

人力獲得의 效率化 方案*

—公務員採用制度를 中心으로—

吳 錫 浩**

.....<目 次>.....

- | | |
|-------------------|-----------------|
| 1. 政府內外의 與件變化推定 | 展方向 |
| 2. 人事行政體制의 發展方向 | 3. 採用制度의 發展方向 |
| (1) 基本原理의 定立 | (1) 現行 採用制度의 評價 |
| (2) 人事行政의 主要機能別 發 | (2) 採用制度의 改善方案 |

政府。서 필요로 하는 人力의 獲得機能 즉 公務員採用機能을 검토하고 장차의 改善方向을 모색 하려는 것이 이글의 주된 목적이다. 公務員을 採用하는 人事機能은 물론 開放體制的인 觀點에서 고찰될 것이다. 公務員을 採用하는 기능은 그것이 속해 있는 人事行政體制 및 그것을 둘러싸고 있는 政府官僚制 그리고 다시 그것을 둘러싸고 있는 社會體制와 연관되어 있으며 交互作用한다는 것을前提한 위에서 採用機能의 諸問題를 검토하게 될 것이다. 改善方案摸索에서 대체로 염두에 둔 未來의 시간적 거리는 向後 약 10년이다.

1980年代에는 韓國의 社會體制와 그 안에 있는 勞動市場에 현저한 變化가 일어날 것이 예상된다. 그리고 1980年代는 韓國行政發展의 획기적인 轉機가 마련되어야 할 年代이어야 할 것이므로 行政發展의 핵심적 문제를 다루는 人事行政의 變化適應의 및 變化先導의 發展이 반드시 이루어져야 하리라고 생각한다. 이 글에서는 人事行政의 한 構成要素인 採用機能이 1980年代의 與件變化에 대응하여 어떻게 改善되어야 할 것인지를 구명하려 한다. 그 일을 위해서 먼저 政府나 民間部門의 任用構造에 중요한 영향을 미칠 것으로 판단되는 政府內外의 與件變化를 추정해 보려 한다. 이 글의 내용을 구성하게 될 주요 항목은 다음과 같다.

첫째 980年代의 與件(環境)變化를 추정해 보려 한다. 즉 政府의 人力獲得問題에 연관된 社會體制(societal system) 및 政府組織의 變動方向(다분히 바람직한 것으로 기대되는 變動의 方向)을 추정(anticipate)하려 한다.

* 이 글은 峨山社會福祉事業財團의 1980年度 研究費支援에 의한 研究의 결과이다.

** 서울大學校 行政大學院 教授

둘째 人事行政體制가 앞으로 추구해야 할 基本定向 内지 總體的인 性向을 설정해 보려 한다. 1980年代에 政府의 人事行政體制가 그 與件變化에 대응하여 추구해야 할 基本原理를 규명하고 그에 연관하여 人事行政의 全體的인 機能이 나아가야 할 基本方向을 탐색하려 한다는 말이다.

세째 採用機制의 現況을 검토하고 그 改善方向을 모색하려 한다. 人力計劃과 募集에서 시작하여 試驗 採用候補者名簿作成, 修習, 推薦, 試補, 任命, 初任補職의 순서로 진행되는 採用活動의 段階別 現況을 평가하고 그 改善方案을 탐색하려 한다. 現況評價에서는 現行制度의 내용을 자세히 설명하는 번거로움을 피하고 改善을 요하는 문제에 직접 관련된 부분만을 간단하게 검토하려 한다.

1. 政府內外의 與件變化推定

人事行政體制의 發展은 人事行政體制의 「바람직한 變動」을 말한다. 人事行政의 發展은 意識的・目的指向的이며 時間線上의 未來를 향한 動態的・行動指向的 過程이다. 이러한 發展의 매우 중요한 特性 가운데 하나는 包括的 聯關性(comprehensive interrelatedness)이다. 發展行動의 대상이 되는 人事行政體制의 內的 要因들은 복잡하게 서로 연관되어 있으며 그러한 內的 要因들과 그들을 둘러싼 體制外의 要因들이 또한 相互依存의in 관계에 놓여 있는 것이다. 그므로 人事行政 또는 그 한 機能의 發展을 도모하는 行動過程에서는 그리한 聯關的이고 連發的인 관계를 충분히 감안하여야 한다.

人事行政體制의 上位體制는 政府官僚制(行政體制)이며 政府官僚制는 전반적인 社會體制의 한 構成要素이다. 이들 上下位의 體制들이 포괄적으로 연관되어 있다는前提下에 人事行政體制의 發展方向이 탐색되어야 할 것이라는 점은 위에서 이미 지적한 바 있다.

앞으로 닥쳐올 10여년을 대체적인 展望의 時間帶로 정하고 政府官僚制를 위요한 諸般與件의 變化를 다음에 추정해 보려 한다. 「추정」 속에는 價值介入의in 希望 내지 期待가 다분히 내포되어 있음을 밝혀 둔다.

社會體制全般의 重要分野에서 일어날 변화추세를 먼저 살펴 보기로 한다.

① 앞으로 經濟發展은 持續 내지 加速화될 것을 기대하지 않을 수 없다. 1970年代의 高度成長 이후 여러 가지 우여곡절이 있었고 한때 經濟成長의 後退까지도 경험하였으나 長期的으로 볼 때 ①속적인 經濟發展이 이루어질 것이라고 전망할 수 있다. 적어도 우리는 그러한 희망 위에 ① 國家發展의 進路를 계획하지 않을 수 없다.

② 經濟發展이 계속되면 國民의 經濟的인 生活局面은 豐足해 질 것이며 民間部門의 就業機會는 늑증적으로 확대되어 戰略的 人力의 需要가 커갈 것이다. 國家體制의 經濟力成長은 剩餘資源의 촉적을 높여 여러 領域의 刷新事業에 따르는 負擔과 危險을 감당할 수 있는 能

力を 기워 줄 것이다.

③ 經濟的 生產活動에 결부하여 導入 開發되는 現代的 技術精報와 管理知識은 다른 部門에 加速的으로 擴散될 것이다. 이러한 추세는 政府部門의 管理에도 많은 영향을 미칠 것으로 豫想된다.

④ 經濟的 成功經驗은 歷史的 自矜心과 對外的 自信感을 복동아 排外主義를 감소시키고 主體的 國際交流을 增大시킬 수 있는 國民心理를 양성하게 될 것이다. 이러한 心理的 基礎와 經濟活動의 國際化促進은 上승적으로 開放社會化의 경향을 강화할 것이다. 이와같은 추세는 人間적 先進文物의 導入에 대한 물이해와 抵抗을 크게 감소시킬 것이다.

⑤ 經濟發展이 지속됨에 따라 經濟活動은 生產과 消費 사이의 要請衝突, 그리고 生產指向과 保存指向 사이의 갈등을 점점 심각하게 경험할 것이다. 經濟優越主義의 그늘로부터 人間性과 倫理性을 회복해야 한다는 소리가 더욱 높아질 것이다. 富의 再分配部門에 대한 關心이 漸高될 것이며 이른바 社會部門에 대한 投資의 優先이 현저히 증가될 것이다. 다방면에 甚著 일어나게 될 相衝의 要請의 첨예한 대립은 앞으로 오는 世代의 중요한 하나의 特性이 될 것이다.

⑥ 長期的으로 볼 때 國民의 政治意識啓發은 參與政治에로 향한 壓力を加重시킬 것이다. 그러한 壓力에 부응하는 政治發展이 침진적으로 이루어지면 行政部門에 대한 政治部門의 憲法가 강화될 수 있을 것이다. 經濟發展을 포함한 國家發展은 앞으로도 政治體制의 至上課題가 될 것이나 그러한 課題는 國家安保의 우선적 확보라는 특별한 要請에 의하여 制約될 것이다. 民間部門의 현저한 成長과 經濟活動의 民間主導化追求에도 불구하고 새로운 活動領域의 확충으로 말미암아 政府部門의 役割은 결코 축소되지 않을 것이다.

⑦ 國土의 地理的 障碍는 가속적으로 제거될 것이며 交通·通信의 發達과 都市化的 추세는 지속될 것이다. 따라서 國民生活의 空間的 및 時間的 距離는 크게 단축될 것이다. 社會的 流動率은 높아질 것이며 傳統的인 紐帶와 生活規範은 弱化될 것이다. 그러나 심화되어 가는 社會的 分化는 오히려 生活關係의 相互依存性을 높이고 國民各自의 個體로서 누리는 自足性을 減少시킬 것이다.

⑧ 教育의 機會는 擴大되고 文化的 平準化作用은 더욱 촉진될 것이다. 모든 職域의 專門化傾向은 教育·訓練의 需要를 增大시킬 것이다. 사람들은 大規模 組織들의 雇傭構造가 요청하는 바에 따라 教育과 訓練에 짊은 날을 더 많이 보내지 않을 수 없을 것이며 平生教育의 概念은 한결 보편화 될 것이다.

⑨ 經濟的 發展과 社會環境의 激動性提高는 빈민한 社會的 轉位를 초래하고 葛藤·不滿·疎外·腐敗 그리고 犯罪의 增加 등 產業社會에 팽배하기 쉬운 現象들이 현저한 문제로 부각될 것이다. 그러한 문제는 行政體制를 포함한 社會的 統合裝置에 많은 부담을 주게 될 것이다. 急變하는 社會狀況의 와중에서 傳統的인 것이 흐려지고 새로운 것이 도입될 때 좋은

것은 벼리고 나쁜 것은 取하는 逆機能도 적지 않은 탈성을 빚을 염려가 있다.

⑩ 組織社會化가 더욱 촉진될 것이다. 우리 社會에는 大規模의 組織들이 계속하여 늘어날 것이며 組織間의 聯關係는 높아질 것이다. 大規模 組織들의 成長과 함께 官僚化는 촉진될 것이며 亂 편으로는 官僚화의 폐단으로부터 이탈하여 組織上의 人道主義를 구현하려는 움직임도 일어나게 될 것이다. 組織의 非人間化와 組織의 人間化를 각각 지향하는 勢力의 對立이 점차 날카로워질 것으로 예상된다.

위에서 열거한 要因들과 그밖의 條件變化는 政府官僚制를 둘러싸고 그에 영향을 미칠 것이며 人事行政體制의 發展을 포함한 行政發展의 必要를 增大시키고 行政發展을 容易하게 하거나 아니면 制約하는 條件으로 작용하게 될 것이다. 政治的·經濟的·社會的 變化, 특히 經濟力의 成長, 戰略的 人力需要의 增加, 價值觀의 變化, 管理技術을 포함한 現代科學技術의 보급 政府官僚制에 대한 期待와 監視의 擴大, 政府官僚制의 機能變化 등은 人事行政體制의 發展過程에 중요한 投入으로 될 것이다. 이러한 投入要素의 政府官僚制에 대한作用을 다음 ॥ 생각해 보려 한다.

① 보다 ㄴ은 政府官僚制의 서비스를 요구하는 國民의 要求와 期待는 더욱 커질 것이며 따라서 行政'要'는 그만큼 늘어날 것이다.

