전략연구 2016-09

# 지방공무원 인사혁신 방안에 관한 연구

## - 지방공무원 전문성·책임성·업무효율성 강화를 위한 순환보직 관행 개선을 중심으로-

김 혁·김영우·권우덕

충남연구원
ChungNam Institute

# 발 간 사

21세기형 정부혁신은 '일 잘 하는 정부'를 지향해야 한다. 이를 위해서는 실질적으로 이를 담당하게 될 관료조직의 변화를 이끌어내야 할 것이다. 관료조직을 개혁하고자 한다면 공무원들을 개혁대상으로 여길 것이 아니라 동반자로 그리고 개혁의 주체로 인식하는 데서부터 출발해야 할 것이다. 이러한 인식 하에서 관료조직의 변화를 이끌어내기 위해서는 무엇보다도 9품제를 기반으로 한 계급제 및 연공서열의 문제, 순환보직제로 인한 전문성 저하 문제 등을 보완할 방안 마련이 시급하다. 최근 중앙정부 차원에서는 공직의 전문성 제고를 위해 노력하고 있으나, 지방정부 차원에서는 아직까지 이러한 노력이 본격적으로 추진되지 못하고 있다. 지방자치단체의 경우 빈번한 순환보직으로 인해서 자신이 담당하고 있는 직무분야에 대한 전문성을 제고하지도 못하고 있고, 직무노하우나 경험도 부족한 상황이다. 지방자치단체는 종합행정이라는 특성으로 인해 중앙부처보다 평균재직기간이 더 짧아 순환보직으로 인한 문제가 더 심각한 것이 현실이다.

따라서 본 연구는 충청남도를 중심으로 지방자치단체가 지역주민의 다양한 행정수요에 대한 대응력을 높이고 조직성과를 제고할 수 있도록 지방공무원 인사제도 중 순환보직의 문제를 완화할 수 있는 개선방안을 마련하고, 새로운 제도의 실효성을 제고하기 위한 구체적인 제도설계를 모색하고 있다. 이를 통해 충청남도 공무원의 전문성을 향상시키고, 행정수요에 대한 대응력 및 생산성을 제고하여 지역주민들의 신뢰도 및 만족감을 증진하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

끝으로 바쁜 가운데에서도 많은 자료와 데이터를 수집하고 분석하여 훌륭한 연구 결과가 나올 수 있도록 노력을 아끼시지 않은 서울시립대학교 김혁 교수님, 김영우 교수님, 그리고 권우덕 연구원님께 깊은 감사의 마음을 전합니다. 그리고 본 연구가 성과를 거둘 수 있도록 자문과 조언을 아끼지 않은 많은 자문위원님들에게도 깊이 감사드립니다.

2016년 12월 31일

충남연구원장 **강 현 수**

# 연 구 요 약

## 1. 필요성과 목적

대외적인 세계경제의 불확실성 증가하면서 국내에서는 지역경제의 피해가 심각해지고 있다. 반면 노령인구의 증가, 청년실업의 사회문제화 등 지방자치단체를 둘러싼 환경의 변화는 지방자치단체의 효과적이고 적극적인 대응 필요성을 증가시키고 있다.

장기저성장이 일상화된 상황에서 행정 내부적으로는 업무처리의 효율성을 제고하여 비용을 절감해야 하며, 외부적으로는 다양한 이해관계자 및 행위자들과 협력적 거버넌스를 구축하여 새로운 자원을 확보하기 위한 노력이 필요다. 그러나 대부분의 지방자치단체는 빈번한 순환보직이 이루어지고 있어 변화하는 환경에 효과적으로 대응하는 것을 저해하고 있다.

순환보직은 보직부적응 해고, 매너리즘의 방지, 탄력적인 인사운영 등 장점을 가지고 있지만, 최근에는 순환보직의 문제점이 더욱 심각해지고 있는 상황이다. 순환보직의 문제는 다음과 같다.

첫째, 하나의 직위에서 근무하는 기간을 단축시켜 전문성 제고를 저해한다. 인사혁신처에서 발표한 2014년 기준 고위공직자 평균재직기간에 따르면 고위공무원단 중 3년 미만 근무자는 96%, 3급은 94.1%, 4급은 92.2%에 달하고 있다. 평균 근무기간이 3년에도 미치지 못하는 상황에서 직무전문성을 기대하는 것은 어렵다.

둘째, 행정의 책임성과 업무효율성을 저하시키는 문제점이 있다. 한 직위에서 근무하는 기간이 짧을수록 이해관계가 첨예하게 대립하는 정책과제 등은 자신의 재직기간 동안 적극적으로 해결하기보다 최대한 뒤로 미루게 되어 책임성의 저하를 야기하게 된다. 또한 순환보직은 업무담당자의 잦은 교체를 야기하여 업무효율성을 저하시키며, 여기에 관리자까지 교체되면 업무파악 등에 투자되는 시간이 급속하게 증가하여 업무효율성을 저하시킬 수밖에 없다. 특히 지방자치단체는 종합행정이라는 특성으로 인해 순환보직의 문제가 더 심각한 실정이다.

본 연구는 충청남도를 중심으로 지방자치단체가 지역주민의 다양한 행정수요에 대한 대응력을 높이고 조직성과를 제고할 수 있도록 지방공무원 인사제도 중 순환보직의 문제를 완화할 수 있는 개선방안을 마련하고, 새로운 제도의 실효성을 제고하기 위한 구체적인 제도 설계를 병행하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 주요 연구내용

◇ 충청남도 현행 보직관리 및 인사운영의 문제점

충청남도 공무원 정원은 4,181명이며, 현원은 4005.5명으로 정원에 비해 현원이 175.5명 결원인 상태이다. 충청남도 4급 이하 공무원의 인력구성 현황을 살펴보면, 행정직군의 정원은 783명이며, 이 가운데 행정직렬이 705명으로 압도적 다수를 차지하고 있다. 기술직군은 745명 정원에 시설직렬이 265명으로 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다. 행정직렬 편중 인력구조는 대다수의 지방자치단체에서 볼 수 있는 인력구성이지만, 이러한 인력구성이 빈번한 순환보직을 유발하는 원인이라는 점에서 개선노력이 필요하다. 지방자치단체의 전문성을 제고하기 위한 방안으로 활용되는 것이 특별한 전문성이 요구하는 직위에 임기제공무원을 채용하는 것이다. 충청남도도 직무의 전문성을 보완하기 위해서 임기제공무원(정원 47명)을 활용하고 있는데, 다른 광역자치단체의 평균적인 임기제공무원 정원(53.2명)에 비해 상대적으로 제한적인 범위에서 임기제 공무원을 활용하고 있는 것으로 나타났다.

충청남도는 총 488개의 복수직위를 운영하고 있는데, 이는 일반직 4급 이하와 연구·지도직 총정원(1,812명 기준) 대비 26.9%를 차지하는 비율이며, 4급 이하 일반직(1,528명 기준)만 기준으로 할 경우 31.9% 수준이다. 이 가운데 행정직이 189개 직위에 임명되었으며, 기술직이 277개, 연구직은 15개, 지도직은 2개, 별정직 1개 직위에 임명되어 업무를 수행하고 있다.

복수직위는 업무의 특성 상 다양한 분야의 업무가 중복적으로 있는 경우에 지정·운영할 수 있다. 충청남도의 경우에도 이러한 직무특성을 가지고 있는 직위에 대해서 복수직위로 운영하고 있는 것으로 보이나, 복수직위가 전체적으로 광범위하게 이루어지고 있어 인사효율성을 저해할 수 있고 복수직위 설정 범위가 너무 광범위하여 업무추진의 효율성을 저해하는 등의 문

제가 있다. 향후 복수직위의 지정·운영 시 직군을 넘어선 복수직위는 지정의 필요성과 타당성을 재검토하여 정비할 필요가 있을 것으로 보인다.

인사운영 측면에서는 승진소요기간은 지속적으로 개선('13. 6.5년→'15. 5.7년)되고 있는 반면에 하나의 직무에서 근무하는 기간은 지속적으로 짧아지고 있는 것('13. 2.7년→'15. 1.8년)으로 나타났다. 승진소요기간의 감소는 공무원들의 사기진작 등에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 하나의 직위에서 근무하는 기간이 지속적으로 감소하고 있어 공무원들의 전문성 축적 저해, 행정수요에 대한 대응력 감소 등 순환보직의 전형적인 문제점이 표면화될 가능성이 높은 것으로 보인다.

충청남도는 전문 역량이 필요한 분야에 우수 인력을 확보하여 전문인력의 전략적 육성과 장기근무를 유도하고자 '15년부터 5급·6급을 대상으로 19개의 전문직위를 지정·운영하고 있다. 충청남도 전문직위 운영은 우선 전문직위로 지정된 직위가 지나치게 적고, 전문직위 지정 대상 직위를 5·6급으로 한정하고 있으며, 전문직위에 대한 인센티브가 매우 약해서 우수한 인재가 전문직위에 지원하는 것을 제약할 수 있다. 동시에 전문직위제 악용을 예방할 수 있는 수단이 부족하다. 전문직위에 대한 인센티브로 근평 등에서 가점을 부여할 경우 승진이 임박한 공무원이 전문직위제도를 이용하여 승진한 이후 전문직위에서 지정해제가 되는 경우가 발생할 수 있어 적절한 예방수단을 마련하는 것이 필요하다.

◇ 지방공무원 인사제도 혁신방안 1 : 전문직위제의 확대가 필요하다

전문직위제 확대가 가지는 장점은 첫째, 주요 직위에 대한 전문성이 제고되어 조직생산성을 향상할 수 있다. 둘째, 성과중심의 공직문화 정착에 기여할 것으로 예상된다. 전문직위의 확대는 해당 직무를 수행하기 위한 전문관 선발부터 성과관리까지 개인의 직무능력과 성과를 중심으로 관리되기 때문에 공직 사회 내에서 성과중심의 조직문화가 정착되는 것에 일조할 것으로 예상된다. 셋째, 제도의 도입 및 시행이 용이하다. 「지방공무원 임용령」, 행정자치부 「지방공무원 인사분야 통합지침」 등 지방자치단체에서 전문직위제를 시행할 수 있는 제도적인 기반이 마련되어 있다. 또한 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에서는 전문관에게 별도의 수당을 지급할 수 있는 근거를 마련하고 있어 다른 수당에 비해 강화된 재정적인 인센티브를 부여할 수 있어 전문직위제를 확대 운영을 위한 법적 근거는 이미 마련된 상황이다.

전문직위제 확대를 위해서 개선방안을 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 전문직위제 확대 방안

| 구분 | 현행 | 개선방안 |
|---|---|---|
| 전문직위 적용 직급 | 5·6급 | 4급~7급 |
| 전문관 인센티브 | 전문관 수당 지급<br>근평우대 | 전문관 수당 지급<br>근평 및 성과평가 우대<br>특화된 명칭 부여<br>교육훈련 인원 중 전문관 일정비율 할애<br>전문교육훈련비용지원<br>장기재직자에게는 충남도립대학이나 공무원연수원 강의 허용 |
| 제도악용방지방안 | 없음 | 선발요건에 승진명부 상위자 선발제한 |

◇ 지방공무원 인사제도 혁신방안 2 : 경력개발제도의 도입

경력개발제도는 개인차원에서는 공직생활 중에는 자신의 경력개발 욕구를 충족하여 근무기간 동안 직무만족도 및 조직몰입을 제고하여 생산성을 향상시킬 수 있으며, 은퇴 이후에는 공직생활 중 축적한 전문성 등을 활용하여 사회에 기여할 수 있다.

조직차원에서는 조직이 필요로 하는 인재를 양성하여 조직목표 달성을 원활하게 하며, 주민에 대한 행정서비스의 질을 개선하는 등 조직생산성을 제고할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

충청남도에 경력개발제도를 도입하는 방안은 우선 조직 전체의 직무를 전문분야와 공통분야로 구분하고 모든 구성원이 1개의 전문분야에서 근무하도록 하는 방안이 있으며, 격무부서나 비선호부서 등 제한된 업무분야에 대해서만 우선적으로 경력개발제도를 도입하는 방안이 있다.

우선 충청남도 전체 직무를 대상으로 경력개발제도를 도입하는 경우에는 12개의 전문분야 및 1개의 공통분야로 구분할 수 있다. 세부적인 구분은 아래와 같다.

〈표 2〉 CDP 도입을 위한 직무분류

| 연번 | 분야 | 해당 실·국(사업소) | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 전문분야 | | | |
| 1 | 보건·복지 | 복지보건국+여성가족정책관+보건환경연구원 | |
| 2 | 교육·인재양성 | 기획조정실(평생교육)+충남도립대학+공무원교육원 | |
| 3 | 방재·안전 | 재난안전실 | |
| 4 | 감사·의회 | 감사위원회+도의회사무처 | |
| 5 | 재무 | 기획조정실(예산)+자치행정국(세무회계) | |
| 6 | 문화·관광 | 문화체육관광국+백제문화단지관리사업소 | |
| 7 | 경제진흥 | 경제산업실 | |
| 8 | 농정 | 농정국+농업기술원+축산기술연구소+가축위생연구소 | |
| 9 | 환경 | 환경녹지국+산림환경연구소 | |
| 10 | 도시계획·교통 | 건설교통국 | |
| 11 | 해양·수산 | 해양수산국+수산연구소+수산관리소 | |
| 12 | 도시기반 | 종합건설사업소 | |
| 공통분야 | | | |
| 1 | 기획·조정·홍보·인사·조직 | 기획조정실+홍보협력관+자치행정국 | |

구성원들이 자신의 적성 등을 고려하여 전문분야를 선택하고, 각 전문분야에서 전문성 및 노하우를 축적하며, 축적된 전문성을 정책기획 단계 등에서 활용할 수 있도록 경력개발단계를 설정했다. 다만 경력개발경로의 구체적으로 적용하기 위해선 입직 시 계급 차이를 고려해서 적정한 경력개발단계를 구분할 필요가 있다. 9급에서 신규 임용된 자와 7급, 5급으로 신규 임용된 공무원을 모두 동일한 경력개발단계로 구분할 경우 하위직으로 입직하는 공무원은 전문성 활용에 제한을 받게 된다. 따라서 공직진입 시 계급에 따라 경력개발단계를 다음과 같이 설계한다.

〈표 3〉 신규임용시 계급별 경력개발단계 구분

| 경력개발단계 | 입직시 계급 | 적용기간 및 직급 |
|---|---|---|
| 탐색기 | 9급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| | 7급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| | 5급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| 심화기 | 9급 입직자 | 전문분야 선정 후 6급까지 |
| | 7급 입직자 | 전문분야 선정 후 5급까지 |
| | 5급 입직자 | 전문분야 선정 후 4급까지 |
| 활용기 | 9급 입직자 | 5급(실무사무관 제외) 이후 |
| | 7급 입직자 | 4급 이후 |
| | 5급 입직자 | 3급 이후 |

다음으로 경력개발제도를 격무부서를 대상으로 도입하는 방안이다. 격무부서 중심의 전문분야 설계 시 고려해야 할 사항은 두 가지이다. 첫째, 연관성이 높은 업무들을 묶어서 전문분야를 지정해야 하며, 전문분야에 맞는 적정한 직무범위를 설정하는 것이다. 둘째, 공통분야를 지정할 것인가의 문제이다. 충청남도 전체 직무를 대상으로 경력개발제도를 도입하는 것과는 달리 제한된 범위 내에서 경력개발제도를 도입하면서 공통분야 직무를 설정하는 것은 비효율적이다.

업무연관성과 전문분야 지정 범위 등을 기준으로 충청남도의 격무부서 중 경력개발제도를 우선적으로 도입하기에 적합한 전문분야로 지정하는 것이 적절하다고 판단되는 것은 사회복지분야와 방재·안전분야이다. 각 전문분야별 적정한 직무범위를 설정하면, 우선 사회복지 업무의 특성 상 저출산고령화 정책 및 사회복지정책은 여성가족지원업무와의 연관성이 높고, 정책수립 및 집행과정에서 보건분야에 비해서 여성가족정책관과의 업무협력이 더 필요하다. 이런 부분을 고려하여 사회복지분야의 직무범위는 복지보건국의 3개 과와 여성가족정책관을 통합하는 것으로 설정하는 것이 바람직하다. 방재·안전분야는 재난안전실에서 방재정책 및 사회·자연재난에 대한 대응업무를 총괄하고 있어 재난안전실로 직무범위를 한정해도 큰 무리는 없을 것으로 판단된다.

격무부서 대상의 경력개발경로 설계는 9급과 7급으로 공직에 입직하는 인력을 대상으로 설계하였다. 5급은 충청남도의 입장에서 특정분야에 대한 전문성을 갖춘 전문가로 양성하는 것보다는 일반관리자로 육성하는 것이 바람직할 것으로 판단하여 제외하였다. 이런 부분을 고려하여 아래의 표에서와 같이 경력개발경로를 설정할 수 있다.

〈표 4〉 신규임용시 계급별 경력개발단계 구분(격무부서 중심)

| 경력개발단계 | 입직시 계급 | 적용기간 및 직급 |
|---|---|---|
| 탐색기 | 9급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| | 7급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| 심화기 | 9급 입직자 | 전문분야 선정 후 6급까지 |
| | 7급 입직자 | 전문분야 선정 후 5급까지 |
| 활용기 | 9급 입직자 | 5급(실무사무관 제외) 이후 |
| | 7급 입직자 | 4급 이후 |

격무부서 중심의 경력개발제도 도입 시 우수 인재를 확보하기 위해선 다양한 인센티브를 제공할 필요가 있다. 우선 금전적 인센티브로 전문분야에서 근무하는 공무원에게 최소한 전문직위제의 전문관에 상응하는 정도의 수당을 지급해야 하며, 이를 위해 지방공무원 수당 등에 관한 규정」 [별표 9]에 11. 특수직무수당에 경력개발제도의 전문분야에 종사하는 공무원에 대한 수당의 신설이 필요할 것으로 보인다. 비금전적 인센티브는 교육훈련 시 경력개발제도 전문분야에 선발된 인원에게 일정 비율을 할애, 전문교육훈련비 지원, 10년 이상의 장기재직자를 대상으로 충남도립대학교나 공무원연수원에서 강의할 수 있도록 하는 방안을 제시하였다.

◇ 지방공무원 인사제도 혁신방안 3 : 직렬재설계 방안

지방자치제도 실시 후 20여년이 지나면서 지방자치단체에 대한 주민들의 행정수요는 다양화되고 있으며, 지방행정을 둘러싼 행정환경의 불확실성이 증가하면서 주민들의 삶의 질을 개선하기 위한 지방자치단체의 적극행정의 필요성이 증대하고 있다. 이와 같은 환경의 변화에 지방자치단체가 능동적이고 적극적으로 대응하기 위해서는 공무원들의 전문성 제고가 필수적이다. 그러나 지방자치단체의 인사현실은 순환보직 현상이 심화되고 있어 공무원의 전문성 제고라는 시대적 요구에 부응하지 못하고 있는 실정이다. 공무원 전문성 제고를 저해하는 근본적인 이유는 현행 공직분류체계의 문제 때문이다. 현행 공직직류체계 중 행정직렬의 문제는 다음과 같다.

첫째, 현행 공직분류체계는 순환보직을 근본적으로 막을 수 없다. 순환보직이 이루어질 수 있는 구조적인 이유는 행정직군 중 행정직렬이 다수를 차지하고, 행정직렬이 담당할 수 있는 업무 영역이 지나치게 광범위하기 때문이다. 업무범위가 넓다보니 인사이동의 폭이 넓어지고,

승진을 위한 자리로 빠르게 이동하기 위해서 잦은 순환보직이 이루어질 수밖에 없다.

둘째, 지방자치단체가 직면하고 있는 행정수요에 대한 대응력을 저하시킨다. 세계경제의 불황이 지속되면서 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 역할이 중요해지고 있는데, 현행 「지방공무원 임용령」에 나타난 직렬체계에서는 지역경제 분야의 업무를 전담할 수 있는 직렬이 미비한 실정이다. 이처럼 지방자치단체가 직면하고 있는 행정수요에 적극적으로 대응하기 위한 전문성을 갖춘 인적자원을 확보할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않은 상황은 지방자치단체의 대응성과 생산성을 저하시키게 된다.

셋째, 현행 공직분류체계는 지방자치단체 인사행정 현실과 적합성이 낮다. 현행「지방공무원 임용령」에 따르면 지방직공무원의 공직체계를 직군, 직렬, 직류로 분류하고 있으며, 「지방공무원 임용령」 [별표 1]에서는 행정직렬은 10개의 직류로 세분화하고 있지만, 현행 직류체계는 선발 시 시험과목의 차이만 있을 뿐, 임용 이후에는 직렬단위로 통합하여 인적자원을 관리하고 있기 때문에 실효성이 없다.

지방자치단체의 전문성을 제고하여 변화하는 행정환경에 대한 대응력 및 생산성을 제고하기 위한 방안으로 기존 직류의 직렬전환의 타당성을 해당 업무를 수행하기 위해 필요한 전문성과 미래 행정수요라는 기준으로 검토하였으며, 현행 「지방공무원 임용령」 [별표 1]에서 명시하고 있는 일반직 공무원의 직급표 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

〈표 5〉 「지방공무원 임용령」〔별표 1〕 개선 방안

| 현행 | | |
|---|---|---|
| 직군 | 직렬 | 직류 |
| 1. 행정 | 행 정 | 일반행정 |
| | | 법무행정 |
| | | ~~재 경~~ |
| | | ~~국제통상~~ |
| | | 노 동 |
| | | ~~문화홍보~~ |
| | | ~~감 사~~ |
| | | 통 계 |
| | | ~~기업행정~~ |
| | | 운 수 |

| 개선방안 | | |
|---|---|---|
| 직군 | 직렬 | 직류 |
| 1. 행정 | 행정 | 일반행정 |
| | | 법무행정 |
| | | 노동 |
| | | 통계 |
| | | 운수 |
| | 지역경제 | 지역경제 |
| | 문화관광 | 문화관광 |
| | 홍보대외관계 | 홍보대외관계 |
| | 감사 | 감사 |
| | 기업행정 | 기업행정 |

◇ 지방공무원 인사제도 혁신방안 4 : 전문직군제 도입

전문직군제는 기존의 순환보직을 유지하면서 전문성과 장기근무가 필요한 직무를 전담할 수 있는 공무원을 선발하여 별도의 계급체계, 보수 별도의 인사기준을 통해 관리하는 것이다. 이와 같은 전문직군제 도입 시 장점은 다음과 같다.

첫째, 개별 직무단위로 지정하는 전문직위제와 비교해서 연관성이 높은 직무군을 묶어 전문분야로 지정하여 보직관리를 하고, 전보제한이 엄격하기 때문에 전문성 제고의 효과가 높다.

둘째, 직무중심의 인사관리체계로 조직 전반에 직무와 성과 중심의 조직문화를 구축하기에 효과적이다.

셋째, 순환보직과 전문직을 동시에 운영하기 때문에 일반관리자와 전문가형 관리자를 동시에 육성할 수 있다.

합리적인 전문직군제 도입 및 인사관리를 위해서 직무범위, 선발, 계급체계 및 직렬구분, 전보, 평정 및 승진, 직책, 보수, 인센티브 부여방안 등을 설계하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 6〉 전문직군제 설계안

| 구분 | 내용 |
|---|---|
| 직무범위 | 보건복지, 문화관광, 홍보 및 대외교류, 도시기반, 경제진흥, 환경, 감사, 도시계획 등 |
| 선발 | 선발 : 전직 신청자 중 선발위원회에서 자격요건을 심사하여 전직 승인<br>전직시기 : 7급으로 근무기간이 5년이 경과한 자(6급 이상 제외)<br>재전직 : 본인의 희망에 따라 가능<br>퇴출 : 동일 직급에서 성과평가결과 최하위 등급을 2회 연속받은<br>※ 재전직 및 퇴출 시 패널티 : 전직 이전 직급으로 전환 |
| 계급체계 및 직렬구분 | 계급체계 : 전문관, 전문위원<br>직렬체계 : 행정직렬, 기술직렬<br>※ 전문분야는 직렬이 아닌 행자부 인사분야 통합지침으로 관리 |
| 전보 | 범위 : 동일 전문분야 내의 직위<br>제한기간 : 한 직위에서 3년 동안 전보 제한 |
| 평정 및 승진 | 평정 : 성과계약 방식<br>전문위원은 정원 정하여 인원 통제<br>전문관→전문위원 승진 시 심사를 거쳐 허용 |
| 직책 | 전문위원은 팀장 및 과장급 직책 부여 가능 |
| 보수 | 전문관 : 호봉제(전문관 전직시 6급 승진 초봉에 준하는 호봉 적용)<br>전문위원 : 성과급적 연봉제 적용 |
| 비금전적 보상 | 교육훈련 : 국내외 장기위탁교육 우선권부여<br>안식년제도 도입 : 동일직급에서 10년 근무 후 6개월간 안식년<br>고용연장 : 퇴직 후 재계약<br>은퇴 후 전문행정사자격증 부여 |

## 3. 결론 및 시사점

이상에서 제시된 네 가지 방식의 인사제도 혁신방안의 성공적인 도입을 위한 전략을 마련하기 위해선 각 제도가 가지는 장·단점, 정치적·현실적 실현가능성, 법·제도의 정비 정도 등을 고려해야 한다. 네 가지 인사제도 혁신방안은 장·단점 및 전략적 도입 및 실행을 위한 우선순위를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 7〉 지방공무원 인사제도 혁신방안 장·단점 비교

| 구분 | 장점 | 단점 | 우선순위 판단기준 | | 우선순위 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 법·제도의 정비 수준 | 정치적·현실적 가능성 | |
| 전문직위 제도확대 | ● 조직생산성 제고<br>● 성과중심 공직문화 정착<br>● 제도의 도입 및 운영 용이 | ● 내부구성원의 자발적 참여 유도를 위한 인식개선 어려움<br>● 최고의사결정권자의 지지 확보 | 상 | 상 | 1순위 |
| 경력개발 제도 도입 | ● 개인의 경력개발 욕구 충족 및 직무만족 제고<br>● 조직목표의 원활한 달성<br>● 행정서비스의 질 개선 및 생산성 제고 | ● 선호부서 중심 인력 편중<br>(격무부서 중심의 경력개발제도 도입 시 문제완화 가능)<br>● 최고의사결정권자의 지지 확보 어려움 | 중 | 하 | 3순위 |
| 직렬재설계 방안 | ● 순환보직 문제의 대폭 완화<br>● 인사행정의 효율성 제고 | ● 소수직렬 문제의 심각화<br>● 부처이기주의 심화<br>● 지방자치단체간 협의의 어려움 | 하 | 하 | 4순위 |
| 전문직군제 도입 | ● 전문성 제고 효과 높음<br>● 직무와 성과중심의 조직문화 조성<br>● 일반관리자 및 전문관리자 육성 가능 | ● 전문직군의 소수직군화<br>● 전문관리자의 관리능력 부족<br>● 조직 내 위화감 심화<br>● 제도도입에 장시간 소요 | 중 | 중 | 2순위 |

지방공무원의 전문성·책임성 및 업무효율성을 제고하기 위한 효과적인 방법은 본 연구에서 제시된 개선방안 중 두 가지 이상의 대안을 복합적으로 활용하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 예를 들어 법무행정은 전문적인 법률지식이 필요한 분야는 임기제로 변호사를 채용하고, 조례나 규칙 제·개정 관련 직무는 전문직위로 지정하여 전문성을 제고하는 것이 가능하다. 또한 전문직군제를 도입하더라도 전문성 및 장기재직이 필요한 소수 직위는 전문직위제로 보완하여 조직 전체의 전문성을 제고하면서 인사탄력성도 함께 제고하는 방안을 모색할 필요가 있다.

# 목 차

**제1장 머리말 ····· 1**

1. 연구배경 및 목적 ····· 1

1) 연구의 필요성 ····· 1
2) 연구 목적 ····· 2
3) 기대효과 ····· 3

2. 연구범위 및 방법 ····· 3

1) 연구범위 ····· 3
2) 연구방법 ····· 4

**제2장 관련 이론 및 정책동향 ····· 5**

1. 이론적 검토 ····· 5

1) 순환보직의 개념과 도입 목적 ····· 5
2) 순환보직의 현황과 문제점 ····· 6
3) 순환보직 관행의 지속원인 ····· 8

2. 국내외 정책동향 ····· 9

1) 전문직위제도 ····· 9
2) 전보제한제도 ····· 11
3) 경력개발제도(CDP, Career Development Program) ····· 11
4) 민간근무휴직제도 ····· 13

3. 선행연구 ····· 14

1) 전문성에 대한 개념 ····· 14
2) 공무원 전문성과 인사운영 시스템 ····· 16

4. 시사점 및 본 연구의 관점 ····· 17

**제3장 충청남도 보직관리 제도 운영 현황 및 문제점 ····· 18**

1. 인력현황 및 문제점 ····· 18

2. 복수직위 운영 현황 및 문제점 ····· 23

3. 보직관리 등 인사운영 현황 및 문제점 ····· 27

4. 전문직위제도 운영 현황 및 문제점 ····· 31

**제4장 사례연구 ····· 33**

1. 경력개발제도 운영 사례 ····· 33
   1) 관세청의 경력개발제도 운영 사례 ····· 33
   2) 서울시의 경력개발제도 도입 사례 ····· 39
2. 서울시 전문직위제도 운영 사례 ····· 43
   1) 전문직위제 도입 배경 ····· 43
   2) 전문직위제 운영 개요 ····· 44
   3) 전문관 인센티브 ····· 46

**제5장 지방공무원 전문성 제고를 위한 인사제도 혁신방안 ····· 49**

1. 인사제도 혁신을 위한 접근방법 ····· 49
   1) 직무중심의 접근방법 ····· 50
   2) 공직분류체계 중심의 접근방법 ····· 53
2. 충청남도 인사제도 혁신 방안 ····· 58
   1) 전문직위제 확대 방안 ····· 58
   2) 경력개발제도의 도입 방안 ····· 64
   3) 직렬재설계 방안 ····· 75
   4) 전문직군제 도입 방안 ····· 83

**제6장 결론 및 정책제언 ····· 95**

1. 요약 및 결론 ····· 95

2. 정책제언 ····· 96

3. 본 연구의 한계 및 향후 과제 ····· 100

참고문헌 ····· 102

# 표 목 차

<표 1> 중앙행정기관 일반직공무원 전보자 평균재직기간 ····· 6
<표 2> 중앙행정기관 고위공무원 전보자 평균재직기간 ····· 7
<표 3> 전문성에 대한 학자들의 다양한 정의 ····· 15
<표 4> 기관·직급별 정현원 현황 ····· 19
<표 5> 실국별 정·현원 현황 ····· 20
<표 6> 임기제 공무원 정원 현황 비교 ····· 21
<표 7> 4급 이하 직렬별 정·현원 현황 ····· 22
<표 8> 4급 이하 복수직위 지정 및 운영 현황 ····· 23
<표 9> 4급 복수직위 지정 및 운영 현황 ····· 24
<표 10> 5급 복수직위 지정 및 운영 현황 ····· 25
<표 11> 6급 이하 복수직위 지정 및 운영 현황 ····· 25
<표 12> 7급 이하 복수직위 지정 및 운영 현황 ····· 26
<표 13> 일반직 승진임용 소요 연수 전국 비교('13년~'15년) ····· 28
<표 14> 일반직 3개년도('13년~'15년) 승진임용 소요 연수 ····· 29
<표 15> 평균 현 직위 근무 기간 전국비교('13년~'15년) ····· 29
<표 16> 직급별 현 직위 근무 연수('13년~'15년) ····· 30
<표 17> 전문직위 수당 ····· 31
<표 18> 관세청 경력개발 단계 및 보직관리방법 ····· 34
<표 19> 관세청 전문분야 구분 및 세부 직무내역 ····· 35
<표 20> 관세청 경력개발 전문분야 지정 현황 ····· 36

<표 21> 전문분야별 기본직무와 심화직무 ····· 37
<표 22> 서울시 전문분야 분류 내용 ····· 41
<표 23> 지방공무원 수당 등에 관한 규정에 따른 전문관 수당 변경내용 ····· 46
<표 24> 실·국별 전문직위 지정 현황 ····· 61
<표 25> 전문직위제 확대 방안 ····· 64
<표 26> CDP 도입을 위한 직무분류 ····· 68
<표 27> 신규임용시 계급별 경력개발단계 구분 ····· 69
<표 28> 충천남도 격무부서 분류 현황(2014년 기준) ····· 70
<표 29> 신규임용시 계급별 경력개발단계 구분(격무부서 중심) ····· 71
<표 30> 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」[별표 9] 개정안 ····· 74
<표 31> 행정직류 직렬전환 타당성 평가 ····· 79
<표 32> 광역자치단체 문화·관광업무 관련 조직 현황 ····· 80
<표 33> 지방공기업 인력 현황 ····· 82
<표 34> 「지방공무원 임용령」[별표 1] 개선 방안 ····· 82
<표 35> 전문직군제 도입 시 「지방공무원 임용령」 [별표 1] 개정안 ····· 87
<표 36> 지방공무원 평정 관련 법령 ····· 88
<표 37> 「지방공무원 보수규정」[별표 11] 개정안 ····· 90
<표 38> 전문직군수당 신설(안) ····· 90
<표 39> 「공무원연금법 시행령」 개정안 ····· 91
<표 40> 전문직군제 설계안 ····· 93
<표 41> 지방공무원 인사제도 혁신방안 장·단점 비교 ····· 98
<표 42> 지방공무원 인사제도 혁신방안 우선순위 ····· 99

# 그 림 목 차

[그림 1] Z자형 보직이동 형태 ····· 7
[그림 2] 관세청 직군별 경력개발경로 ····· 36
[그림 3] 관세청 CDP 전자보직 절차 ····· 38
[그림 4] 관세청 CDP와 교육훈련 연계 체계 ····· 38
[그림 5] 서울시 경력개발 경로 ····· 40
[그림 6] 서울시 전문직위 지정 절차 ····· 44
[그림 7] 서울시 전문관 선발 절차 ····· 45
[그림 8] 지방공무원 인사제도 개선 방안 ····· 49
[그림 9] 경력개발제도 도입 및 운영절차 ····· 66

# 제1장 머리말

## 1. 연구배경 및 목적

### 1) 연구의 필요성

1995년 지방자치제도의 본격적인 실시 이 후 지역주민들의 복리증진을 위한 지방자치단체 역할의 중요성이 증대하고 있다. 특히 국내적으로는 노령인구의 급증으로 인해 복지수요는 증가하고 있으나 경제가 장기적인 저성장국면에 들어서면서 재정확보에 어려움을 겪고 있으며, 대외적으로 세계경제의 불확실성이 증가하면서 지역 경제가 입는 피해는 보다 직접적이고 광범위하게 이루어지고 있다. 지방자치단체는 지역경제의 활성화, 청년실업문제 완화, 복지수요에 대한 적극적 대응 등 당면한 문제를 해결하기 위해 다양한 정책들을 입안 및 집행하고 있지만 해당 정책의 실효성에 대한 평가는 긍정적이지만은 않은 것이 현실이다.

지방자치단체가 직면하고 있는 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해선 지방자치단체의 경쟁력을 강화하고 행정전문성을 제고해야만 한다. 장기저성장이 일상화된 상황에서는 업무처리의 효율성을 제고하여 비용을 절감하고, 지역 및 국가나 세계의 다양한 행위자들과의 거버넌스 구축을 통해 새로운 자원을 확보하는 등 지방자치단체의 경쟁력을 강화시켜야만 한다.

