

發展行政人的 能力發展

鄭 鎮 宇

총무처차관

目 次

- 一. 序 論
- 二. 發展行政에 要請되는 資格·能力
 1. 要請되는 態度·能力
 2. 現在의 資格·能力和 訓練需要
- 三. 能力發展方法
 1. 教育訓練
 2. 人事交流
- 四. 結 論

一. 序 論

行政理論의 發達이 行政이 政治에서 獨立性을 주장하던 政治行政·二元時代(1880年代~1920年代), 政治의 優位는 계속 認定되나 行政도 政治의 機能을 擔當하여 다 같이 政策決定에 參與하여 보겠 다 던 政治行政一元時代(1930年代~1950年代), 또 從來의 政治優位論을 뒤집어 오히려 行政優位論(E.W. Weidner, M.J. Esman, R. Braibanti와 같은 學者)을 내세워 行政이 政治機能을 리드(lead)내지 직접 代行, 代替하겠 다고까지 나선 1960年代以後의 發展行政時代로 三分된다고 할 수 있겠다.⁽¹⁾

또 理念面에서는 合法性, 能率性이 支配的이던 時代, 民主化, 社會化, 人間化를 強調한 社會의 能率 또는 民主性이 강조되던 시대, 그리고 1960年代 이후 發展(Development), 變化(Change)의 問題가 대두되면서 새로이 目的達成度를 意味하는 效果性(effectiveness)⁽²⁾ 이 대두되고 發展目標와 어느 정도 統合性을 이루고 있느냐의 合目的性이 強調되는 時代로 區

(1) 朴東緒, 「行政理論史의 再編成」, 行政論叢, 第七卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1969. pp. 193-195.

(2) 이는 過程의 經濟性을 意味하는 能率性(efficiency)과는 다른 것이다.

분할 수 있다. (3)

또 變數面에서 初創期의 構造(法制)에 중점을 두고 制度만 고치면 무엇이든지 解決될 것으로 생각되었던 시대, 人間적 要因이 研究되었으며, 心理, 社會的 接近을 通해 人間의 士氣, 自生的 組織들이 人間行動에 미치는 影響을 檢討하고 行政이 내부 構造組織의 影響도 받지만 組織外部의 政治, 經濟, 文化等 環境에 보다 많은 影響을 받을 수 있다는 고스(John M. Gaus)의 生態論(ecology)이 支配的인 時代, 그리고 60年代 이후 發展論者들의 (특히 Fred W. Riggs) 行政이 主動的으로 發展을 爲하여 生態 要因을 動員利用한다고 하여 (4) 人間의 創造, 刷新性 및 그것을 爲한 意慾에 중점을 두는 現發展行政時代로 區分 變遷되었다고 할 수 있겠다.

그러나 行政의 研究에 있어 이러한 理論變遷은 各己 그 時代의 特徵에 따라 強論點이 다르다는 것일테지 어떤 要素變數를 全혀 等한시해도 좋다는 것은 아닌 것이며, 이들 變數, 要因들은 서로 相互 影響을 주고 獨立 從屬變數의 役割을 交代하며 相互 交叉作用을 하고 있다고 보는 것이 妥當할 것이다.

그러면 行政이 政治의 役割을 代行하고 效果性, 合目的性의 理念이 Close-up 되며, 行政의 環境, 構造의 變數보다 行政人의 創造, 刷新性이 보다 脚光을 받게 된 오늘의 行政에서 과연 行政人의 役割, 機能은 무엇인가?

1930年代의 「POSDCORB」는 한마디로 行政의 概念을 表現하였으며 (5) 이 7個의 機能이 高級行政官僚가 具備하여야 할 要素로 看做하고 있었다.

이는 能率(efficiency)을 第一理念으로 생각하던 時代의 產物이라 人間的인 要素, 人間의 性格要素를(Personality factors)를 等閑히 하고 있다는 批判도 많지만 高級行政官僚의 多樣한 機能을 한 마디로 說明하였다는 點에서 意義가 있을 것이다.

그러나 最近 高級行政官僚의 役割, 機能이 무엇이나에 對해 많은 學者들(주로 美國)에 의하여 論議되고 있는데, 이중 해리스(Richard L. Harris)는 (6) 發展途上國家의 高級行政人의 役割機能을 10個로 要約하고 있어 關心의 초점을 모으고 있다.

즉 政策樹立者(Policy maker), 政策助言者(Policy Adviser), 計劃形成者(Program formula tor), 計劃管理者(Program manager) 計劃執行者(Program implementer), 利益結集者(interest aggregator), 利益連結者(interest articulator), 政治的 意思疏通代行者(agent of political communication), 裁決者(adjudicator), 政治的 社會化 代行者(agent of political socialization)의

(3) 前掲論文, pp. 199-200.

(4) 前掲論文, p. 202.

(5) Luther H. Gulick & Lyndall Urwick (eds), *Papers on the Science of Public Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937.

(6) Richard L. Harris, *The Role of the Administrator Under Conditions of Systematic Political Change*, Comparative Administration Group, Bloomington, Indiana Univ., 1967.

10重役割(a ten-fold role)이 그것이다.

또 한 연구에서 美國 局長級(GS16, 17, 18-supergrades) 5,000名을 相對로 面接과 質疑法을 통해 調查研究한 바⁽⁷⁾에 依해 上記의 發展途上國高級行政官의 10重役割과 거의 一致하고 있으며 特히 高級行政官(the Civil Service Executive)은 몇개의 形態(組織, 政策決定, 職員誘因, 士氣) 몇개의 方向(上司政務官, 部下, 同僚, 議會, 法院, 自己自身)에 對해 責任을 지고 있다고 한다.⁽⁸⁾

이 모든 研究에 依해 共通的으로 지적되는 점은 高級行政官僚들의 役割이 政策(Poicy)과 政策執行(its execution)에 密接히 關聯되어 있다는 것이다.⁽⁹⁾

이는 오늘의 行政이 從來와는 다른, 從來에는 없는 새로운 方向 새로운 變化에로 이행함에 不得已 政策決定에 큰 比重을 두지 않으면 안되기 때문임을 意味하는 것이다.

따라서 行政府가 國家發展目標을 主導的으로 이끌고, 政治, 經濟, 社會, 文化의 諸領域의 發展을 行政이 先導하자는 韓國의 發展行政의 性格下에서 政策決定은 참으로 重要한 比重을 차지하는 것이며 이러한 政策決定, 政策執行에 直接的 積極的으로 參與하고 있는 우리의 高級公務員의 役割, 能力은 이루 말할 수 없이 重要하다고 보겠으며, 國家의 發展은 바로 이러한 高級公務員의 資格, 能力 如何에 달려있다고 하겠다.

그러므로 이러한 重要한 地位에 있는 高級公務員이 發展行政下에서 要請되는 能力은 무엇이며, 現在 어떤 資格, 能力을 갖고 있나를 把握하여 그 差(Training Need-訓練需要)를 補充하는 方法을 檢討하려는 것이다.

따라서 이 論文에서는 中央部處의 局長級들을 對象으로 하여 그들의 能力發展方法을 주로 檢討하려는 것이다.

二. 發展行政에 要請되는 資格·能力

1. 要請되는 態度 및 能力

行政은 社會要求(Social Needs)에 奉仕하는 하나의 秩序的 過程으로 볼 수 있으며, 이에 參加하고 있는 局長級人士들의 매일 매일의 業務는 간단히 說明할 수 없는 어떤 흐름(flow)과 複雜한 論理的인 連續을 가졌다고 보겠다.

따라서 行政의 흐름 過程에서 볼 때 行政의 構成要素들과 이들의 相互關聯性을 먼저 把握하고 이 가운데서 일하고 있는 그들의 要請되는 態度能力에 무엇이 있는가에 言及하는 것이

(7) John J. Corson & R. Shale Paul, *Men Near the Top: Filling Posts in the Federal Service*, Committee for Economic Development, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1966.

(8) M.E. Dimock & G.O. Dimock, *Public Administration*, 4th ed., Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York, p.147

(9) *Ibid.*

順序이겠다.

아래 圖表에 依해 說明하면 즉 社會要求는 公公계획(Public Program)의 基礎가 되며, 이것은 法令으로 定義되며, 그 計劃은 企劃(Planning), 政策, 標的(target), 豫算을 通해 部處의 長에 의해 大綱化된다.

이 計劃遂行에 도움을 주는 것이 構成要素(ingredient), 즉 조직, 인사, 재정, 물자 및 誘因이다.

또한 이 計劃과 構成要素의 두 큰 機能을 連結시켜 주는 것이 바로 動力(Dynamics), 즉 리더쉽, 指揮, 委任, 監督, 調整, 統制, 對民關係이다.

그런데 이 行政過程의 모든 部分은 서로 모든 要素에 影響을 미친다.

