

韓國行政에서의 사람에 관한 意思決定(人事決定)의動態

趙錫俊*

<目次>

- | | |
|---------|---------------|
| 1. 模型 | 4. 人事屬性 |
| 2. 자리屬性 | 5. 數屬性 |
| 3. 人事交流 | 6. 外部要求와 内部要求 |

1. 模型

人事에 관한決定중에서 採用・昇進・轉補 등이 실제로 어떤意思決定過程을 걸쳐서 이루어지는 것일까? 거기에 作用하는 基準(rule)으로서 法文에 明示된 것은 무엇이며, 그것들 이외에 어떤 것들이 있을까? 이런 基準들이 人事權者の 差異에 의하여 달리 適用되게 되는 것은 무슨 이유 때문인가? 懲戒에 관한決定은 어떻게 이루어지는가? 以上과 같은 많은 質問들이 우리가 解答을 원하는 것들이다. 그러나 그 가운데 一部만 檢討해 보고자 한다.

人事에 관한決定에 作用하는 基準을 찾기 위하여 우리는 다음과 같은 두 가지의 要因을 들었다. 그것은 i) 자리의 屬性과 ii) 사람의 屬性이다. 人事라는 것은 자리와 사람을 結合시키는 行事라고 보기 때문이다. 각각 여러가지 屬性을 갖고 있는데 兩者에 共通된 것이 있으니 그것은 數의 概念이다. 즉 자리數와 사람數의 比가 어떤 관계에 있는가에 따라서 競爭의 強弱度가 정해진다. 이렇게 數의 概念은 사람과 자리에 公通되면서 동시에意思決定過程의 競爭과 葛藤을 規律하는 屬性이기 때문에 앞으로의 記述에서 數는 별도로 취급한다.

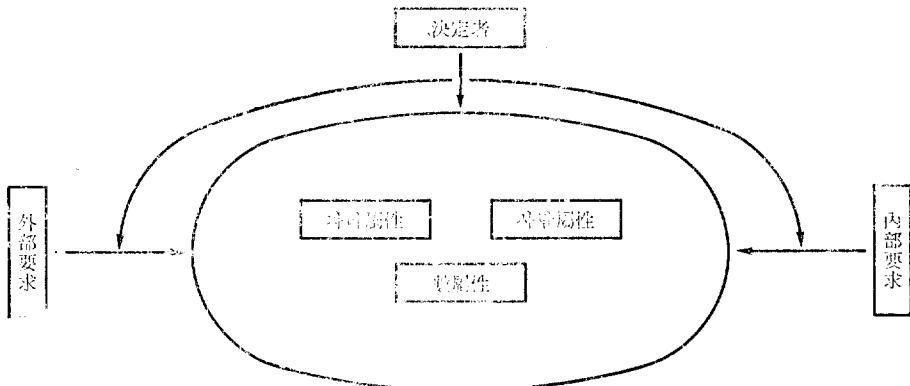
자리 屬性과 사람 屬性을 結合하는 過程에 영향력을 행사하는 要因들이 있다. 즉 決定者外部로부터의 要求, 内部로부터의 要求등이 그것이다. 자리 屬性과 사람 屬性을 本質의 要因(substance factor)이라 한다면, i) 決定者, ii) 組織外部로부터의 要因, iii) 組織内部로부터의 要因等은 過程要因(process factor)이라 할 수 있다. 그리고 數는 共通屬性(common

* 教授 서울大學校 行政大學院

factor)이라 부를 수 있을 것이다. 以上과 같이 생각하는 理由는 人事에 관한 決定이라는 것은 決定者が 人事側과 人事側의 rule들을 外部要求와 内部要求라는 영향 하에서 解釋適用하는 問題라고 보기 때문이다.

以上의 관계를 圖表化하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 人事에 관한 決定의 基本模型



以下에서는 어떤 rule들이 있는가에 대하여 우선 考察하고자 한다.

2. 人事 屬性

(1) 法的屬性

여기서 ‘자리’라는 것은 職位와 類似한 概念이다. 그것은 職位의 種類, 즉 職位間의 橫的分類의 概念을 포함한다. 즉 職種・職群・職列 등이 여기에 包含되어 一般職・別定職의 구別도 사실상 여기에 속하는 것으로 간주한다.

다음으로 자리는 職位間의 上下間의 區別인 階級도 포함한다. 一級부터 五級乙까지의 區別이 여기에 該當한다. 以上的 ‘種類’와 ‘階級’을 合하면 자리라는 것은 例를 들어 一般職 公務員중 行政職(行政職群行政職列)三級甲이라 表現할 수 있을 것이다.

다음으로 ‘자리’라는 것은 職位의 責任 즉 職責까지 포함한 뜻으로 사용한다. 例를 들어 總務課長・工業課長 등이 여기에 속한다. 이들은 각각 그 職位에 해당한 職責이 職制上 规定되어 있음을 물론이다. 흔히 常識적으로 자리라고 하는 것은 이런 職責을 말한다. 우리도 자리의 概念을 그런 뜻으로 사용하고자 한다.

어떤 사람을 어떤 자리에 앉게 하는 法的行爲를 補職이라 稱한다. 甲을 總務課長에 發令하는 것을 補職發令이라 한다. 그런데 職責마다 그를 맡을 수 있는 資格이 事前에 定하여져 있다. 例를 들어 行政職三級甲(別名書記官)의 資格을 가진 사람 중에서 總務課長에 補하게 되는 것이다. 그러니까 ‘자리’라는

〈表 1〉 年度別・部處別 不修理摘要發現率 不修理率

部處 廳別	金品收受非違者			其他不正、不條理 (自體命令、不包含)			連帶責任者			計			總計 $\frac{\text{不修理率}}{\text{總數}} \times 100$	
	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10		
經濟企劃院	5			2			8			13	2	15	1.99%	
外務部	190	216	3,227	5	1	1,221	1,559	2,645	1,390	4,979	11,831	5	6	0.45
內務(治安)	360	214	1,953	8,030 (966)	10,125 (1,493)	8,295 (445)	496	1,047	729	2,834	13,025	9,683	25,542	40.40
財務部	1	4		(4)	(11)	2			1	10	13	24	5.94	
法務部	37	38	34	146	126 (30)	147 (22)	84	80	71	267	274	274	815	10.64
國防部	390	186	108	894	513 (1,166)	370 (1,395)	582	228	232	1,866	2,093	2,105	6,064	
文教部	78	119	61	275	1,982 (28)	1,727 (125)	154	348	336	507	2,477	2,279	5,263	2.70
農水產部	28	21	11	200	271	247 (17)	31	42	51	259	478	326	1,063	22.61
商工部	1	14	6	6	52	2	11	2	3	997	40	1,040	170.49	
建設部	3	2	27	206	596 (30)	208 (21)	86	240	133	295	868	392	1,555	96.58
保健社會部	1	4	5	17	206 (10)	115 (7)	8	33	4	26	253	131	410	19.74
交通部	4	4		26	95 (4)	78 (1)	9	3	2	39	106	81	226	20.43
鴻信部	25	29	19	75	6,262 (97)	6,970 (22)	82	1,424	692	182	7,812	7,703	15,697	29.44
文化公報部	9	9	6		17 (2)	17 (2)	5	10	7	14	36	32	82	6.67
總務處	5	2			1 (2)	1 (2)	2	2	2	8	7	15	1.61	
科學技術處			1		9	10	4	2	4	13	13	13	39	4.52

國土統一院	1	1	6	39	282 (17)	34	103	33	74	6	3.26
援護處	1	1	6	39	274 (10)	34	103	33	74	6	48.65
外務特別市	131	112	120	1,111	1,946 (199)	199	232	206	1,441	2,489	2,489
專賣廳	12	31	8	131	279 (40)	167	14	115	53	157	915
調達廳	7	15	1	5	35 (4)	5	12	1	17	66	10
國稅廳	110	208	139	15	302 (263)	407 (188)	36	216	130	161	864
關稅廳	70	75	35	25	351 (66)	438 (60)	63	483	214	158	975
兵務廳	4	19	11	21	51 (7)	83 (12)	13	38	16	38	115
農村振興廳	1			26	149 (7)	39 (20)	4	3	2	31	159
水產廳	1		4	4	72 (5)	40 (6)	6	18	7	11	131
山林廳		47	21	40	37 (20)	249 (20)	13	22	136	53	106
勞動廳		9	10	5	29	184 (3)	80 (3)	19	99	20	57
鐵道廳	28	62	14	181	4,237 (14)	3,481 (80)	76	245	105	285	4,558
工業振興廳		4	4	45	33 (18)	15 (5)	2	8	5	47	63
港灣廳		11	23		146 (56)	120 (10)		112	38	325	191
計		1,529	1,623	1,095	8,706	36,362 (5,639)	35,847 (3,478)	3,586	7,844	5,191	13,821
											45,611
											110,900

