

인사행정원리의 이해와 오해

오 석 홍*

<目 次>

- | | |
|-----------|-----------|
| I. 머리말 | IV. 대표관료제 |
| II. 엽관체제 | V. 직업공무원제 |
| III. 실적체제 | |

<요 약>

이 글은 우리에게 가장 친근하면서도 소원한 인사행정모형들을 논의한 것이다. 그런 모형들에 대한 이해의 허와 실을 따져 보고, 관념적 명료화를 촉구하였다.

우리나라에서는 엽관체제, 실적체제, 대표관료제, 그리고 직업공무원제가 추구하는 원리와 내용을 잘못 이해하는 일이 많다. 그러한 원리들을 잘못 적용해 인사행정개혁의 혼란을 자초하는 경우도 드물지 않다. 누구나 알것 같은 아주 기초적인 원리 또는 관념에 대해 혼란이 있다는 것은 걱정스러운 일이다.

이 글에서는 위 네 가지 모형의 의미를 먼저 정의하였다. 이어서 각 모형의 실천적 이점과 결함, 상황변화에 따른 공과의 변화 등에 언급하였다. 그리고 우리나라에서 흔히 볼 수 있는 물이해와 오용의 예들을 검토하였다. 이 글이 인사행정원리들을 둘러싼 관념적 혼란과 그로 인한 의사전달의 장애를 극복하는데 도움이 되었으면 하는 것이 필자의 희망이다.

I. 머리말

사람이 자기가 주장하는 바를 잘 모르고 주장한다면 어리석은 일이다. 다른 사람의 주장이 무엇을 뜻하는지 잘 모르면서 그것을 비판한다면 그 또한 어리석은

*서울대학교 행정대학원 교수

일이다. 생각하고 주장하는 데서 관념적 모호성을 극복하지 못하고 의사전달의 장애를 일으키면 혼란이 따르게 마련이다. 개인생활에서의 사소한 관념적 혼란은 별문제가 아닐 수 있다. 그러나 정치·행정의 국가대사에서 저지르는 관념적 혼란은 큰 문제라 하지 않을 수 없다.

행정의 현장에서 행정에 관한 그리고 행정을 둘러싼 관념적 혼란이 행정의 행동을 저하시키는 일이 드물지 않다. 특히 행정개혁의 과정에서 저지르는 관념적 혼란은 실책과 낭비를 빚는 바가 크다. 개혁행동자들이 개혁사업의 핵심개념을 모호하게 이해하거나 오해하고 개혁을 추진한다면 개혁의 목표와 추진전략은 뒤틀릴 수 밖에 없다. 언론을 포함한 관찰자·비판자들도 행정개혁의 주요개념들을 잘 모르면서 비판하는 경우가 있다. 이 또한 국민여론을 오도하고 개혁에 장애를 줄 수 있다.

행정개혁시장에 범람하는 것은 외래적 관념·원리·모형들이다. 그 안에서 어정쩡한 이해와 오해가 양산되고 있다. 그중 흔히 볼 수 있는 예는 조직과 인사의 개혁에 관한 것들이다.

이 글에서는 외래적인 인사행정원리 또는 인사행정모형의 이해와 물이해를 오락가락하는 관념적 혼란에 주목하려 한다. 여기서 골라 논의하려는 것은 엽관체제, 실적체제, 대표관료제 그리고 직업공무원제이다. 이러한 모형들을 이끄는 가치기준(원리·주의·기준)은 보편적인 적실성을 지닌 것이 아니다. 그 옳고 그름이나 이익·손실은 사람들의 의지와 상황적 조건에 따라 달라질 수 있으므로 사실 각 모형 자체의 성격은 중립적인 것이라 할 수 있다.

그런데도 불구하고 언제나 좋은 모형과 나쁜 모형의 편을 갈라 고착적으로 생각하는 사람들이 있다. 한번 좋은 모형은 때와 장소의 변화에 불구하고 좋은 모형인 것처럼 착각하는 사람들도 있다. 각 모형의 원리를 인사체제 전반에 총체적으로 적용할 때와 부분적으로 적용할 때의 효용성논의는 서로 달라야 할 터인데 이를 뒤섞어 오해를 자아내는 경우도 있다.

엽관체제·실적체제·대표관료제의 기술적 처방은 서로 판이하다. 원리도출의 근가정도 약간씩은 서로 다르다. 그러나 세 가지 모형은 다같이 민주국가에서 인사행정의 민주화와 형평성제고를 지향하는 것들이다. 세 가지 모형이 처방하는 수단이 서로 다르다는 점 때문에 세 가지 모형이 추구하는 이념이 거의 같다는 사실을 잊는 사람들이 있다. 각기 다른 수단들의 우열도 보편적으로 평가할 수는 없다. 서로 구별되는 수단들이 얼마나 지지될 수 있는 가는 상황적 조건과 사람들의 관념이 결정한다.

직업공무원제는 전통적 관료제의 구성원리에 일관되는 원리를 추구하는 인사행정 모형이다. 이 모형의 유용성도 상황에 따라 달라질 수 밖에 없다. 전통적 관료제가 시대적 사명을 충실히 수행하고 있을 때는 직업공무원제의 효용도 컸다. 그러나 탈관료화의 요구가 드세어진 시대에는 직업공무원제의 지지기반도 약화될 수 밖에 없다.

우리 정부에서는 지금 직업공무원제의 원리들을 타파하려는 행정개혁사업들을 추진하고 있다. 그러면서도 정부 내외의 논객들 가운데 상당수는 직업공무원제를 확립해야 한다는 주장을 굽히지 않는다. 그러나 직업공무원제의 확립을 말하는 사람들은 대개 그것이 무엇을 뜻하는지 설명하지 못한다.

