

한국 관료의 엘리트화 현상에 대한 연구: 관료 나르시시즘의 조건으로서*

이병량**

이 연구는 한국 관료와 관료제를 이해하기 위하여 관료의 엘리트화 현상에 주목하였다. 관료 엘리트화 현상의 본질은 대중 혹은 국민과 차별·구분되어지는 존재로서 관료의 위상을 통해 확인할 수 있다. 이를 위해 이 연구는 한국 관료의 엘리트화 현상을 관료를 선발하는 과정과 결과를 통해서 그리고 관료들의 경제적 지위에서 규명하고자 하였다. 구체적으로 한국 사회에서 관료로 선발된다는 것은 보통의 사람, 즉 대중과는 구별되는 압도적인 지적인 능력을 확인 받는 과정이었다. 더구나 이러한 과정에 뛰어들기 위해서는 경제적인 조건의 뒷받침도 있어야 했다. 실제로 경제적 계층의 차이는 관료가 되기 위한 준비를 시작할지 여부에도 영향을 주고 있다는 사실도 확인하였다. 그리고 이와 같은 경제적 우위는 관료로서의 삶을 통해 더욱 공고화될 가능성이 있다는 점을 밝혔다. 이러한 관료의 엘리트화 현상은 관료 나르시시즘의 조건으로서 작용하는 것이기도 하다. 관료의 나르시시즘은 국민 혹은 대중과 구분되는 관료의 위상을 조건으로 하는 것이기 때문이다. 관료의 나르시시즘은 관료들의 국민의 요구와 능력에 대한 무지와 불신, 그리고 국민들의 구체적인 삶에 대한 공감 능력의 부재로 이어지게 된다. 이 연구는 국민의 의미에 대해 응답한 관료의 면담 내용을 통해 이런 논리적 연결이 현실로 이어질 충분한 여지가 있음을 드러내고자 했다.

주제어: 관료, 관료 나르시시즘, 엘리트

* 이 논문은 2017년 11월 24일 열린 한국조직학회 동계학술대회에서 같은 제목으로 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 행정이론, 문화정책 등이다(libertas@kyonggi.ac.kr).

I. 들어가며

한국에서 관료가 된다는 것은 어떤 의미가 있을까? 《대한민국 엘리트 코스》라는 한 공무원 수험 안내서의 제목은 이런 질문에 대한 대답의 한 방식으로 시사하는 바가 있어 보인다. 이는 공무원 시험의 통과를 ‘입신양명’과 연결시키는 한국의 전통과도 무관하지 않을 것이다. 한국 관료제의 전통을 추적한 박종민·윤건수(2014)의 연구에서 지적하듯이 관료의 선발 과정은 유교적 전통에서 엘리트에게 요구하는 능력을 시험하는 장인 동시에 시종일관 국가의 핵심 이슈가 될 정도의 중요성을 가지는 사건이기도 했다. 이러한 전통은 여전히 살아남아 관료의 선발은 국가의 차원에서 매우 중요한 과업으로 다루어지고 있을 뿐 아니라 개인의 차원에서도 ‘가문의 영광’을 운운할 정도의 생애사적 의미가 부여되고 있기도 하다.

이처럼 관료가 되는 것, 혹은 관료의 존재 자체를 엘리트의 의미와 연결시키는 접근은 낯선 것이 아니다. 그러나 이와 같은 접근에서 ‘엘리트’라는 용어가 지시하는 바는 다소 추상적일 뿐만 아니라 경우에 따라서는 ‘우수한’, ‘지적인’, ‘힘이 있는’, ‘높은 지위의’ 정도의 내용을 포괄하는 수식어로 쓰이는 것으로 보인다. 예를 들어 위에서 인용한 박종민·윤건수(2014)의 연구에서 나타나는 ‘엘리트 관료’라는 표현에서의 엘리트는 바로 그와 같은 의미를 담고 있는 것으로 해석된다. 이와 같은 엘리트라는 개념의 용례는 박동서(1985)의 연구에서도 그대로 발견되고 있다. 또한 그 보다 이전인 노정현(1979)의 연구에서도 ‘한국관료 엘리트’라는 표현으로 쓰이기는 했지만 비슷한 의미를 담은 용례가 눈에 띄기도 한다. 이와 같은 접근은 그리 흔한 것은 아니지만 이후 행정학 영역에서 이루어진 엘리트 관료 연구에서도 그대로 반복되고 있다. 이러한 연구들은 연구마다 조금씩 관점을 달리하지만 관료 중의 일부만을 대상으로 엘리트 관료의 충원 경로, 사회적 배경 등을 분석하고 있다.¹⁾

그러나 이 연구는 엘리트라는 개념을 구성하는 핵심적 요소가 ‘대중’과의 구분에

1) 예를 들어 행정엘리트라는 표현을 쓰고 있는 권경득·이현출(2001)의 연구에서 행정엘리트는 장·차관 및 1급 공무원이다. 이미 언급한 노정현(1979)은 관료 엘리트를 3급 이상 1급까지의 공무원으로 보고 있으며, 박동서(1985)는 엘리트를 “보다 영향력을 많이 가진 사람”로 정의하면서 1~5급 공무원을 엘리트 관료로 보고 있다. 사실 이러한 접근은 행정학 뿐만 아니라 정치학이나 사회학 등에서도 비슷하게 나타나고 있는데, 대개 이런 연구들에서 엘리트 관료는 장·차관 등으로 국한되고 있다(황중성, 1996; 노병만, 1997; 김두식, 2012; 김부태·이병환, 2015). 한편 주재현(1997)은 국가엘리트라는 표현을 쓰면서 대통령과 비서실장 등 그 측근, 각 부처 장관, 여당 간부를 분석의 대상으로 삼는다. 그에 따라 국가엘리트는 “집합체와 국가자원에 관련된 정책과 규제를 결정하고 집행하는 국가기관의 집행부서를 관장하는 이”로 정의된다.

있다는 점에 주목하고자 한다. 즉 엘리트 개념이 내포하고 있는 형용사적인 혹은 수사적인 의미는 근본적으로는 대중과의 차별성에서 파생되었다는 것이다. 이런 관점에서 엘리트 개념을 이해하게 된다면 엘리트 관료 대 보통의 관료를 구분하는 기존의 행정 엘리트 혹은 관료 엘리트 관련 논의와는 달리 관료가 되는 것, 혹은 관료의 존재 자체를 대중 혹은 국민과의 관계에서 바라볼 수 있는 가능성이 생긴다. 이 연구는 바로 이와 같은 관점에서 한국에서 관료의 존재 자체나 혹은 관료가 되는 것이 얼마나 대중 혹은 국민으로부터 멀리 떨어져 있는 혹은 멀리서 이루어지는 것인지 그리고 이 과정이 얼마나 뚜렷한 경향성을 지니고 있는지를 드러내고자 하는 시도이다. 더불어 이 연구는 이러한 한국 관료 엘리트화 현상의 귀결이 관료 혹은 관료제와 국민 혹은 대중과의 관계에서 어떤 의미를 지니고 있는지를 규명하고자 한다. 이러한 시도는 필자가 한국 관료의 병리 현상으로 주목하고 있는 관료 나르시시즘 개념과의 연관성 속에서 이루어질 것이다.

II. 이론적 논의

이 장에서는 이 연구에서 분석하고자 하는 한국 관료의 엘리트화 현상을 바라보는 이론적 관점을 제시하고자 한다. 이를 위하여 논의하고자 하는 개념은 관료의 나르시시즘이다. 이 개념은 이병량(2014)에 의해 제기된 것으로 관료 혹은 관료제의 병리현상에 대한 기존의 논의를 심화시키려는 의도를 담고 있는 것이다. 이 개념에 대한 소개와 더불어 관료 나르시시즘의 한 조건으로서 엘리트화 현상의 의미에 대해서도 논의할 것이다.

1. 관료의 나르시시즘 개념

나르시시즘이라는 개념을 인간의 심리적 상태나 경향을 설명하는 개념으로 정립한 프로이트(Freud, 2003b: 48)는 나르시시즘을 “자아(das Ich)를 향한 리비도 집중(Libidobesetzung)”으로 설명하고 있다. 프로이트는 이처럼 다른 대상으로 발현되지 않고, 자신에게만 집중되는 리비도는 병리적인 현상으로 보아야 한다면서 그런 의미에서 자아의 발전을 자신에 대한 리비도의 집중을 포기하고, 자신에 대한 사랑을 인간(인류, human objects)에 대한 사랑으로 대체하는 과정으로 보고 있다(Alford, 1988: 25). 이처럼 기본적으로는 개인의 심리적 특성이나 성향을 지칭하는 나르시시

증이 라는 용어를 사회적 실체로서 이해하는 관점, 즉 사회를 구성하는 특정 부분이 자기몰두적으로 변화하는 양상에 적용하여 설명하려는 시도는 신프로이트학파의 프롬(E. Fromm) 이후에 등장하고 있다(김종숙, 1997). 그 한 예로 경영학 혹은 경영학 분야의 조직행동연구에서는 나르시시즘을 조직행동에 영향을 미치는 성격의 한 유형으로 설명하는 연구가 이루어지고 있는데, Maccoby(2000)의 연구에 의해 촉발된 이와 같은 연구는 주로 나르시시즘을 리더십의 한 유형으로 보고 조직(기업)의 성과에서 나르시시즘적 리더십이 미치는 긍정적인 효과나 부정적인 효과를 함께 검토하고 있다. 이러한 논의는 나르시시즘적 리더십의 성과에 대한 실증적 연구로도 진전되고 있는 상황이다(Rosenthal & Pittinsky, 2006; O'Reilly III et al., 2014; 백기복, 2014). 이처럼 나르시시즘 개념은 정신병리학의 차원을 넘어서 인간의 행동을 설명하는 개념으로 사용되면서 다양한 양상으로 논의되고 있다.

