

지방분권시대의 지방공무원 능력 개발

양 덕 순*

〈목 차〉

- I. 서 론
 - II. 지방분권시대의 공무원의 능력
 - 1. 지방분권의 의미
 - 2. 지방공무원의 역할과 능력
 - III. 지방공무원 능력개발의 필요성과 방향
 - 1. 능력개발의 필요성
 - 2. 능력개발을 위한 지방인사체제의 개혁방향
 - IV. 지방공무원의 능력개발 방안
 - 1. 자치권인사권의 확대
 - 2. 성과지향적 인사관리체제 구축
 - 3. 능력위주의 교육훈련체제 구축
 - 4. 자기규제적 인사행정 확립
 - 5. 시민참여의 수용성 강화
 - V. 결론
- 참고문헌

I. 서 론

중앙집권시대에는 결정은 중앙이 하고 지방은 결정된 내용을 단순히 집행만 하는 수준에 머물러 있었다. 지방은 지방의 자율성이 크게 부족한 상태에서 중앙의 일선기관화 하여 중앙의 결정을 충실히 따르기만 하면 되었던 것이다. 그

* 제주발전연구원 연구위원

러다 보니 행정수행방법이 전례답습적이며 소극적인 경향을 강하게 띠고 있었던 것이다. 그러나 지방자치가 신장되고 분권화가 강화되면 과거에 중앙에서 관리하던 정책의 많은 부분이 지방으로 넘어오게 되는 것이다. 이렇게 되면 지방 공무원들은 이제 단순히 중앙이 결정한 정책을 집행만 하고 있을 수는 없게 될 것이다. 각 자치단체의 공무원들은 이제 명실공히 당해 자치단체 정책에 대하여 주인으로서의 역할과 책임을 부여받게 된 것이다.

앞으로 지방분권화가 심화되면서 지방공무원들에게는 권한과 일이 많이 부여될 전망이다. 그러나 주어진 권한을 잘 선용하여 맡겨진 과업을 제대로 잘 해낼 수 있느냐 하는 것은 지방자치단체의 몫이다. 이를 위해 서는 정책개발과 정책결정에 대한 지방공무원의 역량구비가 중요한 요건이라고 할 수 있다. 따라서 지방공무원들의 역량을 어떻게 확보할 수 있느냐가 문제로서 제기된다.

지방공무원은 지방자치단체의 중요한 자원이며, 지방자치단체의 생산성을 결정짓는 결정적 요소이다. 따라서 지방자치단체는 공무원제도를 자원의 관리적 측면에서 운영해야 할 것이다. 여기에서 반드시 고려해야 할 전제는 지방자치시대에 부합되어야 한다는 점이다. 즉, 지방자치단체가 자신의 권한에 따라 자기 책임 하에 자치행정을 시행해야 하듯이 인사제도의 운영도 이러한 기본적 틀에서 벗어나서는 안된다.

물론 그 동안 지방공무원의 능력을 개발하기 위한 노력들이 여러 분야에서 이루어져 왔음에도 불구하고 그 실효를 거두지 못했다는 평이 높다. 이는 종합적이고 제도적인 인사관리의 모색과 운용이 미흡한데서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

이제 참여정부가 '국가균형발전과 지방분권'을 국정과제로 선정하고 이에 대한 강력한 실천의지를 보여주고 있다. 그 만큼 지방자치단체의 자기결정권이 강화될 것이다. 따라서 지방공무원의 역량 강화는 매우 시급한 과제라 할 수 있다.

Ⅱ. 지방분권시대의 공무원의 능력

1. 지방분권의 의미

21세기는 ‘탈중심’의 세기로서 지방의 활력이 국가의 활력을 가늠하는 시대이다. 문화가 다양성 속에서 더욱 꽃을 피울 수 있듯이 한 나라의 경쟁력도 다양함 속에서 더욱 커 나갈 수 있는 것이다.

지방분권이란 국정운영의 권한이 중앙과 지방에 고루 배분되어 획일적인 운영보다 다원적 운영을 기하며 지역주민의 자발적이고 주체적인 참여와 협력을 도모하는 것을 말한다. 분권화를 통한 다양한 사회의 형성은 창조와 경쟁의 바탕이 되는 것이다. 이에 우리는 국가발전의 궁극 목표를 ‘자율사회의 형성’에 두고 국정운영의 기본시스템을 총체적으로 바꾸어 나가야 할 것이다.

오늘날 세계 각국은 분권화 개혁을 강력히 추진하고 있다. 지난 1970~90년대에 영국에서 대대적인 지방정부의 개혁을 단행하였고, 프랑스는 1980년대에 ‘지방분권법’, ‘신권한배분법’ 등을 제정하여 체제를 일대 혁신하였으며 미국도 신연방주의를 표방하여 분권화를 가속화하고 있다. 일본은 1999년에 이른바 ‘지방분권일괄법’을 제정하여 그 관련된 475개의 법률을 일괄 개정함으로써 이른바 ‘분권화사회의 창조’에 나서고 있다.(최창호, 2003: 43)

지방분권은 행정개혁의 한 축으로서 그 목표는 지방자치의 기본정신에서 도출된 지방정부 존립의 정당성과 정부간 관계의 기본논리에 근거하여, 시대상황에 적합한 중앙과 지방간의 역할을 새롭게 재정립하는 것을 의미한다. 즉, 국가-지방자치단체간의 지방분권은 ‘중래의 집권형 원리를 전제로 한 국가와 지방의 역할분담’을 근본적으로 개선하고 새롭게 ‘국가의 미션과 역할에 그 기능을 한정함’과 동시에 ‘지방자치단체의 미션과 역할에 적합한 기능을 적극적으로 활성화시킨다’는 매우 명확하고 능동적인 방향성을 가지고 있다. 이는 ‘국가와 지방자치단체’ 사이의 불균형을 시정하고 전국 획일적인 통일성과 공평성을 과도하게 중시해온 ‘중앙정부 주도의 종적·획일적 행정시스템’을 지역사회의 다양한 개성을 존중하는 ‘주민주도의 개성적이고 종합적인 행정시스템’으로 변혁시

켜 지방행정의 경쟁력을 강화하여 국가행정의 경쟁력을 강화하자는데 그 목적이 있다. 그러므로 국가-지방간 지방분권 개혁 방향은 지방자치단체의 자기결정권을 확대시켜 최대한 이를 보장해 주는 지방분권형 행정시스템을 구축하는 것이다.(김성호, 2003: .43)

참여정부의 지방분권은 지방정부의 자치권 신장을 통하여 지역사회가 보유하고 있는 잠재적 자원과 능력을 최대화하고 우리나라의 모든 지역발전을 균형적으로 도모하는데 그 목표를 두고 있다. 즉 지방분권과 국가균형발전은 전 국민이 잘 사자는 운동으로 ‘지역감정’을 청산할 수 있는 키워드인 것이다. 그리고 이 키워드를 새로이 출범한 참여정부가 국정과제로 내세워 강력한 추진의사를 밝힘으로써 온 나라에 회자되기에 이른 것이다.

2. 지방공무원의 역할과 능력

1) 역할

(1) 지방자치의 선도

지방자치에 있어서 그 주인은 주민이라고 하지만 실제 그 지방자치를 직접 운영해 나가는 것은 지방공무원이다. 지방자치가 이미 정착된 상태에서도 그러하지만 특히 지방자치가 새로 출발하여 아직 그 시험과정에 있는 경우에는 주민들이 지방자치에 대하여 이해나 인식을 깊이 가지고 있지 못하기 때문에 지방공무원의 지방자치의 선도적 운영이 중요한 관건이 된다. 이러한 경우 지방자치의 성공적 정착 여부는 지방공무원의 창의적이고 적극적인 노력 여하에 달려 있는 것이다.

(2) 지역발전의 추진

지역의 발전은 그 지역주민과 지방의회의원 그리고 자치단체장의 공동적인 노력을 통해서 이루어질 수 있다. 그러나 지역주민들은 상호이해가 대립되기도 하고 또한 각자의 생업에 종사하는 관계로 지역의 공공업무에 관심을 집중할

수 없다. 또한 지방의회의원과 자치단체장은 그 의욕 면에서는 높다할지라도 지역발전의 계획 수립과 집행·관리에 소인성을 면치 못하며 또한 지역구 이해 또는 선거·인기 등 정치적 이해의 안목에서 중립성과 공정성을 잃기 쉽다. 반면에 지방공무원은 그 전문직업성과 보장된 신분, 정치적 중립성 등을 통하여 장기적인 지역발전 계획을 수립하고 이를 집행·관리할 수 있기 때문에 장기적인 지역발전의 추진은 사실상 직업적인 지방공무원에 의하여 추진될 수밖에 없는 것이다.

