

政治發展과 職業公務員制度의 確立方向*

金雲泰**

<目次>	
第1章 序論	第1節 序
第1節 研究의 目的	第2節 教育訓練機關
第2節 政治發展과 職業公務員制度의 關係	第3節 教育訓練課程
第2章 中央人事機構의 再編成	第5章 生活保障(報酬)의 問題
第1節 再編成의 必要性	第1節 適正俸給額의 設定
第2節 問題點과 再編成의 方向	第2節 報酬外의 生活保障
第3章 昇進 및 循環補職의 問題	第6章 身分保障의 問題
第1節 序	第1節 序
第2節 昇進制度	第2節 職業公務員의 領域의 確定
第3節 循環補職(部處間 人事交流)	第3節 懲戒制度의 問題
第4章 教育訓練機構의 再編成	第4節 苦情處理制度

第1章 序論

第1節 研究의 目的

本研究는 종래의 職業公務員制度를 檢討評價하면서 第5共和國의 理念아래서 職業公務員制度의 改善方向을 모색해 보고자 하는 것이다. 그러나 本論議에 시는 職業公務員制度를 둘러싼 人事行政全般을 論議할 수 없고 몇가지 中心問題만을 취급하기로 한다.

職業公務員制度는 第5共和國이라는 새로운 秩序와 政治體制 아래서 調和되어야 할 것이며 政治權力의 制度化를 통하여 名實相符한 政黨政治를 實現하고 특히 平和的 政權交替의 慣例를 定着시키므로써 韓國에서 民主主義를 土着化하려는 이 마당에 있어서는 과거의 權威主義的 維新體制 아래서와는 여러가지로 달라져야 할 것이다.

우선 첫째로 政治體制의 投入構造의 分化와 機能上의 自律化水準을 提高하여 각 분야의 利益集團과 政黨을 비롯하여 國民의 廣範圖한 參與를 확대시켜 制度化하는 동시에 이로 말

* 本論文은 1980年度 產學財團研究費에 의하여 1981年 3月에 作成된 것임.

** 서울大學 行政大學院 教授

미암아 政治體制의 能力이 鈍化되는 일이 없게 함은 물론이고 오히려 새로운 次元으로 升華發展시켜야 할 것이며

둘째로 第5共和國의 行政府의 機能은 특히 配分과 福祉등의 社會政策으로의 轉換이 促求되고 있으므로 이에 따른 公務員들의 資質涵養과 能力轉換이 요구되며

셋째로 名實相符한 政黨政治의 具現과 그 發展이 기대되므로 行政過程에 있어 政黨의 投入機能이 積極化되고 行政府의 政策職位에 대한 政治的 充用이 擴大될 것이 예상되며

넷째로 行政過程에 國民의 政治的 參與가 擴大되어 制度化되고 奉仕行政과 國民和合을 바탕으로 活性화될 것이 예상되며

다섯째 公正, 清廉, 信賴를 바탕으로 하는 公務員社會의 氣風刷新이 促求될 것이 예상되며

여섯째 立法院의 行政府에 대한 調查權發動으로 인하여 政府에 대한 立法統制가 強化될 것이 예상된다.

이렇게 行政府에 대한 内在的 및 外在的 統制가 강화되는 여전 아래서 職業公務員制度를 어떻게 確立할 것인가 하는 것이 문제된다. 사실상 과거에는 政府公務員이上官의 눈치를 보며 그들의 價値를 맞추는 것으로 일관되었으나, 앞으로는 國民, 政黨 그리고 國會議員등에 대한 責任이 중요할 것으로 생각된다. 그러므로 문제는 行政體制의 成果(performance)가量의問題가 아니라 質의問題로 귀착될 것이며 國家安保의 問題가 尚存하는 가운데 福祉國家의 理念을 具現하고 正義社會를 實現하는 것이 課題가 될 것이다.

그러므로 ①에 따른 公務員體制의 能力伸張이 결실히 요구될 것이며 政治發展에 따르는 外在的 統制 특히 國民與論에의 對應, 奉仕行政 및 國民和合등의 課題가 중요하게 대두될 것이다. 따라서 公務員體制는 그전보다도 專門知識과 民主的 姿勢가 요구되고 자연히 엘리트化的의 길을 걸어야 할 것으로 생각된다.

그러므로 本論議에서는 公務員을 엘리트化하면서 職業公務員制度를 확립하기 위한 몇 가지 문제를 검토하고자 하는 것이다.

第2節 政治發展과 職業公務員制度의 關係

近代國家의 政治體制 아래서 政治發展이 이루어지면 당연히 政黨政治가 대두할 것이 예상된다. 이리나 政黨政治와 公務員制度의 관계는 西歐近代國家의 憲政史에서도 여러가지 형태로 분명히 나타난 바 있었다. 우리는 西歐近代國家의 憲政史에서 집권한 政黨의 추종자들을 政黨活動에 대한 貢獻度와 忠誠心의 정도에 따라 公職에 任用하던 다시 말하면 政權이 바뀔 때마다 公務員도 따라서 바뀌던 事例를 政黨政治가 일찍부터 발달한 英國, 美國에서 18.9世紀에 걸친 特權的인 官僚制를 民主化하기 위한 過渡的, 政治的 慣例로써 한 때 담습되었음을 찾을 수 있다. 이 경우 公職은 선거에서 이긴 政黨의 戰利品으로써 특정한 政黨을 위한 政治的 奉仕에 대한 보상으로서 관련자에게 配分되는 것이었다.

무릇 그늘 날 開發途上의 新生國家에서 政治發展이 政黨政治를 이끌어 내고 公職을 政治的 奉仕: + 忠誠心에 따라 配分한다면 職業公務員制度의 확립을 기대하기는 크게 위험스런 일이다.

과거에 英美등 일부 先進國家의 行政近代化過程에서前述한 바와 같은 公職配分이 가능했던 것은 첫째로 그것이 民主政治의 기초가 되는 政黨政治의 維持發展에 寄與하는 것으로 생각되었고, 둘째로 公務員의 빈번한 交替는 公職의 擔當機會가 많아지게 되어 많은 사람들이 정부가 하는 일에 참여하게 된다는 점과, 셋째로 執權政治人들이 公務員들의 높은 忠誠心을 확보할 수 있어서 公務員들을 보다 效率的으로 통솔할 수 있어 그들의 政治理念을 구현하는 것이 더 용이했다는 점, 넷째로 政府의 規模도 적고 行政機能도 單純했기 때문이다.

그러나 오늘날에 있어서는 우선 첫째로 政府의 活動이 擴大되고 複雜하며 專門化되었으므로 行政經驗이 없이 無能한 사람이 政府에 들어가면 결과적으로 行政事務의 能率을 저하시키며, 둘째로 政黨人은 特殊利益과 집권자에 대한 개인적 충성심이 문제되므로 계속하여公正한 職務遂行이 어려우며 이들의 公職獨占은 民主主義의 理念에도 背馳되며, 셋째로 날로 複雜化하고 專門化하는 行政業務遂行에 있어서 行政經驗을 한꺼번에 버리는結果를 갖어와 行政의 安定과 繼續性을 유지하기도 힘들다.

그리므로 政治發展에 따르는 職業公務員制度의 確立은 政治理念과 이에 따른 政策의 具現 그리고 行政經驗과 能率化 나아가서는 行政의 安定性 및 繼續性을 유지한다는 次元에서 생각되어야 할 것이다.

따라서 政治理念과 政策의 具現을 위한 政治的 充用은 高位公職 中의 政策機能을 수행하는 職位의 어디에선가 끝나야 할 것이며 그 밑에서는 行政의 專門性을 생각하면서 政權의 交替에 面한 不變的身分保障을 받는 職業公務員制度를 확립하여야 할 것이다.

第2章 中央人事機構의 再編成

第1節 再編成의 必要性

中央人事機構는 各部處의 人事行政을 總括하는 機能으로 公務員의 充員・配置・能力發展・福祉增進등 전영역에 걸쳐서 政策을 樹立하고 주요한 人事管理業務를 직접 實行하며 各部處의 人事行政을 指導하고 監督하며 調整할 뿐만 아니라 違法 不當한 處分을 訴請에 의하여 裁決하는 權限을 가진다. 또한 人事에 관한 政策樹立과 관련하여 調查研究를 하고 最高 政策決策者에 대한 報告 및 諮問에 응하는 등 광범한 범위에 걸쳐서 系線的 機能과 幕僚的 機能을 함께 수행한다.

이러한 방대한 機能들은 各部處에 分權화시켜 수행케 하는 방법을 쉽게 생각할 수 있으나 效率性과 一貫性, 體系性을 생각하여 주요 人事行政業務를 統合시켜 專門的으로 管理하는 것에 일반적이며 실체에 있어서도 대부분의 國家에서 中央人事機構를 설치하여 운영하

고 있다. 이러한 中央人事機構의 設置는 近代先進國家의 초기에 情實主義의 또는 獵官主義의 폐단을 시정하기 위한 것이었으며 따라서 公務員의 充員에 있어서 資格要件의 준수와 公正한 試驗管理를 주안점으로 하였으며 公職의 政治的 中立, 身分保障, 實績主義, 人事行政의 확립에 기여한 바가 크다.

그리고 現代國家의 行政機能이 量的으로 張창되고 質的으로 複雜화됨에 따라 이를 效率的으로 수호하기 위하여 行政官僚를 職業化하고 人事行政을 專門化하여 현대의 발달한 科學과 技術을 응용할 필요가 있었으며 이로 말미암아 人事行政을 中央集權化할 현실적 필요성이 촉구된 것이었다, 즉 현대국가에 있어서 行政構造가 擴大分化되고 公務員이 數的으로 급격히 增加함에 따라 人事行政의 執行機能은 分權化되지 않을 수 없었으며 이로 인한 人事行政에 있어서의 各部處의 割據主義는 人事行政의 一貫性과 統一性을 결여시켰으며 여기서 人事行政의 專門化에 대한 필요성은 다시 강조되어 中央人事機構를 강화시켜야 된다는 요청이 높아져 가고 있는 것이다.

