

지방자치단체의 공직분류체계 개선방안

Improvement on the Position Classification
of Public Offices for Local Government

1999. 12.

한국지방행정연구원

연구진

김필두 (자치행정연구실 수석연구원)

금참호 (자치행정연구실 연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

21세기의 사회는 급격한 변화가 중심 축을 형성할 것으로 전망되고 있다. 이와 같이 복합적이고도 유동적인 환경하에서는 인적자원의 활용정도가 조직의 생산성을 결정하는 핵심 요인이 될 것이다.

공공부문의 인적자원의 활용을 결정하는 주요 토대의 하나는 공직분류체계라 할 수 있다. 공직분류체계는 직무와 공무원을 일정기준에 따라 배치함으로써 조직의 효율성을 제고하는 것이다. 따라서 공직분류체계는 조직환경의 변화에 따라 탄력적으로 재구성되는 신축성을 지녀야 할 필요성이 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방자치단체의 공직분류체계는 도입된 이래 커다란 변화없이 근간을 그대로 유지해오고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 최근의 조직 및 인사관리의 변화와 변형적 중원제도 등을 고려하여 지방자치단체 공직분류체계 중 수직적 분류체계인 계급제의 개편방안과 수평적 분류체계의 하나인 직렬의 조정방안을 제시하였다. 본 연구 결과가 지방자치단체의 효율적 인사관리를 위한 제도개선과 학계의 공직분류에 관한 논의에도 다소 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필진에게도 감사를 드린다.

1999년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 달 곤

요 약


본 연구의 목적은 현행의 지방자치단체 공직분류체계에 대한 문제점을 검토하여 보고, 이를 토대로 지방자치단체의 규모와 기능을 고려하는 동시에 향후 행정수요변화의 전망을 토대로 하여 지방공무원의 사기를 진작시키고 주민이 원하는 행정서비스를 효과적으로 제공할 수 있는 공직분류체계를 제시하는 것이다. 연구대상의 범위는 수직적 분류구조인 계급과 수평적 분류구조 중 직렬로 하고, 일반직 공무원만(연구직과 지도직 제외)을 대상으로 하고, 연구대상기관의 범위는 광역 및 기초자치 단체를 포괄하되, 연구기간과 연구자의 능력을 고려하여 광역시, 일반시, 군 등을 각각 1개 씩 선정하여 사례조사를 실시하였다. 연구방법은 문헌조사와 설문조사를 병행하였다.

현행 지방자치단체 공직분류체계의 문제점 중 계급제의 문제점으로는 첫째, 단순한 계급의 세분화로 인한 조직구조 및 직무구조와의 불일치, 둘째, 계서제의 최하위 계층에서 신규충원이 이루어지고 그들이 상위계급에 승진해 올라가는 폐쇄형 승진임용제로 인한 공직사회의 침체화, 셋째, 심사승진제만 적용하는 연공서열식 승진으로 인한 조직내부의 경쟁력 상실, 넷째, 연구직과 지도직을 제외하고는 모두 9급부터 1급까지의 9계급제를 획일적으로 적용하여 공직체계의 경직화 초래, 다섯째, 직급과 직책의 강력 밀착으로 직능중심체제 정착 어려움 등을 들 수 있다. 그리고 직렬구성상의 문제점으로는 첫째, 수평적 직렬분화가 미흡하여 과도하게 통합된 상태에서 출발한 직렬이 있고 지나치게 세분화된 직렬이 존재, 둘째, 직렬별 계급배치가 합리적인 근거에 의하지 않음, 셋째, 행정직렬 편중으로 인한 전문성 부족, 넷째, 전문성을 무시한 부서배치 등을 들 수 있다.

공직분류체계의 개선은 현재의 문제점을 보완하는 한편, 새롭게 대두되고

있는 대안적 조직모형과 변형적 인사제도의 특성들을 충분히 반영할 수 있는 점증적 개선안의 도출에 초점을 두고 있다. 따라서 공직분류체계 개선의 기본방향은 전문성의 강화, 유연성의 확보에 두었다. 수직적 분류체계의 개편방안으로 현행의 9계급제를 조직구조와 직무구조에 부합하도록 실무계급, 관리계급 및 기획계급의 3계급제로 전환하는 방안을 제시하였다. 실무계급은 직접적인 대민 행정서비스나 공문서의 작성 등 행정실무업무를 담당하는 조직구조 중 최하위계층에 해당되고, 관리계급은 실무계급의 관리, 조직관리, 업무배분작업 등과 같은 행정관리업무를 담당하는 중간계층에 해당된다. 또한, 기획계급은 자치단체의 운영을 위한 종합적인 계획수립과 전반적인 행정조직의 통합관리를 담당하는 최상위계층을 의미한다. 지방자치단체 공직분류체계의 수직적 분류구조를 3개의 계급으로 구분하는 논거는 본 연구에서 새롭게 제시한 개편의 원칙과 외국의 수직적 분류구조의 경향 및 현대 조직구조에 대한 관련이론 등에 있다. 수직적 분류구조의 개편원칙으로 조직구조의 일치원칙과 직무구조의 일치원칙을 독자적으로 제시하였다. 이상의 원칙에 따라서 현행의 9계급제를 3계급제로 전환하는 대안을 제시하였다. 외국의 수직적 분류구조의 개편경향도 보다 단순한 구조로 변화되고 있으므로 3계급제 개편이 바람직할 것이다. 조직이론에서도 현대의 대규모 조직은 관리영역, 행정적·전문적·기술적 영역, 서비스영역 등의 3개 영역으로 특징화되는 경향이 뚜렷하다. 지방자치단체 공직분류체계의 수직적 구조를 3개의 계급으로 구분함으로써 기대할 수 있는 효과로는 첫째, 변형적 임용제도에의 효율적 대응, 둘째, 계급과 각 계급별 직무를 명확히 제시함으로써 목표관리제의 실시와 연봉제의 도입을 위한 기반 구축, 셋째, 계급과 보직의 불일치를 해소할 수 있는 동시에 특정 계급을 중심으로 노정되었던 승진적체현상 완화 등을 들 수 있다. 수평적 분류구조의 개편대안으로는 직렬

의 축소조정방안, 직렬의 통합 또는 분리방안, 직렬의 신설방안 등 3가지 대안을 제시하였다. 직렬의 축소조정방안은 행정수요가 현저하게 줄어들어서 불필요하게 된 직렬을 정리하는 방안이다. 현재, 지방공무원의 직렬 중에서 행정수요도 없고 공무원도 배치되지 않은 직렬은 운수, 금속, 섬유, 선박, 항공기, 축지, 통신사, 통신기술 등으로 나타났다. 이들 중 섬유직렬, 항공기직렬, 운수직렬, 통신사, 통신기술 등은 폐지하는 것이 바람직할 것이다. 직렬의 통합 또는 분리방안은 행정수요, 사회여건 등의 변화로 통합하거나 분리할 필요가 있는 직렬을 통합하거나 분리하는 방안이다. 통합이 바람직한 직렬로는 운수직렬과 교통직렬, 전산직렬과 통신직렬 등이다. 분리가 필요한 직렬은 현재 지나치게 비대해져 있는 행정직렬을 비롯하여 거대직렬인 토목직렬, 환경직렬 등이다. 직렬의 신설방안은 앞으로 행정수요가 증가되거나 새로운 행정수요가 생길 것으로 예상되는 직렬을 신설하는 방안이다. 행정직군에서 의사, 외국어, 문화관광, 국제통상직렬 등을, 광공업직군에서 신소재, 식품가공, 특수기계 직렬 등을, 보건의무직군에서 영양검진직렬 등을, 환경직군에서 자연환경, 지하수관리, 해양환경, 육지환경직렬 등을, 교통직군에서 지하철직렬 등을, 시설직군에서 공공시설관리, 도시디자인, 조경, 설계, 공원·녹지, 상하수도직렬 등을 고려할 수 있다. 직렬구조의 개편대안으로 세가지 방안을 제시한 논거는 본 연구에서 새롭게 제시한 직렬구조의 개편원칙에 토대를 두었다. 본 연구에서는 직렬구조의 개편원칙으로 전문성의 강화원칙과 정부기능의 부합원칙을 독자적으로 제시하였다. 전문성의 강화원칙에 입각하여 직렬의 통합 또는 분리방안을 그리고 정부기능의 부합원칙에 입각하여 직렬의 신설방안과 축소조정방안을 제시할 수 있다. 공직분류체계의 수평적 분류구조를 개편함으로써 기대할 수 있는 효과로는 첫째, 변화되는 행정수요에 대한 신속한 대처, 둘째, 지방공무원의 전문성 제고, 셋



제, 조직의 생산성 제고와 지방행정서비스에 대한 주민의 만족도 향상 등을 들 수 있다. 수직적 또는 수평적 분류구조의 개편방안이 현실적으로 적용되고, 또한 나름대로의 실효성을 확보하기 위해서는, 수직적 분류구조의 개편방안의 경우 이론적 합리성을 떠나 현실적인 시각에 비추어 상당히 획기적인 개편대안인 바, 정책결정자의 확고한 의지가 반드시 뒷받침되어야 할 것이다. 이와 더불어 현행의 임용제도, 승진제도 및 보수체계가 공직분류체계의 개편대안에 적합하게끔 조정되어야 할 것이다.

目 次

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	5
제2장 공직분류의 의의와 개편의 필요성	6
제1절 공직분류의 의의와 기본모형	6
1. 공직분류의 의의	6
2. 공직분류의 기본모형	8
제2절 공직분류의 최적설계를 위한 이론적 논의	15
1. 이론적 논의의 초점	15
2. 전통적 접근방법(Traditional Approach)	16
3. 사회·기술적 접근방법(Socio-Technic Approach)	19
4. 수렴적 접근방법	24
제3절 대안적 조직모형의 출현과 공직분류의 개편 필요성	28
1. 조직모형과 공직분류체계의 관계	28
2. 조직모형에 대한 새로운 경향	29
3. 공직분류체계의 개편 필요성	40

제3장 지방자치단체 공직분류의 실태와 문제점 47

제1절 공직분류의 실태 47

 1. 역사적 변천과정 47

 2. 관련법규 58

 3. 계급제의 실태 75

 4. 직렬구성 실태 81

제2절 공직분류체계의 문제점 87

 1. 계급제의 문제점 87

 2. 직렬구성의 문제점 90

제4장 지방자치단체 공직분류체계에 대한 조사분석 94

제1절 조사설계 94

 1. 조사목적 94

 2. 조사대상의 선정 및 회수율 95

 3. 조사대상자의 특성 96

제2절 조사분석의 결과 98

 1. 계급제에 대한 조사분석 결과 98

 2. 직렬구조에 대한 조사분석 결과 101

제5장 지방자치단체 공직분류체계의 개선방안 107

제1절 기본방향 107

제2절 지방자치단체의 공직분류체계 개선 109

 1. 전제요건 109

2. 수직적 분류구조의 개선	112
3. 수평적 분류구조의 개선	119
제3절 운영적정화를 위한 보완책	128
1. 임용제도의 검토	128
2. 승진제도의 검토	129
3. 보수체계의 검토	130
【참고문헌】	132
【Abstract】	139
【부 록】	141

표 목 차

〈표 2-1〉 업무전문화의 장단점	18
〈표 2-2〉 사회·기술적 접근방법의 대안	21
〈표 2-3〉 인간에 대한 관점별 관리전략과 조직양태	44
〈표 3-1〉 조선초기의 지방관료 계급체계	49
〈표 3-2〉 6방의 사무분장체계	49
〈표 3-3〉 대한제국의 지방공직체계(1906년)	51
〈표 3-4〉 일제시대의 지방공직체계	52
〈표 3-5〉 정부수립이후 지방공무원 계급체계의 변천과정	54
〈표 3-6〉 지방공무원령 제정당시부터 제6차개정 당시까지의 지방공무원 직종구분	55
〈표 3-7〉 지방공무원임용령에 의한 지방공무원 직급표	56
〈표 3-8〉 인사위원의 자격요건	60
〈표 3-9〉 지방공무원 신규임용시험 실시기관	61
〈표 3-10〉 특별승진의 대상과 요건	67
〈표 3-11〉 근속승진의 요건과 대상	68
〈표 3-12〉 우대승진의 요건과 대상	69
〈표 3-13〉 전직의 요건	70
〈표 3-14〉 우리나라 지방공무원의 계급체계	76
〈표 3-15〉 일반직 지방공무원의 계급별 공무원수	76
〈표 3-16〉 일반직 지방공무원의 계급별 최초 임용시 채용형태	78
〈표 3-17〉 일반직 지방공무원의 계급별 최초임용시 계급	79

〈표 3-18〉 일반직 지방공무원의 계급별 공무원 총재직연수	80
〈표 3-19〉 일반직 지방공무원의 계급별 평균 승진소요연수	81
〈표 3-20〉 우리나라 일반직 지방공무원의 직렬표	82
〈표 3-21〉 직렬별·계급별 일반직 지방공무원수	84
〈표 3-22〉 일반직 지방공무원 임용방법별 구성비 현황	88
〈표 3-23〉 직렬별 보직자 현황	92
〈표 3-24〉 전문분야에 대한 교육훈련을 받은 공무원의 배치현황	93
〈표 4-1〉 설문지의 배포 및 회수율	95
〈표 4-2〉 응답자의 특성	97
〈표 4-3〉 현행 계급체계에 대한 만족정도	98
〈표 4-4〉 현행 계급체계에 대한 불만족 이유	99
〈표 4-5〉 현행 계급체계의 개선방향	99
〈표 4-6〉 계급체계의 확대방안	100
〈표 4-7〉 계급체계 축소방안	101
〈표 4-8〉 직렬체계의 적정성	102
〈표 4-9〉 직렬제도의 부적정 이유	102
〈표 4-10〉 직렬수의 조정방안	103
〈표 4-11〉 직렬의 확대 조정방안	104
〈표 4-12〉 직렬 축소 조정방안	105
〈표 4-13〉 신설 예상직렬	106
〈표 5-1〉 기존의 개편대안	113
〈표 5-2〉 수직적 분류구조의 개편대안	116
〈표 5-3〉 수평적 분류구조의 개편대안	120
〈표 5-4〉 직렬개편 방안	125



그림 목차

〈그림 2-1〉 업무전문화의 방법	17
〈그림 2-2〉 업무 전문화와 조직 생산성간의 관계	20
〈그림 2-3〉 업무특성과 영향관계	26
〈그림 2-4〉 인간에 대한 관점	42
〈그림 3-1〉 시험을 통한 5급 승진자 결정과정	65
〈그림 3-2〉 인사위원회의 5급 승진심사 결정과정	66
〈그림 3-3〉 인사교류결과보고 절차	74

제1장 서론

제1절 연구목적

1980년대 이후 세계 각국의 행정개혁과정에서 제기된 주요 담론은 국가의 역할 또는 기능의 재정립과 정부의 효율적 운영방안으로 압축할 수 있다.¹⁾ 이러한 개혁조치들은 무한경쟁시대에서 요청되는 국가경쟁력을 강화하기 위한 일종의 토대가 되기 때문이다.

뿐만 아니라 행정개혁의 내용 가운데 중요한 비중을 차지하고 있는 것이 인적 자원에 대한 고려이다. 기실 인적 자원의 중요성은 그 자체가 내포하고 있는 고유한 특성²⁾과 더불어 산업사회를 지나 정보화사회 또는 지식사회로

-
- 1) 고객지향적 정부라는 용어도 상기한 두 가지에 못지 않게 중요한 비중을 차지하고 있으나, 엄밀하게 규정할 경우 이는 정부의 재구조화를 도모하기 위한 근본목적으로 볼 수 있다. 각국의 행정개혁과정에서 시도된 다양한 조치들 즉, 정부의 기능 및 규모의 축소, 관리기법의 개선, 조직의 재설계 등과 같은 개혁들은 보다 양질의 행정서비스를 생산·공급함으로써 국민의 만족도를 제고하기 위한 일종의 수단적 위치를 점하고 있는 까닭이다.
 - 2) 인적자원의 특성은 전략적 측면과, 개발가능성의 측면 그리고 능동성의 측면 등 세 가지로 크게 구분하여 볼 수 있다. 첫째, 인적자원은 물적자원과 더불어 조직체의 가장 중요한 자원이 되, 물적자원과 달리 탄력적 활용이 가능하여 조직발전에 결정적 역할을 담당하는 전략적 자원으로 간주되고 있다(George S. Odionne, *Strategic Management of Human Resources*, San Francisco Calif., Jossey-Bass Inc, Publishers, 1984, pp3-31.) 둘째, 인적자원이 가진 또 하나의 특징은 물적자원에 비하여 개발가능성이 많다는 것이다. 물적자원은 자체의 주어진 양과 질을 한계로 이들 자원의 확장과 개발이 고정되어 있다. 그러나 인적자원은 자연적인 성장과 성숙은 물론 장기간에 걸쳐서 개발될 수 있는 무한한 잠재력을 보유하고 있다. 셋째, 보다 객관적 요소인 재원이나 물적자원은 그 자체의 양과 질에 지배를 받음으로써 비교적 수동적인 성격을 지니고

이행되면서 점차 커지고 있는 추세이다. 드러커(Peter F. Drucker)도 “인간이 야말로 최대의 자산이다”³⁾라고 하여 그 중요성을 강조하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 이러한 인적자원의 자산개념이 실제의 인사관리에 효율적으로 활용되고 있는가에 관해서는 회의적이다.

일반적으로 정부가 행정활동을 전개하기 위해서는 인사관리의 근간이라 할 수 있는 인적자원을 동원하고 배분하는 공직분류체계가 효과적으로 구축되어 있어야 한다. 나아가 공직분류체계는 조직모형의 변화에 따라 분류기준이나 방법을 달리할 필요가 있다.

그러나 현행 지방자치 단체의 공직분류체계는 1948년 정부수립 이후 채택된 계급제적 분류방식이 커다란 변화없이 유지되어 오고 있다. 물론 1963년 개정 국가공무원법에 직위분류제에 관한 내용을 규정하고, 이의 실시를 위한 노력이 경주되었으나, 직위분류제 도입의 기본조건이라 할 수 있는 공직에 대한 직무분석이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 직위분류제의 도입시도는 무위에 그치고 말았다.

이와 같은 계급제적 공직분류체계는 경제성장시대에 일사불란한 업무추진방식을 견지하기 위한 일반행정가의 양성에 기여함으로써 나름대로 그 공과를 인정받기도 하였다. 그럼에도 불구하고 계급제적 구조로 인한 전문능력 배양의 미흡, 획일적 직렬제도로 인한 지역특성의 간과, 인사적체로 인한 사기저하 등의 문제를 노정하고 있어 지방자치단체의 탄력적이고도 효율적

있다. 이에 비하여 인적자원은 능동적이고 반응적인 성격을 지니고 있다. 다시 말해 인적자원으로부터의 성과는 객관적이기보다는 인적자원의 욕구와 동기, 태도와 행동 그리고 만족도 여하에 따라 달라진다. 이와 같은 인적자원의 능동적 성격 때문에 조직체의 성과는 인적자원의 양적 측면보다는 질적 측면에 대한 관리능력에 지배를 받게 된다.

3) Peter F. Drucker, *Management : Task, Responsibilities, Practices*, New York, Harper and Row, 1974, p.308.

인 행정서비스 제공을 저해하고 있다. 아울러 최근의 탈관료제 조직모형이라 할 수 있는 팀제조직, 평면조직, 네트워크조직 등 새로운 대안적 조직모형에도 적절히 대응하지 못하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 현행의 지방자치단체 공직분류체계에 대한 문제점을 검토하여 보고, 이를 토대로 지방자치단체의 규모와 기능을 고려하는 동시에 향후 행정수요변화의 전망을 토대로 하여 지방공무원의 사기를 진작시키고 주민이 원하는 행정서비스를 효과적으로 제공할 수 있는 공직분류체계를 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 연구의 범위는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구대상의 범위는 수직적 분류구조인 계급과 수평적 분류구조 중 직렬을 그 대상으로 한다. 현행 우리나라 지방자치단체의 공직분류체계는 계급제를 근간으로 하되, 직위분류제적 요소를 가미하고 있다. 직위분류제를 구성하는 요인은 직위, 직급, 직렬, 직류, 직군 등으로 구분되는데, 직위분류제를 조정하는 일반적 단위로는 주로 직렬이 활용된다. 따라서 연구대상의 범위 중 수평적 분류구조는 직렬만을 그 대상으로 한정한다.

둘째, 연구대상기관의 범위는 광역 및 기초자치단체를 포괄하되, 연구기간과 연구자의 능력을 고려하여 자치단체 수준별 일부 자치단체를 선정하여

사례조사를 하고자 한다. 이는 모든 지방자치 단체의 공직분류가 지방공무원법에 의하여 일률적으로 적용받고 있어서 일부 지방자치 단체에 대한 사례조사를 통해서도 현행 공직분류체계의 개략적인 문제점을 도출할 수 있기 때문이다. 다만, 수평적 분류구조에 해당되는 직렬의 경우 지방자치단체별 규모, 지리적 여건 등에 따라 다소간 차이를 나타내고 있어 각 지방자치단체별 적정 공직분류체계를 도출하기에는 사례조사가 적합치 않다. 그러나 본 연구에서 제시하고자 하는 지방자치단체의 일반적 공직분류체계의 마련을 위해서는 일부 지방자치단체를 대상으로 한 사례조사를 통해서도 충분할 것으로 판단된다.

셋째, 공무원의 종류 중 일반직 공무원만(연구직과 지도직은 제외)을 그 대상으로 한다. 현행 지방자치 단체의 공무원은 크게 경력직과 특수경력직으로 나눌 수 있고, 경력직은 다시 일반직과 특정직, 기능직으로 그리고 특수경력직은 정무직, 별정직, 전문직, 고용직으로 구분되고 있다. 그러나 공무원 종류의 근간을 이루고 있는 것은 일반직이고, 더욱이 특수경력직의 경우 업무수행의 특성상 보편적 공직분류체계의 적용을 받고 있지 않으므로 여기서는 일반직만을 그 대상으로 하고자 한다.

넷째, 연구내용의 범위는 수직적 분류구조인 계급제와 수평적 분류구조인 직렬을 연계하여 분석하되, 적정방안의 제시는 양자의 분리를 원칙으로 한다. 또한 수직적 분류구조의 개편은 탈관료제적 조직화의 경향과 개방적 임명제 등을 고려하여 현행 계급의 축소 또는 확대와 같은 다양한 대안적 계급구조를 제시하고자 한다. 수평적 분류구조인 직렬의 개편은 각 지방자치단체의 행정수요와 규모 및 기능을 기준으로 필요한 직렬의 신설 또는 불필요한 직렬의 폐지를 검토하는 동시에 직렬의 적정규모, 직렬내 공무원수의 조정 등과 같은 직렬내 조정방안도 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서의 연구방법으로는 문헌조사와 설문조사를 병행하고 있다.

우선 문헌조사를 통해서는 국내외 관련문헌, 법률 및 통계자료를 토대로 공직분류체계에 대한 이론적 고찰과 외국사례를 중심으로 최근의 공직분류체계의 개편경향을 살펴보았다. 또한 공직분류체계에 직접적으로 영향을 미치는 탈관료제적 조직모형들과 개방직 임명제 등에 관한 전개과정을 분석하고 있다.

한편, 지방자치 단체의 공무원을 대상으로 현행의 계급제 및 직렬의 문제점과 개선방안에 대한 설문조사를 실시하였다. 조사대상지역으로는 대전광역시, 공주시 및 홍성군을 선정하였으며, 각 지방자치 단체별 100부씩 총 300부를 배포하여 회수율은 대전광역시가 91%(91부), 공주시가 87%(87부), 홍성군이 67%(67부)로 나타났다.

제2장 공직분류의 의의와 개편의 필요성

제1절 공직분류의 의의와 기본모형

1. 공직분류의 의의

공직분류의 개념은 후술할 이념적 모형인 계급제 또는 직위분류제에 따라 구성요소에 다소 차이를 보이고 있다. 즉, 계급제의 경우 공무원을 기준으로 분류를 시도하고 있는데 비해 직위분류제는 직위를 기준으로 분류를 하고 있다. 따라서 어떠한 접근모형을 채택하고 있느냐에 따라 공직분류의 개념은 다르게 규정될 수 있다.

그러나 현실적으로 계급제 또는 직위분류제라는 이념적 모형을 채택하고 있는 국가는 존재하지 않으며, 대부분의 국가가 양 모형의 요소가 혼합된 절충적 모형을 채택하고 있다. 다만, 특정 국가가 채택하고 있는 공직분류체계가 어느 모형의 요소를 보다 많이 내포하고 있는가 하는 차이가 존재할 뿐이다. 따라서 공직분류의 개념은 가급적 양 모형의 내용이 포괄될 수 있는 현실적 바탕 위에서 규정될 필요가 있다.

이러한 맥락에서 기존 학자들이 규정한 공직분류의 개념을 살펴보면, 다음과 같다. 즉, 공직분류란 일정한 기준에 따라 공무원 또는 직위를 구분하여 정부조직내의 직업구조를 형성하는 과정 및 그 결과를 의미한다⁴⁾ 여기에는 공직분류의 핵심적 내용인 정부조직내의 직업구조의 형성과 이러한 작

4) 오석홍, 「인사행정론」, 박영사, 1984, p.78; 진재구, 「직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계 개편방안」, 한국행정연구원 연구보고 92-03, 1992, p.148; 김종양, 「공직분류체계」, 「한국행정연구」, 제6권 제3호, 1997, p.43.

업을 수행하기 위한 기준으로 활용되는 요인들 즉, 계급제의 경우 공무원을 그리고 직위분류제의 경우 직위를 모두 포괄하고 있다.

상기와 같이 공직분류의 개념을 규정하기 위해서는 현실적으로 우리나라가 채택하고 있는 공직분류의 계반요소와 그리고 본 연구에서 다루고자 하는 주요내용을 고려하여 정의할 필요가 있다. 우선 우리나라의 공직분류체계는 계급제를 근간으로 하되, 직위분류제적 요소를 가미하고 있다. 또한 본 연구에서 다루고자 하는 공직분류의 주요내용은 계급제와 직위분류제의 요소 중 직렬이다. 이러한 점들을 고려하여 여기에서는 인적자원의 통제와 안정성 및 효율성을 확보하기 위하여 일정한 기준에 따라 공무원 또는 직위를 구분하여 정부조직내의 직업구조를 형성하는 과정을 공직분류로 규정하고자 한다. 이와 같은 개념 규정에는 공직분류의 필요성이 포함되어 있어 시대와 상황에 따라 공공조직에 대한 일반적 기대치가 상이할 수 있다는 점을 명확히 나타낼 수 있다.

상기와 같이 규정되는 공직분류는 공공조직의 인사정책에서 다음과 같은 중요성을 갖는다.

우선, 가장 기본적으로 공직분류체계는 정부관료제의 성격을 결정하고 인사관리의 기준과 방향을 제시하는 토대로서의 성격을 갖고 있다.⁵⁾ 이러한 측면에서 공직분류체계는 인적 자원을 동원하고 배분하는 인사행정활동의 출발점이라고도 할 수 있다.⁶⁾

또한 공직분류체계는 조직의 효율성을 결정하는 주요 요인으로 기능하고 있다. 즉, 조직이란 일을 수행하는 사람과 그들의 역할을 분화하는 것으로 구조화되나, 분화된 역할이 전체적으로 조화를 이룰 때 비로소 조직운영의

5) 박연호, 「인사행정론」, 법문사, 1989.

6) 오석홍, “분류제도론: 한국정부조직의 직업구조형성에 관한 일고,” 「행정논총」, 18(2), 1980, p.153.

효율화를 확보할 수 있다. 따라서 공무원과 직무를 분류하는 공직분류체계는 정부조직의 운영 효율화를 좌우하는 관건이라고 할 수 있다.⁷⁾

그리고 공직분류체계는 인력관리에서 통제 과정(control process)으로서의 의의를 갖는다.⁸⁾ 일반적으로 공직분류체계는 권한의 위임과 명령체계(command chains)의 설정 및 적절한 보수의 제공 등을 통해 책임과 의무를 확보하는 기초가 되는 것이다.

2. 공직분류의 기본모형

상기한 바와 같이 공직분류를 위한 이념적 접근모형은 크게 계급제와 직위분류제로 나눌 수 있다. 그러나 각국에서 실제적으로 채택하고 있는 공직분류체계는 앞의 양 모형의 요소를 당해 국가의 실정에 맞게 혼합한 절충적 모형이라 할 수 있다.⁹⁾ 따라서 공직분류의 접근모형은 계급제, 직위분류제 그리고 절충제의 세 가지로 구분된다.

7) 진재구, 「전제서」, p.149; 박연호, 「전제서」, pp.336-337.

8) Albert C. Hyde & Jay M. Shafritz, "Position Classification and Staffing," Steven W. Hays & Richard C. Keamey(ed), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983, pp.102.

9) 각국에서 현실적으로 절충적 모형이 주로 채택되고 있는 이유는 정치발전을 위한 행정의 역할 또는 바람직한 공무원의 자질에 대한 기대가 나라마다 상이하기 때문이다. 즉, 이념적 모형을 통해서도 각국의 사회적 요구를 충분히 수용하기가 어렵다는 데에서 양모형을 조합한 절충형 모형의 활용이 증대되고 있는 것이다.

가. 계급제적 모형

계급제¹⁰⁾는 공직분류의 이념적 모형의 하나로 공무원 개인이 지니고 있는 능력, 자격, 학력 등을 기준으로 계급을 구분하는 분류제도이다. 따라서 조직의 구조와 직무가 지니는 특성보다는 인적 특성을 기준으로 계급구조를 형성하기 때문에 조직의 구조설계와는 무관하게 직위분류설계가 이루어진다.¹¹⁾ 또한 계급제는 대체적으로 폐쇄적 공무원제(closed career system)의 형태를 나타냄으로써 동일계급내의 중간에 외부 채용을 금지하며, 원칙적으로 해당 계급의 최하위로부터 출발하도록 되어 있다.

이와 같은 계급제는 정부조직의 인력운용과 관련하여 두 가지 본질적인 가정을 그 바탕에 깔고 있다.¹²⁾ 하나는 사익과 구별되는 공익의 존재를 전제하고 있는 바, 따라서 다른 직업과는 구분되는 공무수행자로서의 직업의식 또는 직업윤리의식의 형성을 우선시한다.¹³⁾ 다른 하나는 앞서의 공직자의 직업윤리의식에 대한 강조와 연계되는 것으로 공무원의 공익지향적 행정행태를 확보하기 위한 통제수단으로 내부통제적 메커니즘에 주로 의존한다는 것이다.

또한 계급제는 정부조직내 인력운용과 관련하여 일반적으로 다음과 같은

10) 일반적으로 계급제는 서유럽과 동양에서 주로 발달되어 왔는 바, 그럼에도 불구하고 구체적 내용에 있어서는 국가별로 다소 차이를 보이고 있다. 즉, 영국은 공무원의 일반적 교양과 인격을 강조하고, 프랑스는 산업사회가 요구하는 전문성에 초점을 두고 있으며, 독일은 행정의 사법적 역할의 수행능력과 법적 몰인격성(impersonality)에 특별한 비중을 두고 있다.

11) 오석중, 「전제서」, p.79.

12) 정성호, "한국 인사행정의 정치이론적 방향모색: 기술적 절충주의로부터 계급제로의 재정비," 「한국행정학보」, 제2권 제4호, 1993, p.142.

13) Paul Appleby, "Government Is Different," in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde(eds), *Classic of Public Administration*, Oak Park, III: Moore Publishing, pp.101-107.

장점들을 갖는 것으로 지적되고 있다.¹⁴⁾ 첫째, 장기적인 인력계획에 적합하다. 즉, 공무원 개인의 특성을 중시하기 때문에 충원의 필요시 일반적 능력과 교양을 가진 자를 즉시 충원할 수 있어 인사행정의 신속적 운용이 가능하다. 둘째, 직위분류제가 일반적으로 갖는 부서간 할거주의(sectionalism)를 지양하고 타부서 또는 타직원에 대한 이해도를 높여 타협과 조정을 용이하게 한다. 셋째, 직위의 변동과 무관하게 신분보장이 되는 까닭에 공무원이 안정감을 갖고 업무에 전념할 수 있을 뿐더러 기구개혁에 신속성을 부여해 준다.

