

공무원제도의 관료제화: 한국 공무원들의 시각*

박종민**

본 연구는 베버 관료제의 고용조건을 구분한 후 이에 대한 공무원들의 태도를 분석해 공무원제도의 관료제화에 대한 시각을 기술하며 이를 통해 공무원제도의 탈관료제화 개혁의 한계를 논의한다. 분석 결과 베버 관료제의 핵심 요소인 실적 충원과 경력 사다리를 담보하는 고용조건인 시험을 통한 채용, 고위직의 내부 충원, 연공 서열에 의한 승진 및 공법적 지위에 대해서는 지지가 높지만, 정년 보장과 측면 진입 금지에 대한 지지는 상대적으로 낮거나 반대가 높았다. 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 반대보다 많지만, 전문직업주의의 수준에 따라 다소 차이가 나타났다. 관료제화에 대한 지지가 높을수록 공익 지향성, 규칙 지향성, 집단 지향성이 높지만 그렇다고 시장 지향성, 규칙 변용성, 개인 지향성이 유의미하게 낮지 않아 공무원제도의 관료제화와 시장화의 공존 가능성을 시사하고 있다. 종합하면 한국의 공무원들이 선호하는 공무원제도는 법치국가의 전통에 바탕을 둔 베버 관료제를 기본 틀로 하면서 신공공관리 모형의 요소를 도입해 현대화하는 신베버 국가 모형과 가깝다고 할 수 있다.

주제어: 공무원제도, 베버 관료제, 관료제화, 탈관료제화, 신공공관리 모형, 신베버 국가 모형

* 본 연구에서 사용된 데이터의 수집에 도움을 연세대 한유성 교수, 아주대 김공록 박사, 그리고 심사자들에게 감사한다. 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5C2A03091302).

** 미국 University of California(Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 명예교수로 있다. 주요 관심 분야는 민주주의와 국가, 거버넌스, 관료제, 공무원제도 등이다(cmpark@korea.ac.kr).

I. 머리말

한국의 공무원제도(civil service system)는 민주화 이후, 특히 1990년대 말 경제 위기 이후 정부 개혁의 주요한 대상이었다(중앙인사위원회 2004; 정부혁신지방분권위원회. 2008; 박천오 2011; 박종민·윤건수 2015). 민주적 문책성의 가치를 중심으로 행정기구에 대한 정치적 통제를 강화하는 개혁이든 혹은 효율성의 가치를 중심으로 행정기구의 시장적 운영을 추구하는 개혁이든 정부 개혁은 적어도 외견상 공무원제도의 脫관료제화를 지향하였다고 할 수 있다(박종민·김지성·김현정 2022; Osborne & Gaebler 1992). 특히, 공공서비스를 보다 비즈니스처럼 만들고 민간부문의 관리방식을 사용해 효율성을 개선하려는 신공공관리 모형에 기반을 둔 인력자원관리 개혁은 공무원제도의 시장화를 통한 脫관료제화를 강조해 왔다(Dunleavy & Hood 1994).¹⁾ 본 연구는 개혁의 주요 이해 당사자인 공무원들의 공무원제도의 脫관료제화에 대한 태도를 다룬다. 공무원제도의 관료제화와 달리 脫관료제화의 지향점은 모호하다. 신공공관리 개혁의 맥락에서 탈관료제화는 시장화를 가리킬 수 있지만 민주화의 맥락에서 이는 정치화를 포함할 수 있고, 근대화 맥락에서 이는 전문직화(professionalization)를 반영할 수 있다(Park, Han & Chang 2023). 이러한 복잡성을 고려해 여기서는 공무원제도의 관료제화에 초점을 두고 이에 대한 공무원들의 태도 및 그러한 태도와 관련된 배경 요인과 성향을 다룬다. 본 연구에서는 운영적 차원의 공무원제도에 초점을 둔다. 운영적 차원의 공무원제도는 충원, 선발기준, 직무평가, 훈련개발, 성과평가 등 일단의 고용조건(terms of employment)을 포함한다. 이를 위해 본 연구는 기존의 이론적 및 경험적 연구를 통해 관료제화된 공무원제도의 주요 고용조건을 확인하고 이들 고용조건에 대한 공무원들의 태도를 분석해 공무원제도의 관료제화에 대한 시각을 기술하며 이를 통해 공무원제도의 탈관료제화 개혁의 한계를 논의한다.

II. 공무원제도의 관료제화: 이론과 개념

공무원제도의 관료제화가 의미하는 바를 구체화하기 위해 두 개념, 즉 공무원제도와

1) Pollitt & Bouckaert(2011)에 따르면 1980년대부터 1990년대 후반까지 공공관리 개혁 모형으로 신공공관리(New Public Management) 모형이 지배적이었고 이후부터 2000년대까지 신공공관리 모형과 더불어 신베버 국가(Neo-Weberian State) 모형과 신거버넌스(New Public Governance) 모형이 경쟁하였다.

관료제화에 대한 논의가 필요하다. 먼저 공무원제도(civil service systems)는 “국가 사무에 복무하는 인적자원을 동원하는” 제도를 가리킨다(Bekke, Perry & Toonen 1996). 공무원제도에 관한 연구는 다양한 차원에서 접근할 수 있다. 첫째, 운영적 차원의 연구는 충원과 경력 등 인사관리에 관심을 둔다. 둘째, 거버넌스 차원의 연구는 공무원제도를 둘러싼 제도배열과 관련된 집합적 결정에 관심을 둔다. 셋째, 입헌적 차원의 연구는 상징체계로서의 공무원제도의 역할에 관심을 둔다. 이처럼 공무원제도에 관한 연구는 추상적 수준의 규범과 원리로부터 구체적 수준의 인사관리 규칙까지 포함할 수 있다. 즉, 단순한 인사관리 규칙을 넘어 이들 규칙을 결정하는 제도 및 정당화시키는 원리와 규범까지 포함하는 것이다. 본 연구에서는 운영적 차원의 공무원제도에 초점을 둔다.

운영적 차원의 공무원제도는 기본적으로 채용, 보직, 승진 등 인사 혹은 고용제도와 관련된다. 즉, 충원이 개방적인지 혹은 폐쇄적인지, 선발기준이 경력 기반인지 프로그램 기반인지, 계급과 보수가 직위를 중심으로 하는지 사람을 중심으로 하는지, 훈련과 승진이 엘리트 중심인지 아닌지, 고정된 보수체계인지 실적 보수체계인지 등을 포함한다(McGregor & Solano 1996). 운영적 차원에서 공무원제도의 관료제화는 전통적 관료제와 관련된 고용조건(terms of employment)의 확대를 의미하고 공무원제도의 脫관료제화(post-bureaucratization)는 전통적 관료제와 관련된 고용조건의 축소 혹은 대체를 의미한다. 따라서 공무원제도의 관료제화 혹은 脫관료제화에 대한 태도를 분석하기 위해 전통적 관료제와 관련된 고용조건의 특징에 대한 논의가 필요하다.

베버의 관료제 논의 가운데 본 연구에서 주목하는 것은 지위 집단으로서 관료들의 직업적 지위와 성향이다. 베버의 근대적 관료제는 다음의 특징을 갖는 관료들로 구성된다(Weber, 1946; 1947). ① 그들은 공식 직무와 관련해서만 권위에 복종한다. ② 그들은 직무의 계층제로 조직되어 있다. ③ 각 직무는 법적 의미에서 권한 영역이 분명하게 규정되어 있다. ④ 충원은 자유로운 계약으로 이루어진다. ⑤ 후보자는 기술적 자격조건에 의해 선발된다. 이는 시험에 의해 검증되거나 혹은 기술훈련을 증명하는 학위증서에 의해 보장되거나 혹은 양자 모두를 사용해 이루어진다. 그들은 선출되지 않고 임명된다. ⑥ 그들은 금전적 고정보수로 보상받으며 대개 연금권을 갖는다. ⑦ 직무는 유일한 혹은 적어도 일차적인 직업이다. ⑧ 직무는 경력을 구성한다. 즉, 근무연수 혹은 업적 혹은 양자를 고려한 승진체계가 있으며 승진은 상관의 판단에 따른다. ⑨ 이들은 행정 수단의 소유권으로부터 완전히 분리된 상태에서 근무한다. ⑩ 이들은 직무 수행에 있어 엄격하고 체계적인 징계와 통제의 대상이다.²⁾

고용조건 차원에서 Bendix(1964)는 베버 관료제를 구성하는 관료의 특징을 다음

6 「정부학연구」 제29권 제1호(2023)

과 같이 요약하였다. ① 그는 계약에 따라 직위에 임명된다. ② 그는 자신에게 위임된 권한을 규칙에 따라 행사한다. ③ 그의 임명과 직무 배치는 그가 가진 기술적 자격에 따른다. ④ 그의 행정업무는 정규직이다. ⑤ 그는 정기적인 급여 및 생애 경력 지향의 정기적인 승진 가능성으로 보상된다. 관료제화의 과정은 이들 고용조건이 누적된 결과라고 할 수 있다. 이러한 특징의 근대적 관료제는 가산관료제와 구분된다. 즉, 이러한 특징을 갖는 관리들의 집단(a body of officials)이 근대 국가의 주요한 특징이라는 것이다.