우리나라의 경우 정부수립후 수차례 걸친 機構改編이 있었으나 中央人事機構는 다른 管理機能과 함께 끝이어서 1948年的 總務處에서 1955年에 國務院事務局으로 다시 1960年에는 國務院事務局로 1963年 이후 현재에 이르기까지 總務處로 이어져 왔다. 사실상 中央人事機構의 設立過程과 그 構造 및 機能은 한나라의 政治的 興件과 追求하는 目標에 따라 나라마다 달라질 데 밖에 없다. 특히 中央人事機構는 政府의 最高管理組織의 일환으로서 다른 最高管理機能과 合理的으로 연관시켜 編制되지 않으면 안된다. 中央人事機構가 어떠한 類型으로 異성되든지간에 그 類型은 각각 長短點이 있고 完全無缺한 機構란 있을 수 없는 것이다. 더우기 1980年代의 民主福祉國家를 이루하기 위한 시점에서 政府의 政策과 計劃內容의 優先順位가 再調整되고 行政需要의 變化가 質과 量의 면에서 클 것으로 예상된다면 中央人事機構는 근본적으로 再檢討가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

第2節 問題點과 再編成의 方向

이제 우리나라의 中央人事機構의 現況과 問題點을 살펴보면 다음과 같다.

우선 현재 우리나라의 中央人事機構인 總務處의 内部編制와 總務處長官의 地位 및 總務處長官과 各部長官과의 人事管理機能配分 등에 관하여 살펴보자 한다.

總務處는 政府組織法에 ① 國務會議의 議案整理 및 庶務, 法令 및 條約의 公布, 公務員의 人事管理 行政機關의 組織 및 定員의 管理, 行政事務의 改善, 賞勳, 公務員年金, 公務員教育訓練의 制度 및 計劃, 政府廳舍의 需給 및 管理에 관한 事務와 ② 國家의 行政事務로써 다른 中央行政機關의 所管에 속하지 아니하는 사무를 관掌하는 것으로 되어있다.⁽¹⁾

따라서 總務處가 수행하고 있는 機能을 분류하여 보면 公務員의 人事管理機能(賞勳, 公務員年金, 公務員教育訓練포함)뿐만 아니라 國務會議 支援機能, 行政管理機能, 政府廳舍管

(1) 政府組織法 第24條

理機能 및 他部處에 속하지 않는 機能 등 상호이질적이며 매우 다양한 業務를 담당하고 있다. 이렇게 잡다한 기능을 맡고 있기 때문에 中央人事機構로서 人事管理를 專門化시키는데 制約性 있다. 특히 總務處의 公務員들이 이상의 다섯가지 機能사이를 순환하면서 補職을 맡아 왔기 때문에 어떤 公務員도 어떤 분야의 專門家가 될 수 없는 組織狀況에 놓여 있는 것이다.

또한 國家公務員法 第6條는 人事行政에 관한 基本政策의 樹立 및 이 法의 施行運營에 관한 사무는 總務處長官이 이를 관장한다고 하여 總務處長官이 中央人事管掌機關임을 명시하고 있다.

公務員의 人事管理機能은 현재 總務處內에서 人事局, 考試局, 年金局, 總務局(賞勳課), 訴請審查委員會 등에 분산되어 있으며 4個局 1委員會에서 분담처리하고 있다.

人事局의 機能은 人事制度와 人事綜合計劃 3級乙類(5級)이상 公務員의 任用提請등의 審查와 人事記錄, 公務員懲戒, 報酬制度 및 教育訓練 등으로서 이를 人事企劃課, 人事課, 審理課, 軍酬課, 教育訓練課等 5個課에서 總人員 64名이 관장하고 있으며 考試局은 公務員採用 및 男進을 위하여 3個課를 두고 總人員 36名이 관장하고 있다.

年金局은 年金카드의 記錄管理, 諸給與의 支給, 基金의 운영등을 위하여 年金企劃課, 年金給與課, 年金基金課 및 年金福祉課의 4個課를 두고 總人員은 55名이다.

訴請審查委員會는 總務處長官所屬下에 있는 獨立規制委員會로서 任期 3年의 7名의 別定職委員으로 구성되어 行政府所屬 公務員의 懲戒處分 기타 그 의사에 반하는 不利益處分에 대한 訴情의 審查決定 및 再審請求事件의 審查決定에 관한 事務를 管掌하도록 되어 있다. 그리고 그 밑에 26名으로 구성되는 行政室을 두고 있다.

다음 恽務處長官의 地位를 살펴보면 우선 政府組織法上 系線系統인 「部」가 아닌 「處」이므로 國務總理에 대한 參謀(staff)의 地位에 있다. 따라서 編制上의 國務總理에 소속되어 있기 때문에 各部의 경우와 같이 獨자적인 명령(部令)을 내릴 權限이 없으며 다만 總理令만 내릴 수 있게 되어 있다.

이리하여 總務處長官이 人事에 관한 法律, 大統領令을 집행하기 위하여 필요한 경우에는 總理令을 통하여서만 各部處長官이나 地方自治團體를 規律할 수 있으며 總務處令으로는 할 수 없다. 이점에서 總務處長官은 他部處長官의 人事行政을 指導, 監督, 調整하여야 할 責務를 가지고 있음에도 불구하고 그 地位나 序列은 상대적으로 낮은 위치에 있다 하였으나 이로 말미암아 各部處가恣意의인 人事行政을 하여도 職權으로 調整할 수 있을 만한 權限을 갖고 있지 못하고 있는 것이다.

다만 慮務處는 法制處나 援護處와는 달리 長이라 하지 않고 長官이라 부르며 國務委員의 資格으로 國務會議의 구성원으로서 表決權을 갖고 政策機能을 수행하고 있으며 또한 다른 處長官과도 달리 總務處長官만은 「所管事務에 관하여 地方行政의 長을 指揮·監督」할 수 있

게 되어 있어서 人事行政의 집행에 관하여 地方長官을 지휘 감독할 수 있는 權限이 있는 것이다.

다음 中의人事管理機關으로서 總務處長官과 各部處長官간의 관계를 살펴보면 우선 總務處長官의 全部長官에 미치는 人事權은 매우 制限되어 있다. 왜냐하면 現行法上 일체의 所屬公務員의 採用과 任用權者 또는 任用提請權者는 各部長官이기 때문에 前者の 權限이란 주로 制度를 作成 또는 改正하는 것을 主管하는 정도라고 할 수 있다. 그리고 公務員法을 비롯한 각종의 人事法令을 개정하는 경우에도 法制處의 審議, 豫算室의 同意, 次官會議와 國務會議의 審議 등의 절차를 경유하여야 하기 때문에 總務處長官이 행사하는 權限에도 많은 제한이 있다.

그러나 그가 獨자적으로 행사할 수 있는 權限이란 公務員年金의 운영, 教育訓練에 대한 一般指針下達, 公務員 福祉事業의 開發, 訴請委員의 任命, 各種考試의 計劃과 執行등이다. 이중 考試權은 採用, 轉職, 昇進에 행사할 수 있는 중요한 權限이나 總務處長官이 주도하여 選定할 수 있는 범위는 3級乙類(5級)의 公開採用試驗과 公開昇進試驗에 국한되고 있고 또 4級乙類(7級) 公採와 5級乙類(9級) 公採는 總務處長官과 關係部處와 共同으로 管理하고 있고 나밖에 各種考試는 各部長官의 主導아래 실시되고 있다.

이와 같은 人事權은 各部長官과 總務處長官사이에 配分되어 있으며 總務處長官은 制度權과 高級公務員 公開充員權을 갖고 있고 各部長官은 人事運營權과 일부 特定公務員의 任用權을 갖고 있는 것이다. 이와 같은 현황에 비추어 볼 때 公務員의 人事權은 各部長官쪽으로 分權化되어 가는 경향이 있으며 특히 최근 公布된 外務公務員法의 制定은 이러한 경향을 말해주는 한 획기적 조치라고 하겠다.

前述한 日와 같은 現況과 問題點을勘案하고 또 미래의 行政需要變化에 능동적으로 대처하기 위하여 현재의 中央人事機構는 構造와 機能面에서 改革할 필요가 있다고 본다. 그 改革의 方向은 첫째로 中央人事機構를 再編成하여 獨立合議制人事機構를 설치하는 案과 둘째로 現行總務處를 再編成하여 行政管理局을 豫算室과 통합하고 人事關係諸局은 통합하여 人事院을 만들고 國務會議支援과 기타 總務機能만을 갖는 總務處 또는 事務處를 만들어 處長은 國務會議에 隊席만하게 하는 案이며 셋째로 現行總務處長官의 人事管理權限을 강화하는 동시에 年金局을 분리시켜 總務處傘下機關으로 改編하는 案 등을 생각할 수 있겠다.

우선 첫째의 獨立合議制人事機構를 설치하는 案은 現行總務處로부터 人事管理機能만 따로 분리시켜 準立法, 準司法機能을 수행케 하는 人事委員會를 설치하는 案으로서 美國聯邦政府에서 그 模型을 찾아볼 수 있으며 이를 통하여 人事管理의 專門化를 기할 수 있고 公務員의 身分保障을 강화하고 實績主義도 肄상시키고 部處間의 人事交流에도 도움을 줄 수 있을 것으로 일단 추측할 수 있다.

