

민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속*

박종민**

윤건수***

한국의 국가 관료제가 경험한 가장 큰 환경 변화는 민주화가 촉발한 관료제에 대한 정치적 통제의 강화와 신자유주의-신공공관리가 촉발한 관료제에 대한 시장적 통제의 강화다. 이 논문은 공직인사제도를 중심으로 이 두 물결이 촉발한 개혁 조치와 정책 변화를 기술하고 이들이 한국의 국가 관료제의 전통을 어떻게 변화시켰으며 새로운 흐름과 전통 간에 어떤 긴장과 갈등이 있는지를 분석하였다. 분석을 통해 민주화 및 신자유주의-신공공관리 운동과 관련된 공직인사제도의 변화가 두드러지지만 이에 맞서 실적기반 임용과 경력승진 보장을 특징으로 하는 관료제의 전통적 원리를 지속하려는 흐름도 여전히 존재한다는 것을 발견하였다. 전반적으로 한국의 국가 관료제는 민주주의의 확산에 따른 정치적 문책성의 요구와 시장논리의 확산에 따른 관리적 책임의 기대가 직업관료제의 전통에 영향을 미치면서 진화해 나가고 있었다. 베버 관료제의 전통이 유지되는 가운데 전문직업주의가 이를 변용시킨다는 점에서 한국의 국가 관료제는 일종의 신베버 관료제의 모습에 가깝다. 현재의 한국 국가 관료제를 올바르게 이해하는 출발점은 관료제의 근대화라는 오랜 전통과 관료제의 정치화 및 관료제의 전문직업화라는 새로운 흐름을 구분하고 이러한 전통과 흐름이 반영하는 거버넌스의 원리 및 이들 간의 역동적 관계를 이해하는데서 찾아야 할 것이다.

주제어: 관료제, 한국행정, 행정이론

- * 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A3A2033282). 논문의 자료정리를 도와준 고려대학교 김다운 박사수료생에 고마움을 표하며 학회에서 초고를 발표할 때 비판적 토론을 해주신 강명구, 이명석, 이창길, 임도빈 교수 그리고 논문심사 과정에서 유익한 논평을 주신 익명의 심사위원께 감사드린다.
- ** University of California(Berkeley)에서 정치학 박사학위(1989)를 받고 현재 고려대 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정이론과 비교정부 등이다(cmpark@kore.ac.kr).
- *** 교신저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위(1992)를 받고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제와 조직이론 및 질적 방법론 등이다(gsmagic@korea.ac.kr)

I. 서론

한국의 국가 관료제는 경제발전의 주요한 제도적 원인의 하나로 지적되고 있다. 세계은행의 보고서에 따르면 한국의 국가 관료제는 권위주의 통치 하에서 정치 및 사회적 압력으로부터 격리되어 있었고 교육 수준이 높은 엘리트 관료들을 확보하여 국가 목표에 부합하는 정책을 효과적으로 설계하고 집행할 수 있었다(World Bank, 1993). 이 연구보고서가 주목한 제도는 발전국가의 관료제였다. 권위적인 통치에 의해 다원주의적 요소들이 제약되었지만 상대적으로 관료제가 정치 및 사회적 이익으로부터 포획될 여지가 적었고 실적기반 임용을 통해 엘리트 관료들을 확보할 수 있었다는 것이다. 이와 유사하게 경제발전에서 관료제의 역할을 분석한 한 국가비교연구는 주요 변수를 통제한 후에도 베버 관료제의 수준이 경제발전의 전망을 높여준다는 것을 발견하였다(Evans & Rauch, 1996). 그 연구는 베버관료제의 주요 특징으로 실적에 토대를 둔 충원(meritocratic recruitment)과 승진예측이 가능한 경력단계(career ladder)에 주목하고 이들 특징이 경제성장을 선도할 수 있는 유능하고 합목적적이며 응집적인 관료제를 구축시켰다고 하였다. 그 연구가 보고한 베버관료제의 수준을 보면 조사대상 35개 개발도상국들 가운데서 한국은 싱가포르 다음으로 높게 나타났다. 전술한 두 연구는 발전국가의 핵심 요소인 관료제의 상대적 자율성 및 베버 관료제의 핵심 요소인 실적기반 임용과 경력승진 보장이 개발연대 한국의 국가 관료제의 주요 특징임을 지적하고 있다.¹⁾

이런 한국의 국가 관료제는 21세기를 목전에 두고 두 가지 커다란 물결을 경험했다. 하나는 민주화의 물결이고 또 다른 하나는 신자유주의-신공공관리의 물결이다. 민주화의 물결은 대표성과 문책성의 가치를 강조하면서 대의기구와 정당의 역할을 복원시켰다. 민주화에 의해 촉발된 관료제의 정치적 통제는 1995년에 도입된 지방자치에 의해 지방 수준으로까지 확산되었다. 반면 신자유주의-신공공관리의 물결은 경제

1) 한국의 국가 관료제는 일본의 식민통치 훨씬 이전부터 베버가 언급한 근대적 요소를 보이고 있었고 그 특징은 실적주의(meritocracy)와 그것을 가능하게 한 교육제도였다(박종민·윤건수, 2014). 충원과정의 실적주의와 충원 이후의 실적주의를 구분한다면 한국의 국가 관료제는 특히 전자를 강조했다고 볼 수 있는데 실적에 토대를 둔 충원은 공개경쟁시험을 통해 이루어졌다. 시험과목이 변함에 따라 교육내용이 달라졌지만 시대마다 실적임용을 위한 교육기관의 역할이 중요했다. 조선시대에는 유학경전을 가르치던 서원, 향교 및 성균관이, 일제 강점기에는 법률학을 가르치던 법과대학이, 개발연대에는 행정학, 경제학 등을 가르치던 사회과대학이 관료들의 주요 산실이었다. 실적을 평가하는 내용만 달랐을 뿐 시험성적이 가장 뛰어난 인재를 공직에 임용하는 제도는 한결같았다.

성과 능률성의 가치를 강조하면서 정부역할을 축소하고 시장경제와 민간경영스타일을 도입하여 관료제에 대한 시장기반 통제를 강화시켰다. 이 두 물결은 관료제에 대의 제도뿐만이 아니라 관료제와 시장 및 시민사회 간의 관계를 질적으로 변화시키고 있다.

이 논문은 공직인사제도, 특히 공직자 선발과 임용을 중심으로 이 두 물결과 연관된 개혁 조치와 제도 변화를 기술한다. 아울러 이들이 한국의 국가 관료제에 어떤 영향을 주었으며, 새로운 흐름과 전통 간에 어떤 긴장과 갈등이 있는지를 분석하려고 한다. 다시 말하면 정치적 민주화가 촉발한 관료제에 대한 정치적 통제의 강화와 신자유주의-신공공관리가 촉발한 관료제에 대한 시장적 통제기제의 도입이, 상대적 자율성 및 실적기반 임용과 경력승진 보장을 특징으로 하는 한국의 국가 관료제의 전통을 어떻게 변화시키며 국가 거버넌스의 대안 방식으로 어떻게 서로 경쟁하는지를 다룰 것이다. 이를 통해 두 변화의 물결을 경험한 이후의 한국의 국가 관료제의 역동성을 이해하는데 도움이 되는 분석틀을 제시하고자 한다. 분석의 자료는 인사제도 가운데 1980년대 후반부터 2014년까지 변화한 공직자 임용 법령들이다. 특히 법령의 도입 취지(즉, 입법취지)와 그 내용에 초점을 두었다. 자료의 수집은 법제처 국가법령정보 센터를 활용하였다.

II. 두 가지 새로운 흐름

1. 민주화와 공직인사제도

20세기 후반 한국의 국가 관료제가 경험한 가장 큰 환경 변화는 권위주의 통치로부터 민주주의로의 이행이라고 할 수 있다. 민주화는 국가 관료제가 더 이상 정치적 및 사회적 영향으로부터 격리되거나 절연될 수 없음을 의미한다. 민주화 과정을 거치면서 선거를 통해 정부를 구성하고 주기적으로 정부를 문책²⁾할 수 있는 기제가 구축되었다. 선거민주주의는 사회의 다양한 이익을 대변하는 정당의 역할을 복원시켰고 관료제에 대한 대의제도의 통제와 감독 권한을 강화시켰다. 선거에 의한 주기적 정권

2) 문책성은 책임을 진다는 의미보다는 책임을 부과한다는 의미로 사용되며, 이의 영어 표현은 accountability이다. 이 글에서는 문책에 따라 유사 용어인 책임성이나 책무성 등의 용어와 혼용하되, 선거를 통해 정부에 대한 책임을 묻는 상황에 대해 특히 문책성이라는 표현을 주로 사용했음을 일러둔다.

교체는 민의에 부응하도록 집권정부에 의한 관료제 통제를 정당화하였을 뿐 아니라, 반대로 관료제의 정치적 중립성이 갖고 있는 중요성에 대해서도 주목하게 만들었다. 민주화는 선거를 통해 자치단체를 구성하고 자치단체를 문책할 수 있는 기제를 지방 수준으로 확대시켰다. 이와 동시에 나타난 사회이익의 다원화는 부문과 계층을 초월한 국익 혹은 공익의 수호자라는 국가 관료제의 역할을 크게 약화시켰다. 민주화는 대표성과 반응성이 증시되는 공직자 선발과 임용을 강조하였다. 투입의 대표성을 확보하는 과정에서 선거에 의해 선발되는 공직자의 범위가 늘어나고 이들 선출직 공직자가 정치적으로 임명할 수 있는 공직자의 수가 공식적 혹은 비공식적으로 확대되었다. 또한 사회적 약자와 소수자를 대표할 수 있는 인사방식의 도입은 국민 다수의 뜻과 괴리되어 운영되던 엘리트주의에 빠진 관료제를 보완하였다. 권위주의 통치 하에서 간과되었던 대표성과 문책성을 개선하여, 선출직 집행부 수장에 의한 관료제 통제를 강화하였다.

〈부록1〉은 정치적 책임과 대표성이 강화되면서 나타난 공직인사 개혁조치들이다. 이러한 조치들은 특히 지방수준에서 두드러졌다. 지방선거로 인해 지방정부는 지역사회의 정치적 압력과 사회적 요구에 민감하게 반응하지 않을 수 없고, 이것은 관료제에 대한 정치적 통제의 강화하는 요인으로 작용했다. 정치적으로 임명될 수 있는 부단체장의 신설은 이에 부응하는 상징적 변화라고 할 수 있다(법률 4721호, 대통령령 14421호). 대표성의 강조로 중앙과 지방, 광역과 기초 간의 인사교류가 큰 폭으로 축소되었고(이은재, 2007; 한승주 외, 2013) 승진, 전보 등 인사이동에서 선출된 집행부 수장 혹은 정치적으로 임명된 기관장의 권한이 강화되고 인사기준으로서 객관적인 시험성적의 중요성이 약해지기 시작했다. 단체장을 중심으로 한 후견주의나(박종민, 2000) 신입관계적 현상(윤건수·한승주, 2013)도 나타났다.

