

의료직 공무원 인사제도 개선과 병원간호사업

박 정 호
(서울대학교 의과대 간호학과)

— 차례 —

- I. 서 언
- II. 보수의 결정과 용어 설명
- III. 계급제와 직위 분류제
 - 1. 계급제
 - 2. 직위 분류제
 - 3. 직위 분류제의 수립과 유지
 - 4. 한국의 직위 분류제
- IV. 현 단일호봉제 병원간호사업부서의 적용에 있어서의 문제점
- V. 개선방안
참고문헌

I. 서 언

정부가 1985년 12월 31일 연구, 지도, 의료직 공무원의 임용에 관한 규정을 개정하여 종래의 4~9급으로 되어 있던 간호직 공무원의 계급을 간호원으로 단일화하여 간호직을 포함한 의료직 공무원을 직렬별로 별도의 단일호봉제를 신설한 인사제도의 변화는 약 24,000명의 간호직 공무원에게는 충격적이고 그 여파는 전 민간부분 의료기관에 근무하는 간호원에게도 의문과 실망으로 가득찼으며 금년도 53차 대의원 총회에서 146명의 대의원은 본 인사정책에 대해 심사숙고 끝에 단일 호봉제를 저지하는 것을 기본방향으로 결정하고 이에 대응하는 전략과 문제해결을 위한 특별위원회가 구성이 되어 이에 대한 활동이 활발히 전개되어 왔다. 그러나 본회의 철폐

의지와 개선안을 보사부, 총무처, 내무부, 기타 관제요로에 제출한 바 있었으나 각 부처의 회신은 희망보다는 실망을 안겨주었으며 이에 본회의 회원은 모두가 함께 생각해 보아야 할 시점이라고 본다.

왜 우리는 단일호봉제를 반대하고 있으며 어떻게 개선되어야 하는가?

특히 단일호봉제가 병원 간호사업의 인사체제에 있어 종래의 계급제와 직위 분류제의 장·단점, 직위 분류제를 채택할 때 고려되어야 할 점 현 단일호봉제의 문제점 및 개선 방향에 대해 논의 하고자 한다.

단일호봉제의 채택이 병원 간호사업 조직에 직접적으로 영향을 미치는 것은 아니다. 그러나 병원 간호사업 조직은 곧 간호원 개인 즉 조직인의 구성요인이기 때문에 간호원을 관리하는 인사제도, 그 중 보수 승진 체제는 간호원의 사기와 근무의욕은 물론 개인인 간호원이 행하는 환자간호에 영향을 미치며 병원 간호사업의 영역별 성취도에 막대한 영향을 미친다고 사료된다.

II. 보수 결정과 용어 설명

1. 보 수

보수는 공무원의 사기 및 행정능률과 직접적인 관계가 있으며 공무원의 근무의욕을 자극시키는 경제적 유인이다. 이러한 모두를 결정하는 일반적 결정요인을 살펴보면;

① 경제적 요인

임금은 산업의 생산력과 노동 이외의 他 생산요인의 가격에 의하여 결정된다. 이와 같이 결정된 임금을 경제적 임금이라 한다. 정부가 제공하는 서비스란 대개가 독점적인 성격을 지니는 것이며 사기업과 같이 심한 경쟁에 직면하지 않아도 되는 것이다. 정부가 공무원에게 지불하는 봉급의 수준은

- a. 제원의 제한을 받고
- b. 정부가 사기업체와 노동시장에 있어서 어느 정도 경쟁할 것이냐에 의하여 결정된다.

② 사회적, 윤리적 요인

공무원으로서의 특별한 의무 :

- a. 유효한 조합을 지니지 않으며
- b. 공무원의 정의권과 정치적 활동을 제한
- c. 직무의 특수성으로 인하여 사기업에 갈 수 없는 경우가 많으며 공무원의 교섭력은 제한되어 있다.

환언하면 정부는 공무원에게 생계비는 주어야 한다. 여기서 생계비란 공무원 자신 뿐만 아니라 평균인원의 가족을 유지하는데 필요한 자료의 가격을 말하는 것이다.

