

제도의 형성과 선택, 그리고 소멸: 지방고시제도의 동태적 변화과정을 중심으로

김 미 나*

This paper analyzes the process of introduction and discontinuity of an examination system to middle level(fifth rank) civil servant in Korean local government. At first, New institution introduced with the intention of problem solving, that is a problem of an abuse of the local government chief's official authority. If it is so, is there the path dependence or core rigidity have influenced on the process of institutional introduction? Second, as time goes by, the examination system to middle level civil servant can not take root. What's the reason?

All these analyses make it possible to identify which factors are important and prepare useful strategies in the introducing period, the confusing or shrinking period, and the disusing period. This study tried to find the cause of the institutional limitations and to explain the core rigidity. Those are the most important factor in the new institution and the institutional change. Therefore, a case study on failure of institutional embeddedness has meaning in view of failure of the present of the success of the past.

[Key Words: institutional change, institutional Selection, discontinuance, core rigidity,
a local government official]

I. 문제의 제기

지방자치제도가 시행된 이후 지방공무원 인사에 관한 자치단체장의 인사권 남용 및 비리의 문제가 끊이지 않고 있다. 이러한 문제는 실적이나 능력보다는 정실과 엽관주의의 폐해로 내부 승진입용 과정에서 더욱 빈번하게 발생하여 지방자치의 의미를 퇴색시키는 원인으로 작용하고

* 고려대학교 정부학연구소 책임연구원(ssonagyjoa@hanmail.net).

있다. 정부는 국가 관리방식의 신규채용제도인 고시제도를 도입함으로써 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 우수한 인재를 객관적 임용절차에 의해 선발하여 공급함으로써, 지방자치와 지방인사제도의 효율성과 객관성을 확보하고자 1995년부터 지방고시제도가 실시되었다.

그런데 지방고시를 통해 우수한 인력을 선발하고도 연공서열과 정실이 개입되는 인사관행으로 인해 제도의 효과가 미흡한 실정이다. 이 때문에 행정고시 출신의 유능한 젊은 인재가 지방에 매력을 느끼지 못하고 기회만 주어지면 중앙정부로 옮기려는 경향도 이러한 제도의 한계를 짐작할 수 있게 한다. 결국 행정자치부는 2003년 9월 지방고시를 행정고시에 통합하는 방안을 골자로 하는 지방공무원임용령 개정(령)안을 입법예고하였다.

본 연구는 기존의 지방 5급 공무원 임용에 있어서 발생하는 제반 문제를 해결하기 위한 대안적 정책수단으로서 지방고시제도의 도입과 폐지의 과정을 연구하는데 있어, 다음 몇 가지 질문을 제기하고자 한다. 첫째, 자치단체장의 인사권 남용의 문제를 해결하고 우수한 인재를 확보하려는 목적에서 지방고시제도가 채택되었다. 정부가 5급 지방공무원을 대상으로 하는 고시제도를 문제해결의 대안으로 결정하는 과정에서 제도의 경로의존성 혹은 핵심 경직성 요인이 작용하고 있는가. 둘째, 기존의 국가공무원 신규채용 방식으로서 행정고시제도가 일정한 효과를 가져왔던 것처럼, 지방공무원 인사제도에 있어서도 유사한 결과를 가져올 수 있을 것인가. 셋째, 시간이 지나면서 지방고시제도가 정착되지 못하는 원인이 무엇이며, 제도의 수단적 요소와 제도 적용대상이 되는 지방자치단체의 제도 수용에 대한 행태 변화가 어떻게 나타나고 있는가.

이상의 연구 질문을 바탕으로, 본 연구에서는 지방고시 제도의 형성 및 변화의 과정을 제도 도입 결과와 시행 과정에서 발생하는 제도적 수단들간의 변화과정과 제도 적용대상의 변화 과정을 중심으로 연구하고자 한다. 이러한 연구를 위해 지방고시제도의 내적 요소에 대한 일반적인 자료 및 운영 내용은 행정자치부의 자료실을 통해 수집하였고, 지방고시제도의 도입과 폐지 과정에 대한 논의는 문헌자료와 일간지, 인터뷰 자료, 지방고시 출신 공무원의 홈페이지 등을 통해 수집하였다. 그리고 본 연구에서는 제도의 도입, 축소, 폐지의 세 시기로 구분하여 제도 도입 및 변화의 동태적 과정을 분석하고자 하였다. 이러한 시기 구분의 근거는 지방고등고시 선발예정 인원과 최종 합격인원에 있어서의 변화가 뚜렷하게 나타나는 시기를 기점으로 분류하였다.

II. 이론 탐색

1. 제도 도입 및 변화의 과정과 합리성

사회적 갈등이나 문제해결과 관련하여 제도의 필요성이 논의되어 왔다. 그러나 제도의 생성

변화는 다양한 환경과 조건의 결과(또는 원인)로서 이들에 대한 압축된 설명이란 간단하지 않다. 그럼에도 제도는 만들어지고 변화하게 된다. 따라서 제도의 생성과 변화에 대한 의문, 특히 변화의 원인에 관한 의문은 제도연구의 중심적인 주제가 되어 왔다. 이러한 의문에 대한 해답은 개인이나 집단의 의사결정에 있어 제도의 개념과 역할을 분석하는 입장에 따라 각기 달라진다. 여기서 제도는 행위자들의 상호작용의 결과이고, 이는 그 개인이나 상대방의 선택행위에 제약으로 작용하게 된다는 가정에서 출발한다.

본 연구에서 제도의 변화는 합리적 행위자들의 집합적 선(목표)의 추구가 아니라 과거 유사한 문제를 해결하는데 사용했던 제도를 그대로 사용하려는 제도적 경직성의 소산이라는 것이다. 이러한 제도도입 및 변화의 과정에 대해 Krasner(1984)는 제도변화가 신속하고 급진적으로 일어난다고 주장한다. 기존의 제도가 내·외부 환경으로부터 가해지는 변화의 압력을 더 이상 억제하지 못하고, 새로운 제도를 도입하게 되거나 제도개혁을 빠른 속도로 진행하게 된다는 것이다. 즉, 제도의 내·외부 환경 사이에서 생겨난 모순과 긴장 그리고 압력 등이 누적되어 기존의 제도유지 능력을 초과하게 되면 기존의 제도는 붕괴하게 된다. 이때, 새로운 제도는 기존의 제도를 신속하게 대체하고, 새로운 제도는 기존의 제도와는 완전히 달라 제도의 연속성을 찾아보기 힘들다는 것이다(Krasner, 1984: 242-243).

Krasner(1984)가 제도변화를 짧은 시간에 신속하게 일어난다고 주장한데 반해, Skowronek(1982)은 제도가 순조롭게 진화한다고 보지 않는다. 그는 제도변화를 환경 조건들이 변하는 과정에서 발생하는 자연적이고 적응적인 반응으로 보면 안된다고 주장한다. 환경변화는 제도변화를 위한 자극에 불과하며, 정책 관련자들이 이러한 환경변화에 적절한 변화 대안을 가지고 자동적으로 반응하지도 않는다. 오히려 정책 관련자들은 잠재적인 제도가 자신의 위상에 미칠 영향을 정치적으로 계산하고, 권력을 유지하거나 권력을 더 획득하려고 제도변화의 과정에서 갈등하고 투쟁한다. 이와 같이 새로운 제도는 변화무쌍한 정치적 투쟁과 타협을 통해서 등장하는 것이며, 쉽게 변하지 않는 점진적인 변화를 특징으로 한다. 특히, 이미 형성된 제도들이 상당기간 동안 성공적인 결과를 가져왔을 경우 제도변화는 더욱 어려워진다. 그 이유는 과거에 성공적인 결과를 가져왔기 때문에 과거의 패턴에 따라 정책을 수행하게 되며, 그것이 앞으로도 당연히 성공적인 결과를 가져올 것으로 여기기 때문이다¹⁾(Lawrence, Winn, and Jennings, 2001).