지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위해선 공무원들의 전문성 제고가 필수적인 요소이다. 현재 세계는 국가간 경쟁을 넘어 지역간 경쟁도 치열해지고 있는 상황에서 외국자본을 유치하거나 관광경쟁력을 확보하기 위해선 지역의 특성을 바탕으로 차별화된 관광 상품을 개발하거나 자본유치를 위한 장점을 강조한 홍보전략을 수립하는 노력이 필요하다. 또한 지역에 산재하는 민간 및 시민사회의 다양한 자원을 유기적으로 연결하여 보다 적은 비용으로도 다양하고 실효성 있는 복지정책을 펼칠 수 있는 노력이 필요하다. 지역의 특성을 새로운 경쟁력으로 전환하기 위해선 공무원들이 관련 분야에 대한 전문성, 다양한 네트워크를 구축·활용할 수 있는

경험과 노하우를 갖고 있어야 한다. 그러나 지방자치단체의 경우 빈번한 순환보직으로 인해서 자신이 담당하고 있는 직무분야에 대한 전문성을 제고하지도 못하고 있고, 직무노하우나 경험도 부족한 상황이다. 비슷한 지역축제가 곳곳에서 벌어지고 있고, 지역경제 활성화를 도모한다면서 전시성·일회성 행사만 반복적으로 치러지고 있는 것도 해당 분야에 대한 전문성과 노하우가 부족한 상황에서 자치단체들이 서로 비슷한 정책을 모방하다 보니 생긴 현상이다.

지방자치단체가 지역주민들의 행정수요에 대한 대응력을 제고하고 정책의 실효성을 제고하기 위해선 현행 순환보직의 문제를 완화하기 위한 구체적인 개선방안을 모색해야만 한다.

### 2) 연구 목적

순환보직은 개인차원에서는 보직부적응 해소, 동일업무를 장기간 수행할 경우 발생하는 매너리즘을 방지하며, 능력발전 및 승진의 기회를 제공하며, 조직차원에서는 탄력적인 인사운영을 가능하게 하고, 조직변동 등에 따른 조정을 용이하게 해주며 부처할거주의나 부패 방지 등의 장점을 가지고 있다(김광호, 2008). 순환보직의 장점과 함께 기본적으로 우리나라 공직체계가 폐쇄형이기 때문에 일반관리자의 육성을 위해선 순환보직이 불가피하다는 입장도 있다.

순환보직의 장점 및 공직체계의 특성에도 불구하고 순환보직은 너무 많은 문제점을 야기하고 있다. 첫째, 잦은 순환보직으로 인해 한 직위에서 근무하는 기간이 너무 짧아 전문성 제고의 장애요인이 된다. 최근에 인사혁신처는 국가직 공무원의 전보제한 기간을 3년으로 연장하였음에도 중앙부처의 일반직 공무원의 평균재직기간은 2012년 기준으로 3년 미만이 87.2%에 달하고 있다. 이것은 고위직으로 올라갈수록 심각해지는데, 인사혁신처에서 발표한 2014년 기준 고위공직자 평균재직기간에 따르면 고위공무원단 중 3년 미만 근무자는 96%, 3급은 94.1%, 4급은 92.2%에 달하고 있다. 평균 근무기간이 3년에도 미치지 못하는 상황에서 직무전문성을 기대하는 것은 어렵다.

둘째, 빈번한 순환보직은 책임성 및 업무효율성의 저하를 야기한다. 한 직위에서 근무하는 기간이 짧을수록 이해관계가 첨예하게 대립하는 정책과제 등은 자신의 재직기간 동안 적극적으로 해결하기보다 최대한 뒤로 미루게 되어 책임성의 저하를 야기하게 된다. 또한 순환보직은 업무담당자의 잦은 교체를 야기하여 업무효율성을 저하시키며, 여기에 관리자까지 교체되

면 업무파악 등에 투자되는 시간이 급속하게 증가하여 업무효율성을 저하시킬 수밖에 없다.

지방자치단체는 종합행정이라는 특성으로 인해 중앙부처보다 평균재직기간이 더 짧아 순환보직으로 인한 문제가 더 심각한 것이 현실이다. 따라서 본 연구는 충청남도를 중심으로 지방자치단체가 지역주민의 다양한 행정수요에 대한 대응력을 높이고 조직성과를 제고할 수 있도록 지방공무원 인사제도 중 순환보직의 문제를 완화할 수 있는 개선방안을 마련하고, 새로운 제도의 실효성을 제고하기 위한 구체적인 제도 설계를 병행하는 것을 목적으로 한다.

### 3) 기대효과

본 연구과정에 대한 기대효과는 아래와 같다.

첫째, 충청남도 공무원 전문성 제고를 위한 인사제도의 성과 및 문제점 분석을 통해 향후 인사제도 개선방안에 대한 시사점을 도출하고, 합리적인 인사제도 운영을 위한 대안을 모색할 수 있을 것이다.

둘째, 개선방안의 종합적 활용을 통해 순환보직 문제 완화의 실효성을 제고할 수 있다. 본 연구는 순환보직 문제를 완화하기 위해서 네 가지 방안을 검토하고, 충청남도에 적용할 수 있도록 제도설계를 병행한다. 제시된 각 대안들 중 하나를 선택하는 것보다는 2개 이상의 대안을 병합하면 순환보직의 문제 완화 및 전문성 제고의 실효성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 충청남도 공무원의 전문성 향상을 통해 행정수요에 대한 대응력 및 생산성을 제고하여 지역주민들의 신뢰도 및 만족감을 증진할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 연구범위 및 방법

### 1) 연구범위

이 연구의 연구범위는 아래와 같다.

우선 공간적으로는 충청남도를 기본으로 한다. 본 연구가 지방공무원의 인사제도 개선방안

을 마련하는 것이지만, 주요 분석대상은 충청남도를 기본으로 할 것이다. 하지만 사례연구 및 인사제도 운영 현황 분석 등을 위해서 필요한 경우에는 중앙부처 및 서울시 등 다른 지방자치단체도 분석 범위에 포함한다.

중앙부처 및 충청남도 인사제도 운영현황 분석의 적절성을 확보하기 위해서 시간적 범위는 최근 5년을 분석범위로 설정한다. 다만 관련 자료가 최근의 것이 없는 경우에는 시간 범위를 최대한 확장해서 분석에 필요한 자료를 활용하고자 한다.

### 2) 연구방법

본 연구는 충청남도 및 지방공무원의 순환보직 문제를 완화하여 전문성을 제고하기 위한 인사제도 혁신방안을 모색하는 것이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해 우선 공무원 순환보직 및 전문성에 대한 선행연구를 검토하여 보직관리 및 공직체계 개선을 위한 기본방향을 도출하고자 한다.

둘째, 순환보직 문제 완화를 위해서 중앙부처 및 타 지방자치단체에서 시행하고 있는 인사제도에 대한 사례분석을 실시할 것이다. 특히 관세청의 경력개발제도, 서울시의 경력개발제도 및 전문직위제도 운영 사례를 검토할 것이다.

셋째, 충청남도 인사제도 및 보직관리 현황을 분석할 것이다. 지방공무원의 전문성 제고 등 순환보직의 문제 완화를 위해 충청남도에서 시행하고 있는 인사제도 및 보직관리 현황 분석을 통해 제도 운영의 효과, 문제점 등을 분석하고, 지방공무원 인사제도 개선방안 수립을 위한 기본 방향을 도출하고자 한다.

넷째, 지방공무원 인사제도 개선을 위한 구체적인 제도설계 및 개선방안의 장단점을 도출할 것이다. 특히 충청남도의 특성을 반영한 제도 설계 및 각 개선방안의 장·단점을 분석하여 제도 도입을 위한 전략 수립의 기초자료로 활용하도록 할 것이다.

# 제2장 관련 이론 및 정책동향

## 1. 이론적 검토

### 1) 순환보직의 개념과 도입 목적

순환보직(job rotation)이란 공무원 개개인의 역량 개발을 목적으로 고안한 일종의 배치전환을 말한다. 배치전환(reassignment transfer)이란 수평적 인사이동으로 동일직급 내의 이동이기 때문에 보수의 변동이 없는 것이 특징이다. 배치전환은 여러 유형으로 나눌 수 있는데, 직무성격의 변화와 직렬 경계를 기준으로 전보와 전직으로 구분할 수 있다. 전보란 같은 직렬 안에서의 수평적인 이동이며, 전직이란 동일한 등급에서 다른 직렬로 이동하는 것을 의미한다. 배치전환은 원칙적으로 다음과 같은 효용성을 지닌다. 개인적인 차원으로는 자신이 맡은 보직에 대한 부적응을 해소하는 방법으로 사용될 수 있으며, 오랜 기간 같은 업무를 수행하는 데에서 오는 권태감을 제거하여 조직의 침체를 방지할 수 있다. 또한 개인에게 있어 능력발전과 승진의 기회로 작용한다. 반면 조직차원에서는 인사관리의 융통성을 제공하기 때문에 직무변동 및 정부 조직개편에 따른 조정의 효율성을 제고해준다. 아울러 공무원들의 주기적인 이동을 통해 장기간 재직으로 발생할 수 있는 유착관계를 예방해 부패방지의 효용이 있다.

이러한 순환보직은 국가공무원법 제32조의5 제2항에 규정되어 있는 적재적소의 배치 원칙과 함께 공무원 인사 제도의 바탕을 이룬다. 재직공무원의 전보에 관한 규정인 공무원임용령 제44조는 “전보를 실시할 때에는 해당 공무원이 맡은 직무에 대한 전문성과 능률을 높이고, 창의적이며 안정적인 직무수행이 가능하도록 하여야 한다.”고 하여 순환보직의 취지를 잘 명시하고 있다.

더불어 빈번한 자리이동이 불러일으키는 폐해를 예방하기 위해 공무원임용령 제45조에서 필수보직기간 준수 규정을 두고 있다. 최근(2015.9.25.)에 본 조항이 강화되어 일반직공무원은

원칙적으로 필수보직기간이 기존 2년에서 3년으로 늘어났고, 국·과장급 공무원 역시 기존 1년 및 1년 6개월인 기간이 각 2년으로 강화되었다. 동일 기관 내에서 직무가 유사한 직위로의 전보일 경우(2년)나 경력경쟁채용시험을 통한 채용(5년)과 같은 경우는 별도로 규정하였다.

### 2) 순환보직의 현황과 문제점

앞서 많은 선행연구들이 양적(직위별 평균재직기간 조사)·질적(공무원 대상 Focus Group Interview) 방법을 활용하여 순환보직 관행의 문제점을 파악하고자 하였다. 구 중앙인사위원회에서는 순환보직에 대한 비판이 지속적으로 제기됨에 따라 정확한 실태를 파악하고자 2001년과 2004년에 과장급 이상의 직위에 대한 재직기간을 조사하였다. 그 결과 두 번의 조사 모두 평균재직기간이 1년 1개월 남짓으로 나타났고, 1년 미만인 경우 역시 약 47%나 되어 빈번한 순환 전보의 발생이 공무원 전문성 제고에 부정적인 영향을 미치고 있다고 나타난다. 이러한 문제점을 반영하듯 공무원임용령 제45조의 전보제한기간은 세 차례에 걸쳐 강화되었는데, 2006.6.12.부터 종전 1년이었던 전보제한기간이 2년으로 늘어났으며 2015.9.25.부터는 3년으로 늘어나게 되었다. 그러나 예외를 폭넓게 인정하고 있고 실질적으로 한 직위에서 근무하는 기간 자체가 짧아 실효성을 갖지 못하고 있는 실정이다. 최근의 자료를 살펴보아도 고착화된 순환보직 관행은 개선되지 않았음을 확인할 수 있다. 여전히 3년 미만의 보직이동이 주를 이루고 있으며 특히 고위공무원 같은 경우는 1년 내외로 보직 주기가 더욱 짧다. 이러한 상태는 전문성 축적은 물론 기본적인 부서 업무 파악에도 악영향을 미칠 수밖에 없다는 것을 보여준다.

〈표 1〉 중앙행정기관 일반직공무원 전보자 평균재직기간

(총 52,324명, 안전행정부, 2012년)

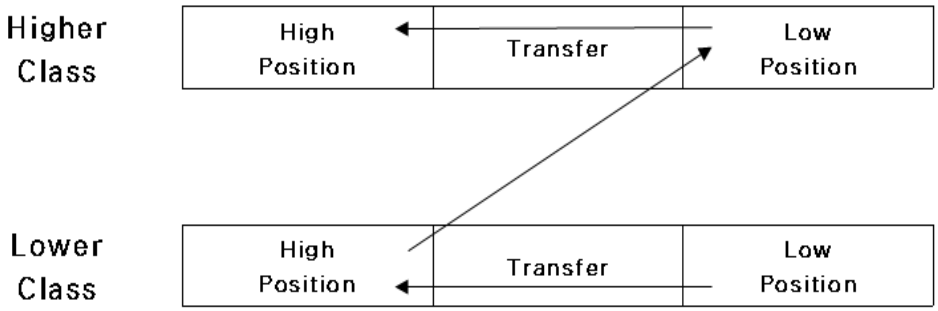
| 평균재직기간 | 비중 |
|---|---|
| 1년 미만 | 25.8% |
| 1~2년 미만 | 38.3% |
| 2~3년 미만 | 23.1% |
| 3~4년 미만 | 6.7% |
| 4~5년 미만 | 2.6% |
| 5년 이상 | 3.5% |

〈표 2〉 중앙행정기관 고위공무원 전보자 평균재직기간

(인사혁신처, 2014년)

| 구분 | 1년 미만 | 1~2년 미만 | 2~3년 미만 | 3~4년 미만 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|
| 고위공무원단 (%, 500명) | 47.0% (235명) | 39.4% (197명) | 9.6% (48명) | 3.0% (15명) | 1.0% (5명) |
| 3급 (%, 322명) | 40.7% (131명) | 40.4% (130명) | 13.0% (42명) | 5.0% (16명) | 0.9% (3명) |
| 4급 (%, 3016명) | 41.4% (1248명) | 35.8% (1081명) | 15.0% (453명) | 4.5% (135명) | 3.3% (99명) |

이러한 사실을 바탕으로 할 때, 자연스럽게 제기되는 의문은 "왜 이렇게 순환보직이 자주 발생하는지"에 대한 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 순환보직은 보직 부적응을 해소하고 조직의 침체를 방지하며, 더 많은 승진 기회와 능력발전 동기를 제공해준다. 이처럼 인사관리를 융통성 있게 만드는 효용이 있다는 점을 생각해본다면, 위 문제는 승진이나 인사관리와 관련된 어떤 구조적인 문제로 인해 발생되는 것이라고 유추해볼 수 있다.




〔그림 1〕 Z자형 보직이동 형태

우리나라 공무원의 보직이동 형태를 살펴보면 소위 "Z자형 보직이동"의 형태를 띠고 있다. 즉, 동일한 직급 안에서도 자리에 대한 가치가 달라 하위 보직부터 상위 보직까지 연쇄적으로 존재한다는 것이다. 한 직급 내의 하위보직에서부터 상위보직까지로 이동을 마치면 상위직급

으로 승진하고 다시 해당직급의 상위 보직으로 이동을 계속한다는 것이다. 그렇기 때문에 하나의 직급에서 결원이 발생하게 되면 동일 직급 내 하위 보직의 사람들은 각각 한 단계 위의 보직으로 이동하고, 그렇게 하여 공석이 된 해당 직급 가장 하위의 보직은 바로 밑 직급에서 제일 높은 보직에 있던 사람이 채우게 되는 거대한 연쇄이동이 일어나는 것이다. 실제로 김흥로(2005)가 분석한 공무원 보직경로를 유형별로 나누어 살펴보면 하위직급에서 승진을 통해 새로운 자리에 보직하는 초임직, 전보의 유입과 유출로 구성된 중간직, 상위직급으로의 승진을 통한 이동이 대부분을 차지하는 상위직이 존재한다는 것을 알 수 있다.

빈번하게 발생하는 순환보직은 정부 부문의 전문성 축적에 장애 요인으로 작용할 수밖에 없다. 한 줄로 길게 늘어서 있는 보직 연쇄고리에서 한 칸 한 칸씩 앞으로 이동하는 순환보직 시스템하의 전보에 개개인의 전문성이 고려될 여지는 매우 제한적이기 때문에 업무 인수인계 시 수반되는 정책 단절과 비효율은 큰 걸림돌이 되고 있다. 이러한 문제가 가장 크게 적용되는 분야는 높은 전문성이 필요한 외교・통상 분야로, 한-칠레 자유무역협정(FTA) 체결 과정에서 외교부 업무담당자의 잦은 교체 문제가 언론에 보도된 바 있다.

업무 비효율과 전문성 이외에도 지나치게 짧은 재임기간으로 인한 업무연속성, 더 나아가 공무원의 책임성 문제도 존재한다. 정책기획과 실행을 담당 공무원 한 사람이 일관성 있게 수행하지 못하게 되면 정책의 연속성이 크게 떨어질 수밖에 없다. 또한 책임의 범위가 명확하지 않을 경우 공무원들이 혼란에 빠질 수 있으며, 이에 따라 성실성 역시 크게 저하될 가능성이 높다. 자신이 기획한 일을 자신이 집행하는 경우가 드물기 때문에 지금 당장 눈에 보이는 업적에 매몰되어 실행가능성을 고려하지 않는다는 점, 처리가 곤란한 일은 본인 임기 내에 처리하지 않기 위해 업무를 지연시키거나 회피하려는 유인도 나타나게 된다.

아울러 여러 자리를 두루 경험하여 경험을 쌓는 것이 승진을 하려면 필수적이라고 인식되는 우리나라 공직사회의 풍토에서는 공무원 개인이 자신에게 알맞은 자리를 찾아 오랜 기간 동안 일하며 성과를 내고 싶어도 승진에 불리하지 않을까 생각하여 꺼리게 되는 경우도 발생하고 있다.

### 3) 순환보직 관행의 지속원인

그동안 많은 전문가들이 지적해왔듯이 우리나라 공무원은 직무수행의 핵심역량으로서 전문성이 부족한 편이다. 이처럼 공무원의 전문성을 저해하는 고질적인 병폐로 꾸준히 지적된 것이 바로 순환보직 관행의 지속인데, 여기에는 그 나름대로의 이유가 있다.

순환보직 제도는 동일직위에 대한 장기적인 보직에 따른 직무침체를 방지하고 이권과 관련된 특정 직위의 경우 부조리와 부패를 방지할 수 있다. 또한 지역에 따른 선호도 차이와 업무강도에 대한 형평성을 반영할 수 있고, 재임기간을 짧게 했을 경우 영전의 기회가 증가될 수 있다. 아울러 본 제도를 활용할 경우 specialized generalist를 양성하는 데에도 유리한 측면을 가지고 있기 때문에 그동안 지속적으로 관례화 된 것이라고 볼 수 있다.

반면 또 다른 관점에서 바라보면, 그동안 공무원 인적자원관리에 대해 장기적이고 일관된 원칙이 확립되어있지 못했기 때문이기도 하다. 기관장이 바뀔 때마다 그때그때의 편의에 맞추어 인사 운영이 이루어진 부분도 있다는 것이다.

업무의 성격에 따라서는 순환전보로 인해 해당업무에 대한 이해가 깊어져 오히려 전문성이 증가하는 경우도 있다고는 하지만, 사회문제가 점점 복잡해지고 다원화되어가는 행정 환경의 변화에 대처하기 위해서는 인적관리시스템 역시 전문화되고 분화될 필요가 있다. 부처의 업무성격에 따라 구체적인 설계에는 차이가 있을 수 있겠으니 순환보직 관행을 해결하는 관점에 있어서는 새로운 접근이 요구된다.

## 2. 국내외 정책동향

우리나라는 공무원의 전문성 제고를 위하여 전문직위제도, 전보제한제도, 경력개발제도(CDP), 민간근무휴직제도 등을 운영하고 있다. 아울러 직무의 곤란성과 책임의 정도에 따라 직위를 배분하여 공무원 개개인의 경력과 실적에 맞추어 능력을 발전시킬 수 있도록 보직관리를 운영하고 있다. 관련 제도들을 간략히 소개하면 아래와 같다.

### 1) 전문직위제도

전문직위제도란 해당 부처 직위의 업무 성격 및 장기 근무의 필요성 등을 고려하여 전문성이 특히 요구되는 직위를 지정·관리하는 것을 말한다. 국제 분야 업무 및 중앙행정기관별 핵심 업무를 담당하는 직위에 요구되는 적절한 자격을 갖춘 이를 전문관으로 선발하여 보직하고, 동 직위에서 3년 이상의 장기근무를 하게 하는 제도이다.

소속 부처 장관은 동 유형에 해당하는 직위를 공무원임용령 제43조의3 제2항에 근거하여 전문직위로 지정하되, 비선호 격무부서의 전문성이 요구되는 직위가 우선적으로 지정될 수 있도록 하여야 한다. 해당 전문직위의 직무수행요건을 갖춘 자를 전문관으로 선발하여 보직하여야 하며, 전문관이 해당 전문직위에 근무하지 않게 된 경우에는 전문관의 지위를 상실하게 된다. 아울러 전문관으로 선발되어 전문직위에서 근무 중인 공무원에 대하여는 「공무원수당 등에 관한 규정」 제14조에 따라 예산의 범위 내에서 전문 직위 수당을 지급할 수 있고, 전문관으로 선발되어 전문직위에 근무한 경력에 대하여 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」 제27조에 따라 가점을 부여할 수 있다. 또한 직위의 선호도 및 업무 난이도 등을 고려하여 수당·가점을 차등화하는 등 부처 실정에 맞는 인센티브 체계를 설계함으로써 합리적인 보직관리가 이루어지도록 고안되었다.

전문직위제도의 운영현황을 살펴보면 2010년 6월 기준 과장급 75명·계장급 이하 704명으로 총779명이 지정되어 있다. 이 중에서 과장급의 경우에는 13명, 계장급 이하의 경우에는 349명으로 총 362명이 최종 임명되어 약 46.47%의 전문관 임용률을 보인다. 이후 2013년 4월 기준으로는 과장급의 경우 73명, 계장급 이하의 경우 695명으로 총 768개의 직위가 지정되었고, 최종적으로 과장급 64명과 계장급 이하 519명 총 583명이 전문관으로 임명돼 75.9%의 임용률을 나타냈다. 전자의 운영형황과 비교하여 약 30%이상이 더 임명된 것으로 해석할 수 있다.

제도가 정착될수록 전문직위의 수와 임용률이 점차 증가하겠지만, 그럼에도 불구하고 전문직위제도가 유명무실하게 운영되는 이유는 무엇보다 충분한 인센티브를 제공하지 못하기 때문이다. 전문직위 보직자에 대한 보상의 수단으로써 성과평가를 할 때 별도의 가점을 주는 방법을 사용하고 있는데, 이 때 반영하는 가점이 높지 않기 때문에 충분한 동기를 부여하기는 어렵다.

### 2) 전보제한제도

빈번한 전보로 인한 업무의 연속성과 안정성의 저해를 막기 위해 전보를 제한하는 기간인 필수보직기간(구. 전보제한기간)을 설정하여 운영 중이다. 2015년 9월 25일 공무원임용령 개정에 따라 제45조 1항의 필수보직기간이 종전 2년에서 3년으로 늘어났고, 국과장급 공무원 역시 기존 1년 및 1년 6개월에서 각 2년으로 강화되었다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 전보제한에 대한 규정이 있음에도 불구하고 실제적인 효과는 그리 크지 않다. 특히 예외규정으로 동일 기관 내 유사 직위로 전보하는 경우 필수보직기간을 2년 이상으로 정하도록 했고, 기관장이 긴급한 현안업무 수행이나 인재육성계획에 따라 전보가 필요하다고 인정한 경우는 이러한 필수보직기간 내에서도 전보가 가능하도록 하여 실효성이 떨어진다는 지적을 받는다.

### 3) 경력개발제도(CDP, Career Development Program)

경력개발제도는 입직부터 퇴직 시까지의 경력 경로를 개인 혼자만이 아니라 조직과 함께 설계하고 장기적인 관점해서 관리해나가는 종합적 인적자원 개발시스템이다. 이를 정부부문에 적용하면 인사관리의 제 기능인 채용, 교육훈련, 근무성적평정, 승진, 직무순환, 직무관리 등의 기능이 경력과 관련한 개인의 욕구 및 인력수급과 인재개발계획을 중심으로 한 조직의 욕구를 상호작용적 관점에서 통합하는 과정으로 볼 수 있다.

경력개발제도의 운영 원칙을 간략히 설명하면 첫째, 자기주도(상향식)로 구성원 스스로 정보를 수집하여 경력목표 및 경력개발계획을 수립하는 것이다. 둘째, 경력개발은 상사와 부하의 공동책임사항이며 인사부서는 이러한 활동을 돕는 지원시스템을 구축해야 한다는 것이다. 셋째, 분야별 보직관리 원칙으로 부서 조직을 여러 전문분야와 공통분야로 구분(ex. I자형, T자형 등)하여 공무원의 경력・전공・적성 등에 알맞게 배치해야 한다. 넷째, 직무와 역량을 원칙으로 한다. 직급이 아닌 직무를 중심으로 하여 경력개발계획을 세우고, 직무에서 요구되는 역량과 보유역량 비교를 통해 개인에게 필요한 역량을 개발하는 데에 중점을 두는 것이다. 마지막으로 다섯째, 개방성과 공정경쟁의 원칙이다. 경력개발의 기회는 모든 직원들에게 공평하게 제공되어야 하며 보직이동의 기회 역시 적절한 역량을 가지고 있는 직원 모두에게 공정하게 제공해야 한다.

이 제도는 제2차 세계대전이 끝난 뒤, 미국 연방정부에서 능률성을 제고하기 위해 만들어진 제2차 후버위원회(1955년)에 제출되어진 인사 권고안 "육군문관 경력개발제도"에서 처음 시작되었다. 1960년대 초 IBM 등 민간 기업으로 확산되었는데, 1990년대에 본격적으로 민간부문 및 공공부문에서 활발히 시도되었다. 우리나라에서는 1980년대 초반 민간 기업에서 제도도입이 논의되었고, 1990년대까지 걸쳐서 삼성 및 LG그룹 계열사를 중심으로 도입되었다. 정부에서도 2000년대 초 도입 가능성을 타진했고, 참여정부 출범(2003년) 후 인사개혁 로드맵에 포함되어 적극적으로 받아들여지기 시작하였다. 참여정부의 정부혁신위원회는 인사혁신을 위한 과제로 경력개발제도 도입을 추진했는데, 2003년에는 1단계로 사업 토대를 구축하였고, 2004~2005년에는 2단계로써 제도 도입을 위한 각종 법령 정비와 함께 시범운영(Pilot Test)을 진행했다. 마지막으로 2006년 이후에는 각 기관별 제도 도입 확대를 목적으로 하는 인사개혁 로드맵을 2003년 8월에 발표했다.

이렇게 확정된 로드맵에 따라 2005년 상반기 관련 법령을 개정했으며, 하반기에는 시범 운영을 통해 2006년부터 단계적으로 확대해나갔다. 특히 2006년 국무조정실이 주관하는 정부업무평가 지표 항목으로 '경력개발제도 도입 추진 노력도' 부문이 포함되면서부터 제도 도입이 본격화되었다.

이후 중앙인사위원회가 경력개발제도 추진 내역을 조사한 자료에 따르면, 2006년 9월 기준으로 경력개발제도를 도입했다고 응답한 부처가 7개, 도입 과정 진행 중이라고 응답한 부처가 12개, 도입을 검토하고 있다고 응답한 부처가 22개, 미 도입이라고 응답한 부처가 1개로 나타났다. 그러나 이러한 결과에도 불구하고 보직관리까지를 포함하는 완전한 도입은 이루어지지 않은 상태였으며, 시간이 조금 흐른 2009년에 본 제도를 운영하고 있던 부처 및 청은 4개에 불과했다. 대부분의 부처가 경력개발 초기 구축 단계에 머물러있다 결국 얼마 되지 않아 유야무야되어버린 것이다.

제도 도입 초기 때의 관심에 비해 실제로 제도를 운영한 부처가 많지 않았던 이유는 경력개발제도 정착을 힘들게 하는 위험 요인들이 존재했기 때문이다. 대표적으로 경력개발제도에 대한 조직원들의 이해와 공감대가 크게 부족했다는 것과 직무의 쏠림현상이 발생한다는 점, 제도를 지원해 줄 인프라가 부족하다는 점 등이 제시되고 있다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 제도 정착을 어렵게 했다고 해석된다.

### 4) 민간근무휴직제도

이 제도는 공직 사회에 민간의 경영기법 혹은 업무 수행 방법 등을 도입하고, 상호 간의 인사교류와 국가적 인재양성을 위해 2002년 처음 도입되었다. 그러나 취지와는 달리 대기업이나 로펌 등에서 지나치게 높은 연봉을 받는 경우 혹은 민관유착 등의 부작용이 발생함에 따라 2008년 폐지되었다. 이후 근무 기관에 대한 규정을 보완해(대기업 및 금융지주회사 또는 법무·회계·세무·법인 등에서 근무할 수 없게 하였음) 2012년 3월 다시 도입되었다. 그러나 너무 경직된 규정이라는 지적에 따라 2015년 공무원임용령 개정을 통해 다음과 같이 완화되었다.

① 민간근무휴직을 신청할 수 있는 대상에 상호출자제한기업집단 중 일부를 포함할 수 있고, 이에 따른 부작용을 예방하기 위한 방편으로 소속 기관 장관이 자체 감사를 실시할 수 있도록 근거를 마련하였음.

② 기관장의 준수 사항이었던 민간근무휴직자 복직 후 의무 복무규정을 해당 휴직 공무원 개인의 준수사항으로 하여 추가적으로 규정하였고, 기업이 이러한 준수사항을 위반했을 경우에는 영구적으로 휴직대상기업에서 제외되도록 하였음.

민간근무휴직제도 운영현황에 대해 대외적으로 공개된 자료는 도입초기(2006년) 중앙인사위원회의 것 이외에는 존재하지 않았다. 그러나 최근 한 국회의원의 관련 자료공개 요청으로 인해 언론보도 되었는데, 현재 57명의 중앙부처 공무원이 대기업에 근무 중으로 파악되었다. 그러나 본래 6급 이하 공무원을 파견하려는 취지와는 달리 4급 이상이 53명으로 전체 중 93%에 달하며 6급 이하 공무원은 전무하다고 한다. 구체적인 사례로 공정거래위원회에 소속되어 있던 공무원이 휴직 후에 파견된 민간 기업에서 똑같이 공정거래 업무를 담당하고, 금융위원회 소속 공무원 역시 민간 기업에서 기존 업무를 그대로 이어가고 있어 민간의 경영기법을 배운다는 취지와 무관하다고 지적되고 있다.

이에 대해 인사혁신처 관계자는 민간휴직 공무원 전원을 대상으로 하여 근태여부와 급여외 지원 여부에 대해 점검할 것이라고 밝혔으며, 내년에는 민간휴직 대상을 100명 선까지 확대할 계획이라고 언급했다.

## 3. 선행연구

### 1) 전문성에 대한 개념

공무원의 전문성에 대해서는 다양한 학자들의 다양한 정의가 존재하고 있다. 가장 보편적인 정의로는 특정한 영역에서 고도로 축적된 지식과 경험을 바탕으로 하여 일반인들이 접근하기 어려운 업무를 수월하게 처리하는 능력을 의미한다. 이 외에도 업무에 대한 숙련 정도나 전문지식과 기술을 말하기도 하며, 분야별 특성이나 전공 등을 의미하기도 한다. 특히 공공분야에서의 전문성은 문제해결능력이나 합리성, 주민 혹은 이해집단의 의견을 원만하게 조율하는 협상 능력 등을 주요한 요소로 생각한다는 특징을 가지고 있다. 전문성에 대한 해외 학자들의 정의는 아래 표와 같으며, 선행연구에서 나타난 개념정의는 크게 다섯 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 전문지식과 기술이다. 다수의 국내 선행연구들에서 공무원 전문성 개념을 다룰 때 전문지식과 기술에 대한 내용을 포함하고 있다.

둘째, 특정영역을 강조한다. 해당 직무와 밀접하게 연결되어 있는 지식을 바탕으로 오랜 기간 공직에 근무한 경험 요소를 중요하게 여긴다.

셋째, 업무(직무)수행능력이다. 대체적으로 업무수행능력이라는 용어로 표현되나 공무원이 특정한 역량을 보유하고 있다는 개념으로도 논의된다..

넷째, 경험이 강조된다. 해당 분야에 대한 공직 근무 경험을 주요 요소로 정의한다.

다섯째, 윤리 규범이다. 이는 단순히 주어진 직무를 원활하게 해내는 것뿐만 아니라, 자신의 행동과 의사결정에 대한 책임성을 통감하고 윤리적 관념과 같은 공공가치를 동시에 갖추고 있음을 의미한다.

〈표 3〉 전문성에 대한 학자들의 다양한 정의

(중앙인사위원회, 2007)

| 학자 | 정의 |
|---|---|
| Barrilleaux, Feiock & Crew | 전문기술(훈련과 기술의 수준), 정보처리(자료수집과 분석능력), 혁신성(새로운 정책과 기술 흡수), 능률성(비용과 결과의 연관성)을 포함하는 넓은 의미로 인식 |
| Chi & Koeske | 개인이 정보를 더 효율적으로 습득하고 조직하는 능력을 길러 더 나은 업무 수행에 도움을 줄 수 있는 것 |
| Dreyfus & Dreyfus | 경험에 기초하여 업무 유형을 구분하고 이를 결합할 수 있는 능력 |
| Ericsson & Lehmann | 일관성 있게 뛰어난 수준의 업무수행을 하도록 도와주는 인지적 인식과 작동, 즉 생리적 매커니즘을 의미 |
| Green, Keller & Wamsley | 전문적인 지식에 못지않게 의사결정과정에서 이루어지는 도덕적 통찰과 판단력, 주어진 임무에 대한 몰입, 공공가치에 대한 소명감 등 |
| Harmon & King | 표준적인 기준을 뛰어넘는 수행 결과를 가진 사람들이 소유하고 있는 지식과 기법 |
| Herling | 특정 영역의 실행 과정에서의 효율성과 결과에서의 효과성을 나타내는 개인의 행위가 일관되게 나타나는 형태 |
| Kochevar | 자신의 전문 영역에서 전형적인 특성을 가지는 일련의 과정을 수행하는 것, 즉 과업에 특화된 지식(task-specific knowledge)을 의미 |
| Quqa Johnson | 고도로 적응된 행동을 의미(이러한 전문가는 올바른 해답을 제공하는 능력을 가짐) |
| Swanson | 한 사람이 특수한 영역에서 산출해낼 수 있는 예상 성과가 최적의 수준임을 의미 |
| Webster Dictionary | 인지적, 생리적, 지속적인 수행과정을 보이는 것 |

공무원 전문성에 대한 국내 연구를 살펴보면, 최순영·장지원(2009)의 경우 해당 직무와 관련된 전문지식을 바탕으로 상당한 기간에 걸쳐 공직에 근무한 경험이라는 개념을 제시하고 있다. 이러한 경험과 함께 교육・훈련 과정을 통해 전문적 지식을 쌓아 업무 수행 능력이 향상되고, 유관 분야에 대한 업무이해능력을 보유하는 것으로 정의된다.

최병대(2003)는 공무원의 전문성을 하위직·중위직·고위직 등 직급별로 세분화하였다. 먼저 하위직은 주민들의 욕구를 파악하고, 고객중심적 업무를 수행한다. 따라서 담당 직무의 완벽한 숙지와 공직자로서의 기본 소양이 전문성의 주요 구성요소가 된다. 반면 중위직 같은 경우는 정책형성능력을 바탕으로 정책입안능력과 담당부서 관리능력을 의미한다. 마지막으로 고위직은 정책조정 및 관리 능력으로 업무조정능력, 대외설득능력, 적극적 추진능력이 포함된다.

