신인사행정체제의 모색*
- 상징체제로서의 인사행정연구의 필요성 -

임 도 빈**

〈目 次〉

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 분석시각 : 신인사행정체제의 세 측면
Ⅲ. 기존 인사행정교과서의 분석
Ⅳ. 인사행정의 새로운 차원 : 상징체제로서의 인사행정
Ⅴ. 맺는말

〈요 약〉

본 연구는 한국 인사행정학(론)이 다루는 범위와 내용상의 특징을 규명하고 문제점을 파악한 후 그 해결방안을 제시하는데 목적이 있다. 기존 주요 인사행정 교과서를 분석한 결과, 인사행정의 기본과정이라고 할 수 있는 미국식 인사행정론의 틀과 비교할 때 그 내용상 커다란 차이점이 없음이 밝혀졌다. 즉, 공무원개인들의 인사문제를 어떻게 다루느냐라는 관리기법적인 차원에 머무르고 있다는 것이다. 그러나 최근 급변하는 환경에서는 이러한 인사행정론의 적실성이 의심스럽기 때문에 새로운 차원으로서 통치체제와 상징체제로서 인사행정체제를 봐야 함을 주장한다. 이러한 주장을 바탕으로 상징체제로서의 인사행정을 보는 시각의 내용과 방법을 이론적으로 제시한다.

Ⅰ. 문제제기

행정(public administration)은 '공공(the public)'이라는 개념을 사용하거나 공익이라는 명분을 내세우고, 국민들의 일상생활에 지대한 영향을 미치면서 이를 위해

* 본 논문은 1999년 서울대학교 발전기금의 연구비 지원을 받았음.

** 서울대학교 행정대학원 교수

공공의 재원을 사용하는 행위이다(Meyer and Harmon, 1986 : 6). 이러한 행정행위를 담당하는 행정조직은 행정활동을 담당하는 협의의 주체이면서 그것이 속한 사회와 끊임없이 물질적 혹은 상징적으로 상호교류하는 개방체제이다. 공무원은 국민의 한 사람으로서 일상생활을 영위하면서 동시에 공공서비스 산업에 종사하는 사람이다. 이들을 포함하여 공공부문의 인적자원에 관한 연구를 하는 것은 행정의 발전을 위하여 매우 중요한 일이다. 그런데 박동서(1994 : 23)는 인사행정을 '정부의 공무원을 대상으로 하는 인사사무'라고 정의함으로써 인사행정을 '공무원'만을 대상으로 하는 인사사무로 좁게 보고 있다. 그러나 인사행정을 넓게 보면 '국민에게 질높은 행정서비스를 제공하기 위하여 공무원과 공사직원 등 준공무원을 포함한 '자리'를 위하여 인적 자원(human resource, human capital, manpower 등 다양한 개념으로 표현될 수 있음)을 어떻게 동원하고 관리하는가'의 문제까지 포함한다. 즉, 인사행정론은 이러한 인사행정현상을 과학적으로 이해하고, 설명하고, 가능한 예측처방하려는 행정학의 한 각론이라고 할 수 있다.

한국에서는 1950년대말 미국식 행정학이 도입된 이래 인사행정에 관한 교육과 연구가 비교적 활발히 진행되어 왔다. 이제 지금까지 인사행정론이 한국행정의 발달에 어떤 역할을 했는가와 앞으로 어떠한 역할을 해야할 것인가에 관하여 점검하고 새로운 방향을 모색할 때가 왔다고 생각된다.

그러나 지금까지 학문으로서의 인사행정론이 인사행정실무와 전체 행정업무실제에 어떤 영향을 미쳤는가를 객관적으로 평가하기는 쉽지 않다. 우선 실무계에 영향을 미친 인사행정의 내용이 과연 무엇이냐를 규명하기조차 쉽지 않다. 관념적으로는 각종 학술지에 게재된 논문과 대학의 교과서, 그리고 각종 연구서를 들 수 있다. 논문들과 연구서는 당시에 학문적 관심이 집중되는 중요한 주제들을 주로 다룬다는 점에서 선구자적인 연구자들의 관심변화를 파악하는데 적절한 자료라고 할 수 있다. 이에 비하여 대학의 교과서는 이러한 선구자적 연구를 포함하여 각 과목에서 중요시하는 연구내용을 체계적으로 정리하는 것으로서 그 학문이 갖고 있는 특성을 파악하는데 중요한 기초자료로서 활용될 수 있다. 즉, 연구논문들은 그 분야의 부분적이고 첨단적인 내용을 담고 있다고 한다면, 교과서는 일반적이고 종합적인 내용을 담고 있다고 볼 수 있다. 나아가서 한국은 행정고시제도 때문에 대부분의 수험생들이 대학의 행정학과에 설치되어 있는 인사행정론을 수강하거나 인사행정 교과서를 숙독한다. 이 과정에서 고시출신공무원들은 교과서의 지식을 습득하기 때문에 이들의 실무지식의 기본적인 틀을 이룰 것이라고 생각해도 무리가 아니다.

따라서 본 연구는 연구논문보다는 인사행정교과서의 내용이 어떻게 변화되어

왔는가를 분석함으로써 인사행정론이 갖고 있는 현황과 문제점을 파악하는데 활용하고자 한다. 논문의 순서는 바람직한 인사행정론이 되기 위해 고려해야할 모델을 제시한 후, 기존 인사행정관련 교과서의 내용이 갖고 있는 문제점을 파악하고, 향후 어떠한 시각(접근법)으로 인사행정을 다뤄야 할 것인가를 제시하는데 목적이 있다. 즉, 인사행정을 하나의 체제로 보고 현 한국사회에서 어떠한 방향으로 인사행정을 연구하는 시각이 달라져야 하는가를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 분석시각 : 신인사행정 체제의 세 측면

1. 기존 인사행정론에 대한 도전

인사행정의 내용이 바뀌어야 한다는 당위성은 환경의 변화에서 그 근거를 찾을 수 있다. 과거의 인사행정 실무는 행정관료제라는 틀 속에서 일하는 공무원들을 관리하는데 어떻게 능률성과 합법성을 확보하여 소기의 행정목적을 달성하도록 하느냐라는 문제에 국한되었다. 그런데 최근 인사행정은 거센 환경변화에 직면하고 있다. 변화의 물결중에서 대표적인 것으로 국제화, 민주화, 정보화를 들 수 있다(방석현 외, 2000).

국제화란 국가간의 상호작용이 급증하게 되면서 한국의 인사행정도 세계적인 표준에 따라야 한다는 무언의 압력(예, 노동시간, 노동조합, 성과주의관리)으로부터 기인한다. 이러한 측면에서 외국의 인사행정에 대한 연구가 활발해져야 한다. 결과적으로 한 나라의 인사행정이 폐쇄적으로 운영되기보다는 어느 정도는 외국에 대한 개방체제로 발전하게 된다. 예컨대 특수분야에는 외국인을 공무원으로 채용하게 될 것이고 이를 위해서는 인사관리제도가 국제적인 관행과 근사해져야 할 것이다.

민주화는 국민이 주인이라는 가치를 강조한다. 민주화된 사회에서는 일반국민의 요구에 부응하도록 행정공무원이 노력해야 한다는 측면에서의 민주화도 중요하지만, 그 사회의 하위체제로서 인사행정체제에서는 인사권자가 부하들을 강압적으로 관리하기보다는 행정조직 내 민주화를 도모해야 한다는 것을 의미하기도 한다. 한국행정이 과거 장기간 권위주의적 정권에서 발달하였기 때문에 민주화라는 측면에서는 취약한 편이다(이문영, 1999).

이러한 도전은 현재와 같이 인사행정이 관리자의 입장에서 하향적으로 부하들

의 인사관리를 합리적이고 효율적으로 수행하는데만 국한하는 것이 부적합함을 의미한다. 변화된 행정환경 속에서는 행정업무를 다루는 공무원이 계급제라는 틀 속에서 외부와 인적교류를 하지 않는 폐쇄형을 택하든 반대로 개방형을 택하든, 일반국민들은 공무원(인사행정)에 대하여 어떤 정형화된 인식(stereotype)을 가지게 된다. 그리고 이것이 각종 선거 등의 의사표시로 나타나게 되며, 나아가서 인사행정에 관한 각종 제도변화는 당사자인 공무원들이 어떻게 받아들이냐에 따라 달라질 것이다. 즉 민주화가 진행될수록 관련된 사람들이 어떻게 생각하는가의 인식의 차원을 중시해야한다.

최근 한국에서 시도된 인사행정을 개선하려는 많은 노력에도 불구하고 국민들이 갖고 있는 공무원에 대한 인식이 여전히 부정적이며, 개혁조치들이 소기의 효과를 나타내지 않는 것도 이러한 환경의 변화에서 일부 기인하였다고 할 수 있다. 이러한 문제를 이해하거나 해결하는데 있어 그동안 인사행정론이 크게 기여하지 못하였던 원인은 지금까지 인사행정을 단순한 차원에서 보았기 때문이라고 생각된다.

2. 신인사행정의 체제 : 인사행정을 보는 세 가지 차원(시각)

최근의 환경변화에 대응하기 위한 인사행정은 체제론적 사고가 필요하다. 정확히 '체제(system)'가 무엇이냐라는 문제에 대해서는 학자들의 의견이 다양하나, 관심대상 전체를 복수이상의 하위체제(혹은 구성요소)로 구성된 것으로 보고 동시에 이 체제가 환경과 상호작용한다는 점을 강조하는 점은 공통적이다(Katz, D. & R. L. Kahn, 1966 : 14-29 ; Kast, F. E. & J. Rosenzweig, 1972 : 447-465). 그런데 인사행정체제를 구성하는 요소가 무엇이냐는 연구의 목적에 따라 달라질 수 있다. 연구대상인 특정 행정조직의 인적, 물적 자원을 구성요소로 볼 수도 있고, 인사행정의 기능을 중심으로 볼 수도 있다. 기능면에서는 Klingner와 Nalbandian (1985)의 교과서에서 볼 수도 있는 할당(allocation), 충원(recruitment), 평가(appraisal), 교육(training), 체제창조(system creation)나, 이와 약간 차이는 있으나 많은 국내 인사행정론에서 대체로 분류하는 방식인 임용(신규채용, 승진, 전직과 보직), 능력발전(교육훈련, 근무성적평정), 사기관리(보수, 연금, 공무원단체)와 같은 것이 그 예이다.

