

# 地方自治와 地方人事行政

## Local Autonomy and the Reform of the Local public Personnel Administration.

朴 東 緒

(서울大教授/本研究院諮問委員)

### 〈目次〉

- I. 自治化 行政人の 資質
- II. 人事 行政 改善의 課題
- III. 結論

### 1. 自治化와 行政人の 資質

장기간에 걸쳐 막강한 權力을 집권적, 집중적으로 장악하고 있었던 중앙정부에 대하여 다분히 예측적인 위치에 있었던 것이 우리나라의 地方行政의 실패였었다고 생각된다.

그러나 최근에 이르러 自治化의 요청을 거역할 수 없는 政治, 權力의인 상황이 전개 됨에 따라 이를 권력자들이 수용하고 法制의 개정을 서두르고 있음을 볼 수 있다.

그런데 현재 11月 15日 國회를 구성하고 있는 4黨의 안이 다 다르고 또한 이들간의 타협에 영향을 미치게 될 여론, 각당의 당리, 소속국회의원의 이해관계 및 각 정치세력간의 영향력관계가 복잡하여 현재로서 어떠한 타협안이 산출될 것인지 예측하기 어려우나 확실 한것은 완만의 차이는 있지만 自治化의 大道를 누구도 거역 할 수 없다고 하는 것이다.

이와 같이 自治化가 되는 경우 地方政府는 여러

가지 變化가 야기 되는데 이의 특색을 요약하면 우선 民의 참여가 신장되며 政府內의 行政과 立法機能이 구조적으로 分化되고 中央政府, 地方議會와의 관계에서 分業化가 될 뿐만 아니라 行政組織 內部에서도 分業化의 길을 걷게 되며 따라서 地方 行政人은 한정된 범위내의 일에 관해서는 民心이나 議會로 부터 통제를 더 받으면서도 스스로 決定할 수 있는 영역이 넓어진다고 하는 것이다.

이와 같이 地方政府의 구조나 기능이 變化하는 경우 行政自體는 어떻게 變化하게 될 것인가 하는 것을 검토해야 이러한 기능을 담당할 行政人의 자질문제가 검토 될 수 있다고 논리적으로 생각이 되는 것이다.

우선 地方行政의 경우 과거에 비교하면 行政에 대한 환경(民, 議員)으로 부터의 投入이 상당히 강해진다고 하는 것이다. 따라서 종래에 비하면 行政의 정치면이 두드러지며 行政을 정치과정으로 보고 이에 따른 行政을 하여야 할 필요성이 대단히 높아진다고 하는 것이다.

둘째로 이와 같이 환경으로 부터 많은 투입을 받지만 그래도 과거에 비하면 自律性, 스스로 決定할 수 있는 영역이 넓어진다고 하는 것이다. 현재까지는 中央政府나 上官의 지시에 충실히 따르기만

하면 되었으나 이제 부터는 스스로 自己責任下에 결정을 해야 할 경우가 많아진다고 하는 것이다.

세째로 앞으로의 行政은 급속한 산업화, 도시화로 인하여 行政의 專門性이 높아지며 또한 多樣性を 높이게 된다고 하는 것이다.

끝으로 이상과 같은 變化의 영향, 바람은 행정조직 내부에서도 나타난다고 볼 수 있으며 이를 보다 구체적으로 지적한다면 종래의 조직내의 지나친 權力集權化 現象에 대한 저항이 야기 되며 따라서 궁극적으로 下位職 行政人들의 단결된 조직이 탄생하게 되고 따라서 行政에 있어서 이들의 발언권이 높아지며 行政組織 内部에 있어서의 권위주의적 양상이 수정을 보지 않을 수 없는 바람직한 현상이 야기 될 것이라고 하는 것이다.

이상과 같은 行政의 變化는 궁극적으로 이와 같이 변화된 行政을 담당할 行政人의 자질에 變化를 요청하게 된다고 하겠다. 따라서 이러한 變化의 내용을 상술한 네가지 行政의 變化와 관련시켜 검토하면 다음과 같이 요약 될 수 있을 것 같다.<sup>(1)</sup>

첫째로 앞으로 行政을 政治過程의 일환으로 볼 수 있는 能力을 가져야 하며 따라서 投入을 보는 눈, 이에 民主적으로 대응하는 能力, 政治的合理性에 대한 이해, 이를 이룩하는데 있어서는 무엇보다도 참여, 공개 및 集團討論이 중요하다는 것의 인식, 民에 대한 책임성의 고도화등 여러가지를 들 수 있을 것 같다.<sup>(2)</sup> 이를 환언 하면 과거와같이 위만 쳐다 보고 行政을 하는것이 아니라 앞으로는 行政組織 밖의 상황을 더 자주 보면서 行政을 해야 한다는 것이다.

둘째로 앞으로의 地方行政人 특히 고급공무원은 스스로 정책결정을 할 수 있는 能力을 가져야 한다는 것이다. 현재까지는 스스로 자기 책임하에 중요한 정책을 결정하는 것이 거의 없었으나 앞으로는 分權이 되고 自律權이 높아지므로 양상이 달라지는 것이다. 이러한 能力의 양성이 시급히 요청되는 이유는 종래 上官이 결정할때는 부럽기만 하고 못마땅하게 생각되었으나 스스로 결정 하는 것이 쉬운일이 아니기 때문이다.

세째로 스스로 合理的인 決定을 할 수 있는 能力과 이에 필요한 專門知識 및 技術의 축적이 이루어져야 한다는 것이다.<sup>(3)</sup> 유감히도 현재 까지 다분히 농업사회에서 요청되는 一般行政人의 資質의 영역을 벗어나고 있지 못한 行政人이 있다고 하는 것은 조속히 극복 되어야 할 과제라고 판단된다.

