

地方公企業의 管理

一道立病院과 水道事業—

吳錫泓*

目 次

第1章 序 論	第3章 水道事業
第2章 道立病院	第1節 編 制
第1節 編 制	第2節 人事管理
第2節 人事管理	第3節 改善方向
第3節 改善方向	

第一章 序 論

과거 10여년간 地方行政體制는 國家發展事業의 傳播體制(delivery system)로서 대단히 힘든 일을 맡아 왔다. 그럼에도 불구하고 地方行政體制自體의 發展을 위한 投資에 있어서는 항상 뒷진에 서 왔으며 中央行政體制는 行政發展事業에서 우선적인 注意와 資源分配를 받아 왔다. 也因此 地方行政體制는 全國的인 行政體制 속에서 落後된 部門으로 되었으며 官僚化의 水準이 높은 傳統的 行政模型의 特성을 가장 많이 지니고 있다.

地方行政體制 가운데서도 地方公企業部門은 한층 소외되어온 영역이라고 생각된다. 이 글에서는 典型的인 地方公企業의 두 가지 事例에 대한 觀察結果를 보고하려 한다. 觀察의 對象으로 삼은 公企業의 性格의 地方行政事業은 病院事業과 水道事業이다. 구체적인 事例로 慶尚北道 道立金泉病院과 全州市 水道課를 선정하였다. 觀察의 時期는 1978年 여름이다. 觀察의 焦點은 위 두 가지 事業을 담당하는 組織體의 編制와 人力管理이다.

地方公企業인 病院事業과 水道事業은 地方公企業法의 適用을 받는다. 地方公企業法은 同法의 適用을 받는 地方事業體가 준수하여야 할 組織原理를 정하고 있으므로 道立病院과 水道事業의 編制 및 人力運營實態를 운위하기 전에 地方公企業法이 정한 組織原理를 간단히 살펴 보기로 한다. 地方公企業의 組織原理에 관한 主要規定을 요약하면 다음과 같다.

地方公企業은 企業의 經濟性과 公共福利를 增進시키도록 運營되어야 한다. 즉 收益性과

*教授, 서울大學校 行政大學院

公益性을 調和시킬 수 있도록 組織·運營되어야 한다. 혼히 상충되는 兩大利益을 調和시키는 組織이 되어야 한다는 점은 地方公企業의 特徵이며 동시에 고유한 難點이기도 한 것이다.

地方公企業에는 最高經營者라 할 수 있는 管理者를 두는데 이러한 管理者는 당해 地方自治團體의 一般職公務員中에서 地方自治團體의 長이 任命한다. 이러한 規定으로 미루어 볼 때 地方公企業의 編制上 및 人事上 自律性(一般行政階序로부터의 自律性)은 原則的으로 認定하지 않으려는 法의 취지를 알 수 있다. 管理者以外의 地方公企業所屬員도 地方行政體制의 公務員으로서 一般的인 公務員人事法令의 適用을 받는다.

地方公企業의 管理者가 담당하는 主要業務는 ① 地方公企業에 관한 條例案 및 規程案을 作成하고 이를 地方自治團體의 長에게 提出하는 사항, ② 地方公企業의 事業運營計劃 및 豫算案을 作成하고 이를 地方自治團體의 長에게 提出하는 사항, ③ 決算을 作成하고 이를 地方自治團體의 長에게 提出하는 사항, ④ 地方公企業의 資產을 取得·管理·處分하는 사항, ⑤ 契約을 체결하는 사항, ⑥ 料金 기타 使用料 또는 手數料를 징수하는 사항, ⑦ 豫算內의 支出가 있어서 現金이 不足할 때에 一時借入을 하는 사항 및 기타 豫算執行에 관한 사항, ⑧ 出內 기타 會計事務를 행하는 사항, ⑨ 증빙서류 및 公文書類를 保管하는 사항, ⑩ 기타 法令, 條例, 規則 등에서 정하는 사항이다. 管理者는 所屬地方自治團體長의 指揮監督을 받는 基本 指揮·監督의 對象은 ① 地方公企業經營의 基本計劃에 관한 사항, ② 地方公企業의 業務執行에 관한 事項 中 당해 地方自治團體住民의 福利에 중대한 영향이 있다. 고 인정되는 사항 및 ③ 地方公企業의 業務와 다른 業務와의 필요한 調整에 관한 사항이다. 監督對象은 基本 세 가지 種類임에 不過하나 그 内容이 매우 包括的으로 規定되어 있기 때문에 地方自治團體의 長은 管轄內 公企業의 業務中 필요하다면 거의 무엇이든 감독할 수 있게 되어 있다.

地方自治團體가 地方公企業을 設置·經營하려 할 때는 設置·運營의 基本事項을 條例로 정하게 되어 있으며 地方公企業의 管理者는 法令, 條例 및 規則에 위반되지 않는 범위내에서 해당 企業業務에 관하여 企業管理規程을 制定할 수 있다. 이러한 規定으로 말미암아 地方自治團體別으로 또는 企業別로 구체적인 地方公企業의 個別性(individuality)이 나타날 수 있는 여지가 마련되어 있다. 그러나 地方公企業의 個別性은 實제로 크지도 않고 현저히 커질 수도 없는 허편이다.

전반적으로 볼 때 諸地方公企業은 編制 및 人事問題에 있어 自律性을 누리고 있지 못하며 이에 관한 한 一般行政階序와 거의 구별되는 점이 없다. 이러한 현상은 經營의 獨立採算制와 기묘한 差조를 이루고 있다.

第二章 道立病院

第1節 編 制

各 地方自治團體의 行政區域內에서 住民의 保健 및 衛生에 필요한 의료를 제공하기 위하여 地方公企業法의 규정에 따라 市立病院, 道立病院, 郡立病院 등이 설치되어 있다. 大都市의 市立病院이나 郡立病院은 소수이고 각기 특이한 면모와 여건을 가지고 있기 때문에 公立病院體系內에서例外的인 존재인 것으로 볼 수 있다. 公立病院의大宗을 이루는 것은 各種의 道立病院이며 全國的인 地域을 包括하는 公共醫療傳達體系에서 道立病院의 位置는 적어도 各首上으로는 가장 重要하다고 하겠다.

道立病院의 구체적인 構造와 機能은 道條例로 정하게 되어 있으므로 道마다 그 內容이 약간씩 다를 수 있으나 그 差異는 實際에 있어서 근소한 것임에 불과하다. 여기서는 慶尚北道 道立 金泉病院을 중심으로 道立病院의 編制를 검토하기로 한다.

道立病院은 疾病의 診療를 主任務로 한다. 즉 疾病의 診療, 疾病에 관한 臨床醫學的研究 그리고 疾病의 診療에 관련하여 필요한 任務를 수행하는 것이 道立病院의 주된 機能이다. 道立病院의 生產目的 또는 產出機能을 公式的으로 설정함에 있어서는 現代的인 의미의 綜合病院。마땅히 말해야 할 諸般機能의 遂行을 期待한 것 같다. 그러나 道立病院의 實際運營에 있어서 生產機能間의 比重變動은 매우 심각한 것 같다.

道立病院의 가장 기초적인 機能이라 할 수 있는 疾病의 診療에 生產資源을 거의 헌신하고 있기 때문에 다른 機能은 수행할 엄두도 못내고 있다. 여기서 말하는 다른 機能이란 研究와 教育·修練 등을 말한다. 醫學的 研究活動은 全無한 상태이며 教育·修練도 끝장한 것이 없다 下級醫療技能의 長期的인 經驗을 통한 習得以外에 醫療에 관한 本格的인 教育機能은 수행하고 있지 못하다.

道立病院은 道內 醫療傳達體系內에서 中心的인 役割을 수행해 줄 것이 기대된다. 그러나 各 醫療單位間의 機能分化가 제대로 이루어져 있지 않으며 診療依賴制度가 定着되어 있지 않고 道立病院의 能力이 미약하기 때문에 道立病院의 本來的인 機能遂行에 지장을 받고 있다.

그리고 道立病院은 그 機能遂行에 있어서 住民의 公共福利를 增進해야 한다는 要請과 企業으로서의 經濟性을 도모해야 한다는 要請을 조화시킬 것이 기대된다. 그러나 企業的 採算性에 충분하여 救療事業이나 無料患者의 診療보다는 有料患者의 診療에 편파된 活動을 하고 있다. 다음 표에서 보는 바와 같이 金泉病院의 경우 1977年度에 醫療保護患者는 全體診療患者의 2.2%에 불과하였다. 그나마 專門醫療人이 不足하고 불친절하다는 등 官廳的行態와 約定에 有料診療活動에도 成功的인 편이 아니며 많은 道立病院이 採算을 맞추지 못하는 형편이라는데 다행히 金泉病院은 收支均衡을 이루고 있다.

〈表 A〉 1977年度 一般患者와 醫療保護患者 月別統計

구분 월별	一 般 患 者	醫 療 保 護 患 者
1	1,115	48
2	943	24
3	1,077	22
4	1,054	22
5	807	17
6	874	24
7	1,094	21
8	1,147	21
9	836	13
10	740	12
11	684	13
12	794	10
계	11,166	247

道立病院의 構造를 보면 管理者인 病院長 밑에 數個의 診療科와 이를 지원하는 組織部署가 있다. 道立病院의 組織單位 가운데서 產出活動의 주축을 이루는 組織은 疾病의 治癒와 이에 따른 臨床醫學研究에 관한 事項을 分掌하는 診療各科이다. 診療各科로는 內科, 外科(정형외과 피부비뇨기과 포함), 產婦人科, 小兒科, 精神神經科, 眼耳鼻咽喉科, 齒科, 放射線科, 病理試驗科를 두도록 되어 있어 職制에는 이러한 科들이 設置되어 있다. 그러나 實제로는 診療 등을 담당할 醫師들의不足으로 인하여 職制에 있는 診療各科가 모두 갖추어져 있지 않다. 各科別로 科長인 한 사람의 醫師를 구할 수 있는 것이 고작이기 때문에 科長의 缺員은 곧 해당 科의 폐지를 의미한다. 따라서 診療各科의 數는 수시로 달라진다. 道立病院 주民들은 綜合病院이라고 생각하는 경우가 있는데 道立病院은 綜合病院이 되기 위해 필요한 12個 診療科를 구비하고 있지 않다. 金泉病院은 1978年 8月現在 病院의 要件인 4個科(內科, 外科, 小兒科 및 產婦人科)도 제대로 갖추고 있지 않았다.

