

1990年代以降の韓国における公務員制度改革の3つのトレンド －政治化・市場化・専門化－

申 龍徹

Three Trends of Civil Service Reform in Korea since the 1990s: Politicalization, Marketization, Specialization

SHIN Yongcheol

Abstract

In this paper, we will consider the reform since 1990 that were conducted by the reform of the Korean civil service system, which is characterized by its closedness based on Confucian tradition. Starting from the democratization reform of 1987, Korea has been carrying out various social reform in the rapidly changing political and economic environment of the 1997 currency crisis. Above all, civil service reform is one of the most important social reform, and drastic reform is under way. This paper examines that three trends are thriving in this civil service reform. The three trends are "politicization" in the late 1980s, "marketing" in the mid-1990s, and "specialization" in the 2000s.

キーワード：公務員制度改革、政治化、市場化、専門化

key words: Civil Service Reform, Politicalization, Marketization, Specialization

はじめに

本稿は、1980年代後半以降、社会の民主化や経済運営の失敗、政権交代、市場主義改革など激動の30年を過ごした韓国における公務員制度改革を3つの視点、すなわち、「政治化」・「市場化」・「専門化」という側面から考察するものである。中でも、公務員の「専門性」強化を目指して行われた様々な公務員の人事改革に対して焦点を当てて分析するものである。

周知のように、1953年以降、分断国家となった韓国は、強力な権限を有する大統領制の下で、政治主導の性格が強い公務員制度を形成・運営してきたが、戦後における年功序列型の人事管理慣行は、循環補職（異動）などの韓国特有の課題とあいまって公務員全体の専門性低下を招き、1997～1998年のIMF危機の際には国民批判的となった。¹⁾

1998年以降の10年間に及ぶ金大中政権・盧武鉉政権による革新政府のリーダーシップの下で始まった戦後型人事行政の改革は、政治家や公務員などいわゆる公職社会に対して「公開と競争」をモチーブとするドラスティックな改革を進め、2006年には戦後からの制度改革の本丸である幹部職を対象とする「上級公務員団」(SCS: Senior Civil Service)を新設し、競争する幹部制度をスタートさせた。ここでの「公開」とは職位公募制の導入など公職社会の風通しを良くし、「競争」とは上級公務員団の導入を意味し、上級公務員の間に競争という緊張関係をもたらすことで生産性向上を図るという意味を持つとされている。

儒教思想を日常生活の規範とする韓国においては、戦前・戦後を通して年齢や性別などが上下関係を形成する年功序列型の人事慣行が色濃

く残されているが、1980年代半ば以降の社会民主化や1990年代以降の新公共管理（New Public Management：NPM）に基づく政府改革の嵐が吹き、それ以降約30年間に及ぶ公務員の人事行政改革が進められた。その中身は、1980年後半以降の「政治化」、1990年代半ば以降の「市場化」、そして2000年以降の専門性を再考しようとする「専門化」の3つ流れであった。

本稿では、戦後の権威主義体制の下での上級職員の人事管理の形成とその特徴について述べるとともに、IMF危機の際に浮上して来た公務員の「専門性」の強化問題を取り上げることとする。²⁾

分かりやすい表現をすれば、従来の「一般的な行政官」（Generalist）とは異なる「専門的な知識を持つ一般行政官」（Specialized generalist）³⁾を求めることであり、1980年代以降の大きな行政環境の変化、すなわち、民主化、市場化に関する理解を持っているか否かの相違が一般的な行政官なのか専門知識を有する一般行政官なのかを分けるポイントとなると考えられる。⁴⁾

その上、1998年から2007年まで約10年に及ぶ革新系政府のドラスティックな人事行政の改革と、その目玉政策ともいえるべき「上級公務員団」の導入の中での専門性の強化、力量の強化をどのように考えていたのかについて概説し、2006年の制度導入から10年が経った上級公務員に対する人事行政改革の成果と課題について述べる。

1. 幹部職公務員の登竜門（行政高試）

戦後の韓国における公務員人事行政の中、特に幹部職公務員の人事行政に深くかかわるのは「5級公開採用試験」であり、通称では、「行政高試」（行政高等試験）と呼ばれてきた国家行政試験である。この行政高試は、1950年から1962年までは「高等試験・行政科」試験として、1973年から2010年までは「行政高試」（行試）として行われ、いわゆる官僚への登竜門であり、司法試験・外務試験（外交官試験）とともに、3大国家試験の1つでもあるが、朝鮮王朝時代からの科举制度がそのルーツとされている。⁵⁾

この行政高等試験は、行政府において従事する

5級公務員を選抜する国家試験であり、行政府の公務員は、1級から9級までの9等級の階級制度で運用され、その任用方法は、「9級採用試験」（高卒）・「7級採用試験」（大卒）、そして「5級採用試験」である行政高等試験の3つに区分されている。一部において選考による任用が行われているものの、上級官僚（キャリア）への道は、官僚への登竜門とされているこの行政高等試験を通るのが一般的である。

この行政高等試験は、1949年の「高等考試令」を根拠に「高等考試」として新設され、その後の1961年には「高等試験行政科」、1963年には「3級公開競争試験」、1968年には「3級乙類公開競争試験」に改編された。

また、1973年には「行政高等試験」（行試）に変わったが、1981年の国家公務員法の改正、すなわち、一般職公務員の階級を1級から9級に再編する内容の改正に伴い、「5級採用試験」として改編され現在に至っている。⁶⁾

2009年の全体公務員の新規採用者2万4,075人のうち、一般職の公開競争試験による新規採用者は3,894人であり、そのうちこの行政高等試験による任用は307人として、新規任用者全体の約1.3%、公開競争試験による新規任用者の約10%を占めている。

