

碩士學位論文

自治時代 地方公務員의 昇進制度에 關한 研究



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

高 秀 亨

碩士學位論文

自治時代 地方公務員의 昇進制度에 關한 研究

指導教授：夫 萬 根



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

高 秀 亨

# 自治時代 地方公務員의 昇進制度에 關한 研究

指導教授 夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2000年 7月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻



高秀亨의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2000年 7月 日

委員長 (인)

委員 (인)

委員 (인)

# 目 次

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 第 1 章 序 論 .....                 | 1  |
| 第 1 節 問題의提起 .....               | 1  |
| 第 2 節 研究의 目的 .....              | 2  |
| 第 3 節 研究의 範圍 및 方法 .....         | 3  |
| 第 2 章 昇進制度의 理論的 考察과 分析의 틀 ..... | 5  |
| 第 1 節 昇進制度의 理論的 背景 .....        | 5  |
| 1. 승진의 의의 .....                 | 5  |
| 2. 승진의 기준요소 .....               | 10 |
| 3. 승진기준의 일반적 원칙 .....           | 25 |
| 第 2 節 地方公務員 昇進任用 方法의 變遷過程 ..... | 26 |
| 1. 법 개정에 따른 승진임용 방법의 변천 .....   | 26 |
| 2. 승진기준 요소별 배점비율의 변화 .....      | 29 |
| 第 3 節 現行 地方公務員 昇進制度 .....       | 30 |
| 1. 일반승진제도에 의한 승진 .....          | 30 |
| 2. 특별승진제도에 의한 승진 .....          | 32 |
| 3. 자치시대의 변화된 승진방법 .....         | 33 |
| 第 4 節 分析틀의 定立 .....             | 36 |
| 1. 연구 분석의 틀 .....               | 36 |
| 2. 승진제도의 실태분석 및 측정지표 .....      | 38 |

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 第 3 章 地方公務員 昇進制度의 實態分析 및 問題點 | 40 |
| 第 1 節 調査 및 分析方法              | 40 |
| 第 2 節 昇進任用의 實態와 問題點          | 42 |
| 第 3 節 勤務成績評定의 實態와 問題點        | 58 |
| 第 4 節 經歷評定·教育訓練·加點制의 實態와 問題點 | 69 |
| 第 5 節 人事委員會의 實態와 問題點         | 71 |
| 第 4 章 地方公務員 昇進制度의 改善方案       | 75 |
| 第 1 節 公正性 確保를 위한 昇進任用 方法의 改善 | 75 |
| 1. 심사·시험 병행 형태의 승진방법 채택      | 75 |
| 2. 승진시험 점수제 도입               | 79 |
| 第 2 節 勤務成績評定 制度의 改善          | 79 |
| 1. 다면평가 방식의 채택               | 80 |
| 2. 평정결과와 공개                  | 82 |
| 第 3 節 人事委員會의 整備와 機能 強化       | 84 |
| 1. 인사위원회의 독립화                | 84 |
| 2. 인사위원회의 기능 강화              | 85 |
| 第 5 章 結 論                    | 88 |
| 參 考 文 獻                      | 91 |
| ABSTRACT                     | 95 |
| 附 錄                          | 97 |

## 表 目 次

|  |    |
|--|----|
| 〈표 2-1〉 계급별 승진소요 최저연수 .....              | 16 |
| 〈표 2-2〉 경력별 환산율 .....                    | 17 |
| 〈표 2-3〉 계(등)급별 월경력평정 점수표 .....           | 18 |
| 〈표 2-4〉 자격증의 등급별 가점 .....                | 22 |
| 〈표 2-5〉 특수지 근무경력 가점 .....                | 23 |
| 〈표 2-6〉 실적가점 기준 .....                    | 24 |
| 〈표 2-7〉 승진기준 요소별 배점비율의 변화과정 .....        | 29 |
| 〈표 2-8〉 임용하고자 하는 결원수에 대한 승진임용 범위 .....   | 31 |
| 〈표 2-9〉 일반승진시험 응시대상 범위 .....             | 32 |
| 〈표 2-10〉 5급 승진방법 개정 내용 .....             | 35 |
| 〈표 2-11〉 지방자치 단체별 5급 승진방법 현황 .....       | 36 |
| 〈표 3-1〉 설문조사 대상 기관별 공무원 정원현황 .....       | 40 |
| 〈표 3-2〉 응답자의 재직기관별 분포 .....              | 41 |
| 〈표 3-3〉 응답자의 재직년수별 분포 .....              | 41 |
| 〈표 3-4〉 응답자의 직급별 분포 .....                | 42 |
| 〈표 3-5〉 민선과 관선시대 인사행정의 공정성 비교 .....      | 43 |
| 〈표 3-6〉 공정성과 재직기관간의 교차분석 .....           | 43 |
| 〈표 3-7〉 인사에 영향을 미치는 요인 .....             | 44 |
| 〈표 3-8〉 인사에 영향을 미치는 요인과 재직기관간의 교차분석 ...  | 45 |
| 〈표 3-9〉 공정성과 인사에 영향을 미치는 요인과의 교차분석 ..... | 45 |

|  |    |
|--|----|
| 〈표 3-10〉 현재의 승진제도의 공정성 .....               | 46 |
| 〈표 3-11〉 공정성과 승진제도의 공정성과의 교차분석 .....       | 47 |
| 〈표 3-12〉 공정한 승진을 위한 방안 .....               | 47 |
| 〈표 3-13〉 바람직한 승진임용방법 .....                 | 48 |
| 〈표 3-14〉 바람직한 승진임용방법과 응답자 직급간의 교차분석 .....  | 49 |
| 〈표 3-15〉 심사승진에 영향을 미치는 요인 .....            | 50 |
| 〈표 3-16〉 심사승진제에서 6급에서 5급으로의 승진 전망 .....    | 51 |
| 〈표 3-17〉 승진전망과 응답자 재직기관간의 교차분석 .....       | 51 |
| 〈표 3-18〉 평정요소별 배점비율 .....                  | 52 |
| 〈표 3-19〉 평정요소별 배점비율과 재직년수간의 교차분석 .....     | 53 |
| 〈표 3-20〉 평정등급별 분포비율 .....                  | 59 |
| 〈표 3-21〉 근무성적평정 결과의 주용도와 응답자 직급간의 교차분석 ... | 60 |
| 〈표 3-22〉 근무성적평정 결과에 대한 신뢰도 .....           | 61 |
| 〈표 3-23〉 근무성적평정 결과의 공개에 대한 견해 .....        | 61 |
| 〈표 3-24〉 근무성적평정 결과의 신뢰도와 공개에 대한 교차분석 ...   | 62 |
| 〈표 3-25〉 근무성적평정의 문제점 .....                 | 63 |
| 〈표 3-26〉 경력평정에 대한 인식 .....                 | 69 |
| 〈표 3-27〉 교육훈련이 안고 있는 문제점 .....             | 70 |
| 〈표 3-28〉 가점제도에 대한 인식 .....                 | 71 |
| 〈표 3-29〉 인사위원회 운영실태에 대한 인식 .....           | 73 |
| 〈표 4-1〉 외국의 인사위원회 제도 .....                 | 87 |

## 그림 目次

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 〈그림 2-1〉 연구 분석의 틀 ..... | 37 |
|-------------------------|----|





## 國 文 要 約

### 자치시대 지방공무원의 승진제도에 관한 연구

1995년 6월 27일 지방자치단체장 선거를 비롯한 4대 지방선거가 동시에 이루어지고, 같은해 7월 1일 제1기 민선자치단체장 취임으로 본격적인 지방화 시대가 펼쳐짐에 따라 지방공직사회에 불어닥친 변화의 바람은 지방행정의 기본 틀까지도 바꾸어 놓고 있다. 현재의 지방행정 환경은 어느 때보다도 복잡화·동태화·개방화의 방향으로 요동치는 소용돌이의 장(turbulent field)이다. 따라서 그 어느 때보다도 지방공무원의 전문성 발휘가 시급한 때이다.

그러나 민선 자치시대 이후 지자체(地自体)의 경영능력이나 전문가적 식견보다도 단체장과의 친소관계나 기여도가 인재등용의 유일한 기준인 “논공행상식 정실인사”가 일반화되어 가고 있어 공직사회가 동요하고 있다. 따라서 지방공무원들의 사기양양과 능력발전을 중시하는 효율적인 인사관리체제의 확립은 매우 중요하다. 그 중에서도 합리적인 승진제도의 확립이 절실히 요구되고 있다.

본 연구의 목적은 지방공무원의 최대 관심사이면서 많은 문제점을 내포하고 있는 승진제도에 관하여 그 실태를 분석하여 합리적인 대안을 제시함으로써 바람직한 승진제도의 정착에 일조를 하려는 것이다.

연구의 범위는 인적 범위와 내용적 범위로 나누었다. 인적 범위는 제주도 일반직 지방공무원을 대상으로 공무원들에게 공통적으로 해당되는 문제를 전체적인 관점에서 살펴보았다. 내용적 범위는 민선 자치시대 이후 지방공무원의 승진임용, 승진의 기준요소 및 인사위원회의 운영 실태 등 세 가지로 나누어 공정성·객관성·합리성 확보라는 측면에서 접근하였다.

연구의 방법은 문헌조사와 설문조사를 병행하였으며 설문조사는 제주도, 시·군, 읍·면·동 및 제주도교육청과 산하기관에 근무하는 4~9급 일반직 공무원 총 정원 2,480명을 모집단으로 하여 총 정원의 13.3%에 해당하는

330매의 조사자료를 가지고 분석하였다.

본 논문의 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 공정한 경쟁의 원리를 공직전반에 도입하여야 하며, 특히 5급(사무관) 승진임용에 공정한 경쟁의 기회가 부여될 수 있도록, 심사·시험 병행 형태의 승진제도를 전면 실시하여 승진대상자에게 두 제도 모두를 향유할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다.

둘째, 근무성적평정이 신뢰성이 보장될 수 있도록 다면평가 방식의 채택과 평정결과의 공개가 이루어져야 한다

셋째, 자치시대 인사행정이 공정성·객관성·투명성 확보를 위해 인사위원회의 독립화와 기능과 역할이 정비·강화되어야 할 것이다.

지방행정의 탄력성 유지를 위한 최소한의 엽관주의(獵官主義)는 불가피할 것이다. 그러나 이 경우 지나친 정실주의(情實主義)는 경계해야 하고 직업공무원제의 손상을 초래하지 않도록 유의해야 한다. 21세기는 정보와 지식을 바탕으로 하는 경쟁의 시대다. 따라서 일반직 공무원의 승진제도도 정부조직 전체의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 공정하고 객관적인 실적중심 평가체제로 발전되어야 한다고 본다. 그러기 위해서는 단체장을 비롯한 지방정부 최고 관리층 모두가 승진제도의 중요성을 인식하고 공무원 능력발전과 인사정책의 발전을 위해 공정하고 객관적이며 민주적인 승진제도가 무엇인가를 지속적으로 연구하는 탐구정신을 가져야 할 것이다.

# 第 1 章 序 論

## 第 1 節 問題의 提起

새 천년을 열어가야 할 민선 2기 지방자치가 출범하면서 지방자치시대가 본격화되고 주민의 욕구분출과 지방자치 환경이 역동적으로 변화하고 있다. 현재의 지방행정 환경은 어느 때보다도 복잡화·동태화·개방화의 방향으로 요동치는 소용돌이의 장(turbulent field)이다. 복잡해진 행정을 명쾌하게 해석하기 위해서, 동태적인 행정에 적기에 대응하기 위해서, 개방적인 행정을 능동적으로 순치하기 위해서는 어느 때보다도 지방공무원의 전문성 발휘가 시급한 때이다.

그러나 민선 자치시대 이후 지자체의 경영능력이나 전문가적 식견보다도 단체장과의 친소관계나 기여도가 인재등용의 유일한 기준인 “논공행상식 정실인사”가 일반화되어 가고 있어 공직사회가 동요하고 있다. 공무원들과 주민들은 우려했던 선거 후유증과 줄서기가 표면화된 것이라며, 앞으로 공직사회의 줄서기가 더욱 심화될 것으로 보면서 지방자치의 틀이 흔들리지는 않을까 우려의 목소리가 높다. 따라서 지방공무원들의 사기양양과 능력발전을 중시하는 효율적인 인사관리체제의 확립은 매우 중요하다. 그 중에서도 합리적인 승진제도의 확립이 절실히 요구되고 있다.

승진은 구성원의 동기를 유발시키고 사기를 진작시키는 수단이 되며, 조직의 활력을 불어넣는 중요한 요소이기도 하다. 또한 개인에게는 성취감과 만족감을 느끼게 함으로써 새로운 의욕을 불러일으키고 직무에 대한 애착을 갖도록 하기도 한다. 이처럼 승진은 공직사회를 유지·발전시키는 가장 중요한 원인이 되므로 합리적이고 공정하게 운영되어야 하나 현실은 그렇지 못해, 공무원 개개인의 의욕과 사기를 저하시키고 있을 뿐만 아니라 조직의 활력과 의욕을 떨어뜨리고 있다. 승진제도는 건국 이후 50여 년동안 지속된 개선에도 불구하고 아직도 안정적 운영이 미흡하다는 사실이 드러나고 있다.

따라서 승진제도 운영실태에 대하여 지방공무원들은 어떻게 인식하는지를 조사·분석하여 그 대안적 방안을 제시하여 공정하고 객관성 있는 승진인사

로 조직내부의 결속은 물론 조직의 활력을 기할 수 있도록 지방공무원 승진 제도에 대하여 보다 더 심도 있는 연구가 필요한 실정이라 하겠다.

## 第 2 節 研究의 目的

1991년 4월 15일 기초의회가 개원되고, 같은해 7월8일 광역의회가 개원 되었으며, 1995년 6월 27일 지방자치단체장 선거를 비롯한 4대 지방선거가 동시에 이루어지고, 같은해 7월 1일부터 제1기 민선자치단체장 취임으로 1961년 5·16군사혁명으로 중단되었던 지방자치체가 30여 년만에 다시 부활되어 본격적인 지방자치시대에 돌입하게 되었다. 지금은 제1기 민선자치시대가 끝나고 새 천년을 열어가야 할 지방자치체 재정립을 위한 시점이다.

지방자치시대는 각각의 지방자치단체가 스스로의 책임하에 지역발전과 주민복지 향상을 위하여 노력하게 된다. 이러한 과정에서 각각의 지방자치단체는 ①행정조직 내부분제 ②주민과 지방자치단체간의 문제 ③집행부와 지방의회간의 문제 ④지방자치단체 상호간(광역과 기초단체간)의 문제 ⑤중앙정부와 지방자치단체간의 문제 등 여러 가지 문제점에 부딪치고 있다.

제1기 민선단체장의 임기가 끝나고 새 천년 시대를 열어가야 할 시점에서 지방자치시대의 공직자는 그 어느 때보다도 합리적, 분석적, 선도적, 창의적이어야 하기에 유능한 인재를 공직에 유치하고 이들의 능력발전을 도모하는 것이 현대 지방정부 인사행정의 핵심적 과제라 할 수 있으며, 특히 인사행정의 핵심이라 할 수 있는 공무원의 승진문제는 조직전체에 미치는 사기문제나 공무원 개인의 만족을 충족시켜 주는 중요한 요인이 될 뿐만 아니라 사회적 형평성 제고에도 영향을 미칠 수 있는 복합적인 요인이기 때문에 공정하고 합리적인 인사행정이 수행은 필수적이다. 따라서 단체장 중심의 현행 인사제도를 합리적·객관적으로 개선하여 부당한 정실인사 개입의 요소를 제도적으로 줄이고, 지방공무원이 능력에 따라 공평하게 승진하는 제도를 정착시켜 유능하고 젊은 인재가 다수 지방공무원을 선호하도록 동기를 부여하며, 재직공무원에게는 승진기회의 균형화와 공정한 승진인사를 제도적으로 보장해 줌으로써

사기를 진작시킴은 중요한 의미가 있다고 본다.

현행 지방공무원의 인사제도와 인사관행은 경쟁에 의한 능력발전이 봉쇄되고 있어서 재직공무원의 질적 수준향상에는 한계가 있으므로 공부하고, 연구하며, 열심히 일하는 공직풍토를 조성하여 재직공무원의 질적 수준향상을 기해야 할 처지에 놓여 있는 것이다.

본 논문의 연구목적은 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 지방공무원 승진제도 운용에 있어 승진기준 요소와 그 운용실태를 분석하여 제도운용의 객관성·공정성을 확보하는데 중점을 두고자 한다.

둘째, 5급 공무원의 승진방법으로 채택하여 시행하고 있는 심사승진제의 운용 실태 및 인식을 분석하여 재직 공무원의 승진기회 균형을 기하고 공정성 확보를 위한 승진제도를 정착시키는데 중점을 두고자 한다.

셋째, 승진제도의 운용 실태 분석에 의거 운용상 문제점을 도출하고, 그 개선방안을 제시함으로써 재직공무원의 사기를 진작시키며, 공무원 자신과 조직의 발전을 도모하고자 한다.



### 第 3 節 研究의 範圍 및 方法

인사행정은 채용, 능력 발전, 사기의 3대 변수가 근간을 이루고 있다.<sup>1)</sup> 채용은 유능한 인재의 선발 및 배치를 내용으로 하고 있으며, 능력 발전은 교육훈련, 근무성적평정 및 승진이 주된 내용이다. 사기는 적절한 보수, 심리적인 성공 등을 통해 양양시킬 수 있으며, 사기와 능력 발전은 밀접한 상호작용을 한다. 의욕이 결여되면 능력을 제대로 발휘할 수 없으며, 능력이 결여된 의욕은 허세일 뿐이다.

본 연구는 민선 자치시대 행정조직 내부분제인 지방공무원 승진제도에 한정하여, 승진제도 운영실태에 대하여 지방공무원들이 어떻게 인식하고 있으며 그 개선 방안이 어디에 있을까 하는 것이 중점 질문이다.

이러한 점에 착안하여 본 연구의 범위는 인적 범위와 내용적 범위로 나누

---

1) 박동서, 「인사행정론」(서울 : 법문사, 1991), 245면.

었다.

첫째, 인적 범위는 공무원의 범위 중 경력직 공무원에 포함되는 일반직 지방공무원으로 한정하여<sup>2)</sup> 제주도와 시·군, 읍·면·동 및 제주도교육청과 산하 기관에 근무하는 공무원을 대상으로 하였다.

둘째, 내용적 범위는 민선 자치시대 이후 지방공무원의 승진임용, 승진의 기준 요소 및 인사위원회의 운영 실태 등 세 가지로 나누어 분석의 차원을 이들 요소에 맞추었다.

본 논문의 연구방법은 크게 두 가지로 하였다.

하나는 문헌조사를 통한 이론적 연구이며, 또 하나는 설문조사와 면담을 통한 실증적 연구이다.

첫째, 지방공무원 승진제도의 이론적 내용을 고찰하기 위하여 국내·외 단행본, 정기간행물, 학위논문 및 정부통계 자료들을 포괄적으로 연구하였으며 가능한 최신의 자료들을 대상으로 하였다.

둘째, 설문조사는 우리 나라 지방공무원의 승진에 대한 의견뿐만 아니라 기존의 국내에서 이루어졌던 연구를 참고하면서 새로운 논의의 대상들을 추구하였으며, 자료획득의 편의상 제주도와 시·군, 읍·면·동 및 제주도교육청과 산하 기관에 근무하는 공무원들을 대상으로 하였다.

셋째, 현직 공무원들과 면담을 통하여 문헌 및 설문조사의 미비점들을 보완하였다.

---

2) 지방공무원법 제2조에서는 공무원은 이를 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분한다. 경력직공무원은 실적과 자격에 의하여 임용되고 그 신분이 보장되는 공무원을 말하며, 그 종류는 일반직공무원, 특정직공무원, 기능직공무원이 있다. 그 중 일반직공무원은 기술·연구 또는 행정일반에 대한 업무를 담당하며 직군·직렬별로 분류되는 공무원을 말한다.

## 第 2 章 昇進制度의 理論的 考察과 分析의 틀

### 第 1 節 昇進制度의 理論的 背景

#### 1. 昇進의 意義

##### 1) 昇進의 重要性

승진(promotion)이란 직위분류제에서는 하위직급에서 상위직급으로, 계급제에서는 하위계급에서 상위계급으로 종적·수직적인 이동을 의미하며 이에 따라 보수가 올라가고 직무의 곤란도 및 책임의 증대를 수반한다. 승진은 동일한 등급 내에서 보수만 증가되는 승급과 구별되며, 종적이동이란 점에서 횡적이동인 전직이나 전보와도 구별된다.<sup>3)</sup>

바꾸어 말하면 승진은 조직내의 보다 조건이 좋은 직무에 대한 충원을 함에 있어서 신규채용과 같이 외부로부터 사람을 들여와서 보충하는 것이 아니라 현재 근무하고 있는 조직원의 능력을 발전시켜서 이를 내부적으로 인정하고 보충하려는 제도이며 조직상 수직으로 행하여 지는 인사이동을 뜻한다. 이러한 의미를 가지는 승진이 조직체와 그 구성원인 개인에게 미치는 영향과 중요성은 매우 크다.<sup>4)</sup>

승진의 종류는 우선 성격에 따라 일반승진과 특별승진으로 나누어 볼 수 있다. 그리고 또한 시험의 부과 여부에 따라, 승진시험에 의한 승진과 시험에 의하지 않는 승진으로 나누어 볼 수 있다.

일반승진은 임용권자가 승진후보자명부의 순위에 의하여 적격자를 승진임용하는 방법이다. 특별 승진은 청백리 포상을 받은 공무원이나 임용권자에 의해 특별한 공적이 있다고 인정받거나, 행정 발전에 지대한 공헌이 있다고 인정받은 공무원 및 창안 등급 동상 이상을 받은 공무원 등에 대해, 승진 소요 최저연수의 단축 또는 승진 시험 우선 응시 권한을 부여하거나, 승진후보자명

3) 김명기, 「인사행정론」(한국방송통신대학교출판부, 1998), 262면.

4) 오석홍, 「인사행정론」(서울 : 박영사, 1993), 275~276면.

부의 순위에 관계없이 승진 임용하는 방법을 말한다.

또한 시험에 의한 승진과, 시험에 의하지 않는 승진으로 나누어 볼 수 있다. 종전에는 5급 공무원으로의 승진 임용은 승진시험을 거치도록 하고, 7급 이하 공무원의 승진 임용은 승진시험을 병용할 수 있도록 규정하고 있었으나, 1996년 1월 1일부터는 5급 공무원에의 승진 임용은 승진시험을 거치도록 하되, 필요에 따라 승진심사위원회의 심사를 거쳐 임용할 수 있도록 규정을 개정하였다. 승진시험은 또한 일반승진시험과 공개경쟁승진시험으로 구분된다. 일반승진시험은 승진후보자명부의 고순위자 순으로 결원의 2~5배수 인원의 범위 내의 자에 대해 실시하며, 합격 여부는 시험성적 및 승진후보자명부의 평정점수를 합산하여 결정한다. 공개경쟁승진시험은 5급 공무원의 승진에 한하되, 기관간 승진 기회의 균형 유지 등을 위해 필요한 경우에 실시하며 합격자는 시험성적으로 결정한다.

정부조직내에서 승진은 단순한 결원 보충의 의미를 갖는 것이 아니고, 구성원의 동기를 유발하고 사기를 진작시키는 수단이 된다는 의미에서 중요성을 갖는다.<sup>5)</sup> 또한 승진은 하위직에 임용된 가장 유능한 사람을 공직에 확보하는 수단이며 직업공무원제도의 중요한 일면이다. 따라서 합리적인 승진제도가 확립되어 운영되고 있지 않는 한 실적주의 확립이나 직업공무원제도의 확립은 불가능하다. 특히 공직에 대한 사회적 평가가 높으면서도 보수수준이 아직도 충분히 현실화되어 있지 않고 있는 우리 나라에서는, 공무원의 공통적인 욕구는 승진이라고 할 수 있으므로, 승진기회가 공평하게 부여되지 않는다면 사기가 극도로 저하되고 행정의 능률화는 기대하기 어렵다. 승진이 능력주의·실적주의에 따르지 않고 특권적·신분적·폐쇄적 입장에서 학벌·정실·지연·인간관계·연공서열이나 외부압력 등에 의하여 좌우되는 경우 직접적으로 행정의 침체와 사기의 저하를 초래하게 되며 나아가서는 국가정책의 추진이 영향을 받게 된다. 따라서 누구라도 근무연한이 많아지면 승진을 할 수 있다는 생각은 포기해야 한다.<sup>6)</sup>

승진의 중요성을 다음과 같이 지적할 수 있다.<sup>7)</sup>

5) 강성철 외, 「새인사행정론」(서울 : 대영문화사, 1999), 264~265면.

6) John W. Macy, Jr, Public Service : Human Side of Government (New York : Harper & Row, 1971), 267면.



1) 사기의 양양 : 공무원 개인의 성공에 대한 기대감이 충족됨으로써 사기가 높아질 수 있고 인간관계의 원활을 기할 수 있다.

2) 유능한 인재의 확보 : 승진은 유능한 인재의 이직을 막을 수 있게 하고 유능한 고급관리자의 양성을 가능케 한다.

3) 공무원의 능력 발전 : 개인의 능력·기술을 발전시킬 수 있는 중요한 요인이 되므로 공무원의 능력 발전을 가져올 수 있다.

4) 인적 자원의 효율적 활용 : 외부채용에 의하지 않고도 전체적으로 자원의 효율적인 활용을 가능케 한다.

5) 직업공무원제 확립에 기여 : 승진제도의 보장은 직업공무원제의 필수조건이다.

한편, 중요한 승진제도를 효과적으로 운영하기 위하여는 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다.<sup>8)</sup>

첫째, 승진계획에 공무원의 참여와 협의가 있어야 한다.

둘째, 계획을 명문화하고 공무원이 이용할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 승진임용 범위를 넓게 하고 외부채용도 함께 고려해야 한다.

넷째, 현실적으로 가능한 승진기준을 사용해야 한다.

다섯째, 승진이 공무원 개인의 능력발전에 기여되도록 해야 한다.

여섯째, 모든 공무원에게 제도적이며 공정한 조건을 부여해야 한다.

일곱째, 승진으로 인하여 공무원에게 큰 부담을 주어서는 안된다.

또한, 승진은 조직에 활력을 불어 넣는 중요한 요소이기도 하며 개인에게는 성취감과 만족감을 느끼게 함으로써 새로운 의욕을 불러 일으키고 직무에 대한 애착을 갖도록 하기도 한다. 반면에 불공정한 승진임용으로 유능한 사람이 늦게 승진되고 무능한 사람이 먼저 승진한다면, 공직사회는 불만과 반목으로 인한 비능률의 악순환에 빠지게 될 우려가 있다. 즉 승진임용은 공직사회를 유지 발전시키는 가장 중요한 원인이 되므로, 합리적이고 공정하게 운영되어야 하며 그러한 점에서 중요하다고 할 수 있다.

---

7) 김중규, 「행정학」(서울 : 성지각, 1994), 846면.

8) N. J. Powell, Personnel Administration in Government(New Jersey : Prentice Hall, 1956), 39면.

## 2). 昇進의 範圍

### (1) 昇進의 限界

경력직공무원 또는 직업공무원은 승진할 수 있는 한계가 있다. 어느 계층까지 승진할 수 있는가는 각국의 직업공무원제도의 발전 정도, 고급공무원의 능력, 민주통제의 수준과 전통, 공무원의 임용정책, 공직의 분류방식, 개방형 또는 폐쇄형의 여부 등에 따라 다르다.