예를 들면 모든 面의 計劃(Program)은 組織, 財政, 統制, 誘因內的 企劃(planning)까지 要求하게 되며 또 標的과 統制사이에 또 密接한 關係가 要求된다.

〈도표〉	行政의 相互關聯性	
計劃(Planning)	構成要素(ingredient)	動力(Dynamics)
目標(objectives)	組織(organization)	리더쉽(leadership)
法令(mandate)	人事(personnel)	指揮(direction)
計劃(planning)	財政(finance)	委任(delegation)
政策(policies)	物資(material)	監督(seupervision)
標的(targets) (주어진시간의 달성)	誘因(incentives)	調整(coordination)
豫算(budgeting) (재정계획)		統制(control)
		對民關係(public relation)

이는 計劃遂行의 評價를 爲해서는 적절한 日程과 基準이 없이는 그 進度를 把握할 수가 없는 것을 보아서도 알 수 있다.

따라서 社會的 要求는 計劃에 依해 充足되는데 이 計劃은 모든 構成要素에 依하여 이루어진다.

또 社會的 要求는 그들의 賢명한 技術的인 리더쉽(Dynamics)에 依해 生成된다.

또 上記 圖表의 3가지 큰 構成要素의 相互關聯性에 비추어 局長級들의 態度, 能力은 모든 要素에 影響을 준다고 보겠다.

그러면 具體的으로 韓國의 行政府의 局長들의 態度, 能力으로 要請되는 것에 무엇이 있는가를 ① 價値觀・態度 ② 管理能力 ③ 政治的 能力 ④ 專門知識技術의 順으로 說明하고 저한다.

元來 人間의 資質로서는 크게 ① 價値觀・態度 ② 知識・技術의 2가지⁽¹⁰⁾ 있겠다.

(10) 朴東緒, 「發展行政과 韓國人事行政理論」, 行政論叢 第6卷 第1號 1968. 7月 p.137.

이 두概念은 Cronbach의 人間行動이 ① 習慣的 行動(habitual behavior)과 ② 能力(ability)으

그러나 高級行政人인 局長들의 主要機能이 政策形成과 政策執行이며 前述한 바와 같이 圖表의 動力(Dynamics) 機能을 주로 包含하는 管理能力(리더십, 커뮤니케이션, 士氣昂揚, 統制力, 調整力등)과 政策構想能力, 國會政黨關係, 對民公報關係, 物的人的 資源獲得能力등을 包含하는 政治的 能力을 따로 떼어 說明하는 것이 妥當할 것 같아 分離시켰다.

우선 價値觀, 態度에 對하여 發展行政의 性格이 行政人의 創意性 刷新性을 必然的으로 수반하는 것이며, 現在에 없는 새로운 方向에로의 變化를 主導, 管理하는 高級行政人의 態度로 必須的인 것이며 또 未來를 透視하는 艱難目으로 政策決定에 參與하여야 하며, 迫力과 一貫性을 견지하여 政策에 參與하고 또 政策을 遂行하여야 할 것이다.

또 公私를 明白히 區分하여 國家의 利益을 먼저 考慮, 誠實, 勤勉하게 國家發展事業에 임하여야 할 것이다.

또 科學技術(technology)이 急進的으로 發展하고 問題解決이 從來와 달리 高度의 技術·知識內외의 個人·集團과 協同的으로 問題解決에 임하지 않으면 안될 것이다.

改革爲主로 開發事業을 推進하며, 未來의 成功에 樂觀的 態度를, 國民의 要求가 무엇인가를 把握하여 意慾的으로 發展目標 및 開發計劃을 完遂하며 各種 官僚의 Red-Tape를 除去하여 새롭게 國民大衆과의 攄환(Feedback)을 刺戟促進시켜야 할 것이다.

다음 管理能力에 對하여 훌륭한 리더십으로 組織構成員에 發展目標과 政策·計劃과 그들의 役割을 理解시키며, 部下들의 價値, 野望과 潜在力을 開發시켜 士氣를 진작시키고, 上司(長·次官)와 同僚局長, 下級者들과 기타 關係되는 集團과의 圓滑한 의사소통으로 또 制限된 時間, 外部條件下에서 適切한 統制力을 구사하여 組織의 總和를 組織目標達成에 調和있게 투입시켜 要請되는 成果를 얻도록 하는 能力이 要請된다 하겠다.

셋째로 政治的 能力으로서의 外部環境 즉 行政府와 國會政黨關係 對民, 言論, 기타 社會關係의 利害를 잘 理解·把握하여 그들의 上官의 政策形成, 政策決定에 현명하게 補佐 參與하며, 內部環境에 對해 人的, 物的 技術等の 可用資源을 獲得하여 行政의 奉仕機能인 “社會要求, 社會緊張의 滿足(Satisfaction)으로의 代置”를 遂行하는 能力이 必要할 것이다.

마지막으로 要請되는 專門知識技術로는 오늘의 行政의 性格이 다분히 多學問的(interdisciplinary)인 性格을 띄고 있으며, 이러한 多學問的 密接한 連絡이 없으면 問題解決이 困難하므로 一般行政家는 社會科學의 全般的인 知識과 自然科學知識에 對한 理解가 要請되며, 특히 局長試의 高級職行政官에게는 외골수만의 專門知識보다는 國際問題, 經濟, 社會問題解決등에 關한 幅넓은 知識들이 要請된다 하겠다.

로 크게 나뉘어, 前者는 주어진 狀況下에서 무슨 行動을 할 것인가(what he will do)의 概念이며, 後者는 얼마나 잘 할 것인가(how well he can do)의 概念이며, 後者는 얼마나 잘 할 것인가(how well he can do)이 概念이라 하였는 데, 이와 相通하다. Lee J. Cronbach, *Essentials of Psychological Testing*, 2nd ed., New York, Harper & Row, 1961, pp. 29-34.

또는 現代社會의 技術이 高度로 發達하여 여러 分野의 知識, 技術의 結集이 있어야 解決할 수 있는 問題들이 많으므로 다른 部處, 다른 機關間의 協同을 不可避하게 만들어 他機關의 業務를 理解하고 政府 全般의 制度 및 過程과 國會, 司法府에 關聯된 知識, 理解가 必要하고, 政治·經濟·社會·法律·文化等 廣範한 知識을 가져야 하며 政策·計劃에 關한 管理 知識과 科學的 政策決定을 爲하여 計量(統計·數學)에 關한 理解는 必須的이라 할 수 있겠다.

또 行政管理에 對한 知識도 必要할 것이다

2. 現在의 資格·能力과 訓練需要

여기서는 韓國局長級公務員의 現在의 資格 能力과 그 訓練需要(Training Needs)에 言及하겠다.

(1) 成分·資格

① 年 令

朴東緒教授가 中央行政部處의 局長 70名에 對해 質疑書 方法으로 조사한 바에 의하면⁽¹¹⁾ 韓國局長의 平均 年令이 45歲 以下로 나타나 있어⁽¹²⁾ 매우 젊은 層이 局長職位를 담당하고 있다.

이는 美國의 경우에 비하여 약 7~9년이 젊다고 보인다.⁽¹³⁾

또 就任年令에 대해서는 과거 해방후 부터 1967년까지 국장을 역임한 650名에 對한 履歷書 調査에 依하면 約 40歲~42歲로 나타나 있으며, 이를 다시 5.16前後로 나누어 보면 5.16前이 42.4歲, 5.16後가 40.1歲로 5.16以後에 보다 젊은 사람이 局長에 就任했다고 보겠다.⁽¹⁴⁾

이는 美國의 “수퍼그레이트”(GS16, GS17, GS18)의 平均就任年令 46歲에 比하면⁽¹⁵⁾ 5~6년이 더 적은 것을 알 수 있다.

따라서 우리나라 局長들의 就任年令이 약간 젊어 成熟度가 낮아 計劃, 準備에 試行錯誤가 있지 않겠나 우려된다.

(2) 出身地·成長地

1962年 2級 및 3級甲類 1,700名에 對한 調査와 朴東緒教授의 局長級 70名에 對한 調査를 보면 全羅道出身보다 慶尙道出身이 훨씬 많아 地域的으로 不均衡을 이루어, 政策決定의 不

(11) 朴東緒, 「高級管理者의 訓練需要」, 上揭論叢, p. 97.

(12) 36~40가歲 21.4%, 41~45 35.52%, 46~50歲가 30.0% 上揭論文,

(13) 美國의 GS 15 以上 GS 18 까지의 28,000名의 年齡調査를 보면 45~54歲가 44%, 55~64歲가 32%로 이 두 年齡구름이 全體의 76%를 차지하고 있다.

Bureau of Executive Manpower, U.S. Civil Service Commission, *Characteristics of the Federal Executive*, Nov., 1969, p. 2.

