碩士學位論文

地方公務員의 職務 및 配置轉換 管理에 關한 實證的 研究

-仁川直轄市 北區의 下位職 公務員을 中心으로-

1992年

漢城大學校 行政大學院

一般行政專攻

柳 龍 錫

地方公務員의 職務 및 配置轉換 管理에 關한 實證的 研究

－仁川直轄市 北區의 下位職 公務員을 中心으로－

指導教授 李 鍾 受

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1992年 6月

漢城大學校 行政大學院

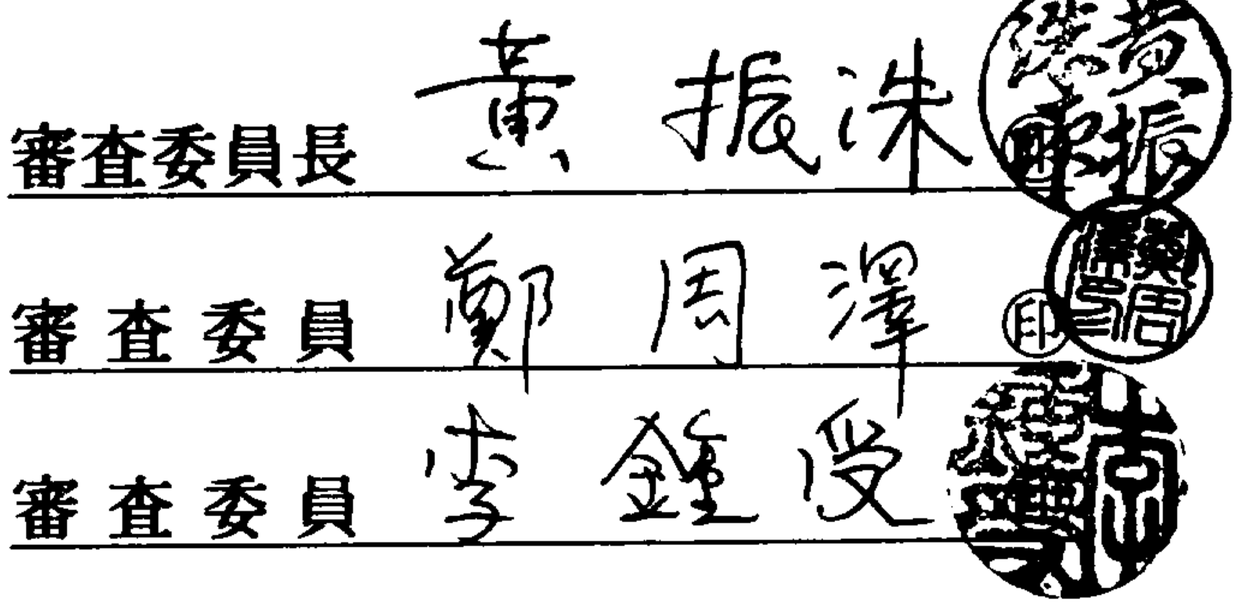
一般行政專攻

柳 龍 錫

論 文 認 準 書

柳龍錫의 行政學 碩士學位論文을 認準함

1992年 6月 日

審査委員長 

審 査 委 員 鄭 周 澤

審 査 委 員 李 鍾 受

目　　次

第 1 章　序　論 3

第 1 節　研究의 目的 3

第 2 節　研究의 範圍 및 對象 6

第 3 節　研究의 方法 9

第 2 章　理論的 背景 10

第 1 節　職務 및 配置轉換 10

1. 配置轉換의 意義 10

2. 配置轉換의 類型 10

3. 現行 補職管理의 原則 11

4. 補職管理의 基準 12

가. 職位의 職務要件 12

나. 公務員의 人的要件 12

4. 配置轉換의 利用 13

가. 利用 實態 13

나. 合理的 利用方法 16

第 2 節　組織의 要求와 人間行動 22

1. 組織과 個人의 關係에 대한 一般的 認識 22

가. 組織과 個人의 立場 22

나. 組織目標와 個人欲求의 調和의 必要性 23

2. 個人行動의 變異性 24

가. 組織속에 있어서의 人間行動의 不安定性 24

나. 變異性·不安定性의 減少와 組織의 安定性 確保 24
第 3 節 人間型에 따른 管理 戰略 25
1. 세인(E. Scheine)의 人間觀과 管理戰略 26
가. 合理的·經濟的 人間觀과 管理戰略 26
나. 社會的 人間觀과 管理戰略 27
다. 自我實現的 人間觀과 管理戰略 29
라. 複雜한 人間觀과 管理戰略 30
2. 맥그리거(D. McGregor)의 X 理論과 Y 理論 31
가. X 理論 (傳統的 觀点) 32
나. Y 理論 35

第 3 章 職務 및 配置의 轉換에 關한 實態分析 40
第 1 節 仁川直轄市 補職管理 現況 40
第 2 節 行政組織 속의 公務員行態에 관한 實態分析 41
第 3 節 職務 및 配置 轉換에 관한 實態分析 44
1. 自我實現的 人間觀에 따른 分析 45
2. 社會人的 人間觀에 따른 分析 59
3. 合理的·經濟的 人間觀에 따른 分析.....84

第 4 章 問題點 및 改善方案 87
第 1 節 問題點 87
1. 人事行政專擔機構의 未設置 87
2. 補職管理基準의 未確立 87
3. 上·下級機關間의 人事交流의 問題 88

4. 轉補期間의 未定 89
5. 其他 90
第 2 節 改善 方案 90
1. 人事行政專擔機構의 設置 91
2. 循環勤務의 制度化 92
3. 轉補申請制度의 導入 93
4. 其他 94
第 5 章 結 論 96
※ 參考文獻 101
※ 英文抄錄 104
※ 質 問 書 106

表　目　次

<표 Ⅰ - 1> 仁川直轄市 北區 公務員 現況 8

<표 Ⅰ - 2> 調査對象 標本集落의 應答者 分布 8

<표 Ⅱ - 1> 職務 및 配置 轉換 管理의 變數 分類表 39

<표 Ⅲ - 1> 仁川直轄市 昇進·轉補 現況 40

<표 Ⅲ - 2> 公職生活에 對한 價値觀 分析表 42

<표 Ⅲ - 3> 職務環境에 對한 價値觀 分析表 43

<표 Ⅲ - 4> 現在業務와 將來目標와 關聯性 與否.....46

<표 Ⅲ - 5> 私企業體로의 轉職機會에 對한 受諾 與否.....47

<표 Ⅲ - 6> 現在의 業務에 對한 滿足與否 48

<표 Ⅲ - 7> 한 部署에서의 바람직한 勤務期間 分析 49

<표 Ⅲ - 8> 現 部署에서의 勤務期間 分析 50

<표 Ⅲ - 9> 한 業務의 바람직한 受任期間 分析 51

<표 Ⅲ -10> 現 (重點)業務 受任期間 分析 52

<표 Ⅲ -11> 洞事務所 勤務 經驗 與否 53

<표 Ⅲ -12> 公務員 社會에서 사람에 따른 不當한 待遇 理由 55

<표 Ⅲ -13> 業務에 對한 創意力 與否 56

<표 Ⅲ -13'>業務에 對한 創意力 與否(性別) 58

<표 Ⅲ -14> 區·洞·市 循環勤務의 必要性에 對한 意見 60

<표 Ⅲ -15> 自由 選擇 機會 賦與時 希望 勤務地 分析 60

<표 Ⅲ -15'>自由 選擇 機會 賦與時 希望 勤務地 分析(職級別).....61

<표 Ⅲ -15">自由 選擇 機會 賦與時 希望 勤務地 分析(勤務地別).....62

<表 Ⅲ -16> 가장 非合理的으로 運營되는 人事政策에 對한 意見.....64
<表 Ⅲ -17> 現 勤務機關에서의 將來 希望 勤續期間에 對한 意見 66
<表 Ⅲ -18> 現 勤務機關과 上級(下級)機關 公務員의 士氣에 對한 見解
.....67
<表 Ⅲ -18'>現 勤務機關과 上級(下級)機關 公務員의 士氣에 對한 見解
(勤務地別) 68
<表 Ⅲ -19> 現 勤務機關 公務員의 士氣가 낮은 理由 69
<表 Ⅲ -20> 昇進 可能 階層에 對한 見解 70
<表 Ⅲ -20'>昇進 可能 階層에 對한 見解 (職級別).....71
<表 Ⅲ -21> 昇進의 가장 重要한 要素에 對한 見解 72
<表 Ⅲ -22> 組織內의 割居主義가 組織 環境改善에 미치는 影響에
對한 見解 73
<表 Ⅲ -23> 直屬相關에게 一般的인 建議 收斂 程度 74
<表 Ⅲ -24> 職場上司의 統率方法 分析 76
<表 Ⅲ -25> 補職에 對한 不滿足 理由 76
<表 Ⅲ -26> 補職管理 原則에 對한 見解 77
<表 Ⅲ -27> 地方 補職管理의 非合理的 運營 理由.....78
<表 Ⅲ -28> 業務 遂行중의 새로운 아이디어나 改善點 着想時 處理
에 對한 見解 80
<表 Ⅲ -29> 公職生活 持續 期間 程度 81
<表 Ⅲ -30> 私企業體와 比較한 俸給水準에 對한 見解.....85

地方公務員의 職務 및 配置轉換 管理에 關한 實證的 硏究

- 仁川直轄市 北區의 下位職 公務員을 中心으로 -

漢城大學校 行政大學院

一般行政 專攻 柳龍錫

指導 敎授 : 李鍾受

1991年의 基礎 및 廣域地方議會의 構成과 더불어 大多數 國民들의 바램이었던 地方化 時代가 도래한 現實에 있어 地方政府의 역할은 날로 增加하고 있는 趨勢 속에 있다. 이렇게 增大되는 行政의 遂行을 위해서는 地方行政 組織內 人的 資源 즉, 地方公務員의 質的 水準 向上을 위한 노력이 요청된다고 하겠다. 地方公務員의 質的 水準 向上을 위해서는 循環配置를 制度化함으로써 이들의 침체를 방지하고 늘 새로운 勤務意慾의 提示와, 業務에 대하여 새로운 시각에서 創意的인 業務를 構想할 수 있는 분위기가 조성되어야 한다고 본다. 또한 여러 業務分野을 두루 經驗함으로써 자신의 業務외의 타업무에 대한 이해와 더불어 조직내에서 조직의 전반적인 흐름 등을 파악하므로써 組織構成員으로서의 소속감을 가지고 발전적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.

본 논문에서는 이러한 現實的이고, 實質的인 요구의 일환으로 일선지방공무원들의 職務 및 配置轉換 管理가 적절히 이루어 지고 있는지 그 실태를 파악함으로써, 거기에 내재된 問題點을 導出한 후, 합리적인 개선방안을 제시하는데 硏究의 目的을 두었다.

이를 위한 本 論文의 內容展開는 다음과 같다.

第 1章에서는 序論으로써 研究의 目的과 範圍 및 方法에 관하여 記述하고,

第 2章에서는 職務의 配置轉換의 意義를 考察하고, 補職管理의 原則과 基準 그리고 利用方法에 대하여 살펴보았다.

第 3章에서는 지방공무원의 職務 및 配置轉換에 대한 設問調査結果를 공직생활에 대한 價値觀과, 配置轉換의 影響 등으로 구분하여 實證的 分析을 하였으며,

第 4章에서는 第 3章의 分析結果 導出된 問題點과 이들 問題點에 대한 改善方案을 考察하였다.

끝으로 第 5章에서는 지금까지 논한 내용을 개괄적으로 要約하여 結論을 맺고 일선지방공무원의 合理的 配置轉換을 통한 發展的 地方行政의 方向을 提示하였다.

第 1 章　序　　論

第 1 節　研究의 目的

激變하는 國際環境은 國家 및 地方行政의 엄청난 需要를 要求하며 우리 앞에 展開되고 있다. 더우기 1991년에 基礎 및 廣域地方議會의 構成으로 大多數 國民들의 바램이었다고 할 수 있는 지방자치시대가 도래한 현실에 있어, 地方政府는 종래의 中央政府가 計劃하고 執行해 온 대부분의 行政機能을 넘겨 받아 이를 能率的으로 處理할 것이 要求되고 있다.

이외에도 그동안 地方行政에 대한 役割期待는 지속적으로 增加하여 왔음에도 불구하고 地方行政體制 自體의 發展이라는 側面에 있어서는 그 成果가 별로 뚜렷하게 나타나고 있지 않을 뿐만 아니라 특히 人事行政面에 있어서는 地方自治團體가 中央政府에 비하여 크게 落後性을 면치 못하고 있다. 즉, 中央政府의 경우에 있어서는 人事行政의 發展을 模索하고 궁극적으로 行政能率을 向上시키고자 하는 데 目的을 둔 中央人事機關으로서 總務處가 設置되어 있다. 그러나 地方自治團體의 境遇에 있어서는 歷史的으로 統制的 役割을 맡아 온 內務行政單位의 한가지 庶務 業務로서 地方人事機能이 다루어져 왔으므로 地方自治團體의 人事運營上의 자율성은 극히 낮은 상태에 놓여 있고 어떠한 意味에서는 地方行政體制를 따로 관장하는 人事行政機構는 없다고 볼 수 있다.

따라서 現在의 이러한 상태에 있어서는 자연적으로 地方公務員들의 能力發展을 비롯한 質的인 向上을 期待하기는 어렵다고 할 수

밖에 없다.

현실적으로 住民生活과 直接的 關聯을 맺고 있고, 行政서비스 處理의 實務를 擔當하고 있는 一線行政機關 公務員들을 有能한 人才로 充員하기 위한 人事活動도 重要하지만, 그에 못지 않게 既存 人力의 質的 水準 向上을 위한 人事管理도 아주 重要하다고 본다.

우리나라의 地方公務員은 1970年代 이후 급격히 늘어나 1989년 현재 25萬 2千餘名에 이르고 있다.[1] 現行 公務員法上에 나타난 地方公務員制度는 職業公務員制度의 추구, 공무원의 福祉와 공무원의 能率性의 確保, 勞動力 管理, 能力開發, 士氣管理 등을 추구하는 것으로 규정되어 있다. 그러나, 실제로 能率的인 行政遂行에 필요불가결하다고 할 수 人的 資源의 質的 水準 向上을 위한 管理는 제대로 實現되지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 地方行政의 역할기대에 부응하여 일하기 위한 公務員들의 量的인 急增은 있었으나, 이렇게 급증한 공무원들의 價値觀을 비롯하여 다양한 行態와 欲求를 把握하므로써 質的 水準 向上을 위해 積極的으로 管理할 수있는 人事擔當部署는 過去의 形態를 그대로 유지하고 있는 것이다.[2]

이러한 現象이 지속되는 주된 原因은 行政組織, 일 (職務), 사람

---

1) 總務處, 總務處年報, 통권 제13호, 1990, p. 39.
"1965년에는 地方公務員이 47,760명이던 것이 1970년에는 68,681명, 1982년에는 189,091명, 1989년에는 252,123명에 이르고 있다."

2) 現 仁川直轄市의 人事行政機能은, 各區廳은 總務課 行政係에서, 그리고 市廳에서는 總務課 人事係에서 관장하고 있다. 北區廳의 경우 防犯對員 (95명)을 포함하여 1,099명의 公務員을 行政係의 係長과 機能職을 포함한 7명의 公務員이 管理해야 하는데, 所屬公務員들의 人的事項을 한번씩 읽어 보기만 하는 데에도 며칠을 소요해야 한다고 하니 그들의 行態와 欲求를 일일이 把握하고 管理하기란 거의 不可能한 실정이다.

을 각각 分離시켜 思考하는데 있다고 볼 수 있다.

組織과 사람은 有機體로서 組織은 사람에 의해서 유지되고, 사람은 조직 속에서 자신의 目標를 達成하고자 한다. 또한 組織의 目標는 사람의 행위, 즉 일에 의해서 달성될 수 있으며 사람의 행위는 動機를 필요로 한다. 이에 組織은 사람에게 組織의 目標達成에 기여할 수 있는 誘引을 제공하여야 하는데 E. Scheine의 複雜한 人間觀[3]이 제시한 바와 같이 사람의 욕구는 복잡하며, 끊임없이 더 나은 욕구를 추구할 뿐 아니라 새로운 것에 대한 지향성이 있다고 한다.

그런데 現在의 一個 係에 불과한 人事行政部署의 업무체제로는 현상유지에 급급하여 복잡한 인간의 欲求 充足은 말할 것도 없이 새로운 환경을 경험함으로써 획득 가능한 能力向上이나 發展的인 思考方式을 기를 수 있는 配置轉換까지 고려할 여지는 전혀 기대할 수 없다고 본다.

이에 지방공무원들은 沈滯感으로 配置轉換에 不滿을 품게 되고 자신만이 불리한 條件 속에서 勤務하는 것으로 생각하게 될 것을 미루어 짐작할 수 있다. 이는 또한 要職이나 上級機關 勤務를 원하는 공무원의 적극적인 욕구분출에 의한 부정부패를 助長하는 결과를 초래하게 될 것이며, 이러한 욕구는 가지고 있으면서도 소극적인 공무원들은 不滿이 점차로 高潮되면서 자포자기의 現象을 가져 오게 될 것이다. 이러한 자포자기는 다시 구태의연하고 무사안일한 업무태도를 형성하게 되어 증대되는 행정역할의 기대에 역행

---

3) 劉鐘海 外 3人, 行政學 辭典, (서울 : 考試院, 1989), p. 458.

하는 結果를 가져오게 되는 것이다.

그러므로 본고에서는 이와 같이 지방공무원들이 人事運營面에서 상당한 갈등을 느끼고 있을 것이라는 사실을 前提로 하여, 現行 配置轉換의 管理實態를 파악하여 거기에 내재된 問題點을 導出, 그 改善方案을 提示하고자 한다.

人事行政이란 어떤 目的을 達成하는데 貢獻할 수 있는 方向으로 人的 資源을 利用하여 最大의 업적을 내게 하는 技術(art) 이라고 한다면, 격변하는 現代社會에서 要求되는 能率的이고 效率的인 역할 수행자로서의 公務員들의 沈滯防止는 중요한 능력향상의 밑거름으로 작용하여 매우 커다란 機能을 할 것이다.

이에 循環的인 補職運營을 制度化함으로써 공무원들의 침체를 방지하는 것은 물론 끊임없이 새로운 것을 추구하는 욕구의 충족과 새로운 업무에 따른 사람마다의 視覺差에 의하여 創意的이고 發展的인 역할수행이라는 效果를 기대할 수 있을 것이다.

이 논문은 Scheine 의 複雜한 人間觀에 주안점을 두고 地方廳 下位職公務員의 職務 및 配置轉換 管理에 대한 실태를 파악한 후 그 문제점을 도출, 그 解決方法으로서 바람직한 補職管理의 개선점을 제시함을 主要 研究目的으로 하고 있다. 또한 부수적으로 오래 전부터 문제시되고 있는 男女雇傭機會均等法과 關聯하여 女性公務員들의 職務 및 配置轉換 管理에 대하여서도 一言하고자 한다.

第 2 節 研究의 範圍 및 對象

本 研究는 最一線勤務 公務員들의 職務 및 配置轉換에 관한 實

態를 파악하기 위하여 洞勤務公務員들을 主要 對象으로 하고, 區廳勤務公務員들의 意見을 一部 參考로 하였다.

地方公務員들의 人事管理에 대한 問題는 거의 類似할 것으로 생각되는데 具體的인 사례로는 仁川直轄市 北區의 境遇를 選擇하였다

또한 本 研究의 主要 目的이 職務 및 配置 轉換 管理를 中心으로 하되 管理에 대한 問題點을 導出하고 그 解決方案을 찾아보기 위한 것이므로 管理者의 위치보다는 被管理者로써 實務를 擔當하는 7급이하 공무원과, 일선기관에서는 중간관리층에 속하지만 주로 實務者級로서의 役割을 擔當하고 있다고 볼 수 있는 6급 공무원을 포함한, 즉 一般的으로 下位職이라 칭하는 6급이하 公務員을 對象으로 그 範圍를 限定하였다.

本 研究의 調査對象인 母集團 公務員의 總數는 1,004명으로 직급별 및 근무지별 분포는 <표 I - 1>과 같다.

標本抽出 方法으로는 便宜的抽出法(convenience sampling)[4] 을 使用하였으며, 洞사무소 勤務 公務員을 주요대상으로 하고 일부 구청근무공무원을 포함하여 총 439명을 표본으로 선정하였다. 질문지 배포는 郵便送達과 類似한 方法으로 하였으며[5], 回收내용은 區廳勤務公務員 137명중 90명(65.7%), 洞勤務公務員은 302명중 286명(94.7%)으로 총 85.6%의 回收率을 보였는데 회수된 질문지의 응답자 분포는 <표 I - 2>와 같다.

---

4) 韓榮春, 社會調査 方法論 (서울 : 法志社, 1989), P.179.
5) 區廳에서 一定業務에 대한 擔當者 會議 召集時 設問紙를 配布하고, 다시 郵便函을 통하여 回收하는 方法을 使用하였다.

<표 Ⅰ- 1> 仁川直轄市 北區 公務員 現況 ('91. 4. 30 현재)

단위 : 명

근무지 \ 직급	계	동사무소	구 청	기 타 (사업소등)	비 고
계	1,004	600	345	59	
6 급	101	26	62	13	
7 급	219	118	86	15	
8 급	214	132	70	12	
9 급	140	103	34	3	
별정직	60	48	11	1	
기능직	270	173	82	15	

<표 Ⅰ - 2> 調査對象 標本集落의 應答者 分布

단위 : 명, (%)

구 분	응 답 자 분 포				
	376 (100.0)				
근무지별	동 사 무 소		구 청		
	286 (76.1)		90 (23.9)		
직 급 별	6 급	7 급	8 급	9 급	기 타
	17(4.5)	109(29.0)	100(26.6)	101(26.9)	49(13.0)
성 별	남		여		
	310 (82.5)		66 (17.5)		
연 령 별	29세이하	30 ~ 39세	40 ~ 49세	50세이상	무응답
	189 (50.2)	141 (37.5)	39 (10.4)	7 (1.9)	0 (0.0)
학 력 별	중 졸	고 졸	전문대졸	4년대졸	무응답
	5 (1.3)	229 (60.9)	78 (22.7)	48 (12.8)	16 (4.3)

第 3 節　研究의 方法

본 論文의 研究方法으로는 理論的인 면에서는 文獻과 研究論文集 學位論文 등을 參照하여 一般 理論을 紹介함으로써 본 論文의 준거틀을 만들고, 實證的이고 直接的인 研究結果를 導出해내기 위한 공무원 補職管理 實態調査의 方法으로 질문서 方式을 利用하였는데 具體的 方法은 다음과 같다.

理論的 背景으로는 기존의 문헌에 나타난 配置轉換 및 昇進에 관한 各種 이론을 고찰하였으며, 구체적인 실태분석에 앞서 실제적인 人事運營實態를 파악하기 위하여 市政 白書, 仁川市 統計年報, 總務處資料, 公務員法, 地方行政 외 關係書籍등을 參考로 하였다.

