

## ‘참여정부’와 인사행정 개혁

오석홍\*

---

이 글은 참여정부가 계획하고 시행한 인사행정 개혁사업을 기술하고 평가한 것이다. 참여정부의 출범과 개혁여건, 행정체제와 인사행정의 개혁기조, 인사행정 개혁을 위한 주요 프로그램을 차례로 검토하고 인사행정 개혁에 대한 평가적 의견을 제시하였다.

참여정부가 표방한 인사행정 개혁의 비전은 공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템의 발전이다. 이러한 비전에 지향된 인사행정 개혁의 목표는 자율과 책임에 기초한 인사시스템 구축, 투명하고 공정한 인사운영, 전문성과 역량을 강화하는 인사제도 구축, 그리고 공무원과 함께하는 인사제도 구축이다. 이러한 목표 하에 22개의 인사개혁 추진과제를 선정하고 개혁을 추진하였다.

참여정부가 추진한 인사행정 개혁의 주된 성향은 이상주의적·급진적·모방적이었다. 주요 특성은 성과통제 강화, 차별철폐의 강조, 개방·교류의 강조, 부패통제 강화, 정보화 촉진, 인사체제의 연성화 등으로 요약할 수 있다.

주제어: 참여정부, 인사행정, 개혁

---

### I. 서론

이 글의 주제는 참여정부라 불리는 노무현 정부가 계획하고 시행해 온 인사행정 개혁이다.<sup>1)</sup> 그러나 좁은 시야로 문제에 접근하지는 않을 것이다. 이 글의 제목

---

\* 피츠버그 대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 서울대학교 행정대학원 명예교수이다 (shoh99@hanmir.com). 필자는 소중한 발표의 기회를 제공해준 고려대학교 「정부학 연구」 편집진과 행정학과 교수 여러분에게 감사한다.

1) 정부는 세월의 흐름에 따라 개혁을 쇄신이라고도 하고 혁신이라고도 한다. 이 글에서는 용어의 통일을 위해 개혁이라는 말을 내쳐 사용하려 한다. 그러나 정부문서를 그대로 인용할 때는 혁신이라는 표현도 쓸 것이다.

을 참여정부‘와’ 인사행정 개혁이라고 한 까닭은 논의의 폭을 넓히고 그 경계를 느슨하게 하려는 의도 때문이다. 주제에 연관되거나 그에 대한 설명을 이해하는 데 참고가 될 만한 이야기들도 비교적 자유롭게 해보려 한다.

먼저 참여정부의 출범, 그리고 정권과 개혁을 주도한 세력이 의도하여 엮어냈거나 시대의 조류가 연출해 낸 개혁여건을 살펴보려 한다. 개혁여건이란 개혁을 조건 지을 수 있는 행동주체들의 의도된 행동과 상황적 조건을 함께 지시하는 말이다.

다음에는 행정체제와 인사행정의 개혁기조가 무엇인지 알아보려 한다. 이어서 인사행정 개혁을 위한 주요 프로그램을 간추려 검토하려 한다. 끝으로 인사행정 개혁 사업 전반을 개괄적으로 평가하려 한다.

이 글을 써 나가는 과정에서 필자의 주견에 따라 평가도 하고 비판도 할 것이다. 필자의 관견이 틀릴 수도 있다는 위험을 자각하면서 하는 평가·비판이므로 독자들도 양해하고 함께 고민해 주기 바란다.

인사행정과 그 개혁을 연구한다는 것은 복잡하고 불확실한 상황에서 불완전한 인간을 불완전한 인간이 다루는 일을 불완전한 인간이 연구한다는 뜻이다. 그러하니 인사행정 개혁 프로그램의 성공·실패를 틀림없이 예측한다고 장담할 수는 없다. 다만 실책을 줄이기 위해 지혜를 모아 볼 수 있을 따름이다. 일을 조심스럽게 하도록 유도하기 위해 개혁추진자와 그에 대한 반대자들에게 많은 질문을 해야 한다. 개혁추진자에게는 “개혁이 실패하면 어떻게 하겠는가?”를 물어야 한다. 비판자들에게는 “개혁이 성공하면 어떻게 하겠는가?”를 물어 지혜를 캐내야 한다.

필자의 평가적 서술이 부질없는 일로 되지 않으려면 장래의 개혁행동자들이 그것을 참고해 주어야 한다.

## Ⅱ. 참여정부의 출범과 개혁여건

### 1. 참여정부의 특색 있는 행적

2003년 2월 참여정부를 표방한 노무현 정부가 출범하였다. 참여정부의 출현은

여러 가지로 특기할만한 일이었다. 정권 출범을 전후하여 전례에 없던 사건들이 있었으며 정권의 성격 자체가 커다란 정치적, 경제적, 사회적 변화를 유발할 수 있는 것이었다.<sup>2)</sup>

2002년의 대통령 선거에 출마한 새천년민주당의 노무현 후보는 헌정사상 처음 실시된 국민경선에서 후보로 지명되었다. 후보가 된 뒤에는 급조되었던 정당 '국민통합21'의 정몽준과 후보 단일화 협상을 하고 정후보의 사퇴를 이끌어냈다.

선거운동·여론조성에 인터넷·네티즌들이 중요한 역할을 한 것이나 정당이 아닌 자원단체, 즉 '노사모'(노무현을 사랑하는 모임)가 노무현 후보의 당선을 위해 맹활약을 한 것도 새롭다고 해야 할 현상이었다.

노무현 정부가 출범한 후 1년여의 기간은 실로 다사다난한 것이었다. 그 뒤에도 임기 내내 정치적·사회적 마찰음은 계속되었다.

대통령 선거에 관련된 불법정치자금 수수에 대한 사법적 추궁이 전례에 없이 강력하였다. 여·야를 막론하고 대선자금을 관리했던 정당인들이 다수 형사처벌을 받은 것은 큰 사단이었다.

대통령과 뜻을 같이 한 새천년민주당의 '개혁파'들이 당 해체를 통해 이른바 통합신당을 만들려 했고 그들은 당사수파와 격렬하게 충돌하였다. 신당파는 탈당하여 여당인 열린우리당을 창당하였고 여당은 원내 제3당이라는 소수정당이 되었으며 야당은 국회의석 3분의 2를 넘게 차지하였다.

국회에서의 여당열세로 인해 국정수행이 어렵다고 생각한 대통령은 자신의 지위를 걸고 재신임 국민투표를 실시하겠다고 선언하였다. 야당의 반대와 위헌논쟁 때문에 국민투표는 할 수 없었다.

정계개편시도 등 일련의 사태진전은 대통령과 야권세력의 갈등을 심화시켰으며 급기야 대통령을 탄핵소추하는 데까지 이르렀다. 대통령이 열린우리당을 편드는 발언을 했다는 것을 빌미로(정치적 중립의무 위반을 이유로) 야권은 국회에서 대통령 탄핵안을 가결하였다. 물고 물리고, 빼앗고 빼앗기는 정치적 암투가 그런 일을 벌였겠지만 표면상의 이유는 어처구니없는 것이었다. 민주국가에서 '정치의 총수'라 할 수 있는 대통령이 장차 여당으로 될 정당이 잘 되었으면 좋겠다는 말을 했다고 탄핵소추를 하는 추태를 연출하였다.

2) 오석홍, 「행정개혁론」, 제5판(박영사,2006), 317~320면.

헌법재판소의 최종결정이 있을 때까지 대통령의 권한이 정지된 가운데 제17대 국회의원 총선거가 실시되었다. 대통령 탄핵을 반대하던 국민여론은 여당인 열린우리당에 대승을 안겨 주었다. 여당이 과반수의 의석을 차지하게 된 것이다. 총선에서 진보세력인 민주노동당이 10석을 얻어 약진한 것도 중요한 변화였다. 총선 후 헌법재판소는 대통령 탄핵소추를 기각하여 대통령을 복권시켰다.

제17대 국회의원선거는 우리 국민의 ‘씩씩이’ 투표 행태를 보여준 한 전형이었다. 참여정부 집권기간 내내 그러한 썩썩이 행태는 되풀이되었다. 제17대 국회의원선거 이후 지자체 선거나 각종 재·보궐 선거에서 야당이 거의 썩썩이의 승리를 거두었다. 국회의원 재·보궐 선거에서는 여당이 전패하였다. 여론은 언제나 야당편이었다. 정부의 정책추진, 특히 민생입법 추진에 대해 야당이 이른바 발목잡기를 해도 이를 질타하는 여론은 좀처럼 형성되지 않았다.

썩썩이로 등을 돌린 민심 때문에 임기 1년 정도를 남겨두고 대통령은 열린우리당을 탈당하였고 또 한 번 국정의 장에서 여당이 사라진 기묘한 상황이 빚어졌다. 열린우리당은 와해의 위기에 직면하게 되었다.

노정권 출범 전후에 또 한 가지 국가적인 논쟁과 갈등을 야기했던 것은 행정수도이전계획이었다. 그것은 충청권으로 행정수도를 이전하는 계획으로서 노대통령의 선거공약이었다. 그런 선거공약은 충청권의 표를 얻는 데 큰 기여를 하였을 것으로 추정된다. 그러나 ‘천도’를 반대하는 세력의 저항이 컸다. 행정수도이전에 관한 법률에 대해 헌법재판소는 관습헌법에 위반된다는 이유로 위헌결정을 하였다. 정부는 행정수도이전을 신행정도시(행정중심복합도시) 건설계획으로 바꾸어 추진하게 되었다.

