

# 發展行政과 韓國人事行政理論

(서울대학교 行政大學院)

教授 朴 東 緒

## 目 次

- |                 |         |
|-----------------|---------|
| 1. 研究目的, 對象, 方法 | 4. 採 用  |
| 2. 人事行政의 體系     | 5. 能力發展 |
| 3. 人事行政의 基礎     | 6. 士 氣  |

### 1. 研究目的, 對象, 方法

지난 4月8日 行政大學院에서 美國의 Edward W. Weidner가 發展行政에 관한 特講을 마친 후 質問을 받고 있을 때 中央公務員教育院의 朴教授는 유창한 英語로 發展行政이 國家의 發展目標을 達成하기 위한 것은 좋은데 具體的으로 從來의 行政學하고 어떻게 다르냐고 질문을 하였다.

事實上 우리나라에서 1964년에 筆者가 行政學會에서 發展行政이라고 하는 것을 소개한 후 많은 人의 매력, 관심을 끌어들여 왔으며 또한 많은 大學에서 그 名稱을 開發行政이라고 하는 發展行政이라고 하는 거의 다 講座를 가지게 되었음은 多幸이나 여기서 무엇을 한 學期 동안 차루며 從來의 行政學과 如何히 다르게 가르치느냐 하는 것이 教授들의 問題點이었던 것이며 이러한 問題點을 朴教授는 우리에게 發展行政分野에서의 巨物로 알려진 Weidner를 마지하여 平素의 의문점을 풀어 불려고 質問한 것으로 생각된다.

그러나 對話를 통한 答辯이기도 하기 때문에 그리하겠지만 별로 신통한 答辯을 얻지 못하고 그저 具體的인 例로서 公務員에 요구되는 資格에 관한 例를 들어서 答辯하였던 것이다. 그의 答辯이 이와 같이 斷片的인 것 밖에 되지 못한 根本的 理由는 事實上 發展行政의 研究 自體가 거기까지 밖에 이르지 못한다에 있다고 보아야 할 것이다.

이러한 事實을 몇 가지 例를 들어 說明하면 다음과 같다.

(1) Saul M. Katz는 發展의 行動의 3大特徵으로서 ① 目的志向的, ② 복잡한 相互依存性 ③ 長期間의 所要등을 들고 있으며<sup>(1)</sup>, 계속 해서 從來의 一般行政과 發展行政을 비교하면서 「發展行政은 一般的으로 政府가 如何히 그의 規則, 政策, 및 規範을 具體化하느냐에 관한

(1) Saul M. Katz, *Exploring a System Approach to Development Action*. Bloomington, CAG. ASPA, 1966年 9月, p. 2.

關心에 있어서 傳統的인 行政과 類似하다. 그러나 그의 目的, 範圍, 및 複雜性에 있어서 다르다」<sup>(2)</sup>라고 하고 있는데 지나지 않으며 보다 더 적극적으로 行政自體의 內容에는 言及이 없다.

(2) Ferrel Heady는 그의 著書에서 두 學者의 見解를 다음과 같이 소개하고 있다. 즉 Dwight Waldo는 「發展行政이란 行政目標에 行政手段을 의식적으로 연관시키며 또한 發展目標의 達成을 追求하는 新生國이 當面하는 行政上의 適應問題를 밝히려는 特性을 가지고 있다」<sup>(3)</sup>고 하는 것이며, 다음 Irving Swerdlow는 「특히 政府의 役割이 經濟成長에 영향을 주기 때문에 擴張되거나 強調되는 경우 公務員의 運營을 상당히 다르게 하며 이러한 差異가 存在하는 경우 行政은 發展行政이라고 불려도 좋다」<sup>(4)</sup> 것이다.

(3) 發展行政이라고 하는 用語를 처음 쓰기 시작하였으며 그후의 이 方面에 공헌이 크다고 볼 수 있는 George F. Gant는 「發展行政이란 關心의 焦點이 社會, 經濟的發展을 위한 事業을 자극하고 촉진하는 方法으로 公共機關을 組織하고 管理하는데 있는 것을 말한다. 이는 發展過程에 直接的으로 管理技術을 適應시키며 適用하는 것을 포함하며 따라서 發展行政은 企劃機構 및 發展의 事業을 하는 公社와 같은 새機關의 組織, 및 農林部와 같은 既存部處의 再定向, 行政權의 發展의 事業을 하는 機構에서 委任, 社會 및 經濟的發展事業을 자극하거나 지원하는데 지도력을 발휘할 수 있는 公務員團을 形成하는 것 등을 의미한다」<sup>(5)</sup>고 하고 있다.

(4) Evangelos John Rizos는 그래도 가장 具體적으로 詳細하게 그의 論文에서 發展行政의 內容을 企劃, 組織, 人事, 財務, 統制의 順으로 다루고 있으나 人事에 관해서는 단지 有能人과 技術人을 重用해야 한다는 것 외에 言及이 없다<sup>(6)</sup>.

以上 外國學者의 發展行政에 관한 言及을 검토하여 본 結果 우리가 인식하는 것은 아직도 發展行政이 어떠한 것이다. 從來의 行政學과 如何히 다른 것이다 라고 하는 극히 一般的, 抽象的인 것, 方向의 提示에 끝이고 있지 아직 具體的인 內容에 관한 研究의 結果는 극히 적은 것으로 안다.

따라서 이 科目의 講義內容도 보면 發展行政이 關聯를 갖고 있는 關聯科學에 관해서 많은 時間을 소모하고 있지, 行政自體에 대해서는 극히 적게 時間이 割當되어 있음을 다음의 資

(2) *ibid.*, pp. 14—15.

(3) Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1966. p. 10.

(4) Irving Swerdlow. (ed.), *Development Administration*. Syracuse, Syracuse University Press. 1963. p. xiv.

(5) George F. Gant. "A Note of Application of Development Administration in: J.D. Montgomery and Arthur Smithies (ed.), *Public Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 1966. p. 200.

(6) Evangelos John Rizos, "Country Development: The New Ethics of Public Administration," *International Review of Administrative S.* Vol. 31. No. 4, 1965. pp. 285—286.

料에서 알 수 있다.

(1) 李漢彬 教授가 國際行政學會의 위촉을 받아 편성한 講義內容을 보면 다음과 같다<sup>(7)</sup>.

**Part I. Development Administration (I).: Component and Combinations.**

- (1) The Concept of Development.
- (2) The Study of Social Change.
- (3) Dynamics of Economic Development.
- (4) Dynamics of Political Development
- (5) Development Administration.

**Part II. Development Administration: Functions of the Development Administration**

- (6) The Administration as Innovation
- (7) Formulation of Public Policy
- (8) Management of Development Programs
- (9) Initiation of Administrative Reforms
- (10) Institution Building.

(2) 筆者의 講義內容을 소개하면 다음과 같다.

- ① 發展論의 擡頭
- ② 概 念
- ③ 方法論
- ④ 近代國家發展段階
- ⑤ 發展, 變化理論
- ⑥ 分野別發展(政治, 經濟, 社會 行政)
- ⑦ 分野間의 關係(均衡, 不均衡關係)
- ⑧ 政治發展과 行政發展
- ⑨ 行政理念
- ⑩ 發展行政論(行政人, 行政構造, 生態)

이러한 事實은 모두 發展行政의 性格이 傳統的인 것에 비하여 關聯分野와의 高度의 相互 依存性에 기인하기도 하지만 아직 行政自體에 관한 研究가 진전되어 있지 않은데도 原因이 있다고 보아야 할 것 같다.

