

공무원 제도의 균열과 진화

한국의 급속한 경제성장을 이끈 원동력 가운데 하나는 엘리트 관료들의 헌신이다. 이것의 밑바탕에는 유능한 공무원을 배출하는 효율적인 인사제도가 자리잡고 있다. 그러나 민주화와 시장화 등 한국사회에 불어닥친 변화를 수용하는 과정에서, 직업공무원제의 전통이 지속되어야 한다는 흐름과 공무원제도의 혁신이 필요하다는 흐름이 서로 팽팽히 맞서고 있다. 행정의 패러다임이 관료제에서 거버넌스로 바뀌어가고 있지만, 그런 패러다임의 변화가 구체적으로 인사제도에 어떻게 반영되고 있는지에 대한 연구는 많지 않다. 변화를 수용하는 과정에서 제도가 우리에게 던지는 질문은 각 나라의 고유한 특성을 반영한 질문이다. “공무원 제도의 균열과 진화”를 기획한 의도는 인사제도가 수용하는 변화의 폭과 깊이가 과연 우리에게 어떤 질문을 던지고 있는지를 확인할 시점이 되었기 때문이다.

첫째 논문에서 저자는 민주화 이후 한국의 정부조직 개편 과정과 그에 따른 관료제의 역할 변화를 분석하였다. 저자의 분석에 따르면 인사제도의 개편은 독자적인 것이 아니라 거시적인 정부조직 개편의 한 부분으로 다루어졌다. 민주화, IMF 경제위기, 2008년 금융위기를 거치면서 우리나라는 지속적으로 작은 정부와 함께 정부개입의 축소를 주장해왔지만, 관료의 양적 규모는 일정한 시기를 제외하고는 지속적으로 팽창되어 왔다. 변화에 대한 대응의 노력과 관료제의 안정성을 유지하려는 관심이 공존하는 방향으로 제도가 변해왔다고 저자는 분석한다.

둘째 논문은 공무원 인사제도가 근대화, 민주화, 글로벌화라는 거버넌스 환경의 변화를 수용하되, 각 나라 고유의 역사적 맥락과 제도적 특성을 반영하며 진화한다고 가정한다. 각 나라의 공무원 제도를 비교 연구하기 위해 저자가 제시한 것은 관료제화, 전문(직)화, 정치화, 시장화라는 차원이다. 이 차원은 공무원 충원과 경력 통제의 경쟁적 모형들인데 한 나라의 인사제도는 이들 모형 간 경쟁과 타협의 결과라고 저자는 분석한다.

셋째 논문은 공무원 인사제도의 핵심은 직업공무원제이며, 직업공무원제도의 변화는 행정 역량과 정치적 권력 간의 긴장 속에서 이루어진다고 가정한다. 저자는 직업공무원제를 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 인사관장기관 등 유관 제도들의 퍼지집합이라고 간주한다. 직업공무원제가 균열적 특징을 보이는 이유는 퍼지집합을 구

2 「정부학연구」 제28권 제1호(2022)

성하는 하위 제도들 간의 긴장 때문인데, 고위공무원단이라는 새로운 하위제도가 등장하여 그 긴장이 임계점을 넘지 않았다고 저자는 분석한다.

기획특집으로 준비한 논문들이 던지는 메시지는 분명하다. 공무원 제도는 거시적인 환경 변화의 산물이며, 경쟁적인 인사 모형들 간의 타협의 과정이며, 다양한 유관 제도들의 퍼지집합 형태로 존재한다. 각 논문이 던지는 핵심 질문들을 발전시켜 인사제도를 비교하는 분석틀을 정교화 시키고, 인사제도의 균열적 요소와 진화적 특징들을 이론화 하는 후속 연구가 나타나기를 기대한다.

윤견수