

# 신국정관리와 인사개혁의 방향:

- 21세기의 지식혁명시대에 대비하여 -

정정길\* · 김난도\*\*

< 목 次 >

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| I. 변화의 물결:<br>새로운 세기의 국정환경      | 엘리트 관료<br>IV. 엘리트 관료의 육성을 위한 인사<br>개혁의 새 방향 |
| II. 지식사회 국정관리의 새로운<br>방향: 신국정관리 | V. 결 어                                      |
| III. 지식사회 신국정관리의 주체:            |   |

<요 약>

본 논문은 세계화와 과학기술의 발전에 힘입은 정보화가 초래한 지식혁명의 시대인 21세기를 대비하는 인사개혁의 기본적인 방향을 제시하였다. 이를 위하여 지식사회의 성격을 규명하고 그에 따른 새로운 국정과제를 점검한 후, 많은 한계를 보인 바 있는 신자유주의적 행정개혁의 논리에서 벗어나 비정부단체·준정부조직·민간조직들과 유기적인 협조아래 민간과 공공부문의 포괄적인 국정관리를 필요로 하는 신국정관리의 필요성을 역설하였다. 신국정관리의 수행을 위해서는 무엇보다도 국가발전의 중심축이 될 능력있는 고위 엘리트관료들을 필요로 하는데 전문화된 일반가로서의 엘리트관료를 양성하기 위한 인사개혁의 방향을 개방형인사제도의 도입, 직위분류제적 요소의 강화, 지식관리와 정보관리를 위한 경력관리의 필요성, 순환보직과 업무인수인계의 형식화 문제의 해결 등을 중심으로 논의하였다. 특히 이러한 전환은 중앙인사위원회를 중심으로한 인사행정기관의 제도적 개편이 관건이 된다는 판단 아래, 제도적 개혁의 필요성을 강조함으로써 결론에 대신하였다.

\*서울대학교 행정대학원 교수

\*\*서울대학교 소비자학과 교수

지식의 세기가 오고 있다. 과학기술의 급속한 발전에 힘입은 정보화의 대대적 진전, 그리고 동서냉전체제의 붕괴 이후 본격화되기 시작한 세계화의 도도한 물결은 지식혁명을 가속화시켜 다음 세기는 지식이 인류의 운명을 좌우하는 시대가 될 것이다(Thurow, 1999). 지식사회의 도래는 우리 사회 각분야의 변화를 강요하고 있지만, 그 중에서도 가장 우리의 관심을 끄는 것은 이러한 지식혁명의 세기를 이끌어가야 할 공공부문의 변혁이다.

1980년대 이후 세계적 대세가 되어버린 「신자유주의」에 이념적 기반을 둔 행정개혁의 열풍은 이러한 시대적 변화에의 적응요구와 맞물려 그동안 안정적이었던 우리 공공부문의 개혁을 가속화하고 있다. 특히 시장의 경쟁원리를 도입하고 고객중심의 행정을 추구하고자 하는(Osborne and Gaebler, 1992) 영국 정부의 “Next Step”이나, 클린턴 행정부의 “정부성과검토(National Performance Review)” 작업은 많은 국가들의 행정개혁 작업의 典範이 되고 있으며, 실제로 김대중정부 출범 이후 우리 정부도 조직·인사분야를 포괄하는 크고 작은 개혁작업에 진력한 바 있다.

그러나, 21세기의 격랑을 조타(steer)하여야 하는 우리 행정의 개혁작업이, 그 중에서도 가장 핵심을 이루는 인사개혁의 작업이 다가올 지식사회의 動因, 본질, 그리고 그 반향에 관한 진지한 검토없이 이루어진다면 또 한번의 비싼 댓가를 치루어야 할 것임은 불을 보듯 자명한 일이다. 따라서, 행정개혁의 방향이 무조건적으로 외국의 예를 쫓거나, 정치적 립서비스의 일환으로 회화화되거나, 또는 기계적인 감축에 개혁역량을 소진해서는 안될 것이다. 개혁은 정확한 현실인식에 터잡고 그에 걸맞는 총체적 전략에 입각할 때 성공할 수 있는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 논문은 우리 정부가 직면하고 있는 지식사회의 본질을 직시하고, 그에 따른 국정의 과제를 명확히 하여, 이른 바 신국정관리의 가장 핵심이 된다고 할 수 있는 인사개혁의 기본적 방향과 세부적 과제를 제시하고자 한다. 즉, 과학기술의 발전, 정보화의 대대적 진전과 세계화의 심화속에서 한국이 살아 남고 발전하기 위한 새로운 세기의 국정과제와 행정과제를 짚어 보고 인사개혁의 방향을 제시하는 것이 이 글의 목적이다.

## I. 변화의 물결: 새로운 세기의 국정환경

지금까지 한 국가의 역량을 좌우하던 자본이나 천연자원 또는 노동은 이제 더

이상 「기본적인 생산수단」으로서 기능하지 못하는 시기가 도래하고 있다. 다가오는 세기에 이를 대체할 새로운 생산수단은 「지식」이 될 것이라는 예측이 지배적이다(Drucker, 1988). 따라서 사회의 잉여가치는 자본과 노동에 의해서가 아니라 지식을 작업에 활용하는 생산성과 혁신에 의해서 창출되어 갈 것이라고 볼 수 있다(Drucker, 1993). 이처럼 그 사회가 활용할 수 있는 지식의 크기가 국가의 운명, 개인의 운명을 좌우하는 사회를 지식사회라고 한다. 이러한 지식사회의 도래는 크게 세계화의 진전과 과학기술의 발전에 따른 정보화의 촉진이라는 두가지 요소에 기인하고 있는데 이러한 요인이 우리 국정에 미치는 영향 또한 작지 않다. 따라서 세계화와 정보화에 따른 국정과제의 변화를 살펴 보는 것이 가장 선행되어야 할 작업일 것이다.

## 1. 세계화와 국정과제

세계화시대 제일의 국정과제는 세계적 기준(global standard)에 비추어 손색없는 경쟁력있는 국가를 만드는 일이다. 이러한 경쟁력이야말로 국가발전의 원동력으로서 통일에의 대비와 복지향상을 위한 기초가 된다. 국정 운영에 있어 세계적 기준의 준거라는 사실은 전통적으로 우리 사회의 특수성을 강조하면서 안주하여 왔던 우리 정부의 개혁작업에 좋은 자극제가 될 것임이 분명하지만, 두가지 측면에서 심대한 도전을 제기하고 있다는 점을 간과할 수 없다.

첫째, 세계화의 대대적인 전개에 따라 국가전체의 경쟁력이 국가존망과 직결되며 그 책임이 정부에 있다는 사실이다. 과거와 같이 시장을 가급적 폐쇄하여 국내 기업을 보호하는 손쉬운 방법이 더 이상 불가능해 졌으며(Giddens, 1998: 216), 시장을 열어 놓고 국내기업이 외국의 우수한 기업들과 경쟁하여 살아 남을 수 있는 방법을 찾아 정부가 지원해야 하는 것이다. 경제, 예술, 사회활동 등 전 분야에 걸친 정부의 지원은 국제규칙에 어긋나지 않는 범위 내에서만 가능하다. 간접적이고 유도적인 방법만이 가능하고 이 방법이 효과를 얻을 수 있게 정책의 내용이 정밀하게 구성되어야 한다. 범세계적으로 활성화되면서 국제적인 연계망을 구축하고 있는 비정부조직(NGO) 등 민간단체의 활약은 국정관리의 혁신을 요구하고 국내문제의 처리를 국제적인 틀 속에 연계시키는 새로운 경향을 만들고 있다. 국제경쟁력강화를 위한 편협한 국수주의적 정책은 불가능해진다.

둘째, 소극적이고 작은 정부의 논리에 맞는 전통적인 정부역할만을 수행하는 경우에도 과거보다는 엄청나게 더 많은 노력을 기울이고 정교한 방법을 사용하여

야 한다. 규제, 질서유지, 치안과 같은 전통적인 정부기능의 수행도 과거와는 다른 훨씬 더 복잡하고 정교한 방법을 써야 한다. 세계 곳곳의 사람, 기업, 단체, 집단들이 통신혁명의 도움으로 순간적으로 상호 연결될 수 있으므로, 피규제자들이 국제적인 연계를 이용하는 경우가 많아지고, 관련된 국가들 중에서 자신들에게 유리한 규정을 지닌 국가의 규정을 내세워 저항하는 경우도 많아 지기 때문이다.

요약하자면 세계화의 도전은 생존을 위한 경쟁력강화를 더욱 절실한 국정과제로 만드는 가운데서도, 국내정책에 대한 세계적인 맥락의 영향력을 급속하게 강화시켜 국가의 능력을 약화시키고 보다 정교하고 간접적인 정책내용을 요구하는 상반된 요구를 정면으로 제기하고 있는 것이다. 이러한 상반된 세계화의 요구에 대응하는 국정과제의 핵심은 사회 각부문의 국제경쟁력을 강화할 수 있는 기반을 구축해 주어야 하는 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 인적 자본(human capital)의 축적이다(Drucker et al., 1988). 즉 교육 훈련을 통하여 지식의 창조와 보관 및 활용을 담당할 능력있는 인재를 양성하여야 한다.

이러한 점을 고려할 때, 정책의 결정과 집행을 담당하는 행정이 해결해야 할 과제도 분명해진다. 사회 각부문에서 뿐만 아니라, 행정관료들도 해당분야에 대한 전문지식과 정보를 풍부하게 지니고 있어야 한다. 정책대상분야의 문제상황에 대한 정확한 정보만이 아니라, 요소들간의 인과관계에 대한 이론, 문제를 해결하기 위하여 채택할 수 있는 정책대안과 이들을 추진할 경우에 예상되는 결과에 대하여 여러 가지 정보를 지니고 있을 것이 요구된다. 정책대상집단의 예상되는 행동이나 저항은 물론이고 관련된 국가들의 정책과 시행결과등에 대한 정보가 풍부하게 있어야 한다. 약화된 국가의 능력을 전제로 하여 간접적이고 유도적인 지원 정책을 추진하고, 외국인까지 관련된 집단의 행태를 규제하기 위해서는 국내적인 상황만을 고려하던 시절과는 비교가 되지 않을 수준의 이론과 정보가 필요한 것이다. 다음에서 설명할 과학기술의 발전과 정보화의 대대적인 진전은 사태를 더욱 어렵게 만든다. 여기에 우리 인사행정체제가 근간부터 혁신을 이루어야 할 당위가 존재한다.