(14) 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 p. 71.

(15) Bureau of Executive Manpower, U.S. CSC, *op. cit.*, p. 13.

公平, 不均衡이 있을가 우려된다.

또 12歲까지의 成長地를 보면 都市・農村의 人口比率에 比하여 都市出身이 많은 것으로 나타나 있다.

(3) 教育(學歷)

前記 局長 70名에 對한 調査를 보면 大學이 60.28%, 석사 21.1%, 博士 7.14%로 나타나 96% 이상이 大學出身이고, 過去局長 544名의 履歷調査에서는 大學 70.2%, 석사 16.6%, 博士 4.6%로 90%가 大學出身者라는 것이다.⁽¹⁶⁾

이러한 大學出身者의 높은 比率은 美國의 경우 대학출신 約 85%⁽¹⁷⁾ 보다 높다고 하겠다.

美國의 경우는 碩士出身者가 全體의 半以上을 차지하는 것이 특이하며, 우리가 大學以上 出身者의 比率이 더 많다고 해서 能力이 그들 보다 우월하다고는 볼 수 없겠고 看板爲主의 大學出身배출이 있어야 할 것이다.

美國과 比較하여 또 한가지 特異한 것은 美國의 경우는 公務員 任用後의 學位所持者가 많다는 것이다. 學位所持者中 約 36%가 任用後에 學士學位以上을 獲得한 사실이다.⁽¹⁸⁾

우리나라의 경우 優秀模範公務員에 對하여 國內 學位獲得의 장학訓練제도 考慮되어야 하지 않겠나 생각된다.

또한 學部專攻分野에 對하여 局長 582名에 對한 履歷調査는 法學專攻者가 49.5%로 全體의 半을 차지하였고 (經濟 27.0%, 政治 16.7%, 其他 16.8%) 朴教授의 70名의 局長質疑調査에서는 法學이 24.28%로 減少되어 좋은 徵兆를 보여 주고 있다.

또 主要教育地를 보면 70名의 局長調査에서 國內 58.52%, 日本 14.2%, 英美가 24.28%, 未詳 2.85%로 美英(주로 美國)留學者의 局長이 과거보다 急增하였다고 보겠으며 이들의 英語 能熟은 政策遂行上 影響이 클 것으로 보인다.

(4) 外國訓練

前記局長 544名에 對한 調査에서는 50.5%가 海外旅行 및 視察을 해 보지 않은 者로 나타나며 朴教授의 70名 調査에서는 91.4%가 外國視察經驗이 있는 者로 나타나 보다 많은 者가 外國文化와 接하여 進取的, 開放性을 띠는 것이 예상된다.

(5) 經 歷

局長들의 公務員任用前의 職業에 對하여 70名의 조사에 의하면 前職軍人이 35.01%로 首位를 차지하며 다음 學生(22.85%), 教員(17.14%), 私企業(4.28%)의 順인데 軍人의 경우 5.16後의 特徵이며 教員出身이 比較的 많다고 보겠으며 前職이 價値觀, 態度에 많은 影響을 줄 수 있다고 보겠다.

(16) 朴東緒, 「韓國行政府의 高級管理者 資格調査」, 前掲論文, p.72.

(17) 學士 34%, 碩士 52%, 學士未滿 14%, Bureau of Executive Manpower, *op. cit.*, p. 6.

(18) *op.cit.*, p. 7.

또 最終學校卒業後 局長昇進까지의 所要年數를 보면 544名의 調査에서는 約 15年~18年으로 나타나고 5.16前後를 比較하면 前이 17.4年 後가 15年으로 短縮되었다고 보겠다.

美國의 경우를 보면 現局長級中 20年以上 在職者가 67%로 全體의 2/3를 차지하여⁽¹⁹⁾ 우리의 경우 公務員經歷이 적은 사람들이 극장중에 많다고 보겠다.

또 事務官에서 부터 局長까지의 所要年數를 보면⁽²⁰⁾ 5年以下の 經歷者가 5.16前에 42.3%, 5.16後에는 31.3%나 되어 行政經驗이 極히 적은 者가 局長의 重責을 담당하고 있다고 보겠다.

또 局長에서 次官으로 昇進한 者들의 局長 滯在年數를 보면⁽²¹⁾ 2年~4年이 54.3%로 mode를 나타내고 4~6年이 14.1%, 나머지가 2年未滿으로 되어 局長으로서의 滯在年數가 적어 그들의 轉補나 勤續을 통한 能力發展이 希求된다.

公務員任用後의 異部處轉補回數를 보면 70名 局長의 調査에서 한번도 異部處轉職回數가 없는 즉, 1機關에서만 勤務昇進한 者가 51.4%로 半以上이나 되며 (1回 15.7%, 2回轉職이 11.4%)⁽²²⁾ 轉職·轉補에 依한 豊富한 經驗이 不足하다고 보겠으며, 高位公務員의 경우 외골수의 專門知職보다 轉補職, 순환보직(rotation)에 依한 豊富한 幅 넓은 經驗에 따른 能力發展이 希求된다.

이러한 轉補職에 依한 移動(mobility)은 美國의 경우도 1機關만의 勤務者가 53%나 되며 2機關 25%, 3機關以上 22%로⁽²³⁾ 比較的 낮은 比率을 나타내고 있다.

또 이 이외에 局長級들의 最初任用職級이나 最初 任用方法(特採公採등)과 公務員에 들어 오게된 動機, 職業變更에 對한 態度등에 대한 調査가 별로 없어 알 수 없으나 이러한 資料들이 그들의 能力에 많은 影響을 미칠 것은 사실이다.

(6) 訓練需要(Training desired)

朴教授의 局長 70名에 對한 질의서 方法에 依한 訓練需要調査를 보면⁽²⁴⁾

우리나라의 局長들이 價値觀·態度의 面에서 創意性, 誠實性, 將來志向性, 公益性, 勤勉性, 成就意慾, 一貫性 등에서는 比較적 不足한 것으로 나타나 있으며, 經濟發展에 對한 態度에서는 比較的 좋은 反應, 進取的, 樂觀的인 面이 보인다 하겠다.

또 能力面에서 管理能力에 對해 보다 訓練이 必要한 것으로 局長들 스스로 보고 있으며 이 중 특히 리더쉽, 士氣昂揚, 커뮤니케이션, 統制力의 順으로 보다 많은 訓練이 必要한 것으로 나타나 있으며, 專門知識으로서 經濟, 國際問題에 대한 것이 바람직한 訓練需要가 아

(19) 20~24年 在職者 18%, 25~29年 30%, 30年以上 19%, *op. cit.*, p. 3.

(20) 朴東緒, 「韓國政府의 高級管理者 資格調査」, 前揭論文 p. 83.

(21) 前揭論文 p. 84.

(22) 前揭論文 p. 100.

(23) Bureau of Executive Manpower, *op. cit.*, p. 14.

(24) 朴東緒, 前揭論文 pp. 101-123.

닐가 생각한다.

참고로 美國局長들의 이에 대한 訓練需要를 보면⁽²⁵⁾

政府政策 및 戰略	44%
專門分野에 대한 新訓練	43%
政治・經濟・社會問題	31%
自動資料處理組織(ADP System)의 이용	27%
行政學	26%
國際關係 및 機構	25%로 나타나있다.

여기서 自然科學系統從事者들의 半이상이 자기 전문분야에 관한 新訓練을 願했고 그들은 行政學・政治・經濟・社會問題에 보다 적은 興味를 나타냈다고 한다.⁽²⁶⁾

三. 能力發展方法

人事行政의 三變數가 採用, 能力發展, 士氣의 세가지로 生覺할 수 있고 從來에는 能力發展에 教育訓練만이 있는 것으로 生覺하여 이에만 모든 努力을 경주하여 왔는데 그외에 勤務成績評定, 昇級, 昇進, 轉補職도 能力發展의 方法으로 看做하여야 할 것이다.

여기서는 局長들의 경우 教育訓練과 순환補職을 통한 人事交流가 意味가 있을 것으로 보아 두가지에 대해서만 고찰하겠다.

1. 教育訓練

局長들의 教育訓練에 對해서는 現在 中央公務員教育院(COTI)에서 實施되고 있는 高級行政官研修班과 政策研究세미나班의 2個가 있는데 이 兩課程의 入所資格은 3級甲類以上과 國營・民間企業高位幹部以上 (정책연구세미나반에만)으로 되어 있으나 中央部處局長級以上の 參席은 매우 極少數이다.⁽²⁷⁾

教育期間은 高級行政官研修班이 10日(57時間), 政策研究세미나班이 1週이고 教育回數 및 目標人員은 兩者가 各各 年4回 120名(1回 30名)으로 되어 있다.⁽²⁸⁾

우리의 訓練은 非寄宿, 短期訓練이며 局長들의 參與가 부진하다고 보겠으며 여기서 外國의 高位管理者訓練이 어떤가를 알아보고 우리의 今後方向을 설정함이 타당하겠다.

