

傳統的 人事慣行과 現代 人的資源管理

慎 侑 根

《目 次》

- | | |
|-------------------|-------------------|
| I. 序 說 | IV. 報償管理의 柔軟性 重視 |
| II. 評價管理의 公正性 維持 | V. 行動管理의 動態性 強調 |
| III. 身分管理의 客觀性 指向 | VI. 結論：傳統의 繼承과 發展 |

I. 序 說

1. 研究의 意義와 目的

組織內의 사람과 관련된管理制度나 實踐技法을 마련하기 위해서는 반드시 그에 적합한上位概念이 제시되어야 한다. 특히 오늘날처럼 대규모의 복잡한企業組織에 있어서의 人的資源管理가 어떤 바탕에 기반을 두지 않고 무원칙하게 이루어진다면 그 손실이나 후유증은 말할 수 없이 크게 된다. 人事管理의 實踐方式들이 人事哲學이나 人事理念이라는 보다 上位의 개념에서 비롯될 때 그 繼續性과 有效性은 높아지게 될 것이다.

그러나 그간 우리나라에서의 人事管理의 實踐方式이나 技法들을 되돌아 볼 때 우리들은 과연 어떤 思想이나 패러다임(paradigm) 또는 人事哲學이나 人事理念에 근거했던가 하고 자문하지 않을 수 없다. 즉 日淺한 산업화의 과정속에서 기업조직 자체는 상대적으로 성장했음에도 불구하고 人事管理의 實踐技法에 있어서는 명확한 基準(rule)이나 根據 없이 여러 技法들이 무원칙적으로 혼재되어 있었다. 그간의 人事管理의 實踐技法들은 經營者의 개인적 통찰력이나 주먹구구식방법에 의존하였거나 軍組織의 人事管理方式에 영향을 받았거나, 美·日·獨 등 선진국들의 여러 人事管理技法에 의존하고 있었다.

최고경영자나 사용자의 개인적 지혜나 통찰력 또는 경험이나 직관에 의존하는 주먹구구식 방법은 개인의 탁월한 리더십(leadership)을 필요로 하는 기업성장초기나 소규모의 기업경영에 있어서는 적절할지 모르나, 기업의 규모가 확대되고 조직의 統合의 관리능력이 요구되는 성장단계에 있어서는 더 이상 통용될 수 없다. 또한 우리나라 산업화 초기 단계에서

적지 않은 공헌을 하였던 軍의 人事管理體系도 사회가 점차 多元化되고 조직들도 分권화 되어가는 시기에서는 오히려 官療制의 弊端을 노정시키게 된다. 또한 美·日·獨 등의 이론 바 先進的 人事管理技法들도 기업들에게 일시적 충격효과를 줄 수 있을지는 모르나 社會·經濟·文化的 배경이 다른 韓國의 企業組織에 계속적으로 유효한 管理技法으로 정착할 수 있을지 의문시 된다.

이와같이 우리나라의 기업에 있어서는 적절한 根據없이 여러 실천기법들을 사용해 왔으며 우리風土에 적합한 企業組織의 人事哲學이나 人事理念을 정착시키지 못하고 있다. 그렇다면 우리는 우리의 企業風土에 알맞는 人事哲學이나 人事理念을 어디서 찾을 수 있을까? 여기에는 몇가지 接近法이 있을 수 있을 것이다. 예컨대 합리성을 重視하는 西洋思想과 다르게 人和를 重視하는 韓國思想에 근거를 두고 보다 深層의 人和의 해석과 평가를 통해 韓國의 人事哲學이나 人事理念을 정립할 수도 있을 것이며, 보다 本質的으로 人間의 行動에 대한 믿음이나 신념을 근거로 할 수도 있다. 즉 自律的 人間관에 근거할 것이냐 아니면 他律의 人間관에 근거할 것이냐 또는 사회현상이나 人間관계가 본질적으로 葛藤에 기반을 둔 것이냐 아니면 調和나 秩序에 기반을 둔 것이냐 하는 패러다임의 설정문제, 그리고 X이론에 근거할 것이냐 Y이론에 근거할 것이냐 또는 인간은 內在的 가치를 추구하느냐 아니면 外在의 가치를 추구하느냐 하는 理論의 문제들 위에서 實踐方式의 근거를 찾아 볼 수도 있을 것이다.

本稿에서는 現代 人的資源管理(韓國型 人事管理)에 적합한 上位概念으로서의 人事哲學이나 人事理念 그리고 이에 따른 制度的 方案을 탐색하기 위한 하나의 接近法으로서 우리 先人們이 가졌던 思想이나 人事慣行을 再照明해 봄으로써 그 근거를 찾아 보고자 한다. 우리는 이러한 접근법을 歷史的 觀點에서 연구한다고 말할 수 있을 것이다.

歷史的 觀點(historical perspective)에서 연구한다는 것은 과거를 현재의 연구에 이용하는 것으로 이는 初期狀態(earliest phases)와 後續된 進展(subsequent evolution)에 비추어 한 主題나 事象을 연구하는 것을 의미한다.⁽¹⁾ 이는 단순히 과거에 있었던 事實을 밝히는 歷史研究와는 다른 것으로 오히려 歷史的 研究와 比較的 研究을 결합시킨 歷史的·比較的 研究⁽²⁾에 가깝다. 이러한 歷史的 觀點은 과거의 歷史的 理解를 넘어서 현실을 더욱 예리하게 분석할 수 있게 해주며 더 나아가 현재의 입장에서 미래에 대한 비전(vision)을 제시해 준

(1) B.S. Lawrence, "Historical perspective", *Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 2, 1984, pp. 145-149.

(2) 이에 대해서는 李相信, "歷史學과 社會學의 상호보완의 가능성과 한계", 「歷史學報」, 제 9집, 1982, pp. 126-130 참조.

다. 우리는 이러한 歷史的 觀點을 택함으로써 時間을 초월하여 보편타당한 즉 超一般化 (grand generalization)된 知識을 추구할 수 있으며, 時間의 變化에 대해 상대적으로 安定的인 개념을 제공받을 수 있다. 또한 새로운 문제 영역이나 현상에 대한 새로운 설명이 가능함에 따라 研究의 지평을 넓힐 수 있다. 특히 이러한 歷史的 觀點은 우리들이 연구하려는 組織이나 人間문제를 탐구하는 데 있어 그 有用性이 더욱 크리라 생각된다. 이는 組織이나 人間問題들이 時間의 變化에 비해 상대적으로 안정적이므로, 여러 制度나 慣行들의 동태적 變化過程 속에서도 이를 研究할 수 있기 때문이다.

歷史的 觀點을 통해 先人們의 思想이나 人事慣行을 再照明하려는 本研究는 다음과 같은 問題意識을 갖고 있다. 첫째, 이를 통해 現代의 產業社會속에서 사람에 대한 管理가 有效하게 전개되기 위한 어떤 人事哲學이나 人事理念을 얻을 수 있겠는가, 그리고 둘째, 위에 비추어 볼 때 앞으로의 사람管理에 있어서 해결해야 할 새로운 問題領域이나 管理의 效율적인 制度化方案에 대해 어떤 제안을 할 수 있는가 하는 것이다. 이러한 研究을 행하는 데 있어 단순히 韓國의이기 때문에 保守的・防禦的・排他的인 觀點을 취하는 것이 아니라 한국사회에 보다 폭넓게 수용될 수 있고 自肯心을 가질 수 있는 人事理念・人事哲學의 究明과 制度化의 가능성에 대한 모색을 행하고자 하며, 좀더 나아가 이를 통한 韓國의 人事管理의 土着化方案을 강구하고자 한다.

2. 資料의 分析과 研究의 前提

본 연구는 歷史的 觀點을 통해 傳統의 人事慣行을 再照明함으로써 現代 人的資源管理에 대한 새로운 시사점을 얻고자 하는 것이며 좀더 구체적으로는 人事哲學이나 人事理念들을 재조명하는 데에 있다. 여기서 ‘傳統의’이라는 것은 李朝時代만을 국한시켜 치칭하고 있는데 이는 자료의 제약성에도 불구하고 상대적으로 많은 成文化된 資料를 얻을 수 있는 시기이며 儒教文化에 바탕을 둔 지속적인 文化를 보유했던 시기이기 때문이다. 또한 이 시기는 봉건시대에서 근대시기로 전환하는 과정에 있었던 시기였으며 이 당시의 文化的 傳統 특히 儒教文化가 지금까지도 커다란 영향을 미치고 있기 때문이다.

그리고 ‘人事慣行’이라는 것은 반드시 당시 실시되었던 人事制度나 慣行만을 의미하는 것이 아니라, 이 당시의 學者 특히 實學派에 의해 주장되었던 思想이나 建議들을 포함하고 있다. 이 당시의 學者 특히 實學派에 의해 주장되었던 思想이나 建議들을 포함한 이유는⁽³⁾ 첫째로 이들의 改革思想이 李朝時代의 行政制度나 人事慣行을 비판적으로 이해하는데 도움을 줄 수 있다는 점과 둘째로 官의 公式記錄이나 支配官僚들의 기록들이 담지 못했

(3) 洪以燮, 「韓國史의 方法」, 探求新書, 1983, pp. 63-65 참조.

던 非公式的 사실이나 일상의 생활모습을 담고 있을 뿐만 아니라 이들에 대한 비판과 개혁 안까지 포함하고 있다는 점 때문이다.

또한 인사관행과 관련하여 本研究는 이것의 否定的 측면보다는 肯定的 측면을 강조하여 고찰하고자 한다. 이는 연구자의 주관적 평가 또는 해석이라는 문제의 소지는 남지만 본 연구의 목적이 人事慣行 자체에 있는 것이 아니라 이를 통한 人事哲學이나 理念 또는 사람을 다루는 기본틀을 얻고자 하는 데 있으므로 여기서는 그것의 肯定的 측면을 부각시키고자 한다. 또한 傳統的 人事慣行을 재조명해 봄으로써 現代 人的資源管理에의 시사점을 얻고자 하는데 여기서의 現代 人的資源管理란 현대의 企業組織에서의 人事管理—즉 評價管理, 身分管理, 報償管理 등—와 人間의 行動管理—즉 리더쉽, 커뮤니케이션, 意思決定 등—to 패괄하는 管理概念이다.

그러나 本稿는 研究를 진행함에 있어서 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 資料蒐集의 制約性과 解釋상의 限界가 있다. 이는 본 연구자가 歷史를 전문으로 연구하는 사람이 아니라 經營學者이기 때문에 직접적인 문헌의 수집 및 해석을 할 수 없었고 이에 따라 현대어로 번역된 자료나 국사학자, 사회학자, 행정학자들에 의해 연구된 2차자료에 의존할 수 밖에 없다는 점에서 나타난다. 특히 조선시대의 人事制度와 관련하여선 일찍부터 행정학분야에서 연구된 업적이 상당한 정도가 되므로 이들의 연구자료를 많이 이용하였다. 그러나 本研究는 歷史 자체의 연구나 朝鮮時代의 行政制度를 연구하는 것이 아니라 組織에서의 사람관리를 중점적으로 연구하는 것이며 이를 통해 현대의 인적자원관리에 시사점을 얻고자하는 데에 있다. 이를 위해서 본 연구는 公利主義의 接近法을 통해 그것의 일반원리 및 사고의 틀을 얻고자 한다는 점에서 앞서의 다른 연구들과 상이하다고 할 수 있다.

두번째의 문제점은 朝鮮時代와 現代는 그 歷史的・社會的 狀況이 다를 뿐만 아니라 대상의 수준에 있어서도 國家行政組織과 企業組織이라는 차이를 보이고 있다는 점이다. 즉 傳統的 人事慣行은 봉건적 생산관계위에 설립된 왕권전제국가의 行政組織을 기반으로 하고 있으며 수직적 신분관계에 기초한 봉건사회 위에 그 토대를 두고 있다. 또한 組織의 일차적 목표가 王權의 지속에 있었으며 이 당시의 관리들에게는 능력보다는 보편적인 자질이나 인격・품행 등이 강조되었다. 이에 반하여 現代의 企業組織은 자본제적 생산관계위에서 급속한 확대성장을 계속적으로 추구하고 있으며 이윤추구 뿐만 아니라 사회적 책임을 수행해야 하는 다원목표를 갖고 있는 조직이다. 따라서 이러한 조직에서는 기본적 인격이나 품행보다는 능력 또는 업적을 갖고 있는 사람이 요구되기 쉽다.

이렇듯 朝鮮時代의 人事慣行과 現代의 人的資源management를 동일한 차원에서 대비시키기는 어

렵다. 그러나 한편으로 이들이 기반으로 하고 있는 國家行政組織과 企業組織은 양자가 모두組織이라는 기반을 갖고 있으므로 이를 대응시켜 비교 분석할 수도 있을 것이다. 물론 본 연구는 相異한 組織形態의 비교연구에 목적이 있는 것은 아니며, 조직형태와 목적에 있어서의 차이점에도 불구하고 사람을 관리한다는 측면에서 이들 兩體制의 공통적인 人事問題를 발견해 보고자 하는 것이다. 즉 體制比較상에 있어 다소의 무리가 뒤따르고 있음을 전제로 하면서 사람에 대한 管理方式이나 思考는 한 문화속에서 형성되어온 역사적 맥락속에서 찾을 수 있다고 보는 것이다. 이를 통해 본고는 이조 500년 동안에 걸쳐 형성되어 왔던 사람 관리에 있어서의 基本原理나 人事哲學 등을 고찰해 봄으로써 우리풍토에 맞는 韓國的 人的 資源管理方案을 모색해 보고자 하는 것이다.

II. 評價管理의 公正性 維持

組織, 특히 企業組織이 能力主義를 지향하면서도 동시에 平等主義를 실현시키기 위해서는 조직성원들에 대한公正한 評價시스템을 확립하여야 한다. 조직에서 人的資源에 대한 評價시스템은 昇進・移動・經歷開發 등 身分管理의 基本道具가 될뿐만 아니라 紿與・인센티브・附加給 등의 산정을 위한 基礎資料가 되는 매우 중요한 人事管理 制度이다. 이를 통해 조직은 그 자체의 성장・발전 뿐만 아니라 구성원인 개인의 성장・개발도 지속적으로 도모할 수 있다.

이러한 評價시스템의 公正性을 유지・확보하기 위하여 이조시대의 선조들은 여러가지 制度와 慣行을 가지고 있었으며 또한 수많은 提案을 해 왔었다. 이조시대에 나타난 公正性 확보를 위한 評價시스템은 크게 보아 考課等級, 考課要素, 考課方法과 관련된 내용들이 주류를 이루고 있다. 아래에서는 이 세가지 내용들에 초점을 두고 선조들이 評價시스템의公正성을 유지하기 위해 어떤 제도, 관행, 제안들을 해왔는가를 알아보고 이를 現代 人的 資源管理의 측면에서 재조명해 보고자 한다.

1. 三等級 位階考課와 比例評價

우리나라에서는 일찍부터 구성원들의 考課等級에 대한 중요성을 인식하고公正한 評價시스템을 확립하려고 노력해왔다. 즉 사람에 대한 평가는 일년에 두번씩 크게 上・中・下의 3등급으로 나누어 評定하였으며 각각을 다시 3등분하여 모두 9등급으로 하고 強制割當法을 적용하려 했다. 그리고 考課評定에 下를 매긴 것이 없으면 情實의 협의를 받아 주의・문책 내지는 감사를 받았다.