(3) 문제의 전문적 해결

오늘날의 공공행정이 점점 복잡하고 전문적인 지식과 기술을 필요로 하고 있음은 주지의 사실인 바, 지방자치행정도 서비스행정으로서 그 서비스의 계획과 배분 및 공급에 있어서 고도의 전문성을 요하고 있다. 더구나 그 지역의 문제는 그 지역문제로 그치지 않고 전국적인 문제와 연계되어 있고 그 문제의 해결에 있어서 전국적인 최소 수준의 기준에 따라야 할 경우가 많으며, 거기에다 그 문제가 주민간 그리고 지역간 복잡하고도 첨예한 이해관계로 얽혀 있는 경우에는 그 문제의 해결에 오랜 경험과 구체적인 실무적 지식과 기술을 요하게 되는 것이다. 따라서 지역에 있어서의 대소의 모든 문제들은 지방공무원에 의한 전문적인 해결에 의존할 수밖에 없다고 하겠다.

(4) 주민의사의 수렴

주민의사의 수렴은 지방의회의 의원들의 중요한 임무 중의 하나이지만, 지방자치단체의 장을 비롯한 집행부에게도 중요한 임무가 되며, 특히 지역발전과 주민복리의 증진을 위한 정책·계획의 수립에 있어서 주민의사의 수렴은 필수적인 전제조건이 된다. 지방자치행정은 과거의 관치행정에서처럼 주민 규제적이고 주민관리적인 행정이 아니라 주민참여를 통하여 주민의 실제적 요구에 부응하는 주민 봉사적 행정이기 때문에 행정의 본질 속에 주민의사의 정확한 수렴이 당연히 포함되어 있는 것이다. 주민의 의사와 단절된 행정은 이미 자치행정이 아니라 하겠다.

(5) 정보·서비스 등의 제공

지방자치단체는 그 관할구역 안에 있는 주민·단체·기업집단들에게 그들이 필요로 하는 정보와 기술과 자본·시설 및 서비스를 제공·지원하여야 하는 바, 지방공무원은 이러한 지방자치단체의 임무를 현실적으로 구체적으로 실천하게 된다. 정보·시설·서비스 등을 주민에게 제공하고 지원하는 것은 지방공무원의 가장 기본적인 역할에 속한다. 지방자치단체는 주민복리를 위하여 이러한 정보·시설·서비스를 제공하기 위하여 존속하는 것이며, 지방공무원은 그러한 지방자치단체의 기본업무를 실천하기 위해서 채용되어 근무하고 있는 것이다.

2) 지방공무원의 능력

공무원에게 요구되는 능력은 학자마다 달리 정의하고 있다. 김규정은 전문가적 능력·변동유동능력·문제해결능력·위기관리능력·신속한 정책결정능력·자원동원능력 및 이해관계의 조정능력 등 7가지를 들고 있다.(김규정, 1984: 143-144). 정세욱·최창호는 개관적 능력으로 지식과 기술을, 주관적 능력으로서 가치관과 태도를 들고 있으며(정세욱·최창호, 1984: 405-406) P. 허시와 K.H.블란차드는 기술적 능력·대인적 능력·형상화 능력 등 세 가지를 들고 있다.(Paul Hersy and Kenneth H. Blanchard, 1997: 6-7)

이들의 논의를 종합해 보면 공무원이 환경변화에 능동적으로 대처하기 위하여 갖추어야 할 능력요인은 지식과 기술이고, 다른 하나는 가치관과 태도이다.

(1) 지식과 기술

지식과 기술은 비교적 객관적인 것으로 지방공무원의 능력을 구성하는 중요한 부분이다.

가) 지식

지식에는 여러 가지가 있는데, 첫째, 일반교양이다. 즉 공무원은 보편적이고도 조화적인 인간의 완성을 기하여 넓은 시야에 서서 사회 전체 속에서 자기가

차지하는 위치와 역할을 이해하는 전반적인 능력을 갖추어야 한다.

둘째, 전문지식이다. 즉 공무원은 공공업무에 종사하고 있는 직업인으로서 그 업무에 관하여 보다 깊고 소상하게 알고, 실천할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

셋째, 사회의 변화와 발전에 대한 이해이다. 즉, 공무원은 사회의 변화·발전을 이해·예측하고 해석·적응하는 능력을 갖추어야 한다.

나) 기술

기술에도 보다 전문기술자로서 갖추어야 할 기술과 일반행정인으로서 갖추어야 할 기술 두 가지가 있을 수 있다. 첫째, 전문기술자로서 갖추어야 할 기술은 공무원이 담당하는 직무에 따라 다종·다양하다. 둘째, 일반 행정인이 갖추어야 할 기술로는 리더십, 정책결정능력, 기획능력, 조정능력 등을 들 수 있다.

(2) 가치관 및 태도

가) 가치관

가치관이란 생활이나 행동의 당부를 판단하는 기준을 말한다. 이는 일정한 사상과 정신 및 의식이 결합하여 형성된다. 이를 가치의식이라고 호칭하기도 한다.

첫째, 공공에 봉사하는 정신을 가지고 있어야 한다. 이는 주민전체에 대한 봉사자로서 공무원의 가치관을 의미한다.

둘째, 장애지향적이고 현실극복적인 가치관을 가지고 있어야 한다. 이는 사회 변동 및 발전의 역군으로서의 공무원의 가치관을 의미한다.

셋째, 공인으로서의 윤리관 및 준법정신을 가져야 한다. 이는 공명정대한 공인으로서의 가치관을 의미한다.

나) 태도

태도란 일정한 대상이나 상황에 대한 지속적인 반응 내지 선택의 경험에 의

하여 체계화된 일정한 행동경향의 심리적 준비상태를 말한다. 즉 심리의 행동화 준비상태를 말하는 것이다.

첫째, 공익증진에 노력하는 태도를 가져야 한다. 이는 주민전체에 대한 봉사자로서의 공무원의 태도에 기인하는 것이다.

둘째, 창의력을 다해 과업수행방법을 쇄신하는 태도를 가져야 한다. 이는 사회변동 및 발전이 역군으로서의 공무원의 태도에 기인하는 것이다.

셋째, 정직하고 합리적인 태도를 가져야 한다. 이는 공인으로서의 공무원의 태도에 기인하는 것이다.

Ⅲ. 지방공무원 능력개발의 필요성과 방향

1. 능력개발의 필요성

공무원의 ‘능력개발’이란 ‘공무원이 공직을 수행함에 있어서 공무원에게 요구되는 지식과 기술적 능력을 향상시키고 발전적인 가치관 및 태도를 확립시킴으로서 보다 더 국가발전을 위해 헌신할 수 있는 과정’이라 할 수 있다. 이러한 공무원의 능력개발은 오늘날 인사행정에서 가장 중요한 요소이며 특히 다음과 같은 이유 때문에 더욱 그 필요성이 높아지고 있다 하겠다.

1) 전문화를 요하는 정보화사회

오늘날 우리가 살고 있는 사회를 정보화사회라고 부른다. 정보화사회는 정보통신기술의 혁명으로 가능하게 되었다. 이 정보화사회는 일상생활에서부터 기업이나 정부기관 등의 운영방식에 이르기까지 다양한 면에서 본질적인 변화를 요구하고 있다.

토플러는 정보화시대에 있어서는 고지능의 조직이 경쟁력이 있다고 주장한다.(Toffler, 1990) 이러한 고지능의 조직에 적합한 인력은 전문가들이다. 즉 특정 문제해결에 전문적 지식과 경험을 갖춘 사람들이라는 것이다. 이런 맥락에서

드러커는 미래의 조직은 전문가 조직(Organization of Specialist)이 될 것으로 보았다.(Drucker, 1993) 조직이 다양한 전문가들로 구성된다는 의미이다. 지금 전세계적으로 초일류기업기업이라고 하는 조직이나 가장 경쟁력이 있다고 하는 정부들을 보면 대체로 전문가 조직의 행태를 취하고 있다.

