

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경과 목적

1.1 연구의 배경

환경문제는 현대사회가 당면하고 있는 가장 중요한 문제 중의 하나이다. 환경문제는 그동안 지속적으로 심화되어 왔으며, 이는 각종 법규와 제도의 불비(不備) 보다는 실천 부족에 그 원인이 있다는 자성이 이루어지고 있다. 아무리 법과 제도가 훌륭해도 제대로 실행에 옮겨지지 않는다면 소용이 없다. 중국을 비롯해 환경오염이 심한 국가들의 경우에도 환경법규는 잘 갖추어져 있으나(김상목, 2000: 389) 실천의 문제가 발생하는 것처럼, 우리나라의 경우에도 지속적인 규제 강화와 정부의 다각적인 노력에도 불구하고 환경 오염 및 파괴 행위는 여전히 계속되고 있다. 이처럼 환경관련 법과 제도가 제대로 이행되지 않는 원인은 다양한 측면에서 분석할 수 있으나, 그 중 하나는 환경정책을 담당하는 환경행정조직과 인력구성에서 찾아볼 수 있다.

환경을 보호하기 위한 각종 법령에서는 기본이념과 방향을 제시하고 환경에 관한 기본정책을 규정하는 한편, 환경관련 각종 규제와 정책집행 등도 규정하고 있다. 이러한 법적 토대 아래에서 정부는 환경관련 활동을 수행하며, 이러한 활동을 보다 체계적.효율적으로 수행하기 위하여 환경행정업무를 담당하는 환경행정조직을 두게 된다. 우리나라의 경우 환경행정에 관한 기능과 권한은 환경부를 중심으로 관련 중앙행정조직에 분산되어 있고, 지방자치단체는 고유사무와 위임사무를 통해 환경행정에 참여하고 있다.

환경행정은 각 지역의 특성에 따라 다양한 양태로 상이한 기능과 업무에 중점을 두고 수행되고 있다. 그것은 각 지역마다 당면한 환경문제의 중요도가 다르며, 환경문제에 대한 인식이 다르고, 환경문제에 접근하는 방식도 동일하지 않기 때문이다. 이렇듯 각각 당면한 지역적 환경이 다를 경우 시민이 요구하는 '삶의 질'에 대한 수준을 만족시키고, 생태적 안정성과 환경의 쾌적성을 확보하기 위해서는 지역 특성에 정통한 인력의 확보와 운용이 절실하다. 특히 최근 행정의 이념이 고객지향성을 강조하면서, 전문화.고급화된 행정인력을 확보하여 아직 가시화되지 않은 문제까지도 미리 인지한 후 시민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 사전 대응력 확보가 중요시 되고 있다.

이러한 현실적 필요에 의해 각 수준의 정부조직에서는 조직개편을 단행한 것을 비롯하여 목표관리제, 개방형직위제, 책임운영기관 제도, 성과급 제도 등 다양한 개혁방안들을 도입하여 왔다. 그러나 지금까지의 이러한 개혁적 조치들의 성과에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 엇갈리고 있다. 그래서 현재로써는 이러한 개혁적 제도와 정책들에 대한 보완을 지속하고, 추가적인 정부부문의 능력개발을 위한 방안들을 개발하여 수행하는 데

역점이 주어져야 할 것이다. 이런 측면에서 공무원 개개인의 능력향상과 정부부문의 경쟁력 강화를 위한 효율적이고 생산적인 인력관리방안 구축은 그 만큼 중요한 과제이다. 이 같은 상황을 반영하여 정부 부문에서도 근래 제도적이고 법적인 의미가 강한 인사행정이라는 용어 대신에, 공무원의 능력을 강조하는 인적자원관리(human resources management)라는 용어가 각광을 받고 있다(Nigro & Nigro 1994).

인적자원관리는 각 행정인력의 전문능력을 향상시키고, 안정적인 발전을 통해 정부간·시민간 정책연계를 수행할 수 있는 고급인력 양성을 목표로 하고 있다. 이러한 고급인력 양성 방향은 과거의 전통적인 접근법인 상의 하달적, 계층적 접근에서 참여와 협력을 강조하는 거버넌스 체제로 전환하여 급속히 변화하고 있는 새로운 정책환경에 적합한 대응이라고 평가될 수 있다. 그러나 현재 경기도 환경행정의 일면에서는 환경 관련부서 근무경력이 전혀 없는 직렬이 전보되는 경우도 발생되고 있다. 또한 “2년 또는 3년 이상 한 종류의 업무에 근무한 자는 순환보직 대상자”라는 것과 같은 전문성이나 개인의 업무동기부여와 동 떨어진 전보발령기준에 막연한 순환보직이 이루어지고 있기도 하다.

