

직업공무원제의 제도적 변화와 균열: 국가공무원법 개정을 위한 의안 분석을 중심으로*

김다은**

윤건수***

이 논문은 직업공무원제를 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 인사기구의 독립성 등 하위제도들로 구성된 일종의 퍼지집합으로 가정한다. 그리고 직업공무원제의 변화는 하위제도들이 공유하는 기본 활동의 변화하는 과정이며, 기본 활동의 주된 내용은 행정과 정치권력 간의 긴장 관계를 둘러싼 담론이라고 가정한다. 담론의 변화를 보여주는 경험 자료로서 국가공무원법 개정 의안의 분석이 보여주는 결과는 3가지다. 첫째, 정치적 중립과 인사관장기구의 독립성 사이, 그리고 실적제와 신분보장 사이에 제도적 긴장이 존재하였다. 하위제도 간의 긴장은 직업공무원제의 균열적 요소로 작용했다. 둘째, 정치권력에 의해 인사관장기구의 독립성이 위협받는 과정에서, 인사기구 스스로는 공무원의 행태를 미시적으로 관리하는 방향으로 진화해오고 있었다. 이 과정에서 실적제와 신분보장 제도가 정교해졌다. 셋째, 하위제도 간의 긴장이 균열의 임계점을 넘어서기 전에 직업공무원제의 퍼지집합 안에 등장한 고위공무원단 제도는 제도적 긴장을 완화하는 효과가 있었다.

주제어: 직업공무원제, 제도변화, 국가공무원법

* 이 논문은 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2018S1A3A2075609)과 고려대학교 정경대학의 지원(K2208201)을 받아 수행된 연구이다. 2021년 한국행정학회 동계학술대회에서 발표된 이 논문의 초고에 대해 꼼꼼하게 논평을 해주신 한승주 교수, 그리고 논문의 심사과정에서 건설적인 논평을 제공한 익명의 심사위원들에게 고마움을 전한다.

** 제1저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 거버넌스, 정책수단, 정책분석 등이다 (E-mail: bonodaemun@korea.ac.kr).

*** 교신저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 조직이론, 질적방법론 등이다(E-mail: gsmagic@korea.ac.kr).

1. 들어가는 글

역사적으로 직업공무원제는 국가행정의 합리적이고 현대적인 개혁 추진 과정에서, 혹은 정치적 변덕으로부터 행정을 보호하며 공직 수행의 일관성과 전문성을 확보하는 과정에서 등장했다. 입법부와 행정부 간의 권력분립, 정책결정과 집행의 분리, 정치권력과 행정역량의 분리는 직업공무원제의 토대가 되는 원칙이다. 공무원이 정치적 중립을 지키고 그 댓가로 신분을 보장받을 수 있다는 점은 이러한 원칙을 선언한 것이다. 그리고 엽관이나 정실의 영향에서 벗어나는 과정에서 실제적 원칙이 정립되었기 때문에 직업공무원제는 실적제와 함께 발달해 왔다. 우리나라 역시 서구에서 역사적·전통적으로 형성된 직업공무원제를 수용하여 공직제도의 근간으로 운영하고 있다.

정치와 행정의 긴장은 공직 구조에 대한 기본 제도로서 직업공무원제의 형성뿐 아니라 그 변화에도 큰 영향을 미친다. 많은 학자들이 지적하고 있듯이 사회가 복잡해질수록 행정을 정치적 행위와 엄격히 분리한다는 것은 불가능하고, 정책의 영역에서는 정치권력과 행정이 상호 중첩되어 있다고 보는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우 권위주의 체제로부터 민주화로 이행까지 급변하는 사회적 맥락 속에서 정치와 시장의 등장이 행정 중심 패러다임을 바꾸어 왔다. 경제발전의 토대가 되었던 안정적이고 유능한 직업공무원제가 민주화와 지방선거를 거치면서 정치세력의 영향을 받기 시작했다. IMF 이후에는 신자유주의·신공공관리 패러다임을 지지하는 사회적 변화로부터 많은 영향을 받기도 했다.

일부 학자들은 환경의 변화가 가져온 인사제도의 변화가 전통적으로 이해해왔던 직업공무원제의 근간을 흔들 정도로 큰 변화라고 본다(김한창, 2007; 김희곤, 2013; 박종민·윤건수, 2015).¹⁾ 그러나 직업공무원제에 대한 도전과 변화가 실제로 직업공무원제의 기본 이념을 훼손시키고 있는지에 대해서는 신중한 평가가 필요하다는 주장도 있다(장경원, 2021). 헌법을 통해 직업공무원을 제도적으로 보장하는 이유는 엽관주의를 배제하고 정권변동과 무관하게 행정의 계속성 및 안정성을 확보하기 위해서다(박천오, 2018). 따라서 직업공무원제도의 핵심적 내용인 신분보장과 정치적 중립의 원칙을 헌법이 여전히 보장하고 있는 한 공무원 제도의 변화가 헌법에서 보장하고 있는 직업공무원제를 폐지하거나 형해화하는 것으로 볼 수 없다(장경원, 2021).

1) 임기제공무원의 경우 근무 기간이 만료되면 당연 퇴직 사유가 되며, 고위직 공무원의 경우 직격심사를 통해 부적격 결정을 받는 경우 직권면직 대상이 될 수 있다. 게다가 고위공무원단에 속하는 공무원의 직위에 상응하는 책임성을 확보하기 위하여, 고위공무원 중 직무등급이 가장 높은 직위에 임용된 고위공무원의 경우 신분보장의 적용대상에서 배제된다.

과연 정치와 시장의 영향으로 인해 행정에 대한 외부 통제가 늘어나는 현상을 직업 공무원제가 약화되는 것이라고 말할 수 있는가? 직업공무원제가 여전히 제도적 경로를 유지하고 있다면 그 경로를 유지하게 만드는 동력은 무엇인가? 이 연구는 이런 질문에 대한 해답을 제도변화 이론을 통해 찾아보려는 연구다. 직업공무원제를 하나의 제도라고 봤을 때 제도변화의 특징과 과정을 분석한 후 이론적 시사점을 찾아보는 것이 연구의 목적이다.

연구의 토대 개념인 제도를 이 논문은 ‘기본 활동을 공유하는 유관 제도들의 퍼지 집합(fuzzy sets)’이라고 정의한다.²⁾ 제도로서의 직업공무원은 정치적 중립, 실적임용, 신분보장, 인사기관의 독립성 등의 유관 제도들이 공유하는 기본 활동과 함께 존재한다. 이 논문은 ‘공직 인사 부문에서 생성되는 정치와 행정의 관계에 대한 담론’을 기본 활동이라고 가정한다. 분석을 위해 이 논문이 선택한 자료는 제20대 국회까지 발의된 국가공무원법 개정 의안들이다. 국가공무원법은 헌법에 의해 위임된 직업공무원제의 기본 활동을 담고 있다. 직업공무원제를 하나의 제도라고 봤을 때, 국가공무원법 개정 의안들에서 제도 변화의 내용과 취지를 발견할 수 있다.

II. 직업공무원제의 제도적 성격

직업공무원제를 하나의 제도라고 봤을 때 그 특징을 한두 마디로 규정하기는 어렵다. 사회적으로 널리 통용되고 학계에서 아무런 이의 없이 사용하지만, 직업공무원이라는 용어는 한국의 공식적인 법체계 안에는 존재하지 않는다.³⁾ 직업공무원제는 헌법이

-
- 2) 퍼지집합은 집합을 구성하고 있는 원소들을 그 원소의 소속 수준 (membership)으로 표시한다. 원소가 그 집합에 완전히 소속되어 있으면 1, 10%만 소속되어 있으면 0.1 등으로 표시하는 식이다. 예컨대 A를 구성하는 원소가 x, y일 경우 $A = \{x, y\}$ 라고 표시하는 대신, $A = \{(x, 1.0), (y, 0.1)\}$ 라고 표시하면 원소가 집합에 소속한 수준을 알 수 있다. 이 논문은 퍼지집합을 분석의 기법으로 활용하지는 않는다. 제도구성의 복잡성을 이해하는 일종의 메타포로 사용한다는 것을 일러둔다.
 - 3) 헌법재판소의 판결문이나 대법원의 판례에는 직업공무원이라는 표현이 존재하지만, 실제 헌법 조문 안에는 공무원, 국가공무원법 안에는 경력직공무원이라는 표현이 존재할 뿐이다. 그러나 실제 국가공무원법 제2조 제2항 조문에 “경력직공무원이란 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 동안 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원”이라고 규정함으로써 직업공무원에 해당하는 공식적인 법률용어가 경력직 공무원임을 알 수 있다. 이는 정부 제출 국가공무원법 개정안(CC01097) 주요 내용에 명시된 “공무원의 종류를 별정직과 일반직으로 분류하던 것을 직업공무원인 경력직공무원과 비직업공무원인 특수경력직공무원으로 대별하고”라는 표현을 통하여도 유추가능하다.

지향하는 공무원제도의 기본 이념과 이를 실현하는 국가공무원법의 중간단계에 있는 것으로 이해되기도 한다(장경원, 2021). 추상적이고 규범적인 속성과 구체적인 실천전략의 속성을 동시에 갖고 있다는 의미다. 그만큼 제도적 관점에서 직업공무원을 논할 때 다양한 해석의 여지가 존재한다.

우리나라에서 직업공무원제는 일반적으로 공직 구조에 대한 기본 원칙으로서 ‘공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다’고 규정한 헌법 제7조 제2항 조문을 통해 제도적으로 보장된 것으로 여겨진다.⁴⁾ 여기서 제도적 보장이란 헌법 조문에 제도의 본질에 해당하는 핵심적인 내용을 규정함으로써 입법자가 제도를 근본적으로 변화시키는 것을 방지하고 제도의 존속을 보호하는 것이다(한수용, 2017: 15). 그런데 직업공무원제에 대한 제도적 보장으로서 헌법 제7조는 공무원의 신분과 정치적 중립성에 대한 보장만을 규정하고 있다. 이를 두고 한수용(2012: 29)은 직업공무원제가 우리나라에 수용되는 과정에서 독일의 직업공무원 제도의 전통적 원칙의 영향을 받아 구조적 원칙으로서 ‘신분보장’과 ‘정치적 중립성’을 제시하였다고 본다. 역사적으로 절대군주 시대로부터 확립되어 입헌군주 국가로 변화해가는 과정에서 직업공무원 제도가 시대적 필요와 흐름에 따라 형성되어 온 독일의 직업공무원제 원칙(hergebrachte Grundsätze)이 우리나라 헌법의 공무원 규정에 큰 영향을 주었다는 것이다.⁵⁾ 헌법재판소 역시 정년보장을 비롯한 신분보장⁶⁾ 경제적 독립성을 보장할 수 있을 정도로 충분한 경제적 보상의 보장⁷⁾ 등이 직업공무원제도 보장의 핵심에 해당한다고 판시하였다. 이를 바탕으로 일부 공법학자와 비교법학자들은 직업공무원제를 지탱하고 있는 두 가지 기둥을 헌법이 규정한 신분보장과 정치적 중립이라고 본다(민경식, 1992; 김기재, 2009). 여기에 더하여 헌법 25조의 공무원담임권, 즉, “모든 국민

4) “...헌법 제7조 제2항은 공무원의 신분과 정치적 중립성을 법률로써 보장할 것을 규정하고 있다. 위 조항의 뜻은 공무원이 정치과정에서 승리한 정당원에 의하여 충원되는 엽관제를 지양하고, 정권교체에 따른 국가작용의 중단과 혼란을 예방하며 일관성있는 공무수행의 독자성과 영속성을 유지하기 위하여 공직구조에 관한 제도적 보장으로서의 직업공무원제도를 마련해야 한다는 것이다...헌법이 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다. 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”(헌법 제7조)라고 규정한 것은 바로 직업공무원제도가 국민주권원리에 바탕을 둔 민주적이고 법치주의적인 공직제도임을 밝힌 것...“(구 지방공무원법 제2조제3항 제2호 나목 등 위헌소원에 대한 합헌 판결문 일부, 헌재 95헌바48)

5) 독일의 직업공무원제의 전통적 원칙으로는 일반적으로 공법상 공무원의 근무·충성관계로서 근무관계, 종신제 임명, 신분보장, 정치적 중립성, 공무원에 대한 국가의 부양원칙, 공무원의 파업금지 등이 포함된다(김선욱, 2002).

6) 헌재 2004. 11. 25. 선고 2002헌바8 결정, 판례집 16-2.

7) 헌재 2005. 10. 27. 선고 2003헌바50 결정 등, 판례집 17-2, 238, 253.

은 법률이 정하는 바에 의하여 공무원임권을 가진다”는 조항은 능력주의를 지칭한다고 하면서 직업공무원의 본질적 요소로 포함시키기도 한다. 공무원의 신분보장은 공무원의 국가에 대한 충성 의무에 대응하는 것이고, 헌법 25조의 공무원임권은 공직기회에 있어 평등원칙에 바탕을 둔 능력주의를 규정한다는 것이다(우미형, 2022: 303-304).

