

IDI연구보고서 2005-13

인천시 계약직공무원 운용실태와 개선방안

이 용 식



연구책임

• 이용식 / 도시경영연구실 선임연구위원

서 문

행정에 대한 수요는 점차 전문화·세분화되어가고 있습니다. 또 도시가 부여 받은 지정학적·행정적 역할에 따라 그 수요도 더욱 다양해지고 있습니다. 이러한 사실은 이제 행정이 전통적으로 수행하던 방식을 가지고서는 그 현실적 요구에 충분히 부응하지 못한다는 것을 의미하는 것입니다.

인천은 우리나라 대도시 가운데에서도 가장 역동적인 변화를 보이고 있는 지역으로 분류됩니다. 내외 변화에 따라 도시의 역할과 위상이 크게 달라지고 있고, 이에 부응하기 위한 대규모 개발프로젝트들이 추진되고 있습니다.

사람들의 의식이나 행태의 변화도 심한 지역이라 할 수 있습니다. 항구도시로서 수도권 중심 항의 역할을 해왔으므로, 전통적으로 사람들과 물건의 들락거림이 격심한 지역이었습니다. 자연 내외의 구분이 흐릿할 수밖에 없어서 도시가 비교적 개방적인 성향을 가지게 되었습니다.

이러한 움직임과 사람들의 사고와 행태의 변화, 그리고 이 지역을 중심으로 한 물건의 흐름은 이제 이 도시가 새로운 역할을 요구받고 있다는 것과 통합니다. 그리고 이는 결국 공공부문의 새로운 기능과 더욱 더 높은 생산성을 요구하고 있는 것입니다. 계약직 공무원제의 등장과 활용은 바로 이러한 배경 아래 추진된 것입니다. 현재의 행정시스템과 조직관행, 공무원들의 사고와 행태로는 변화하는 행정수요에 적극 대응할 수 없다는 판단에 따른 것입니다.

인천은 현재 경제자유구역청을 중심으로 계약직공무원제도가 적극적으로 도입되고 있습니다. 전문성을 요구하는 분야의 공공서비스에 대해서는 개방직과 계약직을 활용, 질적인 서비스를 제공해야 할 필요성이 커지고 있는 것입니다. 모쪼록 이 보고서가 지방행정의 생산성을 높이고, 인천의 공공부문에 새로운 변화와 활력을 넣을 수 있는 계기가 되었으면 하는 바람입니다.

2005. 7.

인천발전연구원장

김창성

목 차

1장 연구 배경 및 방법	3
제1절 연구배경	3
제2절 연구방법	5
제2장 인천시 계약직공무원의 운용실태와 문제점	9
제1절 계약직공무원제도의 도입과 운용	9
1. 출현 배경과 논거	9
2. 개념과 유형	11
3. 운영 실태와 현황	14
1) 계약직공무원의 직급	14
2) 계약직공무원의 보수	14
3) 인천시 운영 현황	15
제2절 계약직공무원의 한계와 문제점	18
1. 계약직공무원의 제도적·관행적 限界	18
1) 일반적 한계	18
2) ‘인천’ 계약직의 근원적 한계	21
2. 難點과 문제점	24
1) 전문성 확보의 어려움	25
2) 분야별 문제점	26
제3장 인천시 계약직공무원제 활성화 방안	39
제1절 운용방식의 개선	41
1. 채용제도 개선	41

2. 탄력적 운용과 적극적 인센티브	44
3. 평가 개선	46
4. 연봉제의 정착	51
5. 기타 상호이해의 증진 등	52
제2절 조직문화의 혁신	54
1. 업무분위기 및 조직문화의 개선	55
2. 상관의 사고와 행태의 변화	57
3. 모티브·인센티브의 적극적 개발 및 활용	58
4. 행정프로세스 개선	58
5. 행정의 계획성 확보	60
6. 창의적 학습조직화	61
제3절 전문성 강화	62
1. 개방형 공직구조 구축	63
2. 공무원의 전문성 강화를 위한 제도 도입 및 활용	67
1) 전문직위선정 및 전문관제	67
2) 전문분야별 보직관리제	70
3) 전문보직경로제	72
제4절 관리체계 개선	74
제4장 요약 및 정책적 함의	83
참고자료	86

표 목 차

<표2-1> 공무원의 종류	12
<표2-2> 인천의 개방형 및 계약직 현황	15
<표2-3> 각국 계약직 제도 분석	16
<표2-4> 계약직공무원 채용공고문 사례	27
<표2-5> 계약직공무원 보수규정	31
<표3-1> 개방형·폐쇄형 공직구조의 단순비교	63
<표3-2> 개방형제 도입의 논란	64
<표3-3> 논리의 변화 모색	65
<표3-4> 책임운영기관 현황	76
<표3-5> 책임운영기관과 타기관의 비교	78

제1장 연구 배경 및 방법

제1절 연구배경

공무원의 전문성 부족과 이로 인한 행정의 생산성 저하 문제는 그 동안 여러 차원에서 시급히 개선해야 할 과제로 제기되어 왔다. 우리가 선진사회로 나아가기 위해서는 공공부문의 효율적 운용과 경쟁력이 중요하다고 보고 있기 때문이다. 이와 함께 이를 극복할 수 있는 방안들도 여러 차원과 수준에서 제시되어 왔다. 폐쇄적 임용 방식의 개선과 개방적 행정 운용 등이 적극적으로 제안되었고, 개방형 직위제의 확대 적용, 전문직위선정 및 전문관제, 전문분야별 보직관리제, 그리고 전문보직경로제 등이 논의되었다.

그러나 전체적으로 보면, 이러한 제도 개선 방안들이 행정 현장에 올바르게 적용되고 있지 못하다고 할 수 있다. 그 원인은 여러 곳에서 찾을 수 있겠지만, 수십 년간 공고하게 구축된 행정 관행과 문화, 그리고 이로 인한 경직적 운용방식을 쉽게 바꿀 수 없다는 데 개선의 한계가 있다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 이러한 한계를 넘어서서 행정의 생산성을 확보할 수 있는 방안을 찾기 위해서는 여러 차원에서 종합적인 접근이 요구된다고 할 수 있고, 동시에 개별 행정이 처한 현실과 환경을 적극 고려한 가운데 나름의 효과적인 수단을 찾는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

인천은 특히 공무원의 전문성과 행정의 생산성이 크게 요구되고 있는 지역이라 할 수 있다. 도시가 위치하고 있는 지정학적 여건이 이 지역의 위상과 비중을 높게 하면서, 국제도시로서의 역할을 요구하고 있고, 경제자유구역청의 설치에서 보이는 바와 같이 새롭게 행정이 전문성을 갖고 대응하지 않으면 안되는 분야가 늘고 있기 때문이다. 도시가 계속 성장하고 있고, 동시에 새로운 역할을 부여받으면서 행정이 보다 효율적으로 이에 대응해야 하는 과제를 떠안고 있는 것이다.

이러한 여건과 상황을 반영, 현재 인천시는 공무원들의 전문성을 향상시키고 이를 바탕으로 행정의 효율적 수행을 도모하기 위한 여러 가지 방안을 강구하고 있는 모습이다. 그 가운데 하나가 바로 개방직을 적극 활용하고, 계약직공무원을 대폭 충원하려는 것이다.

경제자유구역청의 개청 및 주요 사업부서에서의 전문가 영입 등에 의해 현재 인천시의 계약직공무원이 크게 늘어난 상황이고 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것이다. 따라서 인천시는 이들이 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 제도적 장치의 정비와 조직 여건 개선 등에 노력을 기울여야 할 것이다.

그런데 현재 인천시는 계약직공무원의 증가 및 이들로 인한 조직분위기의 변화, 행정문화의 개선, 제도적 장치의 변화 등에 효과적으로 대응하고 있지 못한 실정이라 할 수 있다. 전문성을 가진 계약직공무원들이 늘어가고 있지만, 이들이 자신의 전문성을 제대로 발휘하지 못하고 중도하차하는 경우가 적잖게 발생하고 있고, 일반 행정직과의 조화로운 공존도 쉽게 이루어지고 있지 못한 느낌이다. 충원과정에서의 문제점과 계약조건의 한계 등이 크게 작용한 결과이긴 하지만, 행정의 입장에서는 계약직공무원들의 전문성에 대해서도 당초의 기대에 부응하고 있지 못하다는 의견을 내놓고 있기도 하다.

이 연구는 이러한 문제의식과 현실 판단 아래 계약직공무원들이 충분히 자신의 능력을 발휘해서 행정의 생산성을 높일 수 있는 데 크게 기여할 수 있는 여러 방안을 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 우선 현재 인천시의 계약직공무원 제도가 가지고 있는 한계와 문제점을 검토하고, 부정적 측면의 여러 현실을 구체적으로 드러내 보고자 한다.

그리고 이를 바탕으로 현실적 개선 방안을 분야별로 제안해보고자 한다. 여기에는 인천시 계약직공무원의 단기적 운용 개선, 인천시 계약직공무원의 중장기 제도 개선, 계약직공무원의 역량 발휘를 위한 조직문화 개선 등이 포함될 것이다.

그런데 계약직공무원제도 및 현실행정에의 적용 등에서 드러나고 있는 문제점과 그에 대한 대안의 모색은 주로 인천경제자유구역청을 그 구체적 대상으로 하였다.

이는 여기에 계약직 공무원들이 비교적 규모 있게 채용되어 있고, 이들이 추진하고 있는 과업과 업무가 계약직공무원제의 본래 취지에 가장 부합하고 있다고 판단했기 때문이다. 인천경제자유구역청에는 현재 계약직공무원제가 안고 있는 한계와 문제점이 비교적 극명하게 드러나 있고, 따라서 이를 통한 해결방안의 모색이 '문제제기와 대안의 탐색'에 현실적·구체적인 시사점을 준다고 볼 수 있는 것이다.

제2절 연구방법

이 연구과제의 연구방법으로는 문헌연구를 기본으로 하고, 개별·집단 면접과 연구회 또는 토론회를 개최해서 문제의식을 가다듬고 연구결과의 실용성과 실천성을 확보하는 방식을 취하도록 한다. 즉, 관련 자료 조사 및 연구를 통해 일반적인 문제 및 대안을 검토하고, 관련 공무원의 면접을 통해 구체적인 실태 및 문제점을 도출한다.

아울러 관련 전문가 중심의 연구회 또는 토론회 개최를 통해 구체적·실질적 대안을 제시하는데 주력하도록 한다. 특히 마련된 개선 방안을 두고 계약직공무원 및 관련부서 행정직공무원들과의 토론회를 개최해서, 방안의 구체성과 적실성을 확보하는 데 노력을 기울이도록 한다.

제2장 인천시 계약직공무원의 운용실태와 문제점

제1절 계약직공무원제도의 도입과 운용

1. 출현 배경과 논거

인재를 발굴·육성하고 교육·훈련과 경험을 통해 경쟁력을 확보하는 것은 공공과 민간 모두에 매우 중요한 과제이다. 그간 행정은 여러 제도적·운영적 개선을 통해 공공부문의 경쟁력을 강화하는 데 노력해 왔다. 공무원 모집제도의 다원화, 계약직 공무원제도의 확대, 고급공무원단의 형성, 그리고 보수체계의 개선 등이 바로 이에 해당하는 것이라 할 수 있다. 이 과정에서 공직임용의 전문성과 개방성은 인력체제 개편의 중요한 판단기준으로 대두되었으며, 이에 따라 공공부문에서도 전문성을 갖춘 비정규직 계약직제도가 도입되기에 이르렀다.

우리나라의 경우, 폐쇄형 임용제도 하에서도 외부 인사에 대한 충원의 기회는 비록 제한적이었지만 개방형¹⁾ 임용의 한 방법으로 비경력직인 별정직과 전문직을 두고 있었다. 그러나 별정직의 경우에는 정책 관련 비중이 낮은 업무에 주로 임용되고 있어서 공직의 활성화나 민의에 대한 대응성 제고와 같은 효과를 기대하기 힘든 상황이다.

전문직의 경우에 있어서도 채용 규모면에서 미미하였고 특히 진정한 전문인이 채용되는 경우가 드물어 새로운 지식이나 기술의 유입을 기대하기 어려운 실정이었다. 또한 폐쇄형 임용제도와 맞물린 기존의 정년보장제도는 공무원 신분에 대한 위기의식 없이 최소한의 직무 수행으로도 신분을 유지해 나갈 수 있었기 때문에

1) 개방임용제도중 4급 이상을 개방형, 5급 이하를 계약직으로 분류하나 본 논문의 계약직의 의미는 편의상 인천광역시채용한 개방형 공무원도 포함하는 개념으로 본다.

무사안일과 적당주의를 만년시킴으로써 인적 자원 관리의 비효율성을 초래하였다.

그리하여 폐쇄형 임용제도의 문제점을 해결하기 위한 방안으로 개방형 임용제도(계약직 포함)가 도입되었으며 그 장점은 다음과 같다. ; ① 공직사회의 관료주의화를 방지할 수 있다. ② 조직내외의 광범위한 인재들을 대상으로 가장 적합한 인재들을 충원하기가 용이하다. ③ 외부로부터 일정비율을 채용함으로써 기존 조직에 새로운 정보와 지식 및 가치관을 유입하여 새로운 조직 문화를 형성시킬 수 있다. ④ 대상 직위에 따라 가장 적합한 인재를 활용할 수 있으므로 교육훈련 등 인력개발에 소요되는 시간과 비용이 절감된다. ⑤ 민간과의 선의의 경쟁을 통하여 공무원의 업무 처리 능력의 제고와 자기 개발을 촉진시킬 수 있으며, 특히 민간 부문과의 상호 인적교류를 촉진시켜 행정 서비스의 질적 개선과 경쟁력을 제고시킬 수 있다.

우리나라에서 계약직공무원제도는 공직사회의 전문성을 제고하고 공직개방화에 따른 정부인적자원을 효율적으로 관리한다는 차원에서 1998년 도입되었다. 이는 그동안 일부 전문영역에서만 제한적으로 운영되던 전문직공무원제도를 확대하여 일반행정 전분야에서도 계약에 의한 임용이 가능하도록 제도적인 장치를 마련한 것이다.

이와 더불어 행정의 자율성과 효율성을 제고하기 위하여 책임운영기관제도와 개방형직위제도가 새로이 도입되었고, 행정서비스수요에 탄력적으로 대응하기 위하여 시간제공무원제도와 외국의 우수전문인력을 공직에 충원하기 위한 외국인공무원채용제도 등을 도입하는 등 계약직 공무원제도는 그 분야와 영역이 점차 확대되고 있는 실정이다.

이러한 인사관리는 과거에 비해 중요한 변화들을 초래하고 있다. 이러한 변화는 평가에 있어 결과와 책임의 강조, 탄력적 임용제도로 인한 공무원 신분보장의 변화, 인력활용에 있어 공공부문과 민간부문의 구분 완화 등이다. 즉 개혁의 목표인 생산성을 향상시키기 위해서는 전통적인 인사관리에서 벗어나 정부내외를 막론하고 가장 능력 있고 적절한 인력을 활용할 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 전통적인 임용절차에서 벗어나 적재적소에 인력을 자유롭게 배치할 수 있는 탄력적 임용제도가 필요한 것이다. 이는 임용의 자유로움뿐만 아니라 퇴직이나 해임의

자유로움도 동반하기 때문에 공무원의 신분은 과거와 같이 엄격히 보장되지 않는다는 의미이다. 행정기능의 효율성과 효과성은 어느 한 부분도 소홀히 할 수 없는 현실이기 때문에 인력관리에 대한 발상의 전환을 필요로 하고 있는 것이다. 특히 공직임용의 전문성과 개방성은 인력체제개편의 중요한 판단기준으로 대두되었으며, 이러한 배경에서 공공부문에서도 전문성을 갖춘 비정규직 계약직제도가 도입되기에 이르게 된 것이다.

2. 개념과 유형

계약직 공무원제도는 개방임용의 일부로 이해할 수 있는데, 개방임용이라 함은 외부에 문호를 개방하여 민간부문 또는 다른 공공부문에서 인력을 많이 유입할 수 있는 시스템을 말한다고 볼 수 있다. 이때 외부 개방 대상은 주로 전문성이 요구되는 분야로 볼 수 있는데, 일정한 임용자격요건을 구비한 전문가를 대상으로 공개적 심사를 거쳐 임용하는 제도라 할 수 있다.

이러한 차원에서 계약직 공무원제도는 공무원으로 한번 임용되면 그 신분이 보장되고 정년까지 특별한 사유가 없는 한 계속 근무하는 것이 아니라 정해진 기간에 한하여 계약에 의하여 공무원 신분을 유지하게 하는 제도로서 계약조건으로 성과목표와 성과급 등에 대한 것이 포함되어 있으며 그 성과에 책임을 지는 제도라고 정의할 수 있다. 즉 계약직 공무원제도는 일반적인 방법으로는 채용이 곤란하여 전문지식이 특별히 요구되는 분야의 전문가를 국가가 계약(사업수행에 필요한 기간, 보수 등)에 의해 채용하여 당해 사업을 효율적으로 수행하기 위한 제도라 할 수 있다. 따라서 계약직 공무원이라 함은 국가와 채용계약에 의하여 일정기간 전문지식이 요구되는 업무에 종사하는 공무원을 지칭한다. 우리나라의 경우 계약직 공무원은 공직분류상 특수경력직 공무원에 속하며 일반계약직 공무원과 전문계약직 공무원으로 구분하고 있다.

<표 2-1> 공무원의 종류

구분	정의
경력직 공무원	일반직 공무원 기술·연구 또는 행정 일반에 대한 업무를 담당하며 직군·직렬별로 분류되는 공무원 / 예시) 행정·공안·기술·연구·지도직 공무원
	특정직 공무원 법관·검사·외무공무원·경찰·소방·교육공무원·군인·군무원·안전기획부 직원 등 특수분야의 업무를 담당하는 공무원
	기능직 공무원 현업관서 등에서 기능적 업무를 담당하는 공무원 / 예시) 사무원·교환원·방호원·위생원·체신 및 철도현업관서 직원 등
특수 경력직 공무원	정무직 공무원 권한과 책임의 정도가 높고 고도의 정치적·정책적 업무를 담당하는 공무원 / 예시) 국회의원·국무총리·장·차관·감사원장 등
	별정직 공무원 특정업무를 담당하기 위하여 일반직과 다른 방법으로 인하여 임용된 공무원 / 예시) 비서관·비서·비상계획업무담당관·노동위원회 상임위원 등
	계약직 공무원 국가와 채용계약에 의하여 일정기간 전문지식이 요구되는 업무에 종사하는 공무원 / 예시) 문화재 발굴·보존·헬기조종·우표 디자인 등
	고용직 공무원 단순노무에 종사하는 공무원 / 예시) 사환

계약직 공무원에 관한 규정은 초기에 계약직원규정에서 전문직원규정으로 바뀌고, 다시 전문공무원규정으로 변화되었다가, 1998년 계약직 공무원규정으로 개정되어 현재에 이르고 있다. 특히 일반계약직 공무원에 있어서는 개방형 직위에 계약직으로 채용된 경우 및 책임운영기관의 장으로 채용된 경우도 포함이 된다.

여기서 개방형직위제란 정부개혁의 일환으로 공직사회의 전문성을 제고하고 경쟁력을 강화하기 위하여 도입된 제도로 1999년 5월 국가공무원법과 정부조직법 개정으로 그 근거를 마련하게 되었다. 특히 개방형직위제도는 공직사회의 경쟁력을 제고하기 위하여 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위에 공개경쟁을 거쳐 직무수행요건을 갖춘 자 중 최적격자를 임용하는 제도이다. 이는 기존의 임용방식과는 달리 특정 직위에 결원이 생길 경우 내부승진이나 전보를 통해 공직내부의 공무원만을 해당 직위에 충원하는 것이 아니라 공직 내외를 불문한 공개모집과 공개경쟁시험을 통해 해당직위에 가장 적합한 인물을 충원하는 것을 의미한다. 또한 개인의 능력, 자격, 학력 등을 기준으로 계급

과 직위를 부여하는 지금까지의 계급제 중심의 공직인사제도와는 달리 직위에 대한 직무수행요건을 정하고 직무수행요건에 적합한 자를 선발하여 직위를 부여하는 직무중심의 직위분류제적 성격을 지닌 제도이다.

○ 계약직공무원의 구분

구분	유형
일반계약직 공무원	<ul style="list-style-type: none"> • 국가공무원법 제28조의4의 규정에 의한 개방형직위에 채용되는 계약직공무원 • 책임운영기관의설치·운영에관한법률 제7조제1항의 규정에 의한 책임운영기관장의 직위에 채용되는 계약직공무원 • 책임운영기관의설치·운영에관한법률 제17조의 규정에 의해 직제상 경력직공무원 또는 별정직공무원의 정원을 대체하여 채용되는 계약직공무원 • 각 기관의 직제에 규정된 바에 따라 경력직공무원 또는 별정직공무원의 정원을 대체하여 채용되는 계약직공무원
전문계약직 공무원	<ul style="list-style-type: none"> • 특수분야에 대한 전문적 지식이나 기술 등이 요구되는 직위의 업무를 수행하기 위하여 채용되는 계약직공무원
시간제계약직 공무원	<ul style="list-style-type: none"> • 시간제일반계약직공무원 : 일반계약직공무원을 시간제로 채용하는 경우 • 시간제전문계약직공무원 : 전문계약직공무원을 시간제로 채용하는 경우

자료 : 계약직공무원 업무처리지침(행정자치부 예규 제95호, 2002. 7. 16.)

계약직 공무원은 계약직공무원 규정에 의해 크게 일반계약직 공무원과 전문계약직 공무원으로 구분하고 있다. 일반계약직 공무원은 직제 등 법령에 의해 규정된 경력직 또는 별정직 공무원의 정원을 대체하여 채용되는 계약직과 책임운영기관의장 및 개방형 직위에 채용되는 계약직 공무원을 의미한다. 그리고 채용되는 상당계급에 따라 1호에서 10호로 연봉이 구분된다. 전문계약직 공무원은 일반 계약직 공무원외에 계약직 공무원으로써 그 등급은 가급에서 마급으로 구분되며 상근하는가에 따라 전임전문 계약직과 비전임전문 계약직으로 나눌 수 있다.

일반계약직공무원은 직제 등 법령에 규정된 경력직 또는 별정직 공무원의 정원에 해당하는 직위와 책임운영기관의설치·운영에관한법률 제7조제1항의 규정에 의한 책임운영기관장의 직위에 채용되는 계약직공무원을 말하며, 전문계약직공무원은 특수분야에 대한 전문적 지식이나 기술 등이 요구되는 직위의 업무를 수행하기 위

하여 채용되는 계약직공무원을 말한다.