## 2. 정보화와 과학기술의 발전 및 국정과제

전술한 바와 같이 과학기술의 무한한 발전과 정보화의 급격한 진전은 바로 지식혁명의 원동력이다. 따라서 지식혁명시대를 주도하려면 바로 이 분야에 대한

획기적인 발전이 있어야 하고, 이를 위한 정부의 포괄적이고 장기적인 노력이 있어야 한다. 새로운 이론의 창조와 응용, 적절한 정보의 수집과 활용을 위한 하부구조를 정부가 구축하여야 함은 물론이고, 끊임없이 새로이 전개되는 상황에서 지식의 창조와 이용에 적합한 질서를 유지할 책임도 있다. 생명공학, 신소재, 우주개발, 정보기기 등의 첨단분야만이 아니라, 친환경적 생산기술나 해저자원공동개발에 이르기 까지 지식혁명을 주도할 분야에서의 정부의 역할은 너무나 크다.

과학기술의 발전과 정보화의 대대적인 진전은 국가발전의 원동력을 제공하는 반면, 새로운 사회문제를 발생시켜 정부의 개입을 요구하는 양면성을 가지고 있다. 지식혁명이 가져 올 사회변화의 성격과 문제들이 아직도 분명한 것은 아니지만, 정부개입을 요구하게 될 가능성이 큰 몇가지 변화는 예측할 수 있다. 개인주의화와 사회의 분화, 지식의 격차확대와 사회의 양극화, 범죄의 지능화, 사실세계와 가상세계의 혼재에 의한 인류의 정신적 혼란과 방황 등이 그 예이다. 이 중 인사관리와 관련된 몇가지 이슈에 대하여 살펴보도록 한다.

첫번째로 지적할 수 있는 사실은 기술발전과 정보화의 대대적 진전이 「분야별로 독립적인 사회」(New Electronic Feudalism)를 만들어 가고 있다는 점이다. 분야별 논의되는 문제와 문제해결을 위한 방안들의 내용이나 논리가 너무나 전문적이 됨에 따라, 통용되는 용어나 개념들이 외부인에게는 점점 더 이해하기 힘든 상태가 급속하게 전개되고 있다. 처리능력을 초과하는 정보홍수는 자기 분야에 필요한 정보의 소화도 벅차게 만들어, 다른 분야에는 관심도 기울이지 못 하게 만든다. 정보통신혁명은 분야별 가상공동체를 세계적인 수준에서 형성시켜, 국내의 이웃보다는 세계 각국 동일 분야의 사람들과의 접촉을 강화시킴으로써, 사회는 세부분야별로 분화되고 단절되어 간다. 이에 따라 모든 인간활동의 기본이 되어 왔던 지역사회는 형해만 남게 되고 미래알 같이 움직이는 개인들이 단절된 상태에서 살아가는, 지극히 분화된 인간사회가 되어 간다.

둘째, 이러한 분화와 단절은 지식의 격차에 따르는 중대한 사회문제를 발생시킨다. 홍수와 같이 쏟아지는 정보 중에서 적절한 부분을 선택하고 처리하여 활용할 수 있는 경제적 시간적 능력을 보유한 개인이나 집단과 그렇지 못한 집단과의 사이에 발생하는 간극은 시간이 갈수록 커지고 있으며, 새로이 개발되는 이론과 모델을 습득하거나 보관할 수 있는 능력자와 비능력자 간의 차이가 정보격차의 문제를 더욱 악화시키고 있다. 이러한 지식상의 격차가 권력과 부의 격차를 초래할 것은 무엇보다 분명하다. 단기간에 몇십억 달러를 벌어들여 드리는 외환거래자들이 있는가하면, 끊임없이 실패를 거듭하는 사람들도 많다. 더욱이 새로운 세기에

는 개인들이 안정성있는 직업을 갖지 못할 가능성이 크기 때문에 계속 분화되어 단절되는 분야에서 지식의 격차가 커지고(그래서 쉽게 다른 분야로 옮겨 갈 수도 없고) 직업의 안정성이 깨어진다면, 빈부격차의 문제는 심각한 사회문제를 일으키고 정부의 해결을 요구하게 될 것이다. 이러한 측면에서 복지 및 노동문제가 심각하게 등장할 것으로 보인다. 직업분야를 가로질러 지역적 배경을 근거로, 인간적 접촉이 많던 시대에 만들어진 상부상조 정신과 이에 근거한 복지정책은 그 근거를 상실함으로써 정당성이 도전받을 것이다. 지역사회를 갉아 먹는, 국제적으로 연계되고 지능화되고 있는 범죄문제와 가상세계와 실제세계와의 혼재속에서 살아가는 생활습관이 문제를 더욱 악화시킬 것이다.

이처럼 모래알처럼 이질화된 분화사회에서 살아가게 되면, 공공재의 공급은 전적으로 정부에 의존하여야 한다. 질서와 안전의 확보, 범죄로부터의 인권보호, 환경과 생태계의 보존, 형평과 복지문제의 해결, 그리고, 인간사회 보편적인 가치의 보존과 발전 등등으로 삶의 질을 향상시키는 것이 더욱 중요한 국정과제로 부각될 것이다.

## II. 지식사회 국정관리의 새로운 방향: 신국정관리

### 1. 신자유주의적 행정개혁논리의 한계

1980년대 이후부터 선진국을 휩쓸고 있는 신자유주의적 행정개혁은 새로운 환경에 적응하기 위한 행정의 획기적 개혁으로 알려져 있다. 신자유주의적 행정개혁은 행정업무의 추진에 시장원리(경쟁원리)를 도입하여 고객중심의 행정을 추구한다는 목적 아래 추진되었다(DiIulio et al., 1993). 이 목적자체는 일부 행정학자들의 비판에도 불구하고 대대적인 환영을 받았다. 정부가 복잡한 문제를 제대로 해결하지 못하고, 행정서비스의 질이 낮을 뿐 아니라, 행정의 복잡한 절차에 얽매어 고객의 요구는 뒷전으로 밀려 나 있다는 비판이 국민들에게 광범위한 공감을 얻어 왔기 때문에 고객주의는 커다란 환영을 받았던 것이다. “소비자의 가장 가까운 친구는 경쟁”이라는 금언처럼 고객주의를 실현하는 가장 확실한 방법은 치열한 경쟁 속에서 고객을 위한 최대의 서비스를 해야 살아 남는 민간기업들의 움직임을 모방하는 것이었고, 이를 위해서는 시장원리를 공공문제 해결과 행정서비스의 제공에도 적용하려고 했던 것이다.

이러한 지도원리에 따라 공기업을 민영화하고, 행정기관이 제공하던 서비스도 가급적 민간기업에 맡겨서 경쟁에 의하여 제공하도록 하였다(DiIulio, 1994). 실제로 시장원리에 의하여 영국의 대처 행정부는 대대적인 민영화와 이에 따른 행정개혁을 추진하였다(강원택, 1998). 민영화가 어려운 부분에 대해서도 정부가 책임을 지지만, 생산과정에서 민간기업들의 경쟁적 참여를 도모하기 위하여 민간의 자원을 최대한 활용하고 민간위탁(outsourcing과 contracting-out)을 추진하였던 것이다.

그러나 결론부터 이야기하자면, 이 새로운 행정개혁이 작은 정부에 지나치게 치중한 나머지 전장에서 논의한 지식사회에 대응하여야 하는 정부의 인적자본 축적에는 손상을 입힘으로써 인사개혁의 지침이 되지 못하고 있다는 점이 강조되어야 한다. 클린턴 정부의 정부성과평가 작업이나 흔히 신공공관리(New Public Management)로 불리는 유사한 각국의 행정개혁들은 그 표명된 목적과는 달리 규모축소와 경비절감에만 치중했다는 비난을 면키 어렵다(Caiden, 1994). 영국에서도 민영화의 논리가 고객주의에 지나치게 편향되어 공익성과 형평성을 희생시킨다는 비판이 제기되었다. 유효수요, 즉 돈을 가진 자만이 고객이 되기 때문에 가장 많은 가진 자는 왕이 되고, 다음 소득계층은 귀족이 되고, 가난하고 약한 자는 하인이 된다는 지적이 있었다.

물론, 행정서비스 중에는 국민들의 일상 생활과 직결되면서 시장주의의 원리를 적용할 수 있는 곳도 많다. 우리나라도 대도시 곳곳에서 쓰레기 수거를 민간에게 맡기고 있는 관행이 이미 정착되어 가고 있다. 민영화가 불가능한 서비스를 제공하거나 행정규제를 실시하는 경우에도 행정편의 위주가 아니라 시민위주로 투명하고 신속하며 친절하게 시민을 대하는 정신은 중요하다. 우리나라의 관료들이 불친절하고 권위주의적이라는 불평이 높았던 점을 상기할 때 시민을 직접 상대하는 일선행정에서 최근 고객현장을 도입하고 있는 경향은 높이 평가되어야 한다. 이처럼 행정업무를 면밀하게 검토하여 부작용없이 고객주의원리를 도입할 수 있는 분야를 최대한 확보해 주는 것이 고위관료들의 또 다른 역할일 것이다.

문제는 민간부문이 상대적으로 성숙하여 있고 시장이 비교적 원활하게 작동하고 있는 선진국의 전통아래에서의 경쟁원리와 고객주의를 우리나라의 행정내부관리에 도입하는데서 발생한다. 경쟁원리와 고객주의를 행정기관 운영의 지표로 삼으려면 행정기관 내부의 성과주의적 토양이 성숙하여야 하고, 그것이 미래사회에 대처해 나가기 위한 행정능력의 증대를 전제로 하여야 하는 것인데, 우리 현실에서는 이러한 전제는 무시된 채 조직감축과 경비절감에만 초점을 맞추어 신자유주

의적 행정개혁의 문제점만이 침전되고 있다는 것이다.

