

人力政策序說

朴 東 緒
(院 長)

1. 序——研究目的, 對象 및 方法

우리 나라에서 정확하게 언제 부터 人力이라고 하는 用語가 이용되기 시작하였는지 알 수 없으나 政府에서 이를 政策의 次元에서 關心을 갖게 되기 시작한 것은 大體로 60年代 中半 부터가 아닌가 생각된다.

이러한 國內的인 關心 뿐만 아니라 國際的으로 또는 先進國에서도 이 分野에 대한 本格的인 研究는 상대적으로 늦어져 60년에 넘어 오면서 갖게 되기 시작 하였던 것으로 생각된다. 왜냐하면 刊行物이 거의 60年代 後에 나왔기 때문이다.

이러한 内外의 關心의 증대는 學徒들의 研究對象으로 선정되지 않을 수 없으며 우리 行政大學院에서도 60年代 末부터 「人力政策」이라고 하는 科目을 신설하게 되었다.

그러나 유감히도 이에 대한 關心 研究의 歷史가 너무나 짧아 國內的으로는 물론 外國에서도 이에 관한 教科書의 성격을 띤 것이 殆無 하다고 보아야 할 것 같은 狀況을 현재도 벗어나고 있지 못하다.

그러나 後述하겠지만 人力問題에 대한 關心은 급신장하고 있으며 政策에서도 人力計劃 形成을 위시한 모든 領域에 대하여 진전을 보이고 있으며 어떠한 方向을 모색하고 있음을 지난 2년간 볼 수 있다.

이러한 사정에 비추어 시급한 것은 우선 人力政策의 內容을 體系化 시킴으로서 教科目으로서의 성격을 공고히 하는 것과 동시에 조잡하나마 人力政策 全般에 걸친 方向 提示를 시도해 보는 것이라고 생각된다.

따라서 여기서 一旦 人力政策의 體系化와 政策의 方向을 제시해 보고자 하며 이번을 출발로 하여 금후 몇회에 걸쳐 시도해 보고자 한다.

이러한 研究目的에 비추어 對象은 人力이라는 개념에 포함되는 內容과 政府의 政策對象이 될 수 있는 領域에 한정될 것이며 당연히 우리나라의 人力이 주요관심의 초점이 되는 것이며 이의 研究方法은 문헌, 면접, 관찰등에 의존하였다.

2, 人力的 概念

人力이라고 하는 用語의 使用은 비교적 生소한 것이며 組織, 企業을 움직여 나가는데 소
요되는 人的 要因에 대하여 과거에는 勞動(labor) 및 人事(personnel)라고 하는 用語가 보다
보편적으로 사용 되었다.

歷史적으로 보면 經濟學에서 勞動이라고 하는 것이 土地, 資本과 더불어 經濟 및 生産의
3大 要因으로서 지적되고 연구되어 왔었다.

그러다가 企業 組織運營의 合理化를 위한 經營學에서는 人事라고 하는 用語가 postcorb
의 일환으로서 사용되었다고 볼 수 있다.

이와 같이 人的 要因에 관한 用語로서는 勞動, 人事라고 하는 것만이 이용 되다가 60年代
에 들어서 人力이라고 하는 用語가 이용되면서 3者間의 分別區別이 논의되기 시작하였다.

처음의 勞動은 다분히 質的인 면보다 양적인 것을 의미하며 또한 企業이나 組織이 움직
여 나가는데 있어서 積極的인 성격을 지니는 것 보다는 消極的인 성격을 지니는 것으로 해
석되고 있었다. (1)

勞動이라고 하는 것이 일찌기 經營學徒들에 의하여 지적된 時代的 狀況을 고려하는 경우
그때는 生産의 요인으로 간주는 되었지만 勞動의 內容이 多分히 肉體的인 것이며 專門 技
術性이 高度로 요청되지 않았으며 또한 資本의 比重이 높아 평가되던 時代였기 때문인 것
으로 생각된다.

그러나 近2세에 이르러 産業의 高度化·專門化에 따라 所要되는 人的 要因도 量的面 보다
도 그들이 지니고 있는 專門性, 技術性이 보다 높게 1次的으로 요청되게 되었으며 또한 이
제는 生産에 있어서 資本이 차지하는 比重도 중요 하지만 人間이 갖고 있는 創意性, 成就
意慾, 自然克服性등의 소위 發展志向人이 차지하는 比重이 엄청나게 커짐으로 積極的 獨立
變數로서의 성격이 강해졌다고 생각된다.

그러므로 今래의 勞動이 갖는 뜻과 다른 의미의 人間이 企業組織에서 소요됨으로서 이를
人力이라고 하는 새로운 用語로 표현되기 시작하지 않았나 생각된다.

따라서 勞動이라고 하는 용어는 多分히 量的, 消極的인 의미를 갖는데 대하여 人力은 質
的, 機能的, 技術的, 積極的인 의미를 갖는 것으로 해석됨으로서 區別을 하고 있는 것으로
생각된다.

人事라고 하는 것은 組織內的 個個人을 대상으로 하여 어떻게 선발하며 任用된 후 能力,

(1) Frederick H. Harvison. *Human Resources as the Wealth of Nation*. London. Oxford University Press. 1973, pp. 3-4., R.K. Srivastava, *Projecting Manpower Demand India*, Ministry of Home Affairs, 1964. pp. 4-5.

