



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

경제학 석사학위논문

# 공무원 인사제도의 개선방안



2012년 2월

부경대학교 경영대학원

경제학과 노동관계전공

서 정 희

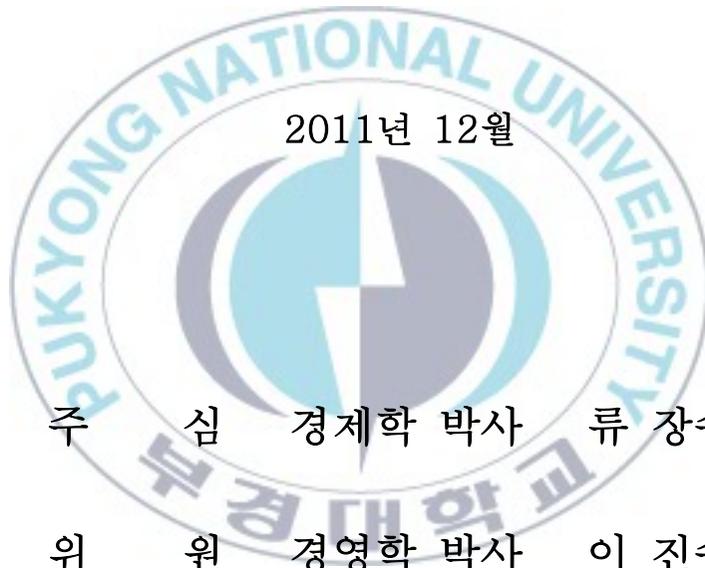
경제학 석사학위논문

# 공무원 인사제도의 개선방안



부경대학교 경영대학원  
경제학과 노동관계전공  
서 정 희

서정희의 경제학석사 학위논문을  
인준함



2011년 12월

주 심 경제학 박사 류 장수 (인)

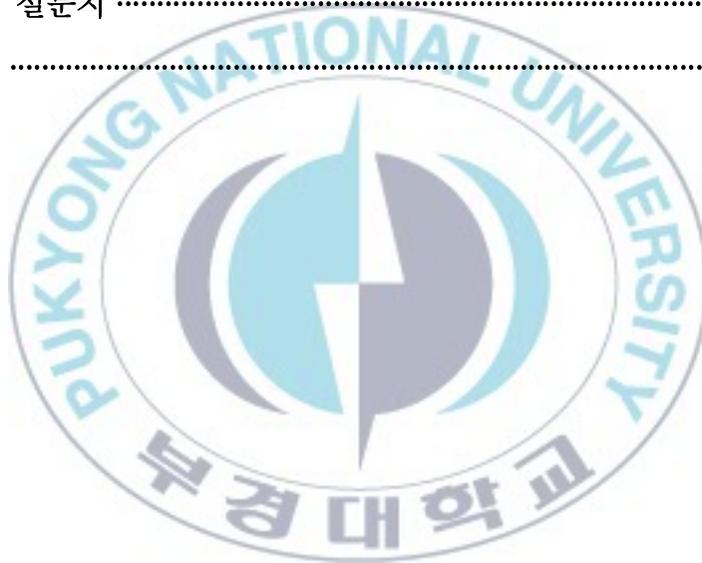
위 원 경영학 박사 이 진수 (인)

위 원 경영학 박사 윤 영삼 (인)

# 차 례

제1장 머리말 .....	1
제1절 연구의 배경과 목적 .....	1
제2절 연구의 방법과 체계 .....	2
제2장 공무원 인사제도의 주요 현황과 특징 .....	3
제1절 공무원 인사제도의 주요 현황 .....	3
제2절 공무원 인사제도의 변화 .....	8
제3절 공무원 인사제도의 특징 .....	15
제3장 이명박 정부의 공무원 인사정책 .....	18
제1절 총액인건비제 .....	20
제2절 임금 .....	27
제3절 지방자치단체 조직개편 및 인력감축 .....	34
제4장 공무원의 인사제도에 대한 인식 .....	41
제1절 공무원의 인사제도에 대한 인식 : 설문조사결과 .....	41
제2절 공무원노동조합의 인사제도에 대한 인식과 대응 .....	53
제5장 공무원 인사제도의 문제점 .....	57
제1절 총액인건비 절감을 통한 조직개편의 문제점 .....	57
제2절 승진제도의 문제점 .....	60
제3절 공직분류 인사제도의 문제점 .....	62
제4절 평가제도의 문제점 .....	63
제5절 조직개편의 문제점 .....	66
제6절 소결 .....	71

제6장 공무원 인사제도의 개선방안 .....	74
제1절 공무원 인사제도의 개선방향 .....	74
제2절 공무원 인사제도의 개선방안 .....	75
제7장 맺음말 .....	82
제1절 연구결과의 요약 .....	82
제2절 연구의 시사점 및 향후 연구방향 .....	82
참고문헌 .....	84
[부록 1] 설문지 .....	89
Abstract .....	94



## 표 차례

<표 1> 공무원의 종류 .....	3
<표 2> 직급별 경력직 공무원의 정원 현황 .....	4
<표 3> 연도별 공무원 증원 증감 .....	5
<표 4> 분야별 행정부 공무원 정원 증감 .....	6
<표 5> 지방공무원 연도별 정원증감 .....	7
<표 6> 역대 정부의 공공부문 개편 기초 비교 .....	14
<표 7> 행정부 공직분류의 체계 .....	15
<표 8> 계급제와 직위분류제의 상대적 특성비교 .....	16
<표 9> 이명박 정부의 공무원 인사개편 경과 .....	19
<표 10> 정부가 규정한 총액인건비의 구성 .....	22
<표 11> 현행 총액인건비 분류체계 .....	22
<표 12> 총액인건비제 기본 운영방향의 비교 .....	24
<표 13> 총액인건비제 조직·정원의 운영지침 차이점 .....	25
<표 14> 공무원 보수와 관련된 법령 .....	29
<표 15> 보통교부세 인센티브 예시 .....	38
<표 16> 정부지침 위반시 재정패널티제도의 내용 .....	38
<표 17> 전체 응답자의 인적 특성 .....	42
<표 18> 이명박 정부의 인사조직 개편에 대한 응답결과 .....	43
<표 19> 총액인건비제관련 사항에 대한 응답결과 .....	45
<표 20> 이명박 정부의 인사조직관리제도의 효과에 대한 응답결과 .....	46
<표 21> 임금에 대한 응답결과 .....	49
<표 22> 평가에 대한 응답결과 .....	51
<표 23> 승진에 대한 응답결과 .....	52
<표 24> 참여정부의 지방공무원 증원 내역 .....	57
<표 25> 중앙인사위원회의 공직체계분류개편의 방향 .....	62
<표 26> 지방자치단체 조직개편 지침 요약 .....	66
<표 27> 전통적 인적자원관리와 전략적 인적자원관리의 비교 .....	68

# 제1장 머리말

## 제1절 연구의 배경과 목적

민간부문뿐만 아니라 공공부문 특히 공무원조직에도 신자유주의와 함께 등장한 ‘성과주의’가 급속도로 확산되면서 대대적인 구조조정이 이루어져 왔다. 특히 이명박 정부는 공직사회에도 총액인건비 대비 5% 강제적 감축 및 그 이상의 추가감축에 대한 성과급 지급 등을 추진하는 동시에 공무원의 임금과 정원 동결이라는 방침을 추진하면서 자율적인 노사합의를 부정하고 있다.

민간과 공공부문의 조직성격이 다름에도 불구하고 검증되지 않은 민간의 경영기법들을 공무원 조직에 무리하게 적용하는 것은 조직 효율성 측면에서 또 공공성 측면에서 많은 문제를 낳을 것이라고 판단할 수 있어서 바람직한 정책이라고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 정부와 지방자치단체는 성과가 입증되지도 않는 제도를 시도하고 있으며 심지어 ‘철 밥그릇’이란 왜곡된 사회이데올로기를 동원하면서 왜곡된 인사정책을 시도해 왔다.

이렇듯 현재 많은 문제점을 내포하고 있는 공무원 인사정책은 그 내용과 쟁점이 복잡함에도 불구하고 각자의 주장만으로 쟁점이 형성되어 있는 부분이 없지 않다.

한편 이러한 성과주의 인사제도 개편과 신자유주의 구조조정이 공무원 사회에서 어떤 성과나 효과를 낳고 있는지 나아가 공공성에 얼마나 기여하고 있는지에 대해서는 정확한 연구결과가 체계적으로 정리되지 못했다.

이러한 문제의식을 토대로 본 연구는 이러한 인사정책의 대안을 마련하기 위한 방안을 모색하는 차원에서 이전 정부에서 추진되어 오고 있는 신자유주의적 공무원 인사제도의 문제점을 살펴보고 항목별 내용을 분석함은 물론 설문문을 통해 현재 적용되고 있는 인사제도를 평가하고 인사제도의 개선방안을 모색하는 데 목적이 있다고 할 수 있다.

세부적인 연구의 목적은 첫째, 공무원 인사제도 현황을 정리한다. 둘째, 현 인사제도의 문제점을 분석하고 평가한다. 셋째, 현재 공무원 인사제도의 핵심문제점에 대한 개선방안을 모색한다.

## 제2절 연구의 방법과 체계

본 연구는 공무원 인사제도 전반의 실태와 문제점을 살펴보는 문헌조사를 실시하고 인사제도 전반에 대한 인식평가를 위해 공무원노동조합의 조합원들을 상대로 설문조사를 실시하였다.

연구의 체계는 다음과 같다. 2장에서는 공무원 인사제도의 주요 현황과 경과 및 특징을 파악하고, 3장에서는 이명박 정부의 공무원 인사정책과 문제점을 총액인건비제, 임금제도, 지방자치단체 조직개편 및 인력감축을 중심으로 살펴보고, 4장에서는 부산지역 공무원들과 공무원노동조합의 공무원의 인사제도에 대한 인식을 설문조사결과로서 살펴보고, 5장에서는 공무원 인사제도의 문제점을 정리하고, 6장에서는 공무원 인사제도의 개선방안을 제시하고, 7장에서는 연구결과를 요약하여 제시하고 연구의 시사점 및 향후 연구방향을 제시한다.

## 제2장 공무원 인사제도의 현황과 특징

### 제1절 공무원 인사제도 현황

#### 1. 공무원의 분류와 정원현황

공무원은 임용자격, 담당직무의 성격, 신분보장, 보수 등에 따라 구분하는 국가공무원법 제2조에 따라 경력직 공무원과 특수경력직 공무원으로 나뉜다. 경력직 공무원은 실적과 자격에 따라 임용되며 보통 신분이 보장되는 공무원으로 일반직, 특수직, 기능직 공무원으로 나뉜다. 반면 특수경력직 공무원은 신분보장이 되지 않는 공무원으로 정무직, 별정직, 계약직 공무원으로 나뉜다.(<표 1> 참조)

<표 1> 공무원의 종류

구분	내용
경력직	일반직 기술·연구 또는 행정일반에 대한 업무를 담당하며 직군·직렬별로 분류되는 공무원 예시) 행정, 기술, 연구·지도직공무원
	특정직 담당업무가 특수하여 자격·신분보장·복무 등에 있어서 특별법이 우선 적용되는 공무원 예시) 법관·검사·외무공무원·경찰·소방·교육공무원·군인·군무원 등
	기능직 기능적인 업무를 담당하는 공무원 예시) 사무실무원, 방호원, 위생원, 정보통신현업관서 직원 등
특수 경력직	정무직 선거, 국회 동의에 의하여 임용되는 공무원 예시) 국무총리, 장·차관, 감사원장 등
	별정직 특정업무를 담당하기 위하여 별도의 자격기준에 의하여 임용된 공무원 예시) 국회사석전문위원, 감사원사무차장, 비서관, 비서, 비상계획업무담당관 등
	계약직 국가와 채용계약에 의하여 일정기간 전문지식·기술이 요구되거나 임용에 신축성이 요구되는 업무에 종사하는 공무원 예시) 일반계약직, 전문계약직, 시간제계약직 등

출처: 행정안전부 홈페이지

공무원의 총 정원은 경력직과 특수경력직을 모두 합쳐 979,583명으로 신분이 보장되는 경력직의 인원이 946,064명으로 압도적으로 많다. 이에 비해 신분이 보장되지 않는 특수경력직 공무원인 정무, 별정, 계약, 고용직의 수는 11,144명에 불과하다.

경력직 공무원은 직급별로 고위공무원단 또는 1급, 일반직, 기능직, 연구직, 지도직, 특수경력직인 법관, 경찰 등으로 나누어지게 된다. 경력직 공무원의 인원현황을 살펴보면 표와 같다. 특수직이 가장 많이 고용되어 있으며 그 다음은 일반직, 기능직 순으로 고용되어 있다. 연구직과 지도직은 일반직과 특수직, 기능직에 비해 미미한 수가 고용되어 있다.

<표 2> 직급별 경력직 공무원의 정원 현황

고위공무원단 또는 1급	일반직 2급	일반직 3급	일반직 3·4급	일반직 4급	일반직 4·5급
1,036	141	352	679	6,027	2,421
일반직 5급	일반직 6급	일반직 7급	일반직 8급	일반직 9급	연구직
28,316	81,400	91,318	75,804	36,633	6,642
지도직	법관	헌법	검사	외무직	경찰직
4,830	2,137	33	1,706	1,624	102,084
소방직	교육직	경호직	기능직 계		
30,150	340,678	366	131,687		

## 2. 공무원 정원증감<sup>1)</sup>

1) 1991년 지방의회 선거를 기점으로 본격적인 지방자치단체의 시대가 시작되었지만 여러 가지 미비점이 많았다. 특히, 공무원의 정원책정의 기준을 둘러싸고 여러 번의 변경이 있었다. 1994년 개정된 지방자치법에 따라 대통령이 정한 기준으로 자치단체의 규모에 따라 총정원제가 실시되었으나 총원제관리제도의 문제점이라고 할 수 있는 정원을 초과할 경우 당시 내부부장관의 승인을 받아야 해서 1997년부터는 보다 정교화한 표준정원제로 변경되었다.(김미나, 2005) 이러한 표준정원제는 다시 총액인건비제도로 변화되어 실시되고 있다.

이러한 정원기준 변화의 양상을 보면 전반적으로 일반직의 비율이 높아졌으며 기능직과 고용직의 경우 시군구에서는 비율이 크게 낮아졌다.

공무원 인사정책 문제점으로 꼽히는 승진은 계급제 성격에 따라 직급별 정원 내에서 승진이 이루어져 왔다. 따라서 직급별 정원이 중요한데 직급별 정원은 총정원제

공무원 정원(<표 3> 참조)은 1989년 가장 많은 정원증원(6.0%)이 있었으나 1995년 처음으로 -0.2% 감소를 한 후 1998년 외환위기 이후 2001년까지 지속적인 감소를 해 왔다.

<표 3> 연도별 공무원 증원 증감

연 도	공무원정원	증감	증감률(%)
<b>1989</b>	<b>781,346</b>	<b>44,121</b>	<b>6.0</b>
1990	818,121	36,775	4.7
1991	854,082	35,961	4.4
1992	886,179	32,097	3.8
1993	899,826	13,647	1.5
1994	907,598	7,772	0.9
1995	905,390	△ 2,208	△ 0.2
1996	925,794	20,404	2.3
1997	935,759	9,965	1.1
1998	888,334	△ 47,425	△ 5.1
1999	875,672	△ 12,662	△ 1.4
2000	869,676	△ 5,996	△ 0.7
2001	868,120	△ 1,556	△ 0.2
2002	889,993	21,873	2.5
2003	915,945	25,952	2.8
2004	936,387	20,442	2.8
2005	931,025	△ 5,362	△ 0.6
2006	957,208	26,183	2.8
2007	975,274	18,066	1.9
2008	968,684	△ 6,590	△ 0.7
2009	970,690	2,006	0.2
2010	979,583	8,893	0.9

->표준정원제->총액인건비제에 따른 정원변화와 동시에 이루어졌다. 특히, 총정원 제보다 엄격해진 직급별 정원책정기준이 마련되면서 인사체계의 원인이 되기도 하였다.

직급별 정원현황을 비교해보면 3번의 직급별 정원조정을 하면서 커다란 변화는 없는 것으로 보인다. 이것은 그 동안 승진체제로 인한 상위정원비율 확대 등 대안 마련을 요구하던 공무원 노동자 및 공무원 노동조합의 요구에 대해 정부가 거의 귀를 기울이지 않고 있음을 잘 보여준다고 하겠다.

2003년 노무현 정부 들어서면서는 경제회복과 더불어 꾸준히 정원이 증가하였으나 파격적인 증가는 아니었고 2.5%, 2.8% 정도였다. 2008년 이명박 정부 들어서서는 첫 해에 0.7% 감소했으나 2010년까지 3년간 0.4% 증가하였다.

이명박 정부는 공무원들의 정원이 과거에 크게 증가한 것처럼 주장했지만, <표 4>에서 보듯이, 2007년말 현재 공무원 수는 외환위기 직전과 비교하여 약간 상회하는 수준이다.

<표 4> 분야별 행정부 공무원 정원 증감

연 도	총계	교육	경찰	기타
1998	555,501	287,117	94,819	173,565
1999	547,563	287,096	94,873	165,594
2000	545,690	289,140	95,150	161,400
2001	548,003	291,257	95,377	161,369
2002	562,373	303,271	96,324	162,778
2003	579,448	316,881	96,980	165,587
2004	589,148	322,396	98,507	168,245
2005	571,982	328,105	101,219	142,658
2006	590,169	339,409	101,957	148,803
2007	604,714	346,135	102,896	155,683
2008	607,628	349,269	104,511	153,848
2009	609,573	349,274	106,644	153,655
2010(정원)	612,672	350,383	108,551	153,738
(현원)	622,737	356,475	108,138	158,124

우리나라의 공무원 수가 선진국의 공무원 수에 많이 부족한 점(강인성, 2008; 하혜수·양덕순, 2007)을 고려한다면 공무원 수는 많다고 볼 수 없고 이명박 정부의 주장은 인원감축을 위한 이데올로기 공세로 보아야 할 것이다. 특히, 전체 공무원 증감 중 2003년 이후 교육공무원이 크게 증가한 점을 고려한다면 행정공무원의 수는 외환위기 직전과 비교하여 거의 증가하지 않았다. 외환위기부터의 행정부 정원증가 추세를 연도별로 살펴본

<표 3>에서 볼 수 있듯이, 총계와 교육공무원의 증가세가 일치하는 한편 경찰직 공무원은 비슷한 반면 기타공무원이 감소한 것으로 나타났는데, 여기서의 기타 공무원은 행정직 공무원이 대다수일 것이다. 이러한 결과는 이명박 정부의 행정부 공무원 인원감축 논리를 정면으로 부정하는 객관적인 결과가 될 수 있다.

실제로 지방공무원의 정원증감(<표 5> 참조)을 살펴보면 기능직은 외환 위기 이전보다 크게 감소하였으며 일반직의 증가도 그리 크지 않은 것으로 확인되었다.

<표 5> 지방공무원 연도별 정원증감

연도	소계	별정직	특정직	일반직	기능직	고용직
1995	331,273	8,949	19,566	191,979	104,115	6,663
1996	349,157	9,217	21,985	205,745	105,854	6,355
1997	357,202	9,203	24,569	210,569	107,054	5,806
1998	315,386	8,295	23,200	190,596	89,964	3,330
1999	310,053	6,242	23,643	190,513	86,710	2,912
2000	305,994	5,583	24,219	190,082	83,580	2,529
2001	302,029	5,187	25,228	188,649	80,714	2,250
2002	308,693	4,355	26,299	194,125	81,663	2,250
2003	317,131	4,302	27,616	200,940	82,032	2,240
2004	327,117	4,285	28,640	210,127	83,910	154
2005	338,470	4,207	30,431	220,108	83,723	-
2006	345,989	4,308	31,582	226,469	83,625	-
2007	345,989	4,308	31,320	226,469	83,625	-
2008	346,922	4,263	32,213	228,499	81,679	-
2009	338,394	4,139	35,079	223,365	75,804	-
2010	343,218	4,125	37,872	225,837	75,379	-

## 제2절 한국의 공무원 인사제도의 변화

### 1. 역대 정부의 공무원 인사제도 개편 방향의 경과

IMF 경제위기 이후 공공기관의 방만 경영 및 도덕적 해이를 앞세워 공공부문의 강도 높은 구조조정과 경영혁신이 추진되어 왔다. IMF 경제위기를 촉발한 대기업들의 방만한 경영으로 인해 사기업 부문의 강도 높은 구조조정이 진행되면서 불뚱은 공공부문으로 넘어왔다. 공공부문의 공공성에 대한 대중적 이해도와 인식도가 낮은 실정에서 공공부문이 비효율적이며 부패하고 안일하다는 인식을 보수 지식인과 언론계, 경영계가 조장, 강화하면서 공공부문 운영의 전면적인 변화가 발생했다. 그 흐름은 전면적인 상업화, 효율화의 흐름이었다.

김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부를 거치면서 공공부문은 “신자유주의의 흐름과 함께 하는 ‘신공공관리론(New Public Management)’(신희영, 2003) 또는 ‘좋은 거버넌스’ 등의 담론의 영향 아래” 놓여 왔다. 김대중 정부 시기 공공부문은 ‘감축관리’로 요약되는 전면적인 구조조정을 경험하였고, 참여정부 시기에는 공공부문의 최소화, 또는 시장화 경향은 약화되었지만 ‘성과관리’로 말할 수 있는 상시적인 경영혁신의 압력 아래에 있었다. 이는 정부 및 행정 조직 역시 예외는 아니었다.

#### 1) 김대중 정부의 공무원 인사제도 개편

김대중 정부는 강도 높은 전면적 구조조정 정책을 시작으로 신공공관리론에 입각한 강압적 경영혁신과제를 관철시켰는데(양기용, 2003) 김대중 정부의 공무원 인사제도의 큰 흐름은 인원감축과 성과제도 도입이었다.

김대중 정부가 ‘작은 정부’를 정책기조로 신공공관리론(NPM)을 이론적 배경으로 기구축소 및 인력감축에 주안점을 두었다. 국가공무원과 지방공무원을 보면, 1997년말 현재 935,759명에서 69,637명을 감축하여 2001년말

866,122명으로 나타났다. 실제로는 85,731명을 감축하였으나 69,637명의 감축효과를 보이고 있는 것은 그 동안 16,094명의 증가요인에 기인한다.

김대중 정부의 공무원 인원감축에서 특히 문제가 되는 점은 지방자치단체의 경우 고용형태별로 볼 때 일반직보다는 상대적으로 열악한 고용형태인 기능직과 고용직에서 훨씬 큰 규모로 이루어졌다는 점이다.

또한 성과보수제를 도입하여 성과상여를 차등지급(50%~150%)하여 시장주의 흐름을 강화하려 했다.

한편 개방형 직위제를 도입하여 730개 국장급 직위 중 131개(17.9%)를 민간에 개방하였고 기관별 책임운영제를 도입하였다.

이 시기에 자치행정의 서비스 상당수가 민간위탁 되었다.

## 2) 노무현 정부의 공무원 인사제도 개편

노무현 정부는 기획예산처를 통해 소프트웨어 개혁이라 일컫는 상시적 공공구조조정정책으로 안착시켰다. 김대중 정부와 동일한 신공공관리론의 맥락에서 법제도 정비와 공공기관 평가의 안착화를 통해 시장화의 기반을 구축하였다.(박수경, 2007; 이재호, 2008) 성과급과 경영평가라는 노무현 정부의 공공부문 개혁의 아이콘은 체계적으로 구축된 미시적 작동기제와 시장중심적 공공부문 재편의 방향을 모두 담고 있다.<sup>2)</sup>

참여정부는 공기업의 소유구조 개편인 민영화를 추진하지 않았지만, 상업적 경영방식을 훨씬 더 체계적인 방식으로 적극적으로 도입했다. 공공부문의 상업적 경영방식을 구조적으로 강제하는 <공공기관운영에관한기본법>을 통과시키고, 기획예산처를 통해 지속적으로 경영 실적을 평가함으로써 성과지상주의를 조장했다.(김성희(2006) 참조)

참여정부 시기에 확고히 구축된 공공부문의 상업적 운영방식은 신자유주의

---

2) 이명박 정부의 상업화 정책과 비교했을 때, 참여정부는 공공부문 지출의 단순 확대라도 지속했기 때문에 진보적이라고 평가받기도 한다. 그러나 수구적 신자유주의의 반대 향으로서 참여정부의 성격이 진보적 개혁주의인지, 점진적 신자유주의인지는 좀 더 종합적인 평가가 필요하다.

공공부문 개편방향과 동일선상에 있다. 강압적 방식이 아니라 성과급 지급이라는 유인체계를 통해 자발성을 유도하고 있지만 법과 제도를 통해 이를 강제하는 틀을 구축했다. 결국엔 공공적 운영방식과 공익적 가치를 급격히 축소시켰다는 측면에서 세련되고 체계화된 신자유주의적 개혁이라고 할 것이다.

노무현 정부는 '일 잘하는 효율적인 정부'를 국정기조로 삼고 좋은 정부(good governance) 이론을 도입하였다. 이에 따라 승진을 확대나 정원 확대 등 인원감축 측면에서 상대적으로 완화된 양상을 보이기도 했다. 그러나 실제로 감축관리의 제도적 기제의 역할을 하는 총액인건비제를 도입하고 성과주의 시스템을 전면적으로 확대하는 등 감축관리를 전제로 한 시스템 변화의 과도기적 양상일 뿐이었다. 결국 통합적 성과관리체계 및 평가인프라의 구축으로 이어져 체계적인 압박요인으로 작용했다.

노무현 정부에서 전면화된 성과주의 시스템은 다음과 같다.

첫째, 직무성과중심의 인사평가 시스템을 도입하여 4급 이상의 경우 성과계약을 체결하고, 5급 이하의 경우 근무평정제도를 개편하여 연공서열 비중을 낮추고 근무성적 평가 비중을 높였다.

둘째, 팀제 도입을 통해 조직 유연화를 시도하였다.

셋째, 성과측정 및 관리시스템을 도입했다. 타당성이 입증되지 않은 민간 컨설팅기관의 경영관리기법인 BSC(성과관리시스템) 체도를 도입하여 업무단위별 조직평가와 개인평가 체제를 구축하고 조직 및 개인에 대한 성과평가 결과가 본인의 근무성적 평정 및 성과급여와 밀접한 연관을 갖도록 시도하였다.(김철희 외, 2006) 이로 인해 지방자치단체들이 검증되지 않은 체도를 도입하여 많은 문제점을 낳았다.

