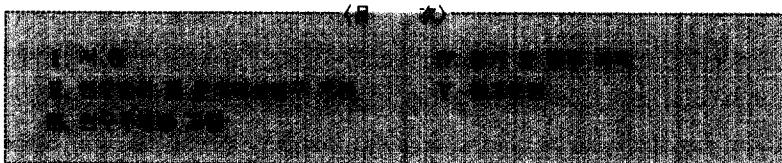


## 한국 인사행정연구의 경향분석 - 90년대 후반을 중심으로 -

김 신 복\* · 사 공 윤\*\*



### 〈요 약〉

이 논문은 1990년대 후반부터 국내 주요 학술지에 발표된 인사행정 분야 논문들을 연구주제에 따라 분류하고 연구의 주요내용과 연구방법상의 특징을 개관한 것이다. 연구주제는 가치정향, 공직분류, 인력계획 및 정원관리, 임용, 능력 발전, 사기관리, 행동 규범 등의 범주로 분류하였으며, 연구방법은 통계분석, 설문조사, 사례분석 등을 어느 정도 이용했는지 살펴 보았다. 각 논문들의 주요내용은 무엇을 다루었고 주요 결론은 무엇인지를 중심으로 요약 제시하였다. 발표된 논문들을 개관한 결과, 과거보다 연구 논문들이 현저하게 증가한 것으로 나타났다. 그리고 지난 5~6년 동안의 인사행정분야 연구들의 관심분야는 민주화, 개방형 임용제, '작은 정부'의 구현, 중앙인사위원회의 출범 등 행정의 여건 변화와 실체적 요구를 반영하고 있었으며, 소영역별로 논문들 간에 결론이나 정책제언은 다르더라도 현안 과제들을 다룬 연구들이 많았다. 그러나 연구방법 측면에서는 다양한 방법을 개발하고 계량적 분석을 고도화하는 노력이 미흡한 것으로 드러났다.

### I. 서 론

본 연구에서는 한국인사행정에 관한 연구논문들을 대상으로 연구 방법 및 내용상의 특성을 고찰하고, 이를 토대로 향후 정책과제를 제시하였다. 연구주제는 인

\* 서울대학교 행정대학원 교수

\*\* 서울대학교 행정대학원 박사과정

사행정의 핵심항목들이라고 할 수 있는 한국 관료제의 구성, 인사행정의 가치정향, 공직분류, 인력계획 및 정원관리, 임용, 능력발전, 사기관리, 행동규범 등 8가지의 유형으로 대별하였다. 이러한 연구주제 분류는 하태권(1995)의 연구를 참조하였으며 여기서는 1995년 이후의 연구논문들을 주요 대상으로 삼았다.<sup>1)</sup>

연구를 수행함에 있어서는 분석대상논문의 주제나 방법론에 대한 연구자의 주관적 판단은 배제하는 것을 원칙으로 하였다.

본 연구의 분석 대상이 된 연구들은 한국인사행정의 제도나 실태에 대한 연구로서 「한국행정학보」, 「한국정책학회보」, 「한국정치학회보」, 「행정논총」(서울대학교 행정대학원), 「정부학연구」, 「행정과 정책」(이상 고려대학교), 「한국행정연구」(한국행정연구원) 등이다. 이와 같이 분석대상 학술지를 한정한 것은 기존 연구의 방대함과 아울러 본 연구가 기본적으로 연구논문에 나타난 연구결과들을 분석하고자 했기 때문이다.

## II. 연구범위 및 분석대상연구 개관

### 1. 연구범위

본 연구는 1996년부터 2000년도까지 106편의 논문을 분석대상으로 하였다. 1960년대부터 1995년까지 써여진 인사 행정에 대한 논문이 총 50편인 것을 감안한다면 한국인사행정에 대한 연구가 지속적으로 증가하고 있음을 보여주고 있다.

본 연구의 분석 대상이 된 연구들은 한국인사행정의 제도나 실태에 대한 연구로서 「한국행정학보」, 「행정논총」, 「한국행정연구」 등이 전체의 80%에 달하고 있으며, 그 외의 연구들은 「한국정책학회보」, 「한국정치학회보」, 고려대학교 「행정과 정책」, 「정부학 연구」, 등에 수록되어 있는 논문들이다.

### 2. 연구방법

분석대상논문은 통계분석이나 설문조사를 사용한 경우가 주류를 이루고 있다. 사례분석이나 내용분석을 시도한 논문도<sup>2)</sup> 점점 증가하는 추세이다. 한 가지 특기

1) 연구의 분석적 특성에 대해서는 하태권(1995). “한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰 : 연구경향과 연구결과를 중심으로”. 「한국행정학보」, 29권 4호를 참고로 하되, 이 연구에서 시간적 제약으로 다루지 못한 1996년 이후의 연구를 주요 대상으로 하였다.

2) 여기에 포함된 논문으로 송혜경(1998), 김판석, 권경득(1999) 등의 논문을 들 수 있다.

할 만한 사항은 90년대 후반에 들어와 외국과의 비교연구가 현저히 증가하고 있다는 점이다. 공무원에 대한 배경분석, 관료제의 구성, 가치정향, 정원관리, 보수 등의 주제에 대해서는 대부분의 연구들이 통계자료를 이용한 계량적 분석을 활용하고 있다. 반면 승진, 행동규범 등에 대해서는 면접 조사나 설문조사를 주로 이용하고 있고, 그 외의 주제에 대해서는 내용분석이나 사례분석이 주로 활용되고 있다.

&lt;표 1&gt; 연구주제별·방법별 분류 (1996-2000)

주제 방법	가치 정향	공직 분류	인력 계획	임 용			능력발전		사기관리			행동 규범	계
				채용	승진	전보	훈련	근평	보수	단체	사기		
통계분석	11	4	14	7	2		1	1	3				43
설문조사	5		1	1	3		2	1	2	2	2	2	21
사례분석	2	3	1			3	2			1		2	14
병 행	1		1		1			1	1				5
계	19	7	17	8	6	3	5	3	6	3	2	4	83

\* 전체 106편의 논문 중 문헌 연구를 사용한 23편의 논문은 제외하였다.

### 3. 연구대상

연구 분석대상 논문 중 대다수인 75% (63편)가 일반직 국가 공무원을 대상으로 하고 있다. 반면 일반직 지방 공무원을 대상으로 하고 있는 논문은 12% (10편)으로 나타나고 있으나 지방자치의 실시와 더불어 이 분야 연구의 비중은 더욱 증가 할 것으로 보인다. 그리고 경찰 공무원을 다룬 논문은 2편, 장애인 고용이나 여성 고용 등 특정 분야를 다룬 논문은 각각 2편씩이었다.

### 4. 연구주제

분석대상 논문 중 배경분석 및 가치정향이 18편, 임용이 35편, 능력발전이 31편, 사기관리 27편, 인력계획 및 정원관리 39편, 행동규범이 23편으로 임용에 대한 논문이 가장 많았다(중복주제 포함). 이러한 현상은 중앙인사위원회의 출범과 여성고용평등제의 시행 등 정부개혁의 추진과 더불어 공무원 임용 관련 제도에도 변화가 일어나고 있는 점과 관련이 있는 것으로 해석된다. 또한 지역차별, 차은 정부, 행정인의 전문성 개발 등에 관한 사회적 관심의 증대를 반영하는 것으로 보인다.

### III. 연구주제별 고찰

본 연구의 분석대상 논문들 중 주요한 연구들의 내용을 정리하면 다음과 같다.

#### 1. 한국 관료제의 구성

정부관료제의 성격을 규정짓는 것은 사람이며, 이는 지역적 특성, 性的 특성, 능력의 특성 등을 포함한다. 이러한 특성들은 대표성을 가지고 실제 권력 배분의 문제에 영향력을 행사함으로써 정부관료제의 특성을 결정짓게 된다. 이러한 논의는 전통적인 행정사적 함의를 가질 뿐 아니라 최근에 학자들의 많은 관심을 받고 있는데, 이러한 현상은, 관심의 비중이 종래의 기구 중심적 사고에서 인적 요소로 옮겨지고 있는 데에 기인한다(송혜경, 1998). 즉 행정 현상의 결정 및 집행의 주체인 행정인이 어떠한 사람인가에 따라 인사행정이 추구하는 가치체계가 달라지기 때문에 결국 인적 성향은 후술할 한국 인사행정의 가치정향에 큰 영향을 미치게 된다.

한국 관료제의 인적 구성에 관한 논의는 1960년대에 이미 시작되었다(박동서, 1968). 그 후 이러한 주제에 대한 연구는 크게 부각되지 않았으나 1980년대에 이르러 다시 논의의 주제로 떠오르기 시작하였다(Ha, 1988). 특히 1990년대 초반에는 주로 관료들의 지역대표성과 관련된 연구가 주류를 이루었다(박경효, 1993 ; 양형일 이태영, 1993 ; 박종민, 1996). 1990년대 후반부터는 공무원의 성적 대표성에 대해서도 관심이 증가하고 있다(송은희, 1996 ; 김민정, 1997 ; 김복규, 강세영, 1999 ; 배득종, 김판석, 김영미, 2000).

한국 관료제의 인적 구성을 분석한 논문들은 연구의 목적이나 대상에 따라 다음의 5가지 유형으로 분류할 수 있다(하태권, 1995c ; 1467).

- ① 고급관료들의 성분변화를 시대별로 고찰한 경우(박동서, 1992)
- ② 고급관료의 출신성분과 가치체계와의 관계를 분석하거나(박종민, 1996), 관료들의 경제지향성이나 승진에 대한 인식 등 특정한 성향이나 태도를 분석한 경우(박홍식, 1993)
- ③ 인사행정에 실제로 작용하는 지배적인 가치나 임용기준을 고찰한 경우(Ha, 1988 : 하태권, 1990 : 박경효, 1995 : 안용식 · 이주영, 1997 : 송혜경, 1998 : 김복규 · 강세영, 1999)

- ④ 출신지역과 같이 특정한 요인의 관료적 대표성 수준을 분석한 경우(유종해, 1990 ; 박경효, 1993)
- ⑤ 다른 연구주제를 다루면서 그와 관련된 배경요인에 대하여만 한정적으로 분석한 경우

### 1) 대표성과 관련된 요인

관료의 대표성은 정책적 부응성(responsiveness)과 상징적 부응성, 서비스 부응성, 배분적 부응성으로 대별할 수 있다<sup>3)</sup>. 우리나라에서 특히 문제가 되고 있는 내각의 지역적 편중성은 지역 지지자들을 정책적 혹은 심리적으로 내각에 연결시키려는 시도로 볼 수 있다. 관료제의 국민대표성에 포함하는 것으로는 출신지역, 성, 사회경제적 배경 등이 있으나 이 중에서 특히 그 동안 많이 다루어져 왔던 것은 지역대표성이다. 거의 모든 연구들이 공통적으로 지적하고 있는 것은 경북, 경남, 서울 출신들의 과다대표 현상과 전남, 전북, 강원, 제주 등의 과소대표현상이다(박동서, 1968 ; 하태권, 1990 ; 박경효, 1993 ; 양형일, 이태영, 1993 ; 박종민, 1996).

특히 박종민(1996)은 장관선택에 있어서 지난 30년간 경상도 출신 각료의 비율이 일정수준을 유지하고 있었지만 구체적으로는 경북 출신의 각료의 비율은 증가하였고 경남출신의 각료의 비율은 감소한 것으로 조사하였다. 이 연구는 이러한 현상을 두 대통령의 출신지가 경북이었고 또한 부산을 비롯한 일부 경남 지역이 야당의 강력한 지지기반이었다는 사실과 관련된 것으로 평가하였다.

