

國政의 발전과 엘리트 관료의 양성

朴 東 緒*

<目 次>	
I. 序—研究目的 對象 및 方法	1. 先進國의 例
II. 엘리트 관료의 기능과 역할	2. 採 用
III. 要請되는 資質	3. 能力發展
1. 價値觀	V. 結 語
2. 知識技術—專門化	參考文獻
IV. 養成方案	

I. 序——研究目的, 對象 및 方法

우리의 염원은 우리의 國家發展이며 이를 어떻게 民主的, 效果的, 能率的으로 이룩하느냐 하는 것이 가장 중요한 과제라고 하는 것을 이제는 누구나 이해하고 있는 것으로 생각된다.

이를 위하여 우리 社會의 모든 分野人이 공헌하고 있다고 생각되나 그 중에서도 歷史的, 現實的으로 行政人의 비중이 무엇보다도 크다고 생각된다.

그 주된 이유는 歷史的으로 이들이 權力을 거의 獨占하여 왔으며 또한 60年代 後 行政府 主導로 國家發展을 위한 諸事業을 주도해 왔기 때문인 것이다.

여기서 行政府라고 했지만 그의 핵심은 결국 行政人들이며 이들의 能力, 열성, 성의가 무엇보다도 중요시 된다고 생각한다.

그런데 최근에 이르러 문제가 노출되기 시작하고 있음을 볼 수 있다. 이의 원인은 그간 우수인력을 확보하려는 노력이 상대적으로 적었다고 하는데 있었다고 생각된다.

그러므로 이 연구에서는 우선 國家發展에 있어서 엘리트 관료의 기능이 어떠한 것이며 이러한 기능을 민주적으로 또는 效率的으로 수행하기 위한 資質로서 어떠한 것이 현실점에 있어서 요청되고 있는가를 검토한 후 이러한 자질을 갖춘 관료를 어떻게 양성하는가 하는 것을 검토하려고 한다.

다음 〇기의 대상은 「엘리트 관료」로 되어 있는데 엘리트란 보다 영향력을 많이 가진 사

* 서울大學校 教授

람을 의미하므로⁽¹⁾ 여기서는 行政府의 고급공무원인 5級 이상 1級까지를 지칭하고자 한다. 1級은 法上 別定職으로 되어 있으나 실제기능은 一般職과 政務官의 것을 혼합하고 있을 뿐만 아니라 그들의 出身이 大部分 一般職이기 때문에 여기에 내포시키고자 한다.

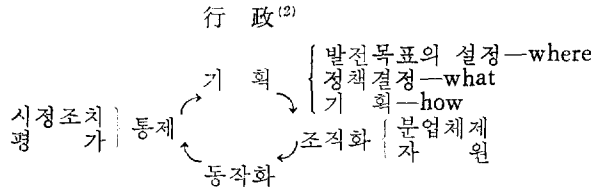
그리고 5.한 양성이라고 하는 용어의 뜻은 상술한 대상과 관련시켜 관료로서의 첫 관문인 신규입찰부터 시작하여 훈련, 전보, 승진을 포함시키고자 한다.

끝으로 7.法에 있어서는 國內外의 기존문헌과 전문인의 면접에 의존하였다.

II. 엘리트 관료의 기능과 역할

현실적으로 行政을 담당하고 있는 관료가 주로 하는 기능은 行政이 되겠으나 문제는 여기서 말하는 行政의 구체적인 내용인 것이다.

行政機能의 내용을 크게 4大分하는 경우 기획, 조직화, 동작화 및 통제가 되겠는데 이에 대한 이해를 용이하게 하기 위하여 다음과 같이 도표화할 수 있을 것 같다.



종래 우리는 오랜 歷史를 통하여 三權分立이 되어 있었던 것도 아니었으므로 國政하면 行政人 밖에 생각할 수 없었으며 보다 엄격히 표현한다면 政府人=금일의 行政인이었던 것이다.

따라서 α기에 제시된 4대기능을 다 독점적으로 수행하고 있었던 것이다. 그것이 解放後 民主化와 더불어 3權分立이 法制上 이루어져 독점을 하지 못하게 되었을 뿐만 아니라 그 제한된 기능도 과거와 같이 무책임하게 수행해도 무관한 것이 아니라 보다 民主的 效率的으로 수행될 것이 요청되었던 것이다.

이러한 요청은 60年代에 들어서 政府의 예산이 엄청나게 커지고 그 많은 자원의 동원 및 배분을 주로 行政人들이 담당하게 됨과 동시에 민주교육의 급속한 진전은 이들이 行政을 담당하는데 있어서 과거보다 더 民主的, 效率的으로 수행할 것을 요망하게 되었던 것이다.

(1) Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs Prentice-Hall, 1976. pp5-8. 그런데 이 연구에는 政策的, 當爲的인 것이 내포되어 있으므로 이들이 갖고 있는 큰 영향력을 단순히 장악하고 있는데 그치는 것이 아니고 이를 國家發展에 도움이 되는 方向으로 行進하는 것 까지를 의미하는 것으로 해석하고자 한다.

(2) 朴東紇, 韓國行政論, 法文社, 1984. pp.54. 行政을 단순화 하여 정책결정과 집행이라고 하는 경우 여기의 조직화, 동작화 통제는 집행에 해당하게 되는 것이다.

그러나 우리의 경우 강조되어야 할 것은 전술한 4대기능 중 기획은 三權分立, 民主政治下에서는 原則적으로 行政人보다 政治人의 기능이라고 할 수 있으나 우리의 경우는 오랜 非民主政의 歷史와 朴大統領의 行政選好, 行政人 能力의 상대적 우월성 등으로 인하여 기획기능까지도 60年代 이후 行政人이 주로 담당하게 되어 소위 「行政萬能」이라고 하는 비판까지 받았던 것이다.

