

職業公務員制度의 政治的 脈絡**

姜 信 澤*

| <차례> | |
|----------------------------|-----------------------|
| I. 序論 | 3. 公職에 대한 높은 社會的 評價 |
| II. 職業公務員制의 政治的 脈絡 | 4. 有能한 젊은이들의 採用과 能力發展 |
| 1. 職業公務員制의 概念 | 5. 適切한 報酬와 老後保障 |
| 2. 職業公務員制의 政治的 脈絡 | 6. 公務員의 政治的中立과 身分保障 |
| III. 韓國의 職業公務員制의 樹立 및 維持要件 | |
| 1. 職業으로서의 公務員 | |
| 2. 身分으로서의 高級公務員 | |

〈요약〉

職業公務員制는 現代政府의 機能을 專門의 으로 수행하면서도 現代社會의 激動하는 環境이 만들어 내는 각종의 政治的 requirement에 副應할 수 있어야 된다. 이와 같은 職業公務員制를 우리나라에서 확립하고 유지하는데 있어서는 行政上의 要件만을 고려하는 것으로는 불충분하고, 그 政治的 脈絡과 動態가 함께 고려되어야 할 것이다.

이와 같은 政治的 脈絡의 고려에 있어서 그동안의 論議가 「政治的 中立」이라는 概念解明에 너무 집착한 나머지 公務員制에서 요청되는 反應性과 能力의 연결문제를 좀 소홀히 한 듯 하다. 따라서 本稿에서는 이와 같은 反應生과 能力이 구체적으로 연결되는 執行部(executive) 수준의 最高管理層에 있어서의 政治職과 行政職의 政治的 役割과 行政的 役割의 內容과 關係를 검토하였다.

우리나라에서 절실히 필요한 것은 한편으로는 身分이 保障되지 않는 일종의 政治執行官(政務官)이 育成되고 다른 한편으로는 「專門化된 一般行政官」과 「一般化된 專門行政家」가 育成되고 身分이 保障된 가운데 두 종류의 集團이 最高管理層을 형성하는 일이다. 이와 같은 先行條件이 마련되어야만 職業公務員制를 확립하기 위한 要件들이 실효를 거둘 수 있을 것이다. 믿어 준다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

** ○ 글은 1987年度 文教部 學術研究助成費에 의한 共同研究課題인 「職業公務員制度의 確立方案에 관한 研究, 1988年 10月」의 最終報告書의 第1章 및 第2章을 加筆한 것이다.

I. 序論

이研究는 韓國이 장차 경험하게 되리라고豫想되는 政治的 狀況下에서 더욱必要로 하게 될 뿐만 아니라 현실적으로存立이 가능한 하나의職業公務員制를確立할 수 있는 方案을 찾아 보려는 것이다. 흔히 職業公務員制는 議院內閣制 또는 內閣責任制의 政府形態下에서만 필요한 것처럼 말하는 경우도 있으나, 시실은 現代社會의 복잡한 行政需要를 效果的 能率的 그리고 믿을만하게 감당해 나가기 위해서는 어떠한 政府形態下에서나 다 필요한 것이라고 말할 수 있다.

「職業公務員制」라는 概念은 어느 정도 잘 定立되어 있기 때문에 우리가 여기서 그것을 새삼스럽게 검토할 필요는 없을 것 같다. 그 보다도 더 중요한 것은, 政治的인 動態와의 관현하에서 어떻게 職業公務制를 본래의 모습대로 잘 운영 할 수 있겠느냐 하는 문제가 아닌가 생각한다. 지금까지의 대개의 論議들을 보면 職業公務員制의 要件들을 평면적으로 열거하는 것이 보통인데, 그러한 논의도 이러한 制度의 일반적인 基準을 제시하고 묘사한다는 점에서 그意義가 충분히 인정되지만, 우리는 한 걸음 더 나아가서 政治的 動態속의 制度를 더 깊이 검토해 볼 필요가 있다고 생각하는 것이다. 그래야만 韓國의 政府의 狀況과 制度에 좀 더 잘 符合되는 公務員制度를 모색할 수 있을 것이기 때문이다.

이研究에서 다루게 될 主題의 범위는 매우 限定되어 있다. 즉 우리나라의 現實에서 요청되는 職業公務員制를 찾아내는 일이다. 이와 같이 主題의 範圍는 매우 限定되어 있으나, 그것을 다루는 視角은 좀 더 넓게 잡고 있다. 즉 職業公務員制에 관하여 단순히 規範的, 制度的 管理技術의 要件들만을 검토하는 것이 아니라, 國民의 輿望에 副應하면서도 동시에 行政의 效果를 제고하는데 있어서 요청되는 「政治機關과 行政機關」間의 관계 또는 「政治人과 行政人」間의 관계도 고찰하려는 것이다.

나라서 우리는 政治와 職業公務員制와의 관계를 검토하고 난 다음에, 그로부터 현실적으로 요청되는 職業公務員制의樹立 및維持要件을 도출하게 될 것이다.

II. 職業公務員制의 政治的脈絡과 要件

I. 職業公務員制의 概念

(1) 公務員制度의 分類問題

우리나라의 하나의 표준적인 人事行政論 교과서에서는 「人事制度類型論」의 종류를 다음과 같이 제시하고 있다.¹⁾

- ① 獵官體制와 實績體制
- ② 職業公務員制
- ③ 閉鎖型과 開放型
- ④ 交流型과 非交流型
- ⑤ 階級制와 職位分類制
- ⑥ 專門家主義의 制度와 一般能力者主義制度
- ⑦ 國家公務員制度와 地方公務員制度
- ⑧ 經歷職公務員制度와 特殊經歷職公務員制度
- ⑨ 技術系 또는 事務系를 대상으로 하는 人事制度
- ⑩ 高級公務員 또는 下級公務員을 대상으로 하는 人事制度

한 번, 行政의 가장 전형적인 組織構造로서 官僚制(bureaucracy)를 다루는 경우에 그것을 다음과 같이 분류하기도 한다.²⁾

- ① 守護的官僚制
- ② 階級的官僚制
- ③ 情實主義官僚制
- ④ 實績主義官僚制

그 1데 이러한 分類들은 한두가지의 단편적 基準에 따른 분류로서, 어떤 「統合的 類型論」이 아니기 때문³⁾이라고는 하지만 職業公務員制를 다른 制度와 명확화하려 구별짓기 어려운 경우가 있다. 그 뿐만 아니라 人事行政의 類型論, 人事制의 類型論, 公務員制度의 類型論, 官僚制의 類型論 등의 名稱이 서로 同義語로 사용되기도 하고 때로는 混用되고 있어서 약간 혼란스러운 편이다.

1) 吳錫泓, 人事行政論, 全訂版 (서울: 博英社, 1983), pp. 19-20.

2) Fritz Morstein Marx, *The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1961) 安海均譯 行政國家와 官僚制, 修正版 (서울: 博英社, 1987), pp. 72-94.

3) 吳錫泓, 前揭書, p. 19.

(2) 職業公務員制의 概念

職業公務員制의 확립방안을 마련하기 위하여 위와 같은 分類上의 混亂을 일으나마 제거하고 그 概念의 解明부터 시작하는 것도 하나의 방법이겠으나 그 자체가 여러가지 논쟁꺼리가 되면서도 실제의 제도를 구상하는데 있어서는 큰 도움이 될 것 같지 않다. 그래서 本研究에서는 職業公務員制에 관한 일반적인 定義를 받아드리기로 하고, 그것과 他制度와의 비교는 생략하기로 한다. 우리는 오히려 政治制度의 운영, 특히 政權이交替될 수 있는 民主主義 政治制度와의 관계 밑에서 職業公務員制에 관하여 검토하고자 한다.