公務員들의 意見을 알아보는 것은 주로 질문지 方法에 의존하였다는 것은 전술한 바와 같으며, 질문지의 구성내용은 職務 및 配置轉換 管理가 지방공무원의 勤務意慾에 미치는 影響, 공무원들의 職務環境 및 職務滿足에 대한 價値觀 등을 파악하기 위한 것으로 구성하였다. 구체적으로는 基本的인 現 職務에 관한 문항, 補職期間과 循環補職에 관한 문항, 職務滿足 및 昇進의 公正性 등에 관한 문항 및 職務滿足 要因, 보직관리에 관한 문항 등을 중심으로 하는 설문지를 구성하였다.

其他 設問紙 調査의 미비점을 補完하기 위해서 非公式的 面接을 통한 資料調査를 곁들였으며, 동사무소의 一般 下位職 公務員들과의 일상적인 對話·面談 및 筆者의 8년 7개월 동안의 現職 經驗도 이 논문의 내용구상 및 전개에 많은 도움을 주었다.

第 2 章　理論的 背景

第 1 節　職務 및 配置轉換

1. 職務 및 配置轉換의 槪念

職務(job) 란 組織이 要求하는 일의 要件을 표시한 것으로, 作業의 種類와 水準이 유사한 職位들의 集團을 의미한다고 한다[6] 고 하며, 配置轉換 (reassignment and transfer)이란 擔當職位의 水平的 移動을 말하는데 公務員이 지금까지 담당하고 있던 職位와 責任水準이 같은 職位로 이동하는 것, 즉 同一階級(等級)內의 人事移動을 뜻한다[7]. 또한 配置轉換은 職務의 內容이 달라지느냐에 따라 轉補와 轉職으로 구별할 수 있으며, 緊急한 人力需要에 對應하기 위한 派遣勤務[8]를 包含한다.

轉補란 동일한 職列·職級內에서 職位(職務)만 바꾸는 것을 의미하는 반면 轉職이란 職列을 달리하여 橫的으로 移動하는 것을 말한다.

그러나 本稿에서는 配置轉換을 轉補의 意味로 사용하고자 하며, 派遣勤務에 대해서는 省略하기로 한다.

2. 配置轉換의 類型

配置轉換은 이동되는 機關的 거리에 따라 다음과 같이 몇가지

---

6) 金植鉉 外 共著, 人事管理, (서울 : 韓國放送通信大學出版部, 1989), pp. 36 ~ 37.
7) 吳錫泓, 人事行政論 (서울, 法文社, 1983), P. 232
8) 韓榮春, 行政學原論 (서울, 眞成社, 1989), PP. 670 ~ 671

類型이 있을 수 있다.

첫째, 한 機關의 下部組織 單位內 (예컨대 局內 또는 課內) 의 配置轉換, 둘째, 한 機關內 (예컨대 仁川直轄市內) 의 移動, 세째, 機關間 (예컨대 仁川直轄市에서 內務部) 의 移動 (이것을 人事交流라 한다), 네째, 人事管轄을 달리하는 機關間(예컨대 行政部에서 立法部로) 의 移動이 있을 수 있는데[9] 본고에서는 네째 類型에 대해서는 省略하기로 한다.

3. 現行 補職管理의 原則

補職이란 公務員을 일정한 職位에 配置하는 것으로써 人力活用手段의 하나로 公務員의 滿足과 發展, 能力活用에 많은 影響을 미치는 만큼 補職을 決定할 때에는 組織과 個人을 위하여 언제나 愼重을 기하여야 한다.[10]

이에 따라 "任用權者는 特別한 境遇를 除外하고는 所屬 公務員의 직급과 직류를 고려하여 그 職位에 상응하는 일정한 職位를 부여하여야 한다"[11]는 國家公務員法上의 규정 이 補職管理의 基本原則이 되고 있다.

이와 關聯하여 現行 公務員法上에 "所屬 公務員을 補職함에 있어서는 當該 公務員의 專攻分野·訓練·勤務經歷·專門性 및 適性을 고려하여 그 適格한 地位에 임용하여야 한다."[12]고 규정되어 있고 이 境遇 地方公務員에 대한 補職管理 基準에 대한 必要 事項은

---

9) 吳錫泓, 前揭書, P. 232
10) 吳錫泓, 前揭書, P. 229
11) 國家公務員法 제 32조의 2 제 1항
12) 同 上法 제 32조의 5 제 2항

市·道知事가 정하도록 되어 있는데 各 市·道에서는 自治法規에 이러한 事項을 收錄하고 있다.

4. 補職管理의 基準

이러한 補職管理의 原則에 依據하여 特定 職位와 사람의 調和를 이룰 수 있도록 人事權者는 所屬 公務員을 補職하여야 한다. 現行 法規上 所屬 公務員을 補職함에 있어 職位의 職務要件과 소속 公務員의 人的 要件을 고려하여 適材適所에 임용하여야 하며 職位의 職務要件을 評價하기 위한 職務評價書를 活用할 수 있도록 規定을 두고 있다.[13] 法規에 規程된 바와 같이 다음의 基準에 따라 補職管理가 이루어 지는 것이 가장 바람직할 것이다.

가. 職位의 職務要件

가) 職務의 種類 및 專門性

나) 職務에 必要한 能力水準

다) 職務에 必要한 人格特性

라) 職務의 組織上 比重

마) 其他 當該 職務에 必要한 要件

나. 公務員의 人的要件

가) 職 類

나) 經歷, 學曆, 및 專攻分野

다) 訓練實績

라) 政策判斷 또는 業務推進能力

마) 統率能力

---

13) 公務員任用令 제 43조의 제 2항

바) 性品 및 信望度

사) 淸廉度

아) 健 康

자) 其他 特記 事項

그리고 이 밖에도 現行公務員法上에는 "任用權者는 職務의 困難性과 責任度에 따라 職位를 等級化하고 所屬 公務員의 經歷과 실적등에 따라 能力을 適切히 發展시킬 수 있도록 하며 國外訓練, 國內委託訓練등 特別訓練을 받았거나 6월 以上의 敎育을 받은 공무원은 그 敎育訓練과 關聯되는 職位에, 特殊한 資格證을 소지한 公務員은 特別한 사정이 없는 한 그 所持한 資格證과 關聯되는 職位에 補職하여야 한다"고 規定되어 있다.[14]

이와 같은 補職管理의 原則 및 基準에 따라 補職을 한 以後, 그 職位에 대한 부적응(maladjustment) 現象이 發生하는 것을 防止하기 위해서는 다음에 고찰할 配置轉換의 方法이 利用되어야 한다.

4. 配置轉換의 利用

가. 利用實態

轉職이나 轉補는 行政의 目的을 效果的으로 達成할 수 있는 方向으로 利用되어야 한다. 그러나 우리나라에서는 이러한 전보의 人事行政上의 올바른 意義를 認識하지 못하고 長期的으로 行政目的達成을 妨害하는 方向으로 利用되어 왔다고 할 수 있다. 이의 예

14) 同 上令, 제 7조

를 몇가지 들면 다음과 같다.[15]

㉮ 腐敗防止의 手段으로 利用 : 因習的으로 우리나라의 行政의 痼疾의 하나는 腐敗가 심하다고 하는 것이다. 이의 원인을 公務員이 너무 市民과 親密한 關係를 맺는 데 있다고 생각하여, 이를 防止하기 위하여 職位를 자주 바꿈으로써 顧客과 친숙해지는 것을 豫防한다고 하는 것이다. 그러나 이같은 목적의 전보의 結果는 직책에 익숙해지지 못하게 하는 것 밖에 없다.

㉯ 徵戒의 手段으로 利用 : 公務員의 잘못을 問責하는 方法으로 轉補을 利用하는 것이다. 公務員의 잘못이 있으면 마땅히 徵戒를 받아야 할 것인데, 대부분의 境遇 더구나 그 事件이 部內에서만 알려지고 있는 境遇는 人間關係를 잘못 解釋하여 本人의 體面, 그의 個人的 背景 등을 고려하여 正式徵戒節次를 밟는 대신 中央에서 地方으로 쫓는다든지 또는 소위 좋은 자리에서 閑職으로 바꿔 놓는다든지 또는 職位解除發令을 하는 경우가 많다. 이의 結果는 紀律도 서지 못하고 行政能率만 저하시키는 結果를 가져오게 된다.

㉰ 個人的 惠澤을 주기 위하여 : 各 職位는 陰性收入·權力·豫算規模 등으로 非公式的인 比重이 決定되어 있다. 人事權者는 흔히 어떠한 職員이 能力上으로 所謂 좋은 자리의 職責을 擔當할 能力이 있어서가 아니라 그에게 個人的인 惠澤을 베풀어 주기 위하여 전보를 하며 그로부터 반대급부를 받기도 한다. 그러므로 公務員은 人事權者의 好感을 얻어 이러한 좋은 자리로 전근하려고 努力하며 이에 따라 자주 人事權者가 바뀔 때마다 전보가 있게 된다

15) 朴東緖, 人事行政論 (서울, 法文社, 1990), PP. 306 ~ 311

이 외에도 우리나라에서는 특히 人事配置의 基準으로서 個人的 신임을 중요시하므로 전보가 너무 頻煩했으며,[16] 이러한 데에서 나오는 폐단은 (ㄱ) 자주 전보가 되므로 職務의 能率을 올릴 수 없으며, (ㄴ) 異職列間의 轉職은 行政의 專門化를 不可能하게 하는 것이다.[17] 따라서 이의 是正이 長期間 論議되어 오다가, 1963년의 國家公務員法 改定時에 전직과 전보를 區分하고 전보도 6個月이내에는 原則的으로 못하게 함으로써 이의 頻度를 줄이고 行政專門家의 養成을 위하여 努力하여 왔으나 어려움이 많았다.

이와 같이 頻煩한 전보는 行政人들로 하여금 自己가 맡은 직책을 研究하여 업적을 차근히 쌓으려는 지향성을 갖지 못하게 하고 있으며 1년도 지나기전에 전보를 구상하게 만드는 것이다. 이와 같이 자주 전보하게 되는데는 상술한 잘못된 利用方法도 原因으로 되고 있으나 보다 基本的인 原因은 우리의 잘못된 官職觀에 있다고 생각된다. 官職을, 일을 하기 위한 手段으로 보지 않고 自己個人의 權力을 위시한 보다 많은 價値의 掌握, 所謂 出世, 昇進을 위한 手段으로 보는 데 있는 것이다.

따라서 最近에 전보의 無原則을 시정하기 위하여 同一직급내의 職位를 初任補職, 中堅補職 및 昇進補職 등으로 3대분함으로써 人事權者의 지나친 재량을 法制上 制限함과 同時에 公務員의 成果向上에 이바지하게 하고 있는데 앞으로 이의 遵守를 위한 努力만

---

16) 同 上書 P. 307

17) 同 上書 P. 307 : 過去에 個別的으로 長官이 이의 是正을 위한 努力을 한 적이 있었으나 별로 效力이 없었고 北韓에서도 同一한 現象과 弊端이 있어 5년씩 固着시키겠다는 김일성의 이야기가 나오고 있다고 한다.

있으면 行政發展에 도움이 될 것 같다.[18]

나. 合理的 利用方法

轉補와 轉職은 行政의 能率化, 民主化에 貢獻할 수 있는 方法으로 이용되어야 한다. 전보와 전직의 합리적 이용방법은 다음과 같다.[19]

㉮ 訓練·能力發展

公務員의 能力向上을 위하여 공무원은 한 機關에서만 長期勤務하는 것보다 다른 中央機關, 中央機關과 地方機關, 教育院 또는 私企業體와의 交流를 통하여 廣範한 經驗을 쌓는 것이 좋다.

그러나 一般的으로 機關長은 有能한 職員이 他機關에 이러한 目的으로 전보하는 것을 싫어하며, 더구나 당사자는 地方機關에 가는 것을 좌천과 결부시킨다든지 또는 人事權者로부터 멀리 떨어져 있으면 昇進 등에 不利하게 될 것을 두려워하여 忌避하는 傾向이 있다.

그러나 高級公務員의 境遇 이러한 目的을 위한 전보는 有用할 것으로 생각되며 따라서 이와 같이 전보한 사람에게 가점을 하든지 또는 循環補職의 制度化를 통해서 하는 것도 하나의 方案이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 하면 한직이라고 해서 忌避하는 일이 없어질 뿐만 아니라 發展行政의 立場에서는 系線·地方·教育院을 거친 후 발전막료기관에서 勤務하게 하며 昇進의 優先權이 이들에게 賦與되는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 最近 人事交流의 擴大, 派遣 兼任의 擴大, 昇進을 하거나 循環補職의 일환으

---

18) 김중양, 韓國人事行政論 (서울, 啓明社, 1989), P. 126
19) 朴東緖, 前揭書, pp. 308 ~ 309.

로 地方이나 教育院으로 보내는 境遇를 볼 수 있는데 고무적이라고 하겠으며 앞으로는 私企業과의 交流도 고려해 볼 만하다.

㉰ 行政組織 管理上의 變革

行政組織이 變革되거나 職務遂行方法이 改革되거나 또는 갑자기 어느 部門의 職務量이 急增하는 境遇 이에 對處하기 위하여 전보를 利用하기도 한다. 그러나 이러한 境遇 새로 전보되어 오거나 또는 他部處로 전보되어 가는 사람은 대체로 有能하지 못한 사람인 境遇가 많다. 그러나 新規採用으로 充員하는 境遇보다 效果的인 境遇가 많으므로 部處間의 緊密한 協助가 要求된다.

이와 同時에 때때로 새로이 新設된 機關이나 또는 職務量이 갑자기 增大한 機關에서 人員을 補充하는 方法으로서 新規採用도 하지만 他機關의 公務員 중에서 有能한 사람을 그가 거기서 받고 있는 대우보다 낳은 대우로 끌어오는 境遇가 있다. 이를 防止하기 위하여 機關長이 전보를 許容하지 않을 수도 있으나, 이와 같이 되면 公務員의 사기만 저하시키므로 機關長은 部下職員의 전보 희망을 正當한 理由없이 拒絶하여서는 안될 것 같다. 總務處가 1984년에 機關長의 사전동의없이 各自가 直接 轉補申請을 하게 하였음은 큰 變革이라고 하겠다.

㉱ 人和關係의 改善

어떤 公務員이 有能은 하나 대부분의 同僚들로부터 孤立하여 人和關係를 造成하지 못한다든지 또는 상관과 圓滑한 上·下關係를 造成하지 못하는 境遇 전근을 통해 문제를 해결할 수 있다. 그러나 이같은 방법은 다른 목적을 위해 濫用되기 쉬우므로 特別한 注意가 요청된다.

㉰ 能力上의 一致

누구나 처음에 公務員으로 採用될 때에 그가 具體的으로 擔當할 직책을 成功的으로 수행할 能力을 가졌다고 단언하지는 못하는 것이다. 따라서 때때로 직책이 要求하는 能力과 그의 能力·興味間에 一致를 보지 못하는 수가 있다. 이러한 境遇 그의 能力. 흥미에 알맞는 職位로 전근시킴으로서 능률성을 확보할 수 있다.

이러한 能力上·人和上의 問題는 第 3者가 個人的으로 判斷할 수도 있지만 本人들의 意見調査를 하여 될 수 있는 한 그들의 편의를 보아서, 高級公務員은 困難하지만, 특히 下級·中級公務員의 경우는 전근을 하면 從來의 弊端이 훨씬 是正될 수 있을 것 같다

㉱ 권태방지

특히 下位職의 境遇 똑같은 일을. 몇 년이고 하면 多樣性이 없어 권태감을 느끼게 되어 사기와 能率이 저하되는 境遇가 있게 된다. 따라서 이를 防止하기 위하여 몇 년에 한 번씩 전근시키는 것이다. 우리나라의 인사행정제도는 기본적으로 階級制를 채택하고 있기에 하나의 職位에 內包되어 있는 직책의 內容이 多樣하며 可變性이 크다. 따라서 職位分類制를 따르고 있는 美國등에서 이것이 지니고 있는 脆弱點을 是正하기 위하여 도입하고 있는 職務擴大 (job enlargement)나 職務多樣化 (job enrichment) 등의 제도를 도입할 필요성이 상대적으로 적다고 보아야 할 것이다.

그럼에도 不具하고 우리의 境遇 이러한 측면이 유난히 重要視되어 부서에 따라 이것을 구실로 頻煩한 전보가 이루어지고 있으며, 따라서 이것이 행정의 전문화를 저해하는 않는 主要因의 하나를 形成하고 있는 것 같다.

이러한 우리의 轉補는 일본이나 미국하고 좋은 對照가 되는 것 같다. 우선 일본의 境遇 高度의 專門化를 지향하지는 않지만 우리와 같이 職位를 價値掌握의 手段으로 보지 않고 보다 일을 위한 手段視하고 있어 轉補가 頻煩하지 않은 것 같다. 미국인들의 경우는 우리보다 專門化를 지향하므로 轉補의 頻度가 적으나 같은 직책이면 機關間에도 轉補를 비교적 자주하고 있으므로 일본과 對照가 되며 상대적으로 미국의 경우 組織, 職場에 대한 충성심이 적다고 하는 평을 받고 있다.

㈐ 優先順位에 따른 人力配置

發展行政이라고 하는 점에서 보면 事業의 優先順位에 따라 豫算이 配定되는 것과 같이 人力도 이같은 기준에 따라 배치되는 것이 바람직하다. 그러나 아직 우리의 경우는 권력, 예산, 음성수입 위주로 인사가 운용되고 있는 경향이 있어 많은 문제점을 지니고 있다. 企劃管理室에서는 그 機關에서 가지고 있는 總人力을 언제나 把握하고 事業의 優先順位에 따라 優秀한 人力을 配定하도록 하여야 할 것이다. 이러한 점에서 언제나 새로운 역할과 企劃을 擔當하는 발전막료직에 第一 優先權이 賦與되어야 하며, 다음으로 發展事業의 順序가 되어야 한다고 생각하나 現實은 이에 역행하고 있는 것처럼 보인다.

以上 전보의 問題를 檢討하였는데 이의 合理的 利用은 根本的으로 人事權者의 人事權 濫用을 統制하는 데 달려있다고 할 수 있는 것이다. 비록 작은 범위의 권한이라 할지라도 이러한 인사권이 자칫 잘못 남용될 경우, 더구나 이것이 業務成果와 關聯없는 감

정이나 外部壓力이나 請託에 의하여 左右되는 境遇, 部下의 입장에 서는 豫測이 不可能하며 극히 不安해지고, 따라서 不必要한 일에 신경을 쓰게 되며 職務에 많은 支障을 초래할 수 있다. 그러므로 이에 대한 統制가 속히 이루어져야 하는데 우리의 境遇 公務員의 團結權이 있는 것도 아니어서 극히 어렵고 不利한 立場에 있으며 結局 最善의 길은 循環補職制를 樹立하고 公務員團體가 形成되어 이의 遵守를 위한 影響力을 人事權者에게 行事하는 것이라고 하겠다.

전술한 바와 같이 轉補·轉職 등 配置轉換은 行政의 能率化, 民主化에 공헌할 수 있도록 공무원의 訓練, 能力發展 및 권태방지 등의 목적으로 사용되어야 한다. 또한 組織目標와 個人欲求의 調和를 통하여서만 이룩될 수 있는 것이 組織의 發展이며, 발전해야 할 조직의 하나로서 地方政府라고 한다면, 이제 걸음마를 시작하는 地方化時代에서 地方政府와 地方政府 發展의 밑거름이 될 地方公務員의 資質 向上을 위한 欲求의 調和를 위해서는 地方人事行政機構의 役割이 무엇보다도 중요하다고 본다.

그러나 우리나라의 人事行政機關은 中央에는 獨立된 機關으로서 總務處가 있으나, 各 部處 및 地方行政機關에는 獨立된 人事機關을 전혀 찾아볼 수 없다. 이미 實績主義가 樹立되기 시작한지 오래된 國家에서도 始初에는 人事行政의 執權化와 인사행정의 未發達로 各 部處의 人事課나 또는 人事擔當官의 名稱을 가진 機構나 人員이 別途로 없었다. 그러나 人事行政의 量的 擴大와 分權化는 점차적으로 각부처에 人事擔當機構(局 또는 課)를 新設하고 人事行政專門家

를 두게 되었다.[20]

우리나라의 경우 독립 직후에는 각 부처에 인사과가 있었으나 6.25전에 현재의 總務課라고 하는 극히 未分化된 組織으로 統合되었으며, 經理. 文書와 같은 人事와 異質的인 業務를 같이 擔當하고 있어 專門化의 정도를 짐작할 수 있다. 이러한 사정은 지방행정기관의 경우도 동일하여 地方課나 內務課에서 인사업무를 담당하고 있다. 인간의 심리적인 면을 비롯한 조직내의 인간관리와 관련된 업무를 다룰 독립된 인사행정 기구가 없다는 것은 그만큼 인사행정의 발전가능성을 기대할 수 없다는 것을 의미한다.

이러한 專門的인 人事行政機構의 不在로 本稿에서 다루고자 하는 職務 및 配置轉換 管理에 대한 연구는 행정기관 차원에서 심도있게 다루어 지지 않고 있다. 즉, 人才의 適才適所配置 및 能力發展手段으로서의 昇進 및 轉·補職, 公務員의 士氣에 미치는 영향 등의 관점에서 부분적으로 다루어 지고 있을 뿐 대부분 人事權者의 고유 권한에 속하는 것으로 인식되어 있으며, 이에 대한 集中的인 研究가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

인사배치의 문제가 공무원의 欲求充足 → 滿足感 → 士氣昂揚 → 生産性의 向上이라는 함수관계를 통해 행정조직의 능률성 향상과 관련된다는 관점의 대두와 더불어, 그리고 人事行政觀이 과거의 통제중심에서 능력발전의 추구라는 면으로 변화함에 따라 공무원의 能力發展手段으로서의 배치전환의 意義가 최근 강조되고 있으나 이것도 대개 抽象的, 理念的인 論議에 그치고 있다.

---

20) 朴東緖 人事行政論 (서울, 法文社, 1990), p. 114

이러한 현상이 나타나게 된 원인은 전술한 바와 같이 행정조직과 일(직무), 인간을 각각 분리시켜 사고하는데 있다고 보아 다음에서는 이와 관련된 理論的 背景을 고찰해 보기로 한다.

이에 우선, 組織의 要求와 人間行動에 대한 理論을 살펴본 후, 다음, 個人과 組織속의 人間型에 따른 管理戰略을 提示함으로써, 人間管理에 영향을 주는 要因을 個人과 組織面으로 나누어 살펴보기로 한다.

