

시차이론에 의한 5급(사무관) 승진제도 사례분석 - 심사승진 방식의 채택과 운용을 중심으로 -

이 시 원*

〈 目 次 〉

- I. 머리말
- II. 5급(사무관) 승진제도 변화의 전개과정
- III. 심사승진 방식 운영의 시간적 동태성
- IV. 5급(사무관) 심사승진 방식 운영의 안정적 정착을 위한 전략
- V. 맺음말

〈 要 约 〉

계급제를 중심으로 운용되고 있는 우리나라 공무원제도에 있어 5급 사무관은 흔히 공무원의 꽃이라고 불린다. 따라서 5급 사무관으로의 승진은 하위직 공무원들의 가장 중요한 동기적 요인으로 작용하고 있다. 5급 사무관으로의 승진은 종래에 시험에 의한 승진방식으로 운영되었다. 그러나 1996년부터 시험에 의한 승진방식과 함께 심사에 의한 승진도 가능하도록 제도가 바뀜으로서 승진제도의 운영에 커다란 변화를 가져오게 되었다. 즉, 시험승진과 심사승진을 택일하든지 병행할 수 있도록 되어 있음에도 심사승진의 방식을 택하고 있는 기관이 급속히 확산되어 심사승진방식이 5급 사무관 승진의 주류적인 제도로서 자리잡게 되었다.

본 연구에서는 5급 사무관 승진제도 변화의 전개과정을 살펴본 후 심사승진방식이 급속히 확산된 배경과 심사승진방식의 채택 및 운영에 작용하는 영향요인들을 시차적인 관점에서 식별하였다. 그리고 이렇게 식별된 영향요인들을 중심으로 심사승진방식의 운영에 작용하는 시간적 동태성을 중심으로 분석하여 보았다.

먼저 제도의 도입기, 확산기 안정기 등으로 나누어 시기별 영향요인들의 특성을 살펴보았다. 그리고 심사승진에 의한 승진방식이 우리나라 5급 사무관 승진제도로서 도입기, 확산기를 거쳐 안정기에 접어들었다고 진단한 후, 심사승진방식의 안정적인 운영을 위해 고려해야 할 측면들을 제도 내적인 측면과, 제도 외적인 측면에서 제시하였다.

【주제어 : 승진, 시험, 심사, 시차, 제도 내적 요소, 제도 외적 요소】

* 경상대학교 정치행정학부 교수

I. 머리말

현재의 우리나라 공무원제도는 다양한 직무능력 특성을 중시하기보다는 신분상승을 위한 계급제로서 개인별 능력과 업적에 따른 보상이 미흡하고 승진이 되어야 실질 급여가 상승하는 체계로 구성 운영되고 있다. 즉, 승진을 하면 권한과 직위의 상승은 물론 보수도 높아지므로 개인의 입장에서는 승진을 통하여 모든 혜택을 받으려는 경향이 심화되고, 공직생활을 하는 동안 가능한 남보다 빨리 승진하는 데 집착하고 있는 것이다. 그러나 조직의 확대 등을 통한 승진기회에 비해 승진대상 인원이 계속 증가하고 있어 승진소요연수는 점점 길어지고 있다. 공무원 계급호칭의 경우도 5급 이상은 대외적으로 官을 붙이는 데 비해 6급 이하는 吏에 해당하는 주사, 서기 등으로 불리고 있어 신분차이에 따른 조직 내 위화감을 불러일으키고 있는 것이다(정권택, 태원유, 2000). 이 때문에 오히려 5급(사무관)으로의 승진은 하위직 공무원들의 가장 중요한 동기요인으로 작용하고 있다. 본 사례분석에서는 종래의 시험승진방식에서 심사승진도 동시에 가능하게 된 제도적 변화의 과정을 살펴보고 대다수의 행정기관이 심사승진을 채택함에 따른 제도내·외적인 요소들을 분석해 보고자 한다. 또한 새로운 제도로의 변화가 도입, 확산, 안정이라는 시간적 단계를 밟아 성공적인 제도로 정착하는 데 고려되는 여러 가지 시간적 차원의 요소들을 중심으로 심사승진제도를 분석해보자 한다. 특히 본 사례는 심사승진제도가 도입, 확산되어 안정기의 단계에 진입한 것으로 진단하고 보다 안정적인 단계로 정착되기 위한 방안들은 무엇인가를 논의하게 될 것이다.

II. 5급(사무관) 승진제도 변화의 전개과정

1. 제도 변화의 전개과정

전통적으로 5급인 사무관으로의 승진은 공직사회에 있어서는 커다란 신분변화를 의미하는 것으로 간주되어 왔다. 따라서 사무관으로의 승진은 하위직 공무원에게는 그야말로 선망의 대상이며 공직에 머물러 있게 하는 결정적인 동인이 되기도 한다. 그렇기 때문에 5급으로의 승진임용을 위해서는 6급에서 일정한 기간을 경과한 자로서 근무실적, 경력 등을 고려하여 승진후보명부에 일정한 순위를 지

키고 있는 대상자에 대해 승진시험을 부과함으로써 승진임용의 객관성과 공정성을 유지하고자 하였던 것이다.

우리나라 정부의 인사행정의 틀이 잡히기 시작한 시점을 1963년 국가공무원법과 공무원임용령의 전면 개정에 따른 제도적인 변화에서 찾고 있는 경우가 많다.

이러한 제도의 변화와 함께 공개경쟁승진시험과 특별승진시험 등이 사무관으로의 승진을 위한 주요한 통로가 되기도 하였다. 예컨대 공개경쟁승진시험은 재직 기간이 2년 이상인 4급 갑류(지금의 6급) 공무원을 대상으로 그 소속기관이나 직렬에 구별 없이 웅시하게 하는 시험이었다. 시험방법은 제1차 선택형, 제2차 논문형 시험으로 매과목 40점 이상 전과목 평균 60점 이상인 자 중에서 결원과 시험성적을 고려하여 고득점자순으로 합격자를 결정하였다. 총무처장관이 필요하다고 인정할 때 실시하는 3차 시험은 면접 또는 실기로서 전문지식과 응용능력 및 적격성을 검증하는 것이었다. 최종합격자는 제3차 시험 합격자 중 제1차 및 제2차 시험성적으로 동률로 합산한 성적순위에 의하였다. 그러나 이와 같은 공개경쟁승진시험은 1963년에서 1969년 사이에 6회 밖에 실시되지 않았으며 그 뒤 거의 유명무실한 제도가 되고 있다. 특별승진시험은 4급 갑류(현재의 6급) 공무원이 3급 을류(현재의 5급) 공무원으로 승진하는 원칙적인 방법으로서 비공개적 시험이었다. 이는 각 기관의 임용제청권자가 당해 기관의 3급 을류에의 승진후보자명부 중에서, 승진요건에 해당하는 자를 고순위자순으로 임용하고자 하는 결원수의 5배 수이내의 인원을 대상으로 총무처장관에게 시험을 요구하였다.

제5공화국의 출범과 함께 1981년 4월 국가공무원법의 개정, 5월의 공무원임용령의 개정으로 인사행정체제에 많은 변화가 있었다. 가장 특기할 만한 것으로 지적할 수 있는 것은 공무원의 직급을 1급에서 5급으로 나누고 각각을 갑·을류로 분류하던 것을 없애고 1급에서 9급으로 변경한 점이다. 그밖에 승진제도에 관한 규정을 대폭으로 정비하였다. 승진소요최저년수의 현실화, 승진시험제도의 조정, 특별승진제도의 확대, 승진후보자명부 작성비율 조정, 4급 이상 공무원의 인사평정제 실시 등이 그것이다. 그리고 5급(사무관)공무원에의 승진임용을 위해서는 일반승진시험 또는 공개경쟁승진시험을 치르도록 되어 있으며, 특별히 우수한 공무원 등에 대해 특별승진임용이 가능하도록 되어 있으나, 공개경쟁승진시험에 의한 임용은 거의 이루어진 적이 없으며 특별승진임용도 거의 시행되지 않은 것으로 알려져 있다. 다시 말해 제5공화국 이후에는 일반승진시험에 의한 승진이 5급 승진의 일반적인 패턴이었다고 볼 수 있다. 일반승진시험은 승진후보자명부의 고순위자순으로 임용하고자 하는 결원 또는 결원과 예상결원을 합한 총결원의 2배

수 내지 5배수 인원의 범위내의 자에 대하여 실시하며, 시험성적점수 및 승진후보자명부에 의한 평정점수를 합산한 종합성적에 의해 합격자를 결정한다.

