

지방자치단체의 인사 공정성 확보 방안

일시 2014. 3. 11(화) 14:00 ~ 16:30

장소 대한상공회의소 의원회의실

주최 한국지방행정연구원 한국지방자치학회
한국거버넌스학회 한국지방자치법학회



지방자치단체의 인사 공정성 확보 방안

일시 2014. 3. 11(화) 14:00 ~ 16:30

장소 대한상공회의소 의원회의실

주최 한국지방행정연구원 한국지방자치학회
한국거버넌스학회 한국지방자치법학회





개 회 사

안녕하십니까? 한국지방행정연구원장 이승중입니다.

오늘 한국지방행정연구원은 한국지방자치학회와 한국거버넌스학회 그리고 한국지방자치법학회와 공동으로 “지방자치단체의 인사 공정성 확보 방안”이라는 주제로 세미나를 개최하게 되었습니다. 이 자리에는 세미나를 축하하여 주시기 위하여 많은 내외귀빈이 참석하셨습니다. 세미나의 사회와 발표 및 토론을 흔쾌히 맡아주신 김순은 서울대 교수님과 오성호 상명대 교수님, 권경득 선문대 교수님, 남윤호 중앙 SUNDAY 편집국장님, 박우량 신안군수님, 박재울 균형발전지방분권 전국연대 공동대표님, 한국거버넌스학회 복문수 회장님, 한국지방자치법학회 오준근 회장님, 이종수 연세대 교수님께도 감사를 드립니다. 아울러 지방자치에 대한 열정으로 이 자리에 참석해주신 여러분들께도 깊은 감사를 드립니다.

우리나라의 지방자치는 지난 1995년 민선단체장이 선출된 이후 금년으로 20년이 경과되었습니다. 그동안 역대정부에서는 실질적인 지방자치를 정착시키기 위하여 지방분권을 비롯한 여러 가지 제도개선을 추진하여 왔습니다. 물론 아직까지도 지방자치단체의 권한이나 재정 등 지방자치가 실질적으로 작동되기 위한 기반이 충분히 구축되어 있는 것은 아닙니다. 그럼에도 불구하고, 지방자치의 발전을 위한 적지 않은 성과를 거두었고, 지금도 지방자치발전위원회 등을 중심으로 필요한 제도개선 노력이 이루어지고 있습니다.

주지하다시피, 지방자치가 발전하기 위해서는 중앙정부 차원의 제도개선과 권한 이양만으로는 가능하지 않습니다. 지방분권이나 자치제도의 개선이 발전을 위한 토대라면, 이를 기초로 지방자치의 성과를 현실적으로 구현하는 것은 지방자치단체의 내부적 역량이라 하겠습니다. 다시 말하면, 구비된 자치제도를 효율적으로 운영하여 지방자치의 성과를 달성하는 것은 지방자치단체의 역량이 관건이라 하겠습니다.

그러나 자치제도의 개선에 상응하는 지방자치단체의 역량 제고를 위한 노력들이 충분하지는 못했습니다. 단적으로 지방자치단체의 조직성과를 제고하기 위해서는 무엇보다 효율적인 인사관리가 필요합니다. 그럼에도 불구하고, 민선단체장 이후에 지방인사에서 공정성과 정치적 중립은 많은 비판을 받아 왔습니다. 지방공무원의 보직배치와 근무성적평정에서 정실이 개입되고, 나아가 지방선거가 실시될 때마다 줄세우기를 통한 정치적 중립이 훼손되는 사례가 발생되어 왔습니다.

지방자치단체의 인사 공정성의 문제는 제6기 민선단체장이 들어 선 이후에도 여전히 해결이 필요한 현안으로 대두될 가능성이 높습니다. 따라서 지방자치단체의 효율적인 인사관리를 확보하기 위해서도, 나아가 지방자치의 지속적인 발전을 달성하기 위해서도 인사의 공정성을 확보하기 위한 정책대안의 마련이 필요합니다. 오늘 세미나에 참석하신 모든 분들이 탁월한 정책대안 마련에 지혜를 모아 주실 것을 바라며, 개회사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

2014. 3. 11

한국지방행정연구원장 이 승 중



프로그램

시 간	행 사 세 부 내 용
13:30 ~ 14:00	등 록 참석자 등록
14:00 ~ 14:10	개회사 이승종 원장(한국지방행정연구원)
14:10 ~ 14:15	Coffee Break
14:15 ~ 15:00	사 회 김순은 교수(서울대학교 행정대학원)
	발표 1 지방자치단체의 인사관리 공정성 확보 방안 금창호 선임연구위원(한국지방행정연구원) 권오철 연구위원(한국지방행정연구원)
	발표 2 지방공무원의 정치적 중립성 확보 방안 오성호 교수(상명대학교 행정학과 / 한국지방자치학회 부회장)
15:00 ~ 15:10	Coffee Break
15:10 ~ 16:30	토 론 권경득 교수(선문대학교 행정학과 / 한국지방자치학회 차기회장) 남윤호 편집국장(중앙SUNDAY) 박우량 군수(전라남도 신안군) 박재율 공동대표(균형발전지방분권 전국연대) 복문수 교수(전남대학교 행정학과 / 한국거버넌스학회장) 오준근 교수(경희대학교 법학전문대학원 / 한국지방자치법학회장) 이종수 교수(연세대학교 행정학과)



1. 지방자치단체의 인사관리 공정성 확보 방안 1

2. 지방공무원의 정치적 중립성 확보 방안 29

[발표자료]

지방자치단체의 인사관리 공정성 확보 방안

- **금 창 호** 선임연구위원(한국지방행정연구원)
- **권 오 철** 연 구 위 원(한국지방행정연구원)

지방자치단체의 인사관리 공정성 확보 방안

금창호·권오철(한국지방행정연구원)

1. 문제의 제기

조직관리에서 인사의 공정성은 조직성과를 제고하기 위한 중요한 요소의 하나이다. 일반적으로 인사에서 공정성이 확보되면, 조직구성원의 조직몰입과 직무만족이 향상되고 이를 통해서 조직의 성과는 높아진다. 따라서 인사의 공정성을 확보하는 것은 조직관리에서 다른 무엇보다 중요성이 강조되고 있다. 이러한 점에서 지방자치의 지속적 발전을 도모하기 위해서는 실질적인 지방분권이 확립되는 한편, 지방자치단체의 자체적인 역량의 확충도 요청되고 있다. 그리고 지방자치단체의 역량을 강화하기 위한 방안의 하나로 지방공무원의 동기를 적극적으로 부여할 수 있는 인사의 공정성 확보에 높은 관심을 기울일 필요가 있다.

그러나 민선단체장이 출범한 이후 지방자치단체의 조직관리에서 심각한 문제의 하나로 지적되고 있는 것인 인사의 공정성이다. 기존의 관선단체장과 달리 주민의 직접선거로 선출되는 민선단체장은 지역주민의 지지를 획득해야 하고, 여기에는 당연히 지방공무원들도 포함이 된다. 따라서 선거를 통해 취임한 대부분의 단체장들은 지지여부를 기준으로 인사관리에서 지방공무원들을 차별화하는 경향을 보여주고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 예를 들면, 승진이나 보직배치, 또는 근무성적평정에서 민선단체장의 선호에 따른 정실이 개입되는 것 등이 그것이다. 이러한 정실인사는 지방공무원의 근무의욕을 저하시키고, 나아가 지방자치단체의 역량제고에 현저한 장애요인으로 작용하는 것이다.

민선자치 이후부터 역대정부에서는 지방자치단체의 인사관리에서 단체장의 정실개입을 방지하고, 공정성을 확보하기 위한 다양한 제도개선을 추진하여 왔다. 지방인

사위원회의 개편이나 다면평가의 보완 등을 통해서 지방자치단체의 인사관리에서 민선단체장의 관여를 최소화하는 노력을 기울여 왔다. 그럼에도 불구하고, 여전히 지방자치단체의 인사관리가 공정한 수준을 달성한 것으로 평가되고 있지는 않다. 승진 과정에서 뇌물수수가 이루어지고, 지방선거에서 상대후보에 지지를 보인 지방공무원들은 한직에 배치되는 사례가 관행화되어 있다는 지적이다.

이에 따라 여기에서는 지방자치단체의 인사관리에서 공정성의 확보실태를 분석하고, 그 결과를 기초로 인사의 공정성 확보를 위한 합리적인 대안을 모색해보고자 한다. 인사 공정성의 실태는 지방공무원들을 대상으로 인사관리에 대한 인식수준을 조사하여 살펴보고자 한다.

2. 인사 공정성의 의의 및 선행연구 분석

1) 인사 공정성의 의의

공정성의 개념은 여러 분야의 학문에서 활용되고 있지만, 다양한 갈등상황에 대한 개인의 반응을 설명하기 위한 사회심리학에 근거를 두고 있다. 공정성의 개념을 처음으로 체계화한 Adams(1965)에 따르면, 각 개인들이 자신의 투입에 대한 성과의 비율과 준거대상의 비율이 일치할 때 공정하다고 느끼며, 준거대상과의 비율이 일치하지 않을 때 불공정하다고 판단한다는 것이다. 이러한 공정성이 조직관리에서는 주로 조직 내에서 실시되고 있는 모든 제도와 의사결정이 어느 정도 공정하게 운영되고 있는가에 대한 조직구성원의 지각으로 나타난다(Greenberg, 1990). 기존의 다수 연구에 따르면, 이와 같은 공정성은 조직관리에서 직무만족이나 조직몰입, 이직율, 결근율, 그리고 조직의 도덕성을 신장시키는 요인으로 지적되고 있다(Alexander & Ruderman, 1987, 임준철·윤정구, 1998).

그동안 공정성의 개념에 대한 연구는 1980년대 중반까지는 분배 공정성(distributive justice)에 주로 초점을 두었으나, 이후 절차 공정성(procedural justice)과 상호작용

용 공정성(interactional justice) 등으로 확대되어 왔다(김경주, 2007). 분배 공정성은 조직구성원이 조직으로부터 받는 보상의 크기에 대한 공정성 인식을 말하며(Folger & Konovsky, 1989), 교환관계에 있는 각 개인은 자신의 노력에 대해 그에 상응하는 합당한 보상을 받을 때 비로소 공정함을 느끼게 되고 분배정의 또는 분배 공정성이 성립된다고 간주한다(Homans, 1961). 따라서 얼마나 공정한 대우를 받는가에 따라 직무만족이나 전직, 조직몰입 등과 같은 조직구성원의 정서적 및 행동적 반응이 영향을 받을 수 있다(Walster, 1976).¹⁾ 이에 비하여 절차적 공정성은 보상의 총량을 결정하는데 사용된 수단들에 대한 공정성 인지를 의미하며(Folger & Konovsky, 1989), 보상결정의 결과나 구성원 사이의 불충분한 자원의 분배와 관련된 관리적인 의사결정보다는 의사결정 과정이 진행되는 방법의 공정성에 보다 높은 비중을 둔다(김경주, 2007).²⁾ 절차 공정성에 대한 자각은 만족을 증대시키는 효과를 가져 오며, 태도와 신념뿐만 아니라 분쟁행위, 과업성과, 법과 결정사항의 순응, 제도적 행위에 대한 참가 등의 행동에 영향을 주는 것으로 나타났다(Lind & Tyler, 1988). 한편, 1980년대 중반 이후부터 의사결정 과정에서 리더와 부하직원 사이에서 이루어지는 상호작용에 대한 중요성이 인지되었다. 이와 같은 상호작용 공정성은 절차 공정성에서 확장된 개념으로 절차 공정성이 의사결정의 절차와 구조적 요소를 강조하는 것에 비하여 상호작용 공정성은 의사결정 과정에서 인간적 상호작용 요소

1) 분배 공정성에 대한 연구는 많은 성과를 축적하였음에도 불구하고, 분배에 관한 의사결정이 이루어지는 과정에 대해서 지나치게 간과하였다는 점이 한계로 지적된다. 즉, 합리적인 분배결정에 대해서 구성원들이 불만을 가지는 경우도 있고, 반대로 어떤 경우에는 불공평한 분배결정에 대해서 구성원들이 수긍하고 만족하기도 하는데, 분배 공정성은 이에 대해서 적절한 해답을 제시하지 못한다는 것이다(김지한·김영우·권우덕, 2010).

2) 분배 공정성과 절차 공정성의 관계는 주로 어느 공정성 유형이 어떤 공정성 평가기준의 변수와 더욱 밀접하게 관계되는가의 공정성 유형간의 상호작용을 중심으로 연구가 이루어지고 있다. 이에 대하여 여러 학자들은 절차 공정성은 시스템이나 제도적 특징의 평가에 더욱 밀접하게 관련되어 있고, 분배 공정성은 특정한 산출의 평가에 더욱 크게 관계되어 있다고 한다. 특히, 절차 공정성은 조직의 의사결정에 대한 감정적 반응이 상당히 중요한 결정요인으로 작용하며, 어떤 단기적인 결과보다는 조직그이 제도나 리더에 대한 태도와 같은 장기적인 관점의 태도형성에 강력한 영향을 미치는 것으로 지적한다(김귀곤, 2003).