본 논문에서는 인사행정체제의 구성요소는 인사행정현상이 일어나는 인적인 요소들이어야 한다고 본다. 구체적인 요소는 국가전체의 인사행정이냐, 혹은 특정 행정조직의 인사행정이냐에 따라 상이하겠지만, 대체로 인사권자, 인사행정의 실무를 담당하는 조직, 인사행정의 대상이 되는 공무원(이들도 예컨대 직렬, 계급

등에 따라서 다시 하위집단으로 나뉠 수 있다) 등이다. 또한 개방체제로서의 인사행정을 전제로 하기 때문에 국가사회 혹은 세계체제는 환경이 될 것이다.

위와 같은 구성요소로 구성된 인사행정체제는 다시, 보는 시각 혹은 차원에 따라서 하위체제로 분리해서 생각할 수 있다. 관리기법으로의 인사행정체제(civil service as a management system), 통치 혹은 통제체제(civil service as a control system), 마지막으로 상징체제로의 인사행정체제(civil service as a symbolic system)로 보는 것이다. 이를 표로 요약하면 다음과 같다.

표 1 인사행정의 하위체제

	체제의 경계	주요연구대상	인사권자의 수단	인사행정의 예
상징체제	국가전체	국가사회(국민)와의 관계	상징조작	공직사회정화운동, 공직윤리
통치체제	행정조직내 집단	조직내 관리자와 직원간 관계	협상, 게임, 권력관계	리더쉽, 노조
개인관리체제	개인	개인	관리기술, 능력발전	성과급, 근무성적

먼저 인사행정을 관리기법의 총체로 보는 '개인관리체제'는 전통적으로 인사행정에서 다뤄온 관리기법이나, 최근 중요시되는 인적자원관리론 등을 의미한다. 이러한 관점의 연구자들은 대체로 인사권자(관리자)가 직원을 대상으로 어떻게 해야 인사관리를 잘 할 수 있는가에 관심을 갖고 있다. 즉, 조직을 집단보다는 개인을 단위로 보고 개인의 욕구를 어떻게 활용하여 조직의 목표달성에 더욱 기여하게 할 수 있는가에 관한 각종 인사기법에 관심의 초점이 있다. 이는 상술한 바와 같이 임용-능력발전-사기관리 등과 같은 인사과정으로 보고 각각의 단계에 적합한 개별 인사기법을 활용하는 방안들로 볼 수도 있다.

둘째, 공무원을 개인수준보다는 조직 혹은 집단이라는 차원으로 보고 관리자(인사권자)가 여러 인사기법을 동원하여 이들을 얼마나 잘 '관리(통치)하느냐'의 차원이 있다.[2] 예컨대 행정체제로서 비교적 오랜 역사를 가진 유럽의 행정체제는

2) 관리기법의 총체로 보느냐, 통치체제로 보느냐는 정성호(1993)의 주장내용과도 일맥상통한다. 정성호는 직위분류제가 정치행정이원론에 따라 공무원인 인간을 관리하는 기법으로 이뤄지고 있다고 한다면, 계급제는 공공성을 추구하는 인사행정체제로서 전자와 구별되는 정치이론을 전제하고 있다고 본다. 대체로 본 논문의 관리기법으로서 인사행정은 전자에, 그리고 통치체제로서의 인사행정은 후자에 해당하는 것이 많으

정치민주화가 이뤄지기 이전에 성립되었다. 그 모델은 봉건체제와 카톨릭 교회조직에서 찾을 수 있고, 이때부터 다음 두 가지 원칙이 성립되었다(Zimmermann, 1998 : 118)

- 다른 이해관계에 얽혀들지 않은 젊은 사람을 임용
- 보상, 믿음, 복종이라는 상호의무에 기반을 둔 평생고용(lifetime career)

이러한 차원에서는 인사행정을 행정조직내부로 국한하여 보되, 기관장(인사권자)과 다른 다수 직원집단간의 '관계'에 중점을 두게 된다. 따라서 징계, 감독, 상훈 등 각종 인사기법을 동원하여 각 직원들이 업무에 몰두하도록 하는 것뿐만 아니라 사기(士氣) 등 조직전체의 차원도 관심의 대상이 된다. 이것은 조직행태론이나 조직구조론과 같은 조직이론에 의존하여 발달할 수 있는 인사행정론의 한 차원이다.

셋째로 공무원 전체 혹은 어느 특정부류의 행정공무원(예, 경찰)들에 대하여 국민전체가 갖는 이미지나 공무원집단내부에서 인사행정에 스스로 부여하는 의미를 다루는 '상징체제(Symbolic system)'로서의 인사행정이라는 차원이 있다. 민주주의가 발달할수록 (최고)인사권자들은 국민 한 사람 한 사람이 정부(즉, 공무원)를 어떻게 생각하느냐를 중요하게 고려한다. 물론 권위주의체제에서도 선전, 홍보 등의 방법을 동원하기 때문에 상징체제로서의 의미는 존재한다. 그러나 민주적인 국가일수록 국민여론이 공무원에 대하여 평가하는 정도가 높아지기 때문에 인사행정실무도 이러한 면이 중요하게 고려되어 이뤄진다. 따라서 인사행정론도 상징체제로서의 인사행정차원을 부각시켜 다뤄져야 한다. 나아가서 행정관료제 내부에서도 구성원(부하공무원)들이 관리자가 행하는 각종 인사행정(개혁 혹은 조치)에 대하여 상징적 의미를 부여하는데, 이들이 어떻게 인식하느냐도 인사권자가 조직을 효과적으로 관리하는데 중요한 변수가 될 수 있다. 따라서 상징체제는 인사행정론의 중요한 구성요소가 되어야 한다.

이상에서 논한 세 가지 차원(하위체제)의 인사행정체제가 갖는 의미를 종합하면 다음과 같다.

모든 인사행정제도 혹은 구체적인 기법들은 위의 세 가지 차원을 어느 정도는

나, 완전히 동일한 것이라고 볼 수는 없다. 본 논문은 직위분류제든 계급제든 그에 관한 이론적 차원을 관리기법인 것과 통치체제적인 것으로 나누어 볼 수 있다는 뜻이다.

가지고 있으므로 서로 배타적인 것은 아니다. 예컨대 시험의 타당성과 신뢰도를 높이는 구체적인 기법은 개인관리체제에 속하는 인사행정의 내용이라고 볼 수 있지만, 시험을 통하여 얼마나 조직에 순응하는 후보를 선발하느냐에 관한 논의는 통치체제로의 인사행정의 연구대상이며, 과연 어느 특정시대에 어떤 자질을 공무원이 되기 위한 바람직한 자질로 보느냐를 그 사회 구성원들의 관념을 고려하여 연구한다면 상징체제로서 인사행정의 대상이라고도 할 수 있다.

인사행정을 단순히 관리기법으로 보는 것이 편협할 수 있는 위험이 있는 것과 마찬가지로, 이러한 세 가지 차원을 서로 분리된 것으로 보아 각각 어느 하나의 측면만 보는 것도 서로 모순되는 결과가 초래되는 것을 방치하거나 간과할 위험성을 지니고 있다. 예컨대 성과급제 등 실적주의를 강화하는 기법들을 강조하고 동시에 조직 내 업무생산성을 높이기 위하여 '가족적 관리'방법을 강조하는 것은 서로 모순될 가능성이 높다. 한국에 도입된 각종 외래적 인사개혁조치가 성과를 내지 못하는 것은 한국행정조직의 특성을 고려하지 않았거나 한국사회전체의 합리화수준(예, 국민들의 의식수준)을 고려하지 않았기 때문이다. 따라서 각 인사행정요소를 세 가지 차원에서 각각 살펴보고 상호비교함으로써 종합적인 이해와 처방을 내릴 수 있게 될 것이다. 즉, 인사권자는 국민전체의 행정에 대한 비판시각, 자기 조직 내 일반직원들의 사기(혹은 반발), 그리고 각 공무원 개인의 관리라는 세 가지 제약(차원)에서 인사행정에 관한 의사결정을 해야 한다

Ⅲ. 기존 인사행정교과서의 분석

이제, 상술한 인사행정의 세 가지 차원(혹은 하위체제)라는 시각에서 볼 때 한국의 인사행정에 관한 이론과 지식이 어떠한 특성을 가지고 있는가를 고찰하고자 한다. '인사행정론'(혹은 이와 유사한 책제목)이라는 교과서를 대상으로 한국의 인사행정 연구와 교육이 어느 차원에 집중되어 있는가를 살펴보려고 한다.

1. 초기의 인사행정교과서

최초의 인사행정 교과서는 차후에 교과서 집필하는 사람들에게 준거가 되기 때문에 중요하다. 한국 최초의 인사행정교과서는 박동서의 인사행정론(서울 : 법문사, 1962)이고, 그 장은 다음과 같이 구성되어 있다.