② 行政의 質的·量的 變化가 加速되면서 專門化는 촉진될 것이며 政府官僚制는 高度로 訓練된 專門의 人力을 더욱 많이 必要로 할 것이다. 政府는 人力獲得에 관하여 民間部門과 競爭하게 될 것이며 政府는 人力獲得 특히 有能한 下級公務員의 獲得과 維持에 점차로 어려움을 겪게 될 것이다. 그러므로 政府는 雇用主로서의 「매력」(holding power)을 유지하기 위해 힘써야 할 것이다.

③ 長期的 ॥로 생각할 때 經濟成長에 힘입어 生計費에 미달되는 報酬의 문제는 점차 해결될 수 있을 것이며 公務員들이 누리는 物質生活面에서의 福祉는 현저히 개선될 수 있을 것으로 전망된다. 物質的 報償의 改善에 따른 經濟的 欲求의 充足, 人的 專門化의 促進, 職業生活에 관련된 價值觀의 變化 등은 公務員들의 高級欲求를 관리하는 문제를 매우 중요한 것으로 부각시킬 것이다.

④ 公務員 । 人的 專門化가 촉진되고 高級欲求가 보다 중요한 것으로 부각되기 시작하면 權威의이고 雜亂한 統制, 金錢的 報償 등을 주된 수단으로 하는 傳統的 管理方式은 그 한계에 봉착하게 될 것이다. 脫官僚化, 組織의 人間化, 參與管理, 信賴管理 등의 요청이 더욱 커질 것이다. 그와 같은 요청의 부각은 날로 촉진되어가는 官僚化의 경향에 저항하는 의미도 지닌 것이다.⁽¹⁾

⑤ 行政에 있어서 電子頭腦(computer)의 役割이 더욱 중요해질 것이고 高度의 業務處理

(1) 參照: 吳錫泓, 組織理論(博英社, 1980), p. 171ff; 吳錫泓, 「1980年代의 政府管理機能改善 : MBO 가 示明하는 改善의 方向」, 發展政策研究(第7號, 1979), pp. 23-48.

技術이 확산될 것이며, 그에 따라 行政過程의 豫測可能性은 높아질 것이다. 行政過程의 豫測可能:提高는 能率提高를 결과할뿐 아니라 信賴管理와 計劃에 의한 統制의 밀바탕을 마련해 주는 것이다.

⑥ 政府行政의 眼目은 國際化될 것이며 行政管理에 대한 國際的 交流는 월씬 加速될 것이다. 引進管理體制에 대한 公務員들의 理解는 높아질 것이며 이것은 그들의 行態에 많은 영향을 줄 것이다.

⑦ 產業社會化的 촉진에 따라 나타날 수 있는 여러 가지 社會的 病理는 政府官僚制에도 투사될 염려가 있으며 公務員의 腐敗는 끈질긴 문제로 남아 있을 수 있다. 이러한 要因은 信賴管理의 바탕을 좀 먹게 될 것이다. 그러나 集權的 監視體制를 주무기로 하여 그러한 문제를 해결하려던 傳統的 方法은 한계에 봉착할 것이다.

⑧ 現재 政府官僚制內에서 가장 強調되고 있으며 行政發展事業을 가장 널리 支配하는 價值基準⁽²⁾ 는 能率性과 正直性인 것 같다.⁽²⁾ 따라서 無生物的인 行政構造와 過程을 改善하고 官僚의 否定的 行態(腐敗)를 제거하는데 集中的인 努力이 기울여지고 있다. 이러한 強調期間의 努力은 당분간 지속될 것이 예상된다. 그리고 앞으로도 能率性이나 正直性과 같은 價值基準⁽¹⁾ 방기될 수 있는 것은 아니다. 그러나 이 方면의 노력이 어느 정도 期待成果를 거두게 되면 점차 다른 價值基準에도 比等한 戰略的 力點을 부여해 나가지 않을 수 없을 것이다.

⑨ 政府機能의 分化는 계속하여 심화될 것이며 分化된 活動을 一貫性 있는 目的體系에 따라 效率의으로 統合시킬 필요는 더욱 커질 것이다. 政府役割의 機能部門別 變動要請에도 신속하기 대응해야 할 것이다.⁽³⁾

⑩ 政府内外의 急變하는 狀況에 대처하기 위해서는 人事行政體制를 포함한 政府管理體制의 適應性과 適時性을 한결 높여야 한다는 압력을 받게 될 것이다. 國家發展에 따른 잉여자원(system reserve)의 증가는 보다 큰 人事刷新 및 行政刷新을 가능하게 해 주는 한 조건이 될 것이다.

(2) 「庶政刷新」이라는 운동이 물결을 한창 높였던 1970年代 中华부터 오늘날까지 政府가 行政改革에 관리하여 마련한 각종 보고서, 계획서, 홍보문서 등을 검토하면 合理化, 能率提高, 不正・腐敗除去 내지 不條理一掃 등의 단어가 범람되어 있음을 알 수 있다. 특히 다음 文獻 參照: 文化公報部, 庶政刷新(1976); 總務處, 成長發展沮害要因改善作業 綜合結果報告書(1981).

(3) 앞으로 10여년 동안 세로을 強度의 投資가 요청될 것으로 보이는 機能部門은 公害防止를 포함한 保存業務, 富의 再分配와 勤勞者의 福祉를 관리하는業務, 動力 등 產業資源을 관리하는業務, 都市行政業務, 危機管理業務, 行政改革業務 등이다. 반면 국민에 의한 選擇의 폭을 넓히고 經濟活動의 民間主導性을 높여야 한다는 필요 때문에 政府企業의in 活動이나 기타 民間部門에 걸려도 무방한 業務는 점차 民間部門에 이양하거나 民間部門과 경쟁하는 지위에 놓이게 하여야 할 것이다. 參照: 吳錫泓, 「韓國行政發展의 展望: 行政先進化의 課題」發展政策研究(第5號, 1977), pp. 51-72; H. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration," *Administration & Society* (Vol. 8, No. 2, August 1976), pp. 164-166.

2. 人事行政體制의 發展方向

앞으로 政府가 우수한 公務員들을 획득하고 보전·발전시켜 그들을 효율적으로 활용할 수 있게 하려니! 앞서 살펴 본 諸般 變動要因을 심각하게 고려하여 人事行政體制의 基本的 原理를 새로이 정립하고 그에 일관되도록 人事行政의 諸機能을 발전시켜 나가야 할 것이다.

우리 人事行政體制가 장기적으로 지향하여야 할 基本原理와 機能別 發展의 원칙적인 방향을 다음에 처방해 보려 한다.⁽⁴⁾

(1) 基本原理의 定立

1) 成長型! 人間模型의 受容

人間本質에 관한 成長模型⁽⁵⁾을 기본으로 삼아 人事行政體制를 구축해 나가도록 합씨야 할 것이다. 앞으로 우리 人事行政體制가 바탕으로 삼아야 할 중심된 人間觀은 사람의 成長指向的·自己實現的·自己規制的側面을 확인하고 가장 중요시하는 것이라야 한다. 우리의 人事行政體制는 그와 같은 人間屬性을 존중하고 조장하고 또 활용하는 방향으로 原則的指向性을 정립해 나가야 할 것이다. 여기서 「原則的」인 指向性이라고 표현하는 것은 人間本質의 다른 特性들도 물론 전혀 간과될 수는 없을 것이라는 뜻을 함축하려는 것이다. 그러나 成長模型이 아닌 다른 人間模型 내지 人間觀들은 어디까지나 補強的인 것임에 불과하여야 하며 그들이 原則的인 것으로 되어서는 안된다.

2) 統合型 管理體制의 追求

人事行政을 포함한 政府의 管理體制는 成長型 人間模型을 바탕으로 한 統合型(Integration Model)의 管理體制가 되도록 이끌어 나가야 할 것이다.⁽⁶⁾ 統合型 管理體制의 핵심은 個人

(4) 여기서 이야기하는 基本原理와 機能別 發展方向은 앞으로의 與件變化를 감안하더라도 상당히 「理想的」이며 운전하게 실현되기가 매우 어려운 것인지 모른다. 그럼에도 불구하고 그와 같은 방향의 노력은 꾸준히 그리고 점진적으로 경주되어야 하리라 믿는다. 理想이 있는 것은 적어도 理想이 없는 것 보다 낫다. 당장 쉽게 실현되기 어려운 것은 불가능한 것이라고 완전히 제껴버리려는 「不可能主義」官僚行態는 하루 속히 배제되어야 한다.

(5) 人間의 다양한 欲求系列를 인정하면서 人間의 成長的側面을 강조한 人間觀理論들을 成長模型 또는 成長理論(Growth Models)이라 부르기로 한다. 대체로 成長理論은 下級欲求보다는 高級의 「人間의 欲求」에 주의를 환기시키면서 高級欲求의 충족을 지향하는 管理體制가 바람직한 것이라는 점을 목사적으로 또는 명시적으로 시사한다. 여기서 高級欲求란 自己實現, 責任있는 일을 통한 成長, 獨自性, 自我滿足 등에 관한 欲求를 말한다. 이중에서도 自己實現의 欲求가 가장 중요할 것으로 다루어지고 있다. 成長理論에 관하여 자세한 것은 다음 文獻 參照: 吳錫泌, 前揭書, p.199ff.; Edgar F. Huse and James L. Bowditch, *Behavior in Organizations: A Systems Approach to Managing* (Addison-Wesley, 1973), p. 62ff.

(6) 統合型은 交換型(Exchange Model)에 대조되는 管理模型이다. 組織과 個人的來協商의 관계를 설정하고 組織은 個人이 組織의 目的成就에 기여한다는 條件附로, 그리고 거기에 기여하는 정도만큼 個人的 目的追求에 기여하도록 처방하는 것이 古典的 交換模型이다. 統合型은 또한 教化模型과 受容模型을 결합한 것이라고 말할 수도 있다. cf., John H. Barrett, *Individual Goals and Organizational Objectives: A Study of Integration Mechanisms* (Institute for Social Research, University of Michigan, 1970).

의 目的 + 組織의 目的을 접근시키고 融合시키는데 있다.

教化와 相互受容을 통해 組織의 目的을 추구하는 것 자체가 個人에게 有意味하고 따라서 組織의 目的이 個人的 目的으로 될 수 있는 영역을 넓히는 것이 統合型 管理體制의 본질이다. 統合的 管理는 政府組織의 目的體系에 대한 공무원 개개인의 心理的 承服을 전제로 한다. 그러한 承服은 個人이 그가 맡은 職務에서 意味를 발견하고 職務를 수행함에 있어서 자신의 資質을 최대한으로 발휘할 수 있고 또 스스로 成長할 수 있는 조건이 갖추어질 때 얻어낼 수 있는 것이다.

統合型을 추구하는 人事管理體制의 실현에 도움을 주고 또 실천수단이 될 수 있는 主要戰略을 4 가지 들면 다음과 같다.

첫째 「實績主義」을 정착·발전시키고 모든 人事措置의 입안과 실시에서 公平性의 原則을 준수해야 한다. 이것은 統合型 人事管理體制의 발전에 전제가 되는 조건이라고 말할 수 있다. 공무원들의 自己實現的 欲求에 호소하는 動機賦興戰略을 원칙적으로 채택하더라도 직무성취의 욕에 관련된 補強的 要因(reinforcing elements)의 배분에서 公平性을 기대할 수 없으면 공무원들의 自己實現的 努力이 교란을 받게 된다.