資料：國務總理行政調整室

不條理率은別途作成되었음。「政府機關別定員」參照

內務部定員에는 地方公務員合算하였음。

文教部定員에는 地方公務員合算하였음。

서울特別市 定員에는 地方公務員合算하였음。

概念은 동시에 이런 資格까지 前提하는 것이라고 할 수 있다. 즉總務課長 자리라는 것은 行政職三級甲職務內容을 말하는 것이다. 따라서 總務課長으로 轉補되는 사람은 같은 行政職三級甲의 資格을 가진 者들 중에서 하게 된다. 그리고 行政職三級乙에서 昇進되어서 이 자리에 오는 사람은 (실제로 그런 경우는 적다) 職級이 올라가는 昇進과 동시에 补職까지 받게 된다. 다만 이兩者的 行爲가 分離될 수 있는 것은 試驗을 기치는 경우에 限한다. 그러나 실질적으로는 이 경우에도 人事權者는 少數採用이나 少數特別昇進인 때에는 事前에 特定補職을前提하고 採用 또는 昇進을 하게 된다.

(2) 其他屬性

以上은 旣有적으로 法的・公的인 것을 중심으로 하여 ‘자리’의 屬性을 考察한 것이다. 그런데 ‘자리’라는 것은 그들 사이에도 實質적으로는 여러가지 階層이 있다. 첫째로 그 자리의 所屬部處에 따라서 같은 자리도 그의 價值가 다르다. 例를 들어 같은 總務課長이라도 財務部의 憲務課長과 法制處의 總務課長은 그 자리의 뜻이 다르다고 봐야 한다. 꼭 같은 三級乙類補職(이때의 补職은 法的인 것이 아니라 實質的인 것을 의미한다)이라 하더라도 商工部의 그들과 鐵道廳의 그것간에는 差異가 있다.

三級乙行政職公開採用試驗에 合格한 者들이 試補期間이 끝난 뒤에 部處配定過定에 많은 관심을 두기 되는 理由는 바로 이런데 있다. 무엇이 이와 같은 部處間의 差異를 만들어 내는 것인지를 대해서는 앞으로 계속 檢討할 것이지만, 적어도 그것이 特別한 副收入의 可能性 때문만이라고 할 수 없다. 왜냐하면 앞의 表에 나타난 年度別・部處別 庶政刷新關聯公務員不條理摘發現況을 보면 흔히 志願率이 높은 財務部・商工部・經濟企劃院 등이 더 높지 않다.

이것을 좀더 정확히 알기 위해서 1977年 8月 1일의 機關別定員과 같은 年度의 部處別摘發現況과를 대비하여 그 比率을 구해 보았다. 그 결과도 같은 表에 실었다. 經濟企劃院이나 財務部는 오히려 不條理率이 가장 낮은 편에 속한다. 반면에 商工部는 不條理率이 가장 높다. 따라서 副收入의 可能性만을 갖고 어떤 部의 매력이 決定되는 것이 아니라고 봐야 한다. 建設部 内務部 등도 不條理率이 높지만 公採合格者가 그것 때문에 이를 部를 希望하는 것이라고 볼 수는 없다.

아울든 雖然 그간에 일종의 等級이 있는 것만은 틀림없다. 그리고 이런 관계는 部와廳間의 輸送에도 적용된다고 할 수 있다. 즉 같은 書記官이라 하더라도 그 补職이 財務部本部에 있는 것이 國稅廳이나 關稅廳에 있는 것보다 더 높이 評價될 것이다.

同數의 二級機關間에도 다시 자리의 價值가 다를 수 있다. 例를 들어 같은 道知事 가운데서 忠北知事와 慶南知事은 같지 않다고 봐야 한다. 要건대 어떤 补職이 어떤 补職보다 ‘더 좋다’ ‘더 重要하다’ 등의 定評이 붙어 있고, 그 补職에 관한 決定은 이런 定評과의 關聯下에 이어진다는 점이 중요하다. 왜 어떤 機關이 어떤 機關보다 더 낫다고 하는 定評

〈表 2〉 政府機關別公務員定員 (77.8.1)

機 關 名	合 計	別 定 職	一般職(1~5級)	技 能 職	雇 傭 員
大統領秘書室					
大統領警護室					
國家安全保障會議	136	32	44	15	45
經濟科學審議會議	62	11	37	—	14
監督院	663	22	490	21	130
無任所長官室	62	20	24	—	18
國務總理秘書室	42	27	—	—	15
企劃周整室	36	4	22	1	9
行政周整室	32	2	20	—	12
行政改革委員會	65	13	40	—	12
經濟企劃院	753	34	546	18	155
調査廳	700	12	574	24	90
總務處	929	93	393	65	378
科學院	862	32	710	7	113
國土	184	53	77	—	54
法	47	7	35	—	5
援外	1,634	13	1,132	67	422
內山	1,321	157	1,030	—	134
財專	57,196	43,462	12,349	229	1,156
國關	1,350	8	1,254	50	38
法檢	404	18	320	—	66
國兵	14,554	10	3,283	10,504	757
文農	12,369	8	11,704	137	520
農村	2,446	8	2,181	132	125
水商	7,655	124	7,057	255	219
特工	2,283	420	1,563	133	167
建保	—	—	—	—	—
勞健	1,148	8	1,000	90	50
交鐵	173,649	168,898	3,088	19	1,644
港遞	4,700	214	4,168	53	265
文化	893	9	758	114	12
水業	1,185	7	887	94	197
特建	610	19	497	3	91
勞健	372	7	343	6	16
交鐵	277	6	232	2	37
港遞	1,610	10	1,319	224	57
文化	2,076	47	1,424	228	377
勞健	1,133	45	998	1	89
交鐵	1,106	25	592	256	233
港遞	33,316	15	4,706	27,734	861
文化	1,624	8	845	535	236
公報	53,312	14	21,731	28,300	3,267
部	1,229	101	632	91	405

機關名		合計	別定職	一般職(1~5級)	技能職	雇傭員
重化學工業推進委員會		42	5	23	—	14
서울特別市		2,834	2,370	387	36	41
小計		386,901	216,398	88,515	69,444	12,544
地方公務員	서울特別市	17,199	1,429	11,836	881	3,053
内務部	文教部	82,611	3,451	63,545	1,185	14,430
小計		21,195	34	7,129	—	14,032
合計		121,005	4,914	82,510	2,066	31,515
立法司	部	1,126	302	489	13	322
統一主體國民會議	法部	4,474	855	2,548	258	813
憲法委員會		99	33	40	—	26
中央選舉管理委員會		14	2	8	—	4
總計		497	16	442	3	36
514,116		222,520	174,552	71,784	45,260	

資料：總務處

이 생겼는가? 그것은 그機關의影響力, 그補職의特殊性 등에 기인하는 것인지도 모른다. 그런데機關뿐만 아니라 한機關내의補職들 간에도 이런關係에 놓여 있는 것이다.前述한 바와 같이 같은 課長間에도 總務課長의 職이 더 높이評價된다. 内務部內의 같은局長間에도 地方行政局長이 더 높이評價받는다. 道의局長들 간에도 内務局長이 더 높이評價받는다.