시간제계약직공무원은 법 제26조의2의 규정에 의하여 통상적인 근무시간보다 짧게 근무하는 공무원으로 채용되는 일반계약직공무원 또는 전문계약직공무원을 말하며, 일반계약직공무원을 시간제로 채용하는 시간제일반계약직공무원과 전문계약직공무원을 시간제로 채용하는 시간제전문계약직공무원으로 구분한다.

3. 운영 실태와 현황

1) 계약직공무원의 직급

계약직 공무원의 채용은 3년 이내의 계약 기간을 설정하여 계약서를 작성하고, 개방형 직위에 대하여는 중앙심사위원회에서 심사하고, 전문 계약직은 소속 장관이 행정자치부장관과 협의하여 전임과 비전임, 채용 자격에 따라 가, 나, 다, 라, 마 등 급으로 구분하여 계약서를 작성하여 채용한다.

계약직 공무원은 '가'급으로 갈수록 높은 봉급과 직급을 받으며, '마'급은 '가'에서 '라'급의 자격 및 경력 요건에 포함 할 수 없는 사람들에 대하여 적용하도록 되어 있으며 계약직 공무원의 대상은 민간 전문가들이다.

2) 계약직공무원의 보수

일반 계약직공무원으로 신규 채용되는 계약직 공무원의 연봉액은 공무원 보수규정상 계약직 공무원의 연봉 한계액 범위내에서 신규 채용된 자의 해당 경력직에 임용될 경우에 받게 되는 봉급, 기말수당, 정근수당, 장기근속수당, 관리업무수당, 중앙인사위원회에서 정하는 급여를 합산한 금액의 130퍼센트 이내에서 소속장관이 책정하되, 인력 확보에 지장이 없는 경우 등 필요한 때에는 연봉 한계액의 하한액

이하의 금액으로도 책정할 수 있다.

다만, 책정한 연봉액으로는 우수 전문 인력의 확보가 곤란한 경우 등 특히 필요한 때에는 중앙인사위원회와 협의하여 연봉을 달리 정할 수 있다. 만약 130%를 초과한 연봉을 지급하기 위하여 중앙인사위원회와 협의코자 하는 경우 각 부처 협의안은 행정자치부에서 접수하여 채용 협의 사항과 일괄하여 처리하게 된다.

전문계약직공무원으로 최초 채용되는 '가'급 내지 '라'급 계약직공무원의 연봉액은 공무원 보수규정상 계약직 공무원의 연봉 한계액의 각 채용 구분별 하한액으로 함을 원칙으로 하되, 성과 계획의 우수성 및 특별한 자격과 능력 등의 사유로 하한액을 초과한 연봉액으로 채용하고자 할 경우에는 그 필요성과 이를 증빙할 자료를 제출, 행정자치부 장관과 협의하여 연봉을 달리 정할 수 있다. 따라서 계약직 공무원의 '가'급의 경우에는 봉급의 한계액이 사실상 제한되어 있지 않기 때문에 일반직 등 다른 공무원에 비하여 높은 보수를 줄 수 있어 공무원 보수로 채용되기 어려운 전문 분야의 인력을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

3) 인천시 운영 현황

중앙 및 지방의 행정 수요가 커지고 그 분야가 다양해지면서 외부 전문가의 참여를 통한 행정 효율성의 확보가 시급한 과제로 떠오르고 있다. 인천은 특히 경제자유구역청 설립 등 개발사업 중심의 행정 영역이 넓어지면서 이를 효과적으로 추진하기 위한 행정 전문성에 대한 요구가 커졌고, 그에 따라 개방형 및 계약직의 확대가 두드러지고 있는 추세이다.

<표2-2> 인천의 개방형 및 계약직 현황

구분	합계	개 방 형				계 약 직					
		소계	1호	3호	4호	소계	가급	나급	다급	라급	마급
정원	95	6	1	1	4	89	17	30	27	12	3
현원	60	6	1	1	4	54	9	12	18	8	7

이와 관련해서 외국의 운영 사례를 보면 다음과 같다.

<표 2-3> 각국 계약직 제도 분석

항 목	국가			
	미국	영국	일본	프랑스
인사행정 기관	OPM/실적보호위원회/연방노사관계위원회	OPS(공공서비스실)/재무부	인사원/총리부	비독립형 단독부처형
공직분류 체계	직위분류체계	계급제+직위분류제	계급제+직위분류제	전형적인 계급제
관계법규 및 규율	United States Code/ Code of Federal Regulation/ Code of Federal rules	국가추밀원령/Civil service Management Code	任期待研究員法/官民人事交流法/任期待職員法	국가공무원법/국가의 계약직 공무원에 관한령
계약직 공무원 유형	Temporary, Term(GS 5등급 이하)/SES	Fixed-term/Secondment/SCS	임기부공무원	카테고리A중 필요한 경우/해당직무의 공무원단 미존재/대학교원 등
채용 및 임용	공개채용/비공개채용	비공개채(비경쟁채용)	비경쟁채용	채용형태에 제약 없음
승진체계	승진이 가능	승진에 대한 권한은 부서장, 예외적으로 평가가 우수할 경우 승진이 가능함	임기부직원법에 따라 승급이 가능	직급승진은 불허
보수체계	일반 공무원 보수체계에 근거 고위공무원단의 경우는 고위공무원단보수표에 근거	공무원 보수는 각 부처장관 및 책임운영 기관장이 결정함. 고위 공무원단의 경우는 고위 공무원 관리조항으로 별도 운영	임기부 공무원 보수체계에 준함	계약서에 명시되나 대부분의 경우 동일한 자격을 지니고 유사한 업무를 수행하는 경력직 공무원에 준해 결정됨
성과관리	일반공무원에 준함	1년단위의 성과평가. 성과에 따라 연봉이 결정됨	성과평가에 따라 호봉이 결정	특별한 규정이 없음
계약기간	1-4년	1-5년	최대 5년이며 5년	유형에 따라 다양함
계약기간의 연장	연장신청이 가능	최대 5년이지만 예외적으로 연장이 가능함	5년 미만 계약할 경우 5년 이상 연장가능함	일시적, 계절적, 대학교원을 제외하고는 무제한 연장이 가능
경력직 전환	불가능	예외적으로 계약 당시 성과조건을 달성할 경우 허용함	불가능	2년 이상 경력을 가진 계약직 공무원은 정규직 임용자격이 주어짐

자료 : 한국정책학회(2002), p.87.

한편 계약직공무원의 현재의 제도 및 운용에 대한 생각을 보면 공직에 대해 비교적 긍정적으로 평가하고 있으면서, 일부의 제도에 대해 불만 또는 불안감을 가지고 있음을 알 수 있다(한국정책학회, 2002)²⁾.

○ 공직에 대한 가치관

면담자 대부분은 경제적 처우문제에 대해 민간부문과 비교해 볼 때 상대적으로 불리하다는 측면을 알고 있는 상황에서 공직에 대한 보람, 사회적 인식, 안정성 등을 위해 공직에 지원한다고 응답하였다. 특히 계약직 공무원은(전문계약직)은 특정 업무에 전문성을 지니고 있기 때문에 그 분야에 대한 보람과 긍지는 강한 편이나 안정성 및 사회적 인식은 그렇지 못한 게 현실이라고 인식하고 있었다. 예전 직장과의 차이점(만약 사기업체에 근무하셨다면 현재 공직 생활과의 차이점)에 대해 공직생활을 하면서 민간부문과의 큰 차이점은 공직환경이 형식적 틀에 집착하는 경향이 많다고 생각하고 있었다(형식주의),

자료 : 한국정책학회(2002), p.124. 요약정리

○ 공직생활에 있어 직무만족과 불만족 요인

- ① 대부분의 면담자들이 자신의 업무에 긍지와 보람을 느끼고 있는 있었다. 그러나 경력기간이 길어질수록 현실적 처우문제로 인해 업무에 대한 성취감이 상쇄되어 감을 느낀다고 대답하였다. 또한 책임은 많으나 권한은 거의 없어 직무동기 및 성취감도 떨어진다고 대답하였다.
- ② 직무 안정성 및 일관성에 대한 인식에 대해서는 제도의 취지상 매년 계약을 갱신하는 점에 신분에 대한 불안감을 느끼고 있다고 대답하였다. 특히 업무에 대한 일관성 및 지속성을 가로막는 요인으로 지원 행정부서 일반직 공무원들의 보직 순환이 이루어질 때 그들의 교체될 때마다 업무의 지속성 및 일관성에 장애요인으로 작용하고 있다고 대답하였다. 또한 특히 이러한 부분은 조직 내 인간관계 및 커뮤니케이션 장애요소로도 작용한다고 응답하였다.
- ③ 근무환경 및 조직 내 갈등(복지시설, 근무조건, 대인관계, 상하 간 상호신뢰 등)에 대한 생각은 자신들의 전문성을 확보하기 위해서는 지원부서와 원활한 상호교류가 있어야 하는데 이러한 점에서는 행정적 지원이 부진하다고 생각하고 있었다.
- ④ 보수에 대해 상당한 불만족을 제기하고 있었다. 그 이유는 계약체결과정에서 각 급수의 최저 연봉에 준해 계약하는 경우가 많고 재계약 과정에서도 공무원 보수의 자연증가분만 산정되는 연봉으로 계약되는 실정이기 때문에 동급 경력직 공무원과 비교할 경우에도 보수가 낮은 경우가 대부분이라고 대답하였다.
- ⑤ 계약직 공무원들은 승진 및 승급이란 개념이 존재하지 않기 때문에 보수의 인상은 직급의 상승으로 대신해야 함에도 불구하고 현실적으로 직급의 상승은 불가능하다. 이러한 문제는 재계약시 성과가 확실적으로 반영될 때 근무동기에 부정적으로 작용할 가능성이 존재한다고 인식하고 있었다.
- ⑥ 성과평가에 대한 인식에 대해 성과관리는 양적인 평가 위주로 이루어지며, 능력과 성과의 반영이 제대로 이루어지지 않고 있다고 지적하고 있다. 성과평가에 대한 기준 및 지표의 존재에 대해 대부분의 면접자들이 잘 알고 있지 못하고, 따라서 성과평가에 대한 인식은 객관적이고 형평성이 있다고 생각하지 않고 있었다. 특히 양적인 성과평가는 예술부문에 종사하는 전문계약직인 경우에는 불합리한 점이 있다고 강조하였다.

자료 : 한국정책학회(2002), pp.124-125. 요약정리

2) 한국정책학회가 연구과제를 수행하면서 관련 공무원들을 면담한 결과이다.

제2절 계약직공무원의 한계와 문제점

1. 계약직공무원의 제도적·관행적 限界

1) 일반적 한계

개방형(계약직 포함) 임용제도는 현 제도가 갖는 성격으로 인해 다음과 같은 일반적인 한계를 지니고 있다고 평가된다. ; ① 전문인력 충원시 정치적인 영향이나 업관계적인 고려가 작용할 수 있다. 즉, 많은 유자격자들 중에서 소수를 선발하는 과정에서 고시 등과 같은 객관적인 기준에 의존하는 현행 방식과 비교할 때, 능력이나 실적 이외의 요인들에 의해서 영향을 받을 가능성이 있다는 것이다. ② 개방형 직위에 임명된 외부 인사들이 조직에서 리더십을 제대로 발휘할 수 있겠느냐의 문제가 있다. 한국의 행정 조직은 기본적으로 직무가 아니라 사람을 중심으로 작동하기 때문에 직업 공무원이 차지하던 직위에 외부 전문가가 기용될 경우, 이들이 하급자들을 통솔하기는 쉽지 않을 우려가 있기 때문이다. ③ 직업 공무원을 근간으로 한 정부와 공무원간의 안정된 고용 관계가 흔들리고, 승진 제한에 따른 하급직 공무원들의 무력감과 사기 저하를 초래할 수 있다. ④ 개별적인 능력과 실적에 따른 평가와 보상을 중심으로 하는 개방형 임용 제도가 집단적 동질감과 엄격한 위계질서 및 선임 순위를 중시하는 우리나라의 행정문화와 조직풍토에서 실효를 거둘 수 있을 것인지에 대해서는 아직 의문이 많다. ⑤ 고위직 또는 핵심 직위의 빈번한 이동, 즉 순환 보직은 오히려 조직의 전문성을 상실하고 조직에 대한 충성심을 저하시킬 수 있다는 점이 우려되고 있다.

한편, 계약직 공무원제도 도입의 필요성과 관련하여 공직사회의 주도권 및 직업 공무원제의 폐단, 그리고 공직의 개방화의 관점에서 다음과 같은 한계와 문제점을 제기하기도 한다(서원석, 2002).

첫째, 개방화의 논리를 펼 때 주의해야 될 사항으로서 개방화가 될 경우 직업공무원제의 전통 및 신분보장이 없어지며 민간전문가들의 공직사회 주도권을 행사하게 되는 것이 아닌가하는 문제를 제기할 수 있다. 그러나 실제 개방형 직위 및 계약제 제도를 보편적으로 운영하는 미국의 경우에 있어서도 공직의 대부분이 민간으로 임명되거나 직업공무원제의 전통이 사라지는 것은 아니다. 미국의 경우에 있어서도 공직자의 대부분이 직업공무원으로써 봉사하는 공무원이며 신분보장도 인정받고 있다. 또한 정부 내에서도 민간부문 못지 않은 전문성을 갖춘 인력이 상당하고 이들은 공직에서의 경험을 통해 민간으로 배출되기도 한다. 이러한 사실은 계약제의 확대 등을 통한 임용을 개방화를 확대하여도 직업공무원제의 전통은 유지될 수 있고, 공무원의 신분보장이 없어지는 것은 아니라는 점을 시사한다. 계약을 통한 전문가가 임용되는 경우는 공직사회를 효율적으로 작동시키는 수단적 의미로서 존재하기 때문에 직업공무원제와 계약임용 등의 개방형 임용은 효율적인 체제를 유지해나갈 수 있도록 조화가 가능한 것이다.

둘째, 폐쇄적인 계급제에 기반을 두고 일부 직위에 한하여 민간 전문가를 채용하는 제한적인 개방제도로 직업공무원제의 폐단을 시정할 수 있는가의 문제다. 개방임용에 있어 현재 우리 나라에서 행하는 개방형 직위제와 관련된 사항일 수 있으나 계약 임용과도 상당한 관련이 있다. 즉 제한적 직위에서의 개방임용 및 계약 임용은 폐쇄적인 임용제의 단점을 제거하여 전체 공무원들에게 경쟁심을 자극하는 효과를 거두지는 미지수이다. 그 이유는 특별채용과 계약직의 비중이 극히 적기 때문에 대부분의 경력직 공무원들은 이러한 제한적인 계약임용의 영향을 전혀 받지 못할 가능성이 많고 현재의 폐쇄적 임용체제의 기본 틀 속에 안주할 가능성이 많기 때문이다. 우리 나라의 경우도 특별채용과 계약직 공무원을 통하여 일부 직위에 대한 개방임용을 인정해 왔지만 실질적으로 그 제도가 전체 직업공무원의 행태에 영향을 미치지 못하였다. 이러한 측면에서 전체 직업공무원제도의 폐단을 시정하기 위해서는 계약임용을 통한 개방형 임용을 대폭 확대할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 전체 직업공무원 사회에 영향을 미치기 위해서는 어떻게 공직을 개방하여야 할 것인가의 문제이다. 일정직위만을 개방직위로 한정하여 제한적으로 운영하는 방법은 전체 공직사회에 영향을 미치기 어렵다. 해당되는 개방직위 외에는 직업공

무원들의 기득권이 여전히 유지될 것이기 때문이다. 따라서 공직사회 전반에 직위 분류제적 요소를 도입하여 개방화를 추진하는 것이 필요하다. 그 중간단계로서 개방직위의 일정비율을 정하고, 이 비율을 점점 높여 가는 것은 추진과정상의 좋은 방법이 될 수 있다.

장기적으로 계약직 공무원의 역할이 강화되고 변화되기 위해서는 직위분류제가 공무원의 전체 직위에 확대될 때 가능할 것이다. 즉 경력직이 경쟁에 의해 임명되는 개방형의 성격을 띠 때 공직내외를 불문하고 계약직 공무원의 역할이 강화될 것이다. 또한 계약직 공무원이 적절한 성과기준에 의해 성과평가가 되고 그 성과에 의해 계약이 이루어질 경우 계약직 공무원제도가 공직사회에 뿌리내릴 수 있을 것이다.

○ 계약직공무원제도의 한계

<p>관련 규정 및 공직 분류체계의 미비</p>	<p>계약직공무원관리규정은 예전의 전문직 공무원 규정을 일부만 수정한 것이기 때문에, 이 계약직 공무원 규정만으로는 포괄적으로 계약직 공무원제도를 운영하는 규정으로 활용되기에는 일정한 한계를 가지고 있다. 또한 기존의 공직 분류를 보면, 명확한 기준에 따라 잘 정비되어 있지 않다.</p>
<p>개방직위의 계약직 여부</p>	<p>법령의 규정에 의하면 개방직이 반드시 계약직이어야 하는 것이 아니도록 규정되어 있다. 즉 정부조직법이나 국가공무원법, 공무원임용령 등 관련 법 취지에 따르면, 개방형직에 계약직과 다른 경력직이 동시에 임명 가능한 것으로 판단된다. 임용권자의 재량에 따라 계약직으로 할 지 일반직 또는 특정직으로 할지는 정할 수 있는 것이다. 즉 공무원이 개방직에 선정되면, 계약직으로서가 아니라 일반직 공무원의 신분을 가지고 근무할 수 있다는 것이다. 이 제도에 대하여는 찬반의 논의가 가능하다.</p>
<p>계약직의 성과급적 보수체계 미비</p>	<p>유능한 전문가를 유치하기 위해서는 능력과 실적에 적합한 보수가 주어질 수 있는 신축성이 필요하다. 계약직의 보수제도를 보면, 학력과 경력, 자격증 등을 근거로 한 자격기준에 의하여 구분된 보수수준을 제시하고 있는데, 실제의 개인능력과 자질을 반영하기 어려운 규정이며, 그 액수도 일반 경력직 공무원 수준에 맞추어져 있다.</p>

자료 : 한국정책학회(2002), pp.23-25. 요약정리.

2) '인천' 계약직의 근원적 한계

• 초기 준비 및 운용의 한계

처음 출발할 때부터 경제자유구역청 업무에 대한 과학적 판단과 예측을 결여했다는 한계가 있다. 업무 수요와 인력 배분에 대한 과학적 판단에 한계가 있었다는 것이다. 어느 분야에 사람이 더 많이 필요하고, 어느 분야는 이미 대강의 업무가 정리된 것이므로 그다지 전문적인 접근이나 인력이 필요치 않았는데, 출범당시 이를 제대로 이해할 수 없었던 것이다.

그러다보니, 부서 간 업무 비중이 균형이 맞지 않고, 업무의 경중에 대한 조직 차원의 대응도 어렵게 되었다. 또한 계약직 간에 업무의 하중에 차이가 많다. 일부 부서는 많은 일을 하면서 그 성과도 기대되지만, 현재 상태에선 별다른 과업이 없는 부서도 있다. 이런 부서와 인력은 당연히 성과를 거둘 일이 없다.

경제자유구역청에서 지금 하려는 일은 그간 많은 시행착오를 거친 것들이 대부분이다. 따라서 이러한 시행착오로부터 적극적으로 교훈을 얻으려는 자세가 선행되어야 했다. 송도 개발에 대한 수많은 프로젝트와 계획들, 투자유치를 위한 그간의 조직적·개인적 노력들이 왜 수포로 돌아갔는지. 단지 담당 공무원들의 전문성 결여에서 비롯된 것인가? 그게 아니라면? 따라서 우선 그간의 경험에 대한 분석과 반성을 통해 교훈을 얻고, 이를 바탕으로 새로운 방식을 도입하고자 하는 적극적인 자세가 필요했던 것이다. 왜 그동안 이런 시행착오를 되풀이 했던가? 제도인가? 공무원 개인인가? 리더십인가? 아니면 주변 여건 때문인가?

• 초기임용 및 대규모 충원에 따른 한계

계약직공무원의 초기 임용과정에서 근원적인 한계가 확인된다. 즉, 계약직 공무원들의 전문성에 대해 의문을 가질 때가 있는데, 이는 채용과정에 나타난 한계가 그 원인이라 할 수 있다. 우선, 충원과정에서 보다 성의 있고 책임 있게 계약직을 선정하지 못한 데 대한 문제점이 있다고 할 수 있다. 그러나 그렇다고 그 당시 다른 방식을 검토하기도 어려운 상황이었다는 데 한계가 있었던 것이다. 이번에 충원

하지 못하면 다시 오랜 시일이 소요될 수밖에 없었고, 다음 충원을 기약한다 해도 더 나은 사람을 뽑을 수 있을 것이란 확신이 서지 않았기 때문이다.

계약직공무원의 대거 충원에 따른 한계도 쉽게 확인된다. 초기에 대규모로 채용하다보니, 세세한 인력수요에 대한 정확한 평가가 어려웠고, 그러다보니 이미 큰 수요가 없는 분야까지도 한꺼번에 인력을 충원하는 사례가 발생했던 것이다. 그 결과 계약직공무원들이 자신의 성과를 높이기 위한 노력이 다른 사람들의 업무영역을 넘어서 추진되는 경우도 있었고, 이것이 계약직 간 갈등의 소지가 되기도 하는 것이다.

• 충분한 전문성 확보의 어려움

계약직공무원들의 전문성에 대한 문제제기는 현실적 조건에 대한 판단을 전제로 해야 한다. 우선 현재의 계약조건 및 근무환경으로는 그렇게 '능력 있는' 전문가를 확보하기가 어렵다는 것이다. 따라서 이는 임용과정에서의 조건과 대우 등을 종합적으로 판단해서 왜 전문성을 가진 공무원을 충원하지 못하고 있는지에 대해 해답을 제시해야 할 것이다.

행정은 기본적으로 제반 제도와 법령 및 규정, 규칙에 따라 수행해야 한다. 그런데 계약직공무원들은 이에 대한 이해가 깊지 못하고 민간부문에서의 경험이 오히려 장애가 되기도 하는 것이다. 그런데, 행정에 있어 이를 따라야 한다는 것은 당연하고, 그건 기본적으로 넘어서할 수 없는 경계이다. 계약직공무원들도 이를 이해하고 받아들여서, 행정을 공부하고 이해하려는 노력을 보여야 할텐데, 현실은 그렇지 못하다. 이러한 행정 조건 및 분위기는 계약직공무원들에게는 독특한 행정만의 문화로 받아들여져 수긍하고 적응하려는 자세를 갖추기 어렵게 하기도 한다.