본래 美國의 人事委員會는 國會의 입장에서 大統領과 行政府의 獵官主義 폐단을 방지하고

國會의 對行政府權力의 均衡을 유지하기 위한 장치이었으나 大統領의 입장에서는 그의 人事上의 權限을 制約하는 장치이기 때문에 카터大統領은 드디어 人事委員會를 廢止하고 말았다. 그리고 우리나라에서는 美國과 같은 대규모의 獨官制度의 歷史도 없거니와 國會의 權力이 大統領의 公務員에 대한 人事管理를 制度的으로 制約할 수 있을 정도로 크지 않고 장차 커질 가능성도 없는 것이다.

우리나리에 있어서는 統治體制의 性格上 大統領에게 人事運營의 權限을 주고 制度設定에 관해서는 國會의 法律制定權을 통하여 경제할 수 있게 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 다만 人事管理上 獨官主義의 素地를 제한하여 專門性과 自律性을 보장하고 大統領이나 行政府의 人事行政上의恣意的인 政策決定을 防止하기 위해서는 완전한 決議機關이 아닌 合議制의 要素의 機構를 加味하는 것도 바람직하다고 본다.

이러한 觀點에서 中央人事機構로서 獨立合議制機構를 설치하는 案은 찬성할 수 없다.

다음 總務處編制를 再編成하여 豫算室과 行政管理局을 統合하는 管理機構를 설치하여 人事諸局을 統合하는 人事院을 만들고 나마지 總務機能만으로 總務處나 事務處를 두는 案에 관하여 검토해 보고자 한다.

現總務處의 豫算室과의 관련성은 人事局보다도 行政管理局이 더욱 밀접한 관계에 있다. 그리고 人事制度를 만드는 機關과 行政業務의 改善이나 定員策定 및 職制改正 등을 관掌하는 機關은相互橫的調整을 하지 않으면 안된다. 이러한 관점에서 總務處의 行政管理機能에다 豫算室을 吸收統合하는 方向으로 機構를 설치하고 人事關係業務를 끌어서 人事院을 별도로 編成하는 경우에는 우선 行政管理機能이 豫算室과 統合되어 兩者間의 조정이 보다 원활해지기 때문에 人事管理機能은 行政管理機能을 배개로 하여 보다 專門性이 보장되리라는 점을 생각할 수 있겠다.

그러나 亞點으로는 人事院長이 國務總理所屬의 幕僚機構의 地位밖에 擁하지 못할 處地이므로 現行 總務處長官보다 그 權限에 있어서 더 強力할 수 없기 때문에 各部長官들에 대해 關與하기가 더 곤란할 것이며 人事機能과 行政管理機能을 構造上 分離시키므로서 兩者間의 상호연결관계에 支障도 고려되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 現行 經濟企劃院의 豫算室을 分離시켜 最高管理機能을 再編成하는 改革案은 豫算室을 중심으로 한 各種管理機能의 統合範圍나 또는 이러한 管理豫算處機構의 政府階層組織上의 位置問題등 長期的 改革案으로서 연구되어야 할 장래 課題이므로 여기서는 이상 둘째 案도 採擇하지 않기로 한다.

우리는 다음 셋째 案을 찬성하면서 이를 검토하고자 한다. 즉 現行 總務處長官의 人事管理權限을 強化하는 동시에 年金局을 분리시켜 總務處率下機關으로 改編하는 案에 관하여 검토하고자 한다.

總務處長官은 그 地位의 性格과 그 機能의 내용에 비추어 政治權力의 核心인 大統領이나 國務總理가 밀착되지 않으면 안된다. 동시에 그는 人事管理에 관한 한 상당한 정도로 中立

의이고 客觀的인 입장에서 그 權限을 행사해야 하는 것이다. 이러한 中立性과 客觀性이 보장될 수만 있다면 總務處長官의 權限은 擴張되는 것이 바람직하다고 생각한다.

즉 任用權者 또는 任用提請權者의 通常的 任用行爲에 대한例外規定을 증가시키는 方向에서 中央人事機關의 綜合人事管理權을 강화하여야 하는 것이다. 특히 高級公務員들의 部處間 人事交流와 身分保障 및 任用上 實績主義의 擴張 등이 그러한 對象領域이라고 생각한다.

한편 人事行政의 改善을 위한 研究開發과 企劃등의 業務는 強化되어야 할 것이며 人事行政에 있어서 各部處의 割據主義를 방지하여 均衡있는 管理를 도모하고 人事管理에 있어서 適用基準의 一貫性과 衡平을 유지하기 위한 人事措置를 시행함에 있어서 事前調整을 하고 나아가서는 部處間 職員循環移動과 定期的 人力監查등을 위한 中央人事機構의 統制機能을 強化하여야 할 것이다.

또한 中央人事機構의 機能이 公務員의 數的 增加뿐만 아니라 採用, 能力發展의 문제와 더불어 士氣, 厚生福祉, 勞使問題에 이르기까지 그 機能이 擴大強化될 것은 물론이며 各部處의 人事行政을 指導·調整·監督한다는 既存機能의 원만한 수행을 위해서도 中央人事機構인 總務處長官의 權限擴充은 必要한 것으로 생각된다.

이렇게 될 때 各部處長官의 固有權限에 속하는 人事權의 侵害가 문제될 수 있으나 이는 中央人事機構가 事前調整權을 행사하며 各部處間의 衡平을 유지시키려는 데 그 基本이 있다는 생각을 하면 이것도 현실적으로妥協點을 찾을 수 있을 것으로 생각된다.

그리고 現行年金局의 業務는 總務處內에서도 異質的인 업무에 속한다. 年金業務는 企業性과 奉仕, 金融 및 社會福祉에 관한 業務로서 大量의 루一tin化된 업무와 金錢出納, 巨額의 基金管理 또는 基金增殖 그리고 現職, 前職 또는 未來에 充員될 公務員들까지 寄與金納付와 國庫負擔金으로 운용하여 그들의 厚生福祉·社會保障에 관린된 事業등을 관리하는 부분으로서 이타한 종류의 업무를 官廳式으로 一般行政業務와 혼합하여 관리하는 것은 不合理하고 非能率의이라고 할 수 있다. 또 이것을 總務處의 内局의 하나에서 관리하고 있기 때문에 邇往의 資質을 가진 공무원이 운영하는 경우가 적을 뿐만 아니라 年金基金이 王왕히 政府投資事業을 위한 財政調達用으로 사용되어 정상적인 增殖을 하지 못하게 되는 경우가 있었으며 또한 財政政策의 필요에 의하여 基金이 사용되는 경우도 있는 것이다. 이와같은 事態의 재발생을 방지하고 자율적이고 합리적으로 방대한 年金基金을 관리하기 위하여 이를 銀行 之는 金庫로 하여 獨립시키는 것이 필요하다고 생각한다.

이렇게 하므로써 基金增殖을 加速化시킬 수 있고 退職年金의 완전하고 有利한 保障뿐만 아니라 在職公務員의 士氣와 不正行爲의 방지에도 도움이 될 것이다. 따라서 總務處年金局은 이를 之-립시켜 「公務員年金管理公團」이나 「公務員年金金庫」로 改編하여 總務處에 소속시키되 總務處長官과 財務部長官이 공동으로 감독하게 하는 것이 타당하다.

第3章 昇進 및 循環補職의 問題

第1節 序

公務員의 身分으로서 昇進을 비롯하여 轉職·轉補등의 任用문제는 公職에 在職하고 있는 公務員의 能力を 啓發하는 본질적 부분의 하나라고 볼 수 있다. 在職公務員의 能力發展이란 측면에서 우리나라 公務員의 昇進 및 轉職·轉補는 그 制度와 運營에서 문제점이 있다.

第2節 昇進制度

昇進에 있어서 그 決定基準이 能력이라는 데에는 異論이 없겠지만 能力있는 者를 어떻게 알 수 있느냐하는 것이 問題이다. 現실적으로 우리의 경우 昇進候補者の 決定은 經歷評定, 勤務成績評定, 訓練成績등을 點數로 合算하여⁽²⁾ 이것의 順位에 따라 決定權者가 決定하는 方法과 위의 點數에 따라 候補者の 順位가 決定된 후 몇 倍數의 사람이 昇進試驗을 應試하여 이 成績으로만 昇進이 決定되는 方法의 두 가지가 있다. 이렇게 보면 昇進과 관련하여 檢討되어야 할 内容은 昇進順位決定要素의 比重, 昇進候補者推薦倍數制度, 昇進試驗, 昇進任用과 新規任用의 比率 등의 네 가지로 區分될 수 있다.

(1) 昇進順位決定의 比重

昇進候補者の 順位를 決定하는 데는 原則적으로 經歷評定 35%, 勤務評定 40%와 訓練 25%의 比率로 하도록 規定하고⁽³⁾ 기타 褒賞이나 어떤 資格이나 懲戒處分 등에 의하여 10% 범위내에서 決定權者가 加減調整할 수 있도록 하고 있다.

經歷評定은 昇進의 決定要因중에서 가장 客觀的이지만 이것의 基本的思考가 古參制(seniority)에 있는 것인으로 儒教文化의 영향을 강하게 받은 우리나라 社會의 대부분 특히 官僚社會에서 이 秩序를 강하게 받아들이고 있다. 그리고 이것이 官僚社會의 無事安逸과 硬直化 또는 沈滯化的 弊端을 가져오고 有能한 公務員의 意慾을 挫折시키기도 하지만 客觀적인 評價體制가 缺如되어 있는 지금으로서는 어쩔 수가 없다.

勤務評定의 昇進과 관련되는 契機는 現職級에서 가장 잘 勤務한 사람이 다음의 昇進職級에서도 現在의 같은 職級에 있는 사람들 중에서는 가장 잘 業務를 處理할 수 있을 것이라는前提에서이다.