최근 행정개혁에 있어 성공적인 사례로 꼽히고 있는 영국이나 뉴질랜드의 경우를 보면 정부의 기능은 철저히 문제해결에 한정시키고 있다. 즉, 정부가 어떤 공공서비스를 생산할 것이며, 누가 제공할 것인지, 그리고 서비스 제공에 필요한 재원은 어떻게 조달할 것인지에 중점을 두고 있다. 우리의 정부도 이러한 변화의 추세에 발맞춰 나가야 한다. 정부란 존재도 사회를 구성하는 하나의 하위 시스템에 속하기 때문에 정부에 영향을 미치는 외부환경이 변화하면 그 변화에 적응해야만 지속적으로 생존할 수 있는 것이다.

토플러의 관점에서 볼때 우리의 지방자치단체는 저지능조직에 해당될 것이다. 그 이유는 지방자치단체에 근무하고 있는 공직자 대부분이 지극히 단순·반복적이고 정형적인 성격의 사무에 매달려 있기 때문이다. 이러한 일은 어느 누구나 쉽게 담당할 수 있고 처리할 수 있는 성격의 사무이다. 의미 있는 판단이나 비정형적인 일은 상부계층의 소수가 독점하고 있다. 정보화사회에서 이런 조직은 쉽게 도태하게 되어 있다. ‘고지능’의 조직에 비해 조직전체로서의 대응력이 현저히 떨어지기 때문이다. 따라서 지방자치단체는 고지능조직으로 전환하기 위한 노력이 필요하다.

2) 행정이 당면한 문제의 성격 변화

우리나라의 과거행정이 당면한 문제는 지금 시점과 비교해 볼 때 상당히 단순하고 분명했다고 할 수 있다. 개발연대 행정의 당면과제는 경제개발과 안보였다. 이 목표를 최단시일 내에 그리고 가장 능률적으로 달성하기 위해서는 모든 전략과 계획은 소수의 상층부에서 수립하고 그 이외의 기관 모두는 수립된 계획에 따라 일사불란하게 움직이는 철저한 집행위주의 행정체제였다. 따라서 이러한 체제하에서 공직자에게 필요했던 것은 건강한 몸과 최소한의 지식이었다. 특히 지방행정기관의 경우는 더욱 그러했다. 행정이 손발로 뛰는 물리적·집행

적 행정이었기 때문이다. 이런 행정체제에서 지방공무원들의 문제해결능력이나 전문성은 크게 문제되지 않았다. 중앙부처에서 모든 처방이 다 내려오기 때문이었다. 지방자치단체는 중앙부처에서 보내 온 공문의 지침대로만 하면 되었던 것이다. 결국 전문가보다는 일반행정가가 선호될 수밖에 없었다. 또한 인사관리나 교육훈련체제가 일반행정가를 양성하는 방향에서 운영되었다. 보직관리의 경우 때가 되면 순환시키는 방식을 취했고 교육훈련의 경우 정신교육이 다른 나라에 비해 아주 큰 비중을 차지했다. 직무교육이 있긴 했지만 그 교육수준이란 것이 일정 깊이 이상을 넘어가지 못해 행정의 아마추어화를 조장했다.

이러한 지방행정운영방식은 과거 행정문제가 비교적 단순하고 분명하던 시절에는 효과적일 수 있었다. 또한 공직자의 의식수준이나 교육수준의 아주 낮은 상황에서 어쩔 수 없이 시도해 볼 수 있는 방법이었다. 그러나 오늘날과 같이 당면한 행정문제가 복잡하고 전문화된 상황 하에서는 과거의 방식이 무력해질 수밖에 없다. 이제는 중앙부처에서 세부적인 실행계획까지 수립하고 지방자치단체는 이를 따르는 방식은 더 이상 경쟁력을 확보할 수 없다. 이제 중앙부처는 국가가 나아갈 거시적 방향과 목표만을 설정해 주고 이 목표를 실현할 구체적인 전략이나 해결책은 지방자치단체 스스로 알아서 만들어야 한다. 물론 중앙정부는 지방자치단체가 이러한 목표를 달성할 수 있도록 다양한 측면(예산, 인력, 조직 등)에서 지원을 해야 할 것이다.

이렇게 되기 위해서는 지방공무원의 문제해결능력이 절대적으로 제고되어야 한다. 특히 이제는 각 분야별로 전문가가 아니고는 행정문제를 해결하기 어렵게 되어 버렸다. 교통, 환경, 지역경제, 농업, 국제교류, 조직, 인력관리 등 거의 모든 면에서 그렇다.

3) 지역혁신체제 구축의 필요성

중앙(수도권)과 지방(비수도권)간 관계의 근본적인 변화와 병행하여 새로운 형태의 거버넌스(governance)시스템을 지방정부운영에 요구되고 있다. 즉 지방자치단체, 기업, 시민(사회)가 협력해서 지역발전의 정책을 수립·집행·평가하는 이른바 협력형 시스템 구축이 지방정부운영에 요구된다. 이는 각각 나름대로

의 한계와 가능성을 지닌 정부, 기업, 시민사회 내지 시민이 협력적 파트너십을 통하여, 다양화, 복잡화되어 있는 오늘날의 공적 문제 내지 사회문제를 대처해 나가는 문제해결방식이다.

이러한 거버넌스 시스템 하에서는 무엇보다도 정부와 시민(사회)의 역할이 어떻게 정의되느냐가 중요한 의미를 가진다. 역사적으로 정부의 역할과 시민의 역할은 다양하게 변화하여 왔다. 과거 권위주의의 정부에서는 정부가 지배자로서, 시민은 피지배자로서의 역할을 수행하였다. 한편 영미국가와 국민의 정부가 지향하였던 신공공관리론에서는 관리자로서의 정부가 고객으로서의 시민의 요구에 적절하게 대응하는 것이 주된 역할이었다. 앞으로 노무현 정부하에서는 정부-시민관계는 더욱 변화하여 시민의 경우 동반자 혹은 피지배자로서의 역할로 나아갈 것이 기대된다.

복잡한 현대 사회의 특성상 시민이 모든 영역에서 주인으로서 역할을 수행하는 것은 불가능하겠지만 적어도 시민과 정부가 동반자로서 역할을 분담하는 방향으로 나아가게 될 것이다. 이제 정부는 정부 이외의 여타 영역에 대하여 통치를 독점하는 유일한 세력이 아니다. 이제 정부는 사회의 다양한 제도와 조직, 그리고 집단사이의 상호작용의 복잡한 망조직(network)의 하나에 불과하기 때문에 정부가 과거처럼 공공문제 해결을 위해 해결사로 전면에 직접 나서는 방식은 이미 적실성을 상실했다.

이처럼 정부와 시민사회의 역할이 변화되고, 이에 따라서 정부와 - 시민사회 간 상호작용이 협력과 시민중심으로 전환됨에 따라서, 기존의 정부 중심의 운영체계는 협력적, 분권적 운영체제로 전환되어야 할 것이다.

이러한 새로운 거버넌스의 형성은 비단 우리만이 아니라, OECD 국가 등 대부분의 선진국이 지향하고 있는 방향이라고 할 수 있다. 이와 같은 맥락 하에, 기존의 정부 주도의 독점적, 폐쇄적, 일방적 국정운영방식과 비교하여 앞으로 참여정부가 지향해야 할 국정운영 방향은 시민사회가 정부와 대등한 관계에서 참여하는 “좋은 거버넌스(good governance)” 의 형성이라고 할 수 있다.

앞으로 좋은 거버넌스가 지방수준에서 이루어지기 위해서는 지역정책의 수립-집행-평가에 이르기까지의 전 정책과정이 공개되고, 이 과정에 집행기관의 공무원, 지방의회의원, 대상집단, 시민(사회)들의 참여와 의견 제시가 보장되는

“공적 담론(public dialogue)” 장이 형성될 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히 시민사회의 참여가 수월성을 확보할 수 있도록 지방정부수준에서의 제도화가 필요하다.

지역혁신체계 구축과 관련하여 가장 강조하고 싶은 것은 지방자치단체, 기업, 시민사회가 협력해서 지역발전 정책을 수립하는 이른바 협력형 시스템구축이다. 이 각 세 주체들이 중앙의존적 자세와 서울 숭배주의를 버리고 지역에 내재한 잠재력을 잘 살릴 수 있는 공유된 비전과 경쟁우위적인 법 제도를 만들 수 있어야 한다. 이렇게 해서 만들어진 비전과 정책이 해당지역의 번영뿐만 아니라 국가에도 이익이 된다는 점을 지방자치단체는 중앙정부에 객관적으로 입증할 수 있어야 한다. 그래야 중앙정부로부터 예산지원이나 입법적 조치 등의 행·재정적인 지원을 받을 수 있다.