따라서 계약직의 전문성을 제대로 발휘하게 하기 위해서는 행정논리와 전문가논리가 충돌하고 있는 행정현장에 대한 분석과 문제 제기가 있어야 한다. 도대체 계약직공무원들이 행정에 들어와서 자기 능력을 발휘할 수 없게 하는 요인은 무엇인가? 계약직공무원들이 제 능력을 발휘할 수 없게 하는 여러 환경적·문화적 요인들을 도출하고, 이러한 태생적 한계를 극복할 수 있는 방안들을 도출해야 할 것이다.

- 리더십의 중요성과 한계

계약직 공무원들이 자신의 전문성을 행정분야에서 자연스럽게 발휘케 하기 위해서는 상급자 또는 리더들의 사고와 행태가 중요한 변수가 될 수 있다. 기관을 새로 형성하는 단계이기 때문에 강한 리더십이 요구되는 것은 사실이지만, 너무 강제적인 인력관리나 분위기 조성이 자율적 조직문화의 정착에는 부정적 영향을 미칠 수도 있기 때문이다.

현재 계약직공무원들이 많이 포진하고 있는 인천경제자유구역청의 경우 이러한 문제들은 인천이 지방행정의 선두에서 먼저 경험하고 있는 것들이다. 다른 지역의 사례를 참조할 수도, 어디서 벤치마킹할 수도 없는 분야이어서 창조적인 접근이 필요한데, 그것이 어렵다. 어떻게 이를 해결해나가야 할지. 그렇기 때문에 행정분야에서만 통용되었던 리더십이 이처럼 새로운 분야에선 어떤 모습으로 발휘되어야 하는지에 대한 검토와 평가가 선행되어야 하는 것이다.

- 평가여건과 한계

개인별 엄정한 근무실적평가를 위해서는 처음 임용계약 때부터 개인별 평가에 대한 적극적 고려가 있어야 했으나 그렇지 못했다. 그래서 현행 계약서 내용을 가지고 그 성과에 대해 개인별 평가를 하기가 대단히 어려운 상황이다. 개인별 평가를 위해서는 동일 프로젝트나 동일 부서 내에서 참여자의 역할 및 업무를 분리해서 판단할 수 있어야 하나, 초기 업무계약 시에도 명확한 구획이 이루어지지 못했고 이후 업무 추진과정에서도 이를 엄격히 확정하는 것은 현실적으로 매우 어려운 작업이다. 컨벤션 사업 등 아직 구체화되지 않은 업무를 수행하는 분야에서의 개인별 성과에 대한 평가는 현실적으로 추상성과 모호성을 극복하기 어렵다. 따라서 이런 분야의 경우 객관적인 성과 평가는 사실상 어렵다는 한계를 가지고 된다.

개인별 활동은 ①'독자'적 능력과 역할만이 아니라, ②그 개인이 속한 '부서' 및 ③개인이 포함되어 수행하는 '사업'을 통해 이루어지는 것이므로, 개인별 평가도 부서평가 및 사업평가와 구분하기 어려운 상황이다. '부서'평가와 '사업'평가를 모두

포함해서 개인별 실적평가를 해야 할 것인가? 부서 및 사업 가운데 그 개인의 역할 및 영역을 엄정하게 구분해서 개인별 실적평가를 할 것인가? 그런데 이러한 두 방식 모두 현재 임용된 계약직 공무원에 적용하기엔 근본적인 한계가 있다는 것이 문제이다. 계약직 공무원이 수행하는 업무도 일반행정직처럼 계량화하기 힘든 분야가 엄연히 존재하고 있기 때문이다.

일반행정직과 구분하기 힘든 업무를 수행하는 경우, 그리고 아직 준비 단계로서 계량적인 사업성과를 기대할 수 없는 업무를 수행하는 경우 등이 있다. 또한 현재의 추상적 계약 내용을 가지고는 이에 대한 평가기준(계량화)을 만들 수 없는 경우 등이 있어서 과학적인 평가를 어렵게 하고 있는 상황이다. 계약직에 대한 임용조건 및 근무여건이 가진 근본적인 한계가 개인별 평가 및 성과에 따른 실질적 대응을 어렵게 하고 있다. 현재의 연봉수준과 계약기간은 해당 분야 전문가들에게 큰 誘因이 되고 있지 못하다. 전문 계약직 공무원들은 이질적 행정문화 및 행정관행, 관례 등이 업무의 효율적 추진에 더 큰 장애가 된다고 보고 있다. 또한 계약직에 대해 일반직보다 더욱 엄정한 기준을 적용해서 평가하는 근거가 취약하다.

2. 難點과 문제점

계약직공무원제도가 본래의 취지와는 달리 아직은 파행적으로 운영되고 있다는 비판을 받고 있다. 특히 계약직공무원들의 경우 승진에서 정규직 공무원들에 비하여 큰 불이익을 받고 있다는 인식이 지배적이기 때문에 당초 기대와는 달리 사기의 저하로 인한 업무능률의 저하 등 부정적 현상이 노출되고 있다. 그리고 계약직 공무원과 동일연령의 정규직 공무원들을 비교하여 불 때 보수 등 근무조건으로 인하여 고용불안 등이 초래되는 등 아직은 제도적인 보완이 요구되고 있다.

여기서는 인천경제자유구역청을 그 주된 대상으로 해서 계약직공무원의 부정적 현실과 문제점을 짚어보기로 한다. 인천경제자유구역청을 중심으로 하는 이유는 현재 대규모로 계약직공무원들이 채용되어 있고, 본래의 계약직공무원이 전문성을 바

탕으로 수행해야 할 과업이 확실하게 부각되어 있어서 이 제도와 현실적 운용이 내포하고 있는 문제점들을 구체적으로 살펴볼 수 있기 때문이다.

1) 전문성 확보의 어려움

현재 경제자유구역청은 경제자유구역 개발과 투자유치 업무의 특성을 반영하여, 프로젝트 매니저(PM)을 중심으로 탄력적인 팀 제를 운영코자 했으나 실제 적용되고 있지 못한 현실이다. 개방형 및 계약직을 통해 민간 전문가를 채용하고 이를 적극 활용코자 했으나 현실적으로 한계가 있다는 것이다. 투자유치 분야를 중심으로 민간 전문가를 채용했고, 성과 제고를 위해 투자유치 활동을 중심으로 능력 발휘 여건 조성차원에서 자율성 및 성과 보상시스템을 모색했으나 당초의 계획대로 되지 못하고 있는 것이다.

우선, 민간전문가 채용상의 문제가 노정되고 있다. 자격기준이 엄격하여 민간분야의 연봉등과 비교하여 근무여건이 좋은 점이 없어 적임자 응모에 제약이 따르고, 특히 투자유치분야는 유사 민간분야가 한정되어 있어서 그 결과 유능한 민간 전문가 채용의 한계가 노출되고 있는 것이다.

조직운영 상에서도 문제가 드러나고 있는데, 리더(국장)가 팀 제를 운영할 분위기가 미흡하고 운영의 묘도 부족해서, 실제로 팀 제 운영이 어려움에 처해 있다. 업무내용이 계약됨으로서 유관업무 협조에도 한계가 있고, 또한 투자유치 업무의 특성상 계약내용만의 업무만 수행하는 경향이 있기도 하다.

한편, 현재의 채용 제도 및 운영이 적합한 전문성을 확보하는 데 장애가 되고 있기도 하다. 자격기준 대부분의 직급에서 학위취득 후의 과도한 당해분야 경력을 자격기준으로 정하고 있어 현실적으로 자격요건을 갖춘 자가 응시하기 어려운 실정이고 학위취득 전 경력이 인정되지 않게 되어 있어 학위 취득 전 10년~20년 이상 당해분야에서 풍부한 실무경력을 갖추었다 하더라도 석사학위를 취득한 후 3년이 되지 않으면 다급에도 응시할 수 없는 실정인 것이다. 또한, 국가직의 경우와 달리 실무경험 보다는 학력위주의 자격요건으로 되어 있어 박사학위 취득자의 경우 실

무경험이 전혀 없더라도 가급 및 나급에 지원할 수 있어 당해 직무에 직접 활용할 수 없는 경우가 발생하고 있는 것이다.

○ 인천경제자유구역청의 문제점

<p>조직·운영 분야</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 당초계획보다 축소된 조직으로 출발해서 업무과다 • 탄력적인 인사운영의 어려움 • 인사에 있어서 불이익 가능성 상존 • 인센티브 결여 • 재원의 안정적 확보의 어려움 • 전산정보시스템의 미비
<p>사무·운영 분야</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 넓은 업무범위로 인해 본연의 역할을 하기 어려움 • 설립취지와 무관한 현장관리형 행정업무의 처리에 다수 인력 소요 • 전략조직이 아닌 일반공공서와 유사한 형태로 운영됨 • 중앙부처 등 유관조직과의 협조체계 미흡

자료 : 재정경제부(2004), pp.21-25. 요약정리.

2) 분야별 문제점

• 채용 분야 및 기준

일부 분야³⁾의 경우 경력자를 구하는 데는 별 어려움이 없었으며 실제 모집공고 시 제일 많이 응시한 분야여서 경쟁률도 상당히 높았다. 그러나 책임자를 구하는 것이 현실적으로 대단히 어려운 분야도 적지 않았다. 일부 과의 경우는 이 분야의 책임자를 찾는데 상당한 시간이 필요하였으며 1년 가까이 지났음에도 불구하고 모집정원을 다 채우지 못하는 상황이 되기도 했다. 또 실제 유경력자들이 지원을 했지만 근무조건(보수 등)등을 듣고서 임용을 포기한 사례도 있었다. 첨단 지식과 경험을 필요로 하는 분야에 있어서는 채용기준과 계약조건, 연봉 등이 현실과 괴리가 커서 책임자를 찾는 것이 매우 힘든 상황이기도 하다.

또 상당한 전문성을 요하는 분야임에도 불구하고 현실적·제도적 제약으로 인해

3) 시 본청 및 산하기관의 채용분야는 필요한 분야별로 수시로 모집하기 때문에 정확히 파악하기가 곤란함.

낮은 직급의 사람을 채용할 수밖에 없는 경우도 많아 업무의 효율성을 확보하는 것이 어려운 경우도 많다.

일반적이던 계약적이던 채용기준은 현실성이 있어야 할 것이다. 즉 채용조건 및 채용 후 이들에 대한 대우조건 등도 현실적이어야 하며 이렇게 함으로써 조직에 합당한 사람을 채용할 수 있게 될 것이며, 그래야만 채용 후에도 담당업무를 성실히 수행할 수 있는 바탕이 되어줄 것이다.

경제자유구역청의 사례를 기준으로 보면 우선 지원자격의 경우 개방형과 가급, 나급, 다급 모두 석사 이상의 학력을 필요로 하며 직급에 따라 관련 분야의 경력을 필요로 하고 있는데, 실제 채용공고문을 보면 다음과 같다.

<표2-4> 계약직공무원 채용공고문 사례

자 격 요 건	
계약직 “가”급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 채용예정직무분야와 관련된 박사학위를 취득한 자 2. 채용예정직무분야와 관련된 석사학위를 취득한 후 9년이상 당해분야 경력 있는 자 3. 채용예정직무분야와 관련된 학사학위를 취득한 후 12년이상 당해분야 경력이 있는 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사·건축사 자격을 취득한 후 3년이상 당해분야 경력이 있는 자 5. 공인회계사·변리사 자격을 취득한 후 3년이상 당해분야의 경력이 있는 자 6. 5급이상 공무원으로 근무한 실적이 10년이상인 자로서 5년이상 당해분야의 경력이 있는 자 7. 그 밖에 위 각호의 1에 상당하는 자격 또는 능력이 있다고 인정되는 자
계약직 “나”급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 채용예정직무분야와 관련된 박사학위를 취득한 자 2. 채용예정직무분야와 관련된 석사학위를 취득한 후 6년이상 당해분야 경력 있는 자 3. 채용예정직무분야와 관련된 학사학위를 취득한 후 9년이상 당해분야 경력있는 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사·건축사 자격을 취득한 자 5. 공인회계사·변리사 자격을 취득한 자 6. 5급이상 공무원으로 근무한 실적이 7년이상인 자로서 3년이상 당해분야의 경력이 있는 자 7. 그 밖에 위 각호의 1에 상당하는 자격 또는 능력이 있다고 인정되는 자
계약직 “다”급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 채용예정직무분야와 관련된 박사학위를 취득한 자 2. 채용예정직무분야와 관련된 석사학위를 취득한 후 3년이상 당해분야 의 경력 이 있는 자 3. 채용예정직무분야와 관련된 학사학위를 취득한 후 6년이상 당해분야 의 경력이 있는 자 4. 그 밖에 위 각호의 1에 상당하는 자격 또는 능력이 있다고 인정되는 자

<표2-4>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 현재 계약직 가, 나, 다급의 경우 모두 학사이상의 고학력과 상당한 경력을 필요로 하고 있어서, 현재와 같은 자격요건을 보면 대학졸업 후 최소 6년 이상의 실무경력을 필요로 함을 알 수 있다.

또한 직급으로는 과장급 이상의 근무경력을 갖춘자로서 관련 해당 분야에서는 상당한 정도의 숙련된 기술이나 능력을 갖추고 조직의 중간자적 관리자이자 중추적 역할을 담당하는 위치임을 알 수 있다.

그런데, 현재 경제자유구역청에서 필요로 하는 업무분야는 대학의 일반 교과목과 정에서는 별로 다루지 않는 즉 배울 수 있는 기회가 많지 않은 분야임을 알 수 있다. (예를 들면 관광시설 투자유치, 학교 및 의료기관의 투자유치 등은 다소 생소한 분야이다.) 이것이 의미하는 것은 직장경력을 통해서만 습득할 수 있어 쉽게 경력자를 채용하기가 쉽지 않다는 것이다. 그 외에 신교통체계 및 유비쿼터스 관련 분야는 첨단 분야이고 우리나라에서도 처음 시도해 보는 분야라서 이 분야의 전문가를 채용하기가 쉽지 않은 실정이란 점을 쉽게 짐작할 수 있다.

결론적으로 대부분의 채용분야가 실무적 경력이 필요하고 학문적으로는 거의 새로운 분야이기 때문에 적절한 인재를 채용하기가 쉽지 않다. 채용조건을 보면 대부분 학력위주로 편성되어 있는데 이 업무에 일치하는 대학의 전공분야가 거의 없으며 따라서 석사학위나 박사학위 소유자가 거의 없다고 볼 수 있기 때문이다.

현재 경제자유구역청의 계약직 공무원의 경우 대부분 석사학위 이상의 고학력자들이며 또한 대부분 외국유학을 다녀한 고급인력들이다. 그러나 이들의 전공들은 투자유치와 일치한 전공이라고 보기는 어려우며 또한 이들의 대부분이 연구원과 같은 곳에서 근무한 자들이라 실무에는 취약하다고 볼 수 있는데, 이는 학력위주의 채용이 초래한 결과라 할 수 있다.

또한 처음 채용시 이들의 조건으로 외국어 능력을 중시하다 보니 실무에는 다소 거리가 있는 경우도 발생하였다. 단지 유사한 분야의 학위를 받았거나 외국에서 유학을 한 경험자 위주로 채용을 한 경향이 있었던 것이다. 즉 외국어보다는 실무상에서 필요한 영어를 구사할 수 있는 경력자가 더 필요한데 이러한 점을 간과하여

보고서 작성 등에는 능하지만 실무에서 협상을 하는 등의 영어능력은 부족하다는 평을 듣게 된 것이다. 따라서 향후 학력보다는 이 분야에서 업무수행을 해 본 실무 경력자중심의 채용이 더 바람직하다고 판단된다.

• 신분보장(채용기간)

계약직공무원의 채용기간은 3년의 범위안에서 당해 사업의 수행에 필요한 기간으로 한다고 규정되어 있다. 각 기관의 장은 전문계약직공무원을 채용한 당해 사업이 계속 되거나 부득이한 사유로 계약기간내에 사업이 종료되지 아니하여 계약기간의 연장이 필요하다고 인정할 경우에는 채용기간의 범위 안에서 당해 전문계약직공무원의 채용기간을 연장할 수 있다.

각 기관의 장은 계약직공무원으로 채용된 자의 근무실적이 우수하거나 계속하여 근무하게 하여야 할 특별한 사유가 있는 경우에는 총채용기간이 5년을 넘지 아니하는 범위 안에서 채용기간을 연장할 수 있다. 계약기간이 만료된 계약직공무원이 공개 모집 및 행정자치부장관과의 협의 등을 거쳐 신규채용의 예에 따라 재채용된 경우에는 재채용후 총 5년의 범위 안에서 계약기간 연장이 가능하다.

계약직공무원이 다음과 같은 사유에 해당되는 경우 채용기관의 장은 채용계약을 해지할 수 있다. ; ① 업무를 태만히 하거나 업무수행능력이 부족한 때, ② 신체·정신상의 이상으로 계약기간내에 계약사업을 수행하기 곤란할 때, ③ 계약사업이나 계약직위를 존속시킬 필요성이 소멸한 때, ④ 복무상 의무에 위반한 때, ⑤ 형사사건으로 기소된 때(다만, 약식명령이 청구된 경우는 제외), ⑥ 직무를 수행하는데 필요한 자격증의 효력이 상실되거나 면허가 취소되어 담당직무를 수행할 수 없게 된 때, ⑦ 시간제계약직공무원이 시간제계약직공무원외의 공무원신분을 보유한 경우, ⑧ 기타 채용계약상의 해지조건에 해당될 때.

계약직 공무원은 계약기간이 3년 이내로 규정되어 있어서 직업의 안정성에 대한 보장 없이 한시적으로 일할 것이 요구되고 있는 취약한 지위에 있다. 민간분야보다 많은 보수가 보장되는 등의 다른 특별한 혜택이 있는 것도 아니므로, 계약직 공무원으로 근무할 동기부여가 충분하지 못한 것이 현실이다. 그러나 계약직공무원제도

의 설립취지가 일반직 공무원처럼 신분을 보장하면서 업무수행을 하도록 하려는 것은 아니며, 따라서 현 경제자유구역청 계약직공무원에 대한 신분보장은 원래의 이 제도 취지에 어긋난다고 볼 수 있다. 따라서 계약직공무원제도하에서의 계약기간의 문제는 계약기간을 얼마나 연장하느냐의 문제라기보다는 계약기간 동안 임기를 보장받고 소신껏 민간부문의 전문지식을 공직사회에 접목시키느냐에 있다고 볼 수 있다.

한편, 경제자유구역청의 업무는 성격상 장기간을 요하는 사업들이 대부분이어서, 담당자가 자주 교체되는 것은 업무의 효율적 추진에도 큰 장애가 되고 있다. 가령, 투자유치업무는 단지 양해각서(MOU)를 체결하였다고 해서 외국자본이 유치된 것은 아니며 본 자본이 들어오기 위해서는 상당한 시간과 노력이 더 필요하다. 또한 외국 투자자의 입장에서 보면 처음 양해각서를 체결한 당사자와의 거래를 계속하길 원하게 된다.

도시기반시설을 담당하는 분야 즉 유비쿼터스, 신교통체계, 도시경관 등의 업무 역시 상당한 기간을 요하는 사업들로서, 이 사업들 역시 초기에 전략을 수립하고 설계하고 추진하였던 담당자들이 지속적으로 관리하고 추진해 나가는 것이 능률성과 효율성을 위해서라도 더 바람직하다고 할 수 있다.

그러나 현재와 같은 짧은 계약기간과 비록 연장 가능하다고 해도 제도상으로는 최장 5년이며 그 이후로는 채용모 해야하는 번거로움이 있다. 업무의 일관성과 지속성 등을 감안해서라도 현재와 같은 짧은 계약기간은 업무추진에 불리하게 작용하는 것은 사실이다. 인천시에서는 특별한 문제가 없으면 재계약을 한다고 하지만 공문상으로 명시된 것도 아닌 말로서 하는 것은 어느 계약직공무원도 믿질 않으며 기회가 생기면 항상 다른 곳으로 이직할 것을 고려하고 있는 것이 사실이다.

• 보수

유능한 전문가를 유치하기 위해서는 파격적이며 능력과 실적에 적합한 보수가 주어질 수 있는 융통성이 요구된다. 그러나 계약직 보수제도를 보면, 학력과 경력, 자격증 등을 근거로 한 자격 기분에 의하여 구분된 보수 수준을 제시하고 있는데,

실제의 개인 능력과 자질을 반영하기 어려운 규정이다.

즉 계약직 공무원 규정에 의한 보수 제도는 전임 계약직 공무원을 자격 기준별로 구분하여 연봉 한계액을 정하여, 그 범위 내에서 계약하도록 하고 있다. 다만 가급인 경우에 상한액을 규정하지 않고, 행정자치부장관과의 협의를 거쳐 소속 장관이 정하도록 되어 있다. 이러한 보수 결정 방식은 계약직 공무원 당사자의 민간에서의 보수수준과도 연결되지 않고, 성과급의 의미도 찾기 어려운 상황이다.

<표2-5> 계약직공무원 보수규정

(단위: 천원)

구분	상한액	하한액
가	-	38,778
나	46,649	32,123
다	38,124	27,983
라	33,448	24,657
마	29,448	-

그런데 현실을 보면, 계약직과 일반직 사이에 보수에 대한 시각차이가 상당히 큰 것을 알 수 있다. 일반직공무원들은 계약직공무원들의 연봉액이 능력과 일에 비해 너무 높다고 생각하고 계약직공무원들은 일반 직장에 비해 연봉액이 많이 낮으며 전문적 능력에 맞는 대우가 낮다 라는 인식이 팽배해 있다. 바로 이러한 불신과 시각차이도 계약직공무원제도의 발전에 커다란 장애가 되고 있다고 생각된다.

• **근무실적평가(성과평가)**

각 기관의 장은 채용된 계약직공무원의 근무상황과 업무수행실적을 평가하여 근무실적 평가결과를 성과연봉지급, 계약기간 연장 또는 계약해지 등 해당 계약직공무원에 대한 인사운영에 반영하여야 한다. 근무실적평가는 계약체결 시 작성한 성과계획서를 기준으로 하여 목표달성도에 따른 점수제 평가를 원칙으로 한다. 성과

목표는 계약당시 성과계획서에 따라 1년 단위로 설정하며 성과목표에 대해서는 채용기관의 장이 계약직 공무원과 협의하여 결정하게 된다.