인권변호사·재야운동가 출신 정치가인 노무현 대통령은 주장과 논평에 늘 거침이 없었으며, 대통령직을 내걸고 정치적 난국을 타개하거나 또는 정책추진의 돌파구를 찾으려는 행동성향을 자주 노출하였다. 필요하다면 대통령의 권력을 이양하거나 대통령직을 사임할 수도 있다는 말을 되풀이하하였다.

임기 초반 대통령에 대한 재신임 국민투표를 제안하였고 탄핵소추를 유발하는 언동을 하였다. 책임국무총리(국정통활의 권한이 대폭 강화된 총리)의 천거권을 국회의원 선거에서 승리한 정당에 넘겨주겠다고 말하기도 하였다. 임기 중반에는 야당과의 연립정부구성을 전제로 야당이 지명하는 국무총리에게 대통령의 권력

을 이양하겠다고도 하였다. 선거제도를 개혁하여 지역구도·지역갈등을 해소하는 등 정치개혁을 한다는 전제로 대통령의 권력이양이나 사임을 제안하기도 하였다. 대통령의 인사권 행사가 국회의 반대로 좌절되면 국무회의석상에서 “임기를 마치지 않은 첫 번째 대통령이 되지 않았으면 좋겠다는 희망을 가지고 있다”고 말해 사임가능성을 시사하기도 하였다. 대통령 임기 4년·중임제 개헌발의계획을 발표할 때도 대통령 자신의 거취를 거기에 거는 듯 하다는 추정을 낳기도 하였다.

임기 말에 인기 없는 레임덕이라는 평가를 받으면서도 대통령의 정치적 발언은 여전히 거침이 없었다. 여권의 유력한 대선 예비주자들을 혹평하여 그들의 낙마에 작용하기도 하였다. 야당 대선예비후보들의 배경이나 공약을 비난하다가 선거관리위원회로부터 선거법 위반이라는 결정을 받기도 했다.

## 2. 개혁여건

참여정부가 개혁을 추진하는 데 유리하게 작용했을 것으로 추정되는 조건들과 불리하게 작용했을 것으로 추정되는 조건들을 나누어 검토해 보려 한다.

### 1) 유리한 조건들

참여정부 탄생에 동인을 제공한 국민의 변화갈망, 정권주도세력의 비주류적 특성과 강한 변동의욕, 개혁문제인지의 확산 등 일련의 조건들은 개혁추진을 도울 수 있는 긍정적 자산이었다.

첫째, 노무현정부의 출현은 오래된 주류세력의 기반에 타격을 입혔으며 주변세력의 주류세력화를 위한 투쟁을 진행시켰다. 신주류이기를 위한 집권세력의 변혁충동과 개혁 갈망은 강했다. 기성질서 속에서 쌓아올린 특권들은 그들의 한이 되었을 것이다. 강한 변동의욕은 강한 개혁드라이브로 연결될 수 있었다.

둘째, 과거의 때가 덜 묻은, 정치·행정적 흠결이 적은 사람들이 개혁추진자집단을 형성했었다는 것도 참여정부의 강점이었다. 그들의 동지적인 유대감과 응집력도 이점이었다.

셋째, 격동하는 환경에 대응하지 못하는 오래된 제도, 기성질서의 한계와 누적된 폐단은 개혁추진세력에게 명분을 제공하고 힘을 실어 주었다.

넷째, 과거 정당성 없는 통치세력들이 오랜 세월을 걸쳐 소외집단·반대집단을 키웠던 것도 당초에 개혁운동의 추진력을 강화할 수 있었을 것이다. 이른바 신세대의 조직화와 발언권 강화도 긍정적 요인이었다. 조직사회 특히 비정부조직들의 지원도 개혁드라이브에 힘을 보탰다.

다섯째, 정부개혁·행정개혁의 세계적 급진화 추세는 참여정부의 급진적 개혁구상을 옹호하는 데 좋은 논거를 제공하였다. 개혁설계의 벤치마킹에 필요한 정보를 풍부하게 공급받을 수 있었다.

여섯째, 공직의 특권을 제한하고 서비스를 개선하기 위한 개혁에 대해서 국민 여론의 호응이 있어 온 것은 개혁에 유리한 조건이었다. 그러한 개혁에 대해 정치권이나 국민이 무관심하거나 잘 모를 때가 많지만, 그것도 저항보다는 나은 것이었다. 국민생활에 보다 직접적으로 영향을 미칠 정책들이 만연된 저항에 자주 봉착하는 경우와 대조된다.

## 2) 불리한 조건들

참여정부는 대중의 지지를 잃은 소수정부였다. 이 약점이 개혁추진력을 약화시킨 가장 기본적인 장애였다. 한 때 여당이 국회 과반의석을 차지하기도 했지만 지지자보다 반대자들을 더 많이 몰고 다닌 정권이었기 때문에 소수정부라 하는 것이다. 정치적 기반, 목소리 큰 집단(vocal sector)의 구성비, 대중적 지지에서 모두 열세인 정부였다.

참여정부의 신망과 세력을 약화시키고 개혁추진에 지장을 준 요인들을 예시하려 한다.

첫째, 지지세력 결집에 실패하고 반대세력을 키웠다. 일반적으로 기득권층을 형성했던, 오래된 주류세력은 신주류화를 기도하는 집권세력에 강하게 반발하고 업신여기는 행동을 서슴지 않았다. 집권세력은 친일세력이나 독재세력 또는 그 혜택을 받았던 인구가 얼마나 많은지를 잘못 가늠한 것 같았다. 그들의 반발도 컸다. 주류언론과는 거의 원한관계에 있었다. 지지를 철회하거나 비판적인 식자층의 증가도 손실이였다.

여론을 등에 업은 야당의 반대행동은 폭넓게 자유로웠다. 참여정부가 중산층과 서민을 위한 정부라고 표방했지만 중산층과 서민도 민생이 어렵다하여 정권에 등

을 돌렸다. 대통령과 집권중추 인사들의 자유분방한 언행이 자주 물의를 빚고 품위손상이라는 비판을 받거나 누구에게 상처를 주었다. 이것도 민심이반의 한 요인이었다.

둘째, 참여정부의 참여양태에 대한 불만도 적지 않았다. 정치적 탄압이나 소외의 경험을 가진 집권세력은 열린 정부를 만들고 국민 참여의 길을 넓혀야겠다는 강한 집념을 가졌을 것이다. 그러한 집념이 참여정부라는 작명에 나타났다.

그러나 참여는 그들만의 참여라는 평판을 들었다. 기질과 성향이 비슷한 사람들끼리만 뭉치고 연대하는 경향이 너무 강했다. 이질적인 사람들에 대한 낮가림이 심했다. 따라서 '코드인사', '회전문인사'라는 말이 유행했다. 초기치민감성에 의해 끼리끼리의 정치와 코드인사는 확산되고 강화되었다. 적어도 세평은 그랬다는 말이다.

정부관리중추의 폐쇄화는 결코 바람직한 것이 아니다. 그러나 그에 대한 변명도 없지 않을 것이다. 유유상종하고 팔이 안으로 굽는 것은 인간의 본성이거나 문화적 공리라고 할 수도 있다. 정치의 장에서 거사를 하고 정부를 관리하려면 의기투합하는 사람들끼리 뭉칠 필요도 있을 터이다. 선진민주사회에서는 끼리끼리의 정치와 인재발탁에 대해서 관대하다. 가끔 정권교체라는 장치에 의해 하나의 끼리끼리를 다른 끼리끼리로 바꾸기 때문에 기회는 공평하다고들 생각하는 것 같다.

우리나라에서도 지난날 엄청난 지역편중세력이 오랫동안 정권을 농단했었다. 당시에는 끼리끼리 뭉쳐다닌 집권세력이 워낙 거대하고 강했기 때문에 소수는 음지에서 불평할 수 있었을뿐 집권세력의 행보에 장애를 놓지는 못했다.

그런데 참여정부의 끼리끼리는 유별난 공박과 비아냥의 대상이 되었다. 참여정부의 끼리끼리가 소수였고 낮설었기 때문이었을 것이다. 여하간 또 하나의 끼리끼리집단인 반대세력은 참여정부의 끼리끼리 속성을 끈질기게 문제삼았고 많은 사람들이 동조하였다. 이것은 정부의 개혁추진에 부정적인 영향을 미쳤을 것이다.

셋째, 개혁추진중추와 실행기관 참여자들의 경륜부족, 전문성부족을 문제 삼는 사람들이 많았다. 앞서 개혁추진세력의 정치적·행정적 흠결이 적다는 말을 했었다. 그 말은 경험부족과 전문성 결여라는 부가적 의미를 함축한다. 집권세력은 아

마추어라는 평을 싫어했다. 스스로는 더 아마추어인 사람들이 정부에서 일하는 사람들을 가리켜 아마추어라 할 때는 속상하기도 했을 것이다. 그러나 사실이 어 떤지든 부분적으로라도 사람들에게 비친 아마추어의 이미지는 개혁추진자의 신 망을 떨어뜨렸다.

