

地方公務員 能力發展의 遲滯要因

Deterrence Factors for the Ability Development of the Local Government Officials

金 炳 國

(韓國地方行政研究院 首席研究員)

〈目 次〉

- I. 序
- II. 地方公務員 能力發展의 必要性
- III. 地方公務員의 資質 및 그 限界
- IV. 地方公務員制度의 特性과 能力發展 遲滯要因
 - 1. 現行 地方公務員制度의 特性
 - 2. 地方公務員制度의 構造의 特性과 能力發展 遲滯要因
 - 3. 地方公務員制度의 運營의 特性과 能力發展 遲滯要因
- V. 結 論

I. 序

現代의 行政은 社會의 質的變化에 따른 産業社會化와 民主化에 부응하기 위하여 合理性을 추구하고 있다. 그런데 行政의 合理化는 行政體制의 構成要素 중 가장 중요한 人의 資源인 公務員의 能力開發이나 그 活用이 없이는 이루기 어렵다. 이러한 意味에서 보

면 先導者, 奉仕者, 創造者로서의 公務員의 役割과 機能을 수행하기 위한 發展指向의 이고 未來指向의인 資質은 行政 合理化의 基本이다. 따라서 行政의 合理性 要求增加는 당연한 것이다.

이러한 要求에 따라 오늘날의 人事行政은 任用당시의 資格과 能力만을 중요시해 왔던 과거의 그것과는 달리, 任用時의 能力을 유지함은 물론 任用후의 새로운 環境變化나 行政需要에 대한 對應能力을 지속적으로 발전시키는 것을 더욱 중요시하고 있다. 이와 같은 意味의 公務員能力發展은 본디 個人의 公務員의 自發的인 努力에 의해 이루어져야 하지만 국가공무원의 경우 國家가, 지방공무원의 경우 地方自治團體가 能力發展의 主體가 되어 그 方策을 수립함으로써 보다 積極的으로 이루어진다고 할 수 있다.

상술한 바와 같은 方向에 입각한 地方公務員의 能力發展方案을 모색함에 있어서 간과해서는 안될 것은 地方公務員의 能力을 발전시키기 위해 地方自治團體가 지금까지 지속적으로 努力하였음에도 불구하고 그 實效性이 적었다는 점이다. 따라서 地方公務員의

能力發展 遲滯要因이 무엇인가를 고찰하여 向後 地方分權時代下에서의 能力發展方案을 수립하는데 기여하도록 하는 것이 중요하다. 本研究은 이에 研究目的을 두며, 그리고 연구목적을 효과적으로 달성하기 위하여 能力發展의 遲滯要因을 現行 地方公務員制度的 特性和 연관시켜 分析하되 地方公務員制度的 特성을 構造的 特性和 運營의 特性으로 구분하였다.

II. 地方公務員 能力發展의 必要性

地方公務員의 能力發展이란 擔當職務와 관련된 學識·技術 및 應用能力을 維持·培養시키고 發展的인 價値觀이나 態度를 確立시킴으로써 궁극적으로 地方行政의 理念인 能率性和 民主性을 調和롭게 달성할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이러한 意味의 能力發展은 첫째로 우수한 人材의 확보가 우선되어야 하고, 둘째로 확보된 人材의 能力을 開發하고 向上시킬 수 있는 各種의 人事制度가 합리적으로 뒷받침이 되어야 하고, 셋째로 이들이 긍지를 가지고 職務에 전념하여 平生을 公職에 근무할 수 있도록 士氣를 진작시킬 수 있는 厚生福祉가 잘 갖춰져 있어야 이루어낼 수 있는 것이다.

昨수에 와서 地方公務員의 能力發展이라고 하는 課題가 새롭게 부각되고 있는 것이 現實이다. 그것은 새로운 地方行政環境의 變化가 과거의 能力發展을 위한 諸般 制度的 裝置나 그 運營全般에 걸쳐 再調整을 요구하고 있기 때문이며, 그리고 能力發展이란 課題가

어느 한 時點에서 완전히 해결되지 않는 持續的인 것이기 때문이기도 하다. 또한 다른 각도에서 보면, 그것은 民主的으로 能率的인 行政을 실시하는 것이 住民에 대한 行政主體의 恒久的인 義務이기 때문이고, 地方自治團體의 行政은 地方自治의 發展에 수반하여 한층 複雜化하고 專門化하는 경향이 있어 이러한 行政의 새로운 推移에 대처하기 위해서 公務員의 能力을 한층 높게할 필요가 있기 때문이고, 최근 勞動力의 需要供給關係에서 볼때 優秀人材의 供給不足 傾向이 야기되고 있는 바 이러한 事情에 의하면 現職 公務員의 能力을 開發하는 것이 勞動經濟의 見地에서 매우 중요하기 때문이기도 하다.¹⁾

한편 地方公務員의 能力發展의 必要性을 地方行政環境變化라는 側面에서 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 설명될 수 있다.

첫째, 都市化·産業化·情報化·國際化라고 하는 地方社會情勢의 變化에 따른 새로운 行政需要의 增加에 대응하기 위하여 地方公務員의 能力發展이 요구되는 것이다.

예를들면 都市化 社會의 進行은 都市가 가진 便利性·效率性을 추구하면서 도시로의 人口가 集中되는 형태로 이루어졌지만 급속한 도시화로 말미암아 住民의 期待感을 만족시키지 못하였다. 그 결과 도시화는 公的部門(public sector)의 개입을 불러일으킬 수밖에 없는 보다 복잡하고 다양한 都市行政需要를 야기시킴으로써 이에 대응할 수 있는 새로운 地方公務員의 能力을 요구하게 되었다. 이외에도 經濟活動에 대한 指導·規制,

1) 鹿兒島重治, 地方公務員制度(東京: 第一法規, 1985), p. 369.

勞動運動의 規制, 社會保障의 實施, 住宅·交通·地域開發·都市開發 등에 대한 行政機能의 量的 擴大도 公的部門의 개입을 초래하고 있다.

이처럼 기존 行政部門에서의 質的 複雜化現象 뿐만 아니라 新規 行政機能의 量的 擴充으로 인하여 地方行政需要가 급격히 증가됨으로써 地方政府의 效果的인 對應의 必要性은 매우 중요한 課題로 부각되고 있는 것이다. 그 결과 地方行政守備範圍의 調整이 불가피하기도 하지만 무엇보다도 地方公務員의 能力發展이야말로 專門性·技術性的 요청, 計量·統計的인 調查活動수행, 政策決定과 計劃樹立의 實施 등이 요구되는 오늘날의 地方行政分野에 있어서 필수불가결한 요소가 되고 있는 것이다.

둘째, 中央集權的 行政이 地方分權的 行政으로 轉換됨에 따라 地方自治團體의 自律性이 강조되는 輿件變化가 나타나고 있어 장차 地域特性에 부응한 個性的 地域創出의 欲求增大가 가시화될 것인 바, 地方公務員의 能力發展을 전제로 할 때 이에 쉽게 대응할 수 있는 것이다.