권용수 외(2011)는 공무원의 전문성을 관리능력과 직무능력만으로 정의하면 민간기업과의 차이가 없음을 지적한다. 즉 공직자로서의 특성을 반영하여 공익에 대한 소명의식을 기본으로 하여 업무를 원활하게 수행하고, 조직성과향상에 기여하는 능력을 말한다.

### 2) 공무원 전문성과 인사운영 시스템

공무원의 전문성 제고를 위한 인사제도 혁신방안으로 보다 최근에 논의되고 있는 것은 경력개발제도와 Y자형 인사관리 도입 방안이 있다.

김흥국(2006)은 경력개발제도를 입직부터 퇴직까지의 경로를 개인과 조직이 함께 설계해나가고 장기적인 관점으로 관리하는 종합적 인적자원 개발시스템이라고 정의한다. 아울러 김귀영·이주헌(2009)은 공공조직에서 경력개발제도를 도입할 때 지켜야 할 원칙으로 ①자기주도의 원칙, ② 인재육성 책임의 원칙, ③ 분야별 보직관리의 원칙, ④ 직무와 역량중심의 원칙, ⑤ 개방성 및 공정경쟁의 원칙을 제시하고 있다. 이것은 공공조직에서 경력개발제도가 안정적으로 적용되기 위해서 공무원 개개인의 자발적 참여 유도, 체계적인 지원시스템의 구축, 공정성 확보가 중요하다는 것을 의미한다.

최근에 논의되고 있는 Y자형 인사관리는 직위유형별 보직관리 지침 적용을 의무화하여 직위 또는 직무군을 장기근무형(전문성이 특히 필요한 분야)과 순환근무형으로 구분하고, 장기근무형을 전문관료 경력트랙으로 선정하여 별도의 인사제도를 적용하는 방안이다. 기존에도 공무원의 전문성을 제고하기 위한 다양한 제도를 운영하였으나, 이런 제도들이 산발적으로 도입되었으며, 각 제도들이 추구하는 공무원의 전문성에 대한 개념들이 상이하여 실효성이 없다는 문제의식에 따라 새로운 제도의 도입을 모색한 결과로 나타난 것이 Y자형 인사관리라고 할 수 있는 전문직군제이다. 인사혁신처에는 기존의 연구를 바탕으로 2016년 9월에 전문직군제의 도입을 위한 인사규정을 제정하는 등 제도 정비에 나섰다.

## 4. 시사점 및 본 연구의 관점

공무원의 전문성은 행정의 전문성과도 밀접한 관계를 맺고 있다. 행정의 전문성이란 정부가 복잡한 이해관계를 다양한 전문지식과 경험을 동원하여 구조화하고, 통합 및 조정하는 것을 말한다. 이는 정부 조직구성원인 공무원의 전문성을 통해 실현되는 것이다. 특히 지역주민들의 복리향상이라는 보다 생활밀착형 행정을 지향하는 지방자치단체의 목표달성을 위해 지방공무원들의 전문성 향상을 위한 노력과 제도적 정비가 필요하다. 본 연구에서는  공무원 전문성을 해당 분야에서 장기재직을 통해서 습득한 업무관련 지식·기술·노하우 등을 포괄하는 개념으로 정의한다.

우리나라 중앙 및 지방공무원 인사의 기본 골격이라고 할 수 있는 순환보직은 공무원 전문성 저해 요인으로 많은 학자들이 지적하고 있다. 전보제한과 같은 최소한의 전문성을 제고할 수 있는 제도를 운영하고 있음에도 사실상 다양한 예외사유가 적용되면서 순환보직은 광범위하게 이루어지고 있는 실정이다. 지역주민들에게 직접적인 서비스를 제공하고 있는 지방자치단체는 이런 순환보직으로 인한 공무원 전문성 결여의 폐해에 보다 직접적으로 노출된다고 할 수 있다. 해당 분야에 대한 전문지식 및 노하우의 결여는 유사한 정책에 대한 단순한 모사로 인해 예산낭비를 초래하고, 새로운 행정수요에 대한 적극적인 대응 보다는 임기응변식의 대응이나 미루기로 책임행정의 근간을 흔들고 있다. 순환보직의 폐해를 완화하고 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 가장 적절한 인사제도 모색의 필요성이 증가하는 이유이다.

본 연구는 순환보직인 공무원의 전문성 및 행정환경의 변화에 대한 대응성을 저해하는 주요 요인이라고 본다. 순환보직은 공공조직의 문화와 공무원들의 인식에 강력한 영향을 미쳐 승진을 위한 주요 보직으로 이동하기 위한 수단으로 전문성 보다 일반관리자로서 역량개발에 주력하게 만들었다. 이런 인사 관행 및 제도는 행정수요에 대한 단기적이고 즉흥적인 대응에는 효과적일 수 있었으나, 변화하는 행정환경에서는 역기능이 증가하게 된다. 순환보직의 문제를 완화하기 위한 방안은 공무원 전문성을 제고할 수 있는 인사제도의 개선이 필요하다는 관점에서 기존 공무원 인사제도의 개선 방안 및 새롭게 모색되는 전문직군제의 도입 방안을 검토하고자 한다.

# 제3장 충청남도 보직관리 제도 운영 현황 및 문제점

## 1. 인력현황 및 문제점

충청남도 공무원의 일반현황을 살펴보면, 총정원 4,181명에 현원 4005.5명으로 정원에 비해 현원이 175.5명이 결원인 상태이다.

기관별 현황을 살펴보면, 본청은 정원 1,258명에 현원이 1,252.5명이며, 의회는 정원 78명에 현원 77명, 직속기관은 2,464명에 현원 2,311명, 사업소 340명 정원에 현원 324명, 감사위원회는 정원 41명에 현원 41명의 인력을 운영하고 있다.

직종별 인력현황은 일반직이 정원 1,550명에 현원 1,492.5명, 임기제 공무원이 정원 47명에 현원 46명이다. 별정직은 정·현원 모두 7명이며, 연구직은 정원 199명에 현원 194명, 지도직은 정원 32명에 현원 30명이다. 관리운영직군은 정원 49명에 현원 73명으로 현원이 정원에 비해 많으나 현재 과도기적 단계로 향후 관리운영직군 인력은 자연감소 및 직렬전환 등을 통해 폐지될 예정이다. 소방직은 정원 2,240명에 현원 2,106명이며, 교원직은 정·현원 모두 46명이다. 업무의 특성 상 순환보직이 곤란하거나 장기 재직 등이 필요한 특수 업무 분야의 직무를 전담시키기 위해 운영하는 전문경력관은 정원 10명에 현원 9명이며,  전문직위는 현재 1명이 지정되어 있다.

## 〈표 4〉 기관·직급별 정현원 현황

(2016.06.12. 현재)

| | | 계 | | 본 청 | | 의 회 | | 직속기관 | | 사 업 소 | | 감사위원회 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 |
| 합계 | | 4,181 | 4,005.5 | 1,258 | 1,252.5 | 78 | 77 | 2,464 | 2,311 | 340 | 324 | 41 | 41 |
| 정무직 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | | 0 | | 0 | | | |
| 일반직 | 소계 | 1,550 | 1,492.5 | 1,065 | 1,046.5 | 71 | 65 | 104 | 87 | 270 | 254 | 40 | 40 |
| | 1급 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | | 0 | | 0 | | | |
| | 2-3급 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | | | | | | |
| | 3급 | 12 | 12 | 10 | 10 | 0 | | 1 | 1 | | | 1 | 1 |
| | 4급 | 72 | 65 | 49 | 45 | 8 | 7 | 6 | 5 | 7 | 6 | 2 | 2 |
| | 5급 | 286 | 283 | 231 | 231 | 12 | 12 | 11 | 11 | 25 | 22 | 7 | 7 |
| | 6급 | 508 | 520 | 375 | 378 | 17 | 18 | 25 | 28 | 66 | 71 | 25 | 25 |
| | 7급 | 499 | 429 | 335 | 278 | 18 | 22 | 32 | 24 | 109 | 100 | 5 | 5 |
| | 8급 | 126 | 100 | 51 | 61 | 8 | 0 | 14 | 10 | 53 | 29 | | |
| | 9급 | 43 | 79.5 | 11 | 40.5 | 7 | 5 | 15 | 8 | 10 | 26 | | |
| 임기제 | | 47 | 46 | 33 | 33 | 3 | 3 | 8 | 7 | 3 | 3 | | |
| 별정직 | | 7 | 7 | 5 | 5 | 2 | 2 | | | | | | |
| 전문경력관 | | 10 | 9 | 6 | 6 | | | 4 | 3 | | | | |
| 전담직위 | | - | 1 | | | | | | 1 | | | | |
| 연구직 | | 199 | 194 | 6 | 6 | | | 148 | 146 | 45 | 42 | | |
| 지도직 | | 32 | 30 | | | | | 31 | 29 | 1 | 1 | | |
| 관리운영직군 | | 49 | 73 | 13 | 26 | 1 | 6 | 14 | 17 | 21 | 24 | | |
| 소방직 | | 2,240 | 2,106 | 129 | 129 | 1 | 1 | 2,109 | 1,975 | | | 1 | 1 |
| 교원직 | | 46 | 46 | | | | | 46 | 46 | | | | |

본청 기준으로 정원이 100명 이상인 실국은 기획조정실(정원 109, 현원 107), 경제산업실(정원 118, 현원 117), 자치행정국(정원 197, 현원 202), 복지보건국(정원 101, 현원 98.5), 소방 본부(정원 131, 현원 131)이며, 이 가운데 기획조정실, 경제산업실, 자치행정국은 일반직 정원이 100명 이상이다. 직속기관 및 사업소 중에는 농업기술원(정원 181, 현원 167)과 종합건설사업소(정원 104, 현원 102)가 정원이 100명 이상이다.

감사위원회는 감사업무의 특성 상 독립성과 공정성의 확보가 중요하기 때문에 조직구조적인 측면에서 합의제 행정기구로 운영하고 있다. 반면 인력운영 측면에서는 정현원이 거의 모두 일반직으로 구성되어 있는 것은 업무 전문성 제고에 한계로 작용할 가능성이 있다.

〈표 5〉 실국별 정·현원 현황

(2016.06.12. 현재)

| 부 서 별 | 정 원 | 현 원 | 일반 | 임기제 | 별 정 | 전문 경력관 | 전담 직위 | 연 구 | 지 도 | 관리 운영 직군 | 소방 | 교원 | 정무 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | 4,181 | 4,005.5 | 1,492.5 | 46 | 7 | 9 | 1 | 194 | 30 | 73 | 2,106 | 46 | 1 |
| 직속부서 | 49 | 51 | 36 | 7 | | 3 | | | | 5 | | | |
| 기획조정실 | 109 | 107 | 104 | 3 | | | | | | | | | |
| 재난안전실 | 78 | 76 | 70 | | | 2 | | | | 4 | | | |
| 경제산업실 | 118 | 117 | 107 | 8 | 1 | | | | | 1 | | | |
| 자치행정국 | 197 | 202 | 180 | 5 | 4 | | | 2 | | 10 | | | 1 |
| 문화체육관광국 | 98 | 96 | 88 | 3 | | | | 3 | | 2 | | | |
| 농정국 | 94 | 96 | 94 | 2 | | | | | | | | | |
| 복지보건국 | 101 | 98.5 | 93.5 | 2 | | 1 | | | | 2 | | | |
| 환경녹지국 | 81 | 80 | 78 | | | | | 1 | | 1 | | | |
| 건설교통국 | 96 | 94 | 92 | 2 | | | | | | | | | |
| 해양수산국 | 71 | 69 | 69 | | | | | | | | | | |
| 내포신도시 건설본부 | 35 | 35 | 33 | 1 | | | | | | 1 | | | |
| 소방본부 | 131 | 131 | 2 | | | | | | | | 129 | | |
| 의회사무처 | 78 | 77 | 65 | 3 | 2 | | | | | 6 | 1 | | |
| 직속기관 | 2,464 | 2,311 | 87 | 7 | | 3 | 1 | 146 | 29 | 17 | 1,975 | 46 | |
| 사업소 | 340 | 324 | 254 | 3 | | | | 42 | 1 | 24 | | | |
| 감사위원회 | 41 | 41 | 40 | | | | | | | | 1 | | |

민선 지방자치제도의 실시 이후 과거와 달리 지역주민과 지방자치단체의 접촉 빈도가 증대하면서 지방자치단체가 주민에게 정책에 대한 적극적인 홍보업무의 중요성이 증대하도록 하였으며, 대언론 업무의 전문성 향상의 필요성이 높아졌다. 이는 전문경력관의 정·현원 중 직속부서(홍보협력관실)가 3명으로 가장 많이 배정한 것을 통해서 확인할 수 있다. 전문경력관만으로는 홍보업무의 전문성 수준을 확보하기 어렵기 때문에 외부의 전문 인력을 임기제 공무원으로 채용하고 전문성을 제고하고 있다. 그래서 정원 대비 임기제 공무원 채용 비율이 다른 기구에 비해서 상대적으로 높게 나타난 것으로 보인다.

감사원(2015)에 따르면 광역자치단체의 임기제 정원은 평균 53.2명이며 광역시는 61명, 도(道)는 평균 51.3명이다. 충청남도의 임기제 공무원 정원은 47명으로 광역자치단체 평균 및 도(道) 평균에 비해서 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 임기제 공무원의 채용이 일반직 공무원의 승진자리를 박탈하는 문제점이 있지만, 직무전문성 제고 측면에서 지나치게 제한적으로 운영하고 있는 것은 문제가 될 수 있다.

〈표 6〉 임기제 공무원 정원 현황 비교

| 구분 | 광역자치단체 | 광역시 | 도(道) | 충청남도 |
|---|---|---|---|---|
| 임기제 정원(명) | 53.2 | 61 | 51.3 | 47 |

*자료 : 감사원(2015), 지방자치단체 감사직렬 도입방안 연구에서 부분 발췌

충청남도 공무원 중 4급 이하 행정직군 및 기술직군의 직렬별·직급별 정·현원 현황을 살펴보면, 행정직군 전체 정원 783명, 현원 751.5명인데 이 가운데 행정직렬이 정원 705명, 현원 673.5명으로 압도적인 다수를 차지하고 있다. 상대적으로 사서직렬은 정원 4명, 현원 4명으로 행정직군 내에서 행정직렬에 비해 인력 편차가 가장 심한 직렬로 나타났다.

기술직군에서는 시설직렬(정원 265, 현원 264)이 상대적으로 다수를 차지하고 있으며, 의료기술(정원 2, 현원 2)과 식품위생(정원 9, 현원 9)은 정원이 10명도 되지 않아 직렬별 편차가 심하게 나타났다.

이러한 현상은 충청남도만의 문제는 아니며, 전국 지방자치단체의 공통적인 현상이라고 할 수 있다. 행정직렬이 이처럼 절대 다수를 차지하면서 보직관리가 행정직렬을 중심으로 이루어지게 되어 잦은 순환보직 등의 문제점을 야기하게 되는 원인이 되고 있다.

## 〈표 7〉 4급 이하 직렬별 정·현원 현황

(2016.05.19. 기준)

| 구분 | | 직급 | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 소계 | | 4급 | | 5급 | | 6급 | | 7급 | | 8급 | | 9급 | |
| 직군 | 직렬 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 | 정원 | 현원 |
| 행정 직군 | 행정 | 705 | 673.5 | 46 | 46 | 168 | 167 | 234 | 235 | 202 | 157 | 43 | 40 | 12 | 28.5 |
| | 세무 | 12 | 12 | | | | | 7 | 7 | 5 | 5 | | | | |
| | 전산 | 39 | 37 | | | | | 14 | 15 | 22 | 13 | 3 | 6 | 0 | 3 |
| | 사회복지 | 17 | 17 | | | 3 | 3 | 4 | 4 | 9 | 9 | 1 | 1 | | |
| | 사서 | 4 | 4 | | | | | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 0 | | |
| | 속기 | 8 | 8 | | | | | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 0 | 4 | 4 |
| | 방호 | 4 | 4 | | | | | | | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| | 소계 | 783 | 751.5 | 46 | 46 | 171 | 170 | 261 | 264 | 243 | 193 | 50 | 47 | 12 | 31.5 |
| 기술 직군 | 공업 | 70 | 70 | 1 | 1 | 8 | 8 | 26 | 27 | 22 | 13 | 13 | 11 | 0 | 10 |
| | 농업 | 54 | 54 | 2 | 2 | 12 | 12 | 22 | 23 | 17 | 13 | 1 | 2 | 0 | 2 |
| | 수의 | 70 | 67 | 2 | 2 | 7 | 7 | 22 | 25 | 39 | 33 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 녹지 | 42 | 42 | 2 | 2 | 6 | 6 | 19 | 19 | 12 | 12 | 3 | 2 | 0 | 1 |
| | 해양수산 | 65 | 63 | 3 | 3 | 9 | 9 | 23 | 23 | 21 | 17 | 8 | 7 | 1 | 4 |
| | 보건 | 30 | 29 | 2 | 2 | 7 | 7 | 10 | 10 | 8 | 7 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| | 식품위생 | 9 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 | 3 | 4 | 3 | 0 | 0 | 1 |
| | 의료기술 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 간호 | 11 | 11 | | | 2 | 2 | 5 | 5 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| | 환경 | 46 | 45 | 1 | 1 | 11 | 11 | 16 | 16 | 16 | 10 | 2 | 4 | 0 | 3 |
| | 시설 | 265 | 264 | 13 | 13 | 50 | 50 | 88 | 89 | 90 | 88 | 24 | 11 | 0 | 13 |
| | 방송통신 | 28 | 28 | 0 | 0 | 3 | 3 | 7 | 12 | 15 | 9 | 2 | 1 | 1 | 3 |
| | 위생 | 12 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 3 | 6 | 0 | 4 | 9 | 0 |
| | 운전 | 41 | 42 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 7 | 24 | 16 | 10 | 14 | 4 |
| | 소계 | 745 | 736 | 26 | 26 | 115 | 115 | 247 | 259 | 256 | 239 | 76 | 53 | 25 | 44 |
| 합계 | | 1,528 | 1,487.5 | 72 | 72 | 286 | 285 | 508 | 523 | 499 | 432 | 126 | 100 | 37 | 75.5 |

## 2. 복수직위 운영 현황 및 문제점

행정환경이 복잡해지고 행정에 대한 수요가 다양화되고 있어, 행정업무의 특성도 다양한 분야의 특성이 복합적으로 나타나고 있으며 이해관계도 복잡하게 중첩되고 있기 때문에 단일직렬체계로 인력관리를 하는 것이 어려워지고 있다. 그래서 복수직위의 운영은 환경변화에 대한 조직의 대응성을 제고하고, 인사의 탄력성을 확보하는 등의 장점을 가지고 있다.

복수직위 운영의 필요성과 장점에도 불구하고, 과도한 복수직위의 운영은 인사업무의 효율성 및 인사 결과에 대한 예측가능성을 저해하여 업무효과 및 직원들의 인사공정성에 대한 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 복수직렬의 운영은 필요한 최소한의 경우로 한정할 필요가 있다.

충청남도의 복수직위 운영현황을 살펴보면 4급 이하에서 488개 직위를 복수직위로 운영하고 있다. 이는 일반직 4급 이하와 연구·지도직 총정원(1,812명 기준) 대비 26.9%를 차지하는 비율이며, 4급 이하 일반직(1,528명 기준)만 기준으로 할 경우 31.9% 수준이다. 이 가운데 행정직이 189개 직위에 임명되었으며, 기술직이 277개, 연구직은 15개, 지도직은 2개, 별정직 1개 직위에 임명되어 업무를 수행하고 있다.

〈표 8〉 4급 이하 복수직위 지정 및 운영 현황

(2016.09.30. 기준)

| 구분 | 정원 | 현원 | 행정 | 기술 | 연구직 | 지도직 | 별정 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 합계 | 488 | 484 | 189 | 277 | 15 | 2 | 1 | 공석4 |
| 4급 | 36 | 35 | 19 | 13 | 2 | 1 | | 공석1 |
| 5급 | 111 | 110 | 34 | 68 | 8 | | | 공석1 |
| 6급 | 153 | 151 | 54 | 94 | 3 | | | 공석2 |
| 7급 | 160 | 160 | 65 | 91 | 2 | 1 | 1 | |
| 8급 | 22 | 22 | 12 | 10 | | | | |
| 9급 | 6 | 6 | 5 | 1 | | | | |

복수직위 지정 및 운영 현황을 보다 상세히 살펴보기 위하여 직급별 복수직위 지정 및 임명 현황을 살펴보았다. 우선 4급은 총 36개 직위가 복수직위로 지정되어 있으며, 35개 직위가 임명되어 있다. 임명된 직위 중 행정직군이 19개, 기술직군이 13개, 연구관 2개, 지도관 1개의 직위에 임명되어 있다. 4급부터는 관련 업무에 대한 전문성뿐만 아니라 대내·외적인 이해관계자 관리 및 협력 등 조직 관리의 능력이 중시되기 때문에 행정직군이 다른 직군에 비해서 상대적으로 높은 비율을 차지하고 있는 것이 일견 타당한 것처럼 보인다. 하지만 행정·기술 복수직위에서는 행정직이 기술직에 비해서 월등히 많은 직위에 임명되어 있고, 기술직군은 같은 연구·지도관과의 복수직위 중에서 임명된 경우가 많아 사실상 복수직위의 운영에서 행정직군이 상대적으로 우대를 받고 있는 것으로 보인다.

〈표 9〉 4급 복수직위 지정 및 운영 현황

| 구분 | 정원 | 현원 | 행정 | 기술 | 연구관 | 지도관 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | 36 | 35 | 19 | 13 | 2 | 1 | |
| 행정 · 기술 | 27 | 26 | 18 | 8 | | | 공석1 |
| 행정 · 기술 · 지도관 | 1 | 1 | | | | 1 | |
| 행정·별정 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| 기술 · 연구관 | 5 | 5 | | 4 | 1 | | |
| 기술 · 지도관 | 1 | 1 | | 1 | | | |
| 연구 · 연구 | 1 | 1 | | | 1 | | |

5급의 경우 총 111개 직위가 복수직위로 지정·임명되어 운영하고 있다. 이 중 행정직이 34개로 30.6%, 기술직이 68개, 연구관이 8개를 차지하고 있다. 행정·기술 복수직위에서는 기술직이 44개로 행정직에 비해서 다수를 차지하고 있으나, 행정·연구관 복수직위에서는 3개의 직위 모두 행정직이 임명되어 직무를 수행하고 있다. 5급 복수직위는 전체적으로 업무의 전문성을 보다 중시하여 관련 분야의 인력을 임명하는 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 5급 복수직위 지정 및 운영 현황

| 구분 | 정원 | 현원 | 행정 | 기술 | 연구관 | 지도관 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | 111 | 110 | 34 | 68 | 8 | | |
| 행정·행정 | 3 | 3 | 3 | | | | |
| 행정·기술 | 71 | 71 | 27 | 44 | | | |
| 행정·기술·연구 | 1 | 1 | | 1 | | | |
| 행정·연구 | 3 | 3 | 3 | | | | |
| 행정·별정 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| 기술·기술 | 10 | 9 | | 9 | | | 공석1 |
| 기술·연구 | 16 | 16 | | 10 | 6 | | |
| 기술·지도 | 3 | 3 | | 3 | | | |
| 연구·연구 | 2 | 2 | | | 2 | | |
| 소방+기술 | 1 | 1 | | 1 | | | |

6급 복수직위 지정 및 운영현황을 살펴보면, 복수직위는 총 153개의 직위가 지정되어 있으며 이 중 151개 직위에 임명되었으며 2개 직위는 현재 공석이다.

행정·기술 복수직위 중 행정직이 33명, 기술직이 36명 임명되었으며, 행정·기술·연구사, 행정·연구사로 복수직위가 지정된 직위는 모두 행정직이 임명되었다. 기술·연구사는 기술직이 28명, 연구사가 3명 임명되어 있으며, 기술·지도사 직위는 모두 기술직이 임명되어 있다.

〈표 11〉 6급 이하 복수직위 지정 및 운영 현황

| 구분 | 정원 | 현원 | 행정 | 기술 | 연구사 | 지도사 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | 153 | 151 | 54 | 94 | 3 | | |
| 행정·행정 | 17 | 17 | 17 | | | | |
| 행정·기술 | 71 | 69 | 33 | 36 | | | 공석2 |
| 행정·기술·연구 | 2 | 2 | 2 | | | | |
| 행정·연구 | 2 | 2 | 2 | | | | |
| 기술·기술 | 25 | 25 | | 25 | | | |
| 기술·연구 | 31 | 31 | | 28 | 3 | | |
| 기술·지도 | 5 | 5 | | 5 | | | |

7급 이하 복수직위 지정 및 운영현황을 살펴보면, 복수직위는 총 188개의 직위가 지정되어 있으며 188개 직위 모두 임명되어 있다.

행정·기술 복수직위 중 행정직이 48명, 기술직이 23명 임명되었으며, 행정·기술·연구사, 행정·기술·연구·지도사, 행정·기술·지도사, 행정·소방, 행정·연구사로 복수직위가 지정된 직위는 모두 행정직이 임명되었다. 기술·연구사는 기술직이 48명, 연구사가 2명 임명되어 있으며, 기술·지도사 직위는 기술직이 4명, 지도사가 1명 임명되어 있다.

〈표 12〉 7급 이하 복수직위 지정 및 운영 현황

| 구분 | 정원 | 현원 | 행정 | 기술 | 연구사 | 지도사 | 별정 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | 188 | 188 | 82 | 102 | 2 | 1 | 1 | |
| 행정·행정 | 27 | 27 | 27 | | | | | |
| 행정·기술 | 71 | 71 | 48 | 23 | | | | |
| 행정·기술·연구 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| 행정·기술·연구·지도 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| 행정·기술·지도 | 3 | 3 | 3 | | | | | |
| 행정·기술·소방 | 1 | 1 | | 1 | | | | |
| 행정·연구 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| 행정·별정 | 1 | 1 | | | | | 1 | |
| 행정·소방 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| 기술·기술 | 25 | 25 | | 25 | | | | |
| 기술·연구 | 50 | 50 | | 48 | 2 | | | |
| 기술·지도 | 5 | 5 | | 4 | | 1 | | |
| 기술·소방 | 1 | 1 | | 1 | | | | |

복수직위는 업무의 특성 상 다양한 분야의 업무가 중복적으로 있는 경우에 지정·운영할 수 있다. 충청남도의 경우에도 이러한 직무특성을 가지고 있는 직위에 대해서 복수직위로 운영하

고 있는 것으로 보이나, 여러 가지 문제점을 가지고 있는 것으로 보인다. 우선 복수직위가 전체적으로 광범위하게 이루어지고 있어 인사효율성을 저해할 수 있다. 4급 이하 일반직 직위 가운데 31.9%나 복수직위로 운영하고 있는데, 이럴 경우 인사업무의 복잡성이 증가할 수밖에 없어 효율적인 업무 추진이 어렵게 된다.

둘째, 복수직위 설정 범위가 너무 광범위하여 업무추진의 효율성을 저해할 수 있다. 현재 488개의 전체 복수직위 중 동일 직군(행정·행정, 기술·기술, 연구·연구직) 내에서 복수직위가 지정된 직위는 110개로 22.5%에 불구하며, 나머지는 다른 직군과 복수직위가 지정되어 있는 실정이다. 5급 이상의 관리자급 직위에서는 147개의 복수직위 중 105개(약 71.4%)의 직위가 행정직과 기술·연구·지도직과의 복수직위로 지정되어 있다. 관리자의 리더십이 제대로 발휘되기 위해선 업무전문성이 기반이 되어야 함에도 불구하고 복수직위의 범위가 동일직군 내에서 이루어지지 않고 직군을 넘어 행정직군과 기술·연구·지도직 간에 지정되고 있어 행정직이 기술 분야에도 광범위하게 임명되고 있어 업무지휘·감독에 있어서 효율성이 떨어질 수밖에 없는 상황이다. 5급 이상 관리직을 제외하고 6급 이하 실무자급에서도 341개의 복수직위 중 행정직군과 기술·연구·지도직과의 복수직위가 155개(45.5%)나 지정되어 있어 실무를 수행하는 과정에서도 전문성이 부족하여 업무 파악 및 추진의 효율성을 저해할 가능성이 높은 것으로 보인다. 향후 복수직위의 지정·운영 시 직군을 넘어선 복수직위는 지정의 필요성과 타당성을 재검토하여 정비할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 3. 보직관리 등 인사운영 현황 및 문제점

최근 3년간 일반직의 직급별 평균 승진 소요기간을 살펴보면, 전국평균과 비교해서 충청남도의 직급별 평균 승진 소요기간이 지속적으로 개선된 것으로 나타났다. 특히 2015년에는 전국(도) 평균은 6.2년으로 2013년도(6.4년)에 비해 0.2년 단축된 반면, 충청남도는 평균 5.7년으로 2013년도(6.5년)에 비해 0.6년이 단축되어 직급별 승진 소요기간이 많이 개선된 것을 알 수 있다.

3급에서 2급으로 승진하는데 걸리는 기간(3.5년)이 가장 많이 단축되었으며, 실무자급에서는 7급에서 6급으로 승진하는 평균 기간이 2013년 7.4년에서 2015년 6.5년으로 0.9년 단축되어

승진소요기간 개선이 가장 많이 이루어진 직급으로 나타났다. 반면 6급→5급, 5급→4급, 4급→3급으로 승진하는 기간은 동기간 동안 각각 0.2년, 0.9년, 1.1년 증가하여 승진적체가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 4급에서 3급으로 승진하는 것은 실·국의 신설 등 전반적인 조직개편과 연관되어 있으나 행정자치부에서 광역자치단체의 실·국의 수를 통제하고 있어 승진적체의 해소는 쉽지 않을 것으로 보인다.

〈표 13〉 일반직 승진임용 소요 연수 전국 비교('13년~'15년)

| 구분 | | 2→1 | 3→2 | 4→3 | 5→4 | 6→5 | 7→6 | 8→7 | 9→8 | 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| '13년 | 충남 | | 7.0 | 4.9 | 8.0 | 9.4 | 7.4 | 3.7 | 2.3 | 6.5 |
| | 전국(도) | 4.0 | 4.8 | 5.9 | 8.9 | 9.3 | 7.0 | 3.4 | 2.3 | 6.4 |
| '14년 | 충남 | | | 6.5 | 8.7 | 10.2 | 7.2 | 4.0 | 3.7 | 6.4 |
| | 전국(도) | | 4.5 | 5.8 | 9.5 | 9.7 | 7.5 | 3.9 | 3.5 | 6.5 |
| '15년 | 충남 | | 3.5 | 6.0 | 8.4 | 10.0 | 6.5 | 2.9 | 2.1 | 5.7 |
| | 전국(도) | 5.5 | 4.1 | 5.5 | 8.9 | 9.6 | 6.5 | 3.4 | 2.6 | 6.2 |

직군별·직급별 평균 승진 소요기간의 변화를 보면, 행정직군은 2013년 평균 6.1년에서 2015년 5.2년으로 0.9년 단축되었으나, 행정직군 외의 직군은 2013년 평균 6.9년에서 2015년 6.7년으로 0.2년 단축되는데 그쳐 행정직과 그 외의 직군간 평균 승진 소요 기간의 편차가 2013년 0.8년에서 2015년 1.5년으로 증가한 것으로 나타났다.

행정직과 그 외 직군 모두 6급→5급으로 승진하는데 소요되는 평균 기간이 가장 긴 것으로 나타났다. 6급→5급으로 승진하는데 행정직은 2013년 9.0년에서 2015년 9.4년으로 0.4년 증가하였고, 행정직 이외는 2013년 9.9년에서 2015년 10.9년으로 1년이 증가하여 행정직 외의 직군에서 승진적체가 심화되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 14〉 일반직 3개년도('13년~'15년) 승진임용 소요 연수

| 구 분 | | 3→2 | 4→3 | 5→4 | 6→5 | 7→6 | 8→7 | 9→8 | 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| '13년 | 행정직 | | 4.9 | 8.1 | 9.0 | 6.2 | 3.0 | 2.1 | 6.1 |
| | 행정직 외 | 7.0 | | 8.0 | 9.9 | 8.6 | 3.9 | 3.0 | 6.9 |
| '14년 | 행정직 | | 6.2 | 9.3 | 9.9 | 5.2 | 2.6 | 2.0 | 5.6 |
| | 행정직 외 | | 7.0 | 8.0 | 10.3 | 8.5 | 4.9 | 4.4 | 6.9 |
| '15년 | 행정직 | 3.0 | 6.0 | 8.4 | 9.4 | 5.3 | 2.2 | 2.1 | 5.2 |
| | 행정직 외 | | | | 10.9 | 8.3 | 3.9 | 2.3 | 6.7 |

공무원의 전문성을 제고하기 위해서 현재 「지방공무원임용령」에서는 공무원의 순환보직을 제한하는 전보제한 기간(1년 6개월)을 설정하고 있다. 충청남도의 경우에도 공무원의 전문성을 제고하기 위해서 전보제한을 실시하고 있다. 충청남도의 최근 3년간의 평균 근무기간을 살펴보면, 2013년 2.7년(7위)에서 2015년 1.8년(8위)으로 평균 근무기간이 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 전국의 도(道) 중에서 중하위에 위치하는 것으로 순환보직이 다른 도에 비해서 빈번하게 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

〈표 15〉 평균 현 직위 근무 기간 전국비교('13년~'15년)

| 구 분 | | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| '13년 | 근무 기간 | 2.4 | 4.0 | 4.3 | 2.7 | 3.6 | 4.1 | 2.5 | 3.5 | 3.2 |
| | 순위 | 9위 | 3위 | 1위 | 7위 | 4위 | 2위 | 8위 | 5위 | 6위 |
| '14년 | 근무 기간 | 2.2 | 4.0 | 2.8 | 2.6 | 3.7 | 4.2 | 3.5 | 3.0 | 3.6 |
| | 순위 | 9위 | 2위 | 7위 | 8위 | 3위 | 1위 | 5위 | 6위 | 4위 |
| '15년 | 근무 기간 | 2.1 | 2.1 | 1.7 | 1.8 | 3.1 | 2.3 | 2.0 | 2.1 | 2.2 |
| | 순위 | 4위 | 4위 | 9위 | 8위 | 1위 | 2위 | 7위 | 4위 | 3위 |

2015년 기준으로 일반직의 직급별 현 직위 평균 근무연수는 5급에서 가장 오랫동안 근무하는 것으로 나타났으며, 연구직은 연구관이 5년, 지도사가 2년 동안 근무하는 것으로 나타났다.

9급은 한 직위에서 평균 근무하는 기간이 0.7년으로 나타났고, 8·7·6급은 모두 1.6년을 근무하고 있어 「지방공무원임용령」에서 규정하고 있는 전보제한 기간인 1년 6개월을 간신히 넘는 것으로 나타났다. 9급은 공직적응기간으로 다양한 업무를 체험하는 것이 공직적응에 유리할 수 있으나, 8급 이상에서는 새로운 직무를 맡아서 업무를 파악하는 기간을 고려한다면 현재의 평균근무기간은 해당 업무를 원활하게 수행하여 구체적인 성과를 내기에는 턱없이 부족한 기간일 수밖에 없다.

보다 심각한 것은 한 직위에서 근무하는 기간이 2013년 이후 대부분의 직급에서 감소하고 있다는 것이다. 사회적으로 행정의 전문성에 대한 수요는 증가하는데 반하여 충청남도 공무원의 평균 근무기간은 지속적으로 감속하고 있어 행정의 대응력이 저하될 가능성이 높은 것으로 보인다.