개혁추진중추는 개혁의 당파적 정치에 서투르던 것으로 보인다. 여·야 정치세 력의 격렬한 대립은 정치·행정 이원론을 행정부에 뒤집어 씌웠고, 그것은 대중적 영합을 받았다. 예컨대 대통령은 정치를 해서는 안 된다는 정체불명의 주장을 옳 다고 믿는 국민이 너무 많았다. 이러한 여건은 세력 동원을 위한 개혁추진중추의 정치적 동작을 더욱 어렵게 했을 것이다.

넷째, 여러 가지 정책실패는 저항과 실패의 악순환을 만들기도 했다. 개입하지 말아야 할 일에 개입한 정책, 일관성 없는 정책, 조령모개의 정책, 시기조절·완급 조절에 실패한 정책 등이 정책신뢰를 떨어뜨리는 일이 잦았다. 다양화시대라는 것을 외면하고 평등의 과잉추구나 하향평준화의 의구심을 자아내는 정책구상을 하고 그것이 갈등을 빚기도 하였다.

덜 내고 더 많이 받으려는 국민에게 이익을 주기보다 이익을 빼앗는 정책을 여 러트 추진할 수밖에 없었던 참여정부는 인심을 잃었다. 장기적으로는 필요하고 더 큰 이익을 가져 올 정책일지라도 단기적으로 이익을 침해당할 때 민심이반이 일 어나게 된다. 장기적인 이익은 당장 실증되기 어렵고 현재의 이익침해는 가깝고 아프기 때문이다.

다섯째, 참여정부는 거의 불가항력적으로 보이는 시대적 문제 때문에 불신과 비난의 덤터기를 쓰기도 했다. 심각해진 실업문제, 저출산문제, 양극화문제 등은 우리 시대의 운세(運勢)인지도 모른다. 시대변화의 거대한 물결 때문에 어쩔 수 없 는 측면이 있다. 그러한 측면은 하나의 정권이 단기적으로 해결할 수 없는 것이다. 그 때문에 정부가 비난받으면 억울할 노릇이다. 그러나 해결을 요구하는 압력 때 문에 문제에 적응하는 방안은 저버리고 성급하게 극복만 하려다 저지른 실책에 대해서는 책임을 져야 할 것이다. 특히 정부의 한계에 대한 인식결여 때문에 저지 른 과잉개입정책에 대한 비난은 모면할 수 없을 것이다.

여섯째, ‘씩씩이 민심’의 만연된 저항심리는 큰 문제였다. 누적된 반발과 불신은 국민 속에 감정화되었다. 개혁에 대한 저항 가운데서 가장 극복하기 어려운 것은



감정적 저항이다. 이유 불문하고 기분 나빠서 반대하는 막무가내의 저항이기 때문이다. 아무개가 또는 아무개의 정부가 하는 일이니까 불문곡직하고 반대한다는 인구, 정부정책을 실패시키려고 버르는 인구, 정권이 바뀌면 기분 나쁜 정책들이 바뀔 터이므로 그때까지만 버티자고 작심한 인구가 늘어났다는 것은 심상치 않은 동태였다.

일곱째, 정치·행정상의 권위주의는 현저히 감퇴되었다. 정치와 행정에서 집권주의적·계서주의적 장악력은 급속히 약화되었다. 권위주의 타파와 분권화는 민주주의 발전을 위해 바람직한 것이다. 그것이 개혁성공의 추진력으로 이어지려면 협동주의적 장치와 행태가 함께 성숙해야 한다. 그러나 분권화의 체제를 통합으로 이끌어 줄 네트워크형 협동체제의 발전은 부진했기 때문에 개혁이 혼란에 빠지기도 했다.

### Ⅲ. 개혁의 기초

참여정부가 공공부문의 개혁에 관하여 무엇을 의도하고 희망 했던가 그리고 인사행정의 개혁원리는 무엇이었던가를 알아보기 위해 개혁의 기초를 폭넓게 검색하려 한다. 국정전반의 개혁기조와 정부개혁의 기조를 먼저 보고 인사행정 개혁의 기조를 보기로 한다. 여기서 개혁의 기조라 통칭하는 것을 정부에서는 비전, 원리, 목표, 컨텐츠 등 여러 가지로 부르고 있다. 다음에 정부발표의 내용을 옮겨 적을 것이므로 정부의 용어를 그대로 쓰기로 한다. 이 항에서는 개혁이나 혁신이라는 용어의 사용도 정부의 표현을 따르려 한다.<sup>3)</sup>

3) 정부에서 사용하는 국정, 정부, 행정, 혁신, 개혁 등의 용어를 여기서 따로 정의하지는 않을 것이다. 정부가 그런 용어으로써 지시하는 내용이 무엇인가를 보고 그 의미를 파악하기 바란다. 그것이 어려울 때는 상식인의 언어관행을 따르기 바란다. 정부의 용어사용은 상당히 혼란스럽기 때문에 관독하는 데 많은 주의를 기울여야 한다.

예컨대 정부혁신지방분권위원회가 간행한 「21세기 혁신국가: 정부의 IQ와 EQ를 높이자」(2005)에서는 “정부혁신은 정부의 조직, 인사, 예산, 업무프로세스를 혁신하는 것입니다”고 하였다. 그러나 이런 대상은 우리가 행정개혁이라고 부르고 있는 활동의 대상에 포함되는 것이다.

## 1. 국정비전

노무현정부의 국정전반에 대한 개혁구상의 골격은 정부가 발표한 국정비전에 나타나 있다. 국민의 능동적·적극적 참여를 강조한 참여정부의 국정비전은 ‘국정 목표’와 ‘국정원리’로 나누어 표현하고 있다. 그 내용을 보면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

### 1) 국정목표

참여정부는 i) 국민과 함께 하는 민주주의, ii) 더불어 사는 균형발전사회, iii) 평화와 번영의 동북아시대라는 3대 국정목표를 추구한다.

첫째, 참여정부는 국민과 함께 하는 민주주의를 통해 주권자인 국민이 대표선출에만 참여하는 것이 아니라 국민의 손으로 구성된 정부에 일상적으로 참여하고, 이를 통해 개혁과 발전을 주동해 가는 참여민주주의를 실천해 나갈 것이다. 이를 위해 참여정부는 정책결정과정의 투명성을 높여 일반 국민에게 더 많은 정보를 제공하도록 할 것이다.

둘째, 참여정부는 국민들이 더불어 사는 균형발전사회의 건설을 목표로 한다. 균형발전사회는 구성원 모두가 상호 간 관용과 배려의 정신을 토대로 사회협력관계를 구축하고, 이러한 협력관계의 비용과 혜택을 구성원들이 공평하게 나누는 사회를 의미한다.

참여정부는 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 사회적 불균형을 시정하고 지역, 계층, 성, 세대가 더불어 잘사는 균형사회를 실현하여 국민통합을 이루어 낼 것이다.

셋째, 참여정부는 평화와 번영의 동북아시대를 여는 데 한국이 주도적 역할을 한다는 목표를 추구한다.

### 2) 국정원리

참여정부의 4대 국정원리는 i) 원칙과 신뢰, ii) 공정과 투명, iii) 대화와 타협, iv) 분권과 자율이다. 이러한 기본원리는 국가운영의 모든 분야와 모든 과정에서

4) 청와대 홈페이지 자료; 성경룡, 「참여, 그리고 평화와 번영」 (국정홍보처, 2003).

관철되어야 한다.

첫째, 원칙과 신뢰는 반칙과 변절, 특권의 문화를 청산하고 원칙, 정의, 정도를 실현하고자 하는 국정원리이다. 원칙이 바로 서고 사회가 원칙대로 움직여야 사회적 신뢰가 형성될 수 있다.

둘째, 공정하고 투명한 사회를 건설하여 부패의 온상과 시장경제의 정상적 작동을 가로막아 온 근본적 원인을 제거할 것이다. 공정성을 실현하기 위해서는 투명성이 확보되어야 한다. 투명성이 확보되지 않으면 공정성이 관철되고 있는지를 확인할 수 없다.

셋째, 대화와 타협을 국정원리로 삼을 것이다. 올바른 민주주의는 이념, 이익, 정체성이 다르다는 것을 서로 관용하고 존중하는 바탕 위에서 상대방을 대화 파트너로 받아들이고 민주적 의사결정에 동참함으로써 가능하다.

넷째, 참여정부는 분권화와 자율화를 추진할 것이다. 분권은 자율을 전제로 하고 자율은 책임을 수반한다. 따라서 분권화와 함께 각 단위의 책임성과 자율성을 높이는 노력을 동시에 진행해야 한다. 분권과 자율은 정치구조, 경제구조 등 모든 영역에서 추진되어야 한다.

### 3) 국정과제

국정의 목표와 원리를 구현하기 위해 참여정부가 선정한 12대 국정과제는 i) 한반도 평화체제 구축, ii) 부패 없는 사회·봉사하는 행정, iii) 참여와 통합의 정치개혁, iv) 지방분권과 국가균형발전, v) 자유롭고 공정한 시장질서 확립, vi) 동북아 경제중심 건설, vii) 과학기술중심사회 구축, viii) 미래를 열어가는 농어촌, ix) 참여복지와 삶의 질 향상, x) 국민통합과 양성평등의 구현, xi) 교육개혁과 지식문화강국 실현, 그리고 xii) 사회통합적 노사관계 구축이다.

