

한국 지방공무원의 승진 영향요인에 대한 인식 비교

A Comparative Study of the Perceptions of Local Civil Servants on the Factors Affecting Promotion

박 천 오* · 김 진 용**

Park, Chun-Oh · Kim, Jin-Yong

■ 목 차 ■

- I. 서 언
- II. 관련 문헌 검토
- III. 한국 지방공무원 승진제도와 운영 실태
- IV. 실증조사
- V. 분석결과의 요약 및 정책적 함의

1995년 지방자치제도 실시 이후 지방공무원 승진 인사에 실적 외적인 요인들이 적지 않게 작용함으로써 지방공무원의 역량과 사기에 부정적 영향을 미치고 있다는 지적이 많지만, 지방공무원 승진 인사에 구체적으로 어떤 요인들이 얼마나 작용하는지는 아직 제대로 밝혀지지 않고 있다. 본 연구는 2개 기초지방자치단체 소속 197명의 지방공무원들을 대상으로 한 실증조사를 통해 그들이 승진 인사에 영향을 미친다고 인식하는 요인들을 확인하고, 소속 지방자치단체에 따라 이들 요인의 상대적 영향력에 대한 인식에 차이가 있는지를 밝힘으로써, 지방공무원 승진 인사관리 개선과 관련된 시사점을 제시하고자 한다.

□ 주제어: 승진, 지방공무원, 인사행정, 실적제

Although it has long been pointed out that many non-merit based factors affect the promotion management process of local civil servants in Korea, specifically what factors affect the process and how much they affect it has not

* 명지대학교 행정학과 교수(주저자)

** 명지대학교 박사과정(공동저자)

논문 접수일: 2012. 10. 30, 심사기간(1,2차): 2012. 11. 1 ~ 2012. 12. 27, 게재확정일: 2012. 12. 27

yet been addressed. This study finds out these unknown aspects of personnel management of local governments by conducting a survey of 197 local civil servants in two separate local governments. This study, on the basis of its findings drawn from examining perceptions of local civil servants, suggests some implications for the improvement of the promotion management of local governments.

□ Keywords: promotion, local civil Servants, personnel administration, merit system.

I. 서 언

우리나라 공직에서 승진이란 하위계급에 재직 중인 공무원이 상위계급으로 임용되는 것을 말한다. 승진은 책임이 증가하고 보수가 높아지며, 보다 큰 명예나 지위를 갖는 효과를 수반하는 관제로 재직 공무원들의 최대 관심사 가운데 하나라고 할 수 있다(시도공무원 교육원, 2011: 39). 이상적으로 승진 인사는 공무원의 실적과 조직의 필요에 토대를 두어야 하지만, 현실에 있어서는 실적 외에도 다른 여러 요인들이 승진에 영향을 미칠 수 있다(Cayer, 2004: 90). 우리나라 지방자치단체의 경우, 민선 단체장 출범 이후 공무원 승진 인사에 실적 외적인 요인들이 적지 않게 작용 한다는 지적이 이어지고 있으며(최병대, 2008: 113-114), 이는 대부분 선출직 단체장의 의중에 따른 정실적·편파적인 승진 인사가 문제되고 있는 현실에 근거하고 있다(이명석·정평호, 2006; 김종익, 2007: 165; 정기섭·이철수, 2008: 134-135).

지방공무원에 대한 불공정한 승진 인사관리는 지방화시대의 도래로 그 역할과 기능이 확장된 지방공무원의 역량과 사기에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로, 지방자치단체가 반드시 풀어야 할 주요 과제의 하나라고 할 수 있다(김병국, 2007: 30-31). 이 문제와 관련하여 본 연구는 실증조사를 통해 지방공무원들이 승진 인사에 영향을 미치는 것으로 인식하는 요인들을 확인하고, 소속 지방자치단체에 따라 이들 요인의 상대적 영향력에 대한 인식에 차이가 있는지를 밝힘으로써, 지방공무원 승진 인사관리 개선과 관련된 시사점을 제시하고자 한다.

II. 관련 문헌 검토

1. 승진과 동기부여

정부의 생산성과 성과는 공무원들이 각기 자신의 업무수행에 최선을 다할 때 극대화 될 수 있다. 우리나라의 경우 현 인사체제에서 승진은 정부가 공무원의 업무수행과 관련하여 제공할 수 있는 가장 강력한 동기부여 및 사기양양 수단이라고 할 수 있다. 승진은 우리나라 공무원의 최대 관심사이고 가장 매력적인 보상으로 받아들여지고 있기 때문이다(홍미명 외, 2005: 69; 하상목, 1996: 18). 예컨대 우리나라 지방공무원을 대상으로 한 실증 연구에 의하면 응답자의 60% 정도가 승진이 자신들이 업무수행을 통해 얻고자 하는 가장 중요한 가치라고 답한 것으로 나타났고, 보수나 성과급 같은 금전적 보상을 가장 중요시 한다는 응답은 약 11%에 불과하였다(김영근, 1999). 이렇듯 승진이 우리나라 지방공무원들에게 가치 있는 인사보상으로서 높은 유인가를 가진 만큼, 지방자치단체는 업무수행에 있어 높은 성과를 내거나 최선을 다하는 공무원들에게 승진을 통해 이를 인정해 줌으로써 생산성을 제고시킬 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 지방자치단체는 공무원의 승진인사를 합리적이고 공정하게 관리하여야 할 것이다. 승진인사가 실적에 근거하여 공정하게 이루어져야만 공무원들 간에 건전한 경쟁과 발전을 자극하는 효과를 거둘 수 있고, 승진한 당사자의 사기를 높이고 긍정적 조직행동을 유발시킬 수 있기 때문이다(Hays & Kearney, 1995: 508-509; 배귀희, 2006; 조경호·김미숙, 2000; 박천오 외, 2010: 266).

그러나 문제는 현실에 있어 우리나라 지방자치단체의 인사관리가 객관적이고 공정하지 못한 경우가 많다는 데 있다. 승진인사에 실적 외적인 요인들이 작용함으로써 공정성이 훼손될 경우에는 승진을 기대했던 공무원들이 그 결과를 수용하지 않아 불량한 태도를 보일 수 있고, 다른 공무원들의 사기에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다(이선우, 1997).

이와 관련하여 Adams(1975)의 공정성 이론(equity theory)은 조직 내의 개인과 조직 간의 교환관계에 있어서 실적 외적인 요인들이 작용함으로써 공정성이 훼손되었을 시에 나타나는 개인의 행동유형을 제시한다. 그의 이론에 의하면 조직구성원은 자신의 직무수행에서의 투입(노력, 기술, 교육, 직무실적 등)에 대비한 보상(임금, 후생복지, 승진, 지위, 권력 등)의 비율을 조직 내 다른 구성원들의 그것과 비교 평가하여 자신이 공정한 처우를 받지 못한다는 인식을 가지게 되면, 공정성 회복을 위해 자신의 직무수행 노력을 감소시키는 등의 부정적 행동 변화를 보이는 것은 물론, 조직의 효율성 증진에 기여할 수 있는 자발적인 행동인 조직시민행동(organizational citizenship behavior)을 줄이는 등 욕구좌절에서 비롯되는

여러 증상을 드러내게 된다는 것이다(Aams, 1975; 홍미영 외, 2005: 54). Vroom의 기대이론(expectancy theory)도 승진을 비롯한 외적인 보상은 업무성과의 객관적 측정에 근거하여 주어질 때만 효과적인 동기요인으로 작용할 수 있다는 점을 강조한다(Vroom, 1964; Tompkins, 1995: 275). 기대이론에 따르면 공무원이 자신의 업무성과에 의해 스스로의 승진여부가 좌우될 것이란 믿음을 가지지 못할 경우 업무수행에 열의를 가지지 않게 된다.

2. 승진 영향요인

실적과 능력을 승진의 주된 기준으로 삼고 있는 선진 국가들에서도 실제로는 능력 외에도 나이, 성(gender), 인종, 교육수준, 출신학교, 근무 연수, 근무 경력 등 다양한 요인들이 복합적으로 승진에 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다(Cox & Nkomo, 1992; Kearney, 1992; Hays & Kearney 1995, Matheson, 1999). 뿐만 아니라 인사정책도 간접적이지만 승진에 영향을 미치는 것으로 지적되고 있다. 예를 들면 상위직위에 대한 결원 보충에 외부로부터의 신규채용을 우선시 하는 개방형 임용체제 하에서는 유능한 재직자일지라도 승진에 불리할 수 있다는 것이다(Starl, 1983: 163). Matheson(1999)는 이들 능력 외적 요인을 크게 평판(reputation), 사회적 자격(social credentials), 정실(patronage)의 3가지로 범주화하여, 각 범주의 요인이 승진에 미치는 상대적 영향력을 연구하였다. Matheson의 연구는 호주 공무원들을 중심으로 한 사례 연구로서, 능력 외적인 요인들도 집합적으로는 능력(ability) 못지않게 승진에 영향을 미칠 수 있음을 파악하였다. Matheson은 승진에 영향을 미칠 수 있는 능력 범주와 능력 외적 범주의 요인들을 다음과 같이 설명한다.

- ① 능력: 특정 직위에서 업무를 수행할 수 있는 역량(capacity)을 말하며, 과거의 업무성과나 앞으로 기대되는 업무성과를 토대로 평가될 수 있다. 다만 공공부문에서는 업무성과를 직접적으로 측정하기 어려워 업무량, 업무 몰입도 등을 측정하거나 업무수행 잠재력을 판단하는 것으로 업무성과 측정을 대신하는 경우가 많다. 공공부문에서 성과 측정이 어려운 것은 업무 자체가 객관적 측정이 곤란한 대인적 숙련성(interpersonal skills)을 포함하고 있을 뿐만 아니라, 업무의 결과(outcomes)가 상당 부분 집단적 노력의 산물이기 때문이다. 이런 측정 상의 한계에도 불구하고 능력은 공무원의 승진여부를 결정짓는 가장 중요한 요인이 되고 있다.
- ② 평판: 사람들 사이의 대화 속에서 회자되는 특정인의 정체성(identity)에 관한 평가이다. 조직에서 상급자나 동료들 사이에 퍼져있는 특정인에 대한 평판은 당사자의 승진에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 능력에 대한 객관적 측정이 어려운 상황에서 주변에서 유능하다는(competent) 평판을 듣는 것이 승진에 유리한 요인으로 작용할 수 있다.