끝으로 이러한 行政을 하는데 있어서 앞으로는 보다 전문성이나 異見을 가졌다고 생각되는 部下들의 참여, 솔직한 의견제시를 받아 行政을 해 나갈수 있는 태도의 큰 전환이 필요한 것이다. 이와 같이 部下들의 의견 고충을 듣고 해결 해 주면서 行政을 하는 것이 보다 큰 成果를 이룩하는 길이라고 하는 인식을 갖고 스스로 선도적으로 개선해 나가는 것이 요망된다고 하겠다.

## 2. 人事行政改善의 課題

地方自治가 이루어지면 상술한 바와 같이 地方自治團體의 기능이 변화하고 이에 따라 이를 담당하는 行政人의 자질이 종래와 다르게 요청된다고 하는 것이다.

1) Kempe Ronald Hope, *The Dynamics of Development and Development Administration* London. Greenwood press. 1984. p. 85.

2) Kenneth J.Meier. *Politics and the Bureaucracy*. Monterey. California. Brooks/cole. 1987. pp 112-3.

3) George F. Gant. *Development Administration*. Madison. University of Wisconsin press, 1979. 8. pp 223-7.

따라서 여기서는 이와 같이 새로히 요청되는 자질을 갖춘 人力, 人的資源을 확보하고 이들이 지속적으로 그들의 能力을 향상시키면서 높은 근무의욕을 갖고 일 할 수 있는 여건을 마련 하기 위한 人事行政의 구체적인 내용은 무엇이 되어야 하며 現行人事行政을 어떠한 내용으로 개선 해야 할 것인가 하는 것을 검토 하고자 한다.

### (1) 人事機關

現在 地方行政機關의 人事機關으로서 들 수 있는 것은 內務局, 內務課와 人事委員會 및 機關長을 들 수 있으나 人事委員會는 한정된 기능에 대한 자문기관에 지나지 않으며 또한 內務局, 課는 機關長의 下位機關에 지나지 않으므로 실제 人事權은 機關長이 단독으로 장악하고 있다고 하겠다.

종래 上下階層性이 강한 內務行政組織에서 단독으로 人事權을 장악하고 있다고 法令上 말할 수 있겠으나 실제에 있어서는 上官이나 上部機關에 의한 영향력을 엄청나게 받았으며 또한 그 지역사회의 有力人으로부터 영향을 받아왔다고 하겠다.

그런데 앞으로는 中央으로부터의 영향력은 약화 되겠으나 그 지역사회의 政治, 經濟, 社會分野의 諸有力人으로부터의 영향이 엄청나게 강해 질 가능성이 큰 것이다.

이러한 變化가 문제시 되는 것은 앞으로 이들이 담당한 기능이 과거 보다 훨씬 중요성을 띠게 되는데 壓力, 請託에 의하여 人事가 이루어지는 비중이 더 높아진다고 하는 것은 지극히 바람직 하지 못한 현상이라고 하겠다.

그러므로 自治化와 더불어 이러한 外凡을 法制上 막을 수 있게 제도적 장치를 우선 하고<sup>(4)</sup> 점차 關

係人的 이해 지도를 얻어 이의 內實化가 이루어질 수 있게 되어야 한다는 것이 첫째 과제라고 하겠다.

따라서 우선 현재의 人事委員會를 발전적으로 개편하여 獨立 合議制機關化하고 이의 기능으로서 최소한도 準立法, 準司法 및 任用權을 부여 하는 것이라 하겠으며 중요한 것은 명실 공히 獨立性을 갖도록 제도적 장치를 마련하는 것이라고 하겠다.

둘째 이와 같이 人事의 공정을 기하기 위하여 人事委員會를 格上 시킬 뿐만 아니라 各 地方行政機關에는 人事行政執行機關을 전담하는 기구가 分化 新設되어야 한다는 것이다.<sup>(5)</sup>

현재와 같이 人事명칭이 붙은 得도 없는 狀況에는 人事行政自體가 발전될 수도 없고 人事行政管理人의 전문화 및 관리자로서의 영향력을 가질수 없으며 따라서 權力을 장악하고 있는 上官의 의도가 거의 그대로 直接的으로 연결 되기 쉽게 될 우려가 높은 것이다.

이러한 현재의 바람직 하지 못한 사정을 기본적으로 行政管理나 成果에 대한 이해 부족 또는 權力層의 利己主義的인 행동에 기인 한다고 분석된다. 왜냐하면 이제는 과거와 달리 조직의 성과에 결정적 영향을 미치는 것은 무엇보다도 사람이라고 하는 것이 이미 증명된지 오래인데 우리는 아직도 구태의연한 인습을 답습하고 있기 때문이다.

세째로 人事行政管理人의 專門化가 시급히 요청된다고 하는 것이다. 현재까지는 다분히 人事行政의 전문성이 전연 인정되지 않고 있으며 따라서 이의 管理者는 전문성 보다 信任할 수 있는 승진서열의

4) 朴東緒 「政治의 民主化와 人事行政의 改革」 서울大 行政大學院 國家政策세미나, 1988年 11月.

5) Muriel M. Morse. Conflict and Change in Personnel Management, *Public personnel Management* Vol.13 No.1, Spring 1984. p. 281. 美國의 경우 人口 10萬 이상의 도시의 인사 담당기관장을 局長 (department head)과 동격시하고 있다.

上位에 있는 사람들인 것이다.

그러므로 人事行政이 발달 될 수 있는 의욕이나 전문적 연구에 따른 개선을 기대할 수도 없으며 따라서 人事管理者로서의 전문성에 입각한 발언권을 上官에 대하여 가질 수도 없는 것이었다.

그러나 우리가 상식적으로 생각하더라도 무기물이며 능동성이 없는 돈이나 예산이라고 하는 자원을 다루는 것 보다 유기물이며 각자 다 다른 감정과 정보를 갖고 있으며 이를 토대로 다방면으로 능동적으로 움직이는 사람을 다루는 것이 얼마나 어려운 것인가 하는 것은 이미 기지의 사실인데도 이에 따른 行政이 아직 우리의 경우 이루어지고 있지 않는 것이다.