일반적인 定義에 의하면 職業公務員制(career civil service system)란

政府業務(公職)에 종사하는 것이 公務員들의 全生涯에 걸친 職業(a life work)으로 될 수 있도록 조직·운영되는 人事制度를 말한다. 다시 말하면 公職을 명예로운 職業으로 알고 學校를 갖 출업한 젊은 나이에 公職에 들어가 그 날에서 성장하고 上級職에 진출하면서 勞動能力이 있는 동안의 全生涯(employable years of life)를 보낼 수 있도록 마련된 人事制度

라는 것이다.⁴⁾ 그리고 이러한 制度는 狀況에 따라 여러가지로 달라질 수 있으나 일반적으로는 「職業公務員制」라 할 때는 대개 階級制, 閉鎖型 및 一般能力主義에 입각한 西歐諸國의 公務員制度를 模型으로 삼고 「職位分類制, 閉鎖型 및 專門家主義」를 특색으로 하는 美國式制度와는 구별되는 것으로 보고 있다.⁵⁾

이와 같은 職業公務員制를 樹立하고 維持하기 위한 要件으로서는 우리가 뒤에서 더 자세하게 검토하고 있는, 公職에 대한 높은 社會的評價, 有能한 젊은 이들의 採用과 能力發展, 적절한 報酬와 老後保障, 그리고 公務員의 政治的 中立과 身分保障 등이 지적되고 있다.

2. 職業公務員制의 政治的 脈絡

(1) 現代政治와 行政

) 職業公務員制의 必要性

위에서 간단히 살펴 본 概念과 要件의 內容만으로서는 왜 職業公務員制가 필요한 것인지 분명치 않기 때문에 우리는 現代政治와 行政의 관계 속에서 그러한 制度를 수립하고 유지하는 것이 政治와 行政의 양자에게 모두 다 필요하다는 것을 밝혀야 될 것으로 보인다. 만일 政治家들이 現代政府의 기능을 모두 다 잘

4) 上揭書, pp. 31-32.

5) 上揭書, p. 32.

遂行할 수 있거나 또는 行政家들만으로서도 그러한 기능을 원만하게遂行할 수 있는 것이라면 구태여 職業公務員制를 둘 필요가 없을 것이다. 그러나 政治家와 行政家間에는 役割上의 分化가 필요하기 때문에 職業公務員制가 필요할 것이다

그러므로 職業公務員制를 확립시키는데 있어서 主要對象은 經歷職 行政家 중 上層 邦에 속하는 人士들이며 그 核心的인 課題는 어떻게 하면 이들로 하여금 政權과 더불어 交替되는 閣僚級의 政治職人士들을 補佐하면서 變動하는 政治勢力의 要求를 受容하면서도 政府機能遂行의 安定과 一貫性을 期한다고 하는 統合의 役割을 수행할 수 있게 만드느냐 하는 문제라고 할 수 있다.

이 틈에 볼 때 職業公務員制의 문제는 經歷職公務員의 訓練과 年功을 통하여 育成된 「어떤 類型의 高位職 公務員이 왜 必要한가」하는 문제가 된다. 그에 대한 答은 政治機關과 行政機關을 연결시켜 주고 政治家와 行政官僚를 연결시켜 줄 수 있는 公務員이 政治的으로 國民輿望에 副應하고 行政的으로 實效성 있는 政策을 수립하고 집행하는 것을 도와 주기 위하여 繫要하다는 것이다. 要컨대 職業公務員制의 핵심적인 과제는 어떤 個人으로 하여금 公職을 명예스러운一生을 안의 職業으로 삼고 근무할 수 있게 만들어 주는 職業保障이나 身分保障에 관한 문제가 아니라, 하나의 政治體制가 國民的 要求에 反應하는 政策을 수립하면서도 안정되고 일관성이 있는 효과적인 行政을 펴 나가기 위하여 高位職公務員을 확보해야 되는 문제인 것이다.

따라서 論理的으로만 볼 때에는, 만약 「非職業公務員制」가 現代政府의 기능을 더 잘 수행할 수 있는 것이라면 구태여 職業公務員制를 확립할 필요가 없을 것이다. 그러기에 이 문제는 現代政治 및 行政과의 관계속에서 理解되어야 하며 그러한 관계속에서 그 필요성이 절실히 되는 것이다.

現代政治와 行政間의 관계가 古典的으로 생각하는 政治와 行政의 관계, 또는 소위 政治·行政 二元論에서 생각하는 그러한 관계와는 다르다는 것은 周知의 사실이다. 古典的인 견해에 의하면 三權分立이 엄격히 되어 있진 아니진 간에 적어도 民主主義 政治體制下에서는 政治 또는 立法府가 政策을 수립하고 法律을 制定하며 行政 또는 行政府가 政策과 法律을 집행하는 것으로 되어 있다. 그러나 그동안의 눈부신 科學技術의 발달과 급격한 社會·經濟的 變動과 發展으로 말미암아 現代政府가 다루어야 할 問題의 範圍와 規模가 커졌을 뿐만 아니라 매우 專門化되고 복잡해졌기 때문에, 非專門家이며 少數의 人員으로 구성되는 立法府 또는 政治家가 政策이나 法律의 세부적인 事項까지 결정하거나 재

정·할 수 없게 된 것이다.

그늘날의 政治와 行政의 관계는 立法府가 政策이나 法律의 大綱을 정해 주고 그 집행에 필요한 구체적인 規程을 行政府에서 결정하는, 아른바 裁量的 行爲에 의한 政策決定의 범위가 늘어나고 있는 것이다.

기국 現代政治의 성격때문에 그 구체적인 政策의 수립과 집행을 行政官僚에게 委任해야 되는데 이 때 政治的으로 통제 가능하면서도 安定된 職業公務員制가 더욱 요청되는 것이다. 즉 현대적 의미의 職業公務員制는 現代政府의 기능이 요청하는 政治的反應과 行政的效果를 연결·조화시켜 줄 수 있는 하나의 裝置라고 여겨지는 것이다.

2) 公務員에게 期待하는 行態

그렇다면 더 구체적으로 政治的反應과 行行政效果을 연결시키기 위하여

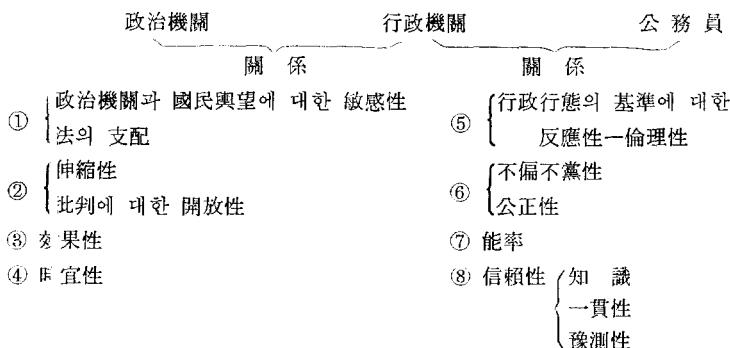
〈그림 2-1〉 公務員에게 期待되는 行態

| RESPONSIVENESS | | |
|------------------------|---|--------------------------------------|
| Generality of Behavior | Generality of Impact | |
| Bureau | Sensitivity to Political Institutions and public Demands, Rule of Law | Flexibility Openness to criticism |
| Bureaucrats | Responsiveness to Standards of Administrative Behavior— No-misconduct Ethics | Impartiality Fairness |

| COMPETENCE | | |
|------------------------|----------------------|--|
| Generality of Behavior | Generality of Impact | |
| Bureau | Effectiveness | Timeliness |
| Bureaucrats | Efficiency | Reliability: Knowledgeable Consistency Predictability |

出處: Kenneth J. Meier, *Politics and the Bureaucracy* (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1979), p.112, Figure, 5-1 引用; 題目을 變更

〈그림 2-2〉 政治機關一行國機關一公務員과의 關係에서 期待되는 行態



(註) 筆者가 그림 2-1을 변형시킨 것임.

現代官僚(公務員)에게 기대되는 行態의 내용은 무엇인가?

그림 2-1은 現代政府의 각 機關(局)과 官僚(公務員)에게 일반적으로 국민이나 學者들이 기대하고 있는 行態의 내용이다. 그것은 우선 政治的反應性과 관련된 기대와 行政的能力과 관련된 期待로 크게 나누어진다. 兩者は 다시 政策活動과 行政活動分野로 나누어지는데 그 각각에 대한 機關(局)水準의 기대내용과 官僚(公務員)個人水準의 기대내용이 표시되어 있다.

우리는 이 그림에서 現代政府의 기능을 수행하기 위하여 요망되는 行政行態를 찾아볼 수 있을 것이다.