(1) 高級管理者 訓練機構

이 高級管理者訓練(Executive development) 경향은 現在 全世界의 새로운 趨勢로 대두되고

(25) Bureau of Executive Manpower, *op. cit.*, p.17.

(26) *op. cit.*

(27) 71年度 第6期 高級行政官研修班的 修了人員 26名中 2級1名, 3級25名, 同年 第15期 政策研究세미나班的 修了人員이 32名中 3級14名, 國營企業體幹部 18名으로 局長級은 없었다.

(28) 中央公務員教育院 1971年度 基本訓練計劃 및 教授要目(M.T.P. & P.O.I.) 참조

있는 문제인데 아직까지 美國과 같이 大規模의인 活動을 하는 處는 없는 것 같다.

이 訓練에 관한 美國의 發展過程을 보면⁽²⁹⁾

이미 1953年 初期에 슈탈(O. Glenn Stahl)博士가 率いる 特別調查班(Task Force)에 依해 “聯邦行政參謀大學”(Federal Administrative Staff College)의 創設을 提創한바 있고 그후 1961年 11月과 1962年 5月에 프린스턴 大學과 버클리加州大學에서 개최된 政府—學界連席學術 集合會에서 參謀大學(Staff College)의 設置必要性을 더욱 強調되었다.

이 訓練의 重要한 礎石은 1963 NIPA (the National Institute of Public Affairs)의 職業公 무원교육부여계획(Career Education Awards Program)의 創設⁽³⁰⁾과 더불어 同年 뉴욕주 Kings Point Executive Seminar Center 를 처음으로 創設하였고 3年後 칼리포니아주 Berkeley 에 똑 같은 機關의 設置를 보았다.

그후 이러한 訓練의 價値가 認定되어 1966年末에는 後述하는 高級管理者補任制度(Executive Assignment System)가 생기고, 1968년에 버지니아州 Charlottesville 에 高級訓練機關인 FEI (Federal Executive Institute)가 創設되었다.

(가) ESC (Executive Seminar Center)

현재 두 곳(Kings Point, Berkeley)에 있는 高級行政官세미나 센터(ESC)는 GS14, GS15 와 극소수의 우수한 GS13이 入所하고 있으며 教育期間은 2週~3週로 되어 있고 초청강사나 參席者는 모두 기숙사에 入住合宿訓練을 하고 있다.

教科目은 管理技術과 目標, 政策管理, 效果的인 技術發展, 聯邦計劃管理등과 수시로 特別한 Topic 으로 教授된다고 한다.

訓練方法은 講義, 討論式(lecture discussion) 課題中心方法(Task force Method)와 視察(Field Trip)로 되어 있다.

여기 參席하는 관리자들의 平均 年齡은 보통 44-49歲며 公職 근무경력도 14-19년으로 되어 있다.⁽³¹⁾

(나) FEI (Federal Executive Institute)

1968年 5월에 創設된 이 機關은 前述한 ESC 보다 高位職級者 즉 GS16, GS17, GS18 의 소위 “슈퍼그라이드”의 指導力과 그 質의 向上을 爲하여 設立되었는데 그 設立背景의 理由는 美國社會가 한마디로 모든 局面에서 急進的인 變化(Change)에 直面하고 있다는 것이다.

急進的인 技術의 發達로 새롭고 가일층 複雜한 問題解決을 爲해 高位職責者의 계속적인 訓練이 절대 必要하다는 것이다.

(29) Bureau of Training, U.S. CSC, *Administrative History of the Bureau of Training*, Dec. 1970, pp. 6-7.

(30) NIPA 는 이計劃으로 約 60名의 優秀한 젊은 연방및 州政府公務員에게 장학금을 주어 1年間의 學術研磨를 부여하였음

(31) M.E. Dimock & G.O. Dimock, *Public Administration*, op. cit., p. 243.

그런데 이 곳의 敎育은 8週間의 長期寄宿訓練으로 自己檢討(Self-examination)의 過程을 通하여 民主的이고 刷新的 創造的 雰圍氣를 造成한다고 하는데 이 機關의 造立假定(assumption)을 보면⁽³²⁾

① 外部와의 단절

기숙제(Residential Program)로서 外部(직장·가정상황)와 멀리 떨어져 정신적 기질적으로 일상생활과 완전히 단절시킨다.

② 비교적 장기 교육기간

변화에 適應하는 新知識 技術의 習得은 長期間의 敎育期間이 必要하다는 것. 그러나 運要한 職責擔當者들의 職場의 장기공백은 있을수 없는 것이다.

FEI의 8週間의 敎育은 이兩者의 適切한 結晶으로 評價되고 있다.

③ 異質 專攻背景과 異質 部處出身의 모인.

現代行政業務가 特殊複雜하여 部處專攻을 超越하여 高度의 協調協력이 要請되므로 異質部處異質專攻背景者간의 外部와 高립된 敎育분위기에서 相互交涉(interaction)은 새로운 idea, 새로운 經驗, 未知의 經驗에 接觸하도록 만든다.

④ 專任敎授를 갖인 學術機關

모든 敎育프로그램은 과거 敎授經驗과 노련한 官職經驗을 가진 敎授學者들과 버지니아大學(FEI는 동대학 캠퍼스내에 소재)과의 긴밀한 지원 협조下에 이루어 지는 하나의 專門敎育機關으로의 役割을 한다.

또 이 機關의 敎科課程의 目標은

① 國家發展目標達成에 對한 責任感의 強化

즉 國家의 時急한 當面課題가 무엇이며, 그의 解決을 爲하여 어떤 方法 資源(resources)을 利用할 것인가와 이러한 解決策은 國家의 政治指導力(political leadership)과 밀접한 關係를 갖고 遂行되어야 한다는것을 敎授시키며, 이러한 與件下에서 자기의 所得分野에서 할 일이 무엇이라는 것을 스스로 배우도록 하는 것이다.

② 政府전반의 制度 過程에 대한 理解增進

意思決定, 政策樹立過程에서 政府가 알고 있는 特殊複雜한 問題解決을 爲하여 行政府內의 各機關과 議會와의 協調調整이 불가피하므로 이에 對한 利害關係나 制度·過程을 소상히 알아야 할 것이다.

③ 管理過程(managerial processes)의 知識向上

自己職責의 Role을 다하기 위하여 新計劃의 必要性을 인정하고 資源을 確保하고 새로운 要求(demands)에 適應할 수 있는 폭 넓은 指導力과 活動力을키워야 한다.

(32) U.S. CSC., *Federal Executive Institute*, 1971. pp.5-7.

FEI의 教授方法은

- ① 集團研究方法 910名の 구름형성으로 個人學習을 도운다.
- ② 講議討論

초청연사는 閣僚, 大法院判事, 國會議員, 市長, 大統領特別補佐官・大學總長, 其他 著名人士로 自由스런 분위기에서 강연하고 討論한다.

- ③ 曷샴(workshops)

이 方法으로 교수되는 科目은 리더십, 國家發展目標, 管理技術等에 關한 分野들이다.

- ④ 政策 및 管理研究(policy/management Studies)

전교육 時間의 55時間이 이 部分이며 流動性이 가장 큰 부분으로서 個人別 또는 小그룹別로 각자가 特別히 興味를 갖고 있는 分野나 必要分野를 各種方法으로 學習함으로 基本 學習目標을 확대 강화시키고 마지막 週에 그들 同僚들에게 發表 報告하는 方法을 갖는다.

- ⑤ 세미나 方法

이 方法으로는 管理改善(management improvement), 管理心理學(managerial psychology), 國際關係, 政府對內關係(intergovernmental relations), 人種 및 經濟貧困問題, 科學 및 公共政策, 經濟學 其他 各種學問등이 교수된다.

- ⑥ 多學問의 教授(Inter-disciplinary faculty)

常住專任教授 12名(이中 11名이 博士所持者)의 異質的 專攻背景(政治學, 行政學, 教育學, 經濟學, 法學, 心理學과 宗敎學)으로 多學問的 接近方法이 된다.

이 곳의 敎育은 1回 約 60名, 年 5회로 約 300名の “슈퍼그레이드”가 正規프로그램에 참가하며 年 約 500名이 特別프로그램에 참석하고 있다.

專後管理(Follow-up)로서 美聯邦人事委員會에서는 그들의 同窓組織(修了者組織)을 통하여 계속적인 能力發展을 支援하고 있는 것이 특이하다.