李朝時代의 考課制度는 관료의 功過 및 勤務成績을 평정하는 제도로서 高麗의 考課法을

본따서 太祖元年에 이미 考課法을 채용했으며 그 뒤에 여러번 法制改革을 거듭하다가 經國大典의 考課褒貶制를 완성하였다. 이에 의하면 중앙관료는 각 관청의 장관이 그리고 지방관료는 관찰사가 매년 6월 15일과 12월 15일에 각기 소속관원들의 근무성적을 上·中·下로 평정하여 보고케 하여, 후의 인사행정의 기준으로 삼았다.⁽⁴⁾

이에 대하여 實學者들은 3등급을 더욱 세분하여 9등급으로 하고 評價時期도 1년에 한번씩 할 것을 주장하였으며, 특히 丁若鏞과 같은 이는 그의 저서 『經世遺表』에서 다음과 같이 언급하였다.

“우리나라의 考課法은 3등급으로 나누어 소략함이 이와 같은데, 1년 동안에 두번이나 考績하니 어찌 그렇게 자주하는가? 나는 수령에 대한 고과는 마땅히 아홉으로 분간되어 世末에 한번 고과해야 한다고 생각한다.”⁽⁵⁾

李瀨도 같은 주장을 하였는데 평가를 1년에 한번 하자는 것은 피고과자에게 업무능력을 발휘할 수 있는 충분한 기회와 고과자가 충분히 관찰할 수 있는 기회를 제공하기 위한 것이고 9등급으로 좀 더 세분화(예컨대 上은 上之上, 上之中, 上之下로 다시 세분)하여 엄밀한 고과를 하고자 했던 것이다.

그리고 이러한 9등급제의 실시와 더불어 그 운영에 있어서 強制割當法의 적용을 제안하였다. 강제 할당법의 구체적인 내용은 학자에 따라 다른데 李瀨과 같은 이는 엄밀한 比例評價制를 주장하였다. 즉 만일 고과대상자가 27명일 경우 9등이상은 上의 등급을 부여하며 그중에서도 3등이상은 上之上, 6등이상은 上之中, 9등이상은 上之下의 방법으로 등급을 매기는 것이다.⁽⁶⁾ 이에 반하여 丁若鏞은 오늘날의 수우미양가의 배정비율과 비슷한 방식으로 중간 등급에 많은 비율을 배정하고 최상급과 최하급으로 갈수록 배정비율을 줄이는 방법을 택하였다. 그 한 예로써 그가 제시한 京官考功表의 吏曹의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

고과구분	上			中			下		
	上	中	下	上	中	下	上	中	下
吏曹 元士(총 48명)	1	1	1	3	36	3	1	1	1

이 원칙은 元數를 파악하여 중간을 가르고 上半에서 1/8을 上等으로 하며下半에서 1/8을 下等으로 한다. 中上과 中下는 각각 上等의 수와 下等의 수와 같게 한다. 그는 京官의 경우에는 너그러운 쪽을 따르는 까닭에 1/8을 上下로 하지만 外官은 엄한 쪽을 따르는 까

(4) 金雲泰, 「朝鮮王朝 行政史」, 博英社, 1983, p. 187.

(5) 民族文化推進會, 「국역 經世遺表 I」, 고전국역총서 115, 1982, pp. 300-301.

(6) 韓佑勛, 「星湖李瀨研究」, 서울대학교 출판부, 1983, pp. 177-179.

닭에 1/5을 上下로 해야 한다고 주장하였다.⁽⁷⁾

한편 당시의 고과 현황을 살펴보면 평정에서 下를 매긴 것이 없으면 그 담당관은 의례情實의 협의를 받게 되었다. 특히 觀察使의 守令 殿最에 下가 없을 시에는 당해 觀察使는 承政院의 주의와 문책을 받으며 때로는 視察員을 밀파하여 그 실정을 감사케 하는 일도 있었다.⁽⁸⁾ 그러나 후기로 갈수록 寛大化 傾向이 두드러지게 나타났는데, 영·정조때 禹楨圭는 그의 저서 『經濟野言』에서 “殿最하는데는 上으로 된 것이 열에 항상 여덟·아홉인즉, 칙한 관리가 넘쳐날 듯하나 세상에는 私情이 公을 이긴지가 오릅니다”⁽⁹⁾라고 언급하고 있다.

보통 서양에서는 등급을 나눌 때 다섯단계를 주로 사용하고 있으며 이에 대해 正規分布(normal distribution)와 유사한 비율로 強制割當을 하고 있다. 오늘날 우리나라 대부분의 기업들도 이러한 방식을 받아 들여 「수·우·미·양·가」 내지는 「A·B·C·D·E」와 같은 5등급의 評定을 이용하고 있으나, 원래 우리 선조들은 3등급 혹은 이를 다시 세분한 9등급을 이용하였는데 이는 인간을 평가하는 意識構造가 서양과 달라서 5단계를 사용할 경우 수와 우(또는 A와 B)나 양과 가(D와 F)에 대해서 명확한 구분을 못하는 것이 보통이고 이로 인해 寛大化 傾向이나 中心化 傾向이 많이 나타났기 때문인 것으로 보인다.

그리고 현재 대부분 사용하고 있는 比率보다 丁若鏞이 제시한 비율이 훨씬 중앙으로 집중되어 있는데 이는 남을 평가함에 있어서 薄한 점수를 주지 않으려하는 한국인 특유의 성향과 私情에 얹힌 寛大化 傾向으로 인한 폐단을 가능한 한 제거하고 고과를 합리화하려는 노력으로 볼 수 있다.

2. 바람직한 考課要素와 바람직하지 않은 考課要素

이조시대에는 考課要素에 대해서도 많은 신경을 썼는데 특히 주목할만한 것이 考課要素에 대한 行爲의 바람직한 측면과 바람직하지 않은 측면을 동시에 고려하였다는 사실이다.

이조시대의 考課項目은 크게 다음과 같은 4가지로 分類되어 있었다.

- i) 바람직한 측면의 基本資質 要素
- ii) 바람직한 측면의 구체적 行動이나 業績
- iii) 바람직하지 않은 측면의 基本資質 要素
- iv) 바람직하지 않은 측면의 구체적 行動이나 結果

그리고 최종 보고에서는 각 조목의 개개의 성적을 보고하는 것이 아니라 4가지 전체를 고려해서 總評으로서 上·中·下 중에서 하나로 구분하게 하였고 그 總評의 理由를 요점적

(7) 民族文化推進會, 前揭書, pp. 294-298.

(8) 金靈泰, 前揭書, p. 188.

(9) 禹楨圭著, 이 익성譯, 『經濟野言』, 乙酉文化社, p. 62.

으로 기술하도록 하였다. 한편 두리뭉실하게 평가하지 말고 각각을 따로 평가하자는 의견이 제시되었다. 즉 자질요소와 실제 업적 및 재능요소를 다같이 평가요소로 집어넣되 그 중요도에 따라 加重點數를 부여하도록 하는데 특히 자질요소의 항목에 더 큰 가중치를 부여하자는 제안이 있었다.

資料에 의하면 一般官員에 대한 考課基準은 太祖元年에 考課法을 제정하여 시행하였는데, 이때 다음의 4가지 항목으로 나누어 고과하도록 하였다.⁽¹⁰⁾

- 善 : 公 · 廉 · 勤 · 謹
- 最 : 전 야를 넓히는 것(田野闢), 호구를 늘리는 것(戶口增), 부역을 균등하게 시키는 것(賦役均), 학교를 일으키는 것(學校興), 사송이 간결한 것(詞訟簡)
- 惡 : 貪 · 暴 · 懈 · 劣
- 殿 : 전 야가 황폐한 것(田野荒), 호구가 줄어드는 것(戶口損), 부역이 번다한 것(賦役煩), 학교가 폐해진 것(學校廢), 사송이 밀린 것(詞訟滯)

즉 善 · 最 · 惡 · 殿의 4과목으로 분류하고 이중 善과 惡은 추상적인 4條目으로 最와 殿은 구체적인 5條目으로 분류하고 있다. 실제의 보고에서는 각 조목의 개개의 성적을 올리는 것이 아니라 總評으로서 上 · 中 · 下 3등급으로 구분된 성적만을 보고하도록 하였다. 그리고 總評으로서의 上 · 中 · 下의 등급과 더불어 그 評價의 理由를 四字題目으로 적어 같이 제출하게 하였다.

한편 鄭道傳은 고과요소에 대하여 고과요소 각각에 加重值를 부여하되 才보다는 德을 우선으로 하였는데 그 구체적인 내용은 다음과 같다.⁽¹¹⁾

- 善 : 公五分 · 明五分 · 廉四分 · 勤四分(공평하고 밝으면 능히 청렴하고 부지런할 수 있으므로 廉 · 勤을 公 · 明보다 한 등급을 감하였다).
- 最 : 전 야를 넓히는 것(3分 5厘), 옥송을 고르게 한 것(2分), 호구를 늘리는 것(3分 5厘), 학교를 일으킨 것(3分 5厘), 예속을 이룬 것(3分 5厘), 도적이 없는 것(2分), 부역을 균등하게 한 것(1分), 부세 거두어 들이는 것이 절도 있는 것(1分).

오늘날 대부분의 기업에서 시행하고 있는 考課의項目이 바람직한 측면에서의 基本資質이나 行動에만 머무르고 있는 것을 생각해 볼 때, 우리 선조들이 실시했던 考課要素가 훨씬 체계적이고 구체적이라 할 수 있다. 특히 바람직하지 않은 측면의 資質이나 구체적인 行動을 고과요소에 넣었다는 것은 考課要素 決定에 있어 새로운 시작을 제시해 준다. 다만 그 모든 것을 구체적으로 점수화하지 못하고 종합참작만 하게 했던 것이 실제 시행에 있어서

(10) 丁時采, 「韓國行政制度史」, 法文社, 1986, pp. 271-272.

(11) 韓永愚, 「鄭道傳思想의 研究」, 서울대학교 출판부, 1987, p. 161.

考課制가 충실히 운영되지 못한 약점이라 할 수 있는데, 이에 대해서는 鄭道傳이 제시한 바와 같이 구체적인 加重值를 부여하고 이에 따라 合算하는 方式을 취하면 극복될 수 있을 것이다. 더불어 鄭道傳의 제안에서도 살펴볼 수 있는 바와 같이 우리 선조들은 才能이나 業績보다는 基本資質인 德을 중시하였는데 이는 오늘날까지도 이어져 내려오는 하나의 가치라 할 수 있다.

3. 行動指標의 設定과 考課結果의 下向調整

朝鮮時代에 제안되었던 考課方法으로는 現代의 行爲基準考課法(BAR: Behavior Anchored Rating)과 비슷한 行爲測定을 통한 考課方式과 현대의 重要事件敘述法과 비슷한 評價根據의 記述을 통한 考課方式이 있었으며 二重評價時의 考課의 調整方式 등이 있었다.

(1) 行爲測定을 통한 考課方式

考課要素를 몇개의 범주와 각 범주에 따르는 몇개의 항목으로 구분하여 놓고 아래의 예와 같이 각 범주의 각 항목에 어울리는 내용을 구체적으로 일일히 기술하여 평가하자는 제안이 있었다.

行爲測定을 통한 考課方式의 一例

	1	2	3	4
규정준수					
인간관계					
회계·재무					
⋮					

茶山 丁若鏞은 당시의 문란한 行政으로 인하여 牧民官에 대한 고과가 제대로 시행되지 못하는 것을 비판하고, 객관적이고 엄정한 考課의 실시를 위하여 그 평가기준을 세분화하였다. 그는 이에 대한 논의를 다음 <表 1>과 같이 3단계로 발전시키면서 완성하였는데, 최초에는 『考績議』에서 6綱 4目을 제시하였고 그후에 그것을 발전시켜 『經世遺表』의 考績之法에서 9綱*6目(54조목)으로 체계화 하였다. 마지막으로 더욱 발전시켜 『牧民心書』에서는 12綱 6目(72조목)으로 구체화하여 설명하고 있다. ⁽¹²⁾

현대 기업의 考課에서도 가장 논란이 되고 있는 것은 평가의 公正性과 信賴性이다. 이를 극복하기 위해 여러가지 아이디어나 테크닉이 개발되고 있는데 그중의 한 방법이 行爲基準考課法이다. 즉 각 被考課者의 구체적인 행위를 기준으로 하여 考課를 객관적으로 측정하자는 것이다. 丁若鏞의 제안에서 우리는 이와 일맥상통하는 점을 발견할 수 있다. 즉 피고

(12) 尹在豐, “茶山의 行政思想”, 金雲泰外共著 「韓國政治行政의 體系」, 博英社, 1982, p. 493.

〈表 1〉 茶山의 考績綱目(勤務評定要素을 말함)

考績議*		6綱 4目				
1) 農	耕織	畜牧	種植	堤墾		
2) 貨	賦稅	還餉	市糴	販恤		
3) 教	孝弟	禮俗	文學	婚取		
4) 刑	刑罰	詞頌	門閥	武斷		
5) 兵	教練	兵器	城濠	盜賊		
6) 工	艸採	工匠	驛驛	道路		

經世遺表「考績之法」**—9綱 6目(考績議를 一新함.)						
1) 律己	節躬	礪行	觸政	色戒	減眷	屏客
2) 奉公	贍賀	宣布	報聞	貢納	禮際	徭役
3) 愛民	養老	效幼	振窮	哀喪	寬疾	救災
4) 吏典	舉賢	貢士	束吏	用人	文牒	賞罰
5) 戶典	教民	政田	賦役	市糴	農政	賑恤
6) 禮典	祭祀	賓客	禮判	禮俗	興學	敷文
7) 兵典	養兵	勸武	修兵	牧馬	調丁	備患
8) 刑典	聽訟	斷獄	慎刑	禁制	量衡	除害
9) 工典	山林	川澤	靡宇	城廓	道路	舟車

牧民心書***—12綱 6目(經世遺表의 綱目을 토대로 더욱 확장함)						
1) 赴任	除拜	治彼	辭朝	啓行	上宮	莅事
2) 律己	筋躬	清心	齊家	屏客	節用	樂施
3) 奉公	宣化	守法	禮際	報聞	貢納	徭役
4) 愛民	養老	效幼	賑窮	哀喪	寬疾	救災
5) 吏典	束吏	馭中	用人	舉賢	察物	孝功
6) 戶典	田政	稅法	穀簿	戶籍	平賦	勸農
7) 禮典	祭祀	賓客	教民	興學	辨等	課藝
8) 兵典	簽丁	練卒	修兵	勸武	應變	禦寇
9) 刑典	聽訟	斷獄	慎刑	恤囚	禁暴	除害
10) 工典	山林	川澤	靡宇	修城	道路	匠作
11) 賑荒	備資	勤分	規模	施設	補力	拔事
12) 解官	遞代	歸被	願留	乞宥	隱卒	遺愛

資料 : 尹在豐, 前揭書, pp. 493-494에서 재인용.

* 「考績議」, 與猶堂全書 第1集 第9卷 pp. 32-33.

** 「經世遺表—考績之法」, 與猶堂全書 第5集 第4卷 經世遺表 卷 4, pp. 144a-162a.

*** 「牧民心書」, 與猶堂全書 第5集 第16卷~26卷 全體가 考績法의 實제적 展開를 할 수 있다.

이 表에서 보는 바와 같이 「考績議」는 序論에 해당하며, 「經世遺表—考績之法」은 總論, 「牧民心書」는 세부적인 實踐綱領論이라 함이 타당하다.

과자가 해야 할 일을 중요한 몇 가지의 범주로 나누어 놓고 그 범주에 속하는 업적이나 행동을 구체적으로 그리고 중요성이 높은 순서대로 기술하여 그를 기준으로 被考課者의 행위를 비교하여 봄으로써 客觀的이고 公正한 考課를 시행하고자 하는 것이다.

(2) 評價根據의 記述을 통한 考課方式

考課者は 被考課者の 명부를 작성하여 놓고 被考課者와 관련하여 발생하는 여러 사실들을 평소에 발생할 때마다 계속적으로 기록하였다가 최종평가시의 考課資料로 삼아야 한다는 제안이 있었다.

