

보수·진보정부의 인사정책 산출 비교연구

하 미 승*

〈目 次〉	
I. 서 론	IV. 실증적 분석결과
II. 이론적 배경 및 역대정부 인사정책	V. 이론적·이념적·정책적 합의 및 결론
III. 연구설계	

〈요 약〉

이 연구는 정치이념이 서로 다른 정부간의 인사정책 산출의 차이를 실증적으로 분석하는 데 그 목적이 있다. 즉, 보수정부와 진보정부가 인사정책의 산출에 있어서 실제로 차이를 갖고 있는지를 통계적으로 검증한다. 이를 위해 인사조직규모 및 정부인력규모, 균형인사, 개방인사, 경쟁인사, 성과중심인사, 공무원 후생복지, 노사관계정책 등 여러 인사부문에서 14개의 산출지표를 선정하여 가설을 설정하고, 양 진영의 정책산출치를 비교분석하였다.

분석결과는 정부이념에 따른 인사정책 산출의 차이에 관한 기존의 보편적 이론과 가설을 상당부분 지지하는 것으로 나타났다. 보수정부는 생산성 및 작은 정부를 지향하고 경쟁인사와 성과주의를 중시하는 반면, 진보정부는 균형인사와 개방인사 및 후생복지정책을 상대적으로 더 강조한다는 점을 확인하였다. 그럼에도 불구하고 기존 가설과 달리 보수정부도 균형인사, 후생복지, 노사관계 등에서 적극적이고 우호적인 정책을 추진해 왔고, 진보정부도 경쟁인사와 성과주의 인사정책을 상당수준 확대해 왔음을 보여주었다. 이는 보수정부와 진보정부의 정책적 패러다임이 진보적 또는 보수적 가치를 향해 변화하는 경향을 보여주는 것으로 해석된다. 이런 분석결과를 바탕으로 이론적, 이념적, 정책적 합의를 도출·제시하였다.

【주제어】 정부이념, 보수정부, 진보정부, 인사정책, 정책산출, 인사정책산출】

I. 서 론

인사정책에 있어서는 그 정부가 어떤 성향의 정부이든간에 보편적이고 공통적인 이념을

* 건국대학교 행정학과 교수(hms5555@konkuk.ac.kr)
논문접수일(2013.1.30), 수정일(2013.3.6), 게재확정일(2013.3.12)

지향한다. 그러한 이념으로는 (i) 보다 적은 비용으로 보다 우수한 인재를 선발·육성하여 정부의 성과를 올리려는 효율성 이념, (ii) 객관적인 자격과 능력을 중시하는 실적주의, (iii) 여러 계층과 집단, 특히 소외집단의 공직참여를 강조하는 형평성 이념, (iv) 공무원의 복지와 권리를 존중하는 근로자 복지주의 등을 들 수 있다. 그러나, 이러한 인사행정이념들이 모든 정부에서 균일하게 추구되거나 적용되는 것은 아니다. 각 정권 또는 정부는 그 이념의 중심적 성향이나 정책의 기본방향에 따라 인사정책의 이념과 인사정책의 중점을 달리한다. 그 결과 인사정책의 실적이나 산출이 다르게 나타날 수 있다.

이러한 점에 착안하여 이 논문에서는 기본이념이 다른 여러 정부간 또는 정부유형간 인사정책 방향의 차이와 그 정책적 산출의 차이를 고찰해 보고자 한다. 우리나라 현대행정시대의 경우를 보면 보수정부와 진보정부가 교대로 등장하면서 인사정책을 포함한 여러 정책 분야에서 추구하는 이념과 정책적 지향성을 달리 해왔다. 정권 또는 정부 스스로 서로 다른 이념과 정책방향을 갖고 있음을 선언해 왔고, 그런 방향으로 정책을 추진해 왔다. 인사정책의 경우 보수정부는 생산성과 효율성을 강조하면서 공직자의 경쟁력을 높일 수 있는 방향으로 정책을 추진한 반면, 진보정부는 형평성과 참여 및 복지를 강조하면서 보다 균형적이고 개방적이며 친노조적인 정책을 추구하였다. 이러한 인사이념과 인사정책의 차이는 그 산출과 결과의 차이를 가져왔을 것으로 가정해 볼 수 있다. 그러나, 그런 이론적, 논리적 가정이 실제로 현실적 결과와 부합하는지 여부는 실제 데이터에 근거하여 분석해 보아야만 알 수 있다. 따라서, 이 연구에서는 우리나라 현대정부에서 등장했던 보수정부와 진보정부간의 인사정책과 그 산출의 차이를 실증적으로 분석해 보고자 한다.

분석대상 정부는 실질적으로 민주화 시대를 출범시킨 것으로 간주되는 김영삼 정부 이후의 보수정부와 진보정부이다. 여기에는 김영삼, 김대중, 노무현, 그리고 이명박 정부가 포함된다. 즉, 1993년부터 2012년까지의 인사정책 산출 데이터를 가지고 그 차이를 분석한다. 산출의 차이에 대한 분석방법은 평균비교법으로서, 4개 정부간 비교에는 분산분석(ANOVA) 방법을 적용하고, 보수정부와 진보정부의 2개 집단 비교에서는 T-검증법을 사용한다. 이러한 비교분석을 통하여 보수정부와 진보정부간 인사정책 산출의 차이가 통계적 유의성을 갖고 있는지를 검증하고, 차이가 있다면 그러한 차이가 나는 원인을, 차이가 없거나 가설과 다른 방향의 차이가 있다면 그 이유는 무엇인지 논의와 해석을 해 보고자 한다. 이러한 논의와 해석을 바탕으로 이론적 시사점을 도출함과 아울러, 최근 정부들의 이념적 성향과 미래정부들의 새로운 이념적 정향성을 예측해 본다. 마지막으로, 미래의 인사정책에 대한 함의를 제시한다.

II. 이론적 배경 및 역대 정부 인사정책

1. 보수·진보의 이념적 성향

보수와 진보의 이념적 차이는 흔히 자유와 평등으로 대별하거나, 경쟁과 균형으로 구분하기도 하며, 성장과 복지로 대비시킨다. 또는 보다 근원적으로 자본과 노동으로 대치시킨다. 전통적으로 “보수적인 정당과 정치세력은 자본의 입장과 이익을 대변하고, 진보적인 정당과 정치세력은 노동의 입장과 이익을 대변하는 정치구조가 형성되어 있다”는 주장도 많이 한다(이종열·박광옥, 2011). 그리고, 보수와 진보의 이념은 여러 국가정책에서 시장 대 국가, 효율성 대 형평성, 세계화 대 반세계화의 구도로 대치되어(이종열·박광옥, 2011) 작용 또는 반작용을 하게 된다고 보기도 한다.

보편적으로 보수적 이념에서는 자유주의를 지향하며, 개인의 선택과 능력에 따른 보상을 당연시한다. 기회만 균등하게 주어진다면 자유로운 경쟁에 의해 성과를 높이고 그 성과에 따른 결과가 주어져야 한다는 논리를 갖고 있다(하미승, 2009). 우파에 속하는 보수주의는 시장의 합리성에 대한 신념을 갖고 있으며(Przeworski, 1985), 정부지출 통제와 같은 수요관리를 통해 고용이나 노동을 규제하는 경우가 많이 있다(이종열·박광옥, 2011).

진보이념은 평등주의와 사회적 민주주의를 지향하는 것으로서, 개인간, 집단간, 계층간 형평성을 강조한다. 따라서 경쟁보다는 균형을, 경제성장보다는 소득분배를 상대적으로 더 중시한다고 볼 수 있다(하미승, 2009). 아울러, 진보진영에서는 복지국가를 상대적으로 더 지향한다. 좌파에 속하는 진보주의는 국민간 소득 불균형의 감소나 경제에 대한 국가통제를 강조하며, 심지어 산업의 국유화를 지지하는 경향을 갖고 있다(Baker & Inglehart, 2000).

보수와 진보의 이념은 정당이나 정부 뿐만 아니라 개인의 성향에서도 뚜렷하게 나타난다. 보수적 이념을 가진 개인은 시장의 역할을 정부의 역할보다 중요시하며, 따라서 정부의 소극적 역할을 지지하고 정부의 규모는 작을수록 좋다는 의식을 갖고 있다(금현섭 외, 2010). 여기에는 정부실패(government failure) 또는 관료제의 비효율성에 대한 문제의식이 깔려있다. 반대로, 진보적 이념을 가진 개인은 시장실패(market failure)를 지적하면서 정부의 적극적 역할을 기대한다. 그러므로, 사회문제 해결을 위한 정부역할의 확대, 그리고 그에 따른 재정지출의 확대에 대하여 진보성향의 개인은 지지할 가능성이 높은 반면, 보수성향의 개인은 반대하거나 지지하지 않을 가능성이 큰 것이다(금현섭 외, 2010).

2. 보수·진보의 정책적 정향성

일찍이 Easton(1953)이 정책선택을 “가치의 권위적 할당(the authoritative allocation of values)”라고 정의한 것은 정권 또는 정부의 이념성향과 가치지향성이 정책의 방향설정이나 우선순위에 얼마나 본질적인 영향을 미치는가를 단적으로 표현한 것이다(Dunn, 2004; 이창길, 2010). 이념의 차이 또는 상치에 따른 가치의 갈등은 정책방향의 설정이나 구체적인 정책대안의 선택에 대한 합의를 어렵게 만들고, 주어진 자원의 제약하에서 정책우선순위를 결정하는 과정에서 많은 논란을 야기할 수 있다(이창길, 2010). 정치적 이념은 정당 또는 정부의 정책방향에 영향을 미칠 뿐만 아니라 개인의 정부정책 지지여하에도 큰 영향을 미친다. 개인의 이념적 성향이 정책지지에 영향을 미치는 결정요인의 하나라는 연구결과는 여러 학자들에 의해 다양하게 제시되어 왔다(Sears et al., 1980; Jacoby, 2000; 금현섭 외, 2009).

보수냐 진보냐 하는 큰 틀의 이념성향은 정책형성 과정이나 행정개혁 과정에서 보다 실천적인 행정이념으로 구체화되어 영향을 미친다. 이를 몇 개의 실천적 이념 측면에서 대비시켜 보면, 일반적으로 보수주의는 정부의 생산성을 추구하는 반면, 진보주의는 사회구성원간의 형평성을 추구한다. 그리고, 보수주의가 정부조직이나 권력의 통합성을 강조하는 반면, 진보주의는 조직의 다원화나 권력의 분산을 보다 중시한다. 또한, 보수주의는 구성원간의 경쟁과 노력에 따른 보상 그리고 이를 통한 성과를 강조하는 반면, 진보주의는 구성원들이 더불어 좋은 혜택을 받는 평등과 균형을 중요시한다. 아울러, 보수주의는 정책결정이나 행정수행 과정에서 다소 폐쇄적인 성향을 보이는 반면, 진보주의는 좀 더 개방적인 성향을 가지며 국민과 시민단체의 참여를 강조하는 경향이 있다.

보수정부가 선호하는 신공공관리론은 작고 효율적인 정부를 추구하며, 규제를 축소·완화하고, 재정을 축소하는 경향이 있다. 이에 따라 공무원 인건비 예산의 팽창도 가급적 억제하려는 동기가 작용할 수 있다(하미승, 2009). 진보정부는 정부운영에 있어서 큰 정부를 허용하며 형평성있는 정책, 복지지향적 정책을 추구한다. 그리하여, 재정정책에 있어서 복지지출을 늘리려는 성향이 있어서 긴축보다는 팽창 쪽으로 흐를 가능성이 크다. 진보적 정권은 친노동정책을 추진하며, 임금인상에도 우호적인 태도를 가질 가능성이 크다(하미승, 2009).

정책부문별로 살펴보면, 정부조직정책에 있어서 보수정부는 정부의 생산성 및 효율성을 지향하여 조직규모의 축소와 중앙부처의 통합을 추진하는 경향이 있고, 진보정부는 정부의 대국민 서비스를 강조하여 정부부처의 다원화 및 분산을 선호하는 경향이 있다. 정부규제정책과 관련해서는 보수정권이 정부역할의 최소화와 간섭배제, 기업 및 국민에 대한 규제완화를 강력하게 추진해 온 반면, 진보정권은 국민경제와 생활에 대한 정부의 적극적 개입과 역할을 강조해 왔다. 재정정책 및 조세정책에 있어서는 보수정부가 건전재정 내지 긴축재정을

통하여 기업·국민의 세금부담을 최소화하고 대신 기업의 투자 촉진과 국민의 소비 진작을 중요시하는 반면, 진보정부는 복지확대를 위해 일정수준의 재정확대는 불가피하며 그 재원 마련을 위해 기업·고소득층에게 상대적으로 높은 세금을 부과하는 일은 어쩔 수 없다고 본다.

