

自治化와 地方人事行政의 改革

朴 東 緒*

.....〈목 차〉.....
I. 서	III. 인사행정의 개혁변화
II. 지방행정 여건의 변화	IV. 결어

〈요 약〉

1995년 自治團體長의 선출이 법제화됨에 따라 이를 위한 준비가 다양한 면에서 이뤄져야 하는데 이중에서 중요한 것의 하나가 人事行政의 改革이라 하겠다. 따라서 本研究에서는 우선 단체장선출에 따른 지방행정여건의 변화를 살펴본 뒤 이런 지방행정여건의 변화를 적설성있게 대처하기 위한 인사행정의 개혁방안을 공무원제도의 독자성확보, 인사담당기관, 공직의 분류, 임용, 교육훈련, 근무성적평정, 전보, 승진, 보수와 복지, 하의상달과 참여, 신분보장과 소청면에서 검토해 보았다.

I. 序

自治團體長의 선출시기를 둘러싼 찬반간의 논쟁이 치열하게 벌어지다 이제 1995년에 전면적으로 실시하기로 법제화되었다. 따라서 이제부터 본격적으로 이를 위한 준비가 여러가지 면에서 이루어져야 하겠는데 그중 중요한 것의 하나가 인사행정이라고 하겠다.

왜냐하면 현재까지와 다른 경력을 가진 인사가 長으로 선출될 가능성이 높으며 「」에 대한 현직 공무원의 걱정이 적지 않기 때문이다. 따라서 이미 늦은 감은 있지만 이제라도 종합적으로 1995년에 대비하기 위한 人事行政의 개혁내용을 사전으로서 제시해 보고자 하는 것이다.

이의 내용으로서는 우선 團體長 선출에 따라 地方行政의 여건이 어떻게 변할 것인가를 검토한 후 인사행정전반에 대한 개혁내용을 검토하려고 한다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

II. 地方行政與件의 變化

단체장이 3년 임기로 선출되는 경우 여러가지가 변하겠지만 여기서 그 中 가장 중요한 것으로서 몇 가지만 든다면 다음과 같다.

(1) 단체장이 이제는 임기가 보장된 선출직이며 따라서 주민의 선거에 의하여 당선된 人物이라고 하는 것이다.

이 점에 있어서 현재와 같이 1년 내지 2년마다 内務部의 人事權者에 의하여 자수 바뀌는 現在의 任命職과는 기본적으로 다르다고 하는 것이다.

이러한 身分의 차이로 인하여 첫째로 자기가 선거시 공약한 사항을 안정된 임기 중에 서두르지 않고 실천에 옮기려는 노력을 할 것이다.

둘째, 이들은 선거에 의하여 당선되었으므로 보다 민의에 충실하고자 노력할 것이며 이러한 對民態度를 가질 것을 부하 공무원에게 강력하게 요청하게 될 것이다. 예상된다.

셋째, 당선된 단체장이 공무원 출신일수도 있지만 첫번 선거인 1995년, 특히 광역의 경우 비공무원 출신, 정치인 출신이 당선될 가능성이 큰 것이다.¹⁾

○ 와 같이 되는 경우 行政의 내용을 잘 모르므로 長에 따라서는 부하공무원에게 물어가면서 무리없는 행정을 할 수도 있어 이들에 대한 의존도가 높아질 수 있을 것이나 경우에 따라서는 무리한 요청을 할 가능성도 있어 上下간의 갈등이 조성될 가능성이 높아진다고 하겠다.

넷째, 人事面에서는 현재까지와 같이 중앙으로부터, 정실인사의 영향력은 덜 받겠지만 스스로가 당선직이므로 지역민으로부터의 정실인사의 영향력을 크게 받게 될 것으로 예상된다. 더구나 본인이 재선을 고려하는 경우 이러한 영향을 받아 정실인사를 하고자 하는 성향을 갖게 될 것이 예상된다. 그러나 이에 대한 부·발이 지방행정기관 내외에서 제기될 것이므로 이 양자간의 손익계산이 이루어 질 것으로 생각된다.

(2) 몇천년간에 걸친 강한 集權體制가 長의 선거로 인하여 본격적으로 分權化的 길을 걸게될 것이 예상된다.

이와 같이 分權화가 본격적으로 이루어지기 시작하면 地方行政은 다음과 같은 변화가 야기될 것으로 생각된다.

1) 대단히 예측이 곤란하나 우선 첫 선거에서는 광역의 경우 저령정치인이 당선될 가능성이 높으나 앞으로 이러한 선거가 되풀이되면 행정경험을 가진 행정인 출신의 수가 증가할 가능성이 크다고 하겠다.

첫째, 현재까지 보다 決定權이 강해져 地方公務員들이 현재까지는 주로 위만 쳐다 보고 집행의 충실향에 전념했으나 이제부터는 스스로 자기 책임하에 결정을 할 기회가 많아진다고 하는 것이다.

둘째, 따라서 민주적이며 효율적인 행정을 하려면 지방공무원 스스로 有能한 決定能力을 갖추어야 하며 따라서 앞으로 특히 중견간부의 경우 전문성과 전전한 심식에 입각한 판단력을 갖도록 하여야 할 것이다.

이 공과 같은 여건의 변화가 地方公務員에게 새로 요청되는 것은 당선직 단체장에 대한 補佐役割, 정실인사 방지를 위한 배려, 공무원의 민주성과 결정능력의 향상 등이 특히 요청된다고 하겠다.

Ⅲ. 人事行政의 改革方案

상·하한 바와 같은 여건의 변화에 따라 변화된 行政을 담당할 공무원도 그들의 能力이나 態度가 변화되어야 하며 따라서 이를 위한 공무원제도 또는 인사행정은 다음과 같이 변화·발전되어야 할 것 같다.