丁若鏞은 수령이 그 관할구역에 취임하고 나면 마땅히 책자 하나를 비치하여, 그곳에 鄉丞과 軍校를 비롯한 아전과 하인에 이르기까지의 모든 부하들의 이름을 각기 적고 그들의 功過에 관한 사실을 일일히 기록하여 두었다가 연말에 가서 성적평가를 할 때의 자료로 삼아야 한다고 하였다. ⁽¹³⁾

이러한 丁若鏞의 제안은 고과의 公正性과 관련하여 중요한 시사점을 제공해 준다. 즉 상사가 부하를 고과할 때에 個人的인 感情이나 先入見 등과 같은 것에 좌우되어 생길 수 있는 誤謬를 방지하고, 考課의 客觀的 測定을 위한 資料를 모을 수 있다는 점에서 탁월한 견해라 할 수 있는 것이다. 이는 오늘날의 고과의 기법중에서 自由敘述法(essay method) 또는 重要事件敘述法(critical incident technique)과 비슷하다고 볼 수 있다.

(3) 考課結果의 下向調整方式

일정직급 이하는 그 부서 책임자와 별도의 전담기구에서 고과를 시행하고, 만일 이 두 고과의 결과가 일치하지 않을 때는 낮은 평가쪽을 취하자는 제안이 있었다.

星湖 李瀨은 堂下官이하의 관리일 경우 六曹의 장관이 각각 그 소속 관원을 考查하고 또한 兩司(司憲部와 司諫院)의 관리가 각각 考查하되 각기 考查한 평정의 결과가 같지 않을 경우에는 下쪽의 평가를 따르는 것을 준례로 삼아야 한다고 주장하였다. ⁽¹⁴⁾

중간관리자 이하의 경우 각 직속부서장만이 고과하게 되면 부하들의 장·단점이나 능력·자질등에 대하여 무심코 넘어가거나, 또는 개인적인 私的感情으로 인해 考課의 公正性을 잃을 수 있다. 그러므로 上位職級者와 部署外部의 考課全擔機構에서 고과를 시행하게 되면 위에서 언급한 약점들을 보완할 수 있다는 점에서 재고할 가치가 있는 제안으로 생각된다. 또한 오늘날 기업에서 直上位者와 次上位者에 의한 평가간에 현저한 차이가 있을 경우 이에 대한 調整方法으로 算術平均에 의한 方法을 많이 이용하고 있는데 이를 星湖 李瀨의 제

(13) 張東熙, 「丁若鏞의 行政思想」, 一志社, pp. 137-140.

(14) 韓佑幼, 前揭書, p. 178.

안에 따라 낮은 쪽의 평가를 따르거나 또는 차이의 원인을 파악하고 再考課를 실시하는 것 이 타당하리라 본다.

III. 身分管理의 客觀性 指向

組織에서 구성원들에 대한 判斷・評價 過程이 公正하게 이루어지면 그 다음으로 그들에 대한 昇進・轉補・移動에 대한 客觀的인 基準의 마련이 필요하다. 그리고 구성원들에 대한 장기적인 안목에서의 能力開發方案이 요청되고 한편으로는 유능한 新任者의 확보를 위한 객관적 근거를 마련해야 한다.

이러한 일련의 身分management를 위해서 이조시대에 많은 노력을 경주한 것으로 보여지는데 어느 경우에나 身分management의 客觀性을 찾으려고 하였다. 즉 昇進・轉補・移動時에는 해당자의 적합한 조건과 금기사항을 제시하고 있으며, 能力開發時에는 장기적인 안목을 가지려 하였으며, 新任者の 확보시에는 다양하고 합리적인 기준을 찾으려 하였다. 여기에서는 人的資源管理中 특히 구성원들의 身分management에 있어서 先人們이 어떻게 客觀性을 기하려고 하였는가를 살펴 보기로 한다.

1. 昇進・轉補・移動時의 條件賦與

李朝時代에는 구성원들의 昇進이나 轉補 그리고 移動에 있어서 비교적 엄격한 조건을 부여하였는데, 그것은 크게 긍정적인 측면에서의 合致條件과 부정적인 측면에서의 禁忌事項으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 合致條件

① 多樣한 經歷의 具備

특정 직무로의 昇進・轉補시에는 그 이전에 經歷으로서 요구되는 特定職務 經驗들이 人事內規로서 존재하였으며, 보통 고위직급으로 昇進하기 위해서는 여러 방면의 다양한 經歷이 필요했다.

한 자료에 의하면 특정 관직에의 任用에 있어서 어떤 관직은 그 직책을 감당하는데 필요한 經歷의 유무를 가리는 인사전형상의 內規가 있었으며, 여기서의 經歷은 어느 관직을 지냈던 경험을 의미했다. 예컨대 東班에서는 詞訟經歷이라하여 주로 薦官이 지방관에 임명될 때에는 戶曹, 刑曹, 漢城府, 司憲府 등에서의 訴訟判決의 경험이 요구되었고, 西班에서는 邊地經歷이라 하여 防禦使, 兵・水吏의 요직에 오르려면 국경방면수비의 경험이 요구되었다. 그렇지만 높은 지위로 昇進하려면 여러 요직의 經歷을 두루 거쳐야 하는 法(慣行)이 있

었지만 조급한 무리들은 바빠 그 자격을 얻기 위해 자리를 옮기려고 서둘러, 높고 중요한 직위일수록 일정한 임기가 잘 지켜지지 않았다고 했다. ⁽¹⁵⁾

위의 내용에서 보는 바와 같이 朝鮮時代에도 多樣을 위한 經歷經路가 있었음을 알 수 있고, 고위직일수록 많은 경력을 요한 것은 全般管理者로서 아랫사람들의 多樣한 職務에 대한 知識과 經驗을 필요로 했던 것을 알 수 있다. 이는 오늘날 한국기업의 全般管理者 養成原則과도 맥을 같이 하고 있으며 經歷開發管理(CDP: Career Development Program)와도 그 의미가 상통하고 있다.

② 任期條件

각 직무에는 일정한 任期가 있어서 임기가 차면 轉補, 혹은 昇進을 하였는데 예외적으로 特別한 技術과 經驗 및 資格을 요하는 직무는 임기에 구애받지 않고 오랫동안 재임하게 하였다.

자료에 의하면, 이조시대의 관직에는 대개 일정한 임기가 있어서 이 임기가 차면 轉勤 혹은 昇進이 되었는데 이것을 「仕滿」 혹은 「個滿」이라 하였다. 이와같이 임기제를 사용한 것은 첫째, 특정관직에 오래 在任하면 폐해가 생기기 때문이며 둘째, 일정기간 한 관직에 근무하여 그 사무에 익숙할 필요가 있었기 때문이었다. 이리하여 6品이상은 출근일이 900日이 달한 뒤에 轉勤하고, 7品이하는 450日, 명예직으로 있던 無祿官은 360日로 轉勤하였다. 그러나 특별한 기술과 경험 및 자격을 요하는 관직은 任期에 구애되지 않고 오래 在任하게 하였는데, 이를 「久任」이라 하였다. 한편 임기제의 원칙은 후기로 갈수록 잘 지켜지지 않았고, 한 직무에서 오래 근무해야만 제대로 능력을 발휘할 수 있으므로 실학자들 가운데에는 특히 지방장관의 경우 임기를 장기로 하여 지키게 할 것을 많이 주장하였다. 특히 柳馨遠은 『磻溪隨錄』에서 堂上官과 중앙의 堂下官은 6년, 지방의 守令級은 9년, 觀署使所屬은 6년으로 하자고 하였다. ⁽¹⁶⁾

위 자료를 통하여 조선시대에는 任期制에 의하여 定期的인 로테이션을 행했다는 것을 알 수 있으며, 特別한 職務는 이러한 전체적인 로테이션 原則에서 제외시킴으로써 탄력적으로 운용했다는 것도 알 수 있다. 오늘날 현대기업에서도 로테이션 및 승진에 있어 직종·직무에 따라 탄력성은 부여하되 전체적인 것은 一貫性 있는 원칙아래 행해져야 할 것이다. 즉 專門職과 같이 특수한 기술이나 기능이 요구되는 경우와 一般職과 같이 다양한 경험과 지식을 요구하는 직무를 분류하여 로테이션이나 昇進이 이루어져야 한다는 것이다.

(15) 金囊泰, 前揭書, pp. 185-186.

(16) 上揭書, pp. 184-185.

③ 地方勤務의 要求

地方 現業部署의 重要性을 인식시키고 유능한 人力을 確保하기 위하여 上位 職級으로 升進하기 위한 條件으로서 地方勤務 經驗을 요구해야 한다는 제안이 있었다.

鄭道傳은 유교적 중앙집권관료체제를 理想으로 삼아 강력한 中央集權的 통제시스템이 작동되도록 해야 한다고 주장하였다. 즉 그는 ‘大가 小를 통제하고 小를 大에 예속시키며 머리를 무겁게 하고 꼬리를 가볍게 할 것(以大統小以小屬大 首重輕尾)’, 또는 ‘重이 輕을 통제하고 內가 外를 통제한다(以重御輕, 以內御外)’라는 표현을 통해서 中央集權體制의 강화를 주장한 것이다.⁽¹⁷⁾ 그러나 그 결과 관리들이 중앙의 內職만을 선호하는 경향을 보임에 따라 外職인 수령의 중요성이 약화되고 우수한 인력이 外職에 있지 않게 되는 병폐를 막기 위해 ‘重外輕內’의 원칙을 적용시킬 것을 주장하였다. 즉 外職을 거친 사람을 重用하여야 한다는 것이다.⁽¹⁸⁾

위와 같은 鄭道傳의 思考는 오늘날의 經歷經路 또는 經歷開發이라는 관점에서 볼 때 탁월함을 보여준다. 오늘날에도 기업들의 경우에 종업원들이 本社勤務를 회망하고 地方勤務를 기피하는 경향을 보임으로써 지방근무 인력의 부족문제로 고심하고 있는 처지이다. 따라서 鄭道傳의 제안과 같이 일단 上位職級으로의 重用의前提條件으로서 일정기간의 地方勤務經歷을 요하는 것이 바람직하다.

④ 資質評價의 反映

人材의 採用뿐만 아니라 配置시 資質을 중요시하여 考課를 통한 資質평가를 하고, 그 성적에 따라 그 사람의 승진 뿐만 아니라 이동 경로에도 제약을 주어야 한다는 星湖 李瀨의 제안이 있었는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

“군자가 정권을 담당하여 ‘벼슬자리를 위해 사람을 가린다’는 한 구절로 주권을 삼는다면 사람이 많은 것을 어찌 걱정할 것이 있겠는가? …… 모름지기 법을 세워서 인도한 다음이라야 바야흐로 성적이 있을 것이다. …… 內司에서도 역시 이와 같은 題目이 있도록 하여 공명정대하고 청렴근칙하다는 證案이 없으면 吏曹에 쓸 수 없도록 해야 하고 節儉하여 재물을 축적했다는 證案이 없으면 戶曹에 쓸 수 없도록 해야 한다.”⁽¹⁹⁾

이와같은 星湖 李瀨의 주장은 오늘날 기업에서 행하고 있는 관행과 같이 考課의 結果(성적)를 반영해야 한다는 것으로 볼 수가 있다. 그런데 오늘날 기업에서 행하고 있는 고과의 항목을 크게 資質, 能力, 業績으로 구분하여 볼 수 있는데, 李瀨은 구체적으로 무엇에 대

(17) 韓永愚, 前揭書, pp. 132-133.

(18) 上揭書, p. 156.

(19) 民族文化推進會, 「국역 星湖儘說 IV(人事門)」, 고전국역총서 110, 1986, pp. 279-280에 있는 ‘爲官擇人’ 중에서.

한 성적인지 밝히고 있지 않지만 벼슬자리에 합당한 賚質이나 能力を 가진 사람을 택하라고 하고 있다. 특히 이중에서도 위에서 예를 들고 있는 바와 같이 賚質을 중시했고 또한 직무마다 상이한 能力보다는 賚質이 필요하다는 것도 볼 수가 있다.

⑤ 業績評價의 反映

昇進이나 轉補시에는 자신이 그동안 맡고 있던 직무와 관련하여 감사를 받고 이상이 없다는 결과 판정을 받아야만 그 직무에 대한 책임으로부터 완전히 벗어나 昇進이나 轉補를 할 수 있었다.

조선시대 대부분의 관직에는 任期가 정해져 있었으므로, 임기를 마친 후 승진이나 전보가 결정되었다고 한다. 임기만료후 승진 내지는 전보가 이루어지기 전에 자신이 맡고 있던 직무에 대한 責任이 완전히 解除되어야 했는데 이것이 「解由制度」였다. 즉 이는 임기만료후 轉職이 될 때에 이전 在職중에 관장하고 있던 會計, 財政, 現物에 대한 審計를 받아 이상이 없다는 판정을 얻어야만 그 책임에서 완전히 해제되는 절차였다. 이 제도는 특히 財政·會計 업무에 종사하는 錢穀衛門 官吏와 地方守令의 경우에 엄밀하고도 엄격하게 시행하였으며 그 사무는 戸曹官下의 算學廳에서 관장하였다고 한다.⁽²⁰⁾

이는 오늘날 조직에서의 職務活動에 대한 責任을 묻는 제도에 대한 歷史的 根據를 제공해주며, 승진 및 전보시 以前 職務와 관련한 嚴格한 監查의 必要性과 이를 통한 조직에서의 統制方法에 대해 시사점을 제공해준다. 즉 직무와 관련하여 일단은 自律의인 裁量權을 상당히 부여해 주되 후에 그 직무를 떠날 때 철저한 監查를 통하여 昇進 및 轉補와連結시키는 아이디어를 제공해준다.

⑥ 累積的 評價結果의 活用

高位職級의 경우 고과를 시행하지 않았으나, 下位職級의 경우 1년에 두번씩 평가한 考課의 結果를 바탕으로 하여 昇進, 轉職 및 罷免 與否가 결정되었는데 이 경우 보통 5년간 총 10번의 결과를 가지고 판정하였다.

조선시대에는 正3品 堂上官의 품계를 받은 通政이상에 대해서 考課를 실시하지 않았다. 이에 대해 李瀨은 通政이상의 고위관직에 대해서도 考課를 실시할 것을 제안하였다.⁽²¹⁾

한편 하위직급의 경우는 1년에 2번씩 5년간 총 10번 考課하여 그 결과를 昇進·轉職 등에 반영하였는데, 성적이 10考 10上인 자는 승진되어 품계를 1계급 높이는 동시에 상위의

(20) 金靈泰, 前揭書, p.75.

李興宰, “朝鮮時代의 行政統制에 關한 研究” 서울大 行政大學院 석사학위논문, pp.42-43.

(21) 民族文化推進會, 「국역 星湖樓說 Ⅲ(人事門)」, 고전국역총서 109, 1986, p.140의 ‘賞罰’ 중에 서.

직에陞任(牧師以上은 除外)되고, 5회, 3회, 2회의 평가를 받은 자로서 1中을 받은 자는 상위직에 승진될 수 없었고 2中과 1下를 받은자는 파직되어 2년이 경과한 후라야 재기용될 수 있었다. 그리고 無緣官과 7品 이하의 관원으로서 中의 성적을 받은 자는 임기가 10개월 연장되었다. ⁽²²⁾

高位職級의 경우 고파를 시행하지 않는 것은 오늘날의 기업과도 일치하며, 公正性의 관점에서 비판이 제기되고 있다. 그러나 下位職級의 경우 고파의 결과가 인사행정에 반영되었고 그것도 長期的, 累積의 형태를 보인 점은 오늘날 고파를 형식적으로 운영하고 있는 기업들에게 고파이용에 대한 분명한 시각을 제공해 준다.