전문적인 연구분야에서 만들고 발전시킨 관념들은 개혁추진자들이나 비평자들이 받아들이고 올바르게 소화하여 사용하는 것이 바람직하다. 그러한 관념을 수정하거나 부득이 이를 가름하는 관념을 써야 할 때에는 관념적 명료화를 잊지 말아야 한다.

II. 엽관체제

오늘날 행정체제를 둘러싼 변화의 여러 얼굴 가운데 하나가 정치화의 촉진이다. 주권재민의 구현을 실질화하기 위해서 정치부문의 역량을 강화해야 한다는 것, 행정국가화의 과정에서 비대해진 행정은 정치부문에 상당한 역할을 이전해야 한다는 것, 행정민주화의 일환으로 행정은 정치적 방법을 많이 배워야 한다는 것, 정부안에 정치적 선출직이 늘어난다는 것 등을 정치화시대의 요청이며 특징이라고 말할 수 있다. 이러한 정치화시대에는 엽관인사가 인사행정의 중요한 정책의제로 된다.

인사행정에 접근하는 관념적 틀 또는 모형으로 이해되는 엽관체제의 의미부터 확실히 해야 한다. 행정학에서 표준적인 것으로 받아들이고 있는 엽관체제의 의미를 알아보기로 한다.

獵官體制(Spoils System) 또는 엽관주의체제는 엽관주의에 입각한 인사제도이다. 엽관주의는 집권한 정당의 추종자들을 정당활동에 대한 공헌도와 충성심의 정도 그리고 집권세력에 의한 신뢰수준에 따라 공무원으로 임용해야 한다는 원리이다. 공직임용을 정치적 보상의 차원에서 보려는 발상에서부터 엽관주의는 출발되었다. 그러나 정치과정을 통한 집권자들의 인사재량권을 실천적으로는 더 부각

시킨 원리이다.

민주국가의 복수정당제하에서 실천이 가능한 엽관주의는 정권이 바뀔 때마다 공무원들도 따라서 바뀌는 것을 처방한다. 공직임용에 관한 실적기준이나 객관화된 시험절차없이 집권한 정치지도자들이 그들을 정치적으로 추종하는 사람들이나 그들이 신뢰할 수 있는 사람들을 공직에 임명할 수 있게 해야 한다는 처방인 것이다.

엽관주의는 정권이 바뀌면 새 주인을 따라 들어오는 사람들에게 재직자들은 자리를 내 놓아야 한다는 원리 즉 교체임용주의를 내포한다. 그리고 엽관주의는 공무원들이 공직에 머무르는 동안에도 정당적 유대와 충성심을 유지하도록 처방한다.

엽관체제를 행정체제 전반에 적용하는 경우를 준거로 하여 엽관체제의 실천적 공과를 생각해 보기로 한다.

엽관체제의 필요성을 주장하는 사람들은 그 정당화근거를 민주성과 형평성의 추구에서 구하게 된다. 엽관주의가 실천되는 경우 정부관료제의 민주화, 공직임용의 형평성 제고 그리고 나아가서는 민주정치의 발전에 이바지할 수 있다.

공직임용의 귀속적 기준을 타파하고 누구든지 정치적 기여와 연고관계에 따라 공직에 임용될 수 있도록 공직을 개방하면 그것 자체가 형평성·민주성을 높이는 일이 된다. 정부관료제가 일부 혜택집단의 고정적 전유물이 되거나 귀족화하거나 국민으로부터 멀어지는 세력집단으로 되는 것을 막을 수 있다. 엽관주의가 내포하는 교체임용주의의 실천은 공무원들의 주기적이고 대량적인 교체를 결과한다. 이 또한 정치·행정의 민주화에 기여한다고 할 수 있다. 보다 많은 사람들이 정부의 일에 참여할 기회를 얻기 때문이다.

민주적 선거과정을 거쳐 집권한 정당과 정책에 대한 공무원들의 충성심을 확보할 수 있다는 것도 민주주의 논리에 일관된다고 할 수 있다. 집권자들은 공무원들에 대한 보다 강한 장악력을 가지고 국민들에게 공약한 정책을 구현해 나갈 수 있다. 이것은 주권재민원리의 구현방안이 된다. 엽관주의는 민주적 정당제도 유지에 힘을 보태줄 수 있다. 이 또한 민주주의에 대한 공헌이라고 할 수 있다.

이러한 이상을 추구하는 데 엽관체제라는 수단의 동원이 수용될 수 있으려면 일정한 조건이 갖추어져 있어야 한다. 미국의 경험에서 보는 바와 같이 정당제도를 포함한 민주적 정부제도의 기초를 마련하는 초창기적 요청이 국가적 현안일 때 엽관주의적 수단의 수용은 쉬워진다. 행정업무가 단순하고 업무담당자의 전문화수준이 낮을 것, 공직취임에 대한 경쟁이 덜 치열한 것, 귀족 등 특권계층에

의한 공직독점에 대한 반발이 고조되어 세인의 관심이 그에 집중되는 것 등도 엽관주의적 인사행정의 온상을 제공하거나 저항을 줄이는 조건이 된다.

이러한 조건들이 사라지면 엽관주의적 인사행정이 수용되기 어렵다. 행정의 전문성이 높아져 아마추어적 운영이 어렵게 될 때, 특권계층의 공직독점제도가 사라질 때, 엽관의 도움이 없이도 지탱 될 수 있을만큼 정당들의 자생력이 강화될 때 엽관주의적 수단은 지지를 받을 수 없다.