1. 公務員制度의 獨自的 確保

현재까지는 地方公務員法이 國家公務員法과 별도로 존재하였지만 이는 다분히 法制上 地方自治를 한다고 하고 있었으니까 形式的인 요건만 갖추기 위해 별도의 法律을 갖고 있었다고 하겠다.

이와 같이 형식상 地方公務員法을 갖고 있었지만 그 내용을 보면 國家公務員法과 별도의 법률을 가질 필요가 없을 정도로 거의 같은 내용을 지니고 있었다고 하겠다. 그러나 이제부터는 本格的으로 自治화가 되고 지방행정의 특수성이 人事에 반영될 수 있어야 하며 따라서 國家公務員制度와 다른 獨自의인 내용을 갖추기 시작해야 할 것으로 생각된다.

그러므로 기계적인 모방을 탈피하기 위하여 地方公務員制度를 본격적으로 연구하여 自治化에 따라 새로 요청된 人事行政의 내용이 무엇인가를 파악하고 보다 地方行政에 적합한 人事制度를 담을 수 있는 地方公務員法의 개정이 조속히 요청된다고 하겠다.

이와 같은 작업이 성공적으로 이루어지려면 内務部는 현재까지와 같이 人事權의 行使에 대한 관심으로부터 벗어나 人事行政의 개선을 위한 연구를 본격적으로 실시하고 수 많은 地方自治團體에 대한 기술지도를 할 수 있게 스스로

人事行政専門人을 형성해 나가야 하는 것이다.²⁾

대단히 유감인 것은 현재까지 人事權의 행사만 주로 해 왔으므로 방대한 權力を 갖고 있으면서도 内務部自體內에 人事專門人이 태무하다고 하는 것은 너무나 잘못된 것이라고 하겠다.

그러므로 조속히 地方行政研究院과 협력하여 内務部自體內에 人事行政専門家團을 형성하고³⁾ 地方人事行政의 獨自性을 확립하면서 地方自治團體에 대하여 權力行使가 아니라 기술지도를 할 수 있는 體制를 갖추어야 할 것 같다.

2. 人事擔當機關

市道, 市郡 등 한두군데를 제외하고 人事라고 하는 명칭을 가진 전담기구가 아무데도 없었다고 하는 것은 현재까지 内務部가 수많은 공무원을 거느리고 있으면서 공무원의 人事行政發展에 대하여 얼마나 무관심했는가 하는 것을 실증하고 있다고 하겠다.

근데 地方관서에는 내무과나 지방과가 있고 여기서 人事行政을 관장하고 있었는데 여기서 하는 일은 人事行政의 발전을 위한 연구기획은 거의 없었으며 주로 人事權行使에 치중하고 있었다고 하겠다.

이와 같은 사정은 中央部處의 경우도 유사하여 총무과만 있고 人事課라고 하는 명칭은 거의 全無하다고 하겠다. 다만 총무처에서 약간의 人事行政發展을 위한 전담부서가 있다고 하는 점에서 다르며 따라서 地方公務員制에 대하여 약간의 선도적 역할을 해 왔다고 하겠다.

그러므로 우선 앞으로 시급하게 요청되는 人事行政의 발전이나 전술한 변화에 적절히 대응하기 위하여는 우선 첫째로 内務部에서는 地方人事行政을 연구하고 많은 지방관서에 대하여 기술지도를 할 수 있는 부서가 있어야 하며 여기서는 人事權의 행사가 아니라 연구개발이 이루어져야 겠다는 것이다.

외나하면 市道, 市郡의 경우 제각기 人事行政을 발전시킬 수 있는 能力이 취약하기 때문이다. 그러므로 이들이 스스로 그러한 能力を 갖출 때까지 人的, 物質자원을 갖고 있는 内務部가 그러한 개발과 기술지도 역할을 한시적으로 담당하는 것이다.

둘째, 모든 지방관서는 정실인사의 예방, 신분보장 및 人事行政의 발전을 위

2) 人事行政만이 아니라 地方行政全般에 걸친 개혁내용을 지방행정연구원에서 정리출간(1993년) 했으므로 이를 토대로 실천작업이 1994년내에 마무리되어야 할 것이다.

3) 특히 최근에 내무부에 地方企劃局을 신설하고 공무원제도과를 신설하였다.

하으 人事專擔機關을 설치해야 할 것이다. 이의 규모는 적어도 人事만 전담하는 투서를 갖는다고 하는 것은 人事行政의 발전을 위하여 큰 의미가 있기 때문이다.

○ 기구의 성격에 관하여는 두가지 견해가 있을 수 있다. 하나는 獨立合議制로 하여 準立法, 準司法機能을 부여하는 것으로 하여 기타의 집행업무는 계선 기구로서 人事擔當機關을 만들어 二元化 하므로써 自治化 초기에 본격적으로 人事行政의 발전을 위한 노력을 집중적으로 하는 것이라고 하겠다.

두 번째 안은 人事機關을 1元化하는데 獨立性은 없지만 合議性을 갖게 하고 여기에 비공무원을 위촉하고 모든 人事權을 부여하되 어느정도 정실인사를 예방해 보자는 것이다.⁴⁾

○ 경우의 위원장에는 해당기관의 第2人者를 보하게 됨과 동시에 위원 중에는 '별'으로부터 獨立性을 견지할 수 있는 人物이 위촉되는 것이 바람직하나 이 경우 그에 대한 기대는 높을 수 없을 것이다.

따라서 이 경우 거의 정실예방의 기능을 하지 못할 가능성이 높다고 하겠다. 따라서 진정으로 地方行政을 발전시키고자 한다면 人事機關은 첫째 대안의 경우와 같이 2元化, 獨立性이 강조되어 선택되어야 할 것이다.

3. 公職의 分類

현재 地方公務員의 공직분류에 있어서 제일 큰 문제는 전문성이 거의 무시되고 있다는 것이다. 이의 주요원인은 농업사회 식민지하에서 一般行政인이 통제 위주의 행정을 하던 것을 거의 그대로 답습하고 있었기 때문이다.