⑦ 高位職級에 대한 推薦

下位職級과 달리 高位職級의 경우에는 擔當 責任者와 關係部署委員會와 같은 집단에 의한 推薦으로 승진이 결정되었다. 이 과정을 살펴보면 먼저 推薦權者에 의한 3배수 推薦(승진 대상자 1명에 대해 3명의 후보자 추천)이 이루어지고 最高管理者는 이중에서 원하는 사람을 하나 選擇한다. 그후에 專門監查機關에 의해 최고관리자가 선택한 그 사람이 새로운 직을 맡는데 瑕疵가 없는지를 評價하도록 하였다.

朝鮮時代에 하위직급은 考課의 결과로 승진여부가 결정되었지만, 고위직급은 推薦을 통한 薦望이라는 3단계의 과정을 통하여 임명되었다. 그 절차를 자세히 살펴보면, ⁽²³⁾

i) 備三望 : 이는 후보자의 3배수 推薦制度로서 각 직위의 推薦權者들이 임명하고자 하는 인원의 3배로 하여 합당한 후보자라 생각하는 인재를 추천하는 것이다. 수령에 대해서는 東班 3品 以上官이 추천권자며, 觀察使에 대해서는 議政府, 6조의 堂上官과 兩司의 官員이 추천권자이며, 이·병·호조 관서와 개성·강화의 兩留守, 평안·함경도 兩界의 觀察使, 광주·의주 兩府의 府尹, 수원·동래의 府使는 모두 廟堂에서 천거하도록 하였다.

ii) 批下(落點) : 朝士들의 추천이 있으면 王은 천거된 사람들 중에서 선택을 하여 批下하게 된다.

iii) 署經 : 國王에 의한 落點이 있게 되면 吏曹는 임명된 자가 5品이하일 경우 신상사항을 기록하여 司憲府, 司諫院에 보내면 거기서 임명에의 적격여부를 판정하고 이상이 없으면 辭令狀을 발급하게 된다. 서경과정에 있어 제1차 심사에 불통과되면 再經을 구하고 그래도 불통과되면 三經을 구하게 되는데 여기서도 불통과되면 직무가 바뀌게 된다. 이는 임명

(22) 金秉燦, “李朝人事行政에 關한 一考察”, 「경북대 논문집」, 1965, p. 14.

(23) 李昌洋, “朝鮮王朝 人事行政體制의 展開와 그 性格에 關한 評價的 研究”, 서울대 행정대학원 석사논문, pp. 61-66 및 金秉燦, 前揭論文, pp. 15-16 참조.

권자의 의사를 존중해주고자 하는 의도에 의한 것이라 할 수 있다.

고위직급의 경우 앞에서 설명한 바와 같이 고파를 실천하지 않고 推薦에 의존함으로써 公正性면에서 비판이 제기될 수 있지만 最高經營者의 독단적인 판단에 의해서 고위직급의 人事移動이 이루어지고 있는 현실을 고려해 볼 때 이 당시의 薦望 및 署經制度는 많은 시사점을 제공해 준다. 일반적으로 직급이 올라갈수록 일정한 틀에 의해서 考課를 한다는 것이 점점 어려워지기 때문에 考課대신 最高經營者의 판단에 의존하고 있으나 이러한 경우 독단에 흐르기 쉽기 때문에 推薦이나 事後評價 등을 통하여 의견을 수렴하는 과정이 요청된다 고 볼 수 있다.

(2) 禁忌事項

한편 身分管理에 있어서 禁忌事項의例로는 다음을 들 수 있다. 즉 配置시에 당사자와 깊은 緣故關係가 있는 곳은 피하도록 하였고 동일부서에 가까운 친척이나 깊은 연고관계가 있는 사람끼리 같이 근무하지 못하도록 하였다.

朝鮮時代에 관리의 배치시에 지켜야 할 몇 가지 원칙이 존재하였는데 그중에 「相避制」와 守令의 「本鄉廻避制度」가 있다. 먼저 相避制를 살펴보면, “관직에 있어서 相避라 함은 친족 또는 기타의 관계로 같은 곳에 벼슬하는 일이나, 聽訟試官 따위를 피한다”⁽²⁵⁾는 뜻으로 관리가 친족과 같은 관아에 同任할 수 없는 것을 말한다. 즉 經國大典에 보면 親家의 大功이상의 親 및 女婚, 孫女婚, 姉妹의 夫와 外戚總麻이상의 친척 및 처의 親父, 祖父, 弟兄, 姉妹의 夫는 모두 相避할 것을 규정하고 있다.⁽²⁶⁾ 한편 수령을 배치할 때 고향지역은 피하도록 한 本鄉廻避制度가 있었는데 이것도 相避制의 의도와 같은 것으로 權力의 濫用을 막고 人事의公正, 任務遂行의公正, 權力의 中央集權에 그 목적이 있었다.⁽²⁷⁾

朝鮮時代에 相避制나 本鄉廻避制는 그 주요목적이 부정을 방지하기 위한 것으로 오늘날의 기업에서 반드시 도입할 필요가 있을 지는 의문이다. 하지만 지역간 로테이션과 관련하여 연고지만을 선호하는 경향을 제거하기 위해서도 이와 유사한 제도를 실시하여 전전한組織風土를活性화하는 것이 필요할 것이다.

또한 최고경영자의 혈족·친척들의 경우 명예직 등으로 대우는 해주지만 원칙적으로 이들이 실제의 主要意思決定을 행할 수 있는 지위에는 등용되지 못하도록 규제하였다.

자료에 의하면 조선시대에는 왕의 일가친척 및 親功臣들이 직접 정치에 관여하지 못하

(24) 韓相後, “朝鮮朝의 相避制에 對하여”, 「大邱史學」, 9권, 1975, p.27.

(25) 丁時采, 前揭書, p.261.

(26) 李基白, 「韓國史新論」, 일조각, 1982, p.214.

게 하는 대신 이들에 대해 예우하는 기관이 있었는데 이는 다음과 같다.⁽²⁸⁾

• 宗親府：大君이나 王의 생활을 보장하고 정치에 관여를 못하게 하여 왕권의 비대화를 막음.

• 忠勳府：親功臣을 위한 관청.

• 儀賓府：공주·옹주·현주 등과 결혼한 자 즉 王의 사위들을 위한 관청

• 敦寧府：종친부에 속하지 않는 王親과 의척을 위한 관청

• 外命婦：종친의 딸·처 등에게 남편의 직품에 따라 명예로서의 직위 부여

오늘날 현대기업의 所有經營體制하에서도 친족들을 주요 직위에 등용시키는 문제와 관련하여 논란이 일고 있는데, 과거 조선시대에 이미 친족의 의사결정에의 참여에 대해 규제를 가했다는 것은 하나의 시사점을 제공하고 있다.

2. 長期의인 眼目에서의 能力開發

李朝時代에 확보된 人材에 대한 장기적인 안목에서의 能力開發과 活用方案이 강구되었는 바 그 중 중요한 것으로 다음의 두 가지를 들 수 있을 것이다.

(1) 賜暇讀書制

朝鮮時代에 관리들의 능력과 자질을 향상시키고 개발시키기 위해 휴가를 주고 독서를하게 한 「賜暇讀書制」를 운영하였다. 이는 總明俊才의 年少文臣을 선발하여 그의 학식과 교양을 함양시켜 후에 국가적으로 유효적절하게 사용하기 위한 의도에서 시작된 研究讀書昂揚정책이다. 이는 세종때에 시작되었는데 세종당대에 이루어진 각계각층의 많은 연구성과가 이같은 國費研究生制度라 할 수 있는 賜暇讀書制에 힘입은 바 크다고 할 수 있다.

賜暇讀書의 課規를 보면 세종, 문종시대의 경우 受暇文官(대상으로 선정된 관리)은 다만 大提學의 지도를 받아 집이나 山寺 등의 한적한 곳에서 자유로이 讀書와 著作을 하는 정도 이었으나 성종때에 이르러서는 그 과정이 점차로 규격화되어 소위 節目 또는 勸獎事目등이 생겨 성적의 考查와 상벌에 관한 制를 세우게 되었다.

賜暇讀書의 기한은 경우에 따라 다른데 단기인 경우 최소한 1개월이며 경우에 따라 3개월, 6개월 짜리도 있으나 일정한 기한을 표시하지 않고 長暇운운한 것으로 보면 능력여하에 따라 또는 특별한 사명을 띤 자에게는 長暇休暇라는 특선을 베풀 것으로 생각된다. 한 편 賜假讀書의 인원수는 세종 9년에 3명을 뽑은 것을 비롯하여 그후 1773년까지 48차에 걸쳐 320명이 선발되었으며 매번 5, 6명 정도가 뽑혔다고 한다.⁽²⁸⁾

(27) 金靈泰, 前揭書, p. 80.

(28) 김상기, 「독서당고」, 진단학회, 1985, pp. 17-19.

이현희, “조선왕조 양반관료시대의 독서당고”, 성신여대 인문과학연구소, 1972, pp. 21~22 및

오늘날 기업들이 계속 발전하기 위해서는 조직구성원들의 끊임없는 새로운 知識과 能力의 개발이 절실히 요청된다는 점에서 볼 때, 오늘날에도 훌륭한 인재들을 선발하여 그들의 資質 및 能力開發을 위한 機會를 적극적으로 제공할 필요가 있다. 따라서 과거 우리 선조들이 운영했던 賜暇讀書를 현대에 맞도록 재조명하여 적합한 형태로 변화시키는 것이 필요할 것이다. 조선시대의 賜暇讀書制와 유사한 것으로 日本 TDK(前 동경전기화학공업)에서 실시하고 있는 스카이플랜(sky plan) 또는 自主練修制度란 특별연수제를 들 수 있다.⁽²⁹⁾ 이 제도는 우선 전인격적인 통찰·체험·학습에 따르는 人間成長을 피하려는 감수성 훈련과 자주적 연수지침을 만드는 5박 6일의 합숙훈련이 있고 그 이후 3주간 회사를 쉬면서 무엇이든지 자기 좋은 일을 하게 만드는 제도이다. 이와같은 스카이플랜은 오히려 李朝時代에 賜暇讀書制와 흡사한 것으로 이미 우리 선조들에 의해 시행되었다는 사실을 알 수 있다.

(2) 試補制

채용후 바로 實職에 임명하는 것이 아니라 모든 職種·職位에 임시직을 두어 「試補制」를 운영하며 일정기간 동안의 결과를 보아 무능한 자는 해고 등의 방식을 통하여 도태되도록 해야 한다는 제안이 있었다.

星湖 李瀨은 試補制를 채택하여 관직을 수여할 때 처음부터 實職을 주지 말고 대소의 관직에 먼저 임시직을 두어 녹봉을 갚하고 기한을 정하여 그의 성적이 드러난 이후에야 實職을 주게 하고 그렇지 못한 자는 품계를 빼앗고 관리로 임용하지 말아야 한다고 주장했다.⁽³⁰⁾ 그는 일종의 시보제라 할 수 있는 權知權管의 制度를 실효있게 시행하자는 생각이었다. 그는 먼저 正卿以下로부터 시험해 보고 나서 실직을 주게 되니 시보 기간중에는 緣을 반감하고 관칭을 쓰지 못하게 하고, 현저한 시효가 있는 자는 실직을 주어 관칭을 쓰게 하되 15개월의 임기로 무능자는 도태시켜 버린다는 것이다. 이는 議政府의 參贊·六曹·經曹의 장관, 臺諫, 經筵官 등에 모두 적용시키고 사관의 명목을 미지하여 모두 承文院으로 통칭하게 하고 문과합격자는 모두 權知正字로 삼아서 經義의 필답고시를 四時에 실시하여 세 말에 우수한 자를 가려서 假注書로 승진시키고 계속능력을 가려서 검열로 승진시키고 무능자는 도태시켜야 한다는 것이다. 무과합격자에 대해서도 武秉이나 宣傳官으로 시작하여 武經과 武技시험을 통하여 우수한 자를 뽑아서 실직으로 승진시켜야 한다는 주장이다. 또한 정약용도 그의 저서 『經世遺表』에서 채용 후 일정기간 임시직에 배치되어 그 기간동안 결문

pp. 68~69.

이천문, “후가를 주어 인재를 키운 사가독서제로”, 「한국인」, 1987. 2, pp. 100-101.

(29) 미야모토 야스오(廉在譯), 「TDK 人間教育道場」, 삼성당, pp. 101-102.

(30) 韓佑勛, 前揭書, pp. 174-175.

을 넓힌 뒤에 實職에 배치되어야 한다고 주장하고 있으며 그 기간을 3년으로 하고 있다.⁽³¹⁾

李灝이나 丁若鏞의 주장은 한 명의 인재를 발굴하고 양성하는데 얼마만큼의 시간과 노력을 들여야 하는지 실감이 나게 해준다. 오늘날 우리나라 대부분의 기업에서는 간단한 시험을 거쳐 선발한 新入社員들을 단기간의 연수를 거친 다음 바로 現業에 배치하는 경향이 있는데 이익과 정약용의 주장을 따를 경우 좀더 고려해 보아야 할 문제라고 생각된다. 즉 신입자에 대한 보다 장기간의 教育訓練과 評價過程이 요청된다고 할 수 있다. 또한 3년이라는 기간의 시간관념과 획일성은 좀 생각해 볼 여지는 있지만 현대기업의 修習期間과 맥을 같이하고 있어 수용의 여지가 있다. 즉 견습기간만의 3년은 현대기업에 있어서는 너무 길며, 實職을 받은 후에도 계속 업무에 대한 학습을 가정하여 기간을 설정하는 것이 바람직하다고 보여진다. 또 획일적으로 기간을 적용할 것이 아니라 개인의 經歷과 專攻 및 學歷을 충분히 고려하는 융통성을 보일 필요가 있다.

3. 嚴格한 試驗과 推薦制度의 補完

조직에서 유능한 新任者의 확보는 經營成敗의 첫 갈림길이 된다. 이조시대에 어떤 방법과 근거를 가지고 新任者를 채용했는가에 대하여 알아 본다.

(1) 嚴格한 試驗制度

이조시대에 인재선발의 도구로서 試驗制度를 사용하였는데, 試驗은 3段階를 거치도록 하였다. 첫번째 단계에서는 응시후보자중 일정수를 걸러내고 두번째 단계의 시험을 통하여 最終合格者들이 결정되며, 다시 이들을 대상으로 세번째 단계의 시험을 치르게 하였다. 세번째 시험에서는 등급(3등급) 및 등수(각 등급의 등수)를 부여하고 이 결과에 의하여 職位 및 補職을 다르게 하였다.

조선시대에 인재선발의 도구로서 가장 전형적인 것은 주지하다시피 「科舉」라는 시험제도인데, 科舉에서 최종합격자를 결정짓기까지는 初試, 覆試, 殿試라는 3번의 시험을 거쳐야 했다. 初試는 중앙(한성주재)과 각 지역(관찰사 주재)에서 동시에 선발하는데 文科의 경우 340人, 武科의 경우 170人을 뽑았다. 初試에 합격한 사람들을 대상으로 하여 다음해 봄에 중앙에서 각 전담기관 주재(문과의 경우 예조, 무과의 경우 병조와 훈련원)하에 두번째 시험인 覆試를 치루게 된다. 이 覆試에서는 文科의 경우 33人, 武科의 경우 28人이 선발되었다. 覆試에서의 합격자들이 결정되면 이들을 대상으로 최종적으로 國王親臨下에 마지막 시험인 殿試를 치르게 되는데, 이 시험을 통하여 등급과 등수가 결정된다. 文科의 경우 1等級인 甲科에 3人, 2等級인 乙科에 7人, 3等級인 丙科에 23人을 뽑고 甲科의 제 1인

(31) 張東熙, 「丁若鏞의 行政思想」, 一志社, 1986, p. 130.