1990년대 중반에 들면서 행정의 민주화 분권화의 움직임, 특히 지방자치제의 도입에 따른 행정환경의 변화에 대응하여 승진임용에 대한 권한과 방식면에서 변화가 일기 시작하였다. 그리고 종래 시험방식에 따른 부작용 또한 적지 않았기 때문에 새로운 승진임용방식의 모색이 필요하였던 것이다. 이리하여 1994년 12월의 국가공무원법 개정과 1995년 7월의 지방공무원법의 개정으로 각 중앙부처와 지방자치단체가 승진시험이나 승진심사 가운데 어느 하나를 선택하여 적용할 수 있게 되었다. 행정자치부는 5급 승진제도의 경우, 심사방식을 도입할 수 있도록 한 제도의 목적을 ① 지방자치시대에 부응한 지방자치단체 인사운영의 자율성 제고, ② 승진시험준비에 소요되는 경제적·정신적 부담의 해소, ③ 실적중시의 공직풍토 조성으로 「열심히 일하는 분위기」 확산, ④ 행정공백의 최소화로 대국민 행정서비스 질 향상 등을 들고 있다.

그러나 대부분의 중앙부처와 지방자치단체가 승진심사제도를 채택하여 운영하는 경향을 보여왔는데, 승진심사제도를 운용하는 과정에서 임용권자의 자의성 개입 등으로 승진임용의 투명성, 객관성, 공정성 등이 문제가 되고 있다. 그 절충안으로 승진시험과 승진심사를 반반씩 하는 안이 적극적으로 검토되었다. 그리고 중앙부처의 경우에는 2001년 1월 27일에 이루어진 공무원 임용령 개정에 의해 승진시험과 승진심사를 병행해서 적용할 수 있도록 조치가 이루어졌다. 지방자치단체의 경우도 시험과 승진을 병행해서 실시할 수 있으나 대부분 심사방식 제도를 택하고 있으며 시험방식을 고수하고 있는 자치단체는 2곳에 지나지 않고 병행 실시하는 자치단체는 광역자치단체의 경우 서울시만이 그리고 기초자치단체는 서울시의 15개 구이다.

2. 현행 5급 승진제도의 개관

우리나라 승진의 가장 일반적인 형태는 일반승진이다. 5급 이하 공무원의 승진에서는 경력, 근무성적, 그리고 훈련성적을 일정 비율로 반영하고 여기에 가점제도를 활용하고 있다. 경력은 승진예정직위와 유사한 직렬에서 몇 년 동안 근무했는가를 중심으로 평가하는 것으로 연공서열기준을 반영한 것이다. 나머지 근무성적, 훈련성적, 자격증, 특수지 근무경력, 실적 등은 성적, 능력, 노력 등의 형태로서 실적기준에 해당된다. 이러한 사항들을 고려한 현재 우리나라 승진후보자명부 작성의 요소별 내용을 살펴보면 <표 1>과 같다.

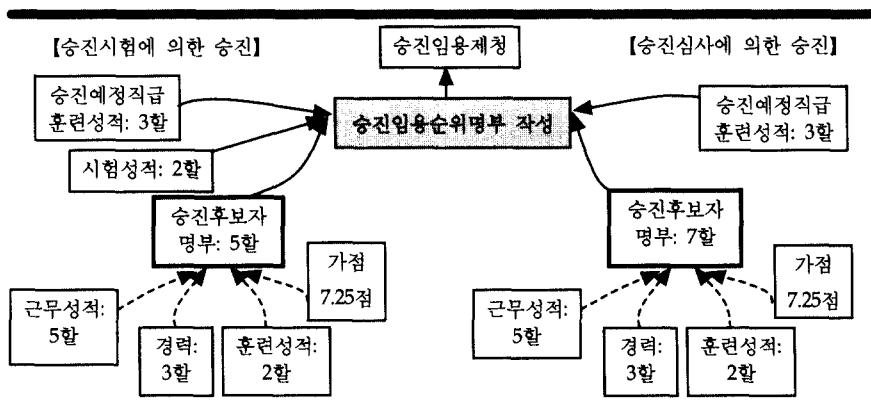
<표 1> 승진후보자명부 작성을 위한 요소별 배점기준

구 분(요소)	배 점 비 율	상 한 점
근 무 성 적	50%	
경 력 평 정	30%	
훈련성적	20%	
가점	총가점 한도	7.25%
	- 자격증 가점	0.08~0.5%
	- 특수지 가점	0.025~1.25
	- 실적 가점	5점 범위 이내

자료: 공무원 인사실무(2000) 중앙인사위원회

<표 1>과 같은 기준에 의하여 평가가 완료되면 고득점순으로 승진후보자들의 명부를 작성하여 승진결정의 기준으로 삼는다. 5급(사무관)으로의 일반승진은 이 명부의 고순위자순으로 일정범위 내에서 승진시험이나 승진심사를 실시한다. 승진시험에 의하는 경우에는 승진시험 요구시의 승진후보자명부상의 성적 5할, 시험성적 2할 그리고 승진임용예정직급에 상응하는 기본교육훈련과정의 훈련성적 3할의 비율로 승진임용순위가 결정된다. 한편, 승진심사에 의하는 경우에는 승진후보자명부상의 성적 7할 및 승진임용예정직급에 상응하는 기본교육훈련과정의 훈련성적 3할의 비율을 합산하여 승진임용순위를 결정하게 된다.

이상과 같이 승진시험에 의한 승진과 승진심사에 의한 승진으로 대별되는 5급 승진제도의 단계적 절차 및 방식을 그림으로 정리하면 다음의 <그림 1>과 같다.



자료: 유민봉, 인사행정론, p.258의 그림을 보완하여 작성

<그림 1> 현행 5급 승진의 단계적 절차 및 방식

앞에서 살펴본 바와 같이 1995년 이전에는 승진시험에 의한 방법만이 적용되었으나 현재는 승진시험이나 승진심사 가운데 어느 하나를 선택하는 것이 가능하게 되었다(국가공무원법 40조, 지방공무원법 38조)¹⁾. 과거 승진시험방식에 의해서만 승진할 수 있는 제도 하에서는, 5급 승진시험 예정자가 되면 해당공무원 개인의 차원에서는 승진시험준비에 상당한 경제적 정신적 부담을 가지지 않을 수 없을 뿐 아니라, 행정조직의 차원에서는 시험준비로 근무를 소홀히 하게 되고 심한 경우에는 몇 달씩 자리를 이탈하는 것이 거의 관행화 되다시피 하였다. 이에 따라 이러한 부작용을 없애기 위한 제도의 개선이 시급히 요구되었던 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 정부는 1994년 12월에는 국가공무원법을, 1995년 7월에는 지방공무원법을 각각 개정하여 소속장관 또는 자치단체장의 결정에 따라 승진시험이나 승진심사 가운데 어느 하나를 선택하여 운용하는 것이 가능하도록 길을 열어 놓았던 것이다. 이러한 심사방식을 통한 5급 승진제도의 운용은 거의 모든 중앙부처와 지방자치단체에 확산되어 오히려 승진시험방식을 택하는 경우는 극히 예외적인 상황으로 되었다²⁾. 그러나 승진심사에 의한 5급 승진제도의 운용은 그 시행과정에서 심사의 공정성, 객관성 측면에서 상당한 부작용을 초래하고 있다.

이에 따라 승진시험이나 승진심사를 획일적으로 선택하는 것이 아니라 승진시험과 승진심사를 병행하는 것이 가능하도록 하는 조치가 2001년 1월 27일의 공무원 임용령 개정에 의해 중앙부처를 대상으로는 이미 취해진 바가 있고, 지방자치단체의 지방공무원을 대상으로도 승진시험과 승진시험을 병행할 수 있도록 하는 방안을 현재 입법예고중인 것으로 알려져 있다³⁾.

1) 중앙부처의 경우는 1994년 12월 31일에 이루어진 공무원임용령의 개정으로 1995년부터, 지방자치단체는 1995년 7월 1일 이루어진 지방공무원임용령 개정으로 1996년부터 승진시험이나 승진심사 가운데 어느 하나를 선택하는 것이 가능하게 되었다.

2) 서울 강북구와 전남 담양군만이 승진시험방식의 5급 승진제도를 운용하고 있는 것으로 확인되고 있다.

3) 2001년 1월 27일 개정된 공무원 임용령 34조 2항에서는 다음의 3방법 가운데 어느 하나를 택일하여 실시할 수 있다고 규정하고 있다.

1. 승진시험에 의하여 승진임용하는 방법,
2. 보통승진심사위원회의 심사에 의하여 승진임용하는 방법
3. 승진임용심사대상 중 일부는 승진시험에 의하여, 일부는 보통승진심사위원회의 심사에 의하여 승진임용하는 방법.

