

인사관리

박 동 서
(서울대 행정대학원 교수)

차례

- 1. 의 의
- 2. 기 초
- 3. 채용
- 4. 훈련
- 5. 근무성적평정
- 6. 승진
- 7. 전보·전직
- 8. 사 기
- 9. 근무규율

1. 의 의

1) 개념

인사관리의 정의를 말한다면 어떤 목적을 달성하는데 공헌될 수 있는 방향으로 인적자원을 활용하여 최대의 업적을 내게 하는 기술을 의미한다고 보겠다.

여기서 우리가 특히 지적할 것은 다음과 같다. 인사관리가 어떠한 단체나 조직이 추구하는 목적과 관련을 가지고 다루어진다고 하는 것이다. 이러한 사정은 사기업의 경우에 있어서는 그가 추구하는 목적이 정부와 다르므로 인사관리의 성격도 달리 규정되어야 할 것으로 생각된다. 즉 사기업의 경우는 목적이 이윤의 최대화에 있으므로 능률이라고 하는 것이 더욱 강조되며 이의 영향을 인사관리도 받는다고 생각된다.

그러나 여기서 신중히 고려되어야 할 것은 추구하는 목적이 단체나 조직의 것이라고 하는 경우 그의 구체적인 내용인 것이다. 이를 확인하면 단체나 조직의 목적에 그 단체를 구성하는

사람들의 목적이 도의시 되어서는 안된다고 하는 것이다.

2) 범위 및 체제화

중세에는 인사의 기능을 통제에 두고 있어 인사행정의 내용도 유능인의 채용과 통제에만 두었으며 우리의 경우도 조선시대 이래 자유당 말기 까지 이에 따라 내용도 채용과 통제에 중점을 두고 있었으며 그 외의 것은 극히 소홀히 취급되었다. 그러나 그 후의 관리학의 계속적인 발전에 따라 유능인만이 아니라 그들의 심리적인 요인으로서 사기의 중요함이 인식되기 시작하였으며 이에 뒤따라 최근에는 사기에 못지 않게 중요시 되고 있는 것이 현직원의 계속적인 능력발전이라고 생각되었다. 특히 능력발전의 경우는 최근 급진적으로 발전하는 사회기술과 교육학의 발전에 힘입은 바 크다고 보아야 할 것 같으며 끝으로 첨가할 것은 이제는 통제 위주의 시대와 달리 임용에 있어서도 단순한 학술지식의 테스트만으로는 불충분하며 그들의 성격, 가치관, 태도등을 보다 중시하게 되었으며 또한, 임용당시의 성적보다 임용후의 능력발전, 사기를 보다 중요시하게 되었다고 하는 것이다.

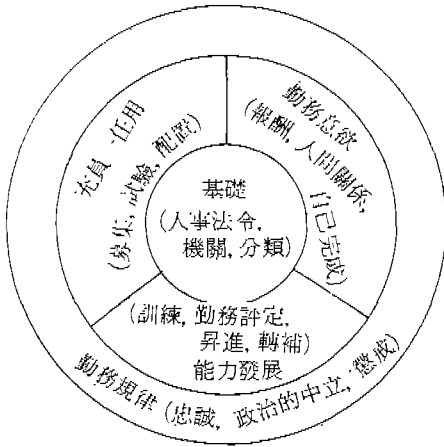
이와 같이 시대적으로 보면 인사행정의 근간을 이루는 3대변수가 유능인의 채용, 사기, 능력발전의 순으로 발견되었으나 인사행정이 이루어지는 과정을 기준으로 보면 채용, 능력발전, 사기의 순으로 볼 수 있을 것이다. 왜냐하면 능력발전 자체가 사기를 향상시키는 단 하나의 요인

본 글은 '84. 11. 2~3 양일간 서울팔레스호텔에서 개최된 제 3회 간호행정자세미나의 내용임.

이 되기 때문이다.

따라서 언제나 중요시해야 할 것은 이들 3자간의 통합된 노력이 있어야 인사행정의 성과가 향상될 수 있다는 것이다.

이상과 같은 인사관리의 체계화를 그림으로 보면 다음과 같다.