대체로 공무원의 승진한계가 높은 국가는 영국·독일·일본·공산제국 등이며, 그 다음이 우리 나라와 프랑스 등이고 미국은 승진한계가 가장 낮은 국가이다.<sup>9)</sup> 승진의 한계가 높으면 공무원의 사기양양과 행정능률의 향상, 직업공무원제의 확립에 기여할 수 있는 이점이 있는 반면, 관료의 권력이 강화되어 관료주의화 할 우려가 많고 민주통제의 곤란 등이 문제화 될 수 있다.

우리 나라는 경력직 공무원의 승진상한이 중간이다. 그러나 과거에는 대체로 2급까지는 승진할 수 있었는데, 1999년 3급 이상 공무원의 20%에 해당하는 직위를 개방형 임용의 직위로 할 수 있게 함으로써 경력직 공무원의 승진상한이 그만큼 낮아졌다고 보아야 할 것이다.<sup>10)</sup>

### (2) 昇進과 新規採用의 配合

행정조직에서 일정한 직위에 결원이 생겼을 경우 외부임용 즉 신규채용 할 것인가, 아니면 내부임용 즉 승진에 의할 것인가가 문제점으로 등장하게 된다. 국가마다 충원제도는 여건에 따라 다르나 외부임용(개방제)과 내부임용(폐쇄제)을 병행하고 있다. 신규채용과 승진의 비율은 공무원의 사기와 자질, 직업공무원제의 발전 정도, 민주적 행정통제의 정도 등을 고려하여 적당한 균형을 이루어야 한다.<sup>11)</sup>

우리 나라는 폐쇄제에 따라 결원보충은 주로 승진임용에 의하여 왔다. 신규채용의 경우에도 공개경쟁채용보다 특별채용의 비율이 훨씬 높았다.<sup>12)</sup> 개방제(open system)에 입각하여 신규채용의 비율을 승진임용보다 높이면 조직체의

9) 김명기, 전계서, 262면.

10) 최창호, 「새 행정학」(서울 : 삼영사, 1999), 666면.

11) 강성철 외, 전계서, 267면.

12) 김규정, 「행정학원론」(서울 : 법문사, 1999), 612면.

신진대사를 촉진시키고 유능한 인재의 등용으로 행정의 능률과 새로운 기풍을 불러일으켜 공무원의 질을 높일 수 있는 유리한 점이 있는 반면에, 재직자의 사기가 저하되고 이직율이 높아지며 조직의 안정성을 떨어뜨릴 우려가 있다.

폐쇄제(closed system)에 의하여 승진임용의 비율을 신규채용보다 높일 경우, 승진에 의한 결원보충의 이점이라고 생각되는 것들은 다음과 같다.<sup>13)</sup>

첫째, 효율적으로 근무해 온 사람을 승진시켜 그 노력을 보상하면 공무원들은 열심히 일해야겠다는 자극을 받을 것이며, 승진에 필요한 자격을 구비하려고 자기 발전에 힘쓰게 될 것이다.

둘째, 재직 중 승진기회가 있다는 것은 하급직의 신규채용에 지원하는 사람들에게 유인을 주게 된다.

셋째, 유능한 공무원의 발전의 기회가 막혀 퇴직하는 것을 막을 수 있다.

넷째, 승진에는 신규채용에서 보다 임용비용이 적게 든다.

다섯째, 이미 공무원 생활에 익숙한 사람을 임용하기 때문에 하급직에서 쌓은 경험을 승진된 자리에서 활용할 수 있게 한다.

여섯째, 능력과 적성이 잘 알려진 재직자 중에서 임용하기 때문에 신규채용에서보다는 선발의 과오를 줄일 수 있다.

일곱째, 승진기회의 확대는 전반적으로 재직자들의 사기를 높이고 안정된 인력체제를 형성하는 경향이 있다.

승진에는 위와 같이 여러 가지 이점이 따르는 것이지만, 그에 수반되는 결점도 있는 것이다. 승진에만 치중하면 조직의 침체를 가져온다. 그리고 공무원, 특히 고급공무원들의 질을 저하시킬 가능성이 크다. 환경적 격동성이 높아지고 행정의 전문성이 높아질수록 승진에 편중하는 제도의 결함은 더 커진다. 승진과 신규채용의 개괄적인 인원비율을 정할 때에는 양 제도의 일반적 이점과 결함을 비교하여 구체적인 여건에 맞는 결정을 하도록 해야 한다. 양자의 비율을 결정함에 있어서는 ①현직공무원의 사기문제와 ②재직공무원의 질 여하 ③대학졸업자의 수 등 인력시장의 공급적 측면과 정부의 고용정책 및 ④당해 국가의 직업공무원제의 발전정도 등이 변수로 작용하게 된다.<sup>14)</sup>

13) 오석홍, 「행정학」(서울: 나남출판, 1998), 628~629면.

14) 김중양, 「한국인사행정론」(서울: 법문사, 1999), 112면.

국민의 정부가 출범하여 국가경쟁력의 회복이 IMF체제를 극복하는 첩경임을 인식하고 정부조직 운영시스템의 개혁과 관련하여 공직의 경쟁력을 강화하기 위하여, 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 임용하는 개방형직위 운영의 법적근거를 마련하는 국가공무원법을 개정하여, 중앙행정기관의 3급 이상 관리직 공무원 20%를 외부전문가로 충원토록하는 개방형임용제도를 채택하여 공직사회에 많은 변화가 나타나고 있다.<sup>15)</sup>

## 2. 昇進의 基準要素

승진기준은 그 성격에 따라 주관적인 것과 객관적인 것으로 나눌 수 있다. 주관적인 것은 면접시험, 근무성적평정, 인사위원회의 결정 등을 들 수 있고, 객관적인 것은 필기시험, 경력평정, 선임권, 학력, 훈련 등을 들 수 있다.

주관적인 것을 기준으로 할 때에는 공정성과 객관적 타당성의 확보가 중요하며 정실화로 흐르는 것을 막아야 한다. 이를 위해서는 첫째, 승진과 관련된 모든 활동은 단지 직무와 관련된 기준에 의하여야 하며, 둘째, 승진후보자는 승진자격기준의 내용과 한도를 알고 있어야 하고, 셋째 임용권자는 행정목표의 달성에 있어 가장 적합하다고 여겨지는 공무원을 승진대상자로 결정해야 하는 의무를 가져야 한다.<sup>16)</sup> 객관적인 것을 승진기준으로 할 때 승진제도운영의 객관화, 행정의 안정성 확보, 승진을 둘러싼 잡음의 해소 등의 이점은 있지만, 유능한 인재등용의 곤란, 행정의 관료주의화 및 공무원의 질적 저하 등의 결점이 발생될 우려가 있다.

승진에 있어서 가장 중요한 정책적 문제는 선임권과 능력(Seniority & Competence)의 상대적 중요성이다.<sup>17)</sup> 즉, 경력주의나 실적주의의 문제이다. 대부분의 국가에서는 두 가지 기준을 혼용하고 있으며, 우리나라의 경우 공무원 승진은 동일한 직렬에 종사하는 바로 하위 공무원 중에서 근무성적, 경력, 훈련성적, 기타 능력의 실증에 의하여 행하도록 되어 있다.

---

15) 국가공무원법 제28조의 4.

16) 김명기, 전계서, 263면.

17) Pigors, P. & Myers, C. A., 「Personnel Administration」, New York : McGraw-Hill Book Co., 1969, 421 ~ 425면.

적정한 승진기준은 최적격자를 선정한다는 목적을 달성하는 동시에 승진대상자들에게 적절한 제도라는 인식을 심어줄 수 있어야 한다.

여기서는 우리 나라 지방공무원의 승진후보자명부의 구성요소가 되는 근무성적평정, 경력평정, 훈련성적평정, 가점평정 등을 살펴보고자 한다.

## 1) 勤務成績評定

### (1) 勤務成績評定の 意義

근무성적평정(performance rating, merit rating)이란 조직 구성원의 근무실적·근무능력·근무태도 등을 체계적·객관적으로 측정 파악하여 이를 인사행정에 활용하는 절차를 말한다.<sup>18)</sup>

오석홍 교수는 근무성적평정이란 “공무원의 개인적 특성·행태·직무수행 실적 등을 판정하여 기록하고 활용하는 인사행정 기능이다.”<sup>19)</sup>라고 말하고 있으며, 김규정 교수는 “조직에 있어서의 구성원의 근무실적이나 능력·성격과 적성·가치를 체계적·객관적·정기적으로 파악·평가하는 것을 의미하며 합리적인 인사관리의 기초가 된다.”<sup>20)</sup>고 하고 있다.

위와 같이 근무성적 평정에 대한 정의는 학자의 견해에 따라 그 표현방법이 다소 상이하기는 해도 인적 요소를 대상으로 그의 가치 또는 유용성을 평가한다는 본질적인 점에서 공통점을 가지고 있다.

근무성적평정의 전통적 목적은 직무수행 실적을 측정하여 그것을 보수·승진·배치전환·감원 등의 결정에 활용하는 정도의 소극적·통제적인 것이었다. 근래에 와서 근무성적 평정의 주된 목적은 피평정자의 동기유발과 직무에 대한 헌신적 노력 촉진, 그리고 직무 수행 개선과 행정 발전에 기여해야 한다는 적극적·발전적인 것으로 이행되어 왔다.<sup>21)</sup> 근무성적평정의 구체적인 목적 내지 용도는 아주 다양하지만, 일반적으로 인사행정의 기준제공, 공무원의 능력 발전, 공무원의 근무능률 향상 및 의사전달 개선, 시험의 타당도 측정기준

---

18) 최창호, 전계서, 652면

19) 오석홍, 전계서, 646면

20) 김규정, 전계서, 637면

21) 강성철 외, 전계서, 315면

제공, 적재·적소 배치의 자료, 보상의 공정화 등을 들 수 있다. 근무성적평정 제도가 공무원을 대상으로 공식적으로 처음 실시된 것은 1923년 미국의 직위 분류법(The Classification Act)의 공포를 들고 있으며, 우리나라에서는 조선시대 도목정사(都目政事)라는 유사한 제도가 있었고, 1961년 일반직 공무원에 대한 「근무평정규정」의 제정으로 본격화 되었으며, 그후 여러 차례의 개정을 거쳤고 특히 1995. 4. 1일(총리령 제500호)과 1996. 11. 23일(총리령 제591호) 대폭 개정되어 현재는 공무원평정규칙 제2장에 근무성적평정에 관한 사항을 세부적으로 정하고 있다.

## (2) 勤務成績評定の 方法

근무성적평정의 유형은 매우 다양하다. 평정방법을 기준으로 분류하는 유형으로는 도표식평정척도법, 대조법, 중요사건기록법, 강제선택법, 강제배분법, 목표에 의한 관리 등이 있고 평정자를 기준으로 분류하는 유형으로는 자기평정, 동료평정, 상급자평정, 하급자평정, 다원적평정 등이 있다.

우리 정부의 일반직 공무원에 대한 근무성적평정에서는 도표식 평정척도법, 강제배분법, 그리고 감독자 평정법을 채택하고 있다.<sup>22)</sup> 감독자평정법은 피평정자의 상관인 감독자가 하는 것으로, 여기서는 우리나라에서 사용하고 있는 도표식평정척도법과 강제배분법에 대해 살펴본다.

도표식평정척도법(graphic rating scale)은 공무원의 근무성적평정에 가장 많이 이용되고 있는 방법으로 한편에는 분석적 평정요소(예를 들면 근무실적, 직무수행능력, 직무수행태도 등)를 나열하고 다른 한편에는 우열을 나타내는 등급을 어구나 숫자로 표시한다. 평정서의 작성이 간단하고 평정이 용이하다는 장점이 있으나, 평정요소의 합리화 문제, 연쇄화 효과, 집중화, 관대화의 오차 등의 단점이 발생한다.

강제배분법(forced distribution method)은 많은 사람의 근무성적을 평정하는 경우 흔히 나타나는 집중화 경향이나 관대화 경향을 지양하기 위하여 성적을 강제로 배분하는 것을 말한다. 현행 우리나라에서 시행되고 있는 것은 평정등급을 수, 우, 양, 가의 4등급으로 나누어 상대평가하도록 되어 있고 강제배분비율은 수 20%, 우 40%, 양 30%, 가 10%이다. 다만 근무성적이 “가”

---

22) 오석홍, 전계서, 655면.

에 해당하는 자가 없는 경우에는 이를 적용하지 아니 할 수 있으며, 이 경우 “가”의 비율은 “양”의 비율에 가산한다. 이 방법은 피평정자가 많을 때에는 중앙화·관대화 경향에 따른 평정오차를 방지하고 기관간의 불균형을 해소할 수 있다. 그러나 피평정자가 많지 않거나 또는 특별히 우수한 자나 열등한 자로 구성된 조직에 있어서는 타당성을 결하게 되는 단점이 있다.<sup>23)</sup>

### (3) 우리 나라의 勤務成績評定 制度

우리나라 일반직 지방공무원의 근무성적평정은 지방공무원법, 지방공무원임용령, 지방공무원평정규칙, 교육위원회 및 교육감소속 지방공무원평정규칙에 세부적으로 명시하여 규정하고 있으나 국가공무원법과 별차이가 없다.

#### 가. 目的 및 用途

우리 나라 공무원 근무성적평정 관련 법령 어디에도 ‘무엇(정부나 조직의 실적, 생산성 관리 따위)을 위하여 근평을 실시한다’ 하는 표현, 즉 목적이 명확히 나와 있지 않다. 목적 대신 ‘근평의 결과를 어디에 쓴다’하는 용도만 규정되어 있어, 이로부터 목적을 추정해 볼 수 있을 따름이다. 용도에 관한 규정으로부터 추론되는 목적은 승진임용, 특별승급, 특별상여수당 지급, 교육훈련, 보직관리 등 “인사관리에 반영”할 자료의 생산이다.<sup>24)</sup>

#### 나. 對象 및 時期

4급 이상 공무원 및 연구관·지도관에 대한 근무성적평정은 12월 31일을 기준으로 실시하며 5급이하 공무원, 연구직·지도직 공무원 및 기능직 공무원에 대한 근무성적평정은 정기평정과 수시평정으로 구분하여 실시하는데 정기평정은 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 실시한다.

수시평정은 정기평정 이후에 전입·훈련이수·승진소요 최저연수 도달·승진 임용제한 및 일반승진시험 응시자격 정지사유 해제·가점사유 발생, 연구사·지도사의 박사·석사 학위 취득 등 승진후보자명부 조정·해제 사유가 발생했을 때 승진후보자명부 조정일 현재를 기준으로 평정을 실시한다.<sup>25)</sup>

23) 최창호, 전게서, 655면.

24) 하상목, “공무원근무성적 평정제도의 합리적 개선방안”, (한국행정연구원KIPA97-06, 1997), 7면.

#### 다. 評定要素

4급 이상 공무원 등의 근무성적평정점은 당해 평정대상 기간의 업무목표에 대한 목표달성도의 평정점으로 한다. 5급이하 및 기능직에 대한 근무성적평정은 근무실적으로는 실적의 질, 실적의 양, 적시성, 업무개선도 등 네 개의 요소로 구분되어 있고 직무수행능력으로는 정보화능력, 업무숙지도, 판단력, 기획력, 업무추진력 등 다섯 개의 요소로 구분되어 있으며, 직무수행태도는 요소 구분없이 만점을 부여 한후 감점하도록 하고 있다.

평정점은 근무실적 6할, 직무수행능력 3할, 직무수행태도 1할의 비율로 하되 평정자의 평정점과 확인자의 평정점은 각 5할의 비율로 반영한다.

#### 라. 評定者(確認者 및 勤評委員會 포함)

근무성적평정은 평정, 확인, 조정의 3단계를 거쳐 결과가 나오게 되는 데, 제1단계에서는 평정 대상 공무원의 상급자인 1인의 '평정자'가 요소별로 평정자 평정점을 부여하고, 제2단계에서는 평정자의 상급자인 1인의 '확인자'가 역시 같은 요소별로 확인자 평정점을 부여하며, 제3단계에서는 평정 대상 공무원의 상급자들로 구성되는 근무성적평정위원회가 앞의 제1, 2단계에서 나온 결과를 놓고 모든 평정 대상 공무원에 대해 직종별, 직급별로 분포비율에 맞게 평정대상 공무원의 순위와 평정점을 심사·결정한다.

#### 마. 評定道具(評定書), 評定 節次

근무성적평정은 규칙에 정한 서식(근무성적평정서)에 따라 하며, 기본적으로 위에서 언급한 3단계의 과정을 거친다. 이 3단계 과정의 앞에 평정대상 공무원은 평정대상 기간의 업무추진실적 등을 기재하고, 3단계 과정 후에 기관장예의 보고 및 승진후보자명부예의 등재 절차가 있다. 서식으로는 근무성적평정서, 평정단위별 서열명부, 근무성적 평정표가 있다.

#### 바. 其他 關聯事項(昇進候補者 名簿의 作成)

우리 나라 공무원의 근무성적평정은 기관별 승진후보자명부(이하 "명부")의 작성으로 귀착된다. 근무성적평정이 명부 작성에 필요한 자료의 생산을 거의

---

25) 지방공무원평정규칙 제31조 제1항.



유일한 목적으로 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 명부 작성의 방법과 절차가 공무원평정규칙의 일환으로 나오는 것만 보아도 알 수 있다.<sup>26)</sup>

명부는 승진에 필요한 요건을 갖춘 공무원에 대하여 100점을 총평정점의 만점으로 하여 작성하되, 명부의 평정점은 근무성적평정점 50점, 경력평정점 30점, 훈련성적평정점 20점을 각각 만점으로 한다. 다만, 가점 해당자에 대하여는 8.0점의 범위 안에서 그 가점을 합산한 점수를 명부의 총평정점으로 한다. 근무성적평정점은 명부작성기준일부터 5급공무원은 최근 3년, 6·7급 공무원·연구사·지도사 및 기능 7급이상 기능직공무원은 최근 2년, 8급이하 공무원 및 기능 8급이하 기능직공무원은 최근 1년 이내에 당해 계급에서 평정한 평정점을 대상으로 하여 각각 다음 각호의 기준에 의하여 산정한다

① 5급공무원의 근무성적평정점 :

(최근 1년 이내에 평정한 평정점의 평균\*50/100)+(최근 1년 전 2년 이내에 평정한 평정점의 평균\*30/100)+(최근 2년전 3년 이내에 평정한 평정점의 평균\*20/100)

② 6급·7급공무원·연구사·지도사 및 기능 7급이상 기능직공무원의 근무성적평정점 :

(최근 1년 이내에 평정한 평정점의 평균\*60/100)+(최근 1년 전 2년 이내에 평정한 평정점의 평균\*40/100)

③ 8급이하 공무원 및 기능 8급이하 기능직공무원의 근무성적평정점 :

최근 1년 이내에 평정한 평정점의 평균

#### 사. 評定結果의 非公開

근무성적평정의 과정에서 평정자와 피평정자간에 의사소통이 배제되고, 근무성적평정의 결과는 공개하지 않기로 되어 있다.<sup>27)</sup> 근무성적평정의 과정 및 결과가 공개될 경우 발생할 수도 있는 말썽의 소지를 없애려는 의도에서 비공개주의를 채택하고 있으나, 이로 인해, 무엇보다도 근무성적평정의 가장 중요한 기능 내지 용도 가운데 하나로 간주되는 환류(feedback)가 전혀 이루어지지 않는다. 뿐만 아니라, 근무성적평정의 다른 몇 가지 기능과 용도도 무시된다.<sup>28)</sup>

26) 하상목, 전계논문, 13면.

27) 지방공무원평정규칙 제11조.

28) 하상목, 전계논문, 37면.

## 2) 經歷評定

### (1) 經歷評定の 意義

경력이란 직업상의 경험과 그 근무연한을 말한다. 경력과 직무수행 능력은 상관관계가 있으므로 직업상 경험의 종류와 그 근무연한을 알면 직무수행 능력을 예측할 수 있다. 우리 나라에서는 5급이하 공무원·연구사·지도사 및 기능직 공무원이 상위계급으로 승진할 때 그 기준이 되는 승진후보자 명부 작성시 30점 만점의 경력 평정점을 반영하도록 되어 있다. 경력평정 제도는 하위계급에서 일정 기간 근무하여야 상위계급으로 승진할 수 있도록 하는 승진소요 최저연수 제도의 운영과 상호 보완관계에 있다.

경력을 승진의 기준으로 할 경우 장·단점을 살펴보면 다음과 같다.

장점은 고도의 객관성이 있고 행정의 안정성을 유지할 수 있으며 승진제도 운영의 정실화를 막을 수 있다. 단점은 유능한 인재의 등용이 곤란하고 행정의 침체화·관료주의화하기 쉬우며 행정의 질이 저하되고, 기관장의 재량권이 없어 부하통솔이 어려워지며, 선임순위의 중시로 행정의 비능률을 초래한다.<sup>29)</sup>

지방공무원임용령에 규정하고 있는 계급별 승진소요 최저연수를 살펴보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 계급별 승진소요 최저연수

| 일반직공무원 |          | 기능직공무원   |          |
|--------|----------|----------|----------|
| 계 급 별  | 승진소요최저연수 | 계 급 별    | 승진소요최저연수 |
| 3급이상   | 3년이상     | 6등급이상    | 3년이상     |
| 4급및5급  | 5년이상     | 7등급및8등급  | 2년이상     |
| 6급     | 4년이상     | 9등급및10등급 | 1년6월이상   |
| 7급및8급  | 3년이상     |          |          |
| 9급     | 2년이상     |          |          |

자료 : 지방공무원임용령 제33조 제1항.

29) 김중규, 전계서, 848면.

## (2) 우리 나라의 經歷評定 制度

경력평정은 평정기준일 현재 승진소요 최저연수에 도달한 5급 이하 공무원·연구사·지도사 및 기능직 공무원을 대상으로 실시한다. 정기평정은 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 실시하며, 수시평정은 정기평정 후 조정사유가 발생한 경우에 정기평정 기준일 현재를 기준으로 실시한다.<sup>30)</sup>

경력평정자는 평정자와 확인자로 구분되며, 확인자는 평정 대상 공무원의 임용권자 또는 임용권자가 지정하는 자가 되고, 평정자는 확인자 소속기관의 인사담당관이 된다.<sup>31)</sup>

경력의 종류는 크게 공무원 경력과 기타 경력으로 나누고, 공무원 경력은 갑 경력·을 경력·병 경력·정 경력으로 구분하며, 또한 기타 경력은 박사학위 소지 경력·자격증 소지 경력·정부투자기관 및 민간기업 등의 근무경력으로 구분한다. 경력별 환산율은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 경력별 환산율

| 구분  | 공무원 경력 |     |     |      | 기타 경력 |          |                 |
|-----|--------|-----|-----|------|-------|----------|-----------------|
|     | 갑경력    | 을경력 | 병경력 | 정경력  | 박사경력  | 자격증 소지경력 | 정부투자기관·민간기업등의경력 |
| 환산율 | 10할    | 8할  | 2할  | 1.5할 | 8-10할 | 8-10할    | 5할              |

자료 : 지방공무원임용령 제31조의6 제2항.

평정대상 기간은 평정 기준일로부터 5급공무원은 최근 14년, 6급공무원은 최근 12년, 7급이하 공무원은 최근 10년 이내 기간중 각각 실제로 직무에 종사한 기간에 대하여 평정한다.<sup>32)</sup> 경력의 총평정점은 30점을 만점으로하고, 경력별 환산율과 월경력평정 점수는 <표 2-3>과 같다.

30) 지방공무원평정규칙 제31조 제1항.

31) 지방공무원평정규칙 제12조.

32) 지방공무원임용령 제31조의6 제2항.

<표 2-3>

계(등)급별 월경력평정 점수표

| 구 분      | 기 본 경 력         | 초 과 경 력           |
|----------|-----------------|-------------------|
| 5 급      | 84월 이내의 환산경력 월수 | 84월을 초과하는 환산경력 월수 |
|          | 0.31점           | 0.07점             |
| 6 급      | 72월 이내의 환산경력 월수 | 72월을 초과하는 환산경력 월수 |
|          | 0.35점           | 0.11점             |
| 7급<br>이하 | 60월 이내의 환산경력 월수 | 60월을 초과하는 환산경력 월수 |
|          | 0.40점           | 0.17점             |

자료 : 지방공무원평정규칙 제16조 제3항.

경력의 기간계산에 있어서 경력평정 대상기간 중에 휴직·직위해제 및 징계처분기간이 있는 경우에는 이를 평정에서 제외한다. 다만, 공무상 질병·국제기구 고용 휴직기간, 해외유학 휴직기간(50%) 등은 당해 계급에서 직무에 종사하는 것으로 보아 평정한다.

경력평정·훈련성적평정 및 가점평정의 평정자와 확인자는 평정대상 공무원의 요구가 있는 때에는 당해 공무원의 경력·훈련성적 및 가점평정표를 보여 주어야 한다.<sup>33)</sup>

33) 지방공무원평정규칙 제26조.

### 3) 訓練成績 評定

#### (1) 訓練成績 評定の 意義

인사행정에서 말하는 교육훈련 또는 훈련은 공무원의 직무수행에 필요한 지식과 기술을 연마하며, 일반능력을 개발하고 태도의 발전적 변화를 촉진하는 계획적 활동을 뜻하는 넓은 개념이다.<sup>34)</sup>

정부에서 관리하는 훈련사업은 근본적으로 조직목적의 달성에 기여할 수 있는 공무원의 능력·지식·기술 등을 향상시키려는 것이다. 그러나 공무원의 즉각적인 효용성증대와 업무능률의 단기적인 향상만을 노리는 것은 아니다. 훈련사업이 추구하는 전체적인 목적은 상당히 포괄적이며 장기적인 것이다. 훈련성적은 국가전문행정연수원 및 행정자치부 장관이 정하는 공무원 교육훈련 기관에서 이수한 기본교육훈련의 성적과 국가전문행정연수원 및 행정자치부 장관이 정하는 공무원 교육훈련기관, 행정기관 또는 민간기관 등에서 이수한 공통전문 교육훈련 성적 및 선택전문 교육훈련의 성적을 대상으로 평정한다. 이러한 훈련성적은 능력평가의 객관적인 자료가 될 수 있다. 즉, 훈련성적이 우수한 사람이 더 유능하고 또한 상위 직위의 업무 수행에 더욱 적합할 것이라는 생각에서 승진서열 결정의 한 요소로서 훈련성적을 이용한다.<sup>35)</sup>

#### (2) 訓練의 目標

훈련의 기본적인 목표를 가장 일반적으로 말하면 공무원의 직무수행에 필요한 지식·기술, 일반능력 그리고 태도에 관련하여 발생하는 훈련 수요를 충족시켜 공무원과 행정조직의 발전을 도모하려는 것이라고 할 수 있다. 훈련은 훈련수요의 충족에 의하여 정부조직의 통합성을 유지·증진시키고 정부업무의 효율적인 수행과 낭비배제 및 발전을 도모하려는 것일 뿐만 아니라, 훈련을 받는 개인이 만족스러운 직업생활을 영위할 수 있게 해주고 그에게 발전의 기회를 주려는 것이다. 그러기에 훈련의 구체적·개별적 목표는 훈련의 종류별·과정별로 달리 규정할 수 있을 것이다.

---

34) 오석홍, 전계서, 662면.

35) 강성철 외, 전계서, 358면.