안용식과 이주영(1997)은 정부투자기관 임원의 비율에서도 영남지역 출신의 지역적 편중 현상을 지적하였다. 전체의 인구 중 서울과 경기 지역의 인구가 차지하는 비율이 31.2%와 21.7%로 가장 높음에도 불구하고 이들 지역 출신의 임원들은 전체 임원의 16.7%와 7.4%로 과소대표되어 있고, 이에 비해 영남 지역의 인구 비율은 19.1%(경북 8.4%, 경남 10.8%)임에 비해 영남 출신 임원들의 비율은 38.9%에 달해 매우 과잉대표되어 있다는 것이다. 또한 이 연구는 호남지역은 충청지역보다 인구가 더 많음에도 불구하고 오히려 충청 출신보다 더 적게 임원으로 임용되고 있어 인구수에 대비한 임원들 수의 대표성에 문제가 있음을 지적하였다.

정무직을 포함한 고급관료 집단의 구성에 있어서 위와 같은 지역간의 격차는 소외되는 지역 출신 관료들이 정부의 개발정책이나 인사정책에 대하여 보이는 인

---

3) Eulau, Heinz, & Paul D. Karps, "The puzzle Of representation : Specifying Components of Responsiveness," in H. Eulau & J. Wahlke, eds., *The Politics of Representation* (Beverly Hills, C a : Sage, 1978)

식과 태도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 박홍식(1993)은 중하위직 공무원을 대상으로 한 연구에서 호남출신 관료들이 다른 지역 출신 관료들보다 승진과 전보에 있어서 출신지역의 중요성을 강하게 인식하고 있음을 강조하였다. 그러나 이 연구는 승진속도에 대한 태도분석을 통하여 출신지역이 승진을 결정하는 직접적인 원인은 아니며, 승진에 있어서 지역적 차이가 미치는 영향은 경험적 차이라기 보다는 인지적 차이에 불과하다고 주장하였다. 이러한 연구결과는 직급이 상승할수록 호남지역의 대표성이 저하된다는 박경효(1993), 안용식 등(1997)의 연구와 대립되는 결과라고 할 수 있다.

이에 대해 박종민(1996)은 대통령의 정치적 자산의 확대 필요성에도 불구하고 전남 출신 각료 적격자의 풀이 크지 않았다는 점을 제시하고, 이러한 현상은 정부 인사정책의 지역적 차별화 관행에 기인한 것으로 평가하였다. 또한 이 연구는 특히 법무, 내무, 재무 등의 핵심 부처(*inner cabinet*)에서의 지역 편중을 문제점으로 지적하고, 전남·북 지역 출신 관료들이 상징적 부응성을 위해 핵심이 아닌 부처에 주로 등용되었음을 지적하였다.

여성 공무원의 대표성에 대해서는 김복규와 강세영(1999)이 대구시를 중심으로 한 지방여성공무원을 대상으로 한 연구에서 남성중심성을 지적하였다. 지방공무원의 여성비는 1989년 13.1%에서 1997년에는 27.5%로 14.4%나 증가함으로써 팔목 할 만한 신장세를 보였으나, 이러한 증가는 주로 하급직을 중심으로 이루어지기 때문에 상위직급에는 여성공무원의 비율이 여전히 낮은 상태라는 것이다. 이 연구는 현행 제도하에서는 이러한 현상이 상당기간 지속될 것으로 전망하였다. 성차별적 모집이 행해졌던 기간에 채용된 여성 공무원 수가 워낙 적기 때문에 상위 직급으로 승진할 수 있는 인원 자체가 부족하고 한편으로는 아직도 채용에 있어 불이익을 받을 수 있는 제도적 요인이 존재한다는 점이 이러한 전망을 뒷받침하는 근거로 제시되었다. 따라서 이러한 업무의 성별 분업을 해소하기 위해서는 여성채용목표제가 실질적 효과를 가질 수 있도록 시행되어야 하고, 남성 중심의 조직 문화를 개혁해야 한다는 의견을 제시하였다.

배득종, 김판석, 김영미(2000)는 기관마다 여성 활용도가 상당히 큰 격차가 있다는 점을 문제점으로 제시하였다. 이 연구는 카이자승 분석법의 원리를 이용하여 “여성대표성 확보를 위한 최소한의 T/O소요”등을 기관별로 제시하고, 관리적 여성공무원의 육성은 기관별로 특화된 정책을 수립함으로써 더욱 효과적으로 수행될 수 있다는 점을 주장하였다.

## 2) 실적과 관련된 요인

일반적으로 정치 엘리트의 교육 수준은 일반대중에 비해 높은 편이다(Putnam, 1976 : 57-65). 그리고 정치 엘리트의 자격 조건으로서 기술적 전문지식 (technical expertise)은 교육 및 전공과 밀접한 상관관계를 갖고 있다.

고급공무원의 실적과 관련한 요인으로 김신복(1993)은 1993년 현재 일반직 고급공무원 중 법정계 전공자는 31.8%인 반면 이공계 전공자는 16.8%에 불과하다는 점을 제시하였다. 전공에 대해서 안용식, 이주영(1997)은 종래의 법학, 상경학 중심에서 자연과학적, 공학적 전공을 가진 임원의 중요성을 역설하였다. 이러한 분석결과는 고급공무원들의 학문적 배경이 행정의 전문화 요구에 부응하지 못하고 있음을 보여주고 있다.

장관 선택의 교육적 기초에 있어서 박종민(1996)은 부처에 따라 분석의 기준을 구별하여 흥미로운 연구결과를 보여주었다. 즉 이 연구는 정책전문성이 높은 부처(과기처, 경제기획원, 교육부 등)의 장관은 학자, 전문가 출신의 고학력자가, 행정전문성(외무부, 내무부, 국방부, 교통부, 총무처 등)이 강하게 요구되는 부처에는 박사학위 교육의 이수가 낮은 관료 출신 혹은 군인 출신 장관의 비율이 높다는 점을 연구결과로 제시하였다.

## 3) 정실과 관련된 요인

송혜경(1998)은 제 1공화국 인사행정에 관한 연구에서, 공화국 초기의 관료의 정치적 중립성이 지켜지지 않고 있음을 지적하였다. 즉 자유당이 46.6%로 가장 많으며, 후에 자유당으로 편입되었던 정당출신까지 감안하면 이 비율은 더욱 높아진다는 것이다. 제 1공화국에서는 특히 자유당이 창당된 1952년부터 정당정치에 의한 엽관주의가 지배하기 시작하여 자유당 정권이 몰락할 때까지 지속된 바 있다.

그 후 정실임용과 관련된 요인으로는 주로 군경력과 출신대학에 초점이 모아졌다. 군경력에 따른 특별 임용은 제3공화국 이후 지속적으로 확대되어 왔으며 사관학교 출신 예비역 장교에 대한 5급 공무원 특별임용이 제도화되기도 하였다. 그 결과, 1978년에는 5급 이상 일반직 공무원 중 특채로 임용된 군출신 공무원이 4% 정도를 차지하는 것으로 분석되었다(하태권, 1990).

이영희(1993)는 제 6공화국과 문민정부 초기에는 서울대학교 출신 행정각료들이 군출신 각료들을 대체하면서 그 비율이 60% 이상을 점한다고 지적하였으며, 박경효(1995) 역시 제 3공화국 이후 외국대학 출신자들의 감소분 만큼 서울대 편

증 현상이 지속적으로 이루어지고 있다고 평가하였다.

## 2. 인사행정의 가치정향

앞에서 분석한 관료제의 구성으로부터 유추할 수 있는 한국 인사행정의 가치정향은 실적주의, 정실주의 등 관료제의 대표성과 관련된 제 요인과 함께 사회적 형평성의 추구와 이를 실질적으로 추진할 수 있는 국정지도자의 지도력 강화로 설명될 수 있다. 이와 관련하여 오석홍(1999)은 엽관주의의 폐단을 지적하면서도 민주국가의 정치, 행정체제의 운용을 위해 엽관주의적 수단의 부분적 채택을 주장하였다. 이러한 주장의 근거는 현대국가에서 엽관임용의 영역을 인정하는 것이 자유재량의 과정에서 훌륭한 인재를 발굴하고 적재적소에 배치하는 임용권자의 협명함을 신뢰하기 때문이라는 것이다.

홍준형(1999)은 실적평가제도의 도입을 위하여 직업공무원제의 헌법적 보장 정신에 비추어 합리성, 신뢰성, 공정성, 투명성 요청에 부합하는 제도의 내용과 효과를 규정한 법률제정이 불가피함을 역설하였으며, 노화준(1996)은 사례분석을 통해 1990년대의 한국 관료는 정책 네트워크의 구성을 통해 정책학습능력을 향상시켰음을 입증하였다.

한편 최병대, 김상묵(1999)은 실적평가, 성과급 지급문제, 공무원의 전문성 제고 방안, 계급정년제, 공무원 재임용제, 실적에 근거한 퇴직관리, 내부인력시장제도, 개방형임용제도 등을 구체적인 인사행정의 가치로서 제안하였다.

최근에 한국의 관료제가 대면하고 있는 가치로서는 정보화, 지방자치, 성차별 철폐 등을 거론할 수 있을 것이다. 전영평, 이곤수(2000)는 사례분석을 통해, 공무원들의 정보화에 대한 강한 열망과 기대에도 불구하고 정부의 조직, 인력, 예산 등이 매우 낙후되어 있음을 지적하였다. 또한 지방자치 실시에 따른 공무원의 대응에 대하여 박통희(1996)는 단체장의 주도보다는 일선관료의 참여를 주장하였으며, 최신용(1996)은 지자체의 자율권을 핵심적 과제로 평가하였다.

김미경(1999), 김선욱(1999)은 여타 OECD국가에 비해 한국관료제의 여성 대표성이 현저하게 낮다는 점을 문제점으로 제시하고 이에 대한 대안을 모색하였다.

## 3. 공직분류

1990년대 이전까지 공직분류를 주된 연구과제로 한 논문은 2편에 불과하였으며 (오석홍, 1980b ; 박동서, 1981), 이 당시의 연구들은 행정직렬의 비대성과 그로 인

한 행정전문화에 대한 역행, 직렬간 직급설정의 비합리성, 연구직과 기능직의 계급 축소나 폐지 등을 주장한 바 있다.

하태권(1995a)은 광역지방자치단체장의 인사권 확대에 관한 연구에서 국가공무원의 지방직 전환과 중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화, 국가 공무원의 지방직 전환에 따른 부작용을 최소화하기 위한 지방자치법상의 규정 명시 등을 주장하였다.

김중양(1997)은 사례분석을 통해 미국, 일본, 영국의 직급 체계를 논의하고, 우리나라의 인사행정 개선방안으로서 계급구조의 개편을 지적하였다. 즉 일반직공무원의 현행 계급체계에 대하여 별도의 계급체계 및 특별관리제도를 도입하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 그 예로서 OECD 각국이 추진하고 있는 고급공무원단(SES 또는 SCS)과 같이 ‘정책직’의 신설을 검토할 필요가 있다는 것이다. 이러한 대안이 우리나라에 적용될 경우 공무원 계급구조를 정책직(국장 이상 차관까지), 관리직(과장·과장), 행정직(9급부터 7급까지)으로 분류한다는 것이다. 물론 이러한 직종간에 완전히 벽을 차단하는 것이 아니라 일정한 요건이 되면 상위직종으로 진입할 수 있다. 이렇게 될 경우 9급에서 1급까지 승진을 기대하는 심리적 부담에서 벗어날 수 있고 또 자신의 직종에서 직무에 전념할 뿐만 아니라 각 직종의 계급(또는 등급)을 보다 세분화함으로써 한 직급에서 장기 정체로 인한 폐해도 방지할 수 있을 것이며 다른 직종과 보수체계도 합리적으로 정할 수 있어서 처우개선에도 도움이 될 수 있다는 것이다.