즉 첫째로,前述한 바와 같이 오늘날의 複雜한 政府의 責任을 수행하기 위해서는 行政機關이나 公務員이 行政領域에서 뿐만 아니라 政策領域에 있어서도 크게 伸縮性을 미치고 있다는 사실이다.

둘째로, 行政機關이나 公務員은 業務遂行에 있어서 行政能力 뿐만 아니라 國民의 輿望에도 副應하는 努力を 할 책임이 있다는 점이다.

위와 같은 요청을 ① 政治機關과 行政機關간의 관계와 ② 行政機關과 公務員 간의 관계로 變形시켜 본다면 그림 2-2와 같이 정리할 수 있을 것이다.⁶⁾

그림 2-2에서 나타내고자 하는 것은 일반적으로 봐서 民主主義 政治體制下에서는 어느 나라의 경우에 있어서던지 行政機關은

- ① 政治機關과 國民輿望에 대하여 敏感性을 보이며 法의 支配를 받고
- ② 行政領域에서 伸縮性을 유지하고 관리자의 批判을 너그라이 받아드림으로써 反應性을 살리고
- ③ 政策領域의 效果性을 높이며

6) 그림 2-1의 내용을 이 研究의 論旨로 원용하기 위하여 변형시켜 본 것임.

④ 行政領域에서 時宜性을 나타내어 그能力을 나타내야 된다는 것이다.

그리고 公務員들은

⑤ 政策領域에서 清廉潔白 등 倫理基準을 준수하고

⑥ 行政領域에서 不偏不當하게 國民의 輿望에 副應하며 또

⑦ 能率的인 政策遂行과

⑧ 知識, 一貫性 및豫測可能性에 있어서 信賴性이 있는 行政으로써 그能力을 보여줄 것이 期待된다는 것이다.

위에서 여덟가지 정도로만 압축해본 公務員의 機關의 期待와 個人的 期待의 내용은 그것이 너무 극단적인 모습으로 강요될 때 서로 相衝하기도 하며 소위 逆機能이 초래될 수도 있는 것이다. 흔히 國民의 輿望에 副應하려는 政治와 行政이 人氣에만迎合하려고 할 때 오히려 混亂을 야기시켜서 國民에게 不利益을 주게 되는 수도 있고, 그와 반대로 行政力量의 發揮에만 主眼點을 두는 경우 官僚的 遲滯와 硬直性 및 不感性 등 官僚病弊 또는 病理現象으로 발전할 수도 있는 것이다.

그러므로 이와 같은 다양한 期待가 調和를 이루면서 行政機關과 公務員의 行態로 나타나게 하려면 公務員의 能力이 발전되어야 하고 적절한 政治的 統制가 加へ져야 되는 것이다. 이와 같은 要望을 充足시켜 줄 수 있도록 職業公務員制가 운영되어야 하며 그 중 핵심적인 문제가 政務官과 高位經歷職 行政官의 관계斗고 할 수 있다.

관일 民主國家에 있어서 政治家와 行政家間에 만족스러운 均衡을 이루려면, 두 集團의 充員에 관하여 계속해서 注意를 기울여야 하며 行政官의 資格要件과 義務의 내용을 변경시키려는 어떠한 提案이던지 政治家와 行政家間의 이러한牽制・均衡・同伴者的 관계에 미치게 될 영향도 함께 고려해야 되는 것이다.⁷⁾ 그斗한 理由로 우리는 政治와 行政의 관계속에서 職業公務員制의 필요성과 公務員에게 기대되는 行態의 내용을 살펴 본 것이다.

安保의 論理와 經濟第一主義의 절박한 상황속에서 겪어온 韓國의 특수한 政治는 住民이나 市民의 기반을 가진 政治家가 제대로 育成될 수 없는 風土였기 때문에 그동안 退職이 臨迫한 公務員이 與黨性 政治人으로 變身하고 不滿에 친 邊界人이나 機會不順者들이 野黨追從者가 되는 경향이 계속되어 옴으로써 政務官과 行政官의 관계가 정립되지 않아서 職業公務員制 자체의 기반을 약화

⁷⁾ Peter Self, *Administrative Theories and Politics*, Second Ed., (London: George Allen and Unwin, 1977), p.190.

시켜 왔다고 할 수 있다. 政黨人과 閣僚를 「學識과 德望있는 人士」중에서 迎入하고 高位公職者를 政治的 變革期마다 갈아 치울 수 있는 時代錯誤의 發想이 계속되어서는 안될 것이다.

따라서 우리나라의 職業公務員制의 문제는 우선 「政務官」과 高位行政家의 관계를 定立해야만 풀려 나갈 수 있을 것으로 보인다. 그래서 우리나라의 문제를 생각해 보기에 앞서서 外國의 經驗을 알아보는 것도 도움이 될 것이다.

(2) 外國의 經驗

1) 議會와 官僚制

우리들은 흔히 職業公務員制에 관한 논의를 할 때에는 政治・行政二分法의 영향때문인지는 몰라도 立法府의 優位라고 하는 思想의 근거와 議會의 歷史的先行性이라고 하는 사실이 간혹 混同되고 있는 듯 하다. 즉 議會가 行政府보다 優位에 있어야 되는데 그렇다고 해서 어느 나라에 있어서나 議會가 行政權보다 먼저 발달한 것은 아니다.

우리나라와 같은 경우에는 잘 發達한 議會가 政策과 法律을 形成・制定하여 行政權을 指導・監督하는 경우만을 聯想하기보다는, 王權밑에서 이미 形成된 一種의 職業公務員團과의 관계밑에서 議會主義의 要素가 어떻게 加味되어 나갔던 것인가를吟味해 보는 쪽이 우리의 職業公務員制를 검토하는데 더 도움이 되는 것 같다. 왜냐하면 우리나라의 경우에도 議會主義보다는 行政分野가 먼저 强化되어 왔기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리는 아직도 國會에서 모든 일이 다 잘 이루어지는 경우만을 계측하여 假定하고 있기 때문에 현실적 代案을 찾는데 制約를 받은 것으로 보인다.

議會와 行政公務員間의 관계는, 美國의 經驗과 유럽의 經驗이 각각 상이한 것이다.

즉 美國의 경험은 유럽의 民主國家들에 있어서의 官僚制의 歷史的發展과는 뚜렷한 對照를 이루고 있다. 유럽에 있어서는 民主的 政治制度가 나타나기 철전 前에, 고도로 발달한 官僚的 裝置가 일반적으로 存在하여 國家를 통치하는데 있어서 큰 役割을 수행해 왔다. 유럽에 있어서는 이렇게 강력하게 자리잡은 官僚體制에 의하여 民主主義가 受容되어야 했던 것이다. 이렇듯 유럽의 官僚制는 美國의 초창기 관료제와는 달리 地位의 安全을 누렸고, 議會制度의 慣行례문에 유럽국가의 行政機關들은, 美國에서는 너무나도 흔하게 볼 수 있는 형태의 直接的인 政治活動에 參與하여야 할 理由나 機會가 歷史的으로 적었던 것이다.⁸⁾ 그와 같은 이유로 유럽官僚制의 高位公務員團까지도 政權의 交替에 상관

없이 身分이 보장되는 관례가 형성된 것이다. 여기에 職業公務員制의 核心이 있는 것이다.

2) 官僚制內의 多樣한 構成要素

이와 같은 職業公務員制는 하나의 政治體制와 官僚體制를 구성하거나 그에 참여하는 여러가지 勢力들간의 相互作用속에서 형성되고 유지되는 것이기 때문에 이들간의 관계가 충분히 고려되어야 한다. 즉 앞에서는 議會와 行政官僚間의 관계○ 관한 歷史的 경험에 관하여 간단히 언급했는데, 여기서는 官僚組織을 구성하는 官僚制 内部의 다양한 구성요소들의 勢力이나 특징간의 관계를 고찰해 보기로 한다.