그러나 이들이 거의 전담하는 경우 이들의 身分地位 및 職業이 갖는 특성으로 인하여 여러가지 바람직하지 못한 폐단이 지난 70年代 후 나타나기 시작하고 있어 80年代에 이르러 政治人과의 分業과 統攝을 위한 시도가 점진적으로 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

즉 바람직한 役割의 내용으로서 제시될 수 있는 것은 기획 특히 발전목표와 정책결정에 있어서는 獨走하지 말고 政治人들에 의한 政策指導를 받아 民主性을 지니게 하며 이와같이 하여 결정된 정책 및 사업의 집행에 있어서는 가급적 그들의 전문성을 발휘하여 效率적으로 수행되 나갈 것을 우리는 기대하게 되며 이것이 그들의 役割이 되는 것이다.

그러나 여기서 오해해서는 안될 것은 관료가 企劃에 참여하지 말아야 한다는 것이 아니라 그들이 지니고 있는 전문성, 우월한 能力을 이용하여 기획기능을 창안 및 준비를 주도적으로 다져와 같이 계속할 수 밖에 없음을 不可避하나 다만 앞으로 수정되어야 할 것은 行政人들 보다 政治的 감각, 책임성 및 民意에의 충실성을 身分上 지니고 있다고 볼 수 있는 政治人들의 지도를 받으므로서 產出된 내용, 정책이 보다 政治的 合理性을 지녔으면 하는 것을 의미하는 것이다.

Ⅲ. 要請되는 資質

여기의 요청되는 자질이란 상술한 기능 및 역할을 성공적으로 수행하는 데 요청되는 바람직한 자질을 총망라 하여 분석 제시하고자 하는 것이 아니고 이러한 자질과 현재 우리나라의 관리들이 지니고 있는 資質을 비교하게 되면 여러가지 차이점이 발견되리라고 생각되는데 여기서는 이들중 극히 중요시 된다고 생각되는 것만 지적하려고 한다.

이를 公式化 하면 다음과 같다.

요청되는 資質⁽³⁾

바람직한 資質 - 현관료의 資質 = 差異點

다음 이기의 자질이란 論者에 따라 여러가지로 분류되겠으나 여기서는 크게 價値觀과 知識, 技術로 二大分 해서 검토하고자 한다. 여기의 가치관은 선호, 행동지향성과 관계가 있

(3) 吳 錫泓, 人事行政論, 博英社, 1983, pp. 265-68.

朴 真緒, 人事行政論, 法文社, 1981, pp. 185-5.

으며 지식 기술은 그들에게 요청되는 전문성과 관련되는 것이라고 하겠다. (4)

1. 價 值 觀

數 없이 많이 요청될 수도 있으나 너무 많아지면 초점을 상실하게 되므로 여기서는 최소한도로 압축하여 다음의 네가지로 정리해 보고자 한다. (5)

1) 公益 우선

國民이나 民族의 一員으로서의 강한 연대 의식을 갖고 이의 이익을 우선적으로 평가하여야 한다는 것이다. 그렇다고 해서 集團主義下에서 무리하게 요청되고 있는 바와 같이 私益의 전적인 희생을 요청하는 것은 아니다.

따라서 가장 바람직한 것은 언제나 私益과 公益間의 일치점을 찾아 양 이익의 증진에 동시에 도움이 되는 方向으로 행동을 해 줄것을 요망하나 끝끝내 양자간의 一致點을 찾지 못할때는 보다 큰 이익인 공익을 각자 자발적으로 우선시켜야 한다는 것이다.

여기의 私益이란 우리의 경우 個人만을 의미하는 것이 아니라 家族이나 氏族 또는 더 나아가 1次集團 까지를 의미하는 것이다.

이와 같은 것을 요청하는 것은 우리의 경우 오랜 세월을 걸친 과거의 통치체제로 인하여 지나치게 家族單位로 利己主義의인 行動志向性을 갖고 있어 國家發展에 큰 지장을 초래하고 있기 때문이다.

2) 誠實性

여기의 성실성에서는 正直, 事實을 존중했으면 하는 뜻에서 이것이 제시된 것이다. 우리가 전통적으로 지니고 있었던 성실성이 특히 지난 朝鮮朝 末期부터 社會不安이 높아지면서 성실성이 약해지고 不信性이 높아졌던 것이다.

다행히 근래에 이르러 약간 안정되어 감에 따라 不信性이 약화되어 가는 느낌을 주고 있으나 아직도 대단한 노력을 하여야 하며 이의 기본은 政治安定과 法秩序 및 政策의 안정성이 높아지는 것이라고 하겠다.

3) 責任性

이의 개념 규정이 쉽지 않으나 民主國家에서는 최소한도 民意에 충실함(responsive)과 동시에 法令의 충실한 준수를 의미한다고 하겠다. 그러므로 이러한 의미의 책임성이 강해지면 자연히 勤仕性, 公僕性이 높아지며 法令을 公益이나 民益 우선으로 해석 집행하게 될뿐만 아니라 잘못이 있었을 때에는 그에 대한 責任을 法令에 따라 지게 된다고 하는 것이다.

4) 創意性의 開發

우리의 傳統文化를 보면 상당한 창의성을 우리 祖上들이 지니고 있었으며 이를 文化創造

(4) Terrence R. Mitchell, *People in Organizations*. London, McGraw-Hill, 1978, pp. 91-3.

(5) 대체로 우리의 공무원 윤리헌장에 제시된 것과 큰 차 없다고 하겠다. 약간의 차가 있다면 윤리헌장의 경우는 과거의 集團主義文化로 인하여 그러한 성격이 지나치게 강조되어 있다고 하겠다. 필자는 이미 1973년에 出刊된 發展行政論에서도 여기의 것과 유사한 내용을 제시하였다.

에 活用했음을 알 수 있다.

그러나 유감인 것은 近來에 이르러 社會의 모든 조직이 대규모화 하고 이의 운영이 權威主義에 될 뿐만 아니라 구성원의 身分不安이 높아짐에 따라 이들이 지니고 있는 창의성이 적극적으로 개발되지 않아 活用도 되지 못하고 있다는 것이다.

따라서 行政이 꾸준히 지속적으로 발전하지 못하고 外部로부터 큰 충격이 있으면 단시일 내에 거둘러 改革, 刷新이 이루어지고 있어 이에 따른 시행착오도 적지 않게 범해 왔던 것이다.