〈표 16〉 직급별 현 직위 근무 연수('13년~'15년)

| 구분 | 9급 | 8급 | 7급 | 6급 | 5급 | 4급 이상 | 연구직 | | 지도직 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | 연구사 | 연구관 | 지도사 | 지도관 |
| '13년 | 1.7 | 2.6 | 3.0 | 2.5 | 1.8 | 1.4 | 5.7 | 1.9 | 2.3 | 1.6 |
| '14년 | 1.5 | 2.6 | 2.6 | 2.3 | 1.6 | 1.2 | 6.4 | 2.8 | 3.2 | 3.3 |
| '15년 | 0.7 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 2.3 | 1.8 | 2.8 | 5.0 | 2.0 | 1.5 |

충청남도 공무원의 보직관리 등에 있어서 승진소요기간은 지속적으로 개선되고 있는 반면에 하나의 직무에서 근무하는 기간은 지속적으로 짧아지고 있는 것으로 나타났다. 승진소요기간의 감소는 공무원들의 사기진작 등에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 하나의 직위에서 근무하는 기간이 지속적으로 감소하고 있어 공무원들의 전문성 축적 저해, 행정수요에 대한 대응력 감소 등 순환보직의 전형적인 문제점이 표면화될 가능성이 높은 것으로 보인다.

## 4. 전문직위제도 운영 현황 및 문제점

사회적으로 공무원 전문성 제고의 필요성이 지속적으로 제기되면서, 행정자치부는 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해 전문직위제도의 강화에 관한 인사지침을 마련하였다. 행자부의 지방공무원 인사분야 통합지침에 따르면 전문직위는 동일한 직위 또는 업무분야에 장기간 근무할 필요성이 있고, 업무 수행을 위해 요구되는 전문지식과 정보의 수준이 높은 직위를 대상으로 시·도의 경우 3-7급까지 지정할 수 있다. 전문직위에 보직된 공무원(이하 전문관)은 특별한 사정이 없는 3년 이내에는 다른 직위로 전보할 수 없도록 하고 있다. 전문관으로 능력이 있는 인재들의 지원을 유도하기 위한 인센티브로는 교육·훈련 시 전문관을 우선 고려하도록 하고 있으며, 가산점 평정 시 지방공무원평정규칙에 따라 가산점을 부여할 수 있도록 하고 있다. 그리고 전문관은 직급과 근무경력에 따라 전문직위 수당을 지급하도록 하고 있다.

〈표 17〉 전문직위 수당

| 근무기간 | | 1년 미만 | 1년 이상 2년 미만 | 2년 이상 3년 미만 | 3년 이상 4년 미만 | 4년 이상 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 월지급 상한액 | 4급 이상 | 100천원 | 120천원 | 180천원 | 300천원 | 450천원 |
| | 5급 이하 | 70천원 | 90천원 | 150천원 | 250천원 | 400천원 |

충청남도는 전문 역량이 필요한 분야에 우수 인력을 확보하여 전문인력의 전략적 육성과 장기근무를 유도하고자 '15년부터 19개의 전문직위 지정·운영하고 있다. 5급·6급을 대상으로 전문직위를 지정하고 있으며, 지정된 전문직위는 최소 3년 이상 유지하도록 하고 있으며 신규 전문직위는 매년 심의 후 추가할 예정이다.

전문직위에 대한 인센티브는 근평 시 우대하는 것과 전문직위 수당 지급이 있다. 근평 시 우대는 전문직위 보직 2년 이후 승진최저연수 경과 시부터 성과목표 달성정도를 평가하여 실국의 서열 결정 시 20% 이내로 의무적으로 배치하고, 전체 서열 조정시 우대하는 것이다.

충청남도에서 현재 운영하고 있는 전문직위제도는 몇 가지 점에서 문제점을 나타내고 있다. 우선 지정된 전문직위가 지나치게 적다는 것이다. '15년부터 시행한 것을 감안하더라도 5급과

6급에서 총 19개만을 전문직위로 지정·운영하는 것은 공무원의 전문성을 제고하기에는 너무 부족한 수준이라고 평가할 수밖에 없다. 둘째, 전문직위 지정 대상을 지나치게 협소하게 운영하고 있는 것이다. 행자부의 지방공무원 인사분야 통합지침에서도 시·도의 경우 3급~7급까지 전문직위로 지정할 수 있도록 하고 있으나 충청남도는 5급과 6급만을 대상으로 전문직위를 지정·운영하고 있어 대상 직위가 매우 한정적일 수밖에 없다. 3급은 고위정책결정권자로서 한 분야에서 직무를 수행하는 것이 때로는 적절하지 못할 수 있다고 하더라도 충청남도 공무원의 장기근무를 유도하고 전문성을 제고하기 위해선 전무직위 지정 대상을 최소한 4급부터 7급까지 확대할 필요가 있다. 직위별 근무기간에 대한 분석에서 나타났듯이 7급은 한 직위당 평균 근무기간이 1.6년이며, 4급 이상도 1.8년으로 장기근무가 이루어지지 않고 있는 상황임을 고려하면 전문직위 대상 직급을 확대할 필요가 있다. 셋째, 전문직위에 대한 인센티브가 매우 약하다. 장기근무할 경우 전문직위 수당이 매우 큰 폭으로 상승하고 있어 금전적인 측면에서 유인수단으로 효과적이라고 할 수 있으나 우수한 인재가 전문직위에 지원을 많이 하도록 유도하기 위해선 금전적인 수단 이외에 추가적인 인센티브가 필요하다. 금전적인 인센티브 이외에 근평 시 가점을 부여하는 것은 의무사항이 아니고 실·국장이 성과 평가 후 가점 부여 여부를 결정할 수 있기 때문에 강력한 유인수단이 되기에는 취약하다. 우수한 인재의 전문직위 지원을 유도하기 위해선 보다 다양한 유인수단을 개발할 필요가 있다. 넷째, 전문직위제 악용을 예방할 수 있는 수단이 미흡하다. 전문직위에 대한 인센티브로 근평 등에서 가점을 부여할 경우 승진이 임박한 공무원이 전문직위제도를 이용하여 승진한 이후 전문직위에서 지정해제가 되는 경우가 발생할 수 있다. 과거 서울시에서도 전문직위제도를 승진 수단으로 악용한 경우가 있어 제도보완이 이루어진 점을 고려하여 전문직위에 신청하는 공무원들의 자격기준을 강화할 필요가 있다.

# 제4장 사례연구

## 1. 경력개발제도 운영 사례

### 1) 관세청의 경력개발제도 운영 사례

경력개발제도는 적용범위에 따라 협의와 광의로 적용할 수 있는데, 협의의 경력개발제도는 개인이 하나의 조직 내에서 거치는 보직경로를 합리적으로 설정·관리해 주는 인사관리제도를 의미하며 광의로는 조직구성원이 자기발전 욕구를 충족시켜 주면서 조직에 필요한 인재를 육성하고 이것이 조직의 목표달성으로 이어지도록 하는 광범위한 인사관리제도를 의미한다 (김귀영·이주헌, 2009).

관세청은 개인의 경력 및 적성을 고려하여 전문분야를 지정하고 전문분야 내 보직관리를 통해 고도의 전문성을 갖춘 인력을 육성하기 위해 2006년부터 경력개발제도를 도입하여 운영하고 있다. 관세청의 경력개발제도를 살펴보면 다음과 같다.

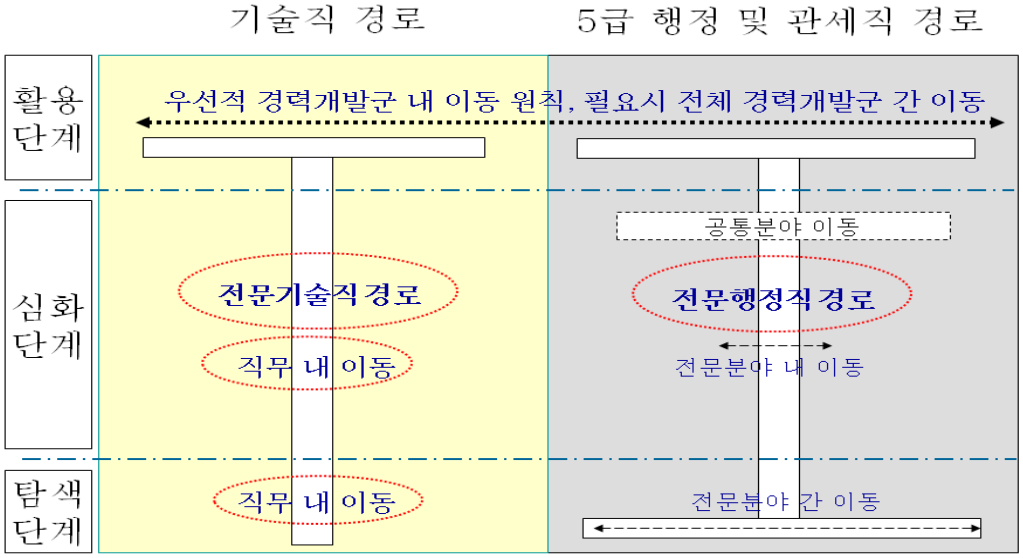
우선 적용대상은 행정5급과 관세직 및 기술직 6~9급으로 한정하고 있다. 4급 이상은 인사운영상의 효율성 등을 고려하여 적용대상에서 제외하였다. 경력개발단계는 3단계로 구분하고 있으며 각 단계별로 보직관리방법을 달리 적용하여 전문역량 강화 및 경력개발을 지원하고 있다. 우선 경력개발을 위한 탐색기는 입사 후 3년 이하인 직원이 대상이 되며 보직관리는 6개월에서 1년 단위로 직무분야를 순환근무하도록 하여 자신에게 적합한 전문분야를 선택할 수 있는 다양한 경험을 제공하고 있다. 다음으로 입사 후 4년에서 13년까지는 심화기로 개인별 전문분야에서 계속적으로 근무하여 관련 분야의 전문성을 제고하도록 하고 있다. 입사 14년 이후는 활용기로 개인 전문분야에서 계속 근무를 원칙으로 하되 타 전문분야 보직순환을 허용하여 향후 관리자로서 종합적인 시각을 함양할 수 있도록 하고 있다.

〈표 18〉 관세청 경력개발 단계 및 보직관리방법

| 경력 단계 | 탐색기 | 심화기 | 활용기 |
|---|---|---|---|
| 기 간 | 입사~3년 | 4년~13년(10년) | 14년 이후 |
| 보 직 관 리 | 6월~1년 단위로 전문분야 간 직무순환 (수출입통관 필수근무) | 개인별 전문분야에 계속근무 | 개인 전문분야에 계속근무를 원칙으로 하되 타분야 보직순환 허용 |

※ 자료 : 관세청 내부자료

다만 기술직은 5급 행정 및 관세직과 경력개발 경로에서 차이가 있다. 기술직은 별도의 탐색기간을 설정하지 않고, 입사 이후 자신의 분야에서 지속적으로 근무하여 전문성을 배양할 수 있도록 하고 있다. 기술직은 자신의 업무와 직렬이 일치하여 별도의 탐색기를 가질 필요가 없기 때문이다.




〔그림 2〕 관세청 직군별 경력개발경로

관세청은 직무연관성 및 인사운영의 효율성 등을 고려하여 전체 직무를 5개 전문분야 24개 직무로 구분하였으며, 심화기 이후에는 순환근무를 제한하여 5개의 전문분야 중 1개 분야에서의 지속적으로 근무하도록 하였다. 다만 공통분야는 대상자를 별도로 지정하지 않고 타 전문분야 직원이 근무하도록 설계하였다.

〈표 19〉 관세청 전문분야 구분 및 세부 직무내역

| 전문군(3) | 관세전문군 | | | 관세기술군 | 관세공통군 |
|---|---|---|---|---|---|
| 전문분야(5) | 감정 | 심사 | 조사 | 기술 | 공통 |
| 전문직무(24) | 수출입통관<br>보세화물관리<br>여행자통관<br>특수통관 | 일반심사<br>기업심사<br>환급심사<br>징수관리<br>권리구제<br>FTA심사<br>AEO심사 | 일반조사<br>외환조사<br>마약조사<br>공항만감시<br>조사정보분석 | 정보관리<br>분석<br>통신<br>선박 | 기관운영<br>감사<br>인사관리<br>국제협력 |

※ 자료 : 관세청 내부자료

입사 3년이 경과한 직원은 개인별 전문분야를 지정하게 되는데, 개인의 희망과 관세청에서 자체적으로 개발한 직무적격성검사[1] 결과, 그리고 전문분야별 소요인력 등을 종합적으로 고려하여 전문분야를 지정하게 된다.

2016년 3월 기준으로 전문분야별 지정현황을 살펴보면, 관세직은 감정분야에 1,589명(50.8%)이 전문분야로 지정되어 있으며, 심사 845명(27%), 조사 695명(22.2%)가 지정되어 있다. 감정분야에 과반 이상이 지정되어 있는데 업무량과 인력소요가 많기 때문이지 감정분야가 선호업무이기 때문에 인력이 과도하게 편중된 것은 아니다.

1) 직무적경성검사란 개인의 태도, 적성이 전문분야별 업무 특성과 어느 정도 일치하는가를 검사하는 것으로 2007년부터 관세청이 자체적으로 모델을 구축하여 활용하고 있는 제도임

〈표 20〉 관세청 경력개발 전문분야 지정 현황

(5급~9급, '16.3월 기준)

| 전문분야 / 인원 | 관세직 | | | | 기술직 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 감정 | 심사 | 조사 | 소계 | 분석 | 방송통신 | 전산 | 해양수산 | 소계 |
| 인원<br>(비율) | 1,589<br>(50.8%) | 845<br>(27%) | 695<br>(22.2%) | 3,129<br>(100%) | 67<br>(17.4%) | 76<br>(19.7%) | 27<br>(7%) | 216<br>(56%) | 386<br>(100%) |

※ 자료 : 관세청 내부자료

기술직은 해양수산분야에 지정된 인원이 216명(56%)로 가장 많으며, 방송통신 76명(19.7%), 분석 67명(17.4%), 전산 27명(7%) 순으로 전문분야 지정이 되어 있다. 전문분야별 지정 인력의 현황이 차이가 나타나는 것은 관세직과 동일하게 전문분야별 업무량과 인력소요 때문이다.

조직구성원 개인 수준에서 경력개발제도의 운영에 대한 수용도를 높이기 위해선 전문분야를 확정하기 전인 탐색기에 다양한 전문분야를 경험할 수 있도록 보직관리가 이루어져야만 한다. 관세청은 신규임용자 등이 탐색기(3년)에 관세 행정의 각 분야를 경험할 수 있도록 순환근무를 하고 있는데, 직무순환의 원칙은 공통분야를 포함하여 2개 전문분야에서 3개 이상의 직무를 경험할 수 있도록 하는 것이다. 직무순환의 시기는 6개월~1년 단위로 본부세관장이 결정하도록 하고 있으며, 부득이한 사유로 1년을 경과하여 직무순환이 필요한 경우에는 본청 사전 보고 없이 1개월 내외에서 시행이 가능하도록 하고 있다.

탐색기간의 직무순환은 원칙적으로 전문분야별 기본직무만 순환하는 것을 원칙으로 하되, 관세행정의 기본업무인 수출입통관 직무는 반드시 경험하도록 하고 있다. 그리고 3년차는 예외적으로 심화직무에도 보직을 허용하고 있다. 이 경우에도 수출입통관 직무는 반드시 경험해야 하고, 본부세관 국장 또는 세관장이 해당업무 적격자로 추천한 직원에 한해 보직이 허용된다. 기술직은 채용 이후 탐색기를 별도로 가지지 않기 때문에 별도의 보직원칙을 설정하지는 않고 있다.

〈표 21〉 전문분야별 기본직무와 심화직무

| 전무분야 | 감정 | 심사 | 조사 | 공통 |
|---|---|---|---|---|
| 기본직무 | 수출입통관<br>보세화물관리<br>여행자통관<br>특수통관 | 일반심사<br>환급심사<br>징수관리<br>FTA심사 | 공항만감시<br>조사정보분석 | 기관운영<br>인사관리<br>국제협력 |
| 심화직무 | | 기업심사<br>AEO심사<br>권리구제 | 일반조사<br>외환조사<br>마약조사 | 감사 |

※ 자료 : 관세청 내부자료

관세청은 전문분야별 보직관리의 투명성과 공정성을 제고하기 위해 성과와 능력에 의한 공개경쟁 방식의 보직관리체계로 CDP 전자보직 관리 제도를 6급 이하 관세직을 대상으로 2010년부터 도입·운영하고 있다. 세부 시행절차를 살펴보면, 우선 6급 이하 전보대상 직위를 직위의 중요도와 선호도를 반영하여 '대학입시 배치표'와 같이 '가-나-다'군에 고르게 배치한 「직위별 '가-나-다'군 보직배치표」를 만들어 공개하게 된다. 직위정보가 공개되면 직원들은 개인의 보직점수[2]를 고려하여 보직배치표에서 자신이 지원할 수 있는 직위를 가-나-다 군별로 1개씩 3개를 선택하게 된다. 직원들의 선택이 완료되면 전산시스템을 활용하여 직위별로 성적이 높은 사람을 보직 후보자로 결정하고 직위별 보직배치(안) 작성하게 되고, 인사위원회는 보직배치(안)과 미보직 자 등을 고려하여 50%의 범위 내에서 조정한 후 인사발령하게 된다. 보직점수로만 인사를 결정하지 않는 것은 이럴 경우 개인의 사정 등이 반영되지 못하여 인사관리의 현실성이 저하될 수 있고, 인사결정권자의 자율성이 심각하게 침해될 수 있는 점을 보완하기 위한 것이다.

2) 보직점수=업무실적상시평가점수 40 + 성과역량점수 40 + 정기역량평가점수 20

〔그림 3〕 관세청 CDP 전자보직 절차

경력개발제도의 성공적인 정착을 위해선 전문분야 선택을 위한 상담프로그램의 운영 등 체계적인 지원체계를 수립하는 것 필요하다. 특히 직무분야별 전문성 제고를 위한 체계적인 교육훈련 프로그램의 제공은 필수적이다. 관세청도 CDP와 연계하여 직원들의 생애주기에 맞춘 기본 교육을 제고하고 있으며, 공통분야와 전문분야별 전문성을 제고하기 위한 CDP 단계별로 다양한 교육훈련 프로그램을 제공하고 있다.

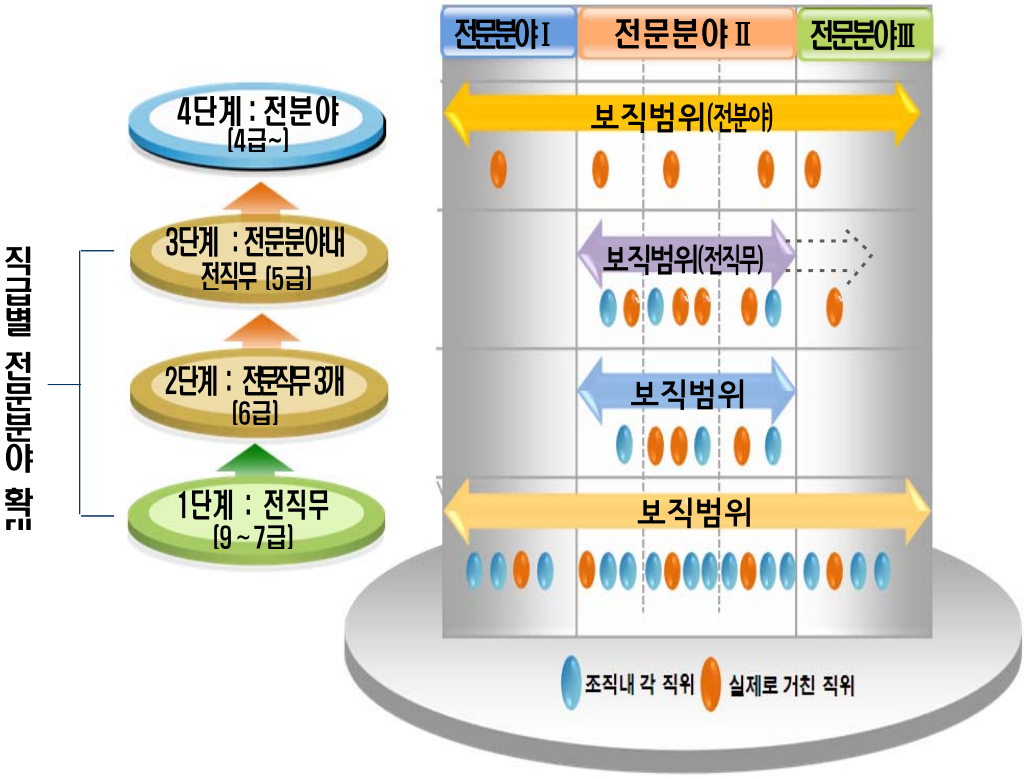
〔그림 4〕 관세청 CDP와 교육훈련 연계 체계

### 2) 서울시의 경력개발제도 도입 사례

서울시는 급변하는 행정환경에 대응하여 조직의 인적자본을 육성하고 개인의 적성에 맞는 직무를 통해 능력발휘를 극대화하여 조직과 개인의 경쟁력 제고를 위해 경력개발제도(Career Development Program : CDP)를 2011년 9월 도입·운영하였다.

서울시의 경력개발제도 기본 도입 방향은 다음과 같다. 첫째, 경력개발제도의 핵심 요소를 중심으로 도입하고, 경력개발제도 관련 조직정비, 자기진단 및 직무적격성 검사기법 개발과 같은 지원체계 등은 제도를 운영하면서 단계적으로 마련한다. 지방자치단체가 변화되는 행정환경에 적응하고, 주민들의 행정수요에 적극적으로 대응하기 위해서 공무원 전문성 향상이 우선적인 과제로 대두되고 있는 상황에서 지원체계 구축 등은 제도 운영과정에서 보완할 수 있다는 판단에 따라 우선적으로 핵심적인 요소의 도입을 추진한다는 원칙이 수립된 것으로 보인다. 둘째, 경력개발제도는 조직 전반을 대상으로 하되, 경력개발욕구가 강한 행정직렬에 우선 도입하고 추후 확대한다. 행정직렬에 우선 도입한 배경은 자체 조사결과 행정직렬 공무원들 스스로도 잦은 인사이동과 순환배치로 인해 직무만족도, 직무적합도에 대한 만족도가 가장 낮게 나타났다는 점과 행정직렬이 타 직렬에 비해 순환보직이 잦아 전문성 향상에 한계가 많아 경력개발제도 도입 시 기대효과가 가장 높다는 점이 고려되었다. 그리고 서울시는 기술직렬의 경우 자치구와 통합인사를 시행하고 있어 경력개발제도의 운영이 어렵고, 기술직의 특성 상 담당하는 직무의 범위가 행정직렬만큼 광범위하지 않아 경력개발제도 도입에 따른 실효성이 상대적으로 낮은 것으로 판단되어 기술직은 추후에 보완하기로 하였다. 셋째, 동일 전문분야 장기근무자에게 실적가점을 부여하는 등 인센티브 부여를 통해 경력개발제도의 조기 정착을 유도한다. 넷째, 전문성과 역량개발을 위해 동일 전문분야 내에서 직무를 직급에 따라 순차적으로 확대하도록 경결개발경로를 설계한다. 경력개발제도에서 경력개발 경로는 가능한 폭을 넓히지 않는 것이 바람직하지만, 서울시는 4급 이상의 관리자 직급에서 관리능력을 함양할 수 있도록 유도하기 위해 직급이 높아질수록 전문분야의 전문 직무 범위를 확대하여 전문성과 다양성을 동시에 경험할 수 있도록 경력경로를 설계하였다. 그리고 공무원 퇴직 이후 사회생활에서도 공직에서 근무하는 기간 동안 축적된 전문성과 연계될 수 있도록 지원하기 위해서 직급이 높아질수록 전문직무의 범위를 확대하도록 경력경로를 설계하였다.

서울시 경력개발 경로는 크게 3단계로 설계되었는데, 공통분야는 모든 단계에서 순환가능하다. 우선 1단계는 9~7급 대상으로 전문분야 선정을 위한 업무 탐색 단계이다. 이 시기는 전공, 희망 등을 고려하여 보직배치, 경력목표 등 경력설계를 위해 전 분야에 전보가 가능하다. 2단계는 6급 대상으로 경력목표를 설정하며, 전문분야 및 전문분야 내에서 3개의 전문 직무를 선택하는 시기이다. 이 단계에서는 탐색기간 동안 경험한 직무 등을 고려하여 경력개발이 시작되는 단계이다. 개인이 공직근무기간 동안 달성하고 싶은 경력목표를 설정하고, 동일 실·국·본부 내에서 순환할 수 있는 3개의 직무를 선택하게 된다. 3단계는 5급 대상으로 동일 전문분야에 속한 전체 직위로 순환근무가 가능하며, 타분야 1개 직무를 선택할 수 있다. 6급부터 축적된 전문성을 기반으로 해당분야의 상위 전문요원으로 조직 내에서 역할을 다할 수 있는 시기이다. 4급부터는 가능한 경력개발분야를 고려하되 전분야로 순환보직이 가능하게 된다.




〔그림 5〕 서울시 경력개발 경로

서울시 경력개발제도는 1개 공통분야와 16개 전문분야로 설계되었다. 전문분야는 업무 특성에 따라 1~2개 정도의 실·국·본부를 하나의 전문분야로 묶어서 분류하였다. 행정직렬이 다수를 차지하는 실·국·본부를 중심으로 조직 규모, 업무유사성, 전문분야별 인사관리의 적정성 등을 기준으로 전문분야를 분류하였으며, 총무, 기획, 홍보 등 전부서 공통적으로 수행하는 행정지원 기능은 공통분야로 분류하였다.

〈표 22〉 서울시 전문분야 분류 내용

| 연번 | 전문분야 | 해당 실·본부·국(사업소) | 직무수 | 비 고 |
|---|---|---|---|---|
| 소계 | 16개 분야 | 34개 실·본부·국(사업소) | 461 | |
| 1 | 홍 보 | 대변인 + 시민소통 + 교통방송 | 17 | |
| 2 | 기획조정 | 기획조정 + 시립대 | 51 | |
| 3 | 여성·교육 | 여성가족 + 교육협력 | 28 | |
| 4 | 감 사 | 감사관 | 13 | |
| 5 | 재무·정보화 | 정보화 + 재무 | 42 | |
| 6 | 문화·디자인 | 문화관광디자인+역사박물관+시립미술관+서울대공원 | 45 | |
| 7 | 경제진흥 | 경제진흥 | 35 | |
| 8 | 복지건강 | 복지건강 + 보건환경연구원 + 어린이병원 + 서북병원 + 은평병원 | 35 | |
| 9 | 교통 | 도시교통 | 26 | |
| 10 | 환경 | 맑은환경 + 푸른도시 | 16 | |
| 11 | 일반행정 | 행정 + 인재개발 | 38 | |
| 12 | 도시안전 | 비상기획 + 기술심사 + 도시안전 | 23 | |
| 13 | 주택·도시계획 | 주택 + 도시계획 | 23 | |
| 14 | 시의회 | 시 의 회 | 12 | |
| 15 | 도시기반 | 도시기반시설 + 한강사업 | 20 | |
| 16 | 상수도 | 상수도 | 37 | |

※ 자료 : 서울시 경력개발제도(CDP)도입 시행계획(2011)

전문분야의 전보는 보직 발령 이후 2년 이내 전보제한을 원칙으로 하며, 전문분야 변경 시 취득한 인센티브를 삭감하도록 하였다. 그리고 한번 정한 전문분야는 원칙적으로 전문성 제고를 위해 변경이 불가능하지만, 특별한 사유 또는 본인이 희망하는 경우에는 「시 경력개발위원회」의 승인을 받고 변경할 수 있도록 하였다. 전문분야 내 보직이동은 동일 전문분야의 유사직무 담당 및 경력이 있는 장기근무자 중 적격자를 우선 보직하되 2년 이상 근무자 중 선발하도록 하였다. 서울시는 경력개발제도의 조속한 정착을 위해 제도운영의 예외사항을 두었다. 첫째, 전문분야의 보직은 2년 이내에 전보를 제한하는 것을 원칙으로 하나, 근평 등 특수사항을 고려하여 제도 도입 후 2년까지는 전보제한 기간을 1년으로 유지하였다. 둘째, 제도도입에 대한 수용성을 제고하기 위하여 2년 내에 전문분야를 1회 변경이 가능하도록 하였다.

동일 전문분야 내 장기근무를 유도하여 전문성을 갖춘 인적자원을 육성하기 위한 경력개발제도의 안정적인 정착을 유도하기 위해 승진심사 시 가점으로 반영할 수 있는 마일리지를 부여하는 인센티브를 제공하였다. 동일전문분야 및 공통분야 근무 시 월 2점의 마일리지를 부여하고 3년 이상 근무(전문분야 2년 이상) 시 실적가점[3]으로 환산하여 승진심사 등에 반영하는 것이다.

전문 마일리지는 16개 전문분야에 근무하는 행정직(세무·전산 포함) 5~6급 공무원을 대상으로 중 16개 전문분야 근무자를 대상으로 월 2점의 마일리지를 부여하는 것으로 직급별로 최대 6년까지 취득이 가능하다. 전문분야 변경 및 2년 내 직문변경 시 취득마일리지는 및 실적가점은 인정되지 않으며, 승진 후 동일전문분야에서 계속 근무하면 직전 직급에서 취득한 전문마일리지의 30%를 추가로 인정하였다. 전문분야 변경 이외에 금품수수 등 해당 업무 관련 부정행위로 중징계를 받을 경우 취득 전문마일리지 전부를 삭감하도록 하여 청렴성과도 연계하였다.

공통 마일리지는 행정 5~6급(세무·전산 포함) 대상으로 각 실·국·본부 공통분야에 근무 시 월 2점의 마일리지를 부여하는 것으로 직급별 최대 2년까지 취득가능하다. 직급별 마일리지 취득 가능 기간을 2년으로 제한 한 것은 전문역량 향상을 유도하기 위한 방안이다.

다만 실·국·본부의 CDP 위원회에서 근무실적을 평가하여 평정점수가 20점 미만(성과 미흡)일 경우에는 마일리지를 부여하지 않고 역량강화 훈련을 실시하거나 타 전문분야로 전출시킬

3) 실적가점=전문+공통 마일리지/100으로 산출하며 경력개발로 인한 실적가점은 2점으로 제한을 두었음.

것인지 여부를 결정하게 된다.

전문·공통 마일리지 이외에 교육훈련 및 자격증 마일리지 부여의 인센티브도 도입하였다. 교육훈련 마일리지는 해당 전문분야 필수교육 이수결과에 따라 마일리지를 차등으로 부여하고, 기타 직무관련 교육 이수에 따라 추가 마일리지를 부여하는 것이다. 자격증 마일리지는 해당 전문분야 관련 자격증 취득 시 마일리지를 부여하는 것으로 자격증 가점평정과는 별도로 운영하였으며 전문분야 관련 자격증만 적용하였다.

서울시 경력개발제도는 행정 5·6급 중 747명이 지정되었으나, 이 중 345명이 부서를 변경할 정도로 당초 제도 도입 취지와 다르게 팀간, 부서간 빈번히 보직변경이 이루어지는 등 경력개발제도의 원칙이 지켜지지 않았으며, 직원들은 경력개발제도의 전문분야 신청 시 자신의 적성을 고려하지 않고 승진에 유리한 전문분야에 과도하게 신청인원이 집중되면서 선호부서의 문제가 심각하게 부각되었다. 또한 경력개발제도의 도입 이후 인사관리에 있어서 전문분야별로 전보 및 승진 등 인력관리가 이루어지면서 인사경직성이 심화되는 등의 문제점이 야기되어 1년도 채 운영하지 못하고 포기하게 되었다.

## 2. 서울시 전문직위제도 운영 사례

### 1) 전문직위제 도입 배경

서울시는 대도화에 따른 행정수요의 다양화, 도시생활의 안전성 제고라는 시민들의 요구에 대응하기 위해 경력개발제도의 도입 이외에 2000년도에 「새서울 전문인제도」를 도입하여 162명을 지정하는 등 공무원의 전문성을 제고하기 위한 다양한 방법을 모색하였다.

「새서울 전문인제도」는 전문화가 필요하나 직원들이 기피하는 분야의 업무 중 교통, 환경, 상수도, 지하철, 뉴타운 등 5개 분야의 전문가를 양성하기 위하여 도입한 제도이다. 지정절차는 인사과에서 해당 분야를 지정하면 해당 실·국에서 1차로 적격자를 선발하고, 심사위원회에서 심의하여 최종 대상자를 선발하게 된다. 인원은 직렬별 정원의 30% 내에서 지정하고, 실적가점 0.25점 부여 및 승진 시 우대하는 인센티브를 제공하였다.

전문성 강화를 위해서 도입했던 「새서울 전문인제도」는 대상 분야가 5개로 제한적이어서

직원들 사이에 광범위한 공감을 얻지 못했으며, 승진가점을 활용한 후 다른 보직으로 전환하는 등 승진을 위한 수단으로 악용되면서 본래의 취지를 살리지 못하고 제도운영을 중단하게 된다.

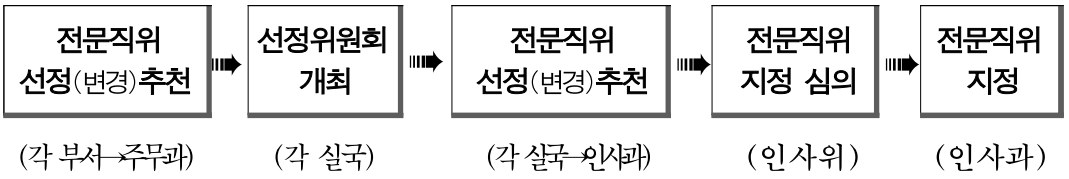
서울시는 경력개발제도 도입 및 「새서울 전문인제도」 운영의 실패, 순환전보의 오랜 관행 등으로 전문직위제 도입에 유보적인 입장이었으나, 2013년 2월 『서울시 인재양성 기본계획』 수립을 통해 전문성 강화를 위한 특단의 방안으로 전문직위제를 전격 도입한다. 서울시의 전문직위제 도입 과정에서 나타난 것처럼 공무원 전문성 제고는 더 이상 유보하거나 피할 수 없는 사회적 요구이며, 지방자치단체의 경쟁력 제고를 위해서도 필연적인 선택이 되고 있다.

### 2) 전문직위제 운영 개요

전문직위제도는 충청남도에서도 운영하고 있듯이 크게 두 단계로 구분할 수 있다. 먼저 전문직위를 선정하고, 다음으로 각 직위별 자격 요건을 갖춘 전문관를 선발하는 것이다.

(1) 전문직위 지정 절차

서울시 전문직위 지정절차를 살펴보면, 우선 각 부서에서 주부과에 전문직위 선정 또는 변경을 신청하면, 각 실·국에서 선정위원회를 개최하여 심의하게 된다. 선정위원회 심의결과 적합하다고 판단되면 각 실·국은 인사과에 전문직위 선정 또는 변경을 신청하게 되고 인사과에서는 각 분야 5급 이상 공무원으로 구성된 실무위원회를 개최하여 1차적으로 심사한 후 인사위원회에 상정을 하고, 인사위원회에서 심의 후 통과되면 전문직위로 지정하게 된다.

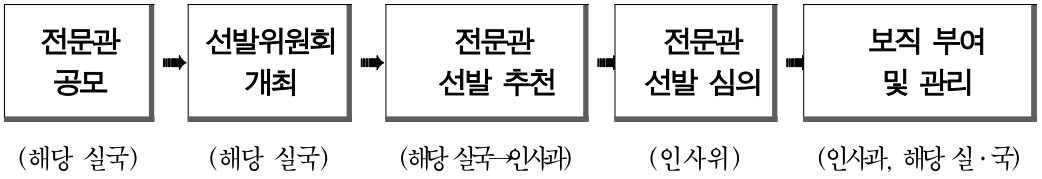



〔그림 6〕 서울시 전문직위 지정 절차

전문직위 지정 대상의 기준은 첫째, 대외적인 협상·교류·협력에 관한 업무를 주로 담당하는 직위, 둘째, 장기간의 직무경험 또는 특수한 전문성이 요구되어 장기근무가 필요한 직위, 셋째, 전문적인 지식이 필요하고 업무 이력에 대한 관리가 상대적으로 중요한 직위, 넷째, 부서별로 중요도가 높지만 기피되고 있는 업무로서 전문성 제고가 필요한 직위이며, 마지막으로 기타 시장이 전문성이 특히 필요하다고 인정하는 직위(안전, 감사 분야 등)이다.