따라서 行政 특히 人事行政을 정상적으로 하려면 무엇보다도 중요한 것이 人間行動 및 組織人의 행동을 제대로 이해하고 있는 인물, 보다 구체화하면 法令도 중요하지만 人間管理, 行動을 이해 할 수 있는 고등교육의 수료자가 배치 되어야 하며 따라서 他部署人보다 일반적으로 전문성, 학력이 높은 사람으로 배치되어야 한다는 것이다.<sup>(6)</sup>

## (2) 分類

現行地方公務員을 대상으로 한 공직의 分類制의 취약을 지적한다면 첫째로 과거의 농업사회의 행정기능을 토대로 하였다는 점에서 이미 全國民의 70% 이상이 도시지역에 거주하고 있다는 점에서 불적에 비현실적이라고 하는 것이다. 왜냐하면 도시행정은 고도로 전문화되어가고 있다는 점에서 현실에 적합하지 않다고 하는 것이다.

둘째로 현재까지 各地方行政의 自律權이 적었을 뿐만 아니라 人事行政에 대한 관심과 연구가 거의 없었으므로 현공직의 분류가 너무나 획일적이라고 하는 것이다.

이러한 폐단을 개선 하기 위한 몇가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째로 앞으로 自治化가 되면 各地方政府는 그 정부가 운영되고 있는 지역의 성격, 즉 도시 대 농촌지역인가를 고려함과 동시에 行政機關의 규모에 따라 각기 다른 職列權 및 階級制로 구성된 다양하지만 실정에 부합되는 合理的인 공직의 分類가 이루어져야 한다는 것이다.

둘째 앞으로의 도시화, 산업화 및 전문화에 비추어 職位數의 재조정이 근본적으로 이루어져야 할 것이다. 일반적인 경향으로서 앞으로 行政에서 人事權의 비중이 높은 봉사, 복지업무등 地方政府가 많이 맡게 되므로 공무원의 수에 있어서 中央政府보다 地方公務員의 수가 급증하게 될 것이라고 하는 것이다.<sup>7)</sup>

세째 앞으로 전문화에 추세에 비추어 현재까지의 一般行政職을 직급별로 감축 조정함과 동시에 연구, 기술직을 증가 시키고 行政의 사무자동화에 따른 下位職의 조정도 현재 미래지향적으로 조정되어야 한다는 것이다.

우리의 현재까지의 行政에서 대단히 유감으로 생각되는 것은 지나치게 전문성 없는 一般行政職이 우월한 발언권을 가지고 있었으며 또한 따라서 높이 평가 받고 있었다고 하는 것이다. 이러한 농업사회의 유산이 엄청나게 科學이 발달되고 産業化가

6) Nicholas Henry. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs. Prentice Hall. 1986. p.212. 미국의 경우 行政에서는 57-91%가 大卒者인데 私經營에서는 더 높아 71-94%가 大卒者이며 人事를 담당하고 있다.

7) 日本의 경우 國家(中央)公務員數와 地方公務員數의 비율은 1:3으로 되어 있으며 地方自治가 정상적으로 이루어지고 있는 大部分의 (그런 민주국가 의) 경우 거의 공통적인 현상이라고 하겠다.(人事院 月報. 1986年 7月 p.8.)

되어가고 있는 현재에도 그대로 유지되고 있음은 조속히 시정되어야 한다는 것이다.<sup>8)</sup>

네째로 現在 地方行政機關에 여러가지 이유로 과다하게 배치되어있는 고용원, 임시직의 정리가 이루어져 정상적인 人力管理가 이루어져야 할 것이다. 여기의 정리란 우선 꼭 필요한 人力인가, 그렇다면 一般職化 할 것인가 현재대로 놓아 둘 것인가의 결정을 하여야 한다는 것이다.

더구나 專門化의 요청에 따라 전술한 바와 같이 下位職人의 발언권 참여의 기회가 많아지고 더 나아가 노동조합의 결성까지 있게 되는 경우 사후처리가 되기 전에 사전에 정상적으로 해결 하는 것이 바람직 하다고 판단되기 때문이다.

### (3) 新規任用

歴史的으로 일찌기 대규모 관료제가 형성되고 이를 운영하는 有能人이 필요하게 되자 경쟁시험을 통해 人材를 흡수 임용한 오랜 歷史를 갖고 있는 나라는 지구상에 있어서 중국과 우리 밖에 없지 않았나 생각 된다.

따라서 우리는 일찌기 누구나 정부에서 일을 하려면 경쟁시험을 치러 실적에 따라 任用되어야 한다는 생각이 全社會的으로 지배하여 왔다는 훌륭한 전통을 갖고 있는 것이다.

우리의 조상은 이와같이 일찌기 경쟁시험이라고 하는 社會制度, 試驗制度를 창조하고 오래 운영하여 왔으나 유감히도 지난 오랜 기간동안 이의 方法의 개선이 너무나 적었다고 하는 것이다. 따라서 너무나 답습적인 것이었다고 하겠다. 우리한테 이러한

경쟁시험방법을 수입해 간 현재의 선진국은 불과 지난 100년간에 엄청나게 발전시켜 왔던 것이다.

이러한 점에서 우리의 경우 급한 것은 보다 適材를 충원하기 위한 구체적인 方法의 개선이며 이를 위하여 우선 현행제도가 내포하는 주요취약점을 몇가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 行政組織別 또는 全體로 현재 및 앞으로 어떠한 人材가 얼마나 필요한가에 관한 계획이 거의 없다고 하는 것이다.

그러므로 행정을 둘러싸고 있는 환경은 급속도로 변하고 있으며 이에 따라 행정기능도 빠른 속도로 변하고 있는데 이러한 行政을 담당하고 있는 人力의 구성내용은 변화가 지지부진 하다고 하는 것이다.

人力의 발전 변화는 상품과 달라 대단히 많은 시간이 소요되며 한때 適材였었다고 하더라도 지속적으로 스스로의 能力을 변화시키지 않으면 有能性을 장기간 직업공무원으로써 유지 할 수가 없게 되는 것이기 때문이다.