(3) 政治的屬性

어떤 자격이 그것이 實績主義의對象이 될 필요가 없다고判斷하면 이를 別定職으로 하여人事權者의裁量을 많이 허용하고 있다. 특히 政治的任命의可能性이 많은 것을 政務官이라 부르고 있다. 長官·次官·次官補 등이 그런 자리로 취급되고 있다. 또 각 中央行政機關마다 室長이나 局長 중에서 1人을 別定職으로補할 수 있게 하여 놓고 있다(政組法第2條第5項(且書)). 그러나 一般職中에서도 一級公務員 가운데는 政務官의인 것들이 있으며, 二級公務員 가운데서도豫算局長, 서울特別市警察局長, 大都市의 市長 등은 政務官의인要素가 많다고 할 수 있다. 물론 일반적으로는 一般職中에서도 그의 職級이 위로 올라갈수록 實質의으로는 政務官화하는 경향이 있다고 할 수 있다.

(4) 昇進期待屬性

法의으로는 昇進은 上位職級에 올라가는 것을 말한다. 그러나 實質의으로는 같은職級에 계속 머물면서도 上記와 같은價値가 높은補職으로轉補되는 것도 이를 昇進이나 마찬가지로 치게 되고, 사람들은 祝賀의 뜻을 表한다. 그補職을 받으면, 次期에는 반드시 昇進할 수 있다는期待와 같은 것이 있다. 따라서 그것을 昇進이나 마찬가지로 치게 되는 것이

다. 반면에 어떤 補職을 받으면 그 자리에서 떠날 때에 昇進한다는 것은 거의期待할 수 없다는 자리도 있다. 뿐만 아니라 어떤 補職을 받으면 그것을 降任된 것이나 마찬가지로 취급되고, 때로는 辞職을 勸告당한 것이나 다른 바가 없다는 자리도 있다.

(5) 停職・停級年限

어떤 자리에 個人을 머물게 하는期間에 대해서는 그 機關內에서 通用되는 固定觀念이 있다. 價値가 많은 자리일수록 이런期間이 엄격히 遵守되는 傾向이 있다. 그것은 단순히 不條理의 防止나 沈滯의 除去 이외에도 그런 자리에 가고 싶어 하는 사람들에게 많은機會를 提供하기 위한 理由에도 基因한다. 期間은 職級에 대해서도 있을 수 있다. 즉 平均的으로 머물기 되는 機間이 機關別로 職級마다 있을 것이다.⁽⁴⁾

(6) 補職間移動類型

價値가 많은 자리일수록 그에 대한 志望者는 많을 것이다. 그래서 人事權者는 한 사람에게 너무長期間 그 자리에 있지 못하게 한다. 어떤 자리는 昇進期待可能性을 주는 자리이고, 그런 자리의 占有者는 얼마 후에 昇進되어 땐 자리로 가게 된다면 補職間에 從的 橫의 으로 流動하는 型이 생길 수 있다. 이 型은 人事權者가 사용하는 意思決定規則의 하나로 작용하기 때문에 그것을 發見하는 것은 매우 重要하다.

일반적으로 機關의 歷史가 오래된 것일수록 이런 型이 비교적 明白하게 잡힐 것이다. 正統的인 流動流型을 타고 있는 사람이 그 機關內에서는 가장 上位職까지 上昇할 수 있는 候補人物들이 된다. 人事權者가 이런 補職에 대하여 더 많은 神經을 쓰게 되는 것은 이 理由에도 基因한다.

3. 人事交流

이제 補職間移動類型의 事例를 内務部傘下 各道를 중심으로 考察하고자 한다. 편의상 이것과 함께 우리는 部處間人事交流의 問題도 함께 다루기 위해서 人事交流라는 標題를 붙였다.

(1) 部處間交流

部處間 公務員交流가 잘 되지 않는 것은 1967年度에 高級公務員 1,640名의 過去經歷을 對象으로 한 다음과 같은 調查에도 잘 나타나 있다.⁽⁵⁾

이 때의 橫的巡迴가 반드시 部處間을 달리하는 것만을 의미하는지는 不分明하나, 대부분 그런 것들을 포함하는 것으로 推測할 수가 있다. 公務員의 部處間交流가 잘 되지 않는 理由는前述한 바와 같은 人事權의 配分方法에 基因함은 물론이다. 交流가 일부 이루어지는

(4) 이 4期間의 種類에 대해서는, 行政改革委員會, 公務員制度改善을 위한 報告書, pp. 15, 16, 30, 31, 91, 92 參照. 그리고 朴東緒, “韓國行政府의 高級管理者의 資格調査”, 行政論叢, 第6卷 第2號(1968), pp. 80~85 參照.

(5) 行政改革委員會, 公務員制度의 改善을 위한 報告書, p. 95.

〈表 3〉 高級公務員의 巡迴機關(橫的)

巡迴機關(橫的)	人員數	百時率
없음	1,288	78.53
1 回	194	11.82
2 回	83	5.06
3 回	38	2.31
4 回	19	1.15
5 回	10	0.60
6 回以上	4	0.24
未詳	3	0.18
計	1,640	100

現行方法은 다음과 같다. 移動하고 싶은 當該公務員이 個別의으로 轉入部處의 任用權者 또는 任用提請權者의 決心을 일어 在職部處의 任用權者 또는 任用提請權者의 同意下에 轉補發令하는 方法으로 한다. 즉 當事者가 나서서 兩家의 家長의 合意를 얻어야 한다. 따라서 그 過程이 어렵고 少數에 限定될 수 밖에 없다. 이때에 轉入을 받는 部處와 轉出을 시키는 部處의 價值의 差異에 따라서 同一職級을 維持하는 순수 轉補가 되는가 또는 升進하면서 補職을 받는 升進補職이 되는가가 정해지는 경우가 많다. 例를 들어 總務處에서 內務部로의 轉入은 순수 轉補인데 대하여, 經濟企劃院에서 勞動廳으로 가는 것은 升進轉補가 되는 경우를 들수 있다.

部處間人事交流의 缺乏 때문에 생기는 결과에 대해서 行政改革調查委員會는 '同一機關長期勤務로 인한 勤務意欲의沈澱', '部處間 協調・調整의 不圓滑', '派閥主義(sectionalism)의 招來를 들고 있다.⁽⁶⁾ 또 서울大學校行政大學院의 報告書는 '能力發展에 있어서 高級公務員에게 要求되는 넓은 視野와 理解力を 갖추기 힘들다'는 것과 部處間의 升進機會의 不均等을 들고 있다.⁽⁷⁾

(2) 部內交流—補職間移動類型

以下에서 다루는 內務部의 事例는 1974年 5月 現在 內務部本部 및 그 傘下機關에서 전국적으로 勤務하고 있던 道廳課長級 이상의 國家三乙과 地方三乙 全公務員 613名에 대한 履歷調查에 由來한 것이다.⁽⁸⁾ 이 資料는 적어도 韓國戰休戰(1953)以後 이때까지의 內務部內의 모든 人事移動 중 이때까지 남아 있었던 사람들의 것을 전부 반영한 것이다. 그러나 그 동안에 內務部를 떠난 사람들의 人事變動作은 포함하지 않는다.

가) 機關間交流

內務部本部, 他部處, 內務部本部直屬機關, 기타(例: 山林廳, 地方行政研修院, 其他治安系統機

(6) 上揭報告書, p. 29.

(7) 서울大學校 行政大學院 調查研究室, 最古管理, 前揭書, p. 269.

(8) 朴俊, 內務部 高級 公務員의 補職經路에 관한 研究, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1974.

關), 그리고 道間에 어떤 移動이 있었으며, 각각 그 境遇에 昇進轉補였나, 單純轉補였나를 表示한 內容을 보면 다음의 네 개의 表와 같다.

