

행정개혁과 관료제 통제기제에 관한 연구: 노무현 정부의 인사행정개혁을 중심으로*

주재현**

-<目 次>.....
- I. 문제의 제기
 - II. 이론적 논의
 - III. 노무현 정부 인사행정개혁의 관료제 통제기제 분석
 - IV. 결론

<요약>

이 연구는 노무현 정부의 주요 인사행정개혁방안들에 함축되어 있는 관료제 통제기제를 분석하고, 그 이론적·실천적 합의에 대해 검토하는 것을 목적으로 하였다. Christopher Hood의 공공조직 통제기제 유형론 — 감독(oversight), 경쟁(competition), 상호성(mutuality), 비향상성(contrived randomness) — 을 적용하여 분석한 결과, 노무현 정부의 성과관리 강화 개혁과제 등에서 ‘경쟁’과 ‘감독’ 기제의 비중이 커진 것으로 나타났다. 그러나 노무현 정부는 스스로를 ‘참여정부’라고 명명했던 바와 같이, ‘상호성’ 기제를 적용한 인사행정개혁도 적극적으로 추진했던 것으로 분석되었다. 따라서 노무현 정부는 김대중 정부가 도입한 신공공관리적 인사행정개혁 조치들을 계승·발전시킴과 동시에 뉴거버넌스론의 공동체주의적 접근을 전면에 내세워으로써 김대중 정부와 차별성을 보였다고 평가될 수 있다. 한편, 이 연구의 분석결과는 노무현 정부에서 채택·실행된 인사행정개혁(관료제 통제) 방안들이 기대했던 효과를 내고 있는 경우 뿐 아니라 적절한 효과를 내지 못하거나 의도하지 않았던 효과를 발생시키는 경우도 보여주고 있어, 차후 보다 신중하고 세밀한 접근이 필요함을 시사한다.

【주제어: 인사행정개혁, 관료제 통제, 노무현 정부, 감독, 경쟁, 상호성】

* 논문의 개선에 도움을 주신 박천오·진종순교수님과 심사위원들께 감사드린다.

** 명지대학교 행정학과 교수(jhjoo61@mju.ac.kr)

논문접수일(2009.7.24), 수정일(2009.9.16), 게재확정일(2009.9.25)

I. 문제의 제기

1970년대 후반 이후 현재에 이르기까지 공공부문¹⁾에서 나타나고 있는 전 세계적인 추세 중의 하나는 공공기관에 대한 국민의 불신 정도가 그 이전시기에 비해 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다는 점이다(Peters, 2001: 63-64). 각 국의 다양한 공공기관들 — 중앙과 지방, 기획과 집행 등 제 기관들이 해당됨 —은 공공기관의 능력과 성과에 대한 국민의 기대에 부응하지 못하고, 비능률과 무능의 대명사가 되었다. 이러한 배경 하에서 영미를 필두로 한 OECD 국가의 정부들은 행정개혁을 강력하게 추진해오고 있으며, 이 행정개혁은 공공기관의 관료제를 대상으로 다양한 수단을 동원하여 이들을 통제하고자 하는데 그 핵심이 있다(정승건, 2000; 이명석, 2001; 김근세, 2002; 이승종, 2005).

일반적으로 행정개혁이란 정부 조직관리를 구성하는 여러 요소들의 변화를 통하여 조직운영의 민주성과 능률성을 높이는 것을 말한다(박동서, 1998: 137). 행정개혁은 능률성과(또는) 민주성의 가치를 제시하며 추진되는데, 어떤 가치가 내세워졌건 개혁은 결국 공공기관의 관료제를 통제하는 의미를 지닌다. 능률성을 지향하는 개혁의 배경에는 관료제의 비능률과 무능, 그리고 낭비 현상이 전제되어 있으며, 개혁을 통해 관료제에 대한 통제를 강화하고 그러한 부정적 요소들을 지양하고자 하는 정부의 의지가 반영되어 있다. 또한 민주성을 강조하는 개혁에는 관료제 통제를 통해 관료제에 권력이 집중되는 현상과 이에 따른 주인과 공복간의 위치전도 현상을 바로 잡으려는 의도가 반영되어 있다. 요컨대, 행정개혁의 주요 목적 중의 하나는 관료제 통제이며, 특히 1980년대부터 OECD 국가들에서 강력하게 추진되고 있는 행정개혁은 ‘무능하지만 탐욕스럽게’ 예산과 권력을 추구하는 존재로 인식된 관료와 관료제를 통제하기 위한 수단으로 이해될 수 있다(Aucoin, 1990; Dunleavy, 1991).

1980년대 이후의 행정개혁을 주도하는 가치는 경제적 능률성과 고객중심성이 다(Hood, 1994: 128-132; Skelcher, 1992; Bovaird and Loffler, 2003). 먼저, 결과와 능률성에 대한 강조는 공공부문보다 더 능률적이라고 여겨지는 민간부문에서 개발된 관리기법들이 공공부문으로 유입되게 하는 효과를 발생시켰으며, 그 결과 공공부문과 민간부문간에 존재하던 경계가 약화되는 현상이 나타나게 되었다. 많은 정부들이 경제적 능률성을 증진시키기 위해 공공조직의 효율성 진단, 성과평가와 성과급제, 민영화, 민간위탁, 책임운영기관, 경쟁입찰에 의한 공공서

1) 민간부문(private sector)과 대비되는 개념으로서의 공공부문(public sector)은 공공조직(또는 기관)에 의한 사업 기획과 집행이 이루어지는 부문을 말하며, 공공조직(기관)에는 정부 행정기관과 이에 준하는 조직(특별법에 의한 기관, 공단 등)이 해당된다(김상균 외, 2007: 275).

비스 제공주체 선정 등의 다양한 조치를 도입·시행하고 있다. 다음으로, 고객중심성은 공공서비스의 질적 향상(quality improvement)과 이를 달성하는 방편으로서의 고객참여(customer involvement)를 강조한다.²⁾ 이에, 공공부문에서 높은 수준의 서비스 제공을 모색하기 위해 고객만족도조사, ‘시민헌장제도’(citizen's charter), ‘고객서비스기준’(customer service standards) 등과 같은 새로운 정책방안들이 도입되게 되었다. 우리나라로 1990년대 들어 OECD 국가들의 행정개혁 이념이 소개되기 시작했으나 큰 영향을 끼치지 못하다가, 1997년의 외환위기 이후 IMF의 감독체계 하에 놓이면서부터 행정개혁의 새로운 조류에 크게 영향 받게 되었다. 이에 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서 많은 개혁방안들이 해외로부터 도입되거나 국내적으로 고안되었다.³⁾ 이 연구는 관료제 통제기제에 관한 이론적 분석틀을 적용하여 노무현 정부의 행정개혁 방안들을 체계적으로 분석하고, 그 이론적·실천적 함의를 도출하는데 목적이 있다. 그러나 개별 학술논문이라는 제한 하에서 연구의 범위는 인사행정개혁으로 한정한다.⁴⁾

구체적인 연구과제(research questions)는 다음과 같다. 첫째, 관료제 통제의 관점에서 보았을 때, 노무현 정부의 주요 인사행정개혁에 적용된 통제기제들의 상대적 비중은 어떠한가? 둘째, 노무현 정부에 있어 신공공관리(NPM)와 뉴 거버넌스의 영향은 인사행정 제도설계에 어떻게 반영되고 있는가? 아래에서는 먼저 2장에서 이론적 논의를 통해 분석의 틀을 설정한 후, 3장에서 이 분석틀을 적용하여 노무현 정부 인사행정개혁의 관료제통제 정향을 분석한다. 마지막으로 4장에서 분석결과를 정리하고, 연구의 이론적·실천적 함의에 대해 토론한다. 이 연구는 문헌검토를 주된 연구방법으로 사용하였고, 관련 선행연구와 언론기사를 본 연구의 해석을 뒷받침하는 자료로 활용하였다. 문헌검토를 위한 주된 자료는 정부혁신지방분권위원회에서 2005년과 2008년에 발간한 백서와 중앙인사위원회에서 2007년에 발간한 백서로 하였다.⁵⁾

2) 고객참여(customer/user involvement)은 시민참여(citizen participation)의 새로운 영역으로 주목받고 있다. 최근 들어 보다 대응적(responsive)이고 질적으로 개선된 공공서비스에 대한 요구가 증가함에 따라 서비스 사용자인 고객의 참여(또는 관여)를 강조하게 된 것이다(Bochel and Bochel, 2004: 166-167).

3) 최근의 개혁노력들을 정리한 내용은 정부혁신지방분권위원회(2005; 2008)를 참조.

4) 공무원은 정부가 그 활동목표를 달성하는데 있어 가장 중요한 자원의 하나이기 때문에, 그리고 공무원이 변하지 않으면 정부의 어떤 개혁도 성공하기 힘들다는 점에서 인사행정개혁은 행정개혁의 핵심적인 주제의 하나가 된다(오성호, 1999; 박희봉 외, 2004). 따라서 인사행정개혁 과제에 연구범위를 한정하는 것이 이 연구의 한계이기는 하나, 그러한 범위의 한정이 연구의 목적달성을 심각하게 해손하는 것은 아니라고 판단된다.

5) 2005년 12월에 발간된 ‘정부혁신지방분권위원회백서’ 중 「참여정부의 인사개혁」(백서 3), 2008년 2월에 발간된 ‘정부혁신지방분권 종합백서’ 중 「참여정부의 인사개혁」

II. 이론적 논의

일반적으로 통제(control)는 특정 체계가 놓일 수 있는 상태 중에서 바람직한 상태로 그 체계를 유지하는 것을 말한다(Hood et al., 2004: 5). 보다 구체적으로 조직관리와 관련하여, 통제는 책임(accountability)을 확보하기 위한 사전적 혹은 사후적 제어조치로서 조직 하부구조나 참여자들이 조직의 목표와 규범으로부터 이탈되지 않도록 하기 위하여 제어와 보상을 하는 모든 활동(안해균, 1987: 692), 또는 책임을 전제로 하여 조직의 목표달성을 위하여 미리 설정한 계획이나 기준과 차이가 났을 때, 그 원인규명과 아울러 시정조치를 의미하는 관리적·견제적 활동(이광종, 2005: 163)을 말한다. 여기서는 먼저 관료제 통제기제의 유형론을 검토한 후, Hood의 유형론을 연구분석틀로 설정하고 이에 대해 상술한다. 이어서 노무현 정부 행정개혁의 정향에 대한 견해들을 살펴보고, 이 연구의 분석대상이 될 주요 인사행정개혁과제들을 선정한다.