둘째 앞서 언급한 것과 관련되지만 人力計劃에 관한 구상이 없으니까 行政成果에 특히 영향이 큰 고급공무원을 어떻게 구성하여야 할 것인가에 관한 합리적인 안이 없어 各級行政機關長은 財力, 人情, 友情으로 부하직원을 승진 시키게 되어 内部昇進의 比率이 높아지며 또한 실적 보다 년공의 비중이 높게 평가되는 것이다.

이와 같은 결과는 중요한 고급공무원의 질을 저하시키지 않을 수 없는 것이다. 中央政府의 경우도 이러한 慣行이 지배해 오다 70年代에 들어서면서 5級公職의 인원수를 크게 증가 시키므로써 20년이 지난 현재에 이르러서는 과장이상도 거의 전원 공채합격자로 충원되고 있을 뿐만 아니라 상당수가 外國留學 까지 하므로 국제적으로 넓은 시야와 이

8) Charles H. Levine "Federal Government in the Year 2000" *Public Administration Review* Vol. 46, No.3. May-June 1986. pp. 198-9. 앞으로의 行政人은 생각하고 기획하고 분석하고 평가할 수 있는 능력의 소지자일것.

해를 가춘 人物로 충원 되고 있는 것이다.

이에 비교하면 地方公務員 특히 여기서 관심을 중점적으로 두고 있는 고급공무원의 자질상의 차이가 커가고 있다고 하는 사실에 눈을 감아서는 안될 것이다. 왜 이러한 사실을 문제시 하느냐하면 이미 우리나라에서 地方이라고 해서 中央政府人에 비하여 자질상의 차이가 있는 것이 당연하다고 역사적으로 시인해 온 생각은 용납될 수 없다고 하는 이유 때문이다. 왜냐하면 地方行政의 규모도 엄청나게 커지고 따라서 行政機能上的 차이를 찾아 볼 수 없게 되었기 때문이다.

세제, 任用試驗을 경쟁적으로 실시하는 歷史는 대단히 긴데 그간 너무나 답습적이었던 것이다. 따라서 지금도 朝鮮왕조시의 주관식 시험과 다른 것이 거의 없으며 하나 있다면 객관식 시험이 加味되고 있다는 것이다.

그러나 더욱 유감인 것은 이러한 주관식, 객관식 시험의 타당도, 신뢰도, 객관도, 난이도를 높이기 위한 노력이 거의 없다고 하는 것이다. 이러한 有用性을 높이기 위해서는 시험의 출제부터 시작해서 채점, 사후평가가 지속적으로 전문가에 의하여 이루어져야 하는데 우리는 이러한 노력이 없고 一用이라고 하는 것이다.

최근에 문교부에서는 평가원이라고 하는 기구를 신설하여 大學入試의 學力考査를 주로 관장하고 있으나 아직 中央人事機關으로서의 기능을 갖고 있는 총무처에도 없으며 地方人事를 총괄적으로 관장하고 있는 내무부나 서울巿에도 없다고 하는 것이다.

이러한 현실을 人事行政 특히 시험의 중요성이나 어려움에 대한 이해 부족 및 관심부족에 기인한다고 평가된다. 즉 환언하면 어떠한 종류의 것이던 필기시험을 치러 성적만 좋은 사람을 선발하면 그

것이 곧 適材일 것이라고 하는 안이한 생각에 기인한다고 하겠다.

이상과 같은 현재 우리나라의 地方人事行政에 있어서 신규임용과정에서 내포하고 있는 취약점을 시정하기 위한 내용을 제시하면 다음과 같다.

첫째로 앞으로 대규모 地方自治團體는 人力計劃을 수립해야 하며 처음부터 지나친 과욕을 내지 말고 우선 범위를 한정해서 점진적으로 넓혀 나감과 동시에 이러한 계획의 담당자는 人事管理部署에서만 할 것이 아니라 계선기관인의 참여는 물론 특히 중요한 것은 기관장의 이에 대한 이해와 지도라고 하겠다.<sup>9)</sup>

왜냐하면 비교적 계량적인 성격을 농후하게 띠고 있는 경제계획도 半年앞을 예측하기 어려운데 여기의 人力計劃은 自由意思를 갖고 있으며 수시로 변하는 人力이 대상이 됨과 동시에 중장기의 성격을 띠고 있기 때문에 오차의 가능성이 높아 무용론이 대두할 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 앞으로 고급공무원의 질적향상이 무엇보다도 시급히 요청되고 있으므로 우선 5級의 공채를 직접 실시하므로써 점진적으로 그의 수를 증가시켜 현재 중앙정부에서 하고 있는 식으로 내부승진대 공채자임용의 비율을 6:4수준으로 하는 것이다.

우선 各地方行政機關에서 각자 이러한 시험을 실시 하기 어려우면 총무처에 부탁하거나 또는 당분간 內務部에서 통합관리 하다가 점차 各地域自治團體가 직접 그 지역의 젊은이를 대상으로 시험을 실시 하는 것이라고 하겠다.

9) Randall S. Schuler. *Personnel and Human Resources Management*. (3rd ed.) New York. West Publishing Co. 1987. pp.52-79.  
Gilbert B. Siegel and Robert C. Myrtle. *Public Personnel Administration*. Boston. Houghton Mifflin. 1985.pp.132-6

大學의 學力面에서도 점진적으로 지역간의 격차가 적어지고 있으며 이들이 出身地域의 발전을 위해서 일하고자 하는 의욕을 실천에 옮길 수 있는 기회를 부여 한다는 의미도 갖게 되는 것이라고 하겠다.

세제, 시험에 관한 專門人力을 양성하여야 하겠지만 이는 시간이 소요되므로 이에만 의존 할 수 없고 기성전문인의 도움을 받아 시험의 有用性을 向上 시키기 위한 큰 노력이 있어야 하겠다는 것이다.

