www.krila.re.kr

Korea Research Institute for Local Administration

May 2015 | vol.70

지방자치실천포럼

05







이달의 Issue | 지방공무원의 사기진작

지방자치실천포럼

– 대한민국의 새로운 중심, 행복도시 세종
: 이춘희 세종특별자치시장

특별대담

– 소득 2배 행복 2배 하나된 강원도
: 최문순 강원도지사

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제70호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 하혜수 / **편집위원장** 이창균
위원 권오철 박진경 김건위 김성주 김대욱 강영주 / **담당부서** 연구기획과
연락처 T 02·3488·7361 F 02·3488·7305 / **홈페이지** www.krila.re.kr / **디자인** 크리커뮤니케이션

- 본 지방자치실천포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

CONTENTS

May 2015 | vol.70

2015.05

이달의 Issue

– 지방공무원의 사기진작

04 권두언

: 하혜수 한국지방행정연구원장

07 지방자치실천포럼

– 대한민국의 새로운 중심, 행복도시 세종

: 이춘희 세종특별자치시장

– 포럼위원 토론 요약

18 특별대담

– 소득 2배 행복 2배 하나된 강원도

: 최문순 강원도지사

25 논단

– 지방공무원의 사기진작 방안

: 좋은 일터 만들기와 전문직업윤리의 내재화를 중심으로

– 지방공무원의 사기진작 방안

36 국내외 우수사례

– 일본 지방자치단체의 직원사기진작방안

: 지방인사평가제도의 도입

42 지방자치단체 탐방

– 철도테마파크 삼척 하이원추추파크

49 연구원 동정



07



18



42

지방공무원의 사기진작



하혜수
한국지방행정연구원장

요즘 지방공무원은 고달프다. 임명직 시대에는 중앙정부와 단체장의 명령에 따르면 되었지만, 이제는 더 의욕적인 단체장, 지방의회, 주민과 NGO 등으로부터 이중삼중의 요구에 시달려야 한다. 국가의 발전에 따라 주민의 수요는 점점 증가 및 다변화되고 있다. 그에 따라 지방공무원에게는 끊임없이 더 높은 전문성과 효율성이 혁신의 이름으로 요구되고 있다. 그럼에도 불구하고 민선 지방자치 20년을 맞이하여 중앙부처와 국회를 중심으로 지방자치의 성과와 주민복리의 증진에 대한 논의는 있어도, 그것을 만들어 온 지방공무원의 노력에 대한 이야기는 드물다. 이러한 상황에서 지방공무원의 사기진작에 대한 논의가 필요한 시점이다. 지방공무원의 사기에 영향을 미치는 요인은 다양하겠지만, 여기서는 업무과부하에 기인하는 요인, 교육훈련의 적정성에 기인하는 요인, 그리고 승진·보직 등 인사의 차별성에 기인하는 요인에 중점을 두고자 한다.

첫째, 업무과부하에 기인하는 사기저하요인이다. 지방자치단체장과 지방공무원을 만나보면 지방공무원의 수에 대하여 상이한 견해를 보이는 경우가 많다. 양쪽 공히 사람이 부족하다고 이야기하는데, 단체장의 경우 지방자치단체 정책을 기획하고 리더십을 발휘

하여 추진해 나갈 인재가 부족하다고 생각하는 반면, 일반 지방공무원들은 함께 일할 인력의 절대적 부족을 호소한다. 인력의 절대적 부족은 지방공무원 개개인의 업무량 과부하를 초래하며, 이는 직무스트레스의 가중과 사기저하로 이어진다. 이에 대한 해결책은 인력의 충원이겠지만, 인력의 충원이 현실적으로 쉽지 않다는 점에서, 그리고 이 문제가 인력의 부족에만 기인하는 것인가에 대해서는 재고의 여지가 있다. 우선 지방자치단체 공무원들은 국가사무의 지방이양, 각종 법률의 제·개정 등으로 인하여 발생하는 신규수요를 업무과부하의 증가요인으로 든다. 당연한 일일 것이다. 한정된 공무원 수와 달리 신규수요는 해마다 누적되고 있는 반면, 감축하거나 폐지하는 일이 없으니 모든 지자체에서 인력이 부족하다는 이야기가 일상화되고 있는 것이다.

여기서 지방은 물론 중앙정부가 고민해야 할 사안이 있다. 바로 행정수비범위의 재조정이다. 지방공무원의 사무 중 현재 시점에서 그 의미와 필요성이 재검토되어야 할 사무가 적지 않다는 것이다. 실제 주민서비스와는 관계없이 상급기관 보고와 문서처리로만 남아있는 사무가 없는지, 시대적 상황과 주민수요의 변화에도 불구하고 단지 제도화되어 있다는 이유로 관례적으로 처리해 온 사무는 없는지 등에 대한 고민이 필요하다. 자치사무의 수가 늘어나는 것이 자치역량의 증가를 보여주는 것은 아니다. 이제라도 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 불필요한 지방사무를 적극적으로 찾아내고, 관련법의 개정을 통하여 이를 없애나가는 제도적 시스템의 마련이 필요하다. 인력 1~2명을 늘려 사기저하에 대응하는 근시안적 처방이 아닌 업무량에 대한 관점 자체를 바꾸는 근본적인 대안의 마련이 요구된다.

둘째, 교육훈련의 적정성에 기인하는 사기저하요인이다. 인사관리에서 교육훈련은 개인의 전문성을 향상시킴과 동시에 사기진작을 가져오는 유효한 수단으로 간주된다. 그러나 교육훈련의 긍정적 효과에도 불구하고 상당수 지방자치단체에서는 제도화되어 있는 교육훈련시스템이 사기진작의 수단이 되기는커녕 불편과 부담의 원인이 되고 있는 실정이다. 교육훈련이 지방공무원 개개인의 업무능력향상에 우선적인 목적이 있음에도 불구하고, 현재의 교육유형과 교육시간 등을 규정한 교육훈련시스템은 승진의 전제조건으로 되어 있어 시간을 채우기 위한 편법도 적지 않다는 점에서 교육방법뿐만 아니라 의무화되어 있는 교육시간의 타당성에 대한 재검토가 있어야 할 것이다. 또한 업무과부하가 있는 상황에서 교육훈련은 공무원의 부담을 가중시키는 요인이 된다. 지방공무원 개

인이 교육을 받기 위해서는 하다못해 며칠간이라도 동료에게 업무를 떠넘겨야 하는 상황이 발생하기 때문에 선뜻 자리를 비우는 것이 쉽지 않다는 것이다. 교육훈련에 대한 기본방침에서부터 운영방법에 이르기까지 지자체의 상황과 지방공무원의 관점에서 재편하는 노력이 필요하다.

셋째, 승진·보직 등 인사의 차별성에 기인하는 사기저하요인이다. 사실 이 문제는 지방공무원의 사기문제에서도 가장 크게 지적되고 있다. 더욱이 승진이나 보직의 관리에 있어서 상대적인 차별이 존재한다고 느낄 때 더 큰 사기저하의 문제가 발생함은 주지의 사실이다. 지난 2월 행정자치부가 주관한 '지방자치 20년, 지방행정 발전방안' 토론회에서도 "중앙과 지방간 승진소요 기간의 격차가 너무 크다", "승진은 공무원 사기 문제와 직결되는 만큼 국가직과 지방직을 차별하면 안된다", "지방에서는 사무관 달기가 하늘의 별따기다", "승진 관련 제도가 자주 바뀌어서 안 그래도 승진 문이 좁은 지방 공무원은 더 힘들다" 등 지방공무원의 가슴 속에 잠재되어 있던 불만이 제기된 바 있다. 인사에 대한 상대적 차별감은 국가직과 지방직에서만이 아니다. 지방자치단체 내에서도 행정직과 기술직간, 본청과 사업소·읍·면·동간, 그리고 본청 내 기획·총무부서와 사업부서간에 상대적 박탈감이 존재한다. 그런 의미에서 행정자치부가 지난 3월 지방공무원의 전문성 강화, 공정성·책임성 제고, 자율성·다양성 제고, 사기진작을 위한 '지방인사혁신의 4대 추진방향'을 확정하고 '지방인사혁신협의체'를 출범시킨 것은 의미 있는 일이 아닐 수 없다. 차제에 직급체계의 재조정, 지방인사위원회 운영의 개선, 지방공무원 평정제도의 보완, 공모직위제의 확대 등 그동안 인사의 차별성 해소를 위하여 제안된 다양한 논의들이 중앙정부와 지방자치단체의 협력을 통해 실천의 장에서 적용되기를 기대해 본다.

「지방자치실천포럼」

한국지방행정연구원은 지난 2013년 6월 26일에 지방자치에 대한 담론을 형성하기 위해 「지방자치실천포럼」을 창립하였다.
『지방자치실천포럼(공동대표 : 박재창 교수, 이승종 교수)』은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있다.

포럼 목적

- 지방자치에 대한 국민적 관심 제고
- 지방 국정과제에 대한 국정철학의 공유 및 실천적 대안 논의
- 지방 현안과제에 대한 관–학–연간 소통 및 대안모색 기회 확대

포럼 구성

- 공동 대표 박재창(한국외대 교수), 이승종(서울대 행정대학원 교수)
- 정부(중앙, 지방)–학계–연구원 등 55인의 인원 구성
- 구성 원칙 지방자치 관련 학(행정학, 재정학, 지방자치 관련 주요 학회 및 대학, 언론 등)–관(중앙정부, 지방자치단체, 단체장협의회)–연(한국지방행정연구원)의 연계에 의한 지방자치 전문가 네트워크 구성
- 중기 발전 모델 일반 국민에게 개방하며 지역순회를 통한 국민 담론의 장으로 발전

기조연설

- 1회 박근혜 정부의 국정철학과 지방자치의 과제(유민봉 청와대 국정기획수석)
- 2회 지방자치 관련 국정과제의 추진전략(김기수 안전행정부 자치제도정책관)
- 3회 국민행복시대의 지방자치(김동완 국회의원)
- 4회 다원주의적 지방거버넌스의 진화(이달곤 前 안전행정부 장관, 가천대학교 석좌교수)

- 5회 한국의 국제 개발 협력 왜 & 어떻게(최외출 영남대학교 부총장)
- 6회 지역행복생활권과 지역발전정책(이원종 지역발전위원회 위원장)
- 7회 지방자치, 21세기 대한민국의 미래(안희정 충청남도 도지사)
- 8회 자치와 분권, 소통과 협력시대를 열자(김문수 경기도지사)
- 9회 지방자치, 새로운 토대 구축이 필요하다(심대평 대통령 소속 지방자치발전위원회 위원장)
- 10회 지역발전, 환경문제 그리고 국민행복(윤성규 환경부 장관)
- 11회 '국가개조'와 지방자치(김병준 국민대학교 교수)
- 12회 새로운 변화, 시민과 함께(박원순 서울특별시장)
- 13회 국가와 지방의 재정협력(박재완 前 기획재정부 장관)
- 14회 세계 경제와 우리의 대응(김준경 한국개발연구원 원장)
- 15회 협치로 여는 제주의 미래(원희룡 제주특별자치도 도지사)
- 16회 공무원연금개혁의 쟁점과 방향(주호영 새누리당 정책위의장)
- 17회 소통과 융합의 지방자치(김기현 울산광역시장)



이춘희 세종특별자치시장

대한민국의 새로운 중심, 행복도시 세종

균형발전과 소통·협업의 지방자치

반갑습니다. 뜻깊은 자리에 함께하게 되어 기쁘게 생각합니다. 시장으로서 지방자치의 현장에서 하고 있는 일들이 과연 잘 하고 있는 것인가에 대해 항상 고민하게 됩니다. 지방현장에서 일하는 것이 처음이라 지방자치에 대해 아는 바가 많지 않지만, 여러 전문가분들과 고민을 공유한다는 마음으로 세종시의 이야기를 하고자 합니다.

먼저 간략하게 세종시를 소개하겠습니다. 세종시의 구호를 "대한민국의 새로운 중심, 행복도시 세종"이라고 이야기하고 있습니다. 위치로 보면 대한민국의 중심부에 있고, 당초 계획을 세울 때 2시간 이내에 전국 주요도시로의 접근이 가능한 교통망을 갖춘 도시를 만들고자 했습니다. 법적 지위는 대한민국에서 유일한 특별자치시입니다. 면적은 465㎢로 서울의 3/4 정도입니다. 행정구역은 1읍, 9면, 3행정동으로 이루어져 있고, 인구는 현재 18만 명입니다. 금년 하반기 중 20만 명이 넘어설 것으로 전망하고 있고, 2030년에는 인구 80만 명의 도시로 성장하는 것을 목표로 하고 있습니다. 재정은 일반회계와 특별회계를 합쳐 1조 원 정도입니다. 세종시의 건설취지는 수도권 과밀화 해소, 국가균형발전 선도, 국가경쟁력 강화입니다. 근거법령으로는 '행정중심복합도시 건설을 위한 특별법'과 '세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법'이 있습



니다. 세종시는 단층제 광역자치단체로, 다른 지방자치단체와 달리 광역자치단체이면서 기초자치단체를 겸하고 있습니다. 세종시의 특징을 정리하면, 대한민국의 행정중심도시로서 국가균형발전을 선도하고 수준 높은 주거환경을 갖춘 국내 최대의 계획성장도시라고 할 수 있겠습니다.