〈表 4〉 機關相互間의 人事交流—內務部本部, 直屬機關, 他部處道(國家3甲)

으로		에서	內務部本部	直屬機關	他部處	道	計
轉	內務部本部	31	1	1	16	49	
	直屬機關	3	3	0	2	8	
	道	13	5	7	—	25	
補		計	47	9	8	18	82
昇	內務部本部	5	0	0	1	6	
	直屬機關	1	1	0	1	3	
	道	7	1	0	—	8	
進		計	13	2	0	2	7
計	內務部本部	36	1	1	17	55	
	直屬機關	4	4	0	3	11	
	道	20	6	7	—	33	
計		計	60	11	8	20	99

〈表 5〉 機關相互間의 人事交流——內務部本部, 直屬機關, 他部處, 道——(國家3乙)

으로		에서	內務部本部	直屬機關	他部處	道	計
轉	內務部本部	75	17	4	5	101	
	直屬機關	3	8	0	1	12	
	道	10	2	7	—	19	
補		計	88	27	11	6	132
昇	內務部本部	13	0	0	0	13	
	直屬機關	3	1	0	0	4	
	道	13	0	0	—	13	
進		計	29	1	0	0	30
計	內務部本部	88	17	4	5	114	
	直屬機關	6	9	0	1	16	
	道	23	2	7	—	32	
計		計	117	28	11	6	162

이들 表에 의하여 알 수 있는 것은 다음과 같은 事實들이다. 內務部傘下國家三級甲類 99 名 중에서 他部處에서 轉補된 사람은 8名밖에 되지 않으며, 그것도 昇進, 轉補된 사람은 하나도 없斗. 더욱기 內務部本部로 오기는 힘들고 道로 轉補되는 것이 常例다. 國家三乙의 경우에도 162名중 11名만이 他部處에서 온 사람이며, 過半數가 道로 轉補된다. 內務部內에

〈表 6〉 道行政區域을 벗어나는 補職移動——內務部本部, 直屬機關 其他, 道——(廳局長級)

에서		道	內務部本部 直屬機關 其 他	計
으로	道	387(24)	26	413(24)
	內務部本部, 直屬機關, 其他	19	—	19
	計	406(24)	26	432(24)
昇進	道	20(3)	7	27(3)
	內務部本部, 直屬機關, 其他	2	—	2
	計	22(3)	7	29(3)
計	道	407(27)	33	440(27)
	內務部本部, 直屬機關, 其他	21	—	21
	計	428(27)	33	461(27)

* ()내의 숫자는 特定道로부터 他道로의 (道間)보직 이동임

〈表 7〉 道行政區域을 벗어나는 補職移動——內務部本部 直屬機關 道——道廳課長級

에서		道	內務部本部 直屬機關 其	計
으로	道	569(29)	19	588(29)
	內務部本部, 直屬機關, 其他	6	—	6
	計	575(29)	19	594(29)
昇進	道	166(5)	13	179(5)
	內務部本部, 直屬機關, 其他	0	—	0
	計	166(5)	13	179(5)
計	道	735(34)	32	767(34)
	內務部本部, 直屬機關, 其他	6	—	6
	計	741(34)	32	773(34)

* ()내의 숫자는 特定道로부터 他道로의 純粹한 道間 人事交流임.

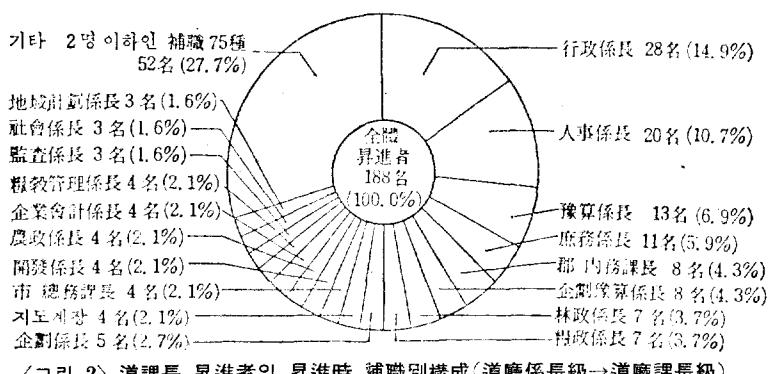
서는 内務部本部에 勤務하는 사람들은 같은 内務部本部内에서만 轉補되거나 升進되는 경향이 있다. 内務部本部에서 道로 가는 경우에는 升進補職의 可能성이 國家三甲이 7 : 13, 國家三乙이 1 : 10으로서 상당히 높은 편이나, 道에서 内務部로 오는 경우에 升進轉補될 可能성은 거의 없다고 할 수 있다. 道直屬機關(例: 山林廳)에서 内務部本部로 올 可能성도 적으며, 따라서 升進轉補는 더욱 稀貴하다. 内務部本部에서 道로 轉補된 사람들의 比가 國家三甲이 國家三乙보다 높은 것에 비추어 事務官 때보다 書記官 때에 中央과 道의 交流를 더

많이 하는 傾向이 있다는 것을 알 수 있다. 道廳의 局長級이나 部長級들은 대부분 같은 道內에서 轉補되거나 升進轉補됨을 알 수가 있다. 道間의 轉補는 매우 적으며, 상대적으로 局長級(國家三甲)보다 課長級(國家三乙 또는 地方三乙)에서의 道間轉補가 더 稀有하다고 할 수 있다. 道에서 內務部本部로 轉補되는例는 매우 적으며, 升進轉補되는 일은 없다.

以上에 의하여 첫째로 우리가 명백히 하고자 하는 것은 人事上 같은 身分體系下에 있는 內務部內 서도 機關이 달라지면 人事交流가 잘 되지 않는다고 하는 사실이다. 內務部本部職員들은 그 内部에서, 그리고 特定道의 職員들도 그 内部에서만 자리 바꿈을 하고 있으며 그간을 交換하는 것은例外에 속한다고 하는 것이다. 둘째로 우리가 明白히 하고자 하는 것은 機關間로 價値의 差가 있어서 그간에 사람을 轉補시키는 데 대한 일정한 rule이 존재한다는 것이다. 그리고 이 rule은 '公平' 내지 '機會均等'이라는 價値의支配를 받고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 道에서 內務部本部로 가는 것은 惠澤이기 때문에 升進이 아니라 單純轉補를 시키고, 반대로 內務部에서 道로 내려가는 것은 道의 要職이 아닌 경우에는 升進시켜서 대려보내는 것이 公平하다고 생각하는 것 같다.

나) 補職間移動

일반적으로 어떤 자리가 要職인가 아닌가는 그 자리의 占有者가 次期에 升進轉補되는가에 의하여 알 수 있다. 그런데 이런 자리에의 轉入은 升進이 아니고 單純轉補에 의하여 된다. 따라서 要職이라는 것은 升進轉入의 可能性은 적으면서 升進轉出의 可能性은 많은 것

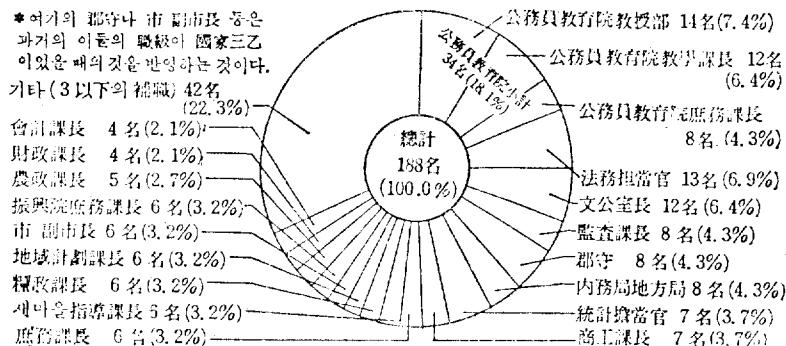


<그림 2> 道課長 升進者의 升進時 補職別構成(道廳係長級→道廳課長級)

을 말한다. 할 수 있다. 일반적으로 升進轉出하는 경우에 새로 받는 補職은 그 階級內에서는 가장 價値가 적은 것일 可能성이 많다. 왜냐하면 公平의 觀點에 의하면 升進 자체가 惠澤이기 때문에 補職은 상대적으로 價値가 적은 것으로 하고 價値가 많은 자리에의 補職은 升進機會를 얻지 못한 사람들에게 配置하는 것이 옳다고 생각될 것이기 때문이다.

