

提 出 文

중앙인사위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「인적자원관리의 전문성 제고 방안」의 최종
보고서로 제출합니다.

2000. 12.23.

인사행정연구회
회장 김 판 석

▣연 구 진▣

연구책임자 : 김 판 석 (연세대학교 행정학과 교수)
연구참여자 : 강 제 상 (경희대학교 행정학과 교수)
 권 경 득 (선문대학교 행정학과 교수)
 오 성 호 (상명대학교 행정학과 교수)
 하 태 권 (서울산업대학교 행정학과 교수)

요 약 문

1. 인사개혁과 인사담당관의 역할

현재 전 세계는 성과중심적이고 조직의 목표달성을 위주로 한 인사개혁을 추진하고 있다. 이에서 우리 나라도 예외는 아니며, 개방화되고 성과중심적인 인사개혁이 추진되고 있다. 이것은 변화된 인사행정 패러다임을 적극적으로 수용하면서 채용, 보직관리, 교육훈련, 인사교류, 근무성적평가, 보수, 복무관리 등 인사행정의 주요 기능이 종합적이고 유기적으로 연결된 토털 시스템(total system)을 구축하여 전략적으로 인력자원을 관리하는 것을 일컫는다. 이러한 변화는 인사담당관의 역할을 무엇보다 중요한 것으로 만든다.

인사담당관의 역할은 근본적으로 조직의 사명을 적극적으로 지원하는 것이 되어야 한다. 즉 인사담당관은 조직의 주요 정책이 결정되는 단계에서부터 의사결정에 참여하게 되며, 인력관리와의 관련성 하에서 조직의 정책을 고려하게 된다. 이것은 인사담당관의 역할을 단순한 집행이나 자문에서 벗어나 전략적 조직관리의 핵심적 역할을 수행하게 하는 것이다. 최소한 일반 관리자에 대하여 상담자(consultant)의 역할을 수행할 수 있어야 한다. 여기에는 조직구조의 고안(design)이나 조직발전의 계획, 동기부여 및 생산성 향상을 위한 제안의 역할이 포함된다. 그러므로 인사담당관은 새로운 관리방식을 조직에 도입하는 변화담당자로서의 역할을 수행하는 것이다.

그러므로 인사담당관은 변화의 역군으로서, 개혁을 주도하는 중앙인사기관과 각 기관의 연결자로서, 그리고 각 기관에서 인사개혁을 지도하고 정착시킬 수 있는 선도자로서의 역할을 수행해야 하는 것이다.

2. 인사담당관의 문제점

인사개혁과 인사담당관의 역할이라는 측면에서 우리 나라의 인사담당관들은 그 인식이 약하다. 전문성에 대한 확신도 높지 않으며, 인사의 업무를 기계적인 것으로 이해하여, 조직의 최하위단위에서도 실시할 수 있는 것으로 이해하는 경향도 있다. 또한 인사담당자의 보직관리나 능력발전방안이 전문성의 확보와 거리가 멀게 운영되는 문제점도 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 다음과 같은 개선안을 실시할 필요가 있다.

3. 인사담당관의 전문성 제고 방안

첫째, 인사기구의 강화이다. 우선 중앙인사기관을 일원화하여 정책과 집행기능이 효율적으로 연계되도록 할 필요가 있다. 중앙인사기관이 담당하는 기능 중 준입법 기능은 법규의 제정보다 정책의 입안이 더 강조되어야 하며, 집행에 관한 기능은 대폭 각 기관으로 위임하도록 해야 한다. 또한 감사기능도 각 기관에 대한 자문기능으로 전환하는 것이 필요하다. 단, 준사법기능은 중립성과 객관성의 확보를 위해 중앙인사기관이 계속 담당해야 한다.

각 기관의 인사기구도 강화하여야 한다. 외국의 경우 인사담당 조직을 따로 두고 있는 경우가 많다. 우리 나라에서도 조직의 규모에 따라 달라지겠지만 ‘국’정도의 조직을 고려할 수 있다. 이것은 다른 업무와 혼재되지 않는 전문성의 인정에 장점이 있다. 단, 규모가 작은 기관은 지나치게 높은 조직단위가 될 수 있다. 그러나 최소한 ‘과’수준에서 독자적인 업무영역을 부여받도록 하여야 하며, 그 규모는 기관별로 자율적으로 정하도록 하되, 중앙인사기관에서 어느 정도 기준을 제시하는 것도 고려할 수 있다.

둘째, 인사담당자의 보직관리가 철저하게 이루어져야 한다. 독립된 인사직렬을 설치하는 것은 전문성의 확보에는 유리하나 인력운영의 경직화를 초래할 수 있다. 인사담당관의 전보기간을 제한하는 것은 큰 무리가 없는 방법이지만, 조직의 운영에 경직성을 초래할 우려가 있다. 경력발전과 연계하여 일정한 직무분야의 범위 내에서 전보와 승진이 이루어지도록 한다면 탄력적 조직운영을 하면서도 전문성을 확보할 수 있을 것이다. 단, 이 방법은 관련있는 직위끼리 일정한 경력군을 설정할 수 있다는 것이 전제되어야 한다.

셋째, 능력향상을 위한 장단기 교육훈련을 실시하여야 한다. 단기적으로는 수시로 제공될 수 있어야 하며, OJT가 유용한 교육훈련방법이 될 수 있다. 또한 인사담당관 연찬회와 같은 프로그램을 수시로 활용하여야 하며, 민간위탁을 통하여 단기적 기법습득을 도모할 수 있다.

장기적 교육훈련은 교육훈련기관에서 프로그램을 운영할 수 있는데, 기법의 습득도 중요하지만, 상황판단적이고 분석적인 능력을 향상시킬 수 있어야 한다. 또한 민간교육기관의 교육훈련 프로그램에 참여하는 방법도 활용할 수 있으며, ‘고용휴직제’와 같이 민간기구에의 장기업무파견도 유용한 방법이다. 민간기구에의 파견은 실제로 업무수행을 하도록 하고, 그 평가도 민간기구에서 하도록 함으로써 실질적인 능력향상이 이루어지도록 해야 한다.

넷째, 인사운영의 우수사례를 발굴하여 보급하거나, 각 기관의 인사담당관 및 민가의 인사담당자들 사이에 정책적 네트워크를 구축토록 하여 인력관리경험을 공유토록 하는 것도 효과적인 방법이 될 수 있다.

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성	1
제 2 절 연구의 방법	3
제 3 절 연구의 기대 효과	4
제 2 장 21세기 공무원 인사정책의 방향	5
제 1 절 인사행정의 개혁	5
1. 인사행정개혁의 방향	5
2. 전략적 인사관리	7
3. 인사담당관의 역할	12
제 2 절 인사개혁의 사례	15
1. 외국의 인사개혁과 분권화	15
2. 우리 나라의 인사개혁	25
제 3 장 인사개혁에 대한 공무원의 인식	31
제 1 절 중앙인사기관의 활동에 대한 인식	31
1. 전통적인 인사통제활동에 대한 인식	31
2. 인사개혁활동에 대한 인식	34
3. 인사개혁활동의 기여도	38
4. 작은 정부와 개방성에 대한 인식	41

제 2 절 인사분야별 개혁에 대한 인식	42
1. 개방형 임용에 대한 인식	42
2. 보수체계의 개혁에 대한 인식	46
3. 직위분류제 도입에 대한 인식	49
4. 5급 공개채용방식의 변화에 대한 인식	52
5. 공무원의 ‘삶의 질’ 향상 방안에 대한 인식	53
6. 종합	56
제 4 장 인적자원관리의 전문성 제고 방안	58
제 1 절 전문성 강화의 필요성	58
1. 인사전문성의 필요	58
2. 인사 전문성의 진단	59
제 2 절 인사담당관의 전문성 향상 방안	62
1. 중앙인사기관의 역할	62
2. 각 기관의 인사기구의 강화	68
3. 인사담당자의 보직 관리	73
4. 교육훈련	78
참고문헌	83
(부록) 정부 인사담당관 연찬회 자료	85

표 목 차

<표 1> 전통적 인력자원관리와 새로운 인력자원관리의 개괄적 비교	6
<표 2> 고위직 인사심사에 대한 중앙인사위원회의 활동에 대한 평	32
<표 3> 중앙인사위원회의 인사감사에 대한 평가	33
<표 4> 개혁과제의 선정은 적절한가	34
<표 5> 개혁 과정에서 공직사회 내부의 지지 확보에 노력하였는가	35
<표 6> 인사개혁 내용에 대한 홍보가 잘 되었는가	36
<표 7> 인사개혁의 속도는 적절한가	37
<표 8> 제도 운영은 신축적으로 이루어졌는가	38
<표 9> 인사개혁활동이 인사운영 전반의 공정성에 기여하는가	39
<표 10> 인사개혁 활동이 공직의 전문성 확대에 기여하는가	39
<표 11> 인사개혁 활동이 부처별 자율성 증대에 기여하는가	40
<표 12> 인사개혁 활동이 공무원 처우 개선에 기여하는가	41
<표 13> 개혁방향에 대한 평가	42
<표 14> 개방형 직위제 시행에 대한 평가	43
<표 15> 개방형 직위의 확대에 대한 인식	45
<표 16> 성과급 제도의 실시에 대한 평가	46
<표 17> 봉급조정수당의 지급에 대한 만족도	47
<표 18> 사무관급 이하에 대한 보수등급제 실시에 대한 인식	48
<표 19> 보수등급제 실시의 효과에 대한 인식	49
<표 20> 직위분류제적 요소의 강화에 대한 인식	50
<표 21> 직위분류제 강화의 효과에 대한 인식	51
<표 22> 5급 공개채용 방식의 변화에 대한 인식	52
<표 23> 공무원의 삶의 질 향상을 위하여 필요한 제도	54
<표 24> 삶의 질을 향상시키기 위한 조치들의 부처 내 실시 정도	55
<표 25> 인사담당자로서의 본인의 전문성에 대한 평가	59

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성

급변하는 21세기의 행정환경은 각 국 정부로 하여금 정부의 생산성 향상을 위한 개혁의 노력에 총력을 기울이도록 하고 있다. 우리 나라 정부도 이에 예외가 아니므로 1990년대부터 행정개혁을 위한 다양한 조치들을 꾸준히 추진·시행하고 있다. 이러한 조치들은 이전의 안정적이고 과정 중심적인 정부의 운영에서부터 탄력적이고 결과 중심적인 운영으로 행정을 변화시키는 것이다. 그리고 이것은 행정개혁이 조직구조 개편의 하드웨어 중심의 변화에 머물지 않고, 정부가 운영되는 방식인 소프트웨어의 변화가 강조되는 것이다.

이러한 개혁의 핵심에는 정부의 인력관리의 개혁이 자리잡고 있다. 그 동안 선진국에서는 오래 전부터 조직개편보다도 소프트웨어 개혁의 핵심이라고 할 수 있는 인사제도개혁을 꾸준히 추진하여 왔다. 예를 들어, 구미의 선진국에서는 폐쇄적인 내부승진 보다는 개방(openness)과 경쟁(competition)을 통하여 인력자원의 세계 경쟁력(world competitiveness)을 제고하여 왔다. 경쟁과 성과평가를 통해 공무원의 실적을 중점 관리하고, 공직사회를 개방하여 민간 전문가를 폭넓게 임용하며, 공무원들의 전문성을 향상시키면서, 동시에 민·관 간의 쌍방향 인적 교류(two-way exchange between government and business)를 활발히 하고 있다. 즉, 성과중심의 인력관리를 통하여 공무원의 경쟁력을 제고하고 정부의 생산성을 높여 행정서비스의 질을 향상시키고 있다(김판석·권경득, 1999:100).

우리 나라도 행정 개혁의 주요 과제로 인사제도의 개혁을 추진하고 있다. 개방형 임용제도나 성과급 제도의 도입, 목표관리제를 통한 성과 중심의 평가체제 개발, 다양한 교육훈련과정의 설치, 공무원의 임용방식의 개선이 시도되고 있으며, 특히, 중앙인사기관인 중앙인사위원회를 설치하여, 실질적이고 전문적인 인사개혁을 주도하도록 하였다. 이러한 인사행정의 개혁은 그 목표가 성과중심의 행정개혁과 일치하여, 정책방향의 일관성을 보여주고 있다.

그런데 우리 나라의 인사행정 개혁은 단순히 성과지향성만 추구하는 것은 아니다. ‘공무원 직장협의회’와 같이 공무원들이 집단적 의견표출을 할 수 있는 통로를 마련함으로써, 정부의 일방적인 인력관리에서 벗어나 공무원들이 참여할 수 있는 제도적 기반을 갖추게 된 것이다. 이러한 참여는 평가체제에서 다면평가제의 확산이라는 현상을 통해서도 나타난다.

그러므로 우리 나라의 인사행정은 인사행정 전 분야에 걸쳐 대대적인 변화가 일어나고 있는 것이다. 그리고 이것은 공무원들의 업무수행을 좀 더 목표지향적이고 결과지향적으로 전환시키는 것과 더불어 인사에 있어서도 공정성과 투명성을 높일 수 있을 것으로 기대되게 한다.

그러나 이러한 변화는 이전의 인사관행과는 다른 면이 많으므로 실제 공무원들이 적응하기에 다소 시간이 걸리고, 시행착오의 가능성도 배제할 수 없다. 무엇보다도 성과중심의 인력관리와 참여가 강화된 인사행정환경은 이전의 절차와 법규 중심, 조직의 문화와 관행 중심, 그리고 상의하달식 인사에 익숙한 현장의 관리자들에게 적응의 어려움을 줄 수 있다. 또한 전 공무원들이 그들에게 익숙하고 예측 가능한 인사에서부터 개인 책임이 강조되면서, 예측이 불확실한 변화에 반발할 가능성도 크다.

그렇기 때문에 현재의 인사제도 개혁이 성공을 거두기 위해서는 무엇보다도 직무를 수행하는 현장에서 공무원들이 그 제도를 이해하고, 실제 업무에 적용하도록 되어야 한다. 새로운 제도들이 정부의 생산성을 높일 뿐 아니라, 공정한 평가를 통하여 공무원들에게도 직무수행에 따라 궁극적으로 이익을 가져다 줄 수 있는 제도라는 것이 인식되어야 한다. 또한 새로운 제도들은 기술적으로도 이전보다 많은 변화가 야기되며, 이것은 중앙에서 정해줄 수 있는 성질의 것이 아니라, 인력관리 현장에서 자신들에게 맞는 구체적 기준을 만들어서 활용해야 하기 때문에 자발적이고도 적극적인 제도실천의 자세가 요구된다. 즉, 현장에서도 인력관리를 중앙에서 만들어준 법규에 따라 단순히 집행만 하는 것이 아니라 스스로 인력관리의 목표를 설정하고, 그에 따른 제도운영의 구체적 틀을 만들어서 적용해야 하는 것이다. 이것은 실천에 대한 의지 뿐 아니라 인력관리에 관하여 전문적 지식을 갖출 것을 요구하는 변화이다.

이러한 측면에서 인사개혁의 방향을 제시하고 이끌어가야 할 중앙인사기관의 역할도 중요하지만, 현장에서의 적용을 책임져야 할 각 기관의 인사담당관들의 역할도 중요해진다. 새로운 제도는 공무원들에게 생소한 것이기 때문에 인사관리를 담당하는 부서나 담당관들에 의해 지도되어야 할 필요성이 크다. 즉, 개혁의 방향을 이해하고, 각 기관에 맞는 구체적 틀을 설정하며, 그것이 어떻게 운용되어야 하고 공무원들은 어떻게 적응해야 하는 지를 지도하는 것이 각 기관의 인사담당 부서나 담당관들에게 주어진 새로운 역할인 것이다.

그러므로 우리 나라의 행정개혁의 성공은 무엇보다도 인사관리의 전문성에서부터 출발하여야 한다. 과거의 인사관행은 각 기관의 인사담당관들이 인사관리를 위한 적극적 노력을 기울일 필요가 없도록 하는 것이었다. 인사행정이 주로 법규와

관행에 의해 시행되었으며, 인사담당관들은 이에 크게 벗어나지 않는 인력관리가 이루어지도록 하는 ‘조직 유지’의 역할만 담당하는 것으로 그 역할을 다 할 수 있었다. 따라서 인력관리의 전문적 지식보다는 범규를 잘 이해하고 조직의 문화와 직원간의 관계를 잘 파악하는 능력이 중요하게 인식되었다.

이것은 ‘무난한 인사’라는 과거의 요구에는 맞지만, 지금과 같이 결과중심적이고 탄력적인 인력관리의 요구가 있을 때, 조직의 목적이나 형편에 맞추어 인사정책을 수립하고, 새로운 제도가 시행될 때 이를 주도적으로 조직에 적용시킬 수 있는 능력이 충분한지에 의문이 제기될 수 있다. 이것이 인사제도의 개혁에 시행착오가 발생할 수 있는 우려를 갖게 하는 주요 원인이다.

또한 인사제도는 공무원의 신분이나 지위에 직접 영향을 주기 때문에 해당자들은 매우 민감하게 반응하게 된다. 이것은 공무원으로 하여금 가능한 새 제도로 말미암은 불안정성을 제거하고, 과거의 예측가능한 안정성을 확보하려고 하는 개혁회피의 시도를 나타내게 할 수 있다. 인사개혁이 제도 자체만의 변화로 소기의 성과를 거둘 수 없는 이유가 여기에 있다. 그러므로 인사개혁의 성공을 위해서는 개혁 과정에 있어 공무원들의 충분한 참여가 있어야 한다. 이는 중앙인사기관에서 개혁이 주도된다고 하더라도, 각 기관의 인사담당자들을 통하여 공무원들의 의사가 반영되도록 할 필요가 있음을 나타내는 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 인사개혁의 성공을 위한 인사행정의 전문성을 강화하는 방안을 연구하는 것을 그 목적으로 한다. 특히 공무원이 정부의 ‘인적 자원’이라는 인식 하에 자원관리로서의 인력관리의 전문성을 강화하기 위한 필요 조치들을 모색하는 것에 연구의 초점을 맞추었다.

제 2 절 연구의 방법

본 연구는 정부의 인적 자원관리의 전문성을 강화시키기 위한 것이므로 중앙정부와 각 자치단체의 인력관리 조직의 운영을 그 연구대상으로 한다. 특히 인사담당관들의 의견을 중점적 연구대상으로 한다. 또한 민간기관의 인사운영사례를 참고자료로서 연구대상에 포함시킨다.

본 연구의 효과적 수행을 위하여 다음과 같은 연구방법을 사용하였다.

첫째, 현재 발표된 다양한 문헌정보를 분석하여 인사개혁의 방향성을 명확히 하였다. 특히 외국의 사례를 연구함으로써 우리 나라의 개혁이 세계적인 흐름에 일치하는 것인지를 검토하였다. 외국의 사례는 일반적으로 행정개혁에 성공하였다고 평가받는 구미 국가들 뿐 아니라 아시아에서 우리와 문화적 배경이 비슷하면서도 국

가생산성이 높다고 평가받는 홍콩의 사례를 포함하였다.

둘째, 인사행정 개혁과 관련된 긍정적, 부정적 사례를 수집하여 분석함으로써 개혁의 긍정적 효과를 높이고 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 모색하였다.

셋째, 인사개혁과 인사담당관의 전문성 강화를 위한 공무원들의 실질적 의견을 수렴하고자 공무원 연찬회를 개최하였다. 여기서 분임토론, 사례발표 등을 통하여 인사담당관들이 의견 교환을 할 수 있도록 하였으며, 정부의 인력관리의 문제점을 해결하기 위한 방법을 스스로 찾도록 하였다. 또한 이러한 과정을 통하여 인사담당관들이 먼저 개혁마인드를 갖도록 하였다.

넷째, 연찬회에 참가한 인사담당관들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 개혁의 방향을 점검하고 공무원들이 생각하는 개혁의 방향성을 모색하는데 활용하였다. 설문조사에는 연찬회에 참가한 78명의 인사담당관 중 69명이 응답하였다.

제 3 절 연구의 기대 효과

본 연구를 통하여 다음과 같은 효과가 기대된다.

첫째, 앞으로의 정부활동에 있어서 인력관리의 중요성과 그 전문성의 강화 필요성을 부각시킨다.

둘째, 인사행정의 발전 방향을 모색하는데 있어서 실무를 담당하는 공무원들의 의견을 반영함으로써 좀 더 실질적인 정책을 수립할 수 있도록 한다.

셋째, 인사담당관이 가져야 할 능력과 자질을 제시함으로써 인사행정의 전문화에 기여한다.

넷째, 연구의 진행과정에서의 각종 모임을 통하여 실무를 담당하는 공무원과 이론적 발전을 모색하는 학자들 사이에 앞으로의 협력을 위한 네트워크를 형성한다.

제 2 장 21세기 공무원 인사정책의 방향

제 1 절 인사행정의 개혁

1. 인사행정개혁의 방향

오늘날 행정개혁을 추진하는 대부분의 국가에서 공통적으로 사용되는 용어는 행정의 패러다임의 전환(paradigm shift)이다. 행정에 있어서 패러다임 전환의 핵심은 전통적인 관료제에서 탈피하여 보다 혁신적으로 정부를 운영해보자는 것이다. 정부의 역할이 전통적 관료제 하에서는 노젓기(rowing) 역할이었으나 기업식 정부운영에서는 방향잡기(steering) 역할로 전환되고, 행정서비스의 공급은 독점적 공급체계에서 경쟁체제 혹은 민·관협조(partnership)를 통한 공동생산체제로, 예산운영은 투입위주의 예산에서 성과관리예산으로, 행정체계는 공급자(관료) 중심에서 수요자(고객) 중심으로 전환되고 있으며, 행정의 적용원리도 관료(행정)메카니즘에서 시장메카니즘으로 전환되고 있다(Osborne & Gaebler, 1993).

이러한 행정환경의 변화는 정부로 하여금 전통적인 관료제적 관리운영방식에서 벗어나 더욱 탄력적이고 유연한 기업식 관리운영방식을 통하여 보다 효율적이고 성과지향적인 정부가 되도록 요구하고 있다. 관료제적 정부(bureaucratic government)와 기업식 정부(entrepreneurial government)의 차이를 인력자원관리 차원에서 살펴보면, 관료제적 정부는 전통적인 인력자원관리체제를 취하고 있다. 이에 반해, 기업식 정부는 전략적 개념을 강화한 새로운 인력자원관리체제를 취한다고 할 수 있다. 이러한 변화는 사회 속의 제도와 문화, 그리고 그 구성원들의 의식의 변화까지를 포함한다. 전통적인 인력자원관리와 새로운 인력자원관리를 비교하면 다음과 같다(김판석·권경득, 1999:101-102).

첫째, 전통적인 인력자원관리는 변화 또는 위협을 회피하거나 이를 소극적으로 수용한다. 이에 반해, 새로운 인력자원관리는 위협을 감수하면서 변화를 적극적으로 수용한다. 새로운 변화를 수용할수록 조직내부의 기존 질서는 상당한 도전에 직면하게 되지만, 도전과 새로운 요구의 수용을 통해 조직이나 제도 등의 혁신을 가져올 수 있기 때문에 더욱 개방적인 행정관리가 가능하다.

둘째, 인사의 기능 역시 전통적인 인력자원관리에서는 분절된 행정적 기능에 머무르지만, 새로운 인력자원관리에서는 목표달성을 위해 전략적 인력자원관리(SHRM)라는 틀 안에서 인사관리상의 주요 기능을 상호 연계하여 전략적으로 운용

한다(Klingner, 1995).

<표 1> 전통적 인력자원관리와 새로운 인력자원관리의 개괄적 비교

기능	전통적 인력자원관리 (Traditional HRM)		새로운 인력자원관리 (New HRM)
변화수용	· 소극적 수용 및 위험 회피	⇒ 패러다임 전환 ⇒	· 적극적 수용 및 위험 감수
인사기능	· 행정적(administrative)기능		· 전략적(strategic) 기능 중시
임용	· 규격화된(standarized)임용: 경직되고 형식요건 중시		· 유연한(flexible)임용: 실적(성과)치중
관리	· 인간중심의 주종관계적 관리		· 과업중심의 합리적 관리
교육훈련	· 공급자 중심: 내부기관에서 실시		· 수요자 중심: 내외구분없이 실제 수요 중시
보수체계	· 연공적 보수체계(획일적)		· 성과급 강화 (다양화·차별화)
복무관리	· Negative 제도 (처벌징계위주)		· Positive 제도 (보상과 포상 활용)

셋째, 임용 역시 전통적인 인력자원관리에서는 형식요건을 중시하고 규격화되고 경직된 틀을 중시하여 운용하였지만, 새로운 인력자원관리에서는 형식보다는 실적과 성과에 더 큰 비중을 두어 유연한 임용방식(flexible employment)을 취하고 있다(Farnham, 1997). 노동시장의 유연성 문제는 비단 민간분야에만 해당되는 것이 아니라 공공분야에도 요구되는 시대적 요청이라 하겠다. 앞으로 폐쇄적인 임용체계에서 과감하게 개방형 채용제도로 전환하고, 계약제 임용방식의 확산을 통해 과업중심의 인사행정체제를 구축하는 것이 필요하다.

넷째, 관리방식 또한 사람중심의 주종관계적 관리에서 앞으로는 과업중심의 합리적인 관리방식으로 변화되어 간다. 즉 구시대적인 혈연, 학연, 지연 등의 안면과 정실 중심의 인습을 타파하고 실적과 성과를 실질적인 평가기준으로 삼는 것이다. 이 제는 그야말로 실적주의를 공고히 하는 방향으로 관리하는 것이 바람직하다.

다섯째, 전통적인 인력자원관리방식에서는 교육훈련을 주로 그 조직 내부에서 실시하면서 교육공급자중심으로 이루어져 왔으나, 새로운 인력자원관리에서는 이를 혁신하여 조직내부나 외부를 가리지 않고 조직구성원들의 실질적인 수요에 응할 수 있도록 수요자 중심으로 교육훈련을 실시한다(즉, 교육수요자가 원하는 시간과, 원하는 장소 그리고 원하는 과목이나 주제를 수강하는 것 등).

여섯째, 보수체계에서도 전통적인 인력자원관리에서는 능력과 상관없이 연공적 보수체계를 획일적으로 적용하는 반면, 새로운 인력자원관리에서는 성과급 강화를 통해 보수체계를 다양화·차별화시켜 보다 현실적인 형태를 취할 수 있게 한다(White, 1997). 다시 말해, 보수체계가 획일적 평등주의에서 차별적 공평주의로 전환되는 것을 의미한다.

일곱째, 복무관리에 있어서도 과거에는 처벌중심의 부정적인 관리체계를 활용하였지만, 앞으로는 일 잘하고 우수한 사람에게 보상과 포상을 해주는 식의 적극적인 관리체계로 전환을 시도할 때이다. 즉, 일 잘하는 사람에게 보상·포상하지 않는 것은 일을 못하는 사람을 도리어 보상·포상하는 것과 같다는 비판을 고려한 보다 적극적인 사기양양책이 필요하다.

그러므로 새로운 인력자원관리란 변화된 인사행정 패러다임을 적극적으로 수용하면서 채용, 보직관리, 교육훈련, 인사교류, 근무성적평가, 보수, 복무관리 등 인사행정의 주요 기능이 종합적이고 유기적으로 연결된 토털 시스템(total system)을 구축하여 전략적으로 인력자원을 관리하는 것을 일컫는다.

행정개혁에서 인사행정의 개혁이 강조되고 인적자원 관리의 개념이 강조되는 중요한 이유는 정부가 본질적으로 노동집약적 조직(labor-intensive enterprise)이기 때문이다. 정부의 서비스 제공이나 법규의 강화, 사회문제의 해결들은 본질적으로 인적자원을 필요로 하는 것이다. 그러므로 정부가 얼마나 생산적인 활동을 하는가 하는 것은 공무원의 질(quality)과 그들의 역량을 활용하는 정도에 달려있다. 따라서 정부의 인력관리는 얼마나 유능한 인력을 구분하여 정부로 유치하는가, 그리고 그들이 열심히, 창조적으로, 그리고 윤리적으로 활동하도록 직무구조를 설계하고, 제도를 포함하여 근무환경을 조성하는가가 매우 중요하다. 이것이 잘 되면 정부의 운영은 잘 될 것이고, 인적자원의 관리에 실패하면 낮은 생산성과 국민에 대한 낮은 책임성의 문제가 발생하는 것을 감수해야 한다(Dresang, 1999:3).

2. 전략적 인사관리

행정개혁과 그를 위한 인사개혁은 결국 정부가 국민을 위하여 무엇을 어떻게 해야 할 것인가라는 문제를 해결하기 위한 것이다. 즉, 정부가 달성해야 할 기본적인 사명이 무엇이며, 그것을 위하여 공무원이라는 인력이 어떻게 관리되어야 할 것인가의 문제인 것이다. 이것은 한마디로 정부의 인사관리가 목표지향적인 ‘전략적’으로 되어야 하는 것을 말한다.

전략이란 조직이 하려고 하는 것과 그것을 어떻게 실현시킬 것인가를 개념화한

것이다. 즉, 조직의 전략이란 조직이 그 목표(사명; mission)를 실현시킬 수 있도록 하는 결정(decision), 활동(actions), 그리고 행태(behaviors)의 패턴이다. 이는 전략적 기획(strategic planning)에 따라 실시되는데 전략적 기획에는 조직의 목표를 정의하는 것을 비롯해서, 주요 구성요소(key constituencies)의 필요성 확인(identify), 기회와 위협, 장점과 약점의 구별(distinguish)(SWOT analysis), 전략적 목표(objectives)를 달성하기 위한 계획의 개발, 자원의 배분, 실천 전략(implementing tactics), 전략적 활동의 결과의 평가 등을 포함한다.

조직의 전략에서 중요한 것은 인력자원의 구성을 디자인하고 관리하는 것이다. 전략적 인력관리는 기본적으로 인력자원의 관리시스템을 고안하고 그것이 조직의 전반적인 전략계획을 달성하도록 지원하는 방향으로 작용하도록 하는 것이다. 전략의 가장 궁극적인 목적(goal)은 높은 성과의 달성이다.(Carnevale, 1998:243).