의 역할을 중요시 하는 것이다(김지한·김영우·권우덕, 2010). 다시 말하면, 공식적인 절차의 존재여부뿐만 아니라 그러한 공식적인 절차를 집행하는 과정에서 리더가 구성원들과 어떠한 상호작용을 하는가에 따라서 공정성에 대한 인식이 달라진다는 것이다.

2) 선행연구의 분석

인사 공정성에 대한 기존의 연구는 크게 두 가지 유형으로 구분되어 접근되어 왔다. 하나는 인사 공정성에 대한 실태분석을 통해서 제도적 개선방안을 모색하는 연구이고, 다른 하나는 인사 공정성이 조직구성원에게 미치는 제반영향을 분석하는 연구이다.

인사 공정성의 실태분석을 통해서 제도적 개선방안을 모색하는 연구들은 주로 인사부조리, 평가제도, 지방인사위원회 등을 중심으로 이루어지고 있다. 이상엽(2001)과 이명석·정평호(2006), 김종익(2007)은 민선단체장 이후 인사부조리가 심각해지고 있으며, 광역보다 기초가 상대적으로 심각한 것으로 평가하고 있다. 그리고 정실이 금품보다 인사의 공정성을 저해하고 있으며, 민선단체장의 행태가 가장 큰 요인으로 분석하고 있다. 오성호(2003)와 조경호·박천오(2004), 김병국·김영희(2005), 김종익(2007) 등은 근무성적평정제도와 다면평가가 제대로 정착되지 못하고 있을 뿐만 아니라 인사의 공정성을 확보하기에는 미흡한 수준으로 분석하고 있다. 온정주의와 서열중심주의가 평가의 관대화를 초래하고, 획일적인 평가틀과 평정대상자를 제대로 파악하지 못하는 확인자가 평가비율에서 높은 비중을 차지하는 문제점이 있다고 한다. 나아가 다면평가의 평가자 대표성 문제와 평가대상자의 개인적 특성이나 능력에 관한 정보제공의 부족 등이 평가의 질을 저하시키고 있는 것으로 분석하고 있다. 오성호·권경득(2005)과 김병국·김영희(2005), 김종익(2007) 등은 지방인사위원회가 민선단체장의 관여로부터 완전히 독립적이지 못한 것이 문제라는 지적을 하고 있다. 부단체장이 인사위원장을 그리고 다수의 인사위원이 공무원으로 위촉되어 단체장의 영향력에서 벗어나지 못하며, 외부위원의 경우 전문성이 부족한 인사들이 다수를 차

지하고 있어 전문성 역시 한계가 있다는 분석이다.

인사의 공정성이 조직구성원에게 미치는 영향에 대해서는 조직몰입, 직무만족, 행정서비스 품질 등 다양한 영역을 대상으로 이루어지고 있다. 고종욱·서상혁(2003)은 분배 공정성과 절차 공정성이 상호 작용하여 지방공무원의 직무만족과 잔류의도 및 조직몰입에 영향을 미치는 것으로 분석하였고, 박철민·김대원(2004)은 절차 공정성이 조직시민행동³⁾에 영향을 미치는 것으로, 배귀희(2006)는 조직 공정성이 높을수록 조직신뢰나 조직몰입을 통해 조직시민행동이 증가하는 것으로, 김왕배·이경용(2002)은 신뢰를 생산성 증대효과를 높이는 자원으로 보고 제도적인 절차 공정성에 대한 신뢰가 가장 크게 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 이종범·이민규(2005)는 인사고과 공정성이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향이 큰 것으로 분석하였고, 김경주(2007)도 지방자치단체 인사행정의 공정성이 조직몰입에 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 김귀곤(2003) 역시 전라북도를 대상으로 인사 공정성이 조직몰입에 영향을 미치고 있음을 실증적으로 분석하고 있다. 조경호·김미숙(2000)은 승진기회의 공정성, 보직관리의 합리화 등이 직업생활의 만족도에서 중요한 요소라고 분석하고 있다. 이동수·박희서·편승룡(2008)은 지방공무원의 인사시스템의 공정성이 행정서비스의 품질에 직접적인 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 이정주·송효진·이선중(2011)은 인사의 공정성이 구원원의 만족도를 매개로 하여 조직의 청렴도에 영향을 미치는 것으로 제시하고 있다. 정재화·강여진(2007)은 중앙부처 공무원들을 대상으로 인사의 공정성이 혁신적 업무행동에 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 홍미영·문경주·우양호(2005)는 지방공무원의 승진 공정성이 직무만족에 중요한 영향 요소로 작용하고 있음을 제시하고 있다.

3) 조직시민행동(OCB: Organizational Citizenship Behaviors)은 자발적 조직행동으로서 조직의 공식적 체계에 의해 직접적 또는 명시적으로 인정되지 않은 구성원들의 자발적 행동으로 전체 조직의 효과적 운영을 촉진하는 역할을 의미한다.

〈표 1〉 인사 공정성의 선행연구

구 분	연구자	분석내용
인사 공정성 확보	이상엽(2001)	▸ 인사부조리
	이명석·정평호(2006)	▸ 인사부조리
	오성호(2003)	▸ 근무성적평정/다면평가
	조경호·박천오(2004)	▸ 근무성적평정/다면평가
	오성호·권경득(2005)	▸ 지방인사위원회
	김병국·김영희(2005)	▸ 지방인사위원회/다면평가/보직배치
	김종익(2007)	▸ 인사부조리/다면평가/지방인사위원회
인사 공정성 영향	조경호·김미숙(2000)	▸ 직무만족
	김왕배·이경용(2002)	▸ 조직 생산성
	김귀곤(2003)	▸ 조직몰입
	고종욱·서상혁(2003)	▸ 직무만족/잔류의도/조직몰입
	박철민·김대원(2004)	▸ 조직시민행동
	이종범·이민규(2005)	▸ 직무만족/조직몰입
	홍미영·문경주·우양호(2005)	▸ 직무만족
	배귀희(2006)	▸ 조직시민행동
	김경주(2007)	▸ 조직몰입
	정재화·강여진(2007)	▸ 혁신행동
	이동수·박희서·편승룡(2008)	▸ 행정서비스 품질
	이정주·송효진·이선중(2011)	▸ 청렴도

3) 인사 공정성의 구성요소

전술한 기존연구에 따르면, 지방자치단체의 인사 공정성은 인사관리의 전체 과정에서 다음과 같은 요소들로 구성되고, 나아가 합리적으로 관리될 필요가 있다. 즉, 분배 공정성에서는 지방공무원의 승진과 전보가 직접적인 구성요소이고, 절차 공정성에서는 평가체계와 지방인사위원회, 승진·전보기준 등이 그리고 상호작용 공정성에서는 평가전후의 상담체계 및 평가결과의 공개와 이의신청 등이 구성요소이다. 따라서 지방자치단체의 인사 공정성이 확보되기 위해서는 앞의 각 공정성 개념별 구성

요소들이 적절한 수준을 유지할 수 있도록 관리될 필요가 있다.

다만, 공정성의 개념들 간에는 절차 공정성과 상호작용 공정성이 분배 공정성을 도출하기 위한 일종의 원인-결과적 관계를 갖는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 절차적 공정성과 상호작용 공정성이 적정수준으로 확보되면, 분배 공정성이 실현될 수 있다. 따라서 지방자치단체의 인사 공정성을 확보하기 위해서는 절차 공정성과 상호작용 공정성을 구성하는 요소들에 대한 집중적 관리가 필요하다.

〈표 2〉 인사 공정성의 구성요소

개 념	구성요소
분배 공정성	· 승진·전보 등
절차 공정성	· 평가체계(근무성적평정, 다면평가) · 지방인사위원회 · 승진·전보 기준
상호작용 공정성	· 평가관련 상담체계 · 평가결과 공개 및 이의신청

3. 지방인사 공정성에 대한 인식실태 분석

1) 조사설계

지방자치단체 인사관리 공정성에 대한 지방공무원의 인식정도를 살펴보기 위하여 인사 공정성을 크게 절차적 공정성과 행태적(상호작용) 공정성 측면으로 나누어 살펴 보았다.⁴⁾ 여기서 절차적 공정성은 ‘인사규정이나 절차의 공정성’을 의미하며, 행태적 공정성은 ‘인사권자 태도의 공정성’을 나타낸다.

조사대상의 추출은 지방자치단체 유형간(광역: 특별시·광역시, 도 / 기초: 50만 이상 대도시, 일반시, 군, 자치구) 비교를 목적을 위하여, 유형간 동일 수를 대상으

4) 본 연구에서는 본인의 인사결과에 대한 평가보다는 선행요소인 현행인사시스템과 인사권자의 행태적 특성이 인사 공정성 확보에 보다 중요하다고 판단하여 세 가지 공정성 요소 중 절차적 공정성과 행태적(상호작용) 공정성에 한정하여 조사하였다.

로 하였다. 조사대상단체의 경우 먼저, 객관성 확보를 위하여 유형별 무작위로 3개 자치단체를 선정하였고, 각 자치단체별로 유의미한 통계결과 확보를 위한 최소 대상 수(30~50 샘플 이상)를 상정하여 유형별 각 150명씩을 대상으로 하였다. 조사방법은 이메일조사를 실시하였다. 이는 인사부문에 대한 응답의 민감성을 감안하여 응답자가 주변환경에 영향을 받지 않도록 하기 위해서이다.⁵⁾

분석대상은 총 832명으로 광역자치단체 300명(36.1%), 기초자치단체 532명(63.9%)이다. 직렬별로는 행정직이 619명(74.4%), 기술직이 144명(17.3%), 기타가 69명(8.3%)이며, 직급별로는 5급 이상이 42명(5.0%), 6~7급이 589명(70.8%), 8급 이하가 201명(24.2%)이다.

〈표 3〉 응답자 특성

자치단체 유형별				직렬 및 직급별			
계		832	100%	계		832	100%
광역	시	150	36.1%	직렬	행정직	619	74.4%
	도	150			기술직	144	17.3%
기초	대도시	150	63.9%		연구·지도직	6	0.7%
	일반시	134			별정직	4	0.5%
	군	150			기능직	59	7.1%
	자치구	98			8급 이하	201	24.2%
				직급	6~7급	589	70.8%
					5급 이상	42	5.0%

2) 인식실태 분석

(1) 인사 공정성에 대한 체감도 수준

지방자치단체 공무원을 대상으로 한 전반적 인사 공정성은 10점 만점에 6.242점으로 보통수준으로 평가되고 있으며, 이를 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어

5) 실제분석대상은 각 유형별로 150부까지의 회수분을 대상으로 하였으며, 조사는 2011.5.1~11 동안 이루어졌다. 다만 150부까지 회수되지 못한 자치단체 유형은 조사기간내 응답분만을 대상으로 하였다.

불 경우 절차적 공정성과 행태적 공정성은 광역자치단체가 10점 만점에 각각 6.837 점, 6.587점으로 나타났으며, 양자를 합친 전반적 공정성 인식은 6.751점으로 나타났다. 반면 기초자치단체의 경우 절차적 공정성은 6.212점, 행태적 공정성이 5.955 점, 그리고 전반적 공정성의 경우 5.954점을 나타내는 바, 광역자치단체와 비교하여 각 공정성 측면별로 상대적 점수치가 낮게 나타나고 있음을 보여준다. 전반적으로 도시적 특성과 규모에 따라 공정성인식의 차이를 보여주고 있으나, 자치구 공무원의 경우 예외적으로 매우 낮은 인식정도를 보여 주고 있다.⁶⁾

〈표 4〉 자치단체 유형별 공정성 수준

(단위: 명, 점)

구 분	응답자수	전반적 공정성	절차적 공정성	행태적 공정성	
전 체	832	6.242	6.438	6.183	
광역/기초간	광역자치단체	300	6.751	6.837	6.587
	기초자치단체	532	5.954	6.212	5.955
단체유형별	특별·광역시	150	7.042	7.047	6.733
	도	150	6.470	6.627	6.440
	50만 이상 대도시	150	6.757	6.980	6.820
	일반시	134	6.182	6.500	6.278
	군	150	5.676	6.000	5.547
	자치구	98	4.840	4.969	4.816

지방공무원의 응답자유형별 공정성 수준을 보면 일반직중 행정직이 여타 직렬과 비교하여 절차적, 행태적 측면 모두에서 인사관리가 공정하다고 보는 인식이 상대적으로 높게 나타났다. 다음 직급별로는 절차적 공정성과 행태적 공정성 측면 모두에서 직급이 올라갈수록 공정성에 대한 인식정도가 상대적으로 높게 나타나는 특징을 보여주고 있다.

