

## 한국의 민주화와 경제세계화에 따른 정부관료제의 역할변화 분석: 정부기구와 인사제도 변화를 중심으로\*

왕재선\*\*

본 연구는 80년대 민주화, 90년대 IMF 경제위기, 2000년대 글로벌금융위기 등 세 가지 변화의 시기를 구분하였으며, 각 시기마다 정부기구와 인사제도 변천의 내용을 통해 관료역할의 변화를 해석하였다.

분석결과, 각 시기마다 변화에 대응하는 관료역할의 변화가 나타났다. 민주화 시기에는 관료의 대표성과 대국민 반응성을 강조하는 관료역할의 변화가 나타났으며, 그 이후 경제세계화 시기에는 관료의 효율성을 강조하는 역할변화가 두드러졌다. 이러한 변화에도 불구하고 지속되는 현상도 발견하였는데, 그것은 관료의 양적 규모는 일부 시기를 제외하고 계속 증가했다는 것이다. 이러한 현상은 환경변화에 대응하기 위한 관료역할의 변화노력이 이루어졌지만, 관료제의 안정성 유지 경향도 존재했음을 시사한다.

주제어: 민주화, 경제세계화, 관료역할

\* 본 논문은 2022년 6월 한국행정학회 하계공동학술대회 및 국제학술대회의 고려대학교 SSK사업단인 '정부의 질과 거버넌스다양성 사업단' 주최 세션에서 발표한 초고를 바탕으로 대폭 수정하였다. 논문작성과정에서 발전적인 논평을 해주신 고려대 박종민 교수님과 윤견수 교수님, 광동진 박사님께 감사의 말씀을 드린다. 또한 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께도 감사의 마음을 전한다. 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A3A2075609)

\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강원대학교 삼척캠퍼스 글로벌인재학부(공공행정전공) 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 비교정책, 정부개혁 등이다 (jaesunwang@kangwon.ac.kr).

## I. 서론

한국은 해방 이후 한국전쟁을 거치면서 세계에서 가장 빈곤한 국가로서 세계인의 인식에 각인되었다. 그러나 한국전쟁 이후 약 70년이 지난 2020년 기준 우리나라 명목 GDP는 1조 6,310억 달러로 프랑스, 이탈리아, 캐나다 등에 이어 세계 10번째로 높다(IMF, 2020). 이와 같은 한국경제의 양적 성장은 타 국가들보다 단기간에 이루어 낸 성과이다. 이러한 성과에도 불구하고 고도압축성장으로 인한 민주주의의 후퇴, 경제적 부패와 경제위기 등은 우리나라의 지속가능한 성장을 가로막는 원인으로 작용하였으며, 정부의 변화를 요구하는 원인이 되었다.

80년대 민주화의 요구와 90년대 신자유주의 패러다임의 확산, 2000년대 글로벌 금융위기 등과 같은 국제경제적 환경의 변화는 한국의 지속적 성장을 위한 적절한 정부의 역할을 요구하는 강력한 국내의 압력으로 작용하였다.

1987년 정치적 민주화 이후 찾아온 경제적 세계화는 과거 발전국가 시기와는 전혀 다른 새로운 정부와 관료의 역할변화를 요구하였다. 1987년이 정치적 민주화로 인한 행정과 정부의 민주화를 요청받았다면 IMF사태와 신자유주의 이념의 세계적 확산은 정부역할의 축소와 시장영역의 기능 확대라는 커다란 변혁을 요구하게 되었다. 이러한 현상은 당시 한국을 비롯해 주요 아시아 국가들이 공통적으로 경험한 현상이었다. 70년대 후반부터 영국과 미국을 중심으로 국가운영의 지배적 이념 혹은 패러다임으로 수용되었던 신자유주의는 아시아와 남미 국가에 지대한 영향을 미쳤으며 현재까지도 영향력의 잔재가 지속되고 있다.

한편 시장의 효율성에 대한 확고한 믿음을 내용으로 하는 신자유주의는 2007년 미국에서부터 촉발된 세계경제위기로 인해 그 영향력이 한풀 꺾이는 계기가 되었다. 미국발 세계금융위기의 원인으로 시장의 도덕적 해이가 주목받았으며, 이를 통해 시장 중심적인 국가운영의 한계가 지적되었다. 우리나라 역시 세계금융위기를 계기로 과거 정부역할의 축소를 강조했던 신자유주의의 처방에 대한 반성과 새로운 국가운영의 방향성에 대한 고민에 이르게 된다.

이렇게 우리나라는 국가 내적으로 정치적 민주화와 외적으로 경제적 세계화로 인해 큰 틀에서의 정부와 관료의 역할에 대한 변화의 압력을 경험하였다. 정부역할은 정부의 역량과 관계가 되지만 오히려 정치·경제·사회적 변화에 따라 결정될 가능성이 높다(박종민·김현정, 2018). 변화의 압력은 서로 다른 이념을 가진 정치세력 및 경제·사회적 환경과 결합하여 구체적인 정부와 관료의 역할과 내용의 다양성을 요구하였다.

본 연구는 80년대 이후 한국의 시대적 흐름에서 나타난 강력한 변화의 압력을 정리

하고, 이러한 변화의 압력에 대응하는 정부와 관료역할 변화의 양상을 분석하고자 한다. 특히 서로 다른 변화의 시기와 그 당시 정부가 취했던 변화대응 노력을 정부기구와 인사제도의 변화를 통해 살펴보고 이를 통해 정부와 관료역할의 변화를 분석한다. 본 연구를 통해 국내·외의 급격한 행정환경의 변화가 발생하는 현대사회에서 정부와 관료가 적절하게 대응하기 위한 역할 변화의 함의를 도출한다.

## II. 변화의 시기 관료역할에 대한 논의

### 1. 환경변화와 관료역할

오랫동안 관료제는 국가발전을 견인하는 중요한 요인이 되어왔다. 실적제와 직업공무원제를 기반으로 한 베버리안 관료제는 높은 전문성과 효율성의 특징을 가지기 때문에 국가의 경제적 성장모형에서 중요한 변수로 작용한다(Evans & Rauch, 1999). 특히 한국과 일본을 비롯한 동아시아 국가들의 경제성장과 관료제와의 관계에 주목한 연구들은 이들 국가의 경제적 기적을 이끈 산업화 과정에서 관료의 긍정적 역할을 강조하였다(Amsden, 1989; Wade, 1990; Quah, 1993). 이 중에서도 엘리트 관료를 중심으로 한 한국의 국가관료제는 단기간의 경제성장을 주도한 핵심적인 요소 중 하나로 간주된다(박종민·윤견수, 2015).

관료는 근대 정부에 있어서 핵심적인 요소이기 때문에 변화의 시기에서 관료의 역할은 매우 중요하다(Frank, 1966).<sup>1)</sup> 변화의 시기에는 과거 경험하지 못했던 정치·경제·사회적 상황에서 정부 내에서도 내부 관리의 문제, 높은 수준의 부패, 기존 법률 및 규정을 구현하기 위한 입법활동, 정부의 취약한 책임성 등으로 인해 혼란스러운 환경이 조성된다(Wolf, 1999; Schmitter, 2012). 이러한 혼란의 상황에서 관료는 국가와 사회의 안정을 유도하는 동시에 변화에 순조롭게 적응하도록 이끌어어나가는 주체로서 역할을 해야 한다.

한편 관료의 역할은 정치체제의 차이에 따라 다르게 나타날 수 있다는 주장이 있다(Heper et al., 1980). 이는 권위주의 혹은 민주주의와 같은 정치적 레짐 유형에 따라 요구받는 관료의 역할이 달라질 수 있다는 것을 의미한다.

Frank(1966) 역시 독일 역사의 변화 과정에서 관료에게 요구되었던 역할이 다양했

1) 변화의 시기란 서로 관련되어 있는 정치·경제·사회 등 다양한 분야에서 상호작용을 통해 나타나는 시스템의 변화를 의미한다(Ahmed & Aref, 2019).

## 6 「정부학연구」 제28권 제3호(2022)

다고 주장했다. 바이마르 공화국에서는 정치적 책임을 강조하는 관료역할을, 나치독일 시대로의 변화 과정에서는 현실적인 당파적 관료역할이 요구되었음을 제시했다. 그러나 직업공무원제로 인해 요구된 관료역할에 비해 실제 변화는 미미했으며, 시대가 변화해도 관료의 안정성은 유지되었다는 점을 지적하기도 했다. 그의 연구는 행정환경의 변화는 관료의 역할변화를 요구하며, 실제로 변화가 나타나기도 하지만 시대가 요구하는 만큼 관료역할의 변화가 나타나지 않을 가능성도 제시하고 있다.

관료의 주된 역할은 정치적 의사결정을 집행하는 것이지만 실제로는 훨씬 다양한 역할을 수행한다. Jreisat(2002)은 Almond의 구조기능주의 이론을 인용하면서 관료제는 정치 시스템의 하위 구조 중 하나이며, 다음과 같은 세 가지 기능에 참여하여 목표를 달성하기 위해 다양한 역할을 수행한다고 주장했다. 첫째, 변환 기능(the function of transformation)은 정권의 정책 개발을 돕기 위해 요구 사항을 수집, 공식화 및 분류하는 기능을 의미한다. 다음은 사회와의 원활한 채널을 보장하기 위해 의사소통, 입법, 집행 등 세 가지 권위와 관련된 추출기능(the function of extraction)이며, 마지막은 질서와 적응을 유지하는 기능으로 이는 사회화의 기능과 관료들이 발전과정에 참여할 수 있도록 정치인을 모집·재활하는 성격이다. 따라서 관료제는 정책결정과정에 참여하고, 이를 실행하고, 선출된 구성원들에게 조언을 제공하고, 사회와 접촉하고 발전과정에 참여하는 중개자 역할로서 기능한다(Jreisat, 2002).

변화의 시기에 관료들은 舊체제와 新체제 간의 갈등에 직면하고 스스로도 新체제에서의 변화에 저항함으로써 갈등을 유발하기도 한다. 이는 곧 정부가 관료를 어떻게 활용하고, 관료행태를 어떻게 통제하느냐에 따라 변화에 대한 정부대응의 질이 달라질 수 있음을 의미한다.

특히 새로운 질서가 출현하는 시기에 정치적으로 임명된 고위관료들은 국정운영의 경험이 짧기 때문에 직업관료에 대한 의존도가 더욱 높아진다. 따라서 직업관료들은 정치·사회체제가 불안정한 시기에 정당이나 사회조직보다 상대적으로 더욱 강력한 영향력을 행사할 수 있다. Evans & Rauch(1999) 역시 관료제가 오랫동안 변화의 시기에 국가발전 과정에서 장애요인이었다는 비판이 있었음에도 불구하고 변화목표를 효율적으로 달성하는데 중요한 역할을 했다고 주장한다. 이렇게 기존 논의를 통해 변화의 시기에서 적응을 통한 국가발전을 위해서 관료의 역할은 매우 중요한 변수가 될 수 있음을 확인할 수 있다.

## 2. 정부기구와 인사제도를 통한 관료역할의 변화

개혁의 과정에서 정부조직을 개편하거나 관료의 역할변경, 부처의 신설과 폐지 등 새로운 체제에 적합한 시스템을 구축하는데 관료의 참여 없이는 불가능하다(Mihaiu et al., 2010). 변화의 결과로 나타난 새로운 체제가 관료들의 철학과 업무수행방식에 대한 높은 이해도를 가지고 있을 경우 변화를 구체화하기 위한 다양한 정책들을 추진하는 과정에서 관료들을 동원하는 것이 수월해진다. 특히 관료가 가지는 전문성과 관리적 기술은 변화에 적절하게 대응하기 위한 유용한 수단이 될 수 있다. 새로운 체제 하에서 정책결정자 혹은 정치인들은 관료의 역할을 적절하게 활용하는 것이 변화로 인한 국가의 혼란을 최소화하고 신속하게 국가를 안정화시킬 수 있는 전략이 될 수 있다.

Jenei & Witte(2000), Schneider & Schmitter(2004) 등은 체제변화에 따라 새롭게 등장한 정책결정자들이 관료제와 관련하여 고려해야 할 것들 중에서 인사제도를 비롯한 관료정책과 관련 조직구조의 변화 필요성을 인지하고 실행하는 방법을 제시하고 있다. 여기에는 관료가 새로운 체제의 목표를 달성하는 중요한 영향변수로 작용한다는 의미가 포함되어 있다.