그러므로 現在 使用되고 있는 勤務評定表의 構成이 얼마나 合理的이냐 하는 것과 그것의 運營이 公正하냐 즉 妥當性이 있고 信賴性이 높으냐 하는 것이 問題이다. 그러나 많은 公務員들이 昇進 자체에 不滿을 가지고 있으며 昇進이 實績 이외의 要因에 의하여 이루어지고 있다고 믿는 事實은 勤務評定 자체를 不信하고 있다는 뜻으로 생각된다. 따라서 不信되는 바꾸어 말하면 公正性이 없는 勤務評定에 昇進決定의 比重을 높게 두고 있는 것은 妥當性

(2) 公務員任用令 第33條

(3) 公務員任用令 第33條

을 缺하노. 있다고 말할 수 있다.

그리므로 여기서 말할 수 있는 것은 勤務 評定의 運營을 公正하게 하든지 그렇지 않으면 勤務評定이 昇進에서 차지하는 比重을 낮추어야 할 것이다.⁽⁴⁾

訓練에 있어서는 現在의 公務員教育이 業務處理能力을 發展시키는 데 별로 貢獻하지 못하거나 間接的으로 貢獻할 뿐이다. 즉 現在의 公務員教育이 精神教育과 一般教養教育에 치중하고 6.으로 昇進順位를 決定하는데 영향을 주기에는 不適合할 뿐만 아니라 訓練成績의 算定方法도 不適切하다. 즉一般的으로 말하여 各 科目에 대한 試驗을 實施하여 그結果에 따라 訓練成績을 產生하고 있으므로 오랜 經驗을 가진 古參 公務員들은 언제나 不利한 입장에 있게 되는 것이다.

그리므로 訓練成績을 昇進에 反映하기 위해서는 訓練內容의 質的改善은 물론이며 成績評價方法이 改善되어야 할 것이다. 바꾸어 말하면 訓練의 内容이 各 職級에 소요되는 能力의 向上에 그 점 도움이 되게끔하고 多樣性 있게 구성되어야 하며 評價方法도 暗記力의 테스트보다는 理解力·適用力を 테스트하는 方式으로 변경되어야 할 것이다.

(2) 昇進候補者推薦 倍數制度

昇進候補者推薦에 있어서는 3~5倍數를 推薦케 하며 任用權者가 選擇하도록 하고 있으나 4甲(6級)에서 3乙(5級)로 昇進하는 경우에는 2~5倍數를 推薦케 하고 있다.⁽⁵⁾ 이러한 倍數推薦制度는 任用權者가 影響力이나 裁量權을 행사할 수 있게 해주며 아울러 優秀한 人力을 選擇的으로 選拔할 수 있게 해주지만 이 制度가 원래의 精神에 따라 運營되지 못하고 있다는 점이다.

그리므로 倍數推薦制度의 精神을 살리기 위해서는 客觀的으로 이루어진 勤務評定외에 勤務評定에서 고려되지 않은 推薦된 候補者的 特質에 관한 情報를 가지고 昇進審查委員會의 檢討와 建議에 따라 任用權者가 決定하는 方法을 생각해 볼 수 있다.

(3) 昇進試驗

現在의 昇進制度는 4甲(6級)에서 3乙(5級)으로 昇進할 때에 한하여 昇進試驗을 실시하고 있다. 그런데 問題가 되는 것은 이러한 昇進試驗이 昇進適格者를 選擇하는데 얼마나 有效하냐 하는 것과 試驗의 結果를 昇進에 이느정도로 반영하느냐 하는 것이다.

우리나라에 있는 여러가지의 試驗이 거의 그러하듯이 公務員의 昇進試驗도 學校의 教科科目중에서 선택되고 있으므로써 職務內容에 밝은 사람보다는 최근에 學校를 卒業한 사람들에게 有利하며 그 내용에 있어서도 產業化社會에서 요구하는 職務內容은 점점 細分化되고 多樣化되어 가는데 學校의 教科科目分類는 이에 따라가지 않아서 昇進試驗의 내용은 基礎共通科目에 기울어지게 된다. 이것은 昇進試驗의 結果와 有能한 昇進候補者の 選擇이 괴

(4) 昇進制度改善에 關한 研究(서울大學校 行政大學院 行政調查研究所, 1979. 12)

(5) 公務員 任用令 第36條, 별표 6.

리를 일으키게 하는 要因이 된다. 그러므로 이러한 要因을 考慮에 넣어 무수한 職種의 職務遂行能力과 그 潛在力を 테스트하는 試驗方式의 開發이 필요한 것이다.

또한 昇進試驗合格者가 3乙(5級)으로 昇進하는 最終的 決定은 任用權者가 하지 않고 試驗成績에 의하여 自動적으로 決定되게 되어 있다. 그러나 이것은 昇進試驗制度가 內包하고 있는 많은 問題點들이 改善되었다는 것을前提로 할 때는 問題가 없지만 그렇지 않다면 곤란하다. 따라서 昇進試驗結果의 效力은 候補者推薦倍數制度에서의 倍數選定에 그치게 하고 昇進者의 最終決定은 試驗結果와 다른 여러가지 評定點數를 考慮하면서 任用權者가 決定하게 하는 方式을 생각해 볼 수 있을 것이다.⁽⁶⁾

(4) 昇進任用과 新規任用의 比率調整

앞으로 政治發展이 進行되고 產業福祉國家化 됨에 따라 行政이 專門化될 것은 명백한 일이며 創意와 刷新은 더욱 필요하게 될 것이다. 그러므로 組織에 이러한 能力を 가진 새로운 人材들을 公開採用하는 것은 무엇보다도 필요할 것이다. 그러나 在職者の 能力發展과 士氣振作을 위하여 昇進의 機會가 保障되어야 한다. 그렇다면 우선 생각할 수 있는 것이 新規任用과 昇進任用의 比率을 어떻게 하느냐 하는 것이人事政策上의 問題로 대두된다. 新規任用의 比率이 높으면 組織에活力素를 불어넣고 創意와 刷新을 期待할 수 있지만 在職者の 士氣는 低下될 것이며 昇進任用의 比率을 높이면 그 反對現象이 나타날 것이기 때문이다.

그러므로 現行과 같이 新規任用者的 數를一定數로 정해놓고 나머지를 昇進任用으로 充當하는 方去을 사용하면 빈자리가 많을 때는 昇進任用이 많아 士氣가 振作될 수 있지만 빈자리가 적을 때는 그 반대로 在職公務員의 士氣를 沮害하게 된다. 따라서 新規任用數를一定數로 정하지 말고 新規任用과 昇進任用의 比率만을 미리 정해놓고 狀況에 따라 具體的인 數를 決定하는 方法이 바람직하다고 생각된다.

그렇다면 남는 問題는 新規任用과 昇進任用의 比率을 얼마로 하느냐 하는 것이다. 이것은 위에서 言及한 組織의 刷新과 在職者の 士氣振作중에서 어디에 더 重點을 두느냐에 따라 다르겠지만 現在로서는 新規任用과 昇進任用을 40:60 정도로 하고 앞으로는 50:50까지도 調整하는 것이 좋을 것으로 생각된다.

第3章 循環補職(部處間人事交流)

(1) 必要性과 障碍要因

오늘날의 行政은 여러가지複合的 發展政策을 수행해 나가야 하며 이에 대응한 管理職 公務員들의 能力發展을 위해서는 部處內에서의 循環補職 뿐만 아니라 部處間의 人事交流가 필요한 것은 명백하다.

우리나라의 人事交流는 任用權者 또는 任用提請權者가 各部長官으로 되어있기 때문에 部處單位로 그 속에서만 이루어진다. 즉 部處間 人事交流는 거의 없는 것이나 다름없다. 그

(6) 昇進制度改善에 關한 研究 (서울大學校 行政大學院 行政調查研究所, 1979. 12)

結果로 公務員은 그 所屬部處에 따라서 昇進速度가 다르며 뿐만 아니라 오늘날의 行政이 各部處가 그 능상 橫的으로 상호연결되어 있는 데 公務員들의 識見이 좁고 閉鎖的이어서 業務의 效果의 處理에 지장이 있고 나아가서는 自己所屬部處의 이익을 국가전체의 이익보다 중요시하는 利己的이고 排他的 公務員들을 만들어 내는 폐단마저 생기고 있는 것이다.

이 問題를 해결하는 것은 各部處間에 高級公務員들을 상호교류하는 것이 가장 좋은 방법이다. 이를 위하여 國家公務員法에는 「行政機關相互間의 人事交流의 필요가 있다고 인정할 때는 國務總理 또는 大統領의 命을 받아 人事交流計劃을 수립하여 任用權者 또는 任用提請權者에게 그 실시를 命할 수 있다」고 규정하고 있다.⁽⁷⁾

그런데 이러한 규정에도 불구하고 人事交流가 計劃에 의하여 이루어진 일은 아직 없는 것이다. 이러한 人事交流는 各部長官의 입장에서 보면 그의 人事權에 대해 중요한 制約을 가하는 것을 의미한다. 따라서 現行 總務處長官의 地位로서는 불가능하고 앞의 규정과 같이 大統領과 國務總理가 절실히 그 필요성을 느끼지 않는 한 잘 이루어지기가 힘들 것이다. 그리고 制度의으로 일정주기마다 人事交流를 하게 義務規程化 하든가 아니면 高級公務員은 級別로同一部處에서 一定한 年限以上 근무하지 못하게 하는 규정을 두는 것도 한 방법이 될 수 있겠다. 예컨대 4甲(6級)이하 공무원은 專門性의 확보의 필요상 所屬部處에 전유하게 하고 3乙(5級)이상 공무원들은 部處間 交流를 촉진하고 總務處가 그들의 經歷管理를 하는 法을 생각할 수 있겠다.

그러나 한편 이러한 部處間 人事交流의 문제는 公務員 자신들의 現職固守性向과 個人的信任, 有能人에 대한 選好, 機關內의 拒否現象을 비롯하여 部處間 人事交流에 대한 認識不足 등으로 상당한 애로를 겪고 있는 것이 실정이다.