따라서 우리의 使命이 行政이 질머진 發展目標에 따라서 如何히 달라져야 하느냐에 관한 研究에 있음은 再言을 요치 않으며 이것을 우리는 外國人 특히 先進國人에게 크게 기대한다

(7) Hahn-Been Lee, *A Handbook for Preparing a Curriculum of Development Administration*. Prepared at the request of International Institute of Administrative Sciences, 1968. p. 7.

고 하는 것은 어려운 일이라고 생각된다. 그 理由는 그들의 行政의 機能役割이 우리와 같지 않기 때문이다. 즉 그들의 行政은 現在까지 Alfred Diamant 이 말하는 바와 같이 發展行政이 요구하는 good maximizing에 關心을 가져 보지 않았으며<sup>(8)</sup> 多分히 手段으로서의 行政의 能率化 民主化에 보다 關心이 컸으며 이를 위한 經驗的 知識을 축적하여 行政科學을 수립하려고 主로 努力을 해왔으나 發展問題는 多分히 規範的인 것이기 때문에<sup>(9)</sup> 그렇게 도움이 되지 않는 것이다

그러나 우리나라의 行政은 現在 바로 發展目標을 걸머지고 西歐에서와 같이 事後管理的의 消極的인 것이 가니고 보다 事前的, 先導的, 積極的으로 이 社會의 發展을 위하여 최소한도 理念的으로나: 발 벗고 나서고 있어 우리가 每日 하는 일이 바로 發展行政이며 따라서 우리는 西歐와나: 달리 實驗室속에 살고 있어 發展行政의 諸問題를 體驗하고 있는 것이다. 그러므로 우리가 훨씬 發展行政研究에 좋은 環境속에 있다고 보아야 할 것 같다.

그러므로 우리는 이러한 문제의 解答을 西歐인한테서만 구하지 말고 時間과 資源의 制限이 심하지만 우리 스스로가 開拓해 나가야 할 것으로 생각한다. 事實上 우리는 과거에 너무 先進國의 것을 모방하는데 바빴으며 이러한 것이 우리에게 끼친 害惡은 자못 큰 것이며, 이미 Albert Waterston도 言及하고 있는바와 같이 外國制의 盲目的인 도입 보다는 그 나라의 發展目標에 맞는 理論을 時間을 長期的으로 들여 구성해 나가는 것이 현명할 것으로 생각된다<sup>(10)</sup>.

더구나 이제 우리나라에 行政學이 導入된지 10年 以上이 경과되었으며 그간에 우리도 어지간히 研究 努力하여 美國의 行政學이 어디까지 가 있는지도 알고 있을 뿐만 아니라 事實上 從來대로 知識面에서 언제나 事大主義에 빠져 있는 限 그네들의 行政理論이 科學的인 것이 아닌 限 우리에게는 언제나 適合한 理論을 導出해 낼 수 없는 것이다.

더구나 이미 言及한 바와 같이 우리가 오히려 그네들 보다 發展行政이라고 하는 면에서는 보다 研究에 適合한 實驗室에 있으므로 有利한 것이다. 다만 문제는 우리에게 不利한 것은 時間과 財源의 不足이라고 생각되나 의식적인 努力을 하면 어느 정도 克服될 수 있지 않을까 생각한다.

다음에 또하구의 目的은 行政이란 行政人, 行政構造, 生態的要因등에 의하여 야기된다고 할적에 우리의 경우는 특히 美國과 行政人, 生態的要因이 현저히 다르므로 行政理論도 달라져야 함은 當然한 것이라고 할 수 있다.

(8) Alfred Diamant. *European Models of Bureaucracy and Development*, Bloomington, CAG. ASPA. 1966. p. 27.

(9) Lucian V. Pye. *Aspects of Political Development*, Boston, Little and Brown. 1966, pp. 52-53.

(10) Albert Waterston. *Administrative Obstacles to Planning*. *Economia Latino Americana*. Vol. 1. No. 3, 1964 年 7月, p. 350.

行政人面에서 보더라도 그들의 態度가 아직 奉仕面, 遵法面, 能率面에 있어서 不充分한 點이 많으며 또한 能力面에서도 一般管理面이나 專門分野面에서 不充分한 點이 많다고 보아야 하며 이와 동시에 生態的要因에서도 보면 政治面에서 責任政治의 達成度가 美國에 비하면 아직 거리가 먼 감이 있어 相當數의 人民은 政府와의 一體感을 느끼지 못하고 있으며 經濟面에서는 經濟力의 差는 勿論이고 더구나 公經濟가 차지하는 比重이 私經濟에 비하여 월등히 크며 따라서 官權의 우월함이 지속되고 있어 私經濟의 合理化<sup>(11)</sup>에 지장이 있어 美國과 다르며 社會面에서는 아직도 前近代의 社會의 特徵을 벗어나고 있지 못하여 소위 「prismatic」特徵을 거의 그대로 지니고 있는데다 儒敎文化와 解放後의 混亂, 時局不安이 겹치고 있어 계속 行政에도 영향을 미치고 있다고 생각된다<sup>(12)</sup>.

여기에다 한가지 더 附加한다면 筆者의 著書 「人事行政論」이 집필된지 3년이 지났으나 中間 訂正 없이 再版단 찍어 現在 上述한 두 가지 觀點外에도 생각이 달라졌거나 說明이 缺如, 不足된 點이 있어 이의 大略的인 補充도 아울러 하려고 하는 것이다.

以上の 論議를 要略하면 韓國行政理論이 우리가 從來 導入한 美國의 것과 行政이 짊어지고 있는 發展의 事業이라고 하는 새로운 使命과 韓國이라고 하는 社會에서 운영되고 있다고 하는 點에서 달리 구상되어야 겠다는 것이며, 이러한 點에서 行政論叢 五卷一號에서 「韓國行政理論序說」에서 一次的으로 文字 그대로 序說의인 것을 言及했으며 後 계속하여 行政理論의 구상에 努力해 오던 中 지난 번의 外人의 特講에서 이의 빠른 구상, 시도가 요청될 을 깨닫고 未熟하나마 筆者가 平素에 제일 關心이 많은 人事面부터 着手해 보기로 한 것이다. 따라서 今般의 研究對象은 現韓國의 人事行政 全分野가 되며 方法은 圖書文獻을 통한 比較研究가 고려될 것이나 이에 言及한 바와 같이 새로운 開拓이므로 이미 他人이 發表한 것 에만 依持할 수 없는 問題點이 있으며 筆者 自身의 論理的 思索에 의거하는 바 큼이 不可 避하다고 보며 그만큼 잘못을 저지를 可能性도 많으므로 批判이 많이 있어 一層의 發展을 위한 좋은 契機가 될 것을 바라 마지 않는다.

## 2. 人事行政의 體系

우선 人事行政에 포함되는 內容의 理論 再編成에 들어가기 전에 全體의 體系, 構成에 먼 序言及하는 것이 옳은 순서가 될 것으로 생각된다.

(11) George W. England. "Organizational Goals and Expected Behavior of American Managers" *Academy of Management J.* Vol. 10. No. 2. 1967年 6月, p. 108. 여기서 이들이 第一重要하다고 생각는 organizational goals로서 1. 能率, 2. 生産性 3. 最大의 利潤을 들고 있는데, 우리 는 어떠한지 모르겠다.

(12) 態面의 差異가 人事行政에 어떠한 影響을 理論上 다르게 가져 오느냐 하는 것에 關해서는 朴東 者 「韓國人事理論의 摸索」, 司法行政, Vol. 8. No. 12. 1967年 12月, pp. 18—20.