1. 관료제 통제기제의 유형론 검토

공공기관에 대한 통제는 여러 수단과 기제를 통해서 수행될 수 있다. 이러한 여러 수단과 기제들을 제시하고 정리함에 있어 기존의 문헌들은 내부통제와 외부통제, 또는 사전통제와 사후통제라는 유형론을 주로 사용한다(구자용, 1995; 정우일, 2004; 이광종, 2005; Thompson, 1993; Peters, 2001: 299-346; OECD정부혁신아시아센터, 2006: 114-141). 내부통제는 공공조직 내부의 각종 공식적 규제, 계층제상의 상층부에 의한 리더십, 윤리적 책임의식의 내재화 등을 활용한 통제를 말하며, 외부통제는 공공조직 외부의 각종 기관 — 의회, 사법부, 이익단체, NGOs 등 — 에 의한 통제를 일컫는다. 사전통제는 사업집행 전에 감독기관의 승인이나 지정 등이 행해지는 경우이며, 사후통제는 사업집행 후에 활동결과에 대해 모니터하는 것을 말한다. 이들 유형론의 장점은 공공조직 내부와 외부, 그리고 사업집행의 사전과 사후로 구분하여 통제기제를 정리하는 간결성에 있다. 그러나 이 장점은 동시에 단점으로도 작용하여, 이 유형론을 통해서는 다양한 형태를 지닌 여러 통제기제들을 체계적이고 포괄적으로 포착하는데 한계가 있다.

정부관료제 통제기제의 유형을 새롭게 분류·정리하려는 노력에 있어, Peters (2001: 299-346), Gormley(1989), 그리고 Hood(1996; 1998)의 논의가 주목을 요한다. Peters(2001)는 전통적인 분류방식보다 많은 수의 범주를 제시함으로써 전통적 방식의 단순함을 극복하고 관료제 통제 수단들의 개별적 특징을 포착하고자

하였다. Peters가 정리한 범주들은 조직적 수단(공표, 내부규율), 시장기제 및 기타 외부적 통제, 집단 및 공적인 압력, 정치제도적 수단(의회, 정치적 집행부, 사법부), 규범적 제약 등의 다섯이다. Gormley(1989)는 관료제의 재량행위 정도에 영향을 미치는 통제의 강도에 따라 강제적 통제(coercive control: muscles), 강권적 통제(hortatory control: jawboning), 촉매적 통제(catalytic control: prayers)의 세로로 구분한 후, 각 통제방식의 효과성을 제고할 수 있는 조건들을 모색하였다. 한편, Hood(1996; 1998)는 문화이론(cultural theory)⁶⁾에 토대를 두고, 공공조직 통제 기제의 원형을 감독(oversight or review), 경쟁(competition), 상호성(mutuality), 비향상성(constrained randomness)의 넷으로 정리하였다.

Peters의 접근은 개별 통제수단들의 특징을 보여주는 강점을 지니나, 통제유형을 정리하는 논리적 기준(reasonable)을 결여하고 있다는 약점이 있다. Gormley의 접근에는 나름의 분류 기준이 있으며, 이분법을 넘어서서 삼분법을 제시하는 이론적 성과를 보였다. 그러나 분류의 대상이 된 통제수단들이 ‘감독’(oversight)에 한정되어 있다(Gormley, 1989: 18). Hood의 유형론은 문화이론이라는 논리적·이론적 근거를 토대로 하고 있으며, ‘감독’ 외의 여타 통제 수단들도 포괄할 수 있는 강점이 있으나, ‘감독’ 기제에 속하는 여러 수단들을 세부적으로 보지 못하는 한계를 지닌다. 이처럼 각 접근법은 나름의 강점과 약점을 지니나, 이 연구에서는 다양한 통제기제들을 포괄적이고 체계적으로 검토하려는 연구 의도에 가장 근접한 접근법으로 판단되는 Hood의 유형론을 분석지침으로 사용하여 노무현 정부 인사행정개혁의 관료제 통제 정향을 분석한다. Hood의 유형론은 계층제·시장·네트워크라는 세 개의 거버넌스 형태(Rhodes, 1996)에 조응하는 통제기제들(감독·경쟁·상호성)을 포함하고 있다. 따라서 명령과 통제, 시장기제, 자발적 협약 등 일반적으로 논의되는 다양한 정책수단들이 포괄될 수 있을 뿐 아니라, 예측 가능한 합리성의 영역을 넘어서는 불규칙적 수단(비향상성)까지 포괄될 수 있는 장점이 있다.

2. Hood의 관료제 통제기제 유형

여기서는 Hood가 제시한 관료제 통제기제의 유형론을 정리하여 이 연구의 분석틀을 정립한다. Hood에 의해 제시된 관료제 통제기제의 유형은 원형과 혼

6) 문화이론은 ‘격자’(grid)와 ‘집단’(group)이라는 기준을 적용하여 네 개의 문화유형 — 개인주의(individualism), 계층제(hierarchy), 평등주의(egalitarianism), 숙명주의(fatalism) — 을 제시한다. 위의 네 통제기제 중 ‘경쟁’은 개인주의(low grid, low group), ‘감독’은 계층제(high grid, high group), ‘상호성’은 평등주의(low grid, high group), ‘비향상성’은 숙명주의(high grid, low group)에 해당하는 공공조직 통제 형태이다. 문화이론에 대해서는 Douglas and Wildavsky(1982), Thompson et al.(1990), 박종민 편(2002) 등을 참조. 문화이론을 활용한 행정개혁 유형론의 예로는 Dunleavy and Hood(1994)를 참조.

합형으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 원형은 감독·경쟁·상호성·비항상성 등 네 개의 통제기제들이고, 혼합형은 이 원형들이 복합적으로 작용하고 있는 통제기제이다. 아래에서는 먼저 원형에 대해 살펴본 후, 혼합형에 대해 검토하도록 한다.⁷⁾

1) 원형적 관료제 통제기제

(1) 감독(oversight)

‘감독’은 관료제 내·외의 기관이나 행위자들에 의한 공식적 감사·검사·평가 등에 의해서 조직과 조직인을 통제하는 것으로서, 특정의 사람 또는 기관들에게 관료제와 그 구성원의 행동을 감시·조사·평가하고 그들에게 명령을 내릴 수 있는 권한을 부여하는 통제기제를 말한다. 이때 ‘특정의 사람들’은 관료제 내부와 외부 모두에서 나올 수 있다. 조직 내부의 경우에는 권위의 계층제 상에서 통제 대상자의 상위에 위치해 있는 개별 인사가 통제권을 부여받거나, 또는 특정 기관이나 부서가 통제 대상자와 그들의 조직에 대한 감찰·조사권을 부여받는다. 관료제 외부에서 통제권을 행사하는 기관들로는 의회, 법원, 심판소, 독립적인 회계기관이나 조사기관, 상위행정기관, 시민단체 또는 국제기구 등을 들 수 있다. 내·외부 감독자의 감찰·조사·평가의 내용에는 규정준수여부, 재무감사, 업무 성과평가, 생산되는 서비스의 질적 수준 평가 등이 포함된다. 이러한 감독기제는 대의제 민주주의제도 하에서 가장 일반적으로 고려될 수 있는 공공기관 통제기제라 할 수 있다.

(2) 경쟁(competition)

경합(rivalry)의 유도를 통해 행정 관료와 관료제를 통제하는 방식을 말한다. 사적 재화와 서비스를 생산·소비하는 시장에서와 마찬가지로 공적인 성격을 지닌 재화와 서비스에 있어서도 경쟁기제를 활용하고, 서비스 생산자가 소비자인 시민들에게 더 반응적이 되도록 해야, 효과적으로 책임성을 확보할 수 있다는 논리이다. 또한 경쟁기제를 통해 비용을 줄이고, 서비스의 질을 높이며, 권력의 집중을 피할 수 있으리라고 본다. 전통적인 경쟁기제는 공무원의 선발과 승진에 적용되었다. 그러나 최근의 행정개혁에서 활용되고 있는 경쟁기제는 보다 포괄적이다. 행정조직 내에서 사용되는 경쟁기제에는 선발과 승진 외에도, 조직외부 인사에 대한 공직의 개방과 경쟁, 개인 및 작업단위간의 경쟁을 통한 급여의 차별 인정(성과급) 등을 들 수 있다. 경쟁기제는 조직 내에 적용되는 것을 넘어서서 공공기관간의 경쟁, 공공기관과 민간기관간의 경쟁을 통한 공공서비스의 질

7) 본 절의 내용은 Hood(1996; 1998), Hood and James(1997), Hood et al.(2004) 등을 토대로 작성함.

적 향상 노력으로 나아간다.⁸⁾ 이는 공공서비스 제공을 담당할 주체의 경쟁적 선정이나 고객을 유치하기 위한 기관간 또는 부서간의 경쟁을 의미한다. 이러한 상대적으로 새로운 경쟁기제는 공공선택론의 관료제 통제론에 의해 주도적으로 제안되었다고 하겠다.

(3) 상호성(mutuality)

이는 조직 또는 사회 내의 공식·비공식 집단과정과 압력을 통해서 행정관료와 관료제를 통제하는 방식이다. 조직 내의 집단과정이란 집단구성원 상호간의 자율적이고 지속적인 감독·평가·협조를 관료(제) 통제의 핵심요소로 삼는 것이다. 앞서 살펴본 조직 내적 ‘감독’(oversight)은 조직 내의 상부로부터 가해지는 압력을 의미하는 반면, 상호성은 대체로 수평적인 수준에서 행해지는 압력(horizontal influence)에 해당한다. 즉 상급자에 대한 책임이라기보다는 동료 집단에 대한 자율적인 책임(peer-group accountability)을 의미한다.⁹⁾ 사회 내의 집단과정은 사회일반으로부터의 관료(제) 통제로서, 관료제(공공서비스 생산자)와 시민(소비자인 고객)간의 대면적인 집단 상호작용과 네트워킹을 최대화하여 관료제와 시민간의 차이를 해소하는 것이다. 이는 ‘분권화된 공동체 자치정부’ 개념과 ‘공동생산’ 개념, 그리고 ‘대표관료제’ 개념과 연결된다. ‘상호성’은 특히 사회의 응집성(social cohesion)이나 공동체 의식의 관점에서 볼 때 위에서 정리한 ‘경쟁’과 대척점에 위치해 있는 관점으로서, 사회 응집성이나 공동체 의식의 회복을 통해 관료제 내·외의 참여를 조장하는 관료제 통제기제이다.

(4) 비항상성(counterived randomness)

조직의 운영형태에 대한 예측불가능성을 높임으로써 관료(제)를 통제하는 방식이다. 이 통제기제는 관료들이 여타 조직구성원 또는 자신의 고객과 과도한 친밀감을 형성하여 부패한 동맹관계를 형성할 수 있는 기회와 동기를 제한하려는 의도 하에 운용된다. ‘비항상성’ 관점을 반영하고 있는 관리 차원의 통제수단의 예로는 잦은 전보체계, 연고 없는 지역으로의 배치, 예정되지 않은 점검, 절차의 가변성과 유동성 등이 있다. 보다 상위 차원의 예로는 무작위추출방식에 의한 배심원 또는 감사의 선정을 들 수 있다. 위의 세 가지 통제기제만큼 두드러지지는 않지만, 비항상성 관점은 관료제 통제를 위한 독자적인 영역을 지니고 있다.

8) 경쟁기제는 자유주의적·시장지향적 체제에서만 적용가능한 것은 아니다. 권위주의적 체제에서도 경쟁기제를 적용한 관료제 통제가 가능하다(예를 들어, 안보체계의 중복적인 운용을 통한 견제와 균형의 모색).

9) 이는 ‘공무원 윤리의식의 내재화’라는 전통적 관점을 포괄한다.