대표성과 정치적 책임의 강조는 시험성적 등의 실적에 기반을 둔 공직인사 관행과 충돌할 수밖에 없었다. 이의 대표적인 사례는 승진시험 의무화를 둘러싸고 중앙정부와 지방정부 간에 있었던 갈등이다. 1995년 지방자치의 도입과 함께 지방사무관 승진시험 의무화가 폐지되었다(법률 4797호). 그런데 단체장의 정실인사 등과 같은 부정적 요소가 많아지자 2004년 행정안전부는 다시 의무화를 시도하였다. 하지만 단체장의 인사권을 침해한다는 비판이 거세어지면서 지방사무관 승진시험 의무화는 2006년에 실질적으로 폐지되었다(대통령령 제19266호). 선출직 공직자의 인사권이 훨씬 더 커질 수 있는 상황이 된 것이다.

이와 같은 갈등은 자치단체의 정원을 둘러싼 총액인건비 제도의 정비 과정에서도 발견할 수 있다. 지방자치를 실시한 이듬해인 1997년부터 시작된 공무원 인력관리

제도는 표준정원제였다. 이 제도는 행정자치부 장관이 표준이 되는 조직과 인력 규모를 결정하고 이를 각 자치단체에 통지하는 방식이었다. 하지만 표준정원제가 자치단체의 자율성과 인력관리의 신축성을 가로막는다는 비판이 일자 2007년부터는 개별 자치단체의 행정수요를 반영하여 총인건비의 규모 내에서 자율적으로 조직과 인력을 운용할 수 있도록 하는 총액인건비제도가 도입되었다(대통령령 제20445호). 그런데 이 제도마저 2014년부터는 자치단체의 권한이 더 확대된 기준인건비 제도로 바뀌었다(대통령령 제25226호). 이와 같은 제도 변화는 한편으로는 지방 수준에서 관료제에 대한 정치적 통제를 강화하는 요인이 되지만, 다른 한편으로는 실적주의의 요소를 약화시키고 상대적으로 정치권력이 자의적으로 개입할 가능성을 더 높이는 요인으로 작용한다.

임용과 승진 과정에서 실적에 기반을 둔 인사제도가 약화되는 흐름은 중앙 수준에서도 발견된다. 1995년 지방사무관 승진시험 의무화를 폐지하면서 중앙정부에서도 사무관 승진시험 의무화를 폐지했다(법률 4829호). 2004년에는 6급 이하 행정직 특별채용시험과 전직·전입시험의 실시기관장을 소속장관으로 변경함으로써 관료의 선발 및 임용과 관련해 각 부처의 권한이 확대되었다(대통령령 제18193호). 2007년에는 중앙행정기관에서도 조직 및 정원 운영의 자율성을 보장하기 위해 총액인건비 제도를 도입하였다(대통령령 제19792호)³⁾. 공직인사의 책임을 부처에 위임하고 부처의 정원 운영의 자율성을 보장하는 이러한 조치들은 공직인사에서 시험성적이나 업무능력 이외의 기준, 특히 정치적 충성과 인맥 등이 침투할 수 있는 여지를 높였다고 할 수 있다.

민주화로 인해 강화되는 투입의 대표성은 소수자와 사회적 약자의 공직임용제도에 서 두드러진다. 이러한 제도들은 사회적 소수집단이 존재하고 그에 대한 차별이 존재할 때 한시적으로 만들어지는 우대조치라 할 수 있는데(최무현, 2002; 임지봉, 2003) 기본적으로 여성, 장애인, 지방 등을 대상으로 세 가지 우대조치가 있었다(김정인, 2013). 그리고 이에 더하여 다원화되어 가는 사회의 흐름을 반영하여 저소득층, 기능인, 귀화자, 탈북자 등 다양한 사회집단을 대상으로 하는 우대조치들이 잇따라 나타났다. 우선 여성을 대상으로 한 제도는 1996년부터 2002년까지 7년간 시행하던 여성채용목표제(대통령령 14833호), 그리고 2003년부터 5년을 예정으로 시작된 양성평등채용목표제(대통령령 17813호)가 있다. 이것은 어느 한 성의 합격자가 채용 목표 기준에 미달할 경우 성적순으로 그 목표기준을 충족할 때까지 추가로 합격시키는 제

3) 이들은 관리적 자율성을 강조한 신공공관리 개혁과 관련된 것으로 볼 수도 있다.

도다. 이 제도는 9급이나 7급 등 하위직 여성공무원의 증가와 직접적으로 관련되지는 않았지만 5급 이상 여성공무원의 증가에는 적어도 일정 부분 영향을 주었다(배귀희·차재권, 2008). 장애인을 대상으로 한 제도는 2000년에 만들어진 '장애인고용 촉진 및 직업재활법'(법률 제67166호)이 있다. 이 제도는 국가 및 지방자치단체의 장애인 고용의무화 및 의무고용률의 조기 달성을 위해 재직 중인 장애인 공무원 수가 1만 명에 이를 때까지 공개채용 비율을 100분의 5로 상향하는 조치다. 2005년에 시작한 지역인재추천채용제 및 지방인재채용목표제(법률 제7407호)도 적극적 우대조치라는 입법 취지는 같다. 대다수 인재가 수도권 및 대도시에 몰리면서 지방인재가 소외되는 현상이 발생하자 지방인재들에게 공직진출 기회를 제공하여 지방발전의 동력을 얻기 위한 것이다. 2009년에 시작한 9급 저소득층 채용 조치(대통령령 제21310호, 제21311호)도 한시적인 목표를 갖고 있는 정책이다. 9급 공개경쟁채용시험 선발예정 인원의 1퍼센트 이상을 저소득층으로 채용하며 특히 기능직공무원을 채용할 때 저소득층을 우대하겠다는 입법 취지를 갖고 있다.⁴⁾ 시대 변화를 반영한 최근의 적극적 우대조치는 2013년에 만들어진 '귀화자 및 북한이탈주민 채용제(법률 11489호)'가 있다. 결혼이주여성 및 다문화 노동자 그리고 탈북자의 증가에서 오는 사회적 수요를 반영하여 일정한 요건을 갖춘 귀화자 또는 북한이탈주민이 경력경쟁채용의 방식으로 공직에 들어갈 수 있도록 한 제도다. 전술한 적극적 우대조치들은 민주화 이후 사회이익의 다원화를 반영하여 관료제의 엘리트주의를 극복하고 대표성과 반응성을 증진시키려는 시도들이다.

2. 신자유주의-신공공관리와 공직인사제도

복지국가의 재정위기에 대한 대응으로 나타난 신자유주의는 비효율적인 정부부분의 축소를 강조한다. 공사 구분을 모호하게 한 신자유주의는 신공공관리에 기반을 둔 공공부분 개혁을 촉발하였다. 신자유주의적 신공공관리는 시장에서 통용되는 경쟁과 효율의 원칙을 공공부문에 적용해야 한다는 요구에서 비롯되었다.⁵⁾ 이는 공공관리의

4) 이후 기능직공무원 우대는 2010년의 기능인재추천제도로 확대된다(법률 제11396호). 이 제도에 의하면 학업성적 등이 뛰어난 고등학교 이상 졸업자나 졸업예정자는 3년의 범위 내에서 견습 근무를 한 후 기능직공무원이 된다.

5) 본 논문에서는 신자유주의와 신공공관리를 구분하지 않고 하나의 큰 흐름으로 묶어 '신자유주의-신공공관리' 혹은 '신자유주의적 신공공관리(neoliberal NPM)'라는 표현을 사용한다. 시장의 가치가 행정의 본질적 가치인 민주성, 형평성 및 책임성을 훼손하고 있다고 보는 학자들은 두 개념을 유사한 범주로 간주하면서 논의를 전개한다(Box, et al., 2001; Lynn, 2001;

문제를 해결하기 위한 정치적으로 중립적이고 보편적으로 적용될 수 있는 수단으로 제시된 것이다.

신공공관리의 기본 발상은 “민간부문의 관리가 공공부문보다 우수하기 때문에 민영화나 계약 등의 방법을 통해 공공부문의 활동을 민간부문으로 옮기자는 것이며 그것이 불가능한 경우 차선책으로 민간부문의 관리기법을 정부운영에 도입하자는 것이다”(Savoie, 1995: 113). 즉, 비효율적인 행정조직 일부를 효율적인 시장에 맡기자는 것과 행정조직 내부에 시장 원리를 도입하자는 것 두 가지를 포함한다(권인석, 2006). 이것은 관료제 외부의 정치적 통제나 관료제 내부의 계층적 통제를 시장의 관리방식으로 대체하는 것을 의미한다(이명석, 2001: 306). Hood(1991)에 따르면 신공공관리는 실천적인 전문직업적 관리, 성과표준과 측정, 산출 통제, 부서 분할, 경쟁, 민간부문 관리스타일, 자원사용의 절제와 절약 등을 포함한다. 이처럼 신공공관리가 느슨한 개념이기에 어느 한 신공공관리 개혁 사례가 이 모든 요소들을 포함하는 것은 아니며 그렇다고 어느 요소가 결여되어 있다고 신공공관리 개혁 사례가 아닌 것으로 배제하기도 어렵다. 우리나라도 예외는 아니다. 이명석(2001)은 신공공관리의 핵심 중 하나는 유인체계를 설계하는 것인데 그것이 없었고 정부조직과 공무원의 감축이 실질적인 기능 재정립으로 연결되지 않았으며 권한이양과 분권화가 제대로 안되었고 집행기관에 충분한 자율과 책임이 부여되지 않았다고 지적한다. 그럼에도 개방형임용제나 성과급 같은 인사개혁은 다른 영역의 개혁보다 성과가 있을 것이라는 기대를 받고 있었다는 점에서 주목할 만하다(김태룡, 2000).