在職醫師의 數가 고작 2,3名에 불과한 것이 보통이며 科別로 醫師의 여유인원이 없기 때문에 診療과 交代組를 구성하기 어렵고 따라서 休日勤務나 夜間勤務 등을 組織化할 수 없다.

診療各科以外에 중요한 組織單位로는 藥劑科, 看護科 및 庶務課가 있다. 藥劑科는 醫藥品, 衛生材料, 醫療裝備의 수불 및 관리와 患者에게 지급할 藥品의 제조, 化學實驗 및 投藥에 관한 業務를 맡는다. 看護科는 물론 患者看護에 관한 業務를 맡는다.

庶務課는 道立病院 所管行政의 綜合調整, 庶務, 機密, 人事, 服務, 公務員의 福利, 公印管守, 文書의 受發 및 保存, 統計, 會計, 財產, 및 物品管理, 運營, 患者的 入退院管理, 患者給食, 食堂衛生管理 등을 관장한다. 庶務課에는 庶務係, 經理係 및 入退院係가 있다.

庶務課의 業務라하여 職制에서 규정한 것을 보면 一般行政官署의 總務課 또는 庶務課의 業務와 매우 유사하다. 病院行政의 過程이 「官廳的」으로 운영되는 까닭에 庶務課의 業務가 많고 그보다 定員은 더 過多策定되어 있어 病院內의 다른 組織單位에 比較할 때 庶務課는 상당히 肥大化되어 있는 형편이다. 金泉病院의 경우 行政運營의 官廳體系를 완화시키는 경우 현재 근 1하고 있는 10人の 절반인 5人정도의 人員으로 즉히 庶務課의 業務를 처리할 수 있을 것 2로 판단된다. 현재의 業務量을 처리하는데도 10사람이나 되는 職員이 꼭 필요한 것은 아니나 病院側이 원치 않는 人員도 上級機關에서 配置를 서두르는 형편이라 한다.

病院의 内部的 運營體系에 있어서 病院長은 상당히 集權化된 指揮力を行使한다. 즉 各種 法規와 上級官廳이 裁量을 허용하는 病院自體의 運營에 관해서는 病院長이 강력한 主導權을行使한다. 集權의in 權限을行使하는 반면 病院長은 또한 過多한 責任을 지고 있다. 病院運營의 管理業務 뿐만 아니라 患者의 診療에까지 臨해야 하는 격무에 시달리고 있다. 診療各科에 醫師가 모두 缺員인 期間에는 病院長 한 사람이 患者診療를 전담해야 하는 위치에 놓이게 된다.

金泉病院에서는 病院運營에 관한 幹部會議 같은 것을 운영하고 있다. 이러한 會議의 設置는 물론 去規에서 義務化하고 있는 것은 아니다. 1個月에 한 차례 열리는 이른바 擴大會議에는 院長, 藥局長, 看護科長, 庶務課長 및 庶務課內의 3係長이 참석하고 每週 열리는 會議에는 院長, 藥局長, 看護科長 및 庶務課長이 참석한다. 醫師인 各科長은 참석범위에서 제외된다. 院長이 醫師全員을 代表하는 것으로理解되는 듯하다. 이러한 會議는 院長의 行政的 内지 政策的 決定을 有意味하게 制約할 수 있는 機能을 가지고 있는 것 같지 않다. 病院長以外의 參席者들은 業務를 報告하고 病院長의 一方의in 指示를 받는 모임이라고 知覺하고 있다.

病院長의 集權的 行政을 가능하게 하는 組織構成이기는 하지만 病院長의 管理業務가 결코 容易한 것은 아니다. 왜냐하면 심히 異質의in 組織單位들을 管理해야 하기 때문이다. 病院內에는 醫師로서 구성된 專門職業集團, 看護員, 藥師등으로 구성된 專門職業集團 및 一般行政職員으로 구성된 行政集團이 있다.

專門職業集團에 속하는 사람들의 權威는 근본적으로 個人的인 것이며 그들의 職業的 權威와 行政的 權威는 잘 융화되지 않는다. 專門職業人인 醫師는 行政階層에 權威의 基礎를 둔 行政職員들과는 知覺, 態度 및 職業的 生存能力에 있어서 현저한 차이를 보인다. 專門職業人과 行政職員에 대한 處遇와 服務에 대한 制度 또한 현저히 다르다. 準專門職業集團의 構成員 3 專門職業集團成員의 경우와 비슷하나 다만 그 專門性의 水準이 醫師처럼 높지 않다고 말할 수 있다. 그런데 道立病院이 法規上 하나의 官廳처럼 組織・運營되는 까닭에 準專門職業人들은 一般職 公務員의 身分을 가지며 이들에게는 行政的 階級이 부여되어 있다. 그러나 이 들의 階級과 行政職員의 階級은 一貫性있게 융화되기 어려운 면모를 가지고 있다.

診療各科^는 醫師들도 원칙적으로 一般職 3級乙類 公務員의 階級을 갖도록 職制에 규정되어 있으나, 그러한 階級에 해당하는 報酬로는 醫師를 구할 수 없기 때문에 常用雜給職員으로 任用하고 있다. 醫師들은 일단 公務員法上의 階級問題에서 풀려나 있다고 보아야 한다.

여하간 病院內의 諸異質的 集團間에는 葛藤이 일어날 수 있는 根本的인 要因이 잠재해 있으므로 이들의 活動을 綜合시켜야 하는 病院管理者의 責任은 매우 무겁게 되어 있다. 더구나 現在의 病院內 與件은 異質的 集團의 爭權을 포함한 病院管理問題를 더욱 어렵게 하는 여러 가지 要因을 안고 있다. 醫療活動이라는 道立病院의 主된 生產活動을 補助해야 할 行政的 集團이 오히려 지나치게 肥大化되어 있다는 것도 그러한 要因 가운데 하나이다. 그리고 뒤에 검토하는 바와 같이 病院長의 人事上 統制權이 制約되어 있는 것도 病院管理를 어렵게 하는 심각한 原因이라 하지 않을 수 없다.

道立病院은 道條例에 의하여 設置運營되는 道廳所屬의 機關이며 道立病院의 終局的인 本屬機關은 內務部이다. 傳統的으로 內務行政體系의 一環처럼 인식되고 運營되어 온 것이 道立病院의 自廳的 色彩를 짙게 한 중요한 原因의 하나인 것 같다. 專門業務遂行에 관연하여서는 道廳을 중계로 하여 保健社會部의 機能的 監督을 받는다. 그러나 道立病院은 道廳에 直屬되어 있고 道知事が 상당한 統制力を 행사하며 國庫支援을 받지 않기 때문에 保健社會部의 監督權은 매우 약화되어 있다.

道立病院에 대한 道廳의 監督은 道의 다른 산하기관에 대한 감독을 주관하는 경우에서와 같은 組織單位들이 맡고 있다. 道廳의 企劃管理室은 道立病院의 財政·豫算을 監督하고 內務局에서 人事를 統制한다. 保健社會部는 道廳의 保健社會局 保健課를 통해 業務監督을 하지만 道立病院은 道廳 保健課와의 관계를 별로 중요시하지 않고 있다.豫算과 人事에 관한 統制력을 행사하는 道廳의 組織單位들에 비교할 때 保健課의 位置는 미약하기 때문이다. 道立病院。一般地方行政官署(地方自治團體)에 所屬하여 그산하의 다른 地方行政機關과 같은 취급을 받기 때문에 道立病院 固有의 業務를 수행하는데 지장을 줄 수 있을 것이다.

道立病院은 診療를 主業務로 하는 病院形態의 組織이기 때문에 業務遂行과 資源管理에 있어서 公·私의 醫療部門과 긴밀한 協助關係를 유지하는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 관계가 매우 빈약한 것은 중요한 문제라 하지 않을 수 없다. 현재 다른 醫療傳達體系와의 機能的 連繫는 전혀 組織化되어 있지 않다. 道立病院이 保健所나 國立大學 附屬病院과는 적어도 制度的으로는 아무런 關係가 없는 것으로 되어 있다. 사실상 自己機關에서 처리할 수 없는 慢者를 關聯醫療機關에 소개해 주는 일이 있으나 그것은 다분히例外的인 것이며 制度化된 亂路를 거치는 것도 아니다.

國立大學 附屬病院과 道立病院 사이에 管理上 協助關係는 式化된 것이 없다. 道立病院에서는 일반적으로 醫科大學이나 附屬病院에 대한 依存의 必要를 지각하고 있는 것 같지 않다. 道內 保健所들과의 關係도 마찬가지로 소원하다. 保健所와 道立病院間에 醫療人의

交流를 시도하면 그들의 經歷發展系統을 다소 넓힐 수 있을 텐데 그것이 이루어 지지 않고 있다. 金泉病院의 경우 看護員養成機關과의 協助關係도 단절되어 있다. 전에는 看護學校가 金泉病院에 병설되어 있었으나 지금은 분리되었고 看護學生의 實習教育조차 거의 다른 都市의 病院에서 실시하고 있는 상태이다. 地域社會內의 個人病院과 道立病院의 關係는 매우 냉담하여 競爭的이기조차 하다. 道立病院長은 地域社會有志들의 친목집회라고 할 수 있는 機關長會議에 나가고 있다. 그밖에 간헐적인 業務關係가 있는 地域社會機關으로서는 市·郡과 警察·를 들 수 있다. 이들 機關과 協助가 필요한 경우는 行旅病者의 處理, 各種 事故의 處理 등이다.