김병섭 외 4인(1997)은 직무분석의 활용방안으로써 인력관리, 조직설계 및 전문성제고를 위한 직무분석 등에 초점을 맞추고 있다. 이 연구는 계급제를 기반으로 하는 우리나라 정부의 인사 및 조직관리에서 직무분석을 활용하는데 한계가 있다는 점을 지적하고, 외국의 직무분석 활용사례를 소개하여 우리나라 정부의 미래의 조직 및 인사관리에 시사점을 제시하였다.

김근세(1998)는 정부조직의 기능적 다원화를 위한 방안으로서 다음과 같은 사항을 제시하고 있다. 즉 각 부처는 상황적합성과는 별개로 기획관리실, 총무과 등 공통직제를 가지고 있는데, 이것을 팀제 등 보다 행정환경과 수요의 변화에 따라 탄력적으로 대응할 수 있는 내부조직 설계로 변화시키는 것이 필요하다는 것이다. 또한 이를 추진함에 있어 성과관리체계가 동시에 마련되어야 한다는 전제를 제시하였다.

안영훈(1998)은 프랑스의 정부조직을 고찰하면서 직종단제도 중심의 계급과 호봉을 설명하였다. 이 연구에 따르면 프랑스 정부조직의 경우 지방공무원과 마찬

가지로 국가공무원은 등급, 직위 등에 따라 구분하고 있으며 A, B, C직급으로 나누어진다. A직급은 정책의 연구와 기획, B직급은 법률집행과 행정규정에 의한 실제적인 정책의 집행업무에 관련된 직무를 담당하기 때문에 고등학교졸업시험 합격자위주로 선발하며, C는 단순한 노무직이나 현장기술직으로 학력에 관계없는 채용수준을 요구한다.

정정길, 김난도(2000)는 지식혁명시대를 맞이하는 국정관리의 방향으로서 계급제 운영방식의 개혁과 직위분류제적 요소의 강화를 주장하였다. 이러한 주장은 동일한 분야의 업무를 계속 담당시킴으로써 행정 책임의 확보라는 커다란 장점을 안게 된다는 점과 개인적 정보의 조직적 소유를 전제로 한 것이다.

#### 4. 인력계획 및 정원관리

공무원 인력의 예측이나 적정정원의 산정에 관한 연구는 대부분 인력과 밀접한 관련이 있다고 판단되는 변수들에 대한 통계자료를 이용한 시계열분석이나 회귀분석기법을 활용하고 있다(손재식, 1993 ; 이혁주, 1995a ; 김준한, 1995 ; 박국흠, 1996 ; 이은국, 1998 ; 장은주, 김병준, 조규영, 1999 배득종, 김판석, 김영미, 2000).

하태권(1995a)은 광역지방자치단체장의 인사권 확대에 관한 연구에서 중앙정부와 지방정부간의 수평적, 쌍방적 교류관계를 통한 인력 배치, 업무 분야별 교류, 보직관리를 일원화하여 동일직급에 대하여는 동일 수준의 보직을 부여할 것 등을 주장하였다.

이혁주(1995a)는 지자체의 주어진 총 정원을 업무가치와 업무비용을 동시에 고려하면서 조직가치를 극대화하는 가치극대화 모형을 제시하였다. 즉, 행정업무와 같이 유관업무 사이의 기술적 연계가 불분명하거나 그 파악이 쉽지 않을 때 오목한 비선형 가치함수로서 내부해를 구한다. 이러한 가치 극대화 모형을 이용하면 부서별 인력을 재조정할 수 있다. 이때 새로운 총정원 규모는 회귀분석이나 투입산출 분석을 통해 유도된 분석결과를 이용할 수 있다. 또한 조직투입산출표를 활용하여 자치단체간 생산성의 비교, 업무유발요인의 상호비교, 인력 배분의 전반적 폐턴 파악 등이 가능하다고 보았다. 그리고 이를 통하여 행정조직환경이 변하였을 때, 행정조직 소요인력이 얼마나 될 것인지에 대한 계산이 가능하다는 것을 증명하였다.

박국흠(1996)은 지방공무원 표준정원 산정문제에 신경망의 인식능력을 적용하여 행정 시스템 내적 상태 변수로 사용하였다. 논의를 전개하기 위하여 공무원 인

력관리에 대한 기존 이론을 정리하여 논점을 도출한 다음, 신경망을 적용하여 자료로부터 발견되는 관계의 유형에 입각하여 표준정원산정의 지침을 도출하였다. 그 결과, 이전의 연구에서는 발견하지 못했던 비선형 관계를 인식해 내었다. 새로운 표준정원정보를 개발하는데 필요한 정보는 분업구조의 적절성 여하에 따라 인력의 생산성이 달라진다는 것이다. 여기서 초과동수라는 개념을 도출할 수 있었으며, 표준정원 산정에서 이를 고려함으로써 기존의 실증적 연구에서 간과되었던 규범적인 측면(생산성이 극대화되어야 한다)을 고려할 수 있었다는 것이다. 그리고 신경망은 규모가 큰 시의 경우 행정구를 가지고 있기 때문에 공무원 수의 증가 요인이 있다는 사실을 행정구의 수라는 변수를 도입하지 않고도 인식하였다.

김근세(1997)는 총무처의 조직국, 능률국의 행정능률과, 행정전산과는 총리산하의 중앙기구로 통합하여 인력자원의 분배 및 부처의 배분기능을 국정전략에 맞추어 탄력적으로 수행할 것을 역설하였다.

서원석(1997)은 정원관리의 문제점으로서 합리적인 정원관리수단의 부재, 정원 관리 권한의 분산, 별도정원의 변칙 운용 등을 예시하였는데, 이는 김근세(1997)의 연구와 기초를 공유하는 것으로 보인다. 또한 그는 합리적인 정원관리를 위한 수단으로서 전 정부업무에 대한 철저한 직무분석이 전제되어야 하며, 이후부터는 정기적인 조직진단을 실시하여 적정한 정원의 규모를 확정하는 총정원제의 실시를 주장하였다. 총정원제가 실시되면 정부인력은 내부적으로 불필요한 부분에서 필요한 부분으로의 인력재배치가 이루어져야 하고, 일부 잉여인력은 퇴직하여야 한다. 이를 위한 보완조치로서 명예퇴직제도의 개편과 확대가 합리적으로 이루어져야 함을 주장하였다.

이은국(1998)은 공무원 인력규모 팽창유형에 관한 실증적 분석을 통하여, 국가 전체 경찰공무원과 13개 지방경찰청 경찰공무원을 인구요인과 비교해 볼 때, 경찰 공무원 수가 인구수보다 느리게 증가하고 있으며 일반국가공무원과 지방공무원과도 비교한 경우에도 경찰공무원의 증가속도가 상당히 낮다는 결론을 도출하였다. 이러한 결과를 통하여 연구자는 인적자본(human capital)의 관점에서 행정수요의 증대에 따라 경찰공무원의 질적 증가를 통한 행정수요의 대응성 제고를 시사점으로 도출하였다.

김복규(1998)는 면접조사를 통해 지방공무원의 인력관리 방안을 제시하였다. 이 연구는 정부에 근무하는 공무원의 정원은 정부조직법 제7조에 의하여 대통령령으로 정하도록 되어 있으며, 지방공무원은 대통령령이 정하는 기준에 의하여 자치단체 조례로서 결정하도록 되어 있으나(지방자치법 제103조), 5급 이상의 공

무원정원 책정시에는 해당부처 장관의 승인을 얻도록 되어 있어 자율성이 미흡하다는 점을 문제점으로 제시하였다. 또한 지방공무원의 정원은 인구수와 행정동 수 및 구의 수에 일반회계결산액을 감안하여 산출하기 때문에 관할 구역이나 지역의 특색을 반영할 수 없어 행정수요에 적절히 대처할 수 있는 탄력성이 부족하고, 자치조직권 미흡은 이러한 탄력성 부족 현상을 더욱 심화시킨다고 지적하였다.

공직분류의 기초가 중심이 되는 성과측정에 대해서 박중훈(1999)은 기관의 운영에 대한 성과를 평가하고 성과정보를 마련하여 활용하는 경우 국정관리에 있어 도움이 될 수 있음을 주장하였다. 이 연구는 구체적으로 정책결정의 합리화와 향상을 기할 수 있고, 업무수행 및 기관운영에 대한 책무성을 증진할 수 있으며, 아울러 관리개선을 통해 성과향상의 기반이 되고 있다는 점을 지적하였다. 아울러 이러한 이점이 있는 성과정보를 도출하기 위해서는 첫째, 국정관리 최고책임자를 비롯하여 행정기관장 및 관리자들이 성과관리에 대한 분명한 인식과 함께 추진의지가 선행되어야 하며, 둘째, 성과를 평가할 수 있는 근거와 측정방법 등을 포함하는 성과관리체제가 마련되어야 하고, 셋째, 성과를 중심으로 한 관리가 실현될 수 있도록 조직관리상의 여건을 개선하고 아울러 관리상의 자율권이 제공되어야 한다는 점을 강조하였다.

장은주, 김병준, 조규영(1999)은 인력감축을 위해 제시되어 온 정부의 정책들을 비판적으로 평가하면서, 현실적으로 적용가능한 대안으로서 ‘감축관리’와 ‘수요에 따른 행정공급’을 전제로 한 기능별 공무원 정원관리 모형을 제시하였다. 이 연구에서는 1999년 현재 전체 정원의 12.5%에 해당하는 35,070 명을 감축한 정부의 정책에 있어 기초가 되고 있는 총정원관리 방식, 표준정원방식 등을 개관하고 사용된 방법들(OLS, LSDV, DEA)을 비판적으로 평가하였다. 이 연구에서 제시된 기능별 공무원 정원관리 모형은 현실적으로 적용가능한 목표지향적 대안을 중심으로 하고 있다.

오성호(1999)는 중앙인사위원회의 출범과 더불어, 정부의 인력관리가 분권화되는 것이 세계적인 행정의 추세이며 우리나라로 장기적으로는 이러한 추세를 따라야 하지만, 현재 진행되고 있는 인사제도의 개혁이 보다 원활히 추진되고 바람직하게 정착되기 위해서는 당분간 중앙인사위원회의 권한을 강화하는 집권적 인력관리가 필요하다고 주장하였다.

## 5. 임용

공무원의 임용에 관한 연구는 대부분 5급 이상의 공무원을 대상으로 하며(박동서, 1965; 안용식, 1978; 하태권, 1990; 김현구, 1992; 김신복, 1995a), 6급 이하 공무원, 지방 공무원을 대상으로 하는 연구는 채한수(1988), 하태권·강형기(1992) 등이 있다. 임용과 관련된 연구는 대체로 신규임용과 승진을 주된 연구대상으로 하며 전보에 대해서도 부분적으로 고찰하고 있다. 연구 방법에 있어서는 소수의 면접조사를 제외하고는 대부분 문헌 연구를 중심으로 하고 있으며, 비교 연구도 일부 이루어지고 있다.

