

## 地自制의 實效性 提高를 위한 地方人事行政 改善方案\*\*

金 信 福\*

〈目 次〉	
I. 序 論	問題點
II. 地方自治와 人事行政	IV. 地方人事行政의 改善方向과 政府의 役割
III. 地方政府의 公職任用實態와	

### 〈要 約〉

이 연구는 지방자치제의 효율적인 실현을 위한 지방인사행정의 課題를 살펴보고 지방정부의 公職任用 실태와 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하였다. 우수한 지방공무원들의 확보를沮害하는 인사행정상의 요인들로는 승진 기회의 협소, 不合理한 公職分類體系, 地方職에 대한 인식부족 등이 지적되었다. 이를 해소하기 위한 제도적 개선 방안으로서는 公務員法體系의 整備, 地方政府職制의 조정, 공직분류체계 개편, 지방인사행정의自律的統制廸置助成, 중앙정부와의 人事交流制度化, 지방공무원의 誘因體制改善 및 能力啓發 등을 제시하였다.

### I. 序 論

地方自治團體長 선거가 연기되어 地方自治制가 불완전한 상태로 실시되고 있기는 하지만 최근 지방정부의 裁量權과 업무량은 현저하게 확대되고 있으며 지방의회가 구성됨으로써 지방행정에 대한 住民統制機能도 크게 강화되었다고 하겠다. 이처럼 확대되는 地方行政需要에 副應하면서 地方자치제가 원래의 취지대로 實效性 있게 실시되기 위해서는 무엇보다도 지방공무원들의 自治能力涵養과 資質向上이 이루어지지 않으면 안된다. 따라서 地自制 실시에 따라 수반되어야 할 인사관리상의 中央과 地方間에 기능재조정과 아울러 우수한 전문인력을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하는 등 地方人事行政 전반에 걸친 종

\* 서울大學校 行政大學院 教授

\*\* 이 논문은 1991년도 教育部 學術研究助成費 支援에 의한 地域開發研究課題 「地自制의 實效性 提高를 위한 地方行政制度의 改善方案」의 일부임.

합적인 개선이 요구되고 있다.

이와 관련하여 이 연구는 地自制가 實效를 거두려면 인사행정면에서 어떤 개선이 있어야 하는지를 考察해 보고자 한다. 우선 지방자치가 인사행정에 미치는 영향을 演繹的으로 검토해본 다음에 실태와 문제점을 살펴보고 지방인사행정개선을 위해서 중앙정부와 지방정부가 담당해야 할 역할과 제도적인 개선방안들을 모색해 보고자 한다.

이 연구를 수행함에 있어서는 地方行政研究院 등에서 발간한 연구보고서와 總務處의 통계자료들을 분석함은 물론 관계전문가 및 실무자들의 견해를 반영하였다. 유사한 主題의 세미나 발표에 대해서 토론자들이 제시한 論評을 감안하여 修正・補完된 논문을 작성한 것이다.<sup>1)</sup>

## II. 地方自治와 人事政行

### 1. 地方自治에 따른 行政需要의 變化

地方自治란 일정한 地域의 行政을 그 地域住民의 意思에 따라 구성된 團體가 獨自的으로 수행함을 말한다. 그러므로 地方自治가 실시되면서 종래의 中央集權의 行政에 비해서 여러 가지 變化가 나타나고 있으며 그에 따라 行政에 대한 要求도 달라지고 있다.

우선 自治權이 부여된 각 地方自治團體별로 自己地域社會를 발전시키고자 하는 自主的인 努力이 요청되고 있다. 종래처럼 中央政府에 의존하여 劃一的인 指示와 指針에 의해 行政을 수행하던 姿勢에서 벗어나, 增大된 裁量權을 바탕으로 地或社會의 發展目標와 計劃을 수립하여 主導的으로 추진해 나갈 필요성 및 가능성의 높아진 것이다. 따라서 地方政府 역시 他律的이고 消極的인 行政 패턴을 止揚하고 自發的이고 積極的인 行政을 펴나가지 않으면 안된다.

地方自治制 實施를 契機로 中央政府의 權限과 機能은 대폭 地方自治團體에 委讓되는 것이 당연하다. 우리의 경우에 이러한 業務移讓措置는 오래 전부터 추진되어 왔다. 이에 따라 地方行政에서 담당해야 할 機能과 業務는 그만큼 量적으로 增加할 뿐만 아니라 質의으로도 決定權이 擴大되는 등 高度化될 것이다. 地方行政需要의 擴大는 특히 주택・교통등 地域 및 都市開發, 住民福祉 關聯分野에서 두드러지게 나타날 것이다.

1) 金信福, “地方人事行政 發展을 위한 中央政府의 役割”, 地方自治時代에 있어서의 中央・地方政府의 優秀人材育成 戰略, 中央公務員 教育院 91 심포지움 결과 보고서 pp. 19-52.

經濟社會의 發達과 함께 住民의 意識水準과 期待水準이 높아짐에 따라 行政에 대한 生民들의 要求가 날로 다양해지고 參與欲求도 강해지고 있다. 특히 社會全般의 民主化물결에 편승하여 住民들의 要求가 爭奪처럼 噴出되고 있는데 地方自治制 實施로 인해 地方政府는 그러한 要求에 副應하는 行政을 피나가야 할 責任을 무거워졌다고 하겠다.

地方行政에 있어서 責務性(accountability)은 地方議會를 구성하고 自治團體長을 住民으로 直選하게 됨으로써 한층 重要視될 수밖에 없다. 본래 自治의 概念 속에는 스스로 다향하고 스스로 統制한다는 意味가 포함되어 있거니와, 選舉라는 外的 制制(external control) 裝置가 制度化됨으로써 地域單位의 責任政治를 뒷받침하는 行政의 責務性도 그만큼 강조될 것이 분명하다.

