정된 해당 실·국 내에서만 보직이동이 가능하다. 행정자치부가 팀제를 도입하면서 실·국을 해체하는 대신 본부를 도입하였으므로 보직경로의 전문분야는 각 본부 단위로 지정하여야 할 것이다. 그런데 팀제가 도입되면, 직급별 보직의 원칙이 없어지고 계층제의 의미가 퇴색되기 때문에, 수평화된 조직에서 보직경로의 의미가 있는지 등에 대한 문제제기도 가능하다. 행정자치부의 경우, 팀 내부에서는 직급 차이가 없어지고 수평적 역할 분담이 이루어지며, 개별 업무의 분담과 역할 부여는 팀장과 팀원의 협의하에 팀장의 판단에 의하여 이루어진다. 이러한 수평형 팀제 구조에서는 팀원이 스스로의 전문성을 자기 책임 하에 육성하는 것이 장려된다. 따라서 팀 단위가 전문성을 가진 조직으로서 역할을 수행하는 것이 팀제의 주요한 특성이라고 볼 수 있다.

경력개발프로그램을 도입한 가장 중요한 이유는 우리나라 공무원들의 취약한 전문성을 제고하기 위한 것이다. 팀제는 또한 팀 단위의 전문성을 강조한다는 점에서 경력개발프로그램(보직경로제)과 도입목적과 일치한다. 경력개발프로그램 도입시 근간이 되는 것은 팀 또는 과 단위가 아니라 하나의 전문분야로 인정될 수 있는 본부 또는 실·국이며, 이러한 전문분야는 상당히 오랜 기간 동안 안정적으로 유지되어야 한다. 행정자치부의 경우 본부장, 단, 관, 아카데미장 등과 같이 팀의 상위조직 단위에서 또는 이들을 묶어서 전문분야로 지정하여야 할 것이다. 행정자치부에서는 보직임명시 드래프트(draft)방식을 도입하여, 본부장이 같이 일할 유능한 팀장을 뽑고, 팀장이 팀원을 뽑는 방식을 도입하였다. 그런데 경력개발프로그램(보직경로제)이 도입되면 팀장과 팀원의 선발에 있어서 행정자치부 전체 직원으로 대상으로 하는 것이 아니라, 해당 전문분야(보직경로)에 포함된 직원들만을 대상으로 선발하여야 한다. 그리고 이러한 전문분야를 구성하는 단위에서 빈번한 조직개편이 이루어진다면 보직경로제가 제대로 운영되기 어렵다.

3) 조화방안

전문성 제고를 목적으로 하는 전보제한과 보직경로제는 본부-팀 조직을 상당히 안정적으로 운영한다는 전제하에서 작동할 수 있다. 행정자치부가 전면적

으로 도입한 본부-팀제는 기존의 계층제적 조직을 대체한 하나의 안정적인 조직구조이므로 상당기간 운영하여야 한다. 그러므로 유연한 대응이 필요한 과제가 발생한 경우 태스크 포스와 같은 일시적인 팀으로 문제를 해결하여야만 본부-팀제가 전보제한 및 보직경로제와 조화될 수 있다.

4. 팀제와 고위공무원단의 정합성 검토

고위공무원단은 고위공무원의 전정부적인 통합적 관리를 강조하는 제도라는 점에서 인사운영에서 부처자율성을 강조하는 총액인건비제도 및 본부-팀제와는 대비된다. 영국의 경우 1990년대 초반 각 부처와 집행기관으로 인사권한을 전면적으로 위임한 결정을 상쇄(counterbalance)하기 위하여 1996년 고위공무원단을 도입하였다(Barker, 2004, 37). 즉 중하위직 공무원의 채용권을 포함한 인사권을 각 부처에 전면적으로 위임하면서 과장급 이상의 공무원들은 개별 부처를 넘어서 전 정부적인 시각에서 통합적인 인사관리를 하게 된 것이다.

우리나라에 도입된 고위공무원단제도는 국장급 이상의 직위를 대상으로, 직무분석에 따라 개별 직위별 핵심 역량이 정해져야 하며, 임명시 엄격한 절차와 시스템에 의하여 전문성을 갖춘 인재의 적재적소 배치를 강조하고 있으며, 전문성의 확보를 위해서 최소보직기간이 설정되었다. 그러므로 국장급 이상의 직위지정, 임명, 보직기간에서 반면에 부처자율을 원칙으로 하는 본부-팀제와 충돌할 가능성이 있다.

