光州保健專門大學 論文集 第10輯(1985)
The Journal of Kwangju Health
Junior College Vol. X

人事行政制度에 관한 考察

保健行政科
副 敎 授 李 輔 泳

Ⅰ. 序 論

오늘날의 政府는 國民生活을 보호하고 규제하는 소극적인 活動에 국한되는 것이 아니라 國民生活에 便宜와 奉仕(sevrice)를 제공하는 적극적인 活動을 하는 것으로 이해되고 있다. 이는 그 만큼 政府의 活動이 國民生活에 지대한 영향을 미치고 있다는 것을 의미한다. 1981年 現在 우리나라 政府의 活動(機能)이 1만 3천개에 이르고 있다는 사실은 좋은 예이다.[1]

人事行政은 國民生活의 向上을 위한 政府의 目標를 효과적으로 달성하는데 필요한 人的資源을 동원·개발·배분·유지하는 管理活動이다. 특히 現代에 들어와서 政府機能의 복잡다양화에 따른 公務員 數의 급격한 증가와 政府活動의 적극성 등으로 人事行政의 重要性은 더욱 커지고 있다. 政府가 적극적으로 人的 資源을 유지·관리하기 위해서는 科學的 技術과 專門的 知識을 가져야 한다.

人事行政은 그 구체적인 制度와 運營方法에 있어서 歷史的으로 많은 變化를 가져왔다. 이러한 變化는 國家마다의 歷史的 배경, 政治·經濟的 상황에 따라 다르게 나타난 것이 사실이다.

人事行政制度의 原型은 古代 希臘, 「로마」帝國, 古代 中國과 封建時代의 「로마」敎皇廳에서 찾아볼 수 있다.[2] 그러나 人事行政制度의 必要性과 그 重要性이 認識되기 始作한 것은 近代國家의 成立以後라고 할 수 있다.[3]

人事行政의 根幹을 이루는 것은 官僚制(bureaucracy)로서 人事行政制度의 考察을 위하여서는 먼저 官僚制의 槪念을 파악할 필요가 있다.

官僚制의 發展過程은 西歐에 있어서 絕對主義國家의 絕對官僚制(royal servant), 近代民主國家의 政黨官僚制(party servant), 現代民主國家의 公務員制(civil servant)로 나누어 볼 수 있으며 보통 官僚制라고 하면 政府의 官僚集團을 말한다. 즉 官僚制는 官僚 및 政府機關들에 의한 政府를 뜻한다고 할 수 있으며 대체로 특히 高級官職에 있어서의 階級制를 형

---

[1] 安海均, 現代行政學, 茶山出版社, p.401. (1984)
[2] E.N. Gladden, The Essenials of public Administration(London: Staples Press Limited,) pp.48~58. (1964)
[3] 金圭定, 新行政學原論, 法文社, p.433. (1978)

성하고 있는 政府職員의 集團을 意味한다.[4] 그러나 官僚制는 극히 多意的이며 模糊한 概念이므로 學者들의 概念規程을 정리하여 보면 다음 두가지로 大別할 수 있다.[5]

첫째의 경우는 일정한 特權層을 형성하고 있는 官僚集團이 政治權力의 주요한 掌握者로서의 地位를 확보하고 있는 統治權造로서 보는 立場이다. 이러한 立場은 市民的 自由나 民主的指導를 主軸으로 하는 統治構造와 對立되는 의미로 파악하는 것이며 주로 自由主義의 經濟學者들과 같이 近代民主主義 및 自由主義의 立場에서 官僚制에 대하여 批判的 態度를 취하는 見解들이 이 경우에 속한다.

둘째의 경우는 階層制(hierachy)的 形態를 취하면서 合法的 내지 合理的 支配가 制度化되고 있는 複雜한 大規模組織의 構造를 一般的으로 官僚制로 파악하는 立場이다. 이러한 立場은 大衆國家의 出現이나 權力關係의 社會化 現象에 따라 필연적으로 나타나는 近代社會의 合理的인 組織을 官僚制로 칭한다. 따라서 이러한 現象은 國家에만 局限되지 않고 大規模의 形態를 갖는 모든 社會集團에서도 나타나는 것이라고 보는 것이다. 다시 말해서 人間協同行爲의 模型으로 보아 大規模組織에 있어서의 支配·服從關係의 階級制로 생각한다.[6]

以上에서 言及한 概念을 갖는 官僚制가 西歐에 있어서는 비교적 三段階로 確然한 線으로 發展하였지만 우리나라의 경우는 西歐의 近代民主國家에서 볼 수 있었던 政黨官僚制의 過程을 거치지 못하였다고 할 수 있다.

이러한 官僚制의 發展過程中에서 人事行政面에 지대한 영향을 미친 것은 近代民主國家의 政黨官僚制下에서의 獵官制度(spoils system)와 現代公務員制下에서의 實績制度(merit system)라고 할 수 있다.

以上 兩制度는 人事行政의 二大潮流라고 할 수 있는 것으로 어떠한 政府形態에 있어서도 存在한다.

以下에서 西歐의 官僚制가 發展되는 過程에 따라 獵官制度 또는 情實主義와 實績制度 또는 成績主義에 대하여 중점적으로 살펴보고 우리나라의 人事行政 制度의 過程을 간단히 밝힌뒤 앞으로의 展望과 結論을 맺고자 한다.

II. 絕對主義國家(絕對官僚制)

西歐에 있어서 行政은 「로마」時代에 이르러 비로소 發展하기 始作하였다. 「로마」時代의 行政의 發展은 당연히 人事面의 發展도 초래하였으며 職業的 官僚의 成立, 이의 階級에 의한 分類, 昇進制度의 樹立, 身分保障制度의 確立등을 보았으며 이것은 마치 古代 「이집트」

---

[4] 安海均, 前揭書, p.107.

[5] Dwight Waldo(ed.), Ideas and Issues in public Administration(New York: McGraw Hillny, Inc. 1953) pp.35~49.

[6] 李宇鉉, 行政學原論, 司法行政學會, p.69. (1964)

나 中國 王朝時代의 人事行政을 상기케 하고 있다.[7]

近代絕對主義로 移行하면서 官僚制는 當時 社會를 支配하고 있었던 多元的인 統治體制가 운데서 有力한 領主가 나타나서 여러 統治權力인 敎會, 地主, 騎士, 貴族, 都市 其他의 特權階層을 一元的 權力에 의하여 극복하여 가는 過程에서 형성되었으며 統一民族國家를 수립하기 위해서는 강력한 常備軍組織이 필요했다. 따라서 이를 유지하려면 必然的으로 職業的 官僚群이 필요케 되었다.

當時의 絕對君主는 統一國家의 形成에 불가결한 集權的 行政制度를 創設하기 위하여 여러 代에 걸친 封建的 家臣以外에 「로마」法에 정통한 사람을 登用하게 되었고 또한 兵力에 의한 征服을 위하여 各地에 배치할 兵站官과 徵稅, 產業振興, 直轄地經營, 治安 등의 行政을 수행하기 위한 새로운 知識의 소유자를 起用·養成하여 그들의 도움으로 强力한 統治體制를 정비하였다.