복지정책의 경우에도 이념에 따른 정책성향의 차이가 뚜렷하다. 진보정부는 보수정부보다 더욱 복지지향적이다. 최근 우리나라의 진보정당은 보편적 복지를 추구하며 강력한 복지확대를 주장하는 반면, 보수정당은 맞춤형 복지 등 소외계층이나 약자집단에 대한 우선적 복지정책을 지향하고 있다. 우리나라 복지정책의 경우 보수와 진보라는 정치적 이념의 양분화는 매우 대치적으로 이루어지고 있으며(이현출, 2005: 338), 그에 따른 복지정책 지지성향에서도 양 이념 진영간 명확한 차이가 있다는 사실이 여러 실증적인 연구에서 확인된 바 있다(금현섭 외, 2010; 김신영, 2009; 류만희 외, 2009; 이승희 외, 2009).

이 논문에서 초점을 두고 있는 인사정책의 경우에도 정권 또는 정부의 이념성향에 따라 정책방향성 및 중점과제에서 차이가 나며, 그 결과 정책산출이나 정책성과에도 영향을 미치는 것으로 추정된다. 보수정권은 경쟁중심적 인사정책이나 성과지향적 인사정책을 선호하는 반면, 진보정권은 균형인사와 개방적 인사 및 복지지향적이고 노조우호적인 인사정책을 전개하는 경향이 크다고 생각된다. 이러한 인사정책상의 이념적, 정책적 차이에 대하여는 아래에서 보다 구체적으로 논의할 것이다.

3. 인사정책에서의 차별성이론

이념성을 달리하는 정부 또는 정부유형이 인사정책의 방향성 및 그 산출 또는 결과에 대하여 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 고찰하는 것이 이 연구의 목적이다. 따라서, 여기서는 우선 이론적 측면에서 보수정부와 진보정부간에 어떤 정책적 차이가 있을 수 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저, 인사행정이념의 우선순위에 차이가 있을 수 있다. 보수정부는 생산성·효율성을 중시하며 진보정부는 형평성과 복지성을 중시한다. 이로 말미암아 보수정부는 실적주의 인사원리를 가장 우선시할 수 있는 반면, 진보주의는 평등한 인사원리 또는 배려적 인사원리를 우선시할 수 있다.

조직원리 및 기구편성과 인력규모 운영면에서도 차이가 있을 수 있다. 보수정부는 작은 정부, 효율적 정부를 추구하는 반면, 진보정부는 큰 정부, 서비스 정부를 지향한다. 따라서, 보수정부의 조직이념은 조직통합주의이나, 진보정부의 조직이념은 조직다원주의이다. 그래서, 보수정부는 정권교체시마다 정부부처의 통폐합과 인력감축을 단행하는 반면, 진보정부

는 부처수를 오히려 늘이거나 유지하며 인력규모도 증원 또는 보존하는 경향이 짙다.

균형인사정책(affirmative action policy: AA)의 강도면에서는 특히 큰 차이가 날 수 있다. 평등의 원리를 자유 또는 경쟁의 원리보다 중시하는 진보정부는 균형인사 달성을 위해 정부의 정책적 노력을 가일층 증대시킬 가능성이 크다. Chemerinsky(2004)에 의하면, 보수진영은 AA정책을 차별적 조치로 보는 반면, 진보진영은 AA정책을 다양성 향상 및 인종차별 치유책으로 간주한다. Dolan & Rosenbloom(2004)도 진보주의는 AA정책을 대표적 관료제를 성립시키는 정책적 경로로 보고 있다고 주장한다.

개방인사정책 측면에서도 차이가 나타날 수 있다. 일반적으로 보수정부는 계급제에 바탕을 둔 실적제 원리를 추구하다보니 폐쇄형 인사체제가 유지되는 경향이 있는 반면, 진보정부는 국민에 대한 공직개방과 시민사회 참여에 대하여 강조하므로 개방형 인사가 강화될 가능성이 더 높을 것이다.

경쟁중심적 인사에 있어서도 차이가 있을 것으로 본다. 보수정부는 경쟁원리를 기본원리로 하면서 인재의 수월성을 보다 많이 추구하는 반면, 진보정부는 인재의 경쟁력 제고에도 힘을 쏟지만 그것을 위해 형평적 인사를 희생하려 하지 않기 때문에 경쟁중심 인사에는 다소 소극적일 수 있다. 따라서, 보수정부는 경쟁과 노력에 따른 결과로서의 성과를 중시하며 당연히 성과중심적 인사시스템의 강화에 더 힘을 기울일 것으로 간주된다.

공무원의 후생복지와 관련된 인사정책 측면에서도 정부유형간의 차별성을 엿볼 수 있을 것이다. 보수정부는 기본적으로 생산적 복지의 가치를 중시하는 반면, 진보정부는 보편적 복지의 확대를 중시한다. 공무원 인사 내지 처우에 있어서는 급여수준, 복지혜택, 근무방식 등 여러 면에서 그 차이를 추정해 볼 수 있다. 보수정부는 국민의 세금을 아끼고 재정건전성을 유지하는 데 역점을 두므로 급여인상에 다소 인색할 가능성이 높은 반면, 진보정부는 국민세금 부담을 좀 증가시키더라도 공무원에게 충분한 급여가 지급되어야 한다고 생각할 수 있다. 선택적 복지제도 등 다양한 복지혜택 부여 면에서도 진보정부가 더 적극적일 것으로 예상된다. 육아휴직제도와 같은 가족친화적 인사정책에서도 진보정부가 더 전향적일 것이라고 간주된다.

노조이념과 노조에 대한 인사정책에 있어서도 차별성이 있을 것이라는 추정이 가능하다. 앞선 이념적 성향의 논의에서도 보았듯이 보수이념은 자본을, 진보이념은 노동을 중시한다는 근본적 대치점이 있다. 우리나라의 경우에도 전통적으로 보수정부들은 민간노조의 활동을 규제적 차원에서 접근한 반면, 진보정부들은 노조활동에 대해 보호적 차원에서 접근하였다고 본다. 공무원노조와 관련해서도 전통적 보수정부들은 공무원 노조의 설립을 반대하는 등 노조의 조직화 및 활동을 억제하는 데 주력했던 반면, 최근 진보정부에서는 공무원노조 제도를 입법화하는 등 노조우호적인 정책을 추진하였다. 물론 보수정부 중에서도 최근의 보

수정부는 노조단체의 육성 노력 등 노조에 대한 긍정적 자세를 보여주기도 하였으나, 기본적인 접근에 있어서 차별성을 갖고 있지 않은가 보여진다.

4. 역대 보수·진보정부의 인사정책

이제 역대정부가 그 이념적 성향에 따라 어떻게 인사정책을 수행해 왔는지를 고찰하고자 한다. 아래에서 김영삼, 김대중, 노무현, 그리고 이명박 정부의 4개 정부별로 인사정책의 중점적인 추진방향과 추진내용을 살펴본다.

1) 김영삼 정부

보수정부라고 볼 수 있었던 김영삼 정부의 행정개혁 방향은 공직사회 정화, 문민화, 기구통폐합과 정부규모 축소, 그리고 규제완화와 국민편의 위주의 행정쇄신으로 압축할 수 있다. 이러한 방향하에서 공직자의 부패방지를 위한 재산공개, 부패방지위원회 설치 등을 단행했고, 경제기획원과 재무부 통합 등 행정기구 통폐합 및 축소 작업을 추진했으며, 행정규제 완화를 통해 질적으로 작은 정부를 지향하였다(정정길, 2002: 398~402).

인사정책 측면에서는 직업공무원제 확립을 위하여 실적주의 강화정책을 추진하고, 직급 세분화(복수직급제 도입)를 통한 승진기회 확대 등 공직자에 대한 동기부여정책을 확대하였다. 아울러, 외부 전문가의 특채를 확대하기 위한 제도개선을 추진했으며, 그에 따른 전문가 유치 및 처우 향상을 위해 민간전문경력 인정제도를 도입하였다.

나아가, “노력한 자가 우대받는 사회의 건설”이라는 정책기조하에 공무원의 성과평가(근무성적평정)와 그 결과에 따른 보상제도를 도입 또는 강화하였다. 즉, 근무우수자에 대한 특별승진제도의 시행을 강화하였으며, 정부수립 후 처음으로 성과급제도(성과상여수당제도)를 도입하였다.

2) 김대중 정부

진보정부였던 김대중 정부는 2차례에 걸친 대대적인 행정개혁을 단행하였는데 주로 정부 조직 통폐합과 인력감축을 중심으로 개혁을 추진하였다. 1998년 1차 행정개혁에서는 내무부와 총무처를 행정자치부로 통합하고 공보처를 폐지하는 등의 조직개편을 시행하였다. 1999년 2차 행정개혁에서는 공무원 인원감축을 강력하게 추진하였는데, 1급~4급에 이르는 과장급 이상 직위를 241개 감축하고, 1차와 2차를 합하여 10,000여명 이상이 줄어들었고, 연차적으로 정원의 16%까지 감축하는 의욕적인 계획을 세우기도 했다(정정길, 2002: 403~404).

인사정책에 있어서는 세계를 풍미한 신공공관리론(NPM)의 영향을 받아 여러 가지 개혁

적인 인사제도를 도입하였다. 대표적인 것으로 독립성·중립성을 가진 중앙인사위원회의 창설, 개방형 임용제도의 도입, 성과중심적 인사관리 강화 등을 들 수 있다(김태룡, 2012: 258). 특히, 김대중 정부는 “경쟁과 성과, 고객중심의 운영시스템 구축”을 모토로 하여 책임운영기 관제도, 개방형 인사제도, 연봉제 및 성과상여금제, 고객현장제도 등을 도입하였다.

균형인사와 관련해서는 진보정부답게 여성채용목표제를 강화하였으며, 장애인고용촉진특별법을 개정하여 중앙부처 및 지방자치단체 소속 공무원의 2% 이상을 장애인으로 의무고용하도록 하였다(진종순, 2009; 권경득 외, 2005).

3) 노무현 정부

전형적인 진보정부라고 할 있는 노무현 정부는 ‘참여정부’라는 모토에서 보듯이 국민 또는 시민단체의 국정참여를 강조하였고, 균형발전이라는 국정목표에 따라 지방으로의 행정권 한 분산과 지역균형발전정책을 중점적으로 추진하였다. 이러한 국정기조는 인사정책에도 반영되어 인사권의 분산, 인사시스템의 개방성 및 투명성 확대, 균형인사의 강화 등이 중시되었다. 노무현 정부의 인사개혁정책을 압축해 보면 중앙인사기구의 확대, 인사행정의 분권화, 개방형 임용제도의 확대, 고위공무원단제도의 도입, 사회형평적 인사제도의 확대, 맞춤형 복지제도 도입, 가족친화적 근무제도 도입, 공무원 노동조합제도의 도입 등을 주요내용으로 한다(김태룡, 2012: 258~259; 정부혁신지방분권위원회, 2008).

인사기구 및 인사권한 면에서 행자부가 수행하던 인사기능 전부를 중앙인사위원회로 이관하여 통합적 중앙인사인사기관을 출범시켰고, 각 부처의 인사자율권 강화를 위한 권한의 위임 및 인사규제 완화 조치를 시행하였다.

개방적 인사와 관련해서는 개방형 직위제도를 국장급 이상에서 과장급까지 확대하고, 임용기간의 연장, 처우개선 등 개선조치를 취하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 200~211). 성과중심 인사에 관해서는 직무성과계약제, 다면평가제 도입 등을 통해 하위직의 역할을 강화하도록 하였다.

균형인사에 관하여는 ‘사회형평적 인재등용’을 가치로 하여 균형인사과를 설치하고 여성, 장애인, 지역인재, 과학기술인력 등의 임용 확대에 주력하였다. 주로 여성의 공직채용 확대를 목적으로 양성평등정책을 추진하였고, 장애인 임용 확대를 위해 국가공무원법에 소수집단 우대근거를 마련하여 실질적 균형인사가 이루어지도록 했다. 또한, 과학기술인력 임용 확대를 위해 2004~2008년까지의 5개년 계획을 수립하였다. 나아가, 지역인재 채용 확대를 위한 제도로 지역인재 추천채용제를 처음 도입·시행하였다(정부혁신지방분권위원회, 2007; 진종순, 2009; 권경득 외, 2005; 박홍엽, 2009).