제1장 인사행정의 발달(구미제국), 제2장 인사행정의 발달(한국), 제3장 인사행정의 의의, 제4장 인사행정기관, 제5장 공직의 분류, 제6장 보수, 제7장 모집, 시험, 임명, 제8장 훈련, 제9장 근무성적평정, 제10장 승임 및 전직, 제11장 인간관계

이보다 3년 늦은 1965년에 발간된 장지호의 인사행정론은 이와는 다른 시각으로 되어 있다. 장지호의 책은 제1편 인사행정학의 성립(제1장 행정권의 확대, 제2장 행정학의 성립과 미국의 특수조건, 제3장 행정학의 제 조류, 제4장 인사행정과 그 접근방법, 제5장 관료제, 제 6장 인사행정의 사적 전개), 제2편 기술적 인사행정(제1장 인사기관, 제2장 직위분류제와 계급제도, 제3장 직업공무원제, 제4장 모집제도, 제5장 시험제도, 제6장 임용제도, 제7장 승진제도, 제8장 전직 및 전보제도, 제9장 감원제도, 제10장 이동, 제11장 교육훈련제도, 제12장 근무성적평정제도, 제13장 급여제도, 제14장 환경위생 및 복리제도, 제15장 퇴직금제도) 그리고 제3편 인간관계적 인사행정(제1장 호손 실험과 의의, 제2장 사기, 제3장 사기조사, 제4장 소집단, 제5장 지도와 집단의 모랄, 제6장 제안제도, 제7장 인사상담, 제8장 정신건강, 제9장 고충처리, 제10장 공무원조합과 협의제도)으로 구성되어 있다.

이상의 목차비교에서 볼 수 있는 바와 같이 박동서의 책보다는 장지호의 책이 다루고 있는 분야가 훨씬 넓다. 즉, 장지호의 책 제 1편의 내용은 현재 '행정학 개론'에서 다루는 내용들에 가깝고, 제2편은 박동서의 책에서 다루는 내용이 거의 망라되어 있으며, 제3편에서는 최근 조직행태론에서 다루는 내용들이 비교적 많이 포함되어 있음을 알 수 있다. 이외에도 장지호의 책은 유럽의 인사행정 발달사를 소개하는 것을 비롯하여 폭넓은 시야를 제공하여 준다. 이러한 초기 두 교과서가 차후에 발간되는 교과서에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보기로 한다.

2. 최근 교과서의 내용분석

1) 분석대상과 방법

인사행정 교과서에서 어떤 내용을 다루는가를 일목요연하게 분석하여 제시하는 것은 그리 간단한 일이 아니다. 필자마다 개성있게 인사행정을 소개하고 있기 때문이다. 본고에서는 간단한 내용분석법(content analysis)을 활용하여 인사행정교과서에서 다루는 내용의 범위와 수준을 분석하고자 한다.

앞에서 소개한 60년대 출판된 두 권의 초기 교과서 이후에 출간된 교과서는 80년대까지는 매 10년마다 2권 내지 5권 정도로 그리 많지 않았으나, 90년대에는 11

권(개정판 제외)으로 대폭 증가하였다(부록 1참조). 본고에서는 이중에서 중요하다고 생각되는 교과서로서 아래에 나열된 것을 분석대상으로 한다.[3]

1. 박연호, 『인사행정신론』, 서울 : 법문사, 1999.
2. 장지호, 『신인사행정론』, 서울 : 대왕사, 1995.
3. 유민봉, 『인사행정론』, 서울 : 문영사, 1999.
4. 박동서, 『인사행정론』, 서울 : 법문사, 1999.
5. 오석홍, 『인사행정론』, 서울 : 박영사, 2000.
6. 박천오 외 공저, 『인사행정의 이해』, 서울 : 법문사, 2000.
7. 김중양, 『한국인사행정론』, 서울 : 법문사, 1999.
8. 강성철 외 공저, 『새인사행정론』, 서울 : 대영문화사, 1999.
9. O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration,* New York : Harper&Row Publishers, Inc. 1983.
10. Lioyd G. Nigro, Felix A.Nigro, *The New Publc Personnel Admistration,* Itasca : F.E. Peacock Publishers, Inc. 1994.
11. Steven W. Hays, Richaed C. Kearney, *Personnel Public Administration,* Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc. 1995.

구체적으로는 기존 인사행정교과서에서 어떤 내용을 중요한 것으로 취급하는가를 고찰하는 것이 목적이므로 교과서의 목차에서 어떠한 장이 있는가를 분석하기로 한다. 일반적으로 저자들은 장을 구성할 때 그 교과서에서 다룰 주요한 내용이라고 생각되는 것을 내세우려고 고민하기 때문이다.[4]

---

3) '중요하다'는 기준은 많은 대학에서 교재로 채택하고 많은 고시수험생들이 읽고 있다고 추측되는 것들이다. 물론 이를 실증적으로 증명하기란 용이한 일이 아니기 때문에 출판사 직원들에게 판매가 많이 되는 교과서를 문의하는 것과 몇몇 인사행정을 담당하는 교수들에게 문의하는 방법을 활용하였다. 본고의 분석대상 교과서가 전체 모집단의 대부분을 차지하고 있기 때문에 누락에 의한 오차는 그리 크지 않으리라고 본다. 국외서의 경우 미국에서 많은 교과서가 발간되었지만 본 연구의 대상인 국내서에서 주로 인용되는 세 교과서를 대상으로 하였다. 본 연구의 목적이 미국과 한국의 교과서를 분석하는 것이 아니고 한국의 교과서가 어떠한 특성이 있으며 그 이유는 무엇인가를 규명하는데 있기 때문이다.

4) 익명의 심사위원은 교과서의 장절이 어떻게 구성되어 있는가라는 형식적인 측면보다는 각 주제들이 교과서 본문에서 어떻게 다뤄지고 있는가라는 내용을 보는 것이 중요

이렇게 분석하는 방법은, 특정내용을 목차에는 제시되지 않았으나 내용상으로는 다룬 교과서를 고려하지 않는다는 비판을 받을 수 있다. 그러나 특정대상에 대하여 별도의 장이나 절로 다루는 교과서가 그렇지 않은 교과서보다 그 주제에 대하여 더 중점을 두고 있다고 평가하는 것에는 이의가 없을 것이다. 분석에 더 어려움을 주는 것은, 교과서마다 목차의 체제가 다르다는데서 비롯된다. 즉, 어떤 교과서에는 장이 최상위 단위인데, 다른 교과서에서는 장의 상위범주에 '편'을 두고 있기도 하다. 후자의 경우에는 장이 두 번째 분류이기 때문에 편이 없는 다른 교과서에 비교한다면 형평성이 결여될 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 편이 있는 교과서는 편의 숫자가 다른 교과서의 장의 수보다 적기 때문에 편을 장과 같은 수준으로 취급하여 분석하는 것이 본 연구의 목적에 부합되지 않는다. 또한 어떤 교과서에서는 하나의 장으로 각각 다루는 것을 다른 교과서에서는 합쳐서 하나의 장으로 다루는 것도 있다.

2) 분석결과

장의 제목이 유사한 것을 고려하여 여러 교과서에서 다루는 내용을 비교하면 다음 표 1과 같다. 표에 ○이라고 표시된 것은 그 교과서에서 장 수준의 비중으로 다뤄졌음을 의미한다. 분석대상이 된 대부분의 한국교과서가 장으로 다루는 내용은 인사행정의 의의, 인사행정법령과 기관, 공직분류, 임용제도, 교육훈련, 근무성적평정, 사기와 동기부여, 인사이동, 보수, 연금과 공무원의 복리후생, 행정윤리와 근무규율 등이다. 임용 - 교육훈련 - 근무성적평정 - 인사이동 - 사기 및 보수 - 복리후생 - 행정윤리 등은 흔히 인사실무관리의 기초적 과정으로 인식되고 있는 것인데 이것들이 한국 교과서 장의 핵심내용을 이룬다는 것을 알 수 있다.

표에서 볼 수 있는 '절'은 장으로 다루지 않고 절로 다룬다는 뜻이고, '색인'은 절에도 나와 있지 않은 경우 색인을 찾아보면 그것을 찾을 수 있으며 어느 정도 그 내용을 소개하고 있음을 의미한다. 전혀 언급이 되지 않고 있다는 것을 의미하는 총 ×표한 숫자를 보면 각각 4개 이하이기 때문에 교과서간에 상당한 공통점이 있다고 판단된다. ×표나 절, 혹은 색인이라는 것이 가장 많이 나오는 책은 김중양의 것이다. 김중양의 책은 기존 한국공무원법에 규정된 인사제도를 소개하는데

하다고 지적하였다. 이 점은 본 논문의 한계이지만, 주관적 평가를 펴야한다는 점과 논문의 분량제한 때문에 불가피한 선택이었다. 그러나 이미 독립된 장으로 다루는 것과 그렇지 않은 것은 교과서 저자의 문제의식의 강도를 측정하는 하나의 방법이라고 생각한다.

중점을 두고 있기 때문에 외국의 인사행정이론과의 연결관계가 약하기 때문이다.

미국의 교과서와 비교한다면 한국의 교과서와 마찬가지로 인사행정의 주요과정(혹은 단계)을 장으로 다루고 있다. 처음 출판된 연도나 한국 교과서 저자들의 학력으로 보면 한국의 교과서가 본 연구에서 대상으로 하고 있는 미국의 교과서를 준거로 한 것으로 보인다. 즉, 위에서 열거한 인사행정의 기본과정이라고 볼 수 있는 내용을 장(혹은 절)으로 다루는 것이 한국의 인사행정교과서 표준형이라고 볼 수 있다.