6) 참고적으로 자치구 조사단체는 수도권 1단체, 비수도권 2단체이며, 특별시 소재 자치구는 포함 되어 있지 않다.

〈표 5〉 응답자특성 유형별 공정성 수준

(단위: 명, 점)

구 분		응답자	전반적 공정성	절차적 측면	행태적 측면
전 체		832	6.242	6.438	6.183
직렬	일반직(행정직)	615	6.429	6.609	6.365
	일반직(기술직)	144	5.766	5.965	5.741
	연구·지도직	6	7.000	7.000	7.167
	별정직	4	5.750	6.500	5.250
	기능직	59	5.414	5.729	5.305
직급	8급 이하	201	5.688	5.861	5.602
	6~7급	586	6.350	6.557	6.310
	5급 이상	42	7.415	7.524	7.190

(2) 인사 공정성의 저해요인

먼저 자치단체 유형별로 지방인사의 공정성을 저해하는 요인이 무엇인가에 대하여 1, 2순위를 조사한 결과, 1순위로는 ‘인사권자의 자의적 권한행사’가 제시되었고, 2순위로는 ‘개인별 객관적 실적평가의 어려움’이 제시되었다. 광역자치단체와 기초자치단체간의 경우 다소 응답의 차이가 있기는 하지만 유사한 패턴을 보여주고 있다. 다만 단체유형을 세분화하여 볼 경우 일부 특징적인 차이가 보여지는데, 군과 자치구에서 1순위로 ‘인사권자의 자의적 권한행사’를 과반수이상 지적하고 있는 반면, 특별·광역시와 50만 이상 대도시의 경우 1순위로 ‘개인별 객관적 실적평가의 어려움’을 제시하여 자치단체 유형별 특성에 따라 인사 공정성에 대한 체감도에 차이가 있음을 보여준다. 이는 대규모 조직일수록 인사권자의 자의적 인사가 미치는 영향력이, 소규모 조직에 비하여 상대적으로 적음을 알 수 있게 한다.

〈표 6〉 자치단체 유형별 공정성 저해요인(1·2순위 선택)

(단위: 명, %)

구 분		응답수	인사권 자의 자의적 권한 행사	인사 위원회 의 역할 미흡	인사 규정 및 시스템 의 불합리	청탁 등 비리 관행	인사 부서의 전문성 부족	개인별 객관적 실적 평가의 어려움	기타	합계	
1 순위	전 체	832	40.2	5.9	6.0	11.8	3.4	31.7	1.0	100.0	
	광역/ 기초간	광역자치단체	300	37.1	5.4	6.4	15.1	3.3	31.4	1.3	100.0
		기초자치단체	532	42.0	6.2	5.8	10.0	3.4	31.8	0.8	100.0
	단체유형별	특별·광역시	150	34.9	6.0	6.7	12.1	4.0	36.2	0.0	100.0
		도	150	39.3	4.7	6.0	18.0	2.7	26.7	2.7	100.0
		50만이상 대도시	150	30.7	4.7	5.3	11.3	3.3	44.0	0.7	100.0
		일반시	134	35.1	11.2	9.7	8.2	0.7	34.3	0.7	100.0
		군	150	52.3	4.7	4.7	8.1	4.7	24.8	0.7	100.0
		자치구	98	53.1	4.1	3.1	13.3	5.1	20.4	1.0	100.0
전 체		832	16.3	15.9	13.8	15.8	6.3	30.5	1.3	100.0	
광역/ 기초간	광역자치단체	300	16.2	12.9	15.5	17.7	7.0	29.9	0.7	100.0	
	기초자치단체	532	16.4	17.5	12.9	14.8	6.0	30.8	1.5	100.0	
단체유형별	특별·광역시	150	20.5	11.5	14.8	13.1	8.2	32.0	0.0	100.0	
	도	150	12.8	14.1	16.1	21.5	6.0	28.2	1.3	100.0	
	50만이상 대도시	150	20.4	15.0	9.5	18.4	6.8	27.2	2.7	100.0	
	일반시	134	17.3	19.7	12.6	15.0	5.5	28.3	1.6	100.0	
	군	150	15.0	17.7	15.0	10.2	4.8	36.1	1.4	100.0	
	자치구	98	11.2	18.4	15.3	16.3	7.1	31.6	0.0	100.0	

〈표 7〉 응답자특성 유형별 공정성 저해요인(1, 2순위)

(단위: 명, %)

응답수	구분	응답수	인사권자의 자의적 권한 행사	인사위원회의 역할 미흡	인사 규정 및 시스템의 불합리	청탁 등 비리 관행	인사 부서의 전문성 부족	개인별 객관적 실적 평가의 어려움	기타	합계	
1 순위	전체	832	40.2	5.9	6.0	11.8	3.4	31.7	1.0	100.0	
	직렬	일반직(행정직)	615	38.7	6.0	6.0	11.7	3.2	33.7	0.8	100.0
		일반직(기술직)	144	46.2	4.9	7.7	9.1	3.5	27.3	1.4	100.0
		연구·지도직	6	33.3	16.7	0.0	16.7	0.0	16.7	16.7	100.0
		별정직	4	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	100.0
		기능직	59	42.4	6.8	3.4	20.3	5.1	22.0	0.0	100.0
	직급	8급 이하	201	38.8	5.5	7.0	11.4	4.5	31.8	1.0	100.0
		6~7급	586	39.9	6.1	5.8	12.4	3.2	31.7	0.9	100.0
		5급 이상	42	52.4	4.8	4.8	4.8	0.0	31.0	2.4	100.0
	2 순위	전체	832	16.3	15.9	13.8	15.8	6.3	30.5	1.3	100.0
직렬		일반직(행정직)	615	15.1	17.5	15.8	15.8	5.1	29.5	1.4	100.0
		일반직(기술직)	144	18.0	12.2	9.4	16.5	7.9	34.5	1.4	100.0
		연구·지도직	6	66.7	0.0	0.0	16.7	0.0	16.7	0.0	100.0
		별정직	4	25.0	0.0	25.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0
		기능직	59	19.3	12.3	5.3	12.3	15.8	35.1	0.0	100.0
직급		8급 이하	201	18.6	14.1	11.6	15.6	7.5	30.7	2.0	100.0
		6~7급	586	15.8	15.2	14.2	16.3	6.0	31.4	1.1	100.0
		5급 이상	42	12.5	35.0	20.0	10.0	5.0	17.5	0.0	100.0

다음 응답자특성 유형별로 인사 공정성 저해요인에 대한 1순위 조사결과를 보면, 대부분의 직렬에서 '인사권자의 자의적 권한행사문제'를 지적하고 있는 가운데 일반직(기술직)과 기능직의 지적정도가 상대적으로 높게 나타나고 있다. 직급별로도 모두 '인사권자의 자의적 권한 행사'를 1순위로 지적하고 있지만, 5급이상 간부직과 여타 직원간 인식정도는 상대적 차이를 보여주고 있다. 그리고 인사 공정성 저해요인에 대한 2순위 조사결과에 대하여 응답자특성 유형별로 비교하여 보면, 직렬별로는 일반직(기술직)과 기능직에서 '개인별 객관적 실적 평가의 어려움'이 상대적으로 높게 나타났다. 한편 직급별로는 5급 이상에서 '인사위원회의 역할 미흡'과 '인사규정 시스템의 불합리'가 상대적으로 높게 나타나, 직급별 인사관련 환경요소에 차이가 있음을 보여 준다.

(3) 인사 공정성 확보를 위한 정책필요성과 향후 변화에 대한 기대도

공정성 확보를 위한 정부차원의 개선노력 및 관련 정책이 필요한가에 대한 인식정도를 보면 전체 응답자의 90.2%가 필요하다고 응답하여 인사관리 공정성을 위한 조치가 시급히 요구됨을 알 수 있다. 광역 및 기초자치단체내의 자치단체 유형별로 비교하여 살펴보면 광역자치단체의 경우 특별시·광역시보다 도의 필요성 제기정도가 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 기초자치단체의 경우 농촌지역(군)의 정책필요성 정도가 도시지역(대도시, 일반시, 자치구)보다 상대적으로 높은 것으로 나타난다는 특징을 보여준다. 다음 지방공무원 응답자특성별로 인사 공정성 확보를 위한 정책필요도 인식을 살펴보면, 직렬별로는 일반직(기술직)과 기능직의 경우 관련 정책이 필요하다는 응답이 각각 92.3%, 93.0%로 타 직렬보다 상대적으로 높게 나타났지만, 직급별로는 특별한 차이를 보이고 있지 않다. 다만 직급별로 관련 정책마련이 매우 필요하다는 요구의 시급성 정도를 보면 5급 이상의 간부직이 여타 직급보다 상대적으로 높게 필요성을 제기하고 있음을 보여준다.

〈표 8〉 인사 공정성 확보를 위한 정책필요도

(단위: 명, %)

구 분		응답수	매우 필요	다소 필요	거의 필요없음	전혀 필요없음	합계	필요	불필요
전 체		832	38.5	51.7	8.8	1.0	100.0	90.2	9.8
광역 기초	광역자치단체	300	39.8	50.5	8.4	1.3	100.0	90.3	9.7
	기초자치단체	532	37.8	52.3	9.1	0.8	100.0	90.1	9.9
단체 유형별	특별·광역시	150	34.9	54.4	8.7	2.0	100.0	89.3	10.7
	도	150	44.7	46.7	8.0	0.7	100.0	91.3	8.7
	50만 이상 대도시	150	35.2	56.6	6.9	1.4	100.0	91.7	8.3
	일반시	134	35.9	53.4	10.7	0.0	100.0	89.3	10.7
	군	150	42.6	51.4	5.4	0.7	100.0	93.9	6.1
	자치구	98	37.0	45.7	16.3	1.1	100.0	82.6	17.4
구 분		응답수	매우 필요	다소 필요	거의 필요없음	전혀 필요없음	합계	필요	불필요
전 체		832	38.5	51.7	8.8	1.0	100.0	90.2	9.8
직렬	일반직(행정직)	615	38.4	51.3	9.0	1.3	100.0	89.7	10.3
	일반직(기술직)	144	38.7	53.5	7.7	0.0	100.0	92.3	7.7
	연구·지도직	6	33.3	50.0	16.7	0.0	100.0	83.3	16.7
	별정직	4	50.0	25.0	25.0	0.0	100.0	75.0	25.0
	기능직	59	40.4	52.6	7.0	0.0	100.0	93.0	7.0
직급	8급 이하	201	33.8	56.9	8.2	1.0	100.0	90.8	9.2
	6~7급	586	39.1	50.8	9.0	1.0	100.0	89.9	10.1
	5급 이상	42	50.0	40.5	9.5	0.0	100.0	90.5	9.5

한편 변화기대도는 정책적 조치의 도입을 통하여 현재의 인사관리 상황이 바뀔 수 있다고 보는가의 정도를 질문하는 것으로 먼저 광역자치단체와 기초자치단체간 기대 정도를 비교하여 보면, 광역자치단체의 경우 관련 정책을 통해 변화에 대한 기대감을 나타내 보인 응답자가 74.3%(‘매우 기대’ 25.7%, ‘다소 기대’ 48.6%)로 나타난 반면, 기초자치단체의 경우 변화에 대한 기대감을 나타내 보인 응답자가 69.6%(‘매

우 기대' 15.2%, '다소 기대' 54.4%)로 나타나 기초보다는 광역자치단체 응답자에게서 변화에 대한 기대정도가 상대적으로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 다음 광역 및 기초자치단체내의 자치단체 유형별로 비교하여 볼 경우, 광역자치단체내에서는 특별시·광역시·도가 도의 응답자보다 변화에 대한 기대정도가 상대적으로 높게 나타났고, 기초자치단체의 경우 50만 이상 대도시와 일반시의 응답자가 군이나 자치구 응답자들보다 변화에 대한 기대정도에 상대적으로 높게 응답하여 대조를 보인다. 마지막으로 응답자유형별 향후 인사 공정성 부문에서의 변화기대정도를 살펴보면, 직렬별로는 거의 모든 직렬에서 향후의 변화에 대한 기대를 나타내고 있으나, 기대의 정도에 있어서는 일반직(행정직)이 상대적으로 높게 나타났다. 다음 직급별로는 5급 이상에서 기대의 정도가 가장 높게 나타났고, 직급이 낮아질수록 변화의 기대치도 낮게 나타나 인사관련 하위직의 인식개선과 사기진작방안 마련이 시급함을 보여준다.

