

人事行政體制의 융통성 제고방안**

吳 錫 泓*

< 目 次 >

I. 머리말	III. 管理融通性體制 도입방안
II. 管理融通性體制에 대한 요청	

< 요 약 >

이 논문은 인사행정체제의 융통성을 높이기 위한 개혁의 방안을 논의한 것이다. 실적주의에 입각한 현대인사행정체제는 산업화시대의 산물이다. 정보화시대의 진전에 따라 산업화시대의 인사행정체제는 근본적인 변신의 요청에 직면하게 되었다. 그러한 변신의 한 방향이 융통성의 제고이다. 오늘날의 조건과 요청에 비추어 보았을 때 산업화시대의 인사행정체제는 지나치게 경직된 것이다. 그 경직성을 타파하는 것은 인사행정개혁의 중요 현안이다.

이 논문에서 처방의 관념적 틀은 인사행정학에서 이미 개발한 관리융통성모형으로부터 도출하였다. 이 모형이 처방하는 관리융통성체제는 변화하는 요청에 효과적으로 대응할 수 있도록 운영상의 융통성을 높인 인사행정모형이다. 관리융통성 모형의 의미를 먼저 설명하고, 인사행정의 융통성 제고를 요구하는 상황적 조건들을 검토한 다음, 인사행정의 하위부문별 개혁전략을 처방하였다. 대상으로 삼은 인사행정의 하위부문들은 직업구조형성원리, 신규채용, 근무시간, 내부임용, 퇴직관리, 근무성적평정, 교육훈련, 보수관리, 동기유발, 그리고 행동규범이다.

I. 머리말

이 논문은 전통적인 인사행정체제의 특징인 경직성을 완화하고 융통성을 높이

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 이 논문은 2000년도 서울대학교 대학발전기금 연구비지원에 의한 연구의 결과이다

는 방안을 탐색하는 것이다. 논의의 줄거리는 인사행정에 관한 관리유통성모형의 원리와 방법을 중심으로 전개할 것이다.

우리 나라의 인사행정은 대전환기의 격동적 상황에 직면해 있다. 정부 내외를 막론하고 근본적인 개혁은 우리시대의 현안이다. 이러한 시대에 집권적이고 획일적인 통제, 인사기준의 미분화, 절차상의 번문욕례, 개혁에 대한 저항 등등의 적폐를 안고 있는 인사행정은 절박한 행정개혁의 진로에 점점 더 큰 장애물로 다가올 것이다. 다양해지고 급변하는 요청에 대응할 수 있도록 인사행정의 유통성을 높여야 한다.

여기서 필자가 말하는 인사행정의 유통성이란 물론 상대적인 개념이다. 처방하려는 유통성의 수준도 물론 적정한 것이라야 한다. 지금보다는 유통성이 높아야 한다는 말을 하고 싶을 따름이다. 절대적으로 또는 무한정한 유통성을 처방하려는 것이 아니다. 인사행정의 여러 접근방법들은 상황의 요청에 따라 적절히 배합되고 서로 조화를 이루어야 한다. 그런데 현재의 상황 그리고 예견되는 장래의 상황에 비추어 볼 때 유통성을 추구하는 접근방법의 비중이 너무 낮다. 유통성을 추구하는 접근방법의 상대적인 비중을 높여야 한다.

인사행정의 유통성 제고에 관한 논의는 인사행정의 실천적 조건변화와 처방적 사조 변화의 포괄적 연관성을 배려한 위에서 진행해야 한다. 인사행정의 유통성 제고운동을 거시적으로 보면 脫産業化를 추구하는 거대하고 광범위한 개혁물결의 일환이라고 할 수 있다. 오늘날 사람들은 산업화시대의 원리와 제도에 대한 신뢰를 잃고 기성질서의 실패에 대한 불안감을 감추지 못한다. 인사행정학은 산업화시대에 구축해 놓은 인사행정의 경직성모형을 비판하고 대안을 처방하고 있다.

산업화시대의 문화적 원리는 표준화, 전문화, 동시화, 집중화, 극대화, 집권화 등이다. 조직의 구성원리는 官僚化의 원리이다. 관료제의 핵심은 계속성과 고정성이 강조되는 階序制이다. 산업화의 시대는 國家化의 시대이다. 정부는 거대해지고 정부간여는 팽창된다. 그런 가운데 국정은 행정이 주도한다. 나라는 행정국가화되는 것이다.

산업화시대의 인간이해는 비교적 단순하다. 인간은 쾌락추구적 동물이며 '먹기 위해 사는 동물'이라는 생각이 기본적인데다, 인간은 이른바 합리적·경제적 인간이라는 것이다. 이러한 인간이해 속에 외재적 통제 즉 다스림의 필요에 대한 인식이 내재해 있다. 그리고 산업화시대에는 인권보다는 물권이 우선하는 시대이다. 사람을 재물과 기계의 부품처럼 보는 사고방식은 우연한 것이 아니다. 조직이 관리하는 인간은 불신의 대상으로서 엄격히 통제되어야 한다고 생각한다. 사

람도 기계처럼 다루려 한다. 다만 산업화조직에서의 통제는 피통제자의 자유의사에 의한 계약에 바탕을 둔다는 점에서 절대군주시대의 신분지배와는 다르다.

이러한 배경하에서 성장한 인사행정의 핵심원리는 통제주의이다. 통제주의는 인사기능의 고립과 번문복례를 결과한다. 인사행정은 변화보다는 안정을 추구하는 보수주의에 빠진다. 통제주의와 보수주의는 인사행정을 경직화한다. 이러한 인사행정은 또한 공급자중심적이며, 투입지향성을 노정한다.

우리는 정보화시대에 진입하였다. 정보화는 여러 얼굴을 가진 변화물결에 붙여진 대표명칭이다. 그러한 물결의 전체적 증후군은 대단히 복잡한 것이어서 그 통합적 요청을 간파하기가 쉽지 않다. 그러나 정보화시대의 일반적인 요청은 많은 국면에서 산업화 체제와 마찰을 빚는다는 점에 대해서는 의견수렴이 이루어져 있다.

