

# 分 類 制 度 論

—韓國政府組織의 職業構造形成에 관한 一考—

吳 錫 泓\*

<目 次>	
1. 韓國政府의 分類制度	(2) 分類制度選擇의 基準(考慮要因)
(1) 分類制度의 發자취	(3) 韓國政府 人事體制와 構造設計의 長期的 進路
(2) 現行分類制度의 評價	
2. 外國政府의 分類制度	4. 分類制度改革의 方向
3. 分類制度改革에서 考慮해야할 事項	(1) 階級構造의 改善方案
(1) 職位分類制와 階級制의 相對的 性格	(2) 職列構造의 改善方案

이 글의 주된 目的은 韓國政府의 一般職에 대한 分類制度의 現況을 檢討하고 改善代案을 탐색하려는 것이다. 여기서 말하는 分類(classification)은 일정한 基準에 따라 組織內의 職業構造를 形成하는 過程을 의미한다. 職位와 公務員의 分類는 政府組織의 活動에 不可缺少 機能이며 人事行政의 礎石이고 出發點이라고 말할 수 있다. 分類制度는 政府官僚制의 性格을 규정하는 하나의 基本的인 裝置로서 人事行政過程의 全般에 걸쳐 基準을 제시하거나 아니면 조어도 영향을 미친다.

職業構造形成의 基本的인 類型으로 現代人事行政에서 받아들이고 있는 分類制度는 階級制와 職位分類制이다. 兩制度가 다같이 公職의 基礎單位들을 一貫性있는 體制에 分類하여 配定하는 것이나 그 原理를 서로 달리한다. 階級制는 公務員이라는 사람의 特性에 着眼한 分類制度이며 職位分類制는 占職者인 사람이 아니라 職務의 特性에 着眼한 分類制度인 것이다. 階級制는 歷史的으로 그 由來가 오랜 비교적 素朴한 制度이며 職位分類制는 20世紀에 접어들면서 美國에서 開發되기 시작한 制度로서 보다 치밀한 分析技術을 요구하는 制度이다.

公職을 分類하는 데 쓰이는 唯一最善의 方法이 있는 것은 물론 아니다. 階級制의 原理나 職位分類制의 原理가 普遍的인 合當性(universal relevancy)을 지닌 것은 아니다. 階級制의

\* 서울大學校 行政大學院 教授

原理가 職位分類制의 原理보다 항상 우월한 것도 아니며 職位分類制의 原理가 階級制의 原理보다 항상 우월한 것도 아니다. 分類基準의 效用性은 그것이 適用되는 與件에 따라 달라지는 것이다. 그리고 실제 여러 나라에서 하고 있는 公職의 分類에는 서로 다른 分類基準들이 折衷적으로 사용되고 있다.

韓國政府의 分類制度는 階級制의 原理에 依存해 온 오랜 傳統을 가지고 있으나 지난 20餘年間 職位分類制의 要素가 적지 않게 混入되어 현재 折衷적인 양상을 보이고 있다. 韓國政府의 分類制度가 折衷型이기는 하지만 아직까지는 階級制에 현저히 치우쳐 있는 折衷型이라고 하지 않을 수 없다.

分類制度를 포함한 韓國政府의 人事制度는 그동안 간헐적인 改革의 對象이 되어 왔으며 1980年代에 접어들어 다시 한번 人事制度 全般에 걸친 중요한 改革의 움직임이 일고 있다. 이러한 때에 韓國政府內의 一般職(技能職은 원칙적으로 除外한다)에 대한 分類制度를 유심히 살피고 그 改革方向을 摸索해 보는 것은 뜻있는 일이라고 생각한다.

이 글에서는 먼저 韓國政府의 分類制度가 걸어온 歷程을 더듬어 보고 分類制度의 現在를 評價하려 한다. 이어서 중요한 外國制度의 例를 검토하고 職位分類制와 階級制의 相對의 性格, 分類制度選擇의 基準 등 觀念적인 問題들을 일별함으로써 改善案摸索의 土견을 닦은 다음 分類制度 改革의 方向을 構想해 보려 한다.

## 1. 韓國政府의 分類制度

### (1) 分類制度의 발자취

韓國의 政府 官僚制는 君主制下의 오랜 歷史를 통해 階級制를 經驗하였다. 韓國에 近代의 公務員制度가 導入된 日帝下에서는 西歐大陸式 制度의 영향을 농후하게 받은 階級制를 채택하고 있었다.

二次世界大戦後 약 3년간 韓國에 美軍政이 실시되었는데 그 時期의 人事行政은 日政下의 그것과는 판이한 것이었다. 直輸入된 美國式 制度가 필요한 適應過程을 거치지 않고 그대로 사용되었다. 美軍政期의 人事行政에서 특기할만한 일은 職位分類制의 실시였다. 職位分類制라는 美國式 制度는 親任官, 勅任官, 奏任官, 判任官, 吏員 등의 階級에 의하던 日政時의 分類制度와는 전혀 性格을 달리하는 것이었다.<sup>(1)</sup>

1946年 5月부터 中央과 地方의 文官職 全體에 적용하였던 分類規程에 의하면 「職位」(position)를 任務와 責任 및 遂行할 職務의 重要性에 비추어 「等級」(class), 「職務」(service) 및 「等別」(grade)에 配置함으로써 同一한 困難性과 責任이 있는 職位는 同一한 俸給을 받

(1) 美軍政期의 分類制度에 관하여는 다음 論文 參照: 吳錫泓, 「美軍政期(1945年~1948年)의 우리나라 人事行政制度」 行政論叢 (3卷 1號 1965), pp.107-109.

도록 分類한다고 하였다.<sup>(2)</sup> 이러한 原理에 입각하여 모든 職位는 네개의 「職務」에 配分되었다. 네개의 職務란 ① 書記的·行政的 및 財務的 部門에 관한 職務(The Clerical, Administrative and Fiscal Service), ② 專門的 및 技術的 部門에 관한 職務(The Professional and Technical Service), ③ 手練的·防衛的 및 保管的 部門에 관한 職務(The Crafts, Protective and Custodial Service), 그리고 ④ 別定職務(The Excepted Service)이다.

書記的·行政的 및 財務的 部門에 관한 職務는 書記的, 行政的, 會計的 事務 또는 보통의 公務, 庶務, 財務 또는 一般行政에 관한 其他 事務를 수행하는 모든 職位를 포함하며 여기에는 15等別이 있었다. 專門的 및 技術的 部門에 관한 職務는 그 任務가 專門的 또는 科學的 原理에 입각한 것이며 專門的·科學的 또는 技術的 訓練을 필요로 하는 事務를 수행하는 모든 職位를 포함하며 여기에는 15等別이 있었다. 手練的·防衛的·保管的 部門에 관한 職務는 그 任務가 治安의 維持에 포함되는 事業의 監督과 遂行, 公共建物 垜地 및 備品の 保管·維持와 防衛, 國營運輸 및 通信系統의 維持 등에 관한 職位들이 여기에 포함되며 이들도 15等別로 나뉘었다. 別定職務는 이른바 非分類職으로서 ① 競爭試驗에서 除外된 職位, ② 謝禮, 契約 또는 請負制로 사용하는 職位, ③ 選舉에 의하여 任用되거나 選舉職位의 결원을 메우기 위하여 任命된 職位, ④ 日給制로 사용하는 職位, ⑤ 會議, 委員會 또는 評議會의 議員 및 委員의 職位, ⑥ 一般司法關係職位 등을 포함하였다.

위와 같은 軍政期の 分類構造는 한때 公式的으로 施行되었지만 實質的으로 定着될 수 있는 與件이 마련되어 있지 않았으므로 韓國의 人事行政制度에 지속적인 영향을 끼치지 못하였던 것으로 판단된다.

大韓民國 政府의 樹立과 함께 制定된 國家公務員法에서는 美軍政期の 經驗을 거의 완전히 떨쳐버리고 階級制를 採擇하였다. 1950年代에 실시되고 있던 韓國政府의 分類制度를 보면 다음과 같다<sup>(3)</sup>.

公務員은 俸給額에 따라 1級, 2級, 3級甲類, 3級乙類, 4級 및 5級으로 구분되었다. 1級公務員에게는 公務員法의 身分保障과 懲戒에 관한 規定이 適用되지 않았으며 5級公務員에 대해서는 資格과 考試에 관한 規定이 없었다. 1級부터 5級에는 각각 複數의 職種이 포함되어 있었다. 1級에 26種, 2級에 20種, 3級甲類에 30種, 3級乙類에 31種, 4級에 27種, 5級에 21種의 職種을 두고 있었다. 地方公務員은 1級부터 4級으로 구분하고 1級에 3種, 2級에 3種, 3級에 3種, 4級에 5種의 職種을 두었다.

이러한 職種의 구별은 職位分類制에서 말하는 職級과는 다른 것이었다. 職種에 붙은 이름은 實質的으로 職務와의 關係를 엄격하게 표시하는 것이 아니었다. 여러 職種 가운데서

(2) Class는 職級, Service는 職群, Grade는 等級이라 부르는 것이 오늘날의 慣行이지만 美軍政期の 人事法規에서 職務, 等別 등의 用語를 사용하고 있으므로 여기서는 그대로 引用하였다. 「在朝鮮 美國陸軍司令部軍政廳 人事行政規程 第2號(職位分類規程)」參照.

(3) 이 時期의 分類制度에 관하여는 다음 論文 參照: 吳錫泓, 韓國政府의 人事行政制度研究(서울大學 交 行政大學院 1961), pp. 43-57.

理事官, 書誥官, 事務官, 主事, 書記, 技監, 技正, 技佐, 技士, 技員이全體公務員의 90%를 점하고 있었다. 中央行政機關에는 23種內外의 公務員단이 배치되어 있었으므로 職務의 性格이 현저히 다른 職位들에 같은 職種의 公務員들이 배치되어 있었음을 알 수 있다.

公務員은 그에게 주어진 階級에 따라 어떤 職位에라도 移動해 갈 수 있었으며 昇進系統도 制限을 받지 않았다. 다만 事務系와 技術系라는 大區分은 있었기 때문에 兩者間의 轉職에는 銓衡이라는 試驗을 거치게 하였다. 그러나 「銓衡」이란 그 당시 形式的인 試驗節次였으며 失格者가 생기는 일은 거의 없었다. 公務員에 대한 處遇는 職種이 아니라 階級에 따라 劃一的으로 행해 졌다. 任用資格이나 訓練要件 등의 規定에 있어서도 職位分類制에서 볼 수 있는 專門化의 傾向은 거의 없었다.

1963년에 國家公務員法이 改正되고 公務員任用令등 부수하는 法令이 고쳐짐에 따라 韓國의 公務員制는 커다란 轉機를 맞게 되었다. 分類制度 역시 현저한 變化를 겪게 되었다. 특히 職位分類法의 制定은 중요한 의미를 지니는 것이었다. 職位分類法의 制定과 함께 1963년에 改正된 國家公務員法에서는 一般職에 속하는 職位는 이를 職位分類制 이외의 方法으로 分類하여서는 안 된다고 規定하였다. 이와 같이 階級制를 職位分類制로 한꺼번에 그리고 근본적으로 바꾸려는 立法을 하고 1960年代初半에 그 準備作業을 추진하였으나 여러 가지 난관에 봉착하고 計劃自體에 회의를 일으켜 職位分類制를 樹立하려는 事業은 중단되고 말았다. 職位分類法이 制定된 다음 約 3年間 一部職位에 대한 職務調査를 하고 職級明細書도 만든 일이 있기는 하나 그것이 職級表作成에 그대로 반영된 것은 아니다. 1963년부터 1966년까지 進行된 職位分類作業은 技術的인 未備가 많은데다가 分類對象이 한꺼번에 너무 많았고 分類對象職位의 公務員들은 職位分類에 대한 理解가 없었기 때문에 分類作業의 信賴性은 의심스러운 것이었다. 職位分類法에서 정한대로 職位分類制가 本格的으로 실시되어 보지 못하고 1973년에 職位分類法은 그것이 制定된지 10年만에 폐지되고 말았다. 그리고 1973년의 國家公務員法 改正에 의하여 一般職을 職位分類制 이외의 方法으로 分類할 수 없다는 國家公務員法의 規定이 폐지되었다.

그러나 職位分類制의 全般的 導入을 規定한 國家公務員法의 原則은 폐지하지 않았다. 즉 「職位分類에 있어서는 모든 職位를 職務의 種類와 困難性 및 責任度에 따라 階級 및 職級別로 分類하여 同一職級에 속한 職位에 대하여는 同一한 資格要件을 필요로 함과 동시에 同一한 報酬가 支給되도록 分類하여야 한다」는 國家公務員法 第22條의 規定은 오늘날까지도 살아있다. 國家公務員法 第24條는 「一般職에 대한 職位分類制의 實施는 大統領令이 정하는 바에 의하여 그 實施가 容易한 것으로부터 段階的으로 實施할 수 있다」고 規定함으로써 처음부터 分類制度變更에 漸進的인 接近方法을 택하기로 한 法律의 立場을 밝힌바 있다.