국가 행정의 두 합리화 모형을 제시한 Silberman(1993)은 관료제화된 공무원제도의 고용조건을 특정하는 데 도움을 준다. 그는 국가 행정을 합리화하는 행정 엘리트의 충원 모형을 조직 지향 모형과 전문직 지향 모형으로 구분하는데,³⁾ 베버의 근대적 관료제와 관련된 엘리트 충원 모형은 조직 지향 모형과 가깝다(박종민 2021). 조직 지향 모형의 경우 고위직 임명기준이 있는데 이 기준은 조기의 공직 진입을 강조한다. 조기 진입을 위한 지원 자격과 충원에 제한이 있다. 지원자는 공식 교육과정을 이수하고 임용 전 도제 훈련을 받아야 한다. 조기의 공직 진입을 유인하려면 경력의 예측성이 보장되어야 하는데 이를 위해 고위직 임명을 조기에 진입한 사람들에게만 한정시킨다. 따라서 측면 진입이나 개방 임용이 최소화되고 근속기간의 사용 등 예측이 가능한 승진 형태를 취한다. 이러한 유인을 통해 고위직에 대한 적격성을 보장하면서도 일단 진입하면 고위직에 승진된다는 것을 담보해 준다. 이러한 유인 체계로 부처별 특화가 이루어지며, 한 부처에서 다른 부처로 이동하는 것은 경력의 비예측성을 수반하기 때문에 억제된다. 즉, 내부 승진과 연공 서열이 주요한 규범을 구성한다. 엘리트 충원 과정이 폐쇄적이지만 이는 단결심과 응집성을 높이는 기제라 할 수 있다.

최근의 경험적 연구는 이러한 이해를 바탕으로 베버 관료제와 관련된 고용조건을 구체화하고 있다. 먼저 전통적 관료제-후기 관료제 연속모형을 제시한 Demmke & Moilanen(2010)은 관료제화된 공무원제도의 일련의 특징을 열거한다. 그들이 사용한 기준은 공법적 지위, 경력 구조, 충원, 보수체계, 재직기간 체계를 포함한다,⁴⁾ 그들에

2) Fukuyama(2013)는 이들 가운데 ①-⑤ 및 ⑨가 근대 관료제의 핵심이라고 보았다.

3) Silberman(1993)에 따르면 전문직 지향 모형의 경우 전문직 교육 이수가 고위직 진입의 일차적 기준이다. 전문직 종사자들 혹은 전문직 진출을 위해 교육받은 사람들을 충원하기 때문에 조기 공직 진입을 유인할 필요가 없다. 승진 결정에 있어 연공 서열의 역할은 적고 고속 승진코스가 제공된다. 전문직 훈련을 강조하기에 공사 부문 간 이동과 역할 교류가 쉽다. 전문지식과 기술의 상호교환성은 부처 간 이동도 쉽게 하며 이는 조직의 경계를 낮추어 침투성의 수준을 높인다. 이 모형에서는 모든 직위에 대한 개방 임용이 일반적이다.

4) 경력 구조 항목은 경력 구조가 존재하는지, 경력 개발이 중앙에서 규제되는지, 진입이 맨 아래에서 이루어지는지, 중간/고위 수준의 다른 직위로 승진할 수 없는지를 포함한다. 충원 항목

따르면 공무원제도의 脫관료제화는 고용조건이 집권적 결정에서 분권적 결정으로 변화, 법령에 기반을 둔 거버넌스에서 계약 혹은 관리에 기반을 둔 거버넌스로 변화, 경력 시스템에서 직위 시스템으로 변화, 관리자에게 책임 위임, 민간부문 관행에 맞춘 보수 수준을 의미한다. 이의 미래 이미지인 관료제화된 공무원제도의 주요한 특징은 경력 기반 인사제도, 민간부문의 고용과 구분되는 공법 기반 고용조건, 인사관리의 집권화 등을 포함한다.

신공공관리 개혁의 맥락에서 Pollitt & Bouckaert(2011)는 전통적 공무원제도의 특징으로 다음을 열거한다. 첫째, 공무원은 정년이 보장된 경력직이다. 둘째, 공무원은 주로 자격조건 및 연공 서열에 따라 승진한다. 셋째, 공무원은 단일의 공무원제도에 속한다. 고용조건 차원에서 공무원제도의 특징적 고용조건은 공무원이 정년이 보장된 생애 경력직이고 승진이 연공 서열에 따른다는 것이라 할 수 있다. 이러한 폐쇄적 공무원제도에 대한 개혁 방향으로 그들이 열거한 것은 첫째, 경력이 덜 안정되게 하고 오직 일부에게만 정년 보장을 하며 고위직 공무원을 성과 계약을 통해 임기제로 임명하는 것이다. 둘째, 승진 결정에서 연공 서열이나 자격조건을 덜 강조하고 단기목표의 달성과 결과를 더 강조하며 보수와 승진을 성과와 연결하는 것이다. 특히 고위공무원 단의 경우 이를 적용하며 고위직 공무원의 충원을 쉽게 만드는 것이다. 셋째, 인사권을 분권화하는 것이다. 여기서는 단일의 공무원제도를 지양하고 일선 관리자가 각 기관이 직면한 상황에 부합하는 인사관리를 하도록 만드는 것이다.

OECD의 인적자원관리 조사는 경험적 차원에서 공무원제도의 관료제화와 관련된 고용조건을 확인하는 데 도움을 준다. 먼저 OECD 전략적 인적자원관리 조사(OECD 2009; 2010)는 충원 시스템 지표를 통해 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 경력 지향적인지 직위 지향적인지를 측정한다. 이 지표를 구성하는 다섯 가지 항목을 보면 공무원제도의 관료제화 혹은 脫관료제화의 속성을 파악할 수 있다.⁵⁾ 첫째 항목은 신규 임용방식에 관한 것인데 경쟁시험을 통해 특정 직군에 일괄 진입하는지 혹은 최소한의 학력 조건을 갖추고 특정 직위에 직접 지원해 면접을 통해 진입하는지 등을 평가한다. 둘째 항목은 실적임용의 보장 방법이다. 셋째 항목은 직위 배정에 관한 것인데 모든 직위가 내·외부에 개방되어 있는지 혹은 외부에 개방된 직위는 없고 밑에서 올라오는

은 특별 충원 조건이 있는지, 충원이 중앙에서 규제되는지, 민간부문의 경험이 무관한지를 포함한다. 보수체계 항목은 기본급이 법으로 정해지는지, 근무연수에 기반을 둔 보수체계인지, 성과에 기반을 두지 않은 보수체계인지를 포함한다. 재직기간 체계 항목은 종신 재직을 보장하는지, 해임이 어려운지, 고용보장이 민간부문과 다른지를 포함한다.

5) 여기서 직위 지향적이면 脫관료제화를 의미한다고 할 수 있는데 이는 정치화보다 전문직화 (professionalization) 혹은 시장화를 반영한다고 할 수 있다(박종민·김지성·김현정 2022).

지를 평가한다. 넷째 항목은 최고관리직, 중간관리직, 전문직, 비서직 및 기술 지원직에서 지난 5년간 외부 채용을 확대 혹은 축소하였는지를 평가한다. 다섯째 항목은 고위공무원의 충원 방식에 관한 것인데 경쟁시험을 통해 최초 임용된 후 고위직 그룹으로 관리되는지, 내부 승진을 통해서만 이루어지는지 혹은 모든 혹은 상당수의 고위공무원 직위가 외부충원에 개방되어 있는지 등을 평가한다.⁶⁾ 지표의 점수가 높을수록 직위 지향적인 인사제도이고 점수가 낮을수록 경력 지향적인 인사제도이다. 두 유형의 인사제도를 구분해 주는 요소는 경쟁시험을 통한 일괄 채용 여부, 내·외부에 개방된 직위의 범위, 고위공무원의 충원 방식 등이다. 즉, 시험을 통한 일괄 채용, 측면 진입 금지, 고위직의 내부 충원은 경력 지향 인사제도의 주요 특징이고 실적 기반 직위별 채용, 측면 진입 허용, 고위직의 개방충원은 직위 지향 인사제도의 주요 특징이라고 할 수 있다. 관료제화된 공무원제도는 경력 지향 인사제도와 가깝다고 할 수 있다.