정보화시대의 문화적 원리는 탈표준화, 탈전문화, 탈국대화, 탈동시화, 탈집권화 등 脫産業化의 원리이다. 脫官僚化는 조직개혁의 지도적 원리로 부각된다. 정보화시대에는 脫國家化의 요청이 커진다. 민간 자율화의 추진과 작은 정부의 추진은 탈국가화의 요청에 결부된 것이다. 그리고 정보화사회의 진전은 행정국가화의 폐해를 더욱 크게 부각시킨다.

정보화시대는 지식중심시대이다. 창의적 지식과 그것을 산출하고 활용하는 인간이 무대의 중앙에서 각광을 받아야 한다. 조직을 관리하는 사람들은 인간의 존엄성과 인간의 고급육구에 우선적인 주의를 기울여야 한다. 조직구성원들을 외재적 조종의 대상인 피동적 존재로 다루어서는 안된다고 한다. 인간을 자율과 협동의 능동적 주체로 파악해야 한다는 것이다.

정보화시대의 인사행정학이 지지하는 처방적 원리의 핵심은 인간주의이다. 고급의 인간속성이 발양될 수 있도록 지지적 조건을 설정하는 것이 인사행정의 기본적 기능으로 되어야 한다고 처방한다. 성과주의와 고객중심주의도 인사행정학이 특별히 강조하는 원리들이다. 다양한 이익을 조정하고 딜레마를 해결하는 능력의 향상을 강조한다. 그리고 변혁지향의 관점에서 인사행정의 적응성과 융통성을 강조한다. 인사행정은 격동하는 조건에 민첩하게 대응할 수 있는 고도의 적응력을 길러야 한다고 한다. 21세기의 관리상황은 변화 속에서의 향상성만을 인정할 것이다. 정태적 균형상태를 지지하는 개혁처방은 거의 찾아보기 어렵게 될 것이다.

Ⅱ. 管理融通性體制에 대한 요청

우리나라 인사행정개혁에서 추구해야 할 원리들은 다원적이고 상호연관적이다. 인간주의를 추구하고 성과주의를 추구해야 한다. 고객중심주의를 추구해야 한다. 인사행정의 조정능력과 정치적 대응능력을 길러야 한다. 이러한 원리들의 추구하고 함께 인사행정의 경직성을 타파해야 한다. 인사행정학은 이미 관리융통성모형을 개발하여 우리에게 좋은 길잡이를 제공하고 있다. 관리융통성모형의 의미와 필요성 그리고 그 한계가 무엇인지 먼저 알아보려 한다.

인사행정의 管理融通性體制(Management Flexibility System)는 변화하는 요청에 효과적으로 대응할 수 있도록 운영상의 융통성을 높인 인사행정모형이다(Nigro and Nigro, 1998: 41-44, Sparrow and Marchington, 1998: 17-20; Stanwarth, 2000: 137-152). 관리융통성체제의 기초가 되는 요건은 다음과 같다.

첫째, 인사행정체제가 변화하는 요청에 기민하게 대응할 수 있는 융통성을 지녀야 한다. 그러한 융통성은 다원적이며 통합적인 것이어야 한다. 어느 한 측면의 고립적 융통성만으로는 그 자체의 효용을 발휘할 수 없을 뿐만 아니라 인사기능 전체의 융통성 증진에 기여할 수 없다는 전제하에, 관련된 하위체제들의 다원적 융통성과 상호지원적인 통합적 융통성을 추구한다.

둘째, 인사행정과 일반관리의 연계를 강화해야 한다. 그러한 연계는 통합적 융통성추구의 전제가 된다. 일반관리체제와 분리된 인사행정의 감시·통제역할수행은 통합적 융통성추구에 장애가 된다. 인사행정은 중앙관리기능과 계선관리자들의 관리기능에 긴밀히 연계되어야 한다.

셋째, 중앙인사기관은 행정수반의 관리도구가 되어야 하며 각급 계선관리자들의 관리기능을 도와야 한다. 중앙인사기능은 규제적인 것으로부터 봉사적인 것으로 전환되어야 한다.

넷째, 인사운영에 대한 중앙통제를 줄이고 계선관리자들이 인사기능을 보다 많이 장악할 수 있도록 그들에게 힘을 실어주어야 한다. 계선관리자들의 인사기능을 강화해야 인사행정의 대응성·융통성을 높일 수 있다.

관리융통성체제의 기본적인 정당화근거는 인사행정의 대응성과 생산성을 높이는 것이다. 이 모형은 계선관리자들의 조직장악력을 높이고 그들의 업무추진을 효율화하는 데 기여한다. 업무의 수요와 공급을 연결하는데 장애가 되는 요인들을 제거해 준다. 따라서 소비자중심적인 봉사가 용이해진다. 인사행정의 분야별

융통성제고에 수반하는 이점들은 여러 가지이다. 예컨대 보상체계의 적응적 운영은 보상의 형평성을 높이고 이것은 사기진작에 기여한다. 임용절차와 방법의 융통성은 모집활동을 원활하게 한다. 사무실 등의 융통성 있는 활용은 고정비용을 감소시킨다.

이러한 정당화근거 내지 효용은 물론 상황에 따라 달라질 수 있다. 그런데 오늘날의 상황적 조건은 융통성친화적이다. 오늘날 그리고 예견할 수 있는 장래에 인사행정의 융통성증대를 요구하고 또 융통성 증대의 효용을 크게 하는 조건들이 무엇인지 잠깐 생각해 보기로 한다.

무엇보다도 중요한 기반적 조건은 체제의 격동성이다. 인사행정의 상·하위체제는 격동의 장이라고 설명할 수 있다. 격동의 장에서 체제의 구성요소들은 고도의 분화양상을 보인다. 분화된 요소들 사이의 상호의존성은 높고, 그 교호작용관계는 복잡하고 불확실하다. 체제의 복잡한 양상은 또한 급속히 변동한다.

격동의 장에서 인사행정의 여건은 복잡하고 급속히 변하며, 인사행정에 대한 변화요구는 폭증한다. 체제적 복잡성, 급속한 변동, 점증하는 불확실성은 인사행정의 융통성 있는 대응능력 향상을 요구하는 가장 일반적이고 기본적인 세력이다. 인사행정의 융통성 증진을 촉구하는 다른 여러 요인들은 대개 체제적 격동성에 결부된 것들이다.

세계화된 경쟁의 격화는 公·私部門을 막론하고 모든 조직들의 고도화된 적응력·대응력을 요구한다. 체제적 격동성에 대해 민감하지 못하고 보수적으로 대응하는 인사행정은 조직의 경쟁체제화에 치명적인 장애가 될 것이다.

