

공무원 제도의 균열과 진화 II

지난 호 기획특집인 “공무원 제도의 균열과 진화 (정부학 연구 28권 3호 기획특집)”는 인사제도가 수용하는 환경 변화의 폭과 깊이가 과연 우리에게 어떤 질문을 던지고 있는지를 확인하기 위한 것이었다. 공무원 제도는 거시적 환경 변화의 산물이며, 경쟁적 인사 모형 간의 타협 과정이며, 다양한 유관 제도의 퍼지집합 형태로 존재한다는 점을 연구자들은 강조했다. 공무원 제도의 변화 과정은 크게 보면 전통적 공무원 제도가 보여주는 관료제적 가치에 대한 도전과 방어 과정이다. 이번 호 기획특집인 “공무원 제도의 균열과 진화 II”는 도전과 변화의 과정에서 공무원의 전문성을 어떻게 유지하고 책무성을 어떻게 확보할 것인가의 문제를 다룬다.

첫째 논문인 “공무원제도의 관료제화: 공무원들의 시각”은 한국의 공무원들이 지지하는 공무원제도는 전통적인 관료제 모형이나 신공공관리 모형보다 신베버 국가 모형에 가깝다는 점을 밝히고 있다. 신베버 모형은 법치국가의 전통에 바탕을 둔 베버 관료제를 기본 틀로 하면서 신공공관리 요소를 가미하여 운영되는 관료제 모형이다. 저자는 시장화나 정치화 등이 지칭하는 모호한 척도 대신 비교적 의미가 명확한 관료제화라는 전통적인 척도를 가지고 공무원들의 태도를 분석한다. 공무원의 전문성과 직결되는 성과와 실적의 요소를 수용하면서 인사제도가 변화하고 있었지만, 전통적인 요소를 배격하거나 대치하는 식의 변화는 아니라는 점을 분석 결과는 보여주고 있다.

둘째 논문인 “전문행정기관의 전문성과 자율성 강화를 위한 제언: 질병관리청을 중심으로”는 높은 수준의 전문지식이 요구되는 조직일수록 기존의 틀을 벗어난 유연한 인재 채용 제도가 필요하다는 점을 공무원들과의 면담을 통해 밝히고 있다. 특히 엽관제적 요소를 축소하는 것이 필요하다는 점을 강조한다. 저자는 정치적 관점과 당파적 입장을 벗어나 정보 처리 과정을 투명하게 하면서 피드백을 제공하는 것이 전문행정기관의 전문성을 확보하는데 필수적이라고 말한다. 이와 함께 데이터를 공개하면서 외부 의견을 적극적으로 수렴하고, 다층적 차원의 증거를 제시하면서 분석의 합리성을 높여야 한다는 점을 강조한다.

셋째 논문인 “독립행정기관에 대한 연구 : 독립성과 절차적 공정성, 전문성을 중심으로”는 독립행정기관의 정체성을 다루고 있다. 저자는 공무원과의 면담을 통해

2 「정부학연구」 제29권 제1호(2023)

독립행정기관의 독립성이 기관의 정체성을 뒷받침하는 핵심 요소이며, 독립성을 유지하려면 기관의 전문성이 확보되어야 한다는 것을 밝히고 있다. 특히 위원회의 전문성 못지않게 사무처의 전문성이 중요하며 절차적 공정성이 여기에 영향을 미친다고 봤다. 분석결과 중 흥미로운 사실 하나는 직무연계형 순환보직제가 오히려 전문직제보다 독립행정기관의 전문성 확보에 더 유리할 수도 있다는 점이다. 직위분류제 못지않게 계급제하에서도 전문성을 충분히 축적해나갈 수 있다는 점을 시사하고 있어서 앞으로 추가 연구가 필요하다.

넷째 논문인 “정부관료제 책무성의 다양성: 분석모형 개발과 적용”은 정부관료제를 단지 통제의 대상이 아니라 역량 제고를 위해 지원을 하고 자율성을 보장해야 하는 대상이라는 점을 강조한다. 정부관료제를 둘러싼 이해관계자가 다양하기 때문에 관료제에 대한 통제기제 혹은 책무성 형성 기제 역시 다양하다. 그런데 책무성 형성 기제들 간에는 부조화가 생기고 갈등을 일으키는 경우가 생긴다. 그리고 책무성 형성 과정에서 책무성의 결핍이나 과부하가 생긴다. 저자는 이러한 결핍과 과부하가 주인공인 국민과 대리인인 정부 모두에게 발생하며 그로 인해 공무원의 부정적 태도가 형성되고 정부에 대한 신뢰가 감소한다고 본다. 정치적 중립을 보장하며 정부관료제의 독립성을 유지하고, 역량을 높여나갈 필요가 있다는 점을 저자는 강조한다.

지난 호와 이번 호에 기획특집으로 투고되었던 논문들이 던지는 메시지는 분명하다. 시장과 정치의 영향력이 커지면서 관료제적 전통에 기반한 행정이 변하고 있다는 사실, 그리고 변화의 핵심 가운데 하나가 공무원 제도의 변화라는 사실이다. 시장주의 철학의 유입은 비록 전통적인 행정을 대치할만한 수준은 아니지만, 역량이나 성과의 개념을 강조하며 행정의 전문성에 대한 관심을 불러일으키는 데에는 커다란 기여를 하였다. 민주화와 지방선거를 통해 확대된 정치적 담론은 행정의 독주를 막는 정당성을 부여했지만, 한편으로는 행정의 전문성과 자율성을 훼손시키는 부작용도 낳고 있다. 공무원 제도의 변화 과정은 정치와 행정의 역학관계가 변하는 과정이다. 관리의 효율성과 문제해결의 효과성이 강조된 인사제도 패러다임이, 행정기관의 전문성과 자율성, 그리고 책무성을 강조하는 패러다임으로 변하고 있다는 것을 기획특집 논문들은 보여주고 있다.

윤건수