이러한 주장은 정치·사회·경제 등 변화의 원인이나 분야와 무관하게 변화의 시기에 적절한 관료역할이 새로운 환경에서 국가가 적응하는데 필수적이라는 것을 시사한다. 또한 관료의 역할을 이해하는데 중요한 요소로서 인사제도와 조직구조 등을 포함하고 있다.

특히 급변하는 환경에서 정부와 사회공동체를 매개하기 위한 역량있는 관료의 역할이 중요하며 이러한 관료들의 긍정적 역할을 유도하기 위해서는 채용, 승진, 보상, 훈련 등의 인사제도를 중심으로 한 새로운 공무원 시스템이 요구된다(Ahmed & Aref, 2019).

이러한 관료역할에 대한 논의는 한국의 사례에도 적용될 수 있다. 우리나라는 정권 교체나 행정환경의 급격한 변화에 따라 부처조직과 같은 정부조직개편을 통해 정부와 관료의 역할변화 요구에 대응하였다(박중훈, 2016). 정부조직의 개편은 변화하는 환경과 정부조직간의 정합성을 높이기 위한 방안으로 이루어진다(박천오, 2011). 이는 곧 환경의 변화에 따라 정부 및 관료들의 적절한 역할정립의 필요성과 정부의 대응성을 제고하기 위해 조직개편이 이루어지는 것을 의미한다. 따라서 정부조직의 개편내용은 시대적 환경에 따른 정부와 관료역할의 변화를 반영한다.

우리나라에서 정치·경제적 시스템의 급격한 변화를 유발했던 사건으로 1980년대 정치적 민주화, 1990년대 경제위기, 2000년대 글로벌 금융위기가 대표적이다. 이러한 역사적 변혁의 경험은 정부조직의 변화 뿐 아니라 한국의 관료제와 관료역할의 변화도 유도하였다(박종민·윤건수, 2015).<sup>2)</sup> 변화에 대한 정부의 적절한 대응은 관료를 통해

서 이루어지기 때문이다. 따라서 정부관료제는 시대적인 변화의 요구를 실현시키기 위한 중심적 도구이다(임도빈, 2008).

인사제도는 환경변화에 따른 적합한 관료의 활용을 가능하게 하는 제도적 장치이다. 예를 들어 박천오·주재현(2007)은 정부관료제와 민주주의 간의 조화를 추구하는 접근 중 하나로 정부관료들의 자기이익적 행태를 제약하는 것이며, 구체적인 방안으로 엽관 인사의 활성화를 제시한다.

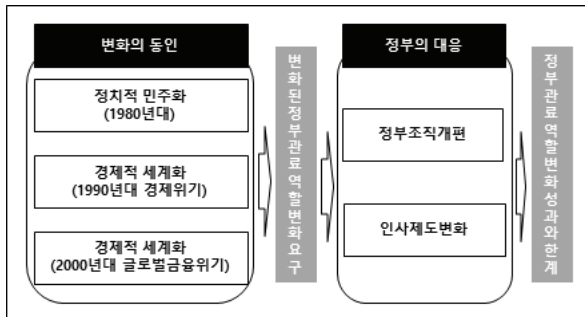
정부의 조직개편은 환경의 변화에 따른 정부와 관료의 역할을 재정립하는 구조적 방향을 제시하는 반면 인사제도는 변화하는 환경 속에서 관료의 역할과 책임을 구체화시키는 제도화된 수단이다. 따라서 정부조직과 인사제도의 변화를 분석하는 것은 해당 시기의 행정환경이 요구한 정부관료의 역할을 파악하는데 유용한 근거가 될 수 있다.

본 연구에서는 지난 30여 년간 이어져 왔던 민주화와 경제적 세계화라는 시대적 변화의 흐름을 구분하여 정치·경제적 환경 분석을 통해 해당 시기에 요구되었던 관료의 역할을 도출한다. 그리고 변화의 시기에 나타났던 정부기구와 공무원 인사제도의 변화를 분석함으로써 각 시기에 요구되었던 관료의 역할이 제도적으로 어떻게 구현되었는지를 설명한다.

우리나라가 경험했던 환경적 변화는 단기간에 체감할 수 있는 것이 아니라 장기적이고 점진적으로 정치·경제·사회 각 분야에서 그 결과가 나타난다. 따라서 본 연구는 장기간에 걸친 변화의 흐름과 내용을 비교론적으로 분석하는 것에 초점을 두고 거시적인 관점에서 시계열적 분석을 시도한다.

본 연구의 분석의 흐름을 제시하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 분석의 흐름



2) 박종민·윤견수(2015)는 한국이 경험했던 두 가지 변화의 흐름을 정치적 민주화와 신자유주의로 제시하고 이 시기 요구되었던 관료의 역할에 대해서 층원제도의 변화를 통해 설명하고 있다.

### Ⅲ. 한국사회의 변화와 관료역할에 대한 사례 분석

#### 1. 민주화와 관료역할

##### 1) 정치적 민주화

1980년대의 정치·행정적 환경은 해방 이후 지속적으로 강화되어왔던 권위주의적 정치·행정체제와 제왕적 대통령을 중심으로 한 행정부 절대우위의 정부구조에 대해서 국민들의 정치적 권리와 민주주의에 대한 열망이 본격적으로 표출된 시기였다고 할 수 있다.

그 결과 1987년 헌법개정 이후 우리나라는 국민의 직접선거를 통해 대통령을 선출하여 제6공화국이 탄생되었다. 제6공화국 정부는 군 출신의 대통령이라는 점에서는 과거 군사정권과 다를 바 없었으나, 민주적 절차를 통해 수립된 정부라는 점에서 차별성을 가진다.

Jenei & Witte(2000)에 따르면 민주화된 국가에서의 관료제에 대한 통제는 법적인 통제 뿐만 아니라 의회를 중심으로 한 정치적 통제도 강화된다. 특히 민주주의가 발달된 국가에 비해서 민주주의로 전환된 국가에서의 관료제의 역할을 더욱 중요하다. 이는 다양해진 국민들의 요구를 충족시키고 문제를 해결하는데 중심역할을 하는 것이 정부이기 때문이다.

비록 새롭게 민주화가 된 국가의 경우 민간부문의 확장이 이루어지지만 기존의 국가개입과 관료제의 통제가 없어지는 않는다. 따라서 민주화된 국가에서의 관료는 다양한 국민들의 요구에 반응해야하는 책임성과 전문성을 바탕으로 문제를 효율적으로 해결해야 하는 전통적인 관료의 역할이 동시에 필요하다.

우리나라 역시 권위주의 시대의 종식과 함께 맞이한 민주화라는 정치적 환경변화는 정부관료의 역할에 있어서도 변화의 압력으로 작용하였다. 발전국가 시기에 막강한 권한을 행사하면서 국가발전이라는 목표를 효율적으로 달성하는 전통적인 정부관료의 역할에 국민들의 다양한 요구에 대응하는 민주적 책임성도 강조되었기 때문이다.

또한 이 시기 민주주의에 기초한 정부와 관료역할의 요구로서 시민사회단체의 압력 역시 변화의 동인으로 작용하였다. 실제로 80년대 이후 시민사회는 급속한 성장을 거듭한 반면, 기존 정치집단은 국민들의 이익을 대표하지 못했다(임혁백, 2009). 이런 이유로 국민들의 기성 정당과 정치인에 대한 신뢰는 떨어진 반면 민주화 과정에서 핵심적 역할을 한 시민사회에 대한 지지는 높아졌다. 시민사회의 활동에 대한 국민들의 지

지는 기존 정치체제에 대한 불신과 자신들의 이익을 투명하게 대변해 줄 것이라는 기대에 근거한다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

결국 다음에 기술하는 정부대응의 기본 전제는 민주주의라는 정치적 환경의 변화에 따라서 사회구성원들의 다양한 요구에 반응하는 정부와 관료의 변화 노력으로 이해할 수 있다.

## 2) 환경변화에 대한 정부의 대응

### (1) 정부조직의 변화

대통령 직선제로의 헌법이 개정된 1987년에서 IMF 경제위기인 1997년 사이 약 10여 년 동안 정부조직법과 정부조직법시행령은 총 7회에 걸쳐 개정되었다. 우리나라의 산업화 시기인 1960년대와 70년대 개정 횟수와 유사하나 정부조직법편의 내용이 과거보다 많은 것이 특징이다. 즉 민주화 시기 정부조직법개편은 과거보다 광범위하게 이루어졌다고 할 수 있다.

이는 박천오(2011)의 주장과 같이 민주화라고 하는 급격한 정치적 환경변화로 인해 전체적인 사회시스템의 변화가 수반되었고 정부관료제 역시 그에 대한 대응의 필요성이 높았던 것으로 해석할 수 있다. 즉 관료조직의 변화를 통해 급변하는 환경에 대응하였던 것이다. 구체적인 정부조직법과 시행령 개정의 주요 내용은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 정부조직법/시행령 개정 주요 내용(1988~1996)

근거	변경주요내용	정부관료제의 대응 노력
1989.2.28. (대통령령 제12630호)	· 사회정화위원회 폐지	· 사회정화위원회 폐지, 치안 본부를 경찰청으로 개편 : 비민주적인 권위주의의 시대 잔재에 대한 탈피 노력 · 공보처 분리: 국정홍보와 국민참여를 통한 커뮤니케
1989.12.30. (법률 제4183호)	· 문화공보부를 문화부와 공보처로 분리 개편	
1990.12.27. (법률 제4268호)	· 내무부 치안본부를 경찰청으로 개편	

3) 민주화의 진전은 이러한 시민사회단체의 조직과 활동을 더욱 촉진하는 환경이 되기도 하였다. 실제로 민주화 전후인 1996년 3,898개(학회와 해외단체 포함)에서 2002년 15,180개로 증가하였다. 또한 회원 수 100명 미만의 단체는 1999년 24.9%에서 2002년 14.2%로 낮아진 반면, 100~1,000명 규모의 단체는 32%에서 54.5%로 증가하였다(임혁백, 2009). 민주화 이후 우리나라의 시민사회는 양적으로 크게 팽창하는 현상을 나타내었다. 이러한 시민단체를 중심으로 정부에 대한 국민들의 요구가 활발하게 투입되었다.



<p>1994.12.23. (법률 제4831호)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로 통합</li> <li>· 경제기획원의 기획조정 및 심사평가기능을 행정조정실로 이관</li> <li>· 경제기획원장관 소속 하의 공정거래위원회를 국무총리 소속기관으로 개편</li> </ul>	<p>이선 강화 시도(이민호, 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공정거래위원회 독립과 위상강화를 통해 법집행기관으로서의 공정성 강조 노력</li> </ul>
------------------------------------	--	---

출처 : 행정자치부(1998). 대한민국 정부조직변천사.

정부조직개편을 위해 시행령 개정은 1회였던 반면, 법 개정은 6회로 압도적으로 많았다. 법 개정이 많았다는 것은 정부조직의 통합, 신설 등과 같은 근본적인 개편이 다수 이루어졌다는 것을 의미한다. 이 역시 이 시기 시대적 변화에 대응하기 위한 관료제의 노력으로 해석할 수 있다.<sup>4)</sup> 또한 중앙행정기관의 숫자는 크게 변화하지 않은 반면 부처의 폐지, 신설 등이 빈번하게 이루어졌다. 민주화라는 정치적 변화에 초점을 맞추어 보면 1989년 2월 사회정화위원회의 폐지, 12월 문화공보부를 문화부와 공보처로 분리한 것과 1990년 12월 내부부 치안본부를 경찰청으로 개편한 것에 주목할 수 있다.