1) 이러한 측면들은 ‘성공의 실패’ 혹은 ‘핵심 경직성(core rigidity)’ 등의 개념으로 표현된다. 그리고 이것은 환경이 바뀌었음에도 불구하고 특정분야에서 성공했기 때문에, 또는 특정분야의 핵심능력(core competence)을 가지고 있기 때문에 그 분야에서 활용되던 문제해결 방식과 조직운영 방식을 계속해서 고수함으로써 환경에 대한 대응력을 상실하여 실패하게 된다는 것을 의미한다.

2. 제도의 형성과 선택 및 소멸메커니즘

제도의 진화과정은 크게 제도의 형성메커니즘과 선택메커니즘으로 분류할 수 있다. 먼저, 제도진화의 원리를 구성하는 한 요소로서 제도가 어떻게 확립되는가 하는 제도의 형성메커니즘은 첫째, 제도가 개인들의 사적이익을 추구하는 과정에서 자생적으로 출현한다는 관점 즉, 어떠한 합의나 법적 강제없이 스스로 조직되어 자생적으로 출현한다는 관점²⁾과 둘째, 제도가 의도적 설계의 산물이라는 관점 즉, 일종의 집단적인 구성행위(collective constitutional activity)로서 인위적·의도적으로 만들어진다는 관점으로 나누어 설명할 수 있다.

그리고 제도의 선택메커니즘에 대해서는 거래비용경제학, 재산권이론, 주인대리인이론, 신경경제사, 제도적 게임이론, 오스트리아학파의 주장과 구제도학과, 신제도주의, 조절이론 등의 주장으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫 번째 집단의 주장에 따르면, 제도의 진화는 대체로 효율성 기준에 따라 자연선택 또는 도태(natural selection)가 결정된다는 것이다. 신제도경제학과에서는 동태적 과정으로서의 제도 진화보다는 제도의 출현과 존재라는 측면에 초점을 맞추고 있다. 제도의 존재는 시장 또는 조직의 실패와 같은 조정문제에서 연유하기 때문에, 무엇보다 거래비용과 정보의 비대칭성이 중요한 역할을 하고 있다고 주장한다. 오스트리아학파에서는 유기적 제도의 진화를 일종의 보이지 않는 손과 같은 메커니즘에 의해 설명하고 있다. 제도적 게임이론에서는 관습 및 규칙과 같은 제도는 반복게임을 통해 가장 성공적이라고 입증된 전략을 채택하는 합리적 의사결정과정의 결과물로 정의하고 있다.

그런데 일단 선택된 제도는 자기강화적(self-enforcing)으로 지속되는 경향이 강한 특징을 가진다. 진화게임론에서는 시행착오과정을 통해 보다 좋은 결과를 얻기 위한 게임참가자들의 모방에 의해 효율성 규범이 유지된다고 한다. 이상에서 살펴본 바와 같이 시장의 내부와 외부에서의 상호작용기제가 효율성에 입각한 선택기제(selection mechanisms)로 작용하여 제도가 자연스럽게 진화되어 간다고 규정하고 있다. 결국 이들의 주장은 제도의 유효성 혹은 경제적 효율성에 의한 선택의 과정으로서 제도가 선택되고 진화되는 것으로 주장한다.

두번째 집단의 주장에 따르면, 제도란 우연한 발견의 산물이기 때문에 제도의 동태적 변화 혹은 진화는 효율성에 입각한 자연선택보다는 학습, 현존하는 제도들간의 갈등, 사회적 투쟁 등의 집단적 행위에 의한 선택의 결과물로서 나타난다는 것이다. 구제도학과에 의하면 협상의 원리라는 인위적 제도선택이 결정적이며, 제도의 진화는 의례적 가치와 도구적 가치간 그리고 산업적 논리와 금융적 논리간의 긴장과 결부된 누적적 인과관계에 기인하고 있다. 신제도주의에 의하면, 제도분석은 단순한 비용의 계산에 근거를 두지 않으며, 습관과 규칙뿐만 아니라 불확실

2) (구)오스트리아학파의 핵심적인 논지, 구제도학과내에서도 베블렌은 정치적 과정과 관련해서 제도진화의 비의도성을 강조, 네오슈페터적인 진화경제학은 기본적인 사회적 관습 또는 루틴의 출현을 종종 '우연적 발견'의 산물로 간주한다.

성과 인식에 준거하여 이루어진다.

그리고 조절이론에 의하면, 제도는 갈등과정으로부터 유래한 정치적 타협의 결과이며, 제도의 지속성은 다른 제도들과의 관계 또는 제도형태들의 보완성에 의해 규정되어진다고 한다. 왜냐하면 제도의 진화에는 제도들간의 불일치와 모순이 결정적이며, 제도는 이전의 제도적 타협이 불안정하게 변화하게 된다는 것이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 이들은 집단적 교섭을 통한 인위적인 제도선택을 강조하고 있다. 또한 제도의 진화는 종종 효율성과 무관하게 과거의 선택, 현재 다수가 채택하고 있는 기준 그리고 사회적 타협을 통해 ‘경로의존적으로 자신을 재생산’한다는 의미에서 역사의 산물이며 그 과정은 대체로 비결정적, 개방적, 비가역적인 것으로 간주되고 있다.

역사적으로 형성된 제도는 사회집단 사이에 권력을 불균등하게 배분하며, 이에 따라 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다. 사회는 자유롭게 계약하고 거래하는 개인과 집단으로 구성되어 있는 것이 아니며, 제도가 특정 집단이나 이익에 대해 의사결정 과정에의 특권적 접근을 허용한다. 이것은 곧 제도적 요인에 의해 어떤 이익이나 선호는 특권적 지위를 향유하는 반면, 다른 이익과 선호는 제도적 요인에 의해 불이익을 받을 수밖에 없다는 것을 의미한다. 제도적 요인에 의해 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다는 것은 곧 이를 통해 형성·집행되는 정책의 결과, 사회구성원 모두의 후생이 증가되는 것이 아니라 국가 정책의 수혜 집단과 국가정책에 의해 손실을 경험하는 집단이 구조적으로 나타날 수밖에 없다는 것을 의미한다(Immergut, 1998: 17; Hall & Taylor, 1996: 941; 하연섭, 1999: 23-24).

3. 지방고시제도의 형성과정에 대한 분류체계

지방고시제도가 형성되고 폐지되기까지의 과정을 보다 체계적으로 제시하기 위해 제도형성의 과정을 다음과 같이 유형화하였다.

<그림 1> 지방고시제도의 형성과정에 대한 분류체계

분류체계	변화 (Variation)	선택 (Selection)	소멸 (discontinuance)
시 기	1995-1997	1998-2003	2004-
지방고시제도의 형성 및 변화과정	<pre> graph LR A(지방고시제도의 도입) --> B(지방고시제도의 축소) B --> C(지방고시제도의 폐지) </pre>		

위의 <그림 1>에서 변화(Variation)란 의도적인(intentional) 것일 수도 있고 무의식적인(blind) 것 일수도 있다. 의도적 변화는 사람 혹은 조직이 적극적으로 대안을 산출하고, 문제에 대한 대안을 구할 때 이루어진다. 의도적 변화는 어려운 상황, 계획기간, 외부 자문가들로부터의 조언 등에 대한 의식적인 반응으로부터 비롯된다. 이와는 대조적으로 무의식적 변화는 환경적 혹은 선택압력과는 독립적으로 발생한다. 다음 단계인 선택(Selection)이란 특정형태의 변화를 차별적으로 선택하거나 선택적으로 제거하는 과정을 의미한다. 어떤 변화는 자원과 정당성을 획득 하는데 있어 다른 변화보다 도움을 주며 이는 선택으로 이어진다. 이러한 선택의 과정은 경로와 역량에 영향을 미치는 조직 외부의 힘에 의한 외부선택과 조직 내부의 힘에 의한 내부선택이 있다. 그리고 선택적 변화가 보존되고 복제되고 재생산되는 유지(Retention)의 단계를 거치지 못한 제도는 결국 소멸되거나 종결되게 된다.

이상과 같이, 지방고시제도의 형성과정에 대한 기술을 보다 체계적으로 제시하기 위해 지방고시제도 도입을 결정하는 변화의 단계, 특정 형태의 변화를 선택하거나 선택적으로 제거해나가는 단계, 그리고 선택적 변화가 보존되고 복제되고 재생산되는 유지(Retention)되지 못하여 폐지하게 되는 소멸의 단계로 분류하였다.

