

공무원 순환보직에 관한 연구

김 광 호

(한국개발연구원 부연구위원)

A Study on Job Rotation in Civil Service

Kwang-ho Kim

(Associate Research Fellow, Korea Development Institute)

* 본고는 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』(연구보고서 2007-03)의 제8장 「정부부문의 전문성 제고를 위한 인사제도의 개선」으로 기발간된 보고서를 수정·보완한 것임.

** 김광호: (e-mail) khk@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 49 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-740, Korea

- Key Word: 순환보직(Job Rotation), 인사제도(Personnel Management System), 계급제(Rank Classification System), 직위분류제(Position Classification System)
- JEL code: H11, M12, M53
- Received: 2008. 6. 10 • Referee Process Started: 2008. 6. 10
- Referee Reports Completed: 2008. 9. 30

ABSTRACT

This paper aims at analyzing the practice of job rotation in the Korean government and putting forward policy suggestions. The Korean government is often accused of low capacity and weak competitiveness, which mainly result from the low expertise of public officials. Considering the high quality of human resources flowing into the public sector in Korea, solutions should be found from the structure of the system. This paper regards frequent position changes due to excessive job rotation as a key factor undermining the accumulation of expertise and conducts in-depth analyses. The current practice of frequent rotation shows that the average tenure period of government officials at director level and above is only about one year, far shorter than those in major developed countries, which causes many problems such as low efficiency, lack of accountability and policy consistency, and low opportunity for accumulating expertise. Simple models are set up to analyze job rotation and other alternative personnel management systems. Analyses find that it would be desirable to have each individual experience various positions during the initial rotation period to find his/her own aptitude, and then accumulate expertise by settling in at a certain specialized field for a prolonged period of time based on the revealed aptitude in mid and high positions. This turns out to be in line with the structure of the Career Development Program which is being introduced. The model-based analysis of this paper distinguishes this study from preceding ones conducted in the traditional framework of personnel management study. Practical measures to mitigate the problems of frequent job rotation include rotating within the area of specialty, narrowing the scope of transfer, and reinforcing the minimum tenure period. However, since the current frequent rotation is fundamentally attributable to the rank system based on seniority, the present civil service classification system needs to be converted into a position classification system in the long run.

본 연구는 공무원의 전문성 축적을 저해하는 것으로 지속적으로 지적되는 순환보직의 실태를 파악하고 그 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 우리나라 중앙부처 과장급 이상 공무원의 평균재직기간은 1년 남짓으로 매우 짧아 업무의 인수·인계에서

오는 비효율 및 업무공백, 전문성 축적기회의 감소, 책임성 저하, 정책의 일관성 및 연속성 결여 등 여러 문제를 낳으며, 특히 고도의 전문성을 요하는 대외·협상 분야에서 큰 국가적 손실을 낳는 것으로 파악된다. 이의 개선을 위해서는 전문성을 고려하는

ABSTRACT

보직이동, 전보범위의 축소, 전보제한기간의 강화 등의 조치가 필요하나, 근본적으로 현재와 같은 과도한 순환보직이 연공서열에 기초한 계급제에 기인하므로 장기적으로 공

직분류제도를 계급제에서 직위분류제로 전환하고 실적주의적 요소를 강화해야 할 것이다.

1. 서론

순환보직은 우리나라의 공무원 인사제도에 관한 논의에서 빠지지 않고 등장하는 주제 중 하나이다. 순환보직은 공무원 사회 내부에서도 연공서열 등과 함께 공무원 인사제도의 문제점으로 지적되고 있으며, 외부적으로도 민간과 학계로부터 공무원의 전문성 축적을 크게 저해하는 요인으로 지속적으로 지목되고 있다.

이 중 특히 순환보직이 전문성 축적을 저해한다는 지적은 매우 관심 있게 살펴볼 필요가 있다. 국민들의 소득수준 및 의식수준 향상에 따라 민간부문에서는 전문화된 고품질의 공공서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 또한, 가까운 장래에 도래할 저출산 고령화 사회에 대비하고, 복잡다기하고 급변하는 국제환경 속에서 경제적·국제정치적 변화에 국가적으로 신속하게 대처하기 위해서는 정부부문이 고도의 전문성을 갖출 필요가 있다. 보다 구체적으로 정부부문은 현재의 사회·경제·대외상황에 대한 정확한

진단과 정책수단의 합목적성과 효과성에 대한 올바른 판단을 기초로 정책의 파급 효과 및 부작용 등의 여러 요인을 고려하여 최선의 정책을 세우는 정책입안능력과, 이렇게 입안된 정책을 효과적이고 효율적으로 투명하게 집행해 나갈 정책집행능력을 필수적으로 갖추어야 한다.

이러한 측면에서 볼 때 우리나라의 정부부문은 경제사회적·대외적 추세에 뒤처져 민간부문의 수요에 부응하지 못하고 있을 뿐 아니라, 고도의 전문성이 요구되는 대외협상 등의 분야에서 국가적으로 심각한 손실을 낳고 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 각종 국제적 경쟁력 지표에 의하면 우리나라 정부부문의 경쟁력은 미흡할 뿐 아니라 민간부문 및 국가경쟁력보다 낮아,¹⁾ 정부부문의 역량 부족이 경제성장 및 국가발전에 장애가 되고 있다는 지적이 대두되는 실정이다.

이러한 지표들이 얼마나 객관적이고 공정한 것이며 정부부문의 전문성 부족에 대한 비판이 얼마나 타당한 것인가에 대해서는 의문과 반론이 제기될 수 있겠으나, 사회 전반에 걸쳐 이러한 비판과 문제제기가 끊임없이 지속되고 있는 것

1) 세계경제포럼(WEF)의 2006년 경쟁력 순위에 따르면 우리나라의 국가경쟁력지수, 기업경쟁력지수, 공공기관지수는 125개국 중 각각 24, 25, 48위를 차지했다. 또한 국제경영개발원(IMD)의 2006년 세계경쟁력 순위에서 우리나라의 국가경쟁력, 기업효율성, 정부효율성은 전체 61개국 중 각각 38, 45, 47위를 차지했다. 또 세계은행(World Bank)의 2006년 거버넌스지수(Governance Index)에 따르면 우리나라는 정부의 효과성, 규제외 질, 법질서, 부패와 통제 등의 각 부문에서 주요 아시아 경쟁국에 비해 크게 뒤떨어지는 것으로 나타났다.

이 현실이며, 또한 그러한 비판의 타당성 여부를 떠나 정부부문의 전문성을 제고할 수 있는 방안을 찾아보는 것은 국가경쟁력 향상을 위해 매우 의미 있는 일이 될 것이다.

이러한 맥락에서, 공무원의 전문성 축적을 저해하는 것으로 지목되는 잦은 순환보직에 대한 분석은 매우 중요하다고 하겠다. 물론 전문성 부족이 단선적으로 순환보직에 의해서만 생겨나는 것은 아닐 것이다. 이 문제에 대해 보다 종합적으로 접근하기 위해서는 공무원의 채용, 보직 관리, 교육훈련에 이르는 전 분야에 대한 검토가 필요하며, 또한 거시적으로는 정부부처나 조직의 행태에 영향을 미치는 정책결정·조정시스템, 정치제도와 환경 등에 대해서도 심도 있는 분석이 필요할 것이다.²⁾ 그럼에도 불구하고 순환보직에 대한 연구가 중요한 것은 순환보직의 개선이 전문성 제고의 충분조건이 될 수는 없지만 매우 중요한 필요조건이기 때문이다. 뒤에서 살펴보겠지만 현재와 같은 인사운영하에서는 전문성의 축적이 물리적으로 어려울 수밖에 없으며, 따라서 이의 개선이 없이는 다른 어떠한 조치들도 그 효과에 한계를 가질 수밖에 없다.

인사제도에 관한 논의는 주로 행정학

분야에서 폭넓게 진행되어 왔다(오성호[2000], 김관석[2002], 김근세[2002], 서원석[2003]). 특히 인사제도 개혁에 관한 논의와 더불어 최근 들어 공직사회의 경쟁력과 전문성 제고를 위한 연구들이 활발히 진행되고 있는데, 공직사회의 경쟁력 제고를 위한 실적주의 강화(최병대·김상목[1999]), 전문성 제고를 위한 보직관리의 개선(남궁근 외[2004], 최무현 외[2004]), 경력개발제도의 도입(이종수[2002], 남궁근[2003]), 공직분류체계의 개편(김명식[2003]) 등 다양한 주제들이 논의되고 있다. 본 연구는 이와 같은 연구의 일환으로, 순환보직에 따른 잦은 보직이동을 전문성 축적을 저해하는 중대요인으로 보고, 이에 대한 현황 파악과 이론적 분석을 통해 시사점과 개선방안을 도출하고자 한다. 특히 기존의 규범적 논의에서 한걸음 더 나아가 이론적 모형을 통해 보다 체계적이고 분석적인 접근을 시도하였다.

본고의 이하 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 순환보직의 현황과 문제점을 살펴본 후 이러한 현상이 나타날 수밖에 없는 원인에 대해 고찰한다. 제Ⅲ장에서는 순환보직의 문제를 좀 더 분석적으로 살펴보기 위해 간단한 이론적 모형을

2) 우리나라 정부부문 인력의 매우 특징적인 현상은 공무원으로 유입되는 인력의 질이 공무원 공개채용시험의 높은 경쟁률에서 알 수 있듯이 매우 양질이라는 것이다. 특히 고등고시를 통해 유입되는 인력은 여러 측면에서 최고급 집단으로 파악된다. 이러한 최고급 인력의 역량에 대해 끊임없이 문제가 제기되고 있다는 것은 문제의 실마리를 제도적·구조적 측면에서 찾아야 함을 암시한다.

통해 각종 가상적 제도를 분석하고 시사점을 찾는다. 제Ⅳ장에서는 순환보직에 관한 구체적인 정책제언을 제시한다. 끝으로 제Ⅴ장에서는 연구결과를 요약하고 향후 연구과제를 제시한다.

Ⅱ. 순환보직의 현황 및 문제점

1. 순환보직의 현황

가. 순환보직의 개념 및 취지

순환보직(job rotation)은 공무원 개인의 능력발전을 목적으로 제도화된 배치전환³⁾⁴⁾을 말한다. 순환보직은 적재적소배치의 원칙⁵⁾과 함께 우리나라 공무원 인사의 근간을 이루는 기본원칙이라고 할 수 있다. 재직공무원의 전보에 대해 규정

한 공무원임용령 제44조는 순환보직의 취지를 잘 나타내고 있다. 이 조항은 “임용권자 또는 임용제청권자는 소속 공무원의 동일직위에서의 장기근무로 인한 침체를 방지하여 창의적인 직무수행을 기하고, 과다하게 빈번한 전보로 인한 전문성 및 능률의 저하를 방지하여 안정적인 직무수행을 기할 수 있도록 하기 위하여 정기적으로 전보를 실시하여야 한다”고 명시하고 있다.

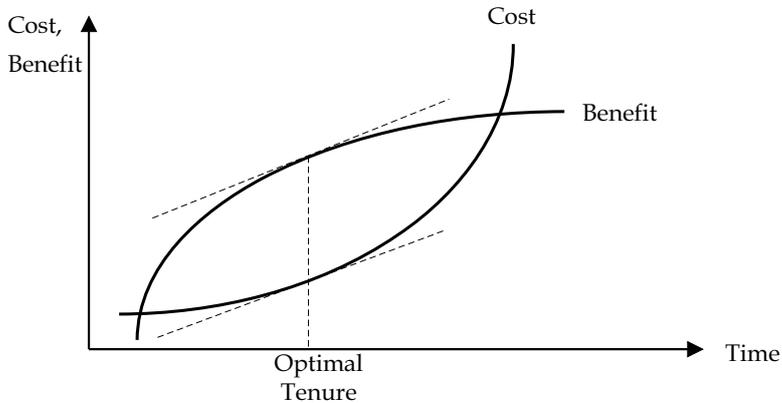
이 조항을 좀 더 자세히 살펴보면 암묵적으로 경제학의 최적화개념을 내포하고 있음을 알 수 있다. 즉, 한 직위에 오래 근무하는 데에는 비용과 편익이 공존하는데, 전문성 및 능률의 축적을 편익이라고 할 수 있고, 장기근무로 인한 침체를 비용이라고 할 수 있다. 편익인 전문성과 능률이 재직기간에 따라 증가하지만 그 증가속도가 감소한다면(즉, 한계편익이 체감한다면), 그리고 비용인 장기근무에

3) 배치전환(reassignment transfer)은 수평적 인사이동으로 동일직급 내의 이동이므로 보수의 변동이 수반되지 않는 것이 특징이다. 배치전환은 기준에 따라 여러 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 직무성격의 변화를 기준으로 해서 직렬의 경계를 넘느냐의 여부에 따라 구분하면 전보와 전직으로 나눌 수 있다. 전보는 동일직렬 내에서의 수평이동이며, 전직은 동일등급의 다른 직렬로의 이동이다(유민봉·임도빈[2003], 이상윤[2002]).