넷째, 총액인건비제를 도입하여 감축관리 기제로 활용되는 기초를 만들었다. 2005~2006년 시범실시 된 후 2007년부터 전면적으로 시행하였고 이 명박 정부도 계승하였다. 정부의 총액인건비 예산제도는 현원 즉 조직정원 관리 측면에서 보면 구조조정 상시화 제도이며, 신규인원은 비정규직으로 충원하겠다는 것이며, 보수체계는 연공서열 임금체계를 성과급체제로 확대·개편하는 것이다.

다섯째, 성과중심의 보수체계 개편을 통해 수당체계를 정비하고 기본급 비중 확대, 연공서열중심에서 성과중심 보상체계를 구축하였다. 이후 높은 비중으로 성과급제를 확대하였다.

### 3) 이명박 정부의 공무원 인사제도 개편

이명박 정부가 추진하는 공공부문 구조조정의 방향은 크게 보아 신자유주의 공공부문 재편이라는 이전 정부들의 정책방향과 연속선상에 있다. 하지만 새로운 변화의 양상도 두드러진다. 민영화, 상업화란 큰 흐름을 이어 받으면서도 그 내용 중에서 특히 감축관리의 기초를 유독 강화하고 있다. 이른바 ‘코드 인사’라는 정권 유관 인물로의 물갈이를 촉진하는 과정에서 촉발된 것이기도 하다. 또한 이명박 대통령이 서울시장 재임시절 도입해서 여론의 호응을 받았다고 판단하는 퇴출제를 전면적으로 확산시키는 과정이라고도 볼 수 있다. 이런 연속성과 새로운 변화의 양상을 종합하면 ‘감축관리형 신자유주의 재편’이라고 이름 붙일 수 있을 것이다.

그러나 전세계적으로 퇴조기에 들어선 신자유주의 이념에 여전히 집착하고 있는 이명박 정부의 공공부문 정책은 IMF 직후 강도 높던 공공부문 구조조정 정책의 외양을 띠고 있지만, 실제 실현되는 강도는 아직까지 높지 않은 편이다. 민영화 정책의 부상이나 퇴출제라는 감축기조의 등장은 강도 높은 하드웨어적 공공부문 개편을 떠올리게 하는 반면, 실제 퇴출제의 대상 인원이 하위직이나 비정규직에 집중될 뿐이라는 점은 전 정권과 외형적으로 차별적인 이미지를 구축하는 데에 주력할 뿐 실질적인 정책기조의 차이는 크지 않다. 팀제의 대부대과제로의 복귀도 동일한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

이명박 정부는 공무원의 경우 강성 감축관리와 연성 조직개편을 병행하였다. 조직개편은 고위급 인사 물갈이 조처와 함께 노무현 정부의 팀제를 대과대부제로 환원하는 양상으로 진행되었다. 감축관리기제는 신자유주의적 공직사회 개편의 모토를 실현할 정권 정체성을 확인하는 차원에서 추진

하였다. “참여정부는 공무원을 증원해도 생산성이 높은 좋은 성과를 창출하면 문제없다는 주장을 하며 팀제, BSC(균형성과표) 등 통합성과관리제도, 총액인건비제 등 다양한 제도들을 도입해 시행했다”고 평가하면서 “그러나 이런 제도들의 주요한 도입 이유는 성과관리와 업무의 효율성을 증대하고 ‘공무원 인력 증대요인’을 억제하는 것임”이라고 참여정부 하 성과관리 기제의 결말을 앞당겨 시행하는 것을 골자로 하고 있었다.

이러한 맥락에서 임기 5년 동안 25% 정원 감축을 제시하고는 총 정원의 5%씩을 매년 감축하여 5년 동안 총정원 25%를 감축하는 ‘국가공무원 총정원 감축관리제’를 도입하는 감축관리기조가 개편방향으로 명시적으로 제시하였다. 이런 배경에서 서울시와 농촌진흥청에서 실시된 현장시정추진단 제도와 같은 퇴출제가 대표적인 공직사회 개편의 상품으로 등장하였던 것이다.

이명박 정부의 ‘감축관리형 신자유주의의 재편’이라는 특징은 공무원 제도 개편에서는 신자유주의적인 신공공관리론에 기반하면서도 시스템 개혁이나 제도적 개편 측면보다 10% 퇴출제, 총액인건비제 등을 통한 인건비 감축 등 감축관리에 치중하는 초기 양상으로 나타났다. 퇴출제 중심의 공직사회 개편 정책이 능력주의, 성과주의, 시장주의로 표현되는 신공공관리론에 입각한 제도개편으로 이어질지 여부는 여전히 미지수다. 계급제에서 직위등급제로, 연공제에서 직무직능급제로 인사·임금제도를 전면 개편하는 변화의 조짐은 아직 나타나지 않았다. 그러나 퇴출제와 총액인건비제로 시작된 공직사회 개편은 전면적인 공공부문 민영화 정책의 실시와 맞물려 더 거센 시장화, 상업화의 물꼬를 띄우고 이를 계기로 제도적 변화로 이어지는 양상은 나타났다.<sup>3)</sup>

이명박 정부의 공무원 인사정책은 ① 김대중 정부와 마찬가지로 인력정비(현재는 총액인건비 대비 기본 5% + 알파)를 시도할 것이며 상황에 따라 자연감소분을 넘어서는 구조조정을 단행하고, ② 노무현 정부에서 본격

---

3) 감축관리 기조 자체가 시장주의 제도적 개편을 유도하고 사전 기반을 형성하는 측면이 있다.

화된 성과주의 인사관리를 새롭게 재편하여 유지하되 ③ 조직개편, 퇴출제를 통해 인원감축을 하고 그 후 민간이양이 가능한 부분은 민간위탁 등의 방법으로 사유화하며 ④ 인력감축, 성과주의 인사제도 강화를 통해 공무원들에 대한 장악력을 높임과 동시에 공무원노동조합의 약화를 추진하는 것을 목표로 하고 있었다.

이명박 정부는 ‘김대중 정부의 감축관리 + 노무현 정부의 성과관리’에 덧붙여 신자유주의 적자로서 자기 정체성을 발현하기 위해 단기성공에 집착하는 양상을 보였다. 퇴출제와 이로 인한 비정규직 해고의 문제가 동시에 발생하였으며, 공공부문 민영화와 상업화라는 시장주의 이데올로기에 집착하여 공직사회의 전면적 불안정화 현상을 초래하였다.

#### 4) 소결

세 정부의 공공부문 개편의 기조는 신자유주의의 연장선상에서 제시되는 신공공관리론의 시장화, 상업화의 흐름을 갖고 있다는 점에서 동일하다고 할 수 있다. 그러나 표현 양식에서는 차이가 있다. 노무현정부가 세련된 신공공관리론적 개편의 내용인 팀제, 성과급제, 관리된 분권화 등의 개편을 진행시켰고 전통적인 직위등급제의 개편까지 의제에 올려놓고 검토했던 것(이재호, 2008)과 달리, 이명박 정부는 전면적 구조조정 시기의 하향적 퇴출제와 대부대과제 회귀 등으로 구별된다. 그러나 하향적 지침이 상향적 형식을 통해 발현되는 세련된 상업화 모델인 노무현 정부의 공공개편 모델과 달리 이명박 정부는 하향적, 관료적 형식의 상업화 모델을 채택했다고 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

4) 공무원 조직에 관해서 이명박 정부의 ‘관료제적 상업화 모델’은 노무현 정부 시기의 상업화 모델과 어떤 차이점이 있는지 파악하기 위해서는 지속적으로 관찰되어 왔던 총액인건비제의 변화를 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 총액인건비제라는 비용 통제장치가 어느 정부에서나 관찰되고 있었다는 점을 상기할 필요가 있다. 노무현 정부가 시스템을 완료했다고 자부했던 2007년의 총액인건비 기조는 1. 기관운영의 자율성 제고(기구정원 조정, 수당의 신설·통합·폐지, 절감 예산 등의 자율적 활용) 2. 성과와 보상의 연계 강화(수당 등의 조정 및 예산절감으로 성과인센티브를 확대

<표 6> 역대 정부의 공공부문 개편 기초 비교

구분	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
변화 기초	시장화, 상업화		
변화 내용	전면적 구조조정	상시 경영혁신	외형적 구조조정
변화 방향	하향식	하향 기초 하 상향식	하향식
변화 목적	기구 축소	성과 향상	성과 향상
변화 영역	정부간, 조직간 관계	조직 내부	조직 내부
변화 수준	거시적	미시적	거시적인 편
변화 대상	하드웨어 차원의 조직구조	소프트웨어 차원의 조직운영/관리	하드웨어 차원
변화 방법	감축관리	성과관리	감축관리

출처: 고경훈(2005)을 참조하였고 이명박 정부는 별도 작성하였음.

외환위기 이후 김대중 정부부터 본격적으로 시작된 신자유주의 정책기조에 따르는 시장주의적 공무원 인사제도 개편은 노무현 정부와 이명박 정부로 이어져 왔다. 그러나 세부적으로 상대적 강조점이 변화하는 양상을 보였는데 ‘감축 관리 일변도 → 감축관리 기초와 제도 개편 → 감축관리 중심’으로 변화하는 양상을 보였다.

한편 관련 정부당국은 IMF 경제위기 이후 김대중 정부, 노무현 정부를 거치면서 '감축관리(하드웨어 개혁) → 시스템 개혁(소프트웨어 개혁)'으로 이어져왔다고 자평한 적이 있는데(기획예산처, 2006) 이명박 정부는 이런 공공부문 구조조정의 흐름에서 상대적 차별성을 드러내기 위해서 외형적 감축 성과 중심의 구조조정 정책에 일단 치중해온 것으로 보인다.

하여 성과중심문화 형성) 3. 자율과 책임의 조화(기관운영결과를 정원심사, 조직성과평가 및 차년도 총액인건비 편성 등에 반영)이었다. 이명박 정부 첫해인 2008년의 총액인건비 기초는 1. 감축관리 기초 유지(불필요한 인력증원, 불합리한 직급상향조정·직종변경을 제한) 2. 자율과 책임의 균형(기관운영결과를 차년도 예산 편성, 소요정원·수시직제 심사 시 반영) 3. 제도 운영상 효율성 제고(인건비 추계 등에 대한 정확성 향상)이었다. 두 가지 측면에서 구별되는데 ‘시스템 통한 인원과 비용의 조정 vs. 외형적인 감축 기초’와 ‘외형적(내부적) 자율과 내용적(외형적 규제로부터의) 책임 vs. 표방되기만 하는 자율과 엄격한 내용적 책임’이다.

### 제3절 공무원 인사제도의 특징

우리나라 공무원들의 직종분류는 크게 세 가지를 기준으로 나누어진다고 할 수 있다. 첫째는 신분보장제도에 따른 분류로 경력직과 비경력직의 구분이다. 둘째는 업무상 구분이다. 가령, 행정공무원, 교육공무원, 특수직공무원(경찰 등)으로의 구분이다. 셋째는 전근대적인 방식으로 볼 수 있는 행정공무원 중 일반직과 기능직의 구분이다. 이러한 직종분류를 토대로 우리나라 행정부의 공직분류체계 개요는 국가공무원법 제2조에 따라 <표 7>로 나타낼 수 있다.

<표 7> 행정부 공직분류의 체계

구분		종직분류	형직분류			
		계급 수	직군	직렬	직류	
경력 직	일반직	9	10개	57개	91개	
	기능직	9	11개	22개	37개	
	특정 직	외무공무원	14	3개		
		경찰공무원	11	6개(경과), 19개(특기)		
		소방공무원	10			
		교육공무원	-			
		군인	16	19개(육), 26개(해), 17개(공)		
		군무원	9(일반) 10(기능)	15개	51개	
		국정원	9(일반) 10(기능)	2개	9개	
		경호	9			
		검사	4			
특수 경력 직	정무직	5				
	별정직	9				
	계약직	9(일반) 5(전문)				

출처: 행정안전부 홈페이지

현재 공무원 인사제도는 이러한 직종분류를 토대로 인사 상 계급(직급)제를 기반으로 직위분류제(고위공무원단)가 일부 활용되는 체제이다.

직급의 분류는 보통 계급제와 직위분류제로 나누어진다. 계급제는 ‘사람’

을 중심으로 한 공직분류 시스템이어서 한 사람의 공무원이 보유하는 지위와 신분의 기준에 따라 공직자를 분류하는 제도로 한 사람이 하나의 신분을 가지고 당해 신분 또는 계급에 해당하는 어떤 직위로든지 이동이 가능하며, 그 신분 또는 계급에 상응하는 처우를 받는 시스템인데 반해 직위분류제는 ‘일’을 중심으로 하는 시스템으로 특정직위에 누가 오든 그 자리를 중심으로 인사행정을 시행하는 시스템이다.(하미승 외, 2007) 직위 분류제는 각 직위에 내포된 직무의 특성과 차이를 기준으로 유사한 직무집단을 직군, 직렬 등으로 분류하고 직무의 곤란성, 책임성, 중요성에 따라 직무등급을 차등적으로 분류하는 시스템이다.<<표 8> 참조)

<표 8> 계급제와 직위분류제의 상대적 특성비교

구분	특성	
	계급제	직위분류제
분류단위	계급	직위
채용기준	잠재적, 일반적 능력	전문능력
경력발전	일반 행정가	전문 행정가
임용체계	폐쇄형	개방형
신분보장	강함	약함
인사이동	광범위, 신축적	제한적, 경직적
직업공무원제의 확립	유리	불리
공무원의 시각	종합적, 광범	부분적, 협소
행정의 전문화	장애	기여
직무수행의 형평성	낮음	높음
보수	동일계급 동일보수	동일직무 동일보수
인사관리(교육, 평가, 보상, 승진 등)	연공서열 중심	능력, 실적 중심

출처: 박천오 외(2004)

계급제와 직위분류제의 특성을 비교해 보면, 연공서열을 중시하고 신분보장이 강한 계급제에 비해 직위분류제는 신분보장이 약하고 능력중심의 운영을 강조하고 있다.

노동조합과 공무원 노동자들의 입장에서는 경쟁이 격화되지 않고 신분보

장이 수월한 계급제를 선호하는 것이 당연하며 작은 정부를 주장하는 신자유주의 정책을 추진하는 사람들은 직위분류제를 통한 경쟁강화, 실적중심의 행정서비스, 불필요한 업무의 외주용역화를 통한 비용절감을 주장할 것이 당연하다.

중요한 것은 계급제와 직위분류제 모두 장점과 단점을 각각 가지고 있는 제도이므로 어느 하나를 선택하기보다는 행정서비스의 질을 높이고 공무원들이 자긍심을 갖고 일할 수 있는 합리적인 제도를 시행해야 하는 것이다. 이를 위해서는 계급제의 약점이라고 할 수 있는 업무의 전문성과 대우의 형평성 확보하되 고용안정 등의 장점을 지속적으로 확대해야 할 것이다.



### 제3장 이명박 정부의 공무원 인사정책

이명박 정부가 들어선 이후 ‘공무원 머슴론’, ‘작고 일 잘하는 정부’, ‘알뜰한 강소조직’ 등이 표방되곤 했으나 공무원 인사제도에 대한 총론적 방향이 명확하게 제시된 바는 없다.

대략의 총론적 방향을 파악하기 위해 실제 추진되어 온 각종 정책들을 구체적으로 살펴볼 필요가 있는데 각종 정책들의 경과를 <표 9>로 요약할 수 있다.

이상의 구체적 정책들을 토대로 대략의 정책방향이 예측되는데 몇 가지 범주로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 급격한 구조조정과 인원감축이 진행되었다. 중앙행정기관 인원감축에 이어 지방자치단체 인원을 총액인건비 대비 최대 10%까지 감축할 것을 권고하고 실제 추진한 것이 대표적인 사례이다. 둘째, 인사권의 집중과 위계서열화이다. 인사자율성의 이름하에 각 부처 장관이나 지방자치단체장에게 인사권을 대폭 확대하고, 기존의 팀제를 대국대과체계로 전환시키려는 시도(행정안전부, 2008c; 2008e) 등이 그것이다. 셋째, 유연화이다. 유연근무제(행정안전부, 2010e) 나아가 유동정원제(행정안전부, 2009c) 등 공직사회의 유연화가 2010년부터 집중 추진되었다. 넷째, 행정기능의 민간이양이 대폭 확대되었고, 이를 통한 비공무원화 및 비정규직화가 확산되었다. 공기업 민영화를 통해서도 그 단면을 엿볼 수 있겠지만, 이미 정부는 제2단계 정부조직 개편을 통해 특별지방행정기관의 지방이관과 중앙정부기능의 민간이양을 추진하였다. 다섯째, 공무원 인사와 관련해서 해당 당사자들을 철저히 배제하였다. 공무원노조에 대한 철저한 배제 등은 이미 당선 전부터 예견된 바 있고, 곳곳에서 그 흔적을 찾아볼 수 있다.(윤영삼, 2010)

<표 9> 이명박 정부의 공무원 인사개편 경과

일시	분야	인사개편안	비고
2008.2	중앙조직	감축	3,427명
2008.5	지자체 조직	일반직 - 총액인건비 5% 감축(최대 10%) 무기계약근로자 감축 기간제·시간제근로자 정비	10,386명(09년 6월까지) 인센티브-총액인건비
2008.5	자치단체 자율성	조직운영의 탄력성 제고 인사자율권 확대	대국(실) 설치 허용 다면평가 임의규정화
2008.9	감축	6개 부처 국가공무원 99명 감축	
2008.12	감축	5개 부처 국가공무원 130명 감축	
2008.12	보수	2009년 기본급과 공통수당 동결	
2009.1	계획	2009년 정부조직·인력운영 계획	
2009.4	역량결집	핵심업무 중심의 역량결집 추진계획	
2009.5	인센티브	지방공무원 인센티브방식(평정, 승급제도, 전보) 개선	
2009.6	교육	2009년도 성과관리 교육 활성화계획	대상, 기법 등을 다양화
2009.11	정원제	업무량 감축과 연계한 유동정원제 추진계획	
2009.12	보수체계	가계지원비와 명절휴가비를 기본급에 통합	
2009.12	인사제도	2010년 지방공무원 인사제도 개선 계획	자율성 제고 등 12건
2009.12	성과평가	자율화, 공개	
2010.1	다면평가	참고자료로 활용	
2010.1	계획	2010년 정부조직관리지침 - 유동정원제 확대	책임운영기관제도 개편
2010.2	근무형태	유연근무제 활성화 기본계획 - 5개분야 9개유형	5월 시범실시
2010.8	근무형태	유연근무제 본격 실시 - 운영지침 통보	4월 시간제근무 시범 실시
2010.8	인사제도	실무 공무원 인사제도 개선방안 - 기능10급 폐지	제한적 6급 근속승진
2011.4	직종구분	직종통합/단순화	
2011.5	공정성	지방인사위원회 제도 개편	
2011.8	성과평가	개인근평에 '부서단위 성과평가점수' 반영 근거 신설	
2011.9	분류	기능직 직렬 통합	

이상의 구조조정 및 인원감축, 인사권의 집중과 위계서열화, 민영화, 공무원 배제 등의 특징은 지방자치단체의 인력감축과 조직개편에서 가장 집약적으로 드러났다. 이하에서는 인력감축과 조직개편을 중심으로 관련된 제도들을 집중적으로 구체적으로 살펴보고 문제점을 짚어보고자 한다.

## 제1절 총액인건비제

### 1. 총액인건비제의 성격

총액인건비(예산)제도란 ‘예산당국은 각 부처별 인건비예산의 총액만을 관리하고, 각 부처는 동 인건비 한도 내에서 조직목표 및 성과 극대화를 위하여 인력의 규모와 종류(직급, 직렬)의 결정, 기구의 설치 및 인건비 배분의 자율성을 보유하고 그 결과에 책임을 지는 제도’이다.(행정자치부·기획예산처·중앙인사위원회, 2007)

이 제도는 공무원 인사조직관리를 예산부처(기획재정부)와 조직관리부처(행정안전부)의 집중적 관리에서 각 부처의 자율성에 기반한 분권적 인적자원관리로 전환시키는 것을 목적으로 한다. 동시에 예산제도의 변화를 초래하는 것이기 때문에 좁게는 인건비예산제도, 넓게는 예산제도의 혁신을 촉진하는 수단으로 기능할 수 있도록 하는데 초점을 둔 제도이다. 이를 통해 정부는 인건비예산의 절감과 공무원의 생산성 제고를 통한 중장기적 사업 예산 절감 효과, 분야별, 기관별 인력수급 분석을 통한 필요 인력규모를 결정하는 기관 재량의 확대를 지향하는 성격을 갖고 있다. 이는 다시 말해 행정의 생산성과 인건비 예산을 연계시킴으로서 보수의 성과주의 기능을 강화하고 각 기관의 자율관리 권한 확대를 통한 예산절감 및 탄력적 인력 운용이 가능하도록 하는 제도라 할 수 있다.

이러한 성격의 총액인건비제는 인건비 예산제도의 개혁을 통해 다음 네 측면의 혁신을 추구한다고 천명되는데 이것이 정부가 이 제도를 추진하는

궁극적 목표가 될 것이다.(진재구, 2007)

첫째, 조직·정원관리 측면에서는 각 기관이 성과를 극대화 하는 방향으로 자체 인력을 탄력적으로 운영할 수 있도록 기관별 총정원 및 포괄적 정원관리 기준 범위 내에서 신축적인 인력 조정이 가능하도록 자율성을 부여한다.

둘째, 인사(임용)관리 측면에서는 각 기관이 스스로 공무원 충원제도의 개선방안을 마련하고 부처 자율적으로 공무원을 채용할 수 있는 범위를 확대하며 이에 따른 각종 협의사항을 점진적으로 축소·폐지함을 목표로 한다.

셋째, 보수관리 측면에서 각 기관이 성과관리와 연계하여 인건비를 차등화하고 보수를 동기부여수단으로 활용할 수 있도록 각 기관별 보수수준 및 보수체계의 차별화를 촉진한다.

넷째, 예산관리 측면에서 총액인건비제 범위내 잉여인건비 사용에 대한 기관재량권을 확대하고 중·장기적으로 「총괄경상예산제도」 도입을 통해 인건비 예산 운용의 자율성을 확대한다.

총액인건비제도는 2003년 7월 정부혁신 지방분권 로드맵 과제로 선정된 후, 2005년 2월 최초의 안이 확정되고 2005년 7월 시범실시와 2006년 8개부처 44개 책임운영기관으로 확대·시범실시한 후 2007년에는 모든 부처, 지방자치단체에 전면 시행되었다.

## 2. 노무현 정부의 총액인건비제 추진내용

2007년 정부는 총액인건비제도를 전면시행하면서 그 기본운영 방향으로 ① 기관운영의 자율성 제고, ② 성과와 보상의 연계 강화 ③ 자율과 책임의 조화를 제시하였다.

이는 제도취지에 맞게 기구·정원 조정, 수당의 신설·통합·폐지, 절감 예산 등의 자율적 활용 등 기관운영의 자율성을 보장하면서도 그 운용에 있어서는 예산절감과 성과인센티브 확대를 통한 성과중심의 문화 형성을 목표로

하고 있으며, 그 결과에 따른 정원 및 차년도 총액인건비 편성 반영 등 평가에 대한 책임을 강제하고 있다.

세부내역을 살펴보면 다음과 같다.(행정자치부·기획예산처·중앙인사위원회, 2007)

예산분야에 있어서는 총액인건비는 인건비와 기본경비 중 일부경비(이하 ‘운영경비’라 한다)를 대상으로 하되, 구체적인 범위를 다음과 같이 분류하였다.

<표 10> 정부가 규정한 총액인건비의 구성

구 분		세 부 내 역
인건비	공 통	총액인건비 대상 인건비로 편성된 보수 및 기타직 보수, 직급보조비
운영 경비	중앙행정 기 관	총액인건비 대상 기본경비로 편성된 기타직 보수, 일용임금, 특근 매식비, 운영수당, 복리후생비, 기타운영비, 월정직책급, 특정업무 경비, 교수보직경비
	책임운영 기 관	총액인건비 대상 기본경비로 편성된 기타직 보수, 일용임금, 물건비 중에서 시험연구비·위탁사업비·연구개발비를 제외한 비목

인건비와 운영경비간 전용은 ① 의도적 절감노력에 의해 발생한 잉여재원과 ② 각 경비에 불가피한 사유로 인해 부족이 발생한 경우 가능하도록 하였다. 그러나 총액인건비에 포함되지 않은 경비의 이전용과 예비비의 사

5) <표 11> 현행 총액인건비 분류체계

구 분		세 부 내 역
인 건 비	기본 항목	봉급, 기본연봉, 대우공무원수당, 정근수당(가산급), 가족수당, 자녀학비 보조수당, 육아휴직수당, 명절휴가비, 가계지원비, 직급보조비, 명예퇴직수당
	자율 항목	성과상여급, 성과연봉, 특수지근무수당, 위험근무수당, 특수업무수당(기술업무수당 등 28종), 업무대행수당, 시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 관리업무수당, 정액급식비, 교통보조비, 연가보상비
운영경비		맞춤형복지 예산, 각종 보수성 경비와 특정업무경비 등 기관운영을 위한 기본경비

용은 금지하여, 예산부족이 발생할 경우에는 인건비 및 운영경비를 삭감하여 지급하도록 하고, 수시직제 개정 등으로 인한 인건비 증가 소요는 총액 인건비범위 내에서 충당하도록 하였다.