### (3) 우리 나라의 訓練成績評定 制度

훈련성적 평정은 5급 이하 공무원·연구사·지도사 및 기능직 공무원을 대상으로 정기평정과 수시평정으로 구분하여 실시한다. 정기평정은 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 실시하고, 수시평정은 정기평정 후 조정 사유가 발생한 경우에 승진후보자명부 조정일 현재를 기준으로 하여 실시한다.

훈련성적은 공통전문 교육훈련 성적, 선택전문 교육훈련 성적으로 나누어 평정하며, 교육훈련 성적이 만점의 6할 미만인 경우에는 평정 대상에서 제외한다. 다만, 공통전문 교육훈련 성적이 없는 경우 정기 평정일로부터 5년 이내의 기본교육 훈련 성적을 공통전문 교육훈련 성적으로 평정할 수 있다. 또한 당해 계급에서 받은 훈련성적을 평정대상으로 하되, 정기평정일로부터 5년이 경과된 경우 교육훈련 성적의 8할을 인정한다.

훈련성적의 총평정점은 20점을 만점으로 하되, 공통전문 교육훈련 성적과 선택전문 교육훈련 성적의 만점을 각각 10점으로 한다. 다만 지방공무원 평정규칙 제18조 제3항의 규정에 의하여 공통전문 교육훈련 성적으로 평정할 수 있는 기본교육 훈련성적은 5점을 만점으로 한다. 그리고 공통전문 교육훈련 성적은 2주이상 10점, 1주이상 2주미만은 5점을 만점으로 환산하여 평정하고, 선택전문 교육훈련 성적은 1일 이상의 교육훈련 과정과 전문 연구활동 등을 대상으로 평정하되, 선택전문 교육훈련 성적의 인정 범위 및 점수는 행정자치부 장관이 정하는 바에 의한다.<sup>36)</sup> 다만 선택전문 교육훈련 성적은 정기평정 기준일로부터 5년이 경과한 경우에는 그 성적의 8할을 인정한다.<sup>37)</sup>

훈련성적 평정의 예외 규정을 살펴보면 첫째, 소속기관의 장은 6급 공무원 및 8급 공무원 중 당해 계급에서 받은 훈련 성적이 없을 경우에는, 바로 하위 계급에서 받은 성적을 당해 계급에서 받은 훈련성적으로 보아 평정할 수 있으며, 둘째, 공무원 교육훈련법에 의한 승진예정 직급에 상응하는 기본교육 훈련과정의 교육훈련 및 공무원 임용령 제24조의 규정에 의하여 시보 공무원이 될 자가 받은 교육훈련은 당해 계급에서 받은 교육훈련으로 보아 평정하며, 셋째, 소속 장관은 연구사·지도사 및 기능직 공무원에 대하여는 직무의

36) 선택전문 교육 이수성적의 일반적 기준을 1개과정당 교육기간별로 1일(6시간) 이상 1점, 2일(12시간) 이상 2점, 3~4일(18시간) 이상 4점, 5일(30시간) 이상 5점, 10일(60시간)이상 8점, 10일(70시간)이상 10점으로 평정한다.

37) 지방공무원평정규칙 제19조.

특수성 또는 기관의 실정에 따라 상술한 평정방법이 부적절하다고 인정되는 때에는 이를 달리 정할 수 있으며 넷째, 다른 직렬의 공무원으로 전직 또는 국가공무원이 지방공무원으로 특별임용된 경우 종전의 교육훈련점수를 인정한다.

#### 4) 加點評定

##### (1) 加點評定の 意義

가점평정이란 자격증 등 소지, 특수지 근무 경력, 탁월한 근무 실적, 장기교육 훈련 등을 점수로 계산하여 가점하는 것을 말한다. 즉, 승진 임용의 기준의 되는 5급 이하 공무원·연구사·지도사 및 기능직 공무원의 승진 후보자 명부 작성을 위한 평정을 할 때 공무원이 자격증을 소지하거나 도서·벽지 등 특수한 지역에 근무 경력이 있거나 탁월한 근무 실적이 있는 경우 가점을 함으로써 해당 기관에 대한 근무 유인 촉진 및 해당 공무원의 사기 앙양을 도모하고 있다.<sup>38)</sup>



##### (2) 加點評定の 種類

###### 가. 資格證 등 加點

사무관리 및 정보처리·통신분야 관련 자격증은 <표 2-4>의 구분에 따라 가점 평정하며, 하위 계급에서 가점평정한 동일한 자격증에 대하여는 다시 가점평정하지 못한다. 그리고 지방공무원 평정규칙에 규정된 자격증 중 당해 직급의 직무와 밀접한 관련이 있다고 인정하여 지정한 자격증과 외국에서 취득한 자격증 및 자격기본법에 의하여 국가가 공인한 민간자격 중 지방공무원 평정규칙에 지정된 자격증과 동일하거나 동등하다고 인정하여 지정한 자격증으로서, 당해 직렬의 당해 계급 또는 상위 계급에서 인정하는 자격증은 0.5 점, 당해 직렬의 바로 하위 계급에서 인정하는 자격증은 0.25점을 가산한다. 또한 사무관리 및 정보처리·통신분야 관련 자격증이 2개 이상인 경우와 기

38) 강성철 외, 전계서, 360면.

타 자격증이 2개 이상인 경우에는 그 중 하나만을 평정대상으로하고, 공무원으로 재직함으로써 취득한 자격에 대해서는 가점평정할 수 없다.

**〈표 2-4〉 자격증의 등급별 가점**

1. 사무관리 및 정보처리·통신분야 자격증

| 구 분   | 평 정 점 |               |
|---|-------|---------------|
|   | 5급    | 6급 이하·연구사·지도사 |
| · 워드프로세서 1급<br>· 컴퓨터활용능력 2급이상<br>· 정보관리기술사<br>· 전자계산조직 응용기술사<br>· 정보처리기사<br>· 전자계산기조직응용기사 | 0.25  | 0.5           |
| · 워드프로세서 2급<br>· 컴퓨터활용능력 3급<br>· 정보처리산업기사<br>· 전자계산기조직응용산업기사<br>· 사무자동화 산업기사              | 0.13  | 0.25          |
| · 워드프로세서 3급<br>· 정보처리기능사<br>· 정보기기운용기능사   | 0.08  | 0.15          |

2. 기타 자격증

| 구 분                              | 평정점  |
|----------------------------------|------|
| 당해 직렬의 당해 계급 또는 상위 계급에서 인정하는 자격증 | 0.5  |
| 당해 직렬의 바로 하위 계급에서 인정하는 자격증       | 0.25 |

자료 : 지방공무원 평정규칙 [별표 5].



**나. 特殊地 勤務經歷 加點**

공무원이 정기평정 기준일부터 10년(5급 공무원의 경우는 14년, 6급·연구사·지도사 및 기능 6급 이상의 기능직 공무원의 경우는 12년) 이내에 당해 계급에서 특수지<sup>39)</sup>의 해당 기관에서 근무한 경력(연구사 및 지도사의 경우 6급 및 7급 공무원으로 재직한 기간을 포함)이 있는 경우에 <표 2-5>처럼 일정한 점수를 가점하여 평정한다. 이 경우 지방공무원 재직시의 특수지 근무경력도 국가공무원의 해당 계급으로 근무한 경력으로 보아 이를 평정한다. 이러한 특수지 근무경력의 가산점은 1.25를 초과하여 평정할 수 없으며, 또한 가산점은 정기평정 기준일 현재까지의 근무경력에 대하여 경력 월수 단위로 계산하여 평정하되, 15일 이상은 1월로 계산하고 15일 미만은 산입하지 않는다.

**<표 2-5> 특수지 근무경력 가점**

| 특 수 지 근 무           | 가 점     |
|---------------------|---------|
| · 특수지 특·감지에서 근무한 경력 | 월 0.05  |
| · 특수지 읍지에서 근무한 경력   | 월 0.035 |
| · 특수지 병지에서 근무한 경력   | 월 0.025 |

자료 : 지방공무원 평정규칙 제24조 제1항.

**다. 實績加點**

소속 기관의 장은 목표 달성도의 평정점이 일정 기준을 초과하거나 평정 대상기간 중 탁월한 공적이 인정되는 경우 5점 범위 안에서 실적 가점을 부여할 수 있다. 이와 같이 실적 가점을 부여하고자 할 때에는 소속 기관의 장이 그 부여 요건과 기준 등을 평정대상 기간 전에 미리 정하여 평정대상 공무원에게 공개하여야 한다. 이러한 실적 가점의 반영기간 및 비율은 근무성적 평정점 반영방법을 준용하도록 하고 있다. 참고로 제주도교육청에서 정한 실적가점 기준은 <표 2-6>과 같다.

39) 특수지의 개념 및 구분은 지방공무원 수당규정 제12조 제1·2항의 규정에 의한다.

〈표 2-6〉

실적가점 기준

| 대 상 항 목        | 실 적 가 점              |         |
|----------------|----------------------|---------|
| 직무관련 유공표창 수상   | 훈·포장, 대통령표창 이상       | 1.0     |
|                | 국무총리표창               | 0.75    |
|                | 교육감표창 이상             | 0.5     |
| 제 안 상 수 상      | 중 앙 제 안              | 금 상 2.0 |
|                |                      | 은 상 1.5 |
|                |                      | 동 상 1.0 |
|                |                      | 장려상 0.5 |
| 제 안 상 수 상      | 자 체 제 안              | 은 상 1.0 |
|                |                      | 금 상 0.5 |
|                |                      | 동 상 0.3 |
|                |                      | 장려상 0.2 |
| 제도개선, 특별정책과제수행 | 탁월 2.0 우수 1.5 보통 1.0 |         |
| 친절공무원으로 선정된 자  | 1회당 1.0              |         |
| 외부 감사장         | 단체장 0.2              |         |

자료 : 제주도교육청 총무과, 1999.

### 라. 長期教育訓練 加點

국가전문행정연수원, 지방공무원 교육훈련 기관에서 장기교육 과정으로 편성·운영하는 교육과정과 장기 국외훈련 과정 및 소속 장관이 인정하는 이와 유사한 교육훈련 과정을 대상으로 하며, 8주 이상 16주 미만은 0.25점, 16주 이상 24주 미만은 0.5점, 24주 이상은 0.75점으로 평정하며 2개 이상의 장기교육 훈련 이수자는 그 중 유리한 것 하나만을 평정한다. 다만 장기교육 훈련 가점은 하향 조정하였으나 2001. 7. 31까지는 종전의 규정<sup>40)</sup>에 따라 평정한다.

## 3. 昇進基準의 一般的 原則

승진기준으로서 경력과 실적은 각각 그 특징을 달리하고 있으나 대부분의 국가에서 혼용되어 복수의 기준이 적용되고 있으며 이를 적용하는 데는 대체로 다음과 같은 요인이 고려되어야 한다.<sup>41)</sup>

첫째, 공직의 안정성과 재직자의 사기양양을 추구하면서도 행정의 능률향상이 적극적으로 고려되어야 한다.

둘째, 각 기준의 이점을 승진관리에 조화있게 반영할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 대상직위의 여건에 대응할 수 있도록 승진기준의 신축성 있게 고려되어야 한다.

넷째, 능력이 중요시되는 고위직에는 실적을 중요시해야 한다.

다섯째, 실적주의에 부합되는 공정한 승진관리의 필요성과 각 기관장의 재량권 행사의 필요성이 상호 조화될 수 있도록 하고 실적이 동일한 경우에는 경력을 기준으로 해야 할 것이다.

여섯째, 일정한 직위에 근무연한이 오래된 사람이 상위직을 담당하는데 요구되는 능력을 충분히 가지고 있다는 보장은 없으므로, 경력을 승진기준으로 하는 경우에는 계급과 직책의 차이에 따라 그 비중을 달리해야 한다.

40) 8주 이상 16주 미만 : 0.5점, 16주 이상 24주 미만 : 1.0점, 24주 이상 : 1.5점.

41) 김규정, 전계서, 615면.

## 第 2 節 地方公務員 昇進任用 方法의 變遷過程

본 절에서는 지방공무원법 제정 이후의 법 개정에 따른 승진임용 방법의 변천과정과 승진기준 요소별 배점비율의 변화과정을 살펴보기로 한다.

### 1. 法 改正에 따른 昇進任用 方法의 變遷<sup>42)</sup>

#### 1) 地方公務員法 制定 當時(법률 제1427호, 1963. 11. 1)

동일한 계급내의 승진 및 계급간의 승진은 근무성적·경력평정 기타 능력의 실증에 의하도록 하였다. 한편 지방3급(현행5급)공무원의 승진은 공개경쟁승진시험이나 특별승진시험을 거쳐 이에 합격한 자를 승진임용토록 했다. 공개경쟁승진시험은 내각사무처가 실시하며 서울특별시장, 부산시장, 도지사가 그 합격자를 3급(현행5급)공무원의 승진후보자명부를 작성하고 승진임용은 승진후보자 명부 순위에 따라 승진임용 하도록 하며 그 방법은 신규임용 방법에 의하도록 하고, 특별승진시험은 당해 기관의 승진후보자명부 중에서 임용하고자 할 때 임용예정 인원의 3배수 범위 안에서 특별승진시험을 거치는 오늘날의 일반승진시험과 유사한 제도였다고 볼 수 있다.

#### 2) 地方公務員法 第6次 改正(법률 제2594호, 1973. 3. 12)

종전까지는 지방3급(현행5급)에의 승진방법만 규정하던 것을 각 계급별 승진시험방법을 다음과 같이 구체적으로 규정하였다.

지방4급(현행6급)에서 지방3급(현행5급)으로 승진하는 경우 승진후보자명부의 고순위자 순으로 임용하고자 하는 결원의 2배수 내지 5배수의 인원내 대하여 특별승진시험을 거쳐 승진임용하며, 이외의 승진임용은 임용하고자 하는 결원 수에 대하여 승진후보자명부의 고순위자 순에 의하여 대통령령으로 정하는 범위 안에서 임용한다.

42) 한국법제연구원, 「대한민국 법률 연혁집」, 지방제도(2).

### 3) 地方公務員法 第8次 改正(법률 제3152호, 1978. 12. 6)

지방3급(현행5급) 특별승진시험에 의한 승진에 있어 그 응시 배수를 종전까지는 결원에 대한 2배수 내지 5배수 범위 내로 하던 것을 결원 또는 예상결원의 2배수 내지 5배수의 인원에 대하여 특별승진시험에 응시토록 하였으며 또한 승진후보자가 결원 또는 결원과 예상결원의 2배수 이내인 경우에는 승진후보자 전원을 응시하게 함으로써 위의 배수를 적용하지 아니할 수 있도록 하는 예외규정을 신설하였다.

### 4) 地方公務員法 第9次 改正(법률 제3448호, 1981. 4. 20)

현행 승진임용방법으로 정착된 이 개정 지방공무원법에서는 승진방법을 구체적으로 규정하여 계급간의 승진임용은 근무성적·경력평정 기타 능력의 실증에 의하되 1급 내지 3급 공무원에의 승진임용은 능력과 경력 등을 고려하여 임용하며 5급공무원의 승진임용은 승진시험에 의하도록 하였고, 일반직과 별정직으로 분류했던 공무원의 구분을 경력직과 특수경력직공무원으로 구분하였으며, 공무원의 계급을 1급에서 9급까지로 9등급화하였다.

승진시험에 의하여 승진(5급으로 승진)하는 경우 일반승진시험(종전 특별승진시험)합격자 중에서 대통령령이 정하는 승진임용 순위에 의하여 임용하도록 하고 공개경쟁승진시험 합격자는 종전과 같이 신규임용방법에 의하도록 하였다. 또한 4급 및 6급 내지 8급 공무원으로 승진하는 경우 동일 직렬의 바로 하급 공무원 중에서 임용하되, 임용하고자 하는 결원수에 대하여 승진후보자명부의 고순위에 의하여 대통령령이 정하는 범위 안에서 임용하였으며, 승진후보자명부는 임용권자가 근무성적평정·경력평정 기타 능력의 실증에 의한 순위에 의하여 직급별로 작성하도록 하고 그 구체적인 작성방법 등은 대통령령으로 정하도록 위임하였다.

### 5) 地方公務員法 第16次 改正(법률 제4797호, 1994. 12. 22)

지방공직사회에 일하는 분위기를 조성하기 위하여 5급(사무관) 승진시험제도를 개선하고, 근무성적이 우수한 지방공무원에게 성과급을 지급할 수 있도록

록 하는 근거를 신설하였으며, 지방공무원의 신분보장 및 권익보호를 위하여 직위해제요건을 강화하고, 인사의 공정성과 안정성을 확보하기 위하여 인사위원회의 구성 및 기능을 보강하였다. 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

지방자치법의 개정으로 읍장·면장 및 동장을 별정직 지방공무원에서 일반직 지방공무원으로 임용하도록 하고, 인사의 공정성을 확보하기 위하여 인사위원회의 위원 중 외부 전문가로 위촉되는 위원수를 구성위원 총수가 7인인 경우는 2인에서 3인으로 하고, 공무원 충원계획 및 보직관리기준 등에 대한 사전심의권을 부여하는 등 인사위원회 기능을 강화하였다.

종전에는 5급공무원에의 승진임용은 반드시 승진시험을 거치도록 되었으나, 승진시험을 거치도록 하되, 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 인사위원회의 심의를 거쳐 임용할 수 있도록 하였다. 또한 근무성적평정이 우수한 공무원에게 특별상여수당을 지급하거나 특별승급시킬 수 있도록 하는 근거를 신설하였다.

#### 6) 地方公務員法 第20次 改正(법률 제5426호, 1997. 12. 13)

지방공무원의 권익보호 및 신분보장을 위하여 지방자치단체별로 하나의 인사위원회를 설치·운영하던 것을 시·도의 경우 두 개의 인사위원회를 설치할 수 있는 근거를 마련하여 보직관리기준 및 승진·전보임용기준에 대하여는 인사위원회의 의결을 거치도록 하고 공무원의 승진임용을 합리적이고 공정하게 운영하기 위하여 모든 계급에의 승진임용을 하는 때에는 미리 당해 인사위원회의 심의를 거치도록 하였다.

#### 7) 地方公務員法 第21次 改正(법률 제5568호, 1998. 9. 19)

지방자치단체 인력의 신진대사를 촉진하고 지방행정의 생산성과 경쟁력을 강화하기 위하여, 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合), 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 되었을 때의 직권면직의 기준과 절차를 정하고 공무원의 정년을 1년씩 단축하며, 조기퇴직자에 대한 수당의 지급근거를 마련하였다.

## 2. 昇進基準 要素別 配點比率의 變化

우리나라 지방공무원의 계급간 승진임용은 근무성적평정, 경력평정, 기타 능력의 실증에 의하도록 되어 있으며(지방공무원법 제38조), 공무원의 승진 후보자명부 작성시 기준요소도 근무성적평정, 경력평정, 훈련성적이다. 1961년 4월 15일 공무원임용령(국무원령 제240호)전면 개정 이후 승진기준 요소별 배점비율의 변화과정을 살펴보면 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 승진기준 요소별 배점비율의 변화과정

(단위 : %)

| 구 분                    | 근 무 성 적              | 경 력 평 정              | 훈 련 성 적 |
|------------------------|----------------------|----------------------|---------|
| 61. 4. 15 - 61. 12. 22 | 25                   |                      |         |
| 61. 12. 23 - 63. 5. 31 | 40                   | 60                   |         |
| 63. 6. 1 - 65. 12. 5   | 40                   | 40                   | 20      |
| 65. 12. 6 - 67. 4. 24  | 40                   | 40                   | 10      |
| 67. 4. 25 - 73. 4. 30  | 40                   | 40                   | 20      |
| 73. 5. 1 - 81. 6. 9    | 40                   | 35                   | 20      |
| 81. 6. 10 - 84. 12. 31 | 45                   | 35                   | 20      |
| 85. 1. 1 - 91. 6. 26   | 5급 : 50<br>6급이하 : 40 | 5급 : 35<br>6급이하 : 45 | 20      |
| 91. 6. 27 - 96. 11. 17 | 5급 : 50<br>6급이하 : 40 | 5급 : 35<br>6급이하 : 45 | 15      |
| 96. 11. 18 - 99. 7. 2  | 5급 : 50<br>6급이하 : 40 | 5급 : 30<br>6급이하 : 40 | 20      |
| 99. 7. 3 -             | 50                   | 30                   | 20      |

주 : 1. 61년 4월 - 12월에 있었던 공무원 전형에서는 논문고사50% 및 면접고사25%가 따로 있었음.

2. 65년 12월 - 67년 4월에는 승진조사위원회가 나머지 20%를 평정하였음.

승진기준 요소별 배점비율의 변화과정을 살펴보면 교육훈련 배점비율에는 큰 변화가 없었고, 경력평정 배점비율은 낮추고 근무성적 배점비율은 높이는 추세로 변화되었다. 현행 승진기준 요소별 배점비율은 공직사회의 일하는 풍토 정착을 위해 능력있고 열심히 일하는 공무원을 우대하는 공직풍토를 조성하자는 취지에서 행자부에서는 99. 7. 3일 지방공무원평정규칙을 개정하여 6급 이하 공무원도 5급 공무원과 마찬가지로 근무성적 배점비율을 40점에서 50점으로 높이고, 경력평정 배점비율은 40점에서 30점으로 낮추는 실적위주의 인사관리 체제로 강화하였다. 그러나 이같은 행자부 개편안을 두고 제주도와 4개 시·군 공직자들 상당수는 개선방안을 긍정 평가하면서도 민선시대 단체장 눈치보기가 심화되지 않을까 우려하는 입장을 보이고 있다. 이는 근무성적 평가 자체가 주관적 요소가 많을 뿐만 아니라 단체장의 입김에 따라 좌우될 소지가 많다는 판단 때문이다.<sup>43)</sup>

### 第 3 節 現行 地方公務員 昇進制度

#### 1. 一般昇進制度에 의한 昇進

계급간 승진제도를 보면 1급 내지 3급공무원에의 승진임용에 있어서는 능력과 경력 등을 고려하여 임용한다.<sup>44)</sup> 1급공무원에의 승진은 바로 하급공무원 중에서, 2급 및 3급공무원에의 승진은 동일 직군내 바로 하급공무원 중에서 각각 임용한다.<sup>45)</sup>

한편, 4급공무원으로의 승진임용 및 6급 이하의 승진임용은 동일 직렬 내의 바로 하급공무원 중에서 근무성적, 경력평정, 훈련성적의 종합점수에 의한 승진 후보자명부의 고순위자순으로 임용하고자 하는 결원수에 대하여 <표 2-8>에 해당하는 사람 중에서 임용한다.<sup>46)</sup>

43) 제주신문, 98. 11. 25.

44) 지방공무원법 제38조 제1항.

45) 지방공무원법 제39조 제1항.

46) 지방공무원임용령 제30조 제1항.



〈표 2-8〉 임용하고자 하는 결원수에 대한 승진임용 범위

| 임용하고자 하는 결원수 | 승진후보자명부에 의한 순위가 다음에 포함되는자    |
|--------------|------------------------------|
| 1 ~ 5        | 결원 1인당 4배수                   |
| 6 ~ 10       | 결원 5인을 초과하는 매 1인당 3배수 + 20인  |
| 11 이상        | 결원 10인을 초과하는 매 1인당 2배수 + 35인 |

자료 : 지방공무원임용령 제30조제1항 및 제38조 제3항 관련.

그리고, 6급공무원을 5급공무원으로 승진임용하고자 하는 경우에는 일반승진시험·공개경쟁승진시험 또는 인사위원회의 승진의결을 거쳐 임용하여야 한다.<sup>47)</sup> 임용권자는 6급공무원의 승진임용방법을 승진임용 예정직급별로 일반승진시험·인사위원회의 승진의결·일반승진시험과 인사위원회의 승진의결의 병행방법 중에서 하나를 지정하여 운영할 수 있으며 필요한 경우에는 이를 변경할 수 있다. 이 경우 임용권자는 지정 또는 변경된 사항을 15일 이내에 행정자치부장관 또는 교육부장관에게 보고(시장·군수 및 구청장은 시·도지사 경유)하여야 하며, 변경된 승진임용방법은 그 변경일 1년 이후부터 적용한다.<sup>48)</sup>

일반승진시험은 시험요구일 현재 당해 기관의 5급에의 승진후보자 명부중에서 승진임용이 제한되거나 응시자격이 정지 중에 있는 자를 제외한, 고순위자순으로 결원과 예상결원을 합한 승진예정인원의 〈표 2-9〉의 응시배수에 해당하는 인원내 대하여 행정자치부장관 또는 교육부장관이 정한 기한 내에 행정자치부장관 또는 교육부장관에게 시험의 실시를 요구하여야 하며(지방공무원임용령 제35조 제1항), 합격자의 결정은 필기시험성적과 승진후보자명부성적을 일정한 비율에 따라 배정하여 합산한 성적으로 합격자를 결정한다. 현재 필기시험성적 70%, 승진후보자명부성적 30%의 비율로 배분하고 있다.<sup>49)</sup>

인사위원회의 승진의결을 거치고자 할 때에는 인사위원회 개최일 현재 5급에의 승진후보자명부의 고순위자순으로 승진예정 인원내 대하여 〈표 2-8〉에

47) 지방공무원임용령 제38조 제2항.

48) 지방공무원임용령 제38조 제2항.

49) 공무원임용시험령 제11조 제2항.

해당하는 자를 승진의결 대상으로 한다.

일반승진시험과 인사위원회의 승진의결의 방법을 병행하는 경우 그 임용방법별 승진임용 인원의 비율은 승진임용 예정인원수의 각 5할로 한다.

공개경쟁승진은 소속기관과는 관계없이 승진요건을 갖춘 6급공무원을 공개경쟁시험을 거쳐 5급공무원으로 승진임용하는 것이다. 공개경쟁승진시험은 승진기회의 균형을 유지하고 유능한 공무원을 발탁·기용하기 위하여 필요한 경우 행정자치부장관이 실시한다.<sup>50)</sup>

〈표 2-9〉 일반승진시험 응시대상 범위

| 결 원 및<br>예상결원수 | 응 시 배 수                               |
|----------------|---------------------------------------|
| 1 ~ 5          | 2 ~ 5배수                               |
| 6 ~ 10         | 10내지25에 5를 초과하는 매 1에 대하여 2~4배수를 더한수   |
| 11 ~ 15        | 20내지45에 10를 초과하는 매 1에 대하여 2~3배수를 더한 수 |
| 16이상           | 30내지 60에 15를 초과하는 매 1에 대하여 2배수를 더한 수  |

자료 : 지방공무원임용령 제35조 제1항 관련.

## 2. 特別昇進制度에 의한 昇進

일반승진제도에 의한 승진임용의 예외로서 지방공무원이 다음에 해당할 때에는 특별승진임용할 수 있다. 다만, 6급 공무원에 대하여는 승진시험에 우선 응시하게 하거나 인사위원회의 승진의결 대상자로 할 수 있다.

첫째, 청렴과 투철한 봉사정신으로 직무에 정려하여 공무집행의 공정성 유지와 깨끗한 공직사회 구현에 있어서 다른 공무원의 귀감이 되는 자,

둘째, 직무수행 능력이 탁월하여 행정발전에 지대한 공헌을 한 자,

50) 김규정, 전계서, 616면.