1) 국장급 이상 직위의 폐지와 설치

고위공무원제가 실시되기 위해서는 실·국장급의 직위에 해당하는 직위는 미리 확정이 되어 있어야 하고, 사정에 따라 변화가 가능하더라도 중앙인사위원회와의 협조하에 그 설치와 폐지가 논의되어야 한다. 한편 본부-팀제를 운영하는 입장에서는 유연한 조직운영이 필요하므로 직급구분을 폐지하고, 각 부처의 직제운영의 권한을 각 부처 장관이 가져야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 본부-팀제와 고위공무원단제를 조화롭게 운영하기 위해서는 대상 직위에 대한 안정적인 운영이 필요하다. 행자부가 도입한 본부-팀제의 경우 기존의 1~3급 실·국장급 직위가 본부장(1~3급), 단·관·아카데미장(2~4급), 팀장 (2~5급)으로 분산되었다. 그러므로 행정자치부는 중앙인사위원회와 협의를 거쳐 본부장, 단장, 담당관, 아카데미장, 팀장 중 기존의 1~3급 직위에서 전환된 직위는 사전에 지정하고, 그러한 직위에 대하여는 충원시 이미 고위공무원단에 진입한 공무원들만 임명할 수 있도록 조정하였다.

이러한 상태에서 만약 조직이 수시로 개편되고, 그 결과 고위공무원단으로

지정된 직위가 자주 변화되면, 고위공무원단제의 운영은 어려워질 수밖에 없다. 따라서 팀제를 운영하더라도, 본부장-팀장 중 국장급 이상의 직위에 대한 명확한 구분이 필요하며, 이 대상 직위들은 자주 개편하기보다 안정적으로 운영하여야만 양 제도가 조화를 이루면서 운영될 수 있다.

2) 임명

고위공무원단제는 국장급 이상의 개별 직위를 고위공무원제 직위로 미리 확정하고, 이 직위에 대한 인력충원을 정해진 절차에 따라 진행하도록 운영된다. 특히 고위공무원단으로 신규진입하는 경우에는 정해진 교육훈련 과정을 수료하고, 역량평가 테스트를 합격하여야 고위공무원단의 일원이 될 수 있으며, 이들의 보직 임명은 직위공모제에 따라 경쟁을 통하여 이루어지도록 되어 있다.

한편 팀제를 운영하는 입장에서는 내부의 성과관리시스템에 의한 개인별 성과평가를 참고로 하여, 장관이 파격적인 발탁인사를 포함하여 적재적소에 유능한 인재를 책임지고 임명하는 것을 선호한다. 즉 장관의 강력한 인사권이 본부-팀제를 이끌어가는 중요한 성공요인이 되는 것이다. 그런데 현실적으로 행정자치부에서는 보직임명시 직원 전원에 대한 직위공모제를 실시하였으며, 드래프트(draft)방식을 도입하여, 본부장이 같이 일할 유능한 팀장을 뽑고, 팀장이 팀원을 뽑는 방식을 도입하였다. 이 같이 본부-팀제 운영과정에서 고위공무원단 해당직위에 대하여 직위공모제를 실시한 것은 고위공무원단제도의 취지와 부합된다. 다만 고위공무원단제도가 도입된 이후에는 해당직위에 응모대상이 고위공무원단에 소속된 공무원에 한정되어야 한다.

3) 보직기간

본부-팀제에서는 보직기간의 제한을 두기 보다는, 장관의 책임하에 자율적으로 운영되기를 원하며, 더 나아가서는 팀제를 성공적으로 운영하기 위해서는 성과에 따른 보직이동을 유용한 인센티브와 벌칙(당근과 채찍)의 수단으로 활용하고자 한다. 그러나 고위공무원단은 잦은 순환보직으로 인한 폐단을 막기 위해서 최소보직기간을 설정하거나, 임기제를 채택하는 것을 선호한다. 직위의 전문성을 위하여 역량과 성과가 우수하면, 한 직위에 오래 근무하는 것을 장려하는 것이다. 영국의 경우 고위공무원단의 바람직한 보직기간을 4년으로 설정하고 있다(Baker, 2004). 우리나라의 경우 개방형 직위(20%)와 공모직위(30%)에는 2년 임기를 원칙으로 하며, 부처자율인사의 경우 1년이 최소보직기간으로 설정하였다. 이같이 보직기간에 있어서 제약을 수용해야만 양 제도가 정합성을 가지고 운영될 수 있다.