지난 60년대 이후 우리는 급속도로 산업화·도시화되고 있는데 공직의 분류는 구태 그대로이며 이러한 변화에 따르고 있지 않다고 하는 것이다.

따라서 행정직열이 전직위의 60% 이상을 점하고 있다가 1993년 행정쇄신위에서 개선한 국가공무원의 예에⁵⁾ 따라 직열이 몇개 신설 분화되어 현재 43% 까지 감축되었음을 다행이다. 이들이 별다른 전문성이 없으면서 거의 모든 종요한 직위를 점적하고 있다는 것이다.

그러나 人口의 절대다수가 현재 도시에 살고 있으며 도시행정에서 새로운 행정수요가 생겼다 하면 이는 거의 다 자연과학의 지식, 기술 및 정보를 필요로 하는 것인데 기술계는 증가하지 않고 계속 행정직열만 증가하여 발전에 역행해

4) 이안은 전술한 지방행정연구원이 주관한 보고서의 내용과 일치한다.

5) 교육행정, 식품위생, 교통, 도시계획직열신설.

육다고 하겠다.

그러므로 도시건설이 경상적으로 될 수 없으며 수 많은 不實工事が 이루어져 民에게 손실을 끼치는 것은 물론 엄청난 재정상의 낭비를 초래하고 있는 것이 현실이라고 하겠다. 그러므로 이를 시정하기 위하여 각 지방관서는 우선 행정직렬의 직위를 앞으로 증가시키지 말 것이며,

둘째, 현재 행정직렬에 속하고 있는 것도 그의 직책을 분석하여 타 직렬로 별경시키는 것이 보다 적합한 경우 전환을 시켜나가야 할 것이다.⁶⁾

셋째, 앞으로 지방공무원의 공적수가 계속 당분간 증가할 것이 예상되는데 이 경우는 현재까지와 같이 이에 대한 결정권자가 행정직렬이라고 해서 그들의 관료적 이익에 끌려다니지 말고 적극적으로 기술계 직위를 신설하도록 하여야 할 것이다. 이와 같이 함으로써 앞으로는 기술계 공무원이 증가되므로써 地方 공무원의 전문화가 조속히 촉진되어야 할 것이다.

넷째, 새로 선출된 國體長이 그의 바로 밑에 사적으로 믿고 생각이나 이념이 유·나하면서도 행정전문성을 어느 정도 갖고 있는 人物이 보좌하는 것을 필요할 것으로 생각된다.

마구나 선임된 단체장이 행정에 이해가 부족한 경우 홀로 장직을 접하기는 했지만 바로 밑부터 전연 알수 없는 일반직이 차지하고 있는 경우 아무리 人事權이 있다 하더라도 그의 뜻대로 관료제를 움직여 사업을 추진하기 어려울 것으로 생각되는 것이다.

그러므로 비서실을 확대하여 여기에 별정직으로서 그의 재임기간 동안 그를 보조·하는 역할을 하게 하는 직위의 신설을 생각해 볼만하다고 하겠다.

○ 의 수는 시도의 경우 우선 1~2명으로 하고 시군의 경우 1명 또는 시도부터 1명 보고 후일 순차적으로 신설하는 것이 바람직 하다고 하겠다.

○들은 직업관료의 관료적 이익의 포로가 됨이 없이 長의 입장에서 그가 하고자 하는 사업의 성공을 위하여 民益이나 공익의 입장에서 보좌하다가 그의 재임기간이 끝나면 같이 물러나는 것이다.

1. 任 用

공무원의 신규임용은 공무원에 대한 人事行政의 첫 관문이라고 할 수 있는데 地方公務員의 경우 가장 큰 문제는 특히 고위직의 경우 고급두뇌가 취약하다는

6) 특히 기술계와의 복수직위의 경우 가급적 기술직으로 전환이 필요하다. 현재 21,717 중 14,101를 행정직렬이 접직하고 있다.

것이다. 이는 환언하면 현재 5급 이상의 경우 최소한도 고급두뇌의 측정지표로서 행정고시 합격자의 비율이 너무나 적다고 하는 것이며 절대다수가 7급이나 9급에서 내부승진한 사람들이라고 하는 것이다.

물론 고시 합격자가 전원 고급두뇌라고 하는 것은 아니나 상대적으로 우수하며 출다고 하는 것이다. 그러므로 고시 합격자가 상대적으로 많은 중앙부처에 비교하는 경우 能力의 차이가 있다고 많은 사람이 평가하고 있는 것이 현실이라고 하겠다.

또 하나의 큰 문제는 최근 大卒者의 수가 과잉생산되는데 비하여 私經濟의 발전으로 低成長을 하고 있다고 하는 것과 여성들의 경우 공직에서는 성차별이 적고 결혼 후에도 身分의 不安없이 근무할 수 있어 大卒者가 9급에도 필요 이상으로 많이 학위, 任用되므로 경제, 행정 및 사회적으로 적지 않은 문제를 앞으로 야기할 것으로 예측된다고 하는 것이다.

여기서 경제적으로 문제가 있다고 하는 이유는 9급의 일을 하는데 대졸의 학력이 소용없는데 대학재학이라고 하는 과잉, 낭비투자를 하고 있다고 하는 것이다. 행정적으로 잘못이 있다는 것은 이들이 우선 취업을 하지만 그들의 직급이 大卒者가 기대하는 지위와 不一致하므로 가까운 시일내에 근무의욕의 저하를 가져 온다고 하는 것이다.

사회적으로 문제가 있다는 것은 9급은 고졸자들이 차지할 자리인데 그들보다 짐재력이 반드시 우수하다고 볼수 있는 것도 아닌데 다만 父母의 경제력이 있어 4년이나 더 학습하므로써 시험성적이 우수하여 고졸자들의 收入源을 가로채고 있다는 점에서 사회정의에 어긋난다는 것이다.