絕對制的 官僚制의 人事行政面의 特徵을 보면 官僚는 모든 統治權을 一身에 지니고 있던 絕對君主의 私用者에 不過하였지만 臣民으로 格下된 人民에 대하여는 支配者로서의 特權的 地位가 부여되어 있었다. 또한 官僚制 機構內部에 있어서의 官僚는 君主에 대하여 一般臣民과는 다른 特別한 個人的·身分的·人格的 支配 服從關係에 있었으며 엄격한 階層制와 服務規律의 구속을 받기는 했으나 대신 강한 身分保障을 받고 있었다. 또한 官僚의 任命資格을 심하게 따지게 되며 이것은 대규모의 集權的 行政을 管理하는데 高度의 能力을 必要로 하기 때문이고 동시에 이 時代의 官僚의 特權的 地位에서도 그 理由를 찾을 수 있을 것이다.[8]

Ⅲ. 近代民主國家(政黨官僚制)

이러한 官僚가 公務員으로 전환되는 것은 西歐에서 대체로 17세기 부터 일어나기 始作하였다. 商業이 점차적으로 발전하고 中產層의 勢力이 대두됨에 따라 이들은 君主가 장악하고 있던 絕對權力의 一部를 차지하게 되었으며 이것이 發展하여 立法權을 代表하는 議會를 構成하게끔 되었다. 따라서 立法權의 勢力이 行政權을 상징하는 君主에 대하여 對立的인 地位를 形成하므로서 그들은 君主의 心服인 官僚에 대하여도 그의 支配權을 行使하게 되었다. 이 時代의 官僚의 位置를 「H.파이너」는 "官職은 議會와 王과의 투쟁사이에 끼인 볼모(pawn)와 같다"라고 表現하고 있다.[9] 그러나 絕對制가 封建社會의 近代化를 이룩하고 이어 市民社會의 成長이 始作됨에 따라서 特權的인 官僚制도 당연히 批判의 對象이 되었으며 中產階級의 勢力으로 君主勢力이 차츰 弱化되어서 결국은 市民階級인 中產層이 승리를 하

[7] William C. Beyer, "The Civil Service of the Ancient World," *P.R.A. Vol.18*, No.4, Autumn p.249. (1959)
[8] 朴東緖, 人事行政論, 法文社, p.42. (1978)
[9] Herman Finer, The British Civil Service(London; Fabian Society) p.15. (1957)

게 되었다. 이들 新興階級은 王權에 대한 투쟁에 있어서 財政權과 人事權을 획득하게 되었다.[10] 따라서 國王의 權威를 배경으로 特權的 地位에 있었던 官僚들은 國民의 代表機關으로서의 議會의 支配下에 놓이게 되었으며 市民의 服從(servant)으로 轉化되기에 이르렀다. 즉 君主의 使用인(royal servant)으로서의 官僚는 政黨의 使用人(party servant)으로 轉換하게 되는 것이다.[11]

1688年의 英國의 名譽革命 이후에 나타난 議會領收에 의한 일연의 情實主義(patronage)라는 政治的 慣習이나 「잭슨」(Andrew Jackson, 1767~1845, 美國 第7代 大統領)에 의한 獵官制度(Spoils system)의 導入은 官僚의 公務員에의 轉化 現象으로서 높이 評價되고 있다. 원래 情實主義, 獵官制度라고 하는 말은 異語同義로 使用되는 것으로서 사람을 公職에 任用[12]하는데 있어서 그의 基準을 能力이나 知能에 두는 것이 아니고 人事權者와의 血緣·黨派性·門閥·義理 그리고 慈善등을 기준으로 행하는 것을 意味한다.[13] 즉 人事行政에 있어서 資格·能力보다는 귀속적(ascriptive)인 地位(status)가 더욱 重要하게 된다는 것이다. 원래 「Spoils」란 戰利品, 利權, 略奪物을 意味하였으며 選擧戰에서 승리한 政黨이 모든 官職을 一般的으로 任意로 處分할 수 있는 戰利品으로서 본다는 것이다. 戰利品이란 戰時 國際法에 의하면 그것을 획득한 측이 自由로이 處分할 수 있는 權限이 부여되어 있는 것이다. 이러한 戰利品이 人事行政上에서는 政府의 公職을 意味하고 戰爭은 政黨間의 選擧戰을 意味하게 되었다. 따라서 選擧戰에서 勝利한 政黨은 敗北한 政黨의 所屬員을 行政府에서 몰아내고 自己 政黨의 所屬員 또는 選擧戰에서 功勞가 많은 者를 대신 任命할 수 있다는 것이다.[14]

賣官이나 情實任用의 慣習은 絕對君主制의 時代에 있어서도 君主의 官房財政을 풍부히 하기 위하여 盛行되었으나 政黨政治가 始作됨에 따라서 從來 國王의 使用者였던 官吏에 대하여 議會가 支配權을 行使하려는 民主的 目的을 위하여 政黨쪽에서도 同一한 獵官運動을 대대적으로 展開하게 되었다.

이러한 自由民主主義下에서 人事行政制度의 特徵이라고 할 수 있는 情實主義(patronage) 또는 獵官制度(spoils system)는 政治的으로 自由民主主義를 成功的으로 이루지 못한 獨逸이나 「프랑스」에서 보다는 美國이나 英國에서 그 예를 더 많이 찾아볼 수 있다. 따라서 여기서는 美國과 英國에 있어서의 獵官制度의 成立過程을 살펴보기로 한다.

1. 美國에 있어서의 獵官制度의 成立過程

美國에서 獵官制度가 本格的으로 導入된 해는 1829年 第7代 大統領 「잭슨」(Andrew

10) 金圭定, 前揭書, p.435.
11) 朴東緖, 前揭書, p.43.
12) 任用이라 함은 採用, 昇進, 降任, 轉職, 轉補등을 포함하는 槪念이다.
13) Paul P. Van. Riper, History of the United States Civil Service(Evanston; Ⅲ. Row Peterson and Company) p.8. (1958)
14) 兪焄, 行政學原論, 法文社, p.336. (1979)

Jackson)때였지만 適材適所에 人事原則을 강조하였던 初代 大統領 「워싱턴」(Gorge Washington)도 政治的 考慮를 전적으로 하지 않는 것은 아니었다.[15]