4) 배치전환은 원칙적으로 여러 가지 효용성을 가진다. 개인적인 차원에서는 우선 보직에 대한 부적응을 해결하는 장치로 쓰일 수 있으며 장기간 동일업무 수행에서 오는 권태로움을 제거하고 활력을 제공함으로써 공직의 침체를 방지할 수 있다. 뿐만 아니라 배치전환은 개인에게 있어 능력발전 및 승진의 기회로 작용한다. 조직 차원에서 배치전환은 인사관리의 융통성을 제공하며 직무의 변화나 정부조직의 변동에 따른 조정을 용이하게 해준다. 또한 공무원들이 여러 부서를 옮겨 다니게 함으로써 부처 할거주의를 예방하고, 장기간 재직에 따른 각종 유착관계를 막아 부패를 방지할 수 있다(유민봉·임도빈[2003], 이상윤[2002]).

5) 보직관리의 원칙을 적시한 국가공무원법 제32조의5 제2항은 “소속공무원을 보직함에 있어서는 당해 공무원의 전공분야·훈련·근무경력·전문성 및 적성 등을 고려하여 그 적격한 직위에 임용하여야 한다”고 규정하고 있다.

[Figure 1] Optimal Tenure



따른 침체가 재직기간에 따라 증가하며 그 증가속도 역시 증가한다면(즉, 한계비용이 체증한다면), 편익과 비용의 차이인 순편익이 최대가 되는 최적재직기간이 존재할 것이다. [그림 1]에서 비용곡선과 편익곡선의 기울기는 각각 한계비용과 한계편익을 나타내는데, 이 두 값이 일치하는 점이 바로 최적재직기간이라고 할 수 있다. 따라서 위 조항의 ‘정기적으로 전보를 실시하여야’에서의 ‘정기’는 적어도 개념적으로는 이러한 최적재직기간과 일치하도록 설정되는 것이 바람직할 것이다. 실제 공무원임용령에서는 재직기

간을 규정하고 있지는 않지만 재직기간의 하한선에 대해서는 규정을 두어 지나치게 잦은 전보를 제한하려 하고 있다. 공무원임용령 제45조 및 제45조의2에서는 조건에 따라 5년, 4년, 3년, 2년, 1년 6월, 1년 등의 전보제한기간을 두어 이 기간 내에는 원칙적으로 전보를 금지하고 있다.⁶⁾

나. 순환보직의 현황

순환보직의 현황을 살펴보는 목적은 현재의 재직기간이 앞에서 이론적으로

6) 관계조항에 따라 특별채용된 공무원은 조건에 따라 5년, 4년, 3년, 근무예정지역이나 기관을 미리 정하여 실시한 공개경쟁채용시험에 합격한 공무원은 3년, 직류별로 실시한 5급 공무원 공개경쟁채용시험에 합격한 공무원은 2년, 관계조항에 따라 실장·국장 밑에 두는 보조기관 또는 이에 상당하는 보좌기관인 직위에 보직된 3급 또는 4급 공무원은 1년 6월, 고위공무원단 직위에 재직하고 있는 공무원은 1년, 기타 위 사항에 해당되지 않는 공무원은 2년의 전보제한기간을 적용받는다. 하지만 위 조항들은 동시에 전보 제한에 대한 많은 예외규정을 두고 있다. 따라서 전보제한제도가 사실상 유명무실하다는 비판도 제기되고 있다(남궁근 외[2004]).

생각해 본 최적재직기간과 일치하는지를 확인하는 것이 될 것이다. 그러나 실제로 이를 경험적으로 확인하고 검증하는 일은 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 일단 위의 논의 자체가 복잡다단한 현실의 여러 측면을 사상한 단순화된 논의일 뿐 아니라, 설사 그것이 현실의 중요한 측면을 상당히 반영하고 있다고 하더라도 위의 논의에서처럼 최적재직기간을 산출하는 것이 가능하려면 각 직위마다 재직기간에 따른 편익과 비용에 대한 객관적인 자료가 존재하여야 한다. 그러나 우리가 위에서 논의한 편익과 비용은 모두 계량적으로 수치화하기가 어려운 성질의 것이다. 따라서 이용가능한 제한적인 소수의 자료로부터 최대한의 추론을 이끌어내야 하는 어려움이 존재한다.

이러한 어려움을 염두에 두고, 우리나라의 순환보직의 현황을 살펴보기 위해 먼저 과장급 이상 공무원의 평균재직기간을 살펴보자. 과장급 이상의 공무원은 우리나라에서 정책의 기획과 실행에 있어 중추적인 역할을 담당하는 집단이다. 중앙인사위원회는 과도한 순환보직에 대한 비판에 따라 정확한 실태파악을 위해 2001년, 2004년 두 번에 걸쳐 과장급 이상의 직위에 대해 재직기간을 조사하였다. <표 1>에 수록된 조사결과에 따르면 두 조사에서 모두 평균재직기간이 1년 남짓으로 나왔음을 알 수 있다. 또한, 두 기간 모두 실·국장급이 과장급보다 한

달 정도 길게 재직했으며, 첫 번째 조사 기간에 비해 두 번째 조사기간에서 평균 재직기간이 한 달 정도 늘어났다. <표 2>에는 2001년 조사에서 파악된 공정거래위원회, 금융감독위원회, 재정경제부 등 핵심 경제부처 본부의 과장급 이상의 평균 재직기간이 나타나 있는데, 이 역시 1년 내외이며, 특히 금융감독위원회의 경우는 상대적으로 더 짧음을 알 수 있다.

순환보직 현황은 또한 전보 현황을 통해서도 파악할 수 있다. <표 3>은 2006년 말 기준 근무연수별 전보 현황을 보여주고 있다. 이 표에 따르면 근무연수가 1년 미만인 비율이 전체에서는 1/3 정도이며 계급이 올라갈수록 대체로 증가하여 6~9급에서는 30.8%, 4~5급에서는 41.8%, 그리고 3급 이상에서는 50.1%에 달함을 알 수 있다. 특히 1급에서는 그 비율이 무려 75%에 달한다. 한편, 3년 이상 장기 재직하는 비율은 상당히 낮아 전체로도 12.6%에 불과하고, 4~5급에서는 6.7%, 3급 이상에서는 3.9%에 지나지 않는다.

1년 내외의 재직기간은 분명 한 직위에서의 임무를 파악하고 인적 네트워크를 구축하고 장기적인 업무를 안정적으로 계획·추진하는 데 있어서 부족해 보이는 것이 사실이다. 그러나 이를 객관적으로 입증해 보이기는 쉽지 않다. 몇 가지 대안은 해외의 사례를 조사하거나 당사자인 공무원들의 견해를 참고하는 것이다. 우선 해외사례를 보면 OECD 등

〈Table 1〉 Average Tenure of Directors and Above

Period \ Position	Director	Deputy Minister & Director General
Jan 1997~Nov 2001	1 year 20 days	1 year 1 month 21 days
Dec 2001~Jan 2004	1 year 1 month 21 days	1 year 3 months 5 days

Source: Civil Service Commission.

〈Table 2〉 Average Tenure of Directors and Above in Core Economy Ministries

Ministry \ Position	Director	Deputy Minister & Director General
Fair Trade Commission	1 year 2 months 28 days	1 year 25 days
Financial Supervisory Commission	7 months 29 days	8 months 10 days
Ministry of Finance and Economy	1 year 2 months 11days	1 year 1 month 7 days

Note: Survey period is Jan 1997~Nov 2001.

Source: Civil Service Commission

〈Table 3〉 Transfer Rate by Tenure

Tenure \ Rank	~1 yr	1~2 yrs	2~3 yrs	3~4 yrs	4~5 yrs	5 yrs~
Senior Executive	61.2%	27.6%	9.2%	1.0%	1.0%	0.0%
Rank 1	75.0%	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Rank 2	45.6%	42.2%	9.5%	1.4%	1.4%	0.0%
Rank 3	48.9%	37.2%	9.1%	3.0%	0.7%	0.9%
Rank 4	47.0%	33.9%	12.3%	4.3%	1.5%	1.1%
Rank 5	39.1%	38.3%	16.1%	3.8%	1.3%	1.4%
Rank 6	28.6%	41.2%	15.0%	8.1%	2.7%	4.3%
Rank 7	29.7%	40.1%	14.1%	8.5%	2.8%	4.8%
Rank 8	26.9%	42.3%	15.8%	8.0%	2.4%	4.7%
Rank 9	44.8%	41.8%	7.8%	3.5%	0.6%	1.5%
Senior Executive + Ranks 1~3	50.1%	36.8%	9.2%	2.4%	0.9%	0.6%
Ranks 4~5	41.8%	36.8%	14.8%	4.0%	1.4%	1.3%
Ranks 6~9	30.8%	41.2%	13.9%	7.6%	2.4%	4.2%
Total	33.3%	40.2%	14.0%	6.8%	2.2%	3.6%

Note: As of 2006. 12. 31. Survey period is 2006. 1. 1~2006. 12. 31.

Source: Civil Service Commission Website(www.csc.go.kr).

〈Table 4〉 Survey Result on Optimal Tenure by Rank

Rank	Average Response for Optimal Tenure(month)
Deputy Minister & Director General	27.3301
Ranks 3~5	34.4302
Ranks 6 and below	39.2421

Source: Lee et al.(2002).

선진국의 고위공직자 평균재임기간은 5년 정도인 것으로 알려져 있는데,⁷⁾ 이는 우리나라의 경우보다 훨씬 길다. 한편 이중 수 외(2002)는 중앙부처의 공무원을 대상으로 경력개발과 관련한 다양한 주제에 대해 설문조사를 실시하였는데, 이 중 한 문항은 각 직급별로 적정하다고 생각되는 재임기간에 대한 의견을 묻고 있다.⁸⁾ <표 4>에 나타난 설문결과를 보면, 각 직급별 응답의 평균은 실·국장급이 27.3개월, 중간관리자급(3~5급)이 34.4개월, 실무자급(6급 이하)이 39.2개월로, 현행 평균재직기간인 1년 내외와 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 공무원 스스로가 직무의 안정성과 전문성 및 행정의 효율성을 고려했을 때 가장 적정하다고 생각하는 재임기간은 현행 재임기간의 두 배에서 세 배 정도라는

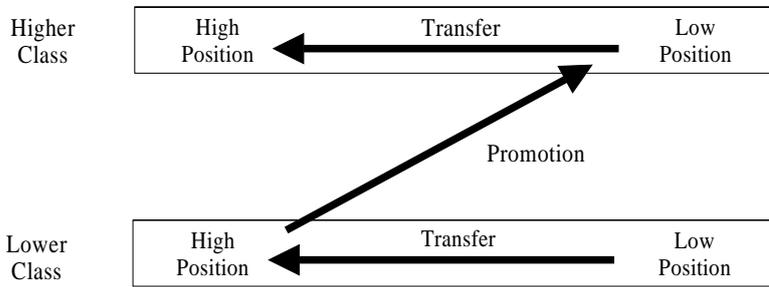
것을 알 수 있다. 이러한 사실들로부터 미루어 볼 때, 현재 과장급 이상 공무원의 평균재직기간인 1년 내외는 지나치게 짧다고 결론 내려도 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 더 나아가 현재의 상태는 전문성 축적을 꾀하기에 앞서 업무에 대한 파악 및 숙지를 염려해야 할 정도라고 해도 과언이 아닐 것이다.

이러한 사실을 받아들인다고 할 때 자연스럽게 제기되는 질문은 왜 순환보직이 그렇게 자주 일어나는가 하는 것이다. 앞서 배치전환에 관한 논의에서 본 바와 같이 순환보직이 보직 부적응 해소, 침체 방지, 승진기회 제공, 능력발전, 융통성 있는 인사관리, 조직개편에 대한 유연한 대응 등의 효용을 가지고 있음을 상기하면, 현재의 지나치게 잦은 순환보직은 이 중

7) 남궁근(2003), 남궁근 외(2004), 최무현 외(2004) 등에 이런 수치가 언급되고 있으나 출처는 명시되어 있지 않다. 확인을 위해 중앙인사위원회에 문의한 결과 해외 주요국의 재직기간 5년이라는 숫자는 다수가 공유하고 있는 지식이나 출처는 분명치 않다는 대답을 받았다. 한 관계자는 외국의 경우 순환보직 자체가 문제되는 일이 드물기 때문에 관련 자료도 빈약한 것으로 보인다고 추측했다.

8) 응답인원은 19개 부처에 걸쳐 560명으로, 직급별로는 실·국장급이 7.8%, 서기관이 18.5%, 사무관이 30.1%, 그 이하가 43.6%이다. 해당 문항은 “공무원의 잦은 인사이동으로 인한 전문성 저해문제가 지적되고 있습니다. 귀하는 각 직급별 하나의 직위(보직)에서 어느 정도 재임하는 것이 적정하다고 생각하십니까?”이다.

[Figure 2] 'Z-shaped' Personnel Shift Chain



대부분의 것으로는 제대로 설명 내지 정당화될 수 없다는 것을 알 수 있다. 많은 공무원들이 1년에 한 번 꼴로 자리를 옮겨야 할 정도로 보직 부적응이나 조직개편이 자주 발생하지도 않을 것이고, 또한 1년이라는 짧은 기간 동안 장기근무에 따른 침체가 발생하거나 다른 직위로 옮겨갈 만큼의 능력발전이 이루어지기도 힘들 것이기 때문이다. 그렇다면 승진이나 인사관리와 관련하여 어떤 구조적인 문제로 인하여 잦은 순환보직이 불가피한 것은 아닌가 생각해 볼 수 있다.