행정학자들은 법학자들과 달리 능력주의를 원래부터 직업공무원제의 핵심적 요소로 포함시켰다. 행정학계에서 받아들이는 직업공무원제에 대한 견해는 주로 ‘유능한 사람이 공직에 장기간 머물러 있게 하는 제도’다. 미국 행정의 발전사에서 최초의 연방공무원 임용에 관한 법률에 해당하는 펜들턴 법(Pendleton Civil Service Act)의 제정에서 알 수 있듯이 역사적으로 직업공무원제는 정치적 변덕으로부터 행정을 보호하며 공직 수행의 일관성과 전문성을 확보하는 과정에서 등장했다. 입법부와 행정부 간의 권력분립, 정책결정과 집행의 분리, 정치권력과 행정역량의 분리는 직업공무원제의 토대가 되는 원칙이다. 공무원이 정치적 중립을 지키고 그 댓가로 신분을 보장받을 수 있다는 점은 이러한 원칙을 선언한 것이다. 그리고 엽관이나 정실의 영향으로부터 벗어나는 과정에서 실적제 원칙이 정립되었기 때문에 직업공무원제는 실적제와 함께 발달해 왔다. 하태권(2002)은 “직업공무원제란 우수한 젊은 인재들을 공직에 유지하고, 그들이 공직에 근무하는 것을 명예롭게 인식하고 정년 퇴임 시까지 오랜 기간에 걸쳐 성실하게 근무하며 단계적으로 경력발전을 이룰 수 있도록 운영되는 인사제도며, 현대의 직업공무원제는 실적제를 전제로 하고 있다”고 설명했다.⁸⁾ 직업공무원제란 “젊고 유능한 인재가 공직에 들어와서 국민에 대한 봉사를 보람으로 알고 공직을 일생의 본업으로 하여 일할 수 있도록 계획한 인사제도”인 것이다(유민봉, 2021). 유능한 사람이 입직한다는 것으로부터 실적주의 임용이라는 특징, 평생의 직업이라는 당위로부터 신분보장이라는 특징이 부여되며, 이것은 대륙법계의 영향을 받은 한국과 일본, 대만 등 동아시아 관료제의 공통된 특징이다.

8) 실적제는 미국의 직업공무원제도에서 가장 강조하는 원칙이기도 하다. 윌슨은 1887년 행정연구(The Study of Administration)라는 논문을 통해 행정은 정치와 달리 효율성에 입각해 이루어져야 한다고 주장했다. 정치가 중요한 결정을 내리면 행정이 그것을 실행하는데, 그 과정에서 행정이 정치의 간섭을 벗어나 능률성을 추구해야 한다는 것이다(Wilson, 1887). 이러한 원칙은 19세기 초반 테일러의 과학적 관리, 그리고 능률과 절약을 위한 각종 위원회의 활동을 거치면서 실적제의 적용을 받는 직군들의 직무특성(job specifications)과 입직조건(entry qualifications)들을 정교하게 만들어나갔다. 미국의 직업공무원제는 이와 같이 엄격한 직위분류의 과정을 거치면서 발전한 실적제에 근거를 두고 있다. 미국의 연방공무원들을 관리하기 위해 실적제 보호 위원회(U.S. Merit Systems Protection Board)에서 펴낸 10가지 지침들 가운데 첫 번째는 공정하고 ‘공개적인 경쟁을 통한 선발과 실적에 기반한 배치와 승진’이다. 한국의 행정학에 미국이 끼친 영향력을 감안할 때, 실적주의가 직업공무원의 중요한 축이 된다는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

학문영역에 따라 강조하는 부분이 조금씩 다르기는 하지만 우리나라의 직업공무원제는 공무원들이 선거 과정에 부당하게 개입하는 것을 금지한 정치적 중립이라는 가치, 부당한 면직과 강제퇴직으로부터 공무원을 보호하면서 장기근무를 보장하는 신분보장의 가치, 귀속적 요소를 배제하고 능력과 성과를 기초로 공무원을 선발하고 승진시키는 실적주의 가치를 기초로 한다(이건·서원석, 2020). 우리나라 직업공무원제의 도입과 정착 과정에서 시기적으로 강조하는 가치들이 달라지고 있었지만, 세 가지 가치가 강조되고 있는 것은 분명하다. 초기의 직업공무원제는 해방 이후 실시된 미군정에 의해 미국의 행정제도와 관행이 도입되고 실적제와 직위분류제에 기반한 인사행정을 시도하면서 도입되었다. 그러나 1948년 제정된 제한헌법에는 직업공무원과 관련된 조문이 존재하지 않았다. 본격적으로 직업공무원제의 특성이 인사행정의 기본 원칙으로 헌법과 국가공무원법에 등장한 것은 1960년부터다. 이승만 정부가 정권 연장에 대한 욕심 때문에 공무원들을 동원해 3·15 부정선거를 실시했고, 4·19 민주혁명을 거쳐 장면 정권이 들어서자 1960년 제3차 개헌을 통해 신분보장과 정치적 중립성 원칙을 헌법 조문에 포함시켰다.⁹⁾ 이는 정치적 요인에 따른 정실주의 인사가 만연하였던 당시의 인사행정에 대한 반성으로 직업공무원제도의 핵심적 내용을 헌법으로 보장한 것으로 평가받는다(한수웅 2012, 2017; 정태호, 2016). 이후 군사정권이 들어서면서 1963년 4월에 폐지제정된 국가공무원법(법률 제1325호)은 제정 이유로 ‘직업공무원제도의 확립’을 명시하는 등 본격적으로 직업공무원제도를 정착시켜 나갔다. 예컨대 제6조에서 중앙인사행정기관에 대한 규정, 제26조에서 “공무원의 임용은 시험성적·근무성적 기타 능력의 실증에 의하여 행한다”는 실적주의 원칙을 명시하였다.

우리보다 앞서 인사행정 체제를 정비해온 나라들의 직업공무원제를 보면 3가지 요소 외에 한가지 요소를 더 발견할 수 있다. 그것은 공개경쟁선발 원칙에 기반한 실적제 인사행정을 보호하기 위해 정치적으로 중립된 인사관장기구를 설치했다는 사실이다. 서구의 인사행정은 정치와 행정의 긴장 관계를 해결하는 과정에서 발달하였다. 1883년 미국의 펜들턴 법은 “정치적인 이유로 그 법의 적용을 받는 공무원이 쫓겨나거나 강등되어서는 안되고, 그들이 정치적인 서비스를 하게끔 해서는 안되며, 이것을 실행하기 위해 정치적인 압력으로부터 자유로운 인사위원회를 설치한다”고 명시하고 있다.¹⁰⁾ 엽관주의가 가져오는 부작용을 없애기 위해 행정을 담당하는 인력을 정실이나

9) 헌법 제4호, 1960.6.15., 일부개정, 제27조 제2항 공무원의 정치적 중립성과 신분은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

10) 오늘날에는 연방공무원의 90%가 펜들턴 법의 적용을 받지만 당시에는 10%만 그 대상이었다. (미국정부의 공문서 웹사이트 참조: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=>

연고가 아니라 객관적인 기준에 입각한 경쟁을 거쳐 선발하며, 그것을 관리하는 인사 기구를 설치한 것이다.

미국과 달리 19세기 유럽, 특히 영국은 임용과 승진이 정치적 연줄이나 개인적 친분에 의해 이루어졌다고 해도 일단 임용이 되면 하위직과 중간직급까지는 종신재직권(tenure)이 주어졌었다. 다만 정치적 파벌과 족벌의 영향을 차단하기 위해 각 부처별로 임용과 승진위원회를 만들고 직급별로 임금의 차등을 두었다(Britannica, 2021). 그러나 여러 가지 문제점들이 계속 나타나자 영국은 인사행정을 큰 폭으로 개혁하면서 1853년 노스코트-트레벨리언 보고서(Northcote and Trevelyan Reports)에서 공무원을 공개경쟁시험 성적으로 채용하고, 부처소속이 아니라 부처를 넘나들 수 있는 공무원단으로 채용하며, 계급과 등급의 계층구조에 기반하여 채용하며, 승진이 실적에 기반해야 한다는 것을 천명했다(Heywood, 2015). 그리고 종래의 부처 중심의 정실기반 인사원칙을 범부처를 아우르는 실적기반 인사원칙으로 바꾸면서 임용과 승진을 관리하기 위해 1855년에 독립적인 인사위원회를 설치했다. “정치적으로 관련이 없고 실적에 의해 임명되는 진실하고 객관적인 공무원이 가지고 있는 충성과 전문성을 한 정부에서 다음 정부로 넘겨줄 수 있게 하자”는 이념을 인사기구를 통해 구현하려고 한 것이다.¹¹⁾

우리나라 국가공무원법의 발달 과정에서도 중앙인사행정기구와 직업공무원제의 연관성을 확인할 수 있다. 일례로 직업공무원제가 처음 도입된 미군정 시기부터 독립 인사행정기구인 인사행정처의 설치에 직업공무원제와 과학적 인사행정을 준비하기 위한 것으로 실적제와 직위분류제에 기반한 인사행정의 시도로 이어졌다(박동서, 1961).¹²⁾ 정부수립 당시 설치된 인사기구 역시 미군정시기에 도입된 실적주의 원칙에 기반한 것으로 평가된다(정우열·정재도, 2015). 1963년의 국가공무원법은 제6조에 중앙인사행정기구의 설치를 명문화하고 있다. 이러한 맥락을 반영하여 본 연구는 그동안 학자들이 직업공무원제의 특징으로 포함시키지 않았던 중앙인사행정기구를 정치적 중립, 신분보장, 실적제와 함께 직업공무원제를 구성하는 핵심 중 하나로 본다.

우리나라의 직업공무원제가 신분보장, 정치적 중립, 실적제, 그리고 중앙인사행정기

false&doc=48, 검색일 2021-12-2)

- 11) 영국의회의 공문서 웹사이트 참조: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/74/7405.htm>. 검색일 2021-12-2)
- 12) 그러나 이처럼 직업공무원제 바탕의 인사행정의 시도는 실제 운영에는 성공을 거두지 못하였으며 이는 관리의 선발과 임용이 실적에 기반을 두지 않고 정파에 따라 이루어졌고, 계급제에 익숙한 일제 강점기의 관료 출신들이 인사행정을 담당했기 때문이다(박종민·윤견수, 2014).

구를 토대로 형성되어 헌법을 통해 제도적으로 보장되고 있다고 하더라도, 제도가 계속하여 효력을 유지하기 위해서는 정치적·사회적·경제적 변화에 대응하여야 한다. 제도적 보장은 '최소 보장의 원칙'에 따라 국가공동체 내에서 형성되어 온 역사적·전통적인 제도의 정체성과 본질을 침해하지 않는 한도 내에서 입법권자의 광범위한 입법 재량권 행사를 허용한다.¹³⁾ 입법권자는 이러한 제도가 유지되고 맡은 바 역할을 수행할 수 있도록 이를 구체화하는 법조문들을 제·개정하거나 폐지한다. 즉, 제도를 시대의 흐름에 대응하여 변화시켜 나감으로써 제도의 효력을 유지하고 정체성을 지켜나간다. 이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라 직업공무원제의 제도적 특징이 정부와 국회의 법률안 제출이라는 입법권 행사를 통한 시도 속에서 어떻게 변화되고 있는지를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 제도 변화를 설명하는 방식

직업공무원 제도의 변화를 설명하기 위한 이론적 근거의 제시에 앞서 제도에 대한 개념 정의가 필요하다. 제도는 그것을 연구한 학문분야마다 다르게 정의하지만, 제도를 국가기구나 공식적인 절차로 간주했던 관점에서 벗어난 새로운 해석이 1970년대에 등장했다. 이러한 흐름을 기존의 제도에 대한 연구와 구분하기 위해 신제도주의적 접근법이라고 부른다. 홀과 테일러는 신제도주의의 분파를 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의, 역사적 제도주의로 구분하여 설명한다(Hall & Taylor, 1996). 합리적 선택 제도주의는 제도를 제도 형성에 참여하는 행위자가 각자의 이익을 극대화하는 과정에서 만들어진 일종의 균형점이라고 간주한다. 규칙이 외재적이고 강제적인 성격의 조정자라면 균형점은 내생적이며 자발적인 특성을 가진 조정자 역할을 한다(Grief & Kingston, 2011). 반면 사회학적 신제도주의는 제도를 사람들이 정당한 것이라고 받아들이는 사회적 신념이나 기대라고 정의한다(Meyer & Rowan, 1977). 이것은 일종의 문화적 접근이다. 모방이건, 강제건, 규범이건 그것을 받아들이는 것이 조직의 생존에 도움이 되기 때문에 조직들은 그것을 수용하고 이런 과정을 통해 제도는 유지되고 확산된다(Dimaggio & Powell, 1983).

역사적 제도주의는 앞선 계산적 관점과 문화적 관점 두 가지를 모두 수용하되, 제도의 작동 과정에서 행위자들 간에 빚어지는 힘의 불균형을 분석하는데 관심을 둔다.

