

한국 공무원에 대한 새로운 인식

불신과 부패의 대상인가?

New Recognition for Bureaucracy in Korea : Is it Target for Distrust and Corruption?

저자 (Authors)	이원희 Lee, Won Hee
출처 (Source)	한국사회와 행정연구 28(4) , 2018.2, 61-82(22 pages) KOREAN SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION 28(4) , 2018.2, 61-82(22 pages)
발행처 (Publisher)	서울행정학회 Seoul Association For Public Administration
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07402081
APA Style	이원희 (2018). 한국 공무원에 대한 새로운 인식. 한국사회와 행정연구, 28(4), 61-82
이용정보 (Accessed)	연세대학교 165.***.14.104 2021/09/30 09:54 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

한국 공무원에 대한 새로운 인식: 불신과 부패의 대상인가?*

이원희**

근대화 초기에 한국의 공직 사회는 국가 발전의 원동력으로 작동하였으나, 최근 불신의 대상이 되고 있다. 1970년대 지시와 명령의 종속적 관계를 형성하다가 1980년대 저항적 민주주의를 거치면서 시민 사회의 정부에 대한 대립적 관계가 형성되었다. 더군다나 2000년대 들어서 보수와 진보의 정치구도가 번갈아 바뀌는 과정에서 정책이 단절되고 과거 정책에 대한 부정이 반복되면서 불신이 제도화되는 위기가 감지되기도 한다. 행정에 대한 불신의 원인과 요인을 분석하고 새롭게 정립할 필요가 있는 이유이다.

자본주의, 민주주의 그리고 관료제의 관계에서 자본주의 발전과 민주주의가 선순환 구조를 형성하기도 했으나, 효율성을 담보하기 위한 관료제의 발전이 역설적이게 자본주의와 민주주의의 악순환 고리를 만들고 있다. 그러나 정보화 시대에 네트워크 체계로 전환되면서 새로운 관계를 형성하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 관료제 연구를 정치와 분리하여 조직 구성원으로서 공직자 개인에 대한 관점의 전환이 필요하다. 그리고 계층제에 의한 품의제가 아니라 토론과 협의를 통한 의사결정으로 전환할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 행정학 연구와 교육이 새롭게 설계될 필요가 있다.

주제어: 정부불신, 불신의 제도화, 네트워크, 관료제와 민주주의, 관료제와 자본주의

I. 의의 : 공무원을 위한 변명을 시작하면서¹⁾

박근혜 정부에서 한국 사회가 경험한 엄청난 위기의 사건들, 그리고 그 앞에서 시민사회도 정부도 아무 것을 할 수 없었다는 무기력은 위기에 대한 트라우마를 야기하고 국가에 대한 불

* 본 논문은 2017년 11월 3일 서울행정학회 추계학술대회의 기획세미나에서 발표한 것을 보완한 것이다. 이날 토론을 하여 주신, 남상화, 박광국, 박병식, 안성호, 윤영진, 하혜수 교수님께 감사드린다. 서울행정학회는 2017년 기획 주제로 '행정 바로 세우기; Rebuilding Public Administration'으로 정하고 국가발전 주역으로서 행정의 중요성을 고찰하고, 올바른 행정의 위상을 바로 세우기 위하여 행정학의 방법론을 재검토하는 시도를 하였다.

** 한경대학교 행정학과 교수(wonheeldaum@hanmail.net)

1) 원고를 작성하는 과정에서 "행정사상과 방법론 연구회"의 모임에서 많은 영감을 얻었다. 2017년 9월 9일 세미나 모임에 참가하여 강신택 교수님의 발표와 회원들 간의 토론 과정은 본 원고를 작성함에 있어 방향성을 작성하는 데 중요한 도움을 받았다. 원고 내용상의 오류는 필자의 책임이다.

신을 증폭시키고 있다. 2014년 4월 16일 세월호가 침몰하면서 세월호 탑승인원 476명 중 구조자 172명, 사망자 295명 그리고 실종자 9명의 참담한 결과가 야기되었다. 무엇보다 모든 국민이 텔레비전 화면을 보는 가운데 배가 침몰하고, 구조하여 달라는 학생들의 울부짖음이 있음에도 불구하고 정부는 아무것도 하지 못하고 있었다. 국가에 대한 배신감을 유발하는 시간이었다. 그리고 정치적 책임을 회피하기 위해 만들어진 ‘관피아 개혁’은 역으로 국가에 대한 부도덕과 무책임을 확산시켰다. 한편 2015년 5월 20일 첫 환자가 발생한 메르스 사태로 186명이 확정 판정을 받았고, 그중 38명이 사망하면서 국민에게 커다란 공포감을 유발했다. ‘국가가 똥렸다’라는 표현은 무정부상태의 불안감을 조성했다. 그리고 2016년 12월 9일 탄핵소추안 국회 가결, 2017년 3월 10일 대통령 탄핵이 결정되면서 최고통치권자 공백 사태가 발생했고, 또다시 행정의 무력화를 유발했다. 박근혜 정부를 지나면서 정부에 대한 불신은 최고조에 달하고 있다. 행정의 위상, 행정의 기능과 역할에 대한 전면적인 패러다임의 전환이 필요한 시기이다.

사실 한국 사회에서 공직 사회는 다중(多重)의 의미를 가지고 있다. 부모들은 자식이 갖기를 원하는 직업이면서 동시에 불신의 대상이기도 하다. 국가발전의 중요한 수단으로서 기대가 큰 만큼 업무 수행 방식의 경직성으로 인해 비판의 대상이기도 하다. 공복(公僕)은 좋은 의미로 사용되지만 관료(官僚)는 부정적 의미로 사용되기도 한다. 윤건수 교수(2015)는 공무원과 공직자를 구분하자는 주장도 하고 있다.²⁾ civil servant와 public official의 번역 차이 정도로 해석되기도 하지만, 지칭하는 개념에는 큰 차이가 있다는 것이다.

이러한 논의의 저변에 잠재하고 있는 인식의 틀(frame of reference)을 생각해볼 필요가 있다. 국가에 대한 불신, 정부에 대한 불신, 공무원에 대한 불신이 혼재되어 있는 경우가 많기 때문이다. 국가는 정치권력을 포함하여 인식되고, 정부는 행정부 전체로 인식되고, 공무원은 개인으로 접근해야 한다. 그간 우리는 정부능력이나 정부실패라고 할 때는 국가나 정부 단위로 분석하고, 공무원이라고 할 때는 채용, 교육 등 개인적인 문제로 전환하였다. 그래서 정부실패가 논의되면 당연히 공무원은 부정적인 의미가 되어버리고, 반면 공무원 개인의 창의적인 활동은 정부의 성과로 표출되어 개인에 대한 의미는 희석되어 버렸다.³⁾ 본연구의 출발은 국가, 정부, 공무원을 구분하여 공무원에 초점을 맞추어 한국 정부를 생각해 보고 발전 방향을 생각해보고자 한다.

2) 이는 목사와 성직자의 개념을 구분하자는 것으로 이해되기도 한다. 본질의 차이를 설명하기 보다는 우리가 사용하고 있는 사례에서 성직자는 좋은 의미로 활용하고 부패한 사례를 소개할 때는 목사로 호칭하고 있는 것에서 착안되는 것이다.

3) 공무원 출신의 자서전이 출판되면 정치적 야망을 위한 수단으로만 인식되고 행정 연구의 사례집으로 활용되지 못한 것도 그러한 이유이다.