사회정화위원회는 1980년 국무총리 직속으로 신설되어 관계기관과 협의하여 공무원·공직자 숙정, 불량배 소탕·단속, 비리 및 부조리 고발·단속 등을 시행할 수 있는 사정권을 부여받은 기관이다(유정환, 2018). 폭력, 사기, 부정부패 등 사회의 부조리를 제거하기 위한 사회정화사업의 수행을 명목으로 설치된 사회정화위원회는 실질적으로는 그 당시 민주적 정당성을 결여한 정부가 정치적 반대세력을 축출하고 제거하기 위한 수단으로 활용되었다. 즉, 사회정화위원회는 민주주의를 훼손하는 권위주의 정부의 상징적 기관이라고 할 수 있다. 이러한 기관을 폐지했다는 것은 결국 민주화에 대한 사회적 욕구의 분출과 헌법개정을 통한 실질적 민주화가 이루어진 시대적 배경에서 과거 비민주적이고 권위주의적 정부의 유지를 뒷받침했던 기관의 폐지로 이어졌다고 할

4) 정부는 문화체육부(문화부와 체육청소년부 통합), 상공자원부(상공부와 동력자원부 통합)를 신설한 1993년 정부조직법의 개정 이유로서 다음과 같이 밝히고 있다.  
“현정부조직이 과거 정부주도의 경제개발시대에 형성된 골격을 그대로 유지하면서 환경변화에 따라 부분적으로 조정되어 온 관계로 부처 상호간 기능의 불균형과 중첩현상이 나타났으며, 국민이 바라는 간소한 정부, 능률적인 정부가 되지 못하고 있으므로 새 정부 출범과 함께 21세기 행정수요에 부응하면서 정부의 능률을 제고하기 위하여 기능면에서 부의 수준으로 미흡한 일부 부처만을 우선적으로 통합하고 그 기능을 합리적으로 조정하려는 것임”(행정자치부, 1998).  
이는 민주화 이후 행정의 환경변화와 국민들의 요구에 효과적으로 대응하기 위한 것이 정부조직개편의 목적임을 알 수 있다.

수 있다. 즉 민주화에 대한 정부와 관료조직의 대응인 것이다.

문화공보부를 문화부와 공보처로 분리시킨 것은 국정홍보기능의 강화이다. 즉 국민의 문화욕구에의 부응과 정부홍보기능 전문화를 도모하기 위한 개편이었다(행정자치부, 1998). 민주주의 국가에서 국민요구에 대한 정부의 반응성은 매우 중요하다. 특히 1993년 문민정부에서는 국민의 합의와 자발적 참여를 유도하는 국민홍보 개념을 도입했다(이민호, 2014). 문화공보부 조직개편의 이유에서 밝히고 있듯이 문화부와 공보처의 분리·신설은 국민의 욕구에 대한 반응과 정부의 국민과의 커뮤니케이션을 강화하기 위한 노력으로 해석할 수 있다.<sup>5)</sup>

내무부 치안본부를 경찰청으로 개편한 것 역시 민주화 시기에 주목할만한 조직개편이라고 할 수 있다. 치안본부는 1974년 내무부 치안국으로 발족하여 국내 치안행정을 총괄하고, 경찰업무, 대공정보수집 및 분석, 외사경찰 업무 등의 업무를 수행하였다. 그러나 치안본부 역시 치안업무보다 대공정보수집 등을 이유로 정치적 반대세력에 대한 탄압의 도구로 활용되었다. 정치적 중립을 지켜야 하는 법집행기구임에도 불구하고 권위주의 정부의 정권유지를 위한 도구로써 역할을 한 것이다. 치안본부에서 경찰청으로의 변경은 법집행기구인 경찰조직이 권위주의적인 정치탄압의 도구가 아닌 본래 역할인 민생치안 중심으로 기능이 회복된다는 점과 경찰행정의 정치적 중립성을 보장하는 의미를 가진다.

이 외에 산업화 시대 국가중심의 발전기획을 주도하면서 집중된 권한을 행사했던 경제기획원의 기능을 일부 조정하였다. 1960년대 이후 지속적인 정부주도의 발전행정은 우리나라의 급속한 경제적 성장을 견인했지만 정부의 지나친 감시와 통제로 인해 민간의 자율성을 저해하는 요소로 작용하였다. 특히 경제활동의 자율성 제약은 시장의 효율적 작동의 걸림돌이었으며, 경제적 민주화를 훼손하는 요인이 되었다.

이러한 상황에서 정부 특히 경제기획원의 규제 기능을 감축하는 방향으로의 기능 조정이 이루어졌다는 점에서 정부의 개입을 완화시켜 시장과 사회의 자율성과 민주성을 확보하기 위한 노력이라고 할 수 있다(행정자치부, 1998).

이상과 같이 정부의 조직개편은 민주화라는 정치적 변혁으로 인한 시대적 환경변화에 따라 관료조직의 대응성을 일부 보여주고 있다. 즉 환경의 변화는 큰 틀에서 정부기구의 개편을 통해 변화하는 환경에 관료조직이 대응할 수 있는 구조형성을 압박했던 것으로 볼 수 있다. 이러한 관료조직의 구조적 변화는 관료 역할변화의 제도적 기초가

5) 그러나 이러한 취지에도 불구하고 결과적으로 과거의 정권유지적 홍보의 행태를 그대로 답습했다는 평가를 받고 있다(이민호, 2014). 공보처는 그 이후 국민의 정부가 들어선 1998년 폐지되었다.

될 수 있다.

한편 중앙정부기관의 보조기관의 변화를 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 중앙행정기관 보조기관 연도별 현황

년도	차관보	실	국 (부)	과	담당관							계	
					1급	2급	3급	3·4급	4급	5급	기타		소계
1988	12	35	173	712	-	125	45	-	318	-	48	536	1,468
1989	12	39	185	752	-	129	45	-	336	-	48	558	1,546
1990	14	39	187	800	-	136	47	-	339	-	49	571	1,611
1991	14	45	187	852	-	151	44	-	350	-	64	609	1,707
1992	14	45	190	870	-	153	47	-	373	-	67	640	1,759
1993	16	50	226	840	-	144	33	-	359	-	64	600	1,732
1994	11	43	158	767	-	159	41	-	352	-	59	611	1,590
1995	11	43	158	773	-	161	292	-	107	-	64	624	1,609
1996	13	47	163	795	-	172	35	286	88	-	69	650	1,668
1997	13	49	163	801	1	172	36	302	-	81	-	591	1,618

출처 : 행정자치부(1998). 대한민국 정부조직변천사.

차관보, 실, 국, 과, 담당관 등으로 구성된 보조기관의 규모는 1988년 이후 1993년 까지 지속적으로 증가하다가 1994년 감소하고 그 이후 비슷한 규모를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 변화 역시 민주화 이후 정부관료의 대응성 제고 필요에 따라 정부의 정책을 실무적으로 수행하는 보조기관의 규모가 90년대 초까지 증가하는 현상으로 볼 수 있다.

보조기관의 변화에서 주목할 점은 차관보<sup>6)</sup>와 담당관의 변화이다. 차관보와 담당관 제도는 보조기구이지만 보좌기능을 담당한다는 점에서 공통점이 있다. 차관보는 전문적 지식과 경험을 활용하여 정책의 입안, 조사분석 등을 통해 차관을 보좌하는 기관으로서의 역할을 한다. 즉 차관보제도의 운영은 위계중심의 계선조직이 아닌 수평적 막료조직을 활용하여 행정수요와 환경변화에 대응할 수 있도록 하기 위한 측면이 있다. 담당관제도는 장·차관, 차장, 차관보, 실·국장 밑에서 고도의 전문적 판단을 요하는 사항에 대한 업무수행을 보좌할 수 있는 제도이다.<sup>7)</sup> 두 제도 모두 행정환경의 변화와

6) 1962년 신설된 차관보제도는 처음에는 보좌기관으로서가 아니라 차관 밑의 보조기관으로 발족했다. 그러나 1973년 '정부조직법' 개정에서 차관보제도는 장관과 차관을 보좌하는 핵심적인 막료조직으로 가능하게 된다(김태룡, 2017).

국민의 수요에 적절하게 대응하고 정부정책의 합리성을 담보하기 위한 취지의 제도이다. 차관보와 담당관 모두 1988년 이후 1993년까지 증가하는 추세를 보였다. 1993년 이후에도 과거보다 증가된 규모를 보이고 있다.<sup>8)</sup> 차관보가 설치되어 있던 부처는 경제기획원(재정경제원), 외무부, 내무부, 국방부, 문화체육부, 농림부(농림수산부), 통상산업부(상공부, 산업자원부), 건설교통부(건설부), 해양수산부 등으로 경제부처와 외무, 문화체육 등 전문적 지식을 가지고 업무를 처리해야 하는 부처에 집중되어 있다.

결국 보좌기관의 증가는 전문적이고 수평적인 막료기능을 강화하면서 사회의 다양한 수요에 적극적으로 대응하는 정부의 반응성을 확보할 수 있는 제도이다. 민주화 시기 국민적 요구에 대한 민감하게 반응할 수 있도록 하는 제도적 변화라고 할 수 있다. 또한 위계적인 계선중심의 정부조직구조에 참모의 역할을 하는 기관을 강화함으로써 좀 더 합리적이고, 효과적인 대국민 행정수요에 대한 대응이 가능하도록 하려는 노력으로 이해할 수 있다.

## (2) 인사제도의 변화

1987년 헌법개정 이후 집권한 제6공화국 정부는 권위주의 정부인 이전 정부에 비해 민주적 정당성을 갖춘 정부였지만 군사정부라는 정부의 성격에 있어서는 큰 차이를

7) 김경제(1970)는 이 당시 '정부조직법 개정과 이에 따른 직제의 개정'에 대한 논설에서 담당관제도에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다.

"중래의 중앙행정기관의 조직체계는 국장-과장-계장으로 연결되는 계선조직으로서 집행적 성과를 확보하고 행정사무의 안전성을 유지할 수 있다는 데에 그 장점을 지니고 있었다. 그러나 발전단계에 들어선 우리나라에 있어서 행정수요의 원천이 되는 사회 내의 생태적 변화는 실로 다원적이고 복잡한 것이므로, 정책형성과정, 즉 정책결정 내지 기획업무에 있어서 고도의 기술에 익숙한 전문가가 필요하고 사회적 제 변수를 고려할 수 있는 판단의 폭이 유지되어야 하며, 또한 급격히 변동하는 여건에 따라 그것에 적응한 유능한 인사의 배치가 필요하다는 점에서 새로운 조직임리가 요청되는 것이다.

개정정부조직법 제2조 제3항에서 담당관제도를 규정하여, 대통령령이 정하는 바에 따라 그 기관의 장·차관·차장·차관보·실장·국장(외국을 포함) 밑에 이를 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다고 하였다. 그리하여 계층의 연쇄로만 이루어졌던 종전 행정체계의 경직성을 지양하고 급변하는 경제적·사회적인 여러 가지 여건에 적응하면서 그 변동을 사회발전을 위한 바람직한 방향으로 이끌어 갈 수 있는 사업주주의 기업가적인 행정관을 확보할 수 있도록 하였다.

이러한 담당관제도는 수시로 변동되는 새로운 상황과 행정수요에 민감하게 대처하면서 합리적이고 책임있는 기업가정신에 입각하여 문제해결에 임할 수 있게 한다. 뿐만아니라 담당관은 정책결정에 관계하는 정무관적 직위에 있는 계선지휘자에 소속하여 전문적인 지식과 기술을 제공하고 자문에 응하는 막료적 기능을 수행하는 것이다."(법제처 홈페이지, <https://www.moleg.go.kr/>)

8) 차관보의 경우 1970년대 중후반 몇 년동안 18명에서 20명까지의 규모로 운영된 적 있으나, 대부분은 10명 내외의 규모로 운영되었다.

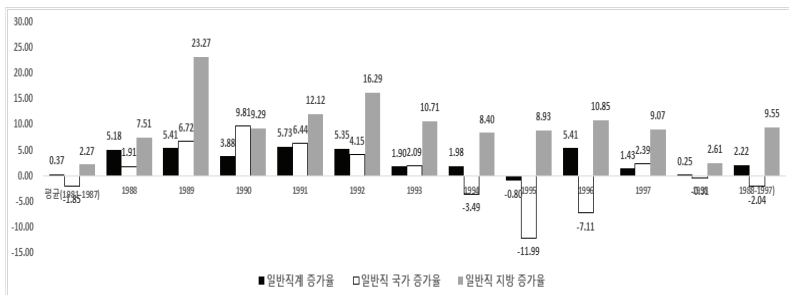
보이고 있지 않는다. 따라서 인사제도에 있어서 이전 정부와 차별화되는 변화는 나타나지 않았다(박경원, 2008). 그 당시 개정된 국가공무원법의 개정이유를 살펴보면 먼저 1991년 국가공무원법 개정에서는 공무원의 신분보장제도 보완, 장기근속 하위직공무원의 정년연장, 공무원의 특별임용제도 개선 등 직업공무원제도의 정착·발전을 제시하고 있다.

