
공무원퇴출제에 따른 지방공무원인사제도의 문제점과 개선방안

Problems and Improvements on Personnel Management System in Local Government Depending on Dismissal System of Incompetent Civil Servants

정재욱
청주대학교 사회과학연구소

Jae-Wook Jung(public119@hanmail.net)

요약

울산에서 출발한 지방공무원 퇴출제가 전국으로 확대되고 있다. 이는 지방자치단체마다 공무원개혁의 일환으로 능력과 자질이 부족한 공무원을 조직에서 퇴출시키려는 움직임이 강하기 때문이며, 또한 시민들의 공직에 대한 변화에 바람이 크기 때문이다. 이렇듯 지방자치단체에 불고 있는 울산발 무능공무원 퇴출제는 서울시를 비롯한 지방자치단체로 그리고 중앙부처로까지 확대되고 있다. 하지만 공무원 퇴출제에 대하여 우려하는 시각도 매우 강하게 제기되고 있다. 이에 본 연구에서는 최근 확대되고 있는 무능공무원 퇴출제에 대한 다양한 의견과 공직개혁에 대한 제도적·법적·이론적 검토를 통하여 퇴출제가 가지는 사회적 의미와 퇴출제에 따른 문제점을 살펴보고 이에 따른 개선방안과 향후 공무원 개혁의 방향성을 제시하고자 한다.

■ 중심어 : | 공직개혁 | 퇴출제 | 인사개혁 |

Abstract

Dismissing incompetent public servants started from Ulsan City is spreading to the nation. As part of comprehensive administrative reform in provincial and municipal authorities, such movement is strong to kick out those who are not qualified and incompetent as public servants. It is because citizens have high hope for the change of public officers. Firing incompetent workers started from Ulsan city government was spread to Seoul City government and to the central government. However, other concerning views over kicking out incompetent public workers are very strongly raised. Accordingly, this study examines various opinions and does institutional, legal, and theoretical reviews on the dismissal system of incompetent workers that is widely spread. It examines social significance and problems over the system and suggests its improvements and directions of innovation toward administrative reform.

■ keyword : | Administrative Reform | The System of Kicking Out Incompetent Public Servants | Punishing Public Workers and Personnel Innovation |

I. 서론

공직사회에 불고 있는 무능공무원의 퇴출에 대한 움직임은, 1948년 정부 수립 이후 우리사회의 중추적 역

할을 담당하던 우리의 공직사회에 대한 새로운 개혁의 모습으로 비추어지면서 공직에 대한 비판의식으로 크게 지지를 받고 있다[1].

우리 사회속에서 1998년 IMF 경제위기 이후 공무원 사회는 퇴출 무풍지대로 남아있는 유일한 분야였다. 즉 시중은행의 통·폐합으로 수천명의 은행원이 직장을 잃고 거리로 내몰리고, 대기업들은 강도 높은 구조조정으로 대규모 감원을 실시하는 등 지난 수년간 우리 사회 전반에서 구조조정의 바람이 거세게 일었다. 하지만 정부 조직의 공무원 사회만은 이러한 구조적 개혁에서 예외였다. 이러한 시점에서 울산은 시작으로 각 지방자치단체에서 공직사회에 대한 대대적인 개혁이 시작되고 있으며, 서울시에서 지금까지와는 근본적으로 다른 보다 발전적이며 강한 경쟁력을 갖춘 조직으로 환골탈태 할 수 있도록 조직운영에 관한 혁신적 방향을 제시하였다. 즉 서울시는 무능하고 태만한 공무원에게 현장 업무를 하며 반성할 기회를 주는 현장시정추진단제도를 발표하였다.

하지만 서울시의 공무원 퇴출제에 대하여 우려하는 시각도 매우 강하게 제기되고 있다. 먼저 서울시에서 퇴출대상을 3%로 정하고 이를 강제적이고 강압적으로 추진하려고 하는 무리한 인사정책이라는 지적이 있다. 둘째 퇴출후보자를 선정하는 방식이나 선정기준이 준비되지 않은 상태에서 선정을 서두르는 것에 대한 반발이 제기되고 있다. 셋째, 공무원 내부에서의 반발이 강하게 나타나고 있다. 즉 퇴출대상 3%를 선발하는 과정에 공직사회의 갈등과 분열이 조장될 우려가 있다는 것이다.

이에 본 연구에서는 최근 확대되고 있는 공무원 퇴출제에 대한 다양한 의견과 공직개혁에 대한 제도적·법적 검토를 통하여 퇴출제가 가지는 사회적 의미와 퇴출제에 따른 문제점을 살펴보고 이에 따른 개선방안과 향후 공무원 개혁의 방향성을 제시하고자 한다.

II. 공무원 퇴출제의 제도적 접근

공무원 퇴출제에 대한 제도적 접근을 위해서는 공무

원 퇴출제가 담고 있는 인사행정상의 제도적 특징들을 모색해볼 필요가 있다. 즉 퇴출제는 기존에 없던 제도를 새로이 만들어 적용하는 것이 아니라라는 것이다. 퇴출제 내에는 성과평가에 대한 제도적 접근과 퇴출을 위한 성과 또는 직무평가 저조자에 대한 징계적 접근으로 살펴볼 수 있을 것이다. 그리고 근무부적격자를 바로 직위해제 시키는 것이 아니라 재교육을 통하여 기회를 부여한다는 측면에서 교육훈련에 대한 접근이 필요하다. 본 연구의 제도적 접근은 이상과 같이 세가지 접근에서 퇴출제를 살펴보고자 한다.

1. 지방공무원 인사제도의 성과평가적 접근

공무원은 선임 주체에 따라 국가공무원과 지방공무원으로 분류된다. 국가공무원은 국가공무원법의 적용을 받으며 국가의 경비로 운영되는 공무원을 의미하며, 지방공무원은 지방공무원법의 적용을 받으며 지방정부의 경비로 운영되는 공무원을 의미한다[2].