세종시는 균형발전과 소통·융합의 지방자치를 선도하고 있습니다. 균형발전은 국가적 균형발전과 지역 내 균형발전의 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있겠습니다. 먼저 국가적 균형발전의 측면에서 보자면, 36개의 중앙행정기관과 1만 3천 명의 공무원, 15개의 국책연구기관과 3천 명의 연구인력이 세종시로 이전하여 대한민국의 심장과 두뇌 역할을 하고 있습니다. 행복도시법과 세종시법, 지역발전특별회계 세종시 계정 설치로 균형발전을 위한 법적·재정적 기반이 구축되어 있습니다. 세종시의 전체 유입인구 중 수도권에서 유입된 인구가 1/3 정도로, 아직까지는 주변지역에서 유입된 인구가 더 많습니다. 도시 건설의 목적이 수도권 인구 과밀 완화이지만, 아직까지 큰 효과가 나타나지 않고 있습니다. 지역 내 균형발전의 측면에서 보자면, 신도시와 조치원읍의 균형발전 문제가 있습



니다. 농촌지역인 조치원읍 바로 옆에 신도시가 형성되어 두 지역의 격차가 뚜렷하게 보이는 상태입니다. 이런 격차를 완화하기 위해 "청춘 조치원 프로젝트"를 추진하고 있습니다. 오래된 조치원을 젊은 지역으로 탈바꿈시키자는 것으로, 반드시 성공해야 할 사업입니다. 도시는 농촌으로부터 어떤 이익을 얻을 수 있고, 농촌은 도시로부터 어떤 이익을 얻을 수 있을까에 대한 고민 끝에, "세종시표 로컬푸드" 사업을 추진하게 되었습니다. 로컬푸드는 글로벌푸드와 반대되는 개념으로, 세종시에서 생산한 농산물을 세종시에서 소비하도록 하는 것입니다. 로컬푸드 사업을 통해 도시사람과 농촌사람이 만나는 계기를 마련하는 효과가 크다고 보고 있습니다. 그 밖에 SK그룹과 함께 창조마을을 조성하고, 농업과 ICT기술을 접목하여 농촌을 활성화하려는 노력도 하고 있습니다.

세종시는 전국 각지에서 모인 사람들로 이루어진 도시이기에, 소통이 매우 중요하다고 생각합니다. 세종시라는 명칭 그대로, 세종대왕의 소통 리더십을 계승하고자 노력하고 있습니다. 사람을 가장 중시하고, 열띤 토론을 통해 중지를 모으고 일을 추진했던 세종대왕으로부터 배우자는 마음가짐입니다. 소통은 시민과의 소통, 언론과의 소통, 공무원과의 소통의 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있겠습니다.

먼저 시민과의 소통을 위해 매주 1차례 "시민과의 대화"를 실시하고 있습니다. 13개 읍·면·동을 매주 1개씩 다니며 대화의 자리를 마련하고 있습니다. 또한 도시지역과 농촌지역의 특색이 다르기 때문에 "책임읍면동제"를 시행하고자 준비하고 있습니다. 조치원읍을 책임읍으로 만들어 농촌지역의 민원사무를 처리하게 하고, 아름동을 책임동으로 만들어 도시지역의 민원사무를 처리하게 하는 구상입니다. 금년 하반기 중에 시행할 계획입니다. 주민의 자발적 참여 활동을 위한 소통의 공간인 "복합커뮤니티 센터"도 건립하고 있습니다. 신도시 지역 반경 1㎞ 정도 규모의 마을 하나를 동으로 만들면서 마을에서 같이 쓰는 공동의 시설(학교, 동사무소, 우체국, 파출소, 소방서 등)을 한 건물로 만들어 마을 가운데에 배치하는 것입니다. 이를 농촌지역에도 확산시키고자 합니다. 세종시에는 시민참여 예산위원회, 조치원 발전위원회 등 다수의 위원회들이 있습니다. 시에서 안을 만들어 위원회에서 통과시키는 것은 위원회를 만드는 의미가 없다고 생각합니다. 위원회에서 실질적인 토론이 가능해지고, 그 토론의 결과를 시에서 적극적으로 수용하는 형태의 위원회 운영을 해 보려고 노력하고 있습니다. 위원회에 권한을 주고 토론을 해

서 결과를 받아들이도록 하니, 위원들이 열성적으로 참여하는 모습을 보고 있습니다. 계속해서 위원회를 적극적으로 활용해 나가려 합니다. 앞서 말씀드린 청춘 조치원 프로젝트의 안을 만들어 내는 곳이 "도시 디자인 학교"입니다. 주민들이 참여해 자신들의 마을 문제를 스스로 인식하고 토론해서 문제점을 해결해 나가는 방법을 강구하는 곳입니다. 시민들의 건의사항을 현장에서 듣고 시정에 반영하는 "시정 모니터단"도 운영하고 있습니다. 시민과의 대화를 통해 현장의 목소리를 신중히 듣고 정책에 반영하고 있습니다. 그동안 250여 건의 건의사항을 접수하여 30건은 완료했고, 220건이 진행 중입니다. 언제 어디서나 시민과 소통하기 위해 SNS도 활발히 활용하고 있습니다.

시민과의 소통 못지않게 언론과 공식적인 소통의 통로를 만드는 것이 중요하다고 생각합니다. 그래서 매주 목요일 오전 10시에 정례 브리핑을 실시하고 있습니다. 가급적 비공식적 만남을 배제하고 직접 브리핑을 하는데, 언론인들을 만나서 1~2가지의 주제 발표를 한 뒤 질의답변을 하는 식으로 진행합니다. 대변인을 통한 월요소통마당도 운영하고 있습니다.

공무원과의 소통, 즉 내부소통도 중요한 문제라고 봅니다. 시간이 부족해 공무원들을 직접 만나 보고받기가 쉽지 않습니다. 그래서 과 단위로 일일보고를 하도록 하고 있습니



다. 또한 중요과제는 시장, 부시장, 실·국장들이 참여하는 정책 조정회의를 통해 정책결정을 내리도록 하고 있습니다. 직원들에게 네 일, 내 일이 아니라 우리 일이라는 인식을 심어주기 위해서입니다. 지금까지 108회의 정책 조정회의를 통해 224건의 과제를 논의했고, 앞으로도 계속해서 해 나가고자 합니다. 직원들과 간담회를 하면, 다들 일이 바빠 힘들다고 합니다. 그래서 직원들에게 일을 줄일 줄 알아야 일을 잘 하는 것이라고 강조합니다. 과거에 하던 일들을 과감하게 줄이려는 노력, 일을 보다 빠른 시간에 효율적으로 하려는 노력이 필요하다는 것입니다. 직원 인사에는 "희망인사시스템"을 운영하고 있습니다. 평소 가고자 하는 부서와 보직을 전산에 입력해 두고 인사요인이 발생하면 희망을 반영하여 인사가 이루어지도록 하는 것인데, 이는 정착되기까지 시간이 더 필요해 보입니다. 인트라넷을 통해 주요업무 추진상황을 공유하고, 전자결재를 통해 자유로운 의견을 수렴하고 신속한 의사결정을 내리기 위한 노력도 하고 있습니다.

세종시 건설에는 수도권에 대응하는 중부권의 새로운 중심축을 만들고자 하는데 의의가 있습니다. 세종시 독자적으로는 이를 실현하는 데 한계가 있기에, 대전, 청주, 천안 등 인근 도시들과 어우러져 중심축을 만들어야 한다는 생각입니다. 작년에 충청권행정협의회와 전국시도지사협의회 총회를 개최하였고, 올해는 충청권 상생협력기획단이 출범하고 대전광역시와 상생협력 협약을 체결하는 등 타 지자체와의 협업을 위해 노력하고 있습니다. 중앙부처 및 국책연구기관과의 협업을 위한 노력도 하고 있습니다. 법제처장, 농림부장관과 대화의 자리를 마련했고, 국토연구원, 교통연구원과 업무협력도 하고 있습니다. 군부대와 재난관리 상호협력을 하고, SK, 한화첨단소재 등의 기업과 업무 협약을 맺기도 했습니다.

세종시는 국가에서 많은 예산을 투입하여 만들어진 도시이기에, 국가에 많은 빚을 지고 있습니다. 보답을 하기 위해서는 세종시가 제 기능을 발휘할 수 있어야 하겠습니다. 지금 국회가 서울에 있어 세종시에서 근무하는 공무원들이 국회를 오가는데 들어가는 시간과 비용이 상당합니다. 세종시에 내려와 있는 부처들의 상임위만이라도 세종시에 분원을 설치하면 보다 효율적인 업무가 가능하지 않을까 합니다. 세종시에 대한 지속적인 관심과 격려를 부탁드리고, 아울러 10월 말에 세종시에서 열리는 지방자치 박람회에도 많은 관심을 부탁드립니다. 감사합니다.

〈II. 토론〉



황숙주 전라북도 순창군수

세종시는 계획개발도시로서 가장 성공적인 사례라고 생각합니다. 나라 전체의 균형발전이라는 측면에서 지방의 현실을 중앙에서도 고려한다면, 세종시처럼 계획적으로 개발하는 것도 중요하지만 지방에도 관심을 가져야 하지 않을까 싶습니다.



정현곤 사단법인 시민 운영위원장

언론에서 지방자치와 교육자치의 통합에 대해 자주 언급하고 있습니다. 시장님께서는 이 부분에 대해 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

전석운 국민일보 국제부장

세종시가 인구 80만의 도시로 완성될 것으로 기대하는 2030년에 국가균형발전이라는 목표가 어느 정도 달성될 것이고, 지금의 수도권 과밀화가 어느 정도 해소될 것으로 보시는지 궁금합니다.



김경희 대전여성단체연합 공동대표



세종시가 수도권 과밀화 해소를 위해 계획된 도시임에도, 수도권보다는 주변 지역에서 유입된 인구로 세종시가 팽창하고 있는 것에 대한 우려가 있습니다. 국민들이 교육에 대한 관심이 높다는 측면에서, 행정기관이 내려오는 것도 중요하지만 장기적으로 교육 정책에 대한 부분에 신경을 써야 하지 않을까 싶습니다.

이춘희 세종특별자치시장



세종시 건설의 가장 큰 효과는 공무원들을 지방에 내려 보내서 서울 중심의 사고에서 벗어나 국가 전체의 시각에서 바라보도록 만드는 것이라고 생각합니다. 나아가 중앙부처 공무원들이 정책 패러다임을 바꾸는 것까지 연결되어야 한다고 봅니다. 그런 측면에서 전국 주요도시로부터 2시간 이내에 도달 가능한 교통망을 구축하여 전국을 고루 발전시키고자 했던 당초 계획이 잊혀가고 있는 것이 안타깝습니다. 각 지방자치단체별로 세종시에 사무실을 만들기 위해 애를 먹고 있는 것으로 알고 있습니다. 그런 수요를 충족시키기 위해 시도지사협의회 및 각 지자체와 협의해서 지방자치회관을 만들려고 하고 있습니다.

지방자치와 교육자치의 통합이 필요하다고 생각합니다. 지방자치에서 교육이 차지하는 비중이 절반 가까이 된다고 봅니다. 우리 시가 단독으로 할 수 있는 것은 없지만, 감사위원회를 출범시켰습니다. 시에 있는 감사관실과 교육청의 감사관실을 떼어 감사위원회로 독립시키자는 취지였는데, 현재 시의 감사관실은 독립시켰고, 교육청 감사관실은 그대로 있는 상태입니다.

지금과 같은 의지와 속도로 하면 2030년에 수도권 과밀화 해소라는 당초 목표를 달성하지 못할 것이라 봅니다. 정부가 최근 수도권 규제완화를 추진하고 있습니다. 국가

〈II. 토론〉

균형발전을 추진하면서 동시에 수도권 규제를 완화하면 과연 수도권 과밀해소에 도움이 되겠는가 하는 의문이 있습니다. 세종시 건설을 매개로 지방분산 정책이 추진되어야 하는데 지금과 같은 정책기조로 봐서는 당초 목표를 달성하기 어려울 것이라 봅니다.

