

인사체계의 개선방안

주 재 복

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

지방자치제의 발전은 궁극적으로 지방행정을 담당하는 지방공무원의 능력에 의해 좌우되기 때문에 유능한 지방공무원을 충원하고 공무원의 능력을 제고하는 등 지방자치단체의 인사역량을 강화하는 일은 매우 중요하다. 지방자치단체가 민선 자치시대에서 요구하는 충분한 경쟁력을 확보하기 위해서는 지방공무원들의 조직 목표에 대한 적극적인 인식과 태도, 업무를 효과적으로 달성할 수 있는 능력과 지식 등이 필요하다는 것이다. 즉 지방자치단체 인사체계의 개선은 지방공무원의 인사역량을 강화하는 방향으로 추진되어야 한다. 이러한 점은 지방세무직 공무원의 경우에도 예외는 아니다.

일반적으로 조직의 인력관리에 있어서 인사역량이란 조직의 가치를 창출하는 구성원들의 전문성이나 업무추진에 필요한 자질을 의미한다. 따라서 지방자치단체의 인사역

량이란 지방자치단체의 인적자원인 지방공무원이 지방자치단체의 생산성 제고 및 문제해결을 위해 얼마나 적합하게 구성되어 있는가를 의미한다. 즉 지방자치단체의 인사역량이란 지방자치단체가 정책이나 프로그램을 수행하는데 요구되는 인적자원의 전문성 및 업무수행능력을 얼마나 확보하고 있는가로 정의할 수 있다. 결국 지방자치단체의 인사역량 강화라는 관점에서 볼 때 지방공무원 인사체계 개선방안의 핵심적 요소는 지방자치단체의 인적자원 충원이 얼마나 개방적으로 이루어지는가, 지방자치단체의 인적자원이 얼마나 전문성을 가지고 있는가, 그리고 지방자치단체의 인사관리가 얼마나 공정하게 이루어지는가라는 기본적인 방향에서 검토되어야 한다.

본 연구는 이러한 기본적인 문제인식 하에서 지방세무행정의 중요한 중심축의 하나인 인사체계의 개선방안을 모색하는 것이다. 지방세무직 공무원 인사체계의 개선방

안은 기본적으로 지방공무원 인사체계의 틀 내에서 이루어져야 한다. 따라서 본 연구에서는 먼저 지방공무원 인사체계의 문제점과 개선방안을 살펴보고, 이를 토대로 지방세무직 공무원의 인사체계 개선방안을 제시해 보고자 한다.

II. 지방인사행정의 기본 방향과 주요 내용

1. 지방인사행정의 환경변화와 기본 방향

1980년대 초부터 영국과 미국 등 선진국에서는 공공지출을 억제하라는 국민들의 압력과 급변하는 행정환경의 변화에 대응하여 정부혁신을 추진하였다. 즉 주요 선진국들은 행정의 전통적인 구조와 관리방식의 한계를 인정하고 정부조직이 변화하는 환경에 지속

적으로 대응할 수 있는 유연성과 능력을 제고할 수 있도록 하기 위하여 성과 및 고객 중심으로 조직 및 인사체계를 변화시켜 왔다(김복규, 1998). 성과 중심의 관리체계는 공무원을 인적자원으로 보고 이들을 효율적으로 관리해 나가는 인사체계를 지향한다. 인적자원관리의 효율성을 높이기 위한 수단으로는 조직목표의 성취를 위한 리더십과 관리능력의 발전, 탄력적이고 성과지향적인 인사관리와 근무관행의 도입, 능력개발을 위한 교육훈련 등이 관심의 대상이 되고 있다.

결국 급변하는 행정환경은 지방자치단체로 하여금 전통적인 관료제적 관리운영방식에서 벗어나 보다 탄력적이고 유연한 기업식 관리운영방식을 통하여 효율적이고 성과 지향적인 정부로 나아갈 것을 요구하고 있다(김판석·권경득, 1999). 즉 인사행정의 관리체계가 근본적으로 변화하고 있다는 것이다. 관료제적 정부(bureaucracy government)와 기업식 정부(entrepreneurial government)의

<표 1> 전통적 인적자원관리와 새로운 인적자원관리의 비교

기능	전통적 인적자원관리	새로운 인적자원관리
변화 수용태도	수극적 수용 및 위험회피	적극적 수용 및 위험감수
인사의 기능	행정적 기능 강조	전략적 기능 중시
임용	규격화된 임용: 경직적이고 형식요건 중시	유연한 임용: 실적과 성과 중시
관리방식	인간중심의 주종관계적 관리	과업중심의 합리적 관리
교육훈련	공급자 중심	수요자 중심
보수체계	연공적 보수체계(획일적)	성과급 강화(다양화, 차별화)
복무관리	부정적 제도(처벌위주)	긍정적 제도(보상위)

자료: 김판석·권경득, (1999). 지방자치단체의 인사제도 개혁. 『한국행정학보』. 33(1): 101.

차이를 인적자원관리의 차원에서 비교해 보면 관료제적 정부는 전통적인 인적자원관리 체제를 취하고 있는 반면에 기업식 정부는 새로운 인적자원체제를 취하고 있다(김관석·권경득). 이러한 관리체제의 변화는 사회속의 제도와 문화의 변화뿐만 아니라 구성원들의 의식 변화까지를 포함하고 있는데, 전통적 인력자원관리와 새로운 인력자원관리를 비교하면 <표 1>과 같다.