Klingner는 전략적 인력관리가 전통적인 인력관리와 비교할 때 다음과 같은 특징을 갖는다고 설명한다(Klingner, 1995:643-653).¹⁾

첫째, 인력관리를 조직의 가장 핵심적인 기능의 하나로 인식한다. 인사행정 혹은 정부의 인력관리라고 하는 것은 각 기관의 인적자원관리와 관련된 기법이나 정책을 말하는 것이다. 그리고 이것들은 조직내외의 관련자(국민, 의원, 관리자, 일반 공무원 등)들에게 조직인 인적자원의 관리에 부여하는 가치기준을 알려주는 역할을 한다. 예를 들어 미국의 인사관리처(OPM)에서는 1990년에 ‘연방정부 인력관리를 위한 전략적 계획’(Strategic Plan for Federal Human Resource Management)을 수립하였는데, 이것은 연방정부 전반에 걸쳐 시행될 효과적 인적자원관리의 비전에 기초

1) Klingner의 설명은 다분히 미국정부의 인력관리의 변화 현상을 염두에 두고 있는 것이다. 그러나 변화의 원인이 ‘정부재창조(reinventing government)’, 인력에 들어가는 비용의 증가, 정부의 법률적 책임(legal liability)의 증가, 인력의 다양성 인식, 이중적 노동시장의 형성, 인력을 자산적 인력과 비용적 인력으로 구분하는 견해의 대두, 공공서비스 제공에 있어서 정부외의 대안적 기구의 활용 증대 등에 있음을 볼 때 미국 외에도 보편적으로 적용될 수 있다고 본다. 정부의 법률적 책임의 증가는 정부에 주어지던 법률상의 면책의 범위가 줄어드는 것을 의미하는데 특히 ‘인력관리상의 차별’과 관련하여 그런 현상이 증가한다. 우리 나라의 경우에도 성차별이나 지역차별, 직장 내에서의 성희롱과 관련하여 조직에 책임을 부여하려는 경향이 강해지고 있다. 인력의 다양성 인식은 미국에서는 인종이나 성에 관한 인력 관리를 단순히 차별의 시정 차원에서부터 다양한 인력의 다양한 장점을 살리려는 적극적인 관리로 재인식하려는 것을 의미하는데, 우리 나라의 경우도 대표적인 차별로 지적되는 남녀차별의 해결을 유효인력을 충분히 활용하려는 적극적 정책의 관점에서 접근할 필요가 있다. 이중적 노동시장의 형성, 자산적 인력관리와 비용적 인력으로의 구분, 대안적 기구의 활용 등은 맥을 같이 하는 흐름이다. 즉, 조직이 비용을 절약하고자 할 때, 외부기관을 활용할 수 있는 것은 충분히 활용함으로써 고정적 비용을 줄이게 되는데, 이는 임시적으로 활용되는 인력이 증대됨을 의미한다. 그리고 이들은 비용요인으로 취급된다. 반면에 조직에 꼭 필요한 인력은 자산적 요인으로 취급되어 지속적인 발전과 활용이 이루어지도록 한다(Klingner, 1995:638-643).

한 것이며, 각 기관들이 그 인력을 충원하고 발전시키며, 대표성과 품질을 유지하도록 한다(Klingner, 1995:653).

둘째, 인력관리의 초점이 직위관리(Position Management)에서 과업관리(Work Management)와 피고용인 관리(Employee Management)로 전환된다. 직위관리란 의회나 기관의 최고관리자의 시각이 많이 반영된 것으로서 공무원의 수나 직위를 통제하는 것에 초점을 둔 관리이다. 과업관리는 기관 내에서 인사담당관(public personnel directors)들의 시각이 반영되는 것으로서 과업이 효과적으로 배분되고, 보상이 공정하게 분배되는데 초점을 둔 관리를 말한다. 예를 들어 공직분류나 보수체계와 관련된 것이다. 끝으로 피고용인 관리는 일반 공무원들의 시각이 반영된 것인데 조직원으로서의 공무원들은 그들의 능력이 충분히 발휘되면서 조직의 생산성 향상과 그들의 경력발전에 도움이 되는 인력관리를 원한다. 그러므로 과업에 대한 욕구, 신축성, 창의성 등과 관련된 관리를 통하여 과업을 수행하기를 원한다.

전략적 인력관리라는 것은 전통적으로 통제중심의 직위관리로부터 조직의 목표(mission)를 달성하기 위한 과업관리 및 피고용인 관리로 전환되는 것이다.

셋째, 인력이 자산(asset)과 소비성 인력(Kleenex)으로 구분된다. 인력에 들어가는 다양한 비용(연금, 건강, 인적자본에 대한 투자 등)을 감안할 때 인사담당관은 적절한 수준에서 조직의 자산을 유지하고 비용을 통제하는 정책을 실시해야 한다. 자산으로 분류되는 직위에 대해서는 직접적으로 인력을 조달하며 조직에서 경력직(career jobs)으로 충원되도록 한다. 이에 대해서는 인사행정(civil service)체제를 통하여 관리하며 직업의 안정성이나 보수 등에서 상대적으로 높은 혜택(benefit)을 제공한다. 반면에 소비적 직무로 분류된 직위에 대한 인력동원은 고용수요의 변동에 대응하기 위하여 간접적인 방법으로 이루어진다(예: 계약방식이나 임시직 활용 등). 그리고, 건강상의 이유와 같이 고용에 위험부담이 큰 인력은 가급적 자산적 직위로부터 배제시킨다.

넷째, 자산적 인력에 대해서는 능력발전을 위한 조치를 강화한다. 국가나 조직의 능력은 유능한 인력을 갖추는 것에서 나온다. 그러므로 조직의 자산으로서의 인력은 적절한 직무배치와 지속적인 능력발전이 추구된다. 반면에 소비적 인력에 대해서는 직무재설계와 작업기술의 단순화를 통하여 능력발전의 필요성을 감소시킨다.²⁾

2) 이러한 조치는 노동복지의 차원에서 문제가 될 수 있다. 즉, 소비적 인력에 대해서는 발전할 수 있는 가능성이 더 축소되기 때문에 이에 종사하는 근로자는 그 생활기반이 더 약해질 수 있기 때문이다. 그러나 조직의 효율적 운영, 생산성의 증대라는 측면에서는 충분히 시행될 수 있는 대안이며, 실제로 이러한 현상이 많이 나타나고 있다. 또한 정부도 이에서 예외는 아니다. 이것은 정부의 역할이나 운영에 관한 좀 더 고차원적이고 철학적인 논의를 필요로 하는 부분이다. 그러나 현재는 이러한 흐름이 대세임을 부인하기는 어렵다.

다섯째, 자산적 인력에 대해서는 참여적 관리를 실시한다. 인력은 조직의 자원이지만 그 활용 가능성이 정해진 재정적 인력과 달리, 능력발휘의 정도가 상황에 따라 달라진다. 그러므로 조직의 생산성을 증대시키는 방법은 인력으로 하여금 그들의 임무가 의미있는 것으로 느끼게 하는 것이다. 즉, 인력은 생산과정에서 획일적으로 투입되는 요소가 아니라 각 개인이 독특한 인적자원으로 취급되는 것이다. 그러므로 권한의 위임, 목표에 의한 관리 등은 단순한 기법이 아니라 인적 자원이 조직의 목표를 달성하는데 기여하도록 하는 기본적 가정과 가치로 취급되어야 한다. 이와 관련하여 인력관리자(public personnel manager)는 인사체계(personnel system)를 개발하는데 있어서 일선 관리자나 정치적 지도자들과 책임을 공유해야 한다. 다양한 가치체계를 반영하는 다양한 인사체계 사이에 선택이 있을 수 있기 때문이다.

여섯째, 자산적 인력과 관련해서 ‘차별’이라는 문제점을 시정해야 할 때, 이것을 불평등의 해결이 아니라 인력 다양성의 활용이라는 관점에서 접근한다. 불평등의 해결은 강제적이고 수동적인 문제해결을 내포하고 있다(예: 미국의 적극고용정책 *affirmative action*). 그러나 인력 다양성의 활용은 단순히 차별의 문제가 되는 범주로서 인력을 구분하는 것이 아니라, 그들이 가지는 지식이나 기술(skill) 및 인력관리와 관련하여 관리자가 인식하고 있어야 하는 능력의 범주에 따라 인력을 구분하는 것이다. 그리고 인력을 투입보다 산출의 관점에서 구분하며, 통제의 중심을 조직 외부보다 내부에 둔다.³⁾ 이것은 조직의 사명을 달성하는데 있어서 관리자의 책임을 증대시키는 것이며, 조직원을 통제의 대상이라기 보다 자원으로 간주하는 것이다.⁴⁾ 즉, 자발적이고 적극적인 인력관리가 이루어지도록 하는 것이다.

일곱째, 자산적 인력에 대해서 가족중심의 복지혜택을 확대한다. 자산적 인력이 그 능력을 최대한 발휘토록 하기 위해서는 조직에 대한 자발적 참여가 강조된다. 그런데 이러한 자발적 참여는 가족에 대한 그들의 의무를 충족시킬 수 있도록 하는 것과 관련된다. 또한 전통적으로 여성이 가족을 돌보는 역할을 했으므로 다양성의

3) 예를 들어 ‘우리의 인력이 불평등고용을 방지하기 위하여 충분히 사회적 대표성을 갖추고 있는가?’라는 질문 대신에 ‘우리의 인력이 조직의 목적을 달성하기에 적합하도록 배분되어 있는가?’라고 질문한다.

4) 다양성의 시각은 오히려 불평등의 문제를 시정할 수 없을 것이라는 우려도 가능하다. 조직 목표의 달성이나 유능한 인력의 적재적소 배치라는 명분 아래 특정 집단에 유리하거나 불리한 관리시스템이 작용될 수 있기 때문이다. 그러나 다양성의 활용은 인종이나 성별에 구애됨이 없이 개인이 지닌 능력을 충분히 활용하고자 하는 보다 개방적인 개념이다. 따라서 이를 적용한다는 것은 조직원의 활용을 순전히 조직의 목표와 개인이 가진 능력과의 관계에서 파악하는 것이다. 이에 비해 차별은 그 시각이 개인에 있는 것이 아니라 개인이 속한 어떤 범주에 두어지고, 그 범주를 전제로 하여 인력의 능력을 판단하기 때문에, 오히려 자원의 충분한 활용이 제한을 받게 된다.

관점에서 인력을 활용하기 위해서는 이러한 기능이 원활하게 수행되도록 하는 제도가 필요하다. 즉, 가족을 돌볼 수 있는 다양한 복지혜택이 마련되어야 하는 것이다.

여덟째, 인적자원관리에서 정보시스템의 활용을 증대시킨다. 조직관리에 필요한 정보들이 이전에는 단편적으로 수집되고 관리되던 것에 비해서 좀 더 체계적인 정보수집과 관리의 필요성이 커진다. 이는 단순히 개인적 관점에서가 아니라 조직의 전반적인 관리를 위해 요구되는 것이다. 예를 들어 조직의 수입은 시행될 사업 프로그램에 맞추어 측정되어야 하며, 프로그램 시행의 비용은 인력관리에 필요한 비용을 감안하여 정해진다. 그러므로 관련되는 모든 자료가 수집되고, 예산의 한 부분 혹은 보수체계에 맞추어 저장되어야 한다. 임용에 있어서의 불평등의 시정은 관련 집단이 얼마나 과소활용되고 있는가, 그리고 선발기준의 효용성은 어떠한가 등에 영향을 받는데, 이것을 분석하기 위해서는 관련 자료가 컴퓨터에서 활용될 수 있는 자료로 전환되어 저장되어야 한다. 결론적으로 인적자원관리정보시스템(HRMIS: Human Resource Management Information System)은 자료의 수집과 저장, 현재의 프로그램에 대한 통제와 평가, 정책결정을 지원하기 위한 시뮬레이션의 개발 등에 활용된다. 즉, 좋은 인적자원관리정보시스템은 필요할 때 필요한 사람에게 적절한 정보를 제공할 수 있다.

아홉째, 인력관리자는 기업가(entrepreneur)와 같은 역할을 한다. 전통적인 인사행정에서는 인력관리를 매우 제한적이고 정적인(static) 분야로 파악하였다. 인력관리는 정해진 법규나 정책의 범위 안에서 적용가능한 기술들을 적용하는 것이며, 인사담당관은 정해진 가치를 단순히 실현하는 존재로서 기능적 전문가(technical specialist)로 정의되었다. 그러나 현재는 인력관리가 상황변동적(emergent)이며, 동적인(dynamic) 분야로 간주된다. 그리고 인력관리자도 서로 경합하는 체제와 관련자, 가치 사이에서 판단자(interpreter)와 조정자(mediator)의 기능을 수행하는 것으로 정의된다. 그러므로 인력관리자들도 스스로를 기능적 기술과 윤리적 의사결정을 혼합한 역할을 수행하면서, 조직의 인적자원관리의 전략을 수립하는데 핵심적 역할을 수행하는 전문가(professional)로 간주한다.

이상의 특징을 요약하면 전략적 인력관리란 조직의 목표를 달성할 수 있도록 인력이 관리되는 것을 의미한다. 그리고 조직에 기여하는 인적자원으로서의 인력을 충분히 확보하고 그 능력을 발휘할 수 있도록 관리시스템을 운영하는 것이다.

전략적 인력관리를 하면 인력관리기능은 그 기능적 혹은 행정적 활동에 의해서보다 조직의 전략에 의해 추진된다. 즉, 인력관리는 조직의 전략 혹은 전략적 필요에 완전히 부응하는 것이어야 하며, 인력정책이 조직의 정책과 조직계층상에서 핵심적 위치를 점하고 있어야 한다. 또한 인적자원관리의 방식은 일선관리자의 관리

활동과 조화를 이루어야 하고, 그들에게 인식되어야 하며, 그들에 의해 활용될 수 있어야 한다. 그러므로 전략적 인력관리는 인력관리가 조직의 관리에서 변화에 수동적으로 반응하는 것이 아니라 조직의 변화를 능동적으로 주도하는데 일조를 하는 것을 의미한다(Pyne, 1997:18).

3. 인사담당관의 역할

전략적 인력관리는 조직의 인사담당관 혹은 인사관리기구⁵⁾의 역할도 이전과 달라지는 것을 의미한다. 조직에서 인사담당관의 전통적 역할은 복잡한 인사관련법규의 집행이나 보수와 같이 일상적인 행정활동을 수행하는 것이었다. 그러나 이러한 역할의 필요성이 계속 있다고 하더라도, 변화하는 행정환경에 대응해야 하는 일선관리자들에게는 일상적인 인사담당관의 활동이 비능률적인 것으로 생각될 때도 있으며, 법규의 획일적 준수를 강요하는 인사관리체제나 인사담당관들의 업무수행이 관리자들과의 목표달성을 돕기보다는 장애요인으로 작용한다는 불만요인이 될 수도 있다. 특히 현재와 같이 정부의 성과를 강조하는 행정환경에서는 일선관리자들에게는 주어진 목표를 달성하기 위하여 인력관리를 주요한 수단으로 활용할 필요성이 커지므로 전통적인 인사담당관의 역할수행은 개선될 필요가 매우 큰 것이다. 일상적이고 법규중심인 인사담당관의 역할을 개혁하는 방법으로 C. Ban은 세 가지 개혁모형을 제시하고 있다(Ban, 1998:22-27).

첫째는 고객지향모형(Customer Service Model)으로 인사담당관의 역할이 크게 달라지지 않는 않지만 업무수행절차가 좀 더 신속해지고, 일선관리자들의 필요에 좀 더 충실하게 반응하는 것이다. 이것은 인사담당관들이 일선관리자들의 요구에 긍정적인 태도를 가지고, 법규의 제약을 강조하는 통제중심의 업무수행 대신에 제약조건 안에서 문제를 해결할 수 있는 방법을 찾는 것을 의미한다. 인사담당관들의 역할 수행이 이렇게 개선되기 위해서는 무엇보다 인사관련법규가 완화되고 권한이 인사담당관이나 관리자들에 대폭 위임되도록 하는 것이다. 또한 컴퓨터나 인터넷의 활용과 같이 능률성을 향상시킬 수 있는 새로운 기술들을 인력관리에 많이 적용할 필요가 있다.

인사담당관들의 전문적 능력향상도 인력관리업무의 개선을 위하여 필요하다. 인사담당관들이 인력관리의 관련 기술(skill)을 제대로 갖추지 못하고 있다면, 적절한

5) 이하에서는 인사담당관과 인사기구를 함께 인사담당관으로 표현한다. 왜냐하면 이들은 조직에서 집행관리자 혹은 집행기구와 대조적으로 인력관리를 전담하는 역할을 수행하는 것으로 인식되기 때문이다. 즉, 개인의 역할에 초점을 맞추면 인사담당관, 기구에 초점을 맞추면 인사기구의 표현을 사용할 수 있다.

인력관리에 오히려 장애요인이 된다.

둘째는 조직발전 및 상담모형(Organizational Development and Consulting)이다. 이것은 인사담당관이 좁은 의미에서의 인사행정에 제한된 역할만 하는 것이 아니라 조직의 설계(organizational design)나 조직발전(OD)과 같은 영역으로 확대되어 조직 내에서 일선관리자들에게 자문을 제공하는 역할도 담당하는 것이다. 즉, 인사담당관은 조직에서 변화의 역군이며 새로운 관리방식을 조직에 도입하는 활동을 하는 것이다. 그러므로 인력관리업무도 인사관리(personnel management)보다 인적자원관리(human resource management)로 용어의 전환이 일어난다. 인사담당관의 역할을 이렇게 이해할 때, 조직의 목표와 인력계획의 결합이 강조되고, 조직관리에 공무원들의 참여가 조장되며, 개별 공무원의 발전이나 동기부여 뿐 아니라, 전체로서의 조직이나 직무단위의 발전이 시도된다.

인사담당관이 이러한 역할을 수행한다고 해서 일선관리자의 인력관리에 인사법규를 적용하고, 관련 서비스를 제공하는 역할이 없어지는 것은 아니다. 그러므로 어느 정도 통제성을 지닌 역할과 상담을 해야하는 역할 사이에 갈등이 발생할 수도 있다. 이러한 문제를 해결하는 방법은 일선관리자들에게 인력관리의 권한을 대폭 위임하는 것이다. 즉, 인력에 대한 통제의 역할은 일선관리자들이 수행하고 인사담당관은 조언자로서의 역할에 충실하게 되는 것이다. 그러나 이러한 방법은 일선관리자들에게 과도한 업무부담을 줄 수도 있다.

셋째는 전략적 인력관리 모형(Strategic Human Resource Management Model)이다. 이것은 인사담당관의 역할이 조직 내에서 고위직으로 올라가는 것을 의미한다. 즉 인사담당관은 고위관리자 집단의 한 부분을 차지하게 되며 인력관리의 측면을 감안하여 조직의 정책이나 사업계획을 결정하는데 참여하게 된다. 그러므로 인사담당관은 단순한 집행이나 일선관리자에 대하여 실무적 차원에서 자문하는 것에서 벗어나 전략적 조직관리의 핵심적 역할을 수행하게 된다.

이상과 같은 모형은 현상을 바탕으로 한 것이거나 어디까지나 이론적인 것이다. 그리고 인사담당관의 역할이 모형의 어느 하나에만 국한되어 수행되는 것도 아니다. 오히려 현실적으로는 각 모형의 특성들이 복합적으로 나타난다. 그러나 어떠한 모형으로 개혁의 방향을 설정하든지 몇 가지 공통적인 특성을 찾을 수 있다.

첫째, 인사담당관의 역할이 법규의 적용에만 머물지 않는다는 점이다. 즉, 충원이나 보수지급 등의 인력관리활동에 있어서 어떤 법적 규정이 적용되어야 하는가를 따지는 것이 아니라, 조직의 목표를 달성하기 위하여(그것이 일선관리자의 개인적 필요 수준이든지, 조직 전체의 목표달성을 위한 수준이든지) 인력이 활용될 수 있는 방법을 찾는 데에 그 역할의 초점이 맞추어지는 것이다.

둘째, 인사의 분권화가 추구된다. 법규로 얽매인 인사관리체계에서 인사담당관에게로, 그리고 더 나아가 일선관리자에게로 관리권한이 위임되는 것이다. 이렇게 하는 것이 현장에서의 필요에 상응하는 인력관리가 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 전략적 인력관리모형에서는 더 나아가 인사담당관이 조직의 의사결정에 참여하는 것을 전제로 한다. 즉, 조직의 목표설정단계에서부터 인력관리가 이루어지기 때문에 인사담당관의 역할이 그만큼 중요해지는 것이다.

셋째, 탄력적 인사관리가 이루어진다. 분권화나 의사결정에의 참여는 그만큼 상황에 맞는 인력관리가 시행되도록 하는 것이다.

그러므로 인사담당관은 단순히 인사관련 법규의 내용을 잘 아는 것만으로는 충분한 능력을 갖추었다고 말하기 어렵다. 통제중심의 인력관리에서는 법규를 잘 숙지하여 필요한 때에 적절한 규정을 적용하는 것이 인사담당관의 전문적 능력으로 인정받을 수 있다. 그러나 성과지향적·상황적응적·탄력적 인력관리에서는 법규의 내용 뿐 아니라 필요한 인력관리 방법을 고안하고 적용하며, 중요한 의사결정을 내릴 수 있는 능력을 갖추는 것이 요청된다. 이것은 인력의 선발, 공직의 분류, 교육훈련, 보수 등 인력관리의 각 분야에서 기술적 전문성을 갖추어야 하는 것과 함께 일선관리자들이 인력관리의 능력을 향상시키고자 할 때 그들에게 전문가로서의 도움을 줄 수 있는 능력도 갖추어야 한다. 또한 정부의 인사관리가 사회의 다양한 갈등을 반영한다는 것을 이해하고, 이러한 가치들의 반영을 조정하는 능력도 가져야 함을 의미한다.

그러므로 인사담당관의 기능은 일종의 전문분야로 인정받아야 한다. 인사업무가 단순히 법규의 적용을 통한 합법성을 확보하거나 조직 내에서 공식적·비공식적 요인을 모두 감안하여 인사의 순서를 조정해주는 것에 국한되는 것이 아니다. 인사를 이렇게 이해한다면 조직의 사정을 잘 아는 인력이 정비된 법령집을 가지고 담당할 수 있는 업무에 불과할 것이다. 그러나 인사담당관은 조직의 목표와 관련된 인력계획을 수립할 수 있어야 한다. 또는 인력소요와 관련하여 조직의 목표를 수립하는데 기여할 수 있어야 한다. 필요에 따라 자신의 조직에 맞는 인력관리 프로그램을 고안하고 실현하여야 하며, 그것을 일선관리자들이 활용할 수 있도록 도울 수 있어야 한다. 이것은 상식적 수준에서 조직을 관리하는 것보다 훨씬 전문적이고 어려운 일이다. 그렇기 때문에 인사담당관은 인사관리의 각 분야에 대한 전문적 지식과 사회의 변화를 인식하는 폭넓은 시야를 함께 갖춘 전문가가 되어야 하는 것이다.

제 2 절 인사개혁의 사례

1. 외국의 인사개혁과 분권화

세계 각국이 행정개혁의 흐름에 동참하고 있는 것은 잘 알려진 사실이다. 그리고 이것은 인사개혁을 필요로 한다는 것도 충분히 인식될 수 있다. 그러나 이것을 이론적으로만 이해하는 것보다 실제로 외국에서 일어나는 개혁의 사례를 점검해 본다면, 우리 나라의 인사개혁에 훨씬 도움이 되는 시사점을 발견할 수 있을 것이다. 그리고 우리 나라에서 추진되는 개혁방안들의 의의에 대한 이해를 높일 수 있을 것이다.

각 나라들마다 인사개혁을 추진하지만 그 내용이나 정도가 일정한 것은 아니다. 그러므로 가능한한 우리에게 도움이 될만한 사례를 참고로 할 필요가 있다. 본 연구에서는 OECD국가들의 일반적 사례를 먼저 참고하고, 영미의 사례를 살펴보았다. OECD 국가들의 일반적 사례는 선진국에서 일어나는 인사개혁의 흐름을 이해하는데 도움이 될 것이다. 그 중에서도 특히 뉴질랜드, 영국, 미국의 사례는 행정개혁에 선도적인 국가들이기 때문에 참고할 가치가 있다.

서구의 국가들이 가지고 있는 문화적 차이를 감안할 때 같은 아시아권에서도 사례를 찾는 것이 바람직하다고 판단되어 홍콩도 인사개혁의 사례분석 대상으로 하였다. 홍콩은 싱가포르와 함께 개혁의 정도가 높으나, 같은 극동아시아권에 있다는 점에서 참고할 가치가 더욱 있다고 판단된다.

1) OECD 국가의 인사개혁

1980년대 후반부터 대부분의 OECD국가들은 국가행정에서 인적자원관리의 개혁을 추진해왔다. 이러한 개혁은 정부의 능률성 증가와 보다 향상된 행정서비스의 제공, 행정관리책임의 강화, 공공지출의 투명성 증대, 노동시장의 변화와 공공부문에의 경쟁의 도입 등이 원인이었다. OECD 국가들의 개혁 경향을 요약하면 다음과 같다(OECD, 1996:9-11).

- 인력관리에 관한 책임을 중앙인사기구로부터 집행기관으로 분권화한다.
- 각 기관에서의 인력관리의 책임도 집행부서의 책임자에게 대폭 위임된다.
- 인사기구의 역할은 집행기구의 인력관리에 대하여 세밀한 통제보다는 일반적 기준(basic standards)을 강조하고 지침을 제공하는 것으로 변화된다.
- 각 기관으로 하여금 공무원의 봉급과 행정비용을 통합하여 관리할 수 있도록

예산권을 위임한다.

- 보수 및 채용제도의 탄력성을 높인다.
 - 정부의 인력이 각 사업의 요구를 충족시키고, 행정개혁을 강화시킬 수 있도록 기술, 능력, 탄력성을 갖추는 교육 및 능력발전을 시킨다.
 - 비용절감차원에서의 정원감축이나 보수의 억제, 그와 관련된 능률향상의 노력을 기한다.
 - 그러나 이러한 경향이 모든 국가들에게 동일하게 일어나는 것은 아니다. 국가에 따라 개혁의 정도나 속도가 다양하며, 분권화가 느리게 진행되기도 한다.
 - 대부분의 변화를 이룩한 국가들의 경험을 보면 분권화의 경우에도 처음부터 전적으로 각 기관에 개혁의 추진을 의존하는 것은 비효과적이다. 그러나 개혁이 진행될수록 중앙기관의 통제는 축소되고 각 기관이 적극적으로 자신들의 개혁에 동참하도록 하는 것이 바람직하다.
 - 일선 관리자들에게 재정관리권을 위임하는 것도 인사권의 위임과 관련하여 효율적인 인력관리의 동기를 자극하는 수단이 되므로 절대적으로 필요하다.
 - 개혁의 구도가 정해지면 일선관리자나 공무원들에게 개혁의 유익성을 인식시키고 적극적으로 동참하도록 설득하여야 한다.
 - 인력관리에서 실질적인 권한위임을 실현한 국가들에 있어서는 개혁의 결과에 대하여 일반적으로 긍정적 반응이 나타난다.
 - 대부분의 OECD 국가들은 인적자원관리의 개혁이 매우 중요하다고 강조하며, 지속적으로 추진될 필요가 있다고 본다.
- 이러한 인사개혁의 특징에서 중요한 것은 인사관리의 분권화이며, 이것은 각 기관의 인사담당관 혹은 일선관리자의 인력관리자로서의 역할이 강화되어야 함을 의미한다.

2) 뉴질랜드의 인사개혁

가. 인사개혁의 특성: 분권화

성과지향적 정부를 만드는 행정개혁에서 가장 성공적이라고 평가받는 뉴질랜드의 인사개혁은 한 마디로 분권화이다. 뉴질랜드의 인사개혁은 1988년의 State Sector Act의 제정에 의해 추진되었다. 이 법은 공공부문의 고용에 관련된 통제권을 각 부처의 책임자에게 분권화하였다. 뉴질랜드의 인사개혁은 공공개혁의 한 부분으로 추진된 것이다. 뉴질랜드의 공공개혁은 행정서비스를 제공하는 책임의 계통

을 재형성하는 것이었다. 개혁은 재정부문에서 시작되었는데 공공재정은 투입(input), 산출(output), 결과(outcome)로 구분된다. 투입은 정부에 의해 각 부처로 자원이 분배되는 것이며, 정부는 각 부처로부터 나오는 산출을 구입하기 위하여 투입을 분배하는 것이다. 산출은 각 부처에서 생산되는 재화나 서비스를 의미한다. 그리고 결과는 산출이 사회에 미치는 영향이다.

정부는 결과에 대한 책임을 가지지만 산출에 대한 책임을 가지지는 않는다. 산출의 능률적 생산은 각 부처의 사무차관(chief executive)의 책임이다. 그러므로 각 부처의 장관과 사무차관은 일정한 산출을 얻기위한 투입의 제공과 관련된 계약을 맺는다. 장관은 계약된 산출에 관한 댓가를 지불하는 것이므로 그 산출을 생산해 내기 위해서는 사무차관이 자신의 인력을 동원하여야 한다. 즉, 정부가 아닌 사무차관이 자신이 활용하는 인력에 대한 고용주가 되는 것이다. 이와같이 분권화로 나타난 뉴질랜드의 인사개혁은 독자적으로 추진된 것이 아니라 보다 광범위한 개혁의 결과이다. 그리고 광범위한 행정개혁은 인력관리의 권한을 사무차관에 위임하지 않고는 실현될 수 없었다(OECD, 1996:187).

나. 인사개혁의 내용

1988년 이전의 뉴질랜드 인사제도는 State Service Commission(SSC)이 권한을 가지는 중앙집권체제였다. 공무원제도는 통일된 경력체제로 운영되었으며, 공무원들은 실적제의 원칙에 의해 보호되었고, 광범위하게 적용되는 분류체계와 근무평정시스템이 운영되었다. 근로조건에 관해서는 SSC와 주요 공공노조인 Public Service Association(PSA) 사이의 협상에 의해 결정되었다.

그러나 1988년의 State Sector Act는 이러한 오래된 인사체계를 변화시켰다. SSC에 의해서 수행되던 인력관리의 책임이 사무차관에게 이양되었으며, 각 기관은 인력관리를 위한 전문가를 고용하고, 인사정책을 수립할 필요성이 생겼다.