이렇듯 部處間 人事交流의 問題는 公務員의 行態나 能力問題와 관련하여 여러가지 어려운 問題를 내포하고 있지만 이를 점진적으로 확대시켜 나가야 할 根據로서는 政府機能間의 相互關聯性과 複合的 性格에 있다. 앞으로의 世代에서 부딪칠 政府의 役割은 어느 한 部處만에서 충실히 해결할 수 있는 단순한 것이 아니라 여러 部處의 共同努力에 의하여야 겨우 해결이 가능할 것으로 예상되며 이러한 複合的이고 대규모적인 성격을 띠는 政府問題의 해결에는 이를 해결해야 할 公務員 자신이 여러가지 문제에 경험이 있고 視野가 넓어야 한다.

둘째로 部處間 人事交流의 문제는 行政能率의 향상을 위해서도 필요하다. 任用할 때 아무리 有能한 사람이 任用되었다 하더라도 그들의 能力이 충분히 발휘되게 하자면 그들이 適所에 배치되어야 하며 그들의 昇進함에 따라 계속적으로 能力を 발전시켜 나가야 公職勤務에 대한 보람을 느끼게 되고 勤務意慾도 높게 될 것이다.

끝으로 部處間 人事交流는 권태의 防止와 새로운 業務 및 그 環境變化에 따라 勤務意慾을 증대시킬 수도 있는 것이다.

(7) 國家公務員法 第32條의 2.

(2) 部處間 人事交流의 原則

部處間 人事交流에서 장애가 되는 요인중 가장 큰 것은 다른 部處人을 받기 싫어하기 때문이며 그것은 다른 部處人이 자기 部處에 들어오므로써 일어나는 昇進機會의 박탈에 대비한 官僚主義體制의 守護現象으로 이해하여야 할 것이다.

그러므로 部處間 人事交流가 이루어지게 하기 위해서는 우선 원칙적으로 中央人事機構에서 매년 각 部處의 昇進機會의 多寡 및 昇進速度를 조사하고 이에 따라 一定數의 交流對象者를 확정하는 방법을 취하여야 할 것이다. 이러한 交流對象者는 매년 그때 그때에 따라 決定되어야 하며 그 對象者를 중심으로 매년 또는 6개월마다 部處間 人事交流를 단행하여야 할 것이다.

人事交流對象者의 選定에 있어서도 해당 公務員의 勤務經驗이 있는 部處의 수와 單一部處內에서의 勤務年限數를 選定基準으로 삼아야 할 것이며 上位職級으로 올라 갈수록 部處間 人事交流의 범위를 넓혀야 할 것이다.

(3) 部處間 人事交流의 方法

部處間 人事交流의 方法은 概念的으로 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

첫째로 政府部處중 어느 두 特定部處끼리만 人事交流를 하는 것을 생각해 볼 수 있으며 이때도 人事交流를 실시하기 전에 特定教育訓練을 거치게 하느냐를 생각할 수 있으나 두 部處가 서로 비슷한 性格의 業務를 수행하는 곳이라면 문제는 해결된다.

둘째로 모든 政府部處를 두개 이상 몇개의 群으로 나누고 群內에서만 人事交流를 시키는 方法과 群內에서는 人事交流를 시키지 말고 各群間에서만 人事交流를 시키는 방법과 各群內에서는 물론이고 各群間에서도 人事交流를 시키는 방법을 각각 생각할 수 있다.

그러나 우리가 銘心하여야 할 것은 政府部處의 業務의 性格과 專門性을 전연 무시할 수 없다. 그러므로 各部處를 群으로 분류하는 데는 어떤 基準이 있어야 하며 그 基準으로 제시할 수 있는 것이 職列의 概念이다. 이렇게 되면 同一職列內에서는 業務의 類似性 내지 專門性이 -지될 수 있으므로 同一職列내에서는 部處間 人事交流에 별다른 지장을 받지 않을 것이다. 그러나 同一職列내에서의 部處間 人事交流는 전문성이 상당히 요구되는 3甲(4級) 이하의 乙位職의 경우로 한정하고 2乙(3級) 以上에서는 몇개의 部處를 한데 묶은 各群끼리의 人事交流를 허용하는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 2乙(3級) 以上的 職級에서는 어떤 特定 업무의 전문성보다는 보편성 내지 일반성이 요구되며 政府機能 전반에 대한 이해와 창의성을 더 필요로 할 것이기 때문이다.

第4章 教育訓練機構의 再編成

第1節 序

教育訓練이란 職務遂行能力을 높이기 위한 學習으로 職務遂行에 필요한 基礎素養과 專門

의인 知識・技術을 比較的 短期間에 體系的으로 習得시키는 組織化된 努力を 總稱하는 것 이다.

그런데 이러한 教育訓練이 제구실을 다하자면 政治發展이 진행되고 產業福祉社會가 이룩될 1980年代의 行政需要의 變化를 展望하여 새롭게 요구되는 教育訓練의 需要를 파악하고 이러한 教育訓練을 담당할 教育訓練機構를 統合調整하며 教育訓練課程(內容)을 對象과 訓練時期(初任으로 부터 上級職으로의 期間)에 따라 調整하여야 하며 教育方法의 改善도 검토되어야 할 것이다.

第2章 教育訓練機關

現在 政府가 갖고 있는 各級의 教育訓練機關의 數는 國會公務員研修院을 합하여 35個가 있다. 그러나 國會公務員研修院의 경우를 제외하고는 各機關의 名稱이 政府組織法에 言及된 것은 하나도 없으며 다만 「行政機關에는 그 所管事務의 範圍안에서 必度할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 試驗施設, 研究施設, 文化施設, 公共施設, 諮問機關 등을 둘 수 있다」는 規定이 있을 뿐이다.⁽⁸⁾

그리고 公務員教育訓練法에는 中央公務員教育院, 서울特別市公務員教育院, 地方公務員教育院에 관하여 그 設置根據를 明文으로 規定하고 있는 외에 各中央行政機關長은 特수한 職務를 담당하는 公務員의 訓練을 위하여 特殊訓練機關을 둘 수 있다고 包括的인 根據를 마련하므로서 각종 教育訓練機關에 대한 設置根據를 내세우고 있다.

이러한 根據에 의하여 設置運營되고 있는 教育訓練機關의 現況을 살펴보면 <表-1>과 같다.

<表-1>의 現況에서 알 수 있듯이 우리나라 公務員 教育訓練機關은 日政時代부터 孤立한 運信公務員과 交通公務員 教育訓練機關을 제외하면 해방후 특히 1962年에 中央公務員教育院이 설치된 아래로 各部處別로 散發의으로 설치운영되어온 관계로 전체적으로 보아 중복이 많고 重複를 이루지 못하고 있는 것이 실정이다.

이렇게 많은 公務員教育院은 각각 그 나름대로의 特性을 갖고 있으나 總體的으로 볼 때 너무 방만한 느낌이며 이를 是正하기 위하여 公務員教育院 안에 公務員의 一般素養과 行政一般에 관한 教育訓練機關과 아울러 한편 各部處 나름대로의 전문적 知識技術을 教育訓練할 機關을 二元的으로 編成하고 그중 公務員의 素養과 行政一般에 관한 教育訓練機關은 다시 3乙(5級) 이상과 4甲(6級) 이하로 二分하여 教育訓練하며 그리고 後者 즉 各部處의 特性에 따른 知識技術을 教育訓練하는 機關의 編成은 現行各部處의 公務員教育機關을 그 傘下의 教育部(局)으로 하여 吸收하므로써 방만한 教育訓練機關을 統廢合하는 方法을 생각할 수 있다. 이것을 圖表化하면 <圖-1>과 같다.

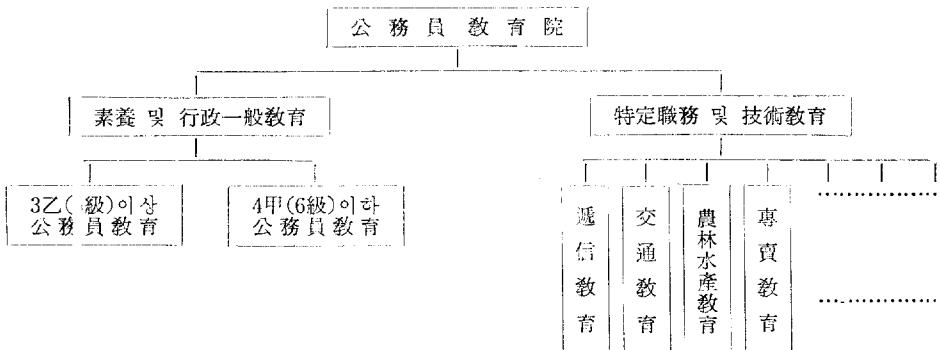
이렇게 하면 公務員의 教育訓練을 體系化시킬 수 있으며 教授의 專門性 내지 資質을 確

(8) 政府組織法 第5條

〈表-1〉各級教育訓練機關現況

現在 1979.12.31.

〈圖-1〉 教育訓練機關의 새로운 構想



保할 수 있고 지금까지의 방만했던體制에서 기인된 여러 문제를 해결할 수도 있을 것으로 생각된다.

第3節 教育訓練課程

教育訓練課程은 教育訓練을 통해서 무엇을 얻을 것이며 教育訓練을 거친 公務員은 어떠한 資質이 필요하고 어떻게 되는 것이 바람직한 것인가 하는 것에 의하여決定되어야 할 것이다.

教育訓練을 받은 公務員은 첫째로 日常의 職務遂行에 필요한 새로운 知識과 技術을 얻어야 할 것이며 둘째로 全國民에 대한 公僕으로써 奉仕할 수 있는 精神姿勢와 態度가 되어 있어야 할 것이고 끝으로 새로운 時代의 行政需要를 담당할 수 있는 準備가 갖추어져야 할 것이다. 이 점에서 특히 第5共和國의 理念으로서 福祉國家에 대한 認識과 이에 대한 政策的 次元에 기의 開發能力을 倍養할 수 있어야 할 것이다.

