행정논총 34(2) 1996. 12

國際競爭力 제고를 위한 政府人力의 운용방향

李 達 坤*

<目 次>

Ⅰ. 공무원의 국제경쟁력
Ⅱ. 공직경쟁력의 평가
Ⅲ. 정부인력 경쟁력 제고를 위한 방안 모색
Ⅳ. 결 언

〈요 약〉

이 글은 국제경쟁력을 제고하기 위한 정부의 다양한 과제 중에서 정부인력의 자질과 능력을 향상시키는 방안을 모색한 것이다. 인적자원은 경쟁력의 기반을 이루는 것으로서 비록 장기적인 노력이 필요한 분야이기는 하지만, 사회·경제 전반에 걸쳐 변화를 유도하는 주요한 요소이다. 공무원의 태도와 능력 때문에 경쟁력이 저하되고 있다는 경제계의 목소리가 높다. 이글에서는 정부인력의 자질과 능력에 대한 평가를 시도하고 현재 수준에서 공무원집단의 능력을 개선시킬 수 있는 방안을 公職者의 生涯週期를 따라서 검토하였다. 특히 장차관직의 임용, 진입 및 퇴출장벽, 경쟁원리, 전문성, 교육훈련 등과 같은 분야를 중심으로 국가공무원과 지방공무원 모두에게 적용될 수 있는 경쟁력강화 방안을 제시하였다.

Ⅰ. 공무원의 국제경쟁력

국제정세의 변화와 국내민주화의 진전과정에서 두드러지게 부각되고 있는 개념이 경쟁력이다. 80년대 냉전의 막바지에 나타난 선진국의 보수정권들이 사회주의 체제를 고사시켰으며 북구라파 제국을 중심으로 나타나고 있던 복지국가의 난제에 메스를 대기 시작하였고, 이때 탄생한 WTO 체제는 전통적인 국경의 의미를 변질시키면서 지구적 차원의 競爭構造를 탄생시키고 있다.

한국민은 군사적 권위주의 정권을 종식시키고 민주화를 진행시키면서 새롭게

*서울대학교 행정대학원 부교수

변화되고 있는 사회·경제환경에 적응하고 있다. 그런데 「문민정권」에서는 정통적인 개도국의 민주화 전례와는 다르게 참여나 복지 그리고 자유를 우위에 두기보다는 "국가경쟁력"을 국가목표의 하나로 채택하고 있는 듯하다. 근자에 이르러 "삶의 질"이라는 목표를 하나 더 추가하여 균형적인 국가-사회의 발전을 지향하고 있으나 "競爭力"이 한국사회의 주도적인 파라다임이 되고 있음을 부정하기 어렵다.

현재 회자되고 있는 "경쟁력"이 단순한 경제의 성장주의나 양적인 팽창과는 다른 개념임은 분명하지만, 너무나 편의적으로 사용되어 여러가지 혼돈을 자아내고 있음이 또한 분명하다. 그것은 세계화라는 용어가 구체적으로 무엇을 의미하는지 제대로 규정되지 않는 상태에서 분야마다 "갖가지 변화"를 지칭하고 있는 것과 유사하다. 무릇 새로운 파라다임이 생기는 초기에는 이러한 혼돈이 있기 마련이지만, 경쟁력 개념의 사용에 있어서 그 內延과 外延이 조금 더 엄격하게 규정되어야 유효한 정책수단이 현실성 있게 마련될 수 있다.

국가경쟁력(national competitiveness)을 객관적이며 체계적인 조작적 정의(operational definition)을 통하여 측정하기란 용이한 작업이 아니다. 그럼에도 불구하고 오래 전부터 IMD(International Management Development)에서는 WEF(World Economic Forum)과 공동으로 국가경쟁력약식비교(national competitiveness profile)를 발간하고 있으며, 이것이 한국 정책결정자들에게 큰 영향을 미치고 있다. 그런데 이 보고서는 기업이 국내 및 세계적 경쟁력을 가지는데 필요한 國家的인 基盤과 環境을 평가한 것으로서, 국가-사회 자체의 발전을 평가하는 것과는 많은 차이가 난다.[1] 그럼에도 불구하고 세계적으로 한 국가안에 있는 기업활동환경을 8개차원으로 나누고 400개에 이르는 지표로서 비교한 연구를 능가하는 결과를 찾아보기 어렵고, 국내에서도 분야별 경쟁력을 다른 각도에서 볼 수 있는 방법론을 모색하고는 있지만 만족스럽지 못한 것이 사실이다.

公務員의 競爭力이라는 개념은 아직도 학술적으로 정립된 개념도 아니고 또 쉽게 정의가 내려질 것 같은 개념도 아니다. 보통 경쟁력(competitive force, competitiveness)이라고 하는 것은 민간경영에서 상용되는 개념인데 이윤획득력(profitability)와 같은 개념이다. 최근 지속적인 경쟁력(sustainable competitive advantage, competitiveness)의 연구자들에 의하면, 기업이나 산업경쟁력의 원천에 대한 새로운 견해가 대두되고 있다. 종래에는 제품이나 공정상의 신기술, 보호되

1) IMD and WEF, The World Competitiveness Scoreboard, 1996. methodology part.

거나 규제된 시장, 금융자원에 대한 용이한 접근, 규모의 경제 등이 성공의 요소로서 지적되었다. 또 다섯 가지의 기본적인 경쟁력의 원천이 있는데 이것들이 기업의 생존과 번영을 결정짓는다고 보았다. 그것은 새로운 경쟁자의 진입, 대체물로부터의 위협, 구매자의 협상력, 공급자의 협상력, 기존 경쟁자들간의 경쟁구도 등과 같은 것이었다.[2)]

이러한 포터의 틀이 유효한 측면도 없지 않으나 최근 세계적으로 성공하고 있는 기업을 보면 반드시 이러한 요소만이 경쟁력을 결정짓지는 않는 것으로 이해된다. 대부분의 논자들은 경쟁력의 요소와 원천이 시대에 따라서 변하는 것으로 이해하고 있다. 최근 성공한 기업을 분석한 결론중의 하나는 경쟁력 요소 중에서 가장 중요한 것은 인력관리라는 점을 지적하고 있다.[3)] 국가나 지역의 발전과 퇴조도 역시 그 사회의 주도적인 역할을 하고 있는 인간에 의하여 결정되는 측면이 적지 않을 것이다. 여러 가지 요소들이 복합적으로 지역경제나 사회발전에 영향을 미치기 때문에 결정적인 요소를 체계적으로 발견하기는 쉽지 않다. 그러나 주어진 천연조건이나 문화와 같은 거시적인 요건들 이외에는 대부분 人間이 그러한 여건을 개선하거나 악조건을 극복하여 그 사회를 발전시키는 측면이 강하다.

공공부문에서도 이러한 연구결과를 원용할 수 있을 것인데 공공부문의 내부생산성을 중시할 것인가 아니면 공공부문의 행위가 다른 분야에 미치는 효과를 중시할 것인가에 따라서 그 내용이 달라진다. 공공부문, 특히 정부는 정책결정권이라는 특수한 요소를 다루고 국민에 대한 대응성을 존재이유로 하고 있다는 점을 추가하여야 하므로 대단히 복합적인 내용을 가지게 될 것이다. 예를 들어 공직자(집단)의 경쟁력을, 첫째, 민주적 통제가 가능한가?, 둘째, 시민들에게 선택의 자유를 확장시키는가?, 세째, 정부운영의 효율성과 효과성을 증대시키는가?, 그리고 마지막으로 서비스정신과 태도를 구비하고 있는가하는 점을 중시하여 보는 것은 바로 이러한 넓은 관점에서 공공부문의 경쟁력을 보고 있는 것이다.[4)]

그런데 경쟁력이라는 개념자체가 사기업 경제활동을 대상으로 하여 사용되고 있다는 점에 착안한다면 경제활동을 지원하는 정부의 기능에 한정하여 보다 좁게 공공부문의 경쟁력을 규정할 수도 있을 것이다. 이러한 예가 바로 IMD보고서에

---

2) Michael E. Porter, *Competitive Advantage*(New York: Free Press, 1985), pp.1-4.

3) 대표적인 논저로서는, Jefferey Pfeffer, *Competitive Advantage Through People: Unleashing the Power of the Work Force* (Boston: Harvard Business School Press, 1994)를 들 수 있다.

4) L. Gustafsson, "Renewal of the Public Sector in Sweden," *Public Administration*, Vol.65, No.2, (1987), pp.179-198.

서 채택하고 있는 개념이다. 이 보고서에서는 경쟁력을 다음과 같이 보고 있다. 즉 세계적인 경쟁력에 영향을 미치는 8가지의 요소는, 국내경제력, 국제화, 정부, 금융, 하부구조, 기업경영력, 과학·기술, 인간 등이다. 그중에서 政府가 競爭力을 강화시키는 原則은 세 가지로 구성되어 있다. 첫째, 정부가 기업의 경쟁조건을 조성하는 것 이외에 기업활동에 개입하여서는 안된다. 둘째, 정부가 경제활동에 외부적인 위험이 되는 것을 최소화할 수 있도록 거시경제적 조건과 사회적 조건들을 조성하여야 한다. 세째, 정부의 경제정책은 국제환경의 변화에 효과적으로 적응할 수 있게끔 유연하여야 한다. 이 세 가지 기준을 잘 따르는 정부가 경쟁력이 높은 것으로 평가되며, 이러한 정부를 구성하고 있는 인적자원이 국제경쟁력 있는 공무원으로 분류될 수 있다.

여기서 말하는 政府는 좁은 의미의 행정부가 중심이 되지만 그 이외에 광의의 정부나 정치권도 포함할 수 있다. 經濟活動에 촛점을 맞춘다고 하더라도 경제관료 뿐만이 아니고 다른 분야의 관료들도 모두 포함하여야 한다. 입법부나 사법부의 관료제도 간접적으로는 경쟁력과 관련을 맺고 있다. 그러나 이 글은 구체적으로 중앙정부와 지방정부의 행정적 업무를 수행하는 집단에 한정하여 전개되므로 논의의 대상을 중앙정부 및 지방정부의 행정직 공무원에 초점을 맞춘다.

그리고 이 글에서는 국제경쟁력을 IMD보고서와 다르게 규정짓지 않으려고 한다. 보다 넓은 의미로 政府의 競爭力을 규정하게 되면 경쟁력와 제고와 관련되는 사항이 늘어나게 되어 경쟁력에 직결되는 인적자원의 운용문제를 파악하는 데 혼란을 초래하고 한 논문이 다룰 수 있는 범주를 넘어서게 된다. 여기서는 「企業活動에 우호적인 環境을 조성할 수 있는 政府를 競爭力 있는 政府」로 보고, 이러한 정부를 만들고 있는 관료제의 기능과 역할에 관심을 집중시키고자 한다. 정부의 경쟁력을 제고하는 데는 다양한 정부 외적인 요소가 작용하고, 또 정부내의 다양한 구조적 요소와 절차적 흐름이 효율적으로 결합되어야 한다. 그런데 여기서는 관료제의 人的資源에 한정하여 문제를 다룬다는 점에서 논의의 대상이 한번 더 축약된다.

