

# 지방공무원 계급체계 개선방안

Reform Alternatives to the Local Servants  
Class System

2003. 12.

---

연구진  
김필두 (수석연구원)

---

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

## 서 문

정보화시대, 국제화시대, 지방화시대 등으로 표현되는 21세기의 환경변화는 일반정치, 경제, 사회 등의 분야뿐만 아니라 공직사회에 대해서도 많은 변화를 요구하고 있다. 더욱이 현대 행정은 날이 갈수록 복잡다단해지고 전문성에 대한 요구가 커지고 있기 때문에 공직사회의 생산성을 향상시키기 위해서는 현재의 공직사회구조에 대한 전반적인 개선작업이 필요하다. 이러한 추세에 발맞추어서 신정부에서는 대대적인 공직사회의 구조조정을 단행하고 공직개방제, 실적중심업무관리, 목표관리제, 연봉제 등의 새로운 제도를 있다. 그러나, 새롭게 도입된 제도들은 대부분 직위분류제적인 요소를 가지고 있는 제도이기 때문에 계급제를 중심으로 하고 있는 우리나라의 현실에는 적용이 어렵게 되어 있다. 따라서 새로운 제도들이 우리나라의 현실에는 적용이 어렵게 되어 있다. 따라서 새로운 제도들이 우리나라에 올바르게 정착되기 위해서는 현재의 계급제 중심의 공직체계의 개편이 불가피하게 되었다. 본 연구는 현행 지방공무원 계급체계의 실태와 문제점등을 분석하고 지방공무원의 직위와 경력 등에 합당한 계급의 명칭 및 직급체계를 모색하고 개인의 성과와 능력을 반영시킬 수 있는 새로운 계급체계를 제안하는 것이다. 본 연구가 지방공무원의 인사관련 담당자와 인사행정 전문가에게 많은 도움이 되기를 기대하며, 1년 동안 본 연구를 위하여 노심초사한 김필두 박사의 노고에 감사드린다.

2003. 12

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

## 요 약

우리나라의 현행 공무원의 공직분류체계는 계급제를 중심으로 사람과 신분을 중심으로 형성되고 연공서열적으로 운영되고 있어서 공직사회의 생산성 향상의 저해요인으로 작용하고 있다. 그러나, 현대 사회는 날이 갈수록 복잡다단해 지고 전문성에 대한 요구가 커지고 있기 때문에 공직사회의 생산성을 향상시키기 위해서는 현재의 연공서열적인 계급체제의 개선이 필요하다.

21세기의 새로운 환경변화에 적극적으로 대응하기 위하여 신정부에서는 대대적인 공직사회의 구조조정을 단행하고 공직개방제, 실적중심업무관리, 목표관리제, 연봉제 등의 새로운 제도를 도입하고 있다. 그러나, 새롭게 도입된 제도들은 대부분 직위분류제적인 요소를 가지고 있는 제도이기 때문에 계급제를 중심으로 하고 있는 우리나라의 현실에는 적용이 어렵게 되어 있다. 따라서 새로운 제도들이 우리나라에 올바르게 정착되기 위해서는 현재의 계급제 중심의 공직체계의 개편이 불가피하게 되었다.

우리나라가 계급제를 채택한 것은 과거 일제시대의 신분제적 관료제도를 그대로 이어받아 비판없이 수용해 온 것으로 변화된 환경에 부적합한 면이 많다. 특히 주사, 서기 등 계급의 명칭은 일제의 잔재로 대다수의 공무원들이 거부감을 느끼므로 친근감있고 자부심을 느낄 수 있는 새로운 명칭으로의 개선이 필요하다. 따라서 단기적으로는 승진적체를 해소할 수 있는 계급체제의 개편이 필요하고, 장기적으로는 직책승진과 보수등급 상승을 엄격히 구분하여 다수의 공무원에게 승진과 상관없이 개인의 성과와 능력향상에 따라서 보수상승기회를 부여하는 새로운 제도의 도입이 필요하다.

따라서 본 연구의 목적은 현행 지방공무원 계급체계의 실태와 문제점 등을 분석하고 지방공무원의 직위와 경력 등에 합당한 계급의 명칭 및 직급체계를 모색하고 개인의 성과와 능력을 반영시킬 수 있는 새로운 보수체계를 제안하는 것이다.

제2장에서는 계급체계에 관한 일반적인 이론을 고찰하였다. 우선 공직분류의 의의와 기준에 대한 일반 이론을 고찰하고, 계급체계의 기본 모형인 계급주의적 접근모형과 직위분류제적 접근모형, 혼합모형의 특징과 장단점을 분석하였다. 이어서 행정환경변화에 따른 계급체계 개선의 필요성을 제시하였다.

제3장은 현행 우리나라 지방공무원계급체계의 실태와 문제점을 파악하기 위하여, 우선 지방공무원 계급체계의 변천과정과 특징을 살펴보았다. 그 다음에, 지방공무원 계급체계의 문제점을 실적제의 유명무실, 계급제적 요소와 직위분류제적 요소의 상충, 계급체계의 탄력성 부족, 과도한 계급중시와 승진집착, 전근대적인 호칭제도의 존속 등으로 나누어서 분석하였다.

제4장에서는 미국, 영국, 일본 등 선진외국의 지방공무원 계급체계에 대하여 알아보고 시사점을 도출하였다.

제5장에서는 서울시 외곽의 경기도내 시군 등 기초자치단체 공무원을 대상으로 하여 계급수와 계급명칭 등에 대한 의견조사를 실시한 결과를 분석하였다.

제6장에서는 지방공무원 계급체계개편방안을 제시하였다. 우선 개편의 기본방향으로 실적중심의 인사관리, 전문성중시의 인사관리, 탄력적이고 유연한 인사관리, 생산적 복지지향의 인력관리 등으로 삼고 개선안을 도출하였다. 개선안은 단기적인 방안과 장기적인 방안으로 나누어서 제시하였는데, 단기적인 개편안으로는 현행 9계급체계를 실무계급, 관리계급, 기획계

급 등 3계급체계로 개편하는 방안을 제시하였다. 개편의 논거로는 조직구조의 일치원칙, 직무구조의 일치원칙 등 인사행정에서의 일반적인 조직과 직무에 대한 이론을 제시하였고, 미국, 영국, 프랑스, 독일 등의 선진국 사례, 설문조사결과 등을 제시하였다. 개편의 효과로는 계급과 각 계급별 직무를 명확히 제시함으로써 목표관리제의 실시와 연봉제의 도입을 위한 기반을 구축하고, 기존에 문제점으로 제시되었던 계급과 보직의 불일치를 해소하며, 특정 계급을 중심으로 노정되었던 승진적체현상도 다소간 완화할 수 있다는 장점들을 제시하였다.

지방공무원 계급체계의 장기적인 개편방안으로는 계급제를 어느 정도 폐지하고 그 계급체계 대신에 보수등급제의 도입하는 방안을 제시하였다. 보수등급은 각각의 지방자치단체의 규모 등을 고려하여 자체적인 조례로 결정하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 현행 계급제에서 야기되는 승진 등의 불만을 해소시키기 위하여 현행 계급의 2배수인 16등급 이상으로 하한선을 정하는 것이 필요할 것이다. 보수등급제 도입의 논거로는 미국, 영국 등 대부분의 선진 외국에서는 현재, 보수등급제를 채택하고 있다는 외국사례를 들었고, 21세기 인사관리의 새로운 방향은 개인의 능력을 살려서 조직목표를 효율적으로 달성하고자 하는 것이기 때문에 실적과 성과중심적 인사관리, 내부경쟁체제의 강화, 직무 중심의 조직체계 편성 등이 필요한데, 이러한 조직에는 보수등급제가 유리하다는 논리를 제시하였다. 보수등급제에서 보수등급간 구분은 직무의 책임도와 난이도에 따른 것이다. 이러한 책임도와 난이도에 따라서 구분된 등급에 속하는 공무원은 각 등급별로 요구되는 자격과 능력의 정도에 근거하여 책정되는 보수가 주어진다. 여기서 보수등급간의 이동은 승진의 개념이 아니라 근무연수와 능력의 발달에 따라 일정기간이 경과하면 상위등급으로 이동하는 승급의 개념이다. 이와 같은 승급

의 개념이 도입되면, 공무원의 계급승진에 대한 욕구를 보수의 승급을 통하여 해소될 수 있다는 기대효과를 얻을 수 있으며, 사기제고와 동기부여에도 기여할 수 있게 되어 인력운용의 탄력성과 형평성을 제고할 수 있고, 승격에 따라서 보수가 인상되기 때문에 공무원의 보수를 현실화시켜서 민간기업 등과의 보수격차를 완화시키는 효과를 얻을 수 있다.

지방공무원 계급명칭 개편방안으로는 단기적으로는 현재의 9계급의 명칭을 9급(담당) - 8급(주임) - 7급(계장대리) - 6급(계장) - 5급(과장) - 4급, 3급(국장) - 2급, 1급(부시장, 부군수, 부지사 등) 등으로 명칭을 변경하는 대안을 제시하였다. 9계급이 3계급으로 축소 조정될 경우는 행정관 - 관리관 - 정책관 등으로 명칭을 부여하고 최종적으로는 계급명칭을 없애는 방안을 제시하였다. 명칭개편의 논거로는 담당 - 주임 - 계장 - 과장 - 국장 등의 명칭은 지방자치단체의 조직구조와 일치하고 그 공무원이 맡은 업무의 책임도와 난이도를 쉽게 판단할 수 있다는 논리를 제시하였다. 또한, 마지막으로 보수등급제의 도입과 더불어 계급제가 없어진다면, 자연스럽게 계급에 대한 명칭도 소멸될 것이라는 논거를 제시하였다. 명칭을 이상과 같이 변경하게 되면, 8급 내지 9급 하위직 공무원의 경우, 업무의 '담당자'로서 자신이 맡은 업무는 자신의 책임과 권한하에 처리된다는 자부심을 갖게 될 것이고, 민원인들도 담당분야의 전문가로서 담당공무원의 사회적 평가를 높게 하게 되어 공무원들이 적극적으로 자신의 업무를 처리할 수 있어서 업무의 질적 향상을 가져 올 수 있고 공무원의 사기제고와 동기부여에도 기여할 수 있을 것이다.

# 목 차

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	2
제2장 계급체계에 관한 이론적 고찰 .....	4
제1절 공직분류의 의의와 기준 .....	4
1. 공직분류의 의의 .....	4
2. 공직분류의 기준 .....	5
제2절 계급체계의 기본모형 .....	14
1. 계급주의적 접근모형 .....	14
2. 직위분류제적 접근모형 .....	19
3. 절충모형 .....	23
제3절 계급체계개선의 필요성 .....	24
1. 행정환경변화에의 적극적인 대응 .....	24
2. 현행 연공서열적 계급제와 보수제도의 개선 .....	32
3. 직업공무원제의 정착과 안정적인 인력관리 .....	34

**제3장 우리나라 지방공무원계급체계의 실태와 문제점 · 36**

제1절 지방공무원 계급체계의 실태 ..... 36

    1. 우리나라 계급체계의 변천과정 ..... 36

    2. 우리나라 계급체계의 특징 ..... 43

제2절 우리나라 계급체계의 문제점 ..... 46

    1. 실적제의 유명무실 ..... 46

    2. 계급제적 요소와 직위분류제적 요소의 상충 ..... 47

    3. 계급체계의 탄력성 부족 ..... 48

    4. 과도한 계급 중시와 승진 집착 ..... 49

    5. 전근대적인 호칭제도의 존속 ..... 50

**제4장 외국의 지방공무원 계급체계 ..... 51**

제1절 미국 ..... 51

    1. 뉴욕주 공무원의 종류 ..... 51

    2. 뉴욕주 공무원의 계급체계 ..... 53

    3. Broadbanding System의 도입 ..... 55

제2절 영국 ..... 56

    1. 지방공무원 인사제도의 특징 ..... 56

    2. 지방공무원의 계급체계 ..... 58

    3. 실적연동제 급여제도의 도입 ..... 60

제3절 일본 .....	62
1. 직계제도(職階制度) .....	62
2. 지방공무원의 계급체계 .....	64
3. 직계제에 의한 급료결정 .....	65
제4절 외국사례의 시사점 .....	66

## 제5장 지방공무원 계급체계에 관한 의견조사결과 분석

.....	69
제1절 조사설계 .....	69
1. 조사목적 .....	69
2. 조사대상의 선정 및 회수율 .....	70
3. 조사대상자의 특성 .....	70
제2절 조사결과의 분석 .....	71
1. 실태에 관한 조사분석 결과 .....	71
2. 개선방안에 관한 조사분석 결과 .....	73

## 제6장 지방공무원 계급체계 개편방안 .....

제1절 개편의 기본 방향 .....	78
1. 실적중심의 인사관리 .....	79
2. 전문성 중시의 인사관리 .....	80
3. 탄력적이고 유연한 인사관리 .....	81
4. 생산적 복지지향 인력관리 .....	82

제2절 선행연구결과의 분석·검토 ..... 83

제3절 지방공무원 계급체계 개편방안 ..... 85

    1. 단기적인 개편방안 ..... 85

    2. 장기적인 개편방안 ..... 93

제4절 지방공무원 계급명칭 개편방안 ..... 97

**【참고문헌】** ..... 100

**【부    록】** ..... 107

## 표 목 차

<표 2-1> 업무전문화의 장단점 .....	9
<표 2-2> 사회·기술적 접근방법의 대안 .....	11
<표 3-1> 조선초기의 지방관료 계급체계 .....	38
<표 3-2> 대한제국의 계급체계 .....	39
<표 3-3> 일제시대의 지방공직체계 .....	40
<표 3-4> 정부수립이후 지방공무원 계급체계의 변천과정 .....	43
<표 4-1> 뉴욕주 지방공무원의 종류 .....	52
<표 4-2> 뉴욕주 CSEA 급료표(2002년 4월부터 적용) .....	54
<표 4-3> 위싱턴주의 Broadbanding System(관리자 대상) .....	56
<표 4-4> 계층별 직계 및 적용 급여표 .....	59
<표 4-5> Principle Officer, Senior Officer 등 계층의 표준 직무내용 .....	59
<표 4-6> 직무실적평가를 위한 기준과 실적의 내용 .....	61
<표 4-7> 실적연동제 급여제도에 의한 계층내의 급여지급율 .....	62
<표 4-8> 일반직 공무원의 직무등급 및 직무내용 .....	64
<표 4-9> 지방공무원의 직무급 설정사례 .....	65
<표 5-1> 응답자의 특성 .....	71
<표 5-2> 현행 계급체계에 대하여 만족 정도 .....	72
<표 5-3> 현행 계급체계에 대한 불만족 이유 .....	72
<표 5-4> 현행 계급체계의 개선방안 .....	73
<표 5-5> 계급체계의 확대방안 .....	74

<표 5-6> 계급체계 축소방안 ..... 74

<표 5-7> 계급체계 대체방안 ..... 75

<표 5-8> 계급명칭에 대한 만족도 ..... 76

<표 5-9> 계급명칭에 대한 불만요인 ..... 76

<표 5-10> 계급명칭의 조정방안 ..... 77

<표 6-1> 기존의 개편대안 ..... 84

<표 6-2> 계급체계의 단기적 개편대안 ..... 87

<표 6-3> 현행 계급체계의 개선방향(2003년도 조사) ..... 90

<표 6-4> 현행 계급체계의 개선방향(1999년도 조사) ..... 91

<표 6-5> 현행 계급체계에 대한 불만족 이유(1999년도 조사) ..... 92

<표 6-6> 현행 계급체계에 대한 불만족 이유(2003년도 조사) ..... 92

<표 6-7> 보수등급제적용 표준직무표(사례) ..... 94

<표 6-8> 9계급제하의 계급명칭 개편안 ..... 97

<표 6-9> 3계급하의 계급명칭 개편안 ..... 98

## 그림 목차

<그림 2-1> 업무전문화의 방법 .....	8
<그림 2-2> 업무 전문화와 조직 생산성간의 관계 .....	10

# 제1장 서론

## 1. 연구의 목적

현행 공무원의 계급제도는 일제시대에 기본 틀이 만들어진 것으로 사람과 신분을 중심으로 형성되고 연공서열적으로 운영되고 있어서 공직사회의 생산성 향상의 저해요인으로 작용하고 있다. 그러나, 현대 사회는 날이 갈수록 복잡다단해 지고 전문성에 대한 요구가 커지고 있기 때문에 공직사회의 생산성을 향상시키기 위해서는 현재의 연공서열적인 계급제와 보수체제의 개선이 필요하다.

우리나라의 계급제는 과거 일제시대의 신분제적 관료제도를 그대로 이어 받아 비판없이 수용해 온 것으로 변화된 환경에 부적합한 면이 많다. 특히 주사, 서기 등 계급의 명칭은 일제의 잔재로 대다수의 공무원들이 거부감을 느끼므로 친근감있고 자부심을 느낄 수 있는 새로운 명칭으로의 개선이 필요하다.

인사적체 해소를 목적으로 중앙행정기관을 중심으로 추진되고 있는 복수직급제가 지방자치단체로 확산되면 현재의 계급제의 원칙이 붕괴되어 새로운 형태의 계급제를 모색하여야 하여야 할 것이다.

대대적인 공직사회 구조조정과 공직개방제 실시의 결과로 중·하위직 공무원의 승진적체현상이 심화되고 있어서 공무원의 불만이 팽배해 있다. 따라서 단기적으로는 승진적체를 해소할 수 있는 계급체제의 개편이 필요하고, 장기적으로는 직책승진과 보수등급 상승을 엄격히 구분하여 다수의 공무원에게 승진과 상관없이 개인의 성과와 능력향상에 따라서 보수상승기회

를 부여하는 새로운 제도의 도입이 필요하다.

따라서 본 연구에서는 현행 지방공무원 계급체계의 실태와 문제점 등을 분석하고 지방공무원의 직위와 경력 등에 합당한 계급의 명칭 및 직급체계를 모색하고 개인의 성과와 능력을 반영시킬 수 있는 새로운 보수체계를 제안해 보겠다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

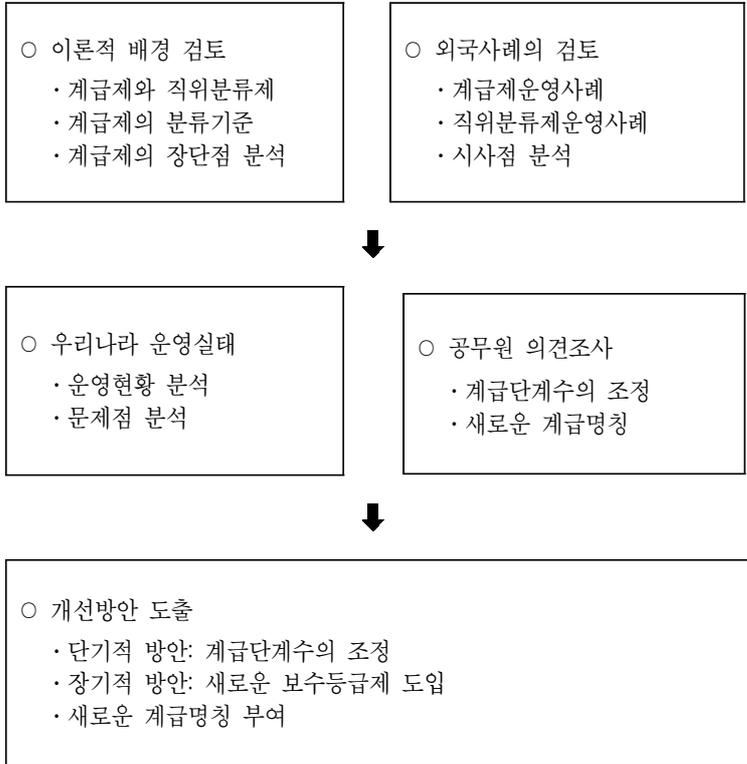
### 1) 연구의 범위

구 분	내 용
시간적 범위	기준연도 : 2003년도
공간적 범위	대한민국 전국
대상적 범위	6급 이하 중·하위직 지방공무원
내용적 범위	○ 지방공무원의 계급 명칭 변경 ○ 지방공무원의 계급체계 개선 ○ 성과와 능력중심의 보상체계 형성

### 2) 연구의 방법

구 분	내 용
문헌분석	국내외 관련 문헌, 법률자료 검토
벤치마킹	미국, 영국, 일본 등 외국사례를 통한 시사점 도출
의견조사	6급 이하 중·하위직 지방공무원대상 의견 조사

## 3) 연구의 접근 틀



## 제2장 계급체계에 관한 이론적 고찰

### 제1절 공직분류의 의의와 기준

#### 1. 공직분류의 의의

공직분류란 일정한 기준에 따라 공무원 또는 직위를 구분하여 정부조직 내의 직업구조를 형성하는 과정 및 그 결과를 의미한다.<sup>1)</sup> 따라서 공직분류의 핵심적 내용인 정부조직내의 직업구조의 형성과 이러한 작업을 수행하기 위한 기준으로 활용되는 요인들 즉, 계급제의 경우 공무원을 그리고 직위분류제의 경우 직위를 모두 포괄하고 있다.

본 보고서에서는 인적자원의 통제와 안정성 및 효율성을 확보하기 위하여 일정한 기준에 따라 공무원 또는 직위를 구분하여 정부조직내의 직업구조를 형성하는 과정을 공직분류로 규정하고자 한다. 이와 같은 개념규정에는 공직분류의 필요성이 포함되어 있어 시대와 상황에 따라 공공조직에 대한 일반적 기대치가 상이할 수 있다는 점을 명확히 나타낼 수 있다.