(1) 教育訓練內容의 刷新

公務員教育訓練의 内容은 첫째로 현재 실시하고 있는 教育內容의 대부분이 5.16이후에 教育이 強調되고 새로운 教育프로그램이 마련될 때 경해진 것들로써 당시에는 매우 새로운 것들이었지만 현재로서는 낡은 것이며 더구나 앞으로의 行政의 專門化와 產業福祉社會의 建設이란 觀點에서 볼 때는 상당히 不適切한 内容인 것이 많다. 그러므로 이러한 不適切한 内容의 教科目들을 產業福祉社會의 行政需要에 맞추어 과감하게 刷新되어야 할 것이다 둘째로 教育의 内容은 職種이나 機關에 따라서 그리고 職級別課程에 따라서 多樣化되고 體系화되어야 한다. 이것은 教育訓練의 教科課程과 밀접히 관련되는 것으로 公務員과 專門家의 研究와 討論을 거쳐 신중하게 결정되어야 할 것이다.

사실상 1가에는 새마을운동과 관련된 내용이 상당한 비율을 차지하고 있었지만 앞으로는 第5共和國의 政治理念인 民主主義의 土着化와 正義社會의 具現 그리고 社會福祉政策 등에 관한 認識을 심어주고 政策的 次元에서 公務員의 發展能力을 배양하는 방향에서 教育訓練의 내용이 설정되어야 할 것이다.

(2) 教育訓練方法의 改善

公務員을 어떤 방법으로 教育訓練하느냐 하는 것은 教育訓練에서 의도하는 소기의 目的 을 效率的으로 달성할 수 있느냐 하는 것과 관련하여 중요한 문제이며 특히 被教育者인 公務員이 人이라는 점을 감안한다면 일률적인 講義式 教育訓練法은 止揚하는 것이 좋을 것으로 생각된다.

公務員 教育訓練에 있어서 教育訓練의 方法은 첫째로 教育對象者에 따라 다른 方法이 適用되어야 할 것이다. 一例로써 下級職에서는 講義와 實習으로 필요한 知識과 技術을 習得할 수 있을 것이며 高位職일수록 討論, 事例研究, 觀察등의 方法을 동원하므로써 問題解決能力을 培養할 수 있을 것이다.

둘째로 教育訓練이 公務員 個個人의 能力發展에 그치지 않고 政府全體의 適應력과 能力增進에 關與할 수 있는 方法이 摸索되어야 할 것이다. 이터한 方法으로서는 組織發展技法으로서 管理그리드訓練이나 感受性訓練등을 생각해 볼 수도 있다.

셋째로 教育訓練의 效果를 提高하기 위해서는 一定教育訓練동안 外部의 영향을 받지 않고 教育訓練의 學習에만 專念할 수 있도록 合宿訓練을 하는 것도 권장할만한 것이다.

(3) 教授要員의 確保

公務員 教育訓練을 效果的으로 運營하자면 有能하고 충분한 教授要員을 確保하는 것도 중요한 問題중의 하나이다. 이를 위하여는

첫째로 教授要員의 資格으로서는 公務員經歷을 가지고 現在 大學이나 研究所에 在職하거나 大學이나 研究所의 研究經歷을 가진 자로써 현재 중견 公務員으로 在職하는 자가 좋을 것으로 생각된다. 왜냐하면 公務員教育訓練을 순순히 學術教育이 아니면서 行政實務와 관련된 教育이어서 이것대로의 特殊性을 띠고 있으므로 教育 및 研究經歷과 行政經歷을 겸비한 자가 產格者일 것이기 때문이다.

둘째로 현재 公務員 教育訓練機關에 근무하는 專任教授들은 다른 公務員들의 海外研修에 우선하여 派遣訓練시켜 그들의 教授能力을 향상시켜야 한다. 아울러 國內의 大學 및 研究機關에서 委託教育을 시킬 때에도 그들에게 優先順位를 주어야 한 것이다.

셋째로 公務員 教育訓練機關에 배치된 專任教授들에 대하여는 그들의 職務에 대하여 최대한의 尊容과 평예를 느낄 수 있도록 특별한 誘因을 制度的으로 마련하여야 한다.

이터한 誘因體制에는 專任教授要員에게는 一般公務員보다 人事上의 惠澤을 주는 방법을 생각할 수 있으며 그들의 身分을 教育公務員으로 補하는 것도 생각할 수 있다. 또한 長期的인 方面으로는 海外研修, 國內委託教育등 特別훈련에 있어서 教授要員들에게 우선권을 부여하는 것을 생각할 수 있겠다.

第 5 章 生活保障(報酬)의 問題

第 1 節 適正俸給額의 設定

公務員의 報酬體系가 合理的으로 運營되어야 할 必度性은 두말할 것도 없는 것이지만 그 주요 理由를 간략히 살펴본다면 過去에는 오랫동안 政府의 支拂能力이 부족했고 行政人の收入이 報酬이외의 다른 收入에 많이 의존하여 왔었다는 점이다. 그러나 이제는 政府의 支拂能力도 크게 向上되었을 뿐만 아니라 行政人们的 收入源으로서의 職位에 따른 非正式的收入源이 격감되어 그들의 收入을 거의 전적으로 正式的인 報酬에만 의존하게 되어 行政人們의 報酬에 대한 관심은 前例없이 양양되어 있다는 점이다.⁽⁹⁾ 그러므로 公務員의 報酬體系에 있어서는 우선 適正俸給額의 設定이 優先되고 이에 더하여 厚生支援 또는 福祉施設等의 生活保障을 위한 方案이 구상되어야 할 것이다.

종래의 俸給體系에 있어서 가장 基本的인 脆弱點은 財源確保의 困難性 등과 관련하여 適正俸給額에 대한 基準이 없었다는 것이며 이제 俸給體系의 改善을 위해서는 適正俸給額을 設定하는 것이 우선 중요하다. 그 理由는 전과는 달리 財源의 부족보다는 財源分配의 優先順位가 政策上으로 문제되는 것이기 때문이다.

이러한 適正俸給額의 設定에는 우선 生活給의 확립과 民間企業體의 賃金과의 지나친 隔差를 해소하는 것이 當面의 과제일 것이다.

適正俸給額의 設定을 위해선 우선 정기적으로 每年 일정규모 이상의 代表性를 둔 私企業을 標本調査하여 適正額을 설정하고 이를 이룩하기 위한 施行計劃을 수립하게 되면 ① 適正俸給의 達成이 보다 빨리 이루어질 수 있을 것이며 ② 俸給에 대한 지나친 不滿도 완화할 수 있고 ③ 지나친 賃金引上과 引上要求를撫摩 또는 抑止할 수 있고 ④ 俸給額의 決定이 정당한 理論에 근거하게 되어 政策立案者나 公務員에 대해서 說得力이 생기며 따라서 俸給에 起因된 不滿을 감소시킬 수 있다는 점이다.

그리므로 適正俸給額의 設定은 民間企業體의 賃金을 基準으로 그와 一致시켜나가면서 궤적적으로는 生活給을 保障해 주는 선에서 決定되어야 할 것이다.

이 문제와 더불어 여기서 생각해야 될 것은 報酬體系의 長期的 方向을 定立하는 문제와 관련해서 첫째로 우리나라에서 장차 行政이 專門化됨에 따라 公務員의 分類에 있어 어느정도 職位分類制를 지향하고 또 報酬體系에 있어 職務給 내지는 成果給을 강화할 것이냐 하는 것이며 둘째로 上下位職間의 俸給額을 조정하는 문제이며 셋째로 軍人·判檢事·敎員等他俸給體系의 均衡問題이다.⁽¹⁰⁾

(9) 職位分類制의 導入과 階級構造 및 俸給體系의 改善(서울大學校 行政大學院 行政調查研究所, 1978. 1.)

(10) 金雲泰 行政學原論(서울 : 博英社, 1980)

첫째로 職位分類制의 導入問題는 우리나라 行政文化의 傳統을勘案할 때 신중히 고려되어야 할 것이다. 오늘날 世界各國의 人事制度에 있어 分類方式은 美國, 카나다, 濟州 등의 나라에서 사용하는 職位分類制와 英國, 歐洲大陸諸國에서 사용하는 階級制의 二個基本形으로 区分할 수 있다. 前者は 各職務의 内容을 分析記述하고 그 結果를 縱橫으로 분류하여서 公務員들의 報酬策定을 비롯하여 募集, 訓練, 昇進, 轉補, 勤務評定 등에 사용하는 것이며 後者は 公務員의 階級을 우선 縱으로 분류하여 놓고 報酬策定은 職務의 内容이 아니라 階級에 따르서 하고 募集은 人間의 潛在力과一般的 教養을 중요시하고 昇進·轉補도 다양한 職務間에 之 流動할 수 있게 한다.

그리고 이 두 制度는 각각 相異한 政治行政文化를 배경으로 발달해 온 것으로 각각 相異한 組織觀과 價值觀을 基底로 하고 있는 것이다. 즉 職位分類制에 있어서는 組織을 沒人間的인 職務體系로 간주하고 各職位는 部分品으로서 勞動市場에서 그 需給과 報酬가 결정된다. 이와 같은 制度는 美國, 카나다, 濟州와 같이 移民으로만 구성된 社會에서 알맞는 制度이며 人々들이 서로 믿을 수 있고 雇傭機關과 雇傭人 간의 長期間의 유대관계를 맺는다는 것을 오히려 負擔이 될 뿐이지 利益이 되는 점이 없다고 생각한다.