5. 제도도입의 시기와 도입순서

역사적 제도론(historical institutionalism)에 따르면 새로운 제도 도입에서는 도입시기(timing)과 더불어 제도요소들간의 도입순서(sequence)가 그 성공적인 정착을 위하여 매우 중요하다(Pierson, 2004: 54-78: 남궁근, 2002: 44-45). 예를 들면 고위공무원단이 도입될 수 있었던 것은 1999년부터 도입된 실·국장급 개방형 직위제도(서원석, 2002), 각 부처가 자율적으로 운영한 직위공모제도, 2004년도부터 부처간 국장급 기획교류제도를 시범운영한 경험이 바탕이 되었다.

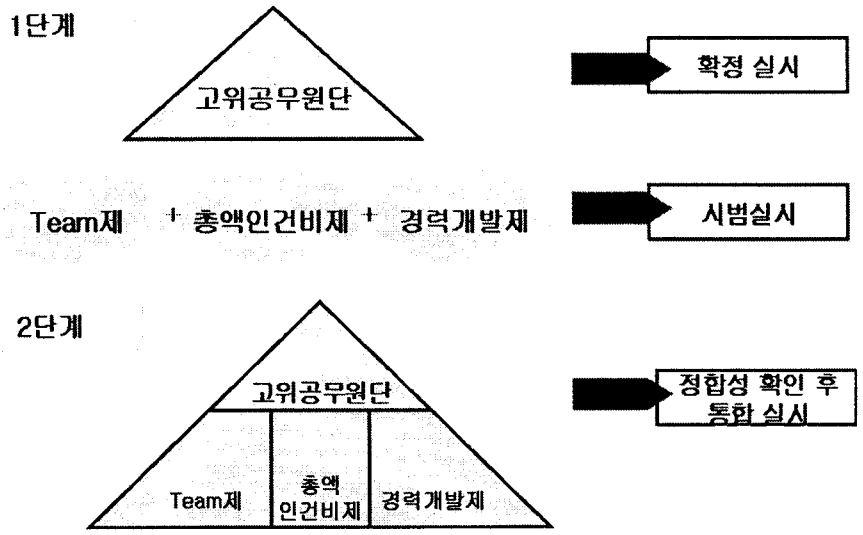
〈표 7〉 팀제와 관련인사개혁과제의 실시시기

제도	실시시기	관련규정	비고
팀제	2005년 행정자치부 시범실시, 일부 중앙부처와 지자체로 확산되는 추세	행자부 조직통칙개정완료, 행자부 매뉴얼 작성	부처 및 자치단체 자율결정
총액인건비제도	2005년 하반기부터 2006년까지 일부기관(행자부, 인사위, 기획예산처, 농림부, 노동부, 조달청, 특허청) 시범실시 중, 2007년 전면도입 예정	2005. 2 국정과제회의에서 확정. 상반기 행자부 조직통칙, 인사위 보수 및 수당규정 개정완료	전부처 전면실시
전보제한 및 보직경로제	-전보제한은 2005년 상반기부터 시행됨. -경력개발프로그램(보직경로제)은 2005년 인사개혁선도부처 시범실시후 단계적 실시예정	2005년 5월 국가공무원임용령 개정완료, 중앙인사위 2005년 말까지 경력개발프로그램 매뉴얼 작성	-전보제한은 전면 실시 -경력개발프로그램은 소규모 기관 예외인정
고위공무원단	2006년 7월 모든 부처 전면실시	2005년 12월 국가공무원법 개정완료	전부처 전면실시

<표 7>에 팀제와 관련인사개혁과제의 시행시기가 제시되었다. 팀제는 행정자치부에서 2005년 3월부터 시범 실시중이며, 일부 부처와 지방자치단체로 확산되고 있다. 총액인건비제는 2005년 하반기부터 7 개 부처에서 시범 실시한 후 2007년부터 전 부처에 전면적으로 실시할 예정이다. 팀제는 총액인건비제에 따른 조직통칙을 개정함으로써 가능해 진 것이다. 보직경로제는 인사개혁선도부처에서 시범 실시중이며, 그 결과를 평가하여, 타 부처로 단계적으로 확대해 나갈 예정이다. 고위공무원단제는 2006년 7월부터 전면 실시가 확정되었다.