第2節 人事管理

道立病院에는 대개 3級甲類내지 2級乙類인 醫務職列의 一般職 公務員으로 임명되는 病院長과 醫療保健職 公務員, 行政職 公務員 그리고 雇傭員과 雜給職 人員이 配置되어 있다. 本調查에 依する 대로 金泉病院의 病院長은 地方醫務技正인 3級甲類 公務員이다. 病院職員에 대한 人事權은 條例上 病院長에게 대폭 위임되어 있다. 그러나 一般的인 監督權을 가진 道廳은 실질적으로 중요한 人事權을 행사하고 있다. 4級以上의 行政職員에 대한 任用權은 道廳에서一方으로 행사하는 실정에 있다.

道行政體制의 階級構造 속에서 均衡을 유지하기 위해서인지 道立病院所屬 公務員의 階級이 전반적으로 너무 낮게 책정되어 있다. 이것이 職種에 따라 定員과 現員의 현저한 乖離를 가져 오는 한 원인이 되고 있다. 그 단적인 예는 醫師의 充員에서 볼 수 있다. 醫師의 職級이 3級乙類인 地方醫務技佐로 되어 있는데 3級乙類의 報酬로 일할 醫師가 없기 때문에 地方醫務技佐의 定員이 公式的으로 규정되어 있음에도 불구하고 醫師는 常用雜給職員으로 쓰고 있다. 金泉病院의 경우 醫師가 3名 勤務하고 있으나 地方醫務技佐의 定員 5名은 완전히 缺員으로 되어 있다. 이밖에 定員은 있는데 現員이 없는 職級으로 地方看護技士補, 地方保健技員, 地方電氣技員, 地方看護員 등이다. 이러한 職級에 缺員이 있는 것은 人力獲得이 어렵다는 등의 원인도 있겠지만 근본적으로는 定員策定과 現實의 必要의 乖離에서 초래된 것이라고 생각된다. 그리고 理想的인 道立病院의 機能에 비추어 볼 때 人力이 너무 不足하여 醫師의 경우 적은 定員이나마 대반을 充員하지 못하고 있다. 現員의 分野別 比例로 볼 때 行政擔當部署의 職員數만 肥大해 있다. 金泉病院은 현재 상당히 擴張된 規模의 病院建物을 신축중에 있는데 이것이 完工되면 그에 대응하는 生產活動이 있어야 할 것이고 따라서 대폭적인 人力增員이 必要할 것으로 판단된다. 金泉病院 職員의 定員과 現員은 다음表에서 보는 바와 같다.

醫師 齋師 看護員을 제외한 保健 및 行政職員의 人事停滯는 人事管理의 심각한 애로이다. 심각한 人事停滯는 保健 및 行政職員의 能力向上과 士氣提高에 커다란 지장을 주며 行政責任者들의 지휘·통솔을 매우 어렵게 한다. 이들 一般職員의 대반이 同一病院內에서 5年以

上을 근무한 長期勤續者들임을 볼 때 機關間의 橫的인 人事交流가 매우 制約되어 있음을 알 수 있다. 升進하여 上級機關에 진출할 수 있는 制度의 保障이 없으며 實제로 上級機關에 升進해 간 사례는 거의 없는 것 같다. 現職場에서의 升進도 그 예를 찾아 보기 어렵다. 金泉病院 서 지난 7年間 一般職員의 升進은 없었다고 한다. 職員의 發展機會가 이렇게 막혀 있으면 그들은 자연히 안일무사주의에 빠지게 되며 이들을 監督하는 사람은 중요한 統

〈表 B〉 金泉病院 定員·現員對比表(1978年 8月 現在)

직급	분	직명	정원	현원	직종	근무년수(병원내)				
						1	2	3	4	5년 이상
		합계	49	36		8	6	6	2	14
한계	3 ~ 5급	3 ~ 5급	26	19						
		기능직	2	1						
		고용직	9	9						
		상용잡급	12	5						
		일용잡급		2						
	나	지방의무기관	1	1	병원장					1
3급	4-	지방행정사무관	1	1	서무과장					1
		지방의무기과	5	1	의사					1
		지방약무기과	1	1	약제과장					1
4급	5-	지방행정주사	1	1	서무과	1				
		지방보건기사	2	2	X-선사호					2
		지방간호기사	1	1	간호					1
		지방행정주사보	1	1	경리계장					1
5급	5-	지방약무기사보	1	1	약제과		1			
		지방보건기사보	1	1	검사실					1
		지방간호기사보	2							
		지방간호기사보								
기능직	6-	지방행정서기	2	1	임퇴원계					1
		지방보건기원	1							
		지방간호기원	1	2	간호원		2			
	율	지방간호기원보	5	6	외래 및 입원환자간호		3	3		
기능직	9등급	지방전기기원	1	0						
	10등급	지방조무수	1	1	X-선실보도					1
상용	1종	지방운전원	1	1	자동차운전					1
		지방타자수	1	1	타자원			1		
잡급	2종	지방경비수	1	1	수경리보조	1				
		지방보조수	3	3	서무보조					3
		지방보건보조소	1	1	의무기록보조					
		지방감무원	2	2	약제수불부정리		1			1

	2 종	지방운전원	1	0					
상용	3 종	지방의료기사	1	1	간호과 및 병실 의료기구 관리	1			
	지방간호원	8	0						
잡금	5 종	지방보조수	1	1	세탁부				1
	7 종	지방의사	1	3	일반의, 외과, 마취	3			
일정급	수련의		0	2		2			
			0	2	병실청소부				

制手段을 쉽게 된다. 升進 등 發展의 機會를 포기하다시피한 行政階層의 公務員들이 病院長의 말을 잘 들을 리가 없다. 組織上 病院長은 비록 集權의인 權限行使를 할 수 있게 되어 있지만 任用權의 制限과 一般職員의 人事停滯, 醫師에 대한 統制力弱化 등 복합적인 要因은 病院長의 管理能力에 심한 制約을 가하고 있다.

病院에 근무하는 人力의 能力發展을 위한 公式的活動도 잘 組織化되어 있지 않다. 이른바 教育院敎育은 다른 一般職 公務員의 例에 따라 劃一的으로 실시하고 있지만 現場訓練의 必要와 效率의 方法의 採擇은 거의 認識되어 있지 않다. 특히 專門職業集團의 構成員에 대한 研究發展의 機會는 거의 주어져 있지 않다. 公務員에 대한 評定制度 또한 適正한 것이 아니라고 생각된다. 階級別로 一般職 公務員에게 適用하는 評定表가 쓰이고 있는데 行政職業集團의 評定에서는 큰 무리가 없을지 모르나 이것이 專門技術職員의 評定에 까지 劃一的으로 쓰이고 있는 것은 문제라 하지 않을 수 없다. 雜給職員에 대한 評定制度는樹立되어 있지 않다. 雜給職員에 포함되는 醫師에 대한 現代의in 意味의 評定制度는 없다. 現在의 病院運營狀況으로 보아서는 醫師에 대한 評定의 必要도 없고 또 真正한 意味의 評定을 실시할 수도 없다. 다만 醫師가 治療하여 받아들인 個別的酬價의 總額이 해당 醫師의 手當決定에 반영되고 있다. 이것을 報酬決定目的에 쓰기 위한 評定이라고 부를 수도 있겠으나 醫師의 職務遂行價值를 그가 벌어 들인 醫療酬價만으로 판단한다는 것은 납득하기 어려운 일이다.

病院職員에 대한 報酬도 전반적으로 보아 아직 適正한 水準이 아닌 것으로 판단된다.前述한 바와 같이 準專門職業集團과 行政職業集團의 階級은 매우 낮게 策定되어 있어서 規定된 報酬는 매우 낮다. 醫師의 職級도 職制에 따르면 3級乙類에 불과하다. 醫師의 경우는 行政階級 그 自體가 문제인 것이 아니라 그에 부착된 報酬가 문제이므로 이를 회피하기 위해서 醫師를 雜給職員으로 採用하고 있다. 雜給職員을 쓸 수 있도록 규정한 法令의 취지는 醫師와 같은 高級人力을 雜給職員으로 쓰게 하려는 것은 아니었을 것이다. 醫師의 職種을 別定職으로 하여 상응하는 職位와 報酬를 부여하는 조치가 취해졌어야 할 터인데 變則의 任用慣行이 생겨난지 오래임에도 불구하고 醫師의 職級規定을 아직까지 방치해 온 것은 그만

즉 道立病院 運營問題가 등한시되어 온 때문이라 하지 않을 수 없다. 醫師를 雜給職員으로 하여 3級公務員보다는 현저히 많은 給與를 주고 있으나 그정도의 報酬로서도 有能한 醫師를 구하기 어렵다고 한다. 반면 醫師의 報酬에 비해 지나치게 報酬가 낮은 一般職員의 士氣는 저상될 것이며 이것이 組織運營上의 애로가 될 수 있다.