(2) 전문관 선발 절차

전문직위가 지정되면 해당 업무를 담당할 전문관을 선발하게 되는데, 전문관 선발절차는 우선 해당 실·국에서 해당 직무를 수행할 수 있는 전문관을 공모하고 선발위위원회에서 적합한 인사를 선정하여 인사과에 추천하게 된다. 인사과에서는 인사위원회를 개최하여 해당 실·국에서 추천한 인물이 전문관으로 해당 직무를 수행하는데 적합한지를 판단하여 선발하게 된다.




〔그림7〕 서울시 전문관 선발 절차

서울시 전문관 선발의 기준은 우선 전문직위 직무 요건 적합성, 보직경로, 신청동기 등 종합 고려 선발하되, 전문관 제도의 본래 운영목적과 달리 전보제한 회피, 승진·근평목적만으로 활용하려는 신청으로 판단될 경우 선발에서 제외할 수 있도록 하고 있다. 특히 직무요건 등과 관련해서 전문관 지정 이후 3년 이상 근무 가능자를 선발하기 위해서 현재 승진 서열 상 승진 명부 상위자는 선발에서 배제하는 것을 원칙으로 하고 있다. 과거 서울시가 운영한 「새서울 전문인제도」가 승진수단으로 활용되면서 제도 도입의 취지를 훼손한 경험이 있어 이러한 부작용을 막기 위한 조치로 관련 규정을 명시한 것으로 보인다.

서울시는 전문직위제 운영활성화를 위해 실·국에서 필요에 따라 수시로 전문직위를 지정하여 전문관을 선발할 수 있도록 매월 인사위원회 심의를 개최하고 있다.

### 3) 전문관 인센티브

서울시는 전문직위의 확대와 직원들의 자발적인 참여를 유도하기 위하여 전문관에 대해 재정상 인센티브와 인사상 인센티브를 제공하고 있다.

(1) 재정상 인센티브

전문관에 대한 재정상 인센티브는 우선 전문직위 수당을 지급하고 있다. 서울시는 전문직위 제도의 활성화를 위한 방안으로 재정적인 인센티브 강화가 필요하다고 판단하여 행정자치부에 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」의 개정을 요청하였으며, 그 결과 2015년 해당 규정이 개정되면서 전문관에 대한 수당이 개선되었다.

〈표 23〉 지방공무원 수당 등에 관한 규정에 따른 전문관 수당 변경내용

| 근무기간 | | | 1년미만 | 1년~2년 | 2년~3년 | 3년~5년 | 5년이상 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 월 지급액 | 기존 | | 3만원 | 5만원 | 8만원 | 12만원 | 15만원 |
| | 변경 (2015) | 5급 이하 | 7만원 | 9만원 | 15만원 | 25만원 | 40만원 |
| | | 4급 | 10만원 | 12만원 | 18만원 | 30만원 | 45만원 |

개선된 규정에 따라 전문관 수당을 지급하는 것 이외에 성과급 지급 시 전문직위 지정자는 가산점 5점을 부여하도록 지급기준에 우대기준 신설하여 우대하고 있다.

(2) 인사상 인센티브

서울시는 전문관에게 수당 등 재정상 인센티브 이외에 승진 및 교육 등 인사에 있어서도 다양한 혜택을 부여하고 있다.

우선 승진심사시 동일 조건이면 전문관을 우대하도록 하고 있는데, 3년 이상 장기근무한 전문관이 승진임용 2배수 내 진입하면 후보자로 추천하도록 하고 있다. 특히 실무사무관 직위와

연계를 강화하여 전문관 승진시 우대를 하고 있다. 근무평정에서도 전문관은 기존 본인이 받은 근평 이상을 보장하고, 시 조정 평정시에 우대하도록 전문관에 대한 「근무평정 우대기준」을 관련 지침에 명문화하였다.

전문관으로서의 자긍심을 고취하기 위하여 전문관으로 근무한 기간에 따라 3년 미만은 전문관, 3년~5년 미만은 책임전문관, 5년 이상~10년 미만은 선임전문관, 10년 이상은 수석전문관으로 등급을 부여하고 있으며 전문관 등급에 따라 인센티브를 차등 적용하여 장기근무를 유도하고 있다. 대표적으로 국내·외 교육훈련 대상자 선발 시 5년 이상 장기근무한 전문관에게 일정비율을 할애하고 있으며, 책임전문관 이상은 전문분야 관련된 자기주도형 교육비의 실비를 지원하고 있다. 또한 수석전문관은 시립대와 인재개발원에서 강의할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이외에 국외단기연수인원의 5%를 전문관에게 할애하고 있다.

### 4) 전문직위제도 운영 성과

서울시 전문직위는 2013년 이후 지속적으로 확대되고 있다. 도입 초기인 2013년에는 53명에서 시작하여 2016년 5월 기준으로 374명이 선발되었으며, 2020년까지 1,000명의 전문관을 선발하는 것을 목표로 하고 있다.

실·국별 전문관 선발현황에 따르면 안전총괄본부 45명, 상수도사업본부 35명, 도시기반시설본부 25명 등 시설물 안전관리 분야에 선발된 인원이 다수를 차지하고 있으며, 감사공무원의 직무상 독립성 확보와 재무행정의 전문성 제고를 위해 감사분야 46명과 계약·세무 등 재무분야에서 26명의 전문관이 선발되었다.

직급별로는 4급 과장직위에 4명을 선발하여 운영하고 있으며, 5급 28명, 6급 234명, 7급 108명 등 총 374명이며, 직렬별로는 시설직렬(토목, 건축, 지적)이 123명, 공업직렬(기계 · 전기 · 화공)이 77명, 행정직 55명 순으로 전문관이 선발되었다.

서울시 전문직위제가 지속적으로 확대되고 있으나 몇 가지 보완이 필요할 것으로 보인다. 우선 자치구까지 전문직위제가 확대 시행될 필요가 있다. 서울시의 자치구 중에서 전문직위제를 운영하는 곳은 성북구와 금천구 2개에 불과하다. 시민들과 행정이 직접적으로 이루어지고 있는 지점이 자치구 차원이라는 점을 감안하면 자치구에서도 공무원들의 장기근무와 전문성

제고의 필요성이 증가하고 있다. 특히 복지 분야는 복지수요가 다양화되고 있으며, 실생활에 밀접한 영향을 미치기 때문에 장기근무의 필요성이 증가하고 있어 이 분야부터 전문직위의 확대가 필요할 것으로 보인다.

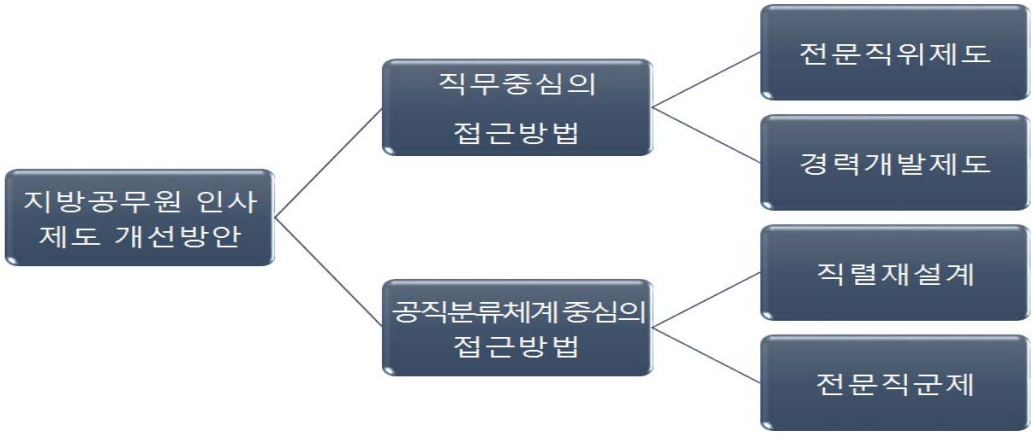
둘째, 전문관의 직급 및 직렬을 확대해야 한다. 서울시는 4급부터 7급까지 전문직위제를 도입·운영하고 있으나 4·5급 중에서 전문직위로 지정·운영되고 있는 분야는 매우 제한적이다. 서울시나 광역자치단체의 경우 4·5급이 정책결정 및 사업추진을 주도하는 핵심 직급임을 고려하면 4·5급의 전문직위 지정이 확대될 필요가 있다. 또한 기술직 중심으로 전문직위가 지정되고 있으나 지역경제, 사회복지 등 행정직에 대한 전문성 제고 필요성이 증가하고 있는 점을 고려하여 행정직의 전문관 지정이 확대될 필요가 있다.

이외에 전문관들이 전문직위에 적합한 최신 기술 및 정보 발달 수준에 맞춰 지속적으로 전문성을 유지할 수 있도록 자발적인 학습이나 직무교육에 대한 지원을 강화할 필요가 있으며, 직원들의 전문직위에 대한 인식을 개선하기 위해서 실·국별 전문직위 수와 전문직위별 자격요건에 대한 정보를 쉽게 접할 수 있도록 지속적인 홍보가 필요하다. 또한 전문관에 대한 체계적 관리를 위한 인사시스템의 보완 등이 필요할 것으로 보인다.

# 제 5장 지방공무원 전문성 제고를 위한 인사제도 혁신방안

## 1. 인사제도 혁신을 위한 접근방법

실무적이나 학계에서 지방공무원의 전문성 제고를 위해 논의된 다양한 방법들은 크게 직무중심의 접근방법과 공직분류체계중심의 접근방법으로 구분할 수 있다. 이하에서는 이러한 접근방법에 대한 개략적인 논의를 정리하고, 충청남도 공무원의 전문성 제고를 위한 인사제도 혁신방안을 제시하고자 한다. 다만 순환보직으로 인해 전문성 및 노하우 축적이 어려운 행정직렬 공무원의 보직관리 개선방안에 대해서 논의하고자 한다.




〔그림 8〕 지방공무원 인사제도 개선 방안

### 1) 직무중심의 접근방법

직무중심의 접근방법은 전체 직무 중 장기재직 또는 전문성이 필요한 직무를 선정하고, 해당 직무는 일정한 자격기준을 충족시키는 사람이 담당하도록 하는 것을 의미한다. 다만 해당 자격기준을 가진 사람이 조직 내에 없는 경우에는 외부에서 충원하거나, 최소한의 자격요건을 갖춘 직원의 장기재직을 유도하여 전문성을 확보할 수 있도록 하는 방안도 있다. 이러한 직무중심의 보직관리 방안으로 제시되는 것이 전문직위제도와 경력개발제도가 있다.

(1) 전문직위제도

전문직위제도란 각 기관의 직위를 일정한 기준에 따라 유형별로 구분하고, 그 유형에 따라 보직관리를 차별화함으로써 유능한 공무원을 양성하여 공직 전문성을 제고할 수 있도록 설계된 것으로 전문직위로 지정된 직위는 일정한 자격을 갖춘 자를 전문관으로 선발·보직하여 3년 이상 장기근무를 유도하는 제도이다(한국인사행정학회, 2013). 전문직위에 선발·보직된 전문관에게는 근무경력에 따라 재정적인 인센티브와 가산점 등 인사상의 인센티브를 부여할 수 있다.

전문직위로 지정할 수 있는 직무는 ① 국제관계에서의 조정 능력, 경험을 통한 노하우(역사적 맥락의 이해 등) 축적 및 국제네트워킹 등이 필요한 분야, ② 국민의 생명・안전과 직결되거나, 생활에 미치는 경제적 파급효과가 큰 분야, ③ 장기적인 관점에서 국가의 미래 전략을 수립하고, 성장 동력의 발굴이 필요한 분야, ④ 기타 소속 장관이 전략적으로 전문인력을 육성해 나갈 필요가 있다고 판단하는 분야이다(안전행정부, 직위유형별 보직관리 지침, 2014).

(2) 경력개발제도

경력개발제도는 앞에서도 언급되었듯이 개인차원에서는 조직에 재직하는 기간 동안 자신이 달성하고자 하는 직급 및 보직경로를 설정하여 직무전문성을 제고함으로써 개인의 직무만족 및 조직 생활의 만족감을 증대시키는 것이며, 조직 차원에서는 개인들의 전문성을 제고함으로써 조직의 목표달성을 원활하게 하여 성과 및 경쟁력 제고를 추구하는 보직관리 제도를 의미한다.

경력개발제도 도입을 추진한 배경[4]은 조직 차원에서 급변하는 행정환경 변화에 대응하기 위해서 공직경쟁력 및 행정전문성 강화를 위한 분야별 인재육성 및 역량개발의 필요성이 증대했기 때문이다(중앙인사위원회, 2006). 공직 사회의 승진적체가 심화되면서 동기부여를 위한 수단으로서 승진의 역할은 매우 제한되면서 새로운 동기부여 수단으로 직무와 능력개발이 중요하게 부각되었다. 또한 정부혁신은 공직 사회의 변화·혁신 및 전문적인 역량 강화의 필요성을 증대시키면서 경력개발제도의 적극적인 도입을 모색하게 하였다. 개인차원에서는 민간분야의 상시적인 구조조정으로 인하여 과거처럼 조직에 대한 맹목적인 충성보다 자신의 성장과 만족을 중요하게 인식하게 되었고, 공직 사회에서도 이러한 경향이 투영되면서 전문분야에서의 일관된 경력발전을 추구하게 되면서 경력개발제도에 대한 관심이 증대하게 되었다.

경력개발제도의 성공적인 도입 및 운영을 위해서 필요한 원칙[5]이 있다. 첫째, 자기주도(상향식)의 원칙이다. 자기주의 원칙은 구성원이 스스로 적극적으로 정보를 수집하여 조직 내에서 자신이 목표로 하는 경력 목표 및 경력경로를 설정하고 능동적으로 학습하는 것을 의미한다. 구성원의 적극적인 정보수집 및 경력목표, 경력경로 설계를 위해 조직은 충실하게 직무정보를 제공하고 체계적인 보직관리를 위해 전담조직 및 인력을 지정·운영해야 한다.

둘째, 인재육성 책임의 원칙이다. 조직구성원이 자기 주도적으로 경력개발계획을 수립하지만, 전문인력의 육성은 조직 전체의 공동책임이다. 따라서 전문인재 육성을 위해 상사와 인사부서는 경력개발을 위한 상담, 코칭 등 지원시스템을 구축해야 한다.

셋째, 분야별 보직관리의 원칙이다. 지방자치단체 등 경력개발제도를 운영하는 기관은 기관의 조직을 여러 개의 전문분야와 1~2개의 공통분야로 구분하여 공무원의 적성, 경력, 전공 등을 종합적으로 고려하여 전문분야별로 보직관리를 실시해야 한다. 전문분야별 보직관리를 위한 보직경로설정 모형은 'ㄴ자형', 'I자형', 'T자형', '工자형', '土자형', '역피라미드형' 등이 있다. 기관은 조직의 특성을 반영하여 하나 또는 두 개 이상의 모형을 병행하여 실시할 수 있다. 보직관리는 원칙적으로 개인별 전문분야 내에서 이루어지도록 관리해야 한다(한국인사행정학회, 2013).

넷째, 직무 및 역량 중심의 원칙이다. 이는 직급보다는 직무중심으로 경력계획을 수립하고, 직무에서 요구되는 역량과 개인이 보유한 역량 간의 적합여부를 판단하여 필요역량을 개발하는데 중점을 두는 것이다. 조직은 직무분석을 통해서 개인들에게 직무정보 및 필요역량에 대한

4) 중앙인사위원회(2006), '경력개발제도 CDP 운영매뉴얼(p. 14)'에서 주요 내용 발췌

5) 한국인사행정학회(2013), '공직전문성 강화를 위한 보직관리 등 개선방안 연구'에서 주요 내용 발췌(pp. 34-35)

정보를 제공하고, 직원 특성과 역량이 직무와 적합하도록 보직경로를 설정하도록 지원해야 한다. 또한 역량 강화를 위해 보직경로별 역량 수요의 흐름에 맞게 교육훈련체계를 수립하고, 직무수행 평가를 통해 역량과 교육훈련이 지속적으로 연계하여 운영한다(한국행정연구원, 2009).

다섯째, 개방성과 공정성의 원칙이다. 이 원칙은 모든 직원들에게 경력개발의 기회가 공평하게 제공되어야 하며, 역량이 있는 직원들에게 보직 이동의 기회도 공정한 경쟁을 통해서 제공되어야 하는 것을 의미한다.

경력개발제도의 운영방식은 완성형과 간이형으로 구분된다. 완성형은 ① 직무분석, ② 전문분야 분류, ③ 자가진단, ④ 경력목표 설정, ⑤ 경력경로 설계, ⑥ 경력경로 협의·승인, ⑦ 보직부여, ⑧ 역량강화프로그램 운영, ⑨ 개인 경력 성과 평가, ⑩ 경력개발 제도·운영 평가 등의 정교한 과정을 포함하는 것이며, 간이형 경력개발제도는 초기단계에서 보다 쉽고 간단하게 제도를 도입할 수 있도록 ① 전문 분야 분류, ② 경력경로 설계, ③ 보직 부여, ④ 역량 강화 등의 4대 핵심 요소를 채택·운영하는 것이다(한국인사행정학회, 2013).

중앙인사위원회 시절 경력개발제도의 도입을 적극적으로 추진했음에도 불구하고 지방자치단체는 물론 중앙부처에서 경력개발제도가 안정적으로 정착된 곳은 관세청을 제외하고는 거의 없는 실정이다. 이렇게 경력개발제도가 안정적으로 정착되지 못한 이유에 대해서 한국인사행정학회(2013)는 다음과 같은 장애요인을 제시하고 있다.

첫째, 경력개발제도에 대한 이해와 공감대가 부족하였다. 제도 도입 초기에 경력개발제도를 시범운영한 부처의 담당직원조차도 경력개발제도에 대한 이해가 부족하였으며, 개인들의 희망이나 경력계획과 무관하게 전문분야가 지정되면서 내부직원들 사이에서 공감대가 형성되지 못했다.

둘째, 관리자 및 정치적 변수 등으로 인해서 보직 경로 준수가 어렵다. 단기간에 가시적인 성과를 내야하는 관리자들은 우수한 인재를 최대한 많이 확보하기를 바라는데, 관리자의 의견이 경력개발계획의 수립 시기에 강하게 반영되는 경우가 많아 개인들의 적성 등이 적극적으로 반영되지 못하는 경우가 흔하게 발생하게 된다. 또한 전문분야별 승진소요 기간의 불균형, 최고의사결정자의 인사권 제한, 탄력적 인사운영의 제약 등을 이유로 최고관리자들이 경력개발제도의 적극적이고 안정적인 운영을 기피하는 경우가 많으며, 조직개편이 이루어지면 기존의 경력경로를 유지하기 어렵게 되어 안정적인 운영이 어렵다. 이외에도 현실적으로 전보나 직위해제 등의 사유로 결원이 발생하게 되면 새로운 직원을 충원해야 되는데 적합인력을 적기에

충원하는 것이 어렵기 때문에 경력개발제도가 안정적으로 정착되는 것이 어렵다.

셋째, 선호부서 및 직무의 쏠림 현상이다. 조직구성원 개인의 적성이나 역량과는 무관하게 특정분야에 대한 경력계획이 집중되는 현상이 나타나는데, 이 경우 인사담당자는 전문분야별 인력수요를 초과하여 지원자가 집중될 경우 통제하기 어려워 원활한 제도 운영이 어렵다. 그리고 비선호 직무에 근무하는 직원은 상대적으로 사기저하 등의 문제를 야기할 수 있다.

넷째, 지원 인프라의 부족 및 인적자원관리제도와의 연계가 미흡하다. 경력개발제도가 효과적으로 운영되기 위해선 개인의 경력개발을 지원할 수 있는 직무분석 및 직무필요역량에 대한 정보, 자기진단프로그램, 멘토링 및 코칭 등 다양한 지원인프라가 구축되어야 한다. 그러나 경력개발제도의 도입 초기에 모든 지원 인프라를 갖춘 상태에서 제도를 도입·운영하는 것은 예산 확보의 어려움 등으로 인해 현실적으로 불가능에 가깝다. 또한 경력개발제도가 실효성을 발휘하기 위해선 승진 및 교육 등에 있어서 전문성을 갖추는 것이 유리하게 인적자원관리제도가 개선될 필요가 있다. 그러나 잦은 인사이동, 전문성 향상에 대한 인센티브의 부족, 전문분야에 대한 체계적인 교육프로그램의 부족 등으로 인해 경력개발제도가 실효성을 발휘하기 어려운 현실이다.

### 2) 공직분류체계 중심의 접근방법

우리나라 공공조직의 인사는 공직분류체계인 직군·직렬·직류를 근거로 이루어진다. 직렬은 "공무원 인사와 정원관리의 기준이 되는 공직분류의 기준으로써 직무의 종류가 유사하고, 그 책임과 난이도의 정도가 서로 다른 직급의 군"을 의미하고, 직류는 "직렬을 세분화한 것으로 행정의 전문화 추세에 부응하고, 공무원의 채용과 임용 후의 보직관리를 합리화하기 위해 도입된 것"이며 직군은 "직무의 종류가 광범위하게 유사한 직렬의 집합"을 의미한다(조경호 외, 2004, p. 6에서 재인용). 그런데 행정직렬은 맡을 수 있는 보직범위가 지나치게 넓어 담당하는 직무도 다양하고 인사이동이 수시로 이루어져  한 분야에서 업무 노하우를 축적하고 전문성을 제고시킬 수 있을 정도로 장기간 재직하는 경우가 드물다. 이런 문제를 해결하기 위해선 공직에 입문하는 단계부터 보직범위를 제한할 수 있도록 직렬을 세분화하거나, 공직 입문 이후 개인의 적성 및 역량, 전문분야 등을 고려하여 특정한 분야에서만 근무할 수 있도록 유도하는 방안이 있다.

이처럼 직류체계나 직군을 세분화하여 전문성을 제고하는 것이 공직체계 재설계 방식의 접근방법이다. 공직체계 재설계 방식의 접근방법은 입직단계에서 보직경로 등을 통제할 수 있도록 직렬을 재설계하는 방법이 있고, 입직 이후 개인의 선택에 따라 신분을 변화시키도록 하는 방법이 있다.

(1) 직렬재설계 방안

우리나라 현행 「지방공무원 임용령」[별표 1]의 일반직공무원의 직급표에 따르면, 지방공무원은 3개의 직군(행정·기술·관리운영 직군)으로 구분되며, 행정직군은 8개 직렬(행정, 세무, 전산, 교육행정, 사회복지, 사서, 속기, 방호), 기술직군은 22개 직렬로, 관리운영직군은 16개 직렬로 분류되어 있다. 이 가운데 행정직렬은 10개의 직류(일반행정, 법무행정, 재경, 국제통상, 노동, 문화홍보, 감사, 통계, 기업행정, 운수)로 세분화되어 있으며, 방호는 방호와 경비 2개의 직률로 세분화되어 있다. 행정직군 중 다른 직렬은 직류가 세분화되어 있지 않다.

현행 지방공무원 공직분류체계는 인사관리적 측면에서 비효율적이며, 행정수요에 적극적으로 대응하지 못한다는 측면에서 한계가 있다.

우선 인사관리 측면에서 행정직렬이 다수의 직류로 세분화되어 있지만, 현실적으로 지방자치단체의 인사 및 정원관리의 기준은 직렬단위에서 이루어지고 있어 직류의 세분화로는 공직의 전문성 제고라는 목표를 달성하기에는 한계가 있다. 직류는 본래 일반 행정이 수행할 수 있는 직무이나, 예외적으로 전문성이나 장기재직 등이 필요한 경우에 전문 인력을 충원하기 위한 보완적인 제도이다. 그래서 지방공무원의 행정직렬이 문화홍보, 법무, 재경, 감사, 기업행정 등으로 세분화되어 있음에도 불구하고 행정직은 직렬단위로 인력을 관리하고 있다[6]. 인사운영 측면에서 직류의 운영은 인력규모가 일정 수준이 되지 않는 경우가 많아 직렬단위로 인사관리를 할 수밖에 없어 직류의 운영이 자칫 제도도입의 취지를 무색하게 만들 수 있다.

다음으로 현행 직렬체계는 지방자치단체의 행정수요에 대한 대응력을 저하시킬 수 있다. IMF 구제금융 이후 우리나라 경제는 장기 저성장 추세로 변화하였으며, 2008년 세계금융위기 이후 세계적인 경제침체는 지역사회에 보다 큰 여파를 미치고 있다. 또한 청년실업이 갈수록

6) 인사혁신처는 2016년부터 신설된 인사조직직류를 채용하고 있으며, 서울시는 2015년 합의제행정기구로 감사위원회를 설치하면서 감사직류를 운영하고 있다.

심각해지고 있는 상황에서 지방자치단체 차원에서 청년실업문제 해결을 위한 다양한 정책을 실험하고 있으며, 근본적으로 지역경제 활성화 정책을 확대하고 있다. 그 결과 지방자치단체가 지역경제에 미치는 영향을 지속적으로 증가하고 있으며, 지역경제 침체를 극복하기 위해 새로운 산업을 육성하거나 대기업 등 경쟁력이 있는 기업을 유치하기 위한 지역간 경쟁이 치열해 지고 있다. 이외에도 일자리창출과 지역사회의 복지수요에 대한 대응을 강화하기 위해 공유경제, 사회적기업 육성, 사회적협동조합 지원강화 등 다양한 경제정책을 펼치고 있다. 그러나 지방자치단체의 이러한 노력에도 불구하고 가시적인 효과가 미진하다는 평가가 우세하다. 그 이유는 지방자치단체의 지역경제 담당자들은 잦은 순환보직으로 인해 인적 네트워크가 취약하고, 지역 특성에 맞는 사회적기업을 육성하기 위한 체계적인 육성·지원정책을 기획하고 집행할 수 있는 전문성을 축적하지 못하고 있기 때문이다. 관련 분야의 전문성을 갖춘 인재를 확보하기 위해서 민간전문가를 채용하는 임기제를 활용하고 있지만 활용범위는 제한적이다.

지방자치단체의 경쟁력 제고를 위해 장기재직을 통해 노하우와 직무스킬을 축적하여 전문성을 갖춘 인재를 육성할 필요가 있다. 그러나 현재의 지방공무원 직렬체계로는 한계가 있기 때문에 직렬체계를 전반적으로 개선할 필요가 있다.

(2) 전문직군제 신설

중앙정부 및 지방자치단체는 변화하는 환경에 대응하기 위해 다양한 공무원 전문성 제고 방법을 도입·운영하였다. 그러나 각 정책들이 상호 유기적으로 연계되어 있지 못하고, 산발적으로 도입·운영되면서 기대만큼 효과를 거두지 못하고 있다. 공무원의 전문성을 제고하기 위해 도입된 제도는 전문경력관, 전문직위제, 임기제 및 개방형 직위, 필수보직기간의 강화 등이 있으나, 각 제도 간의 연계성이 부족하여 실효성이 미흡한 실정이다.

현행 전문직위제는 제도 상 3급까지 지정이 가능하며, 유사한 전문직위들을 묶어서 전문직위군을 신설할 수 있지만 현실적으로 전문직위제를 운영하는 과정에서 4급 이상 직위를 전문직위로 지정하는 경우가 드물고, 전문직위로 지정되더라도 일정 기간이 경과하면 인사이동을 통해서 전문관에서 해제되게 되어 공직생활동안 한 분야에서 장기 재직을 유도하기에는 부족한 부분이 있다. 이러한 점을 개선하기 위한 방안으로 모색되는 것이 전문직군의 신설이다. 전문직군제란 장기근무와 관련 분야에 대한 전문성이 필요한 직위들을 통합하여 일반직 공무

원과 차별되는 인사원칙과 기준을 적용하여 별도로 인력관리를 하는 방법이다.

전문직군제를 도입하기 위해선 전문직군에 포함될 직무의 범위, 직급체계, 보직, 승진, 보수 등 인력관리를 위한 별도의 기준을 마련해야 한다.

우선 전문직군제를 운영하기 위해선 먼저 전문직군에 적합한 직무를 선정해야만 한다. 전문직군의 직무범위를 선정하는 기준은 전문지식과 오랜 경험의 축적, 기타 경력발전 등을 통해 전문성 개발이 필요한 직무분야를 선정하되, 특정 직위에서 요구되는 기술이나 숙련도보다 장기 재직을 하면서 직무에 전념하는 전문가 육성이 필요한 직무군을 선정해야만 한다. 세부적인 직무는 직무성격과 지방자치단체의 필요에 의해서 선정하되, 소수직군으로 전락하는 것을 방지하기 위해 적절한 직무범위를 유지하는 것이 필요하다.

전문직군제 설계 시 다음으로 고려할 사항은 인력 확보 방안이다. 인력 확보 방안은 크게 두 가지가 있다. 하나는 신규채용을 통해서 인력을 확보하는 방안이며, 다른 방안은 일반직 공무원으로 입직한 이후 일정기간 동안 탐색기를 거쳐 개인의 적성 및 희망 등을 고려한 전직을 통해서 인력을 확보하는 방안이 있다. 신규채용을 통해서 인력을 충원하면 공직에 대한 충분한 경험이 부족한 상태에서 한 분야에서 평생 근무하게 될 경우 적성 등이 고려되지 않아 전직수요의 증가 등 문제가 발생할 가능성이 높고, 제도 정착까지 인력 충원에 소요되는 시간이 장기간이라는 문제점이 있다. 일반직 공무원의 전직을 통해 인력을 충원하는 방안은 상대적으로 적용하는데 시기도 짧고, 전문직군으로 전직하기 이전에 일정 기간 동안 공직을 경험할 기회가 주어지기 때문에 자신의 적성에 맞는 선택을 할 수 있다는 점에서 상대적으로 전직수요가 제한적이다. 일반직 공무원이 입직 후 전직을 통해 인력을 충원할 경우 고려해야 할 것은 적정한 전직시기를 결정하는 것이다. 자신의 적성 등에 맞는 전문직군을 선택하기 위한 적절한 탐색기를 보장하면서도, 장기재직에 따른 전문성 제고를 통한 조직의 성과 향상이라는 목표 간의 조화를 위해서 적정한 시기에 전직을 결정하도록 할 필요가 있다.

전문직군에 속한 공무원의 직급체계는 현행 일반직 공무원과 동일하게 유지할 것인지 별도의 직급체계를 구축할 것인지 판단이 필요하다. 일반직 공무원과 동일한 직급체계를 유지하면 보수, 승진 등 인사관리에서 큰 변화를 주지 않아도 된다는 장점이 있다. 반면 일반직 공무원과 동일한 직급체계를 유지하면 일반직 공무원에서 나타나는 것처럼 승진이 보수와 대우에 영향을 미치고, 수직적 계층구조로 인해 자기개발보다 승진에 주력하는 문제점이 나타날 수 있다. 이런 점을 고려하면 전문직군의 직급체계는 일반직 공무원과 달리 직무중심으로 설계하

는 것이 필요하다. 직무중심의 직급체계를 위한 방안은 연구·지도직과 같이 직급을 크게 2개로 구분하되, 근무 경력에 따라 상위직급을 보다 세분화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 전문관과 전문위원으로 직급을 구분하고 전문위원은 직무경력 및 성과평가, 역량평가 결과에 따라 선임전문위원, 책임전문위원, 수석전문위원으로 세분화하는 것이다. 전문위원을 세분화하는 것은 전문직군에 속한 공무원의 보직과 연계하기 위한 것이다. 전문직군에 속한 공무원의 직무능력 수준과 관리능력 등을 판단하기 위한 기준으로 전문위원의 직급체계를 보다 세분화하는 것이 좋을 것이다. 직급체계에 따라 전문직 공무원도 직책(직위)을 부여하여 전문성과 정책결정의 연계를 제고할 필요가 있다. 다만 지방자치단체에서는 전문위원의 직급체계를 지나치게 세분화하는 것은 계급체계를 단순화하는 잇점을 살리지 못할 수 있다. 지방자치단체는 우선 신규임용되는 인력이 9급과 7급 중심이기 때문에 전문위원의 계급체계를 세분화하는 것이 실효성이 없다. 현실적으로 9급으로 공직에 입직하는 경우는 5급, 7급으로 신규임용되는 경우는 4급까지 승진하는 것이 최대치라고 할 수 있다. 전문직군제를 도입하더라도 9급가 7급에서 신규임용된 공무원이 주요 대상이 될 것으로 예상되는 상황에서 전문위원을 과도하게 세분화하는 것은 실익이 없고 제도 도입의 취지와도 맞지 않는다. 또한 중앙부처에 비해 지방자치단체는 실·국의 수가 상대적으로 제약이 많아 전문위원을 세분화하더라도 현실적으로 적용 가능성이 낮다. 현재 「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」에서는 지방자치단체에 설치할 수 있는 실·국의 수를 엄격하게 제한하고 있는 상황에서 전문위원을 5급에서 3급에 상당하는 계급체계로 세분화하여 설계하더라도 지방자치단체에서 자율적으로 3급에 해당하는 전문위원을 임명할 수 없다.

전문직군으로 전직하거나 전문직군 내에서 승진 등의 인사관리를 위해서 전문직군도 일정 수준 직렬 구분이 필요하지만, 전문직군이 동일 분야 장기재직 및 전문성 제고를 목적으로 설계된 것이기 때문에 직렬을 지나치게 세분화하는 것은 실익이 없다. 다만 기술직·행정직과 같이 기본적인 직무범위를 구분할 수 있는 기준으로서 직렬을 구분할 필요가 있다.

전문직군은 한 분야에서 장기재직이 원칙이기 때문에 전보범위와 전보제한 기간이 상대적으로 강화될 필요가 있다. 기본적으로 전보제한 기간은 현행 「지방공무원 임용령」에서 정하고 있는 1년 6개월보다 강화될 필요가 있으며, 전보범위는 전문직군 내 전문분야로 제한하는 것이 전문직군제도 도입 취지와 일치하는 것으로 보인다. 다만 전문직 전환을 위한 탐색기 동안에는 다양한 직무를 경험하는 것이 중요하기 때문에 전보제한기간을 적용하지 않도록 한다.

전문직군의 승진은 일반직 공무원과 다르게 설계할 필요가 있다. 우선 전문직군으로 전직하는 시기에 따라 전문관 내에서 승진체계를 마련할 것인지, 전문관은 하나의 계급으로 취급할 것인지를 결정해야 하며, 전문관에서 중간관리자인 전문위원로 승진하는 방식에서도 정원관리를 통해 엄격하게 승진을 허용할 것인지, 아니면 근무기간 및 성과에 따라 자동으로 승진할 수 있도록 허용할 것인지를 설계해야 한다.

직무와 성과중심의 인력관리를 위해선 전문관은 단일 직급으로 관리하는 것이 바람직하다. 실무자급에서 직급이 세분화되면 일반직과의 차별성이 없고, 내부적으로도 승진경쟁이 치열해져 직무보다는 승진에 집중하게 되는 부작용을 초래할 수 있다. 다만 전문관에서 전문위원을 승진하는 것은 전문위원의 정원을 통제하고, 엄격한 심사를 통해서 허용할 필요가 있다. 일정 기간이 지나면 전문관에서 전문위원으로 자동 승진이 된다면 성과제고를 위해 노력하지 않고 수동적으로 시간이 지나가면 된다는 의식이 강해지게 되고, 저성과자들이 대거 전직을 신청하여 전문직군제도의 도입목적을 훼손할 수 있다.