現在까지 國內, 外에서 出版된 많은 著書, 教科書를 보면 비단 人事行政에 限하지 않고 組織 財務에 있어서도 各 論者가 各 己 對象을 어떠한 것으로 파악하고 있으며 따라서 어떠한 判斷 根據에 따라 그와 같이 나열하고 있는 것인지 分明치 않은 것이 大部分이며 따라서 어떠한 근거에 따라 그와 같이 나열한 것인지 理解키 곤란한 것이 허다 하다.

가령 같은 組織管理論에 있어서도 趙錫俊教授의 것과 金雲泰教授의 것이 相當히 다르며 더구나 數 많은 概論書籍의 경우는 더욱 그러하다. 對象을 한정하여 人事에 국한 하여 보는 경우 F.A Nigro의 것과 O.G. Stahl의 경우 編成順序가 다르며 前者의 경우 職位分類, 報酬, 任用의 順으로 되어 있으나 後者의 경우는 任用, 職業公務員制, 職位分類, 報酬의 順으로 되어 있는가 하면 國內의 경우에도 張志浩 教授의 1965年 人事行政論에는 任用, 昇進 轉職, 減員, 罷動, 教育訓練, 勤務成績評定 등이 6章부터 12章까지 說明되어 있고 13章에 가서 給與가 나옴이나 筆者의 경우는 報酬를 士氣와 연관시켜 說明하고 있으며 昇進 앞에 勤務成績評定이 나열되어 있다.

各者의 內容 羅列順序가 다른 것은 相關이 없으나 최소한도 各 論者는 어떠한 理論的인 근거에서 그와 같이 하였다는 說明이 있어야 할 것으로 생각된다. 따라서 여기서는 筆者가 생각하는 人事行政의 內容 및 그의 羅列順序의 理由를 檢討해 보려고 하는 것이다.

行政이라고 하는 것이 美國에서 연구되기 시작하였을 적에는 行政構造의인 것만 생각하고 人的인 것은 그의 망각되었거나 또는 언제나 命令, 法令의 지시대로 合理的으로 行動하는 것으로 생각하여 行政現象을 이룩하는 獨自的인 또 하나의 要因, 變數를 이룩 함이 등한시 간과되었던 것이다.

그러나 그후 이것이 새삼스러히 所謂 人間關係學派의 功에 따라 인정되기 시작함과 同時에 다시 2次大 戰後에 또하나의 새 要因으로서 環境, 生態的 要因이 착안되었으니 이 세가지 즉 行政構造, 行政人, 生態的 要因 등 세가지가 行政現象을 언제나 야기하는 三大變數로 인정 되었으며, 이디 行政人의 變數는 韓國의 發展行政이라고 하는 문제에 따라 行政을 美國과 달리 생각함에 따라 더욱 行政人의 要素는 重要性을 띠게 되었다고 생각된다.

人事行政이라 결국 行政의 3大 變數中에 相對的으로 重要性을 高度로 띄는 人的資源을 利用하여 國家發展目標를 效率的(效果的, 效能率的)으로 達成하는데 도움을 주는 技術이라고 말할 수 있으며 문제는 行政人들이 여하히 하던 上述한 바와 같은 成果를 내느냐 하는 것이다.

이러한 문제에 關해서 行政學의 發達이 극히 미비하였던 時代 즉 19世紀末이나 20世紀前後한 西歐, 解放 前後까지의 우리나라의 경우는 人事行政이란 有能人의 任用으로 끝나는 것으로 생각되어 왔으며 이의 表現을 우리는 西歐의 反獵官主義 運動이나 李朝의 科擧制나 李朝의 가장 重要한 人事法典이라고 볼 수 있는 大典會通中의 吏典의 卷頭語에도 一心乃公

爲官擇人이라고만 되어 있음을 알 수 있다.

그러나 그후의 行政學의 發展에 따라 有能人만이 아니라 그들의 心理的인 要因으로서의 士氣가 重要함이 처음으로 인식되기 시작하였으며 이에 뒤따라 최근 士氣에 못지 않게 重要視되고 있는 것이 그들의 現職員의 계속적인 能力發展이라고 생각된다. 특히 최종 항목의 경우는 최근의 급진하는 社會技術의 發展과 教育學의 發展에 힘 입은바 크다고 보아야 할 것 같다.

이와 같이 時代的으로 보면 人事行政의 근간을 이루는 三大變數가 有能人の 採用, 士氣, 能力發展의 順으로 發見되었으나 人事行政이 이루어지는 過程을 기준으로 보면 採用, 能力發展, 士氣의 順으로 볼 수 있을 것이다. 왜냐하면 能力發展 自體가 또하나의 士氣의 內容이 되기 때문이다.

따라서 人事行政의 三大變數로서 以上 세 가지를 좀 더 가다듬어 보면 有能人 또는 適材의 適所配置, 現員의 계속적인 能力發展, 끝으로 이들의 士氣昂揚이라고 볼 수 있으며, 이는 人事行政을 卓子에 비유한다면 이 卓子は 任用, 能力發展, 士氣라고 하는 3個의 다리로서 있는 것이 되며 따라서 그中 어느 하나만 잘 안되어도 그나라의 人事行政은 病들고 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 언제나 重要視해야 할 것은 이들 3者間의 統合된 努力(integrated effort)이 있어야 한다는 것이다. 이點에 있어 우리나라의 경우 後述하겠지만 잘못되어 있다는 것이다. 反面에 이들만 잘되어 있으면 原則的, 根本的으로 人事行政의 成果인 公務員들의 좋은 근무성과는 向上될 것이 豫想된다고 하는 것이다.

그러면 다음은 三大變數의 各內容은 어떻게 把握할 것인가 하는 것이 문제시 된다. 이 경우 亦是 各項目의 內容에 있어서는 人事行政이 이루어지는 過程을 기준으로 나열하는 것이 三大變數의 경우와 同一한 方法에 따르는 것이 된다고 생각된다.

採用에 있어서는 過程에 따라 募集, 試驗, 任命의 順으로 되며 다음 能力發展에 있어서는 教育訓練, 勤務成績評定, 昇進, 轉補職 등이 이에 포함된다고 생각된다. 여기서 특히 留意를 요하는 것은 後에 詳述하겠지만 教育, 訓練을 除外한 나머지가 어찌서 能力發展에 포함되느냐 하는 것이겠으나 이러한 反問은 非發展的 統制爲主의 從來의 行政의 特性에서 그것을 기준으로 해서만 생각하는데서 기인 하는 것이나 發展爲主의 行政에서는 이의 方向이 是正되어야 할 것으로 생각되기 때문이다.

다음 士氣에서는 經濟發展, 報酬行政의 未發達로 인하여 人間의 가장 기본적인 生存的慾求조차 充足이 안되어 있어 士氣에 1次的으로 큰 關聯을 갖는 것은 報酬이며 다음이 身分問題로 되어 있는데 여기의 實際內容은 收入에 直結되어 있는 것으로 보아야 하며 다음이 心理的인 것으로서의 人間關係라고 보아야 할 것 같다.

以上으로서 人事行政의 三大變數를 檢討하였는데 다음은 그외의 內容에 관한 것이다. 그

것으로서는 크게 나누어 처음에 人事行政의 기초로서의 것과 후에 근무하는데 있어서의 태  
두리에 관한 規律의 문제가 된다.

우선 人事行政의 基礎로서는 人事關係 法令, 人事機關, 公職의 分類가 뒤 말아 나온다고  
생각되며 勤務 規律로서는 忠誠, 政治的中立, 懲戒의 문제가 나열된다고 본다.