III. 심사승진 방식 운영의 시간적 동태성

5급으로의 승진은 차하위 계급인 6급에서 일정한 승진 소요 최저 연수를 경과한 자를 대상으로 근무성적, 경력, 교육훈련, 기타 가점 등의 요소를 고려하여 승진후보자를 선정하고 그 승진후보자를 대상으로 승진시험을 부과하거나 승진심사를 통해 최종적인 승진자를 결정하게 되는 것이다. 다시 말해 5급 승진제도는 이를 구성하고 있는 하위제도들의 유기적인 연계와 제도외적인 요소들과의 상호작용 속에서 운영되는 것이다. 이러한 맥락 하에서 5급 승진제도의 운영은 제도 내적인 요소와 제도 외적인 요소로 구분해서 파악될 수 있다. 제도 내적인 요소는 보다 합리적이고 객관적인 승진제도의 운용을 위해 정부가 어느 정도 제도적인 변화를 통하여 통제할 수 있는 요소들을 말하고 제도외적인 요소는 그렇지 않은 요소들을 말한다. 5급 승진 제도와 관련한 제도 내적인 요소들로는 근무성적평정 제도, 승진후보자명부작성제도, 인사위원회제도, 다면평가제도 등을 들 수 있다. 그리고 제도외적인 요소로는 인사권자의 선호와 행태, 공무원들의 반응행태, 사회전반적인 신뢰도, 언론과 여론의 반응 등을 들 수 있다. 여기서는 이와 같은 제도 내·외적인 제 요소들이 시간적 동태성에 따라 심사승진 방식의 운영에 어떻게 작용하고 있는가를 파악해보고자 한다.

1. 시기별 영향요인

1) 도입기

5급 승진제도에 있어서 심사방식의 도입은 종래의 시험방식을 없애고 대체하는 것이 아니라 시험방식을 원칙으로 하되 심사방식을 선택할 수 있는 여지를 마련해 놓은 것에서 비롯된 것이다. 따라서 새로운 제도를 채택해서 도입을 강제하는 것이 아니기 때문에 다른 제도의 도입과는 달리 초기 목표가 제도의 도입 그 자체에 있는 것은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 시험방식이든 심사방식이든 선택적인 도입이 가능한 상태에서 심사방식이 급속도로 확산되어 대부분 심사방식의 5급 승진제도를 채택하고 있다는 점에서 제도 도입이 성공적으로 이루어졌다고 볼 수 있다⁴⁾.

4) 2002년 9월 현재, 48개 중앙행정기관 가운데 46개의 기관이 심사승진방식을 택하고 있으며 시험승진을 택하고 있는 기관은 1개에 지나지 않으며, 나머지 1개는 시험승진과 심사승진을 병행하고 있는 것으로 나타났다(중앙인사위원회 내부자료, 2002.9).

1990년대 중반에 들어 행정의 민주화·분권화의 움직임, 특히 지방자치제의 도입에 따른 행정환경의 변화에 대응하여 승진임용에 대한 권한과 방식면에서 변화가 일기 시작하였다. 그리고 종래 시험방식에 따른 부작용 또한 만만치 않았기 때문에 새로운 대안적인 승진임용방식의 모색이 필요하였던 것이다. 이리하여 1994년 12월 국가공무원법과 지방공무원법이 각각 개정되어 각 중앙부처와 지방자치단체가 승진시험이나 승진심사 가운데 어느 하나를 선택하여 적용할 수 있게 되었다. 행정자치부는 5급 승진제도의 경우, 종래의 시험방식에서 심사방식을 도입 할 수 있도록 한 제도의 목적을 ①지방자치시대에 부응한 지방자치단체 인사운영의 자율성 제고, ②승진시험준비에 소요되는 경제적·정신적 부담의 해소, ③실적 중시의 공직풍토 조성으로 「열심히 일하는 분위기」 확산, ④행정공백의 최소화로 대국민 행정서비스 질 향상 등을 들고 있다.

승진심사제도의 도입이 빠른 속도로 이루어 진 것은 다음과 같은 내·외적인 요인의 영향이 매우 커다고 볼 수 있다. 첫째, 행정의 분권에 대한 요구이다. 특히 인사행정의 경우, 실제로 인력을 운영하여 현업을 수행하고 있는 기관단위로 이루어지는데 인력운용면에서 보다 합리적이라고 볼 수 있다. 따라서 심사방식의 경우 종래의 시험방식과는 달리 인력을 운용하고 있는 개별 기관단위에서 이루어지기 때문에 인사행정의 분권 측면에서 부합되는 제도인 것이다⁵⁾. 둘째, 지방자치단체의 경우, 주민에 의해 직선된 지방자치단체장이 많은 공무원들의 이해관계가 걸린 승진인사권을 확보함으로써 자신의 입지를 높일 수 있다는 현실적인 상황인식을 들 수 있다. 심사방식을 통한 승진임용의 권한을 기초자치단체까지 확대한 것은 직선된 기초자치단체장들의 현실적인 이해관계와 매우 부합되는 조치였다고 볼 수 있다. 셋째, 제도도입의 초기에는 대상 공무원들의 이해관계와도 어느 정도 부합되는 측면이 있었다. 그것은 심사에 의한 승진방식이 대부분의 공무원에게 승진의 기회를 동등하게 보장하면서도 시험에 의한 승진방식에 비해 시험에 대한 부담을 덜 주기 때문이다. 사실 5급 승진후보자들은 시험으로 인한 엄청난 정신적, 경제적 부담을 안고 있는 것이 현실이었다.

이상과 같은 내·외적인 요인들은 5급 승진제도에 있어 시험방식과 심사방식을 선택적으로 할 수 있는 제도 하에서 심사방식을 선택하는 방향으로 작용하였으며,

5) 시험승진의 경우도, 종래 행정자치부가 가지고 있던 시험실시권한을 2000년 1월 1일부터 시·도인사위원회에 이양한 조치를 취한 것은 인사행정에 대한 분권의 요구를 수용한 것으로 볼 수 있다(행정자치부 내부자료, 1999. 7).

이러한 심사방식은 전 중앙부처와 지방자치단체에 확산되어 현재는 시험방식을 채택하고 있는 기관이 극히 예외적인 사례가 되기에 이르렀다.

2) 확산기

5급 승진제도에 있어 심사승진 방식의 도입은 인사주무부서인 행정자치부나 중앙인사위원회의 정책적인 의지에 의해서 이루어진 것이 아니다. 앞에서 언급한 바와 같이 5급 승진제도의 경우 종래 획일적인 시험승진의 방식에서 자체적인 심사를 통한 승진방식이 선택적으로 가능하게 되자 다소의 시차가 있기는 하지만 대부분의 중앙부처와 지방자치단체가 심사승진방식을 도입하여 급속히 확산된 것이다. 1998년 2월에는 시험승진과 심사승진을 병행하여 실시하는 것도 가능하도록 선택의 폭을 넓히는 조치를 취하기도 하였다. 그러나 전체적으로는 심사승진 방식을 취하고 있는 부처와 지방자치단체가 압도적으로 많다.

다음의 <표 2>는 48개 중앙행정기관의 5급 승진제도 방식의 채택 현황을 정리한 것이다. <표 2>를 통해서 전체 48개의 중앙행정기관 가운데 승진시험제도를 채택하고 있는 기관은 해양경찰청 1곳이며 승진시험과 승진심사를 병행하고 있는 기관은 법무부 1곳에 불과하고 대다수인 46개의 기관이 승진심사의 방식을 채택하고 있음을 알 수 있다⁶⁾.

<표 2> 중앙행정기관의 5급(사무관) 승진 방식 채택현황

구분	시험 승진	심사승진(도입년도별 기관수)								시험·승진 병행	합계
		'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	소계		
기관수	1	4	12	8	10	2	5	5	46	1	48

출처 : 중앙인사위원회 내부자료(2002. 9)

<표 3>은 전국 16개의 광역자치단체와 232개 기초자치단체의 승진방식 채택현황을 보여주고 있다. <표 3>에 정리되어 있는 바와 같이 전국의 16개 광역자치단체 가운데 15곳이, 232개의 기초자치단체들 가운데 215곳이 심사승진 방식을 그리고 1곳의 광역자치단체와 15곳의 기초자치단체가 시험과 승진을 병행하고 있는 것으로 나타났으며 시험방식을 택하고 있는 자치단체는 2곳에 불과하다.

6) 법무부의 경우 전체적으로 시험방식과 승진방식을 병행하는 것이 아니라, 직렬에 따라 승진방식을 달리하고 있다. 즉, 보호관찰을 비롯한 15개 직렬은 심사승진방식을 그리고 교정, 검찰사무, 출입국관리 직렬은 시험승진방식을 채택하고 있다.