2010年には、従来からの行政高試を廃止し、公務員の採用方式を大きな変革するとしたものの、名称変更で終わったと指摘されている。2018年度の「5級公開競争試験」の募集予定人員は、一般行政職117名を含む267名である。

この5級公開採用試験の全体競争率は、1999年の81.1倍をピークに2014年には32.1倍にまで下がっており、その理由としては、政府部門と民間部門の境界が崩れる一方、社会の諸価値が多元化して行く知識社会において伝統的な儒教文化に基盤する「官」への憧れや魅力が縮小していること、昇進や報酬などの勤務条件が民間部門に比較して相対的に劣悪であり、身分保障についてもその意味合いが弱くなっていること、民間部門の採用試験に比べ、準備する科目が多いため受験の負担が重く、大学在学中に習得するほかの知識や経

験などと連携が取れないなどが考えられる。

韓国における政府組織の体系は、伝統的な官僚制の特徴であるピラミッド式の階層構造であり、強力な中央集権型の人事管理体制と徹底した上命下服の上下関係を基盤とし、「漢江の奇跡」と呼ばれる経済成長の原動力となってきた。

しかし、1980年代に入り、戦後の経済成長がもたらす民主主義の成長と市民意識の成熟、1990年代初めから英米での「小さい政府」の追求、そのための新市場主義や新公共管理論に基づく政府改革の推進の影響、さらに1997年から1998年にかけての通過危機とIMF管理体制の経験から政権交代が行われ、公共分野だけではなく社会構造に対する戦後最大の改革が進められるようになった。公共分野では、民営化や「責任運営機関制度」(agency)、公職分野では「開放型職位制度」など開放と競争の人事改革が動き出した。

特に、1997年秋の「通貨危機」とその後の国際金融基金(IMF)による管理体制の経験は、「漢江の奇跡」と呼ばれる経済成長を誇りとしていた韓国社会に大きな衝撃を与え、脆弱な経済と政府の政策運営に対する国民的不信感は「政権交代」という形で現れた。革新系の金大中政府の誕生には、こうした政府不信の克服とともに、未完のままであった戦後からの社会改革の遂行という期待が込められていた。中でも、政府政策の不信の最大の原因は、政府官僚制にあり、当時は「鉄カバン」(中身は空っぽで、うるさくて、硬いことを比喻する言葉)という表現が流行るほど、無能な政府官僚制の抜本的改革は国民的関心事であり、最優先の課題であった。

戦後の韓国公職社会における最大の課題は、①公務員の専門性不足、②公職社会の閉鎖性、そして③年功序列の人事慣行による成果管理の不十分の3点に集約されるほど、伝統的な色合いが強かった。⁷⁾ 中でも公務員の専門性の不足は、一般行政職中心の人事運営や専門性を考慮しない循環型補職管理と頻繁な人事異動が原因である。難しいとされる「行政高等試験」(5級公採試験)を経て採用される上級職の有能な官僚たちが、なぜ、「専門性の不足」を批判されるのかと疑問を感じ

るかもしれないが、正確な答えは、専門性を高められる時間的な余裕がないからである。

2. 幹部職員の専門性低下問題

韓国社会における幹部公務員に対する専門性の低下問題は、1998年の金大中政府の登場とともに提起され、社会的な注目を浴びた。これまで韓国の公務員に対する慢性的な問題は、循環補職、年功序列、画一的な報酬体系、慢性的な昇進遅延などが指摘されて来たが、高等試験を受けて採用される幹部公務員の専門性の不足が社会的課題として問われることはこの時期が初めてであった。

しかも、2000年に入り、幹部職員を含む上級管理職の公務員の専門性不足が指摘され、その中には、日本との漁業協議や航空安全等級の引き下げ問題などがあり、協議を担当した実務者や担当局長の勤続年数、関連する資格など諸外国に比べて専門性の劣化が社会的な批判的となった。その主な原因は、業務の連続性とは関係のない部門への機械的な循環補職(異動)により専門性を磨く時間が取れないことであり、過熱する競争試験を経て採用された優秀な人材が10年を持たず競争力が落ちているため、管理者はいるが専門家がないという現象が起きていると指摘された。⁸⁾

これまでの権威主義体制の下での開発独裁型の政府政策とは異なるグローバル対応の政府政策への転換が求められており、金大中政府(1998～2003)及びその路線を継承した同じ革新系の盧武鉉政府(2003～2008)にいたる約10年の間、上級公務員を取り巻く公職社会の政策環境は大きく変化したことに注意を払うべきである。すなわち、公務員に対する専門性低下の問題が提起された背景には1997～1998の通貨危機があり、グローバルな課題に対する政府の脆弱性が浮き彫りとなった。この時、激しさが増している国際的な競争の中で国家競争力を強化するためには政府部分の専門性を高めることが不可欠であり、特に公務員の人事行政の分野の中で、人事行政の改革が幅広く議論され、競争力強化のための実績主義の強化、公職分類制度の再編、経歴開発システムの導入、そして専門性強化のための循環補職制度の

管理強化などが議論的となった。⁹⁾

公務員の専門性不足を引き起こす最大の要因は、公務員の循環補職（定期異動）であり、中央行政機関の課長級以上の公務員の平均的な在職期間は1年弱としてとても短く、業務の引き継ぎなどから発生する非効率と業務の空白による専門性蓄積機会の低下、責任感の低下、政策の一貫性や連続性の欠如などの問題点を派生させており、高度の専門性を要する対外交渉分野での大きな損失を生むと指摘された。ここでの「循環補職」（job rotation）とは、公務員の個人の能力発展を目的とする制度化された配置転換を指す。日本でいう異動のことで、韓国の「公務員任用令」（大統領令、第44条）では、「任用権者または任用提唱権者は所属公務員の同一職位においての長期勤務による沈滞を防止し、過剰かつ頻繁な転補による専門性及び能率の低下を防止し、安定的な職務遂行を図るために定期的な転補（異動）を実施しなければならない。」と規定している。