주변 도시에 대한 우려는 처음부터 했고, 그래서 건설을 급히 추진하지 않고 매년 3만 명 정도씩 차근차근 늘려 나가는 것을 목표로 계획했습니다. 세종시와 주변 도시 간의 역할과 기능을 적절히 배분하고 연계를 강화하는 광역도시계획을 계획대로 추진해 나가면 그런 문제가 해결되지 않을까 싶습니다. 예전에는 일자리 때문에 인구가 집중되었지만, 지금은 교육이 인구유입의 주요 원인이 되고 있습니다. 지속적으로 시설 좋은 새로운 학교를 만들고, 우수한 교사들을 이끌어 오는 노력이 필요하겠습니다.



오준근 경희대학교 법학전문대학원장

도시를 개발해 나갈 때 특정 지역에 많은 인구가 모여 살도록 개발하는 방식과 주변 지역에 스며들어가 살도록 하는 방식이 있습니다. 균형발전을 생각한다면 후자가 맞다고 개인적으로 생각합니다. 80만 인구를 향해 나아가는 세종시의 개발 방향에 대해 여쭙고 싶습니다.



이완섭 충청남도 서산시장

균형발전은 지방을 세세하게 살펴보는 데서 시작된다고 생각합니다. 중앙과 지방의 재정 불균형과 같은 부분에서 고민이 많이 되어야 한다고 봅니다. 지역이 안고 있는 문제점과 어려운 점들을 찾아 해결해 나가는 것이 균형발전의 방향이 아닌가 싶습니다.

문영훈 행정자치부 자치제도과장



상당히 많은 공무원들이 세종시로 내려갔는데, 그 공무원들이 은퇴했을 때 서울로 돌아가지 않고 세종시에 머무르도록 하는 전략이 필요하다고 생각합니다. 워싱턴DC는 밤이 되면 사람이 없는 도시로 유명합니다. 세종시의 부족한 부분들을 시장경제 원리에 의해 채워 나간다면 더 살기 좋은 도시가 되지 않을까 생각해 봅니다.

이춘희 세종특별자치시장



도시 중에서 가장 모범적인 도시를 전원도시, 즉 도시와 농촌이 잘 어우러진 도시라고 합니다. 도시는 도시대로, 농촌은 농촌대로 특성을 살려 개발하는 것이 중요하다고 봅니다. 농촌은 농촌대로 보존해 나가면서 도시를 개발하려면 압축개발이 필요합니다. 압축적으로 허브를 만들고 나머지는 농촌의 모습을 그대로 두는 것입니다. 자연을 훼손시키는 것을 최소화하면서 자연과 어우러진 집단 전원주택 단지를 만들어 운영하려고 합니다. 공무원들, 연구원의 박사님들을 대상으로 시범단지를 운영해 보고, 좋은 모델이 나오면 확산시켜 볼 생각입니다.

은퇴 후 공무원들이 정착할 수 있는 도시를 만드는 것이 중요하다고 봅니다. 세종시 역시 워싱턴DC와 같은 문제가 발생할 우려가 있습니다. 그래서 세종시를 6개 구역으로 나누어 정부청사 구역, 국책연구기관 구역, 첨단산업 구역, 보건의료 구역, 군부대 구역 등 각 구역의 개성에 맞추어 개발하려고 합니다.

최문순 강원도지사

소득 2배 행복 2배 하나된 강원도



일시 및 장소 2015. 5. 15.(금) 강원도지사실
인터뷰 대상 최문순 강원도지사
인터뷰 진행 김성주 한국지방행정연구원 수석연구원

김성주 수석연구원 도정 운영에 바쁘실 텐데 귀한 시간을 내주셔서 감사드립니다. 도지사님께서는 진짜 감자 문순c, 옆집 아저씨 도지사 등 친근한 이미지의 캐릭터를 갖고 계신데요, 도정철학이라고 할까요, 도를 운영하시는 데에 있어서 가장 중요하게 생각하시는 점은 무엇입니까?

최문순 강원도지사 제가 추구하는 도정철학은 세 가지입니다. 먼저 인간의 존엄으로서, 인간의 존엄은 국가의 존재이유, 정부의 존재이유, 또한 강원도정의 존재이유라고 할 수 있습니다. 둘째, 지역의 가치입니다. 이것은 민주주의를 지키는 토대로서 저는 지역의 정치, 경제, 문화, 언론 등 모두를 존중하는 강원도를 만들 것입니다. 셋째, 평화와 번영입니다. 이를 위해 저는 강원도에 평화가 정착되고, 경제적 번영으로 연결되도록 할 것입니다. 특히 '인간의 존엄'은 바꿀 수 없는 저의 철학이자 정치적 비전으로서 국가의 존재 이유가 인간의 존엄을 지키려는 것

처럼 도정도 같다고 생각합니다. 인간의 존엄을 살리기 위해서는 요람에서 무덤까지 가는 복지국가가 전제되어야 하고 일자리, 소득, 복지, 교육, 문화는 인간의 존엄을 지키기 위한 수단이라고 생각합니다. 이러한 철학을 기조로 도정을 안정시키고 발전시켜 나갈 것입니다. 평화와 통일은 명분만이 아니라 답보상태에 있는 한국경제의 돌파구가 될 것인데 선경후정 원칙 하에 비상한 각오로 국가 전체의 명운을 걸고 추진되길 기대합니다.

김성주 수석연구원 인터뷰를 준비하면서 느낀 점은 도지사님께서는 도민에게는 가까운 이웃이지만 지역전략을 구상하고 사업을 추진하시는 스타일은 매우 돌파적이라는 느낌을 받았습니다. 지금까지 역점적으로 추진해 오셨던 시책과 성과를 말씀해 주십시오.

최문순 강원도지사 북방경제 선도를 위한 SOC 확충에 총력을 기울여왔고 대륙경제기반을 구축해 나갈 계획입니다. 먼저 춘천~속초·여주~원주 철도를 매듭짓고 동해북부선, 내륙종단철도망 등을 추진할 것입니다. 동해항 3단계 확장과 속초항 개발, 북방항로 개척, 크루즈 처녀 취항(9월), 또한 설악산 오색로프웨이, 양양국제공항 활주로 확장 및 항로 확대를 해나가겠습니다. 먼저 양양국제공항은 지난해 도약·성장을 위한 발판을 마련



했는데요. 개항 12년만에 최고치를 경신(25만 여명, 29개 노선, 2,639편 운항)하였습니다. 올해는 양양공항을 지역경제 성장의 동력화를 통해 도민 소득과 연계하여 작년보다 2배 이상 활성화하고 한·중·일·러를 연계한 관광상품을 개발할 것입니다. 또한 행동반경을 확대하여 대만, 홍콩, 필리핀, 태국, 러시아까지 넓혀갈 계획이고 북방 경제권 선점을 위한 '동북아 관광·물류 거점공항'으로 육성해 나갈 것입니다. 다음으로 우리의 오랜 숙원사업인 춘천-속초간 및 여주-원주간 철도 건설사업은 결정적 시기를 맞이한 강원도로써, 더 이상 사업의 추진시기를 미룰 수 없으므로 반드시 올해 결론을 내겠습니다. 아울러 동해항, 속초항 항만 확충이 반드시 필요합니다. 북극항로 개설을 대비하여 동해항, 속초항 접안시설 확충에 지속적으로 노력하고 올림픽 개최 이전까지 크루즈 접안이 가능하도록 항만시설 확충에 총력을 기울일 계획입니다.

김성주 수석연구원 아무래도 평창동계올림픽에 대한 질문을 드려야 할 것 같은데요, 앞으로 3년이 남지 않은 시점에서 현재까지의 준비상황과 향후 준비계획을 말씀해주세요.

최문순 강원도지사 2018 평창동계올림픽은 도민의 열정, 그리고 국민적 성원으로 2011년 7월 국민 92%의 지지 속에 3번의 도전 끝에 힘겹게 유치에 성공할 수 있었습니다. 세



계 4대 스포츠 메가이벤트 그랜드슬램 달성 5번째 국가라는 타이틀과 함께 높아진 국격에 대한 자긍심을 국민들에게 심어주었습니다. 동계올림픽대회의 성공적인 개최를 위해서는 국민적 성원과 도민들의 참여가 필수인 만큼 전 도민의 참여열기 재점화가 필요한 상황입니다. 향후 3년도 남지 않은 이 시기에 해야 할 일을 착실히 준비하겠습니다. 현재, 분산개최 등 각종 논란은 모두 종결되었으며, 경기장 건설 등 시설 준비도 차질 없이 추진하고 있습니다. 소치 대회 이후 평창동계올림픽 준비가 본격화된 현 시점이 동계올림픽의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 시기라고 생각합니다. 강원도민 모두가 동계올림픽의 주인공이라는 느낌을 받도록 18개 시·군 모두를 동참시켜 동계올림픽을 준비해 나가겠습니다. 앞으로 남은 기간 동안 잘 준비해서 국가 발전과 강원 발전 100년 도약의 발판을 만든다는 마음가짐으로 동계올림픽을 준비하겠습니다.

김성주 수석연구원 주제를 좀 바꾸어 보겠습니다. 지방자치를 본격적으로 실시한 지 20년이 되었는데요, 재선 도지사로서 현 시점에서 지방자치와 관련하여 가장 큰 현안은 무엇이라고 생각하십니까?

최문순 강원도지사 지방자치는 지역주권, 지역의 권리를 찾아가는 일로서 '지방'이라는 명칭을 '지역'으로 바꿔야 하고, 서울도 지역 중의 하나라는 기초 위에서 각종 현안을 고민해 가야 합니다. 지방자치가 부활된 지 20년이 된 현 시점에서 중앙이 지방을 믿고, 책임과 권한을 주어야 하고 중앙의 마인드가 변화되어 지방분권에 대한 확고한 의지를 가지는 것이 중요합니다. 지방자치 초기에는 우려 속에서 출발했으나 결과적으로는 지역과 주민위주, 4년간의 일관된 행정, 독창성·창조성·경쟁성 제고라는 성과가 있었습니다. 그러나 반면 국가·지방간 정책연계성 저하, 지역주의(NIMBY, PIMFY), 기초생활행정 소홀이라는 맹점도 있었다고 생각됩니다.

지방자치가 제대로 성숙되려면 실제적인 제도와 권한을 정비해야 합니다. 근본적으로 외교와 국방을 뺀 모든 권한이 지역에 이양되어야 하는데, 먼저 지방재정 확충 및 자치조직권, 인사권 등 실질적 제도의 변혁이 선결과제라고 할 수 있습니다. 이러한 연유로, 7공화국 헌법 개정을 제안한 상태입니다. 인간의 존엄과 적극적인 복지국가의 철학 속에 대통령 4년 연임제, 부통령제, 자치분권, 양원제, 남북 경제공동체 등의 내용으로 개편되어야 하고 헌법개정은 침체기 대한민국의 신성장동력의 기폭제가 되어야 할 것입니다.

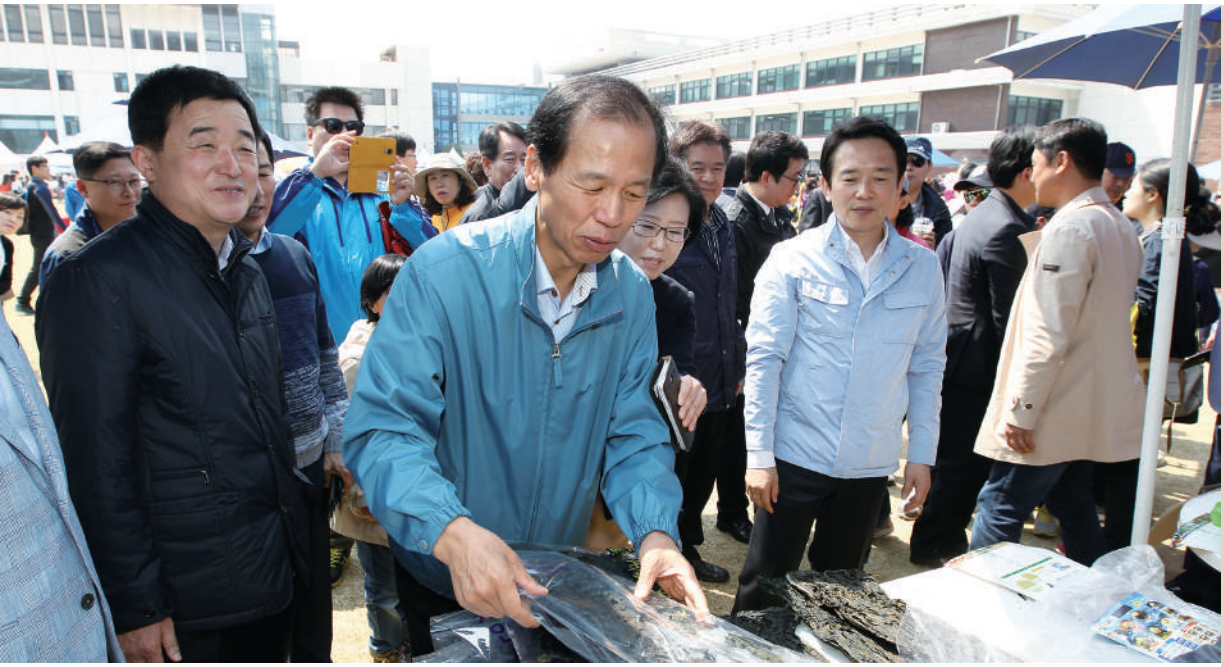
김성주 수석연구원 지방자치의 궁극적인 목적은 '주민의 행복'에 있다고 봅니다. 주민의 복리증진을 위해 근거법과 제도가 필요하겠지만, 이를 추진하기 위한 예산 또한 마련되어야 할 것입니다. 지방자치단체의 재정정책에 대한 지사님의 생각을 알고 싶습니다.