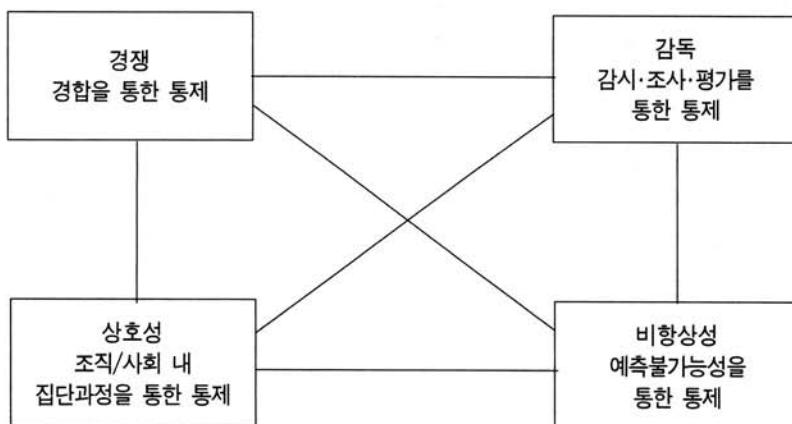
2) 혼합형 관료제 통제기제

혼합형 관료제 통제기제는 위에서 검토한 관료제 통제의 원형적 요소가 둘 이상 포함된 통제형태를 말한다. 이 연구의 분석에서 드러나는 바와 같이, 현실적으로 존재하는 관료제 통제수단들은 순수 원형적인 형태보다는 오히려 혼합형의 성격을 지닌 통제수단들이 대부분이라고 할 수 있다. 논리적인 차원에서 다음과 같은 11개의 혼합형이 가능하다.

- ① 감독 × 경쟁
- ② 감독 × 상호성
- ③ 감독 × 비항상성
- ④ 경쟁 × 상호성
- ⑤ 경쟁 × 비항상성
- ⑥ 상호성 × 비항상성
- ⑦ 감독 × 경쟁 × 상호성
- ⑧ 감독 × 경쟁 × 비항상성
- ⑨ 감독 × 상호성 × 비항상성
- ⑩ 경쟁 × 상호성 × 비항상성
- ⑪ 감독 × 경쟁 × 상호성 × 비항상성

아래의 <그림 1>은 본 연구의 분석지침으로 활용될 관료제 통제의 원형과 혼합형들을 간략히 정리하고 있다.

<그림 1> 관료제 통제의 원형과 혼합형



출처: Hood and James(1997: 192)를 수정하여 작성함.

3. 노무현 정부 행정개혁의 정향: 신공공관리, 뉴 거버넌스, 관료제 통제기제

우리나라는 그동안 정부의 변화에 따라 여러 차례에 걸쳐 행정개혁을 경험했다(오석홍, 2008). 그러나 특히 1990년대말 김대중 정부로부터 2000년대 전반기의 노무현 정부에 걸쳐 진행된 행정개혁은 국제사회의 행정개혁 조류에 크게 영향 받으면서 수행되었다는 점에서 기존의 행정개혁들과 차별성을 보인다. 학자들 간에 다소간 의견의 차이가 있으나 김대중 정부의 행정개혁이 신공공관리(NPM)의 영향을 크게 받았다는 점은 널리 인정되고 있다(김태룡, 1999; 김근세, 2002; 노화준, 2002; 박천오, 2002; 김경한, 2005; 조성한, 2005).¹⁰⁾ 노무현 정부의 행정개혁에 대해서는 그 주된 이론적 토대를 NPM으로 보는 견해(김태룡, 2004)와 뉴 거버넌스로 보는 견해(정용덕, 2005; 권해수, 2005), 그리고 NPM과 뉴 거버넌스가 혼재하고 있다고 보는 견해(정광호, 2005; 은재호, 2005; 황혜신, 2005; 박수경, 2007)가 병존하고 있다. 노무현 정부의 인사행정개혁에 대해 검토하고 있는 문헌들(진재구, 2006; 오석홍, 2007; 백종섭 외, 2007; 김판석·홍길표, 2007 등)은 NPM이나 뉴거버넌스 개념을 동원하지는 않으나, 노무현 정부 인사행정개혁의 목표와 가치(공정성, 투명성, 자율, 책임, 전문성, 역량 등)를 포괄적으로 논의함으로써 세 번째 견해와 같은 맥락에서 파악될 수 있다.

이하의 분석에서 드러나는 바와 같이 이 연구는 대체로 NPM과 뉴 거버넌스가 혼재하고 있다는 세 번째 견해를 지지한다. 그러나 NPM과 뉴 거버넌스라는 개념 자체가 지니는 모호성 또는 제한성을 고려할 때, 이 개념들을 전면에 내세우기보다 앞서 정리한 관료제 통제기제의 원형과 혼합형 개념을 활용함으로써 노무현 정부 행정개혁의 현황을 더욱 정교하게 분석할 수 있으며, 분석의 이론적·실천적 합의가 더 풍부해질 수 있을 것으로 판단된다. 이하의 분석내용에 나타난 대로, 대부분의 개혁수단들은 ‘NPM’ 또는 ‘뉴 거버넌스’라는 제한된 개념들로 포착하기 쉽지 않은 성향을 지닌다. <표 1>은 NPM과 뉴 거버넌스 접근의 주요 특징을 정리하고 있다. NPM은 ‘경쟁’ 및 일부 경쟁관련 혼합형을, 뉴 거버넌스는 ‘상호성’ 및 일부 상호성관련 혼합형을 활용하여 관료제 통제를 시도하고 있는 것으로 정리할 수 있다.

10) 그러나 이명석(2001)은 김대중 정부의 정치적 수사에도 불구하고, 김대중 정부의 실질적 행정개혁은 신공공관리론에 그 이론적 토대를 두고 있다고 보기 힘들다는 주장 을 폄고 있다.

〈표 1〉 신공공관리와 뉴 거버넌스의 주요 특징

구분기준	신공공관리	뉴 거버넌스
인식론적 기초	신자유주의	공동체주의
관리 기구	시장	연계망(network)
관리 가치	결과(outcomes)	신뢰(trust)
정부 역할	방향잡기(steering)	방향잡기(steering)
관료 역할	공공기업가(public entrepreneur)	조정자(coordinator)
작동 원리	경쟁(market mechanism)	협력체제(partnership)
서비스	민영화, 민간위탁 등	공동공급(시민, 기업 등 참여)
관리 방식	고객 지향	임무 중심
분석 수준	조직내(intra-organization)	조직간(inter-organization)
주요 관료제 통제기제	경쟁, 경쟁×감독, 경쟁×비향상성 등	상호성, 상호성×감독, 상호성×비향상성 등

출처: 이종수·윤영진 외(2005: 178)의 표에 '주요 관료제 통제기제'를 추가함.

4. 분석대상 개혁과제의 선정

노무현 정부는 '공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템'의 발전을 인사행정개혁의 비전으로 제시하고, ①자율과 책임에 기초한 인사시스템 구축, ②투명하고 공정한 인사운영, ③공무원과 함께 하는 인사관리, ④전문성과 역량을 강화하는 인사제도 구축 등을 인사행정개혁의 목표로 설정하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008). 노무현 정부에서 추진했던 인사행정개혁방안들은 정부혁신지방분권위원회에서 발간한 백서(2005; 2008)에 잘 정리되어 있다. 특히 2005년에 발간한 백서(2장)에 20개의 개혁과제들이 나열되어 있는데, 하위 과제들¹¹⁾까지 추가할 경우 개혁과제의 수는 더욱 늘어난다. 이러한 다수의 개혁방안들 중에서 분석의 대상이 될 '주요' 과제들을 선정하기 위해서 본 연구는 노무현 정부 인사행정개혁을 평가하고 있는 선행연구들을 검토하였다(강성철, 2003; 남궁근·서원석, 2005; 하태권 외, 2005; 진재구, 2006; 오석홍, 2007; 백종섭 외, 2007; 김판석·홍길표, 2007).

선행연구 중 지방정부를 대상으로 하고 있는 연구(강성철, 2003)와 주요 과제 선정 없이 인사개혁과제들을 포괄적으로 취급하고 있는 연구(하태권 외, 2005; 김판석·홍길표, 2007)를 제외하고, 그밖의 연구들이 평가대상으로 하고 있는 개혁방안들을 정리한 것이 <표 2>이다. 이 연구는 <표 2>에서 제시된 개혁과제들

11) 예를 들어, '공무원 채용방법의 다양화' 과제에는 다시 과학기술인력 공직 임용 확대, 직위공모제도 확대, 부처간 고위직 인사교류제의 실시, 계약직공무원제도의 확대 등이 하부과제로 제시되고 있다.

이 대체로 인사행정 전문가들에 의해 노무현 정부의 주요 개혁과제로 인식된 것으로 보았으며, 그 중에서도 2회 이상 평가의 대상이 되었던 과제들 — 국가 인사기능 통합과 인사자율권 확대,¹²⁾ 사회형평적 인재등용, 고위공무원단제도 도입, 성과관리 강화, 공무원 노동조합 합법화, 총액인건비제도 — 을 분석의 대상으로 선정하였다. 분석대상 과제 중 ‘국가인사기능 통합과 인사자율권 확대’는 ‘자율과 책임에 기초한 인사시스템 구축’(위의 ①), ‘사회형평적 인재등용’은 ‘투명하고 공정한 인사운영’(②), ‘공무원 노동조합 합법화’와 ‘총액인건비제도’는 ‘공무원과 함께 하는 인사관리’(③), ‘고위공무원단제도’와 ‘성과관리강화’는 ‘전문성과 역량을 강화하는 인사제도 구축’(④)에 해당한다. 아래의 3장에서는 각 과제별 통제기제를 분석한다.

〈표 2〉 분석대상 인사행정개혁과제의 선정

오석홍 (2007)	백종섭 외 (2007)	진재구 (2006)	남궁근·서원석 (2005)	분석 대상
중앙인사위원회 기능확대	인사권의 부처위 임·이관			✓
대표관료제적 임용확대	여성공무원 고위직 진출확대; 지역인재채용제도	사회형평적 인재등용		✓
공직분류체계개편; 고위공무원단제 도입		고위공무원단 제도	고위공무원단 제도	✓
임용체제의 개방형화· 교류형화				
성과관리의 강화	성과주의 보상체계			✓
공무원노조 합법화	상생적 공무원노사 관계			✓
가족 친화적·선택적 근무·복지제도확대				
부패통제 강화				
	산하단체장/ 정무직선발 인사시스템			
		총액인건비 예산제도	총액인건비 예산제도	✓
			보직경로제도	

12) 정부혁신지방분권위원회 백서(2008)에서는 국가 인사기능의 통합과 인사자율권 확대를 함께 취급하고 있으며, 이 연구도 이러한 접근을 수용하여 ‘중앙인사위원회 기능 확대’와 ‘인사권의 부처 위임·이관’을 연계된 개혁방안으로 보았다.