이렇게 과학적으로 다룰 수 있는 수준으로 문제를 국한시키게 되면 「공무원의 국제경쟁력」을 다음과 같이 규정할 수 있다. 그것은 「한국에 소재하는 기업들이 국내 및 세계시장에서 경쟁을 통한 우위를 지속적으로 확보하게 할 수 있는 刷新的인 政策과 制度 그리고 慣行을 유연하게 만들어 낼 수 있는 公職者 및 公職者集團」을 지칭한다. 그러면 어떻게 관료의 경쟁력의 구성요소나 제측면을 파악하고 그것을 객관적으로 비교하거나 체계적으로 측정할 수 있을까? 아마 이것은 불

가능한 일인지 모른다. 그럼에도 불구하고 우리가 몇 가지 점에 관해서는 국부적으로 합의할 수 있을 것이다.

예를 들어 부정부패의 정도는 분명히 공직자 경쟁력의 한 측면이 된다. 정책의 일관성도 그렇다. 정책이 변화하는 경제·사회환경에 유연하게 적응하는 것도 필요하지만 기본적인 철학과 원칙이 계속성을 가지면서 기업에 豫測可能性을 줄 수 있으면, 그것은 분명 기업의 국제경쟁력에 도움을 준다. 또 정치적 권력게임의 파생동기로서 정부가 기업활동에 개입하게 되면 경쟁력은 저하된다. 예를 정부의 인사정책에 한정시키더라도 경쟁력과의 관계를 용이하게 합의할 수 있는 점들이 적지 않다. 인사가 실적에 의하지 않고 정치권과의 연고에 의하여 이루어질 경우 공무원 집단의 사기는 떨어지고 업무에 투입하는 에너지가 줄어들게 되면 경제활동에 지장을 초래할 것이 뻔하다. 또 개방경제체제하의 공무원이 國際經濟規範에 대한 식견이 부족할 경우 기업이 대외적으로 적응하는 데 요구되는 제도를 적시에 만들 수 없게 된다. 예를 들면 海外直接投資(foreign direct investment)에 대한 전문지식이 부족한 지방공무원이 해당지역에 외국기업을 유치하려는 정책을 개발하기란 불가능할 것이다.

위와 같이 구체적인 因果關係를 추적하기가 용이하지는 않지만 공직자의 경쟁력을 어떤 측면에서 보강하여야 할 것인가에 대해서 합의할 수 있는 여지도 상당히 있게 된다. 그러나 구체적인 人事制度의 개선이 경쟁력에 영향을 미치는 과정은 대단히 복잡할 것이다. 그리고 반드시 지적되어야 하는 것은 어떤 제도가 한편으로는 국가경쟁력을 제고하는데 도움이 되지만, 다른 한편으로는 여러가지 부작용을 초래할 수도 있다는 점이다. 이렇게 미지의 영역이 많은 점을 고려하면서 실천적인 과제와 전략을 도출하기 위해서는 그 인과관계가 어느 정도 분명하고 거시적으로 의미있는 점에 한정하여 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하여야 한다. 즉 기업의 활동에 우호적인 국가-사회환경을 만들어가는 데는 지속적인 쇄신체제(regime of permanent innovation)를 정부내에 구축하여야 한다. 이러한 체제를 노련하게 만들고 발전시키는 인적자본의 구축과 활용을 위한 정책방안이 이 연구의 관심사가 된다.

Ⅱ. 공직경쟁력의 평가

1. 공직의 비중

한 국가의 경쟁력에서 정부부문이 차지하는 비중은 그 국가가 처해진 경제·사

회적 여건에 따라 달라진다. 주요 서구선진국의 경우 정부의 영향력이 아주 작을 수 있는데, IMD에서도 이러한 시각을 가지고 있다. 그러나 한국과 같이 국부의 축적이 미약하고 가진 자산(assets)이 작은 나라에서는 이러한 자산을 비축하고, 확장하고, 또 새로운 것을 창조하는 전환기능이 대단히 중요하고, 이러한 轉換機能의 한 기둥을 기업과 더불어 맡고 있는 정부의 역할은 다른 어떠한 요소만큼 중요하다. 정부관료제 혹은 정부공무원에 국한하더라도 그 비중은 단순한 인력규모의 상대적 비중을 능가한다. 그만큼 아직도 정부는 한국사회를 저어가는 중요한 엔진이고 에너지의 집결자이다.

인력규모면에서 보더라도 정부인력은 작지 않다. 1995년말 공무원 정원은 905,390명이다. 이중 국가공무원이 558,489명이고 지방공무원이 331,273명이다. 그런데 국가직 중에서 약 370,000명에 상당하는 교원과 경찰을 제외하고 「일반적으로 행정을 수행하는」 공직자는 국가공무원보다 지방공무원이 많다. 직급별로 보면 국가공무원이나 지방공무원 모두 6급 이하 하위직이 5급 이상 상위직의 10배 이상을 차지하고 있다.

이러한 정규공무원 이외에 公共部門의 업무를 수행하고 있는 집단으로 분류되는 인력도 적지 않다. 25개의 정부투자기관, 5개의 정부출자기관, 116개의 정부투자기관의 재투자기관, 72개의 정부출연기관, 21개의 공단, 47개의 지방자치단체 투자기관에도 상당한 인력이 근무하고 있다. 이들의 규모가 1993년에 364,159명으로 추계된 바 있다.[5] 여기에 公共性이 강한 기관으로 인식되고 있는 협회, 협동조합, 그리고 각종 사업단을 포함하게 되면 규모는 더 늘어난다. 따라서 군인을 제외하더라도 약 140만명에 가까운 인력이 광의의 공공부문 종사자로 추정할 수 있다. 이러한 수치는 대부분의 서구 선진국이나 일본에 비교할 경우 상대적으로 작은 규모에 해당한다. 그러니까 재정동원 규모에서나 공직자의 규모면에서 한국정부는 "작은정부"이다.[6] 그러나 양적인 규모가 작다고 하여서 그들이 미

---

5) 21세기 경제장기구상 팀, "21세기에 대비한 재정정책방향과 정부생산성의 제고," 1996. 6. 20. 보고서 참조.

6) 인력이나 재정규모로 국제간 엄격한 비교를 할 수 있는 개념이 설정된 것은 없지만, 중앙정부나 연방정부에 국한하여 볼 때 다음과 같은 개략적인 비교가 가능하다. 인구 1000명당 공무원의 수를 보면, 한국 30, 일본 40, 영국 80, 미국 81, 프랑스 120 정도인데, 교원, 경찰과 같은 공무원을 어디에 분류할 것이며, 준정부기관과 지방기능에 종사하는 인력에 대한 분류문제가 있기 때문에 정확한 비교로 보기에는 문제가 있다. 일본은 1993년 통계로 국가공무원 1,166,780

치는 영향력이 적다고 말하기는 어렵다. 주지하다시피 한국 정부는 억압적이고 영향력이 강한 행정국가의 정부였다. 이러한 속성은 지금도 크게 달라지지 않고 있다.

2. 평 가

현재 한국 공직자들의 경쟁력을 어떻게 평가할 수 있을까? 국내 논자들은 대체로 공무원의 생산성에 대해서 비판적이었지만 국외에서는 한국의 관료제에 대해 호평을 하는 사람이 적지 않다. 국내에서는 싱가폴이나 일본의 관료제를 우수하다고 평하면서, 한국 공무원들이 국민을 대하는 "태도" 뿐만 아니라 그들의 "업무능력"에 대해서도 혹평하는 경우가 적지 않다. 그럼에도 불구하고 중앙부처의 주요 상위직 공무원 개개인의 자질에 대해서는 상당히 높히 평가하는 이중성을 보여주고 있다.

지난 반세기 동안 한국이 이룩한 성과를 어느 한 분야의 공헌으로 돌리기는 어렵다. 그러나 인적 자원을 빼고는 주어진 자원이 부족한 한국이 발전할 수 있었던 것은 기업이나 정부의 競爭力 轉換能力이 뛰어났기 때문으로 풀이할 수 있다. 그리고 정부주도의 경제성장정책이 여러 가지 부작용을 초래한 것도 사실이지만 그 성과를 과소평가할 수도 없다. 남북이 대치된 상태에서 개발초기의 전략으로서는 적절한 것이었다는 평가도 적지 않다. 이러한 성과를 두고 세계적인 관점에서 비교·판단할 때 위에서 규정된 바와 같은 의미에서 한국 "공무원들의 경쟁력"을 낮게 평가할 수는 없다.

어떤 관료제도 모든 것을 다 잘할 수는 없다. 싱가폴이나 일본의 공직자들에게는 민간기업에 상당한 보수가 주어지고 있다. 그럼에도 불구하고 싱가폴의 유능한 젊은이들이 정부직을 선호하는 것은 아니다. 한 때 경외의 대상이 된 일본의

명, 지방공무원 3,324,765명, 특수법인 약 630,000명, 지방공단 약 420,000명 등으로 광의로 볼 때 약 5.54백만명이 공공부문에 종사하고 있다. 한편 민간부문에서는 64.96백만명이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 한국의 공공부문이 아주 작은 것도 아님을 알 수 있다. 재정규모면에서 총국민생산에서 차지하는 중앙정부 세입의 비율을 보면, 한국 15.5%, 일본 14.5%, 미국 19.4%, 독일 30.3%, 영국 37.5%, 프랑스 40.9%로 나타난다. 여기서 연방제의 연방을 단방제의 중앙정부와 비교하는 문제까지도 고려할 경우 이러한 수치의 의미부여는 대단히 제한적이어야 한다. 이 수치들은 필자가 각국의 1992년도 통계에서 추산한 것에 불과하므로 인용에 신중을 요함.

통산성에 대해서 이제 많은 비판이 국내외에서 제기되고 있으며, 대장성은 개혁의 일차적 대상으로 일본 정계에서 거론되고 있다. 일본에서 거론되고 있는 관료망국론이 과장임이 분명하지만, 그런대로 다른 나라에서는 성공의 모델이었고 한국에서도 무었인가 교훈을 찾기 위해 연구하는 일본 관료제가 이제는 정치권과 국민들의 개혁의 요구를 더 이상 천연시키기에는 어려운 국면에 당도하였다.[7]

1996년도의 IMD 연감에는 한국의 정부부문의 생산성이 1995년의 24위에서 33위로 떨어진 것으로 나타나고 있다. 이들의 평가를 전적으로 수용할 생각은 없으나 정부의 生産性이나 공무원의 競爭力이 떨어지고 있는 조짐은 여러 측면에서 나타나고 있다. 그것은 기본적으로 한국사회가 1980년대 중반을 시작으로 본질적인 변화를 보이고 있는 것과 관련되어 있다. 즉 탈냉전과 WTO체제 등장, 국내정치·사회의 민주화, 다원화, 산업화, 도시화, 정보화, 그리고 생활과 교육수준의 향상 등으로 社會構造的 變化가 진전되고 있어 정부의 위상과 역할이 변하고 있다. 정부를 보는 국민의 시각이 바뀌고 있으며, 정부가 수행하여야 할 役割定型이 바뀌어야 하는 시기에 접어든 것이다.