以上の 體裁에 관한 論議를 여기서 정리를 한다면

- (1) 人事行政이 이루어지는 三大變數를 中心으로 했으며
- (2) 그들간의 順序는 그것이 이루어지는 過程에 따라 나열 했으며
- (3) 여기에는 언제나 發展志向的인 것과 韓國的인 것이 고려되었다고 하는 것이며 이에  
따라 人事行政의 全般的인 內容을 順序에 따라 提示하면 다음과 같이 된다.

### 第1編 月 論

第1章 意義(定義, 方法論, 重要性,)

第2章 發達(韓國, 西歐)

### 第2編 基 礎

第1章 人事關係法令

第2章 人事機關

第3章 公職의 分類

### 第3編 採用(募集, 試驗, 任用,)

### 第4編 能力發展

第1章 教育訓練

第2章 勤務成績評定

第3章 昇給, 昇進, 轉補職

### 第5編 士 氣

第1章 報酬

第2章 身分保障(轉補)<sup>(13)</sup>

第3章 人間關係

### 第6編 勤務規律(忠誠, 政治的中立, 懲戒)

## 3. 人事行政의 基礎

이문제를 論議하기 전에 序論的인 것으로서 특히 方法論과 實績主義에 관한 것이 言及이  
되어야 하며 1965年의 「人事行政論」에 論議된 內容이 修正되어야 하나, 이는 이미 行政論

(13) 이의 說明은 後에 詳述하겠으나 現在 極少數의 高級公務員을 除外하고 그들이 位階를 받는 것은  
公務員으로서의 身分에 대한 위협보다도 補職의 轉換에 있다고 보기 때문이다. 그러므로 여기  
서는 事實上 身分保障代身 轉補로 代替하는것이 보다 適切한 表現이 될것으로 생각한다.



叢 5卷 1號의 「韓國行政理論序說」에 言及이<sup>(14)</sup> 되었으므로 여기서는 省略하고 곧 바로 基礎論부터 다루어 보려고 한다.

따라서 여기서는 이에 속하는 人事關係 法令 부터 論據해 보고자 한다.

## 1 人事關係 法令 및 機關

### (가) 人事關係 法令

行政의 一部인 人事行政을 規律하는 法令에 관하여 그 類型을 分類한다면 英美型과 歐洲型으로 나누어 볼 수 있다.

前者의 경우는 19世紀의 立法國家, 議會主義의 成立에 따라 行政에 관한 것은 細密하게 法律의 形式으로 規定함이 그의 特色이었다. 그 理由는 이 當時에는 무엇 보다도 產業主義는 發達한 私企業人들이 經濟活動을 하는데 있어 瞬間적으로 商去來를 하는 商業主義下에서와 달리 長期間에 걸친 安定, 豫測이 要請되는 것이며 따라서 政治, 行政의 安定이 1次的으로 要求되며 이룩하기 위하여는 政治, 行政이 그들의 代表로서 구성된 一定한 規則에 따라 遂行되는 것이 무엇보다도 希求되는 것이었다.

따라서 行政은 될수 있는데도 細密하게 규정된 規則, 法令에 따라 自由裁量없이 이루어지는 것이 希求되는 것이다. 그래야 行政人의 恣意性이 극도로 적어지며 行政은 高度의 豫測性을 갖게 되는 것이다. 이러한 것이 可能하였던 것은 行政의 內容이 專門性, 技術性을 띠지도 않았으며 原則적으로 行政은 急變하는 經濟, 社會問題를 직접 規律하지는 않았기 때문에 可能하였던 것이다. 따라서 이 當時 英美에서 法律의 形式으로 웬만 한 것은 規律하였으므로 法律의 數도 많고 內容도 이러한 것은 法律보다는 行政命令으로 規定할 것이 아닌가 하는 느낌을 줄 정도로 이 當時에는 細密하게 規定하였던 것이다.

이에 反하여 大陸系統에서는 民主化의 過程이 뒤처져 英美에서와 같은 立法國家, 議會主義의 完全한 展開을 보지 못하여 立法府라고 하는 것은 存立하나 行政府에 대한 우월한 地位에 서지 못하고 있어 따라서 形式上으로 立法權은 있으나 극히 制限되어 있으며 따라서 계속 行政權은 우월한 地位에 있었다고 보아야 할 것 같다.

따라서 法律을 制定은 하나 그 數가 극히 少數에 限定되어 있으며 많은 일이 계속 從來대로 行政命令의 形式으로 규정되었으며 또한 法律의 形式으로 규정되었다 하더라도 극히 짧게 一般的 文句로 규정되었던 것이다. 그 理由는 그렇게 해야만 行政府는 그것을 具體化하는데 있어 계속 넓은 범위에 걸친 裁量의 餘地를 가질 수 있는 것이기 때문이다.

이러한 兩系統의 19世紀의 特色은 20世紀에 이르러 變化했다고 본다. 즉 結論 부터 이야

(14) 實績主義自體 보다도 行政學의 成立을 言及했는데 美國의 行政學이나 實績主義나 다같이 같은 時期에 行政의 能率化를 위해서 나타난 것이므로 그들의 根本的인 性格은 同一하다고 보아야 할 것 같다.

기 한다면 外形上으로는 相互 接近해 가고 있다는 것이다. 換言하면 英美에서는 法律의 形式보다는 行政命令의 形式으로 점점 더 많이 규정하게 되고 그 內容도 점점 細密性을 잃고 一般化되어 간다고 하는 것이다. 이에 反하여 大陸系에서는 점점 法律의 形式으로 규정하는 數도 증가하고 그 內容도 具體性을 띠어 간다고 하는 것이다.

그러나 이와 같이 外形上으로 接近하는 理由는 兩系의 경우 同一하지 않다. 즉 英美에서는 19世紀의 自由資本主義, 立法國家時代가 지나 점점 混合經濟體制 行政國家體制로 轉換됨에 따라 法律로 규정될 內容이 急變하는 經濟社會問題가 되며 이는 또한 高度의 專門性 技術性을 內包하게 되므로 이러한 性格을 本來的으로 갖기 힘든 立法府로서는 從前과 같이 細密하게 많은 여러 가지 事項을 규정할 수 없게 되어 있는 것이다.

大陸系에서도 混合經濟, 行政國家의 性格을 안 갖는 것은 아니나 政治體制가 보다 民主化되어 감에 따라 점점 形式上으로 法律의 규정을 받게 되는 범위가 넓어 지는 것이고 또한 內容도 어려운 일이지만 보다 具體性을 띠게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 두 箇의 系列中 大陸系에 日本이 속해 있었음은 물론이며 우리는 이들의 植民地 統治를 받았으므로 당연히 이에 따라 왔다. 따라서 日政時 人事行政을 法律의 形式으로 규정한 것은 하나도 없었으며 기껏해야 日本의 行政命令中 最高의 規範인 勅令의 形式으로 규정되었다가 法律의 形式으로 規定된 첫 케이스는 解放後의 韓國政府 樹立 다음 해인 1949년의 國家公務員法이었다.

그러나 이 內容은 事實上 日政時의 몇 箇의 勅令을 번역하여 民主性의 분질을 한 것에 지나지 않았다. 그러는 것이 점차적으로 法律의 形式으로 규정되는 數가 증가 하였으며 또한 그 內容도 보다 具體性을 띠어 가게 되었다고 생각할 수 있다. 이에 따라 具體的인 例를 들면 1960년의 公務員年金法, 1961년의 軍事援護對象者 任用法, 1963년의 公務員 訓練法, 職位分類法, 地方公務員法, 및 1949년의 國家公務員法이 1963년에 대폭적으로 修正되어 1949년에는 不 滿 57條로 간단하게 體系없이 규정되었던 것이 1963년에는 84條로 증가하였음은 上述한 事實을 그대로 증명하는 것이라고 할 수 있다.