반면에 업무수행 등과 관련하여 부정적 평판을 받게 되면 승진에 불리할 수 있다. 평판은 외양이나 다른 사람들과의 교류 방식과 같은 당사자의 품행에 의해서도 상당 부분 좌우될 수 있다.

- ③ 사회적 자격: 교육 경험, 사회 계층, 민족, 성(gender) 등 주로 사회적·문화적 속성을 의미한다. 이들 속성은 타인과의 상호작용 행태, 직장에서의 일반적 태도와 같은 품행요인들(elements of demeanor)과 깊은 관련성이 있는 것으로 인식되는 관계로 승진에 영향을 미칠 수 있다. 사회적 자격은 공공연히 논의되지는 않지만, 특정 후보자가 함께 일하기에 마음 편하고 신뢰할 수 있는 이른바 '우리 부류의 사람'(our kind of guy)이냐를 판단하는 주요 근거가 될 수 있는 것이다.
- ④ 정실: 우정, 혈연, 충성관계와 같은 개인적 연결의 형식을 취하며, 광의로는 정치적 연결고리를 포함한다. 실적체를 근간으로 하는 인사체제에서 정실에 의한 승진은 공식적으로 금지되지만, 정부조직에서는 상급자와의 관계가 돈독하거나 정치적 줄을 잘 잡는다면 승진에 유리해 질 수 있다. 고위직으로의 승진에 있어서 이러한 네트워크는 더욱 유용하다. 고위직의 업무수행에서는 보다 높은 수준의 협력과 개인적인 상호조화(compatibility)가 요구되기 때문이다.

Matheson의 연구에 제시된 이상의 네 범주의 요인들은 일반적으로 승진에 영향을 미칠 수 있다고 알려진 능력 및 능력 외적 요인들 대부분을 포괄하고 있으므로, 본 연구는 이를 기본 틀로 삼아 한국 지방자치단체에서는 구체적으로 어떤 범주의 어떤 요인들이 승진에 얼마나 영향을 미치는지를 지방공무원들을 대상으로 한 인식조사를 통해 파악하고자 한다.

Ⅲ. 한국 지방공무원 승진제도와 운영 실태

1. 지방공무원 승진제도

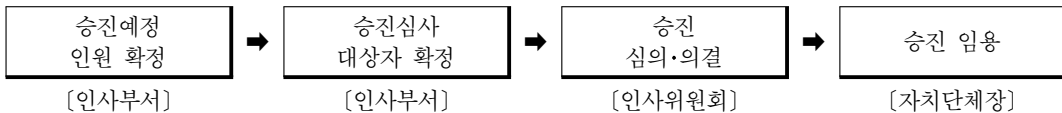
우리나라 지방공무원 승진임용의 종류는 일반승진, 특별승진, 근속승진, 공개경쟁승진등 다양하지만, 본 연구에서는 일반승진을 중심으로 논의한다. 일반승진은 가장 보편적인 승진인 동시에 공정성 의문을 가장 많이 야기하는 승진이기 때문이다. 일반승진은 임용권자가 인사심사 또는 승진후보자명부의 순위에 입각하여 적격자를 임용하는 제도이다. 지방공무원법, 지방공무원임용령, 국민권익위원회 자료(2011), 시도공무원교육원 자료(2011) 등에 따르면 일반승진제도의 특성은 다음과 같다.

일반승진에서는 1급 내지 3급 공무원에의 승진은 바로 하급의 공무원 중에서 임용하고, 4급 공무원에의 승진은 동일 직군(職群)내의 바로 하급의 공무원 중에서 각각 임용하며, 5급·6급·7급·8급에의 승진은 동일 직렬(職列)의 바로 하급공무원 중에서 임용한다. 다만, 직렬 통합에 따라, 행정5급으로의 승진은 행정·전산·세무직렬에서 할 수 있다.

4급 공무원의 3급 승진은 전문분야, 능력, 인품, 적성, 건강상태, 가정생활, 생활태도 및 업무목표 달성 등에 의한 결과를 기준으로 심사·선발하여 임용한다. 5급·7급 이하 공무원 및 기능직공무원의 승진은 승진후보자명부 순위 2~4배수 해당자 중에서 심사·선발하여 임용한다. 6급 공무원의 5급 승진은 승진후보자명부 순위로 2~5배수 범위 내의 자 중에서 일반승진시험방법, 2~4배수 범위 내의 자 중에서 인사위원회의 의결방법 또는 일반승진시험과 인사위원회의 승진의결의 병행방법에 의하여 선발·임용한다.¹⁾

공무원을 승진임용 하고자 할 경우에는 당해 인사위원회의 사전심의 또는 의결을 거친 후 자치단체장이 임용한다. 이 경우 승진임용 배수범위가 정해져 있지 않은 3급 이상에의 승진 시 인사위원회 심의대상범위는 임용권자인 단체장이 정한다.

<그림 1> 심사승진 임용 절차



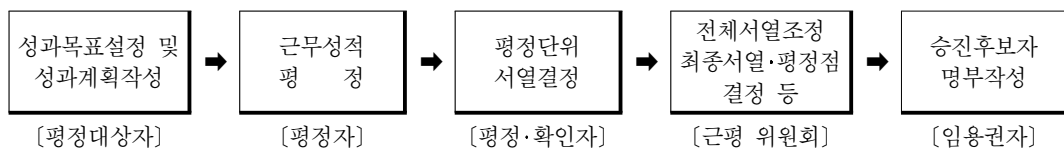
승진후보자(승진예정인원) 명부 접수는 근무성적평정점 70점, 경력평정점 30점 합산하여 100점 만점(자격가점 등 가점 합산)으로 한다. 직급별 평정점수 반영 기준 기간은 ① 5급 공무원 (연구관 및 지도관 포함)은 최근 3년 이상, ② 6·7급 공무원은 최근 2년 이상, ③ 8급 이하 공무원 : 최근 1년 이상이다. 승진심사대상자는 승진예정인원에 따라 다른 비율로 산정한다. 즉 ① 승진예정인원 1~5 : 결원 1인당 4배수, ② 승진예정인원 6~10 : 결원 5

1) 6급 공무원의 5급 일반승진 제도개선 경과는 다음과 같다. ① 1995년까지는 6급 공무원의 5급 승진은 반드시 승진시험을 거치도록 하였으나, 관련규정을 개정하여 1996년 1월부터는 승진시험방법 외 인사위원회의 의결을 거쳐 임용할 수 있도록 하였고, 1998년 2월부터 일반승진시험과 인사위원회 승진의결을 병행하는 방법을 추가하였다. ② 2004년 1월부터는 「인사위원회 승진의결」방법을 삭제, 승진시험과 심사승진을 5:5병행토록 의무화하였다. ③ 시험승진 의무화에 따른 시험준비 등 부작용을 해소하고 승진임용방법 선택에 있어서의 지방자치단체의 인사자율권을 확대하기 위하여 2006년 1월 지방공무원임용령을 개정하여 인사위원회 승진의결에 의한 승진임용을 인정하고 승진시험과 심사승진을 병행하는 경우 그 비율을 각 5할로 하던 것을 지방자치단체에서 자율결정토록 하였다(시·도공무원교육원, 2011: 40).

인 초과하는 때 1인당 3배수 + 20인, ③ 승진예정인원 11 이상 : 결원 10인 초과하는 때 1인당 2배수 + 35인으로 한다.

5급 이하 일반직공무원, 연구·지도직공무원, 기능직공무원의 근무성적은 6개월 단위로 평정하는데 당해 공무원의 6개월간의 근무실적·직무수행능력·직무수행태도에 대한 요소를 계량화하여 평가한 후 기관단위(또는 부서단위)의 직급별로 서열순위를 확정하고 근무성적평정점을 부여하는 것이다. 실적과 능력중심의 평정이 이루어 질 수 있도록 평정항목을 「근무실적」과 「직무수행능력」을 기본적인 평정항목으로 하며, 평정항목의 총점은 100점으로 한다. 필요시 임용권자는 직무수행태도를 함께 평정할 수 있다. 「직무수행태도」는 「직무수행능력」에 포함하여 10점 범위 내에서 평정할 수 있다. 근무성적평정점수는 승진후보자명부 평정점수 100점중 70~80%의 비율이 될 수 있도록 반영하며, 경력평정점수는 승진후보자명부 평정점수 중 20~30%가 될 수 있도록 반영하여 작성한다. 4급 이상 공무원 및 연구관·지도관 등에 대해서는 성과계약 평가를 실시한다. 5급 이하의 근무성적평정을 앞서 Matheson이 제시한 4 가지 범주의 승진 영향 요인들과 연결시키면, 근무실적과 직무수행 능력은 Matheson의 실적 요인 범주에 속한다고 할 수 있다. 반면 직무수행태도는 무단결근 및 무단조퇴, 지각, 장시간 무단이석, 징계처분, 대민 불친절 및 민원야기와 같은 것을 감점 기준으로 삼고 있어(김중양, 2004: 270), 이는 Matheson의 평판범주의 요인에 해당된다고 할 수 있다.

<그림 2> 근무성적평정 절차



지방자치단체는 승진대상자를 결정하거나 근무성적평정을 실시함에 있어서 다면평가를 실시할 수 있다. 이는 부하직원에 대한 상사의 일방적인 평가가 아니라, 공정하고 객관적인 평가가 될 수 있도록 하기 위해 집단을 구성하여 상사·동료·부하 등 다방면으로 평가를 실시하여 그 평가결과를 반영하는 것을 말한다. 1999년 7월부터 지방공무원 인사제도에 다면평가제가 도입되었고, 2003년부터는 반드시 실시해야 하는 강행규정이었으나, 2008년 9월 자치단체별 특성에 맞게 다면평가 실시여부를 결정할 수 있도록 개정되었다.