道立病院의人事管理에 있어서 가장 큰 문제는 有能한 醫師를 持續的으로 確保할 수 없다는 것이다. 道立病院의 主된 任務가 患者的 診療이며 診療業務의 主役을 맡는 것은 醫師인데 醫師陣이 不安定하고 不足하기 때문에 道立病院의 根本的인融通性과 安定性이 흔들리고 있다. 다시 말하면 醫師不足과 그들의 勤績性缺如는 道立病院이 不實하게 되는 主因으로 評價할 수 있다. 醫師들에 대한 報酬도 아직은 本人들이 기대하는 水準에 미달되어 公共醫療體系全般에 걸쳐 그들의 經歷發展系統이 수립되어 있지 않으므로 道立病院이 醫師를 끄는 힘(pulling power)은 매우 미약하다. 道立病院에 오는 醫師들은 個人病院의 開業이나 다른 醫療機關에 轉職을 準備하는 期間만을 道立病院에 남아 있는 형편이다. 醫師들이 자기의 「顧客患者」가 상당수 모이면 道立病院所在地인 都市에서 開業을 하는 事例가 많기 때문에 道立病院에 後任醫師가 부임하더라도 診療活動에 상당기간 지장을 받게 된다.

醫師에 대한 處遇 등 勤務與件이 不利하기 때문에 醫師를 구하기 어렵고 구한다 하더라도 辭任이 잦아 持續性있는 診療活動이 이루어지기 어렵다. 이러한 事情은 患者에게 不安全感을 주고 住民에게서는 不信을 사게 되므로 이른바 「顧客患者」의 確保가 어렵게 되고 이것은 다시 經營不實의 根本的인 原因이 된다. 一種의 惡循環關係가 형성되어 있다고 말할 수 있다.

1971年부 터 1977年 사이에 金泉病院의 醫師勤績實態를 보면 在職한 일이 있는 醫師의 總數는 44名이며 이들의 勤績總月數는 326月이다. 醫師의 平均勤績月數는 7.2月에 불과하다. 이 期間의 重類別 醫師數와 構成比 및 勤績月數 그리고 轉出內容은 다음 表에서 보는 바와 같다.

〈表 C〉 金泉病院醫師勤績實態와 轉職內容 (1971年~1977年)

區分		專門醫	準專門醫	一般醫	修練醫	計
轉出						
在職醫師數	13 30%	2 4%	2 4%	27 62%	44 100%	
平均勤務月數	12月 156月÷13	12月 24月÷2	6月 12÷2月	5月 134月÷27	7.4月 326月÷44	
轉出內容	開業 他病院轉出 其 他	5 5 1	2 1	27	7 33 2	

1971年부 터 1975年 사이의 診療科別 醫師勤績實態를 圖示하면 다음 表 D와 같다.

道立病院의 醫師들에게 勤績誘因을 제공하지 못하는 原因은 여러 가지이다. 앞에서도 말한 바와 같이 現在의 道立病院經營實態下에서는 有能한 醫師들이 매력을 느낄만한 報酬를

〈表 D〉 診療科別醫師在職實態(1971年~1975年)

科別	年度別	71	72	73	74	75
内科		→	→	→	→	→
外科		→	→	→	→	→
整形外科		·	→	→	·	→
小兒科		→	...			
耳鼻咽喉科		→	→		·	→
産婦人科		→	·	→	·	→
神經外科		·	→			·

지급할 수 없으며 組織內의 地位도 醫師의 信望(prestige)에 부합되는 것이 아니다. 醫師를 報酬支給의 便宜때문에 雜給職으로 채용하고 있는데 雜給職員이란 마치 날품팔이와 같은 인상을 주는 職名이다. 實質적으로 定規職員(一般職 公務員)이 公務員法上 누리는 各種 恵澤을 授給職員은 받지 못하는 것이 많다. 醫師에 대한 責任補償制도 마련되어 있지 않으며 住宅 등 厚生支援도 거의 없다.

醫師들은 道立病院에 長期勤績함으로써 公共醫療體系內에서 經歷發展을 기대할 수도 없다. 그들의 專門的 및 行政的 經歷發展系統이 制度化되어 있지 않기 때문이다. 醫師들은 또한 道立病院에 근무하는 동안 專門業務에 관한指導를 받을機會가 없으며 研究나 學會活動에서 疎外되기가 쉽다. 道立病院의 所在地가 비교적 大都市라면 醫師들은 약간의 勤務外 職業活動 내지 副業에 從事할機會가 있겠으나 金泉市와 같이 群小都市에 位置한 道立病院의 경우 그러한機會마저 提供하지 못한다.

醫師들의 勤務에 대한 積極的誘因이 적은 반면 勤務負擔은 過重하다. 醫師數가 적어 交代組를 형성하기 어렵고 醫師들은 모두 科長과 科員의 일을 도맡아 하고 있다. 이들은 外來勤務, 當直勤務, 應急患者處置, 手術 등 종첩되는業務에 시달리고 있다.

金泉病院에서는 醫療要員의 適正한 確保에 필요한 政策提案을 마련한 바 있는데 이를 참고로 다음에 소개한다. 提案의 内容을 보면 部分的으로 非現實의하거나 實現이 요원한 것도 포함되어 있으나 政策提案의 이면에는 病院運營者の 경험을 통해 터득한 問題意識이 정리되어 있음을 알 수 있다.

〈金泉病院의 醫療要員確保對策建議〉

對策(改善方案)

○長期對策

가. 政策面

1. 醫療要員(醫師)教育制度改善

가) 醫大在學中(六年中)인턴修練

- 나) 一般醫制度(2年程度)→國家에서 生活給提供(補助)
- 다) 國公立病院에 一定期間勤務者에게 專門醫應試資格賦與

2. 專門醫制度의 檢討

- 가) 專門醫의 教育病院 및 病院勤務制度(醫療法改正)
- 나) 海外派遣制(國公立病院勤務者)
- 다) 醫療金庫

3. 制度面

- 1. 醫療機關의 系統化(醫院, 病院, 醫療院)
- 2. 病院以上은 教育病院義務化
- 3. 保健所의 制度化(保健支所(公醫)→保健所→道立病院→醫療院)

○短期對策

- 가. 教育病院과 母子病院形成(醫療要員의 巡環配置)
- 나. 國立醫療院의 道立病院要員 養成配置
- 다. 保健獎學基金을 市道立病院 및 無醫地域醫師 處遇改善費로 支給
- 라. 處遇改善(給料, 子女教育費, 厚生施設 特惠措置)
- 마. 修練醫의 特殊地域 特殊勤務(無醫地域派遣)

第3節 改善方向

道立病院組織의 改善에 있어서 우선적으로 고려되어야 할 사항은 保健行政體制와의 機能的 内지 授權的 連繫強化, 病院運營의 自律性增進, 그리고 官廳型管理方式의 止揚이라고 할 수 있다.

現在 道立病院의 對外的 連繫는 一般行政體制에 밀착되어 있다. 內務部라는 一般地方行政官廳을 中介적인 本屬機關으로 하는 道廳所屬의 機關이라는 점에서 이러한 문제는 어느 정도 不可避하게 생겨나는 것이기도 하겠지만 機關關係의 實際 運用에 있어서 문제를 더욱 악화시키고 있는 것이 사실이다. 道立病院의 本屬機關들은 發展的 内지 擴張的 眼目으로 病院管理를 ①반침한다기보다 消極的 統制為主의 行政을 펴 온 것 같다. 그리고 統制權의行使에 있어 ②도 病院管理의 特殊性을 충분히 감안하지 않는 것 같다. 예컨대 道의 保健社會局과 保健課가 統合的인 行政指導를 하는 것이 아니라 企劃管理室, 內務局 등에서 더 강력한 統制力를行使하고 있다.

앞으로 道立病院은 保健行政體制 및 公共醫療傳達體制와 더욱 긴밀한 連繫를 맺을 수 있도록 組織上의 配列를 수정해 나가야 할 것이다. 우선 保健社會部와의 授權的 連繫를 더욱 強化하여 保健社會部의 專門的이고 機能的인 監督을 實質화시켜야 할 것이다. 監督의 方向도 積極的・支援的인 것에 力點을 두어야 한다. 病院運營의 細部的인 문제에까지 內務行政의 分散적 組織單位들이介入하지 않도록 하는 措置가 필요하다. 長期적으로는 道立病

院을 國立醫療院처럼 保健社會部에 直屬시키는 方案이 검토되어야 할 것이다. 交通 및 通信이 지구처럼 發達하여 全國이 一日生活閑化되었고 醫療活動이 專門化된 時代에 地方所在의 公立病院監督을 地方行政連絡機關의 性格의 道廳이 行하는 監督에 일입하다시피하는 것은 곤란한 일이다. 道立病院을 道廳所屬으로 놓아두고 있는 것은 아무래도 舊時代의 行政의 잔재나 하겠다.

道立病院과 公共醫療傳達體制의 連繫를 강화하는 것도 時急하다. 특히 醫科大學附屬病院, 市·郡保健所 등과 機能的 連繫를 강화하여 依賴制度를 확립하고 이러한 保健醫療機關間に 保健 및 醫療要員들의 經歷發展系統을 一貫의으로 설정해야 할 것이다.

道立病院의 對外的 連繫와 직결되어 있는 문제는 病院運營의 自律性이다. 현재豫算의 獨立採算性이 보장되는 이외에 公企業이라는 特性은 거의 찾아볼 수 없으며 組織과人事에 있어서 一般行政官廳과 구별되는 점이 없다. 道廳의 監督은 一般地方行政機關에 대한 監督과 같은 性格을 가지고 있다. 病院組織과 運營에 있어서自律性缺如는 浪費를 가져 오는 要因이 되고 있다.