최문순 강원도지사 민주주의의 기본은 지방분권이 아닌 지역주권이라 생각합니다. 중앙정부가 지방에 주는 단순한 업무 이양이 아닌 위상 재정립이 필요한데요, 이를 위해서는 지방과 중앙정부와의 소통이 절실합니다. 중앙정부가 일률적인 정책시행으로 17개 시도를 재단하면 정책의 실효성이 매우 떨어집니다. 각 지역은 나름의 특색과 특성이 있거든요. 최근 기초연금법 시행 등 복지시책이 확대되면서 지방재정의 부담이 가중되고 있고(사회복지지출 비중: '04년 11% → '13년 22.3%로 2배 증가) 지방세는 재산과세 위주로서 경제성장률 둔화와 맞물려 세수확보에 한계('09~'14년 평균 증가율 : 국세 5.1%, 지방세 2.6%)를 드러내고 있습니다.

지방세 비과세·감면의 경우 과다·장기간 감면이 많아, 감면의 고착화·기득권화 등 구조적 문제가 발생(2013년 기준 감면율 : 지방세 23%, 국세 14.3% / 100% 전액면제 조항 : 73%)하고 있는 상황입니다. 이러한 상황을 고려한다면, 현행 국세대 지방세비율인 8대 2에서 6대 4 수준으로 과감하게 개편할 필요성이 있다고 봅니다. 지방소비세율도 11%에서 20%까지 상향 조정되어야 하고 지방교부세도 확대되어야 한다고 생각합니다.

김성주 수석연구원 강원도만의 특화된 지역경제 활성화 방안은 무엇입니까?

최문순 강원도지사 저출산, 고령화, 기존 산업의 한계, 중국의 성장과 신흥국의 추격으로 우리나라 성장동력 산업은 답보상태이고 강원도도 예외가 아니므로 빠르게 새로운 산업을 준비해야 할 때이지만 과거 산업화에 뒤처졌던 우리 입장에서는 오히려 좋은 기회가 될 수 있을 것입니다. 우선 동계올림픽과 연계해서 강원도의 제1산업인 관광산업 활성화에 노력을 기울일 것입니다. 우리나라 인근 국가인 중국과 일본 관광객 유치가 매우 중요한데요, 특히 체류 관광을 위해 관광상품 개발 및 쇼핑센터, 숙박시설 확충에 노력할 것입



니다. 또한 공해 없고 부가가치 높은 첨단전략산업을 육성하고 SOC 확충도 빼놓을 수 없는 과제입니다. 이와 함께 사회적경제진흥원 설립, 지역통화, 일자리보조금 사업과 도내 고교 출신 도내 대학생 등록금 지원, 희망택시, 무상급식 확대 등 성장을 도민에게 골고루 나눌 수 있는 강원도만의 선순환 시스템 구축에 소홀하지 않도록 하겠습니다.

김성주 수석연구원 분단국, 분단도의 지사로서 남북 교류에 관심이 많으신 걸로 알고 있습니다. 남북 협력, 나아가 통일은 어떤 의미라고 생각하십니까?

최문순 강원도지사 경제구조와 정치구조가 한계에 부딪친 우리나라와 우리 도의 경제해법은 북한에 있다고 생각합니다. 우리의 기술과 북한의 젊고 저렴한 노동력과 자원을 활용하고 대륙을 통한 획기적인 교통망 마련으로 시간과 비용이 절감됨을 고려했을 때 "통일 = 대박, 초대박"이라고 할 수 있겠습니다. 우리 도는 북한을 활용하는 다양한 방안을 마련하고 있는데요, 마그네사이트, 철광석 등 북한 광물자원을 옥계 제련소에서 가공하고 북한의 어족자원을 확보하기 위한 동해안 남북공동어로구역을 설정하며 백두산-금강산-설악산을 이어 '백금설' 관광특구정책을 구상할 수 있겠습니다. 북한의 인적자원을 활용한 철원 평화산업단지 조성도 가능할 것입니다.

우리 정부는 "선경후정(先經後政)", "선이후난(先易後難)" 원칙을 갖고 남북교류가 원활

하게 추진될 수 있도록 적극 노력해 주길 바라고 특히, 금강산 관광 재계와 같이 해결이 용이한 문제부터 조기에 추진할 필요가 있다고 생각합니다.

김성주 수석연구원 강원도의 발전을 견인하기 위한 각오 한 말씀 부탁드립니다.

최문순 강원도지사 올해 강원도정의 방향은 경제가 중심이 될 것입니다. 밖으로 진출해서 인적 자원과 기업, 투자 등을 도내로 들여와 지역경제를 활성화하고 이를 통해 도민들의 소득을 높이고, 잘 살게 하는 것이 강원도의 목표입니다. 강원도 도정은 도민의 관심과 협조 없이는 성공적인 추진이 불가능합니다. 따뜻한 격려와 관심, 때로는 따끔한 채찍이 강원도정을 이끄는 원동력이고 이 원동력을 바탕으로 어려움을 헤쳐 나가고 미래를 열어 나갈 수 있는 강원 도약의 기반을 마련해야 할 것입니다.
'도민을 하늘처럼 섬긴다.'는 초심을 잃지 않고, 도민 여러분을 도정의 최상 가치로 삼고, 오직 강원도를 위해서 열심히 하겠습니다. 도민 여러분의 관심과 협조, 때론 따끔한 충고와 질책을 부탁드립니다.

김성주 수석연구원 끝으로 저희 한국지방행정연구원에 대한 조언을 부탁드립니다.

최문순 강원도지사 우리나라의 지역자치를 위해 오랫동안 고민하고, 연구해 오신 한국지방행정연구원 임직원분들에게 존경과 사랑을 보냅니다. 지방자치 20년이 됐다고는 하지만, 여러 가지로 미흡한 것이 많습니다. 제대로 된 지방자치, 지역주권을 위해 더 많은 관심과 분발을 부탁드립니다. 앞으로 한국지방행정연구원이 더 많은 신뢰와 사랑을 받기를 기대하며 임직원 여러분들의 건강과 평안을 기원합니다. 감사합니다.

지방공무원의 사기진작 방안
좋은 일터 만들기와 전문직업윤리의 내재화를 중심으로



권경득
선문대학교 행정학과

I. 머리말

작년 4월에 발생한 세월호 참사는 공직사회에 커다란 영향을 미쳤다. 소위 관피아(관료+마피아)라고 하는 신조어를 유행시키며, 우리 사회의 적폐에 대한 원인제공의 한 축으로 공직사회에 대한 비판이 거세었다. 금년에는 공무원 연금제도 개혁으로 공직사회의 분위기가 전반적으로 침울하다. IMF 이후 지속되고 있는 공직사회에 대한 개혁의 목소리와 질타(bashing)는 공무원의 사기에 부정적인 영향을 미치고 있다.

올해는 민선지방자치 20주년이 되는 해이다. 그 동안 지방자치행정이 꾸준히 개선되어 행정서비스의 질이 제고되고, 지방공무원의 역량도 점차 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 지방공무원은 국가공무원에 비해 업무의 전문성이 낮으며, 역량개발이 상대적으로 미흡하다는 지적을 받고 있다. 또한, 성과와 능력중심의 인사제도가 합리적으로 운영되지 못하는 것이 문제점으로 지적되고 있으며, 이는 지방공무원의 사기저하의 원인이 되고 있다.

지방자치단체의 조직 및 인사관리에 있어서 간혹 실적이나 능력보다는 정실주의적 또는 엽관적인 요소가 작용하고 있음을 부인할 수는 없다. 이러한 실태는 소위 공직개혁 피로증후군과 지방공무원 질타하기와 함께 지방공무원의 사기를 크게 저하시키고 있는 실정이다.

본 글에서는 지방공무원의 사기저하의 원인과 기존 학자들의 사기진작 방안을 살펴보고, 지방공무원 개인의 욕구와 조직의 욕구를

함께 충족시킬 수 있는 새로운 사기진작 방안을 모색해보고자 한다.

II. 지방공무원의 사기 진작에 대한 논의

일반적으로 사기는 '조직구성원들의 근무수행의욕을 말하며, 조직의 이익을 위하여 기여하려는 개인과 집단의 정신상태 또는 태도'라고 정의할 수 있다(오석홍, 2013). 사기는 종종 동기부여와 함께 사용되는 경우가 많은데, 동기부여는 조직구성원의 직무수행동기가 유지되고 활성화되는 과정이나 배경을 중시하는 반면, 사기는 조직구성원의 심리적 변화과정이나 행동변화의 배경보다는 표출된 만족감이나 근무의욕 또는 태도 등에 초점을 두고 있는 개념이라 할 수 있다(서원석 외, 2010).

선행연구들을 토대로 공무원의 사기에 영향을 미치는 요인들을 정리하면 직무에 대한 만족감, 보수, 연금, 승진, 신분보장, 근무환경, 조직에 대한 사회적 평가, 관리자의 리더십, 인간관계, 의사소통, 귀속감, 일체감, 참여의식 등 다양한 요인들이 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 신윤표(1984)는 지방공무원의 사기앙양에 영향을 미치는 요인들을 행태적 요인, 제도적 요인 및 환경적 요인으로 구분하고 있다. 행태적 요인으로는 공무원이 스스로 느끼는 사회적 평가수준, 승진 가능성, 공무원에 대한 긍지, 직무에 대한 적성, 소속의식 등이 있다. 제도적 요인에는 합리적 보수체계, 임용과 근무성적, 신분보장, 직무보장, 징계, 능력발전, 교육훈련, 근무성적평정제도 등이 포함된다. 그리고 환경적 요인으로는 주민의 수, 가용자원, 기후, 직무환경, 근무조건, 인간관계, 복지시설 등이 있다.

지방공무원의 사기진작방안으로 보수의 현실화, 승진과 전보의 공정성 확보, 능력발전 기회 제공, 근무여건과 후생복지의 개선, 자아실현의 기회 제공 등 다양한 방안들이 제안되고 있다. 여영현·김혜정(2009)은 지방공무원의 사기진작을 위한 방안으로 인사관리의 공정성 확보, 인사적체의 해소, 정기적인 조직진단과 사기 측정 및 맞춤형 교육프로그램의 제공 및 운영을 제시하고 있다. 서원석 외(2010)는 공무원의 사기진작을 위해서는 보수의 현실화, 연금제도 개혁에 대한 불안해소(연금지급액이 삭감되는 개혁에 대한 불만해소), 공직자로서의 품위를 유지할 수 있는 후생복지혜택, 쾌적한 근무환경의 조성, 직무분석을 통한 적절한 업무량 산출, 인사업무의 공정성 확보, 업무재량권의 확대 및 능력과 성과중심의 승진제도 정착 등을 제시하고 있다. 반면 김상묵(2014)은 '지방자치단

체 차원에서 공무원의 사기를 진작하기 위한 실효성 있는 방안은 내재적 보상과 상위 욕구 충족에 중점을 두어야 한다'고 지적하면서 관리자의 '애정 어린 리더십', 조직구성원의 '내재적 동기부여' 및 조직구성원들 간 '적극적 상호작용'을 지방공무원의 사기진작 방안으로 제시하고 있다.

III. 조직관리의 새로운 변화와 사기진작 방안

1. 조직관리의 새로운 변화

조직구성원의 사기진작 방안은 경제적인 수단과 비경제적 수단으로 구분할 수 있다. 관리자는 경쟁력 있는 보수와 복리후생 등과 같은 경제적 보상을 통해 조직구성원의 사기진작을 도모할 수 있다. 반면에 관리자는 고용안정, 권한이양, 인정, 성장지원, 열린 대화, 성과공유 등과 같은 다양한 비경제적 수단을 공정하게 활용하여 조직구성원의 사기진작을 도모할 수도 있다. 경제적 보상과 비경제적 보상이 조화를 이루고, 또한 선순환 과정을 거치면서 조직의 생산성을 향상시킬 수 있다.