마지막으로, 공무원의 후생복지 확대를 위해 선택적 복지제도를 2005년에 시행하였고, 같

은 해 행정기관 주5일 근무제를 실시하였다. 아울러, 2006년부터 공무원 노동조합제도를 전면도입하여 단결권 및 단체교섭권을 부여하고 단체협약을 체결하는 등 상생적 노사문화 정착에 노력하였다.

4) 이명박 정부

보수정부인 이명박 정부는 융합적 행정을 강조하면서 22개 중앙부처를 16개로 감축하는 등 정부부처의 통폐합을 단행하였다. 그런 흐름 속에서 중앙인사위원회를 폐지하고 인사정책기능을 행정안전부로 통합하였다. 그리고, 노무현 정부의 인사권한 분권화가 초래한 부작용의 하나로 보여지는 외교통상부의 특별채용 인사비리가 발생함에 따라 인사권한의 일정부분을 행정안전부로 환원하여 인사권의 부분적인 집권화가 시도되었다(김태룡, 2012: 259).

이명박 정부에서는 노무현 정부 시절에 설정된 인사제도의 일부에 대하여 재정비하는 작업을 진행하였다. 고위공무원단제도의 한 핵심부분인 5등급 직급제도를 2등급제도로 바꾸었으며, 개방인사제도에 있어서 개방임용 및 공모 직위 비율을 50%에서 30%로 조정하였다(행정안전부, 2010: 91~94).

균형인사에 관해서는 보수정부이면서도 참여정부의 정책을 이어갔다. 여성, 장애인, 지역인재, 과학기술인력, 저소득층 등 소수·취약계층에 대한 공직진출 기회의 확대를 가속화하였다. 양성평등 채용목표제를 계속 시행했고, 장애인 채용 확대를 위해 2012년까지 의무고용비율 3% 달성을 추진했다. 과학기술 인력과 관련하여서는 2009~2013년간 이공계 인력 지원 5개년 종합계획을 수립하였고, 지역인재 추천채용제를 실시하여 지방대학 출신 우수자를 7급으로 채용할 수 있도록 하였다.

보수정부답게 성과중심 인사를 강화하였다. 이와 관련하여 성과평가 관대화지수를 측정하여 실질적인 성과에 따른 차등보상이 이루어지도록 했다. 그리고, 보수정부였지만 시대적 변화를 반영하여 가정친화적 근무환경 조성을 위해 육아휴직제를 활성화하고, 인력대체제도를 실시하여 대체인력뱅크도 구축하였으며, 유연근무제의 실질적 활성화를 위해 유연근무불이익 금지제도를 신설했다(행정안전부, 2012: 137).

5. 선행연구 검토

정부의 이념적 성향이 인사정책의 방향과 그 산출에 어떤 영향을 미치는지 또는 영향이 존재하는지에 대한 직접적인 연구는 거의 발견하기 어렵다. 그러나, 보수이념과 진보이념의 차이가 일반적인 정책적 진로에 미치는 영향(양형일, 1997), 정치적 이념성향이 정책지지에 미치는 영향(금현섭 외, 2010), 이념성향이 복지정책이나 주택정책에 미치는 영향 등에 관한

연구(이종열 외, 2011; 원석조, 1998)가 일부 발견된다. 아울러, 각 역대정부의 가치지향 차이(이창길, 2010), 역대정부의 인사정책에 대한 평가연구(박경효, 1995; 하태권 외, 2005; 백종섭 외, 2007; 김재기, 2008; 권해수, 2010) 등이 있다.

이념적 성향의 차이가 일반적인 정책적 진로에 미치는 영향을 연구한 양형일(1997)은 사회적 민주주의 이념에 대한 확고한 믿음과 분명한 좌파적 정책패러다임을 갖고 있던 영국 노동당 정부들이 고전적 자유주의를 부활시키면서 신우파(new right)의 이념을 추구한 보수당 정권이 탄생한 이후에는 기존의 정책패러다임을 본질적으로 변형시키는 경향을 보였다고 분석하고 있다. 정치적 이념성향이 정책지지에 미치는 영향을 연구한 금현섭 외(2010)는 보수적 이념성향을 가진 개인은 시장원리를 중시하고 사회문제 해결과 정부기능 확대를 위한 정부지출정책에 반대하는 반면, 진보적 이념성향을 가진 개인은 그러한 정책에 긍정적인 지지를 보낸다는 사실을 제시하고 있다. 이념성향과 복지정책의 관계를 다룬 원석조(1998)는 김대중 정부가 신자유주의와 같은 새로운 이념요소에 대한 영향을 받아 생산적 복지 개념을 어느 정도 도입하는 정책을 추진하였다고 설명하고 있다. 정치이념과 주택정책의 관계를 연구한 이종열 외(2011)는 보수와 진보의 이념이 시장 대 국가, 효율성 대 형평성, 세계화 대 반세계화로 나타나며, 이것이 분양주택 중심 대 임대주택 중심, 규제완화 대 규제강화 등의 차이로 나타난다는 사실을 실증적으로 분석하였다. 아울러, 이창길(2010)은 각 역대정부 초기의 가치지향성이 정책우선순위에 차이를 갖고 있음을 연구했다. 그 외에도 정치이념과 직결된 연구는 아니나 역대정부의 인사정책에 대한 평가연구를 수행한 학자들이 많이 있다(박경효, 1995; 하태권 외, 2005; 백종섭 외, 2007; 김재기, 2008; 권해수, 2010).

그러나, 기존 연구에서는 정치이념이 정부정책의 방향성에 영향을 미친다는 이론적, 사실적 연구와 함께, 그러한 논리를 복지정책이나 주택정책 등에 적용하여 연구를 수행하였으나, 인사정책을 직접적인 대상으로 하여 정치이념 또는 정권성향의 차이가 정책산출에 미치는 영향 또는 그 차이를 검증하는 연구는 없었다. 이 논문은 인사정책을 대상으로 하여 정치적 이념성향의 상이가 정책산출의 차이를 실제로 가져오는지, 어느 정도의 차이를 가져오는지를 실증적으로 분석하고, 그에 대한 논의와 해석을 바탕으로 우리나라 인사정책에 있어서의 이념적 성향의 흐름과 정책적 정향성에 대한 현실평가 및 미래를 향한 시사점을 얻어 보고자 한다.

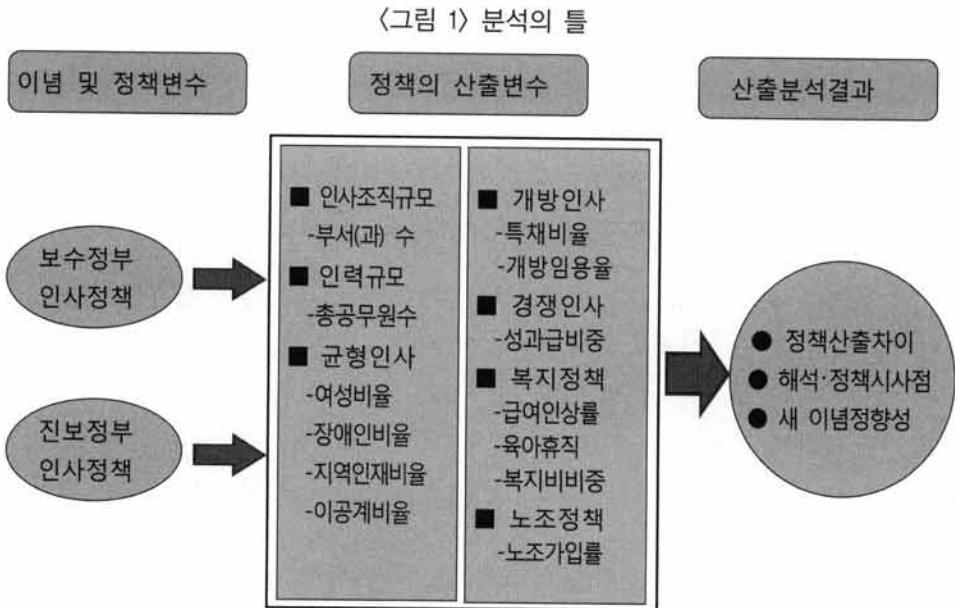
III. 연구설계

1. 연구모형

이 연구에서는 이념을 달리했던 우리나라 역대정부의 인사정책이 어떤 정책적 산출을 가져왔는지에 대한 실증적 분석을 수행하고 그 결과를 해석하여 이론적, 정책적 시사점을 도출하는 데 초점을 두고 있다. 이는 이념이 다른 정부들은 서로 다른 정책적 방향을 추구함으로써 서로 다른 정책적 산출물을 낳았을 것이라는 가정에 바탕을 두고 있다. 이론적 논의에서 지적한 것처럼 보수정부는 생산성을 추구하는 정부이므로 보다 작은 조직과 인력규모를 갖고 보다 경쟁력을 높일 수 있는 인사정책(경쟁인사정책)을 추구하려 한 반면, 진보정부는 형평성과 참여를 추구하는 정부이므로 균형, 개방, 복지를 향상시킬 수 있는 인사정책(균형인사, 개방인사, 복지지향적 인사, 노조우호적 인사)을 펼치려 했다고 볼 수 있다.

따라서, 이 논문에서는 보수정부 및 진보정부라는 정부별 유형과 그 정부들의 인사정책을 독립변수의 성격을 가진 것으로 상정한다. 왜냐하면, 이러한 변수들이 인사정책의 산출물을 생산시킨 요인으로 작용했다고 볼 수 있기 때문이다. 한편, 인사정책의 산출변수군(群)으로서는 조직 및 인력 규모, 균형인사, 개방인사, 경쟁인사, 복지인사, 노조인사 등을 설정한다. 구체적으로 산출변수를 열거한다면, 첫째, 조직 및 인력 규모의 변수로는 인사조직 규모(부서수) 및 인력규모(총공무원수)를 선정한다. 둘째, 균형인사의 변수로는 여성공무원 임용비율, 장애인 임용비율, 지역인재 임용비율, 이공계 임용비율을 선정한다. 셋째, 개방인사의 변수로는 특별채용비율 및 개방임용율을, 넷째, 경쟁인사의 변수로는 성과급 비중을 선정한다. 다섯째, 복지인사정책의 변수로는 급여인상을, 육아휴직비율, 복지비 비중을, 여섯째, 노조우호적 인사의 변수로는 노조가입율을 선정한다.

이러한 산출변수별로 정책산출물의 크기를 분석하여 정부별 또는 정부유형별(보수정부, 진보정부) 산출물의 차이를 검증한다. 그리고, 정책산출물의 차이 여부를 분석하여 정부별 또는 정부유형별 인사정책의 추구경향과 그 결과가 합치되는지 또는 괴리되는지, 그리고 그 이유는 무엇인지 논의 및 해석을 행한다. 이러한 논의 및 해석을 바탕으로 향후 인사정책의 시사점을 도출함과 아울러, 각 정부 또는 정부유형의 이념, 정책방향, 그리고 그 결과 사이의 관계에 관한 최근 흐름에 대한 고찰을 바탕으로 새로운 시대에 맞는 새로운 이념정향성은 무엇이 되어야 할 것인가에 대한 방향제시를 시도한다.



2. 가설 및 논거

위에서 제시한 이론적 배경과 연구모형에 따라 이 논문에서의 연구가설은 다음과 같이 설정한다. 각 변수군별로 가설을 제시함과 아울러 그러한 가설을 설정하게 된 논리적, 이론적 근거를 제시한다.

먼저, 조직규모 및 인력규모 면에서 보수정부는 진보정부보다 ‘작은 규모’라는 정책산출을 가져왔을 것으로 가정한다. 왜냐하면, 보수정부는 조직통합주의를 지향하여 부처통폐합을 단행하고 하위부서수를 줄이려고 하는 노력을 기울이기 때문이다. 여기서는 인사정책의 산출물을 논의주제로 하므로 인사정책의 주된 영향을 받는 것으로 간주되는 인사조직규모를 그 구체적 측정변수로 한다. 그리고, 같은 논리적 흐름에서 보수정부는 보다 적은 공무원수라는 산출을 가져왔을 것으로 가정한다.

가설A. 보수정부의 인사조직규모 및 인력규모는 진보정부보다 작을 것이다.

A-1. 보수정부의 인사조직 규모(부서수)는 진보정부보다 더 작을 것이다.

A-2. 보수정부의 인력규모(총공무원수)는 진보정부보다 더 작을 것이다.

