

## 행정부 공무원의 입법역량에 관한 실증적 연구

김 난 영\* · 홍 준 형\*\*

〈目 次〉

- |            |            |
|------------|------------|
| I. 서론      | II. 이론적 배경 |
| III. 실증 연구 | IV. 결론     |

〈요 약〉

급변하는 세계경제, 비약적인 기술 발전, 정부성과에 대한 기대의 증가는 공공서비스의 기술과 능력에 대한 새로운 관심을 요구하고 있다. 이러한 환경변화에 대응하고 정부의 생산성을 제고하기 위해서는 공무원의 역량을 신장시키는 것이 무엇보다도 중요하다는 인식이 확산되고 있다. 1970년대 후반 공무원의 능력과 기술을 명확히 하고 개선하기 위해 미국에서 고안되어 1979년부터 미국 고위공무원단 (the U.S. Senior Executive Service)에 적용되었고 1990년대에 영국, 독일, 일본 등 선진국에 의해 도입된 ‘역량 접근’ (competency approach)은 바로 그러한 인식을 배경으로 한다. 우리나라로 역량 접근(competency framework)을 2006년 실시 예정인 고위공무원제도의 실효성을 제고하기 위해 고위공무원에게 적용하여 활용할 예정인 것으로 알려지고 있다.

공무원의 역량 중 특히 입법역량(law-making competency)은 법치행정의 규범과 실제 양면에서 필수불가결한 요소이다. 입법역량이란 정책을 입법적으로 구체화하는 과정에서 이루어지는 법령의 제정, 개정, 정비 등에 관련된 역량을 총칭한다. 우리나라의 경우, 행정부가 국회와 함께 법률안제출권을 공유해 왔고 행정국가의 전개 등 역사적인 이유에서 행정부가 입법 전문성 면에서 국회에 비해 상대적 우월성을 지니는 상황이 지속되어 왔다. 그러나 이와 같은 입법에서의 정부 주도경향, 그리고 정부입법 총괄기구인 법제처와 법제업무규정 등에 의한 법제업무의 중요성에 대한 관심에도 불구하고 공무원의 입법역량이 그에 상응하는 수준으로 확보되었는지는 대단히 의심스러운 실정이다. 공무원의 입법역량 제고를 위한 정책적 노력을 촉구하는 목소리가 끊이지 않는 이유도 바로 거기에 있다. 한편, 지방자치단체의 경우, 주민의 행정 서비스에 대한 요구 수준이 높아지고 다양화됨에 따라 자치입법에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있으나, 이러한 입법수요를 감당하는데 필요한 수준 높은 입법역량

\* 서울대학교 행정대학원 박사과정(제1저자).

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수(제2저자).

은 경험의 부족, 행·재정적 자원의 미비 등으로 인하여 제대로 구축되지 못하고 있다. 이와 같이 중앙정부는 물론 지방자치 수준에서조차도 행정부 공무원에 대한 입법역량 요구가 다른 나라보다 크고 과거 어느 시대보다 높다고 할 수 있다.

미국, 영국, 독일 등 OECD국가들은 ‘역량 접근’에서 주로 고위 공무원의 역할과 능력에 초점을 맞춰 논의해 왔지만, 본 연구에서는 역량 접근을 우리의 행정현실에 부합하게 재정의하여 중간관리자 수준의 공무원에게 적용하여 입법역량에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 선행연구 검토, 공무원에 대한 심층인터뷰 그리고 회귀분석을 기초로 행정부 중간수준공무원의 입법역량의 구성 요소를 도출하고 설문조사를 통해 이들의 입법역량을 측정한 후 입법역량에 미치는 요인을 분석하였다. 분석 결과, 개인 요인 중 법무 교육 기간과 입법 업무 간의 경험, 대학에서의 법학 전공 여부가 입법역량에 유의미한 영향을 끼친 반면 법학 박사 또는 변호사 자격증 소지 여부, 총 공무원근무기간과 중간 관리자 수준 내에서의 계급차이는 유의미한 영향을 끼치지 못했다. 조직 요인 중 조직의 전문성 수준과 조직의 공무원의 입법역량 향상에 대한 관심 수준은 공무원 개인의 입법역량에 유의미한 영향을 미쳤다. 분석의 결과 다음과 같은 정책적 시사점이 도출되었다. 첫째, 공무원의 입법역량을 제고시키기 위해서는 입법학 내지 입법기술에 대한 교육의 강화와 이 분야 전문가 양성이 요구된다. 둘째, 공무원의 역량을 제고시키기 위해서는 업무관련 교육 훈련을 강화하고 전문성을 강화시킬 수 있는 보직설계가 요구된다.

#### 【주제어: 입법역량, 공무원의 역량, 역량 접근】

## I. 서 론

역량접근(competency approach)은 오늘날 공공서비스 개혁의 중심 주제이다. 각국 정부는 공공관리개혁을 통해 공공서비스의 질을 향상시키고 국민의 공공서비스에 대한 만족도를 높이려면 공무원의 역량이 핵심 요소임을 인식하고 있다(Hood, 2004). 일반능력자주의 체제(generalist-oriented system) 또는 전통적인 전문가주의 체제(specialist oriented system) 만으로는 공공서비스가 직면하고 있는 도전들에 효율적으로 대응하는데 한계가 있기 때문이다.

역량 접근은 선진국에서 공공관리 개혁 수단으로 받아들여지고 있고, 우리나라도 고위공무원단제도를 도입하면서 고위공무원에 대한 평가 수단으로 역량 접근을 채택할 예정이다.<sup>1)</sup> 그러나 지난 20년간의 미국, 영국, 독일 등 OECD 국

1) 2005년 12월 국가공무원법 개정안이 국회를 통과함으로써 고위공무원단제도가 2006년 7월 1일부터 시행된다. 재직 중인 실·국장급 공무원은 고위공무원단으로 전환되며, 과

가들의 경험에 의하면 역량 접근은 공무원의 성과가 정부의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 하려는 관심에 기초하고 있다는 데 공통점이 있지만 국가마다 역량 접근의 도입 시기, 초점, 구체적 내용, 전개 방향이 서로 다르고 이러한 접근이 의도대로 정부의 생산성 향상에 기여했는가도 불분명하다. 따라서 역량 접근에는 유일한 관점이 존재할 수 없고 누가 어떤 형태의 역량을 선택했는지에 따라 새롭게 정의되고 설명될 수 있으며 나아가 조직의 효율성 향상에 미치는 영향도 달라질 수 있다(Hood, 2004:p313).

본 논문은 먼저, 정부의 생산성 향상을 위해서는 공무원의 역량이 핵심 요소라는 인식 하에 역량 접근을 분석적으로 고찰하고 우리나라의 조직 구조와 개혁 방향에 터 잡아 이 접근을 새롭게 정의하고 우리나라 행정부 중간수준 공무원에게 적용해 보고자 한다. 특히, 공무원에게 중요한 역량 가운데 하나인데도 불구하고 연구 대상이 되지 못했던 이들의 입법역량(law-making competency)을 분석한다. 사회의 다원화, 민주화, 기술의 발전은 정책 문제와 정책 수단인 법령을 더욱 복잡하게 하고 있기 때문에 공무원 입법 역량의 획기적 향상이 요구된다. 공무원의 입법역량이 뒷받침되어야 후진적인 사후적·치유적 법치주의를 극복하고 사전적·예방적 법치주의를 통해 국민의 자유와 권리의 보호와 국정 과제의 효율적 수행이 가능해지기 때문이다.<sup>2)</sup> 우리나라의 경우, 1990년대 민주화 이후 국회의원의 권한 확대에 따른 의원입법의 증가로 전체입법에서 행정부 입법의 비중이 감소하기는 했지만 그 비중이 여전히 50%를 약간 하회하는 수준이고 정치적 이유로 의원입법의 형식만 가지는 행정부 입법도 상당수 있기 때문에 의회 권한이 강화된 시대에도 행정부 입법의 중요성은 여전히 크다(홍준형·박균성·선정원, 2005).

한편, 지방자치에서 자치입법의 중요성이 커지고 주민의 행정 서비스에 대한 요구 수준은 상승하고 다양화되고 있지만 지방 공무원의 자치입법역량은 크게 미치지 못하고 있다. 즉, 지방공무원의 입법업무가 주로 상위법령의 근거 또는 위반 확인, 입법권의 범위와 한계 준수 여부 확인 등 형식적인 면에 치중해 있고 지역 여건에 부합하는 창의적이고 다양성을 지닌 조례의 구상 등 자치입법

장급 공무원은 역량평가와 후보자교육과정 등을 거친 뒤 직위공모 절차를 통해 고위공무원단에 진입하게 된다. 고위공무원으로서 요구되는 역량의 구비 여부를 사전에 검증 받고 적격자만이 고위공무원단에 선발될 수 있도록 하는 제도적 장치의 구축이 이 제도 성공의 관건이다. 중앙인사위원회는 다양한 평가기법을 활용하여 실제 업무와 유사한 모의상황 하에서 나타나는 평가 대상자의 행동특성을 다수의 평가자가 평가하는 체계인 역량평가제(assessment center)를 도입할 예정이다(<http://www.mogaha.go.kr>; <http://www.csc.go.kr/> 등을 참조)

2) '사전적·예방적 법치주의'란 각종 법률행위 특히 공공기관의 행정행위에 있어서 사전적 법률검토를 통하여 적법한 행위를 함으로써 위법행위 및 법적 분쟁의 발생 자체를 억제하는 법치주의를 말한다.

의 활성화는 요원한 형편이다.

이 논문은 우리나라 행정부 중간수준 공무원의 입법역량이 국가의 생산성 향상이나 지방자치의 내실화를 기하는데 미흡하다는 문제의식 하에 이를 실증 분석을 통해 확인하고, 이들의 입법역량에 영향을 미치는 요인들을 분석함으로써 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 입법역량에 관한 이론적 분석을 토대로 입법역량을 구성하는 요소와 입법역량에 영향을 미치는 요인을 도출해 낸 후 설문조사를 통해 경험적 분석을 실시하여 그 결과를 논의하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 공공부문에서 역량에 관한 연구

#### 1) 선행연구

급변하는 세계경제, 기술변화, 정부성과에 대한 기대 증가라는 도전에 직면하여 정부의 생산성을 제고하기 위한 처방으로 인적 자원관리의 변화를 촉구하는 목소리가 고조되어 왔다.<sup>3)</sup> 이러한 배경에서 정부의 생산성을 제고시키기 위해 공무원의 역량, 특히 업무에 대한 전문성 역량을 향상시켜야 한다는 인식이 공유되고 있지만 공공분야에서의 역량에 관한 연구는 행정 실무 분야나 민간 기업에서의 관심에 비해 많지 않으며 그것도 처방적·규범적 연구가 대부분이다. 국내 연구로는 외국의 공무원 능력개발제도 또는 조직설계 방법을 소개하거나 (김판석, 2002; 이종수, 2002) 공무원의 낮은 전문성을 보여주는 현황 조사 결과를 제시하며 공무원의 전문성 강화를 주장하는 규범적 연구들(사법개혁위원회, 2004; 서원석, 1997; 김중양, 1997; 최병대·송석희·금재덕, 1998)이 있다. 역량 접근을 도입한지 10년 이상이 된 미국, 영국, 독일 등 OECD 국가들에서는 역량 접근의 도입과 진화과정에 대한 분석과 평가에 관한 연구가 이루어지고 있다 (Hood, 2004).