조직관리에 있어서 사기진작의 전략은 매우 다양하다. 최근 민간 부문에서 확산되고 있는 관리자와 조직구성원이 호흡을 같이 하는 '스킨십 경영(관리)'도 조직구성원의 사기진작을 위한 전략이라 할 수 있다. 조직구성원은 직무수행과정에서 즐거움을 찾고자 한다. 조직의 성과를 공유하고 직무관련 권한이양을 통해 조직구성원의 자율성을 확대하고 참여의식을 고취시킬 필요가 있다. 조직구성원 개인에 대한 인정(認定)은 무형의 보상이면서 동기부여의 효과가 클 것으로 기대된다. 예를 들면, 칭찬 등의 인정활동을 통해 서로 칭찬하는 조직분위기를 만들 필요가 있다. '칭찬은 고래도 춤추게 한다.'고 하지 않는가? 그리고 조직구성원들로부터 장기적인 충성심을 유도하기 위해서는 조직구성원 개개인의 자기개발에 대한 지속적인 지원이 필요하다. 아울러 관리자가 한정된 재원으로 구성원의 만족도를 극대화시키기 위해서는 획일적 복리후생제도를 차별화하여 구성원 개개인이 필요한 프로그램을 선택할 수 있도록 차별적으로 운영할 필요가 있다.

2. 지방공무원의 사기진작 방안

지방공무원의 사기진작 방안을 '좋은 일터 만들기'와 '전문직업윤리의 내재화' 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

1) '좋은 일터(GWP)' 만들기

조직구성원의 사기를 진작하고, 조직의 성과를 제고하기 위한 효과적인 방안 중의 하나는 조직의 문화를 개선하는 것이다. 조직문화의 개선을 통해 조직효과성이 제고될 때 좋은 일터를 만들 수 있다. 좋은 일터(Great Work Place: GWP)의 특성으로는 신뢰, 자부심, 재미의 세 가지 요소를 들 수 있다. 좋은 일터는 조직구성원들 간의 상호 신뢰를 바탕으로 일과 조직에 대해 강한 자부심을 가지고 있으며, 동료들 간의 배려와 협력이 넘쳐 함께 일하는 것이 재미있는 일터로 정의되고 있다(권찬호·김미경, 2010).

최근 민간부문에서는 직원들에게 활력을 주고 즐겁게 일할 수 있도록 하는 관리자의 리더십 스타일에 관심이 집중되고 있다. 포춘(Fortune)지는 매년 '일할 맛 나는 직장(GWP)' 100개 기업을 선정해 발표하는데, 그 주요 선정 기준 가운데 하나가 '재미(fun)'에 관한 요소라고 한다. '재미있는' 직장은 보통 기업에 비해 조직성과 측면에서도 높은 성과를 보여주고 있다고 한다(김현기, 2003). 재미있는 직장을 만들기 위해서는 먼저 '즐거움'과 '재미'라는 요소가 조직의 가치체계로 체화되어야 한다. 둘째, 자신이 수행하는 업무와 조직(공직)에 대한 자부심이 있어야 한다. 셋째, 구성원에 대한 존중과 관리자와 구성원 간에 신뢰가 있어야 한다. 넷째, 구성원이 충분한 권한과 책임을 가지고 일할 수 있도록 배려하는 분위기가 필요하다. 다섯째, 모든 구성원이 '우리는 하나'라는 공동체 의식을 가지고 강한 동료애를 가지고 일할 수 있는 조직문화를 만들어 가는 것이 중요하다. 마지막으로 실패에 대한 두려움을 없애고 칭찬과 격려를 아끼지 않는 조직분위기의 조성이 필요하다(김현기, 2003: 44-47).

지방공무원은 '일할 맛 나는 좋은 일터'(지방자치단체)에서 상호 신뢰, 배려 및 협력을 통해 조직에 대한 자부심을 느끼고, 즐겁게 업무를 수행함으로써 사기를 앙양하고 조직성과를 제고할 수 있을 것이다.

2) 전문직업윤리(professional ethics)의 내재화

공직내 전문직업주의(professionalism)의 내재화를 통해 지방공무원의 사기를 진작할 필요가 있다. 전문직업인으로서 공무원은 가능한 공평하게 공직을 열심히 수행하고, 국민 전체를 위해 봉사하는 적극적인(proactive) 자세를 가져야 한다. "공직자는 정책을 결정하고 집행함에 있어서 전문직업상의 윤리원칙이라 할 수 있는 '사회형평의 원리'와 '시민의 참여'에 따라 재량권을 행사하는 데 헌신할 수 있어야 한다."라는 신행정학자들의 주장처

럼 책임있는 행정인의 자세를 가져야 한다(Cooper, 2014). 또한, 공무원의 공공봉사동기를 함양시켜야 한다. 공공봉사동기는 공무원들이 가지는 특유한 동기요인으로서 민간부문의 종사자들과 구별되는 직무동기로 '공공정책에 호감'을 느끼고, '공익을 위해 봉사'하며, '국민'을 위해 특별한 보상 없이 행정서비스를 제공하고자 하는 '자기희생'을 특징으로 하고 있다(이혜윤·이근주, 2013). 선행연구에 의하면 공공봉사동기는 직무만족과 조직몰입을 높이고 직무스트레스를 감소시키며 공무원의 사기를 진작시키는 등 조직성과 제고에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.

따라서 지방공무원이 공공봉사동기와 공직가치를 내재화 또는 함양할 수 있도록 조직관리가 이루어져야 한다. 책임있는 공무원은 자신의 행동이 공익에 어떻게 봉사하는지를 설명할 수 있어야 하며, 또한 전문직업인으로서 직업윤리적 책임의식과 사명감을 가져야 한다(최문기, 2015). 전문직업인으로서 지방공무원에게 요구되는 요건을 갖출 수 있도록 조직적 차원에서 지속적인 관심과 배려가 필요하다.

IV. 맺는 말

지금까지 살펴본 것처럼 지방공무원의 사기저하의 원인은 낮은 보수, 승진과 전보의 불공정성, 능력발전 기회의 부족, 근무여건과 후생복지의 미흡, 자아실현의 기회 제한 등 다양하게 제시되고 있다. 승무원을 대상으로 한 연구결과에 의하면 사기진작 방안 중 포상보다는 기본적인 지원의 미비가 오히려 승무원의 사기저하의 원인이 된다는 연구결과가 있다. 사기진작을 위해 보상차원의 혜택을 늘리는 것보다 기본적인 지원(근무여건의 조성)이 충족되지 않았을 때 구성원의 사기에 더 큰 부정적인 영향을 미친다는 것이다(김희연, 윤지환, 2009). 따라서 지방공무원의 사기진작도 경제적 보상차원에서 제도적으로 접근하는 것도 중요하지만 기본적인 근무여건의 조성 등 비정상화된 조직관행을 정상화시키는 것이 오히려 지방공무원의 사기진작에 도움이 될 수 있다.

우리 사회가 점차 고령화 사회로 진행되는 등 행정환경의 변화가 급속하게 변하고 있지만 공무원 정년제도의 개선은 매우 미흡한 수준이다. 최근 사회적 쟁점이 되고 있는 '퇴직자의 취업제한 및 행위제한'과 더불어 공무원의 정년문제에 대해서도 지방공무원의 사기진작이라는 차원에서 적극적으로 접근할 필요가 있다. 국가인적자원의 효율적인 관리차원에서도 지방공무원의 정년연장에 대한 논의를 '사기진작 차원'에서 함께 다룰 필

요가 있다. 고령화·저출산 시대에 있어서는 우수한 인적자원의 확보 및 보유가 공직사회의 중요한 이슈가 될 것으로 전망된다.

〈참고문헌〉

- 권찬호·김미경. (2001). 조직문화개선을 통한 좋은 일터(GWP) 만들기 사례연구. 「2010년 한국인사행정학회 동계학술대회 발표논문집」. pp. 55-96.
- 김상묵. (2014). 지방공무원의 사기진작 방안. 「지방행정」. pp. 14-27.
- 김현기. (2003). Fun 경영의 성공 포인트. 「인사행정 HCM」, 겨울호. pp. 40-47.
- 김희연, 윤지환. (2009) 항공사 사기진작시스템이 승무원 사기와 고객 만족도에 미치는 영향. 「관광레저연구」, 21(1): 325-343.
- 서원석 외. (2010). 「공직생산성 제고를 위한 사기의 진작」. KIPA 연구보고서 2010-12.
- 신윤표. (1984). 지방공무원의 사기앙양방안에 관한 연구. 「한국행정학보」, 18(1): 1-25.
- 오석홍, (2013). 「인사행정론」. 서울: 박영사
- 최문기. (2015). 바람직한 공직상에 대한 윤리학적 접근. 「공직사회 진단 및 발전방향 모색」. pp. 91-116.
- Cooper, David E. (2014). The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

지방공무원의 사기진작 방안



고경훈
한국지방행정연구원
수석연구원

1. 들어가면서

사기는 조직 구성원이 조직의 공동목표를 달성하기 위하여 자발적으로 노력하는 정신상태로서 조직 구성원이 자기직무에 충실하고 자기가 속해 있는 조직에 충성을 다할 수 있는 집단적 근무의욕으로 정의할 수 있다. 따라서 사기는 단순히 인간의 기본적 욕구가 충족된 상태가 아닌 보다 상호적이고 자발적인 열성과 목적의식을 갖는 정신상태로서 조직의 생산성 내지 능률성을 높이기 위한 중요한 수단으로 기능한다고 정의할 수 있다.

공직사회의 사기저하에는 다양한 요인들이 존재하며, 이러한 요인들은 공직사회 외부와 내부로 구분해서 살펴볼 수 있다. 먼저 공직사회 사기저하의 외부적 요인을 살펴보면, 글로벌 금융위기에 따른 경제위기와 불확실성 증가, 공공부문에 국가경쟁력 강화를 위한 시장 친화적 경쟁도입, '일과 삶의 균형'이라는 직업관의 변화를 찾아 볼 수 있다.

공직사회 사기저하의 내부적인 요인으로는 정부조직개편이나 인력감축으로 인한 신분에 대한 불안감, 조직퇴직의 관행화, 승진 동결 및 축소, 경제위기에 따른 처우개선에 대해 비관적인 전망으로 인사 및 보수에 대한 불만, 맞춤형 복지정책의 미확립이 있다.

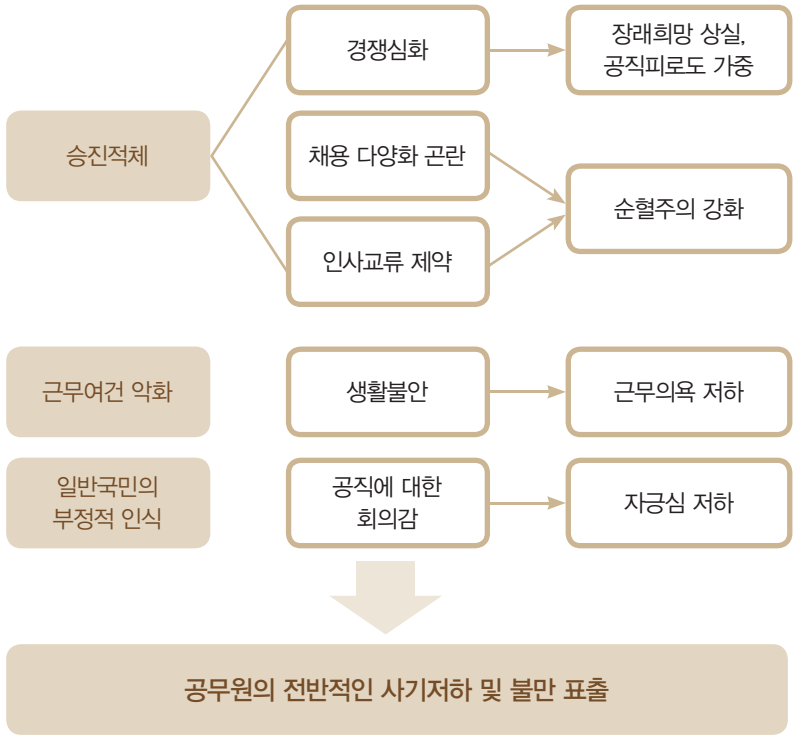
특히 지방자치단체는 일선 행정현장에서 주민 최접점의 행정서비스를 제공하는 게 주요 임무이므로 자치단체 공무원의 사기저하는 주민들을 위한 행정서비스 전달체계를 왜곡시킬 가능성이 크므로 사기진작의 필요성은 매우 크다고 할 수 있다.

2. 공무원의 사기저하에 따른 문제점

조직 내에서 공동으로 추구하는 목표의 달성을 위해서는 구성원들이 적극적이고 자발적인 노력을 경주해야 하며, 이와 같은 노력을 유도하기 위해서는 구성원 개개인이 추구하는 욕구와 목적이 충족되어야 가능하다.

