

연구논문

관료제를 위한 변론: 한국관료제의 성과제고 방안

임도빈*

- I. 들어가며
- II. 이론적 시각: 관료제 개혁모델
- III. 한국관료제의 현실: 과연 인적 자원 관리인가?
- IV. 관료제 성과관리의 핵심변수
- V. 반성과 정책과제

〈요약〉

한국 공무원들은 우수한 집단임에도 불구하고 충분히 평가받지 못하고 있다. 정권이 바뀔 때는 개혁의 대상으로 지목되거나 또는 이런 상황에서도 그들에게 과도한 경쟁, 형식적 평가, 개혁을 위한 개혁이 끊임없이 강요된다. 공적 업무의 특성 상 민간부문에서나 가능한 단기적인 성과 측정이 불가능함에도 성과를 내기 위한 경쟁, 평가, 개혁이 공무원 조직의 운영 원리가 돼 버렸다. 결국 우수한 인재를 뽑아놓고도 형식적·비효율적인 교육훈련프로그램, 주먹구구식의 보직관리, 민간에 비해 낮은 보수와 불공정한 승진 기회, 과도한 감사 등으로 좋은 행정서비스라는 '산출'이 이루어지지 못하고 있는 것이다. 또한 퇴직 및 휴직 등의 '출구'의 과정에서도 비효율적인 인력관리로 인한 인적 자원의 손실이 일어나고 있는 현실이다. 이러한 분석의 결과를 바탕으로 한국관료제의 성과제고를 위한 방향을 모색하여 보았다.

[주제어: 한국관료제, 성과관리, 행정개혁]

I. 들어가며

우리나라는 1960년대 2백 달러 남짓하던 1인당 국민소득이 2009년 현재 약 2만 달러에 달하고 있으며, 세계 14위의 경제규모를 자랑하고 있다. 이와 같이 비약적인 경제성장의 견인차 역할을 한 주체는 최고 정책결정권자를 중심으로 한 관료들이라고 할 수 있다. 한국의 공무원들이 그동안 이러한 발전의 촉진자로서의 역할을 비교적 성공적으로 수행해 왔음에도 불구하고, 국민들은 그들을 느리

* 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr).

고 무능하며 복지부동하는 집단으로 인식하고 있으며, 개혁의 대상으로 여기고 있다.

특히 신공공관리론(New Public Management)이 전 세계적으로 유행하게 되면서 정부와 그의 구성원인 공무원의 성과가 주 관심사가 되었으며, 공무원에 대한 부정적인 인식은 더욱 심화되었다. 개혁과정에서 정부와 관료는 칭찬의 대상이기 보다는 비판의 대상이 되었으며, 흔히 공무원들은 무능하고 비효율적일 뿐만 아니라 불필요한 규제만 일삼는 국가발전의 걸림돌이라는 혹평에 직면해 왔다.

오늘날 문제가 되고 있는 정부불신 현상의 핵심 대상은 곧 정부 관료제이다. 여기에는 두 가지 이유가 있다(박천오·박경효, 2002). 하나는 시민들이 정부의 올바른 기능과 역할에 관한 거시적·본질적 문제보다는 비생산성·비능률성·비대응성·부패와 같은 정부의 운영상의 문제를 더 잘 이해하고 이에 주목하는데 있고, 또 다른 하나는 대다수 나라에서 새로 들어서는 정권마다 정부 관료제가 마치 정부 문제의 전부인 양 지목하고 이를 개선하겠다고 천명해 온 데 있다.

본 연구는 이러한 관료제에 대한 부정적 인식이 과연 정당한가에 대한 문제의식 하에서 시작되었다. 특히 역대정부에서 시도한 관료제 내부운영에 대한 개혁조치가 바로 잘못된 문제 진단에 의한 잘못된 처방이 아니었는가라는 의문이다.¹⁾ 즉, 지금까지 관료들을 후려치기에 바빴는데 이러한 관료후려치기의 실질적인 이유는 무엇이었는지에 대해서 살펴보고자 한다. 그리고 개혁을 위한 개혁들이 관료제를 오히려 더 비효율적으로 만들거나 관료제의 진정한 개혁과는 먼 것들이 아니었는가를 생각해 볼 필요가 있다.

이러한 문제점을 제대로 인식하면 공무원에 대한 부정적 인식의 정당성에 대해 판단을 할 수 있고 나아가서 개선방안을 생각할 수 있을 것이다. 공무원은 범위가 넓으므로, 본 연구에서는 그 연구범위를 국가정책을 주도하는 핵심 브레인 집단으로서 주로 5급 이상의 고위직을 대상으로 한정할 것이다.²⁾

1) 여기서 개혁이란 관료체제내부, 특히 인사 및 조직분의 인위적인 개혁을 의미한다. 행정개혁, 행정쇄신, 정부혁신, 등의 정권에 따라 다양한 용어가 사용되었고, 이들이 포함하고 있는 범위는 서로 다르므로 이렇게 한정하고자 한다.

2) 그러나 6급이하 지방 하위직을 포함한 관료전반에 관련된 논의는 부분적으로 혼재되어 있다.

II. 이론적 시각: 관료제 개혁모델

한국의 관료제는 조선시대이후의 관료제적 전통에 기반 하여 일제 강점기의 일본식 행정 관료제를 거쳐 오늘날에 이르렀다. 관료제는 때와 장소를 불문하고 대규모 조직에서는 나타나는 현상이다. 이러한 관료제에 대해서 막스 베버가 최초로 그 이념형을 제시하면서 관료제가 하나의 이론모형이 되었다. 당시 봉건제나 교회체제에 작동하던 조직에 비교할 때, 법적 정당성에 근거한 관료제는 안정성과 효율성면에서 우월한 것이었다. 그러나 한국 상황에서는 다른 모습으로 나타났다.

1. 관료제의 개혁모델: 신공공관리론적 개혁의 추구

베버의 관료제의 효율성에 대한 비판을 한 학자도 많이 있으나 신분이 보장되는 관료제는 여전히 한국 정부조직의 근간이 되어 왔다. 현재 한국 정부조직은 조선시대의 유교관료제 전통이 남아있는 상황에서, 일제식민지의 착취관료제가 정착한 것이 그 시작이 되었다. 그 후 집권한 박정희 대통령은 60년대부터 관료들에게 연금혜택을 주는 등 관료제를 중요한 행정수단으로 활용하였다(임도빈, 2008:223-225). 물론 1960년대에도 정치체제 변동 후 관료들에 대한 대대적인 숙정작업 등이 있었다. 이 당시에는 근대적 관료제가 형성되고 있는 과정에 있었으며 특히 부정부패 척결이 관료제 개혁의 주요 목표로 등장하였다.

한국의 정부 관료제가 부패의 문제는 가지고 있었지만, 상대적으로 우수한 인재들이 포진하여 국가발전에 앞장선 것도 사실이다. 인재들로 구성된 관료들은 국가발전의 방향을 세우고 자원을 집중함으로써 국가발전에 지대한 공헌을 하였다(Chibber, 2002). 즉, 관료제 내부에서의 분열과 경쟁보다는 긴밀한 협동과 협업에 의해 목표가 달성된 것이다. 한국의 경우처럼 발전도상국의 공무원은 법과 질서의 유지에 필요한 전통적인 기능을 수행하는 것은 물론이고, 국가 형성(nation building)과 발전의 촉진에 관하여 폭넓고 능동적인 역할을 맡아줄 것으로 기대된다(조성대, 2003).

그러나 1990년대 이후 정치민주화와 더불어 시민사회의 성장으로 정부의 독

주에 대한 비판이 거세게 일게 되었다. 이런 국내적 상황에 더하여 세계적으로 무역장벽을 제거하는 움직임과 더불어 세계화의 물결이 몰려왔다. 더욱이 미국 유학파를 중심으로 형성된 정부보다는 시장을 맹신하는 학계의 분위기도 한국 관료들을 비판하는데 앞장서게 되었다. 즉, 한국 관료가 갑자기 하루아침에 열등해진 것도 아닌데, 관료제에 대한 비난이 이때부터 더욱 강해진 것이다.

미국에서와 마찬가지로 한국에서 “관료 후려치기”는 대중매체나 정치인 등이 주도한다. 관료제도 사실상 긍정적인 면을 가지고 있다(Goodsell, 2003). 정부의 무능함과 부패를 뉴스로 삼으려는 기자들에게 관료제는 가장 훌륭한 기사감이다. 민간부문에도 무능한 사람들이 있음에도 불구하고 기사거리가 별로 되지 않는 데 비해, 무능한 관료에 대한 보도는 국민들을 분노케 하기 충분하기 때문이다. 특히 각국의 정치인들은 관료제를 비난함으로써 표를 얻고 이를 개혁한다는 것 자체로 시간을 보내고 있다.³⁾ 집권당은 자신들의 국정운영 실패나 선거공약 불이행을 정부 관료제의 무능이나 비협조 탓으로 돌리는 반면, 야당 정치인들은 선거 운동과정 등에서 정부 관료제의 어두운 측면을 부각시키고 이를 개혁하는 것이 자신들의 주요 정치목표임을 천명한다. 클린턴 정부의 정부재창조 개혁이나 현 하토야마 정권의 일본에서 일어나고 있는 행정개혁이 대표적인 예이다.

한편 한국에서의 관료제에 대한 비판은 매스컴과 정치인은 물론이고 관료제 내부의 일부 구성원과 이를 뒷받침해주는 일부 학자들의 적극적인 가담으로 이루어지고 있다. 이들은 특히 외환위기를 극복해야 하는 김대중 정부 이후 현재까지 개혁주도자들로 지칭할 수 있다.⁴⁾ 관료제에 대한 개혁을 주도했던 사람들은 대부분 기존의 계급제가 문제의 핵심인 것으로 보고 미국식 ‘직위분류제’를 도입하려고 하였고, 미국식 직업이동에 준하는, 개방형 임용제를 제시하였다.

물론 전 세계적으로 기존 관료제 모델과 달리 행정환경의 변화에 대응하여 정부의 성과향상과 관리의 효율성을 제고하려는 움직임이 있었다.⁵⁾ 미국에서도

3) 이것은 각 나라의 상황에 따라 다르다. 예컨대, 유럽의 여러 나라 중에서 네덜란드에는 관료에 대한 이미지가 긍정적인 편이다.

4) 학계에서는 개인의 성향에 따라 참여의 정도가 다르나, 대표적인 예로 관료제 내부의 인사 개혁에 관해서는 **학회의 역대회장들이 이런 역할을 했다. 구체적으로 용역의 참여 및 자문위원으로 활동 등이다. 중앙인사위원회도 정실인사를 막기 위한 노력보다는 인사제도 개혁에 더욱 앞장섰다.

5) 영국과 미국을 비롯한 각국에서 신공공관리론이 대두되게 된 배경이나 원인으로는, 과중

신분안정을 누리는 관료제를 시대에 뒤떨어진 것으로 비판한(O'tool & Meier, 2003) 움직임이 있었는데, 이것이 바로 신공공관리론(New Public Management)운동이다. 신공공관리론은 독점성, 권력성, 경직성 그리고 획일성으로 요약되는 기계적 효율성에 집착하면서 규칙과 절차를 중시하는 통제중심의 관료적 패러다임으로는 이러한 변화에 대응할 수 없다는 시각을 견지한다(김태룡, 운영진 외, 2002; 217-218). 또한 신공공관리론은 경쟁과 고객주의를 중시하는 시장주의와, 기업가적 정부운동을 강조하는 사명지향적·성과지향적·탈통제적 관리로 표현되는 신관리주의로 압축될 수 있다(정정길, 2000). 관료제 모델과 이상의 신공공관리론의 모델을 비교하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 관료제 모델과 NPM 모델

	관료제 모델	NPM 모델
특징	계서제 각 관료들의 일정한 자격에 의해 임명 직위에 맞게 보수 관료로서 직업이 유일한 직업 연공서열에 의한 경력관리 문서에 의한 관리 직위에 관련된 수단과 자원은 관료개인의 것이 아님 관료들은 획일적인 규율(law like)에 의 해 규제 법률에 기반	목표관리에 의한 성과관리 날씬하고(lean), 납작한(flat), 작고 (small), 전문화(specialized)된 조직 계서제보다는 계약(contract)에 의한 규율 고객(customer)이란 관점의 중시 규율보다는 인센티브에 의한 규제 시장원리에 의한 외부위탁 등 효율성의 강조
요점	행정의 계속성과 영속성	시장원리와 단기적 효과의 강조

자료: Pollitt, 2009:199-201를 토대로 구성.