Ⅲ. 지방고시제도의 내적 구성요소의 변화

새로운 제도나 정책의 도입에는 여러 가지 다양한 요소들이 영향을 미친다. 여기에는 정책 내부요소들도 있고 외적 요소들도 있다. 정책외부 요소에는 정부 내적 요소도 있고 정부 외적 요소들인 상황적·맥락적 변수들도 있다. 새로운 정책의 도입은 이러한 다양한 변수의 영향 속에서 진행되는 것이다. 본 장에서는 제도의 내부적 구성요소를 중심으로 이들 수단 및 내용의 변화가 어떤 식으로 나타나는지를 시간대별로 살펴보고자 한다.

1. 지역제한 및 예외 조항의 변화

정부는 1989년 청와대 산하에 지역균형발전기획단을 설치하여 수도권 집중 해소와 국토의 균형발전 등 분산정책을 추진하였다. 동시에 지방자치단체장의 인사상의 전횡을 비롯한 지방자치단체의 비효율성과 재정 낭비 등의 문제점을 해결하고자 하였다. 이러한 지역균형발전을 통한 자치역량 제고와 동시에 지방자치단체의 비효율성을 해결하기 위한 대안으로 지방고등고시제도를 계획하였다. 그 결과 1992년 내무부에서 연간 지방 5급 결원 10% 수준에서 지방고시 출신자를 뽑기로 시행방안을 검토하였다. 1994년 행정쇄신위원회에서 개혁과제 중 하나로 지

방고시제도 도입을 확정된 후, 1995년 1월 지방공무원임용령을 개정하였다(내무부, 1997). 1995년 제1회 지방고등고시 시행계획을 확정하여 공고한 후, 2003년 제9회까지 지방고등고시제도를 통해 지방 5급 사무관을 공개 임용하였다.

이러한 지방고등고시제도는 지역(시·도)별로 구분 모집하므로 응시희망지역의 접수처에 응시원서를 접수하는 것을 원칙으로 하였다. 또한 선발예정인원은 해당 지역에 출원한 자 중에서 선발하며 합격자는 해당 시·도내 지방자치단체 소속 지방 5급 공무원으로 임용하였다. 지방고등고시 응시자격은 지방공무원법 제 31조에 근거하여 학력이나 경력 제한은 없으나, 시·도별로 모집하므로 지역제한 규정을 두고 있다. 지역제한에 대한 내용은 <표 1>에서 보는 바와 같이, 시험시행계획이나 공고일 현재 주민등록상 당해 응시지역(시·도)에 합산하여 1년 이상 거주한 사실이 있거나, 본인 또는 부·모의 본적 및 본인의 출신학교 소재지가 응시지역(시·도)인 자만 응시할 수 있도록 하였다. 이러한 지역제한 규정은 회수를 거듭하면서 상당히 완화되어 내부적으로 지속적으로 수정되었다.

<표 1> 지방고등고시 지역제한 완화내용

회수	지역제한 완화내용
제1회	시험시행계획공고일 현재 응시하고자 하는 시·도에 주민등록이 되어있는 자
제2회	시험공고일 현재 주민등록상 당해 응시지역(시·도)에 합산하여 1년 이상 거주한 사실이 있거나 본인 또는 부모의 본적이 응시지역(시·도)인 자
제3회	시험공고일 현재 주민등록상 당해 응시지역(시·도)에 합산하여 1년 이상 거주한 사실이 있거나, 본인 또는 부모의 본적이 응시지역(시·도)인 자
제4회	제3회 때의 최종출신학교(대학 또는 대학원)의 소재지를 본인의 출신학교 소재지로 변경함.(해당 사항은 제9회까지 지속 됨) 제 9회까지 내용 변동 없음.

자료 : 지방고등고시 시험공고문

그리고 시험의 일부면제 및 시험연령상의 예외 조항³⁾을 두고 있다. 응시연령 예외인정 규정

3) 시험 응시연령은 제1회 때는 연령제한이 40세 이하였으나, 제2차 시험인 1996년부터는 35세 이하로 조정되었다. 이후 제4회 시험인 1998년부터는 다시 연령을 줄여 34세 이하, 제5회 시험에는 33세 이하, 제6회 시험이후부터는 32세 이하로 하향 조정되었다. 응시연령 산정도 1999년까지는 최종시험일을 기준으로 하였으나 2000년도 이후부터는 출생연도의 1월 1일부터 12월 31일로 응시연령 산정방법을 변경하였다. 또한 시험의 일부면제는 제1차 시험 합격자와 3차 시험 불합격자에 대해 다음 회의 시험에 한하여 1차 시험을 면제하되, 응시원서에 일부 면제사항을 기재하여 접수시키는 사전기제를 원칙으로 하고 있다. 다음으로 응시연령 예외인정 규정은 제1차 시험 면제 대상자이거나 급회의 시험에 해당직렬을 선발하지 아니하여 부득이 2차 시험에 응시하지 못한 자는 해당 직렬을 모집하는 다음 회의 시험에 한하여 응시연령이 초과되더라도 응시할 수 있도록 예외조항을 두고 있다

은 제1차 시험을 합격한 후 다음 회 시험에의 응시연령에 해당되어 시험을 보려 했으나, 당해 직렬의 당해 시도의 선발예정 인원에 없어 응시하지 못한 경우에만 인정하는 것으로 제3회 시험에 신설되어 제9회 까지 적용되었다. 이것은 지방고시의 경우 시도별, 직렬별로 선발하게 되어 있기 때문에 매년 선발하지 않는 시도별 직렬이 발생하는 경우에 대비하기 위한 규정이다. 즉, 1차 시험 합격 후 응시자가 자신의 귀책사유가 아닌 시험실시 기관의 귀책사유로 인해 응시연령이 초과되어 응시기회를 잃게 되는 불이익을 방지하고자 만든 규정이다. 이러한 예외 조항은 행정고시에는 없는 지방고시 특유의 규정으로서 1997년 제3회 지방고시 시행계획에 공고된 이래 일정기간 지속되었다⁴⁾. 지방고시제도의 이러한 제도적 보완장치는 지방고시제도가 선발예정 인원에 대한 지방정부의 요구를 전제로 시행되는 제도라는 특성을 보여주는 하나의 단서가 된다.

2. 선발예정 및 최종합격 인원의 변화

지방고시제도의 운영 및 효과를 살펴볼 수 있는 제도의 내적 요소로서 선발예정 및 최종합격 인원의 시간대별 현황 자료를 통해 지방정부의 제도에 대한 입장을 충분히 짐작할 수 있다. 지방정부의 5급 공무원 채용에 대한 요구가 반영된 결과로서 선발요구 자치단체와 선발예정 직렬에 대해 살펴보면, 다음의 <표 2>와 같다. 제도 시행 초기에는 15-16개 시도에서 행정직, 농업직, 환경직, 토목직, 건축직 등 5개 직렬에 대한 선발을 요구하였으나, 점차 선발예정 직렬이 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이러한 변화는 제4회 부터 울산광역시도 포함되었기 때문이며, 직렬상의 변화는 인원충원이 더 이상 필요 없기 때문에 감소한 것으로 볼 수 있다.

<표 2>지방고등고시 선발예정 직렬별 현황

회수	선발예정 시·도	선발예정직렬	회수	선발예정 시·도	선발예정직렬
제1회	15	4	제6회	16	4
제2회	15	5	제7회	16	2
제3회	15	5	제8회	16	3
제4회	16	5	제9회	16	3
제5회	15	2	제10회	10	2

- * 1) 제1회 및 제6회 건축직렬의 선발예정인원이 없음
- 2) 제4회는 울산광역시가 추가됨
- 3) 제5회는 제주도 선발예정 인원이 없었으며 행정과 토목직렬만 시험실시
- 4) 제7회는 행정과 토목직렬만 시험실시

4) 제5회 공고부터는 응시연령 예외인정 규정에 대한 언급이 없었음에도 불구하고 그 효력은 계속되었다.