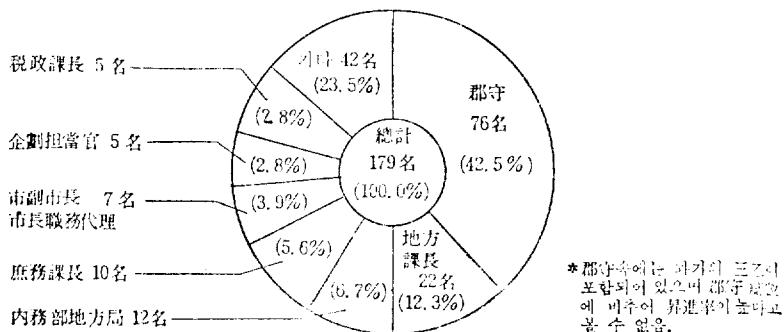
以上과 같은 것이 사실임이 틀림없는 것은 위의 調査에 의하여 證明되었다. 道廳에서 課長으로 升進한 188名의 升進直前補職은 <그림 2>와 같다. 따라서 行政係長・人事係長・豫算係長 등은 升進可能性이 특히 많은 자리라고 할 수 있다. 그런데 道廳係長에서 道廳課長

級으로 昇進할 때에는 비교적 末席의 자리로 올라갈 可能性이 많다고 하는 것은 〈그림 3〉에 의하여 알 수 있다. 즉 昇進初任補職은 法務擔當官, 文化公報室長, 公務員教育院教授部 등이 될 可能性이 많은 것이다.



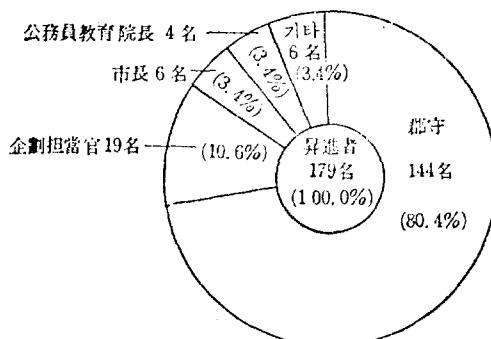
〈그림 3〉 道廳課長級의 昇進初任補職別構成(道廳係長級→道廳課長級)

이제 道의 課長級에서 道의 局長級으로 昇進한 사람들이 어떤 자리에 있다가 昇進되어 왔나를 보면 〈그림 4〉와 같다. 郡守는 本廳의 각 課長에 비하여 상대적으로 그 數가 월등하게 많을 것을 감안한다면, 昇進率은 오히려 地方課長쪽이 훨씬 더 높다고 할 수 있다. 이제 道局長級들이 昇進初任補職을 어디로 받았는가를 보면 〈그림 5〉와 같다. 대부분이 郡守로 나갔으며 道本廳內의 局長으로 發令된 사람은 하나도 없다. 다음으로 道局長級으로 있다가 그 以上의 地方自治團體의 職級으로 昇進한 사람들의 昇進 당시의 补職을 보면 〈그림 6〉과 같다.

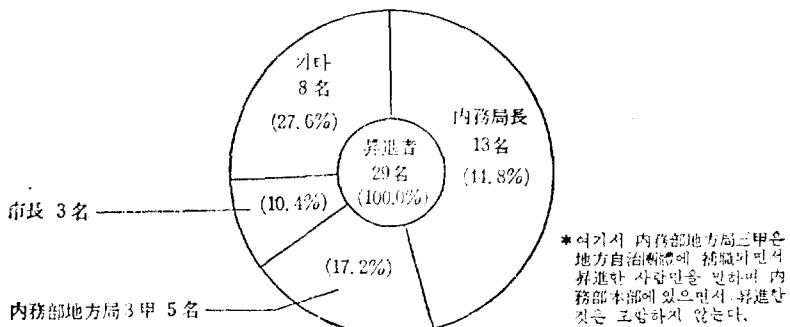


〈그림 4〉 道局長昇進者의 昇進時 补職別構成(道廳課長級→道廳局長級)

이에 의한 면 같은 道廳局長 가운데서도 内務局長이 昇進할 確率이 가장 높다고 할 수 있다. 以上과 같은 理論에 의하면 下位階級의 补職에서 上位階級의 补職으로 올라가면 初任은 자리의 賈値가 下位에 속하는 补職을 맡았다가, 이후 당분간은 같은 職級內에서 자리의 賈値가 上位인 것으로 轉補받으려는 競争을 하게 되고, 이 競争에 성공한 者는 다시 뒷 階



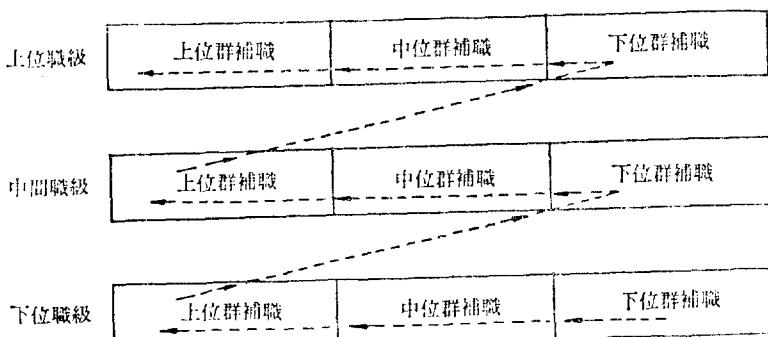
〈그림 5〉 道局長昇進者의 昇進初任補職別構成(道廳課長級→道廳局長級)



〈그림 6〉 道局長 이상 昇進者의 昇進時 補職別構成

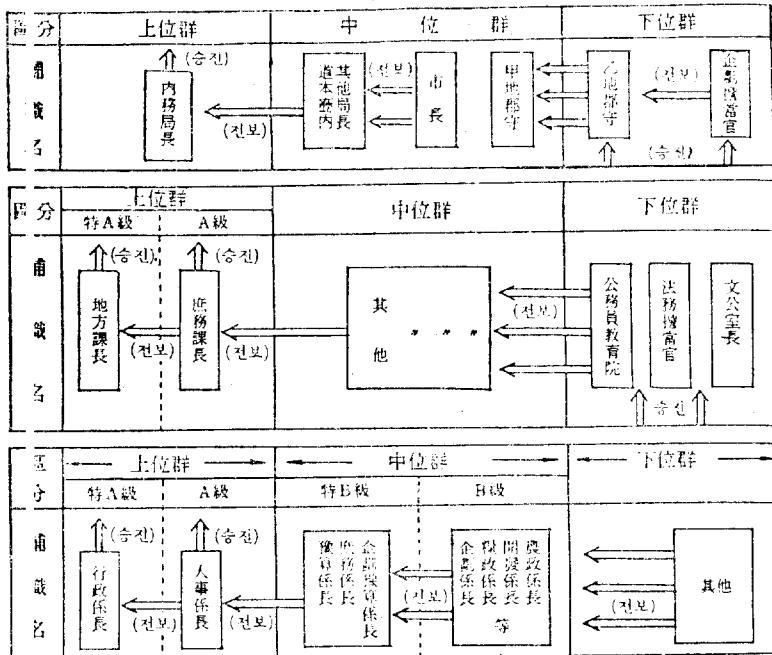
級의 下位職群으로 昇進된다고 할 수 있다.

이와 같이 内部人事라고 하는 것은 上位職級으로의 昇進을 위한 競爭인 동시에 同一職級內의 上位補職으로서의 移動을 위한 競爭이라 할 수 있다. 그래서 公務員들의一般的移動(mobility)이라는 것은 〈그림 7〉과 같은 Z字類型을 그린다고 할 수 있다.



〈그림 7〉 公務員들의 部內移動類型(mobility pattern)

이제 ㄷ 것을 道의 경우에 적용하여 보면 〈그림 8〉과 같다.



〈그림 8〉 道內補職間移動類型

다음으로 行은 部內에서는 ‘地方에서 서울로’, 같은 서울 안에서는 ‘直屬機關에서 本部로’ 移動하려고 할 것이다. 이것은 다른 말로 하면 일단 서울에 補職을 받은 사람은 地方에 가지 않으려고 하고, 本部에 發令받은 사람은 直屬機關에 가지 않으려고 한다는 것을 의미한다.