반면에 階級制의 경우에는 組織을 人間體系로 간주하고 한 사람과 인연을 맺으면 앞으로 상당기간에 걸쳐서 同苦同樂할 것을 전제로 하며 따라서 사람의 현재능력보다 潛在能力을 더 중요시하는 것이다. 그러나 階級制에는 官僚制가 專門化를 통하여 科學과 技術을 응용할 수 있는 伸縮性이 缺如되기 때문에 硬直化 될 가능성도 있는 것이다. 이 制度는 韓國을 포함한 傳統의 官僚文化의 역사를 가지고 있는 나라에서 흔히 실시되고 있다. 우리나라에서는 5.16 후에 美國式의 職位分類制를 도입하려는 動向이 일부에서 나타난바 있었고 또 現行國家公務員法에서도 기본적으로 이 制度를 閣할 것을 규정하고 있으나 오늘날까지는 현저한 進展을 찾아 볼 수 없는 실정이다. 오히려 근래 公務員 任用에 있어서 教育水準이나 學歷條件가 폐지하고 있고 또 分類職種을 일부 통합시키고 있는 것은 職位分類制의 採擇을 규정한 公務員法規定에 위배되는 것이라 하겠다.

우리나라에서 專門職과 技術職의 能力開發과 報酬의 適正化라는 각도에서 職位分類制의 채택을 강조하고 있으나 이 제도가 지니고 있는 制約性도 아울러 감안해서 階級制와 折衷해서改善해 나가야 할 것이다. 이 制約性이라 함은 첫째로 韓國의 傳統의 行政文化가 階級制를 기저로 하여 왔으며 둘째로 公務員의 橫的移動範圍가 좁아서 人力活用에 유통성이 없고 셋째로 生產面에서 보아서도 人間關係中心으로 운영되는 階級制보다 우월하다는 보장이 없다.

이러한 결론에서 앞으로 현행 階級制에다 行政專門化가 促求되는 職位의 分類를 개발하여 점진적으로 확대지향해 나가야 할 것이며 報酬體系에 있어서도 우선 適正生活給 내지는 成果給을 점진적으로 강화해 나가는 方向이어야 할 것이다.

그리고 이와 관련해서 생각할 수 있는 것은 현재 技術職, 稅務職, 公安職 등 많은 職種에 대하여 개별적으로 지급되고 있는 手當의 문제인데 이러한 手當은 奉給體系의 多元化를 暗默裸에 實현하면서 公式的인 多元화를 防止하는 것으로 볼 수 있지만 手當額의 決定이 政治的 權力의으로 영향을 받으며 職種間에 差等이 크고 數가 많으며 正式奉給에서 제외되므로 收領權의 입장에서는 奉給을 적게 받고 있다는 인상을 지울 수 없는 心理的問題도 암고 있는 것이다.

둘째로 上下位職間의 關係인데 高位職(2乙(3級) 이상)의 경우 車輛과 이에 따른 부수경비를 생각하면 3甲(4級) 이하와 임청난 차이가 있으므로 이를 조정할 필요가 있다.

곧으로 俗俸給體系(軍人, 判檢事, 教員)와의 均衡도 고려되어야 할 것이다.

第 2 節 報酬外的 生活保障

前述한 바와 같이 適正俸給額을 設定한다 하여도 適正額의 概念에 問題가 있으며 政府에서는 國營企業體의 奉給額을 잠정적인 기준으로 삼고 있는 듯하다. 1980年 현재 公務員의 奉給額은 대략 國營企業體의 64% 水準에 머물고 있으며 1985年에 가서도 96%의 水準에 미 물게 될 것이다.⁽¹¹⁾

그러므로 公務員의 生活保障을 단순히 報酬의 額으로 해결하려기 보다는 報酬外의 方法으로 해결하는 것도 한 방법이며 이에는 無住宅公務員을 위한 住宅事業, 生活補助金이나 子女學費의 低利融資事業, 生必品의廉價供給事業과 宿泊施設, 食堂 등에서 公務員에게廉價로 제공하는 公務員福祉施設을維持하는事業, 退職後의 生活安定을 위한 年金管理의擴充 등을 생각해 볼 수 있겠다.

第 6 章 身分保障의 問題

第 1 節 序

公務員에 있어서 身分保障이란 公務員이 그의 意思에 반하여 憲意的으로 退職을 당하거나 不利益한 處分을 받지 않는 것을 의미한다. 이러한 身分保障은 우리나라와 같이 就業의機會가 많지 못하고 國民의 일반적인 生活水準이 低級한 나라에서는 士氣와 밀접히 관련된 것으로 생각되고 있으며 公務員의 身分을 保障하는 것은 行政의 一貫性, 專門性 및 能率性을 유지하고 향상시키며 公務員이 그에게 맡겨진 任務를 다하게 하고 公務員이 創意의이고 能動的으로 일하게 하는 條件이라고 생각할 수 있다. 특히 現代民主主義國家에서는 公務員의 身分保障이 그들의 士氣를 높여 勤務意慾을 북돋우어서 國民에 대하여 보다 能率의이고 民主的인 奉仕를 하게 하려는데 있는 것이지 公務員 자신들의 일생에 걸친 利益을 주기 위한 것만이 아니라는 점이다. 따라서 身分保障의 정도는 公務員이 바라는 대로 너무 강하게 되어도 안되며 너무 不安하게 되어도 곤란하다. 身分保障이 너무 강하면 統制하기가 어렵

(11) 總務處, 業務報告(1980.11)

고 官僚主義化 할 우려가 있으며 身分保障이 微弱하면 公務員은 自律性을 잃고 行政은 形式主義化할 뿐더러 創意의이고 能動的인役割을 기대하기가 어렵게 되기 때문이다. 그러므로 가장 바람직한 것은 公務員의 職業化의 정도를 높이고 民主統制를 强화하는 方向에서 생각되어야 할 것이라고 생각된다.

그런데 우리나라의 國家公務員法에 「公務員은 刑의宣告, 徵戒處分 또는 이 法이 정하는事由에 의하지 아니하고는 그 意思에 反하여 休職, 降任 또는 免職을 당하지 아니한다」고 규정하고 있는데⁽¹²⁾ 이것은 一級公務員을 제외한 모든 公務員에 있어서 身分保障의 原則을 선언한 동시에 그 限界를 제시하는 것이라 할 수 있다.

일반적으로 말하는 公務員의 身分保障을 제한하는 制度에는 懲戒制度, 停年制度 및 減員制度가 있지만 誠實한 公務員의 身分保障을 强化하기 위해서는 우선 職業公務員의 領域을 분명히 하여 懲戒制度에 있어서 職位解除制度의 滥用을 방지하여 隘路 및 苦情處理制度를補強하는 것을 생각할 수 있다.

그러나 우리나라 國家公務員法에서는⁽¹³⁾ 職位解除라는 규정을 두어 사실상 身分保障을 위협할 가능성이 있는 것이다. 즉 職位解除를 할 수 있는事由 가운데는 「職務遂行能力이 부족하거나 勤務成績이 극히 不良한者 또는 公務員으로서의 勤務態度가 심히 不誠實한者」 「所屬部下에 대한 指揮 및 監督能力이 현저히 不足하다고 인정된자」 등의 规定을 두고 있다.

대체로 이러한 사유는 客觀的인 基準이 못된다. 任用權者 또는 任用提請權者の 主觀에 의하여 部下인 소속공무원 또는 指揮·監督의 지위에 있는 幹部級公務員까지도 職位解除할 수 있는 가능성이 개방되어 있기 때문이다. 그리고 職位解除된 者는 6個月이 經過하여도 職位를 부여 받지 못하면 당연히 退職되어서 公務員의 身分을 상실하게 되어 있다.

이것은 우리나라 國家公務員法上의 身分保障을 逆行하는 문제의 조항이라고 하겠다. 따라서 이 條項을 폐지하거나 그렇지 않으면 合理的 水準으로 改正하는 것이 바람직하다고 생각된다.

第2節 職業公務員의 領域의 確定

원래 職業公務員이란 政府에서 근무하는 것을 보람있는生涯라고 생각하는 公務員을 의미하며 그러기 위해서는 公職이 有能하고 人品있는 質은 男女에게 개방되고 매력적인 것이되어야 하며 升進의 機會가 열려져 있어 명예스러운 높은 地位에 올라갈 수 있게 되어야 한다는⁽¹⁴⁾ 것을 의미한다. 이러한 職業公務員制는 實績主義와도 다르며 또한 단순히 일생을

(12) 國家公務員法 第68條

(13) 國家公務員法 第73條의 2

(14) 國家公務員法 第73條의 2號 및 5號

(15) G uek, William F., "Career Management of Managerial Professional and Technical Personnel," E.H. Burack and J.W. Walker (eds.), *Manpower Planning and Programming* (Boston; Allyn and Bacon, 1972) p. 240.

公務에 바쳐 일하는 것도 아니다.

그런데 일관적으로 생각할 때 職業公務員制를 擴張・強化하면 民主統制가 어렵게 되며 官僚主義화 할 우려가 있으며 우리나라와 같이 急變發展하는 社會에서는 社會에의 適應성이 약하게 된다는 점이다. 그러므로 우리가 우선 생각할 수 있는 것은 우리의 人事制度가 實績主義를 바탕으로 이루어지고 있는 것을 고려할 때 職業公務員으로서의 經歷職과 政治的任用이 가능한 別定職과의 限界線(board line)을 어디에서 그을 것인가 하는 문제가 대두된다. 이 문제는 政治的任用의 범위를 넓히면 그만큼 政治指導者の 政治理念을 具現하는 것은 쉽지만 公務員의 身分保障은 어렵게 될 것이다. 그러므로 현재의 局長級에서 1名정도의 政治的自用을 할 수 있게 되어 있는데 政治的任用의 限界線은 여기서 그치되 政治理念의 具現을 보다 效率的으로 이룩하기 위해서는 局長級의 政治的任用의 범위를 2명정도로 늘리고 政治的任用이 가능한 職名을 固定시키는 方法도 생각할 수 있다.