勤務成績을 평가하고 轉補, 昇進, 離職시키는가 하는 것을 다룸으로써 組織의 成果向上을 기하고자 하였다.

그러나 經營學, 行政學의 發展은 이와 같은 組織의 成果를 向上시키는 데 요청되는 人的 問題를 단순히 個個人別로 생각하며 또한 組織內部에서의 문제만을 대상으로 생각함으로써는 不足함을 인식하고 최근에는 特定組織의 人的問題가 그가 운영되고 있는 社會와 밀접한 관련성을 가지고 있으며 組織內部的 경우에는 個別的인 職員을 대상으로 하는 人事行政단 으로서는 不足함을 인식하게 되었다고 볼 수 있다.

따라서 이제는 組織의 成果向上을 위하여 人的要因을 생각하는 경우 個別的인 직원에 대한 人事문제도 생각을 해야 하나 이와 동시에 그가 놓여져 있는 社會體制라는 狀況 속에서 고려되어야 하며 組織內部에 있어서도 全員을 巨視的인 立場에서 人員에 대한 計劃, 充員, 能力發展, 退職등을 고려하는 것이 현명하며 合理的이라고 하는 것을 깨닫게 되고 이러한 側面을 人力이라고 하는 용어로 표현하고 있는 것으로 생각된다.

따라서 人事라고 하는 경우 조직내부의 人員에 대한 個別的인 管理를 의미함으로써 다분히 미시적 성격을 가지나 人力이라고 하는 경우는 그 조직이 놓여져 있는 全國的인 狀況과의 관련하여서 集團的인 管理가 이루어지는 것으로서 다분히 거시적인 성격을 갖는 것으로 해석됨으로 區別되고 있는 것으로 생각 된다.

이와 같이 人事와 人力은 區別은 되지만 우리의 關心事인 組織의 成果向上과 관련시켜 人的要因의 문제를 생각 연구하는 경우 전술한 의미의 人事와 人力은 다같이 긴요함으로 양자는 混用되고 있음을 우리는 최근의 人事管理 또는 行政에 관한 刊行物에서 찾아 볼 수 있는 이유를 이해 할 수 있다.

3. 關心增大의 原因

人力에 관한 關心의 增大 原因이 國家에 따라 同一 할 수 없으며 또한 時期도 同一 할 수 없을 것이다. 가령 美國의 경우는 2次大戰中 人力의 不足을 심하게 겪음으로서 人力에 관한 關心이 증대 하였다고 볼 수 있으나 2次大戰 後에는 失業의 문제 때문에 關心이 커졌으며 이 경우는 就業機會의 절대 부족이라는 점도 있었으나 技術의 革新專門化로 인한 것도 점차 큰 原因化한 것으로 생각되며⁽²⁾ 따라서 成人에 대한 再教育, 訓練이 실시되기 시작하고 學交 教育의 內容도 特定 技術의 습득이라는 訓練과 區別될 것이 강하게 요청되기 시작

(2) Eli Ginzberg and Herbert A. Smith, *Manpower Strategy for Developing Countries*. New York Columbia University Press, 1967. p. 1. Garth L. Mangum. "The Emergence of a National Manpower Program," in Robert A. Gordon (ed.), *Toward a Manpower Policy*, New York, John Wiley and Sons, 1967, p. 12.

하였다.

그러나 우리나라의 경우는 1960年代에 들어오기까지는 人力에 관한 關心이 거의 없었다고 보아야 하며 60年代에 이르러 經濟開發에 요청되는 人力이 不足하다는 點에서 이에 관심이 싹트기 시작한 것으로 생각된다.

그러나 이와 같이 人力에 대한 關心이 증대하게 된 原因을 個別的, 國家別로 검토할 수는 없으며 따라서 여기서는 民主, 資本主義 體制下에서 産業化와 더불어 야기되는 문제로 말미암아 關心을 갖게 되는 一般的인 原因만 다음과 같이 몇가지로 정리해 보고자 한다.

가. 發展에 대한 獨立變數性

經營이나 行政理論의 발전과정 또는 有名한 科學的管理法에서도 우리가 볼 수 있는 바와 같이 組織을 움직여 나가는데 있어서 人間의 存在는 요청되지만 그것은 소극적 수동적인 것으로서 생각되었으며 이것을 左右하는 獨立變數는 構造, 法令, 指示 命令인 것으로 생각되었으며 또는 資本, 機械등인 것으로 생각되었던 것이다.

우리나라에서는 아직도 이러한 잘못된 생각을 갖고 있는 經營者가 있지만 先進國에서도 거의 같은 과정을 밟았다고 볼 수 있겠다. (3)

우리는 이러한 例를 有名한 Marx 經濟理論에서도 볼 수 있다. 즉 生産이란 資本, 土地, 勞動만 있으며 管理者, 研究者라고 하는 肉體勞動을 주로 하는 職工과 質적으로 다른 人力의 他目的 또는 生産에 이바지 하는 比重을 거의 무시한 것이었다.