第 2 節 組織의 要求와 人間行動

1. 組織과 個人의 關係에 관한 一般的 認識

가. 組織과 個人의 立場

個人과 組織은 有機體로서, 사람없이 組織은 존속할 수 없고 사람도 또한 組織을 必要로 한다. 組織은 成員의 共同努力으로 特定目標를 達成하려는 人間의 集合體 또는 協同體制라 할 수 있다. 組織은 성원의 協同行爲를 통하여 目標를 實現하고자 하며 個人은 組織을 통하여 欲求를 充足시키게 된다. 個人은 組織의 目標達成에 큰 影響을 미치게 되는 價値觀·態度와 知識·技術을 가지고 組織에 參與하며, 한편 組織은 個人에게 地位·役割·資格을 賦與하게 된다. 組織과 個人의 關係에 대하여는 人間觀, 心理的 要因, 人間欲求·動機, 人間性格類型 등을 中心으로 多樣한 理論이 展開되고 있다.

나. 組織目標와 個人欲求의 調和의 必要性

組織의 目標와 個人의 欲求가 一致·調和·融合될 수 있고 組織의 合理性과 人間의 幸福이 可能한 한 서로 竝立되고 調和될 수 있는 組織이 가장 바람직하다고 할 수 있는데 現實的으로 대부분의 組織은 葛藤·對立을 빚고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 양자간의 葛藤·對立을 克服하고 어떻게 統合·融合을 實現하느냐가 現代組織理論이 解決해야 할 重要한 課題라 할 수 있다.

이러한 課題에 대하여 組織과 個人의 關係를 다음 세 가지 과정으로 나누어 考察하므로써 좀 더 가까이 접근해 볼 수 있다.

① 社會化過程(socializing process) 構成員이 組織目標에 寄與하는 活動이다. 個人은 公式組織 또는 非公式集團의 行爲者가 된다.

② 人格化過程(personalizing process) 組織이 個人의 自己實現에 寄與하는 活動이다. 個人이 自己實現을 이룩할 수 있도록 組織과 非公式集團이 個人을 위한 行爲者가 된다.

③ 融合過程(fusion process) 人格化와 社會化의 同時的인 運營이다. 社會化過程과 人格化過程이 矛盾됨이 없이 調和를 이룬 가운데 組織에서 運營됨으로써 個人의 役割과 融合되어 公式的. 非公式的으로 個人은 組織目標를 達成하는 행위자가 되고 또한 自身의 欲求를 充足시키게 된다.

構成員이 職務에서 滿足을 얻으면서 組織에 대하여 寄與하지 않는다면 社會化의 條件은 充足되지 못하며 또한 組織의 要求는 충족되면서 構成員이 滿足을 얻지 못하면 人格化의 次元은 犧牲된다 오직 人格化의 要求와 社會化의 要求가 同時에 實現되는 境遇에만

融合이 이루어 진다.

2. 個人行動의 變異性

가. 組織 속에 있어서의 人間行動의 不安定性

사람은 組織에 대하여 각각 個人的 欲求를 갖게 되는데 이러한 欲求는 사람이 갖는 多樣한 態度·信念·習慣·期待 등과 關聯되고 있다고 할 수 있다. 組織은 人間의 變異性에 基因하는 이와 같은 不安定要因이 크면 效率的인 活動을 할 수 없게 되므로 安定된 狀態를 造成할 必要가 있다. 따라서 組織 속에서 일하는 사람들의 이러한 變異性을 減少시키는 힘이 무엇인가를 考察할 必要가 있다. 組織은 個人의 欲求만을 滿足시키는 것이 아니며 社會에 대하여서도 그 要求를 充足시킨다는 役割이 賦與되고 있다.

나. 變異性·不安定性의 減少와 組織의 安定性 確保

Katz와 Kahn은 組織에 있어서의 人間行動의 變異性과 不安定性을 줄이는 要因으로서 ㉮環境의 壓迫, ㉯價値觀·期待感의 共有, ㉰規則의 強制 등을 들고 있다. 그는 組織이 安定性을 確保하는 데는 다음과 같은 要件이 갖추어져야 한다고 主張하고 있다.

① 個人의 側面 : 個人은 組織에서 ㉮役割의 相互關係에 의하여 結合되고, ㉯職務遂行을 위한 規範을 遵守하며, ㉰組織目標에 一致되는 價値를 받아들임으로써 組織의 安定을 유지하게 된다.

② 組織의 側面 : 組織은 ㉮構成員에 대하여 報償을 주거나 제재를 가하고 ㉯構成員의 欲求를 充足시켜 주며, ㉰構成員의 生活方式에 正當性을 보장함으로써 體制의 安定性을 確保하게 된다.

第 3 節　人間型에 따른 管理戰略

본 절에서는 職務 및 配置 轉換의 合理的 管理로 인한 勤務意慾과 動機賦與가 가져오는 能率行政 可能性의 期待라는 關係를 中心으로 McGregor 와 Schein의 人間管理模型, 人間管理의 重要性과 生産性과의 關係에 관하여 考察하고자 한다. 그리고 人間管理에 影響을 주는 要因을 個人과 組織面으로 나누어 살펴보기로 한다.

組織에 있어서 複雜한 心理性을 지닌 人間管理의 重要性이 擡頭된 것은 E. Mayo의 홋손研究에서 始作되었다고 一般的으로 알려져 있다. 즉 組織의 生産性(productivity)을 높이기 위해 人間의 行態研究가 重要하다는 것이 認識되고 本格的으로 人間關係의 複雜性이 分析되기 始作한 것이다.[21]

本稿에서 논의하고자 하는 配置轉換 管理에 관한 研究도 본질적으로 管理形態에 따른 人間行態研究의 一部分으로서 人間心理의 複雜性과 密接한 關聯을 맺고 있다고 할 수 있다.

그런데 모든 社會科學의 基本이 人間行動에 있으며 人間行態에 관한 研究는 必然的으로 人間觀의 問題에 봉착하게 된다.

따라서 그동안 經驗的, 非經驗的 研究의 진전에 따라 여러가지 人間觀과 그에 따른 人間管理模型이 提示되었는데 여러가지 模型 중에서도 D. McGregor의 X · Y理論模型과 E. M. Schein의 人間管理模型을 選擇하여 살펴봄으로써 本稿에서 提示된 問題點에 좀더 가까이 접

---

21) 尹禹坤, 組織論 (서울 : 法文社, 1977), P. 198

근해 보기로 하겠다.

1. 세인(E. Schein)의 人間觀과 管理 戰略

組織의 目標達成에 寄與할 수 있는 人間行動이 무엇인가는 人間觀의 問題에 歸着된다. 즉 人間을 어떠한 存在로 보느냐 하는 人間에 대한 假定은 人間管理의 戰略을 決定짓는 가장 根本的인 要因이 된다.

세인(E. Schein)은 組織理論이 發達한 順序에 立脚해서 組織構成員 個個人을 보는 觀点, 즉 組織人에 대한 人間觀과 그 人間觀에 따른 管理戰略을 說明하고 있다. 그는 組織構成員의 人間觀을 ①合理的·經濟的 人間觀(rationai - economic man), ② 社會的 人間觀 (social man), ③ 自我實現的 人間觀 (self - actualizing man), ④ 複雜한 人間觀(complex man) 등으로 分類하고 그 人間觀에 따라 管理戰略을 提示하였다.[22]

가. 合理的·經濟的 人間觀(rationai - economic man)과 管理戰略

合理的·經濟的 人間觀에 의하면 組織內의 人間은 自己의 利益을 最大化시키려는 行動을 하는 것으로 보는데, 이와 같은 人間觀의 前提가 되어 있는 가설을 살펴보면 다음과 같다.

①人間은 經濟的 誘引 (economic incentive) 에 의하여 動機賦與되며 最大의 經濟的 利益을 얻을 수 있도록 行動할 것이다.

②組織의 통제하에 經濟的 誘引이 이루어지기 때문에 인간은 조

22) 韓榮春, 現代組織論, (서울, 法文社, 1981), PP. 155 ~ 159

직에 의해서 動機賦與되고 통제되는 수동적인 존재이다.

③人間의 感情은 非合理的이다. 따라서 이러한 感情은 自己利益의 合理的인 理解關係가 妨害되지 않도록 防止해야만 한다.

④組織은 人間의 感情과 같이 豫測할 수 없는 것(unpredictable)을 中和시키고 統制할 수 있도록 設計될 수 있고 또 設計되어야만 한다.

⑤人間은 원래 게으르다. 따라서 外的인 誘引에 의해서만 動機賦與될 수 있다.

⑥人間의 自然的인 目的과 組織的인 目的은 對立된다. 그러므로 組織目標의 達成을 위해서는 外的인 힘에 의하여 統制되어야 한다

⑦非合理的 감정때문에 人間은 自我統制나 自己訓練의 能力이 없다.

이와 같은 合理的. 經濟的 人間觀에 의한 管理戰略은 組織의 目標達成을 위한 能率을 強調하고 經濟的인 誘引에 의해서 目標를 達成하려고 한다. 또 管理責任은 管理者에게만 있다고 본다. 과업수행의 效率性을 強調하고 人間의 감정이나 士氣는 2차적인 것이다. 經濟性(economy)이 強調되며 人間의 動機賦與도 經濟的인 것과 外的인 통제를 手段으로 한다.

나. 社會的 人間觀과 管理戰略

社會的 人間觀은 經濟性보다 인간의 社會性 내지 集團性을 중시하는 人間觀이다. 즉 인간은 根本的으로 社會的 欲求의 充足을 위해 움직이는 존재라고 본다. 따라서 人間이 合理的. 經濟的이라기보다는 오히려 社會的 關係속에서 生의 意味를 발견하는 존재라는

점에서 合理的·經濟的 人間觀과 대조된다.

그러나 人間의 劃一性, 被動性, 動機賦與의 外在性을 가정한 점에서는 두가지 人間觀은 共通的인 특성을 지니고 있다.

社會的 人間觀은 다음과 같은 假定에 立脚하고 있다.

① 人間은 基本的으로 社會的인 欲求 (social needs)에 의하여 동기부여되며 他人과의 關係를 통하여 一切感을 가짐으로써 자기존재를 확인하게 된다.

②현대조직의 非人格化와 合理化의 결과로서 作業自體 (work it - self) 意味는 사라졌으며 작업수행과정에서 생겨나는 사회적 관계 속에서 어떤 의미를 찾아야 한다.

③조직에 참여하는 인간은 관리층의 통제와 유인부여보다는 同僚集團의 社會的인 힘에 敏感한 反應을 갖는다.

④조직에 참여하는 사람들은 자기들의 社會的 欲求를 充足시켜 주는 한도내에서 管理層의 要求에 따르게 된다.

따라서 社會的 人間觀에 立脚한 管理戰略은 合理的·經濟的 人間觀이나 그밖에 다른 管理戰略과 다르며 다음과 같은 戰略이 요청된다.

첫째, 管理者는 수행되는 과업에만 관심을 가질 것이 아니라 과업을 수행하는 부하들의 필요와 욕구에 더 많은 관심을 가져야 한다.

둘째, 部下에 대한 統制나 誘引보다 所屬感·一切感과 같은 감정에 特別히 關心을 두어야 한다.

세째, 個人的인 誘引에 의한 것보다 集團的인 誘引의 方法을 활

용하여 集團의 存在를 現實로 받아들여야 한다.

네째, 管理者는 企劃하고 組織하며 動機賦與하고 統制하는 것으로부터 部下의 감정이나 欲求를 理解하고 配慮하는 姿勢로 轉換되어야 한다.

다. 自我實現的 人間觀과 管理戰略

自我實現的 人間觀과 이에 따른 管理戰略은 組織內의 人間行態를 研究한 心理學者들 - 아지리스 (C. Argyris), 마슬로우 (A. Maslow), 맥그리거 (D. McGregor) 등 -의 見解를 바탕으로 하여 인간은 자기의 資質 또는 力量을 生産的으로 활용하고 성장하려는 욕구를 지닌 存在라고 보는 見解로서 중요한 가정은 다음과 같다.

①人間의 動機 (motives)는 階層을 이루고 있으며 下位의 動機가 充足되면 다음 段階의 動機를 추구하여 最終的인 自我實現的인 欲求에 이르게 된다.

②人間은 職務의 熟達에 努力하며 또한 그러한 能力을 갖고 있다. 이러한 過程을 통하여 自律性 (autonomy)과 獨立性이 增大되고 長期的인 面에서는 環境에의 適應能力, 專門的인 能力과 技術의 발전을 가져올 수 있다.

③人間은 스스로에게 動機를 賦與할 수 있고 自己統制를 할 수 있다. 外的인 誘引과 統制는 오히려 動機賦與를 妨害하기 쉽다.

④自我實現과 效果的인 組織活動은 衝突되지 아니한다. 人間은 만약 機會가 주어진다면 自身의 目標를 組織의 目標에 統合시키려 할 것이다.

이와 같은 自我實現的 人間觀에 의한 管理戰略은 조직구성원에게

下級의 經濟的 欲求보다는 高級의 人間的 欲求를 志向하는 管理體制가 바람직하며 조직구성원들이 스스로 職務遂行의 의미를 발견할 수 있도록 여건을 조성함으로써 動機賦與의 內在化를 촉진해야 한다는 것이다.

라. 複雜한 人間觀(complex man) 과 管理戰略

複雜한 人間觀은 이상에서 설명되는 것처럼 그렇게 단순한 것이 아니라 매우 複雜하면서도 多樣한 欲求와 潛在力을 가진 존재이며 인간마다 欲求配合의 類型도 다르다는 것이다. 즉 인간의 欲求體系는 複雜하며 사람마다 욕구가 다를 수 있고 그 발견의 양태와 動機誘發에 이르는 경로 또한 사람에 따라 다를 수 있다는 사실을 認識하고 人間本質의 複雜性을 意識的으로 확인한 인간모형이다. 이를 Scheine 은 가장 現實的인 人間觀이라 提示하고 있다.[23]

複雜한 人間觀에 내포된 중요한 假定을 살펴보면 다음과 같다.

①人間은 復合的이고 多樣하다. 人間의 動機는 階層性을 이루고 있으나 이러한 階層은 狀況에 따라, 時間에 따라 달라진다.

②人間은 組織의 經驗을 통하여 새로운 動機를 習得할 수 있다 그러므로 組織에서 形成되는 動機賦與의 패턴이나 心理的인 葛藤의 패턴은 人間의 內的인 欲求와 組織의 經驗 등, 兩者의 復合的인 相互作用의 結果이다.

③ 서로 다른 組織 또는 同一한 組織內의 서로 다른 下位組織單位에 있는 人間의 動機는 役割에 따라 달라질 수 있다.

---

23) 朴東緖, 韓國行政論, (서울, 法文社, 1986), p. 396.

公式的 組織에서 소외감을 가졌던 사람이 非公式的인 組織에서는 社會的 欲求나 自我實現的인 欲求가 充足될 수도 있다.

④ 人間은 상이한 動機에 의해서 組織의 生産性을 높일 수 있다 最終的인 人間의 滿足이나 最終的인 組織의 效果性은 部分的으로만 人間의 동기에 依存한다. 組織內의 人間의 性向, 職務를 수행하는 사람의 경험과 능력, 수행되는 과업의 성질에 따라서 일의 형태나 인간의 감정은 달라진다.

⑤人間은 상이한 管理戰略에 反應하고 自身의 動機나 能力에 의존하며 과업의 性質에 依存한다. 즉, 언제나 人間이 일을 할 수 있도록 하는 정확하고 唯一한 戰略은 存在하지 않는다.

따라서 이와 같은 인간관에 입각하는 한 모든 사람들에게 적용할 수 있는 單一 最善의 人間管理戰略을 發展시키기는 어렵다. 그러므로 조직속의 인간을 관리하는 사람은 醫師와 같이 훌륭한 진단가가 되어야 하며 탐구정신을 가지고 사람에 관한 문제를 다루어야 하며, 조직참여자들의 個人差를 感知하고 重要視해야 한다.

2. 맥그리거 (D. McGregor)의 X 理論과 Y 理論

맥그리거는 마슬로우의 欲求段階理論을 바탕으로 하여 人間觀을 두 가지로 大別하고 그에 따라 管理戰略도 두 가지로 나누었다. 人間의 下級欲求에 着眼한 管理戰略의 設定을 X 理論으로 說明하고 人間의 高級欲求에 着眼한 管理戰略의 設定을 Y 理論으로 說明하였다.

人間本質과 管理戰略에 대한 傳統的 觀点에 바탕을 둔 X 理論은

새 時代에 要請에 부적합한 것일 뿐만 아니라 틀린 것이라고 비판한 다음 다분히 이상적이라고 생각되는 Y 理論을 提示하고 앞으로의 組織管理體制는 Y 理論에 따라야 한다고 處方하였다. 맥그리거의 主張을 要約하면 다음과 같다.

가. X 理論 (傳統的 觀点)

X 理論은 人間의 下級欲求에 着眼하여 權威的인 統制에 立脚한 管理戰略을 處方하는 傳統的 觀点을 反影하는 것이다.

가) X 理論의 假定과 處方

X 理論의 基本的인 假定은 다음과 같다.[24]

㉮ 普通 사람은 本質的으로 일을 싫어하며 될 수 있으면 일을 하지 않으려 한다. 즉 사람의 本性은 게으른 것이며 外的 強制에 被動的으로 따라갈 뿐이다.

㉯ 普通 사람은 野望이 없으며 責任 맡는 것을 싫어하고 外在的인 指揮를 받으려 한다. 이러한 假定은 '大衆의 범용성(mediocrity of the masses)'을 表現한 것이다.

㉰ 普通 사람들은 安全을 원하고 變化에는 抵抗的이다.

㉱ 普通 사람들은 本來的으로 自己中心的이며 組織의 必要에 대해서는 無關心하다.

㉲ 普通 사람들은 영리하지 못하며 속기 쉽고 엉터리 詐欺劇에 넘어가기 쉽다.

人間本質에 대하여 위와 같은 假定을 받아들일 때 다음과 같은

---

24) 韓榮春, 現代組織論, (서울, 法文社, 1981), pp. 159~ 160.

管理戰略의 處方이 나오게 된다.

經濟的 目的을 위해 資本, 物資, 道具, 사람등 生産要素를 管理할 責任이 있는 管理層은 組織參與者의 行動을 수정하고 動機를 賦與하기 위해 指揮하고 統制하는 任務를 맡아야 한다. 管理層의 이와 같은 積極的 介入이 없으면 사람들은 組織의 必要에 대해 回避的이고 심지어는 抵抗的으로 나가기 쉽다.

管理機能은 일을 싫어하는 人間의 本來的 속성을 打破하는 手段을 써야 한다. 人間의 勞動忌避性을 抑制하려면 生産性, 適正한 작업량, 업적에 대한 報償 등을 強調하여야 하며 편히 놀고 산출을 忌避하는 것을 罪惡視하여야 한다. 사람들이 組織目的의 達成을 위해 適正한 努力을 바치게 하려면 強制, 統制, 指示, 處罰威脅 등을 가해야 한다. 사람들의 일을 싫어하는 성향은 매우 강하기 때문에 報償의 約束만으로는 不足하고 處罰의 威脅을 가해야 한다.

이와 같은 處方을 指針으로 하여 管理層이 任務를 成就하기 위해서는 두 가지 접근방법 가운데서 어느 하나를 選擇하거나 두 가지 戰略을 折衝하여 使用하게 된다.

가장 널리 쓰이고 있는 첫째 접근방법은 이른바 '강경한 접근方法 (hard approach)'으로서 強制와 威脅, 綿密한 監督, 行動의 嚴格한 統制를 手段으로 쓰는 것이다.

둘째 戰略은 이른바 '부드러운 접근방법(soft approach)'으로서 人間의 下位欲求充足, 대인관계의 개선 등 人間關係論的인 手段을 동원하는 것이다.

위의 두 가지 方法이 비효율적이라는 것을 經驗한 管理者들은 양 접근방법의 利点을 同時에 살리려는 이른바 '강경하면서도 공평한 접근방법(firm but fair approach)'을 採擇하기도 한다.

나) X 理論의 批判

X 理論은 오늘날 美國의 産業組織들을 支配하고 있지만 X 理論에 立脚한 管理體制는 人間의 動機를 效果的으로 誘發시키는 데 失敗하고 있다. 사람들의 生理的 欲求와 安全에 대한 欲求가 대체로 充足되어 있고 愛情的 欲求, 矜持와 尊敬에 대한 欲求, 그리고 自己管理의 欲求가 강하게 발현되고 있는 現 狀況下에서는 X 理論이 妥當하지 않을 것이다.

사람들의 下級欲求가 일단 充足되면 그것은 動機誘發要因으로서의 意味를 상실한다. 組織 成員의 下級欲求가 대체로 充足되어 있는 狀況下에서 管理層이 그러한 欲求를 充足시키기 위해 아무리 힘을 쓰더라도 組織成員들은 일을 熱心히 하려는 생각을 하지 않을 것이다. 따라서 處罰威脅의 使用이 不可避하게 된다. 그렇게 되면 X 理論의 假定에 부합하는 人間의 속성이 나타나게 된다. 즉 強壓的 統制手段이나 操縱的 手段을 繼續하여 쓰면 組織成員들은 被動性, 抵抗的 行動, 責任回避 등의 성향을 나타내게 된다. 그러나 이것은 強壓的 操縱的 戰略의 結果이지 그 原因이라 할 수는 없다.

被動性, 責任回避, 抵抗的 行動 등은 人間의 本性이 아니라 高級欲求를 充足시킬 機會를 剝奪하는 管理戰略의 使用 結果를 설명하는 것에 불과하며 人間本性은 제대로 說明하지 못하는 것이라

할 수 있다.

人間은 繼續하여 成長하는 것인데 X 理論은 人間이 未成熟된 채 굳어 있는 것으로 間奏한다. 人間의 未成熟性에 基礎를 둔 管理體制의 基本的인 지향성이 바꾸어지지 않는 한 人間의 成長과 自己實現을 도우려는 部分的인 技法들이 導入되더라고 그 效用이 발휘되는 것을 期待할 수는 없다.

나. Y 理論

Y 理論은 人間의 高級欲求에 着眼하여 統合型의 管理戰略을 處方하는 새로운 觀点이다. Y 理論의 基本的 假定은 다음과 같다.

㉮ 보통 사람은 본성적으로 일을 싫어하는 것이 아니다. 일을 위해 정신적 肉體的 努力을 바치는 것은 休息을 취하거나 놀이를 하는 것처럼 自然스러운 것이다.

㉯ 사람은 自己가 받아들이기로 마음먹은 일에 寄與할 수 있도록 自律的으로 自己規制를 할 수 있는 存在이다.

㉰ 組織目的에 寄與하려는 動機는 업적에 결부된 報償의 機能이라 할 수 있다. 그러한 報償 가운데 가장 重要한 것은 矜持와 尊敬에 대한 欲求의 充足과 自己實現欲求의 充足이다. 組織의 目的에 寄與하려는 努力의 成功은 그러한 欲求를 充足시켜 주고 욕구의 充足은 組織目的에 寄與하려는 動機를 誘發한다. 이렇게 볼 때 組織의 目的과 個人의 目的은 兩立할 수 있으며 서로 統合될 수 있는 것이라고 할 수 있다.

㉱ 適切한 條件만 갖추어지면 普通 사람은 責任을 받아들일 뿐 아니라 그것을 갈구한다. 責任을 피하려는 것, 野望이 없는 것,

安全만을 重要視하는 것 등은 대체로 經驗의 産物이며 사람의 본성은 아니다.