〈표 1〉 국가, 정부, 공무원의 구분

국가불신	정부 불신	관료 불신
- 정치권력의 정당성 - 정치적 권위	- 문제 해결 능력 - 집행 능력	- 개인의 능력 - 개인의 청렴

자료 : 저자가 종합

이러한 논점에 기반 하여 보면 공무원에 대한 불신은 다양한 차원에서 구분되어야 한다. 누가 불신하느냐에 따라 내용이 달라진다. 그리고 그들이 바라보는 대상도 달라진다. 특히 무엇을 대상으로 불신하느냐를 구분해야 한다. 그래야 책임의 한계도 설정할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 구조는 역사 발전 단계와 시대 상황에 따라 달라질 것이다. 국가나 정부가 아니라, ‘공무원’에 대한 불신에 대한 원인을 찾아보고 향후 ‘공무원’의 운영을 어떤 방향으로 설정할 것인가를 분석하기로 한다.

〈표 2〉 정부 불신에 대한 분석의 인식 틀

누가	대상은	무엇을
- 학자 - 전문 연구가 - 정치권력 - 시민사회 - 이해관계자	- 국가 - 정치 결정 - 정부 역할 - 공무원 개입	- 부패 - 무능 - 무기력 - 이념 갈등

자료 : 저자가 종합

II. 공무원 불신의 구조 분석

1. 자본주의, 민주주의 그리고 관료제의 역동적인 삼각관계

공무원이 없는 국가를 생각할 수는 없다. 다만 그 역할의 범위에 차이가 있을 뿐이다. 그리고 규모의 대소나 역할의 다과와 관계없이 정부에 대한 신뢰는 국가 사회의 출발이 된다.

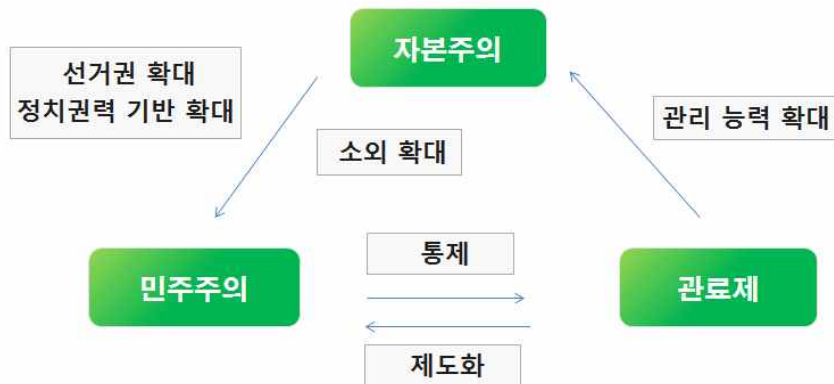
관료제의 발전은 자본주의 발전과정에서 급속히 발전하였다. 사회의 분업화와 이에 따라 발생하는 사회의 다원적 구조에서 분출되는 사회 기능을 통제하고 관리하기 위한 기법을 제공하기 때문이다. 그러나 이러한 관리 기법의 발전은 인간 소외를 유발하고 결국 민주주의 관점에서 갈등 관계를 유발하게 된다. 이러한 발전 과정은 3단계를 거치고 있다.

1단계는 초기 산업화 과정에서 3자는 선순환 관계를 형성하는 시기이다. 자본주의 형성의 과정에서 선거권 확대를 통해 정치권력의 기반이 확대된다. 산업화가 민주화를 유도할 수 있

다고 생각한 시기이다. 그리고 관료제가 발달하여 관리 능력이 확대되었다. 막스 베버(1930)가 자본주의 발달을 낙관적으로 바라본 시기이다.⁴⁾

2단계는 점차 자본주의가 민주주의를 제약한 시기이다. 자본주의 발전이 빈부 격차를 유발하고 노동자의 소외가 심화되는 것이 목격되는 시기이다. 그리고 민주주의와 관료제의 상충 관계가 발생한다. 서구의 두 얼굴(김준희 옮김, 모리스 듀벨제 지음, 1979)에서 '기술 관료제(Technocrat)에 의한 지배 확대'라는 개념이 이러한 특징을 설명한다. 한국 사회가 발전하던 1960, 70년대에 우리는 이러한 시기의 서구 문헌을 많이 접하였고, 관료제에 대한 비판은 이러한 시각을 반영하고 있다. 1870~1940년의 시기가 자유주의 민주주의라고 한다면, 1945년 이후 기술 발전을 통한 자본주의 발전은 인류를 궁핍으로부터 해방시키지만 한편 통제 권력의 강화를 초래하여 인간의 자유를 구속한다는 시각이다. '자본은 넘쳐흐르지만 민중은 고통스럽다(츄스키; 46)'는 주장이 이러한 맥락이다. 자본주의와 민주주의 갈등(Samuel Bowles & Herbert Gintis, 1986), 그리고 민주주의와 관료제의 갈등(Eva Etzioni-Halevy, 1983)이라고 하는 분석 틀은 정부의 역할에 대한 부정적 인식을 확산하고 이는 공무원에 대한 불신의 이론적 근거를 제공하였다.

〈그림 1〉 자본주의, 민주주의 그리고 관료제의 삼각관계



자료 : 저자가 종합

그러나 이러한 맥락에서 제3단계의 새로운 시각이 제시되는 것이 흥미롭다. 참여민주주의를 통해 관료제를 통제 가능하다고 보는 것이다. 즉 직접민주제적 요소의 도입을 통해 관료제를 변화시키는 동인이 발생하고 있다는 것이다. 이에 관료제 운용에 참여, 투명, 성과, 책임의 개념을 도입하려는 것이다. John Naisbitt(1982)이 미래를 결정하는 새로운 10가지의 동향에

4) 1930년대의 시대 상황에서 아직 관료제의 모순이 본격적으로 현실화되는 것을 목격되기 어려웠을 것이다.

서 ①산업화에서 정보화 ②강요된 기술에서 하이테크닉 ③국민경제에서 세계경제 ④단기관점에서 장기관점 ⑤집권에서 분권 ⑥제도화된 지원에서 자조기능 전환 ⑦대의민주제에서 참여민주제 ⑧계층제에서 네트워크 ⑨북반부 중심에서 남반부 중심으로 전환 ⑩제로섬게임의 선택에서 복합적 선택을 강조하고 있다. 이 중에서 ‘대의민주제에서 참여민주제’, ‘계층제에서 네트워크’를 강조하고 있는 것이 새로운 가능성을 제시하고 있다.

2. J. Nye 논의

하버드 대학 교수인 조셉 나이 교수(1998)는 “국민은 왜 정부를 믿지 않는 가”라는 저서를 통해 미국에서의 정부 불신에 대한 다양한 쟁점을 정리하고 있다. 특히 정치에 대한 실망이 정부에 대한 실망으로 연계되고 있는 고리를 설명하고 있다. 그리고 언론의 과다한 정부에 대한 비판이 시민의 불만을 야기한다는 측면도 설명되고 있다. 사회문화적 접근을 병행하고 있는 것이 매우 인상적이다.

정치경제의 구조가 다른 우리나라의 경우에 그대로 적용하여 설명할 수는 없으나, 분석의 도구로 매우 의미 있는 시사점을 제시하고 있다.