13) 현재 1997. 4. 24. 선고

여기서는 제도를 제도에 참여하는 행위자들의 권력 관계 속에서 각자가 선택한 전략들이 빚어낸 결과물이라고 본다. 그리고 제도를 '제 3자가 개입할 수 있는 공식적이며 강제적인 규칙(formalized and enforced rule)'이라고 정의한다(Streek & Thelen, 2005:10-16). 스트릭과 쉘렌은 제도를 일종의 레짐(수용할 수 있는 행동들을 규정한 규칙들의 집합)이라고 봤다.¹⁴⁾

직업공무원 제도의 변화를 설명하는 데 있어서 역사적 제도주의는 장기간에 걸친 제도 변화를 설명하기 때문에 위의 두 가지 입장에 비해 유리하다. 그러나 이 역시 합리적 선택 제도주의를 통한 설명과 마찬가지로 한계를 지닌다. 가령 행위자들의 전략적 선택을 논하기 위해서는 사전에 행위자들을 설정해야 하는데, 행위자를 설정하는 순간 제도가 전략적 행동을 설명하기 위한 변수로 전략하기 때문에 오히려 제도에 대한 설명에서 멀어진다. 행위자를 중심으로 제도 변화를 설명하는 것과 과정을 중심으로 제도 변화를 설명하는 것은 근본적으로 서사구조가 다르다(Hardy & Maguire, 2017). 실제로 직업공무원 제도 역시 형성의 초기부터 지금까지 이와 관련된 법법에 관여한 행위자들이 일관성 있는 전략을 보여준 것도 아니고, 행위자들의 구성이 모든 시기에 걸쳐 유지된 것도 아니다. 행위자 개념 이외에도 신제도주의의 3가지 접근으로 직업공무원제의 제도변화를 설명하기 힘든 본질적인 이유가 있다. 그것은 직업공무원제가 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 인사관장기관의 독립성 등과 같은 요소들과 함께 복합적으로 존재하기 때문이다.

제도가 단일의 실체가 아니라 복합적이라는 사실은 이미 많은 학자들이 다양한 차원에서 설명하고 있다. 제도는 엄밀히 말하면 제도복합(institutional complexes)이라고 할 수 있는데 그 이유는 제도 안에는 실천행위, 전통, 이해가 서로 얽혀 있기도 하고, 행위자, 법령, 실천행위가 복합적으로 존재하기 때문이다(Barley, 2017).¹⁵⁾ 이와는 달리 외생변수와 내생변수 및 제도와 이들 간의 상호작용을 동시에 고려하여 제도 분

14) 스트릭과 쉘렌은 모든 정책이 제도라고 보지 않는다. 예컨대 이라크파병 정책은 제도가 될 수 없지만 조기퇴직 정책은 제도가 되는 것처럼 그 정책으로 인해 공적으로 (사회 전체적으로) 행위자들의 기대와 권리와 책임 등이 수반되고 그것이 위배되면 법정에서 권리주장을 따질 수 있는 규칙이 제정되는 정책을 제도라고 봤다. 이들은 또한 모든 조직이 제도라고 보지도 않는다. 미국의 연방은행이나 독일의 노조처럼 전 사회 구성원의 행동을 규제하는 예컨대 연방은행의 방침을 어겼을 때는 제3자가 개입하거나 규제를 가할 수 있도록 공적인 권한과 정당성이 주어질 때만 제도라고 간주한다.

15) 예컨대 Geer(1968)는 직업적 헌신을 직업의 제도적 질서와 연결한 논문에서 교사의 직업적 헌신이 부족한 원인을 이러한 교육에 관여하는 제도들에서 찾았다. 즉, 교사의 헌신을 높이기 위하여 이러한 제도들의 더 큰 연결망(larger web of institutions)으로서 학교, 공동체, 가족, 지방정부, 학교이사회 등이 서로 맺고 있었던 제도화된 관계가 바뀌어야 한다는 것이다(Barley, 2017: 355).

석의 차원을 구조, 제도, 행위라는 다층적 수준으로 나누어 제도의 복잡성을 다루기도 한다(Mahoney & Snyder, 1999; 김윤권, 2005; 신현석·전상훈, 2007). 특정 행위는 특정 제도와 긴밀하게 연결되어 있고, 그 제도는 다시 상부구조의 한 틈새에 끼여 있기 때문에 제도를 분석한다는 것은 하위 수준인 행위와 상위 수준인 구조를 동시에 분석한다는 것을 뜻한다. 이러한 관점에서는 제도가 단일의 정체성을 띠고 있는 것이 아니라 갈등과 모순을 내포하고 있는 복잡한 실체라는 것을 강조한다.¹⁶⁾ 그런데 이상의 복잡성 개념들은 모두 구성적 관점에서 제도 및 그 제도를 구성하는 요소나 규칙들 간의 관계를 전제로 한다. 마치 직업공무원제의 변화를 이해하기 위하여 그 구성요소인 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 중앙인사기관의 독립성으로 분절하여 해석하는 것과 마찬가지로이다. 이와 같은 접근 방식은 신제도주의가 기존의 제도 연구 방법을 비판하면서 제기했던 방법론적 개인주의의 오류, 마치 전체를 이해하기 위해서는 그것을 구성하는 부분을 이해해야 한다는 오류를 범하는 것이다(March & Olsen, 1983).

정치적 중립이나 신분보장 등과 같은 요소들은 직업공무원제의 구성요소로 보기는 힘들다. 그것들은 스스로 정체성을 갖고 있는 하나의 제도에 가깝다. 예를 들어 실적제를 직업공무원제의 구성요소로 본다면 동시에 직업공무원제도를 실적제의 구성요소로 볼 수도 있다는 방식으로 양자의 관계를 봐야 한다. 이것은 두 개의 제도가 존재할 때 한 제도가 다른 제도에 의존한다는 의미가 아니라 각자의 정체성을 지닌 상태에서 서로 관련되어 있다는 의미다. 구성요소가 아니라면 제도를 규칙의 집합인 레짐이라고 정의한 스트리크와 켈렌의 입장과는 다른 입장에서 제도를 정의할 수밖에 없다.

바알리는 시카고 학파의 상호작용 개념을 수용하여 '사회세계(social worlds)'라는 것은 고유한 단위로 존재하는 것이 아니라 다양한 하위세계(sub-worlds)들의 퍼지집합이며, 하위세계는 다른 하위세계들과 기본적인 활동에 함께 참여함(joint involvement in a primary activity)으로써 스스로 사회세계가 된다고 봤다(Barley, 2017: 350). 이런 관점에 따르면 제도라는 것은 그 제도와 관련을 맺고 있는 하위제도들의 퍼지집합이며, 하위제도들은 또 다른 차원의 상위제도를 형성하는 기본적인 활동을 공유함으로써 스스로 제도가 된다. 예컨대 아래의 집합기호로 표현한 것처럼 직업공무원제도는 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 독립 인사기관(이들 각각은 일종의 하위제도다)의 퍼지집합이며, 각각의 하위제도들은 서로 기본 활동을 공유하면서 직업공

16) 최근에는 양립불가능한 처방책들이 공존하는 모순적인 상황(Dunn & Jones, 2010; Greenwood, et al., 2011)과 양면적인(서로 갈등하는) 제도적 요구를 반영한 하이브리드 조직에 대한 연구(Pache & Santos, 2010; Battilana & Lee, 2014)를 토대로 한 제도적 복잡성 (institutional complexity) 연구로 확장되고 있다.

무원제라는 또 다른 제도가 된다.

직업공무원제 = { 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 인사관장기관 }

그렇다면 무엇이 기본 활동인가? 이 연구는 기본 활동을 “행정권한과 정치권한의 관계를 둘러싼 담론”이라고 가정한다.¹⁷⁾ 예를 들어 인사관장기관과 직업공무원제가 서로 연계되어 있다면, 그 배경이 되는 맥락은 정치와 행정의 상대적 권력에 대한 다양한 담론활동이라는 뜻이다. 강신택(1988:19)은 직업공무원제를 이해할 때 정치적 맥락을 고려해야 한다고 하면서, 우리나라가 법령상으로는 신분이 잘 보장되는 직업공무원제 체제지만 실제로는 정당성을 부여받지 못한 정권이 비상한 방법과 강요에 의해 공무원 신분을 박탈해왔기 때문에, 직업공무원제는 존재하지 않는다고 봤다. 그리고 정치가와 행정가들만으로 사회문제를 해결할 수 있다면 직업공무원이라는 제도를 설립할 이유가 없기 때문에, 정치와 행정의 관계에서 양자에게 모두 필요하다는 것을 직업공무원제가 보여주어야 한다고 봤다. 즉, 직업공무원제의 제도적 변화를 설명할 때 정치권력과 행정권한의 관계라는 거시적 맥락이 전제되어야 한다는 뜻이다.

Ⅳ. 분석: 국가공무원법 개정 의안과 직업공무원제 하위제도의 변화

1. 분석 과정

직업공무원제의 제도적 변화를 정치와 행정의 긴장에서 만들어지는 담론활동이라는 맥락 안에서 이해하려면 담론에 대한 분석이 필요하다. 슈미트(2008)는 담론의 실질적 내용을 아이디어라고 설명하면서 그것을 정책(policies), 프로그램(programs), 철학(philosophies) 등 세 가지 수준으로 구분했다. 첫 번째 수준은 정책결정자가 제안하는 구체적인 정책 내지는 정책 대안을 뜻한다. 두 번째 수준인 프로그램은 정책 아이

17) Merriam-Webster 사전은 담론이 갖고 있는 여러 의미 가운데 하나로 “언어와 그 언어가 행해지는 구체적인 맥락, 예컨대 역사나 제도 속에서 지식이나 아이디어, 혹은 경험을 조직화하는 방식 (a mode of organizing knowledge, ideas, or experience that is rooted in language and its concrete contexts (such as history or institutions))”을 제시하고 있다. 이런 의미에서 본다면 담론의 외피가 곧 제도다.

디어보다 근본적인 것으로 패러다임, 프레임, 정책 핵심(policy cores), 내지는 문제 정의(problem definitions)로 묘사된다. 마지막 수준인 철학은 근본적인 아이디어로서 공적 철학(public philosophies)이나 공적 여론(public sentiments) 등을 포함하는 아이디어다. 담론은 이러한 아이디어들을 아우르는 개념으로, 담론의 과정은 세 가지 수준의 아이디어들이 만들어지고 전달되며 교류되는 과정이다(Schmidt, 2008).

직업공무원제 변화의 담론을 살펴보기 위해 국회 의안정보시스템에서 검색한 제20대 국회까지 발의된 총 273건의 국가공무원법 관련 의안을 분석하였다.¹⁸⁾ 법의 지배 원칙이 확립된 대의민주주의 국가에서 주요 정책들은 국회의 의결을 거쳐 법률로 만들어진다. 법률은 정책의 목표와 이를 실현하기 위한 정책수단, 집행의 주체와 대상집단 등 정책의 주요 내용을 포함한다. 따라서 ‘국가공무원법’ 제·개정 의안에는 의안번호, 의안명, 제안자(의원, 정부, 위원장), 제안일자 및 의결일자, 의결결과, 제안이유 및 주요내용 등이 포함되어 있다. 발의된 법안 안에는 변화가 필요한 논리적 근거와 제안자의 의도, 즉 제안자가 지향하는 주요한 가치가 투영되어 있다. 이처럼 의안은 단순히 무엇을 말하는지(what is said)에 대한 내용적 측면뿐 아니라, 그것이 어디서 언제, 어떻게, 그리고 왜 말하여 졌는가(where, when, how, and why it is said)와 같은 맥락적 측면을 동시에 전달한다. 확정된 법률안만 보는 것이 아니라 발의안을 분석하여 제도변화와 관련 담론의 영역과 수준이 다양하다는 장점도 있다.

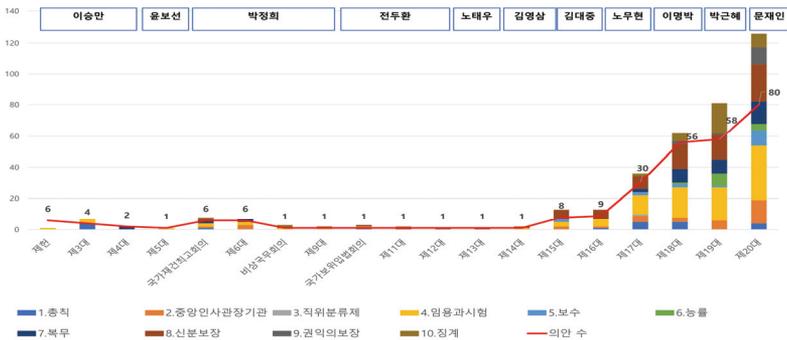
하나의 의안은 한 가지 조문의 개정만 다루는 것이 아니라, 동시에 여러 조문의 개정을 다루기도 한다. 그래서 직업공무원제와 관련된 개정 발의안을 의안에 포함된 각각의 조문별로 나누고, 이를 국가공무원법의 구성에 따라 분류하여 분석했다. 의안정보시스템에서 제헌국회부터 제20대 국회까지의 시간적 범위를 선택하고 ‘국가공무원법’이라는 키워드로 의안을 검색한 결과를 수집하여 엑셀로 정리하였다. 그리고 제·개정 대상 조문을 각각 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 그리고 인사관장기관으로 분류하였다. 그리고 제안 이유와 주요 내용을 중심으로 직업공무원제와 그 세부 요소들에 대한 정책 아이디어들을 식별해 내고 의안을 발의한 시기, 제안자와 제안이유에 밝힌 제안 배경을 추가로 분석하였다.

〈그림 1〉이 보여주는 것처럼 제헌 이후 제14대 국회(~1996.05.29.)까지는 개정안 발의 건수 자체가 많지 않다. 총칙 관련 조문과 임용과 시험 조문의 개정, 일부 신분보장과 징계 관련 조문의 개정을 중심으로 의안이 제출되었다. 발의안이 급증하기 시

18) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>) 검색결과이며 의안의 내용에 관한 자료가 누락된 1949년에 제안된 의안번호 10122, 10178, 10205의 경우 분석의 대상에 포함하지 않았다.

