



국민을 위한 관료, 관료사회: 인사개혁의 원칙과 방향



더미래연구소 선임연구원, 정책학박사

최지민



문제의식

- 관료를 더 이상 믿을 수 없다는 우려가 타당한가?
- 어떻게 관료사회의 문제, 즉 관료실패를 진단할 수 있는가?
- 관료실패는 왜 발생했는가?
- 이 문제를 개선하기 위한 원칙과 방향은 무엇인가?
- 2017년 지금, 관료사회 재건을 위해 어떻게 해야 하는가?

핵심가정

- 관료사회는 개인(관료)과 구조(관료제)가 상호작용하는 공간
 - 개인(관료)는 구조적 여건에서 자신의 이익을 극대화하는 합리적 존재
 - 구조(관료제)는 정치적 타협의 산물로 강력한 경로의존성을 지님
- 관료사회의 문제는 개인과 구조 모두에서 기인
 - 개인차원의 노력, 비난으로는 해결하기 어려움
- 구조를 통해 개인의 행태를 수정, 변경할 수 있음
 - 보이지 않는 개혁에는 지속적인 노력이 더욱 필요함

1 공공부문 집중의 역사적 배경

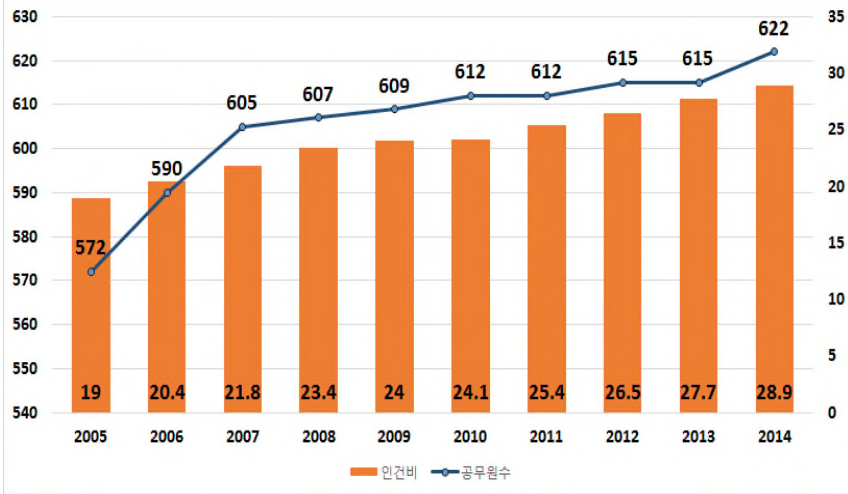
2 관료실패의 세가지 양상

3 관료실패의 원인, 과잉제도화

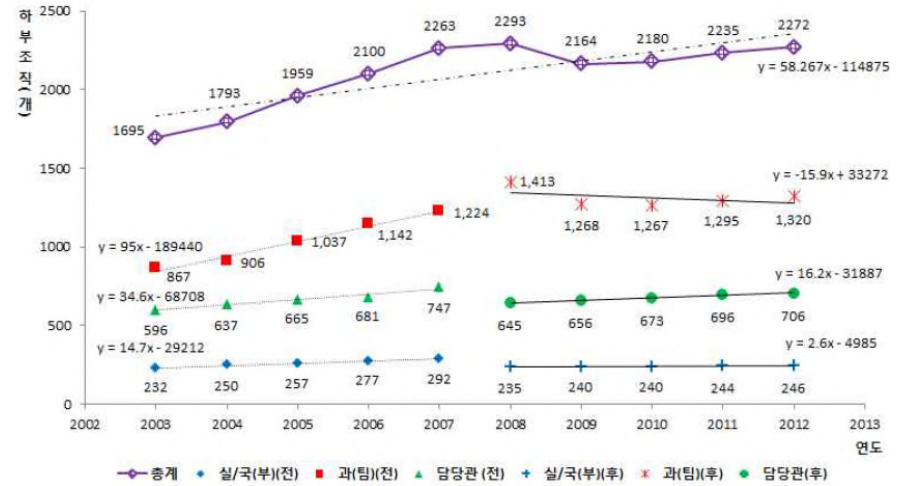
4 정책대안의 제시 및 결론

1.1 연구배경: 한국은 공공부문 집중도가 높고 영향력이 큰 국가이며 작은정부의 개혁사조가 유행했던 시기에도 관료조직의 수가 증가했음

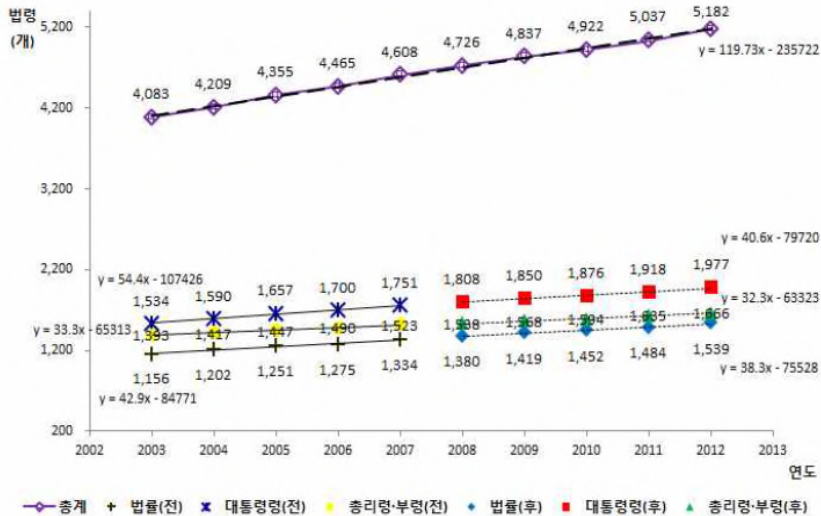
<그림 1-1> 국가공무원 총수 및 인건비 규모(단위: 천명, 조원)



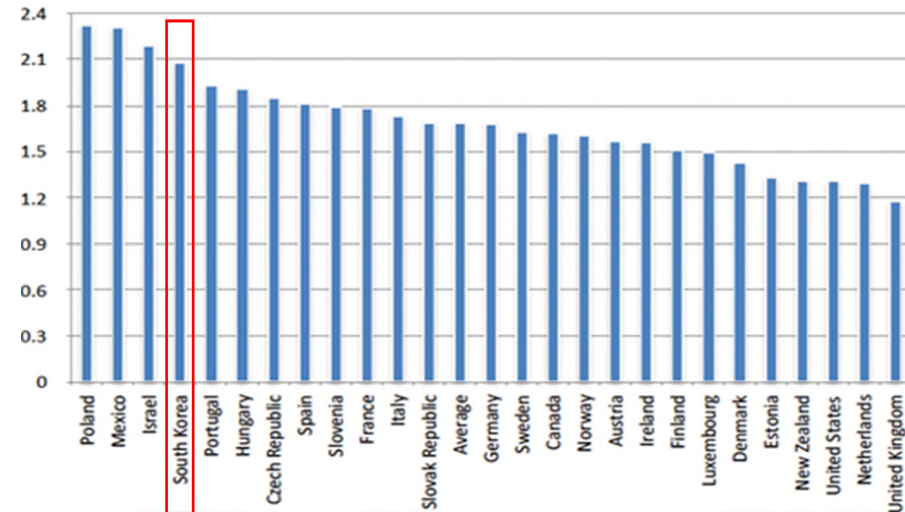