신자유주의-신공공관리와 관련된 공직인사 개혁조치는 주로 IMF 경제위기를 거치면서 가속화되었다(〈부록2〉 참조). 가장 대표적인 것은 1999년 중앙인사위원회의 출범과 그와 함께 추진된 각종 개혁조치들이다. 신공공관리 개혁의 목적 가운데 하나는 관료제의 경제적 효율성을 개선하는 것이다. 그것을 가능하게 하려면 관리의 초점을 투입에서 결과로 바꾸고 시장원리를 도입하며 계층적 통제방식을 자율관리와 계약관리로 바꾸어야 한다는 것이다(Thiel & Leeuw, 2002). 초대 중앙인사위원회 위원장은 위원회의 출범 취지를 개방충원과 계약임용 그리고 고시개혁을 통한 정부의 개방성 제고 및 전문성과 경쟁력을 갖춘 관료제의 역량 제고라고 언명하였다(김광용, 1999). 이것은 전형적인 신공공관리 개혁의 논리다. 경쟁을 통해 공직 역량을 제고하기 위해 중앙인사위원회 출범과 함께 성과연봉제 및 개방형임용제(법률 5983호)가 도입된 것은 당연한 결과다. 같은 해인 1999년 목표관리제를 실시하고(대통령령

Savoie, 1995; Wise, 2002; 이영철, 2003; 임의영, 2003).

16075호) 책임운영기관을 도입한 것(법률 5711호)도 공직운영의 목표를 성과관리에 두었기 때문이다.

2006년 직위공모제의 실시와 고위공무원단의 구성(법률 7796호)은 가장 주목할 만한 공직인사제도의 변화라고 할 수 있다. 고위공무원단은 중앙정부의 3급 이상 고위공무원에 대해 계급을 없애고 이들을 일률적인 기준으로 관리하는 인사제도다. 그 기준이란 개방과 경쟁을 통해 최적인자를 보임하며 고위공무원의 역량을 제고하고 정부 목표달성의 효과성을 높이면서 성과를 제고하고 고위공무원의 관리적 책임을 담보 하자는 것이다(박천오·조경호, 2013). 구체적으로 계급과 사람 중심의 충원 방식을 직무 중심으로 바꾸었고 보직이동과 승진에서 경쟁의 방식을 도입하였으며 호봉에 의한 급여체계를 성과계약을 통한 실적급여 방식으로 대체하였다(중앙인사위원회, 2004). 개방, 경쟁, 성과, 책임 등이 고위공무원단 도입의 키워드였는데(권영주·권경득, 2010) 이것은 신공공관리의 핵심 요소들과 일치하는 것이다(O'Flynn, 2007).

인사관리의 자율성과 유연성의 증대는 정치적 중립 및 평생고용의 원칙에 의해 운영되던 직업공무원제도의 근간을 흔드는 것이다. 성과에 대한 평가는 단기적 관점과 가시적 지표에 의해 이루어져야 하지만, 공직의 수행은 장기적이며 비가시적인 요소들에 기반을 두고 있다. 따라서 객관적인 성과평가가 어려운 부처의 공직 인사나 재량적 판단의 여지가 많은 고위직에 대한 인사의 경우, 신공공관리를 강조하는 인사제도는 본질적으로 기존의 직업공무원제도와 충돌할 수 없다.

Ⅲ. 전통의 지속

민주화의 물결은 발전국가의 주요 요소인 관료제의 독점성을 줄이면서, 상대적으로 관료제에 대한 정치적 통제의 길을 확대했다. 신자유주의와 신공공관리의 물결은 성과와 경쟁이라는 가치를 통해 직업관료제가 바뀌어야 한다는 인식을 확산시켰다. 그러나 여기서 주목해야 하는 것은 이러한 도전 속에서도 실적주의⁶⁾에 기반을 둔 벼 벼 관료제의 특징을 유지하려는 흐름이 강하게 지속되고 있다는 점이다. 직업관료제의 전통을 유지하려는 흐름과 연관된 공직인사제도는 기본적으로 시험과 교육 등과

6) 실적주의는 여러 의미로 해석할 수 있지만 이 글에서는 실적제(meritocracy)를 일정한 자격과 능력을 가진 사람만 공직에 진입할 수 있도록 그 조건이 엄격하게 제한되어 있는 제도, 특히 한국을 포함한 동아시아 국가들처럼 경쟁이 치열한 국가시험을 통해 공직자로서의 자격을 획득하는 제도로 정의한다.

같은 실적주의 요소를 반영한 것들이다(〈부록 3〉 참조).

유신사무관, 즉 사관학교 출신 군인사무관 특채제도의 폐지는 민주화의 소산으로 간주될 수도 있지만 우대 인사정책의 폐지라는 차원에서 보면 실적임용의 정신과 일치하는 것이다.⁷⁾ 1995년 지방자치의 도입과 함께 폐지했던 지방사무관 승진시험의 무화를 2003년 다시 복원시키려 했던 시도는(대통령령 17866호) 인사권자의 자의성을 제한하고 객관적으로 간주되는 시험성적에 기초한 승진관행을 옹호하려는 정서가 강하게 존재함을 시사한다.⁸⁾ 2008년에는 5·7·9급 공개경쟁채용시험 응시자의 연령 상한제가 폐지되는데(대통령령 21086호) 이는 조기 공직진입을 완회시키는 것으로 볼 수도 있지만 다른 한편 능력만 되면 연령에 상관없이 공직에 진출할 수 있다는 실적주의의 정신을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 이명박 정부의 종교적 편향에 대한 정치적 비판으로 2009년 국가공무원의 종교중립 의무가 신설된 것도(법률 9419호) 같은 맥락이라고 할 수 있다. 정치만이 아니라 종교에 대한 관료제의 중립성은 계층이나 부문 이익을 초월한 공익 혹은 사회 전체 이익의 수호자로서의 관료제의 공공적 성격을 담보하는 것이기 때문이다.

한국의 국가 관료제의 실적주의 전통이 유지될 수 있었던 조건은 공직인사제도와 교육제도 간의 긴밀한 연계성이라고 할 수 있다 (박종민·윤견수, 2014). 조선시대의 국·사립 교육기관(국립은 성균관과 향교, 사립은 서당과 서원), 일제강점기의 법과대학, 개발연대 이후의 사회과학대학은 각각 그 시대의 가장 유능한 엘리트 관료들이 배출되는 통로였다. 신자유주의-신공공관리가 공사 구분을 약화시키고 공직의 진입장벽을 낮추어가고 있지만 실적의 중요한 요소 가운데 하나인 ‘교육’을 보장하려는 요구는 강했다. 법률과 외교 분야의 공채 과정에서는 그러한 기대가 새로운 교육제도의 신설로 나타났다. 법조인후보자는 2007년부터 법학전문대학원에서 법률 이론 및 실무에 대한 교육을 받고 소정의 시험을 통과해야 한다(법률 제8544호). 외교관도 사정은

7) 제대군인이 공공기관의 채용시험에 응시한 경우 필기시험의 5퍼센트 범위 내에서 가점을 받았던 제대군인가산점제가 위헌판결(98헌마363 전원재판부 판결)을 받은 후 폐지되었는데(법률 제6340호) 이는 성적에 근거한 실적주의의 강화로 볼 수 있다.

8) 김병국·김영희(2005)는 사무관 승진시험의 폐지로 인해 승진시기가 예측 가능하지 않고 단제장의 자의에 의해 움직여질 수 있으며 승진기준이 실적과 능력이 아니라 학연과 지연 등의 정실인사나 선거지원 등에 따른 엮관인사이고 승진심사위원회의 구성이 독립적이고 객관적이지 않다고 하였다. 이런 상황에서 총액인건비의 도입으로 인해 자치조직권과 자치인사권이 확대되면서 단제장의 인사전횡이 더 심해질 우려가 있었다. 당시 중앙정부에서는 자치단체장의 엮관인사과 정실인사를 줄이기 위해 사무관 승진시험을 다시 의무화하려고 시도하였다. 하지만 단제장들의 반발로 인해 2006년에는 공식적으로 의무화는 폐지하고 승진시험이나 인사위원회의 심의 가운데 하나를 선택하는 방식으로 제도가 정착되었다(대통령령 19266호).

동일하다. 5급 외무공무원으로 임용되기 위해서는 국립외교원에서 소정의 교육을 받은 후 시험을 통과해야 한다(법률 제10920호). 국가시험 합격자들에 한해 ‘연수원’에서 실무교육을 거치게 한 후 공무원으로 임용하는 제도가, ‘교육기관’에서 실수와 이론교육을 받은 교육생들 가운데서 시험을 통해 공무원으로 임용하는 제도로 바뀐 것이다. 국가가 인정한 교육기관을 거치고 국가가 인정한 시험을 통과해야 임용될 수 있는 제도의 도입은 직업관료의 선발 기준인 실적주의의 요소 가운데 ‘교육’ 요소가 강화된 것이라고 평가할 수 있다⁹⁾.

무엇보다도 공개경쟁채용시험이라는 공무원 선발제도가 큰 틀에서 그대로 유지되고 있다는 것은 실적주의의 전통이 여전히 강함을 보여준다. 특히 행정부에 들어가는 대부분의 공직자는 여전히 기존의 공직선발 및 임용과정을 거친다. 전문영역에서의 능력과 경력보다는 일반적인 지적 능력과 소양을 강조하는 일반주의 전통 역시 여전히 강하다. 이와 연관된 예로 공직적성검사(PSAT)를 들 수 있다. 예컨대 외무공무원이 되려면 국립외교원에 입학해야 하는데 입학을 위해서는 일차적으로 PSAT를 통과해야 한다. 6급 이하 공무원의 특별채용 과정에서도 채용 적격여부를 확인하기 위한 PSAT 형태의 시험을 일단 통과해야 한다. 공무원 자신들도 특채를 거치더라도 사전에 일반가로서의 자질을 확인하는 절차의 필요성을 지지하고 있을 정도이다(최순영, 2007). 주목할 만한 것은 공직적성검사의 확대다. 이 검사는 전문지식을 테스트하는 것이 아니라 기본적인 지적 능력을 확인하는 것이다. 직무에 적합한 전문성은 공직에 진입한 이후 특성화되면서 습득되는 것이지 이미 갖추어진 상태에서 공직에 진입할 필요까지는 없다는 전제가 깔려있다. 이는 개방채용제도의 도입으로 약화되기는 하였지만 공직 진입 이전의 전문직업화보다 공직 진입 이후 조직 내 특성화를 통한 전문성의 획득이 중요하다는 것이 암묵적으로 수용되고 있음을 시사한다. 일반가형 관료를 중시하는 전통은 고위공무원단이 도입된 이후에도 그대로 유지되고 있다. 고위공무원단에 속한 1-3급 고위공무원 선발을 위한 역량 지표로 성과지향, 변화관리, 문제인식, 전략적 사고, 고객만족, 조정통합 등 6가지가 활용되고 있는데 이들은 다방면의 지식과 경험을 갖춘 일반가형 관료들에게 유리한 지표들이라고 할 수 있기 때문이다

9) 법률과 외교 분야 공직자의 선발 방식 변화를 국가관료제의 전통의 지속 안에 포함시킨 이유는, 전국적인 자격 시험에 의한 선발제도가 교육과정의 이수라는 선발제도로 대체된 것이 아니라, 시험을 그대로 존속시키면서 오히려 교육방식을 강화했다고 봤기 때문이다. 즉, 시험과 교육제도의 결합이 강화된 것이다. 하지만 제도가 바뀌었는데도 불구하고 경쟁시험이 실적을 대변한다는 관념은 여전히 강하게 남아있다. 2015년 12월 3일 법무부는 2017년까지 사법시험을 폐지하기로 했던 방침을 뒤집고 2021년까지 유예하겠다고 발표를 했는데, 이러한 결정은 교육만으로는 능력을 평가하기 힘들다고 봤기 때문이다.