분권화를 기조로 하는 인사개혁은 인력관리에 관한 권한이 각 부처에 있도록 하였다. 봉급과 같은 인건비의 지출권한도 각 기관에 주어진다. 그러므로 정부는 각 기관에 기대되는 산출에 의한 비용을 지불하며, 그 비용을 사용하기 위한 '투입'의 결정은 각 기관의 권한이다. 각 직위에 대한 보수는 보수율⁶⁾의 일정한 범주 내에서 결정된다. 보수율의 범주가 주어짐으로써 고용주의 입장에서는 승급제도에 탄력성을 갖게 되고, 성과급이나 시장의 요구에 대응하는 보수체계를 운영할 수 있다. 성과관리를 위한 근무평정체계를 만드는 권한도 사무차관에게 주어졌다. 공무원의 수

6) 한 직위나 직급에 지급될 수 있는 보수액의 상한과 하한의 범위

에 대한 중앙의 통제도 없다. 공직의 분류도 각 기관의 책임하에 이루어지며 채용이나 승진과 관련된 업무의 책임도 각 기관에 위임된다. 따라서 외부충원에 대한 제약이 없어졌다(OECD, 1996:82-86).

그렇지만 분권화에 대하여 중앙인사기관인 SSC로부터 어떠한 통제도 가해지지 않는 것은 아니다. 사무차관은 공무원의 임명에 있어서 최선의 인력을 충원할 의무가 있다. 따라서 모든 임명에 대해서 조직 내의 모든 공무원들에게 공지하여야 하며, 빈 직위에 응시하였으나 임용되지 못한 조직 내의 공무원이 임명과정을 점검할 수 있는 절차가 있어야 한다. 그리고 이러한 절차는 SSC에 의해 승인되어야 한다. 또한 각 기관에 공통적으로 적용될 수 있는 징계나 해고에 관한 표준 절차가 제정되었으며 최저임금을 비롯하여 복리후생에 관한 공통규정도 제정되었다(OECD, 1996:189). 그렇다고 해서 각 부처가 이러한 제약을 심하게 느끼는 것은 아니다. 각 부처는 분권화에 대한 법적 한계에도 불구하고 그들의 구체적 필요를 충족시킬 수 있는 독자적인 정책을 수립할 여지가 있다고 생각한다.

중앙인사기관과 각 부처 사이에 분권화된 인사관리권한은 부처 내에서는 일선관리자에게 분권화되었다. 따라서 지역(regional)이나 부문별(branch) 관리자에게 공무원의 임용권이 위임되었으며, 성과급의 지급을 포함한 성과관리의 권한이 일선관리자에게 주어졌다. 승진이나 능력발전에 관한 권한도 분권화되었으나, 징계 및 해임에 관한 결정은 대부분 인사관리부서에게 집권화되었다.

뉴질랜드 인사개혁의 또 다른 특징은 기업식의 전략적 관리(corporate strategy)와의 통합이다. 즉, 성과지향의 기업식 인력관리를 추구하면서 이것이 조직의 전략적 목표에 기여할 수 있도록 한다는 것이다. 각 부처들이 독자적인 인력계획을 수립하는 것은 아니지만, 대신에 인력관리의 목표가 각 부처의 사업계획에 포함되도록 한다. 이것은 장관과 사무차관의 계약부터 시작하여 그 하위 단계에 계속하여 연결되는 계약관계에서 자연스럽게 이루어진다. 각 단계에서 하위 관리자들은 상위 관리자들과 약속한 산출을 내는 것과 그와 관련된 예산의 범위를 감안하기 때문에 인력의 운용에 대해서도 성과를 염두에 둔 관리를 하게 되는 것이다(Boston, et al. 1996:212).

3) 영국의 인사개혁

가. 인사개혁의 특성

영국의 현대 인사제도는 1854년 Northcote Trevelyan보고서에서 제시한 원칙에

따라 수립되었다. 중요한 원칙으로는 공정하고 공개적인 경쟁에 의한 충원, 실적에 기초한 승진, 통합성(integrity)·객관성(objectivity)·공정성(impartiality)의 강조, 비정치적·비당파적, 직업공무원제(Career civil service), 직업관료(officials)와 정치인(politicians)의 분명한 구분이 있다(Gretton, 2000:7). 큰 변화없이 유지되던 영국의 인사제도는 1968년 Fulton 보고서에서의 건의에 의하여 3대 계급으로 구분되던 행정직 공무원을 단일집단화 하는 등 일부 개혁을 시도하지만, 본격적인 개혁은 1980년대 후반부터 시작된 영국의 행정개혁에서 비롯된다.

보다 능률적이고 국민의 행정수요에 대응하기 위한 정부를 만들고자 하는 대처수상 이후의 보수당의 행정개혁은 블레어 수상의 노동당 정부에도 이어지고 있다. 개혁의 핵심은 관리기능과 정책기능을 분리하는 것이다. 그리고 집행기능은 책임운영기관(Executive Agency)이라고 하는 구체적인 관리기구(management unit)에 의해 수행되도록 하는 것이다. 행정서비스의 제공을 담당하는 책임운영기관은 그 기관장에 관리의 권한과 책임이 주어지며, 성과 혹은 결과가 강조된다. 그러므로 이는 관리권한의 분권화로 연결된다.

이러한 개혁에서 인사개혁은 처음에는 행정개혁의 결과로 인식되었다. 그러나 1994년 이후로 인사개혁에 직접적인 관심이 두어지게 된다. 이전까지의 개혁에서는 정부의 구조적 변화에 관심을 두었는데 점차 성과향상은 인력의 효과적인 관리에 달려있다는 것을 인식하게 된 것이다. 인사제도에서는 기본적으로 두 가지가 강조되는데 하나는 변화를 달성하는 지렛대로서 권한의 위임과 탄력적 관리가 강조되는 것이다. 탄력적 관리는 생산적 정부를 만드는데 있어서 인적자원의 관리가 전략적으로 활용될 수 있는 능력을 향상시키는 수단으로 간주된다. 다른 하나는 인사행정(Civil Service)을 위한 틀을 제공하는 중심가치의 수행을 재강조하는 것이다. 이러한 중심 가치는 통합성(integrity)·정치적 공정성(political impartiality)·실적에 기반을 둔 선발과 승진·장관을 통한 의회에의 책임성이다. 이러한 가치를 제도화하고 강화하는 과정으로 정부는 새로운 인사규정(Civil Service Code)을 제정하여 1996년부터 실시하고 있다.

영국의 인사개혁도 뉴질랜드와 마찬가지로 분권화가 주요 현상이다. 인사관리의 권한이 중앙인사기구에서 각 기관으로, 각 기관에서는 인사관리조직에서 일선 집행조직으로 위임된다. 중앙인사기구는 좋은 고용주로서의 행위, 실적제 원리, 예산, 윤리 등에서 가이드라인을 제시하는 역할을 하며, 각 부처의 장관은 부처의 정책적 목표를 정하고, 관리권한이 위임되는 과정을 지휘하며, 책임운영기관의 성과를 측정하는 역할을 한다. 보다 대대적인 위임은 책임운영기관에서 일어나는데, 고위 관리자 혹은 중간관리자는 사업을 시행하고, 행정서비스를 제공하며, 사업상의 필요를

충족시키기 위한 인사관리를 하고, 인적자원의 관리권한이 일선관리자에게 위임되는 것을 관리할 수 있는 권한을 부여받는다. 또한 예산에 대한 세밀한 통제가 중단됨으로써 관리자는 각 기관에 분배된 자원을 사용하는 데 있어서의 책임이 증대되었다. 1994년 이후로는 보수구조와 보수협상에 관한 권한도 분권화되었다(OECD, 1996:266-268).

나. 인사개혁의 내용

영국의 인사개혁은 성과중심과 분권화에 그 초점이 있다. 전반적인 인력관리정책은 권한이 각 부처와 집행기관에 위임되는 것이다. 우선 공직의 분류체계는 중앙인사기관에 의해 통제되지만, 각 기관은 재무성의 승인이 있으면 그들만의 분류체계를 만들 수 있다. 공무원의 채용 권한은 위에서 언급한 원칙을 반영한 틀 안에서 각 기관에 위임되었고, 이에 따라 각 기관에서의 대부분의 직위의 충원이 개방되었고, 충원의 방법과 기준도 탄력성을 가지게 되었다. 그러나 운영기관의 장과 상위직(senior grade)에 대해서는 집권화되어 있다(OECD, 1996:90-92).

1992년부터 포괄적인 성과보수조정을 포함한 보수체계가 협상에서 동의되었으며, 1994년부터는 보수결정에 관한 협상권한이 집행기관에 위임되었다. 독자적인 보수체계를 운영할 수 있도록 권한을 위임받은 기관은 그들을 위한 성과보수체계를 고안하여 운영할 수 있으며, 그렇지 않은 기관은 중앙인사기관에서 정한 다음의 네 가지 기준에 따라 성과보수체계를 운영한다.

첫째, 하위직(Grade 7 미만)에서는 보수의 중심축(pay spines)을 통한 점진적 증가가 개인에 대한 연간 평가에 의한 성과의 증가율과 연계된다. 즉, 성과증가의율이 높을수록 보수증가가 커진다.

둘째, 상위직(Grade 7 이상)에서는 보수의 범주에 점진적 증가점이 없다. 모든 보수증가는 성과와 연계되지만 각 기관의 예산의 범위 내에서 이루어진다. 그러므로 평균적인 성과증가율이 높아지게 되면 개인이 얻는 보수증가분은 낮아진다.

셋째, 최고위직을 제외한 모든 직위에서 성과와 관련된 연간 보수증가외에 특별상여금제도가 운영된다. 이것은 특별한 성취나 노력에 대해 주어진다.

넷째, 책임운영기관의 장이나 외부로부터 충원된 고위직 공무원은 정해진 계약조건이 있다. 그러므로 이들에게는 별도의 성과급체계가 적용되는데, 기본적으로 주어지는 봉급 외에 봉급의 10내지 20%에 해당하는 상여금을 지급할 수 있다. 이 상여금의 지급은 각 기관의 목표달성과 직접 연계된다(OECD, 1996:269-270).

4) 미국의 인사개혁

미국의 인사개혁은 대부분 ‘정부 재창조’(Reinventing Government)의 개념과 연관된다. 그리고 이 개념에 의한 행정개혁은 영국이나 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등의 행정개혁과 매우 유사하다. 또한 개혁의 많은 부분이 민간부문에서 일반화된 ‘리엔지니어링’(reengineering)의 개념으로부터 도입되었다. 핵심적인 내용은 조직과정의 간소화와 관리자들이 그들의 위치에서 좀 더 많은 결정을 내릴 수 있도록 하는 권한위임(empowering), 그리고 절차보다 결과에 초점을 맞추는 것에 의해 조직의 능률과 효과성을 개선하는 것이다(Kellough, 2000:58-59). 이러한 개혁의 개념과 관련하여 인사개혁에서 특히 관심을 끈 것은 크게 성과보수체계 프로그램, 인력관리권한의 분권화, 실적제에 입각한 공무원 보호의 약화의 세 가지이다.

성과보수체계는 1978년의 인사개혁법의 제정 때부터 실시되었다. 그러나 보수와 성과간의 뚜렷한 연관성이 발견되지 못하였으며, 공무원들의 동기부여나 생산성 향상을 증대시켰다는 증거도 찾기 어려웠다. 그러므로 중간 관리직에 대한 성과보수 프로그램은 1993년에 중단되었다(Kellough, 2000:62). 그러나 고위직 공무원(senior officials)에 대한 성과보수체계는 유지되고 있다(OECD, 1996:93).

미국에서는 적격자를 선발하기 위한 시험, 공직분류, 근무평정, 보수결정 등에 관한 권한이 중앙인사기관(OPM)에 부여되어 있다. 그러나 최근에는 인사의 분권화는 관리의 신축성(managerial flexibility)을 강화시키기 위한 노력의 일환으로 확대되고 있다(Kellough, 2000:64). 채용에 관한 권한은 각 기관으로 분권화되어 있으며, 해임에 관한 권한도 각 기관에 주어진다. 단 소청은 해당 기관외에서 다루어진다(OECD, 1996:91-92). 또한 개별 공무원에 대한 근무평정, 보수결정 및 등급의 부여 등이 각 기관별로 정해지기 때문에 미국은 이미 상당히 분권화된 인사체제를 운영하고 있다.

생산적 정부를 만들기 위한 행정개혁의 결과 인력관리에서 나타난 두드러진 특성은 계약에 의한 임시직의 활용이 증가했다는 것이다. 이로 인하여 고용주의 입장에서는 비용을 줄일 수 있고, 경력직 공무원은 최소한으로 유지함으로써 인력관리의 탄력성을 높일 수 있다. 이들 임시직은 신분보장에서 제외된 직위로 분류된다(Klingner and Nalbadan, 1998:11-12). 이러한 임시직 활용의 증대는 자연히 인력관리의 분권화와 성과중심의 탄력화를 가져오게 한다. 계약에 의한 고용이므로 임용에서 각 기관의 의사가 반영될 가능성이 커졌으며, 실적이 나쁠 경우 계약의 해지를 통하여 쉽게 인력을 정리할 수도 있게 된 것이다.

5) 홍콩의 인사개혁

홍콩은 1997년 영국의 통치에서 중국으로 반환된 후 대대적인 인사개혁작업을 벌이고 있다. 이것은 정치적인 면이 아니라 행정관리적인 측면에서 정부의 생산성을 향상시키고자 하는 노력이다. 홍콩은 스위스 국제경영개발원(IMD)의 평가에서 국가경쟁력이 세계 14위로 평가됨으로써 아시아에서는 싱가포르에 이어 두 번째로 높은 평가를 받았다. 같은 극동아시아권의 국가이면서도 높은 경쟁력을 인정받고 있기 때문에 서구의 국가들보다 우리 나라에 유용한 면이 더 많을 것으로 기대되므로, 본 연구에서는 홍콩의 사례를 참고하였다.⁷⁾

가. 개혁의 원칙과 목표

홍콩의 인사개혁은 종래의 지나친 안정성 추구하고 법규 중심의 경직된 인사관리를 성과에 대한 충분한 보상과, 개방적이고 유연한 인력운영제도를 채택한 생산지향적 인사관리체제로 바꾸기 위한 것이다.

인사개혁은 다음과 같은 원칙에 입각하여 추진되었다.

첫째, 안정 속에서의 변화(change amidst stability) - 600만 지역인구에 봉사할 책임이 있기 때문에 인사체제의 안정성은 매우 중요하다. 그러므로 개혁을 추진하는데 있어서 인사제도의 원활한 운영이 유지되어야 한다.

둘째, 점진성(step by step) - 개혁의 실행은 우선순위의 선정, 개혁을 위한 구체적인 조치의 형성, 제안된 내용의 단계적 실천에 의해 점진적으로 이루어지도록 한다. 상대적으로 간단한 내용부터 실시한다.

셋째, 전체성(comprehensive overview) - 개혁조치들이 개괄적인 시각을 유지하도록 한다. 즉, 개혁은 인사체제의 전 분야에 걸쳐 이루어지도록 하며, 전체적인 개혁의 틀에 따라 실천되도록 한다.

넷째, 광범위한 자문(wide consultation) - 개혁은 광범위한 영향을 미칠 것이다. 그러므로 개혁에 관하여 광범위하고 개방적인 자문이 필요하다.

다섯째, 실용적 수단(practicable measures) - 개혁은 실천성이 있어야 한다. 모든 개혁방안들은 구체적인 개혁안이 객관적이고 실천적으로 만들어지도록 한다.

여섯째, 합리적이고 합법적(reasonable and lawful) - 개혁안의 성공을 위한 전제는 그것이 합리적이어야 한다는 것이다. 더욱이 개혁안들은 기본법에 충실한 것이

7) 홍콩의 인사개혁은 홍콩의 Civil Service Bureau의 자료(1999)와 홍콩의 인사개혁에 관한 홍콩 인사차관의 특강에 근거하여 기술하였다.

어야 한다.

구체적으로는 다음과 같은 개혁의 목표를 가진다.

첫째, 개방적이고 탄력적이며, 공평하고 구조적인 인사관리 틀의 형성 - 특히 전 직급에서 재능있는 인력을 충원하고 무능력한 인력을 축출하기 위한 고용과 퇴직제도의 탄력화.

둘째, 능력 발휘와 동기부여가 가능한 환경의 조성 - 경쟁적 보수체계와 성과보상체계를 통하여 유능한 공무원을 모집하고 유지하며, 동기부여 한다.

셋째, 선도적이고 책임있는 행정문화의 조성 - 모든 직급에서 공무원들이 책임감과 강한 동기부여를 갖도록 하며, 행정서비스의 능률과 품질을 향상시킨다. 그리고 성과지향적이고 서비스 지향적인 관리문화가 조성되도록 한다.

나. 채용과 퇴직제도의 개혁

임용은 개방적이고 공정하며 최선의 인력을 충원하는 것을 기본 원칙으로 한다. 투명하고 안정적인 경력발전 시스템은 유능한 인력을 충원하기 위하여 매우 중요하다. 동시에 채용과 퇴직을 포함한 임용체계가 유능한 인력을 끌어들이고 무능한 인력을 퇴출시킬 수 있도록 충분히 탄력적이어야 한다.

그러므로 우선 채용체계는 모든 직급에서 최적의 인력을 충원하기 위하여 안정성과 탄력성 사이에서 합리적 균형을 유지하도록 하여야 한다. 또한 종신고용제를 변화하여 일단 시보와 계약기간을 거친 후에 능력이 검증된 사람을 대상으로 종신고용을 하는 체제로 바뀌었다. 그러나 종신고용의 개념도 최선의 기여를 하는 인력에 대하여 구조화된 경력발전의 기회와 장기적 고용을 허용하는 것으로 의미가 변화되었다.

상위직의 충원은 승진에 의존하던 것으로부터 좀 더 경쟁적인 체계로 바꾸었다. 그러므로 하위직 공무원은 그 유능성을 입증함으로써 외부의 후보자와 공석인 상위직에의 충원을 위하여 경쟁할 수 있다. 또한 승진도 빈 직위에 임용될 수 있는 후보자의 범위를 확대하였다. 즉 공무원들의 승진가능분야가 확대되도록 함으로써 인력 pool의 범위를 확대하였다.

퇴직제도도 유연하게 할 수 있도록 하여 자발적 퇴직제도를 도입하였는데, 이는 하위직 공무원을 대상으로 자발적으로 퇴직할 경우 연금혜택과 함께 어느 정도 보상도 받게 함으로써 퇴직을 유도하는 제도이다. 한편 상위직 공무원에게는 행정관리의 필요성에 의해 강제성이 부여된 퇴직제도를 도입하였다. 그래서 인적자원관리의 필요에 의해 개혁방향에 적응하지 못하는 공무원들을 퇴직시킬 수 있도록 하였다.

다. 성과중심의 보수체계

성과중심의 보수체계는 공무원들에게 동기부여를 하기 위한 것이다. 감축관리가 시행되는 상황에서 공무원들에게 승진을 통한 동기부여는 어려우며, 종래의 보수체계에서는 약 60%의 공무원들이 이미 그들의 등급에서 최고보수단계에 진입했기 때문에 성과중심의 보수체계를 도입함으로써 새로운 자극요인을 제공하는 것이다. 성과중심의 보수체계를 도입하기 위하여 먼저 성과평가체계를 정비하였으며, 개인별 성과보수보다는 팀별 성과보수를 부여하는 방향으로 개혁이 진행되고 있다.

보수체계의 변화는 공직에 들어올 때의 보수수준은 낮춰지도록 하였다. 민간의 유사한 직종들과 비교한 결과 공직의 입직시 보수가 지나치게 높은 것으로 나타났으므로 이를 낮추는 것이다. 앞으로는 입직시 보수의 상승이 다른 보수의 상승률에 자동적으로 연계되지 않고 별도로 조사, 평가되도록 하였다.

라. 복무규율제도

복무규율제도는 공무원들의 보호를 가능하게 하면서도 규율준수의 효과를 지속화시킬 수 있도록 하였으며, 정의의 원리에 맞도록 실시할 예정이다. 이를 위하여 공무원에 대한 징계결정과 이에 대한 소청의 절차를 변화시켰다. 징계절차의 공정한 운영을 위하여 견제와 균형의 시스템 및 재심체계를 수립하였다. 먼저 징계의 결정은 각 부서에서 징계요청이 오면, 상설조사부서, 조사위원회를 거치면서 징계대상에 대한 조사와 징계수준이 결정된다. 상설조사부서와 조사위원회는 각각 징계절차에 경험이 있는 인력으로 구성된다. 이렇게 함으로써 진행이 능률적으로 되도록 하였으며, 징계의 수준이 일관되도록 하였다. 공공서비스위원회(Public Service Commission)는 독립적으로 징계할 사례 및 징계수준에 대해서 조언을 하며, 별도의 소청절차가 마련되어 있다.

마. 능력발전제도

공무원의 능력발전제도는 통상적인 교육훈련외에 성과지향적인 개혁에 맞는 능력을 갖도록 하는 교육훈련과 자발적 퇴직자를 위한 교육훈련을 강화토록 하였다. 이를 위하여 3년계획으로 교육훈련제도의 발전이 시도되고 있다.

이상에서 본 바와 같이 홍콩의 인사개혁도 OECD국가들의 인사개혁과 그 방향이나 내용이 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 홍콩은 행정장관에 소속된 인사부 장관(Secretary for the Civil Service)의 책임 하에 이러한 개혁을 추진하고 있다.

2. 우리 나라의 인사개혁

1) 인사개혁의 방향

1990년대 들어와서 우리 나라에서 추진되는 행정개혁의 방향과 1998년부터 구체화되는 인사행정의 개혁조치는 사이버 시대의 변화요구에 대한 적응노력을 보이고 있다고 생각된다. 중요한 개혁내용을 보면 다음과 같다.

가. 중앙인사기관의 설치

인사기능만을 전담하는 중앙인사기구의 설치에 행정개혁이 논의될 때마다 제기되어 온 대안이다. 그만큼 필요성은 인정되었지만 실천이 안되었던 것인데, 1999년의 정부조직개편에서 대통령의 인사정책 수행을 전문적으로 보좌하고, 인사행정의 공정한 수행을 위하여 중앙인사위원회가 설치되게 되었다. 중앙인사위원회의 설치로 말미암아 우리 나라에서는 비로소 정부의 인력관리가 전문성을 띠게 되었으며, 인사업무가 중앙에서나마 일부 잡다한 기능을 수행하던 '총무'체제에서 벗어날 수 있게 되었다.

중앙인사위원회는 국가공무원법에 따라 대통령 직속 위원회로 설치되었으며, 위원장, 상임위원 1인, 비상임위원 3인 이내로 구성된다. 위원장 및 위원의 임기는 3년이며 1차연임이 가능하다. 또한 위원장 및 위원의 정치적 중립과 신분을 보장하기 위하여 임용일 전 3년 이내에 정당법에 의한 정당의 대표자 또는 간부였던 자나 선거에 의하여 취임하는 공직에서 퇴직한 날로부터 3년 미경과자는 임명되지 못하도록 하였다. 장기간 심신쇠약으로 직무수행이 곤란한 경우를 제외하고는 의사에 반한 면직도 불가토록 하였다. 중앙인사위원회의 주요 기능으로는 인사행정에 관한 기본 정책의 수립, 고위직 공무원의 인사 심사, 공무원 처우개선 추진, 개방형직위 제도의 운영, 인사감사 등이 있다.

그러나 중앙인사기능이 중앙인사위원회와 행정자치부로 이원화된 것은 개선을 심각하게 고려해야 할 문제이다. 현재는 중앙인사위원회에서 3급이상 공무원의 고위직 인사와 인사정책수립에 관한 기능을 담당하고, 행정자치부에서는 교육훈련 및

임용에 관한 실무업무를 담당하도록 하였다. 이러한 구분은 인사기능의 이원화를 합리적으로 설명하기 어려우며, 각 부처는 인사업무에 관해서 자칫 이중의 통제를 받게될 우려도 생긴다. 인사의 전문화를 위해서는 중앙인사기관을 단일화할 필요가 있다고 본다.

나. 공직의 개방화

공무원의 능력향상, 행정수요의 정책반영 강화, 전문성을 갖춘 인력활용을 위하여 공직을 개방적으로 운영할 수 있는 제도들이 도입되었다. 대표적인 것이 공직의 개방화이다. 이를 위하여 국장급 이상 직위의 20%가 개방형으로 지정되어 민간인도 임용될 수 있도록 되었다. 개방직위에의 임용기준에 관해서는 중앙인사위원회가 학력이나 경력에 관한 일반적인 자격기준을 정해주고, 직무능력에 관해서는 평가해야 할 요소들은 중앙인사위원회에서 정하되, 구체적인 내용에 대해서는 각 기관에서 정하도록 하였다. 개방형 직위에 임용되는 인력의 보수에 대해서는 각 기관에서 정하되 같은 직급의 공무원이 받을 수 있는 연봉의 130%를 넘을 경우에는 중앙인사위원회와 협의하여 정할 수 있도록 하였다.

또한 '휴직파견제'와 같이 정부와 민간부문간의 인력교류의 활성화도 추진되고 있다. 이것은 관리직 공무원들이 일정 기간 공직을 떠나서 민간기구에서 근무토록 하는 제도이다. 이것이 종래의 파견제도와 다른 점은 정부산하기관만이 아니라 기업과 같은 순수민간기구에도 파견을 나간다는 것이다. 또한 파견된 기관에서 실제로 실무를 담당하도록 하며, 그에 대한 비용과 평가의 책임도 파견받은 기관에서 지도록 한다. 그러므로 공무원은 실질적으로 민간의 근무방식이나 기법 등을 배울 수 있다.

다. 성과중심의 인력 운영

성과중심의 인력관리를 위하여 3급 국장급 이상 공무원을 대상으로 성과연봉제가 실시되었으며, 3급 과장급 이하 공무원을 대상으로는 성과상여금제도가 실시될 예정이다. 또한 공정한 성과평가를 위하여 목표관리제와 다면평정(집단평정)제가 도입되었고, 근무성적평정제도도 개선되었다.

연봉제는 고정급적 연봉제와 성과급적 연봉제로 나뉘는데 전자에는 정무직 공무원 및 특1급 외교직 공무원이 해당되고, 후자에는 그외의 연봉제 대상 공무원이 해당된다. 성과연봉은 대상인원의 10%에 대하여는 성과연봉 기준액의 10%, 대상 인

원의 20%에 대하여는 성과연봉 기준액의 7%, 대상인원의 40%에 대하여는 성과연봉 기준액의 3%에 해당하는 금액을 지급하고, 기타 인원에 대하여는 지급하지 아니한다(공무원보수규정 제39조).

성과상여금은 네 등급으로 나누어 1년에 1회 지급한다. 지급대상자의 순위가 상위 10%이내에 해당되는 자는 상여금 기준호봉표에 의한 월봉금액의 200%에 해당하는 상여금을 받으며, 상위 10%초과 25%이내에 해당되는 자는 월봉금액의 100%에 해당하는 금액을 받고, 상위 25% 초과, 50%이내에 해당되는 자는 월봉금액의 50%에 해당하는 금액을 받는다. 단, 직종 및 업무의 특성상 개인별 성과를 구분하기 어려운 경우 등 부득이한 사유가 있는 때에는 행정자치부장관과 협의하여 위 지급기준 및 지급액을 달리 정할 수 있다(공무원수당규정 제7조 및 별표 2의2).

목표관리제는 공무원이 달성한 근무성과를 객관적으로 평가하기 위하여 도입된 제도이다. 적용대상은 행정기관의 1-4급 일반직·별정직 공무원이며, 5급이하 공무원은 임의로 적용할 수 있다. 목표는 전략목표(국장급 공무원이 책임자가 되어 추진할 목표), 중점목표(과장급 공무원이 책임자가 되어 추진할 목표), 기본목표(계장급(복수직 서기관 이하) 공무원이 책임자가 되어 추진할 목표)로 구분되어 설정되며 목표달성에 1개월 이상 소요되는 정기적·수시적 업무에 대해 설정하되, 장기간에 걸쳐 추진되는 업무는 1년 단위로 세분화하여 목표를 설정한다. 각 부서의 전략목표와 중점목표는 기획총괄부서에 제출되고 국장단회의에서 중요성과 난이도의 균형을 검토하여 조정한다. 설정된 목표는 불변을 원칙으로 하되, 부득이한 상황변화가 있는 경우 기존 목표의 수정이 가능하다.

평가는 1차로 직근상급자, 2차로 차상급자에 의해 평가받도록 하며, 평가주기는 연 1회이다. 평가방식은 직근상급자는 등급과 점수를 결정하되 서열이 나타나도록 차등평가하며, 차상급자는 우수 및 감점부서를 고려하여 전체 평가대상인원의 30% 범위 내에서 조정이 가능하도록 하였다.

다면평가제는 평가의 주관성을 감소시킴으로써 객관성을 확보하고자 하는 제도이다. 우리 나라에서는 1998년에 공무원임용령에 다면평가를 할 수 있는 규정을 신설하였다. 임용권자 또는 임용제청권자는 소속공무원을 승진심사를 거쳐 승진임용하거나 승진임용제청하고자 하는 때에는 승진심사대상공무원과 동일하거나 하위계급의 공무원 또는 업무와 관련된 민원인 등의 평가를 실시하여 그 결과를 반영할 수 있도록 하였으며, 이와 관련하여 평가방법 및 절차, 평가결과의 반영 등에 관한 사항은 소속장관이 정하도록 하였다(공무원 임용령 제35조의 4).

라. 민주화 및 참여 강화

우리 나라에서는 1999년부터 6급 이하의 공무원을 대상으로 ‘직장협의회’가 구성될 수 있도록 하였다. 이는 1998년 제1기 노사정위원회에서 합의된 사항으로 노동조합은 아니지만, 공무원들이 그들의 근무여건의 개선을 통하여 복무상 권익을 보호받을 수 있도록 단체활동을 할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다는데 큰 의의가 있다. 가입범위는 6급 혹은 이에 준하는 공무원이며, 당해 기관 고유의 근무환경 개선에 관한 사항, 업무능률 향상에 관한 사항, 소속 공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항, 기타 기관의 발전에 관한 사항에 관하여 기관장과 협의하는 기능을 수행한다(공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률).

그러나 ‘노동조합 및 노동관계조정법’상의 단결체가 아닌 ‘근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률’상의 노사협의회와 유사한 기구이므로 노조가 아니다. 따라서 집단행위시 국가공무원법 제66조에 저촉되며, 공무원의 근로자성이 강조되는 것이 아니라 공무원관계의 특수성이 강조된다(행정자치부, 1998:4).

직장협의회가 노동조합이 아니므로 공무원의 근로조건 개선을 위한 노력에 한계가 있을 수 있다. 그러나 직장협의회는 설치된 공무원을 대표할 수 있는 공식적 대의기관이 마련되어, 공무원들이 근무환경 개선을 위하여 그 의사를 직접 표현하고, 반영시킬 수 있는 통로가 마련되었음을 의미하는 것이다.