둘째 「適材適所의 原則」을 실질화하여 공무원들이 직무수행을 통하여 自己實現의 意味를 발견할 수 있게 하여야 한다. 일과 사람 사이에 不適應이 일어나지 않도록 하고 職務中心主義와 人間中心主義를 잘 조화시켜야 한다.

세째 人事行政은 管理의 信賴中心主義를 뒷받침하고 유도할 수 있도록 되어야 한다. 공무원들의 成熟行態를 조장하고 또 그에 의지하는 信賴管理가 가능하도록 人事行政을 해 나가야 한다. 管理의 각 계층마다 그 하위계층을 믿지 않고 부하들의 未成熟行態를 조장하며 不信主義에 입각하여 規制를 확밀화하면 공무원들의 疏外感을 키우고 창의적 업무수행을 좌절시킬며 절차를 위하여 목적을 회생시키는 形式主義를 초래한다. 職務上 自己實現을 제약하는 것은 말할 것도 없다.

네째 공무원들이 직무를 수행하면서 成長·成熟할 수 있는 기회를 확대시켜 주어야 한다. 그려면 공무원들의 「人的 專門化」⁽⁷⁾를 촉진시키고 그들이 「責任 있는 能動性」(proactive orientation)⁽⁸⁾을 가지고 일에 임하도록 教化시켜야 한다. 信賴管理가 가능하려면 공무원들이 신뢰받을 수 있는 능력과 태도를 갖추어야 한다. 信賴管理는 믿을 수 있는 공무원을 만드는데 기여하고 믿을 수 있는 공무원은 信賴management를 촉진한다.

다섯째 未分化되고 權威主義의인 감시와 통제를 조장하는 인사조직을 억제하고 參與에 의한 意思決定, 協同的努力, 業務執行의自律性 등을 촉진하는 人事行政을 펴나가야 할 것이다.

(7) e. g., Victor A. Thompson, *Modern Organization* (Alfred K. Knopf, 1961), p. 24ff.

(8) Edward E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis* (Cummings Pub. Co., 1977), pp. 352-353.

(2) 人事行政의 主要機能別 發展方向

위에서 치방한 基本原理에 입각하여 人事行政의 諸下位機能들을 발전시켜 나갈 때는 다음과 같은 방향의 노력을 경주해야 할 것이다.

① 職位를 分類하는 機能의 개선작업에서는 政府內外의 職業構造分化와 專門化의 추세에 발맞추어 分類基準으로서의 職務要因이 갖는 비중을 높여가야 할 것이다. 다시 말하면 職位分類制의 要素의 비중을 높여야 하며 그것은 실질적으로 이루어져야 한다. 職位分類制運營의 形式主義는 제거되어야 한다.⁽⁹⁾

職位分類에 있어서 職務要因의 배려를 확대시키는 것은 專門化의 추세에 부응하는 것일 뿐 아니라 현대인들이 갖는 衡平의 觀念에 부합되는 報償의 기초를 마련하는데도 기여하는 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 일과 사람을 適應시키고 職務中心主義와 人間中心主義를 조화시키는데 필요한 기초를 마련하는데 기여한다는 점이다.

② 採用의 機能도 일과 사람을 접합시키고 組織活動의 統合을 도모하는데 보다 잘 기여할 수 있도록 개선해 나가야 한다.

採用機能의 수행에 있어서는 政府業務의 요청을 충족시킬 수 있는 人力을 효율적으로 획득하고 획득된 人力을 職務와 접합시킬 때 不適應의 문제가 생겨나지 않도록 최선의 노력을 경주해야 한다. 효율적인 人力動員을 위해서는 各種學校 등 人力養成體制와 政府의 任用體制 사이에 생긴 乖離와 상호불신을 해소시키도록 힘써야 할 것이다. 그리고 採用過程이 公職志望에 대한 誘因을 손상시키지 않도록 개선해 나가야 한다. 募集에서 初任補職에 이르는 採用過程의 모든 단계는 職務에 순조로이 적응할 수 있는 人力을 선택하고 또 그들을 職務와 효율적으로 접합시키는데 실질적으로 기여하도록 만들어야 한다.

③ 昇進, 配置轉換 등 内部任用의 機能은 공무원과 職務의 適應度를 향상시키고 공무원의 自己實現과 成長을 촉진하여야 한다. 内部任用이 公平하게 이루어져야 하고 政府의 人力을 효율적으로 활용하는데 기여하여야 한다는 것은 물론 매우 기초적인 요건이다.

④ 教育訓練分野에서는 政府組織의 統合作用에 보다 잘 기여할 수 있도록 專門化를 도모하고 態度變化訓練을 한층 강화해 나가야 할 것이다. 職務訓練에 대한 需要是 전문화되고 다양화될 것이므로 그에 따라 訓練內容을 분화시키고 가능한 한 「訓練의 個人化」를 추구해야 할 것이다. 공무원들의 성장과 성숙을 촉진할 수 있도록 一般能力向上訓練도 확장하여야 할 것이다. 그리고 統合型人事管理體制와 信賴管理에 부응할 수 있도록 공무원의 責任 있는 能動性을 함양하는 態度變化訓練에 보다 많은 힘을 기울여야 할 것이다.

⑤ 勤務成績評定은 보다 적극적인 목적에 기여할 수 있도록 개선하고 필요에 따라 評定의 방법과 절차를 분화시켜야 한다. 앞으로 이 機能이 공무원의 발전과 행정의 발전에 일

(9) 일 중심의 사고방식이 아니라 權力中心主義的 行態가 지배하는 官僚文化 때문에 일부 도입된 職位分類制의 制度의 운영이 과거 形式主義에 빠져 있었다.

차적으로 기여할 수 있도록 만들어 나가야 할 것이다. 그렇게 하려면 評定過程의 公開와 被評定者의 參與를 가능하게 하는 방안을 모색해야 할 것이다. 그리고 評定의 목적과 評定의 대상이 다르면 評定方法과 評定要素 등이 달라져야 할 것이므로 획일화된 評定制度에서 탈피하여 필요한 만큼의 多元化를 모색해야 할 것이다.

(6) 報酬와 便益의 管理에서는 우선 報酬의 일반적 수준이 最低生計費水準을 넘도록 하고 民間部門의 賃金水準과 비례적인 형평을 유지할 수 있도록 해야 한다. 報酬支給의 대내적 인 형평은 최대한으로 실현되어야 한다.

報酬의 差別(格差)水準을 결정할 때에는 職務要因의 고려를 확대함으로써 報酬의 職務給의 性格을 강화해야 할 것이다. 物價變動 등 政府內外의 상황변화에 따라 報酬의 調整이 適時性 있게 이루어 질 수 있도록 하는 장치를 마련하는 것도 매우 중요한 일이다. 年金惠澤을 확보하여 퇴직후의 생계를 보장하고 在職中의 厚生福利에 더 많은 기여를 할 수 있게 해야 할 것이다. 특히 退職年金의 生計保障機能을 실질화하기 위해 인프래에 대응한 年金給與調整의 효과적인 장치를 마련하여야 할 것이다.

(7) 動機賦興(土氣管理)과 服務規律에 있어서는 人間의 成長的・成熟的側面을 강조하는 動機賦興戰略을 펴고 공무원의 自律規制의 能力を 함양할 수 있는 여건의 조성에 힘써야 할 것이다. 服務規律은 時勢에 맞도록 「現實化」해 나가고 忠誠調查를 妥當化해야 할 것이며 공무원의 身分保障을 적정한 수준에서 實質化해야 할 것이다.

(8) 앞으로 退職管理에 더 많은 관심과 노력을 경주하여야 할 것이다. 退職管理는 長・短期의 計劃에 따라 질서있게 이루어져야 한다. 특히 위로 갈수록 높아지는 階層制下에서 장기간 승진하지 못하고 낙오된 사람들을 골라내 離職시키는 일은 안정된 計劃에 따라 질서있게 이루어져야 한다.⁽¹⁰⁾ 老廢人力(obsolete personnel)의 轉用과 도태를 결정할 때나 일반적으로 強制退職을 결정할 때는 組織의 이익과 개인의 이익을 적절히 조정하고 組織과 개인에게 주는 충격을 최소화시켜야 할 것이다. 전반적으로 공무원들의 自己實現意慾과 成長意慾을 수 허 교란하는 일이 없도록 退職management를 해 나가야 할 것이다.

3. 採用制度의 發展方向

(1) 見行 採用制度의 評價

우리 나라에서 公務員은 두 가지 종류로 대별된다. 두 가지 종류란 經歷職公務員과 特殊經歷職公務員을 말한다. 經歷職公務員은 다시 一般職公務員과 特定職公務員 및 技能職公務員으로 분류된다. 特殊經歷職公務員에는 政務職公務員, 別定職公務員, 專門職公務員 및 履

(10) 이 일을 장기적인 안목으로 질서있게 하지 못했기 때문에 人事運營의 장기침체와 주기적인 일제·누정이라는 大量離職이 악순환적으로 되풀이 되었으며 너무 짧은 나이에 너무 높이 올라가 한 번 일할 짧은 나이에 은퇴하는 일들이 벌어져 왔는지 모른다.

公務員이 포함된다.⁽¹¹⁾

經歷公務員은 實績과 資格에 의하여 任用되고 그 身分이 보장되며 평생토록 公務員으로 근무할 것이 예정되는 公務員이며 이에 포함되는 一般職 公務員은 技術・研究 또는 行政一般。 대한 業務를 담당하며 職群・職列別로 분류되는 公務員이다. 이 글에서 대상으로 삼는 採用制度는 一般職 公務員의 採用에 관한 것이다.

一般職 公務員을 新規採用하는 方法에는 두 가지가 있다. 國家公務員法에서 原則的인 것으로 规定하고 있는 方法은 公開競爭試驗에 의한 採用이다.⁽¹²⁾ 다른 하나의 採用方法은 特別採用試驗에 의한 採用이다. 이 글의 논의는 원칙적으로 公開競爭採用을 기준으로 진행될 것이다.

新規採用의 과정에 어떠한 節次가 포함되고 어떠한 技術들이 동원되는가 하는 것은 나라마다의 「체적인」 狀況에 따라 달라지겠지만 實績主義를 바탕으로 하는 現代人事行政에서 일반적으로 볼 수 있는 採用過程은 人力計劃과 募集活動에서부터 시작된다. 募集이 끝나면 試驗을 시시하여 合格者를 선발하고 그에 따라 採用候補者名簿를 작성하게 된다. 任命權者 또는 任命提請權者들은 所管機關의 缺員을 메우기 위하여 試驗實施機關에 採用候補者の 추천을 요구하고 採用候補者名簿에 적힌 사람 가운데서 추천을 받는다. 추천된 사람을 正規公務員으로 任命하기 전에 試補의 期間을 거치게 한다. 試補期間을 성공적으로 마친 사람을 正規公務員으로 任命하고 初任補職을 부여한다.