한국의 많은 행정학자들은 이러한 외국의 물결에 맞게 한국행정도 경제발전 시대의 권위주의적 구태를 벗고 새로운 전환이 요구되며, 그 대안으로서 신관리주의에 따른 인사행정 개혁이 필요하다고 주장하였다(김번웅, 1994; 김영평, 1994; 김판석, 1994; 남궁근, 2002a,b). 그 내용은 주로 미국의 관리이론을 한국의 행정 현장에 보급하여 관리기술의 창의력과 경쟁력, 그리고 서비스의 질을 향상시켜

한 복지비용 부담과 공공부문의 비효율성으로 인한 재정적자에 대해 유권자들이 개혁을 요구하기 시작하면서 비롯되었다(운영진, 김태룡외, 2002: 219P). 이처럼 신공공관리론은 공공부문의 비효율성에 대한 개혁요구로부터 시작되었기 때문에 관료제를 구성하는 공무원에 대한 부정적 인식을 더욱 심화시켰다.

나가야 한다는 것이다. 구체적으로는 다면평가제 기법을 공직사회에 적용하자는 주장(김판석·오성호·이선우, 2000; 조경호·박천오, 2004)과 개방형 임용제도를 도입하자는 주장(이선우·정진석, 1999), 고위공무원단 제도 도입의 필요성(오성호, 2007), 책임운영기관을 도입하자는 주장(박천오·김근세·박희봉·안형기, 2003) 등이 관리이론에 기반 하여 제시된 개혁의 내용이다.

2. 관료제 개혁집행의 메커니즘: 카센터 모형

여느 관료제와 마찬가지로 한국의 관료제도 완벽하지는 않기 때문에 변화의 필요성이 있었음에는 많은 학자들이 동의를 해왔으며 현재도 마찬가지이다. 하지만 그 방향이 신공공관리론적 개혁이어야 하는가에 대해서는 어떠한 경험적 증거도 없는 상태이다. 또한 미국에서도 실제로 신공공관리론적 개혁들이 실패로 이어진 경우가 많다. 설혹 미국에서 성공한 제도라 하더라도 조직의 문화와 구조가 다른 한국에 그대로 적용하였을 경우 성공한다는 보장이 있는 것도 아니다. 이처럼 잘 검증되지 않은 외국의 개혁아이디어를 한국의 관료제에 실험적으로 도입하면서 한국은 신공공관리론적 개혁아이디어의 실험장이 되었다. 여러 번 실패했음에도 불구하고, 미국식 직무분석을 도입하는 것이 마치 훌륭한 해결책인 것처럼 전제하고 집행실태를 호도하는 연구가 문제이다(이창길, 문명재, 이근주: 2008).

우선 한국의 행정개혁은 행정조직 내부의 개혁에 집중하며, 그 방법이 상의 하달식이고 급변하며 단기적으로 가시적인 효과를 추구하는 특성을 보인다(임도빈, 1998). 그러나 신공공관리론적 개혁을 주장하는 입장에서는 일부 이와 같은 한국의 행정개혁은 비하하는 반면, 선진국의 극히 일부 개혁성공 사례를 일반화하고 이상화하는 양태를 보인다.⁶⁾ 더 나아가 관료는 비효율의 주범으로서 곧 불

6) 익명의 심사자들은 특정집단을 꼬집어 비판하는 것이 ‘학술적 논문에 부적절하다’는 지적과 구체적으로 밝히려는 서로 다른 주문을 했다. 이 논문의 목적은 이제 이 문제에 대해서로 토론을 하자는 것이지 누구를 비난하려는 것은 아니다. 사실 행정학이 기본적으로 효율성을 증진하고자 하는 학문이므로 신공공관리론의 주장을 모두 부정하기 어렵기 때문에 그들 저작물의 문구라는 측면에서는 비판의 대상여부를 가려내기 어렵다. 필자가 토론대상으로 생각하는 사람은 다음과 같다.

-학술논문이나 저서에 명시적으로 외국의 신공공관리론을 소개하며 한국에 도입을 주장

신의 대상이며, 심지어 한국관료제의 DNA를 바꿔야 한다고 주장하기도 한다.

이러한 시각을 바탕으로 하여 개혁이 반복되는 것은 관료제에 대한 개혁을 시도하는 것 자체로 이익을 보는 집단이 있기 때문이다. 개혁을 주창함으로써 (가시적인 무엇인가의 성과를 내고자 하는) 대통령(과 그 측근)에게 잘 보이려는 일부 고위관료들, 그리고 이를 이론적으로 뒷받침하는 역할을 하는 일부 학자들이 그러한 집단이라고 할 수 있다. 이러한 개혁과정은 실질적으로 일부 고위관료에 의해 주도된다. 실제 대통령과 장관들은 사실 관료제 내부나 외국행정의 실재를 잘 알지 못하는 경우가 대부분이며, 각종 자문위원회나 용역을 통해 개혁과정에 참여하는 일부 학자들은 한국에서 실무자로 일한 경험이 없는 경우가 많기 때문이다. 또한 이들은 외국에서 학위를 마치고 돌아왔으면서도 외국에서 실무자로 일한 경험이 없을 뿐만 아니라 외국의 현실에 대해서는 잘 모르는 경우가 대부분이기 때문에 결국 일부 고위관료들이 이 개혁과정에서 중심인물이 된다.

이렇게 개혁 작업을 통해 전통적 관료제 내부에서 일어나던 게임물이 바뀌면서 개인적 이익을 얻는 사람들이 생기게 된다. 즉, 이러한 개혁 작업 과정에는 이를 둘러싼 각종 이해관계들로 연결된 집단들이 포진하고 있으며, 이들은 일종의 신(新) 철의 삼각관계(New Iron Triangle)를 형성하고 있는 것으로 볼 수 있다(임도빈, 2007c). 이들은 다음과 같은 방법으로 개혁과정을 주도한다.

첫째, 국민들에게 충격적인 인상을 남길만한 정도의 부정적인 사례나 현상을 찾아내기 위해 노력한다. 물론 이 과정의 목표는 개혁대상인 한국의 관료제의 개선점을 찾고 이를 수정해나가는 것이지만 이들은 관료제의 좋은 점보다는 문제점을 찾아내기 위해 온갖 노력을 기울인다. 즉, 개혁과제의 선정과정에서부터 선택의 오류와 일반화의 오류가능성이 다분히 있는 것이다.

둘째, 개혁의 이슈화와 대안개발에 도움이 될 만한 학자를 선별한다. 즉, 관료에 의한 역선택이 일어난다. 예컨대 위원회의 구성에 있어서도 표면적으로는 다양성을 확보하는 것으로 보이게끔 하지만 결국에는 자신들에게 유리한 성향을

하거나, 한국에 효과가 있다고 주장한 사람. 학술적 논문이므로 가장 중요하다.

-정부용역, 토론회, 자문활동(대표적인 예는 정부혁신위원회)을 통해 위와 같은 주장을 한 사람. 사실 본고는 무책임한 개혁의 실행에 초점이 있으므로 이들이 더 대상집단이다. 이 중 일부는 학술적 글을 잘 저술하지 않거나 분명한 입장을 취하지 않아(예, 단순 실증연구를 수행한 후, 장단점 한계 등을 논하는 논문) 가려내기가 쉽지 않다.

가지고 있는 학자들이 핵심적인 활동을 하게 된다.

셋째, 대안의 개발단계에서는 상부에 과시하기 좋은 것들을 찾아낸다. 이들에게는윗사람에게 잘 보이는 것이 진정한 관료제의 개혁보다 더 중요한 목적이기 때문이다.

넷째, 개혁의 성과를 성급하게 보여주려고 한다. 개혁의 결과 정부 관료제가 얼마나 성과(즉 Outcome)를 향상시켰는가를 보여주지 보다는, 개혁과제가 얼마나 집행(일종의 output)되었는가와 같은 진도체크가 이루어진다. 그리고 이것을 마치 성공적인 개혁을 보여주는 척도인 것처럼 보여준다. 예컨대 관료제에 새로운 피를 수혈하여 전체성과를 향상시키기 위해 개방형 임용제도를 도입했다면, 성과향상의 여부보다는 개방형 임용자리 중 외부인사를 임용한 숫자를 이 제도의 성공 여부로 본다.

다섯째, 개혁이 성공했다고 하면서도 한편으로 끊임없이 다른 개혁과제를 발굴하여 시행하려고 한다. 각 개혁 프로그램에 대한 평가를 급박하게 하면서⁷⁾ 항상 긍정적인 효과가 있다고 결론을 내리고, 더 개선해야 할 점과 반성 면에서는 또 다른 개혁을 하라고 주문한다. 그 결과 이제는 심지어 역대 정권의 개혁시도 때문에 새로운 것이 거의 없을 정도이다. 그러자 포장만 바뀌서 마치 새로운 개혁과제인 것처럼 보이게 하기도 한다.

이러한 일련의 개혁과정에서 개혁주도자들은 인사상의 혜택을 본다. 한 마디로 이들은 개혁으로서 개인의 이익을 극대화하는 개혁기업가(reform entrepreneur)들이었다. 노무현 정부에서는 자신들이 정의한 ‘혁신’을 중요한 평가기준으로 사용했다. 바로 개혁주도자들이 이런 기준에 의해 혜택을 받아 국장, 차관, 장관으로 승진하는 개인적 이익을 누렸다.

일부 관료들은 개혁 작업을 주도한 후 정부를 떠나 정부개혁관련 컨설팅 회사를 차리고 계속해서 정부의 용역수주를 받는다. 민간의 참여를 강조하는 거버넌스 시대에 이들은 마치 ‘중립적’인 민간인 전문가들의 대표인 양 취급된다. 또한 민간전문가로 참여한 학자들도 관련 과제에 대한 용역을 받거나 다른 부처의 일을 수행하는 등의 관련된 역할이 지속된다.

7) 개혁프로그램에 대한 평가도 제대로 하지 않는다. 심지어 그 제도개혁을 주도한 사람 자신이 자원하여 평가위원으로 들어가기도 한다.

이처럼 진정한 개혁효과에 대해서 논하지 않고 개혁프로그램의 진도체크에 열중하기 때문에 이 개혁은 정작 관료제에는 진정한 효과를 가져 오지는 못한다. 개혁분위기가 위협적일 때는 일부 문제성이 있는 무능한 관료들이 긴장하는 효과가 있기는 하다. 그러나 현실적합성이 떨어지는 개혁프로그램은 곧 진정한 집행이 불가능하다는 것을 이들은 안다.⁸⁾ 그래도 위에서 시키기 때문에 개혁을 하는 척이라도 해야 한다. 결국 관료제에 미친 영향은 실제 성과 향상으로 이어지는 것이 아니라 개혁관련 각종 회의와 문서작성의 증가로 이어졌을 뿐이다.⁹⁾

이 과정을 마치 자동차를 고치는 카센터¹⁰⁾의 경우와 비교해 볼 수 있다. 물론 실력이 있고 양심적인 카센터의 경우 아무 문제가 없으나, 행정개혁의 경우는 그렇지 않은 경우와 유사하다. 예를 들어보자. 양심적이지 않은 카센터에서는, 차에 문제가 있어서 찾아오면 잘 알지도 못하면서 문제가 생긴다고 생각하는 특정 부품의 교체를 권한다. 고객은 이를 받아들이고 돈을 지불한 뒤 다시 운행한다. 그러나 낡은 차일수록 곧 또 다른 문제가 생긴다. 고객은 다른 카센터로 가기 보다는 그래도 자기 차에 대해서 잘 안다고 생각하는 기존 카센터로 가져온다. 카센터 주인은 다시 다른 부품의 고장을 문제로 수리를 해야 한다고 한다. 이러한 과정이 반복되면 고객(즉, 국민)은 끊임없이 돈을 지불하는 셈이고, 카센터 주인(즉, 개혁주도자)은 돈을 벌게 되는 것이다.