## 2. 地方政府 公務員의 役割期待와 要求되는 資質

地方自治에 따른 行政需要의 變化로 인해 地方政府에 근무하는 公務員들에 대한 役割期待(role expectation)도 擴大・高度화될 것으로 보인다. 우선 地域社會發展의 先導的인 役割을 담당하는 發展行政人으로서의 資質을 갖추어야 할 것이다. 地域單位의 政策開發과 計劃樹立・推進機能이 擴大될 것이므로 公務員들도 그러한 能力과 進取의in 姿勢를 가져야 한다는 것이다.

또 地方行政需要의 擴大・專門化趨勢에 걸맞는 行政人力이 확보되어야 하므로 地方政府 公務員들은 行政의 各 分野에서 專門性을 蕊積해 나가지 않으면 안된다. 예컨대 福祉行政, 環境行政, 保健行政, 都市行政 등의 分野別로 專門知識과 技術을 가진 行政公務員을 확보해야 할 必要성이 한층 절실해질 것이다. 뿐만 아니라 地方自治團體의 公務員들은 住民에 대한 直接的인 奉仕者로서의 자세와 責任意識을 가져야 하며, 아울러 恩持를 느낄 수 있도록 그에 相應하는 社會經濟的 地位(socio-economic status)가 確保되지 않으면 안된다.

地自制 실시이전에는 지역의 문제를 해결하고 개선해 나감에 있어서 중앙정부에 많으나 이제는 지방정부 책임으로 처리해야 하고 지방공무원들도 지자체에 의해 부여된 일만을 수행하기 보다는 과제를 스스로 발굴하여 能動的으로 해결할 것이 기대되고 있는 것이다. 이러한 관점에서 새로운 地方公務員像의 定立이 要求되고 있으며 그들이 수행해야 할 주요 役割은 企劃家로서의 역할, 지역사회의 organizer로서의 역할, 地域內 문제해결의 전문가로서의 역할, 개별의 發案者로서의 역할로 제시되고 있다.<sup>2)</sup>

2) 金良培, “地方分權時代에 있어서 地方公務員像”, 地方行政研究 第6卷 第2號(서울: 韓國地方行政研究院, 1991.5), pp. 2-3.

### 3. 地方自治時代 人事行政의 課題

人事行政의 機能은 우수한 人材들을 公職에 充員하여 가진 能力を 최대한으로 발휘하면서 근무할 수 있도록 諸般與件을 조성하는 일이다. 이러한 機能은 中央政府와 地方政府를 막론하고 과거로부터 持續的으로 추진되어 왔지만, 地方自治制 實施를 契機로 向後의 人事行政에 있어서는 다음 몇 가지 課題(task)에 力點을 두어야 할 것이다.

무엇보다도 새로운 役割期待에 副應할 수 있는 높은 資質을 갖춘 우수한 專門人力을 誘致・確保하는 일이 最優先의인 課題라 하겠다. 여기에는 根本의으로 公職의 誘因體制(incentive system)를 改善하는 것이 先決課題이지만, 公職分類制度와 募集, 試驗, 採用制度 등 여러 侧面에서 뒷받침이 되어야 한다. 특히 地方政府 公務員들의 경우에는 誘因體制의 劃期的改善과 任用制度 全般에 걸친 再檢討가 필요할 것이다.

다음으로 在職者의 潛在能力을 개발하고 專門性을 배양하는 일이다. 여기에는 昇進, 轉補의 體系的管理와 계속적인 再教育 등이 課題가 될 것이다. 특히 地方政府의 경우에는 業務의 委任擴大로 行政需要가 증가됨은勿論, 裁量權이 확대되고 있기 때문에 在職者의 自治能力培養을 위한 努力이 절실히 요망되고 있다.

優秀人力의 確保 및 能力啓發 못지 않게 중요한 것은 在職者들이 올바른 公職觀과 衿持를 지니고 높은 士氣 속에서 職務遂行에 最善을 다하도록 하는 일이다. 이 역시 좁게는 勤務條件改善으로부터 넓게는 在職者들에 대한 精神教育과 전진한 行政文化의 形成에 이르기까지 관련되는 課題라고 하겠다.

## III. 地方政府의 公職任用實態와 問題點

### 1. 概況

1990年末 現在 行政府의 公務員 定員은 76萬 8千各인데 그중 國家公務員이 약 2/3, 地方公務員이 약 1/3로 구성되어 있다. 國家公務員의 경우에는 教員, 警察 등을 包含하는 特定職公務員이 65%로서 가장 많은데 비해, 地方公務員은 一般職이 56%, 技能職이 34%로서 그 大部分을 占하고 있다. 一般職만 비교해 보면 國家公務員보다 地方公務員이 1.5倍가량 많은 狀態이다. 全體的으로 보더라도 特定職公務員을 제외하고 各級 行政機關에 근무하는 公務員數는 國家職

〈表 1〉 國家·地方公務員의 構成比較(1990)

	別定職	特定職	一般職	技能職	雇傭職	計
國 職(%)	3,485 (0.6)	352,367 (65.3)	99,715 (18.5)	80,574 (14.9)	3,608 (0.7)	539,749 (100.0)
地 職(%)	6,522 (2.5)	10,560 (4.0)	147,245 (55.7)	91,275 (34.5)	8,773 (3.3)	264,375 (100.0)

資料：總務處年報，1991，p. 39.