또 다른 OECD 전략적 인적자원관리 조사는 인사관리에서 분권화(위임)의 수준과 개별화의 수준 두 차원을 교차시켜 세 가지 유형의 인사제도를 구분하였다(OECD 2004). 개별화의 수준은 인사관리가 개인에 따라 달라지는지를 평가하는 것이고 분권화의 수준은 인사관리 권한이 중앙인사기구에 있는지 혹은 부처나 그보다 하위 행정단위에 있는지를 평가하는 것이다. 전통적인 경력 지향(career-focused) 인사제도는⁷⁾ 분권화와 개별화의 수준이 모두 낮고, 직위 지향(position-focused) 인사제도는⁸⁾ 분권화와 개별화의 수준이 모두 높다. 혼합(hybrid) 유형인 부처 지향(department-focused) 인사제도는 분권화의 수준은 비교적 높지만, 개별화의 수준이 낮다.⁹⁾ 이들 인사제도의 특징을 요약하면 경력 지향의 인사제도에서는 공무원 충원이 경력 초기에 이루어지며

6) 지표와 구성 항목에 대한 상세한 설명은 박종민(2020) 참조

7) 경력 지향 인사제도의 주요 특징을 보면 진입은 경쟁시험이나 졸업증서를 통해 이루어지고, 종신고용이 보장되며, 평생학습보다는 양성훈련을 강조하고, 법정부적 경력을 강조하며, 유인으로 경력을 강조하고, 등급 수준과 직무 유형을 구분하고, 측면 진입이 거의 없으며, 인력자원관리의 강력한 중앙기구가 존재하고 공무원들 대한 관리가 집중되어 있다(OECD 2004).

8) 직위 지향 인사제도의 주요 특징을 보면 진입은 전문경력을 강조하는 특정 직위에 대한 충원을 통해 이루어지며, 종신고용에 대한 보장이 약하고, 구체적 직위에 대한 한시 계약이 많으며, 양성훈련보다 평생학습을 더 강조하며, 승진과 경력은 근무 기간보다 직위 및 직무와 연결되어 있고, 급전적 유인을 더 강조하며, 측면 진입이 일반적이고, 인적자원관리 중앙기구가 약하다(OECD 2004).

9) 부처 지향 인사제도의 주요 특징을 보면 부처 수준에서의 경쟁시험이나 졸업증서를 통해 진입이 이루어지고, 고용보장이 있으나 일부의 경우 협상이 가능하며, 양성훈련과 평생학습을 동시에 강조하며, 동일 부처에서의 평생 경력을 유인으로 강조하며, 급전적 유인이 증가하고 있고, 측면 진입은 거의 없으며, 인적자원관리 중앙기구가 약하거나 없다(OECD 2004).

일단 채용되면 정년이 보장된다. 공직 진입은 학력 혹은 시험에 따라 일괄 채용의 형태로 이루어진다. 승진은 개인에 부여된 등급 체계에 따라 이루어진다. 중간 수준의 경력직으로 공직에 진입할 기회는 제한적이며 고위직에 이르는 경력관리가 강조된다. 반면 직위 지향의 인사제도에서는 각 직위에 가장 적합한 후보자를 개별 선발한다. 이는 외부충원을 통해 혹은 내부 승진이나 전보를 통해 이루어진다. 개방 임용이 강조되며 측면 진입이 일반적이다. 한편 부처 지향 인사제도에서는 경력 지향 인사제도에서와 유사하게 공무원 충원이 경력 초기에 이루어지고 일단 채용되면 정년 때까지 원래 부처의 공무원으로 남아 있다. 그러나 경력 지향 인사제도와 비교해 인사관리 권한이 부처 혹은 하위 행정단위로 위임되어 있다. 전체적으로 보면 관료제화된 공무원제도는 경력 지향 인사제도 혹은 부처 지향 인사제도와 가깝다고 할 수 있다.

종합하면 고용조건 차원에서 공무원제도의 관료제화는 공무원이 어떻게 임용되고 승진되고 관리되는지에 따라 평가할 수 있다. 즉, 공무원이 공식적인 필기시험 제도를 통해 일괄 신규 채용되는지, 채용되면 고용이 안정되고 정년이 보장되는지, 최초 임용은 최하위 계급에서 이루어지는지, 측면 진입이 어느 정도 허용되는지, 고위직 승진이 주로 내부에서 이루어지는지, 고위직에 이르는 경력 사다리가 있는지 등에 따라 공무원제도의 관료제화의 수준이 다르다고 할 수 있다. 전술한 이론적 논의와 경험적 연구 결과를 고려해 본 연구에서 공무원제도의 관료제화는 공무원제도가 베버 관료제와 관련된 고용조건을 반영하는 정도로 보며 공무원제도의 관료제화에 대한 태도는 이들 고용조건에 대한 태도로 측정한다.

III. 데이터

본 연구에서 사용된 데이터는 2020년 8월 실시된 공무원 온라인 설문조사에서 수집된 것이다. 표본은 중앙부처 공무원을 대상으로 할당표집을 통해 구성하였다. 사용된 할당 틀은 최초 임용 시의 충원 방식과 직급을 기준으로 하였고 5급 공개경쟁채용(공채) 100명, 7급 공채 100명, 5급 이상 경력경쟁채용(경채) 100명, 6~7급 경채 100명으로 총 400명을 목표로 하였다.¹⁰⁾ 확률 표집이 아니기 때문에 표본의 대표성을 담

10) 선발 방식이 공채인 응답자 가운데서 4급은 0.5%(1명), 5급은 49.5%(99명), 6급은 5%(10명), 7급은 45.0%(90명)이었다. 반면, 선발 방식이 경채인 응답자 가운데서 4급은 0.5%(1명), 5급은 49.5%(99명), 6급은 17.5%(25명), 7급은 37.5%(75명)이었다. 4급 혹은 6급 공채라고 응답한 11명은 모순적이지만 실수로 현 직급을 언급했을 가능성이 있어 분석에 포

보할 수는 없다.

표본의 성별 구성을 보면 여성 35.8%, 남성 64.3%이다. 연령대를 보면 20대 5.8%, 30대 38.5%, 40대 39.0%, 50대 16.8%이다. 최초 임용 시 교육 수준은 학사 학위 이하 64.0%, 석사학위 23.5%, 박사학위 12.5%이고 조사 현재 교육 수준은 학사 학위 이하 53.0%, 석사학위 31.0%, 박사학위 16.0%이다. 최초 임용 시 53.3%가 국가기술자격법령 및 그 밖의 법령에 따른 자격증을 보유하고 있었다. 조사 현재 16.5%가 학회나 전문가 단체의 회원이었다. 공무원으로서의 재직기간은 4년 미만 27.3%, 5~8년 24.6% 9~14년 22.4%, 14년 이상 26.0%이다. 최초 임용 시 직급은 5급 이상 50.0%, 6~7급 50.0%이었고 조사 현재 5급 이상 61.3%, 6~7급 38.8%이었다.

Ⅳ. 공무원제도의 관료제화에 대한 태도

1. 태도 측정과 차원

공무원제도의 관료제화는 베버 관료제와 관련된 고용조건을 나타낸다. 따라서 그러한 고용조건에 대한 긍정적 태도는 공무원제도의 관료제화에 대한 지지를, 그에 대한 부정적 태도는 공무원제도의 관료제화에 대한 반대. 즉, 脫관료제화에 대한 지지를 각각 반영한다고 본다. 본 연구에서 다루는 베버 관료제와 관련된 고용조건은 기본적으로 임용, 승진, 경력, 정년에 관한 것이다. 앞서 논의된 내용을 고려해 공무원제도의 관료제화와 관련된 고용조건으로 시험을 통한 신규 채용(‘공무원의 신규 채용은 경쟁시험을 통해서 한다.’), 고위공무원의 내부 충원(‘고위공무원은 공무원들 가운데서 충원한다.’), 연공 서열의 승진(‘공무원의 승진은 근속연수와 연계한다.’), 특별법(공법적 지위) 적용(‘공무원의 고용조건은 특별법의 적용을 받는다.’), 종신고용(‘공무원으로 임용되면 남은 경력 동안 공무원으로 남는다.’), 측면 진입 금지(‘공무원의 신규 채용은 최하위 직급을 통해서만 한다.’)를 포함하였고 이들 6개 항목이 각각 “합리적인 인사제도에서 얼마나 중요한지 귀하의 생각을 1(전혀 중요하지 않음)에서 7(매우 중요) 사이에서” 선택하도록 하였다.

〈표 1〉은 이들 6개 항목을 대상으로 한 요인분석 결과이다. 결과에 따르면 이들 항

합하였다. 경제의 경우 5급이나 7급이 아닌 다른 직급으로도 임용이 가능하다는 점을 고려해 4급이나 6급도 분석에 포함하였다. 최종 분석 사례 수는 공채와 경제 공무원 각각 200명이다.

목은 하나의 요인으로 묶이지 않고 2개 요인으로 구분되었다. 이는 관료제 모형의 다차원성을 시사한다. 첫째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 특별법 적용, 시험을 통한 신규 채용, 연공 서열의 승진, 고위공무원의 내부 충원이다. 그리고 둘째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 종신고용과 측면 진입 금지이다. 연공 서열의 승진은 둘째 요인에서도 상당한 요인 적재량을 보였다. 공무원은 철밥통이라는 인식을 주는 고용조건인 종신고용과 측면 진입 금지가 다른 고용조건과 구분되어 나타난 것은 흥미로운 결과이다. 이 두 항목은 전통적 관료제의 폐쇄적 성격을 가장 극명하게 드러낸다고 할 있다.