이와 같은 공직분류는 공공조직의 인사정책에서 다음과 같은 중요성을 갖는다.

첫째, 가장 기본적으로 공직분류체계는 정부관료제의 성격을 결정하고 인사관리의 기준과 방향을 제시하는 토대로서의 성격을 갖고 있다.<sup>2)</sup> 이러

1) 오석홍, 『인사행정론』, 박영사, 1984, pp. 78; 진재구, 『직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계 개편방안』, 한국행정연구원 연구보고서, 92-03, 1992, pp. 148; 김중양, “공직분류체계”, 『한국행정연구』, 제6권 제3호, 1997, pp. 43.

2) 박연호, 『인사행정론』, 법문사, 1989.

한 측면에서 공직분류체계는 인적 자원을 동원하고 배분하는 인사행정활동의 출발점이라고도 할 수 있다.<sup>3)</sup>

둘째, 공직분류체계는 조직의 효율성을 결정하는 주요 요인으로 기능하고 있다. 즉, 조직이란 일을 수행하는 사람과 그들의 역할을 분화하는 것으로 구조화되거나 분화된 역할이 전체적으로 조화를 이룰 때 비로소 조직운영의 효율화를 확보할 수 있다. 따라서 공무원과 직무를 분류하는 공직분류체계는 정부조직의 운영 효율화를 좌우하는 관건이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

셋째, 공직분류체계는 인력관리에서 통제과정(control process)으로서의 의의를 갖는다.<sup>5)</sup> 일반적으로 공직분류체계는 권한의 위임과 명령체계(command chains)의 설정 및 적절한 보수의 제공 등을 통해 책임과 의무를 확보하는 기초가 되는 것이다.

## 2. 공직분류의 기준

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

3) 오석홍, “분류제도론: 한국정부조직의 직업구조형성에 관한 일고”, 『행정논총』, 제 18권 제2호, 1980, pp. 153.

4) 진재구, 『전계서』, pp. 149; 박연호, 『전계서』, pp. 336-337.

5) Albert C. Hyde & 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, pp. 102.

공직분류의 궁극적인 목적이라 할 수 있다<sup>6)</sup>.

이와 같은 공직분류의 목적을 달성하기 위하여 실제로 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 분석 방법에 바탕을 두고 결정되는 경향이 있다. 따라서 공직분류의 최적설계를 위한 이론적 논의는 주로 직위분류제를 중심으로 전개되어 왔다<sup>7)</sup>.

따라서 본 보고서에서는 직위분류제를 중심으로 하여 공직분류의 최적설계를 위한 기준을 행정의 전문성과 조직의 생산성이라는 두가지 측면에서 살펴보겠다.

## 1) 행정의 전문성

공직분류의 최적설계를 위한 기준의 하나인 행정의 전문성은 과학적 관리법<sup>8)</sup>(scientific management)과 인간공학(human engineering)에

- 
- 6) 실제로 각국에서 채택되고 있는 공직분류체계는 조직의 생산성 또는 효율성의 제고가 가장 중요한 잣대는 아니다. 대부분의 경우 관료제의 전통, 정치적 상황 또는 사회적 요구 등이 공직분류체계를 결정하는 주요 영향인자로 간주되고 있다.
  - 7) 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.
  - 8) 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

영향을 받아 업무의 전문성(specialization), 능률성(efficiency), 합리성 및 생산성을 강조하는 방법이다.<sup>9)</sup> 즉, 업무의 능률은 제한된 업무와 작업조건에 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.<sup>10)</sup>

이와 같은 접근방법은 과학적 관리방법에서 주창했던 전문화의 원리에 기반한 것으로 공직분류를 주로 고능률(high efficiency)에 초점을 두고 설계하는 것이다.<sup>11)</sup> 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.

과학적 관리법을 기반으로 해서 업무를 전문화시키는 방법은 크게 두 가지로 구분되는 바, 수평적 전문화와 수직적 전문화가 그것이다(<그림 2-1> 참조). 수평적 전문화는 단순반복적인 업무를 보다 세분화시키는 것을 말하

---

훈련되어야 한다. 다섯째, 구성원들의 업무성과에 대한 대가는 금전적인 보상을 통하여 이루어져야 하며, 특히, 금전적인 보상이 업무성과와 직접적으로 연결되어야 한다.

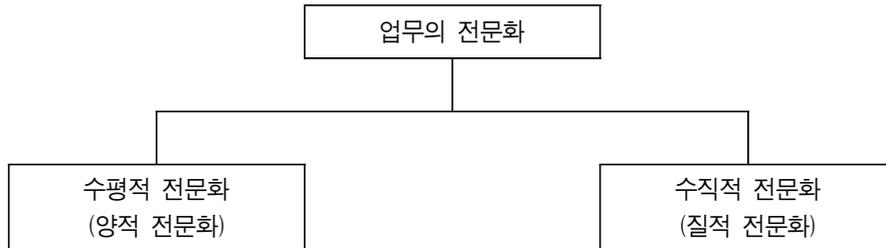
9) 이학중, 『인사관리: 인적자원관리 이론과 사례연구』, 세경사, 1989, pp. 265-266.

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

11) 박내희, 『인사관리』, 박영사, 1999, pp. 87.

고, 수직적 전문화는 책임을 기준으로 상·하위 계층간 분업화를 도모하는 것을 의미한다.

<그림 2-1> 업무전문화의 방법



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.<sup>12)</sup> 즉, 업무성과의 향상이나 능률에만 초점을 맞춘 나머지 조직구성원들의 요구나 감정 등을 도외시한 기계적 접근방법(mechanical approach)이라는 것이다.

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

&lt;표 2-1&gt; 업무전문화의 장단점

구 분	내 용
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 높은 생산성</li> <li>○ 인력의 충원과 교육이 용이</li> <li>○ 업무관리의 용이</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 업무의 세분화로 업무에 대한 만족감이 저하</li> <li>○ 조직구성원간 인간관계형성의 기회가 적음</li> <li>○ 업무의 반복으로 권태감 유발</li> </ul>

자료 : 박경규, 『신 인사관리: 노동과 자본의 통합이론』, 홍문사, 1999, pp. 85.

## 2) 조직의 생산성

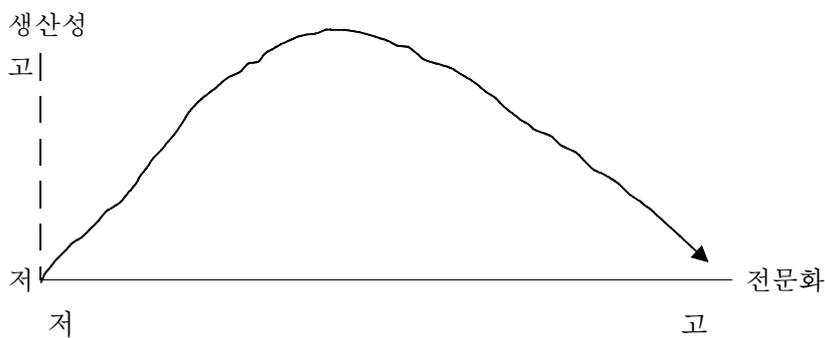
조직의 생산성을 높이는 접근방법은 업무의 기술적 요소뿐만 아니라 업무와 연결된 모든 사회·심리적 요소들을 종합하여 개인에게 보람있는 업무를 설계하려는 방법이다.<sup>13)</sup> 이 방법은 전통적인 방법과 달리 업무성과는 업무수행에 따른 경제적 보상보다는 개인의 심리적 만족에 좌우된다는 가정하에 업무수행을 통하여 개인의 동기를 유발하고 개인에게 자아실현의 기회를 부여하도록 업무내용과 환경을 설계하는 것이다.

이러한 접근방법은 1940년대 말부터 1950년 초에 이르는 기간에 일단의 학자들이 업무의 전문화원리에 바탕을 둔 전통적 접근방법에 대한 회

13) 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.

의<sup>14)</sup>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.

<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 것이다.<sup>15)</sup>

이에 따라 대안적 방법으로 제시된 것이 조직 구성원의 동기유발을 적극화하기 위한 사회·기술적 접근방법이다. 이에는 <표 2-2>에서 제시한 바

14) 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.

15) 박경규, 『전개서』, pp. 87-89.

와 같이 조직 구성원 개인 또는 집단을 대상으로 하느냐에 따라 크게 직무 순환(job rotation)과 직무확대(job enlargement) 및 직무충실화(job enrichment)로 구분되고 있다.

<표 2-2> 사회·기술적 접근방법의 대안

구 분	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 실제로 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.<sup>16)</sup>

그럼에도 불구하고 직무순환의 접근방법은 비용문제를 유발시키고, 업무

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

의 순조로운 진행을 방해하며, 업무상의 의미감(job meaningfulness)제고에 제한적인 영향만을 미친다는 단점을 내포하고 있다.

#### 나) 직무확대(job enlargement)

일반적으로 직무확대란 직무분담에서 발생하는 과도한 전문적 역할을 재편성하고 보다 광범위하고 고도의 완결성을 갖는 직무분담으로 확장·설정하는 것을 의미한다.<sup>17)</sup> 다시 말하여, 직무확대란 일의 범위를 넓히는 것으로 조직 구성원이 수행하는 과제의 수를 증가시켜 다소의 다양성을 갖게 함으로써 전문화로 인한 권태감을 가급적이면 완화하는 것이다.<sup>18)</sup>

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 초래할 뿐더러 조직 구성원들이 의미감을 갖기에는 제한적이라는 것이다.<sup>19)</sup>

17) 박용치, 『행정학연습』, 고려원, 1987, pp. 637.

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

19) S. P. Robbins, *Organizational Behavior: Concepts, Controversies and*

#### 다) 직무충실화(job enrichment)

직무충실화는 계층제적 조직에 있어서 계층분화가 고정화되어 행정의 관리과정이 수직적으로 분담되는 것을 방지하기 위하여 기능(권한)을 말단조직에 분산적으로 이양하는 것을 의미한다<sup>20)</sup>.

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<sup>21)</sup>. 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 있

---

*Applications, 4th ed.*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1989, p.206.

20) Frederick Herzberg, B. Mausner, and B. Synderman, *op.cit.*, p.45.

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

다. 그러나 동시에 업무성격에 따라 직무충실화의 효과가 제한적일뿐더러 동기유발도 조직 구성원의 관심에 오히려 더 큰 영향을 받는다는 것이다.<sup>22)</sup>

## 제2절 계급체계의 기본모형

### 1. 계급주의적 접근모형

#### 1) 특징

계급주의적 계급체계모형은 독일, 프랑스 등 서유럽국가나 과거의 중국을 중심으로 한 동양권에서 주로 발달된 제도이다. 계급제적 인사행정체제란 공무원에게 계급을 부여하고 이를 중심으로 인사관리를 하는 체제를 말한다.<sup>23)</sup> 즉 개인이 지니는 능력, 자격, 학력 등을 기준으로 계급을 구분하여 분류하는 제도이다.

계급제는 인적 자원의 특성을 기준으로 형성되기 때문에 조직의 구조설계와는 무관하고, 폐쇄형 공무원제의 형태로 나타나므로 동일계급 내의 중

22) 경험적 연구에 따르면, 직무충실화로 인한 동기유발은 조직 구성원의 사회적 배경과 밀접한 관계가 있다고 한다. 대체적으로 저소득층의 조직 구성원이 중간계층 또는 중상계층의 조직 구성원보다 직무충실화로 인한 동기유발의 정도가 낮다고 한다(C. L. Hulin & M. R. Blood, "Job Enlargement, Individual Difference, and Worker Responses," *Psychological Bulletin*, Vol. 69, 1968, pp.41-55).

23) Paul Appleby, "Government is Different", *Class of Public Administration*, Moore Publishing, 1945.

간에 외부채용을 금지하며 원칙적으로 해당계급의 최하위로부터 출발하게 되어 있다.<sup>24)</sup>

계급제는 사익과 구분되는 공익의 존재를 인정하고, 바람직한 공무원의 자질로 공익에 입각한 업무수행의식과 능력을 강조하여 공무원수행자로서의 직업의식 혹은 직업윤리의식의 형성을 최우선시하는 제도이다. 즉 공무원은 민간기업의 종사자와는 분명히 구분되는 “공공성”이라는 특수적 가치를 실현시키는 업무의 담당자로 규정된다.<sup>25)</sup> 따라서 계급제는 일종의 공익수호적인 관료제의 성격을 가진다고 할 수 있다.<sup>26)</sup>

다시 말해서 현대 자본주의체제하에서는 사익에 의한 공익의 침해가 불가피하여 완전한 공공성의 실현을 목표로 하는 민주정치를 완성시키지 못한다고 할 수 있다. 따라서 민주정치를 완성시키기 위해서 공무원은 정치인의 단순한 정책집행의 수단이 아닌 “공익의 수호자”로서 적극적이고 창조적인 정치적 역할을 담당하여야 하는데, 이는 계급제를 통하여 달성될 수 있다는 것이다.<sup>27)</sup>

계급제에서는 공무원이 내면화된 윤리의식을 가지고 공무를 수행할 때, 개인적인 이익이나 사회내의 특정이익이 아닌 사회전체의 이익(공익)을 위하여 효과적으로 업무를 수행할 수 있다고 본다. 따라서 계급제적 인사행정의 1차적인 목표는 공무원 각자에게 “공익의 수호자”로서의 직업의식을 계

24) 김종양, [한국인사행정론], 법문사, 2002

25) Appleby, op.cit.

26) Marx, Fritz Morstein, *The Administrative States*, University of Chicago Press, 1957, pp. 55-60.

27) Reonard D., White, “Congress and the Civil Service”, *Public Personnel Review* Vol. 5 April, 1944; Josoph A., Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin, 1976; Mark W., Huddleston, “The Carter Civil Service Reform”, *Political Science Quarterly* Vol. 96. No. 4. Wnter, 1982

발하고 유지하는 것이다.

계급제적 요소를 구체적으로 실천하기 위하여 영국에서는 일반적인 인격과 교양을 강조하는 반면, 프랑스의 경우는 산업사회가 요구하는 전문성의 확보를 위하여 계급제를 채택하고 있으며, 독일에서는 행정의 사법적 역할 수행과 법적 몰인격성의 실현을 위하여 계급제를 채택하고 있다. 따라서 서양의 각국에서는 각 계급간의 사회적 평가, 보수, 학력 등의 편차가 현저하게 나타나고 있다.<sup>28)</sup>

## 2) 계급제의 내용

계급제는 전체 공무원이 포함되는 체계적인 계급구조를 고급, 중급, 하급 등 거시적으로 계층화하고 이를 다시 계급으로 세분화하여 이를 엄격히 관리함으로써 계급과 계층간의 역할분담을 분명히 하고 그 역할에 따라서 기대되는 소속공무원의 자질과 능력을 다르게 설정하고 있는 제도이다.

계급제에서는 채용, 승진, 전보 등과 같은 임용관리는 폐쇄적으로 운영되며, 수평적 외부임용을 원칙적으로 허용하지 않으며, 신규채용은 계급구조상 최하위 계급에 해당하는 자만을 선발하고, 상위계급은 내부승진으로 충원하는 것을 원칙으로 하고 있다.

신규채용의 판단기준은 자신이 소속되는 계급에 부여할 공무를 수행할 수 있는 일반적 자질 즉 인품과 능력이며, 인재에 대한 우선적인 판단요소는 기술성 보다는 일반 행정가로서의 가능성으로 삼고 있다.

---

28) Brian Chapman, *The Profession of Government*, George Allen & Unwin, 1959; U.S. Congress, *History of Civil Service Merit Systems of the United States and Selected Foreign Countries*, 94th Cong. 2nd Sess. Committee Print No. 94-29, Government Printing Office, 1976.

계급제에서는 계급구조의 위계질서를 유지하고 계급내의 동질성을 확보하기 위하여 신규채용시에 연령이나 학력의 제한이 관습화되어 있다.

계급제에서의 보직이동과 승진은 종합적이고 안정된 체계를 수립하여 운영하고 있기 때문에 정기적인 인사이동과 승진제도를 채택하여 공무원 자신의 미래에 대한 예측이 가능하다.

또한, 계급제에서는 다양한 경험과 지식을 축적하여 조직 전체의 시각에서 담당업무에 대한 문제를 파악하고 처리할 수 있는 일반행정가를 양성하기 위한 순환보직제도를 운영하고 있다.<sup>29)</sup>

계급제에서는 국가나 지방자치단체에서 운영하는 교육기관에서 혹은 직장내 내부교육을 통하여 공무원을 교육훈련시키고 외부교육기관에 대한 의존도가 적다. 이는 공직자로서의 자질과 업무처리능력은 기본적으로 직장안의 업무수행과정에서 상관이나 선배 공무원들로부터 1차적인 훈련을 받음으로 해서 습득되는 것이라고 판단되기 때문이다. 따라서 상관이 작성하는 근무평정은 상관의 부하에 대한 통제보다는 교육훈련의 일환으로 활용되는 측면이 강하다.

또한, 새로운 기술과 지식을 필요로 하는 전문적인 분야의 업무수행을 위하여 정부가 주관하는 상설교육기관에서 정기 혹은 수시교육을 실시하고 있다.

계급제에서의 보수는 노동의 산술적인 댓가가 아니고 공직에 전적으로 종사할 수 있는 생활보장과 품위유지에 적합한 수준에서 결정되고 있다.<sup>30)</sup> 따라서 계급제 하에서의 보수는 실적급이라기 보다는 생활급의 성격을 가진다고 할 수 있다. 각종 복지혜택이나 법적인 신분보장도 외부의 압력이나 영향으로부터 보호받으며 “공익의 수호자”로서의 역할을 수행할 수 있게 하

29) Marx, *op. cit.*, pp. 97-98.

30) Weber, Max, “Bureaucracy”, *Essays in Sociology*, Routledge & Kegan Paul, 1948, p. 203.

는 수단으로 여겨진다. 따라서 보수는 일을 양을 정확하기 분석하여 결정하는 것이 아니고 신분보장의 차원에서 다른 신분보장제도와 병행하여 실시되는 것이 계급제하에서의 원칙으로 작용한다.

계급제에서는 종합적이고 체계적인 인사정책을 수립하고 운영하기 위하여 중앙집권적인 인사기구가 설치·운영되고 있다. 이는 인사제도의 동질성과 통일성을 유지하기 위하여 중앙단위에 인사기구를 설치하여 인사행정을 총괄하기 위한 목적에서이다. 또한, 계급제에서는 부서별로 분권적인 체제를 갖추고 있는 경우에도 모든 부서에 공통적으로 적용되는 통일된 기준에 따라서 인사행정을 추진하는 것을 원칙으로 삼고 있다.<sup>31)</sup>

### 3) 계급제의 장점

첫째, 계급제는 장기적인 행정계획의 수립과 집행에 유리하다는 장점을 가지고 있다. 계급제하에서는 일반적 능력과 교양을 가진 인재를 채용할 수 있고, 공석이 생기면 즉시 메꿀 수 있다. 왜냐하면, 인사배치나 승진이 직무의 중요성에 따르는 것이 아니고 공무원 개인의 근무연한이나 근무성적에 따라 결정되기 때문이다. 따라서 인사행정의 신축성을 유지하고 직업공무원 제도의 확립에 기여할 수 있다.

둘째, 계급제하에서의 공무원은 일반적 능력과 교양을 갖추고 있기 때문에 직위분류제에서 나타나는 타부서와의 할거주의를 극복할 수 있고 타부서나 타직원에 대한 이해를 높일 수 있어서 타협과 조정이 용이하다는 장점이 있다.

셋째, 계급제하에서는 직위와 신분보장이 밀접한 관련이 없기 때문에 기

---

31) U.S. Congress, *op. cit.*, pp. 318-463.

구변동에 관계없이 공무원이 안정되게 근무할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 기구개혁이나 조직개편을 신속적으로 실시할 수 있다.<sup>32)</sup>

## 2. 직위분류제적 접근모형

### 1) 특징

직위분류제는 공무원의 채용, 승진, 보직이동 등 인사관리를 사람이 아닌 그 사람이 하는 일(직무)를 중심으로 하는 체제를 말한다. 즉 행정업무에 대한 전문성을 기준으로 직무의 차이에 의하여 직위를 구분하는 제도이다.

직위분류제는 직무의 종류, 곤란성, 책임도 등을 기준으로 직류별, 직렬별, 등급별로 구분하기 때문에 계급제와는 달리 개인의 능력에 따라서 계급을 부여하는 사람 중심의 인사관리가 아니고 조직내의 업무(직위)를 먼저 정리·분류하고 이것을 기준으로 사람을 임용하고 평가하는 인사체제이다.

직위분류제에서의 바람직한 공무원상은 맡은 업무를 효율적으로 처리하는 기술을 가진 전문가로서의 행정인이다. 따라서 공직에 대한 전반적인 직업의식(공공이익의 수호자로서의 의식) 보다는 맡은 업무에 대한 기술적인 전문성에 더 큰 가치를 두고 있는 업무적 전문행정가를 이상적으로 추구하는 인사체제이다.<sup>33)</sup>

직위분류제는 19세기 후반 이후 미국을 지배하던 진보주의 운동의 정치·행정 이원론적 사고에 이론적 기반을 두고 있다. 19세기 중반 이후부터 미국은 급격한 산업화로 정치, 경제, 사회, 행정 등 모든 면에 있어서 총체

32) 김중양, 「전제서」

33) 정성호, “미국공무원제도의 제 특징”, 「경기행정논집」, 경기대학교 행정대학원, 1987.