조직사회 전반에 걸쳐 탈관료화가 촉진되거나 적어도 그에 대한 압력이 강화되고 있다. 관료적 경직성을 타파하고 조직의 제관계를 유동화·잠정화해야 한다는 개혁처방이 갈수록 힘을 얻고 있다. 오늘날 선도적인 개혁이론은 점진적 변동이 아니라 급진적인 리엔지니어링의 편에 서 있다. 조직의 융통성체제는 인사행정의 높은 융통성을 전제한다. 인사행정은 조직전체의 계획과 운영에 보다 긴밀히 통합되어야 하기 때문에 조직전체의 융통성체제화로부터 인사행정은 도저히 고립될 수가 없는 것이다.

고도의 경쟁체제하에서 조직의 규모축소는 빈번한 일이다. 감축관리의 상황에서는 인사행정의 융통성 있는 대응능력이 특히 중요해진다.

고객중심주의의 확산 역시 인사행정의 융통성과 탁월한 조정능력을 요구한다.

정부가 고용하는 인적 자원의 다양화는 인사행정의 융통성증대를 요구하는 보다 직접적인 요인이다. 공무원들의 인구학적 배경은 날로 복잡해지고 있다.

여성진출의 확대는 가족생활관계를 변모시키고 직장에서는 융통성있는 고용조건, 복무조건의 필요성을 증대시키고 있다.

'新世代'(엑스 세대: Xers)의 진출확대 또한 기성질서에 부담을 주고 있다. 이른바 신세대는 규칙순응성이 낮고, 자기중심적이며, 독자성에 대한 요구가 강하다. 인사행정은 길들여지지 않은 신세대에 적응적으로 대처해야 하는 도전에 직면해 있다. 산업혁명이후 길들여지지 않은 농업인구를 공장 등 대규모조직에 흡수하면서 그들을 길들이기 위해 계서제에 의한 통제체제를 발전시켰다. 오늘날의 길들이기 어려운 신세대를 전통적 통제체제로 다스리는 데는 한계가 있다. 경직된 통제체제를 가름할 새로운 적응적 체제의 개발이 필요하다.

기술요건이 급속히 변동하고 있다. 인적 자원의 전문성이 높아지고 있다. 複合知識的·多技術的 작업집단의 역할이 확대되고 있다. 비정규직원의 필요가 늘어나고 있다. 근무시간과 근무장소의 다양화를 촉구하는 요청이 커져가고 있다. 이러한 일련의 변화도 인사행정의 유연성을 요구한다. 예전에 비해 조직참여자들의 직업관이나 일에 대한 관념은 많이 달라졌다. 직업생활의 질적 향상에 대한 그들의 갈망은 커졌다. 인간의 고급욕구에 착안한 관리전략에 대한 처방적 선호는 점점 강화되고 있다. 달라진 조직참여자들의 동기를 유발하는 전략으로 처방되고 있는 위임확대, 힘 실어주기(empowerment), 작업집단발전(team building), 참여관리, 목표관리(MBO) 등등은 융통성 있는 인사행정을 요구한다.

위에 예시한 사태의 진전은 분명히 인사행정의 융통성을 높이도록 촉구하는 세력을 강화하는 것이다. 우리나라 인사행정의 융통성이 '지금보다는' 높아져야 한다는 것은 대세의 요청이라 할 수 있다. 그러나 경직성체제의 안전성을 깨고 융통성체제의 變轉性을 도입하는데는 고통과 기술적 장애와 저항이 따른다. 좋은 것을 위한 변동이더라도 거기에는 불안감이 따른다.

관리융통성체제의 실행은 인사행정을 복잡하게 만들고 혼란을 조성할 위험이 있다. 계선관리자들의 자의적인 인사운영이나 실책이 문제로 될 수 있다. 인적 자원의 유동성 증대는 임용비용, 훈련비용 등 관리비용을 증대시킬 수 있다. 재량적 보상결정에서 처우의 불균형을 초래할 수도 있다. 경력발전기회의 감소, 직업적 안정성의 손상, 단체정신의 상실, 스트레스 증가 등의 문제를 야기할 수도 있다(Carrel *et al.*, 1995: 235).

융통성체제를 발전시키려 할 때는 위에 지적한 위험들을 충분히 감안하여야 한다. 극복할 수 있는 문제들은 예방하고 극복하도록 노력해야 한다. 융통성체제의 설계와 운용을 피하기 어려운 상황적 조건에 적응시키려는 노력도 소홀히 해서는

안된다. 인사행정의 융통성수준은 상황적응적이어야 한다.

그리고 융통성체제 구축에 동반되어야 할 또는 전제되어야 할 개혁을 챙기는 일도 잊어서는 안된다.

성과중심의 인사통제원리를 확립해야 한다. 유동적인 고용관계에 있는 직원들의 자율적인 조직몰입과 사명감을 확보할 수 있어야 한다. 인적 자원의 유동성과 적응적 활용을 뒷받침하기 위해 재교육, 직업알선, 인사상담 등의 활동을 강화해야 한다. 인사문제에 대한 의사전달을 효율화해야 한다. 그리고 모든 인사조치에서 공정성을 잃지 않도록 각별한 주의를 기울여야 한다. 보다 근본적으로는 변동저항적 행정문화를 변동친화적 행정문화로 전환시키는 개혁을 촉진해야 한다.

Ⅲ. 管理融通性體制 도입방안

경직성체제를 융통성체제로 전환시키려면 포괄적 연관성을 증시하는 통합적 접근이 필요하다. 융통성체제 친화적인 행정문화변용과 관리체제 전반의 지지적 변화가 필요하다. 그리고 인사행정의 여러 활동국면에 걸친 연관적 변혁이 필요하다. 이 모든 국면에 걸친 개혁방안을 여기서 모두 논의할 수는 없다. 인사행정의 주요활동 국면별 개혁 전략에 주의를 한정하려 한다.

정부조직 내의 직업구조형성에 관한 문제부터 검토하려 한다. 보람있는 일의 제공, 일과 사람 사이의 적응도 향상, 직무설계에서의 성과기준강화, 조직의 융통성 증진 등은 인사행정 융통성 제고의 동인이며 목표이므로 이런 연관가치들을 함께 추구해야 한다.