첫째 요인은 베버 관료제의 주요 고용조건을 포함한다. Evans & Rauch(1999)는 베버 관료제의 주요 특징을 실적, 경력 및 보상으로 구분하고 베버주의(Weberianness) 척도를 개발하였다. 실적 충원을 구성하는 항목은 ① 시험을 통해 공직에 들어온 고위 공무원의 비율을 측정한 항목과 ② 공무원이 되는 데 있어 시험의 중요성에 대한 전문가 평가를 종합한 항목을 사용하였다. 그리고 생애 경력을 반영하는 항목은 ① 조사 대상 기관에서 고위공무원이 보낸 근무연수를 측정한 항목 ② 고등시험을 통해 공직에 들어온 사람들이 기대할 수 있는 승진 전망을 측정한 항목 ③ 민간·공공부문 활동을 번갈아 하면서 민간부문의 경력을 쌓는 관행을 측정한 항목을 사용하였다. 베버주의 척도의 주요 요소는 시험을 통한 실적주의 임용과 고위직에 이르는 경력 사다리의 존재라고 할 수 있다. 우리의 분석에서 첫째 요인에 묶인 시험임용과 고위직의 내부 충원 및 연공 서열에 따른 승진은 베버주의 척도의 구성요소와 유사하다고 할 수 있다. 경쟁시험을 통한 최초 임용과 근속연수와 연계된 승진은 비사인성(impersonality)을 강조하는 베버 관료제의 핵심적 특징이라고 할 수 있다.¹¹⁾ 고위공무원의 내부 임용과 연공 서열에 따른 승진은 조직 지향, 경력 지향 인사제도의 특징이라고 할 수 있다. 공무원의 공법적 지위를 강조하는 고용조건은 법치국가 전통의 근대 관료제의 주요한 특징이라고 할 수 있다(Pollitt & Bouckaert 2011). 이들 고용조건은 폐쇄주의와 구분되는 경력 지향 실적주의를 반영한다고 할 수 있다.

11) 경쟁시험이 주로 일반행정가를 채용하는 시험으로 이해되지만, 경제도 경쟁시험으로 이해될 수 있다. 공채가 불특정 다수를 대상으로 실시되고 경제 역시 특정한 다수를 대상으로 공개 경쟁을 한다는 점에서 차이가 없다.

〈표 1〉 공무원제도의 관료제화에 대한 태도: 차원

	제1요인	제2요인
특별법이 적용되는 고용조건	0.672	-0.159
경쟁시험을 통한 신규 임용	0.637	-0.037
근속연수와 연계된 승진	0.584	0.368
고위공무원의 내부 총원	0.502	0.283
종신고용(고용안정)	0.264	0.769
최하위 직급을 통한 최초 임용	-0.198	0.762

주) 수치는 요인 적재량을 0.4 이상은 볼드체 표시. 요인추출 방법은 배리맥스 회전의 주성분 분석.

2. 태도 패턴

〈표 2〉는 공무원제도의 관료제화를 반영하는 일단의 고용조건에 대한 공무원들의 태도를 보여준다. 표본의 대표성을 담보할 수는 없어 이러한 응답 패턴이 공무원 전체의 여론이라고 추론하기는 어렵다. 이러한 한계에 유념하면서 응답 패턴을 간단히 기술하기 위해 1점(전혀 중요하지 않음)에서 7점(매우 중요)의 응답 범주를 1~3점은 부정, 4점은 중간, 5~7점은 긍정으로 각각 부호화하고 긍정 퍼센트에서 부정 퍼센트를 차감하여 퍼센트 차이 지표(percentage difference index: PDI)를 계산하였다. 이 지표의 점수(최소 -100에서 최대 +100)는 각 고용조건에 대한 지지 혹은 반대의 우세를 나타낸다. PDI 점수 크기로 보면 시험을 통한 신규 채용(+80)에 대한 지지가 가장 높았고 다음은 고위공무원의 내부 총원(+58)이었다. 그보다는 낮지만, 비교적 높은 수준의 지지를 얻는 고용조건은 연공 서열의 승진(+29)과 특별법 적용(+26)이었다. 부정적 태도보다 긍정적 태도가 다소 많은 고용조건은 정년 보장/고용안정(+11)으로 나타났다. 한편, 부정적 태도가 긍정적 태도보다 압도적으로 많은 고용조건은 측면 진입 금지(-42)로 나타났다. 이러한 분석 결과는 관료제화된 공무원제도에 대한 공무원들이 태도가 전반적으로 긍정적임을 시사한다.

보다 구체적으로 고용조건별로 살펴보면 첫째 ‘공무원의 신규 채용은 경쟁시험을 통해서 한다’라는 항목에 대한 지지는 압도적이다. 긍정적 태도는 무려 86%에 이르고 부정적 태도는 단지 6%에 지나지 않았다. 문항의 ‘경쟁시험’이 전통적인 공채 시험만을 의미하는지는 분명하지 않다. 내용과 형식은 달라도 경제도 ‘경력경쟁시험’에 의존한다는 것을 고려하면,¹²⁾ 이 문항에 대한 반응은 반드시 필기시험만이 아니라 다양한 검증 방식을 통한 실적임용에 대한 태도를 반영하는 것일 수 있다. 그렇다면 분석 결

과는 자격조건에 대한 검증 방식이 어떠한 실적임용에 대한 지지가 압도적이라는 것을 시사한다.¹³⁾

둘째, '고위공무원은 공무원들 가운데서 충원한다'라는 항목에 대한 지지도 거의 압도적이다. 긍정적 태도는 무려 71%였고 부정적 태도는 단지 13%였다. 이는 타 부처 공무원과 경쟁하는 공모제도는 아니라 해도, 적어도 외부 민간과 경쟁을 허용하는 개방제도에 대해 공무원들의 반대가 광범하다는 것을 보여준다.¹⁴⁾ 이는 개방과 경쟁을 통한 직무와 성과 중심의 인사관리를 위해 설치된 고위공무원단이 형식화될 가능성을 시사한다.

셋째, '공무원의 승진은 근속연수와 연계한다'라는 항목은 성과에 기반을 둔 고속 승진을 제한하는 연공 서열의 승진을 가리킨다. 이에 대해 과반이 넘는 55%가 긍정적 태도를 보였고 26%만이 부정적 태도를 나타냈다. 긍정 비율이 부정 비율보다 2배가 더 많았다. 근무경력에 따른 승진제도에 대한 찬성은 인사관리의 개별화에 대한 소극적 시각을 반영한다. 연공 서열의 승진제도는 고성과자의 고속 승진을 어렵게 하고 저성과자의 근속연수에 따른 승진을 가능하게 한다는 점에서 성과관리를 저해할 수도 있다. 그러나 근속연수가 경험과 역량의 축적을 반영할 수 있다는 점에서 반드시 실적주의를 저해하는 것이 아닐 수 있다.

넷째, '공무원의 고용조건은 특별법의 적용을 받는다'라는 항목은 공적 고용이 사적 고용과 구분된다는 점을 강조한다. 이에 대해 거의 과반에 육박하는 48%가 찬성하였고 22%가 반대하였다. 긍정 비율이 부정 비율보다 2배가 더 많았다. 이는 국가 사무에 복무하는 공무원에 대해서는 특별한 지위와 보호가 수반되어야 한다는 인식이 상당히 남아 있음을 보여준다. 이는 공사를 구분하지 않는 신평공관리 모형에 기반을 둔 공무원제도 개혁에 부정적 시각이 상당함을 시사한다.

다섯째, '공무원으로 임용되면 남은 경력 동안 공무원으로 남는다'라는 항목은 종신 고용(lifelong employment) 혹은 고용안정을 강조한다. 이에 대해 43%가 긍정적 태도를 보였고 32%가 부정적 태도를 보였다. 찬성이 반대보다 10% 정도 많았지만, 1명 가운데 3명은 종신고용에 대해 부정적인 것으로 나타났다. 자의적 해고의 안전장치로

-
- 12) 국가공무원법 제28조 ①항은 '공무원은 공개경쟁 채용시험으로 채용한다'라고 규정한 후 제 28조 ②항은 '경력 등 응시요건을 정하여 같은 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 경쟁의 방법으로 채용하는 시험으로 공무원을 채용할 수 있다'라고 채용방식을 추가하면서 이를 '경력경쟁채용시험'으로 부르고 있다.
 - 13) 검증하는 능력이나 방식의 변화에도 불구하고 시험임용은 한국 공무원제의 핵심 요소라고 할 수 있다(박종민·윤건수 2018).
 - 14) 개방제 임용은 외부 민간과의 경쟁을 강조한다면 공모제 임용은 타 부처 공무원과의 경쟁을 강조한다. 따라서 '고위공무원은 공무원들 가운데서 충원한다'라는 문항에 대한 찬성은 타 부처 공무원이 아니라 공무원이 아닌 외부로부터의 충원을 반대하는 것으로 볼 수 있다.