官僚體制內의 政策決定의 參與者들과 이 참여자들 사이의 갈등과 협조관계를 밝혀 보면 職業公務員制의 位相이 좀 더 분명해질 것이다. 대개의 경우, 官僚의 政策決定은 階層制下에서 一絲不亂할 命令系統에 따라 單線의으로 이루어지는 것으로 사람들이 생각하는 경향이 있다. 그러나 官僚制 内部를 드러나 보면 거기에는 여러가지 相異한 背景과 意見을 가지고 追求하는 바가 다른 여러가지 勢力○ 있음을 알 수 있다. 여기서 말하는 勢力은 어떤 非公式的인 個人們의 派閥을 말하는 것이 아니고 官僚組織의 구성상 필요한 要素들을 말하는 것이다.

이와 같은 要素로는 크게 세가지를 생각할 수 있겠는데 이들은 官僚制內의 기본적인 間隔(cleavages)의 원인이 되며 行政機關內의 政策決定에 있어서 중심적인 요인으로 작용한다고 할 수 있다.⁸⁾

첫째로는 政治的으로 임명된 官僚(potitical executives—政務官)와 평생을 行政公務員으로 근무함으로써 高級官僚가 된 사람들 사이의 役割갈등이다. 다시 말해서 政權의 交替와 더불어 交替되는 政務官과 그렇지 않은 高位行政官간의 역할갈등이다.

둘째로는, 經歷職內에도 그 안에 있는 醫師니 辯護士니 하는 소위 專門職(professional) 출신의 公務員과 一般職公務員들간의 갈등이 있다. 이 때 專門職은 그들이 屬하고 있는 行政組織이 원래 社會에 제공하고자 하는 目的이나 씨비스에 관련된 才能을 가진 자들이며, 一般職公務員은 組織을 유지하는 자들이라고 할 수 있는데 兩者間에 갈등이 생겨난다. 왜냐하면 醫師나 변호사와 같은 專門職은 자신들의 봉사대상인 患者나 顧客을 對하는 基準이 있어서 그러한 基

8) Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy* (Boston: Little, Brown and Co., 1969), p. 56.

9) *Ibid.*, p. 90 以下 참조.

準^ル 充實하려고 하는데 反하여, 一般行政家들은 그것이 病院이건 一般行政組織이건 간에 그 行政組織을 유지하는 데에 더 큰 관심이 있기 때문이다.

제2로는, 官僚制에 대한 外部로부터의 投入問題 즉 開放性의 정도와 관련된 갈등의 문제이다. 가령 委員會 등을 사용하여 外部人の 意見을 行政에 반영하려고 하는 경우에, 그것이 組織內部人이 가지고 있던支配的인 見解와 크게 다른 것일 수도 있기 때문이다.

i) 政務官과 行政官의 關係

앞에서 議會와 官僚制와의 관계 그리고 官僚制內의 다양한 構成要素들의 갈등 관계 등에 관하여 간단히 언급했는데 이제 다시 그중에서 政務官과 行政官과의 관계를 좀 더 자세히 알아 보고자 한다. 왜냐하면 여러차례 言及한 바와 같이 이 關係의 특징이 公務員制의 특징을 결정하기 때문이다.

우리는, 적어도 民主國家에 있어서는 公共政策에서 국민의 欲求와 要求를 반영해야 되는 동시에 專門의으로 가장 적합한 技術을 적용해서 그것을 滿足시켜 주어야 되는 것으로 假定하고 있다. 이러한 경우에一般的으로 생각할 때 市民의 政治的 選好는 政務官(*political executives*)이 반영 또는 해석하는 것이고 이와 같은 政策의 目的을 달성하는데 있어서 필요한 專門性(*expertness*)은 經歷職行政官이 주로 제공하는 것이다.

그런데 위와 같은 思考方式이 가장 잘反映된 것이 英國의 政府構造라고 할 수 있다(反對로 말하면 英國의 정부구조로부터 위와 같은 思考方式이 전파되었다). 英國式 議會民主主義에서는 國民에 의하여 選出된 議員이 行政各部의 長·次官職¹⁾을 맡게 되면 이들이 政務官으로서 國民의 輿望을 해석·반영하는 역할을 수행하게 되고, 高位職 職業公務員은 이러한 政策을 실천할 수 있는 가장 적절한 方法을 제공해야 되는 것이다. 이 때의 高位職 公務員도 政治的 反應性을 해석하고 理解할 수 있어야 될 것이다.

그러나 위와 같은 思考方式을 美國의 政府構造로 옮겨 보면, 그 原理가 잘 適用되지 않는다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 美國 聯邦政府의 局長級水準의 經歷職 公務員도 政治家 못지 않게 政治的 感覺이 있는 경우가 있고¹⁰⁾ 반대로 政治的으로 任用된 行政機關의 長이 所屬 經歷職 公務員들 보다도 專門性이 매우 높은 경우도 있다.例전대 原子力委員會의 委員長과 같은 경우다.

이렇듯 政治家는 國民의 輿望만을 반영해야 되고, 行政家는 專門性만을 제공

10) 美國의 多元主義의 政治過程에서는 行政各機關이 그들과 관련된 利益集團의 要求와 支持에 敏感해야 되기 때문이다.

해야 된다고 하는思考方式으로 보면, 行政官이 政治的感覺을 가지고 국민의 興望을 반영하려고 한다던지(경우에 따라서는 이것이 派黨의·偏派의인 것이 될 수 있음) 반대로 政治的으로 任用된 者가 專門性을 가지고 있다는 것이 보통 말하는 政務官와 行政官間의 關係가 아니지 않느냐 하는 見解도 있을 수 있다. 그러나 美國의 경우가 위와 같다고 해서 美國의 行政機關이 다른 나라의 경우보다 國民의 興望을 덜反映하고 있다거나 또는 專門性이 弱하다거나 하는 식의 主張은 할 수 없는 것이다.¹¹⁾

이기 더 이상의 논의를 생략하고, 職業公務員制에 관련된 問題의 몇 가지 外國의 經驗을 간단히 표로 만들어 보면 다음 그림 2-3과 같다.

〈그림 2-3〉 政治機關과 行政機關과의 連繫—外國의 經驗

| 國家別 | 政治機關(流動的; 身分保障 없음) | | | 行政機關(安定的; 身分保障 있음) | | |
|---------------|----------------------------------|-------------|------|---------------------|-------------------------|-------------------|
| | 行政首班; 議會 | 部處의 長·次官 | 次官補級 | 經歷職 公務員團 | | |
| | | | | 高位公務員團 | 專門性 | 特徵 |
| 英 國 | 首相; 議院內閣制 黨規律 強합 | 議員 | | 事務次官 以下 行政階級 | 一般能力 行政家 | 鎖閉性 階級制 經歷 |
| 佛 蘭 西 | 大統領; 首相 議會 多黨制 | 議員(?) | | Grands corps 기 타 | 別途로 養成 된 一般能力 行政家 | " |
| 美 國 (聯邦政府) | 大統領 三權分立이 強합 兩黨制 黨規律 弱합 | 非議員 | 非議員 | | 專門家出身 行政家 (넓은 의미) | 開放性 職位分類 經歷 |

(註) 筆者が 整理

첫째 英國의 경우는 政治機關의 構成員들이 選舉를 통하여 交替될 수 있게 되어 있다. 그리고 行政機關에는 一般能力의 行政官이 폐쇄적인 階級制 經歷을 쌓아서 昇進해 올라가는 高位公務員團(administrative class)이 있다. 여기에서一贯性 있고豫測可能한 知識으로 信賴性 있는 安定된 行政能力을 제공해 주는 것은 高位職公務員인데, 이들은 또한 政治的으로 選出되고 政治的으로 任命된 長·次官등의 上級者를 보좌함으로써 政治的 反應도 나타내게 되는 것이다. 즉 이러한 體制下에서는 長·次官등이 議員의 選舉와 더불어 交替되는 과정에서

11) Rourke, *op. cit.*, p. 90 以下.

國民의 輿望이 반영되고, 行政官僚가 安定性・專門性을 제공하게 되는데 이 때의 高位公務員은 一般能力者出身이라야만 政治的 上官의 政治的 綱領을 더 잘 학석할 수 있다는 생각을 가지고 있다.