### 1) 신규채용

신규채용시의 시험에 대해서는 시험과목이 지나치게 많아 응시자의 부담을 가중시키고 있을 뿐만 아니라 직무와의 연계성도 부족하다는 점과, 시험 방법이 단순히 암기력측정 위주의 필답고사로 되어 있고 면접 시험도 형식적으로 운영되고 있어 직무 수행능력과 공무원으로서의 적성에 대한 총체적인 판단이 미흡하다는 점이 공통적으로 지적되었다(박동서, 1965; 채한수, 1988; 하태권·강형기; 1995, 김신복, 1995a).

또한 현재의 모집 활동은 소극적일 뿐 아니라 1년 단위로 수립, 공고되기 때문에 우수 인력의 유치를 위한 적극적인 유인기능을 수행하지 못하고 있다는 비판이 제기되었다. 따라서 중장기 인력계획의 수립, 인력 양성 기관과의 연계, 시험 및 담당 예정 직무와 경력발전경로 등에 대한 체계적인 정보의 전달 등을 포함한 적극적인 모집 활동이 요청되고 있는 추세이다(하태권·강형기, 1995; 김신복, 1995a).

공무원의 채용 방법에 대한 과거의 연구 성과로 특기할 만한 것은 김신복(1995a)의 연구로, 공무원의 전문성 향상과 관련하여 연구직과 전문직 공무원에 대한 수요가 증가하면서 해외 유학생, 박사학위 소지자, 변호사 등 일정한 요건이나 자격을 갖춘 자에 대하여는 특별 채용의 문호를 넓히자는 주장을 제기하였다. 이 연구는 행정고등고시의 개편과 특채 및 고위직 외부임용제를 제시하여 90년대 말의 개방형 임용제를 예고하였으며, 이를 통해 직전교육(pre-service education)의 중요성을 주장하였다.

임도빈(1995)은 프랑스 국립행정학교의 설립목적, 정치 엘리트 충원방식, 경력 발전 등을 개관함으로써 비교 연구를 통해 실무위주의 문제 해결능력 배양, 고급 관료의 국제화 수준 향상 등을 정책적 시사점으로 제시하였다.

이달곤(1996)은 정부인력의 경쟁력제고를 위하여 장차관직의 임용개선을 위해 단순한 기술관료의 임용에서 벗어난 '사회적 시민'의 등용을 주장하였으며, 충원제도의 다원화를 통한 진입장벽의 제거와 5급 공무원의 직전교육 등 공무원의 각 생애주기에 따른 문제해결방안을 제시하였다.

안용식, 오승은(1998)의 연구는 비서직 공무원의 임용을 다루면서, 전체 임용비서관의 약 61%가 외부에서 직접 임용되고 있다고 분석하였다. 이 연구는 특히 이러한 임용방식의 특성은 해당기관의 업무전반에 관한 포괄적인 지식과 이해의 부족으로 이어져 조직내 또는 조직간 의사소통의 채널로 임무를 수행하는 데에 장애요소가 된다는 점을 지적하였다.

최병대, 김상목(1999)은 공무원 재임용제를 제시하면서 공무원 재임용제가 계급정년제보다는 다소 강화된 신분보장의 성격을 지닌다는 점을 강조하였다. 즉 계급정년제는 매 계급마다 정년이 있으므로 정년내에 승진을 못하게 되면 탈락하게 될 수밖에 없으며, 현재의 계급별 정년을 고려할 경우 적어도 평균 4~5년을 주기로 계급별 정년이 주어질 수 있을 것이나, 이에 비해 공무원 재임용제는 정년의 주기가 거의 2배로 확대되는 효과를 가진다고 볼 수 있다는 것이다. 이 연구는 이러한 측면에서 공무원 재임용제를 공직사회에 활기를 불어넣기 위하여 고려해 볼 수 있는 대안으로 평가하였다.

김판석, 이선우, 전진석(1999)는 정부가 1999년말 개방형 임용대상 직위로서 중앙부처의 실국장급 가운데 129개를 확정하고 2000년 1월부터 단계적으로 충원할 계획을 발표하자 개방형 임용제도 초기의 추진과정에서 고려되어야 할 사항으로서 선발 및 임용의 중앙집권적 관리, 능력 검증의 타당성과 신뢰성의 확보여부, 인력관리 정보체계(Human Resource Management Informational System)구축 등을 제시하였다.

안용식(1999)은 행정고등고시 선발방식 재설계의 모형으로써 현행제도의 소폭 개선, 우수대학원생과 대학생의 공직 인턴제도, 고시제도의 통합전환, 공직수행능력(행정사)시험, 공직적성검사(PSAT)제도의 시행, 전문행정대학원 설립 등을 제시하였다. 이 연구는 중앙인사위원회 설립과 개방적 공직임용체계 등이 경직된 구제도에 대한 해체과정(dismantling process)이라고 평가한 바 있다.

남궁근(2000)은 개방형 직위제도 시행에 있어서 민간전문가를 채용하여 전문성과 경쟁력을 제고한다는 도입 논의 당시의 이상은 후속적인 정책결정과정에서 관료적 이해관계와 충돌하면서 상당히 축소되거나 형식화되고 있다고 평가하면서, 외부로부터 시행된 개혁에 의하여 폐쇄형의 인사관행을 바꾸는 것이 얼마나 어려

운지를 역설하였다. 그러나 개방형직위제도가 폐쇄적인 관료문화를 바꿀 수 있는 출발점이 되었다는 점은 긍정적으로 평가하고 있다. 또한 이 연구는 개방형 직위제도를 민간인의 임용비율만을 가지고 평가해서는 안된다는 점을 강조하고, 공무원이 많이 임용되었다는 것은 상대적으로 공무원의 경쟁력을 입증하는 증거가 될 수 있다고 평가하였다. 그리고 개방형 직위 자체가 일정기간 임기가 보장되기 때문에 갖은 순환보직에 따른 문제점이 어느 정도 해소되는 등 개방형 직위제도에 따른 임용 자체가 고위공무원 직위에 대한 인사 관행에 변화를 가져올 수 있는 계기가 되는 것으로 평가하였다.

하태권(2000)은 개방형직위가 제대로 정착되고 본래 의도한 효과를 거두기 위해서는, 개방형직위 임용자의 연봉은 유사한 경력을 지닌 실·국장급 공무원의 연봉 수준에 준하여 상호 협의에 의하여 결정하는 것을 원칙으로 하되, 요구되는 전문성의 수준이나 임용상의 애로 등 특별한 사유가 있을 경우에는 중앙인사위원회와의 협의를 거쳐 연봉 수준(성과급적 연봉액 포함)을 민간 수준에 상당하는 수준까지 상향조정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 그리고 계약직과 연봉제의 본질인 동기부여 효과를 강화하기 위해서는, 성과급적 연봉제의 비중을 확대하여 개인별 보수격차를 보다 크게 할 필요가 있다는 점을 지적하였다.

개방형직위제도의 성공적 도입을 위한 가장 중요한 전제조건은 직무의 내용과 업무목표를 명확히 설정하고, 목표달성을 대한 공정하고 객관적인 평가제도를 개발하는 것과 설정된 요건과 기준을 엄격하게 적용하는 것이다. 실제로 1998년 10월 현재 213개의 개방형 전문직위 재직자의 자격요건을 조사한 결과, 모든 자격요건을 충족시킨 직위는 37개에 불과하며 62개 직위는 자격요건을 충족시키지 못하고 있고, 114개 직위는 일부 요건만을 충족시키고 있는 것으로 나타났다(서울대학교 행정대학원·대우경제연구소, 1999).

## 2) 승 진

한국의 관료제는 매우 폐쇄적인 임용형태를 지니고 있으며 경력위주의 승진관행, 승진의 불공정성 등의 문제 또한 아울러 갖고 있다. 우리나라의 경우 8급 이상의 일반직 국가 공무원 중 정기적으로 공채가 실시되고 있는 5급과 7급을 제외한 나머지 직급의 공무원들은 거의 대부분이 승진에 의하여 임용되고 있으며, 5급과 7급의 경우에도 약 65%정도는 내부승진에 의하여 총원되고 있는 것으로 분석되었다(하태권, 1990). 이러한 경향은 지방 공무원의 경우에 더욱 심각한 상황이라

는 선행 연구결과가 제시된 바 있다(하태권·강형기, 1995; 김신복, 1995a). 따라서, 공직의 분위기를 쇄신하고 행정의 전문성을 높이기 위하여 5급을 포함한 전직급에 외부임용을 확대하자는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다(박동서, 1965; 하태권, 1990; 김신복, 1995a).

또한, 승진과 관련하여 하태권(1988)은 고급공무원의 승진에 있어 재직년수가 가장 큰 영향력을 지닌 변수임을 밝히고, 경력 위주의 승진관행과 만성적인 승진적체 현상은 현직 공무원들의 사기를 저하시키며 우수 인재의 발탁을 어렵게 한다는 점을 지적하였다. 따라서, 공직 사회에 실력 있는 인재의 승진을 촉진하기 위하여 공개경쟁시험을 확대 실시하고(박동서, 1965; 채한식, 1988; 하태권, 1990; 김신복, 1995a), 승진 후보자의 우선순위 결정에서 경력 평정과 훈련 평점의 비중을 축소해야 하며, 근무성적평정의 비중을 확대할 것 등이(박재원, 1989) 제안되었다.

승진의 불공정성에 대해서는 조석준(1980), 박재원(1989), 하태권(1990) 등이 공무원의 인사에는 실적 외에도 개인의 특성이나 외부의 압력 등 비실적적인 요인들이 작용하고 있으며, 이러한 요인들이 인사의 왜곡 현상을 야기하고 있다고 지적하였다. 특히 박재원(1989)은 이러한 문제를 시정하기 위한 대안으로서 공개경쟁 승진의 확대 이외에 승진 시험의 전직급 확대실시, 승진심사위원회의 활성화, 독립적인 인사위원회의 설치 등을 제안하였다.

그러나 외부 임용 및 공개경쟁승진의 확대는 신분보장의 강화와 정년연장으로 인하여 날로 심화되고 있는 승진적체현상을 더욱 심화시킬 가능성이 크다. 이러한 점을 고려하여 실적을 기준으로 승진을 엄격히 제한하는 대신 동일 직급 내에서 장기근속에 따른 보수(호봉)인상폭을 상위직급수준으로 확대하여, 승진에 대한 욕구를 완화하고 불만을 해소시키자는 의견도 제시된 바 있다(채한식, 1988; 박재원, 1989).

또한 승진적체를 위한 방안으로서 계급정년제도 제시되고 있지만, 박재원(1989)은 이것이 실적주의 및 전문직업주의에 배치될 뿐 아니라 행정의 안정성을 훼손 시킨다는 이유로 반대하고, 대신 최초 임용직급별로 승진상한제를 도입할 것을 주장한 바 있다.

승진적체의 완화를 위하여는 이밖에도 직능자격제도, 복수직급제도, 직급구조의 세분화, 부처간 인사교류 등을 새로이 도입하거나 확대실시하는 방안 등도 제시된 바 있다(박재원, 1989; 김신복, 1995a).

김판석, 권경득(1999)은 심사승진에 있어서는 연공서열 중심보다는 근무실적과

조직기여도를 중시하는 승진제도의 정착을 강조하며, 유능한 인재 육성을 위하여 시험승진제도를 병행하여 실시할 것을 주장하고 있다. 즉 이 연구는 상위직위의 채용에 자격과 능력을 갖춘 하위직위 공무원이 옹시할 수 있도록 개방하여 시험 승진과 같은 효과를 거둘 것을 제안하였다.

