

公務員 人力管理와 人事行政의 改善課題**

金 信 福*

〈목 차〉	
I. 서	III. 향후 인력관리 및 인사행정
II. 구조적인 문제점과 과제	에서 추구해야 할 이념
	IV. 제도적 개선방안

〈요약〉

이 논문은 한국정부의 공무원 인력관리 및 인사행정이 안고 있는 구조적인 문제점을 제기하고 향후 지향해야 할 이념과 개선방안을 모색한 것이다. 현행 인력관리는 漸增的인 방식에 의존하면서 공공부문 인력은 과도하게 중용되고 있으며 인사행정도 전문성과 責務性를 확보하기 어렵게 되어 있다. 앞으로 인력관리 및 인사행정은 能率性, 積極性, 專門性, 公正性, 責務性를 기본이념으로 삼아야 하며 그 구현을 위한 개선방안으로서 일곱가지를 제시하였다.

I. 序

人力管理는 어떤 목적을 달성하기 위하여 適正한 量과 質의 인력을 확보하고 효율적으로 활용하는 데 목적을 둔다. 일반적으로 人力管理의 영역은 形成, 配分, 活用, 保存의 단계로 구분한다. 즉 교육과 훈련을 통해 인력을 양성하여 適才適所에 배치하고 적절한 근무조건 제공 및 經歷管理를 통하여 그들의 능력을 최대한 발휘하도록 함과 아울러 人力損失이 없도록 관리하는 包括的인 활동인 것이다.

따라서 정부의 인력관리는 人事行政보다 더 광범한 개념이라고 할 수 있다. 그러나 여기서는 공무원의 養成과 근무조건 및 士氣管理 등은 제외하고 充員과 經歷管理 및 能力發展(career development) 영역에 초점을 두고자 한다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 이논문은 1993년 5월 13일 한국행정연구원 주최 정책세미나에서 발표한 「정부인력 관리의 효율화 방안」과 6월 3일 서울대학교 행정대학원 국가정책세미나에서 발표한 「새 정부의 인사개혁」을 통합·수정한 것이다.

各部의 인력관리를 효율화해야 할 필요성은 절실하다. 무엇보다도 예산을 節減하기 위해서는 人力의 適正化가 절대적이다. GNP의 15.7%를 차지하고 있는 政府豫算 중에서 人件費는 거의 21.9%에 달하고 있다.¹⁾ 그러므로 不要不急한 인력을 減縮하고 保有人力의 生產性을 極大化하는 것은 예산절감에 지대한 효과를 가져오게 한다. 또 정부가 그러한 방향으로 示範을 보이는 것은 다른 公共部門은 물론 民間部門의 인력 및 예산관리의 效率化를 촉진하는데 기여할 것이다. 이밖에도 정부인력관리의 효율화는 遊休人力을 제거하고 업무부담의 適正化를 이룩함으로써 공무원 개개인의 勤務能率과 士氣를 높이는 효과도 가져올 것이다.

그러나 정부의 인력관리에 있어서는 본질적으로 效率化를 沮害하는 要素들이 내포되어 있다. 우선 정부의 기능과 업무는 그 효과를 측정하기 어려운 부분이 많기 때문에 人力管理의 生產性을 평가하는데 한계가 있다. 이때문에 정부의 인력 관리 담당자들은 그 효율성에 대해서 관심이 적고 責務性도 낮은 경우가 많다. 즉 인력관리의 生產性보다는 監查에 대비한 합법성을 유지하는데 主力하며, 자원의 낭비에 대해서는 별로 신경을 쓰지 않고 無能力者나 遊休人力에 대해선도 관대한 경향을 보인다는 것이다. 이는 經營主가 따로 없는 公共部門 인사관리의 屬性이기도 하지만 效率性이 補償體系로 연결되지 않고 있는데서도 基因 한다. 그리고 대부분의 人事權者들이 公·私를 分別하지 못하고 公共資源의 절감은 소홀히 한 채 溫情主義에 치우쳐 엄격한 인사행정 기준을 적용하지 않는 行態도 非能率의 원인이라 하겠다.

Ⅰ. 사행정은 정부가 필요로 하는 量과 質의 人材를 充員하여 계속적으로 능력을 발전시키고 높은 勤務意慾을 유지하게 하는 활동이다. 지난 수십년동안 정부의 인사관리는 제도나 운영면에서 많은 개선이 있었다. 그러나 최근까지도 공조 사회에는 專門的 資質이 未治하고 無事安逸과 非理가 팽배해 있다는 비판을 면치 못하고 있다. 이는 인사행정에 있어 아직도 해소되어야 할 과제가 許多를 의미하며 人事改革의 필요성을 示唆한다 하겠다.

Ⅱ. 構造的인 問題點과 課題

各부의 인력관리 및 인사행정은 지난 수십년 동안 많은 개선이 있었으며 그

1) 방위비를 제외한 경우임. 총무처, 「공무원 보수체계 합리화 방안에 관한 연구」, 1992.

더한 개선노력은 지금도 계속되고 있으리라 믿는다. 그러나 여기서는 앞으로 해결해야 할 문제점들을抽出하기 위해 주로 부정적인 측면들을 고찰해보면 다음과 같다.

1. 基本理念의 不分明

1) 인력관리제도와 실체는 기본이념, 즉 추구하는 궁극적 價值를 무엇으로 삼느냐에 따라 달라진다. Nigro는 인사행정의 役割을 통해追求되어야 할 가치로서 實質主義, 政治的 補償, 就業機會 提供, 特定集團에 대한 혜택 부여 등을 열거하고 있다.²⁾ 이러한 개념들은 물론 시대에 따라, 국가에 따라 比重을 달리하여 적용된다.

우리나라 공무원 인력관리에서는 어떤 이념이나 哲學을 기초로 삼고 있는지 분명치 않다. 우선 實績主義와 獵官主義라는 대립적 가치를 어떻게 조화시키고 있는지부터 묘호하다. 최근 정권교체시에 政務職에 대해서는 상당한 정도 염려주의 인사원칙이 적용된 것으로 보이나 공식적으로 表明된 바 없다. 다음으로 專門家(specialist)와 一般行政家(generalist) 중 어느 쪽을 重視하고 있는지도 분명치 않다. 公職分類에 있어 공식적으로는 職位分類制를 채택하고 있지만 실제 운영에 있어서는 階級制의 성격이 강하다는 사실이 이를 端的으로 드러내고 있다. 그리고 能率性의 측면에서도 표면적으로는 人力節減을 내세우면서도 실제로는 적극적인 노력이 없이 매년 대규모 增員을 계속하고 있어 고용확대와省力化 중 어느 쪽에 비중을 두고 있는지 가늠하기 어렵다.

2. 斷片的 漸增的 人力增員 持續

현대政策過程에서 一般化되고 있는 단편적 점증주의(disjointed incrementalisrn)는 종합적인 분석과 합리적인 決定에 의하지 않고 散發的인 情報에 의해 현상을 약간씩 변화시켜 나가는 方式을 말한다.³⁾ 이는 흔히 豊算過程에서 만연된 行態라고 인식되고 있거니와 우리나라의 경우는 공무원 定員을 조정하는데도 一般化되어 있는 것 같다.

우리나라의 경우에 中長期 公務員 人力需給計劃을 수립한 적이 거의 없다. 공무원 수요예측을 위한 모형조차도 개발되어 있지 않으며 學界에서도 그에 관

2) F.A. Nigro & L.G. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, 3rd. ed. (Itasca, Ill: Peacock Publishers, 1986), pp. 2-4.