1801年 民主共和黨의 「제퍼슨」(Thomas Jefferson)이 12年間에 걸쳐 執權한 聯邦派를 무너뜨리고 美國의 第3代 大統領에 就任하여 보니 行政機關이 거의 聯邦派에 의하여 充員되어 있었으며 「죽는 사람은 거의 없고 아무도 辭任하지 않는다」(few die and none resign)는 事實을 알게 되었다. 따라서 그는 大統領 任命職의 25%를 解任하고 民主共和黨員을 任命하였다. 이러한 意味에 있어서 「제퍼슨」大統領은 「잭슨」大統領과 더불어 美國 獵官制度의 創設者로 간주된다.[16] 그런데 19세기初의 美國은 獨立과 憲法制定의 時期에 있어서 政治的 混亂으로 부터 점차적으로 벗어나서 經濟的 번영과 社會的 安定을 이룩하고 있었으므로 政黨의 對立이 鈍化되고 따라서 公職의 固定化를 가져오게 되었다. 그러므로 特別한 경우 以外에는 公職의 保有가 可能하다는 狀態는 公務員이 公職을 私財와 同一視하고 있는 것과 같은 인상을 國民에게 주게 되었으며 또한 植民地 時代에 겪었던 英國의 總督政治에 대한 記憶이 아직도 남아 있던 當時의 美國人들은 絕對制的 官僚制의 再現을 우려하지 않을 수 없었다. 이러한 背景下에 公職의 任期制를 골자로 하는 法의 制定을 하기에 이르렀는데 그것은 1802年 公職의 任期를 大統領의 任期와 같이 4年으로 限定하는 「任期 4年法」(Four Years Law)이 制定된 것이다. 그리고 北部와 東部의 各州 특히 「뉴욕」(New York)州와 「펜실바니아」(Pennsylvania)州 및 여러 都市에서는 「公職更迭原則」(doctrine of rotation in office)에 立脚하는 獵官制度가 確立되어 있거나 되어가는 過程에 있었다.[17] 그러나 任期 4年法과 各州 및 여러 都市에 있어서의 獵官主義的 趨勢에도 불구하고 聯邦政府에 있어서는 1789年 「워싱턴」大統領이 就任한 해부터 1829年 「잭슨」大統領이 獵官制度를 制度化할 때까지 40年間에 걸쳐 비교적 能率的인 行政이 수행되었으며 대대적인 公職의 交替는 없었다. 第7代 大統領에 「잭슨」이 當選되어 1829年 12月 議會에 보낸 最初의 年次教書(annual message)에서

> 모든 公務員은 職務는 理解力이 있는 사람이라면 容易하게 遂行할 資格을 가지고 있을 程度로 간단하고 明白하며 또한 적어도 그렇게 만들어질 여지가 있다. 나는 사람이 公職을 오래 保有함으로써 일반적으로 그 經驗에 의하여 얻을 수 있는 것 이상의 것을 상실하게 된다는 것을 믿지 않을 수 없다.

라고 말함으로써 公職에의 門戶를 널리 開放할 것을 주장하였다.[18]

---

[15] Herbert Kaufman, "The Growth of the Federal Personnel System," in Sixth American Assembly, The Federal Government Service: Its Charter, Prestige, and Problems, final ed. (New York: Cobumbia University, Graduate School of Business) p.23. (1954)

[16] Paul P. Van Riper, *op. cit.*, p.23.

[17] Car R. Fish, The Civil Service and the Patronage(Cambrige: Havard University Press) p.103. (1904)

[18] Paul P. Van Ripper, History of the United States Civil Service(New York: Harper & Row), p.36. (1958)

「잭슨」大統領의 公職에 대한 更迭政策觀은 化石化한 當時의 聯邦政府에 청신한 民衆의 意見을 주입시키려는 目的에서 나왔지만 「잭슨」自身이 8年間에 걸쳐 大統領으로 在任하는 동안 當派的인 理由로 更迭한 聯邦公務員은 5分之 1이상이 되지 못하였으며 오히려 聯邦公務員의 10分之 1에 가까울 것이라고 한다.[19]

그러나 「잭슨」大統領의 이러한 更迭政策觀은 美國 國民에게 강렬한 인상을 주었으며 따라서 獵官制度의 始祖라고 부르게 되었다. 이것이 계기가 되어 美國聯邦公務員制度에 새로운 變革을 가져왔으며 특히 「뉴욕」州 出身 上院議員「마시」(William L. Marcy)의 이른바 "戰利品은 勝利者에 屬한다"(To the Victor belong the spoils)는 「슬로간」은 美國公務員制度에 결정적인 영향을 미쳤다.

民主主義의 勝利로서 表現된 獵官制度의 導入은 「잭슨」의 更迭政策 以後로 美國의 모든 政府에서 실현되어 나갔다. 특히 「포크」(James Knox Polk)가 大統領에 就任하였던 1845年부터 南北戰爭(Civil War, 1861~1865)이 끝난 1865年에 이르는 20年間은 美國에 있어서 獵官制度가 가장 철저하게 制度化 되었던 時期이다. 每 4年마다 實施되는 大統領 選擧는 公職의 쟁탈이라는 觀点에서만 關心을 끌었을 뿐이고 偉大한 信條를 위한 투쟁은 아니었다. 그러므로 政權이 바뀔 때 마다 모든 公職을 철저하게 更迭시켰다.[20] 1861年 第16代 大統領에 就任한 「링컨」(Abraham Lincoln)의 執權當時 美國의 獵官制度의 적용은 최고조에 달하였다. 歷代 大統領中에서도 가장 대대적인 公職의 更迭을 행하였던 「링컨」大統領은 자기의 裁量으로 任免할 수 있는 公職 1639個 중에서 1457個를 更迭한 것을 보면 알 수 있다.[21] 大統領의 裁量으로 更迭할 수 있는 職位는 一般的으로 高級職이었으므로 下級公務員도 이러한 비율로 更迭되었다. 그가 大統領에 就任하였을 때 奴隷問題와 南部諸州의 脫退權을 둘러싸고 內亂이 일어날 징조가 커지고 있었으며 따라서 自己의 信念인 奴隷制 廢止와 聯邦을 유지하기 위하여는 무엇보다 이러한 政策을 妨害하는 障碍를 미리 除去하여야 했다. 만일 獵官制度의 導入이 없었던들 그의 政策을 成功的으로 수행할 수 없었을 것이다. 그러나 獵官制度는 차츰 그 폐단이 들어나기 始作하였다. 「링컨」 자신도 獵官制度의 폐단을 認識하게 되어 1865年 大統領에 再選되면서 부터 獵官輩들의 要求를 거절하였으며 이로써 美國의 公職更迭政策은 1829年 이후 처음으로 直接的인 타격을 입었다. 美國에 있어서 獵官制度의 쇠퇴는 「링컨」大統領의 이러한 決定에 기인한 것이라고 볼 수 있다.[22]

19세기 初의 自由民主主義下에서 美國의 獵官制度가 發達한 理由를 규명해 보면 다음과 같다. 첫째 大統領 中心制인 美國은 議會와 政府가 二元的인 政治機構를 形成하여 大統領이 政策을 수행해 나가는데 있어서 行政機關을 統制하고 公務員을 指導해 나가기 위하여서는 信賴할 수 있는 人物을 배치해야 했고 또한 權力分立의 原理가 公務員의 政治的 任命에

19) Lenard D. White, The Jacksonians(New York: The Macmillan Co.), pp.308~309, (1954)
20) 金圭定, 前揭書, p.437.
21) Carl R. Fish, *op. cit.*, p.170.
22) Paul P. Van Ripper, *op. cit.*, p.44.

의 길을 열어 놓게 되었다. 둘째 建國 初期의 公務員制度는 保守的인 東部 貴族階級의 利益에 奉仕하였으나 西部開拓民의 지지를 받아 大統領에 당선된 「잭슨」大統領은 公職을 이 새로운 大衆에게 開放하는 것이 行政의 民主化함과 同時에 지지에 대한 보상이 된다고 생각하여 獵官制度의 發達을 보게된 것이다.[23] 세째 1830年代에 있어서의 美國은 資本主義가 順調로히 發達하였으며 「아담스미스」가 신봉하였던 「보이지 않는 손」(invisible hand)에 의하여 自律的으로 調整되는 時代였다. 따라서 政府의 기능은 法秩序의 유지에 局限되고 있었다. 그러므로 이러한 기능을 담당하는 公務員의 資格은 理解力이 있는 사람이면 족하였다. 즉 行政業務는 現代와 같이 복잡하지 않고 누구나 맡으면 할 수 있을 정도로 단순하였기 때문에 公職의 更迭이 可能하였다.