공무원의 역량 또는 특정 분야에서의 역량을 향상시키기 위해 개인의 어떤 특성 또는 조직의 어떤 특성이 구체적으로 영향을 미치는지를 분석한 실증적 연구는 찾아보기 어렵다. 한국의 공무원들이 전문적 능력(professional capabilities)이 요구되는 업무를 수행할 때 이들 능력의 구성요소는 무엇이며 한

3) 일례로 Patricia Wallace Ingraham 등은 미국의 실적주의(merit system)가 전략적이지 못한 혼합시스템이라고 비판하면서 정부의 인적 자원(human resource)인 공무원들은 비용이 아니라 투자라는 인식의 전환 하에 이들을 지금보다 더 가치 있게 다루고 보다 더 신중하게 개발해야 하며 높은 성과 지향 실천이 있어야 한다고 처방한다. (Patricia Wallace Ingraham et.al. 2000)

국의 조직 현실에서 어떤 요인들이 공무원 개인의 역량에 영향을 미치는지에 대한 실증적 연구 또한 소수이다. 게다가 그 대부분은 데이터를 통한 직접 방법을 활용하기 보다는 공무원에 대한 인식 설문조사를 통해 이루어 졌기 때문에 연구의 객관성에 의문이 있고 전국 단위보다는 소수 지방자치단체 또는 특정 중앙부처를 대상으로 이루어졌기 때문에(박천오·윤진훈, 2002; 이종수, 2002; 김복규·강세영, 1999) 일반화하는 데 많은 제약이 있다.

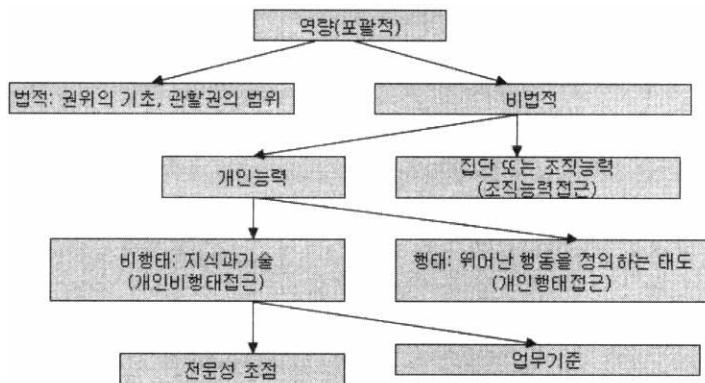
공무원의 입법역량에 관한 연구동향을 보면, 주로 국회의원이나 지방의원, 의원보좌진, 입법관료제의 입법 활동을 중심으로 입법역량이 논의되고 영향 요인에 대한 체계적 분석보다는 실태조사와 외국과의 비교분석에 그치고 있다(홍준형, 2004; 김병섭·오시영·이한우, 2004; 박천오·윤진훈, 2002; 임병규, 1998). 이들 연구들은 공무원들의 입법전문성 결여의 원인을 공무원 수의 부족, 순환제 근무방식에 의한 잦은 보직이동 등 주로 비효율적 인력관리 측면에서 찾고 있다(천병호, 1998; 장세훈, 1997; 양동훈, 1999).

자치입법에 관한 연구는 주로 자치입법권에 관한 이론적 고찰을 통해 자치법 규의 성질, 한계, 형식, 절차, 효력, 통제 등에 주안점을 두어 이루어졌다(하철영, 1994; 홍준형, 2002). 자치입법의 형성과정에서의 문제점을 파악하고 대안을 모색하는 연구도 간간히 이루어져 왔지만 자치입법이 지방자치를 내실화할 수 있는 중요한 정책 수단이라는 인식이 확산되면서 최근 주목을 받고 있다. 최근의 실태조사는 조례가 제대로 운영되고 있지 않은 원인으로 법·제도 와 운영상의 문제와 함께 지방 공무원의 인적 자질 부족을 들고 있다(오세탁·이승호, 1994; 하철영, 1994; 김성경, 2002).

## 2) 역량접근의 연혁

최근 민간뿐 아니라 공공부문의 인사관리 분야에 있어 ‘역량’(competency) 개념이 핵심주제로 등장하고 있다. 역량접근은 고위공무원들의 능력에 대한 불만족과 효과적인 장인의식과 리더십에 대한 새로운 관심을 반영해 주고 있다(Lynn, L., 1996)는 점에서 공통점이 있다. 그러나, 이 접근은 국가마다, 시기마다 강조점이 다르고 다양한 방식으로 분화했다(Hood, 2004:p313). 역량접근은 아직 형성 중인 관리개혁 이론이고 공공부문에 적용결과도 다양하기 때문에 이 접근의 적용에 앞서서 한국적 행정 현실에서 무엇을 역량으로 볼 것인지, 이 접근 방식을 누구에게 적용하는 것이 적절한지에 대한 고찰이 요구된다.

공무원의 역량을 무엇으로 볼 것인가와 관련해서 미국, 영국, 독일 등 서구 선진국에서 지난 30년간 이루어진 역량 접근 흐름에 대한 분석이 유용한 아이디어를 제공한다.

<그림 1> 역량에 대한 다양한 접근<sup>4)</sup>

1970년대 이후 공공관리개혁운동에서 역량 접근은 특정 운영을 수행하는 조직의 실질적 능력 또는 특정 업무를 수행하는 개인의 능력에 초점을 두었다. 20세기 후반 역량 접근의 주요 흐름은 조직능력접근(organization capacity), 개인비행태접근, 개인행태접근 등 세 가지로 요약될 수 있다(Hood, 2004: p316). 조직능력접근(organization capacity)은 전략적 관리학파 (strategic management school)와 결합된 접근으로 무엇이 조직을 효과적으로 만드는지를 나타내기 위해 역량이 사용된다. 이 접근의 주요 관심은 조직능력의 발전, “핵심역량(core competency)”의 정의와 육성인데 이러한 활동들은 조직의 전략적 위치에 필수적인 활동으로 관리에 의해 육성되는 것이지 외부에서 조달될 수 없다. 이 접근은 1980년대 이후 관리개혁운동에서는 많이 사용되지 않고 있다.

조직능력접근과는 대조적으로 인간관계(human relations) 전문가들은 역량 접근을 개인의 능력 (ability and capacity)을 나타내기 위해 사용했다. 1960년대 사회심리학자인 David McClelland에 의해 개발된 개인행태접근은 우수한 성과와 관련된 개인의 속성을 정의하고 향상시키는데 초점을 둔다. 이 접근은 1980년대 초부터 인적 자원 관리자들이 행태기술을 적용하면서 대중화되었고 인적 자원 개발과 훈련 산업(training industry)을 위한 새로운 언어와 주제가 제안되면서 널리 알려졌다. 개인행태접근은 중요한 행태 또는 성격·특성을 정의하기 때문에 단순히 좋은 성과의 모범사례를 제시하는 것과는 구별된다. 이 접근은 1980년대에 기업에서 사용하기 시작했고 이제는 원래 형태에서 벗어나 McClelland가 의도한 학문적 의미로 사용되고 있지 않다(Hood, 2004: p317-318). 이 접근의 핵

4) Hood의 표 재구성(Hood, 2004 :p317)

심은 단순히 “좋은 성과”와는 구별되는 특징적 행태와 개성을 정의하는 것이다. 행태적 속성과 특정 업무의 구체적 지식, 기술, 요구사항을 구별하는 것은 어렵다는 것이 이 접근의 한계이다.

개인비행태접근은 구체적 업무의 실제 달성을 의거하여 관료제의 기술적 전문성(technical competency)을 중시하는 전통적인 독일식 접근과 1980년대 중반부터 정부정책 차원에서 발전한 영국식 업무기준(work standard) 접근으로 구분될 수 있다. 후자는 1985년 영국에서 최초로 도입된 직업 자격 시스템(a new system of vocational qualifications)과 관련되어 있는데 기본적으로 수행되어야 할 일이 무엇인지를 정의하는 것을 중시한다.

이들 세 접근은 분석적으로는 뚜렷해 보이지만 개인비행태접근과 개인행태접근은 실제로는 그 경계가 명확하지 않다(Hood, 2004 ;p318). 공공 분야든, 민간 분야든 관리 혁신 아이디어로서의 역량에 대한 유일한 접근은 불가능하다. 역량을 무엇으로 볼 것인지, 누구에게 적용할 것인지에 따라 역량은 새롭게 정의되고 설명될 수 있으며 나아가 조직의 효율성 향상에 미치는 영향도 달라질 수 있다.

### 3) 역량접근의 재정의

우리나라 중앙인사위원회가 역량을 개인행태를 중심으로 접근하는 데 비해 (중앙인사위원회 홈페이지, 2005) 대부분의 OECD 국가들은 역량을 전문성(expertise), 지식(knowledge), 능력(capacity)으로 정의하고 있다(Hood, 2004; Lynn, L., 1996). 전술한 바와 같은 개인행태접근은 이론적·실무적 한계가 있기 때문이다. 행태접근을 관리기술로 최초로 도입한 미국에서도 개인행태접근을 역량 접근의 유일한 관점으로 보고 있지 않다. 즉, 미국 예산관리처(GAO: United States General Accounting Office)는 역량을 높은 성과를 달성하기 위해 요구되는 지식, 기술, 능력 그리고 행태로 정의하고 있다(GAO report, 2000).

우리나라의 역량에 대한 선형 연구들 역시 역량을 결정하는 요인으로 주로 전문성(professionalism), 능력(capacities)을 들고 있다. 전문성은 “특정 분야에 관한 높은 수준의 지식이나 기술로서 사전 교육이나 연구를 통해 얻게 되는 것과 특정 업무를 계속 수행하는 과정에서 경험을 통해 습득하는 것을 포함한다(민동기, 1999).

그런데, 기업조직 연구에서는 개인의 직무수행은 타인으로부터의 지원과 같은 인적 자원이 포함되는 환경요인과 개인이 가지고 있는 지식, 기술, 능력, 경험, 성격 등이 포함된 개인요인에 의해 결정된다는 결과가 많다. 공무원들의 입법전문성 결여의 원인을 주로 비효율적 인력관리 즉, 담당 공무원의 인원 부족, 순환제 근무방식에 의한 잦은 보직이동 등 조직 측면에서 찾고 있는 연구들도

다수 있다(천병호, 1998; 장세훈, 1997; 양동훈, 1999). 따라서 개인의 역량에 조직 요인이 영향을 미칠 수 있음을 유추할 수 있다

선진국의 경험, 선행연구 그리고 계급제와 순환보직을 근간으로 하는 우리나라의 인사행정제도와 중간수준 공무원이 입법에서 차지하는 중요성을 고려할 때 행태적 접근보다는 전문성, 기술, 능력을 중심으로 역량접근을 새롭게 정립하고 이를 중간수준 공무원에게 적용하는 것이 이론적으로나 실무적으로나 적절하다.