그리고 엽관주의적 접근방법은 본래적이라고 할만한 실천적 병폐를 수반하는 것이다. 정권이 바뀔 때마다 대량적인 공무원 교체가 일어나기 때문에 행정의 계속성이 손상되고 혼란과 낭비가 빚어질 수 있다. 무능한 사람들이 정실의 줄을 타고 공무원이 되는 일이 많아질 수 있다. 위인설관·매관매직·관기문란 등의 폐단이 생길 가능성이 크다.

엽관체제는 그 실천에 있어서 한편으로 민주성·형평성을 추구하면서 다른 한편으로는 이를 저해할 수 밖에 없는 딜레마를 해결하지 못한다. 엽관적 인사는 귀속적 신분 등 특권적 지위를 공직임용의 조건으로 삼지 못하도록 하고 누구나 공무원으로 될 수 있도록 문호를 개방하는 일종의 투쟁적 취지를 지닌 것이다. 그러나 그 문호개방은 반쪽짜리 문호개방이며 심각한 차별을 결과 할 수 있는 문호개방이다. 집권정당에 연줄이 닿고 정당적 특수이익에 충성하는 사람들만이 공직에 들어갈 수 있으므로 '누구나'로 설명되는 사람의 범위는 한정될 수밖에 없다. 그 범위 밖에 있는 사람들에게 엽관체제의 운영은 민주적이지도 않고 공평하지도 않은 것이다.

엽관체제를 위한 온상적 조건이 사라지고 엽관적 임용의 실질적 비민주성을 사람들이 심각하게 느끼게 되면 엽관주의적 인사행정수단은 설 땅을 잃게 된다.

여기까지의 이야기로써 엽관주의적 인사행정수단의 효용은 상황에 따라서 달라진다는 것 그리고 우리나라를 포함한 현대문명국가에서 엽관주의의 총체적 적용은 효용보다 현저히 더 큰 폐단을 낳을 것이라는 점은 분명히 했다고 생각한다. 우리나라에서 공직에 전반적으로 엽관체제를 도입하는 것은 지금의 상황에서 바람직하지 않을 뿐 아니라 가능하지도 않다. 엽관인사의 전반적 실시를 주장하는 사람은 없을 것이다.

그러나 오늘날의 상황하에서도 엽관주의적 수단의 부분적 채택은 필요하다. 엽관적 임용절차를 완전히 배척하고는 민주국가의 정치·행정체제를 제대로 운영할 수가 없다. 집권자들이 믿을 수 있고 충성심을 확보할 수 있는 사람을 써야 할 때, 임용예정직의 자격기준을 객관화하여 시험하기 어려울 때, 그리고 인력운용

상의 실적주의적 제약을 탈피해야 할 필요가 있을 때에는 엽관임용의 필요가 특히 큰 것이다.

따라서 여러 폐단과 남용의 위협에도 불구하고 현대국가에서는 엽관체제 적용이 정당화되는 한정된 영역을 인정한다. 우리나라에서도 일정한 직역을 한정하여 엽관적 임용의 정당성을 법적으로 승인해 왔다. 그 대표적인 영역이 장·차관 등 정무직의 임용이다. 국영기업 등 준정부적 조직의 고급관리자 임용도 대개 엽관적 방법에 의한다.

이와 같이 우리 정부에는 엽관임용이 실재한다. 그리고 그것이 법적으로 승인된 범위 내에서는 정당시된다. 적어도 학계에서는 자명한 것으로 이해되고 있는 이런 이야기를 새삼스럽게 강조하는 까닭은 이에 대한 물이해가 정부 내외에 퍼져 있기 때문이다. 이로 인한 의사전달의 장애와 오도된 여론은 국민사기를 저하시키고 국정수행에 차질을 줄 수 있다.

우선 엽관적 임용에 대한 무조건적 적대감정을 문제로 꼽을 수 있다. 그 원인은 여러 가지이겠으나 용어의 탓도 큰 것으로 생각된다. 영어의 스포일스 시스템을 '재량임용'이나 '정치적 임용'으로 번역했다라면 하는 아쉬움이 있다. 엽관이라는 말을 썼기 때문에 사람들은 '벼슬사냥' '매관매직' '위인설관' 등을 금방 연상하는 것이 아닌가 싶다. 그리하여 엽관인사는 언제나 나쁜 것이라는 고정관념을 형성하는 것으로 보인다. 일반상식인들에게는 확실히 이런 증상이 있다.

엽관체제의 운영에서 과거에 저지른 실책 때문에 엽관인사에 대한 일반적 혐오감을 키운 면도 있다. 무능하거나 사회적 지탄을 받는 사람을 개인적 친분 때문에 또는 정치적 이익거래 때문에 임용한 사례가 적지 않았다. 공직인사의 지역적 불균형을 누적시켜 국가적인 문제를 키우기도 했다. 엽관인사가 정당화되지 않는(금지된) 영역에까지 엽관인사의 영향을 파급시켜 인사행정이 불공평하다는 인식을 키우기도 했다.

이러한 시행상의 잘못은 시정해야 한다. 그러나 법적으로 정당화된 그리고 필요한 엽관인사까지 반대하는 것은 잘못이다. 시행상의 잘못이 아닌 것을 잘못이라고 몰아 비판하는 태도는 달라져야 한다. 예컨대 대통령이 가장 신뢰하는 사람들은 엽관인사가 허용되는 공직에서조차 배제해야 공정한 인사인 것처럼 여론몰이를 하려는 것은 큰 잘못이다. 대통령이나 정당지도자들의 측근인사들은 그 자격을 불문하고 '家臣그룹'이라 칭해 비하하고 그들의 인사간여를 죄악시하는 듯한 태도는 그릇된 것이다. 집권한 정치지도자들은 가깝고 유능하고 신뢰할 수 있는 사람들의 조력을 받아야만 거대한 정부관료제를 장악할 수 있는 것이다.