현재 지방공무원에 대한 제도는 1995년 민선이전에는 지방공무원의 인사관리에 있어 중앙정부의 인사기관(총무처, 내무부, 행정자치부 등)이 전권을 가지고 있었다. 그러나 민선 자치단체장 시대가 열리면서 지방공무원에 대한 인사권한이 점차 지방정부로 이양되고 있으며, 지방정부의 인사자율권이 크게 신장되고 있다.

이러한 공무원 인사관리제도의 지방화와 신공공관리하에서의 공무원 인사제도의 변화는 정부혁신과 함께 정부분야의 주요한 혁신과제로 제시되고 있다. 즉 정부의 행정관리시스템을 성과중심의 관리체계로 전환하는데 있어서 조직구조의 개편뿐만 아니라 업무수행의 주체인 인적자원관리의 효율성을 제고하기 위해서는 조직목표를 성취하기 위한 높은 수준의 리더십과 전문적인 관리능력의 발전, 세부적인 규정에 지나치게 얽매이지 않는 탄력적이고 성과지향적인 인사관리와 근무관행의 도입, 구성원의 역량(능력)개발을 위한 역량중심의 교육훈련이 실시되어야 한다[3][4].

정부내 인적자원관리의 변화는 인적자원관리의 유연성과 탄력성을 높이고 보수체계, 임용조건, 근무관행과 여건 등을 개선하여 성과지향적인 인적자원관리로 변화하는 것이다. 성과중심의 근무평정과 수요자 및 기관

별 교육훈련을 핵심으로 한다[표 1]. 참여정부출범이후 이러한 인적자원관리의 변화를 수용하여 새로운 인사 개혁을 추진하고 있다.

참여정부 인사개혁의 특징을 살펴보면, 첫째, 자율과 책임에 기초한 인사시스템을 지향하고 있다. 둘째, 투명하고 공정한 인사운영을 중시하고 있으며, 차별 없는 균형적 인재등용을 추구한다. 셋째, 인사전문성과 역량을 강화하는 인사제도를 지속적으로 강화한다. 전문성과 역량을 강화하기 위하여 핵심역량의 강화가 필요하다. 또한 교육훈련의 효율화를 제고하여 직무수행에 필요한 핵심역량의 극대화를 도모하고 있다. 넷째, 공무원과 함께하는 인사관리를 지향하고 있다. 즉 상생적 노사관계 형성, 공무원 삶의 질 향상 등을 지향한다[5-7].

표 1. 전통적·전략적 인적자원관리의 비교[3]

기능	전통적 인적자원관리 (Traditional HRM)		전략적 인적자원관리 (Strategic HRM)
변화 수용	소극적 수용 및 위험 회피		적극적 수용 및 위험 감수
인사 기능	행정적 기능, 분절적기능		전략적 기능, 상호연계 중시
임용	규격화된 임용 정기 임용, 그물형, 고용보장		유연한 수시임용, 님시형, 경력보장
관 리	인간중심의 주종관계적, 관리기능별 조직관리	⇕ 패러 다임 전환 ⇓	과업중심의 합리적 관리, 과제해결형 조직관리
교육 훈련	공급자 및 교육훈련기관 중심훈련		수요자 및 기관별 교육훈련, 기관중심교육
보수 체계	연공적 보수체계 (일률적, 획일적)		성과급보수체계(다양화차별화)
근무 평정	처벌중시, 비공개주의		역할과 성과중시, 공개와 피드백
경력 관리	Generalist, 순환보직		Specialist, 전문적 경력관리
복무 관리	고정근무, 처벌징계위주		탄력근무, 보상과 포상행용

2. 지방공무원 징계의 이론적 접근

1.1 징계의 이론적 근거

1.1.1 핫스토브 법칙

핫스토브 법칙(hot stove rule)은 뜨거운 스토브를 만질 때의 반응에서 유추하여 개발시킨 것이다. 즉 징계의 효과를 거두기 위해서는 뜨거운 스토브가 사람의 반

응을 일으키게 하는 방식에 착안하여 4가지 법칙을 찾아낼 수 있다는 것이다[8].

- ① 경고 : 사람이 뜨거운 스토브에 가까이 갈수록 그 열기가 더 심해짐을 감지할 수 있다. 이것은 더 가까이 손을 가져가면 스토브에 손을 댈 수도 있다는 하나의 경고이다. 징계도 바람직하지 않은 행동에 대하여 경고의 메시지를 전달하는 것이 무엇보다 중요하다.
- ② 즉각적 반응 : 사람은 뜨거운 스토브를 만지자마자 “앗 뜨거워”하면서 손을 반사적으로 스토브에서 떼는 반응을 보인다. 징계도 이와 같이 어떤 잘못된 행동에 대하여 즉각적인 조치가 취해져야 한다.
- ③ 일관성 : 같은 동작을 여러번 반복할 때 그 화상의 결과가 항상 일관되게 나타난다는 것이다. 징계의 경우에도 똑같은 행위에 대하여는 항상 같은 제재가 따라야 한다.
- ④ 몰인간성 : 스토브에 손을 대서 손에 화상을 입는 데는 남녀노소의 구분이 없다. 사람의 인격이나 특성이 고려되지 않고 오로지 손을 갖다 대는 행위에 대하여 반응이 일어날 뿐이다. 사람을 미워하는 것이 아니라 죄를 벌하는 것이다. 따라서 징계도 잘못된 모든 행위에 대하여 엄격하고 몰인간적으로 적용되어야 한다.

1.1.2 점증적 징계

점증적 징계(progressive discipline)는 그릇된 행동에 대한 제재를 단계적으로 강도를 높여가는 방식이다. 즉 동일한 행동에 대하여도 그것이 반복될수록 처벌이 가중됨을 의미한다. 점증적 징계는 일반적으로 경고, 견책, 정직, 파면식으로 처벌정도가 강해진다. 즉 처벌대상자가 스스로 반성하고 행동을 고쳐 나갈 기회를 주기 위한 가중처벌이 주된 목적이다[9-11].