14 「정부학연구」 제29권 제1호(2023)

구축된 고용안정의 극단적 형태인 종신고용은 공직을 철밥통으로 인식하게 만든 요소라고 할 수 있는데 이에 대한 태도는 긍정과 부정이 거의 비슷한 비율로 혼재해 있었다. 이는 공무원들 가운데서도 공무원이 평생직장(직업)이라는 관념이 더 이상 광범하게 수용되어 있지 않음을 시사한다.

끝으로 ‘공무원의 신규 채용은 최하위 직급을 통해서만 한다’라는 항목은 측면 진입(lateral entry)을 막는 조직 중심, 경력 지향 공무원제도의 특징이라고 할 수 있다. 이에 대해 21%만이 긍정적인 태도를 보였고 무려 63%가 부정적 태도를 보여 반대가 찬성보다 압도적으로 많았다. 현재도 5급과 7급을 통해 측면 진입이 이루어지고 있고 조사 대상자들이 5급과 7급을 통해 최초 임용된 공무원들이라는 점을 고려하면 이러한 결과는 의외가 아니다. 그러나 측면 진입에 대한 긍정적 태도가 모든 직급에서 외부 임용이 가능한 인사제도에 대한 지지를 의미하는 것은 아니다. 앞서 제시된 고위공무원의 내부 충원에 대한 찬성이 압도적이라는 결과는 이를 보여준다. 최초 임용에 개방된 직위의 범위에 따라 공무원제도를 구분한다면 완전 폐쇄형은 최하위 직급에서만 최초 임용이 가능한 제도이고 완전 개방형은 모든 직급과 직위에서 최초 임용이 가능한 제도이다(Dahlström & Lapuente 2017). 분석 결과는 공무원들이 지지하는 인사제도는 완전 개방형이나 완전 폐쇄형보다 측면 진입이 (고위직이 아닌 직위에서) 부분적으로 허용된 혼합형임을 시사한다.

〈표 2〉 공무원제도의 관료제화에 대한 태도: 항목별

	부정(A)	중간	긍정(B)	PDI
경쟁시험을 통한 신규 임용	6%	9%	86%	+80
고위공무원의 내부 충원	13	16	71	+58
근속연수와 연계된 승진	26	19	55	+29
특별법이 적용되는 고용조건	22	31	48	+26
종신고용(고용안정)	32	25	43	+11
최하위 직급을 통한 최초 임용	63	16	21	-42

주) 1점(전혀 중요하지 않음)에서 7점(매우 중요) 가운데서 1~3점=부정, 4점=중간, 5~7점=긍정. PDI=긍정 퍼센트-부정 퍼센트.

이들 6개 항목 가운데서 긍정적인 반응을 보인 총수를 계산해 공무원제도의 관료제화에 대한 종합적 지지의 정도를 측정하였다. 즉, 어느 항목에도 긍정적 반응이 보이지 않으면 0점, 모든 항목에 긍정적 반응을 보이면 6점으로 부호화하였다. 분석 결과에 따르면 중요하다고 한 항목이 6개 중 2개 이하인 응답자는 32%로 3명 가운데 1명

은 공무원제도의 脫관료제화를 지지한다고 할 수 있다. 반면 중요하다고 한 항목이 6개 중 4개 이상인 응답자는 46%로 거의 2명 중 가운데 1명은 공무원제도의 관료제화를 지지한다고 할 수 있다. 한편, 중요하다고 한 항목이 6개 중 3개인 응답자는 22%로 5명 가운데 1명 정도는 관료제화 혹은 脫관료제화에 대해 양면적 태도를 지니고 있다고 할 수 있다. 이러한 결과는 탈관료제 모형을 지향하는 공무원제도 개혁에 대한 공무원들의 저항이 잠재적으로 적지 않음을 시사한다.

전체적으로 보면 경쟁시험을 통한 신규 임용과 고위직의 내부 충원에 대한 지지가 매우 높고 연공서열의 승진체계와 사적 고용과 구분되는 공무원의 공법적 지위에 대한 지지도 여전히 높다. 베버 관료제가 강조하는 고용조건이 경쟁시험을 통한 실적임용과 고위직에 이르는 경력 사다리라고 본다면 분석 결과는 신공공관리 개혁의 압력에서도 베버 관료제와 관련된 고용조건에 대한 공무원들의 지지가 비교적 깊고 광범하다는 것을 시사한다.

3. 태도의 배경 요인

여기서는 공무원제도의 관료제화에 대해 누가 지지하고 반대하는지 인공사회학적 특성을 중심으로 분석한다. 앞에서 사용한 방법대로 공무원제도의 관료제화를 측정하는 6개 항목 중 4개 이상에서 긍정적 반응을 보이면 지지, 2개 이하에서 긍정적 반응을 보이면 반대, 그리고 3개에서만 긍정적 반응을 보이면 중립으로 각각 분류하였다. 그리고 지지 퍼센트에서 반대 퍼센트를 감하여 퍼센트 차이 지표(PDI)를 계산하였다. <표 3>은 분석 결과를 보여준다.

첫째, 공채와 경채 모두 경쟁 채용이지만 경채는 필기시험 중심의 일괄 채용방식을 탈피해 행정의 전문화를 추구하는 것이라 할 수 있다.¹⁵⁾ 따라서 경채 공무원들은 공채 공무원들보다 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 낮을 것이라 기대할 수 있다. 분석 결과에 따르면 공채 공무원의 52%가 관료제화를 지지하고 29%가 반대하는 것으로 나타났다. 반면, 경채 공무원의 41%가 관료제화를 지지하고 36%가 반대하였다. PDI 수치가 보여주는 것처럼 공채 공무원보다 경채 공무원 가운데서 관료제화에 대한 지지가 낮았다. 그러나 채용방식이 어떠하든 관료제화에 대한 지지가 더 많았다.

둘째, 학력에 따라 전문성의 수준에 차이가 있다고 보면¹⁶⁾ 박사 출신 공무원이 대

15) 국가공무원법 제28조 ②항은 경채 가운데서 다수인을 대상으로 하지 아니한 공무원을 채용할 수 있는 경우를 열거하고 있는데 이는 경채로 임용된 공무원을 모두 전문직 종사자로 간주하기 어렵다는 것을 보여준다.

16) 박사학위 공무원들은 전문직 교육과 훈련을 받은 것으로 볼 수 있다. 그리고 후술하는 전문직 단체의 회원이고 또 학회 참석 등의 활동을 하는 사람들은 전문직업주의가 높다고 할 수

졸 출신 공무원보다 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 낮을 것이라 기대할 수 있다. 분석 결과 총원 시 학력의 경우 박사학위 공무원의 40%가 관료제화를 지지하고 40%가 반대하였다. 반면 대졸 이하 공무원의 50%가 관료제화를 지지하고 31%가 반대하였다. 한편, 조사 시 학력의 경우 박사학위 공무원의 38%가 관료제화를 지지하고 41%가 반대하였다. 반면 대졸 이하 공무원의 48%가 관료제화를 지지하고 31%가 반대하였다. PDI 수치가 보여주는 것처럼 박사학위 공무원은 대졸 이하 공무원보다 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 낮았다.

셋째, 학회나 연구단체에 가입한 공무원들은 그렇지 않은 공무원들보다 전문성이 높아 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 낮을 것이라 기대할 수 있다. 조사 시 전문가 단체 회원인 공무원의 33%가 관료제화를 지지하고 41%가 반대하였다. 반면, 전문가 단체의 회원이 아닌 공무원의 49%가 관료제화를 지지하고 30%가 반대하였다. 전문가 단체에서 활동하는 공무원은 그렇지 않은 공무원보다 관료제화에 대한 지지가 낮았다.

넷째, 직급에 따른 차이를 보면 총원 시 직급이 5급 이상인 공무원의 44%가 관료제화를 지지하고 34%는 반대하였다. 반면, 총원 시 직급이 6~7급인 공무원의 49%가 관료제화를 지지하고 31%는 반대하였다. 한편, 조사 시 직급이 5급 이상인 공무원의 46%가 관료제화를 지지하고 33%는 반대하였다. 반면, 조사 시 직급이 6~7급인 공무원들의 47%가 관료제화를 지지하고 30%는 반대하였다. 총원 시 직급이든 조사 시 직급이든 5급 이상 공무원과 6~7급 공무원 간에 거의 차이가 없었다. 흥미로운 발견은 직급이 어떠한 관료제화에 대한 지지가 반대보다 많았다는 것이다.

다섯째, 나이는 사회화로 인한 가치관의 차이를 반영할 수 있다. 20~30대 공무원의 42%가 관료제화를 지지하고 37%가 반대하여 의견이 거의 양분된 것으로 나타났다. 한편, 40대 이상 공무원의 50%가 관료제화를 지지하고 28%는 반대하였다. 20~30대 공무원과 40대 이상 공무원 간에 차이가 있지만 그렇게 크지 않은 것으로 나타났다. 그리고 세대에 구분 없이 관료제화에 대한 지지가 더 많았다.