2. 知識 技術—專門化

우리의 經濟社會는 급속도로 특히 지난 60年代 후 變化, 專門化되어 가고 있는데 이와 밀접한 관련성을 갖고 있는 行政의 專門化는 아직도 부진하다는 것이다.

이의 근본이유는 行政의 成果測定, 效率性測定이 어려울 뿐만 아니라 行政構造가 지니고 있는 강한 保守性 및 官僚主義의 性格으로 인한 것이라고 하겠다.

따라서 지금도 과거의 전문성을 요청하지 않던 농업사회에서 질서유지 위주의 行政을 하던 職位構造와 行政職列人들로 行政을 담당하고 있어 계속 不實한 行政을 하고 있다는 것이다.

그러므로 모든 직위의 직책의 내용을 현황에 구애받지 말고 새로이 분석·분류한 후 이를 擔當할 人力을 충원하도록 하여야 할 것 같다. 그러나 여기의 전문화는 처음의 充員도 중요하지만 우리의 경우 充員 후의 人事가 더 중요시 되어야 할 것 같다.

IV. 養成方案

어떠한 人力을 확보하느냐에 지대한 관련성을 갖고 있는 人事行政中的 3大機能을 지칭한다면 採用·能力發展 및 士氣를 들 수 있을 것이다.

그러나 여기서는 양성방안으로 되어 있으므로 採用과 能力發展에 注力하려고 하며 이를 다시 다음과 같이 各各 細分하여 검토하고자 한다.

養成方案

- | | | |
|---------|---|-----------|
| 1. 採用 | { | 가. 人力計劃 |
| | | 나. 積極的 募集 |
| | | 다. 選 拔 |
| 2. 能力發展 | { | 가. 訓 練 |
| | | 나. 轉 補 |
| | | 다. 勤務成績評定 |
| | | 라. 昇 進 |

그러므로 先進 各國의 「엘리트」官僚 養成實態를 參考하기 위하여 先進國中에서 특히 이 분

野에 힘을 기울이고 있는 「프랑스」와 獨逸의 경우에 對하여 考察하여 보기로 한다.

1. 先進國의 養成實態

大部分의 國家는 試驗에 合格한 者에 對하여 實務 修習의 性格을 지닌 것을 주로 하면서 部分的 補完的으로 理論的인 教育도 하고 있으나 이러한 修習期間은 많은 나라는 길지 않게 (1年 以下) 하고 있으나 길게 하고 있는 전형적인 先進國의 例로서 佛蘭西와 西獨을 들수 있겠다.

따라서 이 두나라의 例를 간단히 說明하면 다음과 같다.

1) 「프랑스」의 例

大卒者들을 對象으로 試驗을 치러 合格한 者는 行政大學院에 有給學生이 되어 2年 5個月間 教育과 實務 修習을 받게 되어 있다. 이러한 長期間에 걸쳐 大學院水準의 教育 訓練을 有給으로 하기로 決心한 것은 2次大戰時 獨逸에 참패한 것에 대한 原因 分析을 「드골」이 試圖한데서 緣由한다고 한다.

이제는 佛蘭西의 主要 高位職은 거의 다 이들에 의하여 掌握되고 있으며 다같은 大學院出身으로 되어 있는 것이다. 이들의 專攻 및 職種은 一般行政과 外交分野 뿐이며 技術系는 包含되어 있지 않는 것이 특색이다.

이와 동시에 學生들은 크게 두가지로 大分되고 있으며 하나는 學部出身으로서 外部에서 公採된 行政經驗이 없는者 들이며 다른 하나는 現職者로서 公開 昇進試驗에 合格한 者들인 것이다.

이와같이 年齡의 차이는 있지만 行政經驗이 있는 者와 같이 修習 教育을 받는 것은 行政을 習得하는데 成果가 좋을 것으로 생각된다.

이들의 入學 試驗은 1次는 學術이고 2次는 면접으로 되어 있는데 學術試驗은 法律과 經濟로 되어 있으며 外部採用은 最高 25歲 以下이고 內部試驗은 30歲 以下임과 동시에 5年 以上の 行政經驗을 要件으로 하고 있다.

人員數는 夕部의 경우 年 80名 內外인데 比하여 內部 昇進의 場合は 60名 內外로 되어 있어 상당히 數的 制限을 심하게 하고 있음을 알 수 있다.

이들이 入學된 後 修習教育의 특색은 修習에 큰 比重을 두고 있다는 것이다. 처음부터 地方의 各種 行政機關에서 修習을 約 半年 시킨후 學校에 와서 學習을 하게 한 후 다시 民間 企業이나 公企業에 派遣하여 修習케 한후 또다시 學校에 와서 學習케 하고 있다는 것이다.

이와같이 修習을 주로 하면서 學習과 交代로 履修케 하고 있다는 것이다.

그리고 이들을 指導하고 教育하는 專任教授가 없다고 하는 것이 또 하나의 특색이며 現職에 있는 高級行政人中 學問的으로나 實務的으로나 指導能力이 있는 사람이 指導에 臨하고 있다는 것이다.

이러한 教育過程이 끝나게 되면 이들의 成績順에 따라 評價 높은 部處부터 配置되어 勤

務케 하고 있다는 것이다.

本來 佛蘭西는 行政이 集權의이며 行政權이 強하므로 行政職의 社會的 評價가 높은데다가 이와같이 어려운 過程을 거쳐 訓練을 하고 任用된 후 「엘리트」(elite)로서 報酬 및 昇進面에서 配慮가 되어 있어 優秀한 人材가 흡수되고 있다.

그러나 이들의 充員源이 너무 한정되어 있어 參與의 幅이 너무 制限的이며 「파리」中心, 中上, 上流出身, 同一大學院 出身이 高位職을 獨占한다는 비판도 받고 있다.

2) 西獨의 例

大卒者中 法學專攻者가 主流를 이루고 있으며 이들이 上級職에 대한 試驗에 應試하게 되어 있는데 이와같이 法學徒가 主流를 이루고 있는 것은 西獨의 경우 行政人과 司法人의 區別이 이루어져 있지 않기 때문이다. 그러나 기타 社會科學의 專攻者를 封鎖하고 있는 것은 아니다.