이상과 같은 문제를 해결하기 위하여 첫째로 조속히 地方公務員의 경우도 5급公採를 실시하고 우선 신규로 5급에 임용될 수의 10~20%만 공채 하다가 궁극적으로 30~40%선까지 이들로 5급에 임용하므로써 地方大學의 우수대학생을 중견직에 등용하여 유능한 고급공무원단을 구성하는 것이라고 하겠다.

둘째, 9급에 大卒者가 필기시험의 성적이 고졸자 보다 몇점 더 떴다고 해서 합격 임용하는 것은 조속히 중지되어야 하는 것이다.

우리는 지나치게 시험성적을 과신하는 우를 범하고 있는 것이다. 우리가 적재라고 생각하는 人物은 시험성적이 우수한 人物이 아니라 장기간에 걸쳐 지속적으로 근무성적이 우수할 것으로 예상되는 人物인 것이다.

이미한 점에서 평가할 적에 4년 다 배우고도 고졸자에 비하여 객관식 시험의 성적이 몇점 우위라고 하는 것은 그가 상술한 의미의 적재가 될 수 없다는 것은

1) 무나 分明한 것이라고 하겠다.

그리므로 가장 바람직한 것은 大卒者의 경우 9급에는 응시자격을 주지 않거나 주는 경우 일정비율의 감점을 하는 것이 고용주인 정부로서 보다 적재를 입수하는 길이기 때문이다.

이에 대하여 헌법이나 법령에 위배된다고 이의를 제기하나 이는 잘못인 것이다. 공무원으로서의 임용에 있어서의 평등, 기회균등은 정부가 원하는 능력 자체를 기준으로 하여 같은 能力を 가졌을 적에 평등, 또는 기회균등이 적용되는 것이다. 따라서 大卒者의 9급 임용은 기본적으로 정부가 원하는 능력자질의 소지자도 아니기 때문이다.

셋째, 公採에 비하여 特採는 지나치게 경쟁이 제한되어 있어 情實化의 평가를 받고 있으므로 이것도 앞으로 공개하여 경쟁성을 높임으로서 공무원의 능력이 향상되어야겠다는 것이다.

이를 통하여 임용되는 적위는 비행정직열이므로 비경쟁적인 특채로 인하여 능력이 우수하지 못한 人物이 임용되어 더욱 행정적열인에 비하여 열등시되고 따라서 전술한 행정적열우위 「왕국성」을 확고하게 하는 잘못된 결과를 도출하게 되는 것이다.

5. 教育訓練

5·16후 교육, 훈련이 대폭적으로 강조되고 담당기구나 예산이 크게 확대되어 지난 30년간 공무원 능력발전에 크게 공헌하였으나 이제는 몇 가지 점에서 환경이나 상황이 변화함에 따라 교육훈련의 내용도 개선되어야 할 것이다.

우선 중요한 문제점을 듣다면 첫째로 成人們에 대한 교육·훈련을 강제적으로 하고 있다는 것.

둘째, 個人別 훈련수요가 별로 고려되고 있지 않아 동기부여 즉 교육을 스스로 받아야겠다는 의욕이 취약하다는 것.

셋째, 따라서 공무원의 능력발전이나 전문성 향상에 별로 도움을 주고 있지 못한다는 것.

넷째, 이제는 行政機關 内部에 있는 여러 교육기관에서 훈련을 받아서는 시급히 요청되고 있는 行政의 民主化, 국제화, 전문화에 큰 도움이 될 수 없다는 것.

다섯째, 양적으로 피훈련자의 인원수가 많다 보니 훈련방법 중 대량, 강의식이 많아 피훈련자의 흥미를 유발하지 못하여 성과를 향상시키지 못하고 있다는

것이 다.

이러한 주요한 몇 가지를 개선하기 위하여 다음과 같은 개선이 있어야 할 것이다

첫째, 成人에 대한 교육, 훈련의 경우 강제성을 떠어서는 성과를 기대할 수 없음으로 매 5년에 한번씩 의무적으로 훈련을 받는 것을 禁止하고,

둘째, 훈련하기 전에 희망자의 훈련수요를 사전조사하여 그것을 집중적 선택적으로 보완할 수 있게 훈련 내용을 편성할 것.

셋째, 훈련을 공무원들끼리 행정기관내의 연수원에서만 받게 하지 말고 民間과 같이 받도록 하거나 민간기업의 연수원에 가서 같이 받도록 할 것.

넷째, 外國의 大學에 가서 석·박사학위를 따는 것도 좋으나 이는 앞으로 수를 기한하고 국제기구나 外國行政機關에서 과전근무를 하거나 훈련기관에서 같이 수수케 하는 것이 권장되어야 할 것이다. 이와 더불어 집단적으로 外國을 시찰만 하는 것은 앞으로 감축되어야 할 것이다.

다섯째, 전술한 바와 같이 의무제를 폐지 또는 완화하여 양적으로 인원수를 감축하고 本人이 연수를 받으려는 의욕이 있고 장래 간부로 能力を 발전시킬 필요가 있다고 간주되는 공무원을 대상으로 하되 질적수준을 크게 향상시키기 위하여 훈련방법이 크게 개선되어야 할 것이다.

기급적 피훈련생의 참여 위주로 방법이 개발되어야 할 것이다. 이러한 방법의 개발은 앞으로 모든 地方공무원교육원에서 하여야겠지만 내무부 직속의 지방청연수원에서 더 크게 注力하여야 할 것이다.

○ 와 같이 개선하므로써 지난 30년간의 군대식 요식 행위의 성격을 딴 훈련의 틀을 기본적으로 깨는 개혁이 이루어져야 공무원의 능력발전이 촉진될 수 있을 것이다.

6. 勤務成績評定

수정부가 들어서거나 정권의 위기가 있을 적에 종래 「司正한파」가 불면 공무원들이 경직화되고 무사안일에 빠지는 경우가 반복되었으며 이번 김영삼 정부의 첫해의 경우도 그러한 폐단이 나타나고 있다는 평을 받고 있다.