마. 정보기술의 활용

정보기술의 활용을 통한 인사의 합리화를 추진하고 있다. 이전까지 인사운영이 거의 문서와 수작업에 의존하던 것을 전산화하여 실시간에 필요한 자료를 검색하고, 필요한 정보를 용도에 맞게 가공하여 활용할 수 있도록 하기 위한 인사지원시스템(PPSS)을 개발하고 있다.

2) 인사개혁의 사례

가. 외교통상부의 인사개혁

외교통상부는 21세기 외교경쟁력과 통일에 대비한 외교역량을 강화한다는 목적에 따라 인사제도를 개혁하였다. 기본 방향은 전문화, 정예화, 공정성 및 투명성 제고이다. 주요 개혁 내용은 다음과 같다.

첫째, 전문성 강화를 위하여 계급대신 보직위주의 인사운영을 하도록 하였다. 이

에 따라 부내 직원을 대상으로 하는 직위공모제도를 도입하여 새로운 보직제도를 운영토록 하였으며, 국내직명을 단일화하였다.

둘째, 정예화를 위하여 외교관 적격심사제도, 공관장 적격심사제도를 도입하였으며, 공관장 10년 근속정년은 유지토록 하였고, 대명퇴직제도(待命退職制度)를 강화하였으며, 연령정년을 60세로 단일화하였다.

외교관 적격심사제도는 13년차와 20년차된 직원을 대상으로 외국어능력을 기준으로 외교관으로서의 기본 자질을 심사하는 제도이며, 공관장 적격심사제도는 도덕성, 능력 등 공관장의 기본자질을 종합적으로 심사하는 제도로서 23년차 이상된 외무공무원으로서 당해 연도 재외공관장 후보로 예상되는 자를 대상으로 한다.

대명퇴직제도는 적용 범위를 현재 공관장을 역임한 자를 대상으로 대명기간이 1년이상일 경우 퇴직하는 제도에서 과장 및 참서관급 이상으로 범위를 확대하였고 대명기간은 1년 6개월로 하여 인력활용을 극대화하려고 한 제도이다. 단, 공관장 역임자 이외의 자는 적격심사위원회의 심사를 거쳐 퇴직여부를 최종적으로 결정토록 하였다.

셋째, 인사의 공정성과 투명성을 강화하기 위하여 종합평가제도를 도입하였다. 이에선 다면평가제의 도입, 외국어 능력 등 제반 인사사항의 데이터 베이스화가 포함되며, 과학적인 평정방법을 도입하고, 외교관적격심사 및 보직심사시에 평정결과를 적극 활용토록 하였다.

넷째, 중앙인사위원회의 지원 하에 직무분석을 실시하고 있으며, 그 결과에 따라 직무값과 실적에 따른 새로운 보수제도를 도입할 계획이다.

다섯째, 채용제도를 개선하여 외무고시 1부와 2부의 통합을 추진하되, 영어 등 외국어의 비중 및 면접시험을 강화할 계획이며, 외시 응시연령을 32세미만에서 30세미만으로 낮추고, 특채제도를 활성화하여 특수분야의 전문가 채용을 확대하도록 하였다.

나. 서울시의 인사개혁

서울시의 인사개혁은 전문화, 공정화, 예측가능화, 전산화로 요약할 수 있다.

전문화를 위하여는 전문보직관리제가 시행 중이며, 핵심직위 공모제가 검토되고 있다. 전문보직관리제는 전문화가 시급한 교통, 환경, 상수도분야의 근무희망자를 공모하여, 전문분야 내에서 승진 및 전보를 실시하는 제도이다. 핵심직위 공모제는 부서 정원의 일정 인원(10%내외)을 공개모집하여 핵심직위에 선발하고, 지정자는 5년이상 동일 직위에 근무토록 함으로써 전문성을 갖추도록 하는 제도이다.

인사의 공정화를 위하여는 인사기준선정위원회를 구성하여 운영하며, 승진의 다 단계 심사 및 동료평가제도를 실시하고 있다. 승진심사를 예비심사와 본심사위원회를 구성하여 실시토록 하며, 상사와 동료의 다면평가결과를 반영토록 하여 공정성을 기하고 있다. 또한 선호부서를 지정토록 하여 선호부서 상호간에는 전보를 금지토록 함으로써, 특정인이 선호부서에서만 근무하지 못하도록 하였다.

인사의 예측가능화를 위하여는 인사사전예고제를 실시하고 있다. 이는 정기인사 시 추진 일정 및 승진이나 전보일자를 사전에 예고함으로써 공무원들이 안정적으로 근무하는 환경을 조성하였다.

인사의 전산화를 위하여는 사이버인력관리시스템을 도입하려고 하고 있다. 이를 통하여 인사, 조직, 업무정보를 통합관리할 수 있으며, 인사정보를 공개하고, 직원희망을 쉽게 반영할 수 있고, 지식정보를 공유할 수 있을 것으로 기대한다.

이외에도 조건부 승진제도를 도입하여 6급, 5급의 장기근속자 중 희망자를 선발하여 1-2년 후 퇴직을 조건으로 승진임용하는 방안을 추진 중이다. 이것은 퇴직을 촉진하고, 인사의 여유를 증대시킬 수 있을 것으로 기대된다. 또한 직원토론회를 정기적으로 운영함으로써 인사관련의 직원의견을 쉽게 수렴할 수 있는 장치를 갖추도록 할 계획이다.

제 3 장 인사개혁에 대한 공무원의 인식

행정개혁의 성공을 위해서는 인사개혁의 성공이 핵심임은 앞에서 언급한 바와 같다. 그리고 성공적인 인사개혁은 개혁에 대한 공무원들의 인식제고와 참여가 필요하다. 그러므로 지금까지의 개혁의 성과를 측정하고 앞으로 추진될 개혁의 방향을 정립하기 위해서 인사개혁에 대한 공무원들의 인식을 파악할 필요가 있다.

본 연구에서는 전반적인 공무원들의 인식을 조사하지 않고 인사담당관들의 인식을 조사하였다. 인사담당관은 일반적으로 조직의 상황을 잘 알고 있으며, 제도 변화를 조직에 적용하는 일선관리자의 역할을 맡고 있기 때문에 개혁에 대한 평가를 대표적으로 할 수 있다고 판단된다.

제 1 절 중앙인사기관의 활동에 대한 인식

현재 우리 나라의 인사제도 개혁은 중앙인사위원회가 중앙인사기관으로서 주도하고 있다. 인사개혁이 성공하기 위해서는 중앙인사기관의 주도적 역할이 올바르게 이루어져야 할 뿐 아니라, 각 기관과의 연계도 원활해야 한다. 만약 중앙인사기관의 활동에 대한 일선기관의 반발이 크다면 개혁이 원만히 추진되기 어렵다.

1. 전통적인 인사통제활동에 대한 인식

중앙인사기관의 전통적 역할의 하나는 각 기관별 인사가 법규나 정해진 절차에 따라 이루어지는지를 감독하는 것이다. 이에 대한 일선 인사담당관들의 인식은 다음과 같다.

1) 고위직 공무원의 인사 심사에 대한 평가

중앙인사위원회가 실시한 고위직 공무원에 대한 인사심사에 대하여 인사담당관들은 대체로 긍정적인 평가를 하고 있다. 특히 편파적 인사에 대한 견제에 대해서는 긍정적인 평가의 정도가 높았다. 반면에 능력이나 성품 등 개인별 적절성에 대해서는 긍정적인 평가가 부정적 평가보다 좀 우세한 정도이고 보통이라는 평가가 가장 많았다(표 2).¹⁾

1) 이하 응답자의 계산은 무응답을 제외한 실제 응답자만을 대상으로 한 것이다.

이것은 인사통제에 대한 중앙인사기관의 역할에 대한 기대를 간접적으로 보여준다. 즉, 중앙인사기관이 인사의 중립성을 지키는 데에는 크게 기여할 수 있지만 적절성에 관해서는 각 기관의 자율성에 맡기는 것이 더 좋을 수 있다는 것이다. 이론적으로는 분권화의 원리에 의해 중앙인사기관이 각 기관의 인사에 가급적 개입을 안하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 그 동안의 인사관행이 적절성을 충분히 보장하였는가에 대해서 확신할 수 없는 한 중앙인사기관의 역할에 대한 각 기관의 기대를 전적으로 반영하는 인력관리를 하기는 어려울 것이다. 이것은 인사감사에 대한 평가를 통해서도 유추해 볼 수 있다.

<표 2> 고위직 인사심사에 대한 중앙인사위원회의 활동에 대한 평

()는 백분비

항 목	매우 도움이 됨	어느 정도 도움이 됨	보통임	별로 도움이 못됨	전혀 도움이 못됨	잘 모르겠 다	계
정실주의 배격	7 (10.6)	29 (43.9)	15 (22.7)	13 (19.7)	0 (0.0)	2 (3.0)	66 (100.0)
정치적 고려에 의한 인사 배제	2 (3.0)	30 (45.5)	16 (24.2)	15 (22.7)	1 (1.5)	2 (3.0)	66 (100.0)
능력 있는 인사 선별	6 (9.1)	18 (27.3)	29 (43.9)	12 (18.2)	0 (0.0)	1 (1.5)	66 (100.0)
공직자로서의 성품을 갖춘 인사 선별	4 (6.1)	21 (31.8)	25 (37.9)	14 (21.2)	1 (1.5)	1 (1.5)	66 (100.0)

2) 인사감사에 대한 인식

중앙인사위원회가 실시한 인사감사에 대하여 각 기관의 인사담당관들은 상당히 긍정적으로 평가하고 있다. 더욱이 인사감사로 말미암아 인력관리에 필요한 여러 요소나 능력들이 긍정적으로 향상되었음을 나타내고 있어 중앙인사위원회의 활동이 현재 적절하게 이루어지고 있음을 알 수 있다(표 3). 특히 ‘정부 인사정책의 올바른 이해’나 ‘정확한 인사법령의 숙지’에 대한 긍정적 평가가 상대적으로 더 높는데, 이는 중앙인사기관이 인력관리의 가이드 역할을 해야 함을 잘 나타내는 것이라고 볼 수 있다. 반면에 ‘불공정한 인사관행의 시정’이나 ‘인사담당관의 전문성 제고’에 대해

서는 상대적으로 긍정적 평가의 정도가 낮았다. 이는 중앙인사위원회의 감사활동이 각 기관의 개별성과 관련된 문제에 있어서는 상대적으로 기여의 정도가 낮다고 유추할 수 있는 결과이다.

그러므로 인력관리의 분권화에 대한 인식을 인사감사에 대한 평가에서도 알 수 있다. 다만 인사감사에 대한 전반적인 평가가 부정적인 것에 비해 긍정적인 내용이 압도적으로 많기 때문에 아직까지는 중앙인사기관의 개입이 필요하다고 볼 수 있다.

그런데 중앙인사기관의 활동과 관련하여 인사법령의 숙지에 대한 긍정적 평가는 매우 높은데 비해, 인사전문성의 제고에 대한 긍정적 평가가 상대적으로 낮다는 것은 중앙인사위원회의 활동에 변화가 필요함을 시사한다. 즉, 전통적인 법령 위주의 감사에서 관리(management)에 대한 강조로 변화될 필요가 있는 것이다. 인사개혁의 흐름에서 나타난 것처럼 현장중심, 성과위주의 인력관리를 위해서는 중앙에서 통제하는 법규의 엄격성은 완화되어야 하며, 각 기관의 재량권이 늘어날 필요가 있다. 그리고 각 기관은 임용이나 보수, 평정 등 인사행정의 각 분야에서 독자적인 관리능력을 갖추어 줄 필요가 있다. 그러므로 중앙인사위원회는 각 기관이 이러한 전문적 능력을 갖추도록 하는데 더욱 힘을 쏟아야 할 것이다.

<표 3> 중앙인사위원회의 인사감사에 대한 평가

()는 백분비

항 목	매우 도움이 됨	어느 정도 도움이 됨	보통임	별로 도움이 못됨	전혀 도움이 못됨	잘 모르겠 다	계
정부 인사정책의 올바른 이해	13 (21.7)	31 (51.7)	11 (18.3)	2 (3.3)	0 (0.0)	3 (5.0)	60 (100.0)
불공정한 인사관행의 시정	8 (13.3)	24 (40.0)	21 (35.0)	6 (10.0)	0 (0.0)	1 (1.4)	60 (100.0)
인사운영의 합법성 및 적절성 제고	8 (13.1)	31 (50.8)	18 (29.5)	3 (4.9)	0 (0.0)	1 (1.6)	61 (100.0)
정확한 인사법령 숙지	16 (26.2)	31 (50.8)	12 (19.7)	1 (1.6)	0 (0.0)	1 (1.6)	61 (100.0)
인사담당 공무원의 전문성 제고	9 (14.8)	26 (42.6)	18 (29.5)	7 (11.4)	0 (0.0)	1 (1.6)	61 (100.0)

2. 인사개혁활동에 대한 인식

미래 지향적인 인사개혁의 특성을 감안할 때 보다 중요한 것은 현재 진행되고 있는 개혁조치들과 관련해서 인사담당관들은 중앙인사위원회의 활동을 어떻게 평가하는가 하는 점이다. 이에 대하여 부정적 평가가 나온다면 중앙인사위원회는 개혁의 각론에 앞서 추진전략의 측면에서 개선책을 모색하여야 할 것이다. 그러나 인사담당관들은 개혁과 관련된 중앙인사위원회의 역할에 대하여 대체적으로 긍정적 평가를 내리고 있다. 그러므로 현재의 개혁추진활동은 지속적으로 유지하여도 좋을 것이다. 다만 구체적인 분야에 들어가서는 방향전환 혹은 개선의 노력이 필요한 부분도 나타난다. 이를 좀 더 자세히 보면 아래와 같다.

1) 개혁과제의 선정

개방형 직위의 도입, 보수등급제, 직무분석 등의 개혁 과제에 대하여 인사담당관들은 대체로 긍정적 평가를 내리고 있다. 개혁과제의 선정이 적절한가라는 질문에 대하여 적극적 동의가 7.4%(5명), 그렇다라는 긍정적 동의가 54.4%(37명)이었으며, 그렇지 않다(6명)와 매우 그렇지 않다(4명)은 응답자의 14.7%였다(표 4). 이것은 일단 실무기관에서도 현재의 인력관리시스템이 변화되어야 할 필요가 있음을 인식하고 있다는 것을 나타낸다. 그러므로 관심은 그 방향성보다 개혁 효과성의 제고에 두어야 할 것이다.

<표 4> 개혁과제의 선정은 적절한가

	인원수	백분비
매우 그렇다	5	7.4
그렇다	37	54.4
보통이다	15	22.1
그렇지 않다	6	8.8
매우 그렇지 않다	4	5.9
잘 모르겠다	1	1.5
합	68	100.0

2) 개혁과정에서의 지지확보 노력

개혁과정에서 공직사회 내부의 지지를 확보하기 위하여 노력하였는가에 대해서도 긍정적인 반응을 보이고 있다. 동의를 표하는 의견이 45.3%였으며, 반대를 표하는 의견이 23.5%였다. 그러므로 개혁의 추진이 중앙인사위원회의 일방적 주도로 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다(표 5).

<표 5> 개혁 과정에서 공직사회 내부의 지지 확보에 노력하였는가

	인원수	백분비
매우 그렇다	2	2.9
그렇다	22	32.4
보통이다	27	39.7
그렇지 않다	14	20.6
매우 그렇지 않다	2	2.9
잘 모르겠다	1	1.5
합	68	100.0

3) 개혁 내용의 홍보

인사개혁이 일방적으로 추진되고 있지는 않지만, 그 내용에 대한 홍보는 충분치 않은 것으로 나타났다. 개혁 내용에 대한 홍보가 잘 되었는가에 대해서는 적극적 동의는 없고 ‘그렇다’라는 보통의 동의만 13.2%였다. 반면에 부정적 의견은 26.5%였다(표 6). 이것은 인사개혁에 있어서 중앙인사기관의 활동이 인사담당관이 아닌 일반 공무원들에게는 충분히 이해되고 있지 못할 가능성을 보여준다. 이러한 문제가 있을 경우 이에 대한 해결은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 개혁의 내용을 좀 더 적극적으로 알리는 노력이 필요하다. 개혁의 각 분야에 대하여 공무원들이 이해할 수 있는 구체적인 예를 많이 개발하여 제시하고, 개혁의 결과가 공무원들에게 가져다 줄 편익에 대해서도 적극적으로 알릴 필요가 있다. 이를 위해서는 중앙인사위원회와 각 기관의 인사담당관 사이에 긴밀한 협력체

제를 구축하는 것이 필요하다. 즉, 중앙인사위원회의 개혁방향이나 예시, 개혁결과에 대해 인사담당관들이 충분히 인식하여 각 기관에 전달 내지 적용하는 것이다.

둘째, 인사담당관들이 적극적으로 개혁의 실천 방안을 고안하고 이를 해당 기관에서 실시하는 것이다. 즉, 개혁을 일반 공무원들에게 인식시키는 데 있어서 인사담당관들이 더 능동적이고 책임있는 역할을 수행하는 것이다. 그러나 이를 위해서는 인사담당관들의 전문성이 높아야 하며, 제도적으로 각 기관이 인사행정에 있어서 상당한 자율권을 부여받아야 한다. 현재와 같이 중앙집권적인 인사시스템을 유지하고 있는 상황에서는 적용하기가 어려울 것으로 보인다.

어떤 방법이든지 개혁의 홍보성 강화를 위해서는 인사담당관들의 중요성이 현재보다 더 커져야 한다.

<표 6> 인사개혁 내용에 대한 홍보가 잘 되었는가

	인원수	백분비
매우 그렇다	0	0.0
그렇다	9	13.2
보통이다	41	60.3
그렇지 않다	15	22.1
매우 그렇지 않다	3	4.4
잘 모르겠다	0	0.0
합	68	100.0

4) 개혁의 속도

인사개혁의 속도에 대해서도 긍정적 응답보다는 부정적 응답이 더 많았다. 그러므로 인사담당관들은 현재의 변화가 너무 급하며, 적응할 시간이 필요하다고 느끼고 있음을 알 수 있다(표 7). 이러한 응답은 개혁의 추진에 있어서 개혁주도기관과 이를 일선에서 적용해야 하는 기관 사이에 협력이 절대적으로 필요하다는 것을 다시 한 번 보여준다. 개혁을 추진하는 입장에서는 개혁의 결과가 속히 나타날 수 있기를 바라지만, 개혁의 적용을 받는 입장에서는 그 불확실성을 제거하려는 욕구가 더 강하게 나타날 수 있다.

개혁이라는 것이 그 시기의 적절성을 놓치면 실패로 끝나기 쉽다. 그렇지만 적응

의 욕구를 충족시키지 못할 경우에도 호응을 얻지 못하여 실패할 가능성이 크다. 이러한 갈등상황을 해결하는 방법은 속도를 조절하되 개혁의 의지를 지속적으로 강하게 유지하는 것이다. 그러므로 중앙인사위원회는 개혁의 추진에 대한 정치적 지지와 합리적 방향 제시에 더욱 힘을 쏟는 한 편, 실천에 대해서는 부분적 시도를 통한 검증과정을 도입하는 것이 더 바람직할 것으로 판단된다. 현재와 같이 충분한 검토없이 소정부적으로 시행되는 개혁전략이 타당한 것인지에 대해서는 한 번 점검할 필요가 있을 것이다.

<표 7> 인사개혁의 속도는 적절한가

	인원수	백분비
매우 그렇다	0	0.0
그렇다	14	20.6
보통이다	38	55.9
그렇지 않다	15	22.1
매우 그렇지 않다	1	1.5
잘 모르겠다	0	0.0
합	68	100.0

5) 제도 운영의 신축성

제도의 운영이 신축적인가에 대해서도 부정적 반응이 더 많았다(표 8). 이러한 반응은 인사개혁과 그 적용에 대한 집권화와 분권화의 문제를 지속적으로 보여주는 것이다. 인사개혁의 의도를 충분히 살리기 위해서는 분권화를 강화하는 것이 더 합당하다. 그런데 현재의 인사시스템은 집권화되어 있으며, 각 기관의 인사행정도 이러한 시스템에 익숙해져 있다. 그러므로 개혁이 진행될수록 각 기관의 형편에 맞는 신축성의 부여가 확대되도록 인사시스템이 개선되어야 할 것이다.

그러나 현재 어느 정도의 분권화가 추진되어야 할 것인가에 대해서는 여러 요인을 고려해야 한다. 우선 현재는 개혁의 초기이므로 각 기관에 지나친 신축성을 부여하는 것이 적절치 못한 조치일 수 있다. 성과지향성과 탄력성을 갖춘 인력관리체제는 그에 맞는 적절한 평가체제와 공정한 인사관리의 관행이 정착되지 않는 한 자칫 편파적이고 엽관적인 인사의 폐단이 나타날 수 있다. 또는 인력관리의 전문적

능력이 뒷받침되지 않을 경우 선례답습의 무사안일한 행태가 나타나 개혁의 본질이 흐려질 수도 있다. 따라서 이에 대한 확신이 전제되지 않는 한 집권성의 유지는 필요할 것이다.

이에 대한 판단도 중앙인사위원회와 각 인사담당관 사이에 원활한 협조를 통하여 구할 수 있을 것이다. 제도의 신축적 적용 필요성은 각 기관에서 감지할 수 있으며, 그 정당성에 대해서는 중앙인사위원회와 각 기관 사이의 의견교환을 통하여 판단할 수 있을 것이기 때문이다.

<표 8> 제도 운영은 신축적으로 이루어졌는가

	인원수	백분비
매우 그렇다	0	0.0
그렇다	13	19.1
보통이다	33	48.5
그렇지 않다	17	25.0
매우 그렇지 않다	3	4.4
잘 모르겠다	2	2.9
합	68	100.0

3. 인사개혁활동의 기여도

중앙인사위원회의 개혁활동이 실제로 인사관리에는 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대해서 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. 다만 부처별 인사자율성 증대에 대해서는 부정적 평가를 함으로써 제도 운영의 신축성에 대한 부정적 평가와 일관된 의견을 보이고 있다.

1) 인사운영에 있어서의 공정성 확대

중앙인사위원회의 인사개혁 활동이 채용, 승진, 전보 등의 인사운영 전반에 걸쳐서 공정성을 확대하였는가에 대해서 그 기여성을 인정한 응답이 58.2%로 높았던 반면에 인정하지 않은 응답은 6%에 불과하였다(표 9). 이러한 응답은 일단 중앙인사위원회가 당분간은 인사개혁에 있어서 주도적 역할을 수행하는데 대한 정당성을 부

여하는 것으로 볼 수 있다. 특히 인사의 공정성에 대하여 긍정적으로 평가한다는 것은 개혁이 공무원들에게 혜택을 준다는 것을 인식시킬 수 있는 좋은 근거가 될 수 있다.

<표 9> 인사개혁활동이 인사운영 전반의 공정성에 기여하는가

	인원수	백분비
크게 기여하고 있다	4	6.0
어느 정도 기여하고 있다	35	52.2
그저 그렇다	23	34.3
별로 기여하고 있지 못하다	4	6.0
전혀 기여하고 있지 못하다	0	0.0
잘 모르겠다	1	1.5
합	67	100.0

2) 전문성 확대

공직의 전문성 확대에도 현재 이루어지고 있는 개혁활동은 기여하고 있는 것으로 평가되었다(표 10). 이는 인사개혁이 정부의 생산성을 향상시키려는 행정개혁의 방향과 일치하고 있음을 나타내는 것이다.

<표 10> 인사개혁 활동이 공직의 전문성 확대에 기여하는가

	인원수	백분비
크게 기여하고 있다	5	7.4
어느 정도 기여하고 있다	29	42.6
그저 그렇다	27	39.7
별로 기여하고 있지 못하다	6	8.8
전혀 기여하고 있지 못하다	0	0.0
잘 모르겠다	1	1.5
합	68	100.0

3) 부처별 인사자율성 증대

현재의 개혁활동은 부처별 인사자율성 증대에는 크게 기여하고 있지 못한 것으로 인식되고 있다(표 11). 그러나 이것은 개혁 초기에 나타나는 현상으로 이해할 수 있을 것이다. 개혁조치들이 정착되면 점차 인사분권화로 진행되는 것이 세계적인 개혁의 흐름이다. 그러므로 우리 나라도 앞으로는 자율성이 증대되는 방향으로 나아갈 것이 기대된다.

다만 분권화가 저절로 이루어지는 것은 아니다. 중앙인사위원회도 개혁의 주도 기관으로서 분권화의 필요성을 인식하고 있어야 하며, 그러한 방향으로의 범규 정비나 체제구축을 위해서 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 현재는 개혁을 주도하고, 구체적인 지침을 마련하며, 감사를 강화해야 할 필요가 크지만, 점차 정책입안과 모델제시의 방향잡기 역할이 중앙인사위원회의 주요 기능이 되어야 할 것이다.

<표 11> 인사개혁 활동이 부처별 자율성 증대에 기여하는가

	인원수	백분비
크게 기여하고 있다	3	4.5
어느 정도 기여하고 있다	14	21.2
그저 그렇다	29	43.9
별로 기여하고 있지 못하다	16	24.2
전혀 기여하고 있지 못하다	3	4.5
잘 모르겠다	1	1.5
합	66	100.0

4) 공무원 처우 개선

현재의 개혁활동이 공무원의 처우개선에 기여하였는가에 대해서도 긍정적 평가가 나왔다(표 12). 이는 인사개혁에 개방과 경쟁의 원리가 도입되었지만, 이것이 반드시 공무원들에게 불리하게만 작용하지는 않을 것이라는 판단을 가능하게 한다.

또 다양하게 시도되는 개혁활동들이 궁극적으로는 공무원들에게 유리하게 작용할 가능성이 크다고 볼 수 있다.

<표 12> 인사개혁 활동이 공무원 처우 개선에 기여하는가

	인원수	백분비
크게 기여하고 있다	8	11.9
어느 정도 기여하고 있다	27	40.3
그저 그렇다	22	32.8
별로 기여하고 있지 못하다	10	14.9
전혀 기여하고 있지 못하다	0	0.0
잘 모르겠다	0	0.0
합	67	100.0

4. 작은 정부와 개방성에 대한 인식

현재 정부는 정부의 기능을 축소하여 민간에 위임하고, 민간의 기법을 정부부문에 적극 도입하여 정부의 개방성과 경쟁력을 확대하고, 작은 정부를 실현하는 방향으로 개혁을 추진하고 있다. 이러한 개혁의 방향에 대하여 인사담당관들은 원칙적으로 동의하고 있다. 그러나 개혁추진 속도에 대해서는 완만하게 추진되어야 한다고 평가함으로써, 급격한 변화에 대한 거부감을 나타내고 있다(표 13).

이것은 개혁을 추진하는 입장과 개혁을 적용해야 하는 입장의 차이를 다시 한번 보여주는 것이며, 따라서 개혁의 전략에 관한 문제이다. 개혁은 완만하게 추진하다보면 제대로 효과를 거두지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 그러므로 개혁의 추진은 단호하게 그리고 신속히 해야 할 것이다. 그러나 적용의 가능성을 무시한 채 개혁을 추진하면 겉으로만 개혁을 추진하면서, 안으로는 종래의 인사관행을 지속시키는 개혁회피노력이 극대화될 수 있다. 중앙인사위원회가 이러한 것을 적절히 통제할 수 있는 충분한 능력을 갖추지 못하였을 경우 개혁회피노력은 개혁의 본질 자체를 무너뜨릴 수 있다. 그러므로 개혁의 효과성을 높이기 위한 전략적 선택이 필요한 것이다. 예를 들어, 인사개혁조치를 일부 기관에 실험적으로 시도해보고 전 정부로 확대할 것인가, 전 정부에 단순히 적용할 것인가는 전략적 선택의 문제이다.

일부 기관에 대하여 이론적으로 충실한 개혁제도를 단호히 실시하고, 다른 기관들에서는 그것을 보고 적응할 시간을 갖도록 하면 전략적 절충이 가능하리라고 판단된다.

<표 13> 개혁방향에 대한 평가

	인원수	백분비
전적으로 동의하고, 더 적극적 추진 필요	14	20.9
전적으로 동의하며, 현재의 추진 속도가 적절	8	11.6
원칙적으로 동의하나, 점진적 추진 필요	42	62.7
원칙 자체에 대한 재고 필요	3	4.5
잘 모르겠다	0	0.0
합	67	100.0

제 2 절 인사분야별 개혁에 대한 인식

과거의 인사행정방식과 크게 달라지는 개혁은 개방형 임용제도의 실시, 성과급체제의 도입이 대표적이다. 그리고 이러한 개혁이 성공하기 위하여 공직분류체제가 계급제에서 직위분류제로 전환되는 것을 시도하고 있으며, 5급공무원의 선발방식도 개선될 예정이다. 이러한 근본적 변화에 대한 공무원들의 인식은 개혁의 성패를 가늠할 수 있는 지표가 될 것이다.

1. 개방형 임용에 대한 인식

1) 개방형 임용의 성과에 대한 평가

개방형 임용은 상위직의 충원을 주로 승진에 의존해 온 인사제도에 가장 큰 변화를 준 개혁이다. 제도의 주요 도입 목적은 행정의 전문성 강화와 정부의 효율성 증대에 있다. 또한 다양한 시각이 정책에 반영될 수 있도록 하는 효과도 기대할 수 있다.

개방형 임용에 대한 인사담당관들의 평가는 평가 대상분야에 따라 긍정과 부정

이 엇갈린다. 전문성의 향상, 민간부문 의견의 정책 반영에 대해서는 긍정적 평가가 우세하며, 능률성 증가, 책임성 증가, 공직사회 분위기의 일신에 대해서는 부정적 평가가 우세하게 나타났다(표 14). 이것은 개방형 임용제가 의도한 목적의 최소한도는 달성하고 있는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 부정적 평가 부분에 대해서는 이것이 개방형 임용제가 지니는 본질적 문제인지, 제도의 변화 가운데서 나오는 저항, 혹은 부적응에 따른 일시적 현상인지를 분석해 보아야 할 것이다.