상기한 장점들에도 불구하고 동시에 계급제는 직위분류제가 일반적으로 내포하고 있는 장점들을 단점으로 갖게 되는 경향이 있다. 이에 관해서는 후술할 직위분류제적 접근모형에서 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

나. 직위분류제적 모형

직위분류제는 상기한 계급제와 더불어 공직분류의 이념적 접근모형으로 직무 또는 직위(job or position)라는 관념에 기초하여 직무의 차이를 기준으로 직위를 구분하는 분류제도이다.¹⁵⁾ 직위분류제는 미국에서 처음으로 채택되었는데, 1912년 시카고(Chicago)시에서 그리고 주 단위에서는 같은 연도에 일리노이(Illinois)주에서 채택하였다.¹⁶⁾ 이후 1920년 보수제분류에 관한 양원 합동위원회(Congressional Joint Commission on Re-classification of Salaries)가 설치되어 일에 맞는 보수(equal pay for equal work)의 원칙을 마련하고, 1923년

14) 김종양, 「전계서」, pp.76-77; 오석중, 「전계서」, pp.81-85.

15) Albert C. Hyde & Jay M. Shafritz, *op.cit.*, pp.99-101.

16) Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, and David H. Rosenbloom, *Personnel Management in Government: Politics and Process*, New York: Marcel Dekker INC., 1986, p.118; Albert C. Hyde & Jay M. Shafritz, *op.cit.*, p.103.

에 개괄적인 분류법이 제정되었으나, 연방정부차원에서 공직분류체계의 실질적인 기초는 1949년의 분류법(Classification Act)에 그 토대를 두고 있다.¹⁷⁾

직위분류제는 계급제와 달리 다수의 직위를 각 직위에 내포되어 있는 직무의 종류와 곤란성 및 책임도를 기준으로 직류별, 직렬별, 등급별로 구분한다. 따라서 직위분류제의 기본적인 가정은 계급제에서 강조하는 직업의식 또는 직업윤리의식보다는 업무에 대한 전문성에 초점을 두고 있다.¹⁸⁾ 또한 통제에 있어서도 조직설계와 정치인 등에 의한 외부통제를 통해 그 효과를 충분히 달성할 수 있다고 전제함으로써 계급제에서와 같이 공무원의 직업의식을 통한 내부통제 메커니즘은 강조되지 않는다.¹⁹⁾

이와 같은 직위분류제는 정부조직의 인력운용과 관련하여 대체적으로 다음과 같은 장점을 갖는 것으로 제시되고 있다.²⁰⁾ 첫째, 동일직무에 대한 동일

17) 1949년의 분류법에서 제시하고 있는 원칙 중 주요한 것은 다음과 같다. 첫째, 업무는 직위(positions)에 따라 수행되나, 그에 대한 통제는 관리의 본질적인 한 부분이다. 둘째, 유사한 직위를 묶어서 직급(classes)을 설치함으로써 별개로 분리되어 있는 다수의 통제단위를 줄이는 동시에 인사 및 행정운용을 용이하게 한다. 셋째, 직위를 포괄하는 다양한 직급들은 제시된 표준모형(standards)에 각각 관련된다.

18) 직위분류제가 추구하고 있는 공무원의 전문성은 직위분류제의 이론적 바탕이라고 할 수 있는 정치·행정 이론론과 과학적 관리론(scientific management)의 전통에서 비롯되고 있다. 정치·행정 이론론은 정치와 행정을 분리하고, 행정의 정치적 역할은 특별히 없으며, 따라서 행정은 비정치적인 동시에 기술적이어야 한다는 것이다(Robert B. Denhardt, *Theories of Public Organization*, Monterey California: Books/Cole, 1984).

19) 직위분류제하의 공무원들은 자신들이 사적분야와는 다른 공공업무를 수행하는 공무원이라는 특별한 직업의식을 갖지 않는 것으로 조사되고 있다. 헤콜로(Heclo)의 조사에 의하면, 미국 공무원들은 자신의 직업에 대하여 업무의 전문성을 나타내는 직업명 즉, 변호사, 회계사, 복지사, 엔지니어 등으로 대답하는 것으로 제시되고 있다(Hugh, Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1977).

20) 김종양, 「전제서」, pp.72-73; 정성호, 「전제논문」, pp.145-147.

보수의 원칙이라는 직무급제도를 확립함으로써 보수결정의 합리적 기초를 제공하고 있다는 점이다. 둘째, 직위가 요구하는 직무의 성질·내용에 따라 공무원을 임용·배치함으로써 그 직위가 요구하는 능력과 자격을 가진 자만이 보임하게 되어 인사행정의 기준을 제공한다. 셋째, 분류된 직위가 명확하다면 부여된 직책에 의해 해당공무원의 능력을 쉽사리 파악할 수 있으며, 그에 따른 교육훈련의 목적과 필요성이 분명하게 구체화됨으로써 공무원의 교육훈련계획을 수립하는데 합리적인 근거를 제공해 준다. 넷째, 공무원의 전보 및 승진이 동일 직렬내에서만 이루어지기 때문에 장기간에 걸쳐 유사한 직책을 담당하게 됨으로써 해당분야의 전문가를 양성하는데 효과적이며 동시에 정실인사의 가능성이 줄어든다. 다섯째, 수직적 차원에서 권한과 책임의 한계를 명백히 함으로써 조직의 합리성을 제고할 수 있다. 특히, 직책의 한계가 분명하기 때문에 하급자에 대한 상급자의 불필요한 간섭을 배제함으로써 하급자가 안정적인 업무수행을 할 수 있다. 여섯째, 조직단위별로 구성원의 업무분담을 합리화하고, 이를 토대로 효율적인 정원관리를 도모할 수 있으며, 나아가 직무분석을 통하여 지속적인 작업연구가 가능하다.

그럼에도 불구하고 직위분류제는 유능한 일반행정가를 확보하기 어렵거나 동일 직렬내에서만 승진·전보가 이루어짐으로써 인사배치의 신속성이 부족한 점 등 계급제가 갖는 대부분의 장점들을 그 한계점으로 내포하고 있다.

다. 절충적 모형

공직분류체계에서 절충적 모형이란 이념적 모형인 계급제와 직위분류제의 요소를 다소간 같이 내포하고 있는 혼합적 모형을 일컫는다. 즉, 계급제를 근간으로 하는 경우 직위분류제의 요소를 다소 배합하고, 직위분류제를

근간으로 하는 경우 계급제의 요소를 다소 배합하며, 또는 양 제도의 요소를 상황적용적으로 적절히 배합하는 등과 같이 이념적 모형인 계급제와 직위분류제의 요소가 조합된 경우를 절충적 모형이라고 할 수 있다.

앞에서도 잠시 언급한 바이지만, 현실적으로 순수한 이념적 모형을 채택하고 있는 국가는 존재하지 않는다. 대부분의 국가는 어느 하나의 이념적 모형을 근간으로 하되, 나머지 이념적 모형의 요소를 다소간 도입하고 있다.²¹⁾

현실적인 대안으로서의 절충제의 성격뿐만 아니라 학문적으로도 절충제에 대한 논의는 광범위하게 이루어져 왔다. 특히, 우리나라의 경우 절충제에 관한 학문적 논의는 대체적으로 효율성의 극대화를 도모하는 기술주의적 시각에 집중되어 왔다.²²⁾ 이와 같은 논의는 다수의 학자들에 의하여 제기되어 왔는 바,²³⁾ 그들의 주장을 압축하면 다음과 같다.²⁴⁾

21) 예를 들면, 미국, 캐나다, 필리핀, 파나마, 코스타리카, 푸에르토리코 등의 국가들은 직위분류제를 근간으로 하되 계급제의 요소를 가미하고 있으며, 이에 비하여 영국, 프랑스, 독일 등과 같은 서유럽 국가들과 일본, 중국, 한국 등과 같은 동아시아 국가들은 계급제를 근간으로 하되 직위분류제의 요소를 도입하고 있다.

22) 정성호는 공직분류를 위한 우리나라의 기술적 절충주의의 논의를 계급제나 직위분류제를 정치이론적 철학을 바탕으로 인사행정의 각종 제도를 포함하는 하나의 유기적 체계로 간주하기보다는 단순히 공직을 합리적으로 분류하는 일종의 기술로서 설명하는 것에 불과하다고 주장하고 있다(정성호, 「전계논문」, pp.147-148).

23) 절충제에 관한 논의를 제시하고 있는 학자들은 다음과 같다. 김신복, “직업공무원제도의 관점에서 본 한국의 공직임용제도,” 「행정논총」, 26(2), 1988; 김운태, “정치발전과 직업공무원제도의 확립방향,” 「행정논총」, 19(2), 1981; 김중앙, 「한국인사행정론」, 계명사, 1989; 박동서, “직위분류제의 문제점과 개선방향,” 「한국행정학보」, 제15권, 1981; 박동서, “국정의 발전과 엘리트 관료의 양성,” 「행정논총」, 23(1), 1985; 박연호, 「인사행정신론」, 법문사, 1985; 오석충, “분류제도론,” 「행정논총」, 제18권, 1980; 오석충, “인력획득의 효율화 방안,” 「행정논총」, 19(2), 1981; 오성호, “지방자치단체 인사관리의 자치권 확대: 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로,” 「한국행정학보」, 제28권 제2호, 1994; 이현승, “인력충원관리의 효율성 제고: 한국정부 중심으로,” 「한국행정학보」, 제21권 제2호, 1987; 하태권, “한국인사행정의 변천: 가치갈등적 관

우선 계급제와 직위분류제는 서로 상반된 장단점을 내포하고 있는 바, 양 제도의 요소를 상황적으로 적절히 조합함으로써 각각의 단점을 상호 보완하는 효과를 가져올 수 있다는 것이다. 다음으로 각국에서 현실적으로 채택하고 있는 공직분류체계 중 이념적 모형 즉, 순수한 형태의 계급제 또는 직위분류제는 없다는 것이다. 대부분의 나라는 계급제 또는 직위분류제 중 어느 하나를 근간으로 하고, 그를 보완하기 위하여 나머지 제도의 요소를 다소간 가미하고 있다는 것이다.²⁵⁾ 마지막으로 대부분의 기술적 절충주의의 논의에서는 계급제보다는 직위분류제에 대한 선호도가 높게 나타나고 있다. 이는 과거와 달리 산업사회에서는 행정의 전문성과 능률성이 한층 더 요청되며, 따라서 계급제하의 일반행정가적 성향이 지양되고 전문가적 소양을 개발하거나 인사의 과학적 관리를 가능하게 하는 직위분류제가 도입될 필요성이 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 직위분류제의 급격한 도입은 현실적으로 용이하지 않은 바, 그 대안으로 절충제를 채택하되 직위분류제적 요소를 보다 확대하는 것이다.

이와 같이 공직분류체계에 있어서 절충적 모형은 그 이론적 기반의 취약성 여부를 떠나 현실적 필요성에 따라 대부분의 국가에서 광범위하게 채택되고 있다. 물론 이러한 현상이 표준적인 또는 동일한 절충제적 모형을 상징하고 그에 대한 수렴의 경향을 나타낸다는 것은 아니다. 왜냐하면, 각국에서 실제적으로 채택하고 있는 절충제적 모형은 계급제와 직위분류제를 양극으로 하는 매우 다양한 조합의 스펙트럼을 보이고 있기 때문이다. 따라서 절충

첨에서의 고찰.* 「한국행정학보」, 제24권 제1호, 1990

24) 정성호, 「전계논문」, pp.148-149.

25) 계급제를 근간으로 하는 영국에서는 1966년 직위분류제적 요소의 도입을 제시한 풀턴보고서(Fulton Reports)가 작성되었고, 직위분류제를 근간으로 하는 미국에서는 1978년 고급공무원제(Senior Executive Service)가 수립되었다(박연호, 「전계서」, pp.346-354. 참조).

제적 모형에 대한 현실적 필요성은 각국이 채택하고 있는 기본모형의 단점을 보완하기 위함에 있다고 할 수 있다.

제2절 공직분류의 최적설계를 위한 이론적 논의

1. 이론적 논의의 초점

공직분류의 최적설계를 위한 논의는 공직분류의 목적에서 그 출발점을 찾아 볼 수 있다. 이러한 이유는 공직분류의 최적설계란 공직분류가 의도하는 목적을 가장 효율적으로 실현할 수 있는 일종의 수단이기 때문이다.

일반적으로 특정조직내의 인력 또는 직무를 체계적으로 배분·설계하는 작업은 해당조직의 생산성과 효율성을 제고하기 위함에 있다. 즉, 조직을 작동하는 것은 기본적으로 조직구성원인 인간으로 이들이 각각 최대의 능력을 발휘할 수 있도록 직무를 설계하고 그리고 조직구성원을 배치하는 것이 공직분류의 궁극적인 목적이라 할 수 있다²⁶⁾

그러나 이와 같은 공직분류의 목적이 실제적으로 구현되는 방법은 공직분류체계의 모형에 따라 다소 상이함을 드러내고 있다. 예를 들어, 계급제의 경우 역사적 전통이나 관료제적 경험에 따라 다소 관례적인 공직분류체계가 형성되는 데 비하여 직위분류제의 경우 비교적 과학적 분석방법에 바탕을 두고 결정되는 경향이 있다. 따라서 공직분류의 최적설계를 위한 이론적 논

26) 실제적으로 각국에서 채택되고 있는 공직분류체계는 조직의 생산성 또는 효율성의 제고가 가장 중요한 것대는 아니다. 대부분의 경우 관료제의 전통, 정치적 상황 또는 사회적 요구 등이 공직분류체계를 결정하는 주요 영향인자로 간주되고 있다.

의는 주로 직위분류제를 중심으로 전개되어 왔다.²⁷⁾

이와 같은 사실을 감안하여 여기서는 주로 직위분류제를 중심으로 전개되어 온 공직분류의 최적설계를 위한 이론적 논의를 검토하여 보고자 한다.

2. 전통적 접근방법(Traditional Approach)

공직분류의 최적설계를 위한 전통적 접근방법은 과학적 관리법²⁸⁾ (scientific management)과 인간공학(human engineering)에 영향을 받아 업무의 전문성(specialization), 능률성(efficiency), 합리성 및 생산성을 강조하는 방법이다.²⁹⁾ 즉, 업무의 능률은 제한된 업무와 작업조건외 표준화(standardization) 그리고 인력의 대체성(substitutability)이 관건이라는 가정 하에 업무에 대한 과학적인 분석을 통하여 가장 이상적인 업무내용과 업무수행방법을 설계하는 하향적 접근방법(top-down approach)이다.³⁰⁾

27) 물론 계급제가 이론적 논의를 전혀 고려하지 않은 채 형성된 것이라는 의미는 아니다. 계급제의 경우에는 계층제 및 분업의 논리 등이 이론적 토대의 역할을 하고 있는 것은 사실이지만, 다만, 각국의 사회·역사적 경험이 보다 주요한 요소로 고려되고 있다는 점이다.

28) 공직분류와 관련있는 과학적 관리법의 내용은 다음과 같은 것들이다. 첫째, 업무에 대한 과학적 연구가 이루어져야 한다. 둘째, 구성원들이 능률적으로 작업할 수 있도록 업무가 구성되어야 한다. 셋째, 업무가 요구하는 사항들을 만족시킬 수 있는 구성원 충원이 이루어져야 한다. 넷째, 구성원들이 업무를 충분히 수행할 수 있도록 훈련되어야 한다. 다섯째, 구성원들의 업무성과에 대한 대가는 금전적인 보상을 통하여 이루어져야 하며, 특히, 금전적인 보상이 업무성과와 직접적으로 연결되어야 한다.

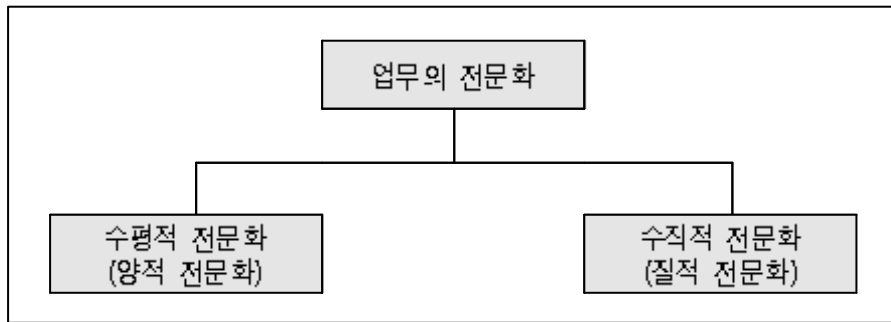
29) 이학중, 「인사관리: 인적자원관리 이론과 사례연구」, 세경사, 1989, pp.265-266.

30) Frederick W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York Harper and Brothers, 1991.

이와 같은 전통적 접근방법은 과학적 관리방법에서 주창했던 전문화의 원리에 기반한 것으로 공직분류를 주로 고능률(high efficiency)에 초점을 두고 설계하는 것이다³¹⁾ 따라서 전통적 접근방법은 업무내용과 업무환경 및 업무수행방법 등 주로 업무의 물리적인 요소를 구조화하고, 이를 체계적으로 그리고 기계적으로 분석하고 조직의 성과를 기준으로 가장 이상적인 업무설계를 모색하는 특징을 내포하고 있다. 또한 전통적 접근방법은 업무의 전문성과 상호연결성 및 예측성과 통제성을 통하여 조직의 성과를 높일 수 있다고 가정하고 있다. 뿐만 아니라 성과급제에 의한 보상을 통하여 개인의 경제적 동기를 유발시키고, 결과적으로 개인의 업무와 조직체간의 통합관계를 실현시킬 수 있다고 가정하고 있다.

전통적 접근방법에서 업무를 전문화시키는 방법은 크게 두 가지로 구분되는 바, 수평적 전문화와 수직적 전문화가 그것이다(<그림 2-1> 참조). 수평적 전문화는 단순반복적인 업무를 보다 세분화시키는 것을 말하고, 수직적 전문화는 책임을 기준으로 상·하위 계층간 분업화를 도모하는 것을 의미한다.

<그림 2-1> 업무전문화의 방법



31) 박내희, 「인사관리」, 박영사, 1999, p.87.

전통적 접근방법은 20세기초에 시작된 이래 한동안 지배적인 이론적 틀로서 기능하여 왔으며, 오늘날까지도 공직분류에 커다란 영향을 미치고 있다. 이와 같이 전통적 접근방법이 여러 가지 비판에도 불구하고 공직분류의 주요 대안적 이론의 하나로 활용되고 있는 것은 앞서서도 언급한 바와 같이 업무를 단순화·전문화함으로써 업무의 능률을 증대시킬 수 있을 뿐만 아니라 업무의 양과 질을 비교적 안정적으로 예측할 수 있다는 장점 때문이다.

그럼에도 불구하고 동시에 전통적 접근방법은 업무의 과도한 전문화나 표준화 및 단순화를 도모함으로써 개인이 업무상에서 얻을 수 있는 보람을 상실케 하고, 오히려 구성원들의 불만과 소외감을 유발하는 부작용을 초래한다는 비판에 직면하고 있다.³²⁾ 즉, 업무성과의 향상이나 능력에만 초점을 맞춘 나머지 조직구성원들의 요구나 감정 등을 도외시한 기계적 접근방법 (mechanical approach)이라는 것이다.

〈표 2-1〉 업무전문화의 장단점

구분	내용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 높은 생산성 ○ 인력의 충원과 교육이 용이 ○ 업무관리의 용이
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업무의 세분화로 업무에 대한 만족감이 저하 ○ 조직구성원간 인간관계형성의 기회가 적음 ○ 업무의 반복으로 권태감 유발

자료 : 박경규, 「신 인사관리: 노동과 자본의 통합이론」, 홍문사, 1999, p.85.

32) D. A. Nadler, R. L. Hackman, & E. B. Lawler III, *Managing Organizational Behavior*, Boston, Mass: Little, Brown, 1979, p.79.

3. 사회·기술적 접근방법(Socio-Technic Approach)

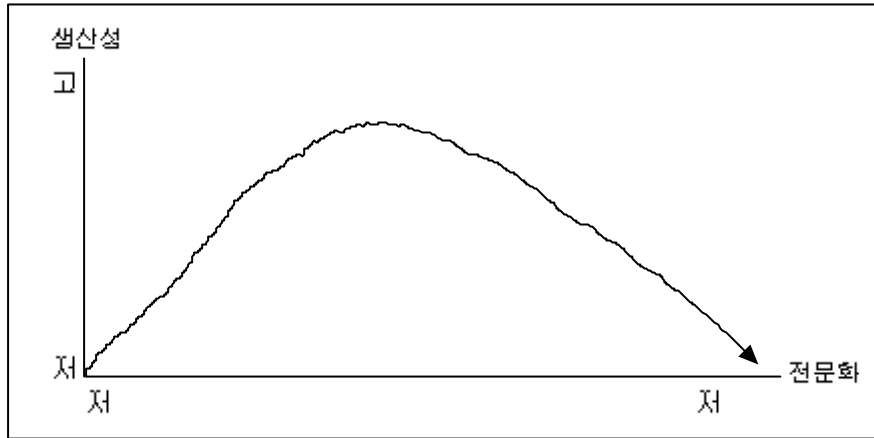
사회·기술적 접근방법은 업무의 기술적 요소뿐만 아니라 업무와 연결된 모든 사회·심리적 요소들을 종합하여 개인에게 보람있는 업무를 설계하려는 방법이다³³⁾ 이 방법은 전통적인 방법과 달리 업무성과는 업무수행에 따른 경제적 보상보다는 개인의 심리적 만족에 좌우된다는 가정하에 업무수행을 통하여 개인의 동기를 유발하고 개인에게 자아실현의 기회를 부여하도록 업무내용과 환경을 설계하는 것이다.

이러한 접근방법은 1940년대 말부터 1950년 초에 이르는 기간에 일단의 학자들이 업무의 전문화원리에 바탕을 둔 전통적 접근방법에 대한 회의³⁴⁾를 제기하면서부터 시작되었다. 즉, 전통적 접근방법이 초래하고 있는 조직구성원의 인간성 상실은 거론하지 않더라도 가장 비중을 두고 있는 전문화의 원리도 일정한 조건이 갖추어지지 않으면 조직의 생산성으로 연계되지 못한다는 것이다.

33) 이 방법은 주로 마슬로우(A. Maslow)의 욕구단계론(Abraham H. Maslow, "The Theory of Motivation," *Psychological Review*, July, 1943, pp.370-396), 허츠버그(F. Herzberg)의 이요인론(Frederick Herzberg, B. Mausner, and B. Synderman, *The Motivation to Work*, New York: John Wiley & Sons, 1959) 및 맥클레랜드(D. McClelland)의 성취동기이론(David C. McClelland, "Business Drive and National Achievement," *Harvard Business Review*, July-August, 1962) 등에 이론적 토대를 두고 있다.

34) 전통적 접근방법이 추구하는 고도의 업무 전문화는 상당한 경제적 편익을 가져 왔으나, 그 반면에 조직구성원들에게 거의 의미감(meaningfulness)이 없는 업무만을 할당시키는 결과를 초래하게 되었다는 것이다.

〈그림 2-2〉 업무 전문화와 조직 생산성간의 관계



위에 제시된 <그림 2-2>에서 보듯이 업무의 전문화가 아주 낮은 경우에는 조직의 생산성이 낮으며, 업무의 전문화가 점차 높아지면서 조직의 생산성도 높아진다. 그러나 업무의 전문화가 과도하게 높아지면 이것이 조직 구성원의 심리적 상태에 영향을 미쳐 조직의 생산성은 오히려 낮아지게 된다는 것이다³⁵⁾

이에 따라 대안적 방법으로 제시된 것이 조직 구성원의 동기유발을 적극화하기 위한 사회·기술적 접근방법이다. 이에는 <표 2-2>에서 제시한 바와 같이 조직 구성원 개인 또는 집단을 대상으로 하느냐에 따라 크게 직무순환(job rotation)과 직무확대(job enlargement) 및 직무충실화(job enrichment)로 구분되고 있다.

35) 박경규, 「전계서」, pp.87-89.

〈표 2-2〉 사회·기술적 접근방법의 대안

구분	개인대상	집단대상
수평적 대안	직무확대 (job enlargement)	직무순환 (job rotation)
수직적 대안	직무충실 (job enrichment)	

가. 직무순환(job rotation)

직무순환은 업무 자체의 내용은 그대로 둔 채 조직구성원에게 여러 가지 업무를 교차적으로 수행하게 하는 방법을 말한다. 이와 같은 직무순환의 접근방법이 실제적으로 효과를 발휘하기 위해서는 조직구성원이 수행하는 업무간에 상호교환이 가능해야 한다.

직무순환의 접근방법이 갖는 가장 큰 강점은 조직구성원을 여러 가지 업무로 순환시킴으로써 전체적인 관점에서 업무의 흐름을 파악할 수 있게 해 주는 동시에 단일의 업무를 반복 수행하는 데서 초래되는 지루함을 해소해 준다. 다시 말하여 조직구성원의 업무활동을 다양화함으로써 전문화 원리에서 일반적으로 노정되는 권태감을 완화시켜 준다는 것이다.³⁶⁾

그럼에도 불구하고 직무순환의 접근방법은 비용문제를 유발시키고, 업무의 순조로운 진행을 방해하며, 업무상의 의미감(job meaningfulness)제고에 제한적인 영향만을 미친다는 단점을 내포하고 있다.³⁷⁾

36) A. D. Szilagyi, Jr. & M. J. Wallace, Jr., *Organizational Behavior and Performance*, 4th ed., Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1987, pp.151-168.

37) 박내희, 「전제서」, p.90.

나. 직무확대(job enlargement)

일반적으로 직무확대란 직무분담에서 발생하는 과도한 전문적 역할을 재편성하고 보다 광범위하고 고도의 완결성을 갖는 직무분담으로 확장·설정하는 것을 의미한다.³⁸⁾ 다시 말하여, 직무확대란 일의 범위를 넓히는 것으로 조직 구성원이 수행하는 과제의 수를 증가시켜 다소의 다양성을 갖게 함으로써 전문화로 인한 권태감을 가급적이면 완화하는 것이다.³⁹⁾

이와 같은 직무확대는 업무수행에 요구되는 기술과 과업의 수를 증가시킴으로써 업무수행의 단조로움과 지루함을 극복하여 고도의 직무만족을 유도할 수 있다는 가정에 기반하고 있다. 뿐만 아니라 직무확대를 통해 업무성과에 대한 피드백을 제공받을 수 있기 때문에 업무수행에서 의미감을 느낄 수 있을 것으로 가정하고 있다.

그러나 이러한 가정에도 불구하고 직무확대는 조직의 생산성을 제고시키는 동시에 노동력을 감소시키기 위한 일종의 도구에 불과하다는 비판을 받고 있다. 즉, 직무확대는 특정직무 내에서 수행되는 단위업무의 수만을 증가시킨 데 불과하여 실제로 수행되는 각각의 단위업무는 여전히 권태감을 초래할뿐더러 조직 구성원들이 의미감을 갖기에는 제한적이라는 것이다.⁴⁰⁾

다. 직무충실화(job enrichment)

직무충실화는 계층제적 조직에 있어서 계층분화가 고정화되어 행정의 관

38) 박용치, 「행정학연습」, 고려원, 1987, p.637.

39) 그러나, 주의를 요하는 것은 개별 조직 구성원이 수행하는 기존의 업무 수를 늘리되, 의사결정과 관련되는 권한(재량권) 내지 책임의 정도는 크게 증가되지 않는다는 점이다.

40) S. P. Robbins, *Organizational Behavior: Concepts, Controversies and Applications*, 4th ed., Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1989, p.206.

리과정이 수직적으로 분담되는 것을 방지하기 위하여 기능(권한)을 말단조직에 분산적으로 이양하는 것을 의미한다.⁴¹⁾

상기한 직무확대가 직무를 수평적으로 증가시킨다는 점에서 수평적 직무확대(horizontal job enlargement)로 불리는 데 비하여 직무충실화는 직무를 수직적으로 증가시킨다는 점에서 수직적 직무확대(vertical job enlargement)로 불기도 한다. 그러나 대체적으로 직무충실화는 직무의 수평적 확대와 수직적 확대를 동시에 도모하는 것으로 간주할 수 있다.

이와 같이 직무충실화가 수평적 그리고 수직적 직무확대를 동시에 도모하는 것은 다음과 같은 가정에 근거하고 있다.⁴²⁾ 첫째, 수평적 측면은 업무의 수와 종류에 관련된 것이다. 즉, 업무의 수와 종류가 제한될수록 전문화는 제고되나 반복성으로 인한 개인적 지루함은 증가된다. 반면, 단일 직무에 포함된 업무의 수와 종류가 많을수록 직무는 확대되고 동시에 개인적 직무만족은 증가된다는 것이다. 둘째, 수직적 측면은 직무의 구성내용에 관련된 것이다. 즉, 직무내용을 구성하는 기획, 통제 및 참여 등의 비율이 높을수록 직무의 중요성이 높아지고 반면, 이들의 비율이 낮을수록 그 중요성은 낮아진다는 것이다.

그 동안 직무충실화는 조직 구성원의 사기향상, 이직률의 감소 및 간접비의 절감 등에 있어서 상당한 실질적 성과를 거두어 온 것으로 평가되고 있다. 그러나 동시에 업무성격에 따라 직무충실화의 효과가 제한적일뿐더러 동기유발도 조직 구성원의 관심에 오히려 더 큰 영향을 받는다는 것이다.⁴³⁾

41) Frederick Herzberg, B. Mausner, and B. Synderman, *op.cit.*, p45.

42) M. Scott Myers, *Every Employee a Manager*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1970, pp.55-95.

43) 경험적 연구에 따르면, 직무충실화로 인한 동기유발은 조직 구성원의 사회적 배경과 밀접한 관계가 있다고 한다. 대체적으로 저소득층의 조직 구성원이 중산계층 또는 중상계층의 조직 구성원보다 직무충실화로 인한 동기유발의 정도가 낮다고 한다(C. L.

4. 수렴적 접근방법

수렴적 접근방법은 전통적 접근방법과 사회·기술적 접근방법이 기반하고 있는 가정에 대한 회의에서 출발하고 있다. 다시 말하여 모든 조직 구성원들이 전통적 접근방법에서 제시하고 있는 매우 전문화되고 단순화된 업무의 수행을 원할 것이라는 가정도 잘못이지만, 사회·기술적 접근방법에서 제시하고 있는 수평적 또는 수직적으로 확대된 업무의 수행을 원할 것이라는 가정도 역시 잘못이라는 것이다.

이와 같은 수렴적 접근방법은 주로 행태 학자들에 의하여 주창되고 있다. 그들에 의하면, 대부분의 조직에서 시도하고 있는 직무분류는 하위계층의 욕구를 충족시키기에 적합한 구조를 취하고 있는 바, 이와 동시에 상위계층의 욕구를 충족시킬 수 있는 구조의 설계에도 초점을 맞추어야 한다는 것이다.⁴⁴⁾ 따라서 수렴적 접근방법은 상위계층에 중점을 두되, 전체적으로는 하위계층 또는 상위계층으로 구분하여 각각에 맞는 직무구조를 설계한다는 점에서 직무특성모형(job characteristics model)으로 불리기도 한다.

한편, 상위계층의 욕구는 대체적으로 유의미하고 가치있는 일의 성취로 충족되는 바, 업무와 관련해서는 주로 다음과 같은 특성들이 고려되어야 한다는 것이다.⁴⁵⁾ 첫째, 특정한 업무가 심리적으로 의미감을 주거나 가치있는 일이라고 인식되어야만 한다. 업무가 유의미하고 가치있기 위해서는 해당업

Hulin & M. R. Blood, "Job Enlargement, Individual Difference, and Worker Responses," *Psychological Bulletin*, Vol. 69, 1968, pp.41-55).

44) J. R. Hackman and G. R. Oldham, "Development of the Job Diagnostic Survey," *Journal of Applied Psychology*, Vol. 60, 1975, pp.159-170.

45) E. E. Lawler III, *Motivation in Work Organizations*, Monterey, CA: Brooks-Cole, 1973, p.158.