평등과 형평성 이념을 추구하는 국가균형정책은 진보정부가 가장 중점을 두어 온 정책방향이라고 할 수 있다. 인사정책에 있어서도 균형인사를 상대적으로 더 강조한 정부는 진보정부라고 할 수 있다. 특히 노무현 정부는 ‘균형’을 국정통치의 최고가치로 삼았다고 할 수

있다. 지역균형발전과 함께 인재등용에서도 균형인사를 강조했다. 따라서, 균형인사 부문의 각 변수에서는 진보정부의 산출이 보수정부의 산출보다 더 크다고 가정할 수 있을 것이다.

가설B. 진보정부의 균형인사 모집비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.

- B-1. 진보정부의 여성 임용비율(전체, 5급이상)은 보수정부보다 더 높을 것이다.
- B-2. 진보정부의 장애인 임용비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.
- B-3. 진보정부의 지역인재 임용비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.
- B-4. 진보정부의 자연과학계 인재 임용비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.

개방인사는 보수정부와 진보정부가 모두 추구해 온 인사방향이라고 할 수 있다. 보수정부가 개방인사를 강조했던 이유는 주로 지식정보화라는 글로벌 환경변화 속에서 전문가 시대를 열고 국가경쟁력을 확보한다는 차원에서 추진되었다고 할 수 있다. 반면, 진보정부는 지식정보화의 환경변화도 중시했겠지만 그보다는 오히려 시민사회화의 흐름 속에서 개방과 참여의 이념을 중시했다고 할 수 있다. 김대중 정부 때부터 개방인사 시스템을 확대도입하였고, 그를 통해 보다 많은 외부전문가 임용을 시도하였다. 노무현 정부에서는 개방임용을 더욱 확대하고자 노력했고 의무화 비율을 높여 갔다. 반면, 보수정부인 이명박 정부에서는 개방임용의 의무화 비율을 오히려 낮추어 갔던 것이 사실이다. 이러한 근거에서 개방인사에 관한 가설은 진보정부가 보수정부보다 더 높은 산출을 낸 것으로 설정할 수 있을 것이다.

가설C. 진보정부의 개방인사 비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.

- C-1. 진보정부의 특별채용 비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.
- C-2. 진보정부의 개방임용 비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.

경쟁인사정책이란 정부의 경쟁력과 성과를 높이기 위해 공무원의 노력과 그 결과를 강조하는 성과주의 인사정책을 의미한다. 모든 공무원에 걸친 경쟁주의 성과제도는 성과평가 시스템 및 성과급 제도라고 할 수 있다. 이러한 정책의 강도나 그 산출을 비교적 객관적으로 정부간에 비교할 수 있는 측정변수는 총급여에서의 성과급 비중, 또는 총급여예산 중 성과급예산의 비중이라고 할 수 있다. 이념적 지향성이라는 측면에서 볼 때 이러한 경쟁정책은 생산성, 효율성 및 수월성을 추구하는 보수정부에서 더 강하리라고 보기 때문에 그 산출도 클 것이라고 가정한다.

가설D. 보수정부의 경쟁인사 비중은 진보정부보다 높을 것이다.

- D-1. 보수정부의 성과급 비중은 진보정부보다 더 높을 것이다.

후생복지정책은 형평성을 추구하면서 복지의 확대를 지향하는 진보정부의 중요한 정책패턴의 하나라고 할 수 있다. 공무원도 근로자 집단의 한 부분이므로 근로자 복지를 강조하는 진보정부의 경우 공무원의 복지 확대에도 중점을 두지 않을 수 없다. 물론 보수정부도 당연히 공무원의 복지 향상에 노력을 하지만, 보다 적은 국민세금, 보다 적은 국가재정으로 보다 많은 성과를 창출하고자 하는 능률중심 정부이므로 공무원의 급여인상이나 복지비 지출에서 진보정부보다는 상대적으로 소극적일 것이라는 가설을 설정해 볼 수 있을 것이다.

가설E. 진보정부의 후생복지 혜택은 보수정부보다 더 클 것이다.

- E-1. 진보정부의 급여인상을 보수정부보다 더 높을 것이다.
- E-2. 진보정부의 육아휴직 공무원 비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.
- E-3. 진보정부의 맞춤형 복지비 비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.

근로자의 단체활동에 대해 진보정부가 더 우호적일 것이라는 가정은 보편적인 동의를 받을만하다고 생각된다. 근로자들이 주장하고 추구하는 것이 노동자의 단결이며 이를 통한 노동자의 권리 향상 및 복지 확대라는 점은 누구도 부인하지 못할 것이다. 이러한 근로자들과 그들의 결사체인 노동조합은 통상적으로 진보정당과 진보정부에 대한 지지를 보내 왔다. 구라파와 우리나라의 역사를 살펴보더라도 단체조합주의(corporatism)가 보다 강하게 나타나고 이를 우호적으로 받아들이는 정부는 좌파정부라고 할 수 있다. 우리나라 공무원노조의 경우에도 노조제도 합법화의 노력을 진보정부에서 많이 해왔다고 할 수 있다.

가설F. 진보정부의 노조정책은 보수정부보다 우호적일 것이다.

- F-1. 진보정부의 노조/직장협의회 가입비율은 보수정부보다 더 높을 것이다.

3. 자료조사 및 분석방법

이 연구는 각 정부 또는 정부유형의 인사정책 산출을 계량적으로 측정하고 비교분석하는 논문이므로 계량화된 정부의 인사데이터를 활용한다. 각 인사정책 산출변수별로 사용된 인사데이터는 행정안전부의 협력을 통하여 수집하였다. 2011년 3월~6월에 걸쳐 인사실 소속의 각 담당부서에서 연구자가 요청한 데이터 포맷 및 측정단위에 따라 데이터를 작성·제공해주었다.¹⁾

자료의 성격은 시계열(time-series) 데이터로서 1993년부터 2012년까지의 인사실적 자료이

1) 역대정부의 인사정책 산출을 측정할 수 있도록 종합적인 인사실적 데이터를 제공해 주신 행정안전부 담당부서장 및 공무원들에게 진심으로 감사를 드립니다.

다. 1993년을 기점으로 삼은 이유는 많은 학자들이 사실상의 민주정부 출범시기라고 간주하는 김영삼 정부를 분석의 시작점으로 하고자 했으며, 보수정부와 진보정부의 구분에 있어서도 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부 등 4개 정부를 각각 2개 정부씩 양편에 분류하여 균형있게 비교대상을 선정할 수 있기 때문이었다. 다만, 김영삼 정부 등 오래된 정부의 경우에는 데이터가 없는 항목이 있었으며, 일부 인사제도(인사정책)는 노무현 정부 때부터 도입된 제도도 있어서 이러한 제도의 경우에는 제도도입 후의 2개 정부 사이에서만 비교분석을 행하였다.

자료 중에는 행정안전부에서 제공해 준 인사데이터를 그대로 분석에 사용한 항목도 있으며, 연구자의 필요에 의해 다른 측정단위로 수정·변형하여 사용한 것도 있다. 수정·변형의 내용은 주로 연도별 총량적 데이터를 연도별 증가율(%) 데이터로 바꾼 것이 대표적인 것이다. 왜냐하면, 총량적 데이터도 매우 유효한 정책의 산출치로서 비교의 의미가 크지만, 연도별 증가율을 파악·분석함으로써 정책적 확대·가속화 노력의 수준과 강도를 실질적으로 측정·비교할 수 있기 때문이다.

비교분석방법으로는 평균비교법을 사용한다. 평균비교법 중에서도 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박으로 이어지는 4개 정부간 비교에 있어서는 분산분석(ANOVA) 방법을 적용하며, 보수정부군(群)과 진보정부군(群)의 2개 집단을 비교함에 있어서는 독립표본 검증(T-test) 방법을 적용한다. ANOVA와 T-검증을 통하여 4개 정부간 및 보수정부-진보정부간에 진정한 정책산출의 차이가 있는지를 실증적으로 분석하여 이념에 따른 비교가설을 검증한다.

IV. 실증적 분석결과

1. 인사조직 및 인력규모 비교분석

먼저, 역대정부의 인사조직규모를 하위부서수 기준으로 살펴보면 김영삼 정부에서는 연평균 10.4개를, 김대중 정부는 10.2개를 유지했으나, 노무현 정부는 18.8개로 대폭 증설했으며, 이명박 정부에서는 다시 12.4개로 감축하였다. 노무현 정부는 김대중 정부 시절에 소규모로 출범했던 중앙인사위원회를 크게 확대개편하였다. 이 때 행정자치부의 인사조직을 중앙인사위원회로 이관해 옴과 동시에 새로운 인사정책부서를 다수 신설하였다. 이러한 정부간 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(표1의 ANOVA 결과와 F값, p값 확인).

보수정부와 진보정부를 대비시켜 보면 보수정부는 11.4개로서 진보정부의 14.5개보다 적다. 이러한 차이 역시 90% 신뢰도에서 통계적으로 유의한 차이임을 보여준다. 즉, 진보정부

는 보수정부보다 큰 인사조직규모를 유지할 것이라는 가설을 지지해 준다. 이는 진보정부, 특히 최근의 진보정부인 노무현 정부가 조직통합주의보다는 조직다원주의에 더 근접해 있고, 정부역할 특히 인사시스템의 개혁을 위한 역할 강화에 상당히 적극적이었다는 사실을 뒷받침해 준다.

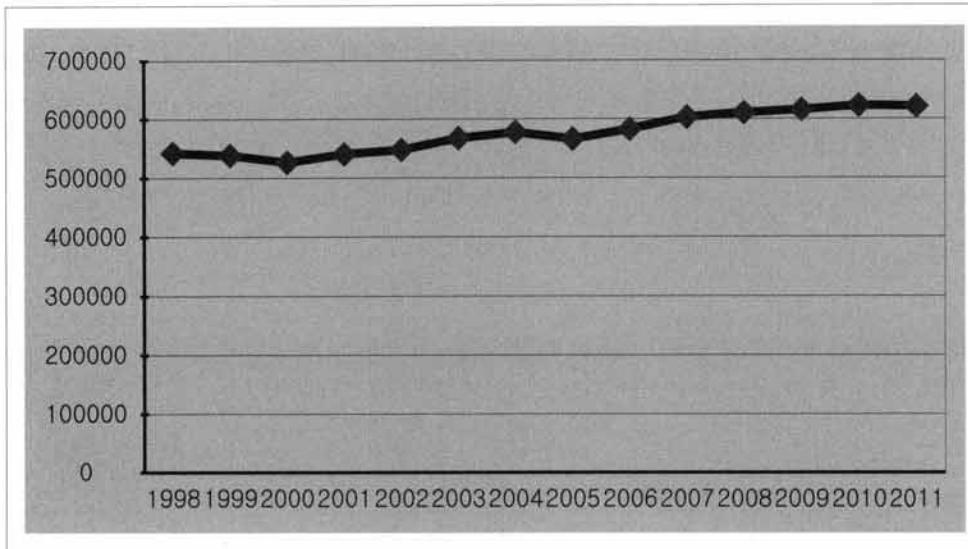
〈표 1〉 인사조직규모(부서수) 비교

정부구분	김영삼	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
평균값	10.4	10.2	18.8	12.4	12.224	.000
이념구분	보수정부		진보정부		T-test(t값)	p값
평균값	11.4		14.5		-1.695	.107

다음으로, 정부의 인력규모를 살펴보면 김대중 정부의 연평균 총공무원수는 539,293명이었으나, 노무현 정부에서는 579,459명으로 크게 증가하였으며, 이명박 정부에서는 617,440명으로 다소 증가하였다. <그림 2>에서 연도별 총공무원수(국가공무원 기준) 변동추이를 보면 각 정부가 이동하면서 인력규모가 계속 증가하는 방향으로 변화되었음을 알 수 있다. 각 정부간의 차이를 총인원 측면에서 비교해 보면, 이명박 정부 또는 보수정부의 인력규모가 진보정부의 인력규모보다 커졌고, 이는 통계적으로 유의미한 차이임을 알 수 있다. 그러나, 실제 인력규모 조정에 대한 정부의 실질적 특성과 태도를 파악하려면 총규모보다 규모증가율을 살펴보아야 한다. 인력증가율을 정부간에 비교해 보면, 최근의 진보정부인 노무현 정부의 연평균 인력증가율은 1.98%인데 비하여 이명박 정부의 인력증가율은 0.77%로서 진보정부에서 현저히 높다. 비록, t-검증에서 유의한 차이는 아닌 것으로 나타났으나, 이는 김대중 정부의 증가율이 상당히 낮은 데 기인하는 것이며, 노무현 정부와 이명박 정부만 비교한다면 그 차이는 뚜렷하다고 간주할 수 있다. 즉, 최근의 정부들을 대상으로 비교한다면 진보정부에서의 인력증가가 보수정부보다 크다고 할 수 있다. 이는 진보정부가 보수정부보다는 큰 정부를 보유하는 경향이 있고, 대국민 서비스 지향 정부를 선호하며, 구조조정·인력감축은 근로자인 공무원의 권리나 고용보호를 위해 자제하는 경향이 있다는 일반적 이론을 뒷받침해 준다.

