

공무원 신분보장제도의 진로

행정대학원 행정학과 명예교수 오 석 홍

인사행정에 실적체제가 도입된 이래 공무원의 신분을 어떻게, 어느 정도나 보장해야 하느냐에 관한 논쟁은 늘 있어 왔다. 공무원에 대한 신분보장제도가 완벽할 수 없기 때문에, 그리고 제도 운영상의 형식주의 때문에 보호해야 할 사람들은 제대로 보호하지 못하고 불이익을 주거나 퇴출시켜야 할 사람들은 빠짐없이 그리하지 못하는 문제가 거의 언제나 있었다. 이것이 그치지 않는 논쟁의 근원이다. 정부내외의 여건과 정치·행정적 필요의 변화는 그러한 논쟁을 가열시키는 계기를 만들어 왔다.

지금 우리가 처한 여러 가지 여건은 공무원의 신분보장제도를 대한민국 법제로 처음 도입하던 때의 여건과는 많이 다르다. 이런 연고로 신분보장제도 개편론이 여기저기서 들쭉거리던 차에 정권교체로 이명박 정부가 출범하였다. 새 집권세력은 작은 정부구현을 위해 적지 않은 수의 공직자 감원을 추진하고 고위공직자들의 물갈이를 추진하고 있다. 그 과정에서 집권세력은 구정권의 애고를 받은 사람들을 밀어내고 신정권의 '자기 사람들'을 공직에 심으려는 의도를 은연중에, 때로는 노골적으로 내비쳤다.

신정권의 그러한 동작은 공무원의 신분보장문제에 대한 정부내외의 관심을 다시 한 번 고조시켰다. 차체에 공무원의 신분보장에 관한 논쟁의 상반된 논거들을 살펴보고 그 귀결에 대한 필자의 관견을 피력하려 한다. 이 글에서 논의의 준거대상으로 삼은 공무원은 행정부의 경력직공무원이다. 국가공무원법에서는 경력직공무원을 "실적과 자격에 의하여 임용되고, 그 신분이 보장되며, 평생토록 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원"이라고 규정한다.

1. 신분보장 강화론

1) 정당화근거

공무원 신분보장의 필요성을 강조하는 사람들이 주장하는 정당화근거 또는 신분보장 강화의 순기능이라고 하는 것들을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 행정의 안정성·일관성을 유지하는 데 기여한다. 정부관료제는 국정의 일관성을 보장하는 핵심적 안정장치이다. 민주정체 하에서 행정체제는 짚은 정권교체에도 불구하고 국정의 일관성을

유지하는 역할을 수행한다. 공무원의 신분보장은 공무원들의 직업적 안정성을 높이고 나아가서 행정체제의 일관성 있고 안정적인 역할수행을 가능하게 한다.

둘째, 공무원들의 신분안정과 외재적 교란의 축소는 그들의 성실하고 능동적인 직무수행을 가능하게 하고 뒷받침해 줄 수 있다.

셋째, 공무원들이 자율적이고 창의적으로 일할 수 있게 하려면 그 신분을 보장해 주어야 한다.

넷째, 신분보장은 행정인으로서의 전문성을 향상시키는데 기여한다. 여기서 말하는 전문성이란 직업생활의 실제에서 업무경험을 통해 연마하는 전문성을 말한다. 신분보장은 전문성이 함양된 인력의 경력중단을 막아준다.

다섯째, 신분보장은 직업생활의 안정을 추구하는 공무원의 이익을 보호한다. 공무원들의 직업적 안정감과 인사의 공평성인식은 그들의 사기를 진작하고 스트레스를 감소시킨다. 공무원들의 신분안정과 외재적 통제의 축소는 그들의 스스로 알아서 하는 내재적 동기유발에 유리한 조건이 된다.

여섯째, 신분보장은 공직의 응집성을 높인다. 공무원들의 단체정신과 조직몰입을 향상 시킨다.

일곱째, 공무원 임용관리를 단순화하고 정실인사의 폐단을 줄여준다.

2) 지지적 조건

공무원 신분보장의 일반적인 이점 또는 정당화근거는 상황적 조건에 따라 그 힘이 강화될 수도 있고 약화될 수도 있다. 우리나라에서 공무원 신분보장 강화론을 지지했거나 여전히 지지해 주고 있는 상황적 조건은 여러 가지이다.