셋째, 제안의 채택 시행으로 국가 또는 지방자치단체의 예산절감 등 행정운영 발전에 현저한 실적이 있는 자,  
넷째, 재직 중 공적이 특히 현저한 자가 명예퇴직할 때,  
다섯째, 재직 중 공적이 특히 현저한 자가 공무로 인하여 사망한 때이다.<sup>51)</sup>

### 3. 自治時代의 變化된 昇進方法

민선자치시대 이후 지방행정의 환경에 많은 변화를 가져오고 있는 가운데 지방공무원의 인사환경이 소리없이 급격하게 변화하고 있다. 그 중 대표적인 변화가 5급공무원에의 승진방법의 변경이다.

'95년까지는 5급공무원에의 승진임용은 승진시험을 거치도록 되었으나, '94. 12. 22 지방공무원법의 개정으로 5급공무원에의 승진임용에 있어서는 승진시험을 거치도록 하되, 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 인사위원회의 심의를 거쳐 임용할 수 있도록 하여 '95. 7. 1 지방공무원임용령의 개정으로 5급에의 승진임용 방법은 임용권자가 일반승진시험 방법 또는 인사위원회의 심의방법 중에서 선택하여 운영할 수 있도록 함에 따라, '96년부터 대부분이 자치단체가 심사승진의 방법을 택하여 시행하여 왔으나, 행정자치부에서는 민선시대 들어 5급에의 승진임용 방법을 심사제로 전환한 이후, 공무원의 출서기가 기승을 부리는 등 각종 부작용이 속출함에 따라 심사와 시험의 두 가지 방법으로만 운영하던 5급에의 승진임용을 '98. 2. 20 지방공무원임용령의 개정으로 현재는 일반승진시험, 인사위원회의 승진의결, 일반승진시험과 인사위원회의 승진의결의 병행 방법 중에서 임용권자가 지정토록 되어 있다(〈표2-10〉). 그 결과 전국 271개 광역·기초단체 중 부산광역시등 5개 자치단체는 일반승진시험, 서울특별시와 산하 14개 구청은 일반승진시험과 인사위원회의 승진의결의 병행 방법을 채택하고 있으나 이외의 모든 자치단체들은 인사위원회의 승진의결의 방법을 채택하고 있다(〈표2-11〉). 5급 승진시험제도에 관하여 종전에도 많은 논의가 있었으나, 이것이

---

51) 지방공무원법 제39조의 3 제1항.

'94. 12. 22 지방공무원법 개정(일반승진시험에서 일반승진시험 또는 인사위원회 심의방법)으로 민선자치시대 이후 급속히 자치단체별로 철폐된 것이다. 문제는 5급 승진시험 철폐 자체에 있는 것이 아니고, 철폐 이후 어떠한 원칙으로 인사행정의 공정한 운영을 기해 공무원의 정치적 중립과 실적제의 확립을 지켜나가느냐에 있다 하겠다.

종전의 승진시험제도는 부작용도 많았다. 실무와 전문성과의 관련성이 먼 시험과목과 출제경향으로 승진대상자들의 신체적·심리적·경제적 부담이 가중되어 공무수행에도 막대한 지장을 초래한 것이 사실이다. 그렇다고 승진시험 자체가 갖는 장점이 없었던 것도 아니다. 연구하고 공부하는 분위기가 침체된 공무원사회에 면학 분위기를 일신하는데 기여하여 전체적으로 지적 능력향상에 기여한 것도 사실이다.

이러한 승진시험제도의 폐지는 공무원사회 분위기를 실적주의에서 신업관주의(new spoils-system)로 빠져들게 하고 있다. 과거의 업관주의는 집권당에 충성하여 인사상의 논공행상을 누렸으나, 정당의 역할이 미흡한 상태의 현행 민선자치시대에는 오로지 공무원들에게 단체장에 대한 충성심을 불러 일으켜 인사상의 불이익을 받지 않기 위한 경쟁이 치열하게 전개 되고 있다. 그 충성심의 경쟁은 우선 단체장의 재선에 얼마만큼 기여할 수 있느냐에 초점이 맞추어지는 경향이 있다. 바야흐로 많은 공무원들은 오직 주민을 위한 공직임무 수행보다는 단체장의 심기나 유권자의 관리에 신경을 곤두세워 오로지 단체장에 대한 충성심을 발휘하지 않고는 원하는 보직이나 승진을 기대할 수 없게 되지 않을까 우려하고 있는 실정이다.

공무원의 실적제의 확립이나 정치적 중립은 관치행정시대나 자치행정시대나 변함없이 지켜져야 할 인사행정이 불문율이다. 새 천년을 열어가야 할 민선 2기 지방자치시대가 출범하여 지방자치제의 재정립을 위한 시점에 지방공무원의 신업관주의 물결에 휩쓸려서 우리 헌법이 정한 공무원의 정치적 중립과 실적제의 확립에 상처를 줄 개연성이 어느 때보다도 높아지게 될 것을 경계해야 할 것이다. 따라서, 승진시험철폐 이후 지방공무원의 승진제도는 무엇보다도 단체장에 대한 충성심 경쟁을 통한 신업관주의의 출현을 제도적으로 막을 수 있는 대안의 정립되어야 한다.<sup>52)</sup>

52) 박응격, “민선자치단체장 시대의 인사행정”, 「자치행정」, 1996년 12월호, 81면.

<표 2-10>

5급 승진방법 개정 내용

| 구분       | 종 전   | 개 정  | 재 개정   |
|----------|---|--|--|
| 지방공무원법   | 제38조 ① ...1급 내지 3급공무원에의 ...능력과 경력 등을 고려하여 임용하며, 5급공무원에의 ...승진시험을 거쳐야한다. | 제38조 ① ... ,5급 공무원의 승진임용에 있어서는 승진시험을 거치도록 하되, 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 인사위원회의 심의를 거쳐 임용할 수 있다. (94. 12. 22)  | 제38조 ① ... ,5급공무원에의 승진임용에 있어서는 승진시험을 거치도록 하되, 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 인사위원회의 의결을 거쳐 임용할 수 있다. (97. 12. 13)  |
| 지방공무원임용령 | 제38조 ① 6급 공무원을 5급공무원으로 승진임용하고자 할 때에는 일반승진시험 또는 공개경쟁시험을 거쳐야 한다.          | 제38조 ① 6급공무원을 5급공무원으로 승진임용하고자 하는 경우에는 일반승진시험, 공개경쟁승진시험 또는 인사위원회의 심의를 거쳐 임용하여야 한다.<br>② 임용권자는 제1항의 규정에 의한 6급공무원의 ...일반승진시험방법 또는 인사위원회의 심의 방법 중에서 정한 후 15일 이내에 내무부장관 또는 교육부장관에게 보고(시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사 경유)하여야 하며, 이를 변경하는 경우에도 또한 같다. 이 경우 승진임용방법을 변경하는 때에는 그 변경된 승진임용방법은 그 변경일 1년 이후부터 적용한다. (95. 7. 1) | 제38조 ① 6급공무원을 5급공무원으로 승진임용하고자 하는 경우에는 일반승진시험·공개경쟁승진시험 또는 인사위원회의 승진의결을 거쳐 임용하여야 한다. (98. 2. 20)<br>② 임용권자는 제1항의 규정에 의한 6급공무원의 승진임용방법을 승진임용예정 직급별로 다음 각호의 방법 중에서 하나를 지정하여 운영할 수 있으며 필요한 경우에는 이를 변경할 수 있다. 이 경우 임용권자는 지정 또는 변경된 사항을 15일 이내에 행정자치부장관 또는 교육부장관에게 보고(시장·군수 및 구청장은 시·도지사 경유)하여야 하며, 변경된 승진임용방법은 그 변경일 1년 이후부터 적용한다. ( 98. 2. 20)<br>1. 일반승진시험<br>2. 인사위원회 승진의결<br>3. 일반승진시험과 인사위원회 승진의결의 병행 |

자료 : 대한민국법률 연혁집, 한국법제연구원, 지방제도(2).

〈표 2-11〉 지방자치 단체별 5급 승진방법 현황

| 승진방법                 | 자치단체별  |
|----------------------|--|
| 인사위원회의 승진결           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역(14) : 대구·인천·광주·대전·울산광역시, 경기도, 강원도, 충청남·북도, 전라남·북도, 경상남·북도, 제주도</li> <li>- 기초(237) : 서울특별시, 부산광역시, 전라남도 18개 군·구청외 전 기초단체</li> </ul> |
| 일반승진시험               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역(1) : 부산광역시(변경 검토중)</li> <li>- 기초(4) : 서울특별시 2개 구청, 부산광역시 1개 구청 전라남도 1개 군</li> </ul>  |
| 일반승진시험과인사위원회 승진결의 병행 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역(1) : 서울특별시(2000. 11. 24부터)</li> <li>- 기초(14) : 서울특별시 14개 구청</li> </ul>   |

자료 : 행정자치부 인사국 고시과, 2000.

## 第 4 節 分析틀의 定立

### 1. 研究 分析의 틀

본 연구에서는 민선 자치시대이후 승진제도 운영실태에 대하여 승진임용, 근무성적평정 등 승진의 기준요소 및 인사위원회의 운영 실태를 분석하여 승진제도의 공정성, 객관성, 합리성을 분석지표로 삼아 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고자 한다. 이와 같은 연구 분석의 틀을 도표화하면 〈그림 2-1〉과 같다.

<그림 2-1>

연구 분석의 틀



## 2. 昇進制度의 實態分析 및 測定指標

### 1) 昇進任用의 運營實態

승진임용의 운영실태 분석은 다음과 같이 두 가지로 나누어 검토해 보고자 한다.

첫째, 민선시대 인사운영 행태에 대한 지방공무원의 인식을 조사·분석하여 승진의 공정성, 객관성, 투명성을 향상시킬 수 있는 개선방안을 제시한다.

둘째, 지방공무원의 바람직하다고 생각하는 5급에의 승진임용방법을 조사하고, 현재 시행되고 있는 심사승진제도의 문제점을 임용권자의 재량권 남용 방지와 공무원들의 자질향상 측면을 중심으로 개선방안을 모색한다.

이상과 같은 두 가지 요소를 분석하기 위한 구체적인 측정지표는 다음과 같다.

- 1) 민선과 관선시대 인사행정의 공정성에 대한 인식
- 2) 민선시대 인사에 영향을 미치는 요인
- 3) 승진제도의 공정성에 대한 인식
- 4) 공정한 승진을 위한 방안
- 5) 바람직한 공무원 승진임용방법
- 6) 심사 승진에 영향을 미치는 요인
- 7) 현행 5급 심사승진제도 하에서 승진할 전망에 대한 인식

### 2) 昇進의 基準要素 運營實態

승진의 기준요소 운영실태 분석은 다음과 같이 세 가지로 나누어 분석해 보고자 한다.

첫째, 근무성적평정 제도에서는 평정방법, 평정결과의 활용, 평정결과의 신뢰도, 결과의 비공개 측면을 중심으로 운영실태를 분석하고, 시정되어야 할 점을 찾아내어 대안을 모색한다.



둘째, 경력평정에서는 공무원 경력, 기타 경력으로 일률적으로 나누어 평정하는 현행제도의 타당성을 측정하고, 가점제도에 대한 형평성 측면의 분석을 통해 대안을 모색한다.

셋째, 훈련성적 평정에서는 교육훈련이 안고 있는 문제점을 분석하고 개선 방안을 제시한다.

이상과 같은 세 가지 요소를 분석하기 위한 구체적인 측정지표는 다음과 같다.

- 1) 승진후보자명부 작성에 있어서 평정요소별 배점비율의 문제
- 2) 근무성적평정 등급과 평정비율의 강제배분 문제
- 3) 근무성적평정 결과의 활용문제
- 4) 근무성적평정 결과의 공개 여부
- 5) 근무성적평정 결과에 대한 신뢰도
- 6) 경력평정의 타당성 여부
- 7) 교육훈련제도의 문제점
- 8) 가점제도에 대한 견해



### 3) 人事委員會의 運營實態

인사위원회의 운영실태에 대한 인식을 조사·분석하여 위원회의 중립성과 독립성을 향상시킬 수 있는 개선방안을 제시하고, 인사행정의 공정성, 중립성, 전문성 확립에 기여할 수 있도록 인사위원회의 행정적, 준입법적, 준사법적 권한 강화 방안을 제시한다.

### 第 3 章 地方公務員 昇進制度의 實態分析 및 問題點

#### 第 1 節 調査 및 分析方法

자치시대 지방공무원 승진제도에 대한 실태와 대안적 방안에 대한 제주도 지방공무원들의 인식을 알아보기 위해 설문 17개와 개인신상에 대한 질문 3개로 구성된 설문조사를 통한 실증적 분석을 실시하였다.

설문조사는 제주도청, 시·군청, 교육행정기관, 읍·면·동의 4~9급 일반직 공무원 총 정원 2,480명을 모집단으로 하여, 기관별 비율 배분을 하고 2000년 3월 21일부터 28일까지 350매를 배부하여 334매를 회수하였고, 자료로서 가치가 없는 4매를 제외하고 330매의 조사자료를 가지고 분석을 실시하였다. 표본의 크기는 모집단의 총 정원 2,480명의 13.3%이다.

본 연구의 목적을 위해 자료의 분석은 SPSSWIN 통계패키지를 사용하였고 빈도분석을 활용하여 일반적인 응답결과를, 각 문항에 대해 주요변수로 둔 재직기관과 재직년수 및 직급에 따라 교차분석(crosstabulations)을 실시하고 집단간 의미성을 알아보하고자 하였으며 각 문항간 교차분석을 통해 다양한 연구자료를 얻고자 하였다.

설문조사 대상 기관별 4~9급 일반직 공무원 정원은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 설문조사 대상 기관별 공무원 정원현황

| 기 관 별  | 합계    | 4급 | 5급  | 6급  | 7급  | 8급  | 9급  |
|--------|-------|----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 합 계    | 2,480 | 48 | 230 | 619 | 823 | 562 | 198 |
| 도 청    | 395   | 31 | 101 | 128 | 128 | 7   |     |
| 시·군청   | 970   | 9  | 60  | 285 | 315 | 219 | 82  |
| 읍·면동   | 612   |    | 43  | 80  | 190 | 183 | 116 |
| 교육행정기관 | 503   | 8  | 26  | 126 | 190 | 153 |     |

자료 : 제주도·시·군 통계연보, 제주교육통계연보, 1999.

응답자의 재직기관별 분포를 보면 도청 16.4%, 시·군청 35.5%, 교육행정기관 27.9%, 읍·면·동이 20.3%이다. 조사대상 기관의 공무원 비율과 비교해 볼 때 이와 유사한 대표성을 가진다고 할 수 있다.

**<표 3-2>                      응답자의 재직기관별 분포**

| 재 직 기 관 | 빈 도 | 비 율  |
|---------|-----|------|
| 도 청     | 54  | 16.4 |
| 시·군청    | 117 | 35.5 |
| 교육행정기관  | 92  | 27.9 |
| 읍·면·동   | 67  | 20.3 |
| 합 계     | 330 | 100  |

응답자의 재직년수별 분포를 보면 5년미만 10.0%, 5~10년 사이가 23.3%, 10~15년 사이가 17.9%, 15~20년 사이가 17.6%, 20~25년 사이가 18.8%, 25년 이상이 12.4%로 골고루 분포되어 있다.

**<표 3-3>                      응답자의 재직년수별 분포**

| 재 직 년 수  | 빈 도 | 비 율  |
|----------|-----|------|
| 5년 미만    | 33  | 10.0 |
| 5 ~ 10년  | 77  | 23.3 |
| 10 ~ 15년 | 59  | 17.9 |
| 15 ~ 20년 | 58  | 17.6 |
| 20 ~ 25년 | 62  | 18.8 |
| 25년 이상   | 41  | 12.4 |
| 합 계      | 330 | 100  |



위해 조사를 하였던 바 그 결과는 <표 3-5>와 같다.

**<표 3-5> 민선과 관선시대 인사행정의 공정성 비교**

(인원 : 330명)

| 질 문 : 자치시대 인사행정이 관선시대와 비교해서 어느 정도 공정해졌다고 생각하십니까? |           |            |            |             |
|--|-----------|------------|------------|-------------|
| 많이 공정  | 조금 공정     | 그저그렇다      | 별로<br>공정못함 | 아 주<br>공정못함 |
| 14(4.2%)   | 59(17.9%) | 132(40.0%) | 94(28.5%)  | 31(9.4%)    |

조사결과 공정하다고 인식하는 긍정적인 응답은 22.1%에 불과하여 대부분의 공무원들이 부정적 시각을 보이고 있음을 알 수 있다.

이에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류해본 교차분석에 의하면, 도청, 시·군청, 교육행정기관, 읍·면·동사무소 소속 공무원 모두 공정하지 않다는 견해가 다수를 차지하고 있으며, 단지 시·군청 공무원의 경우 공정하다는 긍정적인 응답 비율이 35.1%로 타 기관에 비해 상대적으로 높을 뿐이다(<표 3-6>).

**<표 3-6> 공정성과 재직기관간의 교차분석**

| 재직기관       | 공정성구분        |               |                |               |               | 계             |
|------------|--------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
|            | 많이공정         | 조금공정          | 그저그렇다          | 별로<br>공정못함    | 아 주<br>공정못함   |               |
| 도청         | 1<br>(1.9%)  | 6<br>(11.1%)  | 22<br>(40.7%)  | 19<br>(35.2%) | 6<br>(11.1%)  | 54<br>(100%)  |
| 시·군청       | 9<br>(7.7%)  | 32<br>(27.4%) | 41<br>(35.0%)  | 24<br>(20.5%) | 11<br>(9.4%)  | 117<br>(100%) |
| 교육행정<br>기관 | 1<br>(1.1%)  | 8<br>(8.7%)   | 41<br>(44.6%)  | 30<br>(32.6%) | 12<br>(13.0%) | 92<br>(100%)  |
| 읍·면·동      | 3<br>(4.5%)  | 13<br>(19.4%) | 28<br>(41.8%)  | 21<br>(31.3%) | 2<br>(3.0%)   | 67<br>(100%)  |
| 합계         | 14<br>(4.2%) | 59<br>(17.9%) | 132<br>(40.0%) | 94<br>(28.5%) | 31<br>(9.4%)  | 330<br>(100%) |

$$\chi^2 = 27.724, \quad df = 12, \quad P = 0.006$$

따라서 민선이후 자치단체의 인사가 공정하지 않게 이루어지고 있다고 공무원들은 인식하고 있다고 판단된다.

이러한 요인을 알아보기 위하여 인사에 영향을 미친다고 생각되는 요인을 제시하고 영향을 미치는 요인 순서대로 기재토록 하였다. 조사결과 <표 3-7>과 같다.

**<표 3-7> 인사에 영향을 미치는 요인**

(인원 : 330명)

| 구 분 | 업무능력          | 경 력            | 정 실<br>(학연,지연,기여도 등) | 외부청탁           | 비 고<br>(무응답) |
|-----|---------------|----------------|----------------------|----------------|--------------|
| 1순위 | 83<br>(25.2%) | 32<br>(9.7%)   | 187<br>(56.7%)       | 27<br>(8.2%)   | 1<br>(0.3%)  |
| 2순위 | 51<br>(15.5%) | 60<br>(18.2%)  | 76<br>(23.0%)        | 127<br>(38.5%) | 16<br>(4.8%) |
| 3순위 | 98<br>(29.7%) | 121<br>(36.7%) | 48<br>(14.5%)        | 47<br>(14.2%)  | 16<br>(4.8%) |
| 4순위 | 88<br>(26.7%) | 101<br>(30.6%) | 11<br>(3.3%)         | 113<br>(34.2%) | 17<br>(5.2%) |

조사결과 나타난 바와 같이 민선이후 자치단체의 인사가 정실, 외부청탁 등 비합리적인 방향으로 흐르고 있음을 알 수 있다.

응답자의 재직기관별로 분류해본 교차분석에 의하면 인사행정의 공정성 비교에 대한 응답결과와 마찬가지로 도청, 시·군청, 교육행정기관, 읍·면·동사무소 소속 공무원 모두 학연, 지연, 기여도 등 정실에 의한 비합리적인 요인이 지배하고 있다고 인식하고 있으며, 단지 시·군청 공무원의 경우 업무능력이 인사에 영향을 미친다고 응답한 비율이 33.3%로 타 기관에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다(<표 3-8>).

〈표 3-8〉 인사에 영향을 미치는 요인과 재직기관간의 교차분석

| 재 직 기 관      | 응답자수 | 인사에 영향을 미치는 요인 1순위 |               |                |               |
|--------------|------|--------------------|---------------|----------------|---------------|
|              |      | 업무능력               | 경 력           | 정 실            | 외부청탁          |
| 도 청          | 54   | 12<br>(22.2%)      | 3<br>(5.6%)   | 36<br>(66.7%)  | 3<br>(5.6%)   |
| 시·군 청        | 117  | 39<br>(33.3%)      | 15<br>(12.8%) | 55<br>(47.0%)  | 8<br>(6.8%)   |
| 교육 행정<br>기 관 | 91   | 10<br>(11.0%)      | 6<br>(6.6%)   | 64<br>(70.3%)  | 11<br>(12.1%) |
| 읍·면·동        | 67   | 22<br>(32.8%)      | 8<br>(11.9%)  | 32<br>(47.8%)  | 5<br>(7.5%)   |
| 합 계          | 329  | 83<br>(25.2%)      | 32<br>(9.7%)  | 187<br>(56.8%) | 27<br>(8.2%)  |

$$\chi^2 = 24.701 \quad df = 9, \quad P = 0.003$$

또한 공정성과 인사에 영향을 미치는 요인에 대한 교차분석 결과 공정하다고 인식할수록 업무능력이, 불공정하다고 인식할수록 정실이 인사에 영향을 미친다고 응답하고 있어 공정성과 인사에 영향을 미치는 요인과는 상관관계가 높게 나타났다(〈표 3-9〉).

〈표 3-9〉 공정성과 인사에 영향을 미치는 요인과의 교차분석

| 공정성 구분  | 인사에 영향을 미치는 요인 1순위 |           |            |           |           |
|---------|--------------------|-----------|------------|-----------|-----------|
|         | 업무능력               | 경 력       | 정 실        | 외부청탁      | 계         |
| 많이 공정   | 11(78.6%)          | 1(7.1%)   | 2(14.3%)   |           | 14(100%)  |
| 조금 공정   | 33(56.9%)          | 10(17.2%) | 12(20.7%)  | 3(5.2%)   | 58(100%)  |
| 그저그렇다   | 31(23.5%)          | 19(14.4%) | 72(54.5%)  | 10(7.6%)  | 132(100%) |
| 별로 공정못함 | 7(7.4%)            | 1(1.1%)   | 75(79.8%)  | 11(11.7%) | 94(100%)  |
| 아주 공정못함 | 1(3.2%)            | 1(3.2%)   | 26(83.9%)  | 3(9.7%)   | 31(100%)  |
| 합 계     | 83(25.2%)          | 32(9.7%)  | 187(56.8%) | 27(8.2%)  | 329(100%) |

$$\chi^2 = 105.712 \quad df = 12, \quad P = 0.000$$

이는 우리사회의 전반적인 병폐인 지역주의, 학연주의, 혈연주의 등 정실주의적 요소가 지방공직사회에 더욱 심화되어 가고 있는 실정으로 직원간에 심한 갈등을 초래하고 있다고 볼 수 있다. 공정성을 확보하기 위한 각종 대안들이 연구·검토되어야 하겠다.

승진이란 일반적으로 인사행정에서는 보다 무거운 책임을 담당하게 되는 것을 말한다. 이는 자기실현에 대한 기대를 충족시킴으로써 사기의 양양을 기할 수 있는 수단이 되며, 개인의 능력발전과 인적자원의 효율적 이용에 기여한다고 볼 수 있겠다. 따라서 공정하고 합리적인 승진제도가 확립되지 않는 한 직업공무원제도는 기대할 수 없을 것이고, 승진제도의 불합리에서 오는 공무원들의 사기저하가 업무능력 향상에 영향력을 미친다고 판단하여 현재의 승진제도의 공정성 여부를 조사하였다(〈표 3-10〉).

〈표 3-10〉

현재의 승진제도의 공정성

(인원 : 327명)

| 질 문             | 아주 공정       | 비 교 적<br>공    | 그 저<br>그 령 다   | 비 교 적<br>불 공 정 | 아 주<br>불 공 정 |
|-----------------|-------------|---------------|----------------|----------------|--------------|
| 현재의 승진제도의 공정성은? | 5<br>(1.5%) | 63<br>(19.3%) | 175<br>(53.5%) | 66<br>(20.2%)  | 18<br>(5.5%) |

현재의 승진제도(당해 직급에서)의 공정성에 대한 공무원들의 인식을 보면 공정하다는 긍정적인 응답은 20.8%에 불과하며, 불공정하다가 25.7%, 그저 그렇다가 53.5%로 나타나 대체로 부정적인 견해를 보이고 있다.

인사행정이 공정성과 현재의 승진제도의 공정성에 대한 교차분석에 의하면, 공정하다고 인식할수록 현재의 승진제도가 공정하다고 응답하고 있고, 불공정하다고 인식할수록 현재의 승진제도가 불공정하다고 응답하고 있어 공정성 비교와 현재의 승진제도의 공정성과는 상관관계가 높게 나타났다(〈표 3-11〉).



〈표 3-11〉                    공정성과 승진제도의 공정성과의 교차분석

| 제작기관       | 공정성 구분       |               |                |               |               |               |
|------------|--------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
|            | 아주공정         | 비교적<br>공정     | 그저<br>그렇다      | 비교적<br>불공정    | 아주<br>불공정     | 계             |
| 많이공정       | 4<br>(28.6%) | 6<br>(42.9%)  | 4<br>(28.6%)   |               |               | 14<br>(100%)  |
| 조금공정       | 1<br>(1.7%)  | 35<br>(59.3%) | 21<br>(35.6%)  | 1<br>(1.7%)   | 1<br>(1.7%)   | 59<br>(100%)  |
| 그저그렇다      |              | 15<br>(11.5%) | 95<br>(73.1%)  | 16<br>(12.3%) | 4<br>(3.1%)   | 130<br>(100%) |
| 별로공정<br>못함 |              | 5<br>(5.4%)   | 51<br>(54.8%)  | 36<br>(38.7%) | 1<br>(1.1%)   | 93<br>(100%)  |
| 아주공정<br>못함 |              | 2<br>(6.5%)   | 4<br>(12.9%)   | 13<br>(41.9%) | 12<br>(38.7%) | 31<br>(100%)  |
| 합계         | 5<br>(1.5%)  | 63<br>(19.3%) | 175<br>(53.5%) | 66<br>(20.2%) | 18<br>(5.5%)  | 327<br>(100%) |

$\chi^2 = 273.085, df = 16, P = 0.000$

승진의 공정성이 조직구성원의 신뢰성을 조성하고 그들의 사기진작에 중요한 영향력을 미친다는 점을 고려할 때 승진의 공정성 확보는 무엇보다도 우선되어야 할 요건이다. 이와 같은 관점에서 공정한 승진을 위한 방안에 대하여 조사하였는 바 그 결과는 〈표 3-12〉와 같다.

〈표 3-12〉                    공정한 승진을 위한 방안

(인원 : 329명)

| 질문                 | 경력위주        | 실적위주         | 경력과 실적의<br>동등한 고려 | 기타           |
|--------------------|-------------|--------------|-------------------|--------------|
| 공정한 승진을<br>위한 방안은? | 7<br>(2.1%) | 24<br>(7.3%) | 285<br>(86.6%)    | 13<br>(4.0%) |

공정한 승진을 위한 방안에 대한 조사결과 경력이나 실적 어느 하나의 위주보다 86.6%에 해당하는 절대다수가 경력과 실적의 동등한 고려를 택하고 있다. 경력과 실적의 적절한 조화를 이루기 위한 제도개선을 위해 충분한 연구·검토가 있어야 하겠다.