2. 英國에 있어서의 情實主義의 成立過程

英國은 絕對君主時代에 있어서도 大陸國家와 같은 中央執權的인 官僚制가 確立되지 못하였고 또한 强力한 常備軍도 갖고 있지 않았다. 이러한 英國의 人事行政制度는 情實主義(patronage)로 특징짓고 있다. 國王은 個人的 感情에 의하여 자기가 좋아하는 寵臣에게 또는 反抗的인 議會를 操從하기 위하여 자기편이 되는 議員에게 높은 官職과 多額의 年金을 주었고 또한 下級官吏의 任命權을 恩惠的으로 부여하였다.[24]

1688年 英國은 名譽革命의 結果 議會의 君主에 대한 우위성이 확립되었으나 國王이 議員에게 官職이나 年金을 부여함으로써 議員은 희유할 위험은 아직 남아 있었다. 따라서 議會는 이러한 위험성을 除去하기 위하여 國王의 官僚가 議席을 갖는 것을 禁止하는 여러 法律을 制定하기에 이르렀다. 當時 制定된 法律들을 보면 1694年 印紙稅 徵收官이 議席을 가질 수 없도록 規定하였고 1699年에는 다른 收稅官에게도 議會의 議席을 갖는 것을 禁止하였다. 그리고 1701年에 制定된 「即位法」(Act of Settlement)은 國王이 任命한 官吏와 國王으로 부터 年金을 받는 자는 모두 下院議員이 될 수 없다는 것을 規定하게끔 되었지만 高級官吏 특히 閣僚와 같은 高官을 議會로 부터 除外하는 것은 부당하다고 생각되어 規定은 폐지되었다. 그후 1707年에 制定된 「王位繼承法」(Succession to the Crown Act)은 議席을 가질 수 있는 官吏와 가질 수 없는 官吏를 구별하였다.

1714年 「죠지」 1世(George Ⅰ)의 即位로 「하노버」(Hanover) 王朝가 開始됨으로써 責任內閣制度가 發展되어 公職에 대한 實權을 점차적으로 議會와 그 多數黨이 장악하게 되었다. 그런데 名譽革命은 地主貴族과 부유한 新興中產階級間의 타협의 產物이었으며 따라서 市民階級의 政治的 發言權은 無視될 수 없었지만 議會의 實權은 地主貴族이 장악하고 있었다. 그러므로 이러한 地主貴族의 一族에게 官職과 年金을 제공하는 은혜를 베풀어 줌으로써 官

23) Carl R. Fish, *op. cit.*, p.157.

24) 足立忠夫, イギリス公務員制度(東京: 勁草書房), pp.81~82, (1956)
金圭定, 前揭書, p.439.

界는 「貴族의 院外救濟團體」와 같은 性格을 띄우게 되었으며 다른 한편에 있어서는 選擧運動이나 選擧資金의 調達에 대한 代償으로서 議會의 有力한 政治家가 官職과 年金을 제공하는 이른바 政治的 情實主義(political patronage)가 發展되었다.[25] 그런데 이와 같은 情實主義는 차츰 여러가지 폐단을 초래하게 되었는데 즉 實質的인 職務가 없으면서 多額의 俸給이 支給되는 空職의 증대, 每年 증가하는 年金取給者, 必要 以上으로 많은 公務員數, 行政能率의 현저한 저하와 財政의 궁핍, 無能한 公務員의 輩出등 腐敗的인 現象이 일어나고 있었다.

英國의 情實主義는 政權의 交替로 광범한 公職의 更迭이 없었는데 反하여 美國의 獵官主義는 한번 政權의 交替로 많은 數의 公職이 更迭된 것이 兩國의 差異이라고 할 수 있다. 英國의 情實主義가 美國과 다른 理由는 첫째 情實主義가 政黨을 中心으로 個別的으로 行하여졌다는 것, 둘째 政治的 情實主義가 恩惠的 情實主義를 압도할 수 있는 程度에 까지 이르지 못하였다는 것, 셋째 官職과 年金이 終身的 賦與라는 것, 네째 旣得權益을 존중하는 英國의 傳統이 公務員의 빈번한 交替를 妨害하였다는 것 등을 지적할 수 있다.[26]

Ⅳ. 現代 民主國家

近代民主國家에 있어서 獵官制度는 民主政治의 구현이라는 이름아래 發展하였으며 또한 國民의 支持를 받은 바도 있었다. 하지만 점차로 初期의 高貴한 政治理念은 사라져가고 그의 폐단이 나타나기 始作하였다. 그 內容을 보면 첫째 行政能率의 저하를 초래하였다. 政權이 交替될 때 마다 公務員의 大量更迭이 단행되어 有能한 人物이 排除되고 資格이나 경험을 갖추지 못한 사람이 등용됨으로써 行政事務의 지체와 非能率을 모면할 수 없었다. 뿐만 아니라 獵官主義·情實主義下에서는 공무원의 昇進·轉職·報酬등 人事管理가 公務員의 能力이나 勤務成績보다 權力者·有力者와의 親疎關係에 의하여 좌우되므로 公務員이 勤務에 專念하지 않기 때문에 行政의 能率化를 기대할 수 없었다. 둘째 불필요한 職位가 증대하고 예산의 낭비가 심하였으며 特定人物을 무리하게 등용시키기 위한 사람의 交替로 行政秩序가 문란하였다. 따라서 法律에 의하여 설치되고 立法機關에 責任을 가지는 公式的 組織을 弱化시키고 政治的 組織에 의하여 非公式的 統制力의 확대를 촉진시켰다. 세째로 官僚가 國民을 위하여 奉仕하지 않고 政黨을 위하여 주로 봉사하게 되므로 國民에 대한 行政의 責任을 보장할 수 없었다. 특히 美國의 政治가 歐洲諸國과 달리 下流階級 出身인 職業的 政治人들에 의하여 行하여졌기 때문에 그의 여러가지 缺點이 나타나게 되었다. 즉 政治運動에 필요한 經費 및 生計費를 調達키 위하여 腐敗의 助長, 不必要한 官職의 設置와 公

[25] J. Donald Kingsley, Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service(Chio: Antioch press), p.34. (1944)

[26] 張志浩, 人事行政論, 進明文化社, pp.85~86, (1965)

務員任命의 濫費로 초래하였다. 이러한 獵官制度의 폐해는 필연코 새로운 制度를 낳게 하였는데 그것은 現代民主國家로 移行하면서 나타난 實績制度(merit system)라고 하는 것이다. 따라서 近代民主國家의 人事行政制度는 獵官制度(spoils system)로서 특징 지울 수 있고 現代民主國家에 있어서 人事行政制度는 實績制度(merit system)로 특징지울 수 있는바 다음에 그의 樹立過程을 살펴보기로 한다.