運營上의 自律性缺如는 病院管理의 官廳的 色彩와 긴밀히 연관되어 있다. 病院의 組織과人事에 대하여 地方公企業法上の 特例가 認定되는 부분은 극히 일부에 지나지 않으며 病院組織은 一般行政組織法規와人事法規의 原則적인 適用을 받고 있다. 앞으로 現代의 意味의 「病院型」組織이 될 수 있도록 組織과 管理의 過程을 개편해야 할 것이다. 무엇보다도 一般行政官廳의 節次와 機能은 대폭 축소시키고 醫療機關 本然의 機能을 충실히하여야 한다. 行政이 醫療를 支援하기 보다 壓倒하는 일은 없어야 한다. 官廳的 色彩의 불식은 制度의 改革만으로 이룩하기 어려운 것이므로 病院從事者들의 舊時代의 官僚行態를 變化시키는데도 力써야 할 것이다.

人事運營面에서는 病院機能遂行의 必要에適合한 定員管理를 하고 不足한 醫療要員의 機保가 가능하도록 하는 措置를 취해야 한다. 그리고 一般職 公務員으로 되어 있는 病院從事者들의 能力を 向上시키고 勤務意慾을 提高시킬 수 있는 方案도 강구되어야 한다. 우선 定員管理의 適正化를 이룩해야 한다. 現在의 定員策定은 一般行政體制內에서의 均衡만을 고려한 매우 形式的인 것으로서 구태의연한 道立病院觀에 입각한 것이라 하지 않을 수 없다. 病院機能의 定義를 재검토하고 그에 따라 業務와 人力需要를 科學的으로 決定하여야 한다. 그리하여 定員規定이 實際의 人力需要와 乖離되는 일이 없도록 해야 한다. 例컨대 一般庶務職員은 頗多하게 配定하고 醫療活動에 절대적으로 필요한 診療記錄의 作成과 保管을 맡길 職員은 采用할 수 없게 하는 일은 없어야 한다.

病院職員의 階級이 全般的으로 낮게 策定되어 있고 醫師를 제외한 職員의 人事停滯가 매우 심한이 이를 是正하는 方案이 강구되어야 한다. 病院內에서 階級이 向上될 수 있는 폭을 넓히고 幾關間의 人事交流를 制度化하는 方案을 하나의 解決策으로 생각할 수 있다. 現在

와 같은 地方行政構造 속에서 그러한 方案의 採擇이 어렵다면 道立病院 職員을 모두 別定職으로 하니 適正한 身分과 報酬를 부여하고 이들이 公共醫療體制內에서만 移動할 수 있도록 經歷發展의 폭을 상대적으로 제한하는 것이 바람직하다. 이러한 方案이 採擇될 수 있다면 病院長의人事權을 강화하는데도 도움을 줄 수 있을 것이다. 任用 및 身分의 改善과 더불어 專門業務에 대한 現場訓練을 組織化하고 醫療保健要員의勤務成績評定을 業務의 特성에 맞게 가 편해야 할 것이다.

道立病院의 人事管理에 있어서 가장 時急한 解決이 요청되는 重要問題는 醫師를 확보하고 그들의 持續的인 勤務를 유도하는 문제이다. 이 問題의 解決을 위해서는 우선 職制上 醫師의 職位를 別定職으로 규정하여 適正한 身分과 報酬를 부여할 수 있도록 해야 한다. 一般的 3級乙類의 職級에 만족할 醫師를 구하기 어려워 대부분 醫師를 雜給職員으로 採用하고 정작 醫師의 公式的인 定員은 缺員으로 놓아 두는 것이 慣例化되어 있다는 사실을 알면서도 道立病院醫師의 職級을 一般職 3級乙類로 고집하는 것은 해괴한 일이라 하지 않을 수 없다.

道立病院의 醫師定員은 대폭 늘려야 할 것이다. 過去에 적은 定員도 充員하지 못한 實績만을 생각하고 앞으로도 醫師定員을 늘리지 않는다면 道立病院은 계속하여 不實할 수 밖에 없을 것이다. 診療科의 數와 科別 醫師數를 늘려 交代組를 형성할 수 있게 해야 한다. 이렇게 하여 醫師들의 業務負擔이 줄어 들고 研究・修練活動이 가능해 지면 有能한 醫師들을 끌어 올 수 있는 誘因을 마련할 수 있고 修練醫들을 받아 有效하게 活用하고 訓練시킬 수 있을 것이다.

道立病院의 醫師들이 長期間 公共醫療體制內에 勤務하는 것을 하나의 生涯에 걸친 職業으로 삼도록 유도하여야 하며 그렇게 하기 위해서는 公共醫療體制 및 保健醫療行政體制 내에서 그들의 經歷發展系統을 수립해 놓아야 한다.

醫師에 대한 報酬體制도 改善하여 報酬의 一般的인 水準을 民間 綜合病院의 報酬水準에 까지 끌어 올리도록 노력해야 할 것이다. 報酬는 都給式이거나 日當支給式으로 해서는 안되며 能力과 實績 그리고 經歷을 반영하는 總合決定給으로 基本給을 決定해야 한다. 報酬體制에 융통성을 부여하려면 基本給以外에 職務의 性格을 반영하는 各種 手當을 活用하면 된다.

在職中 醫師들의 自己發展努力을 적극 지원해야 한다. 융통성이 희박한 教育院教育만으로 醫師들의 專門能力이 충분히 向上된다거나 能力向上欲求가 充足될 수 있다고 믿는 것은 오산이다. 醫師들의 專門書籍 및 定期刊行物 購讀을 支援하고 關聯學會活動에의 참여를 권장하고 支援해야 한다. 年次의 海外研修制를 채택할 수 있다면 能力向上뿐 아니라 매우 좋은 勤務誘因을 제공할 수 있을 것이다.

第3章 水道事業

地方水道事業은 地方行政機構의 일부로서 一般地方行政機關(地方自治團體)이 이를 담당해 왔다. 1970년까지는 水道事業機能遂行을 다른 地方行政機能遂行과 구별지어 주는 制度의 뒷받침이 거의 없었으며 1971년부터 地方自治團體의 水道事業에 地方公企業法을 適用함으로써 財政管理部門에 약간의 特別措置를 강구하였다. 그러나 기타 管理部門에는 그와 연관된 變化가 시도되지 않았으며 編制나 人事面에서는 여전히 다른 行政部署와 같은 様態를 유지하고 있다. 이번에 觀察의 對象으로 삼은 機關은 全羅北道 全州市廳의 水道課이므로 이에 대한 調查資料를 바탕으로 水道事業組織의 編制와 人事運營을 다음에 검토하여 한다.

第1節 編 制

全州市 水道課의 機關의 母體는 1922년에 형성되었다고 볼 수 있다. 즉 1922년에 全州市廳은 建設課內에 水道係를 설치하여 上水道業務를 관掌하기 시작하였다. 1961년에 水道係는 水道課로 승격되어 오늘에 이르고 있다. 1961년이래 上關淨水場, 全美取水場, 八福淨水場 등을 新設・擴張해 왔으며 蟾津江 系統 上水道를 준공하였고 紙水地域과 紙水量이 대폭 확대되었기 때문에 조만간 機構의 擴張 내지 升格이 不可避할 것으로 보인다.

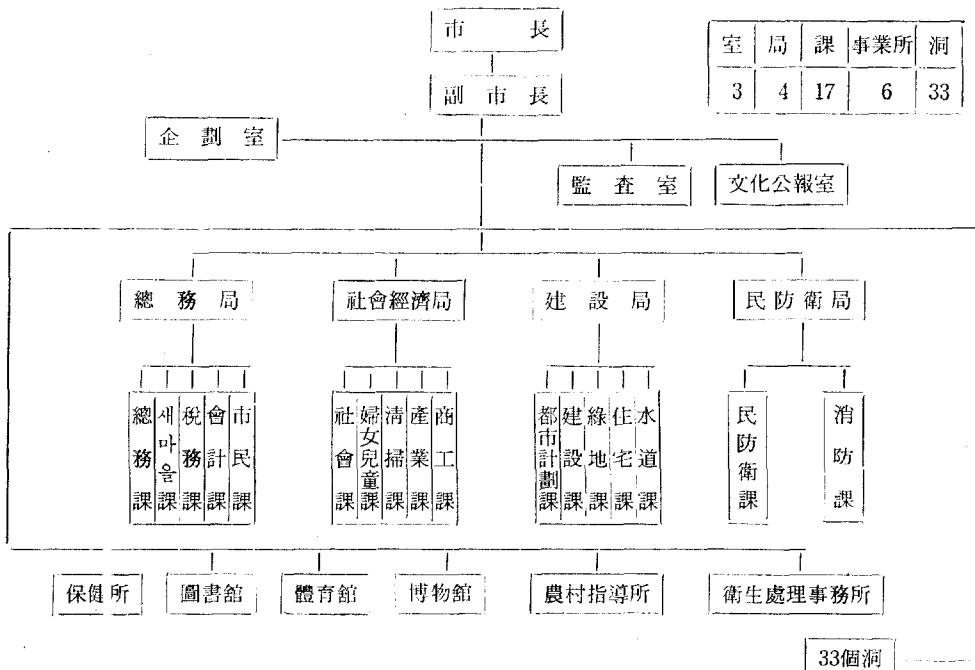
水道課은 全州市廳의 17個課 中의 하나로서 建設局에 소속되어 있다. 建設局에는 水道課外에 住宅課, 綠地課, 建設課 및 都市計劃課가 있다. 水道課에는 3級乙類 土木職 公務員인 課長 밑에 5個의 係와 하나의 班 그리고 7個의 事業場과 12個의 上水道修理申告所가 있다. 하나의 班이란 補修專擔班을 말하는데 이것은 上水道修理業務의 效率化를 위해 全州市廳이 마련한 實事上의 活動單位이며 公式的인 職制에서 設置한 部署는 아니다. 公式的인 職制와 실질적인 組織構造의 乖離를 여기서 엿볼 수 있다. 全州市에 설치된 12個의 上水道修理申告所는 有修專擔班이 맡고 있다. 全州市廳과 그 水道課의 編制는 다음 두개의 表에서 보는 바와 같다.