- 5) 제8,9회는 행정, 농업, 토목직렬에서 시험 실시
 6) 제10회는 울산, 대전, 충북, 전북, 전남, 경북의 선발예정 인원이 없었으며, 행정과 토목직렬만 충원 예정.
 자료: 행정자치부 시험 시행계획 공고, 사이버국가고시센터 <gosi.csc.go.kr>

다음의 <표 3>을 통해 시간대별 선발예정 인원의 변화가 구체적으로 어떻게 나타나는지를 살펴볼 수 있다. 지방고시제도 시행 첫해에는 100명을 선발 예정으로 하였으나 2회부터 조금씩 선발인원이 줄어들다가, 제4회 44명에서 제10회 12명으로 인원이 급격히 감소하였다.⁵⁾ 이러한 결과는 지방고시 출신 인력의 사용자로서 자치단체의 제도에 대한 부정적 시각이 반영된 결과인 동시에 제도 정착의 어려움을 말해주고 있다. 또한 광역단체의 경우 단체장의 인원요구를 먼저 받고 이를 행정자치부가 조정하여 인원을 산정⁶⁾함으로써 선발인원 산정 시 갈등이 예상되고, 이로 인해 제도의 안정성까지 저해될 우려가 있다.

<표 3> 연도별, 시·도별 지방고등고시 선발예정인원의 변화

연도 시도	계	제1회	제2회	제3회	제4회	제5회	제6회	제7회	제8회	제9회	제10회
계	467	100	92	90	44	27	27	27	30	18	12
서울	60	12	15	15	4	3	2	2	3	2	2
부산	36	8	6	7	6	1	2	2	2	1	1
대구	25	5	5	4	3	1	1	1	2	1	2
인천	25	5	5	4	2	1	2	2	2	1	1
광주	20	4	4	4	2	1	1	1	1	1	1
대전	17	3	4	2	1	1	2	2	1	1	-
울산	6	-	-	-	1	1	1	1	1	1	-
경기	50	14	9	10	5	3	2	2	3	1	1
강원	31	6	6	5	3	3	2	2	2	1	1
충북	20	5	4	3	2	1	1	1	2	1	-
충남	30	7	7	4	3	1	2	2	2	1	1
전북	30	7	6	6	2	2	2	2	2	1	-
전남	31	7	5	6	3	2	2	2	2	2	-
경북	32	6	6	7	3	3	2	2	2	1	-
경남	43	9	8	12	3	3	2	2	2	1	1
제주	11	2	2	1	1	-	1	1	1	1	1

자료: 사이버국가고시센터 <gosi.csc.go.kr>

- 5) 민선자치시대의 개막과 함께 지방고급인력의 충원을 위해 1995년에 도입된 제도는 2002년까지 8회 421명을 선발하였고, 행자부 3명, 시도117명, 시군구216명, 임용포기 및 휴직 58명 등으로 배치되었다.
 6) 지방공무원 임용령 제42조의 2항에 의하면, 5급 공무원의 공개경쟁신규임용시험의 경우에 행자부령이 정하는 기준에 따라 그 소요인원을 요구하되, 인력수급이나 시험관리상 특히 필요한 경우 시·도지사 또는 시·도교육감이 요구하는 인원에 대해서는 행자부장관 또는 교육부장관이, 시장·군수 또는 구청장이 요구하는 인원에 대해서는 시·도지사가 그 인원을 조정할 수 있다. 그리고 당해시험시행년도의 전년도 말일부터 최근 5년간 5급 지방공무원 연평균 결원의 1할에 상당하는 인원수 이상으로 한다고 소요인원 산정기준을 명시하고 있다.

이상의 선발예정 인원 대비 최종 합격인원 현황을 살펴보면, 아래의 <표 4>와 같다. 최종합격인원은 지방고시 제1회부터 제9회까지 408명으로 선발예정 인원보다 22명이 부족한 것으로 나타났다.

<표 4> 지방고시 선발 예정인원 대비 합격인원의 변화

회 수	선발예정인원	합격인원	비고	회수	선발예정인원	합격인원	비고
총 수	430(제10회 제외)	408	-22	제5회	27	27	0
제1회	100	93	-7	제6회	27	26	-1
제2회	92	88	-4	제7회	27	27	0
제3회	90	89	-1	제8회	30	26	-4
제4회	44	43	-1	제9회	18	16	-2

자료: 사이버국가고시센터 <gosi.csc.go.kr>

위의 <표 4>에서 보는 바와 같이, 1995년 지방고시를 실시한 이후 1회 93명, 2회 88명, 3회, 89명이던 모집인원이 IMF 이후 1998년 4회 이후부터 급격히 감소하였고, 5회에는 27명으로 줄어들었다. 이러한 결과는 제5회부터 1차 시험을 행정직렬은 행정고시, 기술직렬은 기술고시와 같은 날에 시험을 치르도록 함에 따라 경쟁률이 급격히 하락하였기 때문인 것으로 분석된다. 결국 선발예정인원의 급격한 감소와 경쟁률 저하 등은 지방고시가 행정·기술고시의 이류 정도로 인식되는 원인으로 작용하였고, 5급 공무원 선발제도로서의 지방고시체도의 한계를 노출하였다.

그럼에도 불구하고 지방고시체도는 지역인재할당을 위한 목표를 달성하는데 긍정적으로 작용하였다고 평가할 수 있다⁷⁾. 지방고시 합격자의 출신대학별 분포 현황 자료를 통해 지역균형발전을 통한 지역 인재의 등용이라는 목적을 어느 정도 충족하였는지를 살펴볼 수 있다. 다음의 <표 5>에서 보는 것처럼, 1995년부터 1999년까지 배출된 총 340명의 합격자 중 서울 소재 대학 합격자는 224명(66%)이고, 지방소재 대학의 합격자는 116명(34%) 이었다. 서울 소재 대학 중 A대학의 경우, 전체 합격자 중 22%를 차지하는 75명의 합격자를 배출하여 매회 약 15명이 합격하는 것으로 조사되었다. 다음으로 B, C, D 3개 대학이 87명(26%)의 합격자를 배출하여 매회 1개교 당 약 6명(9%)의 합격률을 보이고 있다. 한편 지방 소재 대학의 합격자 분포를 보면, H대학이 8%(매회 약 5명), I, J, K 3개 대학이 각각 평균 5%(매회 약 3명), 나머지 3-7개교가 2%의 합격자를 배출하고 있다. 이러한 결과는 서울 소재대학의 경우 일부 대학에 합격자가 편중되어 있는 것에 비해, 지방소재 대학의 경우 상대적으로 합격자 분포가 고르게 나타나고 있음을 나타낸다

7) 이것은 국가고등고시인 행정고시의 합격자(1998년, 제42회 기준) 중 지방소재 대학 출신 합격자가 9%인 것에 비해 지방고등고시의 경우, 상대적으로 지방소재 대학 출신자의 합격률(34%)이 높다는 것을 말해주고 있다.

(원응복, 2000: 60).

<표5> 지방고등고시 합격자의 출신대학별 분포 현황

(단위: 명)

연도별		계	1995년(1회)	1996년(2회)	1997년(3회)	1998년(4회)	1999년(5회)
대학별	계	340(100%)	93(100%)	88(100%)	89(100%)	43(100%)	27(100%)
서울	소계	224(66%)	61(66%)	50(57%)	67(75%)	29(67%)	17(63%)
	A	75(22%)	27(29%)	17(19%)	19(21%)	7(16%)	5(19%)
	B, C, D	87(26%)	20	21	32	10	4
	기타	62(18%)	14(8개교)	12(5개교)	16(10개교)	12(6개교)	8(6개교)
지방	소계	116(34%)	32(34%)	38(43%)	22(25%)	14(33%)	10(37%)
	H	26(8%)	8(9%)	7(8%)	5(6%)	2(5%)	4(15%)
	I, J, K	48(14%)	11	16	10	8	3
	기타	42(12%)	13(7개교)	15(7개교)	7(5개교)	4(4개교)	3(3개교)

* 서울과 지방의 구분은 본교 소재지를 중심으로 함.

자료: 행정자치부 고시과, 원응복, 2000: 61.