〈표 3〉 정부 불신의 원인

영역	상황
정부의 업무 영역과 성과	업무 영역의 확장
	정부의 성과에 대한 평가
	정부에 대한 국민의 신뢰 상실
다양한 설명들	경제 문제
	사회문화적 요인
	정당 양극화의 정부에 대한 불신
	불신의 정치학; '정치 지도자 불신, 정치 부패, 언론의 비판
정부 운영에 대한 국민들의 태도 변화	미국민의 태도
	후기 물질주의 가치관과 공공기관의 권위 추락

임길진 역. 조셉 나이 편저. (1998). 국민은 왜 정부를 믿지 않는가. 굿인포메이션

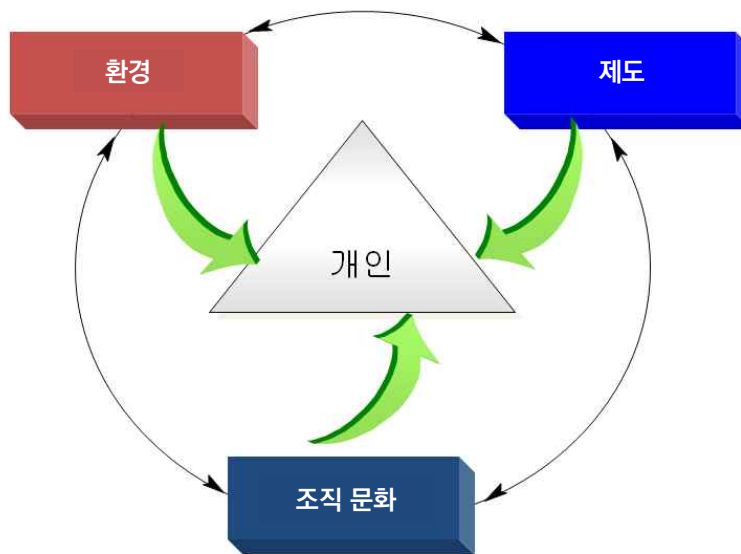
3. 분석의 모형

현행의 계층제 조직은 개인의 능력을 발휘하기 보다는 환경과 제도 그리고 절차에 얽매어 있는 조직이다. 한상일 외(2014)의 연구에서 행정민주주의의 실현을 위한 대안을 개인, 조직, 환경의 관점에서 제시하는 것과 같은 맥락이다. 공무원은 개인 보다는 조직에 의해 업무를 수

행하도록 하고 있다. 끊임없는 견제와 통제를 받고 있다. 집단 사고에 의존하기 때문에 집단 오류가 발생할 수 있는 것이다.⁵⁾

이에 공직에 대한 신뢰를 회복하기 위한 본 연구의 분석도 환경, 제도, 조직 문화 그리고 개인의 관점에서 접근하도록 한다.⁶⁾

〈그림 2〉 환경, 제도 그리고 조직 문화 속의 개인



자료 : 저자가 종합

Ⅲ. 공직 불신과 관련한 최근 한국의 쟁점⁷⁾

1. 환경의 변화 : 정책의 단절과 불신의 제도화

5) 이런 관점에서 아토텐트를 관료 조직이 죄를 합법화 한다는 주장을 하였다. 히틀러의 만행도 이를 집행하는 관료 조직이 있었기에 가능하다는 관점이다.

6) 정년을 한 공무원을 만나보면, '내가 모시던 분', '내가 데리고 일을 했던 분'이라는 표현이 많이 등장한다. 조직이 주는 학습의 과정을 보여 준다. 학자들이나 전문가들이 해당 분야의 유명한 학자나 논문을 인용하는 것과 같은 논리의 연장이다.

7) 박재완 교수(2016)는 최근 행정현장의 추이와 도전에서 6가지의 특징을 제시하고 있다. ①정치 우위 현상과 관료의 보신주의 풍조 ②'큰 정부'에 대한 국민의 기대와 정부의 '신뢰 적자' ③인적 역량의 발전을 저해하는 조직문화와 운영시스템 ④행정절차 강화, 시민참여와 '이익 상충' ⑤ 관료의 자긍심과 주인의식 퇴조 ⑥단명인사와 근시안의 행정시평

1960년대 불안한 정치 발전 과정 그리고 1970년대 정부 주도형 경제 발전 과정을 지나면서 관료제는 정치와 묶여져 불신의 대상이었다. 그리고 사회 발전의 과정에서 행정에 대한 불신은 심화되고 확산되고 있다.

건국 초기와 1970년대는 정치적 민주화를 추진했던 주체에 의해 정치권력에 대한 불신과 연계되어 폭압적인 국가 권력에 대한 불신이 관료에 대한 불신으로 이어졌다. 1980년대 민주주의를 목전에 두고 다시 군사 정권이 들어서는 것을 목도했던 지식인들은 국가에 대해 다시 생각하기 시작했다. “국가란 무엇인가”라는 저서는 우리에게 매우 심각한 쟁점을 제기하여 줄 수 있었다. 이념적 국가기구(ideological state apparatus)의 개념은 관료 기구의 정치적 성격을 설명하는 좋은 수단이 되기도 했다(김광웅:1991. 127). 관료는 지배 계급의 도구이고 그들을 위해 봉사할 뿐이며 일반 시민을 위해 봉사하는 것이 아니라는 입장이다.

한편 김광웅 교수(1991)는 관료를 국가의 관점에서 보아 도구만이 아니라, 정치적 역동 과정에서 하나의 주역이 되고 있다는 점을 지적하기도 한다. 1970년대 경제 발전 과정에서 자원 배분권을 가지고 적극적인 경제 성장을 이끈 우리의 관료제에 주목한 연구 결과물이었다.

1980년대는 민주화가 진행되면서 도구화된 관료제에 대한 불신이 제기되면서 특히 관료 부패가 쟁점이 되었다. 이러한 관점에서 F. 후쿠야마(1995)는 한국 사회가 혈연에 의한 폐쇄적인 사회로서 저신뢰 국가로 분류한다. 독특한 문화 축적과 효율적인 정부 개입으로 경제 성장에 성공한 국가로 분류하고 있다.

1990년대는 시민사회가 급속히 성장하면서 시민의 참여 욕구가 분출되고 무능한 정부에 대한 비판이 강화되었다. 그리고 복잡하게 얽히는 사회 구조의 발전에 따라 발생하는 이해관계를 제대로 조정하지 못하는 무기력한 정부에 대한 비판으로 이어졌다. 특히 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부로 진행되는 진보와 보수를 오가는 정치권력의 변화는 이념 논쟁을 유발했고 이로 인한 정부 정책의 이념적 성향은 가치 판단에 대한 불신을 유발하고 있다. 전대성 외(2013)의 연구에서 정부 신뢰가 시민들의 정부 정책에 대한 평가보다는 대통령 개인에 대한 신뢰와 밀접한 관련이 있다는 것이 그러한 맥락이다. 보수와 진보가 대립되는 과정에서 관료는 어느 한편으로부터는 반드시 비난을 받는 딜레마에 빠져 있다. 김대중 정부의 햇빛 정책, 노무현 정부의 균형 발전, 이명박 정부의 4대강 사업과 감세정책, 박근혜 정부의 역사 교과서 문제가 공무원 개인에 책임의 문제로 확산된 것이 그러하다.⁸⁾ 향후 특정 정권의 정치적 이념에 따라 정치적 결정에 의한 행정 집행이 이루어지고 이것이 개인에 대한 책임으로 이어질 가능성은 매우 크다.

8) 인천의 한 중학교 교장으로 발령이 난 교육부 과장급 공무원이 국정 역사 교과서 추진 부서에서 일했다는 이유로 친(親)전교조 교육감들로부터 비난을 받아 교육부가 2017년 8월 14일 인사를 철회했다. 전 정부의 정책을 맡았다고 실무 공무원에게 인사 불이익을 준 것은 전례 없는 일이었다. 그리고 4월엔 한국 교원대 사무국장으로 발령 났던 교육부 고위 공무원이 같은 이유로 임명이 철회되는 일이 있었다.