비록 職位分類法은 1970年代에 들어와 폐지되었지만 國家公務員法에 職位分類制導入의 原則이 規定되어 職位分類法이 制定되었던 1960年代初의 改革作業은 現行分類制度에 決定的

인 영향을 미쳤다고 보아야 할 것이다. 1960年代初부터 韓國政府의 分類制度는 外形上으로 나마 職立分類制를 많이 닮게 되었으며 運營節次도 職位分類制의 경우와 비슷한 면이 적지 않게 되었다. 職位, 職級, 職列, 定級 등 職位分類制의 用語들이 法令에서 使用되기 시작하였고 職階과 職級도 상당히 細分되어 職業構造形成의 專門性이 높아지게 되었다. 階級構造도 職位分類制下의 等級에 接近시키려는 試圖로서 약간 細分하여 1級 내지 5級 公務員은 9 個級類로 나누었으며 技能職은 15等級으로 나누었다. 1級 내지 5級에 해당하는 一般職의 職群은 6個, 職列은 83個에 이르렀다. 技能職의 職列은 74個에까지 이르렀다. 이와 같은 分類構造의 골격은 오늘날에까지 維持되고 있다. 다만 職列과 職級の 數는 그동안 상당한 變化를 겪어왔다. 階級을 9個級類로 나눈 것은 傳統의인 政府組織 構造設計의 原理나 階級制의 人事運營慣行에 크게 저촉되는 바가 없었기 때문에 지금까지 變함없이 유지되어 왔다 (技能職의 等級은 15個에서 10個로 減縮되었다). 그러나 自生의인 要請을 포착하여 그에 適當하게 對應하려는 努力을 소홀히 하고 人事運營의 實際에서 봉착하게 될 어려움을 깊이 생각하지 않은 채 立案해 놓은 職列은 줄기찬 統廢合의 壓力을 받아왔으며 아직도 상당한 과행성을 노정하고 있다. 1級내지 5級의 一般職에 대한 職列은 1960年代 中半부터 줄기 시작하여 972년에는 47個職列로 統廢合되었다. 1973年을 고비로 職列의 數는 약간씩 다시 늘기시작하였으나 그전처럼(1960年代初) 細分될 기미는 보이지 않고 있다.

1960年代以來 統廢合된 職列과 廢止된 職列은 <表 1>에서 보는 바와 같다. 職列數의 變動趨勢는 <그림 1>에서 보는 바와 같다.<sup>(4)</sup>

<表 1> 統廢合된 職列과 廢止된 職列

A. 統廢合된 職列(1~5級)

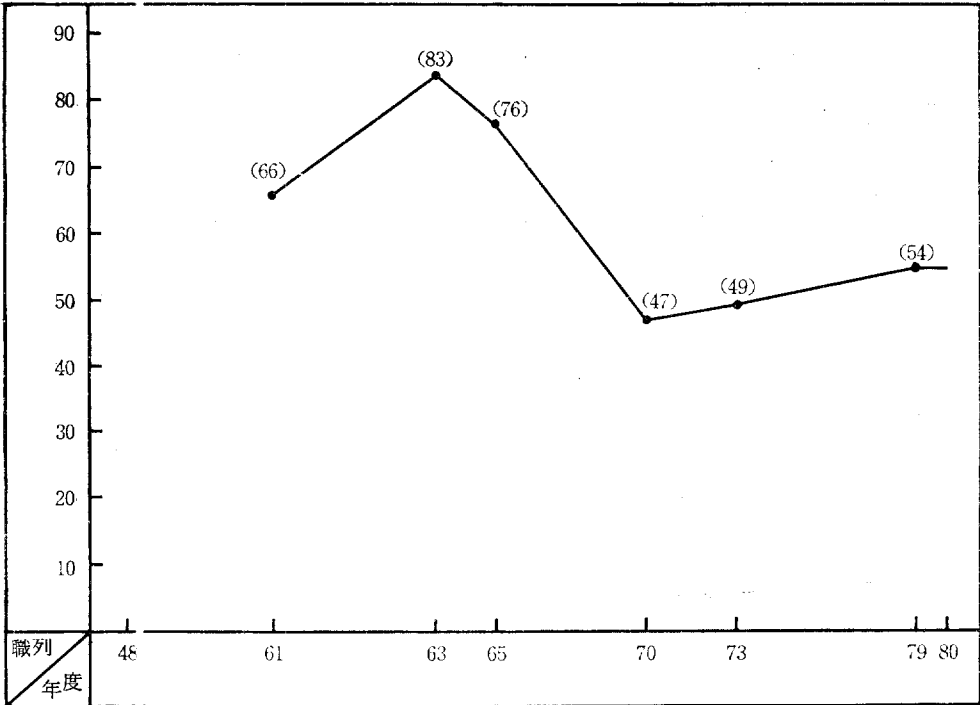
現 行	過 去 的 職 列	
行 政 職	12	一般行政, 行政企劃, 經濟企劃, 財政企劃, 財政, 會計, 勞動行政, 厚生行政, 法制, 法務, 統計, 法院事務, 監查, 監察, 調查
監 查 職	3	
外 務 職	3	外務, 領事, 外務行政
檢 察 事 務	2	檢察事務, 檢察搜查
矯 正 職	2	刑務, 矯正
編 史 研 究	3	編修, 編史, 修史
農 林 職	7	農業, 林業, 蠶業, 山林保護, 煙草, 人蔘, 植物防疫
水 產 職	6	水產製造, 水產增殖, 漁撈, 水產指導, 水產物檢查, 水產
藥 務 職	2	藥務, 藥劑
保 健 職	4	保健, 衛生, 保健看護, 保健醫務
船 舶 職	4	船舶航海, 船舶機關, 船舶標識, 船舶

B. 廢止된 職列

通譯, 保姆, 冶金, 農林土木, 原子力, 農化學, 教務, 地質, 調理, 演藝, 國樂, 放送, 教誨 等

(4) 該當年度別 公務員任用令 別表 1의 改正內容과 總務處資料「公職分類制度研究」(人事局, 1980) 參照.

〈그림 1〉 職列數의 增減(1級~5級)



## (2) 現行分類制度의 評價

앞에서 職位分類制을 基本으로 삼겠다는 法律의 立場과 職位分類制의 要素의 滲透에 관하여 언급하였지만 아직도 韓國政府의 分類制度는 階級制의 要素를 더 많이 지니고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

韓國政府의 分類制度가 실질적으로 階級制의 근간을 유지하고 있다고 생각하는 가장 중요한 理由는 職立의 分類가 本格的인 職務調査와 分析·評價를 거쳐 이루어진 것이 아니라는 점이다. 職位分類制의 核心인 科學的 職務分析이 없이 職位分類制가 確立되었다고는 말할 수 없다. 현저 階級制를 基本으로 삼던 시절의 階級觀이 職級形成에 그대로 반영되어 있으며 職務의 實際的 要請에 맞는 職級設定이 되어있지 못하다. 職位分類制를 維持하고 管理하는 節次가 確立되어 있는 것도 아니다. 職級이 1960年以前의 「職種」보다는 細分되어 있다고 하나 傳統적으로 職位分類制를 採擇하고 있는 나라들의 分類에 비하면 專門化의 정도가 매우 낮은 것이다. 公務員이 轉職試驗없이 移動할 수 있는 폭을 制限하고 있지만 職列形成의 實態를 보면 그러한 制限은 융통성있는 경우가 많으며 上位階級으로 갈수록 階級制의 융통성이 크다. 職級構造가 分化된 職務의 內容을 정확히 반영하는 것이 아니고 따라서 職務內容의 變動에 따라 再定級하는 節次가 엄격하게 進行되는 것이 아니기 때문에 任用體制나 報酬體制는 階級制의 特性을 그대로 간직하고 있다.

韓國政府의 分類制度에는 職位分類制의 形式이 지배하는 가운데 階級制의 實質이 자리잡

고 있다고 비유하여 말할 수 있다. 階級制의 근간 위에 職位分類制의 利點을 점진적으로 加味해가려는 것이 근래의 宣言된 政策方向이었던 것으로 판단된다. 그러나 1960年代以來 職位分類制에로의 移行努力은 담보 내지 후퇴해 왔다고 지적하지 않을 수 없다. 그러한 징조는 職階數의 減少와 特定職列의 過剩肥大化 그리고 級類制度의 階級制的 運營에서 찾아볼 수 있다.

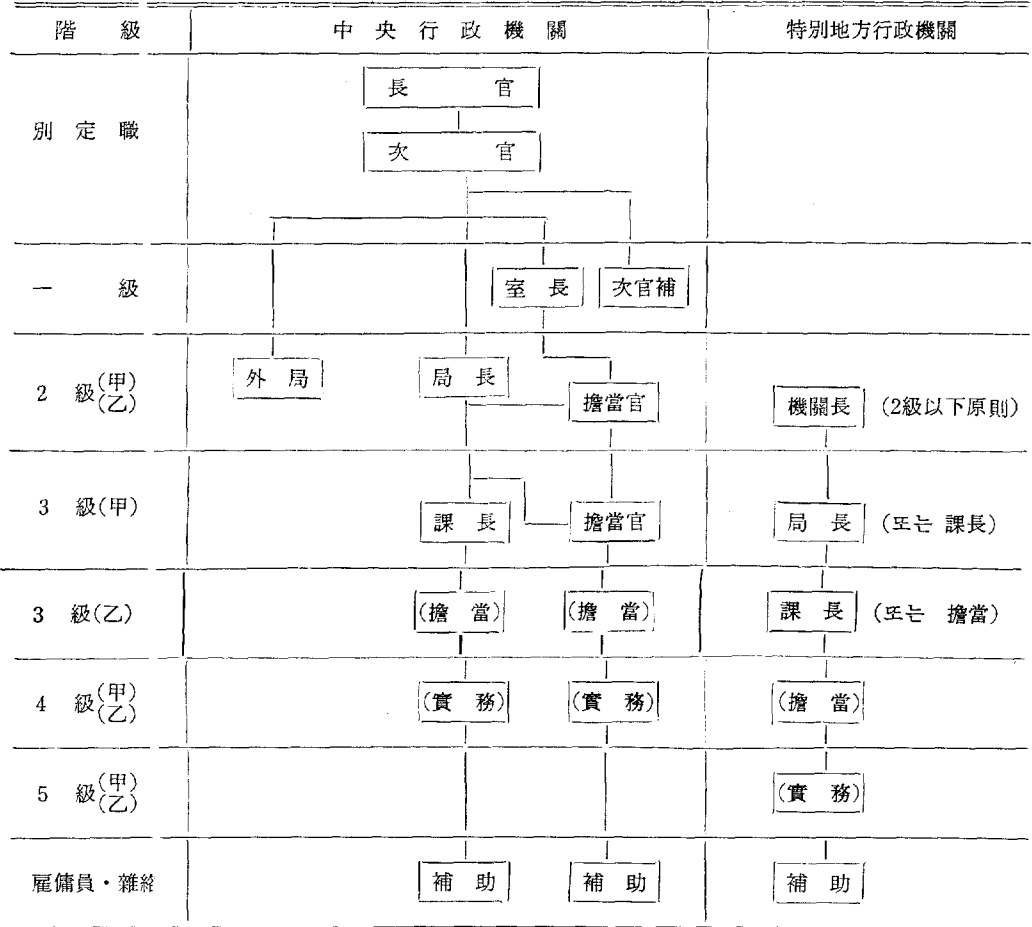
이와 같은 傾向이 나타나게 된 理由는 여러 가지로 생각할 수 있다. 1960年代初에 절정을 이루었던 職位分類制指向의 政策選好는 다분히 성급하여 政府官僚制內외의 與件成熟을 심사숙고하지 못한 채 職位分類制의 裝置와 制約을 지나치게 導入하였다는 의심을 품지 않을 수 없다. 그렇다면 1960年代初의 過剩意慾이 人事運營의 現實的 必要에 적응해 오는 過程에서 퇴각되었다고 볼 수 있다. 職位分類制指向의 初期의 人事政策이 現實化되는 過程에서 다소간의 後退를 경험하였다고 하겠다. 그리고 人事行政의 實際에서 반드시 順機能的이라고만 할 수 없는 融通性追求와 便宜主義 그리고 情實主義가 職位分類制의 制度를 弱화시키거나 歪曲시키는데 作用해왔다는 사실도 否認하기 어려운 것이다. 지난 20여년간 公職의 專門化趨勢와 庶政刷新作業, 衡平觀念에 대한 公務員의 意識構造變化 등을 適時性있게 감안하여 狀況適應的인 人事政策을 펴오지 못한 것도 分類制度落後의 중요한 原因이라고 할 수 있다.

韓國의 政府官僚制가 경험한 近間의 與件變化는 職位分類制의 要因과 階級制의 要因의 組合關係를 再定立하도록 하는 壓力을 형성하고 있다. 職位分類制와 階級制를 어느 정도 配合하는데 하는 問題와 直結된다고 하기 어려운 分類構造上的 缺陷들도 是正해야 할 필요에 쫓기고 있다.