## 2. 충청남도 인사제도 혁신 방안

이하에서는 위에서 논의된 지방직공무원 인사제도 혁신 방압에 대한 접근방법들을 충청남도에 적용하는 방법, 제도 보완 내용, 각 제도의 도입 시 예상되는 장·단점을 논의하고자 한다. 그러나 현실적인 제약사항으로 인해 제도시행 방안은 개략적인 수준에서 논의할 것이며, 이하에서 논의될 개선 방안을 도입하기 위해선 추가적인 연구가 필요할 것이다.

### 1) 전문직위제 확대 방안

(1) 전문직위제 확대의 장점

첫째, 주요 직위에 대한 전문성이 제고되어 조직생산성을 향상할 수 있다. 행정에 대한 주민

들의 수요가 다양화·다변화되고 있으며, 사회경제적 환경의 불확실성이 증가하고 있는 상황에서 공공조직이 생산성을 향상시키기 위해선 전문성 제고가 필수적이다. 전문직위의 확대는 충청남도의 주요 직무에 대한 전문성을 제고시켜 행정수요에 대한 대응성 및 조직생산성 향상을 유도하는 효과를 가져올 수 있다.

둘째, 성과중심의 공직문화 정착에 기여할 것으로 예상된다. 잦은 순환보직은 직무성과보다 다양한 직무 경험이 승진에 유리한 구조를 만들어 공무원의 책임의식 및 전문성의 저하를 초래하게 된다. 반면 전문직위의 확대는 해당 직무를 수행하기 위한 전문관 선발부터 성과관리까지 개인의 직무능력과 성과를 중심으로 관리되기 때문에 공직 사회 내에서 성과중심의 조직문화가 정착되는 것에 일조할 것으로 예상된다.

셋째, 제도의 도입 및 시행이 용이하다. 「지방공무원 임용령」에서는 지방자치단체에서 전문성이 요구되는 모든 직위에 대해서 전문직위로 지정할 수 있도록 규정하고 있으며, 행정자치부 「지방공무원 인사분야 통합지침」에서는 '직무수행요건이나 업무 분야가 동일한 전문직위를 전문직위군으로 지정하여 관리할' 수 있도록 하고 있어(동일 전문직위군 내에서의 필수보직기간은 5년) 지방자치단체에서 전문직위제를 시행할 수 있는 제도적인 기반이 마련되어 있다. 또한 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에서는 전문관에게 별도의 수당을 지급할 수 있는 근거를 마련하고 있어 다른 수당에 비해 강화된 재정적인 인센티브를 부여할 수 있다. 전문직위제를 확대 운영을 위한 법적 근거는 이미 마련된 상황이기 때문에 단기간에 제도를 운영할 수 있다.

(2) 제도 설계 방향

충청남도는 순환보직으로 인한 문제점을 최소화하고, 공무원의 전문성을 제고하기 위해 대다수의 실·국에서 1개 이상의 전문직위를 지정·운영하고 있다. 그러나 운영현황에서도 지적되었듯이 2016년 현재 전문직위로 지정된 직위가 총 19개에 불과하여 일반직 정원 대비 전문직위 지정비율은 1.3%에 불과한 실정이다. 전문직위 지정현황을 실국별로 살펴보면, 가장 많은 전문직위를 지정한 실·국은 재난안전실, 경제산업실로 3개 직위를 전문직위로 지정하고 있으며, 직속부서, 사업소, 감사위원회 등은 업무의 특성에도 불구하고 전문직위로 지정된 직위가 없는 실정이다.

공직의 전문성 제고를 위한 수단으로 전문직위제 확대방안이 가지는 장점은 다음과 같다.

전문직위제의 확대를 위해선 전문직위 지정이 필요한 직위들을 적극적으로 발굴할 필요가 있다. 충청남도는 실·국의 요청과 인사부서에서 자체적으로 전문직위로 지정하는 것이 적합한 직위들을 발굴하고 있으나, 실·국의 적극적인 참여가 부족한 것으로 보인다. 전문직위제도의 확대 및 안정적인 정착을 위해선 실·국의 자발적이고 적극적인 참여가 필요함에도 불구하고 2014년도 실·국별 전문직위 신청현황에 따르면 6개 실·국에서 12개 직위만 신청하여 소극적으로 참여하고 있는 것을 알 수 있다. 전문직위제 확대에 실·국이 적극적으로 참여하도록 유도하기 위해선 우선 인사부서가 전문직위제 확대에 대한 명확한 비전을 제시할 필요가 있다. 즉 2020년까지 전문직위를 몇 개를 지정할 것이라는 명확한 목표를 제시하는 것이 필요하다. 또한 실·국장의 성과평가에 각 실·국별 전문직위 발굴 비율 등을 반영하여 실·국의 적극적 참여를 유도할 필요가 있다.

〈표 24〉 실·국별 전문직위 지정 현황

| 구분 | 총정원 (A) | 일반직정원 (B) | 전문직위 지정현황 (C) | 총정원대비 전문직위지정 비율(C/A) | 일반직 정원대비 전문직위지정 비율(C/B) |
|---|---|---|---|---|---|
| 합계 | 1,940.0 | 1,490.5 | 19.0 | 1.0 | 1.3 |
| 직속부서 | 49 | 36 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| 기획조정실 | 109 | 104 | 1 | 0.9 | 1.0 |
| 재난안전실 | 78 | 70 | 3 | 3.8 | 4.3 |
| 경제산업실 | 118 | 107 | 3 | 2.5 | 2.8 |
| 자치행정국 | 197 | 180 | 1 | 0.5 | 0.6 |
| 문화체육관광국 | 98 | 88 | 2 | 2.0 | 2.3 |
| 농정국 | 94 | 94 | 2 | 2.1 | 2.1 |
| 복지보건국 | 101 | 93.5 | 1 | 1.0 | 1.1 |
| 환경녹지국 | 81 | 78 | 2 | 2.5 | 2.6 |
| 건설교통국 | 96 | 92 | 2 | 2.1 | 2.2 |
| 해양수산국 | 71 | 69 | 1 | 1.4 | 1.4 |
| 내포신도시 건설본부 | 35 | 33 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| 의회사무처 | 78 | 65 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| 직속기관 | 354 | 87 | 1 | 0.3 | 1.1 |
| 사업소 | 340 | 254 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| 감사위원회 | 41 | 40 | 0 | 0.0 | 0.0 |

행정수요 및 업무 특성을 고려하여 전문직위로 지정이 가능할 것으로 예상되는 직무는 대언론 홍보업무, 국내·외 기업유치(현재 1개 직위씩 전문직위 지정), 공유경제, 방재안전분야, 문화·관광 분야, 환경분야 등에서 전문직위의 지정이 가능할 것으로 보인다.

과거에 민간기업의 언론대응방법은 사건이 터지면 사건을 무마하거나 기사화되는 것을 막는 것을 목적으로 했다면, 최근에는 적극적인 홍보가 필요한 분야에서 광고가 아닌 방식으로 언론의 도움을 얻거나 부정적인 기사는 톤을 조절할 수 있도록 협조를 구할 수 있도록 일상에서 우호적인 관계를 구축하고 있다. 그래서 기업의 언론담당자는 개개인의 인적 네트워크나

노하우가 매우 중요하게 작용한다. 지방자치단체도 주민들에게 필요한 정책을 적극적으로 홍보하고, 때로는 특정 사안에 대해서 적극적으로 해명을 하면서 주민들과 소통을 강화할 필요가 증가하고 있다. 주민과의 소통강화를 위해선 다양한 방식이 있지만 언론은 지역주민들에게 가장 강력한 영향력을 발휘하는 대표적인 수단이기 때문에 적극적으로 대응할 수 있는 전문인력의 육성이 필요한 직무이다.

지역경제 활성화를 위한 직무도 최근 지방자치단체가 지역경제에 미치는 영향 등을 고려하면 전문직위로 지정하는 것이 필요하다. 현재 국내 기업 유치 및 해외기업 유치 직위가 전문직위로 지정되어 있으나 관련 업무의 양 등을 고려하면 전문직위 지정이 확대될 필요가 있다. 또한 일자리 창출과 복지를 연계한 공유경제, 사회적기업, 사회적협동조합에 대한 업무도 현재 2개의 직위가 전문직위로 지정되어 있으나 최근 공유경제 및 사회적경제에 대한 수요와 관심이 증가하면서 전문직위를 확대할 필요가 있을 것으로 보인다. 최근 일자리 창출 및 신성장 동력으로 주목받고 있는 분야가 빅데이터 관련 분야이다. 빅데이터 관련 새로운 기업을 육성하고, 생태계를 조성하기 위해선 관련 자료들이 체계적으로 분류되고, 관리되어야만 한다. 그러나 대부분의 공공기관에서 빅데이터뿐만 아니라 일반적인 행정정보조차도 체계적으로 관리할 수 있는 전문 인력이 부족한 상황이다. 행정정보공개 확대로 행정정보에 대한 접근성은 높아졌으나, 필요한 정보를 적절한 시기에 정확한 정보를 얻는 것은 아직도 부족한 점이 많다. 빅데이터 기반 새로운 산업을 육성하기 위해선 공공기관이 보유하고 있는 데이터를 체계적으로 관리하기 위해선 통계관련 직무를 전문직위로 지정할 필요가 있다.

전문직위의 수의 증가뿐만 아니라 직급의 확대도 필요하다. 현행 「지방자치단체 인사분야 통합지침」에 따르면 시·도는 3-7급 공무원이 담당하는 직위를 전문직위로 지정할 수 있음에도 불구하고 충청남도는 5급과 6급 직위만을 적용대상으로 하고 있으며, 동일 팀에서는 5급과 6급이 동시에 지정될 수 없다. 이 경우 관련 분야에서 장기재직을 통해 전문성을 축적하였다고 하더라도 승진 시 해당 직위의 전문관에서 해제될 수밖에 없어 축적된 전문성과 노하우 활용이 제약될 수밖에 없다.

전문직위를 지정하는 것과 함께 우수한 인재가 전문직위에 적극적으로 지원하도록 유도하기 위해선 현행 전문직위를 수행하는 전문관에게 지급되는 수당 이외에 인사 및 교육훈련 등에 대한 다양한 지원방안을 체계적으로 수립하는 것이 필요하다. 전문관에 대해서 충청남도는 재정상 우대인 전문직위 수당을 지급하고 있으며, 인사상 우대로는 전문직위 성과목표 달성

시 보직 2년 이후 승진소요년수가 경과되면 실·국 서열 결정에서 20% 이내로 의무적으로 배치 및 전체 서열 조정시 우대를 하고 있다. 다만 인사상 우대는 성과평가자의 재량적 판단에 따라 부여할 수 있기 때문에 의무적인 것은 아니다. 전문관에게 부여하는 인센티브가 서울시와 비교해서 상대적으로 부족하고 제한적이기 때문에 우수한 인재를 유치하는데 한계가 있을 것으로 예상된다. 2016년 6월 말 기준으로 19개의 전문직위 중 전문관을 선발한 직위는 13개에 그치고 있는 것은 전문직위에 대한 내부구성원들의 호응이 낮다는 것을 보여준다.

우수한 인재가 전문직위에 신청하는 것을 유도하기 위한 인센티브로 인사상 우대를 보다 적극적으로 펼칠 필요가 있다. 즉 전문관으로 보직되면 성과평가 시 일정 등급을 보장하거나 전보제한 기간 이상 근무한 전문관은 승진심사 시 우대하는 방안을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 이외에 전문관에 대한 호칭을 별도로 지정하여 대외적으로 전문관으로서 자부심을 느낄 수 있게 하고, 국내외 교육훈련 시 전문관에게 일정 비율을 할애하여 지속적으로 자신의 분야에서 전문성을 제고할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 장기 근무자에게 별도의 호칭(수석전문관)을 부여하고 충남도립대학교나 공무원교육원 등에서 강의 기회를 제공하는 방안은 특별한 재정투입 없이 가능한 인센티브이다.

전문관에 대한 인센티브 강화는 우수한 인재가 전문직위에 신청하는 것을 유도할 수 있으나, 관련 제도를 악용하는 경우는 적절히 통제를 강화할 필요가 있다. 서울시에서 운영하였던 「새서울 전문인제도」는 승진을 위한 수단으로 악용되는 사례가 다수 발견되어 제도 운영이 잠정적으로 중단되기도 했다. 전문관에게 부여하는 승진가점과 같은 인센티브를 악용하는 것을 방지하기 위해서 승진명부 상위에 있는 자는 전문관 지원을 제한하여 의무근무기간 중 승진하여 해당 전문관에서 해제되는 경우를 최소화할 필요가 있다.

(3) 전문직위제 확대 시 고려사항

전문직위제 확대를 위해선 극복해야 할 장애요인들이 존재하는데, 첫째, 내구구성원들의 자발적인 참여를 위한 인식개선이 필요하다. 전문직위제의 확대를 위해선 내부구성원들의 적극적인 호응이 필요한데, 과거에 공직자 전문성을 제고하기 위한 제도들이 단편적으로 시행되거나 유명무실하게 운영된 경험 때문에 적극적이고 자발적인 참여가 저조할 수 있다. 둘째, 최고의사결정권자의 지지확보가 필요하다. 전문직위제 확대 시행에 대한 내부구성원들의 의심이

나 회의적인 시각을 불식시키기 위해서는 최고의사결정권자가 제도 시행의지를 적극적이고 지속적으로 전달할 필요가 있다.

〈표 25〉 전문직위제 확대 방안

| 구분 | 현행 | 개선방안 |
|---|---|---|
| 전문직위 적용 직급 | 5·6급 | 4급~7급 |
| 전문관 인센티브 | 전문관 수당 지급<br>근평우대 | 전문관 수당 지급<br>근평 및 성과평가 우대<br>특화된 명칭 부여<br>교육훈련 인원 중 전문관 일정비율 할애<br>전문교육훈련비용지원<br>장기재직자에게는 충남도립대학이나 공무원연수원 강의 허용 |
| 제도악용방지방안 | 없음 | 선발요건에 승진명부 상위자 선발제한 |

### 2) 경력개발제도의 도입 방안

(1) 경력개발제도 도입 필요성

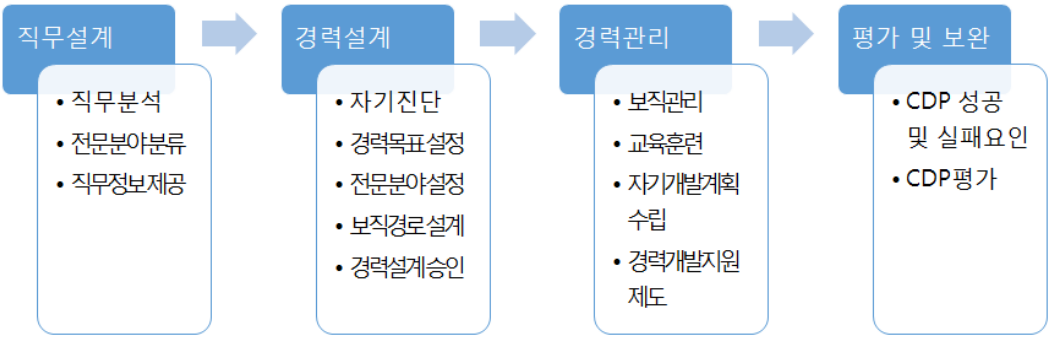
경력개발제도는 개인차원에서는 공직생활 중에는 자신의 경력개발 욕구를 충족하여 근무기간 동안 직무만족도 및 조직몰입을 제고하여 생산성을 향상시킬 수 있으며, 은퇴 이후에는 공직생활 중 축적한 전문성 등을 활용하여 사회에 기여할 수 있다.

조직차원에서는 조직이 필요로 하는 인재를 양성하여 조직목표 달성을 원활하게 하며, 주민에 대한 행정서비스의 질을 개선하는 등 조직생산성을 제고할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

(2) 제도 설계 방향

① 직무설계

경력개발제도 도입 및 운영 절차는 우선 직무설계를 실시하는 것이 필요하다. 직무설계는 직무분석을 통해 직위정보, 직무별 필요역량 및 자격요건에 대한 정보를 수집·분석하여 전문분야를 분류하는 단계이다. 직무분석을 통해서 해당 직무에 대한 필요역량 및 자격요건에 대한 정보를 구성원들에게 제공하여 구성원들이 자신에게 적합한 전문분야를 선택하고, 경력목표를 수립하는 등 경력설계를 할 수 있도록 하는 기초 작업이라고 할 수 있다. 직무설계 다음은 경력설계의 단계이다. 경력설계 단계는 자가진단을 통해 자신의 희망, 적성, 역량 등을 파악하여 자신에게 적합한 경력목표를 설정하고 목표를 달성하기 위한 경력경로를 수립하는 단계이다. 조직은 조직이 필요로 하는 전문분야별 인력 수요, 개인별 경력경로 등의 적합성, 직무와 개인의 역량 적합성 등을 고려하여 경력설계를 승인하게 된다. 경력설계 다음은 승인된 경력설계에 따라 구성원 개개인에게 보직을 부여하고 교육훈련 및 각종 지원제도를 통해 개인의 역량을 강화하는 경력관리 단계이다. 경력개발제도는 조직차원에서 일방적으로 운영할 수 없기 때문에 경력개발제도에 참여하는 구성원들의 자발적이고 적극적인 자기개발노력이 필요하다. 그래서 경력관리 단계에서 개인은 자신의 경력목표를 달성하기 위한 역량강화를 위해 자기개발계획을 수립하고, 조직에서 제공하는 다양한 지원제도를 활용하여 자신의 역량 수준을 지속적으로 점검하고 필요역량을 강화할 수 있는 방법 등을 모색해야만 한다. 조직은 다양한 지원제도를 운영하여 구성원이 자신의 경력목표를 원활히 달성할 수 있도록 지원해야 한다. 경력개발제도의 도입 이후에도 운영 과정에서 나타난 문제점 등을 진단하여 제도를 보완하기 위한 평가 및 보완단계가 필요하다.




〔그림 9〕 경력개발제도 도입 및 운영절차

본 연구의 목적은 특정 제도를 구체적으로 설계하는 것이 아니라 지방공무원의 전문성을 제고할 수 있는 여러 개선방안을 제시하는 것이 목적이다. 이하에서는 경력개발제도의 운영을 위한 전체 단계를 설계하기 보다는 핵심 요소를 중심으로 조기에 도입이 가능하도록 전문분야 분류에 초점을 맞춰 제도를 설계하고자 한다.

② 전문분야의 분류

전문분야를 설계하기 위해서 우선 판단해야 하는 것은 전체 직무를 대상으로 전문분야와 공통분야로 구분할 것인지 아니면 일반행정직이 담당하는 업무 중 전문성과 장기근무가 필요하나 업무의 난이도나 승진 등을 이유로 기피하는 직무만을 대상으로 경력개발제도의 전문분야로 설계할 것인지 결정해야 한다. 조직의 전문성 제고를 위해선 전체 직무를 전문분야와 공통분야로 분류하는 것이 좋으나, 이럴 경우 구성원들이 선호하는 특정 업무에 인력이 집중되어 기피부서는 전문인력을 충원하는 것이 어렵게 되고, 경력개발제도를 도입한 목적이 달성되지 못할 가능성이 높다. 반면 기피업무를 대상으로 경력개발제도를 도입하면 기피부서에 근무하는 것에 대한 보상을 강화하기 때문에 해당 직무를 수행하는 개인차원에서는 기피업무라도 수행할 수 있는 동기를 얻게 되고, 조직 차원에서는 주요업무에 대한 전문성을 제고하여 조직 생산성을 향상시킬 수 있게 된다. 다만 부분적으로 경력개발제도가 도입될 경우 전문분야에서 장기 근무한 공무원이 일정 직급 이상에서 승진에 불이익을 받을 가능성이 높다.

본 연구에서는 우선 전체 직무를 대상으로 전문분야와 공통분야로 구분할 것이며, 직무를 구분하는 기준은 현재의 실·국의 업무내용을 기초로 직무연관성이 높은 분야를 중심으로 전문분야를 분류할 것이다. 충청남도 각 실·국 및 사업소 등의 직무는 「충청남도 행정기구 및 정원에 관한 조례」와 「충청남도 행정기구 및 정원에 관한 조례 시행규칙」을 중심으로 12개의 전문분야와 2개의 공통분야로 분류하였다. 다음으로 기피부서 중심의 경력개발제도의 도입 방안을 설계할 것이다. 기피부서의 선정은 충청남도 내부 자료를 근거로 하였으며, 경력개발 제도의 원활한 운영을 위해서 최소 실·국 단위로 지정될 수 있는 업무분야를 중심으로 설계할 것이다.

우선 경력개발제도를 전체부서에 도입하는 방안을 중심으로 전문분야를 설계하였다. 보건·복지분야는 업무수행에 있어서 행정수요 및 환경 변화에 신속한 대응이 필요하고 관련 분야에 대한 전문성이 요구되는 업무분야이기 때문에 전문분야로 선정하였다. 교육·인재양성은 평생교육에 대한 경향을 이해하고 전문분야별 공무원의 역량 및 직무기술에 맞는 교육프로그램을 개발하기 위해선 장기근무가 필수적인 분야이다. 대학교육 역시 지역인재 육성 및 전인적 교육에 대한 가치관 및 전문성이 요구되기에 일반행정으로 전문성을 확보하기 어려워 전문분야로 분류하였다. 방재안전은 각종 재난 및 재해에 예방 및 대응체계 수립을 위한 전문성이 요구되는 분야이며, 감사업무의 전문성과 독립성 확보를 위해 감사·의회를 전문분야로 분류하였다. 감사업무를 회계 등과 통합하면 감사직원이 자신이 수행한 업무를 감사하게 되는 경우가 발생하여 감사업무의 객관성과 엄정성을 저해할 수 있다. 의회는 집행부를 견제하는 기관으로 감사업무와 유사한 기능을 수행하고 있다는 점을 고려하여 감사와 의회를 하나의 전문분야로 통합하였다. 또한 세입 및 예산수립, 도 재산의 합리적 운영 등을 위해서 관련 분야를 통합하여 재무분야로 분류하였다.

기획·조정·인사·조직 관련 업무는 공통분야로 분류하였다. 공통분야는 전문분야와 다르게 전체적인 조직의 운영과 관리의 시각을 향상시킬 수 있기 때문에 전문분야에서 근무하던 공무원이 특정 전문분야 이외에 관리자적 시각을 훈련할 수 있다. 따라서 전문분야에서 근무하는 공무원 누구나 인사이동을 통해 근무하도록 하여 전문분야에 대한 전문성과 조직 관리의 전문성을 동시에 함양할 수 있도록 공통분야를 분류하였다.

〈표 26〉 CDP 도입을 위한 직무분류

| 연번 | 분야 | 해당 실·국(사업소) | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 전문분야 | | | |
| 1 | 보건·복지 | 복지보건국+여성가족정책관+보건환경연구원 | |
| 2 | 교육·인재양성 | 기획조정실(평생교육)+충남도립대학+공무원교육원 | |
| 3 | 방재·안전 | 재난안전실 | |
| 4 | 감사·의회 | 감사위원회+도의회사무처 | |
| 5 | 재무 | 기획조정실(예산)+자치행정국(세무회계) | |
| 6 | 문화·관광 | 문화체육관광국+백제문화단지관리사업소 | |
| 7 | 경제진흥 | 경제산업실 | |
| 8 | 농정 | 농정국+농업기술원+축산기술연구소+가축위생연구소 | |
| 9 | 환경 | 환경녹지국+산림환경연구소 | |
| 10 | 도시계획·교통 | 건설교통국 | |
| 11 | 해양·수산 | 해양수산국+수산연구소+수산관리소 | |
| 12 | 도시기반 | 종합건설사업소 | |
| 공통분야 | | | |
| 1 | 기획·조정·홍보·인사·조직 | 기획조정실+홍보협력관+자치행정국 | |

③ 경력개발경로 설계

경력개발경로는 크게 3단계로 구성할 수 있다. 먼저 탐색기는 전문분야를 지정하기 이전에 다양한 직무를 경험하는 단계이며, 제2단계는 적정한 탐색기를 거쳐 입직 이후 4년이 경과한 이후 전문분야 및 전문직무를 선택하고, 개인별 전문분야에 장기재직하면서 전문분야에서 축적한 직무경험, 노하우, 전문성을 활용하는 단계이다. 마지막 3단계는 활용기로 개인별 전문분야 근무를 원칙으로 하되, 개인이 축적한 전문성을 정책결정과 접목시킬 수 있도록 순환보직이 가능한 단계이다.

다만 경력개발경로의 구체적으로 적용하기 위해선 입직 시 계급 차이를 고려해서 적정한 경력개발단계를 구분할 필요가 있다. 9급에서 신규 임용된 자와 7급, 5급으로 신규 임용된 공

무원을 모두 동일한 경력개발단계로 구분할 경우 하위직으로 입직하는 공무원은 전문성 활용에 제한을 받게 된다. 따라서 공직진입 시 계급에 따라 경력개발단계를 다음과 같이 설계한다.

〈표 27〉 신규임용시 계급별 경력개발단계 구분

| 경력개발단계 | 입직시 계급 | 적용기간 및 직급 |
|---|---|---|
| 탐색기 | 9급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| | 7급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| | 5급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| 심화기 | 9급 입직자 | 전문분야 선정 후 6급까지 |
| | 7급 입직자 | 전문분야 선정 후 5급까지 |
| | 5급 입직자 | 전문분야 선정 후 4급까지 |
| 활용기 | 9급 입직자 | 5급(실무사무관 제외) 이후 |
| | 7급 입직자 | 4급 이후 |
| | 5급 입직자 | 3급 이후 |

④ 격무부서 중심의 경력개발 도입 방안

ⅰ) 전문분야의 설정

다음으로 기피부서 또는 격무부서를 중심으로 경력개발제도를 도입하는 방안이다. 격무부서 중심의 전문분야 설계 시 고려해야 할 사항은 두 가지이다. 첫째, 연관성이 높은 업무들을 묶어서 전문분야를 지정해야 하며, 전문분야에 맞는 적정한 직무범위를 설정하는 것이다. 직무범위의 폭을 지나치게 좁게 잡을 경우 단일 업무 장기재직에 따른 매너리즘으로 인하여 업무효율성이 저하될 수 있어 직무범위 설계 시 전문성을 확보하면서 매너리즘에 빠지는 것을 최소화할 수 있는 범위를 설정하는 것이 중요하다. 따라서 경력개발제도의 원활한 운영을 위해서 최소한 실·국 수준에서 직무범위를 설정하는 것이 바람직하다. 둘째, 공통분야를 지정할 것인가의 문제이다. 충청남도 전체 직무를 대상으로 경력개발제도를 도입하는 것과는 달리 제한된 범위 내에서 경력개발제도를 도입하면서 공통분야 직무를 설정하는 것은 비효율적이다. 공통분야는 조직전체의 공통적인 기능으로 다양한 집행이나 종합적 조정 기능을 수행하는 것으로 하나의 전문분야로 지정하는 것이 용이하지 않은 직무분야를 묶어서 지정하는 것이다.

조직 전체의 직무를 전문분야별로 분류하여 경력경로를 설정하는 것과는 달리 격무부서나 특정 분야를 중심으로 경력개발제도를 도입할 경우 공통분야를 지정하는 것은 큰 의미가 없다.

충청남도가 2014년 자체 설문조사와 희망보직 신청현황 자료를 분석하여 기피부서로 분류한 10개 부서를 전문분야별로 분류하면, 사회복지 분야(3개 과)와 방재·안전 분야(3개 과)가 주로 격무부서로 인식되고 있는 것을 알 수 있으며, 이 외에 문화·관광이 1개 과, 농정 1개과, 기획·조정 1개과, 환경 분야 1개 과이다.

〈표 28〉 충천남도 격무부서 분류 현황(2014년 기준)

| 최종 순위 | 격무부서 | 전문분야 | 최종 순위 | 격무부서 | 전문분야 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1위 | 장애인복지과 | 사회복지 | 6위 | 혁신관리담당관 | 기획 · 조정 |
| 2위 | 사회복지과 | 사회복지 | 7위 | 수질관리과 | 환경 |
| 3위 | 체육진흥과 | 문화 · 관광 | 8위 | 치수방재과 | 방재 · 안전 |
| 4위 | 농산물유통과 | 농정 | 9위 | 안전총괄과 | 방재 · 안전 |
| 5위 | 서해안유류 사고지원과 | 방재 · 안전 | 10위 | 저출산고령화 대책과 | 사회복지 |

업무연관성과 전문분야 지정 범위 등을 기준으로 충청남도의 격무부서 중 경력개발제도를 우선적으로 도입하기에 적합한 전문분야로 지정하는 것이 적절하다고 판단되는 것은 사회복지분야와 방재·안전분야이다. 전문분야를 사회복지분야와 방재·안전분야로 지정할 경우 해당 전문분야의 직무범위를 설계해야 한다. 우선 사회복지분야의 직무범위로 지정할 수 있는 가능한 경우는 첫째, 격무부서로 지정된 3개 과로 한정하는 방법, 둘째, 복지보건국(3개과+보건정책과, 식품의약과)으로 지정하는 방법, 셋째, 격무부서로 지정된 3개 과+여성가족협력관으로 지정하는 방법, 넷째, 복지보건국+여성가족정책관으로 지정하는 방법, 마지막으로 복지보건국+여성가족정책관+보건환경연구원까지 포함하는 방법이 있다. 충청남도 전체를 대상으로 경력개발제도를 도입하는 것을 전제로 직무범위를 설정할 때는 복지보건국+여성가족정책관+보건환경연구원까지를 통합하였으나, 격무부서를 중심으로 경력개발제도를 도입한다면 상대적으로 업무연관성이 높아 관련분야의 전문성을 축적하는데 유리하게 직무범위를 설정하는 것이 바람직하다. 사회복지 업무의 특성 상 저출산고령화 정책 및 사회복지정책은 여성가족지원

업무와의 연관성이 높고, 정책수립 및 집행과정에서 보건분야에 비해서 여성가족정책관과의 업무협력이 더 필요하다. 이런 부분을 고려하여 사회복지분야의 직무범위는 복지보건국의 3개과와 여성가족정책관을 통합하는 것으로 설정하는 것이 바람직하다.

방재·안전분야는 재난안전실에서 방재정책 및 사회·자연재난에 대한 대응업무를 총괄하고 있어 재난안전실로 직무범위를 한정해도 큰 무리는 없을 것으로 판단된다.

ii) 경력개발경로의 설계 및 선발

격무부서 중심으로 경력개발제도를 도입할 때 고려할 사항은 주요 대상을 어느 직급으로 할 것인가이다. 경력개발제도를 조직의 모든 직무를 대상으로 도입할 경우에는 공직에 새로 입직하는 모든 계급에 대해서 경력개발경로를 설정할 필요가 있다. 그러나 특정 분야나 부서를 대상을 경력개발제도를 도입하는 경우에는 실효성과 조직 전체적인 인력운영의 방향 등을 고려하여 대상 직급을 선정하고 경력개발경로를 설계하는 것이 바람직하다. 특히 5급으로 공직에 신규입직하는 인력은 충청남도의 입장에서 특정분야에 대한 전문성을 갖춘 전문가로 양성하는 것보다는 일반관리자로 육성하는 것이 바람직하다. 이런 부분을 고려하여 격무부서 대상의 경력개발경로 설계는 9급과 7급으로 공직에 입직하는 인력을 대상으로 설계하면 아래의 표에서와 같이 경력개발경로를 설정할 수 있다.

〈표 29〉 신규임용시 계급별 경력개발단계 구분(격무부서 중심)

| 경력개발단계 | 입직시 계급 | 적용기간 및 직급 |
|---|---|---|
| 탐색기 | 9급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| | 7급 입직자 | 입직 후 4년 이내 |
| 심화기 | 9급 입직자 | 전문분야 선정 후 6급까지 |
| | 7급 입직자 | 전문분야 선정 후 5급까지 |
| 활용기 | 9급 입직자 | 5급(실무사무관 제외) 이후 |
| | 7급 입직자 | 4급 이후 |

각 경력개발단계에서 주의할 것은 우선 탐색기에서 사회복지분야나 방재·안전분야의 직무를 경험할 수 있는 기회를 반드시 제공해야만 한다. 특히 행정직렬과 방재·안전분야의 업무를

담당할 해당 직렬의 신규입직자들은 탐색기간 동안 해당 전문분야의 업무를 최소 1년 간 경험할 수 있도록 보직관리를 할 필요가 있다.

심화기는 전문분야를 선택하고 전문분야에 적합한 전문성을 축적·개발하는 단계로 전문분야별로 인력을 확보하고 경력관리가 이루어지게 된다. 이 단계에서 고려해야 하는 사항은 해당 전문분야의 인력 확보 방안과 관리 방안이다. 신규입직자들은 탐색기를 거쳐 전문분야를 선택할 수 있도록 되어 있는데, 기존에 근무하던 구성원들이 해당 전문분야를 선택하는 것을 허용할 것인지, 허용한다면 어느 시점까지 허용할 것인지를 설계해야 한다. 격무부서를 중심으로 경력개발제도를 도입한다는 점을 고려하면 재직자들이 전문분야를 선택할 수 있는 시기를 확대할 필요가 있다. 다만 경력개발을 위한 전문분야 선택 시점이 지나치게 늦어지게 되면 기대한 효과를 얻기 힘들 수 있어 전문분야 선택 시점은 6급 이전까지로 제한할 필요가 있다. 다음으로 전문분야를 선택한 인력이 경력개발경로를 포기하고 일반직으로 전환하는 것을 허용할 것인가의 문제이다. 격무부서를 중심으로 경력개발제도를 도입할 경우 다양한 혜택을 부여할 수밖에 없는데, 전문분야 선택을 포기하는 것을 허용하면 혜택만 누리고 승진 시기에 경력개발제도에서 이탈하는 부작용이 예상된다. 반면 한 번의 선택으로 공직생활 전체가 좌우되면 선택에 대한 두려움으로 지원자가 제한되어 우수한 인력을 확보하기 어려운 문제가 있다. 따라서 경력개발제도에 참여한 인력은 1회에 한해서 일반직으로 전환할 수 있도록 하되, 일반직 전환 시 3년간 승진명부에서 제외하는 패널티를 부여한다.

경력개발제도 시행 이후 전문분야에 지원한 인력 중 직무수행에 적합한 인력을 선발하기 위해 최소한의 자격기준이 필요한데, 이런 자격기준은 첫째, 관련 직무경험, 둘째, 개인의 적성 및 역량, 셋째, 해당분야에 대한 전문자격증이나 전문지식 등 전문직위제와 유사한 수준으로 설정할 수 있다.

iii) 인센티브

격무부서 중심의 경력개발제도 도입 시 우수 인재를 확보하기 위해선 다양한 인센티브를 제공할 필요가 있다. 우선 금전적인 인센티브로 각 전문분야별로 특수 업무 수행에 따른 수당을 지급할 수 있다. 현재 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 [별표 9]에서는 특수업무 수당을 규정하고 있는데, 사회복지업무는 '11. 특수직무수당' 중 '바. 사회복지업무를 상시적으로

직접 담당하는 공무원'에게 월 7만원 이하를 지급하며, 사회복지사 자격증 소지자와 해당 직위에서 2년 이상 근무한 경우(사회복지직렬 제외) 각각 3만원씩 가산하여 수당을 지급할 수 있도록 하고 있다. 방재·안전분야는 사회복지분야와 달리 특수업무 수당을 지급할 수 있는 규정조차 없다.

이 정도의 수당은 전문직위 수당에 비해서 상대적으로 낮은 수준이다. 특히 전문직위는 3년의 전보제한 이후 다른 직위로 전보가 가능하지만, 경력개발제도는 기본적으로 전문분야를 선정하면 지속적으로 근무할 것을 전제로 한다는 점에서 최소한 전문직위제의 전문관에 상응하는 정도의 수당을 지급할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 이를 위해선 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 [별표 9]에 11. 특수직무수당에 경력개발제도의 전문분야에 종사하는 공무원에 대한 수당을 신설할 필요가 있다.