## 2) 昇進方法

우리 나라의 경우 승진임용의 결정에는 크게 두 가지의 유형이 있다. 하나는 근무성적평정, 경력평정, 훈련성적평정, 가점평정을 점수로 합산하여 순위를 결정하고 이에 따라 임용권자가 결정하는 방법과, 다른 하나는 후보자의 순위가 결정된 후 승진예정 인원의 몇 배수의 사람이 승진시험에 응시하여 시험성과 승진후보자명부상의 성적을 종합하여 결정하는 방법이 그것이다.

승진시험은 6급에서 5급으로 승진할 때 한하여 실시하고 있다. 승진시험 방법은 일반승진시험과 공개경쟁승진시험으로 구분된다. 여기서는 우리 나라 공무원의 승진방법에 대한 제주도 지방공무원들의 인식을 분석해 보고자 한다. 6급에서 5급으로 승진할 때와 6급이하 승진방법에 대한 인식을 조사하였는 바 그 결과는 <표 3-13>과 같다.

**<표 3-13> 바람직한 승진임용방법**

| 질 문                        |       | 응답자 수 | 심사         | 시험        | 병행         |
|----------------------------|-------|-------|------------|-----------|------------|
| 승진임용방법 중에서 바람직하다고 생각하는 것은? | 6급→5급 | 330   | 16(4.8%)   | 94(28.5%) | 220(66.7%) |
|                            | 6급 이하 | 327   | 166(50.8%) | 32(9.8%)  | 129(39.4%) |

5급에의 바람직한 승진임용 방법으로 66.7%가 병행, 28.5%가 시험을 선호하고 있음을 알 수 있으며, 6급이하 승진방법에서도 병행과 시험이 49.2%로 조사되었다.

5급 승진방법에 대한 응답분포를 직급별로 분류해본 교차분석에 의하면, 모든 직급에서 병행과 시험의 방법을 선호하고 있으며 주목할 만한 사실은 소속직원을 지도·감독할 위치에 있는 4·5급 공무원의 경우 타 직급에 비해 시험방법에 대한 선호도가 상대적으로 높게 나타났다(〈표 3-14〉).

〈표 3-14〉 바람직한 승진임용방법과 응답자 직급간의 교차분석

| 직 급  | 5급에의 바람직한 승진임용방법 |           |            |           |
|------|------------------|-----------|------------|-----------|
|      | 심 사              | 시 험       | 병 행        | 계         |
| 9~8급 | 3(3.4%)          | 25(28.7%) | 59(67.8%)  | 87(100%)  |
| 7급   | 1(1.0%)          | 31(31.3%) | 67(67.7%)  | 99(100%)  |
| 6급   | 12(11.2%)        | 23(21.5%) | 72(67.3%)  | 107(100%) |
| 5급   |                  | 11(39.3%) | 17(60.7%)  | 28(100%)  |
| 4급   |                  | 4(44.4%)  | 5(55.6%)   | 9(100%)   |
| 합 계  | 16(4.8%)         | 94(28.5%) | 220(66.7%) | 330(100%) |

$$\chi^2 = 18.520, df = 8, P = 0.018$$

6급에서 5급으로의 승진방법에 대한 조사결과 나타난 바와 같이 95.2%에 해당하는 공무원과 특히, 지방정부에서 중추적 역할을 수행하는 4·5급(서기관, 사무관) 공무원이 심사승진제에 대하여 부정적인 바, 전적으로 심사승진에만 의존하는 것은 자치단체장의 재량권을 지나치게 확대함으로써 불건전한 인사관행을 더욱 심화시키고 지방행정의 정치화를 가속화시킬 우려가 크다. 더욱이 한국의 경우 승진과 전보에 관한 인사권은 법규상의 규정보다도 더욱 강하게 인사권자에게 집중되어 있으며, 이러한 경향은 지방자치단체의 경우에 더욱 심각하다는 사실을 고려하면, 위와 같은 우려는 더욱 커진다.<sup>53)</sup>

53) 하태권, “수술 불가피한 지방공무원 승진제도”, 「지방자치」, 1996년 3월호, 13면.

요컨대, 심사·시험 병행과 시험을 일반적으로 선호하고 있음을 고려할 때 이에 대한 합리적인 제도적 방안을 모색해야 할 것이다.

현재 6급 이하는 전국적으로 심사에 의한 승진임용을 하고 있고, 5급에의 승진은 자치단체별로 결정하여 시행토록 하고 있어, 일반자치단체의 경우 전국 271개 광역·기초 단체 중 93%에 해당하는 251개 자치단체가(〈표 2-11〉 참고), 교육자치단체의 경우는 16개 시·도교육청 중 9개 교육청이 심사제에 의한 승진방법을 채택하고 있다.<sup>54)</sup>

이런 상황에서 심사승진에 가장 큰 영향을 미치는 요인에 대한 공무원들의 인식을 조사하였는 바 그 결과는 〈표 3-15〉와 같다.

〈표 3-15〉 심사승진에 영향을 미치는 요인

(인원 : 329명)

| 질 문                | 업무능력          | 경 력          | 금품 및 향응     | 정 실            | 기 타         |
|--------------------|---------------|--------------|-------------|----------------|-------------|
| 심사승진에 영향을 미치는 요인은? | 75<br>(22.8%) | 27<br>(8.2%) | 2<br>(0.6%) | 223<br>(67.8%) | 2<br>(0.6%) |

정실이 67.8%로 합리적인 요인보다는 비합리적인 요인에 의하여 승진이 이루어지고 있다고 공무원들은 인식하고 있다.

이에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류해본 교차분석에 의하면, 교육행정기관이 83.7%, 도청이 67.9%, 읍·면·동이 64.2%, 시·군청이 57.3%가 정실이 심사승진에 영향을 미친다고 인식하고 있으며, 단지 시·군청의 경우 업무능력이 심사승진에 영향을 미친다고 34.2%로 응답하고 있어 타기관에 비해 상대적으로 높을 뿐이다.( $\chi^2 = 28.9333$ ,  $P = 0.004$ )

우리 나라와 같이 합리적인 사고방식이 사회전반의 보편적인 윤리관이 되

54) 부산·대구·인천·광주·대전·울산광역시·충청남·북도, 제주도 등 9개 교육청은 심사, 경기도, 강원도, 전라남·북도, 경상남·북도 등 6개 교육청은 시험, 서울특별시는 병행의 방법을 채택하고 있다. (교육부 지방교육자치과, 2000)

지 못하고 아직도 혈연·지연·학연과 같은 정실주의적 요인이 사회전반에 영향을 미치고 있는 실정에서, 개인의 능력을 객관적으로 공정하게 측정하는 방법으로 근래까지 널리 활용되어 온 시험제도를 폐지하여 공정한 경쟁의 원리를 박탈하는 우를 범해서는 안될 것이다. 이러한 관점에서 심사승진제도를 채택하고 있는 상황에서 6급에서 5급으로 승진할 수 있는 전망에 대한 인식을 조사하였는 바 그 결과는 <표 3-16>과 같다.

**<표 3-16> 심사승진제에서 6급에서 5급으로의 승진 전망**

(인원 : 322명)

| 질 문                             | 높 다      | 그저그렇다      | 낮 다       | 아주 낮다     |
|---------------------------------|----------|------------|-----------|-----------|
| 심사승진제에서 6급에서 5급으로 승진할 수 있는 전망은? | 10(3.1%) | 134(41.6%) | 97(30.1%) | 81(25.2%) |

승진할 수 있다는 희망적인 응답은 3.1%에 불과하다. 심사승진제에서 승진전망에 대한 응답자의 재직기관별로 분류해본 교차분석에 의하면, 낮다라고 응답한 비율이 교육행정기관 71.5%, 읍·면·동 63.7%, 시·군청 46.8%, 도청 35.2%로 나타나 재직하는 기관에 따라 승진전망에 대한 인식에 상당한 차이를 보이고 있다(<표 3-17>).

**<표 3-17> 승진전망과 응답자 재직기관간의 교차분석**

| 재직기관   | 심사승진제에서 6급에서 5급으로의 승진전망 |            |           |           | 계         |
|--------|-------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|
|        | 높 다                     | 그저그렇다      | 낮 다       | 아주 낮다     |           |
| 도 청    | 6(11.1%)                | 29(53.7%)  | 11(20.4%) | 8(14.8%)  | 54(100%)  |
| 시·군청   | 2(1.8%)                 | 57(51.4%)  | 35(31.5%) | 17(15.3%) | 111(100%) |
| 교육행정기관 |                         | 26(28.6%)  | 27(29.7%) | 38(41.8%) | 91(100%)  |
| 읍·면·동  | 2(3.0%)                 | 22(33.3%)  | 24(36.4%) | 18(27.3%) | 66(100%)  |
| 합 계    | 10(3.1%)                | 134(41.6%) | 97(30.1%) | 81(25.2%) | 322(100%) |

$$\chi^2 = 43.106, df = 9, P = 0.000$$

따라서 자치시대이후 심사승진제도 시행으로 인사권자와 연이 닿지 않고서는 도저히 승진할 수 없다고 인식하고 있어 조직의 활력과 공무원의 의욕과 사기를 저하시키고 있고, 공무원 개개인의 사기저하는 자발적인 직무동기 유발을 떨어뜨리게 될 것이며, 이는 필연적으로 공무원 자신의 능력개발에의 의욕을 저하시키는 악순환을 되풀이하게 될 것이다. 공정한 경쟁의 원리를 도입하여 조직의 활력과 공무원의 의욕과 사기를 양양시키는 방안을 강구하여야 하겠다.

### 3) 昇進基準別 配點比率

공정한 승진방안에 대한 대부분이 공무원들의 인식은 경력과 실적의 동등한 고려를 바라고 있다. 이와 같은 관점에서 평정요소별 현행 배점비율을 제시하고, 인식을 조사하였는 바 그 결과는 <표 3-18>과 같다.

<표 3-18>



(인원 : 325명)

| 질 문             | 현행 적절          | 경력상향           | 근무성적 상향       | 교육훈련 상향       | 기 타          |
|-----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|--------------|
| 평정요소별 배점비율의 견해? | 118<br>(36.3%) | 109<br>(33.5%) | 49<br>(15.1%) | 34<br>(10.5%) | 15<br>(4.6%) |

승진후보자명부 작성에 있어서 평정요소별 배점비율이 적절하다고 응답한 공무원은 36.3%이고, 경력 상향 33.5%, 근무성적 상향 15.1%, 교육훈련 상향 10.5%의 순으로 나타났다.

평정요소별 배점비율에 대한 응답자의 재직년수별로 분류해본 교차분석에 의하면, 재직년수가 낮을수록 현행이 적절하다고 응답하고 있고, 20년 이상의 고경력자 일수록 경력 비율 상향조절을 선호하고 있다(<표 3-19>).

〈표 3-19〉 평정요소별 배점비율과 재직년수간의 교차분석

| 재직년수   | 현행이 적절     | 경력상향       | 근무성적상향    | 교육훈련상향    | 기 타      |
|--------|------------|------------|-----------|-----------|----------|
| 5년미만   | 14(43.8%)  | 5(15.6%)   | 6(18.8%)  | 5(15.6%)  | 2(6.3%)  |
| 5~10년  | 26(33.8%)  | 17(22.1%)  | 16(20.8%) | 10(13.0%) | 8(10.4%) |
| 10~15년 | 19(33.3%)  | 20(35.1%)  | 10(17.5%) | 6(10.5%)  | 2(3.5%)  |
| 15~20년 | 30(52.6%)  | 19(33.3%)  | 4(7.0%)   | 4(7.0%)   | 1(3.7%)  |
| 20~25년 | 17(27.4%)  | 27(43.5%)  | 9(14.5%)  | 6(9.7%)   | 3(4.8%)  |
| 25년이상  | 12(30.0%)  | 21(52.5%)  | 4(10.0%)  | 3(7.5%)   |          |
| 합 계    | 118(36.3%) | 109(33.5%) | 49(15.1%) | 34(10.5%) | 15(4.6%) |

$$\chi^2 = 37.009, df = 20, P = 0.012$$

이상의 분석을 정리하면 경력과 실적의 적절한 조화속에 7급 이하는 실적, 6급 이상은 경력에 약간의 우세를 보이며 안정적 승진을 바라고 있다 하겠다. 공직을 평생직장으로 여기면서 안정적으로 승진하기를 바라는 현상이 나타나고 있다고 판단된다.

## 2. 昇進任用 方法의 問題點

승진은 승진대상자의 기관적 범위가 어떠하냐에 따라 승진을 일반승진과 공개경쟁승진으로 구분하고 있는데, 해당 기관내의 승진후보자 중에서 승진시키는 경우를 일반승진이라고 하고, 기관별 제한을 두지 않고 한 기관의 상위

직에 대하여 여러 기관의 승진후보자들이 경쟁할 수 있게 하는 경우가 공개 경쟁승진이라고 정의하고 있다.<sup>55)</sup>

공개경쟁 승진시험의 경우 국가공무원의 경우에는 60년대부터 실시하여 왔으나 지방공무원의 경우에는 지방공무원법 개정(1981. 4. 20)으로 공개경쟁 승진시험을 규정하고 있지만 1987년에 단 1회만 실시되었을 뿐 거의 사문화된 것이나 다름없다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 공무원 승진제도의 개선 방안에 관한 연구이므로 공개경쟁채용시험보다는 현직 공무원의 능력발전과 사기진작 차원에서 일반승진시험과 심사승진 제도의 문제점을 중심으로 살펴 보고자 한다.

## 1) 一般昇進試驗上の 問題點

### (1) 試驗準備에 따른 負擔加重

6급 공무원이 5급 승진시험에 합격하기 위하여 자기의 맡은 바 직무에 충실하여야 하는데도 불구하고 격무부서 근무를 기피하거나 심지어는 시험준비를 위하여 상당한 기간 동안 휴가아닌 휴가를 하는 경우가 있었다. 특히 지방에 근무하는 공무원들은 서울에 올라가서 이러한 시험준비를 전문적으로 하는 학원에서 하숙을 하며 강의를 듣고 공부를 하는 공무원들도 상당수 있어 이로 인한 개인의 심리적 부담·경제적 손실을 수반하였으며, 소속기관의 업무처리에도 지장을 초래하였다.

### (2) 試驗科目의 妥當性 缺如

일반적으로 공무원에게 요구되는 자질로는 해당업무에 대한 전문적 지식과 함께 일반적인 행정능력과 공무원으로서의 봉사정신과 윤리의식, 높은 근무의욕을 요구하고 있으며, 고급공무원에게는 추가적으로 지도적 행정관리능력 내지 리더쉽과 거시적 안목 및 술선수범하는 자세, 보다 차원 높은 이해력과 판단력이 요구되고 있는 것으로 일반행정가(generalist)와 전문가(specialist)를 동시에 적절한 비중으로 조화시키되, 세계화·정보화 사회에서 요구되는 자질

55) 오석홍, 「인사행정론」(서울 : 박영사, 1993), 263면.



도 갖추어야 한다. 즉, 국제사회의 문물 및 동향에 관한 이해와 외국어 구사 능력, 현대 정보사회에 대한 이해와 정보의 처리 및 활용능력 등을 습득해야 하는 것이다. 또한 태도면에서 보다 진취적이고 개방적인 자세와 세계인으로서의 시각도 가져야 할 것이다.<sup>56)</sup>

이러한 의미에서 현재 일반승진시험 과목이 5급 공무원의 업무수행에 필요한 전문지식을 검증하고, 아울러 세계화·지방화·정보화시대를 맞이하여 능동적으로 대처할 수 있는 지식과 능력을 검증하는데 그 타당성이 있느냐에 대하여 다음과 같은 문제점을 제기할 수 있을 것이다.

첫째, 시험과목과 실무와의 연계성이 부족할 뿐만 아니라 과거의 법률 중심 전통을 완전히 탈피하지 못하고 있는 점이다.

둘째, 단편적인 지식의 암기력 측정 위주의 문제 출제방식으로는 시험방법 등에 있어서 행정의 전문화·정보화 추세에 미흡하다.

셋째, 세계화에 부응한 외국어 능력을 검증하지 않고 있는 점이다. 세계화에 대응하여 고급공무원들이 갖추어야 할 자질 속에는 여러 가지가 있겠으나 외국 사람과의 의사소통 능력과 국제적인 안목은 필수적인 요건이라 할 수 있다.



### (3) 試驗應試 回數의 不適切

현행 지방 5급 일반승진시험의 방법은 1, 2차 시험으로 구분하여 객관식 필기시험으로 과하고 있으며, 응시회수 제한에 대하여는 1차 시험에서 1과목 이상이 4할 미만으로 불합격 된 때에 한하여 당해연도에 실시하는 추가시험에 응시할 수 있는 자격이 정지되도록 하고, 2차 시험의 불합격자에 대한 제한이 없기 때문에 스스로 포기하지 않는 한 반복응시를 하고 있어 이로 인한 부작용을 줄일 수 있는 방법이 없는 실정이다. 따라서 적절한 응시회수 제한은 시험공부로 인한 행정공백의 문제점을 해결할 수 있을 뿐만 아니라, 승진적체로 인한 문제점도 어느 정도 해소시킬 수 있을 것이다.

56) 김신복, “5급 공무원 신규임용과 직전교육”,(한국행정학보, 제29권 제1호), 319~320면.

#### (4) 一般昇進試驗制의 評價

그동안 일반승진 시험제도의 운영과정에서 응시대상자들이 시험준비과정에서 발생하는 문제, 시험과목의 타당성 문제, 무제한 시험추천과 응시 등 운영의 내실화를 기하지 못한 폐단도 지녔으나, 근무성적평정의 신뢰성과 공정성의 확보가 어렵고 교육훈련 등 능력발전 체계가 효율적으로 운영되지 못하고 있는 우리 나라의 실정에서, 승진의 객관성 보장 등으로 정실인사를 배제하여 직업공무원제의 발전과 능력위주의 공직풍토조성에 이바지한 사항 등을 간과해서는 안될 것이다.

일반승진 시험제의 운영과정에서 지금까지 지적된 문제점을 합리적으로 개선하므로써 능력과 지식수준이 높은 사람이 등용되어 지방화·세계화·정보화 시대의 적격자를 선정한다는 목적과 동시에 승진대상자들에게 공정하고 적절한 제도라는 인식과 함께 조직에도 좋은 영향을 줄 수 있도록 하여 전체 공무원에 대한 사기 진작과 능력발전을 통한 행정의 침체 및 퇴화를 방지하고 주민에게 삶의 질을 향상시키는 양질의 행정서비스를 제공하여야 할 것이다.

#### 2) 審査昇進上의 問題點



심사승진제도는 전술한 일반승진시험상의 문제점을 해소하고 지방자치시대에 부응한 지방자치단체 인사운영의 자율성을 제고하고, 실적과 능력에 따른 인사관리와 발탁인사로 지방행정조직내에 일하는 분위기를 조성한다는 취지 아래 새로이 도입하여 96년부터 자치단체별로 채택하여 시행되고 있는 제도로 긍정적 평가와 부정적 평가가 팽팽히 대립되고 있다.

심사제에 대한 긍정적인 입장과 부정적인 입장을 취하는 요인을 간략히 살펴보면, 다음과 같다. 먼저 긍정적인 평가를 취하고 있는 요인을 살펴보면,

첫째, 시험준비를 위한 휴가, 조기퇴근 내지는 상사의 묵인 아래 장기간 무단결근으로 인한 행정공백을 막을 수 있다.

둘째, 승진대상자들의 시험에 대한 정신적·육체적 스트레스를 해소하고 학원수강 등으로 인한 경제적 부담을 덜어주게 된다.

셋째, 결원시 적기 충원이 가능하다.

넷째, 시험준비를 위한 개인적 시간이 많은 한가한 부서를 원하며 격무부서

근무를 기피하는 현상을 해소할 수 있다.

다섯째, 임용권자의 영향력 확대로 효율적인 조직운영에 기여할 수 있다는 입장이다.

반면, 부정적 입장을 취하는 요인으로는

첫째, 취지 자체는 좋지만 승진에 있어서 가장 큰 비중을 차지하는 근무성적평정 과정에서도 객관성의 확보가 어려운 실정에서 민선단체장의 선거공신 및 친인척 등에 의한 인사청탁으로 정실인사가 난무하고 있다는 주장이다.<sup>57)</sup>

둘째, 인사위원회를 열어 공정한 심의를 한다고 해도 자치단체장의 영향력을 배제하기는 사실상 어려우며, 인사의 전권을 행사하고 있는 단체장은 선거시 표와 관련되는 논공행상적인 엽관주의적 인맥 형성 등에 인사의 주안점을 둘 가능성이 크다는 것이다.<sup>58)</sup>

셋째, 승진은 개인적으로 자기 발전 노력을 자극하는 계기를 제공하는데 심사승진제도 시행으로 자기 발전 노력에는 관심을 두지 않고 단체장에게 잘 보이려는 소위 아부형 공무원이 양산될 소지가 많다는 것이다.

넷째, 정실개입으로 승진의 객관성을 보장할 수 없고, 관리자로서의 기본적인 지식과 자질을 검증할 수 없으며, 또한 객관적 승진기준의 설정과 심사가 사실상 어렵다는 것이다.

다섯째, 중간관리자로서의 자질 부족이 우려된다.

여섯째, 인사권자와 연이 닿지 않고서는 도저히 승진할 수 없다고 인식하고 있어 공무원의 의욕과 사기를 저하시키고 있을 뿐만 아니라 조직전체에 걸쳐 무력화와 복지부동을 가져올 수 있다.<sup>59)</sup> 심사승진 제도를 채택하고 있는 상황

57) “물의 빛는 사무관 인사” 제하의 기사에 따르면 민선 1기 단체장 임기를 두 달도 남기지 않은 시점에서 중견간부양성교육에서 종합평가 1위를 차지했던 후보자를 비롯 상위 순위자를 대거 탈락시키고 측근들을 전격발탁하여 행정직 11명과 기술직 6명 등 모두 17명의 사무관 승진자를 확정 발표했는데 이를 두고 임기말에 자기몫 챙기기에 급급한 ‘정실인사’의 인상이 짙다는 것이다.(한라일보, 98. 5. 11, 사설)

58) “공무원의 선거개입” 제하의 기사에서는 민선단체장 출범 이후 사무관승진에 따른 시험제가 폐지되면서 지방공무원의 인사는 적잖은 문제를 드러내왔다. 개인의 능력이나 서열보다도 인사권자와의 친소나 논공행상이 승진의 주요변수가 돼왔던 것이다. 이 때문에 유력 후보별로 파벌이 조성되면서 공직사회가 쪼개지고 행정의 누수현상이 심화되고 있다는 지적이다.(제민일보, 98. 4. 16, 사설)

59) 근무경력 25년 이상이며 현재 5급인 어느 공무원은 6급에서 5급승진의 경우, 승진자의 업무능력 향상 및 조직발전을 위해서도 시험제도 도입은 반드시 필요

에서 6급에서 5급으로 승진할 수 있는 전망에 대한 앞의 설문조사 결과에 나타난 바와 같이 승진할 수 있다는 희망적인 응답은 전체 응답자의 3.1%에 불과한 실정으로 (<표3-16> 참고)이러한 점을 뒷받침하고 있다.

지방행정의 탄력성 유지를 위한 최소한의 엽관주의는 불가피할 것이다. 그러나 이 경우 지나친 정실주의를 경계해야 하고 직업공무원제의 손상을 초래하지 않도록 유의해야 한다.<sup>60)</sup>

### 第 3 節 勤務成績評定の 實態와 問題點

#### 1. 勤務成績評定の 實態

근무성적평정이란 공무원이 근무하고 있는 조직에서 근무실적·근무수행능력 및 태도 등을 체계적·정기적으로 평가하는 것을 말하며, 이것의 본질은 한 조직에 있어서 구성원의 과거와 현재의 업무실적은 물론 장래의 발전 가능성에 관한 평가라고 할 수 있다.

본 절에서는 근무성적평정 제도 운용실태에 대한 공무원들의 인식을 파악하고 이에 대한 대안적 방안을 모색해 보기로 한다.

#### 1) 評定方法

우리 나라의 5급 이하 및 기능직, 연구직, 지도직, 의료직의 근무성적평정 방법은 도표식 평정척도법과 강제배분법에다 감독자 평정법을 쓰고 있고, 4급 이상 공무원 등의 근무성적평정점은 당해 평정대상 기간의 업무목표에 대한 목표달성도의 평정점으로 한다.

여기서는 집중화현상이나 관대화경향 등의 결점을 배제하기 위하여 강제배

---

하다고 하였다.

60) 박병식 외, 「도시행정론」(서울 : 대영문화사, 1996), 242~243면.

분법을 쓰고 있는 우리 나라의 평정등급별 분포비율의 적정성에 대한 공무원의 인식을 조사한 바 <표 3-20>과 같다.

<표 3-20>

평정등급별 분포비율

(인원 : 329명)

| 질 문                 | 매우 적절     | 약간 적절      | 그저그렇다      | 약간 부적절   | 매우 부적절   |
|---------------------|-----------|------------|------------|----------|----------|
| 평정등급별 분포비율의 적정성 여부? | 38(11.6%) | 123(37.4%) | 124(37.7%) | 32(9.7%) | 12(3.6%) |

평정등급별 분포비율에 대한 공무원들의 인식은 매우 적절하다고 응답한 비율이 11.6%, 약간 적절하다가 37.4%, 그저 그렇다가 37.7%로 대체로 긍정적인 반응을 보이고 있음을 알 수 있다.

2) 評定의 目的 및 用途



평정의 목적 및 용도는 첫째, 공무원의 능력발전과 가치관의 확보, 둘째, 인사관리의 타당한 근거확보, 셋째, 인사조치의 객관적 기준제공 등이며 이러한 목적은 제도운용에 관한 지침(guidence)을 제공하고, 관계인의 이해와 지지기반을 확보케 하며, 제도운용의 성과(performance)를 측정하는 기준이 된다.

지방공무원임용령제31조의2 제1항의 규정에 의하면 “소속공무원에 대하여는 정기 또는 수시로 근무성적을 평정하여야 하며, 근무성적 평정의 결과는 승진임용, 특별승급, 성과상여금 지급, 교육훈련, 보직관리 등 각종 인사관리에 반영하여야 한다.”라고 되어 있다. 이 규정은 99. 6. 30 개정되어 종전보다는 용도가 구체화되어 있다. 이와 같은 관점에서 근무성적평정 결과의 주용도에 대한 응답자의 직급별로 분류해본 교차분석 결과는 <표 3-21>과 같다.