우리 나라에서도 9級, 7級 및 5級公務員을 公開競爭採用할 때 대체로 위와 같은 節次를 따르고 있으나 여러 곳에서 形式主義에 빠져 있다. 各級 公務員의 公開採用節次는 상당한 공통성을 지니고 있으나 採用對象階級에 따른 차이가 있는 것도 또한 사실이다. 5級公務員 公開採用이 이 글의 논의에 대표적인 준거를 제공하게 될 것이다.

1) 人力計劃과 募集

公務員採用을 위한 本格的 選拔作業이 있기 전에 반드시 해야 할 일은 人力計劃과 募集이다.

人力計劃은 政府의 人力需要를 분석하여 예측하고 필요한 人力의 獲得方法을 결정하는 것이다. 政府가 어떤 사람을 언제 얼마나 필요로 하는가를 미리 알아야 일관성 있는 募集計劃을 세워 採用活動을 펴 나갈 수 있다. 公務員의 需給에 관한 人力計劃은 募集・選拔의前提條件이 될뿐 아니라 政府業務一般의 能率과 經濟를 위해서도 필요한 것이다.

募集은 適合한 候補者(qualified applicants)들이 公務員이 되기 위하여 志願하도록 끌어들이는 過程이다. 募集은 사람들이 公務員으로서 일하는데 관심을 갖고 모여들게 하려는 적극적 목적을 가진 활동인 동시에 募集對象을 선별적으로 한정하여 通過의 志願者들만이

(11) 國家公務員法 第2條

(12) 國家公務員法 第28條

모이게 하려는 목적도 지닌 것이다.

우리政府에서는 지금까지 현대적인 의미의人力計劃을 하지 못하고 있다. 人力計劃을 할 수 있을만한 技術的 準備가 안되어 있을뿐 아니라 그에 대한 研究投資도 한 일이 없다. 人事行政全般의 合理性과豫測可能性이 낮은 것도 人力計劃缺如의 중요원인 가운데 하나라고 할 수 있다. 人事行政體制의 能力이 人力計劃事業에 미치지 못하였겠지만人事政策擔當者들이 政府에서 필요로 하는 人力의 供給은 無限하게 彈力的(ininitely elastic)⁽¹³⁾이라고 생각한 까닭에 人力計劃의 우선순위가 뒤로 밀리게 된 일면도 있을 것이다.

현재 中央人事機關이나 政府各機關에서 이른바 定員管理라고 하는 日常化된 事務를 수행하고 있는 것은 사실이지만 그것을 본격적인 人力計劃活動이라고 말할 수는 없다.⁽¹⁴⁾

무엇보다도 量的 및 質的 人力需要에 대한 科學的 分析活動이 결여되어 있으며 人力需要判斷에 필요한 基準도 잘 定義되어 있지 않다. 中央人事機關과 行政各機關의 人事機關들은 人力計劃資料를 충분히 수집·분석할 수 있는 機關의 力量(institutional capacity)을 갖추고 있지 못하여 人力計劃에 필요한 專門的 人力을 확보하고 있지 못하다. 法制上 行政機構의 編制와 定員에 관한 규정이 경직하고 職制의 改正節次가 지나치게 복잡하고 시간을 많이 소모하게 되어 있는 것은 人力計劃의樹立과 適時性 있는 運用을 어렵게 하는 요인이다.

中央人事機關은 行政各機關의 人事에 관한 統計報告를 받아 各種 統計表를 만들어 보관하는 일을 한다. 그리고 行政各機關의 定員變更要求(주로 增員要求)⁽¹⁵⁾를 調整이라는 이름으로 常識的인 水準에서 統制하며 그 결과는 豫算管理機關(經濟企劃院)이 豫算形便을 기준으로 다시 調整한다. 이러한 定員management作業은 미봉적이며 그 時間的 視界는 단기적이다.

우리나라에서 募集活動은 아직까지 전반적으로 消極的이다. 募集活動을 積極化하려면 우선 그것을 지지해 줄 수 있는 背景的 條件이 갖추어져야 한다. 背景的 條件이란 公職의 信望이 높아야 한다는 것, 人力計劃이 잘 되어 있어야 한다는 것, 採用節次·報酬 등 여러 人事機能이 公職志望者들을 좌절시키지 않아야 한다는 것을 말한다. 傳統的인 理由로 인한 公職의 信望은 아직도 비교적 높은 편이나 下位職으로 갈수록 그러한 傳統的 信望은 급속하게 녹슬어 가고 있다. 그밖의 背景的 條件은 積極的 募集에 도움을 줄 수 없게 되어 있다.

募集方法 자체도 매우 消極的인 상태에 있다. 募集構造와 人力養成構造間의 乖離는 매우 심한데 그것이 그대로 방치되어 있다. 募集公告의 方法도 구태의연하게 消極的이다. 國家

(13) O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, 6th ed. (Phoenix Press, 1978), p. 97.

(14) 國家公務員法 第1條 및 19條; 行政機關의 組織 및 定員에 관한 通則; 總務處, 總務處年報(1980); 公務員定員令; 徐聖仁, 適正定員算定數式研究(서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1965; 서울大學校 行政大學院 行政調查研究所, 行政管理中·長期發展計劃에 관한 研究報告書(1978), pp. 80-126; 韓國行政學會, 公務員人力管理의 効率化方案(1979), pp. 167-185.

(15) 增員要求 특히 高級職位新設은 그것을 제안하는 機關의 信望과 機關長의 力量에 관한 평가가 달려 있다고 생각하기 때문에 非合理的인 貫徹活動이 진행될 수 있고 그렇게 되면 中央人事機關은 그에 대항해야 할 입장에 놓이게 된다.

公務員法 第37條 第1項에서는 「公開競争採用試験을 實施할 때에는 任用豫定職級・應試資格・選拔豫定人員・試験의 方法・時期 및 場所 기타 諸요한 事項을 상당한 期間 公告하여야 한다」고 규정하고 있는데 이에 따른 公告는 日刊新聞에 所定의 內容을 揭載하고 약간의 廣告印刷를 만들어 配布하는 정도에 그치고 있다.

募集은 높은 志願者를 끌어 모으기만 하면 되는 것이 아니다. 志願者를 끌어모으되 적합한 사람을 골라 모아야 하는 것이다. 즉 選拔의 작업은 募集에서부터 시작되어야 하기 때문에 募集對象을 적절히 한정해야 하는 것이다. 그런데 우리 나라에서는 그러한 한정의 기준도 제대로 수행하고 있지 못하다. 國家公務員法 第26條에서는 「公務員의 任用은 試驗成績・勤務成績 기타 能力의 實證에 의하여 行한다」고 규정하였으나 公開競争採用에 관한 한 志願資格으로서의 學歷 및 經歷要件을 폐지하였기 때문에 試驗成績 이외에 그것을 보완할 能力實證資料는 심사될 기회가 없다. 募集對象制限의 한 基準인 學歷要件의 철폐는 採用過程을 여러 가지로 교란하고 있다.

年齡制限規定에도 문제가 있다. 年齡制限을 너무 융통성 있게 규정한 것도 문제이려니와 職域을 불문하고 年齡制限을 획일적으로 규정한 것도 문제이다. 우리나라에서 公務員의 募集制限年齡은 5級에 20세부터 40세까지, 7級에 18세부터 39세까지, 9級에 18세부터 28세까지로 규정되어 있다.⁽¹⁶⁾

1964年부터 1980年 사이에 시행된 行政高等考試(總 24回)의 合格者 2,078명 가운데 30세에서 35세 사이가 212명, 36세부터 40세 사이가 10명이다. 1965年부터 1980年 사이에 시행된 7級 行政職 公採試験에 合格한 사람 3,666명 가운데 30세 이상 40세 까지의 人員이 643명이다. 1969年부터 1973年 사이에 시행된 9級 行政職 公採試験 合格者 가운데는 30세부터 53세까지의 人員이 487명이나 포함되어 있었다. 1974年부터 9級 公採志願資格을 28세까지로 한정하였다.⁽¹⁷⁾ 융통성있는 年齡制限規定 때문에 각階級에 걸맞지 않은 고령자들이 실제로 합격되고 있음을 알 수 있다.

志願에 풀 요한 最少의 資格이 무엇인가에 관한妥當性研究(validity study)가 이루어지지 않았기 때문에 위와 같은 문제들이 노정된 것 같다.

採用試験의 實施時期도 大學 등 教育機關의 學事日程을 무시하고 결정하기 때문에 各級學校의 授業에 지장을 주는 일이 많다. 매년 試験實施의 시기가 다를 수도 있고 일년에 두 번 실시하기도 하고 한번 실시하기도 하며 어떤 해는 試験을 걸르기도 하는 등 무질서한 모습을 보이고 있다. 選拔豫定人員數 및 實제의 合格者數가 매년 현저히 달라지고 있는 것도 勞動市場攪亂의 한 요인이라 할 수 있다.⁽¹⁸⁾

(16) 公務員任用試験施行規則, 第3條

(17) 總務處, 總務處年報(1981), pp. 78-90.

(18) 上揭 資料 參照.

2) 試験管理

募集을 해서 志願者들이 모이면 이를 가운데서 適格者를 選拔하여야 하는데 選拔의 公式的인 手段이 試験이다. 志願者들의 相對的인 適格性을 판별해 주는 採用試験은 公職就任의 機會均等을 보장해야 한다는 要請과 政府業務의 效率性을 향상시켜야 한다는 要請을 조화 시킬 수 있어야 하며 융통성있고 신속성있게 실시될 수 있어야 한다.

우리 나라의 採用試験管理는 전반적으로 전근대적 면모를 농후하게 지니고 있다고 말할 수 있다.

우선 試験管理의 機關의 基礎부터 그 能力이 박약하다. 현재 行政機關 所屬公務員의 採用試験은 總務處에서 원칙적으로 관장하고 있다. 다만 總務處에서 단독으로 실시하기 곤란한 경우에는 關係機關과 共同으로 실시할 수 있도록 되어 있다. 그리고 總務處長官은 大統領령이 정하는 바에 따라 行政業務 이외의 業務에 종사하는 6級 내지 9級 公務員과 技能職公務員의 採用試験을 다른 行政機關의 長에게 위임하여 실시할 수 있다.⁽¹⁹⁾ 中央人事機關인 總務處는 採用試験을 관리할 專門家들을 확보하고 있지 못하며 資源의 부족으로 말미암아 妥當性検査를 포함한 試験研究를 못하고 있다. 專門技術의 결여와 資源不足은 보다 效用성이 큰 現代的 試験方法의 開發과 使用을 제약하고 있다.

採用試験의 種類는 未分化되어 있으며 그 내용이 적절히 구비져 있지 않다. 政府業務와 公務員의 職類構造가 未分化되어 있었고 따라서 試験도 未分化되어 있던 과거의 유산을 아직도 많이 담습하고 있다.

公務員의 任用을 위한 試験은 職級別로 실시하되 特수한 職列에 대하여는 職類別로 분리하여 실시할 수 있도록 되어 있다. 그리고 試験科目이 동일한 경우에는 職列 및 職類를 통합하여 試験을 실시할 수 있다.⁽²⁰⁾ 과거 行政職列 등 몇몇 職列은 그 포괄 범위가 너무 방대하여⁽²¹⁾ 職級別로 試験을 실시한다 하더라도 그것은 매우 未分化된 것일 수밖에 없었다. 特수한 職列에 대하여는 職務分野에 따라 별도의 試験을 입안하여 실시할 수 있다는 法令의 조항이 있었음에도 불구하고 그것이 잘 실현되지 않았다. 試験의 内容(科目)이 과연 該當職級의 採用試験으로서 적합한 것인가에 대해서도 실증이 없다.