특히 주의할 것은 생계비란 생리적 존재의 유지에 필요한 비용을 말하는 것은 결코 아니며 역사적 소산으로서의 일정한 문화정도에 있어서 공무원이 건전하고 그 지위에 상응한 생활을 하는데 소요되는 비용을 말한다.

③ 보수표의 작성

일반적 봉급수준이 결정되면 그 때부터 안에서 각 등급의 봉급을 어떻게 결정하느냐? 얼마나 할 것인가?가 문제가 된다.

a. 등급의 수

등급을 몇 개로 할 것인가를 결정해야 한다. 예를 들어 미국은 18등급이며, 한국은 9등급으로 하고 있다.

b. 호봉의 수

같은 등급내에서 단일 호봉으로 하느냐, 복수 호봉으로 하느냐, 단일에 복수호봉으로 한다면 호봉의 수를 몇 개로 하느냐에 문제가 있다.

우리나라에서는 복수 호봉을 원칙으로 하는데

최소 4개 호봉에서 최대 8개 호봉을 두고 있다.

c. 등급차의 문제

등급간의 차가 적은 경우(ex. 미국, 우리나라) 고급공무원의 보수가 적고 최하 공무원과 최상급 공무원의 차액이 적어 유능한 고급공무원으로 유치하기 힘들다.

d. 제 수당

기본급여외에 제 수당을 지불하는 것이 관례다. 우리나라—직책수당, 시간외수당, 야간근무수당, 휴일근무수당등이 있다.

2. 다음으로 우리가 보수, 인사 체제를 얘기할 때 사용하는 용어에 대한 설명을 하고자 한다.

a. 직위(position) : 1인의 근무를 요구하는 직무와 책임을 말한다. 즉, 한 사람에게 할당되어 있는 직책의 내용을 말한다.

b. 직급(class) : 직위가 내포하는 직무의 성질 및 난이도, 책임의 정도가 유사하여 인사 행정의 편의상 채용, 보수등에 있어서 동일하게 다룰 수 있는 직위의 집단을 의미한다.

직급의 수는 직위의 수보다 적다.

c. 직렬(series) : 직무의 종류는 유사하나 난이도, 책임도가 상이한 직급의 군을 의미.

d. 직군(group) : 직렬의 성질이 유사한 것의 군.

e. 등급(grade) : 우리나라 일반직 공무원은 그 자격에 따라 1급부터 5급으로 분류하고 있는데 이 경우에 1급 또는 2등급은 제급(rank)이라고 하나 직위 분류제 하에서는 직책의 여하에 따라 여러 계층을 만들어 놓는데 이는 보통 등급(grade)이라고 부른다.

f. 직무 기술서(job description) : 직위의 책임의 내용을 기술.

g. 직무 명세서(job specification) : 직무분석 직무평가에 따라 결정된 직급의 책임의 내용과 자격요건을 기술한 것.

h. 직무평가(job evaluation) : 한 조직에 있어서 각 직무의 상대적 가치를 결정하는 것으로서 개개의 인간과는 일단 분리하여 생각한다. 각

직무가 요구하는 숙련, 노력, 책임, 직무조건등을 평가 요소로 하여 기업의 전 계층에 있어서의 각 직무의 상대적 가치를 결정하는 것이다.

Ⅲ. 계급제와 직위 분류제

이제까지 채택되어왔던 기존의 계급제와 직위 분류제에 대해 각각의 기본개념과 장점을 비교해 보고자 한다.

1. 계급제

① 계급제는 계급개념(rank concept)에 의거한 제도로서 일하는 사람, 그의 지위 신분에 초점을 두고 있는 것이다. 이것은 사람의 자격, 능력을 기준으로 하여 계층을 만드는 것이다. 뿐만 아니라 계급제하에서는 같은 급에 rank되면 책인의 경중, 일의 종류를 막론하고 같은 봉급을 받게 된다. 또한 같은 급내에서의 이동이 허용된다. 예를 들어 예전의 3급 잡에 있는 공무원은 같은 급에 속하는 보건사회부 사회국 이 민과장으로 있다가 같은급 사회과장, 구호과장은 물론 내무부 치안국 경무과장, 재무부 세관 국 관세과장도 될 수 있다.