〈표 3-21〉 근무성적평정 결과의 주용도와 응답자 직급간의 교차분석

(인원 : 329명)

| 직 급  | 인사배치<br>기준자료  | 승진자료           | 직무수행능력<br>발 전 자 료 | 감원 및 상벌<br>기 준 자 료 | 기 타           |
|------|---------------|----------------|-------------------|--------------------|---------------|
| 9~8급 | 28<br>(32.2%) | 29<br>(33.3%)  | 6<br>(6.9%)       | 12<br>(13.8%)      | 12<br>(13.8%) |
| 7급   | 23<br>(23.5%) | 60<br>(61.2%)  | 4<br>(4.1%)       | 6<br>(6.1%)        | 5<br>(5.1%)   |
| 6급   | 15<br>(14.0%) | 77<br>(72.0%)  | 6<br>(5.6%)       | 4<br>(3.7%)        | 5<br>(4.7%)   |
| 5급   | 3<br>(10.7%)  | 24<br>(85.7%)  |                   |                    | 1<br>(3.6%)   |
| 4급   | 1<br>(11.1%)  | 7<br>(77.8%)   |                   |                    | 1<br>(11.1%)  |
| 합 계  | 70<br>(21.3%) | 197<br>(59.9%) | 16<br>(4.9%)      | 22<br>(6.7%)       | 24<br>(7.3%)  |

$$\chi^2 = 46.789, df = 16, P = 0.000$$

분석결과 나타난 바와 같이 전체 응답자의 59.9%가 “승진자료”라고 응답하고 있으며, 직급별로는 6급이 72%, 5급이 85.7%, 4급이 77.8%로 상위직 일수록 “승진자료”라고 응답하고 있으며, 단지 직급이 낮을수록 “인사배치 기준자료”라는 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

이는 근무성적평정 결과가 현실적으로 승진후보자 명부의 작성에 필요한 자료의 생산을 거의 유일한 실질적 목적으로 활용되고 있음을 단적으로 보여주고 있다. 이와 같이 승진이외의 다른 목적에는 별로 이용되지 않는 관계로 비공개로 평정하고 관대하게 평정한다. 따라서 공정하고 객관성있는 근무성적평정을 기대하기 어렵다.<sup>61)</sup>

### 3) 評定結果의 信賴性와 公開性

근무성적평정 결과에 대한 공무원들의 신뢰도를 조사한 결과 〈표 3-22〉

61) 고진용, “지방공무원 승진제도 및 운용에 관한 연구”,(성균관대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997), 18면.

와 같다.

〈표 3-22〉 근무성적평정 결과에 대한 신뢰도

(인원 : 329명)

| 질 문                     | 매 우<br>신 리  | 어느정도<br>신 리   | 그 저<br>그렇다     | 별로 신뢰<br>하지 않음 | 아주 신뢰<br>하지 않음 |
|-------------------------|-------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| 근평결과에 대하여 어느 정도 신뢰하십니까? | 4<br>(1.2%) | 80<br>(24.3%) | 121<br>(36.8%) | 101<br>(30.7%) | 23<br>(7.0%)   |

신뢰가 25.5%, 신뢰하지 않음이 37.7%, 그저 그렇다가 36.8%로 많은 공무원들이 근무성적평정 결과를 신뢰하지 않는다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 평정결과를 공개하는 것은 평정의 신뢰성을 보장하고 피평정자의 발전을 위하고, 평정과정에 피평정자를 참여시키는 하나의 방안 또는 전제조건이 될 수 있을 것이다.

근무성적평정을 참여의 과정으로 만들기 위한 수단들은 대개 평정과정 내지 평정결과를 공개를 전제로 한다고 하지만, 우리나라에서는 근무성적평정 결과를 공개하지 않고 있는데, 이에 대한 공무원들의 견해를 조사하였다. 그 결과는 〈표 3-23〉과 같다.

〈표 3-23〉 근무성적평정 결과의 공개에 대한 견해

(인원 : 330명)

| 구 분               | 빈 도 | 비 율  |
|-------------------|-----|------|
| 현행대로 공개하지 않아야 한다  | 39  | 11.8 |
| 본인에게만 공개해야 한다     | 161 | 48.8 |
| 원하는 사람에게만 공개해야 한다 | 54  | 16.4 |
| 완전 공개해야 한다        | 75  | 22.7 |
| 기 타               | 1   | 0.3  |
| 합 계               | 330 | 100  |

근무성적평정 결과의 공개에 대한 공무원의 응답은 본인에게만 공개가 48.8%, 완전공개가 22.7%, 원하는 사람에게만 공개가 16.4%로 전체 응답자의 87.9%의 대부분이 공무원들은 공개를 원하고 있다.

또한 근무성적평정 결과의 신뢰도와 공개의 관계를 교차분석한 결과, 신뢰한다고 응답한 층은 비공개와 본인에게만 공개, 신뢰하지 않는다고 응답한 층은 완전공개와 본인에게만 공개를 원하고 있어 근무성적평정 결과의 공개의견을 종속변수로 놓고 Goodman and kruskal tau값을 계산한 결과 관련성이 비교적 높게 나타나고 있다(<표 3-24>).

**<표 3-24> 근무성적평정 결과의 신뢰도와 공개에 대한 교차분석**

| 신뢰도의 구분 | 근무성적평정 결과의 공개 의견 |                |               |               |             |               |
|---------|------------------|----------------|---------------|---------------|-------------|---------------|
|         | 공개 않아야 한다        | 본인에게 공개        | 원하는 사람만 공개    | 완전공개          | 기타          | 계             |
| 매우신뢰    | 4<br>(100%)      |                |               |               |             | 4<br>(100%)   |
| 어느정도 신뢰 | 13<br>(16.3%)    | 48<br>(60.0%)  | 9<br>(11.3%)  | 10<br>(12.5%) |             | 80<br>(100%)  |
| 그저 그렇다  | 11<br>(9.1%)     | 65<br>(53.7%)  | 22<br>(18.2%) | 23<br>(19.0%) |             | 121<br>(100%) |
| 별로 신뢰않음 | 11<br>(10.9%)    | 41<br>(40.6%)  | 20<br>(19.8%) | 28<br>(27.7%) | 1<br>(1.0%) | 101<br>(100%) |
| 전혀 신뢰않음 |                  | 7<br>(30.4%)   | 3<br>(13.0%)  | 13<br>(56.5%) |             | 23<br>(100%)  |
| 합계      | 39<br>(11.9%)    | 161<br>(48.9%) | 54<br>(16.4%) | 74<br>(22.5%) | 1<br>(0.3%) | 329<br>(100%) |

$$\chi^2 = 62.159, df = 16, P = 0.000$$

조사결과에서 나타났듯이 근무성적평정의 공개성을 보다 중요시하는 것은 무엇보다도 근무성적평정의 공정성을 기하자는 데 있는 것이다. 이와 같이 근무성적평정의 공정성은 승진결정 기준요소에서 차지하는 비중이 가장 높다는 데에도 그 중요성이 있기도 하겠지만 공무원의 발전과 직무수행의 능



를향상을 위한 반성의 도구로도 활용되기 때문이다.

이상의 논의를 종합하면 실질적인 공개보다는 최소한 자신의 평정결과를 알 수 있기를 바라고 있는 것으로 나타났다. 이는 현행 비공개 원칙을 갑자기 완전 공개하는 것보다는 최소한 자신의 평정결과만이라도 알려고 하는 것으로서 공개에 따른 부작용을 어느 정도 완화할 수 있으므로 긍정적으로 검토되어야 할 것으로 보인다.

#### 4) 評定基準의 客觀性

현행 근평서식에는 각각의 평정 요소에 대해 용어의 정의나 구체적인 평정 기준 또는 지표를 제시하지 않고 있다. 다시 말해, 각 요소별로 그 의미는 무엇이며, 어떤 경우에 탁월, 우수, 보통, 미흡, 또는 불량으로 판정하는 것이 적절한지 그 기준 또는 지표가 제시되지 않아, 평정자의 주관적 판단 기준에 따른 자의적 평정의 가능성을 열어두고 있다.<sup>62)</sup>

여기서는 공무원들이 현실적으로 느끼고 있는 근무성적평정의 문제점에 대한 인식을 조사하였는 바 그 결과는 <표 3-25>와 같다.

<표 3-25>

근무성적평정의 문제점

(인원 : 328명)

| 구                    | 분 | 빈   | 도 | 비    | 율 |
|----------------------|---|-----|---|------|---|
| 평정결과 비공개             |   | 34  |   | 10.4 |   |
| 경력위주 평정              |   | 7   |   | 2.1  |   |
| 실적위주 평정              |   | 11  |   | 3.4  |   |
| 학연,지연,혈연 등에 의한 정실 평정 |   | 102 |   | 31.1 |   |
| 객관적 평정기준의 미비         |   | 174 |   | 53.0 |   |
| 합                    | 계 | 328 |   | 100  |   |

62) 하상목, 전계논문, 32면.

근무성적평정의 문제점에 대한 공무원들의 견해는 객관적 평정기준의 미비가 전체 응답자의 53.0%로 가장 높고, 다음은 정실평정이 31.1%, 평정결과 비공개가 10.4%순으로 나타났다. 이것은 근무성적평정 자체에 대한 불신과 승진대상자 중심으로 이루어지는 역산제<sup>63)</sup> 평정 내지는 형식적 평정 등 변칙적 운영에 대한 불만으로 볼 수 있겠다.

## 2. 勤務成績評定の 問題點

### 1) 目的의 不明確性 및 枝葉性

근평 제도는 그 결과를 통하여 공무원의 능력발전과 직무수행의 능률향상 및 인사관리의 합리화를 도모하는 데 목적이 있다고 한다.

공무원의 능력 발전과 직무수행의 능률향상 및 인사관리의 합리화가 필요한 이유는 조직 전체, 나아가 행정전반의 능률과 실적향상에 있다. 따라서, 근평 제도의 목적은 피평정자의 동기유발과 직무에 대한 헌신적 노력 촉진, 그리고 직무수행 개선과 행정발전에 기여해야 한다는 적극적·발전적인 것이다.

따라서 근평은 행정 전반 및 조직의 실적향상과 이를 위한 인력 관리라는 틀 속에서 그 목적을 명확히 할 필요가 있다. 그런데 우리 나라 공무원 근평 제도는 그 목적이 불분명하다. 법령상 어느 곳에도 근평의 목적이 명확하게 규정되어 있지 않다. 그런 상황에서, 근평은 승진후보자 명부의 작성에 필요한 자료의 생산을 거의 유일한 실질적 목적으로 하여 운영되고 있다. 목적의 범위가 지나치게 지엽적이고 한정적인 것이다. 목적이 지엽적이고 한정적인 만큼, 근평은 그 존재의 필요성이 크게 떨어진다. 여기에 신뢰성의 문제로 인해 타당성까지 크게 인정받지 못하고 있는 현실을 함께 고려한다면, 근평은 비용-편익, 비용-효과 면에서 매우 취약한 제도라 할 수 있다. 즉, 근평제도의 시행에 소요되는 직접비용(각종 서식의 인쇄비 등)은 물론 그 과정에 투입되는 시간과 노력 등의 간접비용에 비해, 제도 시행의 결과로 얻은 행정의 편익

---

63) 역산제란 평정요소에 따라서 그 사람의 실적을 평가하는 것이 아니라 사람에 따라 점수를 주어 놓고 요소별 점수를 배분하는 것을 말한다.

이나 인사운영상의 효과는 극히 미미하다고 할 수 있는 것이다.<sup>64)</sup>

## 2) 用途의 制限性 및 消極性

현행 근평 제도는 그 전반적인 구성이 인사 조치의 요건 충족이라는 소극적 용도로 쓰일 수밖에 없게 되어 있다. 소극적인 용도 가운데서도 실제로 쓰이는 곳은 승진 결정의 용도임에 불과한 형편이다.<sup>65)</sup>

근무성적평정 결과의 주용도에 대한 앞의 설문조사 결과도 전체 응답자의 59.9%가 “승진자료”라고 응답하고 있으며, 직급별로는 4급이 77.8%, 5급이 85.7%, 6급이 72.0%, 7급이 61.2%가 “승진자료”라고 응답하고 있어(〈표 3-2 1〉참고), 이를 뒷받침해 주고 있다. 이와 같이 근무성적평정 점수를 승진후보자 결정의 한 기준으로 쓰고 있는 것 이외에는 실제 활용실태가 없다고 해도 과언이 아니다.<sup>66)</sup>

근평 제도가 “정부의 실적 향상 → 이를 위한 공무원 개개인의 동기 강화와 능력 및 실적의 증진 → 이를 위한 환류(feedback)와 적극적이고 합리적인 인사관리, 즉 실적중심의 인사관리 → 이를 위해 필요한 자료의 생산”이라는 흐름 속에서 목적과 용도를 규정한다면, 근평의 용도는 실적중심의 인사관리의 개념과 기준에 따라 매우 다양하게 설정되어 있다. 즉, 근평결과 어떠한 사람은 실적 관리 차원에서 어떻게 관리한다는 적극적인 용도의 설정이 가능하다. 그러나 우리 나라의 현행 근평 제도는 인사 조치가 필요한 경우 이를 정당화할 자료를 제공하는 소극적 용도로만 쓰인다. 다시 말하면, 근평에 의해 공무원 승진임용, 특별승급, 성과상여금 지급, 교육훈련, 보직 및 경력 관리의 필요성을 발견하고 그에 따른 인사관리를 행하는 것이 아니라, 단지 근평 결과를 각종 인사관리에 반영하도록 하고 있는데, 그것도 최근에 도입된 특별상여수당 지급 대상자 결정에 부분적으로 반영하는 것을 제외하면, 현실적으로 승진후보자 명부의 작성에만 사용하는 정도인 것이다.

64) 하상목, 전계논문, 26~27면.

65) 오석홍, 전계서, 390면.

66) 진창호, “한국공무원의 근무성적평정 제도에 관한 연구”

(중앙행정논집11, 1997. 12), 251면.

### 3) 客觀的 評定基準의 未備

근무실적 평정요소에는 실적의 질, 실적의 양, 적시성, 업무개선도 등 네 개의 요소로 구분되어 있고, 직무수행능력 평정요소에는 정보화 능력, 업무숙지도, 판단력, 기획력, 업무추진력 등 다섯 개의 요소로 구분되어 있다. 직무수행태도는 평정대상 공무원에게 만점을 부여한 뒤 임용권자가 정한 기준에 따라 평정자가 감점 평정하게 되어 있다. 이와 같이 근무실적, 직무수행능력 평정요소는 9개의 요소로 구성되어 있어, 이러한 평정요소에 대한 평정기준이 상당히 추상적이라 할 수 있다. 예컨대, 업무추진력을 평정할 때에 어느 정도까지 탁월이고 어느 정도까지가 우수인지 평정하기가 애매하다는 것이다. 즉, 평정요소의 용어도 그렇지만 각 요소에 대한 평정기준도 애매하다고 할 수 있다. 따라서 확실한 근거 포착이 어렵기 때문에 관대화 경향이나 집중화 경향이 나타나게 된다.<sup>67)</sup>

근년의 공무원 여론조사에 의하면 우리 나라 공무원들이 근무성적 평정제도가 불공정한 가장 큰 이유로 들고 있는 것은 “객관적 평정기준의 미비하기 때문”이라는 의견이 지배적이었다(42.71%). 그 다음으로는 “평정결과의 비공개(27.26%)”, “정실평정(18.49%)”, “장기근속자 우대평정(10.00%)” 순으로 나타나고 있다.<sup>68)</sup> 마찬가지로 앞의 설문조사에서도 제주도 지방공무원 또한 근무성적평정의 가장 큰 문제점으로 들고 있는 것이 객관적 평정기준의 미비였다(53.0%).(〈표 3-25〉참고)

또한, 우리 나라의 근무성적평정 제도는 부처나 직렬, 직급에 상관없이 동일한 틀에 의하여 평가받도록 되어 있다. 이것은 인사행정에 있어서 분권화를 추구하는 세계적 흐름에 맞지 않는 것이다. 특히 지금의 제도와 같이 피평정자의 구분에 상관없이 보편적인 평정대상요소를 보편적 기준에 의해 평가하려면 자연적으로 명시적 평가기준이 모호해질 수밖에 없으며, 실제 평정시에는 평가자의 주관적 판단에 의해 직무에 따른 구체적 적용이 이루어질 수밖에 없다.<sup>69)</sup>

67) 근무경력 25년 이상이며 현재 4급인 어느 공무원은 현행 근무성적평정 제도는 객관성이 미흡함. 보다 객관성, 공정성을 확보할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다고 하였다.

68) 총무처, “공무원제도개선설문조사”,(1989. 1), 332 ~ 345면.

#### 4) 評定者와 確認者의 不適切性

우리 나라 공무원 근평제도의 또 한가지 불합리한 면은 피평정자에 대해 잘 알지도 못하는 위치에 있는 사람이 평정자, 확인자가 되고 그런 사람들로 근평위원회가 구성되는 예가 적지 않다는 점이다. 확인자의 경우 특히 그러하다.<sup>70)</sup>

제주도교육청의 경우 5·6·7급은 소속 과장(담당관) 또는 기관장이 평정자가 되고, 5·6급의 경우는 교육감, 7급의 경우는 부교육감이 확인자가 된다. 교육감, 부교육감이 6급 이하 전직원의 신상 조차도 파악하기 어려운 상황에서 확인자 평정을 하는 것은 근평이 지극히 형식에 치우칠 가능성을 내포하는 것이다. 郡단위 기초지방자치단체의 경우는 문제가 더욱 심각하다. 6급 이하 전 직원에 대해 5급인 과장이 평정자가 되고, 부군수가 확인자가 된다. 부군수가 6급 이하 전 직원의 신상조차도 파악하기 어려운 것이 현실임을 감안할 때, 불합리한 일이다.

하상목(1995)의 조사결과 일선기관의 경우, 직원에 대한 능력, 실적, 태도를 제대로 알 수 있는 위치의 상한선을 계장(51.1%) 또는 과장(27.7%)으로 보는 의견이 지배적이다. 현업기관에서도, 조장 또는 반장(20.2%)이나 계장(54.1%)을 상한선으로 보는 의견이 지배적이다.

기관의 종류를 불문하고 공통적인 것은 일반 직원의 직근 상급자 또는 차상급자라야 직원에 대해 여러모로 알 수 있다는 의견이 지배적이다. 따라서, 현제도상 평정자 및 확인자는 상당부분 적절성을 결여하고 있는 것이다.

#### 5) 過程 및 結果의 非公開性

평정과정과 결과의 비공개이다. 평정과정에서 피평정자의 참여가 불가능하고 평정결과도 비공개를 원칙으로 함으로써 평정의 결과가 능력발전과 관련하여 피평정자에게 무의미한 것으로 인식될 수 있다.<sup>71)</sup> 근평의 과정 및 결과

69) 오성호, “공무원의 능력발전 진흥방안”,(서울 : 한국행정학회, 한국행정학보 제 31권 제4호, 1997, 겨울), 43면.

70) 하상목, 전제논문, 33면.

가 공개될 경우 발생할 수도 있는 말썽의 소지를 없애려는 의도에서 비공개 주의를 채택하고 있으나, 이로 인해, 근평의 가장 중요한 기능 내지 용도 가운데 하나로 간주되는 환류(feedback)가 전혀 이루어지지 않는다. 근평의 기본적인 목적이 공무원 자신의 능력발전과 인사관리의 합리화라고 한다면 능력발전 차원에서 근무성적평정 결과는 어떤 형태로든 공개하는 것이 바람직 할 것이다. 평정결과를 공개하여 피평정자의 강점은 계속 발전시키도록 해주고 약점은 지적하여 보완할 점은 보완하도록 하며 시정할 점은 시정토록함으로써 피평정자 자신의 능력발전을 도모하도록 하여야 한다.

한편, 평정결과를 공개함으로써 평정자 특히, 확인자의 절대적 권한의 남용을 사전에 예방할 수 있을 뿐만 아니라 객관적인 근거에 입각한 공정한 근평이 될 수 있을 것이다. 근평은 평정자·확인자의 주관적인 관점에서 이루어지기 때문에 이 결과에 대항할 방법이 없다. 이는 평정결과가 비공개이기 때문이다. 그러므로 이러한 폐단을 줄이기 위하여는 공개하여야 한다. K도의 전체공무원을 모집단으로 하여, 비확률적 표본추출방법인 임의추출을 통하여 1,423명을 표본으로 하여 근무성적평정의 결과를 피평정자에게 개별적으로 공개하는 방안에 대한 설문조사 결과 적절하다는 의견이 58.0%로 과반수를 넘은 반면, 부적절하다는 의견은 26.0%로 나타났다.<sup>72)</sup>

위와 같이 평정결과에 대한 공개여부에 대하여는 많은 논의가 있으나 일반적으로 공개를 원칙으로 해야 한다는 견해가 우세한 것 같다. 그것은 평정결과에 활용목적이 공무원에 대한 통제중심에서 능력발전·동기부여 등을 강조하는 임상주의 중심으로 전환되고 있기 때문이다.<sup>73)</sup>

위에서 살펴 본 바와 같이 근무성적평정은 주관적 평정의 가능성과 평정결과에 비공개로 인하여 평정의 공정성과 신뢰성을 인정받지 못하고 있다. 실제로 많은 경우에 승진후보자를 미리 내정하고 그에 맞추어 평정을 하는 이른바 역산제에 의한 평정이 이루어지기도 한다.<sup>74)</sup> 우리 나라 공무원 근평은 제도 자

71) 김웅락, “지방공무원제도의 개선”,(사회과학논집 제14집, 대전대학교, 1995), 23면.

72) 김상목, “지방공무원의 평가에 관한 실증적 연구”, 「지역개발연구 제3권」(1997년 8월), 172면.

73) 박연호, 「인사행정」(서울 : 법문사,1987), 499~500면.

74) 하태권, 전계논문, 12면.

체에 불합리한 점이 적지 않다. 그러나 제도자체의 불합리성은 제도 운영의 비합리성에 비하면 작은 문제에 속한다고 할 수 있다.

결국 우리 나라 공무원 근평의 운영 실태는 한마디로 “변칙적”이라고 할 수 있다. 이런 관행하에서 근평은 승진결정을 합리화 해주는 형식적 요건에 지나지 않는다. 이러한 운영방식 아래 근평이 갖는 기능은 기껏해야 한 가지 밖에 안된다. 확인자 즉, 인사권자의 권위를 확인해 주는 일이 그것이다.

#### 第 4 節 經歷評定 · 教育訓練 · 加點制의 實態와 問題點

승진후보자명부 작성 요소로서 전술한 근무성적평정은 실적과 주관성의 성격을 띠고 있으나 경력평정 · 교육훈련 · 가점제는 객관성을 지니고 있다는 점에서 대조를 이룬다.

경력평정에 대한 공무원들의 인식을 조사하였는 바 그 결과는 <표 3-26>과 같다.



<표 3-26>

경력평정에 대한 인식

(인원 : 327명)

| 질 문              | 적극찬성         | 어느정도 찬성        | 어느정도 반대       | 적극 반대       | 기 타         |
|------------------|--------------|----------------|---------------|-------------|-------------|
| 경력평정의 구분에 대한 견해? | 16<br>(4.9%) | 257<br>(78.6%) | 41<br>(12.5%) | 6<br>(1.8%) | 7<br>(2.1%) |

현행 경력평정의 구분에 대한 공무원들의 견해는 전체적으로 볼 때 83.5%가 긍정적인 견해를 보이고 있어 평정 방법에 있어서는 비교적 합리적이라는 평가를 받고 있다. 다만, 하위직 공무원으로 내려 갈수록 공직에 들어온 기간이 짧기 때문에 근무성적의 우열을 판단하기가 곤란하므로 승진임용시 적용되는 경력의 비중을 높여야 한다는 의견이 있다.

교육훈련은 승진예정직에서의 직무수행능력을 판단하는 자료로서 훈련이수의 성적을 사용한다. 훈련성적은 능력평가의 객관적 자료가 될 수 있는 실적기준에 해당된다. 그러나 교육훈련이 어떠한 능력의 개발을 위하여 실시되는 것이 아니라, 단순히 가지고 있는 능력을 평가하는데 지나지 않고 승진의 평정점을 얻거나 이를 부여하기 위해서 사용되는 경우가 많이 있다.

이상과 같은 교육훈련에 대하여 승진기준으로서 교육훈련이 안고 있는 문제점에 대한 인식을 조사하였는 바 그 결과는 <표 3-27>과 같다.

**<표 3-27> 교육훈련이 안고 있는 문제점**

(인원 : 327명)

| 구 분                | 빈 도 | 비 율  |
|--------------------|-----|------|
| 교육훈련내용이 업무와 관련이 없다 | 48  | 14.7 |
| 훈련성적 배점비율이 너무 높다   | 45  | 13.8 |
| 직급별 훈련내용이 다양하지 못하다 | 194 | 59.3 |
| 훈련성적 평가방법이 부적절하다   | 24  | 7.3  |
| 기 타                | 16  | 4.9  |
| 합 계                | 327 | 100  |

조사결과 직급별 훈련내용이 다양하지 못함이 59.3%, 교육훈련 내용이 업무와 관련이 없다가 14.7%로, 교육훈련체계의 경직성으로 인해 교육훈련에 대한 많은 개혁의 필요성을 갖고 있다.

가점평정은 승진후보자명부 작성시 8.0점의 범위 안에서 평정하며, 자격증 등 가점과 특수지 근무 경력 가점 및 실적 가점과 장기교육 훈련가점으로 구분한다. 현행 가점제도에 대하여 어떻게 인식하는지를 조사한 결과 <표 3-28>과 같다.



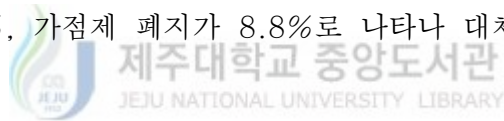
〈표 3-28〉

가점제도에 대한 인식

(인원 : 330명)

| 구 분             | 빈 도 | 비 율  |
|-----------------|-----|------|
| 현행대로 시행하는 것이 좋다 | 163 | 49.4 |
| 가점상한제를 높여야 한다   | 69  | 20.9 |
| 가점상한제를 낮춰야 한다   | 60  | 18.2 |
| 가점제를 폐지해야 한다    | 29  | 8.8  |
| 기 타             | 9   | 2.7  |
| 합 계             | 330 | 100  |

조사결과 현행대로 시행이 49.4%, 상한제를 높여야 한다가 20.9%, 낮춰야 한다가 18.2%, 가점제 폐지가 8.8%로 나타나 대체로 긍정적인 견해를 보이고 있다.



## 第 5 節 人事委員會의 實態와 問題點

### 1. 人事委員會의 實態

지방인사위원회는 지방공무원의 인사에 관한 일정한 사무를 그 임용권자로부터 어느 정도 독립하여 결정·집행하는 합의제집행기관, 즉 행정위원회이다.<sup>75)</sup>

75) 행정위원회(administrative committee or commission)라 함은 준입법권 및 준사법권을 가지고 집행권도 가지면서 행정수반으로부터 어느 정도 독립한 지위에 있는 합의제 행정기관을 말한다.

따라서 행정위원회는 다음과 같은 요건을 갖추고 있는 것이다.

인사위원회는 위원 5인이상 7인이하로 구성하되, 위원은 당해 지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다) 및 인사행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하는 바, 이 중 위촉되는 위원은 3인으로 한다. 정당원 및 지방의회 의원은 위원으로 위촉될 수 없으며, 위원으로 위촉될 수 있는 자는 다음과 같다.

법관, 검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, 대학에서 법률학, 행정학 또는 교육학을 담당하는 부교수 이상의 직에 있거나, 초·중·고교의 교장의 직에 있는 자이며, 공무원(국가공무원을 포함한다)으로 20년 이상 근속하고 퇴직한 자이다. 위촉되는 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.<sup>76)</sup> 인사위원회에 위원장·부위원장 각 1인을 두며, 위원장은 당해 자치단체의 국가공무원으로 보하는 부단체장이 되고, 부위원장은 위원회에서 호선한다. 인사위원회에 간사와 서기 약간인을 두며, 당해 기관의 장이 소속 공무원 중에서 임명한다.