과거 國內外的으로 실로 많은 經濟社會의 變化를 경험하였고 금후 21세기를 향하는 昨今에 격심한 變化가 예상되고 있다. 大都市로의 人口集中은 分散되고 地方으로의 分散定住 傾向이 강하며, 동시에 個性이 풍부한 地域社會의 形成이 중요한 課題로 부각되는 이러한 變化는 中央集權主義的 社會의 終末를 필연적인 것으로 하고 地方分權的 社會의 到來를 맞이하게 될 것이다. 이렇게 맞이한 地方分權時代下에서 地域發展의 촉매역할을 하게될 能力있는 地方公務員에게 是는 期待

는 무엇보다도 중요한 것이다.

세째, 地方自治의 實施로 인한 地方行政의 專門性 弱化 現象은 地方自治團體의 行財政改革 및 能率的·效率的 行政運營의 要求를 증대시키게 되는 바, 이에 부응하기 위한 地方行政의 各 領域에서의 綜合的인 經營專門化 및 部門別 專門性 發揮는 地方公務員의 能力發展과 불가분의 關係가 있다.

地方自治團體는 自律的 權限에 의해 地方行政을 責任있게 수행하여야 하는 地方分權時代下에서 해결해야 할 行政的 課題를 많이 갖게 된다. 이 課題들은 住民들의 다양한 欲求 噴出과 社會환경의 質的 變化에 따른 地方行政對象의 分化和 관계된 것들로서 그 處理水準의 高度化가 요구되는 물론 보다 專門的인 行政運營을 강조하게 한다. 그러나 選舉職인 자치단체長이 專門行政人이 아닐 경우 地方行政에 미치는 影響은 적지 않을 것이고 특히 地方議會議員들이 중심이 되어 주도되는 地方行政은 安定性和 專門性이 저해될 우려가 있는 바, 이에 대비한 職業公務員인 局課長 以下の 公務員들의 專門機能에 의한 보좌역할은 보다 중요시된다. 따라서 專門機能을 담당수행할 地方公務員의 能力을 발전시키고 士氣를 진작시키는 것이 地方分權時代의 專門的 行政運營의 요구에 부응하는 것이다.

네째, 地域住民의 過渡的 對執行府 要求분출은 地方公務員의 對民關係를 둘러싼 行態變化要求 뿐만 아니라 住民 Need에 대한 地方公務員의 강력한 리더쉽 요구로 나타나게 되는 바, 이에 대한 地方公務員들의 意識轉換 및 能力의 發展은 필요불가결한 것이다.

과거 地方公務員들이 가졌던 住民에 대한 認識은 오늘날 住民의 批判이 되고 있고 새로운 變化要求에 지방공무원이 대응을 미처 못함으로써 公務員의 無能은 住民에 의해 쉽게 발견된다. 地方自治의 復活은 이러한 실상을 더욱 가속화시킬 것이기 때문에 地方公務員은 自己啓發에 힘쓰고 지방자치단체는 이들의 能力發展을 위해 각종 行政制度 및 運營의 合理化를 기할 수 있도록 努力을 기울여야 할 것이다.

Ⅲ. 地方公務員의 資質 및 그 限界

地方公務員은 狀況을 능동적으로 파악하여 자신의 特性和 資質을 최대한 활용하고 아울러 자기 자신의 地位와 行動樣式을 유효적절하게 대처해 나아가는 資質을 갖추는 것이 중요하다. 그럼에도 불구하고 地方公務員의 資質이나 特性은 組織의 目標達成을 위한 媒介의 變數인 狀況의 變動에 따라 다른 각도에서 조명될 수 있다. 이렇게 볼 때 地方分權時代라는 時代의 狀況에 어울리는 地方公務員의 規範的인 資質은 다음과 같이 記述될 수 있다.

첫째, 地方公務員은 住民이나 下級者를 대할 때 이들을 존중해 주고, 行政業務를 公開의으로 수행하며, 政策決定過程에서도 과감히 民意를 수렴하는 資質인 民主的 價値觀을 지녀야 한다.

둘째, 오늘날의 地方行政은 綜合行政으로서 多様な 環境要因이 複合的으로 작용하고

있기 때문에 問題의 소재를 파악하거나 그 해결의 실마리를 찾는 데 많은 어려움이 있다. 따라서 地方公務員은 現象을 중시하고 問題를 파악할 수 있는 깊은 洞察力과 是非를 분별하는 判斷力을 갖추어야 한다.

셋째, 地方公務員은 선례담습적인 行動을 행함으로써 자칫 현실에 안주하게 되고 上部나 上司의 命令 指示만을 遵守하게 되며 새로운 環境變化를 기피하는 性向을 갖게 된다. 그러나 오늘날 地方行政의 質的·量的變化는 급속하게 이루어지고 있으므로 公務員의 被動的인 行動만으로는 이를 올바르게 유도해 갈 수 없다. 따라서 地方公務員은 새로운 변화에 능동적으로 대응할 뿐만 아니라 그러한 변화를 바람직한 方向으로 이끌어갈 수 있는 능력을 갖고 있어야 하며, 合理的으로 결정된 計劃을 적극적으로 實踐해 나가는 강력한 推進力도 구비해야 한다.

네째, 地方公務員이 地域住民들보다 앞선 常識과 擔當業務에 대한 專門的 知識과 技術을 구비하였을 때 說得力 있는 住民과의 對話를 통해 行政의 安定을 가져올 수 있다. 그 중 重要的한 것은 行政情報에 대한 폭넓은 知識을 갖추는 것이다.

上記와 같은 바람직한 資質은 現職 地方公務員들이 모두 갖추고 있는 것이 바람직하지만 이는 용이한 일이 아니며 規範的으로 갖추고 있어야 할 條件인 것이다. 이러한 次元에서 地方公務員들의 專攻分野, 經歷, 業務의 專門性, 知的活動과 관련한 資質을 考察해 본 바 一定한 限界가 있음을 볼 수 있다.²⁾

2) 具賢植 “地方公務員 資質向上을 위한 教育訓練機會 擴大方案”, 研究論文集: 第26期中堅幹部養成課程(수원: 地方行政研修院, 1990), pp.580-583. 再引用.

첫째, 專攻分野와 관련한 資質로서, 현재 地方公務員들의 在學時節 專攻分野에 대해서 精確하게 調査한 資料는 없지만 대략적으로 土木職 公務員을 포함한 一部 技術職 公務員을 제외하고는 거의 學窓時節의 專攻分野와 전혀 다른 職列에서 勤務하고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 專攻分野와 관련한 公務員의 資質은 기대할 수 없는 실정이다.

둘째, 經驗·經歷에 의한 資質로서, 現職 地方公務員 중 오랜 經驗과 經歷을 쌓는 公務員들은 課長級 이상의 公務員, 係長級 公務員 一部, 그의 臨時職에서 전환된 技能職 公務員들로 볼 수 있는 바, 이를 제외하고 직접 實務를 접하고 있는 地方公務員들은 짧은 經歷으로 인한 經驗의 축적미흡으로 우수한 資質을 갖추었다고 말하기 어렵다. 또한 經驗과 經歷을 갖춘 公務員이라고 해도 이들은 과거 劃一的이고 中央指示的 體系下에서 行政에 익숙되었기 때문에 새로운 行政需要와의 調和를 이루기에는 무척 힘들다고 하지 않을 수 없다.