지방공무원 승진 임용 등을 사전 심의하는 인사위원회는 지방자치단체별로 설치하되, 특별시·광역시 및 도에는 복수의 인사위원회를 설치할 수 있으며, 시의 구(자치구가 아닌 구)

및 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 소속기관에도 설치할 수 있으나, 그 외 임용권을 위임받은 보조기관 등에는 임의로 설치할 수 없다(지방공무원법 제 7조①, 지방자치법 제 83조 ②, 기구정원규정 제2조). 위원장(부단체장)이 필요하다고 인정될 경우 인사위원회 소집하며, 위원회의 회의는 재적위원 3분의 2이상 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 의결 인사위원회의인사위원회 구성 요건 및 기능은 그림 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 인사위원회의 구성과 기능

구성(내부+외부) : 7~9인(여성 2인 이상)		기능
내부 위원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 위원장(부단체장) ▪ 자치단체 공무원 ↳ 재적위원 2분의 1 이내 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공무원 충원계획 사전심의 및 각종 임용시험의 실시 ▪ 임용권자의 요구에 따른 보직관리 기준 및 승진·전보임용 기준의 사전 의결 ▪ 승진임용의 사전심의 ▪ 공무원의 징계의결 또는 징계 부가금 부과 의결 ▪ 공무원 인사 관련 조례안 및 규칙안의 사전심의 ▪ 임용권자의 인사운영에 대한 개선권고 (자료제출 요구권 포함) ▪ 그 밖에 법령 및 조례에 따른 인사위원회 관장 사항
외부 위원 (위촉)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 법관·검사 또는 변호사 ▪ 대학 조교수 이상, 학교장 또는 교감 ▪ 20년 이상 근속한 퇴직공무원 ▪ 비영리 민간단체에서 10년 이상 활동 중인 지역단위 조직의 장 ▪ 상장법인의 임원 또는 공기업의 지역 단위 조직의 장 ↳ 재적위원 2분의 1 이상 ↳ 임기 3년, 1차에 한하여 연임 가능 ↳ 퇴직공무원은 2인 이하 	

출처: 국민권익위원회(2011)

2. 승진 제도 운영 실태

지방공무원 인사문제를 다룬 기존 문헌들은 대부분 1995년 지방자치제도 실시 이후 민선 자치단체장의 인사권 전횡으로 지방공무원 인사관리에 문제가 많다고 밝힌다. 이들 문헌은 또한 단체장의 인사권 전횡은 인사위원회의 구성 및 운영에 있어서의 문제점과 관련성이 깊다고 지적한다. 구체적으로 인사위원회의 위원은 지방의회의 동의나 승인 절차 없이 지방자치단체장에 의해 임명 또는 위촉되고, 단체장의 영향력 하에 있는 부단체장이나 인사 관련 국장이 당연직 위원장을 맡음으로써, 독립성이 결여되어 있다고 한다. 인사위원회 위원 과반수가 외부인으로 위촉되지만, 주로 퇴직공무원 등을 위원으로 임명하는 관계로 인사위원회에 대한 단체장의 입김이 클 수밖에 없다고 한다. 뿐만 아니라 인사위원회 회의가 정례적으로

개최되는 것이 아니라 부정적이고 수시로 개최되며, 위원들이 관련 자료를 심의 당일 받는 경우가 많아 심의가 형식에 그칠 수밖에 없고, 이런 연유로 승진심사에 있어서도 인사위원회는 실무진이 제출한 안대로 원안 의결하는 것이 보통이라고 한다. 또한 인사위원회가 승진 임용에 대한 사전 심의 기능을 가지고는 있으나, 심의결과가 기속력이 없어 자치단체장이 이를 무시할 수 있다고 한다(조선일, 2004; 강성철 외, 2005: 241-242). 이들 문헌은 또한 현재 자치단체장이 선출직이고 정당인인 탓에 인사행정이 정치성을 띠게 되어 승진 인사 등에서 공정성과 객관성을 기대하기 어려우므로, 지방인사의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 지방인사위원회의 정치적 독립성을 제도적으로 강화하고 인사 관련 기능을 내실화 할 필요성이 있다는 점을 공통적으로 강조한다(김병국, 2007: 32; 정기섭·이철수, 2008: 144).

그러나 기존 문헌들 가운데 지방공무원의 승진 인사를 직접적으로 다룬 연구는 많지 않으며, 대다수 연구가 인사위원회의 구성과 운영을 포함한 지방공무원 전반에 걸친 문제점들을 다루는 과정에서 승진에 대해 부분적으로 언급하는 수준에 그친다. 단지 소수 연구만이 지방 공무원들이 사회적 직위 및 보수의 상승과 연결되는 승진에 대한 열망을 크게 가지고 있으나, 승진인사가 공정하게 이루어지지 않아 불만을 품거나 좌절하는 경우가 많음을 밝힌다. 한 예로서 군산시와 김제시 6급 이하 공무원 각각 150명을 대상으로 실시한 설문조사에서는 승진기준이 불합리하다는 응답이 40%인 반면, 승진기준이 합리적이라는 응답은 26.7%에 불과한 것으로 나타났다. 이 조사에서는 응답자의 대부분(63%)이 근무성적평정의 불합리하다고 인식하였다. 근무성적평정이 공정하다는 응답비율은 19.5%인데 반해, 공정하지 않다는 응답 비율은 34%에 달하였으며, 대인관계(44%)를 불합리한 근무성적평정의 가장 큰 원인으로 인식하였다(김영재, 1998).

최근 중앙부처 및 지방자치단체에 소속된 공무원 1500여명을 대상으로 한 다른 설문조사에서도 6급 이하 공무원의 65.1%가 승진에 대해 불만족스러운 인식을 지닌 것으로 파악되었다. 이 조사에서는 승진 인사의 문제점에 대한 질문에 대해 대다수 응답자들이 능력과 성과보다는 연줄(상사와의 관계, 학연, 지연 등)에 의해 승진이 좌우되는 것이 가장 큰 문제라고 답하였다(이용모, 2011).

지방자치제도 실시 이후 승진을 포함한 지방공무원 인사에 있어 인사권 전횡과 비리가 지속적으로 발생함에 따라 국민권익위원회는 자치단체장 인사권 전횡 견제기능 강화, 위법 인사행위 시정조치 강화 등에 중점을 둔 지방공무원 인사제도 개선안을 2002년과 2006년 두 차례에 걸쳐 해당 부처인 행정안전부에 권고하였다. 그러나 이러한 권고가 자치단체장의 반발 등을 이유로 이행되지 않은 상태에서 인사비리가 끊이지 않자, 국민권익위원회는 추가 실태조사를 실시하였다. 국민권익위원회 내부자료(2011)는 감사원 보고자료, 언론보도 자료,

자체 실태조사 등을 토대로 지방공무원 부정승진 관련 사례를 다양하게 제시하고 있는 데 이를 범주화 하면 다음과 같다.

첫째, 근무성적평정과정의 공정성·투명성이 문제되는 사례 범주로서, 여기에는 ① 기초자치단체장이 근무성적평정 순위 변경을 지시하여 특정 직원을 승진시킨 사례, ② 기초자치단체장이 공무원 근무성적평정 순위를 직접 정하여 근무성적평정위원회가 그대로 의결토록 한 사례, ③ 기초자치단체 인사과 직원이 특정 직원이 승진할 수 있도록 평정순위를 무단으로 임의 변경한 사례, ④ 기초자치단체 인사부서에서 평정단위별 서열명부를 작성하면서 평정지침을 무시한 채 순위를 변경 작성하여 당초 1순위자가 아닌 다른 사람을 승진시킨 사례 등이 포함된다.

둘째, 승진심사의 불투명성과 측근 인사와 관련된 사례 범주로서, 여기에는 ① 기초자치단체 5급 승진심사에서 승진후보자 명부 1~2 순위자가 승진에서 제외되는 사례, ② 기초자치단체장이 지방선거를 위해 자신의 측근을 승진시킨 후 인구가 많은 읍의 장으로 발령한 사례, ③ 기초자치단체장이 승진 심의·의결은 인사위원회 고유권한이나 인사위원회 개최 전 승진심사위원회(내부위원)에서 1.5배 인원을 사전 추천, 인사위원회 기능을 무력화한 사례, ④ 기초지방자치단체 5급 승진심사 시 인사위원회에서 임용권자에게 심의·의결권을 위임하여 부당하게 승진 임용한 사례, ⑤ 자치단체장이 자신과 가까운 일부 직원을 사전에 승진대상자로 결정한 후 인사위원회의 형식적 심의를 거쳐 승진 임용한 사례 등이 포함된다.

셋째, 금품제공 등 위법한 인사행위와 관련된 사례 범주로서, 여기에는 ① 기초자치단체에서 승진 사례금을 준 공무원에게 가벼운 징계만을 받게 하고 현 직급 유지하게 한 사례, ② 기초자치단체에서 인사담당자가 본인의 근무성적평정 등 승진명부순위를 조작하여 승진심사 대상에 포함시켜 '승진 임용되었으나 해당자에게 가벼운 징계만 받게 하고 현 직급을 유지토록 한 사례 등이 포함된다.

국민권익위원회는 추가 실태조사 등을 토대로 2012년 1월 다시 행정안전부에 승진 심사에서 대상명단과 심사기준 및 절차 사전 공개, 심사위원 명단과 심사결과 공개, 승진 상위후보자 탈락 시 이유 명시, 승진심사 대상자 범위 축소 등을 골자로 하는 개선 방안을 권고하였으나, 행정안전부는 여러 이유에서 이를 대부분 수용하지 않았다. 국민권익위원회의 권고에 대한 행정안전부의 검토 결과는 다음과 같다.