## 2. 정부혁신과 행정개혁의 목표

### 1) 정부혁신의 목표

참여정부는 국정목표와 국정원리의 추구에 기여할 수 있도록 '투명하고 일 잘

하는 정부'를 정부혁신의 비전으로 삼고 이를 구현하기 위해 정부혁신의 5대 목표를 설정하였다. 정부혁신의 5대 목표는 i) 효율적인 정부, ii) 봉사하는 정부, iii) 투명한 정부, iv) 분권화된 정부, 그리고 v) 함께 하는 정부이다.<sup>5)</sup>

첫째, 효율적인 행정은 정부가 갖추어야 할 기본적인 덕목이다. 참여정부는 그 어느 때 보다는 정부 효율성의 향상을 적극적으로 추진하며, 그것도 단순히 효율성을 다소 향상시키는 것이 아니라 획기적으로 향상시킬 것을 목적으로 하고 있다.

둘째, 정부의 존립 근거 혹은 행정활동의 기본적 지향점은 국민에 대한 봉사에 있다. 참여정부는 국민을 받들고, 모든 국민들이 빠짐없이 최고의 행정 서비스를 받을 수 있도록 하는 봉사하는 행정을 구현하고자 한다.

셋째, 참여정부는 투명한 정부와 모든 정보를 국민들과 공유하는 열린 정부를 지향한다.

넷째, 중앙권한을 지방으로 분산함으로써 지방의 기능과 역할을 대폭 확대하여 지방자치에 걸맞는 행정의 분권화와 자율화를 실현할 것이다. 지방분권화와 더불어 중앙정부 내에서의 분권화도 추진할 것이다.

다섯째, 참여정부는 정부에 의한 독점적 국정운영이 아니라, 국민을 포함한 국가의 모든 주체들이 실질적, 능동적으로 참여할 수 있는 거버넌스 지향적 국정운영을 발전시킬 것이다. 국정운영과정에서의 참여는 다양한 영역에서 다양한 방법으로 이루어질 수 있게 할 것이다.

참여정부는 정부혁신 7대 콘텐츠를 발표하기도 했다. 7대 콘텐츠란 i) 자율과 분권, ii) 평가와 감사, iii) 투명성, iv) 개방성과 참여, v) 혁신문화, vi) 전문성과 효율성, 그리고 vii) 교육훈련과 학습조직을 말한다.<sup>6)</sup>

## 2) 행정개혁의 목표

참여정부는 행정개혁을 체계적으로 추진하기 위하여 능력 있는 정부·참여하는 정부·신뢰받는 정부라는 비전을 설정하였으며, 이를 효과적으로 달성하기 위한 5

5) 정부혁신지방분권위원회, 「혁신과 분권의 현장: 효율적인 정부」(2005), 8~16면.

6) 앞에서 인용한 「21세기 혁신국가」, 8~11면.

대 목표를 제시하였다. 행정개혁의 비전과 목표는 참여정부의 3대 국정목표와 4대 국정원리를 뒷받침하기 위한 것이라고 한다.

행정개혁의 5대 목표는 i) 효율적인 행정, ii) 봉사하는 행정, iii) 투명한 행정, iv) 함께 하는 행정, 그리고 v) 깨끗한 행정이다.<sup>7)</sup>

첫째, 효율적인 행정으로서, 성과중심의 행정시스템 구축, 최고의 역량과 효율성을 지닌 정부조직 설계와 운영을 통하여 세계 최고의 경쟁력을 갖춘 정부를 만들고자 한다.

둘째, 봉사하는 행정으로서, 행정서비스 전달체계의 개선과 고객지향적인 민원제도 등의 개선을 통하여 고객 감동의 서비스를 실천하는 정부를 만들고자 한다.

셋째, 투명한 행정으로서, 행정의 개방성을 강화하고 행정활동의 투명성을 제고함으로써 국민의 알권리가 확대된 열린 정부를 만들고자 한다.

넷째, 함께하는 행정으로서, 시민사회와의 협치를 강화하고, 다양한 공익적 활동을 적극적으로 지원하는 참여민주주의가 활성화된 정부를 만들고자 한다.

다섯째, 깨끗한 행정으로서, 공직부패의 효과적 억제와 공직윤리의식의 제고를 통하여 도덕성을 갖춘 정부를 만들고자 한다.

정부혁신의 목표와 행정개혁의 목표는 대동소이하다. 정부문서에서 정부와 행정을 엄격히 구별하는 것 같지도 않다. 정부를 고치는 것은 혁신이라 부르고 행정을 고치는 것은 개혁이라 부르면서 그 이유를 설명하는 것 같지도 않다.

### 3. 인사행정 개혁의 기초

#### 1) 인사행정 개혁의 비전과 목표

참여정부가 추진한 인사행정 개혁의 비전은 '공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템'의 발전이다.<sup>8)</sup> 이러한 비전에 지향된 인사행정 개혁의 목표는 i) 자

7) 정부혁신지방분권위원회, 「참여정부의 행정개혁」 (2005), 12~13면.

8) 필자는 인사행정의 정의 역시 따로 시도하지 않을 것이다. 인사행정개혁을 설명하는 정부문서들은 인사행정을 정의하는 데 별로 관심을 보이지 않는다. 인사행정학의 대체적인 관행에 따라 인사행정의 의미를 파악하기 바란다.

정부문서들에서는 인사행정을 '인사' 또는 '인사관리'라 부르는 예가 흔히 있다. 임용관리만을 지칭하는 의미로 인사라는 말을 쓸 때도 많지만 개혁문서에서는 대체로 지시대상의 폭을 넓

울과 책임에 기초한 인사시스템 구축, ii) 투명하고 공정한 인사운영, iii) 전문성과 역량을 강화하는 인사제도 구축, 그리고 iv) 공무원과 함께 하는 인사관리이다.<sup>9)</sup>

첫째, 참여정부의 인사시스템은 자율과 책임에 기초한 인사시스템을 지향한다. 국가인사기능을 통합하여 업무의 효율성을 기하는 동시에, 각 부처중심의 자율적 인사관리체제를 구축한다.

둘째, 참여정부는 투명하고 공정한 인사운영을 중시한다. 투명하고 공정한 인사운영을 위해 투명·공정한 선발시스템을 구축하고, 차별 없는 균형적 인재등용을 추구하며 다양한 평가시스템의 개발과 활용을 도모한다.

셋째, 참여정부는 인사전문성과 역량을 강화하는 인사제도를 지속적으로 강화해 나갈 것이다. 전문성과 역량을 강화하기 위해서 경력개발체제의 구축, 직위분류제에 의한 직무중심의 인사관리, 교육훈련의 효율화, 임용제도의 다원화를 추진해 나갈 것이다.

넷째, 참여정부의 인사시스템은 공무원과 함께하는 인사관리를 지향한다. 공무원의 참여와 적극성을 담보할 수 있는 개혁전략이 요구된다. 보수합리화와 공무원 삶의 질 향상, 상생적 노사관계의 구축이 이를 위한 전략에 해당한다.

인사개혁의 비전체제는 ‘투명하고 일 잘하는 정부’라는 참여정부의 정부혁신 비전과 목표를 실현하기 위한 것이기도 하다. 위에서 소개한 인사개혁 비전체제 가운데 ‘투명하고 공정한 인사운영’은 투명한 정부와, ‘전문성과 역량을 강화하는 인사제도’는 효율적인 정부와, ‘자율과 책임에 기초한 인사시스템’은 분권화된 정부와, ‘공무원과 함께 하는 인사관리’는 함께하는 정부와 각각 연계된다.

## 2) 인사행정 개혁의 아젠다

정부는 인사행정 개혁의 대상을 인력계획, 임용관리, 인력개발, 복무관리 등 네 가지 관리영역으로 크게 구분하고 그 안에서 열 가지 적용분야를 나누었다. 그리고 적용분야별로 열 가지 개혁 아젠다(agenda)를 설정하였다. 인사개혁의 10대 아

---

히고 있다. 정부문서를 직접 인용할 때는 인사 또는 인사관리라는 말을 그대로 옮기기도 할 것이다.

9) 정부혁신지방분권위원회, 「참여정부의 인사개혁」(2005), 6~9면.

젠다는 <표 1>에서 보는 바와 같다.<sup>10)</sup>

<표 1> 참여정부의 10대 인사개혁 아젠다 도출

관리영역	적용분야		개혁 Agenda
인력계획	1	인사기능 재조정	국가 인사기능 통합과 자율·분권화
	2	업무재설계 및 인력재조정	탄력적인 인력관리 체제 구축
임용관리	3	선발시스템 정비	투명 공정한 선발시스템 구축
	4	균형적 인재 등용	차별 없는 균형적 인재 등용
	5	임용제도 개발	공직경쟁력 강화를 위한 임용제도 다양화
인력개발	6	경력개발 지원	전문성 강화를 위한 경력개발 체계 구축
	7	총체적 교육훈련	공공 인적자본 핵심역량 강화
	8	발전적 성과평가	다양한 평가시스템의 개발 및 활용
복무관리	9	공무원 삶의 질 향상	보수합리화와 공무원 삶의 질 향상
	10	공무원 권리보호	상생적 공무원 노사관계 구축

## IV. 인사행정 개혁의 과제와 실천사례

### 1. 인사행정 개혁의 과제

참여정부는 22개의 ‘인사개혁 추진과제’를 선정하였다. 이들 개혁과제는 다섯 가지 범주로 묶어 분류하였다.<sup>11)</sup>

첫째 범주는 ‘국가인사기능 통합과 자율분권화’이다. 여기에 포함되는 개혁과제는 i) 국가인사기능 통합과 자율분권화, ii) 각 부처 인사역량 강화이다.