水道課의 주된 任務는 上水道事業의 計劃 및 實施, 上水道施設의 維持・管理, 上水道事業經營의 綜合管理, 紙水使用料의 調整・賦課・徵收, 上水道使用許可 및 利用의 指導, 上水道의 水質保全, 上水道代行業者의 指導・監督 등이다. 水道課는 全州市 水道事業設置條例에서 두하는 水道事業의 主務部署인 바, 現職制上 水道課의 機能은 협의의 上水道事業에 현중되어 있는 느낌이 있다. 地方水道事業의 범위에 포함되어야 할 事業은 ① 上水道事業 및 그에 부대되는 事業, ② 工業用水道事業 및 그에 부대되는 事業 ③ 溫湯給水事業과 그에 부대되는 事業, 그리고 ④ 기타 이와 비슷한 事業과 그에 부대되는 事業이다.

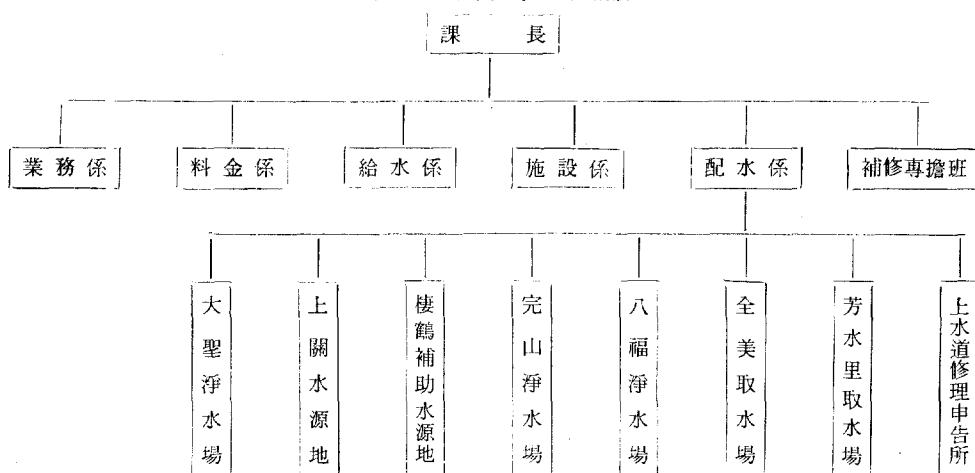
水道課에는 業務係, 料金係, 紙水係, 施設係 및 配水係가 있어서 각각 業務를 分擔하고 있다.

業務係는 ① 上水道 特別會計豫算의 編成 및 執行, ② 上水道 特別會計 運營計劃 및 審

〈表 E〉 全州市廳 機構



〈表 F〉 全州市 水道課 編制



查分析, ③ 會計張簿의 備置整理, 決算, 財務諸表 作成, ④ 上水道 特別會計現金出納 吳
金庫監督, ⑤ 工事契約, 物品購入 吳 受拂, ⑥ 給水工事者の 監督 吳 工事配定, ⑦ 公有財
產管理 吳 用地買收, ⑧ 車輛管理 吳 一般庶務, ⑨ 水道計量器受拂, ⑩ 支出證憑書類의 球
藏 및 수불 등 業務를 관장한다.

料金係는 ① 水道使用料 賦課徵收 吳 使用料滯納團束, ② 計量器點檢 吳 不正計量器團束

③ 水道栓 監察 및 標識의 管理, ④ 管業의 收入課徵, ⑤ 一時給水使用料 賦課徵收 등의 業務를 관장한다.

給水系는 ① 細水工事設計 및 監督, ② 細水栓 修繕補修統計 및 維持·管理, ③ 細水栓 調查 및 監察交付, ④ 送配水管 南수방지 및 不正水道團束, ⑤ 細水施設 竣工檢查處理, ⑥ 細水工事 資材保管受拂, ⑦ 施設加入, 施設의 設置管理 및 指導監督, ⑧ 細水工事施設 故障申告受及 補修 등의 業務를 관장한다.

施設係는 ① 上水道 水資源의 保護·利用에 관한 調査·研究, ② 上水道 水源擴張工事의 計劃 및 執行監督, ③ 送配水管工事設計 및 監督 등의 業務를 관장한다.

配水係는 ① 送水管 및 配水管의 維持·管理, ② 使用水量의 計劃 및 調査와 配水, ③ 水質基準 維持·管理, ④ 各事業場 維持管理 및 改良補修 등의 業務를 관장한다.

水道課의 組織을 全體로서 檢討할 때 이것이 一般行政體制內의 한개 課라는 公式的 組織形態에 둑여 있기 때문에 對內·對外의으로 문제를 야기하고 있는 것을 볼 수 있다. 課라는 組織單位에 劃一的으로 쳐방된 内部構造는 水道課의 組織管理에 不均衡을 초래하고 있으며 市廳全體의 編制에도 不均衡을 낳고 있다. 水道課의 管轄業務가 방대한 것은 차치하고 그 力만 보더라도 1978年 現在 120名에 이르고 있다. 120名이라는 人員은 全州市本廳人員 631名의 20%에 육박하는 숫자이다. 全州市廳의 17個課中 1個의 課가 全職員의 20%에 가까운 人力을 包容하는 것은 比例的인 均衡을 유지하지 못하는 것이라 하겠다.

標準的인 課組織의 構成樣態로서 감당하기 어려운 組織內容을 水道課는 지니고 있다. 무엇보다도 課長과 係長의 統率範圍에 문제가 있다. 그리고 公式的으로同一한 地位가 부여되고 있는 係의 責任比重이 서로 현저히 다른 것도 하나의 문제라고 할 수 있다.

市廳과 다른 組織單位와 비교할 때 水道課에만 特有한 自律性保障은 거의 없다. 다시 말하면 組織運營問題에 관하여 水道課는 市廳內 다른 行政單位들과 마찬가지의 地位를 누리고 있다. 다만 財政運營에 관하여 地方公企業法이 適用되기 때문에 약간의 特例를 발견할 수 있다. 財政問題에 관한 事項의 결재과정에서는 다른 경우에서 볼 수 있는 中間節次가 省略되고 經理官인 建設局長이 거의 專決하고 있기 때문에 비교적 간편한 셈이다.

直近上級의 地方自治團體(監督官廳)인 道廳에는 地方公企業關係業務를 專擔하는 組織單位가 없기 때문에 市廳의 水道課와 道廳의 連繫는 分散되어 있다. 그런가하면 內務部에는 公企業課가 設置되어 있기 때문에 市廳 水道課와 內務部의 連繫는 오히려 강화되고 있다.

第1節 人事管理

水道課는 人事管理에 관한 限自律性을 누리지 못한다. 즉 全州市廳의 한 構成單位로서 地方公企業에 대한 人事行政의 劃一的인 適用을 받을 뿐 어떤 特例를 인정받고 있지 못하다. 全州市 水道事業設置條例 第5條에서管理者(水道事業管理者인 建設局長)는 그 權限에 속하는 事項을 처리하기 위하여 定員의 범위안에서 필요한 下級組織의 設置를 市長에게 전

의 할 수 있으며 市長은 특별한 事由가 없는 한 이를 거절하지 아니한다고 규정하였다. 同 第6條는 管理者는 水道事業에 종사하는 公務員에 대한 轉補를 市長에게 提請할 수 있으며 市長은 特別な 事由가 없는 한 이를 거절하지 아니한다고 규정하였다. 이러한 規定들은 水道課內의 人員配置와 職員의 轉補에 建設局長의 意見이 반영될 수 있게 하려는 취지에서 設定된 것이다. 이러한 條項이 따로이 條例에 설정된 것은 一見 水道事業에 人事上の 特例를 인정하려는 것처럼 誤導的인 인상을 줄 수도 있다. 그러나 이러한 정도의 參與는 다른 組織部署에도 甚같이 용인되고 있으므로 하등 水道事業에 特有한 것이라 할 수는 없다.

水道課의 定員이 全州市本廳 定員의 5분의 1에 육박하고 水道課라는 組織單位는 대단히 비대화되어 있다. 그럼에도 不拘하고 水道事業은 현저한 人力不足을 경험하고 있다. 즉 總體의인 業務上에 비교할 때 全體定員은 상당히 부족한 형편이다. 이러한 人員不足 속에서 人員을 比例的으로 많이 配置받고 있는 水道課內의 下部組織에서도 職員들은 業務量過多로 시달리고 있으며 어떤 下部組織은 過少한 人員配置로 機能遂行이 심히 왜곡되고 있다. 예컨대 芳水里 反水場은 雜給職員 1人에게 管理를 맡기고 있다.

水道課의 定員構成을 보면 課單位의 組織에 맞는 公務員種類의 配置이기 때문에 상당히 무거운 責任을 맡고 있는 下部組織의 責任者들도 階級이 매우 낮게 책정되어 있다. 예컨대 料金係의 係長은 35名의 部下를 거느리고 있으며 配水係長은 42名의 部下를 거느리고 있는데 단 3명의 部下를 거느리고 있는 係長과 같은 編制上의 位置에 있기 때문에 4級甲類의 階級을 부여 받고 있다.