III. 노무현 정부 인사행정개혁의 관료제 통제기제 분석

1. 국가 인사기능의 통합과 인사자율권 확대

김대중 정부는 1999년 준 입법적 합의제 인사행정기관으로 중앙인사위원회를 출범시켰으나, 인사정책기능 일부와 집행기능은 행정자치부에 여전히 남아있었다. 이에 노무현 정부는 국가 인사기능의 통합을 추진하게 되었는데, 이 개혁과제의 정책목표는 “정부 인사기능 이원화의 비효율성 극복”(정부혁신지방분권위원회, 2008: 57)¹³⁾으로서, 그간 인사정책기능의 분리에 따른 비효율성, 정책과 집행기능의 분리로 인한 혼란, 인사기능 이외의 복합기능 수행상의 난점, 인사 혁신 추진상의 어려움 등의 문제점이 이 정책채택의 배경이 되었다. 결국 중앙 인사위원회와 행정자치부로 이원화되어 있었던 중앙인사관장기관이 중앙인사위원회로 일원화되었고, 행정자치부가 맡고 있던 사무 중 공무원 채용·능력발전·소청 등의 사무를 포함한 대부분의 인사기능이 중앙인사위원회로 이관되었다 (2008: 61).

‘국가 인사기능의 통합’이 관료제 통제의 관점에서 갖는 의의는 무엇보다도 중앙의 ‘감독’ 기능이 체계화되었다는 점이다. 국가 인사기능의 통합을 통해서, “중앙인사위원회는 일관성 있는 정책의 의지와 강력한 권한을 가지고 체계적인 인사혁신을 추진할 수 있게 되었으며”(2008: 63), “적시에 인사관계 법령을 개정하고, 중앙인사관장기관이 인사정책 수요자인 각 부처를 일원적으로 직접 상대하[고]…, 성과와 역량관리시스템을 강화하며, 고위 정책결정직에 대한 인사관리 시스템을 획기적으로 혁신[하는]”(정부혁신지방분권위원회, 2005: 43)¹³⁾ 등의 효과를 낼 수 있을 것으로 기대되었다.

그러나 국가 인사기능 통합은 중앙인사관장기관에 의한 일방적인 ‘감독’ 만을 추구한 것은 아니다. 인사기능의 통합과 더불어 중앙인사위원회는 “중앙집권적 인사규제를 과감하게 폐지하거나 완화하여 각 부처의 인사자율성과 책임성을 적극 확대[하고자]”(2008: 62) 했고, 이는 중앙의 ‘감독’과 함께 정책 수요자의 자율성을 추진하는 ‘상호성’ 기제를 동시에 동원했음을 알 수 있다. 구체적으로 중앙인사위원회는 ‘인사의 자율분권화와 부처 인사역량의 강화’를 추진했는데, 이 과제는 “중앙집권적이고 규제위주의 인사관리에서 벗어나, 유연하고 자율적인 인사관리를 통한 인적자본의 효율적인 활용이라는 목적”(2005: 60)을 지닌다. 이를 위해 노무현 정부는 인사권한 위임의 확대, 부처별 자율적 채용권한의 확대, 인사관련 내부규제의 폐지·완화의 추진, 각 부처 인사관리 역량 제고를 위한 인사혁신 전문교육 과정의 개설 등의 조치를 취하였다. 요컨대 ‘인사의

13) 이하의 인용에서는 백서의 출간년도와 쪽 번호만을 표시한다.

자율분권화와 부처 인사역량 강화’는 “각 부 장관[이] 부처별 특성과 실정에 맞게 인사운영계획을 수립하고 장관 책임하에 인사를 자율적으로 운영하도록 하는”(2008: 66) 점에서 ‘상호성’ 기제가 적용되고 있다. 그러나 이 경우에도 중앙 인사위원회가 각 부처의 인사에 대한 관여를 완전히 철회한 것은 아니며, 중앙 인사기구는 인사행정표준모델을 제시하고, “공직인사의 투명성·공정성 등을 확보하기 위한 기본원칙과 기준·지침을 명확히 제시”(2008: 66)하는 등 여전히 ‘감독’ 기제를 활용하고 있다.

연금·복무·노동조합 등과 관련된 기능이 여전히 행정자치부에 놓여 있긴 했으나, 여타 주요 인사기능을 중앙인사위원회에 통합함으로써 체계적이고 추진력 있는 인사행정개혁이 이루어진 점은 평가받을 만하다고 하겠다. 특히 다수의 인사 관계 법령 개정, 고위공무원단제도의 시행, 성과 및 역량관리 시스템 강화 등을 포함한 제도개선이 주목할 만하다. 그러나 인사의 자율분권화와 관련해서는 유의하여야 할 점이 있다. 무엇보다도 인사권의 위임에 있어, 4급 이하 공무원에 대해서는 현저한 진전이 있었지만, 3급 이상 고급공무원에 대해서는 중앙의 통제가 그대로 유지되었다. 이는 고위공무원단제도의 운영과 관련되어 있는데, 중앙인사위원회가 3급 이상 공무원의 승진심사와 고위공무원단 진입후보자에 대한 역량평가 권한을 장악하고 있는 점에서 잘 드러난다(오석홍, 2007: 32). 이렇게 볼 때, 이 정책방안은 국가 인사기능의 통합을 통한 중앙의 ‘감독’ 강화를 위주로 하되, 이를 인사자율권의 확대를 통해 보완하는 방식으로 진행되었다고 하겠다.

2. 사회형평적 인재등용

노무현 정부는 공무원 임용에서 여성·지방주거인¹⁴⁾·이공계출신자·장애인 등에 대한 차별을 철폐하고 고용평등을 도모하는 조치들을 강화했다. 첫째, 성별에 의한 차별을 해소하기 위해 2003년부터 양성평등채용목표제를 실시하였고, 2002년부터 5급 이상 여성관리자 임용확대 5개년계획을 실시하였으며, 2007년에는 4급 이상 여성관리자 임용확대 5개년계획의 시행에 착수했다. 둘째, 공직임용상의 지역불균형을 줄이기 위해 2005년부터 지역인재추천채용제¹⁵⁾를 실시하였고, 2007년부터 5년간 행정고시와 외무고시에 지방인재채용목표제를 실시하였다.¹⁶⁾ 셋째, 이공계 인력육성을 촉진하기 위해 우수과학인력 특별채용 정례화계획을 수립하고, 기술직 임용확대 5개년계획을 실시하였다.¹⁷⁾ 또한, 4급 직위 대부분의

14) 서울 및 수도권 주거인에 대한 대칭적 의미를 지닌다.

15) 지방대학의 추천을 받은 이들 중 시험을 거쳐 매년 50명씩 6급 견습직원으로 채용

16) 서울 이외 지역 출신 합격자가 20% 이상이 되도록 합격자 수를 조정

행정·기술 복수직위 전환 추진, 기술적 채용인원 확대계획의 수립·추진, 기술직 공무원 인사제도 및 관행의 개선¹⁸⁾, 기술직 공무원의 정책관리능력 제고를 위한 교육훈련 제도 및 운영의 개선 등의 시책이 추진되었으며, 기타 행정직이 임용되어온 부처에의 기술직 임용확대, 인사·예산·조직 등 공통 업무 관장직위에의 기술직 임용확대, 부처간·국가-지방간·민간부문간 기술직 교류활성화, 정책관리 능력 향상을 위한 교육훈련 강화 등도 추진되었다. 넷째, 정부조직에서 장애인 의무고용비율(2%)을 계속 달성하기 위해 노력하였고 중증장애인의 담당할 수 있는 직무를 개발하였다(오석홍, 2007: 27; 정부혁신지방분권위원회, 2008: 138-160; 2005: 61-95).

‘사회형평적 인재동용’은 “참여정부와 과거 정부의 인사개혁을 차별화시키는 특징적인 개혁과제”(2005: 61)로 지적되고 있다. 주된 취지는 그동안 공직참여에 있어 상대적으로 소외되어 왔던 특정 집단을 적극적으로 공직에 유치함으로써 공무원의 대표성과 책임성을 제고하는 것이다. 따라서 이 정책방안은 관료제의 대표성 확충을 통해 관료제와 시민간의 상호작용을 제고함으로써 관료제 통제의 의미를 지니게 된다는 점에서 ‘상호성’ 기제를 주된 통제기제로 하는 개혁방안이다. 그러나 ‘사회형평적 인재동용’에는 관료제 통제의 ‘경쟁’ 기제가 간접적으로 작용하고 있다. 즉 대표관료제적 임용확대는 결국 행정과정의 정치적 속성으로 인해 “사회의 다양한 요구와 규범[이] 사회구성원(국민)과 정치세력들의 상호간 경쟁과 타협을 거쳐 인사행정의 기준이 되는 인사정책에 반영”(2005: 61) 된다는 점에서 정치·사회적 ‘경쟁’ 기제가 적용된 관료제 통제의 의미를 지니게 된다. 특히 과학기술인력 공직임용확대는 기술직 공무원과 행정직 공무원간의 ‘경쟁’을 유도하는 의미를 지닌다(cf. 서울신문, 2007).¹⁹⁾

‘사회형평적 인재동용’ 정책의 시행에 힘입어 여성·장애인·이공계출신자·지방 주거인 등의 공직 대표성이 증대되었다. 예컨대, 여성의 경우, 2007년도 국가직 여성공무원수는 전체 공무원의 45.2%인 27만 2636명으로 10년전보다 10만여명 정도(12%) 늘어났으며, 5급 이상 여성 관리자수도 2002년에서 2006년 사이에 2 배 이상(872명에서 1,902명) 증가하는 성과를 거두었다(강주리, 2009: 75; 중앙인사위원회, 2007: 177). 또한 장애인 공무원 수도 2002년 4,676명(1.66%)에서 2006

17) 목표연도인 2008년까지 5급 공무원 채용에서 기술직 비율이 40%에 달하고, 4급 이상 기술직·이공계 임용비율이 34.2%에 달하도록 하는 계획

18) 연구·지도직의 일반직 전직시 예정계급에 대한 위원회 승인 폐지, 혁신인사기획관·기획예산담당관 등 공통 업무 관장직위에 기술직 공무원 임용의 확대, 기술업무수당의 인상 등을 예로 들 수 있다.