전국적인 경쟁시험을 근간으로 한 직업관료제의 모습을 띠고 있었다. 시험의 내용만 그것이 유교경전인가, 법률지식인가, 기술지식인가 등과 같이 달랐을 뿐, 베버 관료제의 핵심 특징을 유지해 왔었다(박종민·윤건수, 2014). 공개경쟁 채용시험을 통해 공직자들을 선발하고 조기 입직한 공직자들에게 최고 행정직에 오를 수 있는 예측 가능한 승진단계를 제공했다. 실적기반 임용과 경력승진 보장을 통해 유능한 인재를 직업관료(career bureaucrats)로 유인할 수 있었던 관료제는 정치적 및 사회적 영향력으로부터 벗어나 권위주의 발전국가의 한 축을 형성하면서 경제성장의 주요한 제도적 기제로 작동했던 것이다.

그러나 민주화 및 신자유주의-신공공관리의 물결은 전통적인 직업관료와 다른 유형의 관료들을 등장시켰다. 우선 민주화와 지방자치의 도입으로 인해 민의와 선거정치에 민감할 수밖에 없는 정치관료들(political bureaucrats)이 등장하고 있다. 종래의 직업관료들이 정치-행정 이원론에 입각하여 행정의 정치화를 경계하고 관료제의 정치적 중립성을 강조한다면 정치관료들은 행정의 분절성과 방향상실을 경계하고 관료제에 대한 정치적 통제의 정당성을 수용한다. 직업관료들이 실적 기준에 의한 인사이동을 옹호하고 정치적 임명의 축소를 변호한다면, 정치관료들은 관료제의 대표성을 늘리고 문책성을 확보하는 것이 민의를 반영하는 것이라고 본다. 그리고 그러한 것들을 보장하기 위한 임용방식의 다양화를 옹호한다.¹⁰⁾

신자유주의-신공공관리의 물결은 공사부문을 가로지르는 전문직에 현신한 관료들을 등장시키고 있다. 전통적인 직업관료들은 시험선발과 조기 공직진입을 통해 생애직업으로서 공직 경력을 안정적으로 추구할 수 있었고 이러한 고평패턴을 통해 직업관료의 전문성이 형성된다. 직업관료들의 능력은 연공서열과 종신고용이라는 제도적 틀 안에서 평가되기 때문에 이들의 전문성과 직업윤리는 조직이나 기관에 대한 충성과 맞물려 있다. 반면 새로운 유형의 전문관료들(professional bureaucrats)은 전문직 경력을 기반으로 개방임용을 통해 공직에 진입하고 공사부문을 자유롭게 이동하면서 경력을 추구한다. 이들의 능력은 관련 전문직에서 형성된 그들의 시장가치에 의해 평가된다.¹¹⁾ Silberman(1993)의 용어를 차용하면 직업관료는 조직 정향을, 전문관

10) '정치관료'라는 표현이 어색하다는 지적이 있지만 민주화가 확산되고 지방자치가 도입된 이후 '행정의 정치화' 혹은 '관료의 정치화'라는 흐름이 존재한다는 것을 유념할 필요가 있다. 이 논문에서는 이러한 현상을 그려내기 위해 정치적 충성이나 연고에 의해 인사가 이루어진 공직자를 종래의 '직업관료'와 대비하여 '정치관료'라고 하였다.

11) 고위공무원단, 개방형직위, 직위공모제 등은 공사부문을 가로지르는 전문직업주의(professionalism)에 기초해 인사의 탄력성을 확보하려는 제도적 장치다. 최근 인사혁신처장을 민간 대기업 출신의 인사전문가로 임명한 것은 전문관료의 등장을 상징적으로 보여준

료는 전문직 정향을 유지한다고 볼 수 있다.

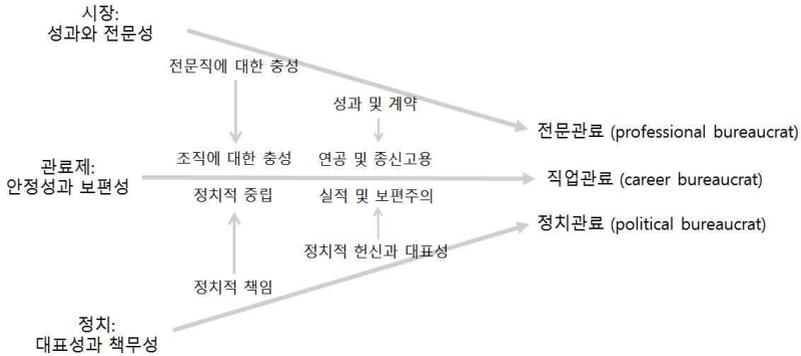
〈그림 2〉는 지금까지의 논의를 요약한 것이다. 한국의 국가관료제는 안정성과 보편성이라는 가치가 실적주의 정신을 통해 표현되는 직업관료제를 근간으로 하고 있었다. 그런데 경제성과 효율성을 기치로 내세우는 신자유주의-신공공관리의 물결로 인해 성과와 전문성을 강조하는 인사제도가 도입되었으며, 이것은 법적 권위관계에 기초를 둔 직업관료제의 토대를 흔들고 있다. 조직에 대한 충성보다는 전문직업군에 대한 충성을 강조하고, 연공서열과 종신고용의 관행은 성과에 기반을 둔 계약고용 형태로 바뀌고 있다. 공사구분 없는 전문직업주의 및 개인중심 성과관리를 강조하면서 공공행정을 점차 시장화 되어가고 있다. 민주화라는 또 다른 흐름은 분권과 참여를 강조하는 방향으로 인사제도를 변화시키고 있다. 실적제를 기반으로 하는 보편주의 정신보다는, 민주적으로 선출된 정권에 대한 충성과 헌신을 강조하고 그것을 반영할 수 있는 인사제도를 도입하게 만들었다. 정치적 중립을 주된 가치로 삼았던 공공행정을 정치화 시키고 있는 것이다. 다원화된 사회적 이익을 대표할 수 있고, 시민의 입장에서 관료제에 대한 제도적 문책이 가능하다는 것은, 관료제가 더 이상 과거처럼 사회세력으로부터 독립하여 안정적으로만 존재할 수는 없다는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 정치화와 시장화라는 두 가지 큰 흐름은 지난 사반세기동안 한국의 공공행정을 탈관료제화시키는 강력한 힘으로 작용하고 있었다. 하지만 분석을 통해 보았듯이 이러한 흐름에 맞서 직업관료제의 전통을 유지하려는 흐름, 즉 관료제화의 물결은 여전히 만만치 않았다. 사회의 가장 유능한 인재를 공개경쟁시험을 통해 선발하여 실적제를 유지하겠다는 보편주의 정신, 이렇게 선발된 공직자들에게 계급과 호봉이라는 경력의 사다리를 밟아나가게 함으로써 관료제를 안정적으로 관리하겠다는 정신이 늘 근간에 있었다¹²⁾. 한국의 국가관료제는 변화의 물결에도 불구하고 여전히 전통적인 직업관료제의 토대가 강하다. 경험연구 역시 한국은 전통적인 관료제적 성격이 강해서 영국이나 일본에 비해 신자유주의적 개혁전략에 소극적이라고 말하고 있다 (소순창, 2005). 계층제가 공무원의 업무수행 과정에서 여전히 핵심적인 기제로 작용하고 있는 것이다 (유재원·이승모, 2008). 공직체계를 공법적 질서 안에서 관리하는 나라들은 예컨대 독일처럼 성과관리제를 도입하더라도 직업공무원제를 훼손하지 않으려고 하고 (정창

사례다.

- 12) 각 관료유형이 차지하는 비율이 얼마나 될 것인가 하는 것은 이 연구의 범위를 벗어난다. 본 연구의 목적은 행정의 정치화 및 행정의 시장화와 연관된 임용방식의 변화가 무엇이며 그 변화의 흐름에 맞서 직업관료의 전통을 지속시키는 힘이 무엇인가를 제도 변화를 통해 확인하는 것이다.

화, 2008), 프랑스처럼 개혁을 시도하더라도 전면적인 수준으로까지 개혁을 확대하지는 않는데(윤광재, 2006), 우리나라도 이와 같은 상황이라고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 관료유형의 다양화



2. 거버넌스 원칙들 간의 긴장과 조화

관료유형의 다양화는 관료제에 대한 통제 기제가 다양해졌다는 것을 가리킨다. 전통적인 관료제가 강조한 조직에 대한 충성과 계층적 통제방식이 전문직에 대한 헌신에 기초한 통제와 선거 및 대의제도에 의한 통제에 의해 보완되고 있는 것이다. 그러므로 관료유형의 다양화는 곧 국가행정의 거버넌스에 다양한 원칙들이 수용되고 있다는 것을 뜻한다. 관료제가 주축을 이루었던 전통적인 거버넌스 구조가 점차 시장과 정치에 의해 영향을 받으며 변화되고 있기 때문이다. 그러나 여기서 주목해야 하는 것은 이들 기제들이 관료제의 문책성을 개선하는데 있어 상호 보완적 역할을 하면서도 때로는 이들 간에 상호 긴장 혹은 갈등 관계가 조성되기도 한다는 점이다. 그리고 이러한 갈등과 보완 과정에서 거버넌스의 특성이 만들어진다.