人事決定이 그것이 대량의 公開採用이 아니고, 内部의 昇進이나 轉補인 때에는 주로 以上과 같은 移動類型鐵道를 달리는 汽車에 올라타려고 하는 많은 사람들 중에서 누구를 새로 탈 수 있고, 既往에 타고 있던 누구를 끌어내리는가의 문제라고 할 수 있다. 人事를 둘러싼 壓力과 緊張이란 주로 이런 移動類型上에 놓여있는 자리를 둘러싸고 생기게 되는 것이다. 그 자리가 어떤 자리냐 하는 것에 대해서 機關內에서는 傳統的으로 내려오는 觀念이 있고, 이것은 그 자리의 屬性이 되어 어떤 新任長官이나 道知事라 할지라도 그 屬性을 尊重하지 않으면 안되게 되는 것이다. 그런 의미에서 그는 公務員法體系 이외의 決定規則 (decision rules)의 支配를 받는다고 할 수 있다.

以上을 要約하면 자리 屬性이라는 것은 i) 法的屬性(職位의 種類, 階級, 職責), ii) 機關 屬性, iii) 政治的屬性, iv) 昇進期待屬性, v) 停職停級年限屬性, vi) 移動流型屬性 등을 갖고 있다고 할 수 있다.

4. 사람 屬性

(1) 對應屬性

사람에 관한 決定이라고 하는 것은 자리에 관한 以上과 같은 屬性과 候補者인 사람이 갖고 있는 能性과를 가능한 한一致시키고자 하는 方向에서 정해진다. 그간의 直接的一致가 크게 問題視되지 않는 것은 一定職級의 사람들을 大量으로 試驗에 의하여 採用하거나 升進시키는 경우 뿐이라고 할 수 있다. 그래서 우리는 사람마다 갖추어야 할 屬性에 관해서 考察하고자 한다. 첫째로 사람, 즉 候補者가 이와 같은 자리 屬性에 대응하는 屬性을 얼마나 갖고 있는가가 問題視될 것이다. 즉 i) 그 사람이 現在 갖고 있는 職位의 種類와 階級이 무엇인가, ii) 그 사람이 現在 갖고 있는 補職은 어떤 機關에 있는 것인가, iii) 그 사람의 자리의 價値은 上·中·下의 어디에 속하는가, iv) 現在의 자리에 머문 期間과 現在의 階級에 머문 期間은 얼마나 되는가, v) 마지막으로 그가 밟아온 移動類型은 어떠했는가 등이 그것들이니. 자리의 政治的 屬性에 대해서는 人事權者的 主觀과 外部로부터의 政治的 壓力의 여하에 따라서 候補者에게 要求하는 對應屬性이 달라질 것이다.

以上과 같은 對應屬性 이외에도 個人을 둘러싼 다음과 같은 屬性들이 있다.

(2) 經歷·號俸

여기서 經歷이라고 하는 것은前述한 바와 같은 個人이 밟아온 移動流型보다는 그의 學歷·研究·實務經驗 등을 總括하여 年月日이라는 數值로 計算할 수 있는 것을 뜻한다. 또 號俸이라는 것은 經歷을反映하면서 每職級마다 適用하는 報酬上의 等級을 말한다. 現行은 一定年度마다 號俸이 上昇하게 되어 있고,同一職級 내에서 最高號俸에 달하면 5회까지 加俸이 붙게 되어 있다.⁽⁹⁾ 個人마다 이런 經歷과 號俸이 다르게 마련이다. 그리고 兩者는 함께 數值로 表現될 수 있다. 실제로 人事決定에 있어서 이런 것들이 중요한 基準의 口實을 하고 있음을 否認할 수가 없다. 흔히 俗語로 누가 '先任'인가를 따지는 것이라든가 '누가 밥그릇이 커 많았는가'를 따지는 것은 그런 例에 속한다.

以上과 비슷한 것으로 年齡이라는 것이 있다. 그러나 年齡은 人事權者の 여하에 따라서, 그리고 人事對象인 자리에 따라서 多寡의 價値가 달라진다.

(3) 勤務成績·訓練成績·褒賞評定點

現行의 升進制度 중에서 四級甲에서 三級乙로 特別升進하는 네는 升進候補者名簿에 記載된者 중에서 最高順位로부터 必要人員의 5倍數 이내를 總務處에 추천하여 特別升進試驗을 치르게 하고, 升進候補者名簿의 順位에 상관없이 試驗成績順位에 의하여 뽑도록 하고 있다. 그러나 三月이상의 升進에는 이런 制度가 없다.

升進候補者名簿上의 序列評定은 經歷評定點(4割), 勤務成績評定點(4割), 訓練成績(2割),

(9) 各級公務員들의 號俸統計에 대해서는, 行政改革調查委員會, 上揭報告書, pp. 45, 111.

褒常評定點 1割 以上의 評定을 加算)을 要素로 作成하게 되어 있다.

이 가운데 勤務成績은 勤務成績評定制度에 의하여 週期的으로 上官에 의한 評定을 받게 되어 있으며, 評定要素와 比重 등은 다음과 같다.

〈表 8〉 勤務成績評定表의 種類 評定要素·評定比重

評定要素 評定表分類	勤務實績		勤務遂行能力			勤務遂行態度				
	職務의 量 (4)	職務의 質 (4)	知識 및 技術 (1.5)	理解力 判斷力 (1.5)	創意力 (1.5)	管理 및 統率力 (1.5)	責任感 (1.5)	積極性 (1.5)	協調性 (1.5)	規律遵守 (1.5)
三級	"	"	專門知識 (3)	專門技術 (3)	理解力 判斷力 (1)	研究力 (1)	"	"	"	規律遵守 (1)
三級研究職	(n)	(n)	(3)	(3)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
四級以下	"	"	專門知識 및 技術 (1.5)	理解力 判斷力 (1.5)	創意力 應用力 (1.5)	表現力 (1.5)	"	"	"	誠實性 規律遵守 (1.5)
四級以下公安職	"	"	"	"	體力健康 (n)	計劃性 (n)	"	"	"	親切公正 (n)
技能職	"	"	"	"	創意力 應用力 (2)	"	"	"	"	誠實性 規律遵守 (2)
	(8)	(2)	(2)			(1)				

* ()내 文字는 評定點의 比重임.

訓練成績: 訓練機關에서 받은 成績을 말한다. 그리고 褒賞은 大統領·國務總理 등의 褒賞을 받은 것을 말한다.

그런데 이와 같은 것들은 대부분 上官의 主觀的裁量에 의하여 좌우될 수 있는 것들이다. 왜냐하면 勤務成績評定表의 모든 評定要素는 評定者의 主觀에 의하여 加減할 수 있는 것들이기 때문이다. 그리고 褒賞이라는 것은 勤務成績에 대한 給付이며, 따라서 勤務成績의 優劣가 主觀에 의하여 定하여지는 한 褒賞도 主觀에 의하여 정하여지기 마련이다.

아울든 이런 主觀의介入 여지가 없는 것은 經歷評定點數밖에 없다. 이상의 네 가지 要素에 의하여 升進候補者名簿上の 序列이 정하여지는데 이런 主觀的要素들의 操作을 통해서 經歷上 上位에 있는 사람이 下位로 밀려나기도 하는 것이다. 사실 이런 主觀的要素들은人事權者에게人事決定上的裁量을 주기 위해서 있는 존재라고 할 수 있다. 그래서 어떤 사람에게 勤務成績評定에 있어서 좋은 點數를 주거나, 어떤 사람에게 높은 褒賞을 주는 行爲는 그것 자체가 그 特定人을 升進시키고자 하는 目標의 實踐手段이 되기도 한다.

다시 말하면 勤務成績이나 褒賞에 의하여 升進決定이 되는 것이 아니고 이미 내려진 升進에 관한 心을合理化하기 위한 手段으로 이것들이 사용된다고 볼 수 있다. 아울든 이런 過程을 經過한 뒤에 個人에게는 升進候補者名簿上の 序列이나 褒賞을 받은 사람이라는 屬性이 붙어 나니게 마련이다.

人事에 관한 決定은 그것이 要職에 관한 것일수록 많은 緊張 속에서 이루어지게 된다. 따라서 人事權者는 平素부터 이 緊張을 減少하기 위한 方法으로 次期의 昇進者가 競合이 덜 되도록 調整하는 것이라고 볼 수 있다.