西獨은 이와같이 行政官試驗과 司法官試驗이 區別되어 있지 않으므로 全員司法官 試驗에 應試하여야 하며 1次 國家試驗에 合格한 후 2年間の 實務修習(Vorbereitungsdienst)을 거쳐서 2次 司法官試驗에 合格하면 3年間の 試補期間(Probezeit) 중에 司法官과 行政官을 택일하게 되어 있다.

이들의 경우에도 年齡이 制限되어 있어 32歲를 最高 年齡으로 하고 있다. 이와같이 共通의 最高 年齡을 制限하고 있는 것은 長期 勤務할 職業公務員을 吸收·育成하기 위한 것이라고 하겠다.

이들이 1次試驗에 合格하게 되면 州 政府別로 2年間の 實務修習을 받게 된다. 이 過程은 大學에서의 理論教育과는 反對로 주로 實務修習에 力點을 두나 實務를 바탕으로 한 理論教育도 輕視하지 않고 있어 前述한 佛蘭西의 경우와 흡사하다.

이러한 實務修習은 보통 5個 司法 및 行政機關에서 過程을 밟도록 되어 있는바 1個機關에 최소한도 3個月에서 9個月을 초과하지 않도록 되어 있다. 거쳐야 할 機關으로서는 民事法院, 刑事法院, 檢察廳, 行政機關, 辯護士 事務所 등이 있으며 이 外에 필수 選擇機關이 있다.

이러한 機關의 하나로서 들 수 있는 것이 有名한 Speyer의 國立行政大學院이 있다.

1947年에 西獨 南部地方의 Speyer市에 設立된 것으로 設立 目的은 中堅 및 高級公務員에 대한 民主的 價値觀의 定立과 能率의 行政運營을 위한 行政에 관한 理論的 實務的 知識의 涵양이다

現在の 教育內容으로서는 ① 1次 司法試驗에 合格한 이들에 대한 3個月 동안의 行政理論과 實務知識의 習得을 每 學期別로 實施하고 있다. 여기서의 이러한 教育은 大部分의 州에서 行政機關에서의 實務修習으로 간주해 주고 있으며 必須選擇期間으로 教育을 받을 수 있으며 6個月까지 연장이 可能한 것으로 되어 있다.

② 이 Spyer에는 1年間の 碩士課程이 있으며 이의 教科內容은 放學이 없이 1年을 4學期制로 運營하여 第1學期에 理論教育, 第2學期에 實務修習, 第3學期에 專門教育(주로 「세미나」), 第4學期에 論文作成으로 構成되어 있다.

이 과정에서 소정 學點 以上을 取得하면 이 大學院의 博士課程으로 進學할 수 있게 되어 있다.

이러한 選拔制度의 問題點이라고 하면 行政官과 司法官을 區別하지 않고 法學 위주로 되어 있는 것이 行政의 專門化 時代에 부합하지 않는다고 하는 것이다.

그러나 獨逸의 과거 쓰라린 非民主政治의 歷史와 獨逸의 法學教育이 우리의 같이 實定法 解釋 위주의 것이 아니라고 하는 것 등으로 理解되어야 할 것 같다.

다음 또 하나의 問題는 訓練修習 期間이 너무 길다고 하는 것이다. 이와같이 긴 期間을 國費로 하여야 하느냐 하는 것도 考慮되어야 할 것 같다.

以上으로 佛·獨의 경우를 檢討하였는데 兩國의 경우 共通的인 것은 國費로 長期間 한다고 하는 것, 實務修習을 대단히 強調하고 있다는 것, 大體로 法律을 위시한 社會科學을 強調하고 따라서 一般行政官 養成에 注力을 하고 있다는 것이다.

우리의 경우 이와같이 長期間 할 수 있느냐, 法學에 치우칠 수 있느냐, 그리고 一般行政官 위주의 것이 바람직 한가 하는 것이 깊이 考慮되어야 할 것 같다.

2. 採 用

여러가지 검토될 수 있겠으나 精練한 요청되는 資質을 갖춘 엘리트를 확보하는데 必要하다고 생각되는 항목만 選擇적으로 다음의 네가지를 들어보고자 한다.

1) 人力計劃

(가) 職位의 分析和 再分類

여기의 대상은 一般職이 되겠는데 이들의 職列名이 과거의 농업사회에서 鎋서유지를 주로 하던 2대의 산물이며 따라서 압도적으로 行政職列에 속해 있는 職위가 過多하게 많은 것이며 따라서 「行政職列王國」이라고 호칭되고 있는 것이다.

이와 같은 分類의 잘못이 지적되고 있지만 이러한 事物의 分析 및 再分類業務의 決定權이 그들의 手중에 있으므로 그들의 官僚적 이익으로 인하여 새로운 분석 및 재분류를 위한 작업이 이루어지고 있지 않는 것이다.⁽⁶⁾

새로히 하는 경우는 구체적, 경험적으로 分析을 해 보아야 알겠지만 현재보다 行政職列은 分化시키고 技術系職位로의 전환이 크게 이루어짐과 동시에 都市化, 産業化에 따른 新職列이 탄생하게 될 것으로 생각된다.

(6) 총무처 공무원통계, 1984, pp. 92-7. 1983年 4月 현재 國家地方公務員 一般職 188,429人中 기술계는 1:과 55,739人 뿐이며 都市行政을 주로 담당하고 있는 地方公務員 一般職中 기술계는 불과 26% 밖에 되지 않으며 지난 20年間的 추세는 이들의 比率의 逆進하고 있다는 것이다.

이것이 우선 기초가 되므로 올바르게 직책과 일치되어 분류되어야 그 후에 뒤따르게 되는採用를 통한 適材의 선발, 훈련, 승진이 올바르게 이루어질 수 있는 것이다.

(나) 採用方途別 政策의 再檢討

현재 3급공무원의 첫 관문인 5級에 임용되는 方途로서 公探, 特探, 一般昇進 및 公昇 등 네가지가 있는데 이들간의 比率과 活用이 단순히 힘의 관계로 결정될 것이 아니라 전술한 엘리트의 양성한다는 장기계획하에 결정되어야 되는 것이다.