성과주의는 민간위임이 불가능하지만 기업성이 강한 업무를 책임운영기관(agency)에게 맡기는 경우는 필수적으로 전제된다(Murphy, 1992: 37). 책임운영기관의 관리자나 고객을 가까이 접하는 일선행정관료들에게 권한을 대폭 위임하고 경쟁의 원리와 고객주의를 도입하려면 객관적인 업무추진 성과를 확보하는 방안이 필수적인데(Osborne and Plastrik, 1997: 115-156), 이러한 객관적 성과측정의 어려움이 가장 큰 장애 요인으로 작용한다는 것이다.

성과주의는 이미 1950년대부터 강조되어 온, 그리고 앞으로도 지향해야 할 지도원리의 하나임은 분명하지만, 성과주의예산제도가 결국 크게 도입되지 못한 경험을 다시 한번 되살려 보아야 한다. 성과주의를 전제로 한 총액예산제도의 정신을 살리기 위해서는 관료들의 부조리나 재량권남용을 통제할 수 있는 장치가 정교하게 구축되어야 한다. 각종의 관료통제를 위한 내부적 절차와 규정들의 대폭적 감축을 통하여 관료들이 의욕을 지니고 성과를 지향할 수 있도록 하겠다는 것이 신자유주의적 행정개혁의 논리적 기둥인데, 분권화와 내부규제철폐 역시 성과주의예산제도와 동일한 제약을 받고 있다는 점을 간과해서는 안된다.

“작고 효율적인 정부(better work with less cost, Gore, 1993)”를 지향함에 있어서도 치명적인 문제점이 지적되고 있다. 가장 큰 문제는 이 슬로건이 비용축소에만 초점이 맞추어짐으로써<sup>1)</sup> 행정역량의 약화를 초래했다는 데 있다(Kettl, 1995: 37-74). 물론, 효과가 감소되어도 비용이 더 감소되면, 능률은 향상된다는 수리적 논리가 가능하기는 하다. 그러나 미국 정부에서조차 인원과 조직 감축에서 연구·교육·훈련 부분이 큰 희생을 보게 된 예만 보아도 이러한 기계적 논리조차 설득력이 부족하다는 것을 알 수 있다. 신자유주의적 행정개혁이 정치적 인기를 위해서 정부의 장기적 발전을 크게 해치고 있다는 주장이 이런 맥락에서 설득력을 가진다. 이러한 개혁이 성과주의와는 정반대의 개혁임은 물론이다.

규제완화 등 올바른 정부기능축소는 지나치게 민간에 대한 개입이 많은 우리 행정의 경우도 받아 들여야 하는 부분이다. 그러나, 파탄위기에 빠진 재정이 문

---

1) 사실 1980년대 초부터 영국에서 민영화가 추진된 것은 민간기업이 보다 능률적일 것이라는 신념에 더하여, 몰락의 위기에 처한 경제를 살리고 도산직전에 허덕이는 재정파탄을 막기 위해서였다. 공기업을 매각하여 재정수입을 증가하고, 적자에 허덕이는 공기업을 떼어 버림으로서 재정지출을 줄이고자 했던 것이다. 미국도 사정은 비슷했다. 복지비의 감축을 시도한 것은 말할 것도 없고 누적된 엄청난 재정적자를 막기 위하여 정부규모축소를 감행하였다.



제가 된 것도 아니고, 아직도 행정이 국가발전의 기관차 역할을 담당해야 하는 우리나라는 영국이나 미국과는 사정이 전혀 다르다(박희봉·김삼목, 1998: 24-26; 민진, 1998)는 점을 상기하여야 한다. 정부규모축소를 감행한 선진국 중에서 비교적 인원감축이 적은 미국이나 캐나다에서조차도 20여%의 인원감축이 행정관료들의 엄청난 사기저하를 초래했으며 행정의 문제해결능력을 크게 손상시켰다는 비난(Ban, 1999)을 귀담아 들을만 하다.

능력있는 관료들은 민간으로 먼저 떠나고, 갈데 없는 찌꺼기만 남아서 업무수행보다는 자리걱정에 눈치만 보고 있다는 극단적인 비판이 새롭다. 우리나라는 재정적자가 문제가 아니라, 각종 규제를 통한 정부개입이 과다하였기 때문에, 인원을 감축하면 개입도 줄어 들고 행정의 부패와 부조리의 가능성도 축소될 것이라는 안이한 사고가 규모축소의 배경에 작동하고 있다. 더욱이 IMF사태로 민간에서 대대적인 해고가 있는데 관료들도 고통을 분담해야 한다는 감정이 인원감축을 부채질하고 있다. 정부의 개혁을 표명된 명분과 다른 이유나 분위기에 의하여 추진하여서는 안된다. 행정비리나 지나친 정부개입의 축소는 별개의 정확한 진단과 처방에 의하여 추진되고 그것이 행정규모축소와 관련된 부분에 대해서만 같이 취급해야 한다. “총을 들이대고 감축해라”는 식은 미국에서도 강력하게 비판받고 있는 부분이다.

이처럼 인원감축에 관심이 집중되다 보니, 고객주의나 성과확보를 위한 인사관리는 뒷전으로 밀려나 있고, 다가올 지식사회의 격랑에 대비할 역량의 비축은 생각도 할 수 없는 현실이 우리나라의 신자유주의적 행정개혁의 결과라고 하여도 과언이 아니게 되었다. 능력있는 관료들이 과거와 비교가 되지 않을 정도의 어려운 행정업무를 의욕적으로 수행할 수 있도록 하는 행정개혁, 인사개혁의 새로운 패러다임이 그 어느 때보다도 절실한 시점이다.

## 2. 신국정관리의 방향

그렇다면 지식사회에 대비한 국정관리의 기본적인 방향은 어떠해야 할 것인가? 전술한 바와 같이 21세기의 전망은 어려운 행정과제를 창출하고 있다. 한국의 행정은 새로운 세기에도 지금까지 그래왔던 것처럼 국가발전의 주도적 역할을 담당할 것이다. 그러나 지식사회의 행정은 민간이 주도하는 분야별 발전을 유도하고 민간과의 공동노력으로 행정문제를 해결하는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 지식혁명 시대의 정부는 민간이 발전의 일선역군으로서 노를 젓도록(row) 하는 동

시에 그 방향을 제시(steer)하여야 하는, 추진자와 보조자의 어려운 책무를 지고 있는 것이다.

공적인 업무, 즉 과거에 정부가 전담하던 업무를 정부와 민간의 구분이 없이 해결하는 방향으로 시대는 움직이고 있다. 이것이 바로 일부 학자들이 말하는 신국정관리(New Governance)이다. 지식사회의 국정운영은 정부가 중심이 되기는 하지만, 준정부 조직, 비정부조직, 민간기업, 개인적 시민들이 공동으로 공적인 문제해결을 위하여 결정하고 집행하는 방식이 될 것이며 행정개혁과 인사개혁의 방향도 이러한 흐름에 맞추어 추진되어야 할 것으로 보인다. 이러한 신국정관리의 당위는 이미 여러가지 징후에서 찾을 수 있다.

정부와 민간의 국정관리업무에 대한 분업체계도 크게 변화함에 따라 행정활동의 추진도 더욱 복잡해지고 있다. 과학기술과 정보화의 대대적인 전개에 따라 심화되는 분야별 전문화와 분야를 가로 지르는 사회적 문제의 복잡성은 이미 정부의 능력만으로 처리할 수 없는 수준에 이르렀다. 이러한 문제의 해결을 위하여, 정부가 담당하던 업무를 민간에게 대행시키는 시도는 과거부터 있어왔으며 세계적인 추세이기도 하다. 이러한 민간화의 경향이 언제까지 지속될 것인지는 확실하지 않지만, 한번 축소된 정부역할이 다시 확대되기는 어려울 것으로 보인다.

민간화가 정부의 책임을 완전히 해소시키는 것은 아니다. 민간위탁이나 민간에 의존하는 행정서비스의 제공에는 끊임없는 감독과 점검이 필요하고, 민영화가 진전될수록 이 점검기능의 수행은 어려움에 봉착하기 때문이다. 민간과의 역할분담이 있어도 행정책임은 그대로 남는 분야가 많다는 딜레마가 행정을 괴롭힐 것이다. 이처럼 복잡하게 얽혀져 가는 행정문제의 해결을 위하여 행정부문과 관련 집단들이 공동노력을 하지 않으면 안되는 상황이 오래 전부터 전개되고 있다.<sup>2)</sup>

2) 대도시의 교통문제의 해결이 대표적인 예이다(Frederickson, 1999). 간선도로의 건설, 지하철의 노선과 버스 노선의 결정, 버스요금과 지하철 요금의 결정, 택시운영허가 등의 이슈를 해결하기 위하여, 도시정부가 인근 지방정부와 긴밀한 협조를 해야 할뿐만 아니라, 지하철 공사, 버스 회사, 택시회사, 심지어는 마을 버스 운영업자들의 협조도 받아야 한다. 경우에 따라서는 후보노선의 지질이나 건축설계 및 비용에 대한 중요한 정보를 지니고 있는 건축회사나 설계사들의 협조도 필요하다. 중요결정에 대한 이들의 참여가 집행과정에서 협조를 보장하기 때문이기도 하지만, 건축, 교통흐름과 고객들에 대한 보다 정확한 정보를 활용하여야 합리적인 대책을 마련할 수 있기 때문이다. 수자원확보문제, 환경문제, 보건문제나 우리나라에서도 오래 전부터 민간에 크게 의존해 온 교차 노인 장애자 등의 복지문제 해결도 사정은 같다.