1. 英國에 있어서의 實績制度의 樹立過程

産業革命은 英國社會에 여러가지 심각한 영향을 미치게 되었다. 따라서 政府는 社會의 複雜性으로 말미암아 그 기능은 質的으로 變化되고 量的으로 增大되지 않을 수 없었다.[27] 當時 情實主義下의 無能力하고 非能率的인 公務員制度로서는 도저히 이러한 行政機能을 담당할 수 없었다. 이런 狀況下에서 「公務員制度의 問題를 政府의 行政能率의 問題로서 파악하였던 最初의 政治家」인 有名한 「버크」(Edmund Burke)는 官界의 根本的인 결함을 지적하고 公務員制度의 改革을 要求하였다. 또한 功利主義를 確立한 「벤덤」(Jeremy Bentham)은 商工業者의 政治的 進出을 可能케 하였던 1832年의 選擧法改正의 思想的 指導者이며 英國에서 처음으로 試驗任用制度의 全面的 採擇을 주장한 公務員制度改革의 理論的 선구자였다. 그리고 「머클리」(Thomas Babington Macaulay)가 추진한 英國의 東印度會社에 있어서의 試驗任用制度의 確立은 公務員 全體의 試驗任用制度의 確立에 커다란 역할을 수행하였다. 또한 1832年의 選擧改正法(Reform Act)에 의한 選擧權의 확대는 情實主義에 의한 選擧區의 확보를 不可能케 하였으며 議員들도 情實任命에 의한 官界의 부패와 無能한 公務員에 의한 專制에 대하여 批判을 加하게 되었다.

1848年 11月 公務員制度를 광범하게 調達할 委員會가 財務省覺書(Treasury Minute)에 의하여 설치됨으로써 「러셀」(Lord John Russel)首相과 「우드」(Sir Charles Wood) 財務相은 「트레벨리안」(Sir Charles Trevelyan)을 委員長으로 하는 委員會를 만들어 公務員制度에 관한 調査를 위촉하였으며 그후 「노스코트」(Sir Stafford Northcote)가 參加하였다. 「노스코트」와 「트레벨리안」에 의한 「항구적인 公務員制度의 組織」(The organization of the permanent civil service)에 관한 一般報告書를 포함한 約 450面의 報告書가 1853年 11月에 發表되었으며 1854年에는 이 報告書 全體가 「公務員制度의 再組織에 관한 報告書와 意見集」(Report and Papers Relating to the Reorganization of the Civil Service)으로서 議會에 提出되었는데 이것이 「노스코트」·「트레벨리안」 報告書라고 하는 것이다. 이 報告書가 建議한 主要內容을 보면 (1) 情實主義를 폐지하고 일정한 年齡에 달한 者를 公開競爭試驗에 의하여 採用할 것 (2) 官廳事務는 知的事務(intellectual work)와 機械的 事務(反復的 事務; mechanical work)로 區別할 수 있으며 적절한 事務配分과 이에 대응하는 두 種類의 試驗

[27] Herman Finer, *op. cit.*, p.759.

을 實施할 것 이것은 公務員을 두 階級으로 分類하여야 함을 지적한 것으로서 후일에 職位分類制의 단서를 열어준 것이라 할 수 있다.[28] (3) 知的 事務를 擔當할 上級公務員의 採用試驗은 一般教養科目에 대한 試驗을 實施하지 말것 (4) 公務員의 任用節次의 能率化 간소화를 위하여 ① 모든 試驗을 各省으로부터 完全히 獨立한 中央의 委員會에 의하여 實施할 것 ② 試驗은 定期的으로 實施할 것 ③ 合格者는 成績順位에 따라 志望하는 省의 선택이 허용될 것 ④ 試驗期間(period of probation)을 둘 것 등을 建議하여 現代人事行政制度의 根幹을 이루게 하였다. 이 報告書가 發表되자 情實主義의 혜택을 받고 있던 英國公務員들로부터 강력한 비난을 받았으나 1855年의 樞密院令(Order in council)에 의하여 部分的으로 法制化 되었다.[29] 파머스톤(Henry Palmerston)의 自由黨內閣이 發表한 樞密院令의 內容을 보면 (1) 各省으로부터 獨立한 中央試驗機關으로서 人事委員會를 設置한다. (2) 人事委員會는 各省의 지원자가 ① 當該省이 규정하는 연령의 制限內에 있고 ② 肉體的 결함 또는 疾患을 가지지 않으며 ③ 훌륭한 品性과 職務의 수행에 필요한 지식과 능력을 가지고 있다는 것을 증명한다는 것으로樞密院令은 公開競爭試驗에 의한 任用制度를 채택한 것은 아니었다. 人事委員會가 실시하는 試驗의 기준은 人事委員會와 各省이 협의에 의하여 결정하기로 되어 있었으며 또한 志願者의 指名 자체도 各省에 맡겨져 있었고 人事委員會의 證明書(certificate)를 임명의 前提條件으로 한 것도 아무런 강제력이 수반되는 것이 아니었기 때문에 各省은 이를 충실히 준수하지 않았다. 情實主義는 제한을 받았으나 일소되지 못하였다. 그런데 1859年에 制定된 「退職年金法」이 직접 國王이 任命한 公務員을 除外하고는 人事委員會의 合格證明書에 의하여 任官되지 않으면 年金(pension)을 받을 수 없다고 規定함으로써 1855年의 樞密院令은 强制力을 가지게 되었다. 그리고 1868年 自由黨이 勝利하여 「글래드스톤」(William Ewart Gladstone)首相은 일부 閣員의 反對를 무릅쓰고 公務員制度改革의 英斷을 내려서 1870年 實績主義에 立脚하는 近代的인 英國公務員制度를 確立시킨 획기적인 樞密院令이 制定되었다. 이로써 貴族이나 일부의 特殊出身의 無能한 公務員에 의하여 부패·타락과 非能率的이었던 英國官界에 新興市民階級의 有能한 子弟들이 進出할 수 있는 길이 열리게 되었으며 實績主義에 의한 公務員制度가 樹立되었다. 英國은 美國·獨逸·日本이나 우리나라와 같이 國會에서 制定한 公務員制度에 관한 一般法을 가지고 있지 않으며 주로 樞密院令과 財務省規則이 그 기초가 되고 있는 것이 특징이다.[30]

2. 美國에 있어서의 實績制度의 樹立過程

第7代 大統領 「잭슨」(Andrew Jacksoon)이 主唱한 公職更迭政策(rotation of office)은 素朴한 民主主義의 政治理念으로서 美國 獵官制度의 基礎를 確立하였고 市民으로 하여금 民主

[28] 愼斗範, 行政學槪論, 裕豊出版社, p.311. (1982)
[29] 樞密院令(Order in Council)은 國王이 「樞密院의 諮詢」은 거쳐 내리는 勅令이며 國會와는 독립으로 國王의 大權에 의하여 내려지는 것과 國會制定法의 委任에 의하여 내려지는 두 종류가 있다.
[30] 金圭定, 前揭書, p.443.

的 自治行政에 참여케할 수 있는 機會를 증진시켰다는데 그 歷史的 意義가 있다고 하겠다. 하지만 「잭슨」적인 人事行政은 民主政府의 필수요건인 行政의 公正性을 상실하고 부패와 非能率을 조성시켰다. 이러한 獵官主義의 諸타락에 대처하기 위하여 行政改革運動이 일어나기 始作하였다.