人事行政의 體系

2. 기 초

1) 인사기관

우리는 어떠한 일을 하든지 우선 목적정책을 세워야하며 그것이 가장 능률적으로 집행될 수 있게 하기 위하여 실제로 그 정책의 집행을 담당할 인원과 재정자금의 필요하며 이들이 일을 하려면 분업적인 원칙에 입각된 조직체를 가져야 한다.

어느나라의 경우나 중앙인사기관이 처음 수립되었을 때는 인사행정의 통일성을 높이려는 의도로 집권적 성격을 많이 갖게 되는데 이의 장점은 i) 실적주의 확립에 공헌이 크다, ii) 인사행정의 통일을 기하고 공정성을 높일 수 있다. iii) 초기에 인사행정기술자가 적기 때문에 중앙에서 집중적으로 연구 발전시킬 수 있다.

이에 대하여 분권론을 주장하는 근거는 i) 중앙인사기관의 각부에 대한 불신임이 지나치고, ii) 인사행정의 궁극의 목적인 능률의 향상을 도

모하기 위하여 행정의 지체를 가져오는 집권을 지양할 것, iii) 분권으로 인한 신속성과 제량권은 인사정책, 문제의 해결, 사기양양에 도움이 되며, iv) 인사는 탁료기능이므로 제선기관에 종속시켜야 한다는 것이다.

따라서 일차적으로 이를 해치지 않는 범위내에서 실적주의를 키우면서 능률의 향상을 적극적으로모하는 방향으로 분권화의 길을 찾아야 할 것으로 생각된다.

2) 분 류

(1) 직위분류제

직위분류제의 장점으로는 i) 채용시험, 전직, 승진등의 인사매치의 기준이 된다. ii) 훈련의 필요, 목적을 제시해 준다. iii) 직무급을 수립하는데 유용하다. iv) 근무성적평정의 기준설정이 용이하다. v) 권한·책임의 한계의 명백화와 조직의 합리화를 기하는데 공헌한다. vi) 행정의 분업화·전문화에 공헌한다. vii) 직업소개·정원관리, 작업연구에 도움이 된다.

(2) 계급제

계급제의 장점으로는 i) 보다 넓은 일반적 교양·능력을 가진 사람을 채용할 수 있다. ii) 능력이 넓게 키워지므로 직원의 능력이 보다 신속성, 적응성을 가질 수 있으므로 직업공무원제의 수립에 공헌이 크다. iii) 직책과 관계없이 신분유지하므로 공무원의 신분보장에 있어 더 강하고 안정감을 줄 수 있다. iv) 인사권자는 물론 대상자도 배치될 수 있는 기회가 증대하여 적재적소배치가 가능하다.

(3) 양 제도의 단점

직위분류제는 첫째 임용에 있어 너무 한정된 능력의 소유자를 선발하게 되며 둘째로 임용된 후 보직에 있어 역시 좁은 분야에 한정되므로 인사권자의 입장에서는 선택의 여지가 좁아지며 공무원의 경우 능력발전이 어려워 결과적으로 행정 협조가 어려워진다. 셋째로 공급이 적은 직위의 경우 보수의 신속성 있는 조정이 필요한데 인정되지 않아 임용이 어려워지며 끝으로 신분안정감이 적어 공직에 대한 애착심이 약화되

기 쉽다.

계급제의 단점은 직위분류제의 장점이 계급제의 단점이 된다. 즉 분업화·산업화가 별로 되지 않았던 농업사회에서는 사람의 능력을 분별하는데 몇개의 계층으로만 종적으로 분류하는 것으로 족하였으나 분업화된 산업사회에 있어서는 사람의 능력을 분류하는데 있어서도 상하계층만으로는 불충분하고 횡적으로 요구되는 능력의 성질·종류에 따라 분류되는 것이 요구되며 이들은 각각 종적·횡적으로 짜여진 부문에서 전문가로서 일을 하며 협조할 것이 요구된다.

(4) 장래의 방향

양제도는 처음에는 각자 평행의 길을 걸어왔으나 점차 상대방의 장점을 받아들여 혼합·타협된 제도를 지양하고 있다. 여기에서 유의할 것은 우리는 정치사회의 경험이 적어 누구나 소수의 기술자가 제도만 만들어 놓으면 자동적으로 성공되고 운영되는 것으로 착각하기 쉬운데 이 경우도 이 제도에 관련된 전원에 대한 설명·계몽·설득을 통한 그들의 이해와 지지를 얻도록하는 정치기능을 망각하거나 경시해서는 안 될 것으로 생각된다.