#### (나) 人事機關

日政時에는 人事行政의 技術性, 專門性이 거의 인정되지 않아 人事機關이 보잘 것 없이 秘書室格인 官]內에서 書記的인 役割이나 擔當하였었다.

그러나 解放後에는 이 機關이 대폭적으로 팽창되었다. 따라서 人事行政處로서 크게 昇格되어 운영되었다. 다음에 韓國政府가 수립되었을 때에도 試驗을 거쳐 公務員으로서의 資格의 有無를 決定지워 주는 獨立性과 合議性이 있는 考試委員會와 國務總理 밑에 總務處안에 人事局이 있어 그 當時의 우리 나라 사람들의 人事行政에 대한 理解程度로 미루어 보면 이를 관장하는 機關으로서는 성대히 出發하였다고 볼 수 있다.

이와 같이 될 수 있었던 것은 우리 自身の 認識, 理解에 立脚한 것이라기 보다는 美軍政時에 他律的으로 팽창된 機構의 餘波라고 보는 것이 옳을 것 같다. 他律的인 餘波나마 出發을 각 했던 人事行政機關이 1955年 初에 크게 위축되어 國務院事務局의 二課로 축소 통합되었던 것이다.

이때 以後의 人事行政發達에 미친 영향은 否定的인 面에서 크다고 보아야 하며 그 主된 理由는 獨立性의 상실에도 있지만 人事行政을 閣議에서 代辯할 長官이 하나도 없다고 하는 것이 커 이는 마치 日本에서의 戰後에 地方自治의 展開에 따라 內務省이 廢止된 후 代辯 특히 閣議에서 이들의 資源配分上의 문제를 發言, 옹호해 줄 閣員이 없는데서 문제점을 느끼다시 名稱이 다른 自治省을 탄생케 한 것과 같다.

韓 戰에서 이와 같이 축소된 데에는 여러 가지 政治人들간에 政爭도 介入되어 있으나 우리가 追及할 수 없는 큰 또 하나의 要因은 解放後 建國時에 걸쳐 美國의 他律的인 영향이 거의 살아져가고 있었으며, 이는 自由黨 末期의 日政時의 官吏出身의 再登場과 一致되는 것이라고 할 수 있다.

그보다가 다시 民主黨 政權의 수립과 아울러 代辯해 주는 長官을 國務院事務處에 갖게 되었으며 이는 다시 5.16軍政時에 그 下部構造가 크게 擴大되었던 것이다. 이에 따라 現在까지 大體로 큰 變動 없이 지켜져 내려오고 있는데 지난 20餘年間的 經過를 통해서 지적할 수 있는 것은 解放直後 우리 自身の 인식 없이 美國人들의 他律的인 영향에 의한 것이 自由黨末期에 日政官吏에 의하여 후퇴되었다가 다시 現在는 美國의 軍隊가 活用하고 있는 管理方式에 훈련을 받은 軍出身이 行政府에 들어 오므로서 外形上으로는 獨立性을 除外하고는 그간 類似性을 發見할 수 있다는 것이다.

그나 여기서 강조하고자 하는 것은 이러한 自身の 人事行政의 管理技術專門性의 이해에 따라 이의 研究를 위한 機構는 總務處안에 만들어져 있어 軍政直後에는 상당히 發展志向, 改革志向으로 움직였으나 近來에 이르러 沈滯한 感이 있어 이의 是正이 촉구되는데 이를 위한 方案을 提示한다면

첫째 發展을 위해서는 새로운 研究가 不可缺의 要因이라고 하는 인식하에 機關長은 研究를 위한 機構를 만들어 놓는데 끝이거나 滿足하지 말고 보다 적극적으로 이를 活用하는데 留意해야 할 것이다.

둘째 機構上의 問題라기 보다는 그 機構를 充員하고 있는 人員의 質, 能力, 士氣의 向上이 보다 시급하다고 생각한다.

즉 우리나라의 行政上의 一般的인 缺陷이기도 하지만 機構上으로만 만들어 놓고 그 職責이 요구하는 人員의 能力, 士氣를 거의 고려 안하고 있어 결국 設置趣旨, 目的과 實際運營이 不一致하는 경우가 큰 것이다. 즉 效果性의 문제를 언제나 發展行政에서는 1次的으로 고

려하여야 하는데 이것이 되어 있지 않아 官僚主義化, 形式主義化하기 때문이다. 따라서 人事行政의 專門性, 技術性을 充分히 인식하고 이에 適合한 人員을 配置하고 發展을 위한 研究業務를 총무처 장관은 1次的으로 지원해 줄 것이 무엇보다 要請된다.

## (2) 分 類

分類에 관해서는: 上述한 目的에 비추어 보아 여기서는 generalist와 specialist의 문제만言及하려고 한다.

一般的으로 農耕社會에서는 行政家로서 generalist를 주로 요구하여 또한 그 當時에는 知識自體도 多分히 單一性(例——儒敎, 法學)을 지니고 있으므로 行政家로서 階級制에 따른 generalist가 當然히 요구되며 또한 그것으로서 足하였으나 점차적으로 産業社會로 轉換됨에 따라 知識의 分化도 심해가며 또한 行政自體도 점점 專門性, 技術性을 띠게 되어 specialist가 많이 요구될은 當然한 일이다.

더구나 新生國의 경우 經濟發展을 위한 事業을 行政府가 主動的으로 지원하고 나가는 경우 더욱 重要하다고 생각된다. 왜냐 하면 科學者 專門家의 政府, 行政府에서의 役割은 增大해 간다고 보기 때문이다<sup>(15)</sup>.

이에 따라 職位分類制는 必然的으로 導入되어야 하며 점차적으로 公務員의 specialist化를 기도하여야 함은 當然하나 이 경우 特別히 고려되어야 하며 이러한 全般的인 傾向에 留保를 요하는 것은 從來 다음의 두 가지 側面에서 있다. 하나는 職務分析 또는 職位分類制 自體가 內包하는 技術性, 專門性에 인한 것이며, 다른 하나는 職責의 性格上 上位職과 下位職의 경우 細分을 하여서는 좋지 않다고 하였다. 前者의 경우는 分類業務 自體가 쉬운 일이 아니기 때문에 職位分類制 自體의 理念에만 忠實하여 너무 細分化하는 경우 實際 運營이 不可能해지기 때문에 이를 경계하는 의미에서이며, 後者의 경우는 職責自體가 細分을 요구하지 않기 때문이다. 즉 上位職의 경우는 그의 主任務인 政策樹立이 職列에 따른 特定性 專門性에 의한 差異 보다도 共通性을 보다 크게 요구하고 있기 때문이며, 下位職의 경우는 韓國行政機關이 小規模하기 때문에 一人이 細分化된 하나의 職列만 擔當할수가 없으며 오히려 그와 같이 하는 것이 보나 非能率을 초래하기 때문이었다.

그러나 여기서 이문제에 관하여 言及하려고 하는 것은 以上の 것과 다른 理由에서이다.

La palombara는 新生國의 初期發展段階에서는 經濟發展을 위한 specialist가 많이 요구되나 또 한편 統籌을 위하여 generalist가 계속 요구된다고 말하고 있다<sup>(16)</sup>. 이는 行政的인 側面

(15) Avery Leise son. "Scientist and the Policy Process," *American Political Science R.* Vol. 59. No. 2. June 1964, p. 416.