작한 것은 제17대 국회(2004.05.30.~2008.05.29.)부터다. 이 시기는 직업공무원제의 제도변화를 가져오는 변곡점에 해당된다고 할 수 있다. 그 후부터는 매 정권이 바뀔 때마다 큰 폭으로 증가하고 있다. 여전히 임용과 시험 관련 개정안의 비중이 높지만, 신분보장과 복무, 보수, 권익의 보장 등과 관련된 발의도 늘어나는 추세다. 아래에서는 이러한 의안들을 토대로 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 인사관장기관 등의 하위제도가 직업공무원제에 어떻게 반영되었는지 분석한다.

〈그림 1〉 국가공무원법 개정 의안의 제·개정 내용에 따른 분류



2. 직업공무원 관련 의안 분석을 통해 살펴본 하위제도의 변화¹⁹⁾

1) 정치적 중립

공무원의 정치적 중립은 외부의 정치적 영향력이 충원과 인사에 미치는 것을 방지 하며 신분보장을 법적으로 제도화하는 것, 그리고 정치적 중립의 보장에 필요한 범위 안에서 정치적 자유를 제한하는 규정을 두는 것을 그 내용으로 한다(민경식, 1992). 우리나라의 정치적 중립 관련 규정은 정치 운동과 집단 행위를 포괄적으로 금지하는 조항으로 인해 다른 나라와 비교하였을 때 엄격하다는 평가를 받는다(박천오 외, 2016: 463). 그러나 법규정과 별개로 실질적으로 공무원의 정치적 중립이 지켜지기 어려웠다는 비판도 공존하는 것이 현실이다(유민봉, 1997: 67-68).

제1공화국에서는 대통령, 집권당인 자유당 또는 부처의 장관에 의해 자의적으로 관 료가 충원되었다(주경일·김미나, 2006: 44). 이에 야당이었던 민주당은 공무원이 일

19) 하위제도의 변화를 정리한 연표는 아래 [부록]에 제시하였음.

체의 정치활동에 참여하는 것을 엄금함으로써 공무원의 정치화를 막고 정실주의의 폐단을 개선하여 직업공무원제를 확립하고자 노력하였다. 야당 의원들이 발의한 개정안은 정치적 중립성을 보장하기에 법령이 명확하지 않음을 지적하였지만 개정에 실패하였다(제40289호, 제40293호). 1963년에는 국가공무원법 폐지제정을 통해서 기존의 규정이 공무원이 정당 기타 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없게 하는 정치 운동 금지의 제65조와, 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 금지하는 집단 행위 금지의 제66조로 분리된다(제AA1744호). 이후 수십 년간에 걸친 권위주의 정권에서 의회가 사실상 통법부로 운영되면서 정치적 중립에 관한 개정 시도는 거의 없었다. 부정선거의 폐해로 인한 경험 때문에 법률을 통해 공무원의 정치활동의 자유를 엄격하게 제한해야 한다는 원칙이 그 이후에도 계속 유지되었다.

본격적인 국회의원들의 개정 시도는 2000년대 이후 시작되었다. 2004년 민주노동당 소속 의원들은 공무원 역시 노동자로서 자주적인 단결권·단체교섭권·단체행동권이 있고, 집회의 권리 등 일반 시민적 권리를 갖기 때문에, 집단 행위 금지 규정을 삭제하여 이를 원칙적으로 허용할 것을 주장하였다(제170433호). 또한 2006년 야당이었던 한나라당 소속 의원들은 정치적 중립 규정의 개정 발의(제175360호)를 통해 여당과 대통령을 견제하였다. 정치적 중립의 예외 대상이 대통령령으로 규정됨으로써 예외의 범위가 지나치게 확대되고, 이는 헌법상 포괄위임 입법금지의 원칙에도 어긋난다는 것이다. 이는 2004년 노무현 대통령 탄핵 사태를 배경으로 정치적 중립과 관련된 대통령과 정부 흔들기의 맥락에서 발의되었다.²⁰⁾

2008년 5월 29일 내려진 헌법재판소의 공직선거법 제86조 제1항 제2호 등에 대한 한정위헌 판결은 이후의 의안들에 큰 영향을 주었다.²¹⁾ 공무원이 그 지위를 이용하지 않는 경우에도 선거운동의 기획에 참여하거나 기획의 실시에 관여하는 것을 금지하는 것은 정치적 표현의 자유와 평등권을 침해한다는 현재의 판결에 따라, 대부분의 의안들에서 금지되는 정치활동의 범위를 ‘그 지위를 이용’한 행위로 한정하게 된 것이다(제1806727호, 제1807670호, 제1901622호, 제1901832호, 제1902432호, 제2002696호, 제2005938호, 제2007673호, 제2008346호). 현재 판결에 따라 각 정당은 정치적 중립 관련 법조문의 완화를 주장하는 의안들을 발의한다. 2010년 여당인 한나라당 의원들은 공무원 노조의 정치적 중립성 훼손에 대한 국민적 우려가 증대되고 있다는 점

20) 발의 사유를 살펴보면 “엄정한 정치적 중립성을 지켜야 할 공무원들이 정치적 언동을 일삼는 사례가 빈발하여 행정의 공정성과 공익을 저해하는 결과를 초래”하였으므로, 대통령의 비서관 역시 정치적 중립 의무의 대상이 되어야 한다고 주장하고 있다(의안 제175360호).

21) 현재 2008. 5. 29. 선고 2006헌마1096 결정.

을 이유로 정치활동 금지영역을 확대하는 개정안(제1807616호)을 제안하였다. 이는 공무원노조에 대한 정부와 여당의 부정적인 입장이 의안에 반영된 것이다. 반면 민주노동당 소속 의원(제1807670호)과 통합진보당 소속 의원(제1901622호)이 대표 발의한 의안은 각각 공무원이 대한민국 국민으로서 정치적 자유의 권리를 보장받아야 함을 주장하며 정당 가입을 허용해야 한다고 주장하였다. 여기서 더 나아가 제20대 국회에서 더불어민주당 소속 의원들은 포괄적 금지조항에 해당하는 일반적인 정치 운동 금지 및 집단 행위 금지 조항을 삭제해야 한다는 의안을 발의하였다(제2007673호, 제2008346호). 그러나 그동안 발의된 의안들 모두 개정으로 이어지지 못하는 못하였으며, 아직까지 정치운동의 금지와 집단행동의 금지에 대한 포괄적 금지규정이 유지되고 있다.²²⁾

2) 신분보장

공무원의 신분보장은 헌법 제7조 제1항이 규정한 국민 전체의 봉사자로서 충성의무에 대한 반대급부로 국가가 공무원에게 제공하는 보호와 배려 의무와 관련된다(한수웅, 2012). 미국에서는 신분보장을 정치나 권력의 부당한 압력으로부터 공무원의 권익을 보호하는 측면으로 받아들이지만, 우리나라는 제74조 제1항에 공무원의 정년을 60세로 명시하여 영국이나 일본처럼 종신 고용계약의 형태를 띤 정년형 신분보장의 성격도 지닌다(유민봉·박성민, 2014). 정년형 신분보장은 공공부문의 보수가 민간부문보다 경쟁력이 뒤처지는 국가에서 우수한 인력이 공직에 진입하도록 유인하는 요인이다(박천오 외, 2010: 40). 공무원의 신분을 보장하는 것은 이들의 권리나 이익을 보호하는 외에도 공무의 원활한 수행을 보장함으로써 행정의 안정성과 지속성에 기여한다.²³⁾ 업무관계 하에서는 선거를 거쳐 집권세력이 들어오면 징계나 퇴출 등의 방식을 사용하여 공무원들을 몰아낸다. 그래서 공무원의 의사에 반하는 퇴출이나 불이익 처분을 받지 않도록 공무원의 신분을 보장하는 원칙이 근대행정의 필수적인 요소가 되었다.

신분보장 관련 조항은 국가공무원법이 처음 제정되었을 때부터 포함되어 있었다.

-
- 22) 다만 2014년에 정치 운동의 금지에 대하여 정치운동죄가 신설되면서 그 처벌이 강화되었다. 이는 국가정보원 등 국가기관의 정치적 중립성 강화를 위한 제도개선 특위 결과에 따른 것으로서, 위헌정안(제1908967호)을 통해 원안가결되었다.
- 23) 만약 공무원이 공법상의 근무 및 충성관계를 바탕으로 국가와 특수한 관계를 맺고 있다는 이유로 이들의 권리를 제약하고 많은 의무를 부과하면서 그 신분을 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하지 않는다면, 이들의 불안정한 지위로 인해 행정의 안정성과 계속성은 담보될 수 없을 것이고, 직업공무원제도가 추구하는 공무의 원활한 수행이라는 목적은 달성될 수 없을 것이다(헌재 2004. 11. 25. 선고 2002헌바8 결정, 판례집 16-2하, 291p).

1963년 개정된 국가공무원법 제68조 제1항은 “공무원은 형의 선고, 징계처분 또는 이법에서 정하는 사유에 따르지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다”, 제2항은 “권고에 의한 사직을 당하지 않는다”라고 명시하고 있다. 또한 동법 제69조는 당연퇴직 사유, 제70조는 직권면직 사유를 제한적으로 열거하여 공무원의 면직 등 징계행위의 근거가 합리적이고 공정해야 한다는 원칙을 나타내고 있다.²⁴⁾

비상국무회의 시기인 1973년 정부는 “새마을사업을 뒷받침하는 공무원제도 개선”을 이유로 신분보장을 약화하는 의안(제BB0122호)을 발의하였다. 행정개혁의 명분을 들어 공무원에 대한 권고사직 금지 조항을 삭제하고 직권면직 사유를 추가한 것이다.²⁵⁾ 이후 민주화가 진행되면서, 직권면직 사유에 기준과 절차 등이 추가로 규정되는 등 기존의 신분보장 제도의 취약점에 대한 반성에 따른 조치가 취해졌다. 이후로도 정부는 1981년에는 ‘성실한 공무원의 신분보장 강화’를 위해 직위해제처분 사유에서 직무수행능력 부족을 제외하는 의안을 제안하였으며(제CC0197호), 1982년에는 형사사건에서 약식명령 청구된 경우를 제외하는 의안을 제안하였다(제110276호). 두 의안 모두 가결을 거쳐 직위해제와 직권면직 관련 조항이 개정되었다. 1991년 정부는 ‘공무원이 국민 전체에 대한 봉사자로서 역할을 성실히 수행할 수 있도록’ 휴직 및 직위해제사유와 사실상 중복되는 신체·정신상의 이상과 직무수행능력의 현저한 부족으로 근무성적이 극히 불량한 때와 같은 직권면직 사유를 축소하였다(제131205호).

정년과 관련하여는 80년대와 90년대에 다수의 의안이 발의되었다. 정부는 1981년, 그리고 1982년과 1986년에 이르기까지 공무원 정년연장을 제안하였다(제CC0197호, 제110276호, 제120283호). 이에 따라 1981년에는 공안직 공무원의 직무연장을 비롯하여 일반직공무원 정년이 5급 이상 61세, 6급 이하는 55세로 연장되었으며, 1982년에는 ‘경제성장에 따른 국가기술인력의 수요증가에 따라 기술직공무원의 정년을 일정한 범위안에서 연장할 수 있게 하기 위하여’ 일반직 공무원의 정년을 5급 이상인 경우에도 대통령령이 정하는 바에 따라 3년 범위 이내에서 연장할 수 있도록 개정되었다. 1986년에는 6급이하 공무원의 정년도 58세로 연장되었다. 1991년에 정부는 ‘사회 전반의 고령화 추세’ 등 사회적 변화를 이유로 일반직 공무원 중 6급 이하 공무원의 정년을 대통령령이 정하는 바에 따라 3년 범위내에서 연장하는 의안을 발의하였고, 이에 따른 개정이 이루어졌다. 국회의원들 역시 마찬가지로 정년연장 관련 의안을 제출하였

24) 현재 2004. 11. 25. 선고 2002헌바8 결정. 판례집.

25) 국가공무원법(제 2460호) 제68조 제2항, 제70조.

다. 1996년에 자민련 소속 의원들이 발의한 의안(제150275호)은, 정년을 단일화하여 6급 이하 하급 공무원의 정년을 연장할 것을 주장한다. 직급별 차이가 '평등의 원칙'에 위배될 수 있고, 지방공무원법상 제도에는 하급공무원들의 직급 간 정년 차이가 없다는 것이다. 업무 숙련성과 경륜성의 활용도 정년연장의 이유로 제시되었다. 같은 시기에 발의된 다른 의안(제150417호) 역시 평균수명의 증가로 인한 유휴노령인구 취업 등 사회 문제 해결을 위해 정년을 연장할 것을 제안하였다. 이들 정년연장 법안은 모두 임기만료로 폐기되었다.

그러나 1998년 김대중 대통령 취임과 함께 고강도의 행정개혁이 시행되면서 신분보장 역시 주로 정년과 보수와 관련하여 급격한 변화를 겪었다. 본래의 취지와 달리 직업공무원에 대한 강력한 신분보장은 공직사회 내에서 무능과 태만을 불러일으키는 요인으로 지목되었으며 공공조직의 생산성을 감소시키고 비효율성을 증대시킨다는 비판을 받았다. 이에 여당의 당론으로 권위주의 정권에서 직업공무원제의 확립을 이유로 연장되었던 공무원의 정년에 대해 '공공인력의 효율적 관리'라는 명목하에 단축해야 한다는 의안이 발의되었다(제150946호).²⁶⁾ 보수의 경우에도 이미 1994년에 정부안(제140884호)을 통해 근무성적에 따른 성과급 지급 근거가 신설된 바 있으나, 1999년 정부 발의안(제151912호)을 통해 '성과에 따른 탄력적 공무원보수제도'의 도입이 본격화되면서 보수 결정 원칙에 '계급별'에서 '직위별'이 추가되었다. 이는 IMF 외환위기 상황과 행정의 현대적 변화에 대처하기 위한 행정개혁의 일환이며 공직의 경쟁력 강화 및 성과제 도입에 따른 조치였다(김희곤, 2013). 이후로도 공직 경쟁력 강화와 성과와 능력중심 인사를 근거로 성과상여급에 대한 개정안이 여러 차례 발의되었다(제177213호, 제1807578호, 제2000396호).