그밖의 成攻의이라 할 수 있는 訓練機關은 英國의 行政參謀大學(The Administrative Staff Colleg)와 佛蘭西의 國立行政大學院(L'Ecole Nationale d'Administration)을 들수 있겠는데, 英國 參謀大學의 경우는 신디케이트(Syndicate)方法으로 政府機關과 民間機關 出身을 同數로 訓練시킨다는 것이 특이하다 하겠으며, 佛蘭西의 경우는 3年の 長期로 高級公務員의 核(core)을 育成한다는 것이 特徵이라 하겠다.

따라서 우리나라의 局長級訓練을 爲하여는 美國의 FEI 方式, 課長級들을 爲하여는 ESC 方式과 特別프로그램의 Seminar 에서는 syndicate 方法도 考慮해봄이 좋지않겠나 生覺된다.

- (2) 大學 學會의 利用

高級公務員의 能力敎育訓練을 위하여 政府에서 設置하는 訓練機關만이 있는 것은 아닐 것이다.

大學이나 學會·專門社會團體, 其他 各種研究機關에서 高級公務員을 招致, 各種세미나를 開催하여 그들의 能力發展을 圖謀할 수 있을 것이다.

이에 對해 政府의 支援도 必要하겠지만 大學이나 其他機關에서도 이에 對한 關心과 準備態勢가 되 있어야 할 것이다.

2. 人事交流

人事交流(轉補職 순환補職)가 能力發展의 좋은 手段이 된다는 것은 前述한 바도 있다.

그리고 우리의 局長中 거의 많은 數가 異部處 異機關의 經驗이 없다는 것도 앞에서 살펴 보았다.

따라서 여기서는 局長들의 人事交流에 關한 外國의 新制度를 소개하여 우리의 能力發展方法方案에 參考케 하고자 하겠다.

(1) 管理者補任制度(E.A.S)와 管理者記錄카드制度(E.R.I.S)

管理者補任制度(The Executive Assignment System)는 1967年 美國에서 GS16, 17, 18의 職位者(約 4,400職位)를 對象으로 創設된 것인데 이는 資質이 좋은 高位職者들을 確保하여 未來의 어떠한 事態에도 對備할 수 있도록 한 것인데 그 基本目標을 보면⁽³³⁾

① 高位局長級(GS 16, 17, 18)에 欠員이 생길때, 또는 特殊業務遂行이 必要할 때 各部處長에게 行政府全般에 걸쳐 有能適格者들을 活用하게 할수 있고

② 高位局長들이 政府全體의 目的을 爲해 自己들의 才能 발휘와 能力發展機會를 보다 많이 만들어 주며

③ 그들이 自己所屬機關, 業務보다 國家全體의 目標達成에 一體感을 가져오게 할 수 있다는 것이다.

또 이 EAS 制는 管理者記錄카드制度(The Executive Inventory Record System)을 必須的으로 수반하는 데 이 EIRS 制는 GS 15 以上 25,000 職位에 對해 그들의 成分, 資格, 教育, 經歷등 상세한 履歷事項을 定期的으로 調査 備置하여 놓고 各部處長의 實績任用이나 昇進計劃에 기여케 하는 것이다.

EAS 制下에서 缺員補充이나 人事交流할 때 이 EIRS 의 list 에 있는 사람들 중에서 가장 適格者들(컴퓨터로 1次스크린)을 후보자로 考慮할 수 있고, 一時的인 特別事業이나 자문단체 委員會의 人員選拔에 발굴의 기초를 提供케 할 수 있다.⁽³⁴⁾

이 制度들은 美國 高位職業公務員들에 대한 實績主義人事의 일대 成功이라 볼수 있으며, 美國은 局長級の 人事에 對하여 聯邦人事委員會에 하나의 局單位로 高位人力局(Bureau of Executive Manpower)을 設置하여 局長級人事단을 전담하고 있다.

(33) Bureau of Executive Manpower, U.S. CSC., *Explanatory Material on the Executive Assignment System*, Dec. 1966, p.2.

(34) Bureau of Executive Manpower, *Federal Executive Inventory*, Mar. 1967, p.9.

(2) 政府・私企業幹部 交換計劃(Executive Interchange program)

現在 美國에서 使用하고 있는 制度로서 政府・民間企業의 中間管理層에 젊고 有能한 管理者들을 選拔하여 一定期間 서로 相對方機關에 派遣交換함으로서 相對機關의 目標, 原理, 資源(resources), 目的과 全體業務環境을 터득하고 相對의 管理哲學, 管理方法을 體得・相對方의 行政과 難點을 理解하고 그들이 되돌아올 때는 豐富한 經驗과 創意的인 刷新力을 갖고 돌아와 國家의 經濟・社會問題打決에 貢獻한다는데 意義가 있다⁽³⁵⁾

이 長點을 보면

① 相對方의 管理知識・技術을 體得, 管理能力을 向上하고

② 兩側 幹部의 經驗을 擴大시켜 政府, 私企業管理者團을 形成하며

⑤ 兩側의 問題解決 計劃作成에 신선한 思考를 注入시키며

⑥ 이러한 經驗을 土臺로 未來에 이와 類似한 交換計劃과 協調體制를 形成하여 政府와 私企業이 共同으로 國家發展目標을 達成完遂하자는 것이다.

將次 우리나라의 경우도 젊고 有能한 中견 擔當官이나 政策企劃部署에 限定하여 이러한 交換計劃의 模索이 必要하지 않겠나 본다.

四. 結 論

앞으로 發展計劃 開發政策에 莫重한 役割을 하고 있는 局長들의 能力發展을 爲해 政府에서 보다 積極的으로 나가야 할 것이다.

局長들의 訓練을 전담할 高級訓練機關의 設置가 신중히 考慮되어야 할 것이고 우리의 與件을 맞는 訓練需要를 把握, 不足點을 重點的으로 向上시켜야 할 것이다.

또 各大學・學會・其他 團體들에 의한 各種세미나, 심포지움, 研究發表會 등의 參與를 통하여 이들의 能力을 向上시킬 기회를 넓혀주고, 學界에서도 政府의 政策支援에 積極으로 參與하고 또 大學의 行政學카리큘럼이 政策支援의 方向으로 改編되어야 할 것이고, 政府 또한 各種研究 프로젝트를 學校에 주므로써 그들의 研究能力과 協調感을 획득하여 大學과 政府의 協調支援體制가 前에 없이 活潑해져야 할 것이며, 또 局長들의 人事交流에 의한 能力發展方法・對策이 研究・檢討되어야 할 것이다.

(35) The President's Commission on Personnel Interchange, *Executive Interchange Program* 참조

討 論 要 旨

司 會： 朴 東 雲

參加者： 강신택 고범준 권영찬 김광웅 김규정 김규택 김승환 김운태
김종섭 김해동 박동서 손수익 신종순 어운배 오석홍 오원근
유상근 유종해 이흥구 전재덕 조석준 조성근

<司會：朴東雲> 主題發表는 行政人의 能力開發에 關係서 當爲와 診斷 그리고 課題라는 面에서 問題提起가 많았다고 생각합니다. 제가 보기에 方向探索面에서 몇가지 討論所在가 뚜렷하다고 생각합니다. 가령 高級公務員에게 要請되는 知識으로 多學問的知識을 지적했고, 다음으로 現狀診斷으로 가서는 就業年齡에 關係 몇가지 Controversial한 問題를 제기했고, 學歷에 들어가서 高級公務員들의 學位獲得을 위한 獎學訓練制度를 學校의 協助裏에 어떻게 構想할 수 있지 않는가 하는 점을 指摘했습니다. 셋째로는 訓練需要面에서 美國의 경우를 참고적으로 羅列하고 있습니다. 그런데 제 생각으로는 우리나라 高級公務員의 管理能力을 向上시키는 面에서 우리나라의 加다듬음이 있어야겠습니다. 끝으로 能力發展의 方法에 들어가서는 教育訓練을 지적했습니다만 中央部處의 局長級들이 中央公務員教育院이 있습니다만 거기에 參與하는 분이 극소수 이고 그나마 現制度는 非寄宿短期訓練이고 非效果의이라고 지적되었고 이와 關係하여 中央公務員教育院의 存在樣式問題가 提起되었고 특히 大學, 學會의 seminar에 高級公務員을 參與시키는 問題, 人事交流의 問題, 그리고 民間企業體와의 幹部 交換의 問題도 提示되었습니다. 다음 順序로 主題討論에 들어가 여러 先生님들의 高見을 들겠습니다.

<權寧贊> 저는 發展行政 및 發展政策의 樹立 및 執行과 關係된 高級公務員의 資格問題를 먼저 말씀드리고 다음으로 發展政策過程에 있어서 나타나는 몇가지 問題點을 말씀드리고 끝으로 高級公務員의 能力發展과 關係된 總務處當局의 최근의 몇가지 施策에 대하여 質問하고자 합니다. 高級公務員의 能力 및 資格은 다음 다섯 가지가 그들을 訓練하는데 있어서나 그들의 基本資格을 생각하는데 중요한 基準이 되지 않는가 생각합니다.