한편 문민정부시기인 1996년 국가공무원법 개정의 취지에는 공직사회 일하는 분위기 조성을 위한 사무관승진시험제도 개선, 근무성적 우수 공무원에 대한 성과급 지급 근거 신설, 공무원에게 육아휴직 및 가사휴직 기회 부여, 공무원의 신분보장 및 권익 보호를 위하여 직위해제요건을 강화 등의 내용을 제시하고 있다. 주목할 점은 민주화 시기에서 나타난 인사제도의 방향성은 성과중심의 제도도입(성과급제도)과 공무원의 신분보장과 복지제도 강화를 통한 직업공무원제의 확립으로 요약될 수 있다. 이러한 법률개정의 내용에 따르면 민주화시기 정부는 공직자의 능력과 직업공무원제 확립을 통한 안정적인 업무수행을 강조한 것으로 보인다.

이 시기 도입된 여성채용목표제는 중요한 인사제도의 변화이다. 이는 Kingsley (1944)가 제시한 대표관료제를 구현하는 제도이다. 대표관료제는 역량에 기초하여 모든 사회, 인종, 종교집단으로부터 관료를 선발하는 것이다(Subramaniam, 1967). 따라서 여성채용목표제는 관료사회에 있어서 성별 대표성을 확보하려는 노력으로 볼 수 있다. 본 제도는 2000년대 이후 양성평등채용목표제(2003)로 바뀌어서 시행되고 있다. 비록 하나의 제도변화이지만 여성채용목표제는 민주화 시기 관료제에 있어서 대표성을 확보 노력이라는 상징적 의미가 있다.

한편 공직구성과 관련하여 살펴보면, 일반직 공무원의 경우 1980년대 초중반에는 이전에 비해 평균 1.85% 정도 감소했으나 1990년대에는 평균 2.22% 증가하였다.

〈그림 2〉 일반직 공무원 증가율



출처: 행정자치부(1998) 자료를 기초로 재정리

1990년 전후의 시기는 정치적 환경의 급격한 변화로 인해 국가적으로 환경변화에 적응하면서 국가의 발전과제를 수행해야 하는 상황이었다. 결국 이러한 상황이 관료 역할에 대한 기대를 증가시켰으며, 1990년을 전후로 하여 공무원 규모의 확대로 이어졌다고 해석할 수 있다. 이러한 공무원 규모의 패턴은 국가공무원법의 개정 내용에서 직업공무원제를 확립하기 위한 제도개선을 통해 안정적인 공직수행을 강조함으로써 양적·질적으로 공직자의 역할기대가 커졌다는 것을 의미한다.

일반직 국가공무원의 경우 1990년대를 지나면서 축소되고 있으나 일반직 지방공무원의 경우 일정한 수준의 증가율을 유지하고 있다. 일반직 국가공무원의 평균증가율은 -2.04%로 감소한 반면, 지방공무원의 평균증가율은 9.55%로 전체 일반직 공무원의 증가가 지방공무원의 증가에 기인한 것을 알 수 있다. 우리나라의 민주화가 중앙과 지방의 권력구조의 재편을 유도하면서 공공서비스의 효율적 전달과 지역의 발전에 있어서 지방정부의 역할이 주목을 받기 시작했다(백완기·박종민, 2020). 제도적으로는 지방자치법의 개정을 통해 지방의회가 지역주민의 선거에 의해 구성됨으로써 지방자치제의 부활이 이루어졌다. 결국 지방권력의 확대는 지방관료의 역할증대와 규모의 확대로 이어졌다고 할 수 있다.

## 2. 세계화와 관료역할

### 1) 경제위기에서의 관료역할

#### (1) 경제적 환경변화

1990년대의 경제적 상황은 80년대 후반의 고도성장에는 미치지 못했으나 지속적인 성장이 이루어졌던 시기였다. 먼저 1인당 국민소득은 1990년 \$6,610를 시작으로 1994년에 \$10,000를 넘어섰다. 1인당 국민소득의 성장은 1996년까지 지속되었으며, \$13,403를 최고치로 하여, 그 이후 외환위기가 발생한 1997년에는 감소하였고, 1998년에 다시 \$10,000 미만으로 내려갔다. 그러나 1990년대 지속적으로 성장했던 경제적 상황이 외환위기로 인해 멈추게 되었다.

이 당시에는 우루과이라운드 타결, OECD가입 등 우리나라의 경제적 세계화가 적극적으로 이루어지던 시기였다.<sup>9)</sup> 정치적 이념대립을 주요 내용으로 하는 냉전체제의

---

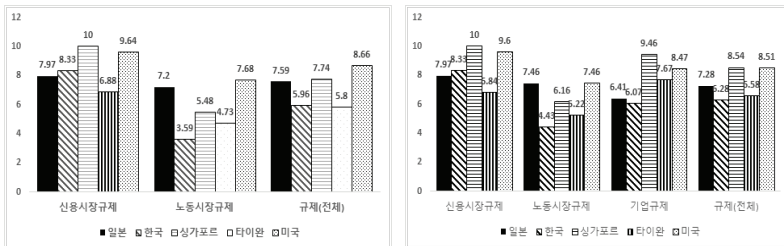
9) 김영삼대통령은 1994년 APEC정상회의 후 호주 시드니에서 개최된 기자간담회에서 세계화 구상을 밝혔으며, 그 이후 1995년 세계화추진위원회가 발족 되었다(이명수, 2007). 이 시기의 세계화는 비단 경제영역에서 뿐만 아니라 교육, 정치·행정, 환경, 문화 등 광범위한 분야에서 추진되었다.

붕괴 이후 국제적 환경은 국가들의 국내외적 이윤추구를 위한 경제적 경쟁의 격화라는 환경으로 바뀌었다. 이러한 변화의 본질에는 신자유주의의 이념이 존재하며, 전 세계 국가로 확산되어갔다(이명수, 2007).

신자유주의는 인간에 대한 존엄과 개인적 자유를 강조하면서, 자유시장과 자유무역 등 시장의 자율성을 강조한다(Harvey, 2005; 박종민 외, 2016). 또한 정부의 시장에 대한 개입과 규제를 저성장의 원인으로 지적한다(Colclough, 1993). 결과적으로 신자유주의는 작은 정부를 강조하였으며, 규제와 같은 정부의 시장에 대한 개입을 비효율의 근원으로 간주하였다.

신자유주의를 중심으로 한 국제경제적 상황은 우리나라로 하여금 새로운 경제시스템으로의 변화를 요구하였다. 그러나 국가중심의 발전전략으로 고도성장을 이룩했던 우리나라는 오랜 기간 강력한 정부가 국가성장에 절대적인 영향을 미치던 역사적 경험을 가지고 있었다. 따라서 작은 정부와 시장의 역할 확장이라는 신자유주의의 패러다임에 적절하게 대응하는데 한계가 있는 정부와 경제적 시스템을 가지고 있었다. 즉, 국제경제적 환경의 변화에도 불구하고 우리나라는 여전히 과거의 발전국가적 요소가 잔재해있었다.

〈그림 3〉 우리나라 경제적 정부규제 수준 비교(1990년, 1995년)



출처: Economic Freedom of the World(Fraser Institute)<sup>10)</sup>

신자유주의에서 경계했던 국가의 역할 즉, 시장에 대한 정부의 경제적 개입에 대해서 이 당시 우리나라는 일본, 싱가포르, 미국 등에 비해 정부의 시장개입수준이 크게 높다. 1990년에는 대만보다 개입수준이 낮았으나, 1995년에는 대만보다 높아진 것을 알 수 있다.<sup>11)</sup>

10) Fraser Institute. 「Economic Freedom of the World」 (<https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/>)

이렇게 우리나라 정부의 시장경제에 대한 높은 개입수준은 여전히 국가중심의 성장이라는 과거의 유산이 존재하고 있다는 것을 의미한다.<sup>12)</sup> 결국 경제세계화라는 환경변화 속에서 정부는 적절한 대응을 하는데 실패하였으며, 그 결과 IMF경제위기라는 초유의 국가적 재난을 경험하게 되었다.<sup>13)</sup>

경제위기를 계기로 축소지향적 정부와 시장기능확대라는 신자유주의의 압력에 대응하는 정부의 변화를 요구함과 동시에 이 시기 우리사회는 경제적 불평등, 노동과 복지 의 배제 현상이 심화되었다(윤상우, 2009). 따라서 국제사회의 신자유주의적 변화요구에 대응하는 과정에서 나타난 부작용의 해결을 위해 정부의 적극적 역할에 대한 사회적 요구도 공존하였다. 우리나라의 경우 서구 선진국과 달리 사회적 안전망의 부족으로 인해 시장을 중심으로 한 변화의 노력이 사회적 불안정을 촉진하는 결과를 가져왔다(하연섭, 2006). 결국 이 시기는 경제위기의 탈피를 위해 신자유주의에 기초한 변화요구가 지배적인 상황이었음에도 불구하고 현실적으로 심화되는 경제적 빈곤과 불평등 완화를 위한 정부역할의 사회적 요구도 함께 나타나는 다소 모순적인 상황이 초래되었으며, 이는 신자유주의에 기초한 정부와 관료역할 변화를 제약하는 요인으로 작용하였다.

## (2) 경제위기에 따른 정부의 대응

### ① 정부조직의 변화

IMF 경제위기 상황에서 이루어진 정권교체는 위기상황을 신속하게 탈피할 것 주문하는 국민적 요구가 반영된 결과였다. 경제위기는 국가 전체의 혼란을 야기시켰으며, 정부는 이러한 혼란 상황을 신속하게 수습해야 하는 절대적 과제에 직면했다. 국가적 혼란의 수습을 위해서는 정부의 강력한 리더십과 함께 관료의 효율적인 위기관리 역량이 중요하다.

---

11) 시장규제 뿐 아니라 전체적인 정부규제의 수준은 1980년 58위, 1985년 46위에서 1990년 30위로 크게 완화되었으나, 1995년 34위, 2000년에는 48위로 오히려 규제가 강화되는 경향을 보여주고 있다.

12) Cummings(1998)는 한국의 경제위기는 산업화를 위한 '강한 국가'의 성격과 국제경제의 헤게모니 사이에서 '약한 국가'라는 양면적 성격을 가지는데서 비롯되었다고 진단한다.

13) 이 시기 주요 경제지표로서 실업률은 1997년 9월 2.4%에서 12월에는 3.1%로, 소비자물가는 4.2%에서 1998년 1월 8.3%로 거의 2배가 상승하였다. 반면 임금상승률은 1997년 9월 5.0%에서 12월 2.4%로 절반 수준으로 감소하였다. 이렇게 물가상승과 실업률상승, 소득감소 등은 국민들의 경제적 상황을 매우 어렵게 만들었고 장기적인 저성장의 출발점이 되었다.



〈표 3〉 정부조직법 개정 주요 내용(1998~2007)

근거	변경주요내용	정부관료제의 대응노력
1998.2.28. (법률 제5529호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부총리제를 폐지하고 재정경제원을 재정경제부로, 통일원을 통일부로 각각 개편</li> <li>· 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합하고 과학기술처를 과학기술부로 개편</li> <li>· 국무총리 밑의 행정조정실(차관급)을 국무조정실(장관급)로 개편하고 국무총리 밑에 공보실(1급)을 설치하여 방송행정·출판·간행물·해외홍보기능은 문화관광부로 이관하고 공보처를 폐지함</li> <li>· 외무부를 외교통상부로 개편하고 외교통상부장관 밑에 통상교섭본부(차관급)를 둠</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조직개편의 방향이 주로 폐지, 통합, 축소라는 점에서 전체적으로 축소지향적인 정부와 관료역할을 조직개편을 통해 구현하고자 함</li> <li>· 경제위기 극복을 위한 경제부처 효율성과 전문성 강화 노력</li> </ul>
1999.5.24. (법률 제5983호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기획예산위원회와 예산청을 통합하여 국무총리소속 기획예산처로 개편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문성을 요구하는 청단 위 기구 신설과 지위 격상을 통한 전문행정 담보 노력</li> </ul>
2004.3.11. (법률 제7186호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정자치부장관 소속하에 소방방재청 신설</li> <li>· 문화재청을 차관급 기구로 격상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과거 연공서열을 중시하던 인사제도에서 성과중심의 인사제도로 변화 시도</li> </ul>
2004.12.30. (법률 제7256호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 철도청 폐지</li> </ul>	
2005.7.22. (법률 제7613호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통계청 및 기상청을 각각 차관급 기구로 격상</li> <li>· 국방부장관 소속하에 방위사업청 신설</li> </ul>	
2005.12.29. (법률 제7773호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고위공무원단 제도 도입</li> </ul>	

출처 : 행정안전부(2012). 대한민국 정부조직변천사.