〈그림 2〉 정부 인력규모 변동추이

(단위: 명)



〈표 2〉 인력규모(총공무원수) 비교

공무원 총원	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	539,293	579,459	617,440	60.700	.000
	이념구분	보수정부		진보정부		T-test(t값)
증가율 (%)	연평균	617,440		559,376	4.683	.001
	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	.27	1.98	.77	.943	.421
	이념구분	보수정부		진보정부		T-test(t값)
	연평균	.77		1.22	-.374	.716

2. 균형인사정책 산출 비교분석

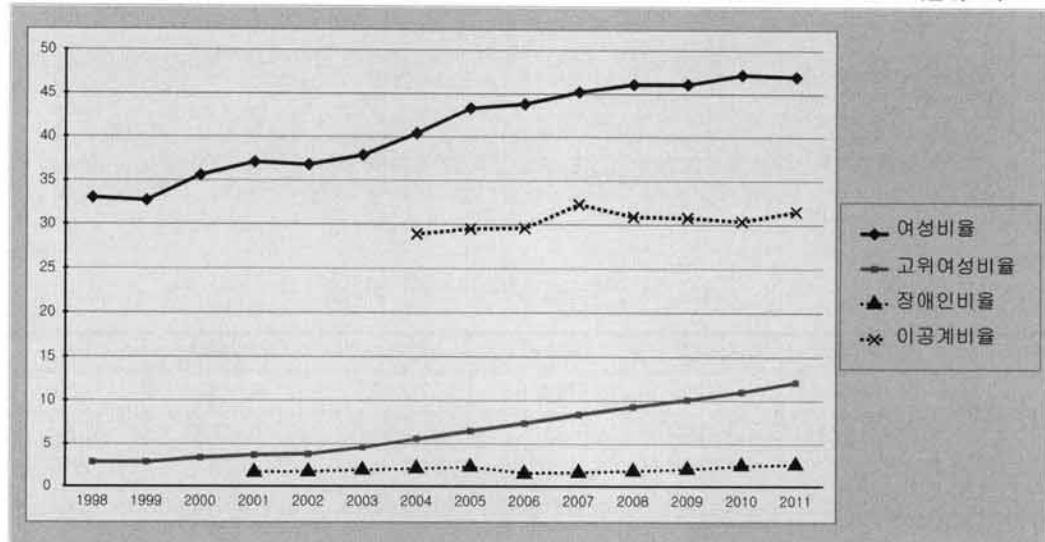
균형인사정책의 산출은 여성공무원, 장애인, 지역인재 및 과학기술인재 임용비율로 나타낼 수 있는데, 이는 전체공무원 중에서 이러한 집단이 차지하는 비율을 말한다. 아래에서는 이를 집단의 임용비율이 각 정부에서 어떻게 변동해 왔는지, 그리고 정부간 및 정부유형간 유의미한 차이가 있는지를 검증해본다.

여성의 임용비율은 <그림 3>에서 보는 바와 같이 김대중 정부 출범시기인 1998년 33.0%에서 노무현 정부 출범년도인 2003년에는 37.9%로, 이명박 정부 출발시기인 2008년에는 46.1%로, 그리고 2011년에는 47.0%로 높아졌다. 각 정부의 균형인사정책에 따라 꾸준히 그

여성비율이 높아졌고, <표 3> 상단에서 보듯이 최근 정부인 이명박 정부에서의 연평균 여성비율이 가장 높고, 이러한 정부간 차이는 통계적으로 유의미하다. 그러나, 어떤 정부가 더 강력한 균형인사정책을 추진하여 그 산출의 증가를 가속화 하였는지를 보려면 증가율 지표를 보아야 한다. 여성비율 증가율을 정부간에 비교하면 <표 3> 하단에서 보듯이 보수정부에서는 연평균 1.00% 증가한 반면, 진보정부에서는 연평균 3.61% 증가하였고, 이는 통계적 유의성이 있다. 즉, 진보정부의 여성임용비율 확대정책이 더 강력했다고 볼 수 있다.

〈그림 3〉 균형인사 비율 변동추이

(단위: %)



〈표 3〉 여성인력 채용비율 비교

여성 채용 비율	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	35.04	42.12	46.60	32.209	.000
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	46.60		38.58	3.519	.004
증가율 (%)	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	2.80	4.26	1.00	1.234	.332
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	1.00		3.61	-1.975	.074

5급 이상 상위직 여성의 임용비율을 보아도 전체여성 임용비율에서와 같은 양상이 나타난다. <표 4> 상단에서 보듯이 상위직 여성비율 자체는 이명박 정부에서 가장 높게 나타나

고 통계적 유의성도 있지만, <표 4> 하단에서 보듯이 연평균 증가율에 있어서는 노무현 정부가 통계적으로 유의미하게 가장 높고, 정부유형별로 보면 진보정부가 보수정부보다 더 높다. 이는 이념성향의 영향에 관한 이론적 가설을 뒷받침한다. 그러나, 한 가지 명확히 해야 할 중요한 관점은 보수정부도 여성임용 확대를 비롯한 균형인사정책을 중시하며, 마치 진보정부의 강점인 것처럼 여겨졌던 정책도 시대적 요청에 따라 적극적으로 추진하고 있다는 것이다. 이는 보수정부의 인사정책이 복지정책과 같이 새 시대의 흐름을 반영하여 진보화의 길로 나아가고 있음을 시사하는 것이다.

<표 4> 상위직(5급이상) 여성인력 채용비율 비교

상위직 여성 비율	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	3.24	6.48	10.63	46.592	.000
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	10.63		4.86	6.593	.000
증가율 (%)	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	7.20	17.96	9.43	4.218	.047
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	9.43		13.18	-.840	.419

장애인의 임용비율에 있어서도 임용비율 자체는 이명박 정부에서 가장 높고 보수정부가 진보정부보다 높은 임용비율을 보여주고 있다. 그런데, 여성임용에서와 다른 점은 임용비율의 증가율에 있어서도 보수정부(12.18%)가 진보정부(1.43%)보다 훨씬 높은 산출을 보이고 있다는 점이다. 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났지만 이는 데이터 포인트 수의 영향 때문이고 그 차이가 매우 뚜렷한 것으로 볼 수 있다. 이는 진보정부가 균형인사정책에 더 적극적이라는 일반적 가설을 뒤엎는 것으로서 보수정부가 진보정부 못지않게 강력한 장애인 고용정책을 펼쳐온 것으로 평가할 수 있다. 한 가지 구체적인 정책요인을 지적하자면, 보수정부는 2012년까지 의무고용비율 3% 달성을 물론, 7급·9급 공채 선발예정인원의 6% 이상을 장애인으로 구분모집·선발하도록 했던 것이 이러한 산출을 가져오게 한 요인이 아닌가 추정된다.

〈표 5〉 장애인 채용비율 비교

장애인 임용 비율	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	1.64	1.85	2.16	2.196	.174
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	2.16		1.79	1.804	.130
증가율 (%)	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	3.10	1.10	12.18	.596	.577
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	12.18		1.43	1.359	.216

지역인재 채용에 관해서 비교해 보면, 노무현 정부는 2005년 지역인재추천제도를 처음으로 도입하여 연간 50명의 지방대학생을 6급 공무원으로 채용하였고, 이명박 정부에서는 임기 중 그 인원을 70명으로 늘여 연평균 62명의 채용을 하였다. 이는 제도내용(인원수 책정) 그 자체가 곧바로 정책산출이 되기 때문에 양자를 바로 비교하면 이명박 정부의 산출이 더 높다고 할 수 있다. 그러나, 지역인재채용제를 처음 도입한 것은 노무현 정부이므로 그 산출을 평면적으로 비교하여 평가하기는 어렵다고 하겠다.

〈표 6〉 지역인재 채용인원 비교

지역 인재 인원	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	-	50	62	2.382	.174
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	62		50	1.543	.174
증가율 (%)	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	-	0.00	10.19	3.222	.123
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	10.19		0.00	1.795	.123

과학기술인력, 즉 이공계 출신의 공무원 임용비율을 살펴보면 보수정부(이명박 정부)는 30.9%, 진보정부(노무현 정부)는 30.07%로서 차이가 없다. 그러나, 연평균 증가율을 비교해 보면 진보정부에서는 3.83% 증가하였으나 보수정부에서는 오히려 0.58% 하락하였다. 비록 통계적 유의성이 다소 약한 것으로 나타났으나, 이 역시 데이터 포인트 수를 감안하면 상당히 뚜렷한 차이라고 할 수 있다. 이는 과학기술인력의 채용비율 확대를 가속화하기 위한 정책적 강도가 진보정부에서 더 높았음을 보여준다. 진보정부는 이공계 출신인력의 임용비율

확대 5개년계획(2004~2008)을 처음 수립하여 추진한 바 있다. 보수정부도 제2차 이공계 임용비율 확대 5개년계획(2009~2013)을 수립·추진하였으나 임용비율 증가율은 진보정부에서 더 높았던 것으로 나타났다.

〈표 7〉 이공계 채용비율 비교

이공계 비율	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	-	30.07	30.90	1.088	.337
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	30.90		30.07	1.043	.337
증가율 (%)	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	-	3.83	-0.58	2.217	.197
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	-0.58		3.83	-1.404	.244

3. 개방인사정책 및 경쟁인사정책 산출 비교분석

개방인사정책의 산출로는 특채비율과 개방임용 비율을 들 수 있다. 먼저, 외부로부터의 전문가 채용이 중심이 되는 특별채용의 비율은 김대중 정부에서는 23.44%, 노무현 정부에서는 22.80%, 그리고 이명박 정부에서는 25.60%로서 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 그러나, 특채비율의 연평균 증가율에서는 김대중 정부 29.79%, 노무현 정부 3.78%, 이명박 정부 3.25%로서 김대중 정부에서 현저히 높았다. 비록 통계적 유의성은 없는 것으로 나오나 이는 노무현 정부와 이명박 정부의 특채비율 증가율이 비슷하기 때문이며, 김대중 정부에서의 특채비율 증가율이 뚜렷하게 높았던 것은 분명해 보인다.

〈표 8〉 특별채용 비율 비교

특채 증가율 (%)	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	29.79	3.78	3.25	.710	.515
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	3.25		15.34	-.668	.520

다음으로, 개방인사정책의 핵심적 산출이라고 할 수 있는 개방임용 비율을 보면 김대중 정부(17.63%)보다 노무현 정부(43.96%) 및 이명박 정부(46.85%)에서 훨씬 높았으며 이는 통계적으로 유의미한 차이이다. 그러나, 연평균 증가율을 보면 김대중 정부(7.90%)와 노무현

정부(25.96%)에서는 상당히 높은 증가폭을 보이고 있으나, 이명박 정부(-5.55%)에서는 오히려 상당폭 감소한 것으로 나타났다. 보수정부와 진보정부를 비교해 보면 전자는 -5.55%이고 후자는 20.80%로서 통계적으로 유의한 차이가 존재한다. 이는 진보정부가 외부인재의 공직 임용 기회 확대를 위한 정책을 더 강력하게 추진했음을 의미한다. 특히 노무현 정부에서 개방임용 비율과 증가율 모두가 높았다는 것은 행정의 공개와 시민참여를 강조하는 ‘참여정부’로서의 성격을 인사정책에서도 잘 나타낸 것이라고 해석할 수 있겠다. 반면, 이명박 정부는 제도적인 개방임용 비율의 한계를 하향조정하여 개방직위 및 공모직위 임용의 최대합계 비율을 낮춘 바 있다. 그럼에도 불구하고, 공직 및 관료제의 개방화를 추구하는 도도한 시대적 흐름을 인사정책에 반영해 온 보수정부에서 실제 개방임용 비율수준 그 자체는 안정적으로 유지했음에 유념할 필요가 있다.