인사위원회는 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 보직관리 기준 및 승진·전보 임용기준의 사전의결, 승진임용의 사전심의, 그리고 공무원의 징계의 의결, 공무원 인사와 관련된 조례안 및 규칙의 사전심의와 기타 법령의 규정에 의한 사무 등을 관장한다. 또한 인사위원회는 공무원 징계의결 사무의 처리에 필요하다고 인정할 때에는 사실조사 또는 증인환문을 하거나 관계서류의 제출을 요구할 수 있다.<sup>77)</sup>

지방자치단체의 인사기관으로서 인사위원회는 인사에 관한 일정한 사무를 자치단체의 장 또는 교육감으로부터 독립하여 결정 또는 집행하는 특별기관이다. 따라서 인사위원회는 단체장과 함께 공무원 인사행정에서 양대 축의 역할과 기능을 수행하여야 하는데, 인사위원회가 본래의 기능대로 운영되고 있는가에 대하여 지방공무원들의 인식을 조사하였는 바 그 결과는 <표 3-29>와 같다.

---

첫째, 집행권을 가지고 있을 것(즉, 행정관청일 것).

둘째, 준입법권 및 준사법권을 가질 것.

셋째, 행정수반으로부터 어느 정도 독립한 지위에 있을 것.

76) 지방공무원법 제7조.

77) 지방공무원법 제8조 제1·2항.

〈표 3-29〉 인사위원회 운영실태에 대한 인식

(인원 : 330명)

| 질 문                              | 제대로 운영      | 어느정도 운영       | 그저그렇다          | 별로 잘 운영안됨     | 전혀운영 안 됨     |
|----------------------------------|-------------|---------------|----------------|---------------|--------------|
| 인사위원회가 본래의 기능대로 운영되고 있다고 생각하십니까? | 7<br>(2.1%) | 62<br>(18.8%) | 140<br>(42.4%) | 92<br>(27.9%) | 29<br>(8.8%) |

조사결과 본래의 기능대로 운영되고 있다는 긍정적인 응답은 20.9%에 불과하여 전체적으로 대부분의 공무원이 부정적인 시각을 보이고 있음을 알 수 있다. 인사위원회가 법적인 기관이지만 구성과 운영이 자치단체장 마음대로 될 수 있도록 만들어져 있다. 자치단체장 산하 공무원이 60% 이상 되도록 되어 있으며, 위원장은 부자치단체장인 만큼 인사위원회는 단순히 도장 찍는 기계에 불과하다. 인사위원회 운영실태는 한마디로 인사권자의 권위를 정당화시키는 하나의 위원회에 불과한 실정하기에 인사행정의 공정성·객관성·투명성을 갖기 위해서는 단체장으로부터 독립적인 위원회가 필요하다.

지방인사위원회는 위의 3가지 요소를 다 갖추지 못하더라도 정치적 중립성을 확보하도록 지역 주민을 대표하는 인사로 구성하여 지방자치단체의 주요 인사 문제를 결정하여 단체장의 인사권 남용을 막아야 할 것이다.<sup>78)</sup>

## 2. 人事委員會의 問題點

지방인사위원회는 1950년대 전반에 특별시·도·군에 설치되었는데, 그 위원은 명예직으로서 내무부장관 또는 도지사가 위촉하였으며, 그 위원장은 설치 기관의 장이 되었고, 그 권한은 공무원의 고시·전형 및 징계였다. 그 후

78) 조창현, “풀뿌리 민주주의 꽃, 지방자치제 정착을 위한 방향과 과제”, 제주참여자치 아카데미·I, 1998. 8. 17, 9면.

1950년대 후반부터 그 설치의 폭이 지방자치단체 외에 그 소속기관에까지 확대되고, 위원을 해당 자치단체의 장이 임명하되, 국가공무원을 위원으로 임명할 수 있게 되었다. 1990년대에 와서는 그 권한사항으로 승진임용의 사전심의 및 조례안·규칙안의 사전심의가 포함되었다.<sup>79)</sup>

이러한 오늘날의 지방인사위원회는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 인사위원회는 합의제 기관임에도 불구하고 자치단체장에 의하여 임명 또는 위촉되는 외부 인사위원의 수가 공무원 신분의 인사위원 수보다 적으며 부단체장이 당연직 위원장을 맡음으로써 독립성이 결여되어 있다.<sup>80)</sup> 따라서 자치단체의 인사위원회는 인사의 공정성이 훼손될 우려가 있고, 형식적, 소극적 운영으로 공정성과 신뢰성을 확보하는데 실패하고 있다. 특히, 자치단체장이 선거에 의하여 선임된다는 점을 감안하면, 엽관화 가능성은 더욱 커진다고 볼 수 있다.

둘째, 보직관리 및 승진·전보임용의 기준과 승진임용에 대한 인사위원회의 사전 심의 기능을 인정하고는 있으나, 심의 결과가 기속력이 없기 때문에 자치단체장이 심의 결과를 무시할 경우에 대비한 효과적인 제재 수단이 없다.

셋째, 지방자치단체에 근무하는 국가공무원이 인사위원으로 임명될 경우, 지방 인사행정이 중앙정부에 예속되어 자율성을 상실한 위험이 있으며, 지방 공무원 제도의 독자적인 발전이 어렵게 된다.

따라서 앞으로의 지방인사위원회는 위원회의 중립성과 독립성을 위하여 지역 주민을 대표하는 인사위원의 수를 4인(위원이 7인 미만인 경우는 3인)으로 하고 그 위원 임명에 지방의회의 동의를 요하게 하고, 위원장은 외부 전문가 중에서 선임하도록 하는 것이 바람직하다.

---

79) 최창호, 「지방자치학」(서울 : 삼영사,1997), 526면.

80) 강성철 외, 전계서, 138면.

## 第 4 章 地方公務員 昇進制度의 改善方案

지방공무원 승진제도에 대한 실증적 조사결과는, 공정한 인사관리가 이루어지지 않고 있으며 또한 현행 근무성적평정 제도가 공정성과 객관성, 신뢰성에 문제점이 있다는 것과, 인사위원회가 본래의 기능대로 운영되지 않고 있다는 것이다. 따라서 본 장에서는 공정성 확보를 위한 승진임용 방법을 제시하고, 근무성적평정의 공정성과 객관성, 신뢰성을 확보할 수 있는 방안과 인사위원회가 본래의 기능대로 운영될 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

### 第 1 節 公正性 確保를 위한 昇進任用 方法의 改善

#### 1. 審査·試驗 並行 形態의 昇進方法 採擇

지방자치단체의 생산성과 경쟁력을 제고하기 위해서는 먼저 공무원에 대한 공정한 인사관리가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 공무원의 능력과 실적에 따라 공정한 경쟁의 기회가 부여되어야 할 것이다. 행정자치부에서는 민선시대 들어 5급(사무관)승진을 심사제로 전환한 이후 공무원의 줄서기가 기승을 부리는 등 각종 부작용이 속출함에 따라 96년부터 심사와 시험의 두 가지 방법으로만 운영하던 5급(사무관)공무원으로의 승진임용을 98. 2. 20 지방공무원임용령을 개정하여 심사·시험 병행 형태의 새로운 승진방법을 추가하였으며, 이에 따라 제주도에서는 조직의 활력과 안정을 위한 투명하고 공정한 인사관리를 위해 인사운영제도를 개선하기로 하고 5급(사무관)승진의 경우 심사·시험 병행 형태의 승진제도를 실시하는 방안을 검토하고 있다고 밝힌 바 있다.<sup>81)</sup> 이처럼 필요성은 충분히 인식하고 있으나 아직까지 시행하지 않을 뿐이다. 심사와 시험을 병행한 형태의 승진제도는 양 승진제도를 혼합 절충한 형태의 승진제도인바 일정비율을 조직내부적으로 결정하여 양 승진제도의 이점을 동시에 향유할 수 있는 기회를 부여함을 전제로 한다.

81) 제주신문, 98. 7. 24.

업무수행능력이 뛰어난 공무원이 반드시 시험성적이 좋다고 할 수 없으며, 그와 반대로 시험성적이 뛰어난 공무원이 반드시 능력이 뛰어나다고 할 수 없으므로, 심사와 시험을 병행한 승진제도가 합리적으로 운영될 경우 연공서열이 높은 공무원과 직무수행능력이 우수한 공무원이 다같이 유리할 수 있고, 양 제도의 획일적 시행으로 인하여 야기되는 문제점에 대하여 보완, 개선할 수 있으며 승진 탈락에 대한 불만을 해소할 수 있다는 점 등의 장점을 누릴 수 있는 것이다. 서울특별시 서북부지역 구청에 근무하는 일반직공무원을 주 대상으로 실시한 5급에의 바람직한 승진임용방법에 대한 근년의 설문조사 결과에 의하면 55%가 시험, 40%가 병행, 5%가 심사를 선호하고 있었다.<sup>82)</sup> 마찬가지로 앞의 설문조사에서도 제주도 지방공무원 또한 응답자의 66.7%가 병행, 28.5%가 시험, 4.8%가 심사를 선호하고 있다(〈표 3-14〉 참고). 이처럼 95%를 넘는 대다수의 공무원과 지방정부에서 중추적 역할을 수행하는 4·5급(서기관, 사무관)공무원이 심사승진제에 대하여 설문 응답자 37명 모두가 부정적인 시각을 보이는 것은 우선 이들 대부분은 시험에 의하여 승진되었고, 심사승진제도의 공정성에 대하여 불신을 갖고 있으며, 또한 소속직원을 지도·감독할 위치에 있는 이들로서도 능력과 실적에 따라 공정한 경쟁의 기회가 부여돼야 한다는 견해를 갖고 있으나 현실은 그러하지 못하여 이에 대한 불신을 갖고 있는 것으로 일부 공무원과 면담 결과 알 수 있었다. 그리고 심사승진만 활용하면 실적확보보다는 인간관계에 치우칠 우려가 크므로 유능한 인재육성을 위해서는 심사승진외에 시험승진제도를 일정비율로 병행실시하여 시험을 통한 발탁인사가 가능하도록 하는 양면전략 구사가 필요하다.<sup>83)</sup> 따라서 이러한 요인들을 종합해 볼 때 6급에서 5급으로의 승진임용에 있어 심사·시험 병행 형태의 승진제도를 채택하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.<sup>84)</sup> 그 이유는 모든 공무원에게 승진의 기회를 균등히 부여하고 신분을 보장하여 정치권의 영향없이 공무에 전념할 수 있도록 하기 위함이다.<sup>85)</sup>

82) 손관석, “지방자치단체공무원의 인사관리에 관한 연구”,(연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997), 52면.

83) 김관석, “21C를 위한 지방공무원 인사제도 개혁방안”, 「월간자치공론」 1999년 10월호 제5권 10호, 49면.

84) 근무경력 20~25년 미만이며 현재 5급인 어느 공무원은 경찰공무원 승진제도와 같이 50%는 시험없이 승진시키고 50%는 시험으로 승진시켜야 한다고 하였다.

85) 제주신문, 98. 4. 9, 시론.

이와 같은 제도를 실시할 경우 합리적 방안을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 對象者의 構成 比率

대상자의 구성비율은 승진임용 예정 인원수의 각 5할로 하는 것이 타당하다. 정책의 일관성과 효율적인 실천을 위해 자치단체장을 정점으로한 조직구성원의 일사불란한 행정추진이 무엇보다 중요한 지방행정의 특수성에 대한 보호를 위하여, 임용권자에 의한 승진결정 권한의 확보는 보장되어야 한다는 심사승진제의 타당성과, 공정한 경쟁의 기회가 부여되어야 한다는 시험승진제에 대한 명분의 합리적인 배분비율이기 때문이다.

선거가 있고 정당의 개입이 존재하는 지방자치단체에도 최소한의 엽관제적 요소의 도입을 인정할 필요가 있다. 이렇게 함으로서 엽관제적 요소가 자리할 공간과 실적주의 요소가 자리할 공간을 차별화하고 구체화함으로써 양자가 공존하면서 선거를 통한 공직사회의 혼란과 동요를 사전에 방지할 수 있을 것이다.<sup>86)</sup>



### 2) 試驗 實施機關을 廣域自治團體로 一元化

현재 행정자치부에서 총괄하고 있는 5급승진시험의 실시기관을 광역자치단체별로 실시토록 하여야 한다. 기초자치단체내에서의 독자적인 시행은 행정력의 낭비와 승진시험 실시비용의 부담 등이 문제점으로 대두되기 때문에 어렵다. 따라서 신규임용의 시험실시 경험이 축적되어 있고 행정비용을 최소화할 수 있기 위하여 광역자치단체로 일원화하는 것이 바람직하다.

### 3) 一般昇進試驗 應試對象 範圍 擴大

효율적인 승진관리를 위하여 모호하게 되어 있는 일반승진시험의 응시 대

---

86) 최병대·김상목, “실적주의 인사행정의 재검토”, 「21세기 공직 인사개혁의 방향」, 50면.

상 범위를 확정해야 할 것으로 생각된다. 5급으로의 승진소요 최저연수 4년이 초과한 모든 6급공무원을 대상으로 시험을 실시할 경우 공직사회에서는 결코 무시될 수 없는 개념인 경력과 연공서열이 소홀히 취급될 수 있으며 기존의 위계질서가 무너져 혼란을 초래할 수 있다. 아울러 2배수 인원에 대하여 기회를 부여할 경우 담합과 틀에 짜맞추어진 시행으로 경쟁의 원리도입 및 폭넓은 기회부여의 취지에 어긋나는 제도가 될 수 있기 때문이다. 따라서 대상자 선정은 승진대상 인원의 3~4배수 정도가 타당하다.

#### 4) 昇進試驗의 合理性과 機會均等 提供

5급공무원으로의 승진시험은 기존 시험제도의 사실상 경쟁의 제한과 시험 내용의 부적절 등의 문제점을 해결하고 합리적이고 공정하게 시행되어야 한다.

이를 위해서는 첫째, 승진시험의 배수내에 문호개방과 완전경쟁을 보장하여야 한다. 배수내 포함된 6급공무원들은 누구나 부담 없이 시험에 응시할 수 있도록 조직의 배려가 있어야 한다.

둘째, 시험과목과 내용의 개편이 이루어져야 한다. 공무원의 근무의욕과 직무전념을 유도하기 위하여 현재와 같이 실무와 거리가 먼 내용의 시험을 지양하고 직무수행능력과 그 잠재력을 측정할 수 있는 시험방법을 개발하여야 하며 아울러 성실하게 직무에만 전념해 온 장기근속자들의 좌절감을 해소시켜 주어야 한다.

셋째, 시험응시 횟수를 3회 정도로 제한하여야 한다. 무한정의 기회제공 보다는 적절히 응시횟수를 제한하는 것이 실력있는 자를 선발코자하는 시험승진의 취지에 맞는 것이며, 응시자의 부담과 승진적체를 해소할 수 있을 뿐만 아니라 보다 많은 사람에게 응시기회를 줄 수가 있다.

위와 같이 심사와 시험을 병행한 형태의 승진제도를 합리적이고 공정하게 운영할 경우 ①승진후보자로 하여금 양 제도를 선택할 수 있는 기회를 부여함으로써 승진의 기회를 넓혀줄 수 있고, ②양 제도의 자치단체별 획일적 시



행으로 인하여 야기되는 문제점에 대하여 보완·개선할 수 있고, ③공무원의 승진 탈락에 대한 불만 등을 해소할 수 있을 것이다.

## 2. 昇進試驗 點數制 導入<sup>87)</sup>

앞의 설문조사 결과에서 나타난 바와 같이 공정한 승진을 위한 방안으로 86.6%에 해당하는 대다수의 공무원이 경력과 실적의 동등한 고려를 바라고 있고(〈표3-12〉 참고), 심사승진은 67.8%에 해당하는 공무원이 학연, 지연, 기여도 등 비합리적인 요소에 의해 영향을 받고 있는 것으로 인식하고 있어(〈표3-15〉 참고), 승진의 공정성·객관성이 결여되어 있으며, 근무성적평정 결과를 신뢰하지 않고 있음을 알 수 있다. 또한 “지방공무원 승진제도와 관련된 문제점 및 개선방안에 대하여 기술해 달라”는 질문에 근무경력 25년 이상에 현재 5급인 어느 공무원은 승진후보자명부 순위에 의한 승진은 근무성적평정의 객관성이 결여되어 있어, 현행 승진기준 요소와는 별도로 승진관련 시험을 시행하여 시험성적을 반영한 승진후보자명부를 작성하여 승진임용하는 것이 바람직하다는 제안이 있었다.

따라서 승진기준 요소로서 근무성적, 경력, 교육훈련 성적외에 근무성적 배점비율을 현행 50점에서 경력배점 비율과 같이 30점으로 축소 조정하고 축소한 비율만큼 승진시험 점수제를 도입한다면 행정의 전문성 증진과 승진의 공정성, 객관성을 제고하고 승진대상자들에게 적절한 제도라는 인식을 심어줄 수 있다는 측면에서 고려해 볼만한 대안이라 할 수 있겠다.

## 第 2 節 勤務成績評定 制度의 改善

우리 나라 공무원 근무성적평정은 현실적으로 승진후보자명부 작성에 사용

---

87) 문정호, “일반직 공무원의 승진제도에 관한 연구”,(성균관대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999), 107면.

할 자료를 생산하는 데 목적을 두고 있기 때문에 “근평 = 승진후보자명부”라는 단선적 사고에 의해 변칙적 운영이 이루어지고 있다고 할 수 있다.<sup>88)</sup>

이와 같은 관점에서 승진기준 요소로서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 근무 성적평정의 객관성·공정성·신뢰성 확보를 위한 견지에서 다음과 같은 두 가지 개선방안을 제시하려 한다.

### 1. 多面評價 方式의 採擇

평정자가 직원의 근무성적을 있는 그대로 평정하고 싶어도 비밀보장의 한계로 인해 뜻대로 하기 어렵게 된다. 직원의 승진에 절대적인 영향을 미치는 근평을 한 사람의 평정자와 한 사람의 확인자가 하는 현행 제도하에서는 이 문제가 해결될 수 없다. 또한 평정자와 확인자가 합리성을 크게 결하고 있는 경우에는 비밀보장의 문제를 떠나 많은 사람들이 납득할 수 있는 평가를 기대하기 어렵다. 이러한 문제점들을 해소하기 위한 대안으로서 다수가 평정에 참여하는 다면평가 방식이 바람직하다.<sup>89)</sup>

다면평가 방식(Multi-Source Assessment 또는 360 평가)은 상급자 중심의 평정 방식에 대한 대안으로 개발된 것으로 직원의 근무성적을 상하좌우의 다양한 사람들이 평가토록 하는 것이다. 이는 원래 feedback에 초점을 두고 근평을 실시해온 서구 사회에서 피평정자에게 보다 다양한 feedback 정보를 제공코자 하는 의도에서 비교적 최근에 개발되어 사용되고 있는 방법이다.

우리 나라 공무원 근평의 경우, 다면평가 방식이 지니는 feedback 기능보다는 참여의 폭을 확대함으로써 개인의 인간적 부담을 덜어주고 동시에 보다 많은 사람이 수긍 내지 수용할 수 있는 평가결과를 내는 방안으로서 이 방식

---

88) “그동안 인사관행 가운데 뭐가 문제입니까” 라는 인터뷰에 중앙인사위원회 김 광웅 위원장은 “결국은 형식주의죠. 연수만 차면 올라가는 연공서열이 그렇고, 근무성적평정도 엉망입니다. 누구를 올리기 위해 짜맞추는 평정이 많았지요”라고 하였다.(중앙일보, 1999. 7. 19)

89) ① 하상목, 전계논문, 74면 ② 근무경력 20~25년 미만이며 현재 6급인 어느 공무원은 근무성적평정을 상·하급자와 동료 등이 참여하는 다면평가 방식으로 개선하여 조직구성원간의 유대·협조체제를 공고히 함으로써 업무개선 및 인사의 독점·정실을 배제해야 한다고 하였다.

을 채택하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

다면평가의 장점은 첫째, 평가주체가 많아짐에 따라 평가자체가 그만큼 신중해짐은 물론 평가의 객관성, 공정성, 신뢰성을 높일 수 있다. 둘째, 다면평가를 통해서 조직내 다양한 계층들간의 의사소통의 기회가 확대되며, 이는 인간관계의 개선과 상호간의 이해증진에 도움이 된다. 셋째, 다면평가는 평가대상자의 능력발전을 도모하며 자기반성의 기회를 제공한다. 넷째, 다면평가는 관리자의 리더십 개발에 많은 기여를 한다.

다면평가는 이와 같은 장점이 있음에도 불구하고 평가과정에 많은 시간과 노력이 소요되고 번잡하며 성원들간의 인화를 해치는 문제도 있다.

따라서 이러한 문제점을 극복하고 다면평가 제도가 제대로 정착되기 위해서는 우선 다음과 같은 전제조건들이 충족되어야 한다.<sup>90)</sup>

첫째, 평가자들의 참여가 자발적이어야 하며 평가자에 대한 훈련이 충분해야 하며 평가자의 익명성이 보장되어야 하며 평가자의 평가능력이 있어야 한다. 둘째, 평가자와 평가대상자 모두에게 다면평가의 의의, 목적, 내용, 절차 등에 대한 상세한 정보가 제공되어야 한다. 그리고 평가대상자가 담당하고 있는 업무의 특성과 과업목표가 평가자에게 정확하게 알려져야 한다. 셋째, 동료평가의 경우는 누구의 업적이 집단성공에 가장 큰 기여를 했으며, 누구의 행동이 집단분위기를 우호적으로 만드는 데 기여했는지에 평가의 초점이 두어져야 한다. 넷째, 평가자는 다면평가를 통해서 평가대상자를 흠집내거나 감정을 표출하는 것이 아니라, 평가대상자의 능력발전을 진심으로 돕는다는 사고를 가져야 한다. 다섯째, 평가대상자는 평가의 결과를 피드백하여 자기발전에 활용할 수 있는 마음자세를 가져야 한다.

이러한 전제조건들이 충족되고 나면, 지방공무원의 성과를 다면적으로 평가하기 위한 구체적인 시행계획을 수립해야 할 것이다.

중앙인사위원회는 올해 안에 1, 2개 중앙부처를 대상으로 근무성적 평가시 상사 외에 동료와 부하, 업무 연관성이 높은 타 기관이나 외부인의 평가 결과를 종합적으로 반영하는 '다면(多面)평가제'를 시범 실시한 뒤 이르면 내년에 모든 부처를 대상으로 이 제도를 확대시행할 계획이라고 밝혔다. 중앙인사위는 이같은 방식의 근무성적 평가 결과를 승진심사와 연봉책정 때 반영할 계

---

90) 김순양, "지방공무원의 능력발전과 다면평가", 「지방자치」 1998. 4월호, 118면.

확이다. 중앙인사위는 공무원들의 근무평가 방식을 다면평가제로 전면 대체할 것인지, 아니면 현행 단일평가제에 다면평가 성적을 반영할 것인지는 시범 실시 결과를 보고 결정기로 했다.<sup>91)</sup>

## 2. 評定結果의 公開

평정결과는 비공개를 원칙으로 하고 있는데, 이는 평정을 승진과 연관시킨 결과이다. 평정의 결과를 공개할 것인가, 비공개로 할 것인가는 평정제도의 중요한 문제 중의 하나이다.

우선 공개하는 것이 좋다고 하는 근거를 보면 다음과 같다.<sup>92)</sup>

- ① 평정제도는 평정결과를 인사행정의 공정한 기초로 하는데 그 목적을 두고 있기 때문에 비밀주의는 배제되어야 한다.
- ② 평정결과를 공개하는 경우에는 평정이 공정하게 된다.
- ③ 공개되는 경우에는 공무원에게 자기의 장점, 단점 등을 자각케 할 수 있고, 자기반성을 꾀할 수 있다.
- ④ 공개함으로써 평정결과가 공무원으로부터 납득되는 경우에는 평정결과의 이용 및 활용을 적극적으로 그리고 광범위하게 할 수 있다

여기에 반하여 공개를 반대하는 주장은 다음과 같다.

- ① 공개하면 평정자가 피평정자의 비난을 받기 싫어 관대화 경향이 나타날 우려가 있다.
- ② 공개제도에 있어서는 때로는 평정자와 피평정자간에 조정하기 곤란한 대립감을 야기할 경우가 있다.
- ③ 공개된 성적이 불량한 직원은 절망적인 경지에 빠지게 되어, 사기가 저하된다.

---

91) 동아일보, 2000. 1. 23.

92) 장지호, 「신인사행정론」(서울 : 대왕사, 1990), 334 ~ 335면.

하지만 평정결과를 공개하는 것은 평정의 공정성을 보장하고 피평정자의 발전을 위해서 피평정자를 평정과정에 참여시키는 전제조건이라 할 수 있다. 그러나 평정결과의 공개여부는 평정의 목적에 달려있는 것으로써 평정의 목적이 상벌에 있다면 비밀보장을 위해서 비공개가 필요하지만, 개인의 능력발전과 직무수행태도의 개선에 있다면 본인에게 공개하여 피평정자의 자기발전을 도모하고 아울러 평정자도 보다 공정한 평정을 하게하는 압력장치의 역할을 할 수 있다고 생각한다. 제주도 지방공무원 또한 근무성적평정 결과의 공개에 대한 설문조사 결과 전체 응답자의 87.9%가 공개를 원하고 있다(〈표 3-23〉 참고).

여기서 평정결과를 공개하는 경우 그 방법에는 여러 가지 공개방법을 생각할 수 있다.

- 첫째, 성적이 불량한 자에 한해서만 알리는 방법.
- 둘째, 본인에게만 알리는 방법.
- 셋째, 본인의 요구가 있을 경우에 한해서만 알리는 방법.
- 넷째, 완전히 공개하는 방법이 있다.

서울특별시 산하 6개 자치단체에 근무하는 6급이하 일반직공무원 292명이 “근무성적평정 결과 공개시 적당한 방법”에 대한 설문응답 결과에 의하면 35%가 본인에게 공개, 21%가 본인의 요구가 있을 경우에 공개, 19%가 완전 공개, 15%가 종합평정만 본인에게 공개, 10%가 성적이 불량한 자에 한해서만 공개 순으로 나타났다.<sup>93)</sup>

우선적으로는 전면적인 공개를 하기보다는 피평정자 본인에게만 공개하여 자신의 강점과 약점이 무엇인가를 제3자인 평정자로부터 평가받음으로써 그것이 객관적이든 주관적이든간에 평가결과를 활용할 수 있기 때문에 근무성적평정의 당초 목적인 평정대상자의 능력발전을 어느 정도 도모할 수 있을 것이다.<sup>94)</sup>

93) 김명선, “지방공무원 승진제도에 관한 연구”,(성균관대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999), 63면.

94) 이종두, “공무원 근무성적평정제도의 효율화 방안”,(충북대사회과학연구, 1997년 8월), 269면.