직업구조형성에 관한 전통적 접근방법들의 경직성, 보수성을 타파해야 한다. 전통적 접근방법이란 계급제와 직위분류제를 지칭하는 것이다. 두 가지 접근방법 모두 조직의 계서제적 지배구조, 안정적 업무관계, 투입지향적 평가체제, 일상화된 기술의 중심적 위치, 낮은 인적전문화수준 등을 전제로 하는 것이다. 계급제는 계서적 경직성이 높고 관료적 통제를 강화하는 모형이라 할 수 있어 경직성이 높을 뿐만 아니라 전문화의 요청, 직무중심주의의 요청, 형평성추구의 요청 등 현시대의 요청에 부응하기 어려운 접근방법이다.

직위분류제는 산업화시대의 산물로서 직무중심적 분류구조형성에 이바지한 공로가 있다. 변동대응능력도 한 발짝 진전시킨 모형이라 할 수 있다. 그러나 직무중심주의적 형평성 추구는 결과의 형평성이 아니라 기회형평성에 머무는 것이

다. 직위분류제의 변동대응능력은 격동하는 상황을 헤쳐나갈 수 있을만한 수준의 것이 아니다.

앞으로 발전시켜 나가야 할 융통성 있는 직업구조형성의 접근방법은 업무의 역동성과 조직구조의 유기적 적응성을 전제로 할 것, 조직활동 전체의 통합에 기여할 것, 전문성에 기초한 임무중심의 인력활용을 지지할 것, 내재적 동기유발과 자율규제를 촉진할 것, 직무담당자의 개인적 동기와 능력에 따른 직무변동을 용인할 것, 직무재설계 요청에 높은 대응성을 가질 것 등의 요건을 충족시켜야 한다.

융통성제고를 위한 접근방법의 대안으로는 계급제와 직위분류제를 배합하는 방법, 다원화와 분권화를 촉진하는 방법, 시장기제를 활용하는 방법, 직무재설계를 도입하는 방법 등이 있다(Klingner and Nalbandian, 1993: 84-86; Nigro and Nigro, 1998: 148-153; Cooper *et al.*, 1998: 300-302).

상황적 조건에 따라 이들 방법을 선택적으로 또는 혼합적으로 활용할 수 있을 것이다. 여기서 시장기제를 활용하는 접근방법이란 임용과 보수의 결정에서 미리 정해진 직위분류의 틀을 포기하고 관리상의 필요, 실적평가, 노동의 시장가격 등을 기준으로 삼도록 하는 방법을 말한다.

채용기능의 융통성제고는 조직설계의 변동, 직무요건의 변동, 기술의 변동, 고용관계의 다양화, 임용구조의 개방화 등에 적시성 있게 대응할 수 있는 적응능력을 기르기 위한 것이다.

채용기능 유연화의 중요영역 가운데 하나는 고용양태의 유연화이다. 즉 정부업무의 유동화 그리고 인력수급의 유동화에 맞추어 고용양태를 다양화하는 것이다. 정부관료제는 오랫동안 정규직원체제로 운영되어 왔다. 즉 공무원들은 절대다수가 專任으로 일하는 정규직원이었다. 비정규직원의 존재는 아주 예외적인 소수였다. 그나마의 비정규직은 대부분 가치가 낮은 업무에 종사하는 '주변적 인력'으로 다루어졌다. 그러나 앞으로 비정규직원의 활용을 늘려야 할 사태진전이 있을 때에는 그러한 전통적 접근방법은 달라져야 할 것이다.

여기서 비정규직원이란 정규직원의 경우와 채용 및 근무조건이 다르거나, 고용기간이나, 근무장소가 다르거나, 아니면 그 세 가지가 모두 다른 사람들을 말하며, 정규직원의 채용절차와는 구별되는 절차에 의해 채용된다. 비정규직원들은 대개 계약제직원이라는 특성을 지닌다.

지금까지 알려진 비정규직원의 유형은 다양하다. 앞으로도 요청이 생길 때마다 새로운 비정규직이 개발 될 것이다. 이미 개발된 비정규직원의 예로 시간제직원,

임시직원, 자영적 계약자, 하청업무수행자, 재택근무자, 수습생 등을 들 수 있다 (Emott and Hutchinson, 1998: 229-244; Stanworth, 2000: 137-151; Carrel. *et al.*, 1995: 226-235).

시간제직원이란 기준근무시간보다 적은 시간만 근무하는 직원이다. 임시직원은 계약으로 정한 한정된 기간 내에서 근무하는 직원이다. 임시직원의 한 범주인 계약직공무원은 우리 나라에서 이미 법적으로 승인된 공식적 제도로서 인사행정의 점증하는 관심대상으로 되고 있다. 자영적 계약자는 독자적·자영업적 직업을 가지고 있으면서 용역계약에 의해 수탁받은 업무를 처리하는 사람들이다. 하청업무수행자는 주계약업체와 다시 용역계약을 맺고 주계약자의 수탁업무를 하청받아 수행하는 사람들이다. 재택근무자는 고용주가 제공하는 사무실 또는 작업장에 출근하여 일하지 않고 자기 집에서 수탁받은 업무를 수행하는 사람들이다. 수습생은 신분보장이 없이 단기간 일하면서 배우는 사람들이다.

비정규직원의 다양한 모형이 개발되고 활용되면 소속직원과 직원이 아닌 업무담당자 사이의 구별이 흐려질 것이다. 그리고 정규직으로 분류되어 온 직원들의 복무조건이 유연해질수록 정규직과 비정규직의 구별 또한 흐려질 것이다.

비정규직의 활용을 통한 고용양태의 다양화와 유연화는 사용자와 근로자가 다 같이 승리자가 될 수 있게 하는 전략(win-win strategy)이라야 한다. 그러한 처방적 이점이 실천세계에서 구현되도록 노력해야 한다.

조직이 처한 상황의 격동성 증대는 고용양태의 다원화와 유연화를 촉구하고 그 효용을 크게 한다. 고용양태의 다원화·유연화를 통해서 고용주는 인적자원의 변천하는 수요·공급을 원활히 부합시킬 수 있다. 인건비항목의 고정비용은 줄이면서 생산성은 높일 수 있다.