지방자치단체는 이제 더 이상 중앙정책의 단순한 집행자가 아니다. 이제 지방자치단체는 독자적으로 지역정책을 결정하는 정책의 주체라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 지역발전을 기획할 수 있는 자치단체의 정책기획역량을 획기적으로 강화시키는 일이 급선무다. 또 지방분권 시대에는 지역발전의 권한과 책임이 지역 자신에게 있기 때문에 주민 참여와 주민역량을 혁신시키는 일도 매우 중요하다. 주민참여 없는 지방자치, 주민역량이 뒷받침 해주지 못하는 지방분권은 허울뿐인 자치요, 분권이라고 할 수 있다. 주민참여와 혁신역량을 제고시키기 위한 지역 독자적인 정책 프로그램을 개발해서 일관되게 실천해나가야 한다. 또한 시민사회와 기업의 에너지를 지역발전으로 결집하고 지역내의 다양한 이해관계를 통합시켜나갈 수 있는 자치단체의 민주적 리더쉽도 요구된다.

2. 능력개발을 위한 지방인사체제의 개혁방향

지방분권시대에 지방공무원의 능력을 개발하기 위한 지방인사체제의 개혁방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 자치의 정신을 최대한 살릴 수 있어야 한다. 우리나라의 지방공무원제도는 오랫동안 중앙정부에 의해 집권적으로 운영되어 왔으나 지방자치가 실시된 이후 인사권은 중앙정부 혹은 상급자치단체로부터 지방자치단체로 이전되었다. 하지만 충분하다고 할 수 없다. 따라서 자

치와 분권화, 자기권한과 책임의 원리에 따라 인사행정이 이루어지도록 이를 뒷받침할 수 있는 제도화가 있어야 한다. 자치정신을 최대한 살릴 수 있도록 해야 한다. 둘째, 지방자치단체가 인적자원으로서 유능한 공무원을 확보·활용해야 함은 환경변화에 대응한 당연한 노력이다. 그러므로 모든 인사제도도 이러한 공무원의 유능성을 강화하는 방향으로 개선되어야 한다. 이를 한마디로 ‘성과지향적 인사행정’이라고 할 수 있다. 정부업무는 가시적 성과를 따지가 어렵다고는 하나, 더 이상 자신들만의 특수집단화 된 공무원이나 절차중심으로 인해 주민들의 요구에 무반응적인 공무원들로서는 주민들의 높아진 주인의식과 행정수요에 대응하기 어렵다. 따라서 지방자치단체의 인사제도는 공무원들이 각자의 능력 발휘를 충분히 하고, 그에 따른 보상을 받음으로써 주민들에게 기여할 수 있도록 하는 인사행정체제를 만들어야 한다. 그러나 이러한 변화에 공무원들의 참여를 최대한 보장함으로써 개혁의 효과성을 높이고 자치의 정신도 살릴 수 있는 방법이 모색되어야 할 것이다.(오성호, 2002: 1) 셋째, 지방자치단체의 인사자치권을 최대한 보장하되, 이것이 엽관제의 폐해나 인사권의 남용으로 연결되는 것을 방지해야 한다. 지방자치의 실시 이후 인사권의 하나인 조직 내에서의 보직임용권은 비교적 각 자치단체로의 권한 이양이 많이 이루어진 편이다. 그런데 자기 책임 하에 인사관리권을 행사하게 된 자치단체장들이 이를 건전하게 활용하지 않고 인사전횡의 도구로 삼는 경향이 발생하고 있다. 또한 인사전횡이라고 할 단계는 아니라고 하더라도 자치단체장의 선거에 의해 임명된다는 특성이 원인이 되어 공무원들 사이에 소위 ‘줄 서기’ 혹은 ‘꽤 가르기’식의 폐단이 나타나고 있다. 따라서 이를 방지할 제도의 확립이 필요하다. 즉 중앙의 통제 대신에 지방의 자율책임 하에 인사관리의 공정성과 중립성을 확보할 수 있는 제도화가 필요한 것이다.

IV. 지방공무원의 능력개발 방안

참여정부 하에서 지방공무원이 직면한 환경적 변수를 고려할 때, 지방공무원에게 요구되는 역량은 크게 두 가지다. 하나는 전문성이고 다른 하나는 협의민

주주의 요청에 부합하는 공무원들의 민주적 리더십이다. 따라서 이들 역량을 제고시키기 위해서는 공무원 개인수준에서 역량문제를 진단. 처방해야될 과제가 있고 조직의 시스템 차원에서 해야될 과제가 있다. 이러한 점들을 고려해서 그 정책과제를 항목별로 제시해보면 다음과 같다.

1. 자치권인사권의 확대

지방자치단체의 조직 및 인사의 자율성을 보장해주어야 한다. 중앙정부가 조직의 규모와 인사의 정원 등 큰 틀을 정해주면, 지방자치단체는 그 틀 안에서 자율적으로 조직 및 인사제도를 활용하고 그에 대한 책임을 지도록 한다.

첫째, 가장 폭넓은 권한의 위임이 가능한 것으로, 지방공무원의 임용에 관한 부분을 들 수 있다. 이는 자치단체가 수행하는 직무에 따라 각각 필요로 하는 인력을 동원하여야 하기 때문이다. 여기에는 신규채용뿐만, 근무성적평정이나 승진에 관한 내용도 포함되어야 한다¹⁾. 이러한 부문에 대해서는 법률에 대원칙만 명시하고 구체적인 내용은 지방자치단체에서 자율적으로 정하도록 하여야 할 것이다. 그러므로 현재 행정명령으로 정하도록 되어 있는 것이나 그러한 위임 없이 행정명령으로 정하고 있는 내용은 모두 조례 혹은 규칙으로 정할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 집행기관에 의한 통제를 위해서는 규칙보다는 조례로 정하도록 하는 것이 더 타당할 것이다.

둘째, 직무내용과 관련되면서도 주민의 부담을 수반할 수 있는 부분으로서 지방자치단체의 조직 구성 또는 공직의 분류와 관련된 분야이다. 이는 직무의 내용에 따라 정해져야 하는 것이므로 지방자치단체의 자치권을 강화해야 하는 부문이지만 조직의 증감이 지역주민의 부담과 관련이 있기 때문에 지방자치단체의 능력과 자치단체간 균형을 고려해 할 필요가 있다. 이런 경우는 법률의 규정 외에도 중앙정부에서 행정명령으로 일정 정도의 기준을 제시해 줄 수 있을 것이다. 예를 들어 지방공무원임용령에서의 공직분류, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등이 있는 데, 이러한 규정들에서 기준을 제시하더라

1) 중앙정부는 정원만 정해주면 지방자치단체는 그 틀 안에서 부단체장을 비롯한 직원의 승진, 전보 등을 자유롭게 할 수 있어야 한다.

도 구속력은 약화시킬 필요가 있다. 즉 구체적인 기준을 분명히 정하는 것보다 일정한 모델로 제시하고 그 채택의 가능성은 지방자치단체에 맡기도록 하는 것이다²⁾. 그리고 제시된 기준에서 과도하게 벗어나는 제도를 운영하고자 하는 지방자치단체에 대해서는 중앙의 재정 지원 등을 통하여 간접적으로 통제할 수 있을 것이다.

셋째, 보수 등 근로조건은 현재의 지방공무원들에 대해서는 소속기관을 달리 한다고 해서 불균등하게 취급을 하기가 쉽지 않다. 또한 자치단체간의 재정력에 있어서 심각한 차이가 있으므로 지방재정의 균형을 이루기 위한 방안이 먼저 모색될 필요가 있다. 따라서 자치단체간의 균형을 강조한다면 이 부분에서 가장 강조가 되어야 할 것이다. 그러나 이에 대해서도 장기적으로는 지방자치단체에서 자율적으로 운영하도록 하며, 자치단체별로 다양하고 차별적인 근로조건을 제시를 당연시하여야 할 것이다. 지방자치단체가 주어진 재정적 환경에서 모든 지출영역에서 가장 합리적인 재정운영방법을 찾으려는 노력을 기울여야 한다. (오성호, 2002: 10)

2. 성과지향적 인사관리체제 구축

1) 탄력적인 충원체제

그 동안 행정분야의 지배적 충원방식은 공개경쟁시험을 통해 정해진 직급에 임명하는 방식이었다. 이러한 기존의 충원방식은 임용과정에 있어서 부정을 최소화하고 공정성을 확보하는데 도움을 주었다. 그리고 과거 행정의 전문화, 고도화가 요구되지 않았던 시절에 일반행정가를 모집하는 방식으로 적절했는지 모른다. 또한 직업공무원제의 정착과 행정의 독립성 확보를 위해 필요했는지 모른다. 그러나 오늘날과 같이 행정의 고도화, 전문화가 요구되는 시대에는 기존의 충원방식이 공직에 가장 적합한 인력을 유입시키는데 적합하지 못하다. 어떤 면에서 걸림돌이 되고 있는 실정이다.