즉, 공무원들이 아무리 좋은 지식과 기술을 가지고 있더라도 일하려는 의욕을 잃고 있다면 성공적인 직무수행을 기대할 수 없으므로 공무원들이 맡은 바 임무를 열심히 수행하려는 정신 상태를 유지·향상시키는 문제에 깊은 관심을 가지고 의식적인 관리활동을 해야 한다. 그러나 공무원 특히 지방자치단체의 공무원들은 승진적체에 따른 희망저하, 근무여건 악화에 따른 생활불안, 불합리한 성과관리 제도에 대한 회의, 선거 때마다 되풀이되는 줄서기, 전근대적 조직문화, 주민접점 현장에서 민원해결에 따른 피로도 등이 사기를 저하시키는 주요 원인으로 작용하고 있다.

〈그림 1〉 지방 공무원 사기저하 원인과 결과 추정(Cause-Effect Chain)



3. 사기진작을 위한 대안

이상의 논의를 통해 지방자치단체 공무원 사회의 활력을 제고하고 사기를 진작할 수 있는 방안을 인사운영 측면과 후생복지 제도 측면으로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

1) 인사운영 측면

인사운영 측면에서 정책적인 함의는 첫째, 자치단체 공무원 인사의 예측가능성을 증진시키기 위한 직원 인사승진 및 전보 시 기준 사전공개 및 일관성의 유지를 들 수 있다. 인사행정의 기반이 되는 가치는 예측가능성이다. 예측가능성의 확보는 인사의 합리성과 공정성을 확보하는 중요한 요건이며, 정치, 특히 지방선거로부터 직업공무원제를 보호하고 공무원들이 가장 안정적이고, 적극적으로 일하게 하는 핵심 수단이다.

이를 실행하기 위하여 본부-소속기관, 소속기관-소속기관 상호간의 전출과 전입 및 본부 내부의 인사이동에 대한 사전예고제를 시행할 필요가 있다. 또한 승진의 경우 승진 대상자를 조기에 확정하고 승진 후 임용될 보직을 사전에 결정하여 보직이동을 준비함으로써 인사의 투명성과 공정성을 높일 수 있다.

예측가능성을 높이기 위해서는 특히 자치단체장의 인사권 오·남용을 막아야 한다. 즉 1회성의 발탁인사, 깜짝인사, 정실인사 등의 예측가능성이 낮은 인사를 줄이고, 실적을 중심으로 평가하고, 승진이 되는 체제의 인사체제가 도입되어야 한다. 이를 위하여 3년 내지 5년간의 개인별 실적과 역량 자료를 축적하고, 이를 바탕으로 객관성과 사전예측성을 높이기 위해 구체적인 인사기준과 원칙을 최소 6개월 내지 1년 전에 공고하도록 한다.

이와 같은 예측 가능한 인사는 실적주의와 밀접하게 연계되며, 단체장의 의지와 노력이 필요하며, 이러한 체제가 잘 유지된다면 이를 통해 인사권자의 전횡을 막기 위한 자치단체 인사위원회의 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

둘째, 중앙-지방간 혹은 지방간 인사교류를 확대해야 한다. 중앙정부와 지방자치단체간 역할의 인식과 재정립, 인사교류 촉진을 위한 제도적 장치의 보완, 인사교류운영의 합리적 개선을 토대로 중앙정부와 지방자치단체가 모두 주체가 되어 인사교류를 계획적으로 할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 그 제도적 장치 중 하나는 먼저 인사교류할당제를 들 수 있다. 인사교류할당제는 과거 3~5년간 기관별 평균 인사교류의 수요를 조사하여 교류비율을 할당하여 인사교류협의회를 통한 계획적·정기적 교류를 강화하는 것

이다. 이를 위하여 2~5년의 중·단기 교류계획을 수립하여 연차적으로 실시하며 교류계획에 대하여 어느 정도 구속력을 갖게 하고, 인사교류에 적극적인 기관 및 단체에 대하여는 행·재정적 인센티브를 부여한다.

셋째, 상호 파견 제도를 확대하는 것이다. 현행 법령에 의하면 행정지원을 위한 파견은 2년 이내이며 필요한 경우 1년의 범위 안에서 이를 연장할 수 있도록 규정하고 있는데, 파견기간이 1년 이상일 때에는 별도 정원을 인정하여 결원 보충을 할 수 있으므로 현행 실정법상 파견제도를 보다 폭 넓게 활용할 수 있다. 이러한 파견의 경우 상호 파견목적이 달성될 수 있도록 파견 전에 공동업무의 개발과 상호정책 협조체제의 구축이 필요하며 지역별 특성을 고려한 파견제도의 활용을 통하여 지역균형발전과 지역현안 과제(경제, 교통건설, 환경, 정보통신, 국제통상관련 분야)의 해결에 기여할 수 있도록 운영하여야 한다.

또한 지방공무원의 경우, 교육훈련의 목적으로 중앙부처로의 파견을 제도화하여야 하는데 이를 위하여 파견자의 선발기준, 파견기간, 파견자에 대한 처우, 파견효과 분석 및 평가체제의 확립 등의 보완적 조치가 필요하다.

2) 후생복지 제도 측면

공무원 후생복지 제도는 행정의 능률을 향상시키고 공무원의 사기관리 측면에서 근무조건 및 환경, 그리고 사기관리를 통하여 공무원들이 업무에 충실할 수 있도록 돕는다. 이러한 의미에서 공무원의 공직사기를 도모하기 위해서 후생복지 제도가 매우 중요하다.

후생복지제도 측면에서 정책적인 함의는 첫째, 재충전 특별휴가 제도(자기개발 안식년제, Subvertical Live제도)를 도입한다. 이 제도는 근속년수가 비교적 오래된 직원(5년, 10년)에게 일정기간 동안 휴가(1개월)를 주어 심신의 리프레시와 휴양을 도모하고 자유롭게 현안중심의 프로젝트 선정, 연구하여 보고서를 작성·제출하도록 하여 선심성 휴가제도라는 부정적 이미지 보완한다.

둘째, 직원 자기개발 지원을 위해 선택적 복지 확대를 추진한다. 공무원 선택적 복지제도는 수요자 중심의 후생복지를 실현함으로써 후생복지제도의 효과성, 효율성을 높여 공공부문의 우수한 인적자원의 확보와 유지, 공무원의 실질적인 삶의 질 향상, 조직 활동에 있어서의 적극적인 동기유발, 행정생산성 향상 등을 도모할 것으로 기대된다. 이를 실현하기 위해서는 시간외 근무수당 제도를 폐지하거나 축소하되, 同 재원을 직원의 자기

개발지원비(운동, 학원 수강료 일부 지원 등)로 활용하여야 한다. 현재의 시간 외 근무제도는 수당의 지급으로 불필요한 대기성 근무, 직원의 자기개발기회 축소 등의 문제점을 야기하므로 이에 대한 개선 효과를 도모할 수 있다.

셋째, 근무시간 저축제도(Time-Banking system)를 도입한다. 이는 시간외근무에 대하여 수당만 지급하는 대신 휴가로도 보상(예 : 시간외근무 8시간에 연가 1일 부여)하도록 하되 다만, 남용 방지를 위하여 휴가 보상 및 사용 일수는 제한함으로써, 이를 통해 정부는 예산절감, 공무원은 휴식 및 재충전 기회 확대를 도모한다.

넷째, 공무원 개개인들과 그들의 가족들의 욕구와 필요, 그리고 자치단체의 욕구와 필요 사이에 균형을 맞추기 위한 정책들을 개발하여야 한다. 이를 구체적으로 실현하기 위한 정책으로는 다음과 같은 것들을 제안할 수 있다. 먼저 자녀관리(Child Care)제도이다. 이 제도가 필요한 이유는 맞벌이 부부가 늘어나면서 자녀 특히 어린 아이들의 탁아문제가 점차 심각한 사회 문제로 대두하고 있고 따라서 남성 인력의 육아의 분담비중이 점점 높아지고 있는 추세라는 점을 들 수 있다.

〈해외사례〉

일본 지방자치단체의 직원사기진작방안 : 지방인사평가제도의 도입



권오철
한국지방행정연구원
연구위원

지방인사평가제도란?

지방인사평가제도란 일본정부가 지방자치단체 공무원에 대한 평가제도 개선을 통하여 궁극적으로 조직 전체의 사기제고를 도모하고, 나아가 주민서비스를 향상하고자 2014년 지방공무원법을 개

〈그림 1〉 지방인사평가제도의 도입배경과 활용

배 경

- 지방분권의 진전과 함께 지방자치단체의 역할 증대
- 주민요구의 고도화·다양화
- 어려운 재정상황과 집중개혁플랜 등으로 직원 수 감소

↓

인사평가

임용, 급여, 신분, 기타 인사관리의 기초로 하기 위해서, 직원이 그 직무를 수행함에 있어 발휘한 능력 및 업적을 파악하여 행하는 근무성적평가

❶ 능력평가 : 직원의 직무상 행동 등을 통하여 현재화된 능력을 파악
(예) 기획입안, 전문지식, 협조성, 판단력 등

❷ 업적평가 : 직원이 완수해야 할 직무를 어느 정도 달성했는가를 파악
(예) 구체적인 업무의 목표, 과제를 평가초기 설정하고, 기간말에 그 달성도를 평가)

↓

활 용

능력본위의 임용	근무성적을 반영한 급여	엄정하고 공정한 신분 처분	효과적인 인재육성

↓

조직전체의 사기 고양, 공무능률의 향상

주민서비스 향상의 토대 구축

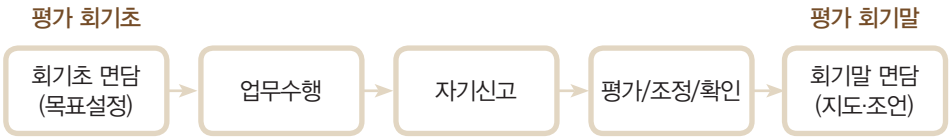
정하여, 2016년부터 본격 실시하기로 되어 있는 다목적용의 직원평가제도이다. 일본에서 지방인사평가제도가 도입된 배경은 아래 그림에서 제시하고 있는 바와 같이, 지방자치단체의 역할증대와 주민요구의 고도화·다양화에도 불구하고, 지속적인 재정여건의 악화와 직원수 감소로 인하여 조직전반의 사기를 저하시킴은 물론, 조직생산성 저하도 나타나고 있어 이에 대한 종합적인 해결책 마련이 요구되어졌기 때문이다. 이에 일본정부는 지방공무원의 사기진작에 영향을 미치는 인사평가제도의 객관성 확보 및 적용방법의 개선을 통하여 문제의 완화를 모색하게 된 것이다.

지방인사평가제도의 구조와 절차

지방인사평가제도는 종래의 근무평정방식이 가진 평가항목이 불명확하고, 상사로부터 일방적으로 평가될 뿐 평가결과를 알지못함은 물론, 인사관리의 다양한 영역에서 실제 활용성이 낮았다는 문제점을 보완하기 위하여 다음의 5가지를 기본구조로 하여 만들어졌다. 첫째, 종래 업적평가 중심에서 평가영역을 '업적평가'와 함께 '능력평가'로 이원화하여 그 활용성을 높이고자 하였다. 둘째, 평가자훈련을 의무화하여 평가에 앞서 평가자의 능력향상을 전제하였다. 셋째, 평가기준이 되는 평가항목, 기준, 실시방법 등을 구체화하고 이를 명시하여 직원들이 스스로 준비하고 추진해 나갈 수 있도록 도움을 주

〈표 1〉 인사평가의 기본구조와 절차

구분		주요 내용
1	평가방법	능력평가 및 업적평가의 2체계로 실시
2	평가자훈련	각 평가자에 대한 연수 등
3	평가기준 명시	평가항목, 기준, 실시방법 등을 명시
4	자기신고	피평가자가 스스로의 업무수행상황에 대하여 자기신고 실시
	면담	평가자와 피평가자가 협의하여 목표설정 및 피드백 실시
	결과공개	결과를 피평가자에게 제시하고, 향후 업무수행에 대한 지도·조언 실시
5	고충대응	평가에 관한 고충대응 구조 정비



었다. 넷째, 추진과정에서는 피평가자 스스로의 자기신고, 평가회기 시작단계에서의 평가자-피평가자 면담을 통한 목표의 설정, 평가회기말 결과의 공개 및 면담을 통한 피드백이 가능토록 하였다. 그리고 다섯째로는 평가과정에서 나타날 수 있는 다양한 고충대응을 위한 시스템의 정비를 내용으로 하고 있다. 이를 통하여 새로 도입되는 지방인사