이와 같이 生産에 있어서의 高等人力에 의한 공헌을 看過했기 때문에 資本主는 勞動者를 덜어 놓고 수탈한다는 이론을 도출 하였으며 現在까지 엄청나게 큰 영향을 미치고 있는 것이다. 그러나 資本 및 多分히 同質的 肉體의인 勞動과 別途로 企業經營者, 專門家를 위시한 高等人力이 얼마나 크게 이바지 하고 있는가를 정당히 평가할 수 있어야 할 것 같다.

이러한 의기에서 産業化의 초창기에 必要한 高等人力으로서 여러가지 종류의 人力을 들 수 있겠지만 최소한도 창의성 있는 idea man, 企劃人, 管理者, 科學技術系 人力, 敎員등을 들 수 있을 것 같으며 이러한 事情은 현재 우리의 경우도 그대로 적용된다고 볼 수 있겠다. (4)

나. 人間의 福祉——人的資源接近方法

2次大戰 後부터 최근 까지 發展하면 經濟發展을 연상하였으며 거의 모든 나라들이 經濟力, GNP의 向上 自體가 國家發展의 최종목표인양 생각하여 왔으며 따라서 이를 위한

(3) William F. Glueck, "Career Management of Managerial, Professional, and Technical Personnel," in Elmer H. Burack and James W. Walker (ed.), *Manpower Planning and Programming*. Boston, Allyn and Bacon, 1972, p. 243.

(4) Bureau of Employment Security, Dpt of Labor. *Manpower Programs and Planning in Economic Development*. Washington, D.C. 1963, p. 4., Eli Ginzberg. *Manpower for Development*. New York. Praeger, 1971, pp. 298-317.

경쟁에 몰두 하었다고 볼 수 있다.

이러한 생각 결과는 不可避免的으로 기타의 모든 일은 經濟發展을 위한 수단시 되었으며 人間의 教育 또한 이를 면하지 못하고 수단시 되어 왔다. 이와 같이 人間의 教育을 수단시 하는 것은 그의 목표가 다를 뿐 생소한 일은 아닌 것 같다.

우리의 과거 李朝時代를 보아도 教育은 科擧를 통한 支配者階層이 되기 위한 수단시 되었으며 따라서 人文系만이 존중되었으며 지금도 우리는 이의 영향을 壓倒的으로 받고 있다. 따라서 현재 우리가 갖고 있는 소위 「教育熱」은 教育學에서 말하는 個人的 自我實現, 自己完成과는 성격상 다른 점이 있으며 오히려 別區하는 의미에서 「工夫熱」이라고 하는 것이 適切하지 않을까 생각한다.

이와 같이 人間의 教育을 수단시 하는 것에 대한 반발은 특히 個人主義에 입각하고 있는 民主制下에서는 당연히 예상되는 것이다. 왜냐 하면 個人主義下에서는 國家發展, 經濟發展, 教育發展의 궁극의 목표는 그 國家를 구성하는 個個人的 福祉에 있다고 생각되기 때문이다.

이와 같이 前者는 教育을 수단시 함으로서 우선 經濟開發을 하면 人的資源의 開發, 活用, 福祉도 가능해 진다고 하는 立場에서 있는데 反하여 後者는 우선 人間教育, 開發을 하면 經濟發展, 所得의 向上 뿐만 아니라 階層間의 소득의 격차도 감소 된다고 하는 것이다.

이러한 例로서 現在 經濟發展을 이룩하고 있는 先進國 英, 美, 日, 蘇聯 등의 例를 보는 경우 이들 國家가 다같이 教育을 중시 했는데 이는 처음부터 經濟發展을 의도한 것은 아니지 않느냐 하는 것이다.

그러나 현재 와서 보면 經濟發展을 앞질러 이룩하였으며 이에 그치지 않고 配分上의 격차가 적고 많은 國民에 대하여 所得의 向上을 단시일 내에 크게 기하였다고 하는 것을 例로 들고 있다.⁽⁵⁾

그러나 美·日·소가 教育을 經濟發展의 手段視하지 않았다고 同一하게 다룰 수는 없지 않았나 생각된다. 왜냐하면 日·소의 경우 政治理念의 注入이라고 하는 면이 있었으나 經濟力의 向上을 위한 教育의 중요성은 상당한 정도 처음부터 인식하고 있었지 않았나 생각되기 때문이다.

또한 教育을 받았다고 해서 모든 나라의 경우 價値의 配分이 自動的으로 平等化된다고 볼 수 없으며 教育의 정도라고 하는 量的인 側面과 동시에 중요한 것은 質的, 內容的인 側面이라고 생각된다.

왜냐 하면 教育의 내용으로서 價値의 平等, 公正한 配分을 얼마나 강조하고 있으며 또한

(5) John Vaizey, *The Economics of Education*. London. Faber and Faber, 1962, pp. 56-7, p. 46.

參與의 문제가 중요시 되고 있으나 따라 다를 수 있기 때문이며, 共產主義의 경우는 전자의 입장을 취하는 價値面에 두고 있으나 民主主義의 경우는 後者 즉 參與를 통해 富만이 아니라 權力, 知識, 名譽 등 모든 종류의 價値의 配分을 平等化, 公正化 하려고 하고 있다고 볼 수 있겠다.