2) 현재 획일적으로 되어 있는 지방자치단체의 부서제를 지역실정에 맞게 자율적으로 운영하도록 해야 한다. 예를 들면, 농어촌지역과 도시지역의 부서제 운영은 분명 달라야 할 것이다.

오늘날의 행정이란 상당한 수준의 전문성을 요구하고 있다. 지방행정의 경우에도 통상, 국제협력, 교통, 지역경제 활성화, 환경, 인력개발, 조직관리, 대민행정개혁 등에서 상당한 전문가를 요구하고 있다. 기존의 인력으로는 도저히 이러한 전문성이 요구되는 업무를 감당할 수가 없다. 따라서 새로운 인력을 유입시켜, 이러한 업무를 감당하도록 해야 한다.

그러나 기존의 충원방식으로는 시대가 요구하는 전문인력을 유입하기가 어렵다. 그 이유는 충원방식이 너무 폐쇄적이고 경직되어 있기 때문이다. 전문가를 외부에서 임용할 수 있는 방법이 있긴 하나 그것은 대체로 전문직에만 해당된다. 그러나 전문직에 해당되는 사람들은 일반직과는 달리 신분보장이 안되며, 라인이 갖는 각종 집행권이 없이 거의 전적으로 라인을 보조하는 역할에 그치고 있다. 이러한 이유 때문에 이들이 공직에 유입되어 거대한 성과를 내지 못하고 있다.

기존의 충원제도는 농촌사회나 산업사회의 시절의 일반행정가를 모집하는데 적합한 방식이다. 그러나 오늘날처럼 전문성이 요구되고 일류정부를 지향하는 시대에는 이런 채용방식이 더 이상 효과적이지 못하다. 앞으로 행정부문에 유능한 인력을 쉽게 유입할 수 있도록 하기 위해서는 충원체제가 좀 더 탄력적이고 개방적이어야 한다.

특별채용을 확대하는 것이 필요하다. 물론 특별채용에 해당되는 사람들은 능력이 객관적으로 검증된 사람들이어야 한다. 학계에서 객관적으로 인정을 받든가, 아니면 민간부문에서 그 분야에서 어느 정도 능력이 검증된 인사이어야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 그에 상응하는 직급과 보수가 뒷받침되어야 한다. 이렇게 되려면 무엇보다 철저한 직무분석이 선행되어야 한다. 즉 특별채용이 필요한 업무, 여기에 상응하는 능력과 경험이 어떤 것인지 구체적이고 객관적으로 분석되어야 한다. 그렇지 않을 경우 특별채용이 남용될 우려가 있다. 특채로 임용된 사람들의 경우 일단 공직에 유입되면 이들이 능력을 발휘할 수 있도록 여건을 만들어 주어야 한다. 즉 신분을 보장하고 보직을 부여하며 이와 함께 예산권, 인사권, 결재권을 부여해야 한다.

2) 합리적 보직관리

현재 지방자치단체에서 인력의 전문화를 저해하는 원인 중의 하나가 빈번한 보직순환과 관계있다. 순환보직은 공무원들로 하여금 다양한 분야에의 경험을 획득하게 한다는 장점이 있으나 전문성을 강화하기 어렵고 승진과 같이 다른 인사조치의 수단으로 활용될 경우 직무와 능력의 일치보다는 연공서열이 우선됨으로써 공무원들을 아추어에 머물게 할 우려가 있다.

보진변경이 빈번한 것은 계급제 중심의 인사행정체제하에서 자리가 비면 이것이 연쇄적으로 맞물려 자리변경이 이루어지기 때문이다. 보직이 자주 변경되면 업무와 관련된 전문성이 떨어지는 것은 당연하다. 특히 연관이 전혀 없는 부서로 전보되는 경우는 더욱 그렇다. 담당업무와 관련한 나름대로의 지식과 노하우를 축적할 시간적 여유가 없기 때문이다. 앞으로 행정성과를 높이고 궁극적으로 행정발전을 위해서는 이 같은 폐단이 시급히 시정되어야 한다. 그런데 현실적으로 이 같은 잦은 보직변경의 문제점을 해결하기 위해서는 몇 가지 선결되어야 할 과제가 있다. 첫째, 일반직 중 절대 다수를 차지하는 행정직렬의 세분화가 필요하다. 지방행정기관에는 이 행정직렬의 일반직 중에서 차지하는 비중이 절대적으로 높다. 현재 지방자치단체에서 보직변경이 잦은 이유는 행정직렬의 비대함 때문이다. 행정직렬에 속하는 자리는 전부서에 걸쳐 분포되어 있기 때문에 이중 한자리가 공석이 되면 연쇄적인 인사가 이루어져야 한다. 그러나 기타 직렬의 경우는 그렇지 않다. 앞으로 행정직렬을 몇 개의 그룹으로 분화시켜, 예를 들면 조직/인사, 예산/회계, 심사분석 및 평가/기획/감사 등 전문화시키고 이 그룹 안에서만 이동이 가능하도록 할 필요가 있다. 또한 현재의 전문성이 강한 부서의 관리자 자리는 물론 일반 실무자급 보직도 일반행정직이 상당부분 점하고 있는데, 앞으로는 이 비율도 대폭 줄여야 한다.

둘째, 행정의 고도화가 선행되어야 한다. 현재 지방자치단체의 업무를 분석해보면 절대 다수가 단순사무로 구성되어 있다. 기안문을 작성한다든가 하급기관에서 올라 온 보고자료를 취합해 상급기관으로 올리는 일, 상급기관에서 내려온 지시공문을 하급기관에 재시달하는 일 등이 그것이다. 이외에 하급기관이 지침대로 일을 하는지 어떤지 지도·감독·감시하는 일, 하급자가 가져온 결재 안에

사인하는 일 등도 여기에 포함된다. 시도, 시군구 공통된 현상이다. 또한 일반 관리부서나 현업부서 공히 마찬가지다. 이렇게 행정업무가 단순하고 정형적이기 때문에 공직 내에는 행정이란 웬만하면 누구나 다 할 수 있다는 사고방식이 지배적이다.

행정을 보는 기본시각이 이렇기 때문에 전문성을 고려하지 않은 빈번한 인사 이동이 가능한 것이다. 만약 업무가 상당한 정도로 전문화, 고도화되어 있다면 이 같은 일중심이 아닌 자리중심의 인사이동은 어려울 것이다. 따라서 앞으로 선행되어야 할 것이 행정의 고도화이다. 이를 위해서 대대적인 직무분석과 직무리스트럭처링이 필요하다. 이를 통해서 기계가 할 수 있는 일, 민간용역회사에서 할 수 있는 단순 반복적인 일은 최소화시키고 여기서 생긴 여력을 좀더 고도화된 일에 투입해야 한다.

3) 책임과 전문성에 기초한 업무 수행

공직사회가 역량을 축적, 확산, 공유하기 위해서는 공직사회 구성원에게 실질적인 권한을 부여하여야 한다. 즉 권한의 위임(empowerment)이 필요하다. 물론 하부로의 권한의 위임과 관련하여 일부에서는 책임성 확보 여부에 의구심을 보이는 견해도 있지만, 부여받은 권한과 함께 그에 대한 책임도 동시에 부여되도록 시스템을 만들어가야 할 것이다. 책임성 확보는 직접적 통제 뿐만 아니라 성과관리 등 간접적 방식을 통해서도 해결할 수 있다고 본다.

첫째, 중요부서와 직위에 대한 공개모집제 도입이다. 전문성과 책임성이 강하고 직원들이 근무를 선호하는 중요부서와 직위에 대해서는 근무희망자를 공개 모집하여 능력 있는 적격자를 선발하여 보직하도록 하고 중요부서 근무자는 반드시 지원·사업부서 또는 격무·기피부서와 순환보직을 하도록 개선해야 할 것이다.