(16) Joseph La palombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development." in: *Bureaucracy and Political Development.* by Joseph La palombara (ed). Princeton, Princeton University Press. 1963. pp. 2)-21.

보다도 政治的인 側面에서 보다 요구되는 것으로 보나 新生國의 경우 특히 行政의 政治的 機能이 高度로 수행되고 있으므로 行政面에도 해당되는 것이라고 할 수 있어 韓國의 경우에도 일고의 가치는 있는 것이라고 할 수 있다.

다음은 新生國의 경우 특히 下位職의 경우 더구나 一線機關의 경우 Max Weber 식의 中立的, 合理的인 官僚制下的 自己 맡은 바 專門分野 業務에만 冷淡하게 근무하는 官僚보다는 伸縮性을 가지고 住民과 全人格的으로 接觸하여 發展志向的인 方向으로 끌고 지도해 가는 것이 必要하므로 너무 職列을 細分하여 그 限定된 分野의 일에만 誠實을 다하는 類型은 發展 行政下에서 희구되는 것이 아니라고 하는 것이다<sup>(17)</sup>.

事實上 一線機關의 경우 公務員이 特定된 分野에 限해서만 住民들에게 서비스를 제공하는 靜態的인 類型 보다는 動態的으로 스스로 發展理念을 몸에 지니고 村落의 住民속에 들어가 그들과 全人格的으로 接觸하여 그들의 價値觀, 態度를 變化시키려는 경우 specialist, 너무나 理性的으로만 움직이는 公務員은 不適合할 것이 豫想된다.

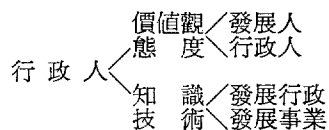
以上 두가지 附加된 根據, 理由에서 우리는 職位分類에 있어 지나치게 細分化하는 것은 삼가야 할 것 같다.

#### 4. 採 用

韓國의 現行政이 요청하는 採用政策의 理想은 經濟發展에 效率的으로 공헌할 수 있는 人材의 適所配置인 것이다. 여기서는 經濟發展을 效率的으로 지원할 수 있는 人間의 資質이란 從來의 靜態的인 秩序維持行政이나 民主的인 行政下的 行政人과는 如何히 달라져야 하는가 하는 것을 역시 發展行政 및 韓國의 現實情을 기초로 하여 검토하려고 한다.

우선 이를 具體的, 個別的으로 논의하기 전에 行政人에게 요구되는 資格의 一般的인 分類을 하고 이에 따라 個別的으로 檢討하려고 한다. 行政人에게 요구되는 資質로서는 從來의 것과 크게 달라지는 것은 傳統的으로 우리는 人間의 지식, 기술만 주로 테스트하여 왔으나 이는 잘못이며 따라서 이에 첨가하여 發展과 關聯시켜 볼적에 보다 重要的 價値觀, 態度의 문제를 忘却해서는 안된다고 하는 것이다. 따라서 이를 우선 圖式化하면 다음과 같다.

##### 發展行政의 資質(私見)



이러한 圖式的 內容을 구체어 說明 한다면 行政人의 資格을 우선 크게 두 가지로 나누어

(17) Gideon Sjoberg. *Ideology and Social Organization in Rapidly Developing Societies*. Bloomington, CAG, ASPA. 1966年 12月, pp. 19-22.

하나는 從來에 요망 되어 오던 知識, 技術이며 다른 하나는 새로 附加한 態度, 價値觀이다. 이를 다시 各各 두 가지로 나누어 前者를 發展志向人이 갖추어야 할 것과 다른 하나는 一般의 民族國家의 行政人, 組織人이 갖추어야 할 資質을 말하고자 하는 것이다.

다음 後者の 境界는 各者가 擔當하고 있는 機能別 事業別로 요구되는 知識, 技術 즉 文敎部職員의 경우는 敎育에 관한 知識 技術, 商工部 職員의 경우는 商工政策에 관한 知識등을 의미하며 다른 하나는 管理人으로서 共通의 知識을 갖추어야 할 行政管理에 관한 知識을 의미하는 것이다.

그러면 以上の 圖式에 따라 個別的으로 檢討하면 다음과 같다.

### (1) 價値觀—發展人

이문제는 이미 여러 論文, 著述에서 成就意慾 將來志向性, 對自然克服性, 刷新性 등이 지적되어 왔기 때문에 여기에서 새삼스러히 詳論을 할 必要는 없겠으나 우리나라의 경우 특히 強調되어야 할 것은 上述한 바와 關聯된다고 생각하나 諦念性, 宿命性을 克服해야 한다는 것이다. 즉 최근에 많이 나아졌지만, 아직도 悲觀論이 支配하고 있다는 것이며 이것이 좀더 樂觀論의 方向으로 즉 극단적으로 말하면 將來의 일에 自信을 갖는 것이 요구된다고 생각된다<sup>(18)</sup>.

### (2) 價値觀—組織人

여기서 強調하고자 하는 것은 韓國이라고 하는 하나의 民族國家의 行政人으로서 어떠한 態度가 요구되느냐 하는 것인데 遵法精神, 奉仕精神은 흔히 지적되는 것이나 여기서는 그 외에 특히 여기서 강조하고자 하는 것은 國民化의 夤약에서 오는 태도. 또는 反對로 지나친 氏族에 대한 忠誠心에서 오는 民族, 國民에 대한 忠誠心의 夤약과 지나친 氏族中心의 利己心의 克服, 止揚인 것이다.

이의 原因은 多分히 李朝時의 儒敎<sup>(19)</sup>에서 말하는 國家에 우선하는 氏族中心의 理念에다 이를 더 激化시켜 준 것이 收奪的인 集權的인 體制下의 虐政이라고 생각된다. 이러한 것이 日政時에 別로變함없이 계승되었으며, 다만 變化가 약간 있었다면 否定的인, 排他的인 民族主義라고 생각된다. 그러나 이러한 것은 積極的인 性格을 갖는 것이 못되어 國民間의 一體感을 強化하는데는 別 도움이 되지 못하였으며 이러한 것은 언제나 外部로 부터의 자극이 없으면 무너지는 性質의 것인 것이다. 이러한 弱點은 解放後에 獨立된 民族國家의

(18) George M. Foster, *Traditional Culture*. New York, Harper and Row. 1962. p. 64. 余尚煥氏가 週間한국에 轉載한 自手成家人을 조사한바에 의하면 共通點이 ① 生涯의 危機克服者 ② 不幸한 少年時節, 挑戔을 받은者. ③ 克己力 ④ 自立心, ⑤ 誠實性, ⑥ 세 idea, 등을 들고있다.

Richard L. Mier, *Developmental Planning*, New York, McGraw-Hill. 1965. p. 67. 發展과의 關係에 있어서는 affiliation, 은 反比例하고 power는 無關係한데 비하여 achievement motif 만 相關性이 높다고 하는 것이다.

(19) 李相佰, 「韓國人의 思考方式의 研究方法論」, 韓國社會學, 第2輯, 1966. p. 16.

탄생과 더불어 곧 對策이 강구되었어야 하나 別로 體系的으로 國民化의 문제가 政策的으로 第1次的인 것으로 採擇되지 못하고 日政時에 조성된 排他를 통한 消極的, 否定的인 기준에 의한 統合단을 反共을 中心으로 朧치게 하였으므로 事實上 現在까지 우리에게는 國民化作業이 극히 不進하며 따라서 이것이 우리 社會의 모든 分野에 一次的으로 重要視되어야 함과 같이 行政人에게도 요청된다고 생각한다.