실제로 공무원들이 자리를 이동해 나가는 보직경로의 형태는 이러한 추측을 뒷받침한다. 우리나라 공무원의 보직이동 형태를 살펴보면 소위 말하는 Z자형 보직이동의 형태를 띠고 있다(조석준 [1992]). 즉, 동일직급 내에서도 자리의

가치에 있어 하위인 보직에서부터 상위인 보직이 연쇄적으로 존재하여, 한 직급 내에서 하위보직으로부터 상위보직으로의 이동을 마치면 상위직급의 하위보직으로 승진하여 다시 해당직급의 상위보직으로의 이동을 계속하는 것이다(그림 2 참조). 따라서 조직 내의 한 직급에서 결원이 발생하면 동일직급의 하위보직에 있던 사람들은 모두 각자 한 단계 위의 상위보직으로 이동을 하게 되고 그렇게 해서 비게 되는 해당 직급의 최하위보직은 바로 밑의 직급의 최상위보직에 있던 사람이 채우게 되는 일대 연쇄이동이 발생하게 된다.⁹⁾

실제로 김홍로(2005)의 보직경로 분석에 따르면, 각 직급마다 하위직급에서 승진하여 올라오는 승진유입률이 100%에 가까운 초입직, 전보유입·유출률이 100%

9) 중앙인사위원회의 시뮬레이션에 따르면, 재정경제부의 경우 2급 1명이 1급으로 승진할 경우 연쇄적인 승진과 전보를 통해 자리를 옮길 수 있는 인원이 과장급만 해도 최대 76명에 이른다(『중앙일보』, 2002년 1월 31일, 김명식[2003]에서 재인용).

에 가까운 중간직, 상위 직급으로 승진해 옮겨가는 승진유출률이 100%에 가까운 상위직 등이 존재하는 것으로 드러난다. 이러한 특이한 형태의 인사이동의 원인에 대해서는 제IV장에서 좀 더 자세히 살펴 보기로 한다.

2. 순환보직의 문제점

잡은 순환보직은 정부부문의 전문성 축적에 큰 장애로 작용할 수밖에 없다. 앞에서 본 연쇄이동에 있어서 이동 전후 보직의 업무성격이 유사하다면 업무의 인수·인계에서 오는 비효율은 불가피하다 하더라도 공무원 개개인 차원에서의 전문성 축적에는 큰 손실이 없다고 할 수도 있다. 그러나 한 줄로 늘어선 보직의 연쇄고리에서 한 칸씩 앞으로 이동하는 현재 방식의 순환보직 시스템하에서는 전보에 있어서 개개인의 전문성이 고려될 여지가 매우 제한적일 수밖에 없다. 따라서 잡은 순환보직은 업무의 인수·인계 시 수반되는 정책 단절 및 비효율 이외에도 전문성의 축적에 큰 걸림돌이 되고 있다.

이러한 문제가 가장 눈에 띄게 드러나는 부문이 고도의 전문성이 요구되는 외교·안보·통상 분야이다. 이 부문은 업무성격상 외국어능력, 해당 국가에 대한

정보 및 인적네트워크 구성 등이 필수불가결하여 장기간의 안정적인 임기가 필요하다. 그러나 각종 통계자료나 언론보도에 의하면 현실은 그렇지 못하다. 1997년 외환위기 당시 사태를 초래한 데 대해 큰 책임이 있는 자리 중 하나로 지적된 재정경제원의 국장급 요직인 국제금융증권심의관의 경우 1994년 12월 재정경제원이 발족한 이후 3년 동안 무려 5명이 거쳐가 평균재임기간이 7.6개월에 불과했다. 그 자리를 직접 거쳐간 한 인사에 의하면, 그 자리는 업무과약에만 적어도 6개월은 소요된다고 한다.¹⁰⁾ 이 말이 사실이라면 업무과약이 겨우 끝날 무렵이 되면 다른 자리로 이동하였다는 것이 된다. 국가적으로 큰 손실과 파장을 가져왔던 2001년 항공안전위험국 판정사태의 경우에서도 비슷한 상황이 나타난다. 당시 항공안전의 실무총책임자라고 할 수 있는 건설교통부 항공국장은 1991년 1월부터 사태발생시점까지 2년 8개월 동안 총 5명이 교체되어 평균임기가 6개월에 불과했다. 특히 항공안전등급 추락의 직접적 단초가 된 2000년 6월 국제민간항공기구(ICAO)의 항공 안전점검 및 문제점 지적 이후 이 자리는 한 달이나 공식으로 방치되었고, 그 후 14개월 동안에도 3명이 교체되어 문제의 파악과 효과적인 대처 및 정책결정이 제대로 이루어질 수

10) 『조선일보』, 1998년 3월 8일.

<Table 5> Average Tenure of Directors and Director Generals in International Cooperation Positions

Position Period	Director General	Director
Period I (Feb 1998 ~ Feb 2003)	389.0 days	454.8 days
Period II (Feb 2003 ~ Jan 2007)	387.4 days	349.9 days

Note: Total 304 persons (Period I: 192, Period II: 112).

Source: 『Daily Segye』, 6 Feb 2007.

<Table 6> Distribution of Tenures of Directors and Director Generals in International Cooperation Positions

Tenure Period	~0.5 year	0.5~1 year	1~1.5 years	1.5~2 years	2 years~
Period I (Feb 1998 ~ Feb 2003)	16.2%	35.9%	22.4%	10.9%	14.6%
Period II (Feb 2003 ~ Jan 2007)	21.4%	34.8%	27.7%	10.9%	14.6%

Note: Total 304 persons(Period I: 192 Period II: 112).

Source: 『Daily Segye』, 6 Feb 2007.

없었던 것으로 드러났다.¹¹⁾ 최근 정부부처 통상·국제협력담당 국·과장의 이동 상황을 집계한 통계¹²⁾에서도 이러한 상황은 잘 나타난다. <표 5>에는 외교부를 제외한 정부부처 국제협력담당 국·과장의 평균재직기간이 나와 있는데, 재직기간이 1년 남짓에 지나지 않으며, 특히 과장의 경우 최근 들어 크게 줄어든 것으로 나온다. 외교부를 포함하여도 사정은 크

게 나아지지 않아, 국·과장 전체 평균이 기간 I의 경우 433일, 기간 II의 경우 398일에 불과하다. 국제협력담당 국·과장들의 재직기간을 분포별로 보면 <표 11>과 같은데, 두 기간 모두 재직기간이 6개월 이상 1년 미만인 인원이 1/3 이상으로 가장 많음을 알 수 있다. 이는 한 분야에 수년에서 길게는 수십 년까지 근무하게 하는 외국의 경우와는 큰 대조를 이

11) 『한국일보』, 2001년 8월 21일.

12) 『세계일보』, 2007년 2월 6일.

룬다.¹³⁾ 이러한 이유로 우리나라의 외교·통상 분야는 역량에 대한 많은 비판을 받아왔고, 특히 외환위기 이후 늘어난 각종 대외협상에서 제대로 역할을 수행하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 최근 대외협상전문가들을 대상으로 수행된 한 설문조사¹⁴⁾에 의하면, 민간전문가들은 외환위기 이후 정부의 대외협상 결과에 대해 100점 만점에 42.2점의 낮은 평점을 부여하였다. 이 설문에서 민간전문가들은 대외협상력을 약화시키는 요인으로 '순환보직에 따른 공무원 전문성 부족'을 가장 큰 이유로 꼽았다.¹⁵⁾ 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안의 하나로, 외교·안보·통상 등 고도의 전문성을 요구하는 분야를 별정직화하고 채용경로를 다양화하여 민간의 전문가에게 대폭 문호를 개방하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 또한, 외국의 경우처럼 퇴직 후에도 계약직 등의 형태로 해당 분야의 전문가를 계속 활용하여야 할 것이다.

잡은 순환보직은 전문성 저해 외에도 다른 여러 가지 문제를 낳는다. 잡은 보직변경은 여러 직위에서의 동시다발적 업무 인수·인계를 수반하며 이에 따라

마찰적 비효율은 불가피하다. 보직을 옮기는 사람은 자신이 옮겨가는 자리의 전임자로부터 업무를 인수하는 동시에 자신의 자리로 옮겨오는 후임자에게 현재의 업무를 인계하여야 한다. 그러나 자신의 전임자 역시 새로이 옮겨가는 자리의 업무를 인수하여야 하며 후임자도 자신의 현재 업무를 그 후임자에게 물려주어야 하는 처지이다. 이러한 연쇄적인 성격으로 인하여 업무의 인수·인계가 제대로 이루어지지 않아 효율이 떨어지고 정책이 단절되며 업무가 과다하게 집중될 가능성이 높아진다.

또한, 지나치게 짧은 재임기간으로 인해 업무의 연속성이 떨어지게 되며 책임소재도 불분명해진다. 정책의 기획과 실행을 한 사람이 일관되게 수행하지 못하고 담당자가 자주 바뀌게 됨에 따라 정책의 연속성도 떨어질 뿐 아니라 일의 어디서부터 어디까지가 누구의 책임인지를 파악하는 것도 쉽지 않다. 이와 같이 책임소재가 불분명할 경우 구성원들은 책임감이 낮아지고 그에 따라 성실성도 떨어질 가능성이 높다. 또한 자신이 기획한 일을 스스로 실행하는 경우가 드물기 때

13) 극단적인 예이지만 일본 외무성 조약국의 한 직원은 30여 년 동안 독도문제만을 다루었으며, 주한미군의 법적지위에 관한 협정인 한미행정협정(SOFA)을 다루는 미국의 담당자는 정년 후에도 계약직으로 자리를 지켜 1998년 당시 44번째 해당 업무를 맡고 있었다고 한다(『조선일보』, 1998년 3월 8일. 최무현 외 [2004]에서 재인용).

14) 한국협상학회와 세계일보와 함께 학회회원, 국회 통일외교통상위원회 소속 국회의원, 각 정부부처 국제협력담당국장 등 총 111명을 대상으로 실시하였다.

15) 1, 2, 3순위 복수응답 결과 응답자의 26.9%가 이 항목을 1순위로 꼽았다.

문에 당장의 눈에 보이는 업적을 위해서 실행가능성을 고려하지 않고 비현실적인 계획을 남발할 가능성도 생긴다. 뿐만 아니라 일의 성격상 시급하나 여러 이유로 처리하기 곤란한 일은 자기 임기 내에 처리하지 않기 위해 지연하거나 회피하려 할 유인이 생기게 된다.

한편, 여러 자리를 두루 경험하는 것이 승진의 필요조건으로 작용하는 현재의 풍토에서는 한 개인이 본인에게 적합한 자리를 만나 장기간 일하며 성과를 내고 싶어도 그 분야의 전문가로 알려지게 되어 승진에 불리하게 될까봐 이를 꺼리게 되는 경우도 생긴다(김명식(2003)).

III. 모형을 통한 분석

본 장에서는 순환보직에 대해 좀 더 분석적으로 살펴보기 위하여 간단한 모형을 통해 이론적 분석을 시도한다. 모형이 복잡다단한 현실을 단순화하여 비록 세부적인 문제에까지 해답을 제공할 수는 없지만 순환보직과 관련한 논의에서 핵심이 되는 요인들에 대한 중요한 시사점을 제공해 줄 것이다. 본격적인 논의에 들어가기에 앞서 순환보직과 관련한 기존의 학술적 연구들을 간단히 소개한다.

1. 관련 문헌

순환보직(job rotation)과 관련하여 본 연구와 같은 문제의식을 가지고 순환보직의 효과나 문제점을 분석한 연구는 찾기 힘들다. 이는 우리의 경우와 같이 사회 전반에서 문제점이 지적될 정도로 잦은 순환보직이 행해지는 사례는 찾기 힘들기 때문인 것으로 보인다. 대부분의 연구들은 기업조직에서의 순환보직을 대상으로 하여, 일견 비효율성을 낳는 순환보직이 왜 존재하는지에 대한 이론적 근거(rationale)를 찾거나 데이터를 이용하여 순환보직을 설명하는 가설들을 테스트한다.

Cosgel and Miceli(1999)는 순환보직과 관련하여 흔히 관찰되는 두 가지 사실(stylized facts)에 주목하고 그 이유를 설명하였다. 하나는 순환보직이 흔히 종신고용, 노동자의 경영참여, 이윤공유 등과 함께 나타난다는 것이고, 다른 하나는 순환보직을 시행하는 기업은 혁신적인 경향을 띠는 경우가 많다는 것이다. 첫 번째 현상에 대한 이들의 설명은 다음과 같다. 순환보직은 일시적인 노동부족현상을 해결할 수 있으므로 종신고용을 용이하게 하고, 여러 자리를 거치면서 노동자들이 전체 생산과정을 더 잘 이해하게 되어 경영에 보다 효율적으로 참여할 수 있으며, 이윤공유를 할 경우 구성원들이 서로의 업무를 잘 파악하고 있으므로 동료

집단으로부터의 압력(peer pressure)에 의해 근무태만(shirking)이 방지된다는 것이다. 두 번째 현상에 대해 이들은 혁신이 순환보직에서 파생되는 의도되지 않은 부산물이라는 주장을 펴다. 즉, 구성원들이 여러 일을 겪는 과정에서 종합적 업무 능력이 높아지면서 혁신을 가져온다는 것이다.