共產主義의 경우 初期에는 富의 配分이라고 하는 면에서 신속한 목표달성을 한다고 볼 수 있으나 이것이 언제나 新生國, 産業化 初期의 資本主義國의 國民, 下流層에 매력을 주고 있으나 一旦 共產화된 후에는 價値의 또 하나의 중요한 面인 權力의 配分은 영원히 기록될 수 없는 것이며 또한 교육을 통한 理念의 힘에 의하여서만 참여없이 價値의 配分이 계속 平等 公正하게 이루어진다고 볼 수 없는데에 최대의 취약점이 있다고 생각된다.

이에 反하여 民主, 資本主義國의 경우 초기에는 不平等이 해결 되지 않으나 교육 참여가 계속 신장, 조장 됨에 따라 富만이 아니라 모든 종류의 價値의 配分이 平等化, 公正化될 수 있으며 이것이 確保될 수 있다는데 최대의 장점이 있다고 볼 수 있다.

이상과 같이 政治體制에 따라 교육을 보는 觀點이 다를 수 있으나 바람직한 것은 최고의 목표는 市民의 福祉이며 이것을 달성하는 데 있어서 理念模型으로서 전술한 바와 같이 두 가지로 대조시킬 수 있으나 바람직한 것은 정도상 비중상의 차는 있겠으나 兩立場이 相互 補完性을 가지는 것이 바람직 하며 우리의 경우도 60年代 後 교육의 手段性이 강조되기 시작 하였다고 볼 수 있으며 이는 50年代 까지 이러한 면이 전연 등한시 된 것에 대한 補完이며 따라서 현재 교육을 전적으로 수단시 하고 있다는 뜻은 아니며 언제나 궁극의 목표는 個人의 복지에 있다는 것을 의심할 여지가 없다고 생각된다.

왜냐 하면 民主主義가 기본적으로 個人主義에 立脚하고 있다고 하지만 個人의 生存이 현재 경쟁이 심한 國家의 一員으로서 영위되고 있음으로 全國民의 一員으로서의 연대성, 공동성은 경시할 수 없으며 個人의 복지도 國家發展과 밀접한 關聯性을 갖고 있기 때문이다.

다. 産業化와 人力의 專門化

産業化의 진전은 人力의 專門化를 요청하며 이러한 高等人力을 形成한다고 하는 것은 장기간의 시간을 소요 할 뿐만 아니라 비용도 엄청나게 많이 소요 되는 것이다.

그러나 보다 큰 문제는 이와 같이 장기간에 걸쳐 많은 비용을 지출하면서 어려운 習得을 통해 高等人力이 되려고 하는 意慾을 個個人이 얼마나 가지고 있느냐 하는 것이다.

이점에 있어서 우리나라의 경우는 별문제가 없으나 모든 나라의 국민이 同一한 의욕과 용의를 가졌다 볼 수 없는 것이다. 그러므로 이러한 高等人力의 確保를 위한 문제가 社會, 國家問題視되며 個個의 國民을 초월한 公共, 社會機關에서 장기간에 걸친 人力計劃 및 形成에 관심을 갖게 되며 소요되는 人力의 效率의인 공급을 기하고자 하는 努力을 하게 되

는 것이다.⁽⁶⁾

이러한 점에서 우리의 경우를 보면 現存 統計, 情報의 신빙성으로 인한 문제는 있지만 技能工은 엄청나게 不足하면서 技術者(大卒)는 아직 供給 과잉현상을 빚고 있는가 하면 그 이상의 人力, 즉 博士 以上の 人力 또한 不足現象을 나타내고 있다고 본다.

이와 같은 原因은 李朝의 영향으로 高等教育(人文系)은 곧 成功과 직결된다는 생각으로 人力에 대한 수요와 관계없이 個人이 희생적으로 高等教育을 이수함으로써 학사 자격은 얻었으나 그 이상 새로운 지식, 기술의 開發을 독자적으로 할 수 있는 能力을 갖고자 하는 의욕도 個人의 경우 적을 뿐만 아니라 아직 우리 社會의 發展의 정도가 이러한 人力을 요청하고 있지 않았기 때문인 것으로 해석된다.

따라서 이러한 최고의 전문성을 지닌 少數의 귀중한 人力은 귀국하지 않고 있으며 소위 많은 新進國이 공통적으로 겪고 있는 「두뇌 유출」의 현상을 겪고 있으나 이제 점차 이러한 能力의 소지자에 대한 수요가 증가하고 있어⁽⁷⁾ 大學院의 碩·博士의 교육이 本格化할 때가 오지 않았나 생각된다.

라. 失業과 人力不足의 共存

失業과 人力不足의 共存이란 얼핏 보기에는 相互矛盾된 현상인 것 같지만 發展途國에 있는 新進國의 경우 거의 보편적으로 야기되는 현상이라고 볼 수 있겠다.

그 주요 이유는 아직 產業의 未發展으로 취업의 기회가 많지 않아 失業이 있게 됨은 이해 할 수 있으나 그러면서도 人力不足現象이 있게 되는 것은 새로운 產業의 발전에 따른 人力 供給이 適時에 이루어지지 않기 때문이다.

새로이 요청되는 人力은 形成 供給에 時間도 많이 소요되는 데 비하여 수요는 예상외로 급속히 이루어지기 때문이다.

이를 환언하면 수요에 비하여 人力供給의 彈力性은 크지 못하기 때문이며 이러한 현상은 人力의 高級化에 따라 더욱 심화되며 또한 產業技術의 급격한 變化와 더불어 심해진다고 볼 수 있다.