1865年 共和黨下院議員인 「젱크스」(Thomas A. Jenkes)는 公務員制度改革案을 議會에 提出하였으며 또한 政府의 行政問題를 調査·研究하여 報告書를 提出함으로써 公務員制度改革에 집중적인 努力을 기울였던 最初의 美國人이었다.[32] 또한 公務員制度의 改革을 公約하고 大統領의 當選된 第18代 大統領 「그랜트」(Ulysses Simpon Grant)는 1870年 議會에 公務員制度改革을 위한 立法을 要求하였다. 이러한 公務員制度改革運動은 政府에서 뿐만아니라 民間人에 의해서도 추진되었다. 즉 1877年 「뉴욕」 公務員制度改革協會(New York Civil Service Reform Association)가 결성되었고 또한 1881年에는 全國公務員制度聯盟(National Civil Service League)의 前身인 全國公務員制度改革聯盟(National Civil Service Reform League)이 組織되었다. 이렇게 公務員制度改革運動이 활발히 展開되고 있던 중 1881年 獵官運動에 실망한 「귀토」(Charles J. Guiteau)에 의하여 「가아필드」(James A. Garfield) 大統領이 暗殺당한 事件은 美國人들에게 公務員制度改革의 時急性을 주지 시키게 되었으며 改革의 직접적인 계기를 마련해 주었다고 할 수 있다. 이러한 狀況下에서 1882年 12月에 通過되고 1883年 1月 16日 努力을 發生한 人事行政法인 「펜들턴」法 (Pendleton Act)의 施行으로 종래 獵官制度로 행하던 美國公務員制度는 實績制度로 바뀌게 되었다. 이 「펜들턴」法은 「오하이오」(Ohio)州 출신의 民主黨 上院議員이며 前副統領候補者였던 「펜들턴」(George H. Pendleton)이 1880年 12月 15日 公務員制度改革을 위한 法案을 提出하여 通過된 法으로 그의 主要 內容을 보면 다음과 같다.[33]

(1) 公務員의 任免에 관한 政治的 恣意를 방지하기 위하여 超黨的이고 獨立的인 人事委員會를 設置한다. (2) 任用은 實際的 性質을 가지는 公開競爭試驗에 의한다. (3) 任用過程의 일부로서 試補期間을 둔다. (4) 能力을 상실한 除隊軍人은 이미 부여되고 있던 특혜를 계속享有한다. (5) 公務員은 政治獻金을 할 의무를 지지 않으며 또한 政治活動에 참여하여서는 안된다. (6) 人事委員會는 자발적으로 調達할 수 있는 權限이 부여되며 年例報告書를 大統領을 거쳐 議會에 提出하여야 한다. (7) 同法은 「워싱턴」에 있는 各省과 50名이상의 職員을 가진 稅關, 郵遞局에 적용되며 實績制度의 적용을 받는 分類職의 확대 또는 分類職으로부터의 除外여부는 大統領의 裁量權에 속한다. 以上과 같은 內容을 가진 「펜들턴」法의 적용범위는 점점 확대되어 갔다.

實績制度(merit system)의 本質은 能力·政治的 中立·身分保障·機會均等 등을 지적할

32) Paul P. Van Riper, *op. cit.*, pp. 65~66.

33) O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, 5th edition(New York: Harper and Row, Publishers) p. 36, (1962)

수 있으며 오늘날 이 制度가 發展하게 된 要因을 보면 첫째 行政國家의 대두로 議會의 政治的 能力만으로서는 社會의 諸問題를 解決하기가 어렵고 또한 市民階級에 對立하는 勞動階級이 새로운 政治的 勢力으로 登場함으로써 國家는 이들의 中立的 調整者로서 또는 指導者·統制者로서 市民生活의 모든 分野에 개입하게 되었다. 따라서 國家는 專門的이며 能率的인 資格을 갖춘 行政公務員이 要請되었다. 둘째 國民의 政治意識수준이 높아짐에 따라 能率的인 政府를 원하게 되어 金權 또는 政黨의 구속으로부터 公務員의 地位를 保障하기 위하여 政治的 腐敗의 改革과 民主的 淨化가 要求되었다. 세째 獵官制度가 여러가지 行政上의 폐해를 가져오게 되었는데 그 중에서는 行政能率의 低下, 不必要한 公職의 增大와 그로 인한 예산의 낭비 그리고 官僚가 國民에게 보다는 政黨을 위하여 주로 奉仕하게 됨으로써 行政의 責任을 보장할 수 없었다는 것을 지적할 수 있다. 따라서 獵官制度의 이러한 폐해를 극복하기 위하여는 實績制度의 樹立이 불가피 하였다고 아니할 수 없다.

V. 우리나라 人事行政制度의 發達

1. 日帝時代의 植民官僚制

1) 植民官僚制의 形成過程과 環境的 要因

우리나라에 있어서의 植民官僚制의 形成過程과 環境的 要因을 보면 日帝는 1907年 丁未條約을 강요하여 ① 韓國政府의 法令制定과 주요한 行政處分에 대하여서는 日本統監의 승인을 얻도록 하고 ② 韓國 高級官吏의 任免은 統監의 동의를 거치도록 하였으며 ③ 統監이 추천하는 日本人을 韓國高級官吏로 任命하도록 하였다. 이어서 1909年에는 韓國의 司法官任用을 자행하였으며 1910年에는 韓國이 警察事務를 전담하고 同年 8月 29日에는 合併條約을 체결하여 李朝韓國의 官僚制度는 붕괴되었다.

1910年 9月 30日에는 「朝鮮總監府官制」가 公布됨으로써 식민지로서의 한국에 대한 거의 모든 統治權을 장악한 군인 출신이 總督을 중심으로 하여 集權的·家父長的 官僚制가 形成되었다. 總督은 立法事項에 關하여 命令(制令)으로서 규정할 수 있는 制令制定權·出兵請求權, 判任文官이하의 官吏에 대한 人事權과 職權 또는 特別委任에 의하여 總督府令을 發할 수 있는 命令權등 광범한 權限을 가지고 있었다.

植民地時代에 있어서 韓國人은 參政權이 부여되지 않았고 經濟는 日本의 產業經濟構造에 예속되어 있었으며 教育을 받을 수 있는 기회가 극도로 제한 되고 있었다. 植民官僚制의 바탕이 되는 日本官僚制는 前近代的·家產的 官僚制의 성격이 농후하였으며 官僚는 天皇의 使用人으로 간주되었고 割據性(sectionalism)의 경향과 法律主義(legalism)的 行政行態가 뚜렷하였다. 또한 高級官吏와 下級官吏間의 신분적 차별이 심하였으며 이러한 差別은 公職에 있어서 뿐만 아니라 社會生活이나 私生活까지 지배하였다.[34]

[34] 金圭定, 前揭書, p.332.