간호원의 경우 보사부, 문교부, 내무부 산하에서 병원, 국립보건원 등 순환근무가 가능하다.

② 장 점

a. 채용시에 일반적 교양, 능력을 가진 사람을 폭넓게 채용할 수 있다.

b. 공무원의 능력이 보다 신속성, 적응성을 가질 수 있으므로 직업공무원제의 수립에 공헌이 크게 된다.

c. 어떠한 하나의 특수 직책에만 종사하게 되는 직위분류제의 공무원은 시야와 이해력이 좁아 타직원, 타기관과의 횡직 협조가 어려운데 비하여 계급제하의 공무원은 이것이 용이하다.

d. 직위가 있으므로 직책에 관계없이 신분유지하므로 신분보장에 있어 더 강하고 안정감을 줄 수 있다.

e. 승진, 전직, 전보 등에 있어서 동일 직렬, 직급에 따라서만 움직이지 않으므로 적제 적소

에 배치상의 편의를 볼 수 있다.

2. 직위 분류제

① 직위를 직무의 종류, 곤란성, 책임도 및 자격요건의 차이에 따라 분류 정리하는 제도로서 주로 미국에서 발달하게 되어 현재 미국, 캐나다, 브라질, 소련 등은 유사한 제도를 채택하고 있다. 미국에서 발전하게 된 이유를 보면

a. 남관제의 지배

대통령 선거에 승리를 거둔 정당이 관직을 마음대로 요리할 수 있으며 관직은 행정의 능률이 나 인사의 공정과는 관계없이 주로 당파적 이유에 의하여 좌우되게 되었다. 그 결과 행정능률이 저하되고 인사행정의 불공정이 현저하게 되어 이를 시정하기 위해 시도됐다.

b. 과학적 관리법의 발전

작업과정에 있어서의 개개의 노동의 분석과 그 합리적 배치에 의하여 구성되는 과학적인 직능의 체계를 형성하려는 의도에서 나온 것인데 이 직능의 체계를 중심으로한 관리법이야말로 직위 분류의 원형을 이루고 있는 것이다. 그런 의미에서 직위분류제는 모든 조직으로부터 불합리한 인적 지배 관계를 제거하고 합리화된 개개의 노동을 요소로 하는 기술의 체계라고 해야 할 것이다.

이상과 같은 이유가 결합하여 1838년에는 공무원이 동일내용의 인부에 대해서는 동일액의 보수를 지불해야 한다(equal pay of equal work)라는 모토를 내세웠으며 1923년에는 분류법으로 제도화 되었고 1949년에는 새로운 분류법이 지정되었다.

② 용도 및 장점

a. 일반적으로 계급제보다 직위분류제의 경우 직급수가 많게 되어 있다.

b. 급여제도의 합리적 기초를 제공한다. —급여의 평등이라는 문제해결의 기초를 제공한다.

c. 채용시험, 전직, 승진의 인사매치의 기준이 된다.

d. 사기의 양양—공정한 급여, 격정한 승진의 기회, 공정한 근무성적 평가기준을 마련함.

【圖 목적 : 의료직 공무원 인사제도 개선과 간호사업

e. 권한 책임의 단계의 명백화와 조직의 분업화, 전문화 합리화를 기하는데 공헌한다.

f. 직업소개, 정원관리 작업연구에 도움이 된다.

3. 직위 분류제의 수립과 유지

① 직위 분류제는 어떠한 절차를 밟아서 수립되는냐, 그리고 일단 수립된 직위 분류제를 어떻게 유지하는냐의 문제가 제기된다. 먼저 수립에 필요한 과정을 보면 ;

a. 제일 처음단계는 각 기관의 장, 기타 중요한 위치에 있는 책임자들에게 직위 분류제 수립을 위한 조사의 목적과 상세한 절차의 설명이 필요함. 많은 직위를 분석해야 함으로 직무기술서 양식을 사용하는 것이 보통이다.

b. 다음 단계로는 각 부서는 다시 과별, 업무 분야별 모임을 가지고 직원들에게 목적을 설명하고 직무 기술서 용지를 배부, 기입방법을 알려줌.