셋째, 擔當業務의 專門性에 대한 資質로서, 擔當業務를 處理함에 있어서 과거의 合法性을 위주로 처리해온 行政을 선례답습적으로 수행하는 것이 一般的이기 때문에 合理的·合目的的으로 業務를 處理하고 自身の 創造力 開發에 노력하는 우수한 資質을 가진 地方公務員을 찾아보기 힘들다고 말할 수 있다.

네째, 一般的 知的 能力으로서, 一線地方 行政機關인 地方自治團體는 綜合行政을 다루고 있다는 特殊性때문에 地方公務員들의 業務量이 과다할 수 밖에 없는 바, 知的能力開發에 投入할 時間이 不足함으로 그들의 資質

이 높은 수준에 있다고 보기 어렵다. 水原市 公務員을 대상으로한 설문조사 결과에서 보면 1년에 책을 4권이하로 읽는다고 應答한 사람이 64.3%나 되며 또한 職場으로 배부되는 定期刊行物(地方行政, 都市行政, 地方財政과 관련된 것)을 대부분 읽어 본다고 應答한 사람은 26.8%밖에 되지 않는다. 뿐만 아니라 退勤時間이후나 公休日の 時間 活用에 있어서도 學習(研究)하는 時間을 어느정도가진다고 應答한 사람은 26.8%밖에 되지 않는 것으로 밝혀지고 있다.

한편 現 地方公務員의 學歷을 보면, 大卒以上이 13.6%, 專門大卒이 13.0%, 高卒이 59.2%, 中卒이 14.2%인 바 專門大卒以上이 전체공무원의 26.6%를 차지하고 있어 아직도 저조한 學歷水準을 유지함으로써 企劃能力 및 政策過程能力을 제대로 발휘하기에는 미흡한 學歷水準을 형성하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 과거 10년간(1981~1990) 지방자치단체에서 專門大卒以上の 學歷所持者가 量的으로는 2.3배가 증가(20,054명→46,775명)했고, 地方公務員 전체에서 차지하는 比率로는 약 1.6배가 증가(16.0%→26.6%)한 것으로 나타나고 있어 年度別 趨勢를 보면 地方公務員의 資質은 점차 향상되어 가고 있는 것을 볼 수 있다.³⁾

3) 서울特別市를 제외한 統計數値임; 內務部, 地方廳公務員現況(서울: 同部, 1991), p.18.

IV. 地方公務員制度的 特性과 能力發展 遲滯要因

1. 現行 地方公務員制度的 特性

우리나라의 地方公務員制度는 地方自治團體를 존립기반으로 하고 있음에도 불구하고 그 동안 地方自治의 實施與否와는 관계없이 人事管理의 合理化·科學化라는 관점에서만 發展되어 왔을 뿐 아니라 地方自治團體의 獨自性을 인정하지 않고 中央에서 통일적으로 관리하여 왔다. 이러한 地方公務員制度를 國家公務員制度和 비교해 보면, ① 法形式上으로는 국가공무원제도와 別個이나 內容上으로는 근본적인 差異를 발견할 수 없고, ② 또한 각종 人事行政制度도 국가공무원의 그것과 同一하거나 類似하다는 點들을 발견할 수 있다.

이와 더불어 지방공무원제도의 存立基盤인 地方自治團體에는 地方公務員法の 適用對象인 地方公務員만 배치된 것이 아니고 法律上 區別되고 있는 國家公務員도 배치되어 있음은 물론 이로 인한 制度運營의 自律性을 확보하고 있지 못함으로써 地方自治의 理念下에서 볼때 우리나라 地方公務員制度는 많은 制度的 改善이 요구되는 것을 알 수 있다.

上記와 같은 一般的 特性 이외에 地方公務員制度를 沿革的으로 고찰해 보면 다음과 같은 特徵을 갖는 것을 볼 수 있다.⁴⁾

첫째, 第1·2共和國(1950~1962)時代에는 地方公務員令(1950. 2. 10)이 制定되어 地方人事制度의 법적 근거가 되었으나 大統領令이기 때문에 制度的인 法的 保障은 미약한 편이었으며, 人事管理의 內容은 대개가 日帝時代의 人事規程을 수정, 계승한 것으로 前近代의인 要素가 많았다.

둘째, 第3·4共和國(1963~1980)時代에는 地方公務員法(1963. 7. 1)의 制定으로 實績主義 人事行政制度의 導入, 國家公務員과의 法的 平等確保, 地方公務員의 法律的 保障 등이 이루어짐으로써 近代의 意味의 地方公務員制度의 기반이 확립되었다고 볼 수 있다. 그러나 國家公務員制度의 모방이라든지 地方自治團體長의 國家公務員任用 등과 같은 중앙집권적 행정현상은 남아 있었다.

셋째, 第5共和國(1981~1987)에는 지방공무원법의 大幅的인 改正(1981. 4. 20)으로 80年代 國家發展과 行政需要에 대처하기 위한 職業公務員制度의 확립을 모색하였다. 그 주요시책으로는 ① 職位解除制度의 改善, 人事相談 및 苦衷處理制度의 新設, 請願休職制度의 擴大, 懲戒制度의 合理化, 研究實費補償制의 新設, 名譽退職制度의 新設 등을 통한 신분보장의 강화, ② 部處間 人事交流制度의 強化, 報酬調整委員會의 設置, 特別採用에 있어서 制限競爭方法의 導入, 緣故地 特別採用制度의 新設 등에 역점을 둔 公正한 인사관리체제의 확립을 추구하였다.

넷째, 第6共和國(1988-현재)에는 民主化 施策의 일환인 地方自治의 復活에 따른 제한 人事行政制度의 自律性 伸張을 지속적으로 추구해 왔으며 특히 公務員 處遇改善에 역점을 두고 있다고 할 수 있다.

4) 國務總理行政調整室, 地方自治制實施研究委員會 研究資料(서울: 同室, 1986), pp.607-609.

이상에서 설명한 바에 따라 우리나라의 地方公務員制度의 主要 特徵을 추출해 보면, ① 構造的側面에서는 地方自治團體에 國家公務員과 地方公務員이 混合配置됨으로써 獨自的 基盤이 취약하고 ② 運營的 側面에서는 전통적으로 中央歸屬的인 人事慣行으로 인한 自律性 不足으로 能率의 人事行政의 確保가 어렵다는 것으로 압축될 수 있다.

결국 우리나라 地方公務員制度는 地方自治行政의 本質的 要素인 地方自治團體의 自己機關 選任權이 확보되어 있지 않음으로써 獨自的인 地方公務員制度의 確立을 강구하여야 하고, 人事行政의 運營的 側面에서는 自律性的 伸張을 도모하고 地方的 特殊性이 고려되어야 하며, 또한 實績主義에 입각한 科學的인 人事管理制度가 확립되어야 할 것이다. 부언하면 地方自治時代下 地方公務員制度의 方向은 自律人事의 保障, 劃一的인 人事運用의 止揚, 專門性을 지향하는 人事追求, 優秀人力의 充員이라는 부가적인 目標들을 완수하려는 데에 초점을 두어야 할 것으로 사료된다.