개인별 엄정한 근무실적평가를 위해서는 처음 임용계약 때부터 개인별 평가에 대한 적극적 고려가 있어야 했으나 그렇지 못했다. 그래서 현행 계약서 내용을 가지고 그 성과에 대해 개인별 평가를 하기가 대단히 어려운 상황이다. 초기 임용 시 담당직무에 대한 명확한 직무기술서가 없었으며 각 팀의 업무 및 팀원 간 업무배분 역시 제대로 설정되어 있지 않은 상태에서 각자가 자신의 담당업무를 포괄적이고 추상적으로 기술하고 업무의 성과계획서를 작성한 상태라서 이를 근거로 성과평가를 하기에는 상당한 무리가 있는 것이다. 이러한 담당업무의 불명확으로 인해 정확한 목표설정의 어려움과 목표에 따른 달성도 평가 역시 많은 어려움이 뒤따르고 있는 것이다.

정확한 달성도 평가를 위해 평가지표를 개발해서 평가를 시행해야 하나 업무의 성격이 여러 해에 걸쳐 성과가 나타나는 특성이 있어 이를 매년 그 실적을 평가하기가 쉽지 않다. 또한 업무가 처음 시작할 때와는 다르게 전개되어 그 성격이나 범위가 변한 업무가 많이 발생하여 이를 정확히 측정하기가 용이하지 않다. 예를 들면 투자유치 등의 업무는 성격상 1년 단위로 성과가 나올 가능성이 낮으며 일년 단위로 업무실적을 평가하기 위해 단지 MOU각서 체결건수로만 그 실적을 평가할 경우 MOU각서만의 남발을 가져올 수 있다.

현행 계약직공무원에 대한 성과평가제도는 각 부서의 업무중 전문성을 요하는 일부 업무에 대해 그러한 자격을 갖춘 민간전문가를 계약기간동안 채용하여 일반직공무원의 전문성을 보완하는 업무를 수행케 하고 수행한 업무의 실적을 평가하여 재계약시 활용코자 하는 취지로 도입된 제도이다. 그러나 이러한 평가제도는 인천경제자유구역청처럼 계약직 공무원이 주도적으로 업무를 추진하는 경우에 적용하는 데에는 여러 가지 현실적인 어려움이 많이 발생한다.

일반적으로 중앙부처나 자치단체의 경우 계약직공무원의 업무는 한 팀의 일원으로서 전문성을 보완·지원하는 업무영역으로서 해당 계약직공무원 개인의 업무실적이 명확하게 나타남으로 인해 성과평가의 측정이 가능하였다. 그러나 현재 경제자

유구역청의 경우 계약직공무원의 업무가 일반직공무원의 보조차원이 아닌 중요 핵심 업무 전반을 수행하며 계약직공무원으로 한 팀 혹은 한 과를 이루어 업무를 수행하고 있는 경우도 많다. 따라서 업무에 대한 실적이 보조차원의 경우처럼 한 개인의 실적으로 명확하게 나타나는 것이 아닌 팀과 과 전체의 협력에 의해 이루어지고 팀, 과의 실적이라 해야 정확한 것이므로 이를 계약직공무원 개인의 성과평가로 연계시키는 작업이 간단치 않다.

목표달성도 즉 업무에 대한 성과에 대해 계량화지표를 활용한 성과평가가 가능하기 위해서는, 그리고 신뢰성 있는 평가결과를 얻기 위해서는 시계열분석과 같은 추세분석이 가능할 정도의 수 년 간의 업무실적과 관련된 데이터가 필요하다. 그런데 경제자유구역청의 경우처럼 사업 시행기간이 짧거나 시행 초기인 사업의 경우 그 달성도에 대한 계량적 평가는 사실상 어렵다고 할 수 있다.

- **공무원 조직문화와의 갈등문제**

어느 조직이나 서로 상이한 집단 간에는 갈등이 생기기 마련이고 이러한 갈등이 성장을 위한 진통이라면 조직발전에 긍정적인 방향으로 작용할 것이다. 다른 정부 부처의 계약직공무원들 역시 엄격한 상하 계급제의 조직문화를 가진 공무원조직에의 적용이 쉽지않은 것은 사실이다. 이는 어느 공공조직이나 공통적인 현상이라고 생각된다.

그러나 공무원사회의 폐쇄적 분위기에 익숙해 있는 일반직 공무원들에게는 민간 사회에서 생활하고 온 계약직공무원들의 행태와 문화에 상당히 당황하고 거부감을 느끼는 것은 사실이고, 이러한 차이로 인해 업무상 마찰과 알력이 발생할 개연성이 존재한다.

경제자유구역청의 경우 계약직 공무원으로 임용된 지 1년 정도가 지난 현재 전체 계약직의 20%가량이 이직을 한 상황인데, 이는 직장을 구하기 힘든 현 상황에 비추어 볼 때 상당히 높은 비율이라고 할 수 있다. 이렇게 이직율이 높은 원인은 업무수행에 있어서 동기부여를 받지 못한다는 점이다. 즉 높은 보수가 주어지는 것도 아니고 신분보장도 이루어지지 않은 상태에서 업무를 통한 자부심 등 만족도가

있어야 함에도 불구하고 이러한 동기부여가 거의 없다는 것이 이직율을 높이는 큰 원인으로 작용하고 있는 것이다.

소신과 자신을 갖고 업무를 추진하다보면 여러 가지 법률과 규정의 제약 그리고 각종 기안 등과 같은 복잡한 서류절차 등으로 인해 업무추진의 타이밍을 잃는 경우 등은 허다하며, 조직특성상 위험이 따르는 업무에 대해서는 기피하는, 민간기업에서는 찾기 어려운 보신위주의 업무관습, 무사안일 등의 조직문화가 계약직들로 하여금 회의와 의욕상실 등으로 이어지고 있는 것이다.

이러한 기득권적이고 보수적인 조직분위기를 깨뜨리거나 소위 튀는 행동을 하는 계약직 공무원에 대해서는 눈 밖에 나서 여러 가지 불이익을 당하거나 재계약시 불이익을 당할 수 있다는 무언의 압력이 있기도 하다고 밝히고 있다. 설령 기존 조직문화에 어울리지 않는다 하여 계약기간을 무시하고 해지하는 등의 조치는 계약직공무원제도의 취지에 어긋나는 것으로서 기간연장의 문제가 중요한 것이 아니라 계약기간 동안이라도 소신껏 일할 수 있는 분위기 역시 더 중요하다고 판단된다.

경제자유구역청의 경우 대부분 해외에서 유학생활동을 하거나 연구원에서 근무를 하거나 혹은 미국 국적을 가진 교포 등 비교적 자유스러운 분위기에 익숙한 구성원들로 이루어져 있어 공무원조직처럼 규정에 의해 업무를 수행해야만 하는 조직 문화에는 상당히 적응하는데 애로를 겪거나 앞으로 많은 시간이 필요할 것으로 생각된다. 이들의 행태에 대해서 기존 일반직공무원들은 상당한 거부감을 느끼며 조직의 위계질서를 해치는 것으로 대부분 생각하고 있다. 이러한 연유로 업무수행에 있어 자주 빈번한 마찰을 일으키고 있는 것도 사실이다.

구체적으로는 복잡한 서류절차 등 행정프로세스에 대한 불만으로서 일반직공무원들의 경우 당연한 과정이라고 보는 절차에 대해 이를 소홀히 하는 계약직의 업무행태에 대해 상당한 불만과 마찰이 발생하고 있다. 이러한 현상은 양 집단간의 입장에서 볼 때 서로 합당한 사유가 있다고 생각된다. 그러나 경제자유구역청의 경우 외국인을 상대로 하는 조직의 특성상 가능하면 기존의 업무절차보다는 능률적이고 효과적인 새로운 업무시행절차가 마련되어야 한다고 볼 수 있다.

지금까지 지적한 계약직공무원에 대한 제도 및 운영 상에 드러난 문제점에 대해 공무원들은 어떠한 생각을 가지고 있을까? 비록 중앙부처 공무원들을 대상으로 했지만, 이에 대한 의견에 큰 차이가 없을 것이란 점을 전제로 해서 살펴본다면, 계약직을 포함한 공무원들도 앞선 지적에 대체로 공감하고 있음을 알 수 있다.⁴⁾

○ 계약직 공무원제도의 문제점

“독립성 부족, 권한 불명확 등 업무구조분야”가 253명(32.0%)으로 나타났으며, 그 다음으로 “연봉책정, 조정 등 보수분야”가 219명(27.7%) 순으로 나타났다. 그리고 “목표 설정, 평가, 환류 등 성과관리분야”가 미흡하다는 응답도 120명(15.2%)으로 비교적 높은 응답을 보이고 있다. 그러나 계약공무원들의 인간관계나 책임감에 대해서는 비교적 낮은 응답을 보여 문제점이 적은 것으로 인식되고 있음을 알 수 있다.

일반직 공무원과 기타 일반계약직 공무원은 독립성 부족, 권한 불명확 등 업무구조분야의 문제점이 가장 심각하다고 응답하고 있는 반면, 개방형직위/책임운영기관의 장이나 전문계약직 공무원은 연봉책정, 조정 등 보수분야가 가장 큰 문제라고 응답하고 있다. 그리고 일반직 공무원은 계약직의 연봉문제에 대해서는 별 문제의식이 없는 반면에 목표설정, 평가, 환류 등 성과관리분야에 대한 문제의식이 다른 집단에 비해 상대적으로 높은 응답결과를 보이고 있다.

자료 : 한국정책학회(2002), pp.107-109. 요약정리.

○ 계약직 업무수행상의 장애요인

“계약기간 등 신분불안”이 410명(51.8%)으로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 “적정한 권한위임의 미비”가 140명(17.7%)으로 나타나고 있다. 그밖에 계약직과 일반직과의 인간관계나, 계약직 공무원의 전문성, 책임감의 문제는 심각하지 않은 것으로 평가되고 있다.

공무원의 유형별 응답결과를 살펴보면, 계약기간 등 신분불안(51.7%), 적정한 권한 위임의 미비(자율성 부족)(18.3%) 등이 가장 많은 응답을 보여주고 있어 일반직이나 계약직의 응답이 대체로 유사한 경향을 보여주고 있다. 그러나 계약직의 응답비율은 일반직의 두 배 가까이 되는 것으로 나타나 계약직이 느끼고 있는 신분불안에 대한 우려가 얼마나 심각한 수준인지 알 수 있다. 그밖에도 일반직의 경우 계약직의 책임감 및 업무전념 부족에 대해 높은 응답을 보이고 있는 반면 그리고 전문계약직의 경우에는 과도한 행정절차와 권위주의적 행정문화가 큰 문제점이라는 응답이 상대적으로 높게 나타나고 있다.면, 계약직은 한 명도 응답하지 않아 큰 대조를 보이고 있다.

자료 : 한국정책학회(2002), pp.110-112. 요약정리.

4) 한국정책학회는 중앙인사위원회의 의뢰로 연구과제를 수행하면서 중앙공무원 640명으로부터 설문조사를 실시하였다. 설문지의 조사기간은 2002년 10월 5일부터 11월 1일까지였다(한국정책학회, 2002).

제3장 인천시 계약직공무원제 활성화 방안

여러 가지 현실적 한계에도 불구하고 계약직 공무원들은 비교적 성공적으로 현실행정에 적응하고 있는 듯하다. 아래 시사점은 물론 중앙부처 공무원들의 의견 조사를 근거로 한 것이지만, 지방이라 해서 특별히 더욱 불리한 상황이 아닐 것이란 점을 전제한다면, 지방계약직 공무원들도 그럴 것이라 짐작할 수 있을 것이다.

○ 계약직 공무원 직무만족도 분석결과와 시사점

① 조사결과 계약직의 직무만족도나 조직몰입이 일반직보다 높게 나타났다는 것은 일단 개방형 인사관리의 성공가능성을 보여주고 있다는 점이다. 그 동안 우리나라의 임용제도는 폐쇄형을 중심으로 하여 왔기 때문에 그 폐해를 방지하고 새로운 환경변화에 적극 적응하기 위한 하나의 시도로서 계약직 공무원제도가 도입된 만큼 제도적 당위성은 긍정적으로 평가될 수 있다. 따라서 앞으로 개방형 인사제도의 확대 및 내실화를 위한 연구와 노력이 경주되어야 한다는 점이다.
② 계약직의 직무만족도는 일반직보다 더욱 높게 나타나고 있으며, 직무만족도와 관련된 변인인 조직몰입이나 조직시민행동 등에 있어서도 같은 결과를 보이고 있다는 것은 계약직의 경우 경제적 사회적 노동환경의 변화에 영향을 받아 고용조건에 대한 근로자의 인식의 준거들이 변화하고 있음을 간접적으로 보여준다는 점이다. 이러한 주장에 근거한다면 계약직 공무원제도의 활성화를 위해서는 보다 자유로운 고용구조를 선호하는 전문인력의 흡수를 촉진할 수 있도록 계약직의 매력을 홍보한다든지, 아니면 계약직의 경제적 보상수준을 향상시키는 방안도 가능하며, 그리고 채용공고과정을 보다 강화하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 더불어 계약직의 정규직화에 대한 가능성을 열어 놓는 것도 바람직하다고 하겠다.
③ 계약직 공무원의 직무만족도나 조직몰입이 일반직에 비해 긍정적인 응답결과를 보이고 있으나 이러한 응답결과가 나타나게 된 원인에 대해서는 아직 규명이 안된 상태이다. 아직 단기적인 운영경험만을 가지고 있기 때문에 앞으로 어떠한 방향으로 계약직 공무원들의 의식이 변화될지 알 수 없으며, 정부조직의 근무환경이나 인간관계, 리더십, 그리고 계약직 공무원제도의 효율적 운용 등 관리적 측면이 미치는 영향에도 대해서도 더욱 심도 깊게 연구되어야 할 것이다.

자료 : 한국정책학회(2002), pp.139-140. 요약정리.

따라서 앞으로 계약직공무원제가 보다 확대되고 제대로 정착하기 위해서는 지금까지 이 제도가 보여주었던 여러 한계와 문제점들을 적극적으로 해결해 나가야 할

것이다. 여기서는 '인천'의 계약직공무원제가 가지고 있는 문제점을 해결하기 위한 방안 중심으로 개선방안을 정리해 보기로 한다.⁵⁾ 한편 이에 대한 전반적인 시사점을 얻기 위해서는 관련 선행 연구들이 제시하고 있는 개선방안들을 검토해볼 필요가 있을 것이다.

○ 지방계약직공무원제도의 활성화 전략

<ul style="list-style-type: none"> • 개방형직위에 채용되는 계약직공무원과 지방계약직공무원규정에 의해 채용되는 전임계약직공무원 간 명확한 구분이 필요하다.
<ul style="list-style-type: none"> • 지방계약직공무원은 행정의 전문성 향상이라는 차원에서 임용되어야 하는 바, 변호사·공인회계사·노무사·은행업무전문가 등이 채용될 수 있도록 제도 및 업무환경을 개선해야 한다.
<ul style="list-style-type: none"> • 지방계약직공무원규정에 의해 임용되는 전임계약직공무원의 신분불안을 해소하기 위하여 계약기간을 3년에서 5년으로 연장하되, 5년 안에서 지방자치단체장이 계약기간을 조정할 수 있도록 개선해야 할 것이다.
<ul style="list-style-type: none"> • 연봉하한액 대신 상한액을 규정하고 그 범위 내에서 지방자치단체장이 개별적인 협상을 통해 연봉을 결정하는 제도로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다.
<ul style="list-style-type: none"> • 근무실적평가에서는 객관적인 평가방법과 평가기술을 개발, 적용해야 한다.

자료 : 김병국(2003), pp.32-33. 요약정리.

○ 계약직 공무원제도의 개선방안

<p>계약직 공무원에 대한 사회적 인식변화가 필요하며, 전문계약직 공무원들을 전문성을 지닌 전문가 집단으로서 인정해주는 것이 필요하다고 강조하고 있다. 동시에 계약직 공무원들의 인사를 담당하는 행정자치부 담당직원들의 인식변화도 중요한 사항이라고 덧붙여 강조하였다.</p>
<p>현행 계약직 공무원제도의 문제를 해결하기 위해서는 채용 및 배치 등 입직경로를 포함한 인사관리 전체적인 맥락에서 파악하는 것이 중요하다고 대답하였다.</p>
<p>전문성을 강화하고 업무의 일관성을 유지하기 위해서는 지원분야의 업무를 강화하는 것이 필요하며 현행 계약직 분류체계가 획일적이어서 직무특성을 고려한 유형의 세분화 혹은직제를 개편하는 방안을 제시하였다.</p>
<p>동기부여를 위해서는 행자무의 지나친 간섭에서 탈피하여 소속 기관장에게 보수지급에 대한 자율권(물론 일정한 가이드라인 속에서)을 부여하는 것도 고려할 수 있다고 주장하였다.</p>
<p>적절한 경력관리를 위해서는 현행승급체계를 개편하고 재계약시 성과평가에 근거한 연봉산정이 이루어져야한다고 강조하였다.</p>

자료 : 한국정책학회(2002), pp.126-128. 요약정리

5) 이때 인천을 중심으로 한다 함은 대규모로 계약직공무원들이 모여 있는 인천경제자유구역청을 주대상으로 한다는 것을 의미하는 것이다.

제1절 운용방식의 개선

인천이 계약직공무원제를 정착시키고 활성화하기 위해서는 우선 여러 측면에서 그 운용방식을 개선해야 한다. 계약직공무원제가 행정의 생산성을 높여서 행정환경 변화에 적극 대응하고자 하는 의도에서 비롯된 것인 만큼 공공부분의 운용방식이 가지고 있었던 여러 가지 부정적 관행과 행태를 바꾸어가야 하는 것이다.

특히 계약직공무원들이 대거 모여서 주도적으로 행정을 펼치고 있는 경제자유구역청의 경우에는 이전과는 획기적으로 다른 변화된 운용방식을 보여주어야만 할 것이다. 경제자유구역의 성패는 외국인 투자유치의 성공여부, 그리고 투자의 파급효과를 국가전체로 얼마나 확산 시킬 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있기 때문이다. 따라서 이를 수행할 경제자유구역청은 세계무대에서 통할 수 있는 경쟁력을 갖추어 업무를 수행할 수 있도록 조직구성, 인력충원, 지원시스템을 획기적으로 운영해야 할 것이다.

즉, 외국인 투자유치를 제1의 조직목표로 설정하여 개발사업 및 도시운영관리 전반을 수행하는 *One-Stop* 통합 행정서비스를 제공해야 하는데, 이를 위해서는 글로벌 스탠다드에 적합한 외국인 수요자에 대한 행정으로서 업무 결과에 대한 조직부서장의 철저한 책임행정시스템으로 운영해야 한다. 또한 투자유치업무의 속성을 감안하여 프로젝트별 업무수행, 성과에 따른 인센티브제를 도입하여, 철저하게 기업 행정 시스템으로 운영해야 한다.

1. 채용제도 개선

현재 인천 계약직공무원의 채용기준을 보면 학력이 지나치게 강조되고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 즉 모든 직급에 현 업무에 대한 경력보다는 박사학위 소지자는 지원이 가능한 것으로 되어 있는 것이다. 투자유치 관련 모집분야는 순수학문

과는 다소 거리가 있는 업무이고 따라서 유사한 분야에서 박사학위를 소지하였다 할지라도 실제 업무수행에는 큰 도움이 되지 않고 있다.

또한 경제자유구역청의 업무는 새로운 분야가 많아 기존 유사한 업무경험이 있을 경우 상당한 능률성을 발휘할 수 있다. 그러나 학문적으로 연구한 사람들의 경우 추상적인 보고서는 많이 만들어 낼 수 있으나 실제 업무성과는 크게 효과적이지 못한 실정이다. 따라서 현재의 채용조건을 구체적이고 관련분야에서 업무경력이 많은 사람을 나이와 학력에 상관없이 상위직급으로 임용되게 한다면 오히려 업무성과가 더 향상될 것으로 판단된다.

채용자격기준을 실무경력 우수자가 채용될 수 있도록 변경한다. 즉, 학위취득 후의 당해분야 경력자격기준을 완화하여 실무경력 우수자로서 학위를 소지하고 있는 자로 변경하고, 경력기간 완화는 객관성을 확보한 후에 제도 개선을 건의하도록 해야 할 것이다.

채용자격기준에서는 실무경력 우수인력에게 채용기회 부여될 수 있도록 해당 기준을 변경토록 한다. 가령, '학위 취득 후 요건'을 '학위 취득자'로 완화하고, '당해분야' 경력 요건을 '당해분야' 또는 '관련분야'로 일부 완화하는 방식을 검토한다. 박사학위 소지자에게도 일정기간 경력 요건을 부여하고, 공무원 경력기준에서 가급은 개방형 직무수행요건의 공무원경력 기준을 참고하여 현행 4급 개방형기준을 5급 계약직기준으로 활용하고 나급의 경우는 현행 직급기준을 완화한다.

가령, 현행 4급개방형 임용시 공무원경력기준을 관련분야에서 3년이상 근무한 자로서 5급 또는 이에 상당하는 공무원으로 근무한 경력이 있는 자로 변경하고, 당해분야 경력요건 기간의 단축문제는 객관적인 기준 설정이 곤란하고 학력 요건이 완화되고 일부회소직위의 경우는 관련분야를 대분류하면 지원자격의 엄격함도 일부 해소될 예정으로 있어 장기 과제 또는 향후 건의 자료로 활용해야 할 것이다.

시험위원 선정에서는 임용분야별 선발시험위원회 구성, 운영한다. 관련분야 민간전문가를 50%이상 선정(총 5인 이상)토록 하고, 실질적인 서류심사 기회 제공해야 할 것이다. 사전 형식요건 심사를 강화하고, 세부전형요소의 객관적인 반영이 실현될 수 있도록 하며, 심층면접의 강화 및 공정한 면접시험 기준을 마련, 시행토록

한다.

우선 임용분야별 선발시험위원회 구성을 개선한다. 위원구성은 위원장을 포함한 5인 이상으로 하고, 위원자격은 관련분야의 전문지식이나 경험이 풍부한 자 중에서 면접시험 등 심사에 전문성이 있는 자를 임명 또는 위촉한다. 또 위원비율은 대학(고등교육법 제2조 각호의 학교)의 교원(교수·부교수·조교수·전임강사) 또는 공무원이 아닌 민간위원을 50%이상 선정토록 한다. 동시에 특정 이해관계를 가진 단체·출신학교·재직기간에 편중되지 않도록 선정한다. 시험위원은 가급적 최초 시험계획 또는 시험위원 구성계획에서 정한 시험위원을 변경하지 않도록 하고 부득이 할 경우에는 그 사유를 반드시 명기하고 변경한다.