〈표 9〉 개방임용 비율 비교

개방 임용 비율	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	17.63	43.96	46.85	19.132	.001
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	46.85		34.09	1.595	.142
증가율 (%)	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	7.90	25.96	-5.55	2.715	.126
	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	-5.55		20.80	-2.058	.070

한편, 경쟁인사정책의 산출로서는 성과평가와 그에 따른 보상시스템의 실적 정도를 지표로 사용할 수가 있는데, 이 논문에서는 성과급 비중을 그 지표로 삼았다. 그 이유는 전체 급여예산에서 성과급 예산이 차지한 비중을 얼마로 하고 있느냐가 곧 당해정부의 성과중심 인사에 대한 의지와 투자 수준을 나타내 주기 때문이다. 그 비중을 비교해 본 결과, 보수정부의 연평균 성과급 비중은 4.60%로서 진보정부의 2.50%보다 두 배 가까이 높으며 이는 통계적으로 유의미한 차이이다. 이는 이론적인 가설에서 지적한 것처럼 생산성, 효율성 및 경쟁과 성과를 중시하는 보수정부의 정책적 성향이 나타난 것이라고 해석할 수 있다.

〈표 10〉 성과급 비중 비교

성과급 비중(%)	이념구분	보수정부	진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	4.60	2.50	3.280	.062

4. 복지 및 노조 인사정책 산출 비교분석

정부이념에 따른 인사정책의 산출 비교와 관련된 또 다른 정책부문은 공무원에 대한 후생복지정책과 노사관계정책이라고 할 수 있다. 먼저, 후생복지정책의 측면에서는 급여인상률, 육아휴직 허용비율, 그리고 복지비 비중을 산출지표로 선정해 볼 수 있다.

역대정부의 급여인상률을 비교해 보면 김영삼 정부 5.84%, 김대중 정부 3.36%, 노무현 정부 3.24%, 그리고 이명박 정부 2.56%로서 뚜렷한 차이 없이 점점 하향되어 온 것으로 나타났다. 이론적 및 실증적으로 급여인상률에 영향을 미치는 요인으로는 경제성장률, 민간임금 인상률, 국가재정상황, 노동조합과의 관계, 정부의 이념적 성향 등을 들 수 있다(하미승, 2009). 그런데, 지난 4개 정부의 국정이 진행되는 동안 IMF, 세계금융위기 등에 따른 경제적 침체가 뒤따라 경제성장률이 낮았으며, 국가재정의 전전도가 다소 낮아졌고, 노동조합도 이러한 경제상황을 감안하여 무리한 임금인상 요구를 과거에 비해 상대적으로 완화했기 때문에 비교적 낮은 급여인상률이 최근까지 이어지고 있는 것으로 볼 수 있다. 정부이념에 따라 급여인상률에 영향을 미치는 요인들에는 다소 차이가 있지만(하미승, 2009), 급여인상률 수준을 보수정부와 진보정부간에 비교했을 때 적어도 최근 4개 정부에서는 그 차이가 미미하다고 할 수 있겠다.

〈표 11〉 급여인상률 비교

급여 인상률 (%)	정부구분	김영삼	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	5.84	3.36	3.24	2.56	.609	.619
	이념구분	보수정부		진보정부		T-test(t값)	p값
	연평균	4.20		3.30		.494	.628

육아휴직 비율은 최근 여성근로자의 증가와 저출산 문제의 대두에 따라 많은 관심을 끌고 있는 지표이다. 육아휴직 비율을 역대정부간에 비교해 보면 김대중 정부 0.18%, 노무현 정부 0.70%, 그리고 이명박 정부 2.10%로서 이명박 정부에서 가장 높은 육아휴직을 허용하고 있다. 이는 통계적으로 유의미한 차이이다. 보수정부(2.10%)와 진보정부(0.44%) 간의 이원적 비교에서도 유사한 결과를 보이고 있다.

그러나, 이것이 바로 보수정부의 육아휴직정책이 더 강력함을 시사하는 것인지에 대하여는 신중한 해석을 요한다. 육아휴직 비율이 최근 급격히 높아진 것은 시대적 변화의 급속한 흐름으로 이해할 수 있다. 그리고, 정부별 증가율을 비교해 보면 김대중 정부 37.50%, 노무현 정부 28.50%, 이명박 정부 26.33%이며, 이원적 비교에서도 오히려 진보정부(32.50%)가

보수정부(26.33%)보다 더 높게 나타난다. 이는 근로자 복지를 상대적으로 더 중시하는 진보 정부에서의 정책적 추진 강도가 다소간 더 높았음을 보여준다. 그러나, 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 차이는 아니다. 종합적으로 볼 때, 육아휴직정책의 추진 노력은 상대적으로 진보정부에서 더 강했지만, 급격한 시대적 흐름에 따라 보수정부 또한 적극적으로 육아 휴직 지원정책을 추진해 왔다고 간주할 수 있겠다.

〈표 12〉 육아휴직 공무원 비율 비교

육아 휴직 비율	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	.18	.70	2.10	47.591	.000
증가율 (%)	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	2.10		.44	6.600	.002
증가율 (%)	정부구분	김대중	노무현	이명박	ANOVA(F값)	p값
	연평균	37.50	28.50	26.33	.160	.854
증가율 (%)	이념구분	보수정부		진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	26.33		32.50	-.423	.682

후생복지에 관한 정책의 산출도 정부이념에 따른 인사정책의 산출항목이 될 만하다. 이와 관련된 하나의 산출지표로서 이 논문에서는 공무원에 대한 맞춤형 복지비의 비중을 선정하였다. 여기서 복지비 비중이란 총급여예산 대비 복지비의 비율을 의미한다. 이러한 복지비 비중을 정부유형간에 비교를 해보면, 보수정부의 연평균 복지비 비중은 1.375%인데 비해, 진보정부의 연평균 복지비 비중은 1.550%로서 진보정부가 더 많은 복지비 투자를 했음을 알 수 있다. 이는 거의 90% 신뢰도에 가까운 통계적 유의성을 갖고 있는 분석결과로서 진보정부가 좀 더 복지지향적일 것이라는 일반적 가설을 뒷받침해 준다.

〈표 13〉 복지비 비중 비교

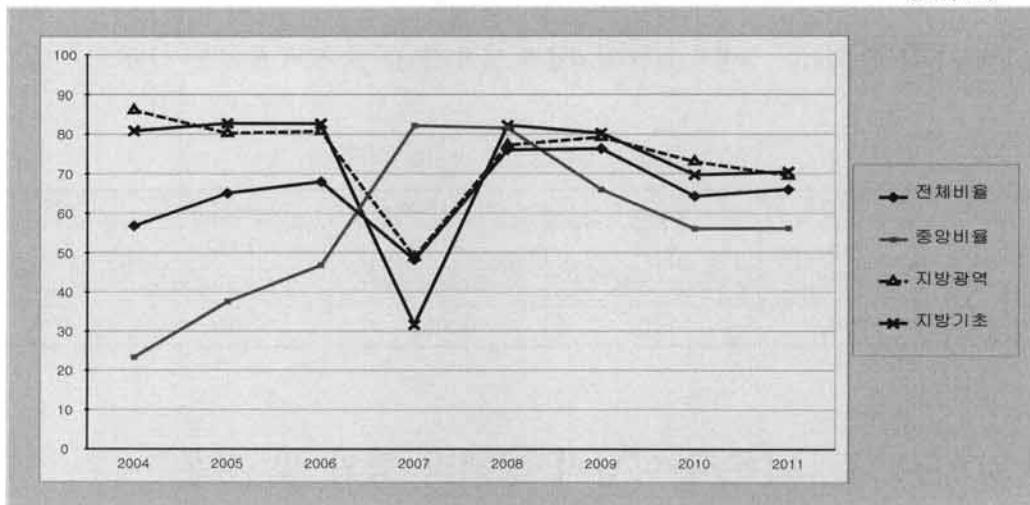
맞춤형 복지비비중	이념구분	보수정부	진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	1.375	1.550	-3.130	.123

마지막으로 분석대상으로 삼은 인사정책 부문은 노동조합 등 공무원단체와 관련된 정책이다. 정부이념이 노조에 대하여 우호적 아니면 비우호적으로 작용할 수 있다. 노조정책의 산출지표로는 노조가입률 내지 공무원단체 가입률을 사용할 수 있다. 노조통계가 작성되기 시작한 2004년 이후 공무원단체 가입률 변동추이(<그림 4>)를 보면, 전체공무원을 기준으로

했을 때 노무현 정부 시절인 2004년 56.8%이던 것이 2006년 68%까지 상승하다가 2007년 갑자기 48.2%로 하락했으며, 2008년 이명박 정부 출범 직후에 76%로 급상승한 후 2011년 다시 66% 수준으로 떨어진 상태다.

〈그림 4〉 공무원단체 가입률 변동추이

(단위: %)



공무원단체 가입률을 양 정부유형간에 비교해 보면 보수정부에서의 가입률은 64.95%인데 비하여 진보정부에서의 가입률은 47.43%였다. 그리고, 그 비율의 연평균 증가율에 있어서도 보수정부는 13.00%를, 진보정부에서는 -3.10%를 나타내고 있다. 즉, 보수정부에서의 공무원 단체 가입비율 및 증가율이 더 높았다. 이는 통계적으로 유의성은 약하지만 데이터 포인트 수를 감안하고 그 수치상의 격차를 볼 때 상당히 뚜렷한 차이라고 할 수 있다. 이러한 차이는 보수정부가 진보정부보다 더 우호적인 노사관계정책을 펼쳐온 결과라고 해석할 수 있을까? 오히려 진보정부에서 공무원노동조합법을 2005년에 통과시키는 등 노조에 우호적인 정책을 단행하였고, 보편적인 이론적 관점에서도 진보정부가 노동조합에 더 우호적인 정책 (i.e., 친노조정책)을 펼치는 것으로 볼 때, 보수정부가 공무원의 노조가입을 확대하기 위해 더 적극적인 정책을 전개했다고 해석하는 데는 무리가 있다고 본다. 그러면 정책산출 통계 치에서 나타나는 보수우위적 차이를 어떻게 설명해야 할까? 한 가지 설명방법은 2005년까지 꾸준히 증가하고 있던 노조가입률이 2005년 노조법 통과와 2006년 노조제도 시행을 계기로 노조가입의 바람을 타고 2006년말까지 더욱 상승하다가, 노조제도의 도입과 정착으로 노조가입이 큰 의미가 없다고 판단한 공무원들이 2007년에는 가입을 많이 하지 않았으며,

2008년 보수정부가 탄생하자 전통적으로 노조에 우호적이지 않은 보수정부에 대한 견제를 강화하기 위하여 공무원들이 노조에 보다 적극적으로 가입했을 가능성이 있다는 것이다. 그리고, 그러한 흐름이 이명박 정부의 후반기까지 이어졌다고 볼 수 있다. 이는 정부의 이념이 노사관계정책의 산출수준에 역방향으로 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 것이다. 혼히 정부의 정책방향이나 정책태도가 어떤 의미와 메시지를 던지게 될 때 정책대상 집단으로 하여금 역풍을 일으키게 하는 많은 사례를 우리는 보아왔는데, 노조가입 여부에 대한 공무원의 태도 결정에 있어서도 이러한 심리적 기제가 작용한 것이 아닌가 추정해 볼 수도 있겠다.

〈표 14〉 공무원단체 가입률 비교

노조가입 비율	이념구분	보수정부	진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	64.95	47.43	1.262	.271
증가율 (%)	이념구분	보수정부	진보정부	T-test(t값)	p값
	연평균	13.00	-3.10	.765	.479

V. 이론적·이념적·정책적 함의 및 결론

1. 이론적 검증 및 논의

이제 위에서 살펴본 각 가설에 대한 검증 결과를 요약해 보고, 앞서서 논의한 해석을 바탕으로 이론적 함의를 도출해 보고자 한다. 여기서는 정부이념에 따른 인사정책 산출의 차이에 관한 보편적인 이론적 관점과 앞선 가설검증의 결과를 연계하여 논의해 본다.

인사조직규모 및 정부인력규모에 관해서는 보수정부가 진보정부보다 더 작은 조직 및 인력 규모를 유지할 것이라는 일반적 가설을 지지하는 것으로 나타났다. 인사조직 규모에서는 하위부서의 절대수 면에서 보수정부가 더 작은 규모를 가지고 있었고, 인력규모의 경우 역대정부를 거치면서 점점 더 총공무원수(총량기준)가 증가하는 경향을 보였으나, 인력증가율을 분석해 본 결과 진보정부의 증가율이 더 높은 것으로 나타났다. 이는 보수정부는 생산성 이념에 입각한 조직통합주의와 ‘작은 정부’ 원리를 지키는 반면, 진보정부는 대국민 서비스 이념과 조직다원주의에 입각하여 ‘큰 정부’에 대한 관대화 경향을 갖는다는 일반적 이론을 지지하는 결과라고 할 수 있다.