2) 人事行政制度의 特徵

人事行政制度의 특징을 살펴보면 ① 官吏制度는 이른바 「官制大權」·任官大權」의 발동에 의하여 議會의 協贊을 거부하는 勅令에 의하여 규율되었으며 文官任用令·文官徽戒令·文官分限令·官吏服務紀律·俸給令 등이 있었으며 ② 人事機關으로서는 朝鮮總督府의 總督官房人事課가 있었으며 奏任文官의 提請權과 判任文官 이하의 下級官吏 人事權은 總督이 장악하고 있었으며 ③ 官職의 分類는 階級制를 基礎로 하였으며 親任官·勅任官(제1위)·奏任官(제2위)·判任官(제3위)·吏員·囑託·雇員 등으로 分類되고 있었고 總督府 전체 官吏 중 반수 이상을 차지하는 韓國人官吏의 63%가 吏員·囑託·雇員 등 末端官吏였다. 따라서 韓國人이 行政經驗을 얻을 기회가 극도로 制限되어 해방후 혼란의 원인이 되었으며 ④ 官吏의 報酬는 생계의 유지 또는 품위의 유지에 중점을 둔 生活給으로서 간주되었고 報酬 支給에 있어서는 韓國人과 日本人間에 격차가 심하였으며 日本人에게는 特別手當이 支給되었으며 ⑤ 採用試驗으로서는 法學을 위주로 하는 高等文官試驗과 普通文官試驗이 있었으며 交通·遞信·警察關係官吏의 양성을 위한 訓練이 있었을 뿐 뚜렷한 在職者訓練은 없었다는 것 등을 들 수 있다.[35]

2. 解放이후의 人事行政制度의 展開

1) 美軍政時代

解放 이후 들어선 美軍政은 이른바 通譯政治의 폐단, 韓國社會에 대한 豫備知識의 결여, 文化的 共通性의 결여, 유능한 韓國人高位官僚의 不足, 南北兩斷과 이데올로기의 심각한 대립 등으로 온갖 行政上의 혼란·비능률을 초래하였으며 美國式 人事行政制度를 도입하였으나 아무런 성과도 거두지 못하였고 현상의 유지에 급급하였을 뿐이었다. 또한 韓國人의 民政長官으로 임명되어 있으면서도 결정권은 美軍政長官이 行使함으로써 人事組織이 二重的 構造를 띠고 있었다.[36]

2) 大韓民國의 樹立나 人事行政制度의 發展

1948年 大韓民國의 樹立과 더불어 現代的 公務員制度의 法的 裝置가 마련되었으나 法制와 現實間에는 심한 괴리현상이 나타나고 있었다. 특히 植民官僚制의 유산이었던 韓國官僚는 과거의 反民族的 行蹟에 대한 國民으로부터의 규탄에서 벗어나기 위한 自己保存手段으로서 權力層이나 政治團體에의 接近을 획책하였다. 우리나라 人事行政制度의 發展過程은 大韓民國이 樹立된 1948年부터 自由黨이 創黨되었던 1952年까지 自由黨에 의한 公職의 獵官化가 본격적으로 進行되었다가 民主黨이 집권하고 軍政이 실시되었던 1952年부터 1961年까지 그리고 軍政 직후 광범한 人事行政制度改革이 단행되고 합리적인 人事行政制度 확립에의 方向으로 나아가게 된 1961年부터 1972年까지 그리고 그 이후부터 現在까지로 대분할

35) 金圭定, 前揭書, p.333.
36) 劉鍾海, 現代行政學, 博英社, p.632, (1979)

수 있다.[37]

① 第1期(1948~1952)에 있어서는 1948年의 憲法과 1949年의 國家公務員法에 의하여 獨立된 考試委員會가 設置되었고 任用上의 機會均等이 保障되었으며 公務員의 政治的 中立性과 身分保障이 要求되었으며 考試와 銓衡이 규정되었다는 의미에 있어서 法制面으로는 實績主義的 人事行政制度가 확립되었다고 볼 수 있으나 별로 實效性이 없었으며 오히려 情實任用이 姿行되었으며 ② 第2期(1952~1961)에 있어서는 自由黨과 民主黨의 執權時期로 公務員의 政黨官僚로서 獵官主義化 現象이 나타났으나 우리나라의 이러한 獵官主義는 美國의 獵官主義가 처음 公務員制度에 청신한 民主主義的 氣風을 振作시키는 데 目的이 있었고 民主主義의 승리로 간주되었던 것과는 다르며 政權延長을 위한 方便으로 企圖되었다고 볼 수 있으며 오히려 1960年의 自由黨沒落과 民主黨의 執權 그리고 1961年의 5.16革命에 뒤이은 軍政의 實施에 대한 대폭적인 人事異動이 美國的인 獵官主義에 가깝지 않나 생각된다. ③ 第3期(1961~1972)에 있어서는 國家公務員法의 대폭적인 改正, 職位分類制의 採擇, 年金制度의 改善, 教育訓練의 强化등 大幅的인 社會改革과 더불어 광범한 人事制度의 改革이 단행되었으며 ④ 第4期(1972~現在)에 있어서는 70年代에 들어와 비교적 적극적인 人事制度가 모색되었는데 그 內容으로는 公務員任用의 學力制限撤廢, 資格證所持者·學位所有者의 特殊要件의 緩和, 契約公務員制의 導入, 階級區分制로의 還元, 昇進에 있어서 教育·訓練의 比重强化 등이었다. 그러나 아직도 人事行政專門家의 不足, 報酬의 非現實性, 人事機關의 未備, 公務員團體에 대한 消極的 認識, 高級公務員의 지나친 外部人士의 登用, 公務員의 政治的 中立性의 미확립 등 많은 問題点이 제기되고 있으며 앞으로 계속적인 改善·發展이 요망된다.

VI. 結 論

人事行政制度는 그 起源을 古代에서부터 찾아볼 수 있으나 人事行政의 必要性을 認識하게 된 것은 近代國家成立以後라고 할 수 있다. 近代國家의 成立으로 政黨政治가 發達하여 從來 國王의 使用者였던 官僚에 대하여 國民의 代表機關인 議會가 支配權을 行使하려는 民主的 目的을 위하여 獵官制度(spoils system)가 樹立되었는데 初期의 獵官制度는 民主政治의 基本理念과 一致하고 當時 政府行政의 單純性 등으로 國民의 支持를 받은바 있었으나 現代國家로 移行해오면서 차츰 그의 폐해가 심각하게 되었다. 그 예로 1881年 美國「가아필드」(James A. Garfield) 大統領이 獵官運動에 실망한 獵官輩에 의하여 暗殺당한 事件은 獵官制度의 폐해를 단적으로 들어낸 것이라고 할 수 있다. 또한 産業革命 이후 급격한 社會變動으로 國家機能은 質的으로 變化하고 量的으로 增大하여 公務員의 能力과 能率問題가 대두되었으므로 自然히 情實主義로 인한 行政能率의 低下는 批判을 받게끔 되었다. 따라서

[37] 劉鍾海, 前揭書, p. 633.