<표 14> 개방형 직위제 시행에 대한 평가

항 목	매우 도움이 됨	어느 정도 도움이 됨	보통임	별로 도움이 못됨	전혀 도움이 못됨	계
행정업무의 능률성 증가	1 (1.5)	13 (20.0)	20 (30.8)	26 (40.0)	5 (7.7)	65 (100.0)
행정업무의 전문성 증가	1 (1.5)	28 (42.4)	20 (30.3)	14 (21.2)	3 (4.5)	66 (100.0)
행정업무의 책임성 증가	2 (3.1)	11 (16.9)	21 (32.3)	21 (32.3)	10 (15.4)	65 (100.0)
민간부문 의견의 효과적 정책 반영	1 (1.5)	14 (21.5)	34 (52.3)	8 (12.3)	8 (12.3)	65 (100.0)
공직사회 분위기의 일신	1 (1.5)	10 (15.4)	23 (35.4)	24 (36.9)	7 (10.8)	65 (100.0)

행정업무의 전문성 증가는 개방형 도입의 의의가 상당히 충족되고 있음을 나타낸다. 이는 외부 전문가의 유입에 따른 효과일 뿐 아니라, 공직 내에서도 전문성을 확보하기 위한 노력이 강해지고, 빈 직위의 충원에 전문성이 중요한 판단기준으로 작용하기 때문인 것으로 판단된다.

민간부문의 의견이 정책에 효과적으로 반영되는 것에 대해서는 긍정과 부정적 시각이 비슷하며 중립적 시각이 다수를 나타낸다. 이는 개방형 직위에 민간부문으로부터의 임용이 저조한 것과, 민간부문에서 인력이 유입되더라도 정해진 행정의 틀 속에서 자유로운 관리활동을 하기 어려운 면이 작용된 것으로 추정할 수 있다. 그러나 민간부문으로부터의 인력 유입이 확대되고, 임용된 관리자에게 보다 많은 권한이 부여되는 유연한 관리환경이 조성되면 다양한 시각의 정책반영 가능성이 높아질 것으로 기대할 수 있다.

행정의 능률성 증대에 대해서는 부정적 의견이 매우 높다. 이를 그대로 해석하면 개방형 임용은 능률성의 증대와는 관계가 없거나 부정적으로 작용할 소지가 높다고

보아야 한다. 개방형 임용이 외부로부터의 충원을 전제로 하므로, 조직의 직무 내용이나 업무관행에 익숙치 않은 인력이 유입됨으로써 비능률이 발생할 가능성은 있다. 그러나 이는 능률의 개념에 대한 문제일 수 있다. 능률을 업무추진의 신속성이라는 측면에서 파악하면 개방형 임용이 부정적으로 작용할 개연성이 높으나, 국민에 대한 바람직한 행정 서비스의 산출이라는 측면에서 보면 비능률의 가능성은 낮아질 수 있다. 왜냐하면 업무의 전문성이 높아져서 문제해결의 대안을 잘 수립하고, 정책에 국민의 의사가 많이 반영될 수 있다면 그것이 생산적 정부이기 때문이다. 단, 이를 위하여는 개방형 직위에 임용된 관리자가 그 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 해당 조직에 대한 관리 권한이 대폭 부여되어야 할 것이다.

행정의 책임성에 대해서도 부정적 평가가 많았다. 다만 개방형 직위제가 실시된 지 얼마 안되는 상황이므로 이는 개방형에 의해 임용된 인력이 무책임하다기 보다는 개방형 임용제와 행정의 책임성 증대는 관련성이 낮다는 평가로 해석해야 할 것이다. 그러나 현실적으로 개방형 직위에 임용된 인력의 책임성을 담보할 수 있는 분명한 대안이 있는 것은 아니다. 그러므로 이에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 개방형 직위에 임용되려는 사람은 그 경력을 중요시할 것이므로 무책임한 업무수행으로 인한 부정적 평가를 받지 않으려 할 것이라는 전제는 할 수 있다. 이에 덧붙여 실질적으로 얻을 수 있는 혜택을 크게 함으로써 이에 대한 유지의 노력을 자발적으로 기울이도록 하면 책임성의 강화가 더 증대될 수 있을 것이다.

공직 분위기의 일신에 대해서도 부정적 평가가 많았다. 이는 개방형 임용이 공직의 분위기에 별다른 영향을 미치지 않고 있다거나 혹은 부정적으로 작용하고 있다는 해석을 가능케 한다. 개방형 직위에 임용된 외부 인력이 많지 않다는 현재의 상황에 비추어 보면 별다른 영향을 미치지 않는다는 해석이 더 가능성이 있고, 승진의 적체를 심화시킬 수 있다는 면에서 보면 부정적 영향이 크다는 해석이 더 가능성이 있다. 어느 쪽이든지 경쟁을 통한 공직 분위기 쇄신의 효과는 아직 기대할 수 없다. 이에 대한 평가는 시간의 진행과 함께 개방형 직위에 외부 인사의 유입이 확대될 때 더 정확히 내릴 수 있을 것이다.

2) 개방형 직위제의 확대에 대한 평가

개방형 직위제의 확대에 대하여는 확대의 분야에 따라 찬성과 반대가 엇갈리게 나타난다. 특정직이나 공기업으로의 확대 시행과 개방형 직위 비율을 부처별로 차등화 하는 것에 대해서는 찬성의 비율이 높으나, 해당 직급범위의 확대, 지방자치단체로의 확대, 비율의 확대에 대해서는 반대의 의견이 높다. 또한 일정 비율을 외부인

사로 충원케 한다든지, 여성인사로 충원케 하는 할당제의 실시에 대해서도 반대의 의견이 많다(표 15).

이러한 평가는 일정한 패턴을 나타낸다. 즉, 정부에서 근무하는 일반직의 인사담당관들은 그들과 같은 종류의 공무원들에게 부정적으로 작용할 수도 있는(예: 승진의 적체, 경쟁의 격화) 개방형 직위의 확대는 반대하지만, 그럴 영향이 적은 부분에 대해서는 찬성하는 의견을 보이고 있다. 그리고 부처의 자율성을 높일 수 있는 부분에 대해서도 찬성의 의견을 보이고 있다. 단정할 수는 없지만 이기적 판단이 작용했을 개연성이 높은 응답결과라고 판단된다.

그렇지만 이러한 인식이 있음에도 불구하고 개방형 직위를 확대하기는 어렵다. 공무원들의 반대에도 불구하고 개방형 직위를 확대하기 위해서는 그 정당성을 뒷받침할 수 있는 성과가 있어야 한다. 그러므로 현재와 같은 전면적 실시도 가능하지만, 특정 조직 혹은 분야에 대한 이론적으로 충실한 개방형 직위제를 실시하고 공무원들의 의사보다 그 효과에 근거하여 확대 여부를 결정하는 것도 의미있는 대안이 될 것이다.

<표 15> 개방형 직위의 확대에 대한 인식

항 목	전적으로 찬성	찬성	보통	반대	전적으로 반대	잘 모르겠다	계
특정직에 대한 개방형 직위제 확대 시행	5 (7.2)	29 (42.0)	21 (30.4)	10 (14.5)	3 (4.3)	1 (1.4)	69 (100.0)
개방형 직위제의 4급 이하 확대 시행	4 (5.8)	12 (17.4)	26 (37.7)	19 (27.5)	8 (11.6)	0 (0.0)	69 (100.0)
개방형 직위제의 공기업 확대 시행	11 (15.9)	30 (43.5)	18 (26.1)	7 (10.1)	2 (2.9)	1 (1.4)	69 (100.0)
개방형 직위제의 지방자치단체에 대한 확대 시행	4 (5.9)	15 (22.1)	25 (36.8)	18 (26.5)	5 (7.4)	6 (1.5)	68 (100.0)
개방형 직위의 일정 비율을 외부인사로 임용하는 할당제 도입	2 (2.9)	8 (11.6)	13 (18.8)	38 (55.1)	8 (11.6)	0 (0.0)	69 (100.0)
개방형 직위의 일정 비율을 여성인사로 임용하는 할당제 도입	1 (1.4)	4 (5.8)	19 (27.5)	36 (52.2)	9 (13.0)	0 (0.0)	69 (100.0)
개방형 직위 비율의 확대	1 (1.4)	5 (7.2)	15 (21.7)	36 (52.2)	12 (17.4)	0 (0.0)	69 (100.0)
개방형 직위 비율의 부처별 차등화	5 (7.4)	37 (54.4)	15 (22.1)	6 (8.8)	4 (5.9)	1 (1.5)	68 (100.0)

2. 보수체계의 개혁에 대한 인식

보수는 공무원들의 근로의욕과 가장 밀접하게 관련된 중요한 요소이다. 그러므로 인사개혁은 보수체계가 행정의 생산성을 높이고 공무원들에게도 적극적인 동기부여를 할 수 있는 수단이 되도록 그 변화를 시도하고 있다. 중요한 내용으로는 성과급제의 강화, 봉급조정수당의 지급, 보수등급제의 실시 등이 있다.

1) 성과급 제도의 실시에 대한 평가

성과급 보수제도는 공무원의 근무실적에 따라 보수를 차등 지급함으로써 보수의 공정성을 높이고, 공무원들의 생산성과 근무의욕을 고취하기 위하여 실시하는 것이다. 성과급 제도의 실시에 대해서 평가체제의 미비를 우려하는 의견도 많으나 인사담당관들은 대체로 긍정적 의견을 보이고 있다(표 16).

<표 16> 성과급 제도의 실시에 대한 평가

항 목	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	계
성과상여금 기준 금액의 직급별 차등화의 타당성	2 (3.0)	43 (65.2)	10 (15.2)	10 (15.2)	1 (1.5)	66 (100.0)
업무실적 평가 등급에 따른 성과상여금 지급의 차등 지급을 조정의 타당성	7 (10.3)	36 (52.9)	12 (17.6)	10 (14.7)	3 (4.4)	68 (100.0)
근로의욕고취에 대한 성과급의 기여	3 (4.3)	27 (39.1)	14 (20.3)	17 (24.6)	8 (11.6)	69 (100.0)
보수에서 차지하는 성과급 비중의 확대 필요성	7 (10.1)	28 (40.6)	12 (17.4)	16 (23.2)	6 (8.7)	68 (100.0)

인사담당관들은 성과급 차등 지급율이나 성과급 비중의 확대에 대하여 긍정적 반응을 보임으로써 업무수행결과에 따른 공정한 대우에 대한 필요성을 인식하고 있음을 나타내고 있다. 또한 성과상여금 기준 금액을 직급별로 차등화 하는 것에 대해서도 긍정적 평가를 하고 있는데, 이는 성과급을 지급하지만 종래의 직급에 따른 보수의 차이는 그대로 유지하여야 한다는 시각을 나타내는 것이다. 즉, 성과에 따른 공정한 보수체계의 확립이라는 변화의 필요성과 직급간 보수차이라는 전통적 시각

이 함께 표현되고 있는 것이다.

반면에 성과급이 근무의욕을 고취시키는데 도움이 되는가라는 질문에 대해서는 상대적으로 낮은 빈도의 지지를 나타내고 있으며, 부정의 정도도 높다. 이것은 성과급을 실시하는 의도와 어긋나는 결과이므로 그 원인을 잘 분석해 보아야 한다.

근무평가의 적절성에 대한 회의나 성과에 따른 성과급 차이의 미미성 등을 원인으로 추정할 수 있다. 근무평가의 적절성이 전제되지 않는다면 종래와 같이 ‘선임순’ 혹은 ‘돌아가며 받기’ 식의 잘못된 관행이 나타날 수 있기 때문에 성과급이 근무의욕 고취와는 상관없이 운영될 가능성이 크다. 따라서 정확한 근무평가시스템은 성과급제가 성공하기 위한 필수적인 조건이다.

성과급 차이가 미미하다는 점도 공무원들이 성과급에 크게 기대하지 않게 하는 원인이 될 수 있다. 기존의 균형적 시각에서 크게 벗어난다고 하더라도 성과급이 제 기능을 할 수 있도록 보수체계를 조정할 필요가 있다.

2) 봉급조정수당의 지급에 대한 평가

낮은 보수는 공무원들의 오랜 불만사항이었다. 특히 민간부문보다 먼저 보수인상 수준이 결정됨으로써 상대적으로 인상의 폭이 낮아져 상대적 불이익이 더 커졌던 이전의 문제를 해결하고자 연중에 상대적으로 낮은 보수를 조정할 수 있는 봉급조정수당을 지급하도록 하였다. 이에 대하여 인사담당관들은 긍정적으로 평가하고 있다(표 17). 따라서 공무원들의 보수수준 조사가 민간부문에 비해 불리하지 않도록 하는 방안을 지속적으로 강구해야 할 것이다.

<표 17> 봉급조정수당의 지급에 대한 만족도

	인원수	백분비
매우 만족	13	18.8
만족하는 편	42	60.9
보통이다	12	17.4
불만족 하는 편	2	2.9
매우 불만족	0	0.0
합	69	100.0

3) 보수등급제의 도입에 대한 인식

현재의 보수체계는 승진과 보수수준의 향상이 연계되어 있다. 그러므로 공무원들은 보수의 인상을 위해서도 승진에 집착하지 않을 수 없다. 그러나 승진은 갈수록 적체되며, 이것이 해결될 수 있는 가능성도 매우 낮다. 이에 대한 대안으로 직책이나 직무내용의 변동과 무관하게 직무수행능력이나 실적의 향상에 따라 보수가 인상될 수 있도록 하는 보수등급제의 실시가 추진되고 있다. 이에 대한 인사담당관들의 기대는 긍정적인 것으로 나타났다(표 18). 인사담당관들은 사무관급 이하에 대한 보수등급제의 실시에 대하여 긍정적인 평가가 56.5%였으며, 부정적인 평가가 23.2%로써 긍정적인 기대가 훨씬 많았다.

그러므로 직책상의 변동과 보수수준의 변화는 분리시키는 정책이 바람직한 것으로 판단할 수 있다. 다만, 이럴 경우 직급간의 보수차이가 매우 적어진다면 혹은 보수의 역전 현상이 나타날 가능성도 있다. 이것은 전통적인 인식과 배치되는 것으로서 이를 어느 정도의 선에서 조정하는 것이 타당한가에 대한 논의가 있어야 할 것이다. 직급간 역전의 가능성을 전혀 배제하지 않는다면 보수등급제를 실시하는 의의가 반감될 것이다. 그러므로 상위 직급의 하위 등급과 하위 직급의 상위 등급이 겹치도록 하는 조정은 불가피할 것이다.

<표 18> 사무관급 이하에 대한 보수등급제 실시에 대한 인식

	인원수	백분비
전적으로 찬성	3	4.3
찬성하는 편	36	52.2
보통이다	11	15.9
반대	10	14.5
전적으로 반대	6	8.7
잘 모르겠다	3	4.3
합	69	100.0

4) 보수등급제의 예상 효과에 대한 인식

보수등급제가 가지고 올 효과에 대해서도 인사담당관들은 긍정적으로 평가하고 있다(표 19). 공무원들의 근무의욕 고취에 대해서는 51.5%가 동의하고 있으며, 승진에 대한 과도한 집착이 사라질 것이라는 기대에 대해서는 51.5%가, 정부의 경쟁력 강화에 기대할 것이라는 기대에 대해서는 55.9%가 동의하였다. 반면에 부정적 응답은 근무의욕 고취에 대하여 20.6%, 승진집착의 감소에 대하여 26.4%, 정부의 경쟁력 강화에 대하여 11.8%로 나타났다. 그러므로 보수등급제는 정부의 생산성 강화와 승진체제의 문제점 해결, 공무원의 근무의욕 고취라는 문제들을 동시에 해결할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 다만, 앞에서 언급한 바와 같이 보수등급의 폭을 어느 정도로 할 것인가에 대해서는 좀 더 정밀한 연구가 필요하다.

<표 19> 보수등급제 실시의 효과에 대한 인식

항 목	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	잘 모르겠 다	계
공무원의 근무의욕 고취	2 (2.9)	33 (48.5)	17 (25.0)	13 (19.1)	1 (1.5)	2 (2.9)	68 (100.0)
승진에 대한 과도한 집착 감소	4 (5.9)	31 (45.6)	13 (19.1)	16 (23.5)	2 (2.9)	2 (2.9)	68 (100.0)
정부의 경쟁력 강화에 기여	6 (8.8)	32 (47.1)	19 (27.9)	7 (10.3)	1 (1.5)	3 (4.4)	68 (100.0)

3. 직위분류제 도입에 대한 인식

현재 추진되는 인사개혁의 방안들은 모두 공무원의 직무수행 성과를 높이고자 하는데 초점이 맞추어져 있다. 이것은 직무수행을 정확히 평가할 수 있어야 한다는 전제가 있는데 이를 위해서는 직무의 내용과 책임의 정도가 가능한 분명히 명시되어야 한다. 즉, 공직분류방식 중 직위분류제적인 요소가 강화될 필요가 있는 것이다.

우리 나라는 그동안 계급제적인 분류방식에 의해 공직을 운영하여 왔으며, 이것은 특정 분야의 전문성보다 모든 분야에 걸친 일반적 이해 능력을 더 중요시하기 때문에 개인의 근무결과에 따른 평가를 하기 어려웠다. 그러므로 성과중심의 인사

개혁의 추구는 자연히 직위분류제의 강화로 방향이 정해지게 된다.

1) 직위분류제적 요소의 강화에 대한 인식

인사담당관들은 계급제 중심의 인사체계에 직위분류제적 요소를 강화하려는 시도에 대하여 찬성 68.1%, 반대 13.0%로써 압도적으로 긍정적 반응을 나타내고 있다(표 20). 이는 인사담당관들도 공정한 인사관리를 위해서는 현재와 같이 직무의 내용과 책임성이 모호한 체제를 개혁할 필요성이 있다는 것에 대하여 이미 인식하고 있는 것을 의미한다.

문제는 직위분류제적 요소를 강화하기 위해서는 직무분석과 평가라는 과정을 거쳐야 하는데 이는 상당한 전문적 능력을 요하며, 단시일 내에 이루어지기 어렵다는 점이다. 1970년대에 시도되었던 전 정부에 걸친 직위분류제의 도입이 실패한 경험을 우리는 이미 가지고 있다. 따라서 직위분류제의 강화는 장기간에 걸쳐 단계적으로 실시하여 확대시키는 전략이 바람직하다. 이런 의미에서 현재 중앙인사위원회가 외교통상부와 기상청을 대상으로 직무분석을 실시하는 것은 적절한 방법이라고 할 수 있다. 이 과정에서 중앙인사기관과 각 기관 사이에 원활한 협조가 이루어질 수 있으며, 이는 앞으로 공직분류체계를 조정하는 데에도 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 중앙인사위원회는 직위분류제의 긍정적 효과를 홍보하여 각 기관이 자발적으로 직무분석에 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

<표 20> 직위분류제적 요소의 강화에 대한 인식

	인원수	백분비
전적으로 찬성	10	14.5
찬성하는 편	37	53.6
보통이다	12	17.4
반대	6	8.7
전적으로 반대	3	4.3
잘 모르겠다	1	1.4
합	69	100.0

2) 직위분류제의 강화 효과에 대한 인식

인사담당관들은 직위분류제가 강화됨으로써 나타나는 효과에 대해서도 긍정적인 기대감을 표시하고 있다. 보상체계의 공정성 확립에 대해서는 56.5%, 근무의욕 향상에 대해서는 47.8%, 업무의 전문성 강화에 대해서는 77.9%, 조직의 유연성 향상에 대해서는 26.1%, 승진적체 해소에 대해서는 21.7%, 불공정한 인사관행의 시정에 대해서는 44.9%가 동의를 표시하고 있다(표 21).

조직의 유연성 향상과 승진적체 해소에 대해서는 긍정적으로 기여할 것이라는 견해보다 부정적으로 작용할 것이라는 견해가 더 많았는데(각각 30.4%, 46.3%), 이는 직위분류제의 이론적 특성을 잘 이해하고 있다는 것을 보여준다. 직위분류제는 직무분야별 전문성을 엄격히 규정하게 되므로 유연한 인력 이동은 어렵게 될 수 있다. 또한 직위가 한정된 직부분야(직렬)에 있어서는 승진이 어렵고 다른 직무분야(직렬)로 이동하여 승진문제를 해결하기도 어렵다.

이러한 직위분류제의 한계는 유연한 인사관리를 요하는 현재의 행정수요와 상충될 수 있다. 그러므로 이를 극복하는 것이 직위분류제적 요소를 강화할 경우 새로이 해결해야 할 과제로 대두된다. 이에 대해서는 별도의 연구가 필요하겠지만, 승진적체에 대해서는 보수등급제와 같은 대안적 제도의 시행이 해결책을 제시해 줄 수 있을 것이다. 또한 인사의 유연성에 있어서는 조직 내에서의 인사는 경직될 가능성이 있지만, 조직간에 동일한 직무분야로의 이동, 혹은 민간부문과의 인력교환 등 교류제도의 활성화가 대안이 될 수 있을 것이다.

<표 21> 직위분류제 강화의 효과에 대한 인식

항 목	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	계
능력과 업적에 따른 보상체계 확립	4 (5.8)	35 (50.7)	16 (23.2)	13 (18.8)	1 (1.4)	69 (100.0)
개인별 근무의욕에 긍정적 영향	6 (8.7)	27 (39.1)	26 (37.7)	8 (11.6)	2 (2.9)	69 (100.0)
직위별 업무 전문성의 강화	7 (10.3)	46 (67.6)	15 (22.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	68 (100.0)
조직의 유연성 향상	3 (4.3)	15 (21.7)	30 (43.5)	18 (27.5)	2 (2.9)	68 (100.0)
승진적체현상의 해소	1 (1.4)	14 (20.3)	22 (31.9)	29 (42.0)	3 (4.3)	69 (100.0)
정실인사 등 불공정 인사관행의 해소	2 (2.9)	29 (42.0)	19 (27.5)	17 (24.6)	2 (2.9)	69 (100.0)

4. 5급 공개채용방식의 변화에 대한 인식

인사제도의 개혁은 현재 공무원인 인력의 생산성을 높이는 것 뿐 아니라 유능한 인력이 공직에 지속적으로 유입되도록 하는 것도 포함해야 한다. 사회환경과 행정 수요의 지속적인 변화는 공무원들이 갖추어야 할 자질과 능력에 대한 변화를 요구하며, 이는 공무원이 될 인력을 평가하는 기준도 달라져야 하는 것을 의미하기 때문이다.

중앙인사위원회에서는 우선 과거의 단순 지식측정 위주의 고시제도를 개선함으로써, 환경변화에 대응한 능력있는 인력선발의 틀을 갖추고자 하였다. 중요한 내용으로는 공직적격성테스트의 실시, 실질적 영어사용 능력을 측정하기 위한 제도의 개편, 시험과목 축소, 무자료 면접의 강화 등이다. 이러한 변화에 대하여 인사담당관들도 기존의 고시제도의 문제점 해결에 도움이 될 것이라는 의견을 나타내고 있다(표 22). 즉, 현장에서 인사를 담당하고 있는 공무원들도 새로 유입되는 인력의 선발 기준이나 방법이 달라져야 할 필요성을 충분히 느끼고 있었다는 것을 알 수 있다.

중앙인사위원회는 새로운 고시제도의 도입을 위하여 실험적 조사도 실시하고 있으며, 공청회도 거치는 등 신중한 준비를 하고 있다. 이러한 접근방식은 우리 사회에서 고시제도가 갖는 의의를 감안할 때 바람직한 것이라고 생각된다.

<표 22> 5급 공개채용 방식의 변화에 대한 인식

항 목	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	잘 모르겠 다	계
공직에 적격한 인재 선발에 도움	15 (22.1)	44 (64.7)	7 (10.3)	1 (1.5)	1 (1.5)	0 (0.0)	68 (100.0)
지식정보화 사회에 적합한 기본소양을 갖춘 인재 선발에 도움	16 (23.2)	44 (63.8)	7 (10.1)	1 (1.4)	1 (1.4)	0 (0.0)	69 (100.0)
전문성 있는 인력 선발에 도움	11 (15.9)	35 (50.7)	18 (26.1)	4 (5.8)	1 (1.4)	0 (0.0)	69 (100.0)
수험부담 완화로 많은 우수 인력의 지원에 도움	5 (7.2)	33 (47.8)	25 (36.2)	4 (5.8)	2 (2.9)	0 (0.0)	68 (100.0)
고시낭인의 문제를 해결하여 국가인력의 활용에 도움	5 (7.2)	37 (53.6)	15 (21.7)	9 (13.0)	2 (2.9)	1 (1.4)	69 (100.0)

5. 공무원의 '삶의 질' 향상 방안에 대한 인식

인사제도의 개혁이 단순히 정부와 공무원의 생산성 향상에만 기여토록 하는 것 이어서는 안된다. 정부의 생산성을 향상시키는 데에도 기여해야 하지만, 그것이 공무원의 삶의 질을 향상시키는 것과 연계되어야 보다 큰 효과를 가져올 수 있다. 그동안 우리 나라의 공무원들에 대해서는 봉사성이 가장 강조되었으며, 공직의 특수성으로 인하여 참정권이나 단결권과 같은 기본적 권리도 크게 제한받았다. 물론 이에 대하여 공직의 안정성, 공공의사결정에 있어서의 권한 행사 등 상쇄적 요소도 있었으나, 행정환경의 변화는 공무원들이 가졌던 긍정적 요소들은 감소시키면서 강화되는 경쟁적 환경에서 보다 많은 능력의 발휘와 보다 높은 성과를 보여 줄 것을 요구하고 있다. 그러므로 이에 대응하여 공무원이 기대할 수 있는 혜택도 변화되어야 하며, 특히 '생활인'으로서의 공무원을 감안할 때 그들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방법들이 적극적으로 모색되어야 한다.

1) '삶의 질' 향상을 위해 필요한 제도

공무원들이 그들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 본인들이 생각하는 바람직한 방법을 우선 도입할 필요가 있다. 이와 관련하여 인사담당관들은 각종 가계지원금 등 후생복지를 확충할 것을 우선적으로 지적하였다(표 23). 공무원들의 삶의 질을 향상시키기 위한 방법들에 대하여 3순위까지 지정하도록 질문한 결과 1순위에서 가장 많은 응답은 각종 가계지원금 등 후생복지 확충이었으며(42.0%), 이와 비슷하게 토요일 격주 전일 근무제가 지적되었다(40.6%). 이러한 경향은 2순위에서도 비슷하게 나타났는데 각각 30.4%와 24.6%의 응답율을 보였다. 그 다음의 항목으로는 업무환경의 개선이 1순위로는 11.6%, 2순위로는 24.6%의 응답을 보임으로써 세번째로 많은 응답을 보이고 있다. 그러므로 이러한 순위를 감안할 때 공무원의 삶의 질을 개선하기 위해서는 일단 후생복지제도를 확충하고, 토요일 격주 전일 근무제를 실시함으로써 자기 시간을 갖도록 하며, 업무환경을 개선하는 순으로 실시할 것이 요망된다. 3순위에서는 업무환경의 개선(33.3%), 각종 문화프로그램 정보 및 할인 서비스 제공(20.3%), 후생복지 확충(18.8%)의 순서를 나타내고 있다.

이러한 결과에서 한 가지 유념해야 할 것은 토요일 격주 전일 근무제가 업무환경의 개선보다 더 높은 지적을 받고 있다는 점이다. 이것은 업무환경이 이전보다 많이 개선되어 그 필요성이 감소되었기 때문이라고 해석할 수도 있지만, 이보다는 자기 시간을 갖고자 하는 욕구가 상승되었다고 보는 것이 더 합당할 것이다. 특히

비록 3순위에서 높은 비율을 보였지만 각종 문화프로그램을 향유할 수 있는 기회를 많이 갖기를 원한다는 응답과 연계하여 생각하면 ‘삶의 질’에 대한 공무원의 요구가 단순한 생계문제의 해결에만 머물러 있지 않음을 보여주는 것이다.

이것은 공무원의 이런 제도들 뿐 아니라 보수까지 포함하여 공무원들의 처우에 대한 개선 노력이 공무원들의 사회적·문화적 욕구를 감안하여 이루어져야 효과가 있을 것임을 의미한다. 즉, 금전적 가치로서의 절대액보다는 사회에서의 공무원 집단이 차지하는 위치와 그들이 누릴 수 있는 혜택에 대한 종합적 판단이 있어야 한다는 것이다. 공무원들에게 절대적 수준에서의 처우 개선도 필요하지만, 그들이 상대적 박탈감 혹은 상대적 빈곤의식을 갖지 않도록 하는 접근이 요망된다.

<표 23> 공무원의 삶의 질 향상을 위하여 필요한 제도

항 목	1순위	2순위	3순위
토요일 격주 전일 근무제	28 (40.6)	17 (24.6)	8 (11.6)
변형 근무시간제	2 (2.9)	4 (5.8)	11 (15.9)
각종 가계지원금 등 후생복지 확충	29 (42.0)	21 (30.4)	13 (18.8)
업무환경의 개선	8 (11.6)	17 (24.6)	23 (33.3)
각종 문화프로그램 정보 및 할인 서비스 제공	2 (2.9)	10 (14.5)	14 (20.3)
계	69 (100.0)	69 (100.0)	69 (100.0)

2) ‘삶의 질’ 향상을 위한 제도 시행에 대한 평가

공무원들의 삶의 질을 향상시키고자 하는 노력이 중앙인사위원회에서만 나타나는 것은 아니다. 오히려 이러한 제도들은 각 기관에서 실제적으로 공무원들에게 혜택이 가도록 시행될 때 더 효과를 나타낼 수 있다. 이러한 측면에서 보면 우리나라의 각 기관들은 제도적 틀 안에서 나름대로 공무원들의 삶의 질을 향상시키기 위하여 노력하는 것으로 조사되었다(표 24).

<표 24> 삶의 질을 향상시키기 위한 조치들의 부처 내 실시 정도

항 목	매우 적극적	적극적	보통	소극적	매우 소극적	계
직장 내 동호인 활동 지원 강화 및 후생시설 확대	9 (13.0)	37 (53.6)	16 (23.2)	5 (7.2)	2 (2.9)	69 (100.0)
연가 및 특별휴가제 시행	5 (7.2)	21 (30.4)	32 (46.4)	8 (11.6)	3 (4.3)	69 (100.0)
당직 제도 운영 개선	8 (11.6)	29 (42.0)	28 (40.6)	3 (4.3)	1 (1.4)	69 (100.0)
근무행태 및 사무실 환경 개선	4 (5.8)	20 (29.4)	33 (48.5)	10 (14.7)	1 (1.5)	68 (100.0)
변형 근무 시간제 실시	1 (1.5)	3 (4.5)	15 (22.7)	33 (50.0)	14 (21.2)	66 (100.0)
여성 공무원의 보건 휴가 및 육아시간 부여	5 (7.4)	27 (39.7)	25 (36.8)	8 (11.8)	3 (4.4)	68 (100.0)
공무원 직장협회의 육성	2 (3.0)	15 (22.7)	19 (28.8)	24 (36.4)	6 (9.1)	66 (100.0)
일하는 방식의 개선(보고절차 간소화, 존대어 사용 등)	3 (4.4)	26 (38.2)	24 (35.3)	12 (17.6)	3 (4.4)	68 (100.0)
공무원의 보람, 인정감 제공(비금전적 보상, 권한의 하부 위임 등)	3 (4.3)	20 (29.0)	35 (50.7)	10 (14.5)	1 (1.4)	69 (100.0)

‘직장 내 동호인 활동 지원’, ‘당직제도 운영 개선’, ‘여성공무원의 보건 휴가 및 육아시간 부여’, ‘일하는 방식의 개선’ 등 비교적 각 기관의 자율성이 크게 작용할 수 있는 제도들에 대해서는 각 부처별로 적극적으로 실시한다는 응답이 많았다. ‘연가 및 특별휴가제 시행’, ‘근무 행태 및 사무실 환경 개선’, ‘공무원의 보람이나 인정감 제공’ 등에 대해서는 긍정적 지원이 있기는 하나 적극적이라고 보기 어렵고,²⁾ ‘변형근무제 실시’나 ‘공무원 직장협의회 구성’에 관해서는 소극적이라는 응답이 많았다.