결국 새로운 인적관리체제는 지방인사체계의 개선방향이 인사운영의 개방성, 전문성, 그리고 공정성을 강화하는 틀 내에서 이루어져야 함을 강조하고 있다. 인사운영의 개방성은 지방자치단체가 외부의 유능한 인적자원을 지방자치단체가 적극적으로 충원할 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다. 현재 지방자치단체가 운영하고 있는 개방성 관련 주요 제도로는 인력충원의 측면에서 개방형 임용제를 통한 우수인력 확충과 인사교류를 통한 우수인력 확충 등이 있다. 둘째, 인사운영의 전문성은 지방자치단체가 인사운영을 인적자원의 전문성을 중심으로 운영하여야 한다는 것을 의미한다.

즉 인적 자원의 전문성을 강화하고 전문성 중심으로 인사가 운영되어야 한다는 것이다. 현재 지방자치단체가 운영하고 있는 전문성 강화와 관련된 주요 제도로는 전문계약직제도와 지방공무원 교육훈련제도 등이 있다. 마지막으로 인사운영의 공정성은 지방자치단체가 인사운영을 공정하게 하여야 한다는 것이다. 즉 인사관리 및 인사평가가 공정하고 투명하게 운영되어야 한다는 것이다. 현재 지방자치단체가 인사관리의 공

정성을 위하여 운영하고 있는 주요 제도로는 다면평가제도와 지방인사위원회제도 등이 있다.

따라서 본 연구에서는 지방인사의 개방성, 전문성, 공정성 강화라는 관점에서 지방인사체계의 문제점과 개선방안을 도출하고, 이를 토대로 지방세무직 공무원의 인사체계 개선방안을 도출하고자 한다.

2. 지방공무원 인사체계의 주요 내용

전면적인 지방자치제 실시 이전에는 지방자치단체의 인사운영과 관련하여 중앙정부가 각종 협의 및 승인 등을 통하여 지방인사의 자율성을 제약해 왔으나, 지방자치제 실시와 함께 각종 승인, 협의, 조정 및 보고사항의 대부분을 폐지하여 지방의 인사 자율성을 확대하는 방향으로 나가고 있다. 또한 1997년 이후에는 공직사회의 전문성 및 경쟁력 강화와 지방인사의 공정성 제고를 위한 각종 제도적인 개선이 이루어지고 있다. 개방성, 전문성, 공정성을 강화하기 위한 지방공무원 인사체도의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저 개방적으로 인력을 충원하기 위한 주요 제도로는 지방공무원 제29조의4 및 지방자치단체의 개방형직위의 운영등에 관한 규정 등에서 규정하고 있는 개방형직위제도, 지방공무원법 제30조의2와 지방공무원임용령 제48조와 제49조 등에서 규정하고 있는 인사교류제도 등이 있다. 개방형직위제도는 2000년 12월 지방공직의 경쟁력을 강화하기 위하여 공직내부 또는 외부에서 적격자를 임

용하기 위하여 도입되었다. 지방공무원법 제 29조의4를 보면, 광역자치단체장은 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책결정수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위를 개방형 직위로 운영할 수 있도록 하고 있다. 개방형직위의 적용대상은 시도의 경우에 한해 1~4급 직위가 해당되며, 1-4급 직위 총수의 100분의 10의 범위 내에서 지정하여 운영하도록 하고 있다(지방자치단체의 개방형직위의 운영등에관한규정 제2조). 2005년 1월부터는 적용대상이 1~5급 직위로 그 적용 범위를 확대하였다. 다음으로 인사교류제도는 기관 상호간에 직무분야가 유사한 범위 내에서 이루어지는 공무원의 수평적 이동을 의미하며 조직의 유연성을 제고하는데 도움을 주는 제도라고 할 수 있다. 인사교류제도는 조직의 개방성과 유연성을 확장하는데 매우 유용하며, 인사교류의 방법에는 중앙정부와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간, 그리고 민간부문과 지방자치단체간으로 구분하여 볼 수 있다. 지방자치단체 인사관리의 개방성을 위한 인사교류는 지방공무원법 제 30조의 2와 지방공무원임용령 제48조와 제 49조에 근거를 두고 있다.

둘째, 지방공무원 인적자원의 전문성을 제고하기 위한 주요 제도로는 계약직공무원 규정 등에서 규정하고 있는 전문계약직공무원제도, 교육훈련제도 등이 있다. 먼저 전문계약직공무원제도는 1997년 12월 계약직공무원의 업무분야를 연구·기술분야에서 전문지식이 요구되는 모든 직무분야로 확대하고, 계약직공무원채용시 관련자격증의 범위를 내무부장관과 협의하도록 한 것을 당해

지방자치단체 인사위원회의 의결을 거치도록 하여 지방인사의 자율성을 높이도록 하였다. 1998년 9월 전문직공무원의 명칭을 계약직공무원으로 변경하고, 그 분야를 전문지식이 요구되는 업무분야로 하여 계약직공무원이 임용될 수 있는 분야를 종전의 전문직공무원에 비하여 넓게 정하였다. 2004년 11월에 계약직공무원의 채용기간을 3년에서 5년으로 연장함으로써 우수한 민간인력의 공직진출을 유도할 수 있도록 제도를 개선하였다. 다음으로 교육훈련제도는 지방공무원의 능력발전을 위하여 실시하는 제도이다. 지방공무원의 교육훈련을 위하여 행정자치부는 산하에 자치인력개발원을 두고 있으며, 각 광역자치단체도 산하에 지방공무원교육원을 두고 공무원의 직무 수행상 필요한 지식과 기술 및 가치관과 태도를 교육시키고 있다.