現行分類制度에 있어서 職業構造形成의 垂直的 分化는 5階級, 9級類로 이루어져 있다. 1級을 除外한 나머지 各階級은 甲類와 乙類로 區分되어 있으므로 5個의 階級이 9個의 級類로 된다. 職業構造의 垂直的 分化體系를 形成함에 있어서 階級과 級類라는 用語를 사용하고 있으나 兩者의 質的 差異는 없다. 사실상 韓國政府의 分類體制에는 9個의 階級이 있는 셈이다. 一般職公務員에게 劃一的으로 適用되는 5階級 9級類制는 職位分類制에서 말하는 等級과는 구별되는 것으로서 公務員인 사람에게 부착된 地位를 반영하는 것이다. 따라서 組織設計上의 職位 또는 役割과 階級 또는 級類는 구별된다. 公務員인 사람에게 결부된 階級과 級類는 물론 政府組織上의 職位體系에 결부되어 있다. 그러나 組織設計上의 職位(補職)가 業務上 困難性과 責任性을 면밀히 반영하는 것이 아니기 때문에 組織設計上의 職位와 分類制上의 階級을 劃一的으로 결부시키고 있는 現行制度는 職務基準에 비추어 볼때 현저한 不均衡을 노정하고 있다. 公務員들에게 부여되는 階級 및 級類와 그들이 담당하는 組織設計上의 職位를 연관지어 圖示하면 <그림 2>와 같이 된다.<sup>(5)</sup> 職位賦與(補職)에 관련하여 各階級의 甲·乙類區分은 특별한 意味를 지니고 있지 않은 경우가 있다. 비교적 뚜렷한

(5) 上: 總務處資料와 政府組織法 第2條 및 行政機關의 組織 및 定員에 관한 通則 參照.

〈그림 2〉 組織階層과 階級構造



差異를 보여 주는 級類는 3級的 甲類와 乙類이다. 여타 階級の 甲類와 乙類에 대해서는 補職의 差別基點이 잘 確立되어 있지 않다. 補職에 관한 한 2級的 甲·乙類區分과 5級的 甲·乙類區別은 대체로 뚜렷한 意味를 지니고 있지 않다.

現行階級構造의 問題點으로 지적되고 있는 것들을 보면 다음과 같다.

첫째, 階級 및 級類의 定義가 모호하여 諸般人事措置에 적절한 基準을 제시하지 못한다. 무엇보다도 職務要因과의 연계가 모호하기 때문에 職務負擔의 不均衡을 초래하고 있다. 各階級內의 甲·乙類區分조차도 補職管理의 合理化에 별로 이바지하고 있지 못한 것은 級類 定義의 未洽 그리고 組織設計 및 職務構造와의 不완전한 연계에서 비롯되는 것이라고 하지 않을 수 없다.

둘째, 階級 및 級類의 數가 너무 적기 때문에 擔當職務의 實質的인 差異에 階級構造가 對應하지 못한다. 擔當職務의 困難性 및 責任性의 差異와 階級の 差異를 公平하게 연결짓는



補職管轄가 不可能하다. 階級 및 級類의 數가 적고 그것이 職務要因과의 關係에서 뚜렷하게 定義되어 있지 않으며 組織의 職位名稱과 階級名稱이 形式的·劃一的으로 연관지어져 있기 때문에 같은 階級 또는 級類의 公務員이더라도 職務와 責任이 현저히 다를 수 있다. 예컨대 1級公務員은 局長에 補任되는데 政府內의 局은 여러 가지 면에서 均質인 것이 아니다. 3及甲類 公務員이 責任을 맡게 되어 있는 課보다 規模도 작고 業務의 複雜性도 낮은 局이 있는가하면 1級公務員이나 次官級 公務員이 맡아야 마땅할만큼 規模가 크고 複雜한 局도 있다.<sup>(6)</sup> 같은 階級 또는 級類의 公務員들이 서로 현저히 責任度(거기에 결부된 地位)가 다른 補職을 받을 수 있기 때문에 심한 地位不調和(status incongruency)를 야기하고 있다. 즉 階級構造에 결부된 地位體制와 組織設計上的 職位에 결부된 地位體制가 一致하지 않기 때문에 葛藤狀況이 助成되어 있다. 그리고 公式的으로 同格인 補職間에 地位差異가 심하기 때문에 「榮轉」 또는 「左遷」이라는 非公式的 關係가 매우 중요한 문제로 되어 있다. 이른바 榮轉이 階級構造의 合理的 處方에 따라 秩序있게 이루어진다면 문제는 없겠으나 현재의 같이 그것이 人事權者의 裁量에 맡겨져 있을 때 人事運營의 公平性을 해칠 우려가 있다.

세째, 階級 및 級類의 數가 너무 적기 때문에 公務員들의 昇進機會가 制約되어 있고 同一 階級 또는 級類에 停滯되는 期間이 너무 길어 人事停滯를 빚을 염려가 있고 上昇指向的 公務員을 사절시킬 우려가 있다고 비판하는 사람들이 적지 않다. 특히 下級管理職公務員들이 그러한 주장을 많이 하고 있다. 현재의 같이 硬直한 階級構造下에서는 그러한 주장도 一理가 있는 것이라 하겠다. 階級은 매우 강력한 身分의 象徴이기 때문이다. 昇進機會에 관련하여 그와 같은 비난이 있는 것은 現行階級制度의 官僚的 運營과 能力이나 責任보다는 階級을 더 중요시 하는 듯한 분위기에 그 責任의 일단이 있다고 보아야 할 것이다. 階級을 報酬等級으로 생각하지 않고 身分上的 地位로 인식하게 만들어 놓은 것은 새로운 時代的 要請을 의미하는 것이라고 하지 않을 수 없다. 階級名稱에 「官」字를 붙이는 것과 같은 慣行은 확실히 舊時代的 遺産이라 할 수 있다.

네째, 모든 職務分野(職列)에 걸쳐 階級構造를 劃一化하고 있는 것은 문제라 하겠다. 특히 階級의 細分이 組織運營이나 職務遂行에 별 도움을 주지 못하는 研究·技術系統의 職列에도 5階級·9級類制를 劃一的으로 適用하는 것은 專門職域別로 慣行化되어 있는 地位와 役割의 分化制度에 어긋나 오히려 바람직하지 못한 副作用마저 빚을 염려가 있다.

分類程度の 水平的 分化構造는 현재 16職群, 54職列, 366職級으로 구성되어 있다(技能 職除外). 이 가운데서 所謂 一般行政職(行政, 外務, 公安: 1960年以前의 「事務系」)이 차지

(6) 監査院, 外務部, 國會 등 一部組織에서는 職務의 難易度나 責任性의 差異에 대해 명확한 論證을 하지 않은 채 傳統的인 地位觀念 내지 威信觀念에 농후하게 집착하여 組織上的 職位에 대한 階級配置를 一律的으로 上向調整하고 있다. 예컨대 局長에는 1級公務員을 配置하고 課長에는 2級公務員을 配置하는 것과 같다.

하는 職群은 3個, 職列은 12個에 不過하다. 3個의 職群中 行政職群의 職列은 名目上 6個의 職列로 구분되어 있으나 稅務職列과 運輸職列에는 4級以下의 職級밖에 없고 3級以上은 行政職列에 統合되어 있다. 行政職群 가운데 나머지 3個職列도 監査職列을 除外하고는 3級甲以上이 모두 行政職列에 포함되어 있다. 이렇게 볼 때 一般行政部門의 水平的 分化는 매우 단순하다고 말하지 않을 수 없다. 반면 이른바 技術 및 研究分野의 職列은 상당히 細分되어 있다. 一般職 1級 내지 5級の 職群, 職列 및 職級은 <表 2>에서 보는바와 같다. (7)

職列別 公務員數는 分野에 따른 職列分化의 程度를 반영하고 있다. 一般行政分野의 職列

<表 2> 1級내지 5級 職級表

직군	직렬	1 급		2 급		3 급		4 급		5 급	
		감류	을류	감류	을류	감류	을류	감류	을류	감류	을류
1. 학 사	학예연구		학예연구관	학예연구관	학예연구관	학예연구사	학예연구사보	학예연구원	학예연구원보		
	편찬연구		편찬연구관	편찬연구관	편찬연구관	편찬연구사	편찬연구사				
2. 공 안	교 정	교이사관	교부이사관	교정감	교정관	교감	교위	교사	교도		
	보 도			보도관	보도관	보도사	보도사보	보도원	보도원보		
	검찰사무	검이사관	검부이사관	검찰서기	검찰서기	검찰사무관	검찰주사	검찰주사보	검찰서기	검찰기	검찰보
	출입국리	출입국관	출입국사관	출입국관	출입국관	출입국주사	출입국주사보	출입국관	출입국관	출입국관	출입국관
	철도공안					철공안관	철공안사	철공안사보	철공안원	철공안원	철공안원
3. 외 두	외 두	외 두 관	외 두 관	외 두 관	외 두 관	외 두 주사	외 두 주사보				
4. 행 정	행 정 관 리 관	이 사 관	부 이 사 관	서 기 관	행 사 무 관	행 정 주 사	행 정 주 사 보	행 정 서 기	행 정 서 기 보		
	세 무					세 무 주 사	세 무 주 사 보	세 무 서 기	세 무 서 기 보		
	운 수					운 수 주 사	운 수 주 사 보	운 수 서 기	운 수 서 기 보		
	사 서					사 서 관 사	사 서 사 보	사 서 서 기	사 서 서 기 보		
	전 산					전 산 관	전 산 사	전 산 사 보	전 산 처 리 원	전 산 처 리 원 보	
	감 사					감 사 관	부 감 사 관	감 사 주 사	감 사 주 사 보	감 사 서 기	감 사 서 기 보

(7) 公務員任 用令 別表 1

직군	계급 직류	1 급		2 급		3 급		4 급		5 급	
				감류	을류	감류	을류	감류	을류	감류	을류
5. 공 이	기 계		공업기감	공업기감	공업기감	기계기과	기계기사	기계기사	기계기사	기계기원	기계기원
	전 기					전기기과	전기기사	전기기사	전기기원	전기기원	
	조 선					조선기과	조선기사	조선기사	조선기원	조선기원	
	금 속					금속기과	금속기사	금속기사	금속기원	금속기원	
	섬 유					섬유기과	섬유기사	섬유기사	섬유기원	섬유기원	
	화 공					화공기과	화공기사	화공기사	화공기원	화공기원	
	공업연구	공업연구관	공업연구관	공업연구관	공업연구관	공업연구관	공업연구사	공업연구사	공업연구사	공업연구원	공업연구원
6. 광 노	채 광		광기기감	광기기감	광기기감	채광기과	채광기사	채광기사	채광기원	채광기원	
	광업연구		광업연구관	광업연구관	광업연구관	광업연구관	광업연구사	광업연구사	광업연구원	광업연구원	
7. 농 투	농 립		농림기감	농림기감	농림기감	농림기과	농림기사	농림기사	농림기원	농림기원	
	농촌지도				농촌지도관	농촌지도관	농촌지도사	농촌지도사	농촌지도원	농촌지도원	
	생활지도					생활지도관	생활지도사	생활지도사	생활지도원	생활지도원	
	축 산		축산기감	축산기감	축산기감	축산기과	축산기사	축산기사	축산기원	축산기원	
	수 의				수의관	수의관	수의사	수의사	수의원	수의원	
	농업연구		농업연구관	농업연구관	농업연구관	농업연구관	농업연구사	농업연구사	농업연구원	농업연구원	
	임업연구		임업연구관	임업연구관	임업연구관	임업연구관	임업연구사	임업연구사	임업연구원	임업연구원	
	잠업연구		잠업연구관	잠업연구관	잠업연구관	잠업연구관	잠업연구사	잠업연구사	잠업연구원	잠업연구원	
	축산연구		축산연구관	축산연구관	축산연구관	축산연구관	축산연구사	축산연구사	축산연구원	축산연구원	
	가축위생		가축위생연구관	가축위생연구관	가축위생연구관	가축위생연구관	가축위생연구사	가축위생연구사	가축위생연구원	가축위생연구원	
농공연구		농공연구관	농공연구관	농공연구관	농공연구관	농공연구사	농공연구사	농공연구원	농공연구원		

직군	직렬	계급		1 급		2 급		3 급		4 급		5 급	
		감류	을류	감류	을류	감류	을류	감류	을류	감류	을류	감류	을류
8. 물 리	물 리			물리기감	물 리 감	물리기정	물리기과	물리기사	물 리 사	물리기원	물 리 원	물리기보	물 리 보
	기 상					기상기정	기상기과	기상기사	기 상 사	기상기원	기 상 원	기상기보	기 상 보
9. 의 무	의 무			의무기감	의 무 감	의무기정	의무기과	의 무 사	의 무 사				
	약 무			약무기감	약 무 감	약무기정	약무기과	약 무 사	약 무 사	약 무 원	약 무 원	약 무 원	약 무 원
10. 보 건	보 건			보건기감	보 건 감	보건기정	보건기과	보건기사	보 건 사	보건기원	보 건 원	보건기보	보 건 보
	간 호					간호기정	간호기과	간 호 사	간 호 사	간 호 원	간 호 원	간 호 원	간 호 원
	보건연구			보건기감	보 건 감	보건기정	보건기과	보건기사	보 건 사	보건기원	보 건 원	보건기보	보 건 보
11. 선 박	선 박			선박기감	선 박 감	선박기정	선박기과	선박기사	선 박 사	선박기원	선 박 원	선박기보	선 박 보
12. 수 산	수 산			수산기감	수 산 감	수산기정	수산기과	수산기사	수 산 사	수산기원	수 산 원	수산기보	수 산 보
	수산연구			수산기감	수 산 감	수산기정	수산기과	수산기사	수 산 사	수산기원	수 산 원	수산기보	수 산 보
13. 시 설	토 목			시설기감	시 설 감	토목기정	토목기과	토목기사	토 목 사	토목기원	토 목 원	토목기보	토 목 보
	건축					건축기정	건축기과	건축기사	건 축 사	건축기원	건 축 원	건축기보	건 축 보
	지 적					지적기정	지적기과	지적기사	지 적 사	지적기원	지 적 원	지적기보	지 적 보
	측 지					측지기정	측지기과	측지기사	측 지 사	측지기원	측 지 원	측지기보	측 지 보
14. 통 신	통신사			통신기감	통 신 감	통신기정	전무기과	통 신 사	통 신 사	통신기원	통 신 원	통신기보	통 신 보
	통신기술					통신기과	통신기과	통신기사	통 신 사	통신기원	통 신 원	통신기보	통 신 보
	전송기술							전송기사	전 송 사	전송기원	전 송 원	전송기보	전 송 보
	전자통신					전자통신	전자통신	전자통신	전 자 통 신 사	전자통신	전 자 통 신 원	전자통신	전 자 통 신 보
15. 항 공	항 공			항공기감	항 공 감	항공기정	항공기과	항공기사	항 공 사	항공기원	항 공 원	항공기보	항 공 보
16. 수 로	수 로			수로기감	수 로 감	수로기정	수로기과	수로기사	수 로 사	수로기원	수 로 원	수로기보	수 로 보