첫째, 농경사회의 안정지향적·보수적 문화유산이 있다. 변동이 제한되었던 사회구조의 유산도 있다. 이런 유산들은 ‘한 우물파기’의 직업정신, 평생직장의식을 키워왔다.

둘째, 미분화된 직업관의 유산도 있다. 전제군주제 하에서 관직은 양반계급의 독점물이었으며 관직의 사회적 신분연장은 전생애에 걸치는 것이었다. 그 혜택이 후손에게까지 물려지기도 했다. 이런 전통은 “한 번 무엇이면 영원히 무엇”이라는 의식을 심어놓았다.

셋째, 공무원의 신분은 국가와 공무원이 맺는 특별권력관계의 산물이라는 관념이 인사행정을 오래 지배했었다. 관리들이 바치는 무정량(無定量)의 복무, 일신전속의 충성에 대해 군주 또는 국가가 베풀어주는 은전으로서의 관직은 개인의 특권이며 그것은 사인관계(私人關係)와 달리 특별히 보호되어야 한다고 믿었다. 그와 같은 전통적 사고가 우리의 뇌리에 아직도 남아 있을 것이다.

넷째, 우리는 과거 매관매직 등 공직임용에 관련된 비리가 만연되었던 경험을 가지고 있다.

사람들은 그러한 비리가 아직도 많을 것이라고 짐작한다. 인사비리에 대한 혐오감 또는 두려움은 공무원 신분보장 강화론을 편들게 만든다.

다섯째, 실로 오랫동안 통치지도층의 신망은 형편없는 것이었다. 지난날 비민주적인 폭력적 방법으로 정권을 차지하거나 연장해 억압적 국정을 끌어간 사람들에 대한 악감정은 널리 확산되어 있었다. 그러한 분위기가 대통령 악인론, 대통령 견제론, 공직중립화론을 크게 부추겼다. 이른바 민주화 세력은 대통령을 포함한 통제중추의 힘을 어떻게든 빼고 공무원들을 중립화하는 방안을 찾는 데 골몰하였다. 거기에 공무원의 신분보장은 유용한 도구 가운데 하나였다.

여섯째, 초창기적인 실적체제(merit system)에 관한 미국식 원리의 영향도 크다. 초창기적 실적체제의 핵심적 원리는 공무원의 정치적 중립, 신분보장, 인사행정 기준과 절차의 객관화이다. 이런 원리들이 우리 공무원제도 입안에 고스란히 이전되었다. 과거 수십년 동안 학계의 처방적 이론들은 초기적 실적주의 원리의 확대적용을 지지했었다. 대다수의 행정학도들은 최근까지도 정부의 중앙인사기관이 대통령으로부터 중립하고 인사행정의 객관화에 진념해야 한다고 믿고 있었다.

일곱째, 공무원 신분보장제도 운영의 형식주의가 신분보장 강화론을 부추겨왔다. 법률을 포함한 공식적 제도가 공무원의 신분보장을 비교적 엄격하게 규정했음에도 불구하고 제도운영의 실제에서 신분보장의 자의적인 침해가 허다히 저질러졌다. 이런 현실은 공식적 신분보장제도를 더욱 강화해야 한다는 논의에 힘을 실어주었다.

여덟째, 우리보다 앞서 간 선진산업사회들의 경우에 비해 직업적 유동성이 낮다. 직업시장이 비탄력적이라고 말할 수 있다. 공직에서 퇴출되어 공무원의 경력이 중단된 사람들은 직업적으로 회생하지 못할 가능성이 높다. 그런 경력중단자들은 '직장에서 쫓겨난 사람'이라는 사회적 불명예를 안고 젊은 나이에 은퇴자의 생활로 접어들 수 있다. 따라서 공직으로부터의 퇴출은 공무원에게 너무 큰 개인적 피해를 안겨준다. 공무원의 신분보장을 흔들려는 기도에 대한 공무원 집단의 저항이 거세질 수밖에 없다.

아홉째, 공무원 신분보장 완화 내지 제한을 추구하는 개혁은 정치권의 발목잡기, 문제를 침소봉대하는 언론의 센세이셔널리즘, 학계의 비판 때문에 장애에 봉착할 수 있다. 대중매체들로부터 유포되기 시작한 보은인사, 낙하산 인사, 코드 인사, 가신그룹 중용, 공무원들의 출서기 등 냉소적 언어들은 실적주의적 신분보장을 교란할 수 있는 방안들에 대한 비아냥거림이다.