마치 부정직한 카센터 주인이 자신의 이기적인 목적을 위해 멸절한 자동차의 부품을 계속해서 바꾸는 것과 같이 한국의 인사행정의 개혁에서도 그동안 잘못된 개혁이 계속되어왔다. 반복되는 잘못된 개혁의 과정에서 박경호(1999)가 표현했듯이 공직사회는 ‘표류하는 공직사회’의 모습을 가지게 되었으며, 정치권력을 비롯한 사회의 제 세력으로부터 쏟아지는 무수한 비난과 개혁의 요구 속에서, 목

8) 실제로 이들의 의견에 따라 이런 단정을 하기는 어려울 때도 많다. 왜냐하면 변화를 싫어하기 때문에 나오는 관료제의 저항인 경우도 있기 때문이다.

9) 여기서 아무런 개혁을 시도하지 않았을 때보다는 무엇인가 조금이라도 달라지지 않았느냐라는 반론이 가능하다. 개혁의 내용에 따라서는 이런 경우도 있을 것이다. 그러나 개혁과정에 투입하는 시간과 노력에 비하여 이들 효과를 비교한다면(일종의 B/C분석개념) 실망스런 경우가 대부분이다. 특히 이런 미미하나마 있는 개혁효과의 장기적 지속성이라는 측면에서 보면 더욱 그렇다.

10) 익명의 심사자는 이를 한글로 쓰는 것을 권하였다. 그러나 이 개념은 외국의 경우에도 적용될 수 있는 보편적인 것으로 실제 필자의 국제세미나 발표에서 의사소통이 용이하여 그대로 쓰기로 하였다.

표와 의욕을 상실한 채 흔들리게 된 것이다. 따라서 공직사회에 도입된 대부분의 행정개혁은 이를 실천해야 하는 공무원들로부터 외면 받고 있으며, 오히려 근무 의욕을 떨어뜨리고 관료체제를 불안정하게 만들고 있는 것이 현실이다.

III. 한국관료제의 현실: 과연 인적 자원 관리인가?

모집과정에서는 “우수한 인재의 확보”와 함께 “사회전체 인력활용의 효율성”이라는 두 가지 목표를 동시에 추구해야 한다. 더욱이 인적 자원은 물적 자원과는 달리 잘만 관리하면 무한대의 활용가능성이 있는 것이다(유민봉·임도빈, 2002:8). 그렇기 때문에 관료들이 공직으로 유입되고 나면 정부는 그들이 일할 동기가 되는 유인을 제공하고, 업무수행능력 제고와 자기계발을 위한 포괄적인 관리를 하게 된다. 이러한 관리활동은 단기적으로는 공무원에게 경제적 안정과 일할 유인을 제공하고, 장기적으로는 공무원의 잠재적인 능력을 계발하고 인사행정 체제의 개발에 도움이 된다. 이렇듯 관료 관리는 공무원 개개인과 인사행정 체제 양자가 모두 매끄럽게 돌아가도록 하는 윤회유 기능을 한다.

1. 출발점: 관료들은 우수한 집단이다.

한국의 관료제는 흔히 벤치마킹하는 미국 등 선진국과는 다른 독특한 점이 있다. 한국에서는 전통적으로 관직을 중시하였고 관료가 되는 것을 가문을 빛내는 출세의 수단으로 생각하는 경향이 그것이다. 즉, 공직 진출이 개인의 출세에 머무르는 것이 아니고 가문의 생계까지 책임진다는 의미를 내포하고 있다(조석준, 2004). 이는 개인주의를 기반으로 하고 있는 서구와는 달리 가족주의에 기반한 유교문화권의 특성이라고 할 수 있다.

이러한 경향은 오늘날까지 지속되어 우리나라의 고시제도는 조선시대의 과거 제도부터 현재의 행정고시제도에 이르기까지 관료의 등용문으로서 인식되어 왔고, 관료는 신분상승의 욕구 실현 장치이자 명예로우며 안정적인 직업으로 인식되어 직업으로서의 매력도가 비교적 높은 편이다. 다음 <표 2>에서 보이는 바와

같이 수많은 유능한 젊은이들이 고시준비에 청춘을 불태우고 있고, 그중 일부가 관직에 들어온다. 아래 표의 수치는 실제 응시인원이므로 고시를 준비하고 있음에도 불구하고 그 해에 응시하지 않은 숫자까지 포함하면 훨씬 많아질 것이다.

〈표 2〉 연도별 행정고시 선발예정인원 및 응시인원수

(단위: 명)

연도	행정고등고시	
	선발예정인원	응시인원
1999	220	19,594
2000	243	15,867
2001	271	13,496
2002	296	13,122
2003	272	15,794
2004	265	18,124
2005	293	12,711
2006	306	14,213
2007	303	13,153
2008	304	14,096

자료: 행정안전부(2009)¹¹⁾

따라서 한국은 우수한 인재를 관료로 유치하기 위해 적극적인 모집정책을 펴하는 외국과는 다른 상황에 있다. 또한 한국에는 대부분 한번 선택한 직장을 바꾸지 않는 평생직장의 개념이 아직 지배적이다. 즉, W. Ouchi(1981)의 Theory Z적 성향이 완화된다고 있기는 하나 한국에서는 아직 지배적이라고 볼 수 있다. 이처럼 우수한 젊은이들이 스스로 공직에 지원하여 평생을 관료로 남으려는 경향이 강한 것이 한국적 특수성이므로 이 특성을 관료제 개혁의 기본전제로 삼아야 한다. 이런 경향성 자체를 일시에 없애는 방향의 개혁을 목표로 삼을 수도 있겠으나, 그것은 시간이 오래 걸릴 뿐만 아니라(즉, 실현가능성의 문제) 기존 체제의 장점을 모두 잃어버리기도 하는 것이다(즉, 타당성의 문제). 그러므로 이러한 실현가능성의 문제와 타당성의 문제를 고려하여 한국적 특수성을 전제로 한 개혁을 추진해야 할 것이다.

11) 행정안전부 홈페이지: <http://www.mopas.go.kr/>

2. 형식적인 교육훈련

직업공무원제도에서는 유능한 젊은이를 공직에 들어오게 하여 적절한 시기에 교육훈련을 함으로써 관료들의 능력을 지속적으로 개발해야 한다. 공무원 교육훈련이 수행하는 기능은 공무원 개개인의 직무수행능력을 개발하고 자기실현 욕구를 충족시켜줌으로써 급격한 행정환경의 변화에 대응할 수 있는 새로운 지식과 기술을 습득하게 하고, 태도와 가치관을 변화시킴으로써 그들의 근무의욕 및 직무만족도를 제고하여, 궁극적으로 정부의 일반적인 생산성제고로 이어지는 것이라 할 수 있다(백철현, 2000). 따라서 교육훈련을 통한 효율적인 인력 관리가 중요하게 부각된다.

그러나, 최근 정부 경쟁력을 제고하기 위한 개혁노력은 주로 정부조직의 개편 등과 같은 거시적·제도적 측면에 치중하였으며, 공무원의 직무수행능력과 근무의욕 향상에는 소홀하였다.¹²⁾ 반면에 중앙공무원 교육원의 교육훈련은 수요자를 고려하지 않은 공급자위주로 이뤄진 매우 심각한 문제를 안고 있다.

아래의 <표 2>는 2003년과 2008년의 공무원 총조사를 바탕으로 국가직 공무원과 지방직 공무원의 교육훈련 현황이다.¹³⁾ 응답자중 90% 이상의 공무원이 중앙공무원교육원에서 시행하는 기본·전문교육훈련을 받고 있는 것으로 나타났으며, 교육훈련을 이수하는 비율도 또한 2003년에 비해 2008년에 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 하지만 국내위탁교육을 받은 공무원의 비율은 2008년 21%정도에 달해 2003년의 16.5%에 비해서는 상승하였지만 기본·전문교육훈련에 비해서는 낮은 수치이다. 국외훈련의 경우는 2008년 20.2%로 2003년의 26%에 비해서 낮아졌다. 특히 4,5급 공무원의 국외훈련 기회가 현저히 축소되고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 최근의 글로벌 경제위기의 상황에서 공무원의 국외훈련 기회가 축소되었음을 나타내고 있다.

직급별로 보면 기본·전문교육이나 국내위탁교육을 받은 이수자의 비율은 고

12) 국가공무원법상의 교육근거규정에서는 교육의 내용을 “담당직무와 관련된 학식·기술 및 응용능력의 배양”으로(국가공무원법 제50조 제1항), 특별법인 공무원교육훈련법에서는 직무관련능력의 배양 외에 “국민전체에 봉사자로서 갖추어야 할 정신적 자세”를 추가하고 있다(공무원교육훈련법 제1조).

13) 여기에서는 행정·기술직 5급 이상을 분석대상으로 하였다.

위공무원과 5급 공무원간에 큰 차이가 없지만, 국외훈련의 경우는 고위공무원의 이수비율이 5급 공무원에 비해 상당히 높다는 특징이 있다. 특히 고위직일수록 국내위탁교육보다는 국외훈련을 이수한 비율이 높다는 점에서 국외훈련의 기회는 직급상승에 따른 인센티브의 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 한편 기본·전문교육 및 국내위탁교육과 국외훈련의 비율 변화를 살펴보면 국외훈련의 비율이 낮아지는데 비해 기본·전문교육이나 국내위탁교육을 받는 공무원의 비율이 상승하고 있다. 이는 비용절감 차원에서는 긍정적인 변화로 볼 수 있을 것이다. 그러나 교육훈련의 내용과 질이 향상되지 않는 한 이것은 긍정적 변화이기는 커녕 부정적 변화라고 생각해야 한다.¹⁴⁾

〈표 3〉 국가직·지방직 공무원의 교육훈련 현황

(단위: 명, %)

	합계(응답인원)				기본·전문교육				국내위탁교육				국외훈련			
	국가직		지방직		국가직		지방직		국가직		지방직		국가직		지방직	
	03	08	03	08	03	08	03	08	03	08	03	08	03	08	03	08
고위 공무원 ¹⁵⁾	344	601	43	30	313 (91.0)	586 (97.5)	39 (90.7)	28 (93.3)	74 (21.5)	137 (22.8)	8 (18.6)	13 (43.3)	245 (71.2)	409 (68.1)	18 (41.9)	12 (40.0)
3급	642	412	195	259	600 (93.5)	408 (99.0)	194 (99.5)	245 (94.6)	134 (20.9)	90 (21.8)	39 (20)	82 (31.7)	398 (62.0)	266 (64.6)	40 (20.5)	50 (19.3)
4급	3,625	4,071	1,665	2,436	3,441 (94.9)	3,991 (98.0)	1,613 (96.9)	2,378 (97.6)	689 (19.0)	953 (23.4)	256 (15.4)	547 (22.5)	1,323 (36.5)	1,282 (31.5)	86 (5.2)	199 (8.2)
5급	7,985	10,725	10,499	14,939	7,119 (89.2)	10,403 (97.0)	10,302 (98.1)	14,674 (98.2)	1,181 (14.8)	2,141 (20.0)	12,73 (12.1)	3,135 (21.0)	1,307 (16.4)	1,238 (11.5)	304 (2.9)	571 (3.8)
계	12,596	15,809	12,402	17,664	11,473 (91.1)	15,388 (97.3)	12,148 (98.0)	17,325 (98.1)	2,078 (16.5)	3,321 (21.0)	1,576 (12.7)	3,777 (21.4)	3,273 (26.0)	3,195 (20.2)	448 (3.6)	832 (4.7)

자료: 2003, 2008년 공무원 총조사를 바탕으로 재구성. 괄호 안은 합계대비 이수인원비율

한국의 공무원 교육훈련의 문제점은 이와 같은 교육훈련의 양적성장에 비해 질적 개선이 이루어지고 있지 않다는데 있다. 중앙인사위원회(2004)의 자료에 따르면 우리나라의 교육훈련은 교육수요를 무시한 획일적인 교육, 피교육자의 선택권제한, 창조적 문제해결능력 부족, 대국민 설득력 및 협상력 부족, 정책관리능력 향상 교육 미흡, 교육훈련기관의 기능 및 역할 취약 등의 문제점을 가지고 있는

14) 또한 지방공무원의 경우 국외훈련의 이수율이 국가직 공무원에 비해 상당히 낮은 것으로 나타났다. 지방자치 실시후 지방공무원들의 역할이 커짐에 따라 지방관료들의 자질향상이 절실히 요구된다.