표 2 인사행정 교과서 장별 비교

	박천오	장지호	박동서	박연호	김중양	강성철	오석홍	유민봉	Hays	Stahl	Nigro
인사행정의 의의	절	○	○	절	×	○	○	○	○	○	○
인사행정의 이념과 체제	○	×	×	절	×	절	×	○	○	색인	절
인사행정의발달(외국,한국)	×	○	○	○	절	○	×	×	○	○	○
인사행정법령 및기관	○	○	○	○	절	○	절	○	○	색인	색인
공직의 분류(계급제와 직위분류제)	○	○	○	○	○	○	절	○	색인	색인	절
실적제,엽관제,직업공무원제,대표관료제	○	○	절	절	색인	절	절	○	○	○	절
직무분석과 평가	○	색인	색인	색인	색인	색인	○	○	색인	○	○
임용제도	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
인력기획	○	×	색인	○	×	○	절	×	○	○	×
교육훈련제도	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
평정제도(경력 및훈련평정)	○	○	○	○	절	○	○	○	○	○	○
인사이동(승진및전보와 퇴직)	○	○	○	○	절	절	○	○	색인	○	×
사기와 동기부여	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	×
보수 및 연금과 공무원의 복리후생	○	○	절	○	○	○	○	○	○	○	○
행정윤리와 근무규율	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
공무원단체	○	○	색인	○	절	절	○	절	○	○	○
×표의 수(총합)	1	2	1	0	4	0	2	2	0	0	5

나아가서 표 1에서 나열되어 있는 장 이외에도 하나의 교과서에서만 장으로 다루는 것들도 많이 있다. 그것은 박동서 교과서의 '인사행정의 현재와 미래', 박연호 교과서의 '동서양 인사제도의 교류', '외국의 인사제도' , '인사관리정보체제' 등 세 개, 유민봉 교과서의 '인사행정의 외부환경요소', '개인의 이해' 등 두 개, 박천오 외 공저한 교과서의 '지방 공무원제도', 장지호 교과서의 '인사 관계론', '자생적 집단', '인간자원론', '집단역학', '목표에 의한 관리' 등 네 개, Hays 교과

서의 '민영화와 생산성', '성희롱', '여성채용제도', '장애인 채용제도' 등 네 개, 그리고 Nigro 교과서의 '공직사회에서의 에이즈 문제', '마약 알콜 중독', '성희롱' 등 세 개이다. 미국의 교과서와 비교한다면 한국의 교과서는 미국사회의 독특성 때문에 중요하게 장수준으로 다루는 성희롱, 에이즈 등은 장 수준으로 강조하여 다루지는 않는다.

마지막으로 위에서 열거한 한국의 교과서 중 하나의 교과서에서만 장으로 다루는 내용들이 다른 교과서에서는 전혀 다뤄지지 않는 것은 아니다. 즉, 장 이하의 수준에서 다뤄지기도 한다. 이 내용들에 관해 다른 인사행정교과서의 절 혹은 색인을 찾을 경우 그 이하의 목차에서 다루고 있는지의 여부를 보여주는 것이 부록 2의 표이다. 성과급 등 최근 이슈가 되는 문제들은 많은 교과서에서 언급하고 있음을 알 수 있고, 기타의 경우 ×표가 표시되었다는 것을 알 수 있다.

이상에서 분석한 주요 인사행정론 교과서들의 내용이 갖고 있는 특성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 표 1과 부록 2에서 보는 바와 같이 여러 교과서에서 다루는 내용들은 비교적 공통점을 가지고 있다. 인사행정의 다양한 이념성이나 철학적 기초보다는, 좀더 효율적인 인사행정이 되려면 어떻게 해야 하는가(즉, 실무과정)에 대한 기술(technical)적 측면에 논의가 집중된다. 달리 말하면 한국의 기존 인사행정의 내용은 '관리기법으로서의 인사행정체제'에 거의 국한되고 있다고 봐도 과언이 아닐 것이다.[5] 이러한 특색은 교과서에 국한되는 것이 아니고 실증연구논문들에서도 공통적으로 발견된다. 예컨대, 인사행정연구에서 가치갈등에 관한 연구가 결여되어 있음을 지적할 수 있다(하태권, 1995). 이러한 논의는 실용주의(pragmatism)와 베버/윌

5) 이에 비하여 최근 미국의 인사행정연구는 좀더 균형잡힌 학문으로 발전하려는 노력을 보이고 있다. Denhart와 L. deLEON (1998 : 35-39)은 미국에서 최근 이뤄진 인사행정에 관한 연구경향을 다음의 세 가지로 요약하고 있다.
- 실무(practice)에서 이론으로 : 단순한 실무기법에 대한 논의보다는 새로운 이론들을 적용하는 노력이 보임
- 기법에서 전략으로 : 개별기법에 대한 단기적 관심에서, 장기적인 전략이라는 차원에서 인력관리를 하는 것을 강조하고 있다.
- 계서제에서 다양성으로 : 과거 계서제적인 조직을 전제로 한 인사행정에서 좀더 다양한 형태의 인사행정에 대한 관심이 기울어지고 있다. 관리자들이 조직구조 및 인사행정실무의 밑에 깔려있는 전제에 대한 이해가 강조됨에 따라 이러한 경향이 강화되었다.

슨식 정치행정문화를 전제로 하는 미국행정학의 지배적인 특성과 밀접한 관계가 있다. 따라서 경영학에서 발달된 인사관리기법들이 모방의 대상이 되곤 한다. 인사행정이 추구하는 가치나 이념에 관한 것이 장으로 취급된 것이 2개 교과서에 불과하고, 그것마저도 다른 장에서 다루는 내용이 서로 대립되는 이념간의 문제가 있음을 다루기보다는 인사행정에서 추구하는 다양한 이념에 관한 것을 언급하는 정도이다. 즉, 미국을 비롯한 선진국에서 통용되는 능률성이라는 인사행정이념이 책 전체를 지배하고 있다고 해도 과언이 아니라 본 연구의 대상이 된 교과서들은 초기의 교과서인 장지호와 박동서의 책중에서는 주로 박동서의 책과 내용상 근접함을 알 수 있다.

둘째, 인사행정이 관심을 가지는 연구대상이 주로 행정조직내부로 국한된다. 행정조직을 대상조직(focal organization)으로 보고 행정조직을 구성하는 정규직원에 대한 인사관리에 중점을 둔다. 많은 교과서에서 공직분류라는 장에서 계급제와 직위분류제에 대한 언급을 하고 있고 한국의 공무원의 종류를 열거하면서 전통적인 행정조직의 경계선으로 설명범위를 한정하고 있다. 즉, 한국사회와(인사) 행정체제와의 관계 등은 소홀히 취급되고 있다.

셋째, 인사행정의 주요 내용을 단순히 인사행정실무과정에서 노정되는 문제점을 해결하는 기법들의 총합으로 보면서, 외국(주로 미국)이나 민간기업에서 사용하는 기법들을 소개하는 것이 주를 이루고 있다. 현재 한국의 인사행정에는 개방형, 연봉제, 목표관리제, 성과급제 등 선진국의 좋은 제도들이 거의 망라적으로 도입되어 있고 또한 계속 도입하고 있다. 교과서의 구성도 새로운 제도의 등장에 따라 추가되는 경향이 있다. 초기의 교과서에는 언급되지 않았던 공무원단체, 성희롱, 인사관리정보체계 등이 추가되는 것이 그 대표적인 예이다.

이렇게 인사행정을 단순히 공무원 각 개인에 대하여 어떻게 인사법규를 적용시켜 열심히 일하게 만드느냐(즉, 효율적으로 일하도록)에 관한 기법들의 체계적인 총체로 보게되면 그 실효를 거두는데 많은 한계가 있다. 그 한계에 관하여 다음 세 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 주권자로서의 국민들이 일반적으로 생각하고 의미를 부여하는 행정(특히, 공무원집단)과는 유리된 채 인사행정을 공직사회내부의 문제로 국한하여 이해하는 점이다. 예컨대, 개방형임용제나 엽관제, 공직부패 등의 논의를 마치 공직사회내부에 국한된 문제로 보고 이를 강화 혹은 방지하는 기법에만 초점을 맞춘다.

둘째, 인사행정의 궁극적인 목적이 공무원에 대한 인사관리를 잘하여 행정의 궁극적 목적을 달성하는데 기여하는 것임에도 불구하고, 관리기법적인 접근은 인

사관리자체라는 수단적 차원에 사고를 머물도록 한다.

셋째, 관리기법에 국한하여 생각하면 기법간의 모순관계나 중복되는 것을 파악하기 힘들다. 즉, 나무만 보고 숲을 보지 못하는 우를 범할 수 있다.

Ⅳ. 인사행정의 새로운 차원 : 상징체제로서의 인사행정

앞에서 분석한 것과 같이 관리기법으로서의 인사행정체제는 기존의 많은 교과서들이 채택하고 있는 것이다. 그러나 이 차원에서도 만족할 만한 수준이 아니어서 좀더 심오한 경험적인 연구들에 근거하여 기법들을 개발하는 것도 매우 중요한 과제이다. 다음으로 통치체제의 차원에서 인사행정을 연구하는 경향은 미약하나 행정조직론에서 연구되는 내용들과 일맥상통한다. 그러나 이러한 시각의 조직론 이론들이 아직 인사행정연구에 충분히 활용되지는 않고 있다. 이에 비하여 상징체제로서의 인사행정에 관한 연구는 매우 부진한 상황에 있다고 보기 때문에, 본고에서는 이것이 의미하는 바를 이론적으로 설명하는데 초점을 맞추기로 한다.