中央人事委員会は、こうした循環補職による専門性低下について2001年及び2004年に課長級以上の職位を対象とした調査を実施しており、2回の調査ともに、平均在職期間は約1年という結果となった。また、2006年末基準の循環補職

に関する統計では、同じ職位での勤務期間が1年未満の比率は全体公務員の約3分の1であり、階級が上がるほどその比率も増加し、6～9級では30.8%、4～5級では41.8%、そして3級以上では50.1%に達していることがわかった。一方、同一職位における3年以上の長期在籍については、全体では12.6%、4～5級では6.7%、3級以上では3.9%に過ぎなかった。¹⁰⁾

さらに、人事行政の所管部署である「人事革新処」（Ministry of Personnel Management）と人事革新推進委員会（大統領諮問委員会）が2016年6月に共同開催した「第2回未来人材革新フォーラム」での発表によれば、公務員の83.6%が「業務遂行の専門性を高めるために努力中である」と答えており、専門性の向上がもっとも必要な分野では「業務に関する専門知識と技術の習得」が52.2%でもっとも多かった。¹¹⁾ 言い換えれば、公務員の専門性不足は、公務員の中でも認識されているにもかかわらず、現在のような補職システムの中では、遂行業務や関連する業務への理解を深める時間的な余裕がない構造的な課題を抱えていることになる。

他方、図1は、OECDが2012年に実施した国際成人力量調査（PIAAC：program

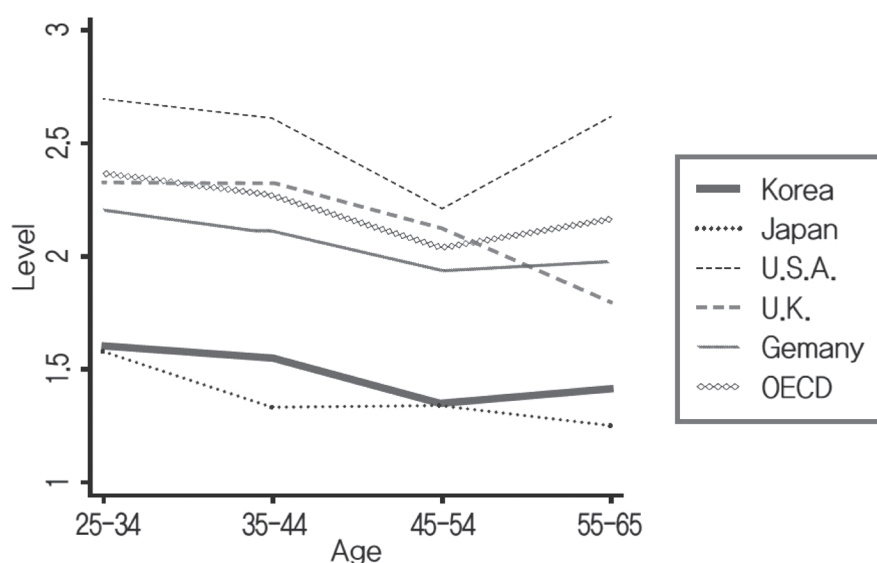


図1 公共部門人材の学習意欲

（出典）人事革新処（2017）、『人事革新白書2016』、91頁、図2-2-9を転載。

for the international assessment of adult competencies 2012)における韓国の公共部門人材の学習意欲及び職場内の学習水準を示しているが、OECDの平均値を下回っている。¹²⁾

3. 革新系政府による人事行政の改革

こうした人事行政の根本的な課題に対し、民主的な改革を期待する国民の支持の中で誕生した金大中政府では、世界的な潮流であった新自由主義と新公共管理(NPM)による成果主義型の政府改革を目指すとともに、特に人事改革に焦点を当て、「中央人事委員会」(Civil Service Commission、1999～2008)を大統領直下に新設した。

また、公職社会の専門性と透明性の強化という側面から専門性が要求される職位に一定の職務遂行要件を定め公職の内外から適格者を任用する「開放型職位制」の導入、成果給や目標管理制(MBO)の導入などドラスティックな人事行政の改革に乗り出した。

中でも、金大中政府においては1999年に公職社会における上級公務員の専門性強化の一環として、従来からの官僚の登竜門である「行政高試」を大きく改革し、1次試験を「公職適格性評価」(PSAT: Public Service Aptitude Test)に代替する一方、2次試験は専門必修科目に限定、英語試験などは民間の語学能力検定機関(TOEIC、TOFLEなど)のスコアで代替した。ここで「公職適格性評価」(PSAT)とは、記憶中心の知識評価方式から脱皮し、公職者としての基本的な素養や総合的な思考力を確認する試験であり、既存の1次試験の敷居を下げ、優秀な専門人材の幅広いチャレンジが可能となった点において評価された。

さらに、盧武鉉政府では人事行政の改革のバリエーションを拡大し、中央人事委員会と行政自治部(総務省)人事室による二元体制を「中央人事委員会」に統合し、中央政府における総括的な人事政策の策定と執行を一元的に担当する一方、「上級公務員団」(SCS)の運営、開放型任用制度などは各省庁において自律的に行う人事管理

体制を構築しようとした。公職における代表性確保、中長期的な「経歴開発プログラム」(CDP: Career Development Program)の構築、成果管理の強化、労働組合の合法化など、従来の人事管理の慣行を閉鎖型から開放型へ、階級中心から職務中心へ、ジェネラリスト中心からプロフェッション中心へ、年功主義から成果管理への転換を目指すドラスティックな改革が目指された。