#### 4) 역량접근의 적용대상

OECD 국가들에서 역량 접근의 주요 적용대상은 고위공무원이다. 그러나, 역량접근이 공무원의 능력과 기술의 명확화와 개선을 위해 고안되었다는 점(Lynn, L., 1996), 그리고 한국의 경우 정부법률안제출권제도의 중요성이 줄어들지 않고 있고 지방자치의 발전이 요구되고 있는 행정 현실에서 중간수준 공무원이 정책의 실질적 설계자이자 입법안의 작성자라는 점을 고려할 때, 공무원 개인의 능력과 기술을 강조하는 역량 접근은 정책 실무를 담당하는 행정부 중간수준 공무원에게 유용한 인적 자원 관리 개혁 수단으로 재정의 될 수 있다. 더욱이, 현재 중간수준 공무원의 관리방식인 계급제와 순환보직이 변화된 행정환경 하에서 정부의 생산성 제고에 기여하고 있지 못하다는 비판이 크다는 점을 감안할 때 중간수준 공무원에 대한 역량접근 도입의 필요성이 크다고 볼 수 있다<sup>5)</sup>.

## 2. 입법과 입법과정

### 1) 입법

입법은 국가기관이 법을 제정하는 행위 또는 법제정책행위의 결과로서 넓게는 행정입법 및 자치단체 입법을 포함한다.<sup>6)</sup> 입법은 국가기능의 출발점으로 국가 권력의 행사와 국가의사 결정은 대부분 궁극적으로 입법의 형태로 나타난다(오후택, 2005). 국가에 의한 서비스의 제공, 사회계획, 경제통제, 재화의 재분배 등

5) 이재은(2004)의 지방분권특별법 제정과 관련된 정책 과정 분석에 의하면 성공적인 정책 추진을 위해서는 정책 추진 부서 공무원들의 대내외적 정치력·교섭력·정책 추진 상의 양보와 타협을 위한 설득력과 협상력 등 공무원의 역량이 성공적인 정책추진의 주요 요소로 확인 되었다.

6) 이 연구의 대상은 중앙부처 공무원과 지방자치단체 공무원을 포함하는 행정부 공무원이다. 중앙부처 공무원들이 다루는 입법은 법률, 위임명령과 집행명령 등의 법규명령, 훈령·자시·명령 등의 비법규적 성격을 가지는 행정명령 등을 말하지만 법률이 국민의 자유와 권리에 미치는 영향이 다른 입법에 비해 현저히 크기 때문에 법률에 초점을 둔다. 지방자치단체공무원들이 다루는 자치입법은 조례와 규칙을 의미한다.

을 위한 중요한 수단으로서 법적 도구가 동원되는 것을 법의 정책화 내지 행정화라고 하는데 법의 정책화 내지 행정화 경향이 커지면서 일정한 정책 목표의 실현을 위한 수단의 색채가 짙은 입법의 비중이 높아지고 국가의 시민 생활에의 관여에 있어서도 입법의 역할이 비약적으로 확대되고 있다(최대권, 1993). 현행법은 2005년 10월 현재 법률 1134개, 명령 2848개 등 3982개의 법령과 2004년 10월 현재 59347개의 자치입법으로 이루어져 있다.

〈표 1〉 우리나라 법령 현황

구분	2005년 10월 현재	구 분	2004년 10월 현재
법률	1,134	시·도 조례	3,445
대통령령	1,494	규칙	1,865
총리령	70	시·구 조례	35,644
부령	1,284	규칙	18,393
계	3,982	계	59,347

자료출처: 법 제처 법령통계(<http://www.moleg.go.kr>)

## 2) 입법과정

과학기술의 발전과 행정환경의 복잡화와 전문화에 따른 행정국가화경향의 가속화는 입법에서 행정부 공무원의 역할의 증대와 행정입법의 증가를 불가피하게 했다. 특히, 법률안 제출권이 의회에 전속되어 있는 미국과 달리 의회와 함께 정부가 법률안 제출권을 공유하고 있는 한국의 경우 행정부 공무원이 입법에서 차지하는 역할은 입법 분야에서 국회의원의 그것에 못지않게 중요하다.

중앙부처의 법제업무는 법령의 제정·개정·폐지 등 정부입법활동과 기타정부의 법제업무로 나누어 볼 수 있다. 여기서 법령이란 법률·대통령령·총리령·부령을 말한다(법제업무운영규정 제2조) 따라서, 본 논문의 연구의 대상인 행정부 공무원의 입법역량은 법률과 대통령령·총리령·부령 등 위임명령 그리고 법률을 집행하기위해 필요한 사항에 관하여 발하는 집행명령의 제정·개정·폐지 등 의 정부입법활동과 관련된 역량을 의미한다.

정부제출안의 입법현황을 보면 최근에 의원발의건수가 현저히 증가하고 있고 16대 국회를 기준으로 할 때 정부제출안 보다 세 배에 이르고 있지만 가결된 법률 중 정부제출안이 50%를 약간 하회하고 있는 수준이고 제출안 대비 가결률은 정부제출안이 의원발의안보다 훨씬 높다<sup>7)</sup>. 또, 의원입법의 상당수는 행정부의 초안을 기초로 하고 있다. 실제로는 정부안이지만 의원입법의 형식을 빌어서 입법이 추진되는 경우도 많다. 이런 입법 형태는 행정부처간의 합의가 어렵

7) 15대 국회의 경우 의원 발의 법률안 1144개 중 651개가 폐기되었고(폐기율 57%) 16대 국회의 경우 1912개 중 1353개가 폐기되었다.(폐기율 71%)

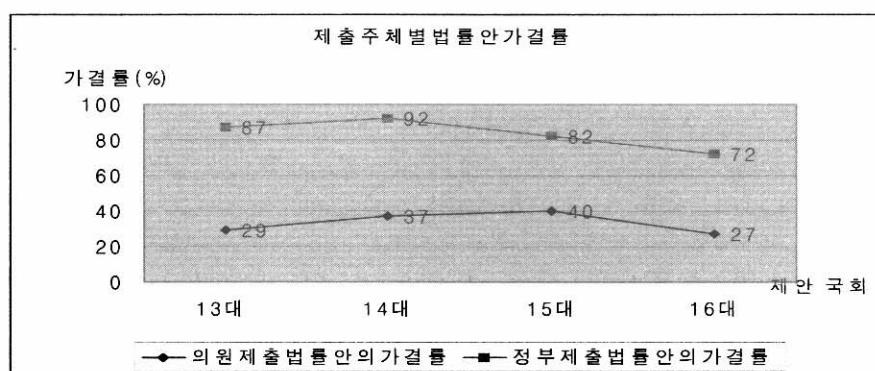
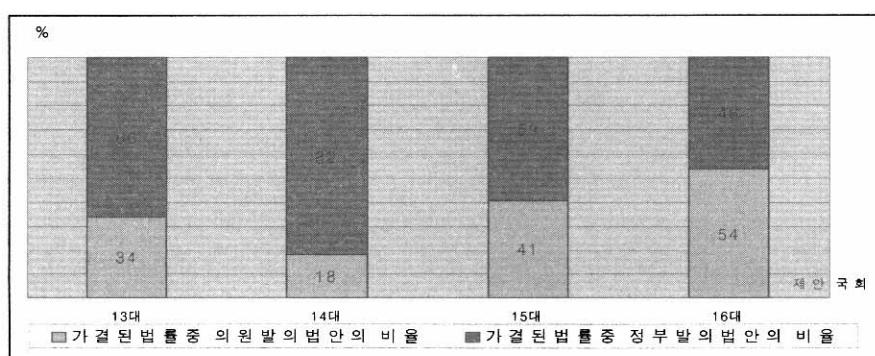
거나 사회적 찬반 논란이 많은 법안들이 두드러진다. 정부 입장에서 정부입법보다는 의원입법으로 하는 것이 절차와 시간을 대폭 줄이고 정치적 부담도 크게 덜 수 있기 때문이다. (오흐택, 2005:pp9-11).

〈표 2〉 제안 국회별 의원발의법률안과 정부제출법률안 현황  
( )안은 %임

	13대 1988~1992		14대 1992~1996		15대 1996~2000		16대 2000~2004	
	접수	가결	접수	가결	접수	가결	접수	가결
의원발의	570(61)	164(34)	321(36)	119(18)	1144(59)	461(41)	1912(76)	514(54)
정부제출	368(39)	321(66)	581(64)	537(82)	807(41)	659(59)	595(24)	431(46)
총계	938(100)	485(100)	902(100)	656(100)	1951(100)	1120(100)	2507(100)	945(100)

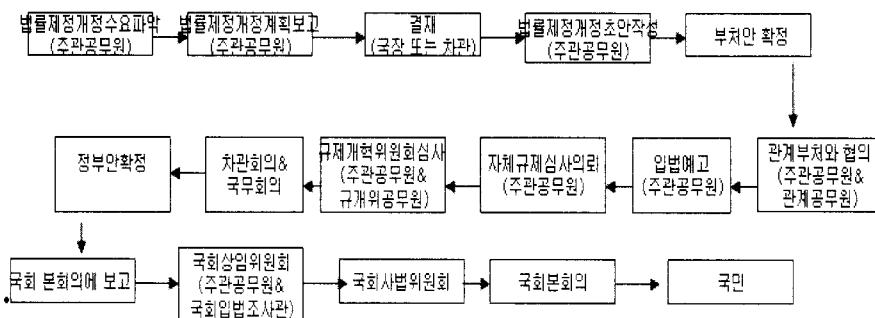
자료출처: 국회홈페이지 의안정보시스템 (<http://search.assembly.go.kr/bill/>)

〈그림 2〉 제안 국회별 가결법률안 중 의원발의법률안과 정부제출법률안 비율 현황



정부 제출 법률안의 경우 각 중앙행정기관이 자기 소관사항에 대해 입법을 추진하는 것이 일반적이다. 이 경우 법률안의 초안은 당해 법률의 집행을 담당할 소관 부처의 주무부서가 주관하게 된다. 초안을 마련하여 관계부처와 협의를 거쳐 입법예고를 한다. 입법 예고는 법령안의 입법취지, 주요 내용 또는 전문을 관보 또는 공보 또는 신문·방송·컴퓨터통신 등의 방법으로 널리 공고해야 하며 그 예고 기간은 예고 할 때 정하되 특별한 사정이 없는 한 20일 이상으로 한다. (행정절차법 41조-44조) 상세한 입법과정은 다음과 같다<sup>8)</sup>.