이와 같은 현재 경기도 환경행정인력의 관리실태는 시민의 삶의 질 확보나 생태적 안정성, 환경의 쾌적성을 추구하기 어려운 행정기반을 만들어 나갈 뿐만 아니라 제도와 정책효과의 향상 및 정부·시민간 연계를 통한 지역사회 발전을 이끌어 나갈 고급 역량을 구비한 인력 확보과정에도 저해요인이 될 수 있다. 그래서 최근의 거버넌스 행정환경과 같이 다양한 참여자에 의한 효율적인 협치를 구축하기 위해서는 경기도 내 환경행정에 참여하는 인력의 전문화와 고급화 달성을 위한 노력이 필요하다. 또한 인력의 전문화, 고급화를 지속시켜 줄 수 있는 안정된 업무환경의 조성이 선행되어야 한다.

1.2 연구의 목적

환경문제는 차세대 행정 수요 가운데 가장 주목을 끌고 있는 행정 업무로 삶의 질과 직접적인 관련이 있기 때문에 주민의 생활과 밀착한 지방자치단체에서 일차적으로 다루어져야 하는 분야이다. 중앙정부의 거시적 정책방향에만 의존하여 지방자치단체가 단순히 그것을 집행하는 차원을 벗어나지 못하면 환경문제는 더욱 악화될 것이다.

지금까지 우리나라는 성장만을 위한 성장으로 인해 각종 개발로 자연에 대한 심각한 환경문제가 유발되었음에도 불구하고, 이를 근원적으로 해결하려는 노력보다는 일시적 회피에만 급급했던 환경정책이 환경문제를 심화시킨 원인 중 하나라고 할 수 있다.

지방정부가 환경문제를 효율적으로 다루기 위해서는 환경문제를 관리하는 부서와 그 부서에서 일하는 전문가로서의 공무원들이 주민이 원하는 환경 수요에 시의적절하게 대응해 나가야 한다. 그러나 오늘날 지방정부의 조직 및 인사 편성의 기준은 경제발전 중심의 조직과 인선에서 크게 벗어나지 못한 형태여서, 여전히 환경문제는 비교적 등한히 다루어지는 측면이 있다. 그러나 현대 사회에서 환경정책은 급변하는 사회적·경제적·정치적 상황, 그리고 이해관계자의 여부에 따라 정책을 실시하는 시기와 방법, 강도를 달리하는 유연한 행정체제가 요구되고 있다. 특히 이러한 유연한 행정력의 시행은 바로 해당 행정분야에 정통한 전문행정인력이 확보되어 있을 때 각종 인과관계와 상관관계를 고려할 수 있어 가능해지게 된다.

이러한 환경행정의 현실적 특성을 고려해, 본 연구는 경기도 환경행정인력의 전문화와 고급화 방안에 일차적 관심을 두고자 한다. 앞서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 행정은 주민밀착형 업무를 수행해야 하며, 주민의 편익에 직접 관련된 정책을 수행하는 것이 일반적이다. 그러므로 주민의 편익을 증진시키고 피해를 최소화하기 위해서는 관련 업무에 심도 깊은 이해가 바탕된 전문행정이 수행되어야 하며, 그 핵심은 행정인력의 전문화와 질적 고급화에 있다고 보았다. 이와 함께 행정인력이 전문성을 축적해 나가고, 참여와 협력이 강화된 거버넌스 체제를 적용해 나갈 고급 인력 양성을 위해서는 직무 안정화가 요구된다. 직무 안정화는 보수체계와 보직의 안정화도 중요하지만 결과적으로는 인사전문성을 강화하는 방안이 우선된다. 인사전문성 강화는 성과관리와 최적의 보직순환경로를 마련하는데 목적이 있으므로 인력의 전문화, 고급화 방안과 함께 적용방법을 검토해 봄으로써 경기도 환경행정인력 체제의 개선방안 마련에 함의를 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

환경행정을 학문적 의의로 분류해 보면, 크게 자연과학적 지식을 요구하는 환경공학(environmental engineering)의 측면과 사회과학적 지식을 필요로 하는 환경정치(environmental politics)의 측면에서 접근하고, 문제의 대응책을 강구할 수 있다.

본 연구는 환경정책의 측면에서 접근하고 세부적으로는 환경행정 조직체제의 분석 및 시사점, 그리고 환경행정인력의 질적 향상 방법과 제도적 개선방향에 논의의 중심을 둔다.

연구의 공간적 범위는 경기도청 및 경기도내 환경행정 담당부서에 한정하고, 연구의 인적 범위는 경기도 환경행정 부서의 공무원으로 한정하였다. 다만 공간적 범위의 탐색과정에서 실효적 함의를 얻을 수 있는 부분에 한해서는 국제적 사례와 국내사례를 제시하였다.