일에 대한 관념의 변화, 일의 변화, 인적 전문화, 가족구조의 변화, 맞벌이 부부의 증가 등은 비정규직 지망자의 수를 늘린다. 고용구조의 다원화와 유연화는 비정규직을 선호하는 개인들에게도 기회를 제공하고 그들의 편익을 증진시킬 수 있다. 비정규직원들의 업무수행상 자율성이 높은 경우 그들의 직무수행동기와 창의성을 강화할 수 있다.

그러나 비정규직의 활용은 훈련비용의 부담을 크게 할 수 있다. 정규직원보다 많은 보수를 주어야 할 필요가 흔히 발생하는데 그런 경우 인건비부담이 늘어난다. 비정규직의 관리는 복잡하다.

비정규직원들은 고용불안, 경력발전기회제약, 불공평한 처우, 고용조직과의 일체감 상실 등으로 어려움을 겪을 수 있다. 고용주가 일방적으로 설정한 고용조

건, 즉 고용주에게만 유리한 고용조건을 비정규직원들이 받아들이지 않을 수 없게 하고 그들을 하찮은 주변적 직원으로 다루는 인사방침 하에서는 조직이 직면하는 인사행정상의 위협을 비정규직원들에게 전가하기 때문에 그들의 권익침해가 심해진다.

비정규직원에 대한 홀대는 인사행정의 비윤리성 문제를 야기한다. 이러한 윤리성 시비는 비정규직 활용이 늘어나는 데 따라 더욱 확대될 것이다. 고용보장, 편익배분, 훈련과 경력발전 등에 관하여 정규직원과 비정규직원을 차별하지 않는 고용윤리의 발전에 대한 요청이 커질 것이다. 그러나 비정규직의 권익보호에 너무 치우치는 경우 또 다른 문제를 야기한다. 조직이 기대하는 비정규직 활용의 효용이 상실될 것이기 때문이다. 조직의 이익과 개인의 이익을 적정한 선에서 조정하는 것은 비정규직에 대한 인사행정의 아주 중요하고 어려운 과제이다.

고용양태의 다양화 그리고 채용구조의 개방화 촉진은 채용절차와 방법의 다양화·유연화에 대한 필요를 증대시킨다. 채용상의 차별철폐를 실질화하기 위한 법적 요건들 또한 채용방법, 채용기준의 다원화를 요구하게 된다. 채용기준을 다원화한다는 것은 채용후보자의 자격요건을 다원화한다는 말이다. 임용자격결정의 일반능력자주의와 전문가주의를 상황적 요청에 대응하여 적정하게 조화시켜야 한다.

고용양태와 긴밀히 관련된 것은 근무시간과 휴가이다. 근무시간계획과 휴가프로그램의 유연화도 융통성체제 구축의 한 방안이다. 근무시간의 길이와 시작하고 끝나는 시간을 통일적으로 규정하는 전통적 근무시간제를 수정하는 '변형근무시간제'가 여러 가지 개발되어 있다. 자율복무제, 시간제근무, 압축근무제, 토요일 일근무제, 호출근무제 등을 그 예로 들 수 있다. 역사가 오랜 초과근무제는 변형 근무시간제의 일종으로 볼 수도 있다.

자율복무제(Flexitime)는 직원들이 일정한 범위 내에서 각자의 근무시간계획을 자율적으로 정할 수 있도록 허용하는 제도이다. 시간제근무는 기준근무시간의 일부만 근무하게 하는 근무시간계획이다. 시간제근무는 원칙적으로 시간제직원에게 적용한다. 압축근무제는 근무일의 근무시간을 늘리고 그 대신 주당 근무일 수를 줄이는 제도이다. 토요일 일근무제는 토요일에 전일근무와 비근무를 격주로 반복하는 제도이다. 호출근무제는 대기인력집단을 확보해 두고 그들이 조직에서 요구하는 때만 직장에 나와 일하게 하는 제도이다.

휴가제도의 연성화는 휴가제도의 다양화와 그 적응적 활용을 통해 추진 할 수 있다. 이미 개발·사용되고 있는 많은 휴가프로그램을 여기서 모두 열거할 필요

는 없다. 다만 '가족생활에 맞춘 편익프로그램 (family-friendly benefits program)'의 일환으로 개발이 촉진되고 있는 휴가제도에 대해서만 몇 마디 언급하려 한다. 여성의 사회진출이 급속히 확산되고 여성공무원들이 늘어나면 '직장에 다니는 남성 가장'과 '집에서 살림하는 전업주부'를 전제로 하는 전통적 휴가제도는 근본적으로 재편되어야 한다. 출산휴가, 여성보건휴가, 육아휴가, 배우자·자녀·부모의 질병을 돌보기 위한 휴가, 경조사휴가 등 가족친화적 휴가프로그램의 구성과 운영을 재조명해야 할 것이다. 가족친화적 휴가의 유연성 있는 활용을 촉진하기 위한 여러 방안들이 개발되고 있다. 그 한 예가 휴가공동사용 프로그램이다. 이것은 휴가필요 발생의 불규칙성에 대응하려는 방법이다. 이 프로그램에 의해 주어진 기간의 휴가가 필요 없을 때에는 이를 '휴가은행'에 맡겨 놓았다가 필요할 때 찾아 쓰도록 하면 소속직원 전체의 연간 휴가일수 내에서 융통성 있게 휴가를 사용할 수 있다(DeCenzo and Robbins, 1999: 372).

근무시간과 휴가의 융통성 있는 운용에는 근무시간 단축과 휴가 확대의 필요가 수반될 수 있다. 그리고 정보화사회의 진전은 여가시간과 휴가를 늘리도록 요구하는 압력을 강화할 것이다. 그러나 정부조직의 생산성 저하와 재정압박이라는 제약이 있다. 근무시간 단축과 휴가 확대는 그 필요와 제약조건을 균형 짓는 선에서 추진해야 한다.

내부임용의 융통성을 높이는 일반적인 전략은 인사조치의 객관화, 그리고 규칙주의를 과잉추구 하는 데서 벗어난 인력운용의 경직성을 타파하는 것이다. 인사조치의 공정성을 확보하려면 그 절차와 기준을 객관적으로 정할 필요가 있다. 그에 관한 규칙도 공식화할 필요가 있다. 과거의 인사행정개혁 처방은 그러한 필요와 요청에 일방적으로 지향된 것이었다. 그러나 지난날의 객관화 추구하고 규칙주의 추구는 이제 인사행정의 경직성과 번문옥례를 초래한 실책으로 평가되고 있다. 이를 시정하려면 대응성의 요청과 반규칙주의 요청에 더 많은 주의를 기울여야 할 것이다.