셋째, 지방공무원 인사운영의 공정성을 확보하기 위한 주요 제도로는 공무원 평정규칙 및 공무원 임용령에 근거를 두고 있는 다면평가제도, 지방공무원법 제8조 및 9조 등에서 규정하고 있는 지방인사위원회제도 등이 있다. 먼저 다면평가제도는 인사평가의 공정을 기하기 위하여 직원을 평가할 때 직속 상사만이 평가하는 것이 아니라 상급자, 동료, 하급자, 고객 등 다수평가자가 평가하는 다면평가제도를 도입하였다. 다면평가제도는 여러 사람이 평정자로 참여하기 때문에 소수인의 주관과 편견을 줄임으로써 평가의 객관성과 공정성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 다면평가제는 1992년 법적 근거가 마련되었고, 1995년 공무원 평정규칙

개정 때 세부지침이 마련되었으며, 1998년 12월 승진 임용 시 동료, 하급자, 민원인 등의 평가결과를 반영할 수 있는 법적 근거를 마련하여 1999년 6월 30일 대통령령 제 16438호로 도입되었다. 그리고 2001년 공무원 임용령 개정으로 다면평가의 결과를 승진, 성과상여금 지급, 교육훈련, 보직관리 등 각종 인사관리에 반영할 수 있도록 하였다. 지방자치단체의 경우에는 대통령령 제 17866호로 지방공무원 임용령이 개정되면서 2004년 1월 1일부터 의무적으로 다면평가를 실시하도록 제도화하였다.

다음으로 지방인사위원회제도는 인사운영관련 사전심의 및 의결을 통하여 각종 기준설정과 승진심사 등을 수행하는 중요한 제도적 장치의 하나로 지방공무원법 제7조에 설치근거를 두고 있다. 지방공무원법 제8조에서 인사위원회의 기능을 규정하고 있으며, 지방공무원법 제7조에서 지방인사위원회는 지방자치단체별로 설치하도록 하고 광역자치단체의 경우에는 복수의 인사위원회 설치가 가능하도록 하였다. 최근에는 인사위원회 위원 중 외부위원을 과반 수 이상 임용하도록 하고 위원의 자격제한을 강화하는 등 인사의 공정성을 제고하기 위한 장치를 마련하였다.

III. 지방세무직 공무원 인사체계의 운영현황

1. 지방세무직의 신설배경

현대사회는 다양성과 복잡성이 내재되어 있는 사회이다. 이러한 현상은 세무행정 분야에서도 예외는 아니다. 다원화된 복잡한 사회현상에 적극적으로 대처하기 위해서는 유능한 전문인력의 확보가 필수적이다. 이에 정부에서는 1981년 지방공무원임용령을 개정하여 행정직군에 최초로 세무직을 신설하였다. 이에 근거하여 1992년 지방세정 공무원의 전문화를 추진하여 지방세수 증대 및 신뢰받는 세정을 기하기 위하여 4개년 계획(1993년-1996년)으로 지방세 담당부서 6급이하 공무원을 세무직렬로 충원하기로 하고, 1992년 12월 30일 지방세 업무 전문화를 위한 정인지침을 마련하였다. 그리고 이 지침에 따라 세무직렬 공무원은 가급적 승진소요연수 최저 연수 도달 즉시 상위 계급에 승진 임용하고 그 상위 계급에 근무하는 다른 직렬의 공무원은 타 부서로 전보 조치는 등의 내용을 골자로 하는 세무직렬 정원 책정에 관한 인사업무처리지침을 시달하였다. 1997년 1월부터는 세무직을 단수 정원으로 운영할 것을 시달하였으나 지방 세무담당 공무원의 세무직화 추진이 미흡하자, 1997년 3월 승진 요인 발생 시 세무공무원의 전문성 확보 및 조속 추진을 위해 세무직 공무원을 우선 승진시키도록 하는 지방세무직 공무원 인사운영에 따른 추가 지침

을 시달하였다. 1993년 3월 세무부서 근무 자들에 대한 지방세무직 공무원으로의 전직과 1993년 7월 지방세무직 공무원 특채로 충원을 시작하여 2004년 현재 지방세무직렬 공무원은 8,270명에 이르고 있다. 그러나 세무행정을 담당하는 공무원의 수는 납세자수의 증가 및 업무량의 증가 속도에 미치지 못하여 세무공무원의 업무 부담이 과중한 실정이다.

2. 지방세무직 공무원의 기능과 위치

지방세무직 공무원은 기본적으로 지방세 수입을 확보하기 위하여 지방세를 부과하고 징수하며, 세무자료의 수집과 활용, 지방세에 대한 상담을 주 업무로 하고 있다(김재영·변애경, 1999). 먼저 지방세무직 공무원은 지방세법 제2조에 의하여 법이 정하는 바에 따라 보통세와 목적세를 부과·징수할 수 있다. 지방세의 부과 및 징수업무는 세무행정의 가장 기본적인 업무로 체납세 징수를 포함하여 세무공무원 업무량의 약 90% 이상을 차지하고 있다. 부과 및 징수업무 이외에 세정업무 전반에 관한 기획과 부

과 및 징수를 위한 자료수집, 그리고 지방세 관련 상담 및 증명서 발급 등이 나머지 10%를 차지하고 있다.