또한 환경보호단체, 소비자보호단체 등 분야별로 사회문제해결을 시도하는 집단만이 아니라, 경제개혁, 행정개혁, 정치개혁, 법조개혁 등등을 시도하는 시민 집단들이 최근 우리나라에서도 대대적으로 등장하고 있다. 국가의 정치행정적 기능을 정부에만 맡기지 않고, 시민들이 직접 영향을 미치고 실질적인 결정을 하고자 하는 것이다. 여기에 더하여, 통신혁명에 편승한 시민들의 가상집단이 목소리를 크게 하여 전자민주주의가 대의제민주주의를 위협하기 시작하고 있다.

이러한 여건의 변화에 따라 공적 업무를公私의 여러 조직과 집단이 공동으로 수행하더라도, 최종적인 책임은 여전히 정부에게 있다. 따라서 실질적인 주도 역할을 담당하는 행정의 부담은 기하급수적으로 늘어남과 동시에 많은 문제점을 동시에 제기한다. 예컨대 정부가 풍부한 전문지식과 정보를 지녀야 주도역할을 담당할 수 있는데, 이것이 쉽지 않다는 점이 첫 번째의 어려움이고, 민주화되는 여건에서 민간의 협조를 얻기가 쉽지 않다는 점이 다음의 문제점이다. 또한 사적 이익을 위해서 움직일 가능성이 있는 이들 외부집단의 협조를 얻어 공익에 합치되는 문제해결을 해야 한다는 점이 가장 큰 어려움이다. 행정상의 부조리나 비리 발생의 가능성이 크면서도, 이를 상충부나 다른 분야에서 점점하기가 쉽지 않다는 점이 이러한 어려움을 가중시킨다. 이러한 어려움들은 엘리트관료들을 이들 외부집단과 순환시키게 되는 경우 악화될 가능성이 있어, 새로운 인력관리에서 커다란 제약요인으로 작동하게 됨을 아울러 명심하여야 한다.

### 3. 신국정관리와 인력관리의 새로운 방향

이러한 신국정관리의 새로운 국면은 지금까지 공무원을 충원하여 퇴직할 때까지 관리하는 것을 주된 목표로 하던 공공부문의 인력관리를 다른 시각에서 파악하도록 한다. 공적업무를 민간과 정부가 공동으로 해결해야 하는 새로운 국정관리방식은 이제 정부만의 능력향상으로 해결하는 것이 불가능하며, 민간에서 축적한 전문성이 직접 행정업무의 추진에 활용되어야 할 필요성을 제기한다. 다시 말해서, 민간부문과 정부부문의 전문성이 동시에 향상되어야 하며 나아가서는 국민 전체의 능력이 향상되어야 효율적인 국정운영이 가능해진다는 것을 의미한다.

인력관리의 새 방향은 공적 업무추진에 국한해서가 아니라, 도래할 지식사회에서 인적 자본이 국가발전을 위한 핵심역량이 된다는 사실을 인식하면 더욱 절실한 문제이다. 세계화가 대대적으로 전개되고는 있지만, 자본이나 아이디어와는 달리 인간의 국가간 이동은 오히려 어려워지고 특수한 기술과 일정규모의 자본을

소유하지 않고는 선진국으로의 이민은 더욱 어려워지고 있다. 한마디로 국가경쟁력을 강화시킬 수 있는 자본과 기술의 이동은 세계화가 되지만, 인간의 이동은 억제되고 있다는 것이다. 그러므로, 민족자본이나 국내기업의 개념은 점차 약해지면서도, 국민만은 국가의 이름으로 남는다. 국민들의 지적 능력과 기술수준을 높이는 것만이 국가발전을 기약하는 것이다.

사실 한국은 오로지 인적자본의 축적에 의하여 발전을 해 왔다고 해도 과언이 아니다. 자원과 자본, 축적된 기술, 경영능력 등이 전무한 상태에서 교육을 통한 인재양성에 의존하여 1960년대 이후의 발전을 이룩하였으나 상황은 급변하고 있다. 과거에는 아무것도 없는 상태에서 중진국 수준으로 발돋움한 것이므로 일반적인 교육수준의 뒷받침에 힘입어 발전해 올 수 있었으나, 선진국의 문턱으로 향하는 과정에서는 일반적인 지식보다 높은 수준의 전문지식이 필요하다. 설상가상으로 냉전체제가 무너지면서 우호국들이 경쟁상대국으로 돌변하고 쉬웠던 기술도입도 어렵게 되었다. 지식혁명이 진행될 21세기에 한국이 인적 자본축적에 엄청난 노력을 기울여야 함을 알려준다.

특히 민간기업의 고용구조가 외부로부터 물적 인적 자원을 지원받는 외부자원과 외부위탁 의존형으로 전화하면서 평생직으로서의 직장개념도 바뀌고 있고, 이에 국가적 차원에서 인력관리의 개념도 수정을 요구받고 있다(Wise, 1994). 일시적 계약에 의하여 채용되는 인원이 증가하면서, 새로이 노동시장에 등장하는 세대는 피고용자의 자격으로 평생을 하나의 직장에서 보내기 보다는 그 기업에서 획득한 정보와 지식을 활용하여 새로운 사업을 창도하는 것을 희망하고 있다. 이처럼 잠재적인 경쟁자들을 채용하여야 하는 기업은, 기존의 교육과 훈련 투자를 강화하기 보다는 오히려 직원들이 소유하는 정보와 지식을 뽑아 내어 조직의 소유로 전환시키기 위한 여러가지 지식관리기법을 이용하고 있는 것이 현실이다.

이처럼 민간부문 노동시장의 경향 때문에, 인재양성은 그것이 가장 필요한 시기인 지식혁명의 시대에 와서 민간이 담당하기를 기피하는 순수한 공공재가 되어 버린 아이러니가 존재한다. 이는 결국 인재육성이 지식혁명시대에 정부의 가장 중요한 역할이 됨을 의미하는 것이다. 따라서 공공부문의 인력관리는 민간부문과의 역할분담이나 교육체제와의 관계등도 포괄적으로 고려하여, 전략적이고 체계적인 인재육성의 틀 속에서 이루어져야 한다. 다음 장에서 후술하는 인사관리체제도 이를 중심으로 편성되어야 함은 물론이다.

### Ⅲ. 지식사회 신국정관리의 주체: 엘리트 관료

#### 1. 신국정관리와 엘리트관료

전통적으로 우리 인사행정 목표는 ① 능력있는 인재를 확보하고, ② 사명감과 의욕을 지니고, ③ 친절하고 청렴하게 일하도록 하는 것으로 요약되어 왔다. 이러한 기본방향은 전근대적인 행정행태가 아직도 불식되지 못하였고, 산업화를 주도하는 행정의 역할을 반영한 것으로, 21세기 지식사회의 도전에 따른 신국정관리를 위한 목표로는 더이상 유효하지 못하다고 여겨진다. 전장에서 살펴본 바와 같이 인사관리의 핵심은 어떻게 「능력있는 관료」를 확보할 수 있을 것인가에 관한 것이다.

이러한 능력있는 관료는 지식사회를 선도할 수 있는 「엘리트관료」로 표현할 수 있다. 전술한 바와 같이 관료 개개인의 전문적 지식이 문제해결을 위하여 가장 중요한 덕목이 되고 있으므로 전통적인 도덕성, 성실성, 일반가적 능력을 갖춘 관료보다는 해당 분야의 전문지식으로 무장한 엘리트관료의 확보가 정부역량 제고의 관건이 된다(Sanders, 1994: 216-218).

엘리트관료의 확보를 위해서는 채용 - 승진 - 보직관리 - 교육·훈련 - 신분보장과 장기적 경험의 축적과 같은 인사행정의 여러 주제가 관련된다. 21세기의 지식사회를 전제로 할 때, 채용과 승진 및 보직관리의 문제가 가장 핵심을 이룬다고 할 수 있다. 특히 전통적 계급제에 직위분류제를 가미하는 전략과, 국가적 차원에서 인적자본의 활용에 초점을 둔 개방형임용제의 도입이 논의의 중심에 위치할 것이다. 이러한 문제의 본격적인 논의에 앞서 지식사회의 과제를 담당할 엘리트관료가 구체적으로 어떤 역할을 수행해야 하는지를 먼저 검토하도록 한다. 그에 따라 어떤 능력을 갖춘 인재를 확보하고 양성해야 하는지, 채용이나 승진의 기준은 어떠한지, 또한 교육 훈련의 내용은 어떻게 개편되어야 하는지가 드러날 것이기 때문이다.

#### 2. 지식사회에서의 엘리트관료의 역할과 자질

지식사회에서의 엘리트관료의 핵심적인 역할로서 ① 변화의 주도, ② 비전에 입각한 정책의 집행과 추진, ③ 인적자원의 관리, ④ 조직의 내부관리, ⑤ 대외적 지지의 획득의 요소를 들 수 있다(US OPM, 1998: 9-26). 이러한 역할에 대해

여 설명하고 그 수행을 위한 바람직한 엘리트관료의 자질에 관하여 설명하도록 한다.<sup>3)</sup>

첫째로, 민간주도의 미국에서조차도 변화주도가 고위관료의 첫번째 역할로 지적되고 있다(Wilson, 1989: 218-232). 모든 면에서 행정이 국가발전을 주도해야 하는 한국에서는 두 말할 여지가 없다. 한국의 고위관료들은 행정이 주도해야 되는 많고도 어려운 과제를 추진하는 중심축, 국가발전의 중심축이 되어야 한다. 위로는 5년마다 바뀌는 대통령과 비서실의 지시와 통제를 받으면서, 임기가 겨우 일년 남짓한 장관과 차관을 보좌하되 행정의 일관성을 유지하고, 아래로는 하위직 관료들을 이끌고, 바깥으로는 전문성은 부족하지만 국민을 대표하는 국회의원들과 무수한 외부 조직과 집단들과 힘을 합쳐서 국정과제를 수행하는 중심부 역할을 하는 것이다.