2005년 고공단의 도입 역시 성과와 책임성 확보라는 담론을 통해 고위공무원의 신분보장에 변화를 가져왔다. 2005년 발의된 정부안(제171826호)은 '업무성과와 능력에 따른 고위공무원의 책임성 확보'를 위하여 고위공무원단 소속 공무원은 적격심사에서 부적격을 받는 경우 면직할 수 있도록 제안하였고 수정가결 되었다. 책임성 강화를 위해 2009년 정부안(제180430호)에서는 의사에 반한 신분조치 규정 적용의 예외 대상에 기존의 1급 공무원 외에 추가로 가장 높은 등급의 직위에 임용된 고위공무원단에 속하는 공무원을 추가하였고, 이후 위원장안에 반영되어 개정되었다. 2013년 수정가결된 정부안(제1907149호)은 고위공무원이 적격심사 요건에 해당할 때마다 상시적으로 심사를 받도록 적격심사를 강화하였다.

26) 결과적으로 공무원 정년은 5급 이상은 60세, 6급 이하는 57세로 단축되었고 하급 공무원의 3년 범위 내 정년 연장 조항도 삭제되었다.

최근 들어서는 공무원의 부정부패에 대한 사회적 비난 증대와 함께 신분보장 대상에서 제외되는 공무원의 부패와 비위의 범위를 확대하는 의안들이 제안되었다(정부안 제180513호, 제1912640호). ‘엄정한 공직기강 확립’을 내세워 업무상 위력 등에 의한 성폭력범죄의 경우 결격사유 및 당연퇴직 요건으로 강화하여 처벌하자는 의안도 존재한다(정부안 제1916870호, 진선미의원 외 제2012928호).

이처럼 정년의 단축, 그리고 성과급 및 고위공무원단의 도입과 공무원의 부정부패와 범죄행위에 대한 당연퇴직, 직위해제에 있어서 신분보장의 약화 등 다양한 측면에서 공무원의 신분보장을 변화시키고자 하는 의안들이 등장하고 있다. 이와 더불어 정치적 논리 또는 편의에 의하여 부정하게 이용되지 않도록 절차 강화를 통해 제도운영을 보충하려는 시도도 일부 이루어졌다. 개혁을 앞세워 국가공무원법을 대폭 개정할 바탕이 되었던 1998년 발의안(제150946호)에서는 직권면직 기준과 절차를 보다 구체적으로 명시하였다. 또한 2016년에는 임기만료로 폐기되기는 하였지만 직무수행 역량이 부족하거나 성과가 미흡한 사람을 직위해제 하는 경우 성과심사위원회가 대상자의 직무성과와 역량, 태도 등을 심사하고 심사 대상자에게 진술 기회를 부여하도록 하는 정부안(제1918500호)이 발의되었다.²⁷⁾ 사회적 흐름과 요청에 발맞추어 변화하는 가운데 절차와 기준 측면에서 공무원들의 권리를 확보함으로써 신분보장이 일부 두터워지는 것이다.

3) 실적제

실적제 원칙은 임용이나 승진에 있어 당파성이나 정실을 배제하고 공무원 개인의 능력에 따라 인사제도를 운영하는 것이다. 실적제는 엽관주의로부터 벗어나 정치적 세력의 간섭과 압력으로부터 행정을 방어하기 위한 목적에서 비롯되었다. 실적제는 제도의 본래 취지가 행정의 독립성 및 공정성과 밀접한 연관이 있다.

초기에는 1951년부터 1959년까지 채용된 공무원의 5%만이 고등고시, 보통고시 등 공개경쟁채용 방식으로 선발될 정도로 특별채용 중심의 선발임용이 이루어졌으며, 실적제 원칙이 확립되지 않았다(박천오, 2004: 6). 본격적으로 성적주의 원칙이 등장한 것은 직업공무원제 확립을 위해 1963년 폐지제정된 국가공무원법(법률 제1325호)이다. 동법은 제26조에 임용의 원칙으로 ‘공무원의 임용은 시험성적·근무성적 기타 능력의 실증에 의하여 행한다’고 규정하고 제31조에 경쟁시험합격자의 우선임용을 명시

27) 정부는 2016년 6월 제20대 국회에서도 유사한 내용의 개정안(제2000396호)을 발의하였으나, 해당안 역시 임기만료로 폐기되었다.

하여 채용·승진시 유능한 자를 임용하는 성적주의의 원칙을 구현하였다. 실적제의 원칙이 신분보장과 정치적 중립처럼 헌법에 규정된 것은 아니지만, 일부 법학자들은 공무원임권의 보장을 통해 실적제 역시 직업공무원제도의 보장에 필요한 요소로 본다.²⁸⁾ “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무원임권을 가진다”는 헌법 제25조의 공무원임권 조문이 실적제 원칙의 근거가 된다는 것이다. 다수가 제한된 공직을 가지고 경쟁하는 경우 평등의 원칙의 관점에서 볼 때 ‘공직에의 적격성’, 즉 ‘능력과 적성’에 따라 선발할 수밖에 없기 때문이다. 1981년의 정부 발의안(제CC0197호) 역시 개정이유로 “공무원의 인사관리에 있어서 실적주의에 입각한 공정한 승진 및 보직관리체제를 확립하고...우리의 현실에 맞는 직업공무원제도를 정착시키기 위하여 현행 국가공무원법의 미비점을 보완 개선”하려는 것임을 명시하여 실적제 원칙을 직업공무원제의 일부로 보고 있다는 점을 알 수 있다. 이를 바탕으로 1981년 개정(법률 제3447호)에서는 공무원의 승진에 있어서는 능력과 실적이 합리적으로 반영되도록 제40조 승진, 제40조의 2 승진임용의 방법, 제40조의 3 우수공무원 등의 특별승진 관련 조문이 포함되었다. 그러나 실적제 원칙이 강화되는 방향으로만 작용한 것은 아니었다. 1994년 정부 발의 개정안(제140884호)에서 제시한 바에 따라 “공직사회에 일하는 분위기를 조성하기 위하여 사무관승진시험제도를 개선”하기 위한 목적으로 제40조 제1항 단서를 개정하여 종전에 5급공무원의 승진임용시 반드시 승진시험을 거치도록 하였던 것을 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 승진심사위원회의 심사를 거쳐서도 임용가능하게 바꾸었다.

또한 채용과 임용에 있어서 시험을 통한 선발 이외에 다른 방식들이 등장한 것도 실적제 원칙에 영향을 주었다. 1963년 정부 발의안(제AA0892호)은 국가공무원법의 적용을 받지 않는 별정직, 즉 정치적으로 임명하는 직의 범위를 확대하였다. 또한 특별채용시험의 응시자격을 확장하고 이전 의안에서 삭제된 기한부임용제 공무원을 ‘책임이 중한 감독적 직위에 임명하지 않는다’는 조건부로 신설하였다. 특별채용제도는 이후로도 정부가 제출한 의안들을 통해 주로 전문성과 능률성 제고의 논리 하에 계속하여 확대되어 왔다. 예컨대 ‘새마을사업 뒷받침과 사회여건변동에 대한 융통성 있는 적용’을 위해 1973년 제출된 정부안(제BB0122호)은 지방실업계 출신의 현지채용 및 도서벽지 근무자 및 특수외국어 능통자, 실업계고등학교 졸업자와 과학기술분야 연구경력자에 대한 특별채용제와 우수과학자와 기술자에 대한 계약직원제를 신설하였다.

28) 이는 “모든 독일인은 적성, 능력과 전문성에 따라 균등하게 공직에 취임할 권리를 가진다.”고 공무원임권과 실적제를 함께 규정하고 있는 독일기본법 제33조 제2항과 연계된 해석이라고 볼 수 있다.

1991년 노태우 정부 역시 ‘행정수요의 다양화와 전문화 추세에 대한 대응’을 이유로 특별채용제도를 확대하는 의안(제131205호)을 발의하였다. 그러나 이처럼 특별채용이 확대되는 것에 대한 우려도 존재하였다. 이에 따라 2001년에는 특별채용에서의 공정성을 확보하기 위하여 시험을 공고하고 경쟁의 방법에 의해 채용하도록 하는 정부안(제161100호)이 발의되어 원안가결되었다.²⁹⁾ 특채를 실시하더라도 공채를 전제로 하는 충원제도가 실시된 것이다.

특별채용 이외에도 김대중 정부 시기부터 충원방식을 다원화하기 위한 새로운 변화들이 등장하였다. 1998년과 1999년 김대중 정부는 ‘공직의 경쟁력 강화’를 내세워 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요한 경우 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 임용하는 개방형직위제 도입을 발의하였다(제151350호, 제151912호). 2001년 발의한 정부안(제161100호)에는 경력직공무원을 대상으로 탄력적 인력활용을 위해 근무시간을 단축하여 임용하는 시간제공무원을 포함하였다. 노무현 정부 역시 선발임용제도의 유연성과 탄력성을 확보하기 위한 의안들을 발의하였다. 대표적으로 2005년 정부안(제171826호)에서는 ‘계급제도에 따른 경직적이고 폐쇄적인 인사운영의 혁신’을 위한 고위공무원단의 구성과 공모직위제의 도입이 제시되었다. 고공단의 도입은 기존 1~3급 계급을 폐지하고 고공단으로 일원화하여 신분보다 일 중심의 직무에 따른 인사관리로 전환하고, 고위공무원 직위에 개방형 직위와 공모 직위를 지정함으로써 개방과 경쟁을 통한 채용선발이 이루어지도록 하였다(유민봉, 2021: 499). 이후로도 고공단과 관련하여 이들의 책임성을 강화하고 효율적 제도운영을 위한 의안들이 제시되었다(정부안 제1800092호, 제1804309호, 제1907149호).

또 다른 흐름으로, 선발임용 과정에서 사회적 약자에 대한 배려와 우대에 관한 의안들, 즉 균형인사정책과 관련된 의안들이 제17대 국회부터 등장하였다. 2004년 정부안(제170700호)을 통해 장애인, 이공계 전공자, 실질적 양성평등에 대한 우대원칙을 임용의 원칙에 포함하고 지역인재에 대한 특별채용이 도입되었다. 이후 2008년 이명박 정부는 저소득층 공직진출 기회 확대를 위해 이들을 임용시 우대하는 의안(제1800092호)을 발의하였고 위원장 대안을 거쳐 입법하였다. 2010년 8월에는 당시 여당 소속 의원들이 귀화자와 북한이탈주민에 대한 우대를 발의하였다(제1809127호). 이는 임기만료로 폐기되었지만 19대 국회에 정부안(제1901362호)을 통해 귀화자와 북

29) 2010년에는 외무부장관이 자신의 딸을 특별채용하는데 특혜를 준 논란을 계기로 특별채용제도가 악용되면서 본래의 취지와 다르게 부정한 방법이나 공정하지 못한 방식의 채용으로 비춰지는 등 부정적인 사회 인식을 개선하기 위해 ‘특별채용’ 용어를 ‘전문직채용’으로 변경하는 의안(제1809353호)을 발의하기도 하였다. 이후 위원장안(제181167호)을 거쳐 ‘경력경쟁채용’이라는 표현으로 개정되었다.

한이탈주민의 경력경쟁채용제도가 도입되었다. 이외에도 법률 개정으로까지 이어지지 못하였지만 의원들 중심으로 저소득층과 양성평등, 지역·기능인재 대상 우대정책의 확대를 주장하는 의안들이 제안되었다. 이상과 같은 균형인사정책의 시행과정에서 특징적인 것은 비록 할당채용의 정책이지만, 할당된 영역 안에서는 능력을 기초로 하는 경쟁채용이라는 일반원칙이 여전히 지켜진다는 점이다.

4) 인사관장기관

중앙인사기구는 국가의 인사행정 전반을 집중적이고 전문적으로 총괄하는 기관이다(이우권, 2005). 엽관이나 정실주의적 인력운영을 배제하고 인사관리의 공정성과 중립성을 확보해야 하기 때문에, 입법부나 사법부를 비롯하여 행정부와 행정수반으로부터 독립성을 확보해야 한다(조선일, 2018). 인사기구의 독립성은 인사행정에 대한 의사결정과 집행에 있어 정치적·정실적 영향으로부터 얼마나 자유로운가를 통해 드러나며, 구성원의 신분보장, 조직과 예산의 자주성 등을 보장받는다.