19) 상충가능성을 지닌 ‘경쟁’과 ‘상호성’을 한 제도 내에 포함시켰으나, 두 요소가 서로 다른 단계 또는 영역에서 작용함으로써 모순을 회피할 수 있을 것으로 기대되었다고 하겠다.(이하의 다른 제도의 경우도 마찬가지임)

년 7,770명(2.48%)로 늘어났으며, 4급 이상 이공계 전공자 비율은 2003년의 26.6%에서 2006년에는 29.6%로 증가하는 성과를 보였다(중앙인사위원회, 2007: 184, 191). 공직의 대표성을 높이려는 정부의 노력이 기존의 주류 공직 구성원들에게 경각심 또는 경계의식을 불러일으키고 있는 것으로 보인다. 일례로, 지역인재추천채용제도에 대한 2003년의 인식조사에서 조사에 응한 공무원의 48.9%가 제도에 대해 반대 의견을 표명했고, 찬성한 응답자는 29.7%에 그쳤다(중앙인사위원회, 2003; 김동원, 2007: 278에서 재인용). 한편, 과학기술인력 특체자의 주변인들(상급자, 동료, 하급자, 인사담당자 등)을 대상으로 한 2007년의 설문조사에서 과학기술인력 특채제도가 긍정적 효과를 내고 있다고 응답한 이들은 조사대상자의 33%에 머물렀다(박홍엽, 2008: 303).²⁰⁾ 이러한 조사결과는 사회형평적 인재등용이 공직사회 내에서 긍정적인 ‘경쟁’을 불러일으킬 수 있으리라는 기대와 더불어, 자칫 대표성의 증대가 공직 내의 갈등과 분열을 야기할 수 있다는 우려를 갖게 한다. 앞으로 시민사회와 관료제간의 상호작용 증대라는 제도의 취지를 달성함과 함께 관료제 내부에서의 ‘상호성’(공동체의식) 증대를 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 고위공무원단제도의 도입 · 시행

노무현 정부는 2006년 7월 고위공무원단을 출범시켰다. 고위공무원단제도는 ‘직위공모제도’, ‘개방형직위제도’, ‘직무성과계약제’ 등을 주요 구성요소로 하고 있는 복합적인 제도이다. 이에 아래에서는 각 구성요소에 작용하고 있는 관료제 통제기제들을 먼저 검토한 후, 고위공무원단제도에 대해 살펴본다.

직위공모제도는 “정부 내 또는 부처내 우수 인력을 균형적으로 배치·활용하고 이를 통해 유기적인 업무협조와 조정능력 등을 강화”(2005: 96)하고자 하는 정책방안으로서, 김대중 정부에서 채택되었으며 노무현 정부는 이를 더욱 확대하고자 하였다. 직위공모 적용대상 직위는 3급 이상의 실·국장급 직위(개방형직위 제외)이며, 4급 이하 직위에 대해서도 소속장관의 판단 하에 실시할 수 있다. 직위공모제도는 “해당 직위의 직무내용과 특성 등을 반영한 임용자격요건을 설정하고 공모를 거쳐 해당 직위에 가장 적합한 자격과 능력을 구비한 자를 선발·임용”(2005: 96)함이 주된 내용이라는 점에서 관료제 통제기제 중 ‘경쟁’ 기제를 핵심으로 한다. 그러나 이에 더하여, 직무수행에 대한 평가가 뒤따른다는 점(‘감독’), 부처간 정책협조·조정을 추구한다는 점(‘상호성’) 등의 부수적 특징을 지닌

20) 지역인재추천채용제도나 과학기술인력 특채정책이 지니는 실제 문제로 인해서 응답 자들의 부정적 인식이 야기됐을 가능성은 배제할 수 없다. 그러나 여기서는 이러한 설문결과가 기존 주류 공직 구성원들의 회의적 시각 또는 저항과 반발의 단초로 해석될 수 있는 가능성을 제기하고자 한다.

다. 또한 “폐쇄적 인사운영”(2005: 96)을 지양하고 타부처 인력을 유입시킴으로써, 해당 직위를 포함하고 있는 조직내 여타 구성원들에게는 상관 또는 동료로 누가 보임될 것인지에 대한 예측가능성을 낮춰(‘비항상성’) 조직 통제의 효과를 높일 수 있다.

개방형 직위제도는 “전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위를 대상으로 공직 내·외간의 경쟁을 거쳐 최적격자를 임용하는 제도”(2008: 201)로서 “종래의 인사제도 하에서 누적·심화되어 온 공무원의 무사안일, 복지부동, 전문성 부족과 같은 여러 문제점을 해소시켜 정부의 생산성을 제고”(2005: 335)하는데 정책목표가 있다. 직위공모제도와 마찬가지로 1999년 김대중 정부에 의해 도입되었으며, 노무현 정부는 이 제도를 고위공무원단제도에 편입시켰다. 또한 노무현 정부는 그간 제기되어온 문제점 — 저조한 외부인재 임용, 직위 지정의 부적절, 소극적인 모집활동, 선발심사의 공정성 확보 미흡 등 — 을 극복하기 위해, 개방형 직위 임용자의 처우개선, 개방형 직위 임용기간 연장, 공직내부의 경쟁 촉진, 공개모집방법의 개선, 선발심사의 공정성 제고, 개방형 직위의 조정, 개방형 직위를 과장급으로 확대 유도 등의 조치를 취하였다. 개방형 직위제도는 위의 인용문에 나타난 대로 ‘경쟁’을 핵심으로 하며, 직무수행 성과에 대한 평가(‘감독’) 뿐 아니라 “외부전문가의 유치[나]… 부처간 인사교류”(2005: 335)를 통해 직위 임용자에 대한 예측가능성을 낮추고, 점직자의 가변성·유동성을 높인다는 점에서 ‘비항상성’ 기제가 적용되고 있는 개혁방안이라 하겠다. 또한 민간 전문가들이 “정부의 정책결정과 집행과정에 직접 참여할 수 있게 되어 다양한 요구와 시각을 행정에 반영하고, 공직사회에 인적구성이 다양하고 유연화[된다]”(2008: 209)는 점은 ‘상호성’ 요소를 보여 준다.

직무성과계약제는 “장·차관 등 기관의 책임자와 실·국장, 과장 간에 성과목표와 지표 등에 관하여 합의하여 공식적인 성과계약을 체결하고, 그 이행도를 평가지표 측정결과를 토대로 계약당사자 상호간 면담을 통해 평가하고, 결과를 성과급, 승진 등에 반영하는 인사관리시스템이다”(2008: 271-272). 따라서 직무성과계약제는 합리적인 성과평가시스템의 설계와 운용을 토대로 평가 결과에 근거하여 급여수준이나 승진에 차등을 주는 관리방안이라는 점에서 조직 구성원간의 ‘경쟁’ 개념과 성과평가라는 ‘감독’ 개념이 동시에 포함되어 있다. 또한 조직 내 상·하 구성원간의 대화와 합의를 중시한다는 점에서는 ‘상호성’ 기제도 작용하고 있음을 알 수 있다.

고위공무원단제도는 “정부 정책에 핵심적 역할을 수행하는 실·국장급 공무원을 개방과 경쟁을 통해 범정부적 차원에서 적재적소에 활용하고, 직무와 성과중심으로 인사관리하며, 책임성을 강화함으로써 역량 있는 정부를 구현하려는 목

적을 가진다”(2008: 214). 고위공무원단제도는 위에서 검토한 제도들의 주요 요소들을 흡수하고 있으므로 네 가지 통제기제를 모두 함축하고 있으며, 특히 ‘경쟁’과 ‘감독’의 의의가 두드러진다. 먼저 개방형 직위를 통한 민간과의 경쟁 뿐 아니라 직위공모제도를 도입하여 부처간 경쟁을 통해 적격자를 충원하고 직무 성과급제를 도입하고 있다(‘경쟁’). 이와 관련하여, 직무성과를 엄격하게 관리하고 그에 따른 책임성을 강화하기 위해 성과평가를 시도한다(‘감독’). 또한 고위 공무원의 이동성을 확대하여 부처내 고위 직위 보임자에 대한 예측가능성을 낮추고 있으며(‘비항상성’), 고위공무원단에 속한 고위공무원 상호간의 집단 압력과 상호평가, 유사한 가치관의 내재화, 그리고 “전정부적 차원과 맥락에서 정책을 이해할 수 있게”(2005: 150)(‘상호성’)하는 특성을 지닌다.²¹⁾

고위공무원단 운영과 관련하여, 2007년 6월 기준 개방형 직위(총원이 완료된 146개)에 대한 민간인 지원자 비율이 62.9%였고, 임용률은 내부(56.2%)·민간(23.9%)·타부처(9.6%)로 나타났다. 공모직위에 대한 타부처 지원자 비율은 56.8%였고, 임용률은 내부(50%)·타부처(50%)였으며, 타부처 지원자대비 임용자 비율은 34%였다. 총 개방형 및 공모직위 임용자 수 대비 지원자 수의 비율은 1:4로 나타났다(조경호 외, 2008: 15-17). 이러한 제도운영 상황은 고위공무원단제도가 개방과 경쟁의 제고라는 제도의 취지를 달성할 수 있는 가능성을 보여준다. 또한 공직에 대한 개방의 활성화는 ‘비항상성’ 기제의 의의를 높여 줄 수 있을 것으로 기대되며, 고위 공무원의 교류 증대는 ‘상호성’을 증진시킬 것으로 기대된다. 그러나 2006년도에 있었던 직무성과계약의 평가결과는 다소간의 우려를 자아낸다. 고위공무원에 대한 평가에서 연공서열은 거의 고려되지 않은 것으로 분석되었으나, ‘탁월’과 ‘우수’ 등급으로 판정된 이들의 비율이 83.5%에 이른 것으로 나타났다(이근주 외, 2007: 103-107). 비록 성과연봉 지급결과는 S등급부터 C등급까지 어느 정도 평가등급별 인원비율에 맞춰 이루어졌으나, 성과평가결과의 관대화 경향을 방지할 경우, 고위 공무원에 대한 ‘감독’의 의의가 약해질 우려가 있다.

21) 고위공무원단제도가 공무원 통제에서 지니는 이러한 복합적인 합의에 대해서 오석홍 (2007: 29)은 다음과 같이 언급하고 있다: “고위공무원단제도는 성과주의 강화, 인력 운용의 융통성 제고, 임용구조의 개방화, 인사교류 촉진, … , 인사권자의 통제력 강화 등에 기여할 수 있다”; 이와 유사하게 남궁근·서원석(2005: 447)도 “실·국장급 공무원을 개방과 경쟁을 통해 역량을 강화하고 능력을 발전시켜 범정부적 시야[를]… 갖춘 … 인재로 양성함으로써…”라고 지적하고 있다; 이와 유사한 언론의 판단에 대해서는 인터넷 한국일보(2007), 서울신문(2009) 등을 참조.

4. 성과관리 강화

1980년대 영미계 국가를 중심으로 추진되어 온 행정개혁의 성과중심적 관리 정향은 우리나라에도 도입되어 1990년대 후반부터 강력하게 추진되었다. 노무현 정부는 이를 이어받아 직무수행평가·임용결정·보수결정 등 제반 인사관리에서 성과관리를 강화하였다. 특히 고위공무원에게 ‘직무성과계약제’를 적용하여 직무수행성과의 평가를 강화하였고, 이를 4급 이하 공무원으로 확대하였다. 또한 직무수행성과의 평가에서 ‘다면평가제’의 적용을 확산시켰다(오석홍, 2005: 32). 위에서 검토한대로 직무성과계약제는 ‘경쟁’과 ‘감독’을 주된 관료제 통제요소로 하고 있으며, ‘상호성’ 기제가 부수적으로 작용하고 있다.