균형인사정책의 산출을 보면, 여성채용에 있어서 전체여성 임용비율과 5급이상 상위직 여성 임용비율 모두에서 보수정부의 임용비율이 진보정부의 임용비율보다 높았다. 그러나, 여

성 임용비율의 증가율을 비교해 본 결과 진보정부의 임용증가율이 보수정부의 그것보다 높은 것으로 나타났다. 임용비율 자체는 여성진출 증가라는 시대적 흐름과 양진영 정부 모두의 적극적인 균형인사정책을 반영하여 점점 증가하고 있으나, 그 증가율에 있어서는 진보정부가 더 높으며, 이는 진보정부의 균형인사정책의 강도가 보수정부보다 더 높은 데 기인하는 것이라고 해석해 볼 수 있다. 이 부분 역시 보편적 이론의 관점에서와 같이 형평성을 효율성보다 상대적으로 더 중시하는 진보정부가 균형인사정책 추진에 더 적극적일 것이라는 일반적 가설을 지지해 준다.

그러나, 장애인 임용비율에서는 일반적 가설을 뒤엎는 결과가 나타났다. 보수정부는 장애인 임용비율과 그 증가율 모두에서 진보정부보다 높았다. 이는 5급 및 7급 신규채용에서 장애인을 6%이상 구분모집하게 하는 새로운 제도를 적용한 보수정부의 적극적인 장애인 고용정책에 기인하는 것으로 보인다.

지역인재 채용비율에 있어서는 진보정부가 매년 50명씩 모집한 반면, 보수정부가 70명씩 모집하여 일견 보수정부의 정책산출이 더 높은 것으로 나타나 일반적 가설을 기각하는 것으로 보인다. 그러나, 해석상 주의를 요한다. 진보정부는 처음으로 지역인재 채용추천제를 도입하여 무에서 유를 창출한 정책적 기여가 있는 만큼 결코 보수정부보다 지역균형인사정책에 소극적이었다고 할 수 없다. 오히려 지역균형발전정책을 국정의 핵심과제로 삼았던 진보정부가 지역인재 채용에 더 적극적일 것이라는 일반적 이론과 가설을 실질적으로는 지지하는 것으로 해석해야 할 것이다.

과학기술인재 채용비율의 경우를 보면, 보수정부와 진보정부의 이공계 출신 채용비율은 비슷하다. 그러나, 증가율을 보면 진보정부가 보수정부보다 훨씬 높아 진보정부가 소외계열 채용에 더 적극적일 것이라는 균형인사이론을 뒷받침해 준다.

개방인사정책의 산출을 보면, 특채비율에 있어서는 보수정부와 진보정부간에 별 차이가 없었으나 특채비율 증가율에 있어서는 진보정부가 보수정부보다 현저히 높았다. 비록 통계적 유의성은 없었으나 그 차이가 매우 뚜렷하여 진보정부가 보수정부에 비하여 외부전문가 중심의 특채를 증가시키고자 하는 정책을 더 강하게 추진했다고 볼 수 있다.

개방임용 비율에 있어서는 그 증가율이 김대중 정부와 노무현 정부에서는 상당히 높았으나 이명박 정부에서는 오히려 상당폭 감소하였다. 이는 통계적으로 유의성이 있는 분석결과로서, 진보정부가 관료제의 개방과 국민참여를 상대적으로 더 중시하고 이에 따라 개방인사를 지향할 것이라는 일반적 가설을 지지하는 것이다.

경쟁지향적 인사정책의 산출을 보면, 성과중심 인사에 대한 정책적 의지와 투자 수준을 보여주는 성과급 비중에 있어서 보수정부가 진보정부보다 두 배 가까이 높았고, 이는 통계적으로 유의미한 차이인 것으로 나타났다. 이는 생산성, 경쟁 및 성과를 중시하는 보수정부

의 정책적 성향에 대한 보편적 가설을 지지하는 것으로 볼 수 있다.

후생복지정책의 산출과 관련하여, 급여인상률에 있어서는 역대정부간 또는 두 정부유형간에 유의한 차이가 없는 것으로 나타나, 진보정부가 임금인상에 더 적극적일 것이라는 가설을 기각하였다. 다음으로 육아휴직률을 비교해 봤을 때, 총량적 기준에서는 보수정부가 유의미하게 높았으나, 그 증가율 기준에서는 진보정부가 보수정부보다 더 높게 나타나, 근로자 복지에 대한 진보정부에서의 정책적 추진 강도가 다소간 더 높았다고 할 수 있다. 그러나, 보수정부 또한 급격한 시대적 흐름에 따라 적극적으로 육아휴직 지원정책을 추진해 왔다고 인정할 수 있겠다. 즉, 이념적 성향에 따른 정책차이 가설을 어느 정도 지지해 주나, 환경적·시대적 변화가 그러한 가설의 수정을 요구하고 있음을 시사해 준다. 맞춤형 복지비 중에 있어서는 진보정부가 보수정부보다 더 높아 진보정부가 좀 더 복지지향적일 것이라는 일반적 이론을 뒷받침해 준다.

노사관계정책의 산출에 관해서는 보수정부에서의 공무원단체 가입률이나 증가율이 진보정부보다 더 높은 것으로 나타나, 진보정부가 노동조합에 더 우호적일 것이라는 일반적 가설을 뒤엎는 듯 보일 수 있으나 해석에 신중을 요한다. 진보정부는 공무원 노동조합법을 제정하는 등 노동조합 육성에 대한 강한 정책을 추진해 왔으며 우호적인 노사관계를 유지해온 것으로 볼 때 공무원단체 가입률만으로 그 정책산출을 온전히 평가하기는 어렵다고 본다. 한 가지 해석은 근로자 복지를 중시하는 많은 공무원들이 노조에 비우호적일 것이라고 일반적으로 간주되는 보수정부에 대한 견제역할을 강화하기 위하여 공무원단체에 더 많이 가입했을 수도 있다. 또는, 그와 반대로 보수정부가 공무원들의 예상과는 달리 노사관계에 긍정적인 자세를 보이면서 단체협약의 전개와 노사 상생·협력 공동선언 등을 추진하자 이를 노조에 대한 긍정적인 신호로 받아들이고 노조에 더 많이 가입했을 것이라는 추정도 가능하다. 이와 같이 다각적인 해석과 관점이 교차하고 있다는 점에서, 정부의 이념성향과 노사관계정책 산출과의 상관관계에 관한 이론적인 추론은 ‘진보주의 정부가 노조에 우호적일 것’이라는 이론과 ‘노조가 보수정부에 견제적일 것’이라는 두 가지 이론, 즉, 종래의 보편적인 이론적 가설과 함께, 보수정부가 시대적 변화와 요청을 반영하여 노조에 우호적이고 노사관계 형성에 적극적인 입장으로 정책패러다임을 옮겨가고 있다는 ‘보수 시프트(shift)’ 가설 사이에서 좀 더 정교하게 이루어져야 할 것으로 보인다. 이는 공무원 또는 노조원의 정부유형(보수·진보)에 대한 태도와 인식을 측정하는 별도의 연구를 요하는 부분이라고 생각된다.

2. 이념적·정책적 합의 및 결론

위에서 살펴본 바와 같이 실증적 분석결과에서는 정부이념에 따른 인사정책 산출의 차이에 관한 기존의 보편적 이론과 가설이 상당부분 지지받는 것으로 나타났다. 즉, 보수정부는 생산성 및 작은 정부를 지향하고 경쟁인사와 성과주의를 중시한다는 점, 그리고 진보정부는 균형인사와 개방인사 및 후생복지정책을 상대적으로 더 강조한다는 점을 상당수준에서 확인하였다. 그럼에도 불구하고 실제 정책 추진에 있어서 보수정부도 균형인사, 후생복지, 노사관계 등 여러 진보적 인사정책을 상당히 적극적이고 우호적으로 추진하였다. 그리고, 진보정부도 경쟁인사와 성과주의 인사 측면에서 과거보다 확장된 정책의 추진과 산출의 증대를 가져왔다.

이러한 분석결과는 인사정책 면에서 보수정부의 진보화 경향과 진보정부의 보수화 경향을 보여주는 것이다. 즉, 보수정부와 진보정부가 종래의 자기진영의 이념이나 가치만을 고집하지 않고 그동안 반대진영에서 중시해오던 가치와 정책도 적극적으로 추진하고 있다는 사실을 말해준다. 이는 환경적 변화와 시대적 흐름, 국가적 상황, 그리고 시민의 요구를 반영하고자 하는 양측 정부의 공통적 경향성을 나타내 주는 것이다.

이러한 이념적 성향과 정책의 변화에 관하여 최근의 연구들은 중요한 시사점을 제시해주고 있다. Berkowitz(2010)는 오바마 정부의 이념과 관련된 정책적 추진경향을 바라보면서, 오바마 정부가 양 이념진영을 아우르는 정책들을 추진하고 있다고 평가한 바 있다. 오바마 정부가 최근 글로벌 경제위기, 재정적 상황, 일자리 문제, 이슬람계의 테러리즘과 같은 국가적 상황에 직면하여 종합적인 건강관리 프로그램의 개혁, 대테러 정책 강화 등 종래 보수정부가 지향하던 정책들을 추진하는 등 실용주의 정책노선으로 나아가고 있다는 것이다. Hillygus(2009)는 미국 대중의 이념성향과 관련하여 대중의 정치적 이념이 단일차원이 아니라 다차원적으로 움직이고 있다고 분석하였다. 즉, 보수와 진보가 양극화된 단일의 연속선(polarized unitary continuum) 상에 있는 것이 아니라는 것이다. 많은 유권자들이 하나의 차원에서는 진보성향을 선호하나 다른 차원에서는 보수성향을 선호한다고 한다. 그리고, 최근 중도성향이 증가하고 있다고 한다. 아울러, Rudolph(2009)는 미국의 많은 시민들의 경우 정치적 신뢰만 있다면 이념적 태도를 회생하면서까지 정부의 특정정책을 지지할 수 있음을 보여주고 있다. 예컨대, 조세감면정책에 대하여 원래 그것을 반대하던 진보진영의 시민들이 정부에 대하여 정치적 신뢰를 가질 경우 그 정책에 대한 그들의 지지율을 증가시켰음을 발견한 바 있다.

우리나라에서도 이런 경향이 증가하고 있음을 본다. 최근 대선과 정책공약의 내용에서 보듯이 보수정부도 진보정부 못지않은 형평성 정책(예: 경제민주화) 내지 복지정책을 내세우

고 이를 추구하고 있다. 진보정부도 생산적·효율적 정부를 지향하면서 신공공관리적 혁신을 추진했고 재정이 악화되고 있는 연금제도나 건강보험제도의 개혁에 주목하고 있다. 이는 양 진영이 환경변화와 시대적 흐름을 반영하여 반대진영의 정책까지도 국민이 원한다면 상당 부분 받아들이고 추진해 나가는 정책적 패러다임의 전환을 예고하는 현상이라고 할 수 있다. ‘이념 시프트(shift of ideology)’ 또는 ‘이념의 넓은 스펙트럼(broad spectrum of ideology)’이라고 부를 만한 변화가 올 수도 있다는 전망이다.

이는 지금까지 양 진영이 각자가 주창해 온 방향으로만 극단적으로 변화해 나가는 것이 국가나 국민을 위해 바람직하지 않다는 인식, 그리고 유권자의 선호나 여론에 대한 의식 등에서 비롯된 것이다. 각 진영이 주창하는 정책이 아무리 바람직한 가치를 갖고 있다고 해도 거기에는 분명히 적정성의 한계(limit for properness)가 있을 것이다. 예를 들어, 진보주의의 복지정책이 완전한 보편적 복지를 지향하는 경우 그것은 국민행복을 증진시키는 바람직한 하나의 가치지향성이긴 하지만, 재정적 한계와 국민적 세부담의 증가를 가져오고 기업투자와 민간소비를 위축시켜 한 국가의 성장에 장애요인으로 작용할 수도 있다. 따라서, 해당 정책의 영향을 엄밀하게 분석하고 예측한 결과로서의 임계점을 인지해야 한다. 인사정책에 있어서도 형평적 정책을 계속 강화함으로써 실적주의와 기회균등원리 및 자유경쟁의 원칙을 저해해서는 안된다는 점을 지적할 수 있다. 보수주의의 정책도 마찬가지이다. 성장정책을 지나치게 강조할 경우 경제의 양극화와 소득의 형평분배 문제를 심화시킬 수 있다. 인사 정책의 경우에도 경쟁력 중심의 수월성을 추구하는 인사정책이 중요하긴 하지만, 그것이 사회적 약자나 지역인재 등 여건이 불리한 인력의 공직진출에 대한 장벽으로 작용해서는 안 될 것이다.