급격한 변화가 상례화되고 상반되는 주장과 요구들이 난무하며, 난해하고 복잡한 정책문제가 시간을 다뭇며 해결을 기다리고 있는 상황에서 국가발전의 중심부 역할을 한다는 것은 어려운 일이다. 일시적 변화와 여론의 변덕에도 일관성을 유지하면서, 민주화의 명분을 내걸고 공익을 무시하는 집단요구를 올바르게 처리하기 위해서는 장기적인 비전과 이들을 구체화한 일관성있는 정책, 그리고 정당화할 수 있는 이론과 모델이 뒷받침 되어야 한다. 타당성있는 이론과 정보가 없는 상반된 이해관계를 지닌 집단들을 설득할 수 없기 때문이다. 이처럼 설득력 있는 이론과 정보를 위해서는 인류사회의 거시적인 변화와 분야별 미시적인 변화에 대한 안목을 갖추지 않으면 안된다. 비전과 설득력있는 이론과 정보는 대립되는 정책목표들간에 우선순위를 정하고 정책수단들을 합리적으로 선택하는데 필수적이기 때문이다.

둘째, 비전과 개혁의지를 갖추고 정책목표의 우선순위를 정한 후에 이를 구체화한 정책의 세부내용을 결정하고 행동으로 추진하는 역할이다. 이 정책집행단계에서 미국의 고위관료들은 성과를 달성하는 역할을 하여야 한다고 강조하고 있다(Perry, 1994: 195-199). 이러한 역할을 수행하기 위해서는 지식혁명의 핵에 해당되는 지적능력이 요구된다. 변화를 주도하고 성과를 산출할 수 있는 성공적인 정책집행을 위해서는 분야별 전문성과 보다 상위차원에서 논의되는 일반행정가적 능력과 더불어 변화의 소용들이 속에서 비전을 제시할 수 있는 지적 능력이 필요

3) 미국만이 아니라, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이 모두 비슷한 내용과 자질을 제시하고 있다.

하다는 것이다.

분야별 전문성이 중요한 것은 첨언이 필요 없을 것이다. 과학기술의 급속한 발전, 정보화의 심화, 세계화의 거센 물결 속에서 세부분야의 문제해결을 위한 지식은 무서운 속도로 창조되고 축적되고 있다. 이러한 정보나 지식을 축적하지 않으면 살아 남기 어려운 민간부문은 새로운 지식을 빠른 속도로 축적하여 행정과의 지식 및 정보격차를 확대하고 있다. 외부의 관련집단들을 설득하고 협조를 구해야 하는 행정이 민간과의 지식격차를 줄이지 않고는 국정관리를 담당할 수 없다. 비전의 제시나 비전에 알맞는 정책을 개발하기 위해서 필요한 창의성도 풍부한 전문지식의 축적을 바탕으로 할 때만이 가능하다(Bellavita, 1990: 13).

강화되어야 할 것은 분야별 전문성만이 아니다. 행정조직의 상층부에서는 국가의 발전방향과 국정관리전반에 걸친 비전과 통치철학이 필요하다. 국정관리전반에 걸쳐서 정부의 지원을 들러 싸고 정책간에 자원배분 경쟁이 끊임없이 계속되고 있으므로, 장기적인 안목으로 정책목표간에 우선순위를 설정할 수 있는 능력이 있어야 하는 것이다. 이를 위해서는 인류사회의 변화와 각 국가들의 움직임, 우리 현실의 변화에 대한 폭넓은 식견과 세부전문분야의 움직임에 대한 개략적인 지식도 있어야 한다. 21세기의 지식혁명시대를 담당할 엘리트관료들은 엄청난 지적 능력을 소유하고 있어야 한다. 엘리트에게 우선적으로 필요한 지식과 이를 신속하게 습득할 수 있는 훈련이 절실히 절 필요하다.

셋째, 비전과 미션에 적합한 방향으로 부하들의 능력을 개발하며, 동기를 부여하여 장기적으로는 전문성을 추구하고 단기적으로는 외욕을 지니고 일하는 부하들을 육성하는 인적자원의 관리능력이 필요하다(Rainey, 1994: 135-137). 하위직의 인사권을 지니게 된 기관장과 보좌관들이 크게 염두에 두어야 할 기본적인 역할이면서도 지식혁명을 대비하는 중요한 역할이다. 그러나, 우리의 현실에서 기관장들에게 이러한 역할을 크게 기대하는 것은 무리일 것이다. 임기가 짧고 단기적인 성과를 얻어야 하는 기관장이나 보좌관들에게 장기적인 인력개발은 그야말로 공공재에 해당된다. 이미 양성된 유능한 인재를 활용하는 것이 유리하므로 바쁜 업무를 차치하고 교육이나 훈련을 지원하는 기관장이나 상관은 극히 드물다. 따라서 가능한 최선의 방법은 제도적 차원에서 인재양성을 시도하여야 하며, 인사담당기관의 적극적인 역할이 필요하다.

넷째, 고위관료들은 조직의 내부관리를 담당하여야 한다. 예산의 확보와 기술관리 등으로 리더십을 발휘하는 것이며, 우리에게 익숙한 엘리트관료의 전통적인 역할이다. 물론, 이 경우에도 내부규제와 복잡한 절차의 간소화로 부하들의 업무

추진의욕을 북돋우어 주는 역할이 강조되어(Jamieson and O'Mara, 1991: 160), 여기서도 신공공관리적 원리가 깃들어 있음을 볼 수 있다. 조직내부를 효율적으로 관리하는 역할을 위해서는 조직관리, 인사관리, 재무관리, 정보관리등에 관한 전통적 행정학의 지식과 신공공관리에서 새로이 시도되는 관리방식을 습득하면, 어느 정도 성공을 보장받을 수 있다. 문제는 고전적 행정이론과 신공공관리의 논리들이 너무나 대립되는 측면이 많아 이에 대한 이론의 재정립이 선행되어야 한다는 점이다.

마지막으로, 엘리트관료들은 복잡한 외부관계를 관리하여, 정부대내외적으로 관련된 집단이나 조직들의 협조를 확보하여 업무를 성공적으로 추진하는 역할을 수행하여야 한다(Wilson, 1989: 179-195). 국회에 책임을 짐으로서 간접민주주의의 원리를 준수하고, 준정부조직과 비정부조직의 참여를 보장하여 이들의 협조를 얻으면서, 고객들의 다양한 요구에도 민감하게 반응하고, 이들간의 상충되는 주장과 요구를 조정하여야 하는 불가능할 정도의 역할을 수행하여야 한다. 정책공동체(policy community), 정책망(policy network), 업무망(task network) 책임망(accountability network) 등이 어지럽게 얽힌 속에서 추진되고 있는 신국정관리의 어려움이 그대로 드러나고 있는 부분이다. 우리의 경우 민주화가 진행되면서 선거직 공직자들의 영향력이 커지고 있고, 복잡한 업무의 추진을 위하여 외부 집단의 협조가 필수적이 되어 있으며, 정보화와 세계화의 진전이 상황을 더욱 악화시키고 있기 때문에 21세기의 한국행정을 끊임없이 괴롭힐 문제이다. 민주화된 행정환경이 아직도 생소한 한국의 관료들에게는 가장 어려운 역할이 될 것이다.

대외적인 지지획득을 위해서는 친화력과 인내력 및 연계망을 구축할 수 있는 부지런한 성격이 필요하다. 못지 않게 중요한 것은 민주화된 환경 속에서 이기적이기 쉬운 고객요구, 관련집단과 이해관련자들의 상반되는 주장과 요구, 공동생산을 담당할 조직들의 능력과 한계 등을 이해하여, 이들을 엮어 정책을 결정하고 집행하면서도, 민주적 책임성을 확보하는 방법들을 알고 있어야 한다. 이러한 능력 중에는 제한된 공식적 교육이나 훈련과정을 통해서 획득할 수 없는, 직접 경험하여 체득해야 하는 능력들이 많이 포함되어 있다.

#### IV. 엘리트 관료의 육성을 위한 인사개혁의 새 방향

이상과 같은 자질과 능력을 엘리트관료들이 갖추도록 하기 위해서는 먼저, 능



력과 자질을 갖추고 있는 자들을 채용하고, 다음으로 이들을 육성하며 채용이후에도 교육 훈련 보직관리 등을 통하여 끊임없는 노력을 계속해야 한다. 그중에서도 논의의 핵심은 지식혁명시대를 주도할 수 있는 전문성 확보를 가능케 하는 채용과 인사관리에 있다. 전문성 축적을 위한 임용과 직결된 측면만을 고려할 때 가장 시급하게 다루어져야 할 것은 ① 개방형제도와 관련된 정실주의와 실적주의 문제, ② 계급제와 직위분류제의 문제, ③ 전문화된 일반행정부의 양성 문제에 관한 것이다.

### 1. 개방형인사제도의 도입과 실적주의의 문제

민간과 공공부문에서 축적된 전문지식의 효율적 활용을 위하여 핵심적으로 논의되고 있는 것이 개방형 임용제도의 도입과 일선관리자에게 인사상의 재량권을 주기 위한 인사규정의 축소이다. 이 두가지 시도는 그 취지의 적합성에도 불구하고 지금까지 인사행정의 금과옥조로 여겨져온 실적주의에 대한 중대한 도전으로 인식되는 경우가 많다. 그러나, 결론적으로 말한다면, 실적주의의 잘못된 운영에 대한 도전이지 실적주의의 본질에 대한 도전은 아니다.

원래 실적주의는 업무추진능력을 기준으로 사람을 채용하고 승진시키며 보직을 담당케 하는 제도이다(박동서, 1997: 71-84). 단지 채용시에 업무추진능력을 알 수 없기 때문에 업무추진능력을 나타낸다고 믿는 지식을 테스트하는 것이며, 채용된 후의 승진은 업무성과를 기준으로 하는 것이 원칙이다. 또한 관료들의 신분보장도 장기적 근무에 의한 능력의 발전을 도모하고, 정실주의에 의하여 합부로 파면되는 사태로 인하여 발생할 수 있는 신분불안을 해소하기 위한 원칙으로서 기능하였던 것이다. 이러한 이유들 때문에 우리나라도 실적관료제를 구축하기 위하여 지난 40여년 동안 커다란 노력을 기울여 왔으며, 1950년대의 인사행정상의 부조리와 혼란을 극복하는데 크게 기여하고, 우수한 인재를 공개경쟁시험에 의해 채용하여 한국의 경제발전과 국가발전의 중심부 역할을 수행하는 등 국가발전에 상당한 기여를 하여온 것도 사실이다.