定員構成의 또한가지 특징은 雜給職員이 많다는 것이다. 正規職定員이 47名인데 비하여 地方雜給職員의 數는 72名에 이르고 있다. 이들 雜給職員은 身分保障이 없는 臨時職員으로서 매우 낮은 報酬를 받고 일하고 있다. 그들의 勤務條件에 비추어 볼 때 責任있고 열성적인 勤務를 대할 수는 없다. 다행히 오래 전부터 長期勤績하고 있는 雜給職員들이 아직도 상당수 남아 있다. 그러나 現在와 같은 고용조건을 방치해둔 채 앞으로도 雜給職員의 長期勤績이나 有能한 職員의 確保가 가능하다고 생각할 수는 없다.

雜給職員의 任用은 市廳 總務課에서 맡아 하고 있다. 任用過程에서 實績主義의 選拔道具는 사용되지 않는다. 雜給職員에 대한 報酬는 生計費水準以下라고 판단되어 身分保障과 年金惠澤을 받지 못하고 있다. 이들에 대한 訓練事業은 組織化되어 있지 않으며 公式文書화되는 勤務成績評定制度도 없다. 地方行政體制의 下位構造인 水道課에 實績主義의 人事行政이 適用되지 않는 雜給職員이 현재와 같이 많은 것은 중대한 문제라 하지 않을 수 없다.

雜給職員의 質이 저하되는 것, 職務要件과 資格이 부합되는 人力을 구하기 어렵다는 것, 離職率이 높다는 것 등의 문제도 조속한 치유책을 요청하는 것이다. 非熟練者를 구해서 어느 정도 技術的 業務에 熟達되도록 만들어 놓으면 보다 나은 就業機會를 찾아 離職하는 傾向에 대해서 감독자들은 크게 우려하고 있다. 全州市 水道課에 군무하는 雜給職員의 年間

〈表 G〉 水道課의 定員과 現況(1978年 1月 現在)

區 分			計		課		事 業 所	
			定 員	現 員	定 員	現 員	定 員	現 員
合 計			119	120	83	83	36	37
正 現 職 計			47	48	37	37	10	11
3級	乙	土 木	1	1	1	1		
4級	甲	行政・土 木	5	6	5	5		1
	乙	行政・土 木	5	6	5	6		
5級	甲	行政・土 木	10	10	10	10		
	乙	行政・土 木	4	4	4	4		
機 能 職			9	9	5	5	4	4
雇 備 員			12	12	6	6	6	6
地 方 雜 給 計			72	72	46	46	26	26
地 方 雜 給	機 · 查 員	修 理 工	28	28	28	28		
	機 · 關 手	電 機 械 工	11	11	11	11		
	管 球 氣 連 轉	管 球 氣 連 轉	2	2			2	2
	專 務 員	理 人 員	3	3	1	1	2	2
	詳 依	補 助 員	3	3	2	2	1	1
	願 愿	警 察 員	1	1	1	1		
	候 免		22	22	1	1	21	21

離職率은 약 10%라고 한다. 그러나 이러한 離職率은 雜給職全體에 관하여 과악한 것이라 차깃하면 問題의 實相을 誤解하게 할 염려가 있다. 왜냐하면 離職은 주로 熟練度가 높아야 할 技術業務에 종사하는 雜給職員들 가운데서 일어나기 때문이다. 技術業務分野만의 離職率을 따로 計算한다면 그것은 全體離職率에 비하여 현저히 높을 것이다.

水道事業에 배치되는 一般職 公務員의 經歷系統이 專門化되어 있지 않다. 즉 水道課에 배치된 人力은 市廳 全體의 人力體制에 결합되어 있어서 水道事業의 特性에 맞는 人力保存과 配置轉換이 어렵게 되어 있다. 우선 業務要件에 부합되는 技術系學校를 卒業한 사람을 구하기가 어렵다. 그리고 昇進과 配置轉換이 市廳全體에 개방되어 있기 때문에 經歷系統의 專門化를 기대할 수 없다. 全州市 上水道事業 特別會計에 대한 1977年度 監查報告書에서는 「公企業 會計制度에 대한 教育을 충실히 받은 公務員의 固定配置가 必要하며 잊은 人事移動은 再考도어야 한다고 생각합니다」라고 하는 經營管理改善方案을 제시하였다. 이러한 指摘은 會計職員問題에서부터 發想된 것이지만 잊은 配置轉換과 經歷系統의 非專門化가 水道事

〈表 H〉 水道課職員의 課內勤續期間

급 별	평균근속기간
3 급 을	4년
4 갑	1.6년
4 을	2.0년
5 갑	2.0년
5 을	1.8년

業의 원활한 운영에 지장을 준다는 것을 느꼈기 때문에 나온 提案이라고 생각한다。水道課에 근무하는一般職公務員들이 水道課에서 勤續한 年數平均은 위의 表에서 보는 바와 같다。

水道課職員의 課內勤續期間을 다른 組織單位들에서 볼 수 있는 平均值와 비교하면 별로 짧은 것이라는 할 수 없을지 모른다。그러나 水道事業이라는 公企業機能을 원활하게 수행하기 위해 필요한人力의 專門化에 비추어 생각할 때 現在와 같은 流動率은 하나의 負債たり 하지 않을 수 없다。

第3節 改善方向

水道事業의 機關的基礎는 一般地行政體制의 一部로써 포괄되어 있기 때문에 編制 및人事上의 根柢的인問題를 야기하고 있다。이러한 基本的인 制約要因이 해소되지 않는 한 지 염적인 치수·책으로는 本質的인 문제를 해결하기 어려울 것이다。그리나 現在의 全般的인行政與件에 비추어 볼 때 출연히 根本的인 大手術을 加하는 것도 어렵게 되어 있다。

組織編制面에서 가장 根本的이고 急進的인 改善方案이라고 할 수 있는 것은 公社設立의 方案이다。水道公社를 地域單位로 혹은 全國的인 規模로 설립하여 水道事業을 地方行政階序로부터 놀리시키면 組織 및人事上의 難題들을 과감하고 근본적으로 해결할 수 있는 길이 트일 것이다。水道公社의 新設이 現在의 문제를 해결할 수 있는 根本對策이 될 수 있을 것으로 생각되지만 그러나 水道公社의 新設에는 또한 根本的인 問題가 있기 때문에 短期的인 改善方案으로 제시할 수는 없다。다만 長期的으로는 水道公社化하는 方向의 노력이 필요할 것으로 판단된다。

次善의 解決方案은 水道事業部署를 所謂 外局化하는 것이다。外局化한다는 것은 中央部處의 外廳과 같은 것을 만든다는 것이다。道廳의 農村振興院이나 郡廳의 保健所와 유사하게 水道事業의 機關的基礎를 改編하면 現在보다는 약간의 自律性을 높일 수 있을 것이다。市廳의 所屬機關이기는 하되 母體制와 子體制間에 어느 程度 機關的距離를 두고 編制上의 特異性을 인정하면 水道事業의 特有한 要請에 보다 잘 대응할 수 있는 機關運營이 가능할 것이다。現正 水道課는 市廳內의 다른 課와 編制나 行政過程이 같아야 한다는 制約을 받고 있기 때문에 水道課에 국한된 組織改編의 가능성을 그 품이 지극히 制限되어 있다。

세번째 改善方案은 現行體制의 根本原理를 그대로 유지하면서 必要한 만큼의 機構를 확

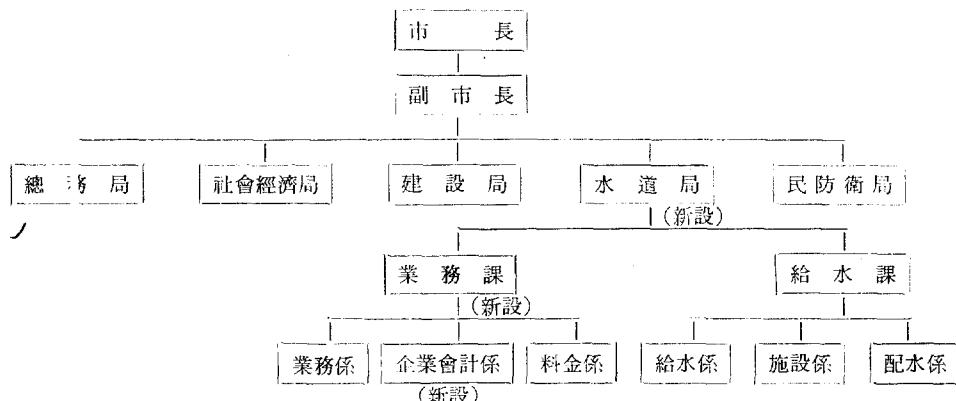
장시키고 級率의 範圍를 調整하는 등의 改編을 하는 것이다. 이러한 平面的 代案이 根本的 인 문제들을 해결하기는 어렵겠지만 短期的으로 實現可能하고 저항이 가장 적은 代案이라 할 수 있다. 全州市廳이 提案하고 있는 機構改編案은 우리가 말하는 세번째 代案에 해당한다. 全州市廳이 마련한 이 改編案을 여기에 참고로 소개한다. 現在 課라는 組織單位에 둑여, 여기에는 過多한 業務量과 人員 때문에 機構를 키워야 하겠다는 단순한 要請에서 출발한 提案으로 보이며 全州市廳의 改編案은 최소한 그러한 要請에도 부합하는 것이다. 그리고 職員의 階級上向調整과 그에 따른 報酬向上의 效果도 기대할 수 있는 改善案이다. 그러나 課를 局으로 昇格시킨다는 일 이외에 編制上 어려한 創案도 거의 外面하고 있는 점을 지적하지 望을 수 없다. 課長이 하나 새로 생기고 企業會計係가 신설되는 것 이외에 기존의 係編制를 그대로 유지하는 것은 機構 昇格에만 물두한 改善案이라 하겠다. 예컨대 料金係는 課로 만들고、補修業務를 전담할 課를 신설하여 여러가지 事業場을 통괄할 機構를 신설하는 정도의 배려는 했어야 할 것이다.