1. 인사행정을 상징체제로 보기 위한 전제조건

1) 상징이란

우리가 일상적으로 '상징'이란 개념을 자주 사용하지만 실제로 이것이 의미하는 바는 그리 확정적인 것은 아니다. Geertz (1973)은 상징 (symbol)을 '개념화 (conception)를 가져오는 동인이 되는 물체, 행위, 이벤트 혹은 관계'라고 정의한다. 즉, 상징이란 사물을 보고 개념화를 하는 인간의 인식작용과 밀접한 관계가 있다. 다시 말하면 경험으로부터 추출되는 추상화 (abstractions), 아이디어, 태도, 판단, 갈망 혹은 신념 등이 모두 상징과 관련되는 것들이다. 이러한 개념을 인사행정과 관련시켜 설명한다면 관리기법으로서 인사행정에서 다루는 모든 내용들이 개념화작용 (conceptualization)을 통하여 공무원 집단 혹은 일반국민에게 어떻게 인식되며, 이런 인식의 내용들이 국민과 정부간에 어떻게 상호작용하면서 변화하는가를 포함하는 일체의 활동을 상징체제라고 할 수 있다. 조직원들이 공유하고 있는 신화, 이야기 등의 상징이라는 차원에서 조직관리를 하는 것이 중요하다고 볼 때 상징도 이러한 범주에 속한다 (김병섭 외, 2000 : 505-520). 다만 이것은 실제로 인사관리 (예, 전설적 혹은 신화적 공무원상에 대하여 구전되어 오는 것)에 상징을 어떻

게 활용하느냐를 지칭하는 것이다.

2) 행정조직을 보는 시각

상징체제로서의 인사행정은 행정을 과거와 같이 물리적인 실체나 인간들의 집합 등 기계론적인 시각에서 보는데 그쳐서는 안된다. 행정조직이란 사회적 가치를 창조(혹은 가감)하는 존재이다. 즉, 조직은 곧 언어이다. 이렇게 본다면 행정에서 어떤 특정사건 혹은 특정인이 어떤 활동을 한다면 흔히 당사자들이 인식하는 내용보다는 좀더 큰 목적이나 의미를 나타내는 기능을 하는 경우가 많다. 이를 표상 혹은 대표(representation)라고 칭할 수 있다. 인간생활의 모든 것이 이러한 '대표성'이라는 기능에 의하여 작동된다. 즉, 사회과학에서 완전히 가치중립적인 연구란 불가능하고 어느 정도 가치 혹은 상징성을 포함하고 있는 것이다.

상징체제로서의 언어란 일반국민 혹은 공무원들이 보는 사물의 의미를 형성하고 사람들이 체험하는 정치적 현실(realities)을 불러일으키는(evoke) 것으로 기능한다(Edelman, 1977 : 3). 행정은 담론이고, 담론을 통해서 정책을 형성하고 집행하는 것이다. 예컨대 미국의 통계정책을 연구한 결과 하와이족(Native Hawaiians)을 American Indian and Alaska Native로 분류하는 인사통계행정의 인종(racial and ethnic) 분류체계도 그 사회의 제도적이고 정치적인 상징성이 중요하게 작용하는 것으로 보고 있다(Robin, 2000). 이러한 맥락에서 볼 때 실적, 역량(competency), 성과 등 미국인사행정에서 사용하는 각종 개념도 그 자체에 많은 상징성을 가지고 있는 것인데, 한국에서는 이에 대한 비판적인 검토가 없이 기술적인 용어로 그대로 사용되고 있다.

3) 현실에 대한 시각

상징체제로서의 인사행정은 구성주의(constructivism)에 기초한다. 현실(reality)은 구체적이거나 객관적인 것이 아니고 사람들에 의하여 만들어지는 것이다. 우리가 일상적으로 사용하는 범주(category)는 단지 사회적으로 물화된 것(reification)에 불과하다. 이를 사람들은 실재의 세계가 존재하는 것으로 믿고, 이 구상화된 범주는 자동적이고 자체적인 효력을 갖게 된다. 관료제(bureaucracy)도 반복적인 관행의 구조화이고, 관습의 집합체이며, 규칙적으로 반복되는 사회적 관행의 패턴이다. 인사행정론에서 통용되는 엽관주의, 실적주의, 정실주의도 객관적이고 엄밀하게 정의되는 것이 아니고 주로 서구사회의 역사속에서 사회문제를 보면서 생성된 일종의 개념화의 예에 불과하다. 이들 개념이 실제로 갖고 있는 의미는 복잡한 것이고 다차원적인 것이다.

구성주의와 반대되는 입장은 객관주의적 실재론이다. 이것은 자연과학에서 자연을 보는 시각과 마찬가지로 가치중립적인 현실이 그 자체로서 존재한다고 보는 입장이다. 이들은 가치나 주관성을 배제하려하여 가치정향주의적 행정문화는 새로운 가치를 창조하지 못한다고 한다. 가치는 당위성과 규범성을 강조하는 반면, 사실은 무색투명함과 보편성을 강조한다고 보기 때문이다. 따라서 합리성, 객관성, 공정성, 공개성, 투명성, 현장성, 개방성, 법치성 등이 향후 한국행정이 지향해야할 바로 보고, 이를 위해서는 사실지향적인 행정문화를 구축해야 한다고 보고 있다(백완기, 2000). 그러나 사실지향적 행정문화도 실증주의라고 하는 하나의 가치관을 전제로 하고 있는 것이다. 예컨대 인사행정론에서 다루는 많은 기법들이 원래 사기업에서 발달한 것이며 최근 인적자원관리론(HRM)의 범주에 속하는 것이 주류를 이룬다. 그러나 인적자원관리론은 가치중립적인 것이 아니라 금전적 이익을 중요시하고 단기적인 안목을 중시한다는 가치가 이미 내재되어있는 것이다(Kirton and Greene, 2000 : 218).

2. 상징체제적 인사행정의 접근방법

인사행정을 상징이라는 수준에서 보게 되면 첫째, 현실을 보다 정확하게 묘사하고 이해할 수 있고, 둘째 공무원 혹은 관련된 사람들로부터 지지를 얻어내거나 저항을 감소시킴으로써 에너지를 통제하는 효과(Energy controlling)가 있으며, 셋째 결과적으로 인사행정체제의 변화와 유지에 잘 활용할 수 있다(cf. Dandrige, T.C., 1983 : 73-75). 즉 인사행정현실에 대한 이해가 관리기법이라는 수준에서 보는 것보다 구성원의 사고방식에 더욱 밀접하게 함으로써 이를 바탕으로 이뤄지는 인사조치와 인사제도개혁이 좀더 적절한 것이 되어 결과적으로 효과성을 높이게 된다.

1) 현실에 대한 이해 : 역사성과 특수성

상징체제로서 인사행정을 보는 입장은 그 인사행정체제가 겪은 역사를 중시한다. 현재는 과거의 연속이기 때문이다. 이것은 인사행정체제의 단위를 한 국가로 보든 아니면 한 국가내의 어떤 단위행정조직으로 보든 관계없이 모두 적용된다. 국가단위로 본다면 예컨대 현행 미국의 인사행정의 기본이 되고 있는 실적제도 연방체제의 확립과정과 미국정치의 발전과정과 맥을 같이하여 발달한 것이라는 점을 강조해야한다(R. Denhart and L. deLEON, 1998 : 31).[6] 즉, 상징체제로서의 인

6) 미국의 실적제는 나름대로의 역사적 과정을 거친 것이다. 즉, 원래 실적제가 비판하는 엽관제는 Jackson대통령을 중심으로 세습적이고 엘리트주의적 인사행정관을 배척하는

사행정은 이러한 역사적 배경을 감안하여 엽관제, 실적제, 대표관료제 등 미국인사행정에서 사용되는 개념들을 이해해야 한다는 것을 강조한다. 미국뿐만 아니라 유럽 및 한국의 인사행정제도를 논할 때도 마찬가지이다. 외국에서 성공적인 어떤 인사관리기법을 벤치마킹할 때에는 특히 이러한 역사성을 잘 살펴봐야 한다.

역사성을 중시한다는 것은 자연과학적인 사회과학이 전제하는 보편성보다는 각 나라의 특수성을 강조한다는 것을 의미한다. 예컨대 한국인사행정이 벤치마킹하는 주요대상인 미국은 이민자로 구성된 국가이기 때문에 이들 집단간에 차별이 있는 것에 대하여 매우 민감하게 반응한다. 인사권자가 동일한 인종이나 특성 등 개인적 선호에 의하여 인사행정을 집행한다면 정실주의를 의미하기 때문에 이를 방지하는 조치가 철저히 이뤄지게 된다. 이것은 곧 공무원의 업무수행상 효율성 증대에 관심을 가짐을 의미한다. 그러나 한국의 사회적 상황은 이와는 다르다.

2) 적절한 행정개혁

상징체제로서의 인사행정은 공무원사회나 인사행정의 현실을 좀더 정확하게 인식함으로써 올바른 인사행정개혁을 하게 한다. 전술한대로 외국의 기법을 도입할 때 그 나라의 역사성과 특수성을 고려하여야 한다는 점 외에 부가할 수 있는 것은 그 나라 정권담당자들이 정치적인 목적에 의하여 상징조작을 하는 경우를 직시하여 봄으로써 특정 외국제도를 사실보다 과장된 효과를 기대하면서 벤치마킹하는

취지에서 정착되었다. 이렇게 성립한 엽관제는 시대의 발달에 따라 미국사회의 암적인 존재가 되었기 때문에 다시 비판의 대상이 되어 실적제가 등장한 것이다. 즉, 당시의 정당의 행정에 대한 횡포는 극심하여서 공산당이 각 계층에서 의사결정에 관여하는 구 소비에트 체제와 다를 바 없을 정도였다(Thayer, 1997 : 100-101).

즉 실적제의 효시라고 볼 수 있는 펜들턴 법을 입안하게 된 기본적인 사상은 공직의 도덕성, 능률성, 부패제거의 의도가 깔려져 있다(L. F. Carter, 1998 : 358). 이 법에 이어서 나온 Wilson (1887)의 "The Study of Administration"에서는 정치와 행정을 엄격히 분리하여 공직임용에 정실을 배제하겠다는 정화(purification)를 부각시켰고, F. Goodnow (1900)도 Politics and Administration에서 정치와 행정의 엄격한 분리를 통한 정치로부터 행정의 독립을 주장하였다.