지난 60여년에 걸친 인사관장기관의 변천은 ① 1955년 국무원 사무국(1960년 국무원 사무처), ② 1963년 총무처 인사국, ③ 1998년 행정자치부(총무처+내무부) 인사국, ④ 1999년 대통령 소속 합의회 행정기관인 중앙인사위원회 신설 및 행정자치부로 이원화,³⁰⁾ ⑤ 2004년 중앙인사위원회로 정부 인사업무 일원화, ⑥ 2008년 중앙인사위원회 및 행정안전부 인사실로 이관, ⑦ 2014년 총리 소속 독립제 기관인 인사혁신처 신설로 정리할 수 있다. 90년대 후반에 들어서면서부터 독립적으로 인사기능을 담당하는 기관이 설치되었고, 2000년대 이후로는 정권의 교체에 따른 행정개혁을 위해 인사기구가 자주 개편되었다. 변화의 과정을 주도한 담론은 주로 인사를 관장하는 기구에 대한 독립성과 공정성, 전문성에 대한 요청에서 비롯되었다.

초기 인사기구의 변화는 정치적 중립과 실적제 원칙을 강조했다. 제1공화국과 제2공화국에서는 국무총리 소속 국무원 사무국이 중앙인사행정기관으로서의 역할을 수행하였지만, 집권체제의 확립이라는 명분 아래 관료들의 정치권력화와 정치적 중립성 저해 등 엽관주의가 팽배하였다. 따라서 정실적·엽관적 인사관행에서 온전히 벗어나지는 못하였다(임승빈, 2000). 이후 1961년 군사정권이 등장하면서 엽관주의의 폐해로

30) 1999년의 개편으로 행정자치부는 인사국 및 소청심사위원회, 중앙공무원교육원에서 인사업무를 담당하였으며 인사법령의 관장, 총원/파견/인사교류/인사발령 등의 인사관리, 공무원 복지, 교육훈련, 채용, 복무를 관장하였다. 중앙인사위원회는 인사위원회 및 사무처를 두고 인사개혁 및 인사정책 수립, 인사법령의 심의, 1~3급 공무원 채용 및 승진심사, 인사감사의 업무를 담당하였다.

인하여 인사기구가 제 기능을 수행하지 못하였다는 비판과 함께 국가공무원법이 전반적으로 개편되었다. 1962년 발의된 정부안(제AA0578호)은 국가공무원법에 중앙인사관장기관으로 내각사무처를 규정하여 그 권한을 보장하고 소청심사위원회와 인사위원회의 설치를 포함하였다. 이후 1963년 폐지제정된 국가공무원법(법률 제1325호)은 ‘인사기구의 취약으로 인해 공무원의 정치적 중립성 유지와 성적주의 원칙의 실현이 어렵다’는 이유를 제시하며 처음으로 중앙 인사기구 관련 규정을 명시하였다. 즉, 관련 규정 마련을 통해 중앙인사기구를 강화한 것은 직업관료제 요소들을 실현함으로써 직업공무원제를 확립하기 위한 노력의 일환이었다.

1990년대 후반 인사기구 관련 개정에서는 인사제도 개혁과 인사행정의 전문성 확보가 주된 이유였다. 1999년 김대중 정부는 ‘인사행정의 전문성 강화와 공무원 인사제도의 효과적 개선’을 위해 대통령소속 하의 합의제 행정기관인 중앙인사위원회를 신설하는 개정안(제151912호)을 제안하였다. 당시 우리 사회는 IMF 경제위기로 인한 급격한 사회 변화를 경험하고 있었으며, 이 과정에서 시대적 변화에 둔감한 직업공무원제를 비판하며 대대적인 행정개혁과 정부조직개편이 추진되었다(주경일·김미나, 2006: 177). ‘개혁 담론’의 맥락에서 볼 때 인사기구의 개편은 행정의 생산성과 경쟁력을 강화하기 위한 필수항목이었다. 그러나 행정자치부 인사국 역시 계속 유지되었고 중앙인사위원회는 인사개혁 및 1~3급 공무원에 대한 인사 중심으로만 그 역할이 국한되었다. 이에 2003년 10월 노무현 정부는 인사행정 전문성 강화 및 공무원 인사제도 개혁 추진을 이유로 행정부 중앙인사 관장기관을 중앙인사위원회로 완전히 일원화하는 의안(제162809호)을 제출하였다. 수정가결을 거쳐 2004년 정부 인사업무는 중앙인사위원회로 일원화되었고 독립된 인사관장기관으로서 중앙인사위원회가 인사업무를 전담하는 구조가 완성되었다. 본격적으로 합의제를 바탕으로 한 인사기관의 독립성이 확보된 것이다.

그러나 2008년 이명박 정부에서 여당 의원 130명의 공동발의(제178095호)로 중앙인사관장 기관은 행정안전부장관으로 변경되고 중앙인사위원회는 폐지된다. 폐지의 명분은 대부처주의 조직개편과 함께 정부의 인사관리 기능을 조직관리 기능과 연계하여 정책의 일관성을 확보하는 것이었다. 이는 국정운영의 효율성 확보를 위한 정부조직 전반의 쇄신 차원에서 이루어진 인사기구 개편이었다. 2014년에는 세월호 침몰 사고의 원인 및 수습과 관련하여 인사혁신처를 신설하였다. 세월호 사고의 원인 중 하나라고 지목되었던 공무원 조직을 쇄신하면서 전문성을 확보한다는 명분이 있었지만, 개혁에 대한 사회적 요구를 수용해야 하는 상황에서 갑자기 만들어졌다.³¹⁾ 즉, 정치적 요구에 의해 제도가 바뀐 것이다.

V. 직업공무원제도의 변화에 대한 논의

1. 제도의 균열과 긴장

국가공무원법 개정 과정에서 볼 수 있었던 가장 중요한 특징은 직업공무원제와 연관된 하위 제도들 간의 충돌과 긴장이다. 정치적 중립과 인사기관의 독립성이 서로 충돌하고 있었고, 실적제와 신분보장 간의 긴장이 지속되었다.

첫째, 인사관장기관이 변화하는 과정은 서구의 직업공무원제 원칙에서 발견할 수 있었던 정치적으로 중립된 인사기관의 보장과는 다소 다른 양상을 보였다. 1998년에 김대중 정부가 들어서면서 총무처와 내무부를 합병하자 총무처가 수행하고 있었던 인사기능을 별도로 관리하기 위한 조직으로 탄생한 것이 중앙인사위원회다. 그때의 명분은 정치적 중립이 아니라 관료적으로 운영되는 인사기능을 혁신하는 것이었다. 정권의 변화와 함께 수반되는 행정개혁의 과정에서 인사관장기관을 개혁하는 흐름은 그 이후에도 계속 이어졌다. 2008년 이명박 정부는 정부부문 축소 및 대부처 및 대국대과주의 개혁 원칙에 의해 안전행정부 소속의 하위조직으로 인사위원회를 축소했다. 그리고 박근혜 정부는 세월호 사건 이후의 공직사회 개혁에 대한 요구를 반영하여 행정안전부 내의 인사기능을 다시 총리실 산하 인사혁신처로 확대시켰다. 인사관장기관의 변화가 기관의 독립성을 최우선으로 염두에 둔 것이 아니라 대통령의 개혁적 의지를 실천하기 위한 것, 다시 말해 정치적인 목적에 의해 좌우된 것이다. 인사혁신처를 신설하는 과정에서 청와대 관계자는 인사혁신처는 세월호 참사 이후 공무원 사회에 개혁이 필요하다는 반성에서 출발해 만들게 된 조직이라며, 독립성보다는 개혁을 얼마나 잘할 수 있느냐가 중요하고, 인사전담기관을 부활시키면서 김대중·노무현 정부 시절의 중앙인사위원회처럼 합의제(위원회) 조직을 따르지 않고 독립제(부처) 기관으로 만든 것도 의사결정의 신속성과 혁신성을 위한 조치였다고 말했다(중앙일보, 2014.07.15.). 기관의 독립적 위상보다는 관리의 효율성이 개혁의 주된 담론이었다. 군부 중심의 권위주의 정권이 정치와 행정 모두를 장악하며 통치권력을 행사해왔던 전통이 민주화 이후에도 이어져, 비록 선거를 통해 주기적으로 수권정당이 바뀌고 있었지만 대통령의 의지가 정치권력을 압도하기 때문에 나타난 현상이다. 중앙행정기관 수준의 조직이 정권이 바뀔

31) 초기에 박근혜 대통령의 대국민 담화에서는 '행정혁신처'로 보다 강도 높은 개혁을 추진할 것으로 기대되었으나, 안전행정부의 인사기능만을 분리하여 공직개혁 추진과 공무원 전문역량 강화를 목적으로 국무총리 소속 독립제 기관인 인사혁신처가 설치되어 지금까지 유지되고 있다.

때마다 개편 된다면 정치적 중립이 지켜진다고 볼 수 없다.

둘째, 직업공무원제의 또다른 하위제도인 실적제와 신분보장 간의 제도적 긴장이 확대되고 있다. 두 가지 하위제도가 직업공무원 제도 정착과 밀접히 관련되지만, 역사적으로 볼 때 실적제는 직위분류제의 유산과 연결되어 있고, 신분보장은 계급제의 정신을 반영하고 있다. 실적제를 정착시키려면 계급제의 속성을 버려야 하고, 계급제를 유지하는 상황에서는 엄격한 실적 평가가 불가능하다. 국가공무원법에 나타난 실적제의 변화 과정은 역량이 없는 공무원을 발굴하고 퇴출할 수 있는 가능성이 만들어지는 과정이다. 과거에는 없었던 역량이나 성과 등의 개념이 신분보장 안에 추가되면서 내용적으로는 오히려 계급제가 갖고 있었던 종신고용적 의미의 신분보장은 줄어들었다. 특히 고위공무원단에 진입한 공무원은 성과계약 및 그 이행 여부에 의해 직위와 연봉이 달라진다. 계급이 올라갔지만 신분은 더 불안해진다. 그래서 직업공무원제가 강화되고 있지만 한편으로는 약화되고 있다는 모순된 해석이 가능하다.

선진국의 직업공무원제는 정치적 중립과 인사기구의 독립성 간의 정합성이 높은 상태로 제도가 발달해 왔다. 이에 비해 우리나라는 직업공무원제라는 제도 안에 서로 분리된 두 개의 담론, 즉, 정치적 중립과 정치적 개입의 모순된 상황이 공존하는 방식으로 제도가 발달해 왔다. 제도가 본래부터 균열의 틈을 갖고 있는 것이다. 이러한 관점은 실적제와 신분보장 간의 관계에도 유효하다. 공무원들이 일하는 방식은 계급제를 기반으로 하지만, 그 일을 평가하는 방식은 직위분류제의 원칙을 적용한다. 재직 중 큰 실수가 없으면 신분이 보장된다는 제도와, 좋은 평가를 받지 못하면 신분이 불안해진다는 제도 사이의 긴장이 존재하는 것이다.

제도를 구성하는 담론이 서로 균열적이라면 제도가 지향하는 이상과 제도가 적용되는 실제 현실 사이에 틈이 생길 수밖에 없다. 이런 상황은 제도를 구성하는 요소들이 서로 보완적이지 않고 대립적이어서 제도가 부정합성을 띠는 상황이다(정정길, 2002). 이와 같은 균열과 부정합성 때문에 제도는 더 복잡해진다(Dunn & Jones, 2010; Battilana & Lee, 2014; Greenwood, et al., 2011; Pache & Santos, 2010). 헌법적 담론에 의해 뒷받침되는 정치적 중립이라는 담론과 인사기관을 언제든 개혁과 개입의 대상으로 보는 정치적 개입이라는 담론은 정치-행정 이원론과 정치-행정 일원론의 간극만큼 그 폭이 크다. 실적제를 강화해서 무능한 공무원을 퇴출하는 제도와 정년을 보장하면서 공무원의 신분을 안정시키는 제도 사이의 부정합성도 상황은 비슷하다. 이러한 상황에서 이 논문의 분석이 보여준 결과는 두 가지다. 하나는 제도를 구성하는 다른 하위 담론들이 정교화되어 가는 것이고, 다른 하나는 새로운 하위제도가 만들어지면서 기존의 하위제도는 그 균열에서 벗어나는 것이다.

2. 균열에 대한 반응: 제도의 정교화와 제도의 신설

국가공무원법 발의 과정을 봤을 때 제도의 긴장과 균열이 가장 크게 나타나는 시기는 IMF와 함께 등장한 김대중 정부와 그 이념을 이어받은 노무현 정부 시기다. <그림 1>에서 보여주는 것처럼 이 시기는 직업공무원제의 틀이 본격적으로 변화했던 시기다. 신자유주의 및 신공공관리에 기반한 세계적인 행정개혁의 흐름을 쫓아 폐쇄적인 임용 시스템을 개방화 사고, 경쟁의 논리를 도입한 것이 가장 큰 변화다. 이 과정에서 '실적주의'와 관련된 담론의 내용이 풍성해지고 정교해졌다. 공무원 신규채용 방법을 바꾸면서 필기시험 위주의 선발방식을 PSAT등의 적성검사와 면접으로 개선하였다. 시험의 내용을 현실의 기대에 맞게 수정하여 보완시킨 것이다. 실적주의 원칙과 반대된다고도 일컬어지는 균형인사정책(여성, 장애인, 지역인재 할당제등)도 크게 다르지 않다. 성과 인구 및 지역의 대표성을 고려하는 정책이지만 이들 그 안에서 이루어지는 채용의 기준은 실적이다. 개방적이고 경쟁적인 시험이라는 선발제도의 본질이 바뀐 것은 아니다. 선발시험 제도의 변화와 함께 폐쇄적으로 운영했던 채용시스템을 다양화하여 개방형 임용을 늘리고, 종신(정년)고용 대신 기간을 정해서 근무하는 임기제를 도입한 것도 실적제를 발전시킨 것이다. 개방형 임용과 임기제는 공직사회에 경쟁을 도입해 공무원 집단(즉 직업공무원들)의 역량을 제고하기 위한 개혁담론들이기 때문이다. 선발 과정에 대한 개혁과 함께 승진과 임용을 위한 평가의 내용도 훨씬 정교해졌다. 기존의 근무평가 개념이 성과평가와 역량평가 담론으로 확대되면서 직급별로 그 내용과 기준이 세분화되었다.