3. 합격자 인사관리방식의 변화

인사관리 지침⁸⁾의 주요내용은 국가고시 합격자와의 보직 경로의 차별화를 통한 지방고시의 독자적 영역확보와 중앙과 지방간의 인사교류를 통한 능력발전의 기회 부여를 기본방침으로 하고 있다(원응복, 2000: 68). 현재 지방고시 합격자에 대한 임용절차는 시도합격자 배정(행자부 장관)→임용후보자 추천·배분(시·도지사)→시·군·구청장 임용의 순으로 이루어지고 있다. 그런데 기초자치단체의 보직정원이 소규모로 한정되어 있었기 때문에 지방고시 합격자가 배치될 경우, 기존 인력의 저항감이 초래되어 요구선발인원이 지속적으로 감소하는 악순환이 초래될 가능성이 있다. 또한 보직부여에 대한 행자부 지침의 기속력이 미약하여, 신규사무관의 장기적인 무보직화⁹⁾가 초래될 가능성이 크다.

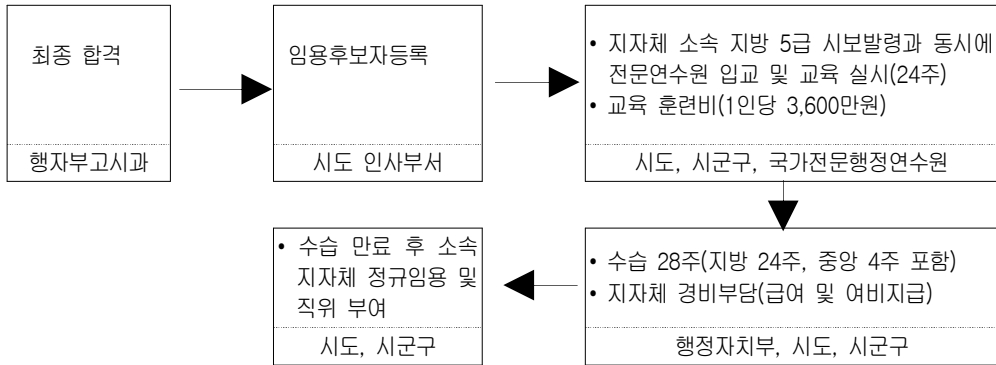
다음은 지방고시제도 시행과 흡수 및 폐지 이후의 합격자 인사관리 담당 조직과 절차의 변

8) 지방고등고시 인사관리 지침은 1995년 12월 16일 내무부 주관 하에 시도인사관계관회의에서 시달된 지방고등고시 합격자 인사관리방안을 시작으로 3회에 걸쳐 개정되었다.

9) 행정자치부 고시과(2000. 5)에 따르면, 1995년 지방고시제도 시행 이후 1998년까지 286명의 합격자 보직현황은 다음과 같다. 시·도에는 계장 60명, 무보직 65명, 총 65명, 시·도·구에는 과장 150명, 읍면동장 40명, 무보직 31명으로 총 221명이 근무하고 있다.

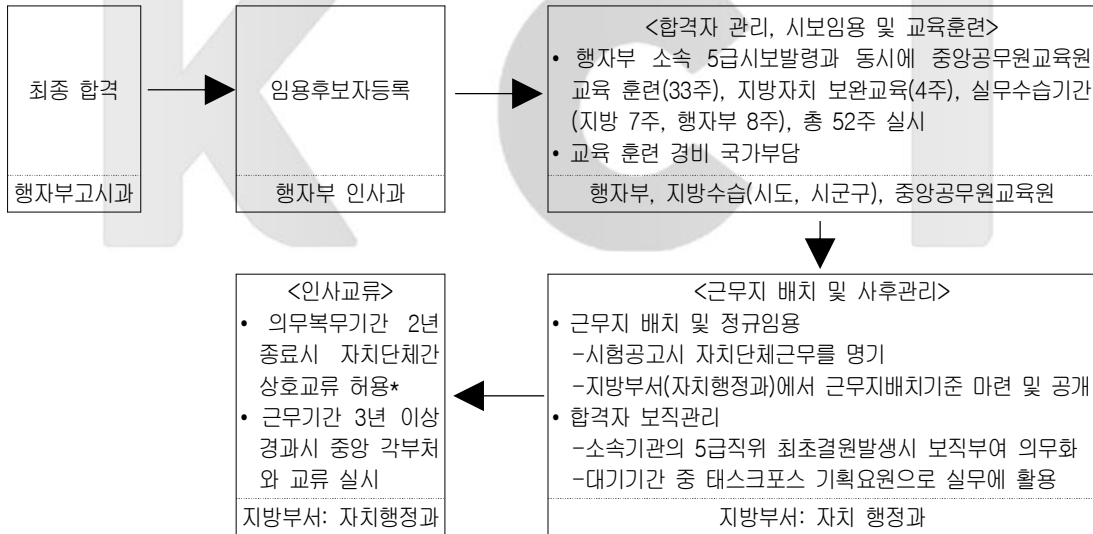
화를 간단하게 <그림 2, 3>으로 정리하여 비교한 것이다.

<그림 2> 지방고시 합격자 인사관리방식: 1995-2003년



자료: 행정자치부 예규 제 148호, 수습행정관 등 실무수습 규정.

<그림 3> 행정고시 지방자치분야 합격자 인사관리방식: 2004년 이후



* 동일 시도의 경우 인사교류협의회 심의를 거쳐야 하고, 시도를 달리하는 경우에는 자치단체간 상호협약에 따라 교류를 실시하도록 함.

자료: 행정자치부, 지방고시제도 개선대책 시행계획 재구성.

위의 <그림>에서 보는 것처럼, 지방고시 합격자에 대한 연수·교육과정이 1998년 제4기부터 6개월로 대폭 단축되었고, 해외연수 3개월 과정이 폐지되었으며, 교육내용 또한 종전의 1년 교육프로그램을 축소하여 실시하였다(<http://suwon2000.com.ne.kr/index.html>). 이러한 연수 및 교

육기간의 단축으로 인한 문제점을 해결하기 위해 제 4기 합격자부터 행정고시 합격자와 통합교육을 실시하기도 하였다. 그러나 지방자치단체가 지방고시 합격자에 대한 연수·교육비용을 부담하게 됨에 따라 지방고시제도를 통한 5급 공무원 충원을 더욱 기피하게 되었다.

IV. 지방고시제도의 외적 구성요소 및 영향변수의 변화

본 장에서는 지방고시제도의 외적 구성요소 및 영향변수로서 자치단체장의 선호와 행태 변화, 지방공무원들의 반응 행태와 상황적 요소의 변화 등을 분석하고자 하였다. 이러한 제도 관련 영향 변수들이 제도의 변화 단계에 따라 어떻게 작용하고 있는지를 살펴보았다. 지방고시제도 시행의 시기구분은 선발예정 인원 및 채용규모의 시간에 따른 현황 자료에 근거하여, 제도의 도입(1995-1997), 축소(1998-2002), 폐지(2003년 이후)로 분류하였다.

1. 제도의 도입: 1995-1997

1990년대 중반에 들어 행정의 민주화와 지방 분권화의 움직임, 특히 지방자치제도의 전면적인 실시에 따른 행정환경의 변화에 대응하여, 지방공무원의 효율성 및 대응능력을 확보하려는 목적에서 지방고등고시제도가 도입되었다. 5급 공무원 채용제도로서 지방고시제도의 도입 배경을 살펴보면, 첫째, 지방자치제가 본격적으로 시행되면서 지방정부의 경쟁력을 확보하는 일이 무엇보다 중요하였다. 둘째, 1995년 7월 지방공무원법 개정으로 승진임용을 시험이나 심사 중 선택하여 사용하게 하였으나, 대부분의 지방자치단체가 시험제도보다는 심사제도를 채택하여 운영하였다. 이 과정에서 임용권자의 자의성 개입 등으로 승진임용의 투명성, 객관성, 공정성 등 문제가 지속적으로 제기되었다(이시원, 2003: 206). 이러한 승진임용제도상의 한계¹⁰⁾를 해결하고, 젊고 능력있는 공무원을 임용하려는 목적에서 지방고시제도가 도입되었다. 셋째, 지방고시제도의 도입은 기존의 제도를 대체하거나 수정하는 것이 아니라 새로운 제도를 채택해서 정부가 제도운영을 일괄적으로 하고자 하는 목적에서 출발하였다. 중앙 인사주무부처인 행정자치부는 지역균형발전을 통한 자치역량 제고와 동시에 지방자치단체의 비효율성을 해결하기 위한 대안으로서 지역균형발전을 위한 기획의 차원에서 지방고시제도를 적극적으로 도입

10) 이시원의 연구(2003)에 따르면, 지방자치단체의 경우 승진시험과 심사를 병행하여 실시할 수 있으나, 대부분이 심사방식을 택하고 있으며, 시험방식을 택하고 있는 자치단체는 2곳에 지나지 않고, 병행 실시하는 자치단체는 서울시와 서울시의 15개 구에 지나지 않고 있다. 이것은 곧 인사권자인 단체장의 인사권 남용의 문제를 발생시키는 원인으로 작용하고 있다.