무가 조직내 활동의 일부분이 아니라 명확한 활동으로 가시화되고, 업무수행에 다양한 기능과 능력이 발휘될 수 있어야 하며, 업무성고가 조직내외의 다른 사람들에게 일정한 파급효과를 미쳐야 한다. 둘째, 자신이 수행한 업무 결과에 대해 개인적으로 책임감을 느끼게 해야 한다. 각 개인이 수행한 업무에 대하여 그 결과가 성공적이든 그렇지 않은 간에 개인적인 책임감 (personal responsibility)을 가질 때 비로소 업무에 대한 의미감을 갖게 된다. 셋째, 업무수행결과에 대한 피드백이 신속하고 정확하게 이루어져야 한다. 이러한 피드백은 다른 사람에 의하여 전달될 수도 있고, 아니면 조직 구성원 자신이 업무를 수행하면서 인지할 수도 있다.

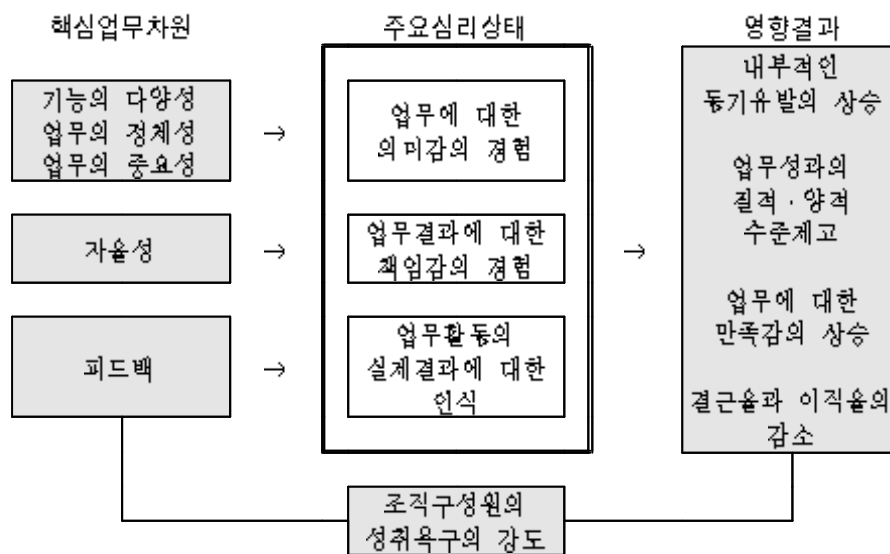
수렴적 접근방법은 상기와 같은 조건들을 만족시키기 위하여 5가지의 업무특성을 파악하여 특성들간의 상호관련성과 그것들이 조직 구성원의 생산성과 동기유발 및 만족도에 미치는 영향관계를 설명하고 있다. 수렴적 접근방법에서 제시하고 있는 업무의 특성은 다음과 같다.⁴⁶⁾ 첫째, 기능의 다양성 (skill variety)으로 이는 조직 구성원이 다양하고 상이한 기능 또는 재능을 충분히 활용할 수 있도록 하는 업무의 정도를 말한다. 둘째, 업무의 정체성 (task identity)으로 이는 업무수행자가 자신의 업무범위를 가시적으로 확인할 수 있는 정도를 의미한다. 셋째, 업무의 중요성(task significance)으로 이는 업무가 다른 사람의 업무나 생활에 실질적으로 미칠 수 있는 영향의 정도를 뜻한다. 넷째, 자율성(autonomy)으로 이는 조직 구성원이 업무수행에 필요한 일정계획과 업무수행방법 및 업무수행절차를 스스로 선택·결정할 수 있는 재량권의 정도를 의미한다. 다섯째, 피드백(feedback)으로 이는 업무수행결과에 관한 효과성 여부에 대해 업무수행자가 직접적이고도 명확한 정보를 획득

46) J. R. Hackman and G. R. Oldham, "Motivation through the Design of Work Test of a Theory," *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 16., 1977, p.255-257.

득할 수 있는 정도를 말한다.

상기와 같은 5가지의 업무특성이 개인적인 심리상태에 영향을 미쳐서 조직 구성원의 생산성(productivity)과 동기유발(motivation) 및 만족도(satisfaction)에 가져다주는 결과는 <그림 2-3>에 제시된 바와 같다. 우선 업무에 기능의 다양성과 업무의 정체성 및 업무의 중요성이 존재하게 되면, 업무수행자는 자신의 업무를 의미있고도 가치있는 것으로 판단하게 된다. 또한 자율성이 부여된 업무는 업무담당자에게 업무에 대한 책임감을 갖게 한다. 그리고 업무가 업무담당자에게 신속하고도 정확한 피드백을 제공해주는 특성을 보유하고 있으면 스스로 업무를 어느 정도 효과적으로 수행하였는가를 용이하게 파악할 수 있다.

<그림 2-3> 업무특성과 영향관계



J. R. Hackman and G. R. Oldham, "Motivation through the Design of Work: Test of a Theory," *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 16., 1977, p.256

이와 같은 특성들이 업무에 보다 많이 내재되어 있을수록 조직 구성원들의 동기유발과 업무성과 및 업무만족도는 더불어 높아질 것이고, 결국이나 이직의 가능성은 그만큼 감소된다는 것이다. 다만, 이러한 작용이 모든 구성원들에게 동일하게 나타나는 것이 아니라 구성원들의 성장욕구⁴⁷⁾의 강도에 따라 그 정도가 달라질 개연성이 농후하다는 것이다.

상기에서 살펴본 바와 같이 수렴적 접근방법은 전통적 접근방법과 사회·기술적 접근방법이 내포하고 있는 한계를 보완하는 동시에 업무특성에 따른 적정구조의 설계 특히, 상위계층의 욕구를 반영한 직무구조를 설계하려는 시도에서 그 의의를 찾아 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 아직까지는 완전히 검증된 접근방법이라고 할 수 없다. 다만, 다음과 같은 일반적 지지를 받는 경험적 사실들이 동 접근방법의 타당성을 어느 정도 확보해 주고 있을 뿐이다.⁴⁸⁾ 첫째, 핵심적 업무차원의 점수가 높은 업무를 수행하고 있는 사람들은 그렇지 않은 사람들보다 동기유발과 만족도 및 생산성이 높다. 둘째, 강한 성장욕구를 가진 사람들은 약한 성장욕구를 가진 사람들보다 동기유발 잠재력이 높은 업무에 대하여 정의 방향으로 반응한다. 셋째, 핵심적 업무차원들은 모델상의 결과에 대하여 직접적으로 영향을 미치기보다는 심리적 상태를 통하여 간접적으로 영향을 미친다.

47) 여기에서 성장욕구의 강도(strength of the individual's growth need)란 조직 구성원의 자존욕구(self-esteem need)와 자아실현욕구(self-actualization need)에 대한 열망의 정도를 의미한다.

48) J. R. Hackman, "Work Design," in J. R. Hackman, & J. L. Suttle(eds.), *Improving at Work*, Santa Monica, CA.: Scott, Foresman, 1977, pp.132-133.

제3절 대안적 조직모형의 출현과 공직분류의 개편

필요성

1. 조직모형과 공직분류체계의 관계

공직분류체계를 설정하기 위해서는 다양한 요인들을 고려해야 한다. 특히, 이론적 논의와 달리 현실적 토대 위에서 공직분류체계를 설정하는 경우에는 역사적 전통과 정치·사회적 상황이 매우 주요한 요인으로 고려될 필요가 있다.⁴⁹⁾

그러나 공직분류체계에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로는 조직모형을 들 수 있다. 앞의 공직분류의 개념규정에서도 언급한 바이지만, 공직분류란 정부조직내의 공무원 또는 직무를 일정한 기준에 의하여 분류함으로써 정부조직의 생산성을 최적화하는 것이다. 여기서 공직분류의 전제적 조건으로 등장하는 것이 조직모형이다. 즉, 정부조직내란 의미는 이미 구조화된 정부조직모형을 토대로 하여 공직분류가 이루어진다는 것을 말한다. 따라서 공직분류는 정부조직이 어떻게 구조화되는가에 따라 그 원리가 달라질 수 있는 것이다. 이는 달리 말하면, 공직분류란 정부조직모형에 의하여 직접적으로 영향을 받는 종속변수로서의 성격을 갖는다는 것이다.

상기와 같은 시각에 의하면, 기존의 공직분류체계 즉, 계급제와 직위분류제는 공히 관료제 조직모형에 입각한 공직분류체계라 할 수 있다. 그러나 현

49) 오석홍은 계급제 또는 직위분류제 중 일방을 채택하기 위한 고려요인으로 사회적 계층의 성격, 직업구조의 분화, 조직의 규모, 교육제도와 인력의 공급, 폐쇄형과 개방형의 인사제도, 보수의 수준, 기술과 비용 등을 제시하고 있다(오석홍, 「전제서」, pp.85-88).

재와 같이 관료제적 조직이 초래하는 다양한 부작용을 지양하고 동시에 급격한 환경변화에 적절히 대응하면서도 조직생산성을 제고하기 위한 대안적 조직모형들이 다각적으로 모색되고 있는 상황을 감안한다면, 이에 따른 새로운 공직분류체계의 강구도 필연적으로 수반되어야 할 것이다. 다만, 관료제적 조직모형을 대체하는 전형적 조직모형이 확고히 정착되지 않은 상황하에서는 보다 신속적인 공직분류체계의 탐색이 요청된다고 볼 수 있다.

2. 조직모형에 대한 새로운 경향

가. 관료제에 대한 비판

그 동안 관료제가 조직발전에 기여해 온 사실은 공지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 관료제에 대한 비판도 동시에 커다란 조명을 받아 왔다.

관료제에 대한 비판의 경향은 크게 두 가지로 요약하여 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 하나는 관료제의 역기능적 부작용을 구체적으로 분석하는 것이며, 다른 하나는 이념적 측면에서 비판적 관점을 제시한 것이다.

우선 전자에 해당하는 관료제의 역기능적 부작용은 셀즈닉(Philip Selznick)⁵¹⁾과 머튼(Robert Merton)⁵²⁾ 및 골드너(Alvin Gouldner)⁵³⁾ 등에 의해

50) 박우순, 「현대조직론」, 법문사, 1996, p.59.

51) 셀즈닉(Philip Selznick)이 제시하고 있는 관료제의 역기능은 계층제 상위의 통제에 대한 수요의 결과로 권한의 위임(delegation of authority)이 이루어지고, 이는 아래와 같은 문제점을 유발한다는 것이다. 첫째, 권한위임은 전문화된 분야에서 훈련의 양을 증가시키고, 이는 동시에 권한위임을 더욱 촉발한다는 것이다. 둘째, 또한 권한위임은 부서화(departmentalization)를 촉진하고, 조직내의 단위조직간 이익의 분지(bifurcation of interests) 현상의 증가를 가져온다는 것이다. 셋째, 이익의 분지는 다시 단위조직간

제시되어 왔다. 이들의 공통된 주요 논지는 관료제가 규칙을 절대시하고 이로 인하여 역기능을 초래한다는 것이다. 즉, 관료제는 지나친 문서주의와 형식주의로 인해 수단으로서의 규칙이 효과적인 목표달성을 위한 목적으로 전환되어 버린다는 것이다.

다음으로 관료제에 대한 이론적 비판은 주로 관료제의 특징인 전문화(specialization)와 계층제(hierarchy)에 집중되고 있는 바, 블라우(Peter Blau)⁵⁴⁾와 톰슨(Victor Thompson)⁵⁵⁾ 및 베니스(Warren Bennis)⁵⁶⁾ 등에 의해 대표적으

갈등을 증가시킨다는 것이다. 넷째, 그리고 단위조직 목표의 내면화는 일상적인 결정의 환류로부터 더욱 강화되고, 결과적으로 관행체제를 창출하게 된다는 것이다(Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, Calif.: University of California Press, 1949).

52) 머튼(Robert Merton)은 관료제의 역기능(bureaucratic dysfunctions)이 주로 관료제적 원리를 지나치게 적용하고, 나아가 항상 능률성을 증진시킬 수 있다는 잘못된 가정에서 비롯된다고 한다. 그에 따르면, 관료제는 사적관계의 감소, 규칙의 내면화정도의 증가 및 대안탐색의 감소로 인해 행태의 경직성(rigidity of behavior)이 증가되고, 이는 다음과 같은 결과들을 초래한다는 것이다. 첫째, 행태의 경직성은 현실적으로 신뢰성에 대한 요구를 충족시켜 주는 역할을 하며, 이는 체제유지의 욕구에 부응하는 측면을 갖고 있다는 것이다. 둘째, 행태의 경직성은 개인 행동의 방어성을 증가시키며, 셋째, 행태의 경직성은 조직의 고객과의 관계에 있어서 곤란성을 보다 증가시키고 있다는 것이다(박우순, 「전계서」, pp.63-65에서 재인용).

53) 굴드너(Alvin Gouldner)는 조직구조를 유지하기 위한 관료제적 규칙이 초래하는 결과에 관심을 두고 있는 바, 이를 위해 하위체제의 균형을 유지하기 위해 고안된 통제기법이 상위체제의 균형에 혼란을 가져오는 이유를 밝히려고 시도하였다. 그에 따르면, 작업절차를 규제하는 일반적이고, 비정의적인 규칙의 사용은 계층제 상위의 통제에 대한 요구의 일부분인 바, 이러한 규칙은 집단내 권력관계의 가시성(visibility of power relations)의 감소를 가져온다는 것이다. 그러나 실제로 엄격한 감독은 오히려 조직내의 권력관계의 가시성을 증가시키고, 작업집단내의 긴장을 고조시키며, 원래 규칙에 근거한 균형을 파괴하게 된다는 것이다(Alvin Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: Free Press, 1954).

54) P. M. Blau, *On the Nature of Organizations*, New York: Wiley, 1974; P. M. Blau and R. A. Schoenherr, *The Structure of Organizations*, New York Basic Books, 1971.

로 제기되어 왔다. 관료제에 있어서 전문화는 분업을 통하여 능률성을 달성하기 위한 것이다. 물론 이와 같은 전문화는 생산성과 능률성의 향상을 가져오기도 하나, 조직의 전체 목표에 해로운 단위조직간의 갈등을 유발한다는 것이다. 예를 들면, 고도로 전문화된 단위조직은 고유한 전문용어와 유사한 관심, 태도 및 개별적 목표를 가지기 때문에 어느 방향으로든 의사전달을 회피하는 경향을 가진다는 것이다. 또한 계층제는 명령의 통일(unity of command)을 유지하고, 조직활동과 인력을 조정하며, 권한을 강화하고, 나아가 의사전달의 공식적 체계에 기여한다. 그럼에도 불구하고 실제로 계층제는 단지 하향적으로 작용하는 역기능을 나타내며, 그 결과 개인의 자율성과 참여는 저해되고 상향적 및 횡적 의사전달은 봉쇄되고 만다는 것이다.

이와 같이 관료제는 자본주의 정신의 확산과 물질생산의 기계적 능률이 무엇보다 강조되었던 산업사회에서 사회발전에 상당한 기여를 하여 온 것은 부인할 수 없다.⁵⁷⁾ 그럼에도 불구하고 상기에서 지적한 바와 같은 관료제의 병폐들은 일종의 악순환현상⁵⁸⁾으로 고착화되어 심각한 문제로 인지되어 왔다.

55) V. A. Thompson, *Modern Organization*, New York: Knopf, 1961; V. A. Thompson, *Bureaucracy and the Modern World*, Morristown, N.J.: General Learning Press, 1976.

56) W. Bemis, *Changing Organizations*, New York: McGraw-Hill, 1966.

57) 오석홍, 「행정개혁론」, 박영사, 1997, pp.118-119.

58) 관료제의 병폐가 악순환되는 주요한 요인으로는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다. 즉, 첫째, 관리자들은 거의 모든 경우에 비개인적인 규칙을 제정하며, 둘째, 의사결정과정은 집권화되어 있으며, 셋째, 계층제상의 각 계층은 각기 고립되어 있어서 서로 대면적 접촉을 회피하는 경향이 있다는 것이다. 넷째, 동료집단의 압력은 계층적 고립화를 강요하며, 다섯째, 세력확장을 위한 권력투쟁이 일어난다는 것이다(Michael Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press, 1964, p.187).

나. 대안적 조직모형의 탐색

관료제의 병폐에 대한 비판적 논의⁵⁹⁾가 지속되면서 이를 대체할 대안적 조직모형에 대한 논의도 동시에 전개되어 왔다.

관료제에 대한 대안적 조직모형의 탐색을 위한 논의는 크게 두 가지 정향성을 나타내고 있다. 하나는 전통적 관료제 모형에 대한 점증적 수정주의의 입장을 취하는 것이고, 다른 하나는 탈관료제 모형에 대한 모색이다.

1) 점진적 수정주의

점진적 수정주의는 전통적 관료제를 근간으로 하되, 이것이 내포하고 있는 문제 또는 한계를 부분적으로 보완·개선하자는 시각이다. 이와 같은 점

59) 물론 관료제의 병폐를 지적하는 비판적 논의에 대한 대항적 주장도 없지는 않다. 주로 관료제 옹호자 또는 변론자로 지칭되는 일단의 학자들은 관료제 비판에 대하여 그것은 경험적 증거를 결여한 일종의 주장에 불과하다고 반박한다. 우선 밀워드(H. Brinton Milward)와 레이니(Hal G. Rainey)는 대부분의 비판론자들이 정부관료제가 사기업에 비하여 현저히 불리한 조건하에 있다는 사실을 간과한 채 무리한 비판을 한다는 것이다. 즉, 정부조직은 능률에 대한 지나친 기대, 복잡한 가치문제로 인한 업무평가의 곤란성, 높은 업무성취기준의 설정, 이익집단의 간섭, 의회의 무리한 요구, 과중한 업무부담, 거시경제적 요인의 교란 및 관료제에 대한 편견 등과 같은 취약점을 내포하고 있다는 것이다(H. Brinton Milward and Hal G. Rainey, "Don't Blame the Bureaucracy," *Journal of Public Policy*, Vol. 3, No. 2, 1983, pp.149-168). 또한 굿셀(C. T. Goodsell)은 관료제의 낮은 성과, 권력지향성, 그리고 인간성 상실에 대한 비판을 다시 비판함으로써 관료제를 옹호하고 있다. 그에 따르면, 관료제에 대한 전문가들의 비판은 성급한 단순화 또는 오해의 소산에 불과하다는 것이다(C. T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham House, 1985). 한편, 카우만(Herbert Kaufman)도 관료제에 대한 비판은 대체적으로 오해나 지나친 단순화 및 검증되지 않은 가설에 기초하는 경우가 많고, 더욱이 지적된 내용들이 심각히 우려할만한 것은 아니라고 한다(Herbert Kaufman, "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic," *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 1, 1981, pp.1-9).

근방법에는 관료제의 기본원리에 대해 부분적 수정을 가하자는 이론들과 보다 혁신적인 개선을 요청하는 복합구조 및 견인이론 등이 있다.

우선 기본원리에 대한 수정이론은 주로 분업의 원리와 조정의 원리에 초점을 맞추고 있다. 전통적 관료제에서 분업의 원리는 업무를 세분할수록 능률적이라는 가정에 기초하고 있다. 이에 대하여 수정론자들은 분업을 기계적 과정이 아니라 사회적 과정으로 규정하고, 다음과 같은 조건⁶⁰⁾을 충족시킬 때 비로소 조직 구성원들의 직무만족도와 직무효율을 향상시킬 수 있다고 주장한다. 그 조건들에는 첫째, 직위가 높은 수준의 기술을 필요로 할 것, 둘째, 직위가 다양한 활동을 내포할 것, 셋째, 직무상의 역할이 담당자의 자아상(self-image) 및 직무외적 역할과 양립할 수 있을 것, 넷째, 직위가 조직 구성원의 생애에 걸친 직분이라고 간주될 것, 다섯째, 직무수행에 관한 의사결정의 자율성이 클 것, 여섯째, 직무관계가 예측 가능할 것, 일곱째, 직무에 대한 조직의 통제가 적을 것 등이 포함된다.⁶¹⁾ 한편, 조정의 원리도 분업의 원리와 마찬가지로 수정의 필요성이 크게 제기되어 왔다. 예를 들면, 조정의 원리에서 핵심적 내용으로 취급되고 있는 명령통일의 경우 복합적인 사업을 공동으로 수행하거나 긴밀한 정보교환이 필요할 시 그리고 관리작용의 기능별 전문화가 요청되는 상황하에서는 명령계통이 부분적으로 다원화되어야 한다는 것이다. 또한 통솔범위에 있어서도 항상 좁을수록 좋다는 고전적 관

60) 이외에도 분업에서 고려되어야 할 요인들은 다양하게 제시되어 왔다. 예를 들면, 밀러(Eric Miller)는 처리기간, 조직단위간의 균형 및 포괄적인 업무부여 등을 제시하고 있으며(Eric Miller, "Technology, Territory, and Time: The Internal Differentiation of Complex Production Systems," *Human Relations*, April, 1959, pp.243-259), 리터러(Joseph Litterer)는 업무량, 업무수행의 안정성, 업무단위간의 상호의존성 및 작업주기 등을 고려요인을 들고 있다(Joseph Litterer, *The Analysis of Organizations*, John Wiley & Sons, 1965, pp.168-173).

61) J. G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, 1958, pp.76-77.

념과 달리 상황적응적으로 적절하게 결정되어야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다.⁶²⁾

관료제에 대한 또다른 점증적 수정이론은 복합구조에 관한 것이다. 이는 후술할 견인이론과 함께 상당히 급격한 수정모형에 해당된다. 일반적으로 복합구조(matrix structure)는 사업구조와 기능구조를 결합시킨 일종의 혼합구조로 주형구조 또는 행렬구조라고도 지칭된다.⁶³⁾ 복합구조는 부서화의 두 가지 기준을 중첩시킨 것으로⁶⁴⁾ 명령계통은 다원화되며, 조직 구성원은 사업구조와 기능구조에 중복적으로 소속된다. 따라서 복합구조는 전통적 원리에 입각한 구조에 비하여 융통성이 매우 큰 조직구조라 할 수 있다. 뿐만 아니라 고전적 원리에 의한 관료제의 폐단을 시정하는데 매우 유용한 도구로 받아들여지고 있다.⁶⁵⁾

한편, 관료제에 대한 점증적 수정이론의 마지막 하나는 견인이론(push theory)이다. 견인이론은 자유스러운 분위기의 조성을 통해 조직 구성원들로 하여금 일하면서 보람과 만족을 느끼도록 하는 것으로⁶⁶⁾ 복합구조와 함께

62) 예를 들면, 현시대에 부응하는 가치는 분권화이며, 이와 같은 가치는 대체적으로 통솔범위의 확대를 요청한다고 볼 수 있다.

63) David Cleland and William King, *Systems Analysis and Project Management*, McGraw-Hill, 1975, p.234.

64) 예를 들면, 특정의 재화 또는 용역의 공동적 산출에 기여하는 활동들을 포괄하여 구조적 단위를 형성해야 한다는 기준과 동일적이거나 유사한 활동들을 포괄하여 구조적 단위를 형성해야 한다는 기준이 중첩적으로 적용된다는 것이다.

65) 물론 복합구조가 내포하고 있는 문제점도 적지 않다. 즉, 조직 구성원들의 역할을 모호하게 하고, 역할갈등을 심화시키며, 기능구조와 사업구조 간에 갈등과 권력다툼을 조장시키며, 관리중 인력이 늘어나 관리비용을 증가시키는 등의 문제점들이 그것이다.

66) 골렘브스키(Robert Golembiewski)에 의하면, 견인이론은 압력이론(push theory)과 함께 관리이론에 포함되는 것으로 향후에는 가급적 견인이론에 따라 조직의 구조와 과정이 설정되어야 한다고 주장한다. 여기에서 압력이론이란 사람들로 하여금 고통스러운

매우 급진적 개선을 도모한다. 따라서 조직구조의 설계에 있어서 견인이론은 분화보다는 통합을, 억압보다는 자유를, 안정보다는 새로운 것을 그리고 기능보다는 일의 흐름에 중점을 두고 있다. 이와 같은 견인이론은 그 구조상 다음과 같은 특성들을 내포하고 있다.⁶⁷⁾ 첫째, 수평적 분화의 기준은 기능의 동질성이 아니라 일의 흐름에 관련된 상호관련성이다. 따라서 구조적 단위의 형성(부성화)에서 기능의 동질성 여부는 크게 문제삼지 않는다. 둘째, 권한의 흐름은 하향적·일방적인 것이 아니라 상호적이며, 상하·좌우로 권한 관계가 형성된다. 셋째, 업무성과에 대한 평가를 평가활동의 기본으로 하고, 자율규제를 촉진하기 때문에 통솔범위를 확대할 수 있다. 넷째, 각 사업담당반의 자율적 통제를 내재화함으로써 외재적 통제와 억압을 최소화한다. 다섯째, 변동에 대한 적응을 용이하게 한다. 고전이론의 경우 조직규모가 커지면 계층수도 늘어나는 것과 달리 견인이론에 입각할 경우 계층수를 늘이지 않고도 규모의 확장을 도모할 수 있다.

2) 탈관료제 모형의 모색

탈관료제 모형은 앞에서 살펴본 점진적 수정주의와 달리 보다 근본적인 대안을 탐색하는 과정에서 제시된 조직모형들을 일컫는다. 이와 같은 노력들은 1960년대 후반부터 1970년대 초반에 걸쳐서 본격화되었는 바, 미국을 비롯한 선진사회에서 기성질서에 대한 불신이 심화된 사회적 상황과 그 맥락을 같이 하고 있다.

결과를 피하기 위해 일을 하도록 하는 것으로 McGregor의 X이론과 그 체를 같이 하는 것으로 간주할 수 있다(Robert Golembiewski, "Organization Patterns of the Future: What They Mean to Personnel Administration," *Personnel Administration*, November-December, 1969, pp.9-24).

67) Robert Golembiewski, *Ibid*, pp.9-24.

매우 다수의 학자들에 의하여 제시된 탈관료제 모형은 대체적으로 구조의 융통성과 잠정성, 인간적 가치의 존중, 비계서적 구조, 문제중심의 업무 단위형성과 능력중심의 권한행사, 업무수행기준과 절차의 상황적응성, 직업상의 유동성 등을 강조하는 경향을 나타내고 있다.

여기에서는 그 동안 다수의 학자들이 제시하여 온 탈관료제 모형 중 대표적인 논의들을 중심으로 그 개략적 내용들을 살펴보고자 한다.

가) 적응적·유기적 구조

적응적·유기적⁶⁸⁾ 구조는 베니스(Warren Bennis)가 주창한 대안적 모형으로 비계서제적 구조, 구조적 배열의 잠정성, 능력이 지배하는 구조, 민주적 방법에 의한 감독 및 창의성의 존중 등의 특성을 내포하고 있다.⁶⁹⁾

베니스에 따르면, 향후의 사회는 조직환경이 급격하게 변화하고, 그 분화가 가속화되며, 분화된 환경 단위간 상호의존성이 현저하게 증가되리라는 것이다. 또한 교육수준의 향상과 직업의 유동성 증가뿐만 아니라 직업에 대한 관점도 현격히 변화된다는 것이다. 즉, 사람들은 조직생활에서 보다 합리적으로 행동할 것이며, 잠정적인 작업관계에 용이하게 적응하는 동시에 보다 많은 자율성을 요구하게 된다는 것이다. 뿐만 아니라 조직이 수행하는 일은 보다 복잡해지고, 비정형화될 것이며, 고도의 기술을 필요로 하게 된다는 것이다.

이에 따라 조직구조는 다음과 같은 원리에 바탕을 두고 설계될 필요성이

68) 적응적·유기적 구조는 잠정성에 초점을 두어서 잠정적 체제(temporary system)라고 지칭하기도 하지만, 오늘날의 임시체제(ad-hocracy)라는 개념으로 지칭되는 것이 일반적이다.

69) Warren Bennis and Philip E. Slater, *The Temporary Society*, Harper & Row, 1968, pp.43-45.

있다는 것이다. 첫째, 구조적 배열은 잠정적이어서는 안 되고, 변화에 대한 적응성을 높이려면 고착성을 탈피하여 유동화시켜야 한다. 둘째, 조직구조는 해결을 요하는 문제를 중심으로 설계되어야 한다. 셋째, 문제의 해결은 가급적 다양한 분야의 전문가들로 구성된 집단을 통해 이루어져야 한다. 넷째, 다양한 사업간 조정을 위하여 접합점(articulating points)의 역할을 하는 사람을 지정한다. 다섯째, 사업담당집단들은 기계적 방식이 아니라 유기적 방식에 따라 운영되어야 한다.

이와 같은 적응적·유기적 구조는 조직 구성원들의 동기유발을 촉진하고, 개인적 목표와 조직목표간의 부합도를 제고하는 장점을 지니고 있다. 뿐만 아니라 제약과 억압을 최소화하는 자유적 구조로서 조직 구성원들의 상상력과 창의력을 최대로 발휘토록 하는 동시에 급변하는 환경에 신속하게 대응할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 적응적·유기적 구조는 잠정성이라는 구조 자체의 특성 때문에 조직 구성원들의 집단에 대한 일체감이 부족하고, 따라서 집단의 응집성은 미약하다. 또한 환경변화에 지속적으로 적응하기 위하여 이합집산이 일상화됨으로써 조직 구성원들간 갈등유발이 빈번하다.

나) 연합적 이념형

연합적 이념형(consociated ideal type)은 베니스의 적응적·유기적 구조를 다소 보완한 것으로 조직간의 자유로운 인력 이동, 변화에 대한 적응, 권한체계의 상황적응성, 구조의 잠정성, 조직내의 상호의존적·협조적 관계, 고객의 참여, 컴퓨터의 활용, 그리고 사회적 충화의 억제 등에 초점을 두고 있다.⁷⁰⁾

70) Larry Kirkhart, "Toward a Theory of Public Administration," Frank Marini, ed., *Toward a*

연합적 이념형은 1960년대 후반부터 대두된 신행정학의 조직관을 반영하여 커크하트(Larry Kirkhart)가 주창한 것으로 다음과 같은 매우 다양한 원리를 바탕으로 조직의 구조가 설계될 필요성이 있다고 한다. 첫째, 기초적 업무단위는 사업담당반(project team)으로 이들은 상황적합적인 기술을 다양하게 동원하며, 상당한 수준의 재정적 자율성을 확보하고 있는 동시에 상호의존적 관계를 유지한다는 것이다. 둘째, 조직내 권한구조는 다원적이며, 권한관계도 다양하다. 따라서 고착화된 계서제는 존재하지 않으며, 지도자는 상황에 따라 교체된다. 셋째, 조직과 그 구성단위들은 특정한 문제를 일정시간 내에서 한시적으로 해결하기 위해 구성된다. 넷째, 동일한 목표를 추구하는 사업담당반들도 각기 상이한 수단을 통하여 목표를 달성할 수 있다. 다섯째, 조직내의 각 단위들간의 관계는 고도의 독자성과 상호의존성을 동시에 갖는다. 여섯째, 고객집단의 대표들이 조직에 참여하며, 그들은 조직 구성원의 권한과 동일한 권한을 행사한다. 일곱째, 조직 구성원의 신분은 영구적이 아니라 매우 유동적이다. 여덟째, 기록관리는 컴퓨터로 작성된다. 아홉째, 조직 구성원들에게는 두 가지 기술이 요구되는 바, 그 하나는 생산활동에 필요한 업무처리기술이며, 다른 하나는 충화를 억제할 수 있도록 개인과 집단이 상호 협력하고 신뢰할 수 있는 기술이다.

이와 같은 연합적 이념형은 조직내 단위간 관계의 다양성을 인정하고, 개인의 자율적 활동을 촉진하며, 구성원의 소외감을 최소화하는 효과를 갖는다. 또한 갈등과 불분명한 상황에 대한 수용력이 존재하는 동시에 구조적 경직성이 현저히 완화된다.

다) 탈경계이론

탈경계이론은 화이트(Orion White, Jr.)가 주창한 것으로 조직과 그 환경이 직면하는 근원적 문제는 지각적 내지 상상적 경계현상에서 비롯되는 바, 기술발달에 따라 강화되어 온 이러한 경계관념을 탈피하고자 하는 데 역점을 두고 있다.⁷¹⁾

화이트에 따르면, 경계강화는 주로 기술의 의해서 이루어진다고 한다. 기술발달에는 분화와 긴장이 수반되는 바, 따라서 기술이 발달할수록 기술의 세계와 인간공동생활의 세계, 기술적 요청과 사회적 요청의 이원화가 더욱 뚜렷해지며, 양자간의 대립관계도 심화된다는 것이다. 이와 같은 경계현상이 행정분야에서 심화되면, 다음과 같은 병폐를 초래하게 된다. 첫째, 행정인들이 정치와 행정간의 경계를 이유로 가치와 정책의 문제를 외면하거나 간과한다. 둘째, 행정이 경계내의 자신을 보호하기 위해 진실을 밝히지 않음으로써 종국적으로는 국민의 신뢰를 상실하게 된다. 셋째, 정부조직들은 기존의 경계를 고수하고, 공익을 자신의 집단에 유리하게 적용하는 할거주의를 초래한다. 넷째, 정부조직과 시민간의 권력균형화 내지 권력평준화를 저해한다.