직업관료들과 사회엘리트들 특히 정치엘리트들은 공직을 둘러싸고 경쟁관계에 있다. 미국이 건국 과정에서 경험했던 엽관제는 이런 현상을 대변한다. 한국의 경우에도 민주주의가 성숙하면서 투입의 대표성과 선거의 문책성을 담보하는 인사제도가 도입되었지만 이런 제도는 경쟁시험에 기초한 충원제도 및 관료제의 중립성을 담보하는 인사 관행과 갈등을 겪었다. 관료제의 대표성과 문책성을 개선하기 위한 정치적 통제가 오히려 관료제의 정치적 중립성과 공공적 성격을 약화시키면서 긴장을 조성하는 것이다¹³⁾. 물론 관료제의 원리와 대의제도의 원리는 서로 갈등만 하지는 않는다. 시

대와 국가별로 양자가 상이하게 결합될 수 있으며 그에 따라 정치와 행정의 관계를 특 징지우는 다양한 유형의 거버넌스가 존재한다.

양자 모두 행정의 합리화를 추구하는 것으로 보이지만 직업관료와 전문관료 간의 관계도 복잡하다. 일부 연구들은 관료제의 제도적 특성 때문에 신자유주의-신공공관 리의 개혁 효과가 제약 혹은 상쇄되는 결과를 보고하고 있다.¹⁴⁾ 또 다른 연구들은 신 공공관리 개혁이 베버 관료제가 안정적으로 존재할 때 비로소 효과를 보인다는 결과 를 보고하고 있다(Pollitt et al., 2007).¹⁵⁾ 즉, 전문관료가 직업관료와 항상 충돌하는 것은 아니며 때로는 서로 보완적일 수도 있는 것이다. 신공공관리는 권한위임과 성과 책임을 강조하면서 탈관료제화의 흐름을 촉진하지만 동시에 성과관리와 감독에 대한 수요를 높이고 이를 위한 규제와 절차를 복잡하게 만들기 때문에 관료제화를 촉진하 는 힘으로도 작용할 수 있기 때문이다.¹⁶⁾

-
- 13) 특히 지방정부가 선출직 공직자에 의해 관리되면서부터는 이러한 긴장이 더 심해진다. 정정 길(1999)은 개방형 임용이 필요하기는 하되 정실임용에 흐르지 않도록 조심해야 하며 지방 정부는 더 큰 문제가 될 수도 있다고 우려하였다. 많은 사람들이 일찍부터 지방정치의 민주 화 과정에서 나타나는 후견주의에 대해 우려를 표한 바 있으며, 최근의 연구는 그러한 우려 가 이미 현실이 되었다는 것을 말해주고 있다. 지방공무원들이 단체장과의 밀월관계를 통해 인사상의 혜택을 보려는 산업관계 현상도 이미 광범위하게 나타나고 있다. 중앙과 지방을 국가 관료제라는 하나의 체계로 묶어서 관리했던 기존의 전통이 근본적으로 바꾸어가고 있 으며 그 과정에서 큰 갈등이 표출되고 있는 것이다. 예컨대 지방자치 실시 이후 중앙에서 기 초자치단체장을 임명직으로 전환하거나 기초자치단체 부단체장을 국가직으로 전환하려고 노력했지만 이와 같은 권력적 통제수단은 거의 실패했다(최창수, 2004). 이미 관료 임용의 권한이 중앙에서 지방으로 옮겨지면서 실적임용과 공개경쟁의 원칙 못지않게 민의를 수렴 하고 투입의 대표성을 담보하려는 임용방식들이 중요한 기준으로 자리를 잡고 있다.
 - 14) 예컨대 노르웨이에서 신공공관리식 서비스를 도입했지만 종래의 절차 중심적인 관료제와 시장 지향적인 관료제가 뒤섞여 애매한 상황이 벌어졌다(Berg, 2006). 스위스와 캐나다의 경우도 생산성과 효율성이라는 가치들이 절차와 규정의 준수라는 관료적 가치와 뒤섞여 버 리는 바람에 그 효과가 모호해졌다(Caron & Giaque, 2006). 스웨덴을 제외하고 유럽의 다수 국가들이 집단주의와 평등을 지향하기 때문에 성과연동 시스템이나 분권화 같은 개혁 안이 성공적이지 않았다(Horton, 2006). 프랑스에서도 성과관리를 고객지향 원칙 등을 도 입했지만 평등주의적 행정문화와 갈등을 보였다(Jeannot, 2006).
 - 15) 예컨대 직위분류제를 채택한 네덜란드나 스칸디나비아 국가들에 비해 계급제를 채택한 이 탈리아나 프랑스가 더 성공적이었다.
 - 16) 연구결과를 보면 성과지표와 실제의 성과 간에는 상관관계가 약하다(Thiel & Leeuw, 2002). 성과지표는 성과를 위한 것이 아니라 감시와 규제를 강화하는데 사용되기 때문이 다. 성과를 세밀하게 관리하기 위한 각종 지침과 통제의 확산은 곧 집권화를 의미하는데 집 권화는 관료제의 본질적 요소다(Diefenbach, 2009). 한국의 경험연구에서도 신공공관리 전략들이 번복목례를 줄이거나 능률성을 높이는데 기여하지 못했다고 결론을 내리고 있다 (함요상 외, 2006).

그렇다면 전문관료와 정치관료와의 관계는 어떠한가? 일반적으로 시장의 논리와 정치의 논리, 혹은 능률의 논리와 공동체의 논리는 정책과정의 갈등을 대변하는 메타포로 활용된다(윤건수, 2014). 양자의 충돌이 너무 가시적이고 그로 인한 부작용이 크기 때문에 적절한 선에서 양자의 균형이 이루어지는 것이 바람직하다. 예컨대 시장이 지나치게 이윤을 추구하면서 공동체를 파괴하기 때문에 양자의 결합은 필요하다(Box et al., 2001). 그런데 솔레이만은 신공공관리의 등장과 함께 직업공무원제가 약화되고 관료의 정치화가 촉진된다는 것을 발견하였다. 그 이유는 선출직이 신공공관리라는 수단을 통해 무능하고 부패한 직업관료를 통제하는 과정이 함께 따라가기 때문이다(Suleiman, 1993). 즉, 신공공관리의 도입이 전문관료의 등장 보다는 오히려 정치관료의 등장을 촉진하는 힘으로 작용한 것이다. 신공공관리 개혁이 정치적으로 추진된다면 전통적인 직업관료제의 역할은 축소될 수밖에 없다. 신자유주의적 신공공관리의 중요한 원리 중 하나는 관리자에게 자율성을 부여하는 대신 결과에 대해 책임을 묻는 것이다. 성과와 계약에 기초한 임용과 관리적 자율성의 부여는 공사를 넘나드는 전문직업주의(professionalism)의 전통이 강할 때 제대로 작동된다. 그러나 직업관료제의 전통에서는 계급과 호봉이 관료의 전문성을 나타내는 기준이 되기 때문에 개방형 직위와 직위공모제의 운영이 제한적이다. 그렇다면 관리적 자율성이 주어진 상황에서 선거를 통한 문책성에 민감한 정치관료라면 어떤 현상이 발생할 것인가? 객관적인 성과평가가 어려운 상황에서 관리적 자율성은 관리적 자의성으로 변질되어 인사과정에 정치개입이 증대될 수 있다. 민주주의의 정치적 통제가 신자유주의-신공공관리의 시장 논리를 가지고 직업관료제의 토대를 심각하게 위협하는 것이다.

한인근(2007)은 1963년에 만들어진 공무원 평정제도가 2006년에 공무원 성과평가 등에 대한 규정으로 바뀌면서 관리자의 책임을 강화하는 규칙이 들어갔는데 관리자가 정치적 임용자일 경우 행정의 정치화가 가속화될 우려가 있다고 주장하고 실제 그런 현상이 나타나고 있다고 보고하였다. 고위공무원단은 연공서열보다 개인성과에 기초한 성과급을 강조하고 보직이동을 보다 용이하게 하려는 것인데 개인성과에 대한 객관적인 평가가 어려운 상황에서 이는 관료제에 대한 정치개입을 노골화시켜 실적주의의 정신을 훼손시킬 수 있다고 본 것이다(한인근, 2010). 그래서 신공공관리 인사개혁이 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장”되는 직업공무원제의 헌법적 원칙을 위태롭게 한다는(홍준형, 1999) 분석이 가능한 것이다. 헌법상 공무원은 신분보장의 대가로 정치적 중립을 요구받는데 계약직공무원은 평생 고용 제도가 아니며 국가공무원법과 정부조직법에 그 기준을 정하는 명확한 내용이 없기 때문에 헌법상의 공무원 개념과 상치된다고 보는 것이다(오준근, 2006).

이상과 같은 논의가 말해주는 것은 전문직업주의가 정착되지 않은 상황에서는 신자유주의-신공공관리식 제도 개혁이 오히려 관료제에 대한 정치적 통제를 강화하는 요인으로 작용한다는 사실이다. 즉, 직업관료제를 변화시키는 주된 동력이 전문관료가 아니라 정치관료로부터 주어진다. 임도빈(2007)은 이런 현상에 우려를 표하며 시장과 시민사회가 확대되는 과정에서 정치의 영향력이 커졌는데, 이 과정에서 관료제가 강조하는 합리성과 규범이 약해지는 현상이 나타났다고 진단하였다. 예컨대 중국의 경우만 해도 신공공관리식 개혁 조치들은 오히려 국가권력이 지방의 관료제까지 통제하는 좋은 수단으로 활용되고 있다 (정해용·이권호, 2011). 민주화와 신자유주의-신공공관리의 물결이 동시에 영향을 미치고 있었지만, 적어도 한국에서는 정치화의 흐름이 신자유주의-신공공관리의 물결보다 강했었다. 정치적 통제장치가 시장의 논리를 활용하면서 관료들을 정치화시키는 것이다.

V. 결론을 대신하며: 한국 국가 관료제의 이해

이념적으로 보면 세 유형의 관료들은 서로 상대방을 비판하고 자신을 방어하면서 거버넌스의 주도권을 쥐려고 할 것이다. 전문관료들이 효율성과 민간경영방식을 옹호할 때 직업관료들과 정치관료들은 함께 대표성과 공공성을 내세우며 전문관료들의 득세를 견제할 것이다. 정치관료들이 대표성과 정치적 문책성을 변호할 때 직업관료들과 전문관료들은 함께 법치와 효율성을 내세우며 정치관료들의 득세를 견제할 것이다. 직업관료들이 합법성과 중립적 능력을 주장할 때 전문관료들과 정치관료들은 관리적 자율성과 정치적 문책성을 내세우며 직업관료들의 지배를 견제할 것이다. 각 관료유형이 상징하는 거버넌스 원리의 다양성을 인식하고 이들 간의 역동성을 분석하지 않고서는 민주주의와 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제의 행태를 이해하는 것이 점차 어려워질 것이다.