<그림 1-2> 행정부 하부조직 변화 (2003-2012년)



<그림 1-3> 법령증가 추이 (2003~2012년)



<그림 1-4> 정부의 시장개입정도의 국제비교(1998-2013년 평균)



1.2 공공부문의 성장은 약한 정치기반 하에, 국가운영의 방향설정과 핵심기능의 집행을 관료의 효율성과 전문성에 지나치게 기대어 추진했던 역사적 배경에서 기인함



1 국가주도 발전의 수단

- 60~80년대 국가발전기에 군부출신의 대통령들에 의해 통치되는 권위주의적 독재시대를 겪음
- 관료는 국가발전의 선도적 역할을 담당한 한편, 권위주의적인 정치권력에 예속되고 그 정책방향을 기술적으로 뒷받침하는 기술관료의 역할을 수행함

2 통치의 수단으로서의 관료제

- 통치의 수단으로 관료조직이 정권에 의해 의도적으로 육성됨
- 정권의 목적을 위해 통치권자는 특정영역의 관료기구(검찰조직)를 집중적으로 발전시킴
- 권위주의 통치체제의 초법적이며 위법적인 통치를 법치라는 장막으로 가리는 역할을 담당

3 스스로가 부여한 정당성

- 정치부재에 편승하여 조직 확대와 제도화를 통해 스스로의 정당성을 증명하려 함
- 정책수단을 찾는 과정에서 관료조직은 더욱더 정교한 제도들을 도입하게 되는데, 이는 모순적인 자기정당성의 지지근거로 기능
→ 민주적 통제의 개입여지를 차단하여 관료들만의 카르텔 구조를 심화시킴

1.3 국가역할에 대한 전반적인 고민과 거둬 노정되고 있는 관료실패의 징후들로 인해 현재의 관료제가 더 이상 국가운영의 적합한 수단이 되지 못한다는 비판이 거세

- 오늘날의 관료는 유능하고 청렴한 국민을 위한 공복(public servant)인가?