〈그림 3〉 정부제출법률안 입법과정



\*주관 공무원: 법률 제정·개정 주관부서의 담당공무원

### ① 부처안의 확정

사회적 요구, 민원의 발생, 관계법령의 변화 등 정책수요에 기초해서 담당공무원이 제정 또는 개정기본계획을 작성한다. 중앙부처의 경우 주로 5급 사무관이 이 업무를 담당한다. 기안이 작성되면 상관이 결재를 한다. 중요 정책은 국장이나 차관을 거쳐 장관까지 결재를 받아야하지만 대부분의 정책은 국장이나 차관까지 결재를 받으면 된다. 상관이 결재를 한 후 주관공무원이 법안과 함께 양식에 따라 입법이유서와 신구법령대조표를 작성하면 部處案이 확정된다.

### ② 관계부처 협의, 입법예고, 규제심사, 법제처심사

부처안은 관련부처와 협의 과정을 거쳐야 한다.<sup>9)</sup> 법령안 주관기관의 장은 입

8) 정부제출법률안의 입법과정은 행정절차법, 법제업무운영규정시행령·시행규칙 등 관련 법령, 행정직무교재(중앙공무원교육원, 2002)-5급 사무관들이 중앙공무원 교육원에서 교재로 사용하는 실무 지침서-, 입법과정에서 주관 공무원 역할을 한 경험을 가지고 있는 중앙부처 공무원과의 심층인터뷰를 통해 작성되었다.

9) 법제업무운영규정 제11조 제1항. 재정부답을 수반하는 법률안은 기획예산처와(동 규

법에 관해 관계기관의 장과의 협의를 필요로 하는 경우에는 그 협의를 한 후에 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 얻어 입법예고를 해야 한다(동시행령 제14조 제1항). 법령 주관기관의 장은 관보 외에도 신문, 인터넷, 방송, 이해관계가 있는 단체 또는 기관의 간행물 등을 활용하여 입법할 내용을 알리기 위해 필요한 조치를 강구해야 한다(동시행령 15조 제1항). 입법예고에 따라 제시된 의견이 있을 경우 이를 검토하여 법률안에 반영 여부를 검토하고 관계부처와 합의된 내용을 바꿀 필요가 있는 경우에는 다시 관계부처와 합의하여야 한다.

규제에 관한 사항, 즉 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의해 정해진 고시, 조례·규칙에 규정되는 사항이 포함된 법령안을 추진하고자 하는 때에는 행정규제기본법에 의해 규제영향분석과 규제의 대상·범위 및 방법에 대한 중앙행정기관별 자체 심사를 거치고 공청회, 입법예고, 이해관계인·전문가 등의 의견을 수렴한 후 규제영향분석서, 자체심사 의견, 행정기관 및 이해관계인등의 제출의견의 요지를 첨부하여 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야한다.

관계부처와의 협의가 종료된 후 입법예고절차와 규제심사를 거치고 나면 법제처에 법률안을 심사해 줄 것을 의뢰한다. 법제처에서는 법문의 자구·체제 등 형식 뿐 아니라 당해 입법내용의 현실적 타당성·국정지표와의 합치성 여부, 상위법이나 관계 제도간의 내용상 상충여부 등에 대해 심사를 하게 된다.

### ③ 차관회의 및 국무회의 심의, 국무총리 및 관계 국무위원의 부서, 대통령의 재가 및 국회제출

법제처의 심사가 종료되면 차관회의에 상정되고 차관회의에서 합의가 이루어지면 국무회의에 상정된다.<sup>10)</sup> 법률안을 제안한 부처가 차관회의 및 국무회의의 심의과정을 주도한다. 제안부처의 장·차관이 제안 설명을 하고 의결을 구하면 토의를 거쳐 의결하는 순서로 진행된다. 법률안이 국무회의에서 의결되고 필요한副署를 받고 나면 법제처에서 국무총리실을 거쳐 대통령비서실로 이송된다.

정 제11조 제2항), 조직이나 인사에 관한 내용을 포함하는 경우에는 행정자치부와 협의해야 한다. 법령에 의해 관계부처와의 협의가 필수적으로 되어 있는 경우도 있다. 경쟁제한사항을 포함하는 법령을 제·개정하는 경우 공정거래위원회와 협의해야 하고 (독점규제및공정거래에관한법률 제63조), 회계관계 법령 등을 제·개정하는 경우 미리 감사원의 의견을 구해야 하며 (감사원법 제 49조), 관보에 게재할 것을 법령에 규정하고자 할 때에는 미리 행정자치부와 협의해야 한다.(관보규정 제11조) (행정직무교재, 중앙공무원교육원, 2002)

10) 차관회의는 생략이 가능하지만 국무회의는 생략할 수 없다.

대통령 비서실에 이송된 법률안은 대통령의 쟈可를 받은 후 법제처를 통해 대통령 명의로 대통령의 명의로 국회에 제출된다.

#### ④ 국회심사

국회에 제출된 정부제안 법률안은 국회의장이 본회의에 보고한 후 소관 상임위원회에 회부된다. 이 때, 주관 공무원이 국회 입법조사관<sup>11)</sup>에게 입법취지를 설명하고 입법조사관은 검토보고서를 작성하여 소관 상임위원회에 보고한다. 소관 상임위원회는 전체회의 또는 소위원회를 구성하여 법률안을 심사하고 필요한 경우에는 공청회를 개최하여 이해관계인의 의견을 듣고 심사를 하기도 한다. 소관 상임위원회 전체회의의 의결을 거친 법률안은 법제사법위원회에 회부되어 법률안의 자구와 체제를 심사받는다. 자구·체제가 정리된 법률안은 다시 국회 본회의에 회부되고 본회의를 통과한 법률안은 공포를 위해 정부로 이송된다.

#### 3) 자치입법 과정<sup>12)</sup>

지방자치단체는 자치입법권을 가진다. 헌법 제117조 제1항에 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있다. 여기서 자치에 관한 규정이라 함은 조례와 규칙을 의미한다. 즉, 지방자치단체는 국가에 대하여 상대적으로 독립성을 갖는 주민의 지역적 통치단체이기 때문에 국가는 이 자치단체에 대하여 광범한 자주행정·재정권과 자주입법권 일반을 보장받고 있다. 그런 뜻에서 지방자치단체의 입법권에는 의회의 의결로 하는 자주입법형식의 ‘조례’와 지방자치단체장이 제정하는 ‘규칙’·‘규정’이 포함된다(김성경, 2002).

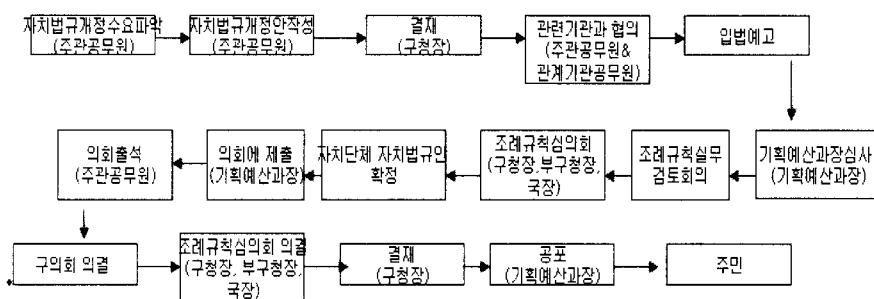
헌법은 자치입법이 의회의 의결에 의해 제정되도록 하고 있지만 지방자치단체 공무원 인터뷰와 선행 연구에 의하면, 지방의회에 제출되는 조례안 제출 주

11) 국회의 위원회 활동을 지원하기 위해 수석전문위원(차관보급, 별정직), 전문위원(2급, 일반직), 입법심의관(2급~3급, 일반직), 입법조사관(3급~5급, 일반직), 기타 필요한 공무원으로 구성되는 위원회 공무원 조직이 있다. 이 중 입법조사관은 입법고시를 통해 채용되는 국가직 공무원들로 소관 상임위원회의 입법활동 지원과 행정부견제·통제를 주요 임무로 한다. 이들 입법조사관들은 안전에 대한 사전 검토, 법안의 기초 및 수정안의 초안 작성, 관련 자료의 연구조사 및 수집 등의 전문적 업무를 담당한다. (박천오·윤진훈, 2002)

12) 자치입법의 입법과정은 서울시 종로구청의 “법제사무처리규칙”의 분석과 입법 주관 경험이 있는 지방자치단체 공무원과의 심층인터뷰를 통해 작성되었다. 현재 지방자치단체의 자치법규는 대부분 “행정자치부의 표준안”에 근거하여 이루어지고 있어 그 내용이 동일할 뿐 아니라 심지어 자구까지 똑같은 경우가 많기 때문에 하나의 지방자치단체 법제사무처리규칙에 대한 분석을 전체에 적용해도 무리가 없을 것으로 판단된다.

체의 95%가 도지사 또는 교육감으로 지방의회 의원은 5% 수준에 그치고 있는 것으로 나타났다. 자치입법 실태에 관한 김동훈의 연구(1996)에 의하면 현재 조례는 조직의 관리, 공무원정원, 여비, 수당, 위원회 설치, 사업소 및 출장소의 설치 등에 관련한 것이 대부분이고 주민의 복리증진이나 편의를 위한 조례가 차지하는 비중이 매우 낮다. 자치입법 대부분이 조직의 유지와 관리를 위한 조례와 물가상승에 따른 수수료율이나 수당, 여비 등의 인상에 관련된 것으로 주민을 위한 자치입법이라기 보다는 조직 자체를 위한 자치입법이 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그리고 도지사가 제출하는 조례안의 90%이상이 “행정자치부의 표준안”에 근거하여 이루어지고 있다.<sup>13)</sup>

〈그림 4〉 지방자치단체의 조례·규칙 입법 과정



지방자치단체는 행정자치부표준안에 근거하여 작성된 자치법규인 “법제사무 처리규칙”을 제정하여 이에 기초하여 입법업무를 수행하고 있다.<sup>14)</sup> 지방자치단체가 자치법규를 정비하고자 할 때에는 당해 정비안의 주관 담당관, 즉 과장(이하 “주관과장”이라 한다)은 필요시 관련 국장의 협의와 기획예산과장의 심사를 거쳐 구청장이 결정한다.(법제사무처리규칙 제4조) 그 과정은 다음과 같다. 먼저, 주관과장이 자치법규 정비 수요를 파악하여 자치법규 정비안을 작성하고 정비이유서, 정비안, 신구조문대비표, 관계법령발췌문, 예산개요 및 산출근거 등 서류를 갖추어 기획예산과장에게 제출한다. 이 때 다른 기관과의 승인, 인가를

13) 일례로 대부분의 자치단체가 ‘지방재정운영상황공개조례’를 제정하여 운영하고 있는데 그 내용이 전국적으로 거의 동일하고 심지어 자구 하나 수정 없이 제정되는 경우도 있다. “행정자치부의 표준안”은 지방자치단체에서 조례를 제정할 경우 자치단체 간에 어느 정도 통일성을 가질 필요가 있는 사항에 대한 지침에 불과하나, 대부분의 자치단체에서는 이 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있어 지역 주민들로써는 중앙집권 시대의 일률적인 행정과 차이를 체감하기 어렵다(김성경, 2002).