‘낙하산인사’라는 비아냥거림의 언어도 사라져야 한다. 기관장이나 고급관리자들이 조직 외부로부터 선발되면 이를 낙하산인사라는 ‘죄목’으로 고발하려드는 일이 흔하다. 내부승진은 좋고 외부로부터의 인재발굴은 언제나 나쁜 것처럼 시사하려 드는 것이다. 낙하산인사를 비판하는 사람들도 사실은 승진에만 의존하는 폐쇄적 임용체제에는 반대할 수 밖에 없을 것이다. 다른 데 가서는 공직인사의 개방화를 주장하기도 할 것이다. 외부로부터의 엽관적 임용을 일괄하여 낙하산인사로 매도하지 말고 개별적 인물의 자격을 논해야 할 것이다.

엽관체제는 일정영역에서 꼭 필요하지만 실천적 과오의 위험이 따르는 ‘양날의 칼’과 같은 제도이다. 집권정치세력의 성패는 엽관체제의 활용능력과 제어능력에 달려있다고 해도 과언은 아니다. 집권자들은 엽관인사에서 승부를 걸어야 한다. 엽관인사에서 유능한 사람을 얻고 적재적소를 구현하는 정권만이 성공할 수 있다.

현대민주국가에서 엽관임용의 영역을 인정하는 것은 임용권자의 현명한 판단을 믿기 때문이다. 임용권자는 자유재량의 과정에서 훌륭한 인재를 발굴하고 적재적소의 배치를 성취하는 현명함을 보여야 한다. 그리하여 엽관인사의 비난할 수 없는 범절을 확립해야 한다.

Ⅲ. 실적체제

實績體制(Merit System)도 인사행정의 민주성과 형평성 증진을 지향하는 것이지만 그 실천수단의 처방은 엽관체제의 경우와 많이 다르다. 이 모형은 엽관주의적 처방에 대한 공격을 기초로 삼고 있다.

실적체제는 실적주의에 바탕을 둔 제도이다. 실적주의는 실적기준에 따라 인사행정을 해야 한다는 원리이다. 실적체제는 실적주의의 구현에 필요한 일련의 요건을 규정한다. 공직취임의 기회균등 보장, 임용에 있어서 공개경쟁과 실적기준의 적용, 재직공무원에 대한 ‘일에 맞는 보수’의 실현과 모든 인사조치에 있어서의 공평한 처우 실현, 실적기준에 기초한 퇴직관리, 직무수행능력개선을 위한 훈련의 강화, 정치적 동기 등으로 인한 자의적 인사조치로부터 공무원의 보호 등이 그러한 요건이다.

실적주의의 핵심적인 실천수단으로 처방되는 것은 공개경쟁에 의한 채용시험의 실시, 공무원의 정치적 중립과 신분의 보장, 그리고 정당적 영향력으로부터 중립

적인 중앙인사기관의 설치이다.

실적주의를 인사행정의 원칙적인 기준으로 적용해 온 선진국들에서 실천세계의 인사행정은 많은 발전을 겪어 왔다. 실적기준의 적용에 의한 정부인력의 효율적 활용뿐만 아니라 공직의 인간화, 공무원들의 만족스러운 직업생활과 발전 등을 위한 인사행정활동이 추가되어 왔다. 현실세계의 실적체제에 추가된 변화들을 귀납적으로 반영하는 이론적 모형들도 나오게 되었다. 그러나 여기서는 전통적인 의미의 실적체제를 준거로 삼아 논의를 해나갈 것이다. 이런 말을 분명히 해 두지 않으면 실적주의가 무엇인지에 대한 실속없는 논쟁에 말려들 수 있다.

전통적인 의미의 실적주의는 엽관인사에 반대하는 '반엽관주의', 부당한 압력으로 부터 공무원들을 보호하려는 '보호주의', 인사행정에 대한 당파적 영향을 배제하려는 '중립주의'이다. 실적주의는 나쁜 사람이 공직에 들어가 부정을 저지르는 일을 막고 정의와 형평을 실현해야 한다는 도덕적 주장이기도 하다.

실적체제는 산업화사회의 요청에 영합하는 것이다. 그리고 자유주의와 개인주의 그리고 정치·행정 이론론을 배경으로 한다. 이러한 이념들은 실적주의의 수단적 처방에 반영된다.

실적체제도 민주성과 형평성 추구를 정당화 근거로 삼는다. 일정한 조건하에서 그리고 어떤 측면에서 실적체제는 실천적으로 그러한 이상의 성취에 기여할 수 있는 것이다. 실적체제는 공직취임의 기회균등을 보장함으로써 민주화에 기여한다. 공정한 채용기준을 정하고 공개적인 채용시험을 실시하여 규정된 자격을 구비하고 시험에 합격하면 누구나 공무원이 될 수 있도록 하기 때문에 공직취임의 기회균등이라는 민주적 요청에 부합한다. 적어도 기회에 관한 한 공직임용의 형평성을 구현할 수 있다. 실적체제는 행정의 계속성·전문성을 향상시키고 공무원의 자질향상과 행정의 생산성 향상에도 기여한다.

이러한 효용 때문에 그리고 정부관료제의 거대화·복잡성 증대, 행정업무의 전문화 촉진 등 상황변화 때문에 실적체제의 시장점유율은 아주 높다. 우리나라에서도 정부수립이후 줄곧 실적체제를 원칙적인 인사행정체제로 채택해 왔다.

그러나 실적체제는 그 본래적 성격 때문에 또는 운영상의 지나침 때문에 여러 가지 실천적 병폐를 수반할 수 있는 모형이다.