이를 보다 구체적으로 지적하면 우선 수험자격, 필기시험의 과목, 방법, 채점의 개선은 물론 연구 개선 되어야겠지만 현재 거의 전적으로 등한시 되고 있는 면접고사의 실용화인 것이다.

응시자의 지적능력은 필기시험, 경력, 학력을 기준으로 평가 하도록 하는데 우리가 원하는 인물은 지적능력만이 아니고 이들의 행동이 중요한 것이다. 왜냐하면 우리는 근무성적이 우수할 것으로 예상되는 인물을 임용하고자 하는데 목적이 있기 때문이다. 이러한 면에서 이들의 가치관, 대인관계, 발표력, 판단력등이 중요시되어야 하는데 이를 조금이라도 알아 낼 수 있는 방법은 넓은 의미의 집단 면접이며 한 두 시간에 끝나는 것이 아니라 2-3일 같이 합숙하면서 여러전문가가 평가에 임하는 것이다.<sup>(10)</sup>

이러한 方法을 이용하는데는 비용이 1人當 몇만 원 소요 되겠지만 그들이 일단 임용된 후 장기 근무하면서 미칠 영향을 고려 한다면 보다 적격자를

임용하기 위하여 약간의 비용을 쓰는데 인색한 생각을 갖는 것은 현명하다고 할 수 없겠다.

#### (4) 教育訓練

5.16후 지난 20여년간 훈련이 대단히 강조 되어 왔으며 이에 따라 行政人의 能力發展이 크게 이루어져 왔으나 이제는 종래의 훈련방식을 크게 개선해야 할 때가 오지 않았는가 생각된다.

왜냐 하면 5.16후의 方式은 다분히 군대식에서 우선 대상이 젊은이에 대한 것이며 또한 다분히 강제식, 획일적이었다고 하는 것이다. 따라서 질보다 양에 치우쳐 있는 감을 주고 있는 것이다.

이러한 방식이 5.16 직후의 政治, 行政的인 狀況에 비추어 수용될수 있었으며 成果도 있었으나 이제는 그 당시의 狀況하고 크게 變化하고 있다는 것이다. 왜냐하면 이제는 양보다 질에 더 관심을 가져야 하며 종래와 같은 강제적 획일적인 것은 投入에 비하여 成果를 기대 할 수 없다고 평가 되기 때문이다.

그러므로 앞으로의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.<sup>(11)</sup>

첫째로 行政人에 대한 훈련은 이들의 年令이 30代, 40代, 50代까지도 있으므로 젊은이들에 대한 것과 근본적으로 다르게 접근해야 한다는 것이다. 이를 환언하면 投入習得理論에 입각하여 훈련사업을 편성하여야 한다는 것이다.

둘째, 앞으로 강제성과 획일성은 지양되어야 하며 이를 위하여 희망자에 한하여 훈련을 하고 지방한

10) Samuel J. Yeager. "Use of Assessment Centers by Metropolitan Fire Department in North America," *Public Personnel Management* Vol.15, No. 1. Spring 1986. pp.51-64  
Dennis A. Joiner. "Assessment Centers in the Public Sector" *Public Personnel Management*. Vol.13. No. 4. Winter. 1984. pp. 435-50

11) 朴東緒. "地方化時代에 있어서 地方公務員教育發展課題" 「地方行政研修」1988. pp7-11(第7次 教官教育大會에서의 기초연설임), 朴東緒. 「基調演說」(公務員教育發展을 위한 심포지움). 1988年 12月7日 中央公務員教育院

다고 해서 전원을 할 것이 아니라 투자가치에 대한 평가를 하여 선발과정을 거쳐서 하되 훈련 이수자에 대하여 人事上에 혜택을 부여 하는 것이다.

이러한 자발적인 훈련이 성공적으로 이루어지려면 훈련의 내용도 획일성을 지양하고 行政人의 훈련수요에 부합되게 다양함과 동시에 선택의 여지를 부여하는 것이 요망된다고 하겠다. 왜냐하면 특히 投入에 대한 훈련에 있어서 本人들의 배우려는 강한 동기부여가 무엇보다도 중시 되어야 하기 때문이다.<sup>(12)</sup>

세제, 훈련체제를 구성하는 모든 下位體制가 다 중요하지만 특히 상술한 취약점을 극복하기 위해서 중요시 되어야 할 것으로서 훈련수요의 정확한 파악이라고 하겠다.

이의 내용을 여러가지 기준에 따라 분류하겠으나 크게 지식·기술 및 태도(가치관) 등으로 나누는 경우 어디에 焦點이 놓여져야 하느냐 하는 것이다.

<sup>(13)</sup> 우리와 같이 民主化의 전환기에 있는 나라에서는 태도가 우선시 되어야 하나 이와 동시에 급속한 산업화는 지식 기술도 강조 되어야 하기 때문이다.

따라서 이 두 갈래 길에서 갈팡 질팡하는 것은 그간 여러차례 체험 하였으나 북한의 경우는 우리보다 의도적으로 變化를 도모하고 있으므로 계속 사상개조, 인간개조를 우선적으로 요구하고 있음을 볼 수 있다.<sup>(14)</sup>

네제, 이러한 훈련사업을 앞으로 효율적으로 수행하기 위하여 현재 내무부에 있는 연수원은 각지

방정부의 훈련기관의 중심지로서 역할을 기구상으로 수행하게 되어 있는 것을 실제 기능면에서도 활성화 시켜 여러가지 부문에 대한 본격적인 연구를 할 수 있는 人員을 갖추어야 할 것 같다.

#### (5) 勤務成績評價

이것도 우리의 경우 전술한 경쟁시험의 경우와 같이 일찌기 조선왕조시대부터 이용되어 온 것이었으나 유감히도 그간 별로 개선 발전 되지 못하고 답습되고 있다는 것이다.

따라서 현재도 다분히 요식행위화하고 있으며 이용목적도 다원화 될 수 있는 것이다. 현재 우리의 경우는 다분히 상벌의 목적 즉 부하직원을 통제하는데 이용하고 있다고 하겠다.