다면평가제는 전통적인 하향식 평가의 문제 — 상사 개인의 주관개입, 객관 성과 공정성의 취약 등 — 를 극복하고, 피평가자에 대한 평가정보를 다양한 원천 — 직속상사, 동료, 부하, 고객 및 자기평가 — 으로부터 수집하는 제도로서, 노무현 정부는 이 제도를 3급 이상의 고위직으로 확대 실시하고, 그간 제기되었던 제도상의 약점 — 인기투표화 현상 등 — 을 개선하고자 하였다(2005: 283-285). 이 정책방안은 기본적으로 성과평가를 강조하고 “중앙인사위원회가 … 제도 운영의 가이드라인을 제시”(2008: 277)한다는 점에서 ‘감독’ 기제를 핵심으로 하고 있으며, 평가결과를 승진 심사 등에 활용한다는 점에서 ‘경쟁’ 기제 또한 주요 요소로 작동하고 있다. 한편, 공무원 집단 내 상호평가 방식을 도입하고, “평가방법 및 절차, 평가결과의 반영 등에 관한 사항은 소속장관이 정하도록”(2008: 277) 한 것을 통해서 이 제도에는 ‘상호성’ 기제 또한 적용되었음을 알 수 있다.²²⁾

중앙행정기관을 대상으로 행해진 한 조사에서 직무성과계약제는 4급 이상 직급에서 성과연봉을 결정할 때와 승진을 결정할 때 가장 비중있게 반영되는(각각 평균 36%, 35%) 성과평가 항목으로 나타났다(장지인 외, 2008: 77). 또한 공정거래위원회를 대상으로 한 조사에서는 직무성과계약제가 상하급간 면담·토론을 활성화시키고 있다는 조사결과가 나온 바 있다(채은경 외, 2006: 114). 이러한 조사결과들은 직무성과계약제가 ‘경쟁’을 제고하되, 조직 내 상하급간 ‘상호성’을 증진시킬 수 있음을 보여준다. 그러나 중앙인사위원회가 2005년에 수행한 공무원 설문조사 결과, 성과급 제도의 확대에 대한 반대의견이 높게 나타났고, 참여정부 인사개혁에 대한 2006년의 공무원 수용도 조사에서 성과지향적 인사

22) 오석홍(2007: 33)은 “참여정부의 성과주의적 개혁프로그램은 성과관리라기보다 성과 통제를 지향한 것”이었음을 지적하고, “경쟁에서 비롯되는 소외감”을 언급함으로써 성과관리 강화방안들에 ‘감독’과 ‘경쟁’이 공통적인 주요 요소로 함축되어 있음을 보여 준다; 또한 일부 언론의 판단도 이와 유사하다(서울신문, 2006; 인터넷 한국일보, 2007; 뉴스와이어, 2006 등 참조).

제도에 대한 공무원들의 수용도가 타 분야에 비해 상대적으로 낮게 나타난 바 있다(중앙인사위원회, 2007: 101; 박천오, 2006). 이는 ‘경쟁’ 기제의 효과가 나타나고 있음과 동시에 그 부작용이 드러날 수 있음을 시사해주는 조사결과라고 하겠다. 한편, 위에서 살펴본대로, 평가의 관대화 경향을 제어하여야 ‘감독’ 기제가 적절하게 작동할 수 있을 것이다.

다면평가제도는 2005년 7월 기준으로 총 54개 중앙행정기관(부·처·청·위원회) 중 51개 기관에서 실시하고 있는 것으로 조사되었다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 279). 다면평가 결과는 4급 이상 직급에서 성과연봉과 승진 결정시 평균적으로 8-9% 정도 반영되며, 5급 이하 직급에서 성과상여금 결정시 평균 13% 정도 반영되고, 승진결정시 9% 정도 반영되는 것으로 조사된 바 있다(장지인 외, 2008: 77-78). 이러한 조사결과는 다면평가제도가 적절하게 사용된다면, 조직 내 ‘경쟁’과 ‘상호성’을 제고하는데 유용할 수 있음을 시사한다. 그러나 2003년과 2007년에 행해진 인식조사 결과는 다면평가제도에 대한 공무원들의 인식이 현저하게 부정적인 방향으로 전환되고 있음을 보여준다(조경호, 2008: 248-254).²³⁾ 이와 같은 현상은 기존의 연공서열식 승진관행의 잔존으로 인해, 다면평가 결과와 인사내용이 일치하지 않은데서 기인한 것으로 보이며(조경호, 2008: 257), 자칫 ‘상호성’을 향상시키고자 했던 정책수단이 정반대의 효과를 야기할 수 있음을 의미한다.

5. 공무원 노동조합 합법화

노무현 정부는 2004년 제정되어 2006년 1월부터 시행된 「공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘공무원 노동조합법’)에 의해 6급 이하 일반직 공무원과 그에 상당하는 별정직·계약직·기능직·고용직·외교직 공무원들이 구성하는 노동조합을 합법화하였다. 공무원 노동조합은 단체교섭과 단체협약은 할 수 있으나 파업·태업 등의 쟁의행위는 할 수 없게 되어 있다(오석홍, 2007: 33). ‘공무원 노동조합법’은 우리나라가 OECD나 ILO 등 국제기구의 권고를 수용하여 “일반 공무원의 근로자성을 인정하고 공무원인 근로자의 노동기본권을 교원노조 수준으로 보장하고자”(2008: 352) 하는데 그 취지가 있다.

‘공무원 노동조합법’은 관료제 통제에 있어 ‘상호성’ 기제를 부각시키는 의미가 크다. 법률의 제정과정에서 “공무원을 인사개혁의 파트너로 인정하고 참여를 적극 유도”(2008: 354)하였을 뿐 아니라 궁극적으로 “노사투쟁의 문화보다는 노사화합의 문화와 분위기 조성”을 통해 “상생적 공무원 노사관계”(2008: 366)의 발전을 모색하였기 때문이다.

23) 특히 다면평가제도가 조직내 의사소통과 인간관계의 개선에 기여하지 못한다고 평가 한 이들의 비중이 늘어나고 있다는 점은 주목을 요한다.

그러나 ‘공무원 노동조합법’에는 ‘감독’ 기제 또한 작용하고 있다. 즉 이 법은 공무원 노사관계에 관한 표준화된 법적·제도적 틀을 형성한 후 이 틀에 의거하여 공무원 노동조합과 단체활동을 관리하고자 한다. 사실상 이 법에는 많은 규제 내용 — 예를 들어, 쟁의행위의 금지, 정치활동의 금지, 교섭절차, 단체협약의 효력, 노조전임자의 지위 등 — 이 담겨 있고, 이 규제들은 노동조합의 활동을 공식적으로 감독하는 기능을 수행한다.

2008년 12월 기준으로 공무원 노동조합 가입률은 70% 정도로 추정되고 있고, 6급 이하의 가입 가능한 공무원 중에서 실제 가입한 공무원의 비율은 80% 이상이다. 전국 노조설립단위 267개(현법기관 5, 지자체 246, 교육자치단체 16) 중 216개 기관에 노조가 설립되어 있으며, 현재의 공무원 노조는 ‘통합공무원노동조합’²⁴⁾과 공무원노동조합총연맹(공노총)을 주축으로 하여 활동하고 있다. 2007년 12월 정부와 공무원 노조간에 최초의 단체협약이 체결되었으며, 2008년 4월 기준으로 75개 기관에서 단체협약이 체결되었다(안호용 외, 2008; 이정천, 2008). 이러한 진전은 ‘상호성’의 개발을 통해 상생적 공무원 노사관계의 활성화 가능성을 가능해볼 수 있는 지표이며, 공무원 노조들을 법적인 틀 내에서 관리하는 ‘감독’ 상의 성과라고 볼 수 있다. 그러나 그동안 공무원 노조들간의 반목이 노정되었고,²⁵⁾ 단체교섭의 실효성에 대한 의문이 제기되었다(이정천, 2008). 공무원 단체들간의 반목은 조직내 ‘상호성’의 훼손을 의미하며, 단체교섭의 실효성 문제는 정부가 노조를 파트너로 인정하기보다 ‘감독’의 대상으로 인식하고 있다는 점과 연계된다. 따라서 적정한 ‘감독’의 수준을 모색함과 더불어 정부와 노조간의 ‘상호성’ 뿐 아니라 조직내 공무원들간의 ‘상호성’도 조장할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

6. 총액인건비제도

노무현 정부는 새로운 인적자원 관리방식의 하나로서 2007년부터 총액인건비제도를 도입·실시했다. 이 제도는 지금까지의 집중형 인적자원관리와 직급별 정원관리 방식으로는 변화하는 행정환경에 적절히 대응하기 힘들다는 인식에 토대를 두고, 분권형의 인적자원관리 방식으로 전환하려는 의도를 담고 있었다(진재구, 2006: 85). 총액인건비제도는 “예산당국은 각 부처별 인건비예산의 총액만을 관리하고, 각 부처는 동 인건비 한도 내에서 인력의 규모(직급별)와 종류(직

24) 2009년 9월, 전국공무원노동조합(전공노), 전국민주공무원노동조합(민공노), 법원공무원노동조합(법원노조)이 통합하여 구성되었으며, 민주노총에 가입하기로 하는 등 강경성향을 지닌다.

25) 공무원 노동조합 분파들간의 다양한 갈등은 강경성향의 ‘통합공무원노동조합’과 온건성향인 공노총간의 대립으로 정리되고 있다(중앙일보, 2009).

렬, 직류 등)의 결정, 기구의 설치 및 인건비 배분의 자율성을 보유하고 그 결과에 책임을 지는 제도"(2005: 215)로 정의될 수 있다.

총액인건비제도 하에서 각 부처는 “인적자본관리의 자율성 확보를 통해서 행정수요의 변화에 유연하고 신축적인 대응이 가능하게 되고, 인건비 예산 및 정원관리의 자율적 운용 경험을 통해서 해당 기관의 인사, 조직, 예산 관리의 역량강화를 꾀할 수 있게 된다”(2005: 217). 그러므로 총액인건비제도의 가장 두드러진 특징은 각 부처의 자율적인 관리를 통해 관리상의 효율성을 추구하는 ‘상호성’ 기제가 강화되어 있다는 점이다. 그러나 이에 더하여 ‘경쟁’ 및 ‘감독’ 기제가 보완적으로 작동하고 있다. 즉, 조직 구성원에 대해 “직급에 대한 보상이 아닌 직무가치와 직무성과(job value and performance)에 대한 보상”(2005: 217)을 한다는 점에서 ‘경쟁’ 기제가 내재되어 있으며, 다른 한편으로는 “각 부처의 도덕적 해이 현상”에 대비하기 위해 중앙인사기관이 “제도운영에 필요한 최소한의 지침을 제시하[고]… 사후 운영실태의 적정성·타당성 평가”(2005: 227)를 실시하도록 설계되었다는 점에서 ‘감독’ 기제 또한 내재되어 있다.

총액인건비제도는 2007년부터 중앙 및 지방정부에서 전면 실시되고 있다. 35개 중앙행정기관을 대상으로 2007년도의 운영계획을 분석한 결과에 따르면, 각 기관이 자율적으로 활용할 수 있는 재원은 인건비 총액의 1%에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과가 나온 이유는 총액인건비의 대부분을 차지하는 기본 인건비를 자율화의 대상에서 제외했기 때문이다. 기본 인건비는 단순한 보수의 문제가 아니라 공무원 조직과 인사 전반은 물론 예산·연금 등 전체적인 공직체계와 연결되어 있기 때문에 자율화 대상에서 제외될 수밖에 없었을 것으로 판단된다(조선일, 2008). 이렇게 볼 때, 총액인건비제도는 각 행정기관의 자율성을 제고한다는 기본 취지에도 불구하고 ‘감독’과 통제를 주축으로 하고 있으며, ‘상호성’은 제한적인 수준에서만 활용되고 있다고 하겠다.