3. 체 용

1) 모 집

채용을 3대과정으로 나누어 보면 모집·시험·임용으로 된다. 모집이란 공직에의 임무를 위하여 사람을 수험시키며 후보자로서 경쟁케 하는데 그치는 것이 아니라 적극적으로 많은 사람으로 하여금 공직에의 응시에 흥미를 끌게하는 것을 의미한다.

그러나 우리나라를 위시한 신생국에서는 이러한 선진국과 사정을 달리하여 적극적인 방법이 모색되지 못하고 있다.

과거의 우리나라의 모집방법은 최소한도 정실주의를 배제하려는데 목적이 있는 소극적 모집방법도 찾아볼수 없었으며 다분히 기관별로 비밀모집을 행하고 있었다. 그러나 60년대에 이르러 비로소 이것을 극복하여 소극적인 방법이 이루어

어지고 있었지만 점차적으로 적극적인 모집방법이 필요함은 물론이다. 경제발전이 우리의 제일 국가 목표이고 정부가 중요한 역할을 하고 있다는 것을 생각할 때 어느 기관보다도 유능인을 정부는 필요로 하므로 적극적 방법이 모색되지 않을 수 없게 될 것으로 생각된다.

2) 시 령

어떠한 조직체에서나 유능한 사람을 필요로 하는 경우 시험을 치르도록 한다. 그러나 시험이라고 하는 것이 반드시 소기의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 성질의 것인지 연구·조사해 보기 전에는 알 수 없다.

시험이 효과적인 것이 되기 위해서는 i) 응시자에게 균등한 기회부여 ii) 합격후의 응시자의 행동 예측 iii) 장래의 근무능력의 발전성 여부를 알아내야 한다. 그러나 시험이 위에 열거한 목적을 제대로 달성할 수 있다고 하는 결론은 나오지 못하는 실정으로 효용도를 높이기 위하여 i) 당해시험이 수많은 응시자 중 가장 직무수행능력이 우수할 뿐만 아니라 실제로 그러한 능력을 발휘하면서 일을 할 사람을 얼마나 정확히 식별해 내느냐 하는 것과(타당도) ii) 동일한 시험을 시간을 달리하여 치른 경우 그의 성적이 얼마나 유사하게 나타나느냐 하는 것을 측정하는 측정 수단으로서 일관성 또는 일치성의 의미(신뢰도) iii) 유능한 사람과 무능한 사람간의 분별을 위한(난이도) 3가지이다.

시험의 종류로는 필기시험(주관식시험, 객관식시험) 실기시험, 면접시험등이 있으며 시험의 목적에 의한 분류로는 일반지능검사, 적성검사, 업적·능력검사, 성격검사, 체력검사가 있다. 이중 수험자의 상식의 범위내에 속하는 너무 전문적이 아닌 토론제목에 대하여 토론을 전개시켜 그들의 성격이 잘 노출될수 있도록 하는 집단면접시험이 최근에 이용되기도 한다.

3) 임 용

합격된 임용후보자는 적성과 전공기준에 따라 임용하며 임용절차는 임용후보자명부에 등록된

후 임용후보자의 추천에 의하여 임용이 되나 추천된 사람중에서 선발이 되었다고 해서 곧 임용이 되는 것이 아니라 우선 시보라고 하는 기간을 겪는다. 우리의 경우는 시보를 교육원·일선기관에서 우선 몇달하고난 후 장기근무할 각 기관에 배치되어 근무한 후 정식 임명케 되어있다

4. 훈 련

훈련이란 행정인의 능력발전을 위하여 하는 것이므로 무엇보다도 투자에 대한 효과가 클 것이 기대된다. 따라서 최대한의 능력을 올리려면 첫째로 필요한 것이 구체적인 목적의 결정이다. 이러한 목적 또는 수요는 다음과 같은 공식으로 추상적으로 표시된다.