하였다.

이러한 목적에서 출발한 지방고시제도는 지방자치단체에 의한 필요인원 요청을 통해 선발 예정 인원이 결정되는 상향식(bottom-up) 제도라는 특징을 가지고 있다. 제도 도입 초기에는 대부분의 자치단체에서 상당수의 5급 채용 희망인원을 요구하였고, 이러한 추세가 한동안 지속되기도 하였다. 이러한 점으로 미루어 제도 도입이 어느 정도 정착될 것으로 기대되었으나, 1998년 제4회부터 선발예정 인원이 절반으로 줄어들었고, 제도에 대한 지방공무원의 불만과 저항이 노골화되면서 제도의 안정성이 흔들리기 시작하였다.

2. 제도의 축소: 1998-2003

지방고시제도의 도입은 인사 주관부처인 행정자치부와 중앙인사위원회의 정책적인 의지에 의해 추진되었으나, 시간을 거듭하면서 제도가 점차 축소되는 경향을 뚜렷하게 보였다. 이러한 원인을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 자치단체의 5급 승진임용 선호경향과 지방고시의 유인부족으로 시험요구 및 임용예정인원이 급격하게 줄어들었다. 이러한 현상은 지방자치단체의 공무원들의 지속적인 인사적체문제와 더불어 지방공무원들의 저항 및 불만이 높기 때문이었다. 중앙과 달리 지방정부의 경우 전체공무원 중 6급 이하의 공무원들이 80~90%를 차지하고 있어¹¹⁾ 인사적체 문제가 훨씬 심각하였다. 이들 시도 공무원단체는 정부에 대해 지방고시 폐지 및 선발인원 강제조정 중단 등의 문제를 강력하게 요구하였다(행정자치부 공무원직장협의회, 2004. 7. 19).

둘째, 지방고시제도의 목적은 기획능력과 참신한 아이디어 및 전문지식을 갖춘 고급인력을 충원하는데 있다. 그런데 기초자치단체의 지방 5급은 기획업무를 주로 담당하는 국가공무원과 달리 지역단위의 종합행정가로서의 과장이나 지역기관장으로서의 읍면동장의 직위를 갖고 있는 해당지역의 최고 관리층에 해당된다. 그러므로 지역의 실정에 밝고 지방행정의 여러 분야를 잘 알고 있으며 주민과의 작은 교제와 접촉을 통해 지역주민의 애로사항이나 지역현안을 해결할 수 있는 관리자를 선호하게 된다. 그런데 지방고시 출신자의 경우 대개 합격 연령¹²⁾이 28-29세 정도로 이들은 초임관리자로서 참신한 아이디어와 특정분야의 전문지식, 기획 능력 등은 앞설 수 있다. 그럼에도 불구하고 경력이나 사회경험이 적기 때문에 인간관계 및 다양한 이해관계 조정능력과 종합적인 판단 능력 등이 부족하며, 동료와 지역주민들과의 관계에 있어서 조화 능

11) 2004년 9월 지방자치단체의 자율성을 확대하고 공무원의 사기를 진작하기 위하여 시·군·자치구의 일반직 7급 공무원의 정원책정비율을 낮추는 대신 일반직 6급 공무원의 정원책정비율을 높이는 방향으로 직급별 정원책정기준이 다음과 같이 개정되었다.

12) 1998년의 경우 최종 합격자 43명 중 합격자의 연령은 28-31세가 22명(51%)로 가장 많았으며, 24-27세가 16명(38%), 23세 이하는 1명(2%), 32세 이상은 4명(9%)으로 조사되었다.

력이 부족하거나 조직 장악력이 부족하다는 평가를 받고 있다¹³⁾. 또한 지방행정은 정치적인 면이 강하기 때문에 자치단체장의 입장에서는 행정수행능력보다는 많은 지지표를 획득할 수 있는 지역출신을 선호하는 경향이 강하다고 할 수 있다.

셋째, 지방고시 출신 사무관이 기초자치단체에서 승진하는데 많은 한계가 있다¹⁴⁾. 다음의 <표 6> 지방정부(시·군·자치구)의 지방공무원 직급별 정원책정기준은 상급직으로의 승진이 제한될 수밖에 없음을 보여주는 근거가 된다.

<표 6> 지방정부(시·군·자치구)의 지방공무원 직급별 정원책정기준(2004. 9. 24)

구 분	4급 이상	5급	6급	7급	8급	9급
시	1% 이내	7% 이내	24% 이내	32% 이내	24% 이내	12% 이상
군	1% 이내	6% 이내	27% 이내	31% 이내	24% 이내	11% 이상
자치구	1% 이내	7% 이내	19% 이내	29% 이내	31% 이내	13% 이상

* 지방자치법 제7조제2항제1호의 규정에 의한 도농복합형태의 시는 6급을 26% 이내, 7급을 30% 이내로 함.
자료: 행정자치부령 제 253 호, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 시행규칙중개정령안

다음은 이러한 승진 상한 및 인사병목의 문제점을 보여주는 신문기사를 일부 발췌한 것이다.

지방의 우수인력을 확보하기 위해 1995년부터 5년째 시행되고 있는 지방고시제도가 지방자치단체들의 외면으로 존폐위기에 처했다. 7일 행정자치부에 따르면 지방자치단체들의 지방고시 합격자 배정 요구가 구조조정 이후 급감하고 있다. 행자부 관계자는 “내년도 지방고시 합격자 총원계획을 시·도로부터 받고 있으나, 지방정부가 구조조정 등을 이유로 지방고시 충원을 꺼리고 있어 내년의 충원요청 숫자도 올해와 비슷한 수준이 될 것”이라고 전망했다. 행자부는 이에 따라 지방고시의 취지를 살리기 위해 시험 선발 인원을 늘려줄 것을 시·도에 당부하고 나섰다.

그러나 지방고시에 합격해 이미 임용을 받은 공무원들도 보직을 제대로 받지 못해 ‘찬밥신세’를 겪고 있는 것으로 나타났다. 행자부에 따르면, 11월초 현재 250명의 지방고시 출신 현역공무원 가운데 시·군 과장은 128명이고, 시·도 계장은 25명에 불과했다. 읍·면·동장을 맡은 고시출신은 31명이고 무보직에 해당되는 팀장을 맡은 사람도 50명이었다. 시·도별로는 울산이 10명의 지방고시 출신 가운데 8명을 팀장으로 활용하고 있으며, 전남은 17명 가운데 9명, 충남은 14명 가운데 6명, 전북은 18명 가운데 5명, 인천은 12명 가운데 6명을 팀장으로 임명했다. 이에 따라 지방고시 출신들은 “고시에 합격했다는 자부심과 의욕은 간데없고, 보직받기가 하늘의 별따기”라고 푸념을 하고 있는 상황이다. 이는 기존지방공무원 조직의 배타성과 선출직 단체장들의 지방고시 출신에 대한 무관심에 기인하는 현상이라는 지적이다(서울신문, 1999.11.8).