‘근무 행태 및 사무실 환경 개선’은 자율성이 높은 개선방안임에도 불구하고 보통이라는 응답이 가장 많은 것은 이에 대한 특별한 노력이 기울여지지 않음을 나타

2) 적극적 지원은 응답에서 적극적이라고 대답한 비율이 가장 많은 경우이며, 긍정적이나 적극적이라고 보기 어렵다는 것은 적극적이라는 응답이 소극적이라는 응답보다는 많으나 보통이라는 응답이 최다수의 응답을 보인 경우이다.

내는 것인데, 이는 공무원의 전체성에서 기인하는 것으로 보인다. 즉, 어떤 한 부처만이 독자적인 업무환경을 개선하는 노력을 기울이기 보다 정부 전체에서 조성되는 업무환경을 그대로 따르는 것이다. 그리고 이러한 현상은 우리 나라의 정부부처가 특정 건물이나 지역에 집합적으로 설치되어 있는 것에도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 중앙인사위원회나 문화관광부 등 독립된 공간에 설치된 기관들의 환경이 다른 부처들과 다른 것을 감안하면 각 부처의 분산화 혹은 최소한 독립건물화도 검토할만하다.

공무원 직장협의회를 육성하는 것에 대하여 각 부처가 소극적이라는 응답은 이 문제에 있어서 환경변화에 우리 정부가 아직 제대로 적응하지 못하고 있다는 우려를 갖게 한다. 앞으로의 인력관리는 공무원들에게 충분한 권한과 책임을 아울러 부여하는 방식으로 시행되어야 할 것이다. 이런 면에서 보면 공무원의 단결권에 대하여 지나치게 부정적으로 파악하는 전통적 시각을 바뀌어야 할 필요가 있다.

6. 종합

지금까지 분석된 인사담당관들의 의견에 의하면 인사개혁의 내용 중 개방형에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 질문 분야에 따라 모두 나타났으며, 보수제도 및 직위분류제의 개혁에 대해서는 전반적으로 긍정적인 평가를 보이고 있다. 이것은 일단 개혁의 필요성에 대해서 인사담당관들도 인식을 같이하는 것이라고 볼 수 있다. 다만 외부와 구별되어 공직사회 내에서 추구할 수 있는 개혁에 대해서는 긍정적이거나, 외부로부터의 영향을 증가시킬 수 있는 개혁에 대해서는 긍정적이지만은 않다는 해석도 가능하다.

그러므로 공무원들이 공감하는 개혁방향은 강력하고 신속하게 현실화시켜야 할 것이다. 그리고 개방형과 같은 개혁은 그 효과가 분명히 나타남으로써 공무원들을 이해시킬 수 있는 확실한 예를 만들 필요가 있다. 이를 위해서는 그 필요성을 다시 한 번 검토하고, 필요성에 부응하기 용이한 분야에서부터 제도적 장치를 확실히 한 후에 적극적으로 실시해 나가야 할 것이다.

개혁의 대상 분야가 어떠한지 한 가지 분명한 것은 중앙인사기관과 각 기관 인사담당관 사이에 긴밀한 협력이 이루어져야 한다는 점이다. 개혁의 필요성에 대해서는 대체로 공감하고 있기 때문에 이제 남은 과제는 개혁된 제도가 실천되고 그 효과가 극대화되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 중앙인사기관이 인사기관으로서 전문성을 확보하면서, 각 기관을 인도할 수 있는 정책주도성을 확립하여야 한다. 그리고 각 기관도 인사담당관이 그 기관에서 개혁된 인사제도가 일선부서에 적

절하게 적용될 수 있도록 하는 견인차 역할을 할 수 있게 하여야 한다. 즉, 인사담당관의 전문성과 그를 뒷받침하는 강력한 정책적 의지가 있어야 한다. 현재의 행정 환경 변화에 대응하기 위한 인사개혁의 이론적 내용이나 세계적인 흐름, 그리고 우리나라 인사담당관들의 의견 모두 인사담당관의 전문성 강화가 필요함을 지적하고 있다.

제 4 장 인적자원관리의 전문성 제고 방안

제 1 절 전문성 강화의 필요성

1. 인사전문성의 필요

앞에서 살펴 본 바와 같이 현재 인사개혁의 내용은 무엇보다 인력을 자원으로 인식하여 전략적으로 관리하려는 경향이 강하다. 또한 성과중심의 관리를 강조함으로써 행정서비스가 제공되는 현장에서 인력을 자유롭게 활용할 수 있도록 권한을 부여하는 분권화가 진행되고 있다.

OECD 국가들에 있어서 인력관리의 책임이 분권화하고 있으며, 각 기관에서의 인력관리의 책임도 집행부서의 책임자에게 대폭 위임되고 있다. 각 기관은 인력관리 뿐 아니라 예산에 대한 권한도 위임받는다. 즉, 조직의 관리에 관한 전반적인 권한이 위임된다. 이것이 가장 두드러지게 나타난 예는 뉴질랜드이다. 뉴질랜드에서는 각 기관에 총액기준으로의 예산이 주어지며, 기관장은 이 범위에서 인력을 비롯한 자원의 적절한 투입을 통하여 기대되는 산출을 생산해야 한다. 그러므로 인력관리는 비용의 사용이라는 측면에서 가장 효과적인 방법에 의하여 시행되어야 한다. 즉, 각 기관은 자신들의 목표를 달성시킬 수 있는 인력관리의 방법을 스스로 찾아야 할 책임이 주어지는 것이다.

정도의 차이만 있을 뿐 영국이나 미국에서도 이러한 인력관리의 특징은 마찬가지이다. 각 기관이 자기 조직의 인력을 동원과정에서부터 스스로 관리할 수 있는 능력이 매우 필요하게 된 것이다. 그러므로 각 기관의 인력담당관은 중앙의 지시를 수동적으로 받는 위치여서는 안된다. 자기 조직이 목표달성을 하는데 필요한 인력관리의 방법을 고안하고, 운영할 수 있어야 하며, 더 나아가 조직의 목표와 인력운영의 조건을 조정할 수 있어야 한다. 이것이 인력관리에서 요구되는 전문성이다. 즉, 인사담당관은 인력의 동원과 배치에 관하여 적절한 제도를 고안하고 실시할 수 있는 능력이 있어야 한다. 그리고 이것이 단순히 조직의 요구에 대하여 수동적으로 반응하는 것(예를 들어 조직이 필요한 능력을 갖춘 인력을 가장 효율적인 방법으로 동원할 수 있는 것)만이 아니라, 한 걸음 더 나아가 조직의 정책결정에 참여하여 능동적으로 인력관리와 조직의 목표달성이 연계되도록 할 수 있어야 한다(예를 들어 현재 보유하고 있거나 일정 기간에 보유할 수 있는 능력을 감안하여 조직의 주요 정책을 결정하게 하는 것, 또는 환경변화와 조직의 정책의 변화, 조직의 인력의 변

화가 조화를 이룰 수 있도록 조직의 정책이 결정되도록 하는 것).

그러므로 인사담당관은 정해진 규정에 따른 보수의 결정, 경력산정 등 기계적인 실무업무만을 담당하거나, 제도의 개선 방법을 모색하는 것 뿐 아니라, 환경변화를 분석하고 조직과 관련된 주요 정책판단을 할 수 있는 능력도 갖추어야 한다. 인사담당관은 조직의 가장 중요한 자원을 관리하는 전략적 관리자인 것이다.

2. 인사 전문성의 진단

우리 나라의 인사담당관들이 느끼는 업무의 전문성 정도는 그리 강하지 않다. 인사담당관을 대상으로 한 설문조사에 의하면 인사담당자로서의 본인의 전문성에 대한 평가에서 보통이라고 응답한 경우가 56.1%로 가장 많았으며, 매우 높거나 높은 편이라고 응답한 경우가 25.7%였다. 아주 낮다고 평가한 경우는 없었지만 낮은 편이라고 응답한 경우도 18.2%가 되었다(표 25).

<표 25> 인사담당자로서의 본인의 전문성에 대한 평가

	인원수	백분비
매우 높다	1	1.5
높은 편이다	16	24.2
보통이다	37	56.1
낮은 편이다	12	18.2
매우 낮다	0	0.0
잘 모르겠다	0	0.0
합	66	100.0

이러한 설문 결과의 결과는 세 가지 문제점을 내포하고 있다.

첫째는 인사전문성에 대한 확신이 낮다는 것이다. 본 설문 조사에 참여한 응답자들은 매우 제한된 범위이지만 소속 기관에서 인사업무를 담당하고 있는 사람들이다. 그러므로 인사전문성에 대하여 나름대로의 확신을 가지고 있어야 한다. 보통이라는 응답이 가장 많은 것은 다른 사람과 비교할 때 본인이 특별히 나을 것이 없다는 의미이기도 하다. 즉, 본인이 다른 사람보다 능력이 떨어진다고 볼 수는 없지만, 반대로 누가 맡더라도 본인이 담당하는 정도의 일을 할 수 있다는 의미가 될 수 있다.

그러므로 이는 인사전문성 자체가 인정되지 않는다는 의미로도 해석될 수 있다.

둘째는 상대적으로 인사전문성이 높다고 응답한 비율이 더 높지만, 이 때의 인사전문성에 대한 인식이 과연 행정개혁의 흐름이나, 전략적 인력관리의 내용에 맞는 적극적인 것인가에 대한 의문이다. 즉, 인사전문성을 인사법규를 잘 안다든지, 현재의 제한된 인사업무에 대해 해봐서 그 절차를 잘 안다는 의미로 생각하고 응답했다면, 이것은 적극적인 인사전문성은 거의 없다고 봐도 된다는 의미로 해석할 수 있다.

셋째, 우리 나라에서는 인력관리를 전문적 영역으로 인식하고 있지 않았다는 점이다. 이것은 자신의 전문성에 대한 평가를 연령이나 근무경력이라는 변수와 연계하여 보면 그 가능성을 추정할 수 있다. 통계적으로 보면 그 상관성의 정도는 낮지만 연령이 높거나 공직에서의 근무경험이 많을수록 인사전문성에 대한 확신이 떨어진다는 응답을 보였다.¹⁾ 인사전문성에 대한 응답과 연령 및 근무경력과의 회귀분석한 결과 통계적으로 유의미하다는 결과가 나왔으며, 연령이나 근무경력이 많을수록 전문성 평가에서의 값의 변화는 정의 상관관계를 나타내었다. 즉, 연령이나 근무경력이 많을수록 전문성의 정도를 낮게 평가하는 경향을 보인 것이다.²⁾

그러므로 우리 나라에서는 오랜 경험이 인사전문성의 강화와는 큰 상관이 없는 것을 의미한다. 즉, 공직의 경력체계가 인사전문성을 확보하는 것과는 무관하다는 것이며, 인사담당관을 임명할 때도 전문성에 대한 고려가 작용하지 않았을 가능성이 큰 것이다.

이러한 전문성에 대한 인식 부재는 ‘인사담당관 연찬회’에 관한 제안을 개방형

1) 이것은 인사전문성에 대한 평가를 종속변수로 하고 연령이나 공직에 근무한 경력을 독립변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과에 근거하고 있다. 전문성에 대한 평가문항이 비율변수가 아니므로 회귀분석이 적절한 방법은 아니다. 그러나 5점척도에 의한 연속성은 있고, 연령과 공직의 근무경력은 비율변수이기 때문에 회귀분석을 통한 분석이 가능하다고 본다. 본 연구에서는 ‘전문성의 정도’를 ‘잘 모르겠다’고 응답한 것에 대해 ‘6’의 변수값을 주었으므로 회귀분석에 문제가 있을 수도 있었으나 실제 응답에서는 이 변수값은 나타나지 않았으므로 문제가 없다. 또한 연령이나 공직을 범주화하여 전문성과 이 변수들을 교차분석을 통해 상관성을 검사하는 것은 범주화로 인한 정보의 누락이 발생할 수 있다. 연령과 경력을 동시에 독립변수로 넣지 않은 것은 다공선성의 문제를 방지하고, 각각의 변수의 영향을 각각 판단하기 위해서이다. 회귀분석의 결과는 다음과 같다.

① $Y = 0.02757X_1 + 1.524$ (sig=0.054) Y: 전문성 평가 X1: 연령

② $Y = 0.02547X_2 + 2.230$ (sig=0.033) Y: 전문성 평가 X2: 공직경력

위의 두 식의 경우 R^2 의 값이 매우 낮아서 관련성이 있다고 확인하기가 어렵다. 그러나 연령이나 공직경력에 대한 확신은 반대의 방향성을 지닐 가능성이 높다. X변수는 숫자가 증가할수록 연령이나 공직경력이 높지만, Y변수는 숫자가 높을수록 전문성의 정도는 낮아진다.

2) 본 연구에서는 전문성의 정도를 매우 높이에 ‘1’, 매우 낮다에 ‘5’의 값을 부여하였다.

문항(open questionnaire)으로 물어본 것에 대한 응답이나 분임토의에서 발표된 내용에서도 알 수 있다. 개방형 문항에 대한 응답에서는 인사담당관 연찬회라면 참석 대상자가 잘못 선정되었다는 지적이 있었는데 ‘총무과장’은 인사담당관이 아니라는 것이다. 이것은 분임토의에서도 나온 지적으로서, 총무과장은 의전, 청사관리, 회계 업무 등의 비중도 크기 때문에 인사담당관으로 보기 어렵다는 것이다.³⁾

인사담당관의 전문성에 대해서도 아직까지 법규와 조직 내 인력배치의 소극적 능력분야에 치중하고 있는 것 같다. 분임토의에서 제시된 의견을 보면, 인사담당자가 갖추어야 할 능력으로 직원들의 실태를 파악하고, 직무능력이나 보직경로를 관리할 수 있어야 한다든지, 인사업무가 조직 내의 개개인의 역량을 파악하여 적재적소에 배치하며, 근무실적을 평가하고, 잘못이 있는 경우에 징계하고, 사기진작을 위한 포상을 실시하는 것이므로, 인사관련 법령이나 제도에 대하여 구체적 지식이 있고, 당해 조직의 특성, 구성원의 자질이나 인성, 그리고 부처업무 전반에 걸쳐 정통한 능력이 인사전문성이라는 것이다.

이러한 능력이 인사전문성의 중요 부분을 차지하고 있는 것은 사실이다. 그러나 기관의 인사정책에 대한 판단이나 기관장에 대한 정책건의에 대한 견해는 없었는데, 이것은 인사담당관들이 변화하는 인사관리의 흐름에 대해 아직 인식하지 못하고 있다는 것을 보여준다.

인사전문성에 대한 인식 부족은 우리 나라의 기관 구성을 통해서도 알 수 있다. 1999년 이전에는 전문적인 중앙인사기구조차 갖추고 있지 못했다. 정부의 인사관리는 ‘총무처’에서 담당하였었는데, 총무처가 인사관리 뿐 아니라, 청사관리, 상훈, 의전 기타 어떤 기관에서 담당해야 할 지 불분명한 업무까지 담당하는 기관이었기 때문에 전문적인 인사기구라고 볼 수 없었다. 1999년에 중앙인사위원회가 설치되었지만, 그 과정에서 국회를 비롯한 정책결정집단이 중앙인사기관이 필요하다는 것에 대하여 인식하는 데 상당한 진통을 겪었으며, 우여곡절 끝에 1998년의 정부조직개편에서는 누락되고, 1999년에야 겨우 설립될 수 있었다. 그것도 행정자치부와 이원화된 조직형태를 취함으로써 기능의 효과적 발휘가 어렵게 되어 있다.

또한 각 기관의 인사조직은 아직도 이전의 ‘총무’체제를 벗어나지 못하고 있다. 현재 각 기관에서 인사업무는 ‘총무과’의 ‘인사계’에서 담당하고 있으며, ‘과’의 수준에서 인사업무를 담당하는 경우는 ‘행정자치부’와 ‘외교통상부’정도이다.⁴⁾ 총무가 담

3) 실제로 ‘연찬회’가 실시된 시기와 정부의 ‘보안담당관’에 대한 교육이 시기가 일부 중복되었는데, 총무과장들은 ‘보안담당관’ 교육에도 참가해야 했다.

4) 행정자치부는 중앙정부와 지방자치단체의 인사업무를 관장하기 때문에 인사과가 있는 것 같고, 외교통상부는 외교관이라는 특정직 공무원에 대한 인사업무를 관장하면서, ‘외교’와 ‘통상’이라는 별도로 수행되던 기능을 합치다보니 인력관리의 문제가 심각하게 대두된 결과가 반영

당하는 일은 총무처의 경우에서 보듯이 매우 다양하다. 그러므로 조직의 정책과 관련하여 인력을 관리하기가 어려우며, 담당기구의 조직 내 위치상 조직 전체에 영향을 줄 수 있는 인력정책의 형성도 어렵다. 지방자치단체에 있어서도 인사업무를 ‘과’의 수준에서 운영하는 경우는 서울특별시와 인천광역시 정도이며, 다른 광역자치단체에서는 모두 ‘계’의 수준에서 인사관리를 담당하고 있다. 위에서 본 바와 같이 인사담당관들의 전문성 인식이 약한 것도 이러한 조직체제의 영향도 한 요인이 될 수 있다. 그러므로 우리 나라는 어떠한 방법으로든지 인사담당관의 전문성을 향상시킬 수 있는 효과적 방안을 모색할 필요성이 매우 크다.

제 2 절 인사담당관의 전문성 향상 방안

1. 중앙인사기관의 역할

인사개혁의 흐름이 분권화임을 감안할 때 각 기관의 인력관리에 있어서 중앙인사기관의 역할은 축소되어야 한다. 뉴질랜드와 같은 경우는 각 기관 인력관리가 공정하였다는 것을 판단하는 것 외에는 중앙인사기관의 별다른 역할이 없을 정도이다. 그러나 분권화의 추세라고 하더라도 중앙인사기관은 정부 전체의 인력관리정책을 수립한다든지, 각 기관에 적용될 공통적 기준을 제시하고, 인사감사나 소청을 처리하는 것과 같은 역할을 계속 수행하는 것이 일반적이다. 미국의 경우 인력관리에 관한 권한이 대폭 분권화되어 있지만, 인사관리처(OPM)가 여전히 정책주도에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있다.

더욱이 우리 나라와 같이 정책주도 뿐 아니라 집행에 있어서도 중앙집권적인 인력관리가 시행되고 있는 국가에서는 각 기관의 인사전문성이 있다고 보기가 어렵기 때문에 중앙인사기관의 역할은 더욱 중요하다. 중앙인사기관은 전 정부에 걸친 인사정책의 방향과 기준을 수립하여야 한다. 또한 사후에 인력관리가 잘 되고 있는지 점검하는 역할도 수행하여야 한다.

우리 나라의 인사행정이 분권화된 체제를 갖추고, 이를 운영할만큼 각 기관의 담당자가 인사전문성을 확보하도록 하기 위해서도 당분간은 중앙인사기관의 기능이 강화되어야 한다. 왜냐하면 중앙인사기관이 각 기관에 대하여 인사능력을 확산시키는 역할을 해야하기 때문이다. 더욱이 현재와 같이 급격한 인사개혁이 이루어지는 과정에서는 중앙에서 강력한 리더십을 발휘하여 제도의 적절한 시행을 유도할 수 있어야 한다. 또한 각 기관이 전문적 인사체제를 갖추어 수 있도록 기술적 지원을 할

된 것으로 보여진다.

수 있어야 한다.

1) 중앙인사기관의 역할

전통적으로 중앙인사기관이 수행하는 기능은 준입법·준사법·집행·감사로 대별할 수 있다. 준입법기능은 인사정책을 수립하고 각종 인사규칙을 제정하는 기능을 말한다. 인사행정의 집권성이 강하면 인사규칙의 제정범위가 매우 넓고 세밀해진다. 예를 들어 우리 나라의 경우 공무원의 임용, 보수, 복리후생에 관한 내용이 모두 국가공무원법과 지방공무원법 그리고 대통령령이나 부령으로 제정되는 법규에 의해서 규정되고 있다. 중앙행정기관은 이를 그대로 적용하고 있으며, 지방자치단체는 인사행정에 관하여 나름대로의 조례를 가지고 있으나, 중앙에서 제정한 법규의 범위를 벗어나지 못하므로 그 내용이 거의 차이가 없다. 그러나 뉴질랜드와 같이 분권화가 심화된 국가에서는 State Sector Act만 있을 뿐 정부 전체를 통제하는 다른 인사규정이 없다.

준사법기능은 불합리한 인사에 대해서 공무원들이 이의를 제기할 경우 이를 심판하는 기능이다. 대부분의 국가에서는 분권화의 정도에 상관없이 이를 중앙인사기관에서 담당한다. 우리 나라에서는 소청심사위원회가 이 기능을 담당하고 있다.

집행기능은 공무원을 충원한다든지 보수를 지급하는 것과 같이 인사실무를 집행하는 것을 의미한다. 우리 나라의 경우 신규임용과 교육훈련에 관한 기능은 중앙인사기관(행정자치부)에 의해서 수행된다. 다만 개방형 임용에 관해서는 중앙인사기관(중앙인사위원회)이 일반적인 기준을 만들고, 각 기관에 따른 구체적인 기준과 채용은 각 기관에서 담당한다. 공무원의 보수는 예산에 따라 중앙에서 결정되지만, 개인에게 규정을 적용하고 지급하는 것은 각 기관에서 수행한다. 그리고 성과급의 지급에 관해서는 일반적인 원칙은 중앙인사기관(중앙인사위원회)에서 정하지만, 구체적인 기준을 마련하여 운영하는 것은 각 기관이 담당한다. 그러므로 아직까지는 우리나라의 경우 집행기능도 상당히 집권화되어 있음을 알 수 있다. 개방형 임용과 성과급 지급과 같이 각 기관의 특성이 대폭 반영될 수밖에 없는 제도에 있어서도 중앙에서 가능한 세부적으로 기준을 마련하고 각 기관은 이에 따르는 식의 체도를 운영하고 있다.⁵⁾

감사기능은 각 기관이 정해진 법규에 따라 인력관리를 하는지에 관하여 사후 감

5) 예를 들어 각 직급별로 개방형 직위에 임용될 수 있는 자의 경력에 관한 내용은 중앙인사위원회에서 정하며, 각 기관은 업무 내용과 관련된 전문성 여부를 판단할 수 있을 뿐이다. 성과급에 있어서도 성과급의 액수, 지급대상자의 범위 등에 관해서 중앙인사위원회에서 정한 기준에 따라야 한다.

독하는 기능을 말한다. 우리 나라에서는 중앙인사위원회에서 이러한 기능을 담당하고 있다.

그러나 정부의 인력관리가 인사개혁과 맥락을 같이 하기 위해서는 이러한 전통적인 중앙인사기관의 기능도 달라져야 한다. 준입법·준사법·집행·감사 등의 성격은 유지한다고 하더라도 그 중심점은 아래와 같이 변화되어야 할 것이다.

첫째, 준입법기능은 법규의 제정보다 정책의 입안이 더 강조되어야 한다. 즉, 사회환경의 변화와 정부의 역할을 감안하여, 인사정책의 방향을 제시하는 역할은 중앙인사기관이 담당하고, 거기에 따른 구체적인 집행기준은 각 기관이 정하도록 하는 것이 바람직하다.

각 기관의 인사행정의 전문성이 충분히 확보가 되지 않았을 경우 잠정적으로는 중앙인사기관이 주도적으로 인사정책을 집행할 수 있다. 그러나 점차 중앙에서 규제하는 제도의 범위가 축소되도록 하여야 한다.

둘째, 준사법기능의 수행은 공무원 개인의 이해와 그가 소속된 기관의 결정이 배치되는 문제를 다루는 것일 경우가 많다. 그러므로 무엇보다 중립성과 객관성이 중요해진다. 따라서 이 기능은 각 기관의 관할 범위에서 독립시킬 필요가 있기 때문에 중앙인사기관이 계속하여 담당하도록 해야 할 것이다. 그러나 각 기관의 인사자율성이 침해받지 않도록 유의해야 한다.

셋째, 집행에 관한 기능은 대폭 각 기관으로 위임되도록 해야 한다. 준입법기능이 정책방향의 제시 중심으로 전환되어야 하듯이, 집행에 필요한 기준은 가능한한 각 기관이 정하도록 하고, 그 집행도 기관의 자율성에 맡겨야 한다. 중앙인사기관은 임용, 보수, 교육훈련 등 각 부분에서 직접적으로 집행을 담당하기 보다 기관이 필요로 하는 인력관리기술을 제공해주는 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

넷째, 감사기능도 각 기관에 대한 자문기능으로 전환되는 것이 필요하다. 인사기준의 설정이 각 기관에 위임되면, 중앙에서의 감사의 범위도 축소되게 된다. 그러나 중앙인사기관의 정책입안은 그에 따른 제도적 변화를 가져오게 되고, 각 기관은 그에 제도적으로나 실무적으로 적응하기 위한 도움을 필요로 한다. 중앙인사기관의 감사기능은 이것을 제공하는 것이므로 사후통제보다는 자문기능으로의 전환이 필요하다. 통제기능은 각 기관의 인력관리가 정부 전체적으로 정책의 일관성을 유지할 수 있도록 하는 범위 내에서 시행되어야 할 것이다.

그러므로 중앙인사기관의 기능은 정책의 입안, 인사관리상의 갈등에 대한 중재와 판단, 인사기술의 개발과 지도, 각 기관에 대한 자문 등이 되어야 하고, 각 기관은 자율적 기반 위에서 스스로의 인력관리의 목표를 정하고, 기준을 설정하며, 집행기능을 담당하도록 하여야 한다.

2) 중앙인사기관의 개선

위와 같은 맥락에서 보면 각 기관의 인사전문성을 속히 강화하기 위해서 중앙인사기관에 다음과 같은 개선이 필요하다.

가. 중앙인사기관의 일원화

인사기관의 일원화가 현재와 같은 이원화보다는 인사전문성 향상에 더욱 도움이 될 것이다. 중앙인사기관이 일원화되면, 그만큼 권한과 기능이 강화되기 때문에 집권적 인사관리가 효율적으로 이루어질 수 있다. 그러나 이것이 각 기관의 인사전문성 강화나 인사 분권화에 반대되는 작용을 한다고 보기는 어렵다. 오히려 현재와 같은 이원화체제가 인사전문성의 강화에 장애가 될 소지가 더 많다.

첫째, 현재 우리 나라의 중앙인사기관의 분리는 그 근거가 모호하다. 외국의 예를 볼 때, 중앙인사기관이 다원화되어 있는 경우는 많다. 대표적인 예로 미국과 일본을 들 수 있는데, 미국은 중앙인사기관이라고 할 수 있는 기관이 인사관리처(Office of Personnel Management), 실적제보호위원회(Merit System Protection Board), 연방노동위원회(Federal Labor Relation Authority)로 삼원화되어 있다. 그러나 이러한 권한 분산은 기능별 근거가 있는 것으로 인사관리처가 준입법 및 집행 기능을 담당하고, 실적제보호위원회는 준사법기능을 담당한다. 그리고 연방노동위원회는 공무원의 노사관계에 관한 업무를 담당한다. 그러므로 기관간에 기능상의 중복이 일어날 염려가 없고, 각 기관과도 관련되는 업무의 영역이 분명하다.

현재 우리 나라와 외형적으로 비슷한 조직체제를 가지고 있는 국가는 일본이다. 일본은 중앙인사기관으로서의 기능이 인사원과 총무성(2000년 12월 이전에는 총무청)으로 이원화되어 있다. 인사행정의 업무는 주로 인사원에서 담당하며, 총무성에는 연금을 주로 담당하는 인사과가 있다.

일본의 인사기관이 이원화된 것은 공무원의 노사관계에서 사용자로서의 정부측 입장을 대변할 수 있는 기관이 필요해서이다. 인사원은 본질적으로 중립적 기관이기 때문에 중앙인사기관이지만, 노사관계에 있어서 어느 한 쪽의 입장을 대변할 수 있는 입장에 서기 어렵다는 것이다. 그러나 조직도상에서 보면, 2000년의 조직개편에서 총무청이 담당했던 노사관계업무와 교류업무도 인사원으로 이관된 것으로 판단된다.

이에 비해서 우리 나라는 중앙인사위원회와 행정자치부로 이원화되어 있는데, 그

기능의 구분이 모호하다. 제도적으로 중앙인사위원회는 인사행정에 관한 기본정책의 수립, 3급이상 고위직 공무원의 채용 및 승진 등 임용에 관한 심사, 공무원의 처우개선에 관한 종합계획을 수립하고, 직종별 봉급이나 제수당 및 여비 등을 조정하는 처우개선업무, 개방형직위제도의 운영에 관한 업무를 주요 기능으로 하고 있다. 조직으로는 기획총괄과, 인사정책과, 급여정책과, 직무분석과가 있다.

한편 행정자치부 지방자치단체의 관리와 공무원 인사제도의 운영, 정부의 조직 및 행정관리를 주요 기능으로 하고 있다. 인사행정은 인사국에서 담당하며, 인사국에는 인사과, 복지과, 교육훈련과, 고시과가 있다.