둘째 불란서의 경우는 政府의 執行部上層에 大統領과 首相이 동시에 존재하고 있으나 余他의 내용은 英國과 비슷하다. 다만 grand corps라는 高位公務員團이 존재하여 財政과 監查등의 業務에 專門化되어 行政을 統制하면서도 行政의 變化를 誘導해 나가는데 이 때의 政治機關과 行政機關과의 관계는 政治的 문제를 行政機關의 협조로 풀어 나가는 것이 아니라 풀지 못한 政治的 문제가 쌓여 危機를 맞아 內閣이 交替되면, 그때에 grand corps를 主軸으로 하는 行政官僚가 制度改善 등으로 問題를 解消시켜 준다고 할 수 있다. 즉 불란서의 경우는 英國의 경우처럼 政治와 行政의 관계가 同伴者的으로 원만한 것이 아니라 政治가 行政機能을 수행하지 못하는 경우가 있기 때문에 오히려 行政機關이 社會變動에 對應하여 刷新을 主導해 나간다는 것이다. 이 때문에 불란서는 과거에 政權의 不安定에도 不拘하고 官僚制의 能力 때문에 政治가 安定될 수 있다는 말을 할 수 있었던 것이다.

세째 美國 聯邦政府의 경우는 行政府의 政治機關中 行政首班은 選舉에 의하여 選出되지만 기타 政治職은 大統領의 交替와 더불어 交替되고 政治的으로 任命된다. 그런데 行政機關의 公務員은 開放型인 職位分類制下에서 經歷을 쌓아 올斗가지만 英國이나 불란서와 같은 別途의 高位公務員團이 存在하지 않는다. 즉 高級公務員은 있으되 高位公務員團이 없으므로 經歷職 公務員中에서 政治的責任을 맡을 수 있는 職位를 발전시켜 오지 않았다. 그럼에도 不拘하고 美國의 多元主義의 政治의 特性上 高位行政職이 實제로는 政治的으로 敏感한 영향을 받고 있다. 결국 議會의 勢力과는 別途인 大統領의 信任을 받는 長・次官級과 高級公務員을 연결시켜 주면서도 政治的 統制를 加하기 위하여 政治的으로 任命되는 次官補級의 公務員이 필요한 것이다. 美國의 次官補級의 人士들이 英國이나 佛蘭西의 高位公務團의 役割中의 일부를 맡고 있는 셈인데 두 類型間의 차이는 美國型의 次官補級이 議員이 아니면서도 政治的으로 交替되는데 反하여 英・佛型 高位公務員은 政權變動에 상관없이 그 身分이 유지된다는 점이다.

·) 高位職公務員의 充員方式

그러는 앞에서 官僚制內의 多樣한 構成要素에 관하여 言及하면서, 經歷職內에는 專門職과 一般職間에 갈등이 있을 수 있다고 말하였다.

그러나 오늘날의 組織의 上位水準에서는 이와 같은 一般行政家와 專門家出身

行政家의 差別은 좀 낡은 생각이다. 오늘날의 모든 國家에 있어서 문제가 되는 것은 어떻게 하면 specialized generalist로서건 또는 generalized specialist로서 간에 믿을만하게 일할 수 있는 人物을 確保하는가 하는 일이다.¹²⁾ 前者は 어떤個人이 젊어서 광범한 教育背景을 가지고 출발하여 上位職으로 올라가면서, 農業, 建工, 保健, 教育등 어떤 分野別行政過程이나 活動에 관해서 구체적인 知識을 축적하는 것이고 後者は 專門化된 知的 知識을 가지고 출발하여 上位職으로 올라가면서 組織과 政策形成의 技術에 熟達해 가는 것이다.

이와 같이 上位職에서 一般化된 收斂이 일어나고 있지만 職位制度에 있어서 어떤 職位를 그 出發點으로 삼느냐에 따라 크게 영향을 받는다. 이것이 어떤 類型의 有能한 젊은이를 어떻게 使用하고 그 能力を 발전시키며 것인가의 문제인 것이다.

英國制度에서 一般行政家가 더支配的인 이유는 그 充員方式과 經歷計劃의 方式이 문인데, 그것은 科學者와 같은 專門家가 行政을 배우기 보다, 行政家가 科學者를 理解하기가 더 容易하다는 생각을 가지고 있기 때문이다.例컨대 英國의 高位公務員들은 그들의 一般行政家로서의 經歷發展機會를 유지하는 것과 符合되는 것이 아니라면 專門性을 발전시키는 일에 抵抗해 왔다. 왜냐하면 技術分野에 따라 專門化되면 行政官이 가장 貴重하게 생각하는 광범한 經歷機會로부터 차단됨으로써 自滅할 가능성이 생기기 때문이다.¹³⁾

美國制度는 一般行政家와 專門家를 다같이 職級의 出發點에서 充員하더라도, 그 公務員制度가 高位職에 이를 때까지는 각기 專門領域別로 조직되어 있기 때문에, 이러한 經路를 거쳐 올라오는 上位職 公務員이 어떤 知的인 資格을 가지고 있느냐 하는 문제보다는, 이를 高位公務員으로 하여금 어떻게 政治的 才能과 管理的 才能을 잘 結合시키게 하느냐 하는 것이 더 중요한 문제다.

그리나 佛蘭西의 경우에는 任用의 첫 단계부터 specialized generalists와 generalized specialist가 구별되고 각각 적합한 訓練으로 이런 구분이 더욱 強化되기 때문에 高位職에 올라가서도 서로 制度上 分離되어 있으면서도, 담당하는 일을 서로 얹혀 있다.

이와 英·美·佛의 공통점은 政府가 국민의 政治的 興望을 受容하면서도 효과적인 行政能力을 發揮할 수 있는 制度의 관습적 連繫(linkage)가 官僚組織上 마련되어 있다는 점이다.

12) 이 부분의 논의는, Self, *op. cit.*, p. 199 참조.

13) *bid.*, p. 182.

(3) 韓國의 경우

韓國의 경우, 만일 歷代 政權의 正統性이 確保되어 왔더라면 現行 規程만으로도 충분히 英國式에 가까운 公務員制度를 가지고 政治와 行政間의 바람직한 관계를 찰진시켜 올 수 있었을 것이다. 그러나 正統性이 弱한 政治職이 國民의 輿望에 副應하지도 못하면서 마땅히 그 身分을 保障해 주어야 되는 高位公務員을 世代交替니 不正腐敗除去니 肅正이니 하는 名目으로 除去하면서, 그 자리에 政治的 充員을 함으로써 결국 職業公務員을 不安定하게 만들고 政治化시키는 惡循環을 겪어 온 것이다. 이와 같은 事情을 解消시키는 方案이 職業公務員制를 確立시키는 方案의 關鍵이 되는 것이다.

1980年代末의 이 時點에서, 앞에서 고찰한 外國의 經驗이 한국의 職業公務員制을 확립하는데 있어서 어떤 참고가 될 것인가? 그것은 여러번 言及한 바와 같이 政務官과 行政官間의 관계다.

英國이나 유럽의 絶對王朝를 경험한 국가에 있어서는 議會가 發達하기 전에 이미 그 王朝밑에서 行政官僚制가 발달해 왔다. 그에 반하여 美國에서는 소위 “grass-roots democracy”的 民主主義가 발달하게 되면서 그 안에서 19世紀末과 世紀初에 걸쳐 官僚制가 급속하게 성숙해 왔다. 그래서 英國과 같은 나라에서는 官僚制가 確固한 地位를 가지고서 選舉에 따라 交替되는 政權擔當者에게 奉仕할 수 있었는데, 美國에서는 한편으로 經歷職 公務員制가 確立되었으면서도 종전의 이관주의적 관계가 남아 있어서 選舉를 통한 (議會 多數黨의 變動이 아니라) 大統領의 交替가 있을 때마다 行政府 上層部에서 數千名이 交替되고 있으며 그다한 과정 속에서 政治的 任用者와 行政官僚間의 독특한 관계가 형성된 것이다.

우리는 英國이나 유럽大陸에서 發達한 模型을 그대로 쳐용하려고 하거나 美國式의 三權分立을 가정하는 경우가 많은데, 사실이 매우 다르다. 우리의 경우 絶對王朝의 滅亡과 함께 그 밑에서 발달한 官人體制도 斷切되어 버렸고 日帝下에서 발달한 官僚制가 비록 現代官僚제이기는 하나 그것은 植民地官僚제일 뿐만 아니라 專制의어서, 韓民族에 의한 政治的統制나 韩民族의 輿望을 反映할 수 있는 政治的 裝置가 있을 수 없었다.