지방자치단체의 행정업무는 대부분 행정직 위주로 구성되어 있어서 지방세무직 공무원의 입지가 약해지는 것이 현실이며, 이는 지방 인사를 담당하는 공무원이 행정직으로만 구성되어 있기 때문에 세무직 등 다른 직렬의 실정을 고려하고 있지 않는 현실과 지방자치단체장이 지방자치단체의 핵심 부서인 주요 자리에 행정직을 선호하는 경향이 있기 때문이다(박진수, 2002). 세무직렬은 행정직렬과 기술직렬의 중간적 입장에 있기 때문에 업무가 전문성 측정이 곤란한 성격을 가지고 있으며, 또한 지역 주민들에게 서비스를 베푸는 입장보다는 지방자치단체의 재정을 확보하기 위하여 주민들의 재화를 강제적으로 징수해야 하는 위치에 놓여 있다는 점 때문에 지방세무직 공무원의 사기는 높지 않은 편이다. 결국 세무담당 공무원의 특수직렬화는 세무행정의 전문화와 더불어 지방세 행정에 획기적인 개선을 이룩할 것으로 기대하였으나 지방세무직 공무원 충원이 상당부분 진행된 현재 지방행

<표 2> 지방세 담당인력 현황

구 분	계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	기능
계	10,787	1	20	368	2,056	2,732	4,123	920	567
중앙부처	36	1	2	14	14	2	-	-	3
시·도	374	-	17	68	116	120	19	-	34
시·군·구	10,377	-	1	286	1,926	2,610	4,104	920	530

자료: 행정자치부 내부자료

정의 일선에서 목격되는 지방세무직 공무원들의 모습에서는 자부심과 사기를 찾아보기가 어렵다는 평가를 받고 있다(김재영·변애경, 1999).

3. 지방세무직 공무원의 현황

지방세 담당조직의 전체적인 인력 현황을 살펴보면 <표 2>와 같다. <표 2>에서 보는 바와 같이 2003년 기준 지방세 담당인력은 총 10,787명으로 중앙부처 36명, 광역자치단체 374명, 기초자치단체 10,377명으로 구성되어 있다. 지방세 담당인력은 지방세무직으로 인력이 본격적으로 충원되기 시작한 1994년과 비교할 때 약 33.7%가 축소된 인력에 해당된다(박영모, 2003).

다음으로 지방세 담당인력의 변동 추이를 국세 담당인력과 비교해 보면 <표 3>과 같다. 국세 담당인력의 경우 1994년 17,491명에서 2004년 16,845명으로 645명이 감축되어 4.7%의 인력이 감축되었다(정원 기준). 반면에 지방세 담당인력의 경우에는 1994년 16,270명에서 2004년 10,857명으로 5,413명이 감축되어 전체인력의 33.3%나 인력감축이 이루어 졌다(현원 기준). 특히 1994년과 1995년 사이에 인력이 가장 많이 감축되었다는 것을 알 수 있는데, 이는 정부의 인력감축 정책의 본격적인 시행과 더불어 지방세 담당인력을 지방세무직렬로 전환하는 과정에서의 대폭적인 감원이 주요 원인이었다(박영모, 2003). 그리고 이 시기는 수작업에 의존하던 업무를 본격적으로 전산화 시스템으로

<표 3> 국세와 지방세 담당공무원 인력변동 현황

(단위: 명)

구 분		1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
국세	국세담당 공무원수	17,491	17,491	17,838	17,625	17,253	16,855	16,855	16,845	16,845	16,845	16,845
	인원증감율 %	100.0 %	100.0 %	102.0 %	100.8 %	98.6%	96.4%	96.4%	96.3%	96.3%	96.3%	96.3%
지방세	지방세담당 공무원수	16,270	13,365	14,352	14,452	13,504	12,999	12,295	11,989	11,695	10,766	10,857
	인원증감율 %	100.0 %	82.1%	88.2%	88.8%	83.0%	79.9%	75.6%	73.7%	71.9%	66.2%	66.7%
	세무직정원	-	12,086	12,042	12,052	10,634	10,852	10,491	10,466	10,447	9,985	9,511
	세무직현원	-	5,815	7,414	8,809	8,835	8,787	8,515	8,260	8,399	7,994	8,270
	세무직충원율	-	48.1%	61.6%	73.1%	83.1%	81.0%	81.2%	78.9%	80.4%	80.1%	87%

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 1994 - 2004년.

행정자치부, 『지방세정연감』, 1994 - 2004년.

전환했던 시기였으며, 전산화를 통한 업무의 효율성 확보 역시 인력감축의 주요 원인으로 작용하였다(박영모, 2003). 1995년부터 1997년까지는 인력이 소폭으로 증가세를 보이고 있는데, 이는 지방세무직렬의 신규채용에 따른 인력 충원이 반영된 것이다. 마지막으로 1998년부터 현재까지 인력이 감소한 원인은 세무공무원 충원이 사실상 중단되고 정부의 구조조정작업이 계속 이루어진데다 또한 읍·면·동 기능전환 시 세무업무의 본청 통합 과정에서 많은 세무인력이 감축된 것이 인력감소의 주원인이라고 할 수 있다(박영모, 2003).