그런데 國家 및 地方公務員 一般職 5級에의 任用 現況을 보면 다음과 같다.

任用現況(1982年度)⁽⁷⁾

	公 探	特 探	一 般 昇 進	計
國 家	106(18%)	70(12%)	412(70%)	588
地 方	4(1%)	90(24%)	277(75%)	371

이러한 比率은 年度에 따라 약간의 變化는 있지만 大同小異한 것이다. 우선 共通의으로 公探의 比率이 너무나 적으며 대신 特探 및 一般昇進의 比率이 너무나 높다고 하는 것이다. 더구나 地方公務員의 경우는 公探가 없는 것이나 같다고 하겠다.

이와 같은 任用方途別 比率이 지속되는 한 엘리트의 양성은 처음부터 不可能하다고 보아야 할 것 같다. 그러므로 國家地方公務員 다 같이 公探의 數를 점진적으로 증가시켜 최소한도 50% 수준까지 끌어 올리는 것이 요망된다.⁽⁸⁾

이와 같이 公探의 比率을 높이는 경우 문제가 되는 것은 6級 以下の 士氣문제와 3軍士官學校 出身의 감축인 것이다. 그러므로 公探의 比率을 높이는 理由의 正當性을 그들이 이해할 수 있게 설명함과 동시에 점진적인 조정이 요청된다고 하겠다.

(다) 採用後의 人力政策 樹立

일단 5級으로 임용된 후의 人力管理 특히 승진, 퇴직은 人事權者의 재량, 결정에 좌우되고 있으며 任用方途別 고려는 공식적으로 없는 것이 현실이며 이념상은 오직 실적에 의하는 것으로 되어 있다.

물론 일반적으로 公探者들의 能力이 우수하고 이들의 경우 자부심이 있으므로 근무성적도 양호하여 승진시 배려되고 있으나 現在, 國家 地方公務員의 階級별 특채자의 比率을 보면 반드시 그러하지도 않으며 우려될 만큼 特探者의 比率이 高位職에 올라갈수록 높아지고 있다는 것이다.

(7) 總務處, 總務處年報, 1983, pp. 121, 125. 公昇은 法制만 있고 지난 70年代 以來 실시 안하고 있다.

(8) 大部分의 先進國이 公探의 比率을 內部昇進보다 많게 하고 있다. Michael P. Barbler, *Public Administration*. London, Macdonald and Evans, 1972, p. 61. R.G.S. Brown, *The Administrative Process in Britain*, London, Methuen, 1970, p. 46 英國의 경우 40%만이 내부승진.

階級別 特採者比率

階級	國家		地方				
	總 員	特 採	%	總 員	特 採	比 率	
1	38	15	40%				
2	243	97	40%	3	1	33%	
3	368	140	38%	22	14	64%	
4	2695	900	33%	425	206	49%	
5	6630	1771	27%	6205	2315	37%	

* 총무처, 공무원 통계, 1983년.

特採者를 제외한 나머지 중 얼마가 公採者인지 현재로서는 파악하기 곤란하나 상당수가 내부승진자로 충원되어 있을 것으로 생각된다.

반드시 公採者만 공채로 任用되었다는 사실만으로 장기간에 걸쳐서 우대하라는 것은 아니나 현재도 같은 比率은 실적보다도 힘에 의한 人事가 이루어지고 있다는 감을 주고 있으므로 이에 대한 시정책이 장기적인 人力管理의 관점에서 재고되어야겠다는 것이다.⁽⁹⁾

2) 積極的 募集

모집에서 제일 중요한 것은 우수자의 다수 응모라고 할 수 있겠는데 최근 응모자의 질이 약간씩 저하되고 있는가 하면 고시합격현 現職者도 자진 이직하는 현상이 나타나고 있어 公職의 평가가 저하되고 있는 느낌을 주고 있다.

이의 주된 이유는 收入의 감소, 승진기회의 감소, 신분불안, 사회로부터의 비판의 고조 등을 들 수 있을 것 같다.

이중에서 제일 큰 요인은 收入이라고 생각된다. 과거에는 음성수입이 박봉을 보완했으나 날이 갈수록 이질은 차단되는데 정식 보수는 계속 박봉이라고 하는 것이다.

그러므로 조속히 各職級에 대한 보수액을 私企業과 비교하여 一致되게 정상화 하여야 한다는 것이다.⁽¹⁰⁾ 흔히 公企業하고 비교하고 있으나 이것은 옳은 것이 아니며 가장 옳은 것은 每年 私企業의 보수와 비교하여 이에 一致케 하는 것이기 때문이다.

승진의 둔지는 과거에 너무 빨랐으므로 현재 지연되고 있으나 실은 그것이 正常이라고 하는 것의 실득이 필요하겠지만 이와 併行할 것은 승진이 되지 않아도 供給만으로 生活水準의 低下를 초래하는 것은 防止될 수 있게 보수표가 마련되어야 한다는 것이다.

끝으로 신분보장에 있어서는 平常時에 人事發令에 따라 正常的인 절차를 밟아서 신분조치가 이루어져야 하는데 停年인 61歲 이전에 강요된 퇴직을 시키거나 政權交替時에 무더기

(9) 중간에 이르러 公採者(高試)들의 자진사퇴가 계속 나오고 있는 것은 하나의 赤信號라고 볼 수 있음.

(10) 私企業과의 정확한 비교는 쉬운 일이 아니나 총무처나 KDI 보고서에 의하면 私企業보다 平均 30% 이상 적으며 특히 고위직의 경우 그 격차는 더 커지는 것으로 되어 있어 깨끗한 엘리트의 확보가 어려워진다.

로 정상적인 절차를 밟지 않고 조치를 취하는 일이 앞으로 없어져야 한다는 것이다.

이와 더불어 이들의 근무가 진정한 의미의 엘리트화 하고 공복화 됨에 따라 지나친 질책은 삼가야 된다는 것이다.