은 壯元이라 하여 從 6 品, 甲科의 제 2 인과 제 3 인은 正 7 品, 乙科는 正 8 品, 丙科는 正 9 品을 주어 충원하는 동시에 앞으로 재직관료로서 승진하는 경우에 있어서도 상응하는 加階로서 특혜를 부여하였다. 武科의 경우는 甲科에 3人, 乙科에 5人, 丙科에 20人으로 등급석차를 매겼으며 충원시의 직위 품계는 문과와 같게 하였으나 후대에는 문과와 차별하였다. ⁽³²⁾

조선시대의 시험이 3단계로서 重試의 성격을 지녔다는 것은 오늘날 기업들의 사원채용과 비교하여 볼 때 흥미있는 점이라 할 수 있다. 즉 오늘날 기업에서도 사원채용시 보통 3차 까지의 과정을 거치는 것이 보통이지만 그 내용을 살펴보면, 비슷한 유형의 시험을 3차례 치루는 것이 아니고 1차 書類銓衡, 2차 筆記考查, 3次 面接과 같이 서로 다른 측면의 평가로서의 3단계인 것이다. 이에 반해 조선시대의 과거제도는 같은 유형의 필기고사만을 3차례 거치는 重試의 형태를 취한 것이다. 이러한 重試의 형태는 단 한 차례의 시험에 의할 경우 나타나기 쉬운 短點 즉 응시자의 능력평가에 대한 誤差가 클수 있다는 단점을 방지해 주는 효과를 지니고 있는 것으로 생각된다.

또 하나의 특징적인 사실은 시험성적의 결과에 따라 配置時의 職位 및 補職에 차이를 둔다는 점인데, 이는 위에서 언급한 重試의 형태와 더불어 조선시대에는 科舉라는 시험제도를 통하여 파악한 基本的인 資質 및 能力を 그만큼 중요시했다는 점을 뒷받침 해준다.

그리고 文科(大科)를 치르기 이전에 대과에의 예비시험내지 초급 관료자격시험으로서 小科(生員科과 進士科)를 거치게 되어 있었는데 ⁽³³⁾, 이는 武科보다 文科가 능력파악면에서 좀 더 어려웠음을 반영하고 있다. 오늘날 기업의 채용에 있어서도 능력파악이 좀더 객관적이고 쉽게 이루어 질 수 있는 生產技術職과 능력파악이 까다로운 管理職을 분리하여 해당직무에 적합한 능력을 지닌 人材를 뽑을 수 있게끔 채용절차가 마련되어야 할 것이다.

(2) 推薦制度에 의한 補完

시험을 통한 공개채용제도의 보완으로서 추천에 의한 人材選拔制度가 있었는데 이는 고위관리자들에게 능력있는 인재를 추천하게 한 것이다. 추천에 의하여 採用된 사람들을 일정기간동안 考課한 자료를 토대로 하여 본인의 승진, 승급, 해고 등을 결정할 뿐만 아니라, 추천인에게도 그 결과에 따라 상·벌을 주도록 하였다.

조선시대에 과거라는 시험제도를 통한 인재선발외에, 중앙과 지방에서 6品 이상의 高官

(32) 金雲泰, 前揭書 pp.166-169.

李聖國, “朝鮮前期 地方守令에 對한 人事制度에 關한 研究”, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1984, pp23-24.

(33) 李昌洋, 前揭論文, 1987, p. 33.

으로 하여금 학문과 덕망이 뛰어난 인재를 薦擧하도록 하여 등용시키는 제도가 있었다. 이 때 추천된 자가 6品이상의 현직에 있던 자나 과거급제자가 아니라면 四書중 一書와 五經중 一經을 自由選擇토록 하여 시험을 거친 후에 선발하였다.

그런데 이러한 추천에 의한 인재선발제도는 과거라는 시험제도에 밀려 크게 활용되지 못하였으며 과거제도가 안고 있는 여러가지 폐단으로 인해 조선 후기에 이르면 과거제도를 보완 또는 대신하여 「薦擧制」를 인재선발을 위한 주요도구로 이용할 것이 여러 유학자 및 실학자들에 의해 전의되었다. 이는 조광조의 개혁안 중 賢良科의 운영에서부터 시작하여 성호이익의 鄉擧里選之法에서 거의 그 내용상의 완성을 보게 되므로 그의 주장을 중심으로 살펴보겠다. ⁽³⁴⁾

첫째로 3년마다 薦擧하도록 하며 둘째로 경대부이상은 각 일인씩 추천하되 귀천을 가리지 않고 오직 어진 사람을 천거도록 하고, 또한 州郡의 수령으로 하여금 각 일인씩을 추천하되 그 州郡 내에 제한하지 않고 널리 도내에서 취하도록 한다. 세째, 이렇듯 추천된 사람을 銓曹에서 함께 적을 만들고 많은 사람으로부터 천거를 받은 사람을 上位로 정하여 上位로부터 순차적으로 한다. 이에 대해 柳馨遠과 같은 이는 추천하는 글을 평가하여 점수를 부여한 자료와 그 피추천인들을 다시 시험을 통하여 직접평가한 두가지 자료를 가지고 인재선발을 결정하자고 주장하였다. ⁽³⁵⁾ 관직을 가져본 일이 없는 자는 먼저 庶職(一般職)에 보임하고 이미 관직을 가졌던 자는 반드시 州郡(守令)에 임명한다. 네째로 이들에 대해서는 3년마다 성적을 보아서 녹봉을 늘려주고 9년만에는 階資(官位)를 올려주고 내직으로 들어오게 하며 그 經歷에 불구하고 바로 清路를 许하고 이와 반대되는 자는 3년을 기다릴 것 없이 관직에서 축출한다. 다섯번째로 천거주에 대한 連坐法을 엄격히 실시한다. 즉 한 사람의 人材를 얻게 한 薦主에 대해서는 포상해주고 두 사람을 얻게 한 薦主의 階資를 올려준다. 失薦者에 대해서는 1인의 경우 奮官하고 2인의 경우는 奮級한다. 여섯째로 관찰사는 每考績期에 최우수자 수명을 보고 하고 銓曹에서 그들의 治績籍簿를 만든다. 그리고 우수한 御史·進言者·匡輔者의 成籍簿도 만든다. 이와 반대되는 자는 出職하고 죄를 줄뿐만 아니라 또한 각기 적을 만들어 奉職年限久近과 虛實을 出考케 한다. 이렇게 하여 비록 재상이라도 그規例에 어긋나는 私情으로 取捨를 함부로 못하게 하고, 이 방법외의 승진이나 轉職을 금단하여 僥倖으로 입신출세하는 길을 막는다면 아마도 奔競의 폐단이 조금은 그칠 것이고 사람들은 虛實을 알게 될 것이다.

이상의 推薦制에서 보여주는 기본적인 思考는 한번의 시험으로 인재를 등용하기 보다는

(34) 韓佑勛, 前揭書, pp.133-137.

(35) 姜萬吉解題譯, “柳馨遠의 碣溪隋錄”, 「韓國의 實學思想」, 三省出版社, 1986, pp.73-74.

높은 관직에 있는 책임감 있는 관리에 의한 추천이 능력 있고 자질이 우수한 인재를 선발하는데 있어 더욱 좋을 수 있다는 점을 의미한다. 사실 현재의 기업들에서 한번의 入社試驗만으로 필요한 인력을 선발하는 데에는 한계가 있음을 인식하고 書類銓衡 및 面接을 중요시하고 있는 실정을 감안해 볼 때 회사 사정을 잘 알고 있으며 기업의 발전에 대해 막중한 책임을 지고 있는 고위 관리자들을 통해 일정 정도의 인재 추천 방식을 도입해 볼 수 있을 것이다. 또한 推薦制는 시험이라는 평가제도로 파악하기 힘든 人品·資質·性向들을 반영할 수 있는 제도로서 이것이 추천자에 대한 피추천인의 업적(治績)과 성적을 연계시킴으로써 책임 있는 推薦制로 制度化시키고 있는 점은 우리들에게 시사하는 바가 많다고 할 수 있다.

IV. 報償管理의 柔軟性 重視

組織에서 人的資源을 관리하는 목적은 구성원의 能力を 최대한으로 발휘하게 하여 組織目標와 個人目標의 공동 달성을 공헌하도록 하는 것이다. 이를 위해 조직은 구성원들에게 적절한 誘因, 즉 報償을 제공해 주어야 하는데, 이러한 과정 속에서 조직의 意圖와 개인의 欲求를 얼마나 잘 연결시켜 줄 수 있고 얼마나 伸縮性 있게 報償管理가 이루어질 수 있느냐에 따라 조직의 成果와 구성원의 滿足度가 달라지게 된다.

李朝時代를 보면 報償管理의 柔軟性을 높이기 위한 制度, 慣行, 提案 등이 나타나고 있는데, 그 대표적인 것으로서 成果와 狀況에 적합한 報償의 제공 특히 內在的 報償의 중요성을 강조하고 있으며, 더 나아가 上厚下薄과 下厚上薄의 논쟁, 그리고 停年後 人材에 대한待遇와 期待에 대한 문제가 제기되고 있다.

1. 成果合致의 報償과 內在的 報償

賞을 베풀되 상을 받을 만한 행동의 내용여하에 따라 그에 적절한 상으로 결정하여야 한다. 즉 돈, 승진, 명예 중 어떤 것을 줄 것인지를 적절하게 결정해야 하며 마구 뒤섞어도 안되고 前後의 차례를 잊어서도 안된다고 제안하였다. 즉 이미 이조시대에도 報償의 成果合致와 狀況適合性을 중시한 바 있다.

崔漢綺는 그의 저서 『人政』에서 賞이 적절히 주어져야 함을 주장하며 다음과 같이 언급하였다. ⁽³⁶⁾

“나라일에 功勞가 있으면 바로 賞賜를 베풀어 주어야 하고 戰陣에서 공을 세웠으면 바로 封爵을 해 주어야 하고, 治安에 공적이 있으면 바로 승진으로 상주어야 하고 教學으로 세상을 깨우쳤으면

(36) 民族文化推進會, 「國역 人政Ⅳ(用人文)」, 고전국역총서 206, 1982, p.76.

師長을 삼아 예우해 주어야 한다. 이 네가지 상작을 배풀 때는 각기 그 條理에 따라야 하니, 그것들을 마구 뒤섞어서 시행해서는 안되고 또 전후의 차례를 잊어서도 안된다. 대개 논공행상을 하는 것은 단지 그 상을 받는 사람만을 위해서 시행하는 것이 아니라 실로 모든 백성에게 권장하기 위해서 시행하는 것이다. 그러므로 만약 그것이 적절하지 못하여 금전적 상을 주어야 할 사람에게 봉작을 행하거나 봉작을 행해야 할 사람에게 승진시키는데 그치거나, 승진을 시켜야 할 사람을 승진시키지 않고 승진시키지 않아야 할 사람을 승진시키거나, 높이 예우해야 할 사람을 높이 예우하지 않고 높이 예우하지 않아야 할 사람을 높이 예우하면 이것은 實用을 저버리고 虛偽만을 따르는 것이다.”

보상의 종류는 크게 外在的 報償과 內在的 報償으로 구분되는데 崔漢綺는 특히 돈, 승진, 명예 등으로 이를 구분하여 狀況에 알맞게 이를 사용하여야 인센티브로서의 제기능을 발휘할 수 있다는 점을 일러준다. 이러한 견해는 오늘날 기업에서 이용하고 있는 經濟的 인센티브나 단순한 外在的 報償만으로 구성원의 欲求充足과 動機誘發을 시킬 수 없으며 이들을 狀況에 맞추어 적절히 이용해야 한다는 점을 제공해 주고 있다.

한편 한 실학자는 外在的 報償(봉급·승진·휴가 등)보다 內在的 報償(인정감·자아실현·명예 등)을 높게 여겨 賞罰에서 가장 낮은 것이 財物이고 다음이 昇進·表彰 그리고 가장 높은 것이 ‘마음의 상’이라고 주장하였다.

星湖 李瀆은 賞罰에 관한 그의 견해를 表明함에 있어서 財貨의 상보다는 爵位의 상이 낮다고 하였고,⁽³⁷⁾ 그의 저서 다른 곳에서는 ‘마음의 상’을 가장 높은 상으로 주장하였는데 그 내용을 짚어보면 다음과 같다.⁽³⁸⁾

“상과 별이 능히 사람을 다르게 만드니 참으로 놀라운 것이다. 무릇 영화로운 명예와 값진 재물은 다만 자신을 위해 도모하는 것이지만 한번 권유하고 한번 징계하는 사이에 사람은 자신의 몸과 생명을 마치 텔이나 초개처럼 가벼이 본다. 보통 이하의 사람이라면 영화로운 명예와 값진 재물 그것으로써 만족하게 여기지만, 강개한 의기를 품은 선비로서 세월을 슬퍼하고 어떤 기풍을 들을 적에 말한마디라도 자기를 알아주고 은혜가 솜옷보다 따스할 정도라면 그는 태평시대에는 바른 말을 하고 마음을 바칠 것이며, 난세에는 水火에도 뛰어 들어 비록 죽을 문을 두고 화살을 받더라도 그 苦惱는 사양하지 않으리라. 이것이 이른바 싸움터에 임해서는 어버이를 잊고, 북을 잡으면 몸을 잊어 위로 하늘도 없고 아래로는 땅도 없으며, 앞에는 돌아볼 것이 없음이니, 이것이 바로 마음의 상이다. 그러므로 재물의 상은 사업의 상보다 못하고 사업의 상은 마음의 상보다 못한 것이다.”

星湖 儬說의 자료에서는 李瀆의 탁견이 보이는데, “상이란 작위가 으뜸이고 재화가 그 다음이다”라던지 “自己를 알아주는 경우 더욱 충성스러워 진다” 등의 내용에서 현대 모티베이션 이론에 가까운 견해를 알아 볼 수 있다. 즉 옛날에도 조직의 구성원들을 모티베이트 시키는

(37) 民族文化推進會, 「국역 星湖 儬說 IV (人事門)」, 고전국역총서 110, 1986, p. 139에 있는 ‘賞罰’ 중에서.

(38) 民族文化推進會, 「국역 星湖 儬說 V (人事門)」, 고전국역총서 111, 1986, pp. 57-58에 있는 ‘心賞’ 중에서.

중요수단으로 外在的 보상보다는 内在的 보상에 더 우위를 두고 있음을 알 수 있는 것이다.

여기에서 나타난 内在的 報償에는 認定感 뿐만 아니라 自我實現, 成就感, 内面的挑戰感 등이 포함되고 있음을 간접적으로 알 수 있는데, 우리 조상들은 재화나 재물 등의 外在的 報償만으로 완전한 動機誘發을 가져올 수 없고 爵位나 자신을 알아주는 認定感, 成就感 등에서 진정한 動機誘發이 이루어질 수 있다고 지적하고 있다. 이는 곧 우리 선조들이 自我實現의 重要性을 이미 인식하고 있었음과 현대 모티베이션의 기본 이론과 유사한 모티베이션 속성을 간파하고 있었음을 시사하고 있는 것이다. 이와 같은 생각이 나타나게 된 배경에는 傳統的인 儒教的 價值觀이 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 즉 우리나라의 傳統的인 儒教的 價值觀의 태두리 속에서 눈에 보이는 具體的인 것보다는 觀念的・道德的・心理的인 것을 중요시 했기 때문에, 어떠한 물리적 보상보다는 인정감이나 원만한 대인관계와 같은 内面的側面이 어떤 일을 수행하는데 있어서 더욱 호소력 있는 動機要因으로서 작용하였음을 알 수 있다.