내부임용의 여러 방법과 신규채용방법 등 임용체계 구성요소들 사이에 상호지적 관계를 형성하려면 임용방법들을 적정히 배합해야 한다. 임용방법배합의 적정성을 판단하는 기준 가운데서 상황적응성을 가장 우선하는 것은 융통체제구축의 요건이다. 임용방법 선택권을 인사운용기관에 보다 많이 위임하는 것도 내부임용의 융통성을 높이는 방편이 된다. 내부임용의 융통성을 높이려면 공무원들의 경력통로를 다원화해야 한다. 경력통로(career path)란 어떤 조직에 근무하는 직원이 따라 움직여 나가는 경력진행의 노선이다(Mandy and Noe, III., 1993: 371-373;

Milkovich and Boudreau, 1994: 449-450).

전통적 관료제에서 전형적인 경력통로는 계서적 승진단계에 따라 수직상승하는 것이다. 한 계층에서의 수평적 이동은 상위직 진출을 위한 준비과정으로 이해된다.

이러한 전통적 경력통로와는 구별되는 대안적 경력통로가 늘어나는 것은 융통성체제 추진의 동인이며 또한 그 결과이다. 네트워크형 경력통로, 2원적 경력통로, 임무중심적 경력통로 등을 대안적 경력통로의 예로 들 수 있다.

네트워크형 경력통로는 수직적 및 수평적 이동경로를 결합한 경력통로이다. 경력진행의 수직적·수평적 대안들을 열어두면 경력진행의 막다른 골목을 피할 수 있고 인적 자원 배치의 융통성을 높일 수 있다. 2원적 경력통로는 관리계통과 기술계통을 분리한 경력통로모형이다. 이 모형은 기술분야의 전문가들이 능력과 역할확대에 따라 관리자들과 맞먹는 처우를 받게 한다. 이 경력통로는 기술직의 전문가들이 관리자가 되지 않고 계속 발전하면서 조직에 기여할 수 있게 한다.

임무중심적 경력통로는 고용관계와 담당업무의 잠정성·유동성을 전제하는 모형이다. 즉 조직의 비계서적·잠정적 구조에 대응하는 경력통로이다. 이것은 조직의 고정적 계층과 지위체제에 결합된 경력통로가 아니다. 임무중심적 경력통로를 선택하는 개인은 스스로의 인적 전문화를 위해 노력하며 조직의 필요에 따라 유인·기여의 약정을 맺고 근무한다. 그러한 관계 속에서 개인의 지위와 권한은 잠정적인 것이다.

전통적 관료제에서는 동일계층내의 배치전환순서가 일정하게 관행화된 경우를 흔히 볼 수 있다. 그것은 승진에 이르는 통로처럼 이해된다. 閑職으로부터 점점 요직으로 옮겨가다가 우선순위가 가장 높은 자리에 도달한 사람이 승진의 기회를 얻게 하기 때문에 배치전환순서의 승진통로화라 할 수 있다. 이런 고착화된 관행을 없애는 것도 내부임용의 융통성을 높이는 한 방안이 될 수 있다.

榮轉과 左遷이라는 전통적 관념을 바꾸는 것도 융통성체제 구축에 도움을 줄 것이다. 직무나 보수가 아닌 권력 등 전통관료제적 요인들을 기준으로 규정되는 영전과 좌천에 관한 구시대적 고정관념은 인적 자원의 효율적 활용에 지장을 준다. 영전과 좌천을 투입기준이 아니라 산출기준에 의하여 규정하고 그에 대한 공무원들의 집착을 완화하면 영전·좌천관념이 인사운용에 주는 지장을 훨씬 줄일 수 있을 것이다.

퇴직관리의 효율화는 인사행정의 융통성 제고를 뒷받침하는 기초적 조건이다. 임용관리와 퇴직관리는 인력규모조절장치의 두 가지 축이다. 양자는 긴밀히 연관

된다. 퇴직관리가 경직되고 관료적 제국건설 경향에 밀리면 인력규모조절장치 전체가 무력해 진다. 퇴직관리의 효율화는 세 가지 전략영역에 걸쳐 추진해야 한다. 세 가지 전략영역이란 퇴직을 억제하거나 촉진하는 관리전략, 퇴직예정자가 퇴직에 대비하는 것을 지원하는 관리전략, 그리고 퇴직 후에 퇴직자들을 지원하거나 통제하는 관리전략을 말한다. 이들 세 가지 영역은 연관되는 것이지만 인력 규모조절기능에 보다 직결되는 것은 퇴직억제·촉진전략이다.

퇴직억제·촉진전략의 적응성·적시성을 높이려면, 퇴직의 실상, 퇴직조절의 요청, 퇴직의 원인, 퇴직의 비용·편익 등을 정확하고 신속하게 분석할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 이를 통해 분석된 정보에 입각하여 퇴직조절계획을 신속하게 수립·시행해야 한다. 퇴직조절계획의 적응성은 과학적 사실조사에 입각한 것이라야 한다. 그리고 퇴직조절계획은 장기적이며 전정부적인 인적자원계획의 틀 안에서 이루어져야 한다. 적시성 있는 대응이라 하여 짧고 좁은 시각에서의 대응만으로 족한 것이 아니다.

퇴직을 통제하는 전략이란 필요한 사람들이 조직에 남아있도록 유도하는 전략이다. 이것은 주로 임의퇴직을 조절하는 전략이다 강제퇴직을 조절하는 방법이 쓰일 수도 있으나 그 용도는 한정된다. 임의퇴직을 만류하기 위해 일과 사람 사이의 부적응 해소, 근무조건 개선, 경력발전기회 확대 등의 조치를 취하기 때문에 직원들의 권익을 침해한다는 문제가 제기되지 않는다. 그런데 퇴직자의 수를 늘리는 퇴직촉진전략에는 주로 강제퇴직방법이 동원된다. 임의퇴직을 조직 쪽에서 늘리는 데는 한계가 있다. 강제퇴직방법이 주로 쓰이기 때문에 직원들의 권익 침해라는 문제가 심각해 질 수 있다. 강제퇴직은 신분보장조항의 직접적인 제약을 받는다. 인적 자원 수급의 유동화 그리고 정부감축의 필요가 일반화되는 시대에는 강제퇴직운용의 융통성을 높여야 한다는 요청이 커진다. 이러한 요청은 전통적인 신분보장조항과 마찰을 빚는다.