중요부서·직위공개모집제는 인사위원회의 심의를 거친 지정자 혹은 이를 공개한 후 당해 부서·직위에 결원 발생시 당해부서·직위별로 직무수행 자격조건을 제시하여 근무희망자를 공개모집하여 인사위원회에서 객관적인 기준에 따라 심사하여 1개부서 직위에 적격자를 복수(2-3명)로 선발하여 임용권자에게

추천하면 임용권자는 인사위원회가 추천한 자 중에서 임용하는 것이다. 이와 같은 중요부서·직위공개모집제를 실시하게 되면 중요부서·직위근무자의 전문성을 강화할 수 있고 인정감도 부여하게 되어 사기진작에도 도움이 될 뿐 아니라 정실인사 등 인사권 남용도 효율적으로 방지할 수 있다.(최종원, 2001: .61)

둘째, 실수인정제 도입이다. 이 제도를 통해 공무원들이 소신껏 일할 수 있도록 책임에 부합되는 권한을 부여하고 목표 달성을 위한 과정상의 실수를 인정해 주는 제도이다.

셋째, 실국과장책임행정체제 구축이다. 과업 수행 및 부서의 운영·관리가 신속적으로 이루어질 수 있도록 실·국·과장에게 기획·예산·인사·조직관리 등에 대한 포괄적인 권한을 부여하여 부서의 운영과 업무수행은 전적으로 부서장의 책임하에 이루어지도록 하고 또한 부서장이 소신껏 업무를 수행할 수 있도록 적절한 임기를 보장해 준다.

넷째, 공무원에 대한 규제 완화이다. 공무원의 자발적·적극적 업무수행을 방해하는 규정을 완화하고 재량권을 강화해 주는 것이 필요하다. 미국 NPR(National Performance Review)의 관점에 따르면, 전통적인 개혁방법은 관료제를 비판하고 보다 많은 통제를 가하려는 것이었다. 그것은 번거로운 규칙과 절차 때문에 이미 규제가 많은 체제에 더 많은 형식적 사항들을(red-tape)추가하는 결과를 가져온다. 낭비와 부패를 통제한다는 명목으로 비능률을 조장하는 것이다. NPR의 보고서는 인간의 쇠신적·효율적 업무수행을 좌절시키는 낡은 관료제도의 효과를 강조하고 있으며, 창의적 업무수행을 방해하는 과잉규제와 통제로부터 인간을 구출하는 방안을 강구하는 접근방법을 사용하고 있다.

4) 근무평정제도의 개선

현재 지방공무원에 대해서는 두 가지 평가시스템이 운영되고 있다. 4급 이상 공무원에 대해서는 목표관리제에 의한 평정이 실시되며, 5급이하 공무원에 대해서는 근무성적평정제도가 실시된다. 그런데 이러한 평가체제가 효과적으로 운영되려면 여러 가지 고려되어야 한다.

먼저 목표관리제의 의의를 살리기 위해서는 담당 업무의 내용이 분명히 명시

되고, 담당공무원이 이를 분명히 인식하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체가 추진하는 업무들에 대해서 그 추진의 이유가 사전에 분명히 제시되도록 하여야 한다. 즉 인사관리가 예산 혹은 사업계획과 연계되도록 하고 영기준(zero-base)적 관점에서 다음 연도의 예산을 편성하도록 해야 한다. 또한 달성해야 할 목표를 장·단기적으로 구별하여 지나치게 단기목표위주로 직무수행이 되는 폐단을 방지하여야 한다.

목표관리제의 객관화를 위해서는 가능한 계량화·수치화 하여야 하나 그 대상이 4급이상 공무원인 점을 감안하면 이것은 쉽지 않을 것이다. 직무내용에 따라 계량화가 가능한 것은 최대한 계량화하되 그것이 어려울 경우 정부 구성원간의 협의를 활성화하여 목표와 그 평가기준을 정해야 할 것이다.

근무성적평정제도는 객관성이나 공정성에 대한 의문을 비롯하여 많은 비판을 받아왔는데 이를 개선하기 위해서는 다음과 같은 대안을 고려할 수 있다. 첫째, 근무평정기준이 구체적으로 제시되어야 한다. 즉, 현재의 근무성적평정표는 하나의 기본모형으로 제시하되 이를 기준으로 각 지방자치단체 혹은 그보다 더 하위의 조직단에서 스스로에게 맞는 기준을 만들도록 하여 현실성을 높일 필요가 있다. 둘째, 평가결과의 공개이다. 현재는 비공개로 되어 있으나 최소한 피평가자 본인에게는 평가결과를 자동적으로 알려줌으로써 소명의 기회나 장단점의 파악이 가능하도록 해야 한다. 또한 평가자에게 신중하고 객관적인 평가를 하도록 하는 압력이 될 수 있으며, 평가자와 피평가자 사이에 의사소통을 활발히 할 수 있는 계기를 제공할 수 있다. 셋째, 현재의 평가는 1년에 2회 시행되도록 하고 있으나 이를 좀 더 자주할 필요가 있다. 이는 평가기간이 길어짐으로써 저전체적인 평가가 이루어지지 않고 최근의 인상에 과도하게 영향을 받는 것을 방지할 수 있다. 최소한 분기별로 평가가 이루어져야 한다.

이외에도 다면평가제와 같이 피평가자를 중심으로 한 다방면에서의 평가를 함으로써 평가의 객관성을 높이는 노력을 기울여야 한다. 평가가 생산성 향상을 위한 동기부여요인이 되려면 그 결과에 따른 적절한 보상이 차별적으로 주어져야 한다. 지금까지는 성과평가의 결과가 주로 승진에 활용되어 왔다. 그러나 현재 우리 사회에서 정부의 직위가 늘어날 가능성은 거의 없다고 보기 때문에 승

진은 갈수록 정체될 것이다. 따라서 근무성적에 대한 다른 보상이 필요하다. 이런 의미에서 성과급제의 확대는 바람직하다.

성과급은 실제적 공헌에 대한 보상이라는 점에서 보수지급의 형평성을 확보할 수 있다는 점, 동기 유발과 생산성 향상에 기여한다는 점이 기대되는 효과로 제시된다. 이에 비해서 동기유발효과에 대한 의문, 타당한 실적측정의 어려움, 경쟁으로 인한 소외와 위화감, 좋은 평가를 위한 목표왜곡의 가능성 등의 문제점도 많이 지적된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 객관성 있는 평가시스템을 개발함으로써 평가결과에 대한 신뢰성을 높이는 노력과 함께 평가기준을 각 조직단위가 자율적으로 마련하도록 함으로써 직무수행현실에 적합한 기준을 갖추도록 하는 것이 필요하다. 또한 조직 내에서 커뮤니케이션을 활성화하여 자신의 평가결과에 대한 이해를 높이도록 해야 한다.(오성호, 2002: 13)

5) 인사교류의 활성화

지방자치단체의 인적자원을 효율적으로 활용하기 위하여 필요한 분야의 인력을 대상으로 정부간 또는 민간부문과의 인사교류가 확대되어야 한다. 중앙부처와 지방자치단체간의 상호과건제도를 통한 교류, 자치단체간 상호협약을 통한 자치단체간 교류, 계약 또는 장기과건을 활용한 민간부문과의 교류 등이 적극 추진되어야 한다. 더 나아가 외국지방자치단체와의 인사교류를 적극적으로 확대하는 방안도 강구해야 할 것이다.

3. 능력위주의 교육훈련체제 구축

1) 교육훈련에 대한 인식 전환

교육훈련의 궁극적 목적과 효과는 정부의 생산성 향상이다. 그러므로 이것은 ‘비용’보다는 ‘투자’로 인식되어야 할 것이다. 특히 물품의 생산이 아닌 서비스의 제공이 주요 업무인 지방자치단체에 있어서 사람에 대한 투자가 곧 지방자치단체의 생산성 향상으로 연결될 수 있다는 인식을 가져야 할 것이다.

2) 교육훈련체제의 개혁

지방공무원의 전문능력을 향상시키기 위해서 각 자치단체는 지방공무원교육원을 운영하고 있다. 그러나 공무원교육원의 운영에 대해서는 부정적인 인식이 높다. 심지어 공무원 전문적 직무수행능력의 향상과는 거리가 먼 매우 부정적인 인식과 평가를 하고 있는 실정이다.³⁾

국가공무원법상의 교육근거규정에서는 교육의 내용을 ‘담당직무와 관련된 학식·기술 및 응용능력의 배양’으로 특별법인 공무원교육훈련법에서는 직무관련능력의 배양 외에 ‘국민전체에 봉사자로서 갖추어야할 정신적 자세’를 추가하고 있다. 그러나 실질적으로는 전문적 지식과 기술을 함양하기 보다는 주로 정신교육에 초점을 두고 운영하고 있다.