Ortega(2001)는 순환보직을 기업이 노동자의 특성이나 생산성을 알아내는 도구로 보았다. 즉, 여러 업무에 노동자를 순환시킴으로써 각 업무에 대한 노동자의 생산성 내지 적합성을 알아낼 수 있다는 것이다. 이에 따르면 순환보직은 노동자에 대한 사전적 불확실성이 클수록 그 효용성이 높아진다.

Arya and Mittendorf(2004)는 순환보직에 대해 노동자의 유인(incentive)에 바탕을 둔 설명을 제시하였다. 노동자가 한 직위에 있으면서 획득하는 정보가 그 노동자에 대한 평가에 쓰인다면 자신에게 불리한 정보를 숨기거나 왜곡하려는 유인이 생길 수 있다. 따라서 순환보직에 의해 자신이 보고하는 정보가 주로 후임자의 평가에 쓰인다면 획득한 정보를 왜곡하여 보고할 유인이 사라지게 된다. 여기서 오는 편익이 노동자들을 순환시킴으로써 오는 비효율보다 크다면 순환보직은 유용하다는 것이 이들의 설명이다. 한편, Arya and Mittendorf(2006)는 유인에 기반한 또 다른 이론을 제시하였는데, 그

것은 순환보직을 통해 조직 내의 보수와 신분이 높은 직위로 우수한 노동자들을 이동시킴으로써 그들이 외부로 유출되는 것을 막을 수 있다는 것이다.

Prescott and Townsend(2006)는 여러 사업이 장기간 운영되는 환경에서 각각의 직원을 시간에 따라 여러 사업에 배치하여야 하는 기업의 문제를 다루었다. 어느 사업에 초기에 투입된 직원이 그 사업의 상황을 보고하는 것이 기술적으로 불가능한 불완전계약(incomplete contract)의 경우, 순환보직은 사업상황에 대해 알아낸 정보가 손실되게 하지만 동시에 정보를 가진 직원의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하는 효과가 있다. 두 번째 효과가 첫 번째 효과보다 크다면 순환보직은 유용할 수 있다. 상황에 대한 보고가 가능한 완전계약(complete contract)의 경우 순환보직은 항상 우월한데, 이는 정보를 알아낸 직원이 자신의 보고가 본인의 보수에 영향을 미치지 않는다는 것을 알고 올바른 정보를 기업에 보고할 것이고 기업은 직원들을 재배치함에 있어 이 정보를 이용하여 도덕적 해이의 문제를 제거할 수 있기 때문이다.

Meyer(1994)는 업무가 고참(senior)과 신참(junior)으로 이루어진 팀에 의해 수행되고 팀 전체의 성과만 관찰가능하며 팀원 각각의 생산성은 알 수 없는 경우 어떻게 인력을 배치할 것인가에 대해 연구하였다. 신참을 순환시켜 순차적으로

다수의 고참과 함께 일하게 하는 방법과 순환 없이 한 명의 고참과 계속 일하게 하는 방법을 생각해 볼 수 있는데, 분석 결과에 따르면 노동자들의 능력에 대한 사전적 불확실성이 클수록 순환배치가 바람직하다. 이는 순환의 경우 모든 고참이 중국에는 동일한 신참집단과 일하게 되므로 고참 개개인의 능력에 대한 상대적으로 정확한 정보를 얻을 수 있는 반면, 비순환의 경우 신참과 고참에 관한 상대적으로 부정확한 관찰을 여러 번 얻는 것에 그치기 때문이다.

Milgrom(1988)은 순환보직의 역할에 관한 독특한 설명을 제시하였다. 인사권자나 고용주는 조직구성원의 보수에 영향을 미칠 수 있는 여러 재량적 결정을 할 수 있는데, 보직배치가 그 대표적인 것이다. 이 경우 각 구성원은 인사권자의 결정에 영향을 미치기 위하여 시간 등의 자원을 낭비하게 된다. 따라서 제도화된 순환보직 등을 통해 결정권자의 재량을 제한하는 것이 효율성을 높일 수 있으며, 이는 특히 재량에 의한 결정이 분배적 효과 이외에는 별다른 효과가 없을 때 더 잘 성립한다는 것이다.

이상의 논의를 대별하면, 순환보직은 크게 고용주학습(employer learning)가설, 피고용인학습(employee learning)가설, 피

고용인동기(employee motivation)가설 등에 의해 설명될 수 있는데,¹⁶⁾ Eriksson and Ortega(2006)는 덴마크의 기업데이터를 사용하여 이 세 가설들에 대한 테스트를 시도하였다. 이들의 연구에 따르면 피고용인동기가설은 데이터와 잘 부합하지 않는다. 이 가설에 따르면 노동자의 재직기간이 길거나 수평적 계급체제로 인해 승진의 기대가 적을 경우 노동자들에게 동기를 부여하기 위한 순환보직이 활발히 관찰되어야 하나 실제 데이터는 그러한 관계를 보여주지 않고 있다. 한편, 기업이 직무훈련에 더 많이 투자할수록 또는 기업의 역사가 짧고 조직 내에 계급의 수가 적을수록 순환보직이 자주 일어난데, 이는 고용주학습가설과 피고용인학습가설을 동시에 뒷받침한다. 하지만 피고용인학습가설과 상반되는 결과도 있는데, 이 가설에 따르면 동일 직종에 오래 종사할수록 스스로의 능력을 잘 파악하게 되므로 재직기간과 순환은 음의 관계를 가져야 하나 데이터에 따르면 이들은 유의미한 상관관계를 가지지 않는 것으로 나온다. 요약하면, 고용주학습가설과 피고용인학습가설은 대체로 데이터와 부합하지만 피고용인동기이론은 그렇지 못한 것으로 나온다.

16) 소개된 연구 중 Ortega(2001), Prescott and Townsend(2006), Myer(1994)는 고용주학습가설에, Cosgel and Miceli(1999)는 피고용인학습가설에, Arya and Mittendorf(2004, 2006)는 피고용인동기가설에 해당된다고 볼 수 있다.

2. 모 형

여기서는 간단한 모형을 통하여 공무원 순환보직의 문제를 보다 분석적으로 살펴보기로 한다. 이를 위해 다수의 직렬과 다수의 구성원이 존재하는 조직에서의 생산극대화를 위한 인력배치문제를 생각해 보자.

가. 구성요소

조직의 구성원을 편의상 ‘개인’이라고 칭하고, 모든 개인의 집합을 I 라 하자. 개인의 수는 충분히 많다고 가정하고 각 개인의 재직기간을 1로 표준화한다. 이 조직에는 k 개의 서로 다른 종류의 업무가 있으며, 이를 ‘직렬’이라고 부르고 1부터 k 의 숫자로 표기한다. 각 직렬이 조직에서 차지하는 비중은 같다.

개인 $i \in I$ 가 직렬 $j \in \{1, \dots, k\}$ 에 t 만큼의 기간 동안 연속적으로 재직했을 때 t 시점에서의 생산성은 $a_{ij}f(t)$ 이다. 여기서 $a_{ij} > 0$ 는 확률변수로서, $i \in I$,

$j \in \{1, \dots, k\}$ 에 대해 독립동일분포를 따른다(independent and identically distributed: iid). 즉, a_{ij} 는 개인 i 의 직렬 j 에 대한 적합도를 나타낸다고 할 수 있는데, 사전적으로는 모든 개인이 각 직렬에 동일한 적합도를 갖는다고 가정하는 것이다.¹⁷⁾ 함수 $f > 0$ 는 시간에 따른 생산성을 반영하는 함수로 경험에 따른 숙련도를 반영하기 위해 $f' > 0$ 이라 가정한다. 따라서

$$F = \int f dt$$

로 정의하면 $F' = f > 0$ 이므로 F 는 볼록함수임을 알 수 있다.¹⁸⁾ 또 정의상 $F(0) = 0$ 이다.

또한, 개인이 처음 어느 직렬에 배치될 경우 새로운 업무를 익히는 데 시간과 노력이 소요되므로 이를 반영하여 새로운 직렬에 투입될 경우 $c \geq 0$ 만큼의 전환비용이 든다고 가정한다.

따라서 개인 i 가 직렬 j 에 s 만큼의 기간 동안 연속으로 재직했을 경우의 총생산량은 다음과 같다.

17) 이 가정이 의미하는 바는 사전적으로 각 개인이 동일할 뿐 아니라 각 직렬에 대해서도 동일한 적합도를 가진다는 것이다. 이는 논의의 단순화를 위한 가정으로, 각 개인의 전반적인 능력이나 각 직렬에 대한 적합도가 파악이 안 된 상태를 상정하기 위한 것이다. 현실적으로 a_{ij} 가 독립동일분포를 따르지 않는 경우에는 a_{ij} 의 사전적인 분포에 따라 구성원들을 특성에 따라 나눌 수 있는데, 이 경우 비슷한 특성을 가진 구성원들의 배치문제가 여전히 중요하며 본 연구의 분석은 이 단계에 대해 행해진다고 생각할 수 있다.

18) 함수 F 를 생산함수로 생각할 수 있는데 보통 경제학에서는 오목한 생산함수를 가정함에 반하여 여기서는 경험에 따른 숙련도 축적을 강조하기 위하여 볼록한 생산함수를 상정하였다. 하지만 F 가 오목함수라고 가정하여도 이하의 분석 및 결론에는 큰 차이가 없다. 이하의 논의에서는 F 가 오목함수인 경우에 대해서는 F 가 볼록함수인 경우와 차이가 있는 경우에 대해서만 언급하기로 한다.

$$\int_0^s a_{ij}f(t)dt - c$$

여기서 한 가지 주목할 것은 f 와 c 가 알려져 있으므로 총생산량을 관찰하면 확률변수 a_{ij} 의 실현된 값을 유추할 수 있다는 것이다.

나. 조직의 목표

조직의 목표는 여러 가지가 있을 수 있겠으나 여기서는 단순화를 위하여 기대생산량의 극대화가 조직의 목표라고 가정한다. 통상 기업의 목표는 이윤극대화로 총수입과 생산비용에 대한 고려가 있으나, 본 논의에서는 조직이 기업이 아니라 정부이고 생산물이 국민에게 무상으로 제공되는 공공서비스이며 또한 조직구성원의 크기가 사전적으로 정해져 있고 모두 같은 보수를 받는다고 암묵적으로 가정하고 있으므로 기대생산량의 극대화를 조직의 목표로 삼는 것이 큰 무리가 없다고 할 것이다.

다. 제 도

이제 우리는 다음의 여러 가상의 제도하에서의 기대생산량을 계산해 볼 것이다. 첫 번째 제도는 한 개인이 전 재직기간에 걸쳐 각 직렬을 순환하며 같은 기간 동안 근무하는 제도이다. 이를 ‘순환제도

(rotation)’라고 부르기로 한다. 두 번째 제도는 한 개인이 처음에 배치된 직렬에서 전 재직기간을 보내는 것이다. 이를 ‘전문화제도(specialization)’라고 칭하기로 한다. 마지막으로 세 번째 제도는 앞 두 제도의 결합이라고 볼 수 있는데, 개인이 처음 얼마 동안은 전 직렬을 순환하며 경험한 후 나머지 기간은 본인에게 가장 적합한 것으로 드러난 직렬에 종사하는 것이다. 이를 ‘순환후전문화제도(specialization after rotation)’라고 부르기로 한다. 이후의 논의에서 드러나듯이, 이 제도는 현재의 과도한 순환보직에 대한 하나의 대안으로 제시된다.