1930년대 대공황이후 Roosevelt대통령은 공무원의 전문화를 촉진시키기 위한 명령(order)에 사인하였다. 이는 인사행정의 근대화(modern)를 의미하는 바 구체적으로는 직위분류제(position classification), 선발(selection), 훈련 등을 의미하였다(Nigro, 1994 ; 24). 그러나 이 모든 것도 기본적으로는 미국사회에서 백인들의 지배적 위치를 가정한 것이다. 이에 대하여 대표관료제는 소수민족의 대표성을 증진시켜서 정책에 대한 민중(대중)의 통제가 강화될 것으로 보았다(Krislov, S. and Rosenbloom, D.H. 1981). 이를 통하여 결국 효율성도 증가할 것으로 보았다.

것을 막을 수 있다.

공무원 인력감축이 최근 신공공관리론에서 주장하는 핵심적인 인사개혁기법이다. 미국의 경우도 1998년말 현재 190만정도의 공무원(civil servant)이 있다고 하여 그동안 40만명 이상을 감축했다고 발표하였다. 그러나 실제로 간접적 혹은 부분적으로 행정서비스의 생산과 전달에 관련된 업무에 종사하는 사람을 모두 포함하면 이 숫자보다 약 7배가 되는 광의의 공공업무에 종사하는 인력이 존재한다(Light, Paul, 1999 : 1). '미국에서 얼마만큼 공무원 수를 줄였으니 한국도 그래야 된다'는 식의 논리는 미국정부의 홍보만을 맹신하는 것에서 비롯된 것이다.

나아가서 공무원수를 기준년도보다 몇 %감축한다는 자체가 국민들에게는 절세라는 측면에서 설득력이 있을는지 모르나 적절한 공공서비스의 제공이라는 측면에서는 만병통치약은 아니다. 만약 국민에게 제공되는 행정서비스의 양과 질이 같다고 가정한다면 한국공무원이 반드시 감축의 대상이 된다고는 볼 수 없기 때문이다.[7] 인구 1000명당 공무원(군인은 제외)은 OECD국가의 평균은 66.9명인데 비하여 한국은 22명으로 OECD 평균치의 3분의 1정도이다(김태일. 2000). 또한 국가인구규모와 GDP수준을 고려하여 비교하면 한국은 OECD의 대표치(회귀분석결과)를 1이라고 할 때, 0.5수준이다.

상징성 체제로서의 인사행정연구가 인사행정 개혁에 도움이 되는 이유는 개혁대안이 갖고 있는 의미를 좀더 정확히 파악할 수 있게 하기 때문이다. 개혁대안을 제시하는 다른 연구보다는 비교적 문제파악면에서 충실하였다고 볼 수 있는 하태권 외(2000)의 연구도 이념성이나 상징성면에서는 철저한 검토를 거치지 않았다는 예가 될 수 있다. 이 연구는 현행 직급체계와 공무원의 종류구분상의 문제점을 검토하면서 공무원의 종류를 다양하고 탄력성있게 한다는 검토기준을 밝히고 있으나 이것이 명백히 관리기술적인 측면에서 능률성의 제고라는 이념을 추구하고 있음을 밝히지 않고 있다. 나아가서 막연히 미국체제를 지향하고 있음을 알 수 있는 것은 직급체계의 개편방안에서 '과학적인 근거는 부족하나.....미국의 기준을 주로 참고'했음을 스스로 밝히고 있다(하태권 외, 2000 : 125). 그러나 왜 한국이 미국과 공직분류를 유사하게 해야하는가의 설명도 하지도 않았고, 아울러 이와 관련된 선행연구의 언급도 하지 않았다.[8]

---

7) 물론 이 주장은 좀더 검증해 봐야 한다. 따라서 본고에서는 무조건 몇 %의 인력감축은 성급한 처방이라는 점만을 지적한다.

8) 국민의 정부에서 의욕적으로 추진한 개방형 임용제도도 마찬가지의 예이다. 선진국의 제도에서 벤치마킹을 할 때에는 그 나라에서 그 제도가 갖는 상징성을 분석해야 한다.

3. 상징체제로서 인사행정을 연구하는 방법

1) 주된 분석대상 : 언어

상징체제로서 인사행정이 강조하는 분석대상은 구성원의 두뇌속에서 이뤄지는 상징작용이라고 할 수 있는데 이를 엿볼 수 있는 것인 '언어'가 주가 된다고 할 수 있다. 예컨대 정부는 국민들과 다양한 방법으로 의사소통을 한다(Hood, 1986). 일반적으로 정부는 일반화되고 무차별적인 이미지와 특정적이며 차별적인 이미지를 보낸다. 서정쇄신 등의 구호를 내세우고 부패공무원을 대대적으로 단속하고 처벌한다. 이때 정부는 일반국민에 대하여 '공직부패가 심하다'는 메세지를 스스로 만들거나 방치하는 셈이 된다. 부패는 본질상 비밀스럽게 이뤄지기 때문에 어느 정도 심각한가는 정확히 파악하기 힘들다[9]. 적어도 일상적인 감사활동을 통하여 매우 조용히 부패척결작업을 할 수도 있는데 굳이 요란하게 하기도 한다. 이러한 과정을 상징체제라는 차원에서 파악하면 좀더 풍부한 현실이해와 보다 적정한 개선방안을 도출하는데 도움이 될 것이다.

예컨대 이러한 상징체제는 곧 행정이 국민에게 깨끗한 이미지를 갖도록 하기 위한 행정개혁의 분위기를 조성하는 것이다. 실적제, 대표관료제, 엽관주의 등 각종 인사행정에 관한 개념은 각 사회에서 가지고 있는 의미들이 서로 정확히 일치하는 것이 아니고 약간의 차이가 있을 수 있다. 또한 어느 사회이든간에 인사행정에서 나오는 각종 제도와 기법들이 서로 다른(때로는 모순된) 의의를 가지면서 혼존하고 있다. 정권자들은 공무원 인사제도 개혁에 대한 많은 이미지를 동시에 내보이고 있으면서도 그 때 그 때 상황에 따라 어느 하나를 강조한다.[10]

남궁근 외(1999)에는 개방형 임용제도의 발전방안으로서 미국의 SES제도에 대한 분석을 했으나 매우 미흡한 편이다. 이보다 1년 늦게 발표된 서원석(2000)의 SES비교분석은 직위분류제인 미국에서 오히려 계급제적 요소를 도입하려는 의미가 있음을 제시하고 있다는 점에서 더 깊이 있는 분석이라고 하겠다.

9) 물론 TI 등 과학적인 연구를 근거로 하기도 하기 때문에 이것이 완전히 비과학적인 현상이라는 것은 아니다. 과학적인 연구도 여러 가지 가정을 전제로 하여 부분적인 자료조사를 하는 것이기 때문에 실체는 아무도 모른다고 봐야한다는 의미이다.

10) 정통행정이론이 기초하고 있는 행정과정은 국민의 욕구분출-대표선출-국정반영-행정집행-선거평가 등의 과정을 거치는 것으로 보고 있다. 이러한 과정은(특히 정치적인 측면에서) 상징성을 가지고 있음을 나타낸다. 그러나 Fox, C.J. & Miller(1995)는 이러한 Loop model of democracy는 현실성이 없는 것이라고 본다. 대표민주주의는 국민을 대표하지도 못하고 국민들에게 책임을 지지도 않는다는 것이다. 다시 말하면 국민의 뜻이 언론매체에 의해 조작되고, 정치의 과정에 국민들이 단절되어 있다고 본다. 인사행정

실제로 실적주의로 접근하였는지 아니면, 이를 계기로 공석을 많이 만들어 자신의 집권에 도움이 된 공무원에게 논공행상을 하는데 활용함으로써 더욱 엽관주의를 강화하였는지 모른다. 적어도 정권이 바뀔 때마다 추진된 인사행정개혁은 공무원들로 하여금 불안감을 갖도록 하여 더욱 권위에 대하여 더욱 맹목적으로 복종하는 성격형을 만들었을 가능성이 높다(정성호, 1999).

신공공관리론에서 주장하는 효율성이나 능률성제고도 그 사회의 다수가 갖고 있는 가치관에 의하여 좌우된다(임도빈, 2000a). 능률성이 의미하는 바도 다양할 뿐만 아니라 그 자체도 이미 특정 가치를 내포하고 있는 것이다. 능률성의 개념이 다양하다는 것은 이미 1930년대 인간관계론에서 기계적 능률성과 사회적 능률성의 차이를 구분한 바 있다. 신행정학에서 가치의 중요성을 주장한 것은 물론이고, 포스트모더니즘적 시각에서 능률성의 가치가 갖고 있는 의미가 잘 해체되어 분석되고 있다(강신택, 1999).

2) 상징체제 과정의 분석

상징체제로서 인사행정을 보면 인사행정이란 객관적이고 불변의 것으로 존재하는 것이 아니라 이해관계자(예, 공무원, 일반국민)들이 그렇다고 믿는 것이 존재하는 셈이다. 행정조직에서 일어나는 각종 사건(events)은 나름대로의 의미를 가지고 있고, 사람들이 그것들을 이해(혹은 해석)하기를 좋아한다. 이 과정에서 불분명한 것이 있거나 혼동할 수 있는 것에 대해서는 적극적으로 의미를 부여한다(Cooper et al., 1998 : 252-255). 파격인사와 같은 인사실무 혹은 인사제도 개혁 등도 예외는 아니다. 어떤 인사현상이 있다면 여러 이해관계자들은 나름대로의 수사(Rhetorics)를 통하여 의미를 부여하거나 교환한다.