2. 地方公務員制度의 構造的 特性과 能力發展 遲滯要因

우리나라 地方公務員制度의 構造的 特性은 ① 地方自治團體내 公務員이 國家職公務員과 地方職公務員으로 2元化되어 있고, ② 시도·시군구·읍면동別로 公務員이 계층화되어 있고, ③ 一般職公務員이 大宗을 이루고 있는 것으로 요약할 수 있다. 本 研究에서는 上記의 3가지 特性중 地方公務員의 能力發展遲滯要因과 가장 밀접한 관계에 있다고 판단한

國家職과 地方職으로 이원화된 現象을 구체적으로 언급하고자 한다.

우선 地方自治團體내에 國家職公務員과 地方職公務員이 혼합배치됨으로써 地方公務員의 能力發展이 지체된다고 하는 사실은 이들 공무원간의 差等現象이 존재함으로써 地方公務員의 士氣가 떨어진다는 것과 연계될 때 이해할 수 있다.

그러면 地方自治團體內의 國家公務員 配置와 관련한 주요내용을 보면 다음과 같다.

◎關聯法規

• 地方自治法 第103條

(第1項) 地方自治團體에는 當該 地方自治團體의 經費로써 부담하는 地方公務員을 두되, 그 定員은 內務部令이 정한 基準에 따라 當該 地方自治團體의 規則으로 정한다.

(第4項) 地方自治團體에는 第1項의 規定에도 불구하고 大統領令이 정하는 바에 의하여 國家公務員을 둘 수 있다.

• 地方自治團體에 두는 國家公務員의 定員에 관한 規程(1969. 大統領令 第4059號)

• 地方公務員教育院 職制

• 農林水産部 職制(양곡관리특별회계공무원, 수의직공무원)

• 山林廳 職制(市·도에 두는 農林職 공무원)

• 서울特別市の 公務員教育院 職制

• 直轄市와 道の 行政機構에 관한 規程

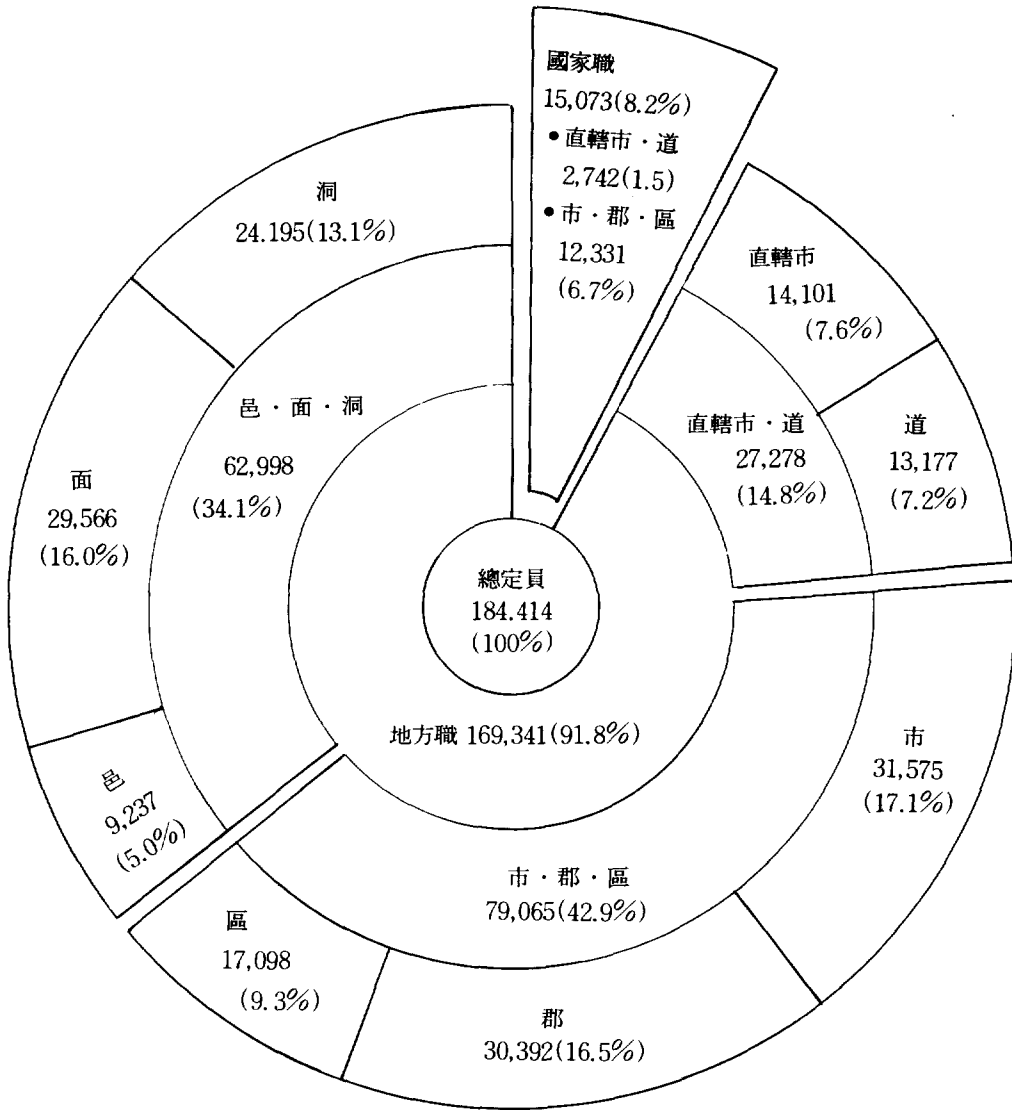
• 서울特別市 行政機構에 관한 規程

• 地方行政機關의 組織과 定員에 관한 通則

◎現況⁵⁾

5) 서울特別市 除外; 內務部, 前掲書, pp.4-9參照.

●機關別 定員



●職種別 定員

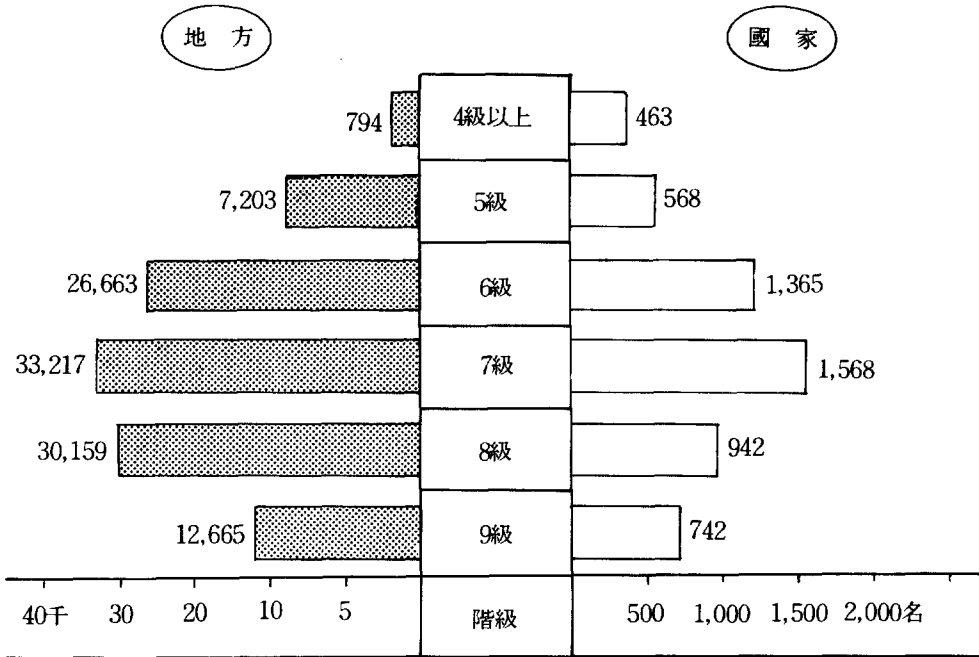
總 184,414名

地方 169,341

國家 15,073

區分	計	政務職	一般職	技能職	消防職	別定職	雇傭職
計	184,414	14	125,333	41,066	8,719	5,717	3,565
地方	169,341		111,550	40,885	7,624	5,717	3,565
國家	15,073	14	13,783	181	1,095		