14) 여기서는 표준적인 사례로 종로구청 법제사무처리규칙(이하 “규칙”이라 한다.)의 내용을 분석하였다(지방행정정보은행, <http://www.laib.go.kr/newlaib/laibLaws>).

정비의 법적 요건으로 하는 경우에는 승인, 인가문의 사본을, 입법예고를 하였을 경우에는 그 결과의 요약본을, 중앙행정기관으로부터 자치법규 정비, 준칙, 지침, 기타 지시 공문에 의한 정비일 때에는 그 사본을 첨부해야 한다.<sup>15)</sup> (동규칙 제 6조) 주관과장으로부터 제출된 정비안에 대하여 기획예산과장은 구비서류와 법규의 체계 및 용어의 적합성과 동 규칙 제5조에서 정한 협의·인가 여부, 입법예고 여부와 그 반영 등(형식적 심사)과 정비의 필요성, 상위법령과의 저촉 여부, 이미 다른 조례나 규칙으로 규정되었는지 여부나 다른 자치법규와의 균형 및 필요한 선행절차의 이행 유무 등(실질적 심사)을 심사한다.(동규칙 제8조) 기획예산과장의 심사 후 주관과장은 예고문안을 작성하여 관련국장의 결재를 받아야 한다.(동규칙 제14조) 자치입법안을 조례·규칙 심의회에 회부하기 전에 조례·규칙실무검토회의<sup>16)</sup>를 거친다. 구청장, 부구청장, 각 국장과 보건소장으로 구성된 조례규칙 심의회(동규칙 제23조)는 자치입법을 심의·의결하기 위한 회의체로 정기회의와 임시회의로 구분하되, 정기회의는 원칙적으로 매주 1회 소집하고, 임시회의는 필요가 있는 때 수시로 소집한다.(동규칙 제25조) 기획예산과장이 조례안을 구의회에 제출하고, 부의 안건 공고를 한다. 구의회의 요구가 있을 때에는 주관 국장은 조례안에 대한 제안설명이나 자료 제출 또는 출석답변을 하여야 한다.(동규칙 제32조) 기획예산과장은 구의회에서 의결되어 이송된 조례안을 즉시 주관과장에게 통보하고 심의회의 심의를 거쳐 이를 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)에게 보고하여야 하며, 주관과장은 재의 요구 여부에 대한 구청장 방침을 받아야 한다. 다만, 재의요구를 할 때에는 미리 기획예산과장의 심의를 거쳐 구의회에 제출하여야 한다. 구의회 의결을 얻은 조례 및 규칙은 심의회의 의결을 얻어 공포전문과 공포문을 작성하고 기획예산과장은 구청장의 결재를 받아 구보 게재를 통하여 자치법규를 공포하고, 주관과장에게 통보한다. (동규칙 제36조).

"법제사무처리규칙"과 공무원 심층 인터뷰 분석 결과 자치법규안정비수요 파악, 정비안의 작성, 관계부처와의 협의, 주민의 의사 반영, 의회 설득에 이르기 까지 자치입법과정에서 주관 공무원의 역할이 매우 큰 것으로 나타났다.<sup>17)</sup>

15) 주관과장은 법령이나 다른 규정 등에 의하여 다른 기관과의 협조 또는 중앙행정기관의 인가·승인·협의 등이 필요한 경우에는 정비안에 대한 최종방침 결정 전에 인가·승인 또는 협의를 거쳐야 한다.(동규칙 제5조)

16) 부구청장을 의장으로 하고 과장들로 이루어진 실무회의이다.

17) 주관 공무원 및 주관 과장의 역할은 가령 종로구청 법제사무처리규칙 제12조 내지 제20조의 규정에 잘 나타나 있다.

### III. 실증 연구

#### 1. 연구가설

공공부문에서 역량 및 입법역량에 관한 선행 연구와 입법과정에 대한 분석 결과를 종합하면 공무원의 역량에 영향을 미치는 요인들은 개인 요인과 조직요인으로 분류될 수 있다. 개인 요인으로는 사전지식, 업무전문성, 능력을 들 수 있고 조직요인으로는 조직의 전문성, 조직의 관심과 지원을 들 수 있다. 공무원의 사전 지식은 관련분야를 전공했는지, 관련분야에 대한 자격증을 가지고 있는지 여부 등으로 측정될 수 있다. 업무 전문성은 해당 분야 근무 경력과 교육 훈련 기간으로, 공무원의 능력은 계급과 근무연한으로 측정할 수 있다. 따라서, 다음과 같은 연구가설을 설정할 수 있다.

- 연구가설 1: 공무원 개인 요인 중 공무원 개인의 사전지식이 공무원 개인의 입법역량에 영향을 준다. 즉, 대학이나 대학원에서 법학을 전공하였거나 변호사 자격증 또는 법학 박사 학위를 가지고 있으면 그렇지 않은 경우보다 입법역량이 높다.
- 연구가설 2: 공무원의 개인 요인 중 입법업무경험이 공무원 개인의 입법역량에 영향을 준다. 입법 업무에 관여한 횟수가 많을수록 입법업무 관련 교육 훈련 기간이 길수록 그렇지 않은 경우보다 공무원 개인의 입법역량이 높다.
- 연구가설 3: 공무원 개인 요인 중 능력이 공무원 개인의 입법역량에 영향을 준다. 즉, 공무원의 계급이 높고 공무원으로 오래 재직했을수록 공무원 개인의 입법역량이 높다.
- 연구가설 4: 조직 요인이 공무원 개인의 입법역량에 영향을 준다. 공무원이 소속되어 있는 조직의 법제 업무 전문성이 높거나 공무원의 입법역량 강화에 대한 관심이 많을수록 공무원 개인의 입법역량이 높다.

#### 2. 변수의 선정 및 조작화

##### 1) 종속변수

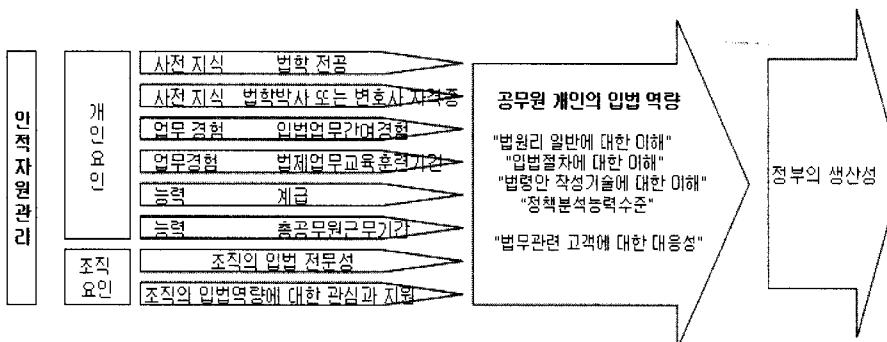
입법역량의 구성 요소는 선행연구, 정부제출 법률안의 입법과정에 대한 분석, 공무원 심층 인터뷰 그리고 회귀분석을 통해 도출되었다. 이는 중앙인사위원회의 역량 모델 구축 방법과 차이가 있다. 중앙인사위원회의 역량 모델은 개인의 행태에 초점을 두어 구축하도록 하고 있는 반면 본 연구에서 입법역량은 행태보다는 비행태 요소인 지식과 능력에 초점을 두고 있다. 입법역량은 첫째 일반

법원리에 대한 지식 수준, 둘째 입법과정에 대한 지식 수준, 셋째 법령안 작성 기술에 대한 지식 수준, 넷째 정책분석 능력, 다섯째 법제업무관련 고객에 대한 대응의 용이성 등 지식, 능력, 태도를 포함한 다섯 가지 요소로 구성하였다<sup>18)</sup>.

## 2) 독립변수

공무원의 입법역량에 영향을 미칠 것으로 알려진 요인들은 개인요인과 조직요인으로 나누어 볼 수 있다. 개인 요인은 다시 사전 지식, 업무경험, 능력으로 구별할 수 있다. 사전 지식은 대학 또는 대학원에서 법학 전공여부와 법학 박사 또는 변호사 등 법무관련 자격증 소지여부로, 업무 경험은 입법과정 참여 경험 회수와 법무관련 교육 훈련 기간으로, 능력은 계급과 충공무원근무기간으로 측정할 수 있다. 조직 요인은 공무원 소속 조직의 입법업무 전문성 수준과 공무원의 입법역량 향상에 대한 관심과 지원으로 측정할 수 있다.

〈그림 5〉 분석틀에 적용한 변수와 변수의 조작적 정의



## 3. 분석방법과 데이터

모집단은 우리나라 행정부 중간수준 공무원으로 중앙부처의 경우 4급, 5급, 6급을 대상으로, 지방자치단체의 경우 자치입법을 담당하는 실무자가 7급 공무원이라는 점을 감안하여 7급을 포함하여 표본을 추출하여 설문조사를 실시하였다<sup>19)</sup>. 표본 추출은 집단간 대표성을 확보할 수 있도록 충화추출법(stratified

18) 입법역량의 5개 구성요소- 법리일반에 대한 이해 수준, 입법절차에 대한 이해 수준, 법령안 작성 기술에 대한 이해 수준, 정책분석 능력 수준, 법제업무 관련 고객에 대한 대응성 수준-의 표준화된 Cronbach의  $\alpha$ 계수는 0.833887로 0.6보다 크고 0.9에 가깝기 때문에 일관성이 매우 높은 척도를 구성할 수 있다. 즉, 이를 구성요소는 입법역량 개념의 모집단을 잘 반영하고 있다고 할 수 있다.

19) 본 연구는 설문에 의한 인식조사를 토대로 했기 때문에 형식적인 과학적 구조의 엄

sampling)<sup>20)</sup>에 기초하여 이루어졌다.

〈표 3〉 표본의 구성

모집단		표본 수	
법제처	공무원	23	법제처 5급부터 4급 공무원을 대상으로 무작위 추출
중앙부처 공무원	법무과 <sup>21)</sup>	23	법제처 법령해석순회교육에 참가한 각 부처의 법무과 소속 공무원
	비법무과	54	11월 3일부터 11월 20일 사이에 법령심사를 받기 위해 법제처를 방문한 중앙부처 비법무과 소속 공무원
지방자치단체 공무원		185	법제처가 주최, "지자체 법령 해석 담당자 연찬회"에 참석한 공무원, 법제처 주최, "지자체 법령해석 순회교육"에 참석한 공무원
총 수		285	

설문조사는 2005년 11월 3일부터 11월 21일까지 실시되었으며 설문지는 법제처를 통해 배포되고 회수 되었다. 총 320개를 배부하여 285부가 회수 되어 회수율은 89%였다. 중앙부처 공무원의 경우 23개 중앙부처 법무과의 각 1인과 일정기간 동안 (2005년 11월3일~2005년 11월21일까지) 법령심사를 받기 위해 법제처를 방문한 비법무과 소속의 중앙부처 공무원을 표본으로 함으로써 표본의 대표성을 확보하였다. 지방자치단체 공무원의 경우 소속 지방자치단체를 대표하여 연찬회 또는 순회교육에 참석한 공무원을 표본집단으로 하였고 그 결과 표본이 지역별, 정부수준별로 고르게 분포하고 있다.