둘째 범주는 ‘차별없는 균형적 인사채용 및 공직경쟁력 강화를 위한 임용제도 개선’이다. 여기에 포함되는 개혁과제는 i) 사회형평적 인재등용, ii) 공무원 채용방법의 다양화, 그리고 iii) 민·관, 정부기관 간 인사교류 확대이다.

셋째 범주는 ‘투명·공정한 선발시스템과 전문성 강화를 위한 경력개발체계 구축’이다. 여기에 포함되는 개혁과제는 i) 보직 및 경력관리 시스템 개선, ii) 고위 공무원의 통합적 인사관리 모델 개발, iii) 전문성 강화를 위한 총체적 교육훈련 시

10) 「참여정부의 인사개혁」, 14~15면.

11) 「참여정부의 인사개혁」, 22~23면.

스텝 개발, iv) 국가인재 발굴 및 관리시스템 구축, 그리고 v) 정무직·산하단체장 선발 시스템 개선이다.

넷째 범주는 ‘보수합리화와 공무원 삶의 질 향상’이다. 여기에 포함되는 개혁과제는 i) 공무원 보수제도 개선, ii) 총액인건비 예산제도, iii) 가족친화적 근무 및 복지제도의 도입확대, iv) 공무원 퇴직관리 강화, 그리고 v) 공무원정년제도 개선이다.

다섯째 범주는 ‘정부혁신지방분권위원회가 추진하는 국정과제에 포함되지 않은 특별과제’이다. 여기에 포함되는 개혁과제는 i) 업무재설계와 연계한 인력의 단·중·장기 활용계획 수립, ii) 공직분류체계 개선, iii) 투명하고 공정한 인사시스템 구축, iv) 성과중심의 인사시스템 구축, v) 상생적 공무원 노사관계 구축, vi) 직무분석의 확대 실시, 그리고 vii) 개방형직위제도의 활성화이다.

참여정부는 인사행정 개혁과제를 3단계에 걸쳐 연도별로 추진한다는 ‘인사개혁 로드맵’을 수립하기도 하였다.

중앙인사위원회는 ‘2007년 주요업무계획’에서 참여정부 출범 이후 추진해 온 다양한 인사혁신과제를 참여정부 임기의 마지막 해인 2007년 말까지 성공적으로 마무리 한다는 목표 아래 i) 전략적 인력관리체계 구축, ii) 고위공무원의 역량과 리더십 강화, iii) 인적자원의 역량과 다양성 제고, iv) 성과관리 및 처우개선 내실화, v) 인재의 발굴·활용기반 강화 등 다섯 가지 과제를 2007년도의 전략목표로 설정하고 정책역량을 거기에 집중할 계획이라고 발표하였다. 이러한 전략적 목표를 추구하기 위한 업무 추진은 i) 더욱 투명하고 효율적인 공무원 채용제도 발전, ii) 전략적 인력관리의 기반확충, iii) 균형인사정책의 격상, iv) 고위공무원단체도의 조기정착, v) 공무원 성과관리 강화와 복지 향상, vi) 정부인적자원의 발굴·활용 기반 강화, vii) 각 부처 인사혁신의 지원으로 결정하였다.<sup>12)</sup>

## 2. 인사행정 개혁의 실천사례

참여정부가 선정하고 선언한 인사행정 개혁의 아젠다와 추진과제들 가운데는 개혁방향의 선언에 그치는 것으로 보이는 것도 있고, 일상적·점진적 변동에 연결

12) 중앙인사위원회, 「인사행정」(2007, 봄), 4~12면.



된 것도 있고, 분명하고 때로는 급진적인 개혁조치를 수반한 것도 있다. 여기서 미세한 개혁조치 또는 변동사항들을 모두 열거할 수는 없다.

눈에 띄는 주요 개혁실천사례로 i) 중앙인사위원회의 기능 확대, ii) 대표관료 제적 임용의 확대, iii) 공무원의 직업구조(공직분류체계) 개편과 고위공무원단체도 도입, iv) 임용체제의 개방형화·교류형화 촉진, v) 성과관리의 강화, vi) 공무원 노동조합의 합법화, 그리고 vii) 가족친화적·선택적 근무·복지제도 확대, viii) 부패통제 강화를 들 수 있다.

### 1) 중앙인사위원회의 기능 확대

‘국민의 정부’(김대중 정부)에서 만든 중앙인사위원회의 기능을 보강하여 중앙인사기관의 위상을 체면이 설만큼 만들어 주었다.

정부수립 후 반세기가 넘도록 정부의 인사기능을 주관할 전담기구가 없었다. 행정학계는 이를 아쉬워하고 중앙인사행정기구를 만들어야 한다고 오랫동안 주장해왔다. 그에 관한 목소리는 비교적 통일된 셈이었다. 그런데 미국 연방정부의 인사위원회(Civil Service Commission)를 보고 공부한 우리나라 초창기 행정학자들, 특히 관청에 연통이 용이했던 학자들은 위원회형 이외의 중앙인사기관 모형을 생각지 못했던 것 같다. 미국의 인사위원회가 없어지고 수십 년이 지나도록 위원회 신봉은 변함이 없었다. 이것이 정·관계와 언론계를 세뇌시켜 놓았다.

컴퓨터가 보급되던 초창기에는 ‘컴퓨터가 하는 일에 사람이 간여할 수 없다’는 미신이 보통사람들에게 통할 수도 있었다. 위원회는 공정하다는 미신이 대중 속의 장삼이사(張三李四)에게는 호소력이 있다. 따라서 정치인들은 위원회 설치의 유혹을 뿌리치기 어렵다.

문민정부를 이끌었던 김영삼 대통령은 중앙인사위원회의 설립을 대선공약으로 내걸었지만 그 공약은 임기 내에 실현되지 않았다. 김대중 대통령도 그와 같은 대선공약을 하였다. 이번에는 관료들이 대통령의 확고한 의중을 읽고 중앙인사위원회 설립에 더 이상 저항하지 못했다. 그 대신 중앙인사위원회에는 아주 적은 기능만 할애해 주었다. 그래서 겨우 시늉만 낸 형식적 기구라는 혹평을 받을 만 했다.

참여정부 출범 후 바로 정부 중앙인사관장기관을 중앙인사위원회로 일원화한

다는 방침을 결정하였다. 대통령 측근의 행정학자출신 ‘실세혁신참모’들이 압력을 행사했을 것으로 추정된다. 인사기관 일원화를 위한 정부조직법·국가공무원법의 개정에는 정권출범 후 1년여의 시간이 걸렸다. 두 가지 개정법률에 의해 중앙인사위원회와 행정자치부장관으로 이원화되어 있던 중앙인사관장기관을 중앙인사위원회로 일원화하고 행정자치부장관이 맡고 있던 사무 중 공무원 채용, 능력발전, 소청 등의 사무를 중앙인사위원회로 이관하였다.

그러나 인사기관 이원화의 잔재는 많이 남아 있다. 행정자치부는 아직도 인사기능의 일부와 그에 긴밀히 연관된 조직기능을 장악하고 있다. ‘국민의 정부’ 출범 초에 예전 총무처와 내무부를 합쳐 행정자치부라는 이상한 조직을 만든 것은 아주 큰 실책이었다. 부처의 이름조차 이상하다. 당시의 총무처를 인사처로 개편하고 인사기능과 직결되지 않는 기능들을 타 부처로 이관했다더라면 좋았을 터인데 하는 아쉬움이 있다.

대통령의 관리도구가 되는 핵심적 역할을 수행해야 할 중앙인사기관을 위원회 형태로 만든 것도 잘못이거나 낭비이다. 지금 중앙인사위원회의 두상구조는 여러 정당을 끌어들이 서로 견제하게 하는 정치적 중립기구도 아니고 전문가적 연구 집단도 아니다.

중앙인사관장기관의 책임자로 인사전문가나 전공자를 임명한 전례를 찾아보기 어렵다. 그러나 세상이 많이 변해 전문가가 필요해졌다. 정치력이 있는 문외한이 적임이었던 시대는 지났다. 인사기관의 젊은 직원들이 선진제도를 벤치마킹해 오고 문헌을 인용해 올 때 이를 지도하고 정책대안을 선별해 줄 지도교수와 같은 기관장이 필요하다. 정치력은 이차적인 자격요건으로 보아야 한다.

## 2) 대표관료제적 임용특례 확대

대표관료제적 임용을 확대했다고 하는 것은 공무원 임용에서 차별을 철폐하고 고용평등을 도모하려는 조치들을 강화했다는 말이다. 그러한 조치들 가운데서 강제적·획일적·역차별적 조치들이 특히 사람들의 이목을 끌었다.

참여정부 출범 이전부터 정부에서는 성(性)에 따른 차별, 지역연고주의에 의한 차별, 학벌에 의한 차별, 장애인에 대한 차별 등을 해소하기 위한 방안들을 채택해 왔다. 참여정부는 이를 더 확대 심화했다.

특기할만한 예를 보면 다음과 같다.