또한 실질적인 요건에 대한 서류심사 기회를 제공한다. 이를 위해 형식요건(학위 취득여부, 경력기간 충족여부, 증빙서류에 대한 권한 있는 기관의 발행여부, 유효기간의 도과여부 등)에 대한 사전 검토를 강화해서 실무자가 서류심사 실시 전에 형식요건에 대한 검토자료 작성 후 심사위원에게 배포하고, 최종합격 결정에 세부전형요소 판단결과를 객관적으로 반영한다. 필수자격요건(병역, 경력 등)을 제외한 나머지 세부전형요소 중 50%이상의 세부전형요소에 대해 부적합 판정을 받을 경우에는 반드시 최종 심사 결과를 불합격 처리토록 한다. 면접시험의 진행기준과 같이 세부전형요소의 1개 요소에 대해 심사위원의 과반수가 미흡하다고 결정할 경우 불합격 처리토록 한다.

면접시험에서는 심층면접을 강화한다. 서류심사 합격자에 한해 채용예정 직무분야와 관련된 직무수행계획서 또는 특정주제에 대한 논문 등을 사전에 작성, 면접시험 당일 지참케 하여 면접시험 자료로 활용하고 점수에 반영한다. 집단면접 또는 집단토론 등 다양한 방법을 활용하여 직무수행에 필요한 자질 구비여부를 실질적으로 검증하고, 공정한 면접시험 기준을 마련하기 위해 전체 면접시험 위원의 절반 이상이 불합격 점수(60점미만)일 경우 불합격 처리하거나 전체 시험위원 중 최고점수와 최저점수를 제외한 나머지 점수를 평균하여 고득점자 순으로 합격자를 결정하는 등 공정한 면접시험 기준을 마련토록 한다.

채용과 관련해서 한국정책학회가 종합적으로 제언하고 있는 다음과 같은 방안을

적극 참고할 필요가 있을 것이다.

○ 채용관련 개선방안

<p><i>채용절차</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -공개모집에 의한 경쟁을 통해 적격자를 선발하여야 한다. -계약직공무원을 채용하고자 하는 때에는 일간신문·관보 또는 정보통신망 기타 효과적인 방법에 의하여 공고하여야 한다. -전문계약직공무원을 채용하는 경우에도 반드시 공고하여야 하며 채용기관의 장은 모든 채용과정과 절차가 공정하고 투명하게 이루어질 수 있도록 관리하여야 한다.
<p><i>채용기간</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -5년의 범위 안에서 소속장관이 정하되, 최소한 2년 이상으로 하도록 한다. -일반계약직 및 전문계약직 모두 근무실적평가 결과 근무성과가 우수할 뿐만 아니라 계속하여 근무하게 하여야 할 특별한 사유가 있는 경우에는 총 채용기간이 5년을 넘지 아니하는 범위 안에서 공고를 통한 공개모집절차를 거치지 아니하고 채용기간을 연장할 수 있다. -총 채용기간이 5년이 되는 경우에는 반드시 공개모집에 의한 경쟁을 통해 적격자를 선발하여야 한다. 이때 현재 해당 계약직 직위에 있는 계약직공무원이 계속 근무하고자 하는 경우에는 반드시 공개모집에 응시하여 합격하여야만 재임용될 수 있다. -계약기간 연장시 탁월한 성과를 달성하고 자격과 경력상의 변화가 발생한 경우에는 심사를 통해 상위 직급으로의 승급이 가능하도록 한다.
<p><i>채용계약의 해지</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -계약직공무원의 업무수행능력이 현저하게 부족하다고 인정될 때, 징계처분에 준하는 절차를 통해 직권면직을 할 수 있도록 한다. -계약사업이나 계약직위를 존속시킬 필요성이 소멸하여 채용계약을 해지하게 되는 경우 채용기관의 장은 적어도 1월 이전에 본인에게 통보하여야 하며, 최초 계약기간동안에 채용계약을 해지하는 경우 면직수당을 지급하여야 한다.

자료 : 한국정책학회(2002), pp.149-152. 요약정리

2. 탄력적 운용과 적극적 인센티브

탄력적인 팀제 운영으로 행정서비스의 신속성, 유연성을 확보하여 조직의 효율성을 극대화해야 할 것이다. 대규모 도시개발사업이나 장기간이 소요되는 외국인 투자유치 프로젝트의 추진 등은 행정수요의 변화에 따라 국장 및 부서장에게 팀 구

성 및 직원배치 권한을 부여하여 탄력성을 확보해야 할 것이다.

동시에 인센티브제도를 도입하여 유능한 인재의 충원과 행정수요에 적극 대응할 수 있도록 하고, 이를 통해 조직 전체에 활력을 불어넣을 수 있도록 해야 한다. 또한 계약직 공무원제의 계약조건 및 보수체계를 개선하여 능력 있는 인재를 충원할 수 있도록 탄력적으로 운영해야 한다.

도시기반 조성, 외국인투자 유치 및 원스톱서비스를 제공하게 될 경제자유구역청의 경쟁력은 경제자유구역의 성패를 실질적으로 좌우하게 될 것이다. 따라서 경제자유구역청이 수직적 계서제 조직구조, 일반직공무원 위주의 폐쇄형 충원방식, 일반행정가 지향의 보직관리 운영 등 현행 정부조직 시스템을 따르는 경우 또 하나의 규제기관으로 전락하게 될 우려가 있다.

계약직공무원들이 자신의 권한과 책임 아래 업무를 수행할 수 있도록 자율성을 부여하여야 한다. 이를 위해서는 보다 자기완결적인 업무를 수행하는 직위를 계약직으로 지정하여야 하며, 권한의 위임을 통해 계약직공무원들이 보다 자기책임 하에 전문성을 발휘할 수 있도록 유도하여야 한다.

계약직공무원은 성과평가를 통해 계약기간의 연장 혹은 연봉조정이 이루어지게 된다. 그렇다면 계약직공무원의 능력과 노력의 결과를 토대로 업무성과가 결정될 수 있도록 하여야 성과평가가 예측가능성을 가질 수 있다. 만약 그렇지 못하고 자신의 능력과 노력 이외의 외부적인 요인에 의하여 업무성과가 결정된다면 성과평가를 통해 동기를 부여할 수 있는 여지가 줄어들게 된다. 능력과 노력을 바탕으로 한 업무수행 결과가 성과평가를 통해 효용가치에 반영될 수 있도록 하기 위해서는 계약직공무원의 책임과 권한 하에서 업무를 소신껏 수행할 수 있도록 자율성을 부여하여야 하며, 타인의 개입과 영향력을 최소화할 수 있는 보다 자기완결적인 업무를 수행하는 직위를 계약직화 하여야 할 것이다.

과다한 행정절차와 권위주의적 행정문화를 탈피하고 원스톱 서비스를 제공할 수 있는 표준업무 절차를 개발하여 효과적이고 신속한 서비스를 제공할 수 있는 체제의 구축이 시급히 마련되어야 한다. 실제 경제자유구역청 계약직공무원들은 이러한 신속한 업무수행을 위한 기본적 학습과 경험이 있는 사람들이 많으므로 행정의 시

스텝만 갖추어지면 상당한 효과를 거두리라 판단된다.

업무수행능력이나 조직발전에의 기여도는 직급과 반드시 비례하는 것은 아니다. 따라서 성과가 우수한 직원의 경우 직급이 낮다는 이유만으로 보수 등 여러 면에서 불이익을 당하면 사기에도 분제가 있으며 이러한 불만의 누적으로 이직을 하는 경우도 있으므로 이러한 문제를 시정할 방안이 필요하다.

현재의 계약직제도로는 직급간 이동이 불가능하다. 그러나 업무수행 시 낮은 직급이 오히려 업무경력이나 능력이 더 낫은 경우도 종종 있으므로 이러한 문제를 보완하기 위해 현재 PM제도를 활성화하는 것이 필요하리라 판단된다. 예를 들면, 첫 임용이 직급은 다급이라도 업무에 대한 전문지식이나 경력이 더 좋을 경우에는 그 사업이나 프로젝트에 대해서는 매니저, 일종의 팀장으로 임명함으로써 그 사업을 더 효율적으로 이끌고 더 높은 성과를 낼 수 있도록 하는 것이다.

이러한 개선이 필요한 근거를 관련 설문조사 결과에서도 확인할 수 있다.

○ 계약직 공무원의 자율성에 대한 설문조사 결과

첫째, 계약직의 경우 책임과 권한이 적정히 부여되어 있는가 라는 설문에 대하여 일반직(2.63)과 계약직(2.77) 공무원 모두 응답평균이 낮아 이에 대하여 부정적인 인식이 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.
둘째, 계약직의 경우 독립적이고 자율적으로 업무를 수행할 수 있도록 되어 있는가 라는 설문에 대해서도 일반직(2.54)과 계약직(2.55) 공무원 모두 부정적인 견해가 보다 많음을 알 수 있다.
셋째, 설문조사에서 계약직공무원제도의 운영상 문제가 되는 분야 중 “독립성 부족, 권한 불명확 등 업무구조분야”를 지적한 공무원들의 비율이 일반직(29.5%)과 계약직(33.1%) 모두에 있어서 높게 나타나고 있다.

자료 : 한국정책학회(2002), p.161. 요약정리.

3. 평가 개선

현재 시행 또는 본격적으로 추진하려 하고 있는 지방계약직 공무원의 근무실적

평가는 객관성과 신뢰성을 확보하는 데 한계가 있어 당초 채용목적에 적합한 인력의 활용을 저해하고 있는 실정이다. 그리하여 현행 평가제도 개선을 통해 보다 객관적으로 개인별 성과 평가가 이루어지도록 하고 이를 통해 업무수행의 긴장감을 유도, 조직의 활성화에 기여해야 한다.

점차 확대되고 있는 개방형과 지방계약직 공무원이 현실 행정에 적응하면서 당초 기대했던 생산성을 올리기 위해서는 이들에 대한 합리적 평가와 이에 따른 적절한 처우가 이루어져야 할 것이다. 지방계약직의 경우, 보다 유연하게 행정 활동을 수행해서 해당 분야의 전문성을 최대한 발휘케 하는 것이 당초의 취지였던 만큼 평가에 대해서도 보다 객관적인 잣대를 통해 과학적인 판단과 사후 조치가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

그런데 여기서 간과해선 안될 사실은 인천시 지방계약직 공무원에 대한 근무실적평가는 현재의 평가 '여건'에 대한 적극적인 검토와 이로 인한 '한계'를 충분히 고려하는 가운데 시행되어야 한다는 점이다. 현재 계약직 공무원들이 처해 있는 행정 환경과 평가여건은 근본적으로 객관적인 개인별 근무실적 평가를 어렵게 하고 있기 때문이다.

따라서 지방계약직 공무원에 대한 개인별 성과 평가는 이러한 여건과 환경, 그리고 그에 따른 한계와 현실적 어려움을 분명히 인식하는 가운데, 합리적·단계적으로 추진해야 할 것이라 판단된다. 바로 이러한 근본적·관행적 한계와 難題가 평가시트의 획기적 개선을 어렵게 하고, 그 적극적 의미를 반감시키고 있다고 볼 수 있다. 따라서 보다 현실적 대안은 현행 평가시트를 점차, 그리고 유연하게 개선시켜 나가는 것이라 판단된다.

• 기본방향 및 원칙의 확인

계약직에 대한 개인별 평가는 향후 행정환경 및 행정여건 변화에 '유연하게 대응'한다는 생각을 전제로 개선안을 마련해야 한다. 현재의 여러 여건 및 상황은 객관적·과학적 평가를 어렵게 하고 있으므로, 향후 이에 대한 변화를 고려해서 평가시트 개선을 준비해야 할 것이기 때문이다.

평가의 1차적 목표와 의미는 비중이 점차 커지고 있는 ‘지방계약직 제도의 安着’에 두어야 할 것이다. 경제자유구역청의 출범과 더불어 계약직이 대폭 증대하는 등 행정에 새로운 변화가 일면서 여러 측면에서 효율성을 저해하는 요인들이 발견되고 있는 것은 사실이나, 우선 계약직 공무원들이 행정현실에 적응하고 제 기능과 전문성을 효과적으로 발휘할 수 있는 기반의 조성에 노력해야 할 것이다. 따라서 계약직 공무원에 대한 평가는 바로 이러한 노력의 일환으로 그 의미와 목표를 구현하는 쪽으로 추진되어야 할 것이다.

‘평가기준 및 평가요소의 계량화’를 위한 노력이 지속되어야 할 것이다. 객관적 평가를 위한 평가기준 및 평가요소의 계량화는 일거에 이루어지는 것이 아니므로 계약초기부터 이에 대한 고려가 있어야 하고 최소 수년간에 걸친 데이터의 누적이 필요하나 그렇지 못한 현실이기 때문이다. 따라서 과학적 평가를 위해서는 계량화가 필수적 요구이기는 하나, 여러 측면에서 이를 어렵게 하고 있는 현실적 요인들이 있는 만큼 이러한 한계를 고려하면서 점차적으로 추진하는 것이 보다 합리적일 것이다.

개인별 평가를 통한 엄정한 평가 시스템의 구축 및 계약직 공무원제의 조기 정착을 위해서는 ‘평가자에게도 객관적·합리적 평가에 대한 부담’을 부여해야 할 것이다. 평가가 제대로 이루어지기 위해서는 피평가자의 성실한 업무수행 및 솔직한 자세뿐만 아니라 평가자의 사려 깊고 적극적 평가 태도가 전제되어야 하는 것이다. 특히 지방계약직 공무원제의 조속한 정착 및 합리성 확보를 위해서는 엄정한 평가를 통한 제도 및 관행의 개선이 필요한 만큼 상급자 및 부서 책임자의 성실하고도 객관적인 평가 자세가 요구된다.

• 평가시트 개선(안)

현행 평가시트를 활용하는 가운데, 이를 현실 행정에 맞게 점차적으로 개선한다는 입장에서 현행 평가시트에서 개선되어야 할 부분을 중심으로 개선안을 제시해 보고자 한다. 앞서 강조한 바와 같이, 연구자는 이러한 접근이 보다 현실적이고 합리적이라 판단하고 있기 때문이다.

○ 평가대상 인적사항 부문 : 과·팀별 업무분장서에 명시된 담당업무를 기재하도록 한다(즉 실제 수행하는 업무). 이는 실제 담당업무와 처음 계약서상의 담당업무에 차이가 있을 수 있기 때문인데, 그 이유는 업무수행 중 업무의 성격이 변할 수도 있고 새로운 업무가 추가되거나 없어질 수도 있기 때문이다.

○ 전반적인 성과목표 부문 : 계약직공무원이 계약당시 계약서에 평가기간동안 달성하고자 한 성과목표의 내용을 기재한다. 계약서상의 성과목표가 평가의 기준이 되므로, 이를 염두에 두고 성과목표를 작성해야 할 것이다.

○ 본인평가 의견 부문 : '단위목표 달성도 평가' 이전에 본인평가 의견을 제시하도록 한다. 단위목표 평가에서 달성도에 대한 본인평가를 삭제한 만큼, 이 부분에 본인의 상세한 의견을 제시하도록 해야 할 것이다.

○ 단위목표 : 계약서상에 기재한 단위목표 외에 추가로 부가된 업무의 단위목표들도 기재하도록 한다.

○ 추진실적 및 성과 측정기준 : 단위목표 달성여부를 판단하거나 업무추진실적 등을 측정할 수 있는 평가지표를 기재하도록 한다. 개인별 단위업무의 성격에 따라 평가지표가 다르므로, 경제자유구역청의 경우 계약직공무원 개인별 계약서상의 성과목표를 근거로 인사팀에서 개발한 평가지표에 따라 실적을 평가해야 할 것이다. 단, 업무의 여건과 성격상 아직 시행되지 못하거나 추진 중인 업무에 대해서는 연초 작성한 계획 대비 추진정도에 의해 평가하도록 한다. 또한 시행되지 못한 업무에 대해서는 시행계획서 혹은 업무수행 매뉴얼 작성여부 등으로 실적평가 대체가능하도록 해야 한다.

○ 추진일정 : 단위목표를 언제부터 언제까지 추진 한 것인가를 기재한다.

○ 가중치 : 단위목표를 중요성, 난이도 등을 감안하여 평가대상자와 근무부서의 과·팀장 간에 협의하여 부여한다. 가중치 부여기준은 단위목표 평가지표의 합이 100%가 되도록 한다. 현행 성과평가에서는 업무비중과 가중치를 분리해서 기재하도록 하고 있으나, 그 의미와 실익이 크지 않다 판단되어 통합하도록 한다. (결과적으로 업무비중을 삭제함).

○ 본인평가 및 1차평가 : 성과평가에 대한 본인평가의 의미가 크지 않아 근무부

서의 과장에 의한 1차평가만으로 대체한다. (본인평가를 삭제함).

○ 1차 종합평가 부문 : 평가자의견은 평가자에게도 '의미있는' 부담과 책임을 부여한다는 차원에서 상세하고 구체적으로 기술하도록 해야 한다. 달성도 평가점수는 평가지표에 의해 측정된 점수를 기재토록 한다. 가점은 직무수행능력면에서 주요사업 추진시 기획력, 창의력, 업무추진력 등을 발휘하였을 경우 부여토록 하고, 감점은 직무수행태도 면에서 감점항목에 해당되었을 경우, 일정한 기준에 따라 처음 주어진 점수에서 감하도록 한다.

• 중장기 개선 방향 및 과제

향후 보다 객관적·과학적 평가를 위해 고려해야 할 점을 제언해 보도록 한다. 우선, '계약 내용의 엄정성, 객관성, 충실성, 계측성'을 확보해야 할 것이다. 즉, 기간별 성과의 객관적 평가를 위해서는 계약서 내용이 보다 구체적이고 한정적이어야 하며 계량적인 평가를 가능케 하는 요소로 이루어져야 하는 것이다. 계약서 상에 개인별 업무의 엄정한 구획, 업무목표의 객관적 인식, 업무내용의 충실한 적시, 그리고 업무실적의 계측성(계량화) 확보 등이 포함되어야만 연말 또는 프로젝트 종료 후 합리적인 평가를 할 수 있게 될 것이기 때문이다.

둘째, 중장기적으로는 '일반직/계약직 구분 없는 평가 시스템'을 모색해야 할 것이다. 현실 행정을 보면 일반직 가운데도 전문 계약직 공무원의 업무와 유사한 경우가 있고, 전문 계약직이라 해도 일반행정직과 큰 차이를 보이지 않는 경우가 많이 있다. 그리고 이러한 현상은 향후 더욱 강화될 것이라 예상할 수 있다. 따라서 일반직과 계약직 간의 업무 차별성을 전제로 한 현행 평가 시스템은 근본적인 관점에서 개선되어야 할 것인데, 중장기적으로 보면 동일한 방식의 동일한 평가시트를 통한 평가 방식이 더욱 합리적이라 할 수 있다.

셋째, '상호평가 및 상향식 평가' 방안을 모색해야 한다. 객관적 평가를 위해서는 다면적인 평가가 이루어져야 한다. 상호간 평가, 상향식 평가 등이 함께 도입되면 보다 합리적인 평가 결과를 기대할 수 있을 것이다.

넷째, 객관적 평가를 제약하는 '행정현실과 제도/문화 간의 불일치'를 해소해야

할 것이다. 행정 현실을 보면, 전문 계약직 공무원들이 넘기 힘든 독특한 행정문화와 행정관행들이 뿌리 깊게 퍼져 있어서 생산적인 행정업무 추진을 방해하고 있다. 효율적인 행정문화 및 생산적 관행 등이 빠른 시일 내에 정착되어야만 계약직 공무원들의 업무성과에 대한 평가작업도 보다 합리적으로 이루어질 수 있을 것이다.

다섯째, '수시평가' 도입을 긍정적으로 검토해야 할 것이다. 현행 평가시행규정에는 수시평가를 할 수 있다고 규정되어 있으나 실제로는 거의 시행되고 있지 않다. 경제자유구역청의 경우 주요사업들이 장기간 집행을 요하는 대규모사업이기 때문에 그 성과를 측정하고 평가하기에는 상당한 시간이 소요된다. 따라서 성과평가 뿐만 아니라 수시 중간점검을 통해 평가대상자의 근무실적을 평가하는 것도 평가의 정확성과 객관성을 위해 합리적이라고 판단된다.

4. 연봉제의 정착

계약직공무원은 정년이 보장되지 않으며 한시적인 기간동안 공무원 신분을 갖는다. 따라서 계약직공무원들이 일반직공무원보다 나은 연봉을 받는 것은 오히려 납득할 만하다. 계약직공무원들의 효용가치가 보수, 재직기간, 보람에 의해 결정된다고 볼 때, 채용기관의 장은 이러한 변수가 성과평가를 토대로 결정되도록 운영하여야 한다. 일반직공무원의 보수 인상과 연계한 일률적인 연봉 인상이 아니라 성과평가 결과에 의해 이에 합당한 연봉 조정이 이루어지도록 하여야 한다.

당장의 실현은 어렵겠지만 점진적으로 업무분장이 이루어지고 업무의 목표가 명확하게 구체화되면 이를 토대로 한 성과평가가 공정하게 이루어지고 이를 근거로 한 성과연봉의 차등지급이 가능해지면 현재의 낮은 연봉에 대한 불만도 어느 정도 해소 될 수 있으리라 판단된다.

현재 형식화 되어 있는 성과연봉제도를 과감히 탈피하여 우수한 실적이 있는 계약직에게는 규정과 상관없이 인센티브를 대폭 부여하는 방법으로 낮은 연봉에서 오는 불만족을 해소하는 방법을 삼는 것도 하나의 방편이다.

전문성을 보고 계약직으로 채용하였으나 실제 자격이나 능력상 부족한 계약직이 있는 것도 사실인데, 그 원인은 단지 학력만을 보고서 채용한 이유도 있고 업무와의 관련성이 없거나 임용 후 업무내용이 변하거나 본인의 능력과 맞지 않은 경우도 있기 때문이라 판단된다.

따라서 업무수행을 위해 능력부족이거나 무자격자의 경우 성과연봉의 동결로 자 연도태될 수 있도록 하며 반대로 직급보다 더 많은 능력을 발휘하는 계약직의 경우 과감한 인센티브를 부여하여 동기부여를 하는 것이 조직발전에 더 바람직하다. 직원들의 의견에 따르면, 실제로 직급이 낮은 사람이 훨씬 더 업무능력이 우수한 사람들이 많이 있다고 보고 있기도 하다.