1.1.3 전향적 징계

전향적 징계는 징계에 대한 기본적인 인식의 전환이 요구된다. 즉 조직구성원을 위신과 자기존중의 요구가 강한 인격적 완성체로 인식한다. 또한 삶은 누구나 잘못을 범할 수 있다는 것을 적극적으로 수용한다. 따라

서 상관 등의 관리자가 해야 할 일은 행동을 정확히 관찰하고 그 정보를 피드백 시켜 줌으로써 스스로의 자기 통제장치가 작동하도록 상담하고 지도하는 것이다.

1.2 징계의 법률적 접근

1.2.1 공무원의 징계

징계는 공무원의 의무 위반에 대한 제재를 의미한다. 또한 징계는 교정의 목적도 있지만 예방의 목적도 아울러 가지고 있다. 즉 징계를 적극적인 측면에서 보면, 단순한 처벌이 아닌 교육훈련의 의미도 지닌다. 징계는 범법 행위나 직무태만을 처벌하는 수단인 동시에 그러한 사유의 발생을 억제하려는 예방적 목적도 가지고 있다[12][13].

공무원의 징계사유는 징계처분의 대상이 되는 행동의 유형을 의미한다. 우리나라의 징계 사유는 국가공무원법 제78조에 규정하고 있다. 사유는 ① 이 법 및 이 법에 의한 명령에 위반하였을 때, ② 직무상의 의무에 위반하거나 직무에 태만하였을 때, ③ 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 할 때로 규정되어 있다. 하지만 이러한 징계의 사유는 추상적이고 광범위하여 징계사유의 발생에 대한 판단을 어렵게 한다. 또한 이러한 특징은 온정적으로 징계사유를 판단하게 하여 단지 극소수만이 징계를 받게 되는 현상을 초래한다. 하지만 역으로 보면 징계의 판단을 더 넓은 곳으로 확대하여 징계의 대상자를 확대할 수 있는 여지도 충분히 존재하는 것으로 파악할 수 있다[14].

1.2.2 지방공무원의 직권면직

지방공무원은 다음의 사항에 해당할 경우 임용권자는 직권에 의하여 면직시킬 수 있다. ① 지방자치단체의 폐지·분합 및 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 된 때, ② 휴직기간의 만료 또는 휴직사유가 소멸된 후에도 직무에 복귀하지 아니하거나 직무를 감당할 수 없을 때, ③ 전직시험에서 3회이상 불합격한 자로서 직무수행능력이 부족하다고 인정된 때, ④ 징병검사·입영 또는 소집의 명령을 받고 정당한 이유 없이 이를 기피하거나 군복무를 위하여 휴직중에 있는 자가 재영중 군무를 이탈하였을 때,

⑤ 제65조의 3제3항의 규정에 의하여 대기명령을 받은 자가 그 기간 중 능력 또는 근무성적의 향상을 기대하기 어렵다고 인정된 때, ⑥ 당해 직급에서 직무를 수행하는데 필요한 자격증의 효력이 상실되거나 면허가 취소되어 담당직무를 수행할 수 없게 된 때를 면직사유로 한다.

여기서 지방공무원법 제65조제3항은 임용권자는 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 직위를 부여하지 아니할 수 있다. ① 직무수행능력이 부족하거나 근무성적이 극히 불량한 자, ② 파면·해임·정직에 해당하는 징계의결이 요구중인 자, ③ 형사사건으로 기소된 자(약식명령이 청구된 자는 제외한다). 이상과 같이 지방공무원법 제65조제3항에서는 직무수행능력이 부족하거나 근무성적이 극히 불량한 자에게 직위를 부여하지 않을 수 있도록 정하고 있으며, 이 중 직위를 부여받지 않은자가 그 기간 중 능력 또는 근무성적 향상을 기대하기 어렵다고 인정될 때를 임용권자의 직권면직 사유로 보고 있다.

3. 지방공무원 교육훈련의 실태와 이론적 접근

이상과 같이 징계는 공무원 개인의 지식부족이나 태도의 불성실 또는 직위의 부적합, 욕망 추구 및 정서적인 요인 등이 일차적인 원인이 되겠지만, 감독자의 감독 소홀과 조직의 부당한 정책도 징계사유의 발생을 조장할 수 있다. 또한 징계는 공무원의 그릇된 행동을 예방하고 교정하기 위해서 교정제도가 이용되어야 하며, 징계를 근무성적 향상을 위한 위협의 수단으로 이용되어서는 안 된다[15]. 그러므로 공무원의 근무성적이나 근무태도를 향상시키기 위해서는 교육훈련을 이용하는 방안의 모색이 필요하다. 울산발 지방공무원 퇴출제의 경우 지방자치단체마다 차이가 있기는 하지만 대부분의 자치단체에서 근무성적이 저조하거나 불성실한 공무원에 대한 교육훈련기회를 제공하는 것을 퇴출이전에 전제로 제시하고 있다.

인사제도에서 말하는 교육훈련(education and training)은 공무원들이 직무수행상 필요한 지식과 기술을 습득하고 일반적 소양과 능력을 개발하여, 그들의 가치관과 태도를 바람직한 방향으로 변화시키는 활동

이다[11]. 또한 교육훈련은 생산성 측면에서 직무수행 능력을 향상시키는 것으로 근무실적의 개선에 기여하며, 능력의 향상은 양적인 측면뿐만 아니라 업무의 정확도를 높여 서비스에 대한 국민의 만족도를 높일 수 있다. 그리고 태도와 인식의 변화를 통해 국민에 대한 행정서비스의 신속성이나 친절성 등 질적 수준을 높일 수도 있다[16].