그러므로 가장 빠른 시점에서 전 부처에 걸쳐 실시되기로 확정된 제도는 2006년 7월부터 실시하기로 한 고위공무원단제이다. 그러므로 이들 제도들의 실시순서는 다음 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 팀제와 관련 인사개혁 과제들의 단계적 실시방안



1 단계로 전면 실시가 확정된 고위공무원단제도와 더불어 시범 실시되는 Team제, 총액인건비제, 경력개발제 상호간의 정합성을 충분히 확인하는 과정을 거쳐야 할 것이다. 그런데 전부처적으로 통합관리되는 고위공무원단이 국장급 이상의 고위공무원단을 대상으로 적용되는 반면, 부처의 인사자율성을 대폭 인정하는 총액인건비제도는 과장급이하에 적용되며, 경력개발제 또한 과장급 이하에 적용된다. 팀제는 자율적으로 부처자율적으로 실시할 예정이므로 시범실시 부처의 성과를 충분한 검토 후에 도입하는 것이 바람직하다. 팀제 도입의 경우에도 국장급 이상과 과장급 이하를 분리하여 적용하게 되면 전면실시 과정에서도 정합성에 큰 문제는 없을 것으로 보인다.

V. 결 론

위에서 팀제와 관련인사제도들의 정합성을 검토하였다. 종합적으로 내릴 수 있는 결론은 이들 제도의 정합성에 큰 문제는 없으나 구체적인 설계과정에서 충돌가능성이 있기 때문에 정합성을 가질 수 있도록 세심한 설계가 필요하며 특히 운영과정에서 충돌을 피할 수 있는 조치가 필요하다. 팀제는 조직 및 인사운영에서 부처 자율성을 강조한다는 측면에서 총액인건비제도와 정합성이 높다. 총액인건비제도가 뒷받침되지 않으면 팀제는 유명무실해 질 수 밖에 없다. 그러나 영국의 경우에도 부처자율성은 조직구조상 중하위직 계층에게만 전면적으로 부여되고 상층부는 고위공무원단의 도입을 통하여 정부 전체의 관점에서 통합적으로 관리되고 있다. 그러므로 총액인건비 및 팀제에서의 부처자율성은 고위공무원단의 적용계층인 실·국장급에는 전정부적 통합관리의 차원에서 제약받을 수 밖에 없다. 공무원의 전문성 제고를 목적으로 도입한 전보제한 및 경력개발프로그램(보직경로제도)은 또한 부처 자율적인 팀제 운영에 제약조건으로 작용한다.

만약 총액인건비제도와 팀제의 적용과정에서 빈번한 조직개편이 이루어진다면 고위공무원단과 전보제한 및 경력개발프로그램(보직경로제도)은 유명무실해 질 수 밖에 없다. 행정자치부에서 도입한 본부-팀제는 태스크 포스(task force)와 같은 일시적 조직이 아니라 계층구조를 단순화한 평면조직 구조로 안정적으로 운영할 때 올바른 성과평가가 이루어질 수 있으며 그 성과를 극대화 할 수 있다. 그러므로 이러한 제도들의 운영과정에서 시너지 효과가 나타날 수 있으려면 잦은 조직개편이 이루어져서는 안 된다.

총액인건비제와 팀제가 도입되면 정치적으로 임명된 정무직은 그 임기가 짧기 때문에 빈번한 조직개편과 순환보직을 통하여 단기적인 성과를 내려는 동기가 강하다. 그러나 조직의 성과와 효과성은 장기적인 관점에서 평가되는 것이 바람직하다. 고위공무원단, 전보제한 및 경력개발프로그램(보직경로제)은 정부와 부처 전체의 차원에서 전문성을 강화하기 위하여 이러한 동기를 견제하는 제도적인 장치로 볼 수 있다.