15) 고위공무원 인원은 연도에 따라 1,2급 인원의 합계임

것으로 나타났다. 특히 권경득(2009)은 교육훈련을 성과창출의 핵심수단으로 활용하려는 인식과 노력이 부족하며 오히려 인사관리의 수단으로 활용되고 있다는 점을 지적한다.

공직은 공개경쟁을 통해 선발된 우수한 젊은이들로 채워지므로 적어도 충원 당시에는 민간부문에 들어가는 인력에 비해 열등하다고 보기는 어렵다. 만약 관료들이 무능하다면 적어도 이는 공무원 각자의 잠재력부족 때문이라기보다는 공직에서 제공하는 교육훈련이 적절치 못해서 일 것이다. ‘일류대학을 나온 수재가 공직생활 1년이면 범재가 되고, 3년이면 그 범재가 바보가 된다’ (오형국, 2009)고 할 정도로 공직에 오래 있으면 있을수록 무능해진다고 봐도 과언이 아니다. 지식정보 사회에서는 방대한 양의 지식이 매우 빠른 속도로 변화하기 때문에 학습을 게을리 한다면 충분히 바보가 될 수 있다. 그만큼 교육훈련이 중요해진다는 의미이다. 따라서 지금처럼 교육훈련의 이수횟수와 이수율과 같은 양적성장에 대한 강조보다는 교육훈련의 고객인 공무원의 만족도, 프로그램의 다양화정도, 교육의 질(quality)과 같은 질적 성장을 위한 노력을 중시해야 할 것이다.

3. 전문성 저하의 보직관리

경력개발은 ‘개인의 경력 상의 요구를 고려한 인사관리활동’으로 정의할 수 있다(유민봉·임도빈, 2002:316). 그런데 우리나라 인사행정의 비효율의 원인 중 자주 지적되는 것이 잦은 순환전보 및 경력개발의 소홀이다. 잦은 순환보직과 경력개발에의 소홀로 공무원의 전문성은 떨어지고, 정부의 경쟁력은 낮아질 수밖에 없다. 오늘날과 같이 정보와 전문성이 힘의 원천인 지식정보화사회에서는 이러한 문제는 더욱 심각하게 다가온다.

<표 3>은 조사 당시 재직하고 있는 공무원의 계급 별 보직기간 및 계급별 전보횟수를 나타내고 있다. 각 직급에는 갓 승진한 사람과 승진한지 오래된 사람들이 섞여 있는 수치이다. 즉, 각 직급에 현재 몇 년 정도 근무한 사람들이 일하고 있는가를 보여주고 있는 것으로 직급별 평균재임기간을 의미하는 것은 아니다.

국가 일반직공무원의 현 직급 평균 보직(근무)기간은 4.1년으로 지난 2003년 조사치(4.3)에 비하여 0.2년 단축되었으며, 지방의 경우는 4.5년으로 2003년(5.0)에

비하여 0.5년 단축되었다. 현 직급에 재직한 년수를 전보횟수로 나누면 현 직급까지로 볼 때 한 자리에 재직한 기간이 나온다. 거의 1년 정도에 불과함을 볼 때 상당히 짧은 기간 재임한다고 할 수 있다. 이것은 관료들이 특정업무에 집중하여 얻을 수 있는 전문성을 쌓을 수 없다는 것을 의미한다. 나아가서 자신이 시작한 업무를 마무리할 시간이 없으므로 책임의식의 약화를 가져올 수도 있다.

〈표 4〉 현 계급 재직년수 및 전보횟수

(단위: 연, 회)

구분		평균 (1-9급)	고위 공무원	1급	2급	3급	4급	5급
2003년	국가	4.3 (2.2)*	-	1.0 (1.0)	2.1 (1.5)	2.3 (2.0)	4.2 (3.1)	4.7 (3.0)
	지방	5.0 (2.3)	-	2.0 (1.2)	1.8 (1.3)	2.4 (1.6)	3.5 (2.3)	5.4 (3.4)
2008년	국가	4.1 (2.1)	1.9 (1.5)	-	-	2.2 (1.4)	4.4 (2.7)	4.4 (2.6)
	지방	4.5 (2.0)	-	-	2.5 (2.0)	2.5 (1.7)	3.0 (1.8)	4.7 (2.9)

자료: 2008 공무원 총조사

*괄호 안은 전보횟수

이런 현실에도 불구하고 관료제 개혁은 팀제 도입, 고위공무원단제 도입 등으로 구조가 변함에 따라 더 잦은 보직이동을 가져왔다. 이 문제를 해결하기 위해 최소 전보제한 기한을 2년으로 하고 경력개발제도(CDP)를 도입하려고 하였다. 그런데 2년의 전보제한 기한조차도 위의 표에서 보여주는 바와 같이 전 부처에서 제대로 지켜지지 않았다. 특히 요직으로 여겨지는 것은 더욱 그렇다. 여러 후보자들이 이를 희망하기 때문이다.¹⁶⁾ 그러므로 앞으로 분야별 전문 인력 확보 및 개발과 행정의 전문성 제고를 위해서는 전문가를 선호하는 공직풍토를 조성하고, 잦은 보직 변경으로 인한 공무원의 전문성 부족과 행정서비스 질의 저하를 방지

16) 이런 상황에서 경력개발제도도 제대로 도입될 수 없었다. 경력개발제도라고 하여 각 부처에서 가능한 경력발전 경로를 설정하는 회의와 용역발주가 계속 되었을 뿐이다. 각 직원들은 어느 경로를 선택할 것인지에 대해 서류를 작성해야 했다. 그러나 특정 요직(경로)에 대한 선호도가 집중되는 ‘쏠림현상’ 때문에 이런 선호 조사결과를 실제 실현시키기는 원천적으로 불가능한 것이었다. 실현 불가능한 제도를 위해 직원회의와 서류작성 요구 등으로 시간을 뺏기게 한 것이다.

하기 위한 대책이 강구될 필요가 있다(최무현·이종수·송혜경, 2004).

4. 수용성 낮은 성과급적 보수

직무동기는 사람으로 하여금 직무를 수행토록 하는 내적 힘(internal force)을 말한다(박천오, 2009:242) 또한 직무동기는 직무나 직무를 수행하는 과정에서 얻을 수 있는 욕구만족 수준에 따라 결정되며, 직무동기가 높을수록 직무수행의 효과성이 높아진다(Pinder, 1984:8). 따라서 공무원들의 직무동기를 고취시킬 수 있도록 인적자원관리라 효과적으로 이루어지는 조직은 보다 나은 직무수행 결과를 기대할 수 있다.

이러한 직무동기의 고취와 이를 유발할 수 있는 인센티브에 대한 연구로 Ingraham & Barrilleaux(1983)는 미국의 관리자들에게는 성취감이 강한 동기부여의 요인이지만 동시에 경제적 보상 또한 동기부여의 요인이 된다는 내용을 제시하였다. 박천오(2009)는 이들이 연구에 사용한 질문 문항을 재구성하여 우리나라 중앙부처 실·국장급 공무원들과 과장급 공무원들을 포괄하는 중상위직 관리자료를 대상으로 한 설문조사를 통해 실증조사를 하였다. 그 중 인센티브 중요도와 만족도에 대한 조사 결과를 보면 다음의 표와 같다.

〈표 5〉 인센티브 중요도와 만족도 간의 차이

인센티브		구분	중요도 평균 (A)	만족도 평균 (B)	평균차 (A-B)
외적	승진 기회	실 국장	4.11	3.42	0.69
		과장(팀장)	4.02	3.21	0.81
	신분보장	실 국장	4.57	3.47	1.10
		과장(팀장)	3.98	3.40	0.58
	성과에 대한 보상	실 국장	3.71	3.47	0.24
		과장(팀장)	4.06	3.38	0.68
	동료들과의 원만한 관계	실 국장	3.68	3.63	0.05
		과장(팀장)	3.81	3.75	0.06
	높은 보수	실 국장	3.43	2.81	0.62
		과장(팀장)	3.69	2.81	0.88
내적	성취감	실 국장	4.23	4.11	0.12

	의미 있는 업무수행	과장(팀장)	4.06	3.65	0.41
		실 국장	4.14	4.06	0.08
		과장(팀장)	3.92	3.58	0.34
	다양한 업무수행	실 국장	3.69	3.64	0.05
		과장(팀장)	3.50	3.27	0.23
	특정 분야에서의 전문성 확보	실 국장	3.83	3.53	0.30
		과장(팀장)	3.85	3.40	0.45

자료: 박천오(2009:254)에서 발췌

*1 낮음; 5 높음

<표 4>에 의하면 실·국장급 관리자들은 신분보장, 승진기회, 보수 등의 외적 인센티브가 자신들의 기대에 못 미치는 것으로 인식하고 있고, 과장급 공무원들의 경우 외적 인센티브의 중요도와 그에 대한 만족도 간의 격차는 더 큰 것으로 나타나고 있다(박천오, 2009: 254). 뿐만 아니라 외적 인센티브 가운데 높은 보수에 대한 만족도는 실 국장, 과장급 모두 2.81로 가장 낮은 수치를 보이고 있을 뿐만 아니라 중요도와 만족도 간의 차이 또한 각각 0.62와 0.88로 높은 수치를 보이고 있어, 높은 보수에 대한 공무원들의 기대와 만족도 간의 괴리가 큰 편임을 알 수 있다.

이같이 보수와 같은 경제적 보상의 불만족은 한국 공무원의 공직생활 불만요인 중 가장 심각한 것이다. 경제적 보상에는 정규보수와 연금, 의료보험, 생활복지 등 여러 가지가 있겠으나, 그 중 공무원 보수의 절대적 수준, 그리고 대외적 형평성 낙후의 문제는 가장 빈번하게 주장되어 온 문제이다(조경호·김미숙, 2000). 특히 민간부분에 비해 공공부분의 보수는 낮은 편으로, 입직할 당시 유능한 인재들이었던 5급 이상의 공무원들이 민간부분과의 보수 편차에서 느끼게 되는 상대적 박탈감은 상당한 불만을 야기할 수 있다.

이러한 낮은 보수에도 불구하고 신공공관리론적 시각에서 동료 간 차이를 주는 성과급 제도가 도입되었다. 그러나 공공부문에서는 민간부분에 비해 성과를 측정하기 곤란하다는 것은 잘 알려진 사실이다. 또한 앞의 보직관리에서 지적했듯이 잦은 인사이동으로 성과급을 주기 위한 평가대상기간이 자신의 재임기간과 반드시 일치하지도 않는다. 따라서 대부분의 공무원들이 성과급에 대해서 부정적인 인식을 하고 있다(황성원, 2007;장지원, 2007;공동성외, 2006).

결과적으로 성과급 지급시기에 직원 간 불신감이 생긴다. 한국관료제는 집단주의적 업무처리를 하는 전통이 있는데, 이러한 개혁으로 인한 조직 내 불신은 집단주의적 전통을 저하시키는 결과를 가져온다. 또한 그렇다고 하여 이러한 개혁이 전반적으로 각 개인들에게 동기를 부여하여 생산성을 높이는 것도 아니다. 결국 이러한 접근은 관료들의 감성적인 측면은 등한시하고 이들을 일차원적인 경제인으로 단순화시킨 오류를 범한 것으로 볼 수 있다. 더욱이 성과급제 개혁은 카센터모델로 비판받을 만한 대표적인 예 중의 하나이다. 심지어 서구의 경우에도 개인별 성과급이 직무성과에 영향을 미치는 요인은 아니라고 밝혀졌다(Perry et al., 2009). 그럼에도 불구하고 개혁의 주도자들은 외국의 문헌이나 사례를 근거로 마치 이것이 도입되면 한국 관료제의 문제가 해결될 것으로 주장하고 이를 도입한 것이다.