연구방법으로는 경기도청 및 도내 환경행정을 담당하고 있는 부서에 환경행정 인력의 실태 및 조직체제 분석을 통하여 현재 운용되어지고 있는 환경행정에 관련한 지방자치단체의 대응 실태를 파악하고자한다. 또한 중앙정부 및 타 지방자치단체, 각 연구기관에서 논의된 전문성 강화 및 고급화 사례를 수집하여 문헌연구 및 사례연구에 활용하였다. 그리고 경기도청 및 도내 지방자치단체의 환경행정 실무자 및 관리자에 대한 설문조사와 심층면접을 통한 실태조사를 실시하였다. 이는 현행 인적자원관리의 문제점과 개선요인을 도출하여 향후 정책적 개선방안 마련의 기초로서 활용되었다.

3. 분석대상의 정의

본 연구의 분석대상은 크게 환경행정인력의 안정화 방안과 전문화 방안, 그리고 고급화 방안으로 나뉘어진다. 이 같은 분석대상은 일정한 연계를 가져서 자칫 개념과 연구범위상의 혼란을 초래할 수 있다. 그래서 각각의 개념을 조작적으로 정의하여 연구를 수행함이 보다 명확한 결론을 유도할 수 있는 길이다.

먼저 인력 안정화의 개념적 범위이다. 과거에 공무원의 직업적 안정화를 논의함에 있어서 가장 폭 넓게 활용되고 있는 범위는 공무원의 임용과 신분보장 등 주로 공무원 직위에의 진입과 근무여건, 연금관리의 안정화에 초점을 맞추어 왔다. 특히 이러한 분야가 연구되는 부분에서는 공무원 임용체제의 문제점, 근무평정의 문제점, 퇴직관리 및 연금운용 방법의 개선에 중심을 둔 연구가 수행되어 왔다. 그러나 본 연구와 같이 대상을 환경행정인력에 제한하는 경우에는, 환경행정인력의 공무원 신분과 관련된 제도적 분석만을 수행하는데에 큰 실익을 얻는다고 볼 수 없다. 즉 공무원 신분과 연관된 연구를 수행함에는 오히려 경기도 공무원의 직업적 안정화만을 집중적으로 연구함이 타당할 것이다. 그래서 본 연구에서는 안정화의 개념을 기존의 직업적 안정화와 함께 환경행정직의 특성을 반영할 수 있는 안정적인 경력관리를 중심으로 살펴보고자 한다. 특히 이는 인적자원관리의 전문성 확보를 전제로 하여 안정적인 경력관리의 방법을 새롭게 모색하는데 중점을 두고자 하였다.

둘째, 전문화의 개념적 범위이다. 전문화는 일정부분 인력의 전문성과도 유사한 개념이다. 즉 전문성이란 특정 영역에서의 고도로 집적된 지식과 경험을 토대로 일반인들이 접근하기 어려운 업무처리 방식을 의미한다. 업무처리에 대한 숙련도, 전문지식 및 기술을 의미하기도 하다. 이에 비해 전문화란 전문성을 갖추도록 유도해 나가는 과정을 의미한다(진재구, 1993). 이러한 미세한 차이점은 상호 구별되지 못할 경우 인력의 역량 향상의 방향을 왜곡되게 설정하거나, 향후 증진방법의 오류를 초래하게 될 수 있다. 그래서 본문에서는 전문화를 환경행정인력이 전문성을 가질 수 있도록 유도해 나가는 과정으로 보고, 실태와 도입방안 등을 모색하고자 한다. 특히 전문화는 일정부분의

지식이 축적되었다고 해서 전문화 양성과정이 중단되지 않고, 각 직급에 유용한 전문화 과정이 존재하는 만큼 전반적인 직급체제에서 필요한 전문화의 수준 및 요인과 인력 전문화의 향상을 추구할 수 있는 요인들을 함께 검토해 보고자 한다.

세번째는 고급화의 개념적 범위이다. 고급화는 인력 역량개발에 적용하기 난해한 개념으로서, 고급화요인이 고급공무원 확보를 지칭하는 것인지, 아니면 현 인력의 질적 고급화를 추구하는 것인지의 논란이 있을 수 있다. 그래서 본문에서는, 이를 현재 경기도 환경행정인력의 질적 고급화 추구로 제한하였다. 즉 고급공무원은 개방형직위공모제 등 다양한 방법을 통해 외부에서 영입할 수 있고, 내부적으로는 승진개념을 통해서도 시차적으로 확보되고 있다. 이때 다양한 경험과 능력을 갖춘 고위직 공무원을 확보하는 것도 매우 중요한 사안일 것이다. 그러나 환경행정인력의 경우만을 고려하는 본 연구의 특성상 환경행정 공무원을 질적으로 고급화시키는 것이 실재적 효용이 크다고 판단했기 때문이다.

본 연구는 앞의 개념적 조작화를 통해 산출된 안정화.전문화 . 고급화의 정의에 따라 수행되었다.