3. 제도 분석

이제 각 제도하에서의 기대산출량을 계산하고 이를 바탕으로 제도 간 비교를 한다. 이하의 분석에 있어서 한 가지 주목할 것은 조직 전체의 기대생산량을 살피는 데 있어 모든 구성원과 모든 직렬을 다 고려할 필요 없이 어느 한 개인의 전 재직기간에 걸친 기대생산량을 보는 것으로 충분하다는 것이다. 이것은 모든 개인이 사전적으로 동일하다는 가정 때문이다. 또한 구성원의 직렬별 적합도가 독립동일분포를 따르므로 순환후전문화제도에 있어서 각 직렬과 그에 적합한 구성원 간의 수급불균형을 걱정할 필요도 없게 된다. 평균적으로 각 직렬은 동일한

인원을 할당받게 되기 때문이다.¹⁹⁾

가. 순환제도

이 제도하에서는 각 개인이 $1/k$ 만큼의 기간 동안 각 직렬에 근무하게 된다. 따라서 재직기간 전체에 걸친 개인 i 의 생산량은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} Q_R &= \left(\int_0^{1/k} a_{i1} f(t) dt - c \right) + \dots \\ &+ \left(\int_0^{1/k} a_{ik} f(t) dt - c \right) \\ &= (a_{i1} + \dots + a_{ik}) \int_0^{1/k} f(t) dt - kc \\ &= (a_{i1} + \dots + a_{ik}) F\left(\frac{1}{k}\right) - kc \end{aligned}$$

따라서 확률변수 a_{ij} 의 기댓값, 즉 $E(a_{ij})$ 을 a_m 이라 하면 기대생산량은 다음과 같이 계산된다.

$$\begin{aligned} E(Q_R) &= kE(a_{ij})F\left(\frac{1}{k}\right) - kc \\ &= ka_m F\left(\frac{1}{k}\right) - kc \end{aligned} \quad (1)$$

나. 전문화제도

이 제도하에서 한 개인은 처음에 무작

위로 배치된 직렬에서 전 재직기간을 근무하게 된다. 개인 i 가 직렬 j 에 배치되었을 경우의 생산량은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} Q_S &= \int_0^1 a_{ij} f(t) dt - c \\ &= a_{ij} F(1) - c \end{aligned}$$

따라서 이 제도하에서의 기대생산량은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} E(Q_S) &= E(a_{ij})F(1) - c \\ &= a_m F(1) - c \end{aligned} \quad (2)$$

이제 참고삼아 순환제도와 전문화제도하에서의 기대생산량을 비교해 보자. 식 (1)과 (2)로부터 다음이 도출된다.

$$\begin{aligned} E(Q_S) - E(Q_R) &= \left(F(1) - kF\left(\frac{1}{k}\right) \right) a_m \\ &+ (k-1)c \end{aligned}$$

여기서

$$F(1) > kF\left(\frac{1}{k}\right)$$

이므로²⁰⁾ $E(Q_S) > E(Q_M)$ 임을 알 수 있다. 즉, 전문화제도가 순환제도보다 평균

19) 이는 물론 평균적으로만 성립하는 명제이며 실제로는 수급불균형이 발생할 가능성이 크다. 여기서는 암묵적으로 구성원의 수가 충분히 커서 대수의 법칙(law of large number)에 의해 수급불균형의 규모가 상대적으로 작고 조직이 이를 용통할 정도의 유연성을 가지고 있다고 가정한다. 현실적으로는 이러한 수급불균형에 대한 해결방안이 마련되어 있어야 할 것이다.

적으로 우월함을 알 수 있다. 이는 두 가지 이유 때문인데, 하나는 순환제도하에서는 계속되는 순환으로 인해 숙련의 기회가 사라진다는 것이고, 다른 하나는 계속되는 순환에 따라 전환비용이 소요된다는 것이다.²¹⁾

다. 순환후전문화제도

1) 기대생산량

순환후전문화제도는 순환제도와 전문화제도를 결합한 것이라고 할 수 있다. 이 제도에서 한 개인은 최초 r 기간 동안은 순환제도에서처럼 전 직렬을 순환하며, 그 후에는 자신이 가장 적합한 직렬에서 남은 재직기간을 보내게 된다. 보다 구체적으로, 재직 초반에 r/k 기간씩 각 직렬을 순환하며 근무하여 처음 r 기간을 보내어 각 직렬에서의 적합도를 알아낸 후, 남은 $1-r$ 기간 동안은 자신에게 가장 적합한 것으로 드러난 직렬에 근무하는 것이다. 이 경우 생산량은 다음과 같다.²²⁾

$$\begin{aligned} Q_M &= \left(\int_0^{r/k} a_{i1}f(t)dt - c \right) \\ &+ \dots + \left(\int_0^{r/k} a_{ik}f(t)dt - c \right) \\ &+ \int_0^{1-r} \max[a_{i1}, \dots, a_{ik}]f(t)dt \\ &= (a_{i1} + \dots + a_{ik}) \int_0^{r/k} f(t)dt - kc \\ &+ \max[a_{i1}, \dots, a_{ik}] \int_0^{1-r} f(t)dt \\ &= (a_{i1} + \dots + a_{ik})F\left(\frac{r}{k}\right) - kc \\ &+ \max[a_{i1}, \dots, a_{ik}]F(1-r) \end{aligned}$$

이제 실현된 적합도의 최대치의 기댓값, 즉 $E(\max[a_{i1}, \dots, a_{ik}])$ 을 \bar{a} 라 표기하면 기대생산량은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} E(Q_M) &= kE(a_{ij})F\left(\frac{r}{k}\right) - kc + \\ &E(\max[a_{i1}, \dots, a_{ik}])F(1-r) \\ &= ka_m F\left(\frac{r}{k}\right) - kc + \bar{a}F(1-r) \quad (3) \end{aligned}$$

순환후전문화제도의 함의에 대해 보다 자세히 살펴보기 위해 이제 이 값을 앞에서 본 순환제도 및 전문화제도의 기대생산량과 비교해 보자. 먼저 순환제도와 비교하면, 식 (1)과 (3)으로부터 다음을

20) $F\left(\frac{1}{k}\right) = F\left(\left(1 - \frac{1}{k}\right) \times 0 + \frac{1}{k} \times 1\right) < \left(1 - \frac{1}{k}\right)F(0) + \frac{1}{k}F(1) = \frac{1}{k}F(1)$ 이므로 $F(1) > kF\left(\frac{1}{k}\right)$ 이다.

21) 이 결과는 F 가 오목함수인 경우 달라질 수 있다. F 가 오목이면 $F(1) < kF(1/k)$ 이므로 $E(Q_S) > E(Q_M)$ 일 수도 있고 $E(Q_S) < E(Q_M)$ 일 수도 있다. 만약 F 의 오목한 정도가 매우 강하다면, 즉 장기재직에 따라 한 계생산이 급감하여 이로부터의 손실이 순환에 따른 전환비용보다 크다면 순환제도가 전문화제도보다 나을 수도 있다.

22) 순환보직 후 최적직렬에 배치된 경우 전환비용은 없다고 가정한다. 비용이 있다고 가정해도 결론에 영향을 미치지 않는다. 또한, 편이상 순환보직 시 축적된 숙련도는 상실된다고 가정하였으나 유지된다고 가정해도 역시 결론에 큰 영향을 미치지 않는다.

얻는다.

$$E(Q_M) - E(Q_R) = - \left(F\left(\frac{1}{k}\right) - F\left(\frac{r}{k}\right) \right) k a_m + \bar{a} F(1-r)$$

첫째 항과 둘째 항의 부호가 각각 음과 양이므로 순환제도와 전문화제도 간의 비교에서와 같은 명확한 대소관계는 성립하지 않지만 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 첫째, 다른 값이 일정할 때 \bar{a} 가 클수록 순환후전문화제도가 순환제도보다 우월할 가능성이 커진다. 즉, 순환을 통해 가장 적합한 직렬로 배치하는 선별 효과가 크면 클수록 순환후전문화제도가 더 바람직하다. 둘째, 다른 값이 일정할 때 $F(1-r)$ 이 $F(1/k)$ 및 $F(r/k)$ 에 비해 크면 클수록 순환후전문화제도가 우월할 가능성이 커진다. 이는 순환 후 선별에 따라 한 직렬에 장기재직함으로써 생기는 전문성축적효과가 클수록 순환후전문화제도가 순환제도에 비해 더 효율적일 가능성이 커짐을 의미한다.

다음으로 전문화제도와 비교하면, 식 (2)와 (3)으로부터 다음을 얻을 수 있다.

$$E(Q_M) - E(Q_S) = \left(kF\left(\frac{r}{k}\right) - F(1) \right) a_m - (k-1)c + \bar{a} F(1-r) \quad (4)$$

여기서 첫 번째 항과 두 번째 항의 부호는 음이고²³⁾ 세 번째 항의 부호는 양이므로 역시 명확한 대소관계는 성립하지 않는다. 하지만 다음과 같은 조건부 진술은 가능하다. 우선 다른 값이 일정할 때 c 가 클수록 전문화제도가 우월할 가능성이 높아진다. 즉, 전환비용이 매우 크다면 순환의 빈도가 낮은 전문화제도가 더 효율적이게 된다. 둘째, 다른 값이 일정할 때 \bar{a} 가 클수록 순환후전문화제도가 우월할 가능성이 높아진다.

즉, 순환에 따른 적합도 선별의 효과가 클수록 임의로 배치된 직렬에 종신재직하는 전문화제도보다는 선별과정을 거치는 순환후전문화제도가 우월하게 되는 것이다. 셋째, 개인들의 능력의 이질성이 매우 작아서 \bar{a} 와 a_m 의 차이가 미미하다면 전문화제도가 우월할 가능성이 높아진다.²⁴⁾ 개인들의 능력이 동질적이라면 순환배치는 선별효과는 크게 얻지 못하고 전환비용만 가져올 것이기 때문이다.

23) 첫 번째 항은 $F(1) > kF\left(\frac{1}{k}\right) > kF\left(\frac{r}{k}\right)$ 이므로 음이다.

24) 이를 식으로 보기 위해 극단적으로 모든 개인의 능력이 동일하여 $\bar{a} = a_m = a$ 이라 하면 식 (4)는 다음과 같다.

$$E(Q_M) - E(Q_S) = \left(kF\left(\frac{r}{k}\right) + F(1-r) - F(1) \right) a - (k-1)c$$

여기서 $r < 1/2$ 이라 하면,

요약하면, 순환제도는 전 재직기간에 걸쳐 계속해서 업무를 옮겨가며 일하게 하고 전문화제도는 처음에 임의로 배치된 업무에 적합도에 관계없이 종신재직하게 하는 반면에, 순환후전문화제도는 경력 초반에 여러 다른 업무를 경험하게 한 후 그중 가장 적합한 업무에 장기간 근속하게 한다. 따라서 선별 및 전문성 축적효과에 있어서 순환제도보다 우월하며 선별효과에 있어서 전문화제도보다 우월하다.

이하에서는 이러한 장점을 지닌 순환후전문화제도에 대해 좀 더 자세히 살펴본다. 구체적으로 경력 초기의 순환기간인 r 에 대하여, 기대산출량을 극대화하는 최적순환기간을 생각해 본다.

2) 최적순환기간의 설정

이제 순환기간 r 이 선택변수이므로 이를 강조하기 위해 순환후전문화제도의 기대산출량을 $E(Q_M; r)$ 이라 표기하면 기대산출량은 다음과 같다.

$$E(Q_M; r) = \begin{cases} a_m F(1) - c, & r = 0 \\ ka_m F\left(\frac{r}{k}\right) - kc + \bar{a}F(1-r), & r > 0 \end{cases}$$

여기서 $r = 0$ 인 경우는 실질적으로 전

문화제도와 동일하며 기대산출량도 전문화제도의 산출량과 같다. 또한 순환제도는 순환기간이 1인 순환후전문화제도와 동일하다. 그런데 이미 앞에서 $E(Q_S) > E(Q_R)$ 임을 보았으므로 $r = 1$ 은 어떠한 경우에도 최적해가 될 수 없다는 것을 즉시 알 수 있다.

이제 위의 $E(Q_M; r)$ 을 r 에 대한 함수로 보자. 여기서 우선 주목할 것은 이 함수가 $r = 0$ 에서 불연속이라는 점이다. 위에서 보았듯이 $E(Q_M; 0) = a_m F(1) - c$ 이지만 r 이 양수인 상태로 0에 가까워지는 경우의 기대산출량의 극한값은

$$\lim_{r \rightarrow 0^+} E(Q_M; r) = \bar{a}F(1) - kc$$

이다. 일반적으로 $a_m F(1) - c \neq \bar{a}F(1) - kc$ 이므로 $E(Q_M; r)$ 는 $r = 0$ 에서 불연속이다.

다음으로 주목할 것은 함수 $E(Q_M; r)$ 의 형태이다. 순환기간 r 이 양수인 경우의 기대산출량인

$$E(Q_M; r) = ka_m F\left(\frac{r}{k}\right) - kc + \bar{a}F(1-r)$$

은 r 에 대해 볼록하므로 $E(Q_M; r)$ 은 구간 $(0, 1]$ 에서 내부해(interior solution)를

$$\begin{aligned} kF\left(\frac{r}{k}\right) + F(1-r) &< F(r) + F(1-r) = F((1-r) \cdot 0 + r \cdot 1) + F(r \cdot 0 + (1-r) \cdot 1) \\ &< rF(1) + (1-r)F(1) = F(1) \end{aligned}$$

이므로 $E(Q_M) < E(Q_S)$ 이다. $r \geq 1/2$ 인 경우도 비슷한 방법으로 보일 수 있다.

가질 수 없다. 한편, 이 식을 r 에 대해 미분하면 다음을 얻는다.

$$\frac{\partial}{\partial r} E(Q_M; r) = a_m f\left(\frac{r}{k}\right) - \bar{a}f(1-r) \equiv G(r)$$

함수 f 가 증가함수이므로 G 가 증가함수임을 쉽게 알 수 있다. 또한

$$G(0) = a_m f(0) - \bar{a}f(1) < 0$$

이므로 G 는 $r=0$ 일 때 음수이다. 이는 $E(Q_M; r)$ 이 $r=0$ 에서 감소함을 의미한다. 이제 이러한 점을 염두에 두고 최적해에 대해 생각해 보자.

우선 $a_m F(1) - c \geq \bar{a}F(1) - kc$ 이면²⁵⁾ r 이 어떤 값을 가져도 순환후전문화제도의 기대산출량이 전문화제도의 기대산출량보다 클 수 없으며 따라서 최적해는 $r=0$ 이 된다. 이는 앞에서 보았듯이 $E(Q_M; 0) > E(Q_M; 1)$ 이고 $E(Q_M; r)$ 이 $r > 0$ 에서 블록하기 때문이다.