현행 우리나라 지방공무원 교육훈련은 공직을 수행하는 공무원으로 하여금 적극적 태도와 가치관을 확립하도록 하는 활동과 공무원으로 하여금 직무수행능력과 전문적 기술을 향상하게 하여 행정의 성과를 제고하도록 하는 활동으로 구분된다[17]. 우리나라의 지방공무원훈련법시행령(제4조)은 자치단체장은 지방공무원 훈련교육의 일반지침에 따라 소속 공무원에 대한 교육훈련수요를 조사하고, 그 결과를 기초로 교육훈련계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 참여정부는 2006년 1월 시행되는 지방공무원교육훈련법의 개정을 통하여 다음과 같은 점을 강조하고 있다.

- ① 지방정부의 교육훈련에 대한 계획적 투자예산의 확보
- ② 교육훈련에 대한 지방공무원의 자발적 참여 유도
- ③ 교육훈련기관의 전문성 제고
- ④ 효율적인 교육훈련추진체계의 보강, 즉 지방정부별 교육훈련책임과 지정 및 임명, 지방정부별 교육훈련에 대한 평가기능 강화, 5급 이상 지방공무원 교육훈련 권한의 단계적 이양을 강조한다[14].

Ⅲ. 우리나라의 인사제도의 사적고찰

1. 이전 정부의 인사개혁

김영삼 정부는 공무원 재산 공개·등록을 제도화하고 작은 정부를 표방, 일부 부처에 대한 통폐합을 단행했다. 구체적으로 1993년에는 2부, 3실, 7담당관, 12과를 없애 공무원 139명을 감축했고 1994년 초에는 1실, 3국, 11심의관, 35과를 없애 212명의 공무원이 공직을 떠났다. 이어 같은 해 말에는 3급 이상 고위공무원 32명을

포함해 모두 1천여 명을 감원, 조직과 인원 감축에 주력했다. 하지만 근원적인 행정개혁 추진의 한계, 명목가 중심의 행정쇄신위원회 구성 등의 한계 등으로 의도한 성과를 충분히 거두지 못했다. 단적으로 IMF 사태이후 국민의 정부에서 4만 8천여 명의 공무원이 공직을 잃는 결과를 낳았다.

김대중 정부는 기획예산위원회 신설, 공보처 폐지 및 공보실의 신설, 재정경제부와 예산청의 분리, 총무처와 내무부의 통합으로 행정자치부 신설, 부총리제 폐지 등을 내용으로 하는 정부개혁을 시도하였다[18]. 이러한 개혁 작업으로 IMF이후 정부에선 4만8천여 명의 공무원이 공직을 떠났다. 즉 국민의 정부는 1998년부터 2002년까지 교원 등 분야에서 3만8천여 명을 늘린 반면 다른 분야에서 8만6천여 명을 감원해 결과적으로 4만8천여 명이 전체적으로 감소하였다. 또한 2원-14부-5처-14청의 직제를 17부-2처-16청으로 줄여 정무직만 14 자리를 줄였다[16]. 하지만 이러한 개혁에도 불구하고 국민의 정부에서는 여소야대의 정치상황과 전면적 개혁의 접근방법으로 개혁 피로감이 급속하게 나타나 결과적으로 개혁의 한계를 보였다. 또한 구체적으로 임용 형태, 업무실적, 직무능력, 징계여부 등이 면직사유로 선정됐고 면직에 앞서 심사위원회를 구성하기도 했으나 재교육·재배치 등 재할기회를 부여하지 않아 일회성 퇴출에 그쳤다는 평가를 받고 있다.

2. 노무현 정부의 인사제도 개혁

노무현 정부는 참여정부라는 명칭에 걸맞게 국민참여와 지방분권 그리고 국가균형발전이라는 개혁목표를 제시하고 있다. 또한 노무현 정부의 행정개혁은 김대중 정부의 행정개혁을 이어 받아 유사성을 보이고 있다. 그리고 참여정부에서는 역대 정부로는 처음으로 성과계약제를 도입해 성과급 비중을 확대하는 동시에 고위공무원단 제도를 도입해 외형상으로는 공무원 사회의 철밥통이라는 고정관념을 깨기 위한 개혁을 추진하고 있다. 이중 고위공무원단은 고위공무원으로 임용된 뒤 5년이 지났거나, 연속으로 2년 이상 최하위 근무평점을 받았거나, 모두 3회 이상 최하위 평점을 받으면 직권면직 하도록 하는 제도이다. 하지만 시행 초기 각 기관들

이 고위공무원들에게 집중적으로 최고평점을 준 것으로 드러나고 있어 이를 보완하기 위해 성과평가 관대화 지수를 도입하려 하고 있다. 즉 관대화 지수는 절대평가 방식의 성과평가 지수에 상대적 요소를 가미한 것으로 직권면직을 강제하고자 하는 제도이다. 참여정부의 인사정책의 방향을 살펴보면 다음과 같다.

1.1 정부인사의 투명성·공정성과 개방성

참여정부에서는 폐쇄적인 밀실인사를 배제하고 시스템에 의한 인사를 통하여 적재적소와 실적주의 인사를 지향하고 있다.

- ① 정부고위직 인사시스템 완비
- ② 인사청탁의 철저한 배격
- ③ 다면평가제도 활용강화
- ④ 직위공모(job posting)제도 강화
- ⑤ 충원제도의 다양화

1.2 자율화·분권화

자율화·분권화를 위한 정책방향은 다음과 같다.