끝으로, 나이 변수와 중첩될 수 있는데 재직기간이 길수록 매몰 비용으로 변화에 소극적이어서 공무원제도의 脫관료제화에 대해 부정적일 것이라 기대할 수 있다. 공무원 재직기간에 따른 차이를 보면 10년 미만 공무원의 39%가 관료제화를 지지하고 36%는 반대하여 의견이 거의 양분된 것으로 나타났다. 반면 10년 이상인 공무원의 56%가 관료제화를 지지하고 26%는 반대하여 찬성이 반대보다 많았다. 재직기간이 오래된 공무원이 짧은 공무원보다 관료제화를 더 지지하는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 공무원제도의 관료제화에 대한 태도: 배경 요인별

		공무원제도의 관료제화				
		반대	중립	지지	PDI	(N)
채용방식	공채	28.5%	19.5%	52.0%	+23.5	(200)
	경채	35.5	24.0	40.5	+5.0	(200)
채용 시 직급	5급 이상	33.5	22.5	44.0	+10.5	(200)
	6~7급	30.5	21.0	48.5	+18.0	(200)
직급	5급 이상	33.1	21.2	45.7	+12.6	(245)
	6~7급	30.3	22.6	47.1	+16.8	(155)
채용 시 학력	학사	30.9	19.1	50.0	+19.1	(256)
	석사	30.9	29.8	39.4	+8.5	(94)
	박사	40.0	20.0	40.0	-0.0	(50)
학력	학사	30.7	21.7	47.6	+16.9	(212)
	석사	29.8	21.8	48.4	+18.6	(124)
	박사	40.6	21.9	37.5	-3.1	(64)
전문단체 가입	회원	40.9	25.8	33.3	-7.6	(66)
	비회원	30.2	21.0	48.8	+18.6	(334)
나이	30대 이하	36.8	21.2	42.0	+5.2	(193)
	40대 이상	27.5	22.2	50.2	+22.7	(207)
재직기간	10년 미만	36.2	24.6	39.2	+3.0	(232)
	10년 이상	26.2	17.9	56.0	+29.8	(168)

주) 반대(긍정적 반응이 6개 속성 중 2개 이하), 중립(긍정적 반응이 6개 속성 중 3개), 지지(긍정적 반응이 6개 속성 중 4개 이상). PDI=지지 퍼센트-반대 퍼센트.

전반적으로 보면 채용방식, 직급, 나이, 재직기간과 상관없이 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 반대보다 많았다. 특히, 공채 공무원, 6~7급 공무원, 40대 이상 공무원, 10년 이상 재직한 공무원 가운데서 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 높았다. 한편, 전문성이 높다고 할 수 있는 박사 출신 공무원이나 전문단체에 가입한 공무원 가운데서는 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 낮았다. 이들에게 있어 공무원제도의 脫관료제화는 정치화나 시장화보다 전문직화일 가능성이 크다(박종민·김지성·김현정 2022).

4. 태도 관련 성향 요인

베버 관료제에 관한 선행연구는 법적 지배하에서 관료들의 직업적 지위와 개인적 성

향은 행정조직에 의해 영향을 받을 수밖에 없음을 지적한다(Bendix 1977). 본 연구에서는 관료제화된 공무원제도와 관련된 세 가지 성향에 초점을 둔다. 첫째는 법과 규정에 따른 업무처리, 즉 규칙 준수에 대한 태도이다. 둘째는 계층적 집합체로서 조직에 대한 태도이다. 셋째는 공법적 지위를 반영하는 공의 지향성에 대한 태도이다. 공무원제도의 관료제화는 이러한 성향과 관련될 것이라 기대할 수 있다. 즉, 공무원제도의 관료제화를 지지할수록 규칙 지향적이고, 집단 지향적이고 공의 지향적일 것이라 기대할 수 있다. 혹은 규칙 지향적이고, 집단 지향적이고 공의 지향적일수록 공무원제도의 관료제화를 지지할 것이라 기대할 수 있다.¹⁷⁾ 분석 결과는 <표 4>에 제시되어 있다.

첫째, 규칙에 대한 성향을 살펴본다. 베버 관료제의 구조와 형식적 합리성은 관료들이 법에 따라 업무를 처리할 것을 요구한다. 형식적 합리성은 계층적 통제 시스템에서 형식적 구조와 절차에 대한 체계적인 준수를 가리킨다. 이는 근대적 관료제를 가산관료제와 구분시키는 특징으로 사적 연고나 정실 관계 혹은 정치적 영향력에 따라 업무를 처리하는 것을 최소화한다. 법과 규칙 준수는 구조가 관료들에게 기대하는 행태인데 이와 관련된 성향이 관료적 성격으로 개념화되지만, Merton(1940)이 지적한 바와 같이 이는 태생적 성격이 아니고 관료적 조직이 조성하는 성향이다. 근대 관료제는 규칙 기반의 조직이고 규칙 준수 성향은 비사인적 관료조직의 본질적 특성이라 할 수 있다. 그리고 민주주의에서는 정치적 통제와 제약으로 관료의 규칙 지향성은 더욱 강화된다(Wilson 1989). 본 연구에서는 규칙에 대한 태도를 규칙 준수 성향과 규칙 변용 성향으로 구분해 분석한다(DeHart-Davis 2007).¹⁸⁾ 규칙 준수 성향은 관료제화와 정의 관계를 보일 것이라 기대되지만 유연성을 반영하는 규칙 변용 성향은 관료제화와 부의 관계를 보일 것이라 기대되기 때문이다.

<표 4>에 제시된 것처럼 공무원제도의 관료제화에 대한 지지와 규칙 준수 성향 간

17) 공무원제도의 관료제화에 대한 지지를 측정하는 종합 지표는 6개 항목에 대한 점수를 단순 합하여 평균값을 계산해 구성하였다. 이는 긍정적 태도의 항목 수를 단순 고려한 지표보다 태도의 방향과 강도를 모두 반영하는 것으로 측정의 온전성을 높인다고 할 수 있다.

18) 규칙에 대한 태도를 측정하기 위해 다음의 문항을 사용하였다. ① 내가 좋아하지 않는 규칙 일지라도 나는 보통 그것을 지킨다. ② 규칙이 무의미하다고 생각되면 나는 그것을 피할 방법을 찾을 것이다. ③ 나는 규칙에는 목적이 있다고 생각한다. ④ 규칙대로 하지 않는 것이 일 처리를 쉽게 해주면 나는 그렇게 할 것이다. 각 문항의 응답 범주는 7점 척도로 0=전혀 동의 안 함, 1=동의 안 함, 2=약간 동의 안 함, 3=동의 안 함도 동의도 아님, 4=약간 동의, 5=동의, 6=매우 동의이다. 요인분석 결과 이들은 하나의 요인으로 묶이지 않았다. 첫째 요인에 일차 적재량을 보인 문항은 ①과 ③이고, 둘째 요인에 일차 적재량을 보인 문항은 ②와 ④이다. 본 연구에서는 이를 구분해 ①과 ③을 단순 합한 후 평균값을 구해 7점의 규칙 준수 성향 지표로 구성하였고, 같은 방식으로 ②와 ④를 묶어 규칙 변용 성향 지표를 구성하였다.

에 정의 상관관계가 있는 것으로 확인되었다. 즉, 공무원제도의 관료제화를 지지할수록 ‘좋아하지 않는 규칙일지라도 보통 그것을 지킨다’라는 주장이나 ‘규칙에는 목적이 있다고 생각한다’라는 주장에 동의해 규칙에 대한 긍정적 태도를 보여주었다. 한편, 유연성을 반영하는 규칙 변용 성향과 공무원제도의 관료제화에 대한 지지는 부의 관계가 아니라 정의 관계를 보이지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 공무원제도의 관료제화를 지지한다고 ‘규칙이 무의미하다고 생각되면 나는 그것을 피할 방법을 찾을 것이다’라는 주장이나 ‘규칙대로 하지 않는 것이 일 처리를 쉽게 해주면 나는 그렇게 할 것이다’라는 주장에 동의하지 않는 것은 아니다. 이는 공무원제도의 관료제화를 지지하는 공무원들도 규칙 변용에 대해 열린 시각을 갖고 있음을 시사한다.¹⁹⁾

규칙에 대한 양면적 태도는 행정남용을 막는 법의 역할에 대한 긍정적 인식과 행정재량을 막는 법의 제약에 대한 부정적 인식을 동시에 보여준다. 공무원제도의 관료제화를 지지할수록 법적 순응을 강조하지만 그렇다고 법이 행정업무에 대한 불필요한 제약일 수 있다는 점을 간과하는 것은 아닌 것으로 보인다. 이는 법률주의(legalism)와 관리주의(managerialism)가 베버 관료제에 기초한 근대화된 공무원제도와 공존할 수 있음을 시사한다(Christensen, Goerdel & Nichoson-Crotty 2011).