적인 위기를 맞고 있었다. 경제적으로는 남북전쟁 이전과 비교하여 일인당 국민총생산(GNP)가 배로 증가되었고 도시화가 급격하게 촉진되어 현재까지 미국을 대표하는 대기업체가 대부분 이 시기에 형성되었다. 정치적으로는 급격한 산업화와 경제발전으로 빈부격차가 심화되고 도시를 중심으로 정치기계라는 사조직이 등장해서 국민의 의사와는 상관없이 선거결과를 좌우하게 되었다. 행정적으로는 이러한 정치경제적 환경에서 탄생한 엽관제적 관행이 도덕적으로 타락하여 매관매직의 양상을 보이게 되었다<sup>34)</sup>.

진보주의 운동은 미국 민주주의가 자본주의적인 발달과정에서 겪은 이러한 총체적인 위기를 극복하기 위하여 전개되었다. 진보주의 운동의 주체는 부유한 지식인 계층이고 사상적으로는 도덕적이고 자유주의적 성격을 가지고 있다.

진보주의 운동에서 주장한 위기극복방안은 정치와 행정을 분리시키는 정치행정이원론적인 사고이다. 정치적으로는 국민의 참여를 극대화시킬 수 있는 제도적인 개혁을 모색하는 것이다. 행정적으로는 주민의 참여를 제한하고 기술적 전문화를 통하여 행정능률을 극대화시키는 방안이다.<sup>35)</sup> 이러한 정치행정이원론의 대표적인 주창자는 Woodrow Wilson이다.

이러한 정치행정이원론을 근거로 한 직위분류제적 인사제도는 1883년 Pendleton법의 제정으로 성립된다.<sup>36)</sup>

직위분류제하에서의 공무원의 정치적 역할을 소극적이고 정치발전을 위한 행정의 직접적인 역할은 없는 것으로 평가되고 있다. 따라서 행정은 비

34) Frank Freidel & Alan Brinkley, *America in the 20th Century*, Alfred A. Knopf, 1982, pp. 2-112.

35) Dwight Waldo, "Public Administration", *International Encyclopedia of the Social Sciences* 13, Macmillan & Free Press, 1979.

36) 정성호, 「전개서」, pp. 95-99.

정치적이고 기술적이어야 한다는 원칙이 적용된다.

직위분류제에서는 공행정과 사행정의 구별 보다는 양자의 공통적인 특성 즉 효율성에 더 큰 관심을 두고 있다. 따라서 기술적 차원에서 사기업의 경영기술을 행정에 적극적으로 도입하려고 노력하고 있다. 즉 과학적 관리법의 전통속에서 직위분류제가 발전되었다고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

직위분류제에서는 업무적으로 전문행정인을 지향하는 직위분류체계하에서의 공무원에게는 공공이익의 수호자로서의 직업윤리의식이 강조되지 않고 있다. 따라서 직위분류체계하에서의 공무원들에 대한 통제는 내부통제 보다는 전적으로 외부통제에 의존하는 것을 원칙으로 삼고 있다. 즉 공무원의 전문성과 기술성이 국민의 의사에 부합되는 결과를 갖게 하기 위한 장치를 조직설계나 운영 혹은 정치인에 의한 효과적인 감시 등의 외부적 장치에서 찾고 있다.

직위분류제가 실시되고 있는 미국의 공무원들은 자신의 직업에 대하여 공무원이라고 답하기 보다는 업무적인 전문성을 나타내는 직업명 즉 변호사, 회계사, 복지사, 의사, 엔지니어 등으로 자신을 소개하는 것을 당연하게 생각하고 있다.<sup>38)</sup>

## 2) 직위분류제의 내용

직위분류제적 인사제도의 출발점은 조직에서 필요한 직무를 정의하는 일이다. 이에 따라서 상세한 직무명세서가 작성되면, 그 직위를 맡을 사람의

37) Robert B. Denhart, *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole, 1984, p. 71.

38) Hugh Hecl, *A Government of Strangers*, Brookings Institute, 1977, pp. 115-116.

능력과 자질의 내용이 자세하게 정해진다.

이러한 직무명세서의 내용을 기준으로 해서 공개경쟁시험을 치루고 각 직위별로 응시한 사람들 중에서 가장 적합한 사람을 공무원으로 채용하게 된다.

채용 후 인사행정의 과제는 채용된 사람이 얼마나 기대했던 만큼 일을 하고 있는가를 평가하고 주로 근무성적평정을 통하여 이에 대한 대책을 마련하는 것이다.

따라서 직위분류제도에서는 계급제에 비하여 인사행정이 비교적 덜 복잡하고 덜 종합적이라고 할 수 있다. 그러므로 계급제에서 실시하고 있는 교육훈련, 종합적인 전보, 승진체계의 수립 등과 같은 사람관리를 위한 제도들이 사실상 불필요하다고 할 수 있다.

직위분류제하의 인사행정은 직무명세서를 자세하고 명확하게 작성하고, 이를 기준으로 공정한 시험을 실시하여 직무에 적합한 인재를 선발하고, 일한 만큼의 댓가를 받도록 평가하는 것이 주된 업무이다<sup>39)</sup>. 즉 인사행정의 과학화와 객관화가 주된 관심사인데, 이에 따라서 인사행정의 권한도 중앙 인사기구가 아닌 실무부서에서 실질적으로 위임받아서 운영하고 있다.

### 3) 직위분류제의 장점

첫째, 동일한 직무에 대한 동일한 보수의 원칙에 따르는 직무급제도를 확립함으로써 해서 보수결정의 합리적인 기초를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 직위가 요구되는 직무의 성질·내용에 따라서 공무원을 임용·배치함으로써 해서 그 직위가 요구하는 능력과 자격을 가진 자만이 보임하게 되

39) Reonard D. White, "Congress and the Civil Service", *Public Personnel Review* Vol. 5 April, 1955.

어 인사행정의 기준을 제공하게 된다.

셋째, 분류된 직위가 명확하다면 주어진 직책에 대비하여 해당 공무원의 능력이 쉽게 판명되며, 그에 따른 교육훈련의 목적과 필요성이 분명하게 구체화됨으로 해서 공무원의 교육훈련계획을 수립하는데 합리적인 근거를 제공해 준다는 장점이 있다.

넷째, 공무원의 전보와 승진이 동일한 직렬 내에서만 이루어지기 때문에 장기간에 걸쳐서 비슷한 직책을 담당하게 되므로 그 분야에 대한 전문가를 양성하는데 효과적이다. 이에 따라서 정실인사의 가능성이 비교적 적어질 수 있다.

다섯째, 중형으로 권한과 책임의 한계를 분명히 해 줌으로 해서 조직의 합리성을 높일 수 있다. 특히 직책의 한계가 분명해 지기 때문에 부하에 대한 상관의 불필요한 간섭을 제한하여 부하가 안정적으로 업무를 수행할 수 있다.

여섯째, 조직단위별로 구성원의 업무분담을 합리화하고 이를 기초로 하여 효율적인 정원관리를 할 수 있다. 따라서 직무분석을 통하여 계속적으로 작업연구가 가능하다.

### 3. 절충모형

인사행정에서의 학문적 논의는 대부분 전통적인 계급제적인 체제에 미국식 직위분류제적 요소를 가미한 절충형이 바람직하다는 의견이 주류를 이루고 있다.

계급제와 직위분류제는 각각 나름대로의 장단점을 가지고 있기 때문에

양제도의 장점을 부분적을 혼합하여 절충적인 모형을 만드는 사례가 많기 때문이다. 현실적으로 제도를 적용할 때도 계급제와 직위분류제 어느 한가지만을 채택하고 있는 국가는 없고 대개의 경우 절충모형을 채택하고 있는 나라가 대부분이다.

절충모형에는 계급제란 기본골격위에 직위분류제의 장점을 접목시키는 방법과 직위분류제의 토대하에 계급제적 요소를 가미하는 방식이 있다. 전자를 계직제라고 하며, 사람을 중심으로 인력관리체계를 구축하고, 여기에 직위분류제적 요소를 가미시킨다. 우리나라에서는 형식적으로는 이러한 계직제도를 채택하고 있다.

후자는 직계제라고 하며, 직위에 초점을 두고 인력관리체계를 구축하면서 보완적으로 사람을 중심으로 하는 계급제적 요소를 가미하고 있다.

### 제3절 계급체계개선의 필요성

#### 1. 행정환경변화에의 적극적인 대응

21세기의 정치, 경제, 사회 등 각 분야의 환경변화는 공공행정분야에도 많은 영향을 미치게 되는데, 이러한 행정환경변화에 적극적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체 공무원의 계급체계의 개선이 필요할 것이다. 지방공무원의 계급체계에 영향을 미칠 수 있는 행정환경변화는 크게 대외적인 환경변화와 대내적인 환경변화로 나누어서 생각할 수 있다.

## 1) 외부환경변화

### 가) 세계화

공산주의체제의 붕괴에 따른 동서이념분쟁의 종식, 교통통신의 발달 등에 따라서 국제교류가 급격히 증대되면서 국경을 초월한 자본과 노동의 이동이 급격하게 증대되어 가고 있다.<sup>40)</sup> 이에 따라 국가 혹은 중앙정부의 독점적인 권력과 위상은 상대적으로 위축되고 지방정부, 민간부문(민간기업, 시민단체 등) 등의 성장이 두드러지고 있다.<sup>41)</sup> 아울러서 WTO체제 구축을 통한 개방화로 인하여 전세계는 너나 할 것 없이 자유경쟁체제로 돌입하게 되었다. 따라서 세계화 시대에 국가의 대외 경쟁력은 지방의 경쟁력과 직결된다고 할 수 있다.

이러한 세계화의 영향으로 과거에 비하여 보다 넓은 시각과 수준의 행정서비스가 요구되고 있다. 즉 폐쇄적인 국가 내부에서의 행정이 아니고 국제사회에서 수용될 수 있는 선진행정체제로의 도약이 필요하게 된 것이다. 따라서 지방행정도 선진국 수준의 행정능력의 확보를 위한 행정의 전문화와 국제적인 감각 등이 더욱 필요하게 되었다.

### 나) 정보화

정보화란 주로 컴퓨터를 이용한 정보처리기술과 통신기술의 발달로 인하여 정보의 생산과 활용의 범위가 확대되는 사회현상을 말한다<sup>42)</sup>.

이러한 정보화가 행정에 미치는 영향은 사무자동화 등 새로운 정보처리

40) 권태준, 『세계화에 대응하는 지방화』, 공보처, 1995

41) 이승종, “국내외 행정환경의 변화와 대응과제”, 한국행정학회, 2000년도 추계학술대회발표논문집, p. 57.

42) 방석현, 『행정정보체제론』, 법문사, 2000, p. 29.

기술의 도입에 따른 행정능률의 제고, 늘어나는 행정정보의 양과 함께 정보 공개에 대한 요구와 시민참여 욕구의 증대, 행정서비스의 신속한 전달과 전달과정에서의 질적인 향상 등이라고 할 수 있다.

이와 같은 정보화라는 시대적인 변화에 효과적으로 대응하기 위하여는 첫째, 정보화 기술과 정보화 산업의 육성과 지원, 정보관리체계의 구축 등 정보화 사회의 기반을 구축하여야 한다. 이를 위해서는 행정공무원에 대한 정보화 교육과 아울러 정보화 마인드를 형성하고, 정보화 시대에 맞는 조직 구조와 업무체계를 형성하여야 한다.

둘째, 주민의 정보공개 요구와 시민의 참여요구가 확대되어감에 따라서 종래의 폐쇄적인 행정체제가 개방적이고 민주적인 행정체제로 전환되어야 한다.<sup>43)</sup>

셋째, 정보화의 부작용인 개인정보유출을 통한 개인 사생활의 침해, 정보 독점에 의한 권력의 집중 또는 통제사회의 출현, 정보의 격차에 따른 사회 불평등의 확대 등을 해소시키기 위하여 개인정보보호, 정보의 평등한 확산 등을 위한 제도적인 대책을 마련하여야 할 것이다.

#### 다) 전문화

사회가 고도 지식사회, 고도 정보사회로 전환됨에 따라서 행정분야에서도 고도로 전문화된 업무지식이 필요하게 된다. 예를 들면, 현대사회의 환경문제, 도시교통문제, 정보정책문제, 국제통상을 포함한 국제교류문제, 과학기술정책문제 등은 고도의 전문적 기술을 지니지 못하면 해결하기가 어렵다. 이러한 특수 전문 분야에는 관련 분야의 전문가를 쓰면 된다고 쉽게 생각할 수도 있지만, 현재의 국가 또는 지방자치단체의 인사운영방식하에서

43) 이윤식, 「행정정보체계론」, 법영사, 1999, P. 71.

는 단기적이고 임시방편적인 방법에 불과하다. 전문가를 활용하는 인사담당자 또는 최고관리자가 전문영역에 대하여 얼마나 깊이 이해하고 있느냐에 따라서 전문가의 활용도가 크게 달라질 수 있다.<sup>44)</sup>

따라서 외부의 유능한 민간 전문가를 영입하는 문제도 중요하지만, 공직사회 내부의 전문가 육성과 전문가를 활용할 수 있는 전문적인 식견과 마인드를 형성하는 작업도 중요하다.

또한, 우수한 전문인력을 지속적으로 공직에 흡수시키기 위해서는 이들 우수 인력들이 사심없이 공익의 극대화에 기여할 수 있도록 하는 보수, 승진, 배치 등 새로운 전문화 시대에 적합한 인사정책의 확립이 필요하다.

#### 라) 지방화

우리나라의 지방화는 80년대 후반부터 시작된 민주화의 연장선상에서 파악할 수 있다. 지방자치는 지금까지 중앙정부가 독점해 오던 정부권한을 지방으로 이양시킴으로써 해서 국정의 민주화를 촉진시키는 효과를 가져온다. 과거 중앙집권시대의 산물인 수도권 중심의 국가발전계획은 수도권에 대한 과도한 인구집중, 지역불균형개발이라는 부작용을 가져오게 하였는데, 지방화를 통하여 이러한 문제점의 해소하고 지역의 균형발전을 가능하게 할 수 있다.

지방화는 행정의 민주화 뿐만이 아니고 행정의 효율성을 향상시키는 효과도 가지고 있다. 중앙과 지방간의 기능배분, 지역실정에 적합한 행정의 추진 등은 지방화를 통하여 가능하게 되었다.

또한, 지방화는 중앙차원에서 정책결정과정에서의 접근이 제약되었던 다수

44) 황성돈, “신인사행정의 기본원칙과 방향”, 한국행정학회, 97년하계학술대회논문집, 1997, p. 59.

국민이 지방차원에서 적극적으로 정책결정에 참여할 수 있는 기회를 열어주었으며, 지방정부의 입장에서 유권자인 지역주민에게 근접하여 그들의 협력과 지지를 얻으려고 노력하게 되어, 결과적으로 행정전반의 민주성과 책임성이 향상될 수 있게 된다.<sup>45)</sup>

지방화 시대에 대응하기 위한 지방정부의 최우선 과제는 효율성을 해치지 않는 범위 안에서의 지속적인 분권화의 추진과 주민참여의 확대이다.

두번째 과제는 지방의 지배집단의 영향력에 대하여 중립적인 입장에서 행정을 수행할 수 있도록 행정의 형평성을 유지하는 것이다.

## 2) 내부환경변화

외부의 민주화, 개방화 등의 영향으로 공직사회 내부에서도 과거의 연공서열 위주의 승진체제에서 서서히 능력과 실적위주의 경쟁적 요소가 도입되기 시작하였다.

### 가) 공직의 외부개방

이러한 공직사회의 첫번째 경쟁적 요소는 공직의 외부개방이다. 공직의 외부 개방은 개방형 임용제도라는 형태로 나타나는데, 개방형 임용제도는 폐쇄형 임용제도의 반대개념이다. 폐쇄형 임용제도는 원칙적으로 신규임용을 최하위 계급에 국한시키는 제도이지만, 개방형 임용제도는 모든 직급과 직위에서 신규채용이 허용되는 제도이다.

우리나라는 현재, 개방형 임용제도의 한 형태인 개방형 직위제를 도입·운영하고 있다. 이러한 개방형 직위제의 도입 목적은 공직사회의 경쟁력 제

---

45) 이승중, 전계논문, p. 62.

고를 통하여 공직의 생산성을 도모하고 직업공무원제를 근간으로 하는 기존의 폐쇄형 임용제도가 가지고 있는 여러가지 문제점들을 해소하거나 최소화하기 위한 것이다.<sup>46)</sup>

개방형 임용제 도입을 통하여 외부인사의 공직참여기회가 확대되고 공직간의 인사교류 뿐만 아니고 민간과의 인사교류도 확대될 전망이다. 따라서 이러한 변화를 효과적으로 수용하기 위해서는 지방자치단체의 인사시스템에 대한 개편이 요구된다.

#### 나) 성과중심관리제도의 도입

두번째 경쟁적 요소는 내부경쟁체제의 강화를 위한 성과와 실적을 중심으로 한 인력관리제도의 도입이다. 공공분야에 있어서의 성과란 조직과 그 조직의 구성원이 서비스의 생산 및 제공을 위하여 수행하는 업무, 정책, 활동 등의 현황 또는 정도를 의미한다.<sup>47)</sup>

일반적인 성과의 개념에는 효율성과 효과성이 포함된다. 효율성은 성과를 투입과 산출물간의 관계를 통하여 파악하는 산출물/투입물을 의미한다. 효율성 측면에서 성과를 높이는 것은 동일한 투입물 하에서 생산되는 산출물의 규모를 늘리거나, 투입물량을 줄여서 동일한 규모의 산출물을 만들어 내는 것을 의미한다.<sup>48)</sup> 이러한 개념의 효율성은 행정기관이 행정서비스를 생산하고 제공하는데 있어서 인력과 예산등의 자원을 얼마나 경제적으로 활용하고 있는지, 혹은 주어진 자원을 통하여 얼마나 많은 행정서비스를 산출

46) 중앙인사위원회, 「개방형임용제도의 발전방향」, 2000, pp. 25-29.

47) 박중훈, 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」, 한국행정연구원, 1998, p. 9.

48) Paul D. Epstein, "Measuring the Performance of Public Services", *Public Productivity Handbook*, 1984, pp. 178-179.

하는가 하는 측면에서의 행정기관의 성과를 나타내는 것이다.

효과성은 행정기관이 기관활동이나 서비스를 통하여 의도한 목표에 대한 실현 정도 또는 조직활동의 결과물인 산출물이 목표로 제시한 상태를 실질적으로 성취한 정도를 의미한다. 이것은 서비스의 결과나 영향 내지는 업무 수행의 질적인 측면을 반영한 것이다.<sup>49)</sup>

최근에 OECD를 중심으로 하여 많은 국가들이 행정개혁을 통하여 결과 중심의 성과관리제도를 도입하고 있다. 결과중심의 성과관리제도는 행정기관을 비롯한 공공기관을 사업과 활동을 통하여 성취된 목표의 달성도의 측면에서 측정하고 이들 성과정보를 기초로 하여 조직을 관리·운영하는 것이다. 이러한 결과중심의 성과관리제도는 조직내 구성원에게 동기를 부여하여 이들이 효과적으로 조직의 목표를 달성하도록 유도하는 효율적인 인력관리 방법으로 활용되고 있다. 이때, 조직구성원들의 동기부여수단으로 조직구성원의 업무실적에 대한 객관적이고 정당한 평가를 기반으로 한 성과급제도와 연봉제 등이 도입되고 있다.

#### 다) 목표관리제의 도입

세번째 경쟁적 요소는 목표관리제의 도입이다. 목표관리제는 조직구성원 또는 조직이 성취하고자하는 적정한 수준의 성과목표를 조직구성원간의 의사소통을 통하여 설정하고 이를 중심으로 관리함으로 해서 목표성취를 위한 조직구성원의 사기를 고무시키고 목표성취를 위한 자발적인 노력을 유도하는 조직의 성과를 향상시키기 위한 효과적인 관리기법 중의 하나이다. 성과

49) Harry P. Hatry, *Productive and Motivation : A Review of State and Local Government Initiatives*, An Urban Institute Press. Washington, D.C., 1980, p. 312.

목표에 기초한 관리가 이루어지기 위하여 구성원들에게는 개인 또는 집단차원에서 지정된 일정한 기간을 통하여 기대되고 있는 뚜렷한 성과수준이 제시되어야 한다. 이렇게 제시된 성과수준이 기관 또는 구성원의 활동을 통하여 성취되면, 성과가 기존 보다 향상되었음을 의미한다.<sup>50)</sup>

조직의 성과를 향상시키기 위한 효과적인 관리기법으로서의 목표관리제는 의사결정과정에서의 참여, 목표설정, 객관적인 환류 등의 요소로 구성되어 있다.<sup>51)</sup>

목표관리제는 조직구성원 전체의 광범위한 참여를 통하여 조직목표를 설정함은 물론 성과측정을 위한 지표와 자료를 수집함으로써 조직목표를 기점으로 한 목표와 활동의 연계성을 높이고 목표와 활동에 대한 구성원의 일체감과 수용도를 향상시키는 효과를 발휘한다. 이러한 목표관리제가 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 목표의 설정 등 목표관리제의 내적 구성요소를 단순히 충족시키는 것에 한정하지 않고 이들 과정에서 구성원들의 광범위하고도 자발적인 참여의 확보가 필요하다.