c. 3단계로는 직원들은 직무기술서를 작성해야 한다. 작성된 직무기술서는 감독자와 부서의 장에 의해 검토되고 부서의 장을 경유하여 조사단에 이송됨.

d. 조사단의 전문가는 직무 기술서를 검토하여 暫定的으로 어떠한 직급 몇 개의 직급을 인정할 것인가 하는 문제를 결정함. 이것이 직위 분류제 수립과정에 있어서 가장 중요하고 어려운 문제임.

e. 이어서 전문가들은 실제로 현장에 나가 직원들과 감독자들을 면담하고 그들의 직무와 책임에 관해서 상세하게 조사한다. 이 면담 및 직무조사는 전문가가 직접 개입함으로써 정확성을 기할 수 있고 매우 효과가 크지만 시간적 경제적 제약이 많다. 실제적으로 모든 직위에 걸쳐 이 방법을 적용한다는 것은 거의 불가능하다. 따라서 직무기술서의 기록내용이 정확하든 정확할수록 직무조사의 필요성은 감소된다.

f. 6단계로는 이와 같이 필요한 정보와 자료를 전부 모집하면 어떠한 직급을 인정할 것인가 하는 문제와 각 직위를 어느 직급에 귀속시킬 것인가를 결정하게 되며, 직급 명세서를 작성한다.

직위 명세서는 한 직급에 속하는 여러 직위의 직무와 책임의 공식적 설명서로서 직위 분류제의 가장 중요한 기록인 것이다. 그리고 직급 명세서는 직위 분류제가 의도하는 목적의 실현에 충분히 이용되도록 작성하여야 하며 대체로 ㉠ 직급의 명칭 ㉡ 직무와 책임의 개요 ㉢ 전형적인 직무의 예시 ㉣ 자격기준 등에 관한 항목으로 구성된다.

g. 7단계로서 정규표(allocation list)가 작성되는데 이는 각 기관별로 직원의 성명 그가 차지하고 있는 직위가 속한 직급을 나열한 것이다.

h. 다음 단계는 직원으로부터 제기되는 소원과 불만을 심사하고 취급하는 것이다. 직위 분류제의 수립에 참여한 전문가인들 완전을 기할 수는 없으며 과오를 범할 수 있으므로 이 단계를 통하여 부당한 정급(allocation)이 있으면 시정될 것이며 최종적인 직위 분류제안이 작성되는 것이다.

② 직위 분류제의 유지

위의 같이 복잡한 과정을 거쳐 비교적 정확하고 건전한 직위 분류제가 채택되었다 하더라도 그것이 현실적으로 행해지고 있는 직무를 토대로 하고 있는 이상 조직이나 직무내용의 변경에 따라 수정되고 보충되지 않으면 안된다. 이와 같이 볼 때 직위 분류제는 항상 계속되는 과정이며 결코 완성될 수 없는 것이다 하지 않을 수 없다. 직위 분류제가 실제의 직무와 책임과 일치하기 위해서는 직위 분류제의 운영기관은 조직의 변화, 새로운 직위의 설치, 기존 직위의 폐지 및 직무내용의 변화에 대한 정확한 자료를 획득하기 위한 노력을 계속하지 않으면 안된다.

따라서 직위 분류제 유지의 책임을 맡고 있는 분류기관에 불지를 하지 않고 기존직위의 직무나 책임을 변경하거나 새로운 직위를 설치하는 것 등을 금지하도록 내규 등으로 정하는 것이 절대로 필요하다.

그러나 직위 분류제를 항상 현실적인 것으로 만들기 위해서는 정기적인 감사와 조사가 필요하다. 그 지방사무소도 사무감사를 위하여 정기적으로 점검을 실시하고 있다.

4. 한국의 직위 분류제

① 우리나라의 직위 분류제는 1962년 5월 24일 제83차 각의에서 직위 분류제의 채택을 의결하였고 다음해 1963년 4월 17일 공포된 국가 공무원법은 직위 분류제의 채택을 규정했으며 이에 의거하여 같은해 11월 1일 「직위 분류제는 직위를 직부의 종류, 곤란성, 책임도 및 자격요건의 사이에 따라 이 법이 정하는 원칙과 방법에 의하여 분류, 정리하는 제책을 말한다」고 규정하고 있다.