㉯ 대부분의 조직 성원은 組織上의 問題解決에 있어서 比較的 높은 水準의 상상력과 創意力을 發揮할 수 있다.

㉰ 오늘날 볼 수 있는 組織生活의 條件下에서 普通 사람의 知的 潛在力은 그 一部만이 活用되고 있다.

대체로 보아 Y 理論은 人間의 欲求 가운데서 自己實現의 欲求, 矜持와 尊敬에 대한 欲求 그리고 一部의 愛情的 欲求에 着眼한 것이라고 할 수 있다. 반면 X 理論은 生理的 欲求, 安全에 대한 欲求 및 一部의 愛情的 欲求에 着眼한 것이라 할 수 있다.

Y 理論에서 導出되는 管理의 中心原理는 統合 (integration)의 원리이다. 이것은 組織參與者들이 그들의 努力을 組織의 成功에 지향시킴으로써 그들 自身의 目的을 가장 잘 달성할 수 있도록 하는 條件을 形成해야 한다는 원리이다.

여기서 말하는 統合이란 個人의 目的과 組織의 目的을 符合시키는 것이다. 따라서 統合의 原理는 組織의 必要와 個人의 必要를 함께 認定할 것을 要求한다.

統合의 原理에 立脚한 管理의 基本的인 任務는 사람들이 組織의 目的을 위해 일함으로써 自己들의 目的도 最大한 達成할 수 있도록 與件을 造成하는 것이다. 그러한 與件의 造成은 成就의 機會를 마련하고 成就의 障碍를 除去하며 基本的인 方向을 提示하고 成長을 助長하는 것을 包含한다.

X 理論에 立脚한 管理體制는 人間行動의 外在的 統制에 依存하는

데 반해서 Y 理論에 立脚한 管理體制는 사람들의 自律的 行動과 自己規制에 依存한다. 이러한 差異는 사람을 어린애로 取扱하는 것과 成熟한 어른으로 取扱하는 것의 差異에 比喩할 수 있다.

Y 理論을 管理體制에 적용하려면 많은 어려움이 따를 것이다. 왜냐하면 오랫동안 X 理論에 立脚한 管理體制의 支配를 받아온 사람들의 타성화된 행태를 바꾸는 일은 쉽지 않을 것이기 때문이다 Y 理論은 그에 대한 研究가 더 많이 累積되는 데 따라 漸進的으로 擴散시켜야 할 것이며 一時에 完全한 적용을 試圖해서는 안될 것이며, 처음에는 Y 理論의 적용이 容易할 것으로 보이는 영역을 골라 限定的으로 적용해야 할 것이다. 예컨대 高級管理者나 專門職業人을 管理하는 데 Y 理論을 적용하는 것은 바람직할 것이다.

이상과 같이 人間은 매우 複雜하며, 현실적인 인간관에 대응하는 관리전략으로 요구되는 것은 권위와 통제에 의한 관리방식보다는 조직속의 인간을 끊임없이 探究하여 狀況과 時期에 적절한 관리방식의 연구가 필요하다.

이러한 理論을 바탕으로 一線機關 公務員들의 職務 및 配置轉換 管理가 現實的으로 地方公務員들에게 어떤 影響을 끼치고 있는지를 알아봄으로써, 그에 대한 問題點을 導出한 후 적절한 改善方案을 찾아보기로 한다.

본 연구에서는 仁川直轄市 北區 公務員들의 公職 및 職務環境에 대한 價値觀 등을 把握하기 위하여 Scheine 의 人間觀과 McGregor 의 理論을 중심으로 <표II - 1> 과 같이 分類하여 職務 및 配置

轉換 管理의 變數로 選定하였다.

다만 經驗的·實證的 硏究가 지니는 本質的인 제약으로 인하여 가능한 보다 많은 變數를 적용하지 못했다는 점을 밝혀 둔다.

<표 II - 1> 職務 및 配置 轉換管理의 變數 分類表

세인의 인간관		맥그리거의 이론	내 용	설 문 요 지	문 항 번 호
복잡한 인간관	자아실현인관	Y 이론적 인간관	장 래 성	. 개인목표 일치 여부	1
				. 직업의 적성	14
				. 직장의 장래성	9, 21
			직 무	. 직무 만족도	2
				. 권한과 책임	32
			인 정 감	. 인정감	5, 6, 31
				. 능력 발휘도	7, 8, 32
			공 직 관	. 공직에 만족여부	34
	사회인적인간관		인사제도	. 전보제도	4, 10, 11, 12, 13
				. 승진의 공정성	22, 23
				. 승진기회	17, 24, 25
				. 근무평정 공정성	34
			소 속 감	. 귀속감	3, 16, 21
				. 참여의식	29, 30
		X 이론적 인간관	작업조건	. 직무환경	15
			보 수	. 보수 및 수준	18, 19, 20
	경제적인간		조직관리 및 의사소통	. 하의상달 정도	26, 27, 33
				. 감독방법	28
			기 타	. 배경 변수	※

제 3 장 職務 및 配置 轉換管理에 관한 實態分析

제 2장에서는 職務 및 配置轉換과 關聯된 組織管理의 基礎理論에 관하여 살펴 보았다. 이에 本章에서는 우선 仁川直轄市의 補職管理 현황을 살펴본 후에, 直接當事者인 일선기관에 근무하는 공무원들이 補職管理에 대하여 어떻게 생각하고 있는지를 알아 보기로 한다.

第 1 節 仁川直轄市 補職管理 現況

우선 仁川直轄市의 人事管理에 대한 基本方向을 살펴보면 "'90년도에는 優秀人力確保, 補職管理適正, 職員資質向上 및 士氣昂揚에 인사관리의 목표를 두고 조직의 活性化와 業務能率을 提高....,"[25]라고 하였다. 또한 보직관리에 대한 推進實績으로는 "公務員의 長期勤續으로 인한 업무의 沈滯를 防止하고 나아가 勤務意慾을 鼓吹하기 위하여 적절한 循環補職과 昇進任用을 公正하게 실시...." 라고 시정백서를 통하여 공시하고 있다. 인천직할시의 보직관리 현황은[26]

<표 III - 1> 仁川直轄市 昇進·轉補 現況 ('90年度)

구분 \ 직류별		계	6급	7급	8급	9급	기능	고용	비 고
계		1,678	330	485	553	211	86	12	
인원 (명)	승진	698	115	230	353				
	전보	980	215	255	201	211	86	12	

* 본래의 표에는 3급, 4급, 5급이 함께 표시되어 승진이 744명, 전보가 1,089명으로 총 1,833명으로 되어 있음

25) 仁川直轄市, 市政白書, 1991, p. 151
26) 同 上書, p. 153

<표Ⅲ - 1>과 같다.

그러나 이와 같이 나타난 보직관리 현황이 실질적으로 모든 공무원들을 대상으로 이루어 지고 있는 것인지는 確認할 수 없다. 더우기 우리나라의 人事行政機關은 중앙에는 獨立된 機關으로서 總務處가 있으나, 각 부처 및 지방행정기관에는 독립된 인사기구를 찾아볼 수 없다. 이러한 실정에서 한정된 人事係의 직원들이 仁川直轄市의 全公務員 (6,543명 : '90. 12. 31현재)[27]을 일일히 살펴가며 昇進이나 配置轉換을 시켰다고 기대하기는 어렵다고 생각된다.

이에 직접당사자들인 공무원들은 배치전환 관리에 대하여 어떻게 생각하고 있는 지 그 研究對象으로서 仁川直轄市 北區廳所屬 下位職 公務員을 대상으로 다음과 같이 設問調査를 實施하여 그 실태를 파악하고자 하였다.

第 2 節 行政組織 속의 公務員行態에 관한 實態分析

우선 조직속의 인간행동에 따른 실태를 파악하고자 一線地方公務員들의 公職生活 및 職務環境에 대한 價値觀을 알아 보기 위하여 다음과 같은 質問을 하고 그 結果를 分析해 보았다. "다음 중 어느 사항이 공직생활에서 가장 중요하다고 생각하십니까? (우선순위대로 1, 2, 3위까지 기입해 주십시요)"라는 質問에 대하여 職務滿足에 대한 우선 순위는 <표Ⅲ-2>와 같이 職業의 滿足度 및 適性度, 보람감, 자부심, 승진의 가능성, 能力의 發揮度, 認定感의 程度, 기타 順으로 나타나 있다.

---

27) 同 上書, p. 151

<표 Ⅲ - 2> 公職生活에 대한 價値觀 分析表

단위 : 명

應答內容	1위 (%)	2위 (%)	3위 (%)	계	점수	%	순위
계	331 (100.0)	340 (100.0)	328 (100.0)	999	2001	100.0	
직업의 적성도	73 (22.0)	48 (14.1)	31 (9.5)	152	346	17.3	2
자부심	58 (17.5)	48 (14.1)	34 (10.4)	140	304	15.2	3
보람감	44 (13.3)	72 (21.2)	70 (21.3)	186	346	17.3	2
昇進의 가능성	28 (8.5)	37 (10.9)	51 (15.5)	116	209	10.4	4
직업의 만족도	78 (23.6)	64 (18.8)	57 (17.4)	199	419	20.9	1
안정감의 정도	25 (7.6)	28 (8.2)	45 (13.7)	98	176	8.8	6
能力의 발휘도	23 (6.9)	42 (12.4)	39 (11.9)	104	192	9.6	5
기 타	2 (0.6)	1 (0.3)	1 (0.3)	4	9	0.5	7

* 1, 2, 3위에 각각 3, 2, 1점씩 부여

따라서 각 要因別로 重要度 간에는 큰 差異는 없으나 그중 職業의 滿足度, 보람감의 重要度 比重이 높게 나타난 것은 一線機關에 勤務한다는 不滿의 表出과 同時에 公務員의 重要性을 認識 最一線機關 公務員의 役割이 自我實現 및 國家發展에 寄與하게 된다는 점을 認識하고 있는데서 나타난 結果라 하겠다.

다음 "貴下는 현 公職生活에서 다음 중 어떤 問題에 가장 관

심이 많으십니까? (우선 순위대로 1, 2, 3위까지 기입해 주십시요)"란 質問으로 職務環境 分析의 優先順位를 3위까지 표시하도록 한 결과는 <표Ⅲ-3>와 같다.

여기서는 優先順位에 대한 加重値를 두어서 全體的 比率, 總人員

< 표Ⅲ - 3 > 職務環境에 대한 價値觀 分析表 單位 : 명

應答內容	1위(%)	2위(%)	3위(%)	계	점수	%	순위
계	361 (100.0)	338 (100.0)	336 (100.0)	1035	2095	100.0	
보 수	165 (45.7)	52 (15.4)	48 (14.3)	265	647	30.9	1
업무량의 정 도	28 (7.8)	53 (15.7)	35 (10.4)	116	225	10.7	4
사회적 지 위	24 (6.6)	37 (10.9)	32 (9.5)	93	178	8.5	6
주민의 대공무원 신뢰도	39 (10.8)	52 (15.4)	40 (11.9)	131	261	12.4	3
人事管理 공정도	9 (2.5)	47 (13.9)	43 (12.8)	99	164	7.8	7
근 무 환 경	40 (11.1)	48 (14.2)	83 (24.7)	171	299	14.3	2
대 인 관 계	20 (5.5)	23 (6.8)	24 (7.2)	67	130	6.2	8
適性에 맞는業務	36 (10.0)	26 (7.7)	30 (8.9)	92	190	9.1	5
기 타	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.3)	1	1	0.1	9

* 1, 2, 3위에 각각 3, 2, 1점씩 賦與

총점수, 전체 백분율에 의한 變數別 比重을 알아 보았으며 각 변수의 平均을 算出해서 표시된 人員에 의한 比重을 相互 比較할 수 있도록 하였다.

職務環境 要因에서 一線機關의 公務員이 가장 關心을 표하는 것은 "報酬" (30.9%)를 優先 順位로 하여 다음이 勤務環境, 住民의 對 公務員 信賴度, 業務量의 정도, 適性에 맞는 業務, 社會的 地位 人事管理의 公正度, 對人關係 등의 順序로 나타났다.

이와 같이 報酬 問題에 대한 關心이 높은 것은 現代生活에 있어서 가장 基本的인 下部構造라고 할 수 있는 經濟的인 받침이 優先되어야 함을 시사하고 있으며, 그외에도 점차로 자리를 잡아가고 있는 地方化 時代의 中樞的인 役割을 擔當해야할 一線機關의 公務員들의 士氣를 向上시킴으로서 그들이 公職을 天職으로 생각할 수 있는 環境을 造成시켜 能率的이고 發展的인 地方自治의 實現을 위한 일꾼으로서 그 몫을 다할 수 있을 것이다.

제 2 절 職務 및 配置 轉換에 관한 實態分析

配置轉換의 目的이 從來의 統制手段으로서가 아니라 인재의 적재적소 配置를 기하고 能力發展의 手段으로 使用되어야 하며 공무원의 能力向上을 위해서는 한 기관에서만 長期勤務하는 것보다는 타 기관. 부서와의 교류를 통하여 광범한 經驗을 쌓는 것이 效率的이라는 사실은 전술한 바와 같다. 또한 仁川直轄市의 人事管理方針을 통하여 "補職管理 適正, 職員資質向上"을 명시하고 있으며, 推進實績으로서 "公務員의 長期勤續으로 인한 業務의 沈滯를 防止..." 한다

고 하였다. 그렇다면 실제로 이러한 明目的인 내용들이 각 기관. 부서내에서도 실질적으로 운용되고 있는 지를 직접 당사자들의 의견을 들음으로써 그 實態를 把握하고자 한다.

이에 職務 및 配置轉換 管理에 따른 실태 및 문제점을 파악하고 분석해 보기 위하여 <표Ⅱ- 1>과 같이 Scheine 및 McGregor의 인간관을 중심으로 하였다. 여기서 人間은 本質的으로 複雜하다는 人間觀에 입각하여 全體的인 變數를 삼고 合理的. 經濟的 人間觀, 社會的 人間觀, 그리고 自我實現的 人間觀으로 분류하여 분석하기로 한다.

1. 自我實現的 人間觀에 따른 分析

諸 學者들의 自我實現的 人間觀에 의하면 인간은 자기의 資質 또는 역량을 생산적으로 활용하고 성장하려는 欲求를 지닌 存在라고 본다. 또한 人間은 職務의 熟達에 노력하며, 능력을 발휘하고자 하며, 組織目標와 個人目標를 統合시키려 한다는 것이다. 이러한 인간관과 제 1절에서 검토한 바와 같이 공무원들의 공직생활에 대한 견해가 職務의 滿足 및 적성, 그리고 보람감이라는 自我實現的 人間觀에 가치를 두고 있는 점을 감안하여 下部構造的인 것보다 우선하여 관련된 見解를 파악해 보고자 한다.

우선 " 귀하의 현재업무는 장래목표(경력관리)와 관련이 있다고 생각하십니까?"라는 질문을 하였는데, 이 문항의 질문을 설정한 것은 一線機關의 公務員들이 항상 過多한 業務에 분주하여 자신의 業務와 將來目標와의 關聯性을 찾지 못하고 있을 것이라는 가정하

에 擔當業務와 將來目標와의 一致性 與否를 알기 위한 質問을 한 것이었는데 分析結果는 의외로 매우 긍정적인 반응이 나타났다.

즉, 質問 <표Ⅲ - 4>와 같이 "매우 그렇다"와 "조금은 그런편이다"가 전체 應答者 376명 중에서 212명으로 56.4%를 차지하고 있어 긍정적인 解釋을 내릴 수도 있겠는데, "별로 그렇지 않다"와 "전혀 그렇지 않다"에 대한 應答이 133명으로 35.3%을 점하고 있는 점을 전혀 무시할 수는 없다고 보아 人事運營에 있어 좀더 고려해 볼 과제라 아니할 수 없다.

<표Ⅲ - 4> 현재업무와 장래목표(경력관리)와 관련성 여부

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
매우 그렇다.	48	12.8
조금은 그런 편이다.	164	43.6
잘 모르겠다.	31	8.3
별로 그렇지 않다	90	23.9
전혀 그렇지 않다.	43	11.4

이렇게 公務員들은 將來目標와 關聯性이 주어지지 않는 업무를 擔當하고 있기 때문에 그들의 自我實現의 기회를 기다리기란 어려울 것이며 탈출구를 찾아 나설 것이라는 가정하에 "귀하에게 사기업체로의 전직기회가 주어진다면?"이라는 質問을 한 結果 分析內容은 <표Ⅲ - 5>과 같다.

分析結果는 우리나라 지방공무원이라는 職業에 대한 매력이 거의 없다고 할 정도라고 하겠다. 즉, "전직하지 않을 것이다"에 응답한 공무원은 총 응답자 376명중 29명 (7.7%)으로 나타나고 있다. 이러한 반응에 대해서도 人事運營陳에서 상당한 배려를 보여야 할 과제라고 할 수 있다.

<Ⅲ - 5> 私企業體로의 轉職機會에 대한 受諾 與否

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
곧바로 전직할 것이다.	131	34.8
생각해 보겠다	103	27.4
신중히 고려하여 결정하겠다	109	29.0
전직하지 않을 것이다.	29	7.7
모르겠다.	4	1.1

다가오는 地方自治의 活性化를 위하여 地方公務員의 勤務가 지속적으로 장기간에 걸쳐 근무성적이 優秀하여야 한다고 요구된다면 이들에 대한 재직중 能力發展은 무엇보다도 重要하다고 하겠다.

이러한 요청은 첫째로 이들이 담당하는 行政의 內容이 계속 변하고 전문화되어 가고 있다는 것과 다른 또하나는 人間의 能力도 그들의 노력 적정 여하에 따라 성인이 된 후에도 계속 발전가능성이 있다고 보기 때문이다.[28]

28) 朴東緖, "韓國地方公務員의 充員과 能力發展", (行政論叢, 第21券 2號, 1983, 서울大行政大學院), p. 25.

또한 <표Ⅲ - 6> 에서 볼 수 있는 바와 같이 "귀하는 현재 맡고 있는 업무에 만족하십니까?"라는 質問에 대하여 "매우 만족하고 있다"와 "어느정도 만족하고 있다"에 대한 응답은 129명으로 34.3%에 불과하며, "그저 그렇다"는 應答이 204명으로 54.2%를 차지하고 있어 모호한 점이 있기는 하지만 "매우 불만족하다"에 대하여는 36명(9.6%)만이 應答하고 있는 점을 보면 다분히 긍정적이라고 分析하여 무리가 없을 것이며, 이는 공무원들이 자신의 업무가 장래목표와 관련이 있다는 인식아래서 가능하다고 보아 Scheine이 제시한 自我實現的 人間觀에 부합된다고도 할 수 있다.

샤인이 主張한 複雜人觀을 굳이 제시하지 않는다 하더라도 人間은 누구나 自己 나름대로 장래에 대한 目標를 가지게 되며, 自己의 擔當業務가 將來의 目標와 關聯되는 지의 與否에 따라 勤務意慾과 士氣 向上에 상당한 影響을 미칠 것이다. 왜냐하면 組織은 그 자체의 目標達成을 위하여 구성원들에게 주어진 特定活動을 완수하도록 요구하지만 일을 맡은 사람들은 自己의 業務를 통하여

<표Ⅲ - 6> 현재의 업무에 대한 만족 여부

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
매우 만족하고 있다.	16	4.3
어느정도 만족하고 있다.	113	30.0
그저 그렇다.	204	54.2
매우 불만족 하다.	36	9.6
무 응 답	7	1.9

個人的 目的을 追求하려고 하기 때문이다.[29]

그리고 上記 질문과 전술한 응답내용들을 비교해 볼 때 단지 업무 자체에 대한 불만보다는 근무처에 대한 불만이 더욱 크다는 결론을 얻을 수 있다.

이에 그렇다면 一線機關의 地方公務員들은 同一部署 및 同一業務 수임기간은 어느 程度가 가장 바람직한 것으로 생각하고 있는가를 알아보기 위하여 다음 質問을 하고 그 結果를 分析해 보았다.

우선 "한 부서에는 어느 정도 근무하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까? 라는 質問에 대하여 공무원들의 의견을 알아본 결과 <표 Ⅲ - 7>과 같이 총 응답자 376명중 "1년 이상 1년 6개월미만과 " 1년 6개월 이상 2년 미만" 이라고 응답한 공무원이 216명

<Ⅲ - 7> 한 부서에서의 바람직한 근무기간 분석

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
1년 미만	16	4.2
1년 이상 1년 6개월 미만	109	29.0
1년 6개월 이상 2년 미만	107	28.5
2년 이상 2년 6개월 미만	79	21.0
2년 6개월 이상 3년 미만	54	14.4
오랠수록 좋다	11	2.9

29) 劉鐘海, 現代行政學, (서울, 博英社, 1987), p. 484.

(57.5%) 을 차지하고 있어 한 部署에서는 1년 이상 2년 미만 정도 근무하는 것이 가장 좋을 것이라는 의견이다.

<Ⅲ - 8> 현 부서에서의 근무기간 분석

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
6월 미만	51	13.6
6월 이상 ~ 1년 미만	76	20.2
1년 이상 ~ 2년 미만	86	22.9
2년 이상 ~ 3년 미만	39	10.4
3년 이상 ~ 4년 미만	44	11.6
4년 이상 ~ 5년 미만	39	10.4
5년 이상	41	10.9

그런데 실제로 現 部署 勤務期間을 質問한 결과 생각하는 수준과는 전혀 다르게 <표Ⅲ - 8> 과 같이 나타났다. 즉, " 1년이상 ~ 2년미만"이라고 應答한 公務員은 총 應答者 376명중 86명으로 22.9% 에 불과 했으며, 본 設問調査를 실시하기 6개월 전후로 다수의 新規任用된 公務員이 있는 점을 간과하더라도 3년이상 장기 근속자가 124명으로 32.9%에 달하고 있어 실제로 一線機關의 공무원들은 同一部署에서 장기적으로 근속하고 있는 것을 확인해 볼 수 있다.

다음 "한 업무 수임기간은 어느 정도가 가장 바람직하다고 생각

하십니까?"라는 質問에 대하여서도 <표Ⅲ - 9>와 같이 " 1년 이상 1년 6개월 미만" 과 "1년 6개월 이상 2년 미만"에 응답한 공무

<Ⅲ - 9> 한 업무의 바람직한 수임기간 분석

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
1년 미만	40	10.6
1년 이상 1년 6개월 미만	127	33.8
1년 6개월 이상 2년 미만	93	24.8
2년 이상 2년 6개월 미만	65	17.3
2년 6개월 이상 3년 미만	38	10.0
오랠수록 좋다	13	3.5

원이 총응답자 376명중 220명 (59.6%)이 응답하고 있어 한가지 업무에 대하여는 1년 내지 2년 정도의 기간동안 수임하는 것이 가장 바람직한 것으로 分析되고 있다.