<표 3> 지방자치단체의 5급(사무관) 승진 방식 채택현황

구 분	광역자치단체	기초자치단체	비 고
심사승진	15	215	
시험승진	-	2	서울시 강북구, 전남 담양군
병행(심사+시험)	1	15	광역: 서울시 기초: 서울시 자치구

출처 : 행정자치부 내부자료(2002. 10)

이와 같이 심사승진제를 택하고 있는 기관이 압도적으로 많은 것은 앞의 도입 기에서 작용한 요인이 확산기에도 작용하였기 때문으로 볼 수 있다. 또한 자발적인 선택이 가능한 상황에서 전반적인 추세에 따르지 않을 경우 감당해야 할 일종의 부담감도 심사승진제도를 급속하게 확산시킨 하나의 요인으로 작용하였을 가능성도 있다. 한편으로는 선도적으로 도입한 기관들의 경험을 통한 학습효과도 심사승진제도를 후속적으로 받아들이는 데 작용하였다고 볼 수 있다. 즉, 승진심사제가 가지고 있는 부정적인 요소들 즉, 심사의 공정성, 객관성에 대한 문제가 끊임없이 제기됨과 동시에 이를 보완하기 위한 방법들이 도입되면서, 심사승진제와 그 보완적인 방법들을 동시에 도입한 기관들이 많았다는 점이다⁷⁾. 보다 구체적으로는 심사승진제도의 확산기 단계에서 이 제도를 채택한 대부분의 기관들은 심사승진제와 함께 이를 보완하는 제도인 다면평가제의 도입, 인사위원회의 구성 및 역할강화 등을 동시에 도입하여 시행하고 있는 것이다. 이와 같이 심사승진과 관련된 제도 내적인 요인들이 확산기에 작용한 것으로 판단된다.

3) 안정기

새로운 제도가 과거 제도의 부작용을 해소하는 대안적인 방식으로서 이해관계자들간에 수용되어 저항과 부작용이 없이 시행됨과 동시에 별다른 상황적 변화가 없는 한 지속가능한 제도로서 널리 인식된 단계를 안정기의 단계라고 볼 수 있을 것이다. 5급 승진임용의 경우, i)심사방식이 과거의 시험방식의 부작용을 해소하는 대안적 방식으로 인사권자와 인사대상자들간에 널리 수용되고, ii)심사방식의 운용

7) 대표적인 기관으로 철도청을 들 수 있다. 철도청은 5급 승진규정을 개정하여 각 직렬 별로 승진인사의 객관성과 투명성을 확보하기 위한 다양한 보완적 장치를 마련하였다 (<http://www.zon.co.kr>, 검색일 2002. 10.14)

과정에서 인사의 공정성과 객관성 등의 문제로 인해 인사대상자들로부터 별다른 저항을 받지 않음과 동시에 iii)인사권자와 인사대상자를 비롯한 이해관계자간에 커다란 상황적 변화가 없는 한 지속가능한 제도로서 널리 인식된 단계로 접어든 경우를 안정기의 단계라고 볼 수 있을 것이다. 이렇게 되면 심사승진 방식은 루틴화된 절차와 규정에 따라 내외적 정합성을 갖는 제도로서 정착이 되는 것이다.

안정기로의 진입에는 제도외적인 요소가 중요하게 작용하지만 제도 내적인 요소도 영향을 미친다고 보아야 할 것이다. 심사방식이 야기할 공정성과 객관성에 대한 문제를 해소하기 위해 제도 내적인 요소인 근무성적평정제의 개선, 인사위원회 구성 및 역할의 강화, 그리고 다면평가제의 성공적인 운용이 주요 이해관계자인 인사대상자들의 저항과 불만을 완화시키는 중요한 메커니즘으로 작용하기 때문이다. 그러나 안정기로의 진입을 위해서는 제도 내적인 요인보다 제도외적인 요인이 더 중요하게 작용한다고 볼 수 있다. 그 중에서도 특히 중요한 것은 인사권자의 공정한 심사에 대한 의지와 실천이다. 인사권자의 공정성에 대한 신뢰가 확보되지 못하는 한 인사대상자들의 저항과 불만은 해소될 수 없으며 이들의 저항과 불만이 있는 한 안정적인 루틴을 형성하기 어려운 것이다. 이러한 의미에서 인사자체의 공정성을 확보하기 위한 노력과 함께 인사권자의 공정성에 대한 신뢰를 확보하는 것이 무엇보다 중요하며, 이러한 공정성에 대한 신뢰를 확보하기 위해서는 인사권자에 대한 조직구성원들의 일반적인 신뢰감이 또한 중요하다고 볼 수 있다.

인사대상자들의 반응, 특히 심사의 공정성과 객관성에 대한 태도도 매우 중요한 요소이다. 인사대상자들은 심사의 공정성과 객관성에 대해 지나치게 이상적인 기대를 하는 경향이 있다. 그러나 평가 내지 심사의 공정성과 객관성은 적정한 수준에서 만족되는 수준을 말하는 것이지 어떠한 이상적인 기준이 현실의 세계와 동떨어져 존재하는 것이 아니라는 것을 인식할 필요가 있다. 또한 평가 또는 심사의 문제를 기본적으로 진화의 과정으로 볼 필요가 있다. 다시 말해, 평가의 문제는 시간이라는 변수를 적절히 고려함으로써 이해될 수 있는 것이다.

매스컴의 보도태도와 이에 대한 대응 방식도 매우 중요한 요소로 작용한다. 새로운 제도의 부작용만을 지나치게 부각하여 보도할 경우, 지속가능한 제도로서 정착하는 데 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 예컨대 심사승진제를 도입한 대부분의 중앙행정기관이나 지방자치단체는 심사의 공정성과 객관성을 유지하면서 심사승진제의 제도적 취지를 잘 살려가고 있음에도 불구하고 그렇지 않은 예외적인 경우만을 부각시켜 보도할 경우, 심사승진제도의 안정적인 정착에 어려움을 겪게

되는 것이다. 따라서 매스컴이 가지고 있는 상업적 속성, 또는 센세이션리즘으로 인해 부정적인 요소만이 지나치게 부각됨으로써 야기되는 장애를 극복하기 위해서는 홈페이지 등을 통한 적극적인 홍보도 필요하다. 그리고 인사정책을 담당하는 주무부처와 실제 인사의 책임을 지고 있는 각 행정기관 인사권자의 매스컴의 보도에 지나치게 민감하게 반응하는 자세는 새로운 제도의 안정적인 정착에 바람직하지 못하다.

앞의 확산기에서 살펴본 바와 같이 5급 승진제도에 있어 심사승진방식은 대부분의 중앙행정기관과 지방자치단체에서 도입되어 운용되고 있음에도 불구하고 안정적인 제도로서 정착되었다고 보기는 힘들다. 승진심사의 과정과 결과에 대한 공정성의 시비가 끊임없이 제기되고 있기 때문이다. 이러한 공정성에 대한 불만으로 인해 종래의 방식인 시험승진으로의 환원을 주장하는 목소리가 직장협의회 등을 통해서 제기되고 있다. 특히 이러한 공정성에 대한 불만은 중앙행정기관에 비해 지방자치단체에서 그 정도나 빈도가 높은 편이다⁸⁾. 자치단체장의 선거에 관련한 논공행상의 보적이동이나 승진, 그리고 지연, 혈연, 학연 등 연줄과 관련된 승진인사 등에 대한 잡음이 일고 있다. 이러한 승진인사의 공정성, 객관성에 대한 잡음은 인사권자의 인사행태, 대상 공무원들의 승진심사에 대한 기대와 태도, 매스컴의 보도태도 등 제도외적인 요인들이 크게 작용하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 또한 사회전반의 불신이 승진심사제도의 공정성과 객관성에 대한 불신에도 어느 정도 작용하고 있을 것이다.

2. 제도적 요소들간의 관계

새로운 제도는 기존의 제도가 가지고 있는 문제 또는 새로이 제기된 문제들을 완화하거나 해소하기 위한 정책수단이다. 정책수단은 여러 가지 수단적 요소들의 일단의 세트로 이루어지는 경우가 보통이다. 앞에서 핵심적 요소의 변화와 부차적 요소의 변화라는 의미로 정책수단을 파악한 바와 같이 핵심적 요소의 변화를 통해서 의도한 정책결과를 가져오게 하기 위해서는 여러 가지 부차적 요소들의 상호작용 그리고 부차적 요소와 핵심적 요소간의 상호작용이 필요하다. 이러한 상호작용관계가 제대로 작동하고 있느냐의 여부에 따라 정책결과가 달라질 수 있

8) 지방자치단체의 승진인사와 관련하여 매년 승진인사가 발표되는 경우, 지방일간지, 지역신문 등을 통해 승진인사의 공정성에 대한 시비가 일고 있는 사례가 빈번히 보도되고 있는 것을 확인할 수 있다.