〈表 3〉 職列別 公務員數

人員數	分野別職列數	計	一般行政分野	技術分野	研究分野
計		50	9	29	12
100名以下		14		7	7
101~1,000名		24	5	14	5
1,001~5,000名		7	1	6	
5,001~10,000名		3	1	2	
10,001명以上		2	2		
職列當平均人員		1,655	5,527	1,085	128

別 平均人員數는 다른 分野의 경우보다 월등히 많다. 대체로 보아 技術分野의 職列別 平均人員數에 비하여 一般行政分野의 職列別 平均人員數는 5배에 달한다. 研究分野의 경우보다 一般行政分野의 職列別 平均人員數는 무려 50배에 달한다.

〈表 3〉은 1978年度에 행한 公務員센서스 資料에 의하여 當時의 職列別 公務員配置數를 算出한 것이다. 이 表에서 對象으로 삼은 公務員은 1級에서 5級까지의 一般職國家公務員이다.<sup>(8)</sup>

現行職列區分制度에 가해지고 있는 批判은 다음과 같다.

첫째, 가장 基本的인 問題로서 職務의 特性과 要請을 精確하게 반영하는 것이 아니다. 엄격한 職務分析과 評價를 통해서 職列과 職級을 形成하고 그에 대하여 明確한 定義를 해 두고 있지 않기 때문이다. 常識的인 判斷에 의하여 職列과 職級을 設定하고 改正하기 때문에 온당치 못한 便宜主義, 閉鎖的 割據主義 등 職務特性에 대한 考慮以外의 要因들이 水平的 分化構造形成에 介入하기 쉽게 되어있다. 分化構造의 諸般不均衡이나 歪曲現象은 근본적으로 科學的 分類過程의 適時性 있는 運營이 결여된데서 비롯된 것이라고 말할 수 있다.

둘째, 水平的 分化의 變動過程에서 富益富와 같은 現象이 빚어져왔다. 分化의 程度가 높은 職域에서는 職列의 細區分으로 인한 여러 가지 어려움에도 불구하고 細分된 職列이 대체로 유지되어온 반면 오히려 分化가 未洽했던 領域에서는 職列의 統合이 累增적으로 進行되어 왔다. 技術分野나 研究分野는 現代科學技術의 發展에 따라 더욱 專門化되어가기 때문에 그에 대한 職業構造를 더욱 分化시켜야 할 필요가 있다는 점을 否認할 수는 없다. 그러나 政府官僚制의 活動要件이나 人事行政上의 여러 가지 要請을 均衡있게 배려하지 않고 만들어 놓은 職列이 크게 變動되지 않았다. 물론 一部 技術·研究系 職列의 統合 내지 廢止가 전혀 없었던 것은 아니다. 그러나 그와 같은 變動의 影響圈은 매우 협소한 것이었다.

그러나 하면 오히려 分化가 未洽한 領域에서는 職列의 統合이 현저하게 進行되어 왔다. 그러한 現象이 가장 두드러지게 나타난 領域은 行政職群이다. 특히 行政職列의 包括範圍는 놀라울 정도로 비대해져 왔다. 1980年現在 1級부터 5級까지의 一般職 國家公務員 가운데

(8) 總務處 前掲資料 參照.

34.7%가 行政職列에 속해 있다. 4級 및 5級公務員밖에 배치되어 있지 않은 稅務職列은 3級부터 行政職列에 統合되므로 稅務職列의 獨自性은 희박하다. 行政職列과 稅務職列의 公務員을 하나의 集團으로 묶어보면 그 數는 1級 내지 5級の 一般職 國家公務員 全體數의 49%에 달한다. 地方公務員의 경우에는 行政職列의 包括範圍가 더욱 크다 1級 내지 5級 地方公務員의 67.6%가 行政職列에 속해 있다.

이와같이 包括의 範圍가 넓은 行政職列에 속한 公務員들의 移動과 昇進의 폭은 비교적으로 말하여 매우 넓은 것이다. 行政職列의 公務員들에게는 政府組織內에서 월등하게 많은 發展의 機會가 부여되어 있다. 그들에 대한 人事運營은 매우 융통성있게 이루어질 수 있다는 階級制의 特性을 지니고 있다. 그러나 行政職列만의 領域을 過度하게 넓게 만들어 놓은 것은 다른 職列의 경우에 견주어 볼때 比例的인 衡平을 잃은 것이라고 말하지 않을 수 없다. 行政職列이 包容하고 있는 人事, 一般行政管理, 環境保存, 會計, 法務, 經濟行政, 社會行政, 資源行政, 都市行政 등은 各各 專門領域으로 취급되어야 한다고 보는 見解도 있을 수 있다.

行政職列의 폭이 不均衡의으로 넓은 것은 그에 속하는 公務員集團의 우월한 勢力을 반영하는 것이기 때문이다. 行政職列의 公務員들이 組織上層部의 유리한 地位를 점하고 있는 行政職列支配型官僚制의 特性이 分類制度에 반영되어 있다. 權力中心의 넓은 行政風土를 반영하는 것이라고도 할 수 있다. 行政職列 公務員集團의 勢力이 그만큼 강했기 때문에 行政職列은 富益의 길을 밟아왔고 다른 職列에 속하는 公務員集團들은 그만큼 發展의 機會를 制約받아 왔다고 말하지 않을 수 없다. 筆者가 현재 統計資料로 全般的인 勢力分布와 發展機會의 分布를 立證할 수는 없으나 技術的 業務가 주된 生産活動으로 되어 있는 官廳에서 조차 行政職公務員들의 上位職進出이 빠른 事例를 흔히 관찰할 수 있다는 것만은 이야기할 수 있다. 行政職列支配的 性向은 行政職域內部的 專門化要請에도 逆行하는 것일뿐만 아니라 行政職人力에 대한 人事行政에 있어서 人事權者의 恣意的 行動을 조장할 위험이 있다. 政府人力全體의 均衡있는 發展과 活用에도 지장을 주는 要因이다.

세제, 職列別 階級配置 또는 職級設定의 不均衡을 지적하지 않을 수 없다. 職列別 職級設定이 職務의 特性이나 人力運用上의 必要를 반드시 公平하게 반영하는 것이 아니다. 예컨대 앞서 摘示한 稅務職列에는 4級以下의 職級만이 配置되어 있다. 租稅關係業務의 專門性이나 그에 從事하는 上位職級公務員의 數를 감안할 때 稅務職列의 職級設定은 不合理한 것이라고 말하지 않을 수 없다. 工業職列의 6個職列과 通信職群의 4個職列은 3級甲類以上에서 各各 하나의 職列로 統合되고 施設職群의 4個職列은 2級乙類以上에서부터 하나의 職列로 統合되고 있는데 職群別 내지 職列別 職級の 差等的 配置가 과연 合理的 根據를 가지고 있는지는 의문이다. 下位職級은 人事運營의 障礙를 가져올 정도로 細區分하고 上位職級에서는 過度하게 統合해 버린 例도 있는데 그러한 分類方式도 問題라 하지 않을 수 없다.

네째, 技術·研究分野의 職列形成에서 獨自의인 專門性을 가진 職域들이 무리하게 하나의 職列에 統合되어 있는 경우가 있다. 예컨대 農林職列에는 主穀生産管理行政分野, 山林行政分野 등이 統合되어 있다. 土木職列에는 一般土木에 관한 業務分野와 上水道에 관한 業務分野가 統合되어 있다. 이밖에도 機械職列에는 4個의 獨自의인 分野가 統合되어 있으며 工業研究職列에는 13個의 分野, 農業研究職列에는 5個分野가 統合되어 있다고 指摘되고 있다.

그러나 科學發達과 技術進步는 새로운 技術 및 研究職列의 適時性있는 新設을 要求하고 있는데 分類管理體制는 그에 적절한 反應을 보이고 있지 못하다. 資源(특히 에너지)管理, 公害管理, 電子研究, 原子力研究, 電子頭腦(computer)管理 등은 새로이 부각되고 있는 職業分野의 좋은 例이다.

對象人員數가 적은 特殊職業分野는 一般職의 分類構造 속에 포함되어 있지 않기 때문에 그러한 職業分野에 종사하는 公務員들에 대한 人事運營의 혼란이 빚어지는 경우가 있다. 예컨대 翻譯職員, 郵票圖案職員, 文化財鑑定職員 등에 대한 職列은 없기 때문에 別定職 雜給職 專門職 등으로 無秩序하게 分類되고 있다. 이러한 特殊職業分野도 適正한 범위내에서 一般職分類體制에 흡수될 수 있는 길을 터주어야 할 것이다.

## 2. 外國政府의 分類制度

美國, 캐나다, 파나마, 코스타리카, 푸에르토리코 등 諸國에서는 職位分類制를 채택하고 英國, 佛蘭西, 西獨 등 西歐諸國에서는 階級制를 실시해 왔다. 傳統的으로 東洋諸國에서는 階級制가 依存해 왔으나 二次大戰後부터 職位分類制의 漸進의인 影響을 받게 되었다. 韓國, 日本, 自由中國은 各各 그 形便이 조금씩은 다르나 모두 階級制의 골격위에 職位分類制의 要素를 농후하게 가미하고 있다. 비단 東洋諸國뿐 아니라 다른 나라들도 職位分類制와 階級制의 利點을 다같이 취해보려고 노력하고 있다. 오늘날 순수한 形態의 階級制 혹은 職位分類制를 固守하고 있는 나라는 없으며 다소간 兩制度의 原理를 절충하여 채택하고 있다. 美國은 職位分類制의 發상지로 알려져 있지만 美國政府는 近來에 階級制의 要素를 부분적으로 도입하여 分類制度를 改善하려는 활발한 움직임을 보여왔다. 그런가 하면 傳統的으로 階級制를 상징해 오던 歐羅巴의 政府官僚制들은 職位分類制의 利點을 흡수해 보려고 노력해 왔다.

職位分類制를 代辯해 온 美國의 制度와 階級制를 채택하고 있는 나라의 例로 널리 引用되어 온 英國과 佛蘭西의 分類制度를 다음에 개략적으로 살펴보려 한다.

職位分類制는 美國의 市政府들과 民間企業에 먼저 나타나기 시작하였으며 이에 대한 關心이 高潮되는 가운데 聯邦政府는 1923년에 分類法(Classification Act)을 制定하여 職位分類制를 出發시켰으며 그 뒤 各種 立法에 의하여 보완되어오던 것을 1949년의 分類法으로 統

합적인 體制<sup>1)</sup> 갖추게 되었다.<sup>(9)</sup>

그 동안 많은 변화가 있었고 聯邦政府의 分類體制는 복잡하기 그지 없으나 原則적으로 分類職(Classified Service)을 一般職(General Schedule)과 技能·防衛·管理職(Crafts, Protective, and Custodial Schedule)의 틀로 크게 나누고 이들을 각각 職群, 職列, 職級으로 細分하고 있다. 一般職에는 22個의 職群이 있고 技能·防衛·管理職에는 6個의 職群이 있다. 一般職의 等級은 18個이며 技能·防衛·管理職의 等級은 10個이다.

職位를 分類하는 기초적 요소는 職務와 責任이며 職務의 種類 및 責任의 水準 또는 困難性이 같은가 다른가에 따라 職級을 구성한다. 美國의 分類制度는 高度의 專門性和 正確性을 추구하고 있으므로 職級은 상당히 細區分되지 않을 수 없다.

美國에서 職位分類制가 채택된 이래 여러 가지 技術的인 改善을 거쳐 왔으며 근래에는 융통성이 없는 職級區分에서 오는 폐단을 감소시키는 方案을 모색하게 되었다. 改善方案의 모색은 階級制的 要素를 부분적으로 도입해 보려는 노력으로 나타나게 되었다. 특히 職位分類制는 高級管理層의 양성과 이들의 人力運用에 지장을 준다는 점을 자각하여 管理層의 分類에 階級制的 原理를 도입하려는 움직임이 있어 왔다.