그러나 이러한 見解에 대하여 실제 동일업무 수임기간을 알아보기 위하여 " 현(중점)업무 수임기간은 얼마나 되십니까?"라는 질문을 한 결과 <표Ⅲ -10>과 같이 나타났다. 즉, 바람직한 동일업무 수임기간이 " 1년 이상 ~ 2년 미만" 인데 대하여 실제로는 총 응답자 376명중 93명 (24.7%) 만이 바람직한 期間동안을 수임하고 있어서 지방공무원들의 보직관리 실태는 침체되고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

<표 Ⅲ -10> 현 (중점)업무 수임기간 분석

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
6월 미만	61	16.2
6월 이상 ~ 1년 미만	88	23.4
1년 이상 ~ 2년 미만	93	24.7
2년 이상 ~ 3년 미만	36	9.6
3년 이상 ~ 4년 미만	28	7.5
4년 이상 ~ 5년 미만	34	9.0
5년 이상	36	9.6

본 研究에서 동사무소에 근무년한을 살펴보는 것은 그 調査대상이 주로 동사무소에 근무하는 지방공무원으로 하였기 때문이며, 이 문항을 설정한 原因으로서는 最一線機關인 동사무소에 근무하는 공무원들의 사기문제와 스스로 부당한 대우를 받고 있다는 불만의 소리를 상당히 들어 왔으며, 또한 동사무소에 근무하는 공무원은 늘 동사무소에서만 勤務하고 있는 現實을 筆者가 또한 보아왔기 때문이다. 즉, 대부분의 지방공무원들은 최일선행정기관에 근무하므로써 昇進에 있어서도 부당한 대우를 받고 있는 등 최일선기관인 동사무소에서 오래 근무를 하고자 하는 공무원은 거의 없다고 할 수 있다. 이러한 원인적 結果로 동사무소에서만 장기간 근무하는 公務員들의 사기수준은 저하될 수 밖에 없으며, 이는 結局 地方自治時代에 逆行하는 結果로 이끌어 가게 될 것이 틀림없다고

확언할 수 있다.

이러한 예상을 토대로 "동사무소에서 근무해 본 경험이 있습니까?"라는 質問에 대하여 직급별로 分析한 結果는 <표Ⅲ - 11>과 같다.

<표Ⅲ - 11> 동사무소 근무 경험 여부

應答 內容	6 급 (%)	7 급 (%)	8 급 (%)	9 급 (%)	기 타 (%)
계	17 (100.0%)	109 (100.0%)	100 (100.0%)	101 (100.0%)	49 (100.0%)
1년 未滿	0 (0.0)	11 (10.1)	11 (11.0)	50 (25.7)	7 (14.3)
1년 ~ 3년	5 (29.4)	18 (16.5)	60 (60.0)	37 (26.7)	6 (12.2)
4년 ~ 5년	1 (5.9)	22 (20.2)	15 (15.0)	3 (5.0)	19 (38.8)
6년 ~10년	5 (29.4)	32 (29.4)	2 (2.0)	0 (0.0)	8 (16.3)
11년 ~15년	1 (5.9)	19 (17.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
16년 ~20년	1 (5.9)	2 (1.8)	2 (2.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
21년 ~25년	3 (17.6)	0 (0.0)	2 (2.0)	1 (1.0)	0 (0.0)
26년 以上	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
없다.	1 (5.9)	5 (4.6)	8 (8.0)	10 (9.9)	9 (18.4)

分析結果에 의하면 구청근무공무원의 총응답자 90명중 33명(36.7%)은 동사무소에 근무해 본적이 한번도 없으며, 상대적으로 직급별 응답자 분포에 의하면 9급 공무원의 총근무 년한이 3년 이하인 점을 감안하여 총응답자 101명중 87명(86.1), 8급 공무원의 총근무 년한을 대부분에 통례에 비추어 4년 정도라 볼 때 총 응답자 100명중 86명(86.0%)은 계속해서 동사무소에만 근무해 온 것으로 볼 수 있으며, 필자가 經驗한 바와 타 논문자료[30] 를 綜合하여 볼 때 우리나라 어느 地域을 막론하고 상. 하급기관간의 人事交流는 커다란 문제점으로 대두되어 왔음을 알 수 있다.

參考로 필자가 비공식적인 면담을 통하여 확인한 바에 의하면 시본청의 공무원들 역시 장기간을 동일 근무지에서 계속 근무하는 공무원들이 있는가 하면 그들이 昇進 등의 사유로 사업소나 하급 기관으로 전보되면 전보제한 기간인 1년도 채우기 전에 다시 본청으로 전입되기 위한 運動(?)을 業務的인 일보다 힘쓰고 있어 職務의 發展은 거의 期待할 수 없을 뿐만 아니라 實際로 그들은 인맥 등을 통해 다시 본래의 근무지로 되돌아 가고 있는 것이 당연한 일이 되고 있다.

---

30) 韓良東, "地方公務員의 士氣에 관한 實證的 研究(청원군)", 碩士學位論文, p.30, 淸州大學校 行政大學院, 1988. 6 '면직원으로서 근무년한별 分布現況은... 5년 以上 長期勤務者가 85.7%를 차지하고 있어 上級機關과 人事交流가 圓滑히 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다.

이러한 문제들과 관련하여 " 공무원 사회에서 부당한 대우를 받는 사람이 있다면 그 理由는?"라고 질문하므로써 공무원들의 의견을 들어보고 그 내용을 분석한 것이 <Ⅲ - 12> 이다.

위 質問內容에 대하여 총 응답자 376명중 125명 (33.3%) 이 "하급기관에 근무하니까"에 應答하고 있으며, 女性 응답자 총 66명중 46명 (70.0%) 이 단순히 여성이라는 이유만으로 공무원 사회에서 부당한 대우를 받고 있다고 생각하고 있는데 이는 전술한 바 있다 또한 "배경이 없어서"라고 응답한 공무원이 59명 (15.7%), "상사의 편견때문에"라고 응답한 공무원은 49명 (12.2%), 그 외 "민원업무를 담당하니까"에 응답한 공무원이 32명 (8.5%) 등 대부분의 공무원들이

<Ⅲ - 12> 공무원 사회에서 사람에 따른 부당한 대우 이유

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
하급기관에 근무하니까	125	33.3
배경이 없어서	59	15.7
민원업무를 담당하니까	32	8.5
학력이 없어서	7	1.9
상사의 편견때문에	49	13.0
여성이니까	46	12.2
기타	2	0.5

자신들은 부당한 대우를 받고 있다고 생각하는 점은 즉, 人事行政의 불공정성을 지적하고 있는 것이라 하겠다.

<표Ⅲ- 13> 업무에 대한 창의력 여부

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
전혀 그렇지 않다	16	4.3
별로 그렇지 않다	43	11.4
그저 그렇다	35	9.3
그런 편이다	231	61.4
매우 그렇다	51	13.5

이와 관련하여 業務에 대한 적극성 등을 알아 보기 위해 "귀하는 업무에 대해서 스스로 창안해 내고 개선 발전시키며 그것을 결정하고 추진할 충분한 능력을 가지고 있다고 생각하십니까?" 라는 질문을 해 보았다.

응답내용을 분석한 결과는 <표Ⅲ- 13> 와 같이 "매우 그렇다" 와 "그런 편이다"에 응답한 공무원이 총 응답자 376명중 282명(74.9%)이 자신의 업무에 대하여 창의력과 추진력이 있다고 생각하고 있어 지방공무원들의 業務에 대한 態度는 매우 적극적이고 자신의 能力에 대해서도 긍정적으로 評價하고 있다고 할 수 있다.

여기에 한가지 모순된 점을 찾아볼 수 있는데, 즉, 일선지방 공무원들이 승진에 필요한 요소는 실력이라고 응답하고 있으며 자신

들은 業務에 대하여 創意力, 推進力이 있으며 發展的이라고 생각하고 있는데 승진의 가능성에 대하여는 불확실하며, 확실히 알 수 있는 上限線은 사무관이나 동사무소의 동장직인 별정사무관에 머물 것이라는 것이다. 그렇다면 그들이 공직에 머무는 동안에는 아무리 능력이 있더라도 보다 上位 職級은 바라볼 수도 없으며, 바라보아서도 아니되므로 좀더 높은 職位에 오르기 위해서는 고시나 다른 방법을 찾아야 한다는 논리이다. 이는 즉, 우리나라의 生産性이 있으며 한창 열심히 일할 수 있는 인력을 고시를 위한 준비에 몰두시키게 되는 결과를 가져오게 될 것이며, 어찌 보면 상위직 공무원들은 하위직 공무원들이 수행해야 하는 業務處理上의 苦衷은 알 수도 없는 채로 실제를 외면한 이론만으로 매사를 정책에 옮기는 오류를 범하고 있지 않다고 장담할 수 없을 것이다.

또한 약간의 경로를 이탈한 듯 하지만, 지방행정부의 발전에 한 몫를 담당할 수 있는 여성인력이 낭비되고 있음을 필자가 체험한 바 있어 같은 질문에 대하여 조사 분석한 결과가 <표Ⅲ - 13'> 이다.

표에서 볼 수 있는 바와 같이 性別에 따른 創意力 分析結果는 男女間에 커다란 差異點을 보이지 않고 있을 뿐만 아니라 오히려 남성공무원보다 비례적으로 많은 여성공무원들이 창의력이 있다고 생각하고 있다. 그런데 실제로 여성에게는 업무배치면에서 거의가 민원담당공무원으로 못박아 놓고 있는 것을 筆者의 經驗을 통해서 알 수 있었다. 또한 총 응답자 376명중 여성응답자가 66명이었는데 그 중 구청에 勤務하는 女性公務員은 8명뿐이며 그것도 9급이

하에만 한정되어 있었다. 그외 58명이 동사무소에서 근무하고 있는데 筆者가 아는 한 극히 소수라고 할 수 있는 2~3명만이 가정복지 업무를 담당하고 있다.

물론 현 추세는 9급 공개채용시 남녀구분이 없이 시행하고 있으며, 단지 軍服務期間에 따른 加點制度만이 유지되고 있어서 상당히 진보된 모습을 보이고 있다. 그러나 밀려오는 情報化 社會에서 그리고, 현실적으로 적용 시행중인 募集採用 방법아래서 과거와 같이 불공정한 직무 및 배치의 전환 상태를 유지할 수는 없을 것이므로 인사권자들의 혁신적인 認識의 轉換이 더욱 더 요구된다.

이와 같이 조사분석한 결과, 일선기관의 지방공무원들은 충분히 高級의 人間的 欲求를 가지고 있다고 볼 수 있으므로 이에 따른 管理體制도 組織構成員들이 스스로 직무수행의 의미를 발견할 수 있도록 여건을 조성해 줄 것이 요구된다고 하겠다.

<표Ⅲ- 13'> 업무에 대한 창의력 여부(성별분포)

응 답 내 용	남		여	
	310(명)	100.0 %	66(명)	100.0 %
전혀 그렇지 않다	14	4.5	2	3.0
별로 그렇지 않다	35	11.2	8	12.1
그저 그렇다	28	9.0	7	10.6
그런 편이다	185	59.7	43	65.2
매우 그렇다	45	14.5	6	9.1

2. 社會人的 人間觀에 따른 分析

社會人的 人間觀은 전술한 바와 같이 인간의 社會性 내지 集團性을 중시하는 인간관으로써, 인간은 사회적 관계속에서 생의 의미를 발견하는 존재라는 것이다. 즉, 인간은 他人과의 社會的 關係속에서 자기 존재를 확인하게 되며, 작업수행 과정에서 생겨나는 사회적 관계 속에서 의미를 찾고자 한다.

이러한 社會人的 人間觀 전제로 하여 地方公務員들이 공직사회 속에서 자신들이 타인과 비교하여 얼마나 공정한 대우를 받고 있으며, 귀속감 등을 느끼고 있는 지의 여부를 알아보기 위하여 몇가지 질문을 해 보았다.

배치전환의 목적이 종래의 통제수단으로서가 아니라 인재의 적재적소 배치를 기하고 능력발전의 수단으로 사용되기 위해서는 ①공무원의 사기 ② 教育訓練 ③ 公職의 沈滯防止 외 여러가지를 들 수 있겠으나 무엇보다도 循環勤務의 制度化가 必要하다는 前提下에 몇가지 設問調査를 實施하였는데 優先"(상.하급 기관간 순환 근무의 획일적 적용에 대하여) 일정기간이 경과하면, 區.洞.市의 순환 근무를 일률적으로 적용되도록 제도화하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?" 란 質問에 대하여 應答한 結果는 <표Ⅲ -14>과 같이 "절대적으로 필요하다" 또는 "필요하다"가 전체 376명의 응답자중 322명 (85.6%)이 應答하고 있어 거의 압도적인 찬성율을 나타내고 있으므로 이의 愼重한 고려는 公務員의 사기앙양과 人事의 公正性 확보라는 측면에서도 적극 검토되어야 할 것을 보여 주고 있다.

<표 Ⅲ -14> 區. 洞. 市의 循環勤務의 必要性에 대한 見解

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
절대적으로 필요하다	181	48.1
필요하다	141	37.5
일부 부서에 한해야 한다	34	9.0
신중히 고려해 봐야 한다	17	4.5
필요하지 않다.	1	0.3
절대적으로 그래서는 안된다	2	0.6

<표 Ⅲ -15> 自由選擇 機會 賦與時 希望 勤務地 分析

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
동사무소	32	8.5
구청 및 출장소	46	12.2
시청	144	38.3
사업소	88	23.4
회관 및 체육시설관리소	50	13.3
기타	14	3.7
무응답	2	0.6

다음 <표 Ⅲ -15>는 公務員들이 가장 選好하는 機關에 대하여 알아보기 위하여 "귀하에게 자유로운 選擇의 機會가 부여된다면 어느

근무지를 선택하시겠습니까?"라는 質問을 하였는데 그 分析結果는 총 응답자 376명중 144명(38.3%)이 市廳 勤務를 원하고 있고, 138명(36.7%) 이 會館 및 체육시설관리소 등 사업소 근무를 원하고 있으며, 그외 구청 및 出場所 勤務를 원하는 公務員이 52명(13.8%), 기타 17명(4.5%), 그리고 동사무소에서 勤務하기를 원하는 공무원은 불과 35명(9.3%)에 그치고 있어, 대민봉사의 최일선 기관인 동사무소의 勤務를 원하는 공무원은 매우 적은 분포를 차지하고 있다.

<표 Ⅲ -15'> 自由選擇 機會 賦與時 希望 勤務地 分析 (職級別 分布)

직급 / 응답내용	6 급 (%)	7 급 (%)	8 급 (%)	9 급 (%)	기 타 (%)
계	17 (100.0%)	109 (100.0%)	100 (100.0%)	101 (100.0%)	49 (100.0%)
동사무소	0 (0.0)	8 (7.3)	10 (10.0)	10 (9.9)	4 (8.2)
구청 및 출장소	2 (11.8)	7 (6.4)	9 (9.0)	16 (15.8)	12 (24.5)
시청	10 (58.8)	47 (43.1)	41 (41.0)	35 (33.7)	11 (22.4)
사업소	2 (11.8)	29 (26.6)	26 (26.0)	18 (17.8)	13 (26.5)
회관 및 체육 시설관리소	2 (11.8)	15 (13.8)	9 (9.0)	17 (16.8)	7 (14.3)
기타	1 (5.9)	3 (2.8)	4 (4.0)	4 (4.0)	2 (4.1)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.0)	1 (1.0)	0 (0.0)

또한 같은 質問에 대한 직급별 응답자 分布는 <표Ⅲ -15'>와 같이 나타나고 있는 것처럼 6급은 총응답자 17명중 58.8%인 10명이 시청근무를 원하고 있으며, 동사무소 근무를 희망하는 공무원은 1명도 없는 것으로 나타타고 있다.

다음 <표Ⅲ -15"> 는 동 質問에 대한 근무지별 응답자 分布인데 시본청 勤務를 원하는 공무원의 比率에 있어 동근무공무원이 총응답자 286명중 103명으로 36.0% 인데 비하여 구청근무공무원은 총응답자 90명중 41명으로 45.6% 를 차지하고 있어 동근무공무원보다

<표Ⅲ -15"> 自由選擇 機會 賦與時 希望 勤務地 分析 (勤務地別 分布)

근무지 ＼ 응답내용	동 사 무 소	구 청	비 고
계	286 (100.0%)	90 (100.0%)	
동사무소	29 (10.1)	3 (3.3)	
구청 및 출장소	35 (12.2)	11 (12.2)	
시청	103 (36.0)	41 (45.6)	
사업소	67 (23.4)	21 (23.3)	
회관 및 체육 시설관리소	40 (14.1)	10 (11.1)	
기타	10 (3.5)	4 (4.5)	
무응답	2 (0.7)	0 (0.0)	

구청근무공무원의 比率이 높은 것으로 나타나고 있는데 현근무지보다 상급기관이 선망적 勤務希望地임을 표시하고 있는데 이는 實際로 동사무소 勤務가 報酬(洞 勤務 手當, 定額旅費 등) 面에서는 높은데도 나타난 現象으로 이의 개선책이 業務의 質, 근무환경 등의 개선을 통하여 이루어 져야 함을 提示하는 根據라고 하겠다.

그외에 其他 應答者들의 記載內容을 보면 公務員教育院 希望者가 少數 있었고, 도서관이나 學校 등 대부분이 現在의 勤務地보다는 조용하고 內實을 기할 수 있는 勤務地를 希望하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 이 質問에 대한 應答에서 參考할 수 있는 것은 현재적인 制度나 理念이 실제로는 적용되지 않고 있으며 일선기관의 공무원들의 대다수가 이에 대한 異議를 제기하고 있는 것이라 볼 수 있다.

이와 관련하여 公務員들은 現行 人事運營에 어떠한 問題點이 있는 것으로 把握하고 있는지 알아보기 위하여 "귀하가 평소 생각하는 인사정책중 가장 비합리적으로 운영된다고 생각되는 것은?"라는 질문을 하고 그 應答內容을 분석해 본 것이 <Ⅲ - 16>이다.

分析한 結果에 의하면 "전보"라고 응답한 공무원이 총 응답자 376명중 122명으로 32.4%를 차지하고 있으며, "근무성적평정"이라고 응답한 공무원이 127명으로 33.8%, 그외 教育, 褒賞, 徵戒 등 대부분의 공무원들이 인사운영에 문제점이 있다고 답하고 있는데 이러한 것은 최일선기관의 공무원들의 사기문제와 직결되므로 制度的인 개선대책을 강구해야할 과제라고 할 수 있다.

<Ⅲ - 16> 가장 비합리적으로 운영되는 인사정책에 대한 의견

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
전보	122	32.4
근무성적평정	127	33.8
교육	32	8.5
포상	43	11.4
징계	30	8.0
기타	21	5.9
무응답	1	0.3

참고로 서울시 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과를 分析한 자료[31] 에 의하면 "상사의 근무성적평정은?"이라는 質問에 대하여 "대체적으로 서열 중심으로 평정한다" 가 총 응답자의 49.7%를 점하고 있어 대부분 객관성이 있는 평정을 하고 있다고들 평을 하는데, 다른 면으로 보면 공무원들의 무사안일을 조장할 수 있는 행태라고도 할 수 있을 것이며 公職社會에서 공무원의 능력측정수단인 근무성적평정에 대한 개선은 어떤 形態로든 이루어 져야 하겠으며, 아울러 在職中의 多樣한 能力發展手段인 職務 및 配置轉換管理 또한 많은 공무원이 부정적인 시각을 갖고 있는데 이에 대한 연구도 병행하여 이루어 져야 할 것이다.

31) 洪顯五, 職業公務員의 活性化를 위한 公務員行態의 實證的 研究, 漢陽大行政大學院 碩士論文, p.71, 1987.

公職은 一般 私企業體나 政府投資機關에 훨씬 미치지 못하는 報酬를 받으면서도 主權者인 國民에 대하여 봉사자라는 지위에 있으므로 일반국민과 다른 特別權力關係속에서 여러가지 制限을 받고 있다. 그런데 이러한 낮은 報酬와 특별한 義務條項 등의 여건속에서 근무하는 만큼 다른 人間成就欲求를 充足시킬만한 報償이 주어지고 있는 지에 대하여는 다시 한번 檢討해 볼만한 일이다. 특히 最一線機關인 洞事務所에 勤務하는 地方公務員들은 業務上 特性에서 오는 여러가지 隘路點과 함께 國家公務員들은 물론 동일한 지방공무원들의 입장으로 보아서도 상급기관에 근무하는 공무원에 비하여 상대적으로 낮은 社會的 認識 등으로 동사무소에 근무하기를 꺼려할 것이라는 前提下에 본 硏究에서는 최일선기관에 근무하는 공무원들을 주 대상으로 하여 "귀하께서는 현재의 근무기관에서 얼마나 근무하고 싶습니까?"라는 질문을 하고 근무기관별로 그 반응을 알아보았다.

그런데 分析結果는 약간 의외로 나타났다. 물론 <표Ⅲ- 17>에서 나타난 바와 같이 "기회가 주어진다면 상급(혹은 하급)기관으로 옮기고 싶다"가 총 응답자 376명중 170명으로 45.2%를 차지하고 있으며 "현재 마지 못해 근무하고 있으며 오래 근무하고 싶은 생각이 없다"가 35명으로 9.3%를 차지하고 있어 전체의 반수이상 (205명, 54.5%)이 現在의 勤務機關에 만족을 느끼지 못하고 있다는 사실은 예상한 바와 같으나, 필자의 의견으로는 구청근무 공무원보다도 동사무소 근무 공무원에게서 더 높은 不滿의 分布가 나타날 것으로 예상했었으나, 분석결과는 같이 오히려 구청근무공무원이 現

在의 근무기관에서의 勤務에 不滿을 느끼고 있는 것으로 分析되었다. 그러나 한가지 분명한 것은 이들이 구청근무에 만족하지 못한다는 것이 동사무소근무를 원하는 것 또한 아니라는 事實은 <표Ⅲ-5> (희망근무지:시청이 다수)에서 나타내고 있는 바와 같다.

이런 점에서도 어찌 본다면 일정기간을 두고 순환근무를 제도화함으로써 상. 하급기관간 각각의 근무하는 동안에 애로사항이 있다는 사실을 체험하게 하고 현재의 근무지에서 열심히 근무하면서 제안 등을 통하여 좀더 나은 制度들에 關心을 갖도록 環境을 造成해 줄 必要性이 대두된다고 할 수도 있을 것이다.

<표Ⅲ-17> 현 근무기관에서의 장래 희망 근속기간에 대한 견해

근무기관 / 응답내용 / 분포	동사무소		구청	
	286명	100.0%	90명	100.0%
계속하여 근무하고 싶은 생각이 확고하다	16	5.6	5	5.5
계속하여 근무하는 것이 다른 곳에서 근무하는 것보다 유리할 것 같다.	68	23.8	16	17.8
아무래도 좋다	49	17.1	16	17.8
기회가 주어진다면 상급(혹은 하급)기관으로 옮기고 싶다	124	43.4	46	51.1
현재 마지 못해 근무하고 있으며 오래 근무하고 싶은 생각이 없다.	28	9.8	7	7.8
무 응 답	1	0.3	0	0.0

다음 공무원 能力發展의 내용수단으로서 教育訓練, 勤務成績評定, 昇進, 轉補 등을 들 수 있겠는데, 이러한 요소에 대한 仁川直轄市 북구 공무원의 행태와 관련하여 몇가지 質問을 해 본 結果 다음과 같이 나타났다.