이 연구에서 논의하고 있는 관료 나르시시즘 역시 나르시시즘이라는 개념을 관료 혹은 관료제를 이해하고자 하는 한 시도로서 관료제의 역기능을 병리, 보다 구체적으로는 심리적 병리의 차원에서 파악하고자 하고 있다. 이병량(2014)은 이를 위해 나르시시즘의 구성 요소를 자기관계적 측면과 타인관계적 측면으로 구분하여 정리하였다. 먼저 자기관계적 측면의 나르시시즘은 자신에 대해 보이는 병적인 자기 확신 혹은 자신이 하는 모든 행동이 절대 무해하다는 종교적 신념으로 나타나는 '거대자기(Grandiose Self)', 이와 같은 거대자기에 대한 부인으로 인해 촉발되는 나르시시즘적 분노, 자기에의 지속적인 좌절에 대한 심리적 대응으로서 자기 혐오, 그리고 자신이나 자신의 상황에 대한 정당화 기제로서의 특권의식으로 정리된다.²⁾ 이와 같은 자기관계적 측면의 나르시시즘은 자신을 둘러싸고 관계를 맺고 있는 타인과의 관계 속에서 확대 재생산된다. 이처럼 타인관계적인 측면에서 발현되는 나르시시즘의 요소는 자신이 모든 일에 능력을 발휘할 수 없을 뿐만 아니라 어떤 영역에서는 자신의 이상으로 능력을 보이는 사람이 존재할 수 있다는 사실을 수용하지 않는 태도, 자기 이외의 대상에 대한 변별 능력의 결여에서 기인하는 타인이나 자기 외부의 일 혹은 현실에 대한 공감적 이해 능력의 결여, 심리적으로 의존하고 있는 대상을 일정한 조건 하에서 급작스럽게 완전히 평가절하하고 자신을 이상화하는 경향, 자신의 병리적 상황에 대한 부인과 치료에 대한 저항 그리고 그에 근거한 자신에 대한 평가의 거부와 반성의

2) 여기서 특권의식은 나는 보통 사람과 다르며, 그렇기 때문에 내가 하는 행위는 보통 사람들과 같은 기준에서 다루어질 수 없다는 의미를 담고 있다. 이러한 심리적 상태는 보통 사람과 다른 자신이 하는 어떠한 일도 용인될 수 있어야 한다는 생각으로 이어진다. 이처럼 자신에게만 적용되는 특별한 기준을 요구하는 심리적 태도는 자신의 행동을 어떠한 상황에서도 합리화하고, 정당화할 수 있는 근거가 된다(Raskin & Terry, 1988: 890).

결여 등으로 요약될 수 있다.

나르시시즘 개념의 요소를 자기관계적 측면과 타인관계적 측면으로 구분하여 정리한 이병량(2014)은 이러한 요소들이 관료 혹은 관료제를 통해서 어떻게 발현되는지를 설명하고 있다. 우선 그는 관료들의 자기 성과에 대한 확신, 비판에 대한 분노에서 돌출되는 공격적 반응, '영혼 없는 관료'라는 표현에서 드러나는 자기비하 등을 관료 나르시시즘의 자기관계적 측면으로 설명하고 있다. 다른 한편으로 타인관계적 측면의 관료 나르시시즘은 관료제 외부 집단의 능력이나 역량에 대한 평가절하에 근거한 국민의 요구에 대한 무시, 국민의 구체적인 현실에 대한 변별 능력의 부재에서 비롯한 현실성을 결여한 정책 생산, 그리고 자신에 대한 평가와 진단의 거부, 그 논리적 귀결로서 반성의 결여 및 그로 인한 학습의 부재 등의 양상으로 나타나고 있는 것으로 요약하고 있다.

2. 관료 나르시시즘의 한 조건으로서 '엘리트화'의 의미

그렇다면 위의 논의에서 설명한 관료의 나르시시즘은 어떤 조건에서 발현하게 되는 것일까? 이러한 질문에 대해 이병량(2014; 2015)은 막스 베버(Max Weber)의 고전적인 관료제 이론에서 논의된 관료의 자격, 지위, 위상 등이 관료들의 나르시시즘적 행동으로 발현되는 조건이 될 수 있다는 점을 지적하고 있다.

관료제를 관료와 구분할 수 있을지에 대한 논란의 존재에도 불구하고 결국 관료제의 행위와 성과는 개별 관료들에 의존하게 된다는 사실을 부인할 수 없다.³⁾ 이런 점은 관료제가 개별적 관료로 구성되어 있는 행정 간부를 수단으로 하는 합법적인 지배의 한 형태라는 막스 베버의 정의에서도 확인할 수 있다(Weber[박성환], 1997). 그런데 잘 알려져 있듯이 관료제는 근대적 합리성을 조직을 통해 구현한 실체이기도 하다. 조직을 통한 근대적 합리성의 구현은 물론 일차적으로 관료제의 운영 원리를 통해서 가능해지는 것이겠지만 이는 당연히 관료의 자격, 지위, 위상에 대한 엄격한 요구를 수반하는 것이기도 하다.

3) 이창길(2012)은 이 문제에 대해 생각할 중요한 주제를 하나 던지고 있다. 관료제와 관료는 구분할 수 있는 것인가? 하는 그의 질문이 바로 그러한 것이다. 관료제로부터 관료의 탈일체화에 주목한 그는 관료의 감정과 감성은 다양한 방식으로 표출되어 나타난다고 한다. 그러나 동시에 관료제의 탈일체화를 제약하는 다양한 요인이 작용하고 있음도 지적하고 있다. 이병량(2017)은 이런 질문에 대해 관료 개개인의 감성 혹은 감정, 그에 근거한 행위의 존재 여부와는 다른 차원에서 관료제의 문제가 관료의 집합적인 행위를 통해 발현되고 있는 입장을 취하고 있다.

이와 같은 관료의 자격, 지위, 위상에 대한 엄격한 요구의 가장 핵심적인 요소는 관료가 대중들로부터 선출되지 않아야 한다는 점에서 발견된다. 이상적인 관료는 대중들의 생각이나 의견에서 자유로운 훈련된 전문가로서 직무의 정확한 수행이 가능한 지적 능력을 갖추고 전문 교육을 받은 자들 가운데 시험을 통해 선발되어야 하는 것으로 여겨진다⁴⁾(Weber, 1946). 관료에 대한 이와 같은 요구는 관료제가 자의성의 배제와 이를 보장하기 위한 수단으로서 규칙에 근거한 업무의 수행을 지향하는 운영 원리를 지니고 있다는 점에서 출발한다. 그런데 이처럼 관료제 운영 원리의 기본이 되는 규칙은 누구에게나 직관적으로 이해될 수 있는 것이 아니다. 또한 규칙을 활용 혹은 적용한다는 것은 또 다른 차원의 능력을 요구한다. 왜냐하면 규칙은 개념에 대한 정의와 개념과 개념 사이의 관계성을 포함하고 있기 때문이다(이병량, 2014). 따라서 규칙에 대한 지식은 학습과 이를 제공하는 전문 교육을 통해 제공될 수 있는 성질을 가지고 있다.⁵⁾ 이 같은 의미에서 관료제는 지식에 의한 지배를 의미하기도 한다(Weber[박성환], 1997). 따라서 관료가 될 수 있는 기회는 관료제의 운영 원리가 요구하는 지적 능력을 자격증이나 졸업장과 같은 공적 문서의 형식을 통해 성공적인 교육을 증명할 수 있는 사람에게 주어질 수 있는 것이다. 이에 더하여 관료로서의 자격은 이를 평가할 수 있는 합리적인 시험의 과정을 통해 조사되고, 이를 통과한 사람만이 관료로 고용될 수 있는 것이다(Weber[박성환], 1997).

이처럼 대중들로부터의 선택과는 무관한 관료의 선발 과정은 또 다른 의미에서 관료와 대중을 구별하게 한다. 즉 사람의 자격을 증명하는 졸업장을 비롯한 다양한 공적 증서는 그 자체로 관료가 되는 사람들은 대중과는 다른 능력을 지니고 있다는 사실을 보여주는 증거물이 되기도 하는 것이다. 더구나 이와 같은 자격을 갖춘 사람들과의 경쟁을 통해 시험의 과정을 통과하여 관료로 선발되었다는 것은 능력과 노력의 측면에 있어, 심지어는 행운의 측면에 있어서도 관료를 다수의 대중과는 구별시켜준다. 이를 통해 관료는 지배받는 대중과는 구분되는 사회적 위신을 지니게 된다(Weber, 1946). 또 한편으로는 시험에 의한 능력과 자격의 확인 과정은 관료 스스로에게 자신이 대중과는 무엇인가 다른 존재라는 자의식을 형성해주시기도 한다. 결국 관료는 이러한 과정을 통해 선택받은 인간이 된다(이병량, 2014).

4) 박종민·윤건수(2014)도 시험 성적 등 객관적 기준을 강조하는 실적주의 임용을 관료제의 합리성과 공적 성격을 담보하는 중요한 기제로 보며 실적주의에 근거한 관료의 임용과 충원을 중심으로 한국 관료제의 전통을 탐색하고 있다.

5) 위에서 언급한 박종민·윤건수(2014)의 연구도 비슷한 의미에서 관료제의 임용 방식과 교육제도의 연관성을 강조하고 있다.