그럼에도 불구하고 정부는 고도로 집권적·경직적인 태도로 일관하여 기업이나 시민의 활동에 대한 통제를 줄이는 동시에 새로운 협조모델을 창안하는 역할을 효과적으로 수행하고 있지 못하다. 일부 공직의 부정과 비리는 여전하며, 상승된 사회·경제적 수준에 뒤떨어지는 공공서비스 수준, 경제활동의 통제와 지도, 시대 상황에 걸맞지 않는 각종 법규와 규제, 그리고 공공부문의 경직된 운영규범 등이 정부부문 內部의 競爭力을 약화시키는 것으로 추정된다. 그 외에도 경쟁력을 약화시키는 원인을 제공하고 있는 정부부문의 실책은 대단히 많다. 이러한 문제들을 다 나열하기보다는 이러한 문제의 원인 제공자 중에서 공무원이나 공직사회의 문제점을 다루는 것이 논문의 목적이므로 이제 공직이나 공무원에 귀착될 수 있는 경쟁력 약화요인을 찾아 보자.

여러 가지 진단들이 나오고 있지만, 여기서는 거시적인 몇가지 요인을 찾아보

---

7) 사실 일본의 경제적 발전과 관료의 역할에 대해서는 외부에서는 긍정적으로 평가하고 있는 것이 주류이지만, 일본 경제학자들 중 다수는 대단히 부정적으로 보고 있다. 대조적인 연구를 간단히 소개하면, 전자에는, Charlmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*(Stanford: Stanford University Press), 1982.; 村松枝夫, 戰後日本の 官僚制(東京: 東洋經濟新報社), 1981 등이고, 후자에는, 關口末夫, 日本の 産業調整(東京: 日本經濟新聞社), 1981; 鶴田俊正, 戰後日本の 産業政策(東京: 日本經濟新聞社), 1982 등이 있다.

고 그들을 치유하는 과정에 다른 미시적인 문제들이 치유되어질 수 있는 처방을 모색하려고 한다.

첫째, 중앙정부의 상위직 공직자들에게 발견되는 문제는, 사회·경제적 變化에 敏感하지 못하며, 政策開發과 運用能力이 새로운 여건과 도전을 슬기롭게 극복하는 데는 부적합하다. 여기에는 새로운 정책리더쉽과 전문성 부족 문제가 있고 또 사회·경제문제에 대한 감이 경제계나 국민일반과 다른 문제점도 제기되고 있다. 과거 정부주도시대의 업무관행을 벗어나지 못하여 경직적이고 획일적이어서 성과나 서비스 지향이라기보다는 전형적인 投入指向的 業務遂行方式을 따르고 있다.

둘째, 중앙정부나 지방정부의 공직자들에게 개발연대에서는 나타나지 않았던 無力感과 無氣力 그리고 이기적 행태가 만연하다. 스스로를 최대의 사양산업에 종사하고 있다고 보고, 국가행정이 수행하여야 할 역할과 그 효과에 대해서 회의적인 공무원이 적지 않다. 따라서 업무의 쇄신보다는 법령 및 절차준수와 보신에 급급하는 경우가 많이 늘어나고 있다. 업무수행이 사안의 장점이나 합리성을 따르기보다는 과거에 만들어진 기계적 절차를 따르지 않을 수 없는 상황이 계속되고 있다. 일부 하위직 공직자들 중에는 공직자로서의 기본 소양이 의심스러운 경우가 적지 않다.

셋째, 다지화되고 고도화된 산업사회의 업무를 專門的으로 수행할 수 있는 인력이 부족하다. 충원과정도 막혀 있고, 일단 충원된 인력에 대한 전문성 보강방안이 효과적으로 개발되어 있지 않다. 부처마다 출연연구소와 같은 외곽연구소를 만드는 데 에너지를 소비하고 공직자가 직접 창의적인 정책을 고안하려는 시도가 없다. 충원되는 새로운 인력의 질이 과거에 비하여 상대적으로 떨어지고 있다.

넷째, 상대적으로 비교적 작은 인력규모임은 분명하지만 人的資源의 配分에 문제가 많다. 업무의 기능별 인력분포가 잘못 짜여진 경우도 있고 또 미시적으로 한 기관내에서도 인력의 배치가 잘못된 경우가 많다. 따라서 창의적 정책의 개발과 수행이 어렵고, 대민봉사의 질을 개선하기도 어렵다. 특히 기능직의 업무수행 방식은 혁신적으로 개선되어야 한다. 불필요한 업무를 만들어 수행하는 버릇도 여전하다.

다섯째, 부처별 人力活用에 있어 장애물이 많다. 기관간의 전보나 파견이 대단히 어렵고 이동이 있는 경우에도 적재적소 활용이 미진하다. 부처간의 시각 차이와 의사소통상의 어려움으로 인하여 업무의 영역조정에 상당한 에너지가 낭비되고 있다. 또 민간과 공공부문간의 장벽이 두꺼운 관계로 민간부분의 시각과 전문성이 정부에 유입될 수 있는 가능성이 아주 낮다. 이 양자간의 관계를 증진시키

는 것이 기업의 국제경쟁력 강화의 큰 과제이다.

보는 측면에 따라서는 더 많은 문제점이 있겠지만, 이상의 5가지 커다란 문제를 따라가면서 정부인력의 경쟁력을 제고할 수 있는 방안을 모색하여 본다.

Ⅲ. 정부인력 경쟁력제고를 위한 방안 모색

1. 전통 위에 새로운 문화형성

한국사회에서는 정확한 진단 없이 자기가 소속되어 있지 않은 분야를 비판일변도로 끌어 내리는 일이 많다. 자기반성보다는 방어에 능하고 혹 반성이 있더라도 복고적인 경우가 많다. 이러한 행태는 과거 업적을 정당하게 평가하고 원인을 규명하거나 당면한 문제점을 파악하는 데 도움이 되지 못한다. 특히 경쟁력과 같은 애매한 개념규정으로 질타성 비판충동을 억제하지 못하는 논의들은 적어도 경쟁력의 강화에는 도움이 되지 못한다. 경쟁력이 약화되는 원인의 정확한 진단과 대책강구가 더욱 절실하게 요청되고 있다. 대부분의 대책은 현실성이 없거나 또 다른 副作用을 잉태하고 있는 경우가 대부분이다.

좁은 의미의 효율성에 초점을 맞추어 보면 한국의 관료제가 국제적으로 상당히 높은 점수를 받을 수 있다. 문제는 변화된 그리고 계속 변화하고 있는 현실에 유연하게 대응하지 못함으로써 발생하는 경쟁력의 약화현상을 어떻게 대처할 것인가하는 점이다. 이러한 의미에서 한국의 관료제도 상당부분 수술을 하여야 할 단계에 와있는 것이 사실이다. 그러한 이유는 새로운 양상으로 진행되고 있는 경제활동의 국제화, 국가와 사회와의 관계나 정부와 기업간의 관계변화, 지방자치제의 실시로 인한 정부업무의 분권적 분담, 환경문제를 포함한 생활여건의 악화와 병리현상의 누적, 산업구조나 삶의 양식면의 지식·정보사회화 등이 전대미문의 과제를 던져주고 있기 때문이다. 그런데 어느 나라의 관료제든지 이러한 문제를 효과적으로 대처할 만큼 발빠른 준비를 하고 있지 못하는 상황이 전개되고 있다. 이러한 전환기에 한국이 그동안 진행된 발전의 탄력을 계속 유지하기 위해서는 정부가 주요한 행동주체의 하나로서 변화에 탄력적 대응하면서 선진국 진입의 지혜를 짜내고 국민적 에너지를 확대재생산하는 데 기여하지 않으면 안된다.

따라서 정부는 과거의 업적과 성과를 바탕으로 변화된 환경에 도전하는 새로운 역할과 내부정비에 몰두하여야 한다. 그렇다고 이미 상당부문 구축된 관료규범과 노우하우를 백지화하고 전해지는 외국의 행정유행을 섣불리 본따서도 안된다. 시

행착오를 겪기보다는 自生的인 整備와 傳統을 만들어 감으로써 높은 사기를 유지하고 시행가능성이 높은 대안을 모색할 수 있기 때문이다. 민감하기 짝이 없는 관료제를 뒤흔드는 일은 억제되어야 한다. 성과 중에서 사줄 측면이 있으면 이러한 성과의 바탕 위에 전통을 만들어 가는 것이 중요하다고 본다. 그리고 새로운 문화를 만들어가는 분위기를 조성하고 관료가 보다 서비스 지향적이고 성과지향적인 집단으로 변화하겠끔 유도하는 것이 필요하다.

예를 들어 전문성을 길러야 한다고 상위직을 계약에 의하여 임용하는 호주나 뉴질랜드의 인사정책을 그대로 도입할 수는 없다. 정치권의 의지가 잘 수용되고 있지 않는다고 미국식의 정치직 임명을 늘릴 수도 없다. 사회 전반에 전문성이 높은 사람이 존경되고 많은 보상을 받는 전통을 만들어가면서 관료제 안에서도 한 가지 업무에 전념하는 공무원도 관료들의 기준에 따라 보다 높은 보상을 받을 수 있는 제도를 신속하게 만들어 가는 것이 필요하다. 관료제도 살아있는 생태계로서 민감하게 환경요인과 반응하고 내부규범과 질서를 변화시키므로 이러한 官僚生態界(bureaucratic ecology)를 손상시키지 않고 奉事文化, 成果主義文化, 그리고 能力主義文化를 키워가는 것이 중요하다.

개발기의 압축성장을 가능하게 하였던 한국의 관료가 이제 새로운 시대를 맞아 보다 창의적이고 성과-서비스 지향적인 방향으로 나아가면서 비리로부터 완전히 해방되고 기업과의 관계에서는 사안의 장단점을 중심으로 판단하는 투명한 공직사회문화를 만들어 가야 한다. 정부와 국민, 비정부조직, 준정부조직, 경제계, 외국 및 초국가기구 등 간에 정교하고 효율적인 네트워크를 만들고 이들 조직들과 「손을 잡는 관료제」가 들어서게 되면, 분야내의 약간의 비효율이 남아 있더라도 유기적 협동체제를 바탕으로 구축되는 문화에서는 더욱 더 큰 시너지가 나오기 때문에 전통과 믿음의 연계망을 구축하는 것이 더욱더 중요하다고 본다.