보다 地方職이 훨씬 많은 셈이며 그만큼 地方公務員의 人事管理가 큰比重을 차지함을 알 수 있다.

一般職公務員은 아홉개 階級으로 구분되는데 대체로 피라밋(pyramid) 構造를 형성하고 있다. 그러나 9級公務員數가 上位職보다 적어 鍾型처럼 되어 있으며 地方職의 경우 國家職보다 7~8級의 비율이 약간 높다. 全體에 대한 構成比面에서 현저한 차이를 나타내고 있는 부분은 5級以上의 管理職 公務員 分布로서 高位階級으로 올라갈수록 地方職에 비해 國家職이 相對的으로 높은 比率을 나타내고 있다. 여기서 발견하게 되는 事實은 國家職에 비해서 地方職의 昇進機會가 훨씬 좁다는 점이다. 이는 地方行政機關처럼 一線으로 갈수록 下位職公務員數가 많은데 기인하지만 地方政府의 主要職位를 國家公務員으로 補하고 있는 데어도 部分의 原因이 있다.

1991年現在 地方自治團體에는 약 1萬 6千名의 國家公務員들이 근무하고 있는데 이는 地方政府 公務員總數의 약 7%에 해당한다. 이들을 職種別로 나누어 보면 農村指導職이 약 半을 占하고 있으며 一般職이 31%를 차지하고 있다. 그러나 地方自治制 實施와 함께 관심의 對象이 되고 있는 것은 이들 一般職의 去就問題이 하겠다.

〈表 2〉 國家·地方公務員의 階級피라밋 比較

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	計
國 職(%)	198 (0.2)	550 (0.6)	405 (0.5)	3,428 (3.7)	8,956 (9.6)	21,310 (22.9)	19,808 (21.1)	21,752 (24.0)	15,880 (17.4)	92,287 (100.0)
地 職(%)	7 (0.0)	26 (0.0)	110 (0.1)	937 (0.6)	730 (8.3)	34,077 (22.3)	43,708 (28.6)	42,802 (28.0)	18,446 (12.1)	152,843 (100.0)

資料：總務處年報，1991，p. 41.

〈表 3〉 地方自治團體의 國家公豫員 構成

一般職	農村指導	消 防	糧 穀 管 球	山 林	獸 醫	計
4,950(31)	8,178(51)	1,095(6)	1,009(7)	546(4)	155(1)	15,933(100)

資料：總務處，第154回 臨時國會 主要業務報告，1991. 4.

〈表 4〉 行政職 公務員 新規採用者의 學歷水準變化 (단위: 명, %)

학력	연도	1975	1980	1985	1990
5급 행정직	전문대이상	197(98.0)	187(100.0)	99(99.0)	173(100.0)
	고졸이하	4 (2.0)	0 (0.0)	1 (1.0)	0 (0.0)
7급 행정직	전문대이상	87(56.5)	151 (38.2)	255(85.0)	230 (92.0)
	고졸이하	97(43.5)	244 (61.8)	45(15.0)	20 (8.0)
9급 행정직	전문대이상	252 (9.3)	135 (9.2)	446(43.3)	1,004 (51.7)
	고졸이하	2,471(90.7)	1,338 (90.8)	584(56.7)	937 (48.3)

資料：總務處，總務處 年報，1991。

公務員들의 現在 資質이 어떤 水準인지를 評價하기는 매우 어렵다. 그 한 가지 指標로서 新規採用者의 學歷水準을 보면 해마다 높아가는 추세에 있다. 이는 高等教育機會의 擴大로 짚은 層의 學歷水準이 전반적으로 높아졌고 80年代以後 高學歷者 就業難으로 公務員試驗 應試者가 늘었기 때문이다. 그러나 유수한 民間企業 就業者들의 學歷 및 一流大學 卒業者 比率과 비교해 보면 公務員의 자질이 相對的으로 떨어지고 있음을 否認하기 어렵다.

더욱이 地方公務員의 경우는 國家公務員이나 教育公務員에 비해 學歷水準이 상대적으로 상당히 낮은 狀態에 있어 전반적인 資質도 그만큼 낮고 優秀人材들을 確保하지 못하고 있다고 볼 수 있다. 지방공무원들의 學歷分布를 보면 1990년 현재 大卒이상이 13.6%，專門大卒이 13.0%，高卒이 59.2%，中卒이 14.2%로서 專門大卒 이상이 전체의 26.6% 정도이다.<sup>3)</sup>

〈表 5〉 公務員의 職種別 學歷水準比較 (單位: %)

	計	大學院 修了 以上	大學(校) 卒	大學(校) 在學	大學(校) 中退	專門 大卒	高卒	中卒 以下
計	100.0	4.6	25.1	4.8	2.9	11.0	39.6	12.0
國家公務員	100.0	3.4	14.8	5.7	3.5	6.9	47.1	18.6
地方公務員	100.0	0.8	9.8	4.8	3.9	8.1	51.1	21.3
警察·消防公務員	100.0	0.7	6.8	2.2	5.9	4.5	74.1	5.8
教育公務員	100.0	9.8	51.5	5.1	0.6	18.1	13.7	1.2

資料：總務處，公務員統計 1989, p. 31.

## 2. 優秀人力 確保의 制約要因

政府가 우수한 專門人力을 地方公務員으로 確保하기에 어렵게 하는 要因들로

3) 서울 特別市를 제외한 統計數值임：內務部, [地方廳 公務員 現況](서울：內務部, 1991), p. 18.

다음 몇 가지를 지적할 수 있을 것이다.