후우버 委員會(Hoover Commission)가 제출한 1955년의 報告書에서는 管理階層에 대한 階級制適用方案을 제안하였다. 美國의 分類制度가 內包하고 있는 결함을 시정하기 위하여 高級公務員團(Senior Civil Service)의 創設을 권고한 것이다. 이 권고는 高級公務員의 一團을 職務의 性各에 따라 분류하지 않고 공무원 개인에게 俸給과 階級을 부여하여 이들의 配置와 活用に 伸縮性을 확보하자는 것이었다. 즉 聯邦政府의 高級公務員 1,500名 내지 3,000名으로 高級公務員團을 구성하고 이들의 人事運營은 大統領이 上院의 동의를 얻어 임명하는 5人的 委員으로 구성되는 高級公務員委員會(Senior Civil Service Board)에서 監督하도록 하자는 권고였다.<sup>(10)</sup>

미국의 여기에 비추어 職位分類制를 原則으로 하는 것은 옳지만 高級管理層에는 階級制的 要素를 강하게 반영시키자는 주장이 꾸준히 제기되어 왔으며 1978년에 드디어 高級管理職(Senior Executive Service: GS 16-18 및 一部 政務官)을 신설하여 그에 대한 階級制의 人事運用을 강화하였다.

高級管理層의 分類構造에 관한 문제뿐 아니라 최근 미국에서 그 速度를 加하고 있는 自

(9) 美國의 分類制度에 관하여는 다음 文獻 參照: Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration* (F.E. Peacock Publishers, 1976), p. 113ff; Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (Macmillan Company, 1961), pp. 351-353; 國會圖書室 立法調查局, 「各國의 公務員制度」(立法參考資料 第154號), pp. 59-61; Bernard Rosen, "Merit and the Presidents Plan for Changing the Civil Service System," *Public Administration Review* (Vol. 38, No. 4, July/August 1978), pp. 301-304.

(10) 「高級公務員團」의 提案에 관하여는 다음 文獻 參照: O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (Harper & Row, 1962), pp. 142-144.



動화된 業務處理(automated processes)의 확대는 職位分類制에 또 하나의 문제를 안겨주고 있다. 과거에는 수백명의 전문가나 기술자들이 해야 할 일이었지만 컴퓨터를 써 자동화 해 놓으면 文盲을 겨우 면한 사람이 단추 몇 개를 누르는 단순한 동작으로 쉽게 처리할 수 있다. 지난날의 專門業務는 이제 單純勞務가 되는 것이다. 이러한 사태가 속출하면 分類構造에 혼란을 준다. 職位分類制로서 이에 대응하는 것이 절대로 불가능하지는 않겠지만 階級制下에기라면 문제해결이 보다 容易할 것이다.

영국: 階級制를 채택하고 있는 대표적인 나라로 흔히 例示된다.<sup>(11)</sup> 英國制度의 基本的인 특색은 一般的이고 폭넓은 階級の 구분에 있으며 이것은 美國制度에서 職級을 細區分하는 것과 크게 對照된다. 따라서 英國에서 公務員을 採用할 때에는 담당할 職務에 대한 전문적인 훈련보다는 學制에 따른 教育水準과 一般的 素養이 重視된다. 公職의 分類構造와 教育制度는 긴밀히 연결되어 있다. 階級別로 그 下層에 젊은 사람을 採用하며 대체로 各階級の 범위내에서 근무하고 발전해 나가게 한다.

영국에서는 分類對象이 되는 공무원을 大藏省階級, 專門·科學 및 技術階級, 外交職階級 등으로 大區分하고 있는데 一般事務系라 할 수 있는 大藏省階級(Treasury Class)에 階級制의 特性이 가장 잘 나타나 있다.

大藏省階級은 職員이 소속하는 省의 여하에 불구하고 勤務條件 등에 관하여 大藏省(財務省)의 9정한 統制下에 있다. 大藏省階級은 四大階級으로 분류된다. 四大階級이란 行政階級, 執行階級, 書記階級, 書記補階級을 말하는데 이러한 階級區分은 教育制度의 各段階에 대응하는 것이다. 大藏省階級の 階級區分은 1921년에 정식으로 규정된 것으로서 현재 그 根幹은 유지되고 있으나 그 동안 많은 변화를 겪어 왔다. 公式的인 規定과 實際 사이에 거리가 생기기도 하고 各階級間의 境界線이 애매하게 된것도 많다. 行政階級(Administrative Class)은 最高位의 職業公務員集團이다. 이 階級內의 最上級職은 事務次官(Permanent Undersecretary)이며 最下位職은 事務官(Assistant Principal)이다. 行政階級은 政策樹立, 各省間의 活動調整, 法令의 立案, 長期計劃의 立案, 소속직원의 指揮·統率 등의 業務를 수행한다. 行政階級の 공무원은 大學을 갓 졸업한 사람들을 대상으로 하는 公開競爭試驗과 下位階級의 공무원에 대한 昇進試驗을 통해 任用된다. 新規採用에 비해 昇進任用的 比率은 낮다.

執行階級(Executive Class)의 업무는 처음에 物資管理, 會計, 契約, 監査 등이었는데 근래에 들어 行政階級の 업무에 유사한 것이 많이 추가되었다. 行政階級の 任務가 현저히 확대됨에 따라 그 임무의 일부를 執行階級에 담당시킬 필요가 생긴 것이다. 執行階級の 공무원 수도 크게 늘어나고 그 임무도 확대됨에 따라 行政階級과의 구별이 흐려지게 되었다. 다시

(11) 英國의 分類制度에 관하여는 다음 文獻 參照 : Daniel F. Halloran, "Why Position Classification?" *Public Personnel Review* (Vol. 28, No. 2, April 1967), p. 90; Nigro and Nigro, op. cit., pp. 9: -97; 國會圖書館 前掲資料, pp. 136-140.

말하면 高位執行階級の 職務는 行政階級の 그것과 상당히 유사해진 것이다. 執行階級은 高等學校卒業者들을 공개채용하지만 書記階級으로부터의 승진도 인정된다.

書記階級 (Clerical Class)은 서류의 정리, 자료조사, 문서작성, 회계와 통계 등 일상화된 서기적 사무를 담당한다. 書記階級에는 中學校卒業者를 채용한다.

書記補階級(Clerical Assistant Class)은 書記階級內的 特別等級과 같이 생각되며 筆記와 같은 기계적 사무를 처리한다.

英國의 階級制는 넓고 일반적인 階級區分을 하는 制度이므로 階級の 規定이나 區別基準이 美國制度처럼 정확하지는 못하다. 그러나 英國에서도 職位分類制의 原理를 加味해가고 있으며 직종에 따라서는 상당한 細區分을 하고 있는 것도 있다. 國內公務員制度(Home Civil Service)를 조사연구하고 개선안을 제시하도록 1966년에 구성된 풀튼委員會의 보고서(Fulton Reports)에서는 「職位の 評定과 이에 補任할 사람의 선정은 職務의 評價를 기초로 해야 한다」고 주장하고 전반적인 職位分類制導入을 권고하였다.<sup>(12)</sup>

佛蘭西에서도 영국제도에서처럼 四大階級制를 근간으로 채택하고 있는데 현행제도는 1945년의 改正公務員法에 기초를 두고 있다. 一般職은 A, B, C, D의 四階級으로 區分할 것을 원칙으로 정하고 있었다. A階級은 行政官階級(Civil Administrators), B階級은 行政官補階級(Secretaries of Administration), C階級은 書記階級(Administrative Clerks), D階級은 補助階級(Clerks and Attendants)에 해당된다. 그러나 이와 같은 四大階級制의 人事運營이 政府全體에 걸쳐 확일적으로 적용되지는 못하고 있는데, 그 주된 이유는 部省別로 혹은 職域別로 오랜 전통을 가지고 人事行政上의 독자성을 누리는 이른바 「高官團」(grands corps)이 세력을 떨치고 있기 때문이다.<sup>(13)</sup>

### 3. 分類制度改革에서 考慮해야 할 事項

韓國政府에서 分類制度改革을 위한 長期 또는 短期의 計劃을 立案할 때는 서로 다른 分類의 原理를 내세우는 階級制와 職位分類制의 屬性을 정확하게 理解하고 여러 가지 局面에 걸쳐 政府官制內外的 與件과 要請을 심사숙고하여 狀況適應의 處方圖를 마련하도록 힘써야 할 것이다. 다음에 職位分類制와 階級制의 相對的 性格, 兩制度의 選擇(配合)基準, 長期의 追求되어야 할 韓國政府人事行政 및 組織設計(階層構造設計)의 基本方向 등 分類制度改革에 前提의 情報가 될 事項들을 간단히 검토하려 한다.

#### (1) 職位分類制와 階級制의 相對的 性格

앞서 지적한 바와 같이 순수한 形態의 階級制와 職位分類制는 오늘날의 現實制度에서 관찰하기 어려우나 비교적 순수한 階級制와 職位分類制의 模型을 觀念的으로 상정하고 兩者

(12) 法制處, 「各國公務員法」(法制資料 제53집), pp. 569-570.

(13) F. Rieley and Blondel, *Public Administration in France* (London 1964), pp. 31-54.

의 相對的 性格이 行政의 여러 局面에 걸쳐 어떠한 差異를 보일 것인가에 관하여 다음에 검토하기로 한다.

① 職員의 移動：階級制과 職位分類制에서 다같이 公務員의 「移動」(昇進, 轉職, 轉補 등)을 다소간 허용하는 것은 사실이지만 階級制下에서 職員의 移動이 더욱 융통성 있게 이루어질 수 있다.

階級制에서는 階級 또는 地位가 사람에게 부착되어 있으므로 어떤 일을 하는 자리든 階級만 같으면 그 階級에 해당되는 사람이 移動해 갈 수 있는 것이 原則이다. 그러므로 昇進系統의 幅도 넓어지게 된다.

그러나 職位分類制에서는 職務의 性格을 中心으로 職位가 分類되어 있고 각각의 職位에 적합한 職員의 資格要件이 따로 정해져 있기 때문에 어떤 特定職位에 적합한 사람이 그와 性格이 다른 職位에 移動해 가기 困難하며 따라서 昇進系統도 막혀 있거나 현저히 좁아지게 된다. 職位分類制는 흔히 職務를 細分하는 경향을 보이기 때문에 職員의 移動可能性이 더욱 작아진다.

② 補職：職位分類制는 補職(配置)의 合理化에 보다 精確한 基準을 제시해 준다. 職位分類制에서는 各職位의 義務와 責任, 職務遂行의 困難性 그리고 職務遂行에 필요한 知識과 技術이 상세하게 규정되어 있으므로 階級制에서 보다 補職(配置)을 科學的으로 할 수 있으며 業務의 專門化要請에 부합시킬 수 있는 것이다.

階級制下에서의 補職은 職位分類制에서와 같은 即時的인 正確性을 기대하기 어려우나 융통성 있는 補職이 가능하므로 職員들의 長期的인 發展에 有用한 方便을 제공한다고 말할 수 있다.

③ 組織計劃：組織의 管理와 發展을 위한 組織設計 또는 行政計劃에 關聯시켜 볼 때, 職位分類制의 効用은 短期的이며 階級制의 効用은 長期的이라 할 수 있다.

組織構造의 設計와 職務의 分類는 別個의 活動이며 순서로 보아 組織計劃이 先行되는 作業이라 할 수 있다. 그러나 그 두 가지 活動은 긴밀히 關聯되어 있다.

職位分類制는 現在의 組織構成과 活動의 分化(業務의 세밀한 專門化와 役割의 分化)에 直結되어 있어서 組織計劃上 現在의 配列에 가장 잘 부합되는 制度라 할 것이다. 그러나 이와 같은 短期的의 合理性은 人事運營의 硬直性을 낳고 組織計劃이 지향하는 長期的인 發展에 불편을 주게 된다.

이와 반대로 階級制는 組織計劃이 정한 當장의 組織構造에 긴밀히 부합되지 못하고 할거은 느낌을 주는 制度이나 組織의 長期的인 發展에는 유리한 制度이다. 公務員의 適應性을 높여주고 人事行政에 융통성을 부여해서 變動에 잘 適應해 갈 수 있게 한다.

④ 行政上的 調整：行政上的 調整問題에 관하여도 階級制와 職位分類制는 相異한 性格을 드러낸다.

職位分類制에 있어서는 職務限界와 責任所在가 보다 정확하게 規定되어 있으므로 모호한 점이 적어 公務員의 活動上 重複이나 衝突을 피할 수 있다. 이것은 行政活動의 調整을 쉽게 해주는 要因이 된다. 그러나 지나치게 嚴格한 專門化는 상이한 職責擔當者들 사이의 意思疏通에 지장을 주고 여러 사람의 協力を 추구하는 調整活動을 어렵게 하며 장차 調整責任을 擔當할 넓은 管理能力을 가진 사람을 양성하기 어렵게 한다.

階級制에서는 職務分割이 職位分類制下에서 보다 嚴格하지 못한 것은 사실이지만 權限과 責任의 分化가 없는 것은 아니므로 그 나름대로의 調整이 可能한 것이다. 그리고 公務員間의 意思疏通이나 協力を 구하는 調整의 局面은 보다 잘 이루어질 수 있으며 調整能力을 가진 管理層의 育成에도 有利하다.