(4) 出發點과 考試

公務員生活을 시작할 때에 어떤 機關에서 시작했는가, 그리고 어떤 職級에서 시작했는가는 그의 昇進限界를 規律하는 傾向이 있다. 例를 들어 市郡에서 公務員生活을 開始한 사람은 道廳의 係長級까지 올라가면 最高로 올라갔다고 보거나, 五級乙에서 시작한 사람이 三級乙이나 三級甲까지 가면 最高로 갔다고 말하는 것은 여기에 속한다. 물론 어떤 級의 公開採用試験에 合格했는가가 그의 出發職級를 결정하고, 따라서 出發點까지 規律하는 경향이 있다. 그래서 高位職級採用試験에 合格할수록 그의 昇進限界가 높다고 할 수 있다. 특히 公開採用試験인 行政高試合格者가 他에 비하여 有利한 것은 考試가 갖고 있는 傳統的權威까지 兼하고 있기 때문이다.

아울든 人事問題(그것이 法의으로 昇進이든 轉補이든)가 部內에서 提起되면 候補者들에 관하여 각 몇 級에서 시작하였는가, 出發點은 어디였는가, 어떤 考試에 合格하였는가 등이 각자와 屬性으로서 實質的檢討의 對象이 됨다고 할 수 있다.

(5) 出身大學과 背景

行政機關내에 非公式組織이 있고, 그것이 때로는 人事決定에 영향을 줄 수 있다. 그 가운데 學歷은 위의 考試와 類似하게 實績性을 지니고 있기 때문에 아직 크게 問題視되지 않고 있다. 그러나 社會의 富裕層이나 高位層의 子弟가 주로 서울大學校에 入學하게 되는 狀態가 생긴다면, 그것이 전부 實績에 의한 것이라 하더라도 社會問題化될 可能性은 있다. 그리고 本身職業의 類似性(例: 軍人), 出身地域의 同一性 등도 人事決定에 영향을 주는 要因들이 될 수 있다. 個人이 어떤 大學의 出身이라든가, 어떤 前職이나 어떤 地域의 出身이라는 것은 그 사람에 물어다니는 屬性이라고 할 수 있다.

5. 數屬性

數屬性이라고 하는 것은 사람을 採用하거나 昇進시키거나 轉補시킬 자리의 數가 얼마나 되는가 하는 것이다. 그 자체가 特定 자리의 屬性은 아니다. 일반적으로 자리의 數가 적을수록 競爭者數가 같다는前提下에서는 競爭度는 增加하고, 따라서 人事決定過程의 緊張은 더 高潮된다. 그 反對도 成立한다.

數의多少는 다음과 같은 要因들에 의하여 定하여진다. 缺員數가 많을수록 對象 자리의 數는 增加한다. 上位職級數의 下位職級數에 대한 比가 적을수록 昇進決定을 할 수 있는 자리의 數가 적어지며, 昇進을 위한 壓力이 많아진다. 이것은 同上位職級에 대한 외부로부터의 採用을 除去하고자 하는 内部壓力으로 작용한다. 例를 들면 三級乙類의 四級甲數에 대

한 比가 증가 때문에 三級乙로의 内部昇進壓力이 많고, 이것은 三級公採合格者數의 制限이라는 壓力으로 작용한다.

一般的으로 上位職級에서 缺員이 생길수록 下位職級으로의 連鎖作用으로 인한 人事決定(移動)의 폭은 넓어진다. 同一職級內에서는 轉補의 次위를 크게 잡을수록 人事決定의 數도 증가하고 따라서 個別決定별로는 緊張은 減少시킬 수 있다. 그러나 이 경우 組織全體로서의 緊張은 上昇하게 된다.

6. 外部要求와 内部要求

人事權는 주어진 數屬性을 갖고, 한편으로는 자리 屬性을 감안하고, 다른 한편으로는 사람 屬性을 감안하면서 後者가 前者에 一致하는 方向으로決定하고자 한다. 그러나 이 過程에서 歪曲(distortion) 現象을 일으키게 하는 것이 外部要求와 内部要求라고 할 수 있다. 例를 들어 與黨의 請託, 上官의 暗示, 上級機關의 壓力이나 監視, 親知의 附託 등이 外部壓力이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 總務處와 같은 中央人事機關의 監視도 여기에 속한다고 할 수 있다. 또 内部非正式的組織이나 派閥의 作用, 内部의 일반적인 期待, 組織의 傳統 등은 内部의 要求를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

外部要求가 심하면 次官이나 次官補가 長官이 원하지 않는 사람이 오게되고 派閥의 作用이 심하면 長官 이하의 要職마다 一定地域 등의 出身들이 獨占한다는 非難을 받는 結果를 초래하게 된다.

아울든 外部의 逆機能的壓力을 除去하고, 内部의 派閥의 要求를 無視할 수 있는 사람일수록 人事決定에 있어서 公定性을 期할 수 있다. 이때의 公正性이라는 것은 위의 자리 屬性과 사람 屬性을 一致시키는 것을 말한다.

採用決定

國家公務員法 第28條는 「公務員의 採用은 公開競爭試驗에 의한다」라고 하고, 「그러나 다음 各號의 1에 해당하는 경우에는 國會規則, 大法院規則, 또는 大統領令에 정하는 바에 따라 特別採用試驗에 의할 수 있다」라고 規定하고 있다.

特採가 가능한 경우는 다음과 같다. i) 退職한 公務員을 退職한 날로부터 3年 이내에 在職한 職務に 再任用하는 경우, ii) 公開競爭試驗에 의하여 任用하는 것이 不適當한 경우에 同種職務에 관한 資格證所持者를 任用하는 경우, iii) 任用豫定職에 相應한 勤務 또는 研究實績이 있는 者를 任用하는 경우, iv) 任用豫定職에 관련된 特殊目的을 위하여 設立된 大學院中 大統領令으로 정한 大學院卒業者로서 國家機關에서 實務修習을 했한 者를 任用하는 경우, v) 一級公務員을 任用하는 경우, vi) 公開競爭試驗을 실시하는 경우에 應試者가 없거나 合格者가 補充을 要하는 人員에 未達하는 경우, vii) 地方公務員을 당해職級에 해당하는 國家公務員으로 任用하는 경우를 들고 있다.

아울든 缺員을 補充하는 方法에는, i) 公開採用試驗, ii) 特別採用, iii) 公開競爭昇進試驗, iv) 特別昇進試驗, v) 昇進, vi) 轉補의 6種이 있을 수 있는데 이 가운데 國家公務員法 第31條 第2項에는 「總務處長官은 行政機關의 3級 이상의 缺員을 補充함에 있어서 公開競爭採用試驗合格者, 公開昇進試驗의 合格者 및 特別昇進試驗合格者에 의한 補充任用이 적절한 均衡을 維持할 수 있도록 이를 調整하고 規制하여야 한다」라고 되어 있다. 따라서 特別採用이나 單純昇進, 轉補 등은 所屬長官에게 專權이 맡겨져 있다고 하여도 過言이 아니다. 三級甲에서 三級乙로 올라가는 때에만 하는 特別昇進試驗도 昇進候補者名簿上의 序列에 의해서 하기 때문에 所屬長官의 專權에 屬한 것이나 다름없다.

아울든 國家公務員法의 精神은 採用에 있어서 實績主義를 내세우고 있고, 따라서 公開競爭採用試驗을 原則으로 한다고 봐야 한다. 따라서 三級乙에서 公開採用試驗에 의하여 合格한 者의 權가 적어도 特別採用의 그것보다는 많아야 할 것이다.

그러나 實際에 있어서는 그렇지 못하다. 三·四·五級의 公採者 30.2%에 대하여 同 特採者는 3.1%에 達하고 있다. 三級乙行政職에 대한 補充에 있어서 1967年~1971年間에 있어서의 特採對公採의 比는 平均 6.32對 9.08로서 後者가 약간 상회한다. 그러나 同期間의 特別昇進, 即 所屬長官의 裁量에 의하여 할 수 있다는 의미에서 엄격하게 實績主義를 대辯할 수 없다고 볼 수 있는 補充까지 합하면 特採+特昇의 公採對比는 90.88對 9.08로서 거의 대부분이 所屬長官의 裁量에 의하여 充員된다. 물론 三級甲 이상의 上位職 중에서 一級을 例外한 職位에 있어서도 가능한 限特採는 하지 말고, 밑으로부터의 昇進에 의하는 것이 公務員法의 精神에 符合된다고 할 수 있다. 그러나 1962年 當時에는 二級甲에서 무려 35. %나 特採가 이루어진 것으로 되어 있고⁽¹⁰⁾ 그것은 주로 軍出身에 起因된 것으로 생각된다. 軍隊經歷을 ‘任用豫定職에 相應한 勤務 또는 研究實績이 있는 者를 任用하는 경우’로 간주할 수 있는가는 의문이다. 軍隊와 行政 사이에는 同質性보다 異質性이 더 많다.