5. 감사공화국: 관료 발목잡기

공공부문의 부정부패는 오랫동안 세계 모든 국가들이 공통적으로 직면해 온 가장 큰 문제 중의 하나이다. 따라서 세계 각국은 공공부문의 부정부패를 해결하기 위한 여러 가지 방안을 모색해 왔다. 각 국의 정부 및 공공기관들은 조직 내 부정의 예방과 적발이 경쟁력의 큰 요인이 된다는 점에서 인식을 같이 하고 있으며, 국가 간의 경쟁에서 살아남기 위한 노력의 일환으로 공공부문의 개혁을 시도하고 있다(안홍복, 2005). 이 중에서도 부정부패의 예방과 적발이 가장 시급하고 중요한 사안이라는 인식이 공유되고 있다.

감사원은 당해 기관이 발족한 1963년 이래 그의 예산과 정원을 지속적으로 증가시켜왔다. <표 6>은 1997년에서 2007년에 걸친 감사원의 총예산과 총 정원을 정리하고 있는데, 이에 따르면 1997년 약 400억이었던 감사원의 예산 총액은 2007년 현재 약 820억으로 50.7% 증가하였고, 1997년 829명이었던 정원도 2007년 1000명으로 17.4% 증가했다. 이 같이 감사원의 인력과 예산이 늘어난 것은 행정 수요 증가에 대응하기 위한 것으로 볼 수 있을 것이다.

그러나 같은 기간, 공무원 정원은 1997년 919,154명에서 952,846명으로 3.54% 증가했으며(행정안전부, 2008), 정부의 예산(인건비)은 1997년 11.4조에서 2007년

21.8조로 47.4% 증가한 것으로 나타났다(기획재정부, 2009). 즉 10년 전과 대비 공무원 전체 정원이 3.54% 증가한 것에 비해 감사원의 정원은 17.4% 증가하였으며, 정부 예산이 47.4% 증가한 것에 비해 감사원의 예산은 50.7% 증가하였다. 다시 말해, 감사원의 인력 및 예산증가는 행정부 전체의 인력 및 예산 증가를 훨씬 상회하고 있는 것이다. 이는 행정수요에 따른 대응이라는 측면에서 감사원의 인력과 예산의 확장이 이루어졌다기보다 정치적 사유 등 그 외의 이유에 의해 필요 이상으로 감사인력을 늘리고 예산을 높이 책정한 것이라 해석할 수 있으며, 특히 인력 규모가 과도하게 늘어났다고 해석할 수 있다. 이러한 과도한 감사는 공무원의 막중한 부담으로 연결된다.

〈표 6〉 1997~2007년 감사원의 예산과 정원

(단위: 천원, 명)

연도	예산*	정원**
1997	40,637,430	829
1998	38,195,440	822
1999	40,330,445	822
2000	48,431,416	892
2001	58,016,441	892
2002	61,985,674	892
2003	66,657,850	892
2004	73,469,334	921
2005	77,875,536	961
2006	79,370,520	964
2007	82,365,854	1004

자료: 감사 60년사(20009)

*예산 = 인건비 + 기획운영비 + 감사활동비

**정원 = 정무직 + 별정직 + 일반직 + 기능직 등

한편 최근 정부에서 진행된 정보화와 전자정부화, 법인카드 사용 등의 결과에 따라 투명성이 획기적으로 개선된 것이 사실이다. 각종 공직윤리제도의 강화도 과거 감사원 혼자 공직자부패를 막는 역할을 할 때와는 달라졌다. 물론 이러한 제도의 변화가 부정부패를 제거하는 완벽한 수단은 아니지만 그만큼 감사원의 현장조사 중심의 감사의 필요성을 감소시켰다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 감사인력과 감사예산을 지속적으로 늘리는 것은 일종의 낭비라 볼 수 있다.

감사원은 그의 임무를 “행정기관의 사무와 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선·향상을 도모함”이라고(감사원, 2009) 밝히고 있다. 그러나 이와 같은 측면에서 볼 때 감사원은 행정운영의 개선 및 향상을 위해 감사를 하고 있다기 보다는, 공무원에 대한 통제와 압박을 위한 감사를 하고 있는 면도 있는 것으로 보인다. 감사원의 인력과 예산은 꾸준히 늘어왔지만 이는 실제적인 적발건수의 증가로 이어지기 보다는 ‘보여주기 식’의 외양에 지나지 않았다.

이와 관련하여 김명수·이영균·노승용(2004)이 전국 공무원을 대상으로 실시한 설문조사에서 공무원들은 가장 부담이 되는 감사가 감사원의 감사라고 응답하였다. <표 7>에 따르면 감사원의 감사는 필요성이 높지만 문책위주의 위압적 감사로 공무원들이 두려워하고 의식하는 대상이 되는 동시에, 감사의 빈도수도 잦아 공무원에게 상당한 부담을 주는 것이다. 이 같은 위압적이고 잦은 감사는 공무원들로 하여금 소신 있는 업무처리보다 감사에 걸리지 않는 수준의 업무처리에 만족하게끔 하여 전반적인 업무수준의 하향을 가져왔다.

〈표 7〉 감사원 감사의 문제점

설문내용	빈도수(명)	백분율(%)
과도한 감사자료 제출 요구	47	11.5
정치성 감사	33	8.1
문책위주의 위압적 감사	121	29.7
지나치게 잦은 감사	120	29.5
전문성 부족	1	0.2
무효	16	3.9
무응답	69	17.0
유효한 응답자의 수	407	100.0

자료: 최유성, 1999

IV. 관료제 성과관리의 핵심변수

관료로 들어온 사람들은 오직 승진만을 위해 살고 있는 사람들이라고 봐도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 연구가 미진한 영역으로 제기되어 왔던 부분

중 하나도 바로 승진이다. 승진에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 것이 성과이나, 미국에서도 성과급제도가 직무성파에 미치는 영향이 별로 없는 상황에서 한국도 마찬가지로 성과보다 근무연수나 직급이 승진에 미치는 영향이 그만큼 더 커질 것으로 볼 수 있을 것이다. 또한 평생직장개념에서는 ‘어떻게 관료제 체제에서 나가는가’가 중요하다. 불필요한 인력을 내보내는 일도 중요하고, 평생 을 공직에 봉사한 인재들이 퇴직 후 적절한 삶을 누리는 것은 더욱 중요하다.

1. 승진

1) 승진의 의미

공직에 들어오는 것을 출세라고 생각한다면, 승진을 하는 것도 일종의 출세이다. 또한 공직에서의 승진은 자신의 명예뿐만 아니라 가문의 영광이다. 승진에는 부하 직원의 증가 및 권한의 증대뿐만 아니라 보수의 인상 등 다양한 부수적 요인이 따라온다. 따라서 관료들에게 가장 중요한 동기부여 요인은 승진이라고 할 수 있다.

그러나 승진이 적체될 경우 이는 공직생활의 스트레스 증가로 연결되고 결국 공직 이탈을 유발하는 요인이 된다. 특히 고시동기 등 준거집단과의 비교가 이루어질 경우 상대적 박탈감이라는 극도의 스트레스를 가져오기도 한다. 이처럼 승진 문제는 공무원 개인의 자존감과 밀접한 관계를 가지고 있으며 가족생활이나 사회생활에서의 삶의 질을 결정짓는 중요한 요소가 되고 있음에도 불구하고 해소되지 못하고 있다(조경호·김미숙2000). 이처럼 승진문제가 제대로 관리 되지 않는 근본적인 이유는 승진할 자리는 한정되어 있는데 승진을 기다리는 관료들은 점점 많아지는 것에 있다. 관료들이 승진을 위해 극도의 경쟁을 거쳐야 한다는 현실은 이 때문이다.¹⁷⁾

17) 조경호·김미숙(2000)은, 공무원과 민간기업 종사자를 대상으로 한 직업 만족도 조사에서 ‘승진 기회’ 영역에서의 공무원의 만족도가 2.63인 데 비해, 민간기업 종사자의 만족도는 3.37로 그 차이가 상당하다는 연구결과를 발표하였다. 이는 민간기업보다 정부의 구성원들이 승진에 고통 받고 있음을 의미한다.

2) 승진의 소요기간

우리나라 법령상 승진소요 최저연수는 5급 공무원이 4년, 4급 공무원이 5년, 3급 공무원은 5년이다. 그러나 임도빈(2000b)은 실제로 승진에 소요되는 연수는 법정 최저 승진소요연수보다 훨씬 높은 편이어서 대부분의 직급에서 10년 안팎의 연수가 소요된다고 한다.

이는 2008년 행정안전부가 실시한 공무원 총 조사 결과에서도 나타난다. 현재 고등고시 및 특채를 통해 5급으로 입직한 후 고위공무원으로 승진하기까지는 평균 23.8년이 소요된다. 관료의 최대 목표가 승진임을 감안할 때, 행정고시를 통해 5급으로 들어온 공무원이 고위공무원이 되기까지의 소요연수가 23.8년으로 상당히 긴 것은 관료들에게 상당한 불만 요인이 될 수 있다. 더구나 <표 6>의 수치는 이미 승진을 한 사람만 대상으로 한 수치이다. 승진을 하지 못하고 퇴직하는 사람들은 포함되지 않았기 때문에 실제보다 과소하게 나왔을 가능성이 크다.

〈표 8〉 계급별 평균승진소요연수 변화추세

(단위: 연)

구 분		고위 공무원	1급	2급	3급	4급	5급
국가	'08	2.6	-	-	8.9	8.9	9.7
	'03	-	3.2	4.3	7.6	9.6	9.8
	'98	-	5.7	5.6	9.0	11.0	11.0
지방	'08	-	-	4.7	7.4	10.4	11.2
	'03	-	4.4	4.6	6.9	9.9	10.1
	'98	-	8.1	7.3	7.9	10.7	11.1
법령상 승진소요최저연수			-	-	5	5	4

자료: 2008 공무원 총조사

추세를 보면 국가직 공무원의 경우 대체적으로 승진 소요연수가 줄어들고 있는 것으로 나타났지만 그 감소정도는 매우 작고, 특히 3급 공무원의 경우는 7.6년에서 8.9년으로 5년 전에 비해 오히려 1.3년 증가하는 모습을 보여 4급에서 3급으로 승진하는데 적체현상이 가중되고 있음을 알 수 있다. 관료제의 계급 피라미드 하에서 고위공무원으로 승진할 수 있는 공무원의 수는 제한되어 있으므로 승진하지 못하는 공무원의 발생하는 것은 당연하다. 더욱이 모든 사람들이 승진

을 하고자 하기 때문에 고위직에 올라갈수록 정치의 영향력으로부터 자유로울 수 없게 된다. 비록 정권은 그런 의도가 없었다고 하더라도 늘 승진에 연연하는 당사자인 관료들은 이러한 정권의 의중에 과민하게 반응한다.¹⁸⁾ 따라서 이러한 승진적체 현상의 심화는 관료의 정치권 줄서기와 같은 관료들의 정치화를 가중시키고, 정치적 중립성을 저해하는 요인이 된다.

3) 도입된 개혁의 내용

그동안 개혁주도자들은 승진경쟁 과열 문제를 중심으로 상이한 진단을 내린 바 있다. 하나는 관료들이 무능하고 동기부여가 되어 있지 않다는 것이다. 이것은 관료들이 승진보다는 현상유지를 하려는 소위 ‘첼밥통’이라는 진단과 일맥상 통한다. 그러나 한편 또 다른 시각은 승진경쟁이 과열 상태이며 이것이 문제라고 주장한다. 본고는 고시를 통해 공직에 들어온 엘리트 의식이 있는 5급 이상 고위 공무원을 주 대상으로 하기 때문에, 공직에 들어온 이후 이들 사이의 승진경쟁이 치열하다고 보는 진단에 동의한다. 물론 5급 이상 관료 중에는 하급직으로부터 충원된 경우도 있고 고시 출신임에도 승진경쟁심이 없는 경우도 있을 것이나, 이들 중에는 원래 무능하거나 아예 승진가능성이 낮기 때문일 경우도 있을 것이므로 일반적인 5급 이상 관료들의 승진경쟁은 치열할 것이라고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 그동안 도입된 다양한 개혁조치들은 승진경쟁을 더욱 심화시켰다. 물론 이러한 개혁조치들이 의도한 바가 승진경쟁을 심화시키는 것은 아니었을 지라도 직간접적으로 이러한 결과를 가져온 제도들을 포괄적으로 고찰하고자 한다.