〈표 4〉 공무원제도의 관료제화에 대한 태도: 성향 요인별

공무원제도의 관료제화(1-7)		
규칙	규칙 준수	0.212**
	규칙 변용	0.041
관계	집단 지향	0.205**
	개인 지향	-0.070
관리	공익 지향	0.188**
	시장 지향	-0.052

주) 수치는 상관계수

**p<0.01

둘째, 조직에서의 인간관계에 대한 성향을 살펴본다. 베버 관료제의 고용조건은 관료들 가운데서 조직 지향의 집단주의적 성향을 조장한다. 고위직의 내부 임용은 조기 공직 진입을 강조하며 개방 임용이나 측면 진입이 최소화되면서 관료들의 조직에 대한

19) 분석 결과에 따르면 규칙 준수 성향과 규칙 변용 성향 간에는 약하지만 유의미한 정의 관계가 있었다. 이는 아마도 신공공관리 개혁의 영향으로 공무원들의 규칙에 대한 태도가 양면적 혹은 혼합적일 수 있음을 시사한다.

충성과 단결심 혹은 소속감이 강조된다. 이러한 행정조직에서 관료들은 개인주의 성향보다 집단주의 성향을 보일 것이라 기대할 수 있다.

유사한 논거에서 OECD 국가를 대상으로 한 연구에 따르면(박종민 2021), 계층주의 문화가 강한 곳에서는 경력 중심 인사제도가 일반적으로 발견되었고 계층주의 문화가 약한 곳에서는 직위 중심 인사제도가 자주 발견되었다. 한편, 개방적인 전문직 지향의 공무원제도가 직위 중심의 인사제도는 개인주의 문화가 약한 곳에서는 거의 발견되지 않았다. 이러한 맥락에서 보면 인사관리의 개별화 및 분권화에 대해 집단주의 성향이 강한 사람들은 부정적이고 개인주의 성향이 강한 사람들은 긍정적일 것이라 기대할 수 있다. 따라서 집단주의 성향이 강하면 공무원제도의 관료제화에 긍정적이고 개인주의 성향이 강하면 脫관료제화에 긍정적일 것으로 기대할 수 있다.

개인주의 성향과 집단주의 성향은 자아를 규정할 때 개인적 측면을 강조하는지 혹은 집합적 측면을 강조하는지, 개인적 목표가 집단 목표보다 우선하는지 혹은 그 반대인지, 개별화된 교환 관계를 강조하는지 혹은 공동체적 관계를 강조하는지, 규범보다 태도를 더 강조하는지 혹은 태도보다 규범을 더 강조하는지에 따라 구분한다(Triandis & Gelfand 1998).²⁰⁾ <표 4>에 보고된 분석 결과에 따르면 공무원제도의 관료제화에 대한 지지와 집단주의 성향 간의 관계는 유의미한 정의 관계가 있다는 것이 확인되었다. 즉, 공무원제도의 관료제화를 지지할수록 집단주의 성향이 높았다. 혹은 집단주의 성향이 높을수록 관료제화를 지지하였다. 한편, 공무원제도의 관료제화에 대한 지지와 개인주의 성향 간에는 부의 관계가 있지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 개인주의 성향이 높다고 공무원제도의 관료제화를 반대하거나 脫관료제화를 지지하는 것이 아닌 것으로 보인다.

지위 집단으로서 관료들의 응집성과 단체정신은 행정 엘리트인 고위직 층원과 관련된 다. 이를 담보하는 것이 고위직의 내부 임용 및 연공 서열에 따른 승진이라고 할 수 있다. 고위직의 개방 임용이나 고성과자의 고속 승진은 조직 지향성을 저해한다고 할 수 있다. 따라서 공무원제도의 관료제화는 고용조건 개별화보다 집단화, 분권적 결정보다는 집권적 결정을 조장해 개인주의 성향보다 집단주의 성향에 더 부합하는 것으로 보인다.

20) 집단주의 성향은 다음의 2개 문항을 사용하여 측정하였다: ① 내가 속한 조직이 내린 결정을 존중하는 것이 나에게 중요하다. ② 나에게 즐거움은 다른 사람들과 시간을 보내는 것이다. 개인주의 성향은 다음의 2개 문항을 사용하여 측정하였다: ① 나는 차라리 다른 사람들보다 나 자신에 의존하고 싶다. ② 다른 사람들보다 내 일을 더 잘하는 것이 중요하다. 각 문항의 응답 범주는 7점 척도로 0=전혀 동의 안 함, 1=동의 안 함, 2=약간 동의 안 함, 3=동의 안 함도 동의도 아님, 4=약간 동의, 5=동의, 6=매우 동의이다. 각 성향 지표는 구성 문항의 점수를 단순 합한 후 평균값을 구해 7점의 지표로 구성하였다. 분석 결과에 따르면 집단주의 성향과 개인주의 성향 간에는 약하지만 유의미한 정의 관계가 있었다.

셋째, 공공관리의 성격에 대한 성향을 살펴본다. 공직 에토스는 가치관을 포함하는 공무원들의 삶의 방식이라고 할 수 있다(Rayner, Williams, Lawton & Allison 2010). 이는 역동적 개념으로 시기와 맥락에 따라 달라질 수 있다. 전통적인 공직 에토스는 공익 지향적 관리를 옹호한다. 여기서는 공공부문이 사익을 추구하는 민간부문과 다르다는 것을 강조한다. 민간부문의 관리 가치와 원리를 도입하려는 신공공관리 개혁은 능률성, 소비자 주권 및 자유경쟁을 옹호해 전통적 공직 에토스를 약화시킨다.²¹⁾ 따라서 공사 구분을 강조하는 공무원제도의 관료제화를 지지할수록 공익 지향의 관리를 수용하고 민간부문의 관리 가치를 강조하는 시장 지향의 관리를 반대할 것이라 기대할 수 있다. 이러한 맥락에서 공무원제도의 관료제화와 관리 관련 공직 에토스 간의 관계를 살펴본다. 여기서 관리 관련 공직 에토스는 공익 지향적 성향과 시장 지향적 성향으로 구분한다.²²⁾

〈표 4〉에 제시된 분석 결과를 보면 공무원제도의 관료제화와 공익 지향적 성향 간에는 유의미한 정의 상관관계가 있었다. 관료제화를 지지할수록 공익을 추구하는 공직 에토스를 지지하는 것으로 나타난 것이다. 한편, 공무원제도의 관료제화와 시장 지향적 성향 간에는 부정적 관계가 있지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 공무원제도의 관료제화를 지지한다고 신공공관리 개혁의 논거에 명확히 반대하는 것은 아닌 것으로 나타났다. 즉, 공무원제도의 관료제화를 지지한다고 '민간부문 조직들은 공공부문 조직들보다 대중에게 서비스를 더 효율적이고 효과적으로 제공한다'라는 주장이나 '민간 관리기법을 채택하는 것은 공공부문을 운영하는 좋은 방법이다'라는 주장이나 '공공부문 조직에는 낭비가 너무 많다'라는 주장에 동의하지 않는 것은 아니다.

요약하면 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 높을수록 규칙 지향 성향, 집단주의

21) 신공공관리가 강조하는 공무원제도의 시장화는 시장적 원리를 반영하는 충원·경력 통제 방식의 확대를 가리킨다(박종민·김지성·김현정 2022). 시장적 통제 패턴은 자율과 경쟁 및 유인을 활용한 성과 기반 관리방식을 포함한다. 이러한 관리방식은 공공부문의 비능률과 낭비에 대한 비판, 규칙 지향성에 대한 비판에서 온다.

22) 공익 지향적 관리 에토스를 측정하기 위해 다음의 3개 문항을 사용하였다. ① 나는 공공부문은 이윤에 관심을 두지 말아야 한다고 믿는다. ② 나는 공공조직의 문화는 주로 고객/시민들을 돕는 데 관심을 두어야 한다고 생각한다. ③ 일반적으로 공공서비스는 지불 능력보다는 필요에 따라 제공되어야 한다. 시장 지향적 에토스를 측정하기 위해 다음의 3개 문항을 사용하였다. ① 민간부문 조직들은 공공부문 조직들보다 대중에게 서비스를 더 효율적이고 효과적으로 제공한다. ② 민간 관리기법을 채택하는 것은 공공부문을 운영하는 좋은 방법이다. ③ 공공부문 조직에는 낭비가 너무 많다. 각 문항의 응답 범주는 7점 척도로 0=전혀 동의 안 함, 1=동의 안 함, 2=약간 동의 안 함, 3=동의 안 함도 동의도 아님, 4=약간 동의, 5=동의, 6=매우 동의이다. 각 에토스 지표는 구성 문항의 점수를 단순 합한 후 평균 값을 구해 7점의 지표로 구성하였다.

성향 및 공익 지향 성향이 높았다. 반면 관료제화에 대한 지지나 높을수록 개인주의 성향이나 시장 지향이 낮았지만, 통계적으로 유의미하지 않았다. 흥미로운 점은 관료제화에 대한 지지가 높을수록 규칙 변용 성향이 유의미하지는 않지만 높았다는 것이다. 전반적으로 분석 결과는 베버 관료제와 관련된 고용조건이 관료적 행정조직에 의해 조성된 규칙 지향성, 집단 지향성, 공익 지향성과 관련됨을 보여준다.