현실세계에서 실적주의의 추구는 인사행정을 소극적·부정적 기능으로 전락시키기 쉽다. 인사기능을 고립적·배척적·경찰적인 것으로 만드는 경향이 있다. 인사행정을 획일화·집권화하고 결과적으로 인사행정의 번문옥례를 심화시키며 인력운영의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다. 공무원의 보호를 위한 여러 조치들이 또

한 인력운영의 효율성을 저하시킬 수 있다. 인사행정과 공무원의 중립화를 강조하다보면 행정의 대응성을 약화시킬 수 있다. 이런 증상들은 우리 정부에서도 관찰되는 현상이다.

우리나라에서 특히 문제로 되는 것은 형식주의이다. 실적주의의 원리가 선언된 곳에서 오랫동안 정실주의가 폐단을 빚어 왔다. 인력운영의 실제에서 실적주의를 이탈하는 현상이 만연되는 데 대한 반작용으로 공식적인 제도 설정에서는 실적주의를 과잉추구하게 되었고 그것은 현실과의 괴리를 크게하여 다시 형식주의를 증폭시켰다.

정부조직에서는 실적주의라는 말을 전혀 엉뚱한 뜻으로 사용하기도 해서 관념적 혼란을 가중시키고 있다. 다수의 공무원들은 실적주의를 행정의 병폐라는 뜻으로 쓴다. 출세욕이 강한 약삭빠른 인간들이나 하는 것으로 지탄한다. 아니면 무사안일주의자들의 책임회피수단으로 간주한다. 실적주의를 실질은 없이 건수만 채우려는 태도, 감독·통제대상업무의 양적인 형식만 꾸미려는 태도라고 규정하기 때문이다. 공무원들의 눈에는 실적주의가 곧 형식주의인 것이다.

학계에서나 정부의 법적 제도에서는 실적주의를 원칙적으로 옳고 바람직한 것이라 규정하는데 그 적용을 받는 다수의 공무원들은 실적주의를 나쁜 것으로 규정한다. 이와 같이 말이 통하지 않는 관념적 괴리를 어찌해야 할지 난감한 일이다. 공무원들이 처음부터 실적주의를 오해하였거나 실적체제 운영과정의 실책 때문에 실적주의라는 관념 자체에 대한 부정적 이미지를 형성했을 것이다. 실적주의적 인사운영은 실적측정을 도구로 삼는다. 실적측정은 다소간에 양적 복종을 부추기는 위협을 수반한다. 그런데 과잉측정이나 타당성 없는 측정이 되풀이되면 양적 복종이라는 반응행동은 더욱 심화된다. 우리 정부의 실적측정체제에 대한 깊은 반성이 필요하다.

적어도 공식적인 제도와 정책에서는 일부 실적체제의 요건이 과잉추구되어 온 것 같다. 이것도 관념적 혼란의 한 귀결로 보아야 한다. 실적주의가 처방한 중립성, 신분보장, 인사기준의 객관화, 인사기능의 집권화 등을 금과옥조로 알고 이를 과잉처방해 온 혐의가 농후하다.

우리나라에서 공무원의 정치적 중립을 요구하는 법조항은 대단히 강경하다. 그에 대한 개선처방들도 더욱 강력한 정치적 중립을 되풀이하여 강조해 왔다. 공무원의 정치적 중립에 대한 정부 내외의 인식은 정치·행정이원론에 입각해 있는 것으로 보인다. 공무원과 행정조직을 정치적·정책적으로 불모화하고 정치적으로 구성되는 최고관리층으로 부터 그들을 분리 또는 격리하는 일을 개혁인 것처럼

여기는 사람들이 많다. 일반대중은 그러한 미신에 홀리고 있다. 민주적으로 선출된 정부관리자들의 지시를 무시하거나 그에 역행하는 것을 미덕으로 믿는 迷妄의 여론을 바로잡기는 아주 힘들 것이다.

정치·행정일원론에 입각한 정치적 중립제도의 리엔지니어링이 절실한 시대에 와 있으면서도 고전적인 또는 오도된 중립화론에서 깨어나지 못하는 사람들이 많다. 구식 중립화론은 그에 대해 깊이 생각하지 못한 사람들이 모호한 관념을 가지고 타성적으로 주장하는 것일 수 있다. 아니면 공직윤리의 실천적 타락에 대한 반작용일 수 있다. 과거 공식적인 금지를 비웃고 공무원들을 정파적인 당리당략을 위해 동원하고 이용한 일이 만연했었다. 이에 대한 수습책으로 실효성이 없을 줄 알면서도 정치적 중립에 관한 공식적 제도의 강화만을 주장해 왔는지 모른다.

실로 오랫동안 행정의 폐단과 실책을 논할 때는 공무원의 신분불안을 중요한 원인의 하나로 들어 왔다. 그리하여 공무원의 신분보장 강화를 줄곧 개혁처방으로 삼아 왔다. 실제로 공무원의 직업적 안정성을 부당하게 파괴하는 일이나 불공정한 인사조치들이 많았기 때문에 신분보장의 지속적인 강조는 큰 저항을 받지 않았을 것이다. 그러나 신분보장제도 운영의 형식주의가 견혀 가면 공직사회는 어떻게 될 것인지를 깊이 생각해 보아야 할 때가 되었다. 그리고 공직 개방화의 요청과 신분보장의 요청을 어떻게 조화 시켜야 할 것이며 신분보장개념을 어떻게 재구성해야 할 것인가에 대해 많이 연구해야 한다. 이 문제를 놓고 정부는 미궁 속을 헤매는 것 같다.