金大中政府の政策を継承した同じ革新系の盧武鉉政府(2003～2008)では、「公正性と専門性に基礎した参加型人事システム」の構築を人事行政改革のビジョンとして掲げ、その具体的な改革目標として、「自律と責任に基礎する人事システムの構築」、「透明かつ公正な人事運営」、「公務員と共にする人事管理」、「専門性と力量を強化する人事行政の構築」を設定した。中でも、公務員の権利保障の一環として導入した公務員労使関係の構築は、日本でも議論された自律的労使関係制度と同様で、公務員の労働組合を合法化するとともに、団体協約締結権を付与し、労働条件について労使間で交渉する法的根拠及び仕組みを設けたものである。¹³⁾

盧武鉉政府が掲げた「10大人事改革アジェンダ」の主な内容は、①人事機能の再構築(国家人事機能の統合と自律・分権化の推進)、②業務改革(BPR: Business Process Re-engineering)に基づく強力な人事管理体制の構築、③選抜試験システムの改革(透明かつ公正な管理体制の構築)、④均衡の取れた人材の登用、⑤公職競争力強化のための任用制度の多様化、⑥専門性強化のための経歴開発体制(CDP: Career Development System)の構築、⑦体系的な教育訓練(公共人材の核心力量の強化)、⑧多様な評価システムの開発及び活用、⑨報酬の適正化と公務員の生活質の向上、⑩双生的な公務員労使関係の構築である。¹⁴⁾

この時に提示された人事改革ロードマップ(2003)は、4つの領域(人材計画、任用管理、人材開発、服務管理)の総計70の課題で構成されており、そのうち政策の策定と関連した39の課題は「中央人事委員会」が、政策執行及び省庁

間の協議が必要な残りの課題については「行政自治部」(現、行政安全部)と国務調整室などが担当した。¹⁵⁾

この人事改革ロードマップの課題の多くは、金大中政府からの継続課題であったが、「社会的に公平な人材の登用」及び「公務員労働組合の合法化」は、盧武鉉政府における人事行政改革の特徴であった。「過去の政府の人事改革とは異なる特徴的な課題」と評価されているこの公平な人材の登用は、21世紀の知識情報化社会におけるグローバルな競争力の確保を目指し、公務員を「人的資本」(Human Capital)として位置づけ、より効率的かつ専門的人材として活用することが求められている。

その上、公職公正における多様性及び代表性、衡平性などに配慮したいいわゆる「均衡人材」(Balanced-Personnel)に関心が高まっており、女性・障害者・科学技術人材・地方人材・低所得層など伝統的なエリート官僚制から疎外されていた人材の公職登用は重要な社会的課題である。¹⁶⁾

この「均衡人材」という人事行政の課題は、歴史的に士農工商の差別や儒教的伝統に起因し、戦後の権威主義体制の下で歪められた韓国政治の最大の課題である「地域対立」をはらんでおり、「地縁・学縁・軍縁」を特徴とする韓国官僚制の派閥的人事慣行を是正する最重要課題であったといえる。この均衡人材の具体的な政策としては、①両性平等採用目標制度の導入(2003)、②地域人材推薦採用制度(2005)及び地方人材採用目標制度(2007)、③優秀科学人材の特別採用定例化計画(2005)及び「技術職任用拡大5か年計画」(2006)、④障害者義務雇用職種の拡大(32%→84%、2006)及び「中症障害者特別採用試験」の導入(2007)、⑤低所得層の公職進出制度の導入(2009)などである。¹⁷⁾

4. 上級公務員団(SCS)の導入とその成果

そして、2006年に導入された「上級公務員団」(SCS)の導入は、政府の主要政策の決定において重要な役割を担う室・局長級の上級公務員を政府全体で活用し、開放と競争を拡大し職務と成果

責任を強化することにより政府の生産性を高めようとする戦略的な人事システムであり、1978年に米国が導入した後、英国・豪州・カナダなどOECD国家を中心に導入されている。

2003年4月に発表された「人事改革ロードマップ」では、人事改革の目玉政策として上級公務員団制度を位置づけ、本格的な実施に向けた法的根拠として「国家公務員法」(一部改正、法律7796号、2005)を改正した。この上級公務員団導入の必要性は、大きく「政治的な視点」と「管理的な視点」により説明されている。

そのうち、政治的な視点においては、行政機関と経歴職公務員を統制しようとする政治的な視点からの必要性である。今日のほとんどの国では、恒久的かつ専門性を備えた行政機関と官僚らが主な政策過程において実質的な決定を行っているにもかかわらず、選挙で選ばれた政治家や国民が官僚集団を効果的に統制しているとは言えないのが現状である。言い換えれば、実質的な政治権力が官僚集団に集中する場合、官僚集団は主権者である国民やその代表者である政治家の指導に従わず、自らの利益の最大化に執着し、民主主義を脅かす危険性を孕んでいると言える。そのため、これらの経歴職公務員が中心である官僚集団を統制し、「政治的な応答性」(political responsiveness)を確保する戦略的な手段の一つとして上級公務員団を導入することである。¹⁸⁾

2006年に導入された「上級公務員団制度」は、中央政府の主要な政策決定及び管理において核心的な役割を担っている室・局長級公務員を縦割りではない政府全体において活用することを可能にしたもので、優秀な人材を適材適所で活用し、成果責任を強化することで政府の生産性向上を図ったものである。

この上級公務員団は、中央行政組織の局長級以上の公務員で構成され、「一般職」・「別定職」・「契約職」の上級職で約1500人が対象である。¹⁹⁾従来の1～3級の階級が廃止され、職務と職位に応じて人事管理を行い、職務の重要度・難易度・成果に応じて報酬が払われる。上級公務員団の職位は、開放型職位(20%)、公募職位(30%)、自