지방세무직 공무원의 충원현황을 살펴보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 신규채용이 있었던 1994년부터 1998년까지는 그 충원율이 높아지고 있으나 1998년 이후에는 오히려 감소하고 있는데 이는 신규채용이 이시기부터 사실상 중단되었고, 일부 자치단체의 경우에는 인력 수급계획 없이 신규인력을 충원하던 중에 정부의 구조조정 강화방침으로 인해 과원이 발생함에 따라 세무직렬에서 타 직렬로 전직 등이 이루어진데 원인이 있다고 보여진다(박영모, 2003). 또한 세무직렬의 인사적체 등으로 인하여 사기가 저하된 일부 직원이 타 직렬로 전직하거나 이직한 점도 원인으로 보여진다. 결국 이러한 다양한 원인으로 인하여 지방세무직렬의 정원이 감축되고 있음에도 불구하고 오히려 세무직의 충원율은 하락하는 결과를 가져왔다.

IV. 지방세무직 공무원 인사체계의 문제점과 개선방안

1. 지방공무원 인사체계의 문제점과 개선방안

지방세무직 공무원의 인사체계는 지방공무원 인사체계의 틀 내에서 이루어진다. 따라서 지방세무직 공무원 인사체계의 문제점과 개선방안을 도출하기 위해서는 먼저 지방공무원 인사체계의 문제점과 개선방안을 살펴볼 필요가 있다. 본 글에서는 지방공무원 인사체계의 핵심인 인사운영의 개방성, 전문성, 공정성 강화와 관련된 지방인사제도 중에서 지방세무직 공무원 인사체계와 관련이 깊은 지방공무원 인사제도를 중심으로 문제점과 개선방안을 살펴보기로 한다.

첫째, 개방성 관련 주요 지방인사제로는 개방형직위제와 인사교류제도가 있다. 개방형직위제도는 폐쇄적인 공무원 조직의 인사운영에 민간분야의 우수인력을 유치하기 위하여 공직사회를 개방한 제도라고 할 수 있으며, 2004년 1월부터 개방형직위의 적용범위를 확대 조정하여 개방형 임용을 강화하고 있다. 그러나 개방형 직위의 수 및 임용 실적은 매우 저조한 편이라고 할 수 있다. 즉 개방형 직위는 2003년말 현재 전체 대상 직위 1,319개 중에서 59개가 지정되어 지정율이 4.4%로 매우 낮으며, 충원율 역시 46개로 80%를 넘지 못하고 있는 실정이며, 일부 광역자치단체는 개방형직위제를 전혀 운영하지 않고 있다(행정자치부 내부자료, 2004).

개방형직위제도는 공직사회의 경쟁력을 제고하고 전문성이 요구되는 분야의 전문인력을 충원하는데 매우 효과적인 제도임에도 불구하고 자치단체장의 개방형임용을 통한 우수인력 충원에 대한 적극적 의지 부족과 지방자치단체의 경우 개방형직위의 적용범위가 광역자치단체에만 적용되고 개방형 직위에 대한 인센티브가 매우 제한적이어서 실질적인 운영의 한계를 가져왔다. 따라서 개방형 임용을 활성화하기 위한 제도적 방안이 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 개방형직위제 도입에 대한 내부이해를 제고하고 직위중심에서 일중심의 조직체계 구축, 일부 주요 직위에 대한 복수직급제 도입, 지속적 교육과 개방적 공직풍토 조성 등의 노력이 필요하다. 개방형직위제를 통한 공직의 개방에 대해 내부공무원의 보직 직위축소에 대한 반발과 지방자치단체장의 내부공무원 사기저하를 우려한 이유 등의 문제도 해결해 나가야 한다.

다음으로 인사교류제도는 지방자치단체의 인적자원을 효율적으로 활용할 수 있는 유용한 제도로 민선 이전에는 비교적 활발하였다. 그러나 민선 이후에는 지방공무원의 인사권이 지방자치단체장에게 귀속됨으로써 실질적인 인사교류는 감소하고 있는 추세에 있다. 먼저 광역자치단체와 국가기관간의 인사교류를 살펴보면, 1998년부터 급격히 감소하여 2003년까지 거의 이루어지지 않았다. 또한 기초자치단체와 국가기관간의 인사교류 역시 1998년부터 급격히 감소하여 2003년까지 거의 이루어지지 않았다(행정자치부 내부자료). 타 시도와의 인사교류 역시 국가

기관과의 인사교류와 마찬가지로 실적이 매우 저조한 편이다. 인사교류는 조직적 차원에서 기관간 균형 있는 인력의 배치 및 활용, 탄력적인 조직운영 및 관리운영체계의 강화, 인력교환을 통한 조직간 상호이해 증진 및 협력체계 강화 등의 유용성이 있다. 그러나 인사교류의 실적이 저조하고 대부분의 지방자치단체가 인사교류를 기피하고 있다는 점을 통해 볼 때 지방자치단체 인사관리를 개방하여 인력의 균형배치는 물론 지방자치단체 행정발전을 도모하기 위한 인사교류는 제대로 효과를 거두지 못하고 있다고 할 수 있다. 즉 인사교류는 인사교류 목적의 소극성, 조직의 배타성과 단체장의 비협조, 지방공무원들의 부정적인 인식 등으로 매우 제한적으로 운영되고 있으며, 특히 민간과의 인사교류는 민간과의 보수수준 차이 등으로 극히 제한적으로 운영되고 있다. 따라서 인사교류에 대한 적극적인 참여를 유도하기 위한 인센티브 및 민간 인사교류 대상자에 대한 성과금 지급 등의 보완이 필요하다.