직원이요구하는 자격—직원의 현재자격=훈련의 목적·수요,

이를 좀더 구체적으로 설명하면 이러한 수요를 파악하는데 획일적으로 무슨 직급은 어떠한 훈련을 모두 동일하게 받으라든지 하는 것은 피하여야 하며 따라서 강제성을 지양하고 각 직원 스스로가 자기의 훈련수요를 스스로 기입하고 요청한 것을 토대로 훈련담당관과 협의하여 결정토록 하는 것이 보다 적절하며 훈련의 성과를 향상시키는 길이라고 생각된다.

이 때에 주의를 요하는 것은 우리와 같이 아직 실적인사의 확립이 이루어지지 못한 곳에서는 직원이 자기의 능력발전에 열성이 적을 가능성이 있어 성실히 자신의 능력발전을 생각하지 않을 수도 있다는 것과 다른 하나는 능력의 부족분이 전부 훈련의 수요로 곧 보완된다는 것보다 이 중 가급적이면 단시일 내에 보완이 가능한 것이어야 한다는 것이다.

훈련의 종류에는 기초훈련, 새로운 지식 및 기술의 습득, 감독자훈련, 관리자훈련등이 있다.

훈련의 방법은 여러가지가 있으므로 훈련을 실시하기전에 어떠한 방법이 가장 적절한 것인가 하는 것은 결정하여야 한다. 훈련의 방법을 결정하는데는 i) 훈련목적에 대한 배려가 있어야 한다. ii) 훈련을 받을 사람의 특징이다. iii)

훈련에 요구되는 시설·재정사정의 고려등이 고려되어야 한다.

또한 우리는 무슨 일을 하든지 그것의 발전을 원한다면 그 일의 결과를 사후평가할 것을 잊어서는 안된다. 즉 그 일의 목적이 어느 정도 달성 되었으며 그 목적을 달성하는데 장애가 되는 요소로서는 어떠한 것이 있었는가 하는 것을 알아야 다음기회에 개선을 기할 수 있기 때문이다. 따라서 평가를 제대로 하려면 우선 객관적인 기준이나 목표를 설정한 후 실적성과를 이것과 비교하여야 하는 것이다.

측정의 객관적인 단위가 있는 경우 예시하면 1분에 타자를 몇자 찍는다든지 또는 한 시간에 몇 편의 책을 읽는다든지 하는 것과 같은 경우는 행정의 경우도 비교적 측정이 용이하다.

그러나 이러한 극소수의 경우를 제외하고는 사기업 생산공장의 경우와 달리 행정의 경우는 객관적인 측정단위의 유출이나 기준의 설정이 어려워 평가하기가 매우 힘들다. 그러므로 훈련의 결과를 평가하는 데에 있어 가장 중요한 기준이 되는 것은 훈련을 받고 직장에 돌아간 후의 이들의 근무성적인 것이다.

이것을 측정하는 방법으로서는 i) 훈련받은 사람의 상관, 동료에게 훈련후의 근무성적에 대하여 문의하는 것이 있고 ii) 피훈련자들이 감상문을 쓰거나 평가서식에 기입을 하게 하는 경우도 있으나 주의를 요하는 것은 실제보다 후하게 평을 하는 경우가 많다는 것이다. iii) 그의 감독자 훈련담당관으로 위원회를 조직하여 훈련의 효과에 관한 솔직한 평가를 집단적으로 같이 하는 방법 iv) 직원에 대한 불평의 통계를 조사하여 훈련을 받은 직원에 대한 불평의 수를 훈련을 받지 않은 사람의 경우와 비교하여 보는 것이다.

5. 근무성적평정

조직체에서 어떤 일을 하는 경우 수반되는 문제는 거기에 종사하는 많은 직원의 능력, 가치, 근무성적을 파악하는 문제이다. 이것을 알아야

만 이들의 능력을 발전시키고 자격·실적에 따른 공정한 대우를 할 수 있으며 능률도 향상시킬 수 있기 때문이다. 이러한 근무성적평정에 대하여는 그의 가치가 오래전부터 많은 시비의 대상이 되어 왔다. 우리나라에서도 시초부터 이에 대한 비판은 상당히 심하게 나오고 있었는데 요약하면 i) 타당도·신뢰도가 낮다. ii) 공정한 평정이 어렵다. iii) 관대화경향, 집중화경향, 연쇄적 영향등이다. 이러한 것들은 평정자 개인이 가지고 있는 특수한 편견, 정실로 인한 것이 아니고 일반적으로 평정자가 공통적으로 범하기 쉬운 것들이다. iv) 현재의 평정을 통해 장래의 예측은 곤란하고 v) 표준화가 곤란한 점이다.