表1 人事改革ロードマップ（2007）

区 分	課 題
戦略的な人事管理 システムの構築	(1) 国家人事機能の統合と人事自律権の拡大 (2) 各部署の人事力量の強化 (3) 職務分析の拡大実施 (4) 公職分類体系の合理的な改善
透明かつ公正な 任用システムの構築	(5) 透明かつ公正な任用システムの構築 (6) 国家人材発掘及び管理システムの構築 (7) 政務職及び公共機関長の選抜システムの改善 (8) 社会均衡的な人材登用 (9) 公務員の採用方法の多様化 (10) 政府機関及び官・民間の人事交流の拡大 (11) 開放型職位制度の活性化
専門性と成果志向的な 人的資本の開発	(12) 上級公務員制度の導入と施行 (13) 補職及び経歴管理システムの再編 (14) 専門性強化のための総体的な教育訓練システムの開発 (15) 成果中心の人事評価システムの構築
公務員の 生活の質向上	(16) 公務員報酬制度の改善 (17) 家族に配慮した勤務及び福祉制度の導入拡大 (18) 退職（予定）公務員の支援強化 (19) 公務員定年制度の改善
協力的な公務員関係形成	(20) 双生的な公務員労使関係の構築

（出典）政府革新・地方分権委員会（2007）、『人事改革ロードマップ』より筆者作成。

律的人事職位（50％）で区分されており、成果目標及びその評価基準などについては上級者と協議し、契約締結のあと、その目標達成度を評価する「職務成果契約制」が施行された。

この上級公務員団制度の導入は、2005年12月の「国家公務員法」の改正（法律7796号）によるもので、主要改正内容は、①上級公務員団の導入、②上級公務員団に属する公務員の階級廃止、③中央人事委員会の人事審査対象の縮小、④公募職員の根拠新設、⑤上級公務員に対する一括的な人事管理、⑥上級公務員の責任性の強化などである。

この改正国家公務員法の施行に伴う上級公務員団制度の導入を前に、上級公務員団として人事管理される公務員の範囲、上級公務員団の職位への昇進任用条件、上級公務員団候補者の教育課程及び力量評価、適格審査委員会の構成・運営及び適格審査の判断基準などに関して必要な事項を

盛り込んだ「上級公務員団人事規定」（大統領令19513号、2006年6月）が公布された。

この人事規定は、上級公務員に求められている「力量」について、「上級公務員団に属する上級公務員として職務を効率よく遂行するために要求される意思疎通、問題認識・理解及び調整・統合などと関連する能力と資質などで中央人事委員会が定める。」とした。具体的には、「水平的な関係力量」として、①意思疎通、②顧客志向、「垂直的な関係力量」として、③ビジョン提示、④調整・統合、「業務遂行」として⑤結果指向、⑥専門化意識、⑦革新主導、そして「思考」として⑧問題意識・理解、⑨戦略的思考を共通力量として定めている。²⁰⁾

他方、国家公務員の勤務に関する評価は、「公務員の成果評価等に関する規定」（大統領令、19187号、2005年12月）が新設され、その法的根拠となった。もちろん、従来においても、「国家公務員法」に基づいて勤務評定を行ってきたも

の、上級公務員団制度の導入にあわせて新たにその根拠を設けたものである。この開放と競争の象徴である上級公務員団制度の導入による成果は、①従来の年功的な人事管理から「職務と成果中心」の人事管理に転換したこと、②公務員組織における競争と開放が拡大したこと、そして、③力量や能力に基づく人事管理体制が定着しつつあることなどが挙げられる。²¹⁾

従来の官僚制度の課題である上級職の開放と競争の促進、職務と成果中心の人事管理の強化、適格者の選抜と能力維持の検証、行政の専門性と幅広い視野をもつ人材の育成などを目指した新しい人事行政である。²²⁾

この上級公務員団の導入以降、中間管理職である課長級の公務員において自身の競争力強化のための力量啓発努力が活発化しており、これは階級制の閉鎖的な風土の公職全体から見れば実に画期的な営みであり、年功序列や画期的な報酬体系により衰弱していた公職社会の全体に成果主義文化を根下ろすことで公務組織全体が活性化する肯定的な変化をもたらした。

他方、米国のハドレストン (Huddleston) の4類型を用いて、英・米・豪・ニュージーランドの上級公務員団 (SES) と韓国の「上級公務員団制度」を比較した研究によれば、上級公務員団の特徴は、基本的に上級執行部の政治的対応性と一般管理的力量を強調しており、ヨーロッパ型エリートモデルに傾斜しており、政治擬制または機関管理者としての役割が弱い制度設計となっているとの指摘もある。²³⁾

その上、2006年に導入された上級公務員団制度の成果と課題を取りまとめた報告書によれば、導入後10年を経た上級公務員団制度の運用においては、上級職公務員に対する体系的な評価システムの不在、非合理的な報酬算定のため民間からの参入が少ない、成果管理体系の不備などの改善点が指摘されている。²⁴⁾ もちろん、上級公務員団がスタートした2006年以降、成果に関する評価指標を設けるべきとの指摘もあり、上級公務員団の価値増大というビジョンを達成するための戦略目標として、「開放の拡大」・「競争の強化」・「力

量の再考」・「成果の向上」・「対国民責任性」を取り上げていた。²⁵⁾

5. 政治化・市場化・専門化

周知のように、1910年の日本との合併以降、1950～1953年の朝鮮戦争を経て、権威主義体制が崩壊する1980年代半ばまで、韓国の政府官僚制の流れは、「安定性と普遍性」という価値が実績主義の精神により表現される職業官僚制として機能してきた。その間、伝統的な政府官僚制は政治権力に対し順応なサーバントとして一部のみに奉仕し、常に社会的なエリート集団として位置づけられてきた。戦後の長い間、この政府官僚制は、世界的には類を見ないほど自ら労働者性を否定し、労働組合の結成を拒んできた特権的な性格の特別集団であった。