그렇다면 오늘의 한국의 국가 관료제를 어떻게 이해할 것인가? Silberman(1993)의 관료제 비교연구는 이와 관련하여 많은 시사점을 던져준다. 그는 행정의 합리화 모형으로 조직 모형과 전문직 모형을 제시한다. 행정의 합리화를 이해하는데 있어 베버의 전통적 지배 대 합리적-법적 지배 모형의 한계를 지적하면서 대안을 제시한 것이다. 즉, 전통적 지배의 반대 측면에 두 합리모형이 존재하는데 하나는 관료제화의 산물인 조직 모형이고 다른 하나는 전문직업화의 산물인 전문직 모형이다. 두 모형은 공직 진입, 임명, 승진 등 인사제도에서 질적인 차이를 보이고 있다. 첫째, 조직 모형의

경우 고위공직 임명기준이 있다. 이 기준은 고위공직 임명 이전의 조기 공직진입을 강조한다. 조기 진입과 관련해 지원 자격과 충원에 대한 엄격한 제한이 있다. 지원자는 대학교육과정을 통과하거나 고위공직자를 위한 전문교육기관을 거치거나 임용 전 도제훈련교육을 받아야 한다. 다른 경력 추구를 포기하고 일찍부터 관료양성 교육과정을 시작해야 하는 것이다. 조기 진입을 유인하려면 경력의 예측성이 담보되어야 한다. 이를 위해 고위공직 임명을 조기 진입한 사람들에게만 한정시키는 것이다. 때문에 개방 임용이나 측면 진입이 최소화된다. 예측 가능한 흔히 연공서열에 기초한 승진패턴의 형태를 취한다. 이러한 유인을 통해 고위공직에 대한 적격성을 보장하면서도 진입하면 고위직에 승진된다는 것을 담보해준다. 이러한 유인체제로 인해 부처별 특성화가 이루어진다. 한 부처에서 다른 부처로 이동하는 것은 경력의 비예측성을 가져오기 때문에 억제된다. 한 부처에서 습득한 지식이 다른 부처로 쉽게 이전되지 않기 때문이다. 내부승진과 연공서열이 하나의 규범이 되는 것이다. 조기 진입 및 그와 관련된 유인체계는 응집적인 고위행정가 집단을 형성시킨다. 조직 모형은 고위공직 진입의 제한성, 높은 조직의 경계, 부처별 특성화, 경력구조 등의 특징을 갖는다. 진입, 임명 및 승진에 대한 제약이 존재할 때 관료제는 외부 개입에 대해 저항할 수 있는 역량, 즉 자율성을 갖게 된다. 한국의 전통적인 국가 관료제는 유럽과 일본 등에서 발견되는 이런 조직 모형에 가깝다고 할 수 있다.

한편, 조직 모형과 대비되는 전문직 모형의 경우 전문직업적 교육을 받는 것이 고위공직 진입의 일차적 기준이 된다. 공직 진입 전 개인에 의한 전문직업적 지식과 기술의 습득을 강조한다. 개인들이 전문직업적 훈련과 역할을 선택하도록 사회적 및 경제적 유인들이 사용된다. 전문직 종사자들 혹은 전문직 진출을 위해 교육받은 사람들을 충원함으로써 관료제는 조기 공직 진입을 위해 많은 유인을 준비할 필요가 없다. 전문직 경력 보상이 그러한 유인을 제공하기 때문이다. 대신 보수, 진입의 유연성, 배치의 유연성, 보다 큰 재량과 자율성 등을 통해 전문직업적 역할을 인정함으로써 유인을 제공하게 된다. 때문에 경력구조의 체계성 및 예측가능성이 떨어진다. 승진결정에 있어 연공서열의 역할은 적으며 소위 고속승진코스가 존재한다. 이러한 맥락에서는 조직 내 특성화와 경력승진 보장은 약화된다. 전문직업적 훈련을 통해 전문직 단체가 규정한 지식과 기법을 습득한다. 여기서는 조직이 아니라 개인이 정보전달의 수단 혹은 정보사용의 조건을 판단하는 근원이 된다. 개인이 기술과 기술사용의 규범을 내재화하는 것을 강조하기 때문에 실무경험과 공식규칙을 통해 이를 규정하려는 조직 노력이 불필요하다. 기술의 적합한 사용 기준을 내재화하여 행태의 예측성을 가져오기 때문에 재량의 한계를 정하는 수단으로서 조직의 계층적 통제를 강조할 필요는 없다. 이

러한 역할구조가 고위공직자들 간 상당한 동질성을 가져올 수 있지만 그것은 조직 역할보다 전문직업적 역할에 의해 형성된 관점의 획일성에서 온다고 할 수 있다. 전문직업적 훈련을 강조하기에 공사부문 간 이동과 역할교류가 용이하다. 전문직업적 능력의 상호교환성은 부처 간 이동도 용이하게 하며 이는 조직의 경계를 낮추어 투과성을 높인다. 이러한 특징의 국가행정의 합리화는 특히 미국 등에서 발견되는데 신자유주의-신공공관리 개혁은 이러한 전문직 모형의 요소들이 한국의 국가 관료제에 흡수되는 계기를 주었다.

그런데 지금까지의 분석에 따르면 한국의 국가관료제 안에는 이들 두 가지 모형에 덧붙여 또 하나의 모형인 정치관료 모형이 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 실버만 모형만 갖고는 한국의 국가관료제를 논하기가 힘든 것이다. 전문직업주의 보다는 조직에 대한 충성을 중요하게 생각하는 문화적 풍토를 감안하면, 오히려 한국의 국가관료제를 변화시키는 동인은 전문직 모형보다 정치관료 모형을 통해 설명하는게 더 타당할 수도 있다. 정치관료 모형은 민주화와 지방자치라는 두 가지 제도변화가 급속하게 이루어졌던 상황, 즉 당시 한국 상황의 특수성이 반영되어 나타난 모형이다. 정당정치와 활성화와 정권교체의 제도화는 관료제의 정치적 중립 대신 관료제에 대한 정치적 통제에 주목하게 만들었다. 정치 및 사회적 영향력으로부터 벗어나 있었던 관료제의 절연성이 대표성과 문책성이 강조되는 민주정치에서는 더 이상 정당화되기 힘든 상황이 되었다. 따라서 관료의 정치화가 자연스럽게 나타난 것이다.

민주화 및 신자유주의-신공공관리 물결 이후 한국의 국가행정은 관료제화의 오랜 흐름과 정치화 및 (시장화와 연결된) 전문직업화라는 새로운 흐름을 강도는 다르지만 모두 반영하고 있다. 국가행정에 대한 민주적 통제가 강화되면서 베버 관료제의 정치적 중립성이 약화되었지만 그렇다고 행정의 정치적 예측이 이루어진 것은 아니다. 신자유주의-신공공관리의 영향으로 베버 관료제의 실적임용과 경력보장이 약화되었지만 그렇다고 행정의 전문직업화가 지배하는 것은 아니다. 이보다는 선거민주주의에서 오는 정치화의 압력 속에서 관료제화와 전문직업화가 결합되어 국가행정의 합리화가 이루어지는 것으로 보인다. 여전히 베버 관료제의 전통이 유지되는 가운데 전문직업주의가 이를 변용시키고 있다는 점에서 한국의 국가 관료제는 일종의 혼합형이라고 할 수 있다. 그것은 Pollitt & Bouckaert(2004)의 신베버 관료제(Neo-Weberian bureaucracy)의 모습에 가깝다. 오늘의 한국 국가 관료제에 대한 이해는 관료제의 근대화라는 오랜 전통과 관료제의 정치화 및 관료제의 전문직업화라는 새로운 흐름을 구분하고 이러한 전통과 흐름이 반영하는 거버넌스의 원리 및 이들 간의 역동적 관계를 이해하는데서 출발해야 할 것이다.

■ 참고문헌

1. 국내문헌

- 강원택. 2003. “영국의 신자유주의 개혁과 중앙-지방 관계의 변화.” 《국제정치논총》, 43(3): 385-401.
- 권영주·권경득. 2010. “한국고위공무원단체도의 도입 과정에 관한 연구.” 《한국인사행정학회보》, 9(2): 1-30.
- 권인석. 2006. “신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복.” 《한국공공관리학회보》, 18(2): 31-46.
- 김광용. 1999. “중앙인사위원회 출범의 의의와 전망.” 《한국행정학회 1999년 중앙인사위원회 창립기념 특별세미나》
- 김병국·김영희. 2005. “지방자치단체의 인사공정성 강화방안.” 《한국인사행정학회보》, 4(2): 41-63.
- 김승현. 2005. “사회적 서비스부문의 신공공관리개혁: 스칸디나비아 사례연구.” 《한국행정학보》, 39(4): 19-38.
- 김정인. 2013. “한국의 적극적 평등 실현조치에 대한 이론적 고찰: 여성공무원 채용 목표제를 중심으로.” 《정부학연구》, 19(1): 93-123.
- 김태룡. 2000. “행정부의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구: 한국 지방자치단체 적용 사례를 중심으로.” 《한국행정학보》, 34(1): 1-20.
- 김한창. 2006. “공무원 채용 정책변화의 신제도주의적 해석: 제도 변화의 내적 요인을 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 5(2): 35-58.
- 박종민. 2000. “집단이론, 후견주의 및 도시의 리더십.” 《한국행정학보》, 34(3): 189-204.
- 박종민·윤견수. 2014. “한국국가관료제의 3가지 전통.” 《한국행정학보》, 48(1): 1-24.
- 박천오·조경호. 2013. “고위공무원단체도의 기대와 성과: 시행 초기와 그 이후를 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 12(1): 147-168.
- 배귀희·차재권. 2008. “여성공무원 채용목표제의 정책 효과 분석.” 《한국정책분석평가학회보》, 18(1): 233-262.
- 소순창. 2005. “지방정부 행정개혁 전략에 관한 비교 분석: 한국 일본 영국 3개국의 지방정부를 중심으로.” 《정책분석평가학회보》, 15(4): 117-146.
- 소영진. 2003. “행정부의 위기와 공공성 문제.” 《정부학연구》, 9(1): 5-22.