각根本的인 要因은 公務員들의 社會經濟的 地位(status) 또는 譽價(prestige)가 低下되어 有能한 人材들이 公職을 기피하는 경향이 있다는 점이다. 이는 職業에 關한 選好順位에서 公務員의 위치가 매우 낮다는 調查結果에서 잘 나타나고 있다.

公務員 중에서도 國家職보다 地方職에 대한 社會的 認識과 評價가 한층 낮은 實情이며 이는 任用志願狀況에서 뚜렷이 비교될 뿐 아니라 地方公務員들 스스로가 自認하고 있는 實情이다. 이는 中央集權的 統治에서 형성된 서울·地方間隔差。 서 기인한 바 크지만, 人事政行에 있어서 地方政府의 課長級 以上을 國家職。 獨占하고 있으며 같은 職級이라도 國家職이 地方職보다 한 階級 優待되고 있는 등의 現實的인 差別도 무시못할 要因으로 作用하고 있다. 이와 관련하여 지역할 점은 中央公務員을 國家公務員으로 指稱함으로써 地方公務員은 마치 國家의 公務員이 아닌 것 같은 印象을 갖게 하고 있는 것도 問題이다.

地方公務員의 매력을 감소시키는 또 하나의 要因은 <表 2>에서 나타난 바와 같이 升進機會가 좁다는 점이다. 그리고 升進을 비롯한 人事가 全的으로 能力과 實績에 의해 이루어지지 않는다는 점도 우수한 人材들을 실망케 한다.

地方公務員들의 專門化를 沮害하는 要因으로는 不合理한 公職分類體系를 지적하지 않을 수 없다. 國家公務員의 경우도 大同小異하지만, 1990年 現在 一般職 地方公務員은 10職群 28職列 47職類로 分類되어 있으나 行政職列 公務員數가 45.4%를 차지하고 있다. 行政職列이 포괄하는 영역은 一般行政管理뿐만 아니라 法務, 會計, 統計, 經濟, 社會, 教育, 環境, 交通, 都市(地域)計劃 등으로 실·虛 廣範圍한데도 採用이나 升進·轉補에 있어 區分이 안됨으로써 專門性을 蕊積하기 어렵게 되어 있는 것이다.<sup>4)</sup> 승진과 전보에 있어서는 개개인의 專門性과 상관없이 初任職位, 中堅職位, 升進豫定職位를 거쳐 승진하는 것이 慣例화되어 있다.

이밖에 在職者들을 위한 專門分野의 再教育機會가 稀少하고 研修를 받은 후에도 非體系的이고도 잊은 轉補 때문에 教育받은 바를 活用하거나 經歷管理와 連繫시킬 수가 없는 형편이다. 그간 지방공무원 교육은 5年 周期의 基本教育을 義務化하여 教育成績評價와 連繫시킴으로써 그러한 一般化된 教育에 중점이 두어졌고 都市行政, 財務·稅政, 公企業등의 專門教育課程은 소홀히 된 결과를

4) 朴世桓 論議는 金信福, “職業公務員制 觀點에서 본 韓國의 公職任用制度”, 行政論叢, 第26卷 第2號, 1988 參照。

가져왔다.<sup>5)</sup> 그리고 教育訓練機關에서의 교육과정이 職務類型보다도 職級別로  
변성됨으로써 專門化된 教育需要를 반영하기 어렵고 설령 전문교육과정을 이수  
한 경우에도 그 계통의 職位에서 長期間 근무할 수 없도록 되어있는 것이 현행  
인사관리체제인 것이다.

## IV. 地方人事行政의 改善方向과 政府의 役割

### 1. 改善의 基本方向

地方自治制 實施를 契機로 地方政府에 우수한 專門人力을 確保・育成하기 위  
해서는 이른바 積極的 人事行政(positive personnel administration)을 추진해 나  
가야 한다고 본다. 그 基本的인 方向으로는 다음 몇 가지를 들 수 있을 것이다  
첫째로, 地方政府가 自律的인 責任行政을 펴나가는데 도움을 주는 人事行政  
이 되어야 한다. 이를 위해서는 地方自治團體에 人事의 自律性을 최대한 보장  
해 줌과 아울러 그 結果에 대해서도 스스로 責任을 지도록 해야 할 것이다. 또  
住民들에 의해 選出된 自治團體長과 地方議會가 責任있게 行政을 수행할 수 있  
도록 參謀陣의 構成 등에 있어 獅官主義(spoil system)의 人事의 要素도 加味할  
必要가 있다.

둘째, 地域別로 與件과 特殊性을 감안하여 적합한 人事行政을 營爲할 수 있  
는 多樣性과 融通性이 인정되어야 한다. 劃一的인 制度와 指針을 全國的으로  
적용해 온 종래의 中央集權的 人事行政方式을 탈피해야 하며 客觀的 基準을 적  
용함에 있어서도 지나친 硬直化를 가져오지 않도록 해야 할 것이다.

셋째, 地方政府 公務員들이 分野別 專門性을涵養하는 데 기여하는 方向으로  
人事行政이 개선되어야 한다. 行政對象業務는 날로 專門化되어 가고 있어 一般  
行政家(generalist) 만으로 감당하기 어려울 뿐 아니라 地方政府의 機能이 종래처  
를 執行에 그치지 않고 自體의 政策開發에까지 확대되고 있기 때문에 專門人力  
을 충원하여 體系的으로 經歷을 쌓아가도록 해야 할 必要가 절실한 것이다.