3) 選 拔

선발이 있어서는 크게 두가지로 나누어지고 있다. 하나는 여러가지 시험을 실시하여 합격자에 대하여 일정기간 수습을 하게 하므로써 이를 성공적으로 수료한 자를 정식 임용하는 방법과 다른 하나는 시험의 합격자를 장기간에 걸쳐 이수하는 學校에 입학시켜 면학과 수습을 시키는 것이다. (11)

어느 나라나 이 두가지를 다 이용하고 있으나 어느 쪽에다 比重을 더 두고 있느냐의 차라고 할 수 있겠는데 제일 심하게 장기 학교교육을 이용하고 있는 것이 佛蘭西라고 할 수 있겠다.

우리의 경우도 5.16 후 몇차례 이러한 논의가 약간 있었으나 채택되지 않았다. 이의 주된 이유는 첫째로 大學에서 우수한 人力이 양성되어 나오고 있는데 政府에서 많은 稅金을 이에 配分할 必要가 있겠는가 하는 것과 다른 하나는 政府機關化 되는 경우 그 學校의 質 특히 교수의 질이 높지 못할 가능성이 크다고 하는 것이다.

이에 관하여 현재와 같이 시험과 1年 以下의 수습만 하는 경우 선발의 오류를 범할 가능성이 많아짐과 동시에 그들간의 바람직한 동료의식, 유대, 행동규범의 조성등이 어려워질 수 있을 것으로 평가된다.

그러나 현재 수습을 받는 사람들은 一年 以下로 실시하고 있는 기간도 길다는 평가가 강하게 나오고 있는 것이다.

그러므로 우리의 경우 앞으로의 方向은 다음과 같이 되었으면 한다.

첫째 시험에 있어서 필기시험은 계속 간소화하고 가치관 성격을 알아볼 수 있는 여러가지 시험방법이 계속 개발 적용되어야 한다는 것이다.

이를 위해 현재 집단면접, 교수의 추천서, 수습 등이 이용되고 있으나 이들의 形式化를 막고 보다 內實化를 기하기 위한 연구가 있어야 할 것 같다. 이와 동시에 大學에서의 성적 및 課外活動 등이 중시되기 시작하였으면 한다. 왜냐하면 엘리트는 이들에게 기대되는 가치관, 행동지향성을 가질 것을 강하게 요청하며 이를 검증하는 方法으로서 현재의 시험, 수습은 本質적으로 부적합하기 때문이다.

둘째, 따라서 합격후 수습을 하는 경우 기간은 현재와 같이 하되 이의 주목적으로서 현재 學校工夫와 實際와의 연결 및 적격자의 선정에 두고 있으나 실제에 있어서는 진자의 기

(11) 유명한 것이 佛의 行政大學院(ENA), 獨逸의 Speyer 行政大學이라고 할 수 있겠다. 우리의 경찰대학, 세무대학이 이에 해당된다. ENA에 관해서는 日本의 人事院月報 1977年 10, 11, 12月號, 獨逸의 Speyer에 관해서는 日本의 人事院月報 1979年 1月號 참조.

능을 주로 하고 있는데 후자의 기능강화와 동시에 엘리트로서의 자부심, 사명감 즉 전술한 가치관을 이들간에 강하게 형성하여 상호간의 不文律로서 이들의 行動을 규제할 수 있게 하였으면 한다.

이와 같이 형성된 가치관 행동규범은 물론 과거의 非民主的인 特權的인 것이거나 役得志向性을 띠어서는 안될 것이다. 따라서 이러한 것의 구현을 도울 수 있는 보수를 위시하여 여러가지 구조, 환경적 여건이 아울러 조성되어야 할 것이다.

이를 성공적으로 수행하려면 中央公務員教育院은 현재의 수습기간 중 합숙기간을 연장하고 모범공무원의 지도하에 집단토론을 하는 시간을 많이 갖게 함으로서 스스로 참여를 통한 교육에 치중하여야 할 것 같다.

세째로, 大學修了者中 一定數의 人員에게 크게 병역단축의 혜택이 부여되고 있어 大卒者中 우수한 자가 이에 물리고 있어 大學을 졸업하고 취업하는 자의 質的低下를 초래하고 있는 것이다.

그러므로 곧 가까운 시일 내에 大學院修了하고 병역특혜를 받은 자에 대해서는 一般行政에서도 최소한도 經歷으로 인정을 하는 것이 우수인력을 확보하는데 도움이 될 것으로 생각된다.

3. 能力 發展

1) 教育 訓練

5·16 후 엄청나게 강조되기 시작한 교육훈련으로 상당한 성과를 견우었으나 非效率的인 면도 적지 않았다. 例示하면 強制性, 劃一性, 人事의 여러 내용 중 돈이 많이 소요되는 훈련에의 지나친 투자 등을 들 수 있을 것 같다.

그러므로 앞으로는 전술한 것도 시정하면서 엘리트 양성을 위한다는 점에서 다음과 같은 것이 실천에 옮겨 졌으면 한다.

첫째, 行形成果에 미치는 영향이 상대적으로 큰 고급공무원의 훈련에 점진적으로 중심을 둔다.

둘째, 強拂的으로 누구나 다 받게 훈련을 받게 하지만 말고 이것과 동시에 앞으로 고급 공무원에 대해서는 훈련을 自願케 하고 이중 선발되어 훈련을 받을 수 있는 기회를 갖게 되면 이는 곧 명진 승진의 근거가 되고 따라서 엘리트가 된다는 생각을 갖게 한다는 것이다.

이와 같이 하면 경비도 적게 들고 훈련을 받는 것을 영광된 것으로 생각하게 되고 보다 열심히 이에 응하게 되므로 一石二鳥의 효과를 견우게 된다는 것이다.

세째로 劃一性을 지양하고 各 行政人의 個人수요를 사전에 조사하여 총 연수시간중의 一部, 즉 10% 또는 20% 이상을 各自의 個人수요가 유사한 사람들끼리 集團을 짜서 共同學習케 하고 그의 결과를 보고서로 作成하여 제출케 하므로서 各 個人의 能力發展에 보다 效率的으로 이가지게 한다는 것이다.