조경호(1999)는 승진과 관련된 인사절차의 유연성 인식에 영향을 미치는 변수들을 분석하였다. 이 연구에 의하면 공공조직은 기업조직에 비해 성과서열보다는 연공서열에 입각하여 승진 인사를 하는 것으로 나타났으며, 따라서 유능한 직원을 무능한 직원보다 빨리 승진시킨다거나 파격적인 대우를 하기는 어렵다는 것이다. 그리고 승진과 관련된 두 번째 유의미한 변수는 조직의 연령으로 나타났다. 이러한 연구결과는 오래된 조직일수록 공식화의 정도가 높을 것이라는 Pugh 등의 Aston Group 연구와 Mintzberg의 고전적 가설을 재확인하고 있다.

### 3) 보직관리 및 인사교류

부처간 인사교류를 확대하면, 승진기회의 부처별 편차를 해소하는 효과를 기대 할 수 있다(박동서, 1965 ; 안용식, 1978). 그러나 고급 공무원의 부처간 이동은 매우 드물게 나타나고 있으며(안용식, 1978), 자칫 유능한 인력은 방출되지 않고 무능한 인력은 의도적으로 방출하려는 현상이 야기될 수도 있다(박재원, 1989).

인사교류와 관련하여 김판석, 권경득(1999)은 지방의 우수 인재를 중앙에 일정 기간 파견하여 정책관리능력을 배양시킨 후에 다시 지방으로 데려가는 인사교류 체계를 주장하였다. 이 연구는 특히 중앙정부의 구조조정으로 대기중인 중앙부처의 우수인력을 지방자치단체에서 활용한다면 고급인력의 낭비를 막고 지방행정발전에도 도움이 될 수 있다는 점을 강조한 바 있다.

정정길, 김난도(2000)는 동일분야에서의 업무계속이 가지는 효용에 관한 인식의 전환을 지적하였다. 이 연구는 특히 순환보직과 업무 인수 인계의 형식화 문제를 거론함으로써, 선행 연구와의 공통성을 유지하고 있다(박동서, 1968 ; 안용식, 1978 ; 김신복, 1995a).

## 6. 능력발전

### 1) 교육훈련

오성호(1997)는 행정개혁을 전제로 한 균무평정과 교육훈련제도의 개선을 강조하면서, 균무성적평정제도는 기준설정권이 각 부처에 분권화되어야 하며 강조점

이 공무원의 서열화보다는 능력발전을 위한 개개인의 장단점 파악에 주어져야 한다고 주장하였다. 그리고 근무성적평정의 객관화를 위해서 다면평가제도의 도입을 주장하였다. 한편, 이 연구는 교육 훈련은 의무보다는 투자개념으로 이루어져야 한다고 주장하고, 교육훈련의 실질화를 기하기 위하여 공무원 교육기관의 역할 분담, 직장교육의 강화, 민간위탁교육의 활성화, 해외훈련의 강화, 결과의 적극적 활용 등이 필요함을 지적하였다. 이 연구에 의하면 공무원의 업무지식 및 기술습득을 위한 교육훈련으로는 직장교육이 가장 적합한 것으로 조사되었다. 나아가 이 연구는 공무원의 직무능력 향상을 위한 교육훈련을 실시하기 위하여 교육훈련체계의 정비 필요성을 주장하고, 이를 위해 특히 직장교육-각 부처 교육훈련기관-중앙공무원교육원 사이에 교육목적에 따른 기능적 역할분담과 연계가 이루어져야 한다는 점을 강조하였다.

김영평(1997)은 공무원교육훈련의 새로운 패러다임으로서 정보화, 세계화에 따른 정부운영원리의 변화를 주장하면서 구체적인 방안으로서 분임연구, 쟁송적 토론, 통신교육, 재직훈련, 감수성 연구, 가상대학 등을 제시하였다.

박중훈 외 2인(1997)의 연구에서는 교육의 효과성이라는 측면에서 중앙공무원교육원의 문제점으로 대단위 교육생을 대상으로 한 집단교육, 일방적인 강의식 교육, 교육과정에 있어서의 선택권이 허용되지 않는 교육제공자 중심의 교육운영 체제, 교육과정 운영에 있어서의 전문성 부족 등을 지적하였다. 이 연구는 이러한 분석에 기초하여 공무원 교육과정의 개선방안으로서, 첫째, 교육생들의 수행업무와 개인적인 교육수요에 기초한 교육과정의 편성 및 운영, 둘째, 교육생들의 자발적이고 적극적인 참여에 기초한 능력개발, 셋째, 교육담당 공무원의 장기근무와 교관의 계약제 임용 등을 통한 교육관리의 전문성 신장 등을 제시하였다.

김신복(1999)은 교육훈련기관의 분산으로 인한 낭비와 비효율, 전문교육의 미흡, 교육 여건의 불충분, 평가 및 환류의 비체계성 등을 문제로 지적하면서 이를 개선하기 위해 교육훈련수요조사의 강화와 교육 및 지원체계를 팀티칭 방식으로 바꾸어 학점화할 것 등을 제시하였다.

강기상(2000)은 교육훈련과 인사관리를 연계하기 위한 방안으로서 신규채용자가 받는 기본교육과 승진자 또는 승진후보자가 받는 기본교육 및 전문교육, 그리고 재직공무원이 받는 교육훈련 등 교육의 내용과 종류에 따라 인사관리와의 연계를 달리 하여야 한다는 점을 주장하였다. 그리고 교육훈련과 인사관리 등을 전문적으로 다룰 부서를 설치하는 한편 장기교육 수료자에 대하여는 엄격하게 사후 관리를 할 필요성이 있으며, 그 결과에 따라 잘못 관리한 부처에는 불이익을 주는

방안 등을 강구할 것을 제안하였다.

양현모(2000)는 통일을 위한 새로운 행정수요에 대응하기 위한 공무원통일 교육의 활성화 방안을 제시하면서 공무원 교육훈련과 관련하여 개선되어야 할 문제점으로 첫째, 우선적으로 통일교육을 실시하는 공무원교육기관이 극히 제한되어 있고, 교육시간도 매우 짧게 배정되어 있다는 점, 둘째, 각 기방자체단체에서는 대북사업의 추진만 앞세울 뿐, 이러한 사업을 추진하기 위해서 필요한 전문인력의 양성에는 소홀히 하고 있다는 점, 셋째, 공무원을 대상으로 하는 통일교육이 너무 주입식 위주의 강의 중심으로 진행되고 있다는 점 등을 지적하였다.

## 2) 근무성적평정

하상묵(1997)은 우리 나라 공무원 근무성적평정 문제의 핵심은 제도의 변칙적 운영이라는 점을 강조하였다. 대체로 연공서열에 따라 이루어지는 공무원의 승진 인사를 뒷받침하기 위해 근무성적평정이 실제 근무성적과 관계없이 서열상 승진을 앞둔 사람에게 높은 점수를 주는 방식으로 운영되고 있다는 것이다. 이 연구는 이렇게 근무성적평정제도가 변칙적으로 운영되는 원인으로서 제도외적 요인(공직사회에 지배적인 평등주의적 공평성 인식과 온정주의, 평정자의 개인적 동기, 이러한 의식과 행태를 용인하는 공무원 인사 및 보수 제도)과 제도내적 요인(근무성적평정의 실질적인 용도가 승진후보자명부의 작성에 필요한 자료를 생산하는 것으로 한정된다는 점, 평정자의 주관적, 자의적 평정)으로 나누어 제시하고, 근무성적평정제도의 합리화 전략으로서 제도의 단순화, 근무성적평정의 용도 다양화, 다면평가방식의 도입을 통한 평정의 부담 분산, 분야별, 요소별 등급제 평정과 결과의 분리 활용, 평정요소별 개념 제시와 평가기준의 구체화 등을 제시하였다.

이선우(1997)는 근무성적평정제도의 세 가지 문제점으로 측정의 문제, 의식의 문제, 철학의 문제 등을 지적하면서 연공서열에만 바탕을 둔 평가를 실적평가라 부르는 것은 모순되므로 실적평가제를 폐지할 것을 주장하였다. 또한 측정의 문제 해결을 위해서는 다양한 평가방법들을 사용하되, 척도는 아주 세밀하고 구체적으로 하고 결과는 단순하게 하며, 평가절차는 다면적이면서 종합적으로 할 것을 주장하였다. 그리고 각 정부조직들 간에 생길 수 있는 실적평가결과의 불평등성을 방지하려면 평가척도가 조직원들의 동의를 얻어 객관화, 타당화되어야 한다는 점을 강조하였다.

홍준현·윤태범(1998)은 기존의 공무원에 대한 평정제도는 주로 5급 이하를 대상으로 근무성적평정제도에 의하여 운영되어 전체 공무원 중 일부분에게만 적용

되었고, 계급체적 행정체제로 인하여 극히 형식적으로 운영되어 왔다고 비판하였다. 그리고 기존의 평정체계 하에서는 공무원들의 생산성과 행정의 효율성을 증대시키는데 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없다는 점을 지적하였다. 따라서 평정 자체도 형식적으로 운영되고 있을 뿐만 아니라, 평정의 결과도 인사 및 행정관리의 개선에 충분히 반영되지 못함으로써 실질적인 기여를 하지 못하고 있다는 것이다. 이 연구는 기존의 근무성적평정제도를 개선하기 위한 방안을 모색함과 동시에, 공직사회에 본격적인 경쟁을 도입하고 실적 중심 행정체제로의 개혁을 위한 방안으로서 ‘목표관리제(MBO)’를 도입·활용할 수 있는 ‘점수제’를 근간으로 하는 새로운 인사평정안을 제시하였다. 그리고 그동안 고위직으로의 승진을 위한 체계적인 인사관리제도가 마련되어 있지 못하다는 점을 지적하고, 이를 위한 개선방안으로서 ‘승진적격성 평정제도’의 도입을 제안하였다.

## 7. 보수 및 사기관리

진재구(1995)는 공무원 보수 결정의 원칙 중 가장 핵심적인 대외적 균형의 원칙, 생계비 보장의 원칙, 합리적 보수 차별화의 원칙에 비추어 현행 공무원 보수의 실태 조사를 수행하였다. 이 연구는 대외적 균형의 원칙이 어느 정도 구현되고 있는지를 분석하기 위해서 직급별 대표 호봉 혹은 초임금 비교모형의 한계를 비교할 수 있도록 연령과 학력, 성별 등 보수결정에 영향을 미치는 요인을 고려하여 입직후 연차별 연봉을 비교할 수 있는 새로운 모형을 도출하였다. 분석의 결과 일반적인 인식과는 달리 초임직, 하위직보다는 중간직(입직후 15~20년차)의 보수가 민간에 비해 상대적으로 열악한 것으로 나타났다. 또한 이 연구에서는 현행 공무원 보수구조를 분석한 결과 80~90%가 생활급과 연공급으로 구성되어 있어 일의 성격과 성과에 따른 합리적 보수차별화가 거의 불가능하다는 점을 분석결과로 제시하고 있다.

하상목(1996)은 우리나라 공무원 성과급 제도에 대하여 공무원들에 대한 설문 조사를 시행하였다. 그 결과 첫째, 우리나라 공직사회에 일하는 분위기를 조성하기 위해서는 특별한 유인책이 필요하다는데 대다수 공무원들이 동의하고 있으나 그러한 유인책으로서 성과급이 좋은 방안인지에 대해서는 대다수가 유보적인 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 성과급 제도의 시행에 있어 가장 큰 문제가 되는 것은 실적평가의 공정성 여부에 대한 시비 및 ‘돌아가며 반기’ 또는 ‘나눠 갖기’ 방식의 운영으로 평가되었다. 셋째, 성과급 지급 대상자의 범위, 지급액, 대

상자의 실제 결정방식, 선정의 공정성에 대한 인식, 부작용의 종류, 대상자가 되고자 하는 희망, 유인책으로서의 효과성 판단, 실적평가 방식의 개선 방향 등 거의 모든 면에 있어 기관종류별, 직종별로 공무원들의 인식에 상당한 차이가 발견되었으며, 이러한 차이가 제도의 효과성 증진으로 연결되도록 하기 위해 제도 운영에 상당한 자율성·융통성을 부여할 필요가 있는 것으로 분석되었다. 넷째, 우리나라 공무원들 사이에 합리성에 대한 인식이 아직은 보편화되어 있지 않기 때문에 결과중심의 실적평가와 실적에 따른 보상을 원리로 하는 성과급제가 쉽게 정착되기 어렵고, 큰 효과를 거두기도 어려울 것으로 전망되었다.