○ 연봉액 협의

계약직공무원으로 신규 채용되는 자의 연봉은 개별적인 연봉협상을 통해 결정함을 원칙으로 한다.
전문계약직공무원으로 신규 채용되는 자의 연봉을 협의할 때에는 등급별 연봉한계액의 범위 안에서 경력과 자격, 업무의 난이도와 책임성을 고려하여야 한다.
매년 업무성과 목표와 성과목표평가 결과를 반영하여 연봉을 개별적인 협의를 통해 조정할 수 있다.
계약직공무원의 연봉등급별 상·하한액의 폭을 보다 넓혀야 한다.

자료 : 한국정책학회(2002), pp.153-154. 요약정리.

5. 기타 상호이해의 증진 등

계약직공무원들이 공직사회에 잘 적응하고 부여받은 직무를 성실하게 수행할 수 있도록 개인적인 고충에 대한 상담과 지원, 의견수렴 및 의사소통, 필요한 지식과 정보의 제공, 다양한 조직활동에의 참여 유도 등 조직차원에서 다각도의 노력을 기울여야 한다.

○ 계약직공무원제도의 도입 취지에 대한 공무원들의 인식 제고

- | |
|--|
| ① 임용기간의 한시성, 성과에 근거한 보수 결정, 목표 달성에 대한 책임 추궁 등 계약직공무원제도의 도입취지와 목적 등에 대하여 공무원들이 충분히 인식할 수 있도록 보다 적극적인 홍보가 필요하다. |
| ② 조직의 발전과 성공적인 목표 달성을 위하여 계약직공무원들도 나름대로의 역할을 담당하고 있다는 점을 모든 조직구성원들도 인정하여야 한다. 일반직공무원들과 서로 합심하여 조직 목표 달성을 위해 노력할 수 있도록 상호 협력적인 조직분위기를 조성하여야 한다. |

자료 : 한국정책학회(2002), pp.157-158. 요약정리.

아울러 계약직공무원들이 공직사회에 적응하도록 유도하고 업무수행을 통해 국가발전에 기여하고 성취감과 보람을 느끼도록 하기 위해서는 일반직공무원들이 계약직공무원들의 역할을 긍정적으로 인식하고 일반직과 계약직 공무원들과의 상호 유기적인 관계를 형성하도록 유도하여야 한다.

조직 전반적으로 계약직공무원의 조직에의 기여와 역할에 대하여 인정해주고 서로 지원·협력하도록 유도하여야 한다. 일반직공무원과의 업무협조가 안되는 것은 서로의 조직문화에 대한 이해부족에서 오는 것도 상당히 크다고 본다. 따라서 이러한 상호 이해부족을 해소하기 위한 방편으로서 계약직공무원들에 대한 기초교육이 필요한 것이다.

현재 경제자유구역청의 경우 공무원으로서의 기본 소양교육은 3일 이내이다. 이것도 결원시 보충된 인원에 대해서는 이마저 생략하고 있는 실정이다. 따라서 공무원으로서의 기본적 자세뿐만 아니라 시 행정 운영과 관련된 전반적이고 최소한의 규정과 절차 등에 대한 교육 없이 바로 업무를 수행함으로써 기존 공무원들과의 불필요한 마찰과 문제의 발생으로 서로간의 불신이 더 높아가고 있는 것이다. 그리하여 현재의 기본교육시간을 좀 더 늘려서 최소한의 조직 시스템에 대한 이해는 가능한 정도에서 업무를 수행하는 것이 바람직하다고 판단된다.

계약직공무원제도의 도입 취지에 대한 공무원들의 인식 제고가 필요한 이유는, 면담조사에서 일부 계약직공무원들은 계약직공무원제도의 취지나 도입목적 등에 대하여 제대로 이해하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있기 때문이다. 또한 계약직 공무원 대상 설문조사 결과 고용자의 제공의무 여부에 대한 평가에서 장기적인 직

업 안정성, 밝은 직업전망에 대한 응답평균이 높게 나타나고 있으며, 이는 이들 항목을 정부의 제공의무로 인식하고 있는 계약직공무원들이 많다는 것을 의미한다. 따라서 계약직공무원제도의 도입 취지와 목적에 대하여 공무원들이 충분히 인식할 수 있도록 보다 적극적인 홍보가 필요하다고 본다(한국정책학회, 2002).

제2절 조직문화의 혁신

연구자는 인천시 공무원들의 전문성 확보를 어렵게 하고 종합적인 측면에서의 행정역량을 저해하는 요인을 다음과 같이 제시한 바 있다. 非생산적 행정문화, 非효율적 행정과정, 미숙한 對내·외관계, 非합리적 인사 및 교육훈련이라는 측면에서 행정의 생산성을 저해하고 있는 요인들을 검토했는데, 그 중에서 행정 및 조직문화에서 비롯된 비효율적 요인들이 큰 문제란 점을 강조하였다.

○ 인천시 행정역량 저해 요인

<i>非생산적 행정문화</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 수동적 접근과 마인드 • 비합리적 행태와 상하관계 • 미숙한 토론문화와 학습분위기 • 경직적 조직운동과 개인적 무력감
<i>非효율적 행정과정</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 비생산적 업무처리 • 미흡한 현장행정과 실무행정 • 일상적·타성적 사고와 행태
<i>미숙한 對내·외 관계</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 내·외 소통과 교류의 한계 • 미숙한 대외관계와 업무처리 • 편협한 視覺과 할거주의 • 시민사회의 현실과 한계
<i>非합리적 인사 및 교육훈련</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 인사관리의 문제점 • 교육훈련의 한계

자료 : 이용식(2004).

계약직공무원제가 제 자리를 잡고 계약직 공무원들이 기대했던 역할을 충실하게 수행하기 위해서는 이들이 몸담고 있는 공공부문의 조직문화와 행정환경이 행정의 생산성 확보에 유리하게 작용할 수 있어야 한다. 즉, 행정문화가 개방형 또는 계약직 공무원들이 제 능력을 충분하게 발휘할 수 있는 토대가 되어야 한다는 것이다.

이는 현재 부정적 현상으로 드러나고 있는 여러 비효율적 행정문화가 하루빨리 불식되어야 함을 의미하는 것으로서, 그래야만 계약직 공무원들의 전문성이 수월하게 드러날 수 있기 때문이다.⁶⁾

행정문화 개선의 관건은 어떻게 하면 행정이 자율적으로 작동하면서 동시에 효율성이 확보될 수 있을 것인가 하는 것이다. 제도적 장치나 강제적 요구, 타율적 분위기에서의 수동적 행정 수행이 아니라, 스스로 효율적인 방식을 동원, 일상적인 행정업무를 수행하면서 동시에 새로운 행정수요에 자율적으로 대응할 수 있게 하는 것이다.

○ 분권화 시대의 바람직한 공무원상

• 공무원들은 먼저 지역에 대한 애정과 애착을 가져야 한다.
지방공무원은 지역의 문제와 현실을 보고 이해하는 시민적 감각을 함양해야 한다.
• 지방공무원은 이제 지역 내 최대의 서비스산업체인 지방자치단체의 프로직원임을 스스로 인식해야 한다..
• 새시대의 공무원은 비용의식과 납기의식으로 무장되어 있어야 한다.
• 21세기 공무원은 문화적 감성을 갖추고 있어야 한다.

자료 : 강형기(2003), pp.22-24. 요약정리.

1. 업무분위기 및 조직문화의 개선

행정문화를 개선하고 이를 행정의 역량 강화와 연결시키기 위해서는 현재의 부

6) 인천의 행정문화의 개선에 대한 이 부분은 연구자가 이와 관련해서 수행했던 연구보고서를 주로 인용했다. 이는 이 보고서가 아직도 이 분야에 대한 문제제기나 대안제시에 유용한 역할을 하고 있다고 보기 때문이다(이용식, 2003)/(이용식, 2004).

정적 업무 분위기와 조직 관행 및 행태를 바꾸어야 한다. 생기가 흐르고 활력이 넘치는 가운데 유연하면서도 역동적으로 업무를 처리하고 새로운 사업을 준비하는 분위기가 정착되어야 한다. 문화적 측면에서 행정의 개선은 '조직문화'의 개선이 핵심이다. 관성화·타성화 되어있는 행정조직에 새로운 힘을 불어넣고, 경직화·노쇠화 현상을 보이고 있는 행정에 유연성과 역동성을 수혈해야 하기 때문이다.

우선 구성원들의 인간적인 관계 정립, 온정적 관계 회복을 통해 조직 분위기를 일신할 필요가 있다. 조직 분위기를 활기 넘치고 생산적인 것으로 조성하기 위해서는 일차적으로는 조직 내 상급자들의 관심과 노력이 있어야 한다. 부서의 상관이사고와 가치관, 행태와 부서운영에 이르기까지 그간의 경직된 관리방식을 버리고 유연한 모습을 보이면서 역동적으로 대처해야 한다. 상관이 舊習을 유지하고 경험만을 강조하는 행정을 고집할 때 행정문화는 바뀔 여지가 없어지기 때문이다.

조직의 역동성을 살리고 직원들의 활력을 도모하고자 하는 노력도 중요하다. 조직의 유연성과 역동성은 조직원들의 사고와 행태에서 비롯되므로 구성원들의 기를 살리고 '신나는 직장, 일하고 싶은 분위기'로 만드는 데 큰 신경을 써야 한다. 여기서도 상사들의 관심과 노력, 사고와 발상의 전환이 요구되는데, 상급자들의 관심과 배려가 없으면 이는 실행되기 어렵기 때문이다.

유연성과 역동성은 회의 방식 및 회의문화의 개선을 통해서도 이루어질 수 있다. 회의에서 편하게 발언할 수 있고, 창조적인 아이디어를 제시할 수 있어야 하며, 회의 결과가 실무에 생산적으로 적용되어야 한다면, 일상적으로 이루어지고 있는 회의의 소집에서 운영, 의결에 이르기까지의 전과정에 대한 반성과 평가가 선행되어야 한다. 그리고 이를 바탕으로 회의 문화를 바꾸려는 노력을 기울여야 한다. 그래야만 특히 중간관리자 이상의 공무원들이 입버릇처럼 얘기하고 있는 '회의가 半인 행정'을 개선할 수 있을 것이다. 아울러 사무실 가구 배치와 공간 배열도 직원의 합리적 공간활용과 동선을 고려하는 등 적극적으로 사무환경을 개선하려는 노력이 함께 해야 한다.

복지도 조직문화 개선을 위한 또 하나의 적극적 수단이다. 다양한 복지 제공을 통해 사기를 높이고 생산성을 배가할 수 있다. 복지는 다양한 수단을 통해 다양한

방식으로 이루어져야 한다. 경제적인 보상으로는 한계가 있기 때문에 아주 사소한 아이디어를 동원하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이 경우 사기업들이 고민한 결과와 내용을 활용할 필요가 있다.

2. 상관의 사고와 행태의 변화

행정조직이 보이고 있는 엄격한 상하관계와 경직된 분위기, 토론과 협의가 어려운 행정 관행 등이 비생산적 행정문화를 정착시켰다면, 이를 변화시켜 행정의 역량 강화에 기여케 하는 데에는 상관들의 자발적인 힘과 노력이 선행되어야 한다. 행정의 생산성을 높이기 위해서는 상급자들의 이에 대한 관심과 철학, 문제의식이 매우 중요하기 때문이다.

또한 행정의 효율성을 확보하기 위해서는 리더들의 관심과 철학, 문제의식이 매우 중요하다. 따라서 고급 관리자들이 행정의 낭비적·비효율적 분야와 요소들에 대해 인식하고 있어야 하고 이를 해결하려는 의지를 가지고 있어야 한다. 리더십의 문제, 상관들의 퍼스널리티와 이에 대한 직원들의 태도가 행정을 푸는 데 큰 장애가 되기도 하고 장점이 되기도 하는 것이 우리의 행정 현실이다. 그만큼 리더의 비중이 크다는 뜻이고, 그런 면에서 합리적 리더십이 요구되는 것이다.

또한 조직의 리더들은 많은 경우 행정이 팀워크를 통해 수행된다는 생각을 가져야 하고, 이에 대한 적극적인 사고가 필요하다. 따라서 팀워크를 통해 행정을 수행할 수 있는 분위기와 여건을 만들어야 한다.

여기서도 특히 문제가 되는 것은 부서내 배타성이다. 다른 부서와의 합리적 관계 이전에 같은 부서 내에서의 팀워크를 확보하는 일이 더욱 시급한 것처럼 보이기 때문이다.

3. 모티브·인센티브의 적극적 개발 및 활용

공무원들에게 일에 대한 새로운 모티브를 주어야 하고, 그 성과의 크기에 따라 적극적으로 인센티브를 제공해야 한다. 그래서 스스로 나서서 역동적인 상황에 대응케 하고, 유연한 자세를 잃지 않도록 해야 할 것이다.

교육 및 연수 기회를 적극적으로 활용하는 등의 인센티브를 고려할 수 있는데, 성과 및 능력에 따라 대학 및 대학원 위탁 교육 기회를 제공하고, 각종 교육기관의 업무와 관련된 장단기 교육과정 신청 시 우선적으로 선발하도록 할 수 있을 것이다. 또한 장단기 해외연수나 배낭여행자 선발 시 우선권을 부여할 수 있고, 포상이나 국내외 산업시찰과 같은 부상을 제공할 수 있을 것이다. 평가결과가 우수한 사람에게 특별휴가를 부여하거나, 보다 적극적인 방안으로는 일반 대학이나 연구소에서 실시하고 있는 안식년제의 도입을 모색할 수 있을 것이다.

아직까지 공무원들의 최대 관심은 인사와 승진이라 할 수 있는데, 이처럼 이에 대한 집착과 관심을 새로운 모티브와 인센티브를 통해 분산 또는 해소해야만 한다. 조직분위기를 일신해서 열정적으로 일할 수 있는 계기와 유인을 끊임없이 제공해야 하는 것이다. 그리고 이러한 열정과 성의, 그리고 업무 성과가 자연스럽게 인사와 승진에 반영될 수 있도록 해야 한다.

인천은 다른 도시에 비해 행정에 대한 새로운 수요가 많은 지역이다. 새로운 성격과 내용을 갖는 행정 수요가 계속해서 발생하고 있기 때문이다. 공무원들이 이러한 업무에 의욕과 열정을 갖고 뛰어들 수 있도록 자극과 유인을 주어야 한다. 일 자체로부터 성취감과 열정을 스스로 느낄 수 있도록 해주어야 하는 것이다.

4. 행정프로세스 개선

행정 프로세스 개선은 현행 행정 과정에 대한 엄정한 비판과 분석을 바탕으로

추진되어야 한다. 현재의 행정 관행과 행태, 업무 추진과정 등에 비효율과 낭비적 요소가 많이 내재해 있다고 보기 때문이다. 먼저 전자결재 도입과 활용에 만족해선 안되고, 상관의 퍼스넬리티에 좌우되어 행정프로세스가 결정되는 관행은 바뀌어야 한다. 불필요한 보고, 형식적인 보고를 없애고, 또 줄여야만 행정 생산성을 높일 수 있다. 그래야만 행정의 대부분을 차지한다고까지 얘기되고 있는 결재와 보고의 비효율성을 개선할 수 있고, 이를 통해 행정개선을 기대할 수 있을 것이다.

정책결정이나 집행으로 이어지지 않는, 결과적으로 불필요한 보고는 사전 충분한 검토를 통해 최소화해야 할 것이다. 일선 실무자들은 현재 불필요한 보고업무가 전체 업무의 절반 가량을 차지할 정도로 심각한 현상이라 얘기하기도 하는데, 이를 줄이면 인력을 1/3 정도까지 줄일 수 있을 것이란 말에 귀 기울여야 한다.

이를 위한 구체적인 방안의 하나로 부서 내 업무를 책임 있게 관리하게 하는 책임과장제를 제도화할 필요가 있다. 중간이상 관리자의 권한과 책임을 강화해서 최고관리자에 집중된 권력을 하향 분산시키고, 이를 통해 조직 내 분권화를 추진, 행정의 수평적인 관계를 강화해야 할 것이다. 그렇게 할 때 조직의 경직화·관성화에서도 벗어날 수 있게 된다.

책임과장제를 도입하기 위해서는 지금의 업무 분장도 개선되어야 한다. 현행 방식을 바꾸어서 인력풀 제를 바탕으로 부서 총정원 방식으로 인력과 사무를 배분할 수 있어야 한다. 그렇게 되면 지금까지 해오던 업무만이 아니라 새로운 행정수요에 효과적으로 대응할 수 있게 되고, 중장기적 관점에서 계획적인 행정을 수행할 수 있게 될 것이다.

또한 가능하면 공무원들은 많은 시간을 행정 현장에서 보내야 한다. 현장에 있지 않으면 업무 감각을 유지하기 어렵고 구체적인 대안을 찾기 힘들게 된다. 따라서 현장 경험을 할 수 있도록 민간부문에의 파견, 현장행정의 강화 등이 필요하다.

열심히 일을 만들어 해나가는 사람이 오히려 부담을 갖게 되고 때론 소외되고 일종의 피해를 입는 경우는 없어야 한다. 이와 관련해서 적극적으로 행정에 임하는 공직자가 감사 과정 등에서 오히려 부담을 갖게되는 사례는 하루빨리 없어져야 한다. 이런 경우에는 조직 전체가 또는 해당 부서의 상관이 책임지는 관행과 제도를

정착시킬 필요가 있다. 권한과 책임의 분산이란 측면에서 보면 문제가 될 수도 있지만, 구성원의 사기를 저하시키고 조직 전체를 냉소적인 분위기가 지배하게 만드는 현행 제도적 관례에 대해서는 재고할 필요가 있다. 일을 열심히 하는 사람이 결과적으로 손해를 보게 되는 경험이 조직에 누적되면, 구성원들 사이에 회의감이 팽배해져서 태도가 소극적으로 변하거나 수동적인 입장을 갖게 된다.

5. 행정의 계획성 확보

우리 행정은 계획성을 가지고 새로운 사업을 준비하거나 기존 사업의 효과적 마무리에 대비하는 모습을 찾기 어렵다. 큰 변화 없이 기존의 업무를 일상적으로 추진하는 것이 대부분이고, 새로운 수요나 변화에 적극적으로 대응하려는 노력을 확인하기 힘들다.

현재 대부분의 행정은 과별 또는 국별 행정목표와 이를 달성하기 위한 중장기 플랜과 프로그램을 갖고 있지 않다. 이는 행정이 곧 지금까지 해오던 업무를 관성적으로 계속 수행한다는 뜻이다. 그리고 새로운 일이라 해도 상부로부터의 갑작스런 지시나 외부의 급박한 수요에 대응하는 수준 정도라는 것을 의미하는 것이다.

행정은 과별 또는 국별 행정서비스 목표를 세우고 이를 달성하기 위한 수행계획을 가지고 있어야 한다. 여기에는 단계별로 제공해야 할 서비스 내역을 포함, 그 수준과 동원해야 할 정책수단, 그리고 재원확보 방안 등이 들어 있어야 한다. 그렇게 해서 행정이 계획적으로, 그리고 목표와 방향을 가지고 체계적으로 수행되어야 할 것이다.

그런데 이처럼 부서별 프로그램의 준비와 추진이 효과적으로 이루어지기 위해서는 부서의 장, 즉 과장의 역할과 비중이 강조될 수밖에 없다. 시 행정의 중추는 과장이라 할 수 있다. 과는 업무공간의 독립된 단위를 이루고 있고, 예산결산 편성의

단위(세향)이며 과장은 결재권의 출발이다. 따라서 과장이 어떠한 역할을 하느냐에 따라 행정 효율성이 크게 좌우되는 것이 현실이다. 과장이 중심을 잡고 일선 행정을 직접 이끌어야 하며 몸소 행정의 모범을 보여야 한다. 과장의 퍼스널리티에 따라 그 역할과 기능이 좌우되는 것은 분명 문제이고, 따라서 조직 전체로 보아 과장의 행정 모델을 바로 잡아가는 것이 매우 필요하다.

6. 창의적 학습조직화

행정도 이른바 지식기반사회에 적극적으로 대응해야 한다. 조직의 활동자체가 끊임없이 새로운 지식을 산출하는 과정이어야 하고, 그것이 다른 사람들에게도 유익한 경험과 자료로서 역할해야 하며, 이러한 경험과 지식이 축적되어서 조직의 경쟁력과 생산성을 좌우하는 요소가 되어야 한다.

종합적·장기적인 관점에서는 지식사회에 대비해서 행정도 학습조직으로 바뀌어야 할 것이다. 지식사회에 대응하고 이를 이끌기 위해서는 행정의 주체 자신들이 지식근로자가 되어야하고 동시에 학습 조직화해야 한다. 물리적으로 지식관리시스템(KMS)을 구축하는 것만이 아니라, 이를 행정에 맞게 활용하고 더 가치 있고 많은 지식을 산출해 내기 위한 방안과 아이디어를 모아가야 할 것이다. 현재 사회 여러 분야에서 지식관리시스템을 구축, 활용하고 있지만, 아직 자기 조직에 맞는 지식생산 시스템으로 기능하지 못하고 있는 현실을 깊이 고려해야 할 것이다.

학습조직화는 행정의 내부역량 강화를 위해서도 필수적이다. 리더들은 이 점을 깊이 인식하고 내부역량강화를 위한 학습조직화 추진에 많은 관심과 노력을 기울여야 할 것이다. 행정의 학습조직화는 토론문화의 정착과 깊은 관련을 맺고 있다. 이를 통해 행정의 학습조직화의 속도와 내용이 많이 좌우될 것이다.

○ 조직문화의 혁신전략

• 성과와 실적을 중시하는 조직문화가 형성되어야 한다.
• 선의의 경쟁을 미덕으로 여기는 조직문화가 형성되어야 한다.
• 자율성과 책임성을 중시하는 조직문화가 형성되어야 한다.
• 공정하고 투명한 행정절차 또는 시스템을 중시하는 조직문화가 형성되어야 한다.
• 획일성을 지양하고 다양한 가치를 중시하는 조직문화가 형성되어야 한다.
• 관리자가 구성원의 혁신노력을 장려하는 조직문화가 형성되어야 한다.

자료 : 권경득(2005), pp.55-57. 요약정리.