보수분야에 있어서는 총액인건비 분류체계에 있어서 인건비 중 기본항목은 중앙인사위원회가 종합관리하고, 자율항목은 시행기관이 자율적으로 운영하도록 하였다. 운영경비 중 맞춤형복지 예산은 시행기관이 자율적으로 운영하고, 이를 제외한 운영경비는 기획예산처장관이 종합 관리하도록 하였다. 각 시행기관은 총액인건비 세부운영계획에 따른 의도적 절감노력(정원의 감축운영, 직급 하향조정, 자율항목에 속하는 수당 등(성과급을 제외한다)의 통합·폐지·조정)에 의해 확보한 재원을 자율항목에 속하는 수당 등의 신설·조정, 성과상여금 및 성과연봉 추가 지급, 맞춤형복지 예산 증액 또는 인력증원 등에 활용할 수 있도록 하였다

그러나 자율항목에 속하는 수당 등의 신설은 직무의 특수성과 난이도 또는 직무성과를 반영하기 위한 경우에 한하며, 사실상 소속 공무원 모두를 지급대상으로 하는 공통수당은 신설할 수 없도록 하였다. 성과급 예산은 감액할 수 없고 증액만 가능하며, 항목을 폐지할 수 없도록 하였으며, 의도적 절감재원으로 추가로 사용할 수 있는 성과급 재원은 2007년도 성과급 예산액의 200% 범위 내로 하도록 하였다. 맞춤형복지 예산은 감액할 수 없으며, 의도적 절감재원으로 추가로 사용할 수 있는 맞춤형 복지 재원은 2007년도 맞춤형복지 예산액의 100% 범위 내로 하도록 하였다.

조직·정원 운영에 있어서는 중앙부처의 경우 행정자치부는 각 시행기관의 직제상 총정원과 4급(상당)이상의 정원을 관리하며, 시행기관에서는 직제시행규칙 등으로 실제 운영정원(계급별·직급별 정원배정 등)을 관리하도록 하였다. 이에 따라 각 시행기관은 직제에 규정된 총정원의 3%이내에서 직제시행규칙을 통해 자율적으로 인력을 증원·운영할 수 있도록 하였으며, 추가로 정원을 증원할 경우 계약직을 우선적으로 활용하도록 하였다. 지방자치단체의 경우 총액인건비를 기준으로 총정원 제한 없이 정원과 직급별 정원을 자율적으로 관리토록 하였다. 그러나 단 상위직의 무분별한 증설

방지를 위해 직급별 정원책정 비율 권고기준마련(행자부령), 국단위 기구수 준수규정(대통령령)을 마련하고, 소속기관의 장 등의 직급을 3급이상으로 책정시 행자부장관과 사전협의토록 하였다.

### 3. 이명박정부의 총액인건비제 실시

이명박 정부가 출범한 2008년 총액인건비제도는 그 기본운영 방향부터 ① 감축관리 기조유지, ② 자율과 책임의 균형 ③ 제도운영상의 효율성 제고로 변화하였다.

이는 노무현 정부가 총액인건비제도 도입을 통해 기관운영의 자율성을 한 축으로 보장하면서도 예산절감과 성과인센티브 확대를 중심으로 한 성과주의 예산제도 운영 및 이와 연동한 인사·보수·조직관리 시스템 변화에 주목하였다면, 이명박 정부는 가시적인 인건비 감축을 통한 인원감축 및 조직축소를 그 전면에 강조하고 있음을 알 수 있다.

<표 12> 총액인건비제 기본 운영방향의 비교

2007년(노무현 정부)	2008년(이명박 정부)
1. 기관운영의 자율성 제고 - 기구·정원 조정, 수당의 신설·통합·폐지, 절감 예산 등의 자율적 활용	1. 감축관리 기조 유지 - 불필요한 인력증원, 불합리한 직급상향조정·직종변경을 제한
2. 성과와 보상의 연계 강화 - 수당 등의 조정 및 예산절감으로 성과인센티브를 확대하여 성과중심문화 형성	2. 자율과 책임의 균형 - 기관운영결과를 차년도 예산 편성, 소요정원·수시직제 심사 시 반영
3. 자율과 책임의 조화 - 기관운영결과를 정원심사, 조직성과평가 및 차년도 총액인건비 편성 등에 반영	3. 제도 운영상 효율성 제고 - 인건비 추계 등에 대한 정확성 향상

또한 2007년 총액인건비 시행지침과 비교하여 총액인건비제 분류체계상 인건비 중 기본항목을 행정안전부장관<sup>6)</sup>이 종합 관리하게 함으로서 행정안

6) 2007년의 경우 중앙인사위원회가 관리하였다. 정부인수위원회에서 정부조직개편과

전부의 권한이 더욱 강화되었다. 이 과정에서 의도적 절감재원을 추가로 사용할 수 있는 성과급 재원을 2007년도 성과급 예산액의 200% 범위 내에서 2008년에는 성과급 예산액의 100% 범위 내로 축소된 것이 특징이다.

또 다른 차이점으로는 조직·정원 운영에 있어서는 행정안전부가 기관의 직제상 총정원과 4급(상당)이상의 정원만을 관리하며, 각 시행기관은 직제에 규정된 총정원의 3%이내에서 직제시행규칙을 통해 자율적으로 인력을 증원·운영할 수 있도록 제도는 유지하였음에도, 실제 상위직을 늘리는 직급상향 조정은 원칙적으로 금지하였다.

또한 정부의 대국대과주의에 근거하여 직제시행규칙상 팀단위의 기구설치를 2007년 최소 5인 이상에서 최소 10명 이상의 정원을 필요로 하는 업무량이 있을 때에만 가능하도록 하였다. 연도 중 발생하는 인력 및 기구개편소요(수시직제 개정)는 원칙적으로 불인정하며, 인력수요에 대하여는 업무처리프로세스 개선, 정보화, 자체기능 조정, 인력의 전환배치 등을 통해 대처하도록 하였다.

<표 13> 총액인건비제 조직·정원의 운영지침 차이점

2007년(노무현 정부)	2008년(이명박 정부)
<p><b>직급의 상향 또는 하향 조정</b></p> <p>① 직제에 규정된 정원 범위안에서 긴급하게 필요한 경우 3·4급이하 정원에 대해 직제시행규칙(부령)으로 계급별·직급별 정원을 상향 또는 하향 조정할 수 있다.</p> <p>② 3·4급 및 4·5급 정원의 경우 다음의 상한기준을 적용한다.</p>	<p><b>직급의 상향 또는 하향 조정</b></p> <p>① 실용적인 조직·인력 운영을 위하여 <u>상위직을 늘리는 직급 상향조정은 원칙적으로 인정하지 아니한다.</u></p> <p>② 다만, 상위직 증설과 직접 관련이 없는 6급 이하 일반직 및 기능직의 경우에는 예산범위 내에서 직급을 상향조정 할 수 있다.</p> <p>* 특히, 직급상향 조정시 직종간 균형을 감안하여 기능직 직급별 정원의 적정배치를 우선적으로 고려하는 것 권장</p>

관련하여 기존의 행정자치부 폐지 및 축소가 논의되었으나 오히려 중앙인사위원회의 기능이 행정안전부로 통합됨으로서 강화되었다.

과(팀)단위 기구의 설치	직제시행규칙상 팀단위 기구의 설치
<p>○ 적어도 5명 이상의 정원을 필요로 하는 업무량이 있을 것</p> <p><b>수시직제 개정, 조직관리 성과평가 등</b></p> <p>① 직제상 총정원의 증원은 ‘조직정원통칙’ 제8조 제2항에 따라 매년 1회 시행하는 익년도 소요정원 심사에 의함을 원칙으로 한다.</p> <p>② 수시직제 개정은 법률 제개정에 따른 대규모 인력수요, 조직 통·폐합 등 불가피한 경우에 한하여 엄격하게 제한하며, 수시직제를 개정할 경우에는 정현원 현황, 인력증원·직급조정에 따른 재원조달 방안 등을 제출토록 한다.</p> <p>③ 주관부처는 효율적인 인력관리를 위해 수시직제 및 자율조정에 의한 증원, <u>상위직으로의 직급 조정 내역</u> 등을 차년도 소요정원 심사 및 당해연도 조직관리 성과평가 등에 적극 반영하도록 한다.</p> <p>④ 주관부처는 평시 결원율이 높은 기관에 대해서는 수시직제 개정을 허용하지 않을 수 있으며, 향후 정원의 적정한 배치여부에 대한 진단을 실시할 수 있다.</p>	<p>○ 최소 10명 이상의 정원을 필요로 하는 업무량이 있을 것</p> <p><b>수시직제 개정 등</b></p> <p>① 직제상 총정원의 증원은 ‘통칙’ 제8조 제2항에 따라 매년 1회 시행하는 익년도 소요정원 심사에 의함을 원칙으로 한다.</p> <p>② 연도 중 발생하는 인력 및 기구개편 <u>소요(수시직제 개정)는 원칙적으로 불인정</u> 하며, 인력수요에 대하여는 업무처리 프로세스 개선, 정보화, 자체기능 조정, 인력의 전환배치 등을 통해 대처한다. 다만, 정부정책의 변경, 새로운 국정과제의 추진에 따라 기존 인력으로 대처할 수 없는 불가피한 경우에 한하여 수시직제를 검토·조치할 수 있다.</p> <p>③ 주관부처는 효율적인 인력관리를 위해 수시직제 및 자율조정에 의한 증원 등을 차년도 소요정원 심사 등에 적극 반영한다.</p> <p>④ 주관부처는 평시 결원율이 높은 기관에 대해서는 수시직제 개정을 허용하지 않을 수 있으며, 향후 정원의 적정한 배치여부에 대한 진단을 실시할 수 있다.</p>

또한 정부는 기능·조직운영의 감축기조하에 중앙부처에서 2008년 3,427명을 감축한데 이어 지방자치단체의 경우에도 일반직공무원 총액인건비 기준인력 5%이상 감축, 2008년 내에 약 1만명 이상 감축을 목표로 총액인건비제와 연동한 지자체 조직개편을 강제함으로써 실질적인 구조조정의 수단으로 활용하였다.

2007년의 경우 지방자치단체는 총액인건비를 기준으로 총정원 제한 없이 정원과 직급별 정원을 자율적으로 관리토록 하였으며 단 상위직의 무분별한 증설 방지를 위해 직급별 정원책정 비율 권고기준마련(행자부령), 국 단위 기구수 준수규정(대통령령)을 마련하고, 소속기관의 장 등의 직급을 3

급 이상으로 책정시 행자부장관과 사전협의토록 하였다. 그러나 2008년의 경우에는 책정된 각 지자체별 총액인건비 기준 95%수준(기본절감 5%)으로 기본감축 목표를 제시하고 10%까지 자율절감을 지방교부세 인센티브와 연동하여 유도함으로써 실질적인 총정원 감축을 전제로 한 조직개편을 단행하였다.

이와 같이 이명박 정부는 가시적이고 실질적인 인원감축을 강제하기 위한 기제로 총액인건비제도가 적극적으로 활용되었음을 보여주고 있다. 특히 이명박 정부는 인수위시절 매년 1% 감축과 해마다 3% 정도의 자연감소 인력, 신규 채용 조정 등을 통해 공무원 수를 집권기간 5년 간 6만명가량 줄인다는 계획을 밝힌 바 있는데 이후 조직정원 상한통제-총액인건비 강제적 절감을 통한 구조조정 방식은 계속 이어졌으며 더불어 신규인력 채용 축소도 계속 이어졌다.

2011년에 들어 정부는 ‘중앙행정기관 2011년도 총액인건비제 세부운영 지침’을 시행했다. 특히 이번 지침에서는 그 동안 각 기관 자율에 맡겨져 왔던 직급조정과 직종변경을 제한하고 보수수당 절감재원의 인정범위를 구체화함은 물론 각 기관별 총액인건비제 세부운영계획을 매년 4월 말까지 제출하도록 명시하고 있다. 특히 그 동안 자율적으로 이루어졌던 5급 이하의 직급조정을 계급별 기준정원의 10% 내로 제한하고, 직종변경도 6급 이상의 동일계급만 가능하도록 개정지침을 마련하였다.

## 제2절 임금

### 1. 공무원 임금의 성격

공무원의 보수는 직업군이 갖는 특수성으로 인하여 민간기업의 보수와는 다른 특징을 지니고 있다. 공공성을 위해 민간기업에서는 찾아볼 수 없는 근무조건과 내용을 갖는 직종(예컨대, 경찰, 소방 등)이 존재하며, 이러한

직종에 종사하는 공무원 보수수준의 결정은 쉽지 않다는 행정적인 특수성으로부터, 공무원 보수의 재원은 국민의 납세이며, 정부재정에서 차지하는 비중이 크고 보수의 지급이 미치는 사회·경제적 효과가 크다는 윤리적이고 거시적인 특수성에 이르는 다양한 원인으로 인해 공무원의 보수는 민간기업처럼 시장의 원칙에 의해 결정되기보다는 정부 법령 또는 정치적 합의 및 통제의 대상이 되어왔다. 노동3권의 제약을 포함하는 이러한 제약 속에서 공무원은 일반 노동자보다 보수결정에 있어 더욱 불리한 입장에 설 수밖에 없었다.

그 결과 공무원의 보수 수준은 민간기업의 보수에 비하여 낮은 수준에서 유지되는 것이 당연하게 받아들여져 왔다. 국가의 경제발전이나 물가수준의 인상에 대해 탄력성을 잃어버리고 공무원 사회 내부에서도, 특히 고위직 공무원을 중심으로 높은 사회적 신망을 누리는 대신 보수의 수준은 낮아도 무방하다는 인식이 퍼지게 되면서 민간대비 낮은 보수 수준을 스스로 합리화 했다. 고위직 관료들의 경우 절대임금액이 크기 때문에 민간부문과의 임금격차에 큰 문제의식을 갖지 않았지만 하위직으로 갈수록 그것은 생존권에 직결된 문제가 되었고 심각한 부작용을 낳게 되었다.

직접적으로는 생계비 부족으로 불안정한 생활을 하고 있는 상황 아래에서 행정의 공평성이나 능률성을 기대하기란 어렵게 되며 공무원 박봉과 생활 불안정, 그리고 민간기업의 임금 수준에 대해 느끼는 상대적 박탈감은 금전에 대한 의존도와 죄의식을 둔화시켜 부정부패가 공직사회에 만연하게 만드는 요인으로 작용하게 되었다.(최영출, 2000)

법에 명시된 공무원 보수체계의 기본 개념은 이러한 부작용을 막는데 초점을 두고 있다. 즉 공공의 영역에서 일한다는 특수성으로 인해 국가는 공무원의 노동기본권을 제한하는 대신 다양한 대치보상적 제도를 통해 공무원의 직업적 안정과 신분을 보장해주는 관계를 규정한다. 구체적으로는 공무원에게 지급하는 여러 가지 금전적 보상의 종류를 어떻게 구성하느냐 하는 보수지급항목 구성문제로 귀결된다.

일반적으로 합리적인 보수체계의 요건은 공무원의 생활안정이 보장되고,

근무의욕을 고취시킬 수 있으며, 단순하여 이해가 쉬운 것이라야 하고 객관적이어야 하며, 안정성이 있어 잦은 변경이 이루어지지 않는 것이어야 한다. 이를 위해서는 경제·사회적 환경을 반영하는 외부적 형평성의 제고, 각 직위들 사이의 내부적 형평성 도모, 성과가 뛰어난 사람에 대한 적절한 보상 등이 필요하다. 보수제도가 이 세 가지 조건을 갖추었을 때 비로소 노동에 대한 동기유발이라는 보수정책 본연의 역할을 수행할 수 있다(김영우·임소연, 2007)

하지만 현실에 있어서는 정권이 바뀔 때마다 앞서 지적한 공무원 보수체계가 가지는 정책전반에 대한 상징성으로 인해 공무원 보수체계의 큰 틀은 일관성을 유지하지 못하고 때로는 본래의 취지인 공무원들의 동기유발과는 반대 방향으로 변화하기도 했다.

## 2. 한국의 공무원 임금결정

우리나라 공무원의 임금 및 근로조건의 결정은 신분 여하에 따라 차이가 난다. 일반공무원의 경우는 법에 기초하여 정부에 의해 결정되며, 교원과 현업공무원의 경우에는 단체교섭권을 인정받고 있다. 그러나 후자의 경우도 임금은 국회에서 확정된 예산과 공무원 보수규정상의 임금인상률을 기준으로 결정된다.

공무원은 임금 및 근로조건이 법률이나 예산에 의해 규정된다.<sup>7)</sup> 국가공

7) <표 14> 공무원 보수와 관련된 법령

구분	관련 법령
법률	국가공무원법, 지방공무원법, 근로기준법, 남녀고용평등법, 국회의원수당등에 관한법률, 최저임금법, 군인보수법, 검사의보수에관한법률, 법관의보수에관한법률
대통령령	공무원보수규정, 지방공무원보수규정, 공무원수당규정, 지방공무원수당규정, 공무원여비규정, 검사의보수에관한법률시행령
예규	공무원보수업무처리지침, 공무원수당업무처리지침
규칙	지방공무원특수지급수당지급대상지역및기관과그등급별구분에관한규칙, 교육공무원도서·벽지교육진흥법시행규칙, 재외공무원수당지급규칙, 국회의원

무원의 경우 국가공무원법에서 보수결정의 원칙과 보수에 관한 규정 등에 대해 규정하고 있고, 이에 근거한 공무원 보수규정과 공무원 수당 등에 관한 규정에 의해 임금이 결정된다. 한편, 노동조건의 대부분은 행정안전부가 관할하는 공무원복무규정에 의해 결정되었다. 지방공무원의 경우 지방공무원법과 지방공무원 보수규정이 존재하고, 법적으로 지방정부가 자체적으로 임금수준을 결정하게 되어 있으나, 실제 중앙정부 국가공무원의 보수수준에 준하여 결정되고 있다.(황선자, 2004)

공무원의 보수에 관한 사항은 대통령령으로 정해지는데(국가공무원법 제47조 1항, 지방공무원법 제45조 1항), 대통령령인 공무원 보수규정과 지방공무원 보수규정에서 공무원 보수체계 등 보수에 관한 구체적 사항들을 규정하고 있다. 공무원의 임금인상률이 포함되어 있는 공무원 보수개정은 매년 실시되는데, 국무회의의 심의·의결과 대통령의 재가, 국회의 예산심의를 거쳐 확정된다.

공무원 보수결정의 원칙은 국가공무원법 제46조와 지방공무원법 제44조에서 규정하고 있다.<sup>8)</sup> 그러나 정부는 이와 같은 임금결정원칙을 무시하고 정치적 고려에 의해 일방적·일률적으로 공무원 보수를 결정하고 집행하여 온 것이 현실이다.

### 3. 공무원 임금제도의 역사적 변화과정과 현황

#### 1) 공무원 보수 현실화

수당에 관한규칙, 국회공무원수당규칙, 법관등의보수에 관한규칙, 법관및법원공무원수당규칙, 법원공무원의국내여비규정, 헌법재판소장등의보수에 관한규칙, 헌법재판소공무원수당규칙, 군인등의특수지근무수당에 관한규칙
--

8) 공무원의 보수는 일반의 표준생계비·민간의 임금 기타 사정을 고려하여 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 적응하도록 계급별 또는 직위별로 정하고(1항), 경력직공무원 상호간의 보수 및 경력직공무원과 특수경력직공무원 상호간의 보수는 균형을 도모하여야 한다(2항). 그리고 공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정하며(3항), 동 법 기타 법률에 의한 보수에 관한 규정에 의하지 아니하고는 어떠한 금전 또는 유가물도 공무원의 보수로 지급될 수 없다(4항).

공무원 지위의 특수성에 더해 우리나라의 특수한 전통적인 청렴한 직관 관은 오랫동안 민간부문보다 낮은 공무원 보수를 합리화했다. 이를 개선하기 위해 과거 정부에서도 형식적으로나마 공무원보수현실화계획이 수립되어 추진된 바 있었다. 특히 김대중 정부가 추진한 <보수현실화 5개년계획>이 참여정부에서도 이어졌으나 2004년에 이르러 보수현실화 계획의 성공적인 이행으로 민간부문과의 보수격차가 상당부분 해소됐다는 자체평가를 근거로 사실상 종료되면서 보수현실화에서 보수체계 합리화로 정책기조가 변화하게 된다.

하지만 정부측에서 밝힌 수치와는 달리 실제 당사자들인 공무원들이 느끼는 실질임금의 상승은 크지 않았다는 평가가 지배적이었다. 이는 크게 두 가지 요인에 기인했다. 첫째는 보수현실화의 비교 대상에 대한 문제였다. 보수의 민간접근율은 상용직 근로자 몇 명 사업장으로 하느냐에 따라, 큰 차이가 날 수 밖에 없는데 중앙인사위원회가 명시한 보수현실화의 비교 대상이 되는 민간중견기업의 구체적인 범위는 상용근로자 100인 이상 민간기업이어서 대기업·국영기업·공사 등과의 격차는 오히려 벌어졌다는 비판을 받게 된다. 둘째, 상급공무원과 하급공무원 사이에 인상비율의 차이로 공무원 사회 내 계급격차가 벌어졌다는 것이다. 이는 수당인상비율의 상대적 차이에서 두드러지게 나타났다. 보다 근본적인 문제는 학력 및 연령별로 민관 보수격차의 차이가 다르게 나타난다는 점이다.

그러나 실제 공무원이 체감 임금은 다를 수 있겠지만, <공무원 보수현실화 5개년계획> 시행기간 동안 민간 근로자에 대비한 공무원의 상대적 보수격차가 축소되는 경향이 있었다는 점<sup>9)</sup>에서 보수 합리화 이전에 여전히 보수 적정화 정책이 여전히 필요하다.<sup>10)</sup>

9) 특히 2004년에는 95.9%까지 이르렀지만 이후 다시 보수격차가 확대되는데 이는 2004년 <공무원 보수현실화 5개년계획>이 종료된 시점 이후 민간부문에 비해 공무원의 임금상승률이 거의 0에 가까웠기 때문이다. 2007년 현재 민관보수격차는 83.4%로서 거의 <공무원 보수현실화 5개년계획> 이전으로 회귀했음을 보여준다.

10) 최근 6년간(2005~10년) 공무원임금 인상률은 물가인상률에도 미치지 못하였고, 09~10년 보수 동결까지 되면서 공무원 실질임금은 계속 삭감됐다. 2011년 보수를 5.1% 인상했다. 정부가 2012년 공무원보수에 대하여 3% 안팎 인상을 시사했다. 정

하지만 이런 현실을 외면한 채 2004년 이후 정부의 정책은 공무원의 동기부여를 위해 합리적인 보수격차 및 보수체계, 즉 성과급의 확산에만 초점을 맞추고 있다.

## 2) 공무원 보수체계 합리화 계획

중앙인사위원회는 <공무원 보수현실화 5개년계획>을 추진하면서 보수현실화 계획을 효과적으로 실행하기 위해서 보수체계를 합리적으로 개편하는 작업도 동시에 진행하였는데, 참여정부 들어서면서 후자가 더욱 비중 있게 추진되었다.(중앙인사위원회, 2010) 이는 크게 두 가지 방향으로 진행되었다.

첫 번째는 각종 수당의 기본급화이다. 공무원의 불합리한 보수 수준을 보완하기 위한 수당의 무분별한 신설은 예산관리를 어렵게 한다는 지적이 많았고 각종 수당의 지급목적과 지급기준이 합리적으로 정해지지 않은 채 단순히 기본급 인상의 보완적 차원에서 활용되고 수당을 설치한 본래 취지가 유지되지 못하여 보수체계의 왜곡을 초래하는 주요 원인으로 지목받았다.

이후 공무원의 처우개선은 기본급 위주의 인상으로 이루어졌고, 수당의 신설은 직무여건이 특수하고 위험도가 높은 업무 또는 인사상의 특별한 유인책의 필요성이 있는 경우에 한정되었다. 그러나 이러한 기본급 비중 확대노력에도 불구하고 현재 연간 총 급여 중에서 기본급이 차지하는 비중은 55% 수준에 불과하며 여전히 많은 수당항목이 존재하고 있다. 이러한 복잡한 수당구조를 지급목적별로 통폐합하여 단순화하는 것은 공무원 보수관리의 효율성의 제고뿐만 아니라 대외적으로 공무원 보수에 대한 투명성을 제고하는 차원에서 시급한 과제로 지적되고 있다(강성철 외 2004).

---

부는 2010년부터 "공무원보수 민관심의위원회"를 구성, 관련 논의를 진행하여야 함에도 정부가 일방적으로 언론에 발표하였다. 전국공무원노동조합은 5%대에 육박하는 물가인상률과 경제성장률(정부목표치 4.8%), 80% 내외로 하락한 민간보수접근율 등을 종합적으로 고려하여 최소 9% 안팎의 임금인상을 요구하고 있다.(전국공무원노동조합, 2010a; 2011a)

두 번째 합리화 방향은 기존의 연공위주의 획일적이고 경직된 보수체계 대신에 능력과 실적이 제대로 반영되는 성과주의 보수체계를 강화하는 것이었다. 이러한 정책방향이 궁극적으로 지향했던 바는 첫 번째 합리화의 방향과 조응하여 공무원 임금체계를 ‘기본급+수당’에서 ‘기본급+성과급’체계로 옮겨가려는 것이었다.

또한 총액인건비제의 도입과 함께 각 기관장이 수당 축소를 통한 잉여금을 성과상여금으로 돌리는 것을 유도함으로써 성과 중심 보상체계를 위해 제도들과의 정합성을 높여 나갔다. 성과급제를 통한 공무원 사회의 경쟁환경 조성은 공무원 보수 체계를 매개로 하여 전면화 되기 시작한 것이다.<sup>11)</sup>

공무원 성과상여금의 도입과정에서 제5차에 걸친 제도개선을 통해 최종안의 시행된 후에도 성과급의 확대에 대한 근본적인 논란은 종식되지 않았다.<sup>12)13)</sup> 즉 공무원 보수 체계의 뼈대인 계급 및 호봉제를 유지한 상황에서 성과급을 산정하기 위한 전제조건인 직무의 성격(난이도, 중요성 등)을 규정하는 것이 가능한 것인가에 대한 논란이다. 예컨대 공무원 사회에 성과급제를 적용한 모범사례로 많은 연구자들이 꼽는 영국의 경우 계급제를 폐

11) 김대중 정부는 신공공관리론의 정책 기조하에서 계급제로 인해 경직된 보수체계가 유지되는 한 보수가 직무성과를 제고할 수 있는 유인을 갖지 못하다는 인식하에 성과연봉제, 성과상여금제, 예산상여금 등의 성과급적 요소를 도입하기 시작했다. 성과연봉제는 목표관리제에 의하여 목표달성도 평가결과를 활용하는 3급 국장이상급에게 적용되는 제도이고, 3급 과장이하에게 적용되는 성과상여금제는 근무성적평정제에 의해 업무실적을 점수화하여 서열화된 평가점수를 기준으로 성과급이 차등 지급되도록 하는 제도이다. 예산성과급제도는 1998년에 도입되었고 예산절약액이나 수입증대액의 일정비율을 직접 기여한 당사자에게 보상하는 제도이다.