美國과 英國은 時間的인 差異는 있었으나 거의 때를 같이하여 情實主義의 폐해를 극복하고 實績主義(成績制度)를 樹立하려는 公務員制度改革運動이 일어나게 되었다. 그 結果 英國에서는 「노스코트」·「트레벨리안」 報告書가 나오고 樞密院會에 의하여 實績制度를 法制化 하기에 이르렀고 美國에 있어서는 「오하이오」州 出身의 民主黨 上院 議員이며 前副統領 候補였던 「펜들턴」의 努力에 의한 「펜들턴法」(Pendleton Act)으로 美國의 公務員制度는 獵官制度를 청산하고 實績制度가 樹立되었다. 實績制度는 본래 獵官制度에 대한 反動 및 抗議로서 주장되었으며 中央人事機關의 役割은 公務員을 「情實主義의 이리떼」(Wolves of patronage)로부터 보호하는데 있었다. 그러나 이러한 實績主義는 一邊到의 立場에 대하여는 公務員이 강력한 身分保障에 의하여 義務보다 權利나 物質的 報酬에 더 關心을 가지며 積極的으로 創意性이나 生産性을 發揮하려는 意慾을 表示하지 않고 있다는 批判이 가하여지게 되었다.[38] 그리고 實績制度는 現代國家의 人事行政의 基本原則으로서 80年의 歷史를 가지고 英美에서 發展해 왔으나 實績制度와 獵官制度의 適用을 받는 公務員間의 比率은 좀처럼 변하지 않고 있는 것이다. 따라서 從來 情實主義에서 탈피하여 實績主義를 一律的으로 적용하는 것만이 現代人事行政의 原則으로 간주되었으나 실제組織體를 運營하는데 있어서 職員을 實績에 의해서만 任命한다는 것은 不合理한 結果를 초래하게 된다. 高位政策決定擔當者는 그 組織體의 責任者와 理念이 一致하고 서로 믿고 氣分이 相通하는 親密性이 있어야 한다는 점에 있어서 高位職의 一定 職位는 實績主義原則에다 情實主義的 要素가 加味되는 것이 要求된다.[39] 또한 實績制度의 發達로 새로운 官僚制의 대두를 보게 되었다. 즉 現代社會는 政治·經濟·軍事·文化등의 機械的 組織이 複雜化·多元化하고 政府의 機能이 擴大하여 감으로써 官僚의 數는 增加하고 그 地位 權限은 肥大하여진다. 이와 같은 現象을 現代的 意味에 있어서 勝利的 官僚制(triumphant bureaucracy)라고도 하고 새로운 專制主義(new despotism)의 代名詞로 쓰여 지기도 한다.

이러한 官僚制에 대한 民主統制의 必要性은 더욱 要求되나 統制의 方法으로서 一般大衆의 公務員化에 의한 것은 不可能하므로 高位職에 의할 수 밖에 없으므로 獵官主義에 의한 任命數는 증가하게 되는 것이다. 그리고 新生國이나 先進國에 있어서도 政策의 큰 變動을 가져올 때는 이에 적극 찬동하는 高級公務員이 많이 必要하게 되어 平常時보다 훨씬 많은 獵官任命이 要求되는 것이다. 이러한 예로 美國 第16代 「링컨」大統領의 執權時 대폭적인 公職의 更迭을 단행하였는데 이것은 그의 信念인 奴隸制度를 廢止하기 위하여 미리 이러한 政策을 妨害하는 障碍를 除去할 필요가 있었기 때문이다. 獵官制度의 폐해만을 따진 나머지 너무 實績 主義에만 人事行政을 기대하면 19세기 自由民主主義下의 獵官主義克服을 위하여 考案되었던 手段에 집착하게 되어 人事行政은 지나치게 形式化 내지 消極化하게 되어

38) 金圭定, 前揭書, p.456.
39) E. Strauss, The Ruling Servant(London), p.272. (1961)
朴文玉, 韓國政府論, 博英社, p.570, (1968)

目的達成을 해치는 結果를 가져올 위험성이 있는 것이다.[40] 따라서 現代의 人事行政制度는 實績制度(merit system)를 原則으로 하고 獵官主義(spoils system)를 加味하는 人事行政制度의 伸縮性이 要求되는 것이다.

參 考 文 獻

1. 金圭定, 新行政學原論, 法文社, 1978.
2. 朴東緖, 人事行政論, 法文社, 1978.
3. 朴東緖, 韓國行政論, 法文社, 1978.
4. 朴文玉, 行政學, 新泉社, 1975.
5. 愼斗範, 行政學槪論, 裕豊出版社, 1982.
6. 安海均, 現代行政學, 茶山出版社, 1984.
7. 劉鍾海, 現代行政學, 博英社, 1979.
8. 兪 炅, 行政學原論, 法文社, 1979.
9. 李宇鉉, 行政學原論, 司法行政學會, 1964.
10. 張志浩, 人事行政論, 進明文化社, 1965.
11. Beyer, William C., The Civil Service of the Ancient World P.A.R., Vol.18, No.4, Autumn, 1959.
12. Fish, Carl R., The Civil Service and the Patronage, Cambridge: Harvard University press, 1904.
13. Finer, Herman, The British Civil Service, Lond: Fabin Society, 1927.
14. Gladden, E.N., *The Essentials of Public Administration*, London: Staples Press Limited, 1964.
15. Kaufman, Herbert, "The Growth of the Federal Personnel," in Sixth American Assembly, *The Federal Government Service: Its Character, Prestige and Problems*, final ed., New York: Columbia University, Graduate School of Business, 1954.
16. Kimgsley, J. Donald, *Representative Bureaucracy, An Interpretation of the British Civil Service*, Yello Springs, Ohio: Antioch Press, 1944.
17. Pfiffner, J.M., & Presthus R.V., *Public Administstration*, 4th ed., New York: Ronald, 1960.
18. Stahl, O. Gellen, *Public Personnel Administration*, 5th edition, New York: Haper and Row, Publishers, 1962.
19. Waldo, Dwight ed., *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: McGraw Hillny, Inc., 1953.
20. White, Leonard D., *The Jacksonians*, New York: The Macmillan Co., 1954.
21. 足立忠夫, イギリス公務員制度(東京: 勁草書房), 1956.

[40] J.M. Pfiffner and R.V. Presents, Public Administration, 4th ed. (New York: Ronald), p.269, (1960)

A Study of Public Personnel Administration System

Bo-young Lee
Dept, of Health Administration
Kwangju Health Junior College

>*Abstract*<

The origin of public personnel administration system can be observed even in the ancient countries, but the necessity of the public personnel administration won a full recognition with the formation of modern countries.

The formation of modern countries resulted in the development of the party politics which led to the spoils system in which the party that won in election had the power to appoint public officials previously held by the king.

Basically this was thought to be the victory of democratic system but defects bagan to appear with the system.

Thus, there have been movement to reform the system of public officials in modern democratic countries.

As a result, the merit system was established, which appoints public officials on the basis of competency and qualification.

This paper has studied the two systems in England and the United States as they have mostly been developed in the two countries.

The two systems, the two major currents of public personnel administration, exist in any kinds of government.

The spoils system flourished in the liberal democracy of 19C suffered from administrative inefficiency and extravagance with budgets, scattering the original noble ideals of democracy.

To avoid the defects of the system the modern countries adopted the merit system, but the character of present countries makes it inevitable for the two systems to coexist.

This paper has made a periodic observation on the process of the establishement of the two systems.

Observing the character of bureaucracy in absolutism, the process of the establishment of spoils system in modern democratic countries, and that of the merit system in present democratic countries, this paper revaluated the two systems and suggested a view of the public personnel administration system of the future.