2. 장차관직의 임용개선

위에서 언급된 전통과 문화를 키우면서 자긍심을 갖게 하고 한편으로는 이미 문제점으로 합의되고 있는 분야에 대해서는 효과적인 개선을 도모하여야 할 것이다. 그 첫째가 장차관직과 같은 정부직의 임용에 대한 새로운 전통을 만들어 가는 것이다. 수직적 계층문화가 잘 발달된 한국의 관료제에서는 상당 기간 장차관직의 영향력이 줄어들지 않을 것이다. 장관직의 임용이 관료권에 미치는 영향이 대단히 크므로 시대의 변화를 주도하는 정책리더쉽을 가진 인사의 등용이 요청된

다. 그리고 부처의 특성에 맞는 배경을 가진 인사가 임용되어야 한다. 예를 들면 미국의 농무성장관은 주로 농촌배경을 가진 인사중에서 이루어진다. 또 일본에서 장관직이 정파간에 배분되는데, 이에 대한 비판이 적지 않지만 "簇議員"은 특정 분야에 대단히 소상하며 이미 그 분야에서 리더의 자리를 차지하고 있다는 점을 감안하여야 한다.[8]

정부는 개방화, 경제규제완화, 통상문제 해소, 금융시장의 현대화, 노사관계 개선, 각종 경제지원제도의 개선과 같은 조치들로 기업활동에 유리한 환경을 조성하려고 노력하지만 업계의 주장은 변화가 체감되고 있지 못하다는 것이다. 그럼에도 불구하고 장차관직의 임용패턴은 과거를 답습하고 있다. 이러한 관행에 대해서 외국 관찰자들은 의아해 하고 있다. 한국에 재벌문제가 있기 때문에 經濟界 人物이 정부에 들어오는 문제가 대단히 민감한 문제이긴 하지만, 민간기업에서 높은 명성을 쌓고 기업의 "社會的 市民"[9] 역할에 대해서도 상당히 균형있는 견해를 가진 인사들이 활용되지 못하고 있기 때문이다. 이러한 인사들이 정무직에 들어가서 기업이 피부로 느낄 수 있는 경쟁력 우호적 정책을 개발하고 정치·사회적 환경도 만들어 갈 수 있어야 한다.

또 지방자치제의 발전으로 분권화가 지속되면 더욱 더 통합적인 국정관리의 필요성이 증대되는데 이를 위해서는 중앙정부 長次官職에 政治·社會的 무게를 더욱 실어야 할 필요가 있다. 단순한 기술관료의 수준을 넘어선 비중있는 경력의 소유자가 들어서서 각 부처의 고유한 이미지와 전통을 세워나가고 산적되는 문제를 전직원의 지혜를 동원하여 풀 수 있는 정책 리더쉽도 가져야 한다. 정부가 단독으로 현대사회의 문제를 효과적으로 풀어간다는 것이 대단히 어려워지고 있다. 정부는 국민의 신뢰없이 그리고 이해당사자로부터 공정한 중재자라는 평판을 듣지 못하면 정책문제를 효과적으로 풀 수 없다. 그런데 이러한 정부와 국민과의 관계를 형성하는 중요한 고리가 장관직인데 장관이 국민의 신망을 얻고 해당분야에 대해서 상당한 식견을 가진 사람이라면 국민과의 거리를 좁히는데 도움이 될 것이다.

---

8) 猪句 哮(이노구찌 다가시), 岩井峯信(이와이 도모아끼), 簇議員の 研究(東京: 日本經濟 新聞, 1988), pp.105-131.

9) 기업의 사회적 역할에 촛점을 맞추어서 "企業市民"이라는 용어가 일본에서는 사용되고 있다. 자세한 것은, 寄本勝美, 公共政策と 市民參加, 日本政治學會 발표논문, 1996. 10. 5. 참조.

3. 進入 및 退出 장벽의 제거와 競爭原理의 확장

공직에 진입하는 사람은 대체로 예비교육, 충원, 보직, 전직, 교육훈련, 승진, 근속, 퇴직의 과정을 거친다. 이러한 공직자의 생애주기에서 개인의 삶을 풍요롭게 하고 국가와 사회에 공헌하여 보람있는 일생을 마치게 하는 데는 개인의 노력과 더불어 제도적인 뒷받침이 있어야 한다. 경쟁력 있는 공직사회를 만들기 위해서는 첫째, 좋은 사람을 충원하고, 둘째, 그가 근무하는 동안 사회적 분위기나 문화 그리고 제도를 통하여 보다 높은 능력을 배양하면서 헌신적으로 봉사할 수 있도록 유도하는 수밖에 없다. 이하에서는 공직자 생애주기의 각 단계마다 제기되고 있는 문제의 해결방안을 검토하고자 한다.

(1) 충원제도의 다원화

현재 5, 7, 9급 공채제도는 그 나름대로 장점을 가지고 있다. 다만 일괄적인 시험제도가 가지고 있는 문제는 적지 않다. 모든 것이 한두번의 시험으로 결정난다는 시험풍조가 사회적 비용을 높히고 시험제도의 왜곡적인 성향을 강화하고 있다. 그런데 시험의 내용이나 관리가 대단히 불성실하다. 시험문제를 어차피 교육계에서 낸다면 기존의 교육과정과 연계가 되어야 할 것이다. 그런데 학교공부와 공직진입과는 무관한 경우가 적지 않다. 오히려 공직수험 때문에 학교교육에 심한 왜곡현상이 생기고, 이것이 사회 구성원의 창의성과 경쟁력을 줄이고 있다. 특히 일본, 중국, 한국과 같은 동양권에서는 科擧傳統을 아직 유지하고 있는데, 특히 한국과 일본은 "試驗共和國"이라는 공통점을 안고 있다. 주요 선진국에서 입직을 위한 시험제도가 폐기된지가 오래되었으며, 일본과 한국의 주요 사기업이 시험에 의한 경직된 인사채용방식을 바꾸고 있는 점에서 공직에 입직하는 사람을 언제까지 일괄시험에 의할 것인가에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

역사적으로로도 상당수의 식자가 고시제도의 개혁을 주장하고 있지만 대체할 만한 제도를 찾기가 어려운 것이 사실이다. 시험이외의 방식에 대한 공정성의 확보가 어려운 사회구조와 상호신뢰하지 않는 문화 때문에 다른 제도가 공직채용에 도입되는 데는 한계가 있으나 최근 사회각분야에서 전문가를 채용하는 데서 활용하고 있는 제도들과 전문직 공직자의 특채제도를 잘 발전시키면 좋은 제도가 형성될 수 있을 것으로 본다. 그리고 당분간 이런 고시제도를 유지하겠다면 採用制度가 혁신적으로 개선되어야 한다. 시험내용이 실용적인 것으로 변하여야 하고 형식적인 운용에서 탈피하여야 한다. 시험제도 운영에 대한 사후평가를 기반으로

한 지속적인 개선이 있어야 한다.

공채의 경우 총무처가 행정 각부처에서 필요한 인력을 총괄적으로 충원하고 있다. 이러한 제도는 장점도 적지 않다. 충원의 효율성을 기하고, 분야는 네 분야로 나누어져 있지만 동시에 충원하여 상당기간의 직전교육을 함께 받도록 하는 과정에서 서로를 알게 되고 이러한 인적연계가 각 부처에 돌아가서 업무를 협조적으로 처리하는 데 도움을 주고 있는 면도 있다. 일본에서는 자격을 부여하는 시험으로 각 省廳別로 충원 및 그 이후 인사운용을 하기 때문에 省廳간의 단절과 비협조가 큰 문제가 되고 있는 점에 비추어 보더라도 한국의 제도가 가지고 있는 장점을 알 수 있다.[10]

그리고 일부 전문분야에 대해서 특채를 하고 있다. 그런데 특채된 인력의 관리과정에서는 특채된 인력의 특수성이 반영되지 못하는 경우도 적지 않다. 공직사회의 특성은 多元性을 수용하기 어렵기 때문일 것이다. 그것은 미시적인 관점에서 보면 비효율적이며 그 효과를 밝히기도 어렵다는 판단에 근거하고 있다. 따라서 충원 이후의 인사정책 운용과정에서 다원성이 약화된다. 가능하면 기술, 산업, 통상, 경제관련 특채제도를 활성화하여 다양한 피가 공직사회에 유입되고 경제계와의 거리를 좁혀나가는 것이 경쟁력의 배양에 도움이 될 것이다.

행정고시는 1, 2, 3차로 나누어져 있고 다지화된 시험과목을 가지고 있어 유능하고 창의적인 인력이 회피하는 사례를 보게 된다. 시험과 과목을 축소·통폐합하여 수험자의 부담을 덜고 피상적인 과목별 시험보다는 실용성 있는 종합적인 시험이 될 수 있도록 시험의 내용개선이 있어야 한다.[11] 그러면서 일단 시보로 채용한 다음 자신의 전문분야를 선택하게 하고 관련되는 국내외 교육·연구기관에서 필요한 전문지식을 습득한 연후에 그 자질의 함양여부를 판정하여 실질적으로 필요한 분야에 배치하는 체제가 강구되어야 한다.[12]

이러한 유연한 체제는 공무원으로 진입하기 전에 충분히 사회·경제적 그리고 기술적인 변화를 몸소 체득하게 하고 자기의 진로에 대한 충분한 고려와 전문성

---

10) 이하에서 다루는 기술적인 문제에 대해서 초고의 미진함을 지적하고 보다 최근 자료를 제공한 총무처 金重養 인사국장에게 감사드린다. 아직도 미진하거나 부정확한 부분은 전적으로 필자의 천학과 게으름에 속한다.

11) 약간 다른 의견에 대해서는, 宋熙俊, "公務員 生涯週期의 人的資本的 人事管理 政策方向," 韓國行政研究, 제 1 권 제 2 호(1992 여름호), pp.106-107.

12) 金信福, "5급 공무원 신규임용과 직전교육," 한국행정학보 제29권 제 1 호(1995 봄), 319-334쪽.

함양의 기회를 부여하기 때문에 현재의 일회적인 집단교육보다는 나은 제도라고 볼 수 있다. 독일이나 프랑스의 채용제도가 이러한 고려에 기초하고 있음을 유의할 필요가 있고, 일본의 경우에도 채용 직후 해외교육의 기회가 있고 그들이 학위취득보다는 자신의 전문성 함양의 기회로 삼고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 미국의 경우 개인이 가지고 있는 전문성을 바탕으로 직위분류제에 의한 직무의 필요성과 자격요건을 중심으로 채용이 되고 있으며, 연영방 국가의 경우 대부분의 상위직이 전문계약직이라는 사실은 기본적으로 이러한 개인이 직무와 관련된 專門性을 쌓은 다음 공직을 맡는다는 점에서는 모두 類似한 原理에 바탕을 두고 있다. 이러한 점은 국가공무원뿐만 아니라 지방공무원에 대해서도 같이 적용되어야 할 것이다.