12) 김판석(2002)은 한국정부에서 운영하고 있는 성과급제도가 취지의 중요성에도 불구하고 많은 효과측면에서 한계점을 보이고 있으며, 성과급과 성과측정에 대한 공무원들의 비판이 심각한 수준으로 지속되고 있다고 분석하고 있다. 이희태(2005)의 설문조사에서는 공직사회의 일하는 분위기 조성을 위한 금전적 유인제도의 필요성에 대해서는 과반 수 이상이 찬성을 했는데, 결국 많은 공무원들이 성과상여금제도에 대해 부정적인 반응을 나타낸 것은 금전적 유인제도 자체의 필요성을 부인해서라기보다는 현행제도 운영의 공정성, 합리성에 대한 불신에서 기해한 것으로 이해할 수 있다. 하지만 앞에서 지적한 대로 이를 공무원 보수 수준의 적정화보다 성과급을 통한 합리화가 더 절실하다는 의미로 확대해석해서는 안 될 것이다.

13) 공공성의 영역에서 경쟁을 기반으로 하는 성과급제의 적실성도 여전히 논란의 대상이다.

지하고 직무중심의 체계로 변경하는 것이 선행되었다.

우리나라 정부 역시 계급 대신에 직무비중치와 개인적 성과에 따라 개인별 봉급액을 결정하는 것을 궁극적 목표로 삼고 있지만 보수-직무 성격-직무성과를 연계되는 시스템을 수립하는 것을 일괄적으로 하기에는 벅찬 것을 인식하고 이를 보완하기 위해 결원이 생기는 직위를 공무원을 대상으로 공모하고, 그 지원자들이 스스로 직무분석을 한 후 목표를 설정하는 내부 개방형 임용제도 등 점진적인 제도의 변화를 채택하고 있다. 그리고 성과급제를 위한 이러한 일련의 제도적 변화의 핵심에는 총액인건비제가 자리 잡고 있다.

### 제3절 지방자치단체 조직개편 및 인력감축

#### 1. 자치단체 조직개편 및 인력감축 방안

이명박 정부가 출범한 직후 행정안전부는 2008년 5월 지방자치단체 조직개편계획을 확정하고 자치단체에 권고했다. 행정안전부는 각 지자체별 총액인건비 기준 95%수준(기본절감 5%)으로 기본감축 목표를 제시하고, 10%까지의 자율절감은 지방교부세 인센티브와 연동함으로써 실질적인 총정원 감축의 조직개편을 단행했다.

세부내용을 살펴보면 다음과 같다.(행정안전부, 2008a)

첫째, 행정안전부가 총액인건비 기준인력 5%절감을 기준으로 자치단체별 정원운영·인구증감을 반영하여 차등목표치를 설정함으로써 기본 감축 목표치를 제시하였다. 또한 이와 연동하여 지방자치단체의 무기계약직·기타 직 등도 동일비율로 감축하도록 하고, 기간제·시간제 노동자도 자체적으로 전수 조사하여 정비토록 하였다.

둘째, 행정안전부는 자치단체의 인원감축을 통해 절감된 재원은 지역경제 살리기를 위한 해당 자치단체의 자체사업에 집중 투입토록 하였다. 기존의

경우 자치단체가 정원의 감축운영, 직급 하향조정, 자율항목에 속하는 수당 등(성과급을 제외한다)의 통합·폐지·조정이라는 의도적 절감노력에 의해 확보한 재원은 맞춤형복지 예산 증액 또는 인력증원 등에 활용할 수 있었던 반면, 이명박 정부는 기관장이 지역경제 살리기라는 명목하에 필요한 사업비<sup>14)</sup>로 전용할 수 있도록 허용한 것이 특징이다.

셋째, 행정안전부는 자치단체가 5% 기본절감시 절감인건비의 10%를, 목표치 이상의 자율절감(10%까지)을 할 경우에는 그 5배인 50%를 보통교부세 산정시 인센티브로 제공키로 하였다. 또한 소규모 통폐합 등 구조개선으로 인한 예산절감시에도 50%의 추가 인센티브를 부여하며 연말에 실적에 따라 특별교부세를 추가 지급키로 하였다. 그밖에도 행정안전부 지원 유관사업과 각종 평가 등에서 조직개편 성과가 우수한 자치단체를 적극적으로 배려하기로 하였다. 반대로 행정안전부는 조직개편 성과를 분석하여 성과가 저조한 자치단체에 대해서는 개선권고 및 주기적 결과공시 병행, 익년도 국·과 설치기준 감축, 총액인건비 기준인력 하향조정 등을 통해 강력한 패널티를 부여하기로 하였다.

넷째, 정원감축에 따른 초과현원은 그 해소시까지 신분을 보장한다고 밝히고, 조정된 정원은 신규 분야로 전환·재배치하여 인력운용의 효율성을 제고하기로 하였다. 조정 인력의 운용방안은 첫째, 지역경제 살리기 사업 등의 신규수요 보장 재배치, 둘째, 초과현원에 대한 처리방안으로서 예산낭비 사례 발굴·새주소 정착점검 등 예산절감·주민편의증진을 위한 현장점검단 운영, 교육원 교육프로그램 운영 그리고 필요한 경우 시·도가 시·군·구별 결원 및 초과현원 실태과약을 통해 지방자치단체간 인사교류 계획을 수립·시행하는 것이었다.

---

14) 행정안전부는 총액인건비 5% 절감에 따른 7,700억과 기타 자율절감 및 기구통폐합에 따른 운영비 절감 2,300억을 합해 연간 1조원에 가까운 예산이 지역경제살리기 사업에 집중투입될 것으로 전망했다.

## 2. 자치단체 조직개편 및 인력감축의 경과와 특징

이명박 정부가 출범한 2008년에 대부분의 자치단체가 감축규모를 확정하고 조직개편계획을 수립 완료하였으며, 그 결과 2008년 내에 일반직지방 공무원 정원 10,386명, 25국 219과 81소속기관 119동이 감축되는 것으로 최종 집계되었고, 일부 자치단체는 총액인건비 5% 기본절감을 넘는 수준까지 자율적으로 절감할 예정인 것으로 나타났다. 행정안전부(2008d)는 이러한 조직개편이 마무리되면, 총액인건비 5% 절감에 따른 7700억과 기타 자율절감 및 기구통폐합에 따른 운영비 절감 2300억을 합해 연간 1조원 가까운 예산이 절감될 것이라고 밝혔다. 행정안전부는 하반기에 개편성과에 따른 인센티브를 부여했으며, 미흡한 단체에 대해서는 시·도와 함께 현지 점검·진단을 실시하고, 필요시 개선권고 및 결과공시를 병행하였다. 2009년 이후에는 이러한 방침을 적용하면서 매년 인력감축을 추진하도록 제도화하였다.

2008년 총액인건비제 절감을 통한 인력감축 중심의 조직개편은 정부가 근거로 밝힌 것처럼 단지 지난 정부시절 방만하게 늘어난 지방인력규모 1만여 명의 절감만을 목표로 하고 있지 않았다.

이명박 정부의 자치단체 조직개편의 핵심이 ① 자치단체의 인력운용에 있어 비용개념에 입각한 인력운영의 효율성·유연성 극대화, ② 인력·조직감축을 전제로 한 지방자치단체 광역화·조직자율성 확대보장 ③ 민간경영기법 도입, 성과중심 인사관리체계 구축 등을 통한 고객과 기업중심의 업무프로세스 재정립 원칙(행정안전부, 2008a)을 분명히 하고 있음에 주목해야 한다. 즉, 이명박 정부의 조직개편은 1만여 명의 감축으로 끝나는 일회적인 시도가 아니라 비용개념에 입각한 지속적인 구조조정과 감축에 초점을 맞추고 있으며, 민간위탁 등 민간경영기법의 도입의 대폭 강화를 추진하였다.<sup>15)16)</sup>

15) 행정안전부는 2010년 공무원 사기진작이란 명목으로 근속승진제 확대, 기능공무원 10급폐지, 지방기능직 일반직 전환 등을 중심으로 '실무공무원 인사제도 개선방안'을 발표했다.(행정안전부, 2010f)

이명박 정부의 총액인건비 절감을 통한 조직개편의 특징을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 총액인건비제 활용을 통한 구조조정 상시화

기존의 총액인건비제도는 중앙집중형 예산관리와 정원관리방식을 분권화하여 각 기관이 총인건비 내에서 일정한 조직·정원·인사의 자율성을 부여받는 대신 성과와 연계하여 그 결과에 대해 책임을 지는 것이었다.

그러나 인수위시절 ‘매년 1%의 의도적 감축 및 3% 정도의 자연감소, 신규 채용 조정’ 등을 통해 공무원 수를 집권기간 5년 간 6만 명 가량 줄인다는 계획을 밝힌바 있는 이명박 정부는 ‘알뜰한 강소조직’ 구현이라는 기치아래 자치단체별 감축 목표를 설정해주고, 총액인건비 5% 이상 절감을 강제함으로써 실질적인 중앙의 정원관리 통제방식(총정원 감축설정-정원 조례개정)으로 회귀하였다. 즉, 총액인건비가 실질적인 인원감축을 강제하기 위한 기제로 적극 활용되었음을 의미한다. 이에 따라 조직정원 상한통

---

행정안전부는 ‘실무공무원 인사제도 개선방안’을 추진하기 위해 공직선진화추진위원회를 구성, 각 지역별 간담회 개최 등 의견 수렴, 정부제도 개선안발표 등 정부가 주도적으로 공무원의 처우를 개선하는 것처럼 포장하고 있다. 하지만 공직선진화추진위원회에 제기된 요구는 공무원노조 설립이후 지속적으로 요구해왔던 현안문제인데 행안부는 지금까지 모르쇠로 일관했으며, 이에 따라 이번 개선안은 정부에 고분고분하면 의견 한번 들어주겠다고 달래는 전형적인 노-노 분리정책임이 드러난 것이다.(전국공무원노동조합, 2010b; 2010c; 2010d)

16) 아울러 2010년 2월 18일 제2차 국가고용전략회의에서 ‘더 많은 사람이 더 편하게 일할 수 있는 유연근무제 확산 방안’을 마련하고 있다고 발표했다. 국가고용전략회의에서 정부는 우리나라의 장시간 근로관행과 낮은 고용율, 여성의 경제활동 참가율의 저조 및 타 선진국에 비하여 유연근무제 도입과 활용비율이 낮다는 이유를 ‘공공부문 유연근무제’의 추진배경으로 설명하고 전체 고용율을 높이고 일·가정 지원을 위한 정책이라고 하였다.

이번 유연근무제 확산 방안의 핵심적 내용은 공직사회 내 새로운 직군제도입이라 할 수 있는 단시간근로제의 채택이다. 이를 위해 정부는 단시간(시간제) 근무형태를 확대하고 신규 고용 시 단시간근로자의 채용을 늘린다는 계획이다.(전국공무원노동조합, 2010i)

제-총액인건비 강제 절감을 통한 구조조정과 신규인력 채용 축소<sup>17)</sup>도 계속 이어졌다.<sup>18)</sup>

## 2) 일방적이고 강제적인 인력감축

이명박 정부는 지방자치단체 조직개편이 ‘자율적 감축’임을 강조하고 있다. 그러나 지방자치단체 조직개편지침에 따라 각 지자체별 총액인건비 95%수준(기본절감 5%)으로 기본감축 목표를 제시하고 10%까지의 절감을 보통교부세 인센티브<sup>19)</sup>와 연동함으로써 사실상 ‘강제적 감축’이 될 수밖에 없었다.

지방자치단체로서는 정부의 지침을 따를 수밖에 없었다고 판단되는데 그 원인으로 첫째, 인원감축과 보통교부세 인센티브와의 연동을 들 수 있다. 대다수 지자체의 경우 재정자립도(지자체 전체 세입 중에서 지자체 자체

17) 정부는 정부인력 건축관리 기조를 유지하기 위하여 2008년도 예산에 이미 반영되어 있는 소요정원 5,253명중 1,813명(35%)만을 증원하기로 하여 인건비 예산 1,548억원을 절감하게 되었다고 밝혔다. 행정안전부 보도자료.

18) 이번 설문조사 결과에서 드러난 것처럼, 실제 공무원들도 73.9%가 ‘총액인건비제를 통한 조직개편은 향후 상시적 구조조정으로 이어질 것이다’라고 인식하고 있었다.

19) <표 15>는 행정안전부에서 밝힌 성실한 구조조정에 대한 인센티브 지급방식이며 <표 16>은 정부지침 위반 시 보통교부세를 제한한다는 내용이다.

### <표 15> 보통교부세 인센티브 예시

- |   |
|---|
| <input type="checkbox"/> 기본절감목표치(95%)까지는 절감인건비의 10%를 추가로 부여 |
| <input type="checkbox"/> 목표치 이상은 절감 인건비의 50%를 추가로 부여        |
| 소규모 동통폐합 등 구조개편으로 인한 예산절감 시 50%의 추가 인센티브 부여                 |
| ※ 연말에 실적에 따라 특별교부세 추가 지급                                    |

출처: 행정안전부(2008a), 조직개편지침

### <표 16> 정부지침 위반시 재정 패널티 제도의 내용

- |                                       |
|---------------------------------------|
| (1) 법령위반 시 최종 산정된 보통교부세에서 위반금액 감액     |
| (2) 기타 지침위반 등에 대하여는 다음해 총액인건비 산정 시 감액 |

출처: 행정안전부(2008a), 조직개편지침

수입인 지방세와 세외수입이 차지하는 비중)는 50% 이하로 극히 부족하며 상당부분 지자체는 재정자립도가 10~20% 수준에 머무르고 있다. 이는 우리나라 세금구조가 중앙정부 중심으로 되어 있어 전체 조세수입 중 지방세 수입 비중이 20% 정도에 불과하기 때문이다. 따라서, 정부의 인원감축지침이 단순한 지침이 아니라 절대적인 영향력을 행사하는 강제적 구조조정 수단인 것이다. 즉, 기관장으로서의 인원감축을 통해서 절감된 재원을 지역경제 살리기라는 명목 하에 필요한 사업비로 전용할 수 있고, 인원감축을 많이 하면 할수록 보통교부세 산정시 인센티브를 많이 받을 수 있는 구조이기 때문에 인원감축을 안 할 수가 없는 것이다.

두 번째 이유로는 행정안전부의 강력한 패널티를 들 수 있다. 행정안전부는 조직개편 성과를 분석하여 성과가 저조한 자치단체에 대해서는 개선권고 및 주기적 결과공시 병행, 익년도 국·과 설치기준 감축, 총액인건비 기준인력 하향조정 등을 통해 강력한 패널티를 부여하기로 하였다. 이 정도의 패널티를 감내하면서 행정의 공공성과 공무원 증원을 주장할 민선 자치단체장은 없을 것이었다.

### **3) 비정규직 노동자들에 대한 대량해고**

행정안전부는 일반직 공무원 1만여명의 감축과 더불어 무기계약직 노동자들에 대해서도 동일비율로 감축시키고, 기간제·시간제 노동자들 역시 자체정비를 통해 줄이겠다고 밝혔다.(행정안전부, 2008a) 줄속적이거나 공공부문 비정규직 종합대책이 시행된 지 채 1년도 안되어 행정기관내 무기계약전환자를 비롯하여 기간제·시간제 비정규직 노동자들을 대량해고하고자 하였다.

### **4) 정원·조직 축소를 통한 민간위탁 강제**

정부의 자치단체 조직개편의 주요목적에는 행정기관의 사업 및 시설에

대한 적극적인 민간위탁이 들어있었다. 정부의 지침에서 밝힌 개편방안에는 i) 지역여건을 감안하여 중점 위탁대상을 발굴, 과감히 위탁하고 민간 위탁시 정원은 반드시 감축하여 실질적 위탁효과를 도모하고, ii) 중기인력 계획에 반영된 사항은 반드시 위탁하고, 대상도 확대하라고 되어 있었다.

실제 자치단체에서는 행정안전부가 제시한 인력감축 목표치를 맞추기 위하여 상수도, 자연휴양림 등의 사업소를 위탁하는 방식으로 기관의 인력 및 조직축소를 추진하기도 하였다.

#### 5) 해당 당사자들의 배제

이명박 정부가 추진하고 있는 지방자치단체 조직개편은 대규모 인력감축 및 상시적 구조조정을 불러일으킬 것임에도 불구하고 이 과정에서 해당 당사자는 철저히 소외되고 배제되었다.(윤영삼, 2010)



## 제4장 공무원의 인사제도에 대한 인식

### 제1절 공무원의 인사제도 개편에 대한 인식 : 설문조사결과

#### 1. 조사 개요

공무원 인사제도 개선방향을 모색하기 위한 기반작업으로서, 당사자인 공무원들의 인사제도 개편에 대한 의견을 파악하고자 설문조사를 실시하였다.

부산지역 구청 공무원들을 대상으로 크게 1) 이명박 정부의 인사조직 개편 2) 이명박 정부의 인사조직관리제도의 효과 3) 임금·평가·승진관련 사항으로 5점 척도의 설문지를 구성하였다.

설문지를 2011년 10월에 16개 구청별로 15부씩 배포하고 총 213부를 회수하였는데 부실하게 응답한 9부를 제외하고 204부를 통계처리하였다. 수거된 설문지는 코딩과정을 거쳐서 통계처리프로그램인 SPSS를 활용하여 빈도분석을 실시했다.

#### 2. 응답자의 특성

성별은 남성이 54.9%, 여성이 44.6%이었고, 연령은 40대가 44.6%로 가장 많았고, 그 다음이 30대가 30.9%이었다. 학력은 4년제 대학 졸업자가 77.5%, 고졸 이하 졸업자가 11.3%를 차지했다.

직종별로는 행정직(74.5%), 기술직(12.7%) 등 일반직 공무원이 89.2%를 차지했고, 기능직 공무원은 10.8%이었다. 직급별로는 7급(38.7%), 8급(28.9%), 6급(23.0%), 9급(2.5%) 순이었다. 조합원 여부에 있어서는 조합원이 85.8%이었다.

전체적으로 공무원의 모집단 비율과 큰 차이를 보이지 않았다고 할 수 있다.

<표 17> 전체 응답자의 인적 특성

항목	구분	빈도	비율	항목	구분	빈도	비율
성별	남성	112	54.9	조합원 여부	조합원	175	85.8
	여성	91	44.6		비조합원	23	11.3
연령	20대	2	1.0	직급	6급	47	23.0
	30대	63	30.9		7급	79	38.7
	40대	91	44.6		8급	59	28.9
	50대 이상	46	22.5		9급	5	2.5
학력	고졸이하	23	11.3	직종	행정직	152	74.5
	전문대학 졸	22	10.8		기술직	26	12.7
	4년제대학 졸	158	77.5		기능직	22	10.8
				총계		204	100%

### 3. 조사분석결과

#### 1) 이명박 정부의 인사조직 개편에 대한 찬반 의견

‘총액인건비 5%-10% 감축 및 이에 따른 인원절감’에 대해서 평균 2.0으로 매우 낮은 편이며 찬성이 9.1%(매우찬성 1.5%), 반대 70.7%(매우반대 39.4%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 40% 이상이 ‘매우반대’를 하고 있고, 특히 9급에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 30~40대에서 반대 비율이 높았다.<sup>20)</sup>

‘공무원 무기계약근로자 감축’에 대해서 평균 2.8로 낮은 편이며 찬성이 26.3%(매우찬성 8.6%), 반대 39.4%(매우반대 11.6%)로 나왔다. 7급과 기술직·기능직에서 ‘매우반대’하는 비율이 20% 정도 나왔고 30~40대와 고졸 이하, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

‘대국대과제 등 자치단체 자율성 확대’에 대해서 평균 2.7로 낮은 편이며

20) 직급, 직종, 성, 연령, 학력에 따른 교차분석결과에 대해서는 [부록 2]를 볼 것

찬성이 14.1%(매우찬성 3.0%), 반대 35.4%(매우반대 8.6%)로 나왔다. 7급, 기능직, 40대에서 ‘매우반대’하는 비율이 13% 정도 나왔다. 7급, 전문대졸, 50대 이상에서 반대 비율이 높았다.

<표 18> 이명박 정부의 인사조직 개편에 대한 응답결과 (단위: %)

문항	매우 그렇지 않다	좀 그렇지 않다	그저 그렇다	좀 그렇다	매우 그렇다	찬성 비율	평균
총액인건비 5%-10% 감축 및 이에 따른 인원절감	39.4	31.3	20.2	7.6	1.5	9.1	2.0
공무원 무기계약근로자 감축	11.6	27.8	34.3	17.7	8.6	26.3	2.8
대국대과제 등 자치단체 자율성 확대	8.6	26.8	50.5	11.1	3.0	14.1	2.7
임금(기본급과 공통수당)동결(2009-10년)	67.7	20.2	5.6	3.5	3.0	6.5	1.5
유동정원제	8.6	19.7	40.4	23.7	7.6	31.3	3.0
유연근무제(채택근무, 시차 출퇴근형 근무제 등)	12.6	15.2	38.9	26.3	7.1	33.4	3.0
다면평가의 폐지(임의규정화)	8.6	16.7	25.8	27.8	21.2	49.0	3.4
지방인사위원회제도 개편 - 위원 풀(pool)제 도입 등	6.1	9.6	52.5	21.7	10.1	31.8	3.2
성과관리에 관한 직장교육 확대	6.6	10.1	26.8	36.9	19.7	56.6	3.5
지방자치단체의 자율성 확대	5.1	8.6	30.3	32.3	23.7	56.0	3.8
6급 근속승진제 실시	4.0	4.0	16.7	35.9	39.4	75.3	4.0
기능직의 직렬통합/단순화	5.6	10.1	36.9	31.3	16.2	47.5	3.4

‘임금(기본급과 공통수당)동결(2009-2010년)’에 대해서 평균 1.5로 매우 낮으며 찬성이 6.5%(매우찬성 3.0%), 반대 87.9%(매우반대 67.7%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 60% 이상이 ‘매우반대’를 하고 있고, 특히 기술직에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 7~8급, 기술직, 대졸 이상, 30~40대에서 반대 비율이 높았다.

‘유동정원제’에 대해서 평균 2.0으로 매우 낮은 편이며 찬성이 9.1%(매우

찬성 1.5%), 반대 70.7%(매우반대 39.4%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 40% 이상이 '매우반대'를 하고 있고, 특히 9급에서 '매우반대'하는 비율이 높았다. 30~40대에서 반대 비율이 높았다.

'유연근무제(재택근무, 시차 출퇴근형 근무제 등)'에 대해서 평균 3.0으로 '그저 그렇다'는 수준이며 찬성이 33.4%(매우찬성 7.1%), 반대 27.8%(매우반대 12.6%)로 나왔다. 기술직·기능직에서 '매우반대'하는 비율이 20% 이상으로 높았다. 50대 이상에서 반대 비율이 높았다.

'다면평가의 폐지(임의규정화)'에 대해서 평균 3.4로 높은 편이며 찬성이 49.0%(매우찬성 21.2%), 반대 25.3%(매우반대 8.6%)로 나왔다. 고졸 이하에서 '매우반대'하는 비율이 높았다. 7급, 고졸 이하, 40대에서 반대 비율이 높았다.

'지방인사위원회제도 개편'에 대해서 평균 3.2로 '그저 그러함' 수준이며 찬성이 31.8%(매우찬성 10.1%), 반대 15.7%(매우반대 6.1%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 '매우반대'는 10% 이하이나 '매우찬성'은 전문대졸과 50대 이상에서 20% 가까운 정도이었다. 기능직, 전문대졸, 50대 이상에서 찬성 비율이 높았다.

'성과관리에 관한 직장교육 확대'에 대해서 평균 3.5로 높은 편이며 찬성이 56.6%(매우찬성 19.7%), 반대 16.7%(매우반대 6.6%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 '매우반대'는 10% 이하이고 '매우찬성'은 20% 정도이었다. 반대 비율이 6급, 기술직, 전문대졸에서 높았고 찬성 비율은 9급에서는 높았으나 비조합원에서는 낮았다.

'지방자치단체의 자율성 확대'에 대해서 평균 3.8로 높은 편이며 찬성이 56.0%(매우찬성 23.7%), 반대 13.7%(매우반대 5.1%)로 나왔다. 7급과 행정직에서 '매우반대'하는 비율이 30% 가까이 나왔다. 9급, 여성, 30대에서 찬성 비율이 높았다.

공무원노조의 요구가 받아들여진 것인 '6급 근속승진제 실시'에 대해서 평균 4.0으로 매우 높으며 찬성이 75.3%(매우찬성 39.4%), 반대 8.0%(매우반대 4.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 30% 이상이 '매우찬성'을

하고 있고, 특히 7급에서 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 전문대졸, 40대에서 찬성 비율이 높았다.

공무원노조의 요구가 받아들여진 것인 ‘기능직의 직렬통합/단순화’에 대해서 평균 3.4로 높은 편이며 찬성이 47.5%(매우찬성 16.2%), 반대 15.7%(매우반대 5.6%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 40% 이상이 ‘매우반대’를 하고 있고, 특히 9급에서 ‘매우반대’하는 비율이 높게 나왔다. 30~40대에서 반대 비율이 높았다.

전체적으로 볼 때, 이명박 정부는 그 동안 ‘작고 일 잘하는 정부’, ‘알뜰한 강소조직’을 구현한다는 목표를 제시하면서 성과중심의 행정조직 구조개편을 진행하였는데, 이에 대한 조합원들의 평가는, ‘지방자치단체의 자율성 확대’ 그리고 공무원노조의 요구가 받아들여진 것인 ‘6급 근속승진제 실시’와 ‘기능직의 직렬통합/단순화’를 제외하면, 높지 않은 것으로 밝혀졌다. ‘총액인건비 5%~10% 감축 및 이에 따른 인원절감’, ‘공무원 무기계약근로자 감축’, ‘대국대과제 등 자치단체 자율성 확대’, ‘임금(기본급과 공통수당) 동결(2009-2010년)’, 유동정원제, 유연근무제는 ‘그저 그러함’ 이하의 낮은 평가를 받았다.