새롭게 출범한 정부는 과거와는 차별화된 정부운영의 패러다임을 설정하였다.<sup>14)</sup> 이렇게 새로운 정부패러다임으로 인해 관료역할은 획기적 변화의 요구에 직면하게 되었다. 즉, 관료의 개입적 행태를 최소화하고, 시민을 고객으로 인식하고 고객중심적인 행정과 관료역할을 요구하였다. 또한 변화를 회피하거나 저항하는 것이 아니라 변화에

14) 새 정부가 제시한 새로운 정부패러다임은 ① 공급자 중심의 관료정부에서 수요자 중심의 시민정부로, ② 직접 노를 짓는 정부보다는 올바른 방향을 잡아주는 정부로, ③ 부패한 정부에서 깨끗한 정부로, ④ 부처이기주의가 만연한 분산적 정부에서 국가이익이 우선되는 통합적 정부로, ⑤ 크고 무력한 정부에서 작고 강력한 정부로, ⑥ 중앙집권적 정부에서 지방분권적 정부로, ⑦ 변화에 저항하는 경직된 정부에서 변화를 창조하는 유연한 정부로의 전환 등이 있다(행정안전부, 2012).

적극적으로 대응하는 관료제를 강조하였다.

구체적으로 이 시기 정부조직개편의 방향은 대통령리더십을 강화하고, 정부의 조정기능을 강화하는 것이며, 작은 정부를 지향하였다.<sup>15)</sup> 작은 정부로의 개편을 위해 유사·중복기능을 통폐합하는 방안을 활용하였다. 그리고 규제완화를 적극적으로 추진함으로써 정부와 관료의 개입을 최소화하려고 하였다. 이러한 정부조직에서의 변화의 흐름은 경제위기 상황에서 정부역할의 축소와 시장기능의 확대라는 신자유주의적 변화의 흐름이 우리나라의 정부조직에도 작용한 결과임을 알 수 있다.

경제위기 이후 가장 큰 폭의 정부조직개편은 1998년에 시행되었다. 이때의 조직개편은 앞서 제시했듯이 새로운 정부패러다임의 내용을 반영한 개편이라고 할 수 있다. 요약하면 축소지향적으로 정부조직을 개편하였다는 것이 가장 큰 특징이다. 여기에는 원 단위의 조직을 부 단위로 개편하고, 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합한 것이 대표적인 사례이다. 또한 외교업무에 통상업무를 추가하였고 통상기능을 강화하였다. 외교통상부 장관 밑에 통상교섭본부를 신설함으로써 통상업무를 총괄·조정하는 기능을 담당하게 하였으며, 개방형 전문조직(팀)을 수시로 설치·운영·폐지할 수 있도록 하였다(고보민, 2018). 이러한 개편은 관료조직의 전문성을 강화하여 업무의 효율성을 제고하려는 노력으로 해석된다. 즉 전문성을 가진 기술관료의 역할을 강조하는 조치인 것이다.

행정조정실을 국무조정실로 확대 개편한 것은 정부의 업무수행과정에서 나타날 수 있는 조정의 필요성이 높아졌음을 시사한다. 즉 정부관료제의 조정역할의 중요성과 필요성이 증가했음을 알 수 있다.

대통령소속하에 기획예산위원회를 신설한 것은 과거 발전국가 시기 우리나라의 산업화를 주도했던 경제기획원과 민주화 이후 재정경제원에서 담당했던 기획기능을 대통령소속 하에 뭉으로써 정부의 경제기능과 정책 등을 대통령이 직접 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련했다는 것을 의미한다. 이러한 조치는 과거 발전국가 시기에서의 재정경제부처의 기능이 민주화와 세계화라는 환경변화를 계기로 새로운 역할수행을 유도하고 있음을 의미한다. 특히 경제위기라는 국가적 상황에서 위기극복을 위한 경제부처의 효율적 대응이 요구되었던 시기였다.

이러한 상황을 반영하여 기획예산위원회에는 정부개혁실이 새롭게 신설되었는데 이는 경제위기 상황에서 대통령의 주도하에 공공부문의 구조조정 등을 적극적으로 시행

---

15) 작은 정부로의 변화는 정부의 역할과 범위 등에 대한 논의를 유도하였으며, 인력감축, 조직구조개편, 인적자원관리개혁, 성과관리체계 구축, 규제개혁 등에 대한 다양한 논의를 촉발시켰다(백완기·박종민, 2020).

하기 위한 목적이었다(박정수, 2008). 결국 관료들로 하여금 위기대응을 위한 적극적인 변화대응을 압박하기 위한 것으로 해석할 수 있다. 그 이후 1999년 조직개편에서 기획예산위원회와 예산청을 국무총리 소속의 기획예산처로 통합하였다. 이는 예산에 대한 기획과 집행기능의 분리로 인한 비효율성을 제거하기 위한 조치였다. 즉 경제환경에 대응하기 위한 정부기능의 효율성을 담보하기 위한 개편이라고 할 수 있다.

전체적으로 경제위기 시기에서의 정부조직개편은 정부와 관료제의 효율성을 극대화하기 위한 방향으로 추진되었고 실제 기관의 통폐합이나 기능배분의 재조정을 통해서 이루어졌다. 또한 정부개혁이라는 이름으로 구조조정을 통한 작은 정부, 민영화, 민간위탁, 脫관료제 등을 강조하였다(백완기·박종민, 2020). 따라서 정부조직의 개편은 관료로 하여금 지속적인 변화대응과 관리 역할을 요구하였으며, 국가운영에 있어서 관료의 적극적 개입보다는 민간 혹은 시장의 자율성을 중요시하였다. 또한 정부관료제 내에서도 경쟁과 성과를 증시하는 시장지향적 조직관리를 통해 脫관료제화를 강조하였다.

## ② 인사제도의 변화

경제위기가 초래된 1997년 12월 국가공무원법의 개정은 공직의 경쟁력을 제고하고, 전문성을 강화할 필요성이 대두됨에 따라, 민간전문가의 공직파견제를 도입, 전문직공무원의 임용범위 확대, 전문인력의 양성·활용제도 개선 등을 통해 공직의 전문성을 높이고 공직운용의 탄력성을 도모하려는 개정취지를 설명하고 있다. 이러한 내용은 경제위기 상황에서 공무원의 전문성을 담보함으로써 정부의 효율성 극대화 시키려는 취지로 해석할 수 있다. 이러한 국가공무원법의 개정은 다음연도에서 관련 제도가 구체화되기 시작했다.

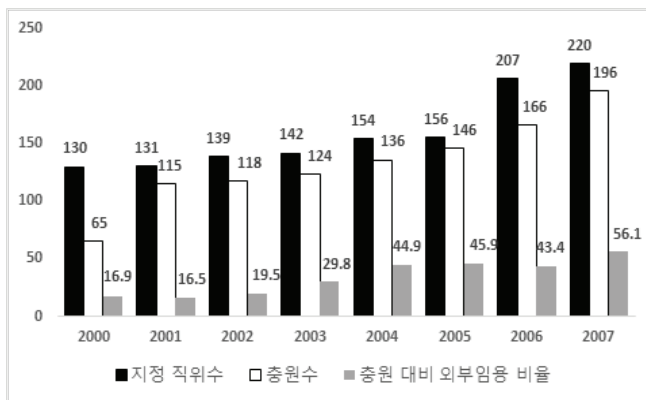
이 시기에는 개방과 경쟁을 통한 성과중심적인 인사제도가 다양하게 도입되었다. 2005년 정부조직개편에서 도입된 고위공무원단 제도는 성과중심적인 관료역할을 강조하는 제도의 사례라고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 이 제도는 공직사회에서 오랫동안 지배하여 온 계급제적 요소를 타파하고 정부 고위직에 대하여 개방과 경쟁의 원칙을 적용하고 성과중심적 인사관리를 강조하는 인사정책의 새로운 패러다임이다(김국현, 2010). 연공서열을 기초로 한 계급을 기반으로 업무배분, 승진 등이 이루어졌던 기존 인사관리에서 경쟁을 통한 성과에 의해서 인사관리가 이루어지는 것이다. 따라서 본 제도는 고위관료

16) 고위공무원단은 다음과 같이 정의된다(행정안전부, 2010). “정부의 주요정책 결정 및 관리에 있어서 핵심적 역할을 담당하는 실·국장급 공무원을 과장급이하 공무원과 구분하여 법정부적 차원에서 적재적소에 활용하고, 개방과 경쟁을 확대하며, 직무와 성과중심으로 정부생산성을 높이고자 하는 전략적 인사시스템”

들로 하여금 조직의 변화대응역량을 제고하여 실질적인 성과창출을 유도하도록 요구한다. 또한 고위공무원단제도의 도입과 함께 고위공무원에 대한 역량평가 제도를 최초로 도입하여 역량 중심의 인사관리를 제도화 시켰다.

성과주의 인사제도를 도입하고 정착시키기 위한 제도로서 1999년 중앙인사위원회에 직무분석과를 설치하였으며, 2000년 이후 지속적으로 직무분석을 추진하였다(윤태범·이현철, 2014). 중앙인사위원회 출범과 함께 1999년 도입된 목표관리제, 성과연봉제, 책임운영기관 등은 성과지향적 목표를 가지고 있었으며, 개방형 공무원 임용제도는 기존 폐쇄형 임용제도로 인한 공직사회의 비효율을 제거하기 위한 목적이 있다(박종민·윤건수, 2015). 2000년 이후 개방형 임용제는 지정 직위수, 총원수가 모두 증가하고 있으며, 총원 수 대비 외부임용비율 역시 도입초기인 2000년 16.9%에서 2007년 56.1%까지 크게 증가한 것을 알 수 있다.

〈그림 4〉 개방형 임용 현황



출처: 인사혁신처 e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

또한 공모직위제는 공직사회 내에서의 개방을 의미하는 것으로 부처간 장벽을 허물고 인사교류를 활성화시키려는 의도에서 도입되었다. 이 밖에도 민간부문의 경영원리의 습득을 통해 공공부문에서 경영마인드를 제고하기 위해 2002년 민간근무후직제도도 도입되었다(윤태범·이현철, 2014). 이 밖에 인사관리의 유연성을 확보하기 위해서 2002년부터 시간제공무원 제도 도입근거를 마련하였고, 2005년 육아휴직대상자에 부분근무 공무원제도를 도입하였다. 그리고 2007년 시간제 근무 가능직종을 전체 공무원으로 확대하였다.

이상과 같이 이 시기 도입되었던 다양한 인사제도는 경쟁과 개방, 성과중심 등 민간기업의 경영원리에 충실한 제도의 도입이 주를 이루었다. 결국 관료의 역할 역시 민간기업의 구성원과 비슷하게 성과를 창출하고, 경쟁을 통해 역량을 키우도록 하는 방향으로의 변화가 공직사회에서 나타난 것이다.

## 2) 글로벌 금융위기에서의 관료역할

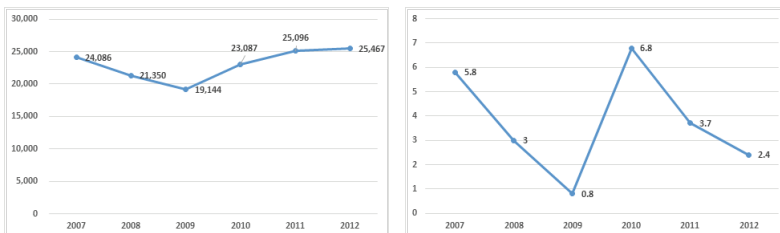
### (1) 경제적 환경변화

2008년은 국내의 경제적 상황보다 국제경제적 상황이 우리나라에 많은 영향을 미쳤던 시기였다. 2007년 미국 주택시장의 거품이 붕괴되면서 발생한 금융위기는 전 세계의 경제에 심각한 충격을 주었다.<sup>17)</sup> 미국의 서브프라임 모기지사태로 일궈어지는 금융위기는 단기채무의 취약성에 기인한다(Gorton, 2019). 미국에서 시작된 금융위기는 몇몇 주요 투자회사와 금융기관, 보험회사, 대부회사 등의 도산으로 인해 국제금융시스템을 파괴하는 결과를 가져왔다(Duignan, 2019).