- ① 각 부처 인사의 자율성 확대
- ② 인사행정전담부서 설치
- ③ 책임성 확보를 위한 인사감사기능 강화 및 기관장 인사 운영실태 평가

1.3 전문성과 성과주의

- ① 보직관리시스템의 개선
- ② 성과주의 정착을 위한 직무분석 실시
- ③ 직무와 성과중심의 보수체계 강화
- ④ 전문성 제고를 위한 중·장기적 과제

1.4 균형성

- ① 여성관리자 임용확대 및 육성
- ② 장애인 공무원 채용 확대
- ③ 과학기술공무원 육성·지원
- ④ 퇴직공무원 활용

1.5 공무원 삶의 질

- ① 공무원 보수현실화 지속 추진
- ② 공무원 노동기본권 보장을 위한 단체활동 제도화

1.6 인사개혁 작업의 기반 구축

- ① 중앙인사관장기관 개편
- ② 전자인사관리시스템(PPSS) 구축

이상의 참여정부의 공무원 개혁은 현재 진행 중인 지방자치단체 차원에서의 무능력·부적격한 공무원 퇴출제와 그 맥을 같이 하는 제도로 볼 수 있다. 하지만 중앙정부차원에서의 제도는 제도를 형성하고 그 제도를 운영하는 데 미흡한 반면 이번에 지방자치단체를 중심으로 일고 있는 퇴출제는 그 인사 폭이 하위 직급에서 상위직급으로 전체적이라는 측면과 직접적인 퇴출비용을 제시하고 있다는 것이 차이로 할 것이다. 물론 제도의 약간의 접근은 다르나 큰 의미에서는 기존의 무능하고, 불성실한 공무원을 더 이상 공직에 남겨두지 않고 과감하게 퇴출시키려는 측면에서는 공통점을 갖고 있다.

IV. 현행 공무원 퇴출제의 실태와 문제점

1. 공무원 퇴출제의 대두

공무원의 신분 보장은 법률(국가공무원법)에 의해 명문화 되어 있으며, 이는 1963년 제정된 이래 공무원이라는 직업은 안정적인고 철저한 신분보장을 토대로 철밥통이라는 단어로 인식되어 왔다. 하지만 울산울산을 시작으로 서울, 대구, 제주, 광주, 경남, 전북 등 전국 지방자치단체에 휘몰아치고 있는 무능·부적격 공무원 퇴출제가 공직사회를 넘어 사회 전반의 화두로 떠오르고 있다.

이러한 지방공무원 퇴출제의 시작은 울산시와 울산 남구청으로 2007년 1월 정기인사 때 업무능력이 현저히 떨어지는 5~6급 공무원 4명, 5~7급 9명을 선정하여 시정지원단으로 발령하겠다고 발표하였다. 또한 시정지원단으로 발령 받은 이들에게는 1년간 교통량 조사와 쓰레기 청소 등 단순 업무를 시키고 개선되지 않

으면 퇴직을 유도할 방침을 발표하면서 대두 되었다.

2. 서울시 현장시정추진단 운영실태

1.1 서울시 현장시정추진단의 의미

서울시가 발표한 현장시정추진단은 업무능력이 부족하거나 근무태도가 극히 불량한 일부 공무원들을 열심히 일하고 있는 직원들과 분리하여, 이들에게 재교육을 통해 스스로를 돌아보도록 하는 동시에 공직자로서의 자세를 새롭게 다지고 부족한 역량을 높이며 아울러 현장근무를 통하여 다시한번 일하고 평가받을 기회를 부여하고자 하는 의미를 갖는다[17]. 서울시가 운영하고 있는 현장시정추진단의 근본적인 목적과 의미는 일부의 무사안일하고 불성실한 공직자들에 대하여 자성과 재교육의 기회를 갖게 함으로써 심기일전하는 분위기를 조성하려는 것이 목적이다. 또한 조직 전체적으로는 경쟁과 긴장감을 통하여 보다 생산적인 조직으로의 변화를 목적으로 한다. 하지만 이러한 취지의 현장시정추진단의 운영에 3%라는 퇴출대상 공직자의 범위를 정하여 이를 강제적으로 추진함으로써 여러 가지 문제점을 가져오게 되었다.

1.2 서울시 현장시정추진단의 규모와 현황

이 계획에 따라 지난 1월부터 시작된 4급 이상의 고위직 정기인사를 시작으로 직무능력 및 근무태도 등에 대한 평가와 본인의 소명, 확인과정을 거쳐 102명을 대상으로 선별하였다고 발표하였다. 그리고 이들 중 퇴직을 신청하거나 건강에 이상이 있어 특별관리를 필요로 하는 22명을 제외한 80명을 현장시정추진단에 우선 배치하기로 확정하였다.

표 2. 현장시정추진단의 규모[19]

구분	총 계	자진퇴직신청 등	별도 관리	현장업무배치
대상(명)	102(명)	6(명)	16(명)	80명

현장시정추진단의 직급별 특징은 [표 3]에서 보듯, 3급이 1명, 4급 공무원 2명, 5급 공무원이 6명이며 6급 이하 직원이 93명이다.

표 3. 현장시정추진단 직급별 특성[20]

구분	계	2·3급	4급	5급	6급이하
현원(A)	9,937명	33	173	731	9,000
대상(B)	102명	1	2	6	93
B/A	1.0%	3%	1.2%	0.8%	1.0%

직렬별 구성을 보면 행정직렬이 1.2%로 상대적으로 높으며, 별정·연공직이 0.5%로 상대적으로 낮은 비율을 차지하고 있다[표 4].

표 4. 현장시정추진단 직렬별 특성

구분	계	일반직				기능직	기타
		소계	행정	기술	수도		
현원(A)	9,937명	5,827	2,281	2,461	1,085	3,681	429
대상(B)	102명	66	28	26	12	34	2
B/A(%)	1.0%	1.1	1.2	1.0	1.1	0.9	0.5

현장시정추진단의 연령별구성을 보면 50대 이상이 차지하는 비중이 상대적으로 높게 나타났으며, 30대는 미미한 수준이었다[표 5].