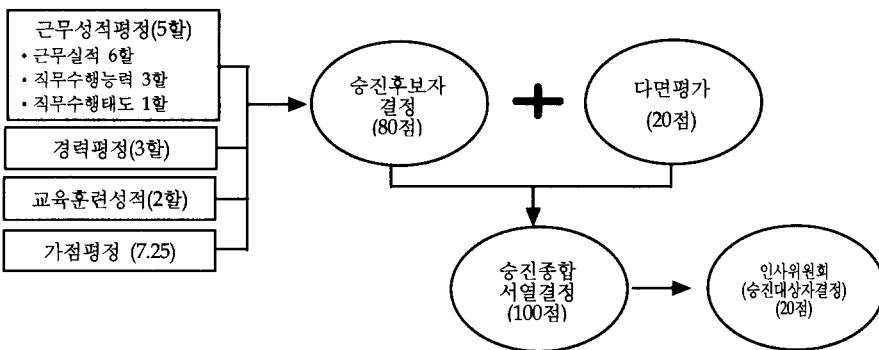
다. 여러 가지 정책 수단적 요소들간의 상호작용관계는 상호보완적인 관계와 상호 모순대립적인 관계로 파악될 수 있다. 상호보완적인 관계는 다시 ①상승관계 내지는 시너지 관계, ②보상관계 내지는 후속관계, ③선행관계 내지는 후행관계로 나눌 수 있다. 그리고 상호 모순대립적인 관계는 ①상황적 모순관계와 ②본질적 또는 개념적 모순관계로 나누어 볼 수 있다(정정길, 2002a).

5급 승진제도와 관련하여 핵심적인 요소의 변화인 승진시험의 방식에서 승진심사의 방식으로의 변화가 애초의 의도대로 일정한 조건을 충족한 승진후보자를 대상으로 공정하고 객관적인 승진이 이루어지도록 하기 위해서는 여러 가지 부차적인 요소들간의 상호작용이 제대로 이루어져야 한다. 먼저 5급 승진제도와 관련된 정책수단적 요소들간의 상호보완적인 관계를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 상승관계 내지는 시너지 관계에 있는 것은 인사위원회구성의 변화 및 역할강화와 다면평가와의 관계이다. 인사위원회의 구성에 민간인 위원의 구성을 보강하고 인사위원회의 역할을 강화시킴과 함께, 승진후보자를 대상으로 상급자, 동료, 하급자, 민원인 등이 참여하는 다면평가제도를 도입하는 것은 승진심사의 공정성과 객관성을 확보하는 데 상호 상승 내지는 시너지 효과를 가져올 수 있을 것이다. 승진심사제도의 운용과정에서 인사위원회 구성의 변화와 역할을 강화하고 또 다면평가제도의 도입을 적극 권장하고 있는 것은 승진심사의 공정성과 객관성을 확보하는 데 상호 상승요인으로 작용할 것으로 판단된다. 상호보완적 관계는 근무성적평정과 다면평가간의 관계이다. 근무성적평정은 주로 상급자에 의한 평가에 의해 이루어진다. 반면에 다면평가제도는 상급자에 의한 평가뿐만 아니라 동료, 하급자, 나아가서는 민원인들에 의한 평가도 승진심사에 반영됨으로써 상급자에 의한 일방적인 평가가 가져올 수 있는 공정성과 객관성의 문제를 상당부분 보완 할 수 있기 때문이다.

한편 요소들간의 상호모순관계도 일부분 나타나고 있다. 그것은 5급 승진제도 변화의 핵심적 요소인 심사승진제도와 심사승진제도의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 부차적으로 도입된 다면평가제도와의 관계이다. 과거 획일적인 승진시험 방식에서 승진심사제도가 가능하도록 하였고 이에 따라 대부분의 중앙부처와 지방자치단체가 승진심사제도를 채택하고 있는 것은 인사권자인 중앙부처의 장이나 지방자치단체장에게 인사행정상의 재량권을 부여하는 의미도 가지고 있다. 즉, 직무와의 상관성이 떨어지는 시험성적만을 승진의 기준으로 삼기보다는 조직관리의 책임을 맡은 사람이 재량권을 가지고 심사를 통해 직무능력이 우수한 대상자를 승진의 대상자로 삼는 것이 조직관리의 차원에서 보다 나을 수 있는 것이다. 따라

서 승진심사는 인사권자인 중앙부처의 장이나 지방자치단체장의 재량과 책임이 부여되는 방식으로의 전환이라고 볼 수 있다. 그러한 의미에서 승진심사에 있어서 다면평가제도의 도입은 인사권자의 재량권을 축소시키는 측면을 가지고 있기 때문에 상호 모순대립적인 관계에 있는 것으로 판단된다.

다음으로 제도적 요소들간의 선후관계를 살펴보면 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다. 5급 승진제도에 있어 심사승진방식에 영향을 미치는 요소들의 시간적 선후 관계를 제도 내적인 요인들을 중심으로 살펴보면 다음 <그림 2>와 같다.⁹⁾



<그림 2> 제도 내적인 요소들의 선후관계

<그림 2>에서의 순차적인 관계를 통해서 알 수 있듯이 근무성적의 평정이 공정하고 객관적으로 이루어져야 능력 있는 자들이 승진후보자명부에 들 수 있고 이렇게 승진후보자명부에 든 일정수의 인원을 대상으로 승진심사를 해야만이 능력 있는 승진예정자를 선별할 수 있을 것이다. 즉, 공정하고 객관적인 근무성적평정, 그리고 근무성적평정과 경력평정, 교육훈련성적 등이 적정하게 고려된 승진후보자명부의 작성 등의 선행조건이 제대로 충족되어야 만이 승진심사제도가 소기의 성과를 거둘 수 있는 것이다.

3. 각 요소의 시차적 변화

사회현상을 발생시키는 주체들의 속성이나 행태 가운데는 상대적으로 단기간에

9) <그림 2>는 다면평가제도를 도입하고 있는 대부분의 기관에서 실시되고 있는 승진제도의 선후관계를 도식화한 것이다.

변화하는 것이 있고 단기간에는 변화하지 않지만 장기적으로 변화하는 것이 있다 (정준금, 2002). 이와 같은 맥락에서 특정 제도와 관련되는 여러 요소들 가운데는 상대적으로 단기간에 변화되고 또 변화시킬 수 있는 요소가 있는 반면에 단기간에는 변하지 않고 장기적으로 변화하고 변화되는 요소들이 있다. 심사승진제도 (방식)와 관련되는 요소들을 단기적인 변화요소, 장기적인 변화요소들로 나누어서 살펴보면 다음과 같다.

1) 단기적 변화요인

일반적으로 장기적인 상황의 변화에 대응한 새로운 정책수단의 채택, 실현, 결과의 달성이라는 정책과정상에서는 단기적인 정책의 부분적인 변동과 수정 그리고 보완이 있기 마련이다. 이와 같은 맥락에 비추어 심사방식의 5급 승진제도가 성공적으로 추진되는 데 작용하는 단기적 변화의 요인은 무엇보다도 제도 내적인 요인들이라고 볼 수 있다. 제도 내적인 요인들은 제도의 성공적인 추진을 위해 변화의 필요성이 있는 경우 공식적인 법령이나 규정 또는 절차의 변화를 통해 단기적인 변화를 유도할 수 있기 때문이다. 심사승진의 제도 내적인 요인으로 근무성적평정 그리고 승진후보자명부작성을 제시한 바 있다. 근무성적평정의 경우, 평정 요소인 근무실적, 직무수행능력, 직무수행태도의 구체적인 측정항목들을 무엇으로 할 것이며, 또 평정요소의 반영비율을 어떻게 조정할 것인가 하는 것은 심사승진제도의 성공적인 운용을 위해 그 필요성이 판단되면 언제든지 변경할 수 있는 것이다. 즉, 단기적인 변화가 가능한 것이다. 또한 승진후보자명부작성의 경우도 근무성적, 경력, 교육훈련 등의 비중을 어느 정도 반영할 것인가, 그리고 행정환경의 변화에 의해 이들 외에도 특별한 능력이나 자격을 가진 경우 가점을 부여할 것인지의 여부도 합리적인 근거와 합의가 있을 경우 얼마든지 단기간 내에 변화시킬 수 있는 요인들이다. 또한 심사승진의 중요한 제도적 장치로 삼고 있는 인사위원회의 경우도, 그 구성과 역할에 문제점이 인식되는 경우 단기적으로 변화시킬 수 있는 요인들이다.