○ 것이 사실이라면 이러한 폐단이 나타나는 원인을 정확하게 파악한 후 대처방안이 강구되어야 하는데 현재까지 유감히도 그러하지 못하여 일과성을 면하지 못하였다.

특히 이러한 때 쓰는 방안은 감사 감독의 강화, 의식개혁의 강조 등인데 이

그 은 일과성을 지니는데 지나지 않은 方案인 것이다.

보다 근원적인 처방을 하려면 왜 공무원들이 무사안일을 하는가에 대한 원인을 옳바르게 파악하여야 하는데 그러하지 못하고 즉흥적, 관습적으로 종래의 비효과적인 방법을 담습하는데 있는 것이다.

공직자가 근무한 대가로 기대하는 일차적인 내용은 승진과 영전인데 이것 이 현재의 인사행정하에서는 일의 성과, 결과를 근거로 하지 못하고 있기 때문이다.

현재도 승진에서 큰 比重을 차지하고 있는 근무성적평정제가 있지만 이의 평정기준이 각 공무원이 이룩한 업적, 결과에 근거하지 않고 주관적으로 어떠한 근거에서든 승진 후보자를 먼저 내정해 놓고 그것을 사후 합리화하기 위한 수단으로서 평정제를 이용하고 있는 면이 적지 않게 있는 것이 현실인 것이다.

그러므로 공무원은 일을 잘 해서 업적을 내는 것 보다 평정권자에게 잘 보이는 것이 더 중요시 되고 있는 것이다. 그러기 위하여는 上官에게 절대 복종하고 부·권을 주지 않으므로써 하라는 일만 사고없이 최소한으로 하는 것이 현명하다. 그 판단하고 있기 때문인 것이다.

그러므로 이와 같은 행동을 사정하기 위하여 다음과 같은 개선이 근무성적 평정제에서 이루어져야 하는 것이다.

첫째, 흔히 말하고 강조되고 있는 의식개혁이 무엇을 의미하는지 모르지만 가치관, 태도를 의미한다고 할 적에 成人의 그러한 것이 한 두번의 강조나 강의로 변화될 성질의 것이 아니라고 하는 것이다.

둘째, 현재의 근무성적평정제의 평정소요을 근본적으로 바꿔야 한다는 것이다. 현재와 같이 가치관, 태도적인 것으로부터 업무의 결과, 성과위주로 바꿔야 하는 것이다.

셋째, 공무원이 年初에 1년간 할 일을 상관과 같이 협의하여 결정한 후 年末에 그간의 업적, 성과를 평정하는 것으로 내용을 삼는 것이다.

이와 같이 하면 평정의 근거가 막연하고 객관적으로 측정하기 곤란한 가치관이나 태도가 아니고 일의 성과이므로 일을 열심히 하지 않을 수 없을 뿐만 아니라 평정의 근거가 객관성을 지니고 있다는 점에서 정실화의 가능성성이 적어지는 것이다.

셋째로 이와 같이 되면 계획된 새로운 일을 성공적으로 수행하기 위하여 필요한 새로운 정보의 흡수 또는 스스로 연구, 공부하지 않을 수 없게 되어 전술한 3·육훈련을 통한 能力發展이 꼭 연수원에 가야만 이루어지는 것이 아니고

일상 업무를 통해서 이루어지는 장점이 있다는 것이다.

이상과 같이 人間인 공무원은 누구나 本人의 업적, 노력에 상응한 보상이 수반되는 것이 확실하다면 열심히 일하지 않을 수 없는 속성을 갖고 있는 것이다.

그러므로 실효도 없는 의식개혁을 부르짖는 것보다 근무평정을 각자의 업적과公正하게 연계시키면 자동적으로 열심히 일하게 되고 무사안일은 사라지게 되는 것이다.

7. 轉 補

공무원은 누구나 한 직위에 장기간 근무하는 경우는 적고 여러직위를 전전하게 되어 있다. 이와 같이 여러직위를 전전하면서 그들의 경험을 풍부하게 하고 능력발전도 이룩하게 되는 것이다. 그러나 우리의 경우, 특히 지방공무원의 경우 1) 무 광범위하게 여러 이질적인 직위를 전전하는가 하면 한 직위에서 근무 기간이 너무 짧은 것이 가장 큰 취약점으로 평가받고 있는 것이 현실이다.

우선 첫째로 地方行政機關인 市, 道, 市郡은 中央政府의 축소판인데 관서의 모든 국과를 전전한다고 하는 것은 중앙정부의 모든 부처를 전전한다고 하는 것과同一한 의미를 갖는 것이다.

이와 같이 되면 行政人の 전문화를 기할 수 없는 것이다. 따라서 모든 공무원이 여러 분야에 걸쳐 조금씩만 알고 있지 어느 한 분야도 전문성을 가질 수 없게 되는 것이다. 人口의 80% 이상이 도시권에서 살고 있으며 도시행정의 내용은 급속도로 전문성을 요청하고 있는데 이를 다루기 어렵게 된다는 것을 의미하는 것이다.

둘째, 地方관서의 기관장인 市長, 道知事, 郡守의 在任期間이 1~2년으로 대단히 단기간이며 이 기간 동안 인사이동을 하다 보니 부하 공무원의 경우도 전보기 자주 이루어져 동일직위에의 재직기간이 자연히 짧아진다고 하는 것이다.

이와 같이 되고 보니 한직위에 보직을 받은 경우 안정된 마음으로 착실히 연구하여 업무개선이나 업적을 2~3년 걸려서라도 이룩해 보겠다는 결심을 가질 것을 기대하기 어려운 것이다.

그저 재임기간 동안 사고 없이 시키는 일만 하면서 人事權者에게 잘 보여 다음 1)사이동시 보다 중책을 맡을 수 있는 길을 모색하는데 注力하게 된다고 하는 것이다.