조직의 목표를 설정하는 것은 조직이 지향하는 바를 결정하는 것이다. 목표관리제가 조직의 성과향상을 위한 관리기법으로 실효성을 갖기 위해서는 제시된 목표가 조직의 내부에서 널리 수용되어야 한다. 그러기 위해서는 체계적인 목표설정접근방법이 필요하다. 우선, 조직 전체 차원에서의 목표를 설정하고, 그 다음으로 이를 구체적으로 실현시키기 위하여 그 조직의 기능을 분할하고 있는 각 부서 차원의 목표가 담당기능에 적합하게 설정되어야 하고, 마지막으로 각 부서의 목표를 실현시키기 위한 조직구성원 개인 차원

50) 박중훈, 『목표관리제와 실적평가』, 한국행정연구원, 2000, p. 10.

51) Robert Rogers & John E. Hunter, "A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives", *Public Administration Review* vol. 52, 1992, pp. 27-39.

에서의 목표가 설정되어야 한다. 따라서 조직구성원 개개인의 목표설정은 조직목표설정의 기본이 된다.

조직내 구성원 개개인의 업무수행활동과 노력이 성과로 나타나고, 그들이 이룩한 성과에 상응하는 처우와 보상이 따른다면 조직구성원의 사기는 높아질 것이다. 목표관리제는 조직구성원의 사기를 양양시키는 방법이 될 뿐만 아니라 성과결과를 통하여 조직구성원의 책임성을 확보하는 방안이 되기도 한다. 따라서 목표관리제를 통하여 조직목표에 대한 조직구성원의 일체감을 향상시키고 목표를 중심으로 한 업무관리와 평가를 통해서 조직의 성과를 향상시키기 위해서는 목표를 근거로 한 성과평가결과가 조직내 정책 결정이나 의사결정에 직·간접적으로 활용되어야 한다.

이러한 목표관리제를 정착시키기 위해서는 구성원 개개인의 목표를 명확히 설정할 수 있도록 기능과 사무의 명확한 구분이 필요하다.

## 2. 현행 연공서열적 계급제와 보수제도의 개선

현재, 우리나라에서는 신규공무원을 채용할 때, 공개경쟁시험을 실시하고 있으며 일반행정직, 세무직, 교정직 등 전문직류별로 공무원을 충원하기 때문에 업관제적 임용, 혈연, 지연, 학연 등의 요인으로부터 영향을 받지 않는 자유로운 실적제를 정착시키려고 노력하고 있다. 그러나, 일단 임용이 되면, 계급제의 강력한 영향으로 실적이나 성과 보다는 연공이나 경력을 중심으로 인사관리가 이루어지고 있다. 따라서 계급제를 고수함으로써 안정성, 충성심, 권위 등은 확보되지만, 폐쇄성과 비효율성을 감수하여야 하기 때문에 부처이기주의 방어나 정원조정의 어려움이 따르고 있다.

지방공무원의 경우, 보직이동과 승진에 있어서 단체장에게 재량권을 부여하여 정치적 공무원인 단체장의 일반공무원에 대한 통제력만 증대시키고 있으며, 실적과는 상관없이 단체장에 대한 충성도에 따라서 승진과 보직이동이 이루어지고 있다.

또한, 성과서열 보다는 연공서열이 우선되므로 공무원들이 성과를 올리기 위한 역량강화에 노력을 기울이기 보다는 단체장에 대한 충성에 열을 올리는 경향이 강하게 된다. 따라서 공무원 사회의 대내외적인 경쟁력은 약화되고 무사안일에 빠지게 된다.

21세기의 새로운 행정환경변화는 개인의 능력과 노력에 따라 달성되는 성과를 승진이나 보수에 반영할 것을 요구하기 때문에 이러한 실적에 따른 인사정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 현재의 연공서열적 계급제는 필연적으로 개선되어야 할 것이다.

현행 우리나라의 보수체계는 계급제와 호봉제를 근간으로 하고 있다. 특히 호봉제는 성과와는 관계없이 매년 정기적으로 동일한 직급의 모든 공무원에게 똑같이 적용된다. 21세기에 들어서서 우리나라가 새롭게 도입을 시도하는 실적제의 핵심적 요소는 능력과 실적에 따른 보수인데, 계급제적인 연공서열과 생활급적인 요소에 묶여서 실적이 보수와 연계되지 못하고 있다. 따라서 공무원이 열심히 노력하여 아무리 실적을 올리더라도 경제적인 보상은 현 체계하에서는 기대하기 어렵게 되므로 그러한 노력을 포기하고 무사안일에 빠지기 쉽고 이것은 공무원의 사기 저하와 연결된다. 이러한 공무원의 무사안일과 사기저하를 방지하고 새로운 실적제에 의한 인사제도의 정착을 위해서는 현재의 연공서열적 보수제도의 개선이 필요하다.

### 3. 직업공무원제의 정착과 안정적인 인력관리

#### 1) 직업공무원제의 정착

직업공무원제의 핵심은 특정 개인이 공직을 명예스럽고 가치있는 평생의 직업으로 간주하고 근무하게 하는 제도이다.

인사제도개선의 궁극적인 가치는 직업공무원제도라는 수단적 가치를 확보함으로써 행정과 공공정책의 일관성을 확보하는 것이다. 현대행정은 국민생활과 밀접하게 관련이 되기 때문에 공공정책이나 행정이 일관성없이 자주 변화하게 된다면, 정책대상집단과 국민은 많은 불편을 겪게 되고 정부를 신뢰하지 못하게 될 것이다. 따라서 정책의 수립과 집행이 행정부에 위임되면 국민이 예측가능하게 일관성을 갖는 것이 중요하다.<sup>52)</sup>

행정과 정책의 일관성 유지 문제는 정권교체에 따른 정치권의 변화와 담당 공무원의 신분관계와 관련이 있다. 그러나, 정치권이 변화하더라도 공무원이 안정적으로 자기업무에 충실할 수 있다면 행정과 정책은 일관성을 유지하게 될 것이다. 따라서 공무원이 신분의 불안을 느끼지 않고 안정적으로 자기 업무에 충실하게 만드는 것이 필요한데, 그러기 위해서는 공무원 스스로도 전문성과 자질을 갖추는 것이 필요하지만, 개인의 능력을 마음껏 발휘하고 실적에 따라 보상을 받을 수 있는 공무원제도의 개선이 필요하다. 또한, 공무원들의 사기를 진작시킬 수 있는 생활수준 및 복지수준의 향상을 위한 다양한 시책의 개발도 필요하다.

52) 진재구 외, 「직업공무원제 확립을 위한 인사행정기구 및 공직분류체계 개편방안」, 한국행정연구원, 1992, p. 22.

## 2) 안정적인 인력관리

국가 혹은 지방자치단체가 국민 혹은 주민의 요구에 신속적으로 대응할 수 있는 정책을 시행하면서도 안정적이고 일관성있는 행정을 구현하기 위해서는 능력있는 인재가 공직에 지속적으로 공급하는 제도가 필요하다. 특히 현대행정은 날이 갈 수록 복잡해지고 다양해 지며, 전문화해 가기 때문에 각각의 분야에 맞는 전문인력을 효과적으로 발굴하여 육성하기는 쉽지 않은 일이다.

따라서 필요한 전문인력을 선발 - 교육 - 배치할 수 있는 안정적인 인력관리 시스템의 구축이 필요하다. 아울러, 객관적이고 공정한 인재의 선발 - 교육 - 배치를 위한 기준과 관직, 계급체제 등의 정확한 분류가 필요하다.

안정적이고 일관성있는 인력관리를 위해서는 직업공무원제도 내의 일반행정이 우위, 연공서열식 계급제 등 행정의 전문화 추세에 역행하는 공직풍토를 쇄신시키는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기술직과 전문직이 우대받거나 일반행정직과 동등한 처우를 받을 수 있도록 인사행정제도를 개선하여야 할 것이다.

## 제3장 우리나라 지방공무원계급체계의 실태와 문제점

### 제1절 지방공무원 계급체계의 실태

#### 1. 우리나라 계급체계의 변천과정

##### 1) 신라시대의 계급체계

신라는 공직을 관품, 품골, 관직 등으로 구분하였다.

관품은 17개 등급으로 구분하였는데, 1 - 5등급은 진골만이 될 수 있으며, 자색의 관복을 입었고, 6 - 9등급은 6두품으로 비색의 관복을 입었으며, 10 - 11등급은 5두품으로 청색관복을, 12 - 17등급은 4두품만이 될 수 있으며 황색관복을 각각 입었다.

관직은 장관인 령은 1-5등의 관품을 가진 관리가 임명되었고, 차관인 경은 6-11등의 관품을 가진 관리가, 그 아래 관직인 대사는 11-13등의 관품을 가진 관리가, 사자는 12-13등의 관품을 가진 관리가, 리는 14-17등의 관품을 가진 관리가 각각 임명되었다.<sup>53)</sup>

##### 2) 고려시대의 계급체계

고려초기에는 신라와 태봉의 계급체계를 그대로 답습해 오다가, 성종 14년에 비로소 문관과 무관을 구분하여 품계를 설정하였다.

문관은 정·종 29품(4품 이하는 상·하 2급으로 구분)으로 나누었으며,

53) 이기동, “신라 중대의 관료제와 골품제”, 『진단학회보』, 1980, pp. 41-42.

5품 이상은 대부, 6품 이하는 랑이라고 칭하였다.

무관은 정·종 29품(4품 이하는 상·하 2급으로 구분)으로 나누었으며, 정6품 상 이상은 장군, 정6품 하 이하는 위라고 칭하였다.<sup>54)</sup>

### 3) 조선시대의 계급체계

조선은 관리의 등급을 품이라고 하였으며 「품」안에서의 고저를 「계」라고 하였다.

조선은 문과과 무관을 통털어서 정·종 각각 9품으로 구분하고 이를 다시 18계로 나누었다. 종 6품 이상은 다시 각 품을 상·하 2계로 구분하였고, 정1품은 3계로 나누었다.

문관의 경우, 4품 이상은 대부, 5품 이하는 랑이라고 칭하였으며, 무관의 경우, 2품은 대부, 3품과 4품은 장군, 5품과 6품은 교위, 7품 이하는 부위라고 칭하였다.

정3품 상계 이상은 당상관, 종6품 이상 정3품까지는 참상관, 정7품 이하 정9품까지는 참하관 이라고 각각 불리 왔다. 당상관은 통상 공사간에 영감, 정2품 이상은 대감 등의 경칭으로 불리 왔다.

품계와 관직을 별도로 운영하여 관직이 없는 지배계층은 품계만을 유지하는 경우도 있었다. 예를 들면, 정1품 대정보국승정대부(품계) 영의정(관직)와 같이 품계만을 유지하는 경우도 있었다. 이는 인사적체를 해소하고 예비인력자원을 유지하려는 의도를 가지고 있었던 것으로 풀이된다.

또한, 인사행정의 융통성을 발휘하기 위하여 순자법과 행수법이라는 인사 관련 법률이 제정되어 세종때 부터 시행되었는데, 순자법은 근무일수 등을 근거로 하여 고과점수를 산정하고 그 점수를 근거로 품계에 적합한 관직을

54) 최남선, [조선상식], 동명사, 1948, p. 149.

주게 하는 법률이고, 행수법: 품계가 높은 사람을 낮은 관직에 임명하거나 품계가 낮은 사람을 높은 관직에 임명할 수 있게 하는 법률이라고 하였다.

조선시대 관료의 품계는 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.

<표 3-1> 조선초기의 지방관료 계급체계

구 분	관직명	계 급
도	관찰사	종2품
부	부윤	종2품
대도호부	목사	정3품
도호부	부사	종3품
군	군수	종4품
현	현령(현감)	종6품

#### 4) 대한제국의 계급체계

고종 31년 갑오경장을 계기로 하여 대대적인 개혁이 실시된 대한제국의 지방관직은 크게 칙임, 주임, 판임 등 3계층으로 구분되었다. 이를 다시 칙임은 3등급·4계급으로 나누었고, 주임은 4등급·8계급, 판임은 10계급으로 각각 구분하였다.

&lt;표 3-2&gt; 대한제국의 계급체계

구 분	등 급		직 책
척 임	2등	1급	관찰사
		2급	
	3등	3급	
		4급	
주 임	1등	1급	부윤
		2급	
	2등	3급	부윤 군수
		4급	
	3등	5급	
		6급	
	4등	7급	
		8급	
판 임	1급	주사	
	2급		
	3급		
	4급		
	5급		
	6급		
	7급		
	8급		
	9급		
	10급		

### 5) 일제시대의 계급체계

일제시대의 관리는 고등관과 판임관으로 크게 구분하고, 상급관리인 고등관은 다시 친임관, 척임관, 주임관 등으로 세분되었다. 이 중 친임관은 척임관 중에서 특별히 친임식을 갖고 서임되는 관리라고 하여 붙여진 이름으로 일본 내각 각성의 대신급이며, 군인출신의 총독과 그의 행정적인 최고보좌관인 정무총감이 여기에 해당된다. 친임관을 제외한 모든 고등관은 9등

급으로 구분되고, 1등급(예 : 총독부 국장)과 2등급(예 : 도지사)을 칙임관 이라고 하고, 3등급 이하를 주임관이라고 하였다. 주임관의 아래에는 하급 관리인 판임관(예 : 도나 군청의 서기)이 있었고, 정식관료의 보조직업무에 종사하는 최하위계급인 이원(吏員), 촉탁, 용원 등이 있었다.<sup>55)</sup> 일제시대의 지방공직체계는 다음의 <표 3-3>와 같다.

<표 3-3> 일제시대의 지방공직체계

구 분	등 급		직 책
	고등관	칙임관	
주임관		3등급	부윤
		4등급	군수
		5등급	도사
		6등급	
		7등급	
		8등급	
		9등급	
판임관		도, 군 서기	

#### 6) 미군정시대의 계급체계

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

직위분류규정에 따라서 실적주의를 원칙으로 채택하였으나, 실제로는 새로운 직위분류제에 따른 경쟁시험을 준비조차 하지 못하였다. 1946년 9월

55) 박연호, [인사행정신론], 법문사, 1982, p.84.

에 직위분류제에 따른 시험제도를 마련하였으나, 1947년 말까지 실시되지 못하였다.<sup>56)</sup>

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.<sup>57)</sup>

미군정 초기인 1946년 종래의 계급제를 폐지하고 미국식의 직위분류제를 채택하였다. 중앙과 지방의 전문관직에 적용하였던 분류규정에 따르면, 정부의 각 직위를 그 직무와 책임 및 수행할 직무의 중요성에 비추어 등급, 직무, 등별 등에 배치하는 제도를 채택하였다. 동일한 곤란도와 책임성의 직위는 동일한 봉급을, 상이한 곤란도와 책임성의 직위는 차별화된 봉급을 받도록 봉급단계를 분류하였다.

모든 직위는 다음의 4개로 분류하였다.

- 서기적, 행정적, 회계적 부문의 직무
- 전문적, 기술적 부문의 직무
- 수련적, 방위적, 보관직 부문의 직무
- 별정직무

56) 한국지방행정연구원, 『전계서』, pp.35.

57) 『상계서』, pp. 36.

앞의 3개부문의 직무는 각기 분류된 직무를 가지고 있으며, 이 집단내의 직위는 직무, 등급, 등별 등으로 배치하였다. 이들 집단내 직위에 적합한 직원은 경쟁시험을 통하여 충원하였다. 별정직무는 일반직무와 같은 등급으로 배치되지만, 경쟁시험은 거치지 않았다.

전체적인 직위 수는 총 265종이고 직무등급은 15개 등급으로 구분하였다.

## 7) 정부수립 이후의 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 3-4>는 정부수립이후 지방공무원 계급체계의 변천과정을 제시한 것이다.

&lt;표 3-4&gt; 정부수립이후 지방공무원 계급체계의 변천과정

구 분	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

## 2. 우리나라 계급체계의 특징

### 1) 계급제적인 골격 형성

1949년 처음으로 제정된 국가공무원법에는 계급제적 인사행정의 기틀을 마련하였다.

첫째, 공무원의 성격을 공익을 구현하는 일반 행정가로 규정하고 있다. 이와 함께 공무원의 정치적 중립성을 강조하고, 공무원의 성격을 국민전체에 대한 봉사자로 규정하였다. 따라서 공무원은 단순히 일반직과 별정직으로 구분하고 특별한 직책을 위하여 채용된 경우가 아니면 대체적으로 일반적으로 구분하여 공무원의 일반 행정가로서의 자질을 강조하였다.

둘째, 공무원간의 계급의 성격을 분명히 하고 있다. 일반직 공무원을 9계급제로 구분하고 있으며, 그 속에서도 고위직과 하위직을 구분하여 채용방

법을 달리하는 등 계급제적 요소를 강조하고 있다.

셋째, 공무원의 보수는 노동의 산술적인 댓가가 아니고 공직에 전적으로 종사할 수 있는 생활보장과 품위유지에 적합한 수준에서 결정되고 있다. 따라서 공무원의 보수는 실적급이라기 보다는 생활급의 성격을 가진다고 할 수 있다. 각종 복지혜택이나 법적인 신분보장도 외부의 압력이나 영향으로부터 보호받으며 “공익의 수호자”로서의 역할을 수행할 수 있게 하는 수단으로 여겨진다. 따라서 보수는 일의 양을 정확히 분석하여 결정하는 것이 아니고 신분보장의 차원에서 다른 신분보장제도와 병행하여 실시된다.

넷째, 종합적이고 체계적인 인사정책을 수립하고 인사제도의 동질성과 통일성을 유지하기 위하여 중앙인사위원회, 행정자치부 등 중앙에 인사행정 기구를 설치하여 중앙집권적이고 통일적인 인사행정을 실시하고 있다.

## 2) 직위분류제적인 요소의 가미

1963년도에 전면 개정된 국가공무원법에는 기존의 인사체도의 문제점을 개선하기 위하여 직위분류제실시의 원칙을 제시하여 직위분류제적 요소를 인사행정에 가미하였다. 또한, 직위분류법을 제정하여 본격적인 직위분류제 연구작업에 들어갔다. 그러나, 약 10년간의 연구와 노력에도 불구하고 직위분류제적 인사체제로의 전환은 사실상 실패하고 1973년도에 직위분류법이 폐지되었다.

직위분류법의 폐지에도 불구하고 국가공무원법상에는 아직도 직위분류제의 단계적 실시를 명시하여 직위분류제의 실시원칙을 포기하지 않고 있다. 이를 위하여 미국식 직위분류제적 요소를 도입하고 공무원의 직급, 직렬, 직군 등의 체제를 도입하여 직위에 따라서 공무원을 분류하고 있다.

이러한 직위분류제의 원칙에 따라서 현재에도 일반행정, 재경, 교육, 사

회 등 직류를 세분하여 고위직 채용시험을 실시하고 있으며, 하위직은 122개 직류로 나누어서 직류별로 채용을 실시하고 있다.<sup>58)</sup>

직위분류제적인 요소를 가미하기 위하여 첫째로 근무평정제도를 도입하였다. 근무평정제도는 인사관리의 과학화를 위하여 객관적인 점수로 공무원들의 근무성적을 평가하는 제도이다. 이는 직위분류제적 요소로서 점수화된 교육훈련성적 등과 함께 승진에 반영하고 있다.

둘째로 실적제의 도입이다. 공직사회에 능력위주의 공개경쟁원칙을 도입하여 실적과 능력에 따라서 승진하고 보수를 받는 제도이다. 이 제도는 공직사회에서도 전문가를 우대하는 풍토를 정착시키기 위한 직위분류제적 요소를 가미한 것이다. 이와 아울러서 명예퇴직제를 도입하여 공직사회의 인사적체 해소를 시도하고 있다.

셋째, 공직의 외부 개방제 도입이다. 2000년도부터 전문성이 특히 요구되는 개방형 전문직위를 설정하고 신규임용, 승진, 전보, 전직 등 다양한 방법을 통하여 외부의 전문가를 공직에 임용하는 제도를 도입하고 있다. 특정 업무를 수행하는데 필요한 지식이나 기술, 업무처리능력 등을 갖춘 사람을 내부에서 찾을 수 없는 경우, 3년의 범위 내에서 외부에서 충원하는 계약직 공무원제도이다. 이와 아울러서 박사학위, 자격증 등 일정한 요건을 갖춘 사람을 공채 보다 간단한 절차와 방법으로 임용하는 특별채용제도를 도입하여 전문가 등 우수인력을 효과적으로 공직에 임용할 수 있도록 하였다.<sup>59)</sup>

58) 진재구, 『전게서』, pp. 148-166.

59) 중앙인사위원회, 『전게서』, pp. 14-17.

## 제2절 우리나라 계급체계의 문제점

### 1. 실적제의 유명무실

우리나라의 공무원 계급체계는 강한 계급제적 요소로 인하여 실적제적인 요소가 유명무실해 진다는 문제점을 안고 있다.

현재, 우리나라에서는 신규공무원을 채용할 때, 공개경쟁시험을 실시하고 있기 때문에 엽관제적 임용, 혈연, 지연, 학연 등의 요인으로부터 영향을 받지 않는 자유로운 실적제를 정착시키려고 노력하고 있다. 그러나, 일단 임용이 되면, 계급제의 강력한 영향으로 실적이나 성과 보다는 연공이나 경력을 중심으로 인사관리가 이루어지고 있다. 따라서 계급제를 고수함으로써 안정성, 충성심, 권위 등은 확보되지만, 폐쇄성과 비효율성을 감수하여야 하기 때문에 부처이기주의 방이나 정원조정의 어려움이 따르고 있다.

지방공무원의 경우, 보직이동과 승진에 있어서 단체장에게 재량권을 부여하여 정치적 공무원인 단체장의 일반공무원에 대한 통제력만 증대시키고 있으며, 실적과는 상관없이 단체장에 대한 충성도에 따라서 승진과 보직이동이 이루어지고 있다.