넷째, 앞으로 地方人事行政은 職業公務員制를 確立하면서 엘리트(elite) 充員  
을 확대하는 方向으로 개선되어야 한다. 地方行政을 이끌어 갈 우수한 質은 人  
才들을 公職에 유치하여 평생에 걸친 보람있는 職業으로 奉職할 수 있는 與件  
이 조성되지 않으면 안된다. 이를 위해서는 積極的 募集, 升進機會擴大, 處遇

5) 蔣炳九, “地方行政의 專門화와 優秀專門人力 擴充方案”, 韓國地方行政研究院, 세미  
나 報告書, 1991. 7, pp. 16-17.

및 勤務條件 改善, 體系的인 經歷管理와 身分保障 등 多角的인 方案이 마련되어야 할 것이다.

## 2. 中央政府의 役割

地方自治의 理念을 具顯하자면 地方行政에 대한 中央政府의 關與를 最小化하는 것이 바람직하다. 그러나 關係法에 규정되어 있듯이 國家의 存立에 필요한 事務와 全國的 規模의 事務는 中央政府가 管掌할 수밖에 없다. 또 全國的으로 基準의 統一 및 調整을 要하는 事務와 地方自治團體의 技術 및 財政能力으로 감당하기 어려운 事務도 中央政府에서 처리해야 한다.<sup>6)</sup>

人事의 自律性 確保는 地方自治制의 名實相符한 實現을 위한 核心的인 要件이다. 따라서 地方人事行政에 대해서는 中央政府의 關與範圍를 可能한 限 縮小하고 全國的인 均衡을 유지하면서 專門性을 提高하는 方向으로 指導・調整과 支援 및 統制를 해 나가야 할 것이다.

우선 全國的인 基準의 統一・調整을 기한다는 차원에서 各地方自治團體가 지켜야 할 人事政策上의 基本指針을 제시함으로써 地方人事行政의 一貫性과 均衡을 구지하도록 해야 한다. 그러나 中央政府가 너무 具體的인 基準을 적용하는 것은 바람직하지 않으며 광범한 原則과 標準模型(standard model)을 제시하는데 그쳐, 各 地方自治團體가 與件에 비추어 伸縮性있게 조절할 수 있도록 해야 할 것이다.

더음으로 各 地方政府 公務員들이 任用과 勤務條件面에서 不合理한 處分과 待遇를 받지 않도록 支援과 統制를 並行할 必要가 있다. 地方政府마다 다양하고 獨自의인 人事原則과 基準을 작성하여 運營하는 것은 무방하지만 그렇다고해서 自由民主社會의 規範과 通念에 위배되어서는 안된다. 예컨대 經歷職 任用管理에 있어서는 基本的으로 實績主義(merit system) 原理가 준수되어야 하며, 公務員의 勤務條件面에서 地域間에 지나친 不均衡을 나타내는 것은 바람직하지 않다.

그리므로 各 地方自治團體가 必須的으로 지켜야 할 人事原則조차 度外視하지 않도록 指導・監督하는 機能은 中央政府가 담당하지 않으면 안된다. 이와 함께 行・財政的인 能力이 부족하여 公務員들에게 최소한의 勤務條件이나 能力發展機會조차 保障해 주지 못하는 地方政府에 대해서는 中央에서의 우선적인 支援이 있어야 할 것이다. 특히 國家委任事務의 處理와 관련되는 部分은 이러한 統

6) 地方自治法 第11條

制† 支援을 並行하는 것이 당연하다.

地方人事行政에 대한 中央政府의 支援은 財政的 側面뿐만 아니라 專門的・技術的 側面에서도 제공되지 않으면 안된다. 우수한 專門家集團을 동원하여 人事制度에 관해 繼續的으로 研究開發함으로써 地方人事行政의 改善을 支援할 수 있다. 것이며, 그와 관련된 共同關心事들을 협의하고 相互 情報를 交換하는 制度의 裝置를 마련하는 것도 支援方案이 될 것이다. 또 專門化된 分野의 公務員 再敎育은 宪修與件이나 對象人員에 비추어 地方政府에서 수행하기 어려울 것이므로 中央政府가 담당하는 것이 바람직하다.

### 3. 地方政府의 課題

기방자치제가 實效를 거두기 위해서는 지방정부가 중앙정부로부터 財政運營 上의 自律性을 보장받는 것도 중요하지만, 그에 相應하여 지방공무원들로 하여금 전문적인 資質과 責務性을 具有케하여 自治能力을 涵養하는 것이 가장 큰 과제라 하겠다. 지방공무원들의 이러한 자질향상과 근무자세의 확립은 결국 人事行政의 개선을 통해 실현되지 않으면 안된다. 앞으로 지방공무원 제도 및 인사관리의 개선에 있어 지방정부가 수행해야 할 과제는 기본적으로 다음과 같이 제시 할 수 있을 것이다.

첫째로 지방정부의 指導層 人士들이 自治制 실시에 따른 지방공무원제도 개선과 積極的 人事行政의 필요성을 切感하여 강한 意志와 추진력을 가지고 경쟁적인 노력을 기울이지 않으면 안된다. 민간부문의 處遇水準 및 勤務條件이 公共部門보다 우월한 상황일 뿐 아니라 지방공무원들은 중앙공무원에 비해서도 불리한 여건에 있다. 이를 극복하고 우수한 인재들을 지방공무원에 誘致하여 資質을 높이기 위해서는 지방정부 자체적으로 條例등을 통해 적극적인 改善策을 마련하여 실천에 옮겨야 한다.