<그림 4> 2012년 국민권익위원회 개선 권고 내용 및 행정안전부 과제 검토결과

국민권익위원회 개선 권고 내용	행정안전부 검토 결과 요약	관계법령
1. 승진심사의 투명성 제고 - 승진심사 대상자 배수범위 축소, 상위 순위자 승진선발 제외사유 명시, 승진심사대상·기준·절차 등 공개	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행유지_대상범위 축소) 배수범위 내의 우수인재 발탁이라는 규정 취지를 고려할 때 수용곤란 ▪ (현행유지_제외사유 명시) 제외사유 회의록 명시 시 심사위원 평가부담 및 연공서열 위주 승진심사 조장 우려로 수용곤란 ▪ (현행유지_심사대상명단 공개) 명단 미포함자의 평정결과 불만 제기 등 조직 동요 우려가 있으므로 수용곤란 ▪ (현행유지_심사기준 공개) 기준 및 절차는 인사위결정사항으로 사전공개시 심사과정에 논란 발생 우려로 수용 곤란 ▪ (현행유지_위원명단 공개) 심사의 공정성 확보 및 심사탈락자의 심사위원 비난 등을 고려 수용 곤란 	지방공무원 임용령 (대령) 평정규칙 (부령)
2. 경력경쟁임용의 공정성 제고 - 경력경쟁임용 시험위원에 외부위원 1인 이상 의무적 참여토록 규정 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (조치완료) 경력경쟁임용시험 면접위원 확대(2→3인 이상), 필기시험 미실시시 시험위원 1/2이상 타기관 소속 공무원 또는 민간인 임명(위촉)토록 규정개정 완료(인사규칙표준안 개정, '11.12) 	인사규칙 표준안
3. 인사위원회 심의 실질화 - 위원장 호선, 인사위원회 개최 시 안전자료 외부위원 사전제공	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행유지_위원장 호선) 인사상황 전반에 대한 이해가 부족한 외부위원이 위원장으로 선임될 경우 인사위원회의 원활한 진행 차질 우려 ▪ (현행유지_사전 자료제공) 외부유출로 인한 청탁 발미 제공 및 피심사자와 결탁을 통한 비위행위 유발 우려로 수용곤란 	지방 공무원법
4. 위법한 인사행정에 대한 시정근거 마련 - 지자체에 대한 인사감사 및 시정 조치 요구근거 신설 (지방공무원법)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (중장기 검토) 제도도입의 필요성은 인정되나, 인력·조직·예산 수반사항으로 관계부서 협의 등 중장기 검토필요 * 현행 인사 종합감사 및 비위사실 발생시 수사 조사 실시중 	지방 공무원법

* 출처: 행정안전부 내부자료

IV. 실증조사

1. 조사의 초점과 방법

본 연구의 실증조사에서는 한국 지방공무원들이 승진에 있어 어떤 요인들이 얼마나 작용

하는 것으로 인식하는지를 파악한다. 승진 인사의 공정성을 둘러싼 의혹과 논란은 대부분 능력 외적인 요인들이 승진인사에 과도하게 작용한다는 인식에 기인하므로, 실증조사는 우리나라 지방공무원들이 구체적으로 어떤 능력 외적 요인들이 승진인사에 얼마나 작용한다고 인식하는지를 밝히는데 초점을 맞추었다. 실증조사는 2개 기초자치단체 소속 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 양 집단을 조사대상으로 한 것은 지방자치단체에 따라 승진 인사 관리방식이 다를 수 있고, 이로 인해 공무원들의 승진 영향요인들에 대한 인식에 차이가 날 수 있기 때문이다. 본 연구의 실증조사는 승진 영향요인에 대한 지방공무원들의 공통 인식과 함께, 소속 자치단체를 달리하는 지방공무원들 간 인식 차이를 파악하는 것을 목적으로 삼는다.

설문지는 앞서 서술한 Matheson(1999)의 네 가지 범주(능력, 평판, 사회적 자격, 정실)에 해당된다고 판단되는 우리나라 지방공무원의 승진 영향요인들을 제시하고, 이들 각 요인의 승진에 대한 영향 정도와 승진 기준 내지 승진 고려 요인으로서의 적절성을 묻는 질문들로 주로 구성되었다.

설문조사는 경기도 기초자치단체인 K시와 서울의 기초자치단체인 S구 소속 지방공무원을 대상으로 실시되었다. K시의 공무원 현원은 2,336명이며, 남성공무원이 1,400명(60%), 여성공무원이 936명(40%)으로 구성되어 있다. 일반직이 1,960명(2급 1명, 4급 15명, 5급 114명, 6급 460명, 7급 654명, 8급 491명, 9급 223명)이고, 기능직 320명, 별정직 7명, 계약직 21명, 지도·연구직 27명, 정무직 1명으로 구성되어 있다. S구의 공무원 현원은 1,168명이며, 남성공무원이 687명(59%), 여성공무원 481명(41%)으로 구성되어 있다. 일반직이 925명(2급 1명, 3급 1명, 4급 7명, 5급 54명, 6급 221명, 7급 421명, 8급 290명, 9급 173명)이고, 기능직 203명, 별정직 12명, 계약직 27명, 정무직 1명으로 구성되어 있다.

K시 공무원들의 경우 2012년 5월에 조사가 실시되었으며, 총 120부의 설문지가 배포되어 92부가 회수되었다. S구 공무원들에게는 2012년 9월 조사가 실시되었으며, 총 140부가 배포되어 105부가 회수되었다. 회수된 설문지는 SPSS 통계 패키지를 사용하여 분석하였다. 분석에 사용된 유효 설문지의 인구 통계학적 특성 및 분포는 <표 1>과 같다. 설문조사와 별도로 설문조사 주요 분석결과의 해석을 위한 정보를 얻고자 8명의 공무원(K시 남녀 공무원 각 2명, S구 남녀 공무원 각 2명)을 대상으로 전화 인터뷰를 실시하였다. 전화 인터뷰는 2012년 12월에 실시되었고, 인터뷰는 각기 10분 안팎으로 진행되었다. 이하에서는 설문응답에 대한 분석결과와 인터뷰 결과를 제시한다.

<표 1> 조사대상자의 인적 배경

구분	세부구분	K시	S구
		빈도(%)	빈도(%)
성별	남성	49(53.3)	44(41.9)
	여성	41(44.6)	58(55.2)
	무응답	2(2.2)	3(2.9)
연령	20-30대	33(35.8)	90(85.7)
	40-50대	59(64.1)	13(12.4)
	무응답		2(1.9)
직종	일반직	78(84.8)	101(96.2)
	계약직	2(2.2)	1(1.0)
	기타	8(8.7)	1(1.0)
	무응답	4(4.3)	2(1.9)
직급	5급 이상	3(3.3)	1(1.1)
	6급	25(27.2)	16(15.2)
	7급 이하	63(68.5)	85(81.0)
	무응답	1(1.1)	3(2.9)
근무 연수	10년 이하	24(26.1)	47(44.8)
	11년 이상	63(68.5)	49(46.7)
	무응답	5(5.4)	9(8.6)
전체		92(100.0)	105(100.0)

1) 현행 승진제도 운영 및 근무성적평정의 객관성과 공정성에 대한 인식

먼저, <표 2>에서 보듯이 현행 승진제도 운영 전반의 객관성에 대해 전체 응답자의 50% 이상이 공정성이 의문시 된다는 인식을 가지고 있으며, S구 공무원의 부정적 인식 비율(59.6%)이 K시 공무원의 인식비율(40.2%)에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 응답결과는 S구와 K시 양쪽 모두 승진 인사의 공정성에 상당한 문제가 있고, 특히 S구의 경우는 그러한 문제가 상당히 심각한 수준임을 의미한다.

성별, 연령별, 근무연수 별 교차분석을 실시한 결과, <표 3>에서와 같이 K시와 S구 모두에서 승진 인사의 공정성에 대해 부정적으로 인식하는 비율에서 여성공무원들이 남성공무원들에 비해 상대적으로 높게 나타났다. K시의 경우는 남녀 공무원들 간에 인식의 격차가 특히 큰데, 이는 인사 상의 차별에 대한 여성공무원들의 피해 의식을 반영하는 응답결과로 해석된다. 연령별(20-30대/40-50대), 근무 연수별(10년 이하/11년 이상) 교차분석에서는 K시

공무원들의 경우 연령층이 높을수록 그리고 근무 연수가 많을수록 승진의 공정성을 의문시하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 2〉 현행 승진제도 운영의 객관성과 공정성 인식

	K시	S구	전체
객관성과 공정성이 의문시 된다	37 (40.2%)	62 (59.6%)	99 (50.5%)
그저 그렇다	17 (18.5%)	24 (23.1%)	41 (20.9%)
객관성과 공정성이 인정 된다	38 (41.3%)	18 (17.3%)	56 (28.6%)
전체	92 (100.0%)	104 (100.0)	196 (100.0%)

〈표 3〉 현행 승진제도 운영의 객관성과 공정성에 관한 인식: 성별, 연령별, 근무 연수별

	K시		S구		K시		S구		K시		S구	
	남성	여성	남성	여성	20-30	40-50	20-30	40-50	10년 이하	11년 이상	10년 이하	11년 이상
객관성과 공정성이 의문시 된다	17 (34.7%)	20 (48.8%)	25 (56.8%)	35 (60.3%)	12 (36.4%)	25 (42.4%)	33 (60.0%)	28 (58.3%)	9 (37.5%)	25 (39.7%)	31 (66.0%)	28 (57.1%)
그저 그렇다	7 (14.3%)	9 (22.0%)	10 (22.7%)	14 (24.1%)	7 (21.2%)	10 (16.9%)	15 (27.3%)	9 (18.8%)	6 (25.0%)	11 (17.5%)	10 (21.3%)	10 (20.4%)
객관성과 공정성이 인정 된다	25 (51.0%)	12 (29.3%)	9 (20.5%)	9 (15.5%)	14 (42.4%)	24 (40.7%)	7 (12.7%)	11 (22.9%)	9 (37.5%)	27 (42.9%)	6 (12.8%)	11 (22.4%)
전체	49 (100%)	41 (100%)	44 (100%)	58 (100%)	33 (100%)	59 (100%)	55 (100%)	48 (100%)	24 (100%)	63 (100%)	47 (100%)	49 (100%)

승진 결정의 가장 중요한 근거라고 할 수 있는 근무성적평정의 공정성에 대해서도 〈표 4〉에서와 같이 전체 응답자의 50.5%가 회의적인 인식을 지닌 것으로 나타나 있다. 승진제도 전반에 대한 공정성 인식에서와 마찬가지로 근무성적평정의 공정성에 대한 인식에서도 S구 공무원들의 부정적 인식 비율(59.6%)이 K시 공무원들의 해당 비율(40.2%)에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이러한 응답결과 역시 S구의 승진 인사관리에 문제가 K시에 비해 좀 더 클 수 있음을 시사한다.²⁾

〈표 5〉는 성별, 연령별, 근무 연수별 교차분석을 실시한 결과이다. 여기서도 승진제도 전반에 대한 공정성 인식에서처럼 양 자치단체에서 근무성적평정의 공정성을 부정적 인식하는 여성공무원들의 비율이 남성공무원들의 그것에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 또한 남녀 공무원들 간 인식 격차는 K시에서 더 크게 나타나고 있다. 이는 모두 승진 인사에 대한 여성공무원들의 불만을 반영하는 응답결과라고 할 수 있다.