3) C. Ham & M. Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*(Sussex: Harvester Press, 1984), pp. 82-83.

한 연구는 極少數에 불과하다.⁴⁾ 따라서 공무원 수요에 영향을 미치는 要因과 定員의 適正規模를 규명하는 노력 자체가 소홀했다고 하겠다.

뿐만 아니라 현재 보유하고 있는 공무원 人力이 과연 적정한 수준인지를 종합적으로 診斷하고 評價하려는 試圖조차도 별로 없었다.⁵⁾ 물론 단순반복적인 업무와 담당하는 직위를 제외하고는 業務量과 所要人力을 정확히 산출해내는데는 한계가 있지만 그러한 진단과 평가가 없이는合理的인 定員調整을 기대할 수 없는 것이다. 정확한 인력평가가 가능하려면 각 직위별로 職務分析이 되어 있어야 한다. 그러나 우리 정부에서는 그러한 작업이 거의 없었고 수행해야 할 직무와 책임, 그리고 資格要件을 明示한 職級明細書 등의 기초자료가 작성되어 있지 못하다.

결과적으로 종래의 공무원 定員調整은 과학적인 근거가 없이 주먹구구식의 판단과 결충, 또는 로비(lobby)에 의해서 이루어져 왔다고 해도 過言이 아닐 것이다. 또 정치적 고려도 작용하여 國家安全企劃部, 監查院, 檢察, 警察 등 권력기구의 職級이 높게 책정되고 힘있는 부처가 정원을 많이 늘리는 현상도 빛 어지고 있다.

3 公務員 定員의 過度한 増加

우리 나라 공무원 정원은 지난 30여년 동안 <표 1>에서 보는 바와 같이 3.6배 가량 증가하여 1991년 현재 85만명에 이르고 있다. 연간 증가율은 공화국에 따라 상당한 차이가 있다. 5·16혁명 직후에는 공무원 정원을凍結하였으나 民政移讓 이후 제3공화국에서는 매우 높은 비율로 증가하였으며, 維新 이후 제4공화국에서는 연간 2~5%정도로 완만한 증가를 보였다. 제5공화국에서는豫算凍結 등 긴축재정을 했기 때문에 공무원 增員도 극도로 억제하였으나 제6공화국에 나서는 다시 비교적 큰 폭으로 증가하였다.

이를 職種別로 보면 국가공무원보다 지방공무원의 증가율이 훨씬 높았다. 국가공무원중에서 一般職은 별로 높지 않았으나 경찰, 국공립학교 교원 등 特定職(과목別定職) 공무원이 지난 30여년 동안 4배 가량 증가하였다. 반면에 지방공무원의 경우는 特定職(一般職)이 약 10배, 일반직도 약 4배 가량 증가하였

4) 銳錫俊, “公務員人力의豫測模型과 1982年の人力”, 「行政論叢」, 제14권 제1호, 1976. 金信福, “公務員數의 總量規模推定 및 機關別 定員算定技法”, 「行政論叢」, 제18권 제1호, 1980 등이 있음.

5) 邱前에 監查院, 行政改革委員會 등에서 부분적으로 人力監查 및 人力評價를 한적이 있으나 報告書가 發刊되지는 않았다.

〈표 1〉 공무원 총정원의 年度別 推移

年 度	定 員	年間增員	前年比增加率	增加指數
1961	237,500	24	0.0	100
1965	305,316	17,082	5.9	129
1970	417,348	19,298	4.8	176
1975	478,562	12,118	2.6	201
1980	596,431	32,373	5.7	251
1985	670,637	13,423	2.0	282
1990	818,121	36,775	4.7	344
1991	854,082	35,961	4.4	360

資料：總務處 年報

〈표 2〉 職種別 공무원 정원 증가 推移

(단위：명)

	國 家 公 務 員				地 方 公 務 員		
	計	特定職	一般職	技能職	計	特定職	一般職
1965	253,974 (100)	103,017 (100)	98,324 (100)	52,633 (100)	47,760 (100)	2,204 (100)	39,491 (100)
1970	344,171	178,026	87,173	78,972	68,681	2,796	58,224
1975	365,390	205,751	78,712	80,927	107,385	3,972	79,804
1980	438,454 (173)	249,667 (242)	99,232 (101)	89,555 (170)	150,566 (315)	8,624 (391)	99,932 (253)
1985	461,945	287,740	88,307	85,784	198,087	12,500	116,306
1990	539,869	355,852	99,715	84,182	264,375	17,082	147,245
1991	553,104 (218)	365,861 (355)	101,922 (104)	85,200 (162)	286,697 (600)	21,070 (956)	159,192 (403)

註：① 特市職에는 別定職, 技能職에는 고용직을 포함.

② 국가공무원 속에 政務職은 표시하지 않았으나 計 속에는 포함.

③ ()중감지수.

資料：總務處 年報

다. 특히 지방자치제가 실시된 1991년 이후 지방공무원 정원이 크게 늘어나고 있음을 발견할 수 있다.

우리나라의 공무원수가 適正한지는 速斷하기 어렵다. 국민에 대한 奉仕者라는 점에서 공무원 1인당 국민수를 외국과 비교해 보면 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 우리 공무원 수가 결코 많은 것은 아니다. 선진국들과 비교해 보면 오히려 相對的으로 적은 人員을 가지고 開發行政을 감당해내고 있는 셈이다. 그러나 국제비교통계에서는 概念과 포괄범위가 다를 수 있기 때문에 너무 엄격하게 해석해서는 안된다. 또 일반적으로 先進化될수록 국가의 사회복지기능이 확대되어 정부재정의 비중과 公務員數가 늘어나는 것이 常例이므로, 국가발전 정도가 낮은 우리나라의 공무원당 국민수가 많은 것은 자연스러운 현상이라 할 수

〈표 3〉 主要國家의 政府人力規模과 指數

國 家 名	人 口 (千名)	公務員數(千名)			公務員當 人 口 數	基準 年 度
		全 體	國 家	地 方		
大 國	252,916	17,281	3,091	14,190	14.6	1991
英 國	56,930	5,300	2,300	3,000	10.7	1987
캐나다	26,947	850	—	—	31.7	1989
네덜란드	15,138	467	—	—	32.4	1991
스웨덴	8,474	1,539	424	1,115	5.5	1986
日 本	124,040	4,476	1,169	3,307	27.7	1991
자 유 中 國	20,400	956	—	—	21.3	1990
인 네 시 아	191,270	2,118	1,633	485	90.3	1991
한 국	43,543	840	553	287	51.8	1991

資料：韓國行政研究院 内部資料

있다.

또 우리나라의 교육공무원수가 상대적으로 적은 편이다. 다른 나라보다 私立學校의 比重이 현저하게 높고 초·중등학교에서 학급당 학생수를 많이 수용하고 있기 때문이다. 이는 공무원당 國民數를 많게 하는 요인으로 작용하고 있는 것이다.

따라서 우리의 경우 공무원총수의 多寡를 따지기 보다는 그 구성면에서의 문제점을 살펴 볼 필요가 있다. 우선 民營화해도 무방한 분야의 人力이 공무원신분을 유지하고 있다는 점이다. 電話局과 전매청은 각각 1982, 1987년에 公社體制로 전환하였지만 鐵道廳과 우편업무 등은 아직도 정부부처형태로 남아있다. 이 밖에도 민영화가 가능한 분야는 적지 않을 터인데도 公職人事管理의 硬直性에서 오는 非能率을 甘受하고 있는 셈이다.