금융위기의 원인을 진단하는 학자들은 주요한 원인으로 경제행위자들의 도덕적 해이와 시장실패를 제시하고 있다(Duignan, 2019). 또한 이러한 시장을 적절하게 규제하지 못한 정부에게도 책임을 돌리고 있다(주진열, 2010).

이 시기의 경제적 상황은 1인당 국민소득의 경우 이명박 정부 출범 이전인 2007년에 비해 미국발 금융위기가 세계적으로 확산된 2008년과 2009년에 우리나라의 1인당 국민소득 역시 감소하는 것을 알 수 있다. 국내총생산 실질성장률 역시 2007년에 비해 2008년과 2009년에 걸쳐 급격하게 감소하고 있다. 이러한 상황을 통해 글로벌금

〈그림 5〉 1인당 국민소득 변화추이와 국내총생산 실질성장률 변화(1997~2012)(US \$/%)



출처: Worldbank/통계청 KOSIS

17) 주진열(2010)은 2008년 글로벌금융위기를 “1930년대 대공황 이후 세계경제에 가장 큰 악영향을 미친 금융위기로 평가”받는다고 하였다.

용위기가 우리나라의 경제에도 부정적 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있다.

그러나 이명박 정부 중반기인 2010년부터는 1인당 국민소득과 실질성장률이 증가하였다. 비록 실질성장률에 있어서는 이명박 정부 후반기인 2011년과 2012년에 감소하고 있지만 1인당 국민소득은 2010년 이후에도 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 변화 추이로 미루어 2009년 글로벌 금융위기로 인한 최악의 경제상황에서 2010년 이후에는 점차적으로 경제상황이 회복되는 시기로 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

한편 이 시기에는 경제위기 이후 공공조직관리에 있어서 주된 원리로서 적용되었던 신공공관리에 대한 비판으로 탈신공공관리(post-NPM)가 주장되기도 했다. Christensen & Lægreid (2008)는 기존 공공부문의 개혁에 있어서 신공공관리가 초래했던 부작용에 주목하였다. 그들은 행정개혁을 위한 도구로서 성과관리개혁 뿐 아니라 문화관리개혁과 같이 새로운 개혁도구의 중요성이 증가하면서 개혁을 위한 수단의 복잡성을 강조했다. 비록 이 시기에는 경제위기를 계기로 신자유주의와 신공공관리에 기초한 변화노력이 지속되었지만 다양한 개혁수단 간의 긴장이 존재했음을 알 수 있다.<sup>19)</sup>

결국 글로벌 경제위기의 시기에서는 정부와 관료역할의 축소, 시장기능 확대를 기초로 신자유주의에 기초한 변화의 방향이 더욱 강조되었음에도 불구하고 한편으로는 신자유주의적 정부개혁의 이론적 기초가 되었던 신공공관리의론의 부작용에 대한 비판적 시각으로 인해 일관된 방향으로의 변화에 한계가 있는 상황이었다.

## (2) 글로벌 금융위기에 따른 정부의 대응

### ① 정부조직의 변화

글로벌 금융위기와 함께 새롭게 출범한 정부는 2008년 대대적인 정부조직개편을 단행했다. 실용적 정부를 표방한 정부는 방대하고 독점적인 정부와 과도하게 분화되고 중첩적인 정부조직의 비효율성, 조정과 통합역량의 부족을 정부의 문제점으로 지적하였다.<sup>20)</sup> 이러한 문제점에 대해서 정부는 시장 혹은 민간의 자율성을 극대화하는 방향

18) 2010년의 성장은 2009년 바닥을 찍었던 경제상황의 기저효과 때문이라고 할 수도 있지만 그럼에도 불구하고 2009년 최악의 경제상황으로부터 벗어나고 있는 것은 사실이다(전병유, 2010).

19) 신공공관리 개혁은 또 다른 모순적인 개혁의 동인이 될 수 있다는 점에서 탈신공공관리의 중요성 역시 대두되었다(이종수, 2010, Ko & Jang, 2014).

20) 이명박 대통령의 제17대 대통령취임사에는 다음과 같은 내용이 담겨있다. “우리는 ‘이념의 시대’를 넘어 ‘실용의 시대’로 나아가 합니다. 실용정신은 동서양의 역사를 관통하는 합리적 원리이자 세계화·물질을 헤쳐나가는 데 유효한 실천적 지혜입니다. 인간과 자연, 물질과 정신, 개인과 공동체가 건강하고 아름답게 어우러지는 삶을 구현하는 시대정신입니다. 대한민국

으로 정부역할을 재설정할 것을 강조하였다. 이 당시 대통령 취임사에서는 다음과 같은 내용이 제시되고 있다.

“작은 정부, 큰 시장’으로 효율성을 높이겠습니다. ‘일 잘하는 정부’를 만들겠습니다. ... 꼭 정부가 해야 할 일이 아닌 것은 민간에 이양하겠습니다. 공공부문에도 경쟁을 도입하겠습니다. ... 공무원 수를 점진적으로 줄이고 불필요한 규제는 빠른 시일 내에 혁파하겠습니다. 기업은 국부의 원천이요, 일자리 창출의 주역입니다. 누구나 쉽게 창업하고 공장을 지을 수 있어야 합니다. 기업인이 나서서 투자하고 신바람 나서 세계시장을 누비도록 시장과 제도적 환경을 개선하겠습니다.”(제17대 대통령취임사 중, 대통령기록관; <https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>)

이렇듯 신정부 출범 초기부터 시장과 기업을 중시하고, 작은 정부를 지향하는 국가 운영을 강조하면서 이전 정부와는 차별화되고 있다. 또한 규제완화를 통한 개입최소화와 시장의 자율성을 최대한 보호하려는 정책적 방향을 설정하고 있다. 이러한 국정기조 아래에서 정부조직개편 역시 축소지향적이고 정부기능의 재조정에 초점이 맞추어져 있다는 것이 특징이다.

2008년의 정부조직개편 내용은 부처의 폐지(정보통신부, 국정홍보처 등), 부처기능의 조정을 통한 새로운 부처 신설(기획재정부, 국토해양부, 지식경제부, 방송통신위원회, 교육과학기술부 등), 기존 기관의 개편(금융위원회, 중소기업청 등)으로 구분될 수 있다. 전반적인 개편의 흐름은 정부기능의 축소와 통폐합이다.

그러나 경제부처인 기획예산처와 재정경제부의 통합을 통한 기획재정부의 신설은 국가의 경제기획기능을 집중시켜 과거 경제기획원과 같은 막강한 권한을 행사하는 부처로 재탄생으로 평가받는다. 결국 국가의 경제적 역할의 중요성을 강조하는 부처의 개편이라고 할 수 있다.

반면 과학기술부와 교육인적자원부의 통합을 통한 교육과학기술부의 신설은 상대적으로 사회분야에서 정부의 교육행정기능의 축소라는 비판을 받기도 했다. 이러한 부처의 개편은 이 시기 경제분야에서의 정부와 관료의 역할이 사회분야에서보다 더욱 중요하게 인식되었다고 해석할 수 있다. 공정거래위원회의 기능 강화와 금융감독위원회에서 금융

---

국의 선진화를 이룩하는 데 너와 내가 따로 없고, 우리와 그들의 차별이 없습니다. 협력과 조화를 향한 실용정신으로 계층 갈등을 녹이고 강경 투쟁을 풀고자 합니다.”(제17대 대통령 취임사 중, 대통령기록관; <https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>)

〈표 4〉 정부조직개편의 주요 내용

근거	변경주요내용	정부관료제의 대응 노력
2008.2.29. (법률 제8852호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정자치부, 중앙인사위원회, 비상기획위원회의 기능과 정보통신부의 일부 기능이 행정안전부로 통합</li> <li>· 국민고충처리위원회· 국가청렴위원회 및 국무총리 행정심판위원회를 통합하여 국민권익위원회 설치</li> <li>· 국가안전보장회의, 국민경제자문회 각각의 사무처 폐지</li> <li>· 국무조정실과 국무총리비서실이 국무총리실로 통합</li> <li>· 국정홍보처 폐지, 국정홍보 및 정부발표에 관한 사항 문화체육관광부 이관</li> <li>· 기획예산처와 재정경제부를 통합하여 기획재정부 신설</li> <li>· 교육인적자원부와 과학기술부를 통합하여 교육과학기술부 신설</li> <li>· 농림부와 해양수산부의 어업수산정책, 보건복지부의 식품산업진흥정책을 통합하여 농림수산식품부 신설</li> <li>· 건설교통부와 해양수산부의 해양개발, 항만건설, 해운물류기능을 통합하여 국토해양부 신설</li> <li>· 정보통신부를 폐지하고 우정업무를 지식경제부로 이관</li> <li>· 중소기업특별위원회를 폐지하고 중소기업의 정책평가 및 조정업무는 중소기업청으로 이관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부조직의 기능적 재편과 부처 통합과 폐지를 통한 적극적 정부축소 노력</li> </ul>

출처 : 행정안전부(2012). 대한민국 정부조직변천사.

위원회로의 개편 역시 경제분야에서의 정부기능의 강화와 관련된다(21)

이상에서와 같이 글로벌 금융위기 시기에서 정부조직의 변화는 기관과 기능의 통합과 조정을 통한 작은 정부를 지향하는 방향으로 진행되었다. 이러한 내용의 정부기구개편은 이명박정부에서 주장했던 바와 같이 정부의 역할을 최대한 축소하고, 시장의 기능을 확대하여 시장이 가지는 효율성을 활용하고자 한 것으로 해석될 수 있다. 이에 따라 관료의 역할 역시 시장의 기능을 활성화할 수 있는 방향으로의 전환이 요구되었다. 정부와 관료의 직접적 개입과 역할보다는 간접적이고 시장기능을 지원하는 역할이 강조되었다. 이러한 정부와 관료의 역할은 경쟁과 효율성에 초점을 맞춘 IMF 경제위기에서와 유사한 방향성을 보여주었다.

21) 이 당시 재정경제부의 소비자 정책 기능은 공정거래위원회로 이과하였으며, 금융정책 및 외국환 거래 건전성 감독, 금융정보분석 기능 등은 금융감독위원회와 통합하여 금융위원회로 개편하였다(행정안전부, 2012).



② 인사제도의 변화

글로벌 금융위기 시기에 신자유주의와 신공공관리에 기초한 정부운영의 기초는 더욱 강조되었으며, 그것을 반영한 인사제도 역시 추가로 도입되었다. 즉 경쟁과 성과를 강조하였고, 경직되어 있던 관료조직의 유연성을 제고하기 위한 인사제도가 도입되었다.

그 사례로 2008년에는 성과계약평가제도가 지방공무원에게도 적용되었고, 2002년 시간제공무원제도 도입을 시작으로 2013년 시간선택제 공무원 제도 등이 마련되었다(민경률·박성민, 2013; 박종민·윤건수, 2015).

유연근무제는 “정형화된 근무형태에서 탈피하여 출·퇴근 시간, 근무장소, 고용형태 등을 다양화함으로써 생산성을 제고하려는 조직관리 전략”으로 정의된다(진종순·장용진, 2010). 시간선택제 공무원 제도는 2013년 12월 공무원임용령 개정을 통해 시간제 임기제공무원으로 최초 제도화 된 이후 같은 년도 시간선택제 임기제 공무원의 명칭이 변경되었다. 또한 동법에서 시간선택제채용공무원의 임용제도도 함께 신설되었다.