(2) 進入장벽의 제거

한국사회는 분야마다 높은 진입장벽을 가지고 있는데 공직사회도 예외는 아니다. 진입장벽은 인력활용의 효율화를 저해하게 된다. 분야간에 인적자원의 교류가 보다 활성화되어야 하는데 공공부문과 민간부문간의 교류가 제한적인 것이 한국의 특색이다. 제한된 수이기는 하지만 공무원이 낙하산 인사식으로 민간부문의 상위층에 옮겨 오는 경우가 있었다. 이것을 교류라고 보기는 어렵다. 국제경쟁력을 가지기 위해서는 민간경제의 여러가지 사정을 소상히 알 수 있는 전문가가 공직으로 들어갈 수 있는 제도가 발전하여야 한다. 또한 공직사회에서도 경쟁에서 뒤지는 사람은 도태되는 장치를 강화하여야 한다. 名譽退職이 약간 활성화되고 있으나 '쓸만한 사람만 나간다'는 주장도 있다.

상위직에 있는 공직자들에게 직업공무원으로서 신분을 정년까지 보장함으로서 생기는 근무의욕과 자기성취 그리고 사회적 공헌 등과 같은 적극적인 효과와 "身分保障"으로 인한 안이한 근무자세, 에너지의 일부를 다른 곳으로 돌리는 겸직성향, 그리고 비쇄신적인 전례답습형 업무수행으로 인한 부작용을 정확하게 평가하여 점점 민간부문과 같이 상위직의 직책보장을 줄여나가고, 다른 분야에서 진입할 수 있는 여지를 넓혀가야 할 것이다. 상위공직자에 대한 신분적인 안전판을 제거하고 있는 것이 세계적인 추세이다. 영연방국가들은 상위직의 외부충원을 대폭 늘이고 있다. 특히 전문성이 요청되는 직일수록 외부충원이 자유롭다. 물론 이러한 제도가 한국사회에 도입되려면 보수를 비롯한 대우면에서도 민간과 같은 수준을 유지할 수 있어야 하고, 사회전반의 직업이동성이 증대되어야 하는 등 시일이 필요할 것이다.

서구 제국과는 다르게 일본은 아직도 정통적인 官僚支配社會의 틀이 유지되고 있지만, 변화를 위한 제언들과 공직사회에 대한 비판이 쏟아지고 있다. 1996년 총선에서도 행정개혁이 가장 중요한 개혁내용 중의 하나이다. 특히 대장성에 집중된 권한, 관료사회의 폐쇄성과 불투명성, 성청간의 횡적 단절, 특수법인 문제 등을 중심으로 한 행정개혁이 한창이며, 기관위임업무를 없애자는 선에 이르기까지 다양한 분권화 추진노력이 전개되고 있다. 최근에는 특수법인의 정리와 민간기업의 전문가 영입문제가 논의되고 있어서 민간과 정부간의 인사교류면에서 새로운 시도가 있을 것으로 보인다. 일본의 공직사회가 전반적으로 깨끗하고 기업과 국민에게 전문적인 봉사를 할 수 있는 태도와 능력이 있는 것으로 보이지만 최근의 논의는 이러한 선에서 더 나가자는 것이어서 한국 관료제의 개선과정에 참조가 될 수 있을 것으로 생각한다.

한국에서도 외부의 전문가를 영입하기 위한 제도가 점진적이나마 약간씩 개선되고 있다. 95년도에는 공채가 2,076명 특채가 453명이어서 약 21.8%가 특채되고 있다. 그러나 고급공무원에 대한 外部任用(late entry) 문호는 여전히 폐쇄되어 있다. 1994년 1월 16일 각종 공무원제도를 획기적으로 개선하여 경쟁력있는 집단이 될 수 있도록 하라는 대통령 지시에 따라 만든 안에 의해 外部專門人力特別採用制度와 전문가 양성을 위한 人力派遣制度 등이 도입되었다. 그러나 최근 총리실의 평가에 의하면 이 같은 시책이 제대로 효과를 내고 있지 못한 것으로 나타났다. 특채제도는 4급 이상은 봉급수준 관계로 전문직으로 특채되고 있기 때문이기도 하지만 내부승진 기회의 감소우려등의 요인으로 5급 이하에 한정되고 있으며, 직무분석이 진행되고 있으나 아직도 직무의 내용과 성격이 규명되지 않아 전문가직이 확정되지 않고 외부전문가의 활성화가 제대로 안되고 있다. 또 변호사, 공인회계사, 기술사 등의 전문자격증 소지자의 특채는 약간에 불과하고 박사학위 특채자의 수는 줄어드는 추세이며, 근무처는 청단위의 전문직, 기술직에 한정되고 있는데 주로 농촌진흥청, 수산청, 공업진흥청, 특허청 등에 배속되고 있다. 정책부서에서 특채하는 경우는 매우 적은 것으로 나타났다.[13]

인력파견제도 운영현황을 보면 외국기관 파견은 국제기구에만 다소 증가하고 국내 민간기관 및 단체 파견은 94년 35명에서 95년 6명으로 축소되었다. 중앙부

13) 박사학위 소유자 채용은 94년 46명, 95년 32명으로 나타나고 있으며, 전문직 자격증소지자 특채는 93년 72명, 95년 60명으로 나타나고 있는데, 국립병원 의사가 51명으로 다른 분야의 실적은 미미하다. 국무총리실 내부자료, 1996. 6.

처 상호간 파견은 94년 20명에서 95년에는 중단되었다. 다만 내무부와 지방자치단체 그리고 지방자치단체간의 파견은 상대적으로 활성화되고 있다. 1995년에 전입이 15,501명이고 전출이 16,375명이다. 그런데 국가기관과의 교류는 전입 195명 전출 87명으로 상대적으로 작다.[14]

내무부에서는 1996년 초 훈령으로 내무부와 지방자치단체간의 人事交流에 관한 규정(내무부 훈령 제1168호)을 만들어 인력의 균형있는 배치와 효율적인 활용을 도모하려고 하지만 활성화되기는 어려울 것으로 보인다. 보통 파견 공무원은 근무성적 평가 및 보직에 있어서 상대적으로 불이익을 받고 있는 현실이다. 공직자를 공직외부의 자리에 파견하여 근무하게 하는 제도가 활용되고 있는 것과 같이 유사한 분야를 다루고 있는 연구소, 학교, 준정부기관, 사기업, 비정부기관 등에 근무하고 있는 전문가들이 일정한 직급의 공직에 근무할 수 있는 직위를 넓혀 가도록 하여야 한다. 아울러 우수한 외부인력이 공직에 근무하고 또 다른 진로를 모색할 수 있도록 그들에 대한 응분의 사회적, 경제적 대우가 있어야 할 것이다. 공직과 비공직 사이의 경계가 낮은 대부분의 선진국에서는 공직자에 대한 대우가 사회의 다른 직종과 유사한 수준이라는 점을 고려하여야 한다. 이러한 기반이 아직 갖추어지기 어려운 실정에서는 한정된 전문직만이라도 적절한 대우를 할 수 있는 제도가 만들어져야 한다. 실제 전문직 "가"등급에는 봉급제한이 없는 제도를 운영하고 있으나 이 폭을 좀 더 넓혀야 다양한 외부 전문가가 관료적 조직문화의 한계를 알면서도 적절한 직급에서 근무하려는 매력을 찾을 것이다. 특히 공직과 유사한 업무를 수행하고 있는 政府外廓 硏究所의 전문가를 적극 활용하는 것이 용이한 방법이다.

아울러 퇴출의 문도 업무성과와 관련시켜 넓게 열어야 할 것이다. 조기퇴직제도도 확대실시되어야 할 필요가 있고, 수가 많아질 때는 일부 혜택을 줄이더라도 불필요한 인력을 방출하고 새로운 피을 주입시켜야 할 것이다.[15] 여기서 早期退職이라는 용어를 사용하였지만 앞으로는 사기업과 같이 능력이 있는 사람은 조기승진하고 업무능력이 제대로 검증되지 않은 사람은 퇴출되는 식의 彈力的인 人事運用體制로 나아가야 할 것이다. 정부는 복지기구일 수 없다. 또 성과가 낮은 사람에 대해서는 보수훈련을 통하여 성과를 올리고 난 다음 다시 업무를 부여하거

14) 內務部, 地方自治團體公務員 人事統計(1995. 12. 31 현재), 44쪽.

15) 각국 국가공무원법상 직무수행능력이 부족한 자에 대해서는 3개월간 대기명령제도가 있으나 그 활용이 미진하며 직무수행능력이 부족한 자를 가려내려는 노력이 거의 없는 상태이다.

나 무급휴가를 주어서 업무능력의 향상이 증명되는 때에 다시 업무에 복귀하게 하는 방안도 필요하다. 이러한 제도는 몇몇 선진국에서 공공부문의 생산성을 향상시키기 위한 고육책으로 실시하고 있는데 그럼에도 불구하고 민간기업에 비하면 정부가 전반적으로 "신분보장"을 아주 잘 하고 있는 것으로 평가되고 있다.

(3) 競爭政策의 보강

공무원사회의 경쟁은 대단히 치열하다. 승진시험을 위해서 투입하는 엄청난 에너지, 좋은 보직을 받기 위한 열성, 보직관리 등 그들의 행태를 보면 엄청난 경쟁에 시달리고 있음이 분명하다. 그런데 이러한 경쟁이 과연 생산적인 경쟁인지는 의문이다. 그들은 경쟁이 없는 분야가 대학, 언론계, 연구소라고 주장한다. 이러한 분야간 비난은 차치하고 공직자 개인은 물론 공직사회가 집단으로서 국민에 대한 봉사면에서 생산적 경쟁력을 갖추기 위해서는 또 다른 차원에서 경쟁적인 분위기가 조성되고 제도가 확립되어야 한다. 그것은 "實績에 따른 補償"이라는 핵심적인 경쟁원칙을 토착화하면서 공정경쟁의 룰을 배워 가는 것이다.

그러면 과연 어떻게 공정하게 실적을 파악하고 이를 정당한 보상에 연계시켜서 경쟁이 정상화되게 할 수 있겠는가? 전문가 사회에 경쟁을 도입하기 위한 각종 평가와 유인체계가 도입되고 있으나 개인차원의 업적평가란 용이하지 않음을 실감하고 있다. 하물며 조직으로서 일하고 있는 공직사회에서 개인의 실적을 객관적으로 평가하기란 용이한 일이 아님이 분명하다. 평가결과와 유인을 연결시키는 데서도 여러 가지 부작용도 나오고 있다.[16]

그럼에도 불구하고 선진국에서는 정부내 공직자의 우수한 실적을 파악하는 방법을 개발하고 이에 근거하여 성과급 등 각종 유인으로 연계하고 있다.[17] 여러

---

16) Jay M. Shafritz and et. al., (4th ed.) *Personnel Management in Government: Politics and Process*(New York: Marcel Dekker Pub. Co.,1992), pp.496-512.; J.L. Pearce, "Why Merit Pay Doesn't Work: Implications from Organization Theory," in R.M. Steers and L.W. Porter, *Motivation and Work Behavior*(New York: McGraw-Hill Inc., 1991).