우선, 외교부, 기상청 등을 대상으로 시범 도입된 직위분류제이다. 이것은 기존의 1-5급의 계급보다는 직무가 가진 가치를 좀 더 세분화하고 이를 통해서 공무원 자신의 역량을 등급화하 하고자 하는데 제도 도입의 목적이 있었다. 그런데 사실상 직무등급의 분류에 대해 동의하기 어려운 점이 많기 때문에 이러한 자리에 보임되지 못한 사람들은 그 공정성을 의심하기도 한다. 결국 이러한 직위분류제의 도입은 관료들의 승진예측가능성을 낮추는 결과를 가져오게 되었다.

18) 정권교체기에 상관이 주말에 출근하면 할 일도 없으면서 부하들도 소위 ‘눈도장을 찍기 위해’ 사무실에 출근하는 것이 한 예이다.

다음으로 살펴볼 것은 개방형임용제이다. 소위 새로운 피를 수혈하여 조직에 활기를 불어넣는다는 것이 제도 도입의 목적이다. 각 부처에 개방형 직위를 지정케 하고, 이 자리가 공석이 되면 조직 내외로부터 공개모집하는 방법이다. 이것은 그렇지 않아도 승진적체기간이 길어져 초조해하는 관료들에게 승진가능성을 더 낮추는 효과를 가져왔고, 결국은 그 나머지 자리를 놓고 경쟁을 해야 하기 때문에 승진경쟁의 분위기는 더욱 심화되었다.

세 번째로 근무성적 평정제도에 대한 개혁이다. 이와 관련한 여러 개혁을 통해 목표관리(MBO), 다면평가 등 과거와는 다른 여러 가지 제도가 도입되었다. 그 결과 공무원들로 하여금 승진심사 기간이 아닌 시기에도 이러한 평가를 의식하게 하고 따라서 장기적인 행정서비스의 성과향상보다는 단기적인 평가점수를 위한 서류작성에 더 많은 투입을 하게 만들었다. 결국 성과측정이 어려운 공공부문에 성급하게 도입된 개인성과 평가제도는 오히려 조직의 생산성을 낮추는 부작용을 가져오게 되었다. 또한 관료들이 이러한 성과평가를 지나치게 의식하게 되면서 관료사회에 승진에 대한 경쟁을 더욱 심화시키는 결과를 가져오게 되었다.

네 번째로 역량평가제도와 고위공무원단 제도이다. 관료들에 대해 소위 역량평가라는 것을 도입하여 평가하고, 이것을 통과하여야 고위공무원단으로 진입할 수 있게 한 것이다. 역량평가의 타당도와 신뢰도의 문제는 여기서는 논외로 하더라도 이 개혁으로 인해 고위공무원단 진입은 관료들에게 고시 합격 후 다시 통과해야 하는 커다란 관문이 되었다. 또한 고위공무원단으로 보하는 자리에 임용될 때 거쳐야 하는 심사는 관료들에게 과거와 같은 자리임에도 두 단계의 심사를 더 받게 하였다. 관료들로서는 그만큼 더 ‘승진’에 신경을 쓰지 않을 수 없게 된 것이다.

4) 관료들의 반응

위에서 예시한 개혁들은 승진을 더 어렵게 만들거나 그렇게 보이게 하는 것들이다. 그러나 실제로 누가 승진하느냐의 결정과 운영은 과거의 연공서열에 의한 승진 관행이 완전히 파괴되지 않은 상태에서 이루어지고 있는 것이 현실이다. 또한 승진에 대한 복잡한 제도의 도입은 오히려 승진심사 과정에서 주관적인 요인이 미칠 수 있는 여지를 확대시켰다.

위 개혁들을 통해 승진 문제가 개선되지 않는다는 것은 승진에 이르기까지 실제 어떤 과정을 거치는가의 문제와 관련이 깊다. 묵묵히 자신의 일을 하는 사람이 승진을 할 확률이 높은지, 아니면 일 자체보다는 위 사람들에게 잘 보이려고 노력한 사람에게 확률이 높은지의 문제인 것이다. 그동안 여러 가지 평가 제도상의 개혁을 했음에도 불구하고, 결국 승진의 가능성이 높은 사람들은 정권의 비위를 잘 맞추는 사람들이다. 노무현 정권에서 ‘혁신’이 무엇인지도 잘 모르는 상태에서 고위공무원단 승진 등 각종 인사평가에서 혁신을 중요한 부분으로 본 것이 그 예이다. 직급이 올라갈수록 업무수행자체보다는 정권의 코드에 맞는 사람들이 더 승진을 하게 된 것이다. 이것이 공직사회의 분위기를 업무수행보다는 ‘아부’ 분위기로 바뀌게 한 원인이다. 이런 분위기에서는 일본의 사무차관같이 관료들이 자신의 능력을 최대한 발휘하여 꽃을 피울 수 있는 길이 없다(임도빈, 2005). 장차관은 물론이고 국장까지 승진하기 위해서는 정권의 기조에 맞추기에 급급해야 하는 현실인 것이다.

직업공무원제에서 승진은 어느 정도 보장되어야 한다. 이를 위해서는 장기적인 관점에서 공직에 들어오는 사람의 숫자와 나가는 숫자 등을 고려하여 인력관리가 되어야 한다.¹⁹⁾ 또한 경력 개발의 차원에서 승진은 곧 각 개인의 경력에 대한 속도관리(speed management)로 보아야 한다. 그러나 지금까지 각 부처의 채용은 매년 인력수요에 맞게 이루어져 왔다. 각 부처는 늘 인력이 부족하다고 느끼고 승진을 위해 자리를 늘려야 하기 때문에 인력증원을 요구하는데, 이러한 요구에 따라 늘어난 인력수요에 맞게 신규채용을 많이 늘려 놓으면 결국 수 년 후 이것이 바로 인사적체의 요인이 된다는 것을 생각하지 못하는 것이다. 이른바 ‘장님 제 닭 잡아먹기’식 관리이다. 과거 고도성장시대에는 행정조직과 유사조직이 계속 팽창하였기 때문에 이런 문제가 어느 정도 해결되었으나, 감축의 시대인 오늘날에는 결국 이것이 상당한 문제를 야기하고 있다. 따라서 공직채용부터 퇴직을 고려하는 장기적 관점에서 인력계획(manpower planning)이 이뤄져야 한다.

19) 예컨대, 외무고시 합격자의 경우 모두 대사가 되기를 희망하고 평생을 근무하는데, 매년 50명을 채용한다면 일정 기간 근무 후 대사로 임명될 근무연수에 이르면 매년 신규 대사 자리가 50개(대사 임기가 1년이라고 가정) 내지 100개(대사 임기가 2년이라고 가정하면 고시 2개 기수가 대기하고 있음)가 생기는 것은 불가능하다. 따라서 외무관료들 간에는 극심한 경쟁과 좌절감이 있다.

2. 출구관리

유능한 사람을 선발하는 일이 중요하듯이, 사람들이 조직을 떠나는 일을 관리하는 것도 정부인력 관리에서 다루어야 할 중요한 분야이다. 그럼에도 불구하고 그 동안의 정부 인력관리에 관한 연구는 유능한 자의 선발과 선발된 인력의 능력발전에만 초점이 맞추어져 왔다(오석홍, 2000:256; 김병섭·양재진, 2003 재인용). 정부에서 빠져나가는 인력을 관리하는 것은 떠나는 사람뿐만 아니라 현직에 있는 사람에게도 경력개발 및 관리의 측면에서 심리적 안정이나 기대감을 줄 수 있기 때문에 중요하게 다루어져야 한다. 또한 실무적으로도 IMF 위기 이후 구조조정에 따른 명예퇴직을 포함한 퇴직공무원의 규모가 급격히 증대됨에 따라 이에 대한 관심이 증대되고 있다(박천오·박경호, 2002). 여기서는 현재 관료제의 시스템 하에서 공무원이 빠져나가는 메커니즘인 퇴직 및 휴직 과정이 바람직하지 않은 방향으로 작동하고 있다는 문제점을 살펴본다.

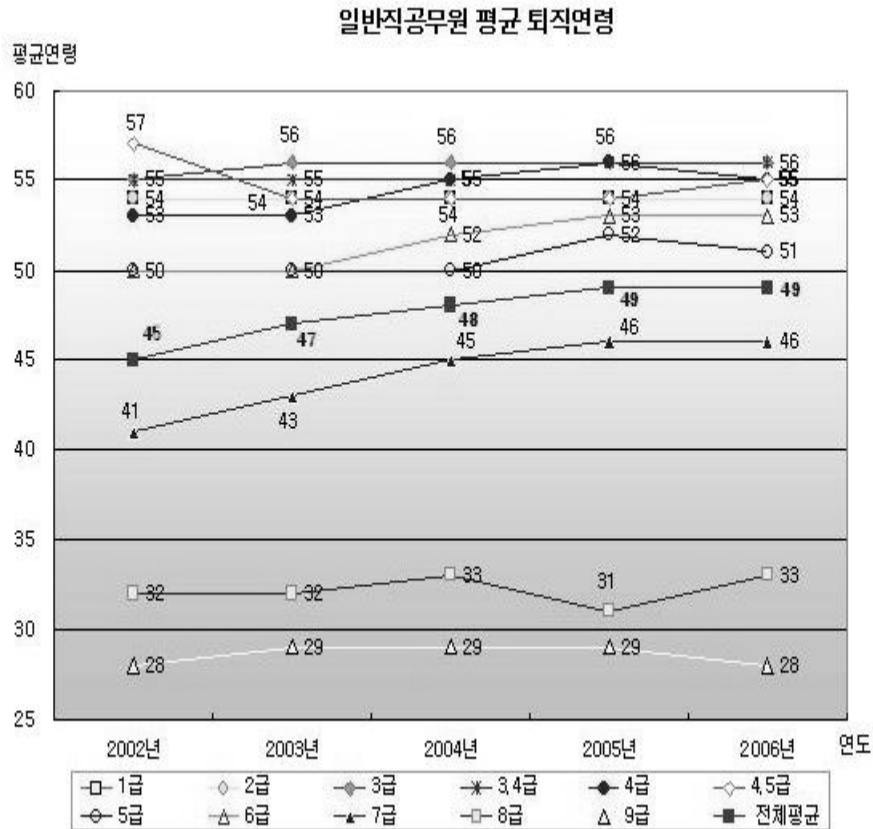
1) 퇴직

퇴직은 개인의 생애주기에서 피할 수 없는 사건이다. 퇴직자는 직업과 직위의 상실, 수입의 감소, 사회적 관계망의 축소 등으로 인해 사회적, 경제적, 인간관계적 측면에서 큰 변화를 겪게 된다(박철민·김대원, 2005). 더욱이 노령화가 급속히 진전되고 있는 한국사회에서 퇴직 후의 문제점은 더욱 크게 작용할 수밖에 없다.

공무원들은 한번 임용되면 정년까지 안정적으로 근무할 수 있다는 강한 신분보장을 누리는 것으로 여겨지지만, 최근의 행정개혁과 기업가적 경영은 공직사회에서도 조기퇴직의 가능성이 상당함을 보여주고 있다. 또한 최근 늘어나는 명예퇴직의 경우처럼 공무원의 의지와 관계없이 이들을 인사행정 체제 외부로 퇴출시키는 사례가 빈번해지고 있다. 많은 시간과 비용을 들여 공직 내로 들어온 공무원들을 역시 많은 시간과 비용을 들여 관리·개발하였음에도 불구하고 충분히 활용하지 못하고 퇴직시키는 것은 결국 정부 인력관리의 손실이자 국가 전체의 손실이라 할 수 있다.

(1) 퇴직 연령

〈그림 1〉 일반직 공무원 평균 퇴직 연령



자료: 행정안전부 인사실 인사통계(2009)

〈그림 1〉은 2002년에서 2006년에 걸친 일반직 공무원 퇴직 연령을 나타내고 있다. 계급이 올라갈수록 평균 퇴직연령이 낮아진다는 것을 알 수 있다. 또한 퇴직 연령은 해가 갈수록 높아지는 추세에 있음을 알 수 있다. 이는 아직 일할 의지와 능력을 갖춘 공무원을 너무 일찍 공직에서 퇴출시키는 것이라 해석할 수 있다. 퇴직 연령을 연장시키는 등의 방법으로 비효율을 시정할 필요가 있는 것이다.