기술발달에 따라 심화되는 경계현상이 초래하는 상기와 같은 폐단들을 시정하기 위해서는 크게 세 가지 차원에서의 노력들이 수반될 필요가 있다. 우선은 경계관념에서 비롯되는 다양한 대립의 문제가 지양되어야 한다. 이를 위해서는 사업의 수립과 집행에서 가치의 문제를 중요시하고, 고객과의 관계에서 신뢰를 구축할 필요가 있다. 또한 기관간 권력의 공유가 이루어짐으로써 할거주의의 근원적 원인이 제거되어야 한다. 다음으로는 복잡성, 상호의존성, 급속한 변동, 예측불가능성 등을 특징으로 하는 기술적 격동성

71) Orion White, Jr., "Organization and Administration for New Technological and Social Imperatives," Dwight Waldo, *Public Administration in a Time of Turbulence*, Chandler, 1971, pp.151-168.

(technological turbulence)이 초래하는 문제들이 극복되어야 한다. 이를 위해서 기술적 문제에 대한 감수성을 제고하는 동시에 그에 적합한 기술능력이 축적되어야 한다. 마지막으로 인간의 공동생활을 저해하는 사회적 문제들이 치유되어야 한다. 이를 위해서는 개방적 접근이 가능해야 하는 동시에 인간적 감수성이 고도화되어야 한다. 뿐만 아니라 경계로 구획된 인간의 자아를 공동생활 중심의 자아 또는 집단정향적 자아로 전환시켜야 한다.

3. 공직분류체계의 개편 필요성

일반적으로 새로운 제도의 모색이나 기존 제도의 보완 필요성은 환경변화에 대한 제도의 부적합성이 심화될 때 제기된다. 이러한 맥락에서 본다면, 공직분류체계의 개편 필요성도 동일한 시각에서 접근할 수 있다.

상기에서 살펴본 바와 같이 공직분류체계는 정부조직이라는 기반적 토대 위에서 형성되는 종속변수로서의 성격을 내포하고 있다. 이는 달리 말하면, 정부의 조직모형이 변화되면 이에 따라 공직분류체제도 상응하는 변화가 이루어져야 하는 것이 자명하다는 의미이다. 그렇다면, 최근의 정부조직이 기존의 그것과 달리 어떻게 변화되고 있으며, 이러한 조직모형의 변화가 공직분류체계의 개편 또는 전환을 요구할 만큼 근본적인가 하는 것이다.

앞에서 이미 언급한 바이지만, 1960년대 이후 전통적 관료제에 대한 비판은 다수의 학자들에 의하여 심도있게 논의되어 왔다. 그 동안 관료제가 조직발전에 기여한 성과에도 불구하고 관료제가 지닌 역기능적 부작용은 행정운용에 적지 않은 부담을 주었고, 이를 시정하기 위한 노력들이 전통적 관료제의 근본 원리를 수정하거나 대안적 조직의 탐색끼으로 이어져 왔다.

이와 같은 시도는 1980년대 이후 이론적 논의의 지평을 벗어나 실제적으로 다양한 조직모형이 정부 내에서 시현되는 단계로 접어들었다. 즉, 1980년대 이후 세계적으로 확산된 정부개혁은 전통적 관료제의 근본특성들인 계층제와 피라미드 구조를 완화하거나 변형시키는 새로운 구조의 조직⁷²⁾들을 본격적으로 채택·적용하고 있다. 새로운 조직구조의 특징은 환경적합성이 그 핵심인 바, 전통적 관료제가 조직구조와 환경의 단선적 관계에 초점을 둔 것과 달리 새로운 조직구조에서는 상황, 기술, 사람 등에 따라 효과적인 조직화 방법을 차별화하고 있다. 환언하면, 새로운 조직구조에서는 환경과의 적합성⁷⁴⁾을 기준으로 조직을 설계해야만 조직의 효과성을 극대화할 수 있다는 가정이 그 핵심을 이루고 있다. 이와 같이 새로운 조직구조가 환경적합성에 초점을 두고 보다 변형적이고, 신축적인 조직설계를 추구하는 만큼 공직분류체제도 종래의 계층제 또는 피라미드 구조라는 고착적 조직구조에 적합한 원리에서 탈피하여 새로운 원리에 기반하여 형성될 필요가 있는 것이다.

72) 새로운 조직모형을 탐색하게 된 가장 큰 이유는 그 동안 전통적 관료제가 노정한 병폐는 물론이거니와 신축성의 요구, 변동에의 적응성, 환경적 불확실성의 극복 등과 같은 새로운 수요의 대두도 커다란 비중을 차지하고 있다.

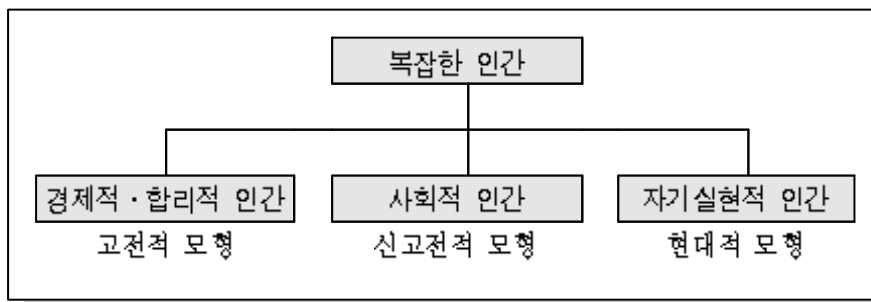
73) 기능적 또는 기계적 합리성에 기초하고 있는 전통적 관료제와 달리 환경변화에 보다 신축적으로 적응할 수 있도록 설계된 새로운 조직들은 대체적으로 실질적 합리성에 기초하고 있다. 이와 같은 새로운 구조로 설계된 조직으로는 프로젝트조직, 매트릭스조직, 네트워크조직, 수평조직, 가상조직 등을 들 수 있다. 이와 관련된 보다 구체적인 설명은 다음을 참조하기 바람(박우순, 「현대조직론」, 법문사, 1996).

74) 적합성은 내적인 것(internal fit)과 외적인 것(external fit)으로 구분되는 바, 내적인 것은 조직내의 여러 가지 요소의 균형을 의미하는 내부조직 적합성(internal organization fit)이라고 하며, 외적인 것은 조직이 환경의 수요, 제약, 기회에 대응하는 효과적인 전략을 수립하는 전략적 적합성(strategic fit)이라고 한다(D. A. Nadler and M. L. Tushman, "Designing Organizations That Have Good Fit: A Framework for Understanding New Architectures," In D. A. Nadler, M. S. Gerstein, and R. B. Shaw, eds., *Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations*, San Francisco Jossey-Bass, 1992, p.55).

공직분류체계의 개편을 요청하는 또다른 요인은 인간에 대한 관점의 변화이다. 공무원뿐만 아니라 직무의 분류 최적화를 도모하는 것은 결국 조직 성과를 최대화하기 위한 것에 그 목적이 있고, 이러한 목적은 조직 구성원의 직무수행정도에 의하여 결정된다. 따라서 공직분류체계도 인간관리전략이 기반하고 있는 인간에 대한 관점에 따라 차별화되기 마련이다.

인간에 대한 관점은 조직 구성원의 동기부여를 촉진하는 요인이 무엇인가에 따라 변화되어 왔다. 그 동안의 변천과정을 살펴보면, 인간에 대한 관점은 크게 경제적·합리적 인간(고전적 모형), 사회적 인간(신고전적 모형) 및 자기실현적 인간(현대적 모형) 등 3가지로 구분할 수 있다⁷⁵⁾(<그림 2-4> 참조).


<그림 2-4> 인간에 대한 관점



자료 : 오석홍, 「행정개혁론」, 박영사, 1997, p.157.

이와 같이 인간에 대한 관점의 차이는 결과적으로 인간관리전략의 차별화를 가져오게 되었다(<표 2-3> 참조). 우선 경제적·합리적 인간관은 인간의 타산성 내지 합리성, 인간의 경제성, 인간의 피동성과 동기유발의 외재성,

75) Edgar H. Schein, *Organizational Psychology*, 3rd ed., Prentice-Hall, 1980, pp.50-72.



인간육구의 단순성 등을 강조한다. 따라서 관리전략도 감시와 통제 또는 길들이기 등의 방법을 동원하며, 결과적으로 관리의 책임을 관리자와 감독에게만 부여하는 고도의 집권화된 조직구조를 형성하게 된다. 이에 비하여 사회적 인간관은 인간의 정서적 측면, 인간의 사회성 내지 집단성, 사회적 욕구와 사회적 유인, 직무수행에 대한 인간의 피동성, 동기유발의 외재성, 인간육구의 획일성 등을 강조한다. 이에 따라 집단성원간의 교호작용, 개인의 감정과 정서적인 요청, 참여 및 동료의 사회적 통제 등을 통해 통제를 가한다. 다만, 조직모형은 피라미드형 계서제를 유지하되, 비공식집단과 리더십을 주요한 요인으로 간주한다.

〈표 2-3〉 인기에 대한 관점별 관리전략과 조직양태

구분		경제적·합리적 인간	사회적 인간	자기실현적 인간
가정	개인적 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 합리적·타산적 측면의 강조 - 경제적 욕구 - 경제적 유인 	<ul style="list-style-type: none"> - 감성적·정서적 측면의 강조 - 사회적 욕구 - 사회적 유인 	<ul style="list-style-type: none"> - 고급의 인간속성 강조 - 자기실현적 욕구 - 일과 보람의 성취 및 성숙의 기회
	조직과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 피동적 존재 - 외재적 동기부여 - 개인목적과 조직목적의 상충 	<ul style="list-style-type: none"> - 피동적 존재 - 외재적 동기부여 - 개인목적과 조직목적의 상충 	<ul style="list-style-type: none"> - 능동적 존재 - 동기유발의 내재화 - 개인목적과 조직목적의 통합
관리전략		<ul style="list-style-type: none"> - 원자적 개인에 대한 관리 - 교환형 관리체계 - 외적 통제의 강조 - 관리자에게 관리책임 집중 - 직접관리 - 불신관리 - 지위중심주의·집권주의 - 인간보다 제도중시 - 정연한 질서와 계약 존중 	<ul style="list-style-type: none"> - 집단내 개인에 대한 관리 - 교환형 관리체계 - 부드러운 사회적 통제 - 관리자에게 관리책임 집중 - 다소간의 분권화 - 인간에 대한 관심 제고 - 비공식적·인간관계적 교호작용 	<ul style="list-style-type: none"> - 자유인에 대한 관리 - 통합형 관리체계 - 간접관리 - 책임위임의 확대 - 관리자의 이차적 역할 강조 - 참여관리 - 신뢰관리·협동관리 - 임무중심주의 - 인간중심주의
조직양태		<ul style="list-style-type: none"> - 고층의 집권적 피라미드형 구조 - 계서제의 강조 - 행정능도의 심화 - 협소한 권력기반 	<ul style="list-style-type: none"> - 피라미드형 계서제 유지 - 비공식집단과 리더십의 부각 	<ul style="list-style-type: none"> - 고도의 유기적 구조 - 저층화구조 - 임무중심의 구조설계 - 광범한 권력기반

그리고 자기실현적 인간관은 인간에게는 여러 가지 욕구가 존재하는 바, 이 중 성장적 욕구 내지 자기실현의 욕구를 가장 중요시한다. 이에 따라 관리전략도 자율적인 업무성취와 보람있는 인간생활의 보장을 통해 이루어지며, 조직설계에 있어서도 저층구조와 관리단위의 하향조정을 도모한다. 이와 같이 인간에 대한 관점이 최근에 이를수록 보다 고급의 인간적 욕구실현의 충족을 통해 동기유발을 촉진하는데 관심이 주어지고 있다. 이러한 경향을 감안하여 공직분류체계의 설정도 조직 구성원의 자기실현적 욕구가 업무를 통해 충족될 수 있도록 새롭게 전환될 필요가 있는 것이다.

마지막으로 제시할 수 있는 공직분류체계의 개편 요인은 인력충원의 변형적 제도들이다. 이는 새로운 공직분류체계의 모색을 요구하는 근원적 변수라기보다는 현재 우리나라의 공직분류체계인 계급제의 개편요인이라고 간주할 수 있다. 즉, 앞에서 기술한 바와 같이 계급제란 최하위에서 신규충원을 하여 이들이 승진을 통하여 상위계급으로 올라가는 폐쇄형 인사관리 제도이다. 따라서 계층의 중간수준에서 신규충원이 이루어지는 변형적 충원 제도에는 부적합한 체계라 할 수 있다.

그러나 현재 우리나라의 인력충원은 계급제에서 요구하는 전통적 충원방법과는 다소 괴리가 있는 다양한 변형적 충원들이 이루어지고 있다. 예를 들면, 전문성의 강화를 위해 공무원 및 외부전문가를 계약의 형태로 충원하는 개방형 직위⁷⁶⁾가 활용되는가 하면, 일부 분야에서는 신축적 인력활용이 가

76) 개방형 직위는 공공부문의 생산성 제고를 위하여 1999년부터 시행된 제도로 공직에 부처 내외의 공무원 및 민간전문가를 포함하여 일정한 자격요건을 갖춘 전문가를 공개적 심사를 통하여 임용하는 제도이다. 그 대상범위는 부처별 실·국장급 직위의 30% 수준으로 규정하고 있다. 이와 같은 개방형 직위는 외국의 경우 우리나라보다 한 발 앞서 활용되어 왔는 바, 미국은 1978년 카터대통령 당시 정책결정능력을 강화하기 위하여 우리나라의 국장급에 해당하는 정무직 차하위의 고위공무원의 직위에 이를 도입하였으며, 영국은 전정부적인 연계성, 통합성 및 전문성을 제고하기 위하여 S급

능한 파트타임제 등이 실시되고 있다. 이와 같은 변형적 충원제도가 이루어지고 있는 현실을 반영하기 위해서는 현재의 계급제적 공직분류체계에 대한 개편이 시급히 이루어져야 할 것이다.

(과장급)이상 1급(사무차관급)이하 공무원 약 3,000명을 대상으로 개방형 직위를 활용하여 왔다. 이밖에도 호주는 1994년 사무차관과 고위관리자에 그리고 뉴질랜드는 1988년 각 부처 사무차관에 개방형 직위를 도입하였다.

제3장 지방자치단체 공직분류의 실태와 문제점

제1절 공직분류의 실태

1. 역사적 변천과정

가. 고려시대의 지방공직체계

고려 태조는 철저한 정복을 통하여 통일 국가를 형성한 것이 아니고 지방 호족들을 회유하여 그들의 협력을 바탕으로 국가를 건설하였다. 따라서 지방 호족의 연합정권적 성격을 가지고 있었기 때문에 초기에는 중앙에서 지방으로 관리를 파견하지 못하고 지방 호족출신을 지방관으로 임명하였다.

고려 초기의 지방관계는 주(州) - 부(府) - 군(郡) - 현(縣) 등으로 편제되었다. 그 후, 2~3차례에 걸쳐서 개편을 시도하다가 성종에 와서 특수행정구역인 양계(兩界)와 일반행정구역인 5도(道)를 중심으로 3경(京) - 4도호(都護) - 8목(牧) - 15부(府) - 129군(郡) - 335현(縣) - 29진(鎭) 등으로 제도가 정비되었다.⁷⁷⁾ 도에는 안찰사를, 양계에는 병마사를 중앙에서 파견하여 예하지역을 통할하게 하였다. 그러나, 기존의 지방호족세력과의 갈등을 줄이기 위하여 지방호족을 국가의 관직체계 속에 포섭하는 조치를 취하였는데, 초기에는 3중대광(三重大匡), 중대광(重大匡), 대광(大匡), 정광(正匡) 등 중앙의 관직명과 같이 부를 정도였으나, 중앙집권화가 진행되면서 차츰 변화하게 되

⁷⁷⁾ 한국지방행정연구원, 「지방자치·행정 50년사」, 1999, p.5.

었다. 현종때에 이르러서는 호장(戶長), 부호장(副戶長), 병정(兵正), 창정(倉正), 사(史), 병창사(兵倉史) 등으로 제도가 정비되었다.⁷⁸⁾

나. 조선시대의 지방공직체계

조선초기의 지방행정체제가 정비된 것은 태종 때인데, 전국을 8도, 1유도부, 6부, 5대도호부, 20목, 74도호부, 73군, 154현 등으로 나누었다.

1) 계급체계

조선시대 관료의 품계는 정일품(正一品)에서 종9품(從九品)까지 18계급으로 구분되어 있는데, 중앙과 지방 구분없이 일률적으로 적용되었다. 지방의 최상급기관인 도에는 관찰사를 두었는데, 관찰사의 품계는 종2품이었다. 도의 산하에는 약350개 정도의 부, 대도호부, 목, 도호부, 군, 현 등의 지방기관이 병렬적으로 설치되어 있었으며, 그 장은 중앙에서 파견되었다. 각 기관장의 품계는 다음의 <표 3-1>과 같다.

군·현의 밑에는 면(面), 방(坊), 사(社) 등이 설치되어 있고, 그 아래에는 동(洞), 리(里), 촌(村) 등이 있었는데, 여기에는 지방의 토착세력을 장으로 임명하였다.

78) 「상계서」, p.6

〈표 3-1〉 조선초기의 지방관료 계급체계

구분	관직명	계급
도	관찰사	종2품
부	부윤	종2품
대도호부	목사	정3품
도호부	부사	종3품
군	군수	종4품
현	현령(현감)	종6품

2) 직무체계

지방의 행정사무는 중앙의 6조체제와 같이 6방체제를 갖추고 있었다. 6방은 다음의 <표 3-2>와 같이 사무를 분장하여 수행하는 체제를 갖추고 있었다.

〈표 3-2〉 6방의 사무분장체계

구분	분장사무
이방	인사, 비서, 기타 서무에 관한 사무
호방	인구관리, 세금징수, 기타 제정에 관한 사무
예방	의례, 제사, 교육 등에 관한 사무
병방	군정에 관한 사무
형방	법률, 소송 등에 관한 사무
공방	수공업, 영선 등에 관한 사무

다. 대한제국의 지방공직체계

조선초기에 확립된 지방제도는 임진왜란 이후 부분적인 개혁이 있었을 뿐 커다란 변화없이 그대로 유지되어 왔다. 그러다가 고종 31년 갑오경장을 계기로 하여 대대적인 개혁이 실시되었다. 갑오경장 이후, 대한제국의 지방관직은 크게 칙임, 주임, 관임 등 3계층으로 구분하고, 이를 다시 칙임은 3등급·4등급으로 나누었고,⁷⁹⁾ 주임은 4등급·8등급, 관임은 10등급으로 각각 구분하였다. 대한제국의 지방공직체계는 다음의 <표 3-3>과 같다.

⁷⁹⁾ 중앙의 경우 칙임의 최상등급을 친임관이라고 하였는데, 이 친임관은 중앙의 대신급에만 임명하고 있었기 때문에 지방에는 없었다. 따라서 지방은 1등급을 제외하고 2등급부터 시작하게 된다.

〈표 3-3〉 대한제국의 지방공직체계(1906년)

구분	등급		직책
최임	2등	1급	관찰사
		2급	
	3등	3급	
		4급	
주임	1등	1급	부윤
		2급	
	2등	3급	부윤 군수
		4급	
	3등	5급	
		6급	
	4등	7급	
		8급	
판임	1급		주사
	2급		
	3급		
	4급		
	5급		
	6급		
	7급		
	8급		
	9급		
	10급		

라. 일제시대의 지방공직체계

1) 계급체계

일제시대의 관리는 고등관과 판임관으로 크게 구분하고, 상급관리인 고등

관은 다시 친임관, 칙임관, 주임관 등으로 세분되었다. 이 중 친임관은 칙임관 중에서 특별히 친임식을 갖고 서임되는 관리라고 하여 붙여진 이름으로 일본 내각 각 성의 대신급이며, 군인출신의 총독과 그의 행정적인 최고보좌관인 정무총감이 여기에 해당된다. 친임관을 제외한 모든 고등관은 9등급으로 구분되고, 1등급(예 : 총독부 국장)과 2등급(예 : 도지사)을 칙임관이라고 하고, 3등급 이하를 주임관이라고 하였다. 주임관의 아래에는 하급관리인 관임관(예 : 도나 군청의 서기)이 있었고, 정식관료의 보조직업무에 종사하는 최하위계급인 이원(吏員), 촉탁, 용원 등이 있었다.⁸⁰⁾ 일제시대의 지방공직체계는 다음의 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 일제시대의 지방공직체계

구분	등급		직책
고등관	칙임관	2등급	도지사
	주임관	3등급	부윤
		4등급	군수
		5등급	도사
		6등급	
		7등급	
		8등급	
		9등급	
관임관			도, 군 서기

2) 직무체계

도의 기구로 초기에는 내무부, 재무부, 경찰부 등 3부가 있었으나, 1930년 4월 지방관 관계개정으로 주요 도에 산업부를 둘 수 있게 하여 4부체계가

80) 박연호, 「인사행정신론」, 법문사, 1982, p.84.

구축되었다.

도의 하부기관인 부에는 서무과, 재무과, 내무과 등 3과를 두었으며, 군과 도(島)에는 서무과와 내무과만을 두되 내무과와 과업과 2개과를 둘 수 있도록 하였다.

마. 미군정시대의 지방공직체계

미군정초기에는 일본의 계급제를 그대로 답습하였으나, 1946년 5월 16일에 직위분류규정을 공포하면서부터 미국의 직위분류제를 우리나라에 도입·적용하게 되었다.

직위분류규정에 따라서 분류된 일반직은 전문과 기술부문 15등급, 서기·행정·재정부문 15등급, 수습방위·보안부문 15등급 등 3직군으로 나누었다. 직위분류규정에 따라서 실적주의를 원칙으로 채택하였으나, 실제로는 새로운 직위분류제에 따른 경쟁시험을 준비조차 하지 못하였다. 1946년 9월에 직위분류제에 따른 시험제도를 마련하였으나, 1947년 말까지 실시되지 못하였다⁸¹⁾

미군정은 일제몰락 후에 뿌리 깊었던 식민통치의 잔재를 해소하고 새로운 민주적이고 독립적인 정부를 수립하기 위한 교량역할을 하였으나, 지방공무원제도 측면에서는 우리나라의 정치나 행정현실에 대하여 지식이 전혀 없었던 군인들이 사전 준비과정 없이 제도개선을 담당하게 되어 본의 아닌 실수를 많이 하게 되었다. 또한, 미국과는 전혀 행정여건이 다른 우리나라의 현실을 무시하고 미국제도를 그대로 적용한 것 자체가 무리였기 때문에 미국식 직위분류제도는 우리나라 인사행정제도에 아무런 공헌도 하지 못하고 군정종식과 더불어 자취를 감추고 말았다.⁸²⁾

81) 한국지방행정연구원, 「전계서」, p35.

마. 정부수립이후의 지방공직분류체계

1) 계급체계

정부수립 이후 최초로 시도된 지방공무원의 분류는 1950년 2월 10일 제정된 지방공무원령에 의하여 인사관련 법령 적용대상 공무원과 그 외의 공무원 2가지로 규정되었다. 이에 따라 인사관련 법령 적용대상 공무원의 계급은 1급에서 4급까지 4계층제를 택하였다. 그 후, 1961년 7월 15일 지방공무원령의 6차 개정에서 3급을 갑류와 을류로 세분하고, 4급을 갑류와 을류로 세분하여 전체 지방공무원의 계급을 6등급으로 개정하였다.

1963년 11월 1일 지방공무원법이 제정되면서 지방공무원의 계급체계는 2급이 갑류와 을류로 세분되고, 5급이 신설되면서 갑류와 을류로 세분되어 모두 9등급으로 개정되었다. 그 후, 1981년 4월 20일 지방공무원법 제8차 개정에서 현행과 같은 1급에서 9급까지의 계급체계가 만들어졌다. 다음의 <표 3-5>는 정부수립이후 지방공무원 계급체계의 변천과정을 제시한 것이다.

<표 3-5> 정부수립이후 지방공무원 계급체계의 변천과정

구분	지방공무원령 제정당시 (50. 2. 10)	지방공무원령 제6차 개정당시 (61. 7. 15)	지방공무원법 제정당시 (63. 11. 1)	지방공무원법 제9차 개정당시 (81. 4. 20)
계급체계	1급	1급	1급	1급
	2급	2급	2급 - 갑류	2급
	3급	3급 - 갑류	- 을류	3급
	4급	- 을류	3급 - 갑류	4급
		4급	- 을류	5급
			4급 - 갑류	6급
			- 을류	7급
			5급 - 갑류	8급
			- 을류	9급

82) 「상계서」, p.36.

2) 직무체계

미군정당시 도입된 직위분류계의 일부가 지방공무원령이 제정될 때, 그대로 적용되었다. 이 때에는 지방공무원을 일반직, 기술직, 의료직 등 3가지로 분류하였다. 다음의 <표 3-6>은 지방공무원령 제정당시부터 제6차 개정 당시까지의 지방공무원 직종구분이다.

〈표 3-6〉 지방공무원령 제정당시부터 제6차개정 당시까지의 지방공무원 직종구분

계급	1급	2급	3급	4급
직종	지방이사 지방기정 의 정	지방참사 지방기좌 의 좌	지방주사 지방기사 의 사	지방서기 지방기원 간 호 원 보 권 원 보 모

1963년 11월 1일 지방공무원법이 제정되고 나서 이 지방공무원법의 위임을 받아서 지방공무원임용령이 1963년 12월 12일에 제정되었는데, 지방공무원임용령에는 지방공무원을 총 10개 직군, 25개 직렬로 나누어서 정비하였다. 다음의 <표 3-7>은 지방공무원법 제정당시 지방공무원임용령에 의한 지방공무원 직급표이다.

〈표 3-7〉 지방공무원임용령에 의한 지방공무원 직급표(63. 12. 12)

구분	1급	2급		3급		4급		5급		
		갑류	을류	갑류	을류	갑류	을류	갑류	을류	
재경	재경	지방관리관	지방이사관	지방부이사관	지방재경 서기관	지방재경 주사	지방재경 주사보	지방재경 서기	지방재경 서기보	
	지방재경 사무관					지방사세 주사	지방사세 주사보	지방사세 서기	지방사세 서기보	
행정	행정				지방행정 서기관	지방행정 사무관	지방행정 주사	지방행정 주사보	지방행정 서기	지방행정 서기보
	사회					지방사회 사무관	지방사회 주사	지방사회 주사보	지방사회 서기	지방사회 서기보
공무	기계	지방기계 회공	지방공업 기정	지방기계 기과	지방기계 기사	지방기계 기사보	지방기계 기원	지방기계 기원보		
	회공			지방회공 기과	지방회공 기사	지방회공 기사보	지방회공 기원	지방회공 기원보		
관무	차관			지방차관 기과	지방차관 기사	지방차관 기사보	지방차관 기원	지방차관 기원보		
	농림			농업	지방농업 기정	지방농업 기과	지방농업 기사	지방농업 기사보	지방농업 기원	지방농업 기원보
임업		지방임업 기과	지방임업 기사	지방임업 기사보	지방임업 기원	지방임업 기원보				
잠업		지방잠업 기과	지방잠업 기사	지방잠업 기사보	지방잠업 기원	지방잠업 기원보				
농업 토목		지방농업 토목기과	지방농업 토목기사	지방농업 토목기사보	지방농업 토목기원	지방농업 토목기원보				
농촌 지도		지방농촌 지도관보	지방농촌 지도사	지방농촌 지도사보	지방농촌 지도원	지방농촌 지도원보				
축산		지방축산 기과	지방축산 기사	지방축산 기사보	지방축산 기원	지방축산 기원보				
수의		지방수의 관보	지방수의 사	지방수의 사보	지방수의 원	지방수의 원보				
농업 연구		지방농업 연구관보	지방농업 연구사	지방농업 연구사보	지방농업 연구원	지방농업 연구원보				

구분		1급	2급		3급		4급		5급	
			갑류	을류	갑류	을류	갑류	을류	갑류	을류
의무	의무				지방의무 기경	지방의무 기과	지방의무 기사	지방의무 기사보	지방의무 기원	지방의무 기원보
	의무					지방의무 기과	지방의무 기사	지방의무 기사보	지방의무 기원	지방의무 기원보
보건	보건				지방보건 기경	지방보건 기과	지방보건 기사	지방보건 기사보	지방보건 기원	지방보건 기원보
	위생					지방위생 기과	지방위생 기사	지방위생 기사보	지방위생 기원	지방위생 기원보
	간호					지방간호 기과	지방간호 기사	지방간호 기사보	지방간호 기원	지방간호 기원보
선박	선박 항해				지방선박 기경	지방선박 기과	지방선박 기사	지방선박 기사보	지방선박 기원	지방선박 기원보
수산	수산					지방어로 기과	지방어로 기사	지방어로 기사보	지방어로 기원	지방어로 기원보
시설	토목				지방토목 기경	지방토목 기과	지방토목 기사	지방토목 기사보	지방토목 기원	지방토목 기원보
	건축					지방건축 기과	지방건축 기사	지방건축 기사보	지방건축 기원	지방건축 기원보
	지적					지방지적 기과	지방지적 기사	지방지적 기사보	지방지적 기원	지방지적 기원보

지방공무원임용령은 30여 차례의 개정을 거쳤는데, 1996년 11월 18일 최종 개정된 지방공무원 직급표를 현재 시행하고 있다. 현행 지방공무원은 8 직군, 38 직렬로 구분되고 있다.

2. 관련법규

지방공무원의 인사관계를 규율하는 모법은 지방공무원법이다. 우리나라의 지방공무원법은 1950년 2월 10일 대통령령으로 제정된 지방공무원령을 지방자치제도의 근본 취지에 맞추어 1963년 12월 16일 법률 제1550호로 제정한 것이다. 이 지방공무원법은 국가공무원법의 내용을 그대로 모방하여 만든 것으로 국가공무원법과의 큰 차별성을 가지고 있지 않다. 이 밖에 15개의령, 규정, 규칙, 준칙 등⁸³⁾이 지방공무원의 인사에 관한 사항을 정하고 있다.

이들 법규 중 지방공무원 공직분류체계와 관련된 임용, 승진, 전직, 보직관리(전보), 인사교류 등을 규정하는 법규정과 조문을 연계시켜서 살펴보겠다.

가. 지방공무원의 임용과 관련된 법규

지방공무원의 임용과 관련된 법규로는 지방공무원법, 지방공무원임용령, 사무위임조례 준칙 등이 있다.

1) 임용권자 관련법규와 범조항

우리나라 지방공무원의 임용권자⁸⁴⁾는 그 공무원이 속해 있는 지방자치단

83) 지방공무원의 인사와 관련된 제규정에는 지방공무원임용령, 지방연구직 및 지도직 공무원의 임용등에 관한 규정, 지방공무원징계 및 소청규정, 지방공무원 보수규정, 지방공무원 수당규정, 지방공무원 명예퇴직수당지급규정, 지방공무원 평정규칙, 지방공무원 인사기록 및 인사사무처리규칙, 지방공무원 복무조례준칙, 지방공무원 인사규칙준칙, 지방공무원 인사교류규칙준칙, 지방공무원 제안규칙준칙, 지방공무원 징계양정에 관한 규칙준칙, 공무원 당직 및 비상근무규칙준칙 등 15가지가 있다.

84) 여기서 임용이라는 것은 신규임용, 전직, 전보, 겸임, 파견, 강임, 휴직, 직위해제, 정직, 복직, 면직, 해임, 파면 등을 말한다(지방공무원임용령 제2조 제1호).