この権威主義体制という政治権力に親和的な政府官僚制に大きな試練が訪れるのは20世紀の後半であり、1つは1987年以降の民主化・分権化の流れであり、もう1つは1998年の政権交代とその後の新自由主義と新公共管理に基づく市場化・世界化の流れである。²⁶⁾

1980年代半ば以降の社会の民主化という流れは、代表性と説明責任の価値を強調し、代議民主主義と政党の役割を復活させた。その後の1995年の地方自治制度の完全な復活においては地方のレベルにおいても官僚制の政治的統制が機能することとなった。

また、1997－1998のIMF危機とあいまって浸透してきた新自由主義と新公共管理の流れは経済性と能率性の価値を強調し、政府役割の縮小、マーケット機能の強化や民間経営スタイルの公共部門への導入など、市場による官僚制の統制を強化させた。前者が実績という普遍的な精神よりは民主的に選出された政府に対する忠誠と献身を強調し実際に反映するいわゆる「政治化」への流れであるとすれば、後者は官僚組織内部に対する忠誠の強調よりも専門職業群に対する忠誠を強調し、年功序列と終身雇用の慣行よりは専門職業主義と個人中心の成果管理を強調するいわゆる「市場化」への流れであったと指摘される。²⁷⁾

1980年代後半以降の約30年間に及ぶ人事行政の改革は、伝統的な政府官僚制に対する「民主化」及び「市場化」の挑戦であり、韓国政治特有の政権交代を挟みながら、伝統的な政府官僚制と民主化・市場化との間で緊張関係が高まってきたといえる。

下記の表2は、民主化の春を経験した1980年代半ばから行われた公務員制度改革の内容を3つの流れから整理したものである。すなわち、1つ目の流れは1987年の民主化や1995年の地方自治制度の復活により支えられた「政治化」への流れ、2つ目は1990年代半ば以降の新自由主義-新公共管理という「市場化」への流れである。

そして、3つ目の流れは2000年以降の「専門化」への流れである。まず、伝統的な政府官僚制では、従来からの職業官僚制の特徴を維持しながら、職業官僚制のメリットを最大限に拡大するための改革に乗り出すことになるが、民主化や市場

化の流れが強かった1990年代以降2000年代半ばまでの間で行われた改革の内容は、5級公開競争試験者に対する適格性評価制度、法科専門大学院の新設、公開競争試験における年齢制限廃止など、国民的な合意形成がしやすい限定された内容であった。

他方、民主化と地方自治の復活によりもたらされた代表性と政治的な責任の強調は、試験成績などの実績主義を採択している公職部門との間で対立することになる。例えば、1995年の地方自治制度の復活による地方事務官昇進試験の義務化廃止であるが、首長による情実人事など問題が多くなり、当時の行政安全部では2004年に義務化したものの、地方自治団体の首長から人事権侵害という批判が大きくなるにつれて2006年に実質的に廃止となった事例である。この件は、公選職の首長の人事権が大きくなったことを意味する事例でもあった。

表2 1990年代以降の人事行政改革の3つの方向

区 分	価 値	内 容
専門化	安定専門	維新事務官制度の廃止 (1989) 地方高等試験実施 (1995 ~ 2004廃止) 5級公職適格性評価制度の導入 (2004) 法科専門大学院新設 (2007) 公開競争試験における年齢制限廃止 (2008)
政治化	分権参加	地方自治体副団長長の任用権限の拡大 (1994) 事務官昇進試験の義務化廃止 (1995) 女性採用目標制度の導入 (1996) 軍隊経験者加算制度廃止 (2001) 両性平等採用目標制度の導入 (2003) 地域人材推薦採用制度の導入 (2005) 中央・地方総額人件費制度の導入 (2007) 地方自治体の基準人件費制度の導入 (2014)
市場化	開放競争	中央人事委員会の設置 (1999) 成果年俸制・開放型任用制・責任運営機関制 (1999) 目標管理制 (MBO) 導入 (1999) 成果契約制の導入 (2004) 職位公募制・上級公務員団の導入 (2006) 地方公務員の成果契約制導入 (2008) 経歴開放型職位制度の導入 (2015)

(出典) 朴鐘旻・尹堅秀 (2015)、「民主化及び新自由主義-新公共管理以降の韓国国家官僚制：変化と持続」、『政府学研究』、21巻3号、45頁、図1をもとに筆者追加工作成。

また、中央集権の是正という意味合いで地方自治制度に対する思い入れが強かった革新政府では、女性・障害者・地方というアクターに対し優遇する政策を展開したが、中でも「軍隊経験者加算制度」の廃止(2001)、「両性平等採用目標制度」の導入(2005)などはその代表的な事例である。

他方、新自由主義と新公共管理と関連する人事改革は、1999年の中央人事委員会の設置とあわせて行われた一連の改革であり、改革目標の1つは、従来の政府官僚制における経済的効率性の改善であった。中央人事委員会の委員長は、その就任あいさつの中で、委員会の設立目的について、開放型充員・契約任用・高等試験改革による政府の開放性再考、専門性と競争力を備えた官僚制の力量再考を取り上げていた。

上級公務員団所属公務員に適用する強化方案は、成果が低い上級公務員の解任が可能となる一方、成果が優秀な上級公務員に対しては破格的な人事・給与のインセンティブを付与し、「鉄ガバン」に代弁される公務員の身分保障の壁を崩すとともに、成果中心の人事行政を構築するとの内容である。特に、温情主義により最下位等級が少なくなることがないように、大規模な予算浪費などの政策失敗、業務態度などの資質問題、金品や接待など個人問題などの最下位等級となる事由についてのガイドラインを設けた。²⁸⁾