17) 예를 들어 미국에서는 1978년도에 도입된 Federal Merit Pay System, 1984년의 Performance Management and Recognition System, 1990년의 Pay Reform Act 등이 있다. 최근 독일에서도 성과측정을 개발시키면서 법 개정을 통하여 기존공직자의 경쟁력을 높이기 위한 조치들을 발효하였다. 6월 27일 연방의회는 '공공기관 근무권리에 관한 법률 개정안' 통과시켰는데 그 내용은 파격적인 것이다. 첫째, 간부급에 대해서 2년에 1회 정도 평가제를 도입하고, 둘째, 모든 일반 공무원들에 대해서 업무실적에 따라서 보너스와 수당을 차등지급하기로 하고, 셋째, 보직이

가지 제도적인 제약에도 불구하고 실적과 유인을 연계하는 장치는 번잡함만 줄인다면 어떤 조직에서는 경쟁적인 분위기를 유도하는 데 도움이 될 수 있다. 실적에 대한 파악방법을 개발한다면 우수한 공직자를 파악하는 것이 가능해질 수 있다. 보상수단으로서는 해외연수 혹은 유학, 특별호봉승급 등이 효과적인 것으로 파악되고 있다.[18] 그리고 이미 도입되고 있는 특별상여수당제도가 연공서열 위주의 평가관행에 따라 수당이 지급되면 경쟁과는 무관한 봉급인상의 한 방편이 될 수 있다. 또 하위직, 대민봉사직 등에 국한하게 되면 경쟁력과는 직접적인 관계가 약한 공직자의 태도와 관련된 분야를 주요한 실적으로 고려할 가능성이 높다.[19]

근평제도도 일부 중앙부처에서는 어느 정도 공평하게 운용되고 있는 것으로 인터뷰 결과 판단되지만, 다른 분야에서는 많은 문제점을 내포하고 있어 개선이 시급한 것으로 파악되고 있다.[20] 심사승진이 전체의 2/3을 차지하고 또 시험을 보

나 근무지의 이동을 실적에 연동화하고, 넷째, 조기퇴직제의 도입과 수가 늘어날 경우 혜택까지도 축소할 수 있고, 다섯째, 무급휴가제도를 도입하여 사실상의 공직자들에 대한 신분보장을 축소시켜 나가기로 하였다. 일본에서도 연공서열이 지금의 경제·사회구조에서는 부적절하다는 것을 인식하고, 소위 "능력주의 인사제도"의 도입과 확충에 민간기업부터 발벗고 나서고 있다. 공공부문과 준공공부문에서도 유능한 조직인들로부터 실적에 의한 부상원칙을 도입하자는 주장이 거세지고 있다. 사기업의 사정에 대해서는, 竹内 裕(타케우찌 유타카), 能力主義人事制度: 設計の 實務(東京: 生産性出版, 1996); 공무원에 대해서는, 早川征 一郎, 松井 朗, 公務員の 賃金(東京: 勞働旬報社, 1979) 참조.

18) 河相默, 공공부문에의 경쟁체제 도입방안, KIPA(한국행정연구원) 연구보고서, 95-02, 1995 참조.

19) 아직 그 효과를 판단하기는 이르지만, 1995. 7. 1.부터 시행되고 있는 지방공무원 특별상여수당제도의 내용을 살펴보면, 근무성적평정대상자의 경우 근무성적평정 결과, 특별실적평가결과, 기관장평가를 11:4:2로 하고 또 특별실적의 구성내용을 5가지로 세분하고 있으며 기관정의 다수의 평가요소를 고려하는데 과연 이러한 신뢰성이 낮은 평가요소를 중복적으로 평가하여 객관적인 실적이 측정될 수 있을지는 의문이다. 인사평정대상자에 대해서는 인사평정결과와 기관장의 종합적 판단을 8:2로 하여 점수를 합산하여 선정한다. 그리고 가급적 읍면동 등 일선기관근무공무원에게 수혜가 돌아갈 수 있도록 운영할 것을 주문하고 있다. 제세한 것은, 내무부, 특별상여수당제도 시행지침(보수지침 95-2), 1995. 8. 참조.

20) 예를 들어 지방 6급 이하의 인사평정은 근무평정(40%), 경력평정(45%), 교육평정(15%)이고 이를 토대로 승진후보자명부가 작성된다. 평정요소로는 업무실

더라도 필기시험의 비중이 7할, 명부성적의 비중이 3할씩으로 필기시험의 비중은 대단히 낮지만 특히 지방공무원 중에서 승진 대상자가 필기시험 점수 몇점 차이(전체 점수의 1% 이내의 미미한 차이)로 승진에서 탈락하는 경우가 적지 않다. 이러한 상황에서 인사제도에 대한 신뢰가 생기기 어려운 것은 물론이고 실적을 통하여 경쟁하는 규범을 세우기는 더더욱 어렵다고 판단된다.

4. 전문성의 보강

하위직은 물론이고 고위직 공직자에 대해서도 업무의 전문성 부족을 탓하는 비판이 그동안 많이 제기되었다. 전문성이란 직급과 직무에 따라 다양하게 규정되어야 하는데, 업무의 처리에 있어서의 고도의 지식과 기술 그리고 사회적 봉사의식을 갖추는 것으로 이론적인 바탕뿐만이 아니라 실무경력이나 숙달에서도 이러한 전문성이 갖추어질 수 있다.[21]

대부분의 국가에서 관료를 일반행정가로 육성하느냐 아니면 특정업무의 전문가로 육성할 것인가를 두고 오랜동안 토론이 있어 왔다. 요체는 한 국가의 관료집단의 구성이 업무의 내용과 성격에 따라 전문성을 필요로 하는 곳에는 필요한 수의 전문가를 확보하고 있는가 하는 점이다. 전문성 보강의 문제는 공무원 임용제도(채용 및 승진과 배치전환 방식), 공직의 직위분류제도, 그리고 일단 임용된 공직자의 교육훈련 등의 인사제도에 따라 차이가 날 것이다.

현행 채용방식은 이미 언급되었듯이 획일적으로 다수의 과목에 걸쳐 피상적인 지식을 테스트하는 것이기 때문에 일부 기술직이나 전문직을 제외하고는 전문성을 확보하기 어렵다. 임용된 공직자의 분류도 직렬(직류)의 세분화가 미진하

적(목표달성도, 창의성, 적극성, 노력도) 40점, 직무수행능력(전문지식, 이해, 판단력) 30점, 직무수행태도(책임성, 협조성) 20점, 그리고 청렴도(윤리의식) 10점이다. 지방공직자를 대상으로 한 연구에 의하면 현실적으로 다소 부족하지만 적절한 제도라고 보는 것이 58%, 잘못된 제도라고 보는 것이 42%이며, 평정결과에 대해서 신뢰할 수 있다는 2%, 어느 정도 신뢰할 수 있다는 32%, 신뢰할 수 없다는 39%, 그저 그렇다는 36%로 나타나고 있다. 그리고 47%가 이 제도가 부당하게 운영되고 있다고 생각하고 있다. 자세한 것은 내무부지방행정연수원의 제31기 중견간부양성과정논문집, 일반행정분야, 605-659쪽 참조. 최근 경력평정이 45%에서 40%로, 교육이 15%에서 20%로 그 비중이 변경되었다.

21) R.C. Kearney and R. Sinha, "Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?" *Public Administration Review*, 48 (1), 1988.

다.[22] 전문성 부족은 학교교육 배경에서 약간의 문제를 발견할 수 있다. 즉 위로 갈수록 일반적인 관리소양을 다루는 수준으로 교육되고 있는 법정계, 상경계, 인문계가 많다. 밑으로 갈수록 이공계 출신이 높아지는데 농학, 사범, 가정, 의학은 아주 낮다. 관세, 특허, 통상, 지역전문가, 환경, 정보통신, 교통, 지역경제, 도시설계, 보건의료 등의 분야에서는 전문성이 떨어지는 것이 사실로 보아진다. 공직자의 외국어 구사 수준도 낮다. 7,253명의 5급 공무원 중에서 스스로 해득능력이 상급이라고 평가하는 사람의 비율이 6.9%, 중급이 55.0%, 하급이 33.5%이다. 최근 각 부처에서 외국어 구사 수준이 높고 외국사정에 밝은 사람을 특채하여 재정하고 있는데 문제는 일반적인 외국어 수준이며 반드시 전문성이 동반되는 외국어 수준을 가져야 국제적인 경쟁력이 있을 수 있다.[23] 총무처의 직무분석기획단이 중앙부처 5급 이상 공무원 530명에게 실시한 설문조사결과 응답자의 78.7%가 정부의 생산성 향상을 위해서 外部專門家의 도움이 필요하다고 하여 전문성의 제고를 위하여 외부전문가의 임용제도에 많은 공직자가 동의하고 있다. 외부전문가가 필요한 분야로는 국제업무가 24%, 정보통신 23%, 환경 17%, 도시교통 13%, 법률 8% 순이었다. 외부전문가의 임용방식으로서는 계약·겸임이 44.9%로 가장 많았고, 공재경쟁채용이 27.3%, 특별채용 20.6%, 파견 7.2% 순이었다. 전문성을 발휘하기 위해서 조성되어야 할 근무여건으로서는 자율성보장 45.6%, 보수·승진·보직·교육훈련 등에서 유인제공이 35.8%이었으며, 다른 공

---

22) 예를 들어 일반직은 10직군 57직렬 90직류, 연구·지도직은 8직군 18직렬 50직류 등으로 세분되어 있다. 또 행정직렬의 직무영역은 대단히 넓은데 1992년까지는 국가공무원의 경우 35.3%(세무직 포함시 50.2%), 일반직 지방공무원의 경우 62.8%에 달했다. 직무의 내용을 보면 예산, 인사, 도시계획, 사회복지, 환경관리 등 이질적인 요소가 많아서 93년부터 행정, 교육행정, 사회복지, 노동·문화·공보직렬로 세분화하고 행정직렬에 국제통상직렬을 신설하였다. 환경직렬은 81년에 교통·도시계획, 식품위생, 의료기술직렬 등도 93년에 신설되었다. 그럼에도 불구하고 전문성을 높히기 위해서는 인사운용상의 복잡함이 있더라도 좀 더 세분화될 필요가 있다. 다만 세분화로 인하여 개별공직자들이 작은 규모의 직렬(류)에 가는 것을 선호하지 않고 있으며 또 동일한 업무에 오래동안 종사함으로써 사기가 저하된다는 주장이 있을 수 있지만 전문성이 존경받는 시대로 진입하면서 이러한 문제는 수용되어야 하고 대신 다른 방도로서 사기문제를 접근하여야 할 것이다.

23) 특히 국제협상력과 관련한 공직자의 능력에 대해서는, 졸고, "국제협상력 강화를 위한 정책방안," 한국행정연구, 제 3 권 제 1 호(한국행정연구원, 1994년 봄), pp.170-187.

두원과의 융화와 유대강화가 17%로 나타났다.