끝으로 이들의 바람직한 가치관 形成을 위해서 현재와 같이 數百名을 강당에 몰아 놓고 하는 9 설식보다는 小集團 구성원 間의 심도 있는 집단토론이 훨씬 成果가 있을 것으로 판단되므로 方法의 전환이 있어야겠다.

따라서 현재는 다분히 문제해결 결정을 위한 경우에 이러한 집단토론을 시키고 있는데 앞으로는 바람직한 가치관 형성을 위해서도 이러한 方法이 이용되었으면 한다.

2) 轉 補

전보하고 하는 것이 人力양성을 위해 크게 공헌할 수 있는 것인데 현재까지는 人事權者가 部下를 통제하는데 주로 이용하고 있다고 하겠으며 部下들의 소위 立身出世 또는 영전을 위한 수단시되고 있다고 하는 것이다.

이의 기본적인 원인은 職位別로 權力量이 다르고 따라서 이를 통한 役得이 다른데 人事權者에게 거의 제한없는 재량권이 부여되어 있어 部下들을 不安케 함으로서 통제의 수단으로 이용하고 있는 것이다.

물론 이것이 전적으로 잘못 되었다고 하는 것이 아니라 너무 非發展的으로 이용되고 있다는 것이다. 따라서 이를 보다 엘리트양성을 위해 이용하려면 다음과 같은 노력이 있어야 할 것 같다.

첫째, 우리 나라 公務員의 職位觀이 기본적으로 시정되어야 한다는 것이다. 이를 보다 구체화 한다면 직위를 役得·榮轉의 수단시 하지 말고 課業수행을 위한 수단시 하여야 한다는 것이다.

둘째, 循環補職制를 機關別, 職級別로 수립하여야 한다는 것이다. 그런데 이를 수립하는데 있어서 주의할 요하는 것은 同一職位에서 최소한도 2年 이상 재직케 함과 동시에 전보하는데 있어서 專門性이 특히 4,5급의 경우 존중되어야 한다는 것이다.

이와 같이 순환보직이 이루어지면 人事權者의 재량권의 남용도 어느 정도 제약되고 占職의 役得의 연계화도 완화될 수 있음과 동시에 能力發展, 전문화를 동시에 이룩할 수 있는 것이다.

셋째로 職級別로 언급하면 4,5급의 경우 원칙적으로 同一部處內에서 순환보직이 이루어지겠으나 2,3級은 類似部處間에도 교류가 이루어질과 동시에 1급의 경우 全 政府內에서 교류가 이루어 질 수 있게 하는 것이 요망된다고 하겠다. 왜냐하면 單一機關에서만 자란 사람은 시야가 좁아져 부처간의 협조가 어려워지기 때문이다.

끝으로 公探로 들어오고 政府돈으로 海外유학을 장기간 수료한 사람을 특별관리를 하여 이들의 補職, 昇進에 있어서는 이들의 能力活用, 士氣의 진작에 도움이 되는 方向으로 人事가 이루어져야 한다는 것이다.

3) 勤 績 評 定

근무성 적평정도 운영의 기본취지대로 잘 운영되고 있지 않아 「무용론」까지 공무원들 간

에 주장되고 있는 것이다. 이것이 정상적으로 운영되고 있지 못한 것은 전술한 전보의 경우와 같이 人事權者가 큰 재량권을 갖고 이를 행사하는 데 이를 外部에서 통제할 길이 거의 없다는 것이다.

그런데 현재 우리의 行動志向性에는 前近代的인 것이 적지 않게 남아 있어 재량권 행사시에 대한 外部統制가 약한 경우 人事權者가 이를 自己의 윤리의식 만으로 올바르게 행사할 것을 기대하기 어렵다고 하는 것이다.

더욱 문제를 악화시키는 것은 현재 이것이 승진 및 사기에 차지하는 比重이 대단히 크다고 하는 것이다(45%). 그러므로 이것이 正常化·機能化 되기 위해서는 다음과 같은 점이 시정되어야 할 것 같다.

첫째, 이것을 현재보다 公正化, 標準化하는 方法이 없는 것은 아닌 것이다. 다만 문제는 人事權者들의 재량구속을 초래할 이러한 方法의 채택을 거부하고 있기 때문인 것이다.

둘째, 이것이 엘리트 직벌의 가장 중요한 수단의 하나로 이용되도록 하여야 된다는 것이다. 왜냐하면 정실 없이만 평점이 이루어 진다면 같이 근무하고 있는 사람이 그들의 能力을 제일 잘 파악하고 있기 때문이다.

4) 昇 進

승진은 엘리트양성, 이들의 士氣에 미치는 比重이 압도적으로 크다고 하겠다. 질적으로 객관적 기준에 따라 할 수 없으므로 언제나 不평이 있게 마련이며 또한 누구나 열성적인 근무의 대가로 이를 일차적으로 기대하고 있으므로 이것이 不正하게 이루어진다면 士氣 및 行政成果에 미치는 영향은 너무나 크다고 하겠다.

그러므로 이것이 될 수 있는 한 公正하게 이루어지고 엘리트 양성에 이바지케 하려면 다음과 같은 것이 고려되어야 할 것 같다.

첫째, 승진의 기준으로서 주관적 평가를 우선 公正하게 하도록 획기적인 노력을 해보는 것이 급선무라고 생각되는 데 이것이 끝끝내 이루어지기 어려우면 차라리 이의 比重을 저하시키는 것이 요망된다.

둘째, 승진 결정권의 남용을 방지하기 위하여 잘못이 있다고 생각하는 공무원에게 고충의 소원, 소청을 현재보다 용이하게 할 수 있게 하므로써 이들의 남용이 예방되어야 하며 이와 같이 함으로써 上下階層間의 심한 영향력의 격차가 완화되어야 하는 것이다. 이러한 것이 이루어지면 不安感의 완화, 업무이외의 일에 대한 關心의 分散防止가 될 수 있는 것이라고 하겠다.

셋째, 局長級(2,3級)으로의 승진은 현재보다 精選되어야 할 것 같다. 우리와 같이 權力이 集中되어 있는 곳에서는 上位職이 중요할 뿐만 아니라 局長은 반드시 전문성만을 중요시 할 必要도 없으므로 유사 부처간의 경쟁을 통해서 승진을 결정했으면 한다.