이와 함께 특정한 제도의 성공적인 운용을 위해 그와 관련되는 제도들을 도입하여 운용할 수도 있다. 이러한 제도의 도입은 앞에서 언급한 바와 같이 상황의 변화 또는 특정 제도의 시행에 따른 문제점을 해소하기 위한 보완적인 조치로서 취해지는 것이다. 심사승진 방식의 운용과 관련한 보완적 제도로서 도입된 것이 다면평가제도이다. 정부는 다면평가를 도입하는 근거(공무원 임용령 제37조 2항,

지방공무원 임용령 제38조 5항)를 마련함과 동시에 인사정책의 주무기관인 중앙 인사위원회는 각급 기관에서 보다 쉽게 다면평가시스템을 활용할 수 있는 다면평가 표준운영 프로그램을 개발·보급하여 다면평가제도의 도입을 적극 권장하고 있다.

2) 장기적 변화요인

심사승진 방식이 중앙부처 및 지방자치단체의 5급 승진제도로 단기간 내에 급속히 도입·확산되었음에도 불구하고 지속가능한 안정적인 제도로서 정착되는 데 방해로 작용하고 있는 요인은 제도외적인 요인과 관련된 장기적 변화요인들이다.

첫째, 인사권자 및 인사대상자들의 인사와 관련한 행태의 변화이다. 인사권자 및 인사대상자들의 인사에 관련한 행태는 사고방식과 관행에 관련된 것이기 때문에 단기간에 쉽사리 변할 수 있는 성질의 것이 아니다. 특히 선거에 의해 선출되는 지방자치단체장의 경우 선거운동과정에서 일부 공무원들의 직·간접적인 도움을 받고 싶은 유혹이 강하게 작용할 것이다. 만약 선거운동과정에서 현실적으로 특정 공무원들의 도움을 받게 되면 이들에 대해 보상적 차원에서 인사상의 특혜가 이루어질 가능성을 배제하기 어려울 것이다. 따라서 공무원을 선거과정에 개입시키는 현상이 근절되지 않는 한 인사권자의 논공행상적 특혜 인사의 가능성을 차단하기 어려울 것이다. 한편 인사대상인 공무원들의 경우도 연줄 등을 통한 인사청탁의 관행을 쉽사리 바꾸기 어렵다. 승진인사에 있어 능력과 근무실적과는 별도로 인사권자의 친밀한 관계를 유지하지 않으면 인사상의 불이익을 당하기 쉽다는 사고방식이 지속되는 한 인사청탁의 관행은 없어지지 않을 것이며 이에 따른 승진인사의 공정성은 훼손되지 않을 수 없는 것이다. 그러나 이와 같은 태도와 관행은 쉽사리 바뀔 수 있는 성질의 것이 아니다.

둘째, 인사대상자들의 평가에 대한 태도의 변화이다. 승진심사 방식은 기본적으로 인사권자와 인사위원회 등 인사에 관여하는 사람들의 주관적 평가에 토대를 두고 있다. 주관적 평가는 평가자의 가치나 선호 또는 일정한 범위의 재량적 판단이 작용할 수밖에 없다. 인사대상자들이 평가의 공정성과 객관성에 대한 기대수준을 지나치게 이상적으로 설정할 경우, 평가자의 가치나 선호 또는 일정한 범위의 재량적 판단이 작용한 평가의 결과를 수용하기가 어렵게 된다. 따라서 인사대상자인 공무원들은 심사승진에 관여한 사람들의 주관적인 평가의 여지를 용인하고 그 결과에 대해서도 현실적으로 어느 정도 만족하는 수준으로 기대수준을 낮

출 필요가 있는 것이다. 그리고 기본적으로 평가는 시간이 지남에 따라 좀더 평가의 요소, 기준, 절차 등이 보다 바람직한 방향으로 개선되어 가는 진화적 과정임을 인식할 필요가 있다. 이러한 태도의 변화 또한 단기적으로 이루어지기 어려운 요인이라고 볼 수 있다.

셋째, 인사의 경우 인사의 공정성 그 자체도 중요하지만, 공정성에 대한 신뢰감이 더욱 중요한 요소일 수 있다. 이러한 공정성에 대한 신뢰감은 사회 전반적인 신뢰의 분위기와 직, 간접적으로 관련이 있다. 구성원 상호간의 불신, 부하와 상관간의 불신, 사회 전반적인 제도에 대한 불신 등 불신이 만연하는 사회에서는 특정 제도의 운영과 관련한 신뢰감을 얻는 것이 쉽지 않다. 그러나 사회 전반적인 신뢰 내지 불신의 분위기는 일종의 문화적인 속성을 가지고 있기 때문에 단기간에 변할 수 있는 성질의 것이 아니다.

물론 장기적인 변화요소들이 불변하는 것은 아니다. 그야말로 오랜 시간을 두고 변화하는 요소들이다. 따라서 이러한 요소들을 얼마나 빨리 변화시켜 심사방식의 5급 승진제도의 안정적인 정착에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하느냐 하는 것이 정책과제가 될 것이다. 즉, 심사방식의 5급 승진제도의 안정적인 정착은 이러한 장기적 장해 요인들을 어떻게 단기적으로 극복할 수 있는 전략을 마련하느냐에 달려있다고 볼 수 있다.

4. 변화의 진도와 안정성

새로운 제도가 개혁관련 조직이나 개인에게 확산되는 데 소요되는 시간으로 정의 될 수 있는 제도변화의 진도라는 측면과, 제도가 도입된 이후 그 제도가 안정적으로 지속되면서 소기의 효과를 나타내고 있는 정도를 나타내는 제도의 안정성의 측면을 5급 승진제도 변화의 핵심적 요소인 승진심사제도와 부차적 요소인 다면평가제도를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 승진심사제도 도입의 속도와 안정성

1995년(중앙부처), 1996년(지방자치단체)부터 종래의 방식이 승진시험 방식에 부가하여 승진심사방식도 가능하도록 제도적인 통로를 중앙부처와 지방자치단체에게 열어준 결과, 거의 대부분의 중앙행정기관과 지방자치단체에서 승진심사의 방식을 채택하여 운영하고 있는 것으로 나타났다¹⁰⁾. 이것은 도입의 초기에는 종

10) 심사방식의 승진제도를 채택한 중앙행정기관의 연도별 도입현황과 전국 16개 광역

래의 시험승진 방식의 폐단이 집중적으로 부각되었을 뿐만 아니라 인사권자의 인사운영에 대한 재량성의 확보라는 측면과 승진의 잠재적인 대상자인 6급 공무원들의 시험 부담을 피하고 싶은 욕구가 상호 부합되었기 때문이라고 볼 수 있을 것이다. 다시 말해 새로운 제도인 심사승진 방식의 급속한 확산은 인사권자와 인사대상자의 이해관계가 상호 부합되었기 때문으로 볼 수 있다.

그러나 앞의 시기별 영향요인 안정기에서 언급한 바와 같이 승진심사제도가 매우 빠른 속도로 확산되었지만, 별다른 부작용 없이 안정적인 상태로 운영되고 있다고는 볼 수 없다. 6급 이하의 공무원으로 구성된 직장협의회에서 심사승진제의 부작용을 끊임없이 제기하고 또 시험승진방식으로의 환원을 주장하는 목소리도 높다. 체계적인 조사라고 볼 수는 없지만 다음의 <표 4>로 정리한 바와 같이 최근 인터넷 서베이를 통한 조사에 의하면 심사승진제에 대한 부정적 응답이 많은 편임을 알 수 있다.

<표 4> 5급 승진 방식에 대한 조사결과

구 분	시험승진	심사승진	시험/심사 병행	총응답자
응답자(응답비율)	154(39.39)	53(13.55)	184(47.06)	391(100)

자료 : <http://kimjusa.webib.co.kr>

조사일시 : 2002. 9.2 ~ 2002. 9.14

이에 따라 극히 일부의 중앙행정기관에서는 시험승진 방식으로의 환원을 예정하고 있으며 지방자치단체에 대해서는 심사승진 방식과 시험승진방식을 의무적으로 병행하도록 시행령을 개정하기 위한 입법예고가 되어 있는 상태이다. 한편 행정자치부의 이러한 입법예고에 대해서 지방자치단체장들의 반발도 심상치 않은 것으로 보도되고 있는 상황이다. 요컨대 심사승진방식은 급속히 확산되어 5급 승진제도로서 주류적인 위치를 확보하고 있지만 지속가능한 안정적 제도로서의 정착은 아직 미흡한 상태임을 알 수 있다.

2) 다면평가제도

승진심사과정에서 파생하는 인사권자의 개입 등으로 인한 인사의 객관성, 공정성 문제를 해소하기 위해 상급자, 동료, 하급자, 민원인 등으로 구성된 다면평가제

자치단체와 232개 기초자치단체의 심사승진 방식 채택현황은 IV-1 시기별 영향요인의 확산기에서 제시하고 있는 <표 2>와 <표 3> 참고하기 바람.