다수으로 技能職이 공무원총수의 1/10정도인 8만여명을 유지하고 있다는 점이다. 이들은 명칭과 달리 대부분 事務補助人力이며 1989년에 흡수통합된 雇傭職은 단순노무직이 대부분이다. 따라서 이들은 사무처리방식의 개선과 自動化·電算化를 통해서 減縮할 수 있는 여지가 많은 人力인 것이다.

이와 관련하여 間接人力이 과다하다는 문제점도 제기되고 있다. 즉 기관고유의 업무를 담당하는 인력이 아니라 보조·지원·관리 업무에 종사하는 인력이 상대적으로 많다는 것이다. 이를 간접인원은 기관전체인원의 약 40~50%에 이르는 것으로 지적되고 있다.⁶⁾ 간접管理·補助人力의 증가를 가져온 데는 행정

6) 朴世正 外, 「행정의 能率性 提高를 위한 기본틀 構築」, 韓國行政研究院研究報告 90-08, 1992, p. 31.

〈표 4〉 中央行政機關의 보조기관의 증가 추이

연도	次官補	室	局	課	擔當官
1965	9	22	88	356	315
1970	12	22	112	361	246
1975	18	23	157	590	345
1980	20	28	197	706	470
1985	12	34	165	681	504
1991	14	45	187	852	610

資料：總務處 年報

- 가 관내부의 補助機關數가 늘어난 데도 원인이 있다. 〈표 4〉에서 보는 바와 같아 1970년대 중반 이후 中央部處의 室, 課(담당관 포함)의 數는 거의 배 가량 늘어났다. 이를 하부조직이 늘 때마다 일정수의 간접인력이 증가하게 되어 있다. 간접인력이 전혀 不必要한 것은 아니겠지만 減縮의 여지가 많은 것은 否認할 수 없을 것이다.

4. 行政需要의 増減과 乖離

행정조직과 人力은 행정수요의 변화에 對應하여 適時에 조정되어야 한다. 그러나 각 분야의 최근 행정수요 增減에 따라 중앙부처의 人力이 합리적으로 조정되었다고 보기 어렵다.

정부는 1991년 말까지 547種의 行政규제사항을 폐지·완화 또는 간소화했으며, 20종의 업무를 민간에 委託하고 607종을 지방에 위임했다고 발표하였다.⁷⁾ 그렇다면 종래 그 업무를 담당하였던 人力은 당연히 그만큼 減縮되었어야 하는데 실제로는 거의 변동이 없는 것 같다. 지방자치제 실시 이후 地方行政機關의 조직과 공무원 定員은 현저하게 확대된 반면에 內務部, 教育部를 비롯한 관련 중앙부처의 해당부서 조직과 인력은 그대로 유지되고 있다. 또 政府機能과 업무를 민간에 위탁하면서 公園, 국가출연기관 및 국가투자기관들이 많이 늘어나고 확대되었지만 그 업무를 담당하던 중앙부처의 해당부서는 거의 같은 조직과 정원을 유지하고 있는 것이다. 정확한 조사결과는 없지만 업무의 委託·委任에 따라 行政需要는 감소된 반면 중앙부처와 지방정부, 그리고 第3領域(The Third Sector)인 半官半民機關의 人力은 오히려 늘어났을 것으로 판단된다.

公共部門 내에서는 예산의 경우와 마찬가지로 人力도 일단 확보되면 業務(量)이 감축되더라도 줄이지 않고 그대로 유지하는 반면에, 업무가 확대되면 어떻

7) 總務處, 「第7次 經濟社會發展 5個年計劃 行政制度部門計劃」, 1992~1996, 1992, p. 7.

게 해서든 所要되는 人力은 추가로 증원하는 경향이 있다. 이는 管理者들의 利己的의 行態 때문이기도 하지만 주먹구구식 인력관리에도 원인이 있다. 職位別로 담당해야 할 직무 및 책임의 한계가 명확히 설정되어 있지 않고 업무조정에 따른 人力所要 분석 및 평가가 제대로 이루어지지 않기 때문이다.

巨細的인 차원에서도 행정수요변화와 인력관리 사이에는 乖離가 있다. 예컨데 최근 행정수요가 急增하고 있는 社會福祉, 環境, 交通 등의 분야에는 人力增員⁸⁾ 전문가의 확보가 충분히 되지 않고 있다. 반면에 時局治安, 경제규칙, 대학이 대한 지도감독 등의 업무는 행정수요의 감소에 따른 人力의 감축조정이 可視的으로 나타나지 않고 있는 상태이다. 또 事務自動化 機器의 대량보급에도 불구하고 사무보조인력은 감축되지 않고 있음은 이미 지적한 바와 같다.

5. 專門化를 沮害하는 人事管理

主導權 선진국들의 경우를 보면 행정기능의 전문화 추세에 부응하여 공무원의 充員 및 經歷管理에 있어서도 전문성 提高에 역점을 두는 것이 일반적인 경향이다. 職位分類制를 채택하고 있는 美國은 물론 프랑스에서도 公職分類體系는 매우 세분화·전문화되어 있으며, 전통적으로 階級制를 유지해 온 英國에서도 풀턴(Fulton)보고서가 전의 한대로 모집 및 훈련에 있어 專門化를 지향하고 있다.⁹⁾

그러나 우리나라의 경우는 公務員法上 직위분류제의 要素들을 많이 채택하고 있지만 실제에 있어서는 그 취지를 살리지 못하고 있다. 우선 직위분류 정도가 1992년 1월 현재 15職群, 62職列, 122職類로서 세분화가 미흡한 상태이다.¹⁰⁾ 기술분야에서도 전문영역별로 세분화가 안되어 있지만 특히 행정직렬의 경우는 지나치기 포괄적으로 설정되어 일반직이 국가공무원 總數의 32.9%(稅務職 포함 시 51.5%)를 차지하고 있다.¹⁰⁾

한 직렬이 전체 공무원의半 이상을 占한다는 것은 직위분류제를 택하고 있다고 할 수 없을 뿐 아니라 人力管理上 專門化를 포기한 상태라 하겠다.

그리고 관련직렬간에는 上位職級이 통합되어 있거나 원칙과 달리 轉職試驗 없이 교류가 이루어지는 경우가 적지 않다. 轉補는 한 직위에서 일년 이상 근무하면 가능하도록 되어 있으며 실제로도 2년이 멀다 하고 자리바꿈을 하고 있어

8) 자세한 것은 朴東緒, 金光雄, 金信福, 「比較行政論」(서울:博英社, 1986), 第4篇 참조.

9) 美國의 경우는 1987년 현재 23職群, 442職列로 분류하고 있다.

10) 陳在九 外, 「職業公務員制 確立을 위한 人事行政機關 및 公職分類體系改編方案」, 韓國行政研究院, 1992. 12, p. 208.

· 능무를 통한 專門性 蕊積을 기대하기 어렵다. 특히 行政職列의 경우는 포괄영
· 이 너무 광범하여 담당업무가 전혀 相異한 직위간에도 轉補가 이루어짐으로
· 시 행정의 전문화 추세를 外面하고 있다.

이러한 현상은 신규채용과 승진에 있어서도 마찬가지이다. 資格要件이 구체
· 되어 있지 않고 補任에 있어서도 專攻이 거의 고려되지 않고 있으며 승진도
· 능무분야와 별 상관없이 이루어지고 있는 것이다.