IV. 결 론

이상 노무현 정부 주요 인사행정개혁의 분석에서 나타난 결과들을 정리하면 다음과 같다(<표 3> 참조). 첫째, 이 연구의 분석대상이 되었던 노무현 정부의 주요 인사행정개혁과제들은 모두 혼합형 관료제 통제기제의 범주에 속하는 것으로 나타났다.²⁶⁾ 이러한 결과는 원형적 통제기제만으로 운용되는 통제방안을 설계하는 것이 쉽지 않거나 바람직하지 않을 수 있다는 해석을 가능하게 한다.

26) 이러한 결과는 Hood와 그의 동료들이 서구와 일본을 대상으로 행한 비교연구의 결과와 유사하다(Hood et al, 2004).

‘감독’ 기제만으로 통제를 강화할 경우 자칫 권위주의적인 체제로 귀결되어, 통제가 가져올 이점에 비해 권위주의가 야기할 부작용이 더 커질 수 있다. 한편, ‘감독’ 이외의 기제들이 지닌 공통점은 안정성과 지속성 면에서 취약할 수 있다는 것이다. 끊임없는 조직 내·외의 경쟁이나 예측 불가능한 인사운영은 조직과 그 구성원들이 장기적인 안목에서 일관된 사업을 지속하기 어렵게 만든다. 또한 공동체주의적 조직운영은 규율의 면에서 약점을 지닌다. 이러한 이유들로 해서, 실제 관료제 통제 방안들은 원형적 통제기제보다는 혼합형 통제기제를 주로 활용하여 각 기제들의 시너지 효과를 모색하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3〉 노무현 정부 인사행정개혁과제의 관료제 통제기제와 특징

인사행정 개혁과제	관료제 통제기제	관료제 통제상의 주요 특징
국가 인사기능 통합과 인사자율권 확대	감독×상호성	<ul style="list-style-type: none"> -인사혁신정책의 일관성있는 추진 -중앙인사기능 전담조직에 공무원 인사관련 권한 부여 -중앙인사기관은 공직인사의 기본원칙과 기준·지침을 명확히 제시 -각 부 장관은 장관책임 하에 인사를 자율적으로 운영
사회형평적 인재동용	상호성×경쟁	<ul style="list-style-type: none"> -관료제와 시민간의 상호작용 제고 -인사행정을 사회의 다양한 문제해결을 위한 정치과정으로 이해 -사회·정치 제 세력간의 경쟁
고위공무원단제도	경쟁×감독× 상호성×비향상성	<ul style="list-style-type: none"> -개방과 경쟁을 통해(개방형직위, 공모직위) 고위공무원을 법정부적 차원에서 적재적소에 활용(고위공무원 이동성 확대) -직무와 성과중심의 인사관리 -고위관리자들이 전정부적 차원과 맥락에서 정책을 이해하도록 함
직위공모제도 확대	경쟁×감독× 상호성×비향상성	<ul style="list-style-type: none"> -해당 직위에 대한 공모를 거쳐 가장 적합한 자격·능력을 갖춘 자를 선발 -부처간 정책협조와 조정의 개선 -고위공무원단제도에 편입(성과평가) -기관간 인력이동 확대
개방형직위제도 활성화	경쟁×감독× 상호성×비향상성	<ul style="list-style-type: none"> -정부내·외 인사들간의 ‘경쟁개념’ 도입 -고위공무원단제도에 편입(성과평가) -민간인의 정부정책과정 참여: 공직사회 인적구성의 다양화·유연화 -인력이동의 확대
직무성과 계약제	경쟁×감독×상호성	<ul style="list-style-type: none"> -기관책임자와 실·국장, 과장간 성과계약체결(성과목표·지표 합의); 성과평가 -평가결과를 성과급, 승진 등에 반영 -조직내 상하 구성원간 대화와 합의
다면평가제	감독×경쟁×상호성	-성과평가; 중앙인사기관에 의한 제도운영 가이드라인

		제시 -상호평가 방식: 소속장관에게 운영상 자율성부여 -승진·성과상여금지급·보직관리에 활용
공무원 노조 합법화	상호성×감독	-공무원의 인사개혁파트너 인정: 참여유도 -공무원 노조활동의 공식적 규제
총액인건비 제도	상호성×경쟁×감독	-분권형의 자율적 인적자본관리 -직무가치와 직무성과에 대한 보상 -중앙인사기관에 의한 제도운영지침제시 및 운영성과의 정기적 평가

주: 「관료제 통제기제」 항목에서의 강조는 주된 통제기제를 의미함.

둘째, 네 개의 원형적 통제기제 중 ‘감독’·‘경쟁’·‘상호성’은 모두 노무현 정부 인사행정개혁과제들에 활발하게 사용되었다. ‘경쟁’과 ‘감독’ 기제는 특히 성과 관리의 강화와 관련하여 중요한 역할을 담당한다. 성과평가라는 새로운 ‘감독’ 유형을 발전시키고, 성과평가의 결과를 급여나 승진 등에 반영하는 ‘경쟁’ 기제를 적극 활용한 것이 그것이다. ‘경쟁’ 기제는 또한 정부 내·외 인사들을 대상으로 공직 임용 상의 개방성을 확장하는 데에도 적극 활용되었다. ‘상호성’ 기제 역시 광범위하게 활용되어 노무현 정부의 이념적 특성을 부각시켰다. 이는 특히 ‘사회형평적 인재등용’ 방안을 통해 잘 드러난다. 또한 노무현 정부가 새롭게 채택한 정책들(예: ‘총액인건비제도’, ‘공무원노조합법화’ 등)에서 ‘상호성’ 기제가 두드러졌다. 한편, 그 활용도가 앞의 세 기제들에는 미치지 못했으나 ‘비향상성’ 기제 역시 혼합형 통제기제에 적용됨으로써, 실질적인 관료제 통제기제로 사용될 수 있음을 보여주었다.

노무현 정부 인사행정개혁방안을 대상으로 하여 관료제 통제기제의 특성과 정향을 분석한 본 연구의 이론적·실천적 합의는 다음과 같다. 먼저 노무현 정부 인사행정개혁은 김대중 정부 이래 우리나라의 행정 및 정부개혁에 큰 영향을 미치고 있는 세계적인 추세를 상당부분 반영하고 있는 것으로 나타났다. 무엇보다도 노무현 정부의 인사행정개혁에서 ‘경쟁’ 기제와 ‘감독’ 기제가 매우 중요하게 취급되고 있음이 드러났다. 공직개방·성과급·민간부문 활용 등 새로운 형태의 경쟁 개념이 전통적인 형태의 실적주의와 더불어 활발하게 확대되고 있으며, 이러한 ‘경쟁’ 기제를 적절히 관리하기 위해 중앙으로부터의 ‘감독’의 중요성 또한 새롭게 부각되고 있다. 여기서 부각되고 있는 ‘감독’ 역시 ‘경쟁’과 마찬가지로 전통적인 형태(사전적인 승인 중심)의 감시·감독이 아닌 새로운 형태(일반지침에 근거한 사후적인 평가와 감사 중심)의 그것이라는 점이 주목되어야 한다.

이렇게 볼 때, 노무현 정부의 인사행정개혁은 일정 부분 신공공관리(NPM)를 이론적 근거로 하였다고 말할 수 있다. 이러한 평가는 영·미권 국가들을 중심으

로 하여 확산된 신공공관리가 내세우는 주된 개혁요소가 ‘경쟁’ 개념의 도입 및 이와 병행된 사후적인 평가와 감사의 중요성이라는 점에 비춰볼 때 그 타당성이 확인된다. 또한 한국의 사례도 해외에서 나타나고 있는 이른바 ‘감사 폭발’(audit explosion)(Power, 1994)이라는 보편적 현상의 큰 틀에서 이해될 수 있다.

그러나 노무현 정부는 스스로를 ‘참여정부’라고 명명했던 바와 같이, ‘경쟁’과 ‘감독’ 뿐 아니라 ‘상호성’ 기제를 적용한 인사행정개혁도 적극적으로 추진한 것으로 분석되었다. 즉 관료제 조직 내의 집단의사결정과 자율성, 동료 상호평가, 윤리의식과 가치관의 내재화, 그리고 사회 제 세력의 참여 등의 요소를 함축하고 있는 다양한 인사행정개혁방안들이 활성화되었다. 이처럼 공동체주의적 요소가 부각된다는 점에서 뉴 거버넌스론 또한 노무현 정부 인사행정개혁의 주요한 이론적 근거가 되었다고 하겠다. 한편, 조직운영상의 예측가능성을 낮춰 관료제를 통제하는 ‘비항상성’ 기제 또한 몇몇 인사행정개혁사례에서 발견되었다. 이러한 분석결과는 노무현 정부의 행정개혁과 관료제 통제가 신공공관리 방식 만에 의해서 수행되었다는 주장이 성립되기 어렵게 하며, 결국 노무현 정부의 행정개혁은 신공공관리 방식을 받아들이되, 뉴 거버넌스를 포함한 그 외의 방식들이 적용되어 복합적으로 수행되었다는 주장으로 나아가게 한다.

이러한 점에서 노무현 정부는 김대중 정부에서 강력하게 시도되었던 신공공관리적 인사행정개혁을 계승·발전시킴과 동시에 김대중 정부와 차별성을 보였다고 평가받을 수 있다(cf. 정광호, 2005; 은재호, 2005; 황혜신, 2005; 박수경, 2007). 김대중 정부 인사행정개혁에는 정부인력감축, 개방형 직위제 도입, 계약직의 확대, 성과급제 확대와 목표관리적 평가의 도입, 양성평등채용목표제 도입 등이 포함된다. 그리고 이러한 조치들의 주류는 신자유주의이념과 신공공관리론의 시각에서 효율성을 제고하는데 중점을 둔 것으로 평가된다(오성호, 1999; 김근세, 2002). 노무현 정부는 김대중 정부에서 시작된 신공공관리 인사행정개혁 조치들의 주요 내용을 이어받아 이를 확대·발전시키는데 머물지 않고, 김대중 정부에서 주류가 되지 못했던 공동체주의적 접근을 전면에 내세우고 이를 제도화하기 위해 노력했다는 점에서 앞선 정부와 차별화된다(cf. 오석홍, 2007; 진재구, 2006).