물론 정년을 연장하는 것은 심도 있는 연구를 해야 할 문제이다. 현재 출산율 저하를 보면 장차 인구구조의 불균형 때문에 정년연장이 이뤄질 가능성이 크다. 이러한 상태에서 여기서 지적하고자 하는 것은 유능한 인재를 뽑는 것에만 급급

하지 말고 조기퇴직 하지 않도록 유도하는 정책이 필요하다는 것이다. 더욱이 관료 인적자원에 대한 관리가 잘 이루어지지 않으면 유능한 인재의 유출이 발생하면서 남아있어야 할 사람은 떠나고, 떠나야 할 사람은 남아있게 되는 경향이 발생할 것이다. 뿐만 아니라 관직 생활의 정점에 이른 후 공직을 떠나던 현상이 두드러지던 과거에 비해 과장급 등 비교적 젊은 나이에 공직에 대한 매력을 잃어버리는 경우가 많아지는 것 또한 문제이다.

(2) 휴·퇴직 사유

일반직 공무원의 퇴직사유별로 보면 명예퇴직이 매년 전체 퇴직의 30% 안팎의 높은 비중을 차지한다. 특히 2008년에는 42.25%의 매우 높은 수치를 기록함을 알 수 있다. 명예퇴직이 원칙적으로는 자신의 의사에 기해 이루어지는 것이지만, 실제 조직 내에서는 정치적인 사유에 기하여 암묵적인 요구에 의해 상당부분 진행됨을 감안한다면 퇴직자의 상당수가 본인의 진정한 의사에 반하여 퇴출되는 것은 아닌지 의심해볼 필요가 있다.

특히 5급 공무원을 뽑는 행정고시 경쟁률이 50:1에 육박하고 7·9급 공무원시험의 경쟁률이 100:1을 넘어가는 상황에서, 어렵게 들어간 공직사회에서 이와 같은 불합리한 사유로 퇴출당한다면 이는 공무원 개인에 대한 불합리한 인사 조치는 물론 국가 전체의 공무원 관리라는 거시적인 틀에서도 매우 비효율적 인력 운영이 아닐 수 없다.

〈표 9〉 일반직 공무원 퇴직 현황

(단위: 명, %)

	합계	의원 면직	직권 면직	당연퇴직				명예 퇴직	징계 퇴직	기타
				계	법33조 해당자	정년	사망			
2005	2268	723	1	798	24	709	65	697	43	6
		31.89	0.00	35.19	0.01	31.26	2.87	30.73	1.90	0.26
2006	2538	858	0	830	24	733	73	802	44	4
		33.81	0	32.70	0.95	28.81	2.88	31.60	1.73	0.16
2007	2630	1052	0	797	23	714	60	737	44	0
		40.00	0	30.30	0.87	27.15	2.28	28.02	1.67	0
2008	2954	788	0	865	11	784	70	1248	35	18
		26.68	0	29.28	0.43	26.50	2.37	42.25	1.18	0.61

자료: 행정안전부 인사실(2009) 자료 수정

휴직 또한 중요하게 분석해 봐야 할 요소이다. 휴직사유는 장기요양과 병역복무를 포함하는 “직권휴직”과, 국제기구 등 임시고용, 해외유학, 연구교육기관 연수, 육아휴직, 가사, 배우자동반을 포함하는 “청원휴직”으로 나누어진다. 조사결과 공무원이 휴직하는 가장 큰 이유는 자녀양육(육아휴직)인 것으로 나타났다. 한편, ‘국제기구 등 임시고용’은 파견과는 달리 본인의 의사에 따른 것으로, 기관장의 승인에 따라 외부기구에서 채용된 기간만큼 휴직할 수 있으며, 여기서의 ‘해외유학’은 국비가 아닌 자비로 외국에 유학을 하는 경우를 말한다.²⁰⁾ 또한 ‘연구교육 기관연수’도 교육훈련에 속하는 것이 아니라 자신의 의사에 따라 일정기간 연구기관에서 있는 것을 말한다.²¹⁾

문제는, 청원휴직 중 ‘국제기구 등 임시고용’과 ‘해외유학’, ‘연구교육 기관연수’의 항목의 비율이 상당히 높다는 것이다. 이들이 전체 휴직 중 차지하는 비율은 2005년 22%(262명), 2006년 20%(314명), 2007년 18%(363명), 2008년 11%(305명)이다. 공무원들은 국제기구나 연구교육기관에 지원하여 공무원이 아닌 다른 일터를 탐색하는 한편, 해외유학을 통해 향후 관료가 아닌 대학교수가 되기를 희망한다. 많은 시간과 비용을 투입하며 어려운 시험을 통과하여 정부로 들어온 공무원들이 정부가 아닌 다른 잠재적 직업을 준비를 하는 것이다. 다시 말해, 정부가 관료들에게 정부 내에 머무를 유인을 제대로 제공하고 있지 못하다는 것이며, 이는 정부 인력관리의 비효율을 다시 한 번 보여주는 예라 할 수 있다.

더욱 중요한 것은 아직 각 관료조직에 남아있는 ‘조직부적응자’ 혹은 ‘저성과자’에 대한 문제이다. 위의 표에서 볼 수 있는 바와 같이 직권면직과 직위해제의 경우는 그 수가 아주 적다. 심지어 법원에서도 범법자인 관료들에 대한 처벌이 관대하다.

이 사람들이 바로 언론이 관료를 ‘철밥통’으로 일반화하도록 만드는 장본인들이다. 한국과 같은 온정주의적 문화에서는 인사권자들이 이들을 직위 해제하는 일이 드물다. 명백한 문제를 일으켰을 때나 겨우 경고나 보직이동을 시키는 정도이다. 이러한 사람들이 그대로 남아있는 한에서는 조직 내 정의(organizational fairness)가 실현되기 어렵다. 열심히 일해도 표도 나지 않고 직무수행이 불가능한

20) 「국가공무원법」 제72조 제5호에서는 유학을 3년 이내로 규정하고 있고, 2년 기간 내 연장 가능하다.

21) 마찬가지로, 「국가공무원법」 제72조 제6호에서 규정하고 있으며, 기간은 2년 이내이다.

사람도 건재 한다면 누가 열심히 일하겠는가? 그동안 역대 정권에서 실시한 개혁들도 요란하기만 했을 뿐 대부분의 경우 이들을 걸러내지 못한 것이다.

조직은 유기체와 같아서 항상 유능한 자와 무능한자를 공존하게 만든다. 극단적인 저성과자에게 그에 상응하는 제재를 가하는 메커니즘이 일상화되지 않으면, 이들로 인해 조직성과가 저하되고 다른 사람들의 근로의욕도 떨어진다. 따라서 행정 관료제에서는 저성과자들에 대한 제재제도를 좀 더 강화시키고 온정적 인사권자들이 이들을 방치하지 못하도록 하는 것이 관료제 성과를 올리는 방법의 핵심이다. 이미 이런 사람들에 대한 제재방법은 존재한다. 그러므로 이러한 방법을 통해 이들을 적극적으로 제재해야 하며, 또한 법원도 범법자들을 일벌백계하는 쪽으로 바뀌어야 할 것이다.

V. 반성과 정책과제

정권이 바뀔 때마다 혹은 정부에 대한 비판이 심해질 때마다 각 정권은 자신의 정당성을 공고히 하기 위한 수단으로 관료제 개혁을 단행하는 경우가 많았다. 정치권에서는 정부신뢰의 부족과 시민들의 소외감을 관료제의 병폐현상과 동일시하고 있으며, 관료제의 개혁은 정부신뢰 향상과 보다 나은 사회로의 변화라는 결과를 가져오는 방안이라고 생각하게 만들었다(Suleiman, 2003: 308-310).

본 연구가 현재의 행정관료제를 개혁이 필요 없는 이상적인 것으로 미화하고자 하는 것은 아니다. 관료제란 오래된 자동차와 같아서 분명히 개혁이 필요하다. 그러나 부정직한 카센터주인과 같은 개혁자들은 사라져야 한다.

우선 한국 관료제의 우수성을 인정해야 한다. 역대 개혁론자들이 모델로 했던 미국의 관료제도 비효율성이 많은 조직이다. 관료의 시간사용 조사를 통해서 보면 국민에 대한 서비스 제공부분도 한국의 관료제에 비하여 그리 월등한 것은 아니다(임도빈, 2007b). 따라서 최고 정치인은 물론이고 일반국민들의 관료제에 대한 인식이 달라져야 한다. 그동안 양산되었던 관료 때리기 개혁조치들은 원점(zero base)부터 다시 검토되어야 한다(임도빈, 2007a). 관료가 정부 문제의 근원이 라는 식의 개혁은 지양하여야 하며, 관료를 개혁의 정치적인 수사로서 이용하거

나 수단으로서 이용하려는 시도는 단절하고, 유능한 관료를 무능하게 만든 현 관료제의 시스템에서 문제를 찾아야 할 것이다.

둘째로 관료제에 대한 개혁은 조용하고, 지속적으로 그리고 강력하게 이뤄져야 한다. 이것이 실현되기 위해서는 적어도 10년 이상을 내다보는 장기적이고 전략적인 수준에서 개혁이 추진되어야 한다. 정부가 바뀔 때마다 요란하게 정치적인 수사(political rhetoric)를 동원하여 여론의 지지를 얻어내는 데 관료제 개혁이 이용되는 것은 지양해야 한다. 또한 개혁과정에서 그래도 묵묵히 일하는 관료들을 폄하하지 않아야 한다. 행정조직에는 계속해서 유능한 인재들이 유입되어 일을 해야 하는데, 전체 공무원을 ‘사회의 기생충’인 양 매도하는 한 장래 행정을 맡을 인재의 부족 현상이 나오지 않을까 걱정된다(임도빈, 2004). 이러한 문제의식 하에서 관료제에 대한 Input과 Throughput, 그리고 Out 각각에 대한 개선방안을 간단히 생각해보면 다음과 같다.

일단 공직에 들어온 관료들을 잘 활용하는 Throughput 과정에서는 개혁자들이 인식을 달리해야 한다. 우수한 인재들이 경쟁하여 들어오는 한국의 관료제는 침체된 외국관료제와는 달리 역동적이고 내부에서 경쟁이 치열한 조직이다. 이러한 현실에서 내부 경쟁 심리를 제고한다는 목적 하에 도입하는 각종 개혁은 잘못된 것이다. 그러나 한편, 그럼에도 ‘철밥통’과 같은 관료들이 존재하는 것도 사실이다. 역대 정권의 개혁에도 불구하고 이런 유형이 관료들이 계속 존재하고 있는 것은 기존 개혁이 효과가 없다는 것을 반증해주는 것이다. 이를 개선하기 위해 우선적으로 관료제를 한 사람의 부적응자도 없는 완벽한 체제로 만들려는 목표를 낮춰야 한다. 마치 생물체 중 세포나 기관이 일부 쇠퇴하듯이 조직에는 저성과자, 부적응자, 비윤리자 등이 존재하기 마련이고, 만약 언젠가 이들을 제거한다고 해도 시간이 지나면 또 생기는 유기체의 순환과정으로 봐야 한다. 하지만 장기적으로 볼 때는 이러한 저성과자를 걸러내는 제도를 정착시켜야 할 필요는 있다. 현 법규상으로는 기존의 성과평가제도로 이런 것을 이룰 수 있지만, 현실적으로 존재하는 ‘남에게 나쁘게 하면 벌을 받는다’는 한국식 온정주의, 관대화 경향 때문에 극단적인 관료도 존재 하는 것이다.²²⁾ 이들이 공직의 분위기를 실추시

22) 이것이 평소에 작동이 되지 않아서, 간헐적으로 정치적 필요에 따라 퇴출시키는 조치를 한다. 이 제도가 평상시에 작동해야 한다.

키고 공직이미지를 나쁘게 하는 장본인들이다. 기관장이나 간부급들의 성과를 확실히 평가하는 것은 이들이 가진 기존 인사권을 숨방망이로 만들지 않게 하는 방법일 것이다.