둘째, 전문성 관련 주요 지방인사제도로는 전문계약직공무원제도, 교육훈련제도 등이 있다. 먼저 지방자치단체의 다양한 행정수요에 대응하고 전문인력을 확보하기 위하여 도입된 전문계약직제도는 전문직 공무원의 임용범위를 확대하는 등의 제도 개선으로 전문직 공무원의 수는 점진적으로 증가하는 추세에 있기는 하다. 그러나 아직까지 전문계약직의 채용분야가 제한적으로 운영되고 있고, 임용대상 직위가 중하위직에 머물고 보수수준이 열악하여 전문지식을 갖춘

민간인의 적극적인 채용방식으로는 다소 한계가 있다. 따라서 전문계약직의 범위를 확대하고 전문계약직 공무원에 대한 처우를 개선하는 등의 적극적인 조치가 필요할 것으로 보인다. 즉 모든 직무분야에 우수한 민간전문인력을 유치할 수 있도록 전문계약직공무원의 임용범위를 확대하여, 지방행정의 전문성과 경쟁력을 강화해 나가야 할 것이다.

다음으로 지방공무원에 대한 교육훈련은 인적자원의 전문성을 강화할 수 있는 중요한 제도이다. 지방공무원에 대한 교육훈련실적을 보면 지방공무원의 수가 지속적으로 감소하고 있는데도 불구하고 실적은 일정 수준 또는 그 이상의 수준을 유지하고 있어서 1인당 교육실적으로 보면 증가추세라고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체 소속 교육훈련기관의 교직원 수가 1995년 1,746명에서 2003년 663명으로 감축되었는데, 이는 지방공무원 정원의 감축보다 높은 비율로 감소하고 있어 교육훈련의 질적 수준은 크게 향상되지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 교육훈련의 질적인 수준을 나타내는 장기교육훈련, 특히 해외교육훈련의 기회가 중앙공무원에 비하여 상대적으로 적어 질적으로 열악한 수준이라고 할 수 있다. 지방공무원 장기국외훈련 현황은 2000년 35명에서 2004년 91명으로 지속적인 증가추세를 나타내고 있기는 하지만 국가공무원 대비 현황(2004년)과 비교해 보면 매우 열악한 수준임을 알 수 있다(행정자치부 내부자료). 즉 지방공무원은 해외훈련인원이 91명으로 전체 112,642명(3-7급 일반직)의 0.08% 수준이고, 국가공무원의 해외훈련인원이 293명으로 전체

104,737명(3-7급 일반직)의 0.28% 수준으로 나타나 큰 차이를 보이고 있다. 또한 공무원들은 교육훈련과정을 자기소양개발을 위해 자율적으로 이수하기 보다는 교육훈련점수를 얻기 위한 의무교육으로 인식하고 있으며, 교육훈련의 내용 역시 수요자 중심의 교육이라기보다는 생산자 위주의 교과과정으로 편성되어 인적자원의 개발이라는 측면과는 거리가 있다는 지적을 받고 있다. 결국 지방자치단체의 교육훈련은 대부분 시도공무원교육원을 통해서 이루어지나 시도교육원의 경우 교직원 수가 매우 적어 수준 높은 교육을 담당하기에는 한계가 있으며, 국내외 민간전문교육기관에 의한 위탁교육의 경우에도 실적이 매우 저조한 편이며, 인건비 대비 교육훈련비 비율 역시 광역 0.88%, 기초 0.62%로 매우 열악한 수준이라는 것을 알 수 있다.

마지막으로 공정성 관련 주요 지방인사 제도로는 다면평가제도와 지방인사위원회제도가 있다. 먼저 다면평가제도란 직원을 평가할 때 직속 상사만이 평가하는 것이 아니라 상급자, 동료, 하급자, 고객 등 다수평가자가 평가하는 것을 말한다. 중앙정부의 경우 2004년 6월말 현재 총 54개 기관 중 51개 기관(94.4%)이 다면평가를 승진, 성과상여금 지급 등 각종 인사운영에 반영하고 있다. 다면평가제는 다수의 평가자가 참여하기 때문에 평가자 선정과 관리, 교육훈련 등에 많은 시간과 비용 소요, 업무성취 보다 원만한 대인관계 지향적 행태 조장, 평가자들의 담합 및 음해성 응답, 관리자들의 인기위주 행태 등 운영 상에서 여러 가지 부작용이

나타나기도 한다. 따라서 다면평가의 성공은 평가의 객관성과 공정성을 확보하는 것이라는 인식하에 이에 대한 개선지침을 만들어 시행하고 있다. 인사고과나 근무평가의 신뢰성과 공정성 확보를 위하여 도입된 다면평가제는 평가의 공정성 확보에는 기여한 것으로 평가되고 있다. 특히 구성원의 참여를 통한 인사관리제도의 하나인 다면평가는 인사관리의 공정성과 지방자치단체장의 정실인사를 사전에 예방하는 효과를 가져올 수 있다는 평가를 받고 있다. 그러나 다수의 평가자가 참여하기 때문에 평가자 선정과 관리, 교육훈련 등에 많은 시간과 비용 소요, 업무성취 보다 원만한 대인관계 지향적 행태 조장, 평가자들의 담합 및 음해성 응답, 관리자들의 인기위주 행태 등에서는 다소 문제점이 지적되기도 하여 이에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다. 다면평가제는 현재 모든 지방자치단체에서 실시하고 있으나 아직까지 다면평가의 객관성과 공정성 확보에는 다소 문제가 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 다면평가가 전 직급에 적용되지 못하고 6급에서 5급으로의 승진에만 적용되어 성과 중심의 공정한 인사시스템 구축에 한계를 가지고 있다. 또한 다면평정 결과에 대해서도 신뢰성과 객관성을 확보하지 못하고 있는 실정이어서 이에 대한 개선 노력이 요구된다.