둘째로 지방정부는 국가적인 共通性이 요구되는 인사 행정제도 속에서 獨創性을 발휘하고 運營의 合理化를 期해야 한다. 지방자치단체의 인사행정이라고 할지라도 전국적인 統合性과 均衡을 유지하기 위해서는 공통적인 法規와 制度의 기용이 불가피할 것이다. 그러나 지방의 條例로 정할 수 있도록 위임된 부문도 적지 않으며 인사행정의 실제에 있어서는 제도보다도 그 運營如何에 따라 결과가 크게 달라진다. 그러므로 지방정부의 人事權者는 기본적 제도의 틀속에서 獨自的이고 合理的인 기준을 마련하고 자발적으로 준수하는 자세가 요망되는 것이다. 공무원들의 最大關心事 중에 하나인 증진제도의 운영에 있어서는 물론

轉補 등 내부임용에 있어서 가능한限自體基準을 具體化하여 적용함으로써 裁量權을 濫用하는 일이 없어야 할 것이다.

셋째로 지방정부는 現職公務원들의 能力發展과 責務性涵養을 위해 적절한 제도적 장치를 마련하고 교육훈련기회를 확대해야 한다. 自治制 실시로 인해 중앙정부의 기능과 권한이 지방에 대폭 委讓됨에 따라 과연 지방공무원들이 그것을 제대로 감당해낼 수 있을지 우려하는 사람들이 적지 않다. 지금까지 지방공무원들은 직무수행에 있어 上部로 부터의 지시와 감독에 의존하는 行態가 一般化되어 있었으며 따라서 스스로 결정하고 처리하는 自治行政經驗이 매우 부족했기 때문이다. 이를 감안할 때 既存의 지방 공무원들로 하여금 넓은 안목을 가질 수 있도록 中央과의 交流勤務를 制度化 한다던가 專門分野別로 經歷管理를 하면서 再教育機會를 확대하는 방안등이 강구되어야 할 것이다.

## V. 地方人事行政의 制度的 改善方案

地方人事行政의 發展을 위해서는 地方政府 스스로의 自律的인 改善努力이 가장 중요하다. 그러나 中央政府에서도 앞에서 設定한 基本方向에 따라 共通的인 事項들에 대해서는 制度的 改善方案을 마련하여 標準模型을 제시함과 아울러 行・財政的인 支援을 아끼지 말아야 할 것이다.

### I. 公務員法 體系의 整備

現在의 公務員人事制度를 규정하고 있는一般的인 法律로서는 國家公務員法과 地方公務員法이 있고 그밖의 警察公務員法, 教育公務員法 등 特定職公務員의 人事管理를 규정한 法律이 있다. 이에 따라 國家公務員과 地方公務員의 區分은 通用받는 法律과 任用權者, 그리고 報酬의 財源 등을 基礎로 삼고 있다.

그러나 國家의 概念이 단순히 中央政府 次元만을 指稱하는 것이 아니라 包括的인 意味로 再規定되어야 하며 公務員 職種分類를 한층 明瞭化한다는 觀點에서 現行 公務員法 體系는 整備할 必要가 있다고 본다. 즉 (國家)公務員法을 基本法으로 삼고 담당하는 業務의 性格에 따라 名稱을 區分하면서 各己 人事管理上 별히 通用해야 할 事項들만을 該當 特別法에서 규정하도록 해야 할 것이다. 예컨대 中央政府 所管業務를 담당하는 公務員은 中央公務員法, 地方自治團體 所管業務 擔當者는 地方公務員法의 通用을 받도록 하고 特定職公務員에 관한 法律들은 그대로 維持하되, 共通의 事項들은 (國家) 公務員法을 準用하게

하여 대체 整準해야 한다는 것이다. 그렇게 함으로써 國家事務와 地方事務의 系統的 區分問題, 任用權의 下部委讓 등에 따른 不合理한 身分變更 등을 防止할 수 있고 教育公務員과 警察公務員을 國家公務員과 地方公務員으로 區分하는 問題들도 解消할 수 있을 것이다.

## 2. 地方政府 職制의 調整

地方自治制 實施를 契機로 中央政府 權限의 地方委任이 확대되고 地方政府의 行政需要는 그만큼 증가할 것이다. 總務處 集計에 따르면 地方委任對象事務 3,981種 중에서 今年(1991) 4月 現在 82.8%가 委任完了되었으며 地自制 實施에 따라 地域住民의 生活과 관련된 認·許可事務들을 계속해서 委任해 나갈 方針으로 있다.<sup>7)</sup>

地方行政需要의 增加에 대처하기 위해서는 廣域 및 基礎 自治團體組織의 補強이 불가피할 것이다. 특히 地域單位의 企劃 및 地方財政機能을 담당하는 部署와 交通, 住宅, 環境 등 都市行政 關聯部署의 擴大·改編이 요청되고 있다.

이러한 組織의 補強과 함께 地方行政機關들의 職制 역시 大幅의으로 調整되지 않으면 안된다. 地方自治法에 의하면 市·道의 行政機構는 大統領令으로 정하고, 地方公務員의 定員은 內務部令이 정한 基準에 따라 當該 地方自治團體의 規則으로 정하게 되어 있다.<sup>8)</sup> 따라서 최소한 市·道單位 職制의 改編에 있어서는 中央政府가 상당한 정도 관여할 수 있는 狀態라 하겠다.

職制의 調整에 있어서 우선적으로 반영되어야 할 原則은 中央公務員(現在의 國家公務員, 이하 같음)으로 補하는 職位의 數를 最少化해야 한다는 것이다. 地方自治法에는 市·道의 副機關長은 市長·道知事의 推薦으로 大統領이 임명하되, 市·郡·自治區의 副機關長은 地方公務員으로 補하되 自治團體長이 임명하는 목록 되어 있다.<sup>9)</sup> 즉 市·道의 副市長·副知事은 中央公務員으로 補하는 셈이다. 그 나름대로 必要性을 인정할 만하다. 그밖에 地方自治團體의 모든 公務員는 原則적으로 地方公務員화하는 것이 바람직하다.