試験種類의 未分化에 대한 비판이 강해지자 職列을 다시 구분한 職類의 개념을 도입하여 職類別로 試験을 입안하여 실시할 계획을 발표하였으나 아직 그것이 실현되고 있지 않다.

우리 나라에서는 公開採用試験의 단계를 1次, 2次 및 3次로 구분하고 試験方法으로는 筆記試験, 面接試験, 實技試験, 書類審查 그리고 身體檢查 등을 채택하고 있다. 筆記試験은 教養部門과 專門部門으로 구분하고 教養部門에서는 一般教養을, 專門部門에서는 職務遂行

(19) 國家公務員法 第34條 第1項

(20) 公務員任用試験令 第2條

(21) 1980年度의 統計에 의하면 一般職(技能職除外) 國家公務員의 34.7%가 行政職列이라는 하나의 職列을 속해 있었다. 參照: 吳錫泓, 「分類制度論」, 行政論叢(18권 2號, 1980), pp. 165-166.

에 필요한 能力 및 適格性을 검정하기로 되어 있다. 面接試驗은 職務遂行에 필요한 能力を 검정하는 試驗이라고 한다.

制度의 本래 취지는 1次試驗에서 一般敎養을, 2次試驗에서 專門知識을, 그리고 3次試驗에서는 筆記試驗으로 알아내기 어려운 特性을 검정하려는 것으로 판단된다. 그러나 採用試驗의 實際 本來 制度의 취지가 살려지지 못하고 있다. 1次試驗에도 專門分野에 관한 試驗과 유사한 科目들이 포함되어 있고 2次試驗의 科目에도 專門分野와 관련있을 것으로 생각되는 敎養科目들이 많이 섞여 있다. 1次 및 2次試驗의 科目設定은 科學的인 妥當性分析에 의하여 이루어지는 것이 아니라 關聯學界의 요구와 政治的 要請이 크게 작용하는 가운데 常識의 判斷으로 試驗科目를 결정하는 것 같다. 面接試驗의 성격은 뚜렷하게 정형화 되어 있지 않고 形式的인 節次로 끝나는 경우가 많다.

公開競爭採用에서 1次・2次 및 3次 試驗은 따로 따로 合格與否만을 결정한다. 1次 試驗에 合格하지 2次 試驗에 응시할 수 있는 資格을 얻을 뿐이며 2次 試驗에 合格하면 3次 試驗에 응시할 資格을 얻을 뿐이다. 각段階의 試驗成績이 합산되지 않고 따라서 각試驗의 比重을 결정하는 문제는 도외시되고 있는데 이것은 是正되어야 할 문제이다.

우리 나라 採用試驗의 實際를 보면 筆記試驗이 주축을 이루고 있으며 筆記試驗은 學業考査를 주내容으로 한 業績検査에 치중되어 있다. 職業公務員制의 利點을 계속하여 살려 가려는 行政體制下에서 適性検査(aptitude test)의 方法이 活用되고 있지 않은 것은 큰 문제이다. 그밖에 性格検査나 興味検査 등은 사용할 업무도 내지 못하고 있다.

業績検査나 試驗科目을 선정하거나 그 내용을 구성함에 있어서 人力養成構造의 教育訓練內容과 연관을 잘 짓지 못하기 때문에 人力養成構造의 教育訓練活動을 교란할 수 밖에 없다. (22)

3) 試験以後의 採用節次

試験의 결과에 따라 合格者를 결정하고 이들의 登錄을 받아 試験實施機關은 合格者の 名單을 만드는 쾌 이것을 採用候補者名簿(eligible list)라고 한다. (23)

우리 나라 本來 採用候補者名簿는 職級別로 試驗成績順에 의하여 작성한다. 그리고 거기에 訓練成績 專攻分野 기타 필요한 참고사항을 함께 적도록 되어 있다. 과거에는 가, 나, 다順에 의하여 名簿를 작성하였는데 1981年度의 人事制度改革에서 成績順으로 만들게 하였는데 이러한 措置는 바람직한 것이라 하겠다.

(22) 公務員任用試験令 第8條에서는 「임용시험의 출제수준은 5급 이상 시험은 대학졸업정도로, 6급 및 7급 시험은 전문대학 졸업정도로, 8급 이하 시험은 고등학교 졸업정도로……한다」고 규정하면서도 試験內容은 教育內容에 잘 연결짓지 못하고 있다. 일부 대학에서 이를 바「考試班」이라는 비공식적인 학생모임을 만들어 별도의 시험 준비를 하게 한다든가 各種 公務員試験의 문제집, 참고서 등이 범람하고 있다든가 하는 현상을 우리는 한번 반성할 필요가 있다.

(23) 採用候補者名簿에 관하여는 國家公務員法 第38條, 公務員任用令 第12條 및 第12條의 2 參照.

採用候補者名簿의 有效期間은 採用豫定階級에 따라 달리 정하고 있다. 5級公採의 경우 名簿의 有效期間은 5年이며 6級 以下 研究職列 및 技術職列에 대한 公採의 경우는 2年 그 밖의 6級 以下 및 技能職에 대한 公採의 경우는 1년이다. 試驗實施機關의 長이 필요하다고 생각하면 위의 原則的인 有效期間을 1년의 범위내에서 연장할 수 있다. 그리고 軍에 입대하여 義務服務를 마치는 기간과 기타 法令에서 정한 이유로 任用되지 못한 기간은 名簿의 有效期間計算에 算入하지 않는다. 이렇게 볼 때 5級 公採의 경우 採用候補者名簿의 有效期間은 最長: 10년가까이 연장될 수 있는 것이다. 전반적으로 너무 길게 잡은 名簿의 有效期間은 資格試驗이 아닌 採用試驗의 本旨를 흐려 놓는 것이라고 하지 않을 수 없다.

推薦制度에 관하여 現代人事行政學이 標準的인 節次라고 보는 것은 대체로 다음과 같다. 첫째 任用權者 또는 任命提請權者들이 所管機關의 缺員을 보충하기 위하여 任用豫定職을 밝혀 候補者를 추천해 주도록 요구하면 試驗實施機關은 해당 採用候補者名簿에서 候補者를 추천한다. 둘째 候補의 추천은 3倍數 또는 5倍數 등 倍數推薦으로 한다. 세째 추천을 받은機關에서는 任用候補者를 심사하여 받아들이거나 不適格이라고 판단하면 되돌려 보낸다.

우리 나라에서도 한때 위의 처방과 비슷한 制度를 도입한 일이 있다. 즉 추천요구가 있으면 그이 대해 3倍數의 候補를 추천하도록 法令에서 규정하였다. 그러나 公式的 制度와 實제의 行 영은 너무나 동떨어져 부득이 公式制度를 實際에 맞추기에 이르렀고 추천은 차츰一方的 配定이라는 의미를 강하게 내포하게 되었다.

현재 任用機關에 의한 추천요구제도는 거의 有名無實하게 되어 있으며⁽²⁴⁾ 3倍數推薦制는 公式的으로 폐기하였다. 試驗實施機關의 長은 任用權 또는 任用提請權을 갖는機關의 推薦要求를 기다리지 않고 採用候補者들을 추천하는 것이 原則이다. 즉 試驗實施機關의 長은 각 기관의 결원 및 예상결원인원을 감안하여 採用候補者名簿에 등재된 채용후보자를 시험성적·훈련성적·전공분야·경력 기타 적성 등을 참작하여 任用權 또는 任用提請權을 갖는 기관에 추천하도록 되어 있다. 중요한 採用試驗을 직접 관장하는 總務處는 採用候補者를 일방적으로 추천할 수 있을 뿐만 아니라 다른 기관의 任用權 또는 任用提請權의行使를 代行할 수까지 있다. 즉 公開競爭採用試驗合格者の 優先任用을 위하여 필요한 경우에는 國務總理의 命을 받아 總務處長官이 근무할 기관을 지정하여 採用候補者를 任用 또는 任用提請할 수 있다.⁽²⁵⁾ 5級公採合格者の 機關別 配定에서 總務處는 實제로 그러한 任用提請權代行

(25) 公務員任用令 第13條에 의하면 任用權者 또는 任用提請權者로부터 다음 사유에 해당하는 採用候補者的 추천요구가 있을 때는 특별추천을 할 수 있도록 규정되어 있다. 그러한 사유란 ① 任用豫定機關에 근무하고 있거나 6개월 이상의 근무경력이 있는 者 또는 任用豫定職位에 관련된 특별한 자격이 있는 경우, ② 任用豫定地域이 특수지역인 경우, ③ 任用豫定機關의 長이 학력·경력 및 특수자격요건을 정하여 이에 해당하는 채용후보자를 추천요구하는 경우를 말한다. 이와 같이 法令에서도 이미 推薦要求를例外의인 制度로 규정하고 있으며 이러한 制度가 實제로 주 활용되는 것 같지도 않다.

(26) 參照: 國家公務員法 第39條 및 公務員任用令 第13條

의 權限을 行사하고 있다.

과거에 5級 및 7級 公採試驗의 合格者들을 行政各機關에서 추천요구하는 일이 드물었으며 오히려 그것을 꺼리기까지 하였고 결원보충을 승진이나 特別채용의 방법으로 하려는 강한 경향을 보였기 때문에 公開競爭試驗合格者들의 우선임용을 위해 試驗實施機關의一方推薦과 任用權行使의 제도를 마련한 것 같다. 이러한 제도는 過渡的으로 필요한 것인지 모르나 장구지책은 아닌 것 같다. 中央人事機關의 지나친 集權的 人事措置는 여러 가지 문제를 빚을 수 있다 어떻게든지 採用候補者·자신들과 任用機關에 의한 선택 내지 선발의 폭을 넓히도록 制度改善을 해야 할 것이다.

任用權者는 추천 또는 배정받은 新規採用候補者를 바로 正規公務員(permanent employee)으로 任命하는 것이 아니고 그들을 試補로 임용하여 試補期間을 거치게 한다.

試補制度는 원칙적으로 試驗制度의 연장이라고 이해되어야 한다. 즉 試補制度는 任用候補者에게 任用豫定職의 業務를 상당한 기간 실제로 수행할 기회를 주고 이를 관찰해서 그適格性을 판기하려는 목적을 가진 것이다. 그리고 試補制度의 부수적인 목적은 適應訓練에 있다. 그런데 지금까지 우리 나라에서는 選拔機能的 目的과 訓練機能的 目적이 다같이 소홀히 다루어지 왔다.