첫째, 성별에 의한 차별을 해소하기 위한 조치들을 개선 또는 강화하였다. 2003년부터 양성평등채용목표제를 실시하였다. 2002년부터 5급 이상 여성관리자 임용확대 5개년계획을 실시하였다. 2007년에는 4급 이상 여성관리자 임용확대 5개년계획의 시행에 착수하였다. 이 계획은 목표연도인 2011년까지 4급 이상 관리자의 여성비율을 10%까지 높이려는 것이다.

둘째, 공직임용 상의 지역불균형을 줄이기 위해 지방대학의 추천을 받은 사람들 가운데서 시험을 거쳐 매년 50명씩 6급 견습직원으로 채용하는 지역인재추천 채용제를 2005년부터 실시하였다. 2007년부터 5년간 행정고시와 외무고시에 지방인재채용목표제를 실시하고 있다. 이것은 서울 이외 지역 출신 합격자가 20% 이상이 되도록 합격자 수를 조정하는 계획이다.

셋째, 공직의 행정직·기술직 불균형을 시정하고 이공계 인력육성을 촉진하기 위해 우수과학인력 특별채용 정례화 계획을 수립하고 이공계출신자의 공직임용 기회를 확대해 왔다. 기술직 임용확대 5개년계획(2004~2008)을 시행하였다. 이 계획은 목표연도인 2008년까지 5급 공무원 채용에서 기술직 비율이 40%에 달하고, 4급 이상 기술직·이공계 임용비율이 34.2%에 달하도록 하려는 것이다.

넷째, 정부조직에서 장애인의무고용비율(2%)을 계속 달성하기 위해 노력하고 중증장애인이 담당할 수 있는 직무를 개발하고 있다.

임용차별철폐를 위한 노력은 오늘날 세계적인 추세이다. 그러나 차별철폐에 대한 참여정부의 집착은 유별나 보인다. 소외집단 차별에 대한 정권주도세력의 반발심이 영향을 미치지 않았나 생각된다. 강제적 차별철폐조치들은 대개 차별에 의한 차별철폐방법들이다. 따라서 역차별이 말썽을 피울 수 있다. 헌법소원 좋아하는 사람들이 언제나 역차별문제를 헌법재판소로 끌고 갈 가능성이 있다.

차별철폐의 사회적·경제적 인프라를 먼저 조성하고 기회의 평등부터 다져 나갔어야 하는데, 할당제 등 강제적 역차별조치 확대부터 앞세운 성급함이 무리를 빚지 않을까 하는 생각도 든다.

### 3) 직업구조 개편

필자는 공직분류체계(분류, 직위분류)를 공무원의 직업구조형성이라 불러 왔

다. 이 글에서는 직업구조나 분류체계와 같은 용어를 혼용하려 한다.

참여정부는 공무원의 직업구조를 어수선하게 만들어 놓았다. 정부는 계급제에서 직위분류제 쪽으로 변해 가야 한다는 개혁방향을 제시하기도 하였고,<sup>13)</sup> 직위분류제의 경직성을 완화하는 데 쓰이는 방법들을 채택하기도 하였다. 탈관료화시대의 요청에 맞게 분류체계결정을 다원화·자율화하는 제스처를 보이기도 하였다. 고위공무원단에 들어간 고급관리자들의 계급을 철폐하면서 9계급제는 그대로 유지하고 있다. 한 편에서는 계급을 폐지하고 팀제를 도입하는 등 저층구조화를 추진하면서 다른 한 편에서는 계급인플레를 조장할 수 있는 총액인건비제를 채택하고 장·차관 등 고위 정무직의 증설을 거침없이 하고 있다.

직업구조형성에 관한 개혁조치들에서 어떤 줄거리를 잡아 평가하기는 아직 이른 것으로 보인다. 전환기에 서서 정부가 의도적으로 만들고 있는 혼돈인지, 아니면 분산된 개혁추진자들이 저지른 비일관성의 실책인지 판단하기가 어렵다.

직업구조형성의 여러 가지 변화 가운데서 직군·직렬 폐지, 직급확장과 고위공무원단체도 도입에 대해서 재론하려 한다.

직급확장은 상당히 급진적이다. 3급 이상 직위의 직군·직렬은 2005년에 송두리째 폐지해 버렸기 때문에 직급확장이라는 개념으로 설명하기는 어렵다. 4급 직위는 서기관과 기술서기관으로 구분하였다. 4급의 직렬은 폐지하였다.

2006년에는 5급 이하 직위의 분류체계를 대폭 개편하였다. 직군은 행정직군, 기술직군으로 나누어 단순화하고 57개였던 직렬은 31개로 줄였다. 직류제도는 유지하여 채용시험의 분화를 가능하게 하였다.

직군·직렬을 폐지하거나 줄인 조치는 일반능력자주의적 성향을 지닌 것이다. 이 조치는 인력운용의 융통성을 높이고 임용구조를 교류형화 하는 데 유리하다. 그러나 전문가주의적 요청에는 어긋나는 것이다. 정부당국은 직군·직렬 체계 개편으로 ‘탄력적 인사운영’의 기반이 마련되었다고 자랑했는데 그 말은 맞다. 그러나 전문성도 높일 수 있다고 한 말은 반 이상 맞기 어렵다. 적어도 제도적으로는 직급확장과 전문화는 어울리지 않는다.

직군·직렬 폐지와 축소는 전 정부적으로 적용한 획일적 조치이다. 기관별·업무분야별로 상황에 따라 적용한 것이 아니다. 그렇다면 인사행정개혁의 비전과 목

13) 일부 부처에서는 실제로 직위분류제 실시를 위한 작업을 진행하고 있다.

표의 설정에서 강조한 여러 가지 갈등하는 가치들을 보다 신중히 검토했어야 옳다.

공무원의 전문화를 특별히 강조하고 직위분류제에 접근해 가야 한다고 말하기도 했던 참여정부는 호소력 있는 변명을 내놓아야 한다. 미국 사람들이 쓴 인사행정교과서에서 미국정부의 직위분류제를 비판하고 직급확장을 개선대안으로 처방하는 것을 보고 우리 정부가 따라 한 것이 아닌가 하는 생각도 든다. 미국식 제도에 비하면 우리 정부의 공직분류체계는 계급제 쪽에 더 가까웠다는 사실을 충분히 검토했는지도 의심스럽다.

2006년 7월 고위공무원단의 창설은 대단한 거사였다. 3급 이상 공무원들을 모아 구성하고 발족 후에는 역량평가라는 시험을 거쳐 구성원을 채용하거나 4급 공무원 가운데서 승진임용 한다. 구성원 즉 고위공무원의 계급이나 직군·직렬은 폐지된다. 담당직무의 난이도와 책임성을 기준으로 구분한 등급만 부여된다. 고위공무원은 직무성과계약제의 적용을 받는다. 그들의 보수결정에는 직무급과 성과급 기준이 적용된다.

고위공무원단제도는 성과주의 강화, 인력 운용의 유통성 제고, 임용구조 개방화, 인사교류 촉진, 우수공무원에 대한 처우 개선, 인사권자의 통제력 강화 등에 기여할 수 있다. 공직을 한 번 뒤흔들어 '철밥통 분위기'에 충격을 주고 이른바 혁신분위기를 조성하는 데 도움을 줄 수 있다고 생각한 사람들도 많았을 것이다. 대단한 일을 해내겠다는 개혁추진자들의 과시욕구에도 영합했을 터이다. 중앙인사기관이 고급관리자들의 임용에 간여하려는 관료정치의 작용도 없지 않았을 것이다.

그러나 고위공무원단제도는 폐단을 몰고 올 수 있다. 정치적 오용과 정실개입의 우려, 공무원의 신분불안, 직무수행의 자율성 손상, 직무수행 경험에 의한 전문성의 저하, 기관별 지망자의 불균형, 중앙인사기관의 인사 간여 등을 폐단 내지 단점의 예로 들 수 있다. 고위공무원단의 인력 풀을 대피소로 악용하는 사람도 나올 수 있다.

고위공무원단제도는 그것을 둘러싼 흔히 상충하는 요청들을 지혜롭게 조화·절충시키지 못하면 어려움에 봉착할 수 있다. 정치적 리더십의 통제력 유지, 공무원들의 중립적 행정능력 향상, 공무원들의 권익보호, 관리상의 유통성 증대, 통합

관리를 위한 집권화의 요청과 계선관리자들의 인사자율성 확대 요청 등을 갈등적 요청의 예로 들 수 있다.

과거 우리 정부의 고급관리자들에 대한 임용관리는 계급제적 융통성을 지니고 있었다. 그 상태에서 교류와 개방은 법령이나 행정시책으로 얼마든지 확대할 수 있었다. 성과평가와 성과급 확대도 마찬가지로 가능했다. 그런데도 불구하고 직위분류제적 제약을 완화하고 계급제적 요소를 도입하기 위해 만들었던 미국식 고위공무원단제도를 굳이 벤치마킹할 필요가 있었는지 묻고 싶다.

고위공무원단제도가 관료문화의 지위중심주의를 극복할 수 있을지, 아니면 거꾸로의 현상이 빚어질지는 두고 보아야 한다. 그러나 지위중심주의가 고위공무원단제도의 의도를 압도할 위험이 있다는 경고를 하지 않을 수 없다.

관료적 적응과 ‘한국적 제도’로 문화적 토착화가 진행되는 과정에서, 고위공무원의 직무등급이 사실상의 계급으로 변질되고 그들의 근무기관이 고착화되어 간다면 고위공무원단제도는 도로 아미타불이 될 것이다. 이를 막아 보려고 중앙인사기관이 지나치게 간섭하다가는 또 다른 부작용을 초래할 것이다.