다만 中央政府로부터의 委任事務를 效率的으로 수행하기 위해 필요로 하는 최소한의 人員은 中央公務員으로 보하되, 종래처럼 上位職級을 獨占해서는 안 되며 오히려 專門職 為主로 實務階級에 任用해야 할 것이다.

7 總務處, 第154回 臨時國會 主要業務報告(未刊行 油印物), 1991.4, p.7.

8 地方自治法, 第102條①項 및 第103條①項

9 地方自治法 第101條

### 3 公職分類體系 改編

首先, 專門化・高度化되어 가고 있는 行政機能에 비추어 現在의 公職分類體系가 一般行政家(generalist) 育成爲主로 되어 있다는 점은 이미 지적한 바와 같다. 其次으로 中央公務員과 地方公務員 共有 職群・職列 區分을 細分하여 任用과 經歷管理에 있어 專門化를 促進하는 方向으로 分類體系를 改編해야 한다. 물론 여기에는 客觀的인 職務分析 및 職位分類作業이 先行되어야 할 것이며 行政機能上 큰 變化가豫想되는 地方政府의 경우에는 그 必要性이 한층 결실하고 하겠다.

우선 行政職列의 細分化가 要望된다. 既存의 一般行政, 財經, 社會, 教育, 文化・公報職類를 職列로 公式化하고 그밖에 統計・電算, 法務・監查 등의 職列도 新設하는 것이 바람직하다. 그리고 技術系의 경우에는 環境職列과 都市・地域計劃職列을 新設할 必要가 있다.<sup>10)</sup> 그러나 職群內 職列間에 轉職門戶를 마련하여 職列의 細分化로 인한 人事管理의 硬直性을 緩化해야 할 것이다. 이러한 職列의 細分化는 中央公務員에 우선 적용하고 地方公務員의 경우에는 中央公務員의 分類體系를 準用하되 地方自治團體의 特殊性에 비추어 伸縮性있게 조절할 수 있도록 해야 한다고 본다.

이러한 橫的인 細分化와 함께 縱的인 階級體系 역시 改編되지 않으면 안된다. 우선 中央公務員과 地方公務員 사이의 階級上 差等을 解消해야 하며 中央政府室・局・課長의 補任職級을 균등하게 調整해야 한다. 즉 地方政府 局長의 職級을 現在의 國家職 4級으로부터 地方職 3級으로, 課長職級을 國家職 5級으로부터 地方職 4級으로 調整하여 中央政府와 均衡을 유지하도록 해야 한다는 것이다.<sup>11)</sup>

또 職列間의 職級體系上 不均衡도 解消되어야 한다. 特別한 事由가 없는限り 모든 職列이 3~4級까지는 定級이 되어야 하며, 上位職級이 없어 昇進이 마땅한 職位(dead-end position)의 경우 同一職群內 他職列을 通해 昇進할 수 있는 門戶가 開放되어야 할 것이다. 또 行政職 또는 技術職으로 補할 수 있는 複數職級을 조비하여 行政職爲主로 任用해온 慣行을 是正할 必要가 있다.

10) 유사한 제안은 韓國地方行政研究院, 地方自治實施對備 職業公務員制度 確立方案, 1990. 10, p. 14.

11) 總務處, 前揭資料, p. 9.

#### 4. 地方人事行政의 自律的 統制裝置 助成

地方自治下의 人事行政은 責任政治의 具現을 위한 支援과 實績主義 人事原則의 確立이라는 두 目標를 조화롭게 추구해 나가야 한다. 前者를 위해서는 人事舊者인 地方自治團體長의 裁量權을 존중해야 하며 그 一環으로 新規任用 및 升進에 있어서 三倍數 推薦原則을 준수하는 것이 바람직하다. 또 別定職公務員의 任用範圍를 다소 擴大하는 方案도 검토할 만하다.

다른 한편 經歷職公務員의 任用에 있어서는 政治的 壓力에 의해 實績主義原則이 침해되지 않도록 自律的인 統制裝置를 마련해야 한다. 우선 地方人事委員會의 機能을 補強할 必要가 있다. 地方議會에 제출할 人事關係 條例案을 事前 審議하고 具體的인 人事原則과 基準을 작성하는 機能을 담당해야 하며, 3倍數 推薦할 升進候補者的 適格審查機能도 부여해야 할 것이다. 人事委員會는 高位 地方公務員과 外部專門家들로 구성되어 地方議會의 同意를 얻어 自治團體長이 임명하도록 규정하는 것이 바람직하다.<sup>12)</sup>

이와 함께 地方 一般職公務員의 特別任用要件을 強化하는 方向으로 關係法令을 개정할 必要가 있다. 즉 任用豫定職 勤務年限을 延長하고 限地公務員의 特別任用範圍를 縮小하며 特採에서도 반드시 制限競爭을 거치도록 하는 方案 등은 검토되어야 할 것이다.

또 經歷職 地方公務員의 身分保障을 強化하기 위한 地方公務員法 改正이 요구된다. 먼저 免職 등 重懲戒에는 반드시 人事委員會의 事前審議를 거치게 해야 한다. 懲戒에 不服한 訴請에 대해서는 앞으로 5級以上 公務員이라 할지라도 行・道의 訴請審查委員會에서 管掌하도록 하되 同 委員會는 法曹界, 學界 등 外部人士가 半以上을 차지하도록 구성하는 것이 합리적이다. 이밖에 中央 및 地方의 經歷聯公務員들의 停年 延長問題도 함께 추진되어야 할 것이다.