우리 나라이서 5級公務員을 新規採用하는 경우에는 1年, 6級 이하의 公務員을 新規採用하는 경우에는 6月의 期間 試補로 임용하도록 되어 있다. 「試補期間中에 勤務成績이 양호한 경우에는 正規公務員으로 임용한다」「試補期間中에 있는 公務員이 勤務成績 또는 教育訓練成績이 良好한 때에는 免職시키거나 免職을 提請할 수 있다」「採用候補者が 試補公務員이 될 자에 대한 訓練에 불응하거나 訓練成績이 基準이하인 때에는 採用候補者로서의 자격을 상실한다」는 등의 规定이 法律⁽²⁶⁾에 명시되어 있음에도 불구하고 試補의 適格性審查에 필요한 精密적 수단이 아직까지 정비되어 있지 않다. 따라서 適格性審查에 관한 한 試補의 신분은 正規公務員과 다를 바가 없다.

試補 또는 試補公務員이 될 者에게 일정한 기간 職務遂行에 필요한 教育訓練을 실시하고 있는데 그에 관한 計劃은 시행착오를 거듭하고 있으며 訓練實施의 내용은 형식주의적인 일면이 없지 않다. 任用豫定機關을 불문하고 劃一化된 修習을 시키는 것도 문제이다. 5級公採의 경우 集合教育에 의한 適應訓練을 실시할 때 採用候補者에게 試補의 신분을 부여하기도 하고 그러지 않기도 하였으며 集合教育을 實務修習期間의 中間에 실시하기도 하고 앞서 실시하기도 했다. 모든 實務修習生을 획일적으로 地方機關에 보내 일정기간 굳무하게 하는 반면 中央 部處에서 修習할 때는 部處間의 순환배치를 하지 않는다. 修習生을 받는 기관에 따라 특정한 部署에 고정배치하기도 하고 여러 部署에 순환배치하기도 하는 등 구구각색이다. 實務修習中的 採用候補者에 대한 現場訓練이 잘 조직화되어 있지 않기 때문에 별

(26) 國家公務員法 第29條 및 第39條

일없이 조 일하는 사람도 있고 혹은 正規公務員과 같이 근무하는 사람도 있다.

選拔過程을 거쳐 採用候補者가 正規公務員으로 任命되면 그를 일정한 職位에 배치하게 된다. 新見採用되어 처음 받는 補職을 初任補職이라 한다.

우리 나라에서 初任補職을 결정할 때 職務中心主義와 人間中心主義를 조화시키고 일과 사람 사이의 不適應을 최소화하려는 노력이 극히 부진한 것 같다. 「任用權者 또는 任用提請權者는 法令에서 따로 정하는 경우를 제외하고는 所屬 公務員의 職級과 職類를 고려하여 그 職級의 상응하는 일정한 職位를 부여 하여야 한다」는 國家公務員法의 規定(第32條의 2 第1項)은 당연한 것이고 補職管理의 實際에서 이정도는 지켜지고 있다. 그러나 같은 職級에도 구체적인 특성이 다양한 여러 가지 職位들이 포함되어 있기 때문에 補職管理가 어려운 것이다.

國家公務員法(第32條의 5, 第2項)은 「所屬 公務員을 補職함에 있어서는 당해 公務員의 專攻分野·訓練·勤務經歷·專門性 및 適性 등을 고려하여 그 適格한 地位에 任用하여야 한다」고 규정하였으며 公務員任用令(第43條 第2項)은 公務員의 補職決定에서 고려해야 할 職務要件(職務의 종류 및 전문성, 職務에 필요한 能力水準, 職務에 필요한 인격특성, 職務의 組織上の比重, 기타 당해 職務遂行에 필요한 조건)과 人的要件(職類, 經歷·學歷 및 專攻分野·訓練實績, 정책판단 또는 업무추진능력, 통솔능력, 성품 및 信望度, 청렴도, 건강, 기타 특기사항)을 고려하여 適材適所에 임용하여야 한다고 규정하였다. 그러나 補職管理의 實際에서는 그와 같은 法令의 規定이 잘 지켜지지 않고 있다. 初任補職을 받는 사람의 資格이나 適性에 불구하고 힘들고 고생스러운 자리 또는 이른바 閑職에 배치하는 경향이 아직도 뿌리깊이 남아 있다. 일부 行政機關에서는 新規採用者들을 예외없이 산하 지방 기관에 배치하고 있다. 지방기관에서부터 일을 배우게 한다는 명분이 없는 것은 아니지만 지나치게 劃一主義의이라고 하지 않을 수 없다.

(2) 採用制度의 改善方案

1) 人力計劃과 募集

① 公務員의 需給에 관한 人力計劃은 採用活動의 出發點이 되는 前提的 條件일뿐 아니라人事行政全般 그리고 政府管理體制의 운영에 매우 요긴한 情報源이 되는 것이다.⁽²⁷⁾ 우리나라에서도 앞으로 技術的 條件이 급속히 변화되리라는 것, 戰略的 人力의 獲得에 관하여 公·私部門間의 競爭이 심해 지리라는 것, 行政需要의 增加에도 불구하고 政府의 經費節減에 대す 壓力은 커갈 것이라는 것 등을 예상하지 않을 수 없으므로 人事行政의 人力計劃

(27) 政府部部門에서 관심을 가지고 해야 하는 人力計劃은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 그 하나는 國家體制全般의 人力需給에 관한 計劃(societal human resource planning)이며 다른 하나는 政府에서 필요로 하는 人力(公務員)의 需給에 관한 計劃(organizational manpower planning)이다. 우리가 여기서 논의하는 것은 後者이지만 前者와 後者は 연관되어 있음을 잊지 말아야 할 것이다.

機能을 반드시 본 궤도에 올려 놓아야 할 것이다.

政府에서 필요로 하는 人力의 需要를 예측하고 그 供給方案을 마련하는 人力計劃이 결코 쉬운 일은 아니며 특히 長期計劃에 있어서는 개략적인 추정(approximation)을 할 수 있는 정도에 그치는 경우가 많다. 人力計劃은 不確定的인 將來에 향한 작업이며 거기에介入하는 變數는 대단히 많기 때문에 순수하게合理的인 模型을 가지고 일을 해내기는 어렵다. 그러나 이러한 난점에도 불구하고 人力計劃의 전체적인 利點은 매우 큰 것이므로 이를 소홀히 해서는 안된다.

모든 경우에 적합한 唯一 最善의 人力計劃體制模型이란 없는 것이므로 人力計劃體制를 입안할 때는 狀況適應性에 유의하여야 한다. 우리 나라의 구체적인 狀況에 적합한 人力計劃體制의 구체적인 내용을 여기서 모두 논의할 수는 없기 때문에 기본적으로 갖추어야 할 條件 몇 가지만을 쳐방하여 한다.

첫째 中央人事機關은 人力計劃에 필요한 權限과 能力を 구비해야 한다. 人力計劃을 담당할 專門職員과 확보하고 政府人力에 관한 電算情報管理體制(computerized information system)를 갖추어야 한다. 그리고 人力需給豫測에 필요한 최신의 技法들을 개발하여야 한다. ⁽²⁸⁾ 이를 위해서는 상당한 研究投資를 해야 할 것이다.

둘째 人力計劃過程에 관한 適正model을 입안하여 人力需給을 가능한 한 정확하게 예측하도록 노력해야 할 것이다. 人力計劃의 過程은 政府組織의 目的과 機能確認, 人力關係資料의 審集과 分析, 人力需給案의 決定·執行·評價 등 諸段階가 순환적으로 진행되는 持續的過程이다. ⁽²⁹⁾ 즉 一回의인 또는 간헐적인 사업이 아니라 연속적으로 꾸준히 진행되어야 하는 사업인 것이다.

세째 資料蒐集에 필요한 各種 報告制度와 人力監查制度를 정비하여야 한다. 人力需給의合理的判斷。필요한 資料가 언제나 충분히 얻어질 수 있는 것은 아니지만 가능한 범위내에서 최선의 資料調查를 할 수 있도록 제도적인 뒷받침을 해 주어야 한다. 그리고 人力計劃의 效率화의 지장을 주는 人事行政全般 및 政府組織管理全般의 문제들도 개선하도록 힘써야 할 것이다. 人力의 量的 및 質的 需要와 供給의 예측에 필요한 主要資料는 政府組織의 機能과 業務變動에 관한 資料, 職務分析資料, 職位別 職務와 資格要件의 變化에 관한 資料, 定員과 缺員發生에 관한 資料, 業務處理技術 및 裝備의 變動에 관한 資料, 人力供給

(28) cf., Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration* (F.E. Peacock 1976), p. 143.

(29) Klingler는 人力計劃의 過程을 ①組織目的의 確認(決定 또는 分析), ②人力需要의豫測, ③人力供給의豫測, ④需要累計 및 供給累計의 연결에 의한 人力獲得所要判斷, ⑤所要判斷에 따른 人力獲得決定, ⑥人力獲得決定의 執行, ⑦統制資料의 審集, ⑧統制資料에 입각한 評價(人力管理機能의 정확성과 효율성에 관한 評價) 등 여덟 가지段階의 활동으로 구분하였다. Donald E. Klingner, *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* (Prentice-Hall, 1980), p. 61-63.

의 出處와 그 條件에 관한 資料 등이다. 이밖에 人力需給과 그에 대한 計劃에 영향을 미치는 여々 要因에 관한 資料도 수집하여 검토할 수 있어야 한다.

② 本-리 나라에서 앞으로 募集活動을 개선할 때 추구해야 할 기본적인 課題는 募集의 積極化라고 할 수 있다.

지난날 우리 나라에서는 官職에 대한 傳統的 意味의 信望이 높았고 民間部門에는 就業의機會가 극히 제한되어 있었다. 行政의 內容은 단순한 것이었으며 그 성격은 소극적이고 현상유지적인 것이었다. 그와 같은 狀況下에서는 募集의 積極化를 운위할 필요가 없었을 것이다.

그러나 지난 10여년간 事情은 많이 變化했으며 그러한 變化의 추세는 가속될 것으로 기대된다. 즉 급속한 經濟成長은 民間部門의 就業機會를 크게 확대시켰으며 그에 따라 일반국민의 職業觀도 變化를 겪고 있다. 行政의 內容은 점점 複雜하고 專門化되어 가며 積極化되어 가고 있다.

이와 같은 與件의 變化에 대응하여 우리는 募集이 人事行政의 중요한 機能으로서의 地位를 누리게 하고 그것을 積極化시켜야 할 필요에 직면하고 있다.

이를 위해 시는 앞으로 公職의 信望(民主國家의 公務員生活에 대한 現代的인 의미의 信望)을 提高하고 任用節次와 報酬管理 등 人事節次를 매력적인 것으로 만들기 위해 募集의 積極化에 本-리한 與件을 조성하고 募集方法 자체를 積極化해야 할 것이다. 보다 구체적인 改善方案은 項을 나누어 다음에 설명하려 한다.

③ 募集對象制限의 한 基準인 學歷制限規定을 부활해야 한다. 이러한 制限이 없기 때문에 募集活動은 그 選拔機能을 제대로 발휘하지 못하고 있으며 따라서 募集以後의 採用過程에 부담을 주는 등의 폐단을 빚고 있다. 특히 任用構造와 人力養成構造 사이의 원활한 연계를 구·지하기 어렵기 때문에 募集의 積極化에도 지장을 준다.