‘더 많은 민주주의’를 요구하는 과정에서 과잉 불신이 형성되고 있다. 공직 사회에 대한 새로운 설계가 필요한 또 다른 이유이다.

〈표 4〉 한국 사회 발전과 관료불신에 대한 주체, 대상 그리고 이유

	1950-1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
누가 불신하는 가	민주세력	민주세력	시민세력	이해관계자
무엇을 불신하는 가	정치 권력	정치 권력, 도구화된 관료제	무능한 정부	무기력한 관료
왜 불신하는 가	폭압적 국가 권력	부패한 관료	무능한 관료제	이념의 수단

자료 : 저자가 종합

2. 시민 사회의 인식변화 : 행정의 불확실성 증대와 불신의 확대

불신의 주체도 확산되지만, 불신의 근거도 확산되고 있다. 이에 불신의 근거를 유형화하는 노력이 필요하다. 가장 협소하게 보면 공무원 개인의 횡령이나 부패는 자기 책임이다. 조금 확대하여 보면 개인의 무능함에 따른 자기 책임도 있다. 그러나 조직이 공무원의 능력을 발전시키기 위한 노력을 지원하지 않았다면 개인 책임에 더하여 조직의 책임도 있다. 광의로 보면 사회경제의 불확실성이 커져 예측 능력이 저하되는 측면도 있다. 이는 불가피한 측면이 인정된다. 최광의로 보면 가치 논쟁에서 불신이 유발되는 경우이다. 이는 정부 정책이 이념적 성격이 강화됨에 따라 발생하는 것이다. 이러한 불신의 원인을 유형화해야 인식을 명확하게 할 수 있는 이는 새로운 방향 모색의 논리적 근거가 될 수 있다.

〈표 5〉 정부 불신의 원인 관련 개념 유형화

	최협의	협의	광의	최광의
특징	- 부패 - 개인 비리	- 무능 - 능력 부족	- 무기력 - 불확실성 확대 - 예측 능력 한계	- 가치논쟁 - 이념 대립

자료 : 저자가 종합

향후 행정 관리의 어려움이 예상되고 이는 시민사회와 시장의 순응을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 첫째는 위험(risk)이 제고될 것이다. 결정 하나에 따른 비용이 커짐에 따라 의사결정을 회피하려는 성향이 나타나게 된다. 둘째 불확실성이 커져 예측의 어려움이 수반될 것이다. 셋째 다양성이 증대할 것이고 이는 복잡성을 제고한다. 넷째 이로 인해 갈등 구조가 복잡해 질 것이다. 다섯째 시장이 발달하면서 시장의 전략적 행태가 발생한다. 이는 정부의 정책

을 무력화 시킬 것이다. 여섯째 민간의 역량이 강화되면서 정부에 대한 역할 기대가 커지고, 정부의 역할이 상대적으로 무기력하게 보일 것이다. 일곱째 사회의 투명성과 공개가 강화되면서 문제점이 더욱 강하게 부각될 것이다. 작은 실수 하나도 바로 부각되면서 책임성 논쟁이 확대될 것이다.⁹⁾

3. 폐쇄적 계층제 구조: 시민 사회 발전과 공직 사회 발전 속도의 괴리

한국에서 근대화에 따른 사회 구성체의 변화는 급속히 변화하고 있다. 1987년 6월 항쟁은 시민사회의 성숙을 가속화시켰다. 우리 사회에서 젊은 계층의 변화는 사회의 변화를 촉발하는 계기가 되고 있다. 젊은 계층이 SNS의 활용을 통해 여론 형성을 주도하는 것이 그러하다. 이러한 사회의 변화에 따라 386 세대의 정계 진출은 정치권의 변화를 촉발하는 계기가 되었다. 일부 이들의 역할에 대한 불만이 있지만, 변화는 가시적이다. 그리고 1997년 12월의 외환위기는 폐쇄적인 한국 경제를 글로벌의 관점에서 운영하게 하는 개방의 계기를 마련하였다. 시장의 개방이 가속화되는 시기가 되었다.

시장의 급격한 변화, 시민사회의 발전, 정치 구도의 세대교체가 진행되었으나, 행정의 세대교체는 어떠한가? 행정의 변화가 어려운 것은 철저한 계층제이기 때문이다. 실적주의라는 이름으로 20대에 입사하여 지속적으로 조직의 논리와 생리에 적응하는 시기를 거치고 나서 50대가 되면 실국장의 핵심적인 지위를 가지게 된다. 다른 사람이 아니라 같은 사람이다. 행정 계층이 공무원으로 채워지는 과정을 보면 자생적인 변화를 도모하기가 어려운 구조이다.¹⁰⁾ 직업 공무원이라는 이름으로 조직을 통해 학습을 하기 때문에 조직 문화를 벗어나기 어렵다. 평생을 두고 '마음의 발(habit of heart)'이 형성되는 과정'이기 때문이다.

이러한 과정에서 공무원은 자연인으로서의 독립된 판단을 하는 것이 아니라, 상관의 결정에 의존하는 '권위의 차용'이 발생한다, 그리고 집단적으로 그것을 방어할 수 있는 기제가 작동한다. '집단 사고의 오류'가 발생할 수 있는 근거이기도 하다.

행정에 대한 불신의 출발이 변화에 둔감한 것이라고 한다면 그것은 조직 설계와 개인의 경력 관리가 그렇게 설계되었기 때문이다. 변화에 발 빠른 대응을 하는 조직이 아니라, 변화가 있으면 그것을 관리하는 조직으로 설계하였기 때문이다.

9) 윤건수 교수(2017)는 이를 '공직 정체성 변화의 과정: 급격한 변화와 복잡하게 얽힌 원인들'이라고 설명한다. 그리고 이러한 요인으로 ① 정권이 바뀔 때마다 되풀이되는 정부의 개혁 ② 대형 재난이 발생할 때마다 언급되는 공직사회의 부패와 무능력 ③ 행정부 청사의 세종시 이전을 들고 있다.

10) 윤건수 교수(2015)는 출세주의, 자리주의로 공직문화를 설명하기도 했다. 이러한 자리문화는 다른 각도에서 보면 조직에서 살아남기 위한 전략적 선택 행위이고 이는 결국 조직에 대한 개인의 적응 수준을 보여준다고 할 수 있다.

〈그림 3〉 계층제 구조 속에서의 개인 성장



자료 : 저자가 종합

4. 경직적 계층제 구조: 상관의 권위가 지배

공무원은 계층제의 명령 통일 지휘 관계 속에 있다. 즉 상관의 결정에 복종해야 한다. 상관이 인사권을 가지고 있기 때문이다. 공무원의 최대 관심사인 승진과 보직 결정권을 상관이 가지고 있다.

지금 당장이 아니라도 상관들끼리의 네트워크 속에서 언제든 자신의 상관에게 영향력을 행사할 수 있는 잠재력을 가지고 있기 때문에 평소에 조심하게 된다. 이러한 구조에서 공무원 개인의 의사결정권이 현실화되기 어렵다.

박근혜 정부의 삼성 특혜 논란 중의 하나는 제일모직과 삼성물산의 흡수 합병 과정에 국민연금공단이 부당한 개입을 했다는 것이다. 외형적으로 보면 기금운용위원회(위원장, 장관), 국민연금기금운용실무평가위원회(위원장, 보건복지부 차관), 의결권행사전문위원회(위원장, 외부인사), 투자위원회(위원장, 국민연금공단 기금운용본부장) 등 복잡한 거버넌스를 구축하고 있었지만, 제대로 작동하지 못하였다. 결국은 장관의 영향력으로 주도되었고, 나머지는 형식적이었다. 계층제 구조에서 상관의 결정은 모든 과정을 지배하게 되어 있다. 다른 목소리를 낼 수 없는 억압적 구조가 형성되는 출발점이다.