개혁제도들 상호간, 제도와 행정문화 및 환경요소 사이의 정합성 문제는 제도의 성공적 운영을 위하여 매우 중요하다. 제도도입이 순차적으로 이루어질 경우에도 결국은 이들이 총체적으로 고려되어 정부전체의 생산성을 결정한다. 역사적 제도론의 관점에 따르면 총체적으로 정부생산성을 결정하는 것은 단일의 제도가 아니라 여러 가지 제도적 배열의 매트릭스이다. 참여정부에서 도입이 확정된 팀제와 관련 인사개혁제도들이 정합성을 가지고 시너지 효과를 낼 수 있도록 그 운영과정에서 세심한 조치가 필요하다.

참고문헌

김상묵·남궁근, (2005). "북유럽국가 정부인사개혁전략의 특징과 결과," , 「한국행정학보」, 제39권 3호. 229-250.

남궁근, (2003). "참여정부 공직사회 전문성 제고방안" , 「인사행정학회보」 1권 2호.

남궁근, (2002). "행정연구방법과 행정개혁의 방향," 박동서·조석준·인명진·남궁근 (엮음). 「시민과 정부개혁」, 서울: 한울아카데미.

남궁근, 류임철, (2004). "공직전문성 제고를 위한 보직관리시스템 개선방안" , 「인사행정학회보」, 제2권 1호.

남궁근·하태권·김영우·박천오, (2005 예정). 「고위공무원단 도입에 따른 문제점 분석과 개선방안」(연구보고서). 한국행정연구원

박우순, (2005). "공공조직의 팀제운영에 있어서 논점과 과제," 한국행정학회 2005년 제3회 국정토론회 발표논문 (2005년 5월 27일 한국프레스센터 19층 국제회견장).

박천오, (2005 예정). "고위공무원단 제도 도입방안," 「정부혁신지방분권백서」, 정부혁신지방분권위원회.

서원석, (2002). "개방형직위제도의 개선방안," 한국인사행정학보, 제1권 제1호.

서원석 외 (2003). 한국형 고위공무원단제도 도입 모형에 관한 연구 (중앙인사위원회 용역보고서 2003.12.20.)

오영교, (2005). "행정자치부의 팀제 : 비전과 변화관리" 「행정논총」, 43권 4호.

유민봉, (2001). "팀제 조직관리 도입의 실효성 분석과 효과성 제고방안 연구: 정부투자기관을 대상으로, 「한국행정학보」 35:4, 157-177.

진재구, (2005 예정). "총액인건비제도 도입," 「정부혁신지방분권백서」, 정부혁신지방분권위원회.

홍길표, 서원석, 이종수, (2003). 「참여정부 인사개혁 로드맵의 실천방안」. CSC정책연구보고서, 2003-3. 중앙인사위원회.

Barker, John. (2004). "The Senior Civil Service System in the United Kingdom," 고위공무원단 국제컨퍼런스 자료집: The Senior Civil Service System among Developed Countries: A Lesson for Korea. December 9-10, 2004. 37-45 쪽.

Pierson, Paul, (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Abstract

Congruence between "Team" system and HRM Reforms of Participatory Government: focused on Lump-sum Compensation Budget, Career Development Plan, and Senior Civil Service

Namkoong, Keun and Suh, Won Seok

Ministry of Government Administration and Home Affairs (MOGAHA) introduced a ministry-wide 'team' system in March 2005. The 'team' system is one of the agenda of the Government HRM reform road-map announced in July 2003. As scheduled in the road-map, major HRM reform programs such as Lump-sum Compensation Budget, Career Development Plan, and Senior Civil Service System are also institutionalized.

This paper attempts to examine the congruence between the "team" system and the other important HRM reform programs. In the first part, core contents of these reform programs are described. In the second part, congruence among them are analyzed. Based upon the analysis, some points that are crucial for successful implementation of "team" system and related programs are suggested.

【Keyword: Team System, Lump-sum Compensation Budget, Career Development Plan, Senior Civil Service】