### 第 3 節 人事委員會의 整備와 機能 強化

#### 1. 人事委員會의 獨立化

지방자치단체에 설치되어 있는 인사위원회는 합의제 기관으로서 인사의 공정성과 전문성을 확보할 수 있는 핵심적인 장치인데도 실제적으로는 독립성과 공정성이 결여되어 있다. 현재의 제도로는 자치단체장이 인사위원을 자의로 임명 또는 위촉할 수 있을 뿐만 아니라 임기제 등 인사위원에 대한 신분보장이 전혀되어 있지 않다. 특히 자치단체장이 정당의 추천으로 선거를 통해 선임되며 인사위원회의 당연직 위원장인 부단체장을 임명한다는 사실을 감안하면 인사위원회의 정실화 가능성은 커진다고 할 수 있다. 현재의 인사위원회는 단체장 자문기관에 지나지 않으므로 실제 인사권은 기관장이 단독으로 관장하고 있다고 하겠다.<sup>95)</sup>

지방자치제의 본격 실시에 대비하여 인사위원회는 중립성·공정성·전문성의 측면에서 더욱더 강화되어야 할 필요성이 있다. 즉, 인사위원회는 인사행정에 대한 정치적 영향력을 줄이는 역할을 해야 하며, 인사행정에 대한 행정적, 준입법적, 준사법적 권한의 강화로 내부기관적 위상으로부터 독립적인 기관으로 탈바꿈해야 하며, 인사위원회 구성에 있어서 그 전문능력이 강화되고 과반수 이상이 민간에 개방되어야 한다.<sup>96)</sup> 그래서 인사위원회는 크게 자치단체장의 정실, 엽관인사를 견제하여 실적인사를 확립하는 역할과 전문적인 인사정책을 수립, 집행하고 인사막료로서의 역할은 물론 단체장의 인사권 남용을 막아야 한다.<sup>97)</sup>

95) 박동서, “지방자치와 지방인사행정”, 「지방행정연구 제4권 제1호」, (지방행정연구원, 1989), 53면.

96) 제주도는 인사위원회가 합의제기관임에도 독립성 결여로 인사의 공정성이 훼손되고 있다고 보고 현행 7명의 위원 중 3명인 외부인사를 4명 이상으로 확대하는 방안을 모색하고 있다. 특히 보직관리 기준, 승진, 전보임용 등 실질적으로 인사규칙을 인사위가 제정할 수 있도록 준입법 기능을 부여하는 방안도 검토하고 있다고 밝힌 바 있다.(제주신문, 98. 7. 24)

97) ①근무경력 25년 이상이며 현재 4급인 어느 공무원은 자치단체장의 인사전형을 최소화할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다고 하였다. ②제주경실련 민선2기 2년 지방자치평가 토론회에서 고충석 제주경실련 공동대표는 기초발제

이러기 위해서는 최소한 지방인사위원회의 중립적 독립성이 보장되어야 하며 앞으로의 지방인사위원회는 위원회의 중립성과 독립성을 위하여 그 위원 임명에 지방의회의 동의를 요한다든가, 지방정부에 배치된 국가공무원을 지방 공무원화하여 중앙정부의 지방인사위원회 운영에 대한 관여를 줄여나가야 할 것이다.<sup>98)</sup> 또한 인사위원회가 제 기능을 하기 위해서는 공무원 수보다 민간인의 수가 많도록 구성비율을 재조정해야 한다. 그리고 인사위원회 위원장도 현재와 같이 부자치단체장이나 인사담당 국장(제2인사위원회가 있을 경우)이 자동적으로 맡는 것이 아니라 민간인 중에 호선으로 선출하도록 개선되어야 할 것이다.<sup>99)</sup> 이 경우 위원의 임기는 최소한 자치단체장의 임기보다 길게 하는 것이 인사행정의 공정성·전문성 그리고 안정성을 보장하는데 도움이 될 것이다.<sup>100)</sup>

## 2. 人事委員會의 機能 強化

현재의 제한된 범위의 형식적 자문·심의 기능에서 벗어나 보직변경, 근무 성적평정, 직권면직 등 추가적 사항의 포함여부가 타당성 있게 검토되어야 한다. 즉, 인사위원회의 행정적 권한, 준입법적 권한, 준사법적 권한의 타당성 있는 강화는 임명권자의 인사권 분산을 통한 지방인사행정의 공정성, 중립성, 전문성 확립에 기여하게 될 것이라는 점이다.<sup>101)</sup>

인사위원회의 권한강화 방안을 세 가지 측면에서 요약하여 제시하면 다음과 같다.

---

에서 “단체장이 지방공무원에 대한 승진 및 전보권을 독점함으로써 인사행정비리가 발생하는가 하면 선거때마다 후보들과의 유착, 단체장에 대한 공무원들의 내부통제문화가 사라지는 피해가 이어지고 있다.”고 말했다. 한편 공무원 승진에 단체장의 입김을 차단할 수 있는 제도적 장치를 설계해야 한다고 강조했다.(제민일보, 2000. 7. 7)

98) 최창호, 「지방자치학」(서울: 삼영사, 1997), 526면.

99) 양영철, “거꾸로 가는 지방자치단체 인사관리”, 「지방자치」 2000년 3월호. 33면.

100) 부만근, 「한국지방자치론」(제주대학교출판부, 1999), 315면.

101) 한국지방행정연구원, “지방자치실시대비 직업공무원제도 확립방안”, 「연구보고서 제85권, 1990」, 49면.

첫째, 인사위원의 행정적 권한으로는 인사행정에 관한 조사, 인사기록관리, 인사에 관한 통계보고서 작성, 급여, 근무시간, 기타 근무조건, 복리후생제도, 기타 직원에 관한 제도에 관하여 연구하고 그 성과를 의회와 단체장 또는 임면권자에게 제출하며 인사기관 및 직원에 관한 조례의 제정, 개폐에 관하여 의회와 단체장에게 의견을 제출, 인사행정 운영에 관하여 임명권자에게 권고하며 공무원의 채용(특채포함) 및 실시와 공무원 급여지불의 감리, 공무원연수와 근무성적평정에 관한 종합적 계획의 입안방안을 들 수 있다.

둘째, 인사위원회의 준입법적 권한으로는 인사위원회의 규칙제정과 임명방법의 기준에 관한 규칙제정, 특채할 수 있는 직을 정하는 규칙제정 그리고 직제개폐 등에 의해 이직된 공무원의 복직요건에 관한 규칙제정, 경쟁시험의 수험자 자격요건을 정하는 규칙제정 등을 들 수 있다.

셋째, 준사법적 권한으로는 임용권자의 요구에 의한 징계의결, 보수·근무시간·기타 근무조건에 관한 조치의 요구를 심사·판정하고, 필요한 조치를 취하는 일과 기타 법률에 의해 그 권한에 속한 사항들이 있다.

다음으로 우리 나라 지방자치단체 인사위원회의 기능강화의 필요성을 지적하기 위해서 선진외국의 인사위원회에 대하여 간단히 살펴보면 <표 4-1>과 같다. 먼저 인사위원회를 어디에 설치하느냐의 문제인데 일본을 제외한 모든 선진 외국에서는 지방의회에 설치하고 있다. 위원들의 구성은 어느 나라도 공무원이 인사위원이 되는 사례가 없다. 영국은 의원 2/3와 저명인사 1/3으로 구성하고 있고, 미국과 일본은 공무원과 정당인을 배제한 채 인사행정에 식견을 가진 저명인사로 인사위원회를 구성하고 있다. 또한 일본은 자치단체의 장이, 미국은 의회 또는 자치단체의 장이, 이외의 선진 외국에서는 의회가 위원의 임명을 하고 있다.

그러면 어떠한 방향으로 인사위원회의 기능과 역할이 개혁되어야 하는가, 크게 세 가지 방향으로 가닥을 잡아야 한다고 사료된다.<sup>102)</sup>

첫째, 탈정치화 방향으로 가야 한다. 지방자치단체의 인사관리가 더 이상 지방자치단체장의 정치적 대상이 되지 않고, 공무원들이 정치적 중립을 지키기 위해서는 인사위원회의 구성과 운영이 지방자치단체의 영향에서 완전히

102) 양영철, “거꾸로 가는 지방자치단체 인사관리”, 「지방자치」 2000년 3월호, 32~33면.





## 第 5 章 結 論

종래 지방정부의 역할은 중앙정부의 계획을 집행하는 일선행정기관으로서의 기능을 수행하였고 전문성보다는 일반성을 추구하는 인사행정으로 운영되었기 때문에 지방공무원 역시 전문성보다는 일반행정직의 성격이 강할 수밖에 없었다. 그러나 이제는 중앙의 지시에 따라 일률적으로 같은 내용의 행정을 전개하는 획일적 행정에서 각 지방정부가 각자의 창의와 노력으로 지역을 개발시켜 나가는 개성과 다양성을 추구하는 행정으로 전환되었으며 현상유지적 관리행정에서 창조하는 행정으로 끊임없는 변화가 요구되고 있다. 따라서 공무원들은 복잡한 환경에 대응하기 위하여 지속적으로 자기개발을 하여야 할 뿐만 아니라 창조적 상호작용을 통해 환경을 통제할 수 있어야 한다.

그러기에 지방공무원들의 사기와 지방행정의 효율화를 위해 공정한 인사관리체제의 확립은 매우 중요하다. 그 중에서도 합리적인 승진제도의 확립이 절실히 요구되고 있으며, 지방자치단체내에서의 능력있는 인재의 확보는 지방자치의 성공을 좌우하는 필수적인 요소가 되고 있다.

승진에 대한 공정성과 객관성에 입각한 투명성이 확보될 때 합리적인 인사행정에 대한 신뢰로 행정성과를 향상시킬 수 있고 공무원 개개인의 사기 진작은 물론 자아실현 욕구를 충족시키므로 공직에 대한 만족도를 높일 수가 있는 것인데 현실은 그러하지 못해 공직사회의 혼란과 침체를 가져왔다.

따라서 이러한 관점에 주안점을 두고 본 연구에서는 자치시대 지방공무원 승진제도 운영실태에 대하여 지방공무원들이 어떻게 인식하고 있으며, 그 대안적 방안에 대한 인식을 파악하여 문제점과 개선방안을 다음과 같이 제시해보았다.

승진제도의 운영실태에 대한 실증적 조사결과 나타난 문제점은

- 첫째, 공정한 인사관리가 이루어지지 않고 있으며
- 둘째, 근무성적평정 제도가 공정성과 객관성, 신뢰성에 문제점이 있다는 것과
- 셋째, 인사위원회가 본래의 기능대로 운영되지 않고 있다는 것이다.

승진의 공정성 확보는 가장 적실성 있는 문제로서 공정성 확보를 위한 승진제도가 확립되지 않고서는 실적주의나 직업공무원제도의 확립 또한 요원하다 하겠다.

공정한 승진제도를 이루기 위해서는

첫째, 공정한 경쟁의 원리를 공직전반에 도입하여야 하며 공무원으로 하여금 능력발전을 위한 노력을 성실히 기울이도록 자극할 수 있는 여건이 갖추어져야 한다.

둘째, 근무성적평정제도가 신뢰성이 보장될 수 있도록 개선되어야 하고

셋째, 인사위원회의 독립과 기능 강화가 이루어져야 할 것이다.

특히 지방행정에서 중추적 역할을 수행하는 5급 공무원(사무관) 승진임용제도에 공정한 경쟁원리의 도입은 매우 진지하게 다시 검토되어야 한다. 94년 12월 22일 지방공무원법의 개정으로 95년 7월 1일 지방공무원 임용령의 개정에 의해 5급공무원의 승진임용제도는 시험제와 심사제 중 임용권자가 택일하도록 하므로써 대부분의 자치단체가 심사제를 획일적으로 채택하여 시행하고 있다.

지방행정의 탄력성 유지를 위한 최소한의 엽관주의는 불가피할 것이다. 그러나 이 경우 지나친 정실주의는 경계해야 하고 직업공무원제의 손상을 초래하지 않도록 유의해야 한다. 따라서 공정한 경쟁의 기회가 부여될 수 있도록, 엽관제적 요소가 자리할 공간과 실적주의 요소가 자리할 공간을 차별화하고 구체화함으로써 양자가 공존하면서 선거를 통한 공직사회의 혼란과 동요를 사전에 방지하고 시험제와 심사제의 장점을 동시에 누릴 수 있도록, 심사·시험 병행 형태의 승진제도를 전면 실시하여 승진대상자에게 두 제도 모두를 향유할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다.

그 동안 승진임용제도의 문제를 해결하기 위한 노력은 지속적으로 진행되어 왔으나 현실적으로 문제점이 해결되어 합리적이고 공정한 승진인사가 이루어지고 있다고 생각하는 공무원은 그리 많지 않은 현실이다. 승진에 제외된 공무원의 편협한 사고와 승진에 대한 과도한 욕심도 문제이려니와 합리적인 제도의 뒷받침이 되지 못함 또한 부인할 수 없는 실정이다. 공정하고 선명한 승

진입용제도가 확립된 후에야 합리적인 운영을 기대할 수 있다.

앞으로의 지방행정은 행정의 민주화, 특히 민의에 충실한 행정으로의 변화가 예상되며 임기가 보장된 단체장은 안정된 행정을 영위해 나갈 수 있고 분권화가 상당히 진보될 것이므로 지방행정에서 결정권이 강화되고 이에 따른 지방행정인들의 결정능력, 전문화가 절실히 요청될 것이다.

아무리 좋은 제도나 개선방안을 제시한다 해도 그것을 운영하는 구성원이 합리적으로 운영해야지 그렇지 않으면 헛된 일이 되고 말 것이다. 인सान 사람을 관리하는 것이어서 좋은 제도만으로 되는 것도 아니고 어떤 의지만 가지고도 해결되는 것이 아니기 때문이다.<sup>103)</sup>

기본적으로 제도가 사람을 만드는 것이 아니고 제도를 사람이 운용한다는 사고를 가져야 한다. 투명하고 합리적인 행정문화의 정착과 제도적 개선 및 의식의 개혁이 복합적으로 이루어지므로서 공정한 인사행정의 기틀을 다져나갈 수 있다. 승진제도의 개선이란 어떤 한 부분의 개선만으로 되는 것이 아니고 좋은 제도를 운영하는 사람의 의식 등 모두를 복합적으로 개선해 나가는 종합적인 노력이 있어야 한다. 그러나 보다 중요한 요소는 단체장을 비롯한 지방정부 최고관리층의 의지와 노력여하에 달려있다 하겠다.

21세기는 정보와 지식을 바탕으로 하는 경쟁의 시대다. 따라서 일반직 공무원의 승진제도도 정부조직 전체의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 공정하고 객관적인 실적중심 평가체제로 발전되어야 한다고 본다. 그러기 위해서는 인사정책결정자는 물론 공무원 모두가 승진제도의 중요성을 인식하고 공무원 능력발전과 인사정책의 발전을 위해 공정하고 객관적이며 민주적인 승진제도가 무엇인가를 지속적으로 연구하는 탐구정신을 가져야 할 것이다.

---

103) “어떠한 제도이든지 제도 그 자체가 문제가 아니라 그 제도를 운영하는 관리자 또는 피대상자의 의식개혁이 선행되어야 한다고 본다. 말로만 개혁을 외치면서 실제로는 조금도 변하게 없는 것이 오늘날의 공직사회임 통탄한다”라고 지방공무원 승진제도와 관련된 문제점 및 개선방안에 대한 설문에 기술한 근무경력 25년 이상에 현재 4급인 한 지방공무원의 제안이다.

## 參 考 文 獻

### 1. 國內文獻

#### 1) 서 적

- 강 성 철외, 「새인사행정론」, 서울 : 대영문화사, 1999.
- 김 규 정, 「행정학원론」, 서울 : 법문사, 1999.
- 김 명 기, 「인사행정론」, 한국방송통신대학교 출판부, 1998.
- 김 중 양, 「한국인사행정론」, 서울 : 법문사, 1999.
- 김 중 규, 「행정학」, 서울 : 성지각, 1994.
- 박 동 서, 「인사행정론」, 서울 : 법문사, 1991.
- 박 병 식외, 「도시행정론」, 서울 : 대영문화사, 1996.
- 박 연 호, 「인사행정」, 서울 : 법문사, 1987.
- 부 만 근, 「한국지방자치론」, 제주대학교 출판부, 1999.
- 오 석 홍, 「행정학」, 서울 : 나남출판사, 1998.
- , 「인사행정론」, 서울 : 박영사, 1993.
- 장 지 호, 「신인사행정론」, 서울 : 대왕사, 1990.
- 최 창 호, 「새행정학」, 서울 : 삼영사, 1999.
- , 「지방자치학」, 서울 : 삼영사, 1997.

#### 2) 논 문

- 고 진 용, “ 지방공무원 승진제도 및 운용에 관한 연구 ”, 성균관대학교

- 행정대학원 석사학위논문, 1997.
- 김 명 선, “ 지방공무원의 승진제도에 관한 연구 ”, 성균관대학교  
행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 김 복 규, “ 지방공무원의 효율적 관리방안 ”, 한국행정연구 1998년 봄호.
- 김 상 목, “ 지방정부의 경쟁력 강화를 위한 조직 및 인력관리 방안 ”,  
사단법인 충남포럼 제15차 정책세미나 제12분과 발표자료,  
1998.
- 김 상 목, “ 지방공무원의 평가에 관한 실증적 연구 ”, 지역개발연구 제3권  
1997.
- 김 신 복, “ 5급 공무원 신규임용과 직전교육 ”, 한국행정학회,  
한국행정학보 제29권 제1호.
- 김 용 옥, “ 지방공무원 승진제도의 개선방안에 관한 연구 ”, 전남대학교  
행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 김 용 략, “ 지방공무원제도의 개선 ”, 사회과학논집 제14집  
대전대학교, 1995.
- 김 판 석 · 권 경 득, “ 지방자치단체의 인사제도 개혁 ”, 한국행정학회,  
한국행정학보 제33권 제1호.
- 문 정 호, “ 일반직 공무원의 승진제도에 관한 연구 ”, 성균관대학교  
행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 박 동 서, “ 지방자치와 지방인사행정 ”, 지방행정연구 제4권 제1호,  
지방행정연구원 1989.
- 양 주 승, “ 지방공무원 승진제도에 관한 연구 ”, 전남대학교 행정대학원  
석사학위논문, 1997.
- 손 판 수, “ 지방자치단체 공무원의 인사관리에 관한 연구 ”, 연세대학교  
행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 오 성 호, “ 공무원의 능력발전 진흥방안 ”, 한국행정학회, 한국행정학보  
제31권 제4호.

- 이 복 수, “ 지방자치시대 지방공무원 능력개발 방안 ”, 강원대  
지역개발연구 5, 1997.
- 이 병 철, “ 지방공무원 승진제도에 관한 연구”, 인하대학교 행정대학원  
석사학위논문, 1996.
- 이 종 두, “ 공무원 근무성적평정제도의 효율화 방안 ”, 충북대사회과학  
연구 제14집, 1997.
- 이 주 호, “ 일반직 공무원 승진제도에 관한 연구 ”, 부산대학교  
행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 진 창 호, “ 한국공무원의 근무성적평정 제도에 관한 연구”,  
중앙행정논집 11, 1997. 12.
- 최 병 대·김 상 목, “공직사회 경쟁력 제고를 위한 실적주의 인사행정기  
능의 강화”, 한국행정학회, 한국행정학보 제33권 제4호.
- 최 병 대·김 상 목, “ 실적주의 인사행정의 재검토 ”,  
21세기 공직인사개혁의 방향.  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
- 하 상 목, “ 공무원 근무성적평정 제도의 합리적 개선방안 ”,  
한국행정연구원 KIPA 97-06, 1997.
- 한국지방행정연구원, “ 지방자치실시대비 직업공무원제도 확립방안 ”,  
연구보고서 제85권, 1990.

### 3) 기타 자료

- 김 상 목, “ 지방정부의 조직·인사 방향”, 월간자치공론 제6권 제1호.
- 김 순 양, “ 지방공무원의 능력발전과 다면평가 ”, 지방자치 1998년 4월호.  
“ 지방공무원의 전문성 제고방안”, 지방자치 1998년 2월호.
- 김 판 석, “ 21C를 위한 지방공무원 인사제도 개혁방안”,

- 월간자치공론 1999년 10월호 제5권 10호.
- 권 오 철, “ 지방정부 인사행정의 문제점 및 개혁방안 ”, 계간감사 2000년 1월호  
국무총리행정조정실 지방자치체 실시 연구위원회, “지방자치체실시 연구자료집”  
서울 : 범신사, 1987.
- 남제주군, 통계연보, 1999.
- 박 응 격, “ 민선자치단체장 시대의 인사행정 ”, 자치행정 1996년 12월호.
- 북제주군, 통계연보, 1999.
- 서귀포시, 통계연보, 1999.
- 양 영 철, “ 거꾸로 가는 지방자치단체 인사관리 ”, 지방자치 2000년 3월호.
- 제주도, 통계연보, 1999.
- 제주시, 통계연보, 1999.
- 제주도교육청, 제주교육통계연보, 1999.
- 조 창 현, “ 풀뿌리 민주주의 꽃, 지방자치체 정착을 위한 방향과 과제”,  
제주참여자치 아카데미·I, 1998. 8. 17.
- 총무처, 「공무원 제도개선 설문조사」, 1989. 1.
- 하 태 권, “ 수술 불가피한 지방공무원 승진제도 ”, 지방자치 1996년 3월호.

## 2. 外國文獻

- John W. Macy. Jr, Public Service : Human Side of Government, New York  
: Harper & Row, 1971.
- Pigors, P. & Myers, C. A., 「 Personnel Administration 」, New York  
: McGraw-Hill Book CO., 1969.
- Powell, N.J., Personnel Administration in Government, New Jersey:  
Prentice Hall, 1956.



## ABSTRACT

### A Study on the Promotion System in the Era of Local Autonomy

Su-Hyung Ko

Department of Public Administration Graduate School  
Cheju National University

Traditionally, local governments have carried out the orders and plans of central governments, and local officials have developed the qualities of generalists rather than specialists. Recent trends point toward a need for local governments that make the best use of employees' skills, rather than maintenance of the status quo.

It is necessary to set up a system of personnel administration that will raise the morale and efficiency of local officials. A proper promotion system would be an important step toward the development of competent personnel.

The main purpose of this study is to analyze the controversial issues around the present realities, and develop a promotion system that will meet the needs of local government.

Upon analysis of the current system of work performance evaluation, the following issues emerged:

First, personnel administration is inadequate at this time.

Second, employees do not take seriously an evaluation system that is not fair or objective.

Third, personnel committees do not perform their basic functions.

An improved system of promotion, based on a merit system, would include such measures as:

First, stimulating development of employees' abilities through competition;

Second, an evaluation system that employees can have confidence in;

Third, the institution of personnel committees that operate independently from executives who wish to strengthen their own position.

The 21st Century heralds a new competitive era of information and knowledge. To meet the needs and expectations of local residents, we should continually implement reform measures that will improve the performance of an increasingly specialized civil service. Local government must adopt a consistent system of promotion, based on objective work performance evaluation.

〈附 錄〉

## 설 문 지

안녕하십니까?

여러 가지 바쁘신데도 불구하고 귀중한 시간을 내주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

다름이 아니오라 본 설문은 자치시대 지방공무원의 승진제도에 대한 지방공무원들의 인식 및 견해를 조사하여 지방공무원의 인사행정 합리화에 관한 연구논문을 작성하는데 기초자료로 활용코자 마련한 것입니다.

따라서 설문의 응답결과는 무기명으로 통계처리되며 논문작성 자료 이외에는 어떤 목적으로도 사용되지 않음을 밝혀 드립니다.

귀하의 귀중한 의견을 꺼림없이 제시해 주시면 본 논문작성에 큰 도움이 되겠습니다.

바쁘시더라도 적극 협조하여 주시면 감사하겠습니다.

2000. 3

제주대학교 행정대학원 일반행정전공

고 수 형

## 설 문 내 용

해당되는 항목에 √표 하여주시거나 기술하여 주시기 바랍니다.

### 1. 귀하의 직급은?

- ① 9~8급 ② 7급 ③ 6급 ④ 5급 ⑤ 4급

### 2. 귀하의 공무원 재직년수는?

- ① 5년 미만 ② 5~10년 미만 ③ 10~15년 미만  
④ 15~20년 미만 ⑤ 20~25년 미만 ⑥ 25년 이상

### 3. 귀하가 현재 재직하시는 곳은?

- ① 도청 ② 시·군청 ③ 교육행정기관(학교포함) ④ 읍·면·동

### 4. 귀하는 자치시대 인사행정이 관선시대와 비교해서 어느 정도 공정해졌다고 생각하십니까?

- ① 많이 공정해졌다 ② 조금 공정해졌다 ③ 그저그렇다  
④ 별로 공정하지 못하다 ⑤ 아주 공정하지 못하다

\*공정하지 않다면 그 이유는? ( )

### 5. 자치시대 지방공무원의 인사에 영향을 미친다고 생각되는 다음 요인의 순서를 괄호안에 기입하여 주십시오.

- ① 업무능력 ② 경력 ③ 정실(학연·지연·기여도등) ④ 외부청탁  
( , , , )

### 6. 귀하는 현재의 승진제도(당해 직급에서)의 공정성에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 아주 공정하다 ② 비교적 공정하다 ③ 그저그렇다  
④ 비교적 불공정하다 ⑤ 아주 불공정하다



13. 귀하는 근무성적평정 결과가 주로 어디에 쓰여지고 있다고 생각하십니까?

- ① 인사배치 기준자료 ② 승진자료 ③ 직무수행능력 발전자료
- ④ 감원 및 상벌 기준자료 ⑤ 기 타( )

14. 귀하는 근무성적평정 결과에 대하여 어느 정도 신뢰하십니까?

- ① 매우 신뢰한다 ② 어느 정도 신뢰한다 ③ 그저그렇다
- ④ 별로 신뢰하지 않는다 ⑤ 전혀 신뢰하지 않는다

15. 근무성적평정제도는 그 결과를 공개하지 않도록 되어 있습니다. 귀하는 현행 제도를 어떻게 생각하십니까?

- ① 현행대로 공개하지 않아야 한다 ② 본인에게만 공개해야 한다
- ③ 원하는 사람에게만 공개해야 한다 ④ 완전 공개해야 한다
- ⑤ 기 타( )

16. 귀하는 근무성적평정의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 평정결과 비공개 ② 경력위주 평정 ③ 실적위주 평정
- ④ 학연, 지연, 혈연 등에 의한 정실평정 ⑤ 객관적 평정기준의 미비

17. 경력평정에 있어서 공무원경력은 갑, 을, 병, 정으로 기타 경력은 박사, 자격증, 민간경력으로 구분하고 있습니다. 귀하는 현행 제도를 어떻게 생각하십니까?

- ① 적극 찬성 ② 어느 정도 찬성 ③ 어느 정도 반대
- ④ 적극 반대 ⑤ 기타( )

18. 귀하는 승진기준으로서 공무원 교육훈련이 안고 있는 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 교육훈련 내용이 업무와 관련이 없다
- ② 승진후보자 명부작성에 있어 훈련성적 배점비율이 너무 높다
- ③ 직급별 훈련내용이 다양하지 못하다
- ④ 훈련성적 평가방법이 부적절하다
- ⑤ 기타( )

19. 가점제도에는 자격증, 특수지근무, 실적, 장기교육훈련 가점이 있습니다. 귀하는 현행 제도를 어떻게 생각하십니까?

- ① 현행대로 시행하는 것이 좋다
- ② 가점상한제를 높여야 한다
- ③ 가점상한제를 낮춰야 한다
- ④ 가점제를 폐지해야 한다
- ⑤ 기타( )

20. 귀하는 인사위원회가 본래의 기능대로 운영되고 있다고 생각하십니까?

- ① 제대로 운영되고 있다
- ② 어느 정도 운영되고 있다
- ③ 그저그렇다
- ④ 별로 잘 운영되고 있지 않다
- ⑤ 전혀 그렇지 않다

21. 이외 지방공무원 승진제도와 관련된 문제점 및 개선방안에 대하여 의견이 있으시면 아래 여백에 기록하여 주십시오.

☞ \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

장시간 동안 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다.