다음에 또 하나는 誠實性, 正直性의 문제이다. 洪承稷教授가 조사한 바에 의하면 國家的 指導力에 가장 요청되는 特性으로 第一 많이 지적된 것이 誠實性(integrity)이며<sup>(20)</sup> 또한 現在 研究者가 調査중인 現行政府의 局長들에 대한 質疑 즉 局長에게 요청되는 態度로서 가장 긴요한 것이 무엇이나고 하는 質問에 前掲한 創意性(31.6%) 다음에 誠實性(19.0%)이 지적되고 있다.

우리 社會의 對人關係에 있어서 언제부터 相互間에 不信性이 깊어 졌는지 알수 없으나 너무나 거짓이 많아 우선 낯설은 사람간에는 不信을 前提로 하고 대하는 것이 共通的인 現象이라고 할 수 있다. 이것의 原因을 알 수는 없으나 어디까지나 現世의 對人關係 中心이며 人間을 초월한 神의 存在를 모르는 儒敎的 文化에다 계속 不安定된 社會에서 살다 보니 對人關係에서 信任을 基반으로 하는 永久的인 것 보다는 一時的인 利益을 追求하는 나머지 그렇게 되지 않았나 추측하지만 이것이 社會生活 一般에는 물론 行政, 人事行政에 미치는 影響이 큰 것이다. 왜냐 하면 이러한 不信關係로 인하여 사람을 任用하는데 있어 實績 보다 信任關係를 계속 重視하게 되며 따라서 實績主義의 수립을 어렵게 하며 人事權者의 更迭에 따라 部下職員까지 바꾸게 되는 事由도 一部는 여기에 있다고 생각한다.

以上으로서 價値觀, 態度面에서 두가지로 나누어 몇가지 點을 여기서 特別히 지적하였는데 從來에는 採用에서 暗記爲主의 知識, 技術만을 테스트해 왔으나 今後에는 이에 못지 않게 重要視 할 것이 여기에 지적한 價値觀, 態度의 문제이며 특히 輕視해서는 안될 것은 여러가지 지적된 중 우리에게 關해서 특히 강조된 樂觀的인 태도, 國民化, 誠實性의 문제이며 이것이 測定되고 테스트될 수 있는 길이 모색되어야 하며 이는 一朝一夕에 이루어 질 性質의 것이 아니므로 早速히 心理學徒에 의한 心理檢査의 方法이 研究 發展되어야 할 것으로 생각된다.

### (3) 知識技術

○ 기서는 發展行政 一般에 관한 것으로서 從來의 行政과 特異하게 달라질 點만 지적하는데 끝이려고 한다. 共通的으로 모든 公務員에게 새로히 요청되는 것이 여러 가지 있으겠으나 여기서 두 가지를 지적하면 하나는 發展行政이 從來의 것과 如何히 다르며 이의 基本이 되

(20) Sung Chick Hong, "Political Diagnosis of Korean Society," *Asian Survey*, Vol. 7, No. 5, May 1967, p. 338.

는 變化, 發展理論에 관한 理解, 體得이라고 하는 것이다. 發展行政이란 先例에 따라 慣例的인 일만하는 것이 아니고 새로운 狀態를 조성해 나가는 것이기 때문이다. 이 分野는 아직 具體的으로 많이 理論이 構成되지 못하였으나 그래도 兩者의 差異點은 이해되어야 하고 이를 기초로 스스로 언제나 이를 찾을 것이 요청되기 때문이다.

다음은 經濟發전에 관한 知識이다. 왜냐하면 經濟發展을 우리의 行政은 1次的으로 지원하고 있기 때문이다. 물론 1次的으로 지원 한다고 해서 狹義의 經濟發展만 지원 하는 것을 의미하는 것은 아니며, 經濟와 關聯分野와의 關係도 充分히 고려하는 의미에서의 經濟發展을 의미하는 것이다, 특히 여기서 留意할 것은 韓國의 經濟發展이라고 하는 것이다.

이외에 一般的으로 強調되어야 할 것은 科學者 技術者의 우대와 質的向上이다. 이들에 대한 需要는 나날이 높아져 가는데 이들에 대한 대우는 私企業에 비하여 훨씬 뒤떨어져 가까운 將來에 큰 문키시 될 것으로 생각되기 때문이다. 따라서 이들의 採用階級, 昇進, 訓練, 報酬는 特別히 다루어져야 하며 從來의 事務系와 同一한 取扱 또는 그보다도 不利한 人事政策은 특히 採用을 위시하여 시급히 向上되어야 할 것으로 생각된다.

다음 끝으로 以上の 資格問題를 떠나서 高級公務員의 採用에 관하여 言及해 보려고 한다. 특히 發展에 있어 「에리트」의 先導的 役割이 重要하다고 생각되는데 이점에 있어 우리나라의 3級以上 公務員을 조사해 보면 이들의 資格이 形式上은 不足한 點이 없지만 實際 能力面에 있어서 外國에 비하여 劣等하다고 하는 것이며 이의 是正이 시급한데 이를 위하여는 現在의 公開採用, 昇進의 門戶가 보다 넓게 開放되고 代身 特別任用의 길이 보다 봉쇄되어야 하는 것이다. 이의 具體化를 위하여 요청되는 것은 中央人事機關으로서의 總務處의 資格認定 및 이들의 配置任用에 있어 보다 權限을 集權하는 것이 희구된다. 흔히 이에 대하여 各部長官의 人事權의 침해라고 하나 이는 다음과 같은 두가지 點에서 說得이 되어야 할 것으로 생각된다. 하나는 總務處에서 하는 것은 누구를 어떠한 職位에 配置하는데 權限을 갖는 것이 아니고 그것은 어디까지나 當該部長官이 갖는 것이며 總務處에서 特定인이 3級으로서 任用될 資格의 有無를 보다 專門化된 考試要員으로 하여금 判定케 하는데 끝이는 것이기 때문에 이 兩者間의 差를 正確히 인식하여야 하며 다른 하나는 現在 各部長官이 가지고 있는 人事權도 그 自體에 目的이 있거나 그 自體가 最善의 것은 아니고 그것은 어디까지나 보다 向上된 人事行政을 위한 手段的 方法에 지나지 않는 것이다. 그러므로 現在와 같은 方法으로 到底히 向上이 곤란하다면 그 手段은 곧 보다 큰 目的을 위하여 修正되어야 하기 때문이다. 그러므로 中央人事機關인 總務處에서 強要하여야 할 것은 現在와 같은 地미한 것에 끝이지 말고 公開採用者數를 증가하고 이의 消化를 위하여 최소한도 이들을 各部에 配當하면 當該部에서는 거기에 配置하든 所定期日內에 任命하지 않을 수 없게 하여야 하며 여기의 適正人員數에 관해서는 이미 他論文에서 여러번 밝혔으므로 여기서는 省略한다.



## 5. 能力發展

從前的統制手段으로서만 人事行政이 利用되었던 時代에는 能力發展이란 생각될 餘地가 全然 없었던 것이다. 따라서 여기서 論議될 訓練은 거의 敬시되었고 기타의 勤務成績評定, 昇進, 昇給, 轉補職은 모두 統制의 手段으로서만 利用되었던 것이다.