다음으로 지방인사위원회는 지방자치단체별로 설치되어 있으며, 광역자치단체는 복수의 인사위원회 설치가 가능하다. 현재 서울시와 경기도에서 제2인사위원회를 설치하여 운영하고 있다. 인사위원회는 5-7인으로

구성되어 있으며, 연 평균 2회 정도 운영되고 있으며 나머지는 주로 서면심사를 하고 있다. 심의결과는 대체로 100% 원안대로 통과되고 서면심사의 비율이 높게 나타나는 등 형식적으로 운영되는 측면이 강하게 나타나고 있다. 또한 지방인사위원회의 정치적 중립성이 미흡하고 심의기능이 미흡하여 인사의 공정성을 확보하는 데에는 다소 한계가 있다. 특히 모든 위원을 지방자치단체장이 임명 또는 위촉함에 따라 공정한 인사운영을 위한 역할에는 일정한 한계가 있는 것으로 평가된다. 또한 인사위원회제도는 인사위원회를 보조할 사무국이 없고, 지방자치단체장이 임명하는 간사와 서기가 인사위원회의 사무를 보조함으로써 인사위원회의 운영을 형식화 하고 있다. 인사위원회의 심의결과가 구속력이 없기 때문에 지방자치단체장이 심의결과를 무시할 경우에 대비한 효과적인 제재수단이 없다는 문제점도 가지고 있다. 따라서 지방인사위원회의 운영을 실질화할 수 있도록 사무국을 신설하고 지방인사위원회의 외부위원을 확대하는 등의 개선방안이 강구되어야 할 것이다.

2. 지방세무직 공무원 인사체계의 문제점 및 개선방안

지방공무원 인사체계가 가지고 있는 문제점과 개선방안은 지방세무직 공무원 인사체계에서도 나타나고 있다. 즉 지방세무직에서의 개방형직위 도입과 지방세무직 공무원에 대한 인사교류의 확대 등을 통한 인사의 개방성 강화, 지방세무직 분야에서의 전문계

약직제 확대와 지방세무직 공무원에 대한 교육훈련의 강화를 통한 인사의 전문성 제고, 다면평가제의 강화와 지방인사위원회제도의 강화를 통한 인사의 공정성 확보의 문제는 지방세무직 공무원의 경우에도 그대로 적용되는 문제점이자 개선방안이기도 하다.

본 글에서는 이러한 기본적인 전제 하에 지방세무직 공무원 인사체계의 문제점과 개선방안을 지방세무직 인사제도 상의 문제점, 지방세무직 공무원의 상위직 승진제한 문제, 지방세무직 공무원의 인사교류 미실시로 인한 문제를 중심으로 살펴보고자 한다.

먼저 현재의 지방인사제도 하에서는 지방세무직 공무원이 불이익을 받을 가능성이 높다. 지방세무직 공무원은 기획행정보다는 민원의 접수 처리 및 지방세 운영에 대한 업무처리와 과세자료 관리에 관한 업무를 대부분 처리하고 있다. 민선 지방자치시대에 있어서 인사권자는 조세민원 처리 및 과세자료 관리를 주 업무로 하는 세무직공무원보다 기획행정을 하는 행정직공무원을 선호하는 경향이 있다. 세무공무원의 경우 조직이 한정되어 있기 때문에 승진기회가 적으며, 과거부터 일반 행정직을 우선시 해 온 인사관행으로 인하여 세무직 공무원은 인사상 불이익을 받을 가능성이 높으며, 특히 5급 승진 시 동일 기간을 근무하고도 일반 행정직에 비하여 불리할 가능성이 높다(박진수, 2002) 현재의 지방인사제도는 세무직렬 정원책정에 따른 인사지침에서 6급 공무원의 승진후보자 명부 작성은 지방공무원임용령 제32조 제1항의 규정에 따라 승진예정 직급별로 작성하게 되어 있기 때문에 행정

직 6급과 세무직 6급을 통합하여 지방행정 사무관의 승진 후보자 명부를 작성하도록 되어 있으며, 근무성적 평정시에도 행정직 6급과 세무직 6급을 통합하여 분포비율을 조정하도록 되어 있기 때문에 세무직 6급이 불이익을 당할 가능성이 높다는 것이다. 따라서 공무원 승진과 근무성적 평정시 행정직과 세무직을 분리하여 운영할 필요성이 있다.

둘째, 지방세무직의 상위직 승진이 일반 행정직에 비하여 제한을 받고 있다. 따라서 세무행정은 일반행정과 구분되는 전문행정이기 때문에 세무직 공무원은 승진인사에서 별도의 경로가 마련되어야 한다(박진수, 2002). 또한 지방 세무직은 상한선이 최고 6급이기 때문에 상위 계급으로의 승진이 일반 행정직보다 불리한 입장에 있다. 따라서 장기적인 계획으로 지방세무직을 지방재정직으로 확대 개편하는 방안을 검토해 볼 필요성이 있다. 지방재정직을 신설하게 되면 세무분야, 예산분야, 회계분야에 관한 전반적인 업무를 담당하게 되므로 세무직 공무원의 타 업무 경험으로 인하여 업무 만족도가 향상될 것이다(박진수, 2002). 또한 지방세무직의 상한선이 6급이라는 점 때문에 발생하는 문제점도 개선되어야 한다.

즉 세무직 공무원은 6급에서 5급으로 승진하면 행정직군으로 행정사무관으로 발령을 받는다. 따라서 세무직 6급이 승진에서 불이익을 받지 않도록 직렬별 할당제를 실시하고, 5급으로 승진하여 세무직에서 행정직으로 전환되었을 경우 불이익이 없도록 하여야 한다.