표 5. 현장시정추진단 연령별 구성

구분	계	30대	40대	50-54세	55세 이상
현원(A)	9,937(명)	2,791	4,384	1,929	833
대상(B)	102(명)	5	36	43	18
B/A(%)	1.0(%)	0.2	0.8	2.2	2.2

이후 서울시는 10월 초까지 6개월 동안 현장시정추진단을 운영된 뒤 직무수행능력 향상도, 근무 태도, 업무 실적 등을 평가받아 복귀 여부를 결정하며, 업무 태도가 나아지지 않은 공무원의 경우 직위해제 시킨 후 6개월 간 보직을 주지 않는 방식으로 자동면직하는 방안도 검토하고 있다. 그리고 이후 서울시는 현장시정추진단을 계속 운영하되 다만 실·국별 3% 의무할당 제도는 비판 여론 등을 감안해 다음 추진단 구성 때부터는 적용하지 않기로 했다. 그리고 현장시정추진단에 배치된 직원들 102명(전체 1%수준)은 4월 16일부터 공원·다중이용시설 등 시민들이 많이 이용하는 장소에서 쓰레

거나 담배꽂초를 줍거나 잡초를 제거하는 등의 단순업무를 하고 있다.

3. 공무원 퇴출제가 갖는 문제점

공무원 퇴출제에 대한 논의는 다양한 시각에서 접근할 수 있을 것이다. 우선 공무원 퇴출제가 기존에 철밥통이라 일컬어지던 공직사회에 신선한 변화의 바람을 일으켜 무능하고 부적절한 공무원을 공직에서 물러나게 하는 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 공직에 적당한 긴장감을 주어 일하는 분위기를 만들어 보다 높은 성과를 올릴 수 있을 것이다.

하지만 이러한 긍정적인 입장과는 달리 공무원 퇴출제는 공직사회를 갈등과 억압으로 몰아넣는 부정적이고 강제적인 제도라는 관점이 있다. 이는 공직퇴출제가 자치단체장의 독선적 결정과 지나친 작위적 결정에 따른 것으로 결과적으로 공직의 안정성을 위협할 뿐만 아니라 공무원들이 상관이나 단체장의 눈치를 보고 과거의 줄서기 관행이 더욱 강하게 나타날 것이라는 것이다. 또한 현재의 퇴출제도는 기존의 근무성과평가를 보다 강화하고 이에 대한 기준을 객관화 하는 과정을 통하여 충분히 가능한 것을 오히려 강제적이고 기준 없는 평가방식을 도입하여 공무원들에게 과중한 위기감을 주는 것에 불과하다는 것이다. 그리고 퇴출제의 기준이 포괄적이고 애매할수록 학연이나 지연 등 성과와 무관한 자의적 결정에 의하여 퇴출이 결정될 수 있으며, 이럴 경우 결국 퇴출제가 갖는 본연의 목적과는 달리 희생당하는 공무원이 나올 수 있다는 우려가 있다.

퇴출제가 갖는 문제점을 보다 구체적으로 살펴보면 첫째, 성과중심의 평가시스템의 문제점이 있다. 권경득(2006)의 연구에 따르면 지방공무원들은 “구성원의 실적 및 능력과 연계하여 근무성적평정이 이루어지고 있는가?”에 대하여 5점 기준 2.85점으로 낮은 평가를 하고 있는 것으로 조사되고 있다. 이는 근무평정에 대한 공정성에 대하여 낮은 평가를 보여주는 단적인 예이다. 이러한 지방자치단체의 근무성적평정제도에 대한 문제점과 불신은 근무성적평정제도가 지나치게 온정적으로 또한 평균적으로 이루어지는 측면과도 연계된다. 즉 지나치게 온정적인 평가에 따른 평가의 실효성이 떨어지

고, 평가에 공정성이 취약해 지는 결과가 나타난다. 이러한 점은 평가대상자인 공무원들로 하여금 평가에 대한 불신을 갖게 하는 결정적 계기가 되었으며, 평가에 따른 성과차별화에 대한 불신으로 이어지고 있다[21].

둘째, 지방공무원 징계라는 측면에서 공무원 퇴출제는 징계발생에 대한 기준을 정확히 제시하고 있지 못하다는 문제점이 있다. 즉 징계의 사유가 추상적이고 광범위하여 징계사유에 대한 발생의 판단이 어렵고 징계에 대한 적용이 자의적일 수 있다는 것이다. 이는 온정주의적 처벌뿐만 아니라 자의적 처벌을 발생시킬 수 있는 여지가 많다. 공무원 3% 퇴출제 또한 그러한 측면을 가지고 있다. 징계사유의 불명확성은 징계에 대한 순응도를 낮게 하며, 이에 따른 저항이 크게 나타날 수 있다.

셋째로 공무원 퇴출제가 기존의 직위해제, 직권면직제도와 기존의 삼진아웃제와 차별성이 없다는 것이다. 기존의 제도가 단순히 운영적 측면에서 적용에 미온적이고 관대화 경향에 따라 제도가 제대로 운용되지 않았다는 의견이다. 즉 현재의 공무원 퇴출제가 기존제도의 틀 속에서 적용을 보다 강제하고 있다는 것이다. 이는 기존제도를 기관장이 얼마나 적극적으로 활용하느냐의 문제일 뿐이지 기존제도와 완전히 다른 제도로서 퇴출제를 적용할 이유가 없다는 관점으로 기관장의 의지가 제도의 성패를 좌우한다는 것이다. 이는 제도의 안정성과 확실성을 보완하는 방안으로 해결할 수 있는 것을 자치단체장의 전제적인 결정으로 강제되므로 구성원의 순응이 떨어지고 반발이 나타난다는 것이다.