첫째로 高級公務員은 問題를 大局의으로 볼 수 있는 眼目이 있어야 한다고 봅니다. 主 vision of the whole이 要求됩니다. 그것이 없이는 편협한 專門性만을 주장하거나 當初의 目標을 喪失할 可能性이 있는 것입니다.

둘째로는 發展行政이란 社會變化를 어떻게 效率的으로 管理하며 意圖하는 目標을 達成하느냐에 主眼點이 있을진데 高級公務員은 社會變化에 對한 銳敏한 感覺을 가져야 할 것입니다. 그리고 變化의 本質을 理解하는 자라야 할 것입니다.

셋째, 目標 혹은 目的에 대한 뚜렷한 理解와 認識을 가져야 합니다. 目標을 選定하고 提示하고 그 達成의 路線을 提示하는 것이 高級公務員의 중요한 일일 것입니다. 그리고 高級公務員들은 自己 밑의 部下들보다 훨씬 더 높은 將來 豫見能力이 있어야 할 것입니다. 즉 좀 더 發展志向의이며 futuristic orientation 을 가져야 한다고 생각합니다.

넷째로 專門性에 대하여 어제부터 많은 말씀이 있었읍니다만 自己 所管分野에 대한 올바른 業務上의 理解, 問題를 全體的으로 綜合해서 볼 수 있는 高度의 識見, 그리고 確信, 다시 말해서 所信이라든지 信念의 所有者라야 한다고 생각합니다.

다섯째로 勇氣의 所有者라야 한다고 생각합니다. 이것은 앞에 말한 네 가지가 주가 되어서 나온다고 보겠읍니다.

다음으로 發展政策을 정하는 過程에 들어가서 제가 느끼는 것은 첫째 오늘날 政策을 決定하는데 있어서 너무나 閉鎖的이고 外覘的인 것이 드러나고 있다고 보겠읍니다. 둘째는 代案 檢討가 안된다는 것이 아니라 철저히 되어야겠음을 지적하고 싶습니다. 또하나 위의 문제와 관련하여 資料의 不確實性을 느끼는 것입니다.

끝을 總務處와 관련해서 하나 質問을 하겠읍니다. 그것은 여태까지 말씀드린 것과는 관련성이 있는 質問이 되겠읍니다. 조금 전에도 高級公務員의 訓練을 위해서는 多様な 方法이 있다고 지적하셨습니다. 저도 거기에 同意합니다. 그렇다면 지난 12월말에 네 가지 人事關係法令을 總務處에서 改正하였는데 그 중에는 제가 同意할 점도 많읍니다만 두 가지만 質問을 하겠읍니다. 하나는 왜 法律爲主의 試驗科目으로 視野를 좁혔느냐 하는 것이며 둘째는 經歷에 대한 規程에 있어서 附加經歷을 評點하는데 있어서 과거에는 大學院 나온 사람을 더 점수를 준 것으로 알고 있습니다. 그러나 改正된 制度는 大學까지만 認定토록 한 것입니다. 高級公務員들 중에 많은 사람이 大學院을 進學하는데 그들의 incentive 를 잘라버리는 것은 發展行政에 위배되는 것이 아닌가 質問합니다.

<琴震鎔> 제가 썩 난처하게 되었습니다. 제가 人事主務局長이라면 더 알맹이 있는 대답을 해드릴 수 있겠는데 그렇지 못합니다. 그렇다고 저도 總務處에 있는데 廻避할 수도 없게 되었습니다. 첫째 試驗科目에 대해서는 朴東緒教授 및 李文永學會長과 徐長官께서 충분히 討議되었고 그 후에 각 大學에 앙케트를 보내어 支配的인 意見을 들어본 걸로 알고 있습니다. 그러나 그 意見이 어떤 것이고 그것이 어떻게 反映되었는지에 대하여는 아는 바가 없습니다. 다만 여기서 한 가지 말씀드릴 것은 여러 가지 政策은 相對的인 문제로서 比較檢討될 것입니다. 현재 徐長官은 刑事政策學을 하시는 學者出身이기 때문에 法律的인 preference도 있을 수 있을 것입니다. 현재의 科目이 後退的이라면 學界에서 더욱더 能動的으로 事전에 노력했어야 할 것이고 앞으로는 노력해야 할 것입니다. 다음으로 附加經歷에 대해서는 政府에서도 많은 논란이 있었고, 技能, 技術教育을 중요시 하자는 면에서 運轉免許取得者에

대한 附加經歷認定을 하다가 논란이 많아 方針을 變更시킨바 있습니다. 碩士學位 이상의 所持有者에 대한 附加經歷을 현재는 認定치 않고 있습니다만 한 가지 말씀드릴 것은 우리나라 大學教育의 質을 모든 學校에 다 均等하게 認定할 수 없는 점이 一部大學院教育에도 해당되는 것으로 생각합니다.

<權寧贊> 제가 알기로는 그러한 決定을 하는데 있어서 總務處當局이 事前에 學會나 學校의 意見을 충분히 듣지 않고 決定한 것으로 알고 있습니다. 이것과 관련해서 제가 말씀드리고자 하는 것은 政策決定에 있어서 高級公務員들은 價値判斷의 基準으로서 手段, 目的의 連鎖關係면에서 價値判斷을 할 수 있는 姿勢와 訓練이 되어야 한다고 생각합니다. 그리고 政策決定은 Marginal value, incremental value 면에서 判斷이 대부분이기 때문에 그에 대한 問題意識이 內在되어야 하며 目標에 대한 積極的인 것과 消極的인 것을 아울러 考慮해야 할 것입니다.

<朴東雲> 採用試驗科目에 있어서 法律에 치중했고 그것이 大學의 커리큘럼 뿐만 아니라 行政部內의 訓練에도 많은 영향을 미치는 것으로 알고 있습니다. 이 問題에 대하여 朴東緒교수님께서 말씀이 계셨으면 좋겠습니다.

<金海東> 이야기가 자꾸 엉뚱한 方向으로 나가고 있는데 여기서는 發展行政人의 能力開發을 하는데 있어서 어떤 能力을 發展시키며 어떻게 發展시킬까 하는 식으로 討議를 축소시켰으면 좋겠습니다.

<朴東雲> 저도 그렇게 했으면 좋겠습니다만 모처럼 이야기가 나왔고, 그에 관해서 알고 싶은 분도 많으므로 朴東緒교수님께서 한 말씀 해 주십시오.

<朴東緒> 제 생각으로는 당시의 政策決定者가 자기가 정해 놓은 時限에 맞추어 너무 서두른 나머지 그렇게 되었다고 보며 또 하나는 政策決定에 대한 理解不足이 그러한 결과를 초래했다고 봅니다.

<오원근> 이제 發展行政人의 能力開發은 어떻게 해야 되겠느냐를 論議해야 되리라고 생각합니다. 高級公務員을 어떻게 키우고 養成해야 되겠느냐에 대하여 말씀드리고자 합니다. 우리는 흔히 業務는 중요시 하면서도 사람을 重要視하지 않고 있음을 볼 수 있습니다. 예를 들어 EDPS의 경우를 봅시다. EEPS가 우리나라에 20여대가 들어왔다고 생각합니다. EDPS는 萬能이다 하니까 機械는 들어오고, 그것을 使用하는데 필요한 人材는 養成하지 않았읍니다. 業務도 重要하지만 그에 따른 人物의 養成이 必要하다고 생각합니다. 또 하나는 高級公務員의 能力發展을 위해서 經歷管理를 잘 해야 되겠다고 하는 것입니다. 主題論文發表에서 循環補職이라는 말도 나왔읍니다만 끝으로 한 가지 提案할 것이 있습니다. 그것은 우리나라의 部處間에는 Sectionalism이 強합니다. 이것을 타파하고 部處間의 理解나 協力を 促進하기 위하여 部處間人事交流를 하여야 한다고 제안합니다.

<申宗淳> 우리나라에 있어서는 우리가 바라는 局長像이 아직도 확립되지 않았으나 생각됩니다. 너무나 變化를 위한 變化를 바라는 나머지 安定을 무시해서도 안된다고 생각합니다. 바람직한 價值觀 및 局長像에 대하여 여러 가지 좋은 말씀이 많았으나 어찌튼 저로서는 問題를 좁게 한 角度에서만 보지 않는 能力이 있어야겠는데 그러한 것을 위해서는 中央公務員敎育院도 있습니다만 그리고 大學의 敎育이 事務에 직접 도움이 되지 않는다고 할지라도 大學과 政府間의 人事交流는 할 수 없을까 하는 생각을 갖습니다. 그리고 여기서 다루는 問題는 高級公務員의 能力開發입니다만 能力開發은 職務能力의 開發이라기 보다 人間으로서 理想과 希望과 포부를 실현한다든지 하는 폭넓은 目標에 두고 能力開發이 이루어졌으면 하는 것입니다. 法律이나 行政이나의 二元的인 思考方式이 制度面에서도 支配하고 있고, 法律科目으로 試驗科目을 改編한 總務處의 急變한 處事は 좀더 incremental 할 수도 있지 않았나 생각합니다. 다음으로 Specialist 나 Generalist 나에 관해서 보건데 英國에서는 法律家를 Specialist 로 보는데 반해 大陸에서는 Generalist 로 봅니다. 제 생각으로는 行政에 있어서 專門家란 토목기사나 의사와는 달리 어느정도 Generalist 이면서 Specialty 를 가져야 하리라고 봅니다.