●階級別定員(一般職)



(研究職, 指導職 除外된 숫자임)

◎當爲性

- 완전한 의미의 地方自治가 실시되지 않은 과도적 시점이라는 점
- 국가공무원제도와 지방공무원제도의 原理가 法形式上으로는 다르나 根本的으로는 그 성격이 같다는 점
- 지방자치단체에 國家委任事務와 地方固有事務가 혼재하고 있다는 점
- 지방자치단체의 財力이 약하다는 점
- 中央政府의 효율적인 地方統制手段과 國家業務處理의 統一性 確保 및 效率性 提高라는 점

◎外國의 例

- 프랑스의 Département, 台灣, 이탈리아, 스페인 등

◎評 價

- 地方公務員에 대한 人事管理의 自律性 制約 : 지방공무원에 대한 人事管理를 담당하는 지방자치단체에 국가공무원이 배치되고 있다고 하는 이유로 法律的 權限과 責任을 완전히 부여하지 않는 것은 統制와 干涉으로서 自律性을 制約하는 것이다. 예컨대, 지방공무원에 대한 關係法令의 制定權을 비롯하여 지방자치단체의 人事規則承認, 지방자치단체의 組織 및 지방공무원 定員의 決定·承認·調整, 지방자치단체의 豫算과 지방공무원의 報酬決定, 法規運營 및 執行 등이 中央의 統制를 받고 있다.⁶⁾

6) 崔昌浩, 韓國地方行政의 再認識(서울:三英社, 1983), pp.290~291 參照.

- 法適用上の 煩雜 : 한 지방자치단체에서 근무하면서도 國家公務員에게는 國家公務員法이 적용되고, 地方公務員에게는 地方公務員法이 적용됨으로써 法適用上の 혼잡함이 있다.
- 中央統制要因의 增大 : 지방자치단체에 國家委任事務와 地方固有事務가 혼재하고 있어 그 區別이 사실상 곤란할 뿐아니라 지방고유사무보다는 국가공무원의 배치원인이 되는 국가위임사무가 많은 比率을 차지하고 있기 때문에 지방자치단체에 대한 中央의 統制要因이 증대되고 있다.
- 完全한 地方自治團體 實現의 制約 : 地方行政에 있어서 行政事務가 地方自治團體의 責任下에 처리되고 自治의 範圍가 넓으며 국가공무원이 배치되어 있지 않고 地方行政에 폭넓은 住民參與가 허용되는 완전한 의미의 地方自治體制(comprehensive local government system)의 實現에 대한 制約要因이 된다.

한편 國家公務員의 自治團體 配置가 地方公務員의 能力發展을 지체시키는 주요 理由가 同一한 地方自治團體내에서 근무하는 地方公務員과 國家公務員간의 差等現象이 존재한다는 것이라고 전술한 바 있다.

우리나라는 본래 國家公務員法과 地方公務員法이 별도로 제정되어 있기때문에 制度的으로 국가공무원과 地方公務員의 身分的 差別待遇는 없어야 하지만, 지방자치단체에 위임된 國家事務를 처리하기 위하여 國家公務員을 배치하고 있다는 이유로 인하여 差等的 문제가 제기되고 있다. 설령 지방자치단체에 國家公務員을 배치하는 것이 불가피하다라도 그 配置에 있어서 職務의 特殊性이나 合理的

인 配定基準이 客觀的·科學的으로 설정되어 있다면 差等的의 문제는 큰 의미를 갖지 않을 지도 모른다. 그런데 현실은 단지 重要職位는 국가공무원을, 덜 重要的 職位는 地方公務員을 배치하고 있다는 意識이 실존하고 있다고 하는 것이다. 이렇듯 국가공무원을 지방자치단체에 배치한 것이 지방공무원이 地位를 국가공무원의 地位보다 항상 낮게 하거나 주요원인이 됨으로써 地方公務員의 能力發展을 지체시켰다고 할 수 있는 것이다.

國家公務員과 地方公務員의 差等現象 중 地方公務員의 士氣를 저하시키고 能力發展을 지체시킨 例를 보면 다음과 같다.

첫째, 地方自治團體내 國家公務員의 上位職 偏重補職 : 현재 地方自治團體內 國家公務員은 上位職과 重要管理職에 배치되어 있어 地方公務員은 上位職이 없거나 相對的으로 그 數가 제한되어 있다. 地方自治團體內의 國家公務員의 職位는 直轄市長, 道知事, 市長, 郡守, 直轄市 副市長, 副知事, 道の 室長·局長·課長이 있고, 地方公務員의 職位는 直轄市와 道の 係長, 市·郡의 副市長·副郡守, 市の 局長·課長이 있다.

둘째, 同一 職級の 경우 地方職公務員의 下位職 補職 : 職級上 一般職 3級·4級·5級の 國家 및 地方公務員은 각기 同一 職級임에도 불구하고 地方公務員은 下位職에 國家公務員은 上位職에 배치되고 있다. 3級の 경우 國家職은 道の 企劃管理室長 또는 市長이며 地方職은 大田·馬山市 등 大都市의 副市長이고, 4級の 경우 前者는 郡守 또는 道の 局長이며 後者는 副郡守 또는 市の 局長이고, 5級の 경우 前者는 道の 課長이며 後者는 道の 係長이다.

세계, 國家·地方公務員간 人事交流時 地方公務員의 不利: 國家公務員이 地方公務員으로 인사교류될 때에는 試驗을 면제해주고 地方公務員이 國家公務員으로 전보되는 경우 特別任用節次를 거치는 試驗을 치르게 하고 있다. 總務處 施行의 국가직 試驗(5級, 7級, 9級)에 의해 任用된 자가 地方職으로 있다가 國家職으로 임용될 경우 試驗이 면제되고, 地方自治團體 施行의 地方職試驗(7級, 9級)에 의해 임용된 자가 國家職으로 임용될 경우는 內務部의 國家職으로 임용될 때를 제외하고는 모두 試驗을 보아야 한다.