‘다면평가의 폐지(임의규정화)’는 평균 3.4로 높은 편의 평가를 받았는데, 다면평가의 긍정적 측면이 있으나 기존에 실시되던 제도이어서 응답자들은 부정적 측면을 좀 더 중시한 것으로 보인다. 또한 ‘성과관리에 관한 직장교육 확대’(평균 3.5)와 ‘지방인사위원회제도 개편’(평균 3.2)은 중요한 인사조직관리제도라고 인식하고 있지 않은 것으로 보인다.<sup>21)</sup>

21) <표 19> 총액인건비제도관련 사항에 대한 응답결과 (단위: %)

문항	매우 그렇지 않다	좀 그렇지 않다	그저 그렇다	좀 그렇다	매우 그렇다	찬성 비율	평균
총액인건비제에 따른 절감예산은 지역경제 활성화에 기여하는데 투입되었음	31.3	33.8	29.8	5.1	0.0	5.1	2.1
총액인건비제를 통한 인원감축 중심의 조직개편은 상시적 구조조정으로 이어졌음	10.1	26.3	41.4	17.2	5.1	22.3	2.8

2) 이명박 정부의 인사조직관리제도의 효과에 대한 의견

‘인력부족 현상 심화’에 대해서 평균 4.1로 매우 높으며 찬성이 78.7% (매우찬성 44.9%), 반대 7.6%(매우반대 2.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 40% 이상으로 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 7급, 기술직, 고졸 이하, 여성, 40대에서 찬성 비율이 높았다.

<표 20> 이명박 정부의 인사조직관리제도의 효과에 대한 응답결과(단위: %)

문항	매우 그렇지 않다	좀 그렇지 않다	그저 그렇다	좀 그렇다	매우 그렇다	찬성 비율	평균
인력부족 현상 심화	2.0	5.6	13.6	33.8	44.9	78.7	4.1
업무량 증가	0.5	2.5	26.8	48.5	21.7	70.2	3.9
고용불안 증가	1.0	5.1	38.9	36.4	18.7	55.1	3.7
동료간·부서별 경쟁 강화	2.0	5.6	51.5	28.8	12.1	40.9	3.4
직무에 대한 자율성 증가	13.1	34.3	42.9	8.6	1.0	9.6	2.5
조직에 대한 소속감 증가	16.2	24.7	51.5	7.1	0.5	7.6	2.5
공무원에 대한 처우의 큰 개선	36.9	36.4	23.7	3.0	0.0	3.0	1.9
공정한 승진·인사제도 정착	19.2	24.2	43.9	12.1	0.5	12.6	2.5
성과급 확대로 업무효율성 향상	18.2	30.8	42.9	8.1	0.0	8.1	2.4
행정업무 외주화로 전문성 강화	16.2	31.3	42.9	9.6	0.0	9.6	2.5
조직의 효율화	14.1	39.4	40.4	6.1	0.0	6.1	2.4
대국대과 개편(통폐합)으로 행정업무효율성 향상	13.6	42.9	39.4	3.5	0.5	4.0	2.3
불필요한 인원이 감축되어 조직운영효율성 향상	24.2	40.4	28.8	6.1	0.5	6.6	2.2
국민을 위한 행정서비스 강화	11.1	19.2	42.9	21.7	5.1	26.8	2.9

‘업무량 증가’에 대해서 평균 3.9로 높으며 찬성이 70.2%(매우찬성 21.7%), 반대 3.0%(매우반대 0.5%)로 나왔다. 8급에서 30%로 ‘매우찬성’

하는 비율이 높았다. 7~8급, 기술직, 대졸 이상, 여성, 30~40대에서 찬성 비율이 높았다.

‘고용불안 증가’에 대해서 평균 3.7로 높으며 찬성이 55.1%(매우찬성 18.7%), 반대 6.1%(매우반대 1.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 20% 정도로 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 기술직, 전문대졸, 여성, 40대에서 찬성 비율이 높았다.

‘동료간·부서별 경쟁 강화’에 대해서 평균 3.4로 높은 편이며 찬성이 40.9%(매우찬성 12.1%), 반대 7.6%(매우반대 2.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 10% 정도로 ‘매우찬성’하는 비율이 높았는데 특히 6급(21.3%)과 행정직(13.2%)에서 높았다. 비조합원에서 찬성 비율이 높았다.

‘직무에 대한 자율성 증가’에 대해서 평균 2.5로 낮은 편이며 찬성이 9.6%(매우찬성 1.0%), 반대 47.4%(매우반대 13.1%)로 나왔다. 9급에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급, 기술직, 남성, 30대에서 반대 비율이 높았다.

‘조직에 대한 소속감 증가’에 대해서 평균 2.5로 높은 편이며 찬성이 7.6%(매우찬성 0.5%), 반대 40.9%(매우반대 16.2%)로 나왔다. 기술직, 남성, 40대에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 7급과 9급, 기술직, 전문대졸, 40대에서 반대 비율이 높았다.

‘공정한 승진·인사제도 정착’에 대해서 평균 2.5로 낮은 편이며 찬성이 12.6%(매우찬성 0.5%), 반대 43.4%(매우반대 19.2%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 20% 정도로 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급, 기술직, 전문대졸, 50대 이상에서 반대 비율이 높았다.

‘성과급 확대로 업무효율성 향상’에 대해서 평균 2.4로 낮으며 찬성이 8.1%(매우찬성 0.0%), 반대 49.0%(매우반대 18.2%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 20% 정도로 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급과 기술직에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급, 고졸 이하, 남성, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

‘행정업무 외주화로 전문성 강화’에 대해서 평균 2.5로 낮은 편이며 찬성이 9.6%(매우찬성 0.0%), 반대 47.5%(매우반대 16.2%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 15~20% 정도로 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 비조합원에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 7급과 9급, 남성, 50대 이상에서 반대 비율이 높았다.

‘조직의 효율화’에 대해서 평균 2.4로 낮으며 찬성이 6.1%(매우찬성 0.0%), 반대 53.5%(매우반대 14.1%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 15% 정도로 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급, 기술직, 50대 이상에서 반대 비율이 높았다.

‘대국대과 개편(통폐합)으로 행정업무효율성 향상’에 대해서 평균 2.3으로 낮으며 찬성이 4.0%(매우찬성 0.5%), 반대 56.5%(매우반대 13.6%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 15% 정도로 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 전문대졸에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급, 기술직, 전문대졸, 50대 이상에서 반대 비율이 높았다.

‘불필요한 인원이 감축되어 조직운영효율성 향상’에 대해서 평균 2.2로 낮으며 찬성이 6.6%(매우찬성 0.5%), 반대 64.6%(매우반대 24.2%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 20% 정도로 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급, 대졸 이상, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

‘국민을 위한 행정서비스 강화’에 대해서 평균 2.9로 낮은 편이며 찬성이 26.8%(매우찬성 5.1%), 반대 30.3%(매우반대 11.1%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 10% 정도로 ‘매우반대’했고 대체로 5% 정도가 ‘매우찬성’했다. 9급, 전문대졸, 40대에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급, 고졸 이하와 전문대졸, 30대에서 반대 비율이 높았다.

전체적으로 볼 때, 이명박 정부는 그 동안 ‘작고 일 잘하는 정부’, ‘알뜰한 강소조직’을 구현한다는 목표를 제시하면서 성과중심의 행정조직 구조개편을 진행하였는데, 그 결과로서 인력부족 현상, 업무량, 고용불안, 동료간·부서별 경쟁이 증가하였으며, 직무에 대한 자율성과 조직에 대한 소속

감이 증가하지 못했으며, 처우의 큰 개선, 공정한 승진·인사제도 정착, 성과급 확대로 업무효율성 향상, 행정업무 외주화로 전문성 강화, 조직의 효율화, 대국대과 개편(통폐합)으로 행정업무효율성 향상, 불필요한 인원이 감축되어 조직운영효율성 향상에서 효과를 낳지 못했으며, 국민을 위한 행정서비스 강화도 되지 못하였다고 평가되었다.

### 3) 임금·평가·승진관련 사항에 대한 의견

#### (1) 임금

<표 21> 임금에 대한 응답결과 (단위: %)

문항	매우 반대	좀 반대	그저 그렇다	좀 찬성	매우 찬성	찬성 비율	평균
임금인상은 교섭을 통해 이루어져야 함	3.0	8.6	21.7	32.3	34.3	66.6	3.9
성과급제는 폐지하고 기본급/수당으로 전환해야 함	1.5	3.5	12.6	29.3	53.0	82.3	4.3
성과상여금을 많이 받더라도, 균등배분을 위해 포기 가능함	1.0	5.1	23.7	41.4	28.8	70.2	3.9
성과(평가)에 상관없이 교섭에 의해 정액이나 정률 지급	4.0	8.6	27.3	30.3	39.8	60.1	4.2
개인 성과(평가)를 반영하여 차등 지급	25.8	19.2	36.9	16.7	1.5	18.2	2.6
부서별 성과(평가)를 반영하여 차등 지급	26.8	22.7	35.4	14.1	1.0	15.1	2.4

‘임금인상은 교섭을 통해 이루어져야 함’에 대해서 평균 3.9로 높으며 찬성이 66.6%(매우찬성 34.3%), 반대 11.6%(매우반대 3.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 30% 이상으로 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 기능직과 20대에서 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 7~8급, 전문대졸, 여성, 40대에서 찬성 비율이 높았다.

‘성과급제는 폐지하고 기본급/수당으로 전환해야 함’에 대해서 평균 4.3으로 매우 높으며 찬성이 82.3%(매우찬성 53.0%), 반대 5.0%(매우반대

1.5%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 50% 이상으로 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 기능직, 50대 이상, 비조합원에서 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 기능직, 전문대졸, 20대와 50대 이상, 비조합원에서 찬성 비율이 높았다.

‘성과상여금을 많이 받더라도, 균등배분을 위해 포기 가능함’에 대해서 평균 3.9로 높으며 찬성이 70.2%(매우찬성 28.8%), 반대 6.1%(매우반대 1.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 30% 정도로 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 9급, 기술직, 고졸 이하, 50대 이상에서 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 7급과 9급, 기술직, 고졸 이하, 40대, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

‘성과(평가)에 상관없이 교섭에 의해 정액이나 정률 지급’에 대해서 평균 4.2로 매우 높으며 찬성이 60.1%(매우찬성 39.8%), 반대 12.6%(매우반대 4.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 30% 정도로 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 고졸 이하에서 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 7급과 기술직에서 찬성 비율이 높았다.

‘개인 성과(평가)를 반영하여 차등 지급’에 대해서 평균 2.6으로 낮은 편이며 찬성이 18.2%(매우찬성 1.5%), 반대 45.0%(매우반대 25.8%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 30% 정도로 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급, 기능직, 고졸 이하, 남성, 50대 이상, 비조합원에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 7급과 9급, 고졸 이하, 50대 이상에서 반대 비율이 높았다.

‘부서별 성과(평가)를 반영하여 차등 지급’에 대해서 평균 2.4로 낮으며 찬성이 15.1%(매우찬성 1.0%), 반대 49.5%(매우반대 26.8%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 25~30% 정도로 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급, 고졸 이하, 50대 이상에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 9급, 기술직, 전문대졸에서 반대 비율이 높았다.

전체적으로 볼 때, 임금이 교섭에 의해 결정되지 않고 있음에 대한 불만이 많은 가운데, 균등배분을 위해 포기도 가능할 수 있다거나 정액/정률로

지급해야 한다는 등 성과급제를 폐지해야 한다는 의견이 매우 많았다. 성과급제를 실시할 경우라도 개인별 성과보다는 부서별 성과를 반영하는 것에 대해 더 부정적이었다.

(2) 평가

<표 22> 평가에 대한 응답결과

(단위: %)

문항	매우 그렇지 않다	좀 그렇지 않다	그저 그렇다	좀 그렇다	매우 그렇다	찬성 비율	평균
직원평정(=인사고과)제도의 기준과 내용에 인지 높음	5.1	20.2	38.4	30.3	6.1	36.4	3.1
직원평정(=인사고과)의 공정함	15.2	23.7	32.3	24.2	4.5	28.7	2.8
다면평가 실시에 대한 선호도	13.1	27.8	32.3	21.7	5.1	26.8	2.8
다면평가의 반영비율 높임에 대한 선호도	13.1	29.8	35.9	17.7	3.5	21.2	2.7
BSC를 토대로 도입된 평가체계의 타당성과 공정성 높음 <sup>22)</sup>	9.6	12.1	71.2	6.1	1.0	7.1	2.8

‘직원평정(=인사고과)제도의 기준과 내용에 인지 높음’에 대해서 평균 3.1로 ‘그저 그렇함’ 수준이며 찬성이 36.4%(매우찬성 6.1%), 반대 25.3%(매우반대 5.1%)로 나왔다. 고졸 이하에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았고 전문대졸과 비조합원에서 ‘매우찬성’의 비율이 높았다. 9급, 기술직, 전문대졸, 20대에서 반대 비율이 높았으며 8~9급, 20대에서 찬성 비율이 낮았다.

‘직원평정(=인사고과)의 공정함’에 대해서 평균 2.8로 낮은 편이며 찬성이 28.7%(매우찬성 4.5%), 반대 38.9%(매우반대 15.2%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 15% 정도로 ‘매우반대’하였다. 6급, 고졸 이하, 50대 이상에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급과 9급, 기술직, 50대 이상에서 반대 비율이 높았다.

‘다면평가 실시에 대한 선호도’에 대해서 평균 2.8로 낮은 편이며 찬성이

22) BSC가 도입된 기관만 응답하게 하였음.

26.8%(매우찬성 5.1%), 반대 40.9%(매우반대 13.1%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 15% 이내로 ‘매우반대’하였다. 고졸 이하, 50대 이상, 비조합원에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급, 기능직, 전문대졸, 50대 이상, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

‘다면평가의 반영비율 높임에 대한 선호도’에 대해서 평균 2.7로 낮은 편이며 찬성이 21.2%(매우찬성 3.5%), 반대 42.9%(매우반대 13.1%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 20% 이내에서 ‘매우반대’하였다. 고졸 이하, 비조합원에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급, 기능직, 전문대졸, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

‘BSC를 토대로 도입된 평가체계의 타당성과 공정성 높임’에 대해서 평균 2.8로 낮은 편이며 찬성이 7.1%(매우찬성 6.1%), 반대 21.7%(매우반대 9.6%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 10% 정도로 ‘매우반대’하였다. 6급과 50대 이상에서 ‘매우반대’의 비율이 높았다. 6급, 기술직, 전문대졸, 50대 이상, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

전체적으로 볼 때, ‘직원평정(=인사고과)의 공정함’이 낮은 편인 가운데 이명박 정부에서 논란이 되고 있는 다면평가를 실시하거나 반영비율을 높이는 것에 대해 긍정적이지 않은 것으로 나타났다.

### (3) 승진

<표 23> 승진에 대한 응답결과

(단위: %)

문항	매우 그렇지 않다	좀 그렇지 않다	그저 그렇다	좀 그렇다	매우 그렇다	찬성 비율	평균
소속기관 승진자 결정의 공정성	12.6	24.2	35.4	23.7	4.0	27.7	2.8
승진자결정에서 능력/실적보다 근속년수 중시해야 함	5.6	24.7	40.4	25.3	4.0	29.3	3.0
업무실적을 높은 사람이 빨리 승진해야 함	2.0	6.1	23.2	52.5	16.2	68.7	3.8
능력이 뛰어난 사람이 빨리 승진해야 함	2.0	4.0	25.3	54.0	14.6	68.6	3.7

‘소속기관 승진자 결정의 공정성’에 대해서 평균 2.8로 낮은 편이며 찬성이 27.7%(매우찬성 4.0%), 반대 36.8%(매우반대 12.6%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 10% 정도로 ‘매우반대’하였다. 고졸 이하, 50대 이상에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급, 기술직, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

‘승진자결정에서 능력/실적보다 근속년수 중시해야 함’에 대해서 평균 3.0으로 ‘그저 그러함’ 수준이며 찬성이 29.3%(매우찬성 4.0%), 반대 30.3%(매우반대 5.6%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 10% 이내로 ‘매우반대’와 ‘매우찬성’했다. 50대 이상에서 ‘매우반대’하는 비율이 높았다. 6급과 9급, 고졸 이하, 50대 이상, 비조합원에서 반대 비율이 높았다.

‘업무실적을 높은 사람이 빨리 승진해야 함’에 대해서 평균 3.8로 높으며 찬성이 68.7%(매우찬성 16.2%), 반대 8.1%(매우반대 2.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 15~20% 정도로 ‘매우찬성’하였다. 고졸 이하, 남성, 50대 이상에서 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 9급과 20대에서 찬성 비율이 높았다.

‘능력이 뛰어난 사람이 빨리 승진해야 함’에 대해서 평균 3.7로 높으며 찬성이 68.6%(매우찬성 14.6%), 반대 6.0%(매우반대 2.0%)로 나왔다. 직급과 직종을 불문하고 대체로 10~20% 정도로 ‘매우찬성’하였다. 9급, 비조합원에서 ‘매우찬성’하는 비율이 높았다. 9급과 20대에서 찬성 비율이 높았다.

전체적으로 볼 때, ‘승진의 공정함’이 낮은 편인 가운데 승진기준에 있어서 실적, 능력, 근속년수 순으로 찬성비율이 높았다.

## 제2절 공무원노동조합의 인사제도에 대한 인식과 대응

공무원노동조합<sup>23)</sup>의 인사제도에 대한 의견은 공무원노동조합(2010c) 등

---

23) 6급 이하 실무직 공무원들이 가입대상인 공무원노조의 역사는 1999년부터라고 할

에서 다양하게 제시되어 왔는데 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 근속승진을 5급(상당하는 계급 포함)까지 확대 시행하고 근속승진 기간을 다음과 같이 개선해야 한다. 1. 10급 → 9급 : 3년, 2. 9급 → 8급 : 4년, 3. 8급 → 7급 : 6년, 4. 7급 → 6급 : 8년, 5. 6급 → 5급 : 10년 (전국공무원노동조합, 2011e)

둘째, 기능직 직군 폐지를 통한 일반직화를 통해 조직 내의 평등권과 효율성을 제고해야 한다.(하재룡, 2010)<sup>24)</sup> 1981년 도입된 기능직 제도는 공직사회에서 차별의 시작이며, 상징처럼 여겨져 왔다, 30여년 동안 10급제로 인해 공직사회에서 기능직공무원이 겪어야 했던 차별은 일반직의 하위직종으로 보는 잘못된 인식속에 뿌리깊게 자리잡고 있었다. 공직사회내의 기능직의 문제는 일반직과 동등하게 근무를 하면서도 승진, 보수, 각종 수당 등 차별적인 대우가 문제로 제기되었고, 수년 동안 기능직의 염원인 일반직 직제전환을 통한 동일노동 동일임금 등을 요구하고 있으며, 이를 통

---

수 있다. 1998년 공무원직장협의회설립법 제정후 1999년 각 기관별로 공무원직장협의회가 설립되었다. 2002년 직협을 바탕으로 두 개의 법외노조가 설립되었는데 전국공무원직장협의회발전연구회(전공연)가 이름을 바꾼 대한민국공무원노조총연맹(공노총)과 전공연에서 탈퇴한 공무원들이 만든 전국공무원직장협의회총연합(전공련)이 출범시킨 전국공무원노조(전공노)이다. 2006년 공무원노동조합법이 시행된 후 공노총은 합법노조가 되었으나, 전공노는 법외노조로 남아 있으면서 노동3권 보장을 요구하는 투쟁을 하고 탄압을 받다가 2009년 합법노조로 출범하였다. 2009년 9월 전공노, 민주공무원노조, 법원공무원노조가 통합하고 민주노총 가입을 결정했으나 정부가 합법노조로 인정하지 않아 논란이 지속되고 있다. 현재 30만명에 이르는 전체 가입대상 공무원 가운데 16만여명이 합법적인 노조원으로, 11만여명이 법외노조인 전국공무원노조(전공노)에 가입해 있다.

공노총 중심으로 공무원노조는 2007년 12월 처음으로 정부와 단체협약을 체결했으나 아직까지 공무원사회의 체감할 만한 제도적 변화 등 성과가 미약한 채 존재감이 거의 없다. 정부는 2011년 1월 공무원직장협의회 위상을 높게 하기 위한 입법을 추진하고 있는데 공무원노동조합은 대정부 교섭 무력화를 위한 술책으로서 정부가 교섭이 아닌 법적 구속력이 없는 협의만으로 공무원노동자들의 노동기본권을 통제하려는 알팍한 계산을 하고 있다고 보고 있다.(공무원노동조합, 2011g)

24) 공무원노조는 그 동안 기능직공무원 차별에 대한 근본적 해결을 위해 “공직분류체계의 재검토와 기능직종 폐지”를 꾸준히 요구하고 그 대안을 제시해 왔다.(이희경, 2010) 그 결과 2011년 4월 정부는 당정간 협의를 통해 공무원 직종을 합리적으로 재분류하여 통합/단순화하기로 하였으며 일단 지방기능직의 일반직 전환을 위한 근거법률(지방공무원법 제27조)도 법제화하였다.

해 조직 내의 화합과 형평성을 강조한 것이라면서 기능직 공무원들의 염원과는 다르게 기능 10급만을 폐지하였고<sup>25)</sup>, 보수체계 또한 ‘예산부담을 최소화’라는 전제가 있어 기능직의 핵심적 문제가 전혀 반영되지 못한 것이라는 입장이다.( 공무원노조는 이후로도 “기능직의 일반직 전환 전직렬 확대”, “올바른 직종개편을 통한 기능직종폐지”를 비롯해 공직사회 내의 차별 해소를 추진할 계획이다.

셋째, 유연근무제를 폐지해야 한다. 육아휴직 대체인력채용 활성화 계획은 공직사회 유연화 의도(신분보장제도 유연화 등)를 드러낸 것으로서 일·가정 양립 지원으로 포장된 단시간 비정규 여성노동자를 양산할 것이라는 입장이다.

넷째, 기관간·직급간 정원의 통합운영을 확대해야 한다. 그동안 읍·면·동과 같은 일선 행정기관, 소속기관, 소수직렬 등은 상위직급 정원이 적어 승진에 구조적인 한계가 있으며 승진인원은 예정 직급별로 결정되므로, 동일부처내에서도 특정기관에 승진대상직급이 소수인 경우 승진 제약이 있었다. 정부는 직급간 정원 통합운영을 6급 정원의 일정비율까지 확대 시행하여 7급 12년 이상 근속자 중 실적우수자 20%를 승진시키되, 개인별 승진심사 기회는 2회를 부여하여 충분한 실적·성과를 검증하며 소수직렬에 대해서는 소속 장관 또는 상급기관의 장이 직접 임용권을 행사할 수 있도록 허용하여 기관 간 결원의 통합 활용 등을 통해 소수직렬 승진적체를 해소하겠다는 입장이다. 공무원노조는 근속승진제 도입에 대한 부분적인 가능성이 열린 것은 평가할 내용이나 공무원노조가 지속적으로 주장해왔던 5·6급 근속 승진제 도입에 대해 정부의 반대입장을 다시 한 번 확인했다면서 내용적으로 보면 직급 통폐합을 통해 소수직렬의 일부 승진정체를 해결할 수 있는 것에 대하여는 긍정적이나 지자체의 경우는 소수직렬 및 행정 직

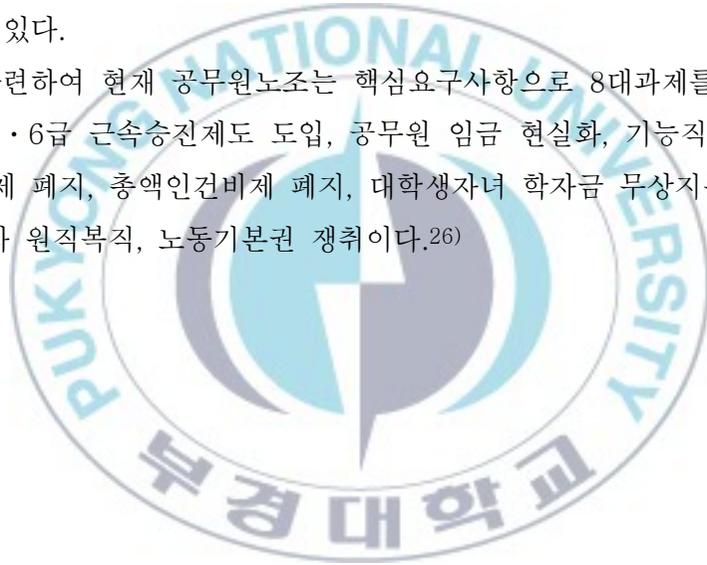
---

25) ‘기능10급 폐지’문제는 공무원노조가 기능직 차별철폐의 가장 상징적 조치로 ‘기능10급제 전면 폐지투쟁’을 전개해 와서 정부가 기능10급을 폐지하되, 보수표 재설계를 통해 재정부담을 최소화하겠다는 개선방안을 제시하여 2011년 법제화하였다. 공직사회 내 차별의 상징이었던 기능10급제는 1년 단계별 경과과정(공무원임용령을 통해 기간 구체화)을 거쳐 1년 내에 완전히 사라지게 되었다.

렬이 동시에 승진적체로 고통 받고 있음이 고려되지 않았다고 비판했다. 나아가 소수직렬 한두 명을 진급시키기 위해 동료 행정직군의 승진 배정 수를 빼앗아야 하는 개선방안은 조직 내의 분열을 야기할 뿐만 아니라 심각한 내부혼란이 예상되며 소수직렬 또한 2회의 기회를 놓칠 경우 승진의 기회가 요원한 상태이고 더욱 더 상대적 박탈감이 심화될 것이며 총액인건비제 삭감 및 정원감원 계획과 5급 30%를 개방형 임용제도, 7급 추천제도 도입을 시행할 경우 승진의 기회는 더욱 더 요원할 것이라는 입장이다.

다섯째, 공무원조직의 수직적 폐쇄적 문화를 발생시키는 요인이 계급제, 승진제, 성과급제, 총액인건비제, 근평제도 등이라면서 이 제도들의 개선을 요구하고 있다.

이와 관련하여 현재 공무원노조는 핵심요구사항으로 8대과제를 설정하고 있는데, 5·6급 근속승진제도 도입, 공무원 임금 현실화, 기능직 차별철폐, 유연근무제 폐지, 총액인건비제 폐지, 대학생자녀 학자금 무상지원 제도 도입, 희생자 원직복직, 노동기본권 쟁취이다.<sup>26)</sup>



---

26) 육아휴직관련 노조 요구안은 첫째, 육아휴직 공무원에 대하여 육아휴직 전 기간 통상임금 지급, 둘째, 육아휴직 전 기간을 승진소요 최저연수 계산 시 재직기간으로 산입하고 공무원연금법에 의한 퇴직수당 지급의 재직기간으로 인정, 셋째, 육아휴직 기간을 3년으로 하고 남녀 공무원에게 동일하게 확대 적용, 넷째, 남성 공무원 육아휴직 8주 할당제 도입이다.