<朴東雲> 지금까지 發展行政人의 能力開發에 관해 많은 提案이 있었습니다. 이것과 관련하여 다른 方向에서 말씀이 있었으면 해 주시기를 부탁드립니다.

<金海東> 지금까지 대체로 能力發展의 手段에 대해서 言及했으나 어떠한 內容을 發展시켜야 되느냐에 대하여 別로 言及이 없었습니다. 公務員의 能力에는 대체로 두 가지로 나누어 볼 수 있습니다. 하나는 知識, 技術面이며 또 하나는 態度, 價值觀의 變化問題입니다. 前者에 대하여는 우리가 잘 아는 일입니다만 後者에 대하여는 올바른 價值觀을 注入시켜야 된다는 정도의 이야기 밖에 없습니다. 高級公務員의 能力을 發展시키는데 있어서 human factor 에 대한 좀더 體系적이고 組織的인 手法를 강구하여야 되리라고 생각합니다.

<李烈模> 公務員의 訓練이 5·16 이후 본격화된 것으로 알고 있는데 좋은 현상이라고 생각합니다. 그러나 公務員訓練을 운영하는데 있어서 公務員들이 訓練을 忌避하는 현상은 개선되어야 하리라고 생각합니다. 要職에 있는 사람도 訓練을 받는 것을 기쁘게 생각하도록 되어야 할 것입니다.

<俞尙根> 高級公務員들의 能力이 원만히 開發된다면 政策決定에 있어서나 執行過程에 있어서 원만하게 目的達成이 이루어지리라고 생각합니다. 저는 우리나라 政府의 人的構成이 좀더 높은 次元의 學問을 한 사람으로 되어야 한다고 생각합니다. 편협한 專門家가 아니라 自己의 分野와 관련된 分野에 대한 理解를 할 수 있고, 調整을 할 수 있는 能力을 가져야 한다고 생각합니다. 그런 점에서 美國의 最高學位를 Ph. D. 로 한 것은 意義가 있다고 생각합니다. 이러한 公務員의 排出은 國民敎育의 改善에 있다고 생각합니다.

<朴東雲> 지금까지 많은 見解가 나왔읍니다만 제가 알기로는 發展行政의 核心은 사람의 問題이며 그들의 能力開發에 있다고 하겠읍니다. 제가 읽은 어떤 책에 의하면 開發途上 國家行政을 생기발랄하게 하기 위해서는 사람 다음에 機構라는 말을 하고 있습니다. 이것이 意味하는 核心이 무엇인지는 분명합니다. 發展行政은 韓國의 行政風土, 政治, 教育과 동떨어질 수 없으므로 그러한 問題는 綜合討論으로 미루고 이 討議는 이만 그치겠읍니다.

綜合討論要旨

司會：姜信澤

參加者： 고법준 권영찬 김광웅 김운태 김종섭 김해동 박동서 손수익
신종순 어윤배 오석홍 오원근 유상근 유종해 이흥구 전재덕
조성근

<司會：姜信澤> 어제 專門家가 무엇이나 그리고 generalist가 무엇이나에 대하여 金善吉博士께서 재미있는 이야기를 해주셨습니다. 「課長이란 係長보다는 어느 特殊分野에 대해서는 잘 모르지만 그래도 外部 사람보다는 낫고, 局長은 課長들 보다는 所管業務에 대해서 자세히는 모르지만 外部 사람보다는 잘 알고 해서 그는 專門家이면서 generalist이다」라고 했습니다. 제가 오늘 綜合討論司會를 맡았다라고 해서 다른 분이 paper를 發表하신 것보다 그 分野에 대해서 더 具體적으로 아는 것은 없습니다. 그렇다고 해서 綜合적으로 다른 분보다 더 아는 것도 아닙니다. 다만 進行上 제가 司會를 맡아 보겠습니다. 그러면 綜合討論에 들어가기 前에 지금까지 發表하신 것을 어떤 frame에 넣어 要約하면 지금까지 우리들이 題目에서 提示한 것처럼 役割이란 概念을 中心으로 整理할 수 있을 것 같습니다. 그리고 거기에 곁들여 發展政策이라는 概念을 가지고 정리할 수 있을 것으로 생각합니다. 우선 役割이란 期待되고 있는 行態를 말합니다. 發展政策의 樹立과 執行이라는 狀況下에서 구체적으로 期待되고 있는 役割이 무엇인가를 中心으로 여태까지 말씀해 주신 것으로 정리해 볼 수 있습니다. 여기서 지금까지 말씀해 주신 側面을 分析해 볼 것 같으면 두 가지 側面이 있습니다. 하나는 高級公務員 당사자들이 해야 할 行態는 무엇이며 둘째는 高級公務員을 둘러싸고 있는 上官乃至 環境이 그들에 대해서 期待하고 있는 內容이 무엇인가에 關聯해서 價値觀, 態度, 知識 등이 論議되었고 그래서 高級公務員들에게 特定한 行態를 期待하고 있는 環境이라는 側面에서 具體적으로 우리들이 期待하는 政治規範, 理念 혹은狀況이 어떤것이냐는 등 여러 가지를 論議하시면서 바람직한 側面과 바람직하지 못하다고 생각하는 側面들을 指摘하셨습니다. 다음 具體적으로 이러한 環境의 期待를 받아 들여 特定한 行態를 形成하고 있는 高級公務員들이 어떤 姿勢를 가져야 할 것인가를 말씀해 주셨습니다. 그리고 專門性, 勇氣 등의 問題를 論議하시면서 그 難點과 부득이한 면을 지적하셨습니다. 다음으로 이러한 役割을 期待하고 있는 環境의 側面과 役割을 具體적으로 행해야 할 분들과 입장을 각각 論議하시었습니다. 제가 要約하기에 두드러지게 나타난 문제는 우리나라 高級公務員들이 현재 役割面에서 葛藤을 느끼고 있다는 것을 暗示하시는 것 같습니다. 그런데 이러한 葛藤을 解消하는 方法에는 여러 가지가 있을 것입니다. 저의 要約은 이것으로 하고 討論에 들어 가면

서 여러 先生님들께 말씀 드릴 것은 初步的인 이야기로 돌아가서 이제부터 學界나 이 세미나가 해야 할 役割이 무엇인가 하는 것을 中心으로 말씀해 주셨으면 고맙겠습니다. 어제부터 우리가 느꼈던 여러 가지 問題點들을 解消하기 위해서는 누가, 무엇을, 어떻게 해야 하나 하는 것을 中心으로 말씀해 주셨으면 고맙겠습니다.

<고범준> 저는 다음과 같은 두 가지 생각을 해보았습니다. 첫째는 政務官의 再教育이 바람직하다는 것입니다. 그러나 政務官은 현실적으로 그들의 政務 때문에 教育을 받을 時間이 制約되리라고 생각합니다. 그러나, 그러한 準則, 規範, 建議 같은 것이 나왔으면 합니다. 둘째로는 高級公務員의 教育에 있어서 教育者의 選拔問題인데 정말로 教育을 받아야 할 사람을 教育시켜야 되겠다는 것입니다. 그리고 教育을 받은 사람에게는 所信껏 일할 수 있는 incentive를 주도록 制度化 되었으면 합니다.

<孫守益> 저는 세미나가 實用可能性이 있는 것이 되기를 바랍니다. 여기에 여러 分野에서 오신 분들이 많습시다만 學界에서 오신 분들은 學問的인 이야기만 하고 實務界에서 오신 분은 實務이야기만 하니 이야기가 平行線을 달리고 期待하는 成果가 나타나지 않는 것 같습니다. 成果를 더 높이기 위해서는 討論의 主題를 좀 더 좁혀 Case問題 같은 것을 다루고 어떤 結論을 얻었으면 좋겠습니다.

<劉鍾海> 저는 세미나 運營方式에 대해서 느끼는 바를 말씀 드리자면 이와 같이 3, 40명이나 되는 분이 한 主題의 세미나에 參與하므로 參與의 機會가 制限되는 것 같습니다. 이러한 세미나를 각 主題에 따라 分科別로 토의했으면 훨씬 效果가 있으리라고 생각합니다.