직렬을 넓게 設定한 것은 채용·배치·승진·전보 등 諸般 任用管理에 있어
· 伸縮性을 기할 수 있고 高位職의 경우는 폭넓은 識見과 經驗을 갖게 한다는 장
점이 있다. 그러나 人事權者의 재량권을 그만큼 확대한 결과를 가져와 情實과
獨斷이介入될 가능성을 높여준다는 否定的인 측면이 있다. 우리 공직사회에서
고질적인 문제로 지적되고 있는 地域偏重人事나 人事非理도 이처럼 과도한 재
량권에 부문적인 원인이 있다고 하겠다.

공무원들의 직무에 관한 專門性을 높이기 위해서는 外部任用, 内部任用, 경
력 관리, 교육훈련 등에 걸친 차원높은 사인관리를 필요로 하므로 담당자들은
인사행정에 전문성을 가지고 일관성 있게 업무를 추진해야 한다. 그러나 현재
總務處는 인사행정 외에 廳舍管理, 행정전산화 등 복합적이고 異質의 업무들을
을 관장하고 있어 인사행정 전문요원들을 양성·확보하는데 한계가 있다. 그리고 각 부처의 인사관리를 統制하고 전문적으로 지도·지원하기에는 현재의 종
무기 位相과 機能이 매우 脆弱한 상태이다.

6. 新規採用의 閉鎖性 및 消極性

· 주국가의 공무원들은 국민의 輿望을 행정에 반영하면서 행정서비스를 極大
化하는 奉仕者이어야 한다. 국민의 바램과 요구가 무엇인지를 파악하여 그에
副應(responsiveness)하기 위해서는 인력관리체제도開放性을 유지할 필요가
있다.

그러나 우리의 人力管理는 지나치게 폐쇄적이다. 우선 공무원들의 入·退職
비율이 적어 新陳代謝가 활발하지 못한 편이다. 美國은 매년 공무원 總數의 15
% 이상이 바뀌는데 비해 한국 공무원들의 移職率은 4% 내외에 불과하다. 따
라서 외부로부터의 새로운 人力을 받아들여 公職社會에 국민의 輿望을 생생하
게 創·영하는 채널(channel)이 좁은 편이다. 특히 民間部門으로부터 上位職에 入
職(late entry)하는 門戶는 거의 폐쇄되어 있다. 中間管理層 이상의 充員은 行政
考試를 통한 신규임용을 제외하고는 거의 승진에 의한 内部任用에 의존하고 있

어 階級制와 유사한 閉鎖體制(closed system)를 유지하고 있는 셈이다.

또 우리 정부의 人力管理는 지금까지 우수한 人材들을 유치·확보하려는 노력이 카다하였다. 물론 전체 공무원 중에 대학졸업자가 32.4%에 이르고 7급 및 9급 공개채용시험의 경쟁률이 각각 55:1, 30:1에 달하고 있어 積極的募集(poitive recruitment)의 필요성이 결실하지 않다고 볼지 모른다.¹¹⁾ 그러나 각 분야에서 필요로 하는 전문인력을 誘致·確保하고 있는지 의문이다. 대기업들이 우수한 인력유치를 위해 기울이고 있는 노력에 비하면 우리 정부는 손을 놓고 있는 셈이다.

전문가의 公職迎入을 용이하게 하는 제도적 장치인 專門職公務員制도 별로 實效性이 없이 운영되고 있다. 채용된 전문직 공무원의 57.8%가 高卒以下로서 일반조보다 學歷水準이 낮으며, 변호사, 공인회계사, 박사 등의 채용은 극소수에 불과한 실정이다.¹²⁾ 별정직 공무원제 역시 우수인력의 확보장치로서 활용되지 못하고 자격요건이 미흡한 사람들이 많다.

7. 人力管理 및 人事行政의 責務性 缺如

정부의 인력관리를 效率化해야 할 필요성은 이미 지적한 바 있지만, 실제로는 高立管理層을 비롯한 대다수의 공무원들이 그러한 인식과 행태를 共有하고 있지 못하다. 오히려 자신과 직접적인 利害關係가 없다고 보아 非能率性에 대해 무관심하고 溫情主義의 인사관리가 惰性化되어 있다.

우선 공무원 중에서 無能하다는 이유로 解任된 사례가 거의 없다. 신분보장이 잘 되어 있어서라기보다는 그만큼 人力管理가 업격하지 못하고 信賞必罰의 원칙이 확립되어 있지 못한 것이다. 人事權者도 국가자원의 낭비방지보다는 人心을 쟁지 않기 위해 무능력자는 물론 非理行爲者까지도 해임보다는 좌천 정도에 그치는 경우가 많다.

이처럼 責務性이 낮고弛緩된 인력관리 行態는 불합리한 제도에서 비롯된 바 크다. 유능한 공무원을 특별히 우대하고 무능하고 無事安逸한 공무원을 엄중 징계할 수 있는 人事體系가 확립되어 있지 못하다. 또 인력을 節減하여 인건비를 절약하더라도 管理者나 當該조직에 하등의 혜택이 돌아가지 않으며 오히려 다음 예산확보에 불리하게 작용하는 실정이다.

인력 관리의 책무성 缺如는 근무실적 및 人力活用度에 대한 평가체제가 未洽

11) 憲務處, 「總務處 年報」, 1991.

12) 東在九 外, 前揭書, pp. 209-210.

단에서도 원인을 찾을 수 있다. 공무원 勤務評定制는 다분히 형식적으로 운영되고 있으며 기관별 또는 부서별로 適正한人力을 보유하고 있는지에 관한 평가는 해본 적이 거의 없기 때문이다.

8. 勤務意欲 低下 對處方案 未洽

공무원들의 勤務意欲과 자세는 결코 만족스러운 상태에 있지 않다. 여러 조사에서 公職生活滿足度는 절대적인 차원에서나 민간부문과 비교한 상대적인 차원에서나 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 공무원들의 근무의욕을 低下시키는 요인들로서 낮은 報酬, 不合理한 승진 및人事, 사회적 低評價, 자기발전의 기회부족 등을 지적하고 있다. 이와 관련하여 公職社會는 無事安逸 풍조가 만연되어 있다는 지적이 많다. 자신의 직무에 대한 責務性이나, 對民奉仕意識이 미약하고 職業倫理가 확립되어 있지 않아 부정·부패에 관련된 사례들이 적지 않게 나타나고 있다.

〈표 5〉 職場生活의 滿足度 比較 (단위 : %)

	대우불만	약간불만	보통	약간만족	매우만족
공무원	12.4	38.1	29.3	19.4	0.8
민간근로자	3.5	26.4	23.3	43.4	3.5

자료 : 朴世正外, 行政의 能率性 提高를 위한 기본틀 構築, 韓國行政研究院, 1992. 12, p. 43.

〈표 6〉 公務員의 勤務意欲 低下要因 (단위 : %)

도수	승진	업무관련	근무환경	발전기회	기타
32.6	27.5	24.8	5.6	4.0	5.5

자료 : 上揭書, p. 44.

공무원들의 근무의욕 및 직업윤리가 이처럼 微弱한 것은 여러 가지 要因들이 관련되어 있다. 무엇보다도 報酬를 비롯한 처우수준이 낮고 昇進이 積澣되어 공무원들의 전반적인 士氣가 低下되어 있는 것이 근본적인 원인이라 할 수 있다. 그리고 출신지역이나 學閥에 따른 人事上の 차별 등 不公正한 인사관리도 불민의 원인이 되어 왔으며 근무실적이 제대로 평가되지 않고 補償에 반영되지도 않는다는 사실은 無事安逸을 조장하는 요인이 되고 있는 것이다.