2. 신분보장 완화론

1) 정당화근거

경직적인 신분보장규정을 완화하여 공직임용의 융통성을 높이는 것이 바람직하다는 주장의 논거는 다음과 같다.

첫째, 공무원 임용체제뿐만 아니라 정부조직의 구조와 과정을 연성화하여 생산성을 높일 수 있다. 인사행정의 융통성체제화는 변동대응력을 키우고 인력활용의 효율성을 높인다. 정부의 구조와 과정에 융통성을 주입하면 전통관료제의 여러 가지 제약과 폐단을 줄일 수 있다.

둘째, 신분보장 완화는 공직의 개방성을 높이고 공무원의 신진대사를 촉진할 수 있다. 새롭고 보다 유능한 인재들을 공직에 영입하는 데 유리하다. 공직의 침체를 방지할 수 있다. 승진적체해소라는 부수적 편익도 기대할 수 있다.

셋째, 성과주의적 인사행정을 구현하려면 그에 지장을 주는 신분보장의 경직성을 완화해야 한다. 신분보장규정이 너무 강경하면 업무실적이 부진한 무능력자, 무사안일주의자, 부패자들을 공직에서 퇴출시키거나 달리 제재하기가 어렵다.

넷째, 정부의 최고관리층과 정치적 리더십의 정부관료제에 대한 장악력을 강화하려면 공무원 신분보장조항을 완화해야 한다. 인사행정의 분권화·객관화를 강조하면서 신분보장까지 강화하면 대통령을 포함한 정부의 두상계층(頭上階層)은 정부관료제에 대한 통제기제를 잃게 된다.

다섯째, 공무원의 엽관적 임용 또는 정치적 임용에 대한 수요가 늘어나고 있다. 그에 대응하려면 공무원의 신분보장을 완화할 필요가 있다.

여섯째, 작은 정부구현을 위한 감축관리를 원활하게 하려면 필요한 감원을 가로막는 신분보장규정을 개정해야 한다.

2) 지지적 조건

공무원 신분보장 완화론의 논거에 힘을 실어주는 상황적 요청 또는 조건들은 다음과 같다.

첫째, 정부 내외의 여건은 복잡해지고 그 변동은 급속해지고 있다. 국내외의 모든 분야에서 경쟁은 격화일로에 있다. 정부조직을 급진적으로 개혁하는 리엔지니어링의 필요는 날로 증대하고 있다. 이러한 마당에 공무원들이 낡은 신분보장의 울타리 속에서 안주하게 할 수는 없다.

둘째, 작은 정부구현·전자정부구현의 필요가 커지고, 성과주의·소비자중심주의가 행정개혁의 핵심원리로 되어 있다. 이러한 변화는 인력체제의 빈번하고 신속한 재편을 요구한다. 이에 대응하려면 신분보장규정을 완화해야 한다.

셋째, 정부관료제에 관한 탈전통적 내지 반관료제적 개혁모형들은 선진제국의 행정개혁운동에 지대한 영향을 미치고 있으며, 우리나라에서도 개혁마당의 여론을 이끌고 있다. 반관료제적 모형의 예로 경계 없는 조직, 임시체제(adhocracy), 유기적 조직 등에 관한 모형들을 들 수 있다. 반관료제적 모형들은 대개 인력구조의 융통성, 직업적 유동성을 처방하거나 그것을 전제한다.

넷째, 정부관료제의 나쁜 이미지에 대한 국민감정은 공무원의 신분보장에 부정적이다. 옛날의 억압적·착취적 관료제 그리고 개발독재시대의 군림적 관료제가 국민의 뇌리에 각인시킨 부정적 이미지는 뿌리 깊다. 이를 가리켜 필자는 '춘향전 문화'라 부르기도 한다. 춘향전의 여러 장면들 가운데 백미는 나쁜 사또가 나졸들의 욕모방망이 아래 무릅 깔려 오라에 묶이는 장면이다. 이 장면 때문에 사람들은 춘향전을 볼 때마다 통쾌해 한다. 오늘날에도 '비난대상으로서의 정부관료제'라는 인상은 국민들 사이에 강하다. 그것은 공무원들의 특혜박탈에 우호적이다.

다섯째, 공직의 비교부문인 민간부문이 겪는 어려움은 공직의 특혜축소를 압박한다. 민간부문의 구조조정으로 인한 직업불안정성이 높아지고, 비정규직이 늘어나고, 실업률이 높아지면 정부도 '고통분담'에 참여해야 한다는 목소리가 높아진다. 고통분담의 내용에는 신분보장특혜의 축소가 포함된다.