募集에 있어서 學歷要件을 부활시키면 行政의 專門化에 따른 專門教育의 요청에 부응할 수 있다. 政府가 人力養成體制들과 互惠의in 關係를 유지하여 募集을 積極化시키는데 기여할 수 있을뿐 아니라 雇用主이며 동시에 教育者여야 하는 政府의 役割⁽³⁰⁾을 충실히하는데도 보탬을 줄 수 있을 것이다. 選拔過程에서 과하는 試驗의 부족한 점을 보완할 수 있다. 學歷要件의 적용에 의하여 不適格者를 미리 배제하면 選拔過程의 복잡성과 부담이 그만큼 덜어진다. 이론 바 學生들을 상대로 한 募集活動(campus recruiting)을 촉진하고 職業公務員制의 利點을 살펴 가는데도 도움이 될 것이다.

學歷要件의 폐지를 주장하였던 사람들의 論據는 첫째 公職就任의 機會均等이라는 民主的要請에 부합한다는 것이다. 둘째 形式的인 學校教育 특히 高等教育을 받기 위해 物力を 낭비하지 않도록 한다는 것이다. 세째 都市에로의 人口集中을 억제하는데 기여한다고 한다.

(30) Stahl, *op. cit.*, p. 103.

네째 人力難時代에 學歷要件의 철폐는 募集體制에 융통성을 준다. 그리고 다섯째 妥當한 學歷基準을 정하기는 매우 어려운데 이를 철폐하면 學歷基準을 制定할 때 봉착하게 되는 여러 가지 곤란한 문제를 회피할 수 있다.

그리나 위에서 든 學歷要件撤廢理由中 過半數는 앞으로 해소되거나 상당히 완화될 展望 이므로 學歷制限의 復活이 바람직하다고 생각한다. 앞으로 教育機會가 擴大되고 獎學制度 가 確充될 것이며 教育이 充實化되고 地域的으로 教育機關이 閑分되면 機會均等의 問題, 教育不實 대비 經濟力損失 그리고 大都市 人口集中問題 등은 어느 정도 완화 내지 해소될 수 있을 것이다.

年齡制限에 관한 규정도 개정하여 職業公務員制度의 利點을 살리도록 해야 한다. 20세부터 40세까지 되어 있는 5級公務員의 募集年齡은 20세부터 35세까지로 고치는 것이 바람직할 것이다. 7級公務員 募集年齡의 上限인 39세는 30세 정도로 낮추어야 할 것이다. 이와 같이 年齡制限의 폭을 원칙적으로 좁히는 대신 職列에 따라 그 폭을 조정할 수 있게 하여 지나친 劃一主義에서 벗어지는 폐단을 막아야 할 것이다. 募集對象의 學歷制限을 실시하고 年齡制限規定을 개정할 때는 最低資格에 대한 妥當性分析을 통해 구체적인 合當性을 확보하도록 해야 할 것이다.

③ 募集의 積極化를 위해서는 政府가 能動的으로 公務員志望可能性이 있는 人力을 養成하는 機關과 연계를 맺고 새로운 養成機關을 발굴하고 육성하는데 힘써야 한다. 특히 各級 教育機關(學校)과 긴밀한 연계를 유지하는 것은 政府나 教育機關에 다 같이 利益을 줄 수 있다.

教育機關과의 連繫強化에 기여할 수 있는 구체적인 方案은 다음과 같다.

첫째 政府는 教育機關에 教育資料를 提供하고 각 專門分野의 公務員이 必要한 特講을 말음으로써 教育充實化에 협조하고 公職志望의 誘因을 키울 수 있다.

둘째 公務員志望者에 대한 獎學制를 확대하여 실시하여야 한다.⁽³¹⁾ 이러한 獎學制는 特殊專門分野의 公務員 養成을 목적으로 하는 教育機關 그리고 高等學校와 專門學校에서 실시하는 것이 바람직하다. 물론 이러한 獎學制度가 실효성을 거둘수 있으려면 그를 뒷받침하는 特別採用制度가 개선되어야 한다.

세째 大學 또는 大學院學生이 政府機關에서 實務修習할 기회를 확대시키고 그 指導를 充實化하여야 할 것이다.

네째 高級學位, 資格證 등을 가진 사람들에게 特別採用의 길을 넓혀주는 것도 政府와 教育機關의 連繫를 강화하는 方案이 될 것이다.

다섯째 現職公務員을 國內教育機關에 委託教育하는 것, 採用試驗에서 教育機關의 教育內

(31) 現在 高級學校의 在學生에게 장학금을 주고 졸업후 일정한 義務服務期間을 부과하여 公務員으로 근무하게 할 수 있다는 法律의 規定이 있음에도 불구하고 이制度가 잘 활용되고 있지 않다. 國家公務員法 第28條 및 第85條 參照.

容을 認定하는 것, 採用試驗에 出身學校의 成績을 반영시키는 것 등도 모두 教育機關과 政府의 連繫를 강화하고 教育을 총괄하게 하는데 기여할 수 있다.

④ 政府는 中·長期의 募集計劃을 세우고 定期的으로 採用試驗을 實시하도록 노력해야 한다. 特別採用의 경우 등 예외를 인정해야 할 사례도 있겠지만 많은 人員을 매년 選拔해야 하는 公開競爭採用의 경우에는 적어도 3年 내지 4年間의 試驗日程을 미리 公表하여 勞動市場을 안정시키고 志願者들의 편의를 도모해야 할 것이다.

매년 뽑은 人員을 選拔하는 公開競爭試驗을 1년에 두 차례 實시하기도 하고 한 차례 實시하기도 한다든지 그리고 各級學校의 教育日程에 상충되는 試驗期日을 정한다든지 하는 일은 될 수 있는 대로 피해야 할 것이다.

募集計劃을 미리 알리고 試驗을 定期的으로 實시하는 것은 積極的 募集에 필요한 조건이므로 가능한 한 많은 募集分野에서 가능한 한 長期的인 募集計劃과 試驗日程을 미리 정하여 친절히 公告해 주어야 할 것이다.

⑤ 行政業務의 專門化와 公務員의 人的 專門化가 촉진되고 職位分類制의 要素의 도입이 확대됨에 따라 募集構造의 水平的 分化를 서둘러야 할 것이다.

변화는 學歷階層에 부합하도록 募集構造의 垂直的 分化도 촉진해야 할 것이다. 지금까지 募集構造에서 大學卒業水準까지의 學歷階層은 어느 정도 고려되었으나⁽³²⁾ 그 이상의 學歷은 원칙적으로 간과되었다.

大學院教育 등 大學卒業以後의 專門化된 教育을 육성하는 것은 지난 여러 해 동안의 政府施策 있으며 그러한施策은 앞으로도 꾸준히 추진될 것이다. 그런데 碩士學位나 博士學位 등 高級學位와 資格證을 소지한 사람들이 公開競爭에 의하여 採用될 수 있는 階層別 募集構造를 마련하지 않는다는 것은 募集構造의 分化要請에 역행하는 것일뿐 아니라 政府의 教育政策과도 상충되는 것이라 하지 않을 수 없다.

海外留學을 마치고 高級學位·資格證 등을 획득하였거나 專門分野의 경험을 쌓은 人材를 政府에 입영할 수 있도록 준비를 해야 할 것이다. 이들에 대하여 積極的인 募集活動을 전개할 수 있으려면 階層別 公開競爭採用制度와 特別採用制度가 잘 마련되어 있어야 한다. 현재의 特別採用制度는 그 범위가 너무 한정되어 있을뿐 아니라 積極的으로 運用되고 있지 않다.

人力獲得難時代에 접어들면 下位職公務員을 획득하고 보존하는 문제가 제일 먼저 심각해질 것이다. 므로 募集政策을 입안할 때는 이점에 각별히 유의해야 할 것이다. 女性人力의 動員에 눈을 돌리는 것은 하나의 문제해결방안이 될 수 있을 것이다.

2) 試驗管理

(32) 이러한 고려는 學歷制限을 통해서 이루어진 때도 있었고 學歷制限이 철폐된 뒤에는 採用試驗의 出題水準에 의하여 이루어졌다.

① 採用試驗은 사람과 일을 접合시키기 위한人事行政過程의 가장 중요한 關門이라고 할 수 있다. 試驗의 가장 기본적인 目的은 일과 사람 사이의 適合度에 대한豫測의正確性을 最大化하고 誤差를 最少化하는 것이다.

그러나 採用試驗은 그 試驗立案時에 획득이 가능한 情報에 입각하여 미래를豫測하려는 手段의 한이므로 언제나 완벽을 기대하기는 어렵다. 그리고 한번 試驗에 합격했다고 해서 能力評價가 항구적으로 끝난 것으로 볼 수는 없다. 설령 가장 有能하고 일에 가장 적합한 사람을 試驗에서 선발한다 해도 그 사람의 職務上 成功을 보장하려면 採用에 이어지는 여러 가지人事措置의 도움이 필요한 것이다.

採用試驗은 언제나 妥當性檢討의 對象으로 되어야 하며 가장 좋은 方法을 선택적으로 組合해서 사용하도록 해야 한다. 그리고 採用過程의 餘他段階와 内部的任用活動에 있어서도 選拔機能을 강화함으로써 採用試驗에 대한 補完作用을 하도록 해야 한다.

② 試驗의 種類를 점차 分化시켜 나가야 할 것이다. 募集構造의 分化와 試驗의 分化는 一貫性있게 이루어져야 한다. 종래 職位分類上의 形式主義와 試驗立案에 관한 科學的節次의 결여로 1하여 매우 太分化된 採用試驗이 실시되었다. 職類概念의導入은 試驗分化를 위한 노력의 일환으로써 過渡의인 것으로나마 바람직한 일이라 하겠다. 앞으로 職類마다의 試驗立案이 妥當化되도록 하려면 충분한 연구가 이루어져야 할 것이다.

試驗種類의 分化와 題理의 관계를 이루는 것은 試驗方法組合(test batteries)의 分化이다. 業績檢查를 위한 筆記試驗爲主로 거의 劃一化되어 있는 現行制度는 앞으로 많은 문제를 노출할 것이다. 書類審查, 前歷照會, 適性檢查, 性格檢查, 與味檢查 등도 적절히 組合하여 활용할 수 있도록 많은 연구를 해야 할 것이다. 특히 適性檢查部門의 개척은 매우 중요한 문제로 다루어져야 할 것이다. 面接試驗이 실시되는 경우에는 그 機能이 實質的으로 발휘될 수 있게 하여야 할 것이다.

현재 1次, 2次 및 3次試驗으로 나누어 실시하고 있는 段階別試驗은 각기 그 本旨에 맞도록 총괄화되어야 할 것이다. 1次試驗에서는 광범하고 일반적인 素養을 考查하고 2次試驗에서는 職務遂行에 필요한 專門知識를 집중적으로 考查해야 하며 3次試驗에서는 職務에 대한 適性, 性格 등을 考查하여야 할 것이다.

各段階의 試驗에는 그 중요도에 따라 比重을 매기고(weighting) 試驗成績은 合算하여 最終合格決定의 영향을 미치도록 해야 한다.