III. 向後人力管理 및 人事行政에서 追求해야 할 理念

정¹-가 당면하고 있는 위와 같은 인력관리상의 문제점을 해소하고 인사행정을 刷新하기 위해서는 다음과 같은 基本價值가 추구되어야 한다고 본다.

첫²로 能率性(efficiency)을 提高해야 한다. 不要不急한 人力增員을 억제함은 물론 기존인력도 가능한限 감축하여 適正規模를 유지함으로써 인건비 등 자원의 낭비요인을 제거해야 한다는 것이다. 이러한 省力化는 조직개편, 행정절차 간소화, 사무개선 등과 병행해야 하며 과학적인 분석 및 객관적인 기준에 따라 이루어져야 한다. 그리고 획일적인 減縮이 아니라 行政需要가 늘어나는 분야는 중원³. 가능하도록 신축성이 유지되지 않으면 안된다.

특히 향후의 정부인력관리는 종합적이고 장기적인 需給計劃 속에서 이루어져야 하며 단기적이고 漸增的인 절충방식에 의해 정원을 조정하지 않도록 해야 한다. 그리고 효율적인 인력관리를 실현한 경우에는 실질적인 補償이 수반되도록 하여 誘因(incentive)을 제공해야 할 것이다.

둘⁴로 專門性을 높여야 한다. 앞으로 행정업무를 수행함에 있어 공무원들은 종래처럼 指示・監督에 의해서가 아니라 專門的 權威를 바탕으로 指導・支援하는 역할을 담당해야 한다. 특히 행정 각 분야는 加速的으로 전문화되고 있어 공무원들의 資質도 그에 걸맞는 專門性이 요구되고 있다.

따라서 向後 정부의 인력관리에 있어서는 一般行政家(generalist)보다는 專門行政家(specialist)를 육성한다는 哲學을 가지고 諸般제도의 개선이 추진되어야 할 것이다. 그리고 인력관리업무 자체부터 專門化하는 방향으로 조직 및 인사의 獨自性을 강화해야 할 것이다.

세⁵로 積極性을 강화해야 한다. 이른바 積極的 人事行政의 방향은 複合의이다. 먼저 실적주의 인사원칙을 너무 硬直되게 적용하지 않고 신축성을 부여할 필요가 있다. 獻官主義 인사를 방지하는데 급급하다 보면 국민의 慶望에 부응하여 責任政治를 구현하기 위한 정치적 임용까지도 制約를 받게 된다. 우리는 과거 독재정권 또는 權威主義 政權의 人事專橫을 억제하는데 초점을 두어 엽관주의 인사원칙을 禁忌(taboo)視 해 왔다. 그러나 이제 文民政府의 출범과 더불어 高位職의 경우는 엽관인사를 加味할 필요가 있다. 물론 적절한 統制裝置는 마련해야 할 것이다.

다⁶으로 人力管理 및 인사행정을 分權化하고 각 부처의 재량권을 확대할 필

요가 있다. 이와 함께 각 부처에서도 인사관리의 전문성을 배양하기 위한 조치가 있어야 할 것이다.

그리고 우수인력을 公職에 유치·확보하기 위해 積極的인 모집을 강화해야 한다. 여기에는 定期的인 모집과 弘報, 채용조건의 융통성 있는 적용, 공직에 誘因體制(incentive system) 개선 등이 요망된다.

넷째로 人事의 公正性을 보장하기 위한 제도적 장치들이 마련되어야 한다. 새 기부는 固疾的인 지역감정을 解消해야 하는 절실한 과제를 안고 있다. 그 방안은 여러 가지가 있겠지만 지역간에 均衡을 유지한 能力本位의 人事야말로 가장 적극적인 수단중에 하나라는 점은 모두가 共感하고 있다. 과거의 정권들이 지역에게 特定地城 출신을 우대하는 정책을 펴온 것이 지역감정의 골을 깊게 한 원인이었다고 보기 때문이다.

물론 大統領責任制下에서는 국민의 輿望에 부응하여 責任政治를 구현할 수 있도록 政務職에 어느 정도의 정치적 獵官人事는 加味할 필요가 있다. 따라서 総治權 차원의 인사는 재량권을 부여하되 최소한의 경제장치는 마련되어야 한다고 보는 것이다.

그리고 人事非理를 척결하고 부당한 인사처분으로부터 공무원들의 權益을 보호하기 위한 장치도 강화되어야 한다. 종래처럼 訴訟審查를 통해서 事後救濟하는데 그치는 소극적인 보호장치가 아니라 實績主義 원칙에 어긋나는 人事가 행해지고 있지 않는지에 관한 적극적인 조사활동같지를 담당하는 기구가 있어야 할 것이다.

다섯째는 공무원들의 權益과 責務性을 조화롭게 확보하는 방향으로 인사제도의 개혁방안이 강구되어야 한다. 공무원들의 土氣를 양양하기 위해서는 근무조건을 개선하고 승진기회를 확대하며 능력과 실적에 相應하는 補償을 받을 수 있도록 다각적인 개혁방안들을 마련하지 않으면 안된다. 그리고 공무원들의 근로조건과 權益을 향상하기 위한 集約된 의사를 結集할 수 있는 단체구성 허용문제도 검토해 보아야 할 것이다.

공무원단체는 職業倫理를 확립하기 위한 自淨運動을 전개하고 勤務規範(work ethic)을 定立하는데도 順機能的 역할을 담당할 수 있을 것이다. 그러한 공무원집단 스스로의 자발적인 自淨努力과 함께 공직사회의 不正과 非理를 척결하고 깨끗한 정부를 실현하기 위한 제도적인 장치도 마련되어야 한다.

여기 나아가서 공무원들로 하여금 合法性 차원에서 뿐 아니라 公益의 具現을 위해 최선을 다하는 副應性(responsiveness)과 效率性 차원에서 책임의식을 갖

도록 인사행정제도를 개혁해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 행정의 대상 및 顧客(client)集團의 요망이나 의견들을 공직자들이 제대로 파악하여 반영할 수 있도록開放的인 인사교류제도가 필요하다.

IV. 制度的 改善方案

앞으로 정부가 인력관리상의 당면 문제점을 해소하면서 能率性, 專門性, 積極性의 이념을 具現하려면 운영면에서의 개선과 더불어 制度的인 개선이 추진되야 않으면 안된다.

1. 獨立的 人事委員會 설치

여러 선진국들이 人事의 정치적 중립성과 전문성을 확보하기 위해 獨立・合議型 중앙인사기구를 설치하고 있음은 周知하는 바와 같다.¹³⁾ 우리나라의 경우 과거 10여년(1963~1973)간 총무처장관의 자문기구로서 人事委員會를 설치・운영한 적이 있었으나 거의 實質的인 기능을 하지 못하였다.

따라서 선거공약에 제시된 대로 “獨立된 中央人事委員會”를 설치해야 한다. 정치적 중립의 보장만을 고려한다면 行政首班인 대통령으로부터도 독립시켜야 한다. 그러나 文民政府의 責任政治 구현이라는 관점과 國務總理를 두고 있는 우리 특유의 統治構造를 고려할 때 중앙인사위원회는 內閣으로부터 독립성을 유지하고 대통령의 人事權에 대해서는 약간의 경제기능과 아울러 참모기능을 수행하도록 하는 것이 바람직하다.

中大人事委員會는 대통령 소속의 行政委員會 형태로 설치해야 한다. 대통령 직속으로 일본의 人事院 또는 우리의 監查院과 유사한 「人事院」을 설치하는 방안도 제시되고 있으나 교육훈련, 급여후생 업무까지를 관장하는 것은 바람직하지 않으며 憲法機關으로 해야 하는 부담도 있다.