여섯째, 공무원 신분보장제도의 탈법적·자의적 운용이 점차 어려워지기 때문에 과거의 초법적 융통성을 양성화·공식화할 필요가 커졌다. 신분보장 완화를 법제화해야 할 필요에 쫓기게 된 것이다.

과거 후진들에게 길을 열어주려는 용퇴제도는 필요한 곳에서 그 효능을 발휘하기도 했다. '털어서 먼지 안 날 사람 없는' 시대의 억압적 정치체제 하에서는 사실상의 강제퇴직인 권고사직이 쉬웠다. 일제숙정이라는 대량감원도 가능했다. 이제 그런 일들은 쉽지 않거나 불가능해졌다. 법적 근거가 더 확실히 필요하게 되었다.

일곱째, 공무원들의 신분보장을 흔들려는 정치권의 모티브는 여러 가지로 표출된다. 집권정당은 공직의 엽관임용에 대한 유혹에 넘어가기 쉽다. 정권교체기에 엽관임용에 대한 갈망은 특히 더 고조된다. 국정책임자들은 정책실패의 희생양이 필요할 때마다 그 대상을 행정공무원들에게서 찾으려 한다. 정치적 과오로 인한 민심악화를 공무원의 숙정이나 물갈이와 같은 카드로 수습해 보려한다.

야당은 행정을 공격하는 일에 몰두하고 공무원들에 대한 인책론을 끊임없이 제기한다.

대중매체들은 정부를 비판하고 공직의 특혜를 비난한다. 신분보장제도의 보호가 빚어낸 무사안일주의를 맹공한다. 비위공무원들에 대한 솜방망이 처벌을 비난한다. 철밥통, 신도 부러워하는 직장, 제식구 감싸기, 동종번식 등 공무원의 신분보장을 빚댄 냉소적 언어들이 양산되어 있다.

학계 사람들도 탈전통적 행정개혁이론을 배경으로 신분보장제도의 경직성을 비판하고 있다.

3. 평가적 의견

공무원 신분보장의 수준과 내용을 결정할 때는 신분보장 강화와 신분보장 완화를 각각 촉구하는 상충적 요청의 절충점을 찾아야 한다. 공무원 신분의 절대보장이나 신분보장의 완전철폐와 같은 극단적 선택은 바람직하지도 않고 실천이 가능하지도 않다. 신분보장은 절대적인 것이 아니라 상대적인 것일 수밖에 없다.

공무원 신분의 절대보장과 신분보장의 완전철폐라는 두 극점을 잇는 연속선상에서 선택되는 조화점은 인사행정의 이념과 상황적 조건에 적합한 것이라야 한다. 여건변동에 연동시킬 필요가 큰 조화점은 연속선의 정중앙에 중립적으로 설정될 수도 있고 어느 한 쪽으로 치우칠 수도 있다.

오늘날의 시운(時運)은 공무원 신분보장을 완화하는 쪽으로 치우쳐 있다. 신분보장 강화를 주장하는 목소리보다 완화를 주장하는 목소리가 더 크다. 집권정치세력이나 인사정책관리자들은 신분보장 완화를 친화적인 것으로 보인다. 관련학계의 처방적 이론들은 강한 신분보장 완화론 편향을 표출하고 있다.

신분보장 강화론의 정당화근거들은 대개 전통관료제의 구성원리와 직업공무원제의 요건에 일관되는 것들이다. 신분보장 강화론의 정당화근거들은 직업공무원제 확립과 반엽관주의 구현이 우선적인 국책과제일 때 가장 소중히 여겨졌다. 신분보장 강화론의 정당화근거들이 지금 그 유용성을 모두 잃은 것은 아니다. 그러나 그에 대한 중요도의 평가는 낮아지고 있다.

신분보장 강화론의 지지적 조건들도 대개 지난 시대의 유물로 간주되거나 그 영향력이 예전만 못한 것으로 되어가고 있다. 반면 신분보장 완화론의 지지배경은 점점 더 뚜렷해지고 영향력을 키워가고 있다.