실적주의가 인사기준의 객관화를 처방하는 것은 사실이다. 이를 신봉한 탓인지 우리나라에서는 인사행정개혁에서 언제나 인사기준의 객관화를 강조해 왔다. 객관성과 공정성을 동일시 해 왔다. 관리자·감독자의 판단이나 재량이 개입하는 것은 바로 불공정한 일이며 부정한 결과를 빚는다고 생각하는 풍조가 지배적이었다. 이러한 풍조는 인사권자와 감독자에 대한 불신을 반영한다. 정치적 최고관리층에서부터 줄줄이 이어지는 각급의 상관들은 모두 불공정한 사람들이며 나쁜 사람들이라는 전제 위에서 인사행정을 해나간다는 것은 너무 피곤한 일이다.

부하에 대한 인사조치에서 상관의 판단을 배제할 수 있도록 인사기준 적용의 객관화를 극단적으로 추진한다면 상관이라는 존재는 왜 필요한가라는 의문을 낳게 될 것이다. 상관은 무슨 힘을 가지고 부하를 통솔할 수 있을 것인가 하는 의문도 생긴다.

우리나라에서는 전통적 행정문화의 유산 때문인지 아니면 실적주의 탓인지 인사기능이 많이 집권화되어 왔다. 모든 행정분야에서 분권화의 요청이 분출하고

있는 요즈음에도 집권화된 형편은 여전한 것 같다. 집권화된 인사행정의 '미세관리' (micromanagement)가 우려된다.

실적주의의 교리를 수정해 실적체제를 재창조해야 한다는 요구는 여러 곳에서 제기되고 있다. 그러한 요구의 성격이 무엇인지, 실적주의적 원리들은 거기에 어떻게 적용해야 할 것인지에 대해 사람들은 아직까지 방향감각을 제대로 찾지 못한 것 같다.

IV. 대표관료제

대표관료제는 다른 어떤 인사행정모형 보다 실현된 민주성·형평성에 대한 열망이 강한 모형이다. 이 모형은 명목적인 또는 기대된 형평성이 아니라 결과로서의 형평성 구현을 강조한다. 대표관료제는 산업화과정에서 빚어진 불균형성장의 폐단과 행정국가화과정에서 빚어진 민주성침해의 폐단에 도전하는 자못 급진적·전투적 모형이다. 대표관료제의 원리는 사회적 비례택집단을 도우려는 복지주의 그리고 진보적 자유주의, 집단주의와 성과주의를 기반으로 하는 것이다. 차별·비차별의 결정에서 사회집단을 준거로 삼기 때문에 連坐制의 성격도 지닌다. 대표관료제는 逆差別도 서슴지 않는 등 비형평적인 방법으로 형평성을 추구하기도 한다.

대표관료제는 오늘날 시운을 만난 것으로 보인다. 실현된 정의를 위한 대표관료제의 호소는 매력적이다. 정부관료제와 그 인사기능의 적폐에 대한 기존정책수단의 대처능력 결여 때문에 좌절감을 느낀 사람들은 새로운 대안을 찾게 되었다. 그들은 대표관료제에 많은 희망을 걸게 되었다. 그러나 이상과 실천행동 사이의 높은 장벽에 대해서는 아직까지 감각이 흐린 것 같다.

代表官僚制(Representative Bureaucracy)란 모든 사회집단들이 소속 국가의 인구 전체 안에서 차지하는 수적 비율에 맞게 정부관료제의 직위들을 차지해야 한다는 원리가 적용되는 인사행정모형이다. 대표관료제는 인적 구성면이나 정책지향면에서 사회전체의 縮圖와 같은 것이다.

대표관료제는 인종·성별·직업·계층·종교·지역 등 여러 기준에 의하여 분류되는 국가 전체의 부문별 인력집단을 고루 흡수하는 대표성을 요건으로 한다. 그러한 대표성은 비례적인 것이며 결과적인 것이다. 관료조직 내에서 특정집단 구성원이 차지하는 인력규모는 그 출신집단이 전체인구에서 점하는 규모에 비례

한다는 점에서 대표성은 비례적인 것이라고 한다. 기회나 가능성을 보장하는 수준에 만족하지 않고 실현된 대표성을 요구하기 때문에 그것을 결과적이라 한다.

대표관료제는 개인이 통제할 수 없는 비형평성의 조건은 국가가 개입하여 해소 또는 보상해 주어야 한다는 신념에 기초한 것이다. 그리고 피동적 대표성(사회적 대표성)이 능동적 대표성(정치적·정책적 대표성)으로 표출되는 것을 기대하는 모형이다.

대표관료제가 추구하는 일차적 목표는 공직임용의 형평성을 실질적으로 그리고 결과적으로 보장하는 것이다. 이러한 목표는 실적체제의 한계에 대한 비판으로부터 도출된 것이다. 실적주의는 기회의 균등에만 매달렸기 때문에 실천의 세계에서 형평성 보장의 제도를 형식화하고 여러 가지 차별을 결과하였다고 한다. 실적주의는 공식적으로 또는 형식적으로 공직취임의 기회균등을 추구하지만 실질적으로는 비례택집단에 대한 차별을 초래하였다고 한다. 이와같이 실적체제가 저지르고 실적체제로서는 수습할 길이 없는 결과적 차별을 시정하는 도구로 개발된 것이 대표관료제이다.

대표관료제는 또한 정부관료제의 민주화를 추구하는 것이다. 실적주의에 입각한 중립적 관료제는 민주주의적 요청으로부터 유리되어 대응성이 낮다고 비판하면서 그 대안으로 대표관료제를 제안하게 된 것이다. 대표관료제의 인적 구성이 사회 각계각층을 비례적으로 대표한다는 것 자체가 민주적인 가치에 부합되는 것이다. 대표관료제는 대중통제를 정부관료제에 내장시킬 수 있다는 점에서도 행정 민주화에 기여 한다. 대중통제를 정부관료제에 내장한다는 것은 다양한 사회세력을 고루 정부관료제안에 끌어들이 서로 견제하게 한다는 뜻이다.