체의 장이 된다. 다만, 서울특별시, 광역시, 도 등의 교육직 공무원의 임용권자는 해당 자치단체 교육감이 된다(지방공무원법 제6조 제1항). 이 때 임용권자는 그 권한의 일부를 당해 자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 보조기관, 소속기관의 장, 지방의회의 사무처(국, 과)장, 교육위원회의 의사국장 등에게 위임할 수 있다(지방공무원법 제6조 제2항). 지방의회 소속 공무원의 경우, 시·도지사가 의회 사무처장에게 위임하는 사항은 6급상당 이하 별정직공무원과 기능직공무원의 신규임용, 전보임용, 승진임용, 징계, 면직 등의 임용권 전반, 전문직공무원의 채용계약과 채용기간의 연장, 5급 이하 일반직공무원의 의회내 전보권 등이다. 시장·군수·구청장이 시·군·구의회 사무국장 또는 사무과장에게 위임하는 사항은 6급상당 이하 별정직공무원과 기능직공무원의 신규임용, 전보임용, 승진임용, 징계, 면직 등의 임용권 전반, 전문직공무원의 채용계약과 채용기간의 연장, 6급 이하 일반직공무원의 의회내 전보권 등이다(사무위임조례 준칙).

2) 인사위원회 관련법규와 범조항

인사위원회는 지방자치단체 별로 구성하는데, 위원은 다음의 요건을 구비한 자 중에서 지방자치단체장의 임명 또는 위촉을 받아서 5인 이상 7인 이하로 구성된다. 인사위원의 임기는 2년이고, 1차에 한하여 연임할 수 있다(지방공무원법 제7조, 제9조).

〈표 3-8〉 인사위원의 자격요건

임명위원	위촉위원
<p>당해 지방자치단체의 공무원(국가공무원 포함)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 법관, 검사, 변호사 등의 자격이 있는 자 · 대학에서 법률학, 행정학, 교육학 등을 담당하는 부교수 이상의 직에 있거나 초등학교, 중학교, 고등학교 등의 교장에 재직하고 있는 자 · 공무원(국가공무원 포함)으로 20년 이상 근속하고 퇴직한 자

인사위원회 위원장은 서울특별시·광역시·도의 부시장·부지사·부교육감, 시·군·구의 부시장·부군수·부구청장이 되고, 부위원장은 소속 인사위원회 위원 중에서 호선으로 선출한다.

인사위원회에서는 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험 실시, 보직관리기준과 승진·전보임용기준의 심의, 승진임용의 사전심의, 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계결의, 지방자치단체장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안과 규칙안의 사전심의, 기타 법령의 규정에 의하여 인사위원회의 관장사항에 속하는 것 등이다(지방공무원법 제8조).

인사위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정할 때 소집하고, 재적위원의 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 인사위원의 자신의 친족의 징계의결에는 관여하지 못한다.

3) 신규임용 관련법규와 범조항

신규임용의 응시자격에는 원칙적으로 학력제한을 하지 않는다. 다만, 연구직과 지도직의 경우에는 담당업무의 전문성을 고려하여 연구관과 지도관은 대학졸업 이상, 연구사는 전문대학 졸업 이상, 지도사는 고등학교 졸업

이상의 학력을 요구하고 있다(공개경쟁임용시).

그리고 지방공무원 신규임용시험 실시기관은 다음의 <표 3-9>와 같다(지방공무원법 제32조, 지방공무원임용령 제42조의 2).

한편, 임용방법은 공개경쟁신규임용과 특별임용 2가지로 나눌 수 있다. 공개경쟁신규임용의 대상은 5급, 6급 이하, 기능직공무원 등이며, 직급별로 임용시험을 실시하는 것을 원칙으로 하되, 특수직렬의 경우에는 직류별로 분리하여 임용시험을 실시할 수 있다. 또한 신규임용시험은 근무예정지역, 근무예정기관, 거주지 등으로 나누어서 실시할 수 있다(지방공무원임용령 제42조).

<표 3-9> 지방공무원 신규임용시험 실시기관

시험실시기관	대상
행정자치부장관	· 5급 공무원의 공개경쟁신규임용시험(임용권자의 요구에 의함. 시·군·구의 경우는 시·도지사 경유) · 5급 이상 공무원의 특별임용시험, 공개경쟁승진시험, 일반승진시험, 전직시험(임용권자의 요구에 의함. 시·군·구의 경우는 시·도지사 경유)
시·도인사위원회	· 5급 이상 공무원의 임용예정직무에 관한 자격증 소지자 특별임용시험 · 6·7급 공무원의 신규임용시험(임용권자의 요구에 의함)
당해 지방자치단체인사위원회	· 8·9급 공무원의 신규임용시험 · 7급~9급 공무원의 승진시험 · 6급 이하 공무원의 전직시험 · 기능직공무원의 임용시험
임용권을 위임받은 기관에 설치된 인사위원회	· 9등급 이하 기능직공무원의 신규임용시험

특별임용은 지방자치단체의 폐지·분합 및 직제와 정원의 개편 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 감원이 된 경우나 신체·정신상의 장애로 인한 휴직기간(1년)의 만료 등의 사유로 퇴직한 경력직공무원을 퇴직한 날로부터 3년 이내에 퇴직시에 재직한 직급의 경력직공무원으로 재임용하는 경우 또는 경력직공무원인 자가 특수경력직공무원이나 다른 종류의 경력직공무원으로 되기 위하여 퇴직한 자를 퇴직시에 재직한 직급의 경력직공무원으로 30일 이내에 재임용하는 경우 등에 실시한다.

국가기관 또는 다른 지방자치단체에서 근무하는 국가공무원을 같은 직급의 지방공무원으로 특별임용할 수 있다. 이 때는 임용시험은 면제되나, 사전 동의를 필요하다.

지방공무원법 제27조 제2항 제6호 후단의 개정으로 종전 읍·면 공무원으로 특별임용할 수 있던 새마을 지도자, 예비군 중대장, 새마을 청소년 회장, 리·통장 등 지역사회개발에 공헌한 자의 특별임용제도가 폐지되었다. 이는 지방공무원 특별임용제도의 남용방지와 엮관인사 및 정실인사를 방지하고, 일선 읍·면 지방공무원의 자질향상을 기하는데 목적이 있다.

특별임용의 방법은 서류전형과 면접시험 또는 실기시험으로 실시하며, 일반직 또는 기능직 공무원이 일반직, 특정직, 별정직 등의 공무원이 되기 위하여 퇴직한 자를 퇴직시에 재직한 직급의 일반직 또는 기능직 공무원으로 재임용하는 경우에는 시험을 면제한다(지방공무원임용령 제55조 제1항).

나. 지방공무원의 승진과 관련된 법규

승진은 하위계급에 재직중인 공무원을 상위계급에 임용하는 종적인 신분이동을 말하는데, 승진이 되면 담당직무의 곤란성과 책임도가 증대되고 보수도 증가하게 된다. 지방공무원의 승진과 관련된 법규로는 지방공무원법,

지방공무원임용령, 지방공무원 평정규칙, 지방공무원 인사규칙, 지방자치 단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등을 들 수 있다.

1) 승진기준 관련법규와 범조항

1급 공무원에의 승진은 바로 하급 공무원 중에서 이루어지고, 2급과 3급 공무원에의 승진은 동일직급내의 바로 하급 공무원 중에서 이루어지며, 그 외의 승진은 동일직렬의 바로 하급 공무원 중에서 이루어진다(지방공무원법 제39조).

2) 승진의 종류와 방법 관련법규와 범조항

승진에는 기본적으로 일반승진, 공개경쟁승진, 심사승진 등의 3가지가 있고, 예외적으로 특별승진, 근속승진과 우대승진 등 3가지가 있다.

가) 일반승진

일반승진은 연공서열에 의거한 일반적인 승진을 말한다. 4급에서 3급으로 승진하는 경우에는 인사평정서를 작성하여 당해 인사위원회의 사전심의를 받아서 결정한다(지방공무원임용령 제31조의 5, 지방공무원평정규칙 제33조 내지 제36조).

6급에서 5급으로 승진하는 경우에는 승진후보자명부의 높은 순위자순으로 결원과 예상결원을 합한 승진예정인원의 응시배수에 해당하는 인원내 대하여 승진시험을 부과한다. 승진후보자가 현저히 적거나 많아서 응시배수를 적용 하기가 곤란한 경우에는 행정자치부장관(또는 교육부장관)과 협의하여 응시 배수를 조정할 수 있다. 다만, 승진후보자가 승진예정인원수의 2배수에 미달 하는 경우에는 협의하지 아니할 수 있다(지방공무원임용령 제35조, 제38조).

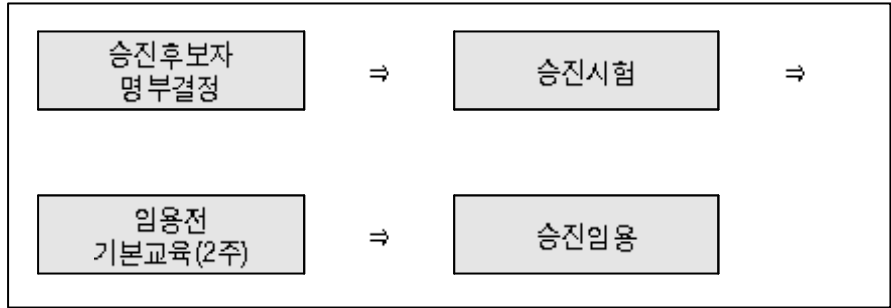
5급과 7급 이하 공무원 및 기능직 공무원의 승진은 승진후보자명부의 높은 순위자순으로 결원수에 대한 승진임용범위에 해당하는 자를 인사위원회에서 사전 심의하여 결정한다. 다만, 승진소요연수에 달한 자가 재직하는 동일직렬의 상위직급에 특별임용시험에 의한 임용이 인정되는 자격증을 소지하는 경우와 본인의 동의에 의하여 강임된 공무원의 경우에는 승진후보자명부에도 불구하고 본인의 경력과 당해기관의 인사사정 등을 고려하여 우선 승진임용할 수 있다. 7급 이하와 기능직공무원을 승진임용하고자 할 때에는 필기시험 또는 실기시험을 부과할 수 있으며, 그 시험방법은 당해 지방자치단체장이 결정한다(지방공무원법 제65조의 3 제2항, 지방공무원임용령 제30조).

나) 공개경쟁승진

행정자치부장관(또는 교육부장관)이 지방자치단체간의 승진기회의 균형을 도모하거나 유능한 공무원을 발탁하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 공개경쟁승진을 실시한다. 주로 6급 공무원이 5급으로 승진임용될 때 실시하며, 승진소요 최저연수(4년)를 2년 초과하고 승진임용이 제한되거나 응시자격이 정지 중에 있지 아니한 6급 공무원에게 승진시험이 부여된다.

시험방법은 1차(선택형 필기시험), 2차(논문형 필기시험), 3차(면접 또는 실시시험) 등으로 구분하여 실시한다(지방공무원임용령 제38조, 제58조, 제59조).

〈그림 3-1〉 시험을 통한 5급 승진자 결정과정



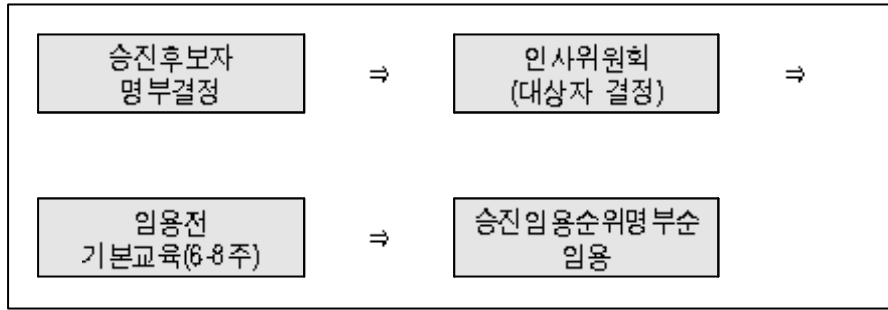
다) 심사승진

6급 공무원 중에서 5급으로 승진후보자명부의 높은 순위자순으로 승진예정인원에 대하여 임용하고자 하는 결원수에 대한 승진임용범위에 해당하는 자를 심사승진임용의 대상으로 삼는다.

인사위원회의 심의결과 승진대상자로 결정된 자에 대해서는 승진심의회 의 승진후보자명부상의 평정점 7할 및 승진임용예정직급에 상응하는 기본교육훈련과정의 훈련성적 3할의 비율로 합산한 고득점자순으로 승진임용순위명부를 작성한다.

당해 승진후보자명부작성단위기관에 결원이 생긴 경우에 승진임용순위명부의 순위에 의하여 임용하여야 한다(지방공무원임용령 제38조, 지방공무원 인사규칙 제23조 제1항).

〈그림 3-2〉 인사위원회의 5급 승진심사 결정과정



국가행정전문연수원(구 지방행정연수원)의 초임관리자 교육이수 후 교육 성적을 승진후보자명부에 반영하여 승진임용순위명부를 작성하고 결원이 발생하였을 때, 고순위자 순으로 임용한다.

라) 특별승진

특별승진제도는 열심히 일하는 근무분위기를 조성하고, 직무활성화를 촉진하기 위하여 1981년 4월 20일 신설하여 제도화하였다. 특별승진은 지방공무원법 제38조와 제39조의 규정에도 불구하고 임용할 수 있으므로 승진가능 범위(1계급 승진)의 적용을 받지 않고 2계급 승진도 가능하다고 할 수 있으나, 1계급 승진원칙을 적용하는 것이 조직의 인사질서유지차원에서 타당하다. 특별승진의 경우에는 승진후보자명부순위는 적용되지 않지만, 상위 직급의 결원이 있어야 가능하다.

특별승진의 대상과 요건은 다음의 <표 3-10>과 같다(지방공무원법 제39조의 3, 지방공무원임용령 제38조의 4).

〈표 3-10〉 특별승진의 대상과 요건

구분	대상	요건
1호	정령과 투철한 봉사정신으로 직무에 정진하여 공무집행의 공정성 유지와 깨끗한 공직사회구현에 귀감이 되는 자	정백리 포상에 관한 규정에 의하여 포상을 받은 4급 이하 및 기능직 공무원
2호	직무수행능력이 탁월하여 행정발전에 공헌한 자	임용권자가 직무수행능력이 탁월하여 행정발전에 지대한 공헌을 하였다고 인정하는 4급 이하 및 기능직 공무원 ※ 5급 이상에의 승진임용은 행정자치부장관의 사전승인을 받아야 함
3호	제안의 채택시행으로 국가 또는 지방자치단체 예산의 절감 등 행정운영발전에 실적이 있는 자	창안 등급 통상 이상을 받은 5급 이하 및 기능직공무원
4호	채직 중 공적이 현저한 자가 명예퇴직할 때	명예퇴직한 자로서 채직 중 특별한 공적이 있다고 인정되는 2급 이하 및 기능직 공무원
5호	채직 중 공적이 현저한 자가 공무로 인하여 사망 한 때	임용권자가 채직 중 특별한 공적이 있다고 인정하는 자

마) 근속승진

근속승진은 지방행정기관에 근무하는 하위직 공무원 중 법상 승진소요기간을 상당히 초과하여 장기간 성실하게 근무한 자에 대하여 승진기회를 확대함으로써 사기를 진작시키고 아울러 직무수행의 효율성을 제고시키기 위해서 도입된 제도이다.

근속승진제도는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제 18조와 지방청 하위직 공무원 근속승진제도 시행지침 등에 근거하여 실시하

고 있다. 근속승진의 요건과 대상은 다음의 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 근속승진의 요건과 대상

구분	근속승진제
대상기관	지방자치단체 및 산하 권 기관
대상공무원	· 일반직 9급, 8급 · 소방직 소방사, 소방교 · 기능직 10등급, 9등급
근속연수	· 일반직 9급, 소방직 소방사, 기능직 10등급 등은 해당 직급에서 8년 이상 재직할 자 · 일반직 8급, 소방직 소방교, 기능직 9등급 등은 해당 직급에서 9년 이상 재직할 자

바) 우대승진

일선 읍·면·동에서 4년 이상 성실히 근무한 9급 공무원에 대하여 승진 기회를 확대함으로써 사기를 진작시키고 투철한 사명감과 확고한 주인의식을 가지고 대민봉사에 더욱 정진하도록 하기 위하여 우대승진제도를 도입하였다.

우대승진제도는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제 17조와 읍·면·동 공무원 우대승진제도 시행지침 등에 근거하여 실시하고 있다. 우대승진의 요건과 대상은 다음의 <표 3-12>와 같다.

〈표 3-12〉 우대승진의 요건과 대상

구분	우대승진제
대상기관	· 읍·면·동
대상공무원	· 일반직 9급, 8급 · 소방직 소방사, 소방교 · 기능직 10등급, 9등급
근속연수	· 읍·면·동에서 4 이상 재직한 자

다. 전직과 관련된 법규

전직이란 직렬을 달리하여 임명하는 것을 말한다(지방공무원법 제5조). 직렬은 인사행정의 전문성을 높이고 직위분류제의 성격을 가미하기 위해서 구분되는 것이므로 직렬을 달리하는 임명의 요건과 절차는 대통령령으로 엄격히 제한하고 있다(지방공무원임용령 제28조).

1) 전직요건 관련법규와 범조항

지방공무원의 전직요건은 다음의 <표 3-13>과 같다(지방공무원임용령 제28조 제1항).

전산, 사서, 수의, 의료기술, 의무, 약무, 간호, 선박, 항공, 지적 등 특수직급으로 전직을 원하는 경우에는 그 직급에 해당하는 자격증을 소지하여야 한다(지방공무원 인사규칙 제15조). 다만, 지방자치법 등에 의하여 특별임용된 공무원의 일부는 경우에 따라서 일정한 기간을 정하여 전직을 제한하는 경우도 있다(지방공무원임용령 제28조 제3항).

〈표 3-13〉 전직의 요건

구분	전직요건
1호	<ul style="list-style-type: none"> · 전직예정직과 관련된 직무에 1년 이상 근무했거나 6월 이상 교육훈련경력이 있는 자 · 전직예정직과 관련된 전문적인 학교교육을 받은 자 · 국가에서 인정하는 자격증소지자를 동일 계급의 직위에 전직하는 경우
2호	<ul style="list-style-type: none"> · 직계·정원의 개제로 인한 인원조정의 경우
3호	<ul style="list-style-type: none"> · 부시장·부군수·(자치구가 아닌 구의)구청장과 부구청장으로 임용하는 경우 · 당해 기관에 동일직렬의 상위직급의 직위가 없는 직무에 종사하는 자를 다른 직렬(6급 이하는 동일직군의 직렬에 한함)의 상위직급으로 승진임용하는 경우
4호	<ul style="list-style-type: none"> · 전에 재직한 직렬로의 전직(신규임용후보자를 전직한 경우, 당초의 신규임용 예정자직렬로의 전직 포함)
5호	<ul style="list-style-type: none"> · 직군이 서로 다른 사육·조무·방화직렬, 위생직렬 등의 사역직류 기능직 공무원의 상호전직

2) 전직시험방법 관련법규와 범조항

5급 이상의 전직은 1차와 2차로 구분하여 선택형 시험(기입형을 가미할 수 있음)으로 실시하되, 필요할 때에는 면접시험과 실기시험을 부과할 수 있다(지방공무원임용령 제57조).

전에 재직한 직렬로의 전직, 임용권자가 인사위원회의 의결을 거쳐서 기능직 공무원을 동일직군 내의 직무가 유사한 다른 직렬로 전직, 직군이 서로 다른 사육·조무·방화직렬, 위생직렬 등의 사역직류 기능직 공무원의 상호전직, 동일직군내에서 직무내용의 변경없이 직급명칭만 변경되는 경우, 국가에서 인정하는 자격증소지자를 동일계급의 직위로 전직, 3급 이상의 공무원을 동일직군의 다른 직렬 공무원으로 전직, 직무내용이 유사한 연구직

행정직렬공무원을 기술직렬공무원으로 전직, 5년 이상 근무경력이 있는 행정직렬공무원과 운수직렬공무원 상호간 전직, 부시장·부군수·(자치구가 아닌 구의)구청장과 부구청장으로 전직 등에는 전직시험을 부과하지 않는다(지방공무원임용령 제29조).

라. 보직관리(전보)와 관련된 법규

보직관리란 공무원의 직급에 상응하는 일정한 직위를 부여하는 임용행위로써 동일한 임용권자가 소속 공무원을 다른 직위로 수평 이동시키는 일종의 전보의 개념으로 이해되고 있다.

전보는 재직하고 있는 소속 공무원에 대한 임용행위이므로 동일직위에서의 장기근무로 인한 침체를 방지하여 창의적인 직무수행을 기하는 한편, 지나치게 빈번한 전보로 인한 능률저하를 방지하여 안정적인 직무수행을 기하도록 하며, 특별한 사정이 없는 한 생활연고지를 고려하여 정기적인 전보를 실시할 것을 규정하고 있다(지방공무원임용령 제26조).

1) 보직관리원칙 관련법규와 법조항

임용권자는 소속공무원의 직급과 직종을 고려하여 그 직급에 상응하는 일정한 직위를 부여하여야 한다. 소속 공무원을 보직함에 있어서는 당해 공무원의 전공분야, 훈련, 근무성적, 전문성, 적성 등을 고려하여 적당한 직위에 임용하여야 한다(지방공무원법 제30조의 2).

2) 보직관리기준 관련법규와 법조항

소속 공무원을 하나의 직급 또는 직위에 임용하고, 직무의 곤란성과 책임도에 따라 직위를 등급화하고, 소속 공무원의 경력과 실적 등에 따라 능력을

적절히 발전시킬 수 있도록 보직하여야 하며, 생활연고지를 고려한 정기적인 전보를 실시하여야 한다(지방공무원임용령 제7조, 제26조).

마. 인사교류와 관련된 법규

인사교류는 임용권자를 달리하는 지방자치단체 상호간의 수평이동을 말하므로 동일 임용권자에 의한 보직변경인 전보와 다른 지방자치단체로 이동하는 전입과는 구별된다. 인사교류제도는 공무원의 다양한 능력발전을 기하고 기관간 업무의 원활한 협조 등의 측면에서 필요한 제도라고 할 수 있다.

1) 인사교류계획의 수립 관련법규와 범조항

행정자치부(교육부)장관은 지방자치단체에 인력의 균형있는 배치와 지방자치단체의 행정발전을 위하여 지방자치단체 상호간에 인사교류가 필요할 때, 인사교류계획을 수립하여 행정자치부령(교육부령)이 정하는 협의회의 심의를 거쳐서 당해 지방자치단체의 장에게 그 실시를 권고할 수 있으며, 이 경우 당해 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(지방공무원법 제30조의 2 제1항).

또한 시·도지사는 당해 지방자치단체 및 관할구역안의 지방자치단체 상호간에 인사교류의 필요가 있다고 인정할 때에는 시·도인사교류협의회의 심의를 거쳐서 인사교류를 실시할 수 있다(지방공무원법 제30조의 2 제2항).

2) 지방자치단체 상호간 인사교류의 대상과 기준

가) 인사교류의 대상

지방자치단체 상호간에 이루어지는 인사교류의 대상은 크게 3가지로 구

분되고 있다(지방공무원임용령 제27조의 4 제1항). 첫째, 제1호로 이는 지방 자치단체간 인력의 균형있는 배치와 지방행정의 균형있는 발전을 위하여 5급 이상 공무원을 교류하는 경우이다. 둘째, 제2호로 이는 행정기관 상호간의 협조체제증진 및 공무원의 종합적 능력발전을 위하여 인접 지방자치단체가 상호간에 교류하는 경우이다. 셋째, 제3호로 이는 5급 이하 공무원의 연고지 배치를 위하여 필요한 경우에 실시하는 인사교류이다.

나) 인사교류의 기준

인사교류 인원(5급 이하 공무원의 연고지 배치 경우는 제외)은 필요한 최소한으로 하고, 행정자치부장관, 시·도지사는 지방자치단체별 교류인원을 정할 때에는 미리 당해 지방자치단체장의 의견을 들어야 한다(지방공무원임용령 제27조의 4 제2,3항). 또한 행정자치부장관, 시·도지사는 인사교류계획을 수립하거나 인사교류를 실시할 때에는 지방자치단체의 장으로부터 교류대상자의 추천이 있거나 당해 지방자치단체로 전입요청이 있는 경우 최대한 반영하여야 하며, 당해 지방자치단체장의 동의 없이는 인사교류대상자의 직위를 미리 지정하여서는 안된다.

3) 인사교류의 절차

가) 인사교류계획의 수립

시·도간 인사교류가 필요하면, 행정자치부장관은 인사교류계획을 수립하여 지방공무원인사교류협의회에 심의를 요청하여야 한다. 또한 시·도·시·군·구 혹은 시·도·시·도, 시·군·구·시·군·구간의 인사교류가 필요할 경우, 시·도지사는 인사교류계획을 수립하여 시·도지방공무원인사교류협의회에 심의를 요청하여야 한다.

나) 인사교류 수요조사

행정자치부장관과 시·도지사는 인사교류계획의 수립을 위하여 매년 1회 이상 인사교류 수요조사를 실시한다.

다) 인사교류요청절차

소속 공무원의 시·도간 인사교류가 필요하다고 인정되면, 지방자치단체장은 행정자치부장관 혹은 시·도지사에게 인사교류를 요청한다. 시·군·구간의 인사교류가 필요하다고 인정될 때에는 시장·군수·구청장이 시·도지사에게 인사교류를 요청한다.

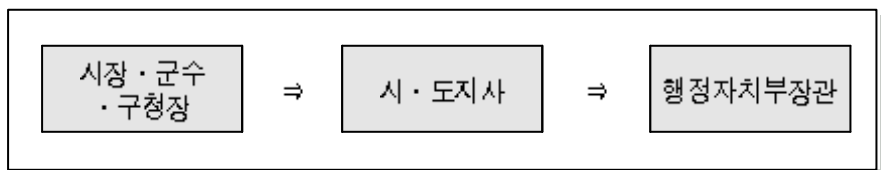
라) 인사교류계획의 확정통보

인사교류계획이 협의회의 심의를 거쳐서 확정되면, 행정자치부장관은 시·도지사에게, 시·도지사는 시장·군수·구청장에게 각각 이를 통보하고 실시를 권고한다.

마) 인사교류 결과보고

인사교류 결과보고의 절차는 아래의 <그림 3-3>과 같이 시장·군수·구청장이 시·도지사에게 그리고 시·도지사는 다시 행정자치부장관에게 보고한다.

<그림 3-3> 인사교류결과보고 절차



3. 계급제의 실태

우리나라의 공직분류체계는 계급제를 바탕으로 해서 직무의 난이도 등을 고려하여 직류, 직렬 등을 구분하는 직위분류제적 요소를 가미한 형태를 취하고 있다.

계급제란 공무원이 자격, 능력, 신분 등 속인적 특성을 기준으로 하여 계급을 부여하고, 공무원의 계층을 만드는 제도인 계급분류제도를 말한다. 계급분류제도는 직위가 아니라 공무원이 개인적으로 가지고 있는 계급이나 신분이 인사행정의 기준이 되는 인간중심적 제도라고 할 수 있다. 따라서 공무원은 비록 직무내용이 다르다 하더라도 자기 계급에 속하는 직위는 어떠한 것이든 맡을 수 있는 자격이 있다고 할 수 있다⁸⁵⁾

우리나라의 경우, 대체로 산업이 별로 발달하지 못하고 분업화가 많이 이루어지지 못한 농업사회로부터의 오랜 관료제전통을 가지고 있기 때문에 계급제중심의 공직분류체계를 가지고 있다.

지방공무원의 계급체계는 최하 9급부터 최고 1급까지 9등급으로 이루어져 있고, 그 구체적인 내용은 다음의 <표 3-14>와 같다.

85) 김영선·신기원, 「새인사행정」, 충남대학교 출판부, 1996, pp.115-116.

〈표 3-14〉 우리나라 지방공무원의 계급체계

계급 구분	계급 이름
1급	관리관
2급	이사관
3급	부이사관
4급	서기관
5급	사무관
6급	주사
7급	주사보
8급	서기
9급	서기보

연구직과 지도직을 제외한 일반직 지방공무원의 계급별 공무원수는 7급이 제일 많은 6만438명으로 전체 일반직 지방공무원의 32%를 차지하고 있으며, 8급이 4만5천571명으로 전체의 24%이고, 6급이 4만2천588명으로 전체의 22.4%로 각각 나타나 있다. 다음의 <표 3-15>는 일반직 지방공무원의 계급별 공무원수이다.

〈표 3-15〉 일반직 지방공무원의 계급별 공무원수(98. 7 현재)

(단위 : 명)

계급	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
%	100.0			0.1	1.4	7.2	22.4	32.0	24.0	12.9
공무원 수	189,722	24	44	239	2,615	13,696	42,588	60,438	45,571	24,507

자료 : 행정자치부, 「공무원통계」, 1998. 참조.

일반직 지방공무원 중에서 채용당시 특별채용으로 들어온 공무원은 전체의 19.2%에 해당하는 3만6천496명으로 국가공무원의 26.8%보다 낮은 비중을 차지하고 있다. 계급별로 살펴보면, 4급이 27.6%로 특별채용비율이 가장 높고, 그 다음으로는 3급과 7급이 각각 25.1%의 비율을 차지하고 있다. 참고로 국가공무원의 경우는 7급이 31.4%로 가장 높고, 8급은 30.7%, 6급은 27.5% 등의 순이다(<표 3-16> 참조).

〈표 3-16〉 일반직 지방공무원의 계급별 최초 임용시 채용형태

(단위 : 명)

구분	계급	합계	공채(%)	특채(%)
지방		189,722	153,253(80.8)	36,469(19.2)
	1급	24	19(79.2)	5(20.8)
	2급	44	37(84.1)	7(15.9)
	3급	239	179(74.9)	60(25.1)
	4급	2,615	1,892(72.4)	723(27.6)
	5급	13,696	11,500(84.0)	2,196(16.0)
	6급	42,588	35,605(83.6)	6,983(16.4)
	7급	60,438	45,266(74.9)	15,172(25.1)
	8급	45,571	38,179(83.8)	7,392(16.2)
	9급	24,507	20,576(84.0)	3,931(16.0)
국가		85,325	62,474(73.2)	22,851(26.8)
	1급	71	52(73.2)	19(26.8)
	2급	340	272(80.0)	68(20.0)
	3급	740	590(79.7)	150(20.3)
	4급	3,940	3,161(80.2)	779(19.8)
	5급	7,778	6,418(82.5)	1,361(17.5)
	6급	19,866	14,393(72.5)	5,473(27.5)
	7급	23,108	15,851(68.6)	7,257(31.4)
	8급	18,552	12,848(69.3)	5,704(30.7)
	9급	10,929	8,889(81.3)	2,040(18.7)

자료 : 행정자치부, 「공무원통계」, 1998. 참조.

전체 일반직 지방공무원 중 최초 임용시 9급으로 채용된 경우가 전체의 88.8%인 16만8천507명 이고, 8급으로 채용된 경우가 전체의 5%인 9천550명 이며, 7급으로 채용된 경우가 전체의 4.5%인 9천9명으로 나타나고 있다. 다음의 <표 3-17>은 일반직 지방공무원의 계급별 최초임용 당시 계급을 나타 낸 것이다.