회귀분석 실시와 함께 법제처 공무원, 중앙부처 공무원, 지방자치단체 공무원으로 범주화하여 이들에 대한 비교·분석을 실시함으로써 인식조사의 객관성 부족의 한계를 보완했다.<sup>22)</sup> 설문문항에 대한 답변은 질문의 성격에 따라 예·아니

격함이 부족하다는 비판이 있을 수 있지만 인식(perceptions)이 행정행동을 가져온다는 점에서 유용성이 있다(Brown & Brudney,2003). 또, 본 연구의 주제인 입법역량과 같이 이론적 틀이 아직 확립되지 않은 경우 광범위한 조사가 가능하도록 하기 때문에 유용한 측면이 있다.

20) 충화표본추출은 모집단을 일정한 기준에 따라 2개 이상의 동질적 계층(strata)으로 구분하고, 각 계층별로 단순무작위추출 방법을 적용하는 방법이다(남궁근, 행정조사방법론, 2002)

21) 부처에 따라 차이가 있지만 중앙부처 법무과는 법령안의 입안·심사, 소송사무 총괄, 행정심판업무, 법규집의 편찬·발간, 법령질의 회신 총괄 등 법제업무를 주 업무로 한다. 행정관리, 심사평가, 정보화, 비상계획 업무 등 비법제업무 등이 분장되어 있는 경우도 있다.

22) 법제처 공무원들은 소속 부처인 법제처가 법제업무 전문기관으로 개인요인과 조직요인 모두에서 다른 두 집단과 차이가 날 것으로 예측된다. 중앙부처와 지방자치단체는 첫째, 법령과 자치입법의 적용대상, 한계 등 대상 입법의 특성 측면 둘째, 담당공무원의 입법 경험과 계급 등 인적 자원 측면,셋째, 법제처와 같은 지원 기관의 존재 등

오, 리커트 오점척도<sup>23)</sup>, 구체적 수치 등으로 하도록 하였다. 통계프로그램은 SAS 9.1 버전을 이용했다.

#### 4. 결과 및 해석

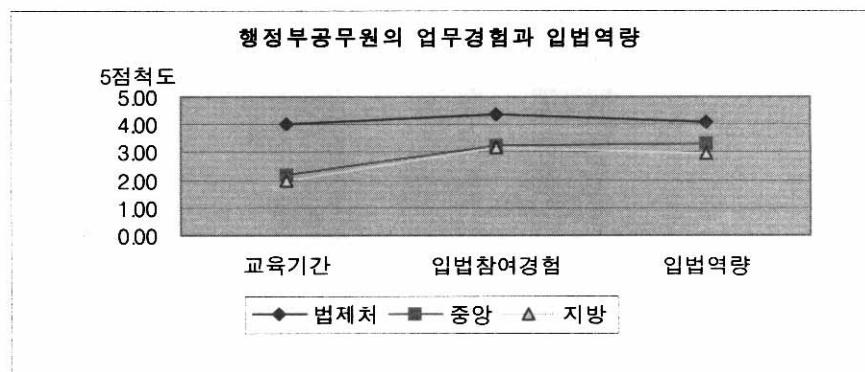
##### 1) 빈도분석 결과

법학 전공자의 비율과 법 관련 전문자격증 소지자의 비율은 각각 19.3%, 2.8%로 나타났다. 행정업무의 다양성에 비추어볼 때 19.3%는 적절한 비율로 판단된다. 반면 지방자치 단체에 법무관련 자격증 소지자는 표본 집단 185명 중 한 명으로 나타나 입법업무 뿐 아니라 행정소송업무까지 다루어야 하는 지방자치단체 법제업무의 성격을 고려할 때 사전 지식 요소를 보완할 수 있는 대책이 요구됨을 보여 준다.

					빈도(%)
					빈도(%)
법학 전공	법제처	중앙부처	지방자치단체	전체	
아니오	7(30)	59(77)	156(89)	230(81)	
예	16(70)	18(23)	21(11)	55(19.3)	

					빈도(%)
변호사 자격증	법제처 빈도(%)	중앙부처 빈도(%)	지방자치단체 빈도(%)	전체	
아니오	20(87)	73(95)	184(100)	277(81)	
예	3(13)	4(5)	1(0)	8(2.8)	



물적 자원 측면 넷째, 국민, 국회의원, 중앙부처공무원 간의 관계와 주민, 지방의회의 원, 지방공무원 간 관계 측면에서 상당한 차이가 있을 것으로 예측된다.

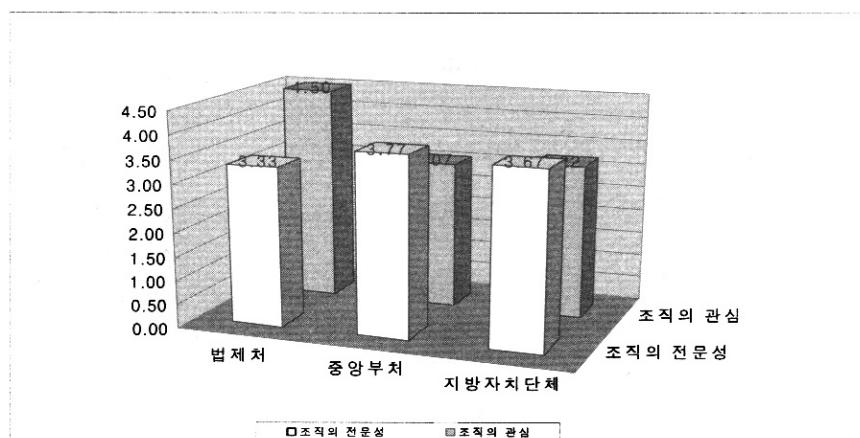
23) ①매우 그렇지 않음. ②약간 그렇지 않음 ③보통 ④약간 그러함 ⑤매우 그러함 으로 측정하였다.

### 〈공무원들의 입법업무경험과 능력〉

기관	입법참여경험 24)	교육기간 25)	교육경험전혀없음 %	계급	경력 <sup>26)</sup>
법제처	4.39	4.04	0	4.17	3.59
중앙부처	3.24	2.18	26	5.00	3.83
지방자치단체	3.17	1.94	27	6.23	4.21
전체	3.35	2.20	25	5.65	4.13

행정부 공무원들은 평균 2회 내지 3회 입법업무를 다루어 본 경험이 있고 법무관련교육 훈련기간은 평균 3개월 정도이다. 전체공무원의 25%가 법제업무 교육을 받을 경험이 없는 것으로 나타났다. 평균 경력 기간이 10년 이상임을 고려할 때 교육훈련 기간이 매우 짧다고 볼 수 있다. 법제처 공무원들의 법무 관련 교육 기간은 평균 12개월 이상으로 법무 관련 교육 경험이 전혀 없는 공무원은 없었고 입법 참여 경험도 3회 내지 5회 이상으로 다른 집단보다 높았다. 중앙부처 공무원은 교육 기간은 평균 3개월 정도이고 법제 업무 교육 경험이 전혀 없는 공무원이 평균 26%였다. 지방자치단체 공무원은 중앙부처 공무원에 비해 입법참여 경험이 약간 적고 교육 기간도 약간 짧았다.

### 〈조직 요인〉



24) ①전혀없음②1회③2~3회④3회~5회⑤6회 이상

25) ①전혀없음②3개월 미만③12개월 미만④24개월 미만⑤25개월 이상

26) ①1년 미만②1년~3년③3년 이상④10년 이상⑤20년이상

법제처 공무원들은 중앙행정부처와 지방자치단체 공무원들보다 평균적으로 소속기관의 입법전문성을 낮게 평가하고 있다. 법제처가 타 조직에 비해 상대적으로 업무의 동질성이 높기 때문에 이러한 결과가 나온 것으로 보인다.<sup>27)</sup> 중앙 부처의 입법역량 향상에 대한 조직의 관심은 3.07로 법제처(4.50)보다 현저히 낮고 지방자치단체(3.22)보다도 낮다.

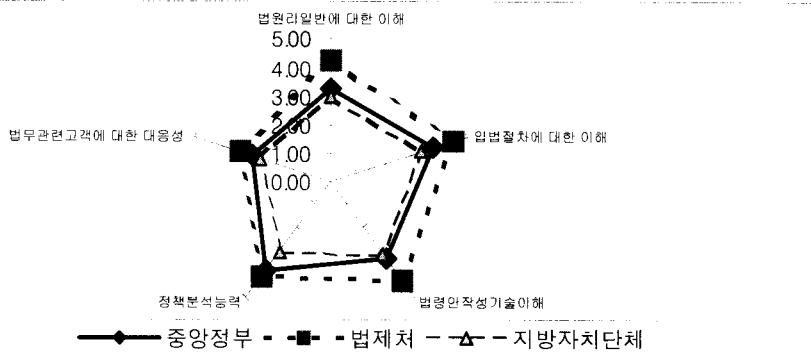
#### 〈우리나라 공무원의 입법역량〉

종속변수	법제처 평균	중앙정부 평균	지방자치단체평균
법원리일반에 대한 이해 수준	4.23	3.24	2.93
입법절차에 대한 이해 수준	4.50	3.80	3.30
법령안 작성기술에 대한 이해 수준	4.32	3.34	3.14
정책분석능력수준	4.10	3.88	3.00
법무관련 고객에 대한 대응성 수준	3.33	2.91	2.60
입법역량	4.09	3.29	2.98

우리나라 전체 공무원의 입법역량은 평균 3.17로 보통 수준이고 법제처 평균은 4.09, 중앙부처는 3.29, 지방자치단체는 2.98로 집단간 차이가 있다. 즉, 법제처 공무원들의 입법역량은 높지만 중앙부처 공무원의 입법역량은 보통을 약간 상회하는 수준이고 지방자치단체 공무원의 입법역량은 보통 수준을 하회한다. 세 집단 모두 다른 구성 요소들에 비해 법무관련 고객에 대한 대응성 수준이 현저하게 낮다. 법무관련 고객에 대한 대응성은 조직 내 공무원 뿐 아니라 이해관계자들과 국민 등 조직 외부에게 입법관련 서비스를 할 때 용이성의 정도로 정의하였다. 이 요소가 다른 요소들에 비해 공무원들의 입법역량 수준을 정확하게 나타내고 있을 수도 있다고 본다면 우리나라 공무원의 입법역량은 보통 수준에 미치지 못하고 있다고 해석할 수 있다.

27) 조직의 전문성은 “법령의 제정개정 과정에서 하고 있는 업무는 소속 부처의 같은 직급 누구라도 1개월 내에 파악할 수 있습니까?”라는 질문 문항에 대한 리커트 5점 척도를 통해 측정되었다.