이와 같이 한쪽에는 失業, 不完全雇傭이 대량으로 存在하는가 하면 다른 한편으로는 不足現象이 共存한다고 하는 것은 私益이나 公益을 위하여 바람직하지 못한 것이며 따라서 조속히 취업기회를 창조함과 동시에 人力需要에 대한 정확을 기하도록 노력하면서 여기서 요청되는 人力을 種類, 量的인 면에서 適時에 공급되도록 努力을 하여야 할 것 같다.

이러한 점에서 우리의 경우 아직 失業 특히 不完全雇傭이 적지 않아 이의 解決을 위하여 人力形成에 노력을 하여야겠지만 또 한 편으로는 취업기회의 창조(job generation)를 위한

(6) Jar A. Levitan and Irving H. Siegel, *Dimensions of Manpower Policy*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966, p. 30.

(7) 大學教授의 不足. KIST, KEDI, KDI, KHDI 등의 研究要員을 지적할 수 있다.

助長이 必要한 것 같다. 즉 이를 장려하는 의미에서 徵稅面에서 고용인원수도 감세의 기준으로 할 수 있으며 우리가 年來의 숙원으로 건의 요청하고 있는 最低賃金制의 경우 그의 액수도 失業의 문제와 아울러 고려해야 할 것 같다.⁽⁸⁾

다. 唯一한 資源으로서의 人力

國家發展을 위하여 變化 刷新 시켜가는데 여러가지 종류의 動力, energy로서의 資源이 필요하며 이를 크게 大別하면 自然資源, 財政資源, 人力資源 등으로 나눌 수 있겠다.

우리의 경우 自然資源은 적은 國土에 비하면 多幸히도 종류는 많으나 양적인 면에서 거의 보잘것 없으며 財政資源의 경우는 이제 產業化의 길에 오르고 있어 증가하여 가고 있지만 공급이 수요를 엄청나게 未及하며 오직 豊富할 수 있는 資源은 人力이 唯一한 것이라고 할 수 있다.

보다 엄격히 지적 한다면 現在로서는 人口가 많다고 하여야 하나 다행히 이들의 「교육」에 대한 성취의욕이 대단히 진통적으로 강하므로 우리는 政策만 合理化 될 수 있으면 상대적으로 정부의 재정적 지원이 적게 들 수 있으면서도 단시일 내에 人力化할 수 있다는 利點을 가지고 있는 것이다.

아직 우리나라의 사람들간에 發展의 戰略, 手段, 方法에 관한 이해가 보급되어 있지 않아 최근 까지 우리나라 發展과 人力의 關係에 대한 이해 부족으로 인한 잘못이 있었으나 상술한 바와 같이 우리가 效率의으로 단시일 내에 발전할 수 있는 唯一한 자원은 全人口을 人力化하는 것이라고 하는 것이다.

4. 人力政策의 目標

人力問題가 政治의으로 증대한 意義를 갖는다고 하는 것을 인지하고 이에 대한 대책을 강구하고자 政策의 次元에서 다루어야겠다는 생각을 갖기 시작한 것은 歷史가 짧다고 생각되며 美國의 國家人力委員會가 구성된 것이 1951년이며 人力教育訓練法(Manpower Development and Training Act=MDTA)⁽⁹⁾이 제정된 것은 11年 후인 1962年인 것이다.

우리의 경우는 더욱 늦어 人力計劃을 科學技術系에 대하여 조잡하나마 구상해 보기 시작한 것은 1960年 中葉부터인 것이다.

이와 같이 政府가 人力問題를 公共政策의 次元에서 다루어야 겠다고 구상하게 된 이유로서는 전술한 바와 같은 사정으로서 이에 대한 關心이 國家的의으로 증대 하였으며 이것이 여러 가지 문제를 비롯하고 있으며 이의 解決은 시급을 요하는데 非政府機關의 自律的인 것으로

(8) Frederick H. Harbison, *op. cit.*, p. 19.

(9) National Manpower Council, *Government and Manpower*, New York, Columbia University Press, 1964, p. 28.

서만은 解決이 어렵다는 데 있는 것으로 생각된다.

따라서 政府가 간여하게 되며 現在의 狀態에 어떠한 變化를 하게 되는데 이것의 目標은 어떠한 것이 되겠느냐 하는 것이다.

물론 모든 政策의 궁극의 목표는 公益의 實現에 있다고 공식적으로 말하고 있으나 公益이란 무엇을 의미하느냐 라고 하는 것도 政治體制에 따라 즉 個人主義와 全體主義라고 하는 理想中 어느 쪽에 기울어져 있느냐에 따라 다르게 생각되고 있음을 볼 수 있다⁽¹⁰⁾

우리가 指向하고 있는 社會가 個人主義에 보다 많은 比重을 둔 民主社會인한 여기의 人力政策의 궁극의 목표도 個人的 복지 구현에 있다고 생각되며 따라서 人力의 모든 決定은 기본적으로 國民 個個人이 自己의 복지를 위해 이루어지나 우리가 民族國家라고 하는 政治體制를 구성하는 一員으로서의 면도 있으므로 이와 밀접한 연관성을 생각하지 않을 수 없는 것이다.