이러한 이념적 필요성에도 불구하고 실적주의는 폐쇄적 인사관리를 초래함으로써 무능하고 게으른 관료들이 행정조직에 안주하는 풍토를 만들고, 승진에서 실적이 아닌 연공서열이 기준이 되면서 능력개발이나 업무추진 노력을 더욱 약화시키는 결과를 초래하였다(Peters, 1998: 39-40; 224-227). 채용의 경로를 9급과 5급 간부직에 한정시키는 폐쇄형 제도가 앞서 지적한 바와 같이 일단 채용이 되

면, 신분보장을 강하게 받으면서 연공서열에 의하여 승진하는 제도가 관료들을 안이하게 만들어 관료들의 전문성과 관리능력 향상에 걸림돌이 되었다. 이러한 풍조는 급격하게 변화하는 사회속에서 새로이 필요한 전문지식의 습득을 게을리하게 만들어 지식혁명시대를 주도할 수 없게 만들고 있다. 불행하게도 이제는 시대가 바뀌어 민간의 대기업에서조차도 평생고용의 신화가 깨어지고 있다.

채용시험의 획기적인 개선이 필요한 것은 물론이지만, 짧은 시절에 엄청난 전문성을 획득할 수도 없으므로 채용시험만으로 문제를 해결하기에는 역부족이다. 우수하기로 유명한 인재들을 채용한 일본에서 관료의 전문성부족이 심각하게 논의되는 상태가 벌어지고 있음은 시사하는 바가 많다. 채용시험의 방식이나 우수 대학생들의 무시험채용등도 고려할 시점이 되었지만, 중간관리층의 전반에 걸쳐 우수한 인재들 특별히 채용하는 제도의 도입이 시급한 시점이라고 하겠다.

이러한 논의는 특별채용, 개방형임용 등으로 불리면서, 현재 한국의 관료사회를 술렁이게 하고 있다. 승진하는 맛으로 살아간다는 관료들에게 상위직을 뺏는다는 것은 사기와 헌신적인 업무태도에 커다란 손상을 입힐 것은 분명하다. 그러나, 개방형임용제도의 경우에는 내부관료들에게도 임용의 기회를 주고 경쟁하게 함으로 관료사회에 전문성 축적을 위한 커다란 자극제가 될 것이 틀림없다. 뿐만 아니라, 내부에서 부족한 전문가를 외부에서 활용함으로써 부족한 전문성을 크게 보완할 수가 있다.

여기서 주목할 것은 개방형임용이 전술한 신국정관리를 위해서 중요한 역할을 한다는 점이다. 준정부조직 비정부조직 민간기업 등등과 공동으로 행정문제를 해결해야 하는 많은 부분에서 행정과 외부와의 인사교류가 커다란 도움이 된다는 점에 주목하여야 한다. 외부의 참신한 아이디어가 그대로 행정에 활용되어 새로운 정책개발과 비전의 제시에도 도움이 되며 외부와의 상호신뢰와 이해를 촉진시킬 수도 있다. 또한 분야별 전문가들 사이에 형성되는 직업윤리가 교류되는 전문가들을 통하여公私부문 전체로 확산되고, 이것이 행정의 투명성을 제고하고 행정에 대한 성과평가와 행정통제에도 도움이 될 수 있다. 더욱이 지식혁명에 대처하기 위한 전문지식과 정보의 원활한 교류와 축적을 통하여 국가전체적 인적자원 축적에도 도움이 될 수 있는 점이다. 문제는 이상과 같은 장점에도 불구하고 분야별 전문가들에 의한 지나친 분파성이 나타날 가능성과 이익집단에 의한 전문가의 포획 가능성, 그리고 국가기밀의 누출가능성 등이다. 물론 이들에 대한 세심한 고려가 있겠지만, 가장 중요한 것은 개방형임용이 정실주의로 흐르지 않도록 커다란 주의를 기울여야 한다는 점이다. 개방형임용과 보수결정에서 핵심이 되는

성과측정문제가 너무나 어렵기 때문에 이 문제는 심각하다. 특히 정실주의가 정치권과 연결이 될 때는 견잡을 수 없는 사태가 전개될 가능성이 있다. 아직도 정치권의 개혁이 쉽지 않고, 정치인들의 전문성이 턱없이 부족한 상태에서, 관료들마저 국민들로부터 커다란 지지를 받고 있지 못하기 때문이다. 이 제도가 지방정부에 확산이 될 때는 더욱 심각한 문제가 될 것이다. 그럼에도 불구하고 개방형임용 제도는 한정된 분야의 한정된 직위에서 만이라도 추진되어야 한다. 여러 가지 장점, 특히 엄청나게 축적되고 있는 전문지식과 정보를 폐쇄적인 관료제도로서는 도저히 감당할 수 없기 때문이다. 바람직스러운 것은 엘리트 관료들이 정부와 민간 분야를 오가면서 전문성과 관리능력을 양성하는 경력관리를 만들어 보는 것이다.

## 2. 직위분류제적 요소의 강화와 계급제 운영방식의 개혁

우리나라는 계급제를 인사제도의 기본으로 삼고 있다. 조선시대의 관제도 비슷했지만, 건국이후 지금까지 9등급의 계급을 중심으로 인사관리를 해 오고 있다. 대부분의 행정관료들은 최말단인 9급시험을 통하여 행정부에 들어와서 승진을 통하여 1급까지 올라 가는 단계를 밟게 된다. 그러나 우리나라는 행정고시제도를 두고 간부급에 해당되는 5급에서부터 출발시켜서 고급관료를 양성하고 있는데, 5급의 경우에는 20~30%정도가 고시출신이지만, 4급, 3급으로 올라갈수록 고시출신의 비중이 압도적이 된다. 이러한 계급제의 특징은 동일한 계급의 사람은 동일한 계급의 직위에는 어디에나 갈 수 있도록 하는 점이다. 그러므로, 5급으로서 국립대학교의 교무계장을 담당하던 사람이 교육부의 초등교육을 담당하는 기획계장으로 임명받을 수도 있고, 4급으로서 축산정책과장을 담당하던 사람이 정부양곡의 관리를 담당하는 과장을 맡을 수도 있다.

미국이 채택하고 있는 직위분류제는 전혀 다르다. 직위분류제는 직위가 담당해야 할 업무내용에 따라, 직위를 몇가지로 묶어서 채용이나 자리아동, 승진은 묶음 내부에서만 이루어 지게 하는 제도이다. 축산직 9급으로 채용된 관료는 평생 축산직에만 종사하여 계장이 되고, 과장이 되고, 국장이 되어도 축산직에만 종사하게 한다. 최고직인 축산국장 이후에는 물론 전문 직종을 벗어나서 임용될 수 있게 하는 제도이다.

이처럼 직위분류제가 분야별 전문가를 양성하는데 비해서 계급제는 일반행정가를 양성한다. 계급제는 여러 종류의 업무를 담당하게 함으로서 폭넓은 안목을 지니고 행정을 담당하게 하고, 직위분류제는 분야별 깊이 있는 세부지식을 지닌 전

문가를 키운다. 세계 각국은 이러한 제도의 원천적 장점을 살려 지금까지 공직의 인사체제를 운영하여 왔지만 새로운 지식사회의 요구는 이러한 이분적 사고의 근본적인 수정을 요구하고 있다(강성철 외, 1999: 205).

전술한 바와 같이 과학기술의 발전, 정보화 및 세계화로 인한 사회적 분화에 따라 제기되는 문제는 전문화되면서 일면으로는 전문적 지식을 요구하면서, 여러 분야에 걸친 요소들을 이해하고 처리할 수 있는 일반가적 능력을 요구한다. 한마디로 문제해결을 위한 전문가적 지식과 통합 조정을 위한 일반행정가적인 지식을 동시에 요구하는 것이다.

그렇다면 능력의 한계를 지닌 관료들을 어떻게 이율배반적인 「전문화된 일반행정가(specialized generalist)」로 육성할 수 있는가? 이 문제가 우리만이 아니라 모든 국가들이 21세기의 지식혁명시대를 살아가기 위하여 해결해야 할 가장 핵심적인 인사행정상의 과제이다. 자세한 사항은 다음에서 논의하겠지만 우선, 우리나라의 경우에는 직위분류제적인 요소를 더욱 강화시키면서, 하위직과 상위직을 달리 취급하는 상황론적인 접근 및 세심한 경력관리를 통하여 이를 달성하는 것이 바람직스럽다. 본 논문은 다음의 두가지 기본적 방향을 제시한다.

먼저, 우리나라 인사행정에 직위분류제적인 요소를 더욱 강화해야 한다. 계급제를 채택하고 있지만, 우리도 과거부터 직위분류제적인 인사관리의 장점을 많이 활용해 왔다. 군인 소방 경찰 검찰 등을 별개의 관리원칙과 기준에 따라 관리해왔을 뿐만 아니라, 외교 재정경제 통상 교육 복지 등등의 분야도 다르게 취급하여 왔다. 토목건축 기계 농업 등등 각 종의 기술직도 마찬가지다. 그러나 아직도 좀더 세분하여야 할 분야가 많다. 쏠정부기능에 걸친 대대적인 직무분석작업은 이러한 취지에서 매우 의미있는 작업이라고 하겠다.

둘째, 계급제의 잘못된 운영을 개혁해야 한다. 특히 순환보직의 문제가 심각하다(오석홍, 1997: 295). 직위분류제의 가장 핵심적인 요소는 채용과 임용을 전문직종분야에만 한정시킴으로써 해당 분야의 전문지식을 축적케하는 것이다. 계급제를 채택하면서도 이러한 정신을 최대한 살리는 것이 순환보직에서 임용의 기간을 길게 하는 것이다. 그러나 우리나라는 과거부터도 그랬지만, 1980년대 이후 특히 최근에 접어들어 순환기간이 너무나 짧은 상태가 계속되고 있다(진재구, 1993: 64).<sup>4)</sup>

4) 장관의 수명이 1년 남짓이고, 장관이 바뀌면, 차관보이하 국장들이나 과장, 심지어는 계장급까지 대폭 자리바꿈을 하는 것이 관례로 되어 있다.