제3절 전문성 강화

계약직공무원제의 도입 및 활성화는 행정의 전문성과 생산성을 높이고자 하는 것이 핵심적 목적이다. 기존의 행정체제 및 행정인력으로는 행정환경의 변화에 확실하게 대처하기 어렵고, 그 결과 격변하는 행정수요에 효과적으로 대응할 수 없다고 판단했기 때문이다.

따라서 계약직 공무원 제도의 성패는 이 제도를 ‘어느 수준 또는 범위’까지 ‘어떠한 방식’으로 도입해서 계약직 공무원들의 전문성을 발휘하게 할 것인가 하는 점과, 행정인력에서 절대적으로 주요 부분을 차지하고 있는 일반행정직의 전문성을 어떠한 제도와 운용을 통해 강화해 갈 것인가 하는 점에 있다고 하겠다. 그래야만 행정이 균형 있게 그 전문성과 생산성을 발휘할 수 있을 것이기 때문이다.

여기서는 이러한 관점에서 인천이란 지방행정에 합당한 개방형 공직구조를 정착 시켜야 한다는 것, 그리고 일반행정인들의 전문성을 확보할 수 있는 여러 제도적 장치들을 신속히 마련해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

1. 개방형 공직구조 구축

행정의 전문성을 강화하기 위해서는 행정 내외의 전문가들이 참여할 수 있는 제도적 장치로서 개방형 공직구조를 정착시켜야 한다. 즉, 가능하면 많은 분야의 많은 직위를 행정의 다른 부처 또는 민간부문에 개방해서 개방형 공직구조가 일상적인 행정조직으로 자리 잡게 할 필요가 있다는 것이다.

인천처럼 새로운 행정수요가 계속 발생하고 그에 따른 전문성을 강하게 요구하는 경우 개방형 공직구조로의 변화·발전은 더욱 필요하다고 볼 수 있다. 개방형 충원제를 채택하여 외국인·민간전문가를 최대한 활용하여 조직의 전문성과 성과를 제고해야 하기 때문이다. 특히 국제경제흐름과 동북아경제의 특성에 정통한 외국인 전문가와 민간인을 채용하여 국제적인 감각 및 기업의 수요에 대응하는 행정서비스를 제공할 수 있어야 할 것이다. 또한 글로벌 스탠다드에 걸맞는 도시건설을 위해서는 정보통신 인프라, 도시공원 등 전문분야별 전문가를 채용해야 한다.

<표3-1> 개방형·폐쇄형 공직구조의 단순비교

구 분	개 방 형	폐 쇄 형
평생근무	보장되어 있지 않음	신분이 보장됨
행정구조	통합형	분화형
공직분류	직위분류제	계급제
신규채용	모든 계급	하위직만 신규채용
채용요건	직무성과	일반교육 이수 수준
급여수준	단기적, 중첩됨	장기적, 구분형
교육훈련	외부훈련	내부직무훈련
승진임용	개방적	폐쇄적
승진기준	가장 유능한 자 임용	연공을 고려한 승진 임용
보직관계	업무처리 위주	온정적
퇴직연금	기여도에 상응한 연금	비기여도 연금

자료 : 김중양(1999), p.154.

개방형 임용제도를 적극 도입해야 할 필요성은 크게 보면, 그간의 직업공무원제가 가진 한계와 문제점, 변화된 행정환경에의 적극적 대응의 필요성, 그리고 행정 전문성에 대한 강한 요구 등을 지적할 수 있을 것이다. 게다가 이제 행정도 외부 변화에 탄력적으로 대응해서 행정수요에 대한 적응력을 높여가야 한다는 필요성이 크게 대두했던 것이다.

<표3-2> 개방형제 도입의 논리

구 분	내 용
직업공무원제의 편익	안정된 신분, 일관성, 전문적인 업무, 계속적인 서비스 가능
직업공무원제의 비용	지나친 신분보장, 권익보호에 치중, 비효율성, 외부환경 둔감, 공직내의 보호막
개방임용의 편익	새로운 관점, 인력개발비용의 절감, 새로운 정보와 지식의 제공, 모집범위의 무제한, 승진시 과다경쟁의 방지
개방임용의 비용	정치적·업관적 폐해의 우려, 부적격자 채용의 위험성, 적응기간의 소용. 내부인력의 사기저하
개방임용의 필요성	직업공무원제의 반성, 환경적응력, 전문성, 유연성 확보
개방임용의 목적	전문성 강화, 경쟁개념 도입, 실적에 의한 평가, 부처의 자율성 강화

자료 : 서원석(1999), p.10.

여기서 더 나아가 장기적으로는 다양성과 분권화 논리에 기반한 전공무원의 계약직화가 필요하다는 주장도 강하게 제기되고 있는 실정이다. 즉, 이제는 개방화보다는 보다 더 큰 개념으로, 다양성과 분권화에 기반을 둔 공무원 구조 개편이 필요하다는 것이다. 공무원집단을 단일한 틀에 통합하여 관리하기보다는 특성별·기능별·지역별·전문성별 등으로 나누어서, 각 집단별로 그 특성에 맞는 다양한 관리방법을 도입하자는 것이다.

요약하자면 다음과 같은 이유 즉, ①개방화만으로는 신분보장과 폐쇄성의 문제를 완전히 해결하기 어렵다, ②우리나라 공무원제도 개혁의 핵심은 개방화보다는 다양

화와 분권화에 있다, ③공직사회의 다양성과 인사권의 분권화를 인정하는 차원에서 현재의 공직구조를 보다 다원화하는 차원의 새로운 공직구조를 형성해야 한다, ④ 개방형직위보다는 공무원 계약제화에 초점을 맞추어야 한다는 점 등에 근거해서 전면적으로 공직을 개방화·계약직화 할 필요성이 있다는 것이다(서원석, 1999).

<표3-3> 논리의 변화 모색

구분	개방화의 논리	개방화를 포함한 다양성과 분권화의 논리
특성	•중앙집권식 해결방법	•공무원의 각집단별·조직별 분권화 인정
제도화	•개방형 직위 도입	•전공무원 계약제 도입
기대효과	•일부 계약직의 임명으로 전체의 경쟁력 강화와 활성화 기대	•전공무원을 계약에 의해 임면하고 평가에 따른 보수와 승진에서의 차별 인정 •직접적으로 경쟁력 강화
국장급이상직위	•폐쇄형 80%는 경력직 임명 •개방형 20%는 일부경력직/일부 계약직→계약임명	•100% 개방형: 그중 90%는 경력직 임명, 10%는 비경력직 임명가능. •전체가 계약에 의한 임명
과장급이하직위	•구체적 계획 미비	•100% 개방화 추진→계약에 의한 경력직 임명
직위분류제	부분적인 직위분류제화 → 전면적인 직위분류제화	
개방화의 정도	20%이내(국장급이상 직위) → 100%개방화 (실제로 공직내부 출신이 대부분 임명됨)	
신분보장	신분보장 해소 의도 → 경력직 신분보장 인정	

자료 : 서원석(1999), p.75.

또한 지방계약직의 지방행정에의 광범위한 도입·정착은 지방인사행정에 있어 정착을 기다리고 있는 전문성 향상 제도와 관련이 깊다. 특히 고위직의 개방화와 지방계약직 공무원제는 아주 깊은 관련을 가지고 있다고 볼 수 있다.

왜냐하면, 공직사회에 도입된 개방형직위제는 지방자치단체 내에 우수한 역량을

확보하여 폐쇄형 임용제도를 개선함은 물론, 공직사회 전반에 경쟁을 촉발시키는 효과를 발휘하는 장치인 것이다. 이러한 면에서 지방공무원 고위직 개방화의 본래적 의미를 확대하기 위하여 지방자치단체의 고위직공무원에 대한 개방화를 활성화하고, 계약직공무원제도를 개선하는 것은 현시점에서 매우 중요하다(김병국, 2003)

따라서 이에 관한 관련 전문가들의 다음과 같은 의견과 주장을 논거로 개방형 공직구조를 확대·정착시킬 수 있는 방안들을 지역행정의 현실을 검토하면서 적극 모색해야 할 것이다.

○ 관리 측면에서의 개방형직위제의 활성화 과제

• 선발과 관련하여, 선발이전에 개방형 직위들을 대상으로 동태적인 직무분석이 선행되어야 하고, 직무분석 결과에 따라 직위 범위를 결정하도록 하는 체제가 요구된다.
• 임용방식과 관리방식을 개선하여 쉽게 민간인이 공직에 진입할 수 있도록 함과 동시에 유능한 인재의 공직 진입을 확대할 수 있어야 한다.
• 임용자 관리차원에서 보면, 연속계약의 경우 계약직 공무원에게 유급연구년을 제공할 수 있는 제도를 장기적 차원에서 도입하고, 수요자와 공급자 간 계약원리를 도입하여 성과를 관리하여야 하며, 계약해지와 해고를 용이하게 하되 동시에 다양한 보호채널을 설치하여 권리를 보호할 수 있는 체제가 되어야 한다.

자료 : 김병국(2003), pp.28-29. 요약정리.

○ 운영 측면에서의 개방형직위제의 활성화 과제

• 개방형직위의 도입으로 자신의 승진이 늦어지고 있다는 인식을 불식시켜야 한다.
• 개방형고위직공무원에 대한 보수책정이 합리적으로 이루어져야 한다.
• 개방형직위공무원에 민간인이 많이 채용될 수 있게 하는 전략이 필요하다.
• 개방형고위직공무원에 대한 성과평가의 객관성을 높이는 제도적 보완이 필요하다.
• 지방공무원의 개방화 범위를 확대해야 한다.

자료 : 김병국(2003), pp.29-32. 요약정리.

○ 개방형직위제도에 대한 실증적 조사를 통한 현실적 시사점

• 개방형직위제 모집에 있어서 공고일로부터 접수일까지 기간, 원서접부 기간, 원서접수이후 면접일까지 기간, 신문공고일로부터 면접까지의 총공고기간을 연장할 필요가 있다.
• 선발에 있어서는 심사에 공정성을 기하고 민간인 임용자의 비율을 높이기 위해 선발시험위원의 구성에서 민간위원과 여서위원의 위촉을 장려하고, 민간인 위원장을 위촉하도록 장려할 필요가 있다.
• 임용 및 인사관리 단계에 있어서는 현재 개방형임용제도를 통한 민간우수인력 채용, 부처간 인사교류 활성화라는 목표를 충분히 달성하지 못하고 있는 것으로 분석되므로, 민간인 출신과 타부처 출신자의 임용을 늘릴 수 있는 방안이 모색되어야 한다.
• 관련공무원들에 대한 설문조사결과를 보면, 개방형직위제의 도입 자체에 대해서는 긍정적인 입장이므로 이 제도를 발전시킬 수 있는 다양한 개선 방안을 마련해야 할 것이다.

자료 : 박천오외(2002), pp.125-127. 요약정리.

2. 공무원의 전문성 강화를 위한 제도 도입 및 활용

계약직공무원제가 제대로 정착해서 효과적으로 기능을 발휘하기 위해서는 앞서 강조한 바와 같이 일반행정직의 전문성을 확보할 수 있는 여러 제도적 장치들이 시급히 도입되어, 현실행정에서 효율적으로 작동해야 할 것이다.

여기서는 공무원의 전문성에 초점을 두고, 이를 강화할 수 있는 비교적 현실성 있는 제도적 방안들을 정리해 본다.⁷⁾

1) 전문직위선정 및 전문관제

중앙정부(행정자치부)는 '지방공무원 전문직위 운영기준'을 마련, 지방자치단체가

7) 이 부분은 연구자가 수행했던 이 분야의 연구결과를 주로 인용했음을 밝힌다(이용식, 2004).

전문직위 선정 및 전문관 선발을 통해 행정 전문성을 향상시킬 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체는 이를 활용, 공무원들의 전문성을 강화할 수 있는 제도적 장치를 구비해야 할 것이다.⁸⁾

지방공무원 전문직위 운영기준은 지방공무원임용령 제7조의3, 제27조의3제3항 및 지방공무원수당규정 제22호의 규정에 의한 전문직위의 지정방법, 보직관리, 수당지급범위 등에 관한 기준을 정한 것으로서, 지방자치단체의 각종 직위 중 전문업무를 담당하는 직위에 대하여 일정한 경력과 자격을 갖춘 자를 선발·보직하여, 인사·보수 상 우대함으로써 전문인력을 육성하고 업무수행의 전문성을 획기적으로 향상시키고자 하는 것이다.

• 전문직위의 지정

전문직위란 전문성이 특히 요구되는 특수한 업무 등을 주로 담당하는 직위로서, 각 지방자치단체의 보직관리기준에서 전문직위로 지정한 직위를 말한다. 전문직위 지정의 궁극적 목적은 특정 분야에 오랜 기간 근무하게 하여 전문성과 전문적 지식을 축적할 수 있도록 하는 것이다. 전문성 확보는 개인의 노력만이 아니라 조직 차원의 경력관리를 통해 이루어지기 때문이다.

이러한 의미를 갖는 전문직위의 지정 및 직무수행요건의 설정은 다음과 같은 내용을 가진다.

8) 현재 개별 지방자치단체는 공무원의 전문화를 통해 행정분야 전문성을 강화하기 위하여 다양한 노력을 기울이고 있는데, 이 제도를 활용하면 큰 무리 없이 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 다만, 다른 제도와 마찬가지로 이를 도입하기 위해서는 현재의 인사관리 분야의 제도나 운영을 종합적으로 검토하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

○ 전문직위 지정 및 직무수행요건의 설정

전문직위 지정	·국제분야 전문직위와 특수분야 전문직위로 구분해서, 지방자치단체장이 전문성이 특히 필요하다고 인정하는 직위를 전문직위로 지정함. ·이때 사도는 공무원계급 2급 내지 6급이 담당하는 직위를 지정함.
전문직위 지정절차	·지방자치단체의 장이 타당성 등을 검토하여 당해 인사위원회의 심의를 거쳐 지정함. ·단체장은 다수의 전문직위를 지정하도록 노력하여야 함.
전문직위 직무수행요건 설정	·지방자치단체의 장은 전문직위별로 전문성 요건을 근거로 직무수행요건을 설정해야 함.

● 전문관의 선발 및 관리

전문성을 인정받아 전문직위를 맡을 수 있는 자를 전문관으로 선정하는데, 전문관이란 지방자치단체장이 인사위원회의 심의를 거쳐 전문직위에 보직할 수 있는 자로 선발한 자를 말한다. 기준에 따라 선발된 전문관에게는 일정 기간 다른 직위로의 전보가 제한되나, 능력개발을 위한 다양한 형태의 혜택이 주어지고, 일정한 범위내에서 인센티브와 수당이 지급된다.

○ 전문관의 선발 및 관리

선발인원	·분야별·직급별 전문직위 수의 3배수이내 인원.
선발방법	·전문관자격을 갖춘 자로 인사위원회 심사를 거쳐 선발함. ·이 때 직위공모제를 적극 활용할 필요가 있음.
전문직위 근무 및 전보의 제한	·특별한 사정이 없는한 3년이내 타직위로 전보할 수 없음.
전문관의 능력개발	·국비해외훈련, 국내외 세미나 참석 등에 우선권을 부여하고, 국제기구 등에서의 파견근무시 전문관을 우선 고려. 전문분야 저술 등을 지원.
경력평정시 가산점 부여 (인센티브)	·전문관으로서 전문직위 근무 1년을 초과한 경력에 대해 월 0.04점 부여.(단, 가산점수는 총2점을 초과하지 못하며, 만점 범위 내에서 가산함)
전문직위수당 지급	·전문관으로서 전문직위에 근무하는 공무원에게 지방공무원수당등에관한규정제22호나목의 규정에 근거해서 수당지급.

그런데 순환보직위주의 현 인사관리 체계 하에서 승진의 제약 등 인사 상 불이익을 받을 우려가 있는 전문직위 제도를 오히려 전문관들은 기피할 우려가 있다. 따라서 전문직위제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 제도 도입 초기부터 승진에 있어서의 불이익을 제거하고 다양한 추가적 보상제도를 마련해야 할 것이다.

단기적으로는 인사 상 우대조항을 명문화하고 적극적 유인책 활용을 검토해야 하고, 장기적으로는 전문관의 전문적 판단을 존중해주는 의사 결정구조로 조직의 의사결정과정을 개선하고 재량권, 전결권의 확대 등 전문직위의 전문성을 적극 활용하는 정책결정구조로 개선해야 할 것이다.

2) 전문분야별 보직관리제

보직관리의 일반적인 원칙은 직위의 직무요건과 공무원의 인적요건을 고려하여 적재적소에 임용하는 것으로서 공무원의 전공분야, 훈련, 전문성 및 적성 등을 고려해서 보직을 부여하는 것이다. 그런데 현행 순환보직은 연공서열에 의한 경우가 많아 일반관리자로서의 자질 향상에는 도움이 되나 전문성 축적에는 한계를 갖게 된다. 또한 직무요건이나 직전 보직과의 업무연계성에 대한 고려 없이 연공서열 위주의 전보 및 승진이 이루어져 특정 직위 결원시 다수 인원의 연쇄적인 순환전보를 실시해야 하는 문제점을 갖게 된다.

이러한 제도적·관행적 문제를 해결하고 행정 전문성을 강화하기 위해 중앙정부(행정자치부)는 지방공무원임용령 제7조의2에 근거해서 '전문분야별 보직관리제 운영기준'을 마련하고, 자치단체가 이에 근거해서 행정의 전문성을 확보할 수 있는 제도적 방안을 강구하도록 하고 있다.

전문분야별 보직관리제는 조직을 몇 개의 전문분야와 하나의 공통분야로 구분한 후, 공무원의 경력·전공·적성 등을 고려하여 개인별 전문분야를 지정하고, 인사관리는 원칙적으로 개인별로 지정된 전문분야 내에서 이루어지도록 관리하는 제도를 말한다.

하나의 전문분야에 장기간 재직하여 고도의 전문성을 갖춘 공무원에 대하여는 승진·교육훈련 등의 인사상 우대 조치를 취하고, 제도적 지원을 통해 스스로 능력을 개발케 해서 행정 전문성이 향상되도록 하는 것이다.

○ 보직관리제 대상공무원 및 업무분야의 구분

대상공무원	·일반직종 행정직렬 4급 및 5급 공무원
조직별 업무분야의 구분	·업무분야별 보직관리를 위하여 전체조직을 3개이상의 전문분야와 1개의 공통분야로 구분함 -‘전문분야’는 분야별 보직관리를 통해 전문성축적 필요성이 높은 분야를 말함 -‘공통분야’는 기관의 공통적인 기능 또는 다양한 집행업무나 종합적인 기능을 수행하는 업무분야를 말함
업무분야구분단위	·원칙적으로 직제상의 최저단위보조기관(과/담당관)을 기준으로 함.

○ 공무원별 전문분야 지정 및 인사관리

개인별 전문분야 지정	·신규임용자 : 적정 적응기간 또는 적성평가 기간이 경과한 후 적용 -5급 공채자는 임용후 5년이 되는 날부터 6개월 이내 지정 -5급 승진임용자는 승진임용후 6개월 이내 지정 -전입자 및 전직자는 적정한 적응기간 경과후 지정 -특별임용자는 임용시 임용예정직위가 속하는 업무분야를 지정 ·재직자 : 개인별 전문분야 지정
인사관리	·보직관리 -전문분야에 속하는 직위에 대하여는 동일 전문분야에 근무하는 자를 우선 선발 -전문분야 지정 공무원은 다른 전문분야에 속하는 직위에 보직 불가 -전문분야 직위의 결원은 당해 전문분야 지정권자에게 총원상의 우선권 부여 ·동일분야 장기근무자 우대 -근무성적평정시 우대 -승진·전보시 우대 -국내외 훈련기회 부여 등

전문분야별 보직관리제가 제대로 정착하기 위해서는 우선 전문분야별 보직관리

가 순환보직에 의한 승진의 폭을 제한한다는 인식의 전환이 필요하다. 또 전문분야 분류는 현재보다 넓게 정의하고 시행추세를 살피면서 점점 좁혀야 할 것이다.

이 제도가 보다 확고하게 제 기능과 역할을 다하기 위해서는 분야별 전문직위와 연계해서 운영되어야 한다. 전문직위 지정 및 전문관제와 연계해서 전문분야별 보직관리제도를 운영함으로써 조직 전체적으로 전문성 향상이 승진의 지름길이 될 수 있도록 제도를 정비해야 한다. 전문분야의 설정도 전문직위의 분야와 동일하게 설정하여 두 제도간의 유기적 연결이 가능토록 해야하는 것이다.

임용권자 또는 임용제청권자가 소속공무원을 보직함에 있어 이 제도를 활용, 공무원 개인이 전문성을 축적하는 수단으로 활용되도록 보직해야 하는데, 이를 위해서는 보직경로의 선택 및 변경을 5등급으로의 신규임용이나 승진시 및 5급에서 4급으로의 승진시 등 2회에 걸쳐 하도록 하여 개인과 조직의 기대가 최대한 일치할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

3) 전문보직경로제

현행 보직관리는 행정내부 자체 순환 및 승진경로로 인식되고 있으면서 전보의 범위도 전공이나 경력과는 무관하게 이루어지고 있는 경우가 많아 공무원의 전문성 확보에 장애가 되고 있는 실정이다. 따라서 공직사회의 폭넓은 개방에 대비하기 위해서라도 보직경로에 대한 관리를 세심하게 추진해야 할 것이다. 지방자치단체는 자신의 지역 여건과 비전, 그리고 조직 구조와 현황 등 행정내적 요소들을 고려하면서 적절한 전문보직경로제를 모색할 필요가 있다.⁹⁾

전문보직경로제는 공무원의 순환전보를 제한하고 수행 가능한 전문직무 분야를 중심으로 일정 그룹이나 범위를 한정하여 인력을 관리하는 제도를 말한다. 이는 전문분야별 보직관리제를 활용하는 방식이나, 이보다 좀더 넓은 직급에 적용할 수 있는 방안이란 점에서 범위가 넓다고 할 수 있다. 공무원을 동일 또는 연관성 높은

9) 이하에서 논의되는 전문보직경로제에 대한 구체적인 대안과 적용 방식 등은 주로 최병대(1999)의 연구결과를 인용했음을 미리 밝힌다.

직무에 장기 근무하도록 하여 업무효율을 높여 모든 직원을 각 직무에 대한 전문가로 양성하여 경쟁력을 높이는 것이다.

이처럼 공무원의 전문성 제고를 위해서는 인사운영적 측면에서 보직관리를 개선할 필요가 있다는 것인데, 이를 보다 효과적인 방안으로 활용하기 위해서는 인사제도적 측면에서의 공직분류체계 개선과 개방형 임용제를 택하는 등의 제도적 개선이 동시에 이루어져야 한다.