도의 도입이 확산되고 있다. 다면평가제도는 1998년 공무원임용령을 개정하여 공무원 승진임용 등에 도입할 수 있도록 제도화되었으나 다면평가제도의 설계 및 운영상의 어려움 등으로 별로 활용되지 않고 있었다. 그러나 중앙인사위원회가 2000년 12월 다면평가시스템 표준운영 프로그램을 개발하여 보급함으로써 급속히 확산되어 대다수의 행정기관이 다면평가제도를 도입 운영하고 있는 것이다. 이와 같이 다면평가 표준운영 프로그램이 보급되면서 확산의 속도는 매우 빠르며, 운영상의 안정성도 어느 정도 확보하고 있는 것으로 평가되고 있다. 다면평가제도는 심사승진제의 공정성과 객관성을 담보하는 매우 중요한 제도로 인식되고 있으며 또 시행한 기관의 경험에 비추어 보면 상당히 공정적인 결과를 가져오고 있는 것으로 알려져 있다. 다만 심사승진의 기초자료가 되는 승진후보자명부작성상의 점수와 대비해서 다면평가 점수를 어느 정도 비율로 반영해야 할 것인가를 둘러싸고 다소의 논란이 있다. 다면평가제도를 도입하고 있는 대부분의 행정기관은 20% 정도를 심사승진에 요소로서 반영하고 있다. 다면평가제도가 보다 안정적인 제도로서 정착하기 위해서는 승진후보자명부작성의 중요 기준이 되고 있는 근무성적평정제도와의 제도적 정합성을 확보하는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

IV. 5급(사무관) 심사승진 방식 운영의 안정적 정착을 위한 전략

시기별 즉, 제도의 도입기, 확산기, 안정기에 따라 성공적 운영전략이 달라질 수 있을 것이다. 여기서는 5급 사무관 승진제도에 있어 심사승진 방식이 도입기와 확산기의 단계를 지나 이제는 어떻게 하면 안정적으로 이 방식을 정착시킬 것인가가 과제라고 판단하여 심사승진 방식 운영의 안정적인 정착을 위한 몇 가지 전략을 논의하기로 한다.

1. 제도 내적인 전략

제도 내적인 개선전략은 심사승진 방식과 관련된 제도 내적인 요소들간의 정합성을 향상시키는 전략과 여타 인사제도와 관련된 요소들과 유기적인 연계성을 확장시키는 전략으로 나누어서 보기로 한다.

1) 제도 내적인 요소들간의 정합성 확보

제도 내적인 정합성은 제도의 요소 내지는 관련 제도들과의 상호 부합성을 의

미한다(정정길, 2002a). 앞에서 언급한 바와 같이 새로운 제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 제도적 요소들간의 긴장과 상충관계를 최대한 완화하고 나아가서는 상호보완적인 관계가 이루어지도록 해야 한다.

심사승진은 근무성적평정과 경력평정, 교육훈련 성적을 요소로 하여 작성된 승진후보자명부의 자료와 최근에 도입된 다면평가의 결과를 토대로 인사위원회의 심의를 거쳐서 이루어지도록 되어 있다. 여기서 승진후보자명부 점수의 반영비율과 다면평가 점수의 반영비율을 어떻게 적절히 조정할 것인가가 문제가 된다. 승진후보자명부작성의 경우 근무성적평정 점수가 가장 민감하고 중요한 의미를 가지고 있기 때문에 근무성적평정의 기준과 방법 등을 둘러싼 논란이 끊임없이 일어나고 있고 이에 대한 개선도 지속적으로 이루어지고 있다. 승진후보자명부작성 요소 가운데 경력평정은 일종의 연공서열의 기준으로 반영하는 것으로서 비교적 기준이 명확하기 때문에 큰 논란은 없다. 하지만 근무실적, 직무수행능력, 직무수행태도 등 능력과 태도를 중요한 요소로 삼는 근무성적평정은 상급자와 부하간의 학연·지연 등이 작용할 가능성이 크고 또 특정인에게 높은 근무평점을 주었을 경우 돌아올 원망 때문에 손쉬운 연공서열의 기준에 의해 평정될 가능성이 있다. 이 경우, 근무성적평정은 근무실적과 능력의 요소가 적절히 평가되지 못하고 경력평정과 중복되므로 이를 보완할 수 있는 방안이 요구된다.

이에 대한 방안 가운데 하나로 승진심사 요소 가운데 근무성적평정과 보완관계에 있는 다면평가제도의 반영비율을 높이는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 승진심사제도가 경력과 능력 및 태도를 반영하여 승진자를 결정하는 제도라고 볼 때 경력의 요소가 중복 계산되는 것을 최소화시켜야 한다. 그렇다면 어떻게 이를 최소화시킬 수 있을 것인가? 그 예로서 다음과 같은 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다. 먼저, 6급 이하 전직원의 경력평정과 근무성적평정간의 상관계수를 측정하여 경력평정과 근무성적평정간의 관계를 조사한다. 그리고 1에서 그 상관계수를 가감한 지수를 근무성적평정 반영비율로 설정하고, 상관계수 만큼을 다면평가의 비율로 설정해 볼 수 있을 것이다. 여기에서 근무성적평정이 능력 및 태도의 요소보다 경력의 요소를 더욱 많이 반영하고 있다고 가정한다면 두 변수간에는 높은 정(+)의 상관관계에 있게 되어 승진심사시 근무성적 평정의 비율이 낮아지고, 다면평가의 비율이 상대적으로 높아지게 될 것이다. 이렇게 되면 근무성적평정에서 경력의 비율을 반영한 만큼 능력기준에 의한 평가를 반영하는 다면평가제도가 경력의 비율을 보완하게 되는 효과를 가져올 수 있을 것이다. 그리고 이러한 방안은 현재의 다면평가 반영비율이 약하기 때문에 심사승진에 필요한 기초적인 근거로서의 영향력이 약하다는 불만을 해소할 수도 있을 것이다.

2) 여타 인사제도와의 유기적인 연계

새로운 제도의 가시적인 제도시행만을 목표로 삼는 것이 아니라, 제도시행의 시발을 토대로 끊임없이 모티터링하고 피드백하여 이해관계자의 불만이나 저항을 해소하는 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 앞에서 살펴본 제도 내적인 요소들간의 정합성 확보방안 외에 심사승진제도의 안정적인 정착을 위해 고려해 볼 수 있는 방안으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 인사사전예고제의 도입시행이다. 즉, 인사의 예측가능성을 높이기 위해 인사기준 등을 사전에 설정하여 공개하는 인사사전예고제를 실시하는 것이다. 사전예고의 범위는 인사기준, 인사대상자, 인사예정일자 등이 될 수 있을 것이다. 인사기준을 설정하여 인터넷을 통해 공시하고 이에 대한 여론수렴을 거쳐 구성원들의 공감대 형성을 기초로 인사기준을 확정짓고 이를 예고하는 것이 바람직하다. 둘째, 인사자료의 공정성을 확보하기 위해 인사자료를 공개하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 대상자들의 동의를 얻어 일정기간 인터넷에 공개하여 정당한 검증을 받게 하여야만 인사담당부서의 왜곡된 인사자료의 작성과 유출을 막을 수 있다. 인사담당자의 수준에서만 이루어지는 인사자료의 작성이 아니라 공무원 개개인 본인에 의해 확인된 인사자료, 나아가서는 여러 구성원들에 의해 검증된 인사자료가 승진심사의 자료로 인사위원회와 인사권자에게 제시될 때 보다 공정하고 객관적인 심사가 이루어 질 것이다. 셋째, 잣은 순환보직 인사도 심사승진제와는 제도적인 정합성이 약한 인사관행이다. 심사의 토대가 되는 직무수행능력이나 수행실적을 파악하기 위해서는 일정한 직무에 친화되는 시간이 필요하며, 상급자나 동료 또는 부하로부터 보다 객관적이고 공정한 평가를 받기 위해서는 이들과의 일정한 관계형성기간이 필요한 것이다. 따라서 잣은 순환보직은 심사의 공정성과 객관성을 떨어뜨릴 수 있기 때문에 이를 해소할 수 있는 적절한 제도를 도입하여야 할 것이다. 넷째, 평가 내지 심사의 다양성이라는 측면에서 직무역량평가제도와의 연계성도 고려해 볼 필요가 있다(조소연, 2002).