2. 上厚下薄과 下厚上薄에 대한 論爭

報酬支給에 있어서 上厚下薄의 현상이 뚜렷하였는데 최고봉급과 최저봉급의 차이는 무려 20배 이상을 나타내기도 하였다.

조선시대의 報酬制 운영은 크게 토지로서 지급하는 '科田'과 현물로서 지급하는 '祿俸'으로 나뉜다. 조선전기는 科田지급이 主가 되었으나 점차로 새로운 관리들에게 지급해 줄 토지가 부족해짐에 따라 祿俸 중심체제로 전환하게 된다. 그러나 祿俸지급은 임진왜란이후 國庫의 궁핍으로 점차 감소하게 될 뿐더러 지방관의 경우에는 그나마 분급대상에서 제외되었으므로 실질적인 보수로서의 의미가 약하여 따라서 비교의 실익이 없다.

자료에 의하면 조선전기의 주요 보수인 科田의 지급방법도 여러차례 변화하였지만 경국

〈表 2〉 職田의 支給基準

品	階	土地支給 結數	品	階	土地支給 結數
王 子	大君 君	225 180	5 品	正 從	40 35
1 品	正 從	110 105	6 品	正 從	30 25
2 品	正 從	95 85	7 品	正・從	各 20
3 品	正 從	60 55	8 品	正・從	各 15
4 品	正 從	50 45	9 品	正・從	各 10

資料：經國大典，戶典諸田條，丁時采，前揭書，p. 277에서 인용。

대전에 규정된 職田의 지급기준을 중심으로 살펴보면 앞의 〈表 2〉에서 보는 바와 같다.⁽³⁹⁾ 위에서 보면 최하 9品의 보수와 최고 王子의 보수는 약 20여배의 차이를 보이고 있으며 1品과의 차이는 11배의 차이를 나타내고 있다. 고종때에 와서 일련의 内政改革을 통하여 종래의 현물지급인 祿俸制를 폐지하고 개정된 品階에 따라 매월 현금으로 지급하는 月給制로 바꾸었는데 그 내용을 살펴보면 〈表 3〉과 〈表 4〉에서 보는 바와 같다.⁽⁴⁰⁾

〈表 3〉 제 1 차 내정 개혁시 債給表* (月俸) (單位 : 元)

品階	無階	正 1 品	從 1 品	正 2 品	從 2 品	3 品	4 品	5 品	6 品	7 品	8 品	9 品
俸給	350	300	200	150	120	80	40	35	30	25	20	15

〈表 4〉 을미개혁시 文官俸給表**

(勅任官)

1 等	2 等	3 等	4 等
總理大臣 5,000	3,000	1級 2,500 2級 2,200	1級 2,000 2級 1,800
各部大臣 4,000			

(奏任官)

1 等	2 等	3 等	4 等	5 等	6 等
1,600	1,400	1,200	1,000	800	600

(判任官)

1 等	2 等	3 等	4 等	5 等	6 等	7 等	8 等
500	420	360	300	240	180	150	120

註 : * : 高宗實錄 卷32 高宗 31年 7月 16日 品俸月表.

** : 高宗實錄 卷33 高宗 32年 3月 26일 勅任 奏任 判任官俸給. 增補文獻備考 卷238 戰官考 25 更張官制 俸給.

위의 俸給表에 의하여 관리의 보수제도를 살펴보면 상후하박이 심하다는 것을 알 수 있는데, 제 1 차 내정개혁 당시에는 최고와 최저의 차이가 23배이상이며 그후의 을미개혁에 의한 官等俸給에 의하여 보면 그 차이가 무려 42배이상(5000元과 120元)이나 되었다.

그리나 星湖 李演과 같은 이는 上厚下薄의 현실을 비판하면서 下厚上薄이 되어야 한다고 아래와 같이 주장하였다.

“周나라 제도에서 녹봉을 배정함에 있어 上士는 中士보다 倍가 되고 中士는 下士보다 倍가 되게 하였다. 上士는 下士보다 비해 이미 4배나 되는데 하물며 大夫는 上士에 비해 倍가 됨에 라? 임금도

(39) 丁時采, 前揭書, p. 277에서 재인용.

(40) 上揭書, pp. 278-279에서 재인용.

大夫에 비하여 40倍에 지나지 않았으니, 위는 薄하고 아래는 넉넉함이 이와 같았던 것이다. 나라의 賦稅로써 이에 충당한다면 어찌 부족할 이치가 있겠는가? 다만 사치는 날로 더하고 재물은 위로 몰려 욕심을 마음껏 채운 후에 그 나머지로써 여러 官員에게 나누어 주기 때문에 녹봉이 후하지 않고 백성은 그 폐단을 입게 되는 것이니, 王介甫의 理財論은 실로 이것을 연유해서 지어지게 된 것이다.”⁽⁴¹⁾

이와 같이 朝鮮時代에 있어서도 上厚下薄이 당시의 현실이었으나 이에 대한 상당정도의 비판이 있어 왔었다. 현재의 경우도 그 예외는 아니어서 上厚下薄의 現實에 대한 수 많은 비판이 있어 왔으며 특히 87년의 노사분규 중 가장 커다란 이슈가 임금인상과 임금격차의 해소였다는 점을 감안해 볼 때 上厚下薄의 문제점을 절감할 수 있을 것이다. 따라서 우리나라의 기업들도 上厚下薄의 현상을 완화시키는데 노력해야 할 것이며 또한 구성원들이公正하다고 느낄 수 있도록 상하간의 임금격차를 조정해야 할 것이다.

3. 隱退人材에 대한 待遇와 期待

이조시대에는 정년퇴직자에 대한 적절한 보상과 기대를 둘으로써 人材에 대한 중요성과 報償管理의 유연성을 보이고 있다. 朝鮮時代에 비록 강제적인 停年制度는 없으나 「致任」이라 하여 관리가 물려날 시기를 언급하고 있는데 이때 政界에서 물려난 후에도 녹봉을 지급하고 고문의 형식으로 국가의 중대사에 조언을 하게 함으로써 생활의 보장과 더불어 조직의 발전을 위해 계속 공헌하도록 하고 있었다.

朝鮮時代에는 명확한 停年退職의 规定은 존재하지 않았으나 보통 ‘나이 70이 되면 관직을 그만둔다’는 관습이 있었다. 그리고 나이들어 벼슬을 그만 둔 사람에게는 보통 7品의 녹을 주며 정책을 위해 조언해 주도록 하였다. 그러나 80~90이 되어도 벼슬자리에서 물려나려 하지 않는 사람들이 많아져서 문제가 되었고, 이를 시정하기 위하여 星湖李瀆과 같은 이는 停年退職을 강력히 주장하였다.⁽⁴²⁾

이는 오늘날의 기업들이 停年退職과 관련하여 일시불인 退職金만을 지급하고 마는 경향이 있는데 이와같은 경제적 측면의 퇴직후 보장만이 아니라 더나아가 기업에서는 우수한 인력을 더 활용할 수 있고 개인에게는 근로의 기회를 제공할 수 있는 停年延長이나 再雇傭(고문직)등의 방안에 대한 연구의 필요성을 절감케 한다. 또한 停年管理와 관련하여선 賃金커브가 일정 연령이후 다소 하락하는 형태를 취하는 李朝時代의 慣行이 현실에 많은 시사점을 주리라 보인다.

(41) 民族文化推進會, 「국역 星湖僕說 V (人事門)」, 고전국역총서 111, 1986, pp. 229-232에 있는 ‘小官俸薄’ 중에서.

(42) 民族文化推進會, 「국역 星湖僕說 III (人事門)」, 고전국역총서 109, 1986, p. 174에 있는 ‘致任’ 중에서.

V. 行動管理의 動態性 強調

組織의 活性化를 기하고 내부 구성원들의 相互作用과 協同原理에 기반을 둔 人間關係를 개선하기 위해서는 앞에서 언급한 人的資源의 制度的 장치 외에 조직성원의 行動管理(또는 動的管理)에 초점을 두어야 한다. 이러한 行動管理로서 대표적인 영역이 부하에 대한 上司의 원만한 리이더쉽(leadership), 원활한 意思疎通(communication) 經路의 開放, 그리고 효율적인 意思決定(decision-making) 방식을 마련하는 것이다.

李朝時代의 人事制度나 慣行 또는 학자들의 提案을 살펴보면 이러한 측면에서 人的資源의 動的管理가 뚜렷이 부각되고 있는 바 한마디로 현대 組織行為의 原理에서 주장하고 있는 바와 같이 行動管理의 動態性을 강조하고 있음을 알 수 있다. 즉 譚力의인 리이더쉽, 下意上達型의 意思疎通, 集團主義의 意思決定方式을 강조하고 있다.

1. 譚力의인 리이더쉽

上司가 부하에 대한 원만한 리이더쉽을 발휘하기 위해서는 상사의 內的規律과 融通性을 갖출 것이 요구되며, 상사와 부하사이에 協力과 調和關係가 유지되어야 하며, 또한 職務特性에 적합한 상사의 資質이 필요하다고 역설한다.

(1) 上司의 內的規律과 融通性

上司는 우선 자기 자신의 몸가짐부터 바르게 하고 이를 바탕으로 부하를 대함에 있어서 權威와 和를 적절하게 사용할 줄 알아야 한다. 그리고 별을 숨에 있어서 특히 주의를 해야 한다고 지적하고 있다.

丁若鏞은 부하를 단속하기 위해서는 먼저 자신을 規律하여야 한다고 보고 자신의 몸가짐이 바르면 명령하지 아니해도 일이 행하여 질 것이요, 자기의 몸가짐이 바르지 못하면 비록 명령을 하더라도 행하여지지 아니할 것이다라고 했다.⁽⁴³⁾ 그리고 법이나 규약에 의한 처리보다는 우선 은혜와 예법으로써 대우한 후에 법을 적용하는 것이 원칙이며, 너그러움과 인정으로서 해결되지 않는 자는 강력한 별을 적용해도 부당하다고 보았다.⁽⁴⁴⁾

성항은 「青莊館全書」에서 부하가 우연히 과오를 범하였을 때에는 즉석에서 경계하거나 꾸짖고 홍중에 간직하지 말라. 후일 다른 과오를 범했을 때에는 전일의 과오를 열거하여 시끄럽게 꾸짖어서는 안된다고 했다. 그런데 부하가 과실을 범했을 때에는 그 과실의 경증

(43) 한국고전연구회, 「茶山 丁若鏞과 牧民心書」, 地下鐵문고 19, 地下鐵文고社, 1982, p. 144.

(44) 朴秉豪, “茶山의 法思想”, 「丁茶山研究의 現況」(韓佑勗外), 民音社, 1985, pp. 72-74.

에 따라 은밀히 경계하거나 꾸짖어야 하고, 거센 목소리에 노기면 얼굴로 중언부언하여 차란을 일으켜서는 안된다. 은혜와 위엄을 다 잃을 뿐만 아니라 또한 인정과 의리에 손상이 있을까 염려되기 때문이다라는 지적도 아울러 하고 있다. ⁽⁴⁵⁾

李朝時代의 학자들이 생각하고 있던 리이더쉽의 기본방향은 오늘날 우리나라 기업에서 바람직하다고 보는 리이더쉽 스타일과 거의 유사하다. 그리고 儒教的 傳統하에서 大家族主義 原理에 기반을 두고 ‘權威와 和’를 병행하여 나간다는 면에서도 거의 유사하나 벌(경계나 훈계)을 줄 때에는 특히 주의를 하여야 한다는 점에서 오늘날 기업인들에게 많은 시사점을 제공해 준다.

(2) 上司와 部下의 協力과 調和關係

人間社會가 개인의 행동으로 이루어질 수 없고 인간 집단의 協力과 調和 위에서라야 이루어지는 것이라는 원리에 근거하여, 사람이 사람을 서로 잘 쓸 때에 協助와 調和가 이루어지고 잘 쓰지 못할 때에 무너지는 것으로 보았다.

崔漢綺는 『人政』의 用人門에서 “내가 남을 위해 쓰인 다음에 남을 쓰는 것이요, 남을 위해 쓰이지 않으면 남을 쓸 수도 없다”고 언급하여 ‘用人’은 상호적인 것임을 밝히고 있다. 父子・君臣・夫婦・長幼・朋友의 관계에서 種族・鄉堂의 관계에 이르기까지 인간의 모든 사회적 관계는 ‘서로 쓰는 원리(相爲用之道)’로서 밝혀질 수 있는 것이다.

用人的 실제에서도 쓰는 사람의 神氣運化와 쓰이는 사람의 神氣運化, 그리고 일의 계기에 나타나는 交接運化가 경우와 때에 따라 다르기 때문에 用人의 잘되고 못되는 온갖 차별이 일어나게 되는 것으로 보고 있다. 그런데 이렇게 ‘쓰는 사람(用人者)’, ‘쓰이는 사람(所用者)’, ‘일의 계기(事機)’의 상호관계를 중요시하면서도 그 중심은 ‘쓰는 사람’에 있는 것임을 지적하고 있다. ⁽⁴⁶⁾

崔漢綺가 주장한 相爲用之道는 요즘의 勞使關係와 같이 쓰는 사람과 ‘쓰이는 사람의 對立이 아니고, 用人物을相互의인 것으로 보는 것이다. 그리고 상사의 리이더쉽은 상사와 부하의 접촉상황에 따라 그 효과가 달라질 수 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 주장은 오늘날 기업내에서의 상하관계에 있어서 일방적인 관계가 아닌 상호교류의 중요성을 강조해주는 것으로 해석할 수가 있다.

(3) 職務特性의 적합한 上司의 資質

(45) 民族文化推進會, 「국역 靑莊館全書 VII」(士小節), 고전국역총서, p. 94에 있는 ‘御下’ 중에서.

(46) 蔡章泰, 崔漢綺의 「인정(人正)과 인도철학(人道哲學)」—국역 人政 I의 해제, 고전국역총서 203, p. 10.

리더에게 필요한 資質은 모든 리더에게 있어 항상 똑같은 것이 아니라 그 사람이 어떤 직종의 어떠한 직책을 맡고 있는가에 따라 달라져야 한다.

鄭道傳은 리더의 자질로서 誠意, 넓은 도량, 세밀한 心術, 인정, 용기, 明·公·廉·勤, 정직, 剛正, 관대, 厚德, 重厚 등을 들고 있는데, 특이한 것은 이러한 자질이 누구에게나 공통적으로 작용하는 것이 아니라 그 사람의 官職이나 職分에 따라 달라져야 한다고 보았다는 점이다. 즉 士大夫를 친미할 때 쓰이는 관대, 후덕이라는 자질이 監司에게는 좋지 않다고 한 것이나, 재상에게는 필요한 덕목인 세밀한 心術이 또 監司에게는 부적합한 것으로 보는 것 등이다. ⁽⁴⁷⁾

리더는 그가 담당하는 職務에 따라 필요한 자질이 달라져야 된다고 하는 鄭道傳의 견해는 상위직에 오를수록 자질의 비중이 더 크게 반영되어야 한다는 것과 轉換·昇進시에 해당직무의 성격과 대상자간의 適合性도 고려해야 한다는 것으로 해석할 수 있다. 특히 직무와의 適合性 問題는 오늘날 대부분의 기업에서 적용되고 있지 않기 때문에 좀더 많은 관심을 가져야 할 것이다.

2. 下意上達의 意思疎通

이조시대에 이미 下意上達型의 上向的 意思疎通方式이 강조되었는데 이의 유형은 크게 提案을 위한 意思疎通과 苦衷處理를 위한 意思疎通으로 구분될 수 있다.