이 직위 분류제법에 따라 종무처는 1963년 7월부터 직위분류를 위한 본격적인 작업에 착수하여 직위 분류법에 규정된 대로 1967년 1월 1일부터 직위 분류제를 실시할 예정이었으나 여러가지 난관 특히 보수문제로 인하여 아직도 이를 실시하지 못하고 있다.

② 직위 분류제의 실시 지연의 이유

a. 정확한 직위관의 확립

H.A. Simon의 지적에 의하면 「직위 분류제의 근본적개념」은 직위(position)이 분류되는 것이 아니라 그 직위를 차지하고 있는 인간이 분류되는 것이 아니다. 환언하면 직위 분류제하에서는 직무상의 상하관계는 존재하나 신분상의 상하관계는 존재하지 않는 것이다.

그러나 계급의식이 강한 관료제가 깊은 뿌리를 박고 있는 우리나라에서 직위 분류제에 필요한 새로운 직위관의 확립이란 용이한 일이 아니다. 이러한 직위관이 확립되지 않는 한 실시되었다 해도 본래의 가치와 기능을 충분히 발휘하기가 어려울 것이다.

b. 준비과정에서의 불비

미국의 직위 분류제는 오랜 세월을 두고 서서히 발달한 제도이다.

우리나라에서는 단시일내에 완성하려고 하고 있으므로 여기에서 나오는 문제점이 많다.

c. 분류대상의 과대

직위 분류법은 일반직 국가 공무원 전원을 분류 대상으로 하였으나 임용상 특별한 처우를 하게 되어 있고 신분보장이 있으며 흔히 정치적으

로 임명되는 1급공무원, 기동성과 명령성이 한지하게 강요되는 공안직, 보수와 복무조건이 상이한 재외공관근무직을 분류 대상으로 할 필요가 있느냐 하는 문제가 제기한다.

d. 등급의 과다

직위 분류법은 1급 내지 5급 공무원은 16개 등급, 기능직 공무원은 8개 등급으로 구분하도록 규정하고 있는데 이는 임용상의 융통성을 대폭 감소시킬 뿐 아니라 현 인사제도의 전면적 개혁을 불가피하게 한다.

e. 직무조사의 부실

일반 공무원의 직위 분류제에 대한 물이해는 직위 분류제의 실시를 곤란케 한다. 전술한 바와 같이 직위 분류제의 수립을 위해서는 정확한 직무 기술서가 무엇보다 필요한데 일반공무원의 무성의와 물이해로 인하여 직무 기술서 작성에 있어서 불완전 기술, 과장 기술, 형식적 기술, 대필 기술이 허다 했다. 여기에 분류단의 인원 부족과 무경험으로 인해 직무조사가 부실했다고 하지 않을 수 없다.

IV. 현 단일호봉제를 병원간호사업부서에 적용에 있어서의 문제점

1. 한 조직내에 직렬에 따른 다른 인사제도 및 보수체제가 다른 점

병원이란 환자의 의료를 제공하기 위하여 의학, 간호원과 일반직, 그외 의료관련 기술자와 기능소유자들이 협동하여 이루어지는 의료현장이다.

이에 행정직, 보건의직, 기타 기능직 등은 계급제를 그대로 유지하면서 의료직 공무원인 의사, 간호원, 약사에게만 적용시킨 것은 계급에 의한 정책결정계층 및 보수체제의 불일치로 인하여 대등한 협의와 보수에 대한 갈등을 초래한다.

2. 이런 직렬별 단일 호봉제 채택에 있어 병원 간호전문가의 참여가 위에서 제기한 과장을 함아 결정되었는가에 대한 의문이 제기된다.

왜냐하면 간호원이란 직렬에 고유하고 전문적인 분야별 분류가 전혀 없다는 점이다. 그 예로

서는 중앙행정부서의 간호직이나 병원, 보건소 등에 업무의 성격이 전혀 다른 일이 고려되지 않았으며 병원인 경우 직위도 간호과장, 간호담당, 간호원으로만 분류된 것도 마찬가지이다. 종전에 계급제에서 적어도 9급에서 4급까지, 6 계급 직위를 3개 직위로 축소시킨 것은 이해가 되지 않으며 원래 직위 분류제 채택에는 계급제보다 직위가 더 많은 것이 특징인에 반하여 고유의 직위 분류제 도입도 아닌 보습된 것임을 지적할 수 있다.