결국 韓國의 官僚制은 分斷된 民族國家에서 발달하게 되었는데 政府官僚制가 他分野보斗 먼저 발달하였고 그 뒤에 軍官僚制가 強力한 영향을 미쳤다는 것은 周知의 實事이다. 이 때문에 政治家가 수행해야 될 機能이나 役割을 行政首班의 幕僚組織이나 機關이 행사하는 경향이 두드러져 갔던 것이다.

<그림 2-4> 韓國의 政治行政關係의 圖式的 要約

| 特徵別 | 內容 | 政治-行政의 關係 | | | | | |
|-------------------------|--|------------|-------------------------------------|-------------------|------|----------|-------|
| | | 政府機能의 膨脹要因 | 大統領(幕僚機關) | 國務總理 | 長·次官 | 次官補, 室長等 | 局·課係長 |
| 行政부 | ① 構造 | | 政治機關 | 行政機關 | | | |
| | ② 特徵 | | 激動計畫對象 | 安定化業務 | | | |
| | | | 反應性(Responsiveness) (Competence) 能力 | | | | |
| | | | 妥協·說得 | 計劃·強判 | | | |
| | | | Non-programmed | Programmed | | | |
| | | | | 法律, 施行令, 規則, 規程 等 | | | |
| 政治와 行政 | 政黨：政治組織에 相應하는 體系를 가질 수 있음。 | | | | | | |
| | 국민적인 경우가 全體主義政黨으로서 各級 政府單位 및 各級 行政機關에 黨員 配置 | | | | | | |
| | 國會：政策決定, 立法, 行政監督, 政治的訓練 및 党員 | | | | | | |
| | 地方自治：反應对 能力의 分擔 및 強化 | | | | | | |
| | 言論：政治의 커뮤니케이션과 合意形式 批判 | | | | | | |
| | 政治의 投入과 穩制機能의 弱化 | | | | | | |
| | 法學, 經濟學 教育背景을 가진 specialized generalist의 優勢와 身分保障이 弱化, 自自科學, 醫學, 等의 背景을 가진 generalized specialist의 稀少性 | | | | | | |
| | 大統領 秘書室 | | | | | | |
| | 기타 關係機關의 政治的 投入과 穩制是 代行 | | | | | | |
| | 正統性 弱化 | | | | | | |
| ① 一般的인 政治의 投入과 穩制 | | | | | | | |
| ② 工黨의 韓國의 政治와 行政 | | | | | | | |
| ③ 政治機關의 機能的 代替의 逆機能的 強化 | | | | | | | |

이와 같은 狀況의 政治-行政關係는 圖式的으로 要約해 본 것이 그림 2-4이다. 이 그림에 나타낸 것은, 어느 나라에 있어서나 國際關係와 安全保障, 經濟變化, 科學技術의 發達 및 社會變動 등으로 因하여 現代政府의 機能이 끊임없이 隆盛하고 있다는 것이다.

이와 같은 膨脹된 政府機能을 수행하는 核心的인 곳은 行政府인데 行政府의 構造는 政治機關과 行政機關 또는 政治職과 行政職의 結合이다. 그 特徵을 보면 政治職의 激動하는 對象에 敏感해야 되고妥協와 說得으로 業務를 수행하게 되고 行政職의 安定된 業務를 專門的能力으로 計劃과 강제등으로 수 행한다.

이때 政治와 行政간의 관계에 있어서一般的으로 政治的 投入과 統制를 加하는 것은 政黨, 國會, 地方自治 言論등이라고 할 수 있다.

그동안의 韓國의 政治-行政間의 관계를 보면 政治的投入과 統制機能이 弱화되거나 大統領과 그側近機關을 除外하고는 심지어 長・次官까지도 政治적으로는 無力하거나 無責任한 자리였다. 長・次官등 政治機關의 弱化는 權力機關에 의한 機能的 代替現象을 낳았는데 그것이 다름 아닌 大統領을 中心으로 하는 秘書陣과 權力機關에 의한 政治的 投入과 統制의 代行이었다. 이와 같은 機能的 代替가 逆機能을 초래하는 이유는 그들이 正統性의 기반을 가지고 있지 않았기 때문이다. 政治職은 選舉를 통하여 국민의 支持와 同意를 받음으로써 正統性을 구축하는 것이고 여기에서 正當한 權力이 行使될 수 있는 것이다.

요컨대 우리나라의 경우 法令上의 文句만을 보면 身分이 잘 保障될 수 있는 職業公務員制를 가지고 있으며 특히 5級에서의 新規公採를 통하여 有能한 젊은 이를 採用하여 能力を 發展시킬 수 있는 일종의 高級公務員團을 가지고 있다.

그런데 실제로는 왜 職業公務員制가 存在하지 않는다고 사람들은 생각하고 있는가? 그 理由는 아마도 公務員의 身分이 保障되어 있지 않기 때문일 것이다. 즉 ◦ 러차례의 非常한 方法과 强要에 의하여 公務員身分을 박탈해 왔기 때문이다.

그러면 왜 이러한 恐怖의 人事와 보복성 人事運營이 나타났던 것인가? 그것은 政權◦ 새로 탄생했을 때 빈자리를 만들 必要가 있기 때문인데 이 때 長・次官級을 포함한 政治職은 당연히 交替되어야 되는 것이지만, 우리나라에서는 長・次官◦ 職位까지도 經歷職 公務員이 升進해서 充員해야 되는 것으로 생각하는 朝鮮 朝時代의 官人支配體制의 思考方式을 가지고 있다. 그러나 經歷職에서 升進해 온 長・次官이라고 하더라도 政治的으로 交替할 수 있는 것인데 그

려다 보니 오히려 그 以下의 자리까지도 政治的으로 비우게 할 수 있다는 逆說이 생겨난 것 같다. 이와 같은 형상을 방지하려면 行政府의 高位職중에는 政權이 바뀔 때 함께交替될 수 있는 자리를 두어야 한다. 그들을 政務官이라 부르건 또는 政治執行官이라 부르건 간에 政權擔當者와 行政部門을 연결시켜 주는 자리가 마련되어야 한다. 다만 이들 政務官은 虛像이거나 密室에서 일하는 權力機關도 아니어야 한다. 그들은 政治的으로 露出되고 國民의 監視를 받으며 選舉의 결과에 영향을 받아야 한다.

現在와 같이 政權創出에 아무런 功獻도 하지 않은 人士들을 어느 날 갑자기 「學識과 德望이 있는 人士」라는 애매한 기준으로 발탁하여 長・次官級에 任用하고 幕後 權力 및 監視機關이 실권을行使하는 것은, 國民輿望에 副應하는 政策을 形成하고 能力있는 行政을 해야 된다고 하는 要望과는 거리가 먼 慣行이다. 政治的 責任을 질 수 없는 사람들을 政治的 責任을 져야 할 자리에 앉힌 다음 政治的 理由로 교체한다는 것은 非正常的 慣行이다. 職業公務員의 身分을 保障하면서도 政權交替와 더불어 交替해야 할 政治職이 필요하다면, 그러한 자리를 만들어야 될 것이다.

이제 韓國의 職業公務員制의 確立을 위한 政治的 脈絡을 간단히 整理해 보면 다음과 같다.

첫째, 行政府에 있어서 한편으로는 政治的 執行官과 幕僚나 秘書 등의 政治職과 다른 한편으로는 經歷職 公務員을 區別해야 한다.

둘째, 政治職의 上位職은 選舉過程 등의 결과에 따라 交替되고 政治的으로 任命하되 實權을 가져야 한다. 즉 國民에 대하여 政治的 責任을 지지 않으며 따라서 國民의 輿望을 따르지 않는 「幕後勢力」에 의하여 政治職을 조정하지 말아야 된다.

세째, 上・下의 政治職은 黨의 活動이나 國會의 經歷 또는 別定職을 통하여 訓練・充員되어야 한다. 이들의 身分은 保障되지 않는다.

네째, 經歷職의 高位行政官은 身分이 保障되고 安定되어야 한다.