산업화시대의 실적주의에 입각한 인사행정에서는 공무원들의 신분보장에 많은 역점을 두어왔다. 신분보장은 공무원들의 중립적 봉사과 행정의 일관성·전문성·능률성을 유지·향상시키는 조건이라고 생각하는 것, 공무원의 책임이행과 능동적·창의적 노력을 보장하는 조건이라고 생각하는 것, 그리고 공무원의 개인적 이익을 보장하고 사기를 높이는 수단이라고 생각하는 것이 실적체제 지지자들의 신념이다. 이러한 신념에 입각한 신분보장의 강화는 오늘날의 시각에서 보면 과잉적인 일면이 있다.

엄격한 신분보장은 인적 자원 활용의 경직성을 높이고 인적 자원 감축의 필요

가 있을 때 그에 대한 대응을 어렵게 한다. 무능자·일탈자의 도태를 어렵게 한다. 정치적 리더십의 관리역량을 위축시킨다.

신분보장의 요청과 이를 한정해야 한다는 요청은 적정한 선에서 조정되어야 한다. 적정선이 어디냐에 대한 유일최선의 해답은 없다. 그것은 상황적응적으로 결정할 수 밖에 없다. 행정의 안정성이 비교적 높고 정치·행정이원론과 행정중립화론이 강한 지지를 받는 시대에는 엄격한 신분보장이 필요하고 정당화된다. 엄격한 신분보장의 비용보다는 편익이 더 큰 것으로 평가된다. 그러나 상황적 격동성이 높아지고 성과관리에 대한 요청과 인사체제의 융통성제고에 대한 요청이 커지면 경직된 신분보장의 비용이 그 편익보다 커진다. 인사행정의 융통성체제를 발전시키려면 신분보장에 대한 대립적 요청의 적정선을 재획정하여 신분보장완화의 영역을 넓혀야 할 것이다.

인사행정의 융통성체제를 뒷받침하려면 교육훈련사업을 대폭 강화해야 한다. 일반적으로 급속한 변동은 재적응의 필요를 증폭시킨다. 격동하는 조직 내외의 조건 특히 업무·기술의 급속한 변동과 인적 자원 구성의 유동성 증대는 훈련·재훈련의 확대와 질적 고도화에 대한 요청을 강화한다. 급속한 변동과 변동요청 뿐만 아니라 그에 연관된 일련의 요인들도 또한 훈련수요 증대에 상승작용 한다. 연관된 요인들이란 행정서비스의 고품질화에 대한 요청, 정보화의 가속화, 인간주의 구현에 대한 요청 등을 말한다.

훈련사업 강화의 대상에는 직무수행에 직접적으로 필요한 지식·기술을 연마하기 위한 훈련, 조직생활과 경력발전에 필요한 일반적 능력의 향상을 위한 훈련, 그리고 가치관과 태도의 발전적 변화를 촉진하기 위한 훈련이 모두 포괄되어야 한다. 가치관과 태도의 변화를 위한 훈련은 행정문화개혁을 위해 중요한 역할을 수행해야 한다. 안정보다는 변화에 친숙하고 경직성보다는 융통성을 선호하는 행정문화의 발전에 훈련사업이 기여해야 한다는 말이다.

훈련의 적응성을 높이려면 수요민감성을 높여야 한다. 수요민감성을 높인다는 것은 훈련수요를 신속·정확하게 파악하고 훈련수요와 훈련공급의 적합도를 높인다는 말이다. 이를 위해서는 훈련수요조사와 훈련계획수립의 과학성을 높이고 형식주의를 배제해야 한다. 훈련의 수요민감성 향상은 훈련의 적응성·융통성을 높이려는 사업의 전제조건이다. 훈련의 적응성을 높이려면 훈련의 종류와 방법을 다원화하고 활용의 융통성을 높여야 한다. 그리고 창의적인 접근을 촉진해야 한다. 새로운 훈련수요에 대응할 훈련종류와 방법이 기존의 레퍼토리에 없을 때에는 새로운 훈련의 종류와 방법을 개발해야 한다. 훈련에서 반성 없이 선례답습에

집착하는 것은 인사행정의 융통성체제발전에 걸림돌이 된다.

훈련사업의 적응성을 높이는 과제는 복잡하고 어려운 것이다. 이를 성공으로 이끄는 데는 정치·행정적 리더십의 강력한 지원이 필요하다. 그리고 많은 투자가 필요하다.

근무성적평정의 효율화도 융통성체제발전에 필요한 전제조건이다. 타당한 근무성적평정의 뒷받침이 없이는 성과관리에 의한 형평성추구도 공무원과 행정의 적응성향상을 위한 노력도 실효를 거두기 어렵다.

융통성체제의 발전을 위해서는 공무원과 행정의 발전에 기여하는 근무성적평정의 기능을 한층 강화해야만 한다. 근무성적평정은 피평정자의 동기유발과 직무에 대한 헌신을 촉진하고 직무수행 개선과 행정발전에 기여해야 한다. 특히 공무원들의 변동친화적인 행태를 양성하는 데 기여할 수 있어야 한다. 이러한 역할을 원활히 수행할 수 있게 하려면 근무성적평정을 조직의 임무와 전략적 계획에 긴밀히 연계시켜야 한다.

근무성적평정은 성과관리에 의한 형평성 추구에도 정확한 기준을 제공할 수 있어야 한다. 성과관리의 적응성은 근무성적평정의 적실성에 기초를 두는 것이어야 한다. 성과관리의 기준제시라는 역할을 제대로 수행할 수 있게 하려면 평정요소의 직무연관성을 높여야 한다.

근무성적평정체제 스스로의 융통성·적응성도 높여야 한다. 평정목표와 방법의 분화를 촉진해야 한다. 평정의 목적과 대상이 다르면 평정방법도 달라져야 할 것이므로 획일화를 피하고 평정제도를 다원화해야 한다. 근무성적평정의 다원화를 추진해야 한다는 것은 평정의 목적과 방법 사이에 부합도를 높이기 위한 것이다. 목적과 방법의 부합도가 높은 근무성적평정의 상황적응적 활용에 장애가 되는 번문옥례는 제거해야 한다.