이러한 경향은 전술한 현행 근무성적 평정제와 더불어 상승작용을 하고 있다고 하겠다. 그러므로 행정개선이란 끊임없이 지속적으로 이루어져야 하는데 그

그 하지 못한 주요 이유가 바로 이러한 전보에 있다고 하겠다.

이러한 잘못된 전보를 개선하기 위하여 고려되어야 할 것은 첫째, 지방관서에서 모든 국과를 전전하지 못하게 각자의 경력, 능력, 학력을 근거로 하여 전노되는 범위를 제한하게 이를 法制化하여야 하는 것이다.

따라서 이를 위하여 수많은 국과를 그의 직무성격에 비추어 유사한 것끼리 두 선 4~5직군으로 분류하여 누구나 이들 중 하나에 보직을 달게 되면 다음 전도 시에同一한 직군 내부에서 보직을 달게 하는 것이다.

승진시에도同一한 직군 내의 상위직으로 올라가게 하므로써 전문성을 높일 수 있게 하는 것이다.

둘째, 동일직위에서의 재직기간을 최소한 2년 이상으로 해야 하는 것이다. 본인이 고의적으로 일을 잘못한 경우는 할 수 없지만 그러하지 않는 한 2년 이상 근무케 하여야 안정감을 갖고 연구하고 업무개선을 이루할 것을 기대할 수 있기 때문이다.

이와 같은 두가지 개선은 인사권자의 현재까지의 광범위한 재량의 여지를 제약하는 것이 되므로 이를 반대할 가능성이 농후하나行政成果의向上을 위해서는 당연히 利己主義를 버리고 이에 따라야 할 것으로 생각된다.⁷⁾

8. 畢 進

공무원은 누구나 가장 큰 관심을 갖고 있는 승진이 공정하게 이루어져야 行政成果가 올라갈수 있는 것인데 현재까지 그러하지 못한 경우가 있어 공무원의 사기 저하, 불만을 높여 왔던 것이다.

그런데 잘못된 결정의 원인이 공무원에 대한 평가의 잘못에도 있지만 외부의 영향력이거나 인사권자 자신의 정실에 의한 경우는 더욱 문제가 되는 것이다.

여구나 선거에 의하여 당선된 기관장의 경우 선거전을 치루는 동안 신세진 사람이 많아 이들에 대한 보상으로서 여러가지를 생각 하겠지만 인사, 특히 전보나 승진이 중요 대상이 될 것으로 생각된다.

그러므로 우선 승진의 기준이 연공이나 정실과 같은 업적 능력과 관계가 적거나 없는 것이 되어서는 안되며,

둘째, 현재 승진의 경우 행정직열이 지나치게 유리하게 되어 있으며 반대로

⁷⁾ 우리는 아직도 인사를 하는데 직책수행위주가 아니라 공무원의 지위위주로 하고 있기 때문이다. 유사한 경우를 장차관의 교체시 같이 이취임식을 하는 경우가 대단히 적다고 하는 것은 물론 당연히 해야 할 직무 인수 인계가 당사자들간에 이루어지고 있지 않아 행정의 단절이 심하게 되는 것이다.

수가 비정상적으로 적은 기술계의 경우 대단히 不利하게 되어 있다는 것이다.

이러한 잘못을 시정하기 위하여 첫째로, 승진의 기준으로서 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있는 근무성적평정이 현재와 같이 근무성적이라고 하는 사실에毅然하지 않고 평정자의 주관적인 승진순위의 결정을 사후 합리화 시켜주지 못하게 전술한 바와 같이 개선되어야 하는 것이다.

이를 환언하면 승진이 연공이나 정실에 의하지 않게 하려면 승진의 우선순위를 지정하는 여러 요인 중 가장 주관성을 놓후하게 띠고 있는 근무성적평정이 전술한 바와 같이 각 공무원의 업적이나 결과에 따라 이루어지게 하는 것이 첨경이라고 하겠다.

둘째, 기술계를 우대하기 위하여 우선 기술계의 직위수를 앞으로 대폭적으로 증가시킴과 동시에 특히 고위직의 경우 증가시켜 차직급간의 비율이 행정직열보다 不利하지 않게 증가되어야 하는 것이다.

地方行政이 상업화와 도시화에 따라 계속 기술계의 유능한 人力이 요청되는 것에 부응하기 위하여 현재의 심한 불균형이 시정되어야 하는데 이것을 성공적으로 하기 위하여는 현 행정직열인의 강한 저항이 극복되어야 할 것이다.

셋째, 人事權者가 전술한 전보와 승진을 공정하게 하는가를 감시할 뿐만 아니라 강요하기 위하여 전술한 人事委員會의 기능이 크게 기대되는 것이다.

전술한 바와 같이 이를 독립, 합의적인 기구로 하는 것이 가장 바람직 하며 그것이 어려운 경우 人事委員中에 비공무원을 포함시키고 이로 하여금 위원장직을 맡게 하는 것이라고 하겠다.

1. 報酬와 福祉

공무원에 대한 보수가 안고 있는 문제가 많지만 해방후 대단한 경제발전을 이룩하고 中進國의 선두주자적인 위치를 차지하고 있는 것을 감안하는 경우 우리나라의 보수행정은 너무나 후진적이라고 하는 것이다.

첫째, 해방후 한변도 공무원 보수의 적정가를 산출해 본적이 없이 그저 문자 그대로 주먹구구식으로 현재 까지 지급하고 있다는 것이다.

둘째로 모든 공무원은 적정가를 모르고 있으므로 각자 대단히 박봉을 받고 있다. 생각을 갖고 있다는 것이다. 적정가를 산출하여 현재의 보수액과 비교하면 적급에 따라 차가 동일하지 않겠지만 아마도 하위직의 경우는 별로 적정 가와 차이가 나지 않는지도 모른다고 하는 것이다.