예컨대 미국 통상대표부나 상무성의 담당자는 십여년 또는 2십여년 동안 같은 일을 담당하고 있는데, 이를 상대하는 한국의 담당자는 같은 자리에 겨우 1~2년 있게 되면 협상의 결과는 보지 않아도 쉽게 짐작할 수 있다. 이처럼 순환보직의 기간이 짧은 문제는 장차관이 업무추진을 위한 리더십의 발휘만을 위해서 발생한 문제는 아니다. 우리나라에서 문제시 될 수 있는 고려는 두가지가 있는데 첫째는 관료들의 의식상태와 관련된 것으로서 인기가 없는 업무에 오랫동안 종사시키면 사기가 떨어진다는 인식 때문이며,<sup>5)</sup> 둘째는 외부의 이익집단들이나 고객들이 관료를 포획할 가능성, 즉 동일한 분야에 오래 두면, 유착관계가 형성되어 부정 부패의 온상이 된다는 걱정 때문이다. 모두 전근대적인 부패행정과 관련되어 있다. 사실 한국에서의 부패문제는 인사행정만이 아니라 모든 행정관리를 뒤틀리게 만드는 장본인이다. 이제는 부패문제를 다른 방식으로 해결하면서, 인사행정은 본 궤도를 찾아야 할 시기이다.

따라서 동일 분야에서의 업무계속이 가지는 효용에 관한 인식의 전환이 필요하다. 동일한 분야의 업무를 계속 담당시키는 것은 행정책임을 확보하는 커다란 장점도 있다. 사실 우리 행정은 집행만 끝나면, 아무도 책임을 지지 않는 상태를 너무나 오랫동안 지속해 왔다. 그래서 사고가 나도 누가 책임이 있는지 정확히 판단할 수도 없고, 이런 상태에서 정책실명제를 도입하더라도 효과가 있을 수 없다. 한 분야에 계속 근무를 하게 되면, 책임문제는 보다 분명해질 것이며, 책임감만이 아니라 사명감과 자부심 또한 완전히 달라질 것이다.

순환보직에서의 문제를 더욱 악화시키는 것이 업무 인수인계의 부실이며 우리와 같은 계급제를 채택하고 있는 일본과 비교하면, 한국의 업무 인수인계는 없는 것이나 같다고 할 정도로, 국장이나 과장의 자리바꿈이 있을 때 전임자가 후임자에게 정확하게 업무를 인수시키는 예가 거의 전무하다.<sup>6)</sup> 그러나 공식서류상에 나

5) 교육훈련기관, 고객이 없는 기획부서, 남의 뒷바라지나 하는 법무행정 등등이 인기 없는 부서의 대표적인 경우들이다.

6) 한국에서 업무의 인수인계가 가장 잘 되어 있다고 하는 해외 공관에서도 같은 문제는 발생하고 있다. 예를 들어 미국에 있는 한국대사관에서 근무하는 각 부처가 파견한 국장급 또는 과장급 연락관(attaché)은 보통 2개월전에 후임자가 도착하여 전임자로부터 여러 가지를 배운다. 미국정부에서 상대자들이 누구이며, 어떤 성향을 지닌 자들인지(친한파 또는 반한파 식으로), 이들과의 접촉방법 등등을 전임자가 가르친다. 그러나, 업무수행과 관련된 갖가지의 정보에 관해서는, 공식적인 서류 정도만을 후임자에게 간단히 설명하는 것으로 끝나기 때문에 미국의 상대자(counterpart, 직위분류제에 의하여 계속 한국정부 본부와 연락관

타나지 않는 것으로서 대외관계에서 행정관료가 알아야 할 것은 너무나 많다. 뿐만 아니라, 국내문제의 해결에서나 새로운 정책의 수립으로 미래를 창조하는 경우에도 전임자들이 습득한 정책대상집단과의 접촉에서 발생하는 다양한 문제나 고객들의 요구사항, 외부 기관이나 집단과의 접촉과정에서 상호 양해 또는 이해한 내용들, 이들의 협조를 얻기 위해서 필요한 조치들 등등에 대한 정보가 후임자에게 전달되어야 한다.

그렇게 함으로써, 개인정보의 조직소유가 가능한 방향으로 경력관리가 이루어질 수 있을 것이다. 이와 같은 개인적 정보의 조직적 소유가 없이는 그 정보는 얼마 가지 않아 유용성이 급감하면서 망각속으로 사라지게 된다. 계급제의 근간을 유지하는 한 이 부분에 대한 대책이 시급하다고 할 것이다.

### 3. 전문화된 일반행정가의 양성방안

그렇다면, 세부 분야별 깊이 있는 전문지식과 풍부한 정보를 축적하여야 하는 관료들이 어떻게 종합적인 지식을 갖출수가 있는가, 즉 전문화된 일반행정가를 어떻게 육성할 것인가 하는 점이 관건이 된다. 이문제는 상반된 지식을 한 사람에게 요구하는 문제이므로, 바람직한 해결책을 찾기 힘든 영원한 딜레마가 될 수 있다. 행정이론에서 전제하여 온 두가지 논리를 이용하여 가능한 해결책을 찾아 보고자 한다.

우선 종합적인 지식이나 정보는 행정조직의 상층부로 갈수록 필요해 질 것이라는 점에 주목하여야 하며, 둘째 관련되는 분야들은 비슷한 분야에서부터 아주 이질적인 분야까지 분포되고, 조직 상층부로 갈수록 이질적인 분야를 포함하게 되는 점을 고려하여야 한다.<sup>7)</sup> 이러한 점을 고려하여 상위계급으로 가면서 비슷한

---

략관을 상대해 온)는 새로운 한국의 연락관을 쉽게 통제할 수 있다. 한국의 연락관은 과거의 협상과정이나 협조과정에서 공식 서류에 나타나지 않은 양해사항이나 협조약속같은 것을 정확하게 알지 못하므로 쉽게 당하게 되는 것이다.

- 7) 부처들을 구성하거나 부처의 업무를 몇 개의 국의 업무로, 국의 업무를과의 업무로,과의 업무를 계의 업무로, 계의 업무를 다시 담당직위별을 분해한 것을 전혀 반대의 각도에서 상향식으로 올려 보면 쉽게 이해가 간다. 즉 비슷한 업무를 모아서 하나의 계를 만들고, 계의 업무가 비슷한 것을과의 업무로 모으듯이 상층부로 갈수록 업무의 동질성은 희박해지고 이질적인 업무들이 포함되는 것이다. 이 논리는 직위분류제에서 직위 — 직렬 — 직군 등으로 통합하는 과정에서 그대로 나타나고 있다.

업무에 속하는 직원들을 정하고 그 직군 내에서 순환보직을 시키는 방법이 비교적 무난한 해결책이다.

이를 위하여 상위직으로 승진할 엘리트 관료들에 대한 세심한 경력관리를 설계해야 함을 알 수 있다. 가장 논리적인 방법은 승진될 상위직이 관장하는 업무를 모두 담당시킨 후에 승진시키는 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 이러한 방법이 현실에서는 그대로 적용되지 못할 것이므로, 가장 실현가능성이 있는 방법은 국장을 담당하기 위해서 결정적인 분야가 어느 것인지를 확인하여 이를 주된 전문분야로 하여 반드시 거치도록 하고, 다른 분야에 대해서는 승진이전에 교육 훈련과정을 통하여 어느 정도의 전문지식을 습득하도록 하 것이다.<sup>9)</sup>

결론적으로, 상위 직위로 승진시킬 엘리트관료들의 보직경로는 승진하고자 하는 상위직의 관할하에 있는 전문분야 중에서 주된 분야를 담당할 경력이 있도록 하되, 부차적으로 중요한 관련분야에 대해서는 현재직위보다 한 단계 낮은 직위에 있을 때 경험하도록 하는 방향으로 보직관리가 이루어져야 한다는 것이다. 물론 교육과 훈련을 통하여 나머지를 충분히 보충하도록 하여, 고위관료는 누구나 현직위가 요구하는 주된 전문분야의 전문적 지식과 정보를 충분히 축적하고 부수적 분야에 대해서는 적어도 半전문가정도의 지식과 정보는 지니고 있어야 한다.

- 8) 예를 들어 축산정책과장, 사료과장, 가축위생과장 등등의 직위를 다 거친 사람을 축산국장으로 승진시키는 방법이다.
- 9) 이런 식의 경력관리는 상위직으로 갈수록 적용이 어려워진다. 한 명이나 두 명밖에 없는 차관보자리에 승진시키는 경우를 생각해 보라. 관장하는 3-4개국의 국장자리를 모두 거친 사람을 찾는 것은 물론 불가능하고, 핵심 전문분야를 정하기도 힘들다. 정보와 전문성의 축적을 위해서 적어도 2~3년은 재직해야 할 국장자리에 한사람이 3~4 개 국을 돌면서 근무를 한다는 것은 인사의 상향적 이동성을 크게 해친다. 결국 한 두 개의 핵심 국장 업무 중의 어느 것을 담당할 경험이 있고, 나머지의 국의 업무에 대해서는 어느 정도 半전문성을 확보한 사람을 차관보로 승진시키는 수밖에 없다. 나머지 국에 대해서 어느 정도의 전문성을 지니는 방법은 교육 훈련만으로는 부족할 지 모른다. 너무 광범한 분야들을 감당하여야 하기 때문이다. 그래서, 부수적 보직경로로서 과장시절에 자신의 주된 전문분야가 아닌 관련된 분야(즉 인접 국의 과장직위)에 종사하는 경력을 지니도록 하는 방법이 있다.