근무성적평정에는 여러가지가 있겠으나 우선 평정내용을 기준으로 하면 지원의 자질위주, 행동위주, 성과위주의 것으로 나누어 질 수 있으나 근래에 이르러 점점 행동, 성과위주의 것이 참여적인 목표관리와 더불어 환영을 받고 있는데 이는 객관적인 사실 및 결과를 중시하는 것으로서 주관성이 많이 개입할 가능성이 있는 자질위주의 것에 비하여 현명한 판단이라고 생각된다.

사람을 평정한다고 하는 것은 다분히 주관적인 성격을 가진 기술이다. 따라서 어느 사람이 감독자 또는 과장으로서 훌륭한 역할을 다 한다 하더라도 평정자로서는 때때로 편견에 의하여 좌우되기 쉬워서 반드시 훌륭한 평정을 한다고 보장하지 못한다.

6. 승진

1) 기준

우리나라를 중심으로 검토할 때 승진기준의 성격은 다음 두가지 문제가 중요시 된다.

(1) 기준의 성격에 있어서 주관적인 것과 객관적인 것으로 구별할 수 있다. 전자는 면접시험·근무성적평정등을 들 수 있으며 후자로서는 필기시험·경력평정등을 들 수 있다. 인간의 주관적인 판단의 공정성만 믿을 수 있다면 특히 승진에 있어서는 주관적인 판단 이상 좋은 것이 없겠지만 우리나라의 실정이 그것을 허용하지 않

아 역시 차선의 길인 객관적인 것에 중점을 두는 것이 현실적으로 합리적인 것으로 생각된다.

(2) 다음은 안정성의 문제이다. 일단 어떠한 방법이 가장 최선의 것으로 결정되어 실시된 이상 그 후 약간의 불편으로 자주 변경하는 것을 삼가야겠다. 이것이 자주 바뀌면 이에 따라 행동하는 대상자에게 상당한 불안감과 사기의 저하를 초래할 우려가 있기 때문이다.

기준의 내용에도 여러가지 분류방법이 있겠으나 일반적인 예에 따라 경력평정과 실적으로 나누는 경우 경력의 장점으로는 i) 고도의 객관성 ii) 정실이나 불공평을 이유로한 불평이 나오지 않으며 iii) 행정의 안정성을 유지할 수 있다. 단점으로는 i) 유능한 인재의 등용제한 ii) 행정의 침체성 iii) 기관장의 부하직원 통솔곤란등이 있고 실적의 장점으로는 i) 인사면자의 정실개입 곤란 ii) 시험의 작성여하에 따라서는 타당성이 높아 질 수 있고 iii) 각자 자기분야의 새로운 발전을 습득할 수 있으며 단점으로는 i) 근무보다 시험과목에 열중하며 ii) 시험을 전후하여 공무원의 사기에 영향을 주며 iii) 시험의 타당도가 낮은 경우 충실한 공무원이 불리한 위치에 몰리는 경우가 있는 것 등이다.

승진의 기준으로서의 경력과 실적은 이상의 장단점이 있어 일정한 원칙이 곤란하나 일반적으로 i) 경력과 실적을 혼합이용하고 있으며 ii) 행정의 합리화를 위해 경력보다 실적에 중점을 두고 iii) 실적이 동일한 경우에는 경력에 따라 승진을 결정하는 것이다.

7. 전보 전직

전보·전직이란 직책상의 비중이 커지거나 보수액이 증가하는 것을 의미하는 것은 아니다. 승진은 증적인 이동일 의미하는 것이고, 전보·전직은 횡적인 이동을 의미한다.