또한, 성과서열 보다는 연공서열이 우선되므로 공무원의 역량강화가 이루어지지 않고 있으며, 실적에 따른 인사정책은 유명무실하게 되고 말았다.

실적제의 핵심적 요소는 능력과 실적에 따른 보수인데, 계급제적인 연공서열과 생활급적인 요소에 묶여서 실적이 보수와 연계되지 못하고 있다.

## 2. 계급제적 요소와 직위분류제적 요소의 상충

현재, 계급제적 요소와 직위분류제적 요소의 기술적 절충은 인사관리에 있어서 혼란의 악순환과 인사의 형식주의를 가져오고 있다.<sup>60)</sup>

우리나라의 공직분류는 직위분류제를 근거로 하고 있지만, 실제적인 인사관리는 계급제로 운영되고 있어서 양자간의 혼란과 모순이 가중되고 있다. 우리나라에서는 계급적 지위향상인 승진이 공무원들의 사기를 좌우하는 가장 중요한 동기요인으로 작용하고 있어서 모든 인사행정제도의 개선과제가 이러한 승진제도와 맞물려서 추진되고 있다.

행정의 전문화와 실적제의 강화를 위해서는 직렬의 세분화가 필수적인데, 직위분류제적 요소인 직렬의 세분화는 궁극적으로는 인사교류의 제한을 가져오기 때문에 인사교류는 같은 직류내에서만 이루어질 가능성이 크고, 공무원의 가장 주된 관심사이고 계급제하에서의 공무원의 사기 제고를 위한 중요한 동인인 승진은 직위분류제의 확대를 위한 직렬의 세분화로 인하여 장애를 받게 되었다.

따라서 행정의 전문화를 위해서는 직렬의 세분화가 바람직하지만, 직렬간의 이동이 제한된 직위분류제에서는 승진이 오히려 지연되는 현상이 나타나고 있다. 또한, 실제로 우리나라에서는 계급제를 기반으로 승진제도를 운영하기 때문에 직렬의 세분화는 승진적체를 유발하고 있다.

계급제적 요소와 직위분류제적 요소의 기술적 절충에서 나타나는 혼란 중의 하나는 인사행정의 형식주의이다. 행정의 전문성을 제고하기 위해서 신규 공무원을 채용할 때, 직류별 혹은 직렬별로 채용하지만, 시험과목이나

60) 정성호, “한국인사행정의 정치이론적 방향모색”, 『한국행정연구』, 1993년 겨울호, p. 152.

내용이 대동소이하여 채용대상자의 전문성을 분별하지 못하고 있다. 다만, 합격자의 보직배치시에만 응시직렬과 직류를 고려하기 때문에 형식주의적인 경향이 두드러지고 있다.<sup>61)</sup>

직위분류제적 인사행정에서 강조하는 계량화된 과학적 평가방법에 의한 근무성적평정점수가 승진이 중요시되는 계급제적 인사행정체제에서 승진의 객관적인 중요한 근거자료가 된다. 따라서 직위분류제하에서의 근무성적평정은 공무원의 행태를 통제하는 수단으로서의 수단인 동시에 교육훈련으로서의 의미도 강하다. 그러나, 우리나라의 계급제적 인사행정체제하에서는 근무성적평정자료가 승진의 근거자료로만 이용되고, 이를 위하여 비공개, 강제배분 등을 통하여 형식적으로 점수화하기 때문에 본래의 직위분류제의 취지에는 맞지 않게 운영되고 있는 실정이다.

### 3. 계급체계의 탄력성 부족

현행 일반직 공무원의 계급체계인 9계급체계는 담당직무의 실질적인 차이를 반영시키기가 곤란하고 담당직무의 책임도, 직무수행의 난이도 등에 따른 보직관리가 불가능하다는 문제점을 가지고 있다.

이러한 현상은 최초의 공직 채용 계급이 5급, 7급, 9급 등 3등분 되어 있지만, 실제로는 9계층제로 운영되고 있기 때문에 계급과 직위를 1 대 1로 대응시키는 보직관리가 어렵기 때문에 나타나는 현상이다.

또한, 9계층제는 담당(계장) - 과장 - 국장 등의 조직의 계층구조와 불일치하기 때문에 동일계급에서 근무하는 기간이 장기화되어 승진적체를 유발

61) 김현구, “행정고등고시 과목의 개편방안”, 『한국행정학보』, 제26권 제2호, 1992.

하는 요인으로 작용하고 있다. 특히, 지방자치단체의 6급 이하의 경우, 상위계급으로의 승진소요기간이 장기화되고 있어서 조직구성원들의 사기가 저하되고 이것이 조직의 침체요인으로 작용하고 있다.

이러한 계급체계의 경직성은 적정한 승진의 기회를 제공하지도 못할 뿐만 아니라 승진을 대신할 경제적인 보상체제도 갖추지 못하고 있어서 하위직 공무원의 많은 불만을 사고 있다.

#### 4. 과도한 계급 중시와 승진 집착

현행 우리나라의 공무원제도는 계급제를 기반으로 하고 있기 때문에 승진이 되어야 실질적으로 사회적 지위도 상승하고 경제적인 보상도 받도록 되어 있다. 개인의 능력이나 성과에 상관없이 같은 계급이고 같은 호봉이면 같은 봉급을 받도록 되어 있고, 계급이 다르면 직무능력이나 전문성 등에 상관없이 차별적인 봉급이나 보상을 받는 봉급체제로 인하여 공무원들은 승진에 의한 신분상승에 지나치게 집착하는 경향이 있다.

우리나라의 공직사회에서 승진을 하면 권한과 지위가 상승함은 물론 경제적인 보상도 높아지므로 개인의 입장에서는 승진을 통하여 모든 혜택을 받으려는 경향이 심화되고 공직생활을 하는 동안 가능한 한 남보다 빨리 승진하기 위하여 모든 노력을 기울이고 있기 때문에 효율적인 업무수행이 어렵게 된다.<sup>62)</sup>

이러한 계급 중시 현상과 지나친 승진에 대한 집착현상으로 인하여 실적

62) 정권택외, “국가공무원 계급제도 개편방안”, 『21세기 주요국의 인사제도 개혁방안』, 한국행정학회, 2000, p. 41.

제, 목표관리제 등 새로운 인사개혁 정책들이 실효를 거두기가 어렵게 되어 있다.

## 5. 전근대적인 호칭제도의 존속

현행 일반직 공무원의 호칭은 5급 이상은 직급을 대표하는 명칭으로 사무관(5급), 서기관(4급), 부이사관(3급), 이사관(2급), 관리관(1급) 등 [관]이라는 접미사를 붙이고 있는데 반하여, 6급 이하의 주사(6급), 주사보(7급), 서기(8급), 서기보(9급) 등으로 불리워 지고 있어서 고급 간부직과 일반직의 신분차이를 엄격하게 표시하고 있다. 이러한 호칭제도는 일제시대의 잔재로서 신분상을 차이를 의미하는 것이기 때문에 조직내 구성원간의 위화감을 조성시키고 하위직 공무원의 사기를 저하시키는 원인으로 작용하고 있다.

특히, 대민업무의 대부분을 담당하고 있는 6급 이하의 공무원들은 이러한 호칭 때문에 상대적으로 위축되거나 사기가 저하되어 효과적인 업무수행을 저해할 우려가 있다.

이러한 연유로 하위직 공무원들이 더욱 승진에 집착하기 되는 경향이 있다.

## 제4장 외국의 지방공무원 계급체계

### 제1절 미국

미국의 공무원제도는 각 주마다 다르고 다양하기 때문에 이를 종합적으로 정리하기는 매우 어렵다. 본 보고서에서는 뉴욕주의 공무원 인사제도를 중심으로 미국 지방공무원의 계급체계를 분석해 보겠다.

#### 1. 뉴욕주 공무원의 종류

뉴욕주의 공무원은 주공무원법의 적용을 받는 공무원과 적용을 받지 않는 공무원으로 우선 구분할 수 있다. 주공무원법의 적용을 받지 않는 공무원은 군대법의 적용을 받는 군인이고, 나머지 공무원들은 주공무원법의 적용을 받는다.

주공무원법의 적용을 받는 공무원은 다시 비분류직과 분류직으로 구분된다. 비분류직은 일종의 정무직으로 선거를 통하여 선출된 단체장 등과 그 단체장등이 임명한 선거관리위원회 위원, 의회사무국 직원, 공립학교 교사 등이며, 이들을 제외한 대부분의 주공무원은 분류직에 속한다.

우리가 일반적으로 말하는 공무원이라면, 대부분 분류직에 속하는데, 분류직은 다시 시험의 유무 등에 따라서 경쟁직, 비경쟁직, 제외직, 노동직 등으로 구분된다.<sup>63)</sup>

63) <http://www.cs.state.ny.us/>

경쟁직(Competitive Class)은 주인사위원회가 특별히 인정하는 비경쟁직, 제외직, 노동직 등을 제외하고는 대부분의 주공무원이 속하는 직군이다. 경쟁직은 주공무원의 약 80%를 차지하며, 그 직에 필요한 기술이나 경험을 요구하는 시험결과를 기초로 하여 채용된다. 시험은 모든 사람이 참가가 가능한 공개경쟁시험이고 승진도 똑같은 경쟁시험을 통하여 이루어진다.

비경쟁직(Non - Competitive Class)은 경쟁시험을 HCO용이 부적당하다고 주인사위원회에서 인정하는 직을 말한다. 대부분의 전문기술직(용접공, 조사전문요원 등)이 여기에 속하며, 상급직이나 기밀직도 포함시키는 경우도 있다. 뉴욕주 인사위원회에서는 최대 1,500직을 정신장애자, 신체장애자, 장애를 가진 퇴역군인 등을 위하여 비경쟁직으로 지정하고 있다.

비경쟁직은 구체적인 관직이 지방자치단체의 조례나 인사규칙에 열거되며, 제한적인 경쟁시험을 실시한다. 비경쟁직은 원칙적으로 1 관직당 1명 충원이 원칙이고 승진대상에서는 제외된다.

제외직(exempt Class)은 경쟁시험에 의한 채용도, 비경쟁시험에 의한 채용도 부적합한 직으로 임명권자가 자유로이 임명하는 각 부국의 비서 등이 이에 속한다.

노동직(Labor Class)은 인사위원회 규정에 열거된 직으로 단순 테스트를 거쳐서 채용되는 고도의 기술을 요구하지 않는 단순 노무직을 말한다.

뉴욕주 공무원법의 적용을 공무원의 종류는 다음의 표와 같다.

<표 4-1> 뉴욕주 지방공무원의 종류

주공무원법의 적용을 받는 공무원	비분류직	공선직	지사, 부지사, 사법장관, 감사장관 등
		임명직	지사가 임명하는 부·국장
	분류직	관리직	부·국장 이하 중간 관리직
		일반직	경쟁직, 비경쟁직, 제외직, 노동직 등

## 2. 뉴욕주 공무원의 계급체계

### 1) 직계제(Classification)의 적용

직계제는 직원의 직책을 일정한 기준에 의해서 분류 정리하고 이들 직책을 담당할 개개인의 공무원에게 할당된 직무의 내용과 책임을 명확히 하는 제도이다.<sup>64)</sup> 직계제는 미국에서 개발되고 발전된 제도로서 연방수준에서는 1883년 펜들튼법 제정이후로 적용되고 있으며, 1949년부터는 주정부와 지방자치단체에까지 확대·적용되고 있다.

따라서 미국은 철저하게 직위분류제의 원칙을 고수하고 있으며, 우리나라와 같은 계급적인 분류체계는 없다. 다만, 급료표에 의해서 경력과 등급에 따른 경제적 보상을 실시하고 있을 뿐이다.

### 2) 급료표에 의한 보상체계

뉴욕주에서는 관리직을 제외한 일반직 공무원은 전부 7개의 직원단체(노동조합) 중 한군데의 회원으로 등록되어 있다. 각각의 직원단체는 노사교섭을 통하여 노사협정을 맺고, 그 노사협정에 따라서 개별 공무원의 급료 수진이 결정된다.

공개경쟁시험을 통하여 입사한 공무원은 그가 소속된 직원단체를 통하여 추진된 단체교섭의 결과에 따라서 자신의 능력과 전문성 등에 적합한 등급(Salary Grade)을 부여받게 되고, 그 등급에 맞는(Hiring Rate) 급료를 책정받게 된다. 그리고 주지사 직속의 노사관계국(Governor's Office of Employee Relations)의 규칙에 따라서 정해진 근무평정기준에 따라서 1

64) 橋本勇, 『新版 逐條地方公務員法』, 學陽書房, 2002 참조.

급(step)씩 승급되는데 최종급(Job Rate)까지 승급하고 그 이상의 급료를 희망하면 등급이 높은 새로운 직종으로의 승진시험을 통과하여야 한다. 등급의 수는 직원단체가 가지고 있는 봉급표에 따라서 다르며, 가입자가 많은 직원단체(CSES)는 승급간격이 평균 1년으로 되어 있다.<sup>65)</sup>

<표 4-2> 뉴욕주 CSEA 급료표(2002년 4월부터 적용)

Salary Grade	Hiring Rate	step 1	step 2	step 3	step 4	step 5	step 6	step 7	step 1	step 2
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19										
20										
21										
22										
23										
24										
25										

자료: <http://www.cs.state.ny.us/>

65) 自治体國際化協會, 「CLAIR REPORT: 美國における地方公務員制度」, 2003, p. 90.

### 3. Broadbanding System의 도입

미국의 공공부문에서는 직급 수는 줄이고 지급내의 다양한 역할을 수용할 수 있는 임금의 폭을 넓히는 Broadbanding System을 도입하여 시행하고 있다.

Broadbanding System은 1980년 캘리포니아 샌디아고에서 2개의 연방해군연구소를 통합할 때, 우수한 인재의 채용과 유지의 어려움을 극복하기 위하여 연방의 경직적인 직급체계를 개선하는 새로운 직급과 급여체계로서 처음으로 도입한 제도이다<sup>66)</sup>.

Broadbanding System은 미국의회와의 인증을 받아서 3개 연구기관에서 검증을 실시한 결과,

- 공식적인 승진욕구의 감소
- 개인의 경력에 보다 많은 유연성 부여
- 보수인상의 도구로서의 직무등급의 중요도 감소 등의 역할을 한 것으로 나타났다.<sup>67)</sup>

Broadbanding System을 성공적으로 도입한 자치단체로는 노스캐롤라이나주의 샬럿테시, 워싱턴주의 관리자 대상 Broadbanding System, 위스콘신주의 IT전문인력에의 적용 등을 들고 있다.

66) Howard Richer & H. Fay, *New Strategies for Public Pay*, Jossey-Bass Publishers, 1997

67) Brigitte W. Schay, "Broadbanding in the Federal Government", *The Public Manager*, 1993, pp. 29-31.

&lt;표 4-3&gt; 워싱턴주의 Broadbanding System(관리자 대상)

Band 수	대 상
BandⅣ(\$67,000-\$96,000)	소규모 조직의 최고 관리자
BandⅢ(\$54,000-\$80,000)	기능별 조직의 장
BandⅡ(\$42,000-\$64,000)	기술적/전문적 관리자
BandⅠ(\$32,000-\$52,000)	초급관리자

Broadbanding System은 과거의 연공에 의한 획일적인 보상과 승진적 체현상을 타파하고 개인의 능력과 전문성에 의한 성과주의 보상체계를 확립하여 공무원의 근무의욕과 사기를 높이는데 기여할 수 있는 제도로 평가받고 있다.

## 제2절 영국

### 1. 지방공무원 인사제도의 특징

#### 1) 채용

영국 지방공무원은 정기적인 채용은 없고 해당 직책에 결원이 생기면, 바로바로 신문(전국신문과 해당지역 지방신문)에 구인광고를 내고 필요한 인원을 한 명씩 채용한다. 국가공무원은 필기시험을 통하여 채용하지만, 지방공무원은 서류심사와 면접만을 가지고 채용한다. 구인광고에는 직무의 명칭 및 내용, 연봉, 경력(경험) 및 요구되는 자격 등을 제시한다.

부장 이상의 관리직원에 대한 면접은 의회의원이, 기타 상급관리직원의 채용면접은 그 직무의 상사와 인사담당자가 실시한다.<sup>68)</sup>

---

68) 自治体國際化協會, 『CLAIR REPORT: 英國地方團體の人事制度』, 1996, p. 13.

## 2) 승진

영국에서는 원칙적으로 승진의 개념이 없다. 다만, 현재 받고 있는 급여보다 더 높은 급여를 받기를 원하면, 동일한 자치단체 혹은 다른 자치단체의 다른 직무를 담당하는 공무원으로 채용되어야만 한다. 이 때, 채용면접에는 특전이 없고 다른 외부의 응시자와 동일한 입장에서 면접에 응하여야 한다.

동일한 자치단체에서 상위 직무를 담당하는 직책으로 승진하는 경우는 조직이 개편된 경우, 직책이 신설된 경우 등에만 한정되어 있고, 해당 직에 결원이 있어야만 가능하다. 또한 동일한 직에 있으면서도 의무 혹은 책임 등이 증가하고 직무의 중요도가 높아지면 상위직으로의 위치 이동이 가능하고 연봉도 자동적으로 상승한다.<sup>69)</sup>

## 3) 인사이동

영국의 지방자치단체에서는 특정한 직무에 따라서 공무원을 개인적으로 계약하고 고용하고 있기 때문에 임명권자(단체장)가 자의적으로 인사이동을 실시할 수 없다. 따라서 우리나라와 같은 정기적인 인사이동이 없다. 다만, 자치단체의 조직개편, 업무수행방법의 변경, 기구·기계 등의 도입 등에 따른 잉여인력이 발생하였을 때, 인사이동을 실시하는 경우가 있다.

따라서 일단 특정한 직에 채용되면, 본인이 다른 직으로의 전직을 원하기 전에는 계속하여 같은 직에서 근무하게 된다.

최근에는 전국합의에 의하여 중앙정부에서 연수라는 취지에서 신규채용자 혹은 간부직원에 대한 타부서 이동을 권고하고 있으므로 극소수의 인사이동을 실시하는 자치단체도 있다.

69) 自治体國際化協會, 『前掲書』, 1996, p. 13.

#### 4) 직무평가제도

영국 지방공무원의 급여는 직무평가제도와 밀접하게 관련이 있다. 직무(post)의 대가로 지불되는 급여를 공정하게 관리하기 위하여 해당 직무를 정확하게 평가할 필요가 있고, 이를 위하여 정치한 직무평가제도(Job Evaluation Scheme)를 운영하고 있다.

영국의 직무평가는 개개의 직무를 분석한 자료에 입각하여 각 직무의 조직내 상대적인 가치를 결정하는 방법으로 실시한다. 즉, 개인별 직무의 가치를 평가하여 동일한 가치가 있는 직무에 대해서는 동일한 급여를 지급한다는 것이다. 따라서 철저한 직위분류제가 전제되어야 한다.

이 제도는 직무에 대한 평가를 실시하는 것이지 공무원의 근무성적을 평가하는 제도는 아니다.<sup>70)</sup>

## 2. 지방공무원의 계급체계

영국의 지방공무원은 일반적으로 행정직, 전문직, 기술직 및 일반직 등으로 구분하고 있다(APT&C).<sup>71)</sup>

영국은 철저하게 직위분류제를 채택하고 있기 때문에 계급체계로서 미국과 같이 급여표를 활용하고 있다. 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 등에 적용되는 APT&C직원 급여표는 1호급에서 49호급까지 49단계로 구성되어 있는 단일 호봉체제이다.

70) 『上掲書』, p. 14.

71) 행정직, 전문직, 기술직 및 일반직 등을 통 털어서 APT&C라고 하는데, Administrative, Professional, Technical and Clerical의 이니셜을 따서 APT&C라고 함.

영국 지방공무원의 직무는 비중, 책임도, 난이도 등에 따라서 Principle Officer, Senior Officer, 기타 직원 등 3개 계층으로 구분된다. 직원이 종사하는 직무가 어떤 등급에 속하는지는 직무평가의 결과를 바탕으로 결정한다.

신규채용자 중에서 Scale 1(1 - 11호급)과 Scale 2(10 - 13호급)에 해당하는 직원을 채용하는 경우에는 자격이나 학력은 무관하지만, 대학졸업자는 Scale 3의 14호급을 전후하여 채용되고 있다.

<표 4-4> 계층별 직계 및 적용 급여표

계 층	직계(적용급여 호급)
기타 직원	Scale1 - 6(1 - 28호급)
Senior Officer	So 1·2(29 - 34호급)
Principle Officer	몇개의 직계로 구분하는 가는 각 지방자치단체에 위임됨(33 - 49호급)

3개의 계층 중에서 Principle Officer, Senior Officer 등의 계층에서 수행하고 있는 표준적인 직무의 내용은 다음의 표와 같다.

<표 4-5> Principle Officer, Senior Officer 등 계층의 표준 직무내용

계 층	직계(적용급여 호급)
Senior Officer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책형성에의 제언</li> <li>- 광범위하거나 중요한 업무의 관리</li> <li>- 전문가 혹은 기술자팀의 리더</li> <li>- 의회등의 고난도의 지시를 받아서 단독으로 수행하는 업무</li> </ul>
Principle Officer	- Senior Officer 보다 한층 고도화되고 복잡한 직무 또는 보다 전문적인 직무 수행

### 3. 실적연동제 급여제도의 도입

실적연동제 급여제도는 개인의 능력을 최대한으로 발휘하게 하여 조직의 효율적인 운영을 도모하기 위한 실적을 가미한 급여제도이다. 이 제도는 지방자치단체에 시장경제의 원리를 도입하여 우수한 인재를 공직에 유치하기 위하여 민간기업의 급여수준으로 지방자치단체의 급여수준을 인상하고 조직의 효율성을 높이기 위해서 도입되었다. 이러한 실적연동제 급여제도는 런던의 일부 구와 잉글랜드 남동부의 지방자치단체에서만 현재 실시 중에 있다.