5. 의사결정 관련 갈등 구조

공무원은 일상적 업무는 잘 수행하고 있다. 문제는 쟁점 국면에서 소신을 갖거나 창의적인 아이디어를 내지 못한다. 공직 윤리에서 중요한 것은 ‘해야 하는 것’을 얼마나 ‘적극적으로 하

느냐'의 적극적 윤리의 확보이다. '하지 않아야 할 것'을 '하는' 적극적 부패의 영역은 많이 줄었지만, 정부의 기능과 관련하여 공무원의 적극적 노력이 필요한 영역에서는 여전히 제한적이다.

〈표 6〉 공직 윤리의 차원

	해야 하는 것	하지 않아야 하는 것
하는 것	적극적 윤리	적극적 부패
하지 않는 것	소극적 부패	소극적 윤리

자료 : 저자가 종합

그러나 계층제 질서에 있는 공무원 개인으로서는 합리적인 판단을 관철하는 것이 쉽지 않다. 다음과 같은 딜레마 상황을 생각하여 보면 공무원 개인에게 어떤 책임을 물을 것인지가 쉽지 않다는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 상관의 지시에 대한 공무원의 대응 양식

조건	결과
A 나무를 심어라는 상관의 지시. 지역 환경에 적합하지 않다는 판단을 한 공직자	1. A를 심었는데 잘 되었다
	2. A를 심었는데 죽었다
	3. A를 심지 않고 B를 심었는데 죽었다
	4. A를 심지 않고 B를 심었는데 잘 되었다

자료 : 저자가 종합

특히 부당하다고 생각하는 상관의 지시에 대한 공무원의 자세이다. 상황 4의 경우는 그나마 다행이다. 물론 별다른 보상은 주어지지 않더라도 개인의 만족감은 달성할 수 있다. 가장 곤란할 상황은 상황 3으로서 개인적 소신으로 업무를 처리하였는데, 결과가 좋지 않는 경우이다. 이럴 경우 개인의 입장에서 최악의 시나리오가 전개될 것이다. 이런 상황에 대한 공무원 개인의 학습이 강화되면 결국 무비판적이고 책임을 회피하는 행태가 체화될 수밖에 없을 것이다.

일상적 업무를 잘 하지만, 쟁점 국면에서는 무력하다는 비판이 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 합법성을 가장한 무능과 부패를 경계해야 한다.

6. 조직 속의 개인 공무원 갈등¹¹⁾

의식의 민주화가 성숙되고 개인주의가 발전하는 과정에서 공직 사회에서도 과거 국가주도형 국가 발전의 과정에서 공무원이 가지고 있던 명예감과 국가관을 강요하기 어려운 상황이 전개되고 있다. 개인 사생활을 지키려는 젊은 공직자들에게 주말 근무, 야간 근무를 요구하기 어렵게 되고 있다. 실제 사무관 이하의 공무원에게서 매우 흥미로운 고충이 제기되고 있다.

상급자의 개인 일을 부하 직원에게 부탁해서는 안 된다.

바뀔 것 같지 않은 조직 문화에 그냥 버티며 근무하고 있다.

동료의 자살 및 과로사 때문에 매일 노이로제에 시달리고 있다.

업무 배분이 합리적으로 이루어지지 않고, 일 잘한다고 일을 더 맡게 된다.

열심히 일해도 인센티브가 부족하고 결국은 연공서열이 작용된다.

사회의 민주화 속도에 따라 민주적이고 개인주의적 사고를 가진 신 세대에 적합한 관리자 계층의 인식 전환이 필요하다. 그러나 이미 오랜 조직 생활로 인해 기존의 조직 문화에 익숙한 상관은 기존의 논리로 무장되어 있다. 행정 관련 전문 지식의 활용뿐만 아니라, 조직 관리의 새로운 접근이 필요하다.

7. 한국 공무원의 부패 수준에 대한 객관적 자료; 사실과 인식의 괴리¹²⁾

1) 인사청문회

우리나라에서 고위 공직자의 도덕성을 검증하는 좋은 기회는 인사청문회이다. 그간 인사청문회에서 낙마한 사례를 보면 정치인이나 전문가 출신에 비해 상대적으로 공무원 출신이 검증을 무사히 통과하는 경우가 많다. 이는 공무원의 경우 승진 때마다 내부 검증을 거치기 때문이라고 평가할 수 있다.

11) 보건복지부 조직문화 및 제도개선 위원회에서는 조직 진단을 위해 2018년 1월 23일 보건복지부 공무원과의 인터뷰를 하였다. 실국별 과장급, 고시출신 사무관, 승진사무관, 주무관과 인터뷰를 하였다. 진솔하게 대화에 임해준 분들에게 감사드린다.

12) 고길곤 교수(2017)는 이를 ‘부패에 대한 인식과 경험의 차이’라고 설명한다.

〈표 8〉 역대 정부의 인사청문회 낙마자 및 사유

정부	대상자	사유
김대중 정부	장상 국무총리 후보자	2002년 7월 31일 위장전입 및 부동산의혹 등으로 임명동의안 부결
	장대환 국무총리 후보자	2002년 8월 28일 위장전입 및 부동산의혹 등으로 임명동의안 부결
	윤성식 감사원장 후보자	2003년 9월 26일 국회 본회의 표결로 임명동의안 부결
노무현 정부	김병준 부총리 겸 교육인적자원부 장관 후보자	2006년 8월 8일 논문표절 의혹 등으로 임명 13일만에 사퇴
	전효숙 헌법재판소장 후보자	2006년 11월 27일 헌법 제111조 4항, 제112조 1항 위반 등 대통령 지명 절차상 하자 문제로 지명 3개월 11일만에 지명철회
이명박 정부	이춘호 여성부 장관 후보자	2008년 2월 25일 부동산 의혹 등으로 인사청문요청 철회
	남주홍 통일부 장관 후보자	2008년 2월 27일 자녀 이중국적 등으로 인사청문요청 철회
	박은경 환경부 장관 후보자	2008년 2월 28일 부동산 의혹 등으로 인사청문 요청 철회
	천성관 검찰총장 후보자	2009년 7월 14일 스폰서 의혹과 거짓말로 청문회 후 사퇴
	김태호 국무총리 후보자	2010년 8월 29일 스폰서 의혹과 박연차 게이트 뇌물수수 의혹으로 청문회 후 사퇴
	신재민 문화체육관광부 장관 후보자	2010년 8월 29일 투기의혹과 위장전입으로 청문회 후 사퇴
박근혜 정부	이재훈 지식경제부 장관 후보자	2010년 8월 29일 투기의혹으로 청문회 후 사퇴
	김병관 국방부 장관 후보자	2013년 3월 22일 KMDC와의 관계 의혹으로 청문회 후 사퇴
	안대희 국무총리 후보자	2014년 5월 28일 전관예우 논란으로 청문회 전 사퇴
	문창국 국무총리 후보자	2014년 6월 24일 역사관 논란으로 청문회 전 사퇴
	김명수 교육부 장관 후보자	2014년 7월 15일 논문표절, 자질 논란으로 청문회 후 지명 철회
	정성근 문화체육관광부 장관 후보자	14년 7월 16일 위증 논란과 술자리 회식 논란으로 청문회 후 사퇴
문재인 정부	김기정 청와대 국가안보실 2차장 후보자	2017년 6월 5일 교수시절 품행 논란 낙마
	안경환 법무부 장관 후보자	2017년 6월 16일 여성 비하·허위 혼인신고 누락 낙마
	조대엽 고용노동부 장관 후보자	2017년 7월 13일 음주 운전·사외이사 불법 겸직 낙마
	박기영 과학기술혁신본부장 후보자	2017년 8월 11일 황우석 사태 연루 논란 낙마
	이유정 헌법재판소 재판관 후보자	2017년 9월 1일 주식투자 논란 낙마
	김이수 헌법재판소장 후보자	2017년 9월 11일 사상 초유 국회임명동의안 부결 낙마
	박성진 중소벤처기업부 장관 후보자	2017년 9월 16일 역사관 등 자질 논란 낙마