현재 정부는 중앙부처 1-5급 공무원 가운데 14,000여 직위에 대해서 직위별 업무의 내용, 성격, 필요지식, 학력, 자격증 등을 검토하고 있으며, 이러한 작업을 통하여 전문성이 특별히 필요한 직위에 대해서는 외부전문가의 채용을 제도화하는 작업을 계속하고 있는데 이러한 작업은 內務部에서도 실시되어 지방공직자에 대해서도 전문성의 확보가 필요한 자리를 추출하여야 할 것이다. 地方職의 경우 이러한 자리에 대해서 외부전문가를 채용할 것인가 아니면 중앙부처의 공직자를 파견·전출받아 활용할 것인가를 결정하여야 할 것이다. 일본의 출향제도는 잘 원용된다면 한국에서도 효과를 발휘할 것으로 보인다.

빈번하고 광범위한 轉補도 전문성의 축적을 저해하고 있다. 인사권자의 입장에서는 공직자의 사기제고와 인사숨통을 트기 위한 방안으로 활용하고, 또 점직자들은 소위 경력관리라는 차원에서 두루두루 업무를 파악하고 있는 것이 편협한 분야에서 한정된 업무를 전문하는 경우보다 낫다고 생각하고 있다. 그럼에도 불구하고 중앙부처의 경우 수행하는 업무의 유사성으로 문제가 덜하지만 지방정부의 경우 업무가 대단히 이질적인데도 전보가 빈번하여 공직자 개인의 자질향상에도 문제가 있고, 조직의 전문성 확보나 대국민 서비스에도 문제가 심각하다. 일본도 유사한 방식으로 제도를 운영을 하고 있으나 전직의 범위가 좁고 개인의 전문성 축적과정을 많이 고려하고 있다.

승진·전보의 범위를 줄이는 노력도 일부 직렬에서는 필요하다. 특히 행정직렬의 경우 전보범위가 너무 넓게 설정되어 있다는 지적이 많다. 일반공무원 1년, 감사공무원 2년, 국제전문직 3년이라는 기간이 설정되고 있지만 이러한 기간으로 충분한 베태랑이 될 수 있을지는 의문이다. 95년도 공무원 센서스에 의하면 국가일반직은 2.9년 지방일반직은 2.3년으로 나타나고 있다. 급수별로 보면 3급 1.9년, 4급 2.1년, 5급 2.1년으로 나타나고 있는데 이것은 어디까지나 평균에 불과하다. 실제에 있어서는 빈번한 순환보직은 인사운용제도에서 전문성 축적에 가장 큰 지장을 초래하는 것이다.[24] 승진이나 전보에서 관행으로 수용되고 있는 순환보직의 문제를 보완할 방안을 마련하여야 하는데 이는 인사제도 운영자와 인사권

24) 경제부처를 중심으로 한 표본추출에 의한 연구에 의하면, 평균 한 직위에서 재직하는 기간은 3급 이상은 10개월, 4급 18개월, 5급 16개월로 나타난 바 있다. 물론 이 수치는 概算된 것이어서 전체를 보는 데는 어려움이 있다. 진재구, 행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계개선, KIPA 연구보고서 93-05, 한국행정연구원, 1993. 12. 65쪽 참조.

자의 이해가 선행되어야 할 문제이다.

전문성을 보강하고 健全한 競爭文化를 심어나가는 방안으로 거론되고 있는 것이 개방형 충원체제이다. 이 체제는 현재와 같은 5, 7, 9급의 공개경쟁채용방식을 그대로 유지하더라도 외부전문가를 특별채용할 직위를 늘리고 입직계급을 한정하지 않고 필요한 직급을 다양하게 부여할 수 있을 때 가능해진다. 그리고 채용된 이후에도 각부처가 自律的으로 人事管理를 하는 과정에서 전보 및 승진에 있어 채용시의 취지를 살려나가야 한다. 거대직렬이 승진이나 전보시에 유리한 것이 뻔한 관료문화에서는 영세직렬에 속한 대상자에게 불이익이 예상되므로 대상자나 인사권자 모두가 한쪽으로 치우치지 않게 이를 억제하는 제도적 장치를 만들어야 한다.

정부는 94년말부터 종래의 시험승진의 한계를 파악하고 사무관승진에는 심사승진도 가능하게 하고 있다. 심사승진은 승진후보자 명부의 2-4배수를 대상으로 승진심사위원회가 심사하여 임용을 제청하는 방식인데 종래 시험제도가 가지고 있는 부작용을 제거하는 데 도움이 될 수 있어야 할 것이다. 근무평정방법도 개선되고, 추천이나 상벌과 같은 분야의 점수 반영방식이 융통성이 있어 필답시험의 비중을 더욱 줄여야 한다. 현재는 대부분의 분야에서 점수가 같고 필답시험의 점수만이 차이를 낼 수 있는 방식이어서 무성의한 필답시험이 승진을 좌우하는 문제가 많다. 이 문제는 특히 지방공무원직의 경우 심각한 상황이다.

5. 교육훈련 보강

교육과 훈련은 업무의 고도화와 효율적인 처리에 필수불가결한 요건이다. 미국에서 진행된 한 연구에 의하면 1929-1982년 동안 직장전 학교교육이 생산능력의 증대에 26%를 기여하였고 재직교육훈련이 55%를 기여하였다고 한다. 그리고 학교교육과 재직 중의 교육훈련이 성장과 생산성 그리고 발전의 원동력이라는 점을 강조하고 있다.[25] 조직사회에서 새로운 일을 맡거나 난이도가 높은 일을 새로이 맡게 될 때에는 업무에 적합한 지식과 기술을 익히게 하는 것이 생산성의 핵심적인 문제로 지적되고 있다. 그리고 교육훈련에 있어 경제이론은 여러 가지 직업에

25) Anthony P. Carnevale and Harold Goldstein, "Schooling and Training for Work in America: An Overview," in Louis A. Ferman and et. al.(eds.), *New Developments in Worker Training: A Legacy for the 1990s*(Madison:Industrial Relations Research Association, 1990), pp.27-30.

서 공통적으로 이용되는 지식과 기술습득을 위한 一般訓練(general trainig)비는 개인이 부담하여야 한다는 것이다. 어떤 개인이 그를 훈련시켜 준 직장을 떠나게 되면 다른 직장에서 그 일반적인 기술이 활용되어 새 직장을 위하여 사용되기 때문에 어떤 회사에서도 일반적인 지식과 기술을 교육·훈련시킬 필요를 느끼지 않게 된다. 그래서 학교교육은 일반적인 분야에 치중하기 마련이다.

그런데 職場特定的 訓練(job-specific training)은 해당직장에서 공급되어야 한다. 공직이란 대단히 공직에 한정적인 지식과 기술을 필요로 하고 다른 곳에서는 별로 이용되지 않는다. 따라서 이러한 분야에 대해서는 교육과 훈련을 정부가 강화하여야 할 필요가 있다. 이러한 전형적인 예가 바로 군대라고 볼 수 있다. 군사정권 시대에 한국 사회전반에 교육에 대한 고려가 컸던 것은 군사엘리트들이 사회변혁의 에너지와 정권에 대한 동조태도를 교육과 훈련으로 가다듬으려고한 때문이기도 하지만, 군인들에게 한정된 직업적인 속성에 띠른 훈련의 필요를 사회전반에 확장시켰기 때문이기도 하다.

교육훈련은 정부 내외에서 다양하게 이루어지고 있다. 해외위탁교육이 유행이 되다시피되었다. 5급 공채의 경우 국가직과 지방직을 막론하고 세계화바람을 따라 외국 위탁교육에 상당한 투자를 하여 확대되고 있으며, 지방에서는 대규모 배낭여행과 같은 외국문물에 대한 이해과정이 무분별하게 확산되고 있다. 교육훈련은 그 내용에 따라 정신교육, 직급별기본교육, 그리고 직무분야별 전문교육으로 나누어 볼 수 있는데 교육기관이나 제도면에서 혁신적으로 개조되어야 할 것이 있다고 보기는 어렵다. 문제는 교육의 소프트웨어(software) 즉 內實을 기하는 것에 있는 것으로 생각된다.

고급공무원의 학력수준은 위로 가면 갈수록 높고 하위직급도 직무에 비하여 과도한 학력수준을 보이고 있다. 학력이나 학벌사회인 한국, 일본의 공통적인 현상인데 문제는 학교교육과 공직업무 수행능력간의 괴리에 있다. 특채자와 공채자 사이에도 학력차이는 별로 없다. 그러면서도 전문성에서 뒤지고 사회·경제적 변화를 따라가지 못함은 학교교육은 물론 공무원 교육내용과 교육방식의 후진성에 문제가 있다. 새로운 프로그램을 개발하려는 의지도 문제지만 교육담당자의 비전문성도 문제다. 공직자의 교육훈련도 역시 살포식 예산지원으로 내실을 기하기에는 태부족이다.

1990년도 통계에 의하면 사기업과 정부간의 교육훈련에 대한 투자 차이를 알 수 있다.

1995년도 실적 추정에 의하면 공무원 교육훈련비는 1,028억원, 삼성그룹 약

정부와 대기업의 직접교육훈련투자비 비교(1990년)

	공무원교육	삼성	럭키금성	대우
총매출액(예산)	37조(예산)	27조	17조	14조
교육훈련예산	316억	510억	340억	122억
1인당 교육훈련예산	58,000원	283,000	340,000	142,000

(자료: 총무처, '90 공무원교육훈련 종합평가, 1991, 34쪽)

2,000억원, LG그룹 약 1,000억원, 그리고 대우그룹 약 1,000억원으로 나타났다. 정부의 직접교육훈련투자비는 대기업의 그것에 비하면 1/3~1/6 수준이다. 물론 이러한 수준으로도 정부 교육·훈련의 특성상 자원의 효율적인 활용을 통하여 효과적인 교육훈련의 실시가 불가능한 것은 아니다. 그러나 교육훈련자의 무성의와 주기적인 반복교육, 인사숨통을 트기 위한 교육, 차출교육, 할당식 교육 등과 결합되면 그야말로 기계적인 피상적 교육으로 끝나기 마련이다.