한편, 國家公務員과 地方公務員의 差等現象 중 地方公務員의 能力發展 機會不足으로 야기된 事例를 보면, 國費海外訓練의 경우 지방공무원에게 주어진 기회는 국가공무원에게 주어진 기회에 비하면 거의 없다고 해도 지나친 것이 아니다. 總務處에서 실시하는 長期 및 短期 海外訓練現況을 1977~1985년 간 비교해 보면, 長期의 경우 총 375명중 地方公務員은 16명으로 그 차지하는 比率은 약 4%이고, 短期의 경우 총 530명중 地方公務員은 6명으로 약 10% 정도인 것이다.⁷⁾ 결과적으로 지방공무원이 국가공무원에 비해 海外研修의 機會가 적다는 것은 지방공무원의 資質向上에서 문제를 갖고 있다고 할 수 있다.

3. 地方公務員制度의 運營의 特性과 能力發展 遲滯要因

우리나라 地方公務員制度의 運營上 特性은

여러 각도에서 조명할 수 있으나 本研究의 초점인 地方公務員의 能力發展遲滯要因과 관련해서 보면 ① 中央中心의 人事行政風土 ② 非專門家(generalist) 養成을 중심으로 한 人事 및 組織管理 ③ 自律의이지 못한 人事管理體制가 주요 特性이 될 수 있다. 다시 말하면 이상의 3가지 特性이 地方公務員의 能力發展을 지체시킨 주요 원인인 것이다.

가. 中央中心의 人事行政風土와 能力發展 遲滯要因

사실상 地方自治團體는 中央의 하부기관으로서 중앙의 命令, 指示, 統制된 政策이나 事務만을 수행하는데 급급하고 地方公務員도 중앙만을 바라보고 있어 그 地域住民에게 責任지고 奉仕하는 公복이 되지 못했다고 해도 과언이 아니다.⁸⁾ 이러한 중앙중심적 행정동토에서 地方公務員의 能力은 國家公務員의 能力보다 언제나 낮을 수 밖에 없었다. 즉, 地方公務員이 출세를 위해 中央機關으로 진출하려는 現象, 地方公務員들이 中央의 指示에 복종만 하려는 것으로 길들여져 있는 現象 등과 같은 中央中心의 行政風土로 말미암아 地方公務員은 창의적인 地方行政施策의 개발을 통해 地方行政서비스의 質的 向上을 도모하려는 能力을 發揮하기보다는 선례답습적으로 주어진 範圍내에서 行政을 執行만 하는 무사안일한 자세를 보임으로써 스스로의 能力發展을 위한 노력을 기울이지 않았다고 할 수 있다.

7) 國務總理行政調整室, 前揭資料, p.693.

8) 吳錫泓, “2000年代 地方公務員制度”, 2000年代 地方行政의 座標 세미나綜合報告書 第1卷(서울: 韓國地方行政研究所, 1985), pp.164~165.

특히 지방자치단체내의 高級公務員에 대한 人事權이 中央에 집중되어 있는 실정에서 보면, 임명제의 자치단체장이 소속 公務員의 能力發展을 위해 人事·組織管理를 스스로 責任지고 행하는 강력한 意志가 있어야 함은 물론 實績制人事行政의 운영을 충실히 도모해야 함에도 불구하고 승진임용처리시 經歷爲主의 人事行政을 펼쳐 승진에 따른 問題의 所在를 만들지 않으려 했다. 즉 자치단체장 자신이 任命權者를 바라보는 中央指向의 人事運營을 하지 않을 수 없는 경우가 많았다.

결론적으로 말하면 地方自治團體 公務員들의 能力發展은 中央에 집중된 人事權의 移讓과 소속 公務員들의 自己責任意識에 따른 地方中心의 行政風土가 조성될때 이루어진다고 할 것이다.

나. 非專門家養成 中心의 人事 및 組織管理와 能力發展 遲滯要因

그 동안의 地方行政은 生産성과 效率성을 중시한 行政過程을 통해서 그 체계를 갖추었고, 이로 인하여 地方公務員은 能率性 追求를 위한 一般行政家(generalist)으로서의 役割을 충실히 수행하였다. 그러나 전환기적인 요소로서의 地方分權化 傾向이 대두되어 參與를 중심으로 하는 自治行政이 도입됨으로써 地方公務員은 보다 特定한 分野에서 專門家(specialist)로의 役割을 수행하지 않으면 안되게 되었고, 이러한 役割로의 轉換이 地方公務員의 能力發展을 위한 지름길이 되고 있다.

만일 과거에 地方人事運用과 관련한 制度的 裝置를 마련하는 것 이외에 보다 적극적으로 制度的 活用을 통해서 地方公務員의 能

力發展을 모색하였다면 一般行政家가 아닌 專門行政家의 양성을 위한 昇進·轉補管理가 이루어졌을 것이고, 또한 教育訓練의 運營을 보다 內實있게 하였으며, 동시에 行政環境變化에 따른 組織管理를 효과적으로 하였을 것이다. 이를 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 一般行政家 養成을 위한 昇進·轉補管理가 地方公務員의 能力을 發展시키지 못한 특징적인 要因을 설명하면 다음과 같다.⁹⁾

① 빈번한 轉補 : 轉補는 地方公務員의 視野를 넓히고 能力幅을 확대하는 동시에 同一部署에서의 長期勤務로 인한 침체와 사기저하를 막는데 큰 도움이 된다. 뿐만 아니라 轉補는 폭넓은 職務遂行經驗을 필요로 하는 高位職에 任用되는데 缺할 수 없는 중요한 과정이 되기도 한다. 그러나 이와같은 좋은 機能을 가진 轉補도 지나치게 빈번하게 행하여 진다든가 個個職務의 特性을 고려함이 없이 劃一的으로 행하여지면 行政의 專門化를 저해하고 行政能率을 저하시킬 뿐만 아니라 地方公務員의 能力發展을 지체시키기 쉽다.

지금까지의 地方人事運營狀況을 개관하면 대체로 轉補는 適正線 以上으로 과도하게 빈번히 이루어져 왔다. 制度的 側面에서 보더라도 地方公務員任用令은 轉補制限期間을 1年으로 한정하고, 다만 예외적으로 統計·戶籍·住民登錄業務從事公務員과 民願業務擔當公務員은 1年6個月, 監査 또는 兵事業務擔當公務員은 2年으로 정하고 있으므로 공무원의 能力向上을 위한 同一職務勤續期間이 매우

9) 韓國地方行政研究院, 地方自治時代に 부응한 地方公務員制度 發展에 관한 研究(서울: 同院, 1989),

101-102 再引用.

미흡하다고 하지 않을 수 없다. 先進國의 地方公務員들은 동일 직무분야에 4~5년이상 勤續하는 경우가 많고 심지어는 同一 局長 또는 課長職에 10~20년이상 勤續하는 사례도 적지 않다.