#### 5. 中央政府와의 人事交流 制度化

業務遂行上 中央과 地方과의 連繫強化, 職務와 관련된 眼目과 專門性 提高, 地方公務員의 土氣昂揚 등 여러 가지 側面에서 中央과의 人事交流는 상당한 寄與를 하고 있다고 판단된다. 그러나 종래와 같은 内務部로부터의 一方的 轉補는 止揚해야 하며 地方自治制 實施를 계기로 相互交流 및 派遣形態의 交流가 이루어져야 한다고 본다.

12) 韓國地方行政研究院, 前揭書, p. 49.

美國의 경우 過去에는 聯邦政府와 州政府, 地方政府 사이에 人事交流가 거의 없었으나 1970年 政府間人事法(Intergovernmental Personnel Act)이 제정되면서 交流가 擴大되었다. 두 階層의 政府 사이에 共同關心事를 처리하기 위해 2年範圍內에서 派遣 또는 暫定轉補(on-leave)하는 方式을 채택하고 있으며, 勤務條件은 동일하고 報酬 및 處遇는 두 機關이 합의하여 조정하고 있다.<sup>13)</sup>

우리의 경우에는 우선 內務部와 市·道 사이에 人事交流가 制度化되어야 할 것이며, 市·道의 各 室·局과 業務上 關聯이 깊은 中央部處 사이의 人事交流도 定例化할 必要가 있다. 예컨대 農林水產部, 保健社會部, 建設部, 交通部, 商工部 등과 市·道의 關聯局 사이에 짚고 장례성있는 4~6級 公務員들을 일정 기간 相互派遣 또는 轉補하는 形式으로 人事交流를 실시하자는 것이다. 中央部處에서도 현재 局·課長級 公務員을 奉下 專門 研究機關에 派遣勤務시켜 肯定的인 效果를 거두고 있거나와, 該當分野 地方行政의 實際를 經驗하게 한다는 점에서 地方自治團體에 대한 派遣勤務는 더 큰 效果를 기대할 수 있으리라고 생각된다.

한 걸음 더 나아가서 中央部處에서는 地方政府로부터 派遣勤務를 하고 있거나 마친 사람들 중에서 選別하여 中央公務員으로 轉換시켜 任用하는 方案도 추진할 만하다고 본다. 이는 一線勤務經驗이 豐富한 엘리트公務員을 確保할 수 있을 뿐만 아니라 中央政府의 公務員構成에서 地域別 代表性을 높인다는 점에서도 利點이 있을 것이다.

## 6. 地方公務員의 誘因體制 改善 및 能力啓發

우수한 專門人力을 地方公務員으로 確保·育成하려면 誘因體制(incentive system)를 개선하고 계획적인 能力開發機會를 제공해야 한다. 誘因體制를 구성하는 가장 核心的인 要素는 經濟的인 處遇이다. 公務員의 報酬를 劃期的으로 개선해야 하는 것은 中央政府나 地方自治團體의 持續的인 課題이므로 새로운 方案을 제시하기 어렵지만, 地方財政의 中央依存度가 높다는 점에서 中央政府의 責任이 크다고 하겠다. 公務員들에게 生計費를 충당할 수 있는 報酬水準은 共通의 보장하여야 하지만 地域別 生活費需要를 반영하여 地方政府가 報酬表를 적절히 調整하는 것은 容認해야 할 것이다.

報酬 못지 않게 중요한 誘因이 升進機會이다. 앞에서 지적한 職級調整 및 中

13) F. A. Nigro & N.G. Nigro, *The New Public Personnel Administration*(Itasca, Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc., 1986), pp. 300-301.

央과의 人事交流 등도 플러스(plus) 要因이 되겠지만 相對的으로 上位職이 적은 地方公務員들에게는 「待遇制度」를 別途定員으로 인정하는 등 實質的인 升進機會 擴大方案을 강구할 必要가 있다.

地方公務員들의 能力開發을 위한 中央政府 次元의 支援은 專門分野別 研修課程을 확대하고 海外研修機會를 제공하는 일에 焦點을 두어야 한다. 地方政府로서는 再教育施設・人力・豫算・對象人員 등이 한정되어 있기 때문이다. 그밖의 專門分野의 任用試驗을 개발하여 실시하거나 人事行政制度를 연구개발하는 등의 先導的인 役割을 통해 中央政府는 地方人事行政 發展에 기여해야 할 것이다. 美國의 경우에도 採用試驗 開發, 制度의 實驗研究, 訓練프로그램 등에 聯邦政府가 財政的・技術的 支援을 제공해야 한다고 「政府間人事法」에 규정하고 있음을 他山之石으로 삼아야 할 것이다.<sup>14)</sup>

지방정부는 法令의 범위내에서 自主的으로 교육훈련기관을 설치 운영하되 他지방자치단체와 連帶하거나 중앙정부의 교육훈련기관에 위탁하여 소속 지방공무원들을 재교육 시킬 수 있을 것이며, 자체 경비부담으로 일정기간 國外研修를 시킬 수도 있을 것이다. 앞으로 지방공무원의 교육 훈련에서는 특히 專門教育課程에 力點을 두어야 하며 도시행정, 재무, 稅政, 公企業등의 전문분야에 관한 교육을 강화하고 담당(예정) 직무와 연계시켜 전문지식과 기술을 습득・활용할 수 있게 해야 할 것이다.

---

14) *Ibid.*, p. 102.