이상에서 논의된 나르시시즘의 조건을 통해 이 연구가 그려내는 관료는 전문 교육을 받고, 시험을 통해 선발된 사람이다. 그렇다면 여기서 관료는 ‘엘리트’로 이해될 수 있다(이병량, 2014). 이와 같은 엘리트로서 관료는 ‘엘리트 관료’와는 구분되는 개념이다. 즉 기존의 연구들에서 공유하고 있는 영향력이 크고, 이를 통해 공동체의 운명에 영향을 미치는 중요한 결정에 영향을 미칠 수 있다는 의미에서의 엘리트 개념은 이 연구에서 지시하는 엘리트로서의 관료와는 다른 의미를 지닌다.⁶⁾ 구체적으로 말하자면 기존의 연구에서 ‘엘리트 관료’는 5급 공무원 시험을 합격한 후 정책 결정 업무를 하거나, 또는 그와 같은 경력을 축적하여 그 이상의 직위에 오른 집단을 의미할 수 있다. 그러나 이 연구에서 주목하는 엘리트로서의 관료의 위상은 대중, 즉 국민과의 관계에서 도출되고 있는 것이다.⁷⁾ 위에서도 이미 언급한 바 있지만 관료는 어떠한 직급에서, 어떤 임무를 수행하든 간에 대중들로부터의 구별된 자격과 능력을 인정받아 선발되고 이들이 집단을 이루어 공적인 업무를 수행한다는 점에서 동일한 위상을 지닌 집단으로 이해되어야 한다. 결국 이 연구에서 관심을 두고 있는 관료의 ‘엘리트화’는 상식적인 의미의 엘리트 관료에게만 적용되는 것이 아니라 관료 나르시시즘의 조건으로서 대중과의 구별이라는 의미에서의 관료의 엘리트적 성격에 기인하는 것이라는 입장을 견지한다.⁸⁾ 그렇다면 문제는 대중 혹은 국민과 구분되는 의미에서 관료의

-
- 6) 위와 같은 관점은 예를 들어 앞서 인용하였던 박동서(1985), 주재현(1997) 등에서 발견된다. 물론 엘리트로서 관료도 당연히 영향력이 크고, 공동체의 운명에 영향을 끼칠 수 있을 것이다. 그러나 이는 결과로서 그런 것이지, 그것이 엘리트의 개념을 일차적으로 구성하는 아니라고 본다.
- 7) 이와 같은 관점은 새로운 것이 아니라 엘리트 이론에서 기본적으로 공유되고 있는 것이다. 엘리트 이론의 선구자라고 할 수 있는 모스카(G. Mosca)는 차지하고라도 예를 들어 미헬스(Robert Michels[김학이 역, 2002])의 유명한 과두제의 철칙에 관한 고전적인 논의에서 엘리트의 존재는 일반대중과의 관계에서 논의되고 있다. C. 라이트 밀스(C. Wright Mills[정명진 역, 2013; 1958])의 엘리트 이론 역시 대중(the masses)을 공중(the public)의 개념과 엄밀하게 구분하기는 하지만 기본적으로 엘리트의 개념을 대중과의 대척점 선상에서 이해하고 있다.
- 8) 엘리트 개념을 이와 같이 대중과의 관계에서 규정하는 데 대해 지나친 단순화라는 지적이 존재할 수 있다. 예를 들어 위의 각주에서 인용한 C. 라이트 밀스의 경우도 사회를 지배하는 권력 집단으로서 파워엘리트(power elite) 개념을 제시하고 이들이 국가의 정책 결정 과정을 어떠한 상호 작용 속에서 지배하고 있는지를 설명하고 있다(이민재, 2016). 이렇게 엘리트를 권력 혹은 이를 통해 사회적 관계망 속에서 지배적인 지위를 차지하는 집단으로 보고 이들의 정책 결정 과정에서의 역할이나 이들의 상호 작용, 또 이들이 지배 엘리트 집단을 형성하는 과정을 분석하는 연구도 그리 흔하지 않지만 존재하고 있다(장세훈, 2010). 그러나 이 연구는 관료의 병리 현상을 나르시시즘이라는 개념으로 이해하고자 연구의 연장선상에서 지배받는 대중과 관료의 구분이 지나는 의미와 결과에 주목하고자 하였다. 이 연구는 엘리트 개념의 중요한 구성 요소이자 기본적인 전제 중의 하나가 엘리트와 대중과의 구분이라는 점에 주목하

‘엘리트화’가 논리적인 조건으로만 의미를 가지는지 아니면 현실에서 구체적인 형태로 발현되는지의 여부일 것이다. 다음 장에서는 한국 관료가 대중 혹은 국민들과 얼마나 먼 존재인지 또는 얼마나 멀어져가고 있는 존재인지를 드러내는 다양한 현상에 대해 검토하게 될 것이다.

Ⅲ. 한국 관료의 엘리트화 현상에 대한 검토

한국 관료가 대중 혹은 국민들로부터 어떻게 괴리되어 가는지를 검토하기 위해 이 연구는 두 가지 측면에 주목하였다. 그 하나의 측면은 관료의 선발 과정 자체이고, 다른 측면은 관료들의 경제적 지위의 측면이다.

1. 어떻게 선별해내는가?

국민이나 대중과 구분되도록 한다는 혹은 멀어지게 한다는 점에서 한국 관료의 엘리트화 현상이 가장 두드러지는 영역은 관료의 선발 과정이다. 잘 알려져 있듯이 한국에서 관료가 되기 위해서는 기본적으로 경쟁채용시험을 통과해야 한다. 그런데 이런 시험을 통과하는 것은 매우 치열한 경쟁에서의 승리를 의미하기도 한다.⁹⁾ 이런 점

여 엘리트 관료의 구체적 정책 결정 과정에서의 역할을 밝히고자 하는 기존의 연구들과 달리 관료의 ‘엘리트화’ 현상에 주목하고자 하였다. 향후 이 연구가 발전되어 관료의 나르시시즘이 구체적인 정책 결정 과정에서 어떤 결과를 낳게 되는지를 분석할 수 있게 된다면 파워엘리트 혹은 지배 엘리트 개념 등 보다 다각적인 엘리트 개념에 의존하여 논의를 진행시켜야 할 것으로 판단된다. 이론적 논의의 정교화를 위한 중요한 지적을 해준 익명의 심사위원께 감사의 뜻을 표한다.

9) 한국관료제의 전통을 분석하고 있는 박종민·윤건수(2014)의 연구는 공개경쟁을 통한 실적임용이 법률식과 사회과학적 지식에 대한 테스트를 기본으로 하고 있음을 지적하고 있다. 이는 필연적으로 이러한 지식을 공급하는 공·사립 교육기관의 발달과 밀접한 연관을 맺고 있을 것이다. 따라서 공무원 공개경쟁채용 시험의 과목이나 방법 등의 요소도 관료 선발 과정의 엘리트화 현상을 뒷받침해줄 수 있는 의미 있는 정보를 제공할 것으로 판단된다. 수많은 변화의 과정을 겪어 왔지만 현재도 기본적으로 서기직이라고 할 수 있는 9급 공무원 채용시험에도 행정학, 행정법 등의 과목이 기본 과목으로 포함되어 있다는 사실도 확인할 필요가 있다. 이러한 논란 때문에 9급 공무원 공개채용시험에는 2013년부터 선택과목으로 수학, 과학, 사회 등 고등학교 교과목이 포함되기는 했으나 이를 통한 고등학교 졸업생의 채용 효과는 거의 없는 것으로 나타나고 있다(《서울신문(인터넷판)》, 2017.11.30.). 그러나 이 연구에서는 이러한 논의를 본격적으로 진행하기 보다는 그 과정의 산물이 채용의 결과를 통해 반영되고 있음에 초점을 맞추어 논의를 전개하였다. 공개경쟁채용 시험의 과목이나 방법이 관료의 엘리트

가장 두드러지는 것은 5급 공무원 공개채용시험이다. 5급 공무원 공개채용시험을 합격한 관료를 대상으로 한 연구에서 이병량(2015)은 2009년에서 2013년까지의 5급 공무원 공개채용시험의 결과를 소개하고 있다. 그에 따르면 해당 기간 중 5급 공무원 공개채용시험 합격자를 한명이라도 배출한 대학은 41개에 지나지 않는데 그 가운데 해당 기간 중 매년 최소한 1명이라도 합격생을 배출한 학교는 14개에 그치고 있다는 것이다. 특히 세칭 명문대로 불리는 3개 대학의 합격생 수는 전체 1,306명 가운데 895명으로 68.53%에 달하고 있었다. 또한 해당 기간 중 매년 합격생을 1명이라도 배출한 14개 학교의 합격생 수는 1,172명으로 전체 합격생 수의 89.74%를 차지하고 있었다.

이와 같은 현상은 시간 범위를 어떻게 적용하더라도 비슷하게 나타나고 있다. 예를 들어 매년 가장 많은 합격생을 배출하고 있는 서울대학교의 합격생 수가 70명대로 대폭 감소한 2016년을 포함한 2012년에서 2016년까지의 5년을 보아도 이런 현상에는 큰 변화가 없었다. 한 고시전문 매체의 자료에 따르면 2012년에서 2016년까지 5급 공무원 공개채용시험 합격자를 한명이라도 배출한 학교는 47개로 위의 이병량(2015)의 연구의 41개 학교 보다 6개가 늘어난 것으로 확인된다. 그러나 그 가운데 해당 기간 중 매년 최소한 1명이라도 합격생을 배출한 대학은 변함없이 14개에 머무르고 있었다. 세칭 명문 3개 대학의 합격생 수는 전체 합격생 1,396명 가운데 895명으로 64.11%를 차지하고 있다. 이와 같이 합격자를 배출한 대학의 수가 지난 기간에 비해 6개가 늘면서 세칭 3개 명문대학의 합격생 비중이 4% 정도 감소한 것은 5급 공무원 공개채용시험 합격생의 분포가 넓어지는 것으로 해석될 수도 있다. 그러나 매년 1명이라도 합격생을 배출한 14개 대학의 합격생 수는 1,275명으로 전체의 91.33%에 해당하여 주요 대학들이 차지하는 비중은 더욱 확대되고 있는 점을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 행정고시(행정직) 대학별 합격자 수

순위	대학	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계
1	서울대	99	87	92	86	81	100	94	93	78	100	910
2	고려대	37	35	49	57	49	44	60	46	44	35	456
3	연세대	47	38	48	41	48	40	32	40	41	36	411
4	성균관대	11	15	16	14	16	9	16	15	18	26	156
5	한양대	6	7	3	7	7	14	19	11	21	16	111

화 현상에서 지니는 의미에 대해서는 별도의 연구를 통해 논의를 심화시킬 필요가 있을 것이라고 판단된다. 중요한 시사점을 지적해준 익명의 심사위원께 감사의 뜻을 표한다.