교육훈련에 많은 투자가 필요하기 때문에 사회전반적으로 연구하는 분위기를 조성하고 각종 교육훈련제도를 효율적으로 정비하고 역할분담을 적절히 하여야 하는 노력이 지속적으로 진행되어야 한다. 또 정부가 기업의 입장에서는 이미 훈련된 사람을 조직내에 흡수하려는 유혹을 느끼기 마련이지만 "인력의 외부화(externalization of employment)"는 교육훈련비 때문에 이루어져서는 안된다. 이것은 비용을 줄여주기 때문에 유혹되기 쉽지만 이미 시각이 형성된 "기성인물"을 들여오는 경우 조직의 비전을 체화하지 않으려고 하고 책임없이 일하는 경향이 나타날 수도 있기 때문에 오히려 생산성의 향상에 장애가 될 수 있다. 또 직무에 몰입한 인간이 개발하는 직무개선책을 포기하는 것이기도 하기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때 旣存人力의 再敎育과 能力開發도 대단히 중요한 문제이다. 이미 조직에 있는 모든 인력을 대상으로 피상적인 교육을 시키기보다는 어느 정도 일반적인 역량이 입증된 한정된 인력을 대상으로 전략적인 교육훈련이 실시되어야 한다. 이러한 관점에서 보면 보수교육이나 승진예정자에 대한 교육훈련은 많은 개선을 필요로 하고 있다. 예를 들면 자격증 소지자에 대한 보수교육이 저명한 교수의 시사강단으로 메꾸어져서 경제인들의 불만이 많고 또 승진자에 대한 교육도 대단히 피상적이다. 일례로 5급 신규임용자 중에서 승진자가 차지하는 비율이 68%이고 행정직군도 2/3가 승진임용자인데 이들이 수행하는 업무의 수준이나 전문성에서 볼 때 교육훈련의 필요가 크다고 볼 수 있어 교육훈련의 주요 대상이 되어야 할 것인데도 주기적인 1주 정도의 교육에 승진전후의 3주 교육으로

끝나고 있었다. 96년 올해부터 6주로 늘린다고 하지만 기간도 기간이고 교육내용이 문제다. 적어도 공개승진시험을 통한 승진자에게 대해서는 고등고시를 통한 진입자와 유사한 수준의 전문성을 획득할 수 있는 강도 높은 재직훈련이 이루어져야 할 것이다.

국외훈련은 투자비면에서 대단히 높은 수준이어서 다른 사람에 대한 실질적인 질적 교육의 기회를 그만큼 줄이게 된다. 미국에 집중되고 학위취득에 치중하고 있는 현재의 방식은 개선되어야 할 것이다. 보다 업무성과를 향상시킨다는 목적위주로 교육훈련기관을 선정하도록 하여야 한다. 현재와 같은 식의 외국교육이면 국내에서도 얼마든지 가능하다고 본다. 그러나 국내의 위탁교육은 어학과정과 통신대학, 국방관련대학을 제외하면 전국 대학에 약 78명(95년도) 정도에 불과하다.

6. 地方政府 人力의 보강과 능력발전

앞에서 거론된 대부분의 과제와 정책방안들이 지방정부에서 근무하는 인력에 대해서도 실현되어야 하겠지만 여기서는 지방정부의 인력의 인사운용에 특수한 점에 한해서 추가적으로 몇가지 지적하고자 한다. 「일반행정업무 종사 공무원」이 지방정부에 상대적으로 많이 배치되어 있고 또 앞으로 인사운영에서 독자성을 가지게 될 가능성이 높기 때문에 지방정부 인력의 운용장치가 마련되어야 할 필요가 있다. 전반적으로 출산률이 떨어지고 노령사회로 접어들기 때문에 정부인력규모를 더 이상 확대하는 데는 신중을 기해야 할 것이며 최근 세계적으로 개선되고 있는 지방행정서비스의 공급개선방식을 잘 도입하면 현재 인력보다 작은 규모로도 효율적인 서비스 공급이 가능하다고 판단된다.

업무추진방식의 개선과정을 통하여 공직자의 능력과 태도를 바꾸어 가고 보다 경쟁력 있는 공직사회를 만들겠다는 리더들의 관심 속에 새로운 제도가 부작용을 극복하고 자리잡을 수 있어야 할 것이다. 예를 들어 영국이나 영국보다 더 영국적인 뉴질랜드 등에서부터 성공적으로 실시되고 있는 업무의 전산화, 민영화, 계약화, 경쟁화 그리고 간소화 등은 한국에서도 적극 추진되어야 할 과제들이다.[26] 이러한 업무개선작업과 동시에 현재 인력의 자질을 개선하는 대대적인 교육·훈

---

26) 대처정부의 영국지방행정제도의 개편과 운영의 효율화는 전국적인 정부개혁으로 확산되었고 그 성과가 최근의 경제활기로 나타나고 있다는 논자가 많다. 영국지방행정의 개혁에 대해서는, Hugh Butcher and et.al., *Local Government and*

련이 필요하다. 소수정예주의를 실현하기 위한 제도의 정비도 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 종전에는 지방공무원들에게 요청되지 않았던 정책의 개발·형성과 정책기획기능 그리고 평가와 제도개선 기능이 지방자치제의 도입으로 새로이 생겨났지만 아직도 뚜렷한 개선으로 인적자원의 자질을 행상시키려는 노력은 보이지 않는다.[27] 지방고등고시가 초기 단계이기 때문에 질 높은 인력의 충원이 미진한 상태이므로 재직자들, 그중에서도 특히 승진예비자들에 대한 교육·훈련이 새로운 행정수요에 대비하여 효과적으로 실시되어야 한다. 종래 이루어졌던 人性教育이나 講演式 集團研修方式은 이제부터 사라져야 할 것이다. 공직자들의 업무관련성이 높은 전문지식교육이 심도있게 이루어져야 할 것이고 현실성이 높은 정책과제를 다루는 훈련이 추가되어야 할 것이다. 이러한 체제를 갖추기 위해서는 현재 근무지의 각종 야간대학 프로그램의 활용과 지방공무원 교육원이나 지방행정연수원 그리고 각 광역자치단체별로 설립된 연구소와의 유기적인 협조하에 지방자치행정대학과 같은 지방공직자 전문특수대학(원)을 설립하고 현재 연구와 교육이 분리되어 생기는 비능률을 해결할 수 있는 제도를 만들어야 할 것이다. 이러한 대학을 설립하는 경우에도 교육과정의 운영과 같은 소프트웨어에 더 많은 자원을 투입하고 관료적인 운영이 되지 않도록 배려되어야 한다.

그리고 앞에서 언급된 대부분의 조치들이 지방정부에도 적용되어야 할 것이며 특히 중앙과 지방간 공무원의 교류를 활성화하여 현재 중앙과 지방간의 시각차이, 적대적 경쟁분위기, 업무수행상의 단절현상 등을 극복하고 상호불신을 줄여나가야 할 것이다. 일본의 경우 중앙과 지방의 인적인 교류가 재직공직자간에도 일어나지만 지방자치단체장이 중앙정부직 경력자가 다수 있음으로써 유기적인 국정운영을 가능하게 하고 보다 효율적인 협조와 조정을 가능하게 하는 것으로 보인다.[28]

지나친 전시위주의 사업확장으로 민간부문에 바로 뛰어 들어 가거나 경직된 관료체제를 그대로 두고 지원사업을 벌이기보다는 민간부문과의 교류를 확대하여

Thatcherism(London: Routledge), 1990. 또 뉴질랜드의 지방정부 개혁에 대해서는, Graham Bush, *Local Government and Politics in New Zealand*(Auckland: Auckland University Press, 1995) 등을 참조할 것.

27) 지자체의 정책기능에 대해서는, 前村 明等, 政策研究の 實際(東京: 總合勞働研究所, 1986) 참조.

28) 지방자치단체의 단체장의 배경과 소위 '出鄕'에 대해서는, 稻繼裕昭, 日本の官僚人事 System(東京: 東洋經濟新聞社, 1996), 145-150쪽 참조.

공직자들이 민간부문의 생리와 위험 그리고 입장을 이해한 다음 점진적으로 소위 "경영행정", "기업가 행정"과 같은 체제를 만들어가야 할 것이다. 일본에서도 전시성의 경영행정에 대해서 많은 비판이 제기되고 있는 점을 중시하여야 한다. 진정으로 민간의 입장에서 서 보지 않고서는 민간경제의 활성화에 도움을 주는 실질적인 시책을 개발하기는 어려울 것이다. 아울러 사기업의 유능한 직원이 지방정부에 근무할 수 있는 기회를 넓혀 가는 것이 필요하며 일본과 호주 등을 위시한 나라에서 최근 이러한 방법에 관심을 많이 보이고 있다.[29]

Ⅳ. 결 언

거대한 관성체인 관료제를 보다 경쟁력 있는 집단으로 탈바꿈시키는 것은 정교성과 노련미를 요구한다. 잘못 손을 대면 부작용이 늘어날 수 있고 제도화 단계를 넘어서서 효율성을 갖는 내실화 단계로 진입하는 데는 많은 시간이 소요되기 때문이다. 한국은 그동안 선진 제국으로부터 수많은 제도를 배워서 이식시키는 과정에서 객관적인 평가없이 성급하게 기존제도를 바꾸는 등 근대국가의 짧은 운영기간 동안 압축적 변화인 냄비현상을 보여왔다. 이제부터는 과거의 실적을 어느 정도 평가해 줄 수 있는 분야에 대해서는 시대적 변화에 유연하게 적응시키면서 전통을 만들고 건강한 생산적 문화를 만들어 가는 것이 필요하다.

이러한 기본적인 시각에서 한국 관료들의 국제 경쟁력을 개선하는 방안이 추진되어야 실질적인 효과로 바로 연결될 수 있을 것이다. 경쟁원리를 심화시키기 위해서 전입과 퇴출의 벽을 낮추고 기존 인력이 높은 전문성을 구비하여 소수정예

---

29) 예를 들어 미국의 연방정부차원에서 1964년 Johnson 대통령 시기에 시작하였고 Carter 대통령 때 확대한 바 있는 PEE(the President's Commission on Executive Exchange)사업과 같이 유능한 공직자와 민간기업경영자를 선발하여 각기 다른 분야에서 1년간 경험을 쌓게 하는 사업을 지방자치단체의 경제관련행정분야에서부터 시도해 보는 것도 하나의 방안이 되겠다. 중앙정부에서도 1년간 연수원에서 연수만을 하기보다는 이러한 기회를 만들어 가는 것도 두 분야간의 이해와 연계에 도움이 될 것이다. 다만 부작용을 효과적으로 제거하는 방안도 같이 마련되어야 할 것이다. 미국 프로그램의 자세한 소개는, J.W. Driscoll, G.L. Cowger, and R. J. Egan, "Private Managers and Public Myths-Public Managers and Private Myths," *Sloan Management Review*, 1977, pp.131-140.; B.Buchanan II, "Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment," *Public Administration Review*. *No.*34, 1973, pp.339-347 참조.

로서 국정운영의 조정 및 협조 생성역할을 할 수 있도록 만들어 가야 한다. 위에서 제시된 개략적인 방안들은 나름대로의 제약을 가지고 있을 것이다. 그러나 경쟁분위기와 내실을 도모하는 성숙한 관료제를 만들어 가려는 분위기가 사회적으로 확산되고 공직사회에서 수용될 때에는 부작용이 최소화 될 수 있을 것이다. 기술적인 행정적 조치보다는 거시적, 장기적인 관점에서 과거의 발전공로를 바탕으로 자신있는 생산적인 문화를 만들어 간다면 지금 당면하고 있는 시대변화에 적극적으로 대처하여 다른 분야와 손잡고 통일과 번영 그리고 기여하는 관료제를 만들 수 있을 것이다.