〈표 9〉 인사 공정성 측면의 변화 기대도

(단위: 명, %)

구 분	응답수	매우 기대	다소 기대	거의 기대 않음	전혀 기대 않음	합계	기대	기대 않음	
전 체	832	19.0	52.3	26.1	2.6	100.0	71.3	28.7	
광역/기초간	광역자치단체	300	25.7	48.6	22.6	3.0	100.0	74.3	25.7
	기초자치단체	532	15.2	54.4	28.1	2.3	100.0	69.6	30.4
단체유형별	특별·광역시	150	30.6	49.7	16.3	3.4	100.0	80.3	19.7
	도	150	20.8	47.7	28.9	2.7	100.0	68.5	31.5
	50만 이상 대도시	150	17.1	57.5	24.7	0.7	100.0	74.7	25.3
	일반시	134	18.3	55.7	25.2	0.8	100.0	74.0	26.0
	군	150	13.6	53.1	29.9	3.4	100.0	66.7	33.3
	자치구	98	10.1	49.4	34.8	5.6	100.0	59.6	40.4
구 분	응답수	매우 기대	다소 기대	거의 기대 않음	전혀 기대 않음	합계	기대	기대 않음	
전 체	832	19.0	52.3	26.1	2.6	100.0	71.3	28.7	
직렬	일반직(행정직)	615	19.9	53.3	24.0	2.8	100.0	73.1	26.9
	일반직(기술직)	144	16.3	48.2	33.3	2.1	100.0	64.5	35.5
	연구·지도직	6	16.7	50.0	33.3	0.0	100.0	66.7	33.3
	별정직	4	0.0	33.3	66.7	0.0	100.0	33.3	66.7
	기능직	59	17.9	53.6	26.8	1.8	100.0	71.4	28.6
직급	8급 이하	201	14.4	53.3	29.7	2.6	100.0	67.7	32.3
	6~7급	586	20.4	51.4	25.8	2.5	100.0	71.8	28.2
	5급 이상	42	22.0	58.5	14.6	4.9	100.0	80.5	19.5

3) 시사점

이상의 인식조사결과는 다음과 같은 몇 가지 점에서 향후 지방인사 공정성 대책을 수립하는데 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

첫째, 지방인사관리 공정성에 대한 공무원 스스로의 평가정도가 보통수준에 머물고 있다는 점은 인사관리 전반에 대한 문제진단을 통하여 현재의 인사관리정책이 어느 정도 적실성을 가지는가에 대한 검토 및 이에 근거한 관련 대책 마련이 시급함을 보여준다. 나아가 지방인사 공정성의 정도가 지방공무원의 역량발휘와 조직생산성의 출발점이 된다는 인식하에 인사 공정성 지수의 관리가 국가 정책적으로 고려될 필요가 있음을 시사한다.

둘째, 지방자치단체의 조직규모 등 조직특성에 따른 차별화된 인사관리대책의 마련이 요구됨을 보여준다. 그 특징적인 조사결과가 대규모 조직의 경우 인사관리공정성의 가장 큰 저해요인으로 ‘개인별 객관적 실적평가의 어려움’을 든 반면, 소규모 조직일수록 ‘인사권자의 자의적 권한행사’에 두고 있는 점이 그것이다. 이는 일반적으로 인사권자와의 대면적 접촉도가 높은 조직일수록, 그렇지 않은 조직보다 인사운영에 있어 인사권자의 영향력에 대한 논의가 많아지기 때문이다. 때문에 지방자치단체 인사관리 대책수립시 조직규모 등 조직특성을 고려하여 인사 공정성 대책이 강구될 필요가 있다.

셋째, 직급별 인사 공정성 저해요인에 대한 인식정도의 차이에도 주목할 부분이 있다. 모든 직급에서 인사권자의 자의적 권한행사를 첫 번째 저해요인으로 지적하였지만, 5급 이상의 경우 52% 이상이 이에 응답하여 일반직원의 39% 내외와는 상당한 차이를 나타내, 간부급 공무원의 경우 특히 이 부분에 매우 민감하게 반응하고 있음을 보여주기 때문이다. 이 문제의 경우 이른바, 지방선거시 공무원 출세우기, 선거후 보복성 인사조치 등 지방인사행정의 정치적 중립성 측면에서의 논의가 요구됨을 시사한다.

넷째, 지방인사 공정성의 향후 변화를 위한 정책필요성과 변화에 대한 기대도를

보면 매우 높은 정책필요인식에도 불구하고, 변화에 대한 기대는 상대적으로 낮다는 특징 역시 관심있게 볼 부분이다. 이는 지방공무원이 현재의 인사 공정성 상태에 대한 평가정도도 높지 않지만, 이러한 문제상황이 앞으로도 변화되기 쉽지 않다는 부정적인 사고가 팽배해 있다는 점에서 이다. 지방공무원의 직무만족과 몰입을 이끌어내기 위해서는 기대도, 다시 말해 인사 공정성에 대한 신뢰도가 행정문화로서 자리잡도록 할 필요가 있다. 여기에는 여러 가지 수단이 고려될 수 있겠지만, 무엇보다 앞서 제기한 지방인사 공정성 지수의 개발 및 체계적 관리가 요청된다. 지방인사 공정성 지수의 경우 지방공무원 스스로가 인사 공정성의 정도 및 변화를 확인하고, 나아가 변화에 대한 기대감을 부여해 줄 수 있다는 점에서 고려가능한 대안이 될 수 있을 것이다.

4. 지방자치단체의 인사 공정성 확보방안

1) 절차 공정성의 확보방안

전술한 인식조사에서 제시한 바와 같이 지방자치단체의 인사에서 절차 공정성은 10만 만점을 기준으로 6,438점으로 매우 양호한 수준으로 나타나고 있지는 않다. 따라서 절차 공정성을 확보하기 위한 적절한 대안의 모색이 필요하다. 절차 공정성은 기본적으로 인사관리 합리적 제도들의 구비와 운용에 관한 인식이므로 평가체계와 지방인사위원회 및 승진·전보 등의 합리적 운용이 담보될 수 있는 개선대안의 마련에 초점을 둘 필요가 있다.

우선, 지방공무원의 보상을 결정하는 평가체계로는 근무성적평정제도와 다면평가 등이 핵심적인 구성요소들이다. 현행의 근무성적평정제도는 일반직공무원과 연구·지도직 공무원 및 기능직공무원을 대상으로 근무실적과 직무수행능력·태도 등을 평가하는 것으로 평가자와 확인자의 2단계의 평가를 거쳐 최종적인 평정결과를 도출한다. 이와 같은 근무성적평정제도는 실적관리의 기본취지를 구현하기 위한 목적에도 불구하고, 평정체계의 불합리와 단체장의 부정적 행태 및 공무원의 실적과 능력 및

업무특성의 미반영 등이 한계로 지적되고 있다. 이와 같은 한계를 개선하기 위해서는 지방자치단체의 특성과 부서 및 공무원의 업무특성을 반영할 수 있는 평가지표의 개발이 중요하다. 합리적인 평가지표의 개발이 지방자치단체 차원에서 현실적으로 어려울 경우 중앙정부에서 다양한 표준안을 개발하여 활용할 수 있는 지원대책을 검토할 필요가 있다. 평정체계에 있어서는 평정자와 확인자 및 평정위원회의 평정의 비중과 역할에 대한 합리적 검토가 필요하다. 평정자의 평정비중을 강화하거나 평정 결과의 교정역할을 수행하는 확인자와 평정위원회의 통합 또는 역할구분을 보다 분명하게 하는 조치가 수반될 필요가 있다. 한편, 다면평가는 소수 평가자에 따른 주관과 편견을 예방하고 다수의 평가자의 활용으로 평가의 개관성과 공정성을 제고하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 그러나 현실적으로 다면평가는 인기위주의 평가행태, 평가준비의 부족, 공무원들의 평가기피와 평가의 관대화 경향, 업무특성의 미반영 등이 문제로 지적되고 있다. 따라서 평가단의 구성에서 인기위주 평가를 방지하기 위해서는 상급자와 고객을 제외한 동료 및 하급자의 참여에 대한 충분한 재검토가 필요하고, 평가단 선정기준의 합리성이 검토될 필요가 있다. 더불어서 공정한 다면평가의 결과를 확보하기 위해서는 평가 대상자에 대한 충분한 정보가 평가단에 제공되어야 한다.

다음, 지방인사위원회는 단체장의 인사권을 보장하면서도 인사전횡을 방지할 수 있는 유력한 대안이다. 그럼에도 불구하고, 단체장의 자의적 의사를 합리화하는 기구로 이용되고, 나아가 자문기구의 수준으로 전락하고 있다는 평가이다. 특히, 현행의 지방인사위원회는 단체장의 영향력이 크고, 사전심사가 미흡하며, 서면심의 관례화의 문제로 인하여 독립성과 전문성 등이 확보되지 못하는 것으로 평가되고 있다. 따라서 지방인사위원회의 독립성을 확보하기 위해서는 외부위원의 위촉에서 지방의회의 제청권을 절차화하는 방안과 인사위원의 임기를 조정하는 방안이 검토될 필요가 있다. 그러나 인사위원의 임기를 조정하는 방안은 기존의 2년에서 현행의 3년으로 임기를 확대하여 단체장의 임기와 장기적으로는 일치되지 않도록 보완하였고, 일부에서 주장하고 있는 단체장의 임기와 같은 4년의 경우에도 단체장이 재선 또는 3

선의 경우에는 단체장의 임기 내에 있어 실효성이 낮다. 따라서 보다 근본적인 대책으로는 지방의회의 제청절차를 규정화하는 것이 필요하다. 그리고 전문성을 확보하기 위해서는 지방자치단체간 인사조합을 설치하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히, 외부위원의 자격요건에 해당하는 충분한 인력풀이 구성되기 어려운 지방자치단체의 경우에는 일본의 사례를 준용하여 인사조합을 설치 및 운영함으로써 전문성을 제고하는 방안이 필요하다. 더불어서 지방인사위원회의 운영을 내실화하기 위해서는 연도별 운영계획을 사전에 수립하고, 승진과 전보 및 징계 등 중요사안에 대해서는 반드시 회의를 개최하고, 회의록을 작성 및 비치토록 하는 것이 필요하다.

또한, 승진 및 전보의 공정성을 확보하기 위해서는 각각의 사안에서 단체장의 영향력을 배제하는 대안의 마련이 시급하다. 특히, 지방공무원의 인식조사에서도 단체장의 자의적 권한행사가 인사 공정성을 저해하는 가장 핵심적인 요소로 평가되고 있다. 이를 위해서는 전술한 평가체계의 합리화와 지방인사위원회의 개선에 더불어 공모직위제의 확대 및 활성화가 검토될 필요가 있다. 공모직위제는 다수의 공개경쟁을 기본원리로 적용하고 있으므로 단체장의 영향력을 최소화하는 전략이 될 수 있다. 이를 위해서는 현행의 공모직위제를 기초로 지방자치단체별 중요한 부서 및 직위를 자율적 협의를 통하여 확대 지정하고, 직위별 직무수행 자격요건을 공개함으로써 전보인사의 공정성을 강화할 수 있다. 다만, 전보인사와 달리 승진인사에서 단체장의 영향력을 배제하는 방안은 전술한 평가체계의 합리화와 지방인사위원회의 독립성을 확보하는 것이 우선적인 대안으로 적용될 수 있다.

〈표 10〉 절차 공정성의 확보방안

구 분	내 용
근무성적평정제도	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 정부지원을 통한 업무특성반영 지표개발 ▸ 평정자·확인자·평정위원회의 비중 및 역할 조정
다면평가	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 동료 및 하급자의 평가단 참여 재검토 ▸ 평가대상자 관련정보의 충분한 제공 보장
지방인사위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 독립성 : 외부위원의 지방의회 제청권 보장 ▸ 전문성 : 지방자치단체간 인사조합의 설치 및 운영 ▸ 공정성 : 연도별 운영계획 수립 및 주요사안 서면심사 지양
승진·전보 기준	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 공모직위제의 확대 운영

2) 상호작용 공정성의 확보방안

지방자치단체의 인사관리에서 상호작용 공정성에 대한 인식은 6.183점으로 전술한 절차 공정성에 비해서도 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이와 같은 인식결과는 보상의 규모를 결정하기 위한 다양한 사전절차의 과정에서 지방공무원의 의견이 반영될 기회가 크지 않다는 것을 의미한다. 즉, 근무성적평정이나 다면평가 등의 과정에서 평가자와 피평가자 간의 충분한 의사교환이 이루어지지 않고 있다는 것이다.

현실적으로는 근무성적평정이나 다면평가와 관련하여 법제적으로 다양한 소통의 창구를 마련하고 있다. 평정자와 평정대상자간의 성과목표의 설정과 성과목표의 수행과정 및 평정결과와 평정결과의 환류 등에 관하여 상호 의견을 교환할 수 있도록 성과면담제를 시행하고 있으며, 평정자의 책임성을 제고하기 위하여 평정결과의 공개 및 이의신청 등도 제도적으로 보장하고 있다.