〈표 2〉 목표설정 구성요소와 레벨

〈목표설정 구성요소와 난이도〉

분류		s	a	b
곤란도	과제(현안) 해결 등	• 곤란한 과제, 대폭적인 제도의 재검토에 관한 목표 • 오랜 현안 사항을 해결하는 목표	• 제도의 재검토에 관한 목표 • 현안사항을 해결하는 목표	
	조정	• 조정이 필요한 청외의 관계기관이 많아 조정에 매우 많은 시간과 지식노력이 필요한 목표	• 조정이 필요한 청내외의 관계기관이 비교적 많고, 조정에 많은 시간과 지식노력이 필요한 목표	• 조정이 필요한 청내외의 관계기관이 있고, 조정에 시간과 인력이 어느 정도 필요한 목표
	창의적 아이디어	• 목표달성에 고도의 창의적 아이디어나 매우 많은 노력이 필요한 목표	• 목표달성에 새로운 창의적 아이디어나 많은 노력이 필요한 목표	• 목표달성에 창의적 아이디어나 노력이 어느 정도 필요한 목표
공헌도	행정과제	• 종합계획, 시정방침 등에 관련되고, 행정과제로서 중요도가 매우 높은 목표	• 행정과제로서 중요도가 높은 목표	• 조직목표에 공헌하는 목표
	재정효과	• 매우 큰 경비절감, 사무개선이 예상되는 목표 • 수입확보에 매우 큰 공헌이 예상되는 목표	• 큰 경비절감·사무개선이 예상되는 목표 • 수입확보에 큰 공헌이 예상되는 목표	• 어느 정도 경비절감·사무개선이 예상되는 목표 • 착실한 수입의 확보가 예상되는 목표
	업무량	• 매우 많은 업무량이 예상되는 목표	• 많은 업무량이 예상되는 목표	• 통상적인 범위의 업무량이 예상되는 목표
	시민 서비스	• 시민 서비스의 큰 개선이 예상되는 목표	• 시민 서비스의 개선이 예상되는 목표	• 착실하게 시민 서비스를 제공하는 목표
우선도	시간적 제약	• 조직목표 달성에 대한 시간적 제약이 매우 강하고 긴급성을 요하는 목표	• 조직목표 달성에 대한 시간적 제약이 강한 목표	

〈목표레벨의 설정〉

레벨	목표레벨 설정기준표와의 관계
S	'곤란도'가 's'이며, '공헌도', '우선도' 모두 'a' 이상
A	• '곤란도', '공헌도', '우선도' 중 하나의 관점이 's'이며, 레벨 'S' 이외 • 모든 관점이 'a' • 기타 위에 해당하지 않지만, 종합적으로 감안하여 레벨 'A'로 하는 것이 합당한 경우
B	관점의 하나가 'b' 이상이며, 레벨 'S', 'A' 이외
C	관점의 어느 것에도 해당하지 않는 경우

평가제도는 내용적 충실화와 함께, 절차적으로 면담을 통한 목표설정, 자기신고, 본인 공개, 면담을 통한 피드백 등 개인의 관여범위를 확대하여 평가결과의 객관화와 활용도의 다양화를 모색한 것이 특징이다.

절차적 객관화의 한 예로 개인의 목표설정과정을 보면, 목표설정의 구성요소와 난이도의 기준이 사전에 제시되고, 평가자와 피평가자가 면담을 통하여 개개인의 수행업무에 기초하여 목표레벨을 설정하게 된다. 구체적으로 개개인이 수행하는 업무를 '곤란도', '공헌도', '우선도'의 3가지 관점에서 보되, '곤란도'는 다시 과제(현안)해결, 조정, 창의적 아이디어로 나누고 이를 수행범위와 노력요구 정도에 따라 3등급(s, a, b)으로 분류, '공헌도'는 행정과제, 재정효과, 업무량, 시민서비스 측면에서 3등급 분류, 그리고 '우선도'는 시간적 제약과 긴급성 측면에서 2등급(s, a)으로 분류하였다. 다음 업무에 대한 이 3가지 관점을 조합하여 S 레벨부터 A, B, C 레벨까지 4개 레벨(예컨대 S 레벨은 "곤란도"가 "s"이며, "공헌도", "우선도" 모두 "a" 이상)로 목표를 명확화, 구체화함으로써 객관성 확보는 물론 상하간 커뮤니케이션 증대, 업무에 대한 상호이해도 증가 등에 도움을 주고자 하였다.

지방인사평가제도의 도입현황

지방인사평가제도는 2016년 본격적인 실시를 앞두고, 현재 현재 시범적 운영이 이루어지고 있는 상황이다. 아래 표에서 보는 것처럼 도도부현과 지정도시의 경우 이미

〈표 3〉 지방인사평가제도의 도입현황(2015년 1월 1일 기준)

구분	단체수	도입 완료 (a)		미도입단체 상황						참고 (a)+(d)
			목표관리형 인사평가 제도 도입	시범실시 완료 또는 실시중	시범실시 '14~'15중 개시	본격실시 예정시기				
						'15년중 (b)	'16년중 (c)	소계 (b)+(c) (d)	미정	
도도부현	47	46 (97.9%)	40 (85.1%)	0 (0.0%)	1 (2.1%)	0 (0.0%)	1 (2.1%)	1 (2.1%)	0 (0.0%)	47 (100.0%)
지정도시	20	20 (100.0%)	20 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	20 (100.0%)
시구정촌	1,721	901 (52.4%)	667 (38.8%)	182 (10.6%)	408 (23.7%)	32 (1.9%)	628 (36.5%)	660 (38.3%)	160 (9.3%)	1,561 (90.7%)
합계	1,788	967 (54.1%)	727 (40.7%)	182 (10.2%)	409 (22.9%)	32 (1.8%)	629 (35.2%)	661 (37.0%)	160 (8.9%)	1,628 (91.1%)

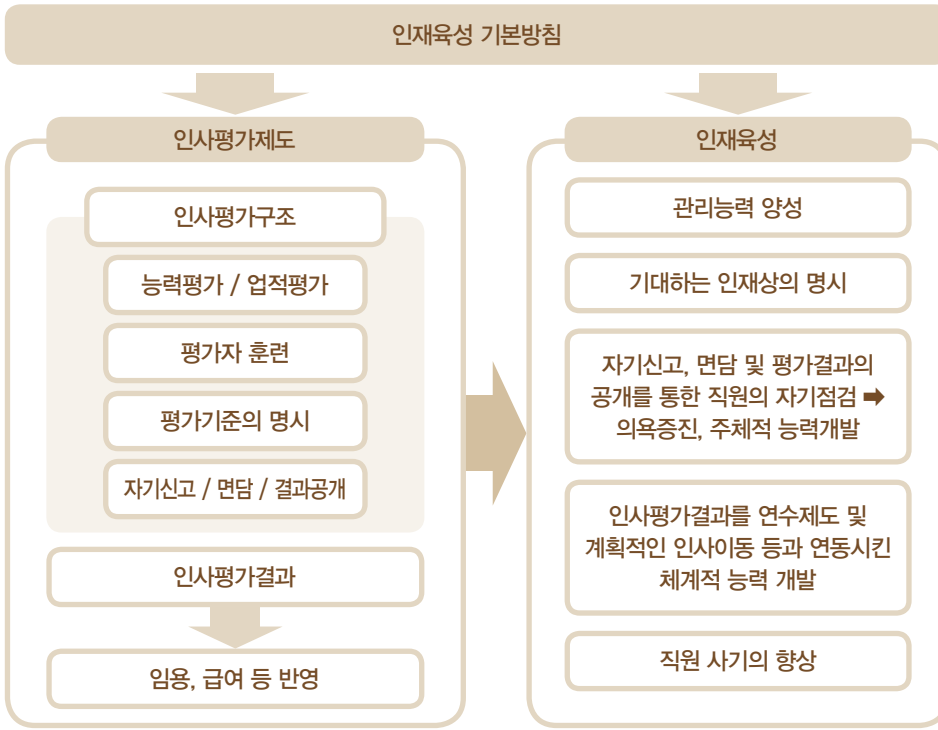
100% 도입이 이루어졌으나, 시정촌의 경우 2015년 1월 1일 기준으로 과반수가 약간 넘는 52.4%의 지방자치단체가 이를 도입하고 있다. 현재 미도입 시정촌의 경우도 2015년 중에 32개 자치단체, 2016년중에 628개 자치단체가 실시를 예정하고 있어 2016년 중으로 거의 모든 지방자치단체에서 새로운 인사평가제도가 운영될 것으로 예상된다.

지방인사평가제도의 활용

지방인사평가제도는 앞서 지적한 바와 같이 인사관리의 다양한 측면에 활용함을 목적으로 하고 있다. 지방인사평가제도는 앞서 〈그림 1〉에서 제시한 바와 같이 기본적으로 능력본위의 임용, 근무성적을 반영한 급여, 엄정하고 공정한 신분처분, 효과적인 인재육성에서 활용성을 찾고 있는데, 특히 강조하고 있는 부분이 인사평가제도와 인재육성의 연계이다.

다음 그림에서 제시하고 있는 바와 같이 인사평가와 인재육성은 모두 인재육성 기본

〈그림 2〉 지방인사평가제도와 인재육성



방침을 근간으로 하여 인사평가 각각의 구성요소와 결과가 인재육성의 방안으로 이어질 수 있도록 하고 있다. 예컨대 능력평가-업적평가구조와 평가자훈련은 관리층에 대한 관리능력의 제고와 직접적으로 관련성을 가지며, 평가기준의 명시는 조직이 요구하는 인재상의 명시라는 측면에서 조직구성원 개개인의 발전지향점으로서의 역할을 한다. 또한 자기신고, 면담, 결과공개 등의 과정은 조직구성원 개개인의 자기점검 기회부여를 통하여 직무의욕의 고취는 물론, 주체적인 능력개발을 촉구한다는 특징을 가지고 있다. 그리고 평가결과는 개개인에 대한 연수, 보직변경 등 체계적 능력개발의 기초자료로 활용되며, 임용이나 급여 등에 대한 반영을 통하여 조직구성원의 사기향상까지 이끌어 낼 수 있다는 것이다.

이러한 활용모색은 이론적 측면에서뿐만 아니라, 실제 시범실시된 지역에서의 반응에서도 확인해 볼 수 있는데, 나가노현 마츠가와정(長野県松川町)의 예를 들면, "노력한 것은 보답받는다는 당연한 논리가 조직내에 퍼지면서 직원의 사기가 높아졌다", "도입 초기 인사평가절차에 의하여 인간관계가 불편하지 않을까라고 걱정하는 의견도 있었지만, 상사와 부하와의 면담이 반복되면서 오히려 의사소통이 활발해졌다", "조직(관리자)이 직원의 업무내용을 상세히 파악하게 됨으로써, 인력배치나 업무분담의 적정화를 도모할 수 있게 됐다" 등등의 의견이 주로 수렴된 것은 지방인사평가제도의 효용성을 시사해 주는 것이라고 할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 地方公共団体における人事評価制度の運用に関する研究会, 平成24年度報告書, 2013.3.
- 地方公共団体における人事評価制度の運用に関する研究会, 平成26年度報告書, 2015.3.
- 総務省, 地方公務員法改正に伴う人事評価制度の施行に向けた準備状況調査結果(2015.1.1. 基準)
- 総務省(自治行政局公務員部給与能率推進室), 地方公共団体における人事評価制度の導入等について, 2014.6.
- 稲継裕昭, "人事評価制度のあり方と評価結果の活用", 国際文化研修, vol. 82, 2014.

철도테마파크 **삼척 하이원추추파크**

태백산 준령 속에서 체험하는 흥미진진 트레인 테마파크

강원도는 한반도의 척추인 태백산맥을 중심으로 영동과 영서지방으로 구분되어 있습니다. 영동은 가파른 산자락이 동해와 맞닿아 평지가 협소하지만 대관령, 미시령, 진부령, 한계령 등 많은 영과 계곡이 산재하고 있어 그 경관이 빼어납니다. 영서는 산악과 분지가 완만하게 서쪽으로 퍼져 있어 서울·경기 지방까지 흘러내리고 대부분 고원으로 되어 있어 논보다 밭이 많은 것이 특징입니다. 또한 도내 산촌에서 솟아 오른 작은 샘물은 그 줄기가 모여 맑은 시냇물을 이



루고, 우리 국토의 젖줄인 한강과 낙동강의 발원지가 되고 있으며, 북한강 상류는 한국 특산종을 비롯한 각종 어류가 다양하게 서식하고 하천 생태계가 잘 보존된 청정지역으로서 화천 평화의 댐, 화천·춘천댐, 소양강 다목적댐, 의암댐 등이 있어 산업 및 식수의 공급원이 되고 있습니다. 이러한 강원도는 잘 알려져 있는 바와 같이 그 어느 곳보다 볼거리와 먹거리가 다양하고 풍부한 관광 중심 지역으로서 소개할 곳이 많지만 지면상의 한계로 이번 호에서는 여름휴가 때 찾아가 볼 수 있는 삼척 하이원추추파크를 소개합니다.