<Ⅲ - 18> 현 근무기관과 상급(하급)기관 공무원의 사기에 대한 견해

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
대단히 높을 것이다	14	3.7
약간 높을 것이다	40	10.7
같을 것이다.	99	26.3
약간은 낮을 것이다	138	36.7
대단히 낮을 것이다	82	21.8
무응답	3	0.8

上記 문항에 대하여 分析해 본 結果 "약간은 낮을 것이다" 와 "대단이 낮을 것이다" 에 應答한 공무원이 총 응답자 376명중 220명으로 58.5%를 차지하고 있다.

그런데 여기서 필자가 설문지 작성시기에는 구청보다 上級機關인 시본청이 存在한다는 事實을 고려하지 않고 동사무소와 구청을 대상으로 상.하급기관을 設定한 것은 오류였음이 <표Ⅲ -18'> 의 "귀하에게 자유로운 선택의 기회가 부여된다면 어느 근무지를 선택하시겠습니까?"라는 質問에 대한 '근무지별 응답자 분포'에서 시본청 勤務를 원하는 공무원이 동사무소(36.0%)보다 구청(45.6%)근무 공무

원이 더 높은 比率로 나타나고 있는데서 파악할 수 있으므로 구청근무 공무원이 응답한 內容이 단순히 下級機關인 동사무소근무 공무원과 비교한 사기가 아닌 그들의 상급기관인 시본청근무 공무원들과 比較했다는 事實을 알 수 있다. 結局 대부분의 공무원들이 현재의 근무지보다는 상급기관에서 근무하기를 원하고 있다고 볼 수 있다.

이는 최일선기관인 동사무소 근무 공무원들이 스스로의 평가에서 항상 부정적인 측면에서 받아들이고 있는 점인데 이는 앞으로 어떤 形態로든 개선되어야 하겠다.

<Ⅲ - 18'> 현 근무기관과 상급(하급)기관 공무원의 사기에 대한 견해 (근무지별)

응 답 내 용	구 청		동 사 무 소	
	90 명	100.0%	286명	100.0%
대단히 높을 것이다	4	4.4	10	3.5
약간 높을 것이다	14	15.6	26	9.1
같을 것이다.	35	38.9	64	22.4
약간은 낮을 것이다	26	28.9	112	29.1
대단히 낮을 것이다	11	12.2	71	24.8
무응답	0	0.0	3	1.1

이에 대하여 "만약 귀 기관 공무원의 사기가 낮다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까"라는 質問을 하고 그 結果를 分析해 보았다.

分析結果는 <표Ⅲ - 19>와 같이 사기가 낮다고 생각하는 공무원의 총응답자 220명중 137명(62.3%)이 "상급기관의 일방적 지시와 업무량 과다" 때문이라고 응답하고 있으며, 다음 " 일선기관에 근무한다는 열등감" 이라고 응답한 공무원이 34명(15.5%), 그리고 "승진등 인사에 있어서의 불리성"이라고 응답한 공무원도 32명(14.5%)이 있어 가장 중요한 문제는 상급기관에서의 일방적 지시와 업무량이 과다하다는 점이다.

<표Ⅲ - 19> 현 근무기관 공무원의 사기가 낮은 이유

응 답 내 용	분 포 (계)	
	220 (명)	100.0 (%)
공복으로서의 사명감 부족	5	2.3
승진 등 인사에 있어서의 불리성	32	14.5
일선기관에 근무한다는 열등감	34	15.5
상급기관의 일방적 지시과 업무량과다	137	62.3
기타	12	5.4

人間의 欲求에 대해서는 Scheine이나, McGregor외에도 수많은 학자들이 論議했거니와 사람은 일정한 욕구가 충족되면 좀더 나은 미래를 바라보며 自我實現을 추구하는 發展的인 사고를 가지고 있다고 한다. 그러나 또한 인간은 영리하여 어느정도의 可能性이 있는 미래에 도전하며 불확실하고 가능성이 보이지 않는 상황에서는 오히려 現實에 안주해 버릴 수도 있는 合理的. 經濟的 人間일 수도 있는 복합적인 점을 간과할 수 없다. 즉, 그들이 장차 지도자의

위치에 서게될 것이며 발전주도적인 역할을 하게 될 것이라는 가능성이 있을 때에 그 지도자로서의 資質을 기르기 위해 努力할 것이다. 이에 일선지방공무원들은 자신의 능력으로 어느 계층까지 昇進할 수 있으리라고 기대하고 있는 지를 질문해 보았다.

<표Ⅲ -20> 승진 가능 계층에 대한 견해

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
구청계장(동 사무장)	62	16.5
사무관(별정사무관)	109	29.0
서기관	30	8.0
부이사관 이상	8	2.1
잘 모르겠다	167	44.4

<표Ⅲ -20>는 地方 公務員들의 장차 어느 정도의 승진가능성을 기대하고 있는지를 알아보기 위한 질문을 分析한 결과인데, 仁川直轄市 지방 공무원의 승진 한계선에 대하여 총 응답자 376명중 167명(44.4%)이 "잘 모르겠다"에 응답하고 있어, 이는 곧 將來에 대한 불확실성 → 불안감 → 근무의욕 및 사기저하 → 능률 및 생산성 저하라는 結果로 나타나지 않는다고 장담할 수 없으며, 地方化時代에 부응하는 지방공무원의 자질향상에 현격히 상반되는 結果를 가져올 수도 있다고 하겠다.

또한 동 문항에 대한 職級別 分布를 보면 <표Ⅲ -20'> 와 같이

6급 공무원 조차도 최종적인 昇進에 대한 기대감이 차급인 사무관에 그치고 있거나 "모르겠다"고 應答하고 있으며, 기타(기능직)를 제외하고는 직급이 낮아 질수록 좀더 높은 직위까지 승진할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 일부 가지고 있으나, 장래에 대한 불확실성에 대한 比率은 거의 유사하며, 대부분이 "사무관(별정사무관)"까지를 승진한계선으로 생각하고 있는 것으로 나타나고 있어 대민봉사행정의 최일선 공무원이 공직속에서 자기발전의 측면을 전혀 기대할 수 없을 때 이들에게 사명감을 기대할 수 없으며, 또 그들이 발전주도적인 위치에 서게될 것이며, 따라서 指導者의 資質로써 요구되는 能力向上을 위한 노력은 계속적으로 기대할 수 없

<표Ⅲ -20'> 승진 가능 계층에 대한 견해 (직급별 분포)

직급 / 應答內容	6 급 (%)	7 급 (%)	8 급 (%)	9 급 (%)	기 타 (%)
계	17 (100.0%)	109 (100.0%)	100 (100.0%)	101 (100.0%)	49 (100.0%)
구청 계장 (동사무장)	0 (0.0)	17 (15.6)	16 (16.0)	26 (25.7)	3 (6.1)
사 무 관 (별정사무관)	10 (58.8)	33 (30.3)	34 (34.0)	27 (26.7)	5 (10.2)
서 기 관	0 (0.0)	10 (9.2)	13 (13.0)	5 (5.0)	2 (4.1)
부이사관 이 상	0 (0.0)	2 (1.8)	0 (0.0)	4 (4.0)	2 (4.1)
잘 모르겠다	7 (41.2)	47 (43.1)	37 (37.0)	39 (38.6)	37 (75.5)

고 그저 수동적인 역할만을 수행할 것이라고 볼 수 있으니 이에 대한 개선방안이 요구된다.

<표Ⅲ- 21> 승진의 가장 중요한 요소에 대한 견해

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
실 력	153	40.7
배 경	74	19.7
학 벌	5	1.3
관 운	19	5.1
인간관계	70	18.6
근무처 (업무분야)	31	8.2
기 타	17	4.5
무응답	7	1.9

그렇다면 일선기관의 공무원들은 그들이 몸담고 있는 組織에서 昇進하는데에는 어떤 요소가 가장 중요하게 作用한다고 생각하는지를 알아보기 위하여 "귀하는 조직에서 승진하는데 어느 것이 가장 중요한 요소라고 판단하십니까?" 라는 질문을 하고 그 응답한 내용을 분석한 결과 <표Ⅲ- 21>와 같이 나타 났다.

圖表에 의하면 공무원 사회의 중요한 가치로 實力을 지적하고 있는 바람직한 현상이라고 할 수도 있다. 그러나 "배경" 이나 "인간관계"를 지적한 공무원이 전체 응답자 376명중 144명으로 38.3%

를 차지하고 있다는 점은 아직도 인사행정의 不公正한 部分이 상당히 내재하고 있다고 아니 할 수 없을 것이다.

옛날부터 우리나라 사람들은 人情主義에 젖어서 살고 있다고 할 수 있다. 즉 血緣이나 學緣, 그리고 地緣的인 문제가 그것이다. 이 문제는 지속적으로 개선되어야 한다고 강조되고 있으며, 많이 개선되어 왔다고 할 수 있으나 아직도 고쳐져야 할 弊端으로 남아있다고 전제하고 이러한 전제에 대하여 공무원들은 어떻게 생각하고 있는지를 질문하고 그 결과를 분석해 본 것이 <표Ⅲ - 22>이다.

<표Ⅲ- 22> 조직내에의 할거주의가 조직환경개선에 미치는 영향에 대한 견해

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
매우 그렇다.	94	25.0
그런 편이다.	189	50.2
잘 모르겠다.	62	16.5
그렇지 않다.	24	6.4
전혀 그렇지 않다.	7	1.9

즉 " 조직내에서의 지연, 혈연, 학연 등의 할거주의가 조직환경개선에 장애요인으로 작용한다고 생각하십니까?"는 질문에 대하여 총 응답자 376명중 "그렇지 않다"와 " 전혀 그렇지 않다"고 응답한 공무원은 31명 (8.3%) 에 불과했으며 大部分의 公務員이 아직도 이

에 대하여 부정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타내고 있다.

人間은 組織에 參與하여 끊임없는 相互作用을 하는 사회적 인간이기도 하지만 그 조직 속에서 자기를 찾고자 하는 자아실현적인 인간이기도 하다. 그러나 이러한 인간 욕구의 성취는 組織의 행태에 따라 可能할 수도 있으며, 불가능할 수도 있을 것이다. 이는 中間管理者 役割의 중요성과도 관계가 있다고 할 수 있는데 직원이 상사에게 어떤 제의를 하였을 때 이러한 提議가 尊重되느냐? 아니냐? 에 달린 問題라 하겠다. 만약에 이러한 제의가 尊重되지 않는 組織에서는 能力있는 職員들로 하여금 능력을 발휘할 기회를 상실케 함으로써 不平不滿을 품게하여 그들의 潛在的 力量을 좀처럼 發揮시킬 수 없게 될 것이기 때문이다. 이에 대하여 設問調査를 한 結果 公務員들의 應答內容은 <Ⅲ - 23>와 같다.

의견반영에 대한 分析은 "철저히 반영되고 있다"와 "약간은 반영

<Ⅲ - 23> 직속상관에게 일반적인 건의 수렴 정도

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
철저히 반영되고 있다	23	6.1
약간은 반영이 되는 편이다	210	55.9
잘 모르겠다.	72	19.1
거의 반영되지 않는다	62	16.5
전혀 반영되지 않는다	9	2.4

이 되는 편이다" 에 응답한 공무원이 총 응답자 376명중 233명으로 62.0% 를 차지하고 있어 과거와는 달리 매우 민주적인 조직운영이 이루어 지고 있다고 볼 수 있으나, "거의 반영되지 않는다"와 "전혀 반영되지 않는다"에 응답한 공무원이 상당수를 차지하고 있어 아직도 이에 대한 개선의 여지를 가지고 있다고 하겠다.

조직내에서 조직의 구성원들은 서로가 서로를 인격적으로 대우함으로써 밝은 직장 분위기를 만들 수 있으며 부하와 상사와의 관계는 생산성 향상의 重要한 요소가 되고 있다는 事實은 벌써 오래전부터 홋손연구가 증명해 주고 있다. 만약에 상사가 권위적인 자세로 부하직원들을 대하게 된다면 결과적으로 하의상달을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 組織의 발전은 기대할 수 없을 것이다.

이에 직장상사의 통솔방법에 대하여 質問해 본 結果는 <표Ⅲ- 24>과 같다.

상사의 통솔방법에 대한 분석은 "민주적으로 통솔하려고 애쓰는 편이다" 와 "상당히 민주적이다"에 대한 응답자가 총 응답자 376명중 183명으로 48.6%를 차지하고 있으나, "권위적인 편이다" 와 "매우 권위적이다"에 대한 응답자 또한 86명으로 22.8%를 차지하고 있어 아직도 統率方法에 대한 중간관리자의 개선을 기대하여야 할 여지를 가지고 있다.

<표Ⅲ - 24> 직장상사의 통솔방법 분석

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
상당히 민주적이다.	25	6.6
민주적으로 통솔하려고 애쓰는 편이다	158	42.0
보통이다	107	28.5
권위적인 편이다	78	20.7
매우 권위적이다	8	2.1

<표Ⅲ - 25> 보직에 대한 불만족 이유

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
전공. 적성이 맞지 않아서	53	14.1
이른바 한직으로 발전성이 없어서	86	22.9
너무 일이 많아서	109	29.0
상하간 관계가 불편해서	28	7.4
한자리에 너무 오래 있어서	65	17.3
기타	35	9.3

이에 대하여 실제 당사자인 공무원들은 어떻게 생각하고 있는지를 알아보기 위하여 "귀하의 보직에 만약 만족을 느끼지 못한다

면 다음 중 어떤 이유 때문이라고 생각하십니까?"란 질문을 하고 그 응답내용을 분석해 본것이 <표Ⅲ - 25> 로 上記 設問에 應答한 結果를 보면 配置轉換이 여러가지 理由로 必要하다는 事實을 시사하여 주는데, 특이한 것은 "너무 일이 많아서"에 대한 應答이 109명으로 29.0%를 차지하고 있으며, 상대적으로 " 이른바 한직으로 發展性이 없어서" 에 應答한 공무원의 分布도 86명으로 22.9%를 차지하고 있다는 점이다. 이는 어떤 면에서 보면 業務 배분상의 問題點을 內包하고 있다는 解釋을 내릴 수도 있을 것이다.

한편 " 보직관리에 있어서 어느 것이 가장 중요하게 지켜져야 한다고 생각하십니까?"라는 質問에 대한 分析結果는 <표Ⅲ - 26>와 한 눈에 뜨일 정도라고 할 수 있는데, 즉, "經歷과 能力을 고려하여 점진적으로 중요부서로 補職한다" 에 대한 응답이 전체 376명

<표Ⅲ -26> 보직관리 원칙에 대한 견해

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
고생하는 부서에 일정기간 근무하면 희망부서로 옮겨주어야 한다.	120	31.9
능력과 업적만으로 보직한다.	10	2.7
중요부서에는 근무경력 위주로 보직한다	5	1.3
경력과 능력을 고려하여 점진적으로 중요부서로 보직한다.	235	62.5
기타	6	1.6

의 응답자중 235명으로 62.5%를 차지하고 있어 配置轉換등의 補職管理에 있어서 經歷과 能力을 고려하여 漸進的으로 重要 部署로 補職되는 것을 希望하는 공무원의 수가 많은 것을 알 수 있다. 이와 같은 結果는 일종의 補職群을 設定하여 時間이 경과함에 따라 점차로 중요부서로 移動되므로써 自身의 能力을 發揮할 수 있기를 원하고 있다고 볼 수도 있다.

이에 대하여 "만약 보직관리를 비롯하여 지방의 인사운영이 비합리적으로 운영되고 있다면 다음 어떤 이유때문이라고 생각하십니까?"라는 質問에 대한 응답결과를 분석한 것이 <표Ⅲ- 27>이다.

圖表와 같이 補職管理를 비롯한 地方의 人事運營이 非合理的으로 운영되고 있는 가장 큰 요소는 "확고한 자체 인사기준이 확립되어

<표Ⅲ- 27> 지방 보직관리의 비합리적 운영 이유

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
인사법령 등 제도적으로 불합리한 요소가 많이 있기 때문이다	55	14.6
확고한 자체 인사 기준이 확립되어 있지 않기 때문이다	145	38.6
인사담당부서에서 인사원칙을 무시하고 있기 때문이다	72	19.1
외부압력 등 정실이 개입하기 때문이다	100	26.6
기 타	4	1.1

있지 않기 때문이다" 라고 응답한 공무원이 총 376명중 145명으로 38.6%, 다음으로 "외부압력 등 정실이 개입하기 때문이다"라고 응답한 공무원이 100명으로 26.6%를 차지하고 있으며, 그외에도 인사담당부서에서 인사원칙을 무시하고 있거나, 인사법령등 제도적으로 불합리한 요소가 많이 있기 때문이라고 일선 공무원들은 생각하고 있어 이 또한 제도적인 보완이 요구된다고 할 수 있다.

이러한 제도적 보완사항의 일환으로 들 수 있는 것이 제안제도의 실질적 운영이다.

提案制度란 공무원으로 하여금 행정상의 개선점 또는 行政개선방안을 일정한 절차에 따라 제안케 하여 이러한 提案이 行政의 能率化. 合理化에 이바지할 수 있다고 판정될 때 그 정도에 따라 表彰하고 賞金을 支給하는 制度를 말한다

이러한 提案制度를 실시함으로써 공무원의 창의적인 意見과 考案을 장려하고 개발하여 이를 政府施策에 反影함으로써 行政의 能率화와 경비의 절약을 기하고 공무원의 참여의식과 과학적 문제해결능력을 증진할 수 있다.

본 論文에서는 현재 실시되고 있는 제안제도의 운영 실태에 관하여 알아보기 위해 다음 質問을 하고 그 結果를 分析해 보았다

이 質問에 대하여 반응정도를 살펴보면 <표Ⅲ- 28> 과 같이 "행정에 잘 반영되므로 적극 제안한다" 와 어느 정도 반영되므로 제안한다"고 한 공무원이 총 응답자 376명중 176명으로 46.8%가 응답하고 있으며 "별로 반영되지 않으므로 신경쓸 필요가 없다"에

응답한 공무원이 97명으로 24.2%인데, "전혀 반영되지 않으므로 하나마나이다" 와 "상사의 반대에 부딪칠 것이므로 생각하고 싶지 않다" 고 응답한 공무원이 전체 응답자중 13%를 차지하고 있어 현재의 提案制度 運營實態에 問題點이 많다고 생각되며, 이에 대한 개선방안이 요구된다고 하겠다.[32] 즉, 實質的인 制度의 활용을 통해서만 공무원에게 적극 參與의 機會를 부여할 수 있으며, 衆志에 의한 참신한 아이디어를 개발하고 행정능률의 증진과 합리적인 管理의 개선을 도모할 수 있을것이다.

<표 Ⅲ- 28> 업무수행중의 새로운 아이디어나 개선점 착상시 처리에 대한 견해

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
행정에 잘 반영되므로 적극 제안한다	48	12.8
어느 정도 반영되므로 제안한다	128	34.0
생각해 본적이 없다	60	16.0
별로 반영되지 않으므로 신경쓸 필요가 없다	97	24.2
전혀 반영되지 않으므로 하나마나이다	16	4.3
상사의 반대에 부딪칠 것이므로 생각하고 싶지 않다	33	8.7

32) 提案制度 : 대개 形式的으로 이루어 지고 있다고 볼 수 있는데 이는 獨立된 人事機關도 없을 뿐 아니라 人事部署의 公務員들의 數的 不足으로 事實上의 運營은 어렵다는 것은 官理者層에서도 거의 모두 알고 있는 사실이다.

사실 昇進에 있어 여러가지 불균등적인 요소가 없지 않으나 이러한 불균등적인 要素가 韓國의 전통문화와 관련한 승진결정자의 여성에 대한 차별의식에 전적으로 기인된 것이라고 볼 수는 없을 것이며, 여성공무원들의 공직에 대한 태도에도 다소 기인될 것이라는 筆者의 생각으로 공무원의 근무기대년수와 승진의욕의 차이를 알아 보기 위하여 "공무원 생활을 언제까지 계속하실 것으로 생각하고 계십니까?"란 질문을 하고 분석해 본 결과는 <표Ⅲ-29> 와 같다.

<표Ⅲ- 29> 공직 생활 지속기간 정도

응 답 내 용	남		여	
	310(명)	100.0(%)	66(명)	100.0(%)
정년퇴직시까지	105	33.9	27	40.9
결혼할 때까지	48	15.5	3	4.6
현재 계획하고 있는 일이 이루어 질 때까지	149	48.0	34	51.5
기타	8	2.6	2	3.0

그러나 分析 結果는 상기 도표와 같이 "정년 퇴직시까지"라고 응답한 남성 공무원은 전체 응답자 310명중 105명으로 33.9%에 불과한데 여성 공무원은 총 66명중 27명으로 40.9% 를 차지하고 있으며, 반면 "결혼할 때까지"라고 응답한 공무원도 여성공무원(3명 :4.6%)보다 남성공무원(48명 : 15.5%)이 오히려 많아서 筆者의 예상은 전혀 들어 맞지 않았으며, 過去와 달리 現代에 있어 職業에

대한 성별에 의한 관념적 차이는 상당히 달라져 있음을 알 수 있으며, 이러한 時代에 女性公務員이라고 하여 差別的 配置轉換이나 昇進은 時代的 흐름에 뒤떨어진 사고방식의 표현이라 할 수 있을 것이며 儒教文化圈의 影響에 基因한다고 생각된다. 우리나라에서는 傳統的으로 女性은 모든 社會的 活動으로 부터 遮斷되었으며 그들의 活動은 오직 가정에 局限되어 있었다고 할 수 있다. 그런데 이러한 性을 基準으로 한 우열관계나 지배 복종의 관계는 韓國行政文化面에서도 남성 지배의 전통사회적 기풍을 만들어 行政의 權威主義文化를 造成시키는 데 적지 않게 影響을 주어 왔다.

물론 현재에 이르러서는 時代的 흐름과 男女雇傭平等法, 그리고 정보화 社會의 도래로 인한 人力活用에 대한 인식을 비롯하여 많은 의식의 變化가 이루어 지고 있으며 실제 지방공무원의 공개모집시 과거에는 남여 모집인원을 대개 9 : 1의 비율로 차등을 두던 것을 현재는 이러한 比率의 적용없이 募集하고 있으나 이들을 그대로 配置할 경우 대두되는 문제가 있는 데 그 것은 當直問題이다.

이에 대한 대책으로는 專門的인 當直 專擔班의 편성운영이 요구되고 있다. 사실 당직전담반의 편성운영은 진작부터 요구되던 과제로써 現職公務員들이 교대로 당직근무에 임하는 일은 예산절감의 효과를 기대할 수는 있겠으나, 종일 근무한 공무원이 연이은 야간勤務로 효율적인 當直勤務를 期待할 수도 없을 뿐더러 공무원의 건강을 저해할 수도 있으며, 그외에 당직후 이튿날 식사나 휴식을 위하여 오전내내 자리를 비움으로서 발생하는 민원처리 지연 등으

로 여러가지 문제들을 막을 수 있는 대응책의 효과가 더욱 클 수도 있다.