이제 $a_m F(1) - c < \bar{a}F(1) - kc$ 인 경우에 대해 생각해 보자. 앞에서 살펴보았듯이 $r=0$ 부근에서 $E(Q_M; r)$ 는 감소하므로 r 이 0에 가까워질수록 $E(Q_M; r)$ 이 커지게 되어 기술적으로는 최적해가 존재하지 않는다.²⁶⁾ 하지만 여기서 한 가지 현실적으로 중요하게 고려되어야 할 사

항이 있다. 그것은 순환을 함에 있어 제도적·기술적 이유로 한 개인이 최소한 일정 기간 동안은 한 자리에 재직하여야 한다는 것이다. 이는 한 개인이 새로운 업무를 익히고 조직이 그의 업무적합도를 파악하는 데에는 최소한 어느 정도의 시간이 필요하기 때문이다. 이를 반영하여 \underline{r} 를 현실적으로 가능한 최소한의 순환기간이라고 하자. 순환기간이 \underline{r} 로 책정된 경우 기대산출량은

$$E(Q_M; \underline{r}) = ka_m F\left(\frac{\underline{r}}{k}\right) - kc + \bar{a}F(1 - \underline{r})$$

이다. 만약 $E(Q_M; \underline{r}) \geq E(Q_M; 0) = E(Q_S)$ 이면 최적해는 $r = \underline{r}$ 가 된다. 이것은 \underline{r} 가 0에 가까울수록 일어날 가능성이 커진다. 이 결과가 의미하는 바는 최소순환기간이 충분히 짧을 경우, 순환배치를 통하여 각 직렬에 대한 적합도를 알아낸 후 제도적·기술적으로 가능한 한 빨리 최적직렬에 배치하여 전문성을 축적시키는 것이 바람직하다는 것이다. 반면 $E(Q_M; \underline{r}) < E(Q_M; 0)$ 이면 최적해는 $r=0$ 이 된다. 이미 $E(Q_M; 1) < E(Q_M; 0)$ 임을 알고 있으므로 $E(Q_M; 1)$ 이 $E(Q_M; \underline{r})$ 보다 큰지 작은지는 결과와 무관하다.

이상의 논의를 정리하면 다음과 같다.

25) 이 부등식은 전환비용이 크거나 선별효과가 미미할 경우 성립한다.

26) $E(Q_M; 0) > E(Q_M; 1)$ 이고 $E(Q_M; r)$ 이 블록이므로 반대쪽 값인 $r=1$ 에 대해서는 고려할 필요가 없다.

우선 $a_m F(1) - c \geq \bar{a} F(1) - kc$ 인 경우에는 최적순환기간은 $r = 0$ 이다. 또한 $a_m F(1) - c < \bar{a} F(1) - kc$ 인 경우에도 $E(Q_M; r) < E(Q_M; 0)$ 이면 최적순환기간은 $r = 0$ 이 된다. 그러나 $a_m F(1) - c < \bar{a} F(1) - kc$ 이고 $E(Q_M; r) \geq E(Q_M; 0)$ 이면 최적순환기간은 $r = r^*$ 이다.²⁷⁾ 이 결과가 의미하는 바는 선별효과가 크고 전환비용이 막대하지 않아 순환후전문화제도가 전문화제도보다 바람직한 경우, 가능한 한 최단 기간 동안 순환을 시켜 업무적합도를 파악한 후 최적직렬에 배치하여 장기재직시키는 것이 바람직하다는 것이다.

4. 요약

이상의 분석내용을 요약·정리하면 다음과 같다. 우선 순환제도에서는 개인이 재직기간 전체에 걸쳐 모든 직렬을 순환하므로 큰 전환비용이 발생하고 한 직렬에 종사하는 시간이 짧아 숙련도를 높일 수 있는 기회가 박탈된다.

한편, 전문화제도에서는 일단 한 직위에 배치되면 업무적합도와 관계없이 종신재직하게 되는데, 이는 처음의 배치가 잘못되었을 경우 비효율을 낳지만 동시에 장기재직을 통해 숙련도가 높아지게

하는 효과를 가진다.

순환제도와 전문화제도의 기대산출량을 비교하면 전문화제도가 우월한 것으로 나오는데, 이는 전문화제도가 전환비용도 작고 또한 장기재직으로 숙련도를 높이게 하기 때문이다.

한편, 순환후전문화제도에서 개인은 처음 일정 기간은 모든 직렬을 순환하여 업무적합도를 파악하고 그 이후에 업무적합도가 가장 높은 직렬에 배치되어 종신재직한다. 이 제도는 위 두 제도의 결합으로 볼 수 있는데 입직 초기의 순환에 따른 선별효과가 큰 특징이다. 이러한 선별효과와 장기재직에 따른 숙련도 제고 효과가 크다면 순환후전문화제도는 순환제도보다 우월할 가능성이 크다. 또한, 선별효과가 크고 전환비용이 지나치게 크지 않다면 순환후전문화제도는 전문화제도보다 우월할 가능성이 크다.

끝으로 순환후전문화제도가 가장 바람직한 제도일 경우에 입직 초기의 순환기간을 얼마나 길게 잡을 것인가 하는 문제가 있는데, 분석에 의하면 제도적·기술적으로 가능한 한 빨리 여러 직렬을 순환시켜 업무적합도를 파악하게 한 후 최적직렬에 재직시키는 것이 바람직하다.

27) 이상의 결과는 F 가 오목함수일 때에도 여전히 성립한다. F 가 오목이면 $E(Q_M; r)$ 역시 오목이고, 또한 $E(Q_M; r)$ 는 $r=0$ 부근에서 감소하므로 결국 $E(Q_M; r)$ 는 $0 < r \leq 1$ 에서 단조감소한다. 따라서 위의 분석은 이 경우에도 그대로 적용된다.

5. 논의 및 시사점

위의 모형은 현실의 많은 부분을 사상한 단순화된 형태로서 이에 바탕을 둔 논의 역시 일정 정도 한계를 지닐 수밖에 없다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 전환비용, 업무적합도, 숙련도 축적 등 보직배치와 관련하여 반드시 고려되어야 하는 중요한 요소들이 포함되어 있으므로 모형에 기초한 분석으로부터 나오는 함의는 여전히 현실에 중요한 시사점을 던져준다. 여기서는 모형으로부터의 함의에 대해 보다 자세히 살펴보고 그로부터 현실적 시사점을 찾아본다. 또한 모형의 한계에 대해 논의한다. 순환보직에 관한 보다 자세한 논의와 개선방안 제시는 제IV장에서 추가적으로 이루어진다.

모형에서 순환제도는 순환을 통해 얻어지는 정보를 이용하지 않고 끊임없이 배치전환을 함으로써 전환비용을 초래함과 동시에 숙련도가 축적될 기회를 막고 있다. 한편, 전문화제도는 개인을 한자리에 오래 재직시킴으로써 숙련도를 향상시키는 장점은 있으나 애초에 배치를 함에 있어서 적합도를 고려하지 않는다는 문제점을 가지고 있다. 순환후전문화제도는 이 두 제도를 결합하여 장점을 취한다고 볼 수 있다. 즉, 경력 초기에 전 직렬을 신속하게 순환하게 함으로써 가장 적합한 업무를 알아내고 그 후에는 그 직위에 장기재직케 하여 숙련도 향상을 꾀

하는 것이다. 이는 두 가지 함의를 갖는다. 첫째, 일반직의 경우 하위직급에서는 적성개발을 위하여 다양한 업무를 경험하게 하고 그 후 발견된 적성을 기반으로 하여 중상위직급에서 전문성을 확보하여야 한다. 둘째, 업무적합도가 파악된 후에는 다른 직렬로의 전보를 엄격히 제한하여야 한다. 이는 전환비용과 함께 비효율을 낳을 것이기 때문이다. 따라서 애초에 적합도에 따라 입직하는 전문직의 경우에는 다른 직렬로 이동하는 것을 매우 제한적으로 허용하여야 한다. 사실 애초에 적합도에 따라 배치가 이루어지는 경우 전문화제도가 가장 우월함은 명확하다. 즉, 각 개인이 입직 전에 어떤 방식으로든 업무적합도에 대한 평가를 받고 그에 따라 배치되는 경우, 모형에서 전문화제도의 기대생산량은 $\bar{a}F(1)-c$ 로서 다른 어떤 제도하에서의 기대생산량보다 크다. 이와 관련하여 현재의 공무원채용 제도는 개선의 여지가 있다. 현재 행정고등고시는 직렬별로 신규인원을 모집하지만 합격자들을 배치할 때는 시험성적에 따라 본인이 희망하는 부처에 배치하고 있다. 이는 개인의 적성과 능력을 고려하지 않는 지극히 비합리적인 방식일 뿐 아니라 부처별 서열화를 낳아 비선호부처의 근무사기를 저해한다. 이의 개선을 위해서 현재의 제도하에서는 부처배치 시 적성을 고려하는 장치를 갖추어야 하겠지만, 장기적으로는 부처별로 필요한 사

람을 뽑는 분권적인 채용제도가 도입되어야 할 것이다.

이제 모형의 한계에 대해 생각해 보자. 순환배치의 목적 내지 효과는 현실적으로 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 여러 직무를 경험하게 함으로써 각 개인에게 가장 적합한 일을 찾아주는 것이고, 다른 하나는 경력경로의 중·후반기에 일반관리자로서의 역할을 수행할 때를 대비해 여러 직무에 대한 경험과 지식을 쌓게 하는 것이다. 첫 번째 효과는 모형에서 선별효과로 나타나 있다. 그러나 두 번째 효과는 모형에서 고려되지 않고 있다. 즉, 모형에서의 개인은 다른 직무에 대한 지식을 크게 필요로 하지 않는 실무자의 역할을 수행하는 것으로 암묵적으로 가정되어 있다. 따라서 조직의 여러 부서의 일을 종합적으로 파악하고 기획·조정해야 하는 관리자급에 있어서는 이러한 단순화가 현실의 한 측면을 반영하지 못하고 있다. 또한 모형에서의 각 개인은 단순한 생산요소로 취급되어 유인(incentive)이나 동기(motivation)가 명시적으로 고려되지 않고 있다.²⁸⁾ 끝으로 모형에서는 재직기간이 길어짐에 따라 발생할 수 있는 비효율이 고려되지 않고 있다.²⁹⁾ 현실을 반영하여 모형을 보다 정치

화(精緻化)하기 위해서는 이러한 점들이 보완되어야 할 것이다. 하지만 이러한 수정 후에도 앞에서 도출된 결과와 함의의 큰 방향은 여전히 유효할 것이다.

끝으로, 순수하게 이론적인 관점에서 모형의 일반화 및 확장 가능성에 대해 간략하게 논의함으로써 본 장을 마친다. 본 장에서 살펴본 제도는 순환제도, 전문화제도, 순환후전문화제도의 세 가지로, 이 세 제도는 현실에서 실제로 볼 수 있는 대표적인 인사형태를 반영한다고 볼 수 있다. 그러나 이론적으로는 이 밖에도 다른 많은 형태의 인사운용이 가능하다. 가령 한 개인이 각 직렬마다 다른 기간 동안 근무할 수도 있으며, 또한 모든 직렬 중 일부만 순환하고 전문분야를 정할 수도 있다. 따라서 이론적으로는 본 장에서 살펴본 세 가지 방식 중 하나가 최적이라는 보장은 존재하지 않는다.

이 문제에 대해서 보다 일반적으로 접근하기 위해서는 동태적 계획법(dynamic programming)을 적용하여 최적의 제도를 찾아야 한다. 즉, 순환기간 r 이 주어진 상태에서 한 개인이 각 직렬을 순환하는 경우, 어느 한 시점에서 보았을 때 그 시점까지 실현된 적합도의 최댓값과 앞으로 남아 있는 시간을 상태변수(state variable)로 두

28) 이와 관련한 논의는 IV장에서 추가하기로 한다.

29) 이 점은 F 가 오목함수라고 가정함으로써 반영할 수 있다. 즉, F 를 [그림 1]에서의 편익과 비용의 차이인 순편익이라고 간주하는 것이다. 이 경우 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 경우에 따라 순환제도가 전문화제도보다 우월할 수 있다는 점을 제외하고는 대부분의 결과는 F 가 볼록함수인 경우와 동일하다.

어 그 시점까지 순환한 직렬 중 최적의 직렬을 선택하여 그 자리에 계속 재직할 것인지 그렇지 않으면 전환비용을 감수하고 순환을 계속할 것인지를 결정하는 최적규칙을 찾는 것이다. 직렬의 숫자가 k 로 유한하므로 마지막 단계에서부터 역진귀납(backward induction)의 방법으로 푸는 방식을 써야 할 것이다. 이러한 최적규칙을 찾은 후 다음 단계로 순환기간을 어느 정도로 하는 것이 최선인지 결정할 수 있을 것이다. 최적규칙은 시점과 그 시점까지의 최적적합도의 함수가 될 것인데, 직관적으로 생각하면 가령 어느 시점까지 실현된 최적적합도가 매우 높은 수준이라면 남아 있는 시간이 매우 길지 않는 한 순환을 멈추어야 할 것이고, 반대로 매우 낮다면 순환을 계속하는 것이 좋을 것이다. 또한, 남아 있는 시간이 매우 길다면 현재까지의 최적적합도가 매우 높지 않은 한 순환을 계속하는 것이 나을 것이고, 반대로 매우 짧다면 순환을 멈추는 것이 좋을 것이다.