런던의 켄진톤 체리구에서는 1988년 처음으로 부장급 이상의 직원에 대해서만 실적연동제 급여제도를 적용하였으나 현재는 전직원의 약 25%가 이 제도의 적용을 받고 있다. 실적연동제 급여제도의 장점은 다음과 같다.

첫째, 감독자와의 협의를 통해서 목표를 설정하기 때문에 조직의 목표가 명확해 지고 개인과 조직의 목표달성효과를 높일 수 있다. 그 결과 주민서비스의 향상과 행정의 능률적인 집행에 이바지할 수 있다.

둘째, 실적이 향상된 직원의 급여를 크게 올려 주거나 실적에 따른 충분한 경제적인 보상을 실시하기 때문에 우수한 인재를 공직에 유치할 수 있게 된다.

제도의 대상자는 상급관리직원과 그 상사(부장의 경우에는 의회)와 협의하여 매년 1년간의 목표를 설정한다. 이 목표설정 조건은 ① 가능한 기간의 설정, ② 달성여부의 측정가능, ③ 쉽게 달성할 수 없는 것 등이다. 설정된 목표는 상급관리직과 그 상사가 문서로 확인하고 보관한다.

매년 5월 1일과 11월 1일에 직무실적에 대한 평가를 실시하는데, 11월 1일에는 중간보고 성격의 의견을 교환하고, 5월 1일에는 목표에 대한 최종

평가를 내리고 다음 해의 목표를 설정한다.

상사는 다음의 평가기준을 참고로 하여 평가서와 평가이유서를 소정의 양식에 따라서 작성하여 부장에게 제출하고, 각 부장은 부장들로 구성된 평가위원회(연 2회 개최)에서 평가기준에 따라서 대상자의 최종평가를 내린다.

평가기준은 다음의 표와 같이 5단계로 구분된다.

<표 4-6> 직무실적평가를 위한 기준과 실적의 내용

기준	주된 실적의 내용
1	- 모든 목표에 대하여 뛰어난 성과를 거두었다. - 지방자치단체에 대한 공헌도도 크다
2	- 모든 목표가 충분히 달성되었고, 그 결과는 기대되는 정도를 넘는다. - 특히, 주목표는 눈에 띄는 성과를 거두었다.
3	- 모든 목표가 달성되었다.
4	- 일부 목표를 달성하지 못하였다.
5	- 절반 이상의 목표가 달성되지 못하였다.

상급관리직의 직무는 APT&C직원과는 다른 직무평가제도의 적용을 위해서 최저층, 중간층, 최고층 등 3계층으로 나누어진다. 각각의 계층은 중간층을 기준으로 하여 30%의 간격을 유지한다(즉, 중간층을 100으로 보고, 최저층은 중간층의 85%, 최고층은 중간층의 115%에 속함).

&lt;표 4-7&gt; 실적연동제 급여제도에 의한 계층내의 급여지급율

기준	계층내의 급료지급율의 상승율					
	85 - 90%	91 - 95%	96 - 100%	101 - 105%	106 - 110%	111 - 115%
1	8%	7%	6%	5%	4%	3%
2	6%	5%	4%	3%	2%	2%
3	4%	4%	3%	3%	2%	2%
4	2%	2%	2%	1%	무	무
5	무	무	무	무	(- 5%)	(- 5%)

표에 의하면, 낮은 계층의 직무를 수행하는 직원(85-90%)의 급료상승율이 높은 계층의 직무를 수행하는 직원(111-115%)의 급료상승율 보다 높게 나타났다.

### 제3절 일본

#### 1. 직계제도(職階制度)

일본의 지방공무원법에서는 인사위원회를 설치하고 있는 각각의 지방자치단체는 직계제를 채용하여야 한다고 규정되어 있다(지방공무원법 제23조).

직계제란 경영조직체에서의 직을 직무의 종류, 직무의 복잡성, 책임의 정도 등에 적합하게 분류·정리하는 직무분류제도를 말한다. 지방공무원법에 의하면, 동일한 고용조건, 동일한 직급(동등한 직무와 책임을 가진 직군)에 속하는 직은 동일한 자격요건을 필요로 하고, 동일한 폭의 급료가 지급되도록 분류정리하는 것이 직계제이다.<sup>72)</sup> 따라서 직계제는 직원의 직을 일정

한 기준에 따라서 분류하는 직위분류제에 속한다.

직계제를 실시하는 경우, 인사위원회는 공무원의 직을 직무종류 및 그 책임의 복잡성과 책임도에 따라서 분류하고 지방공무원의 임용, 승진, 급여 등을 이 직계제에 의하여 실시하여야 한다. 그러나, 현재 일본에서는 완전한 직계제는 우리나라와 비슷한 사정으로 실시하지 못하고 있으며, 다만 부분적으로만 적용하고 있는 실정이다.

일본에서 직계제가 전면적으로 시행되지 못하는 이유는 다음과 같다.<sup>72)</sup>

첫째, 직계제도는 미군정을 통하여 들어 온 미국식 직위분류제의 일종인데, 기술적인 직무분석의 시도없이 갑자기 도입된 제도이므로 계급제를 근간으로 하는 일본의 공무원제도와는 일치하지 않았다.

둘째, 기존의 일본 관료집단은 미국식 직위분류제도에 대하여 강하게 반발하였다.

셋째, 공무원 노조는 직계제가 일종의 신분제와 같은 성격을 가지고 있다고 시행을 적극적으로 반대하였다.

넷째, 지방자치단체 조직은 우리와 같이 계 - 과 - 부 - 국 등과 같은 집단집무체제를 취하고 있기 때문에 개인의 전문성을 기준으로 하는 유사업무 중심의 직계제와는 맞지 않는다는 것이다.

그러나, 부분적으로는 직위분류제적 요소를 인사행정에 적용하고 있어서 직무의 종류에 따라서 공무원을 채용하는 시험과 직무의 종류에 따라서 봉급표를 별도로 정하여 직무의 내용과 책임의 정도에 따라서 급여를 달리하는 급여체계에서는 직계제를 활용하고 있다.

72) 田中泰史, 「地方公務員制度のしくみ」, 學陽書房, 2001, pp. 147.

73) 한국지방행정연구원, 「현지에서 본 일본의 지방자치 실제」, 1997, pp. 186-187.

## 2. 지방공무원의 계급체계

일본 지방공무원의 계급구조는 자치단체의 규모에 따라서 조금씩 차이가 나고 있는데, 대체로 11계급으로 구성되어 있다.

대개 행정직(1), 세무직(1)(2), 공안직(1)(2) 등은 1급에서 11급까지 분포어 있으나, 나머지 직군은 4급에서 8급까지만 분포되어 있다. 일반직 공무원의 직무등급 및 직무내용은 다음의 표와 같다.

<표 4- 8> 일반직 공무원의 직무등급 및 직무내용

직무등급	직책 및 직무내용
技勞	토목, 건축 등 단순 노무직, 사무보조직 등
1급	주사보, 기사보, 대리보모 등
2급	주사, 기사, 보모, 교사, 보건부 등
3급	곤란한 사무를 처리하는 주사 상당한 지식과 경험이 있는 보모, 교사, 보건부
4급	주임, 주간, 기간 고도의 지식과 경험이 있는 보모, 교사, 보건부
5급	계장, 주임보모, 주임교사 특히 중요한 직무를 담당하는 주간, 기간
6급	과장보좌 중요한 직무를 담당하는 계장 보육소장, 전문적인 지식과 경험이 있는 주임교사
7급	과장 곤란한 직무를 담당하는 과장보좌 등
8급	참사 특히 중요한 직무를 담당하는 과장
9급	차장(현 등 광역자치단체에 만 해당)
10급	부장(현 등 광역자치단체에 만 해당)

자료: 한국지방행정연구원, 전계서, pp. 194-195.

### 3. 직계제에 의한 급료결정

일본의 지방자치단체는 직계제에 나타난 직무와 직급에 따라서 지방공무원의 급료를 결정하고 있다.<sup>74)</sup>

일반직 공무원의 급여표상 직급종류는 행정직, 공안직, 해사직, 교육직, 연구직, 의료직, 전문행정직, 지정직 등 9개로 분류되고 있으며, 행정직, 공안직, 해사직 등은 다시 (1)(2)로, 의료직은 (1)(2)(3)으로, 교육직은 (1)(2)(3)(4)로 세분되므로 전체적인 급여체계는 모두 17종으로 되어 있다.<sup>75)</sup>

<표 4-9> 지방공무원의 직무급 설정사례

직무급	직무기준
1급	정형적인 업무를 수행하는 직무
2급	상당한 고도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 업무를 수행하는 직무
3급	특히 고도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 직무
4급	주임의 직무
5급	계장의 직무
6급	과장보좌의 직무
7급	과장의 직무
8급	총괄과장의 직무
9급	차장의 직무
10급	부장의 직무

자료: 田中泰史, 前掲書, p.147.

74) 일본 지방공무원의 급여결정의 원칙은 다음의 3가지이다(田中泰史, 前掲書, pp. 145).

- 직무급의 원칙: 직무내용의 난이도로 급여의 차이를 결정
- 균형의 원칙: 생계비, 국가 및 다른 지방자치단체, 민간 등과의 균형 유지
- 조례주의원칙: 지급액, 지급방법 등은 각각의 지방자치단체 조례에 위임

75) 총무처, 『일본국가공무원제도』, 1994b, pp. 66-68.

## 제4절 외국사례의 시사점

위에서 서술한 미국, 영국, 일본 등의 사례에서 보면, 우리나라와 같이 9개 계급으로 분명하게 구분하고 있는 나라는 하나도 없다. 다만, 직무의 성격이나 책임도, 직책 등에 따라서 3-4계층으로 구별할 뿐이다.

미국의 경우는 처음부터 철저하게 직위분류제를 고수하여 왔기 때문에의 계급에 따른 분류는 없고 다만, 급료표에 의해서 경력과 등급에 따른 경제적 보상을 실시하기 위하여 보수등급표를 운용하고 있을 뿐이다. 최근에는 Broadbanding System을 도입하여 급료표에 의한 계층수를 4개 정도로 줄이려는 시도를 하고 있다.

영국의 지방공무원은 Principle Officer, Senior Officer, 기타 직원 등 3개 계층으로 구분하고 있는데, 이것도 우리나라의 9계급제와는 달리 담당업무의 성격에 따른 계층구분에 불과하다.

독일의 경우도 고위직, 상급직, 중급직 및 단순노무직 등 4개 계급으로 구분하고 있으나, 이것도 역시 우리나라의 9계급제와는 달리 담당업무의 성격에 따른 계층구분에 불과하다. 미국은 철저하게 직위분류제의 원칙을 고수하고 있으며, 우리나라와 같은 계급적인 분류체계는 없다. 다만, 급료표에 의해서 경력과 등급에 따른 경제적 보상을 실시하고 있을 뿐이다.

일본의 경우는 우리와 유사한 계급제를 근간으로 하지만, 실질적으로는 주사 - 주임 - 계장 - 계장보 - 과장 - 참사 - 차장 - 부장 등 직무와 관련하여 계층을 구분하는 수단으로 활용하고 있다.

이와 같이 미국, 영국, 독일 등 대부분의 선진 외국에서는 현재, 계급적인 구분을 없애고 급료표에 의한 경제적인 차등 보상을 규정하고 있는 보수등급제를 채택하고 있다. 일본의 경우도 지방공무원법에 직제제의 채택에

관한 명문의 규정을 두고, 그 법 규정을 근거로 하여 보수등급제에 가까운 급여체계를 구축하고 있다. 또한 계층 수도 3-4층으로 단순화시키는 경향이 있다. 따라서 우리나라에서도 현재의 9계급체계를 외국과 같이 직무와 조직구조에 적합한 3개 계층으로 단순화시키는 것이 바람직할 것이다. 또한, 21세기 인사관리의 새로운 방향은 개인의 능력을 살려서 조직목표를 효율적으로 달성하고자 하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 실적과 성과중심적 인사관리, 내부경쟁체제의 강화, 직무 중심의 조직체계 편성 등이 필요한데, 이러한 조직에는 보수등급제가 유리하다. 따라서 우리나라도 선진외국과 같이 보수등급제를 채택하는 것이 바람직할 것이다.

보수등급제에서 보수등급간 구분은 직무의 책임도와 난이도에 따른 것이다. 이러한 책임도와 난이도에 따라서 구분된 등급에 속하는 공무원은 각 등급별로 요구되는 자격과 능력의 정도에 근거하여 책정되는 보수가 주어진다. 여기서 보수등급간의 이동은 승진의 개념이 아니라 근무연수와 능력의 발달에 따라 일정기간이 경과하면 상위등급으로 이동하는 승급의 개념이다. 이와 같은 승급의 개념이 도입되면, 공무원의 계급승진에 대한 욕구를 보수의 승급을 통하여 해소될 수 있다. 따라서 보수등급제는 사기제고와 동기부여에도 기여할 수 있게 되어 인력운용의 탄력성과 형평성을 제고하고, 승격에 따라서 보수가 인상되기 때문에 공무원의 보수를 현실화시켜서 민간기업 등과의 보수격차를 완화시키는 효과도 얻을 수 있다.

선진외국의 사례에서 살펴보면, 대부분의 국가에서는 계급의 명칭이 부여되어 있지 않다. 다만, 계층 구분을 위하여 특정한 용어를 사용하고 있지만, 이것이 우리나라와 같이 계급의 명칭은 아니다. 또한, 보수등급제를 채택하고 있는 나라에서는 보수표의 구분을 위하여 숫자를 나열하고 있다. 일본의 경우만, 우리와 유사하게 주사 - 주임 - 계장 - 계장보 - 과장 - 참사

- 차장 - 부장 등 직무와 관련된 명칭을 사용하고 있다. 장기적으로 우리도 보수등급제가 도입되면, 계급의 명칭을 사라지겠지만, 현재의 체제하에서는 일본과 같이 직무의 성격과 일치되는 계급명칭을 당분간 활용하는 것이 바람직할 것이다.

## 제5장 지방공무원 계급체계에 관한 의견조사 결과 분석

### 제1절 조사설계

#### 1. 조사목적

지방공무원의 계급체계를 개선하기 위해서는 실제로 지방자치단체에서 근무하고 있는 지방공무원들이 현재의 지방공무원 계급체계에 대해서 느끼고 있는 문제점과 향후 개선방향에 대하여 파악하는 것이 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 계급체계가 가지고 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 계급체계가 안고 있는 현실적 문제점을 파악할 수 있을뿐더러 개선방안을 모색하는 데 있어서 주요한 시사점을 도출할 수도 있다.

## 2. 조사대상의 선정 및 회수율

조사대상지역은 6급 이하의 지방공무원이 주류를 이루는 기초자치단체들 중 수도권 지역의 경기도 시와 군을 대상으로 선정하였다. 조사대상지역은 연구자의 주관적 판단에 의하여 선정하였는 바, 이는 현행의 지방자치단체 계급체계가 자치단체별 차별성을 갖지 않고 획일적 기준에 의하여 실시되고 있는 까닭에 대상선정의 준별기준이 특별히 필요하지 않다고 판단하였기 때문이다.

한편, 설문조사를 위하여 전체 500부의 설문지를 배포하여 474부를 회수하였으므로 회수율은 94.8%로 나타났다.

## 3. 조사대상자의 특성

조사대상 공무원의 특성을 살펴보면, 다음과 같다(<표 5-1> 참조). 첫째, 성별분포에서는 남자가 347명으로 전체의 73.7%이고 여자가 124명으로 26.3%를 차지하고 있으며, 무응답이 3명이다. 둘째, 연령별 분포는 20대가 15명(3.2%), 30대가 260명(55.0%), 40대가 178명(37.6%), 50대 이상이 20명(4.2%)이며, 무응답이 1명이다. 셋째, 직급별 분포는 9급이 68명(14.8%), 8급이 103명(22.4%), 7급이 173명(37.6%), 6급이 111명(24.1%), 5급이 5명(1.1%) 등이며, 무응답이 14명이다.

&lt;표 5-1&gt; 응답자의 특성

구 분		내 용
성별	남	347(73.7%)
	여	124(26.3%)
연령	20대	15(3.2%)
	30대	260(55.0%)
	40대	178(37.6%)
	50대이상	20(4.2%)
직급	9급	68(14.8%)
	8급	103(22.4%)
	7급	173(37.6%)
	6급	111(24.1%)
	5급	5(1.1%)

## 제2절 조사결과의 분석

### 1. 실태에 관한 조사분석 결과

현행의 계급체계에 대하여 대다수의 지방공무원들은 불만족을 갖고 있는 것으로 판단된다. 아래의 <표 5-2>에서 보듯이 현행 계급체계에 대한 만족의 정도를 묻는 질문에 전체의 65.3%에 해당하는 308명이 불만족하다는 응답을 그리고 34.7%인 164명만이 만족하다는 응답을 보이고 있다.

&lt;표 5-2&gt; 현행 계급체계에 대하여 만족 정도

(단위 : 명, %)

구 분	빈도수	비율(%)
만 족	164	34.7
불 만 족	308	65.3
합 계	472	100.0

한편, 현행 계급체계가 불만족스러운 이유로는 전체 응답자의 37.9%인 113명이 연봉제·성과급제·목표관리제·팀제 등 새로운 행정환경에 대한 대응성 부족을, 36.6%인 109명이 승진을, 23.2%인 69명이 지방과 중앙 그리고 광역과 기초간의 불균형을 들고 있다(<표 5-3> 참조).

&lt;표 5-3&gt; 현행 계급체계에 대한 불만족 이유

(단위 : 명, %)

구 분	빈도수	비율(%)	
Valid	승진이 잘 안되므로	109	36.6
	새로운 행정환경에 대응할 수 없으므로	113	37.9
	지방과 중앙, 광역과 기초사이의 불균형	69	23.2
	기타	7	2.3
	Total	298	100.0
Missing	System	176	
Total		474	

## 2. 개선방안에 관한 조사분석 결과

현행 계급체계의 개선과 관련해서는 계급수를 확대하자는 의견 보다 축소하자는 의견보다 다소 우세하다. 즉, 아래의 <표 5-4>에서 제시된 것과 같이 전체 응답자의 41.9%인 129명이 계급수의 축소를, 그리고 30.5%인 94명이 축소를 희망하고 있다. 또한, 장기적으로는 계급체계를 없애는 것이 바람직하다는 의견도 전체 응답자의 27.6%인 85명으로 나타났다.

<표 5-4> 현행 계급체계의 개선방안

(단위 : 명, %)

구 분		빈도수	비율(%)
Valid	9등급 체계 확대	94	30.5
	9등급 체계 축소	129	41.9
	장기적으로 계급체계 없앴	85	27.6
	Total	308	100.0
Missing	System	166	
Total		474	

만일 현행의 계급수를 확대할 경우 몇 등급으로 하는 것이 바람직한가에 서는 전체의 47.9%인 45명이 11개 등급을, 25.5%인 24명이 12등급을, 13.8%인 13명이 14등급을, 8.5%인 8명이 10등급을 그리고 4.3%인 4명이 13등급을 제시하고 있다(<표 5-5> 참조). 결국 과반수 이상의 공무원 이 계급수를 확대할 경우 현행보다 2-3개 계급이 증가된 11-12개 계급으 로 하는 것이 적당하다는 판단을 하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

&lt;표 5-5&gt; 계급체계의 확대방안

(단위 : 명, %)

구 분		빈도수	비율(%)
Valid	10등급	8	8.5
	11등급	45	47.9
	12등급	24	25.5
	13등급	4	4.3
	14등급	13	13.8
	Total	94	100.0
Missing	System	380	
Total		474	

한편, 현행 계급수를 축소할 경우에는 몇 등급으로 하는 것이 적절한가에 대해서는 전체 응답자의 53.3%인 73명이 6등급을, 34.3%인 47명이 5등급을, 9.5%인 13명이 3등급을 그리고 2.9%인 4명이 4등급을 희망하고 있다(<표 5-6> 참조). 이에 따르면, 응답자의 과반수 이상이 계급을 축소할 경우 현행보다 3개 계급이 줄어 든 6개 계급이 적당하다고 판단하는 것으로 간주할 수 있다.

&lt;표 5-6&gt; 계급체계 축소방안

(단위 : 명, %)

구 분		빈도수	비율(%)
Valid	6등급	73	53.3
	5등급	47	34.3
	4등급	4	2.9
	3등급	13	9.5
	Total	137	100.0
Missing	System	337	
Total		474	

장기적인 관점에서 볼 때, 직위분류제를 채택하고 있는 선진외국과 같이 계급제를 없앤다면, 그 대안으로 어떤 것 적절한가에 대해서는 전체 응답자의 38.1%인 134명이 보수등급제로의 대체를, 35.5%인 125명이 고급공무원과 실무공무원 구분 보수등급제 적용을, 24.4%인 86명이 완전실적제와 연봉제로 대체 실적과 능력에 따라 보직부여 등을 희망하고 있다(<표 5-7> 참조). 이에 따르면, 응답자의 과반수 이상이 보수등급제로의 전환이 필요하다는 것을 느끼고 있는 것으로 판단할 수 있다.