轉補가 이렇듯 빈번하게 행해지는 要因은 여러가지가 있을 것이나 專門化에 대한 輕視, 몇단계의 水平的 移動을 거쳐야 昇進시키는 오랜 人事慣行과 이로 인한 보다 나은 職位에로의 轉補를 갈구하는 公務員들의 性向, 一部人事權者의 人事移動選互傾向 등이 그 주요한 要因으로서 작용해 왔다. 통념상 閑職에서 準閑職, 準閑職에서 準要職, 準要職에서 要職, 要職에서 上級要職으로의 昇進 등 일련의 轉補 및 昇進의 일반화된 코스에의 답습은 同一職位에서의 勤務期間을 짧게 하지 않을 수 없는 것이다. 그 결과 한 職位에 補任된 초기에는 當該職務에 미숙한 상태로 勤務하다가 숙달될 만한 상태에 도달하면 다시 다음 職位로 移動되는 현상이 발생하는 경우가 많았다. 따라서 지방공무원의 能力을 발전시킬 可能性이 희박했던 것이다.

② 人事에 有利한 行政職으로의 轉職: 地方公務員의 專門家的인 資質向上을 약화시키고 있는 원인은 자기 職責에서 전문가가 되기보다는 人事面에서 相對的으로 유리한 行政職이나 타직종으로의 轉職을 희망한다는 데 있다. 충청북도의 경우 '80년 이후 總轉職人員 353名中 技術職에서 行政職으로 轉職한 人員이 342名으로 97%를 차지하고 있고 行政職에서 技術職으로 轉職한 人員은 단 한명에 그치고 있어 技術職·專門職보다는 승진에 유리한 一般行政職을 선호하고 있는 것을 알 수 있다. 이로 인하여 地方公務員의 能力發

展을 기대하기 어려운 실정이다.

③ 多段階水平移動 後 昇進¹⁰⁾: 昇進任用에 있어서 地方自治團體內의 여러 職位를, 다시 말하면 初任職位→中堅職位→昇進豫定職位를 거쳐야만 昇進이 되는 것이 관례이다. 이는 地方自治時代가 추구하는 專門行政人의 育成이라는 側面에서 보면 우선적으로 해결하여야 할 과제이다. 地方公務員은 모두 Generalist가 될 수 없고 모두 Specialist가 될 수도 없는 바, 특히 技術系 Specialist의 育成이 요구되는 職位로의 轉補와 같은 水平的 移動을 거치게 하는 것 보다는 그러한 職位와 관련된 일정분야에서의 勤務만을 하게 하는 轉補가 보다 바람직하다. 이러한 차원에서 보면 水平的 移動에 의해 昇進되는 관행은 專門行政人 育成을 통한 地方公務員의 能力發展 要請에 부응하지 못한다.

결국 多段階水平移動後 昇進이 되는 人事慣行은 同一職級內의 職位들에 대해서 여러 단계로 比重差를 두어 評價하려는 意識과 同一職位에 長期間 勤務하는 것보다 昇進에 다소간 더 유리한 타 職位로 移動하는 것을 바라는 傾向 등에 기초하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 意識과 傾向이 존재하는 한 專門化를 통한 地方公務員의 能力發展은 어렵다고 할 수 있다.

둘째, 地方公務員의 能力發展을 목표로 하는 教育訓練制度가 專門家養成을 도모하지 못한 것은 그간의 地方公務員教育을 5年주기의 基本教育 중심으로 해 온 것 때문이다. 基本教育이 教育成績評價와 연계되면서 의무화됨으로써 教育課程의 大量化·一般化를 가

10) 上揭書, p.86.

져왔고 이로 인하여 都市行政, 財務行政, 公企業, 稅政 등의 專門教育課程이 미흡했던 바 이것이 地方公務員의 專門性 提高를 통한 能力向上에 기여하지 못한 주요한 要因이 된 것이다.¹¹⁾ 이외에도 教育訓練機關의 教育이 職級別이 아닌 職務類型別 專門課程으로 편성되지 못했고, 개개의 공무원의 能力發展을 도모하기 위한 教育이 될 수 있도록 하는 教育需要에 의한 教育計劃이 이루어지지 못한 것 등도 地方公務員 能力發展을 지체시킨 要因이라고 할 수 있다.

세제, 地方行政環境變化에 부응하지 못한 組織管理가 地方公務員의 能力發展을 지체시켰다고 할 수 있다. 본질적으로 地方行政의 領域은 住民에게 便利하고 健康하며 快適하고 安全한 生活環境을 제공하며 住民相互間에 제기되는 紛爭을 조정하는 등으로 표현할 수 있다. 이는 과거나 지금이나 큰 변화가 없다. 그럼에도 불구하고 수십년간 産業化와 都市化가 진전되면서 보다 새로운 行政需要가 창출되기도 하고 기존의 行政分野의 수요가 量과 質에서 팽배·복잡해짐으로써 上記된 地方行政의 領域은 변화되었고 이에 따른 行政經費도 증가하게 되었다.

그런데 이러한 地方行政環境變化에 맞춰서 地方行政機構가 개편되지 못했고 그리고 地方公務員의 職位分類도 조정되지 못함으로써 地方行政의 專門化 要請에 부응한 지방공무원의 能力發展은 지체될 수 밖에 없었고 물론 우수 專門人力의 確保에서도 民間部門에 못미치는 결과를 초래하였다. 사실상 地方行

政機構의 改編은 예측에 의한 것이라기 보다는 언제나 行政需要의 증가가 住民生活에 불편을 미치고 난 후 이루어지는 것이 보편적이었고, 職位分類도 같은 맥락에서 이해가 될 수 있다. 특히 職位分類에 있어서는 그 基盤이 약하면 우수한 資質을 갖춘 專門人力의 確保가 어렵고 또한 人事의 硬直性이 야기되는 것을 볼 수 있었고, 더우기 專門性이 요구되는 몇몇의 技術職列(공업직군, 통신직군, 시설직군등)의 경우는 職級設定이 5급까지만 되어 있어 當該公務員은 士氣의 저하로 스스로의 能力開發에 매진하지 않고 他職業으로의 轉職을 고려하는 실정인 것을 볼 수 있었다.

결론적으로 말하면 과거 非專門家 養成中心의 組織 및 人事管理가 地方公務員의 能力發展을 지체한다고 볼 때 地方行政環境變化에 대응하고 專門化 要請에 부응하는 組織 및 人事管理야말로 地方公務員의 能力發展을 조기에 이룰 수 있는 전제가 된다고 할 것이다.

다. 自律性 未確保의 人事管理體制와 能力發展 遲滯要因

地方公務員制度의 自律性 確保를 통한 地方公務員의 能力發展은 民主的인 地方公務員制度下에서만 이루어질 수 있다. 民主的인 地方公務員制度란 行政過程의 民主化, 즉 대외적으로 地方公務員은 住民全體의 奉仕者이고 住民의 意思를 行政에 반영하고 住民全體의 利益을 實現하며 住民에 대해 責任을 지고, 대내적으로는 行政管理의 人間化를 추구하는 것이다. 또한 民主的인 地方公務員制度는 그 동안 國家公務員制度의 부수적인 制度에서 탈

11) 蔣炳九 “地方行政의 專門化와 優秀專門人力 擴充 方案”, 韓國地方行政研究院, 地方自治와 地方公務員의 能力發展 세미나 報告書, 1991. 7, pp.16~17.