⑤ 公務員의 發展: 公務員의 經歷發展에 관하여는 階級制가 유리하다. 公務員의 身分이 安定되고 높은 자리로 發展해 나갈 수 있게 하는 면에서는 階級制가 단연 有利하다. 階級制에 있어서는 公務員의 勤務經歷을 職位(職務)를 單位로 하여 파악하는 것이 아니고 公務員으로서 勤勞한 全體의 勤務期間으로 치게 된다. 그리고 政府業務의 變動 때문에 어떤 職位가 없어지더라도 階級이 같은 다른 職位로 옮기기 쉬우며 昇進系統이 넓으므로 公務員의 昇進機會도 그 만큼 커진다. 이러한 理由로 公務員의 勤務가 長期化될 可能性이 커지며 公務員의 身分은 安定을 얻게 된다.

반면 職位分類制에서는 特定職位와 公務員의 勤務經歷을 연결시키므로 移動이나 發展이 制約되고 職位가 폐지되면 해당 公務員의 勤務가 중단되기 쉽다.

⑥ 報酬의 決定: 報酬額의 決定에 있어서는 職位分類制가 훨씬 合理的인 基準을 제시한다. 職位分類計劃과 報酬表가 동일한 것은 아니며, 또 兩者가 완전히 부합되어야 한다는 법은 없다. 報酬의 決定에 있어서는 職務의 輕重뿐만 아니라 다른 많은 要因이 考慮되는 것도 事實이다. 그러나 職務遂行에 대한 反對給付라는 報酬의 側面을 考慮할 때에 職位分類의 構造와 職級明細書는 가장 合理的인 基準을 제시한다. 責任의 輕重, 職務遂行의 難易 등에 부합되는 報酬(일에 맞는 報酬)를 실현하려 할 때 職位分類制는 보다 타당한 資料를 제공할 수 있다. 美國에서 職位分類制를 채택한 당초의 動機 가운데 하나는 公平한 報酬의 決定에 있던 것이다. 階級制의 分類體系에 報酬를 맞추는 경우 階級이 같으면 무슨 일을 하든, 일을 많이 하든 적게 하든 原則적으로 같은 報酬를 받게 되므로 흔히 不公平하게 되는 것을 면할 수 없다. 階級制에 있어서 公務員의 報酬는 실제의 職務遂行이 아니라, 個人의 潛在的인 職務遂行能力을 基礎로 하여 決定되는 경향이 있다. 즉 公務員의 資格에 비추어 그가 어느 정도의 일을 할 수 있겠는가 하는 「期待」를 토대로 報酬를 정한다는 것이다. 그러므로 실제 일한 만큼의 報酬를 준다는 것과는 다르다.

⑦ 公務員의 資格要件: 新規採用時 原則적으로 要求되는 公務員의 資格에 관하여 兩制度는 상이한 경향을 보인다.

職位分類制에서는 職員의 專門性を 강조하며 新規採用할 때 各職位에 맞는 專門知識과 技術에 관하여 미리 訓練을 받은 사람을 구하게 된다.

階級制에서는 勤務를 통한 能力發展에 치중하는 경향을 보이며 따라서 職務遂行에 直接的으로 必要한 專門知識과 技術에 관하여 訓練받은 사람보다 一般素養을 갖추고 장차 長期的인 公職生活에서 成功할 可能性이 있는 사람을 찾게 된다.

募集對象의 資格要件이 다르면 選拔試驗의 內容도 달라지는 것은 당연한 이치이다. 즉, 職位分類制에서는 專門知識과 技術을 알아 보려는 試驗을 과할 것이고 階級制에서는 一般素養과 장래의 發展可能性을 알아 보려는 試驗을 과하게 될 것이다.

⑧ 發展行政：發展行政과 行政發展에 관하여서도 職位分類制와 階級制의 기여하는 바가 서로 다를 것으로 생각된다.

發展行政에 임하는 行政의 發展에는 合理性의 增進과 分業의 深化가 따르기 마련인데 職位分類制의 專門性指向과 合理的 分析方式은 行政發展의 그러한 傾向性에 부합하는 것이라 하겠다. 階級制는 行政內外의 與件變化와 發展에 融通성 있게 對應할 수 있는 터전을 마련해주는 것으로 생각할 수 있다.

## (2) 分類制度選擇의 基準(考慮要因)

위에서 階級制와 職位分類制의 特性을 對比시켜 보았는데 그러한 對照的 特徵은 相對的이며 程度의 差異를 말해주는 것들이다. 階級制와 職位分類制의 原理는 서로 兩立할 수 없거나 排他的인 것이 아니고 相互補完의 일 수가 있는 것이다. 오늘날 分類制度를 選擇한다는 말은 대체로 두 가지 制度를 어느 정도로 配合할 것인가를 결정한다는 뜻이 된다.

分類制度를 選擇 또는 配合하는데 唯一最善의 方法이 普遍的으로 處方될 수 있는 것은 아니다. 分類制度를 選擇하고 配合하는 問題는 具體的인 政府組織의 條件과 所屬社會의 與件에 따라 狀況適應의으로 解決하여야 한다. 具體的인 경우에 判斷基準이 될 수 있는 것을 例示하면 다음과 같다.

① 社會의 階層의 性格：政府는 全體社會의 한 下位體制이며 公務員도 社會體制의 成員이므로 社會體制의 階層構造와 그에 대한 一般의 觀念은 分類制度의 選擇에서 고려해야 할 중요한 要件이다.

歸屬의 身分支配에 의한 社會階層을 오랜 傳統으로 하고 上下의 階級區分에 따르는 地位와 威信을 존중하는 社會에서는 階級制가 무리없이 社會觀念에 영합될 것이다.

만면 傳統的인 身分區別의 生活關係가 인정되지 않고 實績이 社會階層區別의 基準으로 되는 民主七된 社會에서는 歸屬의인 階級の 權威를 받아들이지 않는다. 이러한 社會에서는 職位分類制가 적합할 것이다.

② 職業構造의 分化：政府業務의 分化는 社會全體의 職業分화를 반영하는 것이다. 그러므로 社會의 職業分화水準은 分類制度의 性格에 영향을 준다.

職業分화가 낮은 社會에서는 職務를 基準으로 個人的 關心이 分化되는 이른바 職業觀이 確立되지 않으며 役割의 分配는 非特定的이다. 이런 경우에는 階級制가 적합하다.

産業化된 社會에서 職業分화가 高度化되고 專門性에 입각한 職業觀이 確立되면 政府의 分類制度 역시 專門性を 基準으로 하지 않을 수 없다. 그러므로 職業分화가 高度化된 社會에서는 職位分類制가 적합할 것이다.

社會의 職業構造分화와 그 分類原理를 政府가 얼마나 받아 들일 수 있는가 하는 것은 公職과 民間의 職業을 구별하는 그 나라의 傳統에 의해서도 영향을 받는다. 公·私行政을 엄격히 구별하고 公職의 組織原理와 勤務條件을 民間의 그것과 현저히 다르게 하려는 傳統이 강하면 民間의 職業分화에 따른 分類制度의 變化를 政府가 受容하는데 時間이 길리게 된다. 그러나 끝까지 그리고 철저히 이를 拒否할 수 있는 것은 아니다.

③ 組織의 規模：分析對象인 業務를 포용하는 組織의 規模가 방대하고 專門化된 職業의 種類로 각각 그 數가 많을 때에는 職位分類制가 有用하다. 組織의 規模가 비교적 작고 그 業務도 단순하며 專門化된 職業의 數가 적을 때는 오히려 階級制를 쓰는 것이 적합할 것이다. 각 職級마다 하나 혹은 둘의 職位가 配定되는 것이 고작일 정도의 組織規模라 한다면 各職位의 階級만 정하는 것이 편리할 것이기 때문이다. 이와 같이 작은 公務員制度는 드물겠지만 그러나 組織의 規模와 專門職業의 範圍는 分類制選擇에서 고려해야 할 要因이다.

④ 教育制度와 人力의 供給：公職의 階層과 教育制度의 階層이 긴밀한 關聯속에서 成長된 傳統이 있는 곳에서 같은 水準의 教育과 同質의인 背景을 가진 사람들이 公職의 같은 階層에 들어가 그들 사이에 一體感이 形成될 수 있다면 階級制가 無難할 것이다. 즉 같은 階級內에서 職務의 水準이 서로 다르더라도 容納될 수 있다. 더구나 教育制度가 一般素養人을 공급하고 政府가 이에 부합하는 募集構造를 가지고 있다면 그것을 根本적으로 고치기 전에는 職位分類制를 본격적으로 실시할 수 없다.

教育制度와 政府의 募集構造 사이에 직접적인 關係가 固定되어 있지 않고 政府에서는 教育要件 뿐 아니라 實生活의 經驗과 知識까지 포함한 專門의 知識과 技術을 基準으로 公務員을 採用하는 制度下에서는 職位分類制가 적합하다. 分類制度의 選擇에 있어서는 勞動市場이 職業적으로 分化된 人力을 충분히 供給할 수 있는가도 고려해야 한다. 專門의 人力의 供給不足은 産業化 以前의 社會에 나타나는 현상이라 하겠으나 職業分화가 高度化된 産業社會에서도 訓練받은 人力의 供給不足은 흔히 있는 일이다. 專門分野別 人力의 供給이 없거나 현저히 부족한 곳에서는 階級制를 바탕으로 公職을 分類해야 할 것이다. 專門의 人力이 모든 分門에서 충분하면 職位分類制를 채택하는 것이 유리하다.

⑤ 閉鎖型과 開放型：閉鎖型을 固守해온 公務員制度에 있어서는 職位分類制를 실시하기 어렵다. 반면 制限없는 開放型은 階級制의 利點을 減殺시킨다. 非交流型은 어떤 分類制度下에서나 利點보다는 불편이 클 것이라는 점은 앞에서 이미 말했지만 職位分類制에 더 많

은 制約을 가할 것으로 생각된다. 職位分類制에서는 職務의 種類別로 職員移動의 限界가 그어지는데 그 위에 다시 機關別로 移動을 막으면 人事運用의 融通성을 극도로 制約하기 때문이다.

⑥ 報酬의 水準: 全階層에 걸친 公務員의 報酬가 모두 生計費의 水準에 未達하거나 職務給으로서의 性格을 살릴 수 없는 水準의 것이라 한다면 「일에 맞는 報酬」를 실현하려는 職位分類制의 効用이 크게 감소된다. 報酬額이 合理的인 水準을 훨씬 下廻하는 것은 오늘날 發展途上國에 公同된 現象인데 이런 곳에서는 細分된 職級間에 意味있는 報酬差를 두기 어렵다. 이럴 때는 차라리 몇 개의 階級區分만 하는 階級制에 따르고 꼭 採用해야 할 사람은 職級에 구이없이 높은 階級에 쓸 수 있게 하는 것이 편리할 터이다.

⑦ 技術과 費用: 階級制는 그 樹立과 運營이 비교적 쉽고 分類技術이나 費用이 크게 要求되는 것이 아니다. 반면 職位分類制를 樹立하고 運營하는 것은 매우 복잡하고 많은 分類技術者와 費用이 든다. 그러므로 다른 與件이 階級制와 職位分類制의 効用을 같게 하는 형편이라면 技術과 費用이 적게 들고 運營하기 쉬운 階級制를 택해야 할 것이다.

### (3) 韓國政府 人事體制와 構造設計의 長期的 進路

分類制度改革을 시도할 때는 위에서 본 分類制度選擇基準에 關連하여 韓國政府官僚制內外的 現實的 條件과 必要를 고려해야 할뿐 아니라 政府官僚制의 長期的인 發展方向도 깊이 洞察하여야 한다. 分類制度의 改善方案摸索과 直結되는 局面에 환경하여 人事行政體制의 長期的인 發展目標과 政府組織設計(階層設計)의 改編方向을 잠깐 생각해 보려 한다.

韓國政府는 成長指向의 人間模型(Growth Model of Man)<sup>(14)</sup>에 바탕을 둔 人事行政體制의 구축을 위해 長期的인 努力을 전개해 나가야 할 것이다. 즉 人間의 成長指向的, 自己實現的, 自己規制的 側面을 중요시하는 人間觀에 입각한 人事行政이 될 수 있도록 꾸준한 努力을 경주해야 할 것이다. 人事行政體制는 公務員들의 成長指向的, 自己實現的 特性을 존중하고 조장하며 또 활용하는 方向으로 原則的인 指向性을 定立해 나가야 할 것이다.

成長的 人間模型을 바탕으로 삼는 人事行政體制는 統合型 人事行政體制인 것이다. 統合型 人事行政體制의 核心은 公務員 個人的 目的과 政府組織의 目的을 接近시키고 融化시키는데 있다. 組織의 目的을 추구하는 것 자체가 個人에게 有意味하고 따라서 組織의 目的이 個人的 目的으로 될 수 있게 하는 것이 統合型의 本質이다. 이러한 統合은 公務員 個個人的 政府目的에 대한 承服을 前提로 한다. 그러한 承服은 個人이 맡은 職務에서 意味를 발견하고 職務를 遂行함에 있어서 자신의 能力을 最大限 發揮할 수 있고 또 스스로 成長할 수 있는 條件이 갖추어질 때 얻어 낼 수 있는 것이다.