왜냐하면 92년도의 경우 공무원의 보수가 국영기업체의 경우와 비교하여 87%

수준에 이르고 있다고 총무처가 발표하고 있는 것이다.

그런데 현보수액을 적급별로 보면 상박하후라고 하는 것과 국영기업체의 보수는 공무원 보수의 적정가 기준이 될 私企業의 평균보수에 비하여 고액일 가능성이 높기 때문이다.

그러나 현재 적정가의 산출이 없으므로 모든 공무원이 다같이 주관적으로 대단한 박봉을 받고 있다고 생각하고 불만을 품고 있다는데 문제가 있는 것이다.

둘째로 보수액이 적정가와 관계 없이 결정된 것과 유관하지만 또 하나 지적되어야 할 것은 각 직급, 호봉의 액수 결정의 합리적인 이론의 제시가 한번도 없었으며 따라서 왜 그와 같은 차이를 적급간, 호봉간 내고 있는지에 대한 설득력이 거의 없다는 것이다.

어떻게 보면 보수에 할당된 총액을 90萬에 가까운 공무원에게 배분하다 보니 그나마 같이 결정되었다고 변명할 수 밖에 없는 것이 현실인것 같다.

첫째, 우선 적정가를 산출하고 일정액을 지급하는 것도 급한 일이지만 공무원이 매월, 매년 지출하는 생활비중 큰 항목이 무엇인가 하는 것을 파악하고 이의 부담률을 보수와 별도로 복지사업의 일환으로 지원을 하는 것이 요망된다고 하겠다.

이냐하면 우리의 특수사정 때문에 학비나 주택비가 엄청나게 많이 지출되고 있어서 이의 지출 감축을 위한 노력을 스스로 적극적으로 하지 않으면 적정가의 보수만으로는 언제나 赤字生計를 면할 길이 없는데 이의 자발적인 감축이 어려우니 따라서 지원이 없으면 부정수입의 조달로 연결될 가능성이 높기 때문이다.

이와 같은 문제점을 개선 하기 위하여 취해야 할 조치는 다음과 같다.

첫째로 우선 공무원 보수의 적정가를 제대로 산출해야 하는 것이다. 우선 총무처가 해야겠지만 앞으로 自治化가 본격적으로 이루어지려면 内務部나 각 지방자치단체가 제각기 이를 산출하고 다양한 보수표를 작성하여야 할 것이다.

둘째로 보수표에 포함되어 있는 주요 내용인 직급별, 호봉별 보수액의 산출이 합리적인 이론적인 근거에 입각해서 작성되어야 하는 것이다.

○ 는 人事行政上의 여러가지 요인이 종합적으로 고려되어야 하므로 고도의 관리 기술이 요청되는 것이다. 따라서 조속히 이러한 能力を 갖춘 공무원을 키워 제대로 된, 이론적인 근거가 있는 보수표가 作成되어야 할 것이다.

셋째, 학비의 경우 大學의 학자금과 학원에서의 수강비 등이 큰 항목으로 되어 있으므로 전자의 경우 현재와 같은 융자 만이 아니라 우수한 성적을 이룩한 학생에게는 등록비의 一部를 보조하는 것이 고려되었으면 한다.

학원의 수강비는 기본적으로 이를 계속 방임하므로써 사교육비의 비대화를

방치 할 것이 아니라 이제는 교육자치와 지방자치가 이루어지고 있으므로 학원에서 제공하고 있는 내용 중 하나두개씩 학교내로 유도하므로써 보다 값싸게 안전하게 수강할 수 있게 함으로써 사교육비의 감축을 기하는 것이라고 하겠다.

이러한 일이야 말로 앞으로 당선 될自治團體長이나 교육감, 교육위원들이 협력하여 잘하면 교육상으로도 큰 의미가 있을 뿐만 아니라 그들의 재선에도 큰 도움이 된다고 생각된다.

왜냐하면 현재까지 우리는 국민 개개인이 中央政府와 직결되어 있고 지역 단위의 自治가 없었으므로 제각기 個人플레이를 통해서 그들의 문제를 해결 하려고 했으므로 돈은 많이 쓰면서도 문제해결을 효율적으로 하지 못했기 때문이다.

다음 주택의 문제는 공무원의 경우 독신자 속소나 기혼자들이 싸게 주거할 수 있는 임대주택을 지역별로 건축공급하므로써 적은 보수에서 큰 돈이 주택비에 짜출되는 것을 예방하여야 하는 것이다.

왜냐하면 주거의 안정없이 성실한 근무를 할 것을 기대할 수 없기 때문이다.

0. 下意上達과 參與

우리는 民主化를 志向한다고 하면서 조직내에서는 계층간의 權力配分이 잘되어 있지 못하고 上層部에 權力이 集權, 集中되어 온 것이 현실이다.

특히 이러한 현상은 5·16 후 심화 되었다. 모든 행정조직을 군대조직과 동일시 한 면도 있지만 정부주도로 대규모사업을 추진하려고 하니 모든 행정조직이 충실히 수단화되는 것을 長을 소망하게 되었던 것이다.

이에 따라 조직의 절대다수의 구성원에게는 하위상당이나 참여의 기회를 거의 주지 않고 절대복종만을 요청하였던 것이다. 이러한 上下關係가 30여년간 지속되다 보니 부하직원들이 훌륭한 생각을 갖고 있어도 이것이 決定權者에게 전달될 수 없어 조직의 운영이 점점 권위주의화 되었던 것이며 조직의 성과는 일정한 수준 이상 향상될 수 없었던 것이다.

이러한 사정으로 인하여 나타나는 문제점은 첫째로 行政組織構成員이면 누구나 기질 수 있는 훌륭한 생각이 운영에 반영될 수 없다는 것.

둘째, 중하위직, 특히 하위직인들 간의 대화, 토론을 통하여 행정개선이나 그들의 근무조건의 개선을 위한 구상을 수렴, 정리하고 이를 결정권자에게 전달할 기회가 없다는 것.