자료 : 저자가 종합

2) 공무원 직무관련 범죄 추이

공무원 범죄는 국가 전체에서 보아 규모가 크지 않다. 물론 경제사회에 미치는 영향은 일반 개별 민간 사이의 사건에 비해 중요하다고 할 수 있다. 그러나 절대 규모로 보아서는 그리 크지 않다. 공무원에 대한 언론의 부정적 보도를 연구한 신현기, 최정민(2016) 논문에 의하면 공직 부패에 대한 대중의 인식은 실제 현실에서 발생한 공무원의 직무 관련 범죄와는 통계적으로 유의한 관계가 발견되지 않는다고 한다. 즉 공직 부패에 대한 대중의 인식은 객관적 현실을 반영하기 보다는 대통령과 언론 등의 영향에 의해 형성되었을 가능성이 있다는 것이다.

그리고 국가 공무원에 비해 지방직 공무원의 건수가 많다. 민원인과 현장에서 만나서 업무를 수행하기 때문이다. 물론 부패의 건수의 적지만, 영향력의 관점에서는 중앙정부의 결정권이 미치는 범위가 넓고 클 수는 있다.

특히 계층제 질서에 있는 직업공무원 이외에 계약직이라든지 위원회 조직에 잠깐 근무하는 공무원에 대한 철저한 윤리와 도덕적 무장은 더욱 중요하다.

〈표 9〉 공무원 유형별 범죄

단위 : 명

구 분	죄명	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국가공무원	뇌물수수	52	64	55	109	53	44	39	57	52
	직권남용	82	101	45	66	41	29	87	302	250
	직무유기	208	220	171	99	106	71	185	150	154
지방공무원 자치단체	뇌물수수	83	94	129	541	131	70	94	159	118
	직권남용	125	105	110	108	100	53	112	114	146
	직무유기	321	317	429	455	214	144	332	414	440
지방공무원 교육청	뇌물수수	18	8	21	171	47	9	27	12	14
	직권남용	3	-	3	11	5	-	6	8	26
	직무유기	7	15	3	27	21	23	17	3	55
국회	뇌물수수	-	-	-	-	1	-	-	1	1
	직권남용	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	직무유기	-	1	1	-	-	-	-	-	-
법원	뇌물수수	1	1	-	1	-	-	-	-	-
	직권남용	2	1	-	-	4	4	4	1	-
	직무유기	-	3	13	2	-	3	1	-	3
기타	뇌물수수	1	19	13	69	34	47	37	10	13
	직권남용	-	5	3	51	109	195	80	44	48
	직무유기	3	10	17	191	305	540	217	67	63
계		906	964	1,013	1,902	1,171	1,232	1,238	1,342	1,383

자료 : 경찰청(2016). 2015년 경찰연보

IV. 행정학자의 새로운 과제; 행정의 신뢰 회복을 위한 연구를 위하여

행정연구가 행정에 대한 비판의 입장을 넘어서서 새로운 대안을 제시할 수 있어야 한다. 향후 행정의 신뢰 회복을 위한 연구 과제를 정리한다.¹³⁾

1. 관료제의 변혁 방향 ; 계층제에서 네트워크의 플랫폼으로

정부에 대한 불신은 계층제의 경직적 구조에서 출발하고 있다. 이제 행정을 명령과 지휘의 구조가 아니라, 협력을 위한 네트워크의 구조로 바꾸어 주는 개혁이 필요하다. 조직 내의 상·하간 권력 격차를 줄여야 한다. 비합리적인 상관의 지시가 계층제의 권력을 근거로 일방적으로 하달되는 모순을 제거하는 조직 설계가 필요하다.

정부재창조의 시기에 신공공관리가 주장되었고, 신자유주의에 의한 시장 원리에 의한 정부를 이어 네트워크 정부가 강조되고 있었다. 이제 사회 전체와의 협력 체계를 구성해야 한다. 새로운 관료상은 네트워크의 플랫폼이 되어야 하며, 이의 출발은 유연성이다.

〈표 10〉 정부 형태에 따른 관리 방식의 유형화

	책임확보 방법	혁신 수준	관리 목표	관리의 단점
전통 관료제	규칙, 규제	매우 낮음	- 규칙 준수 - 통일성 중시	절차에 집착 성과 배제
정부재창조	절차나 규칙보다 성과 관리지표	중간단계 혁신	- 중앙통제와 성과의 상충관계 해소 - 전통적 집권적 통제 완화 - 법률 범위 내에서 혁신 - 신축적인 법률 적용	정치인들이 성과보다는 전통적인 통제 방식에 고수하는 경향
네트워크 정부	계약에 의한 관리 방식	중간/고도화된 혁신	- 네트워크 구조에서 개별 단위의 성과가 전체의 성과로 연계되는 과정을 중시 - 성공 요인과 실패 요인의 분석	네트워크 상에서 부분의 실패가 전체의 실패를 유발
시장에 의한 정부	총괄적 관점에서의 성과 측정	- 고도의 혁신 가능 - 전체 목표에 대한 적응이 중요	- 가격 설정 기능을 중시 - 모두에게 접근 가능한 질적인 정보 중시	- 공익을 훼손할 우려

Elaine C. Kamarck. (2007). The end of Government. Lynne Reinner Publisher

13) 박재완 교수(2016)는 행정학 연구와 교육의 수요와 과제로 4가지를 제시하고 있다. ①정치·정책·법제와 행정의 교집합 천착 ②협치의 제도화와 불가역 협약기제 개발 ③‘넓은 길’로의 이행 경로 모색 ④행정현성과 이론의 괴리 축소 및 공공부문 인재의 체계적 양성

2. 메타 거버넌스의 설계 방안

거버넌스를 강조하면서 행정의 독단적 결정이 아니라 공동 협력을 강조하는 거버넌스를 강조하여 왔다. 공무원이 개별적으로 결정하지 않고 협의를 통해 결정하도록 한 것이었다. 그러나 한편 그것은 공무원의 책임 회피 수단이기도 했다. 위원회를 통한 결정이었다는 근거를 마련하기 때문이다. 그러나 최근 누가 거버넌스를 설계하느냐가 권력의 원칙이 되고 있다는 것을 인식하게 되었다. 박근혜 정부의 삼성 특혜 논란을 보면 외형적으로 위원회에서 결정했다. 그러나 사실상 장관이 사실상 영향력을 행사했다는 것으로 해서 사법적 처벌의 대상이 되고 있다. 고등법원 판결문¹⁴⁾에는 다음과 같은 매우 중요한 내용을 담고 있다.

보건복지부 장관은 산하 공공기관인 국민연금공단 이사장의 임명 제청과 기금운용국장의 임명, 국민연금공단 예산의 승인 등 국민연금공단에 대한 인사권과 예산 편성권을 비롯한 지도·감독권을 가지고 있다.