이것이 정상적으로 운영되지 않으면 실적인사물 통한 行政人에 대한 동기부여가 근본적으로 불가능해지는 것이다. 왜냐하면 行政人들이 열심히 근무하는 대가로서 기대하는 것이 승진, 승급, 영전 등이라고 할 수 있는데 이의 기준이 될 근무성적 평정 자체의 공정성이 의심을 받는 경우 노력 성과에 상응한 보상이 불가능해 지므로 동기부여가 어려워지는 것이다.

따라서 被評定者인 行政人들 간에는 이 평정제 운영자체에 대하여 無用論까지 제기하고 있음이 현실이라고 하겠다. 그러면 왜 이와 같이 막대한 자원을 투입하면서 운영되는 평정제의 정상적인 기능화를 위한 노력 자체가 심각하게 시도 되어야 하는데 현실은 그러하지 못한가 하는 것이 의심되지 않을 수 없는 것이다.

현재까지 분석 평가 된데서도 알수 있는 바와 같이 우리의 人事行政은 유감히도 任用을 부실하게 하고 이들에 대한 사후훈련에 막대한 돈을 쓰고 있는가 하면 근무성과에 가장 큰 영향을 미칠 근무평가에 대해서는 방치상태에 두고 있는 것이라고

12) Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro.  
*The New Public Personnel Administration.*  
Itasca, F.E.Peacock. 1986.pp. 317-20

13) Frederic W.Swierczek and Lynne Carnnichael. "Assessing Training Needs," *Public Personnel Management* Vol. 14. No. 3. Fall 1985.p.264.

14) 김용호 "기술 혁신은 80년대 속도 창조를 위한 중요한 방도" 「근로자」(평양) 1983년 1월 p48.



하겠나.

이러한 잘못은 근본적으로 우리의 발전도 그 중에서도 특히 政治, 行政의 무책임성에 기인 한다고 보겠으며 이를 더 구체적으로 분석하면 평가권을 장악하고 있는 權力者들의 편의위주의 생각 행동이 당하고 있는 下位層인 피평가자에 의하여 통제되지 못하고 있기 때문이라고 하겠다.

따라서 현재 우리의 근무성적평점제는 그의 목적, 평정대상, 및 방법등에 있어서 크게 잘못 되어 있는 것이며 따라서 주요한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우선 평정목적이 현재와 같이 상벌, 통제에 치중하지 말고 피평정자인 行政人의 자기 自己의 能力上的 장단점을 정확하게 알고 스스로 能力發展 및 成果向上을 위한 노력을 하게 하는데 설정되어야 하며 이중에서도 보다 중시 되어야 하는 것은 成果, 業績이라고 하겠다.<sup>(15)</sup>

둘째, 이러한 목적에 부합되기 위해서는 평정의 대상이 成果, 業績中心으로 편성 되어야 하며 따라서 많은 경우 成果, 結果를 파악하는데 가장 도움이 되는 것으로서 目標管理(MBO) 방식이 많이 이용되고 있으며 이것과 더불어 外觀上 나타나고 있는 행동을 대상으로 하고 있다고 하겠다.<sup>(16)</sup>

이와같이 하는 경우 평정의 공정성을 유지하기 위하여 요청되는 妥當性, 信賴性, 客觀性, 이 높아질 수 있는 것이다. 따라서 현재 우리의 평정표에서 볼 수 있는 바와 같은 성격 태도를 주관적으로 판단하게 되어 있는 것은 상술한 것과 상반되며 따라서 이의 공정성을 대단히 저하 시키는 요인이 되고 있다고 하겠다.

세째로 이러한 평가가 정상적으로 이루어 지려면 감독자인 평가자만이 평가할 것이 아니라 피평정자 自身도 스스로 평가 한 후 양자가 같이 대화를 하는 과정을 밟는 것이 요망 된다고 하겠다.

이와같이 하면 不正도 있을 수 없으며 관계인의 참여가 이루어질 뿐만 아니라 本人 스스로 참여와 환류를 통한 能力 및 成果向上을 위한 동기 부여가 크게 될 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 현재 우리의 경우와 같이 대단히 주관성을 띤 평정요소에 대한 평정권자 개인이 비밀리에 一方的으로 하는 것과 너무나 대조가 되며 우리의 경우 평정자에게 「편리」할지 모르나 不正이 이루어질 가능성이 너무 많은 것이라고 하겠다.<sup>(17)</sup>

## (6) 報酬

우리나라의 人事行政이 현재 얼마나 合理性을 결하고 있는가 하는 것을 단적으로 증명하고 있는 것의 하나로서 보수제를 들 수 있을 것 같다. 왜

15) Robert E. England and William M. Parle.

"Non managerial Performance Appraisal Practices in large American Cities," *Public Administration Review* Vol.47, N0.6.Nov-Dec. 1987. p. 499.

피평정자에게 평정의 결과를 알려주므로서 權力이나 成果向上에 도움을 주고자 하는 것이 全體의 53.6%로서 압도적임을 알 수 있다.

16) Peter Allan and Stephen Rosenberg, "An Assessment of Merit pay under Administration New York cities. Managerial Performance Evaluation System," *Public Personnel Management*. Vol 15, N0.3. Fall 1986. pp297-8

Gilbert B.Siegel and Robert C.Myrtle. *op. cit.*, pp.308

17) David. Ammons and Arnold Rodriguez.

"Performance Appraisal Practices for upper Management in city Government," *Public Administration Review*. Vol.46, No. 5. Sept-Oct. 1986. pp460-67.

John A.Worthley. "Pubic Administration in the Peoples Republic of China," *Public Administration Review* Nov.44.No.6.Nol-Dec.1984.p.520. Gloria L.Shapiro and Gary Dessler. "Are Self Appraisals more realistic among professionals or nonprofessionals in Health," *Public Personnel management*, Vol.14.No.3. Fall. 1985. pp. 288-9

나하면 行政官署에 나와서 열심히 근무한 대가로서 1次的으로 모든 行政人이 기대하는 것이 보수와 승진이라고 볼 수 있는데 두가지 다 합리성을 결하고 있기 때문이다.