공무원 신분보장의 일반적인 또는 전반적인 수준을 가지고 논의한다면 적절한 수준에 이르기까지 신분보장을 완화하는 방향으로 개혁정책의 역점을 이동시켜야 한다는 말을 하지 않을 수 없다. 여기서 특별히 강조해야 할 것은 '적절한 수준'이라는 말이다. 인사정책의 이념과 상황적 조건의 변화에 대응하는 데 필요한 최소한의 신분보장 제한에 그쳐야 한다. 신분보장 제한이 적정수준을 넘거나, 제한의 이익을 능가하는 부작용을 수반해서는 안 된다. 신분보장 완화의 넘침효과(spill-over effect) 때문에 보호되어야 할 공무원들이 괴로움을 겪게 하면 안 된다. 신분보장 제한의 시행은 보호되어야 할 공무원들의 사기를 진작할 수 있게 해야 한다.

신분보장의 분야별로 신분보장 제한의 폭과 방법은 달라져야 한다는 점을 유념해야 한다. 신분보장 완화의 목적별로도 방침을 달리 해야 한다.

앞서 설명한 신분보장 완화론에 그 목적들이 시사되어 있다. 공직의 신진대사·개방화 촉진, 융통성 제고, 성과주의 여행, 엽관임용의 통로 제공, 감축관리 등을 예로 들 수 있다. 엽관임용

목적인가 성과주의 강화 목적인가에 따라 신분보장 완화 용인의 범위와 결정기준, 결정방법이 확연하게 달라져야 한다는 점은 누구나 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

전반적인 신분보장체제 내에서 부문별·목적별로 구체적 적정성을 확보하려면 신분보장의 조작적 정의를 포함한 이론의 준비부터 철저히 해야 한다. 실천세계의 공무원 신분보장체제수립과 운영 그리고 개혁은 좋은 이론의 인도를 받게 해야 한다.

신분보장개념의 범위, 내용적 보장과 절차적 보장, 신분보장기능의 분류, 상대적 신분보장수준(조화점) 선택의 기준, 공무원들이 저지르는 과오의 용인범위와 신분보장의 관계, 갈등적 요청들의 확인, 잘못이 있는 사람에 대한 신분보장 제한과 잘못이 없는 사람에 대한 신분보장의 구분, 공식적 제도로 인한 문제와 제도의 실천적 운영에서 비롯되는 문제의 구분, 공무원 개인과 조직의 유인-기여(inducement-contribution)에 관한 심리적 계약, 신분보장체제가 처한 상황의 분류, 신분보장제도 개혁에 따르는 부작용과 저항의 극복 등에 관한 이론의 발전을 촉진해야 한다.

공무원 신분보장 완화와 같은 개혁을 추진하는 사람들은 상충되는 요청과 개혁의 대립적·모순적 효과를 깊이 성찰하고 이를 조정하거나 극복하는 데 탁월한 정치력을 발휘할 수 있어야 한다. 신분보장문제만큼 인사행정의 정치를 표출시키는 문제는 드물 것이다.

공무원의 이익과 정부조직의 이익을 따로 대변하는 주장들의 접점을 찾는 것은 대단히 어렵다. 공직의 윤리성과 생산성을 향상시키려는 신분보장 제한조치가 공무원들의 행동규범위반을 부추기고 사기를 저하시킬 수 있다는 문제제기는 아주 강력하다. 공무원들에 대한 감찰과 징계를 강화할 때마다 불친절, 무사안일주의적·보신주의적 행태, 복지부동과 같은 이른바 역부조리(逆不條理)의 증가에 대한 우려가 컸다. 공무원 신분보장을 완화하는 방향으로 공식적 제도를 바꾸는 경우에도 그러한 반작용이 일어날 것이라는 주장을 하는 사람들이 많다. 그런가하면 공직부적격자들만을 골라 신분상의 불이익을 가한다면 다른 공무원들의 사기를 진작할 수 있다는 주장도 있다.

정치적 리더십에 의한 정부관료제의 통제를 강화하기 위한 공무원 신분보장 제한조치들이 오히려 정부관료제에 대한 장악력을 약화시킬 수 있다. 공무원들의 사기저하와 개혁중추에 대한 반발 때문이다. 그러나 공무원의 신분이 아주 강력하면 정치적 리더십은 정부관료제에 대한 통제의 수단을 잃는다.

위에 예시한 바와 같은 상충적 요청들을 조정하고 공무원 신분보장제도 개혁의 모순적 효과 발생을 막거나 무마하는 데는 개혁추진자들의 탁월한 영성능력(靈性能力)과 정치력이 필요하다.