장래 경력경로가 확정되면 인사의 예측성이 높아져서 업무집중도가 커지고 인사의 투명성 및 공정성 제고에도 도움이 된다. 이 제도는 동시에 직무급, 성과급 등 능력별 인사제도의 도입기반을 조성한다는 데에도 기여하게 된다.

보다 구체적인 방식으로는 채용단계부터 전문보직경로를 통해 채용을 하되 일정 직급이상에서부터 전문보직경로를 완화하거나 폐지하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 이렇게 하면 채용단계에서부터 공무원 개인의 전공과 해당 부서와의 연관성을 고려할 수 있고 일정 직급이상부터 전문보직경로를 완화하거나 확대하여 정책조정과 종합행정 측면에서의 정책적 판단을 할 수 있게 될 것이다.

한편, 전문보직경로제의 경로형태는 9급~4급까지를 전문보직경로제 대상 직급으로 하고 3급부터 개방하는 이른바 T형의 채택을 고려할 필요가 있다. 또 직무별 전문보직경로제 도입이 필요한데, 이는 기능별 전문보직경로제의 도입이 야기할 수 있는 부서간 할거주의 및 종합조정능력 결여라는 부정적인 효과를 차단할 수 있기 때문이다. 도입직무는 전문성과 업무의 정책협조를 통한 업무의 일관성 유지가 특히 필요한 분야를 기준으로 전문보직경로제의 직무로 선정하는 것이 중요하다.

그런데 직무별 전문보직경로제를 지나치게 확대하는 경우 기능별로 편제되어 있는 행정구조와의 충돌이라는 부조화 문제가 야기될 수 있다는 점을 숙고해야 할 것이다. 전문보직경로제 하에서는 해당 전문보직경로를 통해 승진과 퇴직을 하는 인사관리 원칙을 준수해야 한다. '(가칭)전문보직경로심사위원회'를 통해 개인별로 전문보직경로가 설정되면 인사권자가 해당 부서장과 협의를 거쳐 해당직원을 배치하는 것이다.

승진은 해당 전문 보직경로 분야의 공무원 중에서의 승진과 충원을 원칙으로 하

고, 해당 전문분야 장기 근무자에 대해 심사가점을 부여하여 우대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 동시에 경쟁과 동기부여를 촉진시키기 위해 자기개발과 노력을 통해 승진이나 충원이 필요한 다른 분야에 지원할 수 있게 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 즉, 직위공모제에 지원할 수 있는 기회를 부여함으로써 조직 전체에 경쟁력과 활력을 불어넣을 수 있게 될 것이다.

타 분야로의 전보는 원칙적으로 제한하되, 적성과 해당 부서에서의 적응 등의 문제로 타 분야로의 전보를 신청한 경우나 교육훈련과정을 통해 새로운 자거과 능력을 취득한 경우에는 (가칭)전문보직경로심사위원회의 심의를 거치거나 공개경쟁에 응모케 하는 등의 방식을 통해 전직이 이루어지는 제도적 장치를 둘 필요가 있다. 그러나 타 분야로의 전보시 일정 기간 승진유예기간을 설정하는 등의 방법을 통해 승진기회 등에 따른 빈번한 부서 전환을 방지해야 할 것이다.

한편, 전문보직경로제가 성공적으로 정착되기 위해서는 교육훈련에 있어서도 변화가 있어야 하는데, 공무원으로서의 소양교육 뿐만 아니라 전문보직경로별로 전문분야 관련 교육과정을 신설하고 전문보직경로별로 교육내용을 보다 세분화하는 교육기능의 강화 방안 등을 검토해야 할 것이다. 이외 이 제도의 시행에 따른 부작용에 대해서도 세심한 검토가 필요하다.

제4절 관리체계 개선

계약직공무원제가 큰 비중을 차지하고 있는 인천경제자유구역청의 경우 전문성을 가진 계약직 공무원들이 제 기능을 다하는 가운데 적극적으로 조직의 생산성 제고를 고려한다면, 중장기적 관점에서 관리체계의 개선을 검토해야 할 것이다.

경제자유구역청의 업무는 윈스톱 서비스를 위한 인허가 업무의 통합적 수행과 투자 유치 등 일반행정 기능과는 달리 특수성이 있음에도 불구하고, 경제자유구역법 상 지방자치단체의 행정기구로 규정되어(경제자유구역의지정및운영에관한법률

제27조2항) 시도지사가 전담행정기구로 설치하도록 하고 있다. 이에 따라 인천경제자유구역은 지방자치법 상 출장소 지위로서의 법적 지위를 부여받고 있고, 그 결과 경제자유구역 내 행정업무에 대하여 직접 위임하지 않은 업무에 대해서는 시청 주요부서의 지휘·관리를 받지 않으면 안되는 상황이다. 특히 조직·인사·예산 등 경제자유구역청의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 실질적인 수단을 자체적으로 확보하고 있지 못해 경제자유구역의 전담기구로서의 효율적인 업무 수행에 문제점을 노출하고 있는 형편이다.

조직구조나 관리는 개발사업과 투자유치라는 업무의 성격 상 동태적·탄력적으로 행정수요에 대응해야 하나 현재의 법적 관리체계로 인해 효율적으로 대처하기가 불가능하고, 현재 전체 정원 289명 중 일반직이 229명이어서 우수한 일반직을 확보하는 것이 기본 전제이나 경제자유구역청의 지위가 출장소에 해당하여 우수 인력 배치에 큰 장애가 되고 있다.

출범한 지 얼마 되지 않았기 때문에 현 시점에서 조직체계의 근간을 흔드는 변화를 도모한다는 것은 혼란을 초래할 가능성도 있지만, 그러나 현재 드러나고 있는 여러 한계와 문제점들을 고려한다면 경제자유구역청의 독립성과 자율성을 확보하는 것이 시급하다는 지적도 무시하기 어렵다. 따라서 차제에 차분하게 새로운 차원의 관리체계를 모색해 볼 필요가 있다.

계약직공무원제가 가진 전문성을 살리고 경제자유구역 업무의 효율성을 확보하기 위한 적절한 관리체계로는 경제자유구역청의 독립성을 최대로 보장받을 수 있는 방안으로, 경제자유구역을 특별자치지역의 하나인 특별자치구로 지정하고 경제자유구역청을 특별자치단체로 두는 방식일 것이다. 이는 경제자유구역과 행정구역을 일치시키는 방안의 하나로서, 특별자치지역은 개발정책·예산·교육·행정·치안 등 외교와 국방을 제외한 모든 분야에서 자치권을 갖게 되는 것이다.

현재 국내에는 특별자치지역 제도는 시행되지 않고 있으나, 최근 제주도 전체를 특별자치도로 지정하는 것을 추진 중이며, 해외에서는 중국 정부의 홍콩특별구가 운영되고 있는 사례에 비추어 검토할만하다. 현재의 인천광역시 전체를 경제자유구역으로 하고, 부산·진해를 하나로 통합하는 것을 고려할 필요가 있다. 그러나 이러

한 행정구역과 경제자유구역의 통합은 인천을 제외하고는 해당 지역의 지방자치단체장과 의회 등의 반발을 사는 등 실현하는 과정에서 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다(재정경제부, 2004)

<표3-4> 책임운영기관 현황

시행년도	소속부처	책임운영기관	기관장	정원(명)	
2000년	국정홍보처	국립영상간행물제작소	계약직2호	118	
	국방부	국방홍보원	계약직2호	162	
	경찰청	운전면허시험관리단	계약직3호	1,036	
	과학기술부	국립중앙과학관	계약직1호	102	
	문화관광부	국립중앙극장	계약직2호	75	
	농촌진흥청	농업공학연구소	계약직3호	113	
	보건복지부	국립의료원	전임가급	692	
	건설교통부		수원국도유지건설사무소	계약직4호	69
			전주국도유지건설사무소	계약직5호	57
해양경찰청	해양경찰정비창	계약직4호	209		
2001년	조달청	중앙보급창	계약직2호	87	
	통계청	충남통계사무소	계약직5호	121	
	교육인적자원부	국제교육진흥원	계약직2호	69	
	기상청	항공기상대	계약직4호	99	
	농림부		국립수의과학검역원	계약직2호	503
			국립식물검역소	계약직2호	406
	농촌진흥청	축산연구소	계약직2호	334	
	산림청	국립산림과학원	계약직1호	317	
	보건복지부		국립재활원	계약직2호	163
			국립목포병원	계약직3호	70
건설교통부		국토지리정보원	계약직2호	107	
		대구국도유지건설사무소	계약직4호	66	
해양수산부	대산지방해양수산청	계약직4호	95		

자료 : 재정경제부(2004), p.170.

조직개혁의 차원에서 보다 현실적인 방안으로 검토할 수 있는 것인 책임운영기관제를 도입하는 것이다.

현재 중앙부처를 중심으로 책임운영기관제를 도입, 시행하고 있는 기관이 늘어나고 있는 추세인데(<표3-4>), 그간의 조직운영에 대한 성과 및 이에 대한 평가가 긍정적이란 점을 주목해야 할 것이다. 책임운영기관제는 이 제도의 도입이 얼마 되지 않았음에도 불구하고 자율성과 책임성을 기본으로 하는 조직운영의 성과가 비교적 높았다는 점에서, 이와 유사한 성격을 가진 경제자유구역청에의 적용을 적극적으로 고려해야 할 것이다.

○ 인천경제자유구역 관리체계 개선 방안

<i>관리체계효율화</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 업무의 일원화 등 관련 법 및 제도의 정비 • 인사·조직 등에 있어서의 청장의 재량권 강화 • 범정부적 협력시스템 구축의 시급성
<i>사무재배분</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 국가사무/경제자유구역청 재배분 방안 • 지방자치단체/경제자유구역청 재배분 방안
<i>관리체계개혁</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 여러 방안을 검토한 가운데 최적대안으로 ‘지방자치단체 소속의 책임운영기관화’를 제안함. • 이 방안이 독립성과 실현가능성, 그리고 직원의 동기부여적 측면에서 가장 바람직하다고 평가함.

자료 : 재정경제부(2004). 요약정리.

지방자치단체에 책임운영기관제를 도입하기 위해서는 ‘(가칭)지방자치단체의 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률’의 제정이 필요하다. 그런데 이는 많은 시간이 걸리고 국회통과 여부 등 제정도 불투명하다. 따라서 현재도 일부 도입, 적용되고 있는 자율성을 강화하는 ‘책임운영기관화’를 방향으로 제시할 수 있다. 이는 구역청을 책임운영기관과 같이 운영할 수 있도록 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’에 책임운영기관제적 요소를 특례사항으로 개정 반영하는 것이다(재정경제부, 2004).

경제자유구역청의 경우, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률에서 지방자치단체 또는 그 장에게 책임운영기관법 제6조의 규정에 따라 책임운영기관법의 규정들을

참조하여 책임운영기관에 관한 제도를 도입할 수 있도록 하는 수권규정을 두는 것은 법적으로 허용되며, 책임운영기관법에 반하지 아니한다는 결론에 도달하게 된다. 그 경우 법형식은 원칙적으로 조례나 규칙이 될 것이고, 조례나 규칙에 의해 가칭 지방책임운영기관을 설치할 경우 당해 지방자치단체장으로 하여금 사전에 관련 중앙행정기관, 예컨대 재정경제부, 행정자치부, 기획예산처의 장과 협의를 거치도록 하는 것도 검토할 수 있는 방안이 될 것이다.

<표3-5> 책임운영기관과 타기관의 비교

구분	책임운영기관	일반행정기관	정부투자기관
설치근거	책임운영기관법	정부조직법	특별법
개념	정부조직으로 집행기능의 독립적 운영	일반행정기관 (중앙부처, 지자체)	공기업 (정부지분 50%이상)
업무성격	공공적 성격 (독립적·집행적 업무)	공공적 성격	국민경제상 필요한 서비스 (기업적 성격)
직원신분	공무원(일정범위 계약직)	공무원	비공무원(민간)
기관장임용	공모(계약직, 임기3년)	임명권자가 임명 (지자체장 선출)	사장추천위→주무장관→대통령임명→계약직(임기3년)
직원임용	기관장이 임명 (소속장관이 위임)	5급이상: 대통령 6급이하: 소속장관	기관장이 임명
평정·승진	기본운영규정 (일부 대통령령)	대통령령	기관내부규정
예산·회계	특별회계(기업회계원칙)	일반회계	기업회계원칙 적용
예산이·전용/이월	일정범위내 허용	금지(예외적 허용)	제한없음
성과평가	부처별운영심의회, 평가위원회(행정자치부)	감사, 심사분석 등	투자기관운영위원회

자료 : 대한매일(1999. 3. 8). 재정경제부(2004) p.169 재인용.

중장기적 관점에서 보다 근본적인 관리체계의 모색은 경제자유구역청의 公社的 기관으로의 전환일 것이다. 상술한 바와 같이 경제자유구역청의 업무는 장기적인 사업이 주류를 이룬다. 따라서 이는 이러한 사업을 수행하는 담당자 역시 동일인이

수행함으로써 업무의 일관성과 전문성 향상에 기여하며 대외 투자자들에 대한 안정적인 이미지 제고에도 도움을 주게 될 것이다.

특히 우리나라의 경우 정치적인 불안과 대북 핵문제로 국제적인 불안요소를 가지고 있고, 이웃에는 세계적인 투자유치국 중국이 바로 인접해 있는 상황이므로 무엇보다도 안전하다는 것과 안정적인 이미지도 상당히 중요한 요소 중의 하나라는 사실을 적극 고려해야 할 것이다. 담당자가 계약기간이 끝났다는 이유로 자주 바뀔 경우 이는 투자유치에 결코 유리하게 작용하지는 않을 것임을 고려해야 할 것이다. 이러한 문제를 해결하는 데에는 많은 어려움이 있겠지만 현재의 계약직공무원 제도로의 운영에는 분명 한계가 있다는 사실을 직시해야 할 것이다.

이러한 한계를 극복할 수 있는 방안은 당장에는 재정적으로나 제도적으로 혹은 여러 환경 등의 제반 여건 문제로 난관이 예상되지만, 경제자유구역청을 공사화해서 좀 더 유연성 있고 능률적으로 운영될 수 있게 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 현재와 같은 정부부처형의 운영으로는 빠른 환경변화에 적응하기도 힘들며 특히 외국의 요구에 신속하게 대응하는 것이 구조적으로 어려운 여건이기 때문이다.

장기적으로는 현재와 같은 조직구조와 운영시스템으로는 무리라는 것을 누구나가 다 공감하고 있을 것이다. 따라서 투자유치의 성과가 지연되거나 지지부진하기 전에 결단력 있게 현 경제자유구역청을 경제자유구역공사로의 전환이 필요하다고 판단된다.

제4장 요약 및 정책적 함의

행정의 생산성과 경쟁력이 강조되면서 공직을 개방하고 민간 전문가들이 참여할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다는 목소리가 커져왔다. 이는 우리 행정을 담당하고 있는 지금의 공무원만으로는 변화하고 있는 행정수요에 효율적으로 대응하기 어렵다는 판단에 근거한 것이었다. 행정을 둘러싼 환경이 빠른 속도로 변화하고 있고, 행정 수요도 새로운 성격과 내용을 가진 것들이 속속 등장하면서 여기에 효과적으로 대처하기 위해서는 행정부문 이외의 전문 인력을 수혈해야 한다는 요구가 커져왔던 것이다.

인천은 우리나라 도시 중 가장 변화와 성장이 빠른 지역에 속한다. 주변 여건이 급변하면서 지정학적 위상과 역할이 격상되었고, 시대 변화에 따라 도시의 성격과 역할도 새롭게 해석되고 있다. 공항과 항만, 그리고 육상 물류 시설을 복합적으로 갖추고 있는 인천은 중국의 성장과 북한과의 교류 증진에 따라 물류중심 도시로서의 역할이 크게 주목받고 있다. 송도를 중심으로 건설되고 있는 인천경제자유구역은 이러한 인천의 변화를 대표하고 있는 대규모 프로젝트이다.

인천의 변화와 성장, 그리고 새로운 위상과 역할의 요구는 인천이란 대도시의 행정이 보다 발전되고 성숙되길 요구하는 것과 상통한다. 인천의 변화와 발전에 대한 요구는 이를 이끌어갈 인천의 행정이 보다 전문적이고 능률적으로 수행되어야 한다는 것을 의미하기 때문이다. 이런 점에서 전문성을 기본으로 하고 있는 계약직 공무원제의 도입과 정착은 매우 중요하다고 볼 수 있다.

인천은 이러한 의미를 갖고 있는 계약직공무원제도를 다른 도시에 비해 비교적 규모 있게 도입하고 있는 지역에 속한다. 계약직이 일반행정을 단순히 전문적으로 보조하는 전문직 공무원으로서의 역할에 머무는 것이 아니라, 개발 및 투자 유치, 그리고 관광 등을 중심으로 행정을 주도적으로 수행해야 한다는 요구를 강하게 받

고 있는 지역이기 때문이다. 바로 이런 점에서 인천경제자유구역은 계약직 공무원에 대한 바로 이러한 요구가 가장 집약된 영역이기도 하다.

그러나 계약직공무원제는 그 제도나 운영 면에서 아직 그 본연의 내용대로 현실 행정에서 효율적으로 작동하고 있지 못한 형편이다. 전문성을 살리고 행정의 생산성과 경쟁력을 획기적으로 끌어올릴 것으로 기대되었던 공직개방화 및 계약직공무원제는 행정 관행 및 그간의 경험이 배태한 행정현상에 쉽게 적응하지 못하고 있고, 그 결과 자신의 장점을 충분히 드러내지 못하고 있는 형편이라 할 수 있다.

이 연구는 이러한 현실인식 및 문제의식 아래 인천시 계약직공무원제를 활성화할 수 있는 방안을 모색하기 위한 것이었다. 이를 위해 우선, 계약직 공무원제의 도입 배경과 운영실태를 살펴보고, 이를 바탕으로 계약직공무원제의 한계와 문제점을 지적하였다(제2장). 계약직공무원제의 제도적·관행적 한계를 일반적 한계와 '인천' 계약직의 근원적 한계로 나누어 검토했는데, 인천의 근원적 한계는 초기준비 및 운용, 초기임용 및 대규모 충원, 전문성확보의 어려움, 리더십, 그리고 평가여건이란 측면에서 내용을 제시하였다. 그리고 계약직공무원제의 문제점은 전문성 확보, 채용분야 및 기준, 신분보장, 보수, 평가, 그리고 행정의 조직문화 등의 관점에서 구체적인 내용을 지적하였다.

이러한 도입배경과 한계 및 문제점을 바탕으로, 크게 네 측면에서 인천시 계약직공무원제 활성화 방안을 제시하였다(제3장). 먼저, (1)운영방식의 개선 방안으로는 ①채용제도 개선, ②탄력적 운용과 적극적 인센티브, ③평가 개선, ④연봉제의 정착, ⑤기타 상호이해의 증진 등을 제안하였고, (2)조직문화의 혁신 방안으로는 ①업무분위기 및 조직문화의 개선, ②상관의 사고와 행태의 변화, ③모티브·인센티브의 적극적 개발 및 활용, ④행정프로세스 개선, ⑤행정의 계획성 확보, ⑥창의적 학습 조직화를 제시하였다.

그리고 (3)전문성 강화 방안으로는 ①개방형 공직구조 구축과 ②공무원의 전문성 강화를 위한 제도 도입 및 활용 등을 검토하였다. 그리고 (4)관리체계 개선 방안으로, 인천경제자유구역청을 ①특별자치단체로 지정하는 방안, ②책임운영기관제로 운영하는 방안, 그리고 ③공사로 바꾸는 방안 등을 검토하였다.

본문에서도 밝힌 바와 같이, 이러한 문제의식과 문제 제기, 그리고 대안의 제시는 연구자의 주관적 판단과 인천경제자유구역에 이론적·현실적 근거를 두고 있다. 이는 인천경제자유구역처럼 처음부터 대규모로 계약직 공무원을 채용해서 출범한 사례가 없었고, 그런 면에서 이 지역에서의 지방행정과 계약직 공무원 제도가 가지고 있는 문제점과 개선 방안의 제시가 특별한 의미를 갖고 있다는 판단에 따른 것이다.

따라서 보고서가 제시하고 있는 여러 내용들은 이를 일반화하기에는 여러 측면에서 '지역적', 그리고 '영역적' 한계를 갖고 있다고 볼 수 있다. 새롭게 공직을 개방하고 있고, 다수의 계약직 공무원들을 채용하고 있는 다른 행정 분야에서의 이에 대한 연구를 통해, 계약직 공무원 제도가 제대로 뿌리를 내릴 수 있는 보다 구체적인 방안들이 제시되길 기대해 본다.

참고자료

- 강형기. “분권화시대의 바람직한 공무원상”, 『지방행정』 2003년 8월호, 대한지방행정공제회, 2003.
- 권경득. “지방정부 조직문화의 혁신전략”, 『지방행정』 2005년 2월호, 대한지방행정공제회, 2005.
- 김병국. “지방공무원 고위직의 개방화·계약직 활성화 전략”, 『지방행정』 2003년 8월호, 대한지방행정공제회, 2003.
- 김중양. 『인사행정론』, 1999.
- 박천오외. “개방형직위제도의 운영실태에 관한 실증적 조사·평가”, 『한국행정학보』 제36권 제3호(2002 가을), 한국행정학회, 2002.
- 서원석. 『공무원의 계약임용에 관한 연구』, 한국행정연구원 연구보고서, 1999
- 이용식. 『인천광역시 행정문화 실태와 개선방안』, 인천발전연구원 연구보고서 2003-01, 2003.
- 이용식. 『인천시 행정역량 강화 방안』, 인천발전연구원 연구보고서 2004-01, 2004.
- 재정경제부. 『경제자유구역관리체계의 효율화 방안에 관한 연구』, 2004.
- 최병대. 『서울시 공무원의 전문성 제고 방안』, 서울시정개발연구원 연구보고서, 1999.
- 한국정책학회. 『계약직 공무원제도 개선방안에 관한 연구』, 중앙인사위원회 연구보고서, 2002.

IDI연구보고서 2005-13

인천시 계약직공무원 운용실태와 개선방안

발행인 김 창 섭

발행일 2005년 7월

발행처 인천발전연구원

404-190 인천광역시 서구 심곡동 산 64-1

전화: 032-260-2600

팩스: 032-260-2619

<http://www.idi.re.kr>

[인쇄] 명우인쇄 TEL 032-762-4775

ISBN 89-5678-112-5 93350

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.