<표 5-7> 계급체계 대체방안

(단위 : 명, %)

구 분		빈도수	비율(%)
Valid	보수등급제로 대체	134	38.1
	고급공무원과 실무공무원 구분 보수등급제 적용	125	35.5
	완전실적제와 연봉제로 대체 실적과 능력에 따라 보직부여	86	24.4
	기타	7	2.0
	Total	352	100.0
Missing	System	122	
Total		474	

현행 공무원 계급의 명칭인 서기보-서기-주사보-주사-사무관-서기관 등에 대하여는 전체 응답자의 68.5%인 318명이 불만족스럽다고 응답하였다.

&lt;표 5-8&gt; 계급명칭에 대한 만족도

(단위 : 명, %)

구 분		빈도수	비율(%)
Valid	만족	146	31.5
	불만족	318	68.5
	Total	464	100.0
Missing	System	10	
Total		474	

현행 공무원의 계급명칭에 대하여 불만을 가지는 이유로 전체 응답자의 53.6%인 170명이 '하위직급명칭이 공무원의 사회적 평가를 낮게 하므로'에 응답하였고, 25.2%인 80명이 '전문성을 반영하지 못하고 업무연계성이 약하므로'에, 12.0%인 38명이 '하위직급명칭이 상위직과 괴리감을 깊게 하므로'에, 7.3%인 23명이 '일본 식민지의 잔재이므로'에 응답하였다. 이에 따르면, 응답자의 과반수 이상이 현재의 공무원 계급명칭이 하위직 공무원의 사회적 평가를 낮게 하는 요인이라고 느끼고 있는 것으로 나타났다.

&lt;표 5-9&gt; 계급명칭에 대한 불만요인

(단위 : 명, %)

구 분		빈도수	비율(%)
Valid	일본 식민지의 잔재이므로	23	7.3
	하위직급명칭이 공무원의 사회적평가를 낮게 하므로	170	53.6
	전문성을 반영하지 못하고 업무연계성이 약하므로	80	25.2
	하위직급명칭이 상위직과 괴리감을 깊게 하므로	38	12.0
	기타	6	1.9
	Total	317	100.0
Missing	System	157	
Total		474	

현행 공무원의 계급명칭을 어떻게 조정하는 것이 바람직한가에 대한 질문에 대하여, 전체응답자의 53.9%인 173명이 현실감각에 맞는 새로운 명칭을 구상해야 한다고 응답하였고, 39.9%인 128명이 업무나 보직에 맞게 조정해야 한다고 응답하였으며, 5.3%인 17명이 보수등급에 맞게 조정하는 것이 바람직하다고 응답하였다.

<표 5-10> 계급명칭의 조정방안

(단위 : 명, %)

구 분		빈도수	비율(%)
Valid	업무나 보직에 맞게 조정	128	39.9
	보수등급에 맞게 조정	17	5.3
	현실감각에 맞는 새로운 명칭 구상	173	53.9
	기타	3	.9
	Total	321	100.0
Missing	System	153	
Total		474	

## 제6장 지방공무원 계급체계 개편방안

### 제1절 개편의 기본 방향

지방공무원의 계급체계개선은 그 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 계급체계를 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 계급체계를 강구하는 것이라면 그 개선의 폭과 강도는 그리 크지 않아서 개선의 기본방향도 조직성과를 한층 제고할 수 있는 수준에서 설정되어야 할 것이다.

이와 같이 계급체계의 개선을 위해서는 매우 상이한 전제들이 존재하지만, 그럼에도 불구하고 상당히 확정적인 기초는 조직의 생산성 제고가 그 토대를 이루고 있다는 점이다. 조직의 생산성 제고는 계급체계의 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, 공공부문에서는 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 계급체계의 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 설정되어야 할 것이다.

## 1. 실적중심의 인사관리

실적 중심의 인사관리란 각 공무원들이 설정된 목표의 달성정도, 집행과정상의 능력과 노력정도, 대응방식, 업무수행의 실적과 성과 등에 대한 객관적인 평가를 실시하고, 그 평가결과를 바탕으로 해서 인사관리와 보상을 실시하는 인사제도를 말한다.<sup>76)</sup>

실적주의를 공직 인사제도에 도입하기 위해서는 직위분류제, 개방형임용제도, 중신고용제의 제한, 전문가 우선주의 등의 요건이 충족되어야 한다. 그러나, 실적주의는 직위분류제하의 인사제도에서 유용하게 활용될 수 있기 때문에 우리나라 인사행정의 주축인 계급제하에서는 이러한 실적주의가 반영될 여지가 크지 않다.

최근에 우리나라에서도 공직사회의 폐쇄성, 낮은 전문성과 생산성, 연공서열식 행정문화 등으로 인한 인사관리상의 문제점을 개선하기 위하여 직위분류제적 요소의 강화에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있으며, 개방형직

76) 이선우, “공무원 실적평가제도의 개선방향”, 『한국행정연구』, 1997, p. 112.

위제, 목표관리제 등이 도입되고 있다. 그러나, 이들 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 계급을 중심으로 형성되어 온 기존의 행정문화가 변화되어야 할 것이다.

이러한 행정문화의 변화를 위한 급격한 제도의 개선은 자칫 혼란만을 야기할 수 있으므로 점진적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 그러기 위해서는 단기적으로는 현재의 계급제를 부정하기 보다는 계급제하에서 실적주의적 요소를 강화시킬 수 있는 대안이 무엇인가를 찾아내는 것이 필요하다.

현행 계급제하에서 실적주의적 요소를 강화시킬 수 있는 대안으로는 첫째, 실적주의의 적용이 용이한 직위분류제의 도입이 가능한 영역을 찾아서 제한적인 범위 내에서 직위분류제를 도입하는 방안이다. 둘째, 계급제하에서 실적주의에 걸림돌이 되는 요소들을 찾아서 하나씩 점진적으로 제거하는 방법이다.<sup>77)</sup>

## 2. 전문성 중시의 인사관리

지방공무원의 계급제 개선을 두번째 기본방향으로는 지방공무원의 전문성 강화를 들 수 있다. 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 간

---

77) 최병대의, “공직사회 경쟁력제고를 위한 실적주의 인사행정기능의 강화”, 한국행정학보, 1999 겨울, p. 82.

주하였다. 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.

### 3. 탄력적이고 유연한 인사관리

지방공무원들이 자신이 가지고 있는 역량을 최대한으로 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 필요한 여건을 지방자치단체에서 구축해 주어야 한다. 이는 공무원에게 업무수행에 대한 권한을 부여하고 자율적으로 업무를 수행하도록 하면서 동시에 결과에 대해서도 책임을 물을 수 있는 제도적인 장치를 말한다. 이를 위해서는 인사관리의 탄력성과 유연성의 확보가 필수적이다. 이는 탈관료화 경향의 확대와 관련된 것으로 현재뿐만 아니라 향후의 추세를 감안한 것이기도 하다. 종래 관료제가 고착화된 위치를 점하고 있었을 때에는 보다 정형화된 계급체계의 수립과 적용이 오히려 유용한 측면이 있었다. 그러나 공공부문의 일부영역에 대안적 조직모형이 적용되는가 하면, 개방형 직위와 같은 변형적 인사제도가 도입된 현재와 같은 가변적 상황을 반영하기 위해서는 경직적 계급체계로서는 부적합하다. 따라서 상황적합적인 신축적 운영이 가능한 계급체계의 확립을 위한 개선방안의 도모가 필요한 것이다.

인사관리의 탄력성과 유연성을 확보하기 위해서는 인사권한의 위임을 통

한내부인력시장제도의 도입과 개방형임용을 통한 인사교류의 확대 등의 방안을 모색할 수 있다.

내부인력시장이란 모든 공무원이 자신이 원하는 업무를 담당할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하여 공무원의 전문성, 근무의욕, 근무성과 등을 높여주는 것이다.<sup>78)</sup> 내부인력시장은 인사배치가 지원자와 선발자 양자의 합의에 의해서 이루어진다는 점에서 지원자가 자신이 원하는 부서에서 일할 수 있기 때문에 근무능력과 근무의욕이 증대될 수 있으며, 직무수행을 통한 만족도를 증대시킬 수 있게 된다. 또한, 공무원이 자신의 직무수행에 필요한 지식과 기술습득을 위하여 적극적으로 노력하기 때문에 전문성 향상에도 기여할 수 있게 된다.

#### 4. 생산적 복지지향 인력관리

지방공무원의 계급체계개선의 기본방향은 지방공무원의 사회적 경제적 지위향상을 도모할 수 있는 생산적 복지를 지향하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

우선, 경제적인 측면에서 업무부담에 맞는 보수체계의 확립이 필요하다. 현재, 공무원들은 과중한 업무 부담에 시달리면서도 민간기업에 미치지 못하는 부수를 받고 있는데, 공무원들이 충분한 근무의욕을 가질 수 있을 만큼 민간기업 수준의 보수를 지급하는 것이 필요하다. 또한, 내부적으로 연공서열식의 계급제에 묶여서 계급이 높고 근속연수가 많은 공무원이 높은 보수를 받도록 되어 있는 현행 보수제도를 개선하여 업무의 비중, 전문성,

78) 김상목, “지방공무원의 경쟁력 강화”, 『정책연구』, 1998, pp. 95-96.

성과 등을 기분으로 하는 보수등급제의 도입이 필요하다.

공무원의 사회적 지위 향상도 공무원의 사기 향상과 우수인재의 공직 유인에 반드시 필요한 요인으로 작용한다. 현재, 서기보 - 사기 - 주사보 - 주사 - 사무관 등의 계급명칭은 공무원의 사기를 위축시키고 사회적 지위를 낮게 평가받게 하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 따라서 공무원들이 사회적인 긍지를 가질 수 있는 새로운 계급명칭과 직책명칭을 개발하여 부여하는 것이 바람직할 것이다.

## 제2절 선행연구결과의 분석·검토

학자들이 제시하고 있는 기존의 개편대안은 크게 현행 9계급체제의 확대안과 축소안으로 이대분할 수 있다(<표 6-1> 참조). 오석홍은 1980년대의 5계급 9급류제를 대상으로 개편안을 제시하고 있는 바, 계급의 개념을 희석시키고, 직위분류제로의 용이한 이행을 위하여 9등급제로의 전환을 주장하고 있다.<sup>79)</sup> 진재구 외는 현행 9계급을 확대하되 11계급과 17계급으로 하는 두가지 방안과 이와 별도로 전문직계를 신설하는 방안을 제시하고 있다.<sup>80)</sup> 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.

79) 오석홍, “분류제도론: 한국정부조직의 직업구조형성에 관한 일고”, 『행정논총』, 제 18권 제2호, 1980, pp. 180.

80) 진재구 외, 『직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계 개편방안』, 한국행정연구원, 1992, pp.219-212.

한편, 기존의 일반직을 중심으로 한 관리직과 분리하여 운영하는 독립적인 전문직계의 신설을 제안하고 있다. 또한 오성호는 직급의 의미가 가능한 명확하고 조직구조와 일치 필요성이 있는 만큼 현행 9계급을 3계급 내지 4계급으로 축소하는 것이 타당하다고 한다.<sup>81)</sup> 김종양은 현행 9계급은 그대로 유지하되, 국장이상 차관까지를 정책직으로 전환하고, 전문적 업무의 수행을 위하여 전문관을 설치할 것을 제시하고 있다.<sup>82)</sup>

<표 6-1> 기존의 개편대안

학자명	개편대안	비 고
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 있다.<sup>83)</sup>

81) 오성호, “지방자치단체 인사관리의 자치권 확대: 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로,” 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 1994, p.550.

82) 김종양, “공직분류체계,” 『한국행정연구』, 제6권 제3호, 1997, pp.57-58.

83) 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 인사적체를 치유하기 위해 계급수의 확대 또는 축소를 제시하고 있을 뿐이다.

### 제3절 지방공무원 계급체계 개편방안

#### 1. 단기적인 개편방안

##### 1) 개편의 기본원칙

우리나라 계급체계의 분류구조는 계급제를 근간으로 하는 경우 명확한 원칙하에 적정화가 이루어진 것은 아니다. 이는 계급제를 지배적 모형으로 채택하고 있는 각국의 실태를 통해서도 알 수 있다. 즉, 일본의 경우 11계급을 그리고 영국, 프랑스 등의 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, 자격증 소지자에 대한 특별임용이 이루어지는 등 다양한 변형적 임용제도가 이루어지고 있다는 점을 감안하면, 이론적 논의에 기반한 명확한 원칙을 설정하고 그에 따라 계급수의 적

정화를 도모할 필요가 있다.

이에 따라 여기서는 계급수의 적정화를 도모하기 위한 원칙으로 조직구조의 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.

## 2) 개편의 내용

앞에서 제시한 개편원칙을 고려하여 여기에서는 계급체계의 개편대안으로 3계급제를 제시하고자 한다. 여기에서 제시하고자 하는 3계급제는 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 6-2> 참조).

<표 6-2> 계급체계의 단기적 개편대안

계급구분	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

## 3) 개편의 논거

지방공무원 계급체계를 3개의 계급으로 개편한 논거로는 앞에서 제시한 개편의 기본원칙, 외국의 사례, 관련이론, 지방공무원 설문조사결과 등을 들 수 있다.

첫째, 지방공무원 계급체계를 3계급으로 구분한 근거를 개편원칙에서 찾아 볼 수 있다. 우선 조직구조의 일치원칙에 의하면, 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 계급수로 구분하는 것이 타당하다. 다음으로 직무구조의 일치원칙에 의하면, 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.

둘째, 지방공무원 계급구조를 현행 9계급에서 3개의 계급으로 축소·조정하는 것은 외국의 일반적 경향과도 부합한다. 즉, 미국의 경우는 Broadbanding System을 도입하여 계급수를 줄이려고 시도하고 있으며, 영국은 Principle Officer, Senior Officer, 기타 직원 등 3개 계층으로 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, 종래<sup>84)</sup>에 비하여 계급의 수

84) 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 응집력을 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.

를 대폭 축소하는 경향을 나타내고 있다. 더욱이 계급의 구분에서 책임성과 곤란성을 그 기준으로 활용하는 동시에 각 계급별 직무반영도를 한층 제고하고 있음을 볼 수 있다.

셋째, 일반적인 조직이론에 의하면, 현대의 대규모 조직에서 일반적으로 나타나고 있는 특징적 직무수준은 관리영역, 행정적(administrative)·전문적(professional)·기술적(technical) 영역 그리고 서비스영역으로 구분된다고 한다.<sup>85)</sup> 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 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 위해

---

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

서는 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 조직 단위에 서비스를 제공하는 모든 사람들로 구성된다.

넷째, 기초자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사에 의하면, 현행 계급 체계의 개선과 관련해서는 계급 수를 확대하자는 의견 보다 축소하자는 의견보다 다소 우세한 것으로 나타났다. 즉, 아래의 <표 6-3>에서 제시된 것과 같이 전체 응답자의 41.9%인 129명이 계급수의 축소를, 그리고 30.5%인 94명이 축소를 희망하고 있다. 또한, 장기적으로는 계급체계를 없애는 것이 바람직하다는 의견도 전체 응답자의 27.6%인 85명으로 나타났다. 이상의 결과에서 지방공무원의 의식구조가 일방적인 승진지향적 사고에서 조금씩 전환되고 있음을 알 수 있다.

<표 6-3> 현행 계급체계의 개선방향(2003년도 조사)

(단위 : 명, %)

구 분		빈도수	비율(%)
Valid	9등급 체계 확대	94	30.5
	9등급 체계 축소	129	41.9
	장기적으로 계급체계 없앴	85	27.6
	Total	308	100.0
Missing	System	166	
Total		474	

한편, 1999년도에 같은 기초자치단체 공무원을 대상으로 한 같은 내용의 설문조사에서는 현재의 조사결과와는 정반대로 다수의 지방공무원들이 계

급수의 확대조정 필요성을 전체 응답자의 52.7%인 89명이 제시하고 있다. 이에 비하여 전체 응답자의 47.3%인 80명이 축소 조정하는 것이 바람직하다고 응답하였다.<sup>86)</sup> 두 가지 조사결과를 비교해 볼 때, 그 동안 공무원들의 의식구조가 맹목적인 승진지향에서 상당히 전환되었음을 알 수 있다. 많이 지지의견을 제시하고 있다. 또한, 공무원과의 인터뷰 결과 9계급의 확대는 일시적으로는 승진적체를 해소할 수 있을 지는 모르지만, 얼마간의 시간이 지나면 원래의 승진적체로 되돌아온다는 사실을 인식하고 있었다.

<표 6-4> 현행 계급체계의 개선방향(1999년도 조사)

(단위 : 명, %)

구 분	빈도수	비율(%)
9등급 체계를 확대	89	52.7
9등급 체계를 축소	80	47.3
합 계	169	100.0

또한, 지방공무원의 의식구조가 지난 5년전에 비하여 많이 전환되었다는 것은 다음의 <표 6-5>와 <표 6-6>을 비교해 보아도 알 수 있다. 1999년도 조사에서는 현행 계급체계가 불만족스러운 이유로는 전체 응답자의 56.8%인 105명이 승진적체를 가장 많이 지적하였으나(<표 6-5> 참조), 2003년도의 조사에서는 한편, 현행 계급체계가 불만족스러운 이유로는 전체 응답자의 37.9%인 113명이 연봉제·성과급제·목표관리제·팀제 등 새로운 행정환경에 대한 대응성 부족을 가장 많이 들고 있다.

따라서 공무원들은 그 동안 행정환경의 변화를 인식하고 더 이상 승진을

86) 한국지방행정연구원, 『지방자치단체의 공직분류체계 개선방안』, 1999, p.99.

공직생활에서 최고의 목표로 두지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 그 결과 공무원들은 현행 계급체계를 승진과 관련시켜서 확대 조정할 것을 더 이상 고집하지 않고 변화하는 행정환경에 효과적으로 대응할 수 있는 체제로의 전환을 요구하고 있다.

<표 6-5> 현행 계급체계에 대한 불만족 이유(1999년도 조사)

(단위 : 명, %)

구 분	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
기 타	4	2.2
합 계	185	100.0

자료: 한국지방행정연구원, 전계서, p. 99.

<표 6-6> 현행 계급체계에 대한 불만족 이유(2003년도 조사)

(단위 : 명, %)

구 분	빈도수	비율(%)	
Valid	승진이 잘 안되므로	109	36.6
	새로운 행정환경에 대응할 수 없으므로	113	37.9
	지방과 중앙, 광역과 기초사이의 불균형	69	23.2
	기타	7	2.3
	Total	298	100.0
Missing	System	176	
Total		474	

#### 4) 개편의 효과

지방공무원 계급체계를 3개의 계급으로 구분함으로써 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 지방공무원 계급체계를 3개의 계급으로 확정함에 따라 이에 상응하게끔 기존의 승진 및 보수체계에 대한 포괄적인 검토가 수반되어야 할 것이다.

## 2. 장기적인 개편방안

### 1) 개편의 내용

지방공무원 계급체계를 급격하게 변화시키게 되면, 일본의 사례에서와 같이 철저한 준비 부족과 공무원사회의 반발로 혼란만을 가중시킬 수 있다. 따라서 현행 제도의 틀 속에서 새로운 제도를 점진적으로 적용해 나가는 것이 바람직 할 것이다.

앞에서 제시한 단기적인 개편방안에서 9개 계층의 계급을 우선 3개 계층으로 축소 조정하고 실적제, 목표관리제 등을 강화해 나가다 보면, 자연스

럽게 계급제적 요소는 약화되고 직위분류제적 요소가 강화될 것이다.

따라서 장기적인 대안으로는 계급제를 어느 정도 폐지하고 그 계급체계 대신에 보수등급제의 도입을 제안하고자 한다.

여기에서 제시하고자 하는 보수등급제는 일본의 예에서와 같이 각각의 지방자치단체의 조례로 결정하는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면, 광역자치단체의 경우, 현재 일반직 공무원의 최상 계급은 2급이고, 기초자치단체의 경우는 4급으로 되어 있기 때문에 자치단체의 규모 등을 고려하여 자체적인 조례로 결정하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 현행 계급제에서 야기되는 승진 등의 불만을 해소시키기 위하여 현행 계급의 2배수인 16등급 이상으로 하한선을 정하는 것이 필요하다.

<표 6-7> 보수등급제적용 표준직무표(사례)

직무 등급	표준적인 직무
1급	직접적인 대민 행정서비스, 공문서 작성 등의 행정실무
2급	상당한 경험과 지식이 필요한 행정실무
3급	전문지식과 경험이 필요한 행정실무
4급	고도의 전문지식과 경험이 필요한 행정실무
5급	주임의 직무
6급	상당한 경험과 지식이 필요한 주임의 직무
7급	계장의 직무
8급	상당한 경험과 지식이 필요한 계장의 직무
9급	과장보의 직무
10급	상당한 경험과 지식이 필요한 과장보의 직무
11급	과장의 직무
12급	상당한 경험과 지식이 필요한 과장의 직무
13급	고도의 전문지식과 경험, 판단력 등이 필요한 과장의 실무
14급	국장보의 직무
15급	상당한 경험과 지식이 필요한 국장보의 직무
16급	고도의 전문지식과 경험, 판단력 등이 필요한 국장보의 직무
17급	국장의 직무
18급	상당한 경험과 지식이 필요한 국장의 직무

## 2) 개편의 논거 및 기대 효과

지방공무원의 계급체계를 보수등급제로 전환하고자 하는 논거로는 외국 사례 및 관련이론 등을 들 수 있다.