따라서 政府는 정책을 구상하는데 있어서 私益과 公益을 동시에 추구하지만 가급적 間接的인 수제 조장에 그치고 人力의 문제는 個個人이 決定을 하는 것을 原則으로 하되 이를 公益의 立場에서 政府가 補完해 주는데 두어야 할 것 같다.

이와 같이 政策의 目標은 個個人이 기본적으로 自己의 복지를 위하여 決定하게 되는 것을 公益의 立場에서 가급적 間接的으로 補完, 助長함으로써 公益과 私益을 동시에 추구하려고 하는 것이며⁽¹¹⁾ 이러한 點에서 보다 全體主義的인 理想에 따라 直接 介入하는 경우라고 할 수 있다고 할 수 있겠다.

이와 같은 基本目標에 비추어 人力政策은 구체적으로 私益과 公益을 如何히 추구하려고 하느냐에 관하여 各各 몇가지씩 열거하면 다음과 같다.

기. 利益面

(1) 失業, 不完全雇傭의 減少

新生國의 경우 특히 우리 처럼 人口의 밀도가 높은 國家의 경우 더욱 심하지만 여기의 문제는 共產國를 除外하고 共通的인 문제이며 언제나 上位자의 1次的인 關心이 되는 사항이며 責任政治의 高度化에 따라 失業의 比率은 상대적으로 감소되어도 이것이 上位자에게 미치는 壓力은 상대적으로 크다고 하는 데서 알 수 있는 바와 같이 가장 私益에 큰 연관성을 갖는 문제라고 볼 수 있다. 왜냐 하면 이는 個人的 生存이라고 하는 1次的인 利害關係와 결부되고 있기 때문이다.

따라서 政治로서 할 일은 우선 많은 직장의 계속적인 창조이며 다음은 不完全 雇傭을 해소하기 위한 職業安定을 中心으로 한 노력을 통해서 요청되는 能力과 이러한 能力을 가진

(10) 보다 구체적인 논의는 朴東緒, 「政策決定과 公益」 行政論叢, 13卷 1號, 1975, pp. 46-60.

(11) Richard A. Lester, *Manpower Planning in a Free Society*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 207-8.

人力を形成하고 供給하는 것을 지원 하는 것이라고 생각된다. (12)

우리의 과거를 이러한 點에서 돌이켜 보는 경우 1950年代는 人力需要에 대한 고려가 거의 없이 量産하여 高等失業者의 문제는 심각하였으며 資源의 낭비도 컸다고 생각된다.

그러나 60年代에 들어서면 經濟發展을 위한 開發計劃이 人爲적으로 세워지고 이의 達成을 위한 内外資의 動員, 海外進出을 통해서 많은 직장이 창조되고 失業의 문제는 상당한 진척을 보였으나 아직 不完全 雇傭의 문제는 큰 과제를 안겨 주고 있다고 생각된다.

따라서 政府는 계속 직장의 창조를 적극 조장 하여야겠지만 현재까지 비교적 등한 시 된 분야, 즉 各自가 지니고 있는 能力과 담당하고 하는 職責의 一致度를 높이는 일, 환언 하면 職業安定 補導를 위한 努力과 投入이 있어야 할 것으로 생각되며 大部分의 求人, 求職者가 이러한 安定所의 科學的이며 친절하고 신속하며 전국적인 通信이 이루어지는 가운데 서비스를 받을 수 있게 되어야 할 것이다.

(2) 能力發展 및 形成

여러 가지 開發計劃에 따라 많은 직장이 마련 되면 다음은 여기서 요청되는 能力을 구비한 人력을 形成하는 것이 된다.

여기의 內容으로서 양과 질을 동시에 고려해야 하며 질의 경우는 産業化의 고도화에 따라 水準의 계속적인 向上과 職종의 多樣化를 들 수 있을 것 같다.

우리의 경우는 과거에 수요를 고려하지 않은 人力形成이었으므로 (13) 政府의 문제는 현재 큰 不足을 노출하고 있는 技能工의 양성과 이들의 질적 向上(수준 및 종류)을 우선 1次的으로 들 수 있을 것 같다.

이의 解決을 위한 구체적인 方向은 後日 人力形成에서 논의 되겠지만 現存 中·高校의 대담한 變革 즉 職業教育의 方向으로의 轉換과 社內訓練의 강조, 公共職業訓練을 통한 教師의 양성 및 技能工이 一旦 취업한 후의 이들의 계속적인 能力發展과 이에 상응한 사회적 평가, 대우의 向上이라고 생각된다.

(3) 收入의 增大

우선 취업의 기회가 생겨 이것이 요청하는 能力開發, 人力形成이 이루어져 취업이 되면 이들의 收入이 증가 하게 될은 필연적인 것이 된다.

물론 人間的 복지 행복이라고 하는 것이 經濟的인 價値의 증대만으로 이룩되는 것은 아

(12) Lester C. Thurow, "The Role of Manpower Policy in Achieving Aggregate Goals," in Robert A. Gordon (ed.), *op. cit.*, p. 72.

(13) Sar A. Levitan and Irving H. Siegel, *op. cit.*, p. 30. 여기서는 人力政策의 順序로서 ① 고용증대, ② 人力形成, ③ 需給의 一致, ④ 福祉-收入의 配分을 들고 있으며 美國의 경우도 順序가 이에 逆行하였다고 지적하고 있다.