위와 같이 이 사건 합병 안전에 대한 의결권 행사가 문제되고 있는 상황에서 보건복지부 장관인 피고인은 국민연금기금의 운용에 관한 개별적인 투자 의사결정 과정에 개입할 수 없음에도 불구하고, 보건복지부장관의 국민연금공단에 대한 지도·감독권을 남용하여 보건복지부 연금정책국 소속 공무원들을 통해 국민연금공단 기금운용본부 담당자들에게 영향력을 행사하여 국민연금기금 운용에 관한 개별적인 안전의 의사결정에 개입함으로써 국민연금공단이 이 사건 합병에 찬성 의결을 하게 하여 합병을 성사시키기로 마음먹었다.

관료가 가지는 권력의 원천은 정보 비대칭이다. 시민 사회에 대한 데이터를 정부가 독점하고 있고, 이를 정부 조직을 통해 관리하고 있다면 결국 참여하는 구성원이 정부에 의해 조정되는 것이다. 실제 의사결정의 현장을 보면 관료는 시민사회와 정치의 중간에서 양쪽의 정보를 모두 장악하고 있다.

가치다원주의가 확대되면서 행정의 역할 정립이 매우 중요한 과제가 된다. 의사 결정 구조를 다원화하고 참여를 확대하는 governance가 중요할 뿐만 아니라, 누가 거버넌스를 설계하느냐 하는 meta governance가 쟁점이 될 것이다. 그리고 이에 대한 실마리를 제시해야 한다.

이제는 위원회의 결정이 있었다고 하는 것만으로 공무원의 책임이 면제되지 않는다. 어떻게 구성하였고, 얼마나 독립적이고 전문적으로 결정하였는지를 평가하기 때문이다.

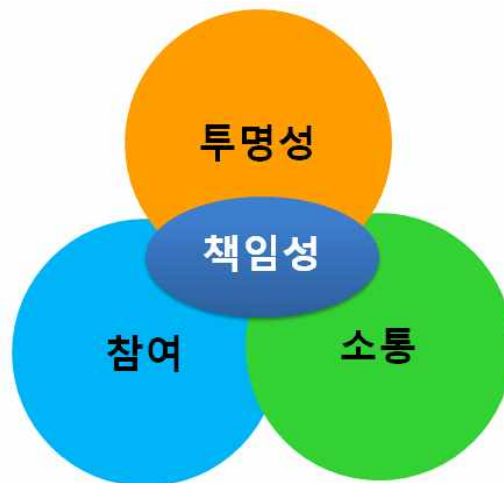
14) 2017고합34 판결문 중 일부

3. 공개와 투명성을 통한 신뢰의 회복을 위한 연구

공직 가치는 공직 사회의 비전과 방향을 설정하는 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 공직 가치는 궁극적으로 정부에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 기초가 될 것이다. 가치가 태도에 영향을 미치고 이는 행동을 변화시켜 성과를 좌우하는 인과관계를 형성한다(김상묵, 2017). 한편 21세기 행정 환경을 뉴노멀 시대로 규정하고 이러한 새로운 시대의 공직 가치로 보장성(지향 목표), 공유적 자율성(책임성), 적극적 중립성(정부개입), 종합적 다양성(형부 혁신과 관리), 포용적 공감성(서비스 제공 절차 및 내용)으로 정리한 것도 의미가 있다(최상욱, 2016; 13).

그럼에도 관료에 대한 불신을 해소하고 관료가 가지고 있는 독점적 권력을 무장 해제시키는 가장 좋은 방법은 정보의 공개이다. 투명, 참여, 공개의 원칙이 불신을 해소하는 가장 좋은 방법이 된다. 이해관계자와 시민의 입장에서 요구되는 수준의 공개와 투명성을 확보하는 방안이 필요하다. 이러한 가치에 대한 확실한 신념을 공고히 하는 과정이 필요하다.

〈그림 4〉 투명성, 참여와 소통을 통한 책임성 확보



자료 : 저자가 종합

4. 조직 속의 개인에게 힘을 실어주는 조직 설계

인사권과 근평을 하는 상관의 권위는 결정적이다. 조직 속에 있기 때문에 권의의 차용도 발생한다.¹⁵⁾

15) 정년을 한 공무원을 만나보면, ‘내가 모시던 분’, ‘내가 데리고 일을 했던 분’이라는 표현이 많이 등장한다. 조직이 주는 학습의 과정을 보여 준다. 학자들이나 전문가들이 해당 분야의 유명한 학자나 논문을

이러한 관점에서 인간으로서 공무원을 바라볼 필요가 있다. 과거 발전국가 시대에는 소신을 가진 공무원이 인정되기도 했다. 고병우 장관의 회고록에는 ‘나는 자리를 걸고, 대통령은 결단을 내리다.(고병우, 65)’라는 대목이 있다. 수출을 지원할 품목을 장려했으나 일본의 거부로 수출이 막혔을 때, 최선을 다한 공무원을 보호하는 결정에 대한 공무원의 입장이 자세히 제시되고 있다.

“박대통령이 최종 결론을 내시며 지시하시는 모습을 보니 모든 책임은 대통령인 나에게 있다는 비장한 표정이 역력하고 너희는 일에 최선을 다했으면 그로써 족하다는 심정인 것 같았다. --- 피해 농가를 품안에 감싸 안으며 아끼는 공무원을 더욱 열심히 일하도록 격려하고 모든 비판은 대통령이 받겠다는 자세를 보였다.”

그러한 지도자의 관심과 능력도 필요하지만, 그러한 조직 구성원을 양성하고 소신을 지켜줄 수 있는 조직 문화도 필요하다.

5. 계층제 속의 개별 공무원을 대상으로 한 연구

기존의 행정학 접근 방법을 보면 장관학에 머문 듯하다. 실무가를 위한 지식이 전달되지 못했다. 행정학의 수요를 스스로 갇히게 한 것이다.

이를 극복하기 위해서는 계층별 역할을 재정립하는 것이 필요하다. 고위층은 의사결정의 기능을 수행하면서 조정자(coordinator)의 기능을 함양해야 하며, 쟁점을 부각시키는 접근(issue advocator)이 필요하다. 중간관리자는 관리(management)이 필요하며, 고위직과 하위직을 연계하는 노력(honest broker)이 필요하다. 하위직의 경우에도 실무 능력과 아울러 집행의 과정에서 다양한 변수를 고려하는 융합사고를 함양하는 것이 필요하다.

중요한 것은 승진을 위한 조건이 아니라, 자신의 업무를 잘 수행하기 위한 능력 함양이 되어야 한다는 것이다. 특히 중간 관리자로서의 과장급에 대한 관리자 능력 함양을 위한 연구는 매우 중요하다. 과 단위에서의 업무 배분은 개인별 업무 분장과 관계없이 실제로는 과장의 개인적 판단에 의해 이루어지고 있다. 그리고 실무자들과 매일 얼굴을 마주하는 관계이기 때문이다. 과장급의 관리 능력 향상의 조직 관리 기법이 필요한 이유이다.

인용하는 것과 같은 논리의 연장이다.

6. 계층제를 회의체로 전환하는 노력

의사결정이 이루어지는 과정을 보면 계층제를 따라 진행되기 때문에 많은 시간이 소요되고 의사결정 비용이 증가하고 있다.

사무관이 결정하여 위로 품의를 올리면, 과장이 수정하고 또 위로 올려서 국장이 수정하는 방식이다. 사무관의 학습 과정은 되지만, 의사결정의 관점에서 보면 비효율적이다. 함께 모여 논의를 하면 훨씬 빠른 결정을 할 수 있다. 지금처럼 세종시로 정부 청사가 이전한 시기에는 더욱 필요한 방식이 될 수 있다. 단계별 결정이 아니라, 회의체를 통한 결정이 필요하다.