統合型 人事行政體制를 구축해 나가려면 政府의 일(職務)과 公務員인 사람의 융화를 추구

(14) 參見: 吳錫泓, 「組織理論」(博英社, 1980), p. 195ff.

하여 (適材適所의 原則을 實質化하여) 모든 公務員들이 職務上 自己實現의 意味를 발견할 수 있도록 해야 한다. 人事政策의 立案과 施行에 있어서 모든 補強의 要因의 配分이 公平하게 이루어지도록 해야 한다. 「일에 맞는 報酬의 原則」은 自己實現動機誘發을 補強하는(reinforce) 要因을 公平性있게 配分해야 한다는 原理의 한 例이다. 公務員들에게는 職務上 成長할 수 있는 機會를 확대시켜 주고 人的 專門化를 촉진시켜 주며 公務員들이 責任있는 能動性을 발휘할 수 있는 與件을 마련해 주어야 할 것이다.

分類制度를 위와 같은 人事體制發展의 基本方向에 부합되도록 改革해 나가려면 점진적으로 職務要 素가 갖는 分類基準으로서의 比重을 높여 가야 할 것이다. 分類에 있어서 職務要因考慮의 擴大는 專門化의 추세에 부합할 뿐 아니라 現代의 意味의 衡平觀念에도 부합하는 것이다. 그리고 일과 사람을 適應시키고 職務中心主義와 人間中心主義를 調和시키는데 필요한 보다 合理的인 基礎를 마련해 준다. 役割의 모호성을 감소시키고 目的設定에 의한 參與管理의 기틀을 마련하는 것이기도 하다.

分類制度上的 垂直의 分化는 政府組織의 階層構造를 設計하는 문제와 긴밀히 연관되는 것이다. 그러므로 分類構造改革을 운위할 때는 政府組織의 階層構造가 추구해야 할 長期的인 發展方向을 충분히 배려해야 한다.

韓國政府組織의 階層構造는 諸般與件의 成熟에 발맞추어 低層化되도록(「납작한 構造」가 되도록) 漸進的인 改革을 해 나가야 할 것으로 믿는다. 政府組織의 過度한 公式化水準을 낮추어 組織의 融通性과 適應性을 높이는 것, 組織內의 分權化를 촉진하는 것, 意思傳達과 意思決定을 迅速화하는 것, 業務遂行의 適時性을 確保하고 能率을 提高시키는 것은 1980年代以後 行政發展의 興望인 바 그와 같은 興望에 부응해 나가려던 政府組織의 低層構造化를 추진해 나가야 할 것이다. 分類上的 階級 또는 等級形成은 장차의 構造改革方向에 지장을 주지 않아야 하며 人力活用の 硬直性을 초래하지 않아야 한다.

「납작한 構造」(低層構造 : flat structure)나 「키다리 構造」(高層構造 : tall structure)는 각기 相對的인 長短點을 지니는 것이지만 키다리 構造보다는 납작한 構造가 앞으로 올 時代의 要請에 보다 有用할 것으로 판단된다. 납작한 構造의 利點이라고 지적되고 있는 것은 다음과 같다.<sup>(15)</sup>

첫째, 납작한 構造는 分權化의 結果이기도 하지만 分權化를 촉진하기 위한 手段이기도 하다. 직접 監督해야 할 部下의 數가 많으면 監督者는 責任과 權限을 委任하지 않을 수 없다. 보다 많은 權限과 責任을 委任하면 時間과 能力에 여유가 생겨서 다시 더 많은 部下를 거느릴 수 있게 된다. 分權化가 촉진되면 部下들이 創意性을 발휘할 수 있고 自律的으로 일해 나갈 수 있는 能力을 발전시킬 수 있다. 部下들의 成熟度가 높아지면 分權化는 더욱 촉진될 수 있다.

(15) 上揭註, p. 457.



둘째, 管理階層의 機構와 人員을 줄일 수 있다. 다시 말하면 行政濃度(administrative-intensity)를 낮추어 組織運營의 經濟를 도모할 수 있다.

셋째, 組織全體에 걸친 垂直的 意思傳達를 신속하게 그리고 정확하게 할 수 있다.

네째, 階層間의 役割區別이 뚜렷해지기 때문에 役割의 모호성을 줄일 수 있다.

#### 4. 分類制度改革의 方向

階級制와 職位分類制에는 相對的으로 구별되는 特性이 있으며 兩制度中 어떤 것이 더 좋은가 하는 判斷은 구체적인 경우의 條件에 關連하여서만 可能하다는 이야기를 앞에서 한바 있다. 階級制나 職位分類制의 어느 한쪽이 普遍的으로 우월하다고 말할 수는 없다. 그것이 어디에 適用되느냐에 따라 좋은 結果도 가져오고 나쁜 結果도 가져 오는 것이다. 그러므로 韓國政府에서 分類制度를 發展시켜 나갈 때는 어느 것이 韓國의 與件에 적합할 것인가에 대해 신중하게 研究하여야 할 것이다.

나라마다 자기 固有한 事情에 따라 階級制 또는 職位分類制를 채택하고 있는데 이것은 물론 計劃에 의한 產物이라고만 하기는 어렵고 歷史的 傳統과 政治的 經濟的 社會的 勢力 등의 作用을 적지 않게 받은 產物이라고 할 수 있다. 그러나 나라마다 어떤 制度를 주축으로 하고 있는 때는 그러한 制度가 자기 나라에 보다 적합하다는 근거를 가지고 있을 것은 틀림이 없다.

그런데 어떤 근거에 의하여 階級制를 택하건 또는 職位分類制를 택하건 정도의 差異는 있겠지만 兩制度의 短點은 다소간에 노출되게 마련이다. 따라서 職位分類制나 階級制 가운데서 어느 하나를 채택하고 있는 나라들은 서로 자기 制度의 短點을 극복하기 위해 다른 制度의 長點을 導入하려 한다. 그 結果는 兩制度의 接近을 가져 오게 된다. 韓國政府의 分類制度 역시 兩制度接近의 물결을 타왔다.

한때 條件의 成熟을 기다리지 않은 채 外國에서 자라온 職位分類制를 한꺼번에 導入하려는 試圖를 하였으나 失敗에 그친 것은 그럴만한 理由가 있었다. 1960年代에 韓國社會의 職業分化와 人力養成狀態가 政府에서 職位分類制度를 採擇하도록 壓力을 가하는 정도는 아니었으며 政府內의 業務構造化도 本格的인 職位分類制度가 아니면 감당할 수 없을 정도는 아니었다. 오랫동안 階級制에 습관이 져온 公務員들의 沒理解와 抵抗도 컸었다. 公務員의 報酬는 그 絶對額이 부족했고 下級職에 대해서는 最低生計費保障마저 어려운 형편이었으므로 職位分類制實施의 매우 중요한 效果라 할 수 있는 報酬의 等級別 適正化도 기대할 수 없었다. 職位分類制의 一時的·全般的 導入을 포기하고 漸進的 導入의 人事政策을 채택하게 된 것은 오히려 당연한 귀결이라 하지 않을 수 없다.

아직도 美國과 같은 나라에 비교할 때 韓國의 與件은 職位分類制를 본격적으로 실시하는 데 충분한 만큼 成熟되어 있지 않다. 그러나 韓國政府官僚制內外의 與件은 急速하게 變化

하고 있으며 그러한 變化는 分類制度의 中心을 職位分類制 쪽으로 옮겨 가게 하는 壓力을 形成하고 있다. 그동안의 社會·經濟的 變化(產業社會化)는 組織社會化를 현저히 促進하였으며 民間部門의 大規模組織成長과 組織活動의 專門化趨勢는 政府組織에도 영향을 주고 있다. 政府機構도 상당히 커졌으며 業務의 專門化水準도 높아지고 있다. 政府部門의 機能分화는 계속하여 심화될 것이 예상되며 行政에 있어서 電子頭腦의 役割은 날로 중요해져 가고 있다. 高層의 業務處理技術이 확산되고 있으며 行政節次의 豫測可能性은 높아지고 있다. 그동안의 經濟成長에 힘입어 生計費에 未達하는 報酬의 문제는 점차 해결되어가고 있으며 1980年代 後半에는 어느 정도의 報酬適正化가 이루어질 수 있을 것으로 예상된다. 教育制度和 勞動市場도 과거에 비하여 현저히 分化되어 가고 있다.

이러한 與件變化의 趨勢를 생각하거나 앞서 말한 韓國政府 人事行政體制 發展方向을 생각하거나 政府內의 職業構造形成에 있어서 職務基準의 比重을 더 높여 가야 하는 것은 필연적인 課題나 하지 않을 수 없다. 앞으로의 與件變化에 발맞추어 適正線에 도달될 때까지 職位分類制的 要素의 導入을 늘려나가야 할 것이며 궁극적으로는 職位分類制를 分類制度의 근본으로 삼도록 해야 할 것이다. 韓國政府에서 階級制를 職位分類制로 交替해 나가는 것이 앞으로 나아가갈 方向이라 한다면 政府官僚制內외의 與件變化에 대응하면서 持續性있게 關切될 수 있는 分類政策과 計劃을 마련하여야 할 것이다. 지금까지와 같이 職級表의 形式 등 職位分類制의 外形을 본떠 오는 것도 필요하기는 하겠지만 앞으로 職位分類制의 基礎가 되는 分析的 節次와 그에 부수되어야 하는 人事行政技術도 요구되는 만큼씩 受容해 가야 할 것이다.

職位分類制로의 移行을 長期的인 政策方向으로 處方하면서 現行分類制上의 問題들에 대한 當面對策을 다음에 摸索해 보기로 한다.

### (1) 階級構造의 改善方案

앞서 韓國政府의 現行分類制度를 評價하면서 지적한 바와 같이 現行階級構造는 여러 가지 비판을 받고 있다. 階級 및 級類의 定義가 모호하다는 것, 階級 및 級類의 數가 너무 적다는 것, 昇進의 機會를 制約하고 있다는 것, 모든 職業分野에 걸쳐 階級區分을 劃一化하고 있다는 것 등이 비판의 골자이다. 職務分析 및 評價를 거쳐 完전한 職位分類制의 構造를 형성하면 위와 같은 비판은 모면할 수 있을지 모른다. 그러나 職位分類制的 等級制에도 문제는 있으며 또 職位分類制로 一時에 전환할 수 없는 것이 韓國政府의 형편이다. 現行政府 組織設計를 근본적으로 變改하지 않고 分類制度內의 階級觀念을 그대로 유지한다는 前提下에 過渡的인 改善方案을 마련하지 않으면 적어도 短期的으로는 그 實現이 어려울 것이다. 이러한 制約을 생각하면서 가능한 한 職務基準를 강화하고 組織設計와 分類制度를 조금씩 接近시켜 나갈 수 있는 方案을 찾아야 할 것이다.

階級構造의 基本型을 改善하는 方案으로 여러 가지가 提案되고 있다. 階級の 數를 12個

내지 그 이상으로 늘려야 한다는 方案, 사람에게 부착되는 階級이나 等級의 觀念을 없애고 補職만을 인정하여야 한다는 方案, 階級構造를 政策階級, 管理階級, 執行階級, 書記階級の 4大階級으로 나누고 다시 各階級을 甲, 乙, 丙類 또는 甲, 乙類로 나누어야 한다는 方案, 階級の 絕對數를 늘릴 것이 아니라 필요한 階層의 階級을 약간 細區分하여 組織設計와 分類構造를 接近시켜야 한다는 方案 등이 그 例이다. 현재의 形편으로 보아서는 마지막 方案이 가장 合當할 것으로 생각된다.

현재 階級 및 級類의 數가 적다고 하여 階級觀念은 그대로 둔채 階級の 數를 대폭 늘리자는 方案에는 長點보다 短點이 더 많을 것이다. 階級을 細區分하여 그것을 組織階層 또는 擔當職務의 難易에 결부시켜 운영한다면 擔當職務의 困難性 및 責任性의 差異와 階級の 差異를 보다 公平하고 엄밀하게 연결 짓는 補職管理가 가능해질 것이다. 그러나 階級の 過多區分은 人事運營의 硬直性을 낳게 한다. 그러한 硬直性을 완화하기 위하여 階級과 組織階層의 연결을 융통성 있게 만들어 놓으면 階級細分의 效用을 상실하게 될 것이다. 그리고 各階級間의 差異가 현저하지 않으면 各階級間의 役割이 모호하여 役割葛藤이 빚어질 염려가 있다. 最上位職과 最下位職 사이의 社會的 距離가 멀어지고 地位體制의 좋지 못한 副作用이 커질 염려가 있다. 階級을 細區分하면 보다 자주 昇進되는 「재미」를 맛볼 수 있다고 하지만 階級間의 差異가 크지 않으면 昇進의 「즐거움」도 별로 크지 않을뿐 아니라 잦은 昇進審査는 公職의 安定性을 약할 위험이 있다. 完全한 職位分類制로 轉換하여 等級觀念을 導入하지 않는 한 階級の 지나친 細分은 바람직하지 않다고 생각한다.

現行 5大階級制의 골격을 그대로 유지하면서 그 編制를 4大階級形式으로 바꾸는 形式轉換方案은 현안문제를 解決해 주는 바가 별로 없을 것으로 생각한다.