수당 이외에 경력개발제도에 선발된 구성원에 대한 비금전적 인센티브 제공 방안으로 교육훈련 시 경력개발제도 전문분야에 선발된 인원에게 일정 비율을 할애하는 것이다. 또한 사회복지분야와 방재·안전분야는 사회적 수요가 급증하면서 해당 분야에 대한 정책정향, 관련 기술 등에 대한 지속적인 학습이 필요하다. 이를 지원하기 위해서 자율학습을 지원하기 위한 전문교육훈련비를 지원한다. 경력개발제도 전문분야 근무자들은 해당 분야에 대한 다양한 실무와 정책경험을 활용할 수 있는 기회를 확대하는 차원에서 10년 이상의 장기재직자를 대상으로 충남도립대학교나 공무원연수원에서 강의할 수 있도록 한다.

〈표 30〉 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」〔별표 9〕 개정안

<table>
<tr><th>현행</th><th colspan="2">개정안</th></tr>
<tr><td>11.특수직무수당<br>가 ~ 아 .<br>(생 략)</td><td>11. 특수직무수당<br>가~아. (현행과 동일)<br>자. 전문분야별 보직관리제(경력개발제도)에 선발되어 전문분야에서 근무하는공무원(신 설)</td><td>
<table>
<tr><td colspan="3">1) 지급상한액</td></tr>
<tr><td rowspan="2">근무기간</td><td colspan="2">월 지급 상한액</td></tr>
<tr><td>4급 이상</td><td>5급 이하</td></tr>
<tr><td>1년 미만</td><td>100,000원</td><td>70,000원</td></tr>
<tr><td>1년 이상<br>2년 미만</td><td>120,000원</td><td>90,000원</td></tr>
<tr><td>2년 이상<br>3년 미만</td><td>180,000원</td><td>150,000원</td></tr>
<tr><td>3년 이상<br>4년 미만</td><td>300,000원</td><td>250,000원</td></tr>
<tr><td>4년 이상</td><td>450,000원</td><td>400,000원</td></tr>
</table>
2) 지급방법: 해당 직위의 임용여건 및 난이도 등을 고려하여 구체적인 지급범위 및 지급액은 지급상한액 범위에서 해당 지방자치단체의 장이 정한다.<br>(비고)<br>근무기간은 전문분야별 보직관리제에 선발되어 해당 전문분야에서 근무한 날부터 계산한다. 다만, 동일 전문분야별 보직관리제에 선발되기 전 전문분야에 속하는 직위에서 근무한 경력은 근무기간에 합산한다.
</td></tr>
</table>

(2) 경력개발제도 도입 시 고려사항

경력개발제도를 도입하려고 시도했던 다수의 공공조직이 실패했던 것처럼 충청남도에서도 경력개발제도 시행 후 예상되는 문제점이 있다. 첫째, 경력개발제도 도입 시 다수의 공공조직이 경험했던 문제는 선호부서의 문제이다. 전문분야별로 구성원의 선호가 다양하게 분산되지 못하고, 특정 전문분야에 대한 선호가 커서 신청자가 몰리는 경우에는 경력개발제도의 도입 취지가 무색해지고 실효성을 상실할 수 있다. 이러한 문제를 최소화할 수 있는 방안으로 격무부서 등 비선호부서에 대해서 우선적으로 경력개발제도를 도입하는 방안이 있다. 이 경우에는 우수 인재를 확보하기 위해서 다양한 인센티브의 제공이 필요한데, 「지방공무원 수등 등에 관한 규정」의 개정 등 제도적인 정비가 선결되어야 한다. 둘째, 최고의사결정권자의 지지 확보 어려움이다. 경력개발제도는 전문분야별로 보직경로를 설정하기 때문에 조직의 통폐합과 같은 조직구조의 변경이 이루어지면 전문분야별 보직관리가 불가능하게 되는 경우가 생기기 때문에 제도의 안정성이 취약해지고, 유명무실해지게 된다. 따라서 경력개발제도의 안정적 정착을 위해서는 최고의사결정권자가 조직개편 등을 최대한 억제해야 한다. 하지만 지방자치단체 장의 입장에서는 조직개편이 지역주민들에게 자신의 역점 정책을 홍보하기 위한 주요한 수단 가운데 하나이기 때문에 조직개편이 불가피한 점이 있고, 세월호 사태 등 외부환경의 영향으로 불가피하게 조직개편이 필요한 경우도 있어 조직구조를 안정적으로 유지하는 것은 어려울 것으로 보인다. 격무부서 중심으로 경력개발제도를 도입할 경우에도 이런 문제는 동일하게 작용하게 된다. 조직개편 시 해당 실·국에 대한 조직개편을 최소화할 수는 있으나, 근본적으로 최고의사결정권자의 인사 및 조직운영의 자율권을 제약한다는 측면에서 유사한 한계를 가질 수밖에 없다.

### 3) 직렬재설계 방안

(1) 직렬 재설계를 위한 필요성

1995년 지방자치단체장까지 주민들의 직접 선거를 통해 선출하면서 본격적인 지방자치제도

가 실시되었다. 그 후 20여년이 지나 지방자치단체에 대한 주민들의 행정수요는 다양화되고 있으며, 지방행정을 둘러싼 행정환경의 불확실성이 증가하면서 주민들의 삶의 질을 개선하기 위한 지방자치단체의 적극행정의 필요성이 증대하고 있다. 이와 같은 환경의 변화에 지방자치단체가 능동적이고 적극적으로 대응하기 위해서는 공무원들의 전문성 제고가 필수적이다. 그러나 지방자치단체의 인사현실은 순환보직 현상이 심화되고 있어 공무원의 전문성 제고라는 시대적 요구에 부응하지 못하고 있는 실정이다. 공무원 전문성 제고를 저해하는 근본적인 이유는 현행 공직분류체계의 문제 때문이다. 현행 공직직류체계 중 행정직렬의 문제는 다음과 같다.

첫째, 현행 공직분류체계는 순환보직을 근본적으로 막을 수 없다. 순환보직이 이루어질 수 있는 구조적인 이유는 행정직렬의 인원이 다수를 차지하고 있고[7], 담당할 수 있는 업무 영역이 광범위하기 때문이다. 업무범위가 넓다보니 인사이동의 폭이 넓어지고, 승진을 위한 자리로 빠르게 이동하기 위해서 잦은 순환보직이 이루어질 수밖에 없다.

한 직위에 재직하는 기간이 1년 6개월을 조금 넘는 정도로는 해당 업무를 파악하고, 업무에 적응하기에도 부족한 시간이다. 이처럼 잦은 순환보직은 업무를 파악하기에도 급급하게 만들어 전문성 축적을 저해하게 되는 것은 물론 책임성과 업무효율성을 저하시키게 된다.

빈번한 순환보직이 예상되는 상황에서 직무담당자나 관리자는 조직 차원에서는 중요한 문제이지만, 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 조정이 어렵거나 문제가 발생할 수 있는 정책과제는 자신이 업무를 담당하는 기간 동안 최대한 처리를 미루어 업무와 관련된 책임지지 않으려는 유인이 강하게 작용하게 된다. 순환보직은 업무담당자뿐만 아니라 관리자의 빈번한 교체를 야기하게 되는데, 업무담당자가 정책을 입안하여 보고를 하고 결제를 받기 전에 관리자가 교체되면 관리자가 해당 업무의 내용을 파악하고 결제하기까지 시간소요가 발생할 수밖에 없다. 중요한 정책일수록 신중한 의사결정을 이유로 정책결정 및 집행이 지연되는 경우가 많기 때문에 행정업무의 효율성은 저하될 수밖에 없다. 순환보직으로 발생하는 이런 문제를 최소화하기 위해선 현행 공직분류체계에서 순환보직의 문제가 가장 심각하게 나타는 행정직렬을 보다 세분화하는 제도적인 정비가 필요하다.

---

7) 국가직 공무원 중 일반행정은 행정직군의 39%, 일반직 전체 중에서 28%를 차지. 충청남도는 행정직군 중 행정직렬의 비율이 90%이며, 일반직 중 행정직렬의 비율이 46%임

둘째, 지방자치단체가 직면하고 있는 행정수요에 대한 대응력을 저하시킨다. 세계경제의 불황이 지속되면서 일자리 창출 및 지역경제 활성화라는 사회적 문제는 더 이상 국가 차원에서만 해결방안을 모색할 수 없는 상황일 뿐만 아니라, 일정 부분에서는 중앙정부보다 지방자치단체가 보다 창의적인 해결방안을 모색할 수 있다. 그러나 현행 「지방공무원 임용령」에 나타난 직렬체계에서는 지역경제 분야의 업무를 전담할 수 있는 직렬이 미비한 실정이다. 이처럼 지방자치단체가 직면하고 있는 행정수요에 적극적으로 대응하기 위한 전문성을 갖춘 인적자원을 확보할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않은 상황은 지방자치단체의 대응성과 생산성을 저하시키게 된다.

셋째, 현행 공직분류체계는 지방자치단체 인사행정 현실과 적합성이 낮다. 「지방공무원 임용령」에 따르면 지방직공무원의 공직체계를 직군, 직렬, 직류로 분류하고 있으며, 「지방공무원 임용령」 [별표 1]에서는 행정직렬은 10개의 직류로 세분화하고 있다. 문제는 행정직렬의 전문성을 보완하기 위해서 설치하고 있는 직류체계가 사실상 지방자치단체의 인사현실에는 적합하지 않다는 것이다. 지방자치단체의 인사는 직렬을 중심으로 이루어지고 있다[8]. 그렇기 때문에 직류로 행정직렬의 전문성을 보완할 수 없는 실정이다. 만약 문화분야의 업무를 전담시키기 위해서 문화·홍보 직류를 선발한다고 하더라도 인사 시 직류까지 고려하지 못하기 때문에 일정 시간이 지나면 행정직렬과 통합해서 인사관리를 할 수밖에 없다. 즉 현행 직류체계는 선발 시 시험과목의 차이만 있을 뿐, 임용 이후에는 직렬단위로 통합하여 인적자원을 관리하고 있기 때문에 실효성이 없다.

직렬재설계 방안의 장점은 우선 순환보직의 문제를 대폭 완화할 수 있다. 빈번한 순환보직은 전문성, 책임성 및 업무효율성을 저하시키게 된다. 반면 직렬의 세분화는 채용단계부터 업무 관련 분야에 대한 기본적인 소양 및 지식을 갖춘 인재를 확보할 수 있게 하며, 직렬 내에서 인사이동이 이루어져 유사한 업무를 담당하게 되어 전문성 제고에 유리하다. 또한 인사이동 범위가 제한되기 때문에 중요한 정책과제를 회피하기 위한 요인이 줄어들게 되며, 담당자 및 관리자가 바뀌는 경우도 줄어들고 담당자나 관리자가 교체되더라도 해당 업무에 대한 이해도

8) 서울시는 기술직군의 인사에서 특정한 직위에 보직할 수 있는 직렬을 세분화하여직류단위까지 관리를 하고 있다. 예를 들어 건축기획과의 과장은 4급으로 지방기술서기관이 보직할 수 있으나, 내부적으로 지방기술서기관(건축)처럼 자체적으로 직류까지 고려한 인사를 수행하고 있다. 다만 본 연구에서는 잦은 순환보직이 이루어지는 행정직렬의 전문성 제고 방안 마련이 주요 관심사항이기 때문에 행정직렬을 중심으로 논의하고자 한다.

가 높아 업무이해나 적응에 투여되는 시간을 절약하여 업무효율성을 제고할 수 있다. 둘째, 인사행정의 효율성을 제고할 수 있다. 직렬의 세분화가 인사행정의 복잡성을 증가시킬 것으로 예상되기 쉽다. 현행 인사관리는 비대한 행정직렬로 인해 인사이동의 폭이 넓어 다수의 인력을 동시에 발령해야 한다. 이 과정에서 내부구성원들의 복잡한 이해관계 조정이 필요한데, 서로 다른 이해관계를 조정하는 것이 오히려 인사를 복잡하고 어렵게 만들게 된다. 반면 직렬을 세분화하게 되면 인사이동은 직렬 내에서 이루어지기 때문에 인사이동의 범위가 제한되어 인사결과에 대한 이해관계의 복잡성 등이 상대적으로 낮아 대규모 인사이동으로 인한 복잡성을 해소할 수 있다.

(2) 「지방공무원 임용령」 개선방안

지방자치단체의 전문성을 제고하여 변화하는 행정환경에 대한 대응력 및 생산성을 제고하기 위한 방안으로 현행 「지방공무원 임용령」의 개선이 필요하다. 「지방공무원 임용령」의 개선방안은 지방자치단체의 일반적인 행정수요와 충청남도의 특성을 고려하여 종합적으로 제시하고자 한다. 특히 행정직렬의 재설계에 초점을 맞추어 직렬재설계방안을 논의할 것이며, 현행 「지방공무원 임용령」에서 정하고 있는 행정직렬의 직류들을 직렬로 전환하는 방안을 중심으로 검토하고자 한다. 기존 직류의 직렬전환의 타당성을 검토하기 위해서 해당 업무를 수행하기 위해 필요한 전문성과 미래 행정수요를 파악하였다.

〈표 31〉 행정직류 직렬전환 타당성 평가

| 직군 | 직렬 | 직류 | 전문성 | 수요 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. 행정 | 행 정 | 일반행정 | ○ | ○ | |
| | | 법무행정 | ○ | ○ | 소송은 변호사가 대행<br>조례나 규칙제정 업무는 타부서와의 유기적 연계 및 업무내용 파악 필요 |
| | | 재 경 | ◎ | ● | 업무는 전문성이 요구되나, 지방자치단체에서는 수요 낮음 |
| | | 국제통상 | ◎ | ● | 업무는 전문성이 요구되나, 지방자치단체에서는 수요 낮음 |
| | | 노 동 | ◎ | ● | 업무는 전문성이 요구되나, 지방자치단체에서는 수요 낮음 |
| | | 문화홍보 | ◎ | ◎ | |
| | | 감 사 | ◎ | ◎ | |
| | | 통 계 | ◎ | ● | 매우 높은 수준의 업무전문성이 요구되나, 관련 업무수요는 팀정도로 예상 |
| | | 기업행정 | ◎ | ◎ | |
| | | 운 수 | ○ | ● | |

※ ● : 낮음, ○ : 중간, ◎ : 높음

세계경제의 장기적인 침체 속에서 지방자치단체의 주요 과제는 지역경제 활성화 및 일자리 창출이다. 특히 지역 특성에 맞게 특성화된 산업이나 기업을 육성하는 것은 중앙정부보다는 지방자치단체가 수행하는 것이 보다 적합한 업무이다. 이런 행정수요에 대응하기 위해선 지역의 경제와 산업구조, 인구 구성의 특성 등을 고려한 종합적인 계획의 수립 및 체계적으로 집행할 수 있는 전문 인력의 확보·육성이 필요하다. 충청남도 역시 산업경제실에 118명의 정원을 배정할 정도로 지역경제 활성화를 주요한 도정과제로 인식하고 있다. 현행 「지방공무원 임용령」 [별표 1]에서는 행정직렬에 재경직류를 설치하고 있으나, 재경은 지역경제 활성화 업무를 전담하기 위한 직렬로는 적합하지 않다. 그리고 지방자치단체 수준에서 재경직류를 별도로 설치하는 것은 실효성이 없다. 따라서 현행 「지방공무원 임용령」 [별표 1]을 개정하여 행정직렬의 재경직류를 삭제하고, 지역경제 직렬을 신설할 필요가 있다.

지역경제 활성화를 위한 대표적인 방법이 지역문화의 활력 제고이다. 뉴욕시 등 세계적인 도시도 지역문화를 장려하고, 지역의 문화유산을 적극적으로 활용하여 관광산업 활성화를 통

해 지역경제 침체의 어려움을 극복하였다. 또한 지역문화정책은 지역주민들의 일체감을 향상시키고, 주민들의 삶의 질을 제고할 수 있어 문화정책에 대한 관심이 전국적으로 급증하고 있는 추세이다. 광역자치단체에서 문화와 관광업무를 담당하는 조직 현황을 살펴보면, 서울특별시는 문화업무를 전담하기 위한 문화본부를 설치하고 있으며 관광은 관광체육국에서 담당하고 있다. 부산광역시는 문화관광국에서 문화와 관광업무를 담당하고 있으며, 체육은 건강체육국에서 담당하고 있다. 제주특별자치도는 지역 특성을 반영하여 관광업무를 전담하기 위한 관광국을 설치하고 있으며, 문화정책을 전담하기 위해서 문화체육대외협력국을 설치하고 있다. 다른 광역자치단체도 문화·관광 업무를 전담하는 문화체육관광국을 설치하고 있다. 이처럼 광역자치단체 차원에서는 문화와 관광업무를 전담하는 실·국을 설치하고 있을 정도로 관련 업무에 대한 수요가 존재하고 있다.

최근 지방자치단체의 방만한 지역축제 개최와 무분별한 문화시설의 확장 등 문화정책의 비효율성이 사회적으로 문제가 되고 있다. 비효율적인 문화정책이 남발되는 이유는 전문성이 부족한 공무원들이 흔히 모범사례라고 불리는 정책을 지역 특성에 맞게 변형하지 못하고 단순히 모방하여 유사한 정책을 만들어내기 때문이다.

〈표 32〉 광역자치단체 문화·관광업무 관련 조직 현황

| 광역자치단체명 | 문화체육담당부서 | 광역자치단체명 | 문화체육담당부서 |
|---|---|---|---|
| 서울특별시 | 문화본부, 관광체육국 | 부산광역시 | 문화관광국, 건강체육국 |
| 경기도 | 문화체육관광국 | 인천광역시 | 문화관광체육국 |
| 강원도 | 문화관광체육국 | 대전광역시 | 문화체육관광국 |
| 충청북도 | 문화체육관광국 | 대구광역시 | 문화체육관광국 |
| 경상북도 | 문화관광체육국 | 울산광역시 | 문화체육관광국 |
| 경상남도 | 문화체육관광국 | 광주광역시 | 문화관광체육실 |
| 전라북도 | 문화체육관광국 | 제주특별자치도 | 문화체육대외협력국, 관광국 |
| 전라남도 | 관광문화체육국 | | |

지방자치단체의 문화·관광 업무는 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 반면, 현행 「지방공무원 임용령」 [별표 1]에서 분류하고 있는 공직체계에서는 행정직렬에 문화·홍보 직류만

설치하고 있어 지방자치단체의 문화정책과 관광정책을 전담할 수 있는 전문 인력 확보가 어려운 상황이다. 지역 특성에 맞는 보다 창의적인 문화·관광 정책개발을 위해선 해당 분야의 전문인력을 채용할 수 있도록 문화·관광직렬을 신설할 필요가 있다.

지방자치단체의 국제교류 활동이 활발해지면서 대외협력 업무가 증가하고 있으며, 해외자본 및 관광객을 유치하기 위해서 지역브랜드 마케팅이 중요한 업무가 되고 있다. 세계화 추세가 강화될수록 국가브랜드보다 지역브랜드의 중요성이 강조될 수밖에 없어 대외협력 및 홍보업무에 대한 전문성과 다양한 네트워크가 원활한 업무추진을 위한 주요 역량이 될 것이다. 지방자치단체의 행정수요와 업무 특성을 고려하여 홍보·대외협력 직렬의 신설이 필요하다.

충청남도는 감사의 독립성과 전문성을 제고하기 위해 합의제 행정기구로 감사위원회를 설치하고 있다. 그러나 감사담당 공무원이 인사이동을 통해 감사대상이 되기 때문에 내부적으로 감사가 엄정하게 진행되지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 감사업무의 독립성과 전문성 제고를 위해선 구조적인 개선뿐만 아니라 인적구성에서도 전문성과 노하우를 축적한 인력을 확보해야 하며, 피감부서로의 인사이동을 억제하는 것이 바람직하다. 감사업무를 전담할 수 있는 인력을 확보하기 위한 방안으로 감사직렬의 신설이 필요하다.

기업행정은 상수도사업본부와 같은 지방공기업의 경영 전문성을 확보할 수 있는 인력을 충원하기 위해 설치한 직류이다. 최근 대외적인 여건으로 인해 지방자치단체의 재정상황이 지속적으로 악화되고 있는 상황에서 지방공기업의 경영효율성에 대한 사회적인 요구가 증대하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방공기업(직영기업)의 경영을 담당하는 공무원도 일반직과 같이 순환보직이 이루어지고 있어 경영전문성 및 효율성 제고를 기대하기 어려운 것이 현실이다.

지방공기업의 경영효율성 제고라는 사회적 요구 이외에 지방공기업이 운영하고 있는 인력규모측면에서도 현행 직류체제로 관리하는 것은 한계가 있다. 지방공기업 중 지방직영기업(기초자치단체 포함)의 인력현황을 살펴보면 2013년까지 증가하다가 2014년 이후 감소 추세로 변화하고 있지만, 전국적으로 30,470명이 지방직영기업에서 근무하고 있다. 이 정도의 인력규모는 직류보다는 직렬을 신설하여 전문성과 장기근무를 유도하고, 독립적으로 인사관리를 하는 것이 적합하다.

〈표 33〉 지방공기업 인력 현황

(단위 : 명)

| 구분 | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | | 15,105 | 15,236 | 15,544 | 15,331 | 15,235 |
| 지방 직영 기업 | 상수도 | 11,558 | 11,592 | 11,790 | 11,550 | 11,485 |
| | 하수도 | 2,916 | 2,975 | 3,058 | 3,115 | 3,101 |
| | 공영개발 | 582 | 601 | 627 | 598 | 581 |
| | 지역개발 | 49 | 68 | 69 | 68 | 68 |

※ 자료 : 지방공기업경영정보공개시스템(2016.1.1. 기준)

이상의 논의를 바탕으로 현행 「지방공무원 임용령」 [별표 1]에서 명시하고 있는 일반직 공무원의 직급표 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

〈표 34〉 「지방공무원 임용령」〔별표 1〕 개선 방안

| 현행 | | |
|---|---|---|
| 직군 | 직렬 | 직류 |
| 1. 행정 | 행 정 | 일반행정 |
| | | 법무행정 |
| | | ~~재 경~~ |
| | | ~~국제통상~~ |
| | | 노 동 |
| | | ~~문화홍보~~ |
| | | ~~감 사~~ |
| | | 통 계 |
| | | ~~기업행정~~ |
| | | 운 수 |

| 개선방안 | | |
|---|---|---|
| 직군 | 직렬 | 직류 |
| 1. 행정 | 행정 | 일반행정 |
| | | 법무행정 |
| | | 노동 |
| | | 통계 |
| | | 운수 |
| | 지역경제 | 지역경제 |
| | 문화관광 | 문화관광 |
| | 홍보대외관계 | 홍보대외관계 |
| | 감사 | 감사 |
| | 기업행정 | 기업행정 |

(3) 직렬재설계 시 고려사항

직렬재설계 방안은 몇 가지 단점도 존재한다. 첫째, 소수직렬의 문제가 보다 심각해 질 수 있다. 행정직렬을 세분화하면 승진 가능한 직위의 직렬별 편차가 심해지게 되고, 소수직렬은 승진적체의 문제가 심각하게 될 수 있다. 소수직렬 문제를 완화하기 위해서 인사운영 차원에서 복수직위를 확대하는 방법이 있을 수 있지만 근본적인 해결책이 되기 힘들고, 오히려 인사에 있어서 복잡성과 혼란만을 키워 공정성을 저해할 수 있다. 소수직렬의 문제는 근본적으로 공무원들의 인식변화와 승진이 아닌 성과에 따른 금전적 인센티브를 강화하는 등 보상체계의 변화가 수반되어야 한다. 둘째, 직렬의 세분화는 부처이기주의를 심화시킬 수 있다. 현대 사회의 문제는 여러 분야가 중첩되어서 나타나기 때문에 행정의 대응성을 높이기 위해선 실·국별 협력이 강조되는 융합행정이 필요하다. 반면 직렬을 세분화하면 인사이동의 범위가 실·국 단위로 제한되어 실·국의 이익을 보다 강조하는 부처이기주의가 심화되어 사회문제에 대한 대응력이 저하될 수 있다. 또한 직렬의 세분화는 조직 전체의 시각에서 이해관계를 조정하는 일반관리자를 육성하는데 불리하게 작용할 수 있다. 셋째, 지방자치단체간 합의가 어려울 수 있다. 본 연구에서는 충청남도뿐만 아니라 지방자치단체에서 보편적으로 적용할 수 있는 직렬재설계 방안은 제시하였지만, 지방자치단체마다 인력수요에서 차이가 있을 수 있기 때문에 직렬재설계 시 필요한 직렬이 다를 수 있다. 또한 직렬세분화는 지금보다 인사결정권자의 자율권을 제약하는 것으로 인식될 가능성이 높다. 지방공무원 행정직렬을 재설계하기 위해선 행정자치부에 지방자치단체의 통합적인 의사 전달이 필요한데 지방자치단체간 의견 차이로 인해 합의가 이루어지지 않으면 행정자치부에서 제도개선을 위한 적극적인 노력이 이루어지지 않을 수 있다.

### 4) 전문직군제 도입 방안

(1) 전문직군제 도입 시 장점

지방공무원 전문성·책임성 및 업무효율성 제고를 위한 지방공무원 인사제도 개선방안 중 전문직군제 도입 시 장점은 다음과 같다.

첫째, 개별 직무단위로 지정하는 전문직위제와 비교해서 연관성이 높은 직무군을 묶어 전문분야로 지정하여 보직관리를 하고, 전보제한이 엄격하기 때문에 전문성 제고의 효과가 높다.

둘째, 직무중심의 인사관리체계로 조직 전반에 직무와 성과 중심의 조직문화를 구축하기에 효과적이다.

셋째, 순환보직과 전문직을 동시에 운영하기 때문에 일반관리자와 전문가형 관리자를 동시에 육성할 수 있다.

(2) 제도설계

전문직군제는 기존의 순환보직을 유지하면서 전문성과 장기근무가 필요한 직무를 전담할 수 있는 공무원을 선발하여 별도의 계급체계, 보수 별도의 인사기준을 통해 관리하는 것이다. 이하에서는 충청남도에 전문직군제를 도입하기 위한 합리적 인사기준을 제시할 것이다.

① 직무범위

전문직군의 도입을 위해선 우선 직무범위를 설정할 필요가 있다. 전문직군의 직무범위는 전문지식, 오랜 경험과 노하우 축적을 통한 경력개발을 통해 전문성 개발이 필요한 분야와 자치단체의 필요를 고려하여 선정할 수 있다. 충청남도의 전문직군으로 가능한 직무분야는 보건복지, 문화관광, 홍보 및 대외교류, 도시기반, 경제진흥, 환경, 감사, 도시계획 등이 될 수 있다. 다만 본 연구에서는 전문직군의 전문분야별 직위를 구체적으로 제시하지는 않았다. 그 이유는 첫째, 합리적인 직무범위와 전문분야별 직위를 선정하기 위해선 직무분석 및 수요 조사가 필요하나 연구기간 등 물리적인 제약으로 인해 관련 조사를 수행할 수 없었기 때문이다. 둘째, 시기의 적절성이 문제가 될 수 있다. 전문직군제를 도입하기 위해선 관련된 법령의 개정 등 제도정비 기간이 필요한데, 현 시점에서 직무범위 등을 선정하더라도 실질적으로 제도를 도입하는 시점에서는 적절성이 떨어질 수 있다. 그래서 전문직군의 구체적인 직무범위 및 전문분야별 직위는 관련 제도의 정비가 완료된 이후 도입 시점에서 확정하는 것이 적합할 것으로 판단된다.

② 선발

전문직군제의 안정적 정착 및 운영을 위해선 신규임용자들의 계급별 분포에 따라 전직여부를 결정할 수 있는 적절한 탐색기간을 설정한 후 일반직 공무원이 전직할 수 있도록 한다.

충청남도 신규임용자의 직급별 현황에 따르면 5급 3.8%, 7급 28%, 9급 68.2%로 9급이 절대다수를 차지하고 있으며, 직급별 승진소요 현황 자료에 따르면 2015년 기준으로 9급에서 7급까지 승진하는데 행정직은 4.3년, 행정직 외의 직렬은 6.2년, 일반직 전체는 평균 5년이 걸린다. 전문직군으로 전직하는 것은 개인이나 조직의 입장에서 신중하게 결정할 필요가 있다. 따라서 충청남도의 다양한 직무를 경험하고 자신의 적성에 맞는 직무분야를 파악하여 신중한 결정을 할 수 있는 탐색기를 충분히 가질 수 있도록 전직시기는 7급으로 승진하거나 신규임용 후 5년이 지나서 결정하도록 하되, 6급으로 승진하기 이전으로 기간을 제한한다. 6급에서도 전문직군으로 전직이 허용되면 자칫 저성과자들이 다수 전직하여 제도 도입 취지를 저해할 수 있기 때문에 6급에서의 전직은 제한한다. 그리고 5급 신규임용자는 전문직군으로 전직할 수 있는 기회를 부여하지 않는다. 5급 신규임용자는 일반관리자로 성장하기를 희망하기 때문에 수요도 거의 없을 것으로 예상되며, 조직 차원에서도 5급 신규임용자는 전문직 공무원보다 일반관리자로 양성하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

전문직군은 일반직 공무원과 다른 인사기준을 적용하기 때문에 예상치 못한 부작용이 초래될 경우 피해가 커질 수밖에 없어 제도 도입 초기에는 전문직군의 정원을 전체 일반직 정원의 10%정도에서 시범 도입하고, 이후 단계적으로 정원을 확대하도록 한다.

모든 전직신청을 허용할 경우 저성과자가 몰려서 제도 도입의 취지가 훼손될 가능성도 있다. 따라서 전문직군제 도입 취지를 훼손하지 않으며, 제도 운영의 효율성을 제고하기 위해서 전직신청자 중 특정한 자격기준을 갖춘 자만을 선발위원회를 구성하여 선발하는 과정이 필요하다. 전문직군제의 운영효율성을 높이기 위한 선발 시 자격기준은 ① 관련 직무경험, ② 개인의 적성 및 역량 진단결과, ③ 관련 분야에 대한 전문자격이나 전공 등이 될 수 있다.

개인의 자율권을 보장하고, 전문직군으로 전직 후 직무에 적응하지 못하는 공무원들을 구제하기 위하여 전문직군으로 전직하기 이전 직렬로 다시 전직하는 것도 허용할 필요가 있다. 또한 엄격한 성과관리를 위해 같은 직급에서 성과평가결과 연속 2회 또는 총 3회 최하위 등급을 받거나 경우 전문직군에서 퇴출되도록 한다.

제도의 안정적 운영과 신중한 전직 결정을 유도하기 위해 자발적인 재전직자나 퇴출된 자에 대해선 전직시점의 직렬과 직급으로 전환되며, 전문직군에서 근무한 기간의 호봉은 인정된다.

③ 계급체계 및 직렬구분

전문직군은 일반직 공무원과 달리 직급을 단순화시켜 승진보다는 직무에 집중하도록 유도하는 것이 제도 도입 취지에 적합하다. 전문직군의 직급은 전문관과 전문위원 2단계로 단순화시키고, 실무자급은 전문관으로, 중간관리자에 해당하는 계급은 전문위원으로 계급체계를 구분한다. 일반직 7급에서 5년 이상 근무한 이후 전문직군으로 전직하지만 전문관은 실질적으로 일반직 6급에 준하는 대우를 하며, 전문위원은 일반직 5·4급에 준하는 계급으로 대우한다. 전문위원이 일반직 5·4급에 준할 경우 보직관리를 위해서 전문위원의 직급체계를 보다 세분화하는 것이 필요할 수 있지만, 전문직군 도입 이후 4급까지 내부적으로 승진하기 위해선 장기간의 시간이 필요하기 때문에 일반직 4급에 준하는 전문위원의 계급체계 및 보수체계 설계는 추후 보완할 필요가 있어 본 연구에서는 논의대상에서 제외한다.

전문직군 내에서도 승진이나 전보를 위해선 기본적인 직렬의 구분은 필요할 것으로 보인다. 직렬을 세분화하는 것은 전문직군제의 기본 취지에 적합하지 않지만 업무의 특성이 상이한 행정분야와 기술분야는 직렬로 구분한다. 다만 전문직군의 전문분야는 직렬이 아닌 '지방공무원 인사분야 통합지침' 등을 통해 통합관리한다. 전문직군제를 신설하기 위해선 「지방공무원 임용령」의 [별표 1]을 아래와 같이 개정해야 한다.

〈표 35〉 전문직군제 도입 시 「지방공무원 임용령」 〔별표 1〕 개정안

| | 직군 | 직렬 | 직류 | 계급 및 직급 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 3급 | 4급 | 5급 | 6급 | 7급 | 8급 | 9급 |
| 현행 | 1. 행정 | 행정 | 일반행정 | 부이사관 | 서기관 | 행정사무관 | 행정주사 | 행정주사보 | 행정서기 | 행정서기보 |
| | ... | | | | | | | | | |
| | 2. 기술 | 공업 | 일반기계 | 부이사관 | 기술서기관 | 기술사무관 | 기술주사 | 기술주사보 | 기술서기 | 기술서기보 |
| | ... | | | | | | | | | |
| | 3. 관리운영 | 토목운영 | 토목운영 | | | | 지방토목운영 주사 | 지방토목운영 주사보 | 지방토목운영서기 | 지방토목운영서기보 |
| 개편 | 1. 행정 | 행정 | 일반행정 | 부이사관 | 서기관 | 행정사무관 | 행정주사 | 행정주사보 | 행정서기 | 행정서기보 |
| | ... | | | | | | | | | |
| | 2. 기술 | 공업 | 일반기계 | 부이사관 | 기술서기관 | 기술사무관 | 기술주사 | 기술주사보 | 기술서기 | 기술서기보 |
| | ... | | | | | | | | | |
| | 3.전문 | 행정 | 행정 | | 행정전문위원 | | 행정 전문관 | | | |
| | | 기술 | 기술 | | 기술전문위원 | | 기술전문관 | | | |
| | ... | | | | | | | | | |
| | 4. 관리운영 | 토목운영 | 토목운영 | | | | 지방토목운영 주사 | 지방토목운영 주사보 | 지방토목운영 서기 | 지방토목운영 서기보 |

④ 전보 제한 기간 및 범위

전문직군은 한 분야에서 장기재직을 통해 해당 업무에 대한 전문성을 제고하는 것이 목적이므로 전보제한 기간은 지방공무원의 현재 전보제한 기간인 1년 6개월보다 상향하여 3년으로 하되, 전문직 전환을 위한 탐색기간은 전보제한 규정을 적용하지 않는다.

전보는 전문직군 내 동일 전문분야로 지정된 직위로 한정하는 것을 원칙으로 하며, 인사부서에서는 전문분야별 보직경로를 마련하여 전보 범위에 대한 정보를 내부구성원들에게 제공해야 한다.

⑤ 평정 및 승진

전문직군은 계급체계에서 기술되었듯이 승진이라는 부담에서 벗어나 직무에 집중하여 개인과 조직의 성과를 제고하는 것을 목적으로 한다. 이런 도입취지를 기준으로 판단했을 때, 평정도 5급 이하 공무원을 대상으로 실시하는 근무성적평정제도보다는 성과계약 방식을 적용하는 것이 합리적이다. 현행 「지방공무원 임용령」 제31조의2제2항, 「지방공무원 평정규칙」 제6조에서는 5급 이하 공무원을 대상으로 성과평가를 할 수 있도록 규정하고 있어 별도의 법령개정은 필요하지 않을 것으로 보인다.