그럼에도 불구하고, 상호작용 공정성에 대한 지방공무원의 인식은 제도수준과 현저한 괴리를 가지고 있다. 이와 같은 한계를 보완하기 위해서는 근무성적평정이나 다면평가의 과정에서 평정자와 평정대상자간의 협의나 상담이 평정대상자에게 특별한 부담이 되지 않는 분위기가 조성될 필요가 있다. 이는 평정의 내용이나 과정에 대한 상

담 등이 평정대상자에게 특별한 불이익이 되지 않는다는 것이 실질적으로 담보될 때 가능하다. 현재와 같이 평정에 대한 이의제기나 상담 등이 평정대상자에게 불이익을 초래할 수도 있다는 분위기에서는 상담 등이 현실적으로 활성화되기 어렵다. 다른 한편으로 상호작용 공정성에 대한 대책으로 지방자치단체 인사관리의 공정성 지수를 개발하여 운영하는 것도 검토할 수 있다. 물론 공정성 지수는 반드시 상호작용 공정성에 국한되는 것은 아니지만, 평가결과에 대한 이의신청 등을 권장지수로 제시하면, 상호작용 공정성에 대한 수준이 제고될 가능성이 높다. 이를 위해서는 「지방공무원법」에 규정된 인사관리의 전자화를 근거로 지방자치단체의 인사관리 공정성에 대한 내용을 포함시켜 매년 관련데이터를 수집하고, 그 결과를 공시하는 방법을 도입하는 것이다.

〈표 11〉 상호작용 공정성의 확보방안

구 분	내 용
평가관련 상당체계	▸ 평가상담의 불이익 초래 분위기 지양
평가결과 공개 및 이의신청	▸ 인사관리 공정성 지수의 개발 및 운영

〈 참고문헌 〉

- 고종욱·서상혁.(2003). 분배 및 절차공정성이 지방공무원의 직무태도에 미치는 영향. 지방자치학회보. 15(4).
- 김경주.(2007). 자치단체 인사행정의 공정성 인식과 조직몰입에 관한 연구. 한국사회와 행정연구. 17(4).
- 김귀곤.(2003). 지방공무원의 인사 공정성과 조직몰입에 관한 연구: 전라북도 지방공무원의 인사 공정성에 대한 인식을 중심으로. 지방정부연구. 7(3).
- 김병국·김영희.(2005). 지방자치단체의 인사 공정성 강화방안. 한국인사행정학회보. 4(2).
- 김왕배·이경용.(2002). 사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입. 한국사회학. 36(3).
- 김재남·박은미.(2007) 양성평등실현을 위한 적극적 평등인사정책 방향: 경상북도 공무원을 중심으로. 영남지역발전연구. 제37집.
- 김종익(2007). 지방자치단체 인사의 공정성 연구. 한국인사행정학회보. 6(1).
- 김지한·김영우·권우덕.(2010). 리더십이 인사 공정성 인식에 미치는 영향에 관한 연구: 공공기관을 대상으로. 한국인사행정학회보. 9(2).
- 박철민·김대원.(2004). 공정성과 조직시민행동의 행정서비스 질에 대한 영향분석. 한국행정학보. 38(1).
- 배귀희.(2006). 조직공정성과 조직시민행동에 관한 연구. 2006년 한국행정학회 추계 학술대회 논문집.
- 오성호.(2003). 다면평가제의 유용성과 한계. 인사행정. 2003년 봄.
- 오성호·권경득.(2005). 지방정부의 인사 공정성 강화 방안에 관한 연구: 인사위원회의 개선을 중심으로. 춘계학술대회논문집.
- 윤정구·임준철.(1998). 공정성이 조직효과성에 미치는 영향력에 관한 연구: 사기업과 공기업의 사례를 중심으로. 한국행정학보.32(3).
- 이동수·박희서·편승룡.(2008). 지방공무원의 인사시스템에 대한 공정성인식이 행정

- 서비스 품질에 미친 영향. 한국지방자치학회보, 20(4).
- 이상엽.(2001). 지방행정의 책임성 제고를 위한 인사행정 개선방안. 한국인간관계학보, 6(1).
- 이명석·정평호.(2006). 지방자치단체장 인사부조리 실태에 관한 시론적 연구. 한국부패학회보, 11(2).
- 이정주·송효진·이선중.(2011). 인사 공정성의 관점에서 바라본 인사청렴도 결정요인에 관한 연구: 승진제도를 중심으로. 2011년 한국행정학회 발표논문집.
- 이종범·이민규(2005). 보장공정성에 대한 인식이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구. 인적자원관리연구, 12(2).
- 정재화·강여진.(2007). 공무원의 인사 공정성 인식이 혁신적 업무행동에 미친 영향: 중앙부처 공무원의 인식을 중심으로. 한국행정학보, 41(3).
- 제갈돈.(2000). 국·공립대학교 공무원의 승진에서 성차별. 한국정책과학학회보, 4(1).
- 조경호·김미숙(2000). 공무원과 민간기업종사자 간의 삶의 질 만족도 비교연구. 한국행정학보, 34(3).
- 조경호·박천오(2004). 중앙행정기관 다면평가제도의 운영 개선방안. 한국사회와 행정연구, 15(3).
- 홍미영·문경주·우양호.(2005). 지방공무원의 승진공정성 지각과 만족의 영향요인: 남성공무원과 여성공무원의 비교. 지방정부연구, 9(1).
- Adams, J. S.(1965). Inequity in Social Exchange. In L. Berkowitz(ed). *Advances in Experimental Social Psychology, 2*. New York: Academic Press.
- Alexander, S. & Ruderman, m.(1987). The Role of Procedural and Distributive Justice in Organizational Behavior. *Social Justice Research*.
- Folger, R. & Konovsky, M. A.(1989). Effects of Procedural and Distributive Justice on Reaction to Pay Rise Decisions. *Academy*

of Management Journal, 32.

Hamans, G. C.(1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt, Brace, and World.

Lind, E. A. & Tyler, T. R.(1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. NY: Plenum.

Walster, E., Bercheid, E., & Walster, G. W.(1976). New Directions in Equity Research. in L. Berkowitz & E. Walster(eds.). *Advances in Experimental Social Psychology*, 2. New York: Academic Press,

[발표자료]

지방공무원의 정치적 중립성 확보 방안

오 성 호 교수

(상명대학교 행정학과 / 한국지방자치학회 부회장)

지방공무원의 정치적 중립성 확보 방안

오성호(상명대 행정학과)

공무원의 정치적 중립을 어떻게 확보할 것인가는 어떻게 보면 무의미한 논의이다. 왜냐하면 이것은 당위론과 현실론의 대립이기 때문이다. 공무원의 정치적 중립은 꼭 필요한 ‘당위’이지만, 이것이 정치인이나 공무원의 ‘욕구’라는 현실의 문제를 해결해 주지 못한다. 그러므로 관건은 욕구를 충족시키거나, 그렇게 할 수 없다면 어떻게든 억제시킬 수 있어야 하는데, 이것은 또 다른 현실의 문제에 부딪힐 가능성이 크다. 그러나, 그렇다고 해서 논의를 하지 않을 수는 없다. 논의 자체를 중단한다는 것은 우리의 현실을 ‘정글’과 같이 만드는 것이기 때문이다.

1. 정치적 중립성의 의미

공무원의 정치적 중립(political neutrality) 규범은 19세기 말 실적주의 인사행정 제도가 대두되면서 중요성을 띠게 된 가치규범이다. 정치적 중립성은 당파적 중립성을 의미한다. 다시 말하면 공무원이 정쟁에 개입하거나, 공공봉사자(public servants)에게 요구되는 합리성과 능률성 그리고 공정성의 가치를 저버리고 부당하게 당파적 특수이익과 결탁해서는 아니된다는 규범적 요구를 말한다(강성철 외, 2011:511).

이러한 정치적 중립은 공무원과 정치세력 사이에 상호간에 영향력이 미치지 않도록 하는 양방향에서의 중립의 의미가 있다. 공무원의 정치적 중립은 첫째, 정권교체로 인한 신분의 동요 없이 공무를 수행함으로써 특정의 정치세력이 행정에 개입하는 것을 막아야 한다는 소극적 의미와, 둘째, 공무원의 선거운동을 포함한 정치활동을 금지함으로써 행정이 정치에 개입하는 것을 막고 행정전횡의 가능성을 막는 적극적 의미가 포함된 것(한견우, 2011:59)이다. 이러한 공무원의 정치적 중립은 소위 ‘불

간섭, 불가담의 중립'이다.¹⁾ 즉, 정치로부터의 공무원 또는 행정에 대한 간섭과 정치 집단간의 정상적 경쟁에 부당하게 영향을 주는 공무원으로부터의 정치에 대한 가담이 모두 부정되는 것이다.

그러나 공무원의 정치적 중립에 대해서 정치와 행정 사이의 상호 영향력을 차단하는 것보다 공무원이 어떤 사항에 대하여 그것을 결정함에 있어 사실에 적합한 조치, 즉 합목적성에 따른 조치와 같은 것을 의미한다는 견해도 있다. 이러한 조치는 이익의 대립이 있을 경우에 그것을 정당하게 인정하여 적극적·중립적으로 조정하는 의미가 있다. 이러한 이해에는 '불간섭, 불가담의 중립'에서와 같이 공무원이 정치집단간의 쟁점에 대하여 소극적으로 아무 것도 하지 말아야 하는 것이 아니라, 관용²⁾과 토론의 자세를 통하여 민주주의적 가치를 스스로 탐지할 수 있어야 한다는 요구가 들어 있다(이계수, 2005: 317-318; 안주열, 2009:413-414).

이와 같이 공무원의 정치적 중립의 의미가 단순할 것 같으면서도 쉽게 결론내리기 어려운 것은 현실 세계에서의 공무원의 활동과 관련이 있다. 정치와 행정을 분리하여 인식하는 이원론에 의하면 정치는 의사결정을 하며, 공무원은 본인의 신념과 관계없이 정치권에서 이루어진 결정에 전문성에 입각하여 봉사하여야 한다. 반면에 정치는 그와 같이 중립적으로 행동하는 공무원의 활동에 영향을 줄 수 있는 압력을 행사해서는 안된다는 것이다. 그러나 현실에서는 공무원은 국가의 주요 정책결정에 적극적으로 참여한다. 오히려 공무원이 가지고 있는 전문적 능력으로 인하여 의사결정에의 참여가 요구된다고 보아야 할 것이다. 그리고 공무원의 판단이나 행위는 정치세력간의 균형에 심각한 영향을 줄 수 있다. 그러므로 각 정치집단은 공무원집단이 자신들의 견해를 지지하는 사람들로 구성되기를 원하며 그를 위하여 실질적으로 노력한다. 그렇기 때문에 '실적주의'와 '정실주의'가 인사행정의 기본 원리로 동시에 작

1) 우리 헌법학계에서는 공무원의 정치적 중립을 "집권당의 영향으로부터의 독립과 정당에 대한 불간섭·불가담을 의미하는 소극적 중립"을 뜻하는 것으로 이해하는 것이 일반적이다(안주열, 2009:414)

2) 여기서의 관용이란 다른 신념체계를 존중하고 입헌민주주체제를 받아들이는 가치관들을 인정하는 것을 말한다.

용하면서 상호 충돌 내지 조화를 이루고 있는 것이다.

여기에다가 민주국가의 공민(公民)으로서의 공무원의 지위를 감안하면 전통적으로 공무원의 정치적 중립으로 이해되는 ‘불간섭, 불가담의 중립’을 글자 그대로 이해하기가 더욱 어려워진다. 즉, 개인의 기본적 권리로서의 참정권과 공무원으로서의 정치적 중립 의무 사이에 갈등이 발생하는 것이다. 이 문제는 공무원에게 정치적 중립 의무를 부과할 때 그 한계로 설명되는데, 그렇기 때문에 각 국가에서는 그들의 정치 발전 단계에 따라 공무원의 정치적 중립 의무의 구체적 내용을 제도화하고 있으며, 그 내용은 각각 차이가 난다. 그러므로 공무원의 정치적 중립의 의미는 ‘불간섭, 불가담의 중립’을 기초로 하면서, 그 필요성과 한계를 인식하고, 국가와 시대의 상황에 적절하게 이해할 필요가 있다.

2. 지방공무원의 정치적 중립은 바람직한가?

1) 몇 가지 사례

사례 1: 원칙론과 현실론

2004년 3월 12일 국회는 총선에서 특정 정당 후보를 지지해달라는 발언을 했다는 노무현대통령의 발언이 공무원의 정치적 중립의무를 위반한 것이라 하여 한나라당의 주도로 대통령탄핵소추를 의결하였다. 이에 대해 5월 14일 헌법재판소는 탄핵심판에서 ‘대통령이 법률을 위반한 것은 사실이나, 탄핵할만큼의 중대한 잘못을 저지르지 않는 것’을 이유로 탄핵기각판결을 내렸다.