최근에 우리나라에서는 우선 최소한도 訓練만은 能力發展의 手段으로서 극히 強調되었음은 多幸이나 其他의 것은 現在도 계속 發展行政은 主張되면서 具體적으로 人事行政은 이에 따른 修正이 이루어지지 않음은 고사하고 인식조차 안되고 있어 우선 여기서 우리가 能力發展과 關聯하여 고려되어야 할 것은 訓練의 경우는 方向은 옳게 設定되었으나 그의 具體化 方案의 合理化를 위한 措置이며 다음의 項目들은 方向自體의 轉換이 우선 시급히 요청된다고 하는 것이다.

### (1) 訓練

事實上 訓練이란 人事行政의 3大變數인 採用, 能力發展, 士氣中的 하나인 能力發展을 구성하는 여러 要因中の 하나를 占하는데 지나지 않는데 其他의 모든 것은 등한시 된체 여기의 관련만 강조되고 있어 물론 이것마저 안되는 것 보다는 낡지만 심한 經費의 濫費를 가지고 있고 있다는 것이다. 即 보다 適材適所 配置를 하고 이들의 士氣가 높으면 즉 統合된 努力(integrated effort)을 하면 訓練自體에 그렇게 費用을 많이 안써도 所期의 效果를 거두거나 또는 現在의 경우도 投入되는 費用의 效果가 훨씬 클 것이 豫想되기 때문이다.

訓練自體에 들어가서는 여러가지 그의 合理化를 위하여 지적되어야 겠으나 여기서는

① 訓練需要에 있어서 여러가지 지적되었으나<sup>(21)</sup> 우리의 경우는 今後 무엇보다도 價値觀, 態度의 重點을 두는 것이 變革期에 있는 우리로서는 시급하며 따라서 이의 具體적인 方案이 계속 연구되어야 하며 이것이 實際로 訓練計劃에 포함되어야 함이 先進國의 從來의 靜態의 知識 技術에 比중된 것과 區別되는 것이라고 하겠다.

② 強制性이 可及的 排除되어야 한다. 訓練이란 一種의 習得이므로 強制性은 시급히 排除되고 教育學, 心理學에서 말하는 習得理論<sup>(22)</sup>의 活用이 있어야겠다는 것이다.

③ 최근에 小規模로 시작되고 있지만 계속 高級管理者의 訓練이 강조되어야겠다는 것이다. 其의 一般的인 理由는 계속 說明, 強調되고 있어<sup>(23)</sup> 누구나 알고 있지만 특히 우리나라

(21) Desmond L. Anderson et. al. "Crisis in Education of American Public Executive." *International R. of Administrative S.* Vol. 32. No. 2, 1966. p. 151.

科學的知識 behavioral skills, public values and ethics, administrative imagination—for change and adaptation. 등을 들고 있다.

(22) Gordon L. Lippitt. "Implications of the Behavioral Sciences for Management," *Public Personnel Review*, Vol. 27. No. 3. July 1966. p. 188.

(23) Paul T. David. "Analytical Approaches to the Study of Change," *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 3. Sept. 1966. p. 168.

와 같이 中間管理層은 그간 상당히 能力이 發展되었다고 생각되나 高級管理者의 경우는 그러하지 못해 G ip이 심한데다 權威主義的, 非民主的 文化的 影響으로 下意上達이 더욱 안되기 때문에 특히 高級管理者 自身の 能力이 크게 效果面에서 左右하기 때문이다.

(2) 勤務成績 評定, 昇進, 昇給, 轉補職, 여기에 列擧한 것들이 모두 現在로서는 主로 統制의 手段으로 오래前 부터 利用되고 있었으며 또한 現在도 계속 統制의 手段으로서 利用되어야 할 要件이 강하게 남아 있다고 생각하는 사람도 많은가 하면 그저 오랜 慣習에 젖어 있어 이의 發展志向的인 것으로 利用된다고 하는 것을 기대한다는 것은 現在로서는 가까운 將來에 힘들것 같다.

이들중 특히 現在 以上の 理想과 비추어 가장 逆行的으로 利用되고 있는 것은 勤務評定과 轉補라고 할 수 있다. 따라서 이들의 具體的인 利用方法은<sup>(24)</sup> 여기서 언급함을 피하고 이는 後日로 미루기로 하고 여기서는 이러한 用途의 轉換을 어렵게 하는 要因만 지적하는데 끝이려고 한다.

① 公務員의 勤務態度的 職業化 및 誠實性的 昂揚이 있어야 겠다는 것이다.

② 公務員에 대한 報酬의 適正化와 正式報酬外의 雜收入이 一切 斷絶되어야 겠다는 것이며, 이에 따라 公務員에 대한 統制는 報酬를 통해서만 이루어지게 되어야 한다는 것이다.

③ 人事權者 自身들의 생각이 보다 더 統制 보다도 實績爲主 發展爲主로 바뀌어야 한다는 것 등이다.

## 6. 士 氣

士氣와 關聯해서 그의 基本이 되는 人間의 基本的慾求를 學者에 따라 여러가지로 分類하나 누구에게나 共通的인 것은 生理的인 것을 1次的인 것으로 생각하고 있다는 것이다<sup>(25)</sup>. 우리의 경우는 先進國과 달라 언제나 士氣에 影響을 주는 要因으로서는 報酬, 身分保障, 人間關係의 順으로 大體로 되어 있다.

以上 3者는 各 다른 것 같지만 事實上은 그러하지 않다. 報酬의 문제는 물론 說明을 요하지 않으나 身分保障의 경우는 이것이 免職의 두려움을 의미하는 것은 아니고 轉補를 의미하는 것으로 보아야 하며 이것도 士氣에 影響을 주는 것은 轉補 自體에 있는 것이 아니고 거기에 수반되는 收入의 差에 있어 事實上은 廣義의 「報酬」 또는 收入과 同一視된다고

(24) 勤務評定의 發展志向的利用方法은 "Personnel Literature," *Public Personnel Review*, Vol. 28 No. 1. Jan, 1967. p. 69. 轉補와 創造性關係는 David Maro, "Creativity and Administration," *Public Ad. R.* Vol. 27. No. 3. Sept 1967. p. 255.

(25) Fremont J. Lyden, "What Motivates Managers" *Public Ad. R.* Vol. 27. No. 3. Sept. 1967. p. 281. 여기서 그는 ① Security Needs, ② Social Needs, ③ Esteem Needs, ④ Autonomy Needs, ⑤ Self-actualization Needs를 順次的으로 들고 이의 順序는 階層別로도 一致한다고 한다.

보아야 하기 때문이다. 그런데 이런 不安을 느끼는 것은 그의 기준이 거의 人事權者의 廣範圍한 自由裁量에 달려 있어 경우에 따라 이것이 發展目標, 事業의 達成, 效果와 비추어 이루어 지지 않고<sup>(26)</sup> 사소한 法令의 違反이나 正當性이 이해 될수 없는 恣意에 의하여 이루어 지며 이에 따라 收入上의 差를 수반하기 때문이다. 따라서 士氣에 영향을 주는 變數로서 前述를 들었으나 事實上 두 가지가 되며 薄俸과 身分不安은 同一한 生存生理的인 것 또는 가지는 5大項目中 모두 1次的인 것에 속한다고 보며 두째가 人間關係에 관한 것이라고 할 수 있다.

(26) John F. Graves, "of Tzars and Commissioners," *Public Personnel R.* Vol. 28. No. 2, April 1967. p. 140. 公聯公務員의 懲戒事由로서 recurrent failure to reach job goals without satisfactory reasons. 를 들고 있다. 이는 經濟發展을 지원하는 行政으로서 當然한 것이라고 생각된다.