#### 4) 임용제도 개혁

공무원 채용통로를 다원화하고 임용구조의 개방형화·교류형화를 진전시키려 노력했다. 각 부처 등 인사운영기관들의 임용 자율성을 높이려는 조치들도 채택하였다. 1급 내지 3급 직위의 20%를 개방형 직위로 지정하고 계약에 의해 임용하는 제도는 국민의 정부에서부터 시행했었다. 참여정부가 고위공무원단을 만들면서 그 구성원의 20%를 개방형 직위로 지정하였다. 30%는 직위공모제에 의해 임용하는 직위로 지정하였다. 직위공모직은 부처 간 인사교류를 촉진하기도 하고 준 개방형 직위의 기능을 하기도 한다.

참여정부가 들어선 뒤에도 여러 가지 제약 때문에 개방형 직위제도의 취지가 제대로 실현되지 못했다. 무엇보다도 개방형 직위의 다수를 공직 내부구성원들 특히 소속부처 공무원들이 차지해서 무늬만 개방형이라는 비난이 컸다. 정부도 이런 문제를 인식하고 개방적 경쟁의 활성화를 통한 우수인재 획득 방안을 강구해 왔다.

개방형 직위 임용자의 처우를 개선하고 임용기간 연장을 유도하였다. 타 부처

출신 공무원의 개방형 직위 응모를 촉진하기 위해 개방형 직위 보전수당 가산금을 지급하기도 했다. 공개모집에 관한 홍보를 강화하였다. 계약직 공무원의 계약 만료 후 재응모의 길을 넓히고 업무성과가 우수한 3년 이상 경력자는 특별채용에 의해 경력직 공무원으로 임용될 수 있게 하였다.

공무원 민간근무휴직제를 실시하고 계약직 공무원제도의 적용을 확대하였다. 이런 프로그램들도 공직의 개방화를 촉진할 수 있다.

이 밖에도 공직의 개방화 수준에 영향을 미치는 제도들은 많으나 거기에 특기할만한 변화가 있는 것 같지 않아 거론하지 않으려 한다.

우리 정부에서 부처 간 또는 중앙·지방 간 인사교류를 임용방침의 하나로 중요시해 온 지는 오래 되었다. 참여정부에서는 그에 더 큰 역점을 두게 되었다. 고위 공무원단의 설치에 인사교류의 길을 훨씬 넓혀 놓았다. 직군·직렬 폐지 또는 축소 조정은 인사교류의 폭을 넓히기 쉽게 하였다. 부처 간 인사교류의 대상 직급을 과장급에서 4~5급까지 확대하고 중앙·지방 간 인사교류 대상 직급을 3급 내지 7급으로 확대하였다.

개방형 인사체제는 유능한 인재를 널리 구할 수 있게 한다. 전문성 향상, 성과관리 촉진, 나태한 관료행태의 시정, 공직의 침체 방지 등에 기여할 수 있는 이점도 지녔다.

오늘날 인사행정이 처한 정부 내외의 조건은 공직의 개방화를 촉구한다. 폐쇄형보다는 개방형의 이점을 더 부각시킨다.

그러나 그 약점과 실책의 위험을 피하거나 적어도 완화할 수 있을 때만 개방형 인력운용이 성공할 수 있다는 점을 명심해야 한다. 재직자의 사기저하, 단체정신 약화, 공직의 안정성·전문성 손상, 승진적체 악화, 임용비용·위험부담 증가, 정실 인사 가능성 증대, 인사제도 이원화로 인한 혼란 등에 어떻게 대처할지 심각하게 연구해야 한다.

개방형 인력운용에 장애가 될 요인들의 극복방안도 찾아야 한다. 직업공무원제의 잔재, 연령정년제도와 신분보장제도, 일반능력자주의적 임용관행, 직업적 유동성의 제약, 지위중심적·권한중심적 관리지향, 보수체계의 경직성 등등 개방형 임용제도를 좌절시킬 수 있는 요인들이 많다.

참여정부는 각 부처 장관 등 인사운용기관의 자율성을 높이기 위한 일련의 조

치를 채택하였다. 4급 이하 공무원 임용권을 소속장관에게 위임하였다. 임용권 위임에는 신규채용, 승진, 전직, 강임, 면직, 해임, 파면에 관한 권한의 위임이 포함되었다. 4급 이하 공무원을 신규채용하거나 승진 임용할 때 중앙인사위원회와 협의하고 국무총리를 경유하던 절차를 폐지하였다. 공개경쟁채용시험과 승진시험을 제외한 모든 임용관련 시험의 실시권한을 소속장관에게 위임하였다. 이 밖에도 여러 가지 인사 관련 규제를 폐지하였다.

4급 이하 공무원에 대한 인사권 위임에는 현저한 진전이 있었다. 그러나 3급 이상 고급공무원들에 대한 중앙통제는 풀려하지 않고 있다. 중앙인사위원회는 3급 이상 공무원의 승진심사와 고위공무원단 진입후보자에 대한 역량평가의 권한을 장악하고 있다. 국민의 정부 이전에는 고급공무원 승진 결정권이 각 부처에 맡겨져 있었다. 중앙인사위원회가 생기면서부터 고급공무원의 임용에 대한 중앙통제를 강화하였다.

인사행정의 자율화·분권화를 선언하고 탈관료화의 개혁원리를 채택하였지만, 그리고 중앙인사기관의 지지·촉진적 역할을 강조했지만, 중앙인사기관의 발언권을 강화하기 위해서는 임용권에 대한 간섭이라는 지렛대가 필요했을 것이다. 탈관료화의 개혁방향을 선언하면서 계급이나 법적 명령권에 기초를 둔 전통 관료제적 통제력을 수단으로 삼으려한 예는 많다. 정부조직의 분권화·저층구조화·임무중심적 관리를 지지하는 중앙인사위원회가 자기 조직의 차관급 직위를 신설하려고 기도한 것은 극적인 예이다. 입으로는 계급과괴를 외치면서도 계급으로 놀려야 말이 통한다는 생각은 버리기 어려운 모양이다.

##### 5) 성과관리 강화

참여정부는 직무수행평가, 임용결정, 보수결정 등 제반 인사과정에서 성과관리를 강화하였다.

공직분류에 직무등급제 도입을 늘려갔다. 고위공무원에게 직무성과계약제를 적용하고 직무수행성과의 평가를 강화하였다. 4급 이하 공무원에 대한 직무성과계약제 적용을 늘려나가고 있다. 직무수행성과의 평가에서 다면평가제의 적용을 확산시켰다. 공무원보수의 성과급 비중을 늘렸다. 승진 등 임용의 결정에서 직무성과 성적의 반영비율을 높였다.



참여정부의 성과주의적 개혁프로그램은 성과관리라기보다 성과통제를 지향한 것이라고 표현할 수 있다. 객관적·외재적 통제를 지향하는 경향이 강했기 때문이다. 성과관리는 외재적·소극적 유인의 부여에 너무 많이 의존하는 것이었다. 그런 성과관리는 장기적으로 조직구성원을 피로하게 만들고 조직의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다.

정부업무의 성과측정이 어렵다는 사실은 누구나 알고 말하고 있는 것이다. 고급관리자의 성과측정은 더욱 어렵다. 경쟁에서 비롯되는 소외감, 신분불안정성과 보수 불확정성으로 인한 불안감, 직무수행상의 목표왜곡, 전통적 행정문화와의 마찰도 장애로 지적되고 있다. 성과관리와 함께 가지 않는 여러 인사제도와의 갈등도 문제이다. 성과측정의 과잉강조가 우려되고 제도 실천상의 실효가 우려된다. 성과측정에서는 수량화의 유혹을 뿌리치기 어렵고, 수량화는 조작과 부풀리기의 유혹을 낳는다.

#### 6) 근무조건의 개혁

참여정부는 합법적인 공무원노동조합을 발족시키고 선택적·가족친화적인 복무제도와 복지제도를 새로이 도입하거나 확충하였다.

2004년에 제정되고 2006년 1월부터 시행하게 된 「공무원의 노동조합설립 및 운영에 관한 법률」에 의해 6급 이하 일반직 공무원과 그에 상당하는 별정직·계약직·기능직·고용직·외교직 공무원들이 구성하는 노동조합을 합법화하였다. 공무원노조는 단체교섭·단체협약은 할 수 있으나 파업·태업 등 쟁의행위는 할 수 없다.

공무원의 노조구성은 오래된 쟁점이었으며 현안이었다. 노조 허용에 대한 압력이 높아지자 정부는 6급 이하 공무원에게 단체행동이 금지된 공무원 직장협의회 구성을 허용하였다. 그러나 이에 만족하지 않은 일부 공무원들은 법외적(불법적) 노조활동을 시작하였다. 사실상 공무원노조로 불리던 단체들이 파업을 시도하기까지 해서 무더기 징계사태를 빚기도 하였다. 공무원노조 합법화 후에는 쟁의행위 허용여부가 다시 큰 쟁점으로 부각되었다.