공직의 인력전문화를 위해서는 교육훈련체제도 대폭 바꾸어야 한다. 현재의 지방공무원 교육훈련방식은 기본적으로 일반행정이 위주이다. 이는 행정이 하는 일이라는 것이 건전한 상식과 기초적 지식을 가진 사람이면 누구나 수행할 수 있다고 보는 것이다. 따라서 정교한 교육훈련체계가 필요 없었다. 통치이념을 교육하기 위한 정신교육, 그리고 현재 담당하고 있는 직무를 적절히 수행할 수 있도록 하기 위한 기초적인 직무교육이 주가 되었다.

세계적으로 현재 우리나라 정도의 경제력을 가지고 있는 나라 중 지방행정의 교육훈련체계가 우리나라만큼 후진적인 나라도 없을 것이다. 교육내용의 깊이, 교육훈련 투자액, 기법에 있어서 너무 뒤지고 있다. 과거 지방행정이 중앙의 지시를 일방적으로 따르는 단순 집행위주의 행정이 30년 이상 지속되어 온 폐단의 결과이다.

지방분권에 부응하여 지방행정의 교육훈련체제도 대폭 개선되어야 한다. 현재 지방공무원의 경우, 대체로 5년에 한번씩 정기보수교육과 직무관련교육을 받게 되어 있다. 그러나 이에 관한 교육은 대부분 정신교육과 기초적 직무수행능력을 함양시키기 위한 것으로 지방분권이 요구하는 전문능력을 키우는 데는 한계가

3) 제주발전연구원이 2002년도에 제주도공무원교육원 수강자를 대상으로 한 설문조사에서 ‘교육과정이 실제업무 수행에 도움이 될 것인가?’라는 질문에 32.7%가 부정적으로 응답을 하였다.(제주발전연구원, 공무원의 의식전환과 태도변화에 관한 연구, 2002.4, p.78)

있다. 따라서 향후에는 실무자들의 문제해결능력을 제고시킬 수 있는 심화된 전문교육을 강화해야 한다. 이렇게 하기 위해서는 현재와 같은 공무원 교육기관 중심의 교육은 지양하고 다양한 능력개발기관을 활용할 수 있어야 한다. 정부산하 교육기관은 여러 가지 관료적 제약조건으로 인해 지방행정환경이 요구하는 능력개발시스템을 갖추지 못하고 있다.

미국이나 유럽 등 선진국의 경우, 공직자의 능력개발을 위하여 정부교육기관에 의존하는 비율이 우리보다는 매우 낮은 편이다. 이러한 점을 고려할 때, 앞으로는 직무수행을 위한 기본교육은 기관 자체적으로 실시하던가 정부교육원을 이용하고 그 수준을 넘어서는 능력개발에 대해서는 외부교육기관을 적극 이용하도록 하는 것이 바람직하다.

3) 민간부문과의 교육훈련 연계 강화

외부계약 또는 주문식(customized)교육훈련으로서의 전환을 고려해야 한다. 이는 피교육자의 선택의 기회를 높일 수 있다. 또한 피교육자에게 사회의 다른 분야에 종사하는 사람들과 접촉할 수 있는 기회를 제공함으로써 다양한 가치관을 공유하고 시야도 넓게 할 수 있다. 가능한 방법으로는 일반대학에 공무원이 기회 있을 때 마다 참여하는 누진학점제를 생각할 수 있고 관학협정에 의한 off-campus의 운영이나 단기교육과정의 운영도 고려할 수 있다.⁴⁾

4) 사이버교육훈련의 강화

최근 급격히 발전하고 있는 정보기술을 활용하여 학습방법도 개인차를 고려한 개별화 교육에 초점을 두고 있다. 인터넷, 멀티미디어 등과 같은 첨단 정보기술을 교육분야에 적극 활용함으로써 성인 학습자의 지속적인 동기유발을 이끌어내기 위해 교육과 오락이 통합된 Edutainment 추세가 나타나고 있다. 교육방법에 있어서도 교육장소와 시기의 제약성을 극복하고 언제 어디서든 필요한 시

4) 이는 피교육자가 대학에 가서 교육을 받는 것이 아니라 대학의 교수진이 직장에 가서 교육을 실시하는 것이다. 즉 대학의 캠퍼스가 직장으로 옮겨가는 것이다. 공무원들에게 이동이 번거로움을 덜어 줄 수 있고 현장에서 교육을 받을 수 있다는 장점이 있다.

기에 정보와 지식을 충족시킬 수 있는 적시교육(JIT: Just-in-Time-Training) 체제를 구축해야 한다.

분권시대의 지방공무원의 교육훈련방향은 민주화와 지방화에 대응할 수 있는 교육훈련이 되어야 한다. 지방화와 민주화의 교육환경에 가장 적합한 것이 지방 정부가 주체가 되어 실시하는 사이버교육훈련제도이다. 현재 지방공무원 교육훈련을 독자적으로 실시하고 있는 각 광역자치단체의 공무원교육기관은 사이버교육의 가장 기초적인 준비단계로 광역자치단체의 웹사이트에 연결되어 있는 정도이다.⁵⁾ 이를 통해 공무원교육훈련에 필요한 정보인 교육훈련계획의 일정표, 교육과정과 교육대상자, 과목들의 정보만을 제공하고 있을 뿐이다. 따라서 이를 위해서는 공무원교육원이 독자적으로 웹사이트를 구축하고 사이버강좌에 필요한 정보와 지식을 DB화하고 필요한 경우에는 기타 다른 광역자치단체의 공무원교육원과 공동으로 또는 외부자원을 활용하여 사이버교육을 강화할 필요가 있다. 그리하여 실질적으로 공무원의 사이버교육에 적절한 교육메뉴를 준비하고 공급할 수 있는 수준으로 갖추어야 한다.

4. 자기규제적 인사행정 확립

지방자치단체의 인사자치권을 강화하는 것이 지방자치의 원리에 맞는다는 데에는 이의가 있을 수 없다. 그러나 그와 동시에 발생할 수 있는 부작용도 염두에 두어야 한다. 특히 지방자치단체의 관리통할권을 가지고 있는 자치단체장에 의한 인사권 남용은 본격적인 지방자치 실시 후 지속적으로 제기되고 있는 문제점이다. 다만 인사권의 남용은 지방자치단체 최고관리자로서의 자치단체장의 정당한 권한 행사와 구별하기가 쉽지 않다는 어려움이 있다. 그러므로 인사권 남용을 해결하는 방법은 자치단체장의 인사권을 보장함으로써 관리자로서의 역할을 할 수 있도록 하면서도 그 권한과 책임을 분산시킴으로써 독단적인 인사의 폐해도 예방하고 단체장의 부담도 덜어 줄 수 있는 방향으로 모색되어야 한다.

5) 경기도, 서울특별시, 충청북도, 전라남도 공무원교육원은 독자적인 웹사이트를 구축하고 있다.

1) 인사위원회의 기능 강화

(1) 인사위원회의 심의기능 강화

현재 인사위원회의 기능으로 규정된 내용을 모두 의결사항으로 할 경우 단체장의 인사권을 제약할 우려가 있다. 그러므로 현재와 같이 의결사항과 심의사항을 유지하되, 심의과정에서 인사위원회가 제 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 인사위원 특히 민간위원이 회의에 충분히 참석하도록 해야 한다. 현재 의결정족수는 재적위원 2/3 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 되어 있으나 심의에 대해서는 적절한 규정이 없다. 당연히 의결정족수의 규정이 심의에 대해서도 적용되는 것으로 간주해야 하며, 좀 더 분명히 하기 위해서는 인사위원회의 회의 성립이 재적위원 2/3이상 참석을 전제로 한다는 것을 명시할 필요가 있다.

인사위원회의 운영을 활성화하기 위해서는 위원회 회의를 정례화하고 외부위원들의 회의 참석 편의 및 실비보상을 현실화하여 참여도를 높여야 한다. 또한 인사위원회에서 모든 안건에 대해 회의를 개최하여 심사·의결하는 것은 사실상 곤란하므로 서면심의로 처리하는 사례가 증가하고 있다. 따라서 인사위원회의 과도한 업무부담을 경감하고 형식적인 회의운영을 개선하기 위하여 복수의 인사위원회를 설치·운영할 필요가 있다.