'출발~ 추추~' 스릴만점 스위치백 트레인

스위치백이라고 들어보셨나요? 스위치백은 가파른 고개 비탈에 열차를 전진, 후진을 반복하게 하여 목적지에 오를 수 있도록 설계한 철도 선로라고 합니다. 우리나라에서는 삼척의 도계와 나한정역 간에서 이 스위치백을 사용했었는데 지금은 사라졌다고 합니다. 이 스위치백 구간과 영동선이 만나 새롭게 철도테마파크가 조성이 되었습니다. 삼척에 있는 하이원 추추파크로 지금 떠나봅니다.

하이원추추파크는 삼척시 도계읍에 폐선된 스위치백 구간과 영동선을 활용한 국내 최초 기차테마파크입니다. 추추파크 단지 내에는 추억의 증기기관차인 스위치백 트레인, 스위스 산악기차인 인클라인 트레인, 국내 최고속도 레일코스터, 세



▲ 추추파크 전경



▲ 레일코스터 터널



▲ 미니 트레인

계 유명기차를 미니어처로 체험할 수 있는 미니 트레인 등 4가지 체험시설로 구성되어 있습니다. 기차테마파크에서의 특별한 하루를 즐길 수 있는 총 30개의 북유럽 별장형 단독 숙박시설과 오토캠핑장이 있어 원하는 시설을 선택하여 체험과 휴식을 할 수 있습니다.

추추파크는 나한정역에서 시작하는 분들도 많습니다. 자가용으로 추추파크까지 오지 않고 대중교통을 이용하시는 분들은 나한정역에서 스위치백 트레인에 탑승하시면 바로 추추파크로 '출발~ 추추~' 추추 소리는 기차의 칙칙폭폭의 영어발음이 추추(Choo-Choo)에서 착안하였다고 합니다.

국내 최고 속도(20km/h)로 3%의 내리막 경사를 이용해 산악지형과 아름다운 조명으로 연출된 터널구간을 지나는 레일바이크입니다. 아름다운 태백준령의 모습과 레일바이크의 짜릿한 즐거움을 함께 맛볼 수 있는 레일코스터, 터널을 지날 때마다 낭만이 커진다는 제보가 있습니다.

아이들에게 인기 만점인 미니 트레인입니다. 미니 트레인의 세계 유명한 기타들의 모습을 작게 재현했습니다. 추추파크에서 만나는 일본, 독일, 영국 등의 유명한 열차, 열차타고 지나가면서 보이는 추추파크의 여유롭고 아름다운 전경은 보너스입니다. 미니 트레인을 탄 아이들에게 손 흔들어 주면서 한번 웃어주세요~ 미니 트레인은 안전성이 검증된 열차로 어른도 탑승 가능합니다.

이국적 향기 물씬 풍기는 다양한 숙박시설

추추파크에는 체험만이 아니라 다양한 테마의 숙박시설도 만날 수 있습니다.

프라이빗 빌라 형태의 단독형 숙박시설로 총 15실로 구성되어 있으며, 북유럽 작은 마을에 온 듯 한 전경의 이국적 분위기의 객실입니다. 삼척의 자연 속에서 여유로운 하룻밤, 생각만 해도 힐링이 됩니다.

지붕이 잔디로 구성되어 있는 현대식 루프가든의 이색적인 빌라인 큐브빌은 총 7실로 구성되어 있고 자연 경사 지형을 그대로 반영하여 만들어진 큐브모양의 객실입니다. 현대적인 느낌의 깨끗한 큐브빌에서 추억을 만들어 보세요.

추추파크에서 가장 인기만점인 트레인빌입니다. 아무래도 기차테마파크이니 기차모양의 숙소도 인기 만점이겠죠? 아이들이 특히 좋아한다고 합니다. 마치 캠핑 온 듯한 느낌과 여행 온 느낌이 가득가득 하다고 하니 기차에서의 하룻밤도 역시 낭만이 가득합니다. 그 외에도 오토캠핑장이 있어 캠핑도 가능하다고 합니다.







▲ 네이처빌



▲ 큐브빌





▲ 트레인빌 내부

기차는 우리에게 낭만과 추억의 감성을 불러일으키는 모티브이기도 합니다. 기적 소리를 들으며 지금은 오직 삼척에서만 만날 수 있는 증기기관차의 특별한 즐거움, 주변에 미인폭포, 심포협곡 등의 강원도의 수려한 자연이 있는 추추파크로 떠나보세요.

오시는 길

강원도 삼척시 도계읍 심포남길 99 하이원추추파크

문의처 : 033-550-7788

자가용 : 제천IC(제천, 영월방향)→38번 국도(제천-태백)→영월→태백→도계, 하이원추추파크

주변정보

함께 보면 좋은 곳

미인폭포(삼척 추추파크에서 3.66km, 자동차로 약 7분 소요)

한국의 그랜드캐년이라고 불리는 미인폭포는 통리협곡에 있는 폭포입니다. 미인폭포는 심포폭포라고도 불리며 태백시 통동에서 삼척시 가곡면으로 넘어가는 오봉산과 백병산 사이에 있습니다. 통리협곡은 중생대 백악기에 퇴적된 역암층으로 한 폭의 파노라마를 연상합니다.

위치 강원도 삼척시 도계읍 심포리



▲ 미인폭포

삼척해양레일바이크(삼척 추추파크에서 40.45km, 자동차로 약 58분 소요)



▲ 삼척해양레일바이크

바다가 보이는 경관을 레일바이크라고 불리는 바퀴 4개 달린 자전거를 타고 즐길 수 있는 삼척 해양레일바이크는, 왕복 약 10km의 거리로 2개의 정거장(궁촌정거장, 용화정거장)과 전망대가 있는 휴게소, 그리고 해양터널을 즐길 수 있는 해양 레포츠입니다.

위치 강원도 삼척시 근덕면 공양왕길 2

문의처 033-576-0656~0657

덕풍계곡(삼척 추추파크에서 21.25km, 자동차로 약 32분 소요)

자연경관이 수려하고 마을과 멀리 떨어져 있어 조용하며 경관이 뛰어난 여러 개의 폭포가 산재하고 있을 뿐만 아니라 병풍처럼 둘러싸인 산세가 수려하여 등산을 겸한 가족단위 피서지로 적합한 곳입니다.

위치 강원도 삼척시 가곡면 풍곡리

문의처 033-576-0394



▲ 덕풍계곡

머무르기 좋은 곳

베리식스모텔(삼척 추추파크에서 40.78km, 자동차로 약 68분 소요)

위치 삼척시 중앙시장1길 11-28 문의처 033-576-0743

동광비치모텔(삼척 추추파크에서 54.86km, 자동차로 약 69분 소요)

위치 삼척시 원덕읍 임원항구로 15-19 문의처 033-573-61

벨리리조텔(삼척 추추파크에서 8.11km, 자동차로 약 13분 소요)

위치 삼척시 도계읍 도계로 212-1 문의처 033-541-54

맛있게 먹을 수 있는 곳

구름다리(삼척 추추파크에서 41.25km, 자동차로 약 69분 소요)

메뉴 산채백반

위치 삼척시 청석로1길 10-29 문의처 033-572-3300

부일막국수(삼척 추추파크에서 37.10km, 자동차로 약 55분 소요)

메뉴 막국수

위치 삼척시 평등길 7 문의처 033-572-1277

한식당해밀(삼척 추추파크에서 37.44km, 자동차로 약 56분 소요)

메뉴 한정식

위치 삼척시 오십천로 155-22 문의처 033-573-16

2015년 2차 타당성 조사 의뢰사업 설명회 개최

일 시 2015년 4월 15일(수) 14:00 ~ 18:00
장 소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 지방투자사업관리센터

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2015년 4월 15일 수요일, 연구원 5층 세미나실에서 '2015년 2차 타당성 조사 의뢰사업 설명회'를 개최하였다. 설명회에는 타당성 조사를 의뢰한 8개 자치단체(창원, 전북, 천안, 청주, 성남, 의정부, 과천, 서울)의 담당자들이 참석하여 구체적인 사업 내용과 계획에 대하여 설명하는 시간을 가졌다.



제8차 정책아이디어 워크숍 개최

일 시 2015년 4월 23일(목) 09:30 ~ 10:30
장 소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 4월 23일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제8차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 서정섭 한국지방행정연구원 선임연구위원이 '지방자치단체 재정사업평가 방향'을 주제로 발표하였다.



제 17회 지방자치실천포럼 개최

일 시 2015년 4월 29일(수) 07:00 ~ 09:00
장 소 한국프레스센터(19층 매화홀)
주 최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 4월 29일 수요일, 한국프레스센터(19층 매화홀)에서 '제18회 지방자치실천포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 이춘희 세종특별자치시장이 '대한민국의 새로운 중심, 행복도시 세종'을 주제로 강연하였다.





제9차 정책아이디어 워크숍 개최

일 시 2015년 5월 7일(목) 09:30 ~ 10:25
장 소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 5월 7일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제9차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 주재복 한국지방행정연구원 연구위원이 '지방자치단체의 국정참여 제도화 방안'을 주제로 발표하였다.





문화 · 체육 · 관광 분야 수요 및 편익 추정방법 워크숍

일 시 2015년 5월 15일(금) 10:00 ~ 12:00
장 소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 지방투자사업관리센터

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 부문별 지침개발을 위해 2015년 5월 15일 금요일, 연구원 5층 세미나실에서 '문화 · 체육 · 관광 분야 수요 및 편익 추정방법 워크숍'을 개최하였다.

특히 금일 행사는 초청 워크숍으로 진행되었으며 초청인 2인 중 정상철 교수(한국전통문화대학)는 '문화 · 체육 · 관광 분야 수요 및 편익 추정방법'을 설명을, 안성아 교수(추계예술대학)는 자문 및 토론을 맡았다.







지역공동체행복지표 개발 및 조사를 위한 업무협약 체결

일 시 2015년 5월 19일(화) 15:30
장 소 정부서울청사
주 최 행정자치부

한국지방행정연구원은 2015년 5월 19일 화요일, 행정자치부 및 지방자치단체(인천 부평구, 전북 정읍시, 경남 하동군)와 '지역공동체행복지표 개발 및 조사를 위한 업무협약'을 체결하였다.



제10차 정책아이디어 워크숍 개최

일 시 2015년 5월 21일(목) 09:30 ~ 10:30
장 소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 5월 21일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제10차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 박승규 한국지방행정연구원 수석연구원이 '지자체 지역자원의 발굴 및 조사'를 주제로 발표하였다.



발간물

「지방자치 Focus」 제94호 발간

제 목 국제통계로 본 대한민국의 자연재난 및 사회안전 수준

저 자 안영훈(한국지방행정연구원 안전통일연구센터)

「지방자치 Focus」 제95호 발간

제 목 공공체육시설의 지역 간 격차 해소방안

저 자 박진경(한국지방행정연구원 수석연구원)





KRILA 교육연수 [담당자: 김유숙 02-3488-7353]

상반기 교육일정

과정명	교육기간	교육일정
주민행복 마을만들기	3일(비합숙) (21시간)	제3기 6. 3(수) ~ 6. 5(금)
주민자치회 역량강화	3일(비합숙) (21시간)	제2기 6. 10(수) ~ 6. 12(금)
지방규제개혁	3일(비합숙) (19시간)	제3기 6. 17(수) ~ 6. 19(금)
내부통제과정	3일(비합숙) (21시간)	제2기 6. 24(수) ~ 6. 26(금)

한국지방행정연구원에서는 **지방자치 실천포럼 알림마당**을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를 **무료로 홍보해 드립니다.** 홍보를 원하는 지방자치단체는 Tel. 02-3488-7361 / yjtak@krila.re.kr로 신청하여 주시기 바랍니다.

국민안전처
Ministry of Public Safety and Security

안전 신문고

국가 안전대진단



"생활속 안전을 위협하는 요소를
안전 신문고 에 신고해 주세요"

- 안전신문고 : www.safepeople.go.kr
- 스마트폰에서도 앱을 다운로드 받으세요





MIKTA
Speakers'
Consultation 2015

2015 믹타(MIKTA) 국회의장회의

세계의 미래를 위한 의회의 리더십

Parliamentary Leadership for Global Future

2015. 7. 1/수 ~ **5**/일
대한민국 서울

대한민국국회

***믹타(MIKTA: Mexico, Indonesia, Korea, Turkey, Australia)**

우리나라가 주도하여 2013년 9월 결성한 중견국 협의체로서, G20회원국 가운데 G7 또는 BRICs에 속하지 않고 GDP 기준 경제규모 순위가 세계 12~18위를 차지하며 민주주의와 평화의 가치를 공유하는 국가의 모임입니다.

지난호 Issue

실효성 있는
안전정책방향
정립

04

특별대담

품격 있고
따뜻한 창조도시, 울산

: 김기현 울산광역시장

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동)
T 02·3488·7300 / F 02·3488·7305