이러한 주장은 國家社會의 發展의 단계를 value creation, value expansion, value allocation의 順序로 보는 것과 一致하며 이의 상세한 논의는 朴東緒, 「近代國家의 發展段階」 朴東緒外 3人, 發展行政誌, 서울大 放送通信大, 1975年 pp. 3-12.

니겠지만 大部分의 新生國 및 先進國의 下流層의 경우 우선 기본적인 衣食住가 解決이 되고 있지 않으면 특히 資本主義的 方法으로 經濟發展을 이룩 하려는 新生國의 發展 初期에는 빈부의 격차가 객관적으로 커질 뿐만 아니라 주관적으로 이를 크게 인지하게 되기 때문에 收入의 증대는 특히 중요시 된다.

여기서 주의를 요하는 것은 資本主義下에서는 계속 빈부의 격차는 커지지 감소되지 않으며 따라서 構造的으로 해결의 가능성이 資本主義 體制下에서는 없다는 反論이 제기 되는 것이다.

물론 빈부의 차가 객관적, 절대적 액수면에는 감소되지 않을지 모르나 중요한 것은 一定한 收入, 以上을 얻는 자의 價値觀과 이에 따른 주관적인 격차감인 것이다. 즉 기본적인 衣食住의 確保를 위한 收入에 관한 가치평가는 누구에게나 높겠으나 그 以上의 收入에 관한 가치평가는 그의 價値觀과 이에 立脚한 人生觀이 최고의 목표로서 富의 축적에 있지 않고 權力, 知識, 名譽 등 기타 가치의 축적에 있는 한 그이상의 富는 그에게 높은 주관적 가치를 갖기 못한다고 생각된다.

그러므로 중요한 것은 富의 平等 보다도 우선 기본적인 衣食住의 해결을 위한 收入의 確保와 매년 그들의 富를 포함한 기타 그가 추구하는 價値의 축적이 努力만 하면 그에 상응한 가치의 배분을 획득할 수 있다는 생각을 國民 個個人이 가질 수 있는 政策인 것이다.

(4) 職業에 대한 滿足感

우선 여기의 滿足感이란 心理的인 것이며 自己가 담당하고 있는 직책이 그의 적성, 능력, 흥미에 일치하여 일을 즐기며 할 수 있다는 뜻이다(satisfy one's work).

물론 衣食住의 기본이 해결이 되지않는 新生國의 多數國民에게는 이러한 것을 사치스러운 것으로 생각할지 모르나 그러한 경우도 이를 경시할수 없으며 점차 衣食住의 기본문제가 해결됨에 따라 이러한 心理的인 측면의 것이 중요성을 갖게 된다고 하는 점에서도 이것은 중시 되어야 하지만 그러하지 않는 경우에도 擔當者가 그의 일을 즐기는 경우 근무의욕이 높아지며 成果가 向上되고 따라서 그의 승진, 수입이 증대되고 만족감을 더 갖게 되고 복지 행복을 누릴수 있기 때문에 경제적으로 곤란한 新生國의 경우도 그의 적성, 능력, 흥미에 일치되는 취업은 중시되고 직업안정 업무의 중요성을 재인식하게 되는 것이다.

나. 公益面

여기서 말하는 公益이란 전술한 私益을 초월한 또는 私益에 相反한다는 의미의 것이 아니고 이와 일치되는 의미의 것이므로 많은 경우 전술한 바와 같은 私益의 충족은 곧 公益의 충족이 될수 있다는 것을 전제하고 논의해 보고자 한다.

(1) 政治, 社會的 安定

私益面에서 검토한대로 취업의 기회가 많아지고 보다 많은 사람이 그들의 能力을 계속 개발하는데 이에 一致되는 취업을 함으로서 經濟的, 心理的으로 만족감을 갖게 되는 경우 자

인히 現體制에 대하여 만족감을 갖고 이를 지키려는 생각을 갖고 現體制에 대한 애착심, 충성심이 강하게 自生的으로 발생하게 되는 것이며 이것이 一國의 발전을 위하여 가장 바람직한 것이라고 할수 있겠다.

(2) 社會的 費用(social cost)의 減少

여기서 의미하는 社會的 費用이란 人力形成에 투입된 돈이 얼마나 낭비되지 않았느냐 하는 것으로서 보다 구체적으로 지적하면 귀중한 돈을 投入하여 形成된 人力이 이를 요청하는 직책을 適當함으로써 能力發揮을 하고 있느냐 하는 것이다.

一般的으로 취업의 기회가 적어 선택의 여지가 적던지 또는 그가 받은 교육, 훈련이 그의 흥미 적성에 맞지 않는다면, 또는 털어 놓고 인습적인 생각에 따라 高等教育을 받았으나 이를 活用하지 못하던지 하는 것과 같은 것을 의미한다.

이와 같은 예를 우리는 50年代의 自然系 出身의 경우 많이 볼 수 있었으며 취업의 기회가 적어 그들의 專攻을 活用하는 比率이 적었으며 이는 大卒의 경우만이 아니라 高卒의 경우에도 同一한 것으로 생각된다. 60年代에 들어서면서 많이 해결되어가고 있으나 아직 많은 再修生, 大專 定員으로 인한 轉科의 어려움, 거의 취업을 안하거나 또는 해도 극히 짧은 기간만 취업을 하는 女性의 高等教育의 문제들은 아직도 해결되어야 할 문제들이라고 생각된다.