### 〈우리나라 공무원 입법역량의 기관별 비교〉



## 2) 회귀분석 결과와 해석

변수	평균	B추정치	t Value	Pr >  t	Variance Inflation
대학 또는 대학원에서 법학 전공	19.29%	0.24428	2.35	0.0193*	1.33899
변호사 또는 법학박사 등 자격증 소지	2.81%	0.22765	1.01	0.3127	1.18812
입법 간접 경험	3.35	0.22010	9.21	<.0001***	1.15376
법무관련교육훈련기간	2.20	0.15558	4.18	<.0001***	1.50688
계급	5.65	-0.07362	-1.88	0.0615	1.21795
총공무원경력	4.13.	-0.00709	-0.19	0.8522	1.20552
조직의 전문성	3.73	-0.14000	-3.98	<.0001***	1.05665
조직의 지원	3.27	0.11766	3.46	0.0006***	1.08261

\*0.05 \*\*0.01 \*\*\*p<0.001

입법역량에 영향을 미칠 것으로 추정되는 변수들의 입법역량에 대한 회귀분석을 실시한 결과,  $R^2$  가 0.4937로 이 회귀방정식이 설명하는 정도는 49.37%이고 F값이 30.95로  $P<.0001$  수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 따라서 모형의 설명력이 크다고 볼 수 있다. 또,  $1/(1-R^2) = 1.9751$ 로 모든 변수의 VI(Variance Inflation)보다 크므로 변수 간 다중공선성이 없다고 볼 수 있다.

회귀분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 공무원 개인 요인 중 공무원 개인의 사전 지식이 공무원 개인의 입법역량에 영향을 준다는 가설 즉, 대학이나 대학원에서 법학을 전공하거나 변호사 자격증이나 법학 박사 학위를 가지고 있으면 그렇지 않은 경우보다 입법역량이 높다는 연구가설의 경우 공무원의 대학 또는 대학원

에서의 법학 전공은 입법역량에 양의 유의미한 영향을 미쳤지만 법학 박사나 변호사 자격증은 유의미한 영향을 미치고 있지 않은 것으로 나타났다. 공무원의 대학 또는 대학원에서의 법학 전공이 입법역량에 양의 유의미한 영향을 미치고 있다는 것은 전체 공무원에 대한 입법학 또는 법학 관련 교육의 강화가 공무원의 입법역량을 향상시킬 수 있는 유용한 방법이 될 수 있음을 의미한다.

법학박사 또는 변호사 자격증 소지 여부가 입법역량에 유의미한 영향을 미치지 못한 것은 법학박사 또는 변호사 자격증을 소지한 사람이 그렇지 않은 사람보다 입법역량이 더 높다고 할 수 없다는 것을 의미한다. 입법역량에 대한 수요 측면에서 보면 현재의 행정부 내 입법업무가 전문성 없이 이루어지고 있기 때문에 이 변수가 입법역량에 유의미한 영향을 미치지 않았을 수 있다. 공급 측면에서는 법학 교육이나 실무 교육에서 입법학 분야의 교육이 제대로 이루어지지 않고 있어서 법학박사 또는 변호사 자격증을 소지한 사람이라도 그렇지 않은 사람보다 입법역량이 더 높다고 할 수 없을 수 있다. 이러한 결과는 입법학내지 입법기술에 대한 교육의 강화와 이 분야 전문가 양성이 필요함을 보여 준다.

둘째, 입법 업무에 관여한 횟수가 많고 법 관련 교육 훈련 기간이 길수록 그렇지 않은 경우보다 공무원 개인의 입법역량이 높다는 연구가설은 기각되지 않았다. 즉, 공무원의 입법역량은 업무관련 교육 기간이 길수록, 업무 관여 횟수가 많을수록 높아진다. 이러한 결과는 공무원의 역량을 향상시키기 위해서는 업무관련 교육 훈련을 강화하고 전문성을 강화할 수 있는 보직설계가 요구됨을 보여준다.

셋째, 공무원 개인 요인 중 계급과 재직기간은 공무원 개인의 입법역량에 유의미한 영향을 미치고 있지 않은 것으로 나타났다. 즉, 중간 수준 내에서 계급이 높거나 공무원 총근무기간이 긴 공무원의 입법역량이 그렇지 못한 사람보다 높다고 할 수 없다. 이러한 결과는 계급제와 순환보직제가 공무원의 입법역량, 나아가 공무원의 역량을 향상시키는데 기여하고 있지 못함을 보여준다.

넷째, 공무원이 소속되어 있는 조직의 특성 중 소속 조직의 입법전문성과 입법역량 강화에 대한 관심과 지원의 정도가 공무원 개인의 입법역량에 영향을 주는 것으로 나타났다. 그런데, 소속 조직의 입법역량 강화에 대한 관심의 정도가 공무원 개인의 입법역량에 긍정적 영향을 미친 반면 소속 조직의 입법전문성은 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 개인들은 조직과 개인의 전문성을 절대적으로 인식하는 것이 아니라 상대적으로 인식하고 있기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 보인다. 즉, 공무원 개인은 자신의 역량을 절대적으로 평가하는 것이 아니라 조직에서 요구하는 전문성 수준에 따라 평가한다. 전문성이 요구되는 조직일수록, 조직의 전문성이 심화될수록 개인의 역량 부족을 보완해 주기 위해 정확한 교육 훈련 수요의 파악과 강화 및 전문성을 강화할

수 있는 보직설계가 필요함을 다시 한 번 보여 준다.

### 3) 교육 훈련 수요 분석

오늘날 OECD 국가들에서 공무원의 업무 과정은 점차 공무원들의 지식에 의해 선도되고 있고 업무와 학습간의 경계가 불분명해지고 있다(Ingraham & Selden & Moynihan, 2000: p55). 공무원의 역량에 대한 분석에 있어 교육 훈련과 학습에 대한 분석이 필수적으로 요구되므로 공무원들의 교육 훈련과 교육 수요를 구체화하기 위해 교육훈련기관 현황, 업무관련 문제가 발생했을 때 문제해결 방식, 입법역량강화방안에 대한 공무원들의 견해, 교육 수요를 조사를 실시하였다. 조사 결과는 다음과 같다.

첫째, 우리나라 행정부 공무원들은 법제처 등 관련 행정기관(67%) 또는 국내대학 연구소(18%)에서 3개월 정도의 단기 교육 훈련을 받고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 행정부 공무원들은 “입법업무를 수행하면서 의문점이 있을 때 주로 어떻게 문제를 해결하십니까?”라는 질문에 상관 또는 동료와 상의하거나 부처의 기존 자료 또는 다른 행정부처를 활용하거나 혼자학습을 통해 해결하고 외부 전문가 활용 비율은 5% 내외라고 응답했다. 즉, 행정조직 내에서 문제를 해결하고 있고 관학 협동을 포함한 전문기관과의 교류가 거의 이루어지지 않고 있다.

<중앙부처 공무원들의 문제해결 방식>

(단위 %)

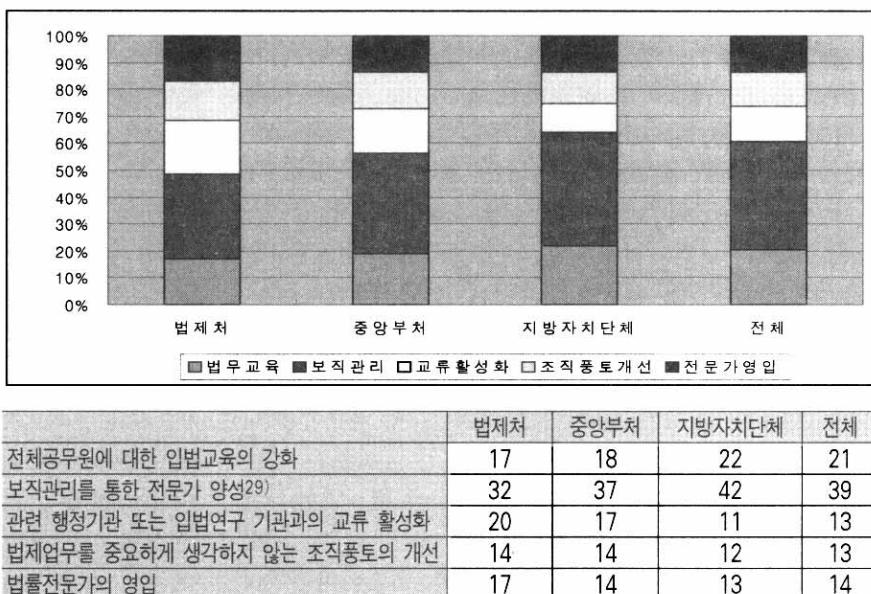
	상관·동료와 상의 a	부처기존자료 활용 b	他행정부처 활용 c	혼자학습 d	행정조직 내 a+b+c+d	외부전문가 활용	기타
법제처	41	22	8	23	94	4	2
중앙부처	27	21	28	17	93	5	2
지방자치단체	32	24	19	14	89	8	3
전체	31	23	20	15	89	7	4

셋째, “소속 부처의 입법역량을 강화하기 위해 다음 중 어떤 방법이 가장 적절하고 시급하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 공무원들, 특히 지방자치단체 공무원들은 보직관리를 통한 전문가 양성을 가장 선호했다. 이는 전문가를 양성할 수 있는 인력관리에 대한 공무원들의 수요가 매우 높다는 것을 보여 준다.<sup>28)</sup> 전체공무원에 대한 입법교육의 강화방안에 대한 선호도가 높았고 기타 관

28) 2004년도 한국행정연구원의 “행정에 관한 공무원과 국민의 의식 조사”에 따르면 공무원의 자질로서 어떤 요소가 중요하다고 생각하는지에 대한 질문 결과 전문성이 24.3%로 가장 높게 나타났다. 기타 자질로는 책임성(19.8%), 성실성(15.1%), 청렴성

현 행정기관 또는 입법연구 기관과의 교류 활성화(17%, 13%), 법제업무를 중요하게 생각하지 않는 조직풍토의 개선(14%, 13%), 법률전문가의 영입(14%, 14%) 등에 고른 분포를 보였다.

#### 〈입법역량강화방안에 대한 공무원들의 견해〉



넷째, “입법역량을 향상시키기 위해 위탁 교육을 받을 수 있는 기회가 주어진다면 어느 과목을 수강하시겠습니까?”라는 질문에 중앙부처 공무원들은 법제실무, 입법기술론, 행정법에, 법제처 공무원들은 입법학 입법기술론 법정책학에, 지방자치단체 공무원은 법제실무, 자치법률실무, 행정소송실무에 수강 의사

(13.8%), 정치적 중립성(2.0%), 균무의욕 (7.5%), 친절봉사(5.8%), 창의성(5.2 %), 국가에 대한 충성심(2.9%) 상관에 대한 충성심 (0.1%) 등이 있다(행정에 관한 공무원과 국민에 관한 의식조사, 2004). 그러나, 대구광역시 소속 공무원 368명의 공무원에게 일반적으로 요구되는 12개 항목의 자질을 제시하고 그 중요도를 물은 결과에 의하면 성실성4.617 책임감4.522, 성실성4.418 주민봉사성 4.493 동료와의 인화 4.235 직업의식 4.172 추진력4.128 위기대처능력 3.978 합리성3.956 전문지식3.926, 창의성3.834, 섬세함 3.489 순으로 전문성이 공무원에게 요구되는 중요한 자질로 인식되고 있지 않은 것으로 나타났다(김복규·강세영, 1999).