서울여대	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
경인교대	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
대구교대	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
진주교대	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
국민대	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
단국대	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
명지대	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
계명대	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
원광대	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
전통문화대	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
코넬대	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
총계											2676

출처: 교육관련 전문지인 《베리타스알파》와 고시관련 전문지인 《법률저널》 자료를 재정리함¹⁰⁾

위의 <표 1>은 2008년부터 2017년까지 최근 10년 동안 5급 공무원 공개채용시험의 출신대학별 최종합격자 수를 보여주고 있다. 이 표에 따르면 해당 기간 중 1명이라도 합격자를 배출한 대학은 52개 대학이다. 그러나 이 기간 중 매년 1명이라도 합격자를 배출한 대학의 수는 12개에 그치고 있다. 또한 이 기간 중 매년 평균 1명 이상의 합격생을 배출한 학교의 수 역시 21개에 그치고 있으며 매년 평균 2명 이상의 합격생을 배출한 학교도 15개에 머무르고 있다. 한편 세칭 3대 명문대가 전체 합격생에서 차지하는 비중은 전체 합격생 2,676명의 약 2/3를 약간 상회하는 1,777명으로 66.41%였다. 또한 이 기간 중 매년 1명의 합격생이라도 배출한 상위 12개 대학이 차지하는 비중은 전체 합격생 2,676명 가운데 2,409명으로 90.02%를 차지하고 있다. 이러한 결과를 바꾸어 말하자면 매년 합격생을 배출하고 있는 10여개의 대학을 제외한 나머지 대학에서 5급 공무원 공개채용시험 합격은 기껏해야 매년 한 두 명이 될까 말까한 요행에 가까운 일이 되고 있는 것이다. 결국 5급 공무원 공개채용시험 합격은 전국의 201개 4년제 대학 가운데 주요 3개 대학, 더 넓게 보아도 전체의 10%도 미치지 못하는 10여개 대학의 전유물이 되고 있으며 그와 같은 경향에 변화의 조짐은 전혀 나타나지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다.¹¹⁾

10) 5급 공무원채용시험 합격자의 출신대학은 공식적으로 집계하지 않으나 위의 전문지에서 집계한 자료가 신뢰성이 있는 것으로 받아들여지고 있다.

11) 전체 4년제 대학 가운데 12개 대학이 차지하는 비중은 5.97%이다. 그러나 여기에 역시 고등교육기관인 전문대학 138개를 포함한다면 전체 339개 가운데 12개는 3.54% 수준이다. 결국 지난 8년간 매년 한명이라도 5급 공무원 시험 합격생을 배출한 5% 미만의 대학이 전체 합격생 수의

그렇다면 역시 공개채용시험을 통해 선발하는 7급과 9급 공무원 공채의 경우는 어떨까? 채용 예정 인원이 5급 공무원의 경우보다 많고, 공식적으로 합격생의 대학 분포를 조사하지 않아 이들의 대학별 쏠림 현상을 확인하기는 힘들다. 당연히 7급과 9급 합격생의 경우는 합격생을 배출하는 대학의 분포가 5급 보다는 훨씬 넓을 것이다. 그러나 7급과 9급 공무원 공채의 경우에는 전체 응시인원 대비 채용 예정 인원의 비를 통해서 이들이 어느 정도 선별되었는지를 확인할 수 있다.

〈표 2〉 국가직·지방직 7급, 9급 경쟁률

		국가직		지방직	
		7급	9급	7급	9급
2010	응시자수(명)	32,174	105,911	22,815	128,972
	모집인원(명)	446	1,719	117	3,515
	경쟁률(%)	72.1:1	61.6:1	195.0:1	36.7:1
2011	응시자수(명)	35,386	105,085	23,812	126,974
	모집인원(명)	461	1,529	137	3,916
	경쟁률(%)	76.8:1	68.7:1	173.8:1	32.4:1
2012	응시자수(명)	36,022	114,534	25,809	129,122
	모집인원(명)	561	2,180	172	5,818
	경쟁률(%)	64.2:1	52.5:1	150.1:1	22.2:1
2013	응시자수(명)	43,857	147,161	25,066	163,149
	모집인원(명)	630	2,738	235	9,269
	경쟁률(%)	69.6:1	53.7:1	106.7:1	17.6:1
2014	응시자수(명)	34,324	117,684	26,046	169,425
	모집인원(명)	730	2,150	205	8,810
	경쟁률(%)	47.0:1	54.7:1	127.1:1	19.2:1
2015	응시자수(명)	33,877	141,718	33,527	128,686
	모집인원(명)	730	3,700	268	11,455
	경쟁률	46.4:1	38.3:1	125.1:1	11.2:1
2016	응시자수(명)	37,964	164,133	33,548	212,711
	모집인원(명)	870	4,120	275	11,366
	경쟁률(%)	43.6:1	39.8:1	122.0:1	18.7:1
2017	응시자수(명)	26,792	172,691	28,779	220,501
	모집인원(명)	676	4,910	222	10,315
	경쟁률(%)	39.6:1	35.2:1	129.6:1	21.4:1

출처: 사이버국가고시센터 자료실과 행정안전부 공지사향 자료를 재처리함

90%를 독점하고 있다는 사실이 확인된다. 대학 및 전문대학의 수는 교육부 홈페이지의 교육통계 항목의 자료에 근거한 것이다(<http://www.moe.go.kr/sub/info.do?m=040601&s=moe>). 기준연도는 2016년이다.

위의 <표 2>는 2017년을 포함한 지난 8년간 국가직 7급과 9급 공개채용시험과 지방직 7급과 9급 공개채용시험의 선발예정인원(모집인원), 응시자수, 그리고 경쟁률을 보여주고 있다. 이 표에 따르면 국가직 7급과 9급, 지방직 7급과 9급의 경쟁률은 2010년 이후 꾸준히 하락하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 경쟁률의 하락은 공무원을 지원하는 응시자 수의 감소를 통해서 나타난 것이 아니라 공무원 채용 인원이 늘어나면서 이루어진 것이라는 점을 확인할 수 있다. 특히 9급의 경우는 응시자 수가 2010년에 비해 국가직과 지방직 모두 대폭 늘어난 사실이 확인된다. 국가직의 9급의 경우는 2010년 105,911명이었던 응시자수가 2017년에는 172,691명으로 66,780명이 늘어 63.05%의 증가폭을 보였고, 지방직 7급의 경우는 2010년 128,972명이었던 응시자수가 2017년에 220,501명으로 91,529명이 늘어 증가폭이 70.97%에 달하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 경쟁률도 최소한 20대 1을 훨씬 넘어서고 있어 공무원이 되려는 경쟁이 매우 치열하다는 점을 잘 알 수 있다.

그 결과 7급과 9급 공무원 공개채용시험을 통과한 합격자의 학력 수준도 지속적으로 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 소위 하위직 공무원 합격자의 학력 인플레이션상으로도까지 지칭되고 있는 현상은 구체적으로 7급, 9급 공무원 공개채용시험 합격자 가운데 고등학교 졸업 이하의 학력인 합격생 수가 1% 수준에 머무르는 상황으로 드러나고 있다¹²⁾(《동아일보(인터넷판)》, 2007.05.12.). 이는 9급 공무원 공개채용시험 합격자 가운데 대학 재학 이상의 학력자의 비중이 50%를 넘은 1989년 이후 10여년 만인 2000년 이후 거의 변화 없이 유지되고 있다. 특히 이런 현상에 대한 문제의식으로 도입된 9급 공무원 공개채용시험에서의 고등학교 교과목의 선택과목 채택 역시 아무런 성과 없이 오히려 고등학교 졸업생 출신의 합격생 수는 더욱 줄어든 것으로 평가되고 있다(《서울신문(인터넷판)》, 2017.11.30.). 결국 이처럼 공무원이 된다는 것은 곧바로 중간관리직 직급에 오를 수 있는 5급뿐만 아니라 상대적으로 하위직으로 평가될 수 있는 7급과 9급까지도 매우 치열한 경쟁을 뚫어낸 우수한 인재를 선별하는 과정이 되고 있고, 실제로 그러한 결과로 이어지고 있다는 점이 확인되고 있다.

12) 이미 지적했듯이 공무원 공개채용시험의 합격자는 출신대학별로 구체적으로 조사되지는 않는다. 그럼에도 불구하고 전통적으로 9급 공무원 공개채용시험을 통하여 공무원이 되는 경우가 거의 없었던 소위 세칭 명문대학 재학생 혹은 졸업생의 9급 공무원 공개채용시험을 통한 입직 사례가 꾸준히 늘어나고 있는 것으로 각종 언론보도를 통해 확인할 수 있다. 특히 지방직의 경우에도 이런 사례가 꾸준히 나타나면서 지방직을 중심으로 한 보도도 꾸준히 이루어지고 있다. 대표적인 사례로 《원주신문(인터넷판)》, 2014년 11월 10일자 기사 “서울대, 이대출신 9급 공무원 시대”나 《영남일보(인터넷판)》, 2018년 4월 1일자 기사 “공무원 학력 인플레이션, 설 곳 없는 고졸” 등을 들 수 있다.