〈표 4〉 현행 근무성적평정의 객관성과 공정성 인식

	K시	S구	전체
객관성과 공정성이 의문시 된다	37 (40.2%)	62 (59.6%)	99 (50.5%)
그저 그렇다	12 (13.0%)	27 (26.0%)	39 (19.9%)
객관성과 공정성이 인정 된다	43 (46.7%)	15 (14.4%)	58 (29.6%)
전체	92 (100.0%)	104 (100.0%)	196 (100.0%)

〈표 5〉 현행 근무성적평정의 객관성과 공정성 인식: 성별, 연령별, 근무 연수별

	K시		S구		K시		S구		K시		S구	
	남성	여성	남성	여성	20-30	40-50	20-30	40-50	10년 이하	11년 이상	10년 이하	11년 이상
객관성과 공정성이 의문시 된다	17 (34.7%)	20 (48.8%)	25 (56.8%)	36 (62.1%)	12 (36.4%)	25 (42.4%)	33 (60.0%)	29 (60.4%)	9 (37.5%)	25 (39.7%)	30 (63.8%)	29 (59.2%)
그저 그렇다	7 (14.3%)	5 (12.2%)	9 (20.5%)	17 (29.3%)	5 (15.2%)	7 (11.9%)	18 (32.7%)	8 (16.7%)	5 (20.8%)	7 (11.1%)	14 (29.8%)	9 (18.4%)
객관성과 공정성이 인정 된다	25 (51.0%)	16 (39.0%)	10 (22.7%)	5 (8.6%)	16 (48.5%)	27 (45.8%)	4 (7.3%)	11 (22.9%)	10 (41.7%)	31 (49.2%)	3 (6.4%)	11 (22.4%)
전체	49 (100%)	41 (100%)	44 (100%)	58 (100%)	33 (100%)	59 (100%)	55 (100%)	48 (100%)	24 (100%)	63 (100%)	47 (100%)	49 (100%)

2) 이와 관련하여 S시의 한 고위공무원으로부터 “전임 청장이 승진 시에 금품을 수수하였는데, 이에 대한 학습효과로 현 청장 하에서 승진인사가 공정히 이루어지고 있음에도 불구하고 공무원들이 여전히 승진인사의 공정성을 의심하고 있다”는 진술을 들었다.

근무성적평정에 대한 위의 설문분석 결과와 관련하여 공무원들이 인터뷰에서 밝힌 내용은 다음과 같다.

- 여성의 경우는 가사 때문에 야근을 하지 못하는 경우가 있다. 이 때문에 남성 상급자들은 여성공무원이 몸을 사리고 업무에 적극적이지 않다는 좋지 않은 인식을 가지게 되고, 이것이 근무성적평정에 부정적 영향을 미친다고 생각된다(K시 여성공무원).
- 입사동기 남성공무원과 비교하면 비슷한 수준으로 일해도 근무성적평정에서는 남성공무원이 앞서는 경우가 많다. 사실 여성공무원들이 일을 좀 더 꼼꼼하게 하고 추진력도 남성공무원들에 뒤지지 않는데, 불리한 점은 근무시간 외에서의 교류라고 할 수 있다. 남성공무원들은 업무 시간 후 회식 등을 통해 상관과 친밀해질 기회가 많은 데 비해, 여성공무원들은 육아 등 가사 일로 인해 어쩔 수 없이 회식에 참여하지 못하고 일찍 퇴근하게 되는 데, 이것이 승진에 불리하게 작용할 수 있다는 점을 여성공무원들도 알고 있다(S구 여성공무원).
- 근무성적평정자가 대부분 남성공무원들이어서 여성보다 남성에게 후한 점수를 주는 것이 보통이다. 남성평정자들은 여성은 맞벌이를 하더라도 가정에서는 보조적 역할을 수행하므로 가장인 남성이 먼저 승진해야 한다는 인식을 지닌 것으로 보인다(S구 여성공무원).

2) 승진 영향요인의 영향 정도에 관한 인식

〈표 6〉은 지방공무원의 능력 및 능력 외적인 요인들이 실제로 승진에 미치는 영향정도에 대한 인식을 요인 범주 별로 보여준다. 〈표 6〉에 의하면 K시 공무원들은 평판〉능력〉정실〉사회적 자격 범주의 순서로 승진에 영향을 미치는 것으로 인식하고 있다. K시 공무원들은 능력 범주와 능력 외적 요인 범주인 평판 간에 영향력 차이가 거의 없는 것으로 인식하는 반면, 자격 요건 범주에 속하는 요인의 영향력을 상대적으로 낮게 인식하는 점이 특징이라고 할 수 있다. S구 공무원들은 평판〉정실〉능력〉사회적 자격 범주 순으로 승진에 영향을 미치는 것으로 인식하고 있다. S시 공무원들은 평판 범주에 속하는 요인들의 영향력을 상대적으로 크게 인식하는 반면, 능력 범주 요인들의 영향력과 사회적 자격 범주에 속하는 요인들의 영향력을 상대적으로 낮게 인식하는 것이 특징이라고 할 수 있다.

승진요인의 영향력 인식에 대해 성별, 연령별, 근무 연수별 교차분석을 실시한 결과 〈표

7)·〈표 8〉과 같이 나타났다. 〈표 7〉에서 보듯이 K시의 경우 여성공무원들은 자격요건 범주의 요인인 성(gender)이 승진에 미치는 영향력을 남성공무원들에 비해 상대적으로 크게 인식하는 것으로 나타나, 승진 인사에 있어서 성차별 우려를 떨치지 못하고 있음을 시사한다. 이와 달리 남성공무원들은 ‘상관, 동료, 부하 직원들 사이의 평판’이 승진에 미치는 영향을 여성공무원들에 비해 훨씬 크게 인식하는 것으로 나타나 있다.

〈표 8〉에서 나타나 있듯이 S구의 경우에도 K시 경우와 마찬가지로 여성공무원들은 성(gender)이 승진에 미치는 영향력을 남성공무원들에 비해 상대적으로 크게 인식하고 있다. 연령에 있어서는 20-30대 젊은 층이 40-50대 층에 비해 그리고 근무 연수에 있어서는 10년 이하인 공무원들이 10년 이상인 공무원들에 비해 자격요건 범주에 속하는 ‘현 직위에서의 재직기간’이 승진에 미치는 영향을 상대적으로 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 상대적으로 젊은 층이 ‘연공’이 승진 인사에 미치는 영향이 크다는 부정적 인식을 지니고 있음을 보여준다. 또한 40-50대 공무원이 20-30대 공무원에 비해 그리고 근무 연수가 10년 이상인 공무원이 10년 이하인 공무원에 비해 평판 범주의 요인인 ‘현 자치단체장의 정책에 대한 공감과 협력 수준’이 승진에 미치는 영향력을 상대적으로 크게 인식하는 것으로 나타났는데, 경험이 많은 공무원일수록 자치단체장의 입김에 상대적으로 민감하기 때문일 것으로 해석된다.

〈표 6〉 승진에 미치는 영향 요인에 관한 인식 : 요인 범주별 평균

요인 범주	K시	S구
사회적 자격	3.09	3.05
능력	3.61	3.35
평판	3.63	3.76
정실	3.44	3.48

* 능력 범주에서 t-값 2.810 유의확률 0.005 로 차이를 보임

〈표 7〉 승진 영향요인의 영향력에 관한 인식: K시 공무원

승진 요인		전체	성별		연령		근무연수	
			남	여	20-30	40-50	10년 이하	11년 이상
자격 요건	학력, 자격요건 등	2.78 (.842)	2.66 (.914)	2.89 (.727)	2.87 (.860)	2.74 (.836)	2.65 (.982)	2.80 (.779)
	성(남성/여성) 구분	3.14 (.878)	2.96 (.788)	3.35 [*] (.949)	3.13 (.806)	3.14 (.923)	3.09 (.848)	3.07 (.848)
	공채/특채 구분	2.71 (.879)	2.58 (.783)	2.90 (.928)	2.87 (.763)	2.62 (.933)	2.83 (.887)	2.59 (.795)
	그간의 보직경로	3.54 (.702)	3.52 (.698)	3.54 (.720)	3.65 (.661)	3.47 (.723)	3.61 (.656)	3.52 (.738)
	현 직위에서의 총 재직기간	3.23 (.786)	3.30 (.795)	3.18 (.766)	3.43 (.568)	3.11 (.870)	3.43 (.590)	3.15 (.848)
능력	그간의 업무 수행 실적	3.76 (.742)	3.84 (.776)	3.68 (.702)	3.83 (.648)	3.72 (.794)	3.74 (.619)	3.76 (.793)
	그간의 업무 수행 태도	3.83 (.762)	3.98 (.698)	3.68 (.809)	3.83 (.592)	3.83 (.849)	3.74 (.541)	3.87 (.840)
	소속 부서(국,과 등)의 업무 수행실적	3.61 (.839)	3.77 (.961)	3.47 (.603)	3.57 (.679)	3.64 (.922)	3.48 (.665)	3.65 (.927)
	상위 직위에서의 업무수행 잠재력	3.22 (.884)	3.05 (.914)	3.45 ^{**} (.795)	3.30 (.702)	3.17 (.975)	3.17 (.717)	3.18 (.945)
평판	상관, 동료, 부하 직원들 사이의 평판	3.65 (.827)	3.91 (.733)	3.33 ^{***} (.838)	3.55 (.810)	3.70 (.838)	3.52 (.593)	3.67 (.893)
	상관에 대한 충성도	3.73 (.918)	3.76 (.883)	3.67 (.955)	3.61 (.844)	3.80 (.959)	3.70 (.876)	3.70 (.944)
	현 자치단체장의 주요 정책에 대한 공감과 협력 수준	3.55 (.901)	3.52 (.876)	3.55 (.921)	3.63 (.718)	3.51 (.993)	3.65 (.775)	3.47 (.940)
	자치단체장의 재량적 판단	3.63 (.954)	3.62 (.806)	3.61 (1.104)	3.67 (.884)	3.61 (.998)	3.65 (.982)	3.63 (.885)
정실	학연, 지연 등 정실 요인	3.48 (.943)	3.32 (.862)	3.63 (.994)	3.53 (.842)	3.46 (1.001)	3.61 (.941)	3.41 (.920)
	정치적 연줄	3.40 (1.008)	3.32 (.980)	3.46 (1.027)	3.47 (.761)	3.37 (1.128)	3.48 (.790)	3.33 (1.044)