사례 2: 정치의 간섭

영혼이 없는 공무원(『국민일보』 2008.2.1)

참여정부와 새 정부의 상반된 정책 기조 사이에서 정부 부처 공무원들이 '샌드위

치 신세'가 되고 있다. 애매하거나 민감한 사안은 정책방향을 잡지 못한 채 우왕자왕하고 있는 것. 여기에 정부 조직개편까지 앞두고 있어 공무원들은 눈치만 보고 있다. 대표적인 정책이 연기금 주식투자 확대 문제. 재정경제부는 지난 23일 긴급 금융정책협의회를 열고 주식시장 급락에 따른 대응책으로 연기금 주식투자를 의욕적으로 발표했지만 바로 다음날 슬그머니 발을 뺐다. 한나라당 이한구 정책위 의장이 "연기금 동원은 매우 위험한 발상"이라고 지적했기 때문이다. 재경부 관계자는 "연기금을 동원해 주식시장을 부양한다는 얘기를 한 적이 없다. 어디까지나 연기금이 알아서 판단하고 책임에 따라 주식투자를 하는 것"이라고 말했다. 그러면서도 "우리는 영혼이 없는 사람들이라서..."라고 여운을 남겼다...(중략)...산업자원부는 국가균형특별법(균특법) 개정안 통과 노력을 사실상 중단했다. 균특법은 전국 기초 지방자치단체를 발전단계별로 4그룹으로 나눠 지원·규제를 차등화하는 내용으로 참여정부가 의욕적으로 추진한 2단계 국가 균형발전계획의 핵심 법이다. 한 경제부처 관계자는 31일 "현 정부와 새 정부가 워낙 정책 틀이 다른 데다 장관관은 물론 조직 자체가 물갈이되는 민감한 시기라 조심스러울 수밖에 없다"고 말했다.

사례 3: 정치의 간섭 배제

여걸 다나카 ‘관료와 전쟁’ ([국민일보]2001.6.5)

다나카 마키코 일본 외상과 외무성 관료들이 펼치는 ‘너죽고 나죽자’ 식의 힘겨루기가 마치 브레이크 없는 기관차가 마주보고 전속력으로 질주하는 양상으로 치닫고 있다. 대중의 인기를 업고 있는 다나카 외상의 ‘군기잡기’와 조직의 힘을 과시하려는 기존 관료들의 ‘다나카 길들이기’가 맞부딪친 채 벌어지는 상황은 이미 위험수위를 넘어선 상태다.

◇장관 길들이기=일본 언론들은 요즘 ‘다나카 시리즈’를 연재하느라 바쁘다. 슬그머니 기사를 제공하는 세력이 외무성 관료들임은 물론이다. 요미우리 신문은 5일에도 다나카 외상과 관련된 가십성 기사를 2건 보도했다. 하나는 그가 “외국 요인과의

대담시 여성은 통역하지 못하도록 하라”는 지시를 내렸다는 것. 신문은 다나카 외상의 취임 전에는 12명의 통역자 중 5명이 여성이었다고 전한 뒤 “여성 장관이 여성을 기피하는 것은 ‘역(逆) 성차별’이 아니냐”고 꼬집었다.

또 하나는 외상이 중국 베이징에서 숙소를 변경하는 바람에 발생한 ‘예약취소료’ 파동. 다나카 외상은 지난달 24일부터 중국에서 열린 아시아·유럽회의(ASEM)에 참석했을 당시 “호텔이 너무 호화롭다”며 싼 곳으로 옮겼으며 결국 11만엔(120만원 상당)을 절약했다.

하지만 이 때문에 당초 예약했던 호텔에 취소료를 물게 됐는데 정부 회계 처리가 불가능해 외무성 관료들이 돈을 물어낼 수밖에 없게 됐다는 것이다. 기사는 다나카 외상은 국가 예산을 절약,국민의 성원을 받았지만 부하직원들은 제 주머니를 털어 뒤치다꺼리를 하게 됐다는 식의 뉘앙스를 풍기고 있다. 한편 후쿠다 야스오 관방장관은 4일 “다나카 외상이 호주 외무장관에게 ‘미국 미사일 방어계획은 문제가 있다’고 발언한 것은 사실”이라고 밝혀 외무성 관료들에게 힘을 실어줬다.

◇관료들 군기잡기=앞으로 외무성의 기밀비 지출은 다나카 외상의 결재를 받아야 한다. 지금까지는 사무당국이 적절히 알아서 처리해 왔었다. 취임 직후부터 “기밀비 유용 등의 문제를 뿌리뽑겠다”고 밝힌 다나카 외상이 절치부심한 끝에 ‘예산 결재권’을 확보한 것이다. 이와 함께 외부인사가 맡게 되는 ‘감찰 사찰관’ 제도도 운용된다. 외무성에 깊은 불신감을 지니고 있는 다나카 외상은 향후에도 관료들의 목을 죄기 위한 각종 묘책을 구사해 나갈 것으로 보인다. 이에 앞서 다나카 외상은 기밀비 유용사건의 책임을 물어 가와시마 히로시 사무차관에게 사표를 내도록 요구한 것으로 밝혀졌다. 하지만 가와시마 차관은 아직까지 미적거리고 있는 상태다. 언론은 다나카 외상이 오는 7월 중 대규모 인사를 단행할 방침이어서 그 전에 문제가 해결되지 않을 경우 또다시 외무성에 ‘한여름 속의 흑한’이 몰아칠 가능성이 크다고 전망했다. 다나카 외상과 외무성 관료들간의 생사를 건 전투는 처절하다.

사례 4: 기본권의 침해 논란

노동당에 대한 당비 납부와 징계

사례 4-1: 징계 (『한겨레신문』 2012. 1. 31.)

서울중앙지법 형사합의23부(재판장 정선재) 등은 30일 공무원의 정치적 중립 의무를 위반하고 민주노동당에 불법 후원금을 낸 혐의(정치자금법 위반 등)로 기소된 공무원 윤아무개씨 등 29명과 교사 이아무개씨 등 196명에게 벌금 30만~50만원의 유죄를 선고했다. 후원금 액수가 적은 13명에게는 벌금형의 선고를 유예하고, 기부금 납부 의사가 없었던 교사 1명에게는 무죄를 선고했다.

재판부는 “윤씨 등이 입금한 금액이 민노당 당비라고 입증할 만한 근거는 없지만, 돈을 보낸 경위 등을 종합해 볼 때 후원금 명목으로 돈을 이체했다는 사실은 인정된다”며 “공무원으로서 정치적 중립의 중요성을 알면서도 불법으로 후원금을 납부해 정치자금법의 입법취지를 훼손했다”고 밝혔다....(중략)....재판부는 이날 불법으로 민노당에 가입한 혐의에 대해서는 공소시효 3년이 지났다는 이유로 면소를 선고했다. 앞서 검찰은 2010년 5월 같은 혐의로 교사와 공무원 273명을 불구속 기소했으며, 1심에서 30만~50만원의 벌금형이 선고됐다. 이후 검찰은 지난해 7~8월 전국적으로 교사 1352명, 공무원 295명을 추가로 기소했다.

사례 4-2: 징계 취소 (『매일경제』 2011.12.8)

민주노동당에 불법 후원금을 낸 혐의(정치자금법 위반 등)로 1심에서 유죄를 선고 받은 전교조 소속 교사들이 자신들을 징계한 교육청을 상대로 낸 징계처분 무효소송에서는 승소했다. 이번 재판을 맡은 최은배 부장판사(45)는 지난달 22일 자신의 페이스북에 "뻗속까지 친미인 대통령과 통상 관료들이 서민과 나라 살림을 팔아먹은 2011년 11월 22일, 난 이날을 잊지 않겠다"는 글을 올렸다가 대법원 공직자윤리위원회로부터 'SNS의 신중한 사용'을 권고받은 바 있다. 이에 따라 법조계와 교육계

일각에선 "일선 판사의 정치적 이념과 성향이 공정하고 중립적이어야 할 판결에까지 영향을 미친 것 아니냐"는 지적이 나오고 있다.

인천지법 행정1부(부장판사 최은배)는 8일 민노당에 불법 후원금을 냈다는 이유로 해임 또는 정직 처분을 받은 전교조 인천지부 소속 교사 7명이 나근형 인천시교육감을 상대로 낸 징계처분 취소소송에서 원고 승소 판결했다. 재판부는 "후원금을 낸 것이 해임이나 정직 사유가 되지 않는다"며 이같이 선고했다.

이번 판결은 전국 법원에서 진행 중인 민노당 후원 교사 관련 징계 처분 취소 소송 가운데 첫 선고다. 특히 이번 판결은 형사소송과 행정소송 결과가 반대로 나와 교육계에 적지 않은 논란이 예상된다. 인천시교육청을 상대로 행정소송을 제기한 교사들은 민노당에 불법 후원금을 낸 혐의로 기소돼 지난 1월 서울중앙지법에서 30만~50만원의 벌금형을 선고받고 현재 서울고등법원에서 2심 재판이 진행 중이다. 인천시교육청은 이번 판결과 관련해 "판결문이 일주일 뒤에 도착하면 내용을 검토한 후 대응 방안을 마련할 계획"이라고 말했다.

하지만 법원 관계자는 이처럼 형사사건과 행정사건의 판결이 엇갈려 나온 데 대해 "형사사건에서 유죄가 인정됐더라도 행정 재판부의 재량에 따라 징계가 가혹했다거나 권한을 넘어섰다고 판단되면 처분을 취소하는 것은 가능하다"며 "재판부 판단에 따라 나온 결과인 것으로 보인다"고 설명했다.

사례 5: 공무원의 선거 개입

선거 줄서기: 鄉公의 세계 (『동아일보』2013.12.7)

지방선거가 6개월 앞으로 다가왔다. 대다수 지방공무원들은 선거에 휘둘리지 않으려 노력하지만 현실적으로 연(緣)과 줄, ‘연줄’을 무시하기란 쉽지 않다. 그래서 선거 시기엔 왠지 불안하고 마음이 무거워진다.....(중략)....공무원 줄서기는 직급을 가리지 않는다. 울산시청에 근무하는 6급 A씨(55)는 새누리당 차기 울산시장 후보로 거론되는 B 씨에게 일찌감치 줄을 선 케이스. 3선인 박맹우 시장 재임 기간에 사무관

승진에서 계속 탈락하자 차기를 기대하며 시장 후보를 돕고 있다는 거였다. A씨는 B씨 사조직의 실무책임자를 맡아 퇴근 후는 물론이고 업무시간에도 선거 관련 사안을 챙길 정도라는 소문이 나돈다.

사례 6: 레임 덕

현역 단체장 불출마·사퇴 지자체 공무원들... 레임덕에 복지부동·기강해이 만연
(「문화일보」 2014.3.4)

6·4지방선거를 앞두고 단체장들이 불출마선언을 하거나 출마를 위해 사퇴한 지방자치단체의 공무원들이 주요 공약사업에 일손을 놓고 있는 등 레임덕 및 업무공백 현상이 확산되고 있다. 일부 지역의 경우엔 인사에 불만을 품은 공무원이 시장 집무실에서 난동을 부리거나 뇌물을 수수하는 등의 기강 해이도 기승을 부리고 있다.

3선 도지사 불출마를 선언한 김문수 경기도지사는 임기 초기인 지난 2010년부터 매주 실시해오던 현장 실·국장 회의를 올 1월부터 개최하지 않고 있다...(중략).... 텅달아 도 공무원들도 유니버설 스튜디오 코리아 리조트(USKR)와 수도권광역급행철도(GTX), 의정부·용인경전철 환승할인 등 주요 공약사업에 대해 아예 손을 놓고 있는 실정이다. 도는 전철에서 행정서비스를 펼치는 ‘민원전철365’제도를 폐지한데 이어 시행 중인 가정보육교사 제도마저 폐지하려고 해 복지부동이라는 지적도 받고 있다.

전북에서는 정무부지사와 행정부지사, 기획관리실장 등 ‘빅3’ 간부가 줄사퇴해 도청이 텅 비어 있는 상황이다. 박준영 도지사가 3선 연임 제한을 받는 가운데 전남도모 간부는 최근 비공식석상에서 “박 지사의 업무지시에 대해 일하는 시늉만 하고 무리해서 일할 필요가 없다”고 발언해 질책을 받은 것으로 알려졌다.

실·국마다 적극 나서서 일을 크게 벌이지 않으려는 분위기도 팽배해 있다. 김범일 대구시장은 최근 열린 확대간부회의에서 대구시 산하 공기업들이 내놓은 경영개선안이 미흡한 점을 지적하면서 “업무태만으로 인해 시정을 소홀히 하는 일이 없도록 해

달라”고 당부했다.