さらに、公務員の専門性の強化の一環として、

一般職公務員の中に「専門職位(専門官)」を制度化し、2017年から本格的に運用している。この専門職位(専門官)制度は、長期勤務の必要性和専門性の水準を基準に職位を「循環勤務型」、「長期勤務型」に区分し、職位類型別に補職管理を差別化した「ツートラック」(Two-Track)の人事管理の一環である。²⁹⁾

2014年の職位類型別補職管理の導入、2015年の必須補職期間の強化、2016年の専門職公務員制度の法的基盤である「専門職公務員人事規定」(施行令)の制定、2017年のモデル実施を経て完全実施となった。³⁰⁾

おわりに

本稿では、2000年以降の人事行政の変化を上級公務員における専門性が大きく変化したことに着目し、その変化の原因を1980年代の民主化改革・地方自治の復活による「政治化」の流れ、1990年代後半の通貨危機以降のIMF管理体制の経験から急速に浸透した「市場化」の流れ、そして2000年以降の「専門化」の流れが相まった結果であると結論づける。

その上、戦後の韓国社会の発展を支えてきた伝統的かつ政治権力に順応な職業官僚制の官僚文化に対し、1987年の民主化以降、新たに市民権を得た地方自治や分権改革など地方政治を巻き込んだ代表民主主義の強化によって支えられた「自治

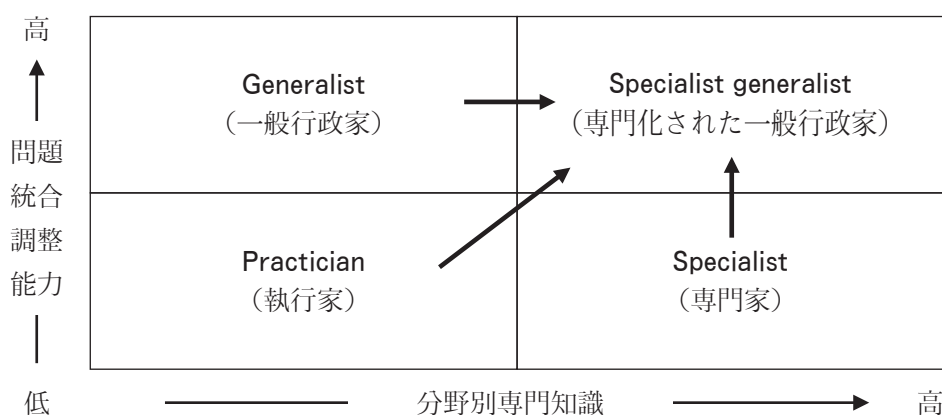


図2 専門職位(専門官)の位置づけ

(出典) 崔炳大(2003)、「公務員の専門性確保方案—ソウル市都市計画分野を中心に」、『韓国地方自治学報』、15巻3号、129頁より転載。

文化」が市民社会や地域社会に対して「政治化」を促している。この政治化への流れは、1998～2007の間の革新政府によって支持されており、特に地方自治の制度化や済州特別自治道の推進は、韓国社会における集権的行財政システムの脱皮が民主化にとって必要不可欠であったかを明確に示している。

他方、1997～1998年の通貨危機によるIMF管理体制を経験した韓国社会では「第2の建国」というキャッチフレーズが合言葉となり、その思想的な背景として新自由主義への傾斜は時代的な要請として国民的な合意を得ていた。地下鉄公団の民営化など様々な政府改革が行われ、サムソンや現代のように世界的に通用する民間企業出身が首長や行政組織のトップとして誕生した。

1949年の国家公務員法の制定以降、戦後の人事行政の流れの中で、2006年の上級公務員団の導入は、幹部職員制度の抜本的な改革としてだけでなく、戦後における公務員制度全体の専門性の強化という意味合いで大きい変化である。また、日本同様、割拠主義（セクショナリズム）による「省益あって国益なし」の病理現象の克服のためには、特権的・閉鎖的な官僚集団を制度的に開放し、グローバルの視点、民間の視点、そして市民の視点から行政を行うことが必要である。³¹⁾

王権から植民地支配へ、さらに権威主義体制のもとで構築されてきた公務員制度を前に、1980年代の民主化が促す政治化の流れ、1990年代後半の市場化の流れを「行政文化」(administrative culture)の側面から言えば、戦前から続いた唯一無二の特権的な「官僚主義文化」から「市場主義文化」や「市民自治文化」へと文化的多様性が実現されていく行政文化の変容プロセスであるといえる。言い換えれば、垂直的な行政関係を前提とする行政文化が企業や市民との関係を重視する水平的な連携へと変化しており、将来的に文化間の競争関係の結果により優位に立つ文化が異なるいわゆる「文化競争」の時代へと移動していることが推測される。