다섯째, 高位行政官으로 成長시키기 위한 能力發展과 人事行政의 체계가 마련되어야 한다. 다만 이들 高位行政官은 長・次官으로 升進되리라는 期待를 버려야 한다. 政治를 志望하는 公務員은 中間階層에서 政治職으로 訓練을 쌓기 위한 經路로 轉身 또는 變身하여야 한다.

여섯째, 現代政府機能의 多樣性, 複雜性 및 專門性등을 감안하여 從來와 같이 法學과 經濟學 등의 背景만이 과도하게 존중되는 一般行政職의 개념이 타파

되어야 한다. 즉 自然科學, 工學, 醫學 등의 專門家도 高位行政官이 될 수 있도록 人事行政上의 制約을 풀어야 된다. 그리하여 經歷職의 高位職에는 專門化된 一般行政家(specialized generalist)와 一般化된 專門行政家(generalized specialist)가 共存해야 된다.

III. 韓國의 職業公務員制의 樹立 및 維持要件

職業公務員制의 核心的 問題에 관해서는 위에서 外國의 經驗을 참고로 하여 충분히 分析하였으며 그 要件도 이미 잘 알려져 있으므로, 이하에서는 韓國의 인 政治의 脈絡 속에서 그와 같은 要件의 어느 측면이 강조되어야 하는가 하는 입장에서 간단히 言及해 두고자 한다. 여기에 관련된 論議의 範圍는 너무나 광범하기 때문에 그것을 모두 다 對象으로 삼을 수는 없다. 그래서 本研究에서 그 論議는 限定시키고 要件들의 상호 관련성을 나타내기 위하여 그림 2-5와 같이 일단 整理하고 난 다음에 그 内容을 검토하기로 하겠다.

1. 職業으로서의 公務員

(1) 定義 및 長・短點

個人의 입장에서 보면 公務員職은 政府에 雇傭되어 「公益」에 奉仕하는 平生職業이며 政府의 입장에서 보면 그 機能을 수행하기 위하여 必要한 職員이다. 어느 경로가 되었건간에 公務員職은 단순노동 이상의 기술을 요하는 業務에 종사하는 職業이 되어야 한다.

이와 같이 公務員으로서의 業務를 하나의 職業으로 치는 제도의 長點은 社會의 일정한 人力이 國民에게 奉仕하는 政府機能의 遂行에 專念할 수 있고 나아가서 政府業務遂行에만 필요한 職種에 전문화되는 專門職業化됨으로써 個人으로서는 職業의 安定性과 安全性을 얻을 수 있고 政府로서는 安定的이며 專門化된 人力을 確保하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 制度는 자칫하면 民間組織構成員의 代替性(逆으로 보면 開放性)이 制約되어 行政府의 刷新的 人力確保를 制約하고 반대로 公務員離職者の 社會適應性을 낮추는 短點이 생길 수 있다.

(2) 韓國의 政治的 脈絡에 비추어 본 要件

우리나라의 경우는 公務員의 處遇가 낮음에도 불구하고 傳統的인 理由로 社會의 評價가 높기 때문에 公務員의 人力을 확보하는데 어려움이 없었다. 그러

〈그림 2-5〉 職業公務員制의樹立 및維持要件
(檢討用 要約)

| 要件別 考慮事項 | 定義 | 長點 | 短點 | 韓國의 政治的脈絡에 비추어 본 要件 |
|------------------|--|---|----------------------------|--|
| 1. 職業으로서의 公務員 | 政府에 就傭되어 公益에 奉仕하는 平生職業 | 國民에게 奉仕하는 政府機能遂行에 專念; 專門職業化의 安定性, 安全性 | 代替性, 開放性의 制約 | 專門化된 職業으로서의 安定性 安全性을 提供하면서도 開放性과 替換可能性을 加味 |
| 2. 身分으로서의 高級公務員 | 經歷職의 上級職位를 占하는 公務員에게 身分으로서 階級賦與 | 身分의 安全; 身分에 相應하는 多樣한 풍부한 識見과 經驗으로 奉仕 | 身分保護主義의 特權集匯, 行政의 改正化 | 社會의 身分으로 認定하지 말고 政府組織 내의 身分으로 認定하여 政治의 反應性과 行政的能力의 橋役割 |
| 3. 儲은 社會의 評價 | 公益에 대한 勤身者로서 尊敬과 倫理的期待 | 自負心 | 優越感, 官僚民界的 行態則長 | 公職에의 獻身을 찬양하고 公職倫理 遵守裝置 |
| 4. 潤은이의 採用과 能力發展 | 經歷職의 核心的 構成要素의 下位職級에 慶秀한 점은이를 採用하여 最上級職位까지 异進할 수 있는 能力發展機能提供 | 知性的 基盤을 가진 行政能力의 提高 | 좁은 視野와 閉鎖性으로 公職沈淵 | 多樣한 採用節次와 能力發展機會提供の一의 機械的 5級公採 優待의 止揚 |
| 5. 報酬와 年金 | 業務遂行과 能力 및 品位維持에 필요하 報償 | 安定된 근무 | | 品位維持水準의 報酬弓上과 附帶惠澤提供; 年金 福祉對策 |
| 6. 政治의 中立과 身分保障 | 特定黨派나 理念을 支援하지 않으며, 選舉에 干涉치 不하고, 执權者的 報復人事禁止, 公務員의 政治活動禁止 | 政治의 人事防止, 公平性, 一貫性, 繼續性, 측면 知識의 활용으로 公益에 寄頼 | 無事安逸과 無關心, 刷新의 不足 政治職과의 갈등 | 選舉에 있어 서의 中立, 政治的 計劃人事禁止, 执權者の 政策遂行에 전신적으로 參與 |

다 보니 오히려 職業으로서의 公務員이라는 職業觀이나 專門性(예컨대 美國의 Forestry Rangers나 消防官과 같은)을 발달시키지 못한 것 같다. 職業公務員制의 核心的인 문제는 高位行政官과 政務官과의 관계이지만, 公務員職을 전체적으로 놓고 볼 때에는 開放性과 代替可能性을 완전히 봉쇄하지 않는 範圍內에서 安定性과 安全性을 가진 專門化된 職業으로서의 公務員制度를 발전시켜야 된다. 現代政府의 機能의 多樣性, 複雜性 그리고 專門性으로 인하여 종전과 같이 國民과 個個人에 대하여 事後的 判決을 내리주는 식의 行政이 계속될 수는 없으므로 激動하는 環境에 대하여 對應能力을 가질 수 있는 專門人力이 育成되어야 하는 것이다.

2 身分으로서의 高級公務員

(1) 定義 및 長・短點

이ろ은 經歷職의 上級職位를 占하는 公務員에게 身分으로서의 階級을 賦與하는 것이다. 가령 英國의 administrative class나 불란서의 grand corps나 西獨의 Beamte와 같이 法的으로 그 身分이 보장된 高位公務員團을 形成하는 것과 같은 경우가 그 代表的인 例들이라고 할 수 있다. 어떤 나라에서는 이러한 身分을 회유한 著는 行政官僚로서의 職務를 休職하고서도 그 身分을 유지한 채로 議會의 議員과 같은 選舉職에 出馬할 수도 있다. 그리고 우리가 外國의 經驗에서 瞻望한 바와 같이 이와 같은 高位公務員團의 上位階級과 政務官과의 관계가 職業公務員制를 운영하는데 있어서의 關鍵이기도 한 것이다.

이러한 身分의 賦與는 그 長點으로서 高位職 公務員의 身分의 安全이 있고 그럼으로써 身分에 相應하는 다양한 補職經驗을 쌓아서 거기서 얻은 풍부한 識見과 體驗을 통하여 政治的 反應을 할 수 있는 眼目으로 政務官을 補佐할 수 있고 予시에 行政能力을 발휘할 수 있는 것이다. 그 두드러진 短點은 이들이 特權集團化하여 오히려 官僚的 權威主義를 강화시켜 行政을 硬直化시킬 위험이 있다는 點이다.