중·大인사위원회는 5인의 위원으로 구성되어 임기를 보장하고 위원장은 국회의 批意를 얻어 대통령이 임명하고, 위원은 인사위원장이 2人, 여당과 야당이 각각 1인씩 추천하여 대통령이 임명하도록 해야 한다.同 위원회는 合議制로 운영하고 準立法的 準司法的 기능을 수행할 수 있어야 한다. 즉 인사행정에 관

13) 美國에서 70年代末까지 설치・운영해 온 CSC(Civil Service Commission)과 현재의 MSPB(Merit System Protection Board)와 OPM(Office of Personnel Management), 英國의 OMCS(Office of the Minister for Civil Service) 및 CSC, 日本의 人事院 등이 그 전형적인例이다.

한 規則을 제정하고 내각에서 內申한 5급 이상 공무원 特採 및 升進 人事의 적 학성을 검토하여 제기된 訴請을 審查·判定하는 역할을 담당해야 한다는 것이다. 그밖에 5급 이상 공무원의 公開採用 및 配置하는데 따른 업무도 담당해야 한다 것이다.

대통령의 人事專橫에 대한 경제장치로서 중앙인사위원회는 政務職(次官級 이下)으로 내정된 人士들에 대한 聽聞會를 개최하여 그 결과를 대통령에게 통보하는 제도적 장치가 필요하다. 물론 국회의 認准을 받아야 하는 직위에 대해서는 국회에서 청문회를主管해야 할 것이다.

정부의 人力管理 機能 중에서 공무원의 定員調整, 교육훈련, 보수·후생 등 管理的 업무들은 總務處(또는 行政管理處)에서 관장하도록 해야 한다. 이처럼 人事 및 人力管理 기능을 二元化하는 것은 문제점도 있지만 어느정도 不可避하며 일반적인 경향이기도 하다.¹⁴⁾

앞으로 지방자치단체장 선거가 실시되면 이러한 중앙인사위원회에準하는 位相과 機能을 가진 지방인사위원회들이 설치되어야 할 것으로 본다.

2. 人力診斷 및 總計人員 減縮管理 추진

정부 각 기관들이 적정한 量과 質의 人力을 보유하여 충분히 활용하고 있는지를 診斷·評價하는 일은 效率的 人力管理의前提條件이 된다. 그러므로 정부 각 부처 및 산하기관들에 대한 人力診斷 작업은 가장 절실한 과제라 하겠다. 이 작업은 성격상 정부기능과 조직의 재조정, 그리고 職務分析 및 職務評價 작업이 이루어진 직후에 혹은並行하여 추진되는 것이 順理이다. 그리고 이러한 分析·評價 작업들은 高度의 전문성이 요청될 뿐 아니라 非當事者의 객관적인 판斷을 要하므로 監查院과 總務處가 主管하되 自體評價팀과 의부전문가팀을 구성하여 실시하는 것이 바람직하다.

앞으로 정부의 人力管理는 공무원 신분을 가진 정부기관만을 대상으로 할 것이 아니라 행정기관 소속 산하단체들을 포함한 總計人力概念으로 추진되어야 한다.¹⁵⁾ 이는 예산관리에 있어 특별회계와 기금까지를 포함시킨 總計豫算 개념과 유사한 개념으로서 公共部門 전체의 人力을 總體的 관점에서 파악·관리해

1.) 미국의 OPM(Office of Personnel Management)과 OMB(Office of Management & Budget), 영국의 OMCS와 재무부(Treasury), 일본의 인사원과 총무청 등이 인사 및 인력관리 기능을 분담하고 있다.

1.) 1992년 현재 法律에 근거한 산하단체는 연구·교육기관(46), 정부투자기관(23), 公團·사업단(25), 문화복지기관(20), 相互扶助機關(69), 기타(19) 등 202개가 있다. 總務處, 前揭書, p. 14.

야 한다는 입장을 나타내는 것이다. 특히 정부기관의 일부를 산하단체로 개편 또는 업무를 移管한 경우에는 總體的으로 人力이 어떻게 변화했는지를 點檢하여 效率性을 평가할 필요가 있다.

人力診斷이 정확하게 이루어지면 각 기관별 保有人力의 過不足정도가 규명되고 그에 따라 遊休人力을 삭감하거나 不足한 人力을 증원하면 될 것이다. 따라서 效率的 充員管理의 가장 理想的인 형태는 現狀을 受容한 漸進的인 증원이 아니라, 零基準豫算(zero-base budgeting)처럼 모든 기관과 部署의 人力을 出發點 또는 白紙위에서 평가하여 정원을 결정하는 방식이라 하겠다. 그러나 그러한 평가가 短期間에 정밀하게 이루어지기를 기대하기는 어렵다.

인력집단작업의 방대함과 그 技術的인 限界性을 감안한다면 현실적인 인력관리 방안은 “量出制入”보다는 “量入制出”원칙을 채택하는 전략이라 하겠다. 즉 人力所要를 평가하여 充員을 조절하기보다는 人力節減目標를 설정하여 그 범위 내에서 조절해 나가도록 하는 방식이 실현가능성이 높다고 보는 것이다.

이와 관련하여 각 부처에는 總定員制를 인정하여 산하기관을 포함한 部處內 모든 下部組織間에 융통성있는 人力配定 및 활용이 가능하도록 해야 할 것이다. 이러한 人力管理의 分權化는 自體評價를 통한 人力의 效率적인 再配分과 活用度 提高에 寄與할 것으로 기대할 만하다.

이러한 自律的인 人力減縮 노력을 촉진하기 위해서는 「人件費 節減 補償制」를 도입할 필요가 있다. 즉 각 기관별로 배정된 인건비는 그 범위 내에서 절감되는 부분을 직원들의 厚生・福祉를 위해 사용가능하도록 인정하는 제도이다. 이를 위해서는 人件費 항목 내에서의 轉用을 自律化해야 할 것이다. 그러나 當初부 키 예산에 過大計上하는 등 惡用되지 않도록 예산편성 및 심의과정에서 정밀한 분석을 要한다.

3. 上位職公務員 人力管理體制의 彈力化

현 행 공무원 인력관리체제가 閉鎖的이고 消極의이라 함은 이미 지적한 바 있거니와 그러한 硬直性을 탈피해야 할 필요성은 上位職일수록 절실하다. 정책결정에 영향을 많이 미치는 公職者일수록 유능하고 청렴해야 할 뿐 아니라 社會的 要求에 敏感해야 하므로 그러한 資質을 갖춘 人材들을 등용할 수 있는 彈力性 있는 인사관리체제가 요망되는 것이다.

우선 1級~3級의 高級公務員職에 대해서는 별도의 인력관리체제를 수립・적용해야 한다. 승진에 있어 年功序列 내지 先任順位(seniority)보다는 능력과 근

무실적을 重視하고, 昇給과 보수책정에 있어서도 勤務成績評定 결과를 반영한 賞績給(merit pay) 체제를 확립해야 한다. 즉 능력위주의 인사관리를 강화함으로써 유능한 사람은 破格의으로 대우를 받고, 무능한 사람은 淘汰되는 여건을 조성해야 한다는 것이다.¹⁶⁾

그리고 5급 이상의 上位職 공무원에 대해서는 관련 公共機關과의 人事交流 및 민간기관에 대한 파견근무제도를 法制化할 필요가 있다. 현재도 국가출연연구기관에 대해서는 3~4급 공무원을 파견근무케 하고 있거니와 그러한 제도를 민간부문같지 확대하자는 것이다. 특히 經濟部處 공무원들의 경우에는 경제단체나 민간기업에 파견근무 경험을 갖게 함으로써 產業現場의 實狀과 碍路 등을 생기하게 파악하여 次後 정책추진에 귀중한 도움이 될 것이다. 또 公共部門의 연기기관과 대학의 專門人力과 고급공무원 사이에는 交流勤務가 가능하도록 制度化하는 것이 바람직하다. 즉 현재의 閉鎖體制를 開放體制(open system)로 전환하여 외부로부터 上位職에의 任用(late entry)문호를 확대해야 한다는 것이다.