공성표 외 3인(1998)은 IMF라는 특수한 상황 하에서 보수수준의 절대치보다는 보수수준을 결정해 왔던 종래의 방식을 대체할 새로운 보수수준 결정의 틀을 확립해나가는 것이 보수정책의 목표가 되어야 한다고 주장하였다. 그리고 이러한 보수수준 결정모형을 확립하기 위한 단계적 절차로서, 1단계 - 보수수준 모형을 실행에 옮길 수 있는 전문인력의 보강, 2단계 - 민관대등의 원칙을 구현하기 위한 비교기업들의 충화추출 및 보수조사표의 설계, 3단계 - 공무원 보수에 대한 투명성을 강화하기 위한 공무원 보수조정심의위원회의 기능이나 여론수렴기능 등의 제도화, 제4단계 - 보수 인상시점이나 보수관련 예산조치 및 법개정 등의 문제 보완 등을 제시하였다.

조경호(1997)는 공직몰입을 위한 인력관리 방안으로 사회의 유능한 잠재적 인력의 유인을 보장할 수 있는 공직의 사회적 안정감을 높여주는 활동, 공직수행에 따르는 역할의 불분명성을 해소해 주기 위한 정부기능의 재설계 활동, 직무만족을 위한 정책적 대안 등을 제시하였다.

박경효(1999)는 제한된 정부재정을 감안할 때 경제적 보상의 확대에도 한계가 따를 수밖에 없기 때문에 이를 보완하는 의미에서 공공조직의 경우 비경제적 인센티브에 대해서도 관심을 가져야 한다는 점을 주장하였다. 이 연구는 구체적인 정책방안으로서 자기개발을 위한 일정 일수의 연가 허용(학회, 세미나 등), 적용 가능한 분야에서의 탄력적 근무시간제, 학력, 성별, 지역 등에 의거한 차별적 인사관행의 타파 등을 제시하고 있다. 그리고 장기적으로 비경제적 인센티브의 중요한 내용으로 부각될 수 있는 공무원단체활동 및 퇴직관리의 문제에 대응하여 전자의 경우 공무원단체활동의 내용, 가입대상의 범위, 역기능 해소를 위한 장치 마련 등에 대한 연구와 실무적 준비, 그리고 후자의 경우 민간부문과의 쌍방향적 인사관리, 정부내 인력재배치프로그램의 도입·운영, 취업정보 및 교육 제공, 고용보험제도 도입 등을 대안으로 제시하였다.

이외에도 보상체계에 관한 주요 연구로는 중앙인사위원회(2000)와 행정자치부(1999)에서 시행하고 있는 외국의 보수제도에 대한 비교 연구와 캐나다, 뉴질랜드, 싱가폴의 공무원 보수제도를 연구한 오성호·이선우(1999)의 비교연구 등을 들 수 있다. 특히 행정자치부는 일본, 미국, 영국, 프랑스, 독일의 공무원 보수의 기준과 성과측정표, 봉급의 등급, 관련 규정 등을 개관하고 아울러 OECD국가의 경상비 예산 대비 인건비 비중과 네덜란드·오스트리아·프랑스·에스토니아의 평가 기준 운용방안, 노르웨이 국영기업 관리자 급여체계의 기준 체크리스트 등을 제시하였다.

그리고 공무원연금기금의 효율성 제고 방안에 대한 연구로는 이경서(1987), 김동건(1988)등의 연구를 들 수 있다.

## 8. 행동규범

김호섭(1994)의 연구에 의하면 합리적 윤리관과 관련하여 공무원들은 '공무원의 중립적 업무수행,' '실적주의,' '부적절성의 배제' 등의 윤리 항목에 대해서는 긍정적인 반응을 보이는 한편, '극대화의 원리,' '전문가에 의한 의사결정'에 대해서는 중립적인 반응을, 그리고 '명령에 대한 절대복종'과 '목표의 수단합리화'에 대해서는 부정적인 반응을 보이는 것으로 나타났다. 한편, 도덕적 윤리규범과 관련해서 공무원들은 '능동적인 업무수행,' '평등,' '국민에게 알릴 의무,' '재량권의 정당한 행사,' '정직' 등의 윤리 항목에 대하여는 긍정적인 태도를, '자유'와 '형평'(특히 행정 수요에 대응하는 차별적 대응을 의미)에 대하여는 중립적인 태도를 보이는 것으로 나타났다.

공무원의 윤리수준과 개인적 배경에 대해 연구한 학자들은 대체로 학력, 소득 수준 등을 유의미한 변수로 보고 있다(김상철, 1994; 윤태범, 1994).

이현수(1998)의 연구에 따르면 우리나라 공무원들은 스스로가 공직을 권할 만한 직업으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 자신들의 공무원 요건 및 자질에 대해 국민들이 평가하는 것에 비해 스스로를 과대평가하고 있으며, 대부분이 낙관적인 미래관을 갖고 있는 것으로 평가되었다. 공무원과 국민간의 인식격차를 기초로 이 연구는 공무원 스스로가 행동에 대해 좀 더 겸허해질 필요가 있음을 지적하였으며, 또한 행정 서비스와 관련하여 국민과 공무원간의 인식격차가 큰 공정성, 주민의사 반영도, 형평성 요소가 특히 개선될 필요가 있음을 강조하였다.

김호정(1996)은 공무원의 무사안일행태를 심하게 만드는 요인으로 모호한 성과 평가기준과 성과에 상응하는 보상의 지급 미흡, 외부통제의 미약과 상반되는 엄격한 행정내부규제 등을 지적하였다. 이러한 결과로서 낮아진 동기부여와 모험기 피성향, 철저한 신분보장 등은 결국 기업체직원에 비해 공무원의 무사안일 행태를 심하게 만든다는 것이다. 이 연구는 이러한 과정을 설문조사와 면접을 통한 모형의 제시로서 설명하였으며, 이처럼 공무원 무사안일 행태의 원인은 당초 공직을 선호하는 사람들의 성향 탓도 있지만 기업체에 비해 경직되어 있는 행정구조와 제도적인 문제에서 찾는 것이 보다 타당한 것으로 평가하였다. 특히 인허가, 규제, 단속 등의 권력적 업무는 철저한 법규준수와 함께 일관성과 공평성도 요구되며, 중대한 사안일수록 신중한 검토가 필요하고 실수는 용납되기 어렵다는 점에서 공무원의 무사안일행태를 무조건 비판할 것이 아니라 행태의 유형과 업무성격 등 구체적 상황에 따라 평가나 비판이 달라져야 할 것이라는 점을 강조하였다.

한편 민주화와 평화적 정권교체의 정착과 함께 대통령 단임제의 문제로 떠오르는 복지부동 현상에 대해 오석홍(1997)은 대통령의 임기말에 흔히 악화되는 공직 기강해이의 문제를 추론하고 해결대책으로 통합적 차원의 유인체계와 제도화된 부패의 방지를 강조하였다.

박영호(1999)는 한국의 부폐통제에 대하여 역대 정부의 공통적 문제점으로서 첫째, 부폐를 개별적인 일탈행위, 즉 행태주의적 시각으로 접근하였다는 점, 둘째, 부폐개입비용증대를 가장 핵심적인 통제전략으로 삼았다는 점, 셋째, 부폐통제의 초점을 행위자 요인에 맞추었다는 점, 마지막으로 소극적 수단, 또는 초법적, 한시적 수단을 부폐통제의 중요한 수단으로 삼았다는 점을 제시하였다. 이에 대하여 이 연구는 부폐개입비용증대를 가장 핵심적인 통제전략으로 삼았고, 부폐통제의 초점을 행위자 요인에 맞추었다. 좀더 구체적으로 본다면, 사회적 수준에서의 통제 활동은 흔히 ‘국민의식개혁’, ‘사회정화’ 등을 중요내용으로 하였고, 조직적 수준에서는 정부조직 내적 통제를 강화함을 주요한 통제활동으로 하였으며, 행위자 수준에서는 주로 비위 공직자들에 대한 단속과 처벌을 주요한 통제활동으로 하였다. 이와는 대조적으로 우리나라의 경우 부폐개입기회감소를 위한 통제활동, 즉 사회적 수준에서 권력독점을 방지하기 위한 노력, 조직적 수준에서 정부조직의 재량권 축소를 위한 노력 및 행위자 수준에서 공직자들의 재량권 남용기회를 감소하기 위한 노력은 매우 적었다고 평가하였다. 이 같은 원인으로 말미암아 정부의 부폐통제가 사전적 예방보다는 사후처벌에 치중하고, 미래지향적이 아닌 과거지향적 성격을 띠어 왔다는 점을 결론으로 제시하였다.

지방자치제의 전면적인 시행과 함께 공무원의 행동규범에 대한 연구도 활발해지고 있다. 박통희(1996)는 특히, 민선자치단체장의 재선유인에 대해 언급하면서, 그들의 업무 수행 동기요인은 여러 가지가 있을 수 있으나 가장 중요한 것은 주민의 지지, 선호, 또는 인지로 볼 수 있다고 평가하였다. 이러한 선호, 인지, 지지는 궁극적으로 재선의 가능성으로 연결된다고 그들은 인식하고 있으며, 따라서 그들은 종종 업무수행을 선거운동으로 착각하고 있는 것으로 생각된다는 것이다. 또한 지방자치 1년을 회고해 보면 지방자치단체장의 역할에 대해서 민선단체장들이 혼란을 보이고 있는 것으로 관찰된다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 유권자인 주민의 선호에 맞추려는 노력은 일단 지방자치제도의 핵심적인 장점의 발현으로 평가하였다. 아울러 이 연구는 민선단체장의 재선 유인과 이로 인한 역할 혼동으로 민원행정에 일어나고 있는 첫 번째 변화는 표피적인 친절과 지나친 편의의 제공이라는 점을 지적하였다. 그리고 단체장이 모든 변화를 직접 주도해 나가고 있는 현재의 노력은 인적, 물적 자원의 한계 때문에 그 지속성에 의문을 제기하고, 보다 근본적으로 업무구조와 업무수행방식을 혁신하여 비용을 절감하면서도 서비스의 수준을 향상시키는 방안을 모색할 것을 주장하였다. 예를 들면 정보화의 급속한 진전과 이에 대한 단체장의 분명한 역할 정립이 필요하다는 것이다.