결국 인사정책에 있어서 보수의 가치와 진보의 가치를 어떻게 조화시킬 것인가를 정책적 조절의 축으로 삼아야 할 것이다. 인사정책의 지향성간(between policy orientations)에 균형과 조화가 필요하다. 향후 인사정책에서의 이념적 정향성의 큰 흐름은 보수적 가치와 진보적 가치 중 의미있고 바람직한 가치를 중심으로 가치간의 조화를 추구하는 방향으로 나아가야 한다. 어느 이념진영에서 정부의 인사정책을 수립·운영하든 개방성(openness), 경쟁력(competitiveness), 형평성(equity), 공정성(justice), 복지(welfare), 참여(participation), 대응성(responsiveness), 성과지향(performance orientation) 등의 가치를 공통적으로 추구해야 할 것이다. 문제는 이러한 공통적 가치를 추구하더라도 보수 또는 진보라는 이념적 성향과 그 가치관에 따라 인사정책의 중점이 다를 수 밖에 없는데, 이는 보수정부든 진보정부든 자신의 가치에 맞는 인사행정을 할 수 밖에 없기 때문이고 그것은 결코 나쁜 것이 아니다. 중요한 것은 해당 정부의 이념과 가치를 추구하되 그 적정성의 한계를 지키는 일이라고 할 수 있다.

주요 쟁점이 될 수 있는 인사정책의 대표적 쟁점사례를 중심으로 그 적정성의 한계를 간

략하게 논의해 보자. 먼저, 형평성을 강하게 추구하는 진보정부의 균형인사정책은 차별과 역차별의 한계선을 중심으로 판단되어야 할 것이다. 지역인재, 사회적 약자 등을 배려하지 않는 수월성 위주의 인사는 교육투자를 많이 할 수 있는 수도권의 고학력자에게 유리한 시스템일 수 있고, 이는 그러한 여건을 갖추지 못한 지역인재나 빈곤층 또는 미래의 다문화 가족에게는 차별적 정책일 수 있다. 반면, 역량수준을 제대로 고려하지 않은 지역인재 할당 제나 빈곤층 특별채용제 같은 시스템은 전반적으로 행정인력의 질을 하향시킬 수 있고, 그보다 더 중요한 문제는 능력을 갖춘 다수의 공직 응모자들에 대한 역차별(adverse discrimination)이 될 수 있다는 것이다. 이런 경우 적정성의 한계에 대한 판단은, 지역인재 채용의 경우 지역간 인구비례 또는 지방대학생수 비례를 기본적인 척도로 하되 응모자들의 공통적 역량커트라인을 일정간격 이상 벗어나지 않는 선에서 지역인재 할당을 제한하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 다음으로, 개방형 인사정책의 사례를 보면 개방형 직위의 임용 허용 비율을 직업공무원제를 심각하게 흔들지 않는 범위내에서 설정하고, 개방형 직위에 대한 외부인재의 임용비율을 그 제도취지에 비추어 최소한 절반 이상 확보하는 한계요건 등을 설정할 수 있을 것이다. 또 다른 쟁점사례로 보수정부가 강조하는 경쟁 및 성과 중심 인사정책의 경우에는 정책관리자들을 비롯한 공무원들을 객관적 능력과 성과에 입각하여 임용하고, 그 능력 개발 및 향상을 위한 노력을 유도하며, 성과에 기반한 보상을 통하여 업무실적 경쟁과 열심히 일할 동기를 부여하는 일은 매우 바람직하다고 할 수 있겠으나, 지나친 경쟁적 시스템은 이기적이고 비협력적인 업무양태를 야기할 수 있고, 근무환경과 여건이 다른 공무원을 획일적으로 평가하는 문제, 역량이 부족하지만 성실하게 근무하는 사회적 약자 집단에 대하여 성장과 보상의 기회를 축소시키는 문제 등을 가져올 수 있다. 이런 측면에서 그 적정성의 한계를 생각해 본다면, 역량평가를 임용목적 외에 개발목적으로도 실시하여 역량개발의 기회를 넓게 부여하는 방안, 집단적 성과보상의 적용범위를 확대하여 협력적 집단 또는 부서의 범위를 확장하는 방안, 사회적 약자 집단에 대한 별도의 평가대상 범위(인적 범위)를 설정하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

끝으로, 이 연구는 정부이념과 인사정책 산출간의 관계를 보기 위하여 이념성향의 상이에 따른 정책산출의 차이에 관해 처음으로 실증적 분석을 해 보았다는 데 그 의의가 있다. 그러나, 인사정책의 산출 범위를 포괄적으로 설정한 결과 깊이있는 분석 및 논의가 부족했고, 일부 지표의 비교대상 범위가 최근의 보수정부와 진보정부에 한정되어 통계적 유의성을 확보하는 데 다소간의 부족함이 있었다. 다만, 이 주제에 관한 첫 실증분석이라는 점에서 산출지표들을 종합적으로 다룬 것은 의미가 있었다고 보며, 시대가 급속히 변화하고 있는만큼 최근 정부들을 대상으로 비교한 것이 오히려 분석의 타당성을 높이는 측면도 있었음을 지적하고 싶다. 향후의 연구에서는 각 인사정책 분야별로 보다 심도있는 정책산출 및 그 영향

요인에 관한 분석이 이루어지기를 기대한다

참고문헌

- 권경득·김동원·김영미·나운환.(2005). 한국정부의 Affirmative Action 정책. 「한국인사행정학회보」, 4(1): 23~52.
- 권영주·권경득.(2010). 한국 고위공무원단제도의 도입 과정에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 9(2): 1~30.
- 권용수.(2004). 선택적 복지제도가 공무원의 조직행태에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 38(5): 1~20.
- 권해수.(2010). 이명박 정부의 인사정책 평가. 2010.7 대통령리더십연구소 학술세미나 발표논문.
- 금현섭·백승주.(2010). 정치적 신념, 정부신뢰 그리고 정책지지. 「행정논총」, 48(4): 201~228.
- 기획예산처.(2000). 「정부개혁백서」.
- 김신영.(2009). 한국인의 복지의식 결정요인 연구 - 사회적 신뢰의 효과를 중심으로. 2009 전기사회학 대회: 561~572.
- 김영종.(2005). 선택적 근로복지제도 도입과 정책과제. 「복지행정논총」, 15(1): 163~188.
- 김재기.(2008). 참여정부의 여성공무원 인사정책에 관한 연구: 관리적 여성공무원을 중심으로. 「행정 논총」, 44(1): 153~182.
- 김태룡.(2012). 「새 한국행정론」. 서울: 대영문화사.
- 류만희·최영.(2009). 복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해(self-interest)의 영향을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 191~210.
- 박경효.(1995). 김영삼 정부의 장·차관 충원정책: 국정지도력, 전문성, 그리고 대표성. 「한국행정학보」, 29(2): 487~501.
- 박홍엽.(2009). 장애인 분야 균형인사정책의 실효성 평가와 개선방안. 「한국공공관리학보」, 23(2): 71~98.
- 백종섭·이근주·최순영.(2007). 참여정부 인사정책에 대한 소고. 「한국인사행정학회보」, 6(2): 1~31.
- 원석조.(1998). 경제사회적 위기와 사회복지의 이념: 김대중 정부의 사회복지이념에 대한 비판적 고찰. 추계학술대회 제1기획주제.
- 유민봉.(2005). 「한국행정학」. 서울: 박영사.
- 이석환.(2011). 시민주도형 정부성과관리 모형에 대한 경험적 연구. 「한국인사행정학회보」, 10(2): 1~21.
- 이승희·권혁용.(2009). 누가 언제 재배분정책을 선호하는가? 「국가전략」, 15(3): 147~173.
- 이종범.(1994). 김영삼 대통령의 리더십 특성과 국정관리 유형. 「1994년도 한국행정학회 춘계학술대

- 회 발표논문집」: 5~31.
- 이종열·박광옥.(2011). 한국정부의 주택정책에 나타난 이념성향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 45(1): 51~76.
- 이창길.(2010). 정권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트워크 비교 분석. 「한국행정학보」, 44(3): 165~189.
- 이현출.(2005). 한국국민의 이념성향: 특성과 변화. 「한국정치학회보」, 39(2): 321~343.
- 정부혁신지방분권위원회.(2007). 「사회형평적 인재등용」.
- 정부혁신지방분권위원회.(2008). 「참여정부의 인사개혁」.
- 정정길.(2002). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- 조경호.(2008). 정부 다면평가제도에 대한 성과 분석. 「한국인사행정학회보」, 7(1): 229~259.
- 조경호.(2008). 이명박 정부의 농촌진흥청 인사개혁 성과 분석. 「한국인사행정학회보」, 7(3): 115~133.
- 진종순.(2009). 균형인사정책의 효과성에 관한 연구: 적극적 대표성을 중심으로. 「한국정책과학학회 보」, 13(4): 43~68.
- 최창호·하미승.(2012). 「새 행정학」. 서울: 삼영사.
- 하미승.(2009). 정부부문 및 민간부문의 급여결정요인에 대한 실증적 분석: 한국의 보수정부와 진보정 부의 차이를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 19(3): 99~123.
- 하태권·박경원·원구환.(2005). 참여정부 인사개혁에 대한 평가. 4(1): 1~21.
- 행정안전부.(2010). 「2009 행정안전백서」.
- 행정안전부.(2012). 「2011 행정안전백서」.
- Baker, E. & Inglehart, R.(2000). Modernization and Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values. *American Sociological Review*, 65(1): 19~51.
- Barry, *The New Right*. London, Groom Helm.
- Berkowitz, Peter.(2011). Obama and the State of Progressivism, *Policy Review*; Dec 2010/Jan 2011: 1~23.
- Chemerinsky, Erwin.(2004). Progressive and Conservative Constitutionalism as the United States Enters the 21st Century. *Law and Contemporary Problems*. Summer 2004, 67(3).
- Dolan, Julie A. & Rosenbloom, David.(2003). *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. M.E.: Sharpe.
- Dunn, W.(2004). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 3rd(ed.) Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Harp, Gillis J.(2008). Traditionalist Dissent - The Reorientation of American Conservatism 1865-1900. *Modern Intellectual History*, 5(3).
- Hillygus, D. Sunshine & Treier, Shawn.(2009). The Nature of Political Ideology in the Contemporary Electorate. *Public Opinion Quarterly*, 73(4), Winter 2009, pp. 679~703.
- Jacoby, W.(2000). Issue Framing and Public Opinion on Government Spending. *American Journal of Political Science*, 44: 750~767.
- Mosher, F.(1981). *Basic Literature of American Public Administration*. New York: Holmes & Meier

Publishers, Inc.

- Przeworski, A.(1985). *Capitalism and Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Rudolph, Thomas J.(2009). Political Trust, Ideology, and Public Support for Tax Cuts. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 73, No. 1, Spring 2009, pp. 144–158.
- Sears, D., et al.(1979). Whites' Opposition to Busing: Self-Interest or Symbolic Politics? *The American Political Science Review*, 73(2): 369~384.
- Waldo, D.(1948). *The Administrative State*. New York: Ronald Press Co.
- Wilson, E.(1992). *A Very British Miracle: The Failure of Thatcherism*. London, Pluto Press.

ABSTRACT

A Study on the Differences in Human Resource Policy Outcomes between Conservative and Progressive Governments

Mee-sung Ha

This study is intended to analyze the differences in human resource policy outcomes between governments with different political ideologies. The study tests and statistically examines whether there are actual differences in personnel policy outcomes between conservative and progressive governments. Fourteen outcome indicators in various personnel areas were selected for this purpose, including the scale of personnel organization and total government manpower, balanced HRM, open HRM, competitive HRM, performance-based HRM, benefits for civil servants, and labor relations. The policy outcomes of both sides were then analyzed and compared after establishing 14 hypotheses, one for each indicator.

The results of the analysis substantially support previous general theories and hypotheses about the differences in human resource policy outcomes produced by governments with different ideologies. The analysis confirmed that conservative governments consider competitive HRM and performance-based HRM important through small government and a productivity orientation, while progressive governments place greater emphasis on more balanced HRM, open HRM, and benefits for civil servants. In spite of these findings, conservative governments also advanced active policies for balanced HRM, benefits policy, and labor relations, while progressive governments also expanded competitive and performance-oriented HRM, somewhat. These findings are quite different from previous general hypotheses. This fact may be interpreted as the tendency of conservative and progressive governments to transform their policy paradigms in the direction of accomodating opposite values. Implications for theory, ideology, and policy were drawn and suggested based on the results of the analysis.

[Keywords: Government Ideology, Conservative Government, Progressive Government, Human Resource Policy, Policy Outcomes, Human Resource Policy Outcomes]