성별 * 성(남성/여성 구분) : t값 -2.074 유의확률 .041

성별 ** 상위 직위에서의 업무 수행 잠재력 : t값 -2.108 유의확률 .038

성별 *** 상관, 동료, 부하 직원들 사이의 평판 : t값 3.372 유의확률 .001

<표 8> 승진 영향요인의 영향력에 관한 인식: S구 공무원

승진 요인		전체	성별		연령		근무연수	
			남	여	20-30	40-50	10년이하	11년이상
자격 요건	학력, 자격요건 등	2.70 (.994)	2.72 (1.120)	2.66 (.870)	2.64 (.847)	2.72 (1.117)	2.64 (.845)	2.65 (1.120)
	성(남성/여성) 구분	3.21 (1.098)	2.75 (.991)	3.53 (1.063)	3.33 (1.019)	3.04 (1.166)	3.43 (.878)	3.02 (1.199)
	공채/특채 구분	2.74 (.877)	2.70 (.930)	2.81 (.826)	2.87 (.818)	2.63 (.914)	2.94 (.763)	2.57* (.935)
	그간의 보직경로	3.29 (.927)	3.23 (1.008)	3.34 (.870)	3.40 (.784)	3.17 (1.059)	3.38 (.822)	3.20 (1.060)
	현 직위에서의 총 재직기간	3.33 (.768)	3.30 (.823)	3.36 (.742)	3.53 (.690)	3.10* (.805)	3.53 (.718)	3.16** (.800)
능력	그간의 업무 수행 실적	3.46 (.772)	3.50 (.821)	3.43 (.752)	3.55 (.715)	3.38 (.841)	3.49 (.748)	3.45 (.818)
	그간의 업무 수행 태도	3.51 (.810)	3.57 (.873)	3.48 (.731)	3.60 (.760)	3.40 (.844)	3.53 (.804)	3.51 (.820)
	소속 부서(국,과 등)의 업무 수행실적	3.39 (.793)	3.41 (.787)	3.42 (.801)	3.44 (.811)	3.38 (.768)	3.38 (.848)	3.46 (.771)
	상위 직위에서의 업무수행 잠재력	3.03 (.860)	3.14 (.878)	2.95 (.847)	3.11 (.854)	2.96 (.874)	3.00 (.885)	3.04 (.865)
평판	상관, 동료, 부하 직원들 사이의 평판	3.35 (.832)	3.41 (.844)	3.36 (.810)	3.29 (.786)	3.48 (.850)	3.32 (.810)	3.47 (.844)
	상관에 대한 충성도	3.93 (.953)	3.75 (1.014)	4.10 (.852)	3.95 (.826)	3.92 (1.088)	3.94 (.818)	3.98 (1.010)
	현 자치단체장의 주요 정책에 대한 공감과 협력 수준	3.78 (.796)	3.70 (.795)	3.84 (.790)	3.62 (.757)	3.96** (.798)	3.60 (.712)	3.96*** (.815)
	자치단체장의 재량적 판단	3.97 (.929)	3.89 (.945)	4.04 (.925)	3.87 (.825)	4.06 (1.040)	3.91 (.784)	4.06 (1.049)
정실	학연, 지연 등 정실 요인	3.55 (1.160)	3.45 (1.247)	3.64 (1.087)	3.45 (1.033)	3.65 (1.296)	3.53 (.905)	3.61 (1.320)
	정치적 연줄	3.41 (1.141)	3.20 (1.212)	3.57 (1.061)	3.29 (1.031)	3.52 (1.255)	3.34 (.984)	3.47 (1.276)

성별 - 성(남성/여성 구분) : t값 -3.799 유의확률 .000

연령* 현 직위에서의 총 재직 기간 : t값 2.872 유의확률 .005

연령** 현 자치단체장의 주요 정책에 대한 공감과 협력 수준 : t값 -2.218 유의확률 .029

근무연수* 공채/특채 구분 : t값 2.097 유의확률 .039

근무연수** 현 직위에서의 총 재직 기간 : t값 2.374 유의확률 .020

근무연수*** 현 자치단체장의 주요 정책에 대한 공감과 협력 수준 : t값 -2.322 유의확률 .022

〈표 9〉는 각 범주에 속하는 세부 영향요인들이 각기 승진에 영향을 미치는 것으로 인식되는 정도를 공무원 소속 자치단체 별로 비교한 것이다. T 검증 결과, K시 공무원들과 S구 공무원들 간에 능력 범주와 평판 범주에 속하는 요인들에서 유의미한 인식 차이가 일부 나타나고 있다. 능력 범주의 경우 K시 공무원들이 S구 공무원들에 비해 업무수행능력과 업무수행태도가 승진에 미치는 영향력을 상대적으로 크게 인식하고 있다. 이러한 응답결과는 K시의 승진 인사관리가 S구의 승진 인사관리에 비해 좀더 실적 중심으로 이루어지고 있다는 해석을 가능케 한다. 한편 평판 범주에서는 K시 공무원들은 '상관, 동료, 부하 직원들 사이의 평판'의 승진에 대한 영향력을, S구 공무원들은 '자치단체장의 재량적 판단'의 승진에 대한 영향력을 각각 상대적으로 더 크게 인식하는 것으로 나타나 있다. 이러한 응답결과는 승진에 있어 자치단체장의 영향력이 K시보다 S구에서 더 크게 작용하고 있음을 암시한다.

〈표 9〉 승진 영향요인의 영향력에 관한 인식 : 세부 요인별 평균(K시 vs S구)

승진 요인		소속별 빈도	평균	표준편차	t값	유의확률
자격 요건	학력, 자격요건 등	K시(95)	2.78	.842	.594	.554
		S구(105)	2.70	.994		
	성(남성/여성) 구분	K시(95)	3.14	.878	-.502	.616
		S구(105)	3.21	1.098		
	공채/특채 구분	K시(95)	2.71	.879	-.263	.793
		S구(105)	2.74	.877		
그간의 보직경로	K시(95)	3.54	.702	2.046	.042	
	S구(105)	3.29	.927			
현 직위에서의 총 재직기간	K시(95)	3.23	.786	-.916	.361	
	S구(105)	3.33	.768			
능력	그간의 업무 수행 실적	K시(95)	3.76	.742	2.707	.007
		S구(105)	3.46	.772		
	그간의 업무 수행 태도	K시(95)	3.83	.762	2.735	.007
		S구(105)	3.51	.810		
	소속 부서(국,과 등)의 업무 수행실적	K시(95)	3.61	.839	1.839	.068
		S구(105)	3.39	.793		
상위 직위에서의 업무수행 잠재력	K시(95)	3.22	.884	1.472	.143	
	S구(105)	3.03	.860			
평판	상관, 동료, 부하 직원들 사이의 평판	K시(95)	3.65	.827	2.435	.016
		S구(105)	3.35	.832		
	상관에 대한 충성도	K시(95)	3.73	.918	-1.490	.138
S구(105)	3.93	.953				

승진 요인		소속별 빈도	평균	표준편차	t값	유의확률
	현 자치단체장의 주요 정책에 대한 공감과 협력 수준	K시(95)	3.55	.901	-1.829	.069
		S구(105)	3.78	.796		
	자치단체장의 재량적 판단	K시(95)	3.63	.954	-2.466	.015
		S구(105)	3.97	.929		
정실	학연, 지연 등 정실 요인	K시(95)	3.48	.943	-.458	.647
		S구(105)	3.55	1.160		
	정치적 연줄	K시(95)	3.40	1.008	-.032	.974
		S구(105)	3.41	1.141		

승진영향 요인의 영향력에 대한 위의 설문분석 결과와 관련하여 공무원들이 인터뷰에서 밝힌 내용은 다음과 같다.

- 외부에서는 승진이 능력 위주로 이루어진다고 생각할지 모르나 실제로는 경력을 승진의 주요 기준으로 삼고 있어 열심히 일해야 소용없다는 인식이 공무원들 사이에 팽배되어 있다. 지방자치단체에는 다수 공무원이 해당 지역 출신이어서 이들 간의 학연, 인간관계 등이 승진에 영향을 미치게 된다. 단체장의 출신 지역도 승진에 영향을 미칠 수 있다. 대부분의 단체장은 동향 출신의 공무원을 챙기는 경향을 보인다(K시 남성공무원).
- 여성들은 업무분장 시에 주요 업무에서 배제되는 경우가 많다. 여성공무원들은 주요 업무를 계획하는 시정보다 집행업무를 주로 하는 구청이나 동에 배치된다. 남성 상급자들은 함께 일할 부하 직원으로 남성을 여성보다 더 편하게 생각하는 경향이 있다. 뿐만 아니라 근무성적평정 등에 있어 출신지역이나 인맥을 고려하는 경우도 적지 않다고 듣고 있다(K시 여성공무원).
- 승진을 위해 거쳐야 할 요직 부서는 수적으로 제한되어 있고 여기에는 기관장에게 잘 보이는 사람들이 주로 배치된다. 자치단체장은 일은 열심히 하는 편이지만 자신이 신뢰하는 소수 상위직 공무원들과 함께 새로운 정책을 다소 무리하게 추진하는 관계로, 나머지 여러 직원들의 입장에서 보면 자치단체장이 추진하는 일이 부담되고 자치단체장과의 소통이 원만하지 않다는 불만을 가질 수 있다(S구 여성공무원).
- 자치단체장은 임기 내 성과를 내어야 하기 때문에 승진 심사 시에 자신의 공약사업에 기여한 사람들을 주로 우대하게 된다(S구 여성공무원).