以上과 같이 公開採用보다 特別採用·特別昇進·單純昇進 등이 原則으로 되어 있고, 公開採用이 차는 것은 예외적인 것으로 취급되고 있다. 制度全般을 놓고 보면 公開採用이라는 看板을 내세우고, 실제로는 特別採用·特別昇進·單純昇進 등을 시키고 있고, 따라서 公開採用은 公務員人事制度의 美化機能을 한다고 할 수 있다. 구체적으로 人事權者의 行態를 보면 우리나라의 行政 전반의 質向上보다는 目前의 壓力, 利害關係에 지나치게 영향을 받기 때문이다⁽¹¹⁾ 公採의 比가 줄어드는 것이라고 할 수 있다.

以上 리가 指適한 것은 人事權者가 缺員補充의 각종 代案 가운데서 總務處가 施行하여 넘겨주게 되어 있는 公開採用者나 公開昇進者를 받기 보다, 자기의 裁量에 속하는 代案 쪽

(10) 서울大學校 行政大學院 調査研究室, 最高管理, p. 260.

(11) 서울大學校 行政大學院 調査研究室, 上揭書, p. 259.

에 더置重하고 있다는事實이다. 그래서次段階의意思決定인 구체적으로 어떤 사람을採用 또는昇進시킬 것인가에 있어서의 자리屬性과 사람屬性의一致方法에 있어서最大限의自由를確保하려고 한다. 그러나 바로 이런理由 때문에內部부터의 좋지 못한壓力의焦點이되기도 하는 것이다.具體的決定에 대한不滿을總務處와 같은第三者에게轉嫁할 수도 없을 것이다.

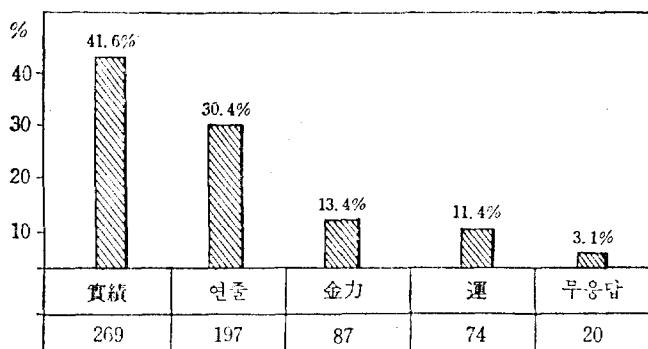
그런데 ○련狀況下에서는三級乙行政職公採(行政高試)의合格者를 대폭 증가시킨다는것이 매우 어렵게 되어 있다. 물론各部長官은總務處의 간섭을 싫어한다. 그런데總務處도合格者數를 대폭增加시키면各部에의配置에서 더큰反抗을 받게 된다.

行政高試의合格者들도 그合格者數의稀少價值를 바라기 때문에 대폭적인增加를反對한다.⁽¹²⁾ 솔직히受驗生들까지도 그數의 대폭增加를 반드시贊成하지는 않는다. 따라서이問題에관하여利害關係를가진모든사람이나集團들이數의增加에반대하고있다고볼수있기때문에行政學界등이強力하게總務處에서지않는限그實現이어려울것이다.

昇進・轉補決定

三乙로의公開昇進試驗이忌避되고特別昇進쪽이더많은比重을차지하고있다는것은既述하였다. 그리고五級乙에서四級甲까지의사이와三級乙에서一級까지의사이에는어떤型態든昇進에필요한試驗이라는것은없다. 따라서特採와더불어昇進과轉補분야가人事權者에게가장많은裁量權을부여하고있는것에속한다.

그런데서울大學校行政大學院調查研究所의1972年度의647名의公務員에대한調查에의하면이들이보는昇進作用要因은다음과같다.



資料：行政調查研究所，“韓國公務員行態調查報告書”，1972

〈그림 9〉公務員들이보는昇進作用要因

이것에의하여알수있는것은‘연줄’과‘金力’에의하여昇進이좌우되는경향이있다고答한사례의比는43.8%나된다고하는사실이다.

(12) 河熙大, 考試制度에관한研究, 前揭論文, p. 29.

또 三級公務員 133名에 대한 다른 調査에 의하여 升進에 實際 作用되는 基準으로 認知된 것들의 比를 보면 다음과 같다.⁽¹³⁾ 즉 ‘金錢力’와 연줄(人脈)의 합이 36.8%에 達하고 있으며, 연줄(人脈)이야말로 單一項目으로는 가장 큰 比를 차지하고 있음을 알 수가 있다.

〈表 9〉 升進에 實際 作用되는 基準

基 準	人 員	人 員 (名)	構 成 比 (%)
① 能 力 · 實 績		40	30.1
② 金 錢 力		2	1.5
③ 經 力		19	14.3
④ 學 歷		2	1.5
⑤ 運		3	2.3
⑥ 연 줄(人 脈)		47	35.3
⑦ 예측할 수 없다		18	13.5
⑧ 기 타		2	1.5
⑨ 無 應 答		0	0.0
計		133	100.0

〈表 10〉 세칭 ‘좋은 자리’에 앉는데 作用되는 要素

選擇項目	人 員	人 員 (名)	構 成 比 (%)
① 能 力 · 實 績		35	26.3
② 金 錢 力		11	8.3
③ 經 歷		8	6.0
④ 學 歷		1	0.8
⑤ 運		4	3.0
⑥ 연 줄(人 脈)		54	40.6
⑦ 예측할 수 없다		16	12.0
⑧ 기 타		3	2.3
⑨ 無 應 答		1	0.8
計		133	100.0

우리는 韓國行政에 있어서 升進決定이 반드시 ‘연줄’ 등에 의해서만 이루어진다고 보지는 않는다. 우선 諸般要件으로 能力, 經歷, 實績등을 구비한 사람들 가운데서 서로 競爭하게 되며, 그 이후에 바로 ‘연줄(人脈)’을 갖고 있는 사람이 有利하다고 해석해야 할 것이다. 意思決定이 있어서 ‘연줄’과 能力, 實績, 經歷등은 相馳하는 것이 아니라 相互補完的基準으로 사용한다고 할 수 있다.

以上과 같은 것은 轉補의 경우에도 그래도 該當된다. 升進行爲와 補職行爲는 密接한 관련이 있고, 같은 級의 자리 사이에서도 그값이 서로 다르기 때문이다. 그것은 다음의 表에서도 보는 바와 같은 ‘좋은 자리’에 앉는데 作用되는 基準의 比에 있어서도 類似한 결과를

(13) 徐成原, 前揭論文, p. 93.

나타내고 있는 것으로 알 수가 있다.⁽¹⁴⁾

轉補決定에 있어서 또 한가지 指摘해야 할 사실은 좋은 자리에의 轉補를 積極的誘因으로 쓸수 있다며, 반대로 나쁜자리에 대한 轉補는 否定的制裁(Negative Sanctions)의 手段으로 사용할 수도 있다는 것이다. 그런데 否定的制裁手段으로 轉補를 사용하는 것 자체는 非難의 對象이 될 수 없으며 다만 어떤 屬性을 가진 사람에게 특별히 그런 용도로 사용되는가가 중요하다.

行政改革 周查委員會는 ‘部下의 過失에 대한 責任을 過度히 上級監督者에게 까지 물어서 轉補’(左遷)하는 행위를 지적하고 있고, ‘合理的인 轉補’基準이 없이 懲戒의 手段, 腐敗의 防止, 亂의 信任에 의한 好意의 賦與등 不合理한 목적으로 過度히 빈번하게 轉補를 사용하는 傾向을 지적하고 있다.

(14) 徐成源 前揭論文, p. 93.