넷째, 지방고시제도가 자치단체에 좋은 인재를 원활히 공급하여 지방의 발전에 기여토록 한

13) 지방고등고시제도가 가지고 있는 이러한 부정적인 요소들-업무 적합성 판단, 지도력의 결여, 낮은 연령으로 인한 경험 부족, 6급 이하 직원과의 유대감이나 응집성 결여 등에 대한 문제가 끊임없이 제기되면서 국가직과는 다른 지방직으로서 적합한 자격요건에 대한 재검토의 필요성이 요구되었다.

14) 지방고시 출신 공무원의 장기적인 발전방향으로서 복수직급제 도입을 하나의 대안으로 제시하고 있다.

다는 도입 취지에 부합되는가를 살펴보기 위해, 연도별 출원률과 응시율, 시험성적 등을 행정고시와 비교하여 <표 7>을 구성하였다.

<표 7> 5급 공채 출원 및 경쟁률 비교: 행정고시와 지방고시

연도	행정고등고시(행정직)			지방고등고시(행정직)		
	선발예정인원	출원	경쟁률*	선발예정인원	출원	경쟁률
1995	75	7427	99:1	72	5897	82:1
1996	75	8460	113:1	59	3450	58:1
1997	91	8084	89:1	66	3619	55:1
1998	85	7718	91:1	32	2848	89:1
1999	85	7644	90:1	25	568	23:1
2000	90	7272	81:1	24	340	14:1
2001	100	6046	60:1	23	356	15:1
2002*	246	10001	40.7:1	30	463	24.7:1
2003*	210	11943	56.9:1	18	444	24.7:1

*경쟁률= 출원/선발예정 x 100

*2002-2003년 행정고시 선발예정인원은 행정공안을 포함한 인원임.

자료: 행정자치부 고시과; 중앙인사위원회; 중앙인사위 인력개발국 인재채용과의 통계자료를 재구성

위의 <표 7>에서 보는 것처럼, 연도별 출원률과 경쟁률을 비교해 보면, 1995년에는 행정고시 99:1, 지방고시 82:1, 1996년에는 행정고시 113:1, 지방고시 58:1로 급격히 차이가 나타나기 시작하였다. 이후 2000년에는 행정고시 81:1, 지방고시 14:1로 지방고시의 경쟁률이 행정고시의 1/6 수준으로 나타났다. 그리고 연도별 출원상황을 살펴보면, 1995년 행정고시 7,427명, 지방고시 5,897명이었던 것이 2000년에는 행정고시 7,272명, 지방고시 340명으로 지방고시의 출원 인원이 급격히 감소하였다. 지방고시에 있어서 이러한 급감 현상은 선발예정인원 중 행정직의 경우 1995년 72명에서 2000년 24명으로 줄어든 것과 비교했을 때, 상당히 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

또한 응시자의 수준을 상대적으로 비교하기 위해 1999년 합격점(컷라인)을 비교해보았다. 1999년 행정고시와 지방고시 1차 시험을 같은 날, 같은 문제로 동시에 실시하였다. 그 결과, 행정고시의 경우 합격점이 83.0점인데 비해 지방고시의 경우 대전이 77점으로 가장 높았고 서울, 경북, 경남이 75.5점, 경기 73점, 인천 72.5점, 충남 62점으로 전체 평균 72.8점으로 행정고시에 비해 상대적으로 낮음을 알 수 있다¹⁵⁾.

15) 물론 행정고시와 지방고시 행정직의 1차 시험과목이 5과목 중 2과목이 다르다고는 하지만, 합격점 평균이 낮은 것은 응시자의 수준이 저하되는 것을 의미한다고 볼 수 있다(공통과목: 헌법, 영어, 한국사;

다섯째, 지방자치단체의 임용후보자에 대한 비용 부담의 증가가 제도에 대한 부정적 시각을 갖게 하는 원인으로 작용하였다. 지방고시는 행정고시¹⁶⁾를 모델로 만든 제도이기 때문에 응시 상한 연령, 시험일정, 시험방법, 출제수준, 합격자 결정, 합격자 연령 및 학력, 5급 직급 부여 등에 있어 행정고시와 거의 비슷하였다. 그러나 비용부담에 있어서는 행정고시와 전혀 다른 체제를 유지하고 있다. 행정고시 합격자의 경우 중앙공무원교육원에서 교육을 받는 동안, 교육훈련비는 중앙공무원교육원에서, 급여는 행정자치부에서 부담하고 있다. 교육수료 후 부처 배정을 받은 후 수습기간 동안에는 행자부에서 급여를 지급하다가 수습 1년이 끝난 후 정식 임용되면서 소속 부처에서 급여를 지급하고 있다. 이에 비해 지방고시 합격자의 경우 해당 시도에서 자치단체에 추천을 하면 추천받은 자치단체에서는 수습사무관으로 발령함과 동시에 국가전문행정연수원에 위탁 교육을 의뢰하였다. 이때 교육 및 수습기간에 필요한 경비(교육훈련비, 급여, 교육여비 등 제반비용)를 해당 자치단체에서 모두 부담하였다. 교육 및 수습기간 동안 제반비용을 부담¹⁷⁾해야 하는 기초자치단체의 입장로서는 지방고시에 대해 부정적인 시각을 가질 수밖에 없다(원웅복, 2000: 107). 이것은 행정고시 출신자를 별 다른 비용부담 없이 공급받던 기존의 경우와 비교할 때, 지방자치단체에게 더 많은 비용부담을 지게 하므로 당연히 꺼리게 되는 것이다.

3. 제도의 폐지: 2004-

새로운 제도가 기존 제도의 부작용을 해소하는 대안적 방식으로서 이해관계자들간에 수용되어 저항과 부작용 없이 시행됨과 동시에 별 다른 상황적 변화가 없는 한 지속가능한 제도로서 인식되어야 함에도 불구하고, 그렇지 못할 때 제도는 종결되거나 폐지되게 된다. 제도가 뿌리를 내리기 위해서는 첫째, 지방고시제도가 과거의 인사 비리 및 내부승진의 한계를 극복할 수 있는 대안적 방식으로 인사권자와 인사대상자들간에 널리 수용되고, 둘째, 시험운영의 과정에서 공정성과 객관성이 확보됨과 동시에 제도의 목표가 달성되었음을 보여주는 명백한 증거가 있어야 하며, 셋째, 인사권자와 지방공무원들로부터 별 다른 저항을 받지 않아야 한다.

그런데 지방고시제도는 이러한 조건을 만족시키지 못하고 있다. 이러한 제도 실패의 원인은 분권화와 지방화에 대한 언론 및 여론의 반응 혹은 중앙집권에 대한 거부반응 등의 제도 외적인 요소가 지배적인 정치, 사회문화로 작용하고 있기 때문일 것이다. 지방화에 따른 우수인력에 대

행정고시: 행정법, 행정학, 지방고시: 지방행정론, 지역경제론).

16) 1949년 제1회 고등고시행정과 시험으로 출발하여, 1973년 행정고등고시로 개명하였으며, 2004년 현재 48회 실시되었다.

17) 1인당 교육 및 수습비용은 연간 1,300만원(어학연수비 1,000만원, 기타 국내여비 및 피복비 300만원) 정도이다.

한 충원의 필요성은 인정되지만, 고시제도는 적절한 대안이 되지 못하고 있다는 지적에 따라 제도의 수정 및 폐지를 결정하기에 이른다. 이러한 제도의 문제점 및 현실화의 한계가 노정되고 저항 및 제도개선에 대한 요구가 증가하면서 다음의 <표 8>에서 보는 것처럼, 제도개선의 과정 및 개선대책 결정을 위한 협의 과정을 거치고 있다.