대표관료제의 실천수단은 여러 가지이다. 실천수단 가운데는 실적주의적 수단을 보완하거나 부분적으로 수정하는 것들도 있다. 그러나 대표관료제의 궁극적인 수단은 실적주의적 수단과 정면으로 충돌한다. 대표관료제의 실천수단 가운데는 부드러운 여건조성적인 것들도 있고 매우 급진적인 것들도 있다. 모집망 확대, 채용시험의 타당성 제고, 교육훈련기회확대, 각종 인사조치에서의 차별금지 등은 부드러운 방법들이라 할 수 있다. 매우 강경하고 극단적인 방법은 임용할당제이다. 임용할당제는 정부관료제 내의 모든 계층과 직업분야에 대한 임용의 비례적 대표성이라는 결과를 강제적으로 확보하려는 수단이다.

대표관료제의 정신은 민주적이고 공평한 인사행정을 '실질적으로' 구현하려는 것이며 그것은 오늘날의 시대정신에 부합한다. 따라서 대표관료제의 기본목표를 비판할 수는 없다. 그러나 대표관료제의 이론구조와 전제는 논쟁의 소지가 있는

요소들을 담고 있다. 예컨대 공무원들의 피동적 대표성이 능동적 대표성으로 연결된다는 전제는 지지되기 어려운 것이며 지지되더라도 현실적인 문제들을 야기한다는 비판이 있다. 집단중심으로 형평성을 추구하는 대표관료제는 개인차원의 관념인 자유주의에 어긋나는 것이라는 비판도 있다.

대표관료제의 실천과정에서 제기되는 가장 큰 문제는 실적기준 적용의 침해 그리고 역차별이다.

대표관료제는 능력·자격을 2차적인 기준으로 삼기 때문에 실적기준의 적용을 제약하고 결과적으로 행정의 전문성을 저해한다. 실적에 따른 공평한 인사행정을 지지하는 것은 현대의 문화라 할 수 있다. 따라서 실적기준의 침해는 많은 저항을 받게 된다. 실적기준의 적용이 오히려 깊은 곳에서의 차별을 심화시키기 때문에 이를 시정하려면 반실적주의적 방법을 써야 한다는 이치를 납득시키는 일이 쉽지 않다.

우리 정부에서 반실적주의적 방법에 의한 형평성추구의 정당성에 대한 설득력 있는 논리를 개발하고 있는지는 의문이다. 실적주의적 시책과 대표관료제적 시책이 일관성 없이 뒤엉켜 정책혼선을 빚기도 한다. 공무원 채용시험에서 여성집단의 우대는 확대해 가면서 제대군인집단의 우대는 위헌이라는 결정을 하고 있다. 성별에 의한 우대는 위헌이 아니고 다른 기준에 의한 우대는 위헌이 된다는 설명은 보다 많은 설득력을 보충해야 할 것이다. 이에 대한 선거철의 여론은 정부의 판단을 한 층 더 교란하는 것으로 보인다. 정부시책이 횡설수설하는 원인에 대해 깊은 성찰이 있어야 할 것이다.

대표관료제의 강경한 시행은 역차별을 결과한다. 하나의 집단을 우대하기 위해 다른 집단에 피해를 준다. 피해를 입는 집단은 역차별을 당하는 것이다. 집단차원의 우대 또는 차별은 연좌제적인 것이다. 이것은 집단별 분리주의, 이른바 집단이기주의를 강화하고 사회분열을 조장하게 된다.

대표관료제의 시행으로써 치유하려는 것은 개인의 귀책사유가 아닌 차별적 조건들을 시정하려는 것이다. 자기가 통제할 수 없는 조건 때문에, 자기 책임이 아닌 조건 때문에 우대받기도 하고 차별받기도 한다. 예컨대 옛날의 남자들이 여자들을 차별했기 때문에 차별받고 있지 않은 오늘날의 여성들이 남성들보다 우대된다. 그 반사효과로 여성을 차별하지 않는 '신세대'의 남성들이 불리하게 차별을 받는다. 옛날 남자들이 진 빛을 오늘날의 남자들이 갚는 셈이다.

역차별을 받는 사람들은 자기 의지로 형성하지 않은 조건 때문에 유리한 입지를 누려온 과거에 대해서는 생각을 하지 못하고 그러한 조건 때문에 역차별받는

것만을 분해하게 된다. 역차별받는 집단은 언제나 반대논리를 개발하여 정책당국에 압력을 가할 것이다. 정책당국은 차별·역차별의 끝없는 논쟁에 말려들 것이다.

특히 차별을 일삼던 집단들일수록 작은 역차별에도 격렬하게 반발한다. 오랫동안 혜택을 누려온 집단의 특권의식은 잠재의식화되기 때문에 스스로는 자각하지 못한다. 따라서 다른 집단의 우대에 대해 엄청난 거부감을 표출한다. 대표관료제의 정신을 살려 그늘진 곳에 빛을 드리우고 혜택집단들을 절제시키는 것은 반부패 투쟁처럼 매우 힘겨운 싸움인 것이다. 그것은 소수의 다수에 대한 투쟁인 것이다. 개혁행동자들은 그러한 사정을 바로 보아야 한다.