정치인들은 국민과의 관계에서 상징성을 잘 활용하여 자신들에 대한 지지를 이끌어 낸다.[11] 이를 상징조작(symbolic manipulation)이라고 할 수 있는데, 반드시 독재자가 아니라도 어느 정도 상징조작자의 역할을 수행할 수밖에 없다. 예컨대 국

은 행정조직내부의 사람에 관한 의사결정인데 국민에게 직접 전달되는 행정서비스에 관한 것이 아니기 때문에 위와 같은 전통적인 행정과정의 특성을 벗어날 때가 많다. 따라서 인사행정도 상징체제라는 측면에서 접근할 필요가 있다.

11) 참고로 Lenkowsky와 Perry(2000)는 미국 National Service에 대한 정부개혁 프로그램이 가진 수사(the rehetoric)와 현실(the reality)간의 차이를 잘 분석하고 있다. 본 연구가 주장하는 것은 정권이 표방하는 일차원적인 능률성 등을 그대로 받아들이지 말고 좀더 현실적이고 비판적인 시각에서 연구해야 한다는 것이다.

민의 공무원에 대한 인식이 좋지 않다면[12] 여론에 민감한 정권담당자는 누구든지 이를 개선시키기 위하여 인사제도개편 등의 개혁을 추구할 것이 당연한 이치이다. 이 개혁과정에서 매스컴 등을 통하여 수사적 표현이 사용된다. 따라서 상징체제로서의 인사행정은 이러한 수사를 연구하는 것이 중요하다.

Summa (1993)는 다음과 같은 것을 수사분석 (Rhetorical analysis) 에서 주목해야 할 변수로 제시한다.

첫째, 수사의 대상집단 (audience)이 누구냐의 문제이다. 일반대중 (국민) 인가 특정 부처의 공무원, 혹은 특정 직렬에 속한 공무원집단인가에 따라 수사가 달라지므로 이를 파악해야 한다. 예컨대, 한 행정조직의 내부를 들여다보더라도, 기관장은 직원들의 사고가 경직되어 있다는 전제하에 각종 새로운 아이디어를 독려하지만 실제로는 사고체계가 다르기 때문에 이것이 개혁의 긍정적 성과를 가져오기보다는 역효과를 가져오기도 한다 (임도빈, 2001).

둘째, 수사가 이뤄지는 출발점, 즉 전제가 무엇이냐는 것이다. 수사를 사용하는 정치인과 이를 받아들이는 대상집단사이에 서로 어떤 암묵적인 전제가 있어서 이를 기초로 수사가 활용된다. 실제의 상황은 그리 예단하기 쉽지 않음에도 불구하고 '공무원이 특정정당에 편파적으로 충성을 바친다'고 공격하는 것은 이미 엽관주의에 대한 부정적 전제를 하고 있는 것이다. 신공공관리론적 입장에서 '한국의 공무원이 비효율적이다'라는 전제를 하고 성과급제 등 다른 인사개혁을 도입하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 예컨대, 행정공무원의 잦은 인사이동이 전문성을 해친다는 비판이 많이 있으나 실제로는 인사이동이 '너무 잦다'고 판단하기는 그리 간단한 문제는 아니다 (임도빈, 2000b).

셋째로 수사에서는 흔히 은유 (metaphor)나 비유를 사용한다. 이것이 대상집단을 설득하는데 중요한 기능을 하는데 그 의미와 현실을 묘사하는 것은 실제와 다를 수도 있다. 특히 정권을 잡은 자가 여론의 지지를 얻기 위하여 공무원을 희생양으로 사용하는 경우가 많다. 과거의 서정쇄신, 사회정화운동, 공무원은 '철밥통'이라는 은유는 이러한 예가 될 수 있다. 나아가서 신공공관리론에서는 바람직한 공무

12) 이헌수 (1999 : 47-48)는 국민 1,000명을 무작위추출하여 설문조사한 결과 공무원의 능력에 관한 신뢰정도는 5점 만점에 2.54점, 호의에 대해서는 2.66, 그리고 공정성에 대해서는 2.62점으로 나타나 전반적으로 공무원에 대한 신뢰도가 낮은 것으로 나타나고 있다. 이렇게 공무원이 갖추어야할 특성별 신뢰도 외에 전반적인 신뢰정도를 측정하기 위하여 리커트 5점척도로 구성한 결과 신뢰에 동의하는 비율이 13.1%에 대비하여 신뢰에 반대하는 비율이 49.9%로 나와 공무원의 신뢰에 대하여 반대하는 국민이 동의하는 국민에 비하여 4배나 많다.

원상을 '기업가'로 비유하고 있는데 그것의 정확한 의미나 실제 기업가적 공무원이 되는 것이 가능한가를 증명하는 것은 또 다른 문제가 된다. 이들이 흔히 사용하는 방법은 3E, 3C 등 영문단어의 첫 자, 혹은 속담 등의 인용이다. 그러나 이러한 방법이 주장하는 내용은 과학적인 논리와 전혀 관계가 없는 것이 많다.

3) 상징 (수사)의 논리체계

상징체제로서의 인사행정은 실증주의적이고 자연과학적인 논리보다는 오히려 수사론(rhetorical argumentation)적 논리에서 더 잘 파악될 수 있다. 과학의 세계는 지적인 차원에서 논리적으로 입증하는 것을 목적으로 한다. 과학의 세계는 분석적이고 인과론적인 사고를 한다. 각종 비현실적인 가정을 한 후 이를 기반으로 일정한 결론에 도달하는 것인데, 공공선택론이 대표적인 예이다.

표 3 과학의 세계와 상징(수사)의 세계 비교

과학의 세계	상징(수사)의 세계
분석적	종합적
논리	논리+감정, 사회적 용인
검증성과 오류	구성원의 지지, 신뢰
명확한 개념정의	은유, 비유

그러나 수사는 과학적인 논리에 근거한 사고뿐만 아니라 감정적이고 사회적으로 받아들여질 만한 결론에 관심을 갖고 있다(Summa, 1993). 따라서 수사는 객관적인 검증을 필요로 하는 진리의 차원보다는 오히려 여러 사람의 지지를 받는 신뢰(credibility)의 차원에서 분석하는 것과 연관된다. 실제 인사행정에 관해서는 어느 한 행정원리(예, 경쟁체제 도입)가 다른 원리를 대체하게되면 당시 행정체제내부에서 정당화하여 주는 논리들이 이것에 의하여 일시에 완전히 대체되는 것이 아니다. 일군의 정당화가 부정(falsify)되는 것이 아니고 좀더 강조되거나 무시되는 것이다. 즉, 계속성을 가지고 있는 것이 많다.

V. 맺 는 말

행정에서 수사의 문제를 중점적으로 다룬 것이 Hood와 Jackson(1991)이다. 한국의(인사)행정학은 정치행정이원론에 영향을 많이 받았기 때문에 상징, 가치, 정치

적인 측면이 상대적으로 경시하여 왔다. 그러나 이러한 실증주의적이고 폐쇄체제적인 인사행정연구는 현대사회 발달때문에 한계를 노정하고 있다.

본 연구는 한국인사행정연구가 수행해온 연구의 범위와 시각이 어떠한 차원에 있는가를 주요 교과서를 분석하여 파악하였다는 의의가 있다. 주로 관리기법이라는 차원에서 인사실무 기법에 초점이 맞춰져 있음이 밝혀졌다. 다음으로 인사행정체제가 당면한 환경의 변화로서 국제화나 민주화를 제시함으로써 인사행정체제를 새로운 시각에서 봐야 함을 밝혔다. 그 대안으로서 관리기법뿐만 아니라 통치제제와 상징체제로서 인사행정을 봐야 함을 주장하였다. 이 세 가지 차원 중에서 본 연구의 여러 가지 제약 때문에 상징체제로서의 인사행정이 어떻게 이뤄져야 하는가를 방법론적으로 살펴보았다.

본문에서 제시한대로 상징체제로서 인사행정을 본다는 것은 Klingner와 Nalbandian (1985)가 주장하는 바와같이 관리적 리더쉽(managerial leadership), 정치적 반응성(political responsiveness), 사회적 형평성(social equity), 개인적 권리(individual right) 등 여러 가지 가치기준으로 인사행정을 보자는 데 그치지 않는다. 이보다 더 나아가 비판철학이나 현상학, 그리고 포스트모더니즘적 시각에서 인사행정을 보자는 것이다.

이렇게 상징체제로서 인사행정은 최근 한국의 인사행정개혁이 갖고 있는 문제점을 좀더 넓은 시각에서 볼 수 있게 하여준다는 장점이 있다.[13] 예컨대 한때는 통폐합을 주장하면서 큰 조직이 좋다고 하고, 다른 때에는 작은 것이 좋다(Small is beautiful!)라고 한다. 상징체제를 무시하면 각각 시대의 흐름에 따라 조직을 통합하는 기법 혹은 축소하는 기법에 몰두한다. 정권이 사용하는 상징과 수사는 상황에 따라 변화를 겪게 되는데 이를 정당화하는 하위논리들이 많이 존재한다. 이런 가치함유적인 정당화들은 전체 행정원리보다 숫자가 적지만 이들끼리 서로 얽히고 섞혀서 하위행정원리를 유지한다. 상징체제로서의 인사행정은 이러한 상징적(혹은 정치적) 측면이 모두 잘못되었다고 비판하는 것이 아니고, 그 실체를 정확히 이해하고 나아가서 이를 감안하여 현실에 대한 개선안을 만들어야 함을 주장한다.

본 논문은 많은 제약점을 가지고 있다. 기존 관리기법적 수준의 인사행정을 비판하는데 초점을 맞추었기 때문에 과연 신인사행정체제가 무엇인가를 사례연구 등을 통하여 명확히 제시하지 못하였다는 것이 한 예이다. 그러나 상징체제로서

13) 익명의 심사위원들은 구체적인 예를 제시하라고 하였으나, 한국 인사행정에 관해서는 이러한 연구가 부족하여 예시하기 곤란하다.