공무원노조의 건전한 활동과 노사파트너십의 성숙은 공무원의 복지향상과 공직의 발전에 많은 기여를 할 것이다. 그러나 노조활동이 아직 본 궤도에 정착되지

못하고 있다. 그 성패는 더 지켜보아야 알 수 있을 것이다. 법외적 노조활동의 전력으로 보아 걱정되는 바도 적지 않다.

참여정부는 근무제도·복지제도의 선택성을 높이고 혜택을 늘리는 조치들을 채택하였다. 주5일근무제를 실시하여 공무원의 기준근무시간을 줄였다. 탄력근무제 채택이 확대되었다. 시간제 근무제도를 일반직 공무원에게까지 확대 적용하였다. 모자보건관련 휴가·휴직 제도를 확충하였다. 맞춤형 복지제도(선택적 복지제도)를 채택하였다.

맞춤형 복지제도는 정부가 여러 가지 복지혜택을 준비해 놓고 그 가운데서 공무원들이 각자 필요한 것을 고를 수 있게 하는 제도이다. 공무원의 부양가족수와 근무연수 등을 고려하여 일정한 복지예산을 배정하고 그 예산범위 내에서 수혜자인 개인이 복지혜택메뉴를 선택할 수 있게 설계한 제도이다. 선택적 복지제도 운영의 실제에서는 공무원이 선택할 수 있는 폭을 어느 정도 제한한다. 복지혜택을 기본항목과 자율항목으로 나누고 자율항목에서만 혜택메뉴를 고를 수 있게 한다.

위에서 본 근무조건 개혁조치들은 공무원들의 복지증진, 사기양양, 행정조직의 생산성 향상에 기여할 수 있다. 융통성 있는 근무시간과 수요자중심의 복지프로그램은 가족친화적 효과를 수반한다. 임신·출산·육아 관련 휴가·휴직 제도는 당연히 가족친화적인 것이다.

#### 7) 부패 통제 강화

우리나라에는 제도화된 또는 체제화된 정치적·행정적 부패의 유산이 있다. 그러한 부패를 유발하는 요인의 뿌리는 깊다. 역대 정권은 모두 정치적·행정적 부패를 척결하겠다는 선언과 계획을 내걸었다. 참여정부 역시 깨끗한 정부 구현을 중요한 행정개혁목표로 설정하였다.

부패방지위원회를 국가청렴위원회로 개편·강화하였으며 부패방지관계기관협의체를 구성하고 부패방지통합정보센터를 구축하였다. 행정기관의 청렴도측정과 부패방지시책평가를 강화하였다. 공무원행동강령을 기관별로 제정하게 하고 그 이행을 독려하였다. 공직자 재산·병역사항 등록·공개에 관한 제도를 확충하고 주식백지신탁제도를 새로이 도입하였다.

참여정부 임기 중 부패가 줄었거나 적어도 부패가 폭로되고 처벌될 가능성이

높아졌다고 느끼는 사람들이 늘어났을 것이다. 이런 변화는 시대적 상황과 정부의 노력이 함께 만들어 냈다고 보아야 한다. 정치적·행정적 권위주의가 쇠퇴하고 감시의 눈이 많아지는 등 상황변화가 더 큰 작용을 했다고 생각한다.

부패통제를 위한 제도들의 채택은 누증되어 더 이상 묘안을 짜내기 어려운 지경에 와 있다. 부패통제 관련 법규도 아주 많다. 이제는 있는 제도들을 다듬고 적용을 내실화하는 데 주력할 때가 되었다.

투명성·개방성이라는 덕목이 개혁의 장에서 압도적인 위력을 떨치고 있기 때문에, 그리고 공직자를 발가벗기는 시책은 대중적 인기를 누리고 있기 때문에 공무원 생활을 공개하는 제도들은 거침없고 서슴없이 채택되어 왔다. 그러나 사전적 처벌 또는 의심에 의한 불이익처분이라는 효과를 수반하는 제도들이라는 점을 알아야 한다. 제도운영의 형식화는 불신을 조장한다는 사실도 명심해야 한다.

## v. 결론

참여정부가 추진한 행정개혁의 이상주의적·급진적·모방적 특성은 인사행정 개혁에서 가장 뚜렷하게 나타났다. 때로는 겁 없어 보였던 급진성은 순수한 열정 때문이었을 수 있다. 기성질서와 기득권에 대한 반발심 때문이었을 수도 있다. 정치 9단들의 어물쩍 넘어가는 점증주의나 오랜 연구와 경험 때문에 좌고우면하는 우유부단성으로부터 자유로워서 일을 저지를 수 있었는지도 모른다. 급진의 세계적인 유행을 탄 모방의 일부일 수도 있다.

인사행정 개혁의 전반적 성향을 보면 전통적 관료제의 구성원리에 일관되는 직업공무원제와 산업화시대의 방어적·소극적 실적주의제도로부터 벗어나려는 조치가 많이 많았음을 알 수 있다. 후기산업사회·정보사회의 요청에 부응해 보려는 노력이 돋보인다. 물론 모두가 그런 것은 아니다. 실적주의적 통제를 강화한 국면도 있다.

참여정부의 인사행정 개혁에는 성과통제에 대한 강한 집념이 나타나 있다. 차별철폐에 대한 집념도 강했다. 대표관료제적 제도의 도입은 급진적이었다. 임용 구조를 개방화하고 인사교류를 확대하는 데도 진척이 있었다. 소비자중심주의적

제도들도 도입되었다. 상시학습체제의 발전을 위해서도 노력하였다. 부패통제의 정책의지 표명과 통제보강도 인정해야 한다. 인사행정작용의 정보화에도 성과가 있었다.

인사체제를 연성화하여 융통성체제의 발전에 기여한 공로는 인정받아야 한다. 인사체제의 연성화를 촉진한 개혁조치의 예로 고위공무원단 창설, 직급확장, 팀제 도입, 총액인건비제 실시, 성과급 확충, 계약에 의한 개방형 임용 확대, 인사교류 확대, 직위공모제 적용 확대, 인사운용기관에 대한 인사권 위임, 신분보장특권의 축소 등을 들 수 있다.

개혁에는 즐거움만 있는 것이 아니다. 대개 괴로움도 함께 한다. 인사행정개혁에 대한 반대자와 비판자는 언제나 있다. 개혁조치의 영향을 직접 받는 공무원들은 불안감을 호소하고 불만을 토로한다.

공무원들은 변화가 그들을 너무 흔들어서 불안하고, 이익 상실이 걱정이고, 경쟁에 내몰려서 힘들고, 개혁에 적응하려 허덕이니 괴로하다고 말한다. 새로 도입된 제도와 행정문화의 근원적 전제가 괴리되는 일이 많기 때문에 공무원들은 스트레스를 호소한다.

개혁추진의 비조직성·졸속·실책은 개혁의 괴로움을 증폭시킨다. 개혁을 좌절시킬 수도 있다. 개혁추진자들은 잘못이 없는지 자문해 볼 일이다.

개혁행동을 규정하는 개념들은 정확하게 사용하고 있는가? 개혁조치의 시기선택과 완급조절을 그르친 일은 없는가? 개혁조치의 선후가 뒤바뀐 일은 없는가? 혁신제일주의가 휩쓰는 동안 변동이 많을수록 행정이 좋아진다는 환상에 빠진 일은 없는가? 필요한 인프라의 준비 없이 급진적 조치로 바로 덤빈 일은 없는가? 서로 어긋나는 제도의 도입이 의도적 배합인가 아니면 포괄적 접근의 실패로 인한 무질서인가? 성과관리에서 형식화의 오류는 없었는가? 극복하기 어려운 문화적 가치에 도전하는 제도 도입은 없었는가? 평가와 임용절차의 객관화, 다면평가, 팀제 도입, 중앙인사기관의 인사 간여 등등이 계선관리자들의 권위주의적 지배를 약화시키면서 필요한 업무통제력과 리더십조차 약화시키지는 않았는가? 보수 이외의 동기유발요인은 어디서 찾을 것인가? 이런 질문들은 끝이 없다.

참여정부가 일으킨 개혁의 소용돌이는 전환기에 일어나는 혼돈일 수도 있다. 여러 개혁조치들의 아귀를 맞춰 주워 담으려면 시간이 걸릴 것이다. 개혁에 수반

되는 이런 저런 고통들은 개혁고조기의 거의 불가피한 현상이다. 개혁추진자들은 흔히 미래의 영광을 말하고 이를 반대하는 사람들은 흔히 현재의 불편을 말한다. 거시적·통사적(通史的)관점에서 본다면 참여정부의 개혁운동은 한 시대의 시운(時運)이었으며 그 실책까지도 시대사적 조건을 반영하였다고 말할 수 있을 것이다. 참여정부의 개혁운동은 어디서 왜 연유했으며 무엇에 인계될 것인지 생각해 보아야겠다.

#### ■ 참고문헌

- 성경룡. 2003. 『참여, 그리고 평화와 번영』, 국정홍보처.
- 오석홍. 2006. 『행정개혁론』. 서울: 박영사.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 『21세기 혁신국가: 정부의 IQ와 EQ를 높이자』.
- \_\_\_\_\_. 2005. 『참여정부의 인사개혁』.
- \_\_\_\_\_. 2005. 『참여정부의 행정개혁』.
- \_\_\_\_\_. 2005. 『혁신과 분권의 현장: 효율적인 정부』.
- 중앙인사위원회. 『인사행정』(1호~33호).
- \_\_\_\_\_. 『CSC 뉴스레터』.