셋째, 따라서 집담회 QC활동 및 단결권 조차없어 솔직한 생각이 상관에게 전달될 기회가 거의 없어 決定權者인 상관은 날이 갈수록 잘못된 정보에 입각

혹은 잘못된 결정을 할 가능성이 많다는 것이다.

이러한 문제점을 시정하기 위하여 개선되어야 할 점을 듣다면 다음과 같다.

첫째로 앞으로 당선 될 기관장은 선거를 통하여 長직위에 취임한 사람이므로 종래의 계층성이 강한 군인들 보다는 하급직원의 의사를 존중할 가능성이 많아 비 람직한 방안만 제시하면 개선안이 채택될 가능성이 높아진다고 하겠다.

둘째, 이에 따라 1次로 下位職者들 간의 집담회, QC 활동을 통하여 업무개선과 근무조건의 향상에 관한 건의를 정기적으로 하므로써 그들의 사기양양과 행정개선에 도움을 받는다고 하는 것이다.

셋째, 더 나아가서는 현재의 기능직 및 9급이나 8급공무원들 간의 단결권을 부여하여 그들간의 대화 및 하의 상달과 참여를 제도화 하기 시작하는 것이다.⁸⁾

현재까지 권위주의적인 군인들에 의하여 이러한 것이 전연 허용되지 않았으나 선거를 통하여 당선된 長들의 경우 이것까지는 가능할 것으로 생각된다.

이러한 조치가 선거가 있을 95년이나 다음 해인 96년부터 허용·시작되고 이것이 성공적으로 운영되면 다음 단계로서 上官과 部下가 동시에 만나 협의를 하는 協議制를 法制化하는 것을 생각할 수 있을 것이다.

11. 身分保障과 訴請

일반적으로 공직자는 사기업의 직원 보다 강한 신분보장을 받고 있는 것이 범례적인 현상이라고 할 수 있으나 우리는 그간 정치불안 기타 이유로 잦아 대량적인 숙청이 法의 정당한 절차를 밟지 않고 이루어져 不定感을 갖게 되었던 것이다.

그러나 6共이 후 이러한 일은 없었으며 앞으로도 없을 것이다. 오히려 이제 부터는 선출된 기관장이 임명된 기관장보다 경력적 공무원의 신분보장에 대하여 과소평가 하지 않을까 하는 걱정을 하는 공직자가 있다고 하겠다.

이러한 걱정이 기우이기를 바라지만 만일의 경우를 생각하여 사전 예방조치를 강구할 필요는 있을 것으로 생각된다. 이를 위하여 첫째로 전술한 전보, 승진 등이 남용되지 않게 주의를 해야 하며,

둘째, 본인이 이유없이 不當, 不法하게 인사조치를 당했다고 생각하는 경우 이이 관한 소청을 현재 보다 손쉽게 광범위하게 제기할 수 있는 기회가 부여

8) 헌법재판소는 1993년 공무원에게 노동 3권 중 한 두개를 분리시켜 부여하는 것은 안된다고 판정하고 있어 단결권의 인정이 어렵게 되어 있으나 앞으로 시정되어야 할 문제이다.

되어야 할 것이다.

셋째, 이를 심사하는 소청심사위원의 능력, 신분이 현재의 소청심사위원 보다 더 강하게 보장되어야 상관 인사권자의 눈치보지 않고 판정할 수 있는 것이다.

이러한 의미에서 전술한 獨立, 合議制의인 인사위원회의 구성이 있게 되고 이들이 인사에 관한 준입법, 사법기능을 담당케 하는 방법이라고 하겠다.

물론 그렇다고 해서 덜어놓고 신분보장을 강하게 하는 것이 소망스러운 것은 아니며 핵심은 공무원의 근무태도가 전문적 업화되어 있는 정도에 비례하여 신분보장의 정도가 결정되는 것이 가장 바람직 하다고 하겠다.

IV. 結 謠

앞으로 自治團體長이 선출되면 종래 임명된 직업공무원이 長이었던 경우에 비해 다음과 같은 몇 가지 점에서 변화가 일어 날 것으로 예상된다.

첫째는 行政의 民主化 특히 民意에 보다 충실한 行政으로의 변화.

둘째로 임기가 3년보장되므로 현재까지 보다 훨씬 안정된 行政을 할 수 있을 것이라고 하는 것.

셋째, 分權化가 상당히 진척될 것이므로 地方行政에서 決定權이 강화되고 따라서 地方行政人們의 決定能力, 專門化가 시급히 요청된다고 하겠다.

넷째, 새로 당선된 長은 人事에 있어서 선거를 도와 준 사람에 대한 정실인사를 할 가능성이 높아지므로 이에 대한 대처가 필요하고 사전예방을 할 필요가 있음을 확실히 한다고 하는 것.

다섯째, 당선된 長이 行政經驗이 없는 경우 行政을 이끌어 나가기 어려울 것이 이상되므로 이를 보완하기 위한 경책보좌역을 담당할 소수인을 별정적으로 그와 같이 진퇴를 할 人物을 임명할 수 있게 하는 것 등을 논의하였다.

이러한 변화를 적실성있게 대처하기 위하여 內務部나 各地方官署나 今年中에 상술한 바와 같은 人事上의 구체적인 내용을 준비하여 1995년부터 실천에 옮길 수 있어야 할 것이다.

이러한 점에서 걱정되는 것은 현재까지 내무부의 人事行政에 대한 취약한 관심에 비추어 앞으로 개혁이 이루어질 수 있을 것인가 하는 것이다.

그러나 상총부에서 현재까지와 같은 현상유지적인 行政을 지양하고 行政改善을 시도할 결심만 한다면 內務行政人們이 갖고 있는 能力에 비추어 볼 적에 상술한 내용의 개선을 이룩할 수 있을 것으로 생각된다.