○ 와 관련하여 特殊經歷職 중에 專門職公務員制度를 원래의 취지에 부합되도록 名實相付한 전문가들을 邀入하여 임용하도록 해야 한다. 이를 위해서는 전문가의 報酬를 上限없이 자격과 능력에 따라 適正水準에서 결정할 수 있게 하고, 차후 심사를 거쳐 經歷職으로 特採할 수 있게 하는 등 誘引(incentives)을 강화해야 할 것이다.

4. 職位分類의 細分化

행정의 專門化 추세에 부응하여 공무원들의 專門性을 提高하려면 職務領域을 세분화하여 인사관리를 하는 것이 捷徑이다. 이에 비추어 現行 직위분류는 앞에서 지적한 바와 같이 전반적으로 細分化의 정도가 未治하며 行政職列의 경우가 특·히 그러하다. 따라서 職級(class)구분을 縱的・橫의으로 좀 더 세분화하여 專門化를 촉진하는 방향으로 任用管理가 이루어져야 하겠다.

무엇보다도 각 부처의 機能과 주요 직위별 管掌業務들을 정밀하게 분석하여 계계적으로 再分類하는 작업이先行되어야 한다. 다행히 이번에 行政刷新委員會를 중심으로 정부기능의 근본적인 再調整 및 조직개편 작업이 추진되고 있으므로 그와並行하여 종합적인 職務分析 및 職位分類 작업을 수행해야 할 것이

16) 美國에서도 1978년 人事改革法(Civil Service Reform Act)을 제정하면서 고급공무원(Senior Executive Service)을 신설하여 신분보장을 弱化시키는 대신 報酬 및 인사관리에 융통성을 부여한 바 있다. F.A. Nigro & L.G. Nigro, op. cit., pp. 21-22.

다. 그러한 작업을 거쳐 구체적인 방안이 작성되어야 하겠지만 몇 가지 방향을 제시하면 다음과 같다.

우선 각 職群 및 職列이 포함하는 공무원 정원이 엄청나게 차이가 있는 현상을 시정하여 가능한 한 균형을 유지하도록 하되 최근 산업구조 및 職業分化 경향을 감안하여 職列을 統廢合 또는 細分할 필요가 있다. 그러한 작분류과정에서는 特別行政需要의 增減推移를 우선적으로 반영하여야 한다. 예컨대 최근 행정수요가 급증하것 있는 環境, 保健, 交通, 社會福祉, 文化 등의 영역은 職群 또는 職列을 신설해야 할 것이다. 특히 肥大한 行政職列은 현재의 職類(일반행정, 재경, 사회, 문화, 교육)를 職列로 독립시키고 그밖에도 자치행정, 사회복지, 홍보 등의 직렬을 신설할 필요가 있다. 그리고 일반행정 및 재경직렬은 각 부처의 업무영역들을 기준으로 職類를 신설하여 채용·승진에 있어 專門化된 「력관리」를 해 나가는 것이 바람직하다.

轉補에 있어서도 이러한 직위분류의 細分化·專門化 취지가 존중되어야 한다. 職類間의 전보를 억제함은 물론同一部處內에서도 下位職일수록 직무의 종류가 判斷한部署간에 전보를 억제하고 한 직위에서 2년 이상 근무해야 원칙적으로 전보가 가능하도록 조정할 필요가 있다.

더 나아가서 經歷管理制度(Career Development Program)를 강화하여 공무원들이 體系의 轉補와 승진을 통해 專門性을 蕊積하고 능력을 발전시킬 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 昇進經路(promotion path)를 합리적으로 설정하는 것이 중요하다. 中央部處의 승진경로는 5級 이하의 경우同一局內에서, 4級은 유사한 職務領域內에서 장기근무할 수 있도록 설정하는 것이 바람직하다.

현자의 階級분류 역시 全面 재검토되어야 한다. 일반직의 경우 현행 9개계급은 직위분류체의 等級(grade)으로서는 너무 적은 편이다. 그 결과同一계급으로 補하는 局長이나 課長의 직위들간에는 직무의 困難度와 責任度면에서 현저한 차이가 있다. 또 4~5級에서 昇進積滯는 심각한 상태이다.

따라서 정밀한 職務評價(job evaluation)를 통해 中間管理職位의 계급을 재검토하여 다시 책정하는 작업이 있어야 할 것이다. 그와 병행하여 현재의 4級과 5級을 각각 둘로 분리하여 계급의 수를 11개로 하는 것이 바람직하다고 본다.¹⁷⁾

5. 充員過程 및 基準의 合理的 改善

人材管理에 있어 핵심이 되는 과제는 適正한 인원의 우수한 인재들을 適時에

17) 金信福, “職業公務員制의 관점에서 본 韓國의 公職任用制度”, 行政論叢, 제26권 제2호, 1988, pp. 25-47 참조.

充員하는 일이다. 지금까지 공무원 신규채용은 年例行事처럼 慣例化(routinized)되 선발절차에 따라 거의 기계적으로 이루어져 왔기 때문에 별다른 개선노력이 없었다고 해도 過言이 아니다.

그러나 보다 效率的인 人力管理를 위해서는 장기적·종합적인 人力需給豫測을 바탕으로 充員計劃이 작성되지 않으면 안된다. 장기적인 국가발전 전망과 정부의 기능변화 전망을 토대로 5~10년에 걸친 職級別 中·長期 人力需給計劃을 수립하고 그 一環으로 年次別 총원계획이 마련되어야 한다는 것이다. 종래처럼 概括的인 판단에 의해 當該年度 모집직종과 인원을 결정하는데 급급해서는 人力管理가 주먹구구식으로 될 수 밖에 없으며 우수인력을 誘致하는데도 障碍要因이 된다.

우수한 人材들을 公職에 유치하기 위한 積極的 募集(positive recruitment)施策 중에 가장 기본이 되는 것은 물론 공무원의 社會經濟的 地位를 높이는 정책이지만, 직급별로 장기적인 充員計劃과 銓衡方法 및 基準을 미리 公表하는 것도 매우 중요하다. 公職志望者들에게 충분한 준비를 할 수 있게 하기 때문이다.

1)와 관련하여 앞으로 공무원 充員基準 자체도 改正할 필요가 있다. 무엇보다 5級 이상 엘리트 공무원의 공개채용 및 配置에 있어서 學歷과 專攻이 고려되어야 한다. 應募資格을 제한하기는 어려울지 모르지만 銓衡에 있어 加算點을 주거나 配置에 優先權을 주는 등의 배려는 있어야 할 것이다. 행정업무는 고도로 專門化되어 가는데 專攻分野는 무시된 채 部處人氣順位와 점수에 따라 근무분야를 결정짓는 時代錯誤의 방식은 止揚되어야 한다고 본다. 물론 향후 職位分類를 세분화하여 다양한 職類別로 전형·배치가 이루어지면 개선이 되겠지만 공무원 資質의 專門化를 촉진하는 방향으로 選拔·補任이 이루어져야 한다.