3) 승진 요인의 적절성 정도에 관한 인식

〈표 10〉은 지방공무원들이 규범적 측면에서 어떤 요인들을 승진 기준 내지 승진 고려 요인으로서 적절하다고 인식하는지를 범주 별로 보여준다. 정실 범주의 요인 모두와 자격요건 범주의 일부 요인은 규범적인 측면에서 승진 기준 내지 승진 고려 요인으로서 적절성을 지닌다고 할 수 없으므로 여기에 포함시키지 않았다. 정실요인의 경우 일반적으로 정치인인 자치단체장은 정책결정에 관여하는 상위 직위에 자신이 신뢰할 수 있고 자신과 정치적 관점을 같이하는 공무원들을 포진시키는 경우가 많아 상위직 승진에서는 그 적절성을 묻는 것이 의미가 있을 수 있다. 하지만 본 연구의 설문조사에 응답한 대다수 공무원들이 6급 이하의 하위직이어서, 이들이 자신들의 승진과 관련하여 정실을 적절한 승진요인으로 인식하지는 않으리란 전제에서 이를 분석에서 제외시켰다.

〈표 10〉에 의하면 K시 공무원들과 S구 공무원들은 공히 능력을 규범적으로 가장 적절한 승진 기준 내지 승진 고려 요인으로 인식하고 있지만, 사회적 자격이나 평판과 같은 능력 외적 요인도 다소 고려될 수 있다는 인식을 지닌 것으로 나타나 있다. S구 공무원들이 K시 공무원들에 비해 능력 요인의 규범적 당위성을 상대적으로 더 강하게 인식하고 있는 것은 앞서 분석에서 드러났듯이 S구에서 실적 중심의 승진 인사가 제대로 이루어지지 않고 있기 때문일 것으로 해석된다. 〈표 11〉에서 보듯이 S구 공무원들은 능력 범주에 속하는 모든 요인들에서 그 적절성을 K시 공무원들에 비해 상대적으로 더 강하게 인식하는 것으로 나타나 있다.

각 승진 영향요인들의 승진 기준 내지 승진 고려 요인으로서의 적절성을 묻는 질문에 대한 응답결과에 대해 교차분석을 실시하였으나, K시와 S구 모두에서 성별, 연령, 근무 연수 등에 있어 의미 있는 응답 차이가 나타나지 않았다.

〈표 10〉 승진 영향요인으로서의 적절성 : 요인 범주별 평균

요인 범주	K시	S구
사회적 자격요건	3.15	3.05
능력	3.83	4.09
평판	3.19	3.12

능력 범주에서 t-값 -2.898 유의확률 0.004 로 차이를 보임

<표 11> 승진 영향요인으로서의 적절성 : 세부 요인별 평균(K시 vs S구)

승진 영향요인		소속별 빈도	평균	표준편차	t값	유의확률
사회적 자격 요건	학력, 자격요건 등	K시(95)	2.97	.999	1.989	.048
		S구(105)	2.67	1.047		
	현 직위에서의 총 재직기간	K시(95)	3.30	.808	-1.989	.324
		S구(105)	3.43	.914		
	그간의 보직경로	K시(95)	3.16	.952	.590	.556
		S구(105)	3.08	1.077		
능력	그간의 업무 수행 실적	K시(95)	4.01	.777	-1.975	.050
		S구(105)	4.23	.779		
	그간의 업무 수행 태도	K시(95)	4.09	.740	-1.724	.086
		S구(105)	4.28	.806		
	소속 부서(국, 과 등)의 업무수행실적	K시(95)	3.70	.888	-2.242	.026
		S구(105)	3.99	.891		
	상위 직위에서의 업무수행 잠재력	K시(95)	3.56	.872	-2.563	.011
		S구(105)	3.87	.777		
평판	상관, 동료, 부하 직원들 사이의 평판	K시(95)	3.74	.867	1.472	.143
		S구(105)	3.55	.860		
	현 자치단체장의 주요 정책에 대한 공감과 협력 수준	K시(95)	3.28	.874	-1.228	.221
		S구(105)	3.45	1.017		
	상관에 대한 충성도	K시(95)	2.95	.880	.499	.618
		S구(105)	2.88	1.022		
	자치단체장의 재량적 판단	K시(95)	2.66	1.013	.460	.646
		S구(105)	2.59	1.080		

<표 12>는 <표 11>에서 나타난 각 승진 영향요인의 적절성에 대한 인식을 <표 9>에서 나타난 이들 요인이 승진에 미치는 영향력에 대한 인식과 대비시킨 것이다. <표 12>에서는 K시 공무원들과 S구 공무원들이 공히 전반적으로 승진에 있어 능력 범주 요인들이 그 적절성에 비해 실제 적용되는 정도가 약하다는 인식을 지닌 것으로 나타나고 있다. 여기서도 S구 공무원들이 K시 공무원들에 비해 능력 범주 요인들 모두에서 그 적실성과 실제 영향력간의 차이를 상대적으로 더 크게 인식하고 있다. 평판 범주에 있어서도 S구 공무원들이 '상관에 대한 충성도'와 '자치단체장의 재량적 판단'이 승진에 과도하게 영향을 미친다는 인식을 지닌 것으로 밝혀졌다. 이들 응답결과 역시 앞서의 여러 응답결과와 마찬가지로 S구의 승진 인사가 실적 위주로만 이루어지지 않고 있을 가능성을 시사한다.

마지막으로 <표 13>은 K시 공무원들과 S구 공무원들이 공히 승진관리의 공정성 제고를 위해서는 근무성적평정이 보다 합리적으로 이루어져야 하고 기관장과 인사담당 부서 실무자들의 공정인사에 대한 인식이 개선되어야 한다는 인식을 지니고 있음을 보여준다.

<표 12> 승진 영향요인의 적절성 vs 실제 영향 : 세부 요인별

승진 영향요인		소속별 빈도	적절성 평균(A)	실제 영향 평균(B)	A-B
사회적 자격 요건	학력, 자격요건 등	K시(95)	2.97	2.78	0.19
		S구(105)	2.67	2.70	-0.03
	현 직위에서의 총 재직기간	K시(95)	3.30	3.23	0.07
		S구(105)	3.43	3.33	0.10
	그간의 보직경로	K시(95)	3.16	3.54	-0.38
		S구(105)	3.08	3.29	-0.21
능력	그간의 업무 수행 실적	K시(95)	4.01	3.76	0.25
		S구(105)	4.23	3.46	0.77
	그간의 업무 수행 태도	K시(95)	4.09	3.83	0.26
		S구(105)	4.28	3.51	0.77
	소속 부서(국,과 등)의 업무수행 실적	K시(95)	3.70	3.61	0.09
		S구(105)	3.99	3.39	0.60
	상위 직위에서의 업무수행 잠재력	K시(95)	3.56	3.22	0.34
		S구(105)	3.87	3.03	0.84
평판	상관, 동료, 부하 직원들 사이의 평판	K시(95)	3.74	3.65	0.09
		S구(105)	3.55	3.35	0.20
	현 자치단체장의 주요 정책에 대한 공감과 협력 수준	K시(95)	3.28	3.55	-0.27
		S구(105)	3.45	3.78	-0.33
	상관에 대한 충성도	K시(95)	2.95	3.73	-0.78
		S구(105)	2.88	3.93	-1.05
	자치단체장의 재량적 판단	K시(95)	2.66	3.63	-0.97
		S구(105)	2.59	3.97	-1.38

<표 13> 승진 인사의 공정성 제고와 관련 개선 노력

개선 노력	소속별 빈도	평균	표준편차	t값	유의확률
근무성적평정제도의 합리적 운영	K시(95)	4.08	.963	-1.482	.140
	S구(105)	4.27	.862		
보직경로의 객관적 설정 및 운영	K시(95)	3.87	.872	-1.020	.309
	S구(105)	4.00	.924		
승진심사위원회의 활성화	K시(95)	3.93	.884	2.278	.024
	S구(105)	3.63	.950		
비공식집단 등을 중시하는 전통적 공직 문화의 개선	K시(95)	3.83	.915	1.312	.191
	S구(105)	3.63	1.250		
기관장의 공정인사 의식 제고	K시(95)	4.13	.952	-1.544	.124
	S구(105)	4.33	.830		
인사담당 부서 실무자의 공정인사 의식 제고	K시(95)	4.00	.864	-.612	.541
	S구(105)	4.08	.889		

승진영향 요인으로서의 적절성에 대한 위의 설문분석 결과와 관련하여 공무원들이 인터뷰에서 밝힌 내용은 다음과 같다.

- 승진 결정에 있어서는 연공서열이 중시되며 이것이 80% 정도 영향을 미치고, 실적과 능력은 나머지 20% 수준으로 영향을 미친다고 본다. 실적은 객관화가 어려워 누가 더 우수한 부하인지 판단하기 곤란하다. 7급의 경우 통합 근무성적평정을 하는 데, 각 부서의 특성이 다르고 각자 수행하는 업무가 상이한 탓에 상호 비교가 어렵기 때문에 연공서열이 중시되지만, 이런 식의 근평이 바람직하다고는 할 수 없다(S구 남성공무원).
- 근무성적평정에서는 관행적으로 고참 순으로 높은 점수를 부여해 오고 있다. 과거에는 직원들이 이런 관행을 당연시 하였지만 최근에는 근무 연수와 무관하게 일을 열심히 하는 직원이 먼저 승진해야 한다는 의식이 직원들 사이에 점점 확산되고 있어 연공 위주의 승진에 대한 불만이 커지고 있다(S구 남성공무원).