이와 같이 하는데 있어서 고려될 요소는 그간의 근무성적, 政策決定者로서의 能力, 指導

力 등을 감안하여 合議的인 심사위원회에서 우선 순위를 검토하고 이것이 中央人事機關인 총무처를 거쳐 결정케 하는 것이다. 이와 같이 하는 경우 보다 有能者가 정선될 수 있으며 부처간의 畛畛의 균형도 취할 수 있는 것이다.

現職 長官의 人事權이 약해지며 統制力이 약해진다는 우려도 있으나 추천은 現長官이 우선순위를 정해 委員會에 제출케 하므로 統制力이 걱정스러운 정도로 약화된다고 볼 수는 없을 것 같다.

V. 結 語

이 글에서 의도하는 「國政의 발전과 엘리트 관료의 양성」의 내용을 앞에서 詳述했으나 이것을 끝맺는데 있어 언급하고자 하는 것은 다음과 같다.

우리가 원하는 엘리트란 단순히 영향력이 있는 것만이 아니라 바람직한 가치관을 갖고 있는 것을 내비치며 이 양자를 다 구비한 多數人을 확보하는 것이라고 하였다.

그러므로 이러한 기본목표에 비추어 몇가지 중요한 제안을 한다면 다음과 같다.

첫째로 民主國家의 엘리트 공무원으로서 가질 것을 기대하는 바람직한 가치관 즉 공익우선, 성실성, 책임성 및 창의성 등을 구비할 것을 요망한다.

이러한 가치관을 갖게 하려면

① 종래의 인습적인 職位觀, 官職觀 즉 관직을 役得 취득원으로 인지하는 것이 우선 시정되어야 하며 어디까지나 과업수행의 수단시 되어야 하는 것이다.

② 이러한 전환을 하려면 현재의 시험의 목표가 수정되고 方法도 수정되어야 함과 동시에 수습의 내용 방법도 수정되어야 하는 것이다.

③ 여러가지 훈련을 받는데 있어서도 가치관의 내면화에 도움을 줄 수 있는 集團토의의 조장과 勤務評定도 公正化하므로써 賞罰이 分明해져야 하는 것이다. 왜냐 하면 이러한變化는 토의의 상벌의 分明化가 가장 효과적이라고 평가되고 있기 때문이다.

④ 이러한 과정을 거쳐 장기근무할 엘리트로 판정된 高級公務員의 보수, 연금, 신분보장을 正常化하여야 하는 것이다. 不必要하게 生活이나 身分의 위협을 받게 해서는 안되는 것이다.

둘째로 産業社會의 行政이 요청하는 전문성을 구비하여야 되는 것이다. 行政이 우리의 國家發展을 주도한다고 하면서 그들 스스로의 전문화 정도가 저급해서는 그의 역할을 다할 수 없기 때문이다.

그런데 유감인 것은 이들이 지니고 있는 保守性, 官僚主義的 성격으로 인하여 社會·經濟의 變化에 대처하고 있음을 볼 수 있는 것이다.

따라서 이들의 전문화를 진전시키기 위하여 요청되는 것 중 주요한 것을 몇가지 들면 다

음과 같다.

① 現職位가 지니고 있는 직책의 내용을 있는 사실 그대로 分析하여 再分類하여야 하는 것이다. 이와 같이 하게 되면 많은 行政職의 기술적으로의 전환, 行政職列의 分化 및 새 職列의 신설이 이루어 질 것으로 생각된다.

② 보다 전문성과 우수한 能力을 가졌다고 간주되는 大學院 修了者에게 그들의 學業을 經歷으로 환산함으로써 이들을 많이 흡수할 것이 요망된다.

세째로 이상과 같은 方法으로 바람직한 가치관과 전문성을 구비한 사람을 보다 많이 확보하기 위해서는 5級에의 公探 人員數가 크게 증가되어야 하며 이들이 엘리트 관료로서 자부심을 가질 수 있게 人事全般에 걸쳐 종합적인 조치가 취해져야 할 것 같다.

參 考 文 獻

1. 朴東者, 比較公務員制度論, 博英社, 1963.
2. 朴東者, 人事行政論, 法文社, 1984.
3. 朴東者, 韓國行政의 發展, 法文社, 1980.
4. 朴東者(編著), 比較行政論, 博英社, 1982.
5. 白完圭, 韓國의 行政文化, 高大出版部, 1982.
6. 吳錫仁, 人事行政論, 博英社, 1983.
7. 總務廳, 公무원 통계, 1984.
8. 鈴木和晋, 「ENA, 教育制度」(Ⅰ), 人事院月報, 1977年 10月, pp.24-27.
9. 鈴木和晋, 「ENA, 教育制度」(Ⅱ), 人事院月報, 1977年 11月, pp.23-26.
10. 鈴木和晋, 「ENA, 教育制度」(Ⅲ), 人事院月報, 1977年 12月, pp.17-19.
11. 住友三, 「西ドイツノ 官吏專門大學」, 人事院月報, 1979年 1月, pp.4-7.
12. Alan K. Campbell and Lynn D. StraKosch. "The Presidential Management Intern Program." *Public Admimition Review*. Vol. 39, No.3, May-June 1979, pp.232-36.
13. Bruce Buchanan, "The Senior Executive Service," *Public Ad. R.* Vol. 41, 3, May-June 1981, pp.349-58.
14. Ezra N. Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy in France*, Princeton, Princeton U,P 1.1974.
15. O.P. Dwivedi and Ernest A. Engelbert. "Education and Training for Values and Ethics in the Public Service," *Public Personnel Management*, Vol. 10, No. 1, pp.140-45.
16. Peter Smith Ring and James L. Perry, "Reforming the Upper Levels of the Bureaucracy," *Administration and Society*. Vol. 15. No. 1. May 1983. pp.119-41.

17. Stephen Stern Leimer, "Modernizing Administrative Elites," *Comparative Politics*, Vol. 11, No. 4, July 1979, pp.379-401.
18. B.C. Koh. "Stability and Civil Service," *Comparative Politics*, Vol. 11, No. 3, April 1979, pp.279-97.