〈표 3-17〉 일반직 지방공무원의 계급별 최초임용시 계급(98. 7 현재)

단위 : 명

계급	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
합계	189,722	24	44	239	2,615	13,696	42,588	60,438	45,871	24,507
1급	1	1								
2급	1	1								
3급	9	2		7						
4급	112	3	1	4	104					
5급	1,475 (0.8%)	3	16	69	379	1,008				
6급	1,058 (0.6%)		2	5	13	215	823			
7급	9,009 (4.5%)	3	7	18	164	1,165	2,889	4,763		
8급	9,550 (5.0%)		2	7	55	293	1,852	4,041	3,300	
9급	168,507 (88.8%)	11	16	129	1,900	11,015	37,024	51,634	42,271	24,507

자료 : 행정자치부, 「공무원통계」, 1998. 참조

다음의 <표 3-18>은 일반직 지방공무원의 계급별로 공무원에 총재직한 연수를 나타낸 것이다. 일반직 지방공무원의 계급별로 공무원에 총재직한 연수를 살펴보면, 전체 일반직 지방공무원의 평균 재직년수는 12.7년이고, 2급의 평균 재직년수가 29.9년으로 가장 길며, 그 다음으로는 4급의 27.9년으로 나타났다. 또한 34년 이상을 근무한 공무원수가 가장 많은 계급은 4급으로 325명이며, 그 다음으로는 5급이 293명, 6급이 224명 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-18〉 일반직 지방공무원의 계급별 공무원 총재직연수

단위 : 명

구분	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
평균 재직	12.7년	23.9년	29.9년	26.4년	27.9년	25.1년	21.0년	12.6년	6.1년	2.2년
총계	169,722	24	44	239	2,615	13,696	42,568	60,438	45,571	24,507
2년 미만	15,350			1	19	216	65	700	565	13,784
2-4	14,001			3	19	188	58	816	6,967	5,950
4-6	17,582			4	17	128	117	1,927	13,052	2,337
6-8	25,749		1	4	10	69	195	7,950	15,596	1,924
8-10	15,787			3	21	69	560	9,724	5,229	181
10-12	10,886	1		2	35	61	1,125	7,190	2,358	114
12-14	8,037		1	2	45	66	1,167	6,054	659	43
14-16	7,689	1		3	45	128	1,811	5,327	344	30
16-18	14,603	1	3	11	88	255	4,131	9,634	443	37
18-20	14,721	3	2	26	95	604	7,247	6,505	206	23
20-22	9,598	2	3	15	53	824	6,151	2,466	64	20
22-24	8,659	5	3	11	62	1,144	6,268	1,125	31	10
24-26	8,460	4	4	8	60	1,944	5,819	568	23	10
26-28	6,120	2	3	8	168	2,376	3,357	186	8	12
28-30	6,526	1	5	19	478	2,965	2,915	127	6	10
30-32	3,036		5	28	544	1,505	907	42	2	5
32-34	1,931	1	3	53	531	861	461	17	2	5
34년 이상	985	3	11	38	325	293	224	60	16	15

자료 : 행정자치부, 「공무원 통계」, 1998. 참조.

일반직 지방공무원의 계급별 평균 승진소요연수를 살펴보면, 국가직과 지방직 사이에 큰 차이가 나타나지 않고 있다(<표 3-19> 참조). 또한, 7급에서 6급으로의 승진, 6급에서 5급으로의 승진, 5급에서 4급으로의 승진 등에 필요한 연수는 각각 11년으로 소요연수가 가장 긴 것으로 나타났다.

<표 3-19> 일반직 지방공무원의 계급별 평균 승진소요연수

계급	법정소요연수	국가공무원	지방공무원
2급→1급	3	6	8
3급→2급	3	6	7
4급→3급	5	9	8
5급→4급	5	11	11
6급→5급	4	11	11
7급→6급	3	10	11
8급→7급	3	9	9
9급→8급	2	8	6

자료 : 행정자치부, 「공무원통계」, 1998. 참조

4. 직렬구성 실태

직렬은 직무의 종류가 유사하고 그 곤란성과 책임의 정도만 상이한 종적인 직무의 군을 의미하는 것으로 일은 같은 종류이지만, 의무와 책임의 수준이나 곤란성이 서로 다른 직급들을 모아 놓은 것이다. 같은 직렬에 속하는 직위들은 서로 관련되어 있고, 또한 승진의 계통이 직렬에 따라 정해지는 것이 보통이다.⁸⁶⁾

우리나라 지방공무원의 직렬은 38개 이루어져 있다(<표 3-20> 참조). 행정직군에는 행정, 세무, 운수, 교육행정, 사회복지, 기업행정, 전산, 사서의 8개 직렬이, 광공업직군에는 기계, 전기, 금속, 섬유, 화공, 자원의 7개 직렬이, 농림수산직군에는 농업, 임업, 축산, 수의, 수산의 5개 직렬이, 보건의무직군에는 보건, 식품위생, 의료기술, 의무, 약무, 간호의 6개 직렬이, 환경직군에는 환경의 1개 직렬이, 교통직군에는 교통, 선박, 항공의 3개 직렬이, 시설직군에는 도시계획, 토목, 수도토목, 건축, 지적, 측지의 6개 직렬이, 통신직군에는 통신사, 통신기술 및 전자통신기술의 3개 직렬이 포함되어 있다.

<표 3-20> 우리나라 일반직 지방공무원의 직렬표

직군	직렬	직류
8직군	38직렬	72직류
행정	행정	일반행정, 법무행정, 재정, 국제교류, 노정, 문화공보, 감사, 통계
	세무	지방세
	운수	운수
	교육행정	교육행정
	사회복지	사회복지
	기업행정	기업행정
	전산	전산
	사서	사서
광공업	기계	일반기계, 농업기계, 운전, 조선
	전기	일반전기, 전자, 원자력
	금속	금속, 야금
	섬유	섬유
	화공	일반화공가스
	자원	자원

86) 김영성 외, 『새인사행정』, 충남대학교출판부, 1996, p.97.

직군	직렬	직류
농림 수산	농업	일반농업, 잠업, 식물검역, 농화학
	임업	일반임업, 산림보호, 가공이용
	축산	축산
	수위	수위
	수산	일반수산, 수산제조, 수산종식, 어로, 수산물검사
보건 의무	보건	보건
	식품위생	식품위생
	의료기술	의료기술
	의무	일반의무, 치무
	약무	약무, 약제
	간호	간호
환경	환경	일반환경, 수질, 대기, 폐기물
교통	교통	교통
	선박	일반선박, 선박항해, 선박기관
	항공	일반항공, 조정, 정비
시설	도시계획	도시계획
	토목	일반토목, 농업토목
	수도토목	수도토목
	건축	건축
	지적	지적
	측지	측지
통신	통신사	통신사
	통신기술	통신기술, 전송기술
	전자통신기술	전자통신기술

각 직렬별 일반직 공무원수를 살펴보면, 공무원수가 많은 직렬의 순서로는 행정직렬이 89,219명으로 전체 일반직 공무원 163,258명의 54.6%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 토목직렬 공무원이 13,190명으로 전체 일반직 공무원의 8.0%를 차지하고 있고, 보건직렬이 8,842명, 농업직렬이 7,960명 등의 순으로 나타나 있다. 반면에 공무원수가 적은 직렬의 순서로 운수직렬과 항공직렬이 단 1명도 없고 금속직렬과 교통직렬은 1명, 축지직렬은 8명 등의 순으로 나타나고 있다(<표 3-21> 참조).

〈표 3-21〉 직렬별·계급별 일반직 지방공무원수

단위 : 명

직군	직렬	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
	합계	163,258	15	55	231	2,283	10,387	34,133	53,108	36,053	19,552
행정	행정	89,219	15	49	192	1,534	8,436	20,456	28,512	22,847	7,179
	세무	8,762						918	1,661	2,665	3,498
	운수										
	교육행정	51						12	19	11	9
	사회복지	52						1	1	4	46

〈표 3-21〉 직렬별·계급별 일반직 지방공무원수

단위 : 명

직군	직렬	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
시설	* 시설	403		5	32	366					
	도시계획	38						4	7	17	10
	토목	13,190					1,113	2,707	4,542	2,988	1,840
	수도토목	853					50	190	233	210	170
	건축	5,382					294	974	1,759	1,334	1,021
	지적	2,750					246	587	907	628	382
	측지	8					3	4	1		
통신	통신사	15						5	7	2	1
	통신기술	986				3	37	293	308	190	155
	전자통신 기술	109						16	40	27	26

※ 공업직렬, 농림직렬, 시설직렬 등은 현재는 없어졌지만, 과거에 그 직렬로 채용된 사람이 그대로 남아있으므로 통계표에 나타남.

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체공무원인사통계」, 1999.

제2절 공직분류체계의 문제점

1. 계급제의 문제점

가. 조직구조 및 직무구조와의 불일치

현행 지방자치단체 공직분류체계의 수직적 분류구조에서 노정되고 있는 가장 큰 문제점은 조직 및 직무구조와의 괴리이다. 즉, 조직구조나 직무구조를 고려하지 않고 단순히 계급의 세분화만 이루어져 있다는 것이다. 또한 이와 같은 계급의 세분화는 전문성의 확보를 위한 분업의 원리에 근거한 것도 아니다. 즉, 계급제를 채택하고 있는 경우에 일반적으로 나타나는 현상의 하나가 계급수의 최적화를 도모하는 원칙이 존재하지 않아서 해당 국가의 사회신분제도나 필요에 따라 계급수를 확대하거나 축소하는 것이다. 이러한 현상이 현행 우리나라 공직분류체계의 수직적 분류구조에서 동일하게 나타나고 있는 것이다.

조직구조나 직무구조를 고려하지 않은 계급수의 설정은 결과적으로 승진의 기준 또는 승진의 원활화를 위한 수단으로만 기능하게 된다. 그러나 현행의 계급수는 승진의 원활화라는 문제도 충분히 해소하지 못함으로써 현재보다 한층 세분화할 필요가 있다는 비판에 직면하고 있는 실정이다⁸⁷⁾

나. 폐쇄형 승진임용제로 인한 공직사회의 침체화

계급제를 채택하고 있는 나라에서는 대체적으로 폐쇄형 공무원제를 채택

87) 현행의 계급수를 보다 세분화할 필요가 있다는 지적은 다음을 참조하기 바람(진재구의, 「전제서」, pp.200-201).

하고 있다. 폐쇄형은 계층구조의 중간에 외부로부터 신규채용되는 것이 허용하지 않는 인사제도로 계층제의 최하위 계층에서 신규채용이 이루어지고 그들이 상위계급에 승진해 올라가는 제도이다. 이와 같은 폐쇄형 인사제도를 채택하게 되면, 보수나 직책을 통한 유능한 인재의 유인매력을 상실하게 됨으로써 공무원의 질적 저하를 가져오고 신기풍을 불어넣는 것이 부족하여 자칫하면 공직의 침체와 관료주의화를 초래할 수 있다.

우리나라의 경우, 폐쇄형과 개방형의 혼합형을 택하고 있으나, 상위직의 대부분은 그 하위직에서 승진하여 채용되는 경우가 많으므로 폐쇄적인 성격이 강하다고 할 수 있다. 따라서 외부로부터 유능한 인재를 영입할 수 있는 길이 막혀 있어서 공직사회의 대외적인 경쟁력이 없게 될 우려가 있다. 다음의 <표 3-22>는 일반직 지방공무원 임용방법별 구성비 현황을 나타낸 것이다.

<표 3-22> 일반직 지방공무원 임용방법별 구성비 현황

단위 : %

구분	공개임용		특별임용		승진임용	
	81-90년	91-94년	81-90년	91-94년	81-90년	91-94년
1급			25.0	3.4	75.0	96.6
2급			5.9		94.1	100.0
3급			5.3	0.5	94.7	99.5
4급			6.8	3.0	93.3	97.0
5급	1.7	0.7	11.7	6.2	86.6	93.1
6급	0.1	0.1	2.2	1.4	97.7	98.6
7급	5.0	7.5	4.5	1.9	90.5	90.5
8급	0.9	1.6	8.3	6.9	90.8	91.5
9급	71.1	85.7	23.8	14.3	5.1	

다. 연공서열식 승진으로 인한 조직내부의 경쟁력 상실

지방자치체가 실시된 이후에 행정공무원의 대부분이 6급 이하로 구성되어 있는 지방자치 단체에서는 종전의 심사승진과 시험승진제를 혼용하는 제도를 폐지하고 서열에 의한 심사승진제도만을 활용하게 되었다. 따라서 승진제도는 지나치게 연공서열에만 의존하게 되어 열심히 일하는 공무원이라 하더라도 선임자를 추월할 수 있는 길이 사실상 봉쇄되어 있다. 후임자가 선임자와 선의의 경쟁을 하는 일이 없기 때문에 조직의 내부 경쟁력이 상실되고 조직이 무사안일에 빠지기 쉽다.

또한, 하위직 공무원들에게 적절한 인센티브가 주어지지 않는 한, 우수인재를 공직에 유치하여 계속 유지·관리하기가 어려우며, 목표관리제나 성과급제 등의 도입이 어렵게 된다.

라. 계급구조의 획일적 적용으로 공직체계의 경직화 초래

현재 일반직 공무원의 경우, 연구직과 지도직을 제외하고는 모두 9급부터 1급까지의 9계급제를 획일적으로 적용하고 있다. 앞으로는 업무의 전문화에 따른 전문인력의 필요성이 증대되고 직무수행상 엄격한 계층제가 필요하지 않은 분야가 많아질 것이므로 획일적인 9계급제의 적용은 무리가 있게 될 것이다.

마. 직급과 직책의 강력 밀착으로 직능중심체제 정착 어려움

우리나라에서는 승진을 했어도 계급에 상응하는 직책을 부여받지 못하면 승진효과가 생기지 않을 정도로 직급과 직책이 강력하게 밀착되어 있다. 또한, 직급이 높은 사람에게 팀장 등의 직책이 부여되기 때문에 직능을 중심으로

로 하는 팀제의 운영 등이 사실상 불가능하다.

2. 직렬구성의 문제점

우리나라의 현행 공직분류제도에서는 직위분류제의 요소를 도입하고 있으나, 실제로는 그 취지를 충분히 살리지 못하고 분류정도의 세분화가 미흡한 상태에 있다. 즉, 형식적으로는 직군, 직렬, 직류 등으로 나누는 직위분류제를 채택하고 있지만, 직급에서는 아직도 계급제의 원리를 적용하는 등 많은 문제점을 안고 있다. 여기서는 직위분류제의 한 요소인 직렬의 문제점만을 대상으로 논의하기로 하겠다.

가. 수평적 직렬분화의 미흡

우리나라의 직렬은 수평적 분화가 미흡하여 과도하게 통합된 상태에서 출발한 직렬이 있고 지나치게 세분화된 직렬이 존재한다. 이런 현상의 단적인 예가 행정직렬이다. 일반직공무원의 62.3%가 행정직군이고 이중 행정직렬이 87.7%이며, 이중 99.2%가 일반행정직류에 속해 있다.

10대그룹의 임원 중 과학기술전문인력의 비율이 52.4%인데 비하여 5급 이상 지방공무원의 65%가 행정직이고, 3급 이상 지방공무원의 80.1%가 행정직이다. 또한, 3급 이상 공무원 중 과학기술전문인력의 비율은 15.4%에 불과하다. 따라서 행정직렬에 속한 공무원들이 조직의 상층부를 점령하고 있어서 다른 직렬의 공무원에 비하여 많은 발전기회를 제공받는 등 행정직렬 지배형 관료제의 현상을 초래하고 있다.

나. 직렬별 계급배치의 불합리

직렬별 또는 직류별 계급배치가 합리적인 근거에 의하지 않고 이루어지다 보니 직렬의 수에 불균형을 가져오게 되었다. 직군에 따라서는 그 직군에 포함되어 있는 직렬들이 4급 이상에서 하나의 직렬로 통합되고 있는 반면, 하위직급에서는 인력운영의 장애를 가져올 정도로 직렬이 세분화되어 있다.⁸⁸⁾ 이것은 직렬의 분류기준이 모호하고 불균형적이기 때문에 나타나는 현상이다.

다. 행정직렬 편중으로 인한 전문성 부족

행정직군에 포함되어 있는 행정직렬 지방공무원수가 전체 일반직 지방공무원 수의 54.6%를 차지하고 있다. 이러한 행정직의 편중 현상으로 상위직급은 대부분 행정직이 독점하고 있어서 행정의 전문성을 해치고 있다. 현재 4급 이상의 보직수를 살펴보면, 3급 이상 보직자의 경우는 행정직이 72.9%를 차지하고 있고, 4급 이상의 경우는 행정직이 64.1%를 차지하고 있다.⁸⁹⁾ 다음의 <표 3-23>은 일반직 지방공무원의 직렬별 보직자 현황이다.

88) 예를 들면, 행정직군은 12개 직렬이고, 광공업직군은 9개 직렬이다.

89) 최병대 외, “공무원의 전문성 제고방안,” 「행정학회 하계세미나 발표논문」, 1999, p.6.

〈표 3-23〉 직렬별 보직자 현황

구분	3급 이상		4급 이상	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
행정직	51	72.9	275	64.1
토목직	8	11.4	55	12.8
건축직	4	5.7	25	5.8
의무직	4	5.7	29	6.8
기타	3	4.3	45	8.5
합계	70	100.0	429	100.0

자료 : 최병대 외, “공무원의 전문성 제고방안,” 『행정학회 하계세미나 발표논문』, 1999, p.6.

이에 따라 토목, 건축직 등 기술직 공무원들은 항상 행정직에 밀려서 승진 등 인사상의 불이익을 당하므로 지방공무원으로 일정기간 근무하여 경력을 쌓은 다음 대우가 좋은 사기업으로 이직하는 현상을 많이 볼 수 있다. 특히 행정수요가 계속하여 늘어나고 있는 도시계획, 환경 등의 분야에서 우수한 전문직렬 공무원이 민간기업으로 전직함으로써 민간기업에 대한 전문성과 경쟁력이 현저하게 떨어지고 있는 실정이다.

라. 전문성을 무시한 부서배치

전문직렬과 관련된 전문교육을 이수한 공무원이 그 전문분야에 자리가 없어서 그 전문분야와는 전혀 상관없는 다른 부서에 배치되거나 승진을 위한 경력관리상 근무성적 평정을 유리하게 받기 위하여 전문성과는 전혀 상관없는 분야에 보직을 받는 경우가 많이 있다. 또한 특수한 전문 자격증을



소지한 공무원을 그 자격증과는 전혀 관련이 없는 분야에 배치하는 경우도 흔히 있는 일이다⁹⁰⁾ 다음의 <표 3-24>는 전문분야에 대한 교육훈련을 받은 공무원의 배치현황에 관한 것이다.

<표 3-24> 전문분야에 대한 교육훈련을 받은 공무원의 배치현황

단위 : 명

합계	전공분야배치	유사분야배치	전공무관분야배치
59	16	23	20

자료 : 최병대 외, 「상계논문」, p.7.

90) 「상계논문」, p.6.

제4장 지방자치단체 공직분류체계에 대한 조사분석

제1절 조사설계

1. 조사목적

지방자치단체 공직분류체계의 개선을 도모하기 위해서는 실제 공공부문에 근무하고 있는 공무원들이 현재의 공직분류체계에 대해서 느끼는 문제점과 향후 개선방향에 대하여 어떻게 생각하고 있는가를 파악하는 것도 매우 유용한 방법이다. 이는 규범적 차원에서 모색된 대안과 달리 현실적 적용가능성이 매우 높은 개선안이 될 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 여기에서는 지방공무원을 대상으로 현재 우리나라 지방자치단체의 계급제와 직렬이 내포하고 있는 가장 심각한 문제가 무엇이며, 또한 보완 및 개선할 경우 그 개략적인 방향은 어떻게 설정되는 것이 바람직한 것인가를 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다.

이와 같은 기초적 조사를 통하여 지방자치단체의 공직분류체계가 안고 있는 현실적 문제점을 파악할 수 있을뿐더러 개선방안을 모색하는 데 있어서 주요한 시사점을 도출할 수도 있다.

2. 조사대상의 선정 및 회수율

조사대상지역은 광역자치단체로서는 대전광역시를 그리고 기초자치단체로서는 공주시와 홍성군을 선정하였다. 조사대상지역은 연구자의 주관적 판단에 의하여 선정하였는 바, 이는 현행의 지방자치단체 공직분류체계가 자치단체별 차별성을 갖지 않고 획일적 기준에 의하여 실시되고 있는 까닭에 대상선정의 기준이 특별히 필요하지 않다고 판단하였기 때문이다.

한편, 설문조사는 대상자치단체별 각 100부의 설문서가 배부되었으며, 회수율은 대전광역시가 91%, 공주시가 87%, 홍성군이 67%로 나타났다(<표 4-1> 참조).

〈표 4-1〉 설문지의 배포 및 회수율

단위 : 부

구분	배포수	응답수	회수율(%)
대전광역시	100	91	91
공주시	100	87	87
홍성군	100	67	67
합계	300	245	81.7

3. 조사대상자의 특성

조사대상 공무원의 특성을 살펴보면, 다음과 같다(<표 4-2> 참조). 첫째, 성별분포에서는 남자가 224명으로 전체의 95.3%이고 여자가 11명으로 4.7%를 차지하고 있으며, 무응답이 10명이다. 둘째, 연령별 분포는 20대가 8명(3.4%), 30대가 86명(36.6%), 40대가 112명(47.7%), 50대 이상이 29명(12.3%)이며, 무응답이 10명이다. 셋째, 직급별 분포는 9급이 7명(3.0%), 8급이 42명(17.5%), 7급이 89명(38.0%), 6급이 85명(36.3), 5급이 11명(4.7%), 3급이 1명(0.4%)이며, 무응답이 11명이다.

〈표 4-2〉 응답자의 특성

구분		내용
성별	남	224(93.3)
	여	11(4.7)
연령	20대	8(3.4)
	30대	86(36.6)
	40대	112(47.7)
	50대이상	29(12.3)
직급	9급	7(3.0)
	8급	42(17.5)
	7급	89(38.0)
	6급	85(36.3)
	5급	11(4.7)
	4급	
	3급	1(0.4)
직군	행정	행정: 152(76.0), 세무: 2(1.0), 전산: 2(1.0)
	광공업	기계: 4(2.0), 화공: 2(1.0)
	농림수산	농업: 5(2.5), 임업: 3(1.5), 축산: 3(1.5), 수산: 3(1.5)
	보건의료	보건: 3(1.5), 간호: 1(0.5)
	환경	환경: 7(3.5)
	시설	도시계획: 4(2.0), 토목: 4(2.0), 건축: 3(1.5), 지적: 1(0.5)
	통신	통신사: 1(0.5)

넷째, 직렬별 분포는 행정직렬이 152명(76.0%), 세무직렬이 2명(1.0%), 전산직렬이 2명(1.0%), 기계직렬이 4명(2.0%), 화공직렬이 2명(1.0%), 농업직렬이 5명(2.5%), 임업직렬이 3명(1.5%), 축산직렬이 3명(1.5%), 수산직렬이 3명(1.5%), 보건직렬이 3명(1.5%), 간호직렬이 1명(0.5%), 환경직렬이 7명(3.5%), 도시계획직렬이 4명(2.0%), 토목직렬이 4명(2.0%), 건축직렬이 3명(1.5%), 지적직렬이 1명(0.5%), 통신사직렬이 1명(0.5%)이다.

제2절 조사분석의 결과

1. 계급제에 대한 조사분석 결과

가. 실태에 관한 조사분석 결과

현행의 계급체계에 대하여 대다수의 지방공무원들은 불만을 갖고 있는 것으로 판단된다. 아래의 <표 4-3>에서 보듯이 현행 계급체계에 대한 만족의 정도를 묻는 질문에 전체의 77.1%에 해당하는 189명이 불만족하다는 응답을 그리고 22.9%인 56명만이 만족하다는 응답을 보이고 있다.

<표 4-3> 현행 계급체계에 대하여 만족 정도

단위 : 명, %

구분	빈도수	비율(%)
만족	56	22.9
불만족	189	77.1
합계	245	100.0

한편, 현행 계급체계가 불만족스러운 이유로는 전체 응답자의 56.8%인 105명이 승진지체를, 25.9%인 48명이 연봉제·성과급제·목표관리제·팀제 등 새로운 행정환경변화에 대한 부적합을, 15.1%인 28명이 지방과 중앙 그리고 광역과 기초간의 불균형을 들고 있다(<표 4-4> 참조).

〈표 4-4〉 현행 계급체계에 대한 불만족 이유

단위 : 명, %

구분	빈도수	비율(%)
승진이 잘 안되므로	105	56.8
연봉제, 성과급제, 목표관리제, 팀제 등 새로운 행정환경변화에 대응할 수 없으므로	48	25.9
지방과 중앙, 광역과 기초 사이에 균형이 잘 맞지 않으므로	28	15.1
기타	4	2.2
합계	185	100.0

주 : 무응답(60명)

나. 개선방향에 관한 조사분석 결과

현행 계급체계의 개선과 관련해서는 계급수를 확대하자는 의견이 축소하자는 의견보다 다소 우세하다. 즉, 아래의 <표 4-5>에서 제시된 것과 같이 전체 응답자의 52.7%인 89명이 계급수의 확대를 그리고 47.3%인 80명이 축소를 희망하고 있다.

〈표 4-5〉 현행 계급체계의 개선방향

단위 : 명, %

구분	빈도수	비율(%)
9등급 체계를 확대	89	52.7
9등급 체계를 축소	80	47.3
합계	169	100.0

주 : 무응답(76명)

만일 현행의 계급수를 확대할 경우 몇 등급으로 하는 것이 바람직한가에
서는 전체의 50.2%인 50명이 11개 등급을, 19.2%인 19명이 12등급을, 18.2%
인 18명이 10등급을, 7.1%인 7명이 14등급을 그리고 5.1%인 5명이 13등급을
제시하고 있다(<표 4-6> 참조). 결국 과반수 이상의 공무원이 계급수를 확대
할 경우 현행보다 2개 계급이 증가된 11개 계급으로 하는 것이 적당하다는
판단을 하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

〈표 4-6〉 계급체계의 확대방안

단위 : 명, %

구 분	빈도수	비율(%)
10등급(예: 서기보-서기-주사보-주사-사무관-부서기관-서기관-부이사관-이사관-관리관)	18	18.2
11등급(예: 서기보-서기-주사보-주사-부사무관-사무관-부서기관-서기관...)	50	50.5
12등급(예: 서기보-서기-주사보-부주사-주사-부사무관-사무관-부서기관-서기관...)	19	19.2
13등급(예: 서기보-서기-주사보-부주사-주사-사무관보-부사무관-사무관-부서기관-서기관...)	5	5.1
14등급(예: 서기보-서기-주사보-부주사-주사-사무관보-부사무관-사무관-서기관보-부서기관-서기관...)	7	7.1
합 계	99	100.0

한편, 현행 계급수를 축소할 경우에는 몇 등급으로 하는 것이 적절한 가
에 대해서는 전체 응답자의 57.7%인 56명이 6등급을, 22.7%인 22명이 5등급
을, 12.4%인 12명이 3등급을 그리고 7.2%인 7명이 4등급을 희망하고 있다(<
표 4-7> 참조). 이에 따르면, 응답자의 과반수 이상이 계급을 축소할 경우 현

행보다 3개 계급이 줄어 든 6개 계급이 적당하다고 판단하는 것으로 간주할 수 있다.

〈표 4-7〉 계급체계 축소방안

단위 : 명, %

구분	빈도수	비율(%)
6등급(예: 서기-주사-사무관-서기관-이사관-관리관)	56	57.7
5등급(예: 주사-사무관-서기관-이사관-관리관)	22	22.7
4등급(예: 사무관-서기관-이사관-관리관)	7	7.2
3등급(예: 행정관-기획관-관리관)	12	12.4
합 계	97	100.0

2. 직렬구조에 대한 조사분석 결과

가. 실태에 관한 조사분석 결과

지방공무원들은 현행 우리나라의 직렬구성이 대체적으로 부적합한 것으로 판단하고 있는 것으로 나타나고 있다. 아래의 <표 4-8>에 의하면, 우리나라의 직렬구성이 부적합하다는 의견이 전체 응답자의 69.7%인 170명으로 적합하다는 의견(30.3%)보다 다수를 차지하고 있다.

〈표 4-8〉 직렬체제의 적정성

단위 : 명, %

구분	빈도수	비율(%)
적정	74	30.3
부적정	170	69.7
합계	244	100.0

주 : 무응답(1명)

현행 우리나라의 직렬구성이 부적합한 이유로는 새로운 행정수요변화를 반영하지 못한 것이(45.3%인 77명) 가장 크다. 그 다음으로는 행정직 중심으로 구성되어 전문직의 능력발휘기회가 없다는 점(35.3%인 60명)과 직렬별로 승진기회가 불공평한 점(14.1%인 24명), 그리고 직렬간 인사교류가 원활하지 않은 점(2.9%인 5명) 등이 제시되고 있다(<표 4-9> 참조).

〈표 4-9〉 직렬제도의 부적정 이유

단위 : 명, %

구분	빈도수	비율(%)
새로운 행정수요변화에 대응하지 못하므로	77	45.3
직렬간의 인사교류가 잘 되지 않으므로	5	2.9
행정직 중심이고 전문직의 능력발휘기회가 없으므로	60	35.3
직렬별로 승진기회가 불공평하므로	24	14.1
기타	4	2.4
합계	170	100.0

나. 개선방향에 관한 조사분석 결과

만일 현재의 직렬구성을 개선한다면, 바람직한 방향이 무엇인가에 관해서는 다수의 지방공무원들이 확대조정 필요성을 제시하고 있다(63.9%인 101명). 이에 비하여 아래의 <표 4-10>에서 보듯이 지방자치단체의 실정을 반영한 조정방안에 대해서는 비교적 소수만이 지지의견을 제시하고 있다(24.7%인 39명)

<표 4-10> 직렬수의 조정방안

단위 : 명, %

구분	빈도수	비율(%)
확대조정	101	63.9
축소조정	18	11.4
자치단체의 실정에 맞게 확대 혹은 축소	39	24.7
합계	158	100.0

직렬을 확대조정할 경우 그 대상직렬에 대해서는 46명이 행정직렬을, 44명이 환경직렬을, 20명이 농업직렬을, 19명이 사회복지직렬을, 17명이 도시계획직렬을, 15명이 교통직렬을, 12명이 보건직렬을 들고 있다(<표 4-11> 참조). 이와 같은 의견은 현재의 행정직렬의 과대하므로 분리가 필요하다는 학자들의 대체적인 주장과는 다소 상치되는 결과로 그 특이한 점을 볼 수 있다.

〈표 4-11〉 직렬의 확대 조정방안

단위 : 명, %

직군	직렬
행정	행정: 46, 세무: 9, 운수: 1, 교육행정: 0, 사회복지: 19, 기업행정: 8, 전산: 6, 사서: 1,
광공업	기계: 9, 전기: 8, 금속(23): 1, 섬유: 0, 화공: 4, 자원: 3
농림수산	농업: 20, 임업: 2, 축산: 2, 수의: 2, 수산: 4,
보건·의무	보건: 12, 식품위생: 8, 의료기술: 3, 의무: 3, 약무: 1, 간호: 0
환경	환경: 44,
교통	교통: 15, 선박: 2, 항공기: 1
시설	도시계획: 17, 토목: 0, 건축: 6, 지적: 1, 측지: 0
통신	통신사: 3, 통신기술: 1, 전자통신기술: 5

한편, 직렬을 축소할 경우에는 그 대상으로 어떠한 직렬이 해당되는가에 관해서는 운수직렬과 사서직렬을 제시한 공무원이 각각 16명으로 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 다음으로는 15명이 행정직렬을, 11명이 농업직렬을 7명이 교육·행정직렬을, 6명이 기계직렬을 들고 있다. 이에 관한 보다 구체적인 응답결과는 아래의 <표 4-12>와 같다.

〈표 4-12〉 직렬 축소 조정방안

단위 : 명, %

직군	직렬
행정	행정: 15, 세무: 4, 운수: 16, 교육행정: 7, 사회복지: 2, 기업행정: 2, 전산: 1, 사서: 16
광공업	기계: 6, 전기: 1, 금속: 2, 섬유: 0, 화공: 1, 자원: 1
농림수산	농업: 11, 임업: 3, 축산: 3, 수의: 2, 수산: 0
보건의료	보건: 4, 식품위생: 2, 의료기술: 2, 의무: 2, 약무: 1, 간호: 2
환경	환경: 1,
교통	교통: 2, 선박: 1, 항공기: 0
시설	도시계획: 3, 토목: 1, 건축: 0, 지적: 2, 측지: 2
통신	통신사: 1, 통신기술: 3, 전자통신기술: 1

향후 행정수요의 변화에 따라 신설이 필요할 것으로 예상되는 직렬로는 행정직군에서 지도 단속, 민원행정, 의사(의회행정), 자치행정, 의회전문직, 공공봉사, 시정발전, 정책개발, 법경행정, 외국어(통역), 문화예술, 체육, 경영(경영행정, 경영사업), 관광, 공공봉사, 통상, 국제통상, 예산, 감사, 회계, 사회교육, 청소년, 여성, 장묘, 정보, 정보처리, 정보운영 등이 가장 많이 제시되었다. 이들 중 지도 단속, 민원행정, 자치행정, 공공봉사, 시정발전, 정책개발, 법경행정, 경영(경영행정, 경영사업), 공공봉사 등은 범위가 너무 좁고 일반행정직렬에 포함시킬 수 있는 것이고, 문화예술, 체육, 관광 등은 하나로 통합(문화관광)이 가능하며, 통상은 국제통상에, 사회교육은 교육 행정에, 청소년과 여성, 장묘 등은 사회복지직렬에, 정보, 정보처리, 정보운영 등은 전산직렬에 통합이 가능하다. 따라서 행정직군에 포함되는 것 중 새롭게 신설이 필요하다고 지방공무원들이 제시한 직렬을 정리하면, 의사(의회행정), 의

국어(통역), 문화관광, 국제통상 등이다.