공무원들의 기강해이와 일탈·비위행위도 극성을 부리고 있다. 충북 청주시의 한 간부 공무원은 지난달 인사에 불만을 품고 시장 집무실에서 난동을 부리는가 하면 다른 공무원은 연초제조창 매입과정에서 6억 원의 뇌물을 챙겨 구속되기도 했다. 경남 사천시와 고성군에서는 최근 공무원들이 공사수주대가로 뇌물을 수수한 혐의로 구속되는 등 공무원비리가 늘어나고 있다...(후략)

위의 사례들은 우리 나라와 일본에서 과거 10여년 간 발생했던 공무원의 정치적 중립과 관련된 주요 사건들이다. 이러한 사례들로부터 우리 나라에서 공무원의 정치적 중립이 실제로 어떤 문제들을 내포하고 있는가를 파악할 수 있을 것이고, 문제를 해결하기 위한 대안을 모색할 수 있을 것이다. 이 논의에서 교과서에서 기술하고 있는 일반론적인 공무원의 정치적 중립의무에 대한 장단점의 설명은 이미 공유되고 있으므로 생략하였다.

1) 정치적 중립 요구의 딜레마

사례 1은 정치적 중립요구의 딜레마를 잘 보여준다. 당시 노무현대통령은 정치적 중립의무 위반이라는 지적에 대해 ‘정치인인 대통령이 자신이 소속한 정당을 지지하는 것이 무엇이 잘못된 것인가’라고 항변했었다.

대통령의 공무원으로서의 지위에 대하여 당시 헌법재판소 판결문(2004헌나1) 에서는 “공무원’이란, 위 헌법적 요청을 실현하기 위하여 선거에서의 중립의무가 부과되어야 하는 모든 공무원 즉, 구체적으로 ‘자유선거원칙’과 ‘선거에서의 정당의 기회 균등’을 위협할 수 있는 모든 공무원을 의미한다”고 하여 모든 공무원을 의무대상자로 포함시켰다. 다만, “국회의원과 지방의회의원은 정당의 대표자이자 선거운동의 주체로서의 지위로 말미암아 선거에서의 정치적 중립성이 요구될 수 없으므로, 공선법 제9조의 ‘공무원’에 해당하지 않는다.”고 하여 정치적 중립의무 대상에서 제외하였고, 대통령에 대해서는 “선거에 있어서의 정치적 중립성은 행정부와 사법부의 모든

공직자에게 해당하는 공무원의 기본적 의무이다. 더욱이, 대통령은 행정부의 수반으로서 공정한 선거가 실시될 수 있도록 총괄·감독해야 할 의무가 있으므로, 당연히 선거에서의 중립의무를 지는 공직자에 해당하는 것”이라고 하였다.

법의 해석은 어떠하든지, 위의 판결은 우리 나라에서는 정치인이 정치활동의 핵심인 선거에 있어서 본래의 역할을 할 수 없도록 하고 있는 것인데, 이는 외국의 예와는 매우 다른 것이다. 여기서 핵심은 ‘선거에 영향을 주는 것’이라고 할 수 있다. 즉, 우리 나라에서는 정도의 차이에 상관없이 공권력을 행사할 수 있는 사람이 선거에 영향을 주는 행위를 해서는 안된다고 규정하고 있는 것이다. 이것은 우리 나라에서 민주주의제도의 발전을 배경으로 이해할 수 있을 것이다.

사례 4 (공무원의 민노당 후원금 납부)는 사례 1과 같은 맥락의 문제라고 볼 수 있는데, ‘국민의 기본권과 공무원의 의무 사이의 충돌 문제’이다. 사례 1과 사례 4는 법의 해석이나 판결에도 불구하고 계속 논란의 대상이 될 수 있는데, 이는 제도가 본질을 부정하는 것과 같은 부분을 포함하고 있기 때문이다. 그리고 이 문제는 본질의 문제라기 보다는 기술적 문제이기 때문이다.

즉, ‘인간으로서 어떤 행동을 하는 것은 잘못이다’라고 보편적으로 인정된다면 큰 문제가 없으나 ‘인간으로서 어떤 행동을 하는 것은 당연하다. 다만, 그 인간의 특성상 어떤 사정하에서는 그런 행동을 할 수 없다’라고 한다면, 그 특성이 무엇이며 어떠한 때에 제한받게 되는가, 그리고 이러한 제한이 특성에 비추어 적절한 것인가를 다시 따져보아야 한다. 우리 나라의 경우 공무원이 선거에 영향을 줄 때, 본인의 투표를 제외한 모든 정치활동을 제한받게 되는데, 이것이 적절한 것인가, 언제까지 그 래야 하는가를 다시 따져볼 필요가 있다는 것이다. 그리고 이 부분에서 정치적 이해관계에 따른 개입, 즉 정치적 개입이 발생할 수 있다. 왜냐하면 사회의 제도를 만드는 것 자체가 정치활동이기 때문이다. 정치에의 개입을 최소화하기 위하여 공무원의 정치적 중립 의무를 부과하는데, 그 의무의 범위를 정하는데 정치적 판단이 개입할 수 있는 여지가 있는 딜레마가 있다.

2) 불간섭과 불가담

사례2와 사례5를 보면 공무원의 정치에 대한 가담은 먼저 정치로부터 공무원에게의 간섭이 이루어지기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 특히, 지방공무원의 경우 정치에 대한 가담인 ‘공무원의 줄서기’는 정치(단체장이니 후보자들)로부터 먼저 승진을 미끼로 한 압력이 왔기 때문에 발생한다. 이것은 역으로 말하면 간섭이 없다면 가담도 현저히 줄어들 수 있을 것이라는 추정도 가능하다는 점이다.

그러나 ‘불간섭’도 문제는 있다. 사례 3은 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 고이즈미 총리때 외무상을 지낸 다나카 마끼코는 말실수와 튀는 행동으로 결국 장관직에서 사임하게 되었지만, 부임 초기 직업관료들과의 대립은 매우 치열했으며, 일본사회에 주요 뉴스거리였다. 사례 3에서 나오듯이 관료들이 내부 사정까지 언론에 흘리며 장관을 흠집내고 그들을 통제하려는 장관에 저항할 수 있는 것은 전통적으로 관료가 정치로부터 독립되어 있는 데에도 원인을 찾을 수 있다. 즉, ‘불간섭’을 확고히 하면 국민들이 선택한 선거에 의해 공직에 취임한 장관(단체장)이 관료들을 통제할 수 없게 되는 위험도 현실적으로 존재하는 것이다.³⁾ 그리고 이러한 가능성은 우리 나라에서도 짐작할 수 있다.

사례 6은 선거에 대한 영향력이 없는 단체장의 경우 발생하는 폐해를 보여준다. 물론 이 경우에도 후보자들로부터의 압력이 있기 때문에 공무원들은 현 단체장보다 후보자에게 줄을 대는 것에 더 신경을 쓴다고 할 수 있으나, 정치활동을 하는 문제가 아닌 일을 안하는 문제는 공무원들의 인사에 영향을 미치기 어려운 정치책임자에 대하여 공무원들이 부정적 근무행태를 보일 가능성이 충분이 있음을 보여준다.

사례 4는 ‘간섭’이 없더라도 ‘가담’으로 인해 사회적 문제가 발생할 수 있음을 보여준다. 즉, 공무원이 자신의 정치적 신념에 따라 행동하는 것을 허용하였을 때 국가의 정책이 흔들릴 수 있는 것이다. 사례 4는 현 정부가 정한 정책이 모두 옳은 것

3) 이러한 문제점을 방지하기 위해 최근 아베총리는 법제국의 장관을 승진에 의해 임명하는 관례를 무시하고 법제국 경험이 없는 고마쓰 이치로 프랑스로프대사를 법제국 장관으로 임명하였다.

인가, 그것이 옳지 않다고 판단되었을 때 국민 또는 일정한 능력을 지닌 집단이 갖춰야 할 옳은 태도는 무엇인가에 대한 보다 심도있는 논의의 필요성을 내포하고 있지만, 또한 공무원의 자유로운 행동을 무제한 허용하면 정책이라는 것 자체가 성립되지 못할 가능성도 나타낸다. 특히 우리와 같이 집단간 갈등이 표출되고, 그것이 합리적 논의보다 이념적이고 감정적인 판단에 의해 부딪치는 경우에는 자칫 국가의 모든 활동이 부정될 수 있는 위험이 있다.

3. 대안에 대한 논의

1) 외국의 예

공무원이 정치에 가담하는 것을 엄격히 금지하고 있는 우리 나라와는 달리 외국은 이를 허용하는 경우가 많다. 대표적인 예로 일본과 프랑스를 들 수 있다.

일본은 사회에서 정부가 차지하는 영향력, 법률체계, 공무원 및 지방자치제도 등에 있어서 우리 나라와 비슷한 면이 많다. 지방공무원의 정치적 중립의무에 대해서도 우리와 비슷한 법규를 가지고 있다. 그러나 일본 지방공무원법을 보면 제36조에 우리와 같은 내용으로 지방공무원의 정치활동을 금지하고 있다. 그러나 제2절에는 이러한 제한이 그가 속한 지방자치단체의 구역내에서 해당하는 것이며, 구역 외에서는 투표를 하거나 하지 말도록 권유하는 행위, 기부금이나 금품을 모집하는 것에 관여하는 행위, 그리고 법률에 정한 것을 제외하고 조례로 정하는 정치적 행위는 할 수 있도록 허용하였다.⁴⁾ 즉, 지방공무원의 정치적 행위는 그가 공권력을 행사할 수 있는 구역 내에서만 제한함으로써, 정치에 대한 개입의 영향력을 최소화하면서 공민으로서의 권리는 최대한 보장하려고 한 것으로 이해할 수 있다.

프랑스 공무원은 공무수행과 관련해서 엄격한 정치적 중립의무를 지면서도 공무수

4) 그러나 청사나 정부나 공공기관의 시설물을 이용하는 행위나, 서명운동을 기획하거나 적극적으로 가담하는 행위는 구역에 상관없이 제한된다.

행과 관련없는 상황에서는 정치적 활동을 할 수 있다. 즉 프랑스에서는 공무원이 정치적 중립의무를 진다고 해서 반드시 공무원의 정치적 기본권까지 전적으로 배제하는 것으로 보지 않는다. 공무원의 정치적 기본권은 ‘공무원’이라는 점에 기반을 둔 것이 아니라 ‘국민의 한 사람’이라는 점에 기반을 두고 있다. 따라서 프랑스 공무원은 공무수행을 하지 않거나 공무수행과 무관한 경우는 의사와 표현의 자유를 가지며, 정당의 당원이 될 수도 있고, 또한 선거직의 피선거인이 될 수도 있다(한전우, 2012:258).

그러나 이러한 자유는 공무수행 중에는 허용되지 않는다. 공무원의 중립의무는 공무원이 어떠한 성격의 직무를 수행하는지 상관없이 그리고 또한 대민접촉을 하는 공무원이든지 상관없이 모든 직무수행과 모든 공무원의 경우에 있어서 요구된다. 또한 공무원은 업무수행을 함에 있어서 행정서비스이용자에 대해서 어떠한 사실상의 차별도 해서는 안될 뿐만 아니라, 공무원은 정치적 혹은 종교적인 성향을 나타내는 어떤 표지를 나타냄으로써 외형상·형식상의 차별도 해서는 안된다(전게서:261).

공무원이 수행중인 직무범위를 벗어나게 되면 공무원의 중립의무를 준수할 필요가 없다. 그런데 공무 이외의 영역에 있어서 공무원의 표현의 자유는 공무원의 중립의무에 의한 제한은 없지만 품행유지의무를 준수하여야 한다는 한계가 있다. 예컨대 고위국가기관이나 정부 또는 공공기관에 대하여 지나치게 극단적이고 공격적인 비난이나 논박을 공개적으로 가하는 것은 허용되지 않는다(전게서: 262).

프랑스의 경우도 관건은 공무원이 행할 수 있는 영향력에 있다. 공무원은 정치적 표현의 자유를 가지지만, 영향력이 행사될 수 있는 공무수행 중에는 이것이 엄격히 금지된다. 그러나 공무수행의 범위를 벗어나면 폭넓게 인정되는 것이다.

2) 정치적 중립의무의 완화

엄격한 정치적 중립의무가 계속 논란의 대상이 된다면 차라리 일정 범위내에서는 허용을 하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 지방공무원의 경우 그 영향력의 범위

가 지리적으로 제한되어 있을 뿐 아니라, 담당업무가 미치는 영향력의 범위도 제한적이며, 우리 나라의 지방자치단체의 권한 자체가 제한적이기 때문이다.

그러나 이와 관련하여 생각해 볼 몇 가지 문제점이 있다. 첫째, 우리 나라에서 발생하는 큰 사회문제의 하나가 이념갈등이라는 것이다. 지방공무원에게 정치적 중립의 의무를 완화할 경우 지방자치단체의 협조를 받아야 하는 국책사업, 교육행정과 같은 경우 이념갈등의 피해에서 자유로울 수 없을 것이다.