혹자는 이러한 投入은 우리의 경우 각자 自己의 돈을 投入한 것이므로 社會的 費用과 關係 없다고 反論을 제기 하는 수도 있으나 우리가 國家를 단위로 政策을 고려하는 경우 國家로서의 總資源의 效率的인 이용을 고려해야 하기 때문에 이러한 國家를 떠난 個人 위주의 생각은 政策上에서 妥當性을 지니지 못하는 것이다.

(3) 生産性의 向上

우리가 1次的으로 염원하는 經濟發展은 여러가지 의미를 가지나 양적인 成長과 구별되는 의미의 發展은 결국 生産性의 向上이라고 볼 수 있으며 이러한 生産性의 向上은 存在하는 가장 큰 變數의 하나로서 人力 또는 이들이 지니고 있는 기술을 들고 있기 때문에 人力의 우수성이 지적되는 것이다.

人力이 이와 같이 生産性 向上에 이바지 되기 위해서는 人力 自體가 지니는 지식, 기술의 우수성 고도화는 물론 이들이 능력, 흥미에 일치되는 취업을 하고 組織內的 관리가 合理化 됨으로써 그가 지닌 能力이 재해없이 최고도로 발휘될 수 있게 되어야 하는 것이다.

(4) 適正率의 經濟發展

國家全體의 立場에서 바람직한 것은 그들이 계획한 適正率의 경제발전이 지속적으로 이루어지는 것이며 이를 위하여 소요되는 人力이 역시 차질 없이 지속적으로 適時에 適所에 공급되어야 하며 이러한 점에서 무엇보다도 중요한 것은 人力計劃이라고 생각된다.

이와 관련하여 중요한 것은 여기의 適正率이라고 할수 있으며 經濟的인 면에서 여러가지

決定因素을 고려하여야 겠으나 政治, 社會面에서는 최소한도로 人口增加率을 크게 앞질러 가야 하며 바람직 한 것은 他國과의 비교에 있어서 상대적으로 높은 比率의 發展을 이룩하는 것이라고 생각된다.

이상의 목표를 요약하면 지속적인 취업기회의 창조와 이것이 요청하는 人力의 形成을 한 후 양자간의 一致를 기함으로서 소극적으로는 社會的費用을 감소하나 적극적으로는 生産性의 向上과 適正率의 經濟發展을 지속적으로 이룩 함으로서 個人의 福祉와 國家發展을 동시에 추구하려는 것이다.

5. 人力政策의 範圍

아래 人力政策이라고 하는 것에 대한 關心을 갖기 시작한 歷史가 짧고 따라서 이에 관하여 硏究하고 大學의 교과로서 다루어지기 시작한 歷史는 더욱 짧아 人力政策의 內容 範圍가 定型化 되어 있을 것을 기대하기는 어려울 것으로 생각된다.

왜냐 하면 이미 오랜 歷史를 가진 政治學, 社會學, 行政學의 경우도 아직 定型化되어 있다고 볼 수 없기 때문이다.

이러한 사정에 비하던 人力政策의 경우는 歷史에 비추어 定型化의 정도가 높다고 할 수 있다. 大體로 人力形成, 人力配分, 人力活用, 人力保存으로 구성되어 있었으며⁽¹⁴⁾ 최근에 모든 分野의 開發計劃과 더불어 人力分野에서도 計劃의 문제가 중요시 되어 첨가 되어 다음과 같이 크게 5大 分野로 나누어져 있으며 이의 주요 내용만을 여기서는 열거해 보고자 한다.

가. 人力計劃

- (1) 需要의 決定變數
- (2) 需要의 推定方法
- (3) 供給의 決定變數
- (4) 需給의 調節方案
- (5) 計劃上의 難點(注意點)

나. 人力形成

- (1) 內 容
 - (가) 價値觀, 性格. (나) 知識, 技術.
- (2) 擔當機關(手段)

(14) Richard A. Lester, *op. cit.*, pp. 227.

노동청, 알기쉬운 노동백서, 서울, 1971. pp. 119.

(가) 學校教育 — 一般教育
— 職業教育

(나) 訓練 — 公共訓練
— 社內訓練

(3) 時 其

(가) 0歲~6歲 — 영 아
— 유 아

(나) 6歲~22歲 — 初 等
— 中 等
— 高 等

(다) 22歲後

(4) 檢 査

(다) 人力記分

(1) 配分過程 = 求人者 → 擔當機關 ← 求職者

(2) 擔當機關(手段)

(가) 種 類

公募, 自體形成, 他形成機關(學校, 訓練所), 緣故, 職業安定所, 紹介所

(나) 機 能

(다) 長 短 點

라. 人力活用

(1) 人力의 構成要因

(2) 勞使關係의 歷史

(3) 勞使關係의 變數, 使用者, 勸勞者, 政府

마. 人力保存

(1) 安全(産災)

(2) 保健

(3) 賃金

(4) 勤務時間

(5) 勤勞監督

(6) 少年 및 婦女子