첫째, 미국, 영국 등 대부분의 선진 외국에서는 현재, 보수등급제를 채택하고 있다. 일본의 경우도 지방공무원법에 직계제의 채택에 관한 명문의 규정을 두고, 그 법 규정을 근거로 하여 보수등급제에 가까운 급여체계를 구축하고 있다.

영국은 철저하게 직위분류제를 채택하고 있기 때문에 계급체계로서 미국과 같이 급료표를 활용하고 있다. 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 등에 적용되는 APT&C직원 급료표는 1호급에서 49호급까지 49단계로 구성되어 있는 단일 호봉체제이다.

미국의 공공부문에서는 직급 수는 줄이고 지급내의 다양한 역할을 수용할 수 있는 임금의 폭을 넓히는 Broadbanding System을 도입하여 시행하고 있다. Broadbanding System을 실시한 결과, 공무원의 공식적인 승진욕구의 감소, 개인의 경력에 보다 많은 유연성 부여, 보수인상의 도구로서의 직무등급의 중요도 감소 등의 효과가 나타난 것으로 평가되고 있다.

일본의 지방자치단체는 직계제에 나타난 직무와 직급에 따라서 지방공무원의 급료를 결정하고 있다. 일반직 공무원의 급여표상 직급종류는 행정직, 공안직, 해사직, 교육직, 연구직, 의료직, 전문행정직, 지정직 등 9개로 분류되고 있으며, 행정직, 공안직, 해사직 등은 다시 (1)(2)로, 의료직은 (1)(2)(3)으로, 교육직은 (1)(2)(3)(4)로 세분되므로 전체적인 급여체계는 모두 17종으로 되어 있다

둘째, 21세기 인사관리의 새로운 방향은 개인의 능력을 살려서 조직목표를 효율적으로 달성하고자 하는 것이다. 그러기 위해서는 실적과 성과중심을

적 인사관리, 내부경쟁체제의 강화, 직무 중심의 조직체계 편성 등이 필요한데, 이러한 조직에는 보수등급제가 어울린다는 것이다.

### 3) 개편의 효과

보수등급제에서 보수등급간 구분은 직무의 책임도와 난이도에 따른 것이다. 이러한 책임도와 난이도에 따라서 구분된 등급에 속하는 공무원은 각 등급별로 요구되는 자격과 능력의 정도에 근거하여 책정되는 보수가 주어진다. 따라서 등급 구분은 보수수준의 구분으로 볼 수 있다. 여기서 보수등급간의 이동은 승진의 개념이 아니라 근무연수와 능력의 발달에 따라 일정기간이 경과하면 상위등급으로 이동하는 승급의 개념이다.

이와 같은 승급의 개념이 도입되면, 공무원의 계급승진에 대한 욕구를 보수의 승급을 통하여 해소할 수 있게 되고, 사기제고와 동기부여에도 기여할 수 있게 되어 인력운용의 탄력성과 형평성을 제고할 수 있게 된다.

또한 승격에 따라서 보수가 인상되기 때문에 공무원의 보수를 현실화시켜서 민간기업 등과의 보수격차를 완화시키는데 기여할 수 있다.

보수등급제를 통하여 보수와 직무를 일치시켜서 업무의 복잡성과 난이도, 책임도 등의 차이에도 불구하고 같은 계급이기 때문에 같은 보수를 받는 불합리한 문제점을 해결할 수 있으며, 직렬간 승진기회의 불균등 등의 문제도 해결할 수 있어서 지방공무원의 사기 제고와 동기부여에 기여할 수 있다.<sup>87)</sup>

87) L.G. Nigro & F.A. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, Peacock, 1994, pp.143-152.

## 제4절 지방공무원 계급명칭 개편방안

### 1) 개편의 내용

현행 일반직 공무원의 호칭은 5급 이상은 직급을 대표하는 명칭으로 사무관(5급), 서기관(4급), 부이사관(3급), 이사관(2급), 관리관(1급) 등 [관]이라는 접미사를 붙이고 있는데 반하여, 6급 이하의 주사(6급), 주사보(7급), 서기(8급), 서기보(9급) 등으로 불리워 지고 있어서 고급 간부직과 일반직의 신분차이를 엄격하게 표시하고 있다. 이러한 호칭제도는 일제시대의 잔재로서 신분상을 차이를 짓이기 때문에 조직내 구성원간의 위화감을 조성시키고 하위직 공무원의 사기를 저하시키는 원인으로 작용하고 있다.

특히, 대민업무의 대부분을 담당하고 있는 6급 이하의 공무원들은 이러한 호칭 때문에 상대적으로 위축되거나 사기가 저하되어 효과적인 업무수행을 저해할 우려가 있다. 이러한 연유로 하위직 공무원들이 더욱 승진에 집착하기 되는 경향이 있다.

우선, 단기적으로는 9계급체계가 3계급체계로 전환되기 전까지 8급과 9급은 담당, 7급은 주임, 6급은 계장, 5급은 과장, 4급, 3급 등은 국장, 2급, 1급 등은 부단체장(부군수, 부시장, 부지사 등) 등으로 명칭을 정하여 직무·직책과 명칭을 일치시키는 것이 바람직할 것이다.

<표 6-8> 9계급제하의 계급명칭 개편안

계급	9급	8급	7급	6급	5급	4,3급	2,1급
계급명칭	담당	주임	계장대리	계장	과장	국장	부시장 부군수 부지사

그리고 3계급체계가 정착되면, 3계급체계에 맞게 실무계급은 ‘행정관’, 관리계급은 ‘관리관’, 기획계급은 ‘정책관’ 등으로 명칭을 정하는 방안을 제시하고자 한다.

<표 6-9> 3계급하의 계급명칭 개편안

계급구분	계급명칭
실무계급	행 정 관
관리계급	관 리 관
기획계급	정 책 관

마지막으로 보수등급제의 도입과 더불어 계급제가 없어진다면, 자연스럽게 계급에 대한 명칭도 소멸될 것으로 판단된다.

## 2) 개편의 논거

지방공무원 계급명칭을 이상과 같이 개편하는 논거로는 앞에서 제시한 개편의 기본원칙, 외국의 사례 등을 들 수 있다.

우선, 담당 - 주임 - 계장 - 과장 - 국장 등의 명칭은 지방자치단체의 조직구조와 일치한다. 현행의 지방자치단체 조직구조는 ‘주임’이라는 명칭은 없지만, 7급이 고참의 입장에서 계장(담당)을 보좌하고 있으므로 주임이라는 명칭을 불러도 상관없을 것이다. 또한, 실무의 직접 담당자인 8급과 9급을 ‘○○○담당’이라고 자신이 맡은 업무의 명칭을 붙여 주면 업무에 대한 책임성도 강화될 것으로 판단된다.

외국의 경우에는 계급의 정식 명칭은 존재하지 않으며, 다만 직무나 직책과 관련된 직명을 부르는 경우가 많다. 일본의 경우를 살펴보면, 주임 - 계

장 - 과장보좌 - 과장 - 총괄과장 - 참사 - 차장 - 부장 등으로 직무명칭을 부른다. 이렇게 명칭을 부르게 되면, 그 공무원이 맡은 업무의 책임도와 난이도를 판단할 수 있으므로 일반인의 이해를 쉽게 할 수 있다.

### 3) 개편의 효과

현행 공무원 계급의 명칭인 서기보-서기-주사보-주사-사무관-서기관 등에 대하여는 전체 응답자의 68.5%인 318명이 불만족스럽다고 응답하였다(<표 5-8> 참조).

현행 공무원의 계급명칭에 대하여 불만을 가지는 이유로 전체 응답자의 53.6%인 170명이 '하위직급명칭이 공무원의 사회적 평가를 낮게 하므로'에 응답하였고, 25.2%인 80명이 '전문성을 반영하지 못하고 업무연계성이 약하므로'에, 12.0%인 38명이 '하위직급명칭이 상위직과 괴리감을 깊게 하므로'에, 7.3%인 23명이 '일본 식민지의 잔재이므로'에 응답하였다. 이에 따르면, 응답자의 과반수 이상이 현재의 공무원 계급명칭이 하위직 공무원의 사회적 평가를 낮게 하는 요인이라고 느끼고 있는 것으로 나타났다(<표 5-9> 참조).

따라서 현행 계급의 명칭을 담당 - 주임 - 계장 - 과장 - 국장 등으로 바꾸게 되면, 8급 내지 9급 하위직 공무원의 경우, 업무의 '담당자'로서 자신이 맡은 업무는 자신의 책임과 권한하에 처리된다는 자부심을 민원인들에게 보여 줄 수 있어서 민원인들을 당당하게 상대할 수 있을 것이다. 따라서 민원인들도 담당분야의 전문가로서 담당공무원의 사회적 평가를 높게 할 것이다.

또한, 공무원들이 적극적으로 자신의 업무를 처리할 수 있어서 업무의 질적 향상을 가져 올 수 있고 공무원의 사기제고와 동기부여에도 기여할 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강성철외, 『새인사행정론』, 대영문화사, 1999.
- 권태준, 『세계화에 대응하는 지방화』, 공보처, 1995.
- 김난도, “공공조직에 있어서의 승진열망에 관한 연구”, 한국정치학회 월례 발표회, 1997
- 김상목, “지방공무원의 경쟁력 강화”, 『정책연구』, 1998.
- 김중양, “공직분류체계”, 『한국행정연구』, 한국행정연구원, 1997.
- 김중양, 『한국인사행정론』, 법문사, 2002.
- 김판석, “지방정부의 인사제도개혁”, 한국지방자치학회 한일지방자치세미나, 1998.
- 김판석, “국가경쟁력제고를 위한 인사행정 혁신”, 한국행정학회, 2002년도 추계학술대회 발표논문집, 2002.
- 김판석, “한국인사행정의 발전방향: 전환기의 담론”, 『한국행정연구』, 한국행정연구원, 2002 봄.
- 김현구, “행정고등고시과목의 개편방안”, 『한국행정학보』 제26권 제2호, 1992, 731-757.
- 박내회, 『인사관리』, 박영사, 1999.
- 박연호, 『인사행정신론』, 법문사, 1990.
- 박중훈, 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구』, 한국행정연구원, 1998.
- 박중훈, 『목표관리제와 실적평가』, 한국행정연구원, 2000.
- 방석현, 『행정정보체제론』, 법문사, 2000.
- 오석홍, “분류제도론: 한국정부조직의 직업구조형성에 관한 일고”, 『행정

- 논총」, 제18권 제2호, 1980.
- 오성호, “지방자치단체 인사관리의 자치권 확대: 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로,” 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 1994.
- 이기동, “신라중대의 관료제와 골품제,” 『진단학회지』, 1980.
- 이선우, “공무원 실적평가제도의 개선방향,” 『한국행정연구』, 1997.
- 이선우, “맞춤행정시대의 고용구조 및 임용체계,” 한국행정학회 춘계학술대회, 1999.
- 이승중, “국내외 행정환경의 변화와 대응과제,” 한국행정학회, 2000년도 추계학술대회발표논문집, 2000.
- 이와사키야스노리, “지방정부의 인사제도개혁,” 한국지방자치학회 한일지방자치세미나, 1998.
- 이윤식, 『행정정보체계론』, 법영사, 1999.
- 임주형 편, 『공공부문혁신을 위한 연구』, 한국조세연구원, 1999.
- 정성호, “미국공무원제도의 제 특징,” 『경기행정논집』, 경기대학교 행정대학원, 1987.
- 정성호, “한국인사행정의 정치이론적 방향모색,” 『한국행정연구』, 1993년 겨울호.
- 정권택외, “국가공무원 계급제도 개편방안,” 『21세기 주요국의 인사제도 개혁방안』, 한국행정학회, 2000.
- 중앙인사위원회, 『개방형임용제도의 발전방향』, 2000.
- 진재구 외, 『직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계 개선방안』, 한국행정연구원, 1992.
- 진재구, 『행정의 전문성제고를 위한 공무원임용체계개선』, 한국행정연구원, 1993.

- 총무처, 「미국국가공무원제도」, 1994a.
- 총무처, 「일본국가공무원제도」, 1994b.
- 총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론」, 동명사, 1997.
- 최남선, 「조선상식」, 동명사, 1948.
- 최병대외, “공직사회 경쟁력제고를 위한 실적주의 인사행정기능의 강화”, 「한국행정학보」, 1999 겨울.
- 하태권외, 「공직분류체계개선방안」, 한국행정학회 인사행정연구회, 1999 .
- 한국지방행정연구원, 「현지에서 본 일본의 지방자치 실제」, 1997.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 공직분류체계 개선방안」, 1999.
- 한창화, “공무원 계급제 폐지 및 직위분류제 도입”, 「지방행정」, 2001.
- 행정개혁위원회, 「행정개혁에 관한 건의」, 1989.
- 황성돈, “신인사행정의 기본원칙과 방향”, 97년 하계학술대회논문집, 한국행정학회, 1997.
- 橋本勇, 「新版 逐條地方公務員法」, 學陽書房, 2002.
- 自治体國際化協會, 「CLAIR REPORT: 英國地方團體の人事制度」, 1993
- 自治体國際化協會, 「CLAIR REPORT: 美國における地方公務員制度」, 2003.
- 田中泰史, 「地方公務員制度のしくみ」, 學陽書房, 2001.
- Appleby, paul, “Vernment is Different” *Class of Public Administration*, Moore Publishing, 1945, 101-107.
- Chapman, Brian, *The Profession of Government*, George Allen & Unwin, 1959.
- Denhart, Robert B., *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole, 1984.

- Epstein, Paul D., "Measuring the Performance of Public Services", *Public Productivity Handbook*, 1984.
- Freidel, Frank & Alan Brinkley, *America in the 20th Century*, Alfred A. Knopf, 1982.
- Hatry, Harry P., *Productive and Motivation : A Review of State and Local Government Initiatives*, An Urban Institute Press. Washington, D.C., 1980.
- Hecl, Hugh, *A Government of Strangers*, Brookings Institute, 1977
- Huddleston, Mark W., "The Carter Civil Service Reform", *Political Science Quarterly* Vol. 96. No. 4. Winter, 1982.
- Marx, Fritz Morstein, *The Administrative States*, University of Chicago Press, 1957.
- Nigro, L.G. & Nigro, F.A., *The New Public Personnel Administration*, Peacock, 1994.
- Richer, Howard & Fay, H., *New Strategies for Public Pay*, Jossey-Bass Publishers, 1997.
- Rogers, Robert & Hunter, John E., "A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives", *Public Administration Review* Vol. 52, 1992.
- Schay, Brigitte W., "Broadbanding in the Federal Government", *The Public Manager*, 1993.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin, 1976.

U.S. Congress, *History of Civil Service Merit Systems of the United States and Selected Foreign Countries*, 94th Cong. 2nd Sess. Committee Print No. 94-29, Government Printing Office, 1976.

Waldo, Dwight, "Public Administration", *International Encyclopedia of the Social Sciences* 13, Macmillan & Free Press, 1979.

Weber, Max, "Bureaucracy", *Essays in Sociology*, Routledge & Kegan Paul, 1948, 196-244.

White, Reonard D., "Congress and the Civil Service", *Public Personnel Review* Vol. 5 April, 1955.

<http://www.cs.state.ny.us/>

## 【Abstract】

### Reform Alternatives to the Local Servants Class System

This study is designed to propose the alternatives to reforming class system of local servants. To achieve this object, I analyzed the actual conditions and the problems of the class system of local servants in Korea. For this analysis, I carry into effect the local servants-oriented the questionnaire survey about the class system of local servants, and I described theoretical background about the reforming class system of local servants.

The important contents of this study may be summarized as follows;

In Chapter 2, I inquired into the various theories about the local servants class system(the meanings and the base of the position classification of public offices, the approaching model, the necessary of the improvement).

In Chapter 3, I analyzed the actual conditions and the problems of the class system of local servants in Korea. Preferentially, I analyzed the transformation process of the class system and the distinguishing mark of the class system in Korea. Secondly, I pointed out the problems of the class system of local servants in Korea.

In Chapter 4, I inquired into the forms or necessities for the undertaking of a work of the foreign(USA, England, japan) for bench-marking.

In Chapter 6, I proposed 2 alternatives to reforming class system of local servants in Korea. First, I suggested that 9-class systems should be vanished; Preferentially, 9-class systems should be transformed 3-class systems(practical office class - management class - planning class), and finally, should be vanished. If class systems were vanished, we should introduce the Salary Grade system instead of the 9-class systems.

Second, I suggested that the name of 9-class systems should be transformed to the suitable name for public servant's official function.

## 【부 록】 지방공무원 계급체계개선을 위한 설문조사서

안녕하십니까 ?

한국지방행정연구원은 행정자치부의 연구의뢰로 지방공무원 계급체계개선 방안에 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.

2003년 7월

한국지방행정연구원 원장

연락처: 02-3488-7317(김필두) e-mail : kpd@krila. re. kr

※ 다음은 지방공무원의 계급제개선에 관한 질문입니다.

우리나라 중앙정부의 현행 계급제는 9급부터 1급까지 9등급이지만, 지방자치단체의 경우, 광역자치단체는 1급까지 적용되고, 기초자치단체는 4급까지 적용되고 있습니다. 외국의 경우, 일본은 11등급이고, 프랑스는 3등급, 영국, 독일 등 유럽국가들은 3~4등급으로 되어 있습니다.

1. 현행 계급체계에 대하여 만족하고 계십니까 ?

- ① 만족한다. ☞ 6번으로 가시오
- ② 불만족이다. ☞ 2번으로 가시오

2. 불만족하시다면, 그 이유는 무엇입니까 ?

- ① 승진이 잘 안되므로
- ② 연봉제, 성과급제, 목표관리제, 팀제 등 새로운 행정환경변화에 대응할 수 없으므로
- ③ 지방과 중앙, 광역과 기초 사이에 균형이 잘 맞지 않으므로
- ④ 기타 ( )

3. 현행 계급체계를 개선한다면, 어떤 것이 바람직하겠습니까 ?

- ① 9등급 체계를 확대 ☞ 4번으로 가시오
- ② 9등급체계를 축소 ☞ 5번으로 가시오
- ③ 장기적으로 계급체계를 없앴 ☞ 6번으로 가시오

4. 계급체계를 확대시킨다면, 다음 중 어느 것이 적당합니까 ?

- ① 10등급  
(예; 서기보-서기-주사보-주사-사무관-부서기관-서기관-부이사관-이사관-관리관)
- ② 11등급  
(예; 서기보-서기-주사보-주사-부사무관-사무관-부서기관-서기관…)
- ③ 12등급  
(예; 서기보-서기-주사보-부주사-주사-부사무관-사무관-부서기관-서기관… )
- ④ 13등급  
(서기보-서기-주사보-부주사-주사-사무관보-부사무관-사무관-부서기관-서기관…)

⑤ 14등급

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

5. 계급체계를 축소시킨다면, 다음 중 어느 것이 적합합니까 ?

- 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)

6. 현재의 계급체계를 장기적인 관점에서 없앤다면, 그 대안으로 다음 중 어느 것이 적당하다고 생각하십니까 ?

- ① 선진국처럼 보수에 따라서 등급을 구분하는 보수등급제로 대체한다.
- ② 고위공무원단과 실무공무원단으로 구분하여 그 안에서 보수등급제를 적용한다.
- ③ 완전실적제와 연봉제로 대체하고 실적과 능력에 따라서 보직을 부여한다(계급에 관계없이 능력에 따라서 하급자도 계장, 과장의 보직을 받을 수 있음).
- ④ 기타( )

※ 다음은 계급의 명칭에 관한 질문입니다.

현재, 우리나라의 공무원 계급의 명칭은 서기보-서기-주사보-주사-사무관-서기관-부이사관-이사관-관리관 등으로 불리웁니다. 일본의 경우는 주임-계장-과장보좌-과장-참사-부장 등 보직명칭으로 부르고, 영국이나 미국 등은 특별한 명칭을 가지고 있지 않습니다.

7. 현재 우리나라의 공무원 계급명칭에 만족하고 계십니까 ?

- ① 만족한다 ☞ 10번으로 가시오
- ② 불만족이다 ☞ 8번으로 가시오

8. 현행 우리나라 공무원 계급명칭에 대하여 불만을 가지고 있는 이유는 무엇입니까 ?

- ① 일제 식민지의 잔재이므로
- ② 하위직급의 명칭(사무관 이하)이 다른 사기업체직원에 비하여 공무원의 사회적 평가를 낮게 하므로
- ③ 공무원의 전문성을 반영할 수 없고 업무와의 연계성이 약하므로
- ④ 하위직급의 명칭(사무관 이하)이 상위직과의 괴리감을 깊게 하므로
- ⑤ 기타 ( )

9. 계급명칭을 조정한다면, 어떻게 조정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까 ?

- ① 업무나 보직에 맞게 조정(예: 담당-주임-계장대리-계장-과장대리-과장-국장대리-국장)
- ② 보수등급제에 맞게 조정(명칭삭제; 1호, 2호, 3호.....)
- ③ 현실감각에 맞는 새로운 명칭 구상
- ④ 기타

10. 귀하의 성별은?

- ① 남                      ② 여

11. 귀하의 연령은?

- ① 20대   ② 30대   ③ 40대   ④ 50대 이상

12. 귀하의 직급은?

- ① 9급   ② 8급   ③ 7급   ④ 6급   ⑤ 5급   ⑥ 4급   ⑦ 3급

## 지방공무원 계급체계 개선방안

---

---

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: [hprint@empal.com](mailto:hprint@empal.com)

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-254-9 93350