이외에도 퇴출제와 연결된 인사상의 문제점으로 지방자치단체의 개방직 임용제 문제점이 있다. 보은인사와 혁신 등 각종 평가에서 높은 점수를 받기 위한 수단으로 형식적인 개방직 임용제도가 시행되고 있다는 것이다. 이는 지방자치단체 인사가 있을 때마다 반복적으로 발생하는 문제로 지방자치단체장의 영향력이 작용하여 투명하지 못한 인사로 인한 부작용 때문이다. 개방직 임용제의 핵심은 전문성을 기반으로 성과계약을 핵심으로 한다. 하지만 이러한 인사의 목적이 제대로 운영되지 않는다면 기존 제도에 비하여 오히려 정실인사와 같은 문제점이 더욱 부각될 것이며, 건전한 경쟁을 통하여 조직내 성과를 높이려는 인사개혁을 전체적

으로 저해하는 매우 심각한 상태가 나타날 수 있을 것이다.

V. 퇴출제의 개선방안 및 결론

울산을 시작으로 일기 시작한 지방공무원 퇴출제는 공직에 부적절하고 무능한 공무원을 공직사회에서 퇴출함과 함께 성과가 높고 일 잘하는 공무원에게는 그에 따르는 높은 성과 인센티브를 제공하는 것을 큰 목표로 하고 있다. 하지만 현행의 공무원 퇴출제나 지방공무원 제도는 몇 가지 반드시 해결해야 할 문제점을 내포하고 있어 이에 따른 개선방안의 모색이 필요하다.

먼저 성과중심의 인사평가제도를 확립하기 위해서는 다음과 같은 지방정부의 평정시스템의 개선이 요구된다. 첫째, 평가대상 공무원이 담당하는 직무의 성격을 감안한 객관적이고 합리적인 성과지표의 설정이 필요하다. 둘째, 근무실적과 성과중심의 평가를 통하여 공무원의 능력과 생산성을 제고시킬 수 있는 효과적인 수단으로 활용되어야 한다. 셋째, 피평정자와의 면담을 제도화하여 피평정자가 평정결과를 열람할 수 있도록 하고, 평정결과에 대한 논의와 근무성적을 향상시키기 위한 방안을 협의하고 자문할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 범정부적인 통일적인 단일행태의 평정기준보다는 지방정부로 지역의 특성에 맞는 다양한 평가기준을 개발·운영하여야 한다. 다섯째, 평정결과는 승진 또는 보수와 연계하여 경쟁의 촉진제로 활용하여야 한다. 그리고 인사평가시스템은 정책이나 사업에 대한 엄정한 성과관리(계약)를 통해 성과에 상응한 보상을 보장하여 공직 내 경쟁을 촉진시키는 제도로 발전시켜야 한다.

다음으로 현재 초점이 맞추어 지고 있는 징계·처벌 중심의 인사개혁에 대한 개선방안이다. 첫째, 처벌위주의 징계를 지양하고, 잘못을 중심으로 접근하던 처벌방식에서 적극적 업무수행을 조장하기 위한 미래지향적인 방식으로 전환이 요구된다. 즉 처벌보다는 인센티브를 부여하는 방식으로 일을 위한 동기부여를 강화하는 방안의 모색이 요구된다. 그렇다고 해서 현재의 징계를 온정적으로 회귀하는 방식은 철저히 배격하여야 할

것이다.

둘째, 징계의 일관성과 형평성을 유지하여야 한다. 징계는 우선 핫스토프의 법칙에서와 같이 일관성 내지 형평성을 확보하여야 한다. 특히 고위직 공무원이 하위직 공무원에 비해 처벌의 강도가 낮다고 여겨지면 하위직은 징계자체에 대하여 부정하며 결과를 가져올 것이다. 또한 징계에 대한 저항과 불평불만도 커질 것이다.

셋째, 온정적이고 감싸주기 풍토의 개선이 요구된다. 징계의 효과를 높이기 위해서는 가족주의 문화에서 파생된 온정적이고 감싸주는 행태에서 벗어나야 한다.

마지막으로 현재 불고 있는 퇴출제가 기존 없던 제도를 새롭게 공직에 도입한 것이 아니라 기존에 제도의 적용을 보다 강화한 것이라는 측면에서의 개선방안이 있다. 첫째, 기존 근무평가방식에 대한 개선으로 현행 6월과 12월 두차례에 걸쳐 실시되는 근무평가를 강화하여 보다 효과적인 평가가 이뤄질 수 있도록 제도적 보완을 할 것이 요구된다. 이를 위하여 수시로 근무평가가 가능하도록 현재의 정기적 평가에서 수시 평가가 될 수 있도록 전산화하고 자기평가가 가능하도록 하는 방안이 필요하다.

둘째, 기존의 삼진아웃제와 같이 무능 공직자를 퇴출하는 제도의 적용이 미온적이었던 것은 제도의 부실이라기보다는 제도를 운영하는 기관장의 의지가 미온적이었던 것에서 찾을 수 있다. 그러므로 기존제도의 적용을 보다 강화하고 온정적이고 관대한 평가에서 벗어나 공정하고 체계적인 적용이 따라야 할 것이다. 이를 위하여 강제배분방식의 평가를 강화하는 것도 필요할 것이다. 또한 특정 자치단체장의 리더십에 따라 실시의 성과가 달려있는 현행제도를 보완할 수 있는 제도화가 이루어져야 할 것이다. 이를 위하여 평가의 정례화와 평가에 따른 상벌을 구체화하는 방안이 필요하다.

셋째, 현행 교육제도를 보다 현실적이고 공무원 스스로가 일할 수 있는 전문성을 확보할 수 있는 방식으로 개선하는 것이 필요하다. 기존의 교수나 전문가 중심의 교육보다는 실무에서 높은 성과를 보이고 있는 현직의 공직자들에 의한 교육방안의 모색이 요구된다. 또한 지방자치단체의 경우 지역의 여건에서 자율적으로 실시할 수 있을 교육프로그램의 개발이나 예산의 확대 등이

필요하다. 이외에 교육훈련기간에의 형식적 평가에서 벗어나 실질적이고 강화된 평가방안의 마련이 요구된다. 즉 기존의 이론중심의 형식적 교육에서 벗어나 구체적이고 실무적인 교육의 실시가 필요하며, 교육이 높은 성과와 연결될 수 있어야 한다. 또한 성과불량자에 대한 처방적 교육의 강화가 필요하다. 이 경우 보다 강력한 교육평가가 요구된다.