둘째로 政治的任用이 가능한 모든 高級公務員職을 모두 政黨要員으로 任用할 것인가의 문제를 생각할 수 있는데 이러한 高級公務員職에는 經歷職出身과 學校・研究機關등 專門家出身중에서 任用하는 것도 생각할 수 있다. 그런데 아무리 政治的任用이 가능한 직이라 하여도 政黨要員만으로 任用하는 것은 政治發展이란 측면을 무시하는 것은 아니라 하더라도 문제는 있을 것으로 생각된다. 그러므로 여기서 제시할 수 있는 것은 政黨要員과 經歷 및 專門家出身의 比率을 7:3에서 6:4정도의 범위에서 결정한다면 날로 擴大되고 專門化되어가는 오늘날의 行政에 잘 適應하면서 調和로운 發展이 가능하지 않겠는가 생각된다.

셋째로는 그랫동안 經歷職에서 차근차근 昇進해온 職業公務員 출신자가 政治的任用職에 任用된 후 얼마되지 않을 때 政治的으로 解任되는 경우 이 經歷職 출신자를 계속 保護할 것인가 하는 문제이다. 이것은 組織의 新陳代謝를 생각할 때 보호할 필요성이 없을 수도 있지만 選別의 保護가 필요한 것으로 생각된다.

그리고 政治的任用에서 생각해 볼 수 있는 것은 任用 그 자체가 情實人事라는 印象을 주지 않도록 해야 할 것이며 모든 人事에서 情實人事의 蓋然性이 배제되도록 하여야 할 것이다.

끝으로 여기서 우리나라의 職業公務員任用에 있어서의 實績主義의 問題點들에 관하여 論及하고자 한다.

우리나라의 公務員法은 「公務員의 任用은 試驗成績, 勤務成績, 其他能力의 實證에 의하여 행한다」⁽¹⁶⁾ 하여 實績에 의한 人事管理原則을 내세우고 있다. 그러나 이 原則은 特別採用과 昇進 및 車補등에 있어서 지켜지지 않고 있어 비난을 종종 받고 있는 것이다.

예를 들어 特別採用에 있어서 「任用豫定職에 상응한 勤務實績 또는 研究實績이 3年 이상인 者를 任用하는 경우」는 條文解釋上 裁量範圍를 너무 많이 개방하고 있다고 말할 수 있다.

(16) 國家公務員法 第26條

또한 昇進의 경우에 대부분 試驗에 의하지 않으며 「勤務成績, 經歷評定 기타 能力의 實證」에 의하도록 되어 있어서 勤務成績과 能力의 評定者의 主觀에의 하여 좌우될 가능성성이 있으며 특히 試驗에 의한 昇進에 있어서도 예컨대 4甲(6級)에서 3乙(5級)으로 승진하는 경우에 특별 승진을 昇進候補者名簿의 順位에 의하도록 되어 있으나 同名簿의 作成基準의 하나로 역시 勤務成績을 들고 있기 때문에 任用提請權者가 그 順位를 어느정도 조정할 수 있는 여지를 남겨놓고 있다. 그리고 公務員의 轉補에 있어서는 더욱 그 基準이 모호해지고 있다.

이와 같은 문제에 대하여 우리는 모든 人事가 업격하게 實績主義原則에만 의하여 운영되기를 마리지 않는다. 그것은 적어도 各部處機關長의 人事管理上의 裁量權을 상당한 정도로 인정할 필요가 있다고 보기 때문이다. 그러나 이와 같은 裁量權이 滥用될 소지가 많은 現行制度의 與件 아래서는 적어도 總務處長官은 中央人事行政의 監督責任者로써 實績主義의 領域을 넓히도록 노력해야 할 것이다.

第3章 懲戒制度의 問題

懲戒라고 하는 것은 法令・規則・命令違反者에 대하여 處罰하는 것을 의미하여 消極的이고 權威主義的인 것으로 해석되었으며 命令系統을 지키려는 데에만 목적이 있는 것으로 생각되었지만 이를 積極的 民主的으로 해석하면 懲戒의 목적은 士氣와 協力を增進시키는 데 있다고 생각된다. 다시 말하면 監督者가 부하직원을 징계하는 경우 방법에 따라서는 懲戒를 하지 않든가 또는 權威主義的으로 하는 경우보다 훨씬 士氣도 올라가고 行政能率이 향상된다고 하는 것이다.

懲戒의 事由를 明示한 國家公務員法을 보면⁽¹⁷⁾ ① 이 法 및 이 法에 의한 命令에 違反하였을 때 ② 職務上의 義務에 違反하거나 職務에 惰慢하였을 때 ③ 職務의 内外를 불문하고 그 體面 또는 威信을 損傷하는 行爲를 한 때 등으로 되어 상당히 광범하게 규정되어 있지만 실제로 懲戒를 하느냐 어려느냐 하는 것은 극소수에 불과하여 대체로 自體內에서 차발적으로 懲戒를 하는 예는 드물고 外部나 上部의 지적이 있는 경우에만 懲戒를 發動하는 것이 실정이다.

그런데 法制上으로는 公務員의 身分이 國家公務員法에서⁽¹⁸⁾ 法이 정하는 事由에 의하지 않고는 어떤 處罰도 하지 못하게 되어 있고 더우기 勸告辭職도 못하게 규정되어 있어서 아주 강하게 보장되고 있는 듯 하나 이를 크게 弱化시키는 것은 免職, 休職, 懲戒 등이라기보다는 職位解除와 法制上 處罰로 규정되어 있지 않은 轉補등이다. 즉 免職, 休職, 懲戒는 남용의 가능성이 적으나 職位解除와 轉補는 남용의 가능성이 높고 실제로 또한 남용된다고 여겨진다. 이것은 職位解除가 法制上의 事由야 어찌하건 正式懲戒節次를 밟지 않고 人事權

(17) 國家公務員法 第78條

(18) 國家公務員法 第68條 및 第78條

者가 쉽게 할 수 있다는 점과懲戒당하는 사람의 입장에서도身分은 그대로保有하고 있으며 원칙적으로 3개월로 그 기간을 정하고 있으므로 그렇게 심한處罰이 아니라는 점에서 남용이 되고 있는 것 같다.

이러한職位解除制度를改善하는方法은職權免職制度를補完하고待命制度를導入하는 것을 생각할 수 있다.

다음으로 문제되는 것은懲戒運營에 있어서公正性을提高하는 것이다.

公務員의懲戒事由가 발생한 경우 누가懲戒할 것을決定하느냐 하는 것과懲戒權의行使가情實恣意性을 떨 경우公務員이身分上의威脅을 받으므로公正性을기하는 것이 중요하다.

그런데 문제는 같은系列에서勤務하는公務員에 징계사유가 발생했을 때系列別로連帶責任을지게하는것은너무가혹한것이아닌가하는것이며이는同僚의잘못을서로가지적하여事前에잘못을防止하여보자는뜻에서즉한同僚의잘못을다른同僚들이지적해事前에잘못을防止하라는期待에서나온것이긴하지만오늘날과같이복잡다단하고넓은범위에기쳐서이루어지고있는行政의현실에서그리한期待를걸고要求할가능성이있겠느냐하는것이다. 그러므로系列別連帶責任제는公務員의身分保障이란측면에서너무가혹한것이므로이를극히限定的으로하여,緩和하는것이바람직하다하겠다.

또한懲戒當事者の경우도그사람이有能한公務員으로長期勤績하여왔고前功이뚜렷할때는한체의잘못이있다하여도本人이뉘우치는경우前功을參酌하여懲戒의量定을輕減處理하는것이公務員전체의士氣를양양시킬뿐아니라잘훈련된當事者를다음機會에다시起用한다는뜻에서도뜻이있는일일것으로생각된다.

第4節 苦情處理制度

苦情이란人事行政上 또는勤務條件上의문제에서주로나오는개인의힘으로는어찌할수없는不滿의表現을의미하는것으로이것의원인은管理層의잘못이나실수로인한경우도있지만경우에따라서는해당公務員자신의無能不誠實에대한措置에기인하는경우도있다. 그런데이러한不平에正當性이있건없건성격이다른여러사람이모여서集團生活을하는곳에서는이러한欲求不滿은있을수있고이것은士氣에도영향을크게미친다고생각된다.

우리나라의경우苦情處理에대한이해가적으며職員들이가지는苦情이對內적으로발로되고해결되는길이막혀있어서面從腹背의인경향까지있다.

그러므로각자가가지고있는苦情을혼자서또는동료간에만퍼뜨리지말고責任있는지위에있는사람에게傳達되도록길을열어주고表現된苦情이있을때는監督者は그것을부하가公式的으로제기하기전에조속히非公式的으로1次監督者線에서당사자간에해결하도록해야할것이다.

문제는 이러한 方法으로 해결되지 않을 경우인데 이때는 보통 苦情을 표시한 公務員의 직속상관을 거쳐 계층에 따라 機關長에게 제기하게 되어 있다. 그러나 苦情의 對象者가 上官인 경우는 公正하고 滿足스러운 처리가 어렵게 된다. 이런 때는 苦情處理委員會와 같은 苦情處理機構를 設置하는 것이 좋을 것이다. 이러한 機構는 苦情이 있는 사람들의 苦情相談業務까지를 겸하여 수행하며 苦情處理機構가 制度化되게 하여야 한다. 이러한 苦情處理機構에서는 문제된 苦情을 해결하기 위하여 적절한 行政措置를 關係機關에서 취하게 하든가 또는 不利益處分을 審查하게 하고 이 機構가 이를 判定하여 그의 取消 또는 修正을 關係機關에게 譴告하도록 하는 것이다. 이러한 措置에도 苦情이 해결되지 않으면 法院에 提訴하는 것이다.