이러한 분석은 이론적으로 매우 의미하나 정책적인 측면에서는 그 실용성에 일정 정도 한계를 가지는 것으로 보인다. 실제 인사운용에 있어 정교한 평가지표를 설정하여 인사이동 중 그 지표에 따라 순환을 멈추는 일은 현실적으로 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 위와 같은

일반화는 이론적으로 매우 중요하고 흥미 있는 주제이며 향후 학술적 연구를 통해 계속 수행될 필요가 있을 것으로 생각된다.

IV. 정책제언

본 장에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 정책제언을 제시한다. 단, 논의의 이해를 위해서는 공직분류제도에 대한 이해가 필수적이므로 본격적인 논의에 앞서 계급제와 직위분류제로 대표되는 공직분류제도에 대해 간단히 서술하기로 한다.

1. 공직분류제도³⁰⁾

공직분류제도는 말 그대로 공직을 분류하는 제도이다. ‘분류’라는 말이 어떤 개념의 하위 종개념을 기준에 따라 종류별로 나누는 것을 의미하므로 공직분류는 공직을 어떤 기준에 따라 나누어 비슷한 것끼리 묶는 것을 의미한다. 한편 ‘공직’은 정부의 공적인 직무를 뜻하는데, 직무 자체가 어떤 성과를 이루는 것이 아니고 그 직무를 수행하는 사람이 성과를 이루는 것이므로 직무와 그 직무를 수행

30) 보다 자세한 내용은 이상윤(2002), 유민봉·임도빈(2003)을 참조하기 바란다.

하는 사람은 불가분의 관계에 있다. 이는 또한 공직을 분류함에 있어 그 기준을 직무로 할 수도 있고 사람으로 할 수도 있음을 의미하는데, 사람을 기준으로 한 분류방식을 계급제라 하고, 직무를 기준으로 한 분류방식을 직위분류제라고 한다.

계급제는 공무원을 특성에 따라 계급으로 분류하여 이를 공직의 분류로 삼는 제도이다. 계급제에서 사람을 서로 다른 계급으로 나누는 기준은 그 사람의 학력, 경력, 업무능력 등의 특성인데, 이러한 계급은 그 사람이 어떤 직위에 있게 되는지를 따라다니며 그 사람의 지위를 규정한다. 계급제하에서 계급은 직위나 직무에 따라 변하는 것이 아니고 오히려 어떤 사람이 수행할 수 있는 일을 결정하는 요소이다. 즉, 어떠한 자격을 갖춘 사람이 특정 업무를 수행하는 것이 아니고, 특정 업무를 맡을 수 있는 사람의 계급이 미리 결정되어 있는 것이다. 이처럼 계급제하에서는 동일계급에 속한 사람들은 직무의 성격과 무관하게 동일한 자격이나 능력을 갖춘 것으로 간주된다.

반면 직위분류제는 직무의 종류와 곤란도, 직무수행에 수반되는 책임 등을 기준으로 공직을 분류하는 제도이다. '직위'란 한 사람이 맡아 수행하는 직무와 책임을 말하는 것으로, 직위분류제하에서는 어떤 직위를 담당하는 사람이 그 자리를 떠나면 그 직위에서 누리던 직급과 보수는 그 사람과 분리되어 그 자리에 남

게 된다. 즉, 직위분류제에서는 각 자리마다 그에 합당한 자릿값이 매겨져 그 직위를 차지하는 사람이 그에 걸맞은 직무와 책임을 맡게 되는 것이다.

이 두 제도는 서로 상반되는 여러 특성을 갖는다. 우선 계급제에서는 수직적 폐쇄성이 존재하여 계급간 간에 폐쇄성과 차등성이 존재하고 계급이 신분화되기 쉽다. 또한 일반행정가(generalist)적 특성이 강조되며 충원이 폐쇄적으로 이루어지고 공무원의 신분이 강하게 보장되는 경향이 있다. 반면 직위분류제하에서는 서로 다른 직무 간 엄격한 경계, 즉 수평적 폐쇄성이 존재하여 전문행정가(specialist)적 특성이 강조된다. 또한, 충원이 주로 개방형으로 이루어지며 신분보장의 정도가 약하다. 이상에서 알 수 있듯이 두 제도는 서로 상반되는 장단점을 가진다고 할 수 있다.

2. 정책제언

순환보직은 제II장에서 소개한 바와 같이 원칙적으로 여러 가지 순기능을 가질 수 있다. 간단히 요약하면 순환보직은 우선 개인적 차원에서 보직에 대한 부적응을 해소하고 장기간 동일업무 수행에서 오는 침체를 방지하며 능력발전 및 승진의 기회를 제공한다. 또한, 조직 차원에서는 인사관리에 융통성을 부여하며 직무의 변화나 정부조직의 변동에 따른

조정을 용이하게 하고 할거주의나 부패를 방지할 수 있다. 하지만 이러한 장점은 순환보직이 적절하게 운용될 때에만 기대할 수 있는 것이다. 현재와 같은 과도한 순환보직하에서는 그러한 장점을 기대하기 어려울 뿐 아니라 오히려 남용에 따른 폐해가 문제가 된다.

현재의 순환보직 운용의 문제점은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 순환의 주기가 너무 짧다는 것이다. 앞에서 보았듯이 우리나라 과장급 이상 공무원의 평균재직기간은 1년 남짓이며 이는 업무를 파악하고 안정적으로 계획·추진하기에는 턱없이 짧은 기간이다.³¹⁾ 공무원임용령은 잦은 순환보직을 방지하기 위하여 전보제한기간을 설정하고 있지만, 동시에 많은 사전전보승인요건을 명시하여 이에 해당하는 경우 큰 어려움 없이 전보가 허용되는 것이 현실이다.³²⁾ 이는 잦은 순환의 근본적 원인이 해결되지 않은 상태에서 전보제한규정은 유명무실해질 수밖에 없음을 말해준다.

둘째는 순환배치 시 전문성이나 경력 경로에 대한 고려가 제대로 이루어지지

않는다는 점이다. 외국에서도 영국이나 일본처럼 계급제의 전통이 강한 나라에서는 우리의 순환보직의 형태를 띠는 전환배치가 이루어지기도 한다. 하지만 우리나라처럼 일반부서와 정책부서를 넘나드는 형태의 순환은 그 유례를 찾아보기가 어렵다.³³⁾ 또한 부서 내 이동의 경우에도 II장에서 본 바와 같은 일렬종대식 이동으로 인해 전문성이 고려될 여지가 적다. 이에 대해, 폐쇄적 공무원제를 채택하고 있는 우리나라에서는 관리자가 내부적으로 육성되기 때문에 관리능력의 양성을 위해 순환보직이 불가피하다는 의견이 존재한다. 이는 물론 일정 정도 타당한 내용이다. 소관부서의 업무와 기능에 대한 올바른 이해 없이 여러 부서를 종합적으로 관장하는 관리자의 역할을 수행하는 것은 어렵다. 하지만 이것이 관리자의 역할을 수행하기 위해 모든 부서의 업무를 경험해야 함을 의미하는 것은 아니다. 일단 다원화·전문화가 빠르게 진행되는 환경에서는 한 분야에 대해 전문적 업무능력을 갖추는 것도 점점 어려워지고 있다. 따라서 현재와 같은 잦은

31) 만약 1년의 기간이 충분하다면 이는 중간관리자급 이상의 공무원이 수행하는 업무가 사실은 고급인력을 필요로 하지 않는 단순업무에 지나지 않으며 따라서 현재와 같이 고급인적자원이 공공부문에 몰리는 현상은 문제가 있음을 의미할 것이다.

32) 2001년 10월부터 2002년 9월까지의 5급 이상 공무원의 전보발령 중 사전전보가 차지하는 비율은 23.0%였으며, 특히 3급 이상의 경우는 그 비율이 30.5%에 달했다(남궁근 외[2004]).

33) 제II장에서 거론된 항공안전등급사태의 경우, 항공안전관리를 관장하는 건설교통부 항공국장은 업무특성상 고도의 전문성과 국제감각을 갖추어야 하는 특수한 직위임에도 불구하고 건설교통부가 출범한 1994년부터 사태발생 당시까지 항공분야에 경험이 없는 일반행정직 출신을 보임했던 것으로 밝혀졌다(『매일경제』, 2001년 9월 27일).

순환보직하에서는 모든 부서의 업무를 제대로 경험하는 것 자체가 현실적으로 점점 어려워지고 있다. 뿐만 아니라 다원화·전문화되어 가는 환경에서 관리자에게 있어 업무경험보다 더 중요한 자질은 판단력, 갈등조정능력, 위기대처능력 등의 종합적 사고력이다. 이는 한 분야에서 고도의 전문적 업무능력과 지식을 쌓으면서 동시에 본인의 업무와 연관되는 다른 분야의 업무를 경험함으로써 오히려 더 잘 습득될 수도 있다. 이러한 과정을 통해 단순한 일반행정가(generalist)가 아닌 전문가적 일반행정가(specialized generalist) 혹은 일반행정가적 전문가(generalized specialist)가 양성되는 것이 바람직하다. 따라서 관리능력 배양을 위해 현재와 같은 순환보직이 불가피하다는 주장은 설득력이 떨어진다.³⁴⁾

이러한 문제점들을 해결하기 위한 방안으로 여러 가지를 생각해 볼 수 있다. 우선 전문성의 강화를 위해서 업무의 성격을 고려하여 순환보직의 범위가 한정되어야 한다. 즉, 업무의 성격이 유사한 보직 간 또는 선후 업무가 유기적으로 연관되어 이전 직위에서의 업무가 새로운

직위의 업무수행에 도움이 되는 보직 간으로 순환의 범위를 제한하여야 한다.³⁵⁾ 이런 맥락에서 재무, 인사, 감사, 공보, 총무 등을 담당하는 일반관리직을 정책부서의 보직과는 별도의 트랙으로 두어 따로 관리하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 일반관리직의 경우 부처에 관계없이 업무가 유사한 경우가 많으므로 침체나 유착의 방지를 위해 정기적으로 순환시키는 것이 바람직할 수 있다. 전문성을 고려하여 업무가 유기적으로 연관되는 보직 간으로 전보를 정착시키기 위해서는 여러 작업이 선행되어야 한다. 우선 각 보직의 업무성격을 파악하여 분류하고 시간적 선후관계를 정하여야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 너무 광범위하게 설정되어 있는 직렬을 보다 세분화할 필요가 있다. 또한, 정해진 경로를 따라 이동할 개인의 업무적합도, 적성, 희망 등이 동시에 고려되어야 한다. 이와 관련해서는 최근 도입단계에 있는 경력개발제도(Career Development Program: CDP)³⁶⁾가 일정 정도 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

순환보직의 운용에 있어서 현재 전문

34) 비유하자면 대학교의 총장이 되기 위해서 그 대학교의 모든 단과대학의 학장을 역임할 필요는 없는 것이며, 축구팀 감독이 되기 위해서 모든 포지션을 경험할 필요는 없는 것이다.

35) 이 제언은 이미 전문성을 고려하여 채용되었거나 어떤 방식으로든 업무적합도가 파악된 경우의 인사 이동에 관한 제언이다. 즉, 제Ⅲ장의 순환후전문화제도에서 업무적합도가 파악된 후 최적직렬에 장기재직하는 것에 대한 현실적 방안으로 볼 수 있다.

36) 경력개발제도는 공직사회의 전문성 제고를 취지로 현재 도입단계에 있는 제도인데, 그 운용을 간단히 보면 다음과 같다. 우선 부처 전체조직을 직무의 유사성과 전문화 수준에 따라 몇 개의 분야로 나누고 공직입문 후 3년까지는 다양한 분야를 경험하도록 순환시킨다. 이러한 순환을 통해 자신의

성에 대한 고려의 결여보다 현실적으로 더 문제가 되는 것은 과도하게 잦은 순환으로 인한 짧은 재직기간이다. 그런데 이에 대한 대책은 그리 간단하지 않다. 대증적(對症的)인 방안으로 쉽게 생각할 수 있는 것이 전보제한의 강화이다. 즉, 현재 많은 예외규정을 두어 폭넓게 인정하고 있는 사전전보에 대한 승인요건을 강화하여 실효성이 떨어진 전보제한기간을 준수하는 것이다. 한걸음 더 나아가 어떠한 이유로도 전보를 허용하지 않는 전보기간을 설정하는 방안도 생각해 볼 수 있다(남궁근 외[2004]). 이러한 방안들은 현재의 상태를 완화·개선시킬 수 있는 현실적인 방안임에 분명하고 또한 일정 정도 실효를 거둘 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 이는 근본적인 해결이 되기는 힘들며 자칫하면 인사운용의 경직성만 가중시킬 수 있다.³⁷⁾ 이는 제II장에서도 지적한 바와 같이 현재와 같은 형태의 순환보직이 구조적인 이유로 일어나기 때문이다.