그러므로 제도적으로 인사정책의 수립과 감사는 중앙인사위원회가 수행하며, 집행기능은 중앙인사위원회와 행정자치부로 이원화되어 있다. 준사법기능은 행정자치부 소속의 소청심사위원회에서 담당한다. 집행기능 중에 보수에 관한 기능, 고위직 공무원의 임용에 관한 기능(개방형 직위제도 운영 포함), 직무분석에 관한 기능은 중앙인사위원회가 담당하며, 5급이하 공무원의 채용을 비롯한 공무원 임용기능(공무원 교류제도 포함), 연금제도를 중심으로 한 후생복지제도에 관한 기능, 교육훈련에 관한 기능, 공무원시험제도에 관한 기능은 행정자치부의 인사국에서 담당한다.

그러나 이러한 제도적 분화에도 불구하고 양 기관 사이에는 중복되는 기능이 많다. 대표적인 예를 들어보면, 인사정책은 집행을 전제로 한 것이다. 그러므로 중앙인사위원회가 인사정책을 수립할 경우 그 실시는 중앙인사위원회나 행정자치부를 통하여 이루어지는데, 집행을 담당한 기관이 정책의 수립 없이 기계적인 집행업무만을 담당하는 경우는 없기 때문에 행정자치부에서도 관할 사무에 대한 정책적 판단을 하게 되고, 당연히 해야 한다. 즉, 인사정책의 수립에서부터 중복된 기능의 수행이 나올 수 있다. 실제로 행정자치부 복지과의 업무 중에는 공무원 후생복지제도의 연구·개선이 명시적으로 언급되어 있다. 즉, 공무원 복지제도에 관하여 중앙인사위원회의 인사정책과와 행정자치부의 복지과에서 각각 정책적 연구가 시행될 수 있는 것이다.⁶⁾ 이외에도 개방형 임용(중앙인사위원회 직무분석과)과 계약직 공무원 제도(행정자치부 행정관리국 조직관리과), 공무원 인사관계 법령에 관한 심의(중앙인사위원회 인사정책과)와 공무원 인사관련 법령의 운용 및 관리(행정자치부 인사국 인사과) 등 중복의 소지가 있거나 한 기관 내에 있는 것이 업무의 수행상 자연스러운 기능들이 다수 있다.

이와 같이 인사기관이 이원화되면서, 기능상 중복이 될 경우 발생할 수 있는 문

6) 이 경우 정해진 기능별 분담을 명확히 하기 위해서는 행정자치부의 복지과는 연금제도를 중심으로 해서만 연구하고, 중앙인사위원회 인사정책과는 연금에 관한 정책적 연구는 하지 않아야 기능의 중복을 피할 수 있다. 그러나 이러한 제약은 자연스럽지 못하며, 어떤 실익이 있는지도 분명치 않다.

제점은 크게 두 가지로 볼 수 있다.

하나는 기관간에 업무가 모호하기 때문에 영역다툼이 발생할 수 있다. 이것은 한 편으로는 주도권 다툼으로 나타날 수 있고, 다른 한 편으로는 상호 미루는 문제가 발생할 수 있다. 더욱이 우리 나라는 행정부에서 각종 법령을 발의하는 기능을 ‘부’의 명칭을 사용하는 기관에만 주고 있기 때문에 중앙인사위원회에서 인사정책을 수립한다고 하더라도 그것을 제도화하는 것은 행정자치부의 도움을 받아야 한다. 반면에 정책입안은 중앙인사위원회의 기능인 반면 집행은 행정자치부이기 때문에 제도수립은 일차적으로 중앙인사위원회에서 비롯된다고 볼 수 있다. 이러한 내용에서 나타나듯이 우리 나라는 중앙인사기관 사이에 서로 보완해야만 온전한 기능수행이 될 수 있는 체제인데, 이것은 기관간의 원활한 협력을 전제로 할 때 기본적 기능수행이 가능한 것이며, 자칫 기관간의 경쟁과 견제의 행태가 나타나게 되면 비능률과 낭비의 문제만 발생할 소지도 있는 것이다. 견제와 균형은 사회적으로 중립과 공평을 유지할 필요가 있을 때 채택하는 기관구성방식이다. 그러나, 정부 내에서의 인력 관리는 기관간 견제와 균형을 통하여 균형을 모색해야 할 필요가 없다.⁷⁾

둘째, 이러한 기관간 견제가 가능한 체제에서는 중앙인사기관과 다른 기관들 사이에 인사정책의 수립에 있어서 혼선과 낭비가 발생하기 쉽다. 더욱이 우리 나라와 같이 인사행정이 중앙집권적으로 시행되는 경우 각 기관은 아무래도 인사행정에 관해서 중앙인사기관의 지시를 따르려고 하는 경향이 강한데, 이 때 이원화된 중앙인사기관들 사이에 이중적인 통제라든지, 서로 다른 방향에서의 정책적 지시가 가해질 가능성이 큰 것이다. 각 기관은 인력의 운영에 관해서 두 기관의 협조를 각각 구해야 할 것이며, 이것은 업무수행의 낭비를 가져올 수 있다.⁸⁾

그러므로 현재 중앙인사위원회와 행정자치부로 이원화되어 있는 기능은 한 기관으로 일원화하는 것이 더 바람직하다. 이럴 경우 각 기관의 인사담당자는 인사정책에 관하여 접촉해야 할 중앙의 창구가 단일화되므로, 정책적 협조나 원조를 받기가 용이하다. 또한 중앙인사기구도 정책의 수립과 집행이 조화를 이루기가 쉽고, 각 기관에 대한 정책적 지도를 하기가 수월해질 것이다. 결국 각 기관은 중앙인사기관과의 협력이 원활해질 수 있고, 전문성 강화에도 도움이 될 것이다.

7) 만일 기관간 견제와 균형이 필요하다면, 이것은 해당 기관이 서로 다른 이해관계를 반영할 경우이다. 중앙인사위원회와 행정자치부는 서로 다른 이해관계를 반영하는 기관이라고 보기 어렵다.

8) 혼란이 발생할 수 있는 예를 일본에서 찾아볼 수 있다. 일본 경제단체의 간부와 면담한 바에 의하면 일본에서 정부와 민간기업간의 인사교류를 가능케 하는 관민교류법제도의 시행이 추진되는 과정에서 정책입안의 책임은 인사원에 있었으나, 정책연구가 인사원과 총무청에서 각각 추진됨으로써 민간기업들이 혼란스러워하는 경우가 있었다. 관-민 교류제도는 1999년에 ‘국가와 민간의 인사교류에 관한 법률’로 제도화되었다.

나. 중앙인사기관의 기능 조정

중앙인사기관의 구조를 조정하는 것은 담당하는 기능을 조정하는 것을 의미한다. 전통적인 중앙인사기관의 기능 중 준입법·집행·감사기능은 한 기관에서 통합하여 수행토록 하고, 준사법기능은 별도의 기관에 의해 수행토록 하는 것이 필요하다. 준사법기능은 집행기능의 결과와 같음을 일으킬 소지가 있고, 중립적인 위치에서 수행되어야 하기 때문에 강한 독립성이 필요하다. 그러므로 현재와 같이 어떤 기관에 소속된 것이 아니라 행정수반 혹은 내각에 소속된 독립된 기관으로 기능을 수행토록 하여야 할 것이다.

다른 기능들은 단일화된 기관에 의해 수행토록 하는 것이 바람직하다. 그리고 각 기관의 인사전문성이 강화됨에 따라 점차 분권화가 진행되도록 하여야 한다. 다만, 앞으로 공무원의 근로기본권의 행사가 현재보다 더 인정될 경우 이를 담당할 기관을 별도로 설치하여야 할 것인가에 대해서는 더 많은 연구가 있어야 한다. 일본과 같이 중앙인사기관인 인사원을 사회에서 완전히 중립적인 기관으로 위치지우고, 총무청(현 총무성)과 같이 사용자로서의 정부를 대표할 수 있는 기관을 만들 수도 있다. 그러나 공무원을 임용하는 활동 자체가 사용자로서의 위치에서 수행되는 것이 라면, 기능이 통합된 중앙인사기관에서 담당해도 큰 무리는 없을 것이다. 더욱이 인사분권화가 진행되면, 이에 대해서도 중앙인사기관에서는 정책적 조언만 담당하고 실제 노사관계는 각 기관에서 자율적으로 처리하도록 하는 것도 가능할 것이다.

2. 각 기관의 인사기구의 강화

인사담당자의 전문성 강화를 위해서 중앙인사기관의 기능 조정보다 더 중요한 것은 각 기관에서 인사기구를 현재보다 강화해야 한다는 점이다. 현재 우리 나라의 인사조직은 기관 내에서 가장 하위의 조직단위에서 담당토록 되어 있다. 이러한 체제는 고도의 중앙집권화된 우리 나라의 인사행정체제를 반영한 것이며, 각 기관의 독립적인 전략적 인력관리는 물론이고, 정해진 제도 내에서 탄력적인 인력관리도 하기 어렵다.

1) 우리 나라 인사담당 조직의 문제점

현재 우리 나라 중앙정부의 14개 부처 중에 중앙인사위원회를 제외하고 인사업

무를 ‘국’의 수준에서 담당하고 있는 경우는 행정자치부가 유일하다. 행정자치부도 그 기관의 인사업무를 담당하기 위한 것이 아니라 중앙인사기관으로서 우리 나라 공무원들 전체와 관련된 업무를 담당하여야 하므로 그 정도의 조직단위에서 기능을 수행토록 한 것으로 볼 수 있다. 이외에는 외교통상부에서 ‘과’수준의 단위에서 인사행정을 담당하고 있는데 이는 외무공무원이라는 특정직 공무원의 인사업무를 독자적으로 다루어야 하기 때문인 것으로 생각된다.

이러한 조직구조는 본질적으로 인사의 집권화를 전제로 한 것이다. 참고로 외교통상부와 농림부⁹⁾를 대상으로 사무분장의 내용을 보면 다음과 같다.

◎ 외교통상부 외무인사기획담당관실 업무분장

○ 인사운영계

- 공관장 및 부내 직원 보직인사, 대외직명 부여
- 승진, 파견, 채용, 현원관리, 퇴직 전직, 휴·복직 등 임용관련 각종 업무
- 기능직, 재외공관 업무보조원 인사, 명예영사 관련업무, 공익근무요원 부내 배치

○ 인사제도계

- 외무공무원법, 외무공무원임용령, 외무공무원임용령시행규칙, 재외공무원 복무규정 제·개정
- 인사복무예규, 위임전결규정 등 인사관련 예규 및 훈련 제·개정
- 외교통상부와 그 소속 기관 직제 및 시행규칙 개정
- 외무고시제도 개선
- 주재관 인사운영, 주재관 제도 및 관련법령 개정
- 외무공무원 및 외교부 소속 일반직, 기능직 평정업무
- 성과연봉, 성과상여금 관련 제도 개선
- 상훈업무
- 징계업무

◎ 농림부 사무분장 규정

9) 다른 기관도 농림부의 예와 큰 차이가 없다. 그러므로 임의로 농림부의 사무분장내용을 인용 하였으며, 다른 기관의 것을 인용하였다고 하더라도 분석의 내용이 달라질 바가 없다.

- 서무에 관한 사항
- 인사에 관한 사항
 - 농림부 본부 및 소속기관의 공무원 임용과 승진후보자 명부의 작성
 - 외청의 인사관리(3급이상)
 - 정부투자·출연기관 및 관련 단체 임원의 임용
 - 공무원의 신원조회
 - 공무원의 교육훈련
 - 공무원 및 민간인에 대한 상훈
 - 공무원의 호봉 확정
 - 공무원 연금 관리
 - 공무원의 복무 및 징계
 - 농림공무원의 해외파견 및 여행 업무
 - 경력증명서 등 인사관련 증명서 발급
 - 비밀취급인가 및 해제
 - 기타 인사관리 업무
- 경리에 관한 사항
- 용도에 관한 사항
- 후생에 관한 사항

위 두 기관의 사무분장 내용을 보면 몇 가지 중요한 차이점을 발견할 수 있다.

첫째, 총무과의 조직을 사용하는 경우 그 업무의 내용이 매우 다양하다. 한 과에서 인사는 물론이고 서무, 경리, 용도, 후생복지에 관한 업무를 총괄하고 있다. 그러므로 이것은 이 조직단위의 업무가 매우 구체적으로 제정된 법규의 단순 집행수준에 그친다는 것을 짐작할 수 있다. 만일 개별 업무에 대해서 독자적인 정책수행을 해야 한다면, 이러한 업무들이 ‘과’수준의 조직단위에 통합될 수 없을 것이다.

둘째, 실제로 농림부의 경우 독자적으로 인력을 충원하고 보수수준을 결정하는 등 그 기관에 맞는 인력관리를 할 수 있는 수단을 가지고 있지 않다. 임용에 있어서도 임용절차를 주도하는 것이 아니라 명부를 작성하는 데에 그치고 있으며, 보수도 호봉을 확정하는 업무만 담당하고 있다. 소속 공무원의 교육훈련에 관한 업무를 담당하고 있지만, 이것도 공무원교육훈련법이라는 법률의 적용을 받으며, 그에 의하여 교육훈련의 주도권이 행정자치부에 주어져 있기 때문에 독자적인 제도를 운영하기가 어렵다.

셋째, 농림부와 대조적으로 외교통상부의 사무분장에서는 각종 운영기준을 제정

할 수 있는 권한과 공무원을 채용하는데 영향을 미칠 수 있는 권한이 주어져 있다. 외무인사기획담당관실은 외무공무원법을 비롯한 각종 법규의 제·개정 업무를 담당하고 있으며 외무고시제도의 개선업무도 수행하고 있다. 또한 성과연봉이나 성과상여금 관련 제도의 개선도 그 임무로 명시하고 있다.

위의 예에서 볼 수 있는 것처럼 우리 나라의 인사조직은 대부분 잡다한 업무를 수행하는 조직의 한 부분으로 존재한다. 지금까지 인사조직이 전문적 업무를 수행하는 것으로 인식되지도 않았을 뿐 아니라, 현재의 조직체제를 유지하는 한에는 앞으로 인사업무의 전문성은 인정받기 어렵다. 인사담당관 연찬회에 참가했던 공무원들의 의견과 같이 총무과장이라는 직위는 인사업무만을 담당하는 것이 아니기 때문에 그 위치에 가기 위해서는 인사뿐 아니라 경리나 용도에 관한 근무경험도 가지고 있어야 한다. 즉, 조직내의 다양한 업무분야에 대한 경험을 쌓아야 하기 때문에 어느 한 분야에서 전문적 능력을 축적하기 어렵다.

이것은 승진을 매우 중요한 가치로 여기는 우리 나라의 공직문화에 비추어 볼 때 인사전문성의 강화에 커다란 장애요인으로 작용할 수 있다. 승진을 바라는 공무원들은 당연히 여러 분야에 걸친 다양한 업무경험을 쌓으려고 하지, 인사 한 분야에만 머물러 있기를 원하지 않을 것이기 때문이다.

2) 조직개선의 대안

인사의 전문성 강화를 위해서는 정부 조직 전체에서와 마찬가지로 인사담당조직을 확대 강화하여야 한다. 현재의 조직체계라면 ‘국’이나 최소한 ‘과’수준의 조직으로 확대하는 것이 필요하다. 외국의 경우 인사기능이 최소한 우리의 ‘과’이상의 조직단위에서 수행되고 있는 것을 알 수 있다.

뉴질랜드의 경우는 기관마다 조직의 유형이 다르지만, 사무차관 밑에 그 명칭이나 조직의 유형에 상관없이 인사를 담당하는 조직을 두고 있다.¹⁰⁾ 영국의 경우 각 부처별로 자체 인사관리업무를 담당하기 위하여 국장급인 POE(Principal Establishment Officer) 밑에 과장급의 인사담당관 또는 훈련담당관을 두고 있다(행정자치부, 1998:22).

10) 인터넷상에서 뉴질랜드의 각 부처 홈페이지를 방문하여 분석하였다. 예를 들어 Department of Internal Affairs에서는 사무차관 밑에 Executive Government Support라는 조직이 있으며, 이 조직의 Ministerial Service에 인사기능이 포함되어 있다. Department of Conservation에는 사무차관 밑에 Human Resource & Organization Division이 있으며, Ministry for the Environment에는 사무차관 밑에 Human Resource Manager가 있다.

미국의 경우는 각급 행정기관마다 Human Resource Manager가 존재하며 별개의 직렬을 구성하고 있다. 미국의 각 성(Department)은 그 내부조직이 매우 다양하며, 직급체계도 기관마다 다르다. 그러므로 우리 나라와 같이 인사담당조직이 ‘과’수준인가 ‘계’수준인가와 같이 획일적 기준에 의해 가늠할 수 없다. 그러나 최소한 우리 나라의 ‘과’이상의 조직단위에서 인사업무를 담당하는 경우가 대부분이다.

가장 많은 경우가 차관보(Assistant Secretary)¹¹⁾ 밑에 인력관리업무를 담당하는 조직을 두는 경우로써, 상무성(Department of Commerce), 보건복지성(Dep’t of Health & Human Service), 교통성(Dep’t of Transportation), 재무성(Dep’t of Treasury), 주택·도시개발성(Dep’t of Housing and Urban Development), 국무성(Dep’t of State), 내무성(Dep’t of Interior)이 여기에 속한다. 이들은 그 명칭이 어떻하든 차관보실(Office of Assistant Secretary) 밑에 인사관리실(Office of Human Resource Management)를 두고 있다. 이것은 장관 밑으로 3-5단계 정도 아래에 위치한 조직단위이다.¹²⁾ 원호처(Dep’t of Veterans Affairs)의 경우에는 장관에 바로 이어 Office of Human Resource & Administration이 다른 행정조직단위와 함께 있고, 농무성(Dep’t of Agriculture)의 경우에는 행정관리실(Departmental Administration) 하부에 인사관리실이 소속되어 있다. 반면에 노동성(Dep’t of Labor)의 경우에는 행정담당 차관보 밑에 운영담당 부차관보가 있고 그 밑에 인사관리센터(Human Resource Center)가 설치되어 있으며, 법무성(Dep’t of Justice)의 경우에는 관리국(Justice Management Division)에서 인사, 예산 등의 업무를 복합적으로 담당하고 있다.¹³⁾

우리와 가장 유사한 조직유형을 갖추고 있는 일본의 경우도 각 부처에 인사관리관을 두고 있으며, 각 부처 인사관리관은 인사원과 긴밀한 관계를 유지하면서 인사원에서 정기적으로 개최하는 ‘인사관리관 회의’에 참여하여 의견을 교환하고 있다. 일본은 2000년 말에 중앙정부의 조직개편을 단행했기 때문에 아직 그 정확한 구조를 파악하기 힘들지만, 많은 경우 장관의 관방실 밑에 인사과를 두고 여기서 인사업무를 담당케 하고 있다.¹⁴⁾

11) 국무성의 경우에는 Under Secretary

12) 조직의 단계가 일정치 않은 것은 중간단계가 없다고 하더라도 조직표상의 위치가 하위에 있는 경우가 있기 때문이다.

13) 이상의 내용은 인터넷을 통하여 각 기관의 홈페이지에 들어가 조직구성표를 보고 분석한 것이다.

14) 이에 해당하는 기관으로는 외무성, 후생노동성, 국토교통성, 법무성, 문부과학성이다. 경제산업성은 비서과에서 인사업무를 겸하고 있었으며, 환경성, 재무성, 농림수산성에서는 비서과 혹은 총무과에서 인사업무를 담당할 것으로 추정할 수 있다. 단, 국토교육청이나 법무성은 인사과와 별도로 비서과가 설치되어 있으며, 문부과학성은 인사과와 총무과가 설치되어 있다(인터넷)

이러한 외국의 예를 보거나, 인사업무의 전문화를 위해서는 어떤 형태로든 우리나라의 현재의 인사관리조직은 독자적인 업무수행영역을 갖는 조직단위로 개편되어야 한다. 현재와 같은 조직구조로는 인사업무에 관해서 독자적으로 기관장을 보좌할 수 없기 때문이다. 가장 바람직하기는 기관장 직속으로 ‘국’ 수준의 단위조직을 만드는 것이다. 이것은 중앙정부조직이 행정수반인 대통령 직속으로 중앙인사위원회라는 인사전담기구를 둔 것과 같은 원리이다.

인사업무의 조직단위를 ‘국’수준으로 할 경우 가장 큰 장점은 다른 종류의 업무수행에 대한 부담이 없이 기관장에게 인사관리에 관해서 전문적인 보좌를 할 수 있다는 점이다. 또한 부서장의 위치상 조직 전체에 영향을 줄 수 있는 인사정책을 제안하기가 용이하므로, 전략적 인사관리가 가능해진다.

반면에 ‘국’수준의 조직단위는 기관의 규모가 작을 경우 특정 업무분야에 지나치게 높은 조직단위를 적용한다는 단점이 있다. 우리나라의 조직구성의 원리는 3개 이상의 하위업무단위를 묶어서 하나의 조직단위를 만드는 것이다. 그러므로 기관 전체의 규모가 작은데도 인사업무를 ‘국’단위로 유지할 경우 인력배치의 불균형이 발생할 수 있고, 계선조직보다 참모인 인사조직이 더 비대해질 가능성도 있다.

그러므로 인사의 조직단위는 ‘과’ 이상의 수준에서 기관별로 자율적으로 정하도록 하는 것이 바람직하다. 만약 각 기관이 조직과 인력을 불필요하게 팽창시키려는 의도가 있다면 중앙인사기관에서 어느 정도 기준을 제시하는 것도 가능할 것이다. 그러나 이에 대한 절대적 기준은 없다는 것도 염두에 두어야 한다.

인사행정의 조직단위를 지금보다 상향조정할 경우 또 하나의 문제점은 조직의 확대를 가져오기 때문에 ‘작은 정부’를 지향하는 행정개혁의 기본 정책과 일치하지 않을 수 있다는 것이다. 그러나 인력이 정부업무의 생산성 향상의 가장 중요한 요건임을 감안하면 꼭 필요한 조직의 확대는 불가피할 것이다. 또한 조직의 대처로 문제를 해결할 수도 있다. 즉, 현재의 조직에서 집행업무를 통합하거나 중요성이 덜한 조직을 인사관리조직으로 대체하는 것이다.

3. 인사담당자의 보직 관리

조직구조의 차원에서가 아니라 개인적 차원에서 인사담당관의 전문성을 강화할 수 있는 방법은 보직관리를 통하여 인사업무의 경험을 축적토록 하는 방법과 교육훈련을 통하여 전문성을 향상시키는 방법이 있다. 이 중 보직관리는 실무를 통하여 전문성을 향상시키는 방법으로 공무원의 경력발전과 연결지어 생각해야 한다.

넷, 각 기관 홈페이지 조직표 분석).

1) 보직관리의 문제점

인사행정 뿐 아니라 우리 나라 공무원의 전문성에 심각한 장애요인으로 지적되는 것이 소위 '순환보직'의 문제이다. 순환보직은 한 직위에서 일정 기간이 지나면 보직을 변경하여 다른 업무를 맡게 하는 것이다. 우리 나라에서는 계급제적 공직분류체계가기 때문에 행정직렬의 경우 담당할 수 있는 직무의 종류가 광범위하다. 그러므로 순환보직에 의해 직위를 부여할 경우 매우 다양한 업무를 일관성 없게 담당할 수 있는 가능성이 높다. 여기에다가 승진을 염두에 둔 인사관리를 하면, 업무의 전문성보다는 승진 가능성이 높아지도록 순환보직을 시행하게 되며, 공무원들도 이를 바라게 된다.

그러므로 정부에서는 전보기간을 제한함으로써 한 직위에서 최소한의 업무경험은 쌓도록 하고 있다. 그러나 실제적으로 전보기간의 제한조치가 제대로 지켜지지 않는 경우도 있다. 실제로 중앙인사위원회에서 조사한 바에 의하면 중앙행정기관의 총무과장의 경우 평균 재직기간이 1년 5개월이었다. 인사담당부서가 총무과와 별도로 설치되어 있는 경우는 인사담당관의 재직기간이 상대적으로 길어서 평균 1년 10개월 근무했으며, 일반 부처의 총무과장은 평균재직기간이 1년 4개월에 불과하였다. 일반 부처의 총무과장의 재직기간은 물론이고 인사담당부서의 인사담당관의 재직기간도 만일 해당자가 인사행정조직에서 계속 근무한 경험이 있는 것이 아니라면, 2년미만의 근무경험은 전문성을 쌓을 수 있는 충분한 기간이라고 보기 어렵다.

연찬회에 참가한 인사담당관들의 의견도 현재의 보직관리체계로는 업무의 전문성을 갖추기가 어렵다는 지적이다. 한 예로 인사담당자의 자리는 고참과장이나 고참사무관 등이 승진하기 위해 거쳐가는 자리같이 운영되며, 일부 기관에서는 6개월 이내의 잦은 인사이동으로 전문성이 결여된다는 문제제기도 있었다.

이것은 인사담당관들이 담당하는 직무가 여타 잡다한 직무와 혼재되어 있는 것과 함께 직무의 전문성을 확보할만한 환경이 조성되어 있지 않음을 의미하는 것이다.

2) 보직관리의 개선방안

가. 인사직렬의 신설

보직관리를 통하여 전문성을 확보할 수 있는 가장 확실한 방법은 인사업무를 위

한 별도의 직렬을 만드는 것이다. 우리 나라의 인사개혁방안 중에는 직위분류제적 요소를 강화하는 것도 포함되어 있으며, 이에 대한 인사담당관들의 반응도 긍정적 이고, 그 효과에 대하여도 정확하게 이해하고 있다. 그러므로 어떠한 내용으로든지 현재의 광범위한 행정직렬이 개선될 가능성은 높고, 그 경우 직렬의 분화가 일어날 가능성이 크다.

행정직렬이 세분화·전문화될 경우 인사행정을 위한 직렬도 신설할 수 있고, 이 직렬에 속하는 공무원은 자연히 인사업무만을 담당하게 되므로 전문성이 향상될 수 있다. 이러한 공직분류체계를 갖추고 있는 국가로는 미국을 들 수 있다. 미국의 경우 직위분류에서 인력관리를 위한 직무군(Human Resources Management Job family)이 별도로 분리되어 있으며(GS-200), 이것은 인력관리의 분야에 따라 Personnel Management, Military Personnel Management, Personnel Staffing, Position Classification, Occupational Analysis 등 많은 직렬(series)로 세분화된다.¹⁵⁾

그러나 인사직렬의 신설은 담당할 수 있는 업무의 범위가 한정됨으로써 전문성은 강화될 수 있으나 공무원 개인이나 조직상의 운영의 문제점이 발생할 수 있다.

첫째, 인사직렬을 신설할 경우 다른 직렬과 포함되는 직위의 수에 균형을 맞출 수 있는가가 문제이다. 즉, 인사직렬에 해당하는 인력이 승진할 수 있는 직급을 어느 정도까지 포함시킬 것인가하는 문제이다. 만일 ‘국’ 수준의 관리자를 포함시킨다면(2급이나 3급), 직급상의 균형은 맞출 수 있지만, 그에 해당되는 인력이 기관간에 혹은 직종간에 균형을 맞출 수 있을 것인지, 해당 인력에 비해 직위의 범위가 넓어지는 과대대표의 문제점은 없는지 고려해야 한다.

둘째, 개인의 경력발전에도 지장을 줄 수 있다. 예를 들어 조직 내에서 인사직렬의 공무원이 담당할 수 있는 직위가 한정될 경우, 이 문제를 해결할 수 있는 방법이 뚜렷하지가 않다. 하나의 대안은 인사적체가 발생하였을 때 다른 기관으로 이동시키는 방법도 있으나, 다른 기관에 언제나 이동할 수 있는 자리가 생긴다는 보장이 없다. 오히려 기관간의 이동은 거의 제한된다고 보는 것이 더 현실적일 것이다.

개인의 경력발전의 가능 폭을 넓히는 것은 업무의 전문성 강화와 배치되는 사항일 수 있다. 그러나 보직부여의 폭을 좁은 분야로 한정하지 않고, 유관분야 예를 들어 조직관리와 같은 업무도 담당할 수 있도록 운영하면 전문성을 크게 해치지 않고도 경력발전의 기회를 확대할 수 있을 것이다. 그러나 직렬화하면 이러한 가능성은

15) 이러한 직렬구분은 현재 Human Resources Specialist, Mediation, Labor Management Relations Examining 등의 직렬(series)로 통합되는 것이 검토중이다. 일부 직렬은 GS-200의 직무군이 아닌 직무군의 직렬도 대체되는 것도 검토되고 있다(www.opm.gov/fedclass/dgs0200a.pdf).

없어진다는 것이다.

셋째, 인사직렬을 만들 경우 회계, 기획 등 유사한 이유에서 직렬을 만들어야 할 직무군이 많아진다. 이것은 자칫 직렬의 지나친 세분화를 가져와 조직의 인력관리를 경직화시키고 비용을 많이 들게 할 우려가 있다. 그러므로 인사직렬의 신설은 전문화의 가능성과 대안들, 포함될 수 있는 직위의 범위, 인력관리의 신축성 정도, 전문화의 정도에 대한 공무원의 희망 등을 고려하여 신중히 결정해야 할 것이다.

나. 전보의 제한

인사담당관의 전보를 일정 기간 제한하는 것으로도 전문성 확보를 위한 경험을 쌓도록 할 수 있다. 연찬회에 참가한 인사담당관들은 ‘감사담당자(자체감사 담당공무원)’의 경우와 같이 2년 정도의 기간을 법규로 전보를 제한하는 방법과 ‘국제전문직위’의 지정·운영과 같이 ‘인사분야 전문직위’를 지정함으로써 장기근속 및 경력관리를 유도하는 방법 등을 제안하였다. 이 방법들은 제도적으로 일정 기간 인사담당관이 다른 직위로 이동하는 것을 제한한다는 공통점이 있다. 다만, 국제전문직위의 경우는 그 직위에 임용하기 위하여 특별한 자격조건을 충족시켜야 하며, 직위에 따른 인센티브도 주어지지만, ‘감사담당자’의 경우에는 그러한 제한이나 인센티브가 없다.

그러나 이러한 전보제한 조치에 대해서는 몇 가지 이유에서 반대의견이 제시되기도 한다.

첫째, 인사담당직위가 조직 내에서 선호되는 직위이므로 특정인에 의해 장기적으로 점유되는 것은 불합리하다는 것이다. 이는 현재 총무과장이 선임과장으로의 역할을 수행한다는 관행에 의해 나온 의견으로 추정된다.

둘째, 이와는 반대로 인사담당직위가 기피직위이기 때문에 장기근무가 불합리하다는 것이다. 이는 구조조정 압박이 지속적으로 가해지기 때문에 이의 실무업무를 담당해야 하는 것은 공무원에게 커다란 부담이 된다는 인식에서 나온 의견일 것이다.