- 안병영·정무권. 2007. “민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국 행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서.” 《한국행정학보》, 41(3): 1-40.
- 오준근. 2006. “행정조직·인사개혁의 법적 과제.” 《공법연구》, 35(1): 1-20.
- 유재원. 2001. “세계화, 신자유주의, 그리고 지방자치.” 《한국행정학보》, 34(4): 155-173.
- 유재원·이승모. 2008. “계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석.” 《한국행정학보》, 42(3): 191-213.
- 유현종. 2011. “한국행정의 국가이론 재검토: 국가성재검토와 대안을 중심으로.” 《한국행정학보》, 45(3): 251-277.
- 윤광재. 2006. “영국과 프랑스의 행정개혁에 관한 비교 연구.” 《한국행정학보》, 40(2): 243-266.
- 윤건수. 2012. “박정희 시대의 관료제: 계몽과 동원.” 《한국행정학회 동계학술대회》.
- 윤건수·한승주. 2012. “정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로.” 《행정논총》, 50(3): 237-261.
- 이경훈. 2002. “우리나라 기초자치단체에 있어서 부단체장의 역할에 관한 연구.” 《지방정부연구》, 6(1): 135-158.
- 이명석. 2001. “신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁.” 《한국행정학회 춘계학술대회》
- 이문수. 2010. “통치성 관점에서 본 신자유주의적 행정개혁: 행정개혁론의 ‘기업가적 관료’에 대한 비판적 연구.” 《한국행정연구》, 21(4): 43-72.
- 이병량·주경일·함요상. 2004. “관료의 충원방식을 통한 한국관료제의 형성과정에 대한 연구: 전 총무처장관 이석제의 역할을 중심으로.” 《한국행정논집》, 16(4): 759-788.
- 이영철. 2003. “신공공관리론의 이론적 비판 -원자화된 개인, 강력한 시장, 축소지향형 정부.” 《정부학연구》, 9(1): 51-82.
- 이은재. 2007. “지방공무원 인사교류의 실태와 확대방안에 관한 연구.” 《지방행정연구》, 21(3): 179-201.
- 이종범·윤건수. 1994. “전환시대의 행정가.” 《전환시대의 지도자: 한국형 지도자론》, 283-320. 서울: 나눔.
- 임도빈. 2007. “관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제.” 《한국행정학보》, 41(3): 41-65.
- 임의영. 2003. “공공성의 위기, 개념, 활성화 조건.” 《정부학연구》, 9(1): 23-52.

- 임지봉. 2003. “적극적 평등 실현조치와 실질적 평등.” 《법조》, 563(8): 101-141.
- 장지연. 2006. “미국의 적극적 조치 논쟁과 시사점.” 《한국여성학》, 22(2): 167-208.
- 정정길. 1999. “신국정관리와 인사개혁의 방향: 21세기의 지식혁명에 대비하여.” 《한국행정학회 1999년도 중앙인사위원회 창립기념 한국행정학회 특별세미나》
- 정창화. 2008. “독일의 공직제도에 관한 연구.” 《유럽연구》, 26(2): 87-112.
- 정해용·이권호. 2010. “중국의 시장화 개혁과 성과주의의 제도화-당정 관료제에 대한 함의를 중심으로.” 《차이나연구》, 10: 336-385.
- 최무현. 2002. “적극 평등인사정책의 세가지 접근법과 시사점.” 《현대사회와 행정》, 12(1): 173-198.
- 최순영. 2007. “외무공무원 인사제도 개혁방안에 관한 실증연구.” 《한국사회와 행정 연구》, 17(4): 65-100.
- 최창수. 2004. “민선단체장의 출범과 중앙통제수단의 변화.” 《한국행정정보》, 38(3): 183-200.
- 한병철·한중희. 2006. “신공공관리(NPM)적 행정 개혁과 제도적 정합성: 개방형직위제와 책임운영기관제를 중심으로.” 《한국행정논집》, 18-3: 765-791.
- 한승주·정주용. 2013. “지방자치단체간 공무원 이동의 현실: 진출의 유형과 맥락.” 《한국지방자치학회보》, 25-2:83-108.
- 한인근. 2007. “공무원 평가제도의 개정에 담긴 정책함의와 문제점.” 《현대사회와 행정》, 7(2): 33-57.
- _____. 2010. “영미고위공무원단 설립의 역사적 배경에 관한 연구.” 《한국인사행정학회보》, 9(1): 59-82.
- 함요상. 2006. “신공공관리적 행정개혁의 도입과 레드테이프의 수준 변화: 우리나라 공조직과 민간조직간의 상대적 차이 비교.” 《한국행정논집》, 18-3: 649-673.
- 홍준형. 1999. “신공공관리론의 공법적 문제: 공무원 인사제도 개혁을 중심으로.” 《행정논총》, 37(1): 93-110.

2. 해외문헌

- Berg, Anne Marie. 2006. “Transforming public services-transforming the public servant?” *International Journal of Public Sector Management*, 19(6): 556-568.
- Box, Richard C., Gary S. Marshall, B.J. Reed, & Christine Reed. 2001. “New

- Public Management and Substantive Democracy.” *Public Administration Review*, 61(5): 608~619.
- Caron, Daniel J. & David Giauque. 2006. “Civil servant identity at the crossroads: new challenges for public administrations.” *International Journal of Public Sector Management*, 19(6): 543~555.
- Diefenback, Thomas. 2009. “New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic 'Enlightenment'.” *Public Administration*, 87(4): 892~909.
- Durant. 2008. “Sharpening a knife cleverly: Organizational change, policy paradox, and the “weaponizing” of administrative reforms.” *Public Administration Review*, 68(2): 282~294.
- Evans, Peter & James E. Rauch. 1999. “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth.” *American Sociological Review*, 64(5): 748~765.
- Ferguson, James. 2010. “The Uses of Neoliberalism.” *Antipode*, 41: 166~184.
- Fligstein, Neil. 1996. “Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions.” *American Sociological Review*, 61~64: 656~673.
- Gow, James Iain & Caroline Dufour. 2000. “Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?” *International Review of Administrative Sciences*, 66(4): 573~597.
- Hood, Christopher. 1991. “A Public Management for All Seasons.” *Public Administration*, 69: 3~19.
- Horton, Sylvia. 2006. “New public management: its impact on public servant's identity: An introduction to this symposium.” *International Journal of Public Sector Management*, 19(6): 533~542.
- Huber, Evelyne, Frederick Solt. 2004. “Success and Failures of Neoliberalism.” *Latin American Research Review*, 39(3): 150~164.
- Jeannot, Gilles. 2006. “Diffusing values or adjusting practices? A review of research on French public utilities.” *International Journal of Public Sector Management*, 19(6): 598~608.

- Lindblom, Charles E. 1977. "Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems." *New York: Basic Books.*
- Lynn, Laurence E., Junjor. 2001. "The Myth of the Bureaucratic Paradigm." *Public Administration Review*, 61(2): 144~60.
- O'flynn, Janie. 2007. "From new public management to public value: Paradigmatic change and management implications." *Australian Journal of Public Administration*. 66(3): 353~366.
- Okun, Arthur M. 1975. "Equality and Efficiency: The Big Tradeoff." *New York: Brookings Institution Press.*
- Olsen, Johan P. 2006. "Maybe it is time to rediscover bureaucracy." *Journal of Public Administration Research Theory*, 16(1): 1~24.
- Osborne, David & T. Gabeler. 1992. "How the entrepreneurial spirit is transforming government." *MA: Addison-Wesley.*
- Ouchi, William G. 1979. "A Conceptual framework for the design of organizational control mechanisms." *Management Science*, 25(9): 833~848.
- _____. 1980. "Markets, Bureaucracies, and Clans." *Administrative Science Quarterly*, 25(1): 129~141.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel, & Vincent Homburg. 2007. "New Public Management in Europe." *Management Online Review*, October: 1~8.
- Savoie, Donald J. 1995. "What's wrong with the new publi management?" *Canadian Public Administration*, 38(1): 112~121.
- Silberman, Bernard S. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. University of Chicago Press: Chicago.
- Stone, Deborah A. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Van Thiel, S. & F. Leeuw. 2002. "The performance paradox in the public

sector.” *Public Performance and Management Review*. 25(3): 267~281.

Weber, Max 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. NY: Oxford University Press.

Wise, Louis Racascino. 2002. “Public Management Reform: Competing Drivers of Change.” *Public Administration Review*, 62(5): 555~567.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. Oxford University Press: New York

3. 기타자료

《법제처 국가법령정보센터》. 2015. “대한민국 법령집”

<http://www.law.go.kr/main.html>

중앙인사위원회자료집

〈부록1〉 정치적 민주화와 관련된 공직자 선발·임용제도

연도	내용/법령명	입법취지	내용
1994	지자체 부단체장 임용관련 권한 확대 지방자치법 (법률 제4741호) 지방자치법시행령 (대통령령 제14422호)	지방자치 제도의 정착·발전을 도모 (서울특별시 조직 및 업무의 방대성 감안, 부시장 2인임용)	특별시와 직할시의 부시장과 도의 부지사는 2인을 임용할 수 있으며, 이 경우 1인은 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 포함 ¹⁷⁾ 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장과 부지사는 시·도지사의 제청으로 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명 ¹⁸⁾
1995	지방사무관승진시험 의무화 폐지 지방공무원법 (법률 제4797호)	지방공직사회 일하는 분위기 조성	5급공무원 승진임용시 승진시험 의무화에서 필요하다고 인정할 때에는 인사위원회심의 거쳐 임용
1995	사무관승진시험 의무화 폐지 국가공무원법 (법률 제4829호)	공직사회에 일하는 분위기 조성	5급공무원 승진임용시 승진시험 의무화에서 필요하다고 인정할 때에는 승진심사위원회 심사 거쳐 임용
1996	여성채용목표제 공무원임용시험령 (대통령령 제14838호) 지방공무원임용령 (대통령령 제14954호)	여성의 공직임용 확대	한시적 시험실시단계별 여성 비율 확보 위해 예정인원 초과하여 합격시킬 수 있도록 함
2000	장애인고용 의무화 장애인고용촉진및직업재활법 (법률 제6166호)	장애인 일자리 제공 및 중증장애인 특별지원 위한 제도적 장치 마련	국가 및 지자체 장애인고용 의무화 및 의무고용률 조기달성 위해 재직 중 장애인공무원 수가 1만명에 이를 때 까지 공개채용비율 100분의 5로 상향
2001	제대군인 가산점제 폐지 제대군인지원에 관한법률 (법률 제6340호)	제대군인 가산점제도가 위헌결정됨에 따라 이를 대체	제대군인이 국가·기업체 등의 채용시험에 응시한 경우 필기시험의 각 과목별 만점의 5퍼센트 범위안에서 가점을 주도록 하는 제도가 위헌결정됨에 따라, 이를 대체
2003	양성평등채용목표제 공무원임용시험령 (대통령령 제17813호) 지방공무원임용령 (대통령령 제17866호)	여성채용목표제도 개선과 공직 내 양성평등제고 및 남녀 성비 균형 확보	여성 또는 남성이 선발예정인원의 일정비율 이상일 수 있게 선발예정인원을 초과하여 합격
2004	지방고등고시 폐지 지방공무원임용령 (대통령령 제18141호)	지자체의 승진에 의한 5급공무원 임용 선호	5급공개경쟁신규임용시험 관련규정 삭제, 지방고등고시제도 폐지
2004	6급이하공무원특별채용시험 실시시 권한 부여위임 공무원임용시험령 (대통령령 제18193호)	행정기관장의 소속 공무원에 대한 인사의 자율성 확대	6급 이하 행정직 특별채용시험과 전직 및 전임시험 실시기관의 장을 소속장관으로 변경
2005	지역인재추천채용 (6급 인턴제) 국가공무원법 (법률 제7407호)	우수 지역인재 특별채용	대학졸업자 또는 졸업예정자중 우수인력을 일정기간동안 견습근무 통해 공무원으로 특별채용(6급 이하)/ 2007년부터 2011년까지 한시적으로 지방인재채용목표제 실시
2006	지방사무관승진시험 의무화 폐지 지방공무원임용령	인사운영 자율성 확보	인사위원회 승진의결 만에 의한 승진임용방법 추가