(2) 외부위원 위촉시 퇴직공무원 지양

인사위원회 위원은 소속공무원과 외부위원으로 구성되는데 외부위원이 과반수 이상이 되도록 하고 있으며, 외부위원은 법관, 검사, 변호사, 법률학, 행정학, 교육학담당 부교수 이상, 초·중·고등학교 교장, 그리고 20년 이상 근속하고 퇴직한 공무원 중에서 적격자를 위촉하도록 하고 있다.

외부위원의 공정성과 독립성을 확보하기 위하여 퇴직공무원은 가급적 위원위원을 지양하고 위촉이 불가피한 경우에는 국가기관 또는 타 자치단체 출신 퇴직공무원을 위촉하도록 하며 특히 자치단체에서 퇴직한 전 자치단체장과 기존 공무원과의 관계 등을 고려하여 위촉대상에서 제외해야 할 것이다.

(3) 위원 임기의 조정

인사위원회 위원의 임기는 현재 2년에 1차 연임할 수 있도록 되어 있다. 이러한 임기로는 인사위원이 자치단체장의 임명권으로부터 자유로울 수 없다. 인사위원회 같은 행정위원회는 공정성과 중립성이 필요한 사항을 집행하기 위하여 설치되므로, 행정수반으로부터의 독립성도 확보되어야 한다. 그런데 현재와 같이 자치단체장의 임기 중에 인사위원을 교체할 수 있다면 이러한 독립성은 확보하기 어렵다. 따라서 자치단체장에 대한 견제의 기능을 강화하기 위해서는 위원의 임기를 자치단체장보다 길게 하거나 최소한 같게 하여야 할 것이다.

2) 지방의회 인사청문회 도입

주요 보직의 인사에 지방의회가 참여토록 하는 것도 인사 합리성을 확보하는 대안이 될 수 있다. 대표적인 방법이 지방자치단체에도 인사청문회를 도입하는 것이다. 인사청문회는 주요 보직의 임명에 의회의 동의를 받도록 함으로써 단체장으로 하여금 인사를 신중히 하도록 하고 의회는 인사에 대한 자치단체장의 부담을 나누어 맡도록 하는 효과가 있다. 그러나 반면에 주요 보직의 인사가 정쟁에 휘말리게 될 위험도 있으므로 대상 직위의 선정에는 신중을 기하여야 한다. 현재의 직제상으로는 부단체장이 대상이 될 수 있을 것이다. 부단체장은 일반직 공무원이기는 하나, 그 임명은 정치적 판단에 의한 것이며, 인사위원회의 위원장이 된다는 점, 단체장의 직무를 대리할 수 있다는 점 등을 감안할 때 의회의 검증을 받도록 하는 것이 필요하며 직속기관의 장도 청문회의 대상으로 포함시킬 수 있을 것이다.

3) 주민에 의한 통제

자치단체장의 정당한 인사권을 보장하면서도 인사전횡을 방지하기 위해서는 단체장 스스로 합리적 인사를 하도록 하는 것이 가장 좋은 방법이다. 이를 위해서는 자치단체장에게 가장 영향력이 큰 주민으로부터의 통제가 가능하도록 해야 한다. 즉 주민들이 자치단체의 운영 사항을 자세히 앎으로써 자치단체장의

업적에 대해 직접 평가하고 통제를 가하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 인사를 비롯한 지방자치단체의 운영에 대한 모든 정보가 주민들에게 제공되도록 한다. 특히 주민들의 인사의 정당성을 판단할 수 있는 충분한 정보가 제공되어야 한다. 예를 들어 인사이드가 있을 경우 그 이유, 임용된 공무원들에 대한 주요 경력, 근무연한 등을 제시해 주어야 한다. 이 경우 개인의 신상에 대한 기록이 공개됨으로써 인한 프라이버시의 문제가 생길 수 있다. 그러나 이는 공직임명으로 인한 공익의 추구하고 프라이버시로 인한 사익이 보호 사이에 선택의 문제라고 볼 수 있으며, 공직경력과 관련된 정보의 제공은 프라이버시의 침해라고 보기 어려울 것이다.

5. 시민참여의 수용성 강화

새 정부의 별칭을 ‘참여정부’로 명명한 것은 정부혁신의 목표를 설정하는데 있어서 상당한 의미를 부여하고 있다. 이는 앞으로 국정운영시스템을 정부와 시민(사회)의 관계변화를 반영할 수 있도록 변화시켜야 된다는 것을 함의한다.

과거 정부가 주도적으로 운영하였던 국정운영시스템을 시민사회와 국가의 연대를 강화하고, 국민의 에너지를 결집해 국정에 반영하는 국민참여형 시스템으로 전환시켜야 한다는 것이다. 즉 과거의 권위주의적 정부 하에서 행하여졌던 정부주도의 정책결정, 하향식 정책집행, 그리고 정책대상집단의 일방적인 수용을 요구하는 운영시스템에서 탈피하여, 정책대상집단의 자발적인 수용과 참여를 유도하고, 시민집단과의 협력체제를 구축하고 실현할 수 있도록 국정운영시스템을 변화시켜야 한다.

이러한 참여형 국정운영시스템은 지방정부 운영에서도 준거모델이 될 것이다. 지역혁신의 주체로서 자치단체, 기업, 시민사회가 협력해서 경쟁력있는 정책을 고안해내는 협력민주주의 원리가 지역혁신의 원리로 작동해야 한다. 여기에서 중요한 것은 지역혁신 주체간의 자체적인 협의와 토론이 강조되는 토의민주주의(deliberative democracy) 강조되어야 할 것이다.

토의민주주의가 지역혁신을 위해서 시민의 자체적인 협의와 토론을 강조하지만 그러한 토의의 성과제고를 위해서는 전문가의 개입이 바람직하다. 또한 지방

공무원들의 시민단체파견근무제를 실시해서 시민단체의 공익관 등 시민단체에 대한 이해의 폭을 넓여야 한다.

V. 결론

급변하는 환경에 적극적으로 대응하기 위해서는 거시적인 제도의 개혁 못지 않게 실제 지방행정의 담당자인 공무원 개개인의 직무수행능력을 향상시키는 작업이 무엇보다 선행되어야 한다. 모든 개혁의 실제수행자는 공무원 개개인이기 때문이다. 그럼에도 그 동안 공무원의 능력개발에 대해서는 여타 정책에 비해 우선순위가 뒤쳐져 있다는 평가를 받고 있다. 따라서 공무원의 능력개발을 위한 투입자원은 비용이 아니라 투자라는 인식이 확립되어야 한다. 하지만 중앙 정부의 정책적인 배려나 지원이 없이는 불가능하다. 그 이유는 지방자치체는 실시되었으나 현실적으로 관련 법규의 개정 없이는 지방자치단체장이 할 수 있는 권한이라고는 많지 않기 때문이다. 따라서 지방공무원의 능력개발을 위해서는 지방이 자율성을 지닐 수 있도록 지방인사제도 관련법령의 대폭적인 개편과 정책적인 배려가 있어야 할 것이다.

□ 참 고 문 헌

- 김규정(1984), 「신고행정학원론」, 서울 : 법문사.
- 김성호(2003), '신정부의 지방분권추진체제와 운영방식에 대한 제언', 월간 자치발전, No.3.
- 박천오(2000), '중앙정부에서의 개방형 임용제 적용', 지방행정, 49호.
- 백철현(2000), '공무원교육훈련의 발전방안에 관한 연구', 인간관계학회보, 제5권 제1호.
- 오성호(2002), '지방자치단체 인사행정의 쇄신방안', 2002 춘계학술대회자료집, 한국행정학회.
- 이혜영(2000), '지방공무원의 사이버교육훈련의 패러다임', 한국지방자치학회보, 제12권 제4호.
- 정세욱·조창현(1984), 「행정학」, 서울 : 법문사.
- 정세정(1995), '지방행정의 전문인력 육성방안', 한국행정연구, 제4권 제4호, 한국행정연구원
- 제주발전연구원(2002), 「공무원의 의식전환과 태도변화에 관한 연구」
- 최종원(2001), '지방공무원 인사운영 혁신방안', 지방행정, Vol.50, No.571, 대한지방행정공제회.
- 최창호(2003), '분권화시대 정착을 위한 신정부의 과제', 월간 자치발전, No.3.
- 황대현(2003), '신정부와 지방자치의 과제', 월간 자치발전, No.3.
- Paul Hersy and Kenneth H. Blanchard(1997), Mangement of Organzational Behavior, 3rd ed N.Y : Prentice-Hall.
- Drucker(1993), Post-Capitalist Society, New York : Harper Busisness.