보수관리의 융통성도 높여야 한다. 경제상황의 변화, 고용양태와 복무조건기의 다양화, 유동화, 기술과 자격요건의 변화, 성과관리의 필요성 증대 등에 효율적으로 대응하려면 보수체제의 융통성을 높여야 한다. 성과급 시행에 의한 형평성의 추구는 현시대의 처방적 선호이다. 성과급은 직무수행실적에 보수를 직접적으로 연결하는 제도이므로 그 자체가 하나의 융통성체제라 할 수 있다. 그리고 지원체제의 융통성을 요구한다. 예산운용과 인사행정 등 관리과정의 분권성을 높이지 않으면 성과급의 시행이 성공할 수 없다.

보수관리체제의 융통성을 높이기 위해서는 여러 영역에서 분화와 신축적 운용을 추진해야 한다. 즉 보수결정기준, 보수종류의 배합, 부가급의 유형, 보수지급

방법, 봉급표, 승급기준과 승급기간 등의 입안과 운영에서 필요한 수준의 분화와 융통성을 확보해야 한다. 보수관리체제의 여러 국면에서 의사결정을 할 때에는 실증적 정보에 입각하여 상황적응적 결정을 하도록 해야 한다. 이를 위해서는 직무평가와 근무성적평정, 임금조사, 생계비조사 등 정보수집방법을 과학화해야 한다.

다른 부분에서도 마찬가지지만 보수체제의 융통성추구는 비교적이며 상대적인 것이다. 언제나 구조화에 대한 요청과 융통성에 대한 요청은 절충되어야 한다. 보수관리가 공정하고 공평할 수 있으려면 보수체제의 통일적인 구조가 마련되어 있어야 한다. 반면 변화하는 조건에 대응할 수 있으려면 보수체제의 융통성이 높아야 한다. 이러한 두 가지 요청의 절충선을 어디에 그어야 적절할 것인가 하는 문제는 상황적응적으로 해결하여야 한다. 산업화시대의 실적체제하에서는 보수체제의 구조화쪽을 훨씬 더 강조하였다. 그러나 인사행정의 융통성체제구축에 대한 요청이 클 때에는 보수구조의 대응성·융통성을 높이는데 더 많은 역점을 두어야 한다.

융통성체제를 지지하려면 동기유발전략의 역점도 바뀌어야 한다. 내재적인 동기유발을 위한 사업을 더 한층 강화해야 한다. 인간의 자아실현욕구와 자율규제능력을 강조하는 성장이론의 득세에도 불구하고 보수등 외재적 보상의 효용이 없어졌다고 볼 수는 없다. 외재적보상이 적어도 불만해소요인으로서의 효용은 지니는 것이다. 그리고 어느 정도의 동기유발효과도 기대할 수 있다. 인사행정의 실천세계에서 외재적 보상의 중요성은 여전히 크다. 외재적 보상의 형평성 있는 분배는 어느 인사행정체제에서나 강조되어야 한다. 외재적 보상분배의 실질적인 형평성을 추구하는 것은 융통성체제추진의 한 목표라고 말할 수 있다.

그러나 외재적 보상에만 의존하는 동기부여전략은 융통성체제에 적합하지 않다. 융통성체제하에서 조직의 생산성과 개인의 직무만족도를 높이려면 내재적 동기유발에 필요한 유인기제를 보다 많이 개발하고 그 기능을 강화해야 한다. 융통성체제 내의 유동적인 상황에서는 직무수행의 보람이 매우 중요한 유인기제로 된다. 직무수행의 보람은 없는 가운데 외재적 복무조건은 무상하게 변천한다면 사람들은 변화로 인한 고통을 더 많이 느낄 것이다. 임무중심주의와 인간주의를 결합한 내재적 동기유발전략의 발전이 절실한 것이다.

융통성체제의 운용에 지장을 주거나 융통성체제의 이념에 배치되는 공무원들의 행동규범은 시정해야 한다. 산업화시대의 실적체제가 행정의 수단성·중립성·계속성을 강조하였기 때문에 엄격해진 행동규범들 가운데 상당수는 재검토되어야

한다. 완화되어야 할 규범의 예로 정치적 중립에 관한 규범, 단체행동금지에 관한 규범, 그리고 검직금지에 관한 규범 등을 들 수 있다. 반면 강화되어야 할 규범들도 있다. 그 예로 개방행정에 관한 규범, 책임있는 능동성에 관한 규범, 고객중심주의에 관한 규범, 성과중심주의에 관한 규범, 개혁촉진에 관한 규범 등이다.

참고문헌

- Carrell, Michael R., Robert F. Elbert, Robert D. Hatfield, *Human Resource Management: Global Strategies for Managing a Diverse Workforce*, 5th ed., Prentice Hall, 1995.
- Cooper, Phillip J. et al., *Public Administration for the Twenty-First Century*, Harcourt Brace, 1998.
- DeCenzo, David A. and Stephen P. Robbins, *Human Resource Management*, 6th ed., John Wiley & Sons, 1999.
- Emmott, Mike. and Sue Hutchinson, "Employment Flexibility: Treat or Promise?," in Paul Sparrow and Mick Marchington, eds. *Human Resource Management: The New Agenda*, Pitman Publishing, 1998, pp. 229-244.
- Klingner, Donald E. and John Nalbandian, *Public Personnel Management: Context and Strategies*, 3th ed., Prentice Hall, 1993.
- Milkovich, George T. and John W. Boudreau, *Human Resource Management*, MH Irwin, 1994.
- Mondy, R. Wayne. and Robert M. Noe, III., *Human Resource Management*, 5th ed., Allyn and Bacon, 1993.
- Nigro, Lloyd G. and Felix A. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, 4th ed., F. E. Peacock, 1998.
- Sparrow, Paul. and Mick Marchington, "Introduction: Is HRM in Crisis?," in Sparrow and Marchington, eds. *Human Resource Management: The New Agenda*, Financial Times, 1998.
- Stanworth, Celia, "Flexible Working Patterns," Diana Winstanley and Jean Woodall, eds., *Ethical Issues in Contemporary Human Resource Management*, St. Martin's Press, 2000, pp. 137-151.