자료확보가 가능한 범위에서 시간선택제 공무원의 현황을 살펴보면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 시간선택제 공무원 현원

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
합계	4,982	7,213	7,032	12,215	14,539	15,783	16,964
국가공무원	380	691	1,460	2,118	2,789	2,805	2,829
지방공무원	4,602	6,522	5,572	10,097	11,750	12,978	14,135

주) 전환, 채용, 임기제 공무원 모두 합한 숫자임

출처: 인사혁신처·행정안전부(2021). 「시간선택제공무원현황」

<표 5>에서 알 수 있듯이 시간선택제 공무원의 현원은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 국가공무원과 지방공무원 모두에서 증가하고 있다는 점에서 정부의 유연한 인사관리제도의 도입으로 인해 제도의 활용이 적극적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

### 3. 변화의 시기 정부관료의 역할변화 노력에 대한 성과와 한계

우리나라의 민주화는 Ahmed & Aref(2019)가 정의한 바와 같이 정치·사회·경제적 변화가 상호작용하면서 발생하는 급격한 변화의 시기에 해당한다고 할 수 있다. 민주화는 우리나라의 정치체제를 근본적으로 바꾸어 놓았으며, 그에 따라 국민들의 다양한 요구가 분출하여 정부와 관료들에 대한 기대가 높아지는 결과를 가져왔다.

이러한 변화에 대응하기 위해서 정부는 정부조직의 개편과 제도적인 변화를 시도하였다. 정부조직의 변화에 대해서 과거 권위주의 시대에 정부의 권력 남용과 국민들에 대한 억압적 통제를 가했던 기관의 폐지를 통해 권위주의적 정부의 잔재를 없애려 하였다. 더불어 관료주도의 행정에서 국민들의 요구를 반영하는 반응적 행정으로의 변화를 위해 정부규제의 완화, 집중된 권한의 분산을 추구하는 조직개편을 시도하였다.

인사제도와 관련해서 민주화 시기에는 과거와 차별화된 특별한 변화를 보여주고 있지는 못했지만 여성채용목표제 도입을 통해 관료의 대표성을 확보하기 위한 노력이 나타났다. 또한 공무원의 구성에 있어서 국가공무원에 비해 지방공무원의 증가율이 훨씬 높게 나타났다. 이는 국가권력의 재편과 관련된다 할 수 있다(백완기·박종민, 2020). 지방자치제도의 부활을 통해 지방권력의 강화가 이루어졌으며, 그에 따라 지방공무원의 규모도 크게 증가하는 결과를 가져왔다.

결국 민주화 시기에는 과거 권위주의 정부 시절에 민주주의를 유린했던 기관의 폐지와 관료의 대표성을 확보하기 위한 노력이 어느 정도 결과로 나타났다고 볼 수 있다. 비록 공무원 정원만으로 확인하는데 한계가 있지만 국가공무원에 비해 지방공무원의 증가는 지방의 역할을 강화하는 국가권력의 수직적 재편과도 연결될 수 있다. 따라서 민주화 시기 관료역할의 핵심은 민주적 대표성과 책임성을 강조하는 것으로 볼 수 있다.<sup>22)</sup>

그러나 이 시기 관료역할의 변화에는 한계가 있다. 새롭게 출범한 정부는 군사정부의 연장선상에 있었으며, 문민정부에서 역시 민주화라는 시대적 변화에 부응하는 제도적 변화가 두드러지게 나타나지 않았다. 비록 인사제도에 있어서 여성채용목표제라는 제도도입은 의미가 있으나 그 외에 민주화에 부응하는 관료역할을 정립할 수 있는 제도적 노력이 결과로 나타나지 않았다. 이전 정부의 내용을 그대로 답습하는 경향이 더욱 강하게 나타났다는 것이다(박경원, 2018). 또한 이 시기 민간단체의 폭증과 함께 시민사회의 역할이 강화되면서 다원화된 정치사회환경이 형성되어 정부에 대한 다양한 요구가 투입되었음에도 불구하고 행정부 관료들이 과거의 폐쇄적이고 배타적인 인식과

22) 박종민·윤건수(2015)는 책무성과 대표성을 강조하는 관료유형을 정치관료로 개념화하고 있다.

태도에서 벗어나지 못하고 있다는 점이 지적되기도 한다(박천오·강여진, 2004). 이는 곧 정치적 격변의 시기에 대응하는 관료제의 한계로 제시될 수 있다.

경제의 세계화는 우리나라의 경제적 위기상황을 유발했으며, 그로 인해 사회·경제적으로 근본적인 변화를 유도하는 계기가 되었다. 과거 산업화 시기 국가의 경제적 발전을 목표로 집중된 권한을 행사한 정부와 관료제의 주도하에서 이룩했던 고도성장의 결과는 세계화로 인한 국제경제적 경쟁환경에 적응하는데 장애요인으로 작용하였다.

IMF 경제위기와 글로벌 금융위기 모두 위기상황의 해결방안으로 관료제에 대한 개혁이 제시되었으며, 과감한 정부조직과 인력의 축소, 정부의 규제완화를 통한 시장의 자율성 확보 등의 처방을 강하게 요구했다.

경제적 위기 상황에서 관료의 질은 위기극복에 중요한 요소가 된다(Andersen & Krishnarajan, 2017). 따라서 관료제는 위기극복을 위한 변화의 대상이 되기도 하지만 변화를 유도하는 주체의 역할을 하기도 한다. 세계화로 인한 경제위기 시에 새롭게 출범한 정부는 출범 초기 과감한 개혁을 통해 정부조직의 통폐합, 인력감축 등 작은 정부를 지향하는 변화를 시도하였다. 이에 따라 관료의 역할 역시 과거보다 제한되는 결과를 가져왔다. EFW(Fraser Institute)의 자료에 따르면 정부개입을 의미하는 규제수준에 있어서 글로벌 금융위기 당시 2008~2012년까지의 평균은 7.16점으로 2003~2007년까지 평균 6.98점보다 더욱 높아짐으로서 실질적인 규제완화가 이루어졌다. 즉 정부관료의 역할강도가 약화되었다는 것을 의미한다.

경제위기를 계기로 우리나라에도 신자유주의에 기초한 정부운영의 기초가 지배적이었다. 이러한 현상은 인사제도에 있어서 많은 변화를 촉진하였다. 변화의 특징은 공직사회 내에서 시장의 논리를 적용하는 것으로 요약될 수 있다. 즉 경쟁과 개방, 성과중심의 인사관리제도가 대거 도입되었고, 여기에 시간이 지나면서 인력을 탄력적으로 운영할 수 있는 제도가 추가되었다. 이러한 변화는 2000년을 전후로 세계적인 패러다임이 된 신자유주의와 신공공관리의 개념적 논리가 적용된 결과이다. 시장기능의 확대와 정부역할의 축소로 정의될 수 있는 신자유주의와 공공조직관리에 있어서 경쟁과 성과를 강조했던 두 가지 개념은 경제위기 상황에서 정부관료 역할변화의 핵심논리이다. 여기에 따라 정부관료에게서도 경쟁을 통한 성과추구, 공직개방과 역량중심의 인력관리, 효율성을 우선으로 하는 업무수행 등이 강조된 것은 자연스러운 결과이다. 인사제도의 변화를 통해 알 수 있는 것은 이 시기 정부관료들에게 전문적 역량을 바탕으로 성과를 창출하는 효율적 기술관료의 역할을 강조하였던 것으로 보인다(박종민·윤건수, 2015).

그러나 작은 정부와 시장원리의 확대를 강조하는 신자유주의적 처방에도 불구하고

실제 정부의 규모는 감소하기 보다는 오히려 증가하는 추세를 보이고 있다. 1997년 경제위기 이후 잠시 정부의 양적인 규모가 줄었으나, 2002년을 기점으로 다시 증가하는 추세를 보였으며, 2008년 글로벌 금융위기 시에도 초반에 감소하다가 다시 증가하는 경향을 보이고 있다. 또한이 시기 정부의 재정규모는 정부의 인력규모와 함께 재정 규모 역시 증가하였다. 이 시기 GDP 대비 정부재정규모는 평균 21.3%(2008~2012)로 이전 정부보다 높다. 즉 작은 정부와 정부역할의 축소를 지향했지만 글로벌금융위기에 대한 대응으로 재정확대를 통해서 정부의 규모는 오히려 커진 것이다.

이러한 현상은 경제적 세계화의 시기에 우리나라의 경제적 위기를 극복하기 위한 방안으로 제시되었던 신자유주의의 패러다임이 실제로 한국에서 적용되는데 한계가 있었다는 것을 의미한다. 윤상우(2009)는 우리나라 신자유주의화의 불안전성을 지적하면서 그 근거로 케인주의적인 개입주의 정책, 발전국가적 산업정책, 복지정책 등을 들고 있다. 이러한 정책들의 이면에는 정부와 관료의 역할이 지속적으로 강하게 작용한다는 것이다. 결국 작은 정부와 시장기능 확대, 효율성 강화라는 이 시기 정부와 관료역할의 변화는 과거부터 유지되어왔던 국가개입정책으로 인해 한계를 가진 채로 진행되었다고 할 수 있다.

## IV. 결론

지금까지 우리나라에서 정부와 관료제의 역할 변화를 촉진했던 세 개의 변화의 시기를 살펴보았다. 민주화, 세계화로 인한 IMF 경제위기와 글로벌 금융위기는 한국 사회에 강한 변화의 압력으로 작용한 사건이다. 이 시기 집권했던 정부 역시 이러한 변화의 압력에 대응하기 위해서 다양한 제도적, 정책적 노력을 기울였다. 이러한 과정에서 정부와 관료제 역시 역할변화의 압력에 직면하게 되었다.

과거 개발연대 정부주도의 고도압축성장을 이룩했던 우리나라의 발전국가적 특성은 대통령과 행정부의 권력우위를 촉진하였으며 또한 군사정권의 권위주의적 통치는 사회의 자율성을 제약했다. 1987년의 민주화는 이러한 과거의 정부 권위주의적 통치방식에 변화를 유도하였고, 정치체제 자체를 변화시킨 사건이라고 할 수 있다. 민주화로 인해 사회적 자율성은 확대되었고, 절차적 정당성을 확보한 정부는 비록 집권 초기에 국한되기는 하지만 국민들의 지지 속에서 정부과 관료들은 그에 맞는 역할수행을 요구 받았다. 특히 국민의 다양한 요구 수렴을 통한 정부정책이 강조되었다. 이 과정에서 국민의 대표기관인 의회가 의사결정을 주도하였고, 행정부를 감시·감독하는 헌법적

권한이 강화되면서 관료 역시 의회를 매개로 한 정치적 책임성에서 자유롭지 못하게 되었으며, 국민에 대한 반응성과 대응성을 제고하는 노력이 중요시되었다. 또한 지방공무원의 규모가 급격하게 증가하는 등 지방권력의 강화로 인한 지방공무원의 역할이 증가하였으며, 인사관리에서는 여성채용목표제가 도입되는 등 균형있는 공무원의 대표성 확보 노력이 이루어졌다(박종민·윤건수, 2015).

1997년 IMF 외환위기는 우리나라 경제시스템의 대변혁을 가져다주었다. 신자유주의의 물결 속에서 우리나라 역시 외부에 의한 변화가 불가피한 상황이었다. 정부의 감축, 시장의 확대, 노동시장의 유연화 등 IMF가 요구했던 처방을 그대로 수용할 수밖에 없는 상황이었으며, 그로 인해 정부 역시 변화의 압력에 직면하게 되었다. 2008년 글로벌 금융위기 역시 세계 경제상황에 의해 우리나라가 영향을 받은 사례이지만 시장경제를 강화하고 정부역할을 축소하는 방향으로의 변화가 이루어졌다. 특히 이 시기 집권했던 이명박정부는 취임사에서 정부의 최소한의 역할과 기업의 자율성을 기초로 한 시장기능의 강화를 강조하였다. 그 결과 경제위기 상황의 초기에는 정부기구의 통폐합, 기능조정, 인력감축 등 양적으로 정부조직의 축소가 이루어졌다. 각종 규제완화를 통해 정부와 관료의 권한행사에 제약을 가하기도 하였다.

이 시기 공무원의 인사제도 역시 경쟁과 개방, 성과 중심으로 변화가 이루어졌으며, 고위공무원단제도, 역량평가, 개방형임용제, 성과계약제, 시간선택제 공무원임용제도 등 관련된 다양한 인사제도가 대거 도입되었다. 이러한 제도의 도입은 우리나라 공직사회에 커다란 변화를 유도하였으며, 현재까지 영향을 미치고 있다.

이렇게 민주화와 세계화로 인한 경제위기에서 정부조직, 인사제도 등에 있어서 변화를 시도하였음에도 불구하고 시기와 무관하게 지속되는 현상을 발견할 수 있다. 세 가지의 서로 다른 변화의 압력 속에서 우리나라는 지속적으로 정부의 개입축소와 작은 정부를 지향했다는 점이다. 민주화 이후 김영삼정부, IMF 이후 김대중 정부, 글로벌금융위기 시기의 이명박 정부 모두 규제완화를 통한 정부개입의 축소를 지향했다는 공통점이 있다. 이는 과거 권위주의 정부 시기의 강력한 정부개입과 역할에서 탈피하고자 했던 것으로 해석할 수 있다.