안성수(1999)는 하나의 사례로서 지방양여금 제도를 선정하여 제도변화와 지방양여금 담당공무원의 행태변화 간의 연관성을 분석하였다. 분석결과에 의하면 지방자치제 실시라는 제도변화가 비공식적 규범의 변화로 연계되지 못하였으며 지방양여금 담당공무원의 행태변화와도 연계되지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 이 연구는 하위의 규칙인 지방양여금 제도 확대에 따른 담당공무원의 대응행태도 여전히 변화가 없는 것으로 평가하고, 이와 같이 공식적 규칙이 개인의 행태변화와 연계되지 못하고 있는 원인으로서 다음과 같은 점들을 제시하고 있다. 첫째, 진정한 지방자치가 실시되지 않았기 때문에 행태변화가 일어나지 않았다고 볼 수 있다는 점이다. 둘째, 비공식적 규범이 변화하지 않았기 때문에 행태변화가 일어나지 않은 것으로 볼 수 있다는 점이다. 셋째, 지방양여금 제도 자체는 변화한 것이 없고 여전히 통제수단으로 작용하고 있기 때문에 행태변화가 일어나지 않았다고 할 수 있다는 점이다. 또한 지방자치제가 지방행정조직내의 지방자치단체장을 비롯한 상위직 공무원에게는 영향을 미쳤지만 중하위직 공무원에게는 영향을 미치지 못했기 때문에 하위직 공무원의 행태변화와 연계되지 못했다고 볼 수 있다는 점이다. 결론적으로 이 연구에서 나타나고 있는 이론적 시사점은 지방자치제도라는 공식적 규칙은 개인의 행위를 결정하는 변수이거나 그 자체가 독립

변수로서 역할을 수행했다기보다는 하나의 맥락적 (context) 변수로 보아야 하며, 공식적 규칙은 설명변수로서의 역할을 수행하는 것이 아니라 단지 하나의 제약조건 (constraints)에 불과하다는 것이다.

최유성 (1999)은 공무원 인식조사를 토대로, 지방자치제도의 실시로 중앙정부 공무원이나 광역 및 기초자치단체 공무원들 모두가 정부간의 '협조적 관계'를 형성하려는 의무감과 의지를 갖고 있기는 하나, 실제 업무를 수행하는 데에 있어서는 심각한 수준은 아니지만 아직도 여전히 상호간에 '대립적'이고 '적대적'인 인식이 지배적이라는 결론을 도출하였다. 즉, 중앙정부 공무원이나 지방자치단체 공무원 모두가 상대방을 국가 전체를 운영해 나가는 동반자, 지원자, 협조자라고 인식하기보다는 서로를 경계하고 서로에게 불만을 토로하며, 서로에게 잘못의 책임을 전가하는 듯한 '갈등적' 분위기가 '협조적' 분위기 보다 강하다는 것이 현재의 정부간 관계에 대한 공통된 공무원의 인식이라는 것이다.

#### IV. 평가 및 향후 과제

이상의 90년대 후반 이후 인사행정 분야 연구논문들을 개관한 결과를 요약해 보면, 우선 과거 5~6년의 기간과 비교할 때 논문이 양적으로 현저하게 증가했음을 발견할 수 있다. 그리고 연구의 관심 분야도 행정 여건의 변화에 따라 시대적 요구에 맞는 주제들을 많이 선정하고 있고, 연구의 내용들도 현안과제들을 주로 다루는 등 환경의 변화에 부응하고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 경향, 즉 인사행정 연구가 시대적 요구에 부응하는 정도가 높아진 것은 중앙인사위원회의 출범이 촉진 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 중앙인사위원회는 자체적으로 현실적인 문제점과 개선 필요성이 큰 주제들을 연구과제로 선정하여 연구비를 지원해왔기 때문이다. 또, 인사행정 분야의 학술 세미나 개최 등을 지원함으로써 인사행정 연구의 활성화에 기여한 것으로 평가할 만하다. 결과적으로 인사행정 연구의 현실적합성과 개선에 활용된 정도 역시 높아졌다고 하겠다. 또 행정 실무계와 학자들 간에 연구를 통한 교류·협력과 상호 이해를 확대하는 측면에서 상당한 진전이 있었다고 평가하고 싶다.

다음으로 연구의 주제와 주요내용들이 인사행정이 당면한 현안 과제들을 다룬 것들이 많았다. 즉 과거에 비해서 인력계획, 공직분류, 승진, 공무원 단체, 교육훈련 등에 대한 연구들이 증가하고 전보나 근무평정, 사기관리, 행동규범에 관한 연

구들은 별로 늘어나지 않았다. 또 주제별로는 인사의 지역편중과 관련된 지역대 표성 문제, 작은 정부 구현과 관련된 인력계획 및 인적자원관리, 협행 고시제도의 부작용과 관련한 충원제도 개선 등을 다룬 연구들이 관심을 끌었다. 또한 아직까지는 인사행정의 특수분야라 할 수 있는 여성과 장애인 고용 등에 대한 연구가 꾸준히 늘고 있는 점은 고무적인 현상으로 받아들일 수 있다.

그러나 연구주제 선정과 관련하여 아쉬운 점들도 없지 않다. 무엇보다도 연구의 대상이 일반직 국가공무원에 편중되어 있다는 점이 그것이다. 지방자치제 실시 이후에도 지방공무원에 대한 연구는 별로 증가하지 않고 있으며 기술직, 전문직 공무원에 대한 연구도 회소한 편이다. 그리고 연구대상이 경력직 공무원들을 대상으로 한 사무직 인사관리 개선에 치우쳐 있어 고급공무원의 정치적 임용, 예컨대 장·차관 등 정무직 공무원의 인사관리에 대해서는 거의 다루지 않고 있다. 이는 아직도 우리의 인사행정 연구가 관리적 측면에 국한하여 전문성과 효율성 향상에 초점을 두고 있음을 반영한다. 이는 연구의 주제별로 인사행정의 가치정 향성에 관한 연구가 별로 늘어나지 않고 있는 현상과 일맥상통한다고 하겠다. 앞으로 인사행정 연구가 지향해야 할 이념과 가치의 갈등 문제를 비롯하여 인사관 리의 정치적 역동성 등 공공부문의 특수성을 반영하는 연구들이 많이 이루어지기를 기대한다.

방법론적인 측면에서도 보완되어야 할 점이 나타나고 있다. 우선 아직도 인사행정에 대한 실증적 연구가 활발하게 수행되지 못하고 있다. 계량적 분석을 활용한 논문의 수가 아직도 충분하지 못하다는 점이 이러한 점을 뒷받침하고 있다. 그리고 다양한 연구방법론이나 분석기법의 도입도 미흡하다. 설문조사나 단순빈도 분석에 부가하여 최근에는 회귀분석 등의 사용이 늘어나고 있으나, 아직도 질적 기법이 대다수를 차지하고 있다. 따라서 향후 방법론적 측면에서의 분석기법 개발 및 활용이 강화될 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 공선표·임준철·정권택·서동윤, “공무원 보수제도 개혁방안,” 행정자치부, 삼성 경제연구소, 1998.
- 권기성·최진석, “가상조직에 대한 정체성 고찰,” 「한국행정학보」 제31권 제4호, 1997.

- 김광웅, “한국의 장관론-역할, 자질, 능력,” 「행정논총」 제32권 제1호, 1998.
- 김근세, “중앙 인사담당기구의 문제점과 개선방향,” 「한국행정연구」 제6권 제3호, 1997.
- 김근세, “정부조직의 기능적 다원화를 위한 직제 개편,” 「KIPA 연구보고」, 1998.
- 김기언·정무권, “행정·정책대학원의 교육 프로그램 개선방향,” 「한국행정학보」 제30권 제4호, 1996.
- 김대희, “한의사 인력의 수급전망과 인력정책에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제31권 제1호, 1997.
- 김미경, “차별적 여성 고용의 위기와 정부역할의 모색,” 「한국정책학회보」 제8권 제1호, 1999.
- 김복규·강세영, “지방여성공무원의 고용실태와 평등고용 촉진에 관한 연구 : 대구시 사례,” 「한국행정학보」 제33권 제2호, 1999.
- 김상철, “한국공무원의 행정윤리관에 관한 연구,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 1994.
- 김성수, “독일의 행정개혁과 관료제,” 「한국행정학보」 제32권 제2호, 1998.
- 김신복, “교육행정의 취약성과 제도적 개혁방향,” 「행정논총」 제31권 제1호, 1993.  
“공무원 인력관리와 인사행정의 개혁과제,” 「행정논총」 제32권 제1호, 1994.
- “과학기술정책교육의 의의와 대안,” 「행정논총」 제32권 제1호, 1994.
- “연구개발인력의 체계적 행정·관리,” 「행정논총」 제32권 제1호, 1994.
- “5급 공무원 신규임용과 직전교육,” 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.
- “광복 50년의 국가발전에 관한 교육의 기여,” 「행정논총」 제33권 제1호, 1995.  
“교육개혁추진상의 영향요인과 저항,” 「행정논총」 제34권 제1호, 1996.
- “공무원교육 50년 평가와 발전방향,” 「행정논총」 제37권 제2호, 1999.
- “종합적 인적자원 개발·관리체제의 필요와 과제,” 「한국행정연구」 2000.
- 김영평, “공무원교육훈련의 새로운 패러다임,” 「행정과정책」 제3호, 1997.
- 김영평·로이신, “한국관료제의 기관갈등과 정책조정,” 「한국행정학보」 제25권 제1호, 1991.
- 김준한, “지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선 연구,” 「한국행정학보」 제29권 제3호, 1995.
- 김중양, “공직분류체계,” 「한국행정연구」 제6권 제3호, 1997.

- 김태운, “우리나라 고위공무원에 관한 실태조사분석과 한국관료제의 개혁을 위한 제안,” 「행정논총」 제4권 제2호, 1966.
- 김판석, “미국의 행정학 교육동향 분석 및 한국행정학 교육의 정책적 함의 : 행정 학개론을 중심으로,” 「한국행정학보」 제29권 제4호, 1995.
- 김판석 · 김난도, “정부인력관리 혁신을 위한 중앙인사기관의 개편방안 모색,” 「한국행정학보」 제31권 제3호, 1997.
- 김판석 · 권경득, “지방자치단체의 인사제도 개혁,” 「한국행정학보」 제33권 제1호, 1999.
- 김판석 · 이선우 · 전진석, “개방형 임용제도의 실태 및 발전에 관한 연구,” 「한국 행정학보」 제33권 제4호, 1999.
- 김현석, “국민중심의 성과관리시스템 구축을 통한 행정개혁,” 「한국행정연구」 제9권 제1호, 2000.
- 김호섭, “세계화와 정부 관료제의 재정립 : 과제와 방안,” 「한국행정연구」 제3권 제2호, 1994.
- 김호정, “한국의 공무원과 기업체 직원의 무사안일 행태 비교,” 「한국행정학보」 제30권 제3호, 1996.
- 남궁근, “개방형 직위제도 시행의 중간 평가,” 「행정논총」 제38권 제2호, 2000.
- 박경효, “한국관료제의 지역대표성 제고를 위한 정치방안,” 「한국행정학보」 제27권 제3호, 1993.
- “공무원의 삶의 질 : 의의, 실태 및 개선방향,” 「한국행정학보」 제33권 제4호, 1999.
- 박국홍, “신경망 학습에 의한 지방공무원 표준정원 산정에 관한 연구,” 고려대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문, 1996
- 박동서, “인사배치의 재검토,” 「행정논총」 제3권 제1호, 1965.
- “발전행정과 한국인사행정론,” 「행정논총」 제6권 제1호, 1968.
- “교육행정의 개선방안,” 「행정논총」 제19권 제2호, 1981.
- “고급공무원의 구성변화,” 「행정논총」 제30권 제1호, 1992.
- “자치화와 교육재정확충 및 배분에 관한 연구,” 「행정논총」 제32권 제1호, 1994.
- “자치화와 지방인사행정의 개혁,” 「행정논총」 제32권 제1호, 1994.
- 박동서 · 김신복 · 오연천 · 곽채기, “자치화와 교육재정확충 및 배분에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제29권 제4호, 1995.