2. 제도외적인 전략

1) 조직의 자율적 적응능력의 권장

종래의 시험승진방식에서 행정기관별 심사승진방식으로의 이행은 인사의 분권내지 자율성의 신장이라는 측면에서 매우 의미 있는 변화라고 볼 수 있다. 어떤 조직이든 새로운 제도를 도입하여 시행하는 데는 그 제도에 적응하는 시간이 필

요하며, 제도시행의 부작용을 스스로 인식하여 부작용을 해소하기 위한 자율적 능력의 배양이 중요하다. 제도시행의 부작용을 스스로 해소하는 데 소요되는 시간과 노력을 인내하지 못하고 선불리 개입하여 과거 제도로의 회귀나 또 다른 제도의 도입의 획일적인 시행을 강요한다면 정책의 일관성뿐만 아니라 조직의 문제 해결능력을 약화시키는 결과를 초래하는 것이다. 따라서 조직의 내외적인 환경을 고려하는 치명적인 부작용이 아닌 이상 그 제도를 채택하여 시행하는 조직의 자율적 적응능력을 인내하고 나아가서는 그러한 자율적 적응능력을 고무하는 분위기를 만들어야 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 심사승진 방식의 공정성이나 객관성의 기준으로 비추어 볼 때 다소의 부작용이 노출되고 있는 것은 사실이다.

그러나 각 행정기관별로 다면평가제도 등 새로운 제도의 도입 시행으로 이를 보완하는 노력이 진행되고 있다. 또한 철도청의 예에서 보는 바와 같이 다면평가제도 외에 스스로 자체평가방안을 마련하여 심사승진제도의 부작용을 해소하기 위한 노력을 지속적으로 하고 있는 것이다. 이러한 의미에서 최근 행정자치부가 심사승진과 시험 승진을 병행할 것을 의무화하려고 시도하는 것은 적절치 못한 정책개입으로 판단된다. 요컨대 분권과 자율을 기조로 하고 있는 심사승진제도의 안정적인 정착을 위한 각 행정기관의 자율적인 노력을 인내하고 고무할 필요가 있는 것이다.

2) 인사권자의 인사에 대한 인식제고를 위한 학습기회의 마련

행정기관장이 바뀌어도 혼들림이 없이 업무를 추진해 나가고 스스로 문제를 해결해 나가는 시스템과 동력을 조직에 내재화시키는 일이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다. 특히 중앙행정기관의 경우 장관 등 기관장의 임기가 짧은 만큼 행정기관 제반 분야의 상황을 제대로 판단하기가 어렵다고 본다면 소속 공무원들이 주인의식과 공감대속에서 스스로 문제를 해결해 나가는 체계를 구축하는 일은 행정기관장의 부담을 덜어주고 조직의 효율적인 운용을 위해 바람직한 것이다. 특히 인사 문제는 더욱 그러하다. 공무원들에게 있어서 인사는 지난 실적에 대한 평가와 장래의 자신의 지위를 예측하는 판단의 준거가 되기 때문이다. 만약 특정인의 자의적인 판단에 좌우되어 공정성과 객관성을 잃게 된다면 그것이 조직의 사기와 활력에 미치는 악영향은 매우 크다. 따라서 구성원들이 받아들일 수 있는 인사원칙을 확립하고 이를 지켜나가는 것은 행정기관장이 결코 소홀히 할 수 없는 일이다. 이를 위해서는 인사권을 개인의 판단이 아닌 조직내의 구조화된 체계 속에서 이루어지도록 하는 것이다. 이러한 기관장의 역할에 대한 인식의 제고를 위해 기관장에 대한 학습의 장이 마련되어야 할 것이다.

3) 공무원들의 인사에 대한 행태의 변화 유도

인사는 무엇보다 인사대상자들의 인사에 대한 신뢰적 태도가 중요하다. 아무리 공정한 인사관리를 한다고 해도 공무원들을 납득시키는 것이 쉽지 않다. 승진인사에 있어 능력과 근무실적과는 별도로 인사권자의 친밀한 관계를 유지하지 않으면 인사상의 불이익을 당하기 쉽다는 사고방식이 지속되는 한 인사청탁의 관행은 없어지지 않을 것이며 이에 따른 승진인사의 공정성은 훼손되지 않을 수 없을 것이다. 승진인사를 둘러싼 이러한 게임상황적 딜레마로부터 공무원들을 자유롭게 만들기 위해서는 공무원들 스스로 인사운영의 문제점을 진단하고 대안을 제시하는 장을 만들 필요가 있다. 이들의 제안들을 토대로 공감할 수 있는 인사의 원칙과 방법을 확립해서 이를 지켜나가도록 하는 관행이 형성되도록 지속적인 학습이 필요하다. 공무원들의 참여 속에서 인사에 관한 원칙을 확립하고 이를 지켜나가는 관행을 세우면 그것이 결과적으로 공정성에 대한 신뢰를 확보하는 근간이 되는 것이다.

아울러 승진심사제도는 기본적으로 시간이 지남에 따라 심사의 요소, 기준, 절차 등이 보다 바람직한 방향으로 개선되어 가는 진화적 과정임을 인식시킬 필요가 있다.

V. 맷음말

우리나라 공무원 제도에서 5급(사무관)은 흔히 공무원의 꽃이라고 불리고 있다. 그만큼 6급 이하 하위직 공무원들에게 5급(사무관)으로의 승진은 공무원 생활의 결정적인 동기유인이 되고 있는 것이다. 1995년 이전까지 5급(사무관)으로의 승진은 시험승진 방식에 의해 이루어졌다. 그러나 인사행정의 분권·자유를 기조로 한 정책의 변화와 종래 시험승진 방식이 가지고 있는 문제점의 해소를 위해 대안적인 방식인 심사승진 방식을 통한 승진임용이 선택적으로 가능하게 되었다. 시험승진과 심사승진이 선택적으로 가능함에도 불구하고 대다수의 중앙행정기관과 지방자치단체는 심사승진 방식을 채택하여 운용하고 있다.

본 사례분석에서는 심사승진 방식의 운영과 관련되는 제도 내적인 요인과 제도 외적인 요인을 식별하여 살펴보았다. 그리고 심사승진 제도에 작용하는 시간적 요소를 도입기, 확산기, 안정기의 단계로 구분하여 각 단계에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 보았다. 아울러 각 제도적 요소들간의 시간적 선·후관계, 내·외적 요소들의 장단기적 변화측면, 그리고 제도적 요소들의 변화속도와 안정성의 측면을 분석해 보았다.

끝으로 1995년 이후 도입된 심사승진 방식이 도입기와 확산기의 단계를 지나 이제는 어떻게 하면 안정적으로 이 방식을 정착시킬 것인가가 과제라고 판단하여 심사승진 방식 운영의 안정적 정착을 위한 몇 가지 전략을 제시하였다. 본 사례분석은 새로운 제도나 정책의 도입·운영과 관련된 중요 변수들의 시간적 속성을 규명하기 위한 시론적 사례연구이다. 시간적 속성을 고려한 동태적 인파이론이 보다 정교하게 구축될 때 제도 또는 정책의 동태적 운영과정에 대한 현상이 보다 분명히 밝혀질 것이다.

참 고 문 헌

- 박개성, “다면평가는 인기투표가 아니다,” 「계간 인사행정」 제2호, 2000.
- 박동서, “21세기 신인사행정의 방향,” 「계간 인사행정」 제1호, 1999.
- 유민봉, 「한국인사행정론」, 서울: 박영사, 2002.
- 중앙인사위원회, 「공무원인사개혁백서」, 2002.
- 정권택·태원유, “국가공무원 계급제도 개편방안,” 「계간 인사행정」 제3호, 2000.
- 정정길, “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로,” 「한국행정학보」 제36권 제1호, 2002a.
- _____, “정책과 제도의 변화과정과 인파법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언,” 「한국정책학회보」 제11권 제2호: 255-272, 2002b.
- 정준금, “시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해: 환경정책을 중심으로,” 「한국정책학회보」 제11권 제2호: 273-293, 2002.
- 조소연, “능력주의의 실천적 대안: 역량모델 구축사업을 중심으로,” 「계간 인사행정」 제10호, 2002.
- <http://www.mogaha.go.kr>
- <http://www.csc.go.kr>
- <http://www.zon.co.kr>
- 지방언론사 홈페이지

Abstract

A Case Study on Adopting and Managing the New Way of Promotion to Middle Level(Fifth Rank) Civil Servant with Time-Lag Perspectives

See-Won Lee

The fifth rank position(among the nine ranks) in public personnel system in Korea has a very significant meaning for the lower level civil servants. The promotion to the fifth rank works as a main motivation working in public sector for the lower level civil servants. The promotion to the fifth rank was done by way of examination(written test) until recently. But the way of appraisal which is another way of promotion to fifth rank has been introduced since 1996. Though this new way of promotion system has been introduced as can be used selectively with the way of examination, most of the public agency adopted the way of appraisal as the promotion system to fifth rank position.

This study tried to explain what factors affect adopting and maintaining the new way of promotion to fifth rank with time perspectives. This study identified that they affect differently for each time dimension which can be divided by adoption, expansion and stabilized period. Finally This study discussed what strategies are needed for stabilizing the new way of promotion system.

【Key Words : promotion, time perspective, internal factors, external factors】