승진의 경우는 이의 기준으로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 근무성적평정이 공정성을 의심 받고 있기 때문이며 보수의 경우는 근무평정의 경우와 같이 주관성이 개입할 여지는 거의 없으나 정당한 대가를 지불하고 있지 못하기 때문이다.

따라서 현 보수제가 내포하고 있는 잘못된 점을 든다면 다음과 같다.

우선 현보수액의 결정의 기준이 이론적으로 설명될 수 없다고 하는 것이다. 그간 地方公務員의 人事行政을 法制上 관장하는 것으로 되어 있었던 내무부는 독자적인 연구나 노력자체가 없었으며 총무처와 경제기획원간의 합의에 의하여 결정된 금액을 그대로 따랐던 것이다.

그러나 유감히도 中央人事機關으로서의 기능을 수행하고 있는 총무처의 경우에도 行政人의 보수의 기준이 어디서 근거하여 결정되어야 하는가에 대하여 올바르게 파악 제시하고 있지 않았던 것이다. 오래전에는 무슨 근거에서인지 그 당시의 4級乙類(현재의 7급)의 보수액과 생계비를 비교하는가 했더니 근래에 이르러서는 넓은 의미의 공기업의 보수를 기준으로 제시하고 있었던 것이다.

그러나 유감히도 현재 수 많은 정부출연 투자기관의 경우 그들 자신간에도 보수의 격차가 크며 그와 같이 차이를 두는 합리적인 근거를 찾을 수 없게 되어 있는 것이 실정인데 이를 근거로 한다고 하는 것 自體가 다시 한번 오류를 범하고 있다고 하겠다.

더구나 이해하기 곤란 한 것은 이들 출연기관이나 투자기관의 경우에도 돈의 출처는 결국 정부인

데 一般行政人의 경우가 제일 박봉이라고 하는 것이다. 이와 같이 하고 있는 합리적 이유를 찾을 수 없는 것이다. 합리적으로만 생각한다면 직책의 비중이 제일 가벼워서 그렇다고 해야겠는데 그것은 받아드려 질 수 없는 것이다. 어떻게 보면 人員數가 많고 그들 스스로 조직체로서의 영향력이 약한 경우 오히려 박봉을 받아왔다고 하는 것이다.

둘째 보수표의 수와 내용이 너무 획일적이라고 하는 것이다. 중앙부처에서 근무하는 수 많은 職級에서 근무하는 行政人의 경우에도 그러하지만 특히 지역적 사정이 다양하고 직책의 내용도 다양한데 이러한 사정의 반영이 너무나 적다고 하는 것이다.

셋째, 현재 우리의 보수액의 구성에 있어서 너무나 적고 각종 수당의 종류와 액수가 차지하는 비중이 크다고 하는 것이다.

이와 같이 되어 있으므로 이러한 수당액의 결정 자체가 공정성을 상실할 우려가 있을 뿐만 아니라 이를 근거로 계상되는 여러가지 수당, 연금, 세금 등에 있어서 잘못을 초래하게 되는 것이다.

그런데도 불과하고 이와같이 수당만 계속 증액시키게 되는 이유는 여러가지 있지만 근본적으로 전술한 바와 같이 보수액 결정의 합리적인 근거에 입각해서 결정되고 있지 못하고 계속 미봉적으로 보수 인상을 해 왔기 때문인 것이다.

이상과 같은 잘못을 앞으로 地方自治團體가 스스로 시정하기 위한 내용을 제시하면 다음과 같다.

첫째로 行政人의 정당한 보수기준은 私企業의 평균보수를 조사하여 이에 일치케 하여야 한다는 것이다. 왜냐하면 사기업의 보수는 대체로 가장 정확하게 노동의 시장가격이라고 볼 수 있기 때문이다.

이와 같이 하는 경우 公共機關의 경우 사기업

과 달라지는 것은 언제나 몇% 적게 실제 책정가능성이 있다고 하겠으나<sup>18)</sup> 대신 공공기관은 안정성과 여러 惠澤(fringe benefit)이 있으므로 보완이 될 수 있다고 하는 것과 다른 하나의 차이점은 정치 과정을 거쳐서 결정되므로 상위직은 상대적으로 박하게 결정되는데 반하여 하위직은 사기업에 비하여 후하게 결정된다고 하는 것이다.

둘째, 앞으로 여러 자치단체는 보수를 자율적으로 결정하게 되므로 현재의 획일성을 벗어나 도농의 지역성, 자치단체의 규모 및 업무의 난이도 업무량에 따라 自律적으로 실정에 맞게 다양하게 결정되게 될 것이다.<sup>19)</sup> 예시하면 액수도 그러하지만 보수표의 수, 등급의 수도 일정할 수 없는 것이다. 그러므로 앞으로는 보수등급 보다도 수령액이 더 중시 되는 것이라고 하겠다.

세째, 보수액을 정상화 시켜나가면서 또 한가지 정상화 시켜야 할 것은 보수중 계수당의 수나 액수를 감소하고 봉급액이 차지하는 비중을 높여가는 것 이라고 하겠다.

봉급이 보수에서 몇% 차지하는 것이 바람직한가에 관한 일정한 정설이 있는 것은 아니나 일본의 경우를 예로 들면 최근 87%를 차지하고 있으나 여러나라의 경우 최근에 이르러 바람직하지는 못하다고 평가 하면서도 이 비율이 약간씩 저하하고 있음을 공통적으로 볼 수 있다.

### (7) 下位職人의 참여신장

現在 民主化의 바람이 전면적으로 불고 있는데

이를 원하였던 것은 단순히 우리가 지향하고 있는 民主主義에 부합된다는 형식논리 보다는 民主主義가 人間을 人間답게 생활 할 수 있게 가장 도와준다고 하는 이점이 있기 때문이라고 하겠다.