V. 맺음말

공공관리 개혁에 관한 비교연구는 신공공관리 모형과 다른 모습을 보이는 유럽 대륙 국가의 공공관리 개혁을 신베버 국가(Neo-Weberian State: NWS) 모형으로 해석하였다(Pollitt & Bouckaert 2011). 이 모형은 신자유주의 및 신공공관리 개혁 압력에 직면해서 서구 국가들이 하나의 모형으로 수렴하기보다 각국의 역사와 전통에 따라 다른 모형으로 진화하고 있음을 보여준다. 신베버 국가 모형에서 베버(Weberian)의 측면은 국가의 역할, 대의민주주의의 역할, 행정법의 역할 및 특유한 지위와 조건의 공직 개념을 강조한다. 한편, 새로운(Neo) 측면은 규칙을 따르는 내부 정향에서 시민 요구에 부응하는 외부적 정향으로 이동, 시민과의 협의 및 직접 참여를 통한 대의민주주의의 보완, 자원 관리에서 절차에 따르기보다 결과를 구현하도록 관련 법의 현대화, 공무원이 법의 숙련자만이 아니라 전문 관리자가 되도록 공직을 전문화하는 것이 포함된다. 신베버 국가 모형은 법치국가에 기반을 둔 전통적인 관료제 모형을 기본 틀로 유지하면서 신공공관리 모형의 요소를 부가한 형태라 할 수 있다.

이러한 관점에서 보면 본 연구에서 발견된 한국의 공무원들이 지지하는 공무원제도는 전통적인 관료제 모형이나 신공공관리 모형보다 신베버 국가 모형에 가깝다고 할 수 있다. 베버 관료제와 관련된 고용조건 가운데 폐쇄성을 반영하는 정년 보장과 측면 진입 금지는 다른 고용조건들과 구분되는 것으로 나타났다. 이는 단일 차원으로 제시된 전통적 관료제의 고용조건들이 시대와 맥락에 따라 다르게 해석될 수 있음을 시사한다. 본 연구에서는 시험을 통한 채용, 고위직의 내부 충원, 연공 서열에 의한 승진 및 공법적 지위가 하나의 요인으로 묶였다. 이들은 베버 관료제의 핵심적 요소인 실적 충원(meritocratic recruitment)과 경력 사다리(career ladder)를 담보하는 것인데(Evans & Rauch 1999) 이들 고용조건에 대한 지지가 높았다. 반면 정년 보장에 대한 지지가 낮고 특히 측면 진입 금지에 대한 반대는 압도적이어서 고용을 덜 안정되게 하고 오직 일부에게만 정년을 보장하며 성과 계약을 통해 임기제로 임명하는 탈관료제

적 변화를 수용할 가능성을 시사한다.

전체적으로 공무원제도의 관료제화에 대한 지지가 반대보다 많지만, 젊은 공무원들과 재직기간이 짧은 공무원들 가운데서는 그 간격이 작았다. 한편 박사 출신 공무원들이나 전문단체 회원인 공무원들 가운데서는 공무원제도의 관료제화에 대한 반대가 지지만큼 혹은 그보다 많았다. 이는 공무원들이 가진 가치관, 투자한 매물 비용 혹은 획득한 전문직업주의에 따라 공무원제도의 관료제화에 대한 태도가 다를 수 있음을 시사한다. 공무원제도의 관료제화에 대한 지지와 성향 간의 분석 결과는 관료제화에 대한 지지가 높을수록 공익 지향성이 높지만 시장 지향성과는 무관해 공무원제도의 관료제화와 시장화의 공존 가능성을 시사한다. 관료제화에 대한 지지가 높을수록 규칙 지향성과 집단 지향성이 높지만 그렇다고 상황에 따른 규칙 변용을 반대하거나 개인 지향성이 낮지 않았다. 이 역시 공무원제도의 관료제화와 시장화의 공존 가능성을 시사한다.

분석 결과를 종합하면 한국의 공무원들은 철밥통으로 연상되는 정년 보장과 측면 진입 금지를 베버 관료제의 다른 고용조건과 구분하고 이들에 대해 유보적이거나 부정적인 태도를 보이면서, 시험 기반 실적임용, 고위직의 내부 승진, 연공 서열의 승진 및 특별법의 적용에 대해서 압도적 혹은 상당한 지지를 나타냈다. 즉, 폐쇄주의를 반영하는 고용조건 축소와 경력 지향 실적주의를 반영하는 고용조건 유지 지지하였다. 이렇게 보면 한국의 공무원들이 선호하는 공무원제도는 범치국가의 전통에 바탕을 둔 베버 관료제를 기본 틀로 하면서 신공공관리 모형의 요소를 도입해 현대화를 도모하는 신베버 국가 모형과 가깝다고 할 수 있다.

▣ 참고문헌

- 박종민. 2020. “공무원 인사제도의 유형과 차이: OECD 국가들의 경우.” 《정부학연구》, 26(1): 75-101.
- _____. 2021. “OECD 국가 공무원제도의 기원.” 《정부학연구》, 27(1): 189-217.
- 박종민 · 윤견수. 2015. “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속.” 《정부학연구》, 21(3): 35-63.
- 박종민 · 김지성 · 김현정. 2022. “공무원제도 비교연구: 이론, 개념 및 증거” 《정부학연구》, 28(3): 39-66.
- 박천오. 2011. “인사개혁의 변화(2005년과 2011년의 비교 연구): 중앙부처 공무원들의 인식을 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 10(3): 1-22.
- 정부혁신지방분권위원회. 2008. 《참여정부의 인사개혁》. 서울: 대통령자문 정부혁신 지방분권위원회.
- 중앙인사위원회. 2004. 《공무원인사개혁백서》. 서울: 중앙인사위원회.
- Bekke, Hans A.G.M., Perry, James L., & Toonen, Theo A.J. 1996. “Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems.” In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. (pp. 1-10). Bloomington: Indiana University Press.
- Bendix, Reinhard. 1964. *Nation-Building and Citizenship*. New York: Wiley.
- _____. 1977. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Berkeley: University of California Press.
- Christensen, Robert K., Goerdel, Holly T., & Nichoson-Crotty, Sean. 2011. “Management, Law, and the Pursuit of the Public Good in Public Administration.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 125-140.
- Dahlström, Carl, & Lapuente, Victor. 2017. *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DeHart-Davis, Leisha. 2007. “The Unbureaucratic Personality.” *Public Administration Review* 67(5): 892-903.
- Demmke, Christoph, & Moilanen, Timon. 2010. *Civil Services in the EU of*

27. Frankfurt an Main: Peter Lang.
- Dunleavy, Patrick, & Hood, Christopher. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management." *Public Money & Management* 14: 9-16.
- Evans, 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.
- Fukuyama, Francis. 2013. "What Is Governance?" *Governance* 26(3): 347-368.
- McGregor, Eugene B. Jr., & Solano, Paul. 1996. "Data Requirements and Availability." In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. (pp. 42-64). Bloomington: Indiana University Press.
- Merton, Robert K. 1940. "Bureaucratic Structure and Personality." *Social Forces*, 18(4): 560-568.
- OECD. 2004. *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. GOV/PGC/HRM(2004)3. Paris: OECD.
- _____. 2008. *The State of the Public Service*. Paris: OECD.
- _____. 2010. *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments*. Paris: OECD.
- Osborne, David, & Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Park, Chong-Min, Han, Yousueng, & Chang, Yongjin. (eds.) 2023. *Civil Service Systems in East and Southeast Asia*. Abingdon: Routledge.
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rayner, Julie, Williams, Helen M., Lawton, Alan, & Allison, Christopher W. 2010. "Public Service Ethos." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 27-51.
- Silberman, Bernard S. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago:

University of Chicago Press.

Triandis, Harry C., & Michele J. Gelfand. 1998. "Converging Measurement of Horizontal and Vertical Individualism and Collectivism." *Journal of Personality and Social Psychology* 74(1): 118-128.

Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Free Press.

_____. 1947. *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York: Free Press.

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Bureaucratization of Civil Service System: From the Perspective of Civil Servants in South Korea

Chong-Min Park

This paper identifies key terms or conditions of public employment associated with Weberian bureaucracy and examines how Korean civil servants view them by utilizing on-line survey data. Analysis shows that Korean civil servants display higher levels of support for the career-oriented meritocratic nature of Weberian bureaucracy such as exam-based recruitment and internal promotion to senior posts but lower support for or opposition to its closed nature such as life-long employment and no lateral entry. It is also found that support for bureaucratization of public employment was positively related to public interest orientations, rule-following orientations, and collectivism but not negatively related to market orientations, rule-bending orientations, or individualism. These findings suggest that the bureaucratization of public employment is not necessarily incompatible with marketization of public employment. It is concluded that the civil service system supported by Korean civil servants reflects the neo-Weberian state model, a vision of modernized Weberian bureaucracy with some elements of New Public Management model.

※ Keywords: Civil service system, Weberian bureaucracy, Bureaucratization, Post-bureaucratization, New Public Management model, Neo-Weberian State model