광공업직군에서는 신소재, 식품가공, 특수(정밀)기계 등이 신설될 필요가 있는 직렬로 제시되었고, 보건 의무직군에서는 영양검진이 신설되어야 하는 직렬로 제시되고 있다.

한편, 행정수요가 급격히 증가될 것으로 예상되는 환경직군에는 환경직렬 1개만이 설치되어 있으나, 앞으로는 이를 보다 세분화하여 자연환경, 지하수 관리, 해양환경, 육지환경 등으로 분리·설치하는 것이 바람직한 것으로 제시하고 있다. 또한 교통직군에는 지하철직렬을 신설하는 것이 그리고 시설직군에는 공공시설(문화재)관리, 도시디자인, 조경, 설계, 공원·녹지, 상하수도 등의 직렬을 신설하는 것이 필요할 것으로 제시하고 있다.

신설이 필요한 직렬에 관한 구체적 내용은 아래의 <표 4-13>에서 제시된 내용과 같다.

<표 4-13> 신설 예상직렬

단위 : 명, %

직군	직렬(직류)
행정	의사(의회행정), 외국어(통역), 문화관광, 국제통상
광공업	신소재, 식품가공, 특수(정밀)기계
보건 의무	영양검진
환경	자연환경, 지하수관리, 해양환경, 육지환경
교통	지하철
시설	공공시설(문화재)관리, 도시디자인, 조경, 설계, 공원·녹지, 상하수도

제5장 지방자치단체 공직분류체계의 개선방안

제1절 기본방향

지방자치단체의 공직분류체계 개선에 있어서는 개선의 폭과 강도를 어느 수준으로 할 것인가에 따라 기본방향이 달라질 수 있다. 즉, 이론적 고찰에서 살펴본 바와 같이 전통적 관료제를 대체하기 위해 제시된 대안적 조직모형에 적합한 공직분류체계를 모색하는 것이라면 그 개선의 폭과 강도는 매우 혁신적이며, 따라서 개선의 기본방향도 획기적 전환을 가능케 하도록 설정되어야 할 것이다. 이에 비하여 현실적용성을 높여 현재 채택하고 있는 계급제를 근간으로 하되, 조직구조 및 인사체계의 변화를 수용할 수 있는 공직분류체계를 강구하는 것이라면 그 개선의 폭과 강도는 그리 크지 않아서 개선의 기본방향도 조직성과를 한층 제고할 수 있는 수준에서 설정되어야 할 것이다.

이와 같이 공직분류체계의 개선을 위해서는 매우 상이한 전제들이 존재하지만, 그럼에도 불구하고 상당히 확정적인 기초는 조직의 생산성 제고가 그 토대를 이루고 있다는 점이다. 조직의 생산성 제고는 공직분류체계의 기본 목적일 뿐만 아니라 보다 궁극적으로는 조직구조의 설계변화를 초래하는 직접적 원인이기도 하다. 이러한 측면에서 본다면, 상기한 양자는 공히 정도의 차이에도 불구하고 조직의 생산성 제고에 유용한 개선안이라는 것이다.

뿐만 아니라 전통적 관료제를 지양하는 대안적 조직모형들은 아직까지 모색단계에 머물러 있어 하나의 전형적 조직양태로 정착되지 못한 상황일뿐더러 공공부문에서는 지배적인 조직모형으로 기능하지 않고 있다. 즉, 공공

부문에서는 많은 비판에도 불구하고 관료제 조직이 근간을 이루고, 대안적 조직모형은 부분적으로 적용되고 있는 실정이다. 다만, 향후에는 대안적 조직모형이 공공부문에서도 그 영역을 확대해나갈 가능성이 크다.

이와 같은 사실을 감안하여, 여기서는 공직분류체계의 개선을 현재의 문제점을 보완하는 한편, 새롭게 대두되고 있는 대안적 조직모형과 변형적 인사제도의 특성들을 충분히 반영할 수 있는 점증적 개선안의 도출에 초점을 두고자 한다. 따라서 개선의 기본방향도 이와 같은 개선안의 수준에 상응하게끔 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, 전문성의 강화이다. 기실 전문성은 과학적 관리이론에서부터 지금까지 지속적으로 강조되어 온 기준이다. 특히, 경쟁이 심화되고 있는 오늘날에는 인력의 전문성이 최고의 덕목으로까지 자리매김하고 있는 실정이다. 이에 따라 전통적 관료제에서는 전문성이란 과도한 분업을 통하여 달성할 수 있는 것으로 가정하였고, 더욱이 모든 직위에서 전문성이 요청되는 것으로 간주하였다. 그러나 과도한 분업을 통한 전문성의 향상이 반드시 조직의 생산성 제고로 연결된 것은 아니었으며, 또한 공공부문의 경우 모든 직위에서 전문성이 요청되는 것도 아니다. 따라서 전문성의 강화라는 기본목적은 달성하되, 지방공무원의 내재적 동기유발이나 자아실현이 훼손되지 않고, 또한 반드시 전문성이 요청되는 직위를 중심으로 한 개선안의 모색을 도모하고자 한다.

둘째, 유연성의 확보이다. 이는 탈관료화 경향의 확대와 관련된 것으로 현재뿐만 아니라 향후의 추세를 감안한 것이기도 하다. 종래 관료제가 고착화된 위치를 점하고 있었을 때에는 보다 정형화된 공직분류체계의 수립과 적용이 오히려 유용한 측면이 있었다. 그러나 공공부문의 일부영역에 대안적 조직모형이 적용되는가 하면, 개방형 직위와 같은 변형적 인사제도가 도입

된 현재와 같은 가변적 상황을 반영하기 위해서는 경직적 공직분류체계로서는 부적합하다. 따라서 상황적합적인 신축적 운영이 가능한 공직분류체계의 확립을 위한 개선방안의 도모가 필요한 것이다.

상기와 같은 기본방향들은 궁극적으로 조직의 성과 또는 생산성을 제고하는데 기여할 수 있는 공직분류체계의 형성이 가능하도록 동일한 방향성을 가져야 할 것이다.

제2절 지방자치단체의 공직분류체계 개선

1. 전제요건

지방자치단체의 공직분류체계를 개선하기 위해서는 그 전제로서 최소한 두가지 요인에 대한 검토가 선행되어야 한다. 그 하나는 공무원에 대한 역할 기대이며, 다른 하나는 계급제와 직위분류제간의 연계이다. 전자는 공직분류체계의 실제적 운영방향을 결정짓는 일이며, 후자는 공직분류체계의 모형조합의 논리를 제시하는 것이다.

가. 공무원에 대한 역할기대

최적의 공직분류체계의 확립을 위한 노력이 공공조직의 성과 또는 생산성을 제고하기 위함에 있다는 것은 분명하다. 그러나 이와 같은 논리는 공공조직과 민간조직간의 차이를 구분하지 못하게 하는 어려움이 있다.

일반적으로 공공조직과 민간조직을 구분하는 것은 양자간에 차별성이 존

재하기 때문이다. 이러한 차별성은 여러 가지 측면에서 살펴 볼 수 있지만, 가장 중요한 것은 그 목적에서 공공조직은 공익⁹¹⁾을 실현하기 위하여 기능한다는 점이다. 그렇다면, 이러한 공익이 향후 사회에서도 중요한 가치로 공공조직에 남아 있을 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 오펜스(William Ophuls)에 따르면, 인구증가와 경제발달은 자원제약을 증가시킬 것이고, 자원제약은 타협과 양보보다는 갈등과 투쟁을 증폭시킬 것이라고 한다⁹²⁾ 따라서 사회가 발전할수록 개인간 또는 집단간 첨예하게 증폭되는 갈등과 대립을 해결하기 위한 공익적 차원에서의 공공조직의 역할이 요청될 것이다.

결국 공공조직에서의 공익을 위한 기능의 중요성이 지속될 경우에는 공직분류체계의 최적화가 조직성과 또는 생산성의 제고에만 초점이 주어지는 아니된다는 점이다. 비록 조직성과가 다소 희생되더라도 공공조직의 본질적 책무인 공익실현을 위한 의식이 지방공무원들에게 내재화될 수 있는 공직분류체계가 설정되어야 할 것이다.

91) 공익이 구체적으로 무엇인가에 관해서는 논란이 많다. 헬드(Virginia Held)는 공익과 사익의 관계속에서 공익을 세가지 범주로 규정하고 있다. 첫째, 집합이론(preponderance theories)으로 공익을 사익의 집합으로 규정하는 것이다. 둘째, 공동이익(common interest)으로 공익을 한 국가의 모든 구성원이 공동으로 가지는 이익으로 규정한다. 셋째, 일반적 개념(unitary conceptions)으로 공익을 규범적인 단일의 가치체계에 부합하는 것들로 규정하고 있다(Virginia Held, *The Public Interest and Individual Interests*, 강형기·이상용 공역, 「공익과 사익」, 박영사, 1986, pp.44-48). 그러나 여기서는 공익을 단순히 국민 전체의 이익을 의미하는 것으로 규정하고자 한다.

92) William Ophuls, *Ecology and the Politics of Scarcity: Prologue to a Political Theory of the Steady State*, San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1977.

나. 계급제와 직위분류제간 연계

이미 앞에서 언급한 바이지만, 현실적으로 대부분의 국가에서는 계급제와 직위분류제의 요소들을 혼합한 절충적 모형을 채택하고 있다. 그리고 다수의 학자들도 양제도의 혼합을 주장하고 있다. 특히 우리나라 학자들의 경우 공무원의 전문성 제고를 위하여 더 많은 직위분류제적 요소의 도입을 주장하고 있다. 그러면, 양제도의 절충이 논리적 혼란을 초래하지 않거나 또는 시너지 효과를 가져오는가 하는 문제이다.

양제도의 절충이 어떠한 모습으로 제시되는가를 기존논의를 중심으로 살펴보면, 다음과 같다. 우선 학문적 논의에 있어서는 논리적 혼란을 초래하고 있다. 예를 들면, 공무원의 전문성을 제고하기 위해서 직위분류제적 요소를 보다 확대하자는 주장과 동시에 공무원의 시야를 넓히기 위해서 부처내 또는 부처간 인사교류를 확대하자는 주장이다⁹³⁾ 이는 전문성 제고를 위해서는 직위분류제를 그리고 인사교류의 확대를 위해서는 계급제를 동시에 주장하고 있는 것이다⁹⁴⁾ 다음으로 실제의 인사행정은 계급제를 근간으로 운영되기 때문에 전문성의 제고를 위하여 직렬을 세분화하였다가 승진적체가 심화되면 다시 직렬통합을 도모하는 반복현상을 초래하고 있다⁹⁵⁾ 이와 같이 계급제와 직위분류제의 절충은 그 기대에도 불구하고 실제적으로는 이질적인 요소가 공존함으로써 상호 단점을 보완하기보다는 장점을 희석시키는 결과를 초래하고 있다.

93) 박동서, “직위분류제의 문제점과 개선방향,” 『한국행정학보』, 제 15권, pp.23-39.

94) 그러나 직위분류제의 원칙은 전문성을 제고하기 위하여 분업의 원리하에 동일직무를 동일인이 지속적으로 담당한다는 가정을 바탕으로 두고 있다. 이와 같은 직위분류제의 원칙에 비추어 보면, 인사교류의 확대는 오히려 전문성을 저하시키는 방법이 된다.

95) 1961년에는 66개 직렬이 설치되었다가 1963년에는 82개 직렬로 증가하였으나, 이후 점차적으로 통합되어 1982년에는 59개의 직렬로 감소하였으며, 1999년 현재 78개의 직렬이 설치되어 있다.

따라서 계급제와 직위분류제의 절충을 통한 개선방안을 모색할 경우에는 논리적 방향성을 일치시킴으로써 양자의 장점이 강화되는 공직분류체계의 설정이 이루어져야 한다.

2. 수직적 분류구조의 개선

가. 기존의 논의 및 대안

학자들이 제시하고 있는 기존의 개편대안은 크게 현행 9계급체계의 확대안과 축소안으로 이대분할 수 있다(<표 5-1> 참조). 오석홍은 1980년대의 5계급 9급류제를 대상으로 개편안을 제시하고 있는 바, 계급의 개념을 희석시키고, 직위분류제로의 용이한 이행을 위하여 9등급제로의 전환을 주장하고 있다⁹⁶⁾ 진재구 외는 현행 9계급을 확대하되 11계급과 17계급으로 하는 두가지 방안과 이와 별도로 전문직계를 신설하는 방안을 제시하고 있다⁹⁷⁾ 11계급으로 확대하는 방안은 현재 가장 인사적체가 심각한 4급과 5급을 세분화함으로써 사기를 진작시킬 수 있다는 것이다. 그리고 17계급으로 확대하는 방안은 1급을 제외한 전체 계급을 세분화하되, 계급의 개념을 희석시키기 위하여 보수중심의 등급개념으로 전환할 필요가 있다는 것이다. 한편, 기존의 일반직을 중심으로 한 관리직과 분리하여 운영하는 독립적인 전문직계의 신설을 제안하고 있다. 또한 오성호는 직급의 의미가 가능한 명확하고

96) 오석홍, "분류제도론: 한국정부조직의 직업구조형성에 관한 일고," 「행정논총」, 제 18권 제2호, 1980, p.180.

97) 진재구 외, 「직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계 개편방안」, 한국행정연구원, 연구보고 92-03, 1992, pp.219-212.

조직구조와 일치의 필요성이 있는 만큼 현행 9계급을 3계급 내지 4계급으로 축소하는 것이 타당하다고 한다⁹⁸⁾ 김종양은 현행 9계급은 그대로 유지하되, 국장이상 차관까지를 정책직으로 전환하고, 전문적 업무의 수행을 위하여 전문관을 설치할 것을 제시하고 있다⁹⁹⁾

〈표 5-1〉 기존의 개편대안

학자명	개편대안	비고
오석홍(1980)	○ 9등급 - 기존의 5계급 9급류	직위분류제로의 이행도모
진재구 외(1992)	○ 11계급 - 4급과 5급을 세분화	4급 내지 5급의 인사적체 해소
	○ 17계급 - 1급을 제외한 나머지 계급의 세분화	보수중심의 등급개념으로 전환
	○ 특수계급의 신설 - 전문직계의 도입	관리직과 분리·운영되는 전문직계의 신설
오성호(1994)	○ 4계급 내지 3계급	조직구조와 직무구조의 일치
김종양(1997)	○ 현재의 9계급을 유지하되, 정책직과 전문관의 신설	전문성의 제고

이 밖에도 우리나라의 행정실정을 고려하여 부분적 개편을 도모하되, 특히 조직의 활성화와 사기진작이 필요한 계층(4급과 5급, 또는 4급과 7급)을 중심으로 세분화가 필요하다는 주장도 있다¹⁰⁰⁾

98) 오성호, "지방자치단체 인사관리의 자치권 확대: 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로," 「한국행정학보」, 제28권 제2호, 1994, p.550.

99) 김종양, "공직분류체계," 「한국행정연구」, 제6권 제3호, 1997, pp.57-58.

100) 행정개혁위원회, 「행정개혁에 관한 건의」, 1989, p.268.

상기한 바와 같이 기존에 제시된 대안들은 대체적으로 현행 계급수를 확대하는 방안이 다수를 차지하고 있으며, 이를 축소하자는 주장은 많지 않다. 더욱이 계급수의 확대 또는 축소를 하기 위한 일정한 원칙도 제시되어 있지 않다. 다만, 현재의 계급체계가 노정하고 있는 문제점, 즉 특정계급을 중심으로 심화되고 있는 인사적체¹⁰¹⁾를 치유하기 위해 계급수의 확대 또는 축소를 제시하고 있을 뿐이다.

나. 개편의 원칙

공직분류체계에서 수직적 분류구조는 계급제를 근간으로 하는 경우 명확한 원칙하에 적정화가 이루어진 것은 아니다.¹⁰²⁾ 이는 계급제를 지배적 모형으로 채택하고 있는 각국의 실태를 통해서도 알 수 있다. 즉, 일본의 경우 11계급을 그리고 프랑스의 경우 3계급을 채택하고 있다는 것은 각국의 정부가 수행하는 기능이나 업무가 다르다는 점을 인정하더라도 계급수의 적정화를 위한 명확한 원칙하에 설정된 것은 아니라는 점을 나타내어 준다.

그러나 최근에는 계급제를 채택하고 있는 국가들에서도 개방형 임용직위를 설정하고, 계약직 공무원이 확대되며, 자격중 소지자에 대한 특별임용이 이루어지는 등 다양한 변형적 임용제도가 이루어지고 있다는 점을 감안하면, 이론적 논의에 기반한 명확한 원칙을 설정하고 그에 따라 계급수의 적정화를 도모할 필요가 있다.

이에 따라 여기서는 계급수의 적정화를 도모하기 위한 원칙으로 조직구

101) 인사적체를 치유하기 위해 계급수를 확대하는 방안은 그 논거가 부족한 근원적 비판에 더하여 계급수가 확대될수록 하위계급의 직위는 한층 떨어질 것이고 이에 따라 보다 많은 사람들이 승진해야 한다는 비판도 가능하다.

102) 계급제와 달리 직위분류제하에서는 수직적 분류구조를 설정할 시에 직무의 곤란성과 책임성을 그 원칙으로 한다.

조의 일치원칙과 직무구조의 일치원칙을 제시하고자 한다. 조직구조의 일치원칙은 조직의 계층수에 따라 계급의 수도 상응하게 확정되어야 한다는 것이다. 기실 이와 같은 원칙은 전통적 관료제 조직에서는 실제적으로 반영되어 왔다고 할 수 있다. 전통적 관료제 조직은 분업의 원리를 통해 전문성을 확보하여 왔는 바, 고층의 계서제를 기반으로 그에 상응하는 계급수의 세분화를 이루어 왔다. 따라서 저층화를 근간으로 하는 대안적 조직모형이 확대되고 있는 최근의 경향에 비추어 보면, 계급수의 적정화도 그에 따라 변화되어야 할 것이다. 이와 같이 조직구조에 따라 계급수를 적정화함으로써 각 계급의 정의를 보다 명확히 할 수 있을뿐더러 후술할 직무의 반영도 제고할 수 있을 것이다. 한편, 직무구조의 일치원칙은 책임성과 곤란성 등을 기준으로 분류된 직무수에 따라 계급의 수를 확정하는 것이다. 이는 기실 직위분류제하에서 일반적으로 활용되고 있는 수직적 분류원칙이기도 하다. 즉, 앞에서 이미 기술한 바이지만, 직위분류제에서는 직무의 책임성과 곤란성을 기준으로 범주화된 일정한 수의 수직적 분류를 기한다. 이와 같이 직무의 종류에 따라 계급수를 확정함으로써 조직구조의 일치원칙에서 제시한 바와 마찬가지로 계급의 직무반영도를 한층 제고할 수 있을 것이다.

다만, 조직구조와 직무구조도 양자가 가급적 상호 일치성을 가질 필요가 있는 바, 이러한 경우에는 각 국가마다 어떠한 조직구조를 형성하느냐에 따라서 계급의 적정화는 보다 분명한 양태를 나타내게 될 것이다.

다. 개편대안

1) 대안모형

상기에서 제시한 개편 원칙을 고려하여 여기에서는 수직적 분류구조의 개편대안으로 3계급제를 제시하고자 한다. 여기에서 제시하고자 하는 3계급제

는 실무계급, 관리계급 및 기획계급 등으로 구분된다.

실무계급에는 주로 직접적인 대민 행정서비스, 공문서 작성 등의 행정실무를 담당하는 직무를 부여한다. 그리고 관리계급에는 실무계급의 관리, 조직관리, 업무배분작업과 같은 행정관리를 담당하는 직무를 부여한다. 또한 기획계급에는 자치단체의 운영을 위한 종합적인 계획수립, 전반적인 행정조직의 통합관리 등의 직무를 부여한다(<표 5-2> 참조).

<표 5-2> 수직적 분류구조의 개편대안

계급명칭	담당기능
실무계급	직접적인 대민 행정서비스, 공문서 작성 등의 행정실무
관리계급	실무계급의 관리, 조직관리, 업무배분작업과 같은 행정관리
기획계급	자치단체의 운영을 위한 종합적인 계획수립, 전반적인 행정조직의 통합관리

2) 개편논거

상기와 같이 지방자치단체 공직분류체계의 수직적 분류구조를 3개의 계급으로 구분한 논거로는 앞에서 제시한 개편의 원칙, 외국의 사례 및 관련이론 등을 들 수 있다.

우선 지방자치단체 공직분류체계의 수직적 분류구조를 3계급으로 구분한 것을 상기한 개편 원칙과 관련하여 살펴보면, 다음과 같다. 우선 조직구조의 일치원칙인 바, 현행의 지방자치단체 조직구조는 대체적으로 3개의 계층으로 형성되어 있다. 즉, 실·국에 해당하는 상위계층과 과에 해당하는 중간계층 및 종래의 계에 해당하는 하위계층이 그것이다. 이와 같이 3개의 계층으로 구성되어 있는 조직구조에 따라 계급수를 일치시키기 위해서는 3개의 계

급수로 구분하는 것이 타당하다. 다음으로 직무구조의 일치원칙인 바, 현행 지방자치단체의 직무구조는 책임성과 곤란성에 따라 명확히 구분되어 있는 것은 아니지만, 대체적으로 3급이상의 실·국장이 담당하는 직무와 6급에서 4급 사이의 과·계장이 담당하는 직무 그리고 6급 미만의 계원들이 담당하는 직무로 구분할 수 있다. 이와 같은 직무구분에 의한다면, 개편방안과 같이 3개 계급으로 분리하는 것이 직무구조의 일치원칙에 부합한다고 볼 수 있다.

다음으로 수직적 분류구조를 현행 9계급에서 3개의 계급으로 축소·조정하는 것은 외국의 일반적 경향과도 부합한다. 즉, 영국의 경우에는 지방자치단체 공직분류체계의 수직적 분류구조를 고위직(SCS: Senior Civil Service)과 기타공무원의 2개 등급으로 구분하고 있고, 프랑스는 A계급, B계급 및 C계급 등 3개 계급으로 구분하고 있으며, 독일은 고위직, 상급직, 중급직 및 단순노무직 등 4개 계급으로 구분하고 있다. 이와 같이 지방자치의 선진국이라 할 수 있는 영국, 프랑스, 독일 등에서도 반드시 3개의 계급은 아니지만, 종래¹⁰³⁾에 비하여 계급의 수를 대폭 축소하는 경향을 나타내고 있다. 더욱이 계급의 구분에서 책임성과 곤란성을 그 기준으로 활용하는 동시에 각 계급별 직무반영도를 한층 제고하고 있음을 볼 수 있다.

마지막으로 현대의 대규모 조직에서 일반적으로 나타나고 있는 특징적 직무수준은 관리영역, 행정적(administrative)·전문적(professional)·기술적

103) 현재와 같이 축소되기 이전의 계급수는 영국이 Principle Officer(5계급), Senior Officer(2계급), 기타 공무원(6계급)으로 구성되어 있었으며, 프랑스는 A, B, C, D의 4개 계급으로 구성되어 있었다. 영국의 경우에는 1994년 고위직 공무원의 융집력을 강화할 목적으로 고위직(SCS)을 설치하면서 계급수를 대폭 축소하였으며, 프랑스의 경우에는 1989년 D 계급을 C계급에 통합하면서 4개의 계급에서 3개의 계급으로 축소·조정하였다. 다만, 독일의 경우에는 종래와 같이 4개의 계급을 그대로 유지하고 있으며, 일본도 1953년 계급제의 채택이후 11개 계급을 유지하고 있다.

(technical) 영역 그리고 서비스영역으로 구분된다고 한다.¹⁰⁴⁾ 관리적 영역 (managerial category)은 조직의 실질적 리더들로 구성되는 바, 이들은 주요한 사업을 결정하고 권한의 범위내에서 인사정책을 수립한다. 조직이 임무달성에 성공하느냐 실패하느냐는 이들의 집단적 또는 개인적 능력에 좌우된다. 조직배열의 변수는 무한하기 때문에 일반화하기가 매우 어렵지만, 그럼에도 불구하고 유일의 공통분모는 모든 상황에서 실질적 관리자는 결정권한을 보유하고 있고 또한 조직의 목표를 달성할 책임이 있다는 것이다. 다만, 막료와 차하위의 관리자들과 그리고 일부 일상적 업무를 관리하는 감독자들은 이와 같은 범주에서 제외된다. 이러한 사람들은 본질적으로 관리기능을 수행하기 때문에 APT의 영역에 포함시키는 것이 보다 적합할 것이다. APT영역 (APT category)은 관리자가 아니면서 대학학력이나 그들의 직책에 적합한 특별한 훈련을 받은 모든 사람들로 구성된다. 이들은 흔히 전문가로 불리는 바, 극단적으로는 새로운 지식의 개발에 기여하는 사람들만이 전문가라는 주장도 있다. 스펙트럼의 다른 한 극단에서는 정치적 공무원들과 소방공무원들이 그들이 직업상 획득한 기술의 장점과 그들의 직업에 대한 자신들의 공헌도에 비추어 자신들이 전문가라는 주장을 하고 있다. 그러나 직위분류의 효율성을 분석하기 위해서는 상기와 같은 논의에 비중을 둘 필요는 없으며, 여기서는 보다 광의의 개념규정이 타당하다. 한편, 서비스영역(service category)은 고도의 기술을 요하지 않는 반복적 절차와 루틴화된 업무를 통해 공공 또는 다른 조직단위에 서비스를 제공하는 모든 사람들로 구성된다.

3) 개편효과

지방자치단체 공직분류체계의 수직적 구조를 3개의 계급으로 구분함으로써

104) Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, and David H. Rosenbloom, *op.cit.*, pp.139-140.

써 기대할 수 있는 가장 큰 효과는 최근에 대두되고 있는 변형적 임용제도에 효율적으로 부응할 수 있다는 점이다. 또한 계급과 각 계급별 직무를 명확히 제시함으로써 목표관리제의 실시와 연봉제의 도입을 위한 기반을 구축할 수 있다는 것도 기대효과의 하나가 될 수 있을 것이다.

이 외에도 기존에 문제점으로 제시되었던 계급과 보직의 불일치를 해소할 수 있는 동시에 특정 계급을 중심으로 노정되었던 승진적체현상도 다소간 완화할 수 있다.

그러나 지방자치단체 공직분류체계의 수직적 분류구조를 3개의 계급으로 확정함에 따라 이에 상응하게끔 기존의 승진 및 보수체계에 대한 포괄적인 검토가 수반되어야 할 것이다.

3. 수평적 분류구조의 개선

가. 기존의 논의 및 대안

수평적 분류구조에서 지방공무원을 대상으로 개편안을 모색한 연구는 수원시와 화성군을 대상으로 한 오성호의 연구와 지방자치단체 전체를 대상으로 한 임승빈의 연구가 있다. 이외의 연구들은 대부분 국가공무원을 그 대상으로 하고 있다.

그러나 수평적 분류구조의 문제점은 국가공무원과 지방공무원 양자에서 공히 유사하게 노정되고 있으며, 또한 그 개편방안도 양자 모두에게 영향을 미치는 산업구조의 변화 및 직업의 분화수준 등을 고려하여 제시되고 있다. 따라서 여기서는 국가공무원 또는 지방공무원을 대상으로 하고 있는 기존의 연구 모두를 포괄하여 살펴보고자 한다.

수평적 분류구조에 관한 학자들의 기존논의는 크게 세 가지의 정향성을 띠고 있는 것으로 볼 수 있다. 과대직렬의 분리, 유사직렬의 통합, 수요변화에 따른 직렬의 폐지 또는 신설 등이 그것이다(<표 5-3> 참조).

〈표 5-3〉 수평적 분류구조의 개편대안

개편대안	학자명
과대직렬의 분리	오성호(1994), 김종양(1997), 진재구 외(1992), 임승빈(1997)
유사직렬의 통합	진재구 외(1992)
수요변화에 따른 직렬의 폐지 또는 신설	오성호(1994), 진재구 외(1992)

오성호는 과대직렬의 분리방안과 수요변화를 감안하여 필요한 직렬의 신설을 제시하고 있다.¹⁰⁵⁾ 과대직렬의 분리대상으로는 행정직렬을 들고 있는 바, 현행의 행정직렬을 독자적 조직에 의하여 수행되고 있는가의 여부에 따라 일반행정, 법무행정, 재정, 노정, 문화공보, 감사, 통계 등으로 분리하는 방안을 제시하고 있다. 그리고 새로이 신설이 필요한 직렬로는 환경직렬을 들고 있다.

임승빈¹⁰⁶⁾은 지방공무원의 전문성은 향상시키되 민간활력의 진작을 통해 공공부문이 직접 제공하는 서비스를 감축하기 위해 새로운 직렬의 신설은 가급적 신중히 하고, 현행 직렬의 세분화를 도모하는 방안을 제시하고 있다.

105) 오성호, 「전계논문」, pp.551-552

106) 임승빈, 「지방공무원 직렬개조정방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제245권, 1997, pp.86-96

이에 따라 현행의 행정직렬은 그 비율을 축소해나가고, 기술직에서 새로운 직렬을 확대해나가는 대안을 모색하고 있다. 이외에 실적제적 요소를 도입하는 동시에 공공부문에 활력을 주입하기 위해서 직렬에 따른 차등급여제를 도입하고, 민간과의 인사교류를 활성화하는 동시에 일반행정직 중심의 직렬제도의 운영에서 탈피할 것을 주장하고 있다.

김중양¹⁰⁷⁾은 행정직렬의 재분류를 제시하고 있는 바, 일반직의 30%수준을 점하고 있는 행정직렬의 분리가 무엇보다 시급하다는 점을 강조하고 있다. 이와 더불어 그는 과학적 직무분석을 토대로 직렬의 세분화를 도모하고, 현행의 직렬별 직급의 불균형을 시정할 필요가 있다는 점을 지적하고 있다.

진재구 외¹⁰⁸⁾는 현재 일반직을 대상으로 한 직위분류체계의 기본 골격은 유지하되, 현실의 경제여건과 산업구조 및 직업분화수준에 적합하도록 현행의 14직군을 8직군으로 통합·조정하는 기본 방향을 제시하고 있다. 이에 따라 구체적으로는 현재의 행정직군을 세분화하여 공안 및 법무행정 관련분야를 포괄하는 공안직군, 정부관리와 전산 및 감사 등의 분야를 포괄하는 행정직군, 재경 및 사회교육 등의 분야를 포괄하는 경제사회직군으로 조정하고, 현재의 공업, 광무, 통신, 물리직군 등을 광공업직군으로 통합하며, 최근의 산업구조 조정추이를 반영하여 환경보건직군, 건설직군, 교통직군을 신설하는 방안을 모색하고 있다.

상기와 같이 학자들이 제시한 기존의 개편대안은 현재의 수평적 분류구조가 노정하고 있는 문제점을 부분적으로 치유하는 동시에 환경변화를 가급적 반영하려는 노력을 보이고 있다. 또한 개편의 원칙을 가시적으로 제시하고 있지는 않지만, 대체적으로 직렬간 비중형평화의 원칙과 환경적합성의

107) 김중양, 「전계논문」, pp.59-61.

108) 진재구 외, 「전계서」, pp.228-233.

원칙을 암묵적으로 그 기저에 두고 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 개편대안들이 안고 있는 가장 큰 취약점은 엄밀한 직무분석에 기반하여 수평적 분류구조의 조정을 도모하는 과정을 밟지 않고 있다는 점이다. 이는 결국 상황 변화와 필요에 따라 직렬간의 통합과 분리를 반복하는 악순환을 노정할 개연성이 크다.