대표관료제가 전파하는 복음을 수용하여 행정과 국민생활의 형평성을 높여나가려면 눈에 잘 보이지 않는 곳에서부터 차별의 원인이 될 수 있는 조건들을 고쳐나가야 한다. 차별적인 문화를 개조해 나가야 한다. 인사행정에서는 대표관료제의 부드러운 수단들부터 채택해 나가야 한다. 할당제와 같은 급진적 수단은 악질적 차별의 분쇄를 위한 최후의 방편으로 아껴두어야 한다. 그런데 우리 정부는 차별철폐의 인프라를 조성하는 일에는 게으르고 급진적인 방안의 채택으로 건너뛰는 경향이 없지 않다.

V. 직업공무원제

우리나라에서 직업공무원제라는 말은 관념적 혼란을 몰고 다니는 챔피언인 것으로 보인다. 일반상식인들 사이에서는 직업공무원제라는 말 자체가 미신인 것 같다. 그것이 무엇을 의미하는지 아는 사람이 우선 아주 드물다. 직업공무원제 확립을 주장하는 사람들 가운데 직업공무원제가 무엇인지를 설명할 수 있는 사람을 만나보기 어렵다. 언론은 이 문제에 관해 특히 더 무능한 것 같다.

어떤 사람은 말뜻을 전혀 모르고 쓰는 것 같다. 어떤 사람은 실적주의와 혼동하는 것 같고, 어떤 사람은 공직의 전문화를 위한 제도인 정도로 이해하는 것 같고, 또 어떤 사람은 안정된 직업생활 정도로 편하게 생각하는 것도 같다. 그러나 미국 행정학계에서 만들어 우리나라에도 퍼뜨린 직업공무원제라는 모형은 그런 것이 아니다.

인사행정학계에서 표준적인 것으로 받아들이는 직업공무원제의 정의가 있다. 그러한 정의에 따르면 職業公務員制(Career Civil Service System)는 정부관료제에

종사하는 것이 공무원들의 전생애에 걸친 직업으로 될 수 있도록 조직·운영되는 인사제도이다. 사람들이 공직을 명예로운 직업으로 알고 학교를 갓졸업한 젊은 나이에 공직에 들어가 그 안에서 성장하고 상급직에 진출하면서 노동능력이 있는 동안의 전생애를 보낼 수 있도록 입안된 인사제도를 직업공무원제라 한다.

직업공무원제는 계급제, 폐쇄형 임용원리, 일반능력자주의, 그리고 종신고용제에 입각한 제도이다. 직업공무원제는 변화보다는 안정을 지향하는 전통적 관료제의 구성원리와 요청에 부합하는 모형이다. 직업공무원제는 직위분류제, 개방형 임용체제, 그리고 전문가주의를 특색으로 하는 인사제도와 뚜렷하게 구별되는 제도이다.

직업공무원제는 공무원집단의 일체감·단결심·공직에 대한 봉사정신과 충성심 고취, 엄격한 근무규율의 수용, 정부와 공무원들 사이의 온정적인 관계 강화 등에 유리한 이점이 있다고 한다.

그러나 직업공무원제의 실시는 공무원 집단을 환경적 요청에 둔감한 특권집단화할 수 있다. 공무원집단의 대응성 약화는 주권재민의 원리에 역행하는 것이다. 이 밖에도 직업공무원제의 실시는 모집대상의 지나친 제한, 공직의 침체, 행정의 전문화 방해와 같은 폐단들을 수반한다.

어떤 모형의 효용은 상황에 따라 달라진다는 점에 대해서는 웨언이 불요이다. 상황적 조건이 지지해 주던 시대에는 직업공무원제의 발전이 행정개혁의 지향노선이어야 했다. 사회체제가 비교적 평온하고 행정의 역할이 소극적이며 행정업무가 단순하던 시대에는 아마추어리즘이나 일반능력자주의의 설 자리가 있었다. 이런 시대에는 보수적인 직업공무원제가 주어진 사명을 잘 수행할 수 있었다. 직업공무원제의 단점보다는 장점이 더 부각될 수 있었다.

그러나 오늘날 문명국들의 사정은 많이 달라졌다. 산업화후기사회·정보화사회로 옮겨갈수록 직업공무원제의 장점보다는 단점이 더 부각된다. 실천세계의 직업공무원제는 이제 본격적인 리엔지니어링의 대상이 되어야 한다.

직업공무원제의 기본적 특성은 오늘날 숭상되는 행정개혁의 주요원리 또는 덕목에 모두 배치된다. 특히 고객중심주의와 주권재민원리의 실질화, 임무중심주의, 조직의 융통성과 적응성 제고, 인력체제의 개방화 등의 개혁원리와 갈등을 빚는다.

직업공무원제의 대응성 약화와 공급자 중심적 성향은 고객중심주의와 주권재민의 원리를 실질화하자는 요청에 배치된다. 직업공무원제의 지위중심적·권한중심적 성향과 일반능력자주의는 임무중심적 개혁요청에 어긋난다. 변화보다는 안정

을 추구하는 직업공무원제의 보수성은 격동하는 환경에서 끊임없이 적용해야 한다는 개혁원리와 충돌한다. 직업공무원제의 폐쇄적 인력운영과 종신고용제적 취향은 임용구조의 개방화 요청과 충돌한다.

이렇게 볼 때 직업공무원제는 강화 또는 '확립'의 대상이 아니라 타파의 대상이라 하지 않을 수 없다. 사실 정보화사회의 조건과 요청에 대응하려는 우리 정부의 인사행정개혁사업 가운데 상당 부분은 직업공무원제의 수정을 지향하고 있다. 성과지향의 개혁이 그러하고 개방화지향의 개혁이 그러하다. 전문성을 높이려는 사업들이 그러하다.

그럼에도 불구하고 직업공무원제를 확립해야 한다는 말을 하는 사람들은 무엇인가 큰 관념적 혼돈에 빠져 있는 것으로 보인다.