③ 1980年代에 들어서 現行試驗內容을 한차례 根本的으로 바꾸어야 할 것이다. 특히 2次試驗科目이 문제이다. 지금까지의 試驗科目改編例를 보면 모두 치열적이고 미봉적인 것이다. 數10年 동안 굳어온 基本의인 性向은 그대로 유지함에 한정된 科目을 빼거나 넣고 또는 1次試驗科目을 2次로 둘리거나 2次試驗科目을 1次로 둘리는 정도의 作業을 해 왔다. 따라서 試驗科目이 너무 자주 바뀐다는 不平에도 불구하고 基本의인 性向의 變化는 없었다

고 보이야 한다.

계속: ト여 2次試験의 例를 들거니와 적어도 2次試験科目만이라도 앞으로 原則的이고 根本的인 手術을 한번은 받아야 할 것이다. 原則的이고 根本的인 手術이란 담당하게 될 職務에 대한 專攻知識을 集中的으로 考查할 수 있도록 만드는 手術을 말한다. 지금 2次試験科目에는 公務員生活에 一般的으로 필요한 知識, 따라서 「專門的 教養」이라고 할 수 있는 것을 考查하니는 科目들이 더 많이 포함되어 있으며 專攻科目은 오히려 적은데다가 그러한 科目은 專門的인 教養科目이라 할 수 있는 것들과 같은 비중을 차지하고 있다. 예컨대 行政高等考試의 2次試験에는 行政學이 하나만 들어 있어 사실상 行政學概論의 성격을 띠우고 있다. 따라서 大學에서 行政學을 專攻하고 行政大學院까지 다니면서 始終 다른 考試科目 준비에 美려 行政學은 概論書 하나 또는 개략적 서술에 그치는 問題集 하나만에 의존하는 예를 볼 수 있다. 이러한 現象은 다른 專攻分野에서도 거의 마찬가지일 것으로 생각된다.

④ 教育機關 등 人力養成機關의 教育訓練과 任用試験의 乖離를 해소시켜야 한다. 이러한 乖離를 해소시키는 方案의 하나는 教育內容과 採用試験內容을 접근시키는 것이다. 採用豫定職에 관련된 教育訓練機關에서 충실히 공부한 사람에게 有利하도록 出題함으로써 온전한 資格檢定을 할 수 있고 또 教育의 充實化도 기할 수 있는 것이다. 예컨대 學校에서 요구하는 공부를 따로 하고 採用試験準備를 위해서는 한정된 參考書에 의한 공부를 따로 해야 하는 것과 같은 갈등은 해소되어야 한다. 둘째 方案은 教育訓練機關에서의 成績을 採用試験에 반영시키는 것이다. 教育訓練機關에서의 成績을 採用試験에 반영시키는 方法은 필요에 따라 여러 가지로 강구될 수 있을 것이다. 1次試験을 教育訓練機關의 成績으로 代替하는 方去, 그러한 成績을 採用試験總點에 一定比率 加算하는 方法 등이 그 예이다.

教育訓練機關에서의 成績을 採用試験에 반영시키려면 여러 가지 條件이 성숙되어야 할 것이다. 우선 教育訓練機關의 教育이 충실히 저야 하며 成績評價에 있어서 強制配分 등 公平性을 누지할 수 있는 방안이 널리 채택되어야 할 것이다.

募集에서 學歷制限規定이 적용되어야 教育訓練機關의 教育과 任用試験의 乖離를 해소하려는 방안이 원활히 운용될 수 있을 것이다. 學力制限規定이 부활되는 경우 試験制度를 크게 二元化하여 學校教育을 받지 않은 사람이 公務員으로 될 수 있는 길을 터 주어야 할 것이다.

⑤ 中央人事機關 등 試験實施機關들의 能力を 강화해야 한다. 무엇보다도 試験의 出題와 採點에 참여할 수 있는 專門職員을 확보해야 할 것이다. 현재와 같이 試験立案에 관한 연구를 거쳐 하지 못하고 試験出題를 外部人에게 맡기는 경우 試験의 效率性確保를 위한 統制가 거의 불가능하다. 장기적인 계획을 세워 試験管理専門家를 專任으로 확보하여야 할 것이다. 그들로 하여금 客觀式 問題銀行을 만드는데 主役을 맡게 하고 다른 試験의 出題와 採點에 관해서도 試験의 效率性提高를 위한 調整者的役割을 맡게 해야 할 것이다.

試驗管理에 필요한 裝備와 技法을 현대화하여 試驗管理의 정확성과 신속성을 높여야 할 것이다. 이를 위해서는 상당한 研究投資가 필요할 것이다.

⑥ 採用試驗을 立案할 때는 상식적인 차원에서 직감적인 방법으로 일을 해치우지 말고 科學的인 立案節次를 밟도록 해야 할 것이다. 職務分析와 評價對象의 決定, 試驗種類의 決定, 試驗項目의 決定과 問題의 構成, 採點方法과 基準의 決定, 試驗實施規則의 決定, 試驗의 效用性検査 등 諸段階의 活動⁽³³⁾이 합리적으로 이루어 질 수 있는 조건을 마련해야 할 것이다.

3) 試驗以後의 採用節次

① 採用候補者名簿의 有效期間을 단축하여야 한다. 採用試驗을 포함한 採用의 過程은 급변하는 技術的 環境에 차하여 適時性을 유지하여야 하기 때문에 採用候補者名簿의 有效期間을 너무 長期化하는 것은 바람직하지 못하다. 基本的인 有效期間은 모두 2年 以下로 하고 延長할 수 있는 구체적 사례를 지정하여例外를 인정하여야 할 것이다.

② 採用過程에서 推薦은 試驗合格者를 機關別로 配置하는 過程이며 사람과 일을 接合시키기 위해 다시 한번 選擇을 하는 過程이다. 이 過程에서는 採用候補者的 能力과 志望 그리고 候補行를 받는 機關의 要請을 존중해야 한다.

현재 採用候補者の 機關別 配置는 中央人事機關을 위시한 試驗實施機關에서 극히 集權的으로 행하고 있기 때문에 推薦制度의 본래적 의미는 거의 상실되어 있다. 試驗實施機關에 의한一方의 推薦 및 任用權代行은 過渡的인 制度로 보아야 할 것이다.

앞으로 實績主義가 더욱 정착되고 또 官紀가 바로잡힐 것을 기대해야 하며 적어도 그것을 목표로 삼아야 한다. 그리고 全政府的 人力計劃과 行政各機關의 人力計劃을 본궤도에 올리는 것을 추구하고 또 예상하여야 한다. 그러므로 推薦過程의 情實介入을 억제한다는 이유와 行政各機關에서 公採候補者를 받기 꺼려 한다는 이유를 내세워 現行 推薦制度를 언제까지나 特 치할 수는 없을 것이다.

어떻게든 任用機關과 採用候補者에게 선택의 폭을 넓혀주는 制度改革을 해 나가야 할 것이다. 무작정 아른바 인기부처에로 집중하는 志望行態를 시정하면서도 候補者の 適性과 意見을 최대한 배려할 수 있는 추천방법을 정착시켜야 할 것이다.⁽³⁴⁾ 任用機關의 要請을 존중하기 위해서는 우선 現行法上으로도 허용되고 있는 制度부터 실질적으로 활용할 수 있게

(33) cf., William G. Torpey, *Public Personnel Management* (D. Van Nostrand, 1953), pp. 113-115.

(34) 採用候補者の 志望을 배려하는 計劃은 매우 유동적이기 때문에 그들을 불안하게 하고 있다. 情實介入을 이유로하여 본인의 志望이나 特性을 전혀 무시하고 部處配置를 無作為의으로 하기도 하고 採用試驗成績의 일정한 順位(예컨대 3등 또는 5등까지)에 해당하는 採用候補者は 部處選擇을 마음대로 할 수 있게 하기도하고 또는 成績順位에 따라 모든 志望者の 意思를 존중해 주기도 하여 갈피를 잡을 수 없다. 이에 대한 慣行을 빨리 정착시키고 採用候補者와 장래의 公職志望者들에게 잘 알려야 할 것이다.

해야 할 것이다. 즉 特別推薦制度(指定推薦制度)를 효과적으로 활용할 수 있는 여건을 조성해야 할 것이다. 그리고 任用機關은 추천받은 單一候補者를 심사하여 不適하다고 생각하면 그를 試驗實施機關에 되돌려 보낼 수 있는 길도 터놓아야 할 것이다.

長期的に 보는 「合同推薦制」(block or pool certification)⁽³⁵⁾를 구상하는 것이 바람직할 것이다. 이것은 任命權者들이 採用候補者名簿에 登載된 名單全體에서 採用候補者를 고르게 하는 방법이다. 採用候補者들이 결국은 모두 任用되는 것을 전제로 하는 制度下에서는 任命權者の 選好와 採用候補者の 選好를 최대한 존중할 수 있는 合同推薦制의 실시가 가능할 것이다.

③ 試補制度의 운영을 그 本旨에 맞도록 改善해 나가야 할 것이다. 우선 試補制度의 原則의in 機能인 選拔機能을 강화해야 할 것이다. 이를 위해서는 任用機關별로 試補管理委員會를 구성하여 試補公務員의 監督·評價·訓練의 책임을 맡게 해야 할 것이다. 試補의 勤務成績을 평가하는데 적합한 「試補評定制度」도 마련되어야 한다. 試補制度의 選拔機能이 實質化되며 試補期間에도 신축성을 부여해야 할 것이다. 適格性의 판정이 빨리 나는 경우도 있고 늦게 나는 경우도 있기 때문이다.

試補期間中の 適應訓練도 본격화해야 한다. 集合教育뿐 아니라 現場訓練도 組織化하여 실시하여야 한다. 正規公務員과 같이 근무하게 하는 것 이외에 아무런 訓練도 실시하지 않는 경우, 試補를 循環補職시키기도 하고 하지 않기도 하는 비일관성, 現場配置訓練期間은 별일없이 대기하는 기간으로 취급하는 경우 등은 시정되어야 할 문제들이다. 現場訓練의 方法으로 監督者の 計劃的인 指導를 받게 하는 方法, 臨時代理(understudy)의 方法, 下級幹部會議 junior executive board)를 만들어 활용하는 方法, 循環補職을 활용하는 方法 등이 우리로 실정에 맞게 그리고 조직적으로 쓰일 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

④ 初任補職을 결정할 때는 法令에서 정한 考慮要因을 科學的으로 審查하여 일과 사람을 적응시키도록 힘써야 할 것이다. 이를 위해서는 配置面接(placement interview)을 制度化해야 할 것이다. 公開競爭採用試驗에 합격한 사람들(특히 中間階層에 들어가게 되는 5級 및 7級 之採合格者)을 합리적인 균거없이 소위 閑職이나 地方機關에 一律적으로 配置하는慣行은 즉각하게 반성되어야 한다.

初任補職을 결정한 다음에도 職位에 대한 사람의 不適應을 방지하고 해소하는 노력을 계속하여야 한다. 补職에 관련된 不適應問題를 담당하도록 專門家인 相談員을 고용하는 방법도 있으니 政府機關에서 그러한 방법을 쓰기는 어려울 것이다. 그러므로 각機關의 人事擔當職員과 監督者들이 不適應에 관한 相談者の 역할을 맡아야 할 것이다. 不適應問題가 現補職에서 해결되기 어렵다고 판단될 때는 轉補 등 配置轉換의 조치를 취해야 할 것이다.

(35) St. hl., *op. cit.*, p. 136.