<표 8> 지방고등고시 제도개선 및 대책 협의 과정

1999. 1	제 1차 인사교류협의회 안건으로 협의
2000. 5	지방공무원 자질향성방안의 일환으로 추진
2001. 8	차관주재 합동토론회 개최
2002. 4	지방고시제도 개선협의회 1차 회의 개최
2002. 11	행정고시로 통합방침 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 행정고시의 한 분야로 지방고시 흡수 통합 - 선발절차 및 시험과목은 현행 지방고시제도와 동일하게 유지 - 교육 수료 후 시도 또는 시군구 배치 및 중앙부처 진입 제도화
2003. 1	대통령 인수위원회에서 행자부의 대책 시행에 동의함.
2003. 9	행정자치부는 지방고시를 행정고시의 한 분야로 통합·시행하는 방안을 골자로 하는 지방공무원임용령 개정령안을 입법예고
2003.11	국무회의에서 지방고시를 행정고시에 통합하는 내용의 '지방공무원 임용령' 개정안 심의·의결

이러한 협의과정을 거쳐 2004년 시험부터 지방고시를 행정고시에 통합하기 위한 계획에는 지방고급인력 충원기능 유지, 지방고시의 문제점 극복, 중앙-지방간의 호혜적인 연계 강화, 활발한 인사교류 추진, 제도변경으로 인한 지방고시 준비생의 불이익 최소화, 통합에 따른 시행착오 방지 등을 포함하고 있다¹⁸⁾(행정자치부, 지방고시제도개선대책시행계획, 2003).

18) 행자부는 “지방자치단체의 시험요구 인원 감소 등으로 인해 지방고등고시 제도를 폐지하고 행정고등고시 및 기술고등고시의 지역별 구분모집을 통해 지방자치단체의 고급인력 충원기능을 원활하게 유지하기 위함”이라며 개정 이유를 밝혔다. 이번 개정안에 따르면 지방고급인력 충원기능 유지와 지방고시제도의 문제점을 극복하기 위해 지방고시를 행정고시의 자치행정분야로 통합하되, 시도별 구분 모집체계는 그대로 유지하고 선발시험도 시도, 시군구가 요구할 수 있도록 하였다. 또한 교육훈련 후 지방자치분야에 대한 보완교육을 실시하고 시군구 배치자의 경우 2년 정도 광역시도에 사전근무를 의무화할 방침이다. 의무복무 기간이 끝나면 자치단체간 상호교류를 허용하고, 실근무기간이 3년을 경과하면 중앙 각 부처의 공무원으로 교류할 수 있게 한다. 이에 행정자치부는 중앙과 지방간 인사교류 등 연계강화를 위해서는 지방자치단체의 근무 희망자로 선발 요건을 제한해 모집하고 시보기간이 끝나면 선발 시험을 요구했던 지방자치단체에 정규 임용시킨다는 방침이다(한국고시신문, 2003.9.29;).

V. 연구의 요약 및 정책적 함의

지방고시제도의 도입과 폐지의 과정에 대한 연구결과, 제도의 핵심 정직성과 제도가 뿌리내려야 할 환경이 지방고시제도가 정착하지 못하는 원인으로 작용하였음을 알 수 있었다. 이것은 곧 제도도입과 변화의 과정에서 시기에 따른 제도 영향요인 혹은 전략을 적절하게 판단하여 시행하지 못한 결과로 이어진다. 기존의 행정고시제도가 일정한 효과를 가져왔다고 해서 지방자치단체의 현실 상황이나 자치제도와 조화가가능성 등의 맥락적 변수들의 영향을 무시하고, 유사한 결과 상태를 도출할 수 있다는 생각에 지방고시라는 유사한 제도를 획일적으로 적용하는 경우에는 원하는 결과를 얻지 못하게 되는 상황이 발생할 수 있다. 정부는 이러한 점을 간과하여 새로운 제도를 도입하는 과정에서 뿌리내리지 못하고 시행착오를 거듭하고 있는 것이다.

이상의 연구결과 지방고시제도가 정착되지 못한 원인은, 첫째, 지방고등고시제도는 지역에 대한 현실적 상황 인식과 애항심이 강한 해당지역 출신의 인재를 활용하는 것이 장기적으로 지역인력의 선순환적 육성을 위해서 필수적이라는 목적을 기반으로 실시되었다. 그런데 IMF를 비롯한 행정환경의 변화와 지방화의 가속화 및 성장으로 자치인사권에 대한 분권의 요구가 증가하였고, 중앙집권적 국가관리방식의 인사제도에 대한 부정적 의견이 증가하였다. 지방고시제도의 도입이 지방정부에 의해 결정된 것이 아니라 중앙 인사주무부처인 행정자치부의 정책적인 의지에 의해 결정되었기 때문에, 중앙에 의한 또 다른 지방통제의 수단으로 여겨질 수밖에 없었다. 또한 이것은 지방 분권화를 통한 자체 발전역량 확보라는 지방자치제도의 상위 목표에 위배되는 것이다. 따라서 지방고시제도의 정당성에 대한 문제는 곧 제도의 수용 및 확산의 장벽으로 작용할 수밖에 없었다.

둘째, 제도 도입 초기에는 국가에 의해 비자발적으로 강행되는 제도에 따르지 않을 경우, 지방정부가 감당해야 할 일종의 부담감이 상당수 작용하였을 것이다. 그러나 고시가 횡수를 거듭해감에 따라 이에 반대하는 지방정부가 늘어났고, 지방공무원들의 직장공무원협의회를 통한 지방고시제도 철폐에 대한 요구가 적극적으로 제기되었다. 이에 따라 지방정부는 선발 희망인원을 축소하거나 아예 책정하지 않는 식으로 제도의 운영에 비협조적인 태도를 취하였다. 지방단체장들 또한 지방고시제도에 대한 거부감과 저항을 노골화 하였으며, 이것은 곧 제도의 효과성 및 타당성을 저해하는 요인으로 작용하였다.

셋째, 국가공무원에 비해 6급 이하 지방공무원의 심각한 인사적체 문제는 지방고시에 의한 5급 사무관의 신규임용을 제한하는 원인으로 작용하고 있다. 또한 지방공무원의 직급이 전반적으로 낮게 책정되어 있어, 상위직으로의 승진이 제한적이라는 점 또한 제도의 정착을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 이외에도 지방고시를 통하여 충원된 인력의 상당수가 보직을 받지 못하거나 중도에 임용을 포기하는 사례가 빈번하게 발생하는 등 제도운영에 있어서 많은 문제

점이 노출되었다.

본 연구를 통해 지방고시제도의 정착에 영향을 미치는 요인들이 무엇이며, 이들이 어떤 식으로 작동하였는지를 살펴보았다. 정책과 제도변화가 의도한 목적에 따라 성공하려면, 지방자치의 특수한 상황적 특성을 고려한 가운데 제도의 진행과정에 따른 적합한 변화전략을 시기별로 적절하게 사용하는 것이 필요하다는 것이다. 즉, 과거에 성공했던 행정고시제도를 지방정부에 그대로 이식하여 적용하는 것이 또 다른 성공의 실패를 초래할 수 있다는 점을 주지해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 내무부. (1997). “지방공무원 제도 운영지침 편람”.
- _____. (1997). “지방고등고시제도의 발자취”.
- 원응복. (2000). 지방고등고시제도에 관한 고찰, 고려대학교 정책대학원 석사논문.
- 이시원. (2003. 6). “시차이론에 의한 5급 승진제도 사례분석: 심사승진방식의 채택과 운용을 중심으로”, 『행정논총』, 제 41권 2호: 203-228.
- 하연섭 (1999), “역사적 제도주의”, 정용덕 외, 『신제도주의 연구』, 서울: 대영문화사.
- 행정자치부(2003). “지방고시제도개선대책시행계획”.
- Hall, Peter A & Taylor, Rosemary C. R. (1996). “Political Science and the Three New Institutionalism,” *Political Studies*, v.44, no. 5. pp. 936-957.
- Immergut. (1998). “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, *Polity & Society*, 26(1).
- Krasner, Stephen D. (1984). “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics* 16, no.2, 223-246.
- Lawrence, Winn, and Jennings. (2001). “The temporal dynamics of institutionalization”, *The Academy of Management Review*, 26-4.
- Mitchell, T. & James, L. (2001). “Building Better Theory: Times and the Specification of When Things Happen”, *The Academy of Management Review*, 26-4.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge: Cambridge University Press.
- <http://www.moleg.go.kr>
- <http://gosi.csc.go.kr>
- <http://www.mogaha.go.kr>
- <http://suwon2000.com.ne.kr/index.html>
- 서울신문. 2003. 11. 24.
- 한국고시신문. 2003. 9. 29.