(2) 韓國의 要件

韓國의 政治的 脈絡에 비추어 볼 때 사실상 5級(事務官) 이상의 公務員들이 일종의 高級公務員團을 形成하고 있는 셈인데, 이들에게 社會的 身分으로까지 認定되는 身分을 賦與하는 것은妥當치 않으나 政府組織內의 身分으로는 認定을 해 주어서 政治的 反應과 行政能力間의 架橋役割을 수행할 수 있는 訓練을 쌓아야 한다. 政治職과의 關係도 새로 定立하여 政務官을 公平하게 補佐할 수

있는 能力과 態度를 키워야 하며 補職, 階級, 年齡 등의 停年이 아닌 限, 애매 모호한 基準으로 辭任하도록 強要하지 말아야 한다. 이들이 거의 자동적으로 政務官으로 「昇進」하는 慣例도 타파시킴으로써 最上級 行政官으로 退任한 것 자체가 名譽가 될 수 있어야 된다. 朝鮮朝時代의 18品階的 觀念에서 빨리 벗어나야 되는 것이다.

3. 公職에 대한 높은 社會的 評價

(1) 定義 및 長・短點

公職者는 國民의 興望에 應副하는 公益增進의 獻身者로서의 社會的 信望과 尊故을 받으며 그에 相應하는 品位維持와 청렴결백등의 公務員倫理綱領을 遵守해야 된다. 다 같은 職業人이면서도 公務員이 社會的으로 높은 評價를 받을 수 있는 것은 단순히 政府에 근무한다는 理由띠문이어서는 안되고, 적어도 理念의 으로는, 個人的 私益보다는 公益을 追求하는 職務를 수행한다는 期待띠문이어야 한다. 그러므로 公職者에게는 좀 더 엄격한 倫理基準이 적용되는 것이다. 이와 같은 評價와 期待는 公職者에게 차부십과 긍지를 고취하는 長點이 있으나 반면에 根據없는 優越感으로 官尊民卑의 行態를 助長할 수 있는 短點도 있다.

(2) 韓國的 要件

公職의 機能的 必要에 따라 부여되는 現代的 意味의 社會的評價가 定着되지 못한 채, 殘存하는 전통적인 官尊民卑의 관념띠문에 생겨나고 있는 폐습을 제거해야 된다. 너무나도 당연한 말이지만 公益增進에 봉사한 公職者를 찬양하고 격려하는 風土를 造成하되, 公職者의 倫理가 좀 더 엄격하게 遵守되도록 장치를 마련해야 될 것이다.

4. 有能한 젊은이들의 採用과 能力發展

(1) 定義 및 長・短點

經歷職中, 一般管理職群이나 專門職群 등의 核心的인 構成要素의 下位職級에서 大學卒業程度의 學力を 지닌 優秀한 젊은이를 採用하여 그들이 經歷職의 最上立級 또는 職位에까지 升進할 수 있는 能力發展機會를 제공하는 것이다.

일반적으로 말한다면 高等學校 卒業者와 大學卒業者의 差異는 自己의 職務分野에서 獨自的으로 計劃하거나 設計를 할 수 있는 能力이나 資格이 있느냐 없느냐의 차이라고 볼 수 있다. 大學卒業者에게는 이와 같은 能力이나 資格이 認定되는데 반하여 高等學校 卒業者에게는 그것이 認定되지 않는다. 그러므로 원

직적으로 大學出身者인 技士와 高等學校 出身인 技能工이 구별되는 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 그 段階的 區分은 量의인 것이라기 보다는 어느 정도 質의in 差異라고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 差異를 看過한 채 흔히 大學出身者가 高等學校 出身者보다 僱給의 隔差가 큰 것이 잘못이냐는 式의 주장을 하는 일이 많은데 그러한 主張은 근거가 약한 것이 아닌가 하는 생각이 듦다.

물론 現實的으로 大卒者와 高卒者間에는 教育年限의 長・短外에 아무런 差異가 없을 수도 있다. 그러나 이러한 경우는 大學教育이 잘못된 것이지 그 本來의 趣旨가 그런 것은 아닐것이다. 反面에 高卒者가 大學을 다니지 않고서도 職場勤務를 통하여 大卒者와 같은 能力과 資格을 獲得할 수도 있는데 이 경우에는 大學과 高等學校 教育을 區別하는 本來의 취지에는 變함이 없다.

그렇다면 大學教育에서 얻을 수 있는 것은 무엇인가? 그것은 實務이전 學問이전에 知性的 傳統과 基盤을 얻을 수 있다는 것이다.

따라서 經歷職의 特定段階의 職級의 初任者를 大學出身 정도의 學力を 가진者로 充員한다는 것은 政府機能의 遂行에 知性的 基盤을 마련하는 것이 된다. 따라서 이러한 짚은이의 能력을 發展시키면 知性的 土臺가 튼튼한 行政能力이 提高되는 長點을 기대할 수 있다. 그러나 이와 같은 充員方式은 特定學問分野出身者만을 選好함으로써 視野가 좁아 들고 公務員制度 자체의 极심한 閉鎖性을 助長하여 公職 자체를 沈滯시킬 수 있는 短點도 있다.

(2) 韓國의 要件

이제 우리나라로 5級에서의 公採만이 實績主義의in 職業公務員制의 中心的裝置라고 하는 思考에서 벗어날 때가 되지 않았나 하는 생각이 듦다. 특히 限定期의in 教科目의 劃一的・機械的 試驗에 의하여 選拔하는 것은妥當하지 않은 것으로 보인다. 더 나아가서 現代社會의 複雜性에서 오는 現代政府機能의 專門性을 考慮할 때 日本 明治維新時代에나 적합했을 듯한 學科만을 우대하는 것도 再考되어야 할 것이다.

이제는 現代政府의 機能을 수행하는데 있어서 필요한 多樣한 人力을 多樣한 採用節次를 통하여 充員하고, 그들에게 각각 specialized generalist나 또는 generalized specialist로 成長할 수 있는 能力發展機會를 마련하는 것이妥當할 것으로 보인다.

5. 適切한 報酬와 老後保障

(1) 定義 및 長・短點

公務員이 政府를 위하여 奉仕한 代價와 生活費로서 적절한 報酬를 받아야 하며 退職後의 老後를 保障받기 위한 年金이나 福祉惠澤을 받아야 한다는 것은 진 說明이 諸요없는 너무나 當然한 말이다. 그래야만 公務員이 公職遂行에 專念할 수 있기 때문이다.

2) 韓國的 與件

우리나라 公務員의 報酬水準이 낮다는 것은 周知의 사실이다. 公務員이 品位를 維持하고 安心하고 근무할 수 있도록 報酬, 年金, 福祉對策을 획기적으로 改革할 때가 된 것 같다.

6. 公務員의 政治的中立과 身分保障

(1) 定義 및 長・短點

公務員은 選舉에 있어서 特定 政黨을 위하여 支援하거나 干涉하는 등의 政治活動에 參여하지 말아야 된다. 그와 同시 執權者는 公務員에 대하여 政治的考慮에 의한 人事나 報復人事를 하지 말아야 된다.

이렇듯 公務員의 政治活動을 禁止시키는 것은 公正한 選舉를 통하여 民意와 代表性를 확보한 政治人이 執權者와 함께 政府機能의 수행에 있어서 國民의 진정한 輿望을 反映케 하려는 것이다. 그리고 政治的 人事를 禁止하는 것은 職業公務員의 축적된 專門的知識을 一貫性과 繼續性를 가지고 公平하게 公益增進에 活用하기 위한 것이다.

이와 같은 公務員의 身分保障과 政治的中立은 政治變動에의 無關心이나 刷新의 不足등 無事安遂主義를 助長해서는 안될 것이다.

(2) 韓國的 要件

韓國의 文化的・政治的狀況으로 보아 公務員의 政治的中立과 身分保障問題를 管理技術의으로 해결하기는 至難한 일로 보인다. 그럼에도 불구하고 職業公務員制는 바로 이러한 問題때문에 필요하다고 하는데에 問題解決의 難點이 있는 것이다.

그럼으로 選舉에 있어서의 公務員의 中立을 誘導하며, 公務員에 대한 政治的報復人事를 減少시키고, 公務員이 執權者的 政策遂行에 헌신적으로 參與하게 되려면 좀 逆說的으로 보이기는 하나 長・次官級을 진정한 意味의 政治職으로 둘 전시켜서 政治的 責任을 지게 하는 동시에 職業公務員에 대한 派黨的・報復的 干涉이 아닌 政治的 統制를 加할 수 있는 단계가 되도록 해야 할 것이다.