피한 獨自의인 制度이어야 하고, 分權化에 따라 과다해진 決定權의 行使와 權限擴大로 인해 증대한 地方公務員의 役割을 자주적으로 수행하게끔 하는 自律的인 制度이어야 하며, 증대하는 地域住民의 需要에 부응하여 최대한의 서비스提供을 근본으로 하는 分權性 있는 制度인 것이다.¹²⁾

여기서 알 수 있는 것은 地方公務員制度의 自律化는 地方公務員의 資質이 이를 뒷받침해 줄때 달성할 수 있다는 것이다. 다시말하면 地方公務員의 能力發展만이 民主的 地方公務員制度를 확립할 수 있다는 것이다. 그런데 우리나라의 地方公務員制度에서 民主性 理念은 人事管理體制의 自律性 缺如로 그 의의를 충분히 발하지 못함으로써 자연이 地方公務員의 能力發展은 民主性 次元에서 불매지체되고 있다고 할 수 있다.

以下에서는 自律性을 갖추지 못한 人事管理體制 때문에 地方公務員의 能力發展이 지체되었다고 판단되는 것 중에서 報酬 및 年金管理體制를 중심으로 能力發展의 지체요인을 찾아보고자 한다.

報酬 및 年金管理體制는 能力發展의 주요요소로서, 이에 대한 自律性 不足은 지방공무원에 대한 厚生福祉의 次元에서 그 限界를 들어내 士氣低下를 야기하게 되고, 이로 인한 士氣低下는 地方公務員 스스로의 自己啓發은 물론 각종 能力發展手段들의 效果를 발휘하지 못하게 한다.

우선 地方公務員의 獨自의인 報酬制度의 不備로 報酬現實化의 한계를 드러내고 있다. 地方公務員은 그 雇傭主體가 다르므로 根據

가 되는 身分體系法 뿐만 아니라 報酬關係法도 다르다. 즉 地方公務員報酬規程, 地方公務員手當規程이 國家公務員의 그것들과 별도로 制定되어 있다. 그리고 報酬制度의 決定도 國家公務員의 경우는 總務處에서 經濟企劃院의 豫算協議를 거쳐 정하나 地方公務員의 경우는 內務部에서 定한다. 그러나 실질적으로는 獨立의인 制度運營이 불가하므로 地方公務員의 報酬水準은 언제나 國家公務員과 同一하거나 類似하게 결정되기 때문에 보수현실화는 어려운 상태이다. 외국의 경우 지방자치단체가 독자적으로 보수수준을 결정하거나 지방자치단체연합에서 그 水準을 결정함으로써 地域的 環境에 맞게 報酬體系는 운영하고 있기도 하며, 더우기 國家公務員보다 地方公務員의 報酬가 더 많은 경우를 볼 수도 있다. 이외에도 기술의 等級(水準)을 고려하지 않은 기술업무수당의 階級別 差等支給과 같은 非現實的인 手當體制가 현존하고 있고, 初賃이 상대적으로 높고 職位의 上昇에 따라 民과 官의 報酬隔差가 심화되는 보수구조를 유지하고 있다. 따라서 地方公務員 能力發展을 촉진하는 報酬體系가 독자적으로 형성되지 않아 地方公務員의 能力發展을 촉진시키는 기능을 충분히 발휘하고 있지 못하다.

한편 地方公務員의 年金管理도 財政負擔主體가 다른 國家公務員의 그것과 함께 統合運營되어 地域的으로 균형있는 受惠가 가능하지 못함으로써 지방공무원의 士氣振作을 위한 적극적인 役割을 기대하기 어렵다. 이로 인하여 年金管理가 地方公務員 能力發展의 촉매역할을 하고 있지 못한 실정이다.

결론적으로 말하면 地方公務員의 能力發展

12) 韓國地方行政研究院, 前掲書, p.32.

은 自律性있는 地方人事管理體制를 구축하여 士氣振作要因인 報酬 및 年金管理의 獨自의 運營을 도모할때 가능할 수 있다는 것이다.

V. 結 論

地方自治時代下에서의 地方公務員의 能力發展은 이의 背景이 되는 地方行政環境의 變化要因에 부응하면서 동시에 地方人事管理機能의 적절한 變革이 뒷받침될때 이루어질 수 있다. 따라서 本 研究에서는 地方行政體制에 대한 與件 變化와 地域住民의 行政에 대한 欲求增大라고 하는 地方公務員 能力發展의 背景을 고찰하고, 地方公務員制度의 韓國의 狀況을 構造的으로 그리고 運營的으로 구분하여 심층분석함으로써 地方公務員 能力發展의 遲滯要因을 추출하였다.

地方公務員의 能力發展 遲滯要因을, 첫째로 地方自治團體에 地方公務員 이외에 國家公務員이 배치됨으로써 地方公務員에 대한 差等現象이 존재한다는 점을 構造的 側面的 遲滯要因으로 보았고, 둘째로 ① 中央中心의 行政風土, ② 빈번한 轉補 및 多段階水平移動後 昇進慣行이라든지 內實있는 教育訓練運營 不足과 環境變化에 부응하지 못한 組織運營으로 대표되는 非專門的인 人事 및 組織管理, ③ 그리고 士氣振作要素인 報酬 및 年金管理의 自律性 未確保와 같은 점을 運營의 側面的 遲滯要因으로 보았다.

이상에서 논의된 지방공무원제도의 構造的 · 運營的 特性에서 本 地方公務員의 能力發展의 遲滯要因들은 향후 그 改善의 정도에 따라 能力發展의 加速要因이 될 수도 있음은

물론이다. 이와 관련해 볼때 다음과 같은 方向에서 지방공무원의 能力發展을 강구하는 것이 바람직할 것이다. 첫째로 지방자치단체에 우수한 人材를 확보하여 새로운 行政風土를 조성하고, 둘째로 관련 人事制度와 그 運營에 있어 合理性과 專門性を 도모하도록 하고, 셋째로 厚生福祉次元에서의 지원을 강화하여 士氣를 振作시키도록 하는 것이다.

이외에 地方自治時代의 地方公務員 能力發展은 組織의 長인 地方自治團體의 長이 人事에 대한 責任과 義務를 가지고 運營할 수 있는 行政風土가 조성되고 그 自身の 意志가 확고할 때 반드시 이루어질 수 있다는 것을 간과해서도 안된다는 것이다.

〈參考文獻〉

- 崔昌浩, 韓國行政의 再認識, 서울: 三英社, 1983.
- 具賢植, “地方公務員資質向上을 위한 教育訓練機會擴大方案”, 研究論文集: 第26期 中堅幹部養成 課程, 수원: 地方行政研修院, 1990.
- 吳錫泓, “2000年代 地方公務員制度”, 2000年代 地方行政의 座標 세미나 綜合報告書 第1卷, 서울: 韓國地方行政研究所, 1985.
- 蔣炳九, “地方行政의 專門化와 優秀專門人力 擴充方案”, 韓國地方行政研究院 地方自治과 地方公務員의 能力發展세미나 報告書, 1991. 7.

- 內務部, 地方公務員現況, 서울: 同院, 1991.
- 國務總理行政調整室, 地方自治制 實施研究委員會 研究資料, 서울: 同室, 1986.
- 韓國地方行政研究院, 地方自治時代에 부응한 地方公務員制度 發展에 관한 研究, 서울: 同院, 1989.
- 鹿兒島重治, 地方公務員制度, 東京: 第一法規, 1985.