나. 개편의 원칙

공직분류체계에서 수평적 분류구조도 최적대안의 모색을 위한 명확한 원칙이 제시되어 있는 것은 아니며, 더욱이 실제의 개편과정도 원칙에 입각하여 이루어져 온 것은 아니다. 대체적으로 인사관리상의 문제에 따라 직렬의 분리와 통합이 그리고 사회변화에 따라 직렬의 신설이 이루어져 왔다. 그러나 직렬의 확정이 미시적으로는 공무원의 전문성과 관련되고, 거시적으로는 정부의 기능과 관련된다는 점에서 단순히 일부분제를 해결하기 위해 개편과 조정이 이루어진다는 것은 결코 바람직하지 않다.

따라서 가급적 직렬의 최적모형을 확정하기 위한 논리적 원칙을 강구하고, 이에 따라 여타의 고려점을 반영하여 개편작업을 추진하는 것이 인력활용의 극대화에 도움이 될 것이다. 직렬구조의 개편원칙은 앞서의 수직적 분류구조의 개편원칙과 달리 조직모형보다는 인력활용의 목적과 정부의 규범적 기능정립에 더 큰 비중을 두어야 한다. 이는 조직의 생산성 또는 효율성을 제고하기 위한 수단이라는 점에서는 수직적 분류구조와 동일하지만, 공무원의 능력에 대한 기대 및 정부의 기능변화의 수용이 직렬구조의 형성에 토대를 제공하기 때문이다.

이러한 맥락에서 직렬구조의 개편원칙으로는 전문성의 강화원칙과 정부 기능의 부합원칙을 제시할 수 있다. 전문성의 강화원칙은 직렬구조의 개편

에서 지방공무원의 전문성을 강화할 수 있는 방향으로 직렬배분 또는 설정이 이루어져야 한다는 것이다. 물론 지방공무원의 전문성에 대한 요청은 시대에 따라 달라질 수 있다. 우리나라의 경우만 해도 종래에는 지방공무원을 비롯한 공무원들에게 전문성보다는 일반성을 보다 강하게 요청하였다. 그러나 최근의 경향은 복잡다기한 사회상황에 비추어 모든 분야에 식견을 갖춘 공무원보다는 특정분야에 전문적 지식을 갖춘 공무원을 요청하는 추세이다. 따라서 직렬구조의 개편에서 지방공무원의 전문성 강화라는 문제는 간과할 수 없는 요인이라 하겠는 바, 이러한 원칙은 주로 직렬의 적정배분 또는 조정의 결과로 나타날 것이다. 다음으로 정부기능의 부합원칙은 정부의 기능정립에 상응하게끔 직렬구조가 형성되어야 한다는 것이다. 정부의 기능 역시 사회변화에 따라 매우 유동적이다. 넓게는 정부의 역할에 대한 기대가 변화함에 따라 기능의 확대 또는 축소가 나타날 것이고, 좁게는 각 부문별 수요에 따라 해당기능의 강화 또는 약화가 초래될 것이다. 최근의 우리나라 행정개혁과정에 확연히 나타났듯이 전체적으로는 「작고 효율적인 정부구축」이라는 전제하에 정부의 역할축소와 더불어 민간활력의 진작이 추진됨에 따라 정부의 기능은 전반적으로 축소되어 왔으며, 지방정부 차원에서는 지방자치의 실시에 따라 복지기능이 강화되고 환경에 대한 주민들의 관심증대로 환경기능 역시 강화되어 왔다. 이와 같이 사회변화에 따라 정부기능이 새롭게 정립되면, 그에 상응하게끔 직렬구조도 개편 또는 조정되어야 하며, 이의 결과는 주로 직렬의 폐지 또는 신설로 나타날 것이다.

다. 개편대안

1) 대안모형

상기에서 제시한 개편원칙을 고려하여 여기에서는 수평적 분류구조의 개

■

편대안으로 직렬의 축소조정방안, 직렬의 통합 또는 분리방안, 직렬의 신설방안 등 3가지 대안을 제시하고자 한다(<표 5-4> 참조).

첫째, 직렬의 축소조정방안은 행정수요가 현저하게 줄어들어서 불필요하게 된 직렬을 정리하는 방안이다. 이는 결국 사회변화에 따라 지방정부의 기능 중 그 요청이 현저하게 축소된 기능들을 개편과정에서 적절하게 반영하는 것이다. 현재, 지방공무원의 직렬 중에서 행정수요도 없고 공무원도 배치되지 않은 직렬은 운수, 금속, 섬유, 선박, 항공기, 축지, 통신사, 통신기술 등으로 나타나고 있다. 이들 중 섬유직렬, 항공기직렬, 운수직렬, 통신사, 통신기술 등은 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 직렬의 통합 또는 분리방안은 행정수요, 사회여건 등의 변화로 통합하거나 분리할 필요가 있는 직렬을 통합하거나 분리하는 방안이다. 이는 지방정부의 기능변화에 따른 조정의 필요성도 있지만, 더하여 지방공무원의 전문성을 제고하기 위한 필요성도 존재한다. 통합이 바람직한 직렬로는 운수직렬과 교통직렬, 전산직렬과 통신직렬 등이며, 분리가 필요한 직렬은 현재 지나치게 비대해져 있는 행정직렬을 비롯하여 거대 직렬인 토목직렬, 환경직렬 등이다.

셋째, 직렬의 신설방안은 앞으로 행정수요가 증가되거나 새로운 행정수요가 생길 것으로 예상되는 직렬을 신설하는 방안이다. 이도 역시 첫째 방안과 유사한 원칙에 입각하고 있는 바, 사회변화에 따라 지방정부가 새로이 수행할 필요성이 발생한 기능들을 중심으로 이를 수용할 수 있는 직렬을 설정하는 것이다. 신설이 필요한 직렬로는 행정직군에서 의사, 외국어, 문화관광, 국제통상직렬 등을, 광공업직군에서 신소재, 식품가공, 특수기계직렬 등을, 보건의무직군에서 영양점진직렬 등을, 환경직군에서 자연환경, 지하수관리, 해양환경, 육지환경직렬 등을, 교통직군에서 지하철직렬 등을, 시설직군에서

공공시설관리, 도시디자인, 조경, 설계, 공원·녹지, 상하수도직렬 등을 고려할 수 있다.

〈표 5-4〉 직렬개편 방안

개편방안		해당직렬
축소조정안		섬유직렬, 항공기직렬, 운수직렬, 통신사, 통신기술 등
통합 또는 분리안		○ 통합 : 운수직렬과 교통직렬, 전산직렬과 통신직렬 등 ○ 분리 : 행정직렬, 토목직렬, 환경직렬 등
신설안	행정	의사(의회행정), 외국어(통역), 문화관광, 국제통상
	광공업	신소재, 식품가공, 특수(정밀)기계
	보건업무	영양검진
	환경	자연환경, 지하수관리, 해양환경, 육지환경
	교통	지하철
	시설	공공시설(문화재)관리, 도시디자인, 조경, 설계, 공원·녹지, 상하수도

2) 개편논거

상기에서 현행의 지방공무원의 직렬구조를 중심으로 세 가지 개편대안을 제시하였는 바, 이는 다음과 같은 논거에 근거하고 있다.

개편원칙에서 제시한 두 가지 원칙 즉, 전문성의 강화원칙과 정부기능의 부합원칙이 그것이다. 신설방안과 축소조정방안은 지방정부의 기능 중 사회변화에 따라 추가 또는 강화되어야 할 기능과 그 수요가 줄어들어 향후에는 반드시 지방정부가 수행할 필요성이 없는 기능들에 대한 대응책이다. 그리고 통합 또는 분리방안은 지방공무원의 전문성 제고라는 기준에 비추어 다소간 조정이 필요한 기능들에 대한 대응책이다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 즉, 폐지가 바람직한 섬유 직렬의 경우, 우리나라의 섬유산업이 중국등 후진국에게 밀리어서 사양산업이 되어 가고 있기 때문에 행정수요가 현저하게 줄어들고 있다. 또한, 항공기 직렬은 우리나라의 항공산업이 그다지 활성화되어 있지 않으며, 앞으로 활성화의 가능성이 희박하므로 행정수요가 발생하지 않을 것으로 예상된다. 따라서 폐지가 바람직할 것이다. 운수직렬은 교통직렬에 흡수시키는 것이 바람직할 것이고, 통신사, 통신기술 등의 직렬은 통신직렬에 흡수시키는 것이 바람직할 것이다. 한편, 문화·예술·관광과 관련된 문화관광직렬을 신설하는 이유는 국민들의 새로운 문화복지욕구를 충족시키고 지방자치단체가 새로운 수익사업으로 시도하고 있는 관광과 문화의 상품화에 따라 앞으로 많은 수요가 예상되기 때문이다. 환경직렬의 경우는 환경보전에 대한 관심 증대로 행정수요는 날로 증가하고 있으나, 현재는 1개로 되어 있기 때문에 세분화가 필요하다. 구체적으로는 바다, 육지, 지하수 등 대상별로 세분하는 방안과 기능별로 세분하는 방안이 있다. 재경직렬은 지방자치단체의 재정자립, 자산운용 등을 위하여 신설이 필요하며, 과학기술직렬은 지방자치단체의 첨단산업육성과 지역특화산업개발지원을 위하여 필요하다.

3) 개편효과

지방자치단체 공직분류체계의 수평적 분류구조를 개편함으로써 기대할 수 있는 가장 큰 효과는 변화되는 행정수요에 신속하게 대처할 수 있다는 것이다. 최근의 추세는 사회변화의 속도만큼이나 정부의 역할 또는 기능의 변화도 급격하다는 점일 것이다. 이는 국가간 경쟁이 격화되고, 그에 따라 사회적 수요가 변화되는 동시에 정부의 대응도 과거에 비해 한층 신속하게 이루어져 온 까닭이다. 이와 같은 정부의 기능변화에 상응하는 직렬구조를

형성함으로써 정부의 변화대응력은 강화되기 마련일 것이다.

공직분류체계의 수평적 분류구조를 개편함으로써 기대할 수 있는 또다른 효과는 지방공무원의 전문성 제고이다. 현행의 직렬구조를 기능의 유사성을 중심으로 통합 또는 분리함으로써 기능의 독립성을 한층 제고할 수 있고, 동일직렬의 장기근무는 결과적으로 지방공무원의 업무에 대한 전문성을 강화하는 방향으로 작용하게 될 것이다. 물론 여기에는 지방공무원의 임용제도, 전보제도 및 승진제도가 전문성을 제고할 수 있는 방향으로 조정되어야 한다는 전제가 그 바탕에 깔려 있다.

마지막으로 기대할 수 있는 효과는 보다 궁극적 차원에서 제시할 수 있는 바, 그것은 조직의 생산성 제고와 지방행정서비스에 대한 주민의 만족도 향상이다. 공직분류체계의 수직적 분류구조나 수평적 분류구조의 개편은 기본적으로 공공조직의 생산성을 보다 제고하고, 그에 따라 공공조직이 생산 및 공급하는 행정서비스의 질을 높여서 주민의 만족도를 향상시키자는 데 목적이 있는 것이다. 따라서 수평적 분류구조의 개편을 통하여 최적모형에 근접한 직렬구조를 구축한다면, 이는 공공조직의 생산성 제고로 연결될 것이고, 결과적으로 이들이 생산 및 공급하는 행정서비스에 대한 주민만족도는 한층 향상될 것으로 판단된다.

제3절 운영적정화를 위한 보완책

현재의 지방자치단체 공직분류체계를 개편하고 운영의 적정화를 기하기 위해서는 현행 인사행정체계에 대한 전반적인 검토가 필요할 것이다. 다시 말하면, 새롭게 가다듬어진 수직적 분류구조와 수평적 분류구조를 기본 골격으로 해서 전반적인 인사행정체계를 재구축하여야 한다는 것이다.

그러나 상기와 같은 작업은 그 분량과 중요성에 비추어 별도의 연구기간을 설정하여 심도있고도 본격적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 따라서 여기에서는 지방자치단체 공직분류체계의 변화로 인해 직접적인 영향을 받게 될 임용제도와 승진제도 및 보수체제 등에 관해서만 개괄적인 검토를 하고자 한다.

1. 임용제도의 검토

개편된 지방자치단체 공직분류체계를 효율적으로 운영하기 위해서는 우선 현재의 임용제도를 개편할 필요가 있다. 특히, 현재의 계급제의 골격에 직위분류체제적 요소를 가미한 인사제도를 형성하려면, 현재의 폐쇄형 임용제도¹⁰⁹⁾를 개방형 임용제도로 전환하여야 할 것이다. 개방형 임용제도 특정한 공직에 부처내외의 공무원과 민간 전문가를 포함하여 일정한 자격요건을 갖

109) 물론 기존의 임용제도를 순수한 계급제에 기반한 폐쇄형 인사제도로 간주하기는 어렵다. 왜냐하면, 순수한 계급제는 최하위에서 신규임용이 이루어지고, 중간단계에서는 외부충원이 이루어지지 않는 것이 원칙이다. 그러나 기존의 우리나라 공무원의 신규임용은 9급, 7급 및 5급에서 이루어져 완전한 폐쇄형 인사제도와는 다소 괴리가 있었기 때문이다.

■

춘 전문가를 공개적으로 심사하여 임용하는 제도를 말한다. 현재, 정부는 공무원의 직무분석 결과를 토대로 국제, 법률, 정보, 통신, 과학기술, 환경 등 고도의 전문성과 특수기술이 요구되는 129개 직위를 개방형 임용직으로 지정하여 운영하고 있다¹¹⁰⁾. 적용범위는 부처별 실·국장급인 3급 공무원 전체 정원의 20% 선으로 하고 있다. 앞으로는 적용범위를 3급에만 한정시키지 않고 전체직급으로 확대 적용하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 현행 임용제도는 9급공채, 7급공채, 5급공채 등 3가지형태의 공채를 실시하고 합격자를 각각 9급, 7급, 5급 등으로 임용하고 있는데, 행정의 전문성 등의 향상을 위하여 각각의 합격자 모두를 9급부터 출발시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 다만, 승진연한에서 차별화하여 5급공채자의 승진속도를 7급이나 9급합격자보다 빠르게 하여야 할 것이다.

2. 승진제도의 검토

현재 지방자치단체의 공무원 분포를 살펴보면, 일반직공무원의 62.3%가 행정직군이고 이중 행정직렬이 87.7%이며, 이중 99.2%가 일반행정직류에 속해 있다. 또한, 5급 이상 지방공무원의 65%가 행정직이고, 3급 이상 지방공무원의 80.1%가 행정직이다. 따라서 회소직렬이나 기술직렬은 수적인 영세로 인하여 다수를 차지하고 있는 행정직렬에 항상 밀리는 경향이 있다. 이를 시정하기 위해서는 전문분야별로 보직경로제를 실시하는 것이 바람직할 것이다.

공직의 전문성을 높이기 위해서는 공무원을 한 분야에 장기간 근속시킨

110) 기획예산위원회, 「보도자료」, 1999. 2

필요가 있다. 그러나, 현행체제 하에서 전문직렬 공무원들은 승진등의 기회가 많지 않기 때문에 사기가 저하되어 있다. 따라서 더 나은 대우가 기대되는 사기업으로의 전직이 빈번하여 공직은 사기업의 인재 양성소 역할만 하는 결과를 가져오고 전문성과 경쟁력에서 사기업에 뒤쳐지게 되었다. 따라서 전문직 공무원의 사기진작 차원에서 같은 직렬끼리의 경쟁을 통하여 동일한 직렬로 승진할 수 있는 전문보직경로제를 채택하는 것이 바람직할 것이다.


3. 보수체계의 검토

계급제를 택하고 있는 나라에서는 대체로 폐쇄형 공무원제를 채택하고 있다. 폐쇄형은 계층구조의 중간에 외부로부터 신규채용되는 것이 허용하지 않는 인사제도로 계서제의 최하위 계층에 젊은 사람을 채용하고 그들이 상위계급에 승진해 올라가는 제도이다.

또한, 지방자치체가 실시된 이후에 행정공무원의 대부분이 6급 이하로 구성되어 있는 지방자치단체에서 종전의 심사승진과 시험승진제를 혼용하는 제도를 폐지하고 서열에 의한 심사승진제도만을 활용하게 함으로써 지나치게 연공서열에만 의존하여 열심히 일하는 공무원이라 하더라도 선임자를 추월할 수 있는 길이 사실상 봉쇄되어 있다.

보수체제도 이와 유사하여 상급자와 장기근속자가 하급자와 단기근속자보다 항상 높은 보수를 받도록 되어 있다. 이러한 체제 하에서는 상호 경쟁을 유발할 수 있는 요소가 없기 때문에 공무원들은 무사안일에 빠지고 적극적으로 일할 의욕을 가지지 않게 된다.

공직사회의 활력을 높이고 경쟁력을 강화하기 위해서는 공무원 상호간의



선의의 경쟁을 유발할 수 있는 제도적인 자치가 필요하다. 그러한 경쟁유도 장치의 하나가 보수체제를 실적과 성과에 바탕을 둔 연봉제로 전환하는 것이다. 이러한 연봉제는 현재 정부가 추진하고 있는 목표관리제, 팀제, 성과중심주의 등의 시책을 강력하게 뒷받침할 수 있는 제도이다. 현재, 3급 이상의 고위직 공무원에만 실시하고 있는 연봉제를 모든 직급으로 확대 적용시키는 것이 바람직할 것이다.

【참고문헌】

국내문헌

- 기획예산위원회, 「보도자료」, 1999. 2.
- 김신복, “공무원 인력관리와 인사행정의 개선과제,” 「행정논총」, 32(1), 1994.
- 김신복, “직업공무원제도의 관점에서 본 한국의 공직임용제도,” 「행정논총」, 26(2), 1988.
- 김영선·신기원, 「새인사행정」, 충남대학교 출판부, 1996.
- 김운태, “정치발전과 직업공무원제도의 확립방향,” 「행정논총」, 19(2), 1981.
- 김중양, “공직분류체계,” 「한국행정연구」, 제6권 제3호, 1997.
- 김중양, 「한국인사행정론」, 계명사, 1989.
- 내무부, 「미국의 지방공무원제도」, 1998.
- 내무부, 「영국의 지방공무원제도」, 1998.
- 내무부, 「일본의 지방공무원제도」, 1998.
- 박경규, 「신인사관리: 노동과 자본의 통합이론」, 홍문사, 1999.
- 박동서, “국정의 발전과 엘리트 관료의 양성,” 「행정논총」, 23(1), 1985.
- 박동서, “자치화와 지방인사행정의 개혁,” 「행정논총」, 32(1), 1994.
- 박동서, “직위분류제의 문제점과 개선방향,” 「한국행정학보」, 제14호, 1980.
- 박연호, 「인사행정론」, 법문사, 1989.
- 박용치, 「행정학연습」, 고려원, 1987.
- 박우순, 「현대조직론」, 법문사, 1996.

- 배득중, “한국행정의 수요예측에 관한 연구: Goal-Gap 모델을 이용한 행정 수요의 형성, 표출, 포획 및 대응과 행정불만의 동태적 분석,” 「한국정책분석학회보」, 제6권 제1호, 1996.
- 산업연구원, 「지식기반산업의 발전방안」, 1998.
- 삼성경제연구소, 「21세기 국가전략과 개혁과제(1)」, 1998.
- 서원석, “정부혁신시대의 인력관리,” 「한국행정연구」, 제6권 제3호, 1997.
- 오석홍, “분류제도는: 한국정부조직의 직업구조형성에 관한 일고,” 「행정논총」, 28(2), 1980.
- 오석홍, “인력획득의 효율화 방안,” 「행정논총」, 19(2), 1981.
- 오석홍, 「인사행정론」, 박영사, 1984.
- 오석홍, 「조직학의 주요이론」, 경세원, 1991.
- 오석홍, 「행정개혁론」, 박영사, 1997.
- 오성호, “지방자치단체 인사관리의 자치권 확대: 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로,” 「한국행정학보」, 제28권 제2호, 1994
- 이달근, “국제 경쟁력 제고를 위한 정부인력의 운용방향,” 「행정논총」, 34(2), 1996.
- 이상윤·박홍식, “플렉스타임제의 도입: 기대효과 및 적용한계에 관하여,” 「한국행정학보」, 제29권 제3호, 1995.
- 이은구, “동구 행정개혁과 공무원 인사정책: 헝가리 사례를 중심으로,” 「한국행정연구」, 제5권 제3호, 1996.
- 이학중, 「인사관리: 인적자원관리 이론과 사례연구」, 세경사, 1989.
- 이현승, “인력충원관리의 효율성 제고: 한국정부 중심으로,” 「한국행정학보」, 제21권 제2호, 1987.
- 임승빈, 「지방공무원 직렬제조정방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제245권, 1997.

- 임창희·가계산, 「한국형 팀제」, 삼성경제연구소, 1997.
- 정성호, “한국 인사행정의 정치이론적 방향모색: 기술적 절충주의로부터 계급제로의 재정비,” 「한국행정연구」, 제2권 제4호, 1993.
- 조경호, “공직몰입을 위한 공무원 인력관리 방안,” 「한국행정학보」, 제31권 제1호, 1997.
- 최병대·송석휘·금지덕, “공무원의 전문성 제고방안: 서울시 공무원의 전문보직경로제 도입 및 직렬/직류분류체계 개선방안을 중심으로,” 「한국행정학회·한국정책학회 하계학술대회 논문집」, 1999.
- 최양식, 「영국을 바꾼 정부개혁: 대처에서 토니 블레어까지」, 매일경제신문사, 1998.
- 하상목, 「공공부문에의 경쟁체제 도입방안」, 한국행정연구원 연구보고 95-02, 1995.
- 하인호, 「신경영 학습조직」, 삼성경제연구소, 1996.
- 하태권, “한국인사행정의 변천: 가치갈등적 관점에서의 고찰,” 「한국행정학보」, 제24권 제1호, 1990.
- 하태권, “한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰: 연구경향과 연구결과를 중심으로,” 「한국행정학보」, 제29권 제4호, 1995.
- 황성돈, 「유교권 국가(한·중·일)간의 관료문화 비교연구」, 한국행정연구원 연구보고 93-03, 1993.
- 한국행정연구원, 「직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계 개편방안」, 연구보고 92-03, 1992.

국외문헌

- Bennis, Warren, *Changing Organizations*, New York: McGraw-Hill, 1966.
- Bennis, Warren and Philip E. Slater, *The Temporary Society*, Harper & Row, 1968.
- Blau, P. M., *On the Nature of Organizations*, New York: Wiley, 1974.
- Blau, P. M. and R. A. Schoenherr, *The Structure of Organizations*, New York: Basic Books, 1971.
- Cleland, David and William King, *Systems Analysis and Project Management*, McGraw-Hill, 1975.
- Grozier, Michael, *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press, 1964.
- Denhardt, Robert B., *Theories of Public Organization*, Monterey California: Books/Cole, 1984.
- Drucker, Peter F., *Management : Task, Responsibilities, Practices*, New York, Harper and Row, 1974, p.308.
- Drucker, Peter F., *The Organization of The Future*, 이제규 · 서재현 옮김, 「미래의 조직」, 한국경제신문사, 1998.
- Golembiewski, Robert, "Organization Patterns of the Future: What They Mean to Personnel Administration," *Personnel Administration*, November- December, 1969.
- Goodsell, C. T., *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham House, 1985.
- Gouldner, Alvin, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: Free Press, 1954.

- Hackman, J. R., "Work Design," in J. R. Hackman, & J. L. Suttle(eds.), *Improving at Work*, Santa Monica, CA: Scott, Foresman, 1977.
- Hackman, J. R. and G. R. Oldham, "Development of the Job Diagnostic Survey," *Journal of Applied Psychology*, Vol. 60, 1975.
- Hackman, J. R. and G. R. Oldham, "Motivation through the Design of Work: Test of a Theory," *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 16., 1977.
- Hedo, Hugh, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D. C: Brookings Institution, 1977.
- Held, Virginia, *The Public Interest and Individual Interests*, 강형기·이상용 공역, 「공익과 사익」, 박영사, 1986
- Herzberg, Frederick, B. Mausner, and B. Synderman, *The Motivation to Work*, New York: John Wiley & Sons, 1959.
- Hulin, C. L. & M. R. Blood, "Job Enlargement, Individual Difference, and Worker Responses," *Psychological Bulletin*, Vol. 69, 1968.
- Hyde, Albert C. & Jay M. Shafritz, "Position Classification and Staffing," Steven W. Hays & Richard C. Kearney(ed.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.
- Kaufman, Herbert, "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic," *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 1, 1981.
- Kirkhart, Larry, "Toward a Theory of Public Administration," Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration: The Minnbrook Perspective*, Chandler, 1971.
- Lawler III, E. E., *Motivation in Work Organizations*, Monterey, CA.:

- Brooks-Cole, 1973.
- Litterer, Joseph, *The Analysis of Organizations*, John Wiley & Sons, 1965.
- March, J. G. and Herbert A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, 1958.
- Maslow, Abraham H., "The Theory of Motivation," *Psychological Review*, July, 1943.
- McClelland, David C., "Business Drive and National Achievement," *Harvard Business Review*, July-August, 1962.
- Miller, Eric, "Technology, Territory, and Time: The Internal Differentiation of Complex Production Systems," *Human Relations*, April, 1959.
- Milward, H. Brinton and Hal G. Rainey, "Don't Blame the Bureaucracy," *Journal of Public Policy*, Vol. 3, No. 2, 1983.
- Nadler, D. A. and M. L. Tushman, "Designing Organizations That Have Good Fit: A Framework for Understanding New Architectures," In D. A. Nadler, M. S. Gerstein, and R. B. Shaw, eds., *Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- Nadler, D. A., R. L. Hackman, & E. E. Lawler III, *Managing Organizational Behavior*, Boston, Mass: Little, Brown, 1979.
- New Jersey, Title Code Book, 1998.
- Odiome, George S., *Strategic Management of Human Resources*, San Francisco Calif., Jossey-Bass Inc Publishers, 1984.
- Ophuls, William, *Ecology and the Politics of Scarcity: Prologue to a Political Theory of the Steady State*, San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1977.

- Peters, B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, 고숙희 · 김근세 · 김미경 · 리휘문 · 손희준 · 정용덕 공역, 「미래의 국정관리」, 법문사, 1998.
- Robbins, S. P., *Organizational Behavior: Concepts, Controversies and Applications*, 4th ed., Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1989.
- Schein, Edgar H., *Organizational Psychology*, 3rd ed., Prentice-Hall, 1980.
- Selznick, Philip, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, Calif.: University of California Press, 1949.
- Shafritz, Jay M., Albert C. Hyde, and David H. Rosenbloom, *Personnel Management in Government: Politics and Process*, New York: Marcel Dekker INC, 1986.
- Szilagyi, Jr. A. D. & M. J. Wallace, Jr., *Organizational Behavior and Performance*, 4th ed., Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1987.
- Taylor, Frederick W., *The Principles of Scientific Management*, New York: Harper and Brothers, 1991.
- Thompson, V. A., *Modern Organization*, New York: Knopf, 1961.
- Thompson, V. A., *Bureaucracy and the Modern World*, Morristown, N.J.: General Learning Press, 1976.
- White, Jr., Orion, "Organization and Administration for New Technological and Social Imperatives," Dwight Waldo, *Public Administration in a Time of Turbulence*, Chandler, 1971.



【Abstract】

Improvement on the Position Classification of Public Offices for local government


The purpose of this study is to propose new the position classification and staffing of public offices for local government so that we may progress the morale of public officers in the local government and offer public administrative services that want the local residents.

Therefore this study analyzed the vertical classification rule of the ranking and the horizontal classification rule of the orders about the general public officers.

The problems of the position classification and staffing of public offices for local government is that; 1) the discord of the organizational structure and the structure of works, 2) the stagnation of the public offices by the closing promotion system, 3) the losing of competitiveness by the promotion by seniorities

The major suggestions of this study could be summerized as follows;

First, in order to establish for the vertical classification rule of the ranking, this study suggests three rankings in the korean local government. That include rankings of the service, administration, and planning. The ranking of service undertakes the practical work in local government. The ranking of administration



execute the management of administrative work in local government. The ranking of planning undertake the overall coordination in local government.

Second, strategies for the horizontal classification rule of the general public officers suggest the coordination of series in local government. The series of new establishment include the work of subway, local council, and landscape architecture, etc. The series of reduction include the work of textiles, aircraft, and the technology of communications, etc. The series of coordination include the work of administration, environment, communication, and engineering work, etc.

【부 록】

지방자치단체 공직분류체계 개선을 위한 설문조사서

안녕하십니까 ?

한국지방행정연구원은 행정자치부의 연구의뢰로 지방자치단체 공직분류체계 개선방안에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 이에 지방공무원의 의견을 연구에 반영하고자 설문조사를 실시하고자 합니다.

여러 가지 업무로 바쁘시더라도 본 설문에 성의껏 응답을 해주시면 연구수행에 많은 도움이 되겠습니다.

설문조사는 무기명으로 실시되며, 응답결과는 본 연구 이외에 어떠한 목적으로도 사용되지 않음을 약속드립니다.

1999년 8월

한국지방행정연구원장



4. 계급체계를 확대시킨다면, 다음 중 어느 것이 적당합니까 ?

① 10등급

(예 ; 서기보-서기주사보-주사-사무관-부서기관-서기관-부이사관-이사관-관리관)

② 11등급

(예 ; 서기보-서기-주사보-주사-부사무관-사무관-부서기관-서기관...)

③ 12등급

(예 ; 서기보-서기주사보-부주사-주사-부사무관-사무관-부서기관-서기관...)

④ 13등급

(예 ; 서기보-서기주사보-부주사-주사-사무관보-부사무관-사무관-부서기관-서기관...)

⑤ 14등급

(예 ; 서기보-서기주사보-부주사-주사-사무관보-부사무관-사무관-서기관보-부서기관-서기관...)

5. 계급체계를 축소시킨다면, 다음 중 어느 것이 적당합니까 ?

① 6등급(예; 서기-주사-사무관-서기관-이사관-관리관)

② 5등급(예; 주사-사무관-서기관-이사관-관리관)

③ 4등급(예; 사무관-서기관-이사관-관리관)

④ 3등급(예; 행정관-기획관-관리관)

※ 아래의 표를 참고로 하여 답하여 주십시오(문항 9~12번 까지)

직군	직렬(직류)
행정	① 행정(일반행정, 법무행정, 재정, 국제 교류, 노정, 문화공보, 감사, 통계) ② 세무(지방세), ③ 운수, ④ 교육행정, ⑤ 사회복지 ⑥ 기업행정, ⑦ 전산, ⑧ 사서
광공업	① 기계(일반기계, 농업기계, 운전, 조선) ② 전기(일반전기, 전자, 원자력), ③ 금속(금속, 야금) ④ 섬유, ⑤ 화학(일반화학가스), ⑥ 자원
농림수산	① 농업(일반농업, 잡업, 식물검역, 농화학) ② 임업(일반임업, 산림보호, 가공이용), ③ 축산 ④수의 ⑤ 수산(일반수산, 수산제조, 수산증식, 어로, 수산물검사)
보건의료	① 보건 ② 식품위생, ③ 의료기술, ④ 의무(일반의무, 치무) ⑤ 약무, ⑥ 간호
환경	① 환경(일반환경, 수질, 대기, 폐기물)
교통	① 교통 ② 선박(일반선박, 선박항해, 선박기관) ③ 항공기(일반항공, 조정, 정비)
시설	① 도시계획, ② 토목, ③ 건축, ④ 지적, ⑤ 측지
통신	① 통신사, ② 통신기술(통신기술, 전송기술), ③ 전자통신기술

9. 직렬을 확대 조정한다면, 어떤 직렬을 확대 조정하여야 합니까 ?

예) 행정-①, 광공업-②, 농림수산-③, 보건의료-④, 시설-⑤

10. 직렬을 축소 조정한다면, 어떤 직렬을 축소 조정하여야 합니까 ?

예) 행정-①, 광공업-②, 농림수산-③, 보건의료-④, 시설-⑤

11. 앞으로 행정수요의 변화에 따라서 없어질 것으로 예상되는 직렬은 어떤 것입니까?

예) 행정-①, 광공업-②, 농림수산-③, 보건의료-④, 시설-⑤

12. 앞으로 행정수요의 변화에 따라서 신설이 필요할 것으로 예상되는 직렬을 생각나는 대로 적어 주십시오

13. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

14. 귀하의 연령은?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

15. 귀하의 직급은?

- ① 9급 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 ⑥ 4급 ⑦ 3급

16. 귀하의 직렬은?(앞의 표 참조)