또 하나 주목할 만한 공무원 채용시험제도는 ‘지역인재추천채용제’이다. 이 제도는 지역균형발전과 지방대학의 발전을 목표로 도입된 공무원 채용제도에 있어 적극적인 평등실현조치의 대표적인 사례로 받아들여지고 있다(황보명훈 외, 2013; 이수영, 2017). 2005년 <국가공무원법>의 개정을 통해 도입된 이 제도는 최초에는 지방대학 졸업생 혹은 졸업예정자 가운데 학교장의 추천을 받은 후보자들 간의 제한적 경쟁을 통해 선발된 후보자를 6급 수습으로 채용하도록 되어 있었다. 그러나 이 제도는 이후 7급 공채와의 형평성 논란 등으로 2009년 이후 지역인재 7급 수습직원 선발로 전환되었고, 2013년부터는 특성화고·마이스터고 등 고등(기술)학교나 전문대학 졸업생을 대상으로 한 지역인재 9급 수습직원 선발제도로까지 확대되었다(황보명훈 외, 2013). 그런데 대학졸업생을 대상으로 한 7급 수습직원 선발 과정을 보면 학교장에게 추천을 받기 위해서는 졸업석차 비율이 학과의 상위 10% 내에 들어야 하고, 영어 능력시험과 일정 수준의 한국사자격시험을 통과하여야 한다. 그리고 이들 학교장의 추천을 받은 후보자들이 5급 공무원채용시험 1차 시험과 면접시험 등의 경쟁을 통과하여야 최종적으로 수습직원으로 선발될 수 있다. 또한 학교장의 추천 역시 무제한적으로 가능한 것이 아니라 대학의 규모에 비례하여 학교별 상한선이 제한되기도 한다.¹³⁾ 당연히 이와 같은 엄격한 추천과 선발의 과정은 이를 통과하기 위한 다양한 학교 내의 경쟁을 수반하는 것으로 적어도 해당 대학 혹은 지역 내에서는 매우 우수한 인재를 선별하는 과정을 동반하게 된다.

이와 같이 한국에서 관료를 선발하는 과정은 각급에서 또한 적극적인 평등조치의 실현의 영역에서 모두 매우 우수한 인재를 선별해내는 과정으로서 의미를 지닌다. 그리고 이러한 과정은 매우 치열한 경쟁을 동반하는 것으로 이를 통해 지적인 능력과 이를 축적하고 증명하기 위한 노력의 측면에서 대중과는 구별되는 위신을 획득하는 과정이기도 하다.

2. 얼마나 잘 살고 있는가?

위에서 살펴보았듯이 한국의 공무원 채용과정은 기본적으로 관료들을 적어도 지적 인 능력의 측면에서 대중들과 구별시켜주는 과정으로 의미를 지닌다. 그런데 이러한 과정은 경제적 측면에서 관료들을 대중들과 구별시켜주는 출발점이 되기도 한다.

13) 이러한 내용은 인사혁신처(2016)의 《2017년 국가인재 7급 수습직원 추천 매뉴얼》에 근거하여 정리하였다.

1) 관료가 되는 것의 경제적 의미

현재 한국에서 공무원으로 채용되는 것은 부모의 경제적 지위와 상당한 관계를 가지는 것으로 판단된다. 기본적으로 한국의 공무원 채용시험이 높은 지적인 능력을 축적하고 증명하기 위해 그에 상응하는 긴 준비 기간을 요구한다는 점에 그 이유가 있다. 거기에 공무원 채용시험을 통과하기 위한 높은 경쟁률 역시 이러한 준비의 기간을 더 한층 늘이는 또 다른 원인이 되기도 한다.

먼저 5급 공무원 공개채용시험이 경우를 살펴보면 직렬별로 다르지만 합격을 위해 적게는 30개월에서 길게는 50개월 이상의 준비를 필요로 하는 것을 알 수 있다. 관련 보도 자료에 따르면 2016년 5급 공무원 공개채용시험 합격자의 경우 가장 준비 기간이 짧은 직렬인 교육행정직은 32.8개월 수험 기간이 소요되었고, 가장 준비 기간이 긴 직렬인 일반행정(지역)은 무려 52.1개월의 수험 기간이 소요된 것으로 나타나고 있다(《법률저널(인터넷판)》, 2016.11.25.). 그러나 이와 같은 수험 기간은 합격자를 대상으로 한 것이고 불합격자까지 포함하였을 때, 5급 공무원 공개채용시험의 준비 기간은 평균 68개월을 넘는 것으로 조사되고 있다(《법률저널(인터넷판)》, 2016.05.20.). 또한 그 외의 공무원 공개채용시험을 위한 준비 기간도 5급 공무원 보다는 짧으나 상당히 긴 것으로 조사되고 있다. 2017년 국정감사를 통해 제출된 한 자료에 따르면 최근 3년간 공무원 시험에 합격한 1,065명을 대상으로 조사한 결과 이들이 공무원 시험 준비에 소요한 시간은 평균 2년 2개월인 것으로 나타났다.¹⁴⁾ 그러나 이런 조사 결과는 합격생을 대상으로 한 것이어서 실제 공무원 공개채용시험 준비를 위한 기간은 이 보다 더 길 것으로 추측된다.

그런데 이와 같이 긴 공무원 시험 준비 기간을 위해서는 당연히 경제적 투자가 필요하다. 여기에는 기본적으로 들어가는 주거비와 생활비 이외의 공무원 시험을 대비하기 위한 학원, 인터넷 강의 등의 사교육비와 교재비 등이 포함된다. 이런 비용의 지출 규모에 대해서는 조사마다 약간의 차이가 있지만 위에서 인용한 국정감사 자료에 따르면 월 평균 62만원이 지출되는 것으로 조사되었으며, 서울시청년활동지원센터 등(2017)의 보고서에 따르면 월 평균 83.6만원이 지출되는 것으로 조사되고 있다.

공무원 채용시험을 위한 이렇게 긴 준비의 기간과 경제적 투자의 필요는 공무원 시험을 준비하는 것 자체에 대한 진입 장벽으로 작동할 가능성이 있다. 이러한 사실은 가구소득계층별 미취업 청년의 특성을 실증적으로 분석한 정성미(2017)의 연구 결과

14) 이재정(2017) 《공시합격자 1065명 조사, 수험기간 월 평균 62만원 지출(보도자료)》, 2017. 10. 16.

에서도 그대로 나타나고 있다. 분석 결과에 따르면 공무원 시험을 포함한 시험을 준비한다고 하는 비중은 평균 소득의 60% 미만인 저소득층의 미취업자의 경우는 4.8%에 지나지 않는 반면 평균 소득의 200%를 초과하는 최상위층의 경우에는 24.4%로 나타나고 있다. 또한 저소득층의 대졸 이상 미취업자는 17.8%가 시험 준비를 하고 있는 반면 최상위층의 경우는 51.1%가 시험 준비를 하고 있는 것으로 나타나기도 했다.¹⁵⁾ 특히 청년 니트 가운데 저소득층의 경우는 4.5%만이 공무원 시험을 준비하고 있는 반면 최상위층의 30.8%가 공무원 시험을 준비하는 것으로 나타나고 있다고 한다.¹⁶⁾

이런 상황을 종합하여 볼 때 경제적으로 여유가 있는 계층의 출신은 한국에서 관료가 되는데 압도적으로 유리한 위치에 있고 실제로 경제적으로 하위의 계층은 관료가 되기 위한 시도조차도 거의 하지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 사실은 통계적인 연구는 아니지만 5급 공무원채용시험을 통과한 14명의 사무관과 면접을 실시한 이병량(2015)의 연구에서도 간접적으로 확인되었다. 그 연구에 따르면 면접 대상이었던 14명의 사무관 가운데 13명이 자신의 경제적 환경을 중산층 혹은 그 이상이라고 답했으며 그 가운데 한 명도 성장한 가정 형편이 어려웠다고 답하지 않았다는 것이다. 이처럼 한국에서 관료가 되었다는 것은 이미 경제적으로 평균 이상의 계층에 소속되었을 가능성이 높았다는 점을 의미하고 있다.

15) 관련한 흥미 있는 기사의 제목은 “취업설계, 강남부모들 1순위는 공무원”(《주간경향(인터넷판)》, 2013년 11월 5일자)이다. 기사에 따르면 한국에서 경제력과 그에 부합하는 교육열의 상징인 강남에서 명문외고, 명문대 글로벌 전형, 고위 공무원으로 이어지는 순서가 부모들이 희망하는 자녀들의 신중 경력 경로라고 한다. 또한 강남 부모는 아니지만 기사에서 인용된 명문대생 부모는 잘해야 50대에 쫓겨날 대기업 보다는 공무원이 낫다고 주장하기도 한다. 현실적으로 자녀들의 진로 결정에 중요한 영향을 미치는 부모들이 본인의 경험을 투영하여 공무원의 권력과 직업 안정성을 긍정적으로 평가하고 자녀들에게 공무원이 되도록 유도하는 일이 광범하게 나타나고 있기도 하다(《경향신문(인터넷판)》, 2016. 12. 06.). 권력과 안정을 동시에 추구하는 이와 같은 지향과 그에 따른 직로의 선택은 사회 현상이라고까지 할 수 있을 것인데 문제는 이를 실제로 준비할 수 있도록 부모가 경제적으로 지원할 수 있는가일 것이다. 본문의 통계에서도 볼 수 있듯이 부모가 경제적인 여건이 갖추어지지 않은 경우에는 공무원으로의 진로를 현실적으로 택하기 힘든 것으로 확인되고 있다. 따라서 부모의 경제적 지위는 공무원이 되는 사람의 경제적 지위와도 밀접하게 이어지는 것으로 판단할 수 있다.

16) 니트는 “취업자가 아니며, 구직활동을 하지 않고, 군복무나 정규교육기관의 학업, 육아, 가사, 간병의 이유가 아닌 사유로 노동시장에 진입하지 않는 청년”을 의미하는데 정성미(2017)에 따르면 한국의 니트는 절반 정도가 시험을 준비하고 있으며, 그 가운데 반이 공무원 시험을 준비하고 있다고 한다. 이런 의미에서 한국 노동시장의 특성을 고려한 니트의 구성요소에 대한 재고려가 있어야 한다고 주장하고 있다.

2) 관료의 경제적 지위

위에서 관료의 선발의 과정이 우월한 경제적 지위와 매우 밀접하게 연관성을 맺을 수 있다는 점을 살펴보았다. 그런데 관료의 경제적 지위의 우월성은 관료의 생활을 통해 점차 공고화될 가능성이 높아지는 것으로 보인다. 아래의 <표 3>은 청와대와 경제부처의 고위관료들의 재산 정도를 보여주고 있다.