## 제5장 공무원 인사제도의 문제점

### 제1절 총액인건비 절감을 통한 인력감축의 문제점

#### 1) 인력감축 기준의 근거 부실 : 총액인건비 5% 기준의 문제

정부는 총액인건비 5%가 인력감축의 기준이 되는 이유로, 지난 5년간 정부필요에 의해 늘린 인력만 약 1만 명에 이르며, 이를 총액인건비로 환산하면 일반직 인건비의 약 5%에 해당하기 때문이라고 밝혔다. 그러나 노무현 정부 5년간 공무원이 늘어난 주된 이유는 김대중 정부 시절의 급격한 인력감축<sup>27)</sup>으로 인한 인력공백 때문이었고, 사회복지 수요의 증가 등 변화된 행정수요를 충족하기 위한 면이 더욱 컸다. 실제로 참여정부가 들어선 이후 2007년 11월까지 지방공무원은 38,306명이 증원되었는데, 대부분이 보건·복지, 소방·방재, 문화·환경 등 주민서비스 중심으로 보강되었다.

<표 24> 참여정부의 지방공무원 증원 내역

구분	총계	보건·복지 ·읍면동	소방방재	문화·환경 ·지역개발	산업·도 시·주택	지방교육	기타
증원수	38,306명	8,049명	6,367명	6,241명	6,040명	5,510명	6,099명
비중	100%	21%	17%	16%	16%	14%	16%

출처: 행정자치부, “참여정부, 인력과 조직을 어떻게 관리하고 있나?”, 2007.11

그럼에도 불구하고 이명박 정부는 지난 5년간의 공무원 증원 이유와 필

27) 2002년 국민의 정부 공공개혁 백서에 따르면, 공무원 수는 지난 82년 64만7800명에서 87년 70만5000명, 92년 88만6000명, 97년 93만5000명 등으로 정부가 바뀔 때마다 계속 증가하다 국민의 정부가 공무원 구조조정을 실시하면서 2002년 말 88만7000명으로 92년 수준으로 감축한 바 있다. 특히 지방자치단체 공무원 수는 97년 말 290,860명에서 2002년 말 245,735명으로 감축되어 15.5%가 감축되었다.

요성 등에 대해서는 충분히 검토하지 않은 채, 단순히 1만명 늘었으니 1만명 줄인다는 식의 오류를 범했다. 공무원 수가 곧바로 행정의 질을 결정하는 것은 아니지만, 적어도 긴밀하게 연계되어 있는 것은 사실이다. 공무원 감축 규모를 정하면서 사회복지, 소방·안전, 교육 등 행정 공공성이나 대국민 서비스 향상 등의 요인은 전혀 고려하지 않았다. 인력을 철저히 비용 개념에 입각해서 파악하고, 국가를 민간기업과 거의 동일하게 바라보는 이명박 정부의 필연적 결과라고 볼 수 있다.

## 2) 정원·조직 축소를 통한 민간위탁 강제

민간위탁은 1998년 범정부 차원에서 추진되고 지속적으로 확산되면서 공공성 및 행정의 질 저하, 예산낭비 및 대국민 비용 전가, 각종 비리 발생, 위탁 노동자들의 노동조건 저하, 각종 분쟁 발생 등 문제점이 심각하게 드러나고 있다. 그런데 이명박 정부는 민간위탁에 대해서 단 한번의 진지한 평가도 거치지 않은 채 마치 절대적으로 추진해야 되는 목표인 것처럼 전제하고 있다.

## 3) 해당 당사자들의 배제

이명박 정부가 추진하고 있는 지방자치단체 조직개편은 대규모 인력감축 및 상시적 구조조정을 불러일으킬 것임에도 불구하고 이 과정에서 해당 당사자는 철저히 소외되고 배제되었다.

## 4) 작은 정부에서의 인원감축

정부규모에 관해서는 학자들마다 주장하는 바가 달라서 다른 국가와의 비교가 결코 쉽지 않다. 행정자치부(2007)와 김태일(2007)에 따르면 공공 부문에 종사하는 넓은 의미의 공무원 규모는 우리나라가 OECD 주요 선진

국의 1/4 정도에 불과하며 민생공무원수는 OECD의 20% 수준에 불과한 상태인 등 한국의 공무원 1인당 인구수, 민생공무원수, 복지 공무원수, 고용안정 공무원 수는 OECD 국가의 평균에도 턱없이 못 미치는 규모이다.

요컨대 한국은 공공행정서비스의 파탄을 초래할 만큼 ‘작은 정부’ 상태에 있으며, 현 시기 공무원에 대한 무조건적인 감축 보다 공공행정서비스 확대를 통한 대국민 서비스 질의 향상이 보다 시급한 과제라 할 수 있다.<sup>28)</sup>

이상에서 살펴보았듯이 이명박 정부의 지방자치단체 조직개편 시도는 총액인건비 5%라는 근거도 부실할 뿐만 아니라, 향후 공직사회에서 상시적 구조조정과 인력감축, 비정규직과 민간위탁의 확산을 조장해 왔다. ‘지역경제살리기’라는 명분을 내세웠으나 이는 곧 기관장의 사업비 예산을 뜻하는 것이며, 지방자치단체의 자율성을 강조하고 있으나 예산구조가 취약한 자치단체로서는 어쩔 수 없이 받아들이는 측면이 크다.

#### 5) 보다 근본적인 문제: 철학의 빈곤

보다 근본적인 문제는 이명박 정부가 공무원 인사에 대한 어떠한 철학도 가지고 있지 않다는 것이다. 국가를 일반 기업과 동일하게 인식하고 비용절감만을 강조한 나머지 공직사회 개혁의 올바른 방향을 충분히 고려하지 못하고 있다. 현재 대한민국은 OECD 국가에 견줘볼 때 공무원 수가 매우 적으며, 특히 민생공무원 수, 복지공무원 수는 절대적으로 부족하다. 대국민 서비스 향상, 섬기는 공직자 상을 구현하기 위해서는 무엇보다 민생과 복지를 확대시켜야 하며 이를 위한 인사계획과 실천을 가져야 할 것이다.<sup>29)</sup>

28) 대규모 감축을 추진하였던 일부 선진국가는 최근 ‘큰 정부, 작은 정부’ 논의에서 벗어나 능력있는 정부를 지향하면서 대규모 공무원 증원을 하여 공공서비스의 효율성을 높이며 소기의 목표를 달성했다. 영국의 경우 1979년 73.2만명에서 1997년 47.5만명으로 감축했다가 2006년 52.4만명으로 증원했으며, 뉴질랜드의 경우 1986년 8.9만명에서 1999년 2.9만명으로 감축했다가 2005년 3.8만명으로 증원했다.

29) 수량적인 차원으로서의 인력조정은 참여정부 당시 늘어난 공무원인원을 그 이전으로 되돌려야 한다는 것에 다름 아니며 이에 대한 명쾌한 논리가 부족하거나 없다. 즉, 왜 인원을 감축하려고 하는 것이냐에 대한 답이 부족한 것이다. 또 이미 2장에서 확인했듯이 일반직 공무원과 기능직 공무원의 경우 큰 폭으로 증가하지도 않

나아가 이명박 정부는 공무원을 마치 사라져야 할 ‘절대 악’처럼 인식하고 있고, 공무원을 최대한 감축하는 것이 마치 공직사회 개혁의 전부인 것처럼 오도하고 있다. 뿐만 아니라, 정부에게서 ‘모범 사용자’의 모습은 전혀 살피볼 수가 없다. 공무원 노동자에 대한 이러한 인식이 조금 더 확장되면, 대다수 노동자에 대한 철저한 반노동정책으로 귀결될 수밖에 없을 것이다.

## 제2절 승진제도의 문제점

상위직급만이 아닌 전 직급의 비율을 획일적으로 규정하고 있는 것은 지방정부의 승진권한을 지나치게 억제하는 것이다.(김미나, 2005) 정부는 지방자치를 시작하면서 곁으로는 지방분권화, 지방자율화를 주장하고 있지만 허약한 지방정부의 재정적 어려움을 알고 보통교부세 및 최근 들어 총액임금제 등을 무기로 각종 지침에 대해 사실 상 권위적인 질서를 유지해 왔다. 이는 일선 공무원들의 인식에서도 잘 드러난다. 본 연구를 진행하면서 진행한 설문조사에 따르면 이명박 정부의 행정조직개편이 정부의 주장대로 기관 자율성에 기반 했는가라는 질문에 대해 80.9%가 그렇지 않다고 응답을 하고 있다. 즉, 지방자치단체에서 바라보는 정부의 지침은 자율적으로 이행할 수도 있고 안할 수도 있는 것이 아니라 무조건 이행할 수밖에 없는 의무인 것이다.(박충훈·최창수, 2010)

현재 승진제도의 가장 큰 문제점은 인사의 공정성과 계급제에 따른 자동 승진기간의 문제이다.(박우신, 2010; 이병길, 2010) 인사 상 공정성에 대해 공무원들은 설문조사 결과 60.1%가 공정하지 않다고 응답하였으며 공정성을 위해 도입된 다면평가에 대해서는 70.1%가 공정성을 왜곡하고 있기 때문에 중단해야 한다고 말할 정도였다. 공정성을 위한 BSC 평가제도에 대

---

았다. 따라서 이명박 정부의 인원감축은 논리적으로 그 정당성을 증명하기 힘들며 단지 여론을 통한 이데올로기적인 공격이 많다. 이러한 이유로 정부에서도 인위적인 인원감축의 불가능성을 예상하고 총액임금제를 활용한 인원감축을 추진하고 있는 것이다.

해서도 43%가 반대한다고 응답하였다. 결국 다수의 공무원들이 인사가 공정하지 못하고 인식하고 있으며 이에 대한 정책적 대안이 요구된다고 하겠다.

인사제도의 공정성 못지않게 현실적으로 많은 문제점을 드러내고 있는 것이 기능직 공무원의 차별적인 인사제도와 전체 공무원의 승진에 소요되는 근속년수이다. 기능공무원의 경우 6급까지로 승진 한계선을 정해 놓아 차별적인 인사제도의 전형이라고 할 수 있다.(전국공무원노동조합, 2010 h)<sup>30)</sup>

승진에 소요되는 근속년수 역시 너무 길다는 의견이 많다. 실제 이번 설문조사를 통해 확인해 본 결과 현재 승진에 필요한 근속소요년수를 묻는 질문에 대해 응답자의 69.7%의 압도적 다수가 승진에 필요한 근속소요년수를 단축해야 한다고 응답하였다. 그러나 위에서도 지적한 바와 같이 승진에 필요한 근속년수를 단축하기 위해서는 상위직 정원비율을 조정해야 하는데, 현재 이 부분은 중앙정부에서 모든 권한을 가지고 있어 어려움이 있고 현재의 정부 입장은 예산이 늘어나기 때문에 정원을 확대하기 어렵다는 입장이다. 그러나 원칙적인 입장을 고수한다고 해서 현실의 문제가 해결되는 것은 아니다. 현실에서 불만이 존재하고 발생하는 문제에 대해서는 해결하려는 의지가 무엇보다 중요하기 때문이다.<sup>31)</sup>

---

30) 기능직 공무원의 차별적 인사제도에 대한 자세한 사항은 한국비정규노동센터(2009)를 참고할 것.

31) 현재 공무원의 승진은 직급별 정원에 따라 이루어지고 있으며 직급별 정원비율을 행정안전부에서 통제하고 있다. 이 같은 획일적인 비율에 대해 김미나(2005)는 “상위직급만이 아니라 전 직급의 비율을 획일적으로 규정하고 있는 것은 지방정부에 대한 소속공무원의 자체승진 가능성을 봉쇄함으로써 승진 임용제도를 공무원의 사기진작 및 동기유발 수단으로 활용하는 것을 어렵게 하고 있다”며 개선의 필요성을 주장한 바 있다. 이에 대해 행정안전부는 인사제도의 개정 필요성은 동감하면서도 정원관리 규정을 폐지할 경우 무분별한 정원증가를 우려한다며 반대입장을 고수하다 최근 지방정부로의 권한이양을 추진하고 있는 상황이다. 그러나 승진에 대해 지방정부로 권한을 대폭 이양한다고 할지라도 총액인건비제 도입에 따라 커다란 변화는 없을 것으로 예상되어 근본적인 문제해결을 시도되기 어려운 상황이다.

### 제3절 공직분류체계의 문제점

공직분류체계의 개편은 2006년 중앙인사위원회에서 검토된 바 있으며<sup>32)</sup> 지금도 정부정책으로 명시적으로 제시되지 않았지만 추진되기 시작한 사항이다. 기본방향이 ‘행정변화에 따른 유연하고 탄력적인 인사시스템의 구축’이며 현재의 계급중심의 공직분류를 해체함은 물론 기능직도 폐지하여 정규직과 비정규직으로 공무원을 구분, 운용하겠다는 방침을 내놓기도 하였다.

인사시스템의 변화는 내용과 형태인데 중요한 것은 형태이다. 형태란 다름 아닌 고용형태의 변화를 의미하는데, 기존의 계급제 공직분류체계를 해체하고 전일제와 시간제로 분류한다는 것이다. 물론 지금까지의 분류방식이었던 행정, 연구, 경찰, 군인 등의 분류를 유지하며 경력직 비경력직도 유지되지만, 결국 달라지는 것은 전일제 공무원과 시간제를 두어 인력탄력성을 극대화하고자 함이다. 인력탄력성의 극대화란 비정규직 고용을 충분히 한다는 의미로 지금까지도 문제가 되고 있는 차별적인 기능직 제도를

32) 2006년 12월 15일 중앙인사위원회는 공직분류체계에 대한 개편(안)을 내놓고 공청회를 개최하여 공직분류체계에 대한 개선방안을 논의한 바 있다. 이 같은 공직분류개편의 방향은 노동조합의 거센 저항과 비정규직 문제에 대한 당시 사회적 문제 등으로 인해 더 이상 진전되지 않고 수면 아래로 가라앉아 있으나 공무원 노동자들이, 그리고 노동조합에서 인사제도의 개선을 거론할 때마다 정부측 대안으로 떠오를 가능성이 높은 (안)이다.

당시 중앙인사위원회에서 개최된 공청회의 주요 문제의식을 표로 정리하면 <표 25>와 같은데, 단순하게 표만 놓고 보면 기능직을 통합하여 기술직으로 만들되 결국 업무 중 일부를 시간제 노동자를 고용하겠다는 것으로 밖에 이해되지 않는다.

<표 25> 중앙인사위원회의 공직체계분류개편의 방향

직종	급여	특징	현직종과 비교 (아래 직종구분 폐지)
전일제	일반급여체계적용 (유사계급체계)	전일제 정년보장 주당 40시간 근무	·일반직 ·정무직 ·특정직 ·계약직 ·기능직(사무직종)
시간제	현업급여체계적용 (별도계급체계)	시간제 일정기간 정년보장 없음	·별정직(일반직 성격) ·기능직(기술직종)

없애 전일제 공무원으로 통합한 후 지속적인 조직개편, 구조조정, 민간이양을 통해 핵심적인 인력부분을 제외하고 비숙련 부문의 공공사업을 정리한 후 모자라는 인력에 대해서는 시간제 노동자를 채용하겠다는 발상이다. 결국 이러한 공직분류개편은 유연화 원칙에 입각하여 부수업무에 대한 외주화, 비정규직화인 것이다.<sup>33)</sup>

공직체계분류개편 방향의 문제점을 정리하면 첫째, 기존 기능직 제도를 없애고 직종구분을 없애는 장점이 있는 반면 전일제와 시간제로 구분되어 고용이 전체적으로 불안해 질 수 있다.

둘째, 핵심업무 위주로 전일제 노동자들이 구성될 경우 경쟁이 보다 심화될 수 있으며 성과중심의 보상체계가 확대되어 업무량이 가중되고 노동강도가 높아질 수 있다.

셋째, 정부차원으로의 비정규직 노동자들을 채용하는 것은 사회적 문제가 되고 있는 비정규직의 차별을 심화시키는 결과를 가져올 수 있다.

넷째, 비정규직 노동자들이 시간제 노동자로 대거 채용될 경우 현재의 정부태도를 감안한다면 노동조합이 정규직, 비정규직을 아우르는 교섭을 할 수 없어 노동조합의 교섭력이 약화될 것이다.

#### 제4절 평가제도의 문제점

이명박 정부는 평가제도로써 다면평가제를 사실상 폐지되는 결과가 초래되게 하는 임의규정화하였다.(행정안전부, 2008c; 2010a)

33) 이러한 공무원제도가 선진 외국에도 존재하는 것이 사실이긴 하나 우리나라의 상황과의 매우 다르다. 우선, 외국의 비정규노동자들은 자발적 파트타임 노동자들로 정규직과 동일한 후생복지와 시간당 임금수준이 같다. 또 막강한 공무원 노동조합이 대부분 존재하며 비정규노동자들도 대부분 노동조합에 가입되어 있어 이들의 노동조건, 임금에 대해 노동조합이 정부와 자유롭게 협상을 하고 있다. 따라서 우리나라와 달라도 많이 다른 선진 외국의 상황은 무시한 채로 단지 외국도 '이렇게 하고 있느니 우리도 할 수 있는 것 아니냐' 식의 정책제안은 설득력이 떨어진다고 할 수 있다.

다면평가제도의 목적은 상명하복식의 전형에서 벗어나 권위주의, 연고중심을 혁파하며 공무원승진심사를 객관적이고 민주적으로 평가를 하려는 차원에서 업무의 능력, 태도, 지도력 등 이를 가장 잘 알 수 있는 사람은 수년 동안 함께 근무한 하위직 공무원들이고 이를 일정부분 승진에 반영하기 위한 것이다.

우리나라 정부에서 1998년 마련된 360도 평가제도로 본인을 포함하여 상급자, 동료, 하급자가 평가를 하고 때로는 민원인으로부터도 평가를 받기도 한다.(한인근, 2007)

초기에는 평가자에 따라 지나치게 관대하거나, 비판적으로 평가를 하는 경우가 종종 일어나기도 하고 형식주의식 평가라는 말이 나돌기도 했으나, 이를 해결하기 위해 공무원노조에서는 평가내용을 구체화시킬 것과 평가자가 객관적으로 평가하도록 자료제시를 요구하는 한편 공정한 평가가 이루어지도록 노동조합에서 요구하는 다면평가위원을 일부 참여토록 했다. 다면평가가 아직까지도 보완해야 할 점도 적지 않지만 그동안 기관장이 바뀔 때마다 줄서기를 강요해왔던 인사제도를 보다 공정하고 투명하게 자리 잡을 수 있도록 일정부분 기여한 점은 큰 성과라 할 것이다.

이명박 정부는 다면평가제 폐지 이유를 “공무원노조가 상급자를 압박하거나, 승진을 앞둔 부서장들이 부하직원의 불법노조 활동을 묵인하고 인기 투표로 변질 부적절한 평가단 구성 등이 문제점이다”라고 하고 있으나 다면평가의 평가기준의 내용들을 보면 노동조합이 관여해서 좌지우지할 내용들이 전혀 없다. 정부가 12년 동안 공무원들의 객관적 인사기준 마련을 위해 막대한 비용을 들여 인사관리 시스템을 마련하여 시행해오던 제도를 아무런 대안 마련도 없이 폐기에 가까운 무용지물로 만들고 국민의 혈세를 낭비하고도 모자라 노동조합을 핑계로 수직적 인사구조로 돌아가기 위한 핑계를 대고 있는 것이다.<sup>34)</sup> 다시 말해서 인사평가의 핵심인 공정성과 객

34) 공무원노조는 “2008년말 위헌적 요소를 갖고 시행중인 “정부정책 반대금지”등의 복무규정으로 공무원의 입을 틀어막는데 이어, 이제는 비교적 선진화된 기법인 다면평가제도마저도 폐지하면서 공무원노조의 활동을 말살하려고 하는 의도임이 분명하다”고 주장하면서 다면평가제도의 폐지를 규탄하였다.

관성 확보보다는 기관장의 입맛에 따라 오락가락 했던 과거의 인사의 기준으로 되돌린다는 것이다.

결과적으로 정부의 다면평가제 폐지는 학연, 지연 등이 우선시 되거나 기관장에게 아부하는 자가 인정받는 공직사회로 되돌아가는 끔찍한 결과를 초래할 것이며, 매관매직을 양성화시켜 부정부패를 더욱 가속화 시키는 결과를 낳을 것이다.(전국공무원노동조합, 2010j)

한편 성과주의의 핵심인 성과평가에도 고려할 사항이 많다. O'Donnell(2008)은 성과평가에 관한 기존의 다양한 경험적인 연구들을 종합하면서 다음과 같은 결론을 내리고 있다. 첫째, 공공부문에서 성과평가는 대단히 어려운 문제라는 점이다. 성과평가에 대한 피드백, 정책영역에서의 성과평가, 협업적 성격의 업무에 대한 개별평가는 모두 많은 난점들을 포함한다는 것이다. 따라서 평가지표들은 “측정할 수 없는 것을 측정”하는 등 성과측정은 주관적 성격을 지닐 수밖에 없었다고 보고한다. 이에 따라 상당한 저항이 뒤따르기도 한다. 둘째, 성과중심임금은 기관 경영층의 경영권과 통제력을 증가시키고 있다는 사실이다. 경영권은 임의적이고 주관적인 방식으로 행사됨으로써 친소관계에 따라 성과급이 지급되고 있다고 보고한다. 상위직, 주목받는 사업의 담당자들이 높은 평가를 받기도 하며, 나아가 평가자들의 비일관적인 평가가 이루어지기도 한다. 편파적인 평가를 보완하기 위한 조정과정도 불공정성을 내포하고 있으며, 예산상의 이유로 평가점수가 조정되기도 한다는 것이다. 마지막으로 성과중심 임금제도는 공공부문 노동자들의 동기를 부여하는 데 성공하고 있지 못하다는 주장이다. 성과중심 임금제도는 불화를 일으키고, 팀 작업을 저해하며, 보너스 지급여부에 따라 노동자들의 분단을 강화한다는 것이다. 서구사회 조직에서는 상대적으로 합리적인 경쟁문화가 형성되어 있다고 생각하기 쉽지만, 성과평가와 그것을 임금에 연계하는 과정이 갖는 다양한 문제들은 성과주의 임금제도의 유효성을 충분히 의심케 할 만한 것이다.

## 제5절 조직개편의 문제점

### 1. 이명박 정부의 공무원조직개편

2008년 5월 행정안전부가 발표한 지방자치단체 조직개편 지침(<표 26> 참조)을 토대로 볼 때, 이명박 정부 조직개편의 핵심내용은 자치단체 본청의 대과주의 전환, 소규모 동의 통폐합, 정원조정, 조정된 인원재배치, 인원 조정에 따른 인센티브 등이 포함되어 있다.

<표 26> 지방자치단체 조직개편 지침 요약

- 자치단체 본청의 개편(대과주의 원칙)
- 자치단체 하부 행정기관 정비
  - 본청과 중복업무 일원화
  - 장기적으로 일반 구를 폐지하고 대동제로 전환
  - 소규모 동의 통폐합 적극추진
- 소속기관 등 정비 및 운영 내실화
  - 유사중복기능의 사업소는 과감히 통폐합
  - 사업소의 일반관리부서 대폭 축소, 4인 이하 소규모 사업은 즉시 폐지
  - 한시적인 사업소는 기한연장을 하지 말고 자동 폐지
  - 법정기준과 맞지않는 직급이 책정된 사업소장의 직급을 하향조정
  - 불필요한 출장소 감축
  - 민간수행이 효율적인 사업, 시설의 민간위탁 촉진
- 정원의 조정/ 자율적 차등감축
  - 총액인건비 5%절감 + 자율절감 (10%)
  - 기업활동을 저해하는 경제규제분야와 불필요한 기능, 쇠퇴분야 인력을 중점감축
- 조정된 인원 재배치 (구체내용 생략)
- 기구, 정원감축에 따른 인센티브 부여 (구체내용 생략)

정부의 지방정부 조직개편은 이명박 정부의 공무원 정책에 대한 문제의식을 잘 반영하고 있으며 이후 이를 보다 구체화하는 방향으로 진행되어 왔다. 정부의 문제의식을 한 마디로 축약하면 ‘조직을 바꿔 사람을 줄인다.’

로 표현할 수 있다.

조직개편의 각각의 내용들을 살펴보면 문제점을 제시하면, 우선 정부의 대과주의 개편이유에 대해 업무추진의 시너지효과를 높인다고 주장하고 있으나 이것은 너무 애매모호하고 아무런 기준이 없다. 즉 쉽게 납득이 가지 않는다. 그렇다면 도대체 정부는 무엇 때문에 대과주의로 개편을 하려고 하는가? 이는 관리부서의 기능적 유연성을 극대화하기 위함이다. 대과주의 전환하여 고유 업무 외에도 다양한 업무를 담당하게 한다는 것이다. 이를 정부는 업무추진의 시너지효과라고 표현하고 있는 것이다. 업무통폐합(대부처로 조정)을 통한 조직의 효율성 강화와 관련하여 역으로 질문을 해 볼 필요가 있다. 업무를 통폐합하면 조직이 효율적인가? 반드시 '그렇다'라고 말하기는 힘들다. 물론 업무를 통합하면 공무원들이 다기능화 되어 효율적인 운영이 가능하다는 이론적 근거는 있다. 그렇지만 업무통폐합을 통해 얻고자 하는 효율성이 무엇인가에 대해서 정부는 명확히 밝히고 있지 않다.