또한 본 설문의 분석결과와 같이 더욱 커다란 변화들이 요구되고 있으며, 筆者의 意見으로는 무엇보다도 女性自身들의 의식전환이 필요한 것으로 생각된다.

中央部處에서 말단 일선행정기관에 이르기까지 補職管理에 있어서 뚜렷한 基準이 設定되어 있는 예는 매우 드물지만 특히 地方行政機關으로 갈수록 직무. 배치전환관리에 있어서는 일관성을 전혀 갖고 있지 않다고 해도 과언이 아니라고 할 수 있다. 즉 補職管理에 대한 기준이 확립되어 있지 않으므로 인사권자가 바뀔 때마다 보직관리기준이 변경되고 학연, 지연등 이른바 귀속성에 重點을 둔 人事運營이 普遍化되어 있기 때문에 多數의 公務員들이 人事權者에 접근하기 위해 해바라기적 행태를 취하거나 不合理한 人事行政觀을 갖게 됨으로써 公職社會內의 不信風土가 助長되기 쉬웠고 편파적인 補職管理에 따라 不利益을 받은 公務員들 사이에 不滿을 高潮시켜 사기를 저하시키는 主要한 原因이 되어왔다. 따라서 이러한 불공정한 補職管理는 組織發展에 있어 커다란 障碍要因으로 作用하여 온 것이 事實이다.[33]

조사한 바에 따르면 一線地方 公務員들은 자신들은 타 기관의 公務員들에 비하여 여러가지 不公正한 待遇를 받고 있으며, 그다지

33) 朴東緖, 韓國行政論, (서울:法文社, 1986), p. 213.

커다란 귀속감을 느끼고 있지 않다는 사실이 파악되었다. 이에 특히 地方自治時代에 對應하여 관리자층은 하급 공무원들의 필요와 욕구에 관심을 가지고 그들이 所屬感, 一切感을 가지고 근무에 전념할 수 있는 환경의 조성에 노력해야 할 것이다.

3. 合理的. 經濟人的 人間觀에 따른 分析

과거로 부터 대부분의 학자들은 "경제인적 인간"이라 하면, 극히 저급적이고, 이기적인 存在로 파악해 온 것이 사실이다. 그러나 현대사회에 있어서는 세인의 複雜한 人間에서도 볼 수 있는 바와 같이 인간은 어느 한가지 욕구만이 절대적인 것은 아니며 경제적 유인은 組織人에게 또다른 誘引으로써 充足시켜야할 물질적인 욕구들이 있는 것이다. 즉, 전술한 "직무환경에 대한 가치관분석 <표 Ⅲ - 2>" 에서와 같이 공무원들은 보수에 대하여 상당한 관심을 갖고 있으며, 보직관리를 비롯한 人事制度들이 非合理的으로 운영되고 있는 주요인 중의 하나로서도 報酬問題를 들 수 있다. 이렇게 경시할 수 없는 경제적인 욕구에 대하여, 인간은 그 기본적인 욕구들이 正當한 方法으로 充足되지 못할 때에 正當하지 못한 方法으로라도 돌출구를 찾아 나서려 할 것이며, 여기에 不正腐敗가 생성된다는 사실은 누구라도 알 수 있는 사실이다.

이에 실제로 공무원들은 자신의 報酬 水準을 어떻게 생각하고 있는지를 알아보기 위하여 "귀하의 학력, 근무년수, 현재의 직급, 업무량 등을 고려할 때 귀하가 받는 봉급수준을 사기업체와 비교

한다면 어떠하다고 생각하십니까?" 라는 질문을 해 보았다.

이러한 質問에 대한 응답자들의 반응은 <표Ⅲ- 30>와 같이 "매우 적다"가 총 응답자 376명중 136명(36.2%)으로 가장 많고, 다음으로 "약간 적다"라고 응답한 공무원이 82명(21.8%) 을 차지하고 있으며 "적당하다"와 "만족하고 있다"에 응답한 공무원은 16명으로 4.3%에 불과하여 현대인에게 매우 중요한 가치로 평가될 수 있으며 하부구조라 할 수 있는 경제적인 밑받침이 되어 있지 않은 상태에서 일선기관의 공무원들은 공복으로서의 역할이 무리하게 요구되고 있다는 것이다.

<표Ⅲ- 30> 사기업체와 비교한 봉급수준에 대한 견해

응 답 내 용	분 포 (계)	
	376 (명)	100.0 (%)
매우 적다	136	36.2
약간 적다	82	21.8
보통이다	37	9.8
적당하다	12	3.2
만족하고 있다	4	1.1
무 응 답	105	27.9

또한 公務員들은 일반인과 다른 조건, 즉 특별권력관계 속에서 淸廉, 品位 維持의 義務를 비롯하여 여러가지 제약을 받으며, 그들의 보수는 當然한 듯이 박봉이라는 점은 모순이라 하지 않을 수

없다. 그러나 현 시대를 살아가는데 經濟的 條件은 과거 많은 학자들이 제시한 것처럼 더이상의 단순 물질적으로 경시되기만 할 條件이 아니다. 즉, 公正한 補職管理를 비롯한 人事運營을 위해서, 품위유지를 위해서, 그리고 진정한 청렴을 위해서도 우리나라 공무원의 보수문제는 解決되어야 할 커다란 課題중의 하나이며 단순히 低級한 욕구만이 아님을 주장하고 싶다.

이상과 같이 인간은 매우 복잡하며 多樣한 欲求와 잠재력을 가진 존재라는 이론적 적용은 地方公務員들에게도 예외가 아니라는 사실이 파악되었다. 그런데 이러한 複雜한 人間들로 구성된 방대한 행정조직에서 그 구성원들의 다양함을 연구하고 發展시키기 위한 人事專擔機構 조차도 形成되어 있지 못하다는 현실은 다시한번 검토해 볼만한 커다란 과제가 아닌가 한다.

第 4 章 問題點 및 改善方案

第 1 節 問 題 點

지금까지 一線機關 地方公務員들의 職務 및 配置轉換 管理에 대한 實態를 分析해 보았는데 분석결과 導出된 問題點을 몇가지로 간단히 記述하기로 한다.

1. 人事行政專擔機構의 未設置

地方行政機關內에 人事行政을 專擔할 機構의 未設置로 인사교류 및 배치전환 관리가 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 이에 동사무소에서 근무하는 대부분의 공무원은 거의 동사무소에서만 근무하게 되고 基礎地方自治團體의 上級機關이라 할 수 있는 구청에서 근무하는 공무원은 대부분이 구청에서만 근무하고 있다. 또한 동일 機關內의 동일 부서에서도 각 책임자나 관리자는 가능하면 낯선 사람과 근무하는 것보다는 친근한 部下職員과 勤務하기를 원하고 있기 때문에 특별한 人和關係등의 문제만 발생하지 않는다면 지속적으로 함께 勤務하기를 원하고 그렇게 조정하고 있다.

이러한 현상이 지속되고 있는 주 원인은 전체조직의 차원에서 연구하고 발전시켜야할 體制가 整備되어 있지 못하기 때문이라고 할 수 있다.

2. 補職管理 基準의 未確立

補職管理의 基準이 確立되지 못함으로써, 人事權者가 바뀔 때마다 補職管理의 基準이 變更되고 學緣, 地緣등 이른바 귀속성에 중점을

둔 인사운영이 普遍化되어 있으며, 때문에 다수의 공무원들이 업무보다도 인사권자에 접근하기 위해 노력하며, 불합리한 인사행정관을 갖게 됨으로써 公職社會內의 不信風土가 조장되기 쉽다.[34]

이로 인하여 인사권자에 적극적으로 접근을 시도하지 않는 공무원들은 침체되어 자포자기식으로 구태의연, 무사안일한 행정을 수행하게 되는가 하면, 權限이 있는 부서 및 사람에 따라서는 昇進등으로 하급기관으로 일시 전보되었다가 다시 본래의 자리로 되돌아감으로써 지나치게 잦은 移動이 이루어 지고 있어, 業務上의 發展을 위해 노력할 필요를 느끼지 않고 있다. 또한 다른 사람에 비하여 뛰어난 能力을 가지고 있다 하더라도 인사권자가 잘 알지 못하는 사람은 항상 자기 능력을 發揮할 機會를 가져보지도 못한 채 이른바 閑職에 머무르는 경향이 많다.

3. 上·下級機關間의 人事交流의 問題

현재 시행되고 있는 基礎地方自治制度下에서 上·下級機關間의 교류 (특히 區廳所屬以下 公務員이 市의 轉入) 는 특별한 인간관계가 개입되거나 부정한 방법이 동원되지 않는 한 거의 불가능한 것으로 인식되고 있다.

新規採用된 公務員이 行政機關의 책임자 및 관리자가 되기 위해서는 그에 따른 管理能力을 培養할 필요가 있다. 이는 인사행정부서에는 가능하면 모든 공무원들이 여러 분야를 경험케 함으로써, 一線機關 公務員들의 能力을 향상시킬 수 있으며 상·하급기관의

---

34) 朴東緖, 韓國行政論, (서울 : 法文社, 1987, p. 213.

조직 흐름의 파악에도 중요한데 이는 거의 폐쇄적이라 할 수 있다.

여기에서 上級機關이라 함은 洞事務所에서 勤務하는 公務員의 경우 區廳이나 市廳을 말하며, 구청근무 공무원에게는 시청을 의미한다.

일반적으로 동사무소나 구청에서 근무하는 대부분의 공무원들이 시청 근무를 希望하고 있다는 사실이 設問調査 結果로 밝혀 졌는데,[35] 이러한 동사무소나 구청근무 공무원들의 시 전입문제는 그들의 經驗을 쌓는다는 內容的인 문제외에 昇進과 관련하여 사기문제로 직결되어 現實的으로 적절한 기준을 마련해야 하는 것은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

4. 轉補期間의 未定

一般的으로 전보란 동일직위에서 장기근무로 인한 침체를 방지하여 創意的인 업무수행을 기하는 한편, 과다히 빈번한 전보로 인한 능률저하를 방지하여 安定的인 직무수행을 기하도록[36] 하는데 주목적이 있다. 그러나 현 제도는 後者에 대해서만 적용되는 전보제한기간을 1년으로 설정하고 있을 뿐 前者에 대하여 즉, 동일업무·부서 勤務期間의 上限線을 설정하고 있지 않다. 이에 人事權者는 그 기간을 조절하여 적절하게 실시되어야 하는데도 기관장들은 有能한 職員이 다른 기관으로 전출되는 것을 꺼리고 있다. 한편, 인사권자와 가까운 側近에 있는 사람은 昇進期待可能性이 많은 要職으로

---

35) 本 稿 <표 III- 14> 參照, p. 62.
36) 地方公務員任用令 제 26조 제1항 參照

轉補되기 위하여 努力하는 비중을 업무발전에 대한 노력보다 크게 두고 있으며 인사권자와 별로 接觸이 없는 公務員은 장기간을 한 직에서 머무르게 되는 경우가 많기 때문에 公務員 內部의 커다란 葛藤要因으로 작용하고 있다.

이러한 복합적인 요인들로 勤務하는 부서에 따라 그리고, 권위있는 사람과 이미 친근해져 있느냐 없느냐에 따라 同一部署(機關)에 5년이상을 長期勤續하는 公務員이 있는 가 하면 전보제한기간이라는 制度가 有名無實하게 빈번하게 전보되기도 한다.

5. 其 他

이외에도 공직은 소위 要職과 閑職으로 공공연하게 分離되어 있으며 공무원들은 한직보다는 요직에서 근무하는 것이 승진 등에 유리하다고 생각하고 있어 요직을 향한 부정부패가 문제로 제기되고 있다. 또한 最一線機關인 洞事務所 내에서도 職務의 配置轉換이 適切히 활용되지 않고 있는데 특히 여성공무원들의 경우 대부분이 住民登錄業務만을 擔當하고 있어 심지어는 係長으로 昇進되기까지의 십육년간을 동일업무만을 담당했다고 하는 공무원도 있다.

사실 동사무소의 경우 최일선의 종합행정기관이라 할 수 있어 職務의 配置轉換이 적절히 이루어 질 수 있다면 훌륭한 行政家를 양성할 수도 있을 것이므로 중간관리자를 비롯한 일반 公務員들의 認識轉換이 필요하다.

第 2 節 改善方案

대개 適才適所의 配置라는 用語를 사용하고 있다. 이는 어떤 조

직내에서 적절한 사람을 적절한 위치에 둔다는 뜻이라고 해석할 수 있을 것이다. 그러나 현대 行政組織과 같이 尨大한 組織運營에 있어서 이 용어가 현실에 얼마나 적용될 수 있을지는 의문이라고 하겠다. 여기에 필자는 組織과, 일(職務)과 그리고 사람의 옳바른 파악을 위하여 循環補職의 制度化를 주장하는 것이다. 즉, 적재적소라는 틀에 박힌 관념을 벗어나서 適所에 適才를 찾아서 배치하는 것이다. 그러기 위하여는 적절한 기간이 經過한 후 循環을 시킴으로써 公職의 沈滯 防止는 물론 직무 즉, 적소에 알맞는 적재를 발굴할 수도 있다고 본다.

이에 구체적으로 요약하여 제시하면 다음과 같다.

1. 人事行政專擔機構의 設置

지방행정기관에 專門的이고 獨立된 人事機構를 設置하여 실질적인 직무분석 기능을 포함하여 다음의 合理的인 人事行政機能을 수행하게 한다.

즉, 人事專擔部署의 機能強化로 실제적, 과학적이며 합의제에 의한 위원회 형식을 도입하여 직무분석 업무도 擔當할 수 있도록 하여 인력배치의 현실화에 기여하게 한다. 현재 職務分析制度가 실행되고 있으나 분주한 업무를 수행하고 있는 公務員들은 귀찮은 또하나의 일거리에 지나지 않는 연례행사적인 형식일 뿐, 대체로 각 부서(기관)의 庶務擔當者들에 의해 작성되고 있는데 이는 공무원들이 직무분석에 대해 그다지 實效性을 느끼고 있지 않기 때문이며, 또한 분석에 대한 기술적인 能力이 缺如되어 있어 평소의 분주한 업무를 기술적으로 분석해 놓을 수 없기 때문이다. 이에 현재의

形式的인 직무분석의 틀을 벗어나 인사전담부서에서 실제적, 과학적으로 專門家에 의한 직무분석을 함으로써 적정한 업무를 적정한 人力이 擔當할 수 있도록 人力配置가 현실화되어야 한다.

2. 循環勤務의 制度化

현재의 전보제한기간에 補職期間 上限線의 規程을 삽입한다. 즉, 동일 직급에서 동일 직무에 대한 수임기간을 1년이상 2년이하로 제도화(기술직, 세정, 건산, 예산, 도시계획 제외)하되 初任補職, 中堅補職, 昇進補職 등으로 3대분 하여 여러분야를 두루 經驗하게 함으로써 모든 공무원들의 요직과 한직 배치에 대한 不滿을 縮小시켜야 한다. 이를 具體的으로 제시하면 순환근무의 단계적 틀을 작성하여 과정적으로 밟아 올라가는 것을 제도화하는 것이다. 즉, 동일부서(기관포함)내에서도 그 부서 나름의 중요도를 측정하여 신규임용자(전입자)는 중요도는 낮으면서 業務量이 대체로 많은 업무를 맡아 처리케 하며 업무를 숙지하게 하되 일정기간이 지나면 당연히 다음 단계로 올라갈 수 있다는 기대속에 열심히 勤務하도록 하는 것이다. 그리고 어느 정도의 과정을 거친 후 上級機關의 조직 분위기도 경험할 기회를 제공하는 것이다. 그리고, 다시 下級機關으로 되돌아가 조직의 比較能力도 기르게 함으로써, 상급기관에 근무하더라도 하급기관을 경시하거나 一方的 指示形式으로 업무처리를 하여 불만을 사는 일도 가능한 한 줄일 수 있을 것이며, 또한 하급기관 근무자도 자신의 경험에 의해 상급기관에서 그렇게 指示할 수 밖에 없을 것이라는 理解를 갖게 되어 상.하급 기관간, 또는 동일기관내 에서도 원활한 組織運營이 이루어질 수 있으리라

본다. 단, 本人의 意思 및 次上級者등의 인정에 따라 적소에 적재라는 판단을 공식화하였을 때에는 융통성을 부여하게 한다.

3. 轉補申請制度의 導入

기관장의 사전 동의없이 各自가 직접 전보신청을 할 수 있는 現 總務處의 制度를 導入하여 地方人事部署에서도 적용한다. 또한 공무원들의 의식구조, 적성, 희망부서 (불만사항 포함) 를 파악하여 職務 및 配置轉換에 반영될 수 있도록 일정한 기간을 정하여 조사 실시함으로써 전보신청제도에 도입한다.

이는 補職管理의 合理的 利用方法에서 제시된 人和關係의 改善 및 能力上의 一致와 관련된다고 할 수 있다.

1) 우선 能力上의 一致와 관련하여, 사람은 누구나 각자의 타고난 個性과 特技가 있으며 그에 따른 能力이 있다고 본다. 또한 各自의 個性이나 特技는 주어지는 環境에 따라 發揮되어 빛을 낼 수도 있고, 埋臟되어 버릴 수도 있다. 또한 사람마다의 특색은 본인이 認識하지 못하는 경우도 있으며, 간혹 타에 의해 發見되는 경우도 있다. 筆者의 見解로는 타에 의해서 발견되기 보다는 대부분 본인이 어떤 방면에 興味가 있다는 認識을 하기가 쉽다고 생각한다. 이러한 사람마다의 特技와 興味事項을 주변인물도 아닌 人事權者가 발견하기란 더욱 어려운 일이라는 것도 미루어 짐작한다 해도 지나치지 않다고 할 수 있을 것이다.

이렇게 人事權者가 미처 발견하지 못한 人才를 본인의 신청에 의해서 再檢討함으로써 適所에 맞는 適才를 또한 발굴해 낼 수 있다고 본다.

2) 다음, 人和關係의 改善과 관련하여 職場에서 上下關係는 물론 동료 集團內의 人間關係는 이미 오래전 非公式集團의 중요성을 증명한 홋손연구에서도 밝혀진 바 있다. 그러나 이는 단순히 生産性의 향상이라는 科學的인 管理의 단계도 중요하지만, 한 걸음 더 나아가 組織의 發展에도 중요한 요소로 대두될 수 있다. 즉 서로 다른 특색을 가진 사람들이 모인 集團이 반드시 원활하기만을 기대할 수는 없다고 보아 최악의 경우 人和關係의 改善의 노력이 실패할 경우를 고려하여 이의 積極的인 利用方法으로서 기관장의 사전동의없이 전보신청을 할 수 있는 절차를 간편하게 開放해야 할 것이다.

4. 其他

轉補의 이용이 公務員의 訓練 및 能力發展의 方法으로 이용될 수 있도록 漸進的인 制度의 補完이 있어야 한다. 또한 이러한 제도의 보완에는 女性公務員이라고 하여 예외가 있어서는 아니 될 것이다. 이와 관련된 設問調査 결과에서도 밝혀진 바와 같이 오늘날의 여성들은 직업에 대한 인식도 과거와 달리 結婚前의 一時的인 것이 아닌 평생직업으로 생각하고 있으며, 職務에 대한 創意力에 있어서도 男性公務員 못지 않은 積極的인 思考[37]를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 여성들의 적극적인 사고방식과, 이미 다가와 있는 정보화사회 및 지방화시대에 있어서의 人力 需要를 적절히 판단 적용할 수 있다면, 人的 資源의 효율적 활용에 一助를 할 수 있을 것이라 본다.

---

37) 本 稿 第 3章 <표 Ⅲ - 13'>, <표 Ⅲ - 29> 參照

이렇게 時代的 흐름으로 보아 장차 더욱 擴大될 것이 豫想되는 人力需要에 대비하기 위해서도 기존 人力의 適切한 活用 方法의 하나로, 補職管理에 있어서 성에 따른 差別을 排除하고 특별히 힘을 필요로 하는 부서가 아니라면 모든 보직을 여성을 포함한 모든 공무원이 經驗할 수 있도록 한다.

또한 대부분이 기피하려는 民願部署나, 閑職의 경우 철저한 가점제도의 실질적 운용이 요구된다.

이상과 같이 職務 및 配置轉換 管理의 問題點과 그 改善方案을 제시하였는데, 현실적으로 어떠한 原則이나 基準도 경직되어 버리면 살아있는 원칙이나 기준이 될 수 없다고 본다. 그러므로 끊임없는 探究와 改革의 意志, 그리고 인사부서의 機能補強과, 人事擔當者들의 職務에 대한 공정성의 추구 등으로 인사부서가 요직으로서의 개인을 위한 자리가 아니라는 점을 계속해서 認識하는 努力이 요구된다.

제 5 장 結 論

激變하는 國際環境과 이제 걸음마를 始作하고 있는 地方化時代에 있어 地方政府는 從來의 中央政府가 計劃하고 執行해 온 대부분의 行政을 遂行하지 않으면 안된다.

이러한 時代의 흐름에 발맞추어 地方의 一線機關 公務員들의 역할은 從來의 그것과는 比較도 할 수 없을 만큼 擴大되어 새로운 人才의 採用은 勿論이려니와 既存 人力의 能力發展 및 質的인 向上을 위한 管理者들의 資質 및 努力이 要求되고 있다. 그런데 持續的으로 增大되는 地方行政體制 發展의 期待에 부응할 만한 成果가 보여지지 않고 있다.

본 연구에서는 지방정부의 인사운영의 개선과 관련된 문제점을 고찰하여 보았다. 논의의 전개를 위해 理論的 背景으로서 組織과 個人의 融合, 管理者의 役割, 人間型에 따른 管理戰略과 職務의 配置轉換制의 意義를 살펴 보았고 설문조사를 통하여 인사배치와 관련된 一線地方公務員들의 意見을 들어 보았다. 이러한 실태조사의 분석 結果를 다음과 같이 몇가지로 要約할 수 있다.

우선, 一線 地方 公務員의 公職生活에 대한 價値觀을 보면, 職業의 滿足度 및 適性度, 보람감, 자부심, 昇進의 可能性, 能力의 發揮度, 安定感의 程度, 其他 순으로 나타나 있으며, 職務環境에 대한 價値觀은 報酬, 勤務環境, 住民의 對公務員信賴度, 業務量의 程度, 적성에 맞는 업무, 社會的 地位, 人事管理의 公正度, 對人關係 등의 순으로 重要하게 생각하고 있는 것으로 分析되었다.

둘째, 循環勤務의 必要性에 대하여 전체 應答者의 85.6% 가 必要하다고 應答하고 있으며, 가장 選好하는 機關은 調査對象地域의 最上級機關인 市本廳이었으며 최하급기관인 동사무소 근무를 원하는 公務員은 극소수에 불과한데 그 중에서도 6급 공무원은 1명도 없었다. 또한 現在의 補職에 滿足을 느끼지 못하는 이유로 응답한 내용에 있어서 "너무 일이 많아서"에 응답한 공무원과 "이른바 한직으로 발전성이 없어서" 에 응답한 공무원의 수가 비슷한 대조를 이루고 있어 業務에 相應하는 人力配置가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타나고 있다.