<표 3> 청와대-경제부처 고위관료 재산 정도

분류	부채		자산		순자산	
	액수	배율	액수	배율	액수	배율
전체	32,845	4.9	175,966	4.9	143,121	4.8
국세청	33,842	5.1	152,995	4.2	119,153	4.0
국토교통부	24,842	3.7	152,836	4.2	127,994	4.3
금융위원회	27,409	4.1	393,580	10.9	366,171	12.4
기획재정부	45,858	6.9	195,259	5.4	149,401	5.1
대통령비서실	31,846	4.8	161,143	4.5	129,297	4.4

출처: 《세정일보》, 2017.10.29.

2017년 3월과 8~9월 정부에서 공개한 자료에 근거한 위의 표의 내용에 따르면 한국의 청와대-경제부처 관료들은 국민의 평균에 비해 평균적으로 4.8배 정도의 순자산을 소유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 이들 자산 가운데 부채 역시 금융부채가 아니라 대부분 부동산을 임대해주고 받은 임대보증금이라 일반적인 부채와는 다른 것으로 파악되었다. 또한 부채에 따라 차이가 있지만 적게는 평균 23,500만원에서 많게는 92,600만원의 예금을 보유하고 있기도 했다. 특히 이들 가운데 34.9%가 소위 강남3구에 주택을 보유하고 있는 것으로 확인되기도 했다(《연합뉴스(인터넷판)》, 2017.10.29.; 《파이낸셜뉴스(인터넷판)》, 2017.10.29.).

물론 이들의 경우는 한국에서 가장 성공한 관료들이기 때문에 보통의 관료들의 경제적 지위를 대표하는 것으로 볼 수는 없다. 그러나 통계에 따라 추정치가 다르지만 국가지표체계에 근거하더라도 2016년 하반기를 기준으로 전체 임금노동자의 32.8%

가 비정규직으로 고용되어 있는 상태라는 점을 감안했을 때, 관료가 되는 것은 정규직으로 안정된 급여와 각종 복지 혜택 그리고 연금을 받을 수 있는 질 좋은 일자리를 얻는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 그리고 관료들의 급여 수준 혹은 평생소득에 대해서도 논란은 존재하지만 충분한 경제적 안정을 누릴 수 있는 수준이라는 분석이 제기되고 있다. 예를 들어 한국납세자연맹의 분석에 따르면 한국 공무원의 평균적으로 약 8,853만원의 실질 임금을 받고 있으며 이는 근로소득자의 상위 7%에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 이는 인사혁신처가 밝힌 공무원의 기준 소득월액을 기준으로 한 연간 소득 6,120만원에 각종 복리후생 급여와 국가가 부담하는 연금부담금 등을 합한 금액으로 설명되고 있다¹⁸⁾(《조선일보(인터넷판)》, 2017.07.19.). 또한 윤상호(2017)의 최근의 연구에 따르면 7·9급 공무원 시험을 합격한 경우, 1,000인 이상 대기업에 취업한 경우 보다 재직 기간 28년 동안 승진을 3회 하는 것으로 보수적으로 가정하더라도 퇴직 누계 소득이 5,504만원이 높은 것으로 추정되는 것으로 분석되고 있다. 게다가 7·9급 공무원 시험을 합격하고 31년 동안 재직하면서 4회의 승진을 하는 경우는 1,000인 이상의 대기업에 취업한 경우에 비해서는 33,605만원, 1~49인 규모의 기업에 취업한 경우에 비해서는 78,058만원이 높은 퇴직 누계 소득을 기대할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

한국인의 삶에 가장 중요한 영향을 미치는 경제적 요소 가운데 하나인 주택 소유의 측면에서도 한국 관료들이 누리는 경제적 지위의 우월성은 확인된다. 통계청(2016)의 자료에 따르면 2015년 11월 기준으로 한국에서 주택을 소유한 가구의 비중은 전체 1,991만 1천 가구 중 1,069만 9천 가구로 전체적인 주택 보유 비중이 56.0%에 달하는 것으로 조사되고 있다. 그런데 2013년 실시된 안전행정부(2014)의 《2013 공무원총조사》의 결과에 따르면 한국의 공무원 가운데 주택을 소유한 공무원은 조사 대상 794,365명 가운데 539,518명으로 67.9%의 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 또한 이 조사의 결과 가운데 경제적인 측면에서 주목할 만한 것 중 하나는 한국의 공무원 가운데 노후생활을 준비하지 않는 경우는 5.1%에 그치고 있다는 점이다. 이는 통계청(2017)에서 실시한 《2017년 사회조사》의 결과에서 조사 대상의 34.6%가 노후생활을 준비하지 않고 있다고 답한 것에 비해 매우 낮은 수준이다. 또한 통계청의

17) e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477)의 비정규직 고용동향 항목의 자료에 근거하였다.

18) 인사혁신처가 발표한 공무원의 연간 소득을 기준으로 해도 이는 전체 근로소득자 가운데 상위 25% 수준인 5,085만원을 초과하는 1,000만원 이상 초과하는 액수이다. 전체 근로소득자 중 임금 수준은 고용노동부에서 운영하는 임금근로시간 정보시스템(<http://www.wage.go.kr/wage/wagesearch.jsp>)을 활용하여 확인하였다.

조사 결과에서 노후생활을 준비한다고 응답한 경우의 약 55.3%가 국민연금에 의존한다고 답한 반면 안전행정부의 조사에서 공무원의 43.6%만이 공무원연금을 1순위로 하고 있다고 답하기도 하였다.

이상에서 확인할 수 있듯이 한국의 관료는 경제적 측면에서도 적어도 평균적인 국민 혹은 대중과 비교했을 때 우월한 지위를 차지하고 있는 것으로 보인다. 결국 한국의 관료는 경제적으로 상위 계층에서 우월한 지적 능력을 바탕으로 경쟁에서 승리하여 관료가 되고, 또 관료가 되고 난 이후에도 경제적 지위를 유지하고 있는 것이다. 이러한 과정을 통해 관료는 국민 혹은 대중으로부터 점점 멀어지고 있는 것으로 보인다. 이러한 관료의 엘리트화는 현실에서 어떤 모습으로 나타나며 그것은 어떤 의미를 지니고 있을까?

IV. 관료 엘리트화 현상의 관료 나르시시즘으로의 귀결

이종범(1991)은 행정과 국민의 관계에 대한 다음과 같은 중요한 지적을 한다.

“행정이 국민에 대하여 느끼는 거리감은 없는 것으로 생각하는 것이 보통이다. 불신이라고 하면 사회적 불신이나 국민의 행정에 대한 불신을 주로 생각하지, 반대의 경우는 별로 중요한 것으로 취급되지 않고 있다. 그러나 행정의 국민에 대한 불신도 존재하며...행정이 국민에 대해 갖고 있는 불신은, 국민의 능력에 대한 불신 또는 무시성향과 국민의 규칙준수에 대한 불신으로 나누어진다.” (《국민과 정부관료제》)

이병량(2014)은 이와 같은 이종범(1991)의 논의를 이어받아 관료 나르시시즘의 타인관계적 양상으로 자신의 외부에 대한 무관심과 무시를 들고 있다. 병리 현상으로서의 나르시시즘은 원래 자신에 병적인 자기 확신에 기반한 ‘거대자기(Grandiose Self)’, 즉 자신의 생각이나 자신이 하는 일의 중요성에 대한 강조 혹은 자기가 하는 모든 행동이 절대 무해하다는 종교적 신념으로 발현된다(Freud, 2003a: 114-115; Kernberg, 2008: 299). 그런데 나르시시즘의 이와 같은 자기관계적 성향은 자기와 관계를 맺고 있는 타인과의 관계에서도 논리적으로 연결된 다양한 양상으로 이어진다. 자신의 외부에 대한 무관심이나 자기 이외의 대상에 대한 변별 능력의 결여는 바로 이처럼 ‘거대자기’에 대한 나르시시즘적 확신이 타인과의 관계에서 나타나는 양상이라고 할 수 있다.

그렇다면 나르시시스트로서 관료의 자기 외부에 대한 무관심이나 자기 이외의 대상에 대한 변별 능력의 결여는 어떻게 드러나게 될까? 우선 나르시시스트로서 관료는 국민 혹은 대중들의 능력을 믿지 못하고, 또 그들의 요구를 현실을 알지 못하는 주장으로 치부한다는 것이다. 이는 관료들이 지니고 있는 자신의 지적인 능력에 대한 확신이나 또한 자신이 보유하고 있는 정보의 우월성에 대한 믿음에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다(이병량, 2014). 특히 이는 대중들인 국민들의 능력에 대한 불신이나 무시와 연결되면서 더욱 증폭될 것이다. 또한 이병량(2014)은 관료들의 이와 같은 국민들에 대한 무시는 “관료제의 고객인 국민들에게 벌어지고 있는 일들이나 현실에 대한 미세한 변별 능력”과 “국민들이 느끼고 있는 감정에 대한 공감적 이해 능력”의 상실로 이어지게 됨을 지적한다. 그 결과 관료들에게 “국민들은 지배의 대상으로서 혹은 전체로서 집단으로서만 파악되고, 그들이 처한 구체적인 상황에 대한 고려”는 이루어지지 않게 된다는 것이다. 빈번하게 발견되는 현실성이 결여된 정책의 생산은 바로 이와 같은 관료의 국민들에 대한 나르시시즘적인 무관심과 변별 능력의 상실에 기인하는 것이다.¹⁹⁾

그렇다면 현실에서 이러한 일은 어떻게 나타나고 있을까? 이 같은 관료-국민과의 관계의 극적인 돌출은 2016년 7월 교육부 고위관료의 ‘민중은 개돼지’ 발언을 통해 드러났다. 국민들의 가슴에 큰 상처를 안긴 이 발언은 어떤 의미에서 지극히 개인적인 일탈로 치부될 수도 있을 것이다. 그러나 이와 같은 발언이 나타나게 된 배경에는 엘리트로서 관료가 그렇지 못한 국민 혹은 대중과의 사이에 두고 있는 머나먼 거리가 존재하고 있는 것으로 해석될 수 있다. 이와 같은 거리에 대해서는 이병량(2015)이 수행한 관료 나르시시즘의 원인에 대한 연구에서 이루어진 면담의 내용을 통해 고려해 볼만한 징후들을 발견할 수 있다.²⁰⁾ 14명의 사무관을 대상으로 실시된 당시의 면담

19) 이병량(2014)은 이러한 양상이 구체적으로 다운스(Downs, 1967)가 명명한 ‘슈퍼맨 신드롬(Superman Syndrome)’, 즉 관료제 외부의 요구에 귀 기울이지 않고, 정책의 실현가능성 등에도 신경을 쓰지 않고, 비현실적이고 거창한 정책을 만들어내는 현상으로 또는 소위 ‘탁상행정’이라고 지칭되는 현상으로 빈번하게 나타나고 있음을 지적하고 있다.