다른 하나는 양적으로 작은 정부를 추구했음에도 불구하고 관료의 규모는 지속적으로 증가했다는 것이다. 경제위기 시 새롭게 집권한 정부는 집권 초기 인력감축을 어느 정도 이루어냈으나 시간이 지날수록 관료의 규모는 이전보다 더욱 증가하는 추세를 보였다. 지속적인 관료규모의 증가는 몇 가지로 해석될 수 있다. 하나는 공직사회의 내부적 결속으로 인한 조직확장의 가능성이다. 다른 하나는 정부와 관료의 역할이 축소된다 하더라도 그 중요성을 간과할 수 없는 상황이라는 점이다. 이는 과거 발전국가의

유산이 현재에도 존재하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 현상은 독일의 급격한 변화의 시기에서도 실질적인 변화보다 관료제의 안정성은 유지되었다는 점을 지적한 Frank(1966)의 주장과 유사한 현상이다.

이상에서와 같이 급격한 환경변화는 관료제에 대한 많은 변화를 유도하였지만 변화한 현상과 변화의 압력에도 불구하고 지속되는 현상이 공존하면서 현재에 이르렀다고 할 수 있다. 현대사회에서 행정환경의 변화는 과거보다 더욱 급격하고 불확실성이 높은 상황으로 유도한다. 따라서 정부의 변화와 지속의 속성을 가진 현상을 동시에 파악하는 것이 정부와 관료의 변화에 대한 적절한 대응을 위해 필요하다.

마지막으로 본 연구는 지난 30여년간의 변화의 흐름을 분석함으로써 점진적인 변화의 패턴을 찾아내고자 하였다. 그러한 과정에서 특정한 시기와 사례에 대한 심층적인 분석이 이루어지지 못한 한계를 가지고 있다. 후속연구를 통해 각 시기별로 나타난 현상을 중심으로 심층적 분석을 시도하는 연구가 요구된다.

## ▣ 참고문헌

- 고보민. 2018. “한국 통상행정조직 변천사 분석.” 《국제통상연구》, 23(4): 23-42.
- Ko, Jaekwon, & Kang, Kae-woon. 2014. “Determinants of Contracting Back-In: New Public Management or Post-NPM.” 《한국정책과학학회보》, 18(3): 127-145.
- 김국현. 2010. “고위공무원단제도의 평가에 관한 실증적 조사연구.” 《한국행정연구》, 19(1): 35-49.
- 김경재. 1970. “정부조직법의 개정과 이에 따른 직제의 개정.” 법제처 홈페이지. <https://www.moleg.go.kr/>. 검색일 2022년 11월22일.
- 김두래. 2018. “한국 정책결정체제의 변화가 의회와 정부관료제의 관계에 미치는 영향: 국회 국정감사 및 조사를 중심으로.” 《한국행정연구》, 27(2): 61-81.
- 김무형 · 송상훈. 1998. “IMF제체극복을 위한 출발점 : 우리는 무엇부터 개혁하여야 하는가.” 《영상저널》, 6: 217-232.
- 김태룡. 2017. 《새한국정부론》. 대영문화사.
- 민경률 · 박성민. “유연근무제가 조직결과에 미치는 영향력에 관한 연구: 공공조직 내 개혁가치의 조절효과를 중심으로.” 《한국행정논집》, 25(4): 1211-1248.
- 박경원. 2008. “제도적 기초” 한국행정연구원 편. 《한국행정 60년 1948-2008》, 233-265.
- 박종민. 2008. “한국인의 정부역할에 대한 태도.” 《한국정치학회보》, 42(4): 271-291.
- 박종민 편. 2020. 《민주화 이후 한국의 국가》. 서울: 박영사.
- 박종민 · 김현정. 2018. “정부역할에 대한 일반대중의 기대와 근원: 국가비교.” 《정부학연구》, 24(2): 123-153.
- 박종민 · 김지성 · 왕재선. 2016. “정부역할에 대한 시민의 기대 : 한국, 일본 및 대만 비교.” 《행정논총》, 54(2): 61-92.
- 박종민 · 윤견수. (2015). “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속.” 《정부학연구》, 21(3): 35-63.
- 박종민 · 조인영. 2010. “신자유주의 정부역할에대한 한국인의 태도.” 《정부학연구》, 16(3): 5-27.
- 박정수. 2008. “기획예산재정분야의 조직개편: 쟁점과 과제.” 《한국공공관리학회보》, 22(1): 1-25.
- 박중훈. 2016. 《역대 정부 조직개편에 대한 성찰과 전망》. 한국행정연구원.

- 박천오. 2011. “한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰.” 《한국조직학회보》, 8(1): 1-30.
- 박천오·강여진. 2003. “다원주의적 정치환경과 한국관료의 태도.” 《행정논총》, 41(4): 23-49.
- 백완기·박종민. 2020. “한국의 행정연구: 주제의 변화와 이론화.” 대한민국학술원. 《학문연구의 동향과 쟁점》, 1-14.
- 유정환. 2018. “1980년대 초반 전두환 정부의 사회정화사업 시행과 지역감시체계 재편: 지역정화위원회의 활동을 중심으로.” 《역사문제연구》, 22(2): 11-56.
- 윤상우. 2009. “외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책대응을 중심으로.” 《경제와 사회》, 83: 40-68.
- 윤태범·이현철. 2014. 《우리나라 공무원 인사제도의 현황분석과 개선방안 연구》. 충남발전연구원.
- 이명수. 2007. “IMF외환위기 전후의 국가역할변화에 관한 연구 : 문민정부와 국민의 정부 시기를 중심으로.” 《한국동북아논총》 44 : 225-250.
- 이병량. 2020. “민주화 이후의 한국 국가 관료제의 자율성: 발전국가는 지속되는가?” 박종민 편. 《민주화 이후 한국의 국가》, 233-262. 서울: 박영사.
- 이종수. 2010. “탈신공공관리(Post-NPM) 개혁 전략의 모색.” 《한국사회와 행정연구》 21(1): 29-47.
- 임혁백. 2009. “민주화 이후 한국 시민사회의 부활과 지속적 발전 : 동원적 시민사회에서 제도적 시민사회로의 전환과 신유목적 시민사회의 출현.” 《OUGHTOPIA》, 24(1): 137-169.
- 주진열. 2010. “2008년 글로벌금융위기의 법정책적 시사점.” 《경제법연구》, 9(2): 77-104.
- 지주형. 2009. “한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로.” 《한국정치학회보》, 43(4): 175-203.
- 진종순·장용진. 2010. “공직사회 유연근무제의 발전방안에 관한 연구.” 《한국인사행정학회보》, 9(3): 29-55.
- 대한민국학술원. 2020. 《학문연구의 동향과 쟁점: 행정학》.
- 인사혁신처·행정안전부. 2021. 《시간선택제공무원현황》.
- 행정안전부. 2010. 《고위공무원단 인사운영 매뉴얼》.
- \_\_\_\_\_. 2012. 《대한민국 정부조직변천사》.
- 행정자치부. 1998. 《대한민국 정부조직변천사》.
- e-나라지표 <https://www.index.go.kr/>. 검색일 2022년 9월 20일.



- Ahmed, Nahla M., & Aref, Alia Abdel H. 2019. "In transitional periods how does bureaucracy work steadily?" *Review of Economics and Political Science*, 4(2): 120-137.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Andersen, David Delfs E., & Krishnarajan, Suthan. 2019. "Economic Crisis, Bureaucratic Quality and Democratic Breakdown." *Government and Opposition*, 54(4): 715-744.
- Christensen, Tom, & Læg Reid, Per. 2008. "NPM and beyond-structure, culture and demography." *International Review of Administrative Sciences*, 74(1): 7-23.
- Colclough, Christopher. 1993. "Structuralism versus Neo-liberalism: An Introduction," In Christopher Colclough and James Manor (eds.), *State or Market?: Neo-liberalism and the Development Policy Debate* (pp.1-25), New York : Oxford University Press.
- Cumings, Bruce. 1998. "The Korean crisis and the end of 'late' development." *New Left Review* 30.
- Dahl, Robert A. 1963. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Duignan, Brian. 2019. "Financial crisis of 2007-08". *Encyclopedia Britannica*(<https://www.britannica.com/event/financial-crisis-of-2007-2008>).
- Evance, Peter, & Rauch, James E. 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.
- Frank, Elke. 1966. "The Role of Bureaucracy in Transition." *The Journal of Politics*, 28(4): 725-753.
- Gorton, Gary. 2019. "Financial Crisis," In Laurence B. Siegel and Luis Garcia-feijóo (eds.), *Ten Years after Reflections on The Global Financial Crisis* (p.6). CFA Institute Research Foundation.
- Heady, Ferrel. 1966. *Public Administration: A Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Harvey, David. 2005. *A brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford

- University Press.
- Heper, Metin, Kim, Chong L., & Pai, Seong-Tong. 1980. "The Role of Bureaucracy and Regime Types: A Comparative Study of Turkish and South Korean Higher Civil Servants." *Administration & Society*, 12(2): 137-157.
- Jenei, György, & Witte, John F. 2000. "The Role of The Bureaucracy in The Transition to Democracy." *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 22(4): 33-66.
- Kingsley, J. Donald. 1944. *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs, Ohio: The Antioch Press.
- Mihaiu, Diana M., Opreana, Alin, & Cristescu, Marian P. 2010. "Efficiency, Effectiveness and Performance of The Public Sector." *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 13(4): 132-147.
- Quah, Jon. S. T. 1993. "The Rediscovery of The Market and Public Administration: Some Lessons from The Singapore Experience." *Australian Journal of Public Administration*, 52(3): 320-328.
- Jreisat, Jamil E. 2002. *Comparative Public Administration and Policy*. New York: Routledge.
- Schmitter, Philippe C. 2012. "Retrospective Wisdom from Twenty-Five Years of Reflection on Transitions from and Consolidations of Democracy." <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/PCSRetrospectiveWisdom.pdf/>. 검색일 2022년 11월 23일.
- Schneider, Carsten Q., & Schmitter, Philippe C. 2004. "Liberalization, transition and consolidation: measuring the components of democratization." *Democratization*, 11(5): 59-90.
- Subramaniam, Vinod. 1967. "Representative Bureaucracy: A Reassessment." *American Political Science Review*, 61(4): 1010-1019.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Eco-nomic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wolf, Holger C. 1999. "Transition Strategies: Choices and Outcomes." *Princeton Studies in International Economics* 85, International Economics Section, Departement of Economics Princeton University.

«International Money Fund». 2020. [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH @WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD./](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/) 검색일: 2022년 10월 25일.

«Economic Freedom of the World(Fraser Institute)». <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset?geozone=world&year=1995&page=dataset&min-year=2&max-year=0&filter=1&countries=JPN,KOR,SGP,TWN,USA&sort-field=legalSystemsPropertyRights&sort-reversed=0/>. 검색일 2022년 11월 1일.

«Worldbank». <https://www.macrotrends.net/countries/KOR/south-korea/gdp-per-capita/>. 검색일 2022년 11월 1일.

## **Analysis of Change in the Bureaucratic Role According to Korea's Democratization and Economic Globalization: Focusing on Changes in Government Organizations and Public Personnel System**

Jaesun Wang

This study divided three periods of change: democratization in the 1980s, the economic crisis in the 1990s, and the global financial crisis in the 2000s. In each period, changes in bureaucratic roles were interpreted through changes in government organizations and public personnel systems.

As a result of the analysis, changes in bureaucratic roles in response to changes in each period were revealed. During the period of democratization, changes in roles emphasizing bureaucratic representativeness and public responsiveness first emerged. During the era of economic globalization, changes in roles emphasizing bureaucratic efficiency became more prominent. In spite of these changes, a continuing phenomenon was also found. The size of the bureaucracy continued to increase, except for some periods. This phenomenon indicated that although efforts were made to change the bureaucratic role to respond to environmental changes, there was also a tendency to maintain the stability of the bureaucracy.

※ Keywords: Democratization, Economic Globalization, Bureaucratic Role