세째, 配置轉換의 영향과 관련된 문항은 洞事務所에 근무하는 공무원들의 士氣問題를 알아보기 위한 것이었다. 최일선기관인 洞勤務公務員들은 大部分 상급기관에 근무하는 공무원들에 비하여 士氣가 낮은 것으로 나타나고 있는데, 그 이유로는 상급기관의 一方的 指示와 業務量의 過多에서 연유하는 것으로 나타나고 있다.

네째, 職務 및 配置轉換의 기회가 골고루 주어지지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 區·洞·市간의 순환만이 문제되고 있는 것이 아니라 同一部署(機關)內에서도 직무의 전환이 이루어지지 않고 있는 것이 전국적인 현상으로서 동사무소 근무 공무원은 동에서만, 구청근무 공무원은 區에서만 근무하고 있다. 동사무소 내에서도 여성공무원은 극소수를 제외하고는 대부분이 十數年間을 住民登錄業務만을 專擔하고 있어 그들에게서 근무의욕이나 새로운 업무를 수임함으로써 기대할 수 있는 새로운 각오와 그로 인한 흥미를 전혀 기대할 수 없는 현실로서, 이미 다가와 있는 정보화 사회에서 섬세한 여성인력이 활용되지 못하고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 現在 政策的으로 다가서려는 職業公務員制의 確立에 대한 期待수준이 낮다는 것을 알 수 있다. 우선 보수면에서도 조사대상자 대부분이 매우 적다고 생각하고 있고 이러한 인식은 사회전체의 보편화된 인식이기도 하다.

다음 승진에 대한 기대에 있어서도 하급공무원들은 6급이나 事務官까지만 昇進될 것이라 생각하고 있으며, 또한 다수의 공무원들이 "잘모르겠다"는 不確實한 狀況 속에서 勤務하고 있어 공직은 전혀 매력을 찾을 수 없는 직업으로써 사기업체로의 전직기회가 주어지더라도 확고하게 전직하지 않겠다는 공무원은 아주 극소수에 불과하니 우리나라의 직업공무원제의 확립은 아직도 요원한 과제로 남아 있음을 확인할 수 있다.

이상으로 調査結果를 간략하게 要約해 보았다. 본조사를 통하여 우리나라 地方公務員들이 重要하게 생각하고 있는 報酬나 職務環境 등이 전혀 滿足스럽지 못한 狀態에서 어떠한 士氣나 矜持를 期待할 수도 없는 열악하고 沈滯的인 雰圍氣 속에서 근무하고 있음을 알 수 있다. 게다가 터를 잡아가기 始作하는 地方化時代에 더욱 더 要求되는 地方公務員들의 役割 增大를 위하여는 그들의 士氣를 進作시키고 公職者로서의 價値觀을 정립함은 물론 좀 더 積極的으로 地方化時代의 역군이 될 수 있도록 다음과 같은 시책을 講究하는 것 또한 무엇보다도 重要한 課題라 하겠다.

첫째, 地方行政機關에 專門的이고 獨立된 人事機構를 設置하여 實質的인 職務分析 機能을 包含하여 合理的인 人事行政機能을 수행하

게 하되, 在來의 適才適所의 配置보다는 適所에 適才를 찾아서 배치할 수 있는 적극성이 요구된다.

둘째, 同一 職級에서 同一 職務에 대한 受任期間을 1년이상 2년이하로 制度化하여 지방공무원들의 訓練 및 能力發展의 機會를 제공은 물론 늘 신선한 雰圍氣에서 새로운 業務에 대하여 個人的 특성을 부여한 發展的인 아이디어가 創出되도록 한다.

세째, 機關長의 사전 동의없이 各自가 直接 轉補申請을 할 수 있는 現 總務處의 制度를 地方人事部署에도 적용할 수 있게 해야 한다.

네째, 轉補의 利用이 公務員의 訓練 및 能力發展의 方法으로 이용될 수 있도록 漸進的으로 制度의 補完이 이루어 져야 한다.

以外에도 洞勤務 公務員들의 士氣進作 方案이 具體的으로 研究, 검토되어야 한다. 앞에서 제시한 방안들을 요약하면, 1)동사무소에서 一定期間 勤務하면 上級機關으로 循環的 移動이 있을 것이라는 確信을 심어줄 수 있는 制度的인 장치가 마련되어야 한다. 2)洞勤務 期間 동안의 加點制度가 實效性이 있도록 長期間 洞에 勤務한 公務員이 確實히 昇進에 있어서도 有利하도록 해야 할 것이다. 3)洞事務所가 綜合行政機關임을 고려하여 人力을 補強한다.

洞事務所는 地方政府뿐만 아니라 中央政府次元에서 보더라도 最一線의 綜合行政機關이며 直接的인 對民 行政機關으로서 國家 및 地方의 시책을 具體的으로 實現하여 政府와 國民을 直接 連結, 對話의 窓口的 役割을 擔當하는 重要한 機關인 점을 勘案하여 그 직

원의 사기는 물론 오히려 시본청이나 구청보다도 더욱 活性化되어야 마땅하다. 그런데 政策的으로는 直接 對民機關이므로 公務員 배치에 있어서도 區단위보다 높은 직급의 公務員을 配置한다고 하며 많은 업무량 등을 고려하여 加點制度 등을 形式的으로 정해 놓고 있으면서도 實際로는 오히려 이러한 정책지향과 반대되는 인사행태가 보편화되고 있어 政府는 스스로 國民의 신뢰를 저버리고 있는 것이다. 따라서 洞勤務 公務員은 늘 동에서만 勤務하도록 하는 오류를 벗어나서 循環 勤務를 하게 함으로써 中央의 시책을 제대로 알고 시행할 수 있는 機會는 물론, 공무원사회의 침체를 防止할 수 있도록 徹底한 循環勤務의 制度化가 하루 빨리 이루어져야 할 것이다.

본 硏究는 자칫 疏忽하기 쉬우나 매우 重要한 職務 및 配置轉換管理의 重要性에 대하여 좀 더 많은 사람들이 關心을 가질 수 있도록 실제적인 調査를 통해 문제점을 도출하고 그 해결책을 모색해 보았다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이 연구는 또한 필자의 실무 경험과 동료공무원들과의 비공식적 면담을 통해 얻은 資料들이 많이 挿入되었다. 이러한 본 연구가 未洽하나마 將次 많은 사람들의 持續的인 關心과 硏究가 이루어질 수 있는 誘引으로 提供되기를 期待한다.

參　　考　　文　　獻

Ⅰ. 國內文獻

(書　　籍)

金圭定, 新稿行政學原論, 서울: 法文社, 1986

金植鉉 · 白三均 共著, 人事管理, 서울: 韓國放送通信大學出版部, 1989

김중양, 韓國人事行政論, 서울 : 啓明社, 1989.

朴東緖, 人事行政論, 서울 : 法文社, 1990.

　　韓國行政論, 서울 : 法文社, 1986.

安海均, 現代行政學, 서울 : 茶山出版社, 1983.

吳錫泓, 人事行政論, 서울 : 法文社, 1983.

劉鐘海, 現代行政學, 서울 : 博英社, 1987.

劉鐘海 外 3人, 行政學辭典, 서울 : 考試院, 1989.

尹禹坤, 組織論, 서울 : 法文社, 1977.

韓榮春, 社會調査方法論, 서울 : 法志社, 1989.

__ , 行政學原論, 서울 : 眞成社, 1989.

__ , 現代組織論, 서울 : 法文社, 1981.

(研究論文　및　學位論文)

金基寅, "公務員의 士氣에 關한 調査 研究", 昌原經商大學校 論文集Ⅰ, 1982.

金炳德, "公務員의 士氣에 關한 實證的 硏究", 碩士學位論文, 延世大學校 經營 大學院, 1987.

文明寬, "洞職員의 士氣昂揚方案에 關한 硏究", 碩士學位論文, 忠南大學校 大學院, 1985.

朴東緖, "韓國地方公務員의 充員과 能力發展", 行政論叢, 서울大學校 行政大學院, 1983.

元俊熙, "地方公務員의 士氣에 關한 硏究", 碩士學位論文, 漢陽大學校 行政大學院, 1984.

李相子, "韓國 公務員의 男女雇傭機會均等에 關한 硏究", 碩士學位論文, 釜山大學校 行政大學院, 1988.

柳錫永, "韓國人事行政의 問題點과 改善에 關한 硏究", 水源大學校 論文集(제 Ⅲ집), 1985.

張義鎭, "우리나라 地方公務員의 價値觀에 關한 實證的 硏究", 碩士學位論文, 延世大學校 行政大學院, 1985.

韓良東, "地方公務員의 士氣에 關한 實證的 硏究", 碩士學位論文, 淸州大學校 行政大學院, 1988.

洪正基, "地方廳 公務員의 內部任用에 關한 硏究", 碩士學位論文, 서울大學校 行政大學院, 1985.

洪顯五, "職業公務員의 活性化를 爲한 公務員 行態의 實證的 硏究", 碩士學位論文, 漢陽大學校 行政大學院, 1987.

(其 他)

大韓民國 現行 法令集, 法制處, 第 5 券

仁川直轄市 市政白書, 1991.

總務處 年報, 總務處, 1990.

A B S T R A C T

An Empirical study on the Management of Reassignment and Transfer of Local Civil Servents

(Focused on the Lower Level Civil Servents of Buk-ku, Inchon City)

Ryu, Yongseok

Major in Public Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University, 1992.

Supervised by Professor Lee, Jongsoo

There is an increasing tendency of the role of local government on the occasion of the localizing age which was a desire of most citizens with the composition of the basic local councils and those of wide area in 1991. To perform such increasing administration requirements, first of all, the improvement of the local civil servants' quality with maximum efforts is required. To improve the quality to avoid their stagnation and let them suggest more fresh will for the duty, more creative atmosphere must be made to perform there jobs with new view and ideas. A also they can perform their duties and roles developmantally with occupational eager as members of the organization with the overall understanding of

the organizational status and the duties of other areas beside their owns through the various job experiences.

The purpose of this study is to suggest a reasonable improvement ways after extracting the problems area from the monitoring of the status of front line local servants' duty and its management of reassignment and transfer as a link of more realistic and actual requirement.

On Chapter 1, it describes the purpose of this study and study method as an introduction.

On Chapter 2, this study observed the meaning of job reassignment and transfer, and it also observed the standards and principles of job management and its using method.

On Chapter 3, this study conducted an empirical analysis dividing into two areas such as the view of value as a government official and the influence of the reassignment and transfer according to the result of questionaire the job of local servants and reassignment and transfer.

On Chapter 4, this study observed the improvement ways on the problems areas extracted from the result of the analysis of the above Chapter 3.

Finally, on Chapter 5, this study summarized the discussed contents making a conclusion and suggested more developmental directions of local administration through reasonable reassignment and transfer of local servants.

설　　문　　서

안녕하십니까?

본 설문은 지방 공무원들의 내부임용의 실태를 조사하여 보직관리가 근무의욕 및 능력발전에 미치는 영향을 연구하기 위한 자료입니다.

매우 수고스러우실 줄 압니다만 여러분이 응답해 주시는 내용 하나하나가 연구의 귀중한 밑거름이 될 것이며, 연구 결과는 다시 여러분들을 위한 자료로 활용될 것을 믿으시고 성실히 답변해 주시면 감사하겠습니다.

이 조사는 무기명으로 실시되어, 그 결과는 통계적으로 처리되며, 본 연구 논문이외의 다른 목적으로는 일절 사용하지 않을 것을 약속드립니다.

1 9 9　년　　월　　일

漢城大學校 行政大學院

指導 教授 : 李 鍾 受

一般行政專攻 : 柳 龍 錫 拜

5. 현부서에서는 얼마동안 근무하셨습니까?

㉮ 6월미만　　㉯ 6월이상 ~ 1년미만　　㉰ 1년이상 ~ 2년미만

㉱ 2년이상 ~ 3년미만　　㉲ 3년이상 ~ 4년미만　　㉳ 4년이상 ~ 5년미만

㉴ 5년 이상

6. 현 (중점)업무 수임기간은 얼마나 되십니까?

㉮ 6월미만　　㉯ 6월이상 ~ 1년미만　　㉰ 1년이상 ~ 2년미만

㉱ 2년이상 ~ 3년미만　　㉲ 3년이상 ~ 4년미만　　㉳ 4년이상 ~ 5년미만

㉴ 5년 이상

7. 한 부서에는 어느 정도 근무하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

㉮ 1년 미만　　㉯ 1년이상 1년 6개월 미만

㉰ 1년6개월 이상 2년 미만　　㉱ 2년이상 2년 6개월 미만

㉲ 2년6개월 이상 3년 미만　　㉳ 오랠수록 좋다.

8. 한 업무 수임기간은 어느정도가 가장 바람직하다고 생각하십니까?

㉮ 1년 미만　　㉯ 1년이상 1년 6개월 미만

㉰ 1년6개월 이상 2년 미만　　㉱ 2년이상 2년 6개월 미만

㉲ 2년6개월 이상 3년 미만　　㉳ 오랠수록 좋다.

9. 동사무소에서 근무해 본 경험이 있습니까?

㉮ 1년 미만　　㉯ 1년 ~ 3년　　㉰ 4년 ~ 5년

㉱ 6년~ 10년　　㉲ 11년~ 15년　　㉳ 16년~ 20년

㉴ 21년~ 25년　　㉵ 26년 이상　　㉶ 없다.

10. 귀하에게 자유로운 선택의 기회가 부여된다면 어느 근무지를 선택하시겠습니까?

㉮ 동 사무소　　㉯ 구청 및 출장소　　㉰ 시 청

㉱ 사업소　　㉲ 회관 및 체육시설 관리소　　㉳ 기타(　　)

11. (상.하급 기관간 순환근무의 획일적 적용에 대하여)

일정기간이 경과하면, 區. 洞. 市의 순환근무를 일률적으로 적용되도록 제도화하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

㉮ 절대적으로 필요하다.
㉯ 필요하다.
㉰ 일부부서에 한해야 한다.
㉱ 신중히 고려해 봐야 한다.
㉲ 필요하지 않다.
㉳ 절대적으로 그래서는 안된다.

12. 귀하가 평소 생각하는 인사 정책중 가장 비합리적으로 운영된다고 생각되는 것은?

㉮ 전 보
㉯ 근무성적평정
㉰ 교 육
㉱ 포 상
㉲ 징 계
㉳ 기타 (구체적으로 :)

13. 만약 보직관리를 비롯하여 지방의 인사운영이 비합리적으로 운영되고 있다면 다음 어떤 이유 때문이라고 생각하십니까?

㉮ 인사법령 등 제도적으로 불합리한 요소가 많이 있기 때문이다.
㉯ 확고한 자체 인사기준이 확립되어 있지 않기 때문이다.
㉰ 인사담당부서에서 인사원칙을 무시하고 있기 때문이다.
㉱ 외부 압력 등 정실이 개입하기 때문이다.
㉲ 기타 (구체적으로 :)

14. 다음 중 어느 사항이 공직생활에서 가장 중요하다고 생각하십니까?

(우선 순위대로 1, 2, 3위까지 기입해 주십시요)

㉮ 직업의 적성도 ( )
㉯ 자부심 ( )
㉰ 보람감 ( )
㉱ 승진의 가능성 ( )
㉲ 직업의 만족도 ( )
㉳ 안정감의 정도 ( )
㉴ 능력의 발휘도 ( )
㉵ 기타 (구체적으로 :)

15. 귀하는 다음 직무환경중 어떤 문제에 가장 관심이 많으십니까?

(우선 순위대로 1, 2, 3위까지 기입해 주십시요)

㉮ 보 수 ( ) ㉯ 업무량의 정도 ( ) ㉰ 사회적 지위 ( )

㉱ 주민의 대 공무원 신뢰도 ( ) ㉲ 인사관리의 공정도 ( )

㉳ 근무 환경 ( ) ㉴ 대인 관계 ( )

㉵ 적성에 맞는 업무 ( )

㉶ 기타 (구체적으로 :)

16. 공무원 생활을 언제까지 계속하실 것으로 생각하고 계십니까?

㉮ 정년 퇴직시까지 ㉯ 결혼할 때까지

㉰ 현재 계획하고 있는 일이 이루어 질 때까지

㉱ 기타 (구체적으로 :)

17. 귀하의 경험과 능력에 비추어 어느 계층까지 승진하리라고 보십니까?

㉮ 구청계장 (동 사무장) ㉯ 사무관 (별정 사무관)

㉰ 서기관 ㉱ 부이사관 이상

㉲ 잘 모르겠다.

18. 귀하의 봉급은 ?

(천원)

19. 귀하의 생활은 우리나라 전체 사회의 생활수준에 비추어 볼때 다음의 어느 수준에 속한다고 생각하십니까?

㉮ 상 류 ㉯ 중. 상류 ㉰ 중 류

㉱ 중. 하류 ㉲ 하 류

20. 귀하의 학력, 근무년수, 현재의 직급, 업무량 등을 고려할 때 귀하가 받는 봉급수준을 사기업체와 비교한다면 어떠하다고 생각하십니까?

㉮ 매우 적다　㉯ 약간 적다　㉰ 보통이다

㉱ 적당하다　㉲ 만족하고 있다

21. 귀하에게 사기업체로의 전직기회가 주어진다면?

㉮ 곧바로 전직할 것이다.　㉯ 생각해 보겠다.

㉰ 신중히 고려하여 결정하겠다.

㉱ 전직하지 않을 것이다.　㉲ 모르겠다.

22. 조직내에서의 지연, 혈연, 학연 등의 할거주의가 조직환경개선에 장애요인으로 작용한다고 생각하십니까?

㉮ 매우 그렇다.　㉯ 그런 편이다.

㉰ 잘 모르겠다.

㉱ 그렇지 않다.　㉲ 전혀 그렇지 않다.

23. 귀하는 조직에서 승진하는데 어느 것이 가장 중요한 요소라고 판단하십니까?

㉮ 실　력　㉯ 배　경　㉰ 학　벌

㉱ 관　운　㉲ 인간관계　㉳ 근무처 (업무분야)

㉴ 기타 (　　)

24. 귀 기관 공무원의 사기는 다른 상급(혹은 하급)기관의 공무원에 비하여 어떠하다고 보십니까?

㉮ 대단히 높을 것이다.　㉯ 약간 높을 것이다.　㉰ 같을 것이다.

㉱ 약간은 낮을 것이다.　㉲ 대단히 낮을 것이다.

25. 만약에 귀 기관 공무원의 사기가 낮다면 그 이유는 ?

㉮ 공복으로서의 사명감 부족　　㉯ 승진 등 인사에 있어서의 불리성

㉰ 일선기관에 근무한다는 열등감

㉱ 상급기관의 일방적 지시와 업무량의 과다

㉲ 기타 (구체적으로 :　　)

26. 업무량을 비롯하여 귀하와 동료들의 일반적인 견해나 건의가 직속상관에게 어느 정도 반영된다고 생각하십니까?

㉮ 철저히 반영되고 있다.　　㉯ 약간은 반영이 되는 편이다.

㉰ 잘 모르겠다.　　㉱ 거의 반영되지 않는다

㉲ 전혀 반영되지 않는다

27. 반영되지 않는다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

㉮ 상사가 의논을 해도 들어주려 하지 않으니까

㉯ 기능직이어서 담당업무가 한정되어 있으니까

㉰ 여성이어서

㉱ 기타 (구체적으로 :　　)

28. 귀하의 직장에서 직장상사가 여러분에 대한 통솔의 방법은 어떻습니까?

㉮ 상당히 민주적이다.　　㉯ 민주적으로 통솔하려고 애쓰는 편이다.

㉰ 보통이다.　　㉱ 권위적인 편이다　　㉲ 매우 권위적인 편이다

㉳ 전혀 반영되지 않는다

29. 귀하께서는 현재의 근무기관에서 얼마나 근무하고 싶습니까?

㉮ 계속하여 근무하고 싶은 생각이 확고하다.

㉯ 계속하여 근무하는 것이 다른 곳에서 근무하는 것보다 유리할 것 같다.

㉰ 아무래도 좋다.

☞ 다음 페이지로 계속

㉣ 기회가 주어진다면 상급(혹은 하급)기관으로 옮기고 싶다.

㉤ 현재 마지못해 근무하고 있으며 오래 근무하고 싶은 생각이 없다.

30. 계속하여 근무하고 싶다면(근무하고 싶지 않다면) 그 이유는?

㉮ 경제적　　㉯ 교　통　　㉰ 대인관계

㉱ 업무상　　㉲ 경력관리

㉳ 기타 (　　)

31. 공무원 사회에서 부당한 대우를 받는 사람이 있다면 그 이유는?

㉮ 하급기관에 근무하니까　　㉯ 배경이 없어서

㉰ 민원업무를 담당하니까　　㉱ 학력이 없어서

㉲ 상사의 편견때문에　　㉳ 여성이니까

㉴ 기타 (구체적으로 :　　)

32. 귀하는 업무에 대해서 스스로 창안해 내고 개선 발전시키며, 그 것을 결정하고 추진할 충분한 능력을 가지고 있다고 생각하십니까?

㉮ 전혀 그렇지 않다.　㉯ 별로 그렇지 않다.　㉰ 그저 그렇다.

㉱ 그런 편이다.　㉲ 매우 그렇다.

33. 귀하께서 업무를 수행하는 과정에서 새로운 아이디어나 개선점을 착상했다면 어떻게 하시겠습니까?

㉮ 행정에 잘 반영되므로 적극 제안한다.

㉯ 어느 정도 반영되므로 제안한다.　㉰ 생각해 본적이 없다

㉱ 별로 반영되지 않으므로 신경쓸 필요가 없다.

㉲ 전혀 반영되지 않으므로 하나마나이다.

㉳ 상사의 반대에 부딪칠 것이므로 생각하고 싶지 않다

34. 귀하는 공무원이 된 것을?

㉮ 매우 만족하게 생각한다.　　㉯ 비교적 만족하게 생각한다.

㉰ 그저 그렇다.　　㉱ 비교적 불만스럽다.

㉲ 대단히 불만스럽다.

(불만스런 이유는 :　　)

※ 귀하의 인적사항을 표시해 주십시요.

가. 성 별

㉮ 남　　㉯ 여

나. 학 력

㉮ 국졸(또는 중퇴)　　㉯ 중졸 (또는 고퇴)

㉰ 고졸 (또는 전문대퇴)　　㉱ 전문대졸 (또는 4년제 대학중퇴).

㉲ 4년제 대학졸업　　㉳ 대학원 이상

다. 연 령

만　　세

라. 직급별 근무년수 (해당란 모두 기입)

㉮ 9급 :　　년　㉯ 8급 :　　년　㉰ 7급 :　　년

㉱ 6급 :　　년　㉲ 기타:　　년　㉳ 계 :　　년

마. 현재 근무처

㉮ 동사무소　　㉯ 구 청　　㉰ 시 청

✣ 감사합니다.