인사행정을 연구하는 이론적 논의를 제공하였으므로 이를 응용한 후속연구가 진행되기를 기대할 뿐이다.

참 고 문 헌

강신택 역(D. Farmer), 「행정학의 언어」, 서울 : 박영사, 1999.

김병섭 외, 「조직의 이해와 관리」, 서울 : 대영문화사, 2000.

김태일, "우리나라와 OECD국가의 공무원 규모 비교분석," 「한국행정학보」 제34권 제1호, 2000.

김필동, 「차별과 연대, 문학과 지성사」, 1999

남궁근 외, 「개방형 임용제도의 발전방안」, 서울 : 정부개혁연구소, 1999.

방석현 · 임도빈, "전자정보사회에 적합한 정부 신인사행정의 체계정립 및 추진방안에 관한 연구," 「한국전산원 정책연구보고서」, 2000.

백완기, "사실주의적 행정문화," 「한국행정연구」 제9권 제2호, 2000.

서원석, "개방형 직위제도의 문제점과 발전방안," 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」, 2000.

이문영, 「논어맹자와 행정학」, 서울 : 나남출판, 1999.

임도빈, "신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교", 「행정논총」 제38권 1호, 2000a.

_____, "행정조직 내 보직이동 유형에 관한 연구", 「한국정책학회보」 제9권 3호, 2000b.

_____, "한국행정조직의 내부운영원리에 관한 연구", 「한국정치학회보」 제35권 1호, 2001.

하태권, "인사행정 실증연구에 대한 고찰," 「한국행정학보」 제19권 제4호, 1995,

정성호, "한국인사행정의 정치이론적 방향모색," 「한국행정연구」 제2권 제4호, 1994.

_____, "21세기 한국행정의 업무수행가치 모색 : 명령복종성에서 업무수행가치 모색," 「한국행정학회와 한국행정연구원 주체 학술세미나 발표논문집」, 1999.

하태권 · 이선우 · 조경호 · 강인호, "한국정부 공직분류체제의 실태분석 및 대안모색 : 공무원의 종류구분과 직급체계를 중심으로," 「한국정치학회보」 제34집 제3호, 2000.

Carter, L.F., "Public Personnel Administration in the 20th Centry," in Rabin et al. (ed.), *Handbook of Public Administration,* New York : Marcel Dekker, 1998.

Cooper, Ph. J., L. P. Brady, O. Hidalgo-Hardeman, A. Hyde, K. C. Naff, J. S. Ott and H. White, *Public Administration for the twenty-first century,* New York : Harcourt Brace College, 1998.

Dandrige, T.C., "Symbols' Function and Use," in L. R. Pondy et al. (eds.) *Organizational Symbolism,* London : JAI Press INC. 1983,

Denhart, R. and L. deLEON, "Great Thinkers in Personnel Management," in Rabin et al. (ed.), *Handbook of Public Administration,* New York : Marcel Dekker, 1998.

Edelman, M. *Political Language : words that succeed and policies that fail,* New York : Academic Press, 1977.

Fox, C.J. & Miller, Postmodern Public Administration : Toward Discourse, CA : Sage, 1995.

Geertz, C. , *The Interpretation of cultures,* New York : Basic Books, 1973.

Hays, Steven W, & Richaed C. Kearney, *Public Personnel Administration,* Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc. 1995.

Hood, C. & Jackson M.J., *Administrative Argument,* Dartmouth : Aldershot, 1991.

Hood, C., *The Tools of Government,* Chatham, H.J. : Chatham House Publishers, Inc., 1986.

Kast, F. E. & J. Rosenzweig, "General Systems Theory : Applications for Organization and Management," *in Academy of Management Journal,* 447-465, December 1972.

Katz, D. & R. L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations,* John Wily $ Sons, Inc., 1966

Kirton, Gill and Anne-Marie Greene, *The Dynamics of Managing Diversity : a critical approach,* Oxford : Butterworth-Heinemann, 2000.

Klingner, D.E. & J. Nalbandian, *Public Personnel Management : Contexts and Strategies* (2nd ed.) Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1985.

Krislov, S. and Rosenbloom, D.H., *Representative Bureaucracy and the American Political System,* New York : Prager, 1981.

Lenkowsky, L and J. L. Perry, "Reinventing Government : The Case of National Service," *PAR,* 69 (4).

Light, Paul, *The True size of government,* Washington D.C. : the Brookings Institute, 1999.

Meyer and Harmon, *Organizational Theory for Public Administration,* Boston : Little Brown and Company, 1986.

Nigro, Lioyd G & Felix A.Nigro, *The New Publc Personnel Administration.* Itasca : F.E. Peacock Publishers, Inc. 1994.

Robin, Alice, "Administrative Policy as Symbol System, political conflict and social construction of identity," in *Administration & Society,* 32 (4), 2000.

Stahl, O. Glenn, *Public Personnel Administration* New York : Harper&Row Publishers, Inc. 1983.

Summa, U., "The Rhetoric of Bureaucracy," in P Ahonen (ed.), *Tracing the Semiotic Boundaries of Politics,* Paris : Mouton de Gruyter, 1993.

Thayer, Frederick C., "The U.S. Civil Service : 1883-1993 (R.I.P)," in Ali Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government,* London : Sage publications, 1997.

Zimmermann, "Public Personnel Administration Outside the United States," in Rabin et al. (ed.), *Handbook of Public Administration,* New York : Marcel Dekker.

부록 1. 인사행정 교과서 목록(괄호속 숫자는 시대별 개정판을 제외한 출판된 교과서의 수)

1960년대 (2권)

박동서, 「인사행정론」, 법문사, 1962.
장지호, 「인사행정론」, 진명출판사, 1965.
박동서, 「인사행정론(개정)」, 법문사, 1965.

1970년대 (2권)

박동서 · 오석홍, 「인사행정론」, 서울대 출판사, 1973 .
박동서, 「인사행정론(개정)」, 법문사, 1978.
오석홍, 「인사행정론」, 박영사, 1975.

1980년대 (5권, 역서 1권)

박동서, 「인사행정론(개정)」, 1984.
박연호, 「인사행정신론」, 법문사, 1982, 1983, 1988.
오석홍, 「인사행정론(개정)」, 1983.
Felix. A. Nigro, 황갑손 역, 「최신인사행정론」, 대왕사, 1985.
유석영, 「인사행정론」, 문인출판사, 1985.
김홍기, 「인사행정론」, 대왕사, 1988.
유석영, 「인사행정론」, 소명사, 1988.
김중양, 「한국인사행정론」, 법문사, 1989.

1990년대 (11권)

박연호, 「인사행정신론(개정)」, 법문사, 1990, 1999.
신윤표, 「인사행정관리과학」, 1990.
이상윤, 「인사행정론」, 대왕사, 1991.
박동서, 「인사행정론(개정)」, 법문사, 1990.
장지호, 「인사행정론(개정)」, 대왕사, 1992.
이상윤, 「인사행정론」, 대왕사, 1993.
오석홍, 「인사행정론(개정)」, 박영사, 1993.
김중양, 「한국인사행정론(개정)」, 법문사, 1994, 1999.
김영성 · 신기원, 「새인사행정」, 충남대학교 출판부, 1996.
강성철 외 공저, 「새인사행정론」, , 대영문화사, 1996, 1999(개정).
유민봉, 「인사행정론」, 문영사, 1997.
최칠호, 「인사행정론」, 1997.
김재기, 「인사행정론」, 대구대출판부, 1998.
박동서, 「인사행정론(개정)」, 법문사, 1999 .
신기원, 「인사행정론」,이화, 1999.

신윤균, 「인사행정관리론」, 1999.
오석홍, 「인사행정론(개정)」, 박영사, 2000.
박천오, 「인사행정의 이해」, 법문사, 2000.

부록 2. 한 개의 교과서만 다룬 장의 심층비교

	박천오	장지호	박동서	박연호	김중양	강성철	오석홍	유민봉	Hays	Stahl	Nigro
인사행정의 현재와 미래	X	X	○	X	X	○	절	X	○	○	○
동서양 인사제도의 교류	X	X	X	○	X	X	X	X	X	X	X
외국의 인사제도	X	색인	X	○	색인	X	X	X	X	○	X
인사관리 정보체제	절	X	X	○	X	X	X	X	X	X	X
인사행정의 외부환경요소	절	X	색인	X	X	X	색인	○	X	X	X
개인의 이해, 직무만족, 직무확대와 직무충실	X	○	색인	색인	X	색인	색인	절	색인	색인	X
지방공무원제도	○	X	색인	색인	색인	색인	X	X	색인	X	X
공무원의 정치적 중립	○	○	절	○	색인	절	절	색인	X	X	X
인사관계론	X	○	색인	X	X	X	X	X	X	X	X
자생적 집단	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X
집단역학(Leadership)	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X
목표에 의한 관리(MBO)	색인	○	색인	색인	X	색인	색인	색인	X	X	X
민영화와 생산성	X	X	X	X	X	X	색인	○	○	○	색인
성희롱	X	X	X	X	X	X	절	X	○	색인	○
여성공무원의 현황과 채용	색인	X	X	X	색인	색인	색인	색인	○	색인	색인
장애인공무원의 현황과 채용	X	X	X	X	X	X	X	X	○	X	색인
AIDS	X	X	X	X	X	X	X	색인	색인	X	색인
마약알콜중독	X	X	X	X	X	X	X	색인	색인	X	색인
성과급(직무급)제도	색인	색인	색인	색인	색인	색인	색인	색인	절	색인	○
X표의 수(합)	12	11	11	11	14	12	10	10	9	12	11

주) 'O' : 장으로 다룸,
'절' : 절 수준으로 다룸
'색인' : 색인을 찾으면 나오고 어느 정도 언급하고 있음
'×' : 색인에도 나오지 않음