〈表 I〉 全州市가 提案한 機構改編案

水道局新設

〈機構〉

- 新設機構
 - 一局：水道局
 - 一課：業務課
 - 一係：企業會計係
- 水道課—給水課豆 名稱變更



〈事務分掌〉

○業務課：局所管 行政의 綜合調查

給水工事代行業者 指導監督

上水道 特別會計의 歲入歲出 및 豫算整理

水道 使用料 賦課 徵收

上水道 施設 및 機材의 維持管理

上水道 施設의 補墳 擴充에 關한 計劃

其他 局內 他課에 屬하지 아니하는 事項

○給水課：給水工事 施設 및 施工監督

水質 補墳

使用 水量의 調查計劃

消防栓 및 消火栓 管理

不正 上水道 團束

上水道 水質源의 保護利用에 關한 研究調查

上水道 施設 擴張工事

水道管, 配水管, 送水管, 取水管의 修繕工事 및 維持管理

○業務係：上水道 事業의 基本計劃 및 調整

上水道 特別會計 豫算編成

上水道 公債消化 및 債還

地方債 管理

上水道 事業審査分析

上水道 事業用地의 取得處分 및 補償

上水道 施設의 維持管理

課 庶務

○企業會計係

上水道 特別會計 經理

工事 및 物品의 契約

財產 및 器資材 管理

物品 管理

現金 및 有價證券의 出納保管

歲入 歲出外 現金管理

保證金等의 管理

〈定員増員〉

○地方土木技正——1(水道局長要員)

○地方行政事務管——1(業務課長要員)

○地方行政主事——1——

○地方土木技員——1——

○地方行政書記補——2——

※ 水道局 現定員과 増員後의 比較

區 分	計	土木	3 乙		4 甲		4 乙		5 甲		5 乙		技能職	雇傭員
		3 甲	行政	土木										
現 定 員	53			1	2	3	3	3	9	5	1	4	9	13
新設後定員	59	1	1	1	3	3	3	3	9	6	3	4	9	13
增 員	6	1	1		1					1	2			

〈新設事由〉

(1) 給水人口增加 및 上水道 施設擴張으로 業務量 龐大

○上水道業務 —— 1課 5係
— 125名(正規 53, 雜給 50, 請願警察 22)

○業務量 —— 上水道生産量 : 63,862m³(一般 42,850, 工業 21,012)

給水人口 : 265,000(總人口의 82.3%, 1人 1日 給水量 164l)

給水栓 : 24,328

水道事業場 : 8個

揚水場 : 15,911m

配水管 : 178,981m

(2) 蠶津江系統上水道 擴張에 따른 業務量 過重

○事業時期 : 70.8~75.10(5個年)

○開通 : 75.10.23

○事業費 : 1,582百萬원

○規模 : 送水管 : 14.4km(任實郡 館村面 —— 完州上關 ~ 대성리 大聖淨水場 1日 40,000t生産)

○效果 : 1日生産量 : 31,110m³/D ⇒ 71,100m³/D(生活用水 ; 工業用水 29,400³/D除外)

給水人口 : 204,000 ⇒ 261,400

1人 1日 給水量 : 164l → 210l

(3) 公企業 特別會計 効率的 運營

○歳入 —— 851,194千원

— 水道使用料 : 516,399千원 — 75%
— 其他收入 : 121,411千원 —
— 交付金 : 213,384千원

○歳出 —— 851,194千원

— 經常費 : 554,638千원
— 投資費 : 296,556千원(35%)

※豫算增加趨勢

〈75〉 〈76〉 〈77〉 〈78〉
43,163⇒779,987⇒790,429⇒851,194

75年度는 蟬津江系統上水道 549,400千원 融資金包含

○78投資計劃——229,303千원

- 6. 區劃整理地區 配水管渠：4,700m, 128,430千원
- 市立公園 動物園線配水管：1,700m, 31,819千원
- 全州高 全羅高間：2,525m, 38,640千원
- 高速帶 加壓施設(2個所)：17,014千원
- 計量器 試驗 및 施設工事：13,400千원

〈參考資料〉

(1) 他市外의 比較

區分 市別	機構			水道局設置當時		備考
	局	課	係	給水人口	給水栓	
全州市		水道課	業務, 料金, 給水, 施設, 配水	*265,000	24,328	
大田市	水道局	業務課 給水課	業務, 企業會計 施設, 給水, 水原 管理, 配水, 檢計	300,000	20,000	71.2.12 新設
光州市	水道局	水道事業所 業務課 給水課	業務, 企業會計, 資材 施設, 給水, 配水	250,000	17,000	69.9.1 新設
仁川市	水道局	業務課 給水課 施設係	管理, 料金, 資產, 出納 水源, 配水 施設, 工務	230,000	16,000	67.12.1 新設

(2) 水道事業場

計	取水場	淨水場	加壓場	配水場
8	2	4	1	1

(3) 給水增加趨勢

區分 年度	給水			人 口		給水栓	1人 1日 給水量
	所要量	生産量	比率	總人口	給水人口		
75	31,956	31,000	97.3	303,261	223,621	80.5	19,495 157l
76	45,201	71,100	157.2	315,708	245,300	83.7	21,990 164l
77	48,542	71,100	132.0	334,751	261,400	80.6	23,892 164l

*78.5月末

265,000名

24,328栓

人事管理面에서도 여러 가지 改善이 要望되고 있으나 人事問題는 組織設計에 긴밀히 연

관된 것들이 때문에 獨自의 改善의 폭은 그리 넓지 않다.

우선 수한 人力의 確保를 위해 報酬를 引上할 필요가 있는데 現行體制下에서는 水道課의 職員에게만 별도로 報酬를 引上시킬 방도가 없다. 地方公務員全體에 대한 報酬變動에 기대를 기수 밖에 없다. 公社化할 수 있는 경우 水道事業에 종사하는 사람들에 대한 報酬는 어느 정도 獨自의으로 調整될 수 있을 것이다. 그리고 現行體制上에서도 機構를 昇格시키고 그로 따라 階級을 上向調整하면 간접적으로 報酬引上의 效果를 거둘 수 있을 것이다. 또 別定職을 增設하는 것도 報酬問題를 해결하는 하나의 方案이 될 것이다.

業務分拆과 定員監査를 통해서 人力의 適正水準을 維持할 필요가 있는데 이것은 現行制度下에서 가능할 일이다. 주기적인 人力監査를 실시하여 適時性있는 定員管理를 해 나가야 할 것이다. 定員管理는 물론 全體的 人力所要뿐 아니라 内部的 人力配分에도 關心을 가져 組織單位別 人力配分이 均衡을 이루게 해야 한다.

그리고 責任에 따른 階級構成原理를 최대한 實現하도록 노력해야 할 것이다. 아직도 階級制의 根本을 유지하고 있는 分類制下에서 責任과 等級의 不一致를 人事行政上의 措置만으로 해소시키기는 어려울 것이다. 組織設計의 变동이 있어야만 어느 정도 그러한 爭離를 해소시킬 수 있을 것이다. 예를 들면 현재 2 대자·3 명의 部下를 거느리는 係長이나 수십명의 部下를 거느리는 係長이나 같은 階級과 報酬를 부여받고 있는데 이러한 不均衡은 人事上의 措置만으로 해소시킬 수 없다. 係長으로서 過多한 責任이 부여되어 있을 때는 該當係를 課로 승격시켜 係長의 階級이 上向調整되도록 하는 組織設計上の 變動이 필요하다.

水道事業에 종사하는 人力의 經歷系統을 專門化할 필요가 있다. 이를 위해서는 人事上의 自律性이 확보되어야 하고 專門職域內에서 상당히 높은 階級에 까지 진출할 수 있는 經歷發展의 通路가 마련되어 있어야 한다. 全國的인 規模의 水道公社가 設立되는 경우 이러한 문제는 해결될 수 있겠지만 現行制度下에서는 經歷系統의 專門化에 필요한 두 가지 要件을 실현할 수가 없다. 다만 次善策으로 地方行政責任者들이 組織運營에 있어서 水道事業從事者들의 專門性을 높이도록 배려할 것을 촉구할 수 밖에 없다. 우선 配置轉換을 할 때는 水道事業管理者의 意見을 존중하고 해당 公務員의 意思에 불구하고 행해지는 빈번한 配置轉換은 억제해야 할 것이다. 그리고 水道事業에 종사할 人力을 任用할 때는 技術的 要件뿐 아니라 適性과 興味를 고려하여 任用된 뒤에 이른바 不適應(maladjustment)이 發生하지 않도록 最大限의 注意를 기울여야 할 것이다. 이와 함께 現場訓練을 體系化하며 職務適應度를 높여 나가야 할 것이다.

끝으로 水道事業職員의 半數에 가까운 雜給職員은 正規職員화해야 한다. 이것은 現行 人事原理下에서도 가능하다. 身分保障도 없고 報酬도 낮으며 經歷發展의 機會도 막힌 雜給職員을 大量으로 고용하고 있는 것은 분명히 時代錯誤의 行政이라고 하지 않을 수 없다. 이것은 나쁜 勤務條件으로도 얼마든지 사람을 구할 수 있던 지난날의 관행이며 타성이 아

직도 남아 있는 것이라 하겠다. 現在의 雜給職員은 모두 一般職에 편입되어야 하며 部分的
으로 業務의 性格上 그려한 措置가 不可能한 경우에는 雜給職員을 身分保障이 있는 別定職
化하는 方策을 강구해야 할 것이다.