같은 脈絡에서 현행 高等考試의 시험과목들도 일반교양 차원의 雜多한 과목들을 대폭 줄이고 전공분야별 과목 중심으로 개편되어야 할 것이다. 이는 大企業들과의 우수인재 유치를 위한 競爭面에서도 필요한 조치라고 판단된다.

؛ 職能資格制와 複數階給制 加味

공무원들의 전문성 涵養을 沮害하는 인사관리상의 硬直性과 昇進積滯에서 오는 氣低下를 완화하기 위해서는 현행 계급제도 및 승진제도의 改革이 요망된다. 우선 현행의 직위 또는 補職 중심의 인력관리 체제를 탈피하고 공무원 개개인의 능력과 근무실적에 따라 職能等級을 부여하는 이를바 職能資格制를 채

택할 필요가 있다. 여기서 직능등급은 공무원의 직무수행 능력의 발전 단계를 等級化한 것으로 반드시 補職의 上昇을 수반하는 것은 아니며 等級別 定員도 없다. す同一職位(또는 보직)에 있더라도 능력 발달에 따라 職能等級은 높아질 수 있으므로 처우가 개선되고 승진 적체에 따른 불만을 해소할 수 있는 제도이다. 또 승진이 되더라도 같은 업무를 계속해서 담당할 수 있으므로 專門性 蓄積에 기여할 것이다.

이와 함께 局長・課長・係長의 직위도 현재처럼 單一階級으로 補하는 것이 아니라 업무의 곤란도·책임도에 따라 複數의 階級(等級)으로 補할 수 있게 된다. 本의 경우도 1985년에 종래 8등급에서 11등급으로 늘리면서 각 部署間에 補任職級을 2~3개로 설정하여 신축성 있는 補職管理를 할 수 있도록 하였다.¹⁸⁾

職能資格制는 日本의 NTT(전기통신회사), 우리나라의 韓國電力公社 등에서도 도입한 바 있다. 이 제도는 여러가지 장점이 있지만 차운 職級인플레이션을 초래할 수 있으므로 신중한 준비작업과嚴正한 운영을 요한다.

7 公職倫理 確立을 위한 制度的 裝置 추진

1993년에 신경부출법과 더불어 시행된 政務職 공무원들의 財產公開는 공직윤리의 확립에 劃期的인 契機가 되었다고 하겠다. 또 超法的으로 진행되었던 공직자 배산공개를 제도적으로 뒷받침하기 위해 公職者倫理法을 개정한 것도 대행한 일이다.

그리나 公職倫理의 확립은 不正과 非理를 방지하는데 그쳐서는 안된다. 公益에 봉사하는 專門職業人으로서의 責務性과 行動規範을 지켜나가는 것이 더 중요하기 때문이다. 이를 事前에 가늠하는데 크게 기여할 수 있는 制度的 裝置가 人事聽聞會라고 하겠다.

본다 美國처럼 철저한 三權分立體制 및 大統領中心制下에서는 고위공직자에 대한 認准權을 의회(上院)에 부여하고 있어 그 절차의 하나로 인준청문회(confimation hearing)를 개최한다. 그러나 인준을 받아야 할 대상이 1980년 현재 무려 15萬名을 넘고 있어 99%가 要式行爲로 끝나고 청문회를 거쳐 인준이 거부되는 경우는 지난 30년간 거의 없고 事前에 自進撤回한 경우가 매년 10건 내외라고 한다.¹⁹⁾

그리나 우리의 경우는 국회의 인준을 받도록 되어 있는 高位公職者가 極少數

18) 日本 人事院, 「人事院 月報」 제421호, 昭和 61年(1986) 2月號, pp. 6-47.

19) 卜東緒, “公職者 聽聞會 制度의導入”, 行政論叢, 제31권 제1호, 1993. 6(近刊).

이므로 그들의 인준과정에서는 국회가 주관하는 청문회를 개최하는 것이 당연하다고 본다. 그의 政務職의 임용과정에서도 지명받은 사람들의 財產形成過程과 前歷, 行態上의 문제有無, 공직에 대한 자세와 責務性 등에 대해 공개적으로 검토할 수 있는 聽聞會를 가질 필요가 있다.

국민의 선출한 대통령에게 정치적 신념을 같이하는 政務職을 임용하도록 하는 것은 책임정치의 구현이라는 관점에서 충분히 首肯할 만하다. 그러나 政務職人選이 論功行賞에 치우치거나 폐쇄된 과정 속에서 독단적으로 이루어지는 것은 바람직하지 않다.

마라서 政務職 임용과정에서는 中央人事委員會 주관으로 청문회를 가져 대통령에게 그 결과를 보고하게 함으로써 공개적인 검토기회를 갖도록 제도화할 필요가 있다고 본다. 이는 대통령의 임용권을 존중하면서도 政策決定集團의 公職倫理를 확립하는데 기여 할 것이다.

이와 함께 공무원들 스스로의 勤務規範과 職業倫理 확립을 위해 공무원 단체 활동의 허용문제도 前向的으로 검토해야 한다고 본다.

일반적으로 조직구성원들의 非公式團體活動은 근무조건의 개선과 上下間 意思傳通의 원활화, 심리적 만족감과 土氣提高등 여러 가지 효과를 가져온다. 특히 事門職團體들은 스스로의 資質向上과 職業倫理確立를 위한 활동을 전개하기도 한다.

우리나라에서는 사실상 勞務에 종사하는 공무원 이외에는 團體活動이 금지되어 있다.²⁰⁾ 1989년 與小野大 국회에서 6級 이하 공무원들에게 勞組活動을 허용하는 내용의 法改正案이 통과된 바 있으나 대통령의 拒否權行使로 發效되지 못하였다. 그동안 민간부문의 빈번한 단체행동으로 국민들의 여론도 공무원 및 교육의 단체활동에 대해서 否定的인 편이 우세하였다.

그러나 최근 수년동안 민간노동운동도 安定期에 접어들었으며, 한국도 國際勞動機構(ILO)에 加入하였다는 점을 감안할 때 이제 우력도 공무원단체활동의 許容範圍를 재검토해야 할 時點이라고 본다.²¹⁾ 또 교육공무원인 국·공립학교 교원들에 대해서는 50년대부터 教職團體를 결성하도록 허용해 왔으며 최근에는 중앙정부 및 지방정부에 交涉·協議를 할 수 있는 권리를 부여한 사실에 비추어 3.면 衡平에도 어긋난다고 하겠다.²²⁾ 따라서 6급 이하 공무원들에게는 우선

20) 國家公務員法 第66條.

21) ILO 憲章에 의한 協約 제87조는 군대와 경찰을 제외하고는 누구나 團結權의 제한을 받지 않는다고 규정하고 있다.

22) 교원 지위향상을 위한 特別法(법률 제437호, 1991.5.31 공포) 제11~13조.

專門團體(professional organization)를 구성하여 공무원의 처우개선 및 地位向上을 위한 교섭·협의를 할 수 있게 해야 할 것이다. 同 단체에서는 공무원들의 職業倫理 확립과 자질향상을 위한 自體研修 및 캠페인 등의 수행도 기대할 만하다. 그러나 使用者가 분명치 않는 공무원단체의 특수성을 감안하여 團體協約체결권을 부여하는 것은 留保하는 것이 바람직하며 독일, 일본 등에서도 그러한 事例들을 발견할 수 있다.