<김중섭> 이번 세미나를 통해서 제가 몇 가지 느낀 점을 극히 常識的이지만 말씀드리겠습니다. 우선 政務官의 發展政策에 관한 再認識이 必要한 것을 느꼈습니다. 그 뿐만 아니라 高級公務員에 대한 政務官의 態度變化가 있어야 되리라고 생각합니다. 그렇게 함으로써 發展政策을 수행하는데 效果的이 아닐까 생각합니다. 또 한가지 高級公務員 自身들의 價値觀, 態度의 變化가 先行되어야 겠다는 것입니다. 그러나 그러한 變化에 앞서서 우선 韓國의 行政風土의 改善이 수반되어야 하리라고 생각합니다. 한 가지 예를 들어 職業公務員制度가 確立되어야 겠고 公務員들의 職業倫理가 確立되어야 한다고 봅니다. 그러한 倫理가 確立됨으로써 公益性이 維持되고 官僚主義가 타파될 수 있을 것입니다.

<吳錫弘> 發展하는 狀況下에서 高級公務員은 여러가지로 分類해서 말할 수 있지만 한마디로 말해서 겸손하여야 되리라고 생각합니다. 겸손하여야 한다는 姿勢는 恒常 자기가 틀릴 수도 있다는 trembling fear에 관한 것이며 이런 것을 세미나를 통하여 고쳐가는데 價値가 있는 것이 아닌가 생각합니다. 어제 세미나의 시작에서도 政治와 行政의 區別이라든지 行政이 무엇이냐라든지 行政學의 範圍라든지 하는 概念的인 問題가 나와 어떤 분은 같은 用語지만 甲을 지적하고 어떤 분은 乙을 지적하고 해서 對話가 안되는 것 같았습시다만 하루

를 지나면서 피차 이야기하는 동안에 서로 理解를 하기도 했습니다. 끝으로 이런 세미나는 行政學者들이 主導하는 세미나이기는 합니다만 【오늘날 行政學의 對象과 方法은 그 領域이 대단히 넓어 特定한 問題에 대한 人間의 모든 才能을 動員하는 것이 行政學이라고 볼 수 있습니다. 그러므로 自由스럽게 무슨 얘기를 해도 도움이 된다는 態度로 이런 모임에 臨해야 되리라고 생각합니다.

〈**琴震鎭**〉 저는 여기서 한 가지 質問을 하고자 합니다. 高級公務員의 資質이 무엇이냐에 대하여는 大體的으로 合意, 一致가 이루어진 것으로 생각합니다. 그것을 分類하면 첫째는 價値觀, 態度, 둘째는 知識, 技術이라고 볼 수 있습니다. 그런데 問題는 公務員들의 價値觀 및 態度를 어떻게 訓練하고 開發하느냐에 관해서 質問하고 싶습니다.

〈**金海東**〉 저는 우선 高級公務員의 그러한 能力開發을 위해서 두 가지가 前提되어야 한다고 생각합니다. 첫째는 바람직한 高級公務員의 像이 確立되어야 하고 둘째는 현재 高級公務員의 態度가 어떤 것인가를 研究하고 난 후에 그것을 發展시키는 方針이 정해져야 하리라고 생각합니다.

〈**金光雄**〉 오늘 論議된 討論에 대한 제 나름대로의 所感を 말씀 드리면 첫째 發展政策遂行에 있어서 高級公務員의 役割로서 合法性, 能率性의 문제가 부각되었음이나 合法性의 問題는 發展의 側面에서 본다면 minimum requirement 이며 能率, 效果性이 더 重要하다고 생각합니다. 둘째 發展行政人의 能力開發은 教育, 訓練을 통해서 어느 정도는 可能하리라고 생각합니다.

〈**전재덕**〉 마지막으로 부탁드릴 말씀이 있습니다. 行政部에서 저희가 일할 경우에 부딪치는 難點으로는 첫째 個人對 組織間의 關係에서 調整할 것이 많다는 것 둘째 組織對 組織間 에를 들면 部處間에 調整하고 解決할 일이 많다는 것 셋째 組織對 社會環境全體의 調整 問題가 있다는 것입니다. 이러한 것은 學界 세미나 課題로써 研究되었으면 합니다. 끝으로 發展行政人의 能力開發에 관해서 어떻게 하면 能力이 向上될까 하는 問題인데 저는 그러한 方法으로써 세미나도 좋지만 政府施策을 침투시키는 어떤 實際的인 方法이 강구되었으면 합니다. 제가 알기로는 Pakistan에서 道知事를 훈련시키기 위하여 道知事를 1個月間 面長, 그리고 또 1個月間 郡守를 시키고 거기에서 얻은 問題點을 發見하며 論文을 쓰도록 했다는 事實도 있습니다.

〈**李烈樸**〉 제가 말씀 드린 適法性은 그것만에 그치라는 것은 아니었는데 그에 대한 誤解가 있으신 것 같습니다. 대체로 보면 能率과 效率을 앞세우고 合法性을 뒤로 두자 하는 것은 自然法的 思考가 아닌가 합니다. 自然法 思想이라 하면 法實證主義에서 보면 좀 反體制的인 前進的인 생각을 가졌다고 볼 수 있을 것입니다. 지금 社會에 能率主義가 팽배한 것은 새로운 分配에 參與하고자 하는 弱者들에게 이 要求가 강하다고 봅니다. 그러나 法治主義에

서는 그들의 要求를 그대로 받아 들이기 어렵다고 생각되는데 行政에 있어서 能率을 앞세우고 나가는 것은 그러한 欲求와 전혀 배척적인 方向에서 나가는 것이 오늘날 우리 行政의 實態라고 보겠습니다. 그러므로 우리의 경우 특히 適法性이 必要하다고 봅니다.

<申宗淳> 高級公務員像을 세우는 것과 관련하여 몇 가지 提案을 하고자 합니다. 첫째로 그 方法을 어떻게 강구하느냐가 研究되어야겠습니다. 둘째로 專門性과 安定의 維持要素로서 局長의 研修를 강조하고자 합니다. 셋째로 局長은 넓은 視野를 가져야 하는데 거기에는 經濟問題, 農業問題 같은 것도 포함되어야 할 것입니다. 끝으로 價値觀 變更은 刷新, 變動과 함께 보다 더 높은 價値觀을 강조합니다.

<俞尙根> 전재덕 委員께서 말씀하신 組織對 個人間의 마찰이나 組織對 組織의 마찰은 결국 個人의 行態에 기인한다고 볼 수 있습니다. 그러므로 公務員行態가 共同目標를 위해서 調和, 調整하고 協助할 수 있도록 變更되어야 할 것입니다. 그것은 教養教育에 의해서 可能하다고 봅니다. 여기서 말하는 教養教育의 內容은 人類의 偉대한 文化傳統이라고 하겠습니다. 教養教育이 없으면 變化에 對應할 수 없고 自己 關聯分野와 調和調整할 能力이 없을 것입니다.

<朴東雲> 이 세미나를 意義있게 開催해 주신 行政大學院에 建議할 것이 있습니다. 첫째 이런 모임에서 論議된 것을 局長 이상의 분들이 읽어 보시도록 News letter 를 만들어서 配布하시면 좋으리라고 생각합니다. 둘째 高級公務員의 權威와 權能을 確立하자는 것입니다. 우리나라에서는 高級公務員이라면 腐敗의 象徴처럼 여기거나 政治의 侍女 혹은 部下에 대한 暴君式으로 이미지가 주어져 있습니다. 이래가지고는 國家安定을 기할 수가 없을 것입니다. 局長의 權威, 權能을 確立하는 한 idea로서 局長級의 專決事項을 늘리는 것입니다. 또 각 部處에 委員會, 諮問委員會 같은 것이 많은데 Parkinson의 法則에 의하면 委員會와 같은 知慧集中의 모임을 가질려면 그 人的構成이 最大 3-20名이며 그 중에서도 黃金數字는 5-12名이됩니다. 이 점을 機構設置에 있어서 考慮해야 할 것입니다. 그리고 우리나라 高級公務員의 一角에서는 軍人들이 불쑥 登場하는 것을 憂慮하는 傾向이 있는데 그것이 一部分인 한 全的으로 憂慮할 性質의 것이 아니라고 봅니다. 軍人들의 管理能力이나 情報判斷能力은 行政에 그대로 適用될 수 있기 때문입니다. 그리고 軍人들의 各각한 實踐力은 行政에 新風을 도입하였다고 봅니다. 그러나 그들의 數가 너무 많아지게 되면 既存公務員들의 士氣를 低下시킬 憂慮가 있으므로 그 比率의 調和가 이루어져 安定되었으면 합니다.