(1) 提案을 위한 上向的 意思疎通

朝鮮時代에는 의사결정의 촉진을 위한 커뮤니케이션제도로서 視事制度나 經筵과 같은 集團政策討論의 場이 있었으며 특정개인의 의견을 전달할 수 있는 獨對라는 個別政策討論의 場, 그리고 최고관리자의 직속으로서 言官制度가 있었다.

① 集團政策討論：視事와 經筵制

스텝과 라인의 주요 책임자들이 最高管理者 앞에서 중요한 문제에 대한 바람직한 이론 및 의견을 제시하고 그와 비교하여 본 현재의 시책 및 정책의 득실을 토론하는 정기적인 모임이 있었다.

朝鮮時代의 정책결정과정에 있어 중요한 것 중의 하나가 視事制度이다. 視事制度란 政策決定의 최고권위자인 국왕이 大臣宰卿들을 직접 맞아 정기적으로 정책을 결정하는 공식적·의례적 성격을 띠고 있는데, 크게 政務와 관련한 視事와 政策理論의 講學을 위하여 행하는 經筵으로 구별된다. 우리가 여기서 관심을 갖고 살펴보는 것은 經筵制度인데, 經筵은 政務 그 자체보다 정치와 관련되는 바람직한 儒學의 政治教義를 토의하는 것으로 이론모색

(47) 韓永愚, 「鄭道傳 思想의 研究」, 서울대학교 출판부, 1983, pp. 103-162.

을 위한 것이지만 때로는 일반 政務視事와의 구별이 모호하였다.

經筵은 경연관인 弘文館의 학자들이 王에게 주로 經書를 강론하고 아울러 그에 비추어 본時政을 論하는 모임으로서, 라인부서라 할 수 있는 六曹의 주요 長과 스텝부서인 三司의 주요長 및 理事會라 할 수 있는 議政府의 政丞들이 王과 더불어 참여하였다. 그리고 여기에서 논의된 내용은 일체 발설하지 못하도록 규제하였는데, 이에 대해 李瀨은 모든 관리계층에 공개·전시하고 이에 대한 비판을 허용토록 해야 한다는 제안을 했다.⁽⁴⁸⁾

사무적인 요소와 실무에만 얹매이는 현기업의 意思決定 方式 및 會議方式에 비추어 볼 때, 위의 경연과 같은 제도는 기업에 창의적인 아이디어를 수용하고 올바른 정책을 추구할 수 있도록 하는 분위기 조성에 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라 社會化 過程을 통한 參與的方式의 教育訓練도 겸할 수 있다. 또한 라인과 스텝의 長들이 함께 모여 토론을 함으로써 라인·스텝 간의 意思疎通 및 葛藤解消의 측면에 있어서도 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다.

② 個別政策討論：獨對(輪對)

많은 관리자들이 동시에 회의에 참여할 때 나타나기 쉬운 意思疎通상의 어려움을 피하기 위해, 특히 회의에서 중간관리자급의 어느 특정 관리자가 자신의 의견을 충분히 전달하지 못했을 경우에 그 관리자는 회의 후 最高管理者와의 獨對를 통하여 좀 더 진밀한 이야기와 의견을 제시할 수 있었다.

조선시대에는 朝禮를 통하여 王과 관리들간에 여러가지 문제 및 혈안에 대한 많은 의견이 오고 갔다. 그런데 朝禮時에는 지나치게 많은 관리들이 참여함에 따라 의사소통이 어려울 수 있기 때문에, 조례후 王과의 獨對를 통해 좀 더 진밀한 이야기가 오갈 수 있도록 하였는데 이를 輪對라 하였다. 王은 輪對를 통해 各司의 사정과 문제점을 그때그때 파악할 수 있어 정치에 효과적으로 활용할 수 있는 제도이지만, 때로는 王에 대한 아부와 他官員에 대한 모함이 따를 수 있는 것이었다.⁽⁴⁹⁾

오늘날 기업도 과거 朝鮮時代와 비슷하게 수직적 커뮤니케이션이 활발하다. 이는 集權的 意思決定의 형태를 취하는 데에 따르는 필연적인 결과라 할 수 있다. 최고 경영자가 최후의 意思決定權을 행사하고 있는 현실에서, 형식적인 집단토론은 도리어 중요한 의견이나 안건의 정확한 意思疎通을 방해할 위험이 있을 수 있으므로 위와같은 輪對제도의 아이디어를 도입하여 下向爲主의 수직적 커뮤니케이션을 보완할 수 있을 것이다.

(48) 金雲泰, 前揭書, p. 227.

(49) 최승희, 「조선초기 언관언론연구」, 한국문화연구총서, 서울대출판부, 1983, pp. 48-49.

③ 言官制度(言論三司)

最高管理者의 직속으로 별도의 전담기관이 존재하여서 최고 관리자의 과실교정, 기타 관리자의 기강 확립 및 부정·불의·과실을 시정하기 위한 彙勅, 현재 시행되고 있는 정책에 대한 提案, 인사에 있어 무자격자를 제거하는 역할을 수행하였는데 이 기구의 운영 및 결정은 위원 전원의 합의에 의하도록 하였다.

조선시대에는 王權의 일방성과 權臣의 대두를 견제하기 위해 「言官制度」를 강화하였는데 이를 위한 전담기구가 言論三司라 일컫는 司憲部, 司諫院 및 弘文館(前身은 集賢殿)이나, 이중 兩司라고 불리우는 司憲部와 司諫院이 강력한 言論 및 批判활동을 전개하였고 弘文館은 주로 學術의이고 儒教政治理論쪽의 전문적인 언론활동을 수행하였다. 이들 言官의 역할은 크게 간청, 탄핵, 시정, 인사 등 4가지로 나누어 졌었다.⁽⁵⁰⁾

兩司를 중심으로 한 言論活動에 대하여 星湖李瀾은 비판을 가하고 개선책으로서 대안을 제시하고 있다.⁽⁵¹⁾ 그는 먼저 일반론으로서 言官制度 자체를 비판하고 있다. 즉 언관을 두어서 言路가 넓지 못했다는 것이다. 그리고 나서, 현재의 言官제도의 계속 유지하면서도 개선할 점들에 대해서 언급하는데 司憲部와 司諫院에서 개선해야 할 점으로 獨所의 허용, 간관겸임제, 언론평가제 등을 제안하였다.

言官制度를 오늘날의 시각에서 평가해보면 스텝조직으로서 政策에 대한 비판과 조직구성원들의 意見收斂 및 下意上達을 주도하는 기관이라고 할 수 있다. 중요한 점은 이러한 기관이 最高經營者를 보좌하면서도 한편으로는 그 권한의 지나친 남용을 견제하고 있다는 점이다. 그리고 라인부서에 대하여 구체적인 명령을 직접 내리는 命令權은 없었으나 彙勅權 및 부적절한 인력에 대한 배척권(구체적으로는 署經權)을 보유함으로써 강력한 힘을 발휘했다는 점이 현대기업의 스텝과는 다른 점이라 하겠다. 더불어 조직화 되어가는 현대기업에서, 특히 집권화된 의사결정 체제하에서는 하부부문의 의견이 무시되는 예가 허다하다. 그리하여 組織構成員들이 소외된 인간으로 존재하는 이때 조직구성원들의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 기구가 필요하다. 이런 이유에서 조선시대의 言官制度는 많은 시사점을 준다. 그래서 기업의 하부 구성원도 기업의 정책결정에 참여할 수 있고 그들의 의견이 채택되는 기회도 부여하면 좋을 것이다.

(2) 苦衷處理를 위한 上向的 意思疏通

上向의 커뮤니케이션의 조장을 위해 하급직이나 관리자들이 직접 最高管理者에게 자신들의 의견(제안이나 불만사항)을 전달할 수 있는 통로를 두었다. 그리고 이렇게 제시된 의견

(50) 최승희, 上揭書, pp. 30-46.

(51) 韓佑勣, 前揭書, pp. 161-170.

에 대해서는 반드시 그 회답을 보내주도록 하였다.

특히 朝鮮時代에는 자기의 의사를 정책에 반영시키거나 불만·고충사항을 最高經營權者인 왕에게 직접 토로하기 위한 통로가 몇 가지 존재하고 있었으며 이러한 통로들의 대표적인 것으로서 上疏制度, 復闕, 捲堂, 申聞鼓制度 등을 들 수 있다.

① 上疏制度

상소는 儒林의 意思를 투입시키는 가장 보편적 방식으로서 원칙적으로 모든 사람에게 개방되었으나 사실상은 현직자, 전직자 및 사람이 중심이 되어 누구나 올릴 수 있는 文書를 통한 下意上達方式을 말한다.

現職에서는 주로 奏言, 狀啓 등의 방법이 있고 國政에 직접 참여하고 있기에 덜 비판적이었다. 따라서, 上疏는 전직관료와 재야사람 등의 전유물이 되었다. 그 소통경로 있어서 言路는 왕에게 직결되지 못하고 반드시 承政院을 거쳐야 하며 때로는 지방에서 수령과 감사를 경유하여 承政院에 전달되는 從縣道라는 것이 있었는데 이 경우에는 중도에서 물리칠 수는 없었다. 承政院에서는 그 내용이나 형식에 관하여 일단 사전 검토를 한 다음에야 국왕에게의 登徽 여부를 결정하게 되는데, 上疏는 원칙적으로 登徽되어야 하며 登徽된 上疏에 대해서는 왕은 반드시 批答하도록 되어 있었다.⁽⁵²⁾

② 伏闕과 捲堂

伏闕이란 대궐밖에서 행하는 시위로서 이는 주로 하급관료와 재야유림들이 上疏에 의한 意思貫徹이 불가능하다고 판단되었을 때 행하는 집단적 시위방식이었다.

捲堂은 성균관의 관생들이 그들의 意思가 上疏 형식으로 관철되지 않을 때 成均館의 明倫堂에서 행하였던 집단시위를 말한다. 捲堂은 식당에 들어가는 것을 거부하는 것이며, 空齋는 기숙사에의 입사를 거부하며, 空館은 大成殿의 문밖에 서 시배폐한 후 퇴거하는 것으로서 오늘날의 시위 또는 동맹휴교에 해당한다. 이들 성균관 유생들은 예비관료로서 당시의 최고 엘리트 집단에 속하였기 때문에 王이라 할지라도 이들의 주장을 전연 무시할 수는 없었으며 이들의 정치·행정체계에 대한 영향력은 상당한 것이었다.

齊會는 때로는 관내문제의 차원을 넘어서서 斯文, 有事나 討逆의 명분을 내세워 탄핵사나 국정에 관한 사를 올려 政策決定 過程에 관여하였다. 형식은 疏行(전달대표자)이 承政院에 傳疏를 올리고 國王의 批答을 기다리는 동안 齊生들은 궐문 밖에서 반을 지어 연좌하는 것이 상례였다.⁽⁵³⁾

(52) 李在土, “朝鮮王朝의 政治行政過程에 관한 연구”, 서울대 행정대학원 석사학위 논문, 1983, pp. 63-64.

(53) 上揭論文, p. 65.

③ 申聞鼓

이는 1402년에(태종 2년) 特殊請願 또는 上疏를 위하여 대궐밖 문루에 달았던 북을 말한다. 李朝初期에는 상소, 고발제도는 법제화 되어 있었으나 申聞鼓는 그 최후의 항소시설로 임금의 직속인 義禁府 當直廳에서 주관하였으며 북을 치는 소리를 듣고, 임금이 직접 그 일을 처리할 수 있도록 하였다.

즉 억울함을 호소하려는 자는 서울에서는 州長官, 지방에서는 觀察使에게 신고하여 司憲府에 고소하고 여기서도 해결이 안되는 경우는 申聞鼓를 두드리게 하였는데 이는 형식상 이조에 있어서 民意上達의 대표적인 제도였다. 그러나 申聞鼓에는 제한이 있어서 吏胥, 僉隸가 그의 상관을 고발하거나, 品官·항리·백성 등이 관찰사나 수령을 고발하는 경우, 혹은 남을 使嗾하여 고발케 하는 자는 오히려 벌을 주었으며, 오직 宗社에 관계되거나 불법으로 살인한 자 및 자기에 관계된 억울함을 고발하는 자에 한해서 소원을 받아들였다.

申聞鼓의 설치는 이조초 관리들의 권리남용으로 인한 일반백성의 고통을 단적으로 표시하는 것이기도 하였으나, 한편 많은 제약에도 불구하고 사소한 일에까지 신문고를 사용하는 무질서한 현상을 초래하였다. 따라서 그후 申聞鼓의 사용을 엄격히 제한하여 繢大典에 의하면 四件事 즉 자신에 관한 일, 父子에 관한 일, 적첩에 관한 일, 양친에 관한 일 외에 자손이 조상을 위하는 일, 아내가 남편을 위하는 일, 아우가 형을 위하는 일, 노비가 주인을 위하는 일 및 자극적 원통한 내용에 대해서만 申聞鼓를 사용토록 하였다.⁽⁵⁴⁾

조직체를 운영함에 있어서는 그 조직 및 작업의 개선에 관한 여러 提案이나 苦衷을 일반 종업원으로부터 직접 듣고 意思決定에 反映하는 것이 필요하다. 그러나 오늘날 우리나라 기업도 과거 조선시대와 같이 集權的 意思決定 및 下向式 커뮤니케이션을 위주로 운영되고 있으므로 일반종업원의 의견이 최고경영층에까지 전달되어 정책에 반영되는 것이 쉽지 않다. 따라서 현재의 意思疎通路의에 누구라도 최고경영층에게 직접 의견을 제시할 수 있는 公開的制度가 필요한데 그 아이디어를 위해서 살펴본 제도들로부터 얻을 수 있을 것이다. 비록 오늘날 회사에 提案制度나 建議函制度 같은 것이 있으나 잘 활용되고 있지 못하는 것은 그 處理나 報償이 確實하지 않기 때문인데, 과거 조선시대에는 上疏나 申聞鼓 등을 통한 제안·고충에 대하여 왕이 반드시 그 批答을 제시하도록 했다는 점이 하나의 시사점을 제공한다고 하겠다. 특히 뛰어난 컴퓨터 회사로 손꼽히는 IBM社의 경우 과거 우리 선조들에 의해 사용했던 제도와 비슷한 성격의 제도를 잘 운영하고 있다. 즉 上疏制度나 申聞鼓

(54) 申聞鼓의 機能에 대한 자세한 것은 韓佑勳, “申聞鼓의 設置와 그 實際效能에 對하여,” 李丙壽 博士華甲記念論叢所收, 四, 2, 參照.

制度등과 흡사한 스피크업제도(speak up system)나 開門政策(open door policy)⁽⁵⁵⁾을 실시하고 있는데 우리나라의 기업들도 이러한 上向的 커뮤니케이션을 活性化 시킬 수 있는 方案들을 선조들의 지혜를 통해 모색해 보는 것이 필요하리라 본다.

3. 集團主義的 意思決定

오늘날 조직에서 意思決定方式으로서 個人主義的 방식과 集團主義的 방식의 相對的 優位性 여부가 논쟁의 대상이 되고 있는데, 李朝時代에는 후자의 성향을 강하게 띠고 있음을 알 수 있다.

(1) 滿場一致의 集團的 意思決定

李朝時代에서는 중요한 정책을 결정할 때에 회의 참석자 전원의 同意를 요구하는 慣行이 있었다. 즉 우리나라에서는 예전부터 滿場一致制 또는 全員一致制의 遺風이 광범하게 보급·제도화되고 있었는데 이에는 廟堂의 合意署決制, 各曹의 合議制, 司憲府의 完席僉議制 등이 있었다.