실적주의와 함께 신분보장에 대한 원칙들도 분명해졌다. 신분을 보장하되 역량에 미달하거나 부적격하다면 제외하는 방향으로 제도가 정교화되었다. 권위주의 정권에서 정부는 직업공무원제의 확립을 이유로 공무원의 정년을 연장하는 법안들을 제안하였고 대부분 손쉽게 국회에서 통과되었다. 1996년부터는 계급별 정년의 차이를 단일화하자는 법안들이 주로 국회를 통해 발의되었지만 통과되지 않다가, 2008년에 마침내 헌법상의 평등권과 공공인력의 효율적 관리를 명분으로 공무원의 정년이 60세로 단일화되었다. 보수의 경우, 1999년에는 정부안이 통과되면서 종래의 '계급별' 보수 결정의 원칙에 더하여 '직위별 기준'이 추가되었다. 직위분류제를 가미한 성과급이 실시된 것이다. 또한 민주화 이후 개혁의 과정에서 발생할 수 있는 정치적 논리 또는 편의에 의한 직권면직을 철저히 방지하기 위하여 직권면직의 기준과 절차를 분명하게 만들었다. 공직기강을 무너뜨리는 공무원의 부정부패와 범죄행위는 신분보장에서 제외하였다. 종신고용적 의미의 신분보장은 줄어들었지만, 전반적으로 징계나 파면 등의 규정들이

분명하고 엄격해졌으며, 경제적 보상의 범위를 확대함으로써 공무원으로서의 신분을 유지하기 위한 기준과 원칙들이 정비되었다.

실적주의와 신분보장 제도가 정교화되어가는 이면에는 인사관장기관이 제도의 독립성과 전문성이 아니라, 공무원의 행태를 미시적으로 관리하는 제도 설계에 더 관심을 가졌던 동기가 깔려있다. 두 개 제도 사이의 틈이 크게 문제가 되지 않았던 이유는 각각의 제도들이 정교화되면서 직업공무원 제도의 발달에 기여하고 있기 때문이다. 그렇지만 제도를 관리하는 기관이 정치적으로 중립적이지 않기 때문에 제도를 집행하는 과정에서 관리 중심의 행위가 언제든지 정치 행위로 변질될 위험이 있다. 예컨대 역량과 성과평가의 과정에서 집권세력이 강조하는 가치를 성과목표나 역량평가의 기준으로 설정한다면, 정교한 평가절차가 오히려 정치적 편향을 정당화시켜주는 결과를 가져올 것이다. 만약 실적주의가 신분보장의 전제조건이라면 그만큼 공공가치에 봉사해야 하는 공무원의 신분은 위태로워진다. 인사관장기관이 정치적으로 중립적이지 않기 때문에 공무원의 행태도 정치적으로 중립적이지 않은 결과를 가져온다.

IMF 경제위기 이후 직업공무원 제도가 크게 변했다는 것은 직업공무원제와 연관된 하위제도들 간의 균열과 긴장이 그만큼 커졌다는 것을 의미한다. 고공단은 이러한 상황에서 탄생한 제도다. 고공단의 설치를 이끌었던 당시의 조창현 중앙인사위원장은 고공단 도입의 의의를 다음과 같이 말하고 있다(국회보, 2005년 8월: 139-143).

“.....공무원의 신분보장은 매우 중요하고 앞으로 꼭 지켜져야 할 원칙이기는 하나, 지금처럼 한번 들어오면 거의 정년까지 능력이나 실적에 상관없이 보수를 받고 신분도 보장되는 관행은 개선되어야 한다.... 앞으로는 ‘누가 먼저 높은 신분적 계급에 오르는가’ 보다는 ‘누가 가장 자신에게 적합한 업무를 부여받아 성과를 극대화하는가’ 여부가 중요하게 되는 것이다.....”

“.....고위공무원단체도는 직업공무원제도를 기반으로 하여 도입된다는 점을 강조하고 싶다. 정부는 이번에 고위공무원단체도를 도입함에 있어서 직업공무원제도의 요체라고 할 수 있는 공무원의 정치적 중립, 정년 보장 및 신분보장제도를 유지하고 있으며.....”

위 두 가지 주장을 요약하면 두 가지다. 첫째는 고공단에 속하는 고위직 공무원의 신분을 보장하되 실적이 있는 경우만 그렇게 한다. 둘째는 고위직은 계급제가 아니라 직위분류제에 입각하여 인사관리를 하지만 그런 경우에도 정년을 보장하고 신분을 보

장하겠다는 것이다. 계급제 하에서는 해당 직무에 대한 역량이 미달된다고 평가를 받아도 계급이 유지되는 한 공무원으로서의 신분이 유지된다. 직위분류제 아래에서는 직무에 대한 역량이 부족하다는 평가를 받으면 정년을 채우지 못한다. 신분보장, 특히 정년보장과 실적제는 본질적으로 충돌할 수밖에 없다. 고공단은 이런 모순을 끌어안고 태어난 제도다.³²⁾ 더구나 직업공무원으로서의 정치적 중립이 지켜진다는 기대와는 달리 현장에서는 권력과 연고관계에 의해 고위직들이 휘둘리고 있기 때문에 고공단을 개혁해야 한다고 주장한다. 고위공무원단에 대한 인사권을 사실상 청와대가 쥐고 있기 때문에 정권 교체가 되면 고급 관료들은 유력 정치인, 대통령 측근, 선거 캠프 등에 줄을 대기 위해 분주하며, 정권 교체 이후 부처 장악력을 높이기 위한 정치 권력의 실행과정에서 정부의 '코드 인사'가 횡행한다(조귀동, 2017).

고공단은 경쟁을 통한 성과라는 실적주의 철학의 토대 위에서 태어났다. 그러나 실적을 관리하는 인사기구의 독립성이 없으면, 실적에 대한 판단기준에 정치가 개입될 수밖에 없다. 예컨대 정권을 장악한 정치세력에 호의적이지 않으면 현재의 직무에서 배제되고, 나쁜 실적을 핑계로 공직에서 퇴출될 가능성이 농후하다. 고공단은 직업공무원제의 제도적 균열을 집약해서 보여주는 제도다. 그렇다면 이러한 제도가 왜 탄생했을까? 그 이유는 직업공무원제와 연관된 제도들 간의 균열과 긴장을 고공단이 대신 떠맡으며 다른 제도의 안정을 가져오는 효과가 있기 때문이다. 고공단의 설치로 인해 행정부 소속 공무원 집단이 고공단 소속 공무원집단과 그 이하의 직급 공무원집단으로 이원화된다. 이렇게 되면 직업공무원제의 적용 대상이 중하위직급 공무원으로 한정되면서 정치적 중립, 인사관장기관의 독립, 실적주의, 신분보장 제도들 간의 정합성이 높아진다. 적어도 중하위직급 공무원들의 직업공무원제는 안정적으로 유지되는 효과가 있다. 고공단의 등장은 직업공무원제의 발달이나 쇠퇴가 아니라 직업공무원제의 적용 대상이 분명해진다는 관점으로 해석된다. 고공단 소속 고위공직자들을 관료제(bureaucracy)가 아니라 고위공직제(seniocracy)로 분류하여 별도로 관리할 필요가 있는 것이다(윤전수, 2021).

32) 실제로 고위공무원단 제도 도입 과정에서 제기된 대표적 비판은 직업공무원제의 기반 훼손 우려였다(중앙인사위원회, 2006: 49-50). 예컨대 적격심사의 기준과 절차를 70조 2항에 법으로 규정하여 적격심사가 남용되지 못하도록 보완했지만, 고위공무원단 소속 공무원이 적격심사에서 부적격을 받는 경우 면직할 수 있다. 2010년에는 제68조 단서에 규정된 의사에 반한 신분조치 규정 적용의 예외 대상에 기존의 1급 공무원 외에 추가로 가장 높은 등급의 직위에 임용된 고위공무원단에 속하는 공무원을 추가하는 등, 경력직 공무원보다 신분 보장이 크게 약화된 것은 분명하다.

VI. 맺는 글

과연 직업공무원제의 변화 과정을 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 자료의 분석을 통해 확인한 것은 세 가지다. 우선 직업공무원제라는 퍼지집합에 포함된 하위 제도들 간 균열과 긴장이 있었다(정치적 중립과 인사관장기구, 실적제와 신분보장). 둘째는 정치적인 영향을 받는 인사관장기구가 제도의 독립성이 아니라 공무원의 행태를 미시적으로 관리하는데 관심을 가지면서 실적제와 신분보장 제도가 정교해지고 있다. 마지막으로 고공단이라는 새로운 제도가 만들어지면서 제도의 적용대상이 고위직과 중하위직으로 분리되었다. 아래에 표시한 것처럼 이제는 직업공무원제를 설명하려면 고공단이라는 새로운 제도를 함께 논의해야 한다.

직업공무원제 = { 정치적 중립, 신분보장, 실적제, 인사관장기관, 고위공무원단 }

제도변화에 대한 기존의 이론은 두 가지였다. 하나는 경로의존과 결정적 분기점 개념을 토대로 갑작스러운 외부충격에 의한 변화이고, 다른 하나는 장기간에 걸친 내부 행위자들의 영향력이 가져오는 제도의 내생적이며 점진적인 변화다(Gerschewski, 2021). 이 논문은 내생적이고 점진적인 관점에서 직업공무원제의 제도변화를 살펴봤다. 그러나 이 논문이 스트릭과 쉐렌을 비롯한 종래의 제도주의 연구들과 다른 점은 행위자가 아니라 제도들 간의 관계에 초점을 맞추었다는 점이다. 스콧은 “제도는 사회적 행동의 안정과 의미를 제공하는 인지적, 규범적, 규제적 구조와 활동이며, 문화, 구조, 루틴에 의해 전파된다(Scott, 1995:33)”고 하며 제도가 갖고 있는 다양한 측면을 언급했다. 그런데 이런 입장은 기본적으로 제도와 행위자 사이의 관계를 염두에 정의다. 예컨대 행위자가 제도에 순응하는 이유는 문화나 상징등의 해석체계를 공유하기 때문이며, 가치와 행위규범 등에 내재된 사회적 의무와 기대 때문일 수도 있으며, 규칙이나 감시 혹은 제재 등의 이유에서 찾는다(Scott, 1995: 55-60; Dimaggio & Powell, 1983). 그러나 이 논문에서는 퍼지집합 내에서 균열적인 요소들이 등장하면 다른 요소들이 그 균열을 관리하는 방식으로 제도가 변화한다고 본다.

이 논문은 제도를 하위 제도들의 퍼지집합이라는 관점에서 바라봤다. 하위제도들은 기본 활동을 공유하면서 스스로 제도가 되는데, 이 논문은 직업공무원제가 정치적 맥락 안에서 작동하기 때문에 기본 활동을 정치와 행정의 권한을 둘러싼 담론이라고 정의했다. 하위제도들 간의 관계는 정치적 중립과 정치적 개입의 범위를 보여주며 정치와 행정의 상대적 권력을 보여준다. 슈미트는 담론을 아이디어의 표현이자 전달과정

라고 정의하면서 아이디어를 인지적인 것(해결책을 제시한 인과지도나 정책 혹은 프로그램이 가져올 이익으로 정당화되는 것)과 규범적인 것(무엇이 좋고 나쁜가 등의 가치 판단 및 적절성에 대한 준거를 통해 정당화되는 것)으로 나누었다(Schmidt, 2008). 그러나 양자가 어떤 관련을 맺고 있는지에 대한 논의는 없다. 이에 대한 경험적 연구를 찾기도 힘들다. 만약 제도적 균열의 원인이 되었던 가져왔던 정치적 중립과 인사기구의 독립성은 규범적인 속성을 띠고,³³⁾ 신분보장과 실적제는 인지적인 속성에 속한다고 본다면, 본 논문은 규범적인 것들이 충돌할 때 인지적인 요소들을 통해 그 충돌을 공존시켜나간다는 함의를 제시할 수 있다.

33) 정치적 중립은 행태적 속성을 띠고, 인사기구의 독립성은 조직적 특성을 띠는 점에서도 양자는 서로 다른 영역에서 정치와 행정의 관계를 설명하고 있다.