그런데 여기의 民主化의 뜻이나 내용을 여러 가지로 풀이 하겠지만 현재 우리에게 가장 중시되는 것은 權力의 配分이며 이는 참여를 통해서 이룩될 수 있다고 믿어진다. 따라서 현재 모든 분야에서 참여폭발이 나타나고 있는 것이다.

보다 이를 구체적으로 지적하면 國家 또는 政府와 社會間, 政府內의 3府間, 및 中央政府와 地方政府間의 관계에서 계속 分業化의 方向으로 지난 6.29후 가고 있음을 볼 수 있으며 바람직한 현상이라고 하겠다. 그런데 마지막 네번째 차원인 行政組織, 내부에서의 上下關係의 경우는 아직 分配의 정조가 보이지 않고 있다는 것이다.

그런데 유감히도 우리나라의 행정조직 내부의 경우 기관에 따라 차이는 있겠으나 대체로 하위직인의 참여가 여러가지 이유로 심히 억제되어 왔으며 따라서 이들의 영향력은 너무나 약했던 것이다.

이의 原因으로서 上位層에 의한 權力 至上의 문화, 權威主義文化로 인한 權力의 독점지향성 및 日帝時代以來의 特別權力關係論등이 이의 근거가 되었다고 생각된다. 이와 같이 下位者가 무력해 지나간 이들의 사기저하는 물론 행정개선도 되지 못하므로써 궁극적으로 바라는 行政成果의 향상을 기대할 수 없게 되었던 것이다.

둘째로 현재 우리나라의 경우 상술한 바와 같은 사정으로 인하여 공무원단체는 日帝時代以來의 산물인 철도, 체신에만 형성되어 있으며 그외의 수많은 기관의 하위직인은 전연 단체구성을 형성조차 하지 않고 있는 것이다. 이러한 불합리한

18) 미국의 경우 최근에는 私企業의 94% 수준에 맞게 책정할 것을 요청하고 있는데 이의 이유는 附加혜택이 크기 때문이라고 함. Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro. *op.cit.*, pp221-2

19) 일본의 중앙정부의 경우 보수표의 수가 무려 17개나 된다. 人事院月報. 1986年9月. pp12-26.

실정은 따라서 이론적으로 설명될 수 없으며 歷史적으로 일제의 유산이라고 밖에 말할 수 없는 사정에 있는 것이다.

이러한 行政組織 內部的 非民主的 및 모순이 오래 지속되지 않을 것이며 가까운 시일내에 시정코자 하는 움직임이 대두 할 것으로 생각된다. 따라서 첫째로 地方行政機關의 고위직인이 하여야 할 일은 종래의 上下關係가 바람직 하지 못하며 따라서 시정되어야 한다는 생각을 갖는 것이라고 하겠다. 上下間의 지나친 권력의 불균형, 참여 봉쇄는 오히려 上位者가 바라는 行政成果의 저하를 초래한다는 생각을 가져야 한다는 것이다. 왜냐하면 우리 人間社會에 있어서 심한 권력의 불균형은 언제나 부정과 다수 무력인의 사기저하, 불행을 초래하기 때문이다.

둘째로, 따라서 일반행정기관의 경우 특별히 공익에 중대한 영향을 미치는 직종을 제외한 나머지 직종의 하위직인의 경우 참여의 신장을 위하여 단체결성을 우선 허용하는 것이라고 하겠다.

이것이 순기능을 보다 많이 산출하는 방향으로 운영되면 점차 노사협의를 인정하고 더 나아가 단체교섭까지 할 수 있게 할 것인가 하는 것을 결정해야 할 것 같다. 공직자의 경우 단체 행동권은 인정할 수 없으며 이로 인한 不利點을 보완하기 위하여 法制上的 조치가 마련 되어야 할 것이다.

이러한 점에서 현재 우리나라에 法制上的의 근거를 들어 공직자에게도 노동3권을 다 부여하지 않은 것은 위헌이라고 하는 주장을 펴는 사람이 있는 것을 볼 수 있으나 그것은 앞으로 받아들여질수 없는 주장이라고 생각되며 점진적으로 신장시켜나가는데 최대한이 단체교섭권<sup>20)</sup>까지로 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

### 3. 結 論

이상으로서 앞으로 自治化가 되는 경우 地方行政의 기능이 어떻게 변화할 것이며, 이를 담당하는 行政人의 자질이 어떠하여야 하며 이러한 人力을 공급할 수 있는 人事行政이 어떠한 모습으로 개선되어야 할 것인가 하는 것을 검토 하였다.

앞으로의 地方行政을 이제는 정치과정의 일환으로 體制的으로 검토하여야 하며 따라서 行政人은 政治的合理性과 責任性 및 專門性을 고도로 가질것이 요구되며 이를 토대로 하여 스스로 능동적으로 결정할 수 있는 능력을 갖추어야 요청되고 있다고 하겠다.

이러한 人力을 공급하는데 도움이 되는 人事行政의 내용을 앞에서 제시하였으나 이것이 모든 地方行政機關에 획일적으로 적용될 수 있는 것은 아니므로 이를 하나의 참고자료로 하여 各地方行政機關이 처하고 있는 지역적사정에 부합되게 狀況的으로 接近하여 다양성 있게 새 人事行政을 창조해 나가는 것이 요망 된다고 하겠다.

20) 人事院月報 1985年 7月號 p30에 서구각국의 노동권비교. 다 단체교섭권을 인정하고 있는데 日本은 부정하고 있음

Rayburn Barton and William.C.Chappell,Jr. *Public Administration*. Glenview. Scott, Foresman and Co. 1985.p.112. 미국 聯邦政府의 경우 60%. 州政府의 경우 30%. 地方政府의 경우 51% (1978-9年)가 노조에 가입하고 있다. 日本의 중앙정부의 경우 역시 61%. 人事院月報. 1987년 8월호 p22.