## V. 결 어

전술한 바와 같이 정부의 인사관리는 국가전체의 인력관리와 맞물려 있기 때문에 심도있는 전략적 인사관리계획의 수립을 위해서는 대학교육과 과학기술행정까지도 고려하여야 하는 광범위한 시각이 필요하다. 그러나 우리의 현행 인사행정 체제는 이처럼 범국가적인 연계를 이루기는 커녕, 체제 자체의 문제도 심각한 형편이다. 여기에서는 이러한 인사조직의 개혁방안을 중심을 논의함으로써 결론에 대신하고자 한다.

우선 지적할 수 있는 것이 인사행정의 중핵을 이루고 있는 중앙인사위원회의 관할문제이다. 주지하는 바와 같이 최근 총무처와 내무부가 통합되어 행자부가 되었다가 다시 중앙인사위원회가 분리하여 상위직 인사관리를 담당하게 되었다. 중앙인사위는 기능상 중요성을 인정받았고, 또한 단기간에 고위관료의 인사와 관련하여 상당한 업적을 내고 있다. 중앙인사위의 업무와 관련한 첫째 문제는 하위직과 상위직을 구분하여 담당하는 것이 바람직한 것인가 하는 점이다. 유능하고 전문성있는 관료를 채용하고 육성하는 일이 계급에 따라 분리되어서는 안된다. 더우기 중간관리직이라고 볼 수 있는 5급이상을 분리하여 3급이상은 중앙인사위원회에서 담당하고 5급과 4급은 행자부에서 담당한다는 것은 논리적으로도 타당성이 약하다. 앞서 지적했지만, 인재의 채용과 육성은 행정관료 전체를 대상으로 종합적인 관리를 하지 않으면 안되기 때문에 5급과 4급에 특채되는 외부전문가가 3급이상의 전문가의 임용과 분리될 수 없다. 인사관리의 이원화는 머지 않아 그 심각한 문제를 발생시킬 것이다.

특히 내무부의 업무와 총무처의 인사관리업무는 질적으로 다른 측면이 많고, 지방정부의 인사가 자치정부에 의하여 실질적으로 관리됨에 따라 그 이질성은 심화되고 있다. 중요한 현안문제가 계속적으로 등장하는 경찰업무와 자치 및 안전관리업무등을 주관하는 행자부 장관이 당장 커다란 문제가 돌발적으로 터지지 않는 중하위직 이하의 인사관리에 대하여 큰 관심을 보이기 힘들다. 행자부에 남아 있는 한, 중하위직 인사관리업무는 침체와 위축을 면할 수 없을 것이다. 행정개혁을 주관하던 업무가 예산실과 통합된 후에 예산업무의 일상적이고 과중한 부담때문에 극도로 위축되어 행정개혁의 혼란을 가져 왔다는 미국의 OMB에 대한 비판을 명심할 필요가 있다. 바람직한 인사관리를 위해서는 인사업무의 통합이 필요하다.



둘째로, 인사관리체제의 주관부처 뿐만 아니라, 중앙인사기관과 각 부처들, 또는 각 기관들과의 역할 분담이 중요하다. 이미 하위직의 인사에 대하여는 각 기관들이 자율성을 획득해 가고 있다. 이러한 변화는 전문지식을 갖춘 관료들을 제대로 활용하고 육성하는 것은 직접 이들을 지휘하는 기관장들이 수행해야 하는 점을 고려하면 가급적 강화시키는 것이 바람직하다. 그러므로 세세한 인사규칙들은 이러한 취지에서 검토되어 축소되어야 한다. 책임운영기관의 운영을 위해서 인사상의 자율권을 기관장에게 대폭 허용하는 정신을 살려야 할 것이다.

그럼에도 불구하고, 중앙인사기관의 책무는 상존한다. 인재의 양성은 공공재에 해당되므로 기관장들이 장기적인 안목에서 부하들의 능력개발에 신경을 쓸 것으로 기대하기 어렵기 때문이다. 각 기관장들이 당장 눈앞에 닥친 업무에 급급하여 능력있는 직원의 재교육이나 훈련을 기피할 것은 명백하며, 그들의 책임기간이 너무나 짧기 때문에 문제는 더욱 심각해진다. 전문한 전문지식 축적을 위한 경력관리도 사정은 마찬가지이므로 중앙인사기관이 개입할 수밖에 없다. 중앙인사기관이 개입하는 경우에도, 필요한 최소한도에 그쳐야 하겠지만, 부처들이 등한하기 쉬운 교육 훈련 등을 주관하며, 중요한 인사관리업무에 대한 전략적 기획과 이를 구체화한 인사규정을 커다란 틀 속에서 수립하는 역할은 강조되어야 한다. 외국정부의 인사 사례를 끊임없이 연구하여 그 공과 과를 판단하고 한국의 현실에 적합하게 수정 보완하여 도입하여야 할 뿐만 아니라, 민간부문에서의 인사관리방식도 치밀한 분석을 거쳐서 도입하여야 한다. 물론 장기적인 안목으로 국가 전체의 인적 자본 개발과 축적을 위한 고려도 필요하다.

이상과 같은 인사행정체제의 개혁은 새천년의 지식혁명이 제기하는 변화의 심각성을 인식하고 그에 대한 진지한 숙고가 있을 때만이 가능하다. 이제 인사문제를 포함한 국정관리 전반에 대한 패러다임의 전환이 시급한 시기가 도래하였다. 지식사회의 출현에 대응하는 이러한 발상의 전환이야말로 이 논문이 가장 힘주어 강조하는 명제의 하나이다.

## 참고문헌

강성철·김판석·이종수·최근열·하태권, 「새 인사행정론」(개정판), 서울: 대영출판사, 1999.

강원택, “영국 행정개혁과 국가통치기능의 변화: 국가의 공동화 혹은 중앙 집중

- 화?” 「한국행정학보」 제32권 제 4 호, 1998. pp. 53-66.
- 박동서, 「인사행정론」, 서울: 법문사, 1997.
- 박희봉·김상묵, “외국 행정개혁과 김대중 정부의 행정개혁 비교연구,” 「한국행정학보」 제32권 제 4 호, 1998. pp. 19-35.
- 민진, “한국과 영국의 행정개혁의 비교,” 「한국행정학보」 제32권 제 4 호, 1998. pp. 37-52.
- 오석홍, 「인사행정론」(신정판), 서울: 박영사, 1997.
- 진재구, “행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선”, 서울: 한국행정연구원, 1993.
- Ban, C., “The Status of Public Personnel Reform in the United States,” 서울대학교 행정대학원 교수세미나 발표논문, 1999. 11. 11.
- Bellavita, C., “The Role of Practitioners in the Intellectual Development of Public Administration” in Bellavita, C. ed., *How Public Organizations Work: Learning from Experience*, NY: Praeger, 1990. pp. 1-14.
- Buchholz, S., Roth, T., and Hess K., *Creating the High-Performance Team*, NY: John Wiley & Sons, 1987.
- Caiden, G., “Administrative Reform: American Style,” *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, 1994. pp. 123-128.
- DiIulio Jr. J.J., Garvey, G. and Kettl, D.F., *Improving Government Performance: An Owner's Manual*, Washington DC: The Brookings Institution, 1993.
- DiIulio, Jr. J.J., *Deregulating the Public Sector: Can Government Be Improved?* Washington DC: The Brookings Institution, 1994.
- Drucker, P., “The Coming of the New Organization,” *Harvard Business Review*, Vol. 73, No. 1, 1988. pp. 54-62.
- Drucker, P., *Post-Capitalist Society*, NY: HarperCollins, (이재규 역, 자본주의 이후의 사회, 서울: 한국경제신문사), 1993.
- Drucker, P. et al., *Organization of the Future*, (이재규 서재현 역, 미래의 조직, 서울: 한국경제신문사), 1998.
- Fredericson, G., “Public Administration Conjunction,” 서울대학교 행정대학원 40주년 기념, 「행정학교육의 변화와 발전방향」(1999. 4.), 1999.
- Giddens, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, (한상진 박찬욱 공역, 「제 3 의 길」, 서울: 생각의 나무), 1998.

- Gore, A., *Creating a Government That Works Better and Cost Less : The Report of the National Performance Review*, NY: Plume, 1993.
- Jamieson, D. and O'Mara, J., *Managing Workforce 2000: Gaining the Diversity Advantage*, San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- Katzenbach, J.R. and Smith, D.K., *The Wisdom of Teams: Creating the High-Performance Organization*, Boston: Harvard Business School Press, 1993.
- Kettl, D.F., "Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers" in Kettl, D.F. and DiIulio, J.J. eds., *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington DC: The Brookings Institution, 1995. pp. 9-83.
- Murphy, K.J., "Performance Measurement and Appraisal: Motivating Managers to Identify and Reward Performance," Bruns, Jr., W.J. ed., *Performance Measurement, Evaluation, and Incentives*, Boston: Harvard Business School Press, 1992.
- Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, 1992. Reading: Addison-Wesley, (삼성경제연구소 역, 「정부혁신의 길」, 서울: 삼성경제연구소, 1994.)
- Osborne, D. and Plastrik, P., *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, 1997. (Reading: Addison-Wesley).
- Perry, J.L., "Revitalizing Employee Ties with Public Organizations," in Ingraham, P.W. eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994. pp. 191-214.
- Peters, B.G., *The Future of Governing: Four Emerging Models*, (정용덕 외 공역, 「미래의 국정관리」, 서울: 법문사), 1998.
- Rainey, H.G., "Rethinking Public Personnel Administration," in Ingraham, P.W. eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994. pp. 115-140.
- Sanders, R.P., "Reinventing the Senior Executive Services," in Ingraham, P.W. eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994. pp. 215-238.
- Thurow, L.C., (한기찬 역), 「지식의 지배」, 서울: 생각의 나무, 1999.
- US Office of Personnel Management, *Guide to Senior Executive Service Qualifications*, 1998.
- Wilson, J.Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, NY: Basic Books, 1989.

Wise, L.R., "Rethinking Public Employment Structures and Strategies," in Ingraham, P.W. eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994. pp. 239-258.