[부록]

〈부록 1〉 직업공무원제 관련 국가공무원법 주요 개정안 정리

제안 시기	실적제		신분보장		정치적 중립		인사관정기관
	임용·승진	채용방식	퇴직·면직·직위해제	정년·보수	정치운동	집단행동	
1959					정치단체 가입금지 명문화		
1960					정당 또는 정치적 단체 가입금지		
1961						사실상 노무에 종사하는 공무원 노동운동 허용	
1962	임용의 원칙으로 성적주의 원칙 규정 및 경쟁시험합격자 우선임용 명시					사실상 노무에 종사하는 공무원 노동운동 허용 삭제	내각사무처를 중앙인사기관으로 설치
						정치 운동 금지와 집단행위의 금지로 구분 규정	
1963		별정직공무원 범위 확대, 특별채용 확대, 기한부 임용제 신설					
1966					국무총리, 장차관 등 재직중 정치활동 금지		
1973		특별채용 확대, 계약직 신설	권고사직 금지 삭제, 직권면직 사유 추가				
1981	실적주의 기반 승진 원칙, 임용 방법, 우수공무원 특별승진 규정	특별채용에 제한적 경쟁시험과 한자공무원제 도입	직위해제 사유 축소(직무능력 부족), 직위해제 기간 제한, 고충처리제 신설	공안직·일반직 공무원 정년연장			
1982			직위해제 사유 축소(약식명령 청구시)	일반직 공무원 정년연장제 도입			

1986				하위직 공무원 정년연장			
1991		특별채용 확대	직권면직 사유 축소 (신체정신상 이상, 직무 수행 능력 현저한 부족)	하위직 공무원 정년연장 도입			
1994	5급 승진임용시 승진시험의 무 조항 폐지		직위해제요건 강화(형사기 소시 조건부)	근무성적 우수자 성과급 지급			
1996				정년 단일화, 하위직 공무원 정년연장			
1997		전문직공무원의 임용범위 확대					
1998			정부조직 개편에 따른 직권면직, 근무성적 불량시 직권면직·직위해제	공무원 정년단축, 하위직 공무원 정년연장제 폐지			
1999		개방형직위제 도입		성과에 따른 탄력적 공무원보수제도 도입			대통령소속 중앙인사위원회 설치
2001		시간제공무원 신설 특별채용시 경쟁 채용 확대					
2003				계급별 정년단일화			중앙인사위원회로 일원화
2004	여성·장애인 및 이공계 전공자 채용 확대	우수 지역인재 특별채용, 공직내부에서 개방형직위 임용 금지		계급별 정년단일화		공무원의 집단적 행위 원칙 허용	
2005		공모직위제 도입 및 고위공무원단 신설	고위공무원단 직격심사 통한 직권면직	계급별 정년단일화			
2006	승진임용 기준에 자원봉사활동 실적 추가					대통령령에 위임된 제65조(정치운동의 금지) 및 제66조(집단행위의 금지조항) 예외대상을 법률로 규정	
2007			근무평정	근무평정			

			결과에 따른 보직해 임, 직권면직	우수자 상여금 지급			
2008	저소득층 임용 우대	고공단 개방형 직위 및 공무직위 지정·변 경시 중앙인사 기관장 협의 폐지					중앙인사위원 회 폐지 및 행정안전부 장관 관장으로 변경
2009		가능인재 추천채용 제 도입, 고위공무 원 적격 심사 강화	고공단 신분보장 적용제외, 당연퇴직 사유 추가(뇌물죄 · 횡령죄 선고유예)		금지 범위 명확화(축소)		
2010	귀화자와 북한이탈주 민 공무원 임용 우대			성과상여금 지급 지급시스템	정치운동 금지 명확화(확대) 정당가입 및 권유금지 삭제		
2011	저소득층 채용 분리 실시 확대 및 채용비율 상향						
2012	귀화자와 북한 이탈주민 대상 경력경쟁제 용 도입	기간제공 무원 및 전문경력 관 제도 도입			정당가입 금지 삭제		
	지역·기능 인재 임용 우대, 저소득층 임용 확대				포괄적 금지규정 삭제 및 금지 범위명확화 (축소)		
2013		개방형 직위에 민간인 임용 비율 이상 임용	고위공무원단 적격심사 강화				
2014	지방인재 균형 선발 제도 도입		직위해제 사유 추가 (금품비위· 성범죄 등 최질이 무거운 비위행위조사)		금지 위반 처벌 강화		대통령 소속 중앙인사위 설치 (타법)국무총 리 소속 인사혁신처 설치
2015	과장급 이상 직위 양성평등 임 용지침 마련		당연퇴직 사유 제한 (파산선고), 당연퇴직 사유 추가(업무상 위력에 의한				

			성폭력 범죄				
2016	직무성과 역량 따른 임용원칙 명시 성과우수자 인사 우대		직위해제 사유 추가 (저성과자)		금지 범위 명확화(축소)		
2017	특정 성별 승진임용 비율 초과 제한	민간전문 가로 선발 한정하는 개방형 직위지정		징계처분 직 위해제 무효취소시 정년반영 연장	포괄적 금지 삭제 및 자위 이용한 선거관련 제한	포괄적 금지규정 삭제	인사위원회 의무 설치 및 민간전문가 포함
2018	임용 시 성별, 종교, 사회적 신 분 차별 금지		당연퇴직 사유 추가(성폭력 범죄)				
2019	임용시 학력·학교 차별금지						

※ 이탤릭체: 개정안으로 발의되었으나 폐기되어 실제 법률 개정에 반영되지 않음
 ※ 볼드체: 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기 등을 거쳐 국가공무원법 개정에 반영됨

▣ 참고문헌

- 강신태. 1988. “직업공무원제도의 정치적 맥락.” 《행정논총》, 26-2: 1-24.
- 김선욱. 2002. “독일 기본법 상의 직업공무원 제도와 시간제 공무원.” 《행정판례연구 7집》.
- 김윤권. 2005. “제도변화의 통합적 접근 : 역사적 신제도주의를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 14(1): 299-327.
- 김한창. 2007. “공무원채용제도의 진화이론과 신제도주의 통합적 설명가능성: 국가공무원법에 나타난 제도변화를 중심으로.” 《정부학연구》, 13(2): 163-211.
- 김희곤. 2013. “직업공무원제도의 체제안정적 기능과 책무.” 《토지공법연구》, 63.
- 민경식. 1992. “헌법상의 공무원제도.” 《법학논문집》, 17: 73-95.
- 박동서. 1961. 《한국관료제도의 역사적 전개》. 한국연구도서관.
- 박종민·윤건수. 2014. “한국 국가관료제의 세 가지 전통.” 《한국행정학보》, 48(1): 1-24.
- _____. 2015. “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제 변화와 지속.” 《정부학연구》, 21(3): 35-63.
- 박천오. 2004. 《특별채용 활성화 방안》. 한국행정연구원 연구보고서.
- _____. 2018. 《한국관료제》. 법문사.
- 박천오·권경득·권용수·조경호·조성한·최성주. 2016. 《인사행정론》. 법문사.
- 선명수. 2010. “공무원 ‘정치적 중립성’, 어떻게 봐야 하나- 수면 위로 떠오른 공무원의 정치적 기본권.” 《프레시안》, 2010년 2월 25일.
- 신현석·정상훈. 2007. “교원승진제도 변화에 대한 역사적 신제도주의적 분석- 정책적 시사점의 탐색.” 《교육행정학연구》, 25(3): 129-149.
- 우미형. 2022. “공공기관 임직원의 공직윤리 확보방안에 관한 연구 - 직업공무원제도 논의의 극복을 중심으로.” 《공법연구》, 50-4: 297-321.
- 유민봉. 2021. 《한국행정학》, 제7판. 박영사.
- 유민봉·박성민. 2014. 《한국인사행정론》, 제5판. 박영사.
- 윤건수. 2021. “고위공직자의 책무성-정치적 중립에서 정치적 신중함으로.” 《한국행정연구》, 30(1): 1-24.
- 이 건·서원석. 2020. “우리나라 직업공무원의 정치적 중립 실현의 한계와 대안: 박근혜 정부 임명직 공무원의 인사농단 사례를 중심으로.” 《한국인사행정학보》, 19-4: 211-235.
- 이우권. 2005. “중앙인사기관의 효율적인 운영을 위한 발전방안 연구.” 《한국자치행정

- 학보》, 19(2): 1-25.
- 임승빈. 2000. 《한·중 인사개혁》, 한국행정연구원 연구보고서.
- 장경원. 2021. “공무원제도의 기본이념과 국가공무원법.” 《서울법학》, 29((4): 49-76.
- 정우열·정재도. 2015. “우리나라 중앙인사기관의 변천과정에 관한 연구.” 한국행정사학지》, 37: 55-77.
- 정정길. 2002. “행정과 정책연구를 위한 시차적(時差的)접근방법 : 제도의 정합성 문제를 중심으로.” 《한국행정학보》, 36(1): 1-19.
- 정태호. 2016. “한국에서 직업공무원 및 교원의 정치적 자유:정권의 도구로 전락하고 있는 한국의 직업공무원.” 《헌법연구》, 3(1): 1-35.
- 조귀동. 2017. “최순실에 휘둘렸던 관료들—고위공무원제 바뀌라.” 《조선비즈》, 2017.03.17.
- 조선일. 2018. “중앙인사기관 기능재설계와 새 정부 인사혁신 과제.” 《한국인사행정학회보》, 17(4): 57-79.
- 조창현. 2005. “고위공무원단 제도에 대한 이해.” 《국회보》, 8월호: 139-143.
- 주경일·김미나. 2006. 《한국관료제 인사행정체제의 이해》, 경세원.
- 중앙인사위원회. 2006. 《2005 공무원인사개혁백서》, 중앙인사위원회.
- 하태권. 2002. 직업공무원제, (한국행정학회, 행정학전자사전) <https://kapa21.or.kr/bbs/dictionary/6647> (검색일 2021.12.5.)
- 한수웅. 2012. “헌법 제7조의 의미 및 직업공무원제도의 보장.” 《법조》, 61(11): 5-52.
- _____. 2017. “오늘날 헌법국가에서 제도적 보장의 의미와 기능의 변화.” 《법학논문집》, 41(3): 5-51.
- Barley, Stephen R. 2017. “Coalface institutionalism.” In Greenwood, Royston, Oliver, Christine, Lawrence, Thomas B., & Meyer, Renate E. (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism 2nd ed.* (pp.338-364), London: Sage publications Ltd.
- Battilana, Julie, & Lee, Matthew. 2014. “Advancing Research on Hybrid Organizing—Insights from the Study of Social Enterprises.” *Academy of Management Annals*, 8: 397-441.
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. 1983. “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.” *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

- Dunn, Mary B., & Jones, Candace. 2010. "Institutional logics and institutional pluralism: the contestation of care and science logics in medical education, 1967-2005." *Administrative Science Quarterly*, 55: 114-149.
- Gerschewski, Johannes. 2021. "Explanations of Institutional Change: Reflecting on a "Missing Diagonal". *American Political Science Review*, 115(1): 218-233.
- Greenwood, Royston, Raynard, Mia, Kodeih, Farah, Micelotta, Evelyn R., & Lounsbury, Michael. 2011. Institutional Complexity and Organizational Responses. *The Academy of Management Annals*. 5(1): 317-371.
- Grief, Avner, & Kingston, Christopher. 2011. "Institutions: Rules or Equilibria?" In Schofield, N. and Caballero, G. (eds.). *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. (pp.13-43), Berlin: Springer-Verlag.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosmary C. R. 1996. "Political science and the three new institutionalisms." *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- Hardy, Cynthia, & Maguire, Steve, 2017. "Institutional entrepreneurship and change in fields." In Greenwood, Royston, Oliver, Christine, Lawrence, Thomas B., & Meyer, Renate E. (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism 2nd ed.* (pp.261-280), London: Sage publications Ltd.
- Heywood, Jeremy Sir. 2015. Timeless value in an age of change. <https://civilservice.blog.gov.uk/2015/05/24/timeless-values-in-an-age-of-change/> (검색일 2021.12.5.)
- Mahoney, James, & Snyder, Richard. 1999. "Rethinking agency and structure in the study of regime change." *Studies in Comparative International Development*, 34(3): 1411-1454.
- March, James G., & Olsen, Johan P. 1983. "The new institutionalism: Organizational factors in political life." *American Political Science Review*, 78(3): 734-749.
- Meyer, John W., & Rowan, Brian. 1977. "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony." *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Pache, Anne-Claire, & Santos, Filipe M. 2010. "When Worlds Collide: The

- Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands.” *The Academy of Management Review*, 35(3): 455-476.
- Schmidt, Vivien A. 2008. “Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse.” *Annual Review of Political Science*, 11: 303-26.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Selznick, Philip. 1996. “Institutionalism “old” and “new”.” *Administrative Science Quarterly*, 41(2): 270-277.
- Streeck, Wolfgang, & Thelen, Kathleen. 2005. “Introduction: institutional change in advanced political economies.” In Streeck, Wolfgang, & Thelen, Kathleen. (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. (pp.1-39), Oxford et al.: Univ. Press.
- Wilson, Woodrow. 1887. “The Study of Administration.” *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

Institutional Changes and Cleavages in Korean Career Civil Service System

DaEun Kim & Gyun Soo Yoon

In Korea, Career Civil Service System (CCSS) is a basic principle for managing public officials. However, after 60 years have passed since its establishment, studies examining path of institutional change of the CCSS are limited. To explain institutional changes, this research assumes the CCSS as a fuzzy-set of institution containing its sub-institutions: political neutrality, protection of tenure, merit system, and independence of central personnel agency. These sub-institutions can interact with each other through their joint involvement in discourses about political powers and administrative authorities. By analyzing a total of 273 bills related to the State Public Officials Act proposed until the 20th National Assembly, this research provides three explanations for institutional changes. Firstly, there have been cleavages between sub-institutions. Tensions among the system have grown deeper and wider. Secondly, being an independent central personnel agency threatened by political power, the central personnel agency itself has evolved in the direction of micromanaging the behavior of public officials. In this process, sub-institutions such as merit system and protection of tenure have become more sophisticated. Finally, institutional tensions of the CCSS can be alleviated by an emergence of new sub-institutions-Senior Civil Service System in the fuzzy-set.

※ Keywords: Career Civil Service System, Institutional Change, State Public Officials Act