〈표 36〉 지방공무원 평정 관련 법령

| 「지방공무원 임용령」 제31조의2제2항 | 「지방공무원 평정규칙」 제6조제1항 |
|---|---|
| ② 4급 이상 공무원에 대한 근무성적평정은 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」 제4조 및 제7조의2를 준용하여 성과계약에 의한 목표달성도의 평가, 부서 운영에 대한 평가나 그 밖에 직무수행과 관련된 평가(이하 "성과계약 등의 평가"라 한다)에 따른다. 다만, 임용권자는 5급 이하 공무원 중 그 소관업무가 성과계약 등의 평가에 적합하다고 인정하는 공무원에 대해서는 제4항에 따른 평가뿐만 아니라 성과계약 등의 평가를 할 수 있다. | 제6조(성과계약의 체결 등) ① 임용권자는 매년 2월 말까지 평정대상 공무원에 대하여 다음 각 호의 구분에 따라 성과계약을 체결하거나 성과목표를 설정하도록 하여야 한다. 다만, 제3조제2항에 해당하는 공무원에 대해서는 담당 직무의 특성을 고려하여 성과목표의 설정을 생략하게 할 수 있다.<br>1. 제3조제1항에 해당하는 공무원: 성과계약의 체결<br>2. 제3조제2항에 해당하는 공무원: 연간 수행할 성과목표의 설정 |

전문직군 공무원 중 실무자급인 전문관 내에서는 별도의 승진체계가 필요하지 않지만, 전문관에서 전문위원으로 승진하는 경우 일정한 자격기준을 정하고, 심사를 통해서 승진을 허용하는 것이 필요하다. 전문관에서 전문위원으로 승진하기 위한 기본적인 자격기준은 근무경력과 전문성, 직무성과, 역량평가 등이 포함될 수 있으며, 전문분야에 따라 별도의 기준을 선정하여 승진심사를 실시한다. 특히 전문위원은 정원을 정하고 결원이 발생했을 경우에 엄격한 심사를 거쳐 승진할 수 있도록 엄격히 관리하여 성과와 직무중심의 조직문화 정착에 기여한다.

⑥ 직책(직위)의 부여

전문관은 실무자급으로 별도의 직책을 부여할 필요는 없지만 전문위원은 해당 전문분야에서 축적된 전문성을 정책과정에 반영하는 것이 조직성과 제고에 기여할 수 있기 때문에 중간관리자급에 해당하는 팀장 및 과장의 직책을 부여할 수 있도록 한다. 다만 중간관리자급에 해당하는 전문위원이 자체승진으로 충원되기 위해선 제도 운영에 따른 시간소요가 필요하므로 직무범위 설계시 초기에는 복수직렬로 운영하되, 중·장기적으로는 보직경로에 따라 전문직군이 직책을 수행할 수 있도록 한다. 전문직군의 인력규모 등을 고려하여 일반직 4급에 해당하는 과장급은 향후 실·국별로 전문분야에 따라 1개 정도를 지정하여 운영한다.

⑦ 보수

전문직군은 한 분야 장기재직을 원칙으로 하며 성과평가방식을 통해 직무중심의 인력관리를 강화하는 제도이다. 반면 일반직에 비해서 제도적으로 승진 폭이 제한되어 우수한 공무원을 확보하기 위한 금전적 보상 등의 인센티브를 강화할 필요가 있다. 금전적 보상을 강화하기 위해서 기본급(연봉급) 및 수당의 신설 방안을 제안한다.

전문직군의 보수체계는 계급에 따라 이원화시켜서 구축하고자 한다. 첫째, 전문관은 현행 호봉제를 유지한다. 단, 보수체계에서 전문직군에 대한 보상을 강화하기 위하여 전문관으로 전직 시 6급 승진 초임에 해당하는 호봉을 적용한다. 7급에서 전직을 통해 전문관에 선발되면 일반직 6급으로 승진하는 효과를 가지게 된다. 2015년 충청남도 일반직 직급별 평균 승진기간 자료에 따르면 7급에서 6급으로 승진하는데 걸리는 평균 기간은 행정직은 5.3년, 행정직 외의 직렬은 8.3년, 일반직 전체는 6.5년이 소요된다. 7급에서 5년 이상 근무한 이후 전문관으로 전직하더라도 평균 1.5년 정도 승진 소요기간이 단축되는 것이기 때문에 적정한 수준의 보상이라고 할 수 있다.

둘째, 전문위원은 성과연봉제를 적용한다. 전문위원이 일반직 5급과 4급에 해당하지만, 4급 이상의 보수체계는 추후 수요가 발생하는 시점에서 계급체계와 연동하여 재설계하는 것이 적절하기 때문에 여기서는 일반직 5급에 해당하는 전문위원의 보수체계만을 설계한다.

현행 「지방공무원 보수규정」[별표 11]에서는 지방공무원 중 연봉제를 적용하는 대상과 유형을 정하고 있다. 이 중 일반직 1급(상당)부터 5급(상당)까지의 공무원(5급(상당) 공무원은 과장급 직위에 임용된 경우)은 성과급적 연봉제를 적용하도록 하고 있다. 2017년부터 과장급 직위에 임용되지 않은 지방자치단체의 5급(상당) 공무원도 성과급적 연봉제를 적용할 예정이기 때문에 전문위원의 보수체계는 이를 준용하면 된다. 다만 전문위원도 성과급적 연봉제 대상에 포함될 수 있도록 현행 「지방공무원 보수규정」[별표 11]의 2를 다음과 같이 개정해야 한다.

〈표 37〉 「지방공무원 보수규정」〔별표 11〕 개정안

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| 2. 제4조제3항에 따른 봉급표의 적용을 받는 공무원 중 1급(상당)부터 5급(상당)까지의 공무원~~(5급(상당)공무원에 대해서는 과장급 직위에 임용된 경우에 해당한다)~~ | 2. 제4조제3항에 따른 봉급표의 적용을 받는 공무원 중 1급(상당)부터 5급(상당)까지의 공무원 |

기본급(연봉급) 이외에 전문직군에 대한 금전적 보상 수단으로 전문직군 수당을 신설한다. 일반직이 전문관으로 선발되면 직급 상향에 준하는 보수를 받게 되지만, 전문위원은 보수체계가 성과급적 연봉제로 전환되는 것을 제외하고 큰 금전상의 보상이 주어지지 않는다. 이를 보완하기 위해서 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」의 [별표 9]에 열거된 특수업무수당에 관한 내용을 개정하여 전문직군수당을 신설하고, 근무기간에 따라 보상수준에 차등을 두어 장기재직에 따른 인센티브를 강화한다.

〈표 38〉 전문직군수당 신설(안)

| 구분 | 1년 미만 | 1년 이상 2년 미만 | 2년 이상 3년 미만 | 3년 이상 4년 미만 | 4년 이상 5년 미만 | 5년 이상 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 전문위원 | 100,000원 | 150,000원 | 200,000원 | 300,000원 | 450,000원 | 600,000원 |
| 전문관 | 70,000원 | 100,000원 | 150,000원 | 250,000원 | 400,000원 | 500,000원 |

전문직군수당의 인센티브 성격을 강화하기 위하여 전문직군수당은 공무원연금의 기여금 및 급여산정의 기준이 되는 기준소득월액에 포함하도록 한다. 현행 「공무원연금법 시행령」 제3조의 2 제2항에 따르면 기준소득월액에 포함되는 수당은 1. 공무원보수관계법령등에 따른 성과연봉, 성과상여금, 상여금, 직무성과금 또는 이에 상당하는 보수, 2. 공무원보수관계법령등에 따른 초과근무수당(시간외근무수당, 야간근무수당 및 휴일근무수당으로 한정한다) 또는 이에 상당하는 급여, 3. 공무원보수관계법령등에 따른 연가보상비 또는 이에 상당하는 보수만이 해당된다. 전문직군은 장기재직을 통한 업무노하우 축적 및 전문성 제고를 강조하기 때문에 일반직에 비해서 승진 가능성이 낮은 점은 우수한 인재 확보에는 상대적으로 불리하게 작용할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 금전적인 인센티브 강화의 수단으로 연금에도 혜택을 부여할 필요가 있다.

〈표 39〉 「공무원연금법 시행령」 개정안

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| ② 생략<br>1. 공무원보수관계법령등에 따른 성과연봉, 성과상여금, 상여금, 직무성과금 또는 이에 상당하는 보수<br>2. 공무원보수관계법령등에 따른 초과근무수당(시간외근무수당, 야간근무수당 및 휴일근무수당으로 한정한다) 또는 이에 상당하는 급여<br>3. 공무원보수관계법령등에 따른 연가보상비 또는 이에 상당하는 보수 | ② 생략<br>1. 공무원보수관계법령등에 따른 성과연봉, 성과상여금, 상여금, 직무성과금 또는 이에 상당하는 보수<br>2. 공무원보수관계법령등에 따른 초과근무수당(시간외근무수당, 야간근무수당 및 휴일근무수당으로 한정한다) 또는 이에 상당하는 급여<br>3. 공무원보수관계법령등에 따른 연가보상비 또는 이에 상당하는 보수<br>4. 공무원보수관계법령등에 따른 전문직군수당 또는 이에 상응하는 급여(신설) |

⑧ 비금전적 인센티브

전문직군제은 전문성을 유지·향상시키기 위하여 지속적인 자기개발을 위한 교육훈련와 유기적인 연계를 강화할 필요가 있다. 특히 새로운 기술과 관련 분야에 대한 학문적인 트랜드를

익히기 위해선 직무기술 중심의 단기교육보다는 국내외 장기 위탁교육이 필요하다. 이런 수요를 반영하여 전문직군은 국내외 장기 위탁교육에 우선권을 부여하며, 안식년제도를 도입하여 10년 이상 근무한 직원들은 6개월의 안식년 기간을 부여한다.

2015년 OECD 발표에 따르면 우리나라 기대 수명은 남자가 78.5세, 여자가 85.1세로 평균 80세를 넘어서고 있다. 반면 2014년 노인실태조사 결과에 따르면 대부분의 고령자들이 노후생활을 위한 체계적인 준비가 부족하여 은퇴 이후에도 관련분야에서 축적한 전문성을 활용하지 못하고 대부분 단순노무활동(36.6%)에 종사하고 있다.

공무원은 공무원연금 때문에 상대적으로 안정적인 노후생활이 가능하였으나, 최근 공무원연금이 개정되면서 은퇴 시기와 연금 개시시기 불일치, 공무원 연금 삭감 등으로 인해 노후생활 준비에 대한 부담이 증가하고 있다. 공무원연금 개정 이후 정년연장에 대한 논의가 지속되고 있으나, 대내외적인 합의가 쉽지 않은 상황이다. 특히 공무원 정년을 일괄적으로 연장하면 내부적으로 승진적체가 심화되어 인력운영의 탄력성이 크게 제약될 수 있다.

전문직군에서 근무한 공무원은 한 분야에서 장기재직을 통해 습득한 직무노하우 및 인적 네크워크 등 원활한 업무추진을 위한 무형의 자산으로 가치가 크다. 따라서 전문직군에서 근무한 은퇴자를 임기제로 재고용하면 조직차원에서는 노하우와 인적 네트워크 등을 확보할 수 있어 효율적인 업무추진과 생산성 제고의 효과를 기대할 수 있으며, 개인차원에서는 자신의 전문성과 업무노하우를 활용할 수 있고, 안정적인 노후생활을 위한 경제활동의 부담을 줄일 수 있는 효과가 있다.

공무원들이 재직기간 동안 습득한 전문성을 퇴직 이후 적극적으로 활용할 수 있도록 최근에 행정사자격증을 부여하고 있다. 이처럼 전문직군에서 근무한 공무원이 퇴직 이후 자신의 전문성을 활용할 수 있도록 전문행정사자격증을 부여하는 것도 중요한 인센티브가 될 수 있다.

이상에서 논의된 전문직군제 도입방안을 요약하면 다음과 같다.

〈표 40〉 전문직군제 설계안

| 구분 | 내용 |
|---|---|
| 직무범위 | 보건복지, 문화관광, 홍보 및 대외교류, 도시기반, 경제진흥, 환경, 감사, 도시계획 등 |
| 선발 | 선발 : 전직 신청자 중 선발위원회에서 자격요건을 심사하여 전직 승인<br>전직시기 : 7급으로 근무기간이 5년이 경과한 자(6급 이상 제외)<br>재전직 : 본인의 희망에 따라 가능<br>퇴출 : 동일 직급에서 성과평가결과 최하위 등급을 2회 연속받은<br>※ 재전직 및 퇴출 시 패널티 : 전직 이전 직급으로 전환 |
| 계급체계 및 직렬구분 | 계급체계 : 전문관, 전문위원<br>직렬체계 : 행정직렬, 기술직렬<br>※ 전문분야는 직렬이 아닌 행자부 인사분야 통합지침으로 관리 |
| 전보 | 범위 : 동일 전문분야 내의 직위<br>제한기간 : 한 직위에서 3년 동안 전보 제한 |
| 평정 및 승진 | 평정 : 성과계약 방식<br>전문위원은 정원 정하여 인원 통제<br>전문관→전문위원 승진 시 심사를 거쳐 허용 |
| 직책 | 전문위원은 팀장 및 과장급 직책 부여 가능 |
| 보수 | 전문관 : 호봉제(전문관 전직시 6급 승진 초봉에 준하는 호봉 적용)<br>전문위원 : 성과급적 연봉제 적용 |
| 비금전적 보상 | 교육훈련 : 국내외 장기위탁교육 우선권부여<br>안식년제도 도입 : 동일직급에서 10년 근무 후 6개월간 안식년<br>고용연장 : 퇴직 후 재계약<br>은퇴 후 전문행정사자격증 부여 |

(2) 전문직군제의 단점

반면 전문직군제의 단점은 첫째, 전문직군이 소수직군으로 전락할 수 있다. 제도 도입 초기에는 부작용 등을 최소화하기 위하여 제한된 인원만을 전문직군으로 운영할 수밖에 없는데, 이것이 장기화되면 직군 전체가 소수직군으로 고정될 가능성이 높다. 둘째, 일반직과 비교해서 관리역량이 부족할 수 있다. 전문직군은 성과평가 등 인사시스템을 직무중심으로 설계하기 때문에 직무전문성을 제고할 수 있으나 조직관리역량은 상대적으로 부족할 수 있다. 이를 개선하기 위해선 관리자로서의 역량을 제고할 수 있는 교육훈련을 강화하는 등 다양한 지원체계를 구축할 필요가 있다. 셋째, 조직 내 위화감이 심화될 수 있다. 한 조직 내에서 전문직과 일반직이 함께 근무하면서 성과평가나 승진체계가 달라서 서로 공감대 형성이 어려운 측면이 있다. 특히 전문직은 전직심사 등을 거쳐 진입할 수 있기 때문에 상대적으로 폐쇄성이 강한 문화가 형성되어 조직 내에서 집단이기주 심화로 인한 협업을 저해할 가능성이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해선 부서장의 강력한 리더십이 필요하며, 전문직의 성과목표를 조직 전체의 목표와 긴밀하게 연결될 수 있도록 설계하는 작업이 필요하다. 마지막으로 전문직군제도를 도입하기 위해선 장기간의 소요기간이 필요하다. 전문직군의 신설은 관련 제도의 정비가 필요하다. 중앙정부 차원에서도 공직 전문성 제고 필요성에 대한 공감대가 높기 때문에 제도 개선의 의지는 높으나 실질적으로 관련 제도가 정비되기 위해선 이해관계 조정 등 복잡한 절차를 거쳐야 되기 때문에 제도도입까지 오랜 시간이 소요될 것으로 예상된다.

# 제6장 결론 및 정책제언

## 1. 요약 및 결론

지방자치단체의 행정은 특성 상 종합행정을 추구할 수밖에 없지만, 지나치게 빈번한 순환보직은 책임성 저하, 업무효율성 저하, 전문성 저하라는 문제를 야기하고 있다. 지방자치단체에 대한 주민들의 행정수요가 다양해지고 있으며, 행정환경의 불확실성이 증가하고 있는 상황에서 빈번한 순환보직은 주민들의 삶의 질을 제고한다는 지방자치단체의 본래 취지를 달성하기 어렵게 한다는 점에서 적극적인 개선방안 마련이 시급하다. 본 연구는 행정의 전문성과 대응성을 제고하고 순환보직의 문제를 완화하기 위한 인사제도 개선방안을 모색하였다.

우선 제2장 이론적 고찰에서 순환보직의 문제점 및 원인을 분석하였으며, 공무원 전문성을 제고하기 위한 다양한 인사제도의 운영 현황을 살펴보았다. 그리고 공무원 전문성에 대한 선행연구들을 분석하여 공무원 전문성에 대한 개념들을 정리하였으며, 공무원 전문성 제고의 필요성 등에 대해서 본 연구의 관점을 정리하였다.

다음으로 충남도청의 현행 보직관리 제도의 현황 분석을 통해 문제점을 도출하였다. 전체 인력구조 측면 분석 결과, 우선 공무원의 전문성을 보완할 수 있는 임기제 공무원의 활용 비율이 다른 광역자치단체 및 도(道)에 비해서 낮게 나타났다. 다음으로 모든 지방자치단체에서 유사하게 나타나는 것처럼 행정직군 중 행정직렬의 비중이 89.6%에 달하는 행정직렬 위주의 인력구조는 공무원 전문성 저하의 주요 원인으로 나타났다. 또한 충청남도는 488개의 직위를 복수직위로 운영하고 있는데, 이는 4급 이하 일반직 공무원과 연구·지도직 공무원 정원의 26.9%에 달하는 비율이다. 488개의 복수직위 중 동일 직군 내에서 복수직위로 지정된 직위는 110개(22.5%)에 불과해 전문성 제고에 저해요인으로 작용하고 있는 것을 알 수 있었다. 인사운영에 있어서 평균 승진기간은 '13년 6.5년에서 '15년 5.7년으로 단축되었으나, 해당 직위에서의 근무기간은 '13년 2.7년에서 '15년 1.8년으로 감소한 것으로 나타났다. 이는 순환보직이 보다

빈번하게 이루어지고 있다는 것을 나타내는 것으로 전문성이 저하될 가능성이 높아 개선이 필요할 것으로 보인다.

충청남도에서 순환보직의 문제를 완화하기 위해서 시행하고 있는 인사제도 중 전문직위제도에 대한 분석결과, '16년 현재 9개 직위만 전문직위로 지정한 상태이며, 적용대상도 5·6급으로 제한되어 있고 전문직위에 대한 비금전적 인센티브가 부족하며, 전문직위제도를 악용하는 것을 방지하기 위한 제도적 장치가 미비한 것으로 나타났다.

제4장에서는 순환보직의 문제를 완화하고 공무원의 전문성을 제고하기 위해서 다른 중앙부처나 지방자치단체에서 도입 및 시행한 인사제도에 대한 사례연구를 실시하였다. 선정된 사례는 관세청의 경력개발제도, 서울시의 경력개발제도와 전문직위제도 확대 사례를 분석하였으며, 각 사례를 통해서 시사점을 도출하였다. 대표적으로 서울시 전문직위제도 확대 시행 사례에서 전문직위에 대한 구성원들의 자발적인 참여를 유도하기 위한 도입한 다양한 인센티브와 제도 악용을 방지하기 위한 방안 등을 분석하여 충청남도에 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다.

제5장에서는 충청남도에 적용가능한 인사혁신방안으로 직무중심의 접근방법과 공직분류체계 중심의 접근방법으로 분류하여 제시하였다. 직무중심의 접근방법은 전문직위제의 확대와 경력개발제도의 도입을 검토하였으며, 공직분류체계 중심의 접근방법으로는 현행 지방공무원 임용령 상에 분류된 행정직렬을 재설계하는 방안과 전문직군제를 도입하는 방안을 검토하였다.

## 2. 정책제언

본 연구에서 제시한 지방공무원 인사제도 혁신방안의 내용을 요약하면 다음과 같다. 우선 전문직위제도의 확대는 현재 충청남도에서 도입·운영하고 있는 전문직위제도의 개선방안에 초점을 맞추어서 현행 5·6급에만 적용하는 것은 4~7급까지 확대하고, 적용분야도 홍보, 지역경제, 방재·안전, 문화관광, 환경 및 빅데이터 분야로 확대하고 우수 인재 유치를 위한 인센티브를 다양화하되, 제도의 악용을 방지하기 위해서 승진명부 상위자 선발은 제한하는 방안을 제시하였다.

둘째, 경력개발제도 도입은 조기 도입을 위해서 충청남도의 전체 직무를 12개의 전문분야와 1개의 공통분야로 구분하고, 입직 단계별로 경력개발단계를 설정하였다. 그리고 선호부서 편

중 현상을 완화하기 위한 방안으로 격무부서를 대상으로 경력개발제도를 도입하는 방안을 검토하였다. 격무부서는 충청남도 자체 조사결과를 근거로 선정하였으며, 사회복지분야와 방재·안전분야 두 개의 전문분야로 분류하여 직무범위를 지정하였으며, 경력개발단계를 설정하였다. 전문분야 인력은 기본적으로 자발적으로 신청한 인력 중 심사를 통해서 선발하며, 1회에 한해서 전문분야 지정을 취소할 수 있도록 하였다. 그리고 금전적 인센티브는 관련 법령을 개정하여 전문직위의 전문관에 준하는 수당을 지급하고, 비금전적 인센티브로 장기 국내외 교육훈련 시 경력개발제도의 전문분야에 종사하는 구성원에게 일정 비율을 할애하고, 전문교육훈련비 지원, 충남도립대학교 및 공무원연수원에서 강의할 수 있도록 하는 방안을 제시하였다.

셋째, 직렬재설계방안은 전문성과 행정수요를 고려하여 현행 「지방공무원 임용령」 [별표 1]에서 정하고 있는 행정직렬의 직류 중 불필요한 직류는 폐지하고, 기능이 강화된 직류를 직렬로 전화하여 신설할 것을 제시하였다. 폐지를 제안한 직류는 재경과 국제통상이며, 지역경제, 문화관광, 홍보 및 대외관계, 감사, 기업행정은 직렬을 신설할 것을 제안하였다.

마지막으로 기존의 행정·기술·관리운영직군 이외에 해당 분야에서 장기재직을 통한 전문성 향상을 도모하고, 별도의 인사관리 시스템을 적용하는 전문직군을 신설할 것을 제시하였다. 전문직군제의 도입을 위해서 직무범위, 선발방법, 계급체계 및 직렬구분, 전보, 평정 및 승진, 직책, 보수 및 인센티브 등을 설계하였다.

이상에서 논의된 네 가지 개선방안의 장·단점을 정리하면 다음과 같다.

〈표 41〉 지방공무원 인사제도 혁신방안 장·단점 비교

| 구분 | 장점 | 단점 |
|---|---|---|
| 전문직위제도 확대 | ● 조직생산성 제고<br>● 성과중심 공직문화 정착<br>● 제도의 도입 및 운영 용이 | ● 내부구성원의 자발적 참여 유도를 위한 인식개선 어려움<br>● 최고의사결정권자의 지지 확보 |
| 경력개발제도 도입 | ● 개인의 경력개발 욕구 충족 및 직무만족 제고<br>● 조직목표의 원활한 달성<br>● 행정서비스의 질 개선 및 생산성 제고 | ● 선호부서 중심 인력 편중 (격무부서 중심의 경력개발제도 도입 시 문제 완화 가능)<br>● 최고의사결정권자의 지지 확보 어려움 |
| 직렬재설계 방안 | ● 순환보직 문제의 대폭 완화<br>● 인사행정의 효율성 제고 | ● 소수직렬 문제의 심각화<br>● 부처이기주의 심화<br>● 지방자치단체간 협의의 어려움 |
| 전문직군제 도입 | ● 전문성 제고 효과 높음<br>● 직무와 성과중심의 조직문화 조성<br>● 일반관리자 및 전문관리자 육성 가능 | ● 전문직군의 소수직군화<br>● 전문관리자의 관리능력 부족<br>● 조직 내 위화감 심화<br>● 제도도입에 장시간 소요 |

이상에서 제시된 네 가지 방식 중 순환보직의 문제점을 완화하고 공무원의 전문성을 제고하기에 보다 적합한 대안을 검토하기 위해서 두 가지의 기준을 적용하였다. 하나는 법·제도의 정비 수준이다. 우리나라는 지방공무원 및 국가공무원의 인사시스템의 자율성보다는 전체적인 통일성을 중시하기 때문에 개별 자치단체나 중앙부처 단위의 자율적인 인사제도 도입 및 운영이 제한될 수밖에 없다. 따라서 인사제도의 혁신을 위해선 우선 관련 법령의 개정이 필수인데, 인사제도와 관련된 법령의 개정은 다양한 이해관계가 개입되어 쉽지 않다. 그렇기 때문에 본 연구에서 검토된 지방공무원 인사제도 개선방안은 법·제도의 정비 수준에 따라 적용가능성에서 차이가 날 수밖에 없다. 다음으로 정치적·현실적 수용가능성이다. 법·제도가 정비되

어 있더라도 최고의사결정권자나 조직구성원이 강력하게 저항할 경우에는 관련 법령이 사문화되어 현실적으로 적용이 어려울 수밖에 없다. 대표적으로 경력개발제도는 현행 지방공무원 인사와 관련된 법령에서 전문분야별 보직관리의 형식으로 이미 제도화되어 있음에도 불구하고 최고의사결정권자의 조직 및 인사자율권을 침해한다는 문제로 인해 현실적으로 도입된 공공조직이 거의 없을 정도이다.

이상에서 제시한 기준에 따른 개선방안의 우선순위는 전문직위제 확대가 1순위, 전문직군제가 2순위, 경력개발제도 도입이 3순위, 직렬재설계가 4순위이다. 전문직위제 확대는 이미 법·제도가 구비되어 있어 별도의 법 개정이 필요하지 않고, 최고의사결정권자의 인사자율권 등을 침해하지 않고 구성원들도 다양한 인센티브로 인해서 수용도가 높을 것으로 예상되어 정치적·현실적 가능성도 높게 나타났다.

〈표 42〉 지방공무원 인사제도 혁신방안 우선순위

| 개선방안 | 법·제도의 정비 수준 | 정치적·현실적 가능성 | 우선순위 |
|---|---|---|---|
| 전문직위제 확대 | 상 | 상 | 1순위 |
| 경력개발제도 | 중 | 하 | 3순위 |
| 직렬재설계 | 하 | 하 | 4순위 |
| 전문직군제 | 중 | 중 | 2순위 |

전문직군제는 2016년 9월 21일 인사혁신처에서 국가직공무원을 대상으로 인사규정(안)을 마련하여 법·제도의 정비수준이 중간수준이고, 최고의사결정권자의 인사자율권 침해가 상대적으로 낮아 수용도도 높을 것으로 예상된다. 반면 공무원들은 공직분류체계의 변화에 따른 파급효과 등을 예상하기 어려워 수용도가 중간 수준으로 예상된다.

다음으로 경력개발제도는 제도 도입을 위해서 별도의 법·제도의 정비는 필요없을 것으로 예상되지만, 수당의 확대를 위해서 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」의 개정이 필요하여 법·제도의 정비수준은 중간으로 평가되었다. 반면 정치적·현실적 가능성은 단점에서도 지적되었듯이 조직구성원들은 선호부서 중심으로 인력의 편중현상이 예상되어 선호부서에 배치되지 못할 경우 내부적인 불만이 커져 현실적으로 적용이 어려울 것으로 예상된다. 격무부서를 대상으로 경력개발제도를 도입할 경우에는 선호부서 문제는 완화될 수 있지만, 최고의사결정권자는 인사자율권을 침해하기 때문에 수용 가능성이 낮은 것으로 판단된다.

마지막으로 직렬재설계방안은 법·제도의 정비수준도 낮고, 향후 「지방공무원 임용령」 등의 법령개정을 위한 의견수렴 과정도 원활하게 이루어지지 않을 것으로 보인다. 우선 공무원들이 직렬이 세분화될 경우 소수직렬화 문제를 우려하여 직렬세분화에 찬성하지 않을 가능성이 크며, 최고의사결정권자도 내부의 반발에도 불구하고 제도개선에 적극적으로 나설 유인이 낮아 현실적으로 제도 개선 및 제도 도입의 가능성이 낮은 것으로 평가되었다.

본 연구에서 제시된 개선방안을 두 가지 기준에 따라 우선순위를 분석하였지만, 네 가지 개선방안은 모두 장·단점을 가지고 있기 때문에 지방공무원의 전문성·책임성 및 업무효율성을 제고하기 위한 효과적인 방법은 두 가지 이상의 대안을 복합적으로 활용하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 예를 들어 법무행정은 전문적인 법률지식이 필요한 분야는 임기제로 변호사를 채용하고, 조례나 규칙 제·개정 관련 직무는 전문직위로 지정하여 전문성을 제고하는 것이 가능하다. 또한 전문직군제를 도입하더라도 전문성 및 장기재직이 필요한 소수 직위는 전문직위제로 보완하여 조직 전체의 전문성을 제고하면서 인사탄력성도 함께 제고하는 방안을 모색할 필요가 있다.

## 3. 본 연구의 한계 및 향후 과제

지방자치단체가 직면하고 있는 환경변화 및 주민들의 행정수요 변화에 대한 대응성을 제고하기 위해서는 공무원의 전문성 향상이 필수적이다. 그러나 지방자치단체 인사제도는 순환보직을 기본골격으로 운영되고 있어 지방공무원의 전문성 향상이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다. 본 연구는 이런 문제의식에 따라 지방공무원 순환보직의 문제를 완화하고 전문성을 제고하기 위한 인사제도 혁신방안으로 현재 시행되고 있는 제도의 보완부터 새로운 제도의 설계까지 다양한 방안을 검토하였다. 그럼에도 불구하고 연구기간 등의 문제로 인해서 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

첫째, 연구방법의 문제이다. 본 연구는 문헌연구를 중심으로 이루어졌기 때문에 현행 인사제도에 대한 구성원들의 다양한 문제의식을 구체적으로 제시하는데 한계를 가지고 있다. 설문조사나 FGI 등의 양적·질적 연구방법을 병행하여 현행 인사제도에 대해서 공무원들이 느끼는 문제의식 등을 다각적으로 분석하지 못해서 입체적이고 종합적인 문제진단에 한계가 있다.

둘째, 연구범위의 문제이다. 본 연구는 지방공무원 인사제도 혁신방안을 모색하는 것을 목적으로 하였으나, 주요 연구범위는 충청남도에 한정되었다. 직렬재설계 방안 등은 충청남도 이외의 지방자치단체도 민감한 부분임에도 불구하고 연구수행을 위한 자료획득의 어려움 등으로 인해서 연구범위가 제한될 수밖에 없었다.

지방공무원 인사제도 혁신방안을 모색하기 위한 향후 연구들은 다음과 같은 부분을 고려할 필요가 있다. 첫째는 보다 광범위한 지방자치단체의 인사자료를 기반으로 한 연구가 수행되어질 필요가 있다. 지방자치단체마다 직면한 환경이나 행정수요에 차이가 있을 수밖에 없다. 지방자치단체의 특성이 반영된 종합적인 인사제도 혁신방안을 모색하기 위해선 다양한 지방자치단체의 인사자료 및 행정환경에 대한 분석이 필요하다. 이를 위해서 전국시도지사협의회와 협력하여 관련 연구를 수행할 필요가 있다. 두 번째는 전문직군제에 대한 보다 정교한 분석이 필요하다. 현재 인사혁신처에서 추진하고 있는 전문직군제는 5급 이상 공무원이 대상이다. 그러나 지방자치단체는 정책기획 및 집행기능을 포괄적으로 수행하고 있기 때문에 인적 구성에서도 6급 이하의 하위직이 다수를 차지하고 있어 인사혁신처의 전문직군제를 그대로 도입하는 것은 한계가 있다. 향후 연구에서는 지방자치단체의 특성에 맞는 전문직군제 도입방안에 대한 보다 다양하고 종합적인 분석 및 제도설계가 필요할 것으로 보인다.

# 참고문헌

[논문]

김광호 (2008). “공무원 순환보직에 관한 연구”, 「한국개발연구」, 30(2)

김영우・권우덕 (2012). “공무원 전문성 향상을 위한 인사관리방안”. 「한국행정학회 동계 학술대회」, Vol.2012

김흥로 (2005). “고위직 공무원의 보직과 승진에 관한 연구 : 핵심경제부처의 보직경로 분석을 중심으로”, 고려대학교 대학원 박사학위 논문

송석휘(2015). “전문성에 대한 지방공무원의 인식 연구”, 「한국지방자치학회보」, 27(2)

신원부(2012). “공무원 전문성의 영향요인에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위 논문

안호성(2013). “지방자치단체 실적주의 인사행정의 영향요인에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위 논문

이선우・류도암 (2015). “지방자치단체 공직개혁의 주요 쟁점과 방향: 공무원 역량강화의 장애요인을 중심으로”, 「지방행정연구」, 29(2)

최무현・이종수・송혜경 (2004). “한국 공무원의 보직 및 경력관리 체계 개선방안 연구”, 「한국행정연구」, 13(2)

최순영(2013). “경력개발제도의 개선방안”, 「한국정책과학학회보」, 17(1)

[연구보고서]

권경득(2006). “지방공무원의 인사개혁 평가와 개선방안에 관한 연구”, 한국행정연구원

김귀영·이주헌(2009). “서울시 공무원 경력개발제도 도입방안”, 시정개발연구원

조경호·주효진(2001). “공무원 직종, 직군, 직렬체계 정비방안”, 한국행정연구원

중앙인사위원회(2006). “조직경쟁력 강화와 공무원 역량제고를 위한 경력개발제도 운영메뉴얼”

한국보건사회연구원(2014). “2014년도 노인실태조사”, 보건복지부.

한국인사행정학회 (2013). “공직 전문성 강화를 위한 보직관리 등 개선방안 연구”
한국행정연구원 (2004). “정부와 민간부문 인사교류 활성화 방안”
한국행정연구원 (2009). “공무원 전문성 제고를 위한 경력개발제도의 재설계방안”
한국행정연구원 (2011). ‘개방형 임용제도의 성과향상방안“
한국행정연구원 (2015). “직위분류제 확대와 연계한 공무원 인사관리의 개선방안”

[법령 및 지침]

공무원 임용규칙 [인사혁신처예규 제15호, 2015.12.23.]
공무원 임용령 [대통령령 제27256호 일부개정 2016.06.24.]
국가공무원법 [법률 제14183호 일부개정 2016.05.29.]
지방공무원 인사분야 통합지침 [행정자치부예규 제32호, 2015.12.18.]
지방공무원 임용령 [대통령령 제27265호 일부개정, 2016.6.28.]
지방공무원법 [법률 제13634호 일부개정, 2015.12.29.]
직위유형별 보직관리 지침 [인사혁신처예규 제7호, 2015.04.08.]
지방공무원 보수규정 [대통령령 제27266호 일부개정, 2016.6.28.]
공무원연금법 시행령 [대통령령 제27415호 일부개정, 2016.7.28.]
지방공무원 평정규칙 [행정자치부령 제70호 일부개정, 2016.5.19.]
서울시 경력개발제도(CDP) 도입 시행계획(2011)

■ 집 필 자 ■


연구책임 · 김 혁 서울시립대학교 행정학과 교수
공동연구 · 김영우 서울시립대학교 행정학과 교수
권우덕 서울시립대학교 반부패시스템연구소 책임연구원
연구보조 · 이주현 서울시립대학교 행정학과 석사과정



전략연구 2016-09 · 지방공무원 인사제도 혁신 방안에 관한 연구
-지방공무원 전문성·책임성·업무효율성 강화를 위한 순환보직 관행 개선을 중심으로-

글쓴이 · 김혁, 김영우, 권우덕
발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원
인쇄 · 2016년 12월 31일 / 발행 · 2016년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)
전화 · 041-840-1124(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129
ISBN · 978-89-6124-350-6 03350

http://www.cni.re.kr



ⓒ 2016. 충남연구원

▪ 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
▪ 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.