이상과 같이 울산에서 시작한 지방공무원 인사개혁의 의지는 전국적으로 확대되고 있다. 물론 지역에 따라서 제도에 대한 접근은 징계 중심과 성과 인센티브 중심으로 구분할 수 있으나 그 의도한 바는 분명 같은 방향을 지향하고 있을 것이다. 즉 공직사회에서의 경쟁의 도입과 높은 성과를 지향하는 조직으로의 개혁이 그것이다. 그러므로 제도의 차별보다는 제도가 가지고 있는 본질에 접근하여 제도를 적용하고 운용하는 방안의 마련이 필요하다. 더 나아가 지방자치단체의 인사제도 개혁과 제도의 접근은 반드시 지역이 갖는 특성과 지역 여건에 맞는 접근이어야 한다. 또한 자치단체장의 의지가 무엇보다도 요구되므로 강력한 의지를 가지고 추진할 수 있는 추진주체를 선정하는 것이 필요하다. 즉 자치단체장의 인사권 전횡은 강력한 인사개혁을 이끌어 낼 수 있는 장점은 있으나 상대적으로 조직구성원의 반발이 강하게 나타날 수 있으며, 정실인사와 학연·지연에 따른 인사제도로 흘러 전문성과 공정성을 모두 잃는 결과를 가져올 수 있다. 또한 현재와 같이 인사권자인 자치단체장에게 인사권이 모두 주어진 상태에서 인사권의 전횡에 따른 문제점이 나타날 수 있으므로 인사제도의 핵심인 공정성 확보를 위한 인사위원회 구성과 전문성 확보를 위한 개방형 직위제도의 확대 등을 신중하게 고려할 필요가 있다. 물론 인사위원회 구성에서 기존 방식대로 공무원 중심이나 친자치단체적인 성격의 인사들로 위원회를 구성하는 것은 오히려 부작용이 우려되므로 공정하고 투명성을 확보할 수 있는 위원회 구성이 필요하다. 덧붙여 지방자치단체 의회의 인사권 견제를 위한 인사청문제도와 같은 제도적 장치의 마련이 필요할 것으로 본다.

결론적으로 인사가 만사라는 말처럼 잘못된 인사는 행정조직을 와해시키고 업무의 효율성을 저해할 수 있

다. 그러므로 인사행정의 객관적 기준 마련과 공정성 확보에 대한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 조직 구성원간의 합의와 구성원의 창의성과 전문성이 확보될 수 있는 인사제도의 정비와 필요하며, 인사위원회 제도의 합리적이고 객관적 운영 강화와 인사청문제도의 마련과 같은 인사권 견제와 민주적 장치가 요구된다.

참고 문헌

- [1] 연합뉴스, 2006. 4. 16.
- [2] 권경득, “지방공무원의 인사개혁 평가와 개선방안에 관한 연구”, 한국행정연구원, p.22, 2006.
- [3] 김판석, 권경득, “지방자치단체의 인사제도 개혁”, 한국행정학보, 제33권, 제1호, pp.99-100, 1999.
- [4] 권경득, “지방공무원의 인사개혁 평가와 개선방안에 관한 연구”, 한국행정연구원, pp.11-12, 2006.
- [5] 정부혁신지방분권위원회, *참여정부의 인사개혁*, p.609, 2005a.
- [6] 정부혁신지방분권위원회, *참여정부의 지방분권*, 2005b.
- [7] 지방혁신지방분권위원회, *참여정부인사개혁로드맵*, 2003.
- [8] 유민봉, 임도빈, *인사행정론*, 서울: 박영사, p.391, 2003.
- [9] 유민봉, 임도빈, *인사행정론*, 서울: 박영사, p.392, 2003.
- [10] 오석홍, *한국행정*, 서울: 법문사, 2002.
- [11] 이상윤, *공무원 인사제도론*, 서울: 대왕사, 2002.
- [12] 강성철, 김판석, 이종수, 최근열, 하태권, *새인사행정론*, 서울: 대영문화사, pp.502-503, 2004.
- [13] 김변용, 김판석, *신한국행정론*, 서울: 법문사, 2001.
- [14] 강성철, 김판석, 이종수, 최근열, 하태권, *새인사행정론*, 서울: 대영문화사, p.503, 2004.
- [15] 강성철, 김판석, 이종수, 최근열, 하태권, *새인사행정론*, 서울: 대영문화사, p.506, 2004.
- [16] 이상윤, *공무원 인사제도론*, 서울: 대왕사, p.379,

- 2002.
- [17] 유만봉, 임도빈, *인사행정론*, 서울: 박영사, p.265, 2003.
- [18] 강성철, 김판석, 이종수, 최근열, 하태권, “지방자치단체 인사관리시스템 개선방안”, 한국행정연구원 p.46, 2004.
- [19] 윤영진 외, *새행정론*, 서울: 대영문화사, pp.680-681, 2005.
- [20] 박홍엽, *인사평가제도의 발전방안*, 한국행정연구원, 2005.
- [21] 서울특별시, *신인사시스템 설명자료*, pp.19-23, 2007.

저자 소개

정재욱(Jae-Wook Jung)

정회원



- 1994년 2월 : 청주대학교 행정학과(행정학학사)
- 1997년 2월 : 청주대학교 행정학과(행정학석사)
- 2003년 2월 : 청주대학교 행정학과(행정학박사)
- 현재 : 청주대학교 사회과학연구소 책임연구원 충청대학 행정학부 겸임교수
- 현재 : (재)충북테크노파크 전략산업기획단 선임연구원

<관심분야> : 지방행정, 전자정부, 로컬거버넌스, 지역복지, 산업정책