29) 인사정책의 일관성에 대한 공무원 만족도 조사에 의하면 매우 만족 0.7%, 약간만족 9.5%, 보통 45.1%, 약간불만족이 33.9%, 매우 불만족이 10.3%로 만족도가 상당히 낮은 것으로 나타났다(행정에 관한 공무원과 국민에 관한 의식조사, 2004).

가 높은 것으로 나타났다. 입법업무의 특성에 따라 교육 수요가 다름을 보여준다.

## 5. 소결

설문조사에 대한 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 빈도 분석 결과에 의하면 우리나라 행정부 공무원들의 법학 전공자의 비율은 19.3%였지만 법 관련 전문자격증 소지자의 비율은 전체 행정부 공무원의 경우 평균 2.8%였고, 지방자치단체 공무원의 경우 표본 집단 185명 중 1명이었다. 행정부 공무원들의 입법업무 경험은 평균 2회 내지 3회, 법무관련 교육훈련기간은 평균 3개월 정도였다. 입법역량은 평균 3.17로 보통 수준이고 법제처 평균은 4.09, 중앙부처는 3.29, 지방자치단체는 2.98로 집단간 차이가 있었다. 입법역량 구성 요소 중 법무관련 고객에 대한 대응성이 세 집단 모두 다른 요소들에 비해 현저하게 낮았다.

둘째, 회귀 분석 결과에 의하면 개인 요인 중 대학 또는 대학원에서의 법학 전공 여부, 입법 업무 간여 경험, 법무 교육 기간이 입법역량에 양의 유의미한 영향을 끼친 반면 법학 박사 또는 변호사 자격증 소지 여부, 충공무원근무기간과 중간 관리자 수준 내에서의 계급차이는 유의미한 영향을 끼치지 못했다. 조직 요인 중 조직의 전문성 수준과 조직의 공무원의 입법역량 향상에 대한 관심과 지원 수준은 공무원 개인의 입법역량에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 교육 훈련 수요 분석 결과에 의하면 우리나라 행정부 공무원들은 법제 업무 관련해서 법제처를 포함한 행정기관을 통해 3개월 정도의 단기 교육훈련만 받고 있으며 해결하기 어려운 법정책학 문제가 발생했을 때 공무원 조직 내에서 문제를 해결하고 관학 협동을 포함한 전문 지식을 통한 지원이 거의 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 한편, 공무원들의 전문가를 양성할 수 있는 보직 관리에 대한 수요가 높았다.

## IV. 결 론

본 연구의 목적은 우리나라 행정부 중간수준 공무원의 역량을 입법역량에 초점을 두어 이론적으로 분석하고 역량에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지, 그 방향과 강도는 어떤지 확인하는 것이며 궁극적으로는 공무원의 역량을 향상시킬 수 있는 제도 설계에 유용한 정책적 시사점을 도출하려는 의도로 이루어졌다.

다. 연구의 결론은 다음과 같다.

첫째, 역량접근을 지식(knowledge), 전문성(professionalism), 능력(capacities)에 초점을 두어 새롭게 정의하고 해석할 필요가 있다. 그렇게 할 경우 역량 접근을 중간 수준 공무원에게 적용하는 것이 적절하다.

둘째, 중간수준 공무원의 입법역량을 제고시키기 위해서는 입법학 내지 입법 기술에 대한 교육의 강화와 이 분야 전문가 양성이 요구된다. 나아가 정부 생산성을 제고시킬 수 있는 공무원의 역량을 제고시키기 위해서는 업무관련 교육 훈련을 강화하고 전문성을 강화시킬 수 있는 보직설계가 요구된다.

## 참고문헌

- 계희열.(2002). 국가기능으로서의 입법권, 헌법재판소, 헌법논총 제13집.
- 김병섭·오시영·이한우(2004). 독일의 입법지원조직과 전문성, 의정연구 10권 제1호.
- 김중양.(1997). 공직분류체계, 한국행정연구원, 제6권 제 3호.
- 김판석.(2002). 공무원의 핵심역량강화를 위한 민관의 교육훈련 협력 방향, 한국정책학회 보 제11권 제1호.
- 김홍국.(2000). 경력개발제도의 설계, 서울대노사관계연구, 11.
- 김동훈.(1995). 지방의회론, 박영사.
- 김성경.(2002). 자치입법권의 실제와 문제점, 지방의회발전연구원 통권 2호.
- 김성호.(1996). 지방의회의 의정효율성 제고방안, 한국지방행정연구원.
- 김익식.(1998). 지방자치제('95.6~'98.5)의 평가, 입법조사연구.
- 김복규·강세영.(1999). 지방여성공무원의 고용실태와 평등촉진에 관한 연구: 대구시 공무원의 직무실태 조사, 한국행정학보 제33권 제 2호.
- 남궁근.(2003). 행정조사방법론, 법문사.
- 민동기.(1999). 입법지원능력을 제고시키기 위한 위원회전문위원의 역할과 업무개선 방안, 국회 법제사법위원회.
- 박영도.(2002). 입법평가제도에 관한 연구, 법제 제531호.
- 박영도.(1994). 입법과정의 이론과 실제, 한국법제연구원.
- 박천오·윤진훈.(2002). 국회위원회 공무원의 입법활동지원 실태에 관한 실증적 연구: 위원회 공무원과 의원보좌진의 인식을 중심으로, 정치학회보 제 35집 1호.
- 사법개혁위원회 제19차 회의 자료.(2004). 법조 인력의 효율적 운영, 제1분과 전문위원 연구반.
- 서원석.(1997). 정부혁신시대의 인력 관리, 한국행정연구원, 제6권 제 3호.
- 신상환.(2002). 정부입법과정의 발전적 법제화방안, 법제연구 제22호.
- 선정원.(2005). 법무담당공무원의 전문성 제고방안, 법제논단.

- 오석홍.(2005). 인사행정론, 박영사.
- 오세탁·이승호.(1994). 조례의 입법실태와 입법한계, 충북대법학연구.
- 오호택.(2005). 의원입법의 문제점, 한국헌법학회.
- 양동훈.(1999). 한국대통령제의 개선과 대안들에 대한 재검토, 한국정치학회보, 33(3).
- 이종수.(2002). 공무원의 전문성 향상방안으로서 경력개발 제도(CDP)에 관한 연구: CDP 시작에서 분석한 한국 인사행정체계의 문제점, 한국행정연구, 제11권 제4호 (겨울호).
- 이재은.(2004). 정부 입법정책 추진 사례, 정책학회보, 제13권 5호.
- 임병규.(1998). 우리나라 국회의원 보좌진 제도의 개선 방안, 기획예산담당관실.
- 장세훈.(1997). 입법정보시원기능의 효율화방안, 국회도서관보, 34(2).
- 정세육.(1998). 지방자치 제의 과제, 입법조사연구.
- 중앙인사위원회.(2005). 공무원인사개혁백서.
- 최대권.(1993). 입법학, 서울대학교 법과대학.
- 최병대·송석희·김재덕.(1999). 공무원의 전문성 제고방안: 서울시 공무원의 전문보직경로 제 도입 및 직렬직류분류체계 개선방안을 중심으로. 한국행정학보.
- 천병호.(1998). 입법보좌조직의 변화와 과제, 의정연구, 4(2).
- 한국행정연구원.(2004). 행정에 관한 공무원과 국민에 관한 의식조사.
- 홍준형.(2002). 자치입법권의 범위와 한계, 지방의회 발전 연구원.
- 홍준형(2004). 행정입법에 대한 국회의 통제, 공법연구 제32집 제5호통권 2호.
- 홍준형·박균성·선정원.(2005). 법제업무관련기관의 입법역량강화방안연구, 법제처.
- Brown & Brudney.(2003). Learning Organization in the Public Sector? A Study of Policy Agencies Employing Information and Technology to Advance Knowledge. PAR, 63(1).
- Christopher Hood and Martin Lodge.(2004). Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution, vol.17, No.3, July 2004.
- G. Peters and D. Savoie.(1994). "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient," PAR 54(5).
- Lynn, L.(1996). Public Management as art science and profession Chatham, NJ: Chatham House Mary Moureen.
- Patricia Wallace Ingraham, Sally Coleman Selden, Donald P. Moynihan,(2000), People and Performance: Challenges for the Future Public Service—the Report from the Wye River Conference , Vol.60, No.1 Public Administration Review.
- Loverd.(2004). Rewarding and Punishing for Productive Performance, Holzer and Lee, ed.
- P. Kim.(2002). Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case

Study of Korea, Public Personal Management 31(4).

<Homepage>

법제처 <http://www.moleg.go.kr>

산업자원부 <http://www.mocie.go.kr>

의안정보시스템 <http://search.assembly.go.kr>

종로구청 <http://jongno.seoul.go.kr>

지방행정 정보은행 <http://www.laib.go.kr/newlaib/laibLaws>

중앙인사위원회 <http://www.csc.go.kr>

행정자치부 <http://www.mogaha.go.kr>

## Abstract

# Empirical Study on the Lawmaking Competency of Public Officer

Nan Young Kim · Joon Hyung Hong

The ever changing global economy, dramatic technological changes, and increased expectations about government performance demand a new attention to public service skills and capacity. Based on the perception, the Competency Approach designed to clarify and improve the capabilities and skills of senior bureaucrats in the U.S. has been applied to the U.S. Senior Executive Service, introduced to the U.K. Germany and Japan in 1990's. In Korea, The Competency Approach is supposed to be applied to more than 3 upper-level public servants introducing Senior Executive Service in July, 2006.

The competency of public officer , particularly law-making competency is a requisite to increase central or local government's productivity. Law-making competency is defined as the total competency related with making, reforming and putting in order administrative rules.

This study, through the survey on the lawmaking competency of public officer in central and local government, measured their lawmaking competency and analyzed the factors to affect their lawmaking competency. The result of the analysis was that while personal factors such as majoring in law in undergraduate or graduate school, the period of the education related with legislative affairs or the number of dealing with legislative affairs are positively significant. Lawyer certification or Doctor of laws, total work period as a public officer and rank difference within middle-level government posts are insignificant. Among organization factors, the level of the organization's professionalism in regards to lawmaking and the interest in improving employee's lawmaking competency are both significant, the former positively and the latter negatively. The result of this analysis implies that the strengthening of education about lawmaking theories and skills and cultivating professionals in this field are both required to improve the lawmaking competency of public officer. Furthermore, the strengthening of education and training related with the work and the job design to strengthen professionalism is required to improve public officer's competency.

**[Key words: law-making competency, public officer's competency, competency approach]**