다음으로 무늬뿐인 직위분류제적 요소의 도입을 중지해야 한다. 한국의 관료제는 우수한 인재들이 경쟁하여 들어오기 때문에, 침체된 외국관료제와는 달리 역동적이고 내부에서 경쟁이 치열한 조직이다. 이런 곳에 경쟁을 도입한다는 것은 불난 집에 기름에 붓는 것과 같다. 오히려 ‘개혁병 환자’처럼 불필요하고 과도한 경쟁을 하도록 강제하던 것을 건전한 방향의 개혁을 하도록 유도하도록 해야 할 것이다. 물론 이것은 전술한 낙오자에 대한 엄격한 제재가 작동한다는 선행조건이 만족되어야 효과가 있는 것이다. 위의 두 가지 핵심조건을 충족시킨다는 전제하에 세부적인 변화방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공무원의 전문성을 높이기 위해 교육훈련 시간을 늘리는 동시에 교육훈련의 질을 높이기 위해 내용을 개발해야 할 것이다. 평생교육시대를 맞이하여 고비용의 해외유학보다는 교육휴직제 등을 도입하여 국내대학에서 학위과정을 밟도록 배려해 주는 것도 좋은 해결방안이 될 것이다. 물론 국내대학의 경우도 교육과정을 좀 더 보완해서 실무에 도움이 될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 또한 부실한 각종 교육원의 교육훈련을 대폭 축소하고 실무에 도움이 되는 교육훈련이 되기 위한 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 지금보다 전보횟수를 줄이고 보직기간을 늘리는 방향으로 하여 “전문화된 일반 행정가(specialized generalist)”를 창출하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

셋째, 승진적체의 문제점 해소를 위한 장기적 인력관리 계획을 수립하여 지속적으로 관리해야 한다. 공직에 들어오는 인력과 나가는 인력의 모델을 수립하여 항상 적절한 인력이 관리되도록 인력의 흐름(flow)관리를 해야 한다. 현직자들은 항상 단기적으로 인력부족을 호소하므로 10년 이상의 장기적이고 거시적인 안목의 관리가 필요하다.

마지막으로, 거의 모든 공무원들이 감사에 대해 심리적·물리적 압박을 받고 있다는 점에서 비효율적인 감사의 시정이 요구된다. 비효율적인 감사야말로 행정비효율의 원인이고 공무원 복지부동의 원인이 되는 것이다. 특히 국정감사와 감사원 감사의 문제를 본질적으로 해결하기 위해서 지나친 자료 요청에 대한 통

제와 지적사항의 적절성에 보다 향상된 노력이 경주되어야 할 것이다. 기본적으로는 국회 스스로 초법적 합목적성 감사를 대폭 줄이고, 감사원 인력을 대폭 감축해야 한다.

관료제에서 나가는 Out의 과정에서는 아직 일할 의지와 능력이 충분한 유능한 공무원들이 공직외부로 빠져나간다는 위기의식 하에, 인구고령화와 평균수명 증가에 따른 정년 조정문제를 심도 있게 연구해야 한다. 적절한 시점에서 수정이 필요하면 해야 할 것이다. 그러나 중요한 것은 비교적 젊은 나이에 정치적 사유에 의해 상당부분 좌우되는 명예퇴직에 직면하거나 징계퇴직 되는 비율을 줄여야 한다는 것이다. 공직에 들어온 후 근무한 기간에 비례한 합리적인 제도, 특히 불합리한 사유에 의해 공직 외부로 퇴출당한 이들에 대한 실질적이고 실효성 있는 구제제도가 있어야 할 것이다.

많은 노력을 들여 공직 내로 유입된 관료에게 충분한 유인을 제공하지 못하고 있는 관료제 시스템에서 그 이유를 찾아야 한다. 무분별하게 외국의 제도를 도입하려 하지 말고 현재의 관료제의 장점을 살려 개선해 나가야 한다. 고시와 같이 전 부처에 배치될 인력을 정부차원에서 선발하여 배치하는 것은 일반가적 안목을 갖춘 전(全) 정부적 인재를 육성하여 서로 협력하는데 도움이 된다(大森彌, 2007)). 만약 부처별 채용을 한다면 그렇지 않아도 심각한 부처이기주의가 더 심각해질 염려가 있으므로 현재의 고시를 통한 일반가적 인력 채용 방법 또한 중요한 장점이다. 또한 한국 관료들에게 승진경쟁심이 있는 것은 긍정적인 현상이므로 이것이 적절한 수준에서 발휘되도록 적절한 제도설계를 해야 한다. 저동기자에게 동기부여를 하는데 초점이 있는 외국의 제도를 도입하는 것은 그 만큼 현실성이 없다. 즉, 한국의 관료제가 세계 최고의 관료가 되도록 독자적인 모델을 발전시킬 필요가 있다.

참고문헌

공동성외. (2006) 「행정자치부 성과관리체계 및 운영에 관한 진단 및 메타평가 보고서」 행정자치부(미발간)

- 권경득. (2009). 공무원과 국가발전: 교육훈련, 정책&지식 438회 발표문 :1-25
- 김명수·이영균·노승용. (2004). 지방자치단체의 바람직한 자체감사기구 기능 정립에 관한 고찰. 한국정책분석평가학회 동계학술대회.
- 김번웅. (1994). 행정개혁의 뉴비전: 개방과 경쟁의 패러다임, 노정현 편. 「행정개혁의 이론과 실제」. 서울: 나남출판사, 33-53
- 김병섭. (2000). 정부 조직 개혁의 방향과 과제. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」, 79-98
- 김병섭·박상희. (2005). 한국의 정부개혁: 성과, 문제, 그리고 과제. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 1-21
- 김병섭·양재진. (2002). 공무원의 퇴직관리: 실태와 정책적 이슈. 「행정논총」, 40(1):1-21
- _____. (2003). 퇴직공무원의 퇴직관리에 관한 인식 분석. 「행정논총」, 41(2):31-51
- 김영평. (1994). 행정의 경쟁력, 맥락, 그리고 새로운 패러다임, 노화준·송희준 편, 「세계화와 국가경쟁력: 21세기의 국가경영전략」, 서울: 나남출판사, 241-74
- 김판석. (1994). 관료혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향 모색. 「한국행정학보」, 28(3):1015-1032
- _____. (2002). 차기정부의 개혁추진과제. 「한국행정학회 2002년도 토론회 발표논문집」, 61-79
- 김판석·오성호·이선우. (2000). 업적평가제계로서의 다면평가제도 도입과 추진방법에 관한 사례연구. 「한국행정학보」, 34(4):343-364
- 김현구. (1990). 효율적 국가감사체계의 확립방안: 국정감사와 감사원감사의 연계. 「한국행정학보」, 24(1):1181-2109
- 남궁근. (2002a). 열린정부를 향한 개혁의 성과: 개방형 직위제도 집행과정 및 결과 평가. 「중앙인사위원회 출범 3주년 기념 국제회의 발표논문집」, 153-179
- _____. (2002b). 국민의 정부 개혁성공에 대한 평가. 「한국행정학회 2002년도 토론회 발표논문집」, 5-35
- 大森彌. (2005). 「官のシステム」東京大學出判会 : 동경 4-65p
- 박천오. (2009). 「정부관료제-이론과 실제」. 서울: 법문사
- 박천오·김근세·박희봉·안형기. (2003). 한국 책임운영기관 제도의 운영 평가: 조직구성원의 인식을 중심으로. 「한국행정연구」, 12(3):3-32

- 박천오·박경효. (2002). 「한국관료제의 이해」. 서울: 법문사
- 박철민. (2005). 지방공무원의 퇴직에 대한 인식과 퇴직준비: 구조방정식의 적용을 중심으로. 「한국행정논집」, 17(2):405-429
- 백철현. (2000). 공무원 교육훈련의 발전방안에 관한 연구: 지방공무원교육훈련의 교육운영과정을 중심으로. 「한국인간관계학회보」, 5(1):25-44
- 서울행정학회·중앙인사위원회. (2006). 2006년도 공무원 삶의 질에 관한 연구보고서, 미발간
- 안홍복. (2005). 부정예방과 적발을 위한 세계감사기준의 변화와 공공부문 감사기준의 개혁방안. 「한국부패학회보」, 10(1):61-85
- 오성호. (1997). 공무원의 능력발전 진흥방안: 행정개혁을 전제한 근무평정과 교육훈련제도의 개선. 「한국행정학보」, 31(4):37-55
- 오형국. (2002). 공직적성평가(PSAT)의 추진배경과 과정. 「행정포커스」, 7,8:56-59
- 유민봉·임도빈. (2002). 「인사행정론」. 서울: 박영사
- 유승현. (2008). 정부기관 평가활용의 현황과 과제: 책임운영기관평가 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(3):95-130
- 윤영진·김태룡외. (2002), 「(새) 행정이론」. 서울: 대영문화사
- 이중수. (2002). 공무원의 전문성 향상방안으로서 경력개발제도(CDP)에 관한 연구: CDP의 시각에서 분석한 한국 인사행정체계의 문제점과 개선방안. 「한국행정연구」, 11(4):149-175
- 이창길·문명재·이근주. (2008), 직무분석이 조직성과에 미치는 영향. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문
- 임도빈. (2001). 한국 행정관료제의 조직운영 원리에 관한 연구: 행위체제(action system)로서 A 도청의 사례. 「한국정치학회보」, 35(1):381-426
- _____. (2003). 한국 신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰: 지방자치단체 행정서비스현장제 도입사례. 「한국행정논집」, 15(1):1-23
- _____. (2004). 「한국지방조직론」, 서울: 박영사
- _____. (2005). 시간관리측면에서 본 조직분석: P청 사례. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 477-498
- _____. (2007a). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제. 「한국행정학보」, 41(3):41-65

- _____. (2007b). 시간관리 측면에서 본 행정조직관리: 미국과 한국의 비교, 「행정논총」, 45(2):51-78
- _____. (2007c). 한국 행정현상에 대한 설명모델을 찾아서: 악순환모델, 「한국거버넌스 학회보」 14(1): 1-30
- _____. (2008). 역대 대통령 국정철학의 변화: 한국행정 60년의 회고와 과제. 「행정논총」, 46(1):211-251
- _____. (2009). 「정부조직과 시간관리」 서울:서울대출판원
- 장지원. (2007) 「행정에 관한 공무원 인식조사」, 한국행정연구원 보고서
- 조경호·김미숙. (2000). 공무원과 민간기업종사자 간 삶의 질 만족도 비교연구. 「한국행정학보」, 34(3):27-45
- 조석준. (1997). 「한국행정조직론」. 서울: 법문사
- _____. (2004). 「한국행정과 조직문화: ‘마을’을 모형으로」. 서울: 대영문화사
- 조성대. (2003). 국가발전을 위한 인사행정의 개혁방안. 「한국정책과학학회보」, 7(1): 151-180
- 최관섭. (2000). 공무원의 삶의 질 : 공무원의 삶의 질 향상을 위하여. 「지방행정」, 49:38-44
- 최무현·이종수·송혜경. (2004). 한국 공무원의 보직 및 경력관리 체계 개선방안 연구. 「한국행정연구」, 13(2):125-153
- 황성원. (2007) 「성과관리제도의 수용성 제고방안에 관한 연구」, 한국행정연구원 보고서
- Chibber, Vivek. (2002). Bureaucratic rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology* 107(4):951-989.
- Goodsell, C. (2003). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*(4th), London: Sage
- O'Toole Jr. Laurence & Meir, Kenneth(2003), Plus Ca Change: Public Management, Personnel Stability and Organizational Performance, *JPART* 13(1):43-64
- Ouchi, W.G.(1981), *Theory Z: How American Business can meet the Japanese challenge*, Cambridge: The Addison-Wesely Publishing Company, Inc.,
- Perry, J. Engbers, T., and Jun, S. (2009). Back to the future? Performance-related pay,

empirical research, and the perils of persistence, *PAR*, 69(1):39-51

Pollitt, C. (2009), Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget?,
Public Administration, 87(2):198-218

Suleiman, Ezra. (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton, N.J.:Princeton
University Press.

2008 공무원 총조사

감사 60년사(2009)

기획재정부(2009) 연도별 예산서

행정안전통계연보(2008)