	(대통령령 제19266호)		
2007	중앙행정기관 총액인건비제 도입¹⁹⁾ 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 (대통령령 제19792호)	행정수요의 변화에 따른 중앙행정기관의 협력 조직을 운영	중앙행정기관의 조직 및 정원 운영의 자율성을 보장하고 합리화를 도모하기 위하여 안전행정부장관이 지정하는 중앙행정기관의 경우 중앙행정기관별 인건비 총액의 범위 안에서 조직 또는 정원을 운영하는 총액 인건비제를 운영
2007	지방자치단체 총액인건비제 도입 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 (대통령령 제20445호)	지역 행정수요에 대응한 적절한 지방자치단체의 공공서비스의 제공을 위한 자율적 조직관리	중전의 행정자치부장관이 결정하고 각 지방자치단체에 통정한 표준정원제 대신 개별 지방자치단체의 행정수요를 반영하여 산정한 총액인건비를 기준으로 각 지방자치단체가 자율적으로 운영
2009	9급저소득층채용 공무원임용시험령 (대통령령 제21310호) 지방공무원임용령 (대통령령 제21311호)	저소득층 공직임용 적극우대	9급 공개경쟁채용시험 선발예정인원 1퍼센트 이상을 저소득층 채용, 기능직공무원 채용 시 저소득층 우대
2010	10급 기능인재추천채용 국가공무원법 (법률 제10148호)	우수한 기능인재 공직유치	기능인재 추천채용제 도입
2012	기능인재추천 채용제도 지방공무원법 (법률 제11396호)	능력 중심의 공정사회를 구현	학업 성적 등이 뛰어난 고등학교 이상 졸업자나 졸업 예정자를 추천·선발하여 3년의 범위에서 견습근무 거쳐 기능직공무원으로 임용
2013	귀화자, 북한이탈주민 채용 국가공무원법 (법률 제11489호)	사회적 약자 배려 및 다문화 사회 진전에 따른 행정수요 적극대응	경력 등 일정한 요건을 갖춘 귀화자 또는 북한이탈주민을 경력경쟁채용의 방식으로 임용
2014	지방자치단체 기준인건비제 도입 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 (대통령령 제25226호)	행정여건의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 자율적인 조직관리가 가능한 기준인건비제도를 도입	안전행정부장관은 지방자치단체의 행정기구 및 정원 운영의 자율성을 높이기 위하여 해당 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 산정하는 기준인건비와 기준인건비에 추가하여 지방자치단체가 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위를 통보

- 17) 지방자치법시행령 제39조 제2항은 서울특별시 부시장은 2인으로 하되 부시장 1인은 제1항의 규정에 의한 정무직 국가공무원으로, 다른 1인은 정무직 지방공무원으로 보하도록 하였다(대통령령 제14422호).
- 18) 개정 이전에는 시·도의 부시장, 부지사를 당해 시·도지사가 추천한 자를 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하였다.
- 19) 2005년 하반기에는 일부 중앙행정기관을 대상으로 시범 도입하였고 2007년부터 전 부처를 대상으로 전면 실시하였다.

〈부록2〉 신자유주의-신공공관리와 관련된 공직자 선발·임용제도

연도	내용/법령명	입법취지	내용
1996	외무고시2부 신설 공무원임용시험령 (대통령령 제15132호)	해외우수인력 외교직 공무원으로 적극 유치	외무고등고시를 제1부와 제2부로 분리하여, 해외우수인력 유치에 적합하도록 제2부 시험과목 및 시험방법 조정
1999	중앙인사위설치 국가공무원법 (법률 제5983호)	인사행정 전문성 강화 및 인사제도 효과적 개선	행정부소속 공무원 인사행정 기본정책 수립 및 인사행정분야 개혁을 담당하기 위하여 대통령 소속하에 중앙인사위원회 설치
1999	성과연봉제 국가공무원법 (법률 제5983호)	공직사회 경쟁력 강화 및 생산성 제고 위한 탄력적 보수제도 운영	3급 이상성과급적년봉제 적용대상 공무원에 대하여 업무실적에 대한 평가결과를 반영하여 성과연봉 지급
1999	개방형임용제 국가공무원법 (법률 제5983호)	공직의 경쟁력 강화	전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요한 경우 일정한 직무수행요건을 설정, 공직 내부 또는 외부에서 적격자 임용
1999	목표관리제(MBO) 공무원임용령 (대통령령 제16075호) 지방공무원임용령 (대통령령 제16438호)	실적주의 인사관리체제 확립 위해 인사평정제도 개선	목표관리운영지침에 따른 각 기관의 목표관리운영제 도입, 1~4급 대상으로 소관업무 목표달성도 평가
1999	책임운영기관제 책임운영기관의설치·운영에 관한법률(법률 제5711호)	행정운영의 효율성과 행정서비스 질적 향상 도모	사업적·집행적 사무 수행기관을 책임운영기관으로 전환, 운영의 독립성과 자율성 보장, 운영성과에 따른 책임과 보상
2004	MBO→성과계약제 공무원성과평가등에관한규정 (대통령령 제19187호)	공무원 평정제도 개선 통한 각급기관의 성과향상 및 공무원 능력발전	근무성적평정제도를 4급 이상 공무원에 대한 성과계약평가와 5급 이하 공무원에 대한 근무성적평가로 구분
2006	직위공모제 국가공무원법 (법률 제7796호)	효율적 정책수립 또는 관리 목적	당해 기관의 직위 중 효율적인 정책수립 또는 관리를 위하여 당해 기관 내부 또는 외부의 공무원 중에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위에 대하여 공모직위로 지정·운영
2006	고위공무원단 국가공무원법 (법률 제7796호)	공무원의 개방과 경쟁 확대 및 성과책임 강화	고위공무원단 구성 및 계급폐지
2008	지방공무원성과계약평가제도 도입 지방공무원임용령 (대통령령 제20440호)	실적과 성과 중심의 관리체제를 강화	지방자치단체 소속 4급 이상 공무원과 임용권자가 지정한 5급 이하 공무원 대상 성과계약평가에 따른 근무성적평정의 도입
2013	시간선택제채용 공무원제도 도입 공무원임용시험령 (대통령령 제24896호)	탄력적 인력활용	국가공무원법 제26조의 2 근무시간 단축임용 규정 따라 통상적 근무시간보다 짧은 시간(주당 20시간) 근무하는 일반직공무원 신규채용

〈부록 3〉 직업관료제 전통과 관련된 공직자 선발·임용제도

연도	내용/법령명	입법취지	내용
1989	유신사무관폐지	-	사관학교 출신 군인 사무관 특채 제도 폐지
1995	지방고등고시 실시 지방공무원임용령 (대통령령 제14513호)	지방행정 대응능력을 향상 및 우수·전문 인력 확보	지방5급공개경쟁신규임용시험을 실시
2000	입법고시 정례화 국회인사규칙	-	1977년부터 시작되었던 부정기입법고시를 정례화 함
2003	지방사무관승진시험 의무화 재개 지방공무원임용령 (대통령령 제17866호)	인사의 객관성과 공정성 향상	일반승진시험방법이나 일반승진시험과 인사위원회 승진외결의 병행방법중 택일
2004	5급공직적격성평가 (PSAT) 공무원임용시험령 (대통령령 제17496호)	우수·전문인력의 공직 유치를 위해 공직적격성과 전문성 검정 방식으로 전환	5급 공개경쟁채용시험 1차시험과목에 언어논리·자료해석 등 추가, 영어과목을 공인영어시험 성적으로 대체, 2차시험과목을 업무수행에 필요한 전문과목 위주 개편
2007	법학전문대학원 설치 법학전문대학원설치운영에 관한법률 (법률 제8544호)	법학교육과 사법제도 연계 강화	다양한 학문적 배경을 가진 자에게 전문적 법률이론 및 실무에 관한 교육 실시하는 법학전문대학원제도 도입
2008	5·7·9급 공개경쟁채용 응시 상한연령 폐지 공무원임용시험령 (대통령령 제21086호)	국가공무원법 제36조 등 위헌확인에 따른 국가공무원법개정	5·7·9급 공개경쟁채용시험 응시 상한연령 삭제
2009	국가공무원 종교중립 의무 국가공무원법 (법률 제9419호)	종교의 자유, 평등권 침해 예방 및 정교분리원칙 재정립, 국가발전과 국민화합기여	국가공무원의 복무조항에 종교중립의 의무를 신설하고, 종교중립의무에 위배되는 상관의 직무상 명령을 거부할 수 있도록 함
2011	국립외교원 외무공무원법 (법률 제10920호)	외교경쟁력 강화 및 외교 인력 정예화	공개경쟁 시험에 의하여 선발된 외교관후보자로서 국립외교원 정규과정을 마친 사람 중에서 5등급 외무공무원 채용