마지막으로, 제도운영의 효과에 있어, ‘감독’·‘경쟁’·‘상호성’ 등 주요 기제들은 나름의 기능을 수행하여 관료제 통제를 위한 노무현 정부의 노력에 기여했다고 평가할 수 있다. 그러나 각 제도의 운영과 관련하여, 구체적인 효과 면에서는 기대에 미치지 못하거나 의도하지 않았던 효과를 내기도 했다. ‘감독’ 기제에 있어서는 특히 성과평가가 기대했던 것만큼 체계적이고 적절하게 수행되었다고 보기 힘들다. 평가의 관대화 경향이 나타나 성과평가의 의미가 퇴색되기도 했으

며, 공무원들 사이에 성과평가가 타당하지 못하다거나, 평가에 따른 보상이 적절하게 수행되지 못했다는 인식이 존재하기도 했다. ‘경쟁’ 기제의 활용은 공직 내 긴장을 유도하는 궁정적 효과를 가져왔으나, 그 반작용으로 조직 구성원들간의 조화와 신뢰관계에 부정적인 효과를 미쳐 ‘상호성’을훼손할 가능성이 있음을 보여줬다. ‘상호성’ 기제에서, 하위 행정기관들의 자율성을 증진하려는 노력은 중앙의 ‘감독’과 통제를 유지하려는 관성에 의해서 상당한 제약을 받았다. 한편, 관료제의 대표성 증진과 공무원 노조 합법화는 거시적인 수준에서 관료제와 시민사회간, 정부와 노조간의 관계를 개선할 수 있는 가능성을 보여줬으나, 그 부작용으로 인해 미시적인 개별 조직 수준에서는 갈등과 반목을 야기하여 오히려 ‘상호성’이 약화될 수 있는 가능성을 남겼다. 이러한 결과들은 제도 설계와 운영에 있어, 상충가능성을 지닌 요소들을 관리하기 위해 보다 신중하고 세밀한 접근법과 더불어 거시적·미시적인 수준을 포괄하는 안목을 지니기 위한 노력이 요구됨을 시사한다.

참고문헌

- 강성철. (2003). 참여정부하의 지방정부 인사행정의 과제와 발전방향. 「한국지방정부학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집」.
- 강주리. (2009). 여성공무원 지원, 지자체도 나서야. 「지방행정」, 58(664): 74-75.
- 구자용. (1995). 「행정통제의 이해」. 서울: 전예원.
- 권해수. (2005). 참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 35-56.
- 김경한. (2005). 한국행정개혁의 성과평가 연구: 김대중 정부의 신관리기법 도입을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 1-22.
- 김근세. (2002). 한국 인사행정개혁의 계획과 실재. 「한국행정학회 중앙인사위원회 출범3주년기념 국제회의 발표논문집」.
- 김동원. (2007). 지역인재추천채용제의 문제점 및 개선방안. 「한국거버넌스학회보」, 14(1): 261-286.
- 김상균 외. (2007). 「사회복지개론」, 개정2판. 서울: 나남.
- 김태룡. (1999). 한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교: 체제론적 관점에서 기획예산위원회와 NPR의 개혁활동을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(1): 1-18.
- 김태룡. (2004). 한국과 미국의 정부개혁: 노무현 정부와 부시정부를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 15(2): 97-126.
- 김판석·홍길표. (2007). 최근 인사개혁의 성과평가와 새정부의 인사개혁 과제. 「한국인

- 사행정학회보, 6(2): 61-96.
- 남궁근·서원석. (2005). 팀제와 참여정부 인사개혁의 정합성 검토: 팀제, 고위공무원단, 총액인건비, 전보제한 및 경력개발프로그램을 중심으로. 「행정논총」, 43(4): 437-458.
- 노화준. (2002). 시장지향적 정치·행정개혁, 접근이론, 그리고 정책연구. 「한국정책학회 보」, 11(3): 259-284.
- 뉴스와이어. (2006). 중앙인사위, 부처별 직무성과계약제 운영현황 점검. 2006년 9월 14일. (<http://media.daum.net/press/view.html>)
- 박동서. (1998). 한국 행정개혁의 과제. 「일본학」, 17: 137-143.
- 박수경. (2007). 노무현 정부 행정개혁의 특징. 「정부학연구」, 13(2): 213-249.
- 박종민 편. (2002). 「정책과 제도의 문화적 분석」. 서울: 박영사.
- 박천오. (2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원반응: 개혁의 장기적 정착가능 성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구. 「한국행정연구」, 11(3): 111-141.
- 박천오. (2006). 참여정부 인사개혁에 대한 공무원 수용도. 「한국행정연구」, 15(2): 3-28.
- 박홍엽. (2008). 과학기술인력분야 균형인사정책의 평가와 발전방안. 「한국인사행정학회보」, 7(1): 287-314.
- 박희봉·백종섭·임승빈. (2004). 각국의 주요한 인사제도 개혁과 중앙인사행정관장기구 역할에 관한 비교연구. 「한국인사행정학회보」, 3(1): 119-152.
- 백종섭·이근주·최순영. (2007). 참여정부 인사정책에 대한 평가 소고. 「한국인사행정학회보」, 6(2): 1-31.
- 서울신문. (2006). 4급 이상 목줄 천 '성과성적표'. 2006년 4월 27일.
- 서울신문. (2007). 정부 핵심직위 이공계 늘린다. 2007년 4월 27일.
- 서울신문. (2009). '고위공무원단' 존치가닥 … 2009년 1월 12일.
- 안해균. (1987). 「현대행정학」. 서울: 다산출판사.
- 안호용·김정로·정현주. (2008). 「인천지역 공무원 노사관계 지역사례연구」. 서울: 고려 대 노동문제연구소.
- 오석홍. (2007). '참여정부'와 인사행정개혁. 「정부학연구」, 13(2): 9-37.
- 오석홍. (2008). 「행정개혁론」, 제6판. 서울: 박영사.
- 오성호. (1999). 인사개혁. 「한국행정연구」, 8(4): 31-49.
- OECD정부혁신아시아센터 엮음. (2006). 「정부혁신 패러다임, 어떻게 변하고 있는가?」. 서울: 삶과 꿈.
- 은재호. (2005). 「참여정부 정부혁신의 보편성과 독자성: 해외 정부혁신사례와의 비교」. 서울: 한국행정연구원.
- 이광종. (2005). 「행정책임론」, 3정판. 서울: 대영문화사.

- 이근주·백종섭·권경득. (2007). 고위공무원단 성과평가의 적정성 수준지수 개발에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 6(2): 97-128.
- 이명석. (2001). 신자유주의, 신공공관리론, 그리고 행정개혁. 「사회과학」, 40(1): 1-45.
- 이승종. (2005). 참여를 통한 정부개혁: 통제적 참여방식을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 19(1): 19-39.
- 이정천. (2008). 한국 공무원 노동조합 단체교섭에 관한 연구. 「노동연구」, 16: 187-223.
- 이종수·윤영진 외. (2005). 「새행정학」, 제4정판. 서울: 대영문화사.
- 인터넷 한국일보. (2007). 개방형직위제, 무늬만 좋으면 되나. 2007년 3월 26일.
(<http://media.daum.net/editorial/column/view.html>)
- 장지인·지성권·송신근·신성욱·오상희. (2008). 정부기관 성과관리시스템 운영실태에 관한 연구. 「관리회계연구」, 7(3): 61-105.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 「참여정부의 인사개혁」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정부혁신지방분권위원회. (2008). 「참여정부의 인사개혁: 2003-2008」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정광호. (2005). 노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 평가. 「행정논총」, 43(2): 301-349.
- 정승건. (2000). 발전주의와 신자유주의를 넘어서: 한국행정개혁이론의 모색. 「한국행정학보」, 34(2): 39-59.
- 정용덕. (2005). 행정개혁과 새로운 거버넌스의 지향. 「연세대학교 국가관리연구원 세미나발표논문집」.
- 정우일. (2004). 「행정통제론」, 신정판. 서울: 박영사.
- 조경호. (2008). 정부 다면평가제도에 대한 성과분석: 2003년과 2007년 조사의 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 7(1): 229-259.
- 조경호·진종순·이석환. (2008). 고위공무원단제도의 운영성과 평가모형과 발전방안. 「한국인사행정학회보」, 7(2): 1-32.
- 조선일. (2008). 중앙부처 총액인건비제도 개선과제 분석. 「한국인사행정학회보」, 7(1): 261-285.
- 조성한. (2005). 수사적 행정개혁과 문화적 갈등. 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 23-47.
- 중앙인사위원회. (2007). 「참여정부 공무원 인사개혁 백서」. 서울: 중앙인사위원회.
- 중앙일보. (2009). 온건 성향 '시·도 공무원 노조' 뭉친다. 2009년 9월 30일.
- 진재구. (2006). 인적자원에 대한 혁신내용과 성과. 박중훈 외, 「참여정부의 정부혁신 운영실태 및 효과분석」. 서울: 한국행정연구원.
- 채은경·이종수·노승용. (2006). 한국 공공부문에 있어서의 직무성과계약제도 도입에 관한 분석. 「현대사회와 행정」, 16(1): 101-122.

- 프라임경제. (2008). 정부 부처, 인적교류 활성화. 2008년 6월 29일.
(<http://www.newsprime.co.kr/news/article/view.html>)
- 황혜신. (2005). 「역대정부와의 비교론적 관점에서 본 참여정부의 정부혁신」. 서울: 한국행정연구원.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*. 3(2): 115-137.
- Bochel, Catherine & Bochel, Hugh M. (2004). *The UK Social Policy Process*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. & Loffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 313-28.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. London: Univ. of California Press.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*. 14(3): 9-16.
- Gormley, W. Jr. (1989). *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham, U.K.: The Open University Press.
- Hood, C. (1996). Control over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety. *Journal of Public Policy*. 15(3): 207-230.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. New York: Oxford Univ. Press.
- Hood, C. & James, O. (1997). The Central Executive. in P. Dunleavy, et al.(eds.), *Developments in British Politics 5*. London: Macmillan.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (eds.) (2004). *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*, 5th ed. London: Routledge.
- Power, M. (1994). *The Audit Explosion*. London: DEMOS.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Singleton, Jr., R., Straits, B. C., & Straits, M. M. (1993). *Approaches to Social*

- Research, 2nd ed. New York: Oxford Univ. Press.
- Skelcher, C. (1992). *Managing for Service Quality*. UK: Longman.
- Thompson, F. (1993). Matching Responsibilities with Tactics: Administrative Controls and Modern Government. *Public Administration Review*, 53(4): 303-318.
- Thompson, M., Ellis, R., & Wildavsky, A. (1990). *Cultural Theory*. Boulder, San Francisco: Westview Press.

Abstract

Administrative Reform and the Mechanisms of Control over Bureaucracy: An Analysis of the Personnel Reforms under the Roh Moohyun Government

Jaehyun Joo

This study analyzes the Roh Moohyun government's personnel reform measures in terms of the control over bureaucracy, and discusses the theoretical and practical implications of the reform efforts. By applying Christopher Hood's typology of mechanisms of control over public organizations (oversight, competition, mutuality, contrived randomness), this study discovered that 'competition' and 'oversight' were strong in several measures, including the performance management system, and that 'mutuality' was also significantly featured in community-oriented reform measures. These findings show that the Roh government, on the one hand, maintained the NPM doctrines introduced in the previous Kim Daejung government, but, on the other, developed its own 'participatory' doctrines based on the new governance approach. In the concluding section, this study raises the issues of the limited success and unintended effects of the reform measures and calls for a more sophisticated approach from policy makers.

[Key words: public personnel reform, bureaucracy control mechanisms (oversight, competition, mutuality), Roh Moohyun government]