注

- 1) 韓国における大統領の位置づけは「皇帝大統領」とも言われるほど強力な権限が集中されているが、思いのままに権力行使ができるわけではない。特に、1987年の民主化以降は、地域主義に基づく政党や支持者の変動が激しく、大統領の政策決定は国会との関係によって大きく変動することになる。なお、大統領と官僚の関係は、権威主義時代も民主化以降の時代も大きな変化はなかった。大西裕（2005）、『韓国経済の政治分析—大統領の政策選択』、ii頁、有斐閣。
- 2) ここでの幹部職員の「専門性」とは、「該当する職務と関連する専門知識を持っており、相当機関にわたって勤務した経験の蓄積及び教育と訓練による該当する分野に関する専門知識の保有、さらに当該業務の円滑な遂行能力、主要政策の開発能力、関連する分野の業務に対する理解能力など」を指す。崔炳大・宋錫輝・琴在徳（1999）、「公務員の専門性再考方案」（韓国行政学会学術発表論文集）、6号、21頁。
- 3) 崔炳大は、都市行政分野の公務員を対象とした専門性の類型を、「問題統合調整能力の高低」と「分野別の専門知識の高低」をかけて、①一般行政官（Generalist）、②執行官（Practician）、③専門知識を持つ一般行政官（Specialized generalist）、④専門官（Specialist）の4つで分けている。このうち、③の専門知識を持つ一般的行政官を「分野別の専門知識を持ち問題に対する統合的な調整能力を持っている」とし、②の「特化された専門性の構築よりは一般的な業務理解と調整に集中している」一般的行政官と区別している。崔炳大（2003）、「公務員の専門性確保方案—ソウル市都市計画分野を中心に」、『韓国地方自治学報』、15巻3号、129頁。
- 4) 日本における公務員（技術系行政官）の専門性概念、特に公務員制度改革の論議の中での専門性がどのように議論されたのかについては第8章が詳しい。藤田由紀子（2008）、『公務員制度と専門性—技術系行政官の日英比較』、257頁、専修大学出版局。
- 5) 武藤博己・申龍徹共編著（2013）、『東アジアの公務員制度』、第3章参照、法政大学出版局。
- 6) 申龍徹（2011）、『アジアの中の日本官僚—歴史と現在』（諏訪春男編著所収）、第7章参照、勉誠出版。
- 7) 金英宇（2005）、「韓国の公職分類体系に関する評価と改善方案」、『韓国行政研究』、14巻3号、280-284頁。
- 8) この点に関しては、Songsik Cho（2001）、「特別企画：韓国公務員の競争力」、『新東亜』、10月号が詳しい。
- 9) kun Namkung & Imcheol Ryu（2004）、「公職の専門性強化のための補職管理システムの改善方案」、『韓国人事行政学報』、3巻2号、611頁。
- 10) 中央人事委員会（2006）、「公務員の経歴開発システム（CDP）マニュアル」を参照。

- 11) 「法律ジャーナル」(電子版)、2016年6月10日。
- 12) 人事革新処(2017)、『人事革新白書2016』、91頁。
- 13) 申龍徹(2017)、「韓国における公務員団体協約締結権の仕組みと運用状況」、『公務員制度改革という時代』(佐藤英善編著所収)、136頁、敬文堂。
- 14) 政府革新地方分権委員会(2005)、『政府革新地方分権委員会白書2004』、15頁。
- 15) Jongsub Beak & Kunju Lee & Sunyong Choi (2007)、「参加政府の人事政策に対する評価小考」、『韓国人事行政学報』、6巻2号、6頁。
- 16) 政府革新地方分権委員会白書(2005)、『参加政府の人事改革』を参照。
- 17) 行政安全部(2012)、「行政安全白書2011」を参照。
- 18) 朴天悟(2005)、「韓国型高位公務員制度の導入－制度の特徴と展望」、『社会科学論叢』、24号、44頁。
- 19) 制度導入の際に行われた範囲(全ての特定職を対象とするのか、一部の特定職を対象にするのか)について、2004年9月から10月に、外務通商部・法務部・国防部・教育部・警察庁などで結成された「特定職公務員協議体」では上級公務員団への参加に対して反対の意見が多数であった。結果として、外務公務員のみが参加し、軍人・警察官・検察・教員などの特定職は除外となった。大統領諮問政策企画委員会(2008)、「大統領諮問政策企画委員会資料」、20～21頁。
- 20) 行政安全部(2009)、「上級公務員団人事運営マニュアル」を参照。
- 21) 河泰権(2007)、『上級公務員団制度の運営成果及び改善方案』、政府革新地方分権委員会を参照。
- 22) 朴天悟他(2010)、『現代人事行政論』(2版)、129-131頁、法文社。
- 23) Younsoo Kim & Keunsei Kim (2007)、「上級公務員団制度の比較分析－Huddlestonモデルを中心に」、『韓国ガバナンス学会報』(14巻1号)、60頁から再引用。米国の上級公務員制度(SES)を分析したハドレストン(Huddleston、1992)は、国家間の比較により得られた上級公務員団の役割と特性を4つのモデルで説明している。すなわち、①「機関専門家」(agency specialists)、②「ヨーロッパ型エリート集団」(European-style Elite Corps)－英国・豪州、③「政治擬制」(political machine)－米国、④「機関管理者」(corporate manager)－ニュージーランドがそれぞれある。
- 24) 韓国人事行政学会(2016)、『高位公務員団制度の成果分析及び発展方案の研究』、1頁。
- 25) 曹慶鎬・陳鐘淳・李碩桓(2008)、「高位公務員団制度の運営成果評価モデルと発展方案」、『韓国人事行政学会報』、7巻2号、8頁。
- 26) 朴鐘旻・尹堅秀(2015)、「民主化及び新自由主義－新公共管理以降の韓国国家官僚制：変化と持続」、『政府学研究』、21巻3号、36-37頁。
- 27) 朴鐘旻・尹堅秀(2015)、前掲論文、47頁。
- 28) 「韓国日報」、2015年10月2日付。
- 29) この専門職位(専門官)制度の導入については、拙稿「公務員の専門性強化の試み：韓国の専門職位(専門官)制度を事例として」、『現代日本の公務員人事－政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』(大谷基道・河合晃一編著所収)、第一法規、2019の第3章において詳細に述べている。
- 30) 人事革新庁(2017)、前掲白書、108頁。
- 31) 改革視点として、①民主化、②柔軟化(flexibility)、③分権化、④経済化、⑤人間化(quality of life)、⑥多様化、⑦情報化、⑧国際化などを指摘している。金判錫(2004)、『韓国の公務員人事行政の改革』、集文堂、32～42頁。