階級이나 等級의 觀念을 완전히 없애고 組織設計上의 補職만을 認定하자는 과격한 主張도 있다. 階級이나 等級制度를 철폐하고 公務員의 能力에 따라 融通性있게 人力配置를 해 나가는 制度가 그 本來의 目的대로 잘만 운영될 수 있다면 매우 理想的인 것이다. 장구한 未來에 「自由의 構造」(structure of freedom), 「適應的 體制」(adaptive system), 「暫定的 體制」(temporary system) 또는 「臨時體制」(ad-hocracy) 등으로 불리어지는 非官僚制의 非固着的 政府構造가 요청되고 또 성립될 수 있을 때는 階級이나 等級觀念의 철폐가 필수적인 것으로 될지도 모른다.

非官僚制의 構造形成의 原理를 보면 다음과 같다.<sup>(16)</sup>

첫째 問題解決의 能力을 가진 사람이 權限을 行使한다. 둘째 業務遂行의 基準과 節次는 狀況適應的이다. 셋째 顧客은 同僚와 같이 다루어진다. 넷째 남작한 構造를 非階層의 形式으로 형성한다. 다섯째 問題解決과 意思決定은 集團的인 過程을 통해서 한다. 여섯째 職業上의 流動性을 보장한다. 일곱째 組織內의 構造的 配列뿐만 아니라 組織自體도 必要에 따라 生

(16) Howard E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis* (Cummings Pub. Co. 1977), p. 349.

成・變化・消滅되는 暫定性을 지닌다. 여덟째 모든 意思傳達는 公開된다.

이러한 原理가 지배하는 組織體에서는 補職의 自由化가 필요하고 또 바람직할 것이다. 그러나 政府官制가 非官制의 構造形成을 보이게 될 날은 요원하다. 傳統的 官制構造의 基本이 유지되는 가운데 階級이나 等級만을 철폐하면 상당한 混亂을 경험하게 될 것이다.

階級이나 等級을 없애고 職位 또는 補職만을 認定하지는 주장이 만일 職位를 階級에 代置하자는 주장이라면 별로 意味가 없는 것이다. 階級名稱을 職位名稱으로 바꾸어 부르자는 이야기에 불과하기 때문이다. 예컨대 事務官이라는 階級名稱을 係長이라는 이름으로 바꾸어 부르는데 불과한 改革은 하나하나한 것이라고 하지 않을 수 없다.

現在の 政府構造를 全面的으로 改編하지 않는 한 階級の 絕對數를 현저히 늘리는 것은 바람직하지 않다. 分類構造內에서 一部階層의 區劃을 再調整하고 그것을 職務基準에 입각한 補職管理와 보다 엄격하게 연결짓도록 하는 것이 短期的으로 實現可能한 改革方案이라고 생각한다.

엄격한 職務分析을 거치지 않고 일반적인 觀察을 토대로 하여 상세한 階級構造改善의 處方案을 마련하기는 어렵다. 그러나 專門的인 判斷에 입각하여 다음과 같은 暫定的 代案을 提示할 수는 있을 것 같다.

現行 5階級 9級類 가운데서 別定職의 性格이 농후한 1級은 別定職으로 돌리고 2級以下의 階級만을 대상으로 약간의 調整을 가해야 할 것이다. 2級은 甲類와 乙類로 현재 區分되어 있으나 그 區劃이 모호하고 人事管理上 昇進經路로만 취급되는 경향이 있는데 2級の 甲類와 乙類 사이에 補職階層을 분명히 구별하는 措置를 취하면 실질적으로 하나의 階層이 늘어나는 效果를 거둘 수 있을 것이다. 3級甲類 公務員 가운데는 職責의 水準이 현저히 다른 公務員들이 있으므로 3級甲類를 두 개 정도의 階層으로 나누는 것이 바람직할 것이다. 마찬가지로 3級乙類도 두개의 階層으로 구분하는 것이 바람직할 것이다. 4級の 甲類와 乙類는 補職階層과 뚜렷하게 구분하면서 그대로 유지하고 職責의 差異가 현저하지 않은 5級甲類와 乙類는 하나의 階級으로 統合하는 것이 바람직할 것이다.

위와 같이 調整하면 階級の 全體數는 9개가 된다. 이러한 階級을 다시 小集團으로 묶어 거기에 甲, 乙, 丙 등의 級類名稱을 붙이는 것은 특별히 중요한 意味를 가지는 것이 아니라고 생각한다. 그리고 理事官, 書記官 등 權威的 내지 傳統的 名稱을 階級마다 다는 것은 産業化時代의 감각에 어울리지 않는 일이라고 생각한다. 9개의 階級을 각각 等級이라고만 부르는 것이 무방할 것 같다. 그렇게 부르는 것이 職位分類制에로의 移行에 유리한 분위기를 조성하는데 도움을 줄 것이며 公務員들이 지나치게 階級을 강조하는 풍조를 후퇴시키는 데도 도움을 줄 것이다.

위에 설명한 改編案을 圖示하면 <表 4>와 같이 된다.

階級構造의 基本型을 9等級制로 고치면 政府組織의 設計에도 그에 상응하는 약간의 變化

〈表 4〉 階級構造의 再編成

現 行	改 編 案
1級	別定職
2級 甲類	1等級
乙類	2等級
3級 甲類(2區分)	3等級 및 4等級
3級 乙類(2區分)	5等級 및 6等級
4級 甲類	7等級
乙類	8等級
5級 甲·乙類統合	9等級

가 있어야 할 것이다. 예컨대 1等級이 맡는 局과 2等級이 맡는 局을 編制上 구별해 두는 것과 같다.

階級構造의 基本型을 改編하면서 特殊한 研究職列이나 技術職列의 階級構造形成에서는 9等級制의 例外를 認定하는 措置도 취해야 할 것이다. 專門職業分野의 職務遂行上 必要나 階層化性行을 의면하고 政府의 一般職 公務員으로 되어 있다는 理由 하나로만 9級類制 혹은 9等級制를 劃一的으로 適用하는 것은 무리이다. 秩序있는 基準에 따라 階級區分의 單純化가 현저히 要請되는 職列의 階級區分을 축소하고 單一號俸制를 실시할 수 있는 길을 더 놓아야 한다. 그렇게 하면 人力流動을 약간은 制約하겠으나 人力流動을 廣範하게 실시할 必要가 있는 職列에 있어서는 그러한 制約이 별로 문제되지 않을 것이다. 階級區分의 例外를 인정하면 階級構造가 複雜해 진다는 주장이 있으나 合理的인 基準에 따라 秩序있게 例外를 인정하는데도 複雜해서 귀찮다는 말은 지나친 官僚의 劃一主義를 대변하는 것 밖에는 되지 않는다.

## (2) 職列構造의 改善方案

앞에서 이미指摘한 바와 같이 現行職列構造(職業構造의 水平的 分化)에 가해지고 있는 비판은 職列分類가 職務의 特性을 정확하게 반영하지 못한다는 것, 行政職列이 과도히 肥大化되어 있다는 것, 職列別 職級設定이 均衡을 잃고 있다는 것, 一部 技術·研究分野의 職列形成에 무리가 있으며 새로운 專門領域들이 職列形成에 반영되지 않았다는 것 등이다.

本格的인 職務分析을 통해 職列分類 및 職級配置를 合理化하고 職級明細書를 만들어야 위와 같은 문제들을 해결할 수 있다. 그러나 全政府的인 職務分析和 職級の 全面的 改正은 時間을 많이 所要하는 장차의 課題이다. 短期的으로는 人事運營의 實際에 있어서 현저한 障礙나 不均衡이 認知되어 있는 문제를 골라 過渡的인 解決策을 강구하여야 할 것이다. 그러한 短期對策으로는 다음과 같은 것을 생각할 수 있다.

첫째, 과도하게 肥大化되어 있는 行政職列은 각기 專門性이 認定되는 分野別로 구분하여야 할 것이다. 行政職列을 財經職(稅務職吸收), 法務職, 資源行政職, 都市行政職, 社會勞動

行政職, 環境保存行政職, 安保行政職으로 우선 區分하는 것이 바람직할 것 같다. 主要行政機關別로 專門職列을 形成하자는 주장도 있으나 그렇게 하면 機關別 閉鎖性(非交流型)을 높혀 交流型化 되어 가야 할 人事體制의 發展方向에 逆行하는 결과를 빚을 것이다.

行政職列을 再分類하면서 行政職列支配型의 人事運用體制도 指定해 나가야 할 것이다. 다른 職列 특히 技術分野에 속하는 公務員들도 比例的인 公平性의 原理에 따라 組織階層上의 最上位階層에 도달할 수 있는 길을 넓혀주어야 할 것이다.

둘째, 技術·研究分野職列 가운데 不合理하게 統合이 이루어진 職列은 專門職域의 特性과 所屬公務員의 數 등을 고려하여 再分類하여야 할 것이다. 앞서 指摘한 바와 같이 工業研究職, 農業研究職, 機械職, 農林職 등이 그러한 再分類의 對象으로 되어야 할 것이다. 研究·技術分野에서 專門의 獨自性을 주된 基準으로 삼을 때 職列은 아무래도 細區分될 수 밖에 없다. 이러한 分野에서 職列이 細區分되면 該當公務員들의 發展機會가 制約되고 人力運用의 硬直化가 초래될 위험이 있는 것은 사실이다. 그러나 人事運營의 便宜단을 생각하여 職域別 專門性의 高度化를 언제까지나 外面할 수는 없을 것이다. 技術·研究分野의 職群別 職列數를 늘려 職群內 職列間의 轉職을 용이하게 하고 職務의 性格에 비추어 가능한 領域에서는 研究職列과 技術職列을 統合하면 技術系 및 研究系 職業分野의 專門化로 인한 人力管理의 硬直化를 어느 정도 완화시킬 수 있을 것이다.<sup>(17)</sup>

셋째, 職列別 職級(等級)配置의 不均衡을 是正해야 한다. 여기서 말하는 不均衡이란 물론 比例的 衡平性을 무시한 不當한 不均衡을 말한다. 中間管理層 또는 高級管理層의 職位數가 獨立職列을 형성하는 데 충분함에도 불구하고 下級階層(4級 및 5級)만을 分類하고 그 위의 階層에서는 다른 職列과 統合해 버린 경우가 있다. 그 代表的인 例가 稅務職이다. 稅務職을 包含한 財經職을 신설하는 경우 1等級까지의 職級을 設置해도 무방할 것이다. 12個의 研究職列은 各職業分野의 專門性단을 생각해서인지 모두 2級(筆者의 改善案에 따르면 1等級)까지 職級을 配置하고 있다. 高級階層의 研究職從事者들은 여러 研究·技術分野의 業務를 監督하는 職位에 配置되는 경우가 있으므로 너무 劃一的으로 最上位職級까지 職列을 獨立시켜 놓는 것은 무리한 일이라고 생각한다. 行政管理的 業務와 비교적 거리가 먼 純粹研究職은 앞서 階級構造形成에 關連하여 提案한 바와 같이 階級區分을 단순화하고 單一號俸制를 실시해야 할 것이다.

넷째, 새로이 확장되거나 專門化의 水準이 높아져가고 있는 技術系 및 研究系 職業群을 흡수할 수 있는 職列을 신설해야 할 것이다. 그러한 職列의 例로 環境保存研究職, 資源研究職, 原子力研究職 등을 들 수 있다.

다섯째, 「其他職群」(特殊職群)을 신설하여 對象人員이 적은 特殊職을 分類體制에 흡수할 수 있게 해야 한다. 그러한 特殊職의 例로 翻譯職, 郵票圖案職, 文化財鑑定職, 通譯職 등

(17) 예컨대 水產職과 水產研究職, 保健職과 保健研究職을 서로 統合해도 무관할 듯 하다.

을 들 수 있다. 이러한 特殊職에 대한 職列別 階層構造形成은 職務의 特性에 따라 融通性 있게 調換될 수 있게 하여야 한다. 예컨대 單一階級 單一號俸制, 少數階級制 등이 適用될 수 있게 하여야 한다.

위와 같은 措置로 職列이 細區分되고 엄격히 규정되는 경우에는 人力運營의 硬直性이 커지고 公務員들의 發展機會가 制約될 가능성이 있다. 그러므로 機關間人事交流의 門戶를 開放하여 交流型 人事體制를 구축해 나가야 한다. 交流型 人事體制의 구축은 職列別로 專門化된 人力運用의 前提條件이라고 할 수 있다.

採用試驗과 轉職試驗의 內容을 分化시키고 應試資格도 分化시켜가야 職列區分의 實益을 찾을 수 있을 것이다. 職級明細書를 만들고 그에 따라 모든 職位를 定級하는 것은 장래의 목표이며 短期的으로 이루어질 수 있는 일이 아니다. 우선은 職制에 職列別 補職基準을 정하여 職列區分을 무시하고 無原則하게 人力을 配置하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

轉職試驗의 內容은 分化시키되 新規採用이 아니고 轉職이므로 類似職列間의 轉職에 關하는 試驗은 반드시 必要한 最少의 科目에 限하여만 실시하고 轉職試驗은 適時性있게 실시하여 人力運用에 支障을 주는 일이 없도록 해야 할 것이다.