순환보직에 대한 궁극적인 해법은 결국 연공서열에 근거한 계급제에서 찾아야 할 것으로 보인다. 제II장에서 본 바와 같이 우리나라의 보직이동은 Z자형을 띠는데, 이는 계급제와 연공서열이라는

두 가지 요인이 합쳐져 발생한다. 일단 계급제하에서는 충원의 폐쇄성으로 인하여 공석의 충원이 내부적으로 이루어지며, 또 동일계급에 속한 사람은 동일한 자격을 갖춘 것으로 간주되어 전보 시 직무의 성격과 무관하게 동일계급의 다른 직위로 이동된다. 한편, 동일계급 내에서도 비공식적으로 상하의 서열이 존재하며 여기에 연공서열의 관행이 합쳐져, 공석이 발생하였을 경우 몇 단계 아래의 보직을 맡고 있는 사람이 그 공석을 채우는 것이 어려워진다. 결과적으로 하나의 공석이 발생하는 경우 모두 바로 위 서열의 보직으로 자리를 옮기는 연쇄이동이 발생하게 된다. 잦은 순환보직을 막기 위해 설정되어 있는 전보제한기간이 지켜지기 어려운 이유가 바로 여기에 있다. 실제로 막상 공석이 발생하면 외부에서 충원할 수도, 연공서열을 무시하고 몇 단계 아래 서열의 사람으로 채울 수도 없기 때문이다. 이러한 환경에서는 개인의 유인 관점에서 잦은 순환보직이 고착화될 수밖에 없다. 현재 우리나라의 계급제하에서는 보수와 권한이 모두 계급이 올라감에 따라 커지며 따라서 승진은 공무원에게 있어 최고의 가치라고 할 수 있다. 더군다나 지금처럼 관리자가 되기 위해서는

적성을 찾게 한 후 심의를 거쳐 전문분야를 지정받아 해당 분야에 장기재직함으로써 전문성을 쌓게 한다. 이후 상위직급으로 올라가면 고위공무원단에 편입되어 중간직에서 쌓은 전문성을 바탕으로 다시 순환근무를 하게 한다(중앙인사위원회[2006]).

37) 이를 방지하기 위해서는 전보제한기간을 직급에 따라 경직적으로 설정하는 대신 업무성격을 고려하여 분야별로 다양화하는 것이 바람직하다.

여러 자리를 두루 거치는 것이 필요조건처럼 되어버린 환경에서는 각각의 보직은 상위직급으로 나아가는 과정에 불과하다. 따라서 개인으로서는 전문성을 축적할 유인은 미약하고 빨리 여러 자리를 순환하기를 희망하게 된다. 이와 같이, 승진하여 일반관리자가 되는 것이 최선의 과제인 현재의 제도에서는 지금과 같은 순환보직문제를 근본적으로 해결할 수 없다.

문제의 근본적 해결을 위해서는 결국 공직분류제도를 사람 중심의 계급제에서 일 중심의 직위분류제로 바꾸어야 한다. 일의 성격에 따라 직위를 분류하고 승진 및 전보를 유사직렬 내에서만 좁게 허용하며, 공석이 발생할 경우 공개경쟁을 통해 유사직렬의 내부인원이나 자격을 갖춘 외부인으로 충원하는 것이다. 하지만 이는 공무원인사에 근본적인 변화를 가져오는 방안이다. 따라서 급격한 도입은 현실적으로 어려우며, 여건이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 선불리 도입할 경우 큰 부작용만 불러일으킬 수 있다. 그러므로 이러한 근본적 방안은 장기적 계획을 가지고 추진되어야 할 것이다.

계급제의 틀을 유지한 상태에서의 개선방안으로는 앞에서 논의된 전보범위의 축소 및 전보제한 강화 외에 몇 가지를 더 생각해 볼 수 있다. 우선 직위분류제적 요소를 강화하는 것을 들 수 있다. 이를 통해 특정 분야에 장기재직하여 일정

정도의 전문성 및 업무능력이 쌓이고 이것이 검증되면 주요 보직을 순환하지 않아도 승진을 시키는 시스템을 갖추어야 한다. 이와 관련하여, 프랑스 인사제도의 특징인 직급과 직위의 분리원칙(*la séparation du grade et de l'emploi*)을 주목할 필요가 있다(정재명 외[2006]). 이 제도하에서는 직급과 직위가 분리되어 인사관리가 유연해지고 보직이동 없이도 승진이 가능하게 된다. 따라서 보직이동의 동기가 약화되고 장기재직을 통한 전문성 축적이 장려된다.

한편, 채용에 있어서도 직위분류제적 요소를 강화하여, 현재와 같은 공개경쟁시험 위주의 선발에서 벗어나 전문성을 반영할 수 있는 다양한 방안을 강구하여야 한다. 일단 제Ⅲ장에서 논의한 바와 같이 공개경쟁시험에 의한 채용의 경우 시험성적에 의한 배치를 지양하고 애초에 부처별로 채용하는 것이 바람직하다. 또한 공무원시험이 직무와의 연관성은 적으면서 과열경쟁으로 인한 인력낭비를 낳고 있는 점을 감안하여 시험에 의한 선발을 점진적으로 줄이고 민간기업의 인턴사원제도와 같은 방식을 도입하거나 전문성 등의 일정 자격요건을 갖춘 인재를 특채하는 비율을 늘려 나가야 할 것이다.

끝으로, 승진을 위한 순환의 유인에 영향을 미치기 위해서는 현재의 직급체계가 적정한지의 여부도 따져 보아야 할 것이다. 2006년에 도입된 고위공무원단체

도에서는 종전의 1~3급 공무원을 하나로 묶어 고위공무원단으로 두어 그 안에서는 계급을 없애고 그 대신 업무의 난이도에 따라 직무등급을 매긴다. 하위직급에 대해서도 이러한 형태의 직급통합을 통해 승진을 위한 불필요한 전보를 줄일 수 있는지, 아니면 오히려 지금보다 직급을 더 세분화하여 승진기회를 늘려주는 것이 바람직한지 등에 관한 면밀한 검토가 필요하다.

V. 맺음말

본 연구에서는 과도한 순환보직으로 인한 잦은 보직이동을 전문성 저해의 핵심요인으로 보고 이에 대해 심층적으로 분석하였다. 순환보직의 현황을 살펴본 결과, 우리나라 과장급 이상 공무원들의 평균재직기간은 1년 남짓으로 외국에 비해 훨씬 짧았으며, 이는 업무의 인수·인계에서 오는 비효율 및 업무공백, 전문성 축적기회의 감소, 책임성 저하, 정책의 일관성 및 연속성 결여 등 여러 문제를 야기하고 있다. 이의 개선을 위해서는 전문성을 고려하는 보직이동, 전보범위의 축소, 전보제한기간의 강화 등이 이루어져야 한다. 하지만 현재의 과도한 순환보직이 근본적으로는 연공서열제에 기반한 계급제에 기인하므로 장기적으로는 공직

분류제도를 계급제에서 직위분류제로 바뀌어나가야 할 것이다. 과도기적으로는 계급제에 직위분류제적 요소를 늘려 전문성 축적의 유인을 높이고 직위와 직급을 분리하는 등의 노력이 필요하다. 현재 도입단계에 있는 경력개발제도 또한 전문성 제고에 기여할 것으로 기대된다.

본 연구에서는 순환보직을 보다 체계적으로 살펴보기 위해 간단한 이론적 모형을 통한 분석을 시도하였다. 분석 결과, 하위직에서 다양한 업무를 순환하며 경험하여 적성을 발견한 후 그에 근거하여 중상위직에서 한 분야에 장기재직함으로써 전문성을 쌓는 것이 바람직하다는 결론을 얻었는데, 이는 경력개발제도의 구조와 일맥상통하는 면이 있다. 한편, 모형을 통한 이러한 분석은 본 연구를 인사제도의 개선에 관한 기존의 행정학적 연구와 차별성을 갖게 한다. 앞으로 이 분야에 있어서 보다 많은 학제 간(inter-disciplinary) 연구의 진행이 기대된다.

본 연구는 자료의 제약으로 인하여 지금까지 정부나 언론매체에 의해 공개된 자료에 의존하는 한계를 지니고 있다. 인사이동에 관한 원자료(raw data)가 공개되면 여러 가지 경험적(empirical) 연구가 가능할 것으로 기대된다. 본 연구는 또한 순환보직 개선을 통한 전문성 제고에 초점을 맞추어 정부역량 강화와 관련한 다른 중요한 주제들을 연구범위에 포함시키지 못하였다. 분권화를 통한 부처별 자

을채용 역시 정부부문의 전문성 제고와 관련하여 중요한 주제이며, 행정부 내의 정책연구기능 강화도 정부의 정책입안능력 강화를 위해 면밀히 검토할 필요가 있다(고영선[2007]). 또한 정부 내의 정책결정 및 조정시스템과 관련한 거버넌스

(governance)도 정부역량의 제고와 관련하여 중요한 연구주제의 하나이다. 끝으로, 지금과 같이 고급인적자원이 대거 정부부문으로 몰리는 것이 인적자원의 효율적 배분 측면에서 바람직한 현상인가에 대한 근본적 검토도 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 고영선, 「작고 강한 정부를 위한 재정의 효율화 방안」, 미발간 논문, 한국개발연구원, 2007.
- 김근세, 「한국 인사행정 개혁의 계획과 실제」, 『중앙인사위원회 출범 3주년 기념 국제회의 발표논문집』, 한국행정학회, 2002, pp.79~95.
- 김명식, 「우리나라 공직분류체계의 개편방향」, 『한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문집』, 2003, pp.551~572.
- 김판석, 「국가경쟁력 제고를 위한 인사행정 혁신」, 『한국행정학회 2002년도 추계학술대회 발표논문집』(제1권), 2002, pp.163~195.
- 김홍로, 「고위직 공무원의 보직과 승진에 관한 연구: 핵심경제부처의 보직경로 분석을 중심으로」, 박사학위논문, 고려대학교, 2005.
- 남궁근, 「참여정부의 공직사회 전문성 제고방안」, 『한국인사행정학회보』, 제2권 제2호, 2003, pp.147~165.
- 남궁근·이종수·류임철, 「공직의 전문성 제고를 위한 보직관리시스템 개선방안」, 『한국인사행정학회보』, 제3권 제2호, 2004, pp.93~120.
- 서원석, 「참여정부의 인사시스템 개혁방안」, 『한국행정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집』, 2003, pp.611~624.
- 오성호, 「인사개혁의 목표와 대안」, 『한국행정학회 2000년도 추계학술대회 발표논문집』, 2000, pp.219~235.
- 유민봉·임도빈, 『인사행정론』, 박영사, 2003.
- 이상윤, 『인사제도론』, 대왕사, 2002.
- 이종수, 「공무원의 전문성 향상방안으로서의 경력개발제도(CDP)에 관한 연구: CDP의 시각에서 분석한 한국 인사행정체계의 문제점과 개선방안」, 『한국행정연구』, 제11권 제4호, 2002, pp.149~175.
- 이종수·윤세준·최무현, 『공무원 능력 향상을 위한 인사·조직 관리체계의 혁신방안』, CSC 정책연구보고서 2002-5, 중앙인사위원회, 2002.
- 정재명·오경아·민소정, 『주요국의 공무원 인사제도에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2006.
- 조석준, 『한국행정학』, 박영사, 1992.
- 중앙인사위원회, 『공무원의 경력개발제도(CDP) 매뉴얼』, 중앙인사위원회, 2006.
- 최무현·이종수·송혜경, 「한국 공무원의 보직 및 경력관리체계 개선방안 연구」, 『한국행정연구』, 제13권 제2호, 2004, pp.125~153.
- 최병대·김상묵, 「공직사회 경쟁력 제고를 위한 실적주의 인사행정기능의 강화」, 『한국행정학회보』, 제33권 제4호, 1999, pp.77~94.

- Arya, A. and B. Mittendorf, "Using Job Rotation to Extract Employee Information," *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 20, No. 2, 2004, pp.400~414.
- Arya, A. and B. Mittendorf, "Using Optional Job Rotation Programs to Gauge On-the-Job Training," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 162, 2006, pp.505~515.
- Cosgel, M. M. and T. J. Miceli, "Job Rotation: Cost, Benefits, and Stylized Facts," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 155, 1999, pp.301~320.
- Eriksson, T. and J. Ortega, "The Adoption of Job Rotation: Testing the Theories," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 59, No. 4, 2006, pp.653~666.
- International Institute for Management Development, *IMD World Competitiveness Yearbook 2006*, 2006.
- Kaufman, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, "Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2006," World Bank, 2007.
- Meyer, M., "The Dynamics of Learning with Team Production: Implications for Task Assignment," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 4, 1994, pp.1157~1184.
- Milgrom, P. R., "Employment Contracts, Incentive Activities, and Efficient Organization Design," *Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 11, 1988, pp.42~60.
- Ortega, J., "Job Rotation as a Learning Mechanism," *Management Science*, Vol. 47, No. 10, 2001, pp.1361~1370.
- Prescott, E. S. and R. M. Townsend, "Private Information and Intertemporal Job Assignments," *Review of Economic Studies*, Vol. 73, 2006, pp.531~548.