20) 000(2015)은 관료 나르시시즘의 원인을 탐색하기 위한 연구에서 2009년에서 2013년 사이에 5급 공무원공개채용시험을 통과하여 사무관이 된 14명(남성 6명, 여성 8명)과 면담을 실시하였다. 그리고 당시 연구의 주제와는 직접적으로 관계는 없지만 한편으로는 향후 연구를 위한 기초적인 조사로서, 다른 한편으로는 면담 대상 사무관들의 인간적인 면모를 이해하기 위하여 일관되게 그들에게 국민은 어떤 의미인가?라는 질문을 던졌다. 여기서 인용하는 발언의 내용은 당시의 면담 자료를 활용한 것이다. 참고로 예비 면담을 포함한 면담은 2013년 12월, 2014년 3월, 5월에서 6월, 그리고 8월 걸쳐 이루어졌다. 자세한 과정은 이병량(2015)의 연구를 참고하라.

에서 “당신들에게 국민은 어떤 의미인가?”라는 질문에서 면담 대상 사무관들은 다음과 같이 답하고 있다.

“국민? 다양한 사람들이겠죠? 그런데 많이 만나보진 못했습니다. 제가 만날 수 있는 사람들과는 다른 사람들이겠네요. 일의 대상과는 만날 기회가 없습니다.” - C 사무관

“공무원이 봉사해야 할 존재라고 생각합니다. 그런데 국민을 만날 기회는 별로 없습니다.” - D 사무관

“국민이 존재하기 때문에 공무원이 존재하는 거죠. 그런데 실체는 정의하기 힘들습니다. 대학동문이나 시험 동기들은 자주 볼 수 있지만 정책 대상을 만날 기회가 거의 없습니다. 현장의 중요성이 강조되지만 목소리를 듣기는 어렵습니다. 노력이 더 필요하겠지요.” - E 사무관

“국민은 기본적으로 힘들고 어려운 사람이라고 생각합니다. 그러나 만날 기회는 별로 없고 가장 많이 접촉하는 사람은 공무원들이지요.” - G 사무관

“국민은 봉사해야 할 대상이지만, 국민에게 봉사한다는 느낌은 별로 없습니다. 부딪힐 기회가 별로 없어서 추상적인 집단으로만 인식됩니다.” - I 사무관

위에서 인용된 내용을 보면 면담에 응한 대다수의 사무관들에게 국민들은 만나본 적이 별로 없고, 만날 기회도 별로 없는 존재였다. 막연하게 추상적으로 봉사해야 할 집단이라고 생각하지만 구체적으로 국민들은 와 닿지 않는 존재였다. 심지어는 정책 대상이 되는 국민들도 만날 기회가 별로 없다고 하였다. 그들이 주로 접촉할 수 있는 사람은 대학 동기나 시험 합격 동기, 혹은 공무원들이었다. 그렇다면 이들이 구체적으로 또 실제로 접하는 국민들은 자신과 비슷한 사람이 되지 않을까? 결국 이들은 국민들 보다는 자기와 비슷한 사람들과 어울리며 접촉하면서 비슷한 조건과 동기, 이해를 바탕으로 문제를 인식하게 될 가능성이 높아진다.

“국민에게 가는 경로가 너무 길니다. 국민을 위해 일해야겠지만 주어진 일을 완벽하게 한다는데 초점을 맞춥니다. 실제로 접하는 국민은 타 부처나 기업이 되겠지요.” - A 사무관

“국민은 잘 안 와 닿습니다. 접촉을 많이 하는 것이 아니니까요. 현실적으로는 정책 대상 집단, 즉 고객 집단이 분명하고, 어떤 집단을 우선할까하는 점을 많이 생각하게 됩니다.” - H 사무관

“이해관계자는 봤지만 국민을 본 적은 없는 것 같습니다. 추상적으로는 제대로 된 서비스를 제공해야 하는 대상이라고 생각합니다.” - J 사무관

“국민은 좀 막연한데, 서비스 대상으로 고객은 좀 와 닿습니다. 그런데 제대로 된

편의를 제공하지 못하는 느낌이 있습니다.” - K 사무관

“국민은 봉사해야 하는 대상인데, 만나본 적은 별로 없습니다. 약한 사람, 억울한 사람 그러니까 현실적으로는 민원인이 아닐까요?” - M 사무관

이런 상황에서 이들이 만나게 되는 구체적인 국민은 정책 대상 집단으로서 이해관계자나 고객 집단이 된다. 또 다른 측면에서 구체적인 실체로서의 국민은 민원인이 되기도 한다. 그런데 이러한 이해관계자나 민원인들에 대해서 그들은 무엇인가 시혜를 베풀어야 하는 집단으로 인식하고 있다. 이처럼 선의에서 출발한 국민들에 대한 감정은 죄책감의 형태로 표현되기도 하였다. 그러나 이러한 시혜의 대상으로서 국민에 대한 인식과 그들이 실제로 접촉하는 민원인에 대한 인식의 격차는 국민들과의 접촉에 대한 부정적인 태도로 나타나기도 하는 것으로 보인다. 또 다른 한편으로는 국민들과의 실제 접촉이 제한된 상황에서 언론을 통해 전달되는 추상적인 차원의 여론에 대한 강한 부담을 느끼고 있는 것으로도 드러나고 있다.

“국민이라면 일단 민원인이지요. 직접 접촉은 힘들고 바람직하지도 않다고 생각합니다. 편향될 수도 있으니까요. 언론을 통한 여론의 형태로 접촉하는데 여기엔 신경을 많이 씁니다. 바람직한 것은 통계나 데이터에 근거한 행정이라고 봅니다.” - L 사무관

“직접 만나면 친절하고 좋은 사람들인데 추상적으로는 부정적인 시각이 있습니다. 만나면 우리를 따뜻하게 보거나 싫은데 추상적으로는 우리를 싫어하는 집단으로 여겨집니다. 무섭기도 하고 신경도 많이 쓰이지요. 아마 언론의 역할이 커서 그렇지 않을까 합니다.” - N 사무관

결국 관료들에게 국민의 욕구나 필요, 고통은 언론을 통해 여과되어 전달되고 있으며 위에서 지적한 바 있듯이 그들이 실제로 접촉하는 이해관계자나 민원인들에 대한 인식에 기초하여 국민들과의 접촉 자체에 대한 부정적인 태도를 낳기도 하는 것으로 해석된다. 그 결과 아래와 같이 국민에 대한 규범적인 시각, 즉 국민이 주인이라는 기본적인 원리에 의문을 제기하기도 하거나, 혹은 현실적으로 관료-국민의 관계를 지도자-피지도자로 이해하는 시각으로도 연결되고 있는 것으로 확인된다.

“국민은 우리에게 일을 시키는 사람이고, 우리의 대장이지요. 그러나 실제로 그렇게 생각하는 사람은 별로 없을 겁니다.” - B 사무관

“동행자지요. 그런데 역할은 다른 것 같습니다. 공무원이 선장이라면 국민은 선원이라고 할까요?” - F 사무관

이처럼 관료들과 국민 사이에는 어쩌면 쉽게 이어지기 힘든 간극이 존재하는 것으로 확인되고 있다. 여기서 면담 내용을 인용한 사무관들은 이병량(2015)의 연구에서 정리되었듯이 공공에 헌신하고자 하는 강한 동기를 가지고 있었고 이를 실현하는 과정에서 부딪히는 다양한 장애들을 선의를 가지고 극복하려는 모습을 보여주었다. 그러나 이들은 국민들 보다는 자신과 같은 사람들 사이에 둘러싸여 있기도 했다. 그들이 구체적으로 만나는 이해관계자나 민원인은 어떤 의미에서 그들이 추상적으로 그리고 있는 국민의 상과는 상당한 거리를 두고 있는 것일 수 있다. 이러한 상황에 놓인 관료들이 다다를 수 있는 종착점이 국민의 요구나 주장에 대한 무시와 불신, 그리고 그들의 현실에 대한 공감 능력의 결여로 연결될 여지가 존재하는 것이 아닐까?

V. 마치며

이 연구는 한국 관료와 관료제를 이해하기 위한 한 시각으로서 관료의 엘리트화 현상에 주목하였다. 그리고 이 엘리트화의 본질은 대중 혹은 국민과 차별·구분되어지는 존재로서 관료의 위상에서 찾아야 한다고 보았다. 또 한편 이와 같은 관료의 엘리트화 현상은 관료 나르시시즘의 조건이기도 하다는 점을 확인하고자 하였다. 이를 위해 이 연구는 한국 관료의 엘리트화 현상을 관료를 선별하는 과정과 결과를 통해서 또한 관료들의 경제적 지위에서 규명하고자 하였다. 구체적으로 한국 사회에서 관료로 선발된다는 것은 보통의 사람, 즉 대중과는 구별되는 압도적인 지적인 능력을 확인 받는 과정이었다. 더구나 이러한 과정에 뛰어들기 위해서는 경제적인 조건의 뒷받침도 있어야 했다. 실제로 경제적 계층의 차이는 관료가 되기 위한 준비를 시작할지 여부에도 영향을 주고 있다는 사실도 확인하였다. 그리고 이와 같은 경제적 우위는 관료로서의 삶을 통해 더욱 공고화될 가능성이 있다는 점을 밝혔다. 관료들은 보통의 국민 혹은 대중 보다 의미 있는 구별이 가능할 정도로 잘 살고 있었다.