셋째, 인사교류의 미 실시로 인하여 지방세무직 공무원의 능력발전에 한계가 있다. 9급과 7급으로 임용된 지방세무직 공무원은 지방조직의 타부서에 대한 인사교류의 미실시로 다양한 경험을 쌓을 기회가 제한되어 있으며, 특히 기획행정이 부족하여 타행정직에 비하여 개인의 능력발전은 물론 사기를 저하시키는 요인이 되고 있다(박진수, 2002). 이러한 문제점은 지방세무직 공무원에 대한 인사교류를 전혀 실시하지 않고 한 부서에서 장기간 근무하도록 인사발령한 것이 주요 원인이다. 따라서 지방세무직 공무원의 능력발전을 위해서는 지방자치단체의 타 부서에서 근무할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 또한 국세청이나 행정자치부 등 중앙부처와의 적극적인 인사교류를 통하여 지방세무직 공무원의 기획능력과 전문성을 향상시켜 주는 방안을 마련하여야 한다.

V. 결론

현대사회는 복잡하고 다원화된 사회이며, 사회환경과 행정수요는 매우 급변하고 있다. 이러한 급변하는 행정환경과 행정수요는 여러 분야에서 정부의 변화를 요구하고 있다. 이러한 변화에 대한 대응 전략은 고객지향성, 성과중심주의, 그리고 정부의 생산성 제고 등으로 요약된다. 이러한 전략을 인사행정체계에 적용시켜 보면 인사운영의 개방성, 전문성, 공정성 강화와 관련이 있다. 이러한 기본적인 방향 하에서 본 연구는 지방세무

직 공무원 인사체계의 문제점과 개선방안을 도출해 보았다. 지방세무직 공무원 인사체계의 문제점과 개선방안은 지방공무원 인사체계의 문제점 및 개선방안과 밀접한 관련을 가지고 있다.

따라서 본 연구에서는 먼저 지방공무원 인사체계의 틀 내에서 지방세무직 공무원 인사체계의 문제점과 개선방안에 대하여 살펴보았다. 즉 지방세무직에서의 개방형 도입과 지방세무직 공무원에 대한 인사교류의 확대, 지방세무직 분야에서의 전문계약직제 확대와 지방세무직 공무원에 대한 교육훈련의 강화, 다면평가제의 공정성 확보와 지방인사위원회제도의 내실화 등 지방인사의 개방성, 전문성, 공정성 강화를 주요 개선과제로 제시하였다.

이러한 기본적인 개선방향 하에서 지방세무직 공무원 인사체계의 문제점을 지방세무직의 인사제도에 대한 문제, 지방세무직 공무원의 상위직 승진제한 문제, 지방세무직 공무원의 인사교류 미실시로 인한 문제로 나누어서 살펴보고, 이를 토대로 지방세무직 공무원 인사체계의 개선방안을 제시하였다. 먼저 현재의 지방인사제도 하에서는 지방세무직 공무원이 불이익을 받을 가능성이 높다는 점을 지적하였다. 따라서 지방세무직 공무원에 대한 승진기회의 확대와 일반 행정직을 우선시하는 인사관행을 개선하여야 하며, 지방공무원 승진과 근무성적 평정시 행정직과 세무직을 분리하여 운영할 필요성이 있다.

둘째, 지방세무직의 상위직 승진이 일반 행정직에 비하여 제한을 받고 있기 때문에

지방세무직 공무원은 승진인사에서 별도의 경로가 마련되어야 한다는 점을 지적하였다. 즉 장기적인 관점에서 지방세무직을 지방재경직으로 확대 개편하는 방안을 검토해 볼 필요성이 있다는 점과 지방세무직 6급이 5급 승진에서 불이익을 받지 않도록 직렬별 할당제를 실시하는 등의 방안이 강구되어야 한다는 점을 제시하였다. 마지막으로 인사교류의 미 실시로 인한 지방세무직 공무원의 능력발전에 한계가 있다는 점을 지적하였다. 즉 지방세무직 공무원의 능력발전을 위해서는 지방자치단체의 타 부서에서 근무할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 하며, 국세청이나 행정자치부 등 중앙부처와의 적극적인 인사교류를 통하여 지방세무직 공무원의 기획능력과 전문성을 향상시켜 주어야 한다는 점을 지적하였다. 지방세무직 공무원의 자질향상과 사기제고는 건전한 지방자치발전을 위해서 필수적인 요소이다. 따라서 지방세무직 공무원에 대한 인사체계 개

선은 지방세무직 공무원의 자질향상과 사기제고를 위해서도 보다 적극적인 자세를 가지고 추진해 나가야 할 것이다.

<참고문헌>

김복규, (1998), 지방공무원의 효율적 관리방안, 「한국행정연구」, 7(1): 89-107.
 김재영·변애경, (1999), 지방세무직 공무원의 직무환경과 직업의식: 인천광역시 일반직-세무직 공무원 비교, 「한국행정학보」, 33(2): 163-181.
 김판석·권경득, 지방자치단체의 인사제도 개혁, 「한국행정학보」, 33(1): 99-118.
 박영모, (2003), 「지방세정의 현황과 발전과제」, 서울: 한국지방행정연구원.
 박진수, (2002), 지방세무직 공무원 사기양양 방안에 관한 연구, 「월간 자치발전」, 8(2): 88-95.