자치단체 하부 행정기관을 정비계획을 보면 정부의 인력감축에 대한 의지를 더욱 확실히 확인할 수 있다. 정부의 계획에서도 스스로 밝히고 있듯이 현행 일반 구(區)제도를 폐지하고 대 동(洞)제도로 전환을 하게 되면 정원의 25%가 감축된다고 설명하고 있다. 또 경우에 따라서 동을 나눈다고 하더라도 인원을 유지해야 한다고 밝히고 있다. 소속기관의 정비 및 운영 내실화도 일반관리부서를 축소하고 소규모 사업소에 대한 폐지는 결국 인원감축이 핵심적인 목적이다.<sup>35)36)37)</sup>

35) 하나의 예를 들어보자. 정부는 현재는 동사무소를 모두 폐지하고 그 기능의 일부를 구청으로 이전한다고 한다. 이러한 조직통합은 정부의 비용절감 측면에서는 효율적일 수 있다. 그러나 국민들 입장에서는 전혀 효율적이지 않다. 국민들의 입장에서는 자신의 주변에서 쉽게 서비스를 받는 것이 효과적인 것이다. 그러나 동사무소가 없어지게 되면 국민들은 같은 서비스를 받지만 이전보다 더 많은 노력을 쏟아부어야 한다. 전혀 효율적이지 않은 것이다. 이러한 공공성의 문제 때문에 그 동안 동사무소가 유지되어 왔던 것이다.

36) 서울시나 울산시에서 시행했던 3% 퇴출제 프로그램으로 입은 부작용으로 역량강화프로그램은 도입을 꺼리는 프로그램으로 이미 평가되고 있다.

37) 총액인건비 제도를 통한 인원감축도 아주 구체적인 지침으로 밝히고 있다. 5%의 무삭감, 10% 자율삭감을 하라는 것이다. 대신 이러한 구조조정을 진행하면 그에 따

이에 대해서는 조직개편이 단순히 ‘조직을 바꾼다’로 이해해서는 안 되며 ‘조직재설계를 통한 인원의 조정(감축)’으로 정확히 이해하고 있어야 한다.

## 2. 정부조직개편이 공무원에 미치는 영향

일반직 공무원에 미치는 영향을 살펴보면, 정부는 민간부분과 마찬가지로 공무원 조직에 대해서도 신자유주의 정책에 입각한 전략적 인적자원관리를 추진해 왔다. <표 27>은 공무원 조직의 전통적인 인사관리시스템의 특징과 변화하는 전략적 인사관리시스템의 특징을 비교, 정리해 놓은 것이다.

<표 27> 전통적 인적자원관리와 전략적 인적자원관리의 비교

기능	전통적 인적자원관리		전략적 인적자원관리
변화수용	소극적수용 및 위험회피	페러다임 전환 ⇔	적극적수용 및 위험감수
인사기능	행정적 기능, 분절적 기능		전략적 기능, 상호연계 중시
임용	정기임용, 고용보장		유연한 수시임용, 낚시형, 경력보장
관리	인간중심의 조직관리		과업중시, 과제해결형 조직관리
교육훈련	공급자 및 교육훈련기관 중심		수요자 및 기관별 교육훈련
보수체계	연공적 보수체계		성과급보수체계(다양화, 차별화)
근무평정	처벌중시, 비공개		역할과 성과중시, 공개와 피드백
경력관리	일반적, 순환보직		Specialist, 전문적 경력관리
복무관리	고정근무, 처벌징계위주		탄력근무와 보상과 포상활용

출처; 권경득(2006)

새로운 전략적 인적관리시스템에서는 고용이 보장되지 않는 수시임용체제이며 인간중심의 조직관리보다 과업해결중심의 조직관리에 치중한다. 또 연공서열 중심의 보수체계에서 벗어나 성과급체계를 통해 보수를 능력에

른 인센티브를 부여한다는 것이다. 그러나 이러한 정부지침을 위반했을 때는 보통 교부세를 통해 위반금액을 감액하고 지급하겠다는 발상이다. 정부는 취약한 지방정부의 재정적 약점을 무기로 지침을 통해 지방자치단체의 조직개편을 강제하고 있으며 조직개편을 통해 효과적으로 인원을 감축하려는 정책을 추진해 왔다.

따라 다양화하고 차별화한다. 근무평정 역시 전통적인 인사시스템에서는 잘한 사람을 칭찬하기보다는 과오에 대한 처벌중심이었으나 새로운 전략적 인적자원관리 시스템에서는 역할과 성과에 따른 보상을 강화하는 개별적인 인적자원관리시스템이다. 이러한 전략적 인적자원관리는 1970년대 말 노동조합의 약화에 따라 미국을 중심으로 한 신자유주의 국가에서 개발되어 지속적으로 확대되고 있는 인적자원관리의 한 형태이다. 이미 민간부문에는 인사부서를 중심으로 전략적 인적자원관리 시스템을 도입, 경쟁위주의 조직관리를 추진하고 있다. 다만 공무원 조직에 있어서는 전통적인 인사시스템이 유지되어 오다가 지난 노무현 정부가 들어서면서 전략적인 인사시스템이 추진되었다. 참여정부의 공무원인사개혁 10대 Agenda 중에는 탄력적인 인사관리 체계구축, 임용제도의 다양화, 다양한 평가시스템개발 등이 포함되어 있었으며 이러한 것들이 개방형공무원 확대, 성과급제 도입, 다면평가제 도입, 팀제 도입 등으로 현실화되기도 하였다. 따라서 전략적 인적자원관리의 시작은 현 이명박 정부가 아닌 노무현 정부에서 시작되었다. 이명박 정부는 노무현 정부의 전략적 인적자원관리시스템에 적극 동의하면서 여기에 더해 전략적 인력감축을 조직개편, 퇴출제, 그리고 총액임금제 등 다양한 방법으로 추진하고 있는 것으로 이해해야 한다.

이러한 전략적 인적자원관리가 점점 강화되면 될수록 공무원들은 고용보장이 안되기 때문에 경쟁압박에 시달려야 하며 노동 강도 역시 강화될 수밖에 없다. 그리고 그 피해의 일차적인 대상이 바로 일반직 공무원들이 될 것이다. 지금까지는 기능직공무원과 비정규직이 일차적인 공격대상이었지만 전략적인 인적자원관리시스템에 안정화되면 될수록 그 피해는 일반직 공무원들에게 확대될 수밖에 없다. 이미 퇴출제와 각종 경쟁체계의 도입으로 인해 일반직 공무원들의 피해는 확산되어 왔다.전국공무원노동조합(2011d)

기능직 공무원에 미치는 영향을 살펴보면, 정부의 조직개편 지침을 보면 ‘민간수행이 효율적인 사업, 시설의 민간위탁 촉진’이라는 표현이 나오며 ‘불필요한 기능, 쇠퇴분야 인력을 중점적으로 감축’이라는 표현도 등장한다.

실제 정부의 이러한 조직개편의 방향은 공무원 노동자들의 전반에 영향을 미쳐 왔으며 아울러 기능직 공무원 노동자들에게도 적지 않은 영향을 미쳐 왔다. 이미 정부의 이러한 방침에 따라 각 지방자치단체들은 조직개편을 추진해 왔는데 실태를 확인해 보면 예상대로 몇 가지 방향으로 압축된다. 정부지침에 따른 조직개편 결과 인원감축이 이루어지고 있는데 이러한 인원감축은 (1) 즉시 감축 (2) 자연감소분으로 대체 (3) 추진하지 않음으로 분류해 볼 수 있다.

정부지침에 따라 2008년 당시 일부 기관의 감축계획 결과로 전체 인원 감축 중 기능직의 인원이 상당(50% 이상 차지)했다. 정부지침에 따른 인원 감축에 대해 즉시 감축하는 대신 다른 우회적인 방법이 나타나기도 했는데 이는 자연감소분으로 대체하는 것이다. 자연감소분으로의 대체는 결국 필요한 인원을 뽑지 않고 인원감축으로 대체하는 것인데 당장 인원에 대한 감축은 없으나 장기적으로 인력부족으로 인한 노동 강도 강화 또는 인력부족에 따른 민간위탁을 피할 수 없는 결과를 초래하였다.

비정규직에 미치는 영향을 살펴보면, 정부의 조직개편이 일반직공무원, 기능직공무원 등에만 영향을 미치는 것이 아니다. 무기계약직, 기간제 등의 비정규노동자들도 조직개편으로 인해 고용안정에 실질적 피해를 보았다. 이유는 중앙정부의 총액인건비 예산절감에 따라 결국은 지방정부가 대항세력이 되지 못하는 비정규노동자들에 대한 대규모 계약해지를 단행하기 때문이다. 이러한 일련의 정책방향은 정부가 앞장서 비정규직에 대한 차별을 해소하고 나아가 정규직화 등을 통한 고용안정을 보장해야 함에도 불구하고 전혀 그렇지 않는 셈이다. 2008년 당시 정부의 조직개편에 따라 공무원 노조 소속 지방자치단체들이 비정규직에 대한 계약을 해지했다. 결국 이들 비정규직이 담당했던 업무들은 민간위탁, 외주용역으로 전환되었다. 결국 정부의 조직개편으로 인해 가장 직접적인 피해를 가장 많이 입었던 노동자는 비정규직이다.

### 3. 정부 조직개편의 정당성 여부

이명박 정부는 공무원들에 대한 조직개편을 일회성이 아닌 로드맵을 갖고 추진해 왔는데, 2008년 1차 조직개편을 통해 인원감축을 추진했고 2차 조직개편을 통해 구조조정을 강화하고 민간위탁 등 민간이양을 추진해 왔다. 정부표현에 따르면 민간이양이라 하여 민간이 더 잘 할 수 있는 부분에 대해 민간위탁을 실시한다는 것이다. 정부발표에 따르면 상수도 민간위탁 추진이 명시되어 있으며 민간위탁을 통해 절감된 예산은 그 지역의 경제 살리기로 활용한다는 논리를 펼치고 있다.

2008년 1차 조직개편의 문제점은 이미 위에서 지적했으며 2차 조직개편의 핵심문제라 할 수 있는 민간이양에 대해서도 비판적 시각이 많다. 우선 전통적인 비판으로는 공공성의 훼손이다. 정부가 공적부문의 서비스를 포기함에 따라 가격상승, 저소득계층의 서비스이용 차단, 서비스 축소 등의 부작용이 충분히 뒤따를 수 있기 때문이다. 또 김균(2000)에 따르면 민영화를 통한 시장만능주의가 효율성을 가져온다는 논리는 이론자체로도 한계가 있으며 현실적합성에도 문제가 많다고 지적하고 있다. 공적 서비스의 사회적 가치 및 활용을 국가에서 포기하는 것이기 때문이다. 이 외에도 결국 현실적으로는 민영화의 주목적이 인원감축으로만 남게 될 것이며 국내 자본의 이윤창출에만 이용될 것이라는 비판적 견해이다. 그리고 이러한 비판적 견해들이 매우 타당하다는 것이다.

## 제6절 소결

지금까지 정부의 구조조정을 중심으로 한 공무원 인사제도의 정책방향에 대해 살펴보았다. 정부정책의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 공무원들의 고용불안을 심화시켰다. 정부의 의도는 보통교부세, 총액인건비제를 무기로 공무원 인원을 줄이고자 한 것이 일차적인 목표이었다.

또 다른 목적은 예산절감을 위해 현재 공무원이 담당하고 있는 업무 중 시설부분, 서비스부분에 대한 순차적인 민간위탁이었다. 이러한 분야를 담당하고 있는 자가 공무원 노동자들과 비정규직 노동자들이라는 점에서 이러한 분야의 민간위탁은 필연적으로 고용불안을 수반할 수밖에 없는 것이었다.

둘째, 장기적으로 국민서비스의 질이 하락하였다. 정부의 민영화 논리를 보면 핵심적인 업무를 제외하고 부수적인, 기능적인 업무는 민간에 이양하겠다는 것이 핵심이다. 이 같은 조직설계는 이미 1980년대 이후 신자유주의의 영향으로 민간 기업에서 널리 추진되어 온 방식이다. 민간기업의 경우 이윤의 극대화가 일차적인 목적이며 핵심부분을 제외하고 나머지 기능들을 외주화(외주용역, 아웃소싱, 자회사 등등)하더라도 국민들에게 직접적인 피해는 없다. 즉, 민간기업의 구조조정은 내부 구성원들의 고용불안에는 직접적인 영향이 뒤 따르지만 상품을 구입하는 전체 국민들에게 돌아가는 피해는 크지 않다는 것이다. 그러나 공공부문의 경우는 완전히 달라진다. 공무원들의 업무는 국방, 치안, 외교 등 핵심적인 업무도 있지만 행정서비스 역시 작은 부분이 아니다. 또 국민생활서비스의 비중도 갈수록 높아지고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 정부가 국민생활서비스 부분을 민간위탁, 아웃소싱하게 되면 그만큼 서비스의 질이 하락할 수 있다. 물론, 민간위탁이 되면 반드시 국민서비스가 하락하게 되는 것은 아니지만 민영화 이후 가격이 올라간다든지, 아니면 공급이 축소되는 경우는 흔히 발생하는 문제이다. 따라서 행정서비스의 민간위탁, 생활서비스의 민간위탁은 향후 장기적으로 대국민서비스의 질을 축소할 것이다.

셋째, 노동시장을 더욱 왜곡할 것이다. 현재 우리나라 비정규직의 규모는 50% 내외로 고착화 되어 있으며 비정규직 보호 등에 관한 법률에도 불구하고 비정규직의 규모가 거의 줄어들지 않고 있다. 이에 따라 사회양극화가 이미 사회적 문제로 대두되었으며 정부는 이 같은 사회양극화 문제에 대해 책임을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 정부의 조직개편은 3,000명이 훨씬 넘는 정규직 공무원 노동자의 수를 줄이며 더 나아가 10,000명에 가까운 비정규직 노동자들의 생계를 위협하였다. 다시 말해서 정부의 조직

개편은 공무원노동자는 물론 국민생활에도 직접적인 영향을 미쳤으며 특히, 일반직, 기능직 공무원 노동자와 비정규직에 적지 않은 부정적 영향을 미쳤다.



## 제6장 공무원 인사제도의 개선방안

### 제1절 공무원 인사제도의 개선방향

김대중 정부, 노무현 정부 그리고 이명박 정부에 이르기까지 공공부문은 많은 변화의 압력을 받아왔다. 그리고 그 성격은 신자유주의의 흐름과 함께 하는 ‘신공공관리론’(New Public Management)(또는 ‘좋은 거버넌스’ 등의 담론 등)의 영향 아래 있었다. 서구선진국에서 적용된 신공공관리론에 입각한 공무원 인적자원관리는 개별화(고용계약의 개별화, 조직·개인 성과관리, 성과중심 임금제도)를 지향하고 인적자원관리의 위임 정도도 커지면서, 전통적인 경력중심 시스템(계급제)에서 지위중심 시스템(직위분류제)으로 변화되는 경향을 보이고 있다.(소순창·홍진이, 2004) 다른 한편으로 공공부문의 경영혁신 흐름은 관료제에서 시장메커니즘으로 전환, 그리고 행정가에서 경영자로의 역할 변화를 지향한다. 조직 내외에 시장메커니즘을 도입하는 가운데, 행정기관의 행정가는 경영자로서의 역할 변화의 압력을 산출하는 것이 신공공관리론적 성과관리의 주요 성격으로 볼 수 있다.(김태룡, 2000)

공무원을 향한 혁신의 파고는 공무원 인사제도의 곳곳에 영향을 미치고 있으며, 과거 ‘경력중심 시스템’은 부분적으로 이완되고 있으며, 공무원의 규모와 신분상의 변화도 발생하였다. 공무원 인사정책은 ‘개별화’로의 급격한 변모를 거듭하고 있으며, 관리책임 또한 분권화되는 양상을 보여 왔다. 정부는 각종 정책을 통해 연공주의적 인사체계에 대해 공격을 가해왔고, 성과역량·직무 중심의 인사체계로의 재편을 추진하였다. 성과와 연계한 보상부분의 확대는 그 같은 주된 개편움직임 중 가장 가시적인 부분이라고 할 수 있다. 또한 각 기관별로 인원축소, 인사제도, 조직운영 등 전반적인 변화의 축으로 작용하고 있는 ‘총액인건비’ 제도는 각 행정기관별로 부정적인 긴장을 산출해 왔다.

설문조사를 통해 알 수 있었던 것처럼 조합원들은 인적자원관리의 개별화, 성과주의 임금제도에 대한 반대 의사를 나타내고 있다. 그리고 인사관리의 개별화에 대해 최근까지 조합원들은 ‘개인적 생존전략’을 택하기 보다는 상당한 수준의 ‘연대의식’을 보여주고 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 점에서 무엇보다도 공공부문, 특히 공무원 사회에서의 동기부여는 업무에서의 성취감, 업무상의 연계를 통한 동료, 고객과의 교류라는 무형의 편익 등으로부터 산출되는 내재적인 보상과 보다 긴밀히 연관되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 공공부문 관리자들도 성과급보다는 지위 상승, 보다 많은 인정 등이 성과를 향상시키는데 보다 효과적이다. 공무원 조직 및 공무원의 실질적인 성과향상을 위해서도 ‘통제’보다는 ‘헌신’이, ‘직접 통제’보다는 ‘책임자율성’이 더 효과적일 것이라 말할 수도 있을 것이다.

이상의 점들을 고려한 공무원 인사제도 문제점을 극복하기 위한 개선방향에 따른 구체적인 내용에 관해서는 아래에서 제시하고자 한다.

## 제2절 공무원 인사제도의 개선방안

### 1. 중장기적으로 고위 공무원을 제외한 새로운 공무원 직급제도 모색

계급제의 장점인 고용보장, 근속승진을 유지하면서 직급승진에 대한 과도한 경쟁을 피할 수 있는 시스템을 고민해야 할 것이다. 이상적인 방향의 시스템은 교원시스템이다. 교원시스템은 평교사 / 교감, 교장으로 구분되며 교내업무관련 보직(직책)을 두고 있으며 평가는 경력과 근평 및 연수평가의 합산방식이고 임금은 기본급+수당+성과급(성과급은 거의 균등분배)체제로 실제로는 호봉승진방식이다. 교원인사제도와 같은 시스템이 이상적인 방향이지만, 여러 가지 고려해야 할 지점이 많은 만큼 객관적인 타당성을 거쳐

야 할 것이다.

따라서 계급제를 유지하면서 직급제의 폐해를 보완하기 위한 별도의 인사연구위원회 등이 필요하다.

## 2. 공직분류체계에 개편에 따른 시간제 공무원제도 도입의 재고

2006년 말 시도되었고 이후 정책적으로 고려되고 있는 공직분류체계 개편안은 재고되어야 할 것이다. 장기적으로 전체 공무원의 고용불안을 가져오는 시간제 공무원제도 도입은 특히 그러하다.(하미승, 2006)

## 3. 기능직 제도 폐지(일반직, 기술직과 통합)

현 공무원 인사정책 중 많은 문제점 중 하나이자 주요한 문제점이라 할 수 있는 것이 바로 기능직 공무원들의 차별적인 요소이다. 기능직 공무원들의 차별적인 요소란 첫째, 10급제 유지를 통해 일반직 및 연구직과 의도적인 분리를 하고 있는 것이며 둘째, 승진상한 직급을 6급으로 제한하고 있는 것 등이다. 이러한 일반 행정직의 우대와 상위직 독점은 유교적인 정책에 기인한다는 비판이 있다. 김영우(2005)는 일반행정직의 비대화와 이들에 의한 상위직 독점 문제는 우리나라와 같은 계급제 국가에서 나타나기 쉽지만 공통적이지 않음을 주장하였다. 우리나라와 같은 현상이 프랑스, 스페인, 벨기에 등 다른 계급제 국가에서는 발견되지 않는다는 것이다. 오히려 프랑스와 같은 국가에서는 기술직 공무원의 수가 더 많으며 중, 하위직으로 내려갈수록 오히려 기술직이 더 많은 대우를 받는다고 지적하고 있다. 계급제 국가이므로 일반 행정직이 많을 수밖에 없다는 논리는 맞지 않는다는 것이다. 따라서 단기적으로는 9급 승진소요 년수의 단축이나 기능직 10급 제도를 폐지하되, 중장기적으로 기능직과 기술직에 대한 통합을 통해 근본적인 차별을 철폐해야 한다.

#### 4. 단기적으로 계약직에 대한 동일임금 적용 및 계약직 폐지

계약직에 대해 단기적으로 처우를 개선하고, 불평등계약을 제거해야 할 것이다. 나아가 비정규직이 정규직 고용보호의 보호막이 되지 않도록 제도 자체를 폐지해야 할 것이다. 실제 비정규직은 고용보호의 보호막이 아니라 장기적으로 고용불안의 원인이 되기 때문이다.

#### 5. 단기적으로 승진에 필요한 근속년수 재설계(승진 소요 년수 단축)

모든 공무원에 대한 9 → 8급, 8급 → 7급, 7급 → 6급 승진 소요년수를 일괄 조정해야 할 것이지만, 9 → 8급, 7 → 6 급만이라도 우선적으로 근속승진 년수를 단축해야 할 것이다.

일반직 공무원, 연구직 공무원, 기술직 공무원, 기능직 공무원 모두에게 적용되는 승진에 소요되는 근속년수는 직급별 정원 비율과 연동되어 있어 이 부분을 해결하지 않으면 승진 소요 년 수를 단축할 수 없는 상황이다. 따라서 공무원 직급별 정원에 대한 조정과 함께 승진 소요 년 수의 재설계가 요구된다고 할 수 있는데 최근 정부에서도 일부 승진소요 년 수를 단축해야 한다는 인식을 하고 있으므로 정원비율에 대한 현실적인 조정을 추진해야 할 것이다. 이러한 정원비율에 대한 조정은 노동조합과 정부와의 교섭을 통해서만 가능한 사안이다.(하재룡, 2010)<sup>38)</sup>

#### 6. 다면평가 등에 대한 기관별 유연성 부여

지자체별로, 지부별로 다면평가나 개방직 임용 등에 대한 의견이 다를 수

38) 이 과정에서 당연히 현재 계급제 공무원조직의 개편방안이 나올 것으로 예상된다. 지난 2006년 12월 제기된 공직분류체계 개편방안의 문제점을 개선하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

있지만, 원칙적으로 유지하는 방향에서 기관별로 세부적인 적용을 노사가 협의하여 시행하도록 유연성이 부여되어야 할 것이다. 단기적으로는 평가 제도에 대한 매우 낮은 수준의 타당성, 신뢰성, 수용성, 공정성의 개선이 필요하다.

## 7. 총액인건비제의 개선방안

총액인건비제와 관련해서는 보다 광범위한 인식개선이 있어야 한다. 이명박 정부의 총액인건비제 지침 및 조직개편 방침에서 나타난 시장가치 중심의 ‘강소조직 구현’, ‘작고 강한 정부’를 위한 인력감축 기조는 정부출범 초기 무엇인가 가시적인 성과에 급급한 졸속적인 정책이 아닐 수 없다. 정부 정책 및 조직개편에 있어서 작은 정부인가, 큰 정부인가 여부가 조직개편의 목표일 수는 없다. 이를 통해서 정부조직의 책임성과 민주적 통제가 가능한지와 모든 사회구성원들의 최소한의 삶의 질과 시민적 권리를 보장할 수 있는 제대로 된 공공서비스를 제공할 수 있는지가 최종 목표가 되어야 한다.(이승협, 2006)

공공(公共)이라는 말은 사실 국민들에게 호소력과 공감대가 약한 것이 현실이다. 과거 공권력, 공공기관들의 비리, 군사정권의 폭력기구로 역사속에 뿌리깊은 불신이 자리잡고 있기 때문이다. 그래서 국민들은 공적인 것은 국가독점적인 것, 비효율적인 것, 官주도적인 것이라는 생각에 공공부문의 시장주의적 사유화 정책, 효율성과 경쟁이라는 시장적 가치에 동조하는 경향을 나타내기도 한다. 따라서 올바른 공공서비스를 구현하기 위한 투명하고 민주적인 조직운영방안, 참여와 자치의 확대, 삶의 질과 연동된 사회복지 확대 등 공공서비스의 가치를 재정립해야 할 것이다.

한편 통제중심의 예산분배 구조를 개편할 필요가 있다. 이명박 정부는 기획예산처를 기획재정부로 개편하면서 예산·국고·세재 등 재정기능의 일원화를 통하여 재정건전성을 통제하고 정책 조정비용의 축소를 도모하고자 하였다. 이는 각 기관의 업무를 조정하고 업무 수행을 위한 재원을 배분하

는 과정에서 “형평성” 보다는 ‘능률성’에 더 중심을 두는 것임을 반영하는 것이다. 따라서 시장주의적 가치에 근거하여 기획과 재원을 배분하는 경제 중심적인 예산분배구조는 공공서비스의 약화를 초래할 수밖에 없다.

이에 정부의 예산분배 과정의 시장주의적 ‘효율성’ 중심배분에 대한 문제 제기와 자치단체의 자율권 강화를 위한 중앙부처의 지방정부 지원기능의 독립화, 행정안전부의 일반행정 지원기능으로의 축소를 위한 제도적 개편이 이루어져야 할 것이다.(박충훈·최창수, 2010) 동시에 지방자치단체의 주요한 통제수단으로 활용되고 있는 지방교부세 및 특별교부세의 민주적 통제 및 배분방식에 대한 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

총액인건비 제도는 다음과 같이 개선되어야 할 것이다.

첫째, 인력감축 기조를 재고해야 한다. 각 기관별 공공서비스 확대·강화를 위한 조직진단을 통해 각 기관별 총액인건비 산정기준을 타당한 것으로 수립하고 ‘적정인원 확보’가 이루어져야 할 것이다. 아울러 무분별하게 직접적인 해고로 이어질 수 있는 비정규직(특히나 기간제·시간제)노동자들의 고용불안을 완화시켜야 할 것이다.

둘째로 적정인력 소요에 따른 적정 인건비 예산이 확보되어야 할 것이다. 기획재정부와 행정안전부의 차기년도 정부예산수립 과정에서 일방적인 인건비 예산편성 지침에 의하지 말고, 해당 기관별 인건비 예산편성 과정에 노동조합의 공식적 참여와 정보공개 과정이 함께 진행되어야 할 것이다.<sup>39)</sup>

39) 자치단체 중기기본인력운용계획 수립시 적극 협의가 필요하다. 행정안전부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제23조에 근거하여 매년 1월 1일을 기준으로 5년간의 중기기본인력운용계획을 수립하여 제출하도록 하였다. 이 계획의 주요 포함 내용으로는 ① 정원관리 기관별·직급별 인력배치 계획, ② 신규인력증원과 인력감축 분야 및 그 내역, ③ 일반회계에 있어 인건비 관련 비용의 비율, ④ 상근인력 운용분야 및 그 내역, ⑤ 민간위탁 및 공사·공단 전환 계획 등이 다. 이 계획은 각 의회보고(6월)를 거쳐 시·도지사와의 협의(7월)를 통해 최종적으로 행정안전부 장관의 협의를 거치도록 한 후 행정안전부에서 협의결과를 통보하는 절차로서 주로 정원과 인건비 운용에 초점이 맞추어져 있으며 동시에 민간위탁에 대한 계획을 제출하도록 하고 있다. 이는 중기인력운용 계획이라는 명목하에 자치단체별 인건비 절감계획 및 민간위탁 추진계획을 강제하기 위한 의도가 분명하며 따라서 공무원의 노동조건과 연동되어 있는 문제이므로 노조와 교섭을 통해 수립되어야 할 것이다.