3. 간호직 공무원이 중앙부서, 병원 및 보건소 등에 교환 이동 근무가 어려운 점

이는 직위 분류제 단점으로 제기된 것으로서 간호직 직렬에서 타 기관, 부서에 이동근무시 본인은 물론 타 기관 직렬에 배치가 어렵다. 이는 무사안일주의나 년공제에 의한 역기능을 초래할 수 있다.

4. 본 제도의 목적과 취지에 맞지 않은 점

본 제도의 목적과 취지는 이직을 방지하고 사기 앙양이라 했으나 간호직 공무원인 경우 35,000원의 봉급은 인상되었으나 이는 일반직에도 1986년에 적용된 공무원 매우개선책과 비교하면 이직을 방지하고 사기앙양이란 유인에는 상당히 미흡할 뿐 아니라 의사, 약사직렬과의 비교에서도 직렬간 초봉, 수당 등의 엄청난 차이는 자존심마저도 상치될 주는 것이다.

5. 조직의 통솔이 어려움

본 제도는 환자 간호와 가족을 접촉하는 동일하고 단순한 업무기능을 하는 직렬에는 적용할 수 있는지 모르나 복잡하고 고도의 경험과 기술을 요하는 전문 분야별 영역에 업무가 다르고 더욱이 병원의 규모에 따라서는 간호부서 통솔 인원인 50명에서 1,000여명에 달하는 부서직원의 인력관리와 조직 및 통솔, 평가에 이르기까지 필요한 관리 기능을 수행하기 곤란한 점.

V. 개선방안

1. 병원에 근무하는 전 직원에게 동일한 보수체제, 인사제도가 적용되는 것이 기본이 되어야

한다.

우리나라 공무원 제도를 직위 분류제로 바꾸는 시기까지 의료직 공무원에게 우선 적용되는 것은 개선되어야 한다.

우리나라에서도 교원 및 경찰 공무원에 적용되고 있으나 이 직종은 국가적 정책 직렬이고 많은 연구를 거쳐 합리적으로 이루어진 예이고 의료직 공무원에의 적용은 이와는 성격이 다르기 때문이다.

즉 간호직공무원의 보수체제와 인사제도는 완연되어야 한다.

2. 간호직 공무원의 초임 직급을 8급으로 하고 간호직 수당을 상향 조정한다.

간호직의 이직과 사기앙양을 위한 조치로서 직급과 수당으로서 조정하고 5급 승진시에 전용시험을 거쳐 능력있는 간호원을 확보 발전적 업무개선을 유도하도록 하며 능력있는 여성 전문 간호인력을 의료관계 행정분야에 활용함을 적극 권장한다.

즉 4급 이상에서 3급까지도 간호직으로 승진할 수 있도록 하며 병원장 및 과장은 물론 간호국장을 둘 수 있도록 한다.

3. 만약 직렬별 단일 호봉제를 채택할 경우

보직의 증가와 고직에 따른 계급제와 동등한 수당과 권한을 유지할 수 있는 규정이 아닌 별도의 의료직 공무원 특별 임용령과 규칙을 제정하여 간호원직업의 안전과 국가보건의료사업을 이끌어 갈 일꾼으로 관리하게 한다.

참 고 문 헌

- 대한간호협회, 의료직공무원중(간호원) 직위 지정 개선안, 1986.
- 박경호, 간호인력관리의 최근동향, 병원연구, 1984, pp. 23.
- 공순주, 간호인력 관리자로서 역할, 제 4 회 병원 간호행정 논문과정(임상간호원추회) 1983.
- 박동서, 한국행정론, 법문사, 1975.
- 유준, 행정학 원론, 법문사, 1975.
- 진유근, 인사관리, 경문사, 1984.
- Dee An Gillies, Nursing Management (A System Approach), W.B. Saunders Comp. 1982.