이러한 관료의 엘리트화 현상은 관료 나르시시즘의 조건으로서 작용하는 것이기도 하다. 관료의 나르시시즘은 국민 혹은 대중과 구분되는 관료의 위상을 조건으로 하는 것이기 때문이다. 이와 같은 관료의 나르시시즘은 관료들의 국민의 요구와 능력에 대한 무시와 불신, 그리고 국민들의 구체적인 삶에 대한 공감 능력의 부재로 이어지게 된다. 이 연구는 국민의 의미에 대해 응답한 관료의 면담 내용을 통해 이런 논리적 연결이 현실로 이어질 여지가 있음을 드러내고자 했다.

물론 이 연구를 통해 드러내고자 한 사실과 상황에 대한 해석은 논쟁의 여지가 있는

것이다. 이는 기본적으로 이 연구가 지니고 있는 한계에 기인한 것이다. 이 연구가 전제하고 있는 관료의 나르시시즘 개념은 이론적인 차원과 실증적 차원에서 충분히 검토되어 정제된 개념이 아니라 한국 관료제 혹은 관료에 대한 새로운 이해의 시도로 제기된 것이다. 개념과 관련된 논의에 대한 합의가 이루어지지 않은 상황에서 이 연구가 분석하고 있는 관료의 엘리트화 현상에 대한 논리 전개와 해석은 보다 진지하고 충분한 학술적 논쟁의 산물이어야 할 필요가 있다. 관료의 지적 우월성이나 경제적 우위에 대한 이 연구의 논리 전개에 대해 한국 시민사회 성숙의 정도를 고려해야 한다거나 관료 집단 전체로 일반화가 가능한가 하는 의문이 제기될 수 있다. 그리고 더 나아가 나르시시즘적 병리 현상을 관료 전체 집단으로까지 적용할 수 있는지에 대한 의구심에 대해서도 더 진지한 논의가 필요한 상황으로 판단된다. 이는 관료의 나르시시즘 연구가 최초로 앞으로의 과제로 제시한 쟁점의 문제의식과도 일맥상통하고 있다. 이는 이 연구가 앞으로의 심화 과정을 통해 해결해야 할 숙제가 무엇인지를 확인시켜준다.

그러나 이 연구는 한국의 관료 혹은 관료제를 새로운 각도에서 접근하여 이를 이론화하려는 시도의 연장선상에 있는 연구이다. 연구의 과정에서 한국의 관료 혹은 관료제에 대한 보다 의미 있는 논쟁이 이루어지기를 기대한다. 또한 이 연구가 국민들로부터 한국의 관료 혹은 관료제가 고립되고 있는 것인지, 아니면 한국의 관료 혹은 관료제로부터 국민이 고립되고 있는 것인지를 진지하게 논의하는 출발점이 되었으면 한다.

■ 참고문헌

- 권경득·이현출(2001) “정치권력 교체와 행정엘리트의 충원”. 《한국정책학회보》, 10(1): 117-140
- 김두식(2012) “한국의 행정엘리트: 역대정권별(초대정부-현 이명박 정부) 행정엘리트의 선발과 충원의 사회적 기반을 중심으로”. 《지역사회학》, 14(1): 171-208
- 김부태·이병환(2015) “한국 교육엘리트 충원의 특성 분석: 교육부 장·차관의 교육적 배경을 중심으로”. 《열린교육연구》, 23(3): 139-164
- 김종숙(1997) “신세대문화연구를 위한 패러다임으로서의 나르시시즘적 성격론에 관한 논의”. 《국민윤리연구》, 제37호: 411-434
- 노병만(1997) “김영삼정권 권력엘리트의 특성 분석”. 《한국정치학회보》, 31(2): 143-171
- 노정현(1979) “근대화와 엘리트론”. 《한국행정학보》, 13: 114-116
- 박동서(1985) “국정의 발전과 엘리트 관료의 양성”. 《행정논총》, 23(1): 1-17

- 박종민·윤건수(2014) “한국 국가관료제의 세 가지 전통”. 《한국행정학보》, 48(1): 1-24
- 백기복(2014) 《조직행동연구(제6판)》, 창민사
- 서울시청년활동지원센터·대학내일20대연구소·청년유니온(2017) 《2017 진입경로별 공
시준비 청년층 현황 및 특성 연구보고서: 답정너 사회에서 공무원 신분 갖기》
- 안전행정부(2014) 《2013 공무원총조사》
- 윤상호(2017) 《(KERI Insight) 공무원 시험이 퇴직 전 누계 소득에 미치는 영향》, 한국
경제연구원
- 이민재(2016) “제2 롯데월드 사업에서 나타난 대한민국의 정책 결정 과정: ‘파워 엘리트 이론’을 중심으로”. 《지리학논총》, 61, 62: 199-212
- 이병량(2014) “관료의 나르시시즘 연구”. 《정부학연구》, 20(1): 5-34
- _____(2015) “관료 나르시시즘의 원인에 관한 탐색적 연구”. 《정부학연구》, 21(1): 83-121
- _____(2017) “관료의 침묵과 자기 정당화”. 《한국정책연구》, 17(3): 65-82
- 이수영(2017) “우리나라 공무원 채용제도에 대한 진단과 개편방안 제언”. 《한국인사행정학회보》, 16(1): 25-49
- 이재정(2017) 《공시합격자 1065명 조사, 수험기간 월 평균 62만원 지출(보도자료)》,
2017. 10. 16.
- 이종범(1991) 《국민과 정부관료제(제3판)》, 고려대학교 출판부
- 이창길(2012) “관료제와 ‘관료’의 탈일체화: James Q. Wilson의 관점을 중심으로”. 《정
부학연구》, 18(3): 5-32
- 인사혁신처(2016) 《2017년 국가인재 7급 수습직원 추천 매뉴얼》
- 장세훈(2010) “지방자치 이후 지역엘리트의 재생산 과정: 철강도시 포항 사례를 중심으로”.
《경제와 사회》, 86: 162-198
- 전지용(2009) 《대한민국 엘리트 코스》, 데스크
- 정성미(2017) “가구소득계층별 미취업 청년 특성”. 《월간 노동리뷰》, 2017년 10월호: 7-21
- 주재현(1998) “권위주의 체제하 한국 국가엘리트의 정책추진 동기와 학습효과에 관한
연구”. 《한국정책학회보》, 7(2): 289-310
- 통계청(2016) 《행정자료를 활용한 2015년 주택소유통계 결과》
- _____(2017) 《2017년 사회조사결과》
- 황보명훈·장한나·윤기찬(2013) “한국 공무원 채용제도에 있어 형평성 분석”. 《한국지
방자치연구》, 14(4): 301-329
- 황종성(1996) “한국 정치엘리트의 구조 분석”. 《한국정치학회보》, 30(2): 141-163

- Alford, C. Fred.(1988) *Narcissism: Socrates, the Frankfurt School, and Psychoanalytic Theory*, New Haven and London: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Little, Brown and Company: Boston
- Freud, Sigmund(김명희 역, 2003a) “편집증 환자 슈레버-자서전적 기록에 의한 정신분석 (Psychoanalytische Bemerkung über einen autobiographisch beschriebenen Fall von Paranoia-Dementia paranoides)”. 《늑대인간(프로이트전집9)》, 열린책들
- _____ (윤희기·박찬부 역, 2003b) “나르시시즘 서론(Zur Einführung des Narzißmus)”. 《정신분석학의 근본개념(프로이트전집11)》, 열린책들
- Kernberg, Otto F. 2008. 《경계선 장애와 병리적 나르시시즘(*Borderline Conditions and Pathological narcissism*)》. 윤순임 외 역. 학지사
- Maccoby, Michael(2000) “Narcissistic Leaders: The Incredible Pros, the Inevitable Cons”. *Harvard Business Review*, 78(1): 68-77
- Michels, Robert(김학이 역, 2002) 《정당사회학: 근대 민주주의의 과도적 경향에 관한 연구(*Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*)》, 한길사
- Mills, C. Wright(1958) “The Structure of Power in American Society”. *The British Journal of Sociology*, 9(1): 29-41
- _____ (정명진 역, 2013) 《파워엘리트(*The Power Elite*)》, 도서출판 부클북스
- O'Reilly III, Charles A., Bernadette Doerr, David F. Caldwell, Jennifer A. Chatman(2014) “Narcissistic CEOs and Executive Compensation”. *The Leadership Quarterly*, 25(2): 218-231
- Raskin, Robert & Howard Terry(1988) “A Principal-Components Analysis of the Narcissistic Personality Inventory and Further Evidence of Its Construct Validity”. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54(5): 890-902
- Rosenthal, Seth A. & Todd L. Pittinsky(2006) “Narcissistic Leadership”. *The Leadership Quarterly*, 17(6): 617-633
- Weber, Max(1946) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Translated, edited, and with an introduction, by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press
- _____ (박성환 역, 1997) 《경제와 사회(*Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie*)》, 문학과지성사

A Study on the Elitization of Korean Bureaucrats as a Condition for Narcissism of Bureaucrat

ByungRyang Lee

This study focused on the elitization of bureaucrats to understand Korean bureaucrats and bureaucrats. The essence of bureaucratic elite phenomenon can be identified through the status of bureaucrat as being distinguished and distinguished from the public or the people. The purpose of this study is to examine the elitization phenomenon of Korean bureaucrats through the process of selecting bureaucrats and the economic status of bureaucrats. Specifically, being selected as a bureaucrat in Korea was the process of confirming the overwhelming intellectual ability that is distinguished from ordinary people or the public. Moreover, there is a need for economic advantage to get into this process. Such an economic advantage could be further consolidated through life as a bureaucrat. The elitization of these bureaucrats also acts as a condition for the narcissism of bureaucrat. This is because bureaucratic narcissism is conditioned on the status of bureaucracy which is distinguished from the ordinary people or the public. Narcissism of the bureaucrat leads to neglect and distrust of demands and abilities of the people and the lack of empathy for specific life of ordinary people.

※ Key Words: Bureaucrat, Narcissism of Bureaucrat, Elite