- 박수경, “행정개혁의 민주성이 실현가능성에 미치는 영향에 관한 연구 : 미국의 사례를 중심으로,” 「한국행정연구」 제8권 제3호, 1999.
- 박영호, “한국의 부패통제에 관한 연구,” 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문, 1999.
- 박은경, “일제시대 조선총독부 조선인 관료에 관한 연구 : 충원양식을 중심으로,” 「한국정치학회보」 제28권 제2호, 1994.
- 박재원, “한국고급공무원의 승진에 관한 실증적 연구,” 경희대학교 대학원 박사학위 논문, 1989.
- 박종민, “한구에서의 장관선택의 기초,” 「행정과 정책」 제2호, 1996.
- 박중훈, “결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구,” 「KIPA 연구보고」, 1999
- 박중훈·최유성·심미승, “중앙공무원 교육원 교과과정 개편방안,” 「KIPA 연구과제」 96-06, 1997.
- 박천오, “한국에서의 정치적 피임명자와 고위직업관료의 정책성향과 상호 관계,” 「한국행정학보」 제27권 제4호, 1993.
- 박천오, “고객지향적 행정과 한국관료제의 대응성,” 「한국정치학회보」 제32권 제3호, 1998.
- “정부관료제에 대한 시민의 불신 원인과 처방에 관한 이론적 고찰,” 「행정논총」 제37권 제2호, 1999.
- “한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴 : 정부관료제와의 관계를 중심으로,” 「한국행정학보」 제33권 제1호, 1999.
- 박통희, “지방자치단체 민원 행정의 고객지향적 혁신과 문제점,” 「지방행정연구」 제11권 제2호, 1996.
- 박홍식, “관료들간의 주관적 거리와 출신지역적 제도의 차이,” 「한국행정학보」 제27권 제2호, 1993.
- 박희봉, “TQM : 탈관료제를 위한 대안,” 「행정과정책」 제4호, 1998.
- “관료제의 도구적 합리성과 실제적 합리성 : 관료제 문제 극복을 위한 대안모색,” 「한국정치학회보」 제32권 제2호, 1998.
- 배득종·김판석·김영미, “관리직 여성 공무원 육성을 위한 기관별 Target-Base 인력관리 방안,” 「한국행정학보」 제34권 제1호, 2000.
- 서원석, “정부혁신시대의 인력관리,” 「한국행정연구」 제6권 제3호, 1997.
- 서원석, “공무원의 계약임용에 관한 연구,” 「KIPA 연구보고」, 2000.

- 송혜경, “제1공화국 인사행정에 관한 연구,” 연세대학교 대학원 박사학위 논문, 1998.
- 송희준·배득종, “교육행정의 리엔지니어링을 위한 실증연구업무과정의 개선과 정보기술활용을 중심으로,” 「한국행정학보」 제31권 제2호, 1997.
- 신무섭, “지방교육세출예산의 결정요인과 배분의 형평성,” 「행정논총」 제38권 제1호, 2000.
- 심광호, “Gary Miller, Managerial Dilemmas : The Political Economy of Hierarchy,” 「정부학연구」 제5권 제2호, 1999.
- 안영훈, “주요제국의 행정제도 동향조사-프랑스의 정부조직,” 「KIPA 연구보고」 98-17-2, 1998.
- 안용식, “고시출신 공무원의 Mobility에 관한 연구,” 「연세행정논총」 제5권, 1978.
- 안용식·이주영, “우리나라 공기업 임원의 사회적 배경 분석-정부투자기관을 중심으로,” 「연세행정논총」 제22호, 1997.
- 안용식·오승은, “비서직 공무원에 관한 연구,” 「연세행정논총」 제23호, 1998.
- 안병영·이은구·하연섭, “헝가리 국가관료제 개혁과 행정현대화 : 헝가리 공무원의 개혁의식 및 태도에 대한 실증적 분석을 중심으로,” 「한국정치학회보」 제30권 제2호, 1996.
- 안성수, “지방자치제도와 지방공무원의 행태변화,” 고려대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문, 1999.
- 양현모, “새로운 남북관계의 행정수요에 대비한 공무원 통일교육활성화 방안,” 「KIPA 연구보고」, 2000.
- 양형일·이태영, “사회적 형평과 국가통합을 향한 대표관료제의 접근,” 「한국행정학보」 제27권 제2호, 1993.
- 오석홍, “한국정부의 근무성적평정제도,” 「행정논총」 제18권 제1호, 1980.
- “분류제도론-한국정부조직의 직업구조형성에 관한 一考,” 「행정논총」 제18권 제2호, 1980.
- 오성호, “지방자치단체 인사관리의 자치권 확대 : 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로,” 「한국행정학보」 제28권 제2호, 1994.
- “공무원의 능력발전 진흥 방안 : 행정개혁을 전제한 근무평정과 교육훈련 제도의 개선,” 「한국행정학보」 제31권 제4호, 1997.
- “공무원 교육훈련체계와 그 개선,” 「한국행정연구」 제6권 제3호, 1997.
- “중앙인사기관의 구조와 기능에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제33권 제3

- 호, 1999.
- 오성호 · 이선우, “외국의 공무원 보수제도-캐나다, 뉴질랜드, 싱가포르-,” 「KIPA 연구보고」 98-03, 1998.
- 유금록, “통화정책의 결정요인 분석 : 총통화를 중심으로,” 「한국행정학보」 제32권 제4호, 1998.
- 유종해, “한국의 지방갈등에 관한 연구-정부인사정책에서의 지역주의에 대한 공무원 의식조사를 중심으로,” 「한국행정학보」 제24권 제1호, 1990.
- 윤태범, “관료부패형성에 있어서 경제적 차별에 따른 시민개입에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제28권 제1호, 1994.
- 이달곤, “국제경쟁력 제고를 위한 정부인력의 운용방향,” 「행정논총」 제34권 제2호, 1996.
- 이선우, “공무원 복지부동형태의 원인과 치유방안 모색 : 인사관리를 중심으로,” 「한국행정학보」 제31권 제3호, 1997.
- “인사제도와 가치사슬의 형성,” 「한국정책학회보」 제6권 제1호, 1997.
- 이선우 · 서원석, “교육개혁을 위한 발전적 노사관계의 모색단위 : 학교별 원-원 노사관계의 형성을 중심으로,” 「행정과정책」 제4호, 1998.
- 이은국, “우리나라 경찰공무원 인력규모의 최적화에 관한 연구,” 「연세행정논총」 제23호, 1998.
- 이주희, “지방공무원제도의 평가와 개선방향-변화와 개혁시대에 부응하는 교육훈련의 방향,” 「한국행정연구」 제4권 제4호, 1995.
- 이현수, “행정에 관한 공무원의 인식과 태도,” 「KIPA 연구보고」 98-13-2, 1998.
- “국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석 : 공무원에 대한 신뢰를 중심으로,” 「한국행정학보」 제33권 제2호, 1999.
- 이혁주, “가치극대화모형을 이용한 인력배분 : 사례연구,” 「한국행정학보」 제29권 제2호, 1995.
- “지자체를 위한 인력산정기법,” 「한국행정학보」 제29권 제3호, 1995.
- 이혁주, “지방자치시대에 있어 내무부 정원관리방식의 대안탐색,” 「한국행정학보」 제31권 제3호, 1997.
- 이혁주 · 이상호, “지자체 인력배분의 새로운 기법개발,” 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.
- 임도빈, “프랑스식 행정엘리트 양성 : 국립행정학교(ENA)의 신화와 실제,” 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.

- 임도빈, “신공공관리론과 베버 관료제 이론의 비교,” 「행정논총」 제38권 제1호, 2000.
- 장은주 · 김병준 · 조규영, “지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구,” 「한국정책학회보」 제8권 제3호, 1999.
- 전세영, “현재의 교육 및 애국계몽활동에 대한 정치사상적 평가 : [幼年必讀]과 [幼年必讀釋義]를 중심으로,” 「한국정치학회보」 제33권 제2호, 한국정치학회, 1999.
- 전영평, “장애인 고용촉진을 위한 행정 전략의 평가,” 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.
- 전영평 · 이곤수, “정부의 정보화와 공무원의 적응 행태 : 경상북도 사례,” 「한국정책학회보」 제9권 제1호, 2000.
- 정정길 · 김난도, “신국정관리와 인사개혁의 방향 : -21세기의 지식혁명시대에 대비하여-,” 「행정논총」 제38권 제1호, 2000.
- 조경호, “공직몰입을 위한 공무원 인력관리 방안,” 「한국행정학보」 제31권 제1호, 1997.
- 조경호, “기업가적 인사행정개혁의 성공 가능성 분석 : 공사조직관리자의 인사절차와 구조 유연성에 대한 인식을 중심으로,” 「한국행정학보」 제33권 제4호, 1999.
- 조석준, “한국행정에서의 사람에 관한 의사결정(인사결정의 동태),” 「행정논총」 제18권 제1호, 1980.
- 조성한 · 김병섭 · 송승락 · 정용남 · 유지윤, “중앙정부의 직무분석,” 「KIPA 연구보고」, 1997.
- 중앙인사위원회, 「계간 인사행정」, 1999 · 2000.
- 지병문, “정부 개혁과 지방정치의 민주화,” 「한국정치학회보」 제33권 제2호, 1999.
- 진재구, “공무원 보수 체계의 실태와 그 개선방향,” 「한국정책학회보」 제4권 제2호, 1995.
- 최병대 · 김상묵, “공직사회 경쟁력 제고를 위한 실적주의 인사행정기능의 강화,” 「한국행정학보」 제33권 제4호, 1999.
- 최유성, “‘정부간 관계’에 관한 공무원 인식조사(99),” 「KIPA 연구보고」 99-09, 1999.
- 최장집, “반계 유형원의 행정철학-반계사상과 개혁정책론의 행정철학적 조명,” 「한국행정학보」 제33권 제1호, 1999.

- 하상복, “공무원의 승진과 출신배경,”『한국행정연구』제3권 제4호, 1994.
- “공무원 성과급 제도의 합리적 운영 방안,”『KIPA 연구보고』96-08, 1996.
- 하태권·강형기, “지방행정의 수요변화에 대응한 지방공무원의 임용에 관한 연구,”『지방자치연구』제4권 제2호, 1995.
- 하태권, “한국인사행정의 변천-가치갈등적 관점에서의 고찰,”『한국행정학보』제24권 제1호, 1990.
- “광역지방자치단체장의 인사권 확대에 관한 연구,”『한국행정학보』제29권 제3호, 1995.
- “지방공무원의 임용실태와 개선방안,”『한국행정연구』제4권 제4호, 1995.
- “한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰 : 연구경향과 연구결과를 중심으로,”『한국행정학보』제29권 제4호, 1995.
- 행정자치부, “외국의 공무원 보수 제도,” 1999.
- 홍준현·윤태범, “공무원 근무실적 평가를 위한 점수제 인사평정제도 도입방안,”『KIPA 연구보고』, 1998
- 홍준형, “법과 민주시민교육-‘민주주의를 위한 시민법률교육’의 방향 모색-,”『행정논총』제35권 제2호, 1997.
- “신공공관리론의 공법적 문제-공무원 인사제도 개혁을 중심으로,”『행정논총』제37권 제1호, 1999.
- T.G. Ha, “Test of Three Selection Models : The Case of The Korean Senior Civil Service,” Doctoral Dissertation, Univ. of Georgia, 1988.
- H.G. Frederickson, “Public Administration Education the U.S.,”『한국행정학보』제15호, 1981.
- R.D. Putnam, “The Comparative Study of Political Elites,” Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1976.