V. 분석결과의 요약 및 정책적 함의

1995년 지방자치제도가 실시된 이래 지방공무원 승진인사에 능력 외적인 요인들이 작용하다는 지적이 끊이지 않았다. 실적제의 이상에도 불구하고 능력 외적 요인들이 승진인사에 영향을 미칠 수 있는 것이 현실이다. 하지만 승진이 우리나라 지방공무원들의 최대 관심사인 만큼 지방공무원 승진인사에 능력 외적 요인들이 과도하게 작용한다면, 지방공무원들의 사기를 저하 시키고 지방자치단체 행정의 효율성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 이런 인식에서 본 연구는 Matheson(1999)이 제시한 네 가지 범주의 승진 영향요인들을 중심으로 우리나라 지방공무원들이 승진인사에 영향을 미치는 요인들을 어떻게 인식하는지를 기초자치단체인 경기도 K시 공무원들과 서울시 S구 공무원들을 대상으로 한 설문조사 및 인터뷰조사를 통해 진단해 보았다. 분석의 주요 결과는 다음과 같이 요약 정리될 수 있다.

먼저, K시 공무원들과 S구 공무원들이 승진 인사와 관련하여 공통적으로 인식하는 바는 다음과 같다. 첫째, 승진제도의 운영 전반과 승진 결정의 주요 근거가 되는 근무성적평정의 공정성에 대해 부정적으로 인식하고 있다. 여성공무원들이 남성공무원들에 비해 부정적으로 인식하는 비율이 상대적으로 높다. 이러한 응답결과는 지방자치단체 승진 인사에 있어 성차별적인 요소가 작용하고 있음을 암시한다. 둘째, 능력을 가장 중요한 승진 영향요인으로 인식하지 않으며, 승진 기준으로서의 능력의 비중이 적정 수준에 못 미치는 것으로 인식하고 있다. 반면에 평판은 승진에 적정 수준 이상으로 영향을 미치는 것으로 인식하고 있다. 셋째, 여성공무원들이 남성공무원들에 비해 성(gender)이 승진에 미치는 영향을 상대적으로 심각하게 인식하고 있다. 넷째, 승진 결정 시에 규범적으로 능력이 가장 중요한 기준이 되어야 하지만 능력 외적 요인인 사회적 자격과 평판이 어느 정도 고려되는 것도 수용할 수 있다는 인식을 보이고 있다. 다섯째, 단체장의 판단 등 평판 범주의 요인들이 승진에 미치는 영향을 과도하다고 인식하고 있다. 여섯째, 승진 인사의 공정성 제고를 위해서는 근무성적평정제도의 합리적 운영과, 기관장 및 인사담당 부서 실무자들의 공정인사 의식 제고가 무엇보다 중요하다고 인식한다.

승진 인사에 대한 K시 공무원들과 S구 공무원들 간 인식 차이는 다음과 같다. 첫째, S구 공무원들이 K시 공무원들에 비해 승진인사 및 근무성적평정제도 운영의 공정성을 부정적으로 인식하는 비율이 상대적으로 높다. 또한 S구 공무원들은 K시 공무원들에 비해 능력 요인들이 승진 인사에 미치는 영향을 상대적으로 약하게 인식하고 있다. 이는 전반적으로 S구의 승진 인사에 상대적으로 더 큰 문제가 있을 수 있음을 시사한다. 둘째, K시 공무원들이 S구 공무원들에 비해 남성이나 여성이냐의 성(gender)적 자격요건이 승진인사에 미치는 영향을

상대적으로 더 크게 인식하고 있다. 이는 K시의 승진 인사에 성차별적인 요소가 좀 더 강하게 작용하고 있다는 추측을 가능케 하는 응답결과라고 할 수 있다.

본 연구의 이상의 분석결과는 지방공무원들은 승진 인사관리의 공정성에 대해 대체로 부정적 시각을 지니고 있음을 밝히고 있어, 향후 공무원 승진 인사가 보다 능력 위주로 이루어지고 여타 비실적 요인들의 개입을 줄여나가는 방향으로 개선되어야 할 것임을 시사한다. 구체적으로 본 연구에 의하면, 지방공무원 승진 인사의 공정성과 투명성 제고를 위해서는 인사위원회의 구성과 운영에 있어서의 문제점을 시정하고, 근무성적평정 결과, 승진심사대상 명단, 승진심사기준과 절차, 심사위원 등을 사전에 공개토록 하는 제도 도입이 필요하다. 이와 함께 승진 기준으로서의 근무 연수를 중시하거나 능력과 무관하게 여성보다 남성을 우선 승진시키는 등의 그릇된 관행을 불식시키기 위한 관리자들의 의식 전환과 노력이 요구된다. 그래야만 승진이 능력 외적인 요인이나 자치단체장의 성향에 의해 좌우될 수 있다는 공무원들의 불신을 잠재우고 그들의 불필요한 사기저하를 예방할 수 있을 것이다.

본 연구의 분석결과는 다른 한편으로 자치단체마다 승진 인사의 불공정성 시비를 빚을 수 있는 구체적 요인에 차이가 있을 수 있음을 밝히고 있는 데, 이는 승진 인사의 공정성 제고를 위해서는 각 지방자치단체가 스스로의 승진 인사관리의 문제점을 보다 세밀하고 심층적으로 진단하여 개선하는 맞춤형 처방이 필요함을 시사한다.

본 연구의 실증조사는 두 개의 기초자치단체에 소속된 일부 공무원들을 대상으로 탐색적인 설문조사를 실시한 것이므로, 분석결과와 정책적 함의는 향후 체계적인 연구를 통해 검증되어야 할 잠정적인 것이라고 할 수 있다.

【참고문헌】

- 강성철·권경득·강재호. (2005). 한국 지방정부 인사행정의 실태와 개선방안, 김중양편, 『참여정부 인사개혁의 현황과 과제』, 229-268. 서울: 나남 출판
- 국민권익위원회. (2011). 『지방공무원 인사제도의 공정성 제고』.
- 권경득. (2003). 지방공무원의 승진 전보 교류 제도 혁신, 『지방정부』, 8월호, 23-38.
- 김병국. (2004). 지방자치단체 인사위원회제도 개선방안. 『지방행정연구』, 21(4): 29-58.
- 김영재. (1998). 공무원 승진기준과 지방공무원의 관심도에 관한 연구. 『군산대학교 지역개발연구』, 10: 13-26).
- 김중양. (2004). 『한국인사행정론』. 서울: 법문사
- 김종익. (2007). 지방자치단체 인사의 공정성 연구. 『한국인사행정학회보』, 6(1): 163-192.
- 박천오 외. (2010). 『현대인사행정론』. 경기: 법문사
- 배귀희. (2006). 조직공정성과 조직시민행동에 관한 연구. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 시·도공무원교육원. (2011). 『지방공무원 인사제도』.
- 오석홍. (2000). 성과급의 좌절과 이상. 『행정논총』, 38(1):
- 유민봉. (2011). 체면의식이 조직행태에 미치는 영향 연구: 직무특성의 조절효과를 포함하여. 『한국인사행정학회보』, 10(3): 121-143.
- 이규환. (2006). 『한국지방행정학: 이론과 실제』. 경기: 법문사
- 이명석·정평호. (2006). 지방자치단체장 인사부조리 실태에 관한 시론적 연구. 『한국부패학회보』, 11(2): 119-141.
- 이용모. (2011). 공무원 승진제도 인식에 대한 연구: 6급 이하 공무원을 대상으로. 『한국인사행정학회보』, 10(3): 213-238.
- 이선우. (1997). 공무원 복지부동행태의 원인과 치유방안 모색. 『한국행정학보』, 31(3): 107-124.
- 조경호·김미숙. (2000). 공무원과 민간기업종사자 간의 삶의 질 만족도 비교연구. 『한국행정학보』, 34(3): 27-45.
- 조선일. (2004). 기초자치단체 인사위원회제도 운영에 관한 실증적 연구. 『한국행정학보』, 38(3): 139-160.
- 정기섭·이철수 (2008). 지방공무원 승진 전보 사례연구-서울특별시 자치구 실태를 중심으로, 『사회과학연구』, 15(2): 129-148.
- 최병대. (2008). 『자치행정의 이해: 사례분석』. 서울: 대영문화사
- 하상묵. (1994). 공무원의 승진과 출신배경. 『한국행정연구』, 3(4): 107-128.
- 홍미영·문경주·우양호(2005). 지방공무원의 승진공정성 지각과 만족의 영향요인: 남성공무원과

- 여성공무원의 비교. 『지방정부연구』, 9(1): 45-69.
- Adams, J. S. (1975). Inequity in Social Exchange. in Richard M. Steers and Lyman W. Porter, eds. *Motivation and Work Behavior*. 138-154. New York: McGraw-Hill.
- Brehm, J. & S. Gates. (1997). *Working, shrinking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.
- Cayer, N. Joseph. (2004). *Public Personnel Administration*. Belmont, Cal.: Wadsworth/Thompson.
- Cox, T. H. & S. M. Nkomo. (1992). Candidate Age as Factor in Promobilty Ratings. *Public Personnel Manage.* 21(Summer): 197-210.
- Dresang, D. L. (2009). *Personnel Management in Government Agencies and Nonprofit Organizations*. New York: Longman.
- Hays, S. W. & R. C. Kearney. (1995). Promotion of Personnel-Career Advancement. in Jak Robin, ed. *Handbook of Public Personnel Administration*, 499-529, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Kearney, R. (1992). *Labor Relations in the Public Sector*. New York: Marcel Dekker.
- Matheson, C. (1999). The Sources of Upward Mobility within Public Sector Organizations: A Case Study. *Administration and Society*. 31(4): 495-524.
- Stahl, O. G. (1983). *Public Personnel Administration*. New York: Harper and Row.
- Tompkins, J. (1995). *Human Resource Management in Government*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Vroom, V. (1964). *Work and Motivation*. New York: John Wiley & Sons.