자료에 의하면 지금의 중역회의와 흡사한 廟堂議政府는 三政丞으로 구성되는 合議制로서 모든 안건은 이들 三相의 합의로서 이루어져야 했다. 즉 議政府의 署決(결의승인)은 대부분 해당 大臣이 해당 舍人の 조언을 얻어 행하지만 중대사는 반드시 通議形式(合同議決)을 취했다. 또한 오늘날 기업의 각 부서에 해당되는 六曹는 각기 직무가 전문화되어 있으며 각曹의 政策決定過程은 部署長에 해당하는 判書 1員과 차장급에 해당되는 參判 1員 그리고 과장·제장급에 해당하는 參議 1員(兵曹에는 參知 1員追加됨)등 堂上官 三者의 合席全員一致議決制로 되어 있을 뿐더러 屬僚로서 銓郎의 合意도 있어야 했다. 그리고 論思와 監署 및 司法的 機關인 司憲府의 의결형식은 完席僉議(全員出席과 滿場一致)로 되어 있으나 이로 인하여 言路의 기회가 줄어진다고 하여 후에는 完議席制度에 융통성을 인정하였다.⁽⁵⁶⁾

李朝時代의 의사결정방식으로서의 古代 南堂制이래의 滿場一致制 또는 全員一致制의 전통은 한국의 전통적 遺風으로서 주목할 만한 특색이라 하겠다. 오늘날 대부분의 기업에서는 미국식의 多數決 원칙이나 최고경영자의 독단적 판단에 따라 의사결정이 이루어지는 경우가 허다한데 이러한 방식이 合議制보다 신속한 의사결정을 수행할 수 있다는 장점도 있지만 실행과정에서 혼선을 빚을 수도 있고 소극적 반응을 나타내는 사람이 나타나는 단점은 지니고 있다. 그러므로 우리나라의 集團的 意思決定의 관행에서 나타나듯이 중요한 의사 결정에 있어서 집단적·참여적 방식을 고려해보는 것도 바람직한 것으로 보인다.

(55) 가메오까다로, 김영용옮김, 「IBM의 인사관리」, 21세기 북스, pp. 137-154를 참조.

(56) 金雲泰, “經國大典을 通해 본 朝鮮王朝의 政策決定過程에 關한 研究”, 제 7회 고전연구 심포지움, 「진단학보」 48권, 1979, pp. 189-198.

(2) 禀議的 意思決定過程

朝鮮時代에도 상위기관으로부터 받은 指針이나 規定·判例 등이 정하는 바에 따라서, 혹은 내부적으로 상관이 새로 지시한 건에 관하여 담당자 또는 담당부서가 起案을 하게 되는데 起案된 것은 상위층으로 올라가면서 재가를 받아야 했다. 이렇게 재가를 얻은 안건은 특정기관의 감사를 거쳐 담당부서에 통고되는 관행이 있었다.

한 자료에 의하면, 조선시대 중요한 政策決定事項 중의 하나인 立法節次에 관하여 설명하고 있는데 新法을 제정하고 舊法을 개정할 때는 議政府의 議決을 거쳐 王에게 아뢰어 그 재결을 받고 禮曹는 司憲府·司諫院의 署經을 거쳐 公文書를 낸다고 하였고 또 立法文書樣式에 관한 규정도 따로 두고 있었다고 한다. 그러므로 立法을 하기 위해서는 의정부에 보고하여 國王에게 上申하고 그 재가를 얻어야 했던 것이다. 또한 六曹에 下達된 受敎는 下達을 받은 曹가 謄錄(記錄)해서 保存하는 慣例가 있었으며 이러한 謄錄制度가 朝鮮王朝에서는 顯著하게 發達한 것이 또한 그 特色이었다고 할 수 있다.⁽⁵⁷⁾

그리고 이와같이 議政府는 國務中에서도 가장 중요한 廳務를 立案議決하는 通議形式을 취하기 때문에 三相만으로는 오히려 부족하여 각분야에 걸친 堂上官을 폭넓게 참여시키고 있었다. 그리고 行政上의 전문분야는 그것이 정책상 중요하다 하더라도 그 해당 집행기관이 전담하고 議政府를 거치지 않은 채 國王에게 보고하는데 그쳤던 것이 慣例였다. 가령 吏曹의 除授(人事), 兵曹의 用軍(軍事), 刑曹의 死刑을 除한 刑獄(司法) 등은 國王에게 報告文을 올리는 소위 啓聞을 할 뿐 실질상 전문적인 該當司의 專決事項에 속했던 것이다. 또한 각曹의 長인 判書가 기관장으로 權限을 獨占專斷하는 것이 아니고 曹의 行政권이 분산되어 몇사람의 合議制로서 意思決定을 할 수 있게 되어 있는 것이 특색이었다.⁽⁵⁸⁾

이조시대의 의사결정과정상의 특징이라 할 수 있는 集團主義의 傳統은 오늘날까지 이어져 내려와서 기업 경영에 영향을 미치고 있는데 이것이 禀議制度라 할 수 있다. 이러한 禀議制度는 職制와 專決制度·公文書受發制度 등까지 함께 이해되어야 하는데 이를 고려하여 현대와 이조시대를 비교해 보면, 이조시대의 意思決定過程이 좀더 集團的이었고(合議制) 權限委讓이 좀더 많이 이루어져 있었다. 즉 중요한 문제에 대해서는 전원의 合議를 중시하였고 각 하위부서의 전문영역으로 판단되는 영역은 확실한 권한 위양을 실시했던 것으로 보인다. 이같은 차이점은 현재의 한국기업과 일본기업 간의 차이점에서도 찾아 볼 수 있는 현상인데, 위에 제시된 이조시대의 관행을 보완함으로써 강력한 중앙집권적인 통제로 나타

(57) 上揭論文, p. 188.

(58) 上揭論文, pp. 190-192.

나는 단점을 극복할 수 있을 것이다.

VI. 結論：傳統의 繼承과 發展

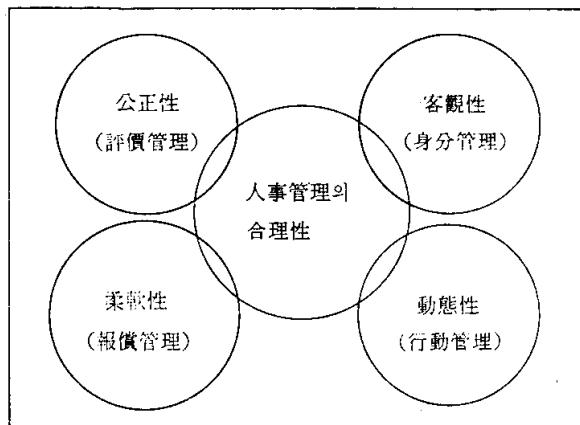
우리는 이제까지 이조시대를 통하여 나타난 人事制度, 人事慣行, 그리고 人事事項에 대한 提案을 現代 人的資源管理의 시각에서 살펴 보았다. 어떤 제도나 관행 그리고 제안은 지금의 방식보다 훨씬 능가하고 있음을 알 수 있으며, 先進國에서 채택되고 있는 이론과合理的 방식보다 그 역사가 훨씬 오래되었음을 느낄 수 있는 부분도 적지 않다.

우리들은 우리의 先祖들이 가꾸어왔던 이러한 歷史的 傳統을 어떻게 해야 계승·발전시킬 수 있을까? 간단히 말하자면 좋은 점은 그대로 물려받지만 나쁜 점은 철저히 반성하고 평가를 거친 이후에 극복해서 받아들여야 할 것이다. 그러나 구체적으로 어떻게 繼承·發展 시킬 것인가에 대해서는 선뜻 대답을 하기는 어려울 것이다. 여기서는 그 방법의 하나로서 先祖들이 만들어 놓은 制度나 慣行 또는 중요한 提案의 内容을 재조명하여 그 기본원리를 추출해 냄으로써 선조들의 훌륭한 傳統을 현대의 기업조직에 응용해 보고자 한다. 일반적으로 한국의 古有한 傳統에 대해 대부분의 사람들이 추상적인 개념을 제시하거나 또는 부정적인 면에 주시하는 것과는 달리 우리先祖들의 긍정적이고 좋은점을 강조하여 이를 계승·발전시키고자 하는 것도 바람직한 도전이라고 본다.

우리들이 전통적 人事慣行을 재조명해 봄으로써 얻을 수 있는 人事哲學 및 人事理念은 무엇일까? 人事哲學 및 人事理念은 인간의 행동에 대한 믿음 또는 思考方式이라고 말할 수 있는데 이는 크게 두가지 관점에서 고찰될 수 있을 것이다. 즉 인간의 本性에 대한 假定 및 人間觀이 그 하나이고 이러한 인간의 행동을 통제하기 위한 人事管理의 基本原理가 다른 하나일 것이다. 우리의 선조들은 인간을 정신적 요소를 포함한 內在的 욕구를 중시하고 자기스스로 자신을 가꾸어 나가는 自己開發能力을 갖고 있는 존재로 보았다. 또한 개인 혼자만이 존재하는 것이 아니라 여러사람들과 같이 존재한다는 集團性, 즉 ‘우리’ 意識을 강조하였으며 다소는 私情에 얹매여 公事를 그르치는 관대화 경향과 직접적 혈연이나 지역 등을 중시하는 가족주의적·연고주의적 성향을 갖고 있다고 보았다. 특히 인간이 兩面性을 갖고 있다고 보았는데 이는 인간이 좋은 점과 나쁜 점, 긍정적인 면과 부정적인 면 등을 동시에 갖고 있으며 또한 이들이 분리되어서 각각으로 나타나기 보다는 동시에 표출된다고 보았다.

이러한 人間本性 및 人間觀에 근거한 人事管理의 기본원리는 경험이나 연륜, 자질이나

〈圖 1〉 韓國型 人事管理의 基本方向



품성 등을 갖고 있는 全人格的 人間을 지향하는 것이었으며 인간존중과 인재동등·사람평
가시의 신중함을 보였다. 또한 人間의 兩面性에 대응하는 관리원칙에 있어서의 餘裕(slack)
내지는 融通性을 지나고 彈力性있게 제도를 운영했고 상하간의 엄격한 위계질서의 확립
과 동시에 부하들의 인격을 매우 중시하였다.

위와 같은 人間觀과 人事管理의 基本原理에 근거한 우리나라의 고유한 ‘韓國的 人事哲學
및 人事理念’은 인간에 대한 신뢰와 인간존중 그리고 韓國的「合理性」으로 집약된다고 볼
수 있다. 여기서 韓國的「合理性」이란 서구자본주의적 精神 또는 프로테스탄티즘에 기반을
둔合理性이 아니라 한국인의 고유한 정서 및 감성에 기반을 둔合理性을 의미한다. 이는
서구의 개념이 計算的·打算的·經濟的인 반면에 全人格的·兩面的·人間의인 性格을 갖고
있음을 의미한다. 이러한 韓國的 合理性은 무엇보다도 여유와 융통성을 내포하고 있다는
점에서 西歐의合理性과 본질적으로 상이하다고 볼 수 있다.

집약해보면 위의 〈圖 1〉에서 보는 바와 같이 전통적 人事哲學 및 人事理念은 韓國의 合
理性을 높이기 위하여 評價管理에 있어서는 公正性의 유지, 身分管理에 있어서는 客觀性의
지향, 報償管理에 있어서는 柔軟性의 중시, 行動管理에 있어서는 動態性을 강조하고 있다.
이러한 概念들은 현대조직의 人的 資源管理에 대한 뿌리깊은 룰(rule)을 제공하는 네 카드
란 공헌을하게 될 것이다.

이상에서 본 韓國的 人事管理의 合理性을 높이기 위하여 이조시대의 선조들은 구체적인
人事制度와 慣行을 가졌었고 또한 提案을 많이 하였다. 다음 〈表 5〉는 人事管理의 주요 영
역별로 本稿에서 제시된 내용들을 요약·정리한 것으로서, 이를 통해 과거 선조들이 실시했
거나 실시하고자 주장했던 것 중에서 현재의 관점에서도 유용한 시사점을 발견할 수 있을

〈表 5〉 現代 人的資源管理와 傳統的 人事慣行

◦ 評價管理의 公正性 雜持

評價管理의 重要課題	傳統的 人事慣行
① 考課等級을 어떻게 책정할 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> 上中下 3等級을 기본으로 하여 9等級 比例評價制
② 考課要素를 어떻게 설계할 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> 「善・最・惡・殿」(바람직한 要素와 바람직하지 않은 要素의 포함) 重要度에 따른 加重點數 부여
③ 考課方法으로 적절한 것은 무엇인가?	<ul style="list-style-type: none"> 行為測定을 통한 考課方式 評價根據의 記述을 통한 考課方式 複數評價方式과 考課結果의 下向調整

◦ 身分管理의 客觀性 指向

身分管理의 主要課題	傳統的 人事慣行
① 升進・轉補・移動時에는 어떤 條件이 필요한가?	<p>一合致條件</p> <ul style="list-style-type: none"> 多樣한 「經歷」 「個滿」, 「久任」(任期條件) 「重外輕內」(地方勤務) 資質評價의 反映 「解由制度」(業績評價의 反映) 累積的 評價結果의 活用 「薦望」, 「署經」(高位職의 추천)
② 能力開發을 어떻게 할 것인가?	<p>一禁忌事項</p> <ul style="list-style-type: none"> 「相避制」, 「本鄉廻避制」, 親族登用禁止 長期의 眼目에서의 「賜暇讀書制」 新任者에 대한 「試補制」 「科舉」(3단계 重試制度) 「薦舉制」(連座성격의 推薦制度)
③ 新任者를 어떤 방식으로 採用할 것인가?	

◦ 報償管理의 柔軟性 重視

報償管理의 主要課題	傳統的 人事慣行
① 報償計劃과 報償의 優先順位에 대한 적절한 제안은?	<ul style="list-style-type: none"> 報償의 成果・狀況 合致 內在的 報償의 重視
② 報酬支給에 있어서 基本論理는 어떤 것이 적절한가?	「祿俸」(上厚下薄과 下厚上薄의 論爭)
③ 停年者에 대한 管理方案은 어떻게 마련할 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> 「致任」(隱退人材에 대한 待遇와 期待, 報酬曲線의 下向調整)

◦ 行動管理의 動態性 強調

行動管理의 主要課題	傳統的 人事慣行
① 效率적인 리아더십은 어떠한 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> 內的 規律과 融通性 「相爲用之道」(上司와 部下의 協力과 調和關係)

② 上向의 意思疎通의 活性化를 위하여 어떤 방
안을 마련할 것인가?

- 職務特性에 적합한 上司의 資質
- 「視事」, 「經筵制」(集團政策討論)
- 「獨對」, 「輪對」(個別政策討論)
- 「言官制度」(最高管理者의 直屬)
- 「上疏制度」, 「伏闕과 檻堂」, 「申聞鼓」(苦衷處理를
위한 上向의 意思疎通)
- 滿場一致制 또는 全員一致制
- 票議的 意思決定

③ 합리적인 意思決定方式은 어떠한 것인가?

것이다.

우리들은 이상을 통해서 傳統的인 人事哲學 및 人事理念, 그리고 人事慣行에 대하여 알
아 보았다. 그러나 이것이 전부가 좋고 모든 면에서 肯定的이라는 것을 의미하지는 않는다.
오히려 우리 선조들의 뛰어난 업적을 발견함으로써 공지와 자부심을 갖고 否定的인 면을 발
전적으로 止揚하고 긍정적인 면을 繼承・發展시키는 자세가 우리들에게 필요하리라 보인다.
이러한 면에서 後學들의 끊임없는 傳統에 대한 탐색과 그 발전적 방향에서의 改善을 위한
노력이 절실히 요청된다고 할 수 있다.