셋째, 전문화가 필요한 업무마다 전보제한조치를 통해서 문제를 해결하려고 하면, 직렬의 신설과 마찬가지로 조직의 운영이 지나치게 경직화될 우려가 있다.

그렇지만 첫째와 두번째의 이유에 의한 반대는 인사담당자의 직위에 적절한 자격과 능력을 갖춘 인력을 임명하도록 제도화한다는 것을 전제로 한다면 크게 문제가 될 수 없다. 요직이라는 것은 그 직위로 말미암아 어떤 혜택을 받을 수 있다는 것인데, 자격과 능력요건을 분명히 하고, 그 업무만을 충실히 담당할 인력을 충원한

다면 굳이 요직이라고 부를 이유가 없을 것이다. 기피직위라는 문제도 같은 맥락에서 설명이 될 수 있을 것이다.

세번째 이유는 직렬의 신설과 같은 이유로 문제가 될 가능성이 매우 크다. 따라서 인력관리의 유연성을 확보하면서도 보직관리를 통하여 전문성을 확보할 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다.

다. 경력발전과의 연계

보직관리를 통하여 직무의 전문성을 확보하는 또하나의 방법은 경력발전과 연계시키는 것이다. 이것은 특정 직무의 범위 내에서 공무원이 자신의 경력을 발전시키거나도록 하는 것으로서 직렬과 같이 직무범위를 경직되게 제한하지 않으면서도 관련성을 유지하는 일정한 한계 내에서 직무경험이 축적되도록 하는 것이다. 또한 경력발전경로에 대해서 공무원이 스스로 선택하는 것이며, 조직은 그에 필요한 정보와 도움을 제공해 주는 역할을 하기 때문에 공무원의 만족도와 조직의 인력활용도를 높일 수 있다.

현재 추진되고 있는 '직위공모제'는 경력발전의 맥락에서 이해할 수 있다. 이는 인사담당관의 능력과 자격요건을 설정하여 조직의 구분 없이 모집활동을 하는 것이다. 그러므로 이러한 직위에서의 경력을 원하는 공무원은 응시할 수 있으며, 조직에서는 적절한 자격을 갖춘 인력을 충원함으로써 전문성을 높일 수 있는 것이다. 공무원 개인은 자신의 경력발전계획을 감안하여 응시를 하고, 조직에서는 해당 직위에의 임용을 전제로 하여 인력을 모집하는 것이므로 추후 인사에 관한 부담을 덜 수 있다는 점과 기관간의 이동을 쉽게 할 수 있다는 점에서 인사의 탄력성도 확보할 수 있을 것이다. 다만, 공무원의 장기적 경력계획과 관련된 제도적 장치가 갖추어지는 것은 아니라는 점에서 한계가 있다.

공무원의 장기적 경력계획을 반영한다는 측면에서는 본격적인 경력발전제도를 도입할 필요가 있다. 이것은 공무원들이 자신의 경력발전을 계획하고 그에 따라 경력을 쌓아갈 수 있도록 조직이 경력경로를 설계하는 것이다. 이는 업무상 관련되는 직위를 군별로 묶어서 경로를 형성할 수 있는데, 전직에 대한 부담이 없으면서도 담당직무의 범위가 지나치게 다양화되는 것을 방지할 수 있다.¹⁶⁾ 단, 이것은 직무분석이 되어 관련있는 직위끼리 일정한 경력군을 설정할 수 있어야 한다. 경력경로의

16) 예를 들면, 현재의 체제에서 인사계장은 승진을 통해 담당할 수 있는 직위가 총무과장, ---과장, ---과장이라는 식으로 경력경로를 설정하는 것이다. 또 총무과장의 이전 경력으로는 ---계장, ---계장이라는 식으로 경력군을 형성하면 이들 사이에 수평이동도 가능하다.

범위는 넓은 범위에서 점차 상위직으로 갈수록 좁고 전문화가 심화되도록 설계할 수도 있고, 그 반대로 설계할 수도 있다.

4. 교육훈련

인사담당관의 전문성 향상을 담당자 개인에게만 초점을 맞추어 보면 교육훈련의 실시가 유용한 방법이다. 교육훈련은 공무원이 갖추어야 할 능력을 장·단기적으로 향상시키는 것을 목적으로 하는 활동이므로 인사담당관에 대해서도 전문적인 교육훈련을 실시함으로써 그 능력을 향상시킬 수 있는 것이다. 그러나 교육훈련이 효과를 거두기 위해서는 적절한 방법이 선택되어야 한다.

1) 우리 나라 공무원 교육훈련의 문제

우리 나라 공무원 교육훈련제도의 일반적인 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 교육훈련이 수요자 중심이 아니고 공급자 중심이다. 따라서 교육훈련을 받는 공무원은 자신이 원하는 교육훈련을 받기 어렵다는 것이다. 이에 대해서 행정자치부에서는 교육훈련과정을 다양화함으로써 가능하면 실무중심의 교육훈련을 공무원들이 선택할 수 있도록 하기 위하여 노력하고 있다.

둘째, 교육훈련의 시설이 제한적이고, 다양한 교육훈련방법이 활용되지 못하므로 그 효과가 떨어진다는 것이다. 이것은 단기적으로 해결하기 어려운 문제이며, 시설의 제한은 교육훈련인원의 과다화를 가져오고, 제한된 교육훈련방법만 활용되도록 하는 원인이 된다. 예를 들어 중앙공무원교육원에서 실시하는 5급이상 공무원을 대상으로 하는 전문교육은 대상 인원을 50-70명 정도로 예상하고 1주일 정도의 프로그램을 만든다. 이러한 인원도 전문교육의 대상 인원으로는 많은 편이지만, 실제로는 이보다 훨씬 많은 인원이 참가하여 효과적인 전문교육이 이루어지기 어렵다. 이러한 현상은 동일 과정에 대하여 1년에 한 번 교육훈련이 실시되므로 수요가 있는 과정에는 일시에 많은 인력이 몰리기 때문이다. 이러한 문제는 민간기관의 활용 등 다양한 교육시설을 활용하는 방법을 통해 해결을 모색하여야 한다.

셋째, 교육훈련이 승진과 연계되기 때문에 본래의 능력발전이라는 목적을 달성하지 못한다는 것이다. 이것은 교육훈련 외적인 문제이기 때문에 교육훈련제도만으로는 해결하기 어렵다. 공무원의 가치관이 바뀌도록 꾸준히 노력을 기울여야 한다. 다만 교육훈련제도상으로는 '선교육·후승진'의 체제를 '선승진·후교육'의 체제로 바

꾸는 것은 검토할만하다.

넷째, 조직에서 인력의 부족을 이유로 하여 소속 공무원이 교육훈련에 참가하는 것을 잘 허용하지 않으며, 교육훈련 후에도 관련 업무를 담당하지 않는 경우가 많다는 것이다. 이것은 교육훈련과 실제 업무의 수행이 연계되지 않는다는 문제점이다. 공무원의 교육훈련참가를 조장하기 위해서는 ‘교육훈련을 위한 단기 휴가제- 1년에 일정 기간은 반드시 교육훈련을 받는데 활용하도록 의무화 하는 것-’ 같은 의무적 참가 제도를 고려할 수 있다. 교육훈련 후의 업무수행과 연계도 보직부여에 대한 의무규정을 만들어 해결을 모색할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 각 기관이 자율적으로 교육받은 인력을 활용하는 인사제도를 운영해야 한다.

이상의 문제점은 인사담당관의 전문성 향상을 위한 교육훈련에도 해당된다. 그러므로 이런 문제점을 해결하면서 인사담당관의 전문성을 향상시킬 수 있는 장·단기적 대안을 모색하여야 한다.

2) 단기적 교육훈련

단기적 교육훈련을 통해서 강화될 수 있는 능력은 제도변화의 내용을 숙지한다든지, 구체적인 인사관리기법을 습득하는 것 등이다. 이것은 1주일 이내의 단기적이고 집중적인 교육훈련을 통하여 달성할 수 있다. 이 경우 단기적 교육훈련의 실시책임은 중앙인사기관이 담당하여야 하며, 교육대상자는 각 기관의 현재의 인사담당관이 되어야 한다. 또한 교육훈련이 1회에 그쳐서는 안되며, 수시로 제공이 되어 인사담당관들이 참여할 수 있는 기회를 확대해 주어야 한다.

그런데 앞에서 보았듯이 중앙공무원교육원과 같은 정부내 교육훈련시설은 한계가 있으므로 교육훈련의 실시에도 한계가 있다. 그러므로 기존의 교육훈련시설 외의 시설을 활용할 수 있어야 한다. 다음과 같은 대안을 모색할 수 있다.

첫째, 중앙인사기관과 각 기관 인사담당관의 업무협조에 의해 직무를 실시하면서 능력을 향상시키는 OJT방법을 활용할 수 있다. 2000년 현재 중앙인사위원회와 외교통상부 및 기상청 사이에 수행되고 있는 직무분석의 실시가 한 예가 될 수 있다.¹⁷⁾ 직무분석을 하는데 있어서의 구체적인 방법은 중앙인사위원회에서 제공하고, 기관의 인사부서는 그것을 적용함으로써 직무분석에 관한 능력을 향상시킬 수 있는 것이다. 이것은 실제 적용을 하기 때문에 가장 확실하고 실용적인 능력발전의 방법이 될 수 있다. 그러나 중앙인사기관의 인력이 제한되어 있기 때문에 극히 제한된

17) 직무분석은 1주일 정도의 시간 내에 끝낼 수 있는 것은 아니다. 여기서는 업무협조를 통한 능력향상의 예로써 인용하였을 뿐이다.

인원이나 기관을 대상으로 실시할 수밖에 없다는 한계가 있다.

둘째, 중앙인사기관에서 교육훈련기관의 프로그램과는 별도로 수시로 교육훈련과정을 운영하는 것이다. 예를 들어 중앙인사위원회나 행정자치부에서 목표관리제의 실시에 관해서 단기교육과정을 별도로 운영할 수 있다. 이 때 교육훈련에 필요한 시설은 중앙인사기관의 시설을 활용할 수도 있고, 민간의 교육훈련기관의 시설을 활용할 수도 있다. 교육훈련을 담당할 인력도 반드시 정부 내 인력일 필요는 없으며, 민간기관의 전문적 인력을 활용할 수도 있다. 공무원의 ‘단기 연찬회’와 같은 방법이 한 예가 될 수 있을 것이다.

이러한 방법은 교육훈련의 수요를 충족시켜 줄 수 있지만, 별도의 시설과 교육훈련을 담당할 인력을 확보해야 한다는 부담이 있다.

셋째, 민간위탁의 방법을 활용할 수 있다. 필요한 분야의 교육훈련에 대하여 민간의 교육훈련기관의 프로그램을 활용하는 것이다. 정부에서는 소요되는 비용을 지불하고 교육훈련은 민간기관에서 담당하므로 시설이나 인력에 대한 부담을 줄일 수 있다. 다만, 민간에서 적절한 교육훈련 프로그램을 운영하는가가 문제이다. 민간기구와의 협력을 통해서 필요한 프로그램을 일정기간 운영토록 할 수도 있는데, 이 경우에도 프로그램의 질을 사전에 확인하기가 어렵고, 공공업무의 내용에 부합되는 프로그램을 그 사정에 상대적으로 어두운 민간에서 만들기도 어려운 문제는 남는다.

3) 장기적 교육훈련

단기적으로 변화된 인사제도를 익힌다든지, 인사관리기법을 획득하는 것으로는 변화하는 인력관리의 수요를 감당하기가 어렵다. 인사담당관은 점차 조직에서 핵심적인 정책결정자의 역할을 수행해야 하며, 조직의 목표달성과 인력관리를 전략적으로 연계시켜서 의사결정을 하고 계획을 수립·집행할 수 있어야 한다. 그러므로 장기적으로는 기획가이며, 정책결정자로서의 능력을 향상시켜야 한다. 또한 인사제도에 반영되는 다양한 사회적 가치관이나 해당 집단간의 갈등을 원활히 조정할 수 있는 능력도 향상시켜야 한다. 이러한 능력은 단기적인 교육훈련으로는 강화하기 어려우며, 장기적인 프로그램에 의해 향상되도록 하여야 한다.

첫째, 정부의 교육훈련기관에서 최소한 수개월 단위의 장기교육프로그램을 운영할 수 있다. 이 때의 교육훈련내용으로는 사회의 변화를 인식하고 그것을 자신의 조직에 반영시킬 수 있도록 하는 훈련, 다양한 조직 배경을 가진 관리자들 사이에 의견교환을 통하여 관리의 시야를 넓힐 수 있는 훈련, 조직의 장기적 목표를 수립

하는 훈련 등이 포함되어야 한다. 요약하면 상황판단적이고 분석적인 능력이 향상 되도록 하여야 한다. 이러한 교육훈련의 대상으로는 현재의 인사담당관도 포함되지만, 앞으로 인사업무를 담당할 인력도 포함된다. 그러므로 이러한 교육훈련이 성과를 거두기 위해서는 공무원에 대한 보직관리가 전제가 되어야 한다.

둘째, 민간교육기관의 교육훈련 프로그램에 참가토록 한다. 이것은 단기훈련과 달리 반드시 현재의 필요에 꼭 맞는 프로그램이어야 한다는 부담은 덜하다. 예를 들어 대학의 석사프로그램의 한 과정에 참여케 하는 것도 가능한 방법이 될 수 있다. 또 교육훈련기관은 국내에만 한정되는 것이 아니라 외국의 기관도 활용할 수 있다. 예를 들어 외국의 인사행정기관에 1년 정도의 장기연수를 가는 것도 한 방법이다. 다만 정부의 업무에 얼마나 적용가능한 교육훈련이 실시될 수 있을 것인가의 문제는 여전히 남는다. 또한 학위취득의 과정을 활용하는 것은 공무원의 능력향상에는 기여를 하겠지만, 조직에서의 실용성에 얼마나 도움이 될 지는 의문이다. 장기간에 걸쳐 민간의 교육훈련프로그램을 활용하는 것이라고 하여도 일정한 범위에서의 업무상관성은 유지하는 것이 필요하기 때문이다.

셋째, '고용휴직제'와 같이 민간기구에의 장기업무과견을 활용할 수 있다. 이것은 일정 기간 민간기구에 취업하는 것과 같다. 실제로 업무를 수행하면서 민간에서 활용되는 업무수행방법이나 태도 등을 익힐 수 있다. 인사담당관의 경우는 민간의 인력관리부서에 파견갈 수 있을 것이다. 이렇게 획득된 지식이나 능력을 그대로 정부에 적용하기는 힘들 것이므로 그 적용 가능성을 탐색하는 것도 교육훈련에 참가한 공무원이 해결해야 할 과제이다. 그리고 이러한 과제의 해결을 통하여 공무원의 능력이 향상될 수 있다.

이 경우에 공무원의 능력이 얼마나 향상되었는가는 민간기구에서 평가하도록 하며, 그 결과는 공직에 복귀 후의 인사관리에 반영하도록 한다. 이러한 평가시스템을 갖추지 않을 경우는 실제로 업무수행을 함으로써 능력을 향상시키기 보다는 조직에 융화되지 못하고 시간만 낭비하는 예가 과거에 있었다.

인사담당관의 교육훈련의 경우는 인력관리가 조직의 핵심적 기능이므로 민간기구에서 외부인력을 받으려고 할 것인가가 의문시 될 수 있다. 이것을 민간기구에 강요하기는 어려운 것이다. 정부에서 정책적 협조를 얻는 노력을 기울여야 한다.

5. 기타

그 밖에 인사담당관의 전문성을 향상시키는 방법으로는 우수한 인력관리 경험을 공유토록 하는 것이 있다. 이것을 위해서도 중앙인사기관의 역할이 중요한데 우수

사례를 많이 발굴하여 확산시키는 방법과 각 기관의 인사담당관 사이에 혹은 정부와 민간의 인사담당자들 사이에 정책적 네트워크를 구축토록 하는 방법도 의의가 있을 것이다.

인사운영의 우수사례를 발굴하는 것은 중앙인사기과에서 각 기관의 협조를 얻으면 가능할 것이다. 각 기관의 우수사례는 다른 기관에도 변화의 가능성을 인식하게 하며, 개혁을 향한 동기를 부여할 수 있다. 또 중앙인사기관에서 우수사례에 대한 포상과 같은 인센티브를 제공한다면 그 효과가 더욱 커질 수 있다. 인사담당관들은 우수사례를 통하여 개혁경험을 공유함으로써 그 능력을 향상시킬 수 있을 것이다.

인사담당자들간의 정책적 네트워크를 형성하는 것은 경험의 공유뿐 아니라 새로운 개혁방안의 모색에 대한 실무자들의 연구도 활발히 하는 장을 제공할 수 있다. 가능하면 정기적으로 모임을 갖도록 하는 것이 바람직하지만 현대의 발달된 정보통신기술을 이용한 사이버공간에서의 모임을 형성할 수도 있을 것이다. 이러한 모임에 외부의 인력이 지식이나 정보를 제공하기 위하여 참여할 수 있지만, 그 운영은 인사담당자들이 주도할 수 있도록 하는 것이 더 바람직하다. 각 기관의 인사관리 문제를 놓고 자발적으로 토론하고 해결책을 모색하는 것이 외부 인력의 지도를 받는 것보다 실용성을 전제로 한 전문성 강화에 더욱 도움이 될 수 있다.

참고문헌

- 김명식. 2000. “공무원인사제도 개혁의 성과와 과제.” 「‘국민의 정부’ 정부개혁 중간 평가」 한국행정연구원 국내학술회의 발표논문집.
- 김판석·권경득. 1999. “지방자치단체의 인사제도 개혁.” 「한국행정학보」 제33권 제1호.
- 오성호. “중앙인사기관의 구조와 기능에 관한 연구.” 「한국행정학보」 제33권 제3호.
- 행정자치부. 1998. 「공무원 직장협의회 업무편람」.
- . 1998. 「영국공무원제도」.
- Ban, Carolyn. 1998. “The Changing Role of the Personnel Office.” in Stephen E. Condrey. ed. *Handbook of Human Resource Management in Government*. SF: Jossey-Bass Publishers.
- Carnevale, David. 1998. “The High-Performance Organizational in Government.” in Stephen E. Condrey. ed. *Handbook of Human Resource Management in Government*. SF: Jossey-Bass Publishers.
- Civil Service Bureau in Hong Kong Government. 1999. *Civil Service into 21st Century*. consultation document.
- Dresang, Dennis L. 1999. *Public Personnel Management and Public Policy*, 3rd ed. NY: Longman.
- Farnham, David. 1997. “Employment Flexibilities in Western European Public Services: An International Symposium.” *Review of Public Personnel Administration*, Vol.17, No.3.
- Gretton, Edward. 2000. “People, Skills and Values: Changing Approaches to Human Resources in the British Civil Service.” 「21세기 주요국의 인사제도 개혁방안」 중앙인사위원회 설립 1주년 기념 한국행정학회 2000년도 특별국제세미나.
- Kellough, J. Edward. 2000. “Recent Trends in Civil Service Reform: A Cautionary Note.” 「21세기 주요국의 인사제도 개혁방안」 중앙인사위원회 설립 1주년 기념 한국행정학회 2000년도 특별국제세미나.
- Klingner, Donald E. 1995. “Strategic Human Resource Management.” in Jack Rabin et al. eds. *Handbook of Public Personnel Administration*. NY: Marcel Dekker.

- Klingner, Donald E. and Nalbandian, John. 1998. *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- OECD. 1996. *Integrating People Management Into Public Service Reform*.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Is Transforming the Public Sector*. NY: Penguin.
- Pynes, Joan E. *Human Resource Management for Public and Nonprofit Organizations*. SF: Jossey-Bass Publishers.
- White, Geoff. 1997. "Pay Flexibilities in the United Kingdom's Public Service." *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 17, No.3.

(부록)

정부 인사담당관 연찬회 자료

인 사 말

金 判 錫(인사행정연구회장, 연세대교수)

“지금까지의 정부 인사관행은 우리 나라 최고의 대표 선수를 뽑아서 태능 선수촌에 입촌시켜 놓고, 한동안은 축구를, 또 한동안은 농구를, 그리고 한참 후에는 럭비를 하라는 식입니다. 이러한 관행은 태능 선수촌장을 만드는데는 효과적일지 몰라도 국제경기에 나가서 우승하도록 만드는 것과는 너무도 거리가 멉니다.”

우리 정부에 들어오는 공무원들의 잠재력이나 기본능력은 우수합니다. 왜냐하면 경쟁률이 매우 높은 공무원시험을 거쳐 정부에 들어온 우수한 인력이기 때문입니다. 그런 만큼 우리 나라의 대표선수라 해도 과언이 아닙니다. 입직초기의 경쟁력은 국제적인 비교를 해보아도 좋은 평가를 받을 것입니다. 그러나 문제는 입직초기의 경쟁력이 지속적으로 발전되지 못하고 있다는 데에 있습니다. 따라서 공무원의 전문성을 향상시키는 문제를 비롯해서 인사제도를 새로운 차원으로 발전시키는 것이 시대적으로 매우 중요한 개혁과제라고 하겠습니다.

그런 맥락에서 볼 때, 우리 나라의 중앙인사행정기관으로 중앙인사위원회가 1999년에 설립되어 공무원인사정책을 개발하고 각종 인사제도(급여, 직무분석 등) 개혁을 추진하게 된 것은 만사지탄의 감이 있지만, 매우 바람직한 개혁조치 중의 하나라고 생각합니다. 정부의 인사기능이 독립적으로 분리됨으로써, 과거 총무처나 행정자치부에 여러 기능들 중의 하나로 속해있을 때보다는 더욱 발전적인 방향으로 인력관리가 이루어지고 있습니다. 최근에 와서 훨씬 개혁적인 방향으로 인사쇄신방안들이 발표·추진되고 있는 것을 보면 앞으로 우리 나라의 인사제도가 괄목할 만한 수준까지 발전할 수 있을 것으로 믿어 의심치 않습니다.

그리고 시대적으로나 환경적으로 볼 때, 우리 나라에서도 이제는 소극적인 인사보다 적극적이고 능동적인 인사행정을 펼칠 때가 되었다고 봅니다. 그러기 위해서는 인력자원을 개발하여 직무만족감을 높이고 근무생활의 질을 개선하는 전문적인 인력관리가 필요한 때라고 봅니다. 아울러 인사행정의 전문화와 분권화를 위해 합

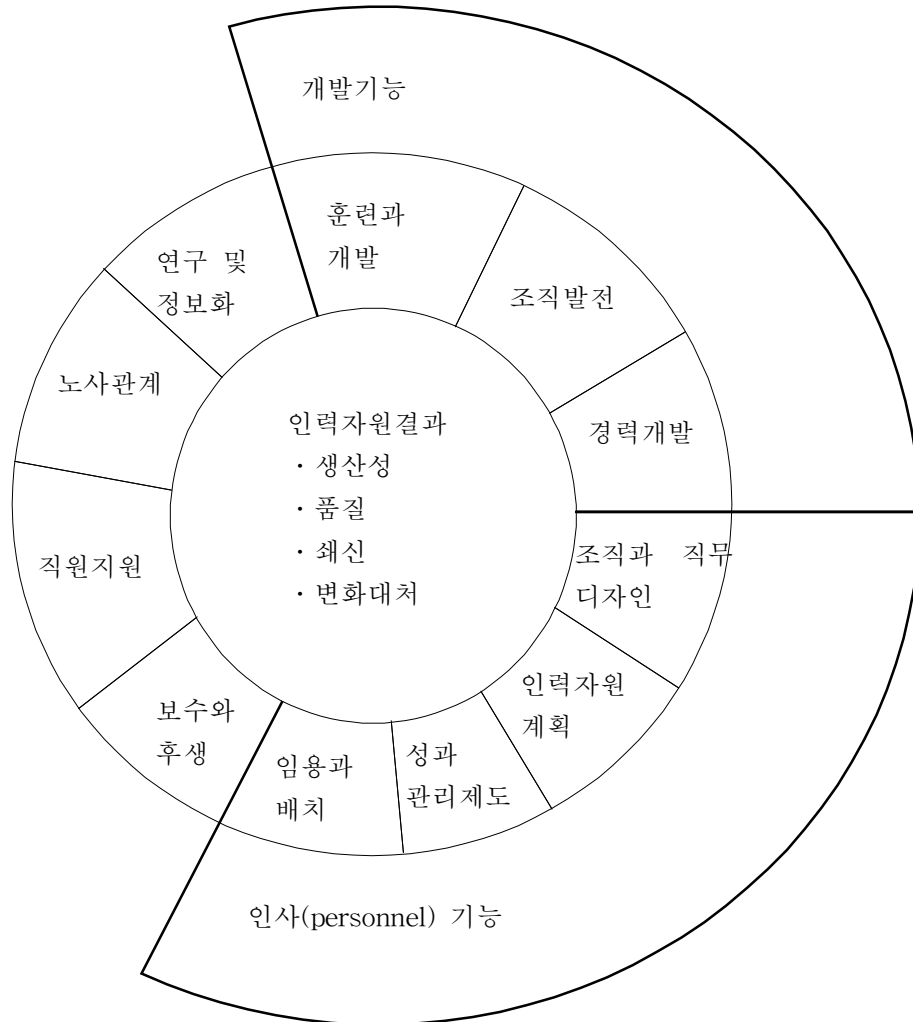
께 노력할 때라고 생각합니다.

최근에는 인사와 관련된 용어도 변하고 있습니다. 구미 여러 나라는 물론 우리나라의 기업에서는 인사행정이나 인사관리라는 말을 요즘은 거의 사용하지 않고 있습니다. 전통적으로 인사행정(public personnel administration) 혹은 인사관리(personnel management)라는 말을 주로 사용해왔으나, 최근에 와서는 대체로 인력자원관리 혹은 인력관리(human resource management: HRM)라는 어휘를 선호하고 있습니다. 인사(personnel)라는 말이 아래의 그림에 나타난 것처럼 소극적인 의미를 가진 것이라면 인력자원관리는 보다 포괄적이면서 개발과 지원부문까지 포함하고 있기 때문에 보다 적극적인 의미를 가지고 있다고 하겠습니다. 한정된 자원을 단순히 유지관리하는 차원을 벗어나서 직원들의 능력개발을 유도하고 지원하여 직원들의 능력을 최대한 발전시켜 중국에는 기관의 발전에 헌신할 수 있도록 만드는 차원으로 인력자원관리를 새롭게 발전시켜나아가야 할 것입니다.

그러므로 앞으로는 인사행정을 특화하거나 차별화할 필요가 있다고 생각합니다. 따라서 인사행정조직을 전보나 순환보직 관례에 따라 잠시 거쳐가는 환승역으로 만들지 말고 인사행정에 관심과 열정이 있는 사람들을 인사관련부처에 선발·배치하여 이들이 인사업무를 장기간동안 담당하면서 자신의 전문영역으로 만들어 나갈 수 있도록 하는 것이 필요합니다. 다시 말하면 이제는 공무원도 자신의 전문분야가 필요합니다. 이를 위해서 공무원의 전문영역이나 보직경로를 설정하여 각자의 능력과 관심에 따라 자신의 전문성을 제고할 수 있는 인사정책을 개발하여 추진할 필요가 있습니다.

그리고 아래 그림에 나와 있는 인력자원관리 바퀴(HRM Wheel) 중의 대부분의 기능을 우리가 수용하고 있지만, 아직도 활성화시키지 못한 부분도 있음을 주목할 필요가 있습니다.

<그림 1> 인력자원관리 바퀴



행정환경의 변화와 더불어 인력자원관리도 새로운 방향으로 변화하고 있습니다. 인력자원관리의 변화방향을 접근방법이나 철학적 차원, 조직적 차원, 개인적 차원에서 대별해볼 때 대략 다음과 같은 방향으로 변화되어 갈 것으로 전망합니다.

<표 1> 인력자원관리의 변화방향

차원	변화 방향
접근방법 과 철학	<ul style="list-style-type: none"> ① 경성(硬性)에서 연성(軟性)으로 변화, ② 법률중심에서 사회학적인 경향으로 변화 ③ X이론 중심에서 Y이론 중심으로 변화 ④ 합법성중심에서 민주성을 중시하는 방향으로 변화 ⑤ 남성적인 이미지에서 여성적인 이미지로 변화
조직	<ul style="list-style-type: none"> ① 상의하달중심에서 상의하달과 하의상달의 복합적 형태로 전환 ② 집권적인 경향에서 집권과 분권의 혼합체제로 전환 ③ 기계적 관료제에서 전문적 관료제로 변화 ④ 규정중심에서 임무중심으로 변화 ⑤ 산출보다는 결과(outcome)를 중시하는 방향으로 전환
개인	<ul style="list-style-type: none"> ① 지식을 중심으로 검증하던 시험출제방식에서 기술과 지식 및 능력(SKA) 등을 검증하는 방향으로 전환 ② 일반적인 지식을 전달하는 교육훈련에서 사고력을 기르는 학습중심으로 변화 ③ 승진지향적인 사기관리에서 직무만족과 삶의 질을 개선하는 방향으로 사기관리변화 ④ 동일하거나 유사한 집단을 선호하는 경향에서 다양성을 존중하는 조직으로 전환 ⑤ 보수와 승진 등 자기이해 추구중심에서 이타주의(altruism), 직무만족 그리고 인정(認定)을 중시하는 방향으로 변화

인력자원관리의 새로운 흐름과 때를 같이 하여 인사행정연구회가 주관하고 중앙인사위원회가 후원하여 “정부 인사담당관 연찬회”를 개최하게 된 것은 매우 각별한 의미가 있다고 생각합니다. 지금까지 정부의 인사행정 담당자들과 인사행정학자들이 함께 하는 대화의 장이 부족했습니다. 그리고 정부기관의 인사행정을 담당하는

공직자들이 함께 모여 인사행정에 관해 논의하는 기회도 드물었습니다.

그러나 이번 연찬회를 계기로 상호간의 대화와 협력의 기회가 증가되기를 바랍니다. 그 동안 학계는 학계대로 실무계는 실무계대로 인사행정의 발전을 위해 나름대로 노력해 왔으나 서로가 함께 모여 공동의 노력을 경주한 적은 많지 않았습니다.

이번 기회가 정부의 인사담당관들과 인사행정연구회원들이 함께 하여 심도있는 논의와 폭넓은 의견교환이 이루어지는 시발점이 되기를 바랍니다. 인사행정의 전문성 제고와 분권화를 위해 그리고 한국인사행정의 새로운 발전과 도약을 위해 앞으로 많은 교류와 협력이 있기를 바라면서 인사에 갈음합니다. 감사합니다.