셋째로 공무원노조와의 「행정공공성 강화를 위한 공무원 제도개선을 위한 정책협의기구 구성」이 필요하다.(백남식, 2010) 특히나 이러한 논의과정에서 총액인건비제하에서 묶여있는 인건비 체계를 폐지하고 공무원보수에 대한 노사교섭의 자율성 확대 및 보수체계 개편방안에 대하여도 논의해야 할 것이다.

## 8. 임금의 개선방안

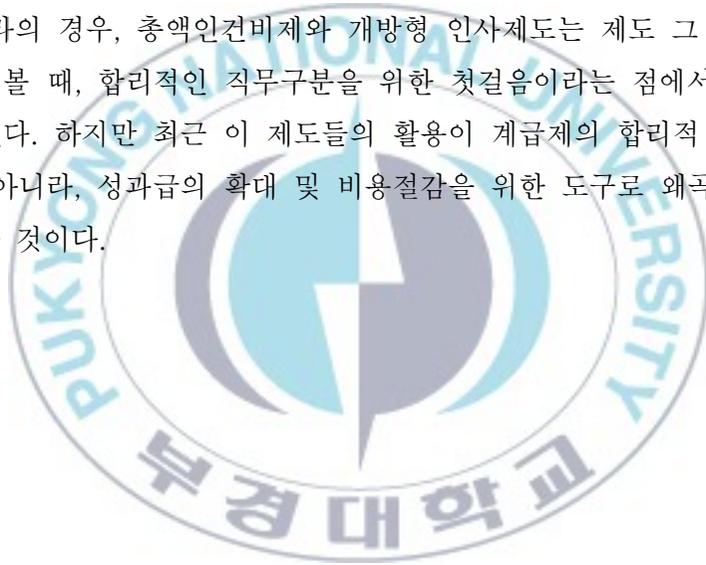
정부가 성과상여금이나 총액인건비와 연계된 공무원 보수 합리화 정책에 초점을 맞추면서 상대적으로 보수 수준의 전반적인 인상에 대한 정책은 오히려 후퇴하였다. 현 시점의 정책 흐름처럼 민간대비 낮은 임금 수준에서 성과상여금을 통해 임금격차만 증가시킨다면 공무원 사회 내부의 갈등을 촉진시킬 가능성이 높고 이는 대국민 서비스 질의 하락으로 이어질 수 있다.(이희태, 2005)

요컨대 성과상여금은 일정수준 이상의 보수에서 보수의 형평실현을 위해 사용할 수 있는 적절한 도구일 뿐, 절대적으로 적은 보수는 받는 여성, 불안정 고용, 하위직 공무원들이 가지고 있는 임금에 대한 불만을 해소하기 위한 도구로 사용되면 안 된다는 것이다.

한편 공무원 보수정책의 원칙은 공무원들이 비슷한 능력과 책임도를 가진 민간부문 직원들에 상응하는 보수를 받아야 된다는 것이다. 공무원과 민간비교집단의 보수수준을 동등하게 한다는 원칙에 보다 충실하려면 전체 평균을 일치시키는 것보다는 공무원의 직종 또는 입직직급에 따른 각 세부 집단마다 적절한 비교민간집단을 설정하고, 이들끼리 보수수준을 비교하는 것이 필요하다. 보다 구체적으로는 주요 직위를 중심으로 공무원 보수를 연계 결정할 수 있는 민간기관의 기준점을 결정, 공표하고 공무원의 직급별로 민간 부문의 전문직 혹은 대기업 직원의 상대직급을 구체적으로 정하고 이를 기준으로 보수 설정 및 연동하여 매년 보수를 조정하는 것이 필요하다.

이를 위한 전제조건은 민간부분처럼 공무원 부분에서도 엄밀한 직무명세서가 만들어져야 한다는 점이다. 하지만 복잡한 공무원 인사제도를 볼 때 이는 만만치 않은 작업이며 설사 객관적인 직무명세서가 만들어진다고 하더라도 사회의 변화에 따라 끊임없이 변하는 공무원 업무의 특징을 생각해 볼 때 그것이 얼마나 유효할지는 의문이 든다. 따라서 절충적인 접근이 필요한데, 예를 들어 싱가포르의 경우, 민간부문과의 1:1 대응이 아닌 각 직급별로 대응되는 민간부문의 전문직종 ‘밴드’를 설정함으로써 보수인상에 대한 일반 국민들의 비판적 견해를 완화시키고, 전문직종으로서 공무원의 위상 제고를 가능케 하고 있다.

우리나라의 경우, 총액인건비제와 개방형 인사제도는 제도 그 자체의 특징으로만 볼 때, 합리적인 직무구분을 위한 첫걸음이라는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 하지만 최근 이 제도들의 활용이 계급제의 합리적 개선을 위한 것이 아니라, 성과급의 확대 및 비용절감을 위한 도구로 왜곡되는데 문제가 있는 것이다.



## 제7장 맺음말

### 제1절 연구결과의 요약

본 연구는 이명박 정부의 공무원 인사정책의 개선방안을 마련하는 목적으로 방안을 모색하는 차원에서 이전 정부에서 추진되어 오고 있는 신자유주의적 공무원 인사제도의 문제점을 살펴보고 항목별 내용을 분석함은 물론 설문문을 통해 현재 적용되고 있는 인사제도를 평가하고 인사제도의 개선방안을 모색하였다. 연구방법으로는 공무원 인사제도 전반의 실태와 문제점을 살펴보는 문헌조사를 실시하고 인사제도 전반에 대한 인식평가를 위해 조합원들을 상대로 설문조사를 실시하였다.

이를 토대로 공무원 인사제도의 개선방안으로 제시한 것은 다음과 같다.

- 첫째, 중장기적으로 고위 공무원을 제외한 새로운 공무원 직급제도 모색
- 둘째, 공직분류체계에 개편에 따른 시간제 공무원제도 도입의 재고
- 셋째, 기능직제도 폐지(일반직·기술직과 통합) 및 이를 위한 별도의 노사위원회 신설
- 넷째, 단기적으로 계약직에 대한 동일임금 지급 및 계약직 폐지
- 다섯째, 단기적으로 승진에 필요한 근속년수 재설계(승진 소요년수 단축)
- 여섯째, 다면평가 등에 대한 기관별 유연성 부여
- 일곱째, 총액인건비제의 개선방안
- 여덟째, 임금의 개선방안

### 제2절 연구의 시사점 및 향후 연구방향

조직규모 및 중요도에 비해 공무원 노동조합의 인사 문제에 대한 지금까지

지의 연구가 많이 부족하였다. 지금까지의 연구는 정부차원으로 진행되거나 학회 등 학자들을 중심으로 거시적인 인사정책에 대해 주로 살펴본 것이 대부분이었다. 본 연구는 현재 공무원 인사제도의 현황 및 제도적 한계점, 특히 정부의 신공공관리론에 따른 성과효율성 강화, 민간위탁, 퇴출제 등의 수량적 유연화의 문제점에 초점을 맞춰 이명박 정부에서의 공무원 인사제도의 방향을 어느 정도 제시하였다.

본 연구의 가장 큰 시사점은 첫째, 승진, 구조조정, 기능직, 계약직 등 지금까지의 문제점을 포괄적으로 살펴보면서 자료를 정리한 것이다. 둘째, 설문조사결과를 바탕으로 개선방안을 마련하였다. 셋째, 지금까지 살펴본 단기적, 그리고 중장기적 과제가 공무원의 정책적 요구를 부분적으로 해결하는 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 본 연구의 지적은 그 동안 여러 번 반복적으로 비슷하게 제안되어 온 점을 미루어 볼 때, 중요한 것은 아마도 실행능력일 것이다.

본 연구의 한계는 인사문제에 대한 연구임에도 불구하고 인사문제 몇 가지만을 집중적으로 다룰 수밖에 없었다는 점이다. 총액임금제/ 조직개편 등 인사문제와 핵심적으로 연결되어 있는 정책들이 엄연히 추진되고 있기 때문이었다. 따라서 임금구조에 대한 대안마련 및 승진과 인사이동, 평가 등 세부적인 인사문제를 꼼꼼히 다루지 못한 한계를 가지고 있다.

공무원 인사문제와 관련하여 향후 연구과제를 정리하면 대략 다음과 같다. 첫째, 인력부족 심화에 따른 적정인력 산출을 위한 과학적인 연구. 둘째, 승진적체를 해결할 수 있는 직급제도 폐지를 위한 연구. 셋째, 중앙교섭-지부교섭 안정화를 위한 대안연구 등이다.

## 참고문헌

- 강인성(2008), “OECD 주요국가의 지방정부인력규모 비교연구: 서비스기능을 중심으로”, 『한국행정학보』, 42권 2호
- 고경훈(2005), “참여정부 지방행정 혁신에 관한 연구: 신공공관리론의 시각에서”, 2005년 한국행정학회 춘계학술대회 발표문
- 권경득(2006), 『지방공무원의 인사개혁 평가와 개선방안에 관한 연구』, 한국행정연구원
- 김미나(2005), “지방공무원 인사제도의 형성과 변화: 지방공무원 정원기준 및 법제도의 변화를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 16권 1호, 105-129
- 김철희 외(2006), “정부부처의 BSC 적용사례와 시사점: 비판적 검토를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 16권 4호, 69-88
- 김태룡(2000), “한국 행정학에 있어서 기업가적 패러다임의 도입실태와 문제”, 『한국사회와 행정연구』, 제11권 제1호
- 박수경(2007), “노무현 정부 행정개혁의 특징”, 『정부학연구』, 13권 2호
- 박우신(2010), 공무원 평정 및 승진제도 실태분석 : 정부대전청사 인사제도를 중심으로, 고려대 행정대학원 석사학위논문
- 박천오·김상목·이종훈(2004), “정부·비정부부문간 인사교류: 필요성과 활성화 방안”, 한국행정연구, 13권 2호, 65-91
- 박충훈·최창수(2010), “인사통제를 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등과 대응전략”, 한국지방자치학회보, 22권 2호, pp.103-124
- 백남식(2010), 지방정부와 공무원노동조합의 인사행정운영 거버넌스에 관한 연구 : 서울특별시 구청 사례를 중심으로, 고려대 노동대학원 석사학위논문
- 소순창·홍진이(2004), “신공공관리적 측면에서 본 행정개혁”, 『한국지방자치학회보』, 16권 1호, 319-342
- 신희영(2003), “신공공관리론에 대한 비판적 고찰”, 『정부학연구』, 9권 1

호, 81-119

양기용(2004), “성과와 경쟁중심의 지방정부개혁의 한계와 과제”, 『지방정부연구』, 8권 2호

윤영삼(2010), “공무원 단체교섭의 경험과 과제: 일반직공무원의 경우”, 인적자원관리연구, 제17권 제2호, 219-236

이병길(2010), 지방공무원 인사공정성 강화 방안에 관한 연구 : 승진제도 개선을 중심으로, 충북대 행정대학원 석사학위논문

이승협(2006), “신자유주의 행정개혁과 독일 공무원 노사관계의 변화: 공공 서비스 노동의 특징을 중심으로”, 『산업노동연구』, 12권 1호, 337-372

이재호(2008), “참여정부의 인사정책 평가”, 『지방행정』, 655호, 22-30

이희경(2010), “공직분류체계 재검토를 통한 기능직종 폐지”, 국회의원 문학진 주최, 기능직공무원제도의 문제점과 대안 마련을 위한 대토론회 발제문

이희태(2005), “성과상여금제도에 대한 지방공무원의 반응과 정책과제”, 『한국행정논집』, 17권 1호, 165~186

전국공무원노동조합(2009), “총액인건비제는 공무원 임금 삭감과 상시적 구조조정 압력”, 논평자료

전국공무원노동조합(2010a), “2년 임금동결 보상이 5.1%냐, 공무원 임금 인상 재논의 요구한다.”, 성명서

전국공무원노동조합(2010b), “행안부는 허울뿐인 인사제도 개선 방안 폐기하고, 교섭을 통해 해결하라”, 기자회견문

전국공무원노동조합(2010c), “행안부 인사제도개선안에 대한 공무원노조의견서”

전국공무원노동조합(2010d), “행안부 실무공무원 인사제도 개선방안 발표와 관련하여”, 성명서

전국공무원노동조합(2010e), “현대판 임시제인 공무원 채용계획을 중지하고, 고시제를 폐지하라: 행안부의 「공무원 채용제도 선진화 방안」에

대한 공무원 노조의 입장”, 성명서

전국공무원노동조합(2010f), “공무원 임금삭감과 인력감축으로 몰아가는 정부의 ‘지방재정 건성성 강화 방안’”, 성명서

전국공무원노동조합(2010g), “국민 의사를 무시하는 중앙집권형 지방행정 체제 개편 반대한다”, 논평자료

전국공무원노동조합(2010h), “공무원 직급체제 개편, 공무원노조와 협의하라.”, 성명서

전국공무원노동조합(2010i), “정부는 유연근무제 확산 방안 추진을 철회하라”, 성명서

전국공무원노동조합(2010j), “다면평가제 폐지는 공직사회 줄서기를 부추기고 자치단체장의 인사전횡을 더욱 강화시킬 뿐이다.”, 성명서

전국공무원노동조합(2011a), “공무원노동자 우롱하는 ‘2012 공무원보수인상계획’ 철회하라”, 보도자료

전국공무원노동조합(2001b), “정부는 공무원 근무 시간 늘리기 꿈을 당장 중단하라”, 성명서

전국공무원노동조합(2011c), “공직사회내 차별의 상징이었던 기능10급제 폐지를 환영한다.”, 보도자료

전국공무원노동조합(2011d), “선거관리위원회는 공무원 퇴출 운영계획을 즉각 중단하라”, 성명서

전국공무원노동조합(2011e), “제한없는 6급 근속승진을 실시하라”, 성명서

전국공무원노동조합(2011f), “거꾸로 가는 '총액인건비제' 폐지하라!”, 성명서

전국공무원노동조합(2011g), “공무원노조 무력화, 공무원직장협의회법 개정 반대한다”, 성명서

중앙인사위원회(2010), 『공무원 인사개혁 백서』

최영출(2000), “공무원의 처우개선에 관한 연구”, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문

하미승(2006), “공직분류체제 개편방안 연구”, 한국행정학회 공직분류체제 개편방안 공청회 발표문

- 하미승·권용수·이재은(2007), “공무원 직종·직급체계의 합리적 개편방안 연구: 공무원 인식을 중심으로”, 『한국인사행정학회보』, 6권 2호, 163-194
- 하재룡(2010a), “공무원 근속승진제의 문제점과 개선방안”, 전국공무원노동조합·국회의원 백원우 주최, 근속승진제도 개선방안 토론회 자료집 발제문
- 하재룡(2010b), “기능직공무원제도 개선방안”, 국회의원 문학진 주최, 기능직공무원제도의 문제점과 대안 마련을 위한 대토론회 발제문
- 하혜수·양덕순(2007), “공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구”, 『행정논총』, 45권 2호, 127-153
- 한국비정규노동센터(2009), 『기능직공무원 노동실태 및 제도개선 방안연구』, 전국공무원노동조합
- 한인근(2007), “공무원평가제도의 개정에 담긴 정책함의와 문제점”, 『현대사회와 행정』, 제17권 제2호, 33-57
- 행정안전부(2008a), 지방자치단체 조직개편지침
- 행정안전부(2008b), 인사관계법령에 따른 인사관리지침
- 행정안전부(2008c), 자치단체 자율성 확대방안
- 행정안전부(2008d), 정부인력 <건축관리> 기조 지속 유지, 보도자료
- 행정안전부(2008e), 중앙부처, 대국대과제 내년부터 본격 도입, 보도자료
- 행정안전부(2009a), '09년 정부조직·인력운영계획
- 행정안전부(2009b), 2009년도 성과관리 교육 활성화 계획
- 행정안전부(2009c), 업무량 감축과 연계한 유동정원제 추진계획
- 행정안전부(2009d), 일선 공무원 인사제도 개선을 위한 세미나 개최, 보도자료
- 행정안전부(2009e), 2010년 지방공무원 인사제도 개선 계획
- 행정안전부(2010a), 다면평가제도 개선방안
- 행정안전부(2009b), 2010년 정부조직·인력운영계획
- 행정안전부(2010c), 공직선진화추진위원회, 일선공무원 애로 해소 본격착수, 보도자료

행정안전부(2010d), 불합리한 인사제도 개선 작업 착수, 보도자료  
행정안전부(2010e), 유연근무제 운영지침  
행정안전부(2010f), 실무공무원 인사제도 개선방안  
행정안전부(2011a), 2011년도 정부조직 관리지침  
행정안전부(2011b), 「지방공무원법」 개정안 입법예고, 보도자료  
행정안전부(2011c), 『2011 행정안전통계연보』  
행정자치부(2007), “참여정부, 인력과 조직을 어떻게 관리하고 있나?”  
행정자치부·기획예산처·중앙인사위원회(2007), ‘07 중앙 총액인건비제  
운영지침



## [부록 1] 설문지

### 설문조사를 실시하면서 드리는 글

안녕하십니까?

귀중한 시간을 내어 설문조사에 응해 주신데 대해 깊은 감사를 드립니다.  
저는 부경대학교 대학원에서 인사조직을 전공하는 학생입니다.  
본 조사는 공무원 인사제도 개선을 위한 소중한 자료로 사용할 예정입니다.

여러분이 작성하신 설문은 완전히 익명으로 통계처리되며, 통계법 33조에 의해 비밀이 보장됩니다.

또한 수집된 자료는 응답자 개인을 평가하기 위한 것이 아니며, 순전히 연구의 목적으로만 활용됩니다.

귀하의 솔직하고도 성의 있는 응답은 공무원 인사제도 개선을 위한 소중한 자료로 이용되므로 다시 한 번 성의 있는 응답을 부탁드립니다.

여러분의 협조에 감사드립니다.

2011. 10.

부경대학교 경영대학원 경제학과 서 정 희

1. 이명박 정부는 그동안 ‘작고 일 잘하는 정부’, ‘알뜰한 강소조직’을 구현한다는 목표를 제시하면서 성과중심의 행정조직 구조개편으로서 아래의 것들을 추진해 왔습니다.

각각의 구조개편에 대하여 귀하는 찬성하십니까?

번호	문항	매우 그렇지 않다	좀 그렇지 않다	그저 그렇다	좀 그렇다	매우 그렇다
1	총액인건비 5%-10% 감축 및 이에 따른 인원절감	①	②	③	④	⑤
2	공무원 무기계약근로자 감축	①	②	③	④	⑤
3	대국대과제 등 자치단체 자율성 확대	①	②	③	④	⑤
4	다면평가의 폐지(임의규정화)	①	②	③	④	⑤
5	임금(기본급과 공통수당)동결(2009-2010년)	①	②	③	④	⑤
6	유동정원제-부서별 일정비율(5%) 변동가능자원으로 지정/운영	①	②	③	④	⑤
7	유연근무제(재택근무, 시차 출퇴근형 근무제 등)	①	②	③	④	⑤
8	6급 근속승진제 실시	①	②	③	④	⑤
9	지방자치단체의 자율성 확대	①	②	③	④	⑤
10	성과관리에 관한 사이버교육과 직장교육 확대 삭제	①	②	③	④	⑤
11	기능직의 직렬통합/단순화	①	②	③	④	⑤
12	지방인사위원회제도 개편 - 위원 풀(pool)제 도입 등	①	②	③	④	⑤

2. 귀하의 업무와 관련하여 이명박 정부가 들어선 이후 다음과 같은 내용이 어느 정도나 변화했다고 생각하십니까?

번호	문항	매우 그렇지 않다	좀 그렇지 않다	그저 그렇다	좀 그렇다	매우 그렇다
1	업무량이 증가했다.	①	②	③	④	⑤
2	직무에 대한 자율성이 증가했다.	①	②	③	④	⑤
3	동료간·부서별 경쟁이 강화되었다.	①	②	③	④	⑤
4	조직에 대한 소속감이 증가했다.	①	②	③	④	⑤
5	인력부족 현상이 심화되었다.	①	②	③	④	⑤
6	고용불안이 커졌다.	①	②	③	④	⑤
7	공무원에 대한 처우가 많이 개선되었다.	①	②	③	④	⑤

3. 이명박 정부는 ‘작고 일 잘하는 정부’, ‘알뜰한 강소조직’을 국정기조로 성과 중심의 행정혁신을 추진하여 왔습니다. 그 결과에 대하여 귀하는 어떻게 생각하십니까?

번호	문항	매우	좀	그저	좀	매우
		그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	그렇다	그렇다
1	국민을 위한 행정서비스가 강화되었다.	①	②	③	④	⑤
2	공정한 승진·인사제도가 정착되었다.	①	②	③	④	⑤
3	성과급 확대로 업무 효율성이 향상되었다.	①	②	③	④	⑤
4	행정업무 외주화로 전문성이 강화되었다.	①	②	③	④	⑤
5	조직이 효율적으로 변화되었다.	①	②	③	④	⑤
6	대국대과 개편(통폐합)으로 행정업무의 효율성이 높아졌다.	①	②	③	④	⑤
7	불필요한 인원이 감축되어 조직운영이 효율화 되었다.	①	②	③	④	⑤
8	총액인건비 감축에 따른 절감예산은 지역경제 활성화에 기여하는데 투입되었다.	①	②	③	④	⑤
9	총액인건비제를 통한 인원감축 중심의 조직개편은 상시적 구조조정으로 이어졌다.	①	②	③	④	⑤
10	민간위탁 확대는 비정규직을 확대시켰다.	①	②	③	④	⑤

4. 성과상여금을 아래와 같은 방식으로 결정하여 지급한다면 어떻게 생각하십니까?

번호	문항	매우	좀	그저	좀	매우
		반대	반대	그렇다	찬성	찬성
1	성과(평가)에 상관없이 노사교섭에 의해 정액 또는 정률로 지급	①	②	③	④	⑤
2	개인 성과(평가)를 반영하여 차등 지급	①	②	③	④	⑤
3	부서별 성과(평가)를 반영하여 차등 지급	①	②	③	④	⑤

5. 아래의 임금관련 사항에 대해 귀하의 의견을 표시하여 주십시오.

번호	문항	매우 반대	좀 반대	그저 그렇다	좀 찬성	매우 찬성
1	성과급제는 폐지하고 기본급 또는 수당으로 전환해야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	임금인상은 정부의 인건비 지침이 아닌 교섭을 통해 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	내가 동료들보다 성과상여금을 더 많이 받더라도, 균등배분을 위해서라면 포기할 수 있다.	①	②	③	④	⑤

6. 귀하의 기관에서 시행되는 평가제도 및 승진제도에 관한 질문입니다.

각각의 내용에 대한 귀하의 생각은 어떠합니까?

번호	문항	매우 그렇지 않다	좀 그렇지 않다	그저 그렇다	좀 그렇다	매우 그렇다
1	나는 직원평정(=인사고과) 제도의 기준과 내용을 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
2	나는 직원평정(=인사고과)이 공정하게 이루어지고 있다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
3	나는 우리 기관에서 승진자 결정이 공정하게 이루어지고 있다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
4	승진자 결정에서는 능력/실적보다 근속년수에 대한 직원평정(=인사고과) 점수가 중시되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	높은 업무 실적을 내는 사람이 보다 빨리 승진할 수 있어야 한다.	①	②	③	④	⑤
6	능력이 뛰어난 사람이 보다 빨리 승진할 수 있어야 한다.	①	②	③	④	⑤
7	(*BSC가 도입된 기관만 응답하세요) BSC와 함께 도입된 평가체계는 타당한 지표를 통해 공정하게 운영된다.	①	②	③	④	⑤
8	다면평가는 실시하는 것이 좋다.	①	②	③	④	⑤
9	다면평가를 실시한다면 반영비율을 높이는 것이 좋다.	①	②	③	④	⑤

7. 다음은 귀하의 개인적 사항에 관한 질문입니다.

1	귀하의 성별	(1) 남성 (2) 여성
2	귀하의 연령	(1) 20대 (2) 30대 (3) 40대 (4) 50대 이상
3	귀하의 학력	(1) 고졸 이하 (2) 전문대졸 (3) 대졸 이상
4	귀하의 직종	(1) 행정직 (2) 기술직 (3) 기능직
5	귀하의 직급	( )급
6	귀하의 소속	(1) 시청 (2) 구청 (3) 주민센터 (4) 기타(사업소 등)
7	조함원 여부	(1) 조함원 (2) 비조함원

※ 끝까지 성의껏 응답해주셔서 대단히 감사합니다. ※



# ABSTRACT

## A Study on the Improvement Scheme of the Human Resource Management System in Korean Government

Seo, Jeong-hee

*Major in Labor Relations  
Department of Economics  
Graduate School of Business Administration  
Pukyong National University*

The purpose of this study is to suggest the improvement scheme of the human resource management of government employee. For this purpose this study reviewed the reality of the human resource management of government employee, analysed the problem of the neoliberal human resource management of government employee that has continued from previous government.

The method of study is two. One is literature review that analyse the reality, the problem and study results suggested as the improvement scheme of the human resource management of government employee. Another is questionnaire method that union members response in order to evaluate the perception of

the human resource management of government.

The improvement schemes of the human resource management of government employee that this study suggested are as follow.

1) Seeking new the grade system in viewpoint of mid- and long-term

2) Reconsidering part-time system by the reform of government position classification system

3) Abolishing utility type(integrating utility type with administrative type and technical type) and newly establishing extra labor-management committee

4) Paying equal wage for contract laborer in short-term and abolishing contract laborer system

5) Redesigning(shortening) the seniority years that is needed for the promotion in short-term

6) Vesting the autonomy of practicing multievaluation etc. to the institution

7) The improvement scheme of total personnel expenses system

8) The improvement scheme of wage system

Lastly, this study suggested the limit of study and the task of future study.