둘째, 지방공무원의 영향력이 지리적 범위 또는 그의 권한에 속하는 범위 내에서 그칠 것인가 하는 점이다. 일상 생활에서 각종 인허가권 또는 단속권을 가지고 있는 정부의 영향력, 우리 사회의 비공식집단의 영향력, 폭넓은 순환보직 등 공무원이 가시적 범위 외에서 미칠 수 있는 영향력의 정도는 작게 볼 수 없다.

그러므로 공무원의 정치적 중립의무를 대폭 완화하는 것은 아직 시기상조라고 생각한다. 다만 언제까지 그럴 것인가는 심도있게 검토해야 할 문제이다. 지금은 공무원이 선거에 개입해서 그 결과를 바꿀 수 있는 가능성이 과거에 비해 매우 약해졌다고 볼 수 있다. 최소한 선거에 의해 임명된 공무원이 선거에 임할 때 현재 시행되고 있는 제약들을 적용할 필요성이 없다는 사회적 합의(만장일치는 아니더라도 다수의 여론이 지지하는)가 형성되면 공무원에게 좀 더 많은 정치적 활동의 자유를 허용할 수 있을 것이다.

현재와 같이 공무원의 정치적 중립의무를 엄격히 적용할 경우, 그것이 실질적으로 효력을 가지도록 하기 위해서는 위반에 대한 처벌을 강화하는 것이다. 공무원은 그 속성상 징계를 받는 것을 극단적으로 꺼린다. 그러므로 처벌을 강화할 경우 의무준수의 효과는 높아질 수 있을 것이다. 다만, 불공정성의 논란에 휩싸인다거나, 인사위원회의 결정을 법원에서 뒤집거나 약화시키게 된다면, 처벌행위 자체가 또 다른 논란에 휩싸일 수 있다. 그러므로 표준적인 양형 기준을 만들어놓을 필요가 있다. 빈번히 발생하는 정치적 중립의무 위반을 추출하고 각각의 경우에 있어서 어떠한 처벌을 받게 될 것인가를 정해 놓으면 양형과 관련된 시비를 상당히 줄일 수 있을 것이며, 처벌의 정당성도 높아질 수 있을 것이다.

공무원의 선거개입이 드러나면, 그로 인해 이익을 받은 후보자 또는 당선자도 처벌할 수 있도록 하는 방법도 가능할 것이다. 현재도 공직선거에 있어서 후보자 자신의 불법이 아닌 선거사무장·선거사무소의 회계책임자 또는 후보자의 직계존·비속 및 배우자의 불법에 대해서는 그 양형에 따라 당선무효가 가능하도록 되어 있다. 그러므로 공무원을 선거에 유리하게 동원한 사실이 드러날 경우 공무원의 불법에 대한 처벌과 함께 후보자도 당선무효를 시키는 것도 공무원의 정치 개입을 방지할 수 있는 방법이 될 수 있다고 본다. 다만, 이것은 공무원에 대한 고소, 고발이나 음성화된 줄세우기 등 또 다른 문제를 야기할 수 있다.

3) 인사권의 제한

앞에서 보았듯이 이념이나 자발적 선택이 아닌 공무원의 선거 개입은 정치권의 요구에 대한 반응이고, 그 핵심은 승진에 있다. 즉, 자치단체장이 지닌 인사권이 공무원으로 하여금 정치적 중립의무를 위반토록 하는 핵심이 되는 것이다. 그러므로 공무원의 정치적 중립성을 강화하기 위해서는 단체장의 인사권을 제한하는 것을 고려할 수 있다.

가. 승진기준 및 심사절차의 강화

단체장의 인사권을 제한하기 위해서는 승진과정에서 단체장이 개입할 수 있는 여지를 줄이면 된다. 지방공무원들이 특히 바라는 직위는 5급에 해당하는 직위들이다. 7급까지는 통합정원이며, 6급은 상당히 해소되는데 5급으로의 승진부터 직위와 관련하여 병목현상이 심해진다. 5급부터는 소위 ‘관(官)’에 해당된다는 인식도 공무원의 승진인식에 큰 영향을 준다. 그러므로 자치단체장의 인사권을 약화시키기 위해서는 5급에 대한 승진과정을 강화시킬 필요가 있다.

우선 생각할 수 있는 방법은 객관적 기준의 강화이다. 근무성적평정에 의하더라도 근무성적평정항목이 객관성을 보장하는 것은 아니다. 객관성의 보장을 위해서는 별

도의 선별절차가 필요한데 예를 들면 시험의 부과와 같은 것이다. 만약 시험과 경력에 의해 승진을 시킨다고 하면 단체장이 개입할 여지는 거의 없을 것이다.

그러나 이것은 선별절차의 타당성을 확보해야 하는 과제가 있다. 학과목 중심의 승진시험제도는 타당성이 떨어질 뿐 아니라, 근무에 지장을 준다는 문제점이 있다. 현재 시행되고 있는 제도 중 ‘역량평가’제도가 가장 타당성도 높고 반발도 적은 것으로 알려져 있다. 서울특별시와 경기도에서는 5급 승진에 적용하고 있다. 다만, 이 제도는 비용이 많이 들고 시행에 전문성을 필요로 한다는 한계가 있다. 기초자치단체의 경우 시행하기가 매우 어려울 것이다. 또한 역량이 떨어진다는 평가를 받았을 때, 지역사회를 기반으로 하는 지방자치단체의 속성상 공무원들의 반발도 클 것이다.

근무성적평정기준을 좀 더 객관적으로 만드는 것도 시도할 수 있다. 예를 들면 각종 평정요소의 객관적 판단기준을 정하는 것이다. 그러나 이 방법은 제도를 복잡하게 만들어 시행상의 어려움을 가중시킬 수 있고, 아무리 판단기준을 객관화한다고 하더라도, 결국은 주관적 판단에 의해 결정된다는 한계를 벗어나기 어렵다.

나. 인사권에 대한 통제⁵⁾

단체장의 인사권을 제한하기 위해서 외부로부터의 통제를 강화하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 현 제도상 자치단체장의 결정에 개입할 수 있는 통로는 인사위원회, 지방의회, 중앙정부나 광역자치단체(기초자치단체의 경우)를 들 수 있다.

첫째, 인사위원회의 권한을 강화하는 것이다. 승진의 경우 인사위원회에서 후보자를 최종 심사하여 결정토록 한다. 이는 형식화되어 있는 인사위원회의 심의기능을 강화한다는 점에서도 긍정적이다.

그러나 인사위원회의 구성을 보았을 때 실효성은 의문이다. 우선 인사위원 중 지

5) 정치인인 기관장의 인사권을 제한하는 것은 일본의 경험에 비추어보면 행정의 안정성과 전문성을 확보할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있다. 위의 <사례 3>에도 불구하고 일본은 관료들 어느 정파의 영향하에도 두지 않고 중립성을 확보토록 하기 위해 인사권을 제한하고자 하는 노력을 역사적으로 기울였으며, 공익수호자로서의 관료들의 자부심도 컸다(오성호, 2011 참조).

방공무원은 단체장의 영향을 받기 때문에 이들 스스로 단체장으로부터 자유로울 수 없다. 민간인사위원의 경우에도 그 위촉권한이 단체장에 있기 때문에 영향력이 미치게 되며, 외부위원의 경우 승진과 같이 내부의 판단이 중요한 경우 큰 역할을 하기가 어렵다.

그래도 외부위원의 독립성을 기대할 수 있으며, 공무원인 인사위원들의 경우에도 그들의 의사에 따라 단체장으로부터 일정한 독립성을 확보할 것이 불가능한 것은 아니다. 또한 다수의 위원이 결정과정에 참여한다는 점에서 한 방향으로의 줄서기를 견제할 수 있는 이점도 있다.

둘째, 지방의회의 심의를 받도록 하는 것으로서, 의회의 견제기능을 활용하는 방법이다. 별개의 독립기관인 의회의 심의를 받도록 한다는 점에서 단체장의 인사권을 제한하는 효과가 매우 높을 것이다.

그러나 이는 인사문제를 더 큰 정쟁의 대상이 되도록 할 우려가 있으며, 공무원들의 입장에서도 자칫 더욱 복잡하고 다양화된 줄서기에 대응해야 할 문제가 있다. 또한 승진과 같이 단체장의 본질적 권한이라고 생각되는 것을 집행부도 아닌 입법부의 제한을 받도록 하는 것이 적절한 것인가의 문제도 제기될 수 있다.

셋째, 중앙정부 또는 광역자치단체의 심의를 받도록 하는 것이다. 이 방법은 인사권을 단체장의 권한 밖으로 가져간다는 점과 인사권이 지역의 범위를 벗어난다는 점에서 지역정치의 대상이 되지 않도록 한다는 유용성이 있다. 그러나 이러한 방식은 과거 내무부시절과 유사한데, 그런 점에서 지방자치의 후퇴라는 비판을 피할 수 없다. 또한 중앙정부나 광역자치단체가 정치적으로 중립적 판단을 할 것이라고 보장하기도 어렵다.

4. 결 론

우리 나라 공무원의 정치적 중립성 확보는 서두에서도 밝힌 바와 같이 당위론과 현실 상황 사이에서 해답을 찾기 어려운 주제이다. 아무리 논리적으로 접근한다고 하더라도 그것은 당위론적인 논의가 될 것이며, 해답은 결국 현실적인 이해관계를 어떻게 타협적으로 조종할 수 있을 것인가에 달려있을 것이다. 그러므로 본 발제자도 논의를 학술적으로보다는 그동안의 연구 및 정부기관과 관련된 활동을 통해 얻은 경험에 입각하여 논의를 전개하였다.

이 시점에서 한 가지 확인할 수 있는 것은 공무원인든 정치인인든 각자의 역할과 우리 사회가 그 역할수행을 위한 권한을 주는 근본 목적이 무엇인가를 규범적으로 의식하지 않는 한 문제가 해결되기 어렵다는 점이다. <사례 1>의 경우 선거에 대한 욕구와 정치인으로서의 대통령의 성격, 대통령이 행사할 수 있는 권한의 내용 같은 것보다 우리 사회에서의 대통령의 역할과 선거와 관련된 대통령의 권력행사가 어떤 영향을 주었는지를 먼저 고려하였다면 큰 문제가 발생하지 않을 수 있었을 것이다. <사례 2>와 <사례 5>의 경우도 정치인들이야 어떻든 공무원들이 승진에 대한 욕구만 억제한다면 상당부분 해결될 수 있을 것이다.⁶⁾ <사례 4>의 경우는 개인의 권리에 대한 요구에 앞서 어느 사회든지 공무원이라는 지위에 있는 자가 문제해결을 위해 어떤 행태를 보여야 하는지를 먼저 생각하였다면 발생하지 않았을 수도 있다. 이러한 언급은 어디까지나 개인적 가정이지만, 문제해결의 출발이 어디서 시작되어야 할 것인가를 생각하는 것이기도 하다. 어쩌면 문제의 해결은 공공부문 내에서가 아닌

6) 우리 나라 공무원들의 승진에 대한 열망은 절대적이다. <사례 2>와 <사례 5>에서도 나타났지만, 한 연구에 의하면 중하위직 지방공무원들이 정치적 중립의 훼손의 원인과 대책으로 지적한 내용들은 상당 부분 승진과 관련된 것들이었다. 승진 과정에서 순서가 뒤바뀌면서 생기는 불안감과 승진에 대한 욕망, 그리고 그 과정에서 선출직 단체장에게 예산과 인사상의 권한이 지나치게 집중되어 있는 상황을 그 원인으로 지적하였다. 마찬가지로 정치적 중립의 훼손을 막기 위한 대책으로 선출직 공무원의 과도한 인사권 제한, 공무원의 승진 욕망을 억제하는 방법의 모색 등과 같이 상당 부분 승진의 규칙이 지켜져야 한다는 규범과 직간접적으로 관련된다.(윤건수 외, 2012:255-256).

우리 사회의 시민교육이라는 좀 더 근본적인 부분에서 시작되어야 하는 것인지도 모르겠다.

〈 참고문헌 〉

- 강성철 외. 2011. 「새 인사행정론: 전정7판」 서울: 대영문화사.
- 오성호. 2011. “직업관료를 위한 변론: 한일 비교를 통한 중립성 요구에 대한 대응 방안 모색.” 「현대사회와 행정」 제21권 제3호.
- 윤건수·한승주. 2012. “정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로.” 「행정논총」 제50권 제3호.
- 한견우. 2011. “공무원의 정치적 중립성과 정치활동의 제한.” 「연세 공공거버넌스와 법」 제2권 제1호. 55-118면.
- _____. 2012. “프랑스 공무원의 정치적 표현의 자유와 노동기본권.” 「공법연구」 제40권제3호.

지방자치단체의 인사 공정성 확보 방안