전직과 전보를 구별하면 전직은 직급은 동일하나 직열이 달라지는 경우를 의미한다. 즉 직열을 달리하여 횡적으로 이동하는 것을 의미한다. 그러나 전보는 동일한 직열 직급내에서 직

위 단 바꾸는 것을 의미한다. 이러한 구별이 전에 행해지지 않다가 근래에 이르러 하게 된 것은 과거의 계급제하에서 계급제가 가지는 장점인 전직의 신속성 즉 계급단·같은면 어떠한 직열에도 횡적으로 이동할 수 있는 특징이 악이용되어 행정의 부패를 격화시켰을 뿐만 아니라 행정의 전문화를 방해했기 때문에 직열을 달리하는 직위에서의 이동은 설사 그것이 계급은 동일하다 하더라도 새로운 직열이 요구하는 자격을 가졌는가 테스트하는 시험을 치루게 하여 이에 합격한 경우에만 이동케 하자는 것이며 이것을 전직이라고 한다. 따라서 전직에는 시험이 요청되고 전보에는 필요로 되지 않는다.

8. 사 기

1) 제 이론과 현실적 적용

(1) 기본적 욕구의 계층론

인간의 기본적인 욕구의 내용을 i) 생리적 욕구 ii) 안정 또는 안전에 대한 욕구 iii) 인정·귀속감과 같은 사회적 욕구 iv) 자기존중 v) 자기완성의 5단계로 나눈 학설

(2) 이원론

어떤 욕구는 그것이 충족이 안 될 때는 불만을 갖고 있지만 그것이 충족이 되어 만족감을 갖게 되었다고 해서 곧 동기부여가 되고 근무의욕이 향상된다고 말할 수 없는 것들이 있는가 하면 다른 한쪽에는 이것이 충족되는 경우 근무의욕이 향상되는 것이 있다는 것이다.

(3) 현실에의 적용

행정관리를 하는데 도움이 되는 결론을 현실적에서 다음과 같이 추출해낼 수 있을 것 같다.

첫째, 인간의 동기부여가 어떻게 또는 어떠한 과정을 거쳐 이루어진다고 하는 일반성 있는 이론을 구성할 수 있을 것 같다.

둘째, 여러가지 욕구를 누구가 갖고 있는데 주의를 요하는 것은 모든 종류의 욕구가 누구에게나 동일하게 근무의욕을 높이는 방향으로 동기부여하는 것 같지는 않다는 것이다.

셋째, 사람이 갖고 있는 욕구는 여러가지이며 때때로 그간에 계층순서가 있는 것 같으나 모든

사람에게 이 계층이 일정한 것 같지는 않다는 것이다.

베제, 직원들이 합리적이라고 생각되는 선까지 위생적 또는 불만의 요인이 되는 것의 여건을 갖추어 추어야 할 것 같다.

다섯째, 성과를 공정히 평가하고 이에 상응한 보상을 약속대로 제공되어야 한다.

2) 보수의 적정성

아무리 보수표의 작성을 잘했다 하더라도 끊임없이 변화는 동태적인 경제사정에 따라 생기는 문제를 언제나 지체없이 시정하도록 해야 한다.

3) 인간관계의 사회심리성

이는 어디까지나 개개직원과 집단의 심리면에 관심을 개별적으로 기울여야 한다. 따라서 수많은 직원을 획일적, 기계적으로 다루는 것은 금물이다. 그렇다고 해서 이러한 인간관계가 현재 우리나라에서 오해되고 있는 바와 같이 무슨 방법으로도 남하고 틀리지 않고 교제하는 것으로 생각되어서는 안되며 어디까지나 이러한 개인적 심리의 고려는 자기양양을 위한 것이라고 하는 것을 잊어서는 안된다.

9. 근무규율

신분보장은 우리나라와 같이 취업의 기회가 적고 유산계급의 수가 적은 나라에서는 사기와 밀접한 관련성을 가진 것으로 생각된다.

그러므로 신분보장의 정도는 강한 것이 언제나 바람직한 것도 아니며 또한 너무 불안하게 하는 것도 문제이다. 왜냐하면 전자의 경우 통직업화의 정도가 낮으면 관료주의화할 우려가 제가 잘 안되고 후자의 경우는 자율성을 갖지 못하여 올바른 의사전달과 참여가 잘 되지 못하여 상관은 잘못된 결정을 하기 쉽고 행정은 형식주의화하게 되는데 이는 특히 모든 직원이 창의적인 참여자로서 일할 것을 강력히 요청하는 발전행정에서는 더 큰 문제가 되는 것이다.

그러므로 가장 바람직한 것은 직원의 직업화의 향상과 민주통제의 강화에 수반되는 신분보장이라고 생각된다. ■