7. 윤리 교육의 강화와 건전한 시민 교육

공무원교육원에서 공직 가치(public value)에 대한 교육을 강화해야 한다. 공직 가치와 윤리는 개인의 자발적 노력 못지않게 조직에 의한 체계적인 교육이 필요하다. 특히 과거에 비해 일상적 부패는 많이 감소하고 있다. 그러나 세금, 위생, 건축, 토목, 법조 관련 비리는 지속적으로 발생하고 있다는 것이 전문가들의 지적이다. 이러한 특정 분야에 대한 별도의 집중적인 관심이 필요하다. 이러한 공직 가치의 확산을 위해서는 우선 공직윤리의 설계도를 작성해야 한다.

그러나 한편 행정학에서는 건전한 시민 정신을 교육하는 프로그램도 개발할 필요가 있다. 악성 민원에 시달리는 공직자들도 있기 때문이다, 과거 경직적인 공직자의 개혁을 위해 친절과 투명성을 강조해 왔다. 그러나 악성 민원에 시달리는 공직자를 위해 건전한 민주 시민 정신을 교육하고, 한편 민원 처리를 위한 새로운 절차를 설계하는 노력도 행정학 연구의 분야가 될 필요가 있다.

V. 마무리: ‘가려진 비상구’를 찾아서

시장 경제가 발전하지 못했던 1960년대와 1970년대 정부의 권위적 유도 정책에 의존하여 국가 발전을 도모하는 과정에서 관료적 권위주의가 형성되었다. 국가와 시민의 관계는 종속적이었다. 1980년대와 1990년대를 지나면서 우리 사회의 민주화는 정부에 대한 저항을 유발했다. 이러한 과정에서 정부에 대한 불신이 관행으로 자리 잡게 되었다. 1990년대 말 거버넌스, 민관협력의 단어가 정책 유행이 되었지만, 정작 국가와 시민 사회의 신뢰를 회복하려는 노력은 부족하였다. 2000년대 보수와 진보의 정치권력이 반복되는 과정에서 앞선 정부의 정책이

부정되고 이러한 과정에서 정부에 대한 불신은 확산되고 있다. 불신의 제도화가 우려되는 상황이다. 이에 장기적인 관점의 국가 발전을 위해 행정에 대한 불신의 근거를 분석하고 신뢰의 조건을 생각하는 것은 매우 중요하다. 하호수(2018) 교수는 ‘비동시성의 동시성’의 문제 속에서 사회적 질서(일상의 항상성)를 유지해야 한다고 표현하고 있다.

특히 행정학자들이 ‘불신의 행정학’이 아니라 ‘신뢰의 행정학’을 구축하는 접근을 시도할 필요가 있다. 그 출발은 국가, 정부, 공무원을 구분하여 접근하는 것이다. 그것은 행정에 대한 책임의 한계를 설정하는 것과 연동된다.

향후 정치 과부하의 상황에서 행정의 역할을 재정립하고 계층제 질서를 재설계하고, 개개인 공무원의 역할을 분석하는 접근이 필요하다. 어딘가에 있는 비상구를 찾기 위한 노력이 필요하다. 행정에 대한 신뢰는 막연한 낙관주의에 근거하는 것이 아니라, 합리적 분석과 과학적 설계에 근거해야 한다.

참고 문헌

- 강명구. (2017). 관료제와 장인정신: ‘영혼 없는 공무원’을 위한 변론. 「한국행정학보」 제51권 제4호: 3~18
- 강주현 옮김. 촛스키. (2004). 「촛스키 세상의 권력을 말하다」; 시대의 창
- 경찰청(2016). 「2015년 경찰연보」
- 고길근. (2017). 청렴한 정부와 미래의 국정 운영. 2017년 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문
- 고대유·강제상. (2017). 한국의 행정문화를 적용한 침묵현상의 개념화와 측정도구 개발: 순응적 침묵을 중심으로. 「한국행정학보」 제51권 4호: 29~55
- 고병우. (2008). 「혼이 있는 공무원」. 서울: 늘푸른소나무
- 구승희 옮김. 프랜시스 후쿠야마 저. (1995). 「트러스트: 사회도덕과 변영의 창조」. 한국경제신문사
- 김광웅. (1991). 「한국의 관료제 연구」. 서울: 대영문화사
- 김상묵. (2007). 국가공무원의 공직 가치. 한국행정연구원-인사혁신처 공동학술세미나 발표논문
- 김준희 옮김. 모리스 듀벨제 지음. (1979). 「서구의 두 얼굴」: 종로서적
- 박재완. (2016). ‘좋은 행정’에서 본 행정현장과 행정학의 과제. 「행정논총」 제54권 제4호: 39-68
- 신현기·최정민. (2016). 공무원에 대한 언론의 부정적 보도. 「한국논총」 제54권 제3호: 27-52
- 윤건수(2017). 관료제를 둘러싼 맥락의 변화와 공직자의 딜레마. 2017년 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문
- 윤건수. (2015). 한국 공직문화의 원형: 자리문화. 「한국행정학보」 제49권 제4호: 1-28
- 이종찬. (2016). 발전국가의 제도 변화. 「정부학 연구」. 제22권 제3호: 157-182
- 임길진 역. 조셉 나이 편저. (1998). 「국민은 왜 정부를 믿지 않는가」. 굿인포메이션
- 전대성·권일웅·정광호. (2013). 정부신뢰에 대한 연구. 「한국정책학회보」 제22권 2호: 181-206

하호수. (2018). 민주화 이전과 이후, 국정 담론의 지속, 가속 혹은 단절?. 행정과 방법론 연구회. 2018년 제1차 세미나

한상일·정소윤. (2014). 관료제와 행정민주주의. 「정부학연구」 제20권 제2호; 3-33

최상옥. (2016). 뉴노멀 시대 新공공성 탐색. 「정부학연구」 제22권 제2호; 5-26

M. Weber. (1930). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Allen & Unwin

Richard A. Posner. (2010). *The Crisis of Capitalist Democracy*, Harvard University Press

Eva Etzioni-Halevy. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A political dilemma*. London: Routledg & Kegan Paul

Samuel Bowles & Herbert Gintis. (1986). *Democracy&Capitalism: Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought*. New York: Basic Books, Inc., Publishers

John Naisbitt. (1982). *Megatrends: Ten Directions Transforming Our Lives*. A Warner Communications Company.

Elaine C. Kamarck. (2007). *The end of Government*. Lynne Reinner Publisher

New Recognition for Bureaucracy in Korea: Is it Target for Distrust and Corruption?

Lee, Won Hee

In the early days of modernization, the Korean public society was operated as a driving force of national development. But it has recently become a subject of distrust. In the 1970s, dictatorship leadership was formed between government and civil society. Through the resistive democracy in the 1980s, the opposition against the government by civil society was formed. Moreover, in the 2000s, as the politics of conservatism and progress was alternatively changed, an institutionalization of mistrust is perceived. This is why it is necessary to analyze the causes and factors of the distrust of administration and establish a new administrative system.

In the early times of capitalist society, the relationship between capitalism, democracy and bureaucracy has created a virtuous cycle of capitalist development and democracy. But the further development of bureaucracy to secure efficiency has paradoxically created a vicious circle of capitalism and democracy. The technical skills to control the society created an oppressive relations.

In this context, it is necessary to make efforts to form a new relationship as it is transformed into a network system in the information age. For this purpose, it is necessary to separate the bureaucratic research from the politics and to change the viewpoint of the individual as the organization member. And we need to find ways to shift to decision-making through discussions and consultations rather than by the hierarchy. To this end, the study of public administration and education should be redesigned.

[Key Words: Government distrust, institutionalization of distrust, network society, bureaucracy and democracy, bureaucracy and capitalism]