- 관료사회의 실패, 정부실패
- 관료실패에 관한 징후들은 ①관료의 무책임성, ②지나친 경직성과 자기확장성, ③저조한 정부성과와 높은 불신 등으로 오늘날의 관료사회를 지배하고 있음
- 역대정부의 개혁시도에도 관료사회 내 피로도만 가중시킬 뿐 근본적으로 해결되지 않은 채 지속적으로 실패를 반복함

1 공공부문 집중의 역사적 배경

2 관료실패의 세가지 양상

- 2.1 관료의 무책임성: 책임지지 않는 관료
- 2.2 관료제의 지나친 경직성과 자기확장성
- 2.3 저조한 정부성과와 높은 정부불신

3 관료실패의 원인, 과잉제도화

4 정책대안의 제시 및 결론

2.1.1 관료의 무책임성: “정권이 바뀌어도 관료는 영원하다”, “중립적으로 업무를 수행하기만 하는 영혼 없는 관료”

직업공무원제도 뒤에 숨어 공복으로서의 책무에 소홀

- “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며 국민에 대해 책임을 져야 한다.”(헌법 제7조)
- 실상은 상관의 지시에 순응하고 법을 위반하지 않았다면 결과가 좋지 않더라도 관료 개개인의 책임을 묻기 어려움
- 직업공무원제도가 관료의 책임성을 법적·계층제 내의 책임성에 한정하는 제도적 방어장치로 작동하였기 때문

관료의 무책임성은 예상치 못한 국가재난 상황에서 보다 극명하게 드러남

- 돌발상황 발생시, 대부분의 관료들은 구조적 대응체계 미비 등의 시스템 상의 문제만을 지적
→ 콘트롤 타워 문제: 조직내부의 원리가 중시되다 보니 관료제가 내부로 수축(shrink), 내부적 책임성만 강조되다 보니, 조직 간에 나타난 기능공백
- **(세월호 참사)** 국정조사특별위원회에서 공개된 자료(청와대와 해경의 핫라인 녹취록)에 따르면 해경은 인명구조보다 해수부나 청와대, 대통령 보고에 더 급급했음
- **(메르스 사태)** 구조적 원인으로 지목된 것은 관료의 무책임과 안이함, 그리고 삼성서울병원과 보건복지부 사이의 유착 관계와 같은 관료제에서 비롯된 요인임

2.1.2 관료의 무책임성

- 국가 재난 상황에서도 보고가 이뤄졌는지 여부가 더 중요하게 여겨지므로 대부분의 경우 책임이 면제되거나 처벌받더라도 추후 수위가 감경

세월호와 메르스 사태 시 관료징계 결과

사례	감사원 처분요구	징계사유	최종징계 결과
세월호 참사 (총 9인)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 해수부 공무원 4인 정직 ▪ 한국선급 3인 중, 2인 정직, 1인 부지정 ▪ 한국해운조합 징계 1인 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 부실인가에 대한 부당처리 ▪ 업무 태만 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정직 1월 1인, 감봉 1~3월 3인 ▪ 감봉 3개월 2인, 경고 1인 ▪ 직제와 정원 폐지 후, 면직
메르스 사태 (총 16인)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 양병국 질병관리본부장 해임, 허영주 감염병관리센터장 정직, 배근량 역학조사과장 정직(모두 의사 출신 공무원) ▪ 그 외 13명 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보고를 제대로 하지 않았다 (메르스 사태와 관련해서) 별 문제가 없다고 잘못 보고를 했다 등 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 양병국 전 질병관리본부장 정직, 허영주 불문경고, ▪ 기타 14명 감봉 등으로 원처분보다 감경

책임지지 않는 관료가 4차 산업혁명 등의 미래한국의 종합적, 예방적 행정을 제대로 감당할지는 미지수

- 조직내부차원의 의무만 작동한다면, 전문직업인으로서의 자율성과 독자성에 입각한 업무수행은 소홀해지기 마련
- 이미 4대강 사업과 종합부동산세 폐지 등과 같이 정부정책이 정권의 입장에 부합하는 방향으로 급선회한 전례가 있음
- 사회에 큰 영향을 미치는 정책들이 수십 년을 내다보는 장기적 관점 없이, 쉽게 방향성이 달라지면 정책의 효과는 차치하더라도 정책자체가 사회갈등을 증폭시킬 가능성이 높음

2.2 관료제의 지나친 경직성과 자기확장성

역대정부는 작은 정부를 추구했지만 관료제는 지속적으로 확대되었음

- 노무현 정부를 제외하고, 전두환 행정부 이래로 모든 정부가 작은정부 구축을 위한 정부개혁을 추진한 바 있지만 관료조직의 규모는 지속적으로 증가함

- 파킨슨의 제1법칙: 행정조직은 업무량의 증가와는 무관하게 공무원의 수가 증가한다.
- 파킨슨의 제2법칙: 업무량의 증가와는 무관하게 정부예산도 증가한다.
- 다운즈의 불완전 통제의 법칙: 파킨슨의 법칙대로 조직규모가 커지면 완전한 조직통제가 불가능하다.
- 딜버트의 법칙: 더 많은 예산과 더 많은 인력을 따와 부처 제국주의를 이룩하는 비효율적인 관료가 승진한다.

- 관료제의 계급제의 속성상 경직성은 불가피하나 문제는 경직성이 지나쳐서 관료제 본연의 장점인 능률성을 저해한다는 데에 있음
- 관료제가 경직되었다는 징후는 ①비대한 조직구조, ②높은 계층성, 그리고 ③수많은 규칙과 절차들을 통해 확인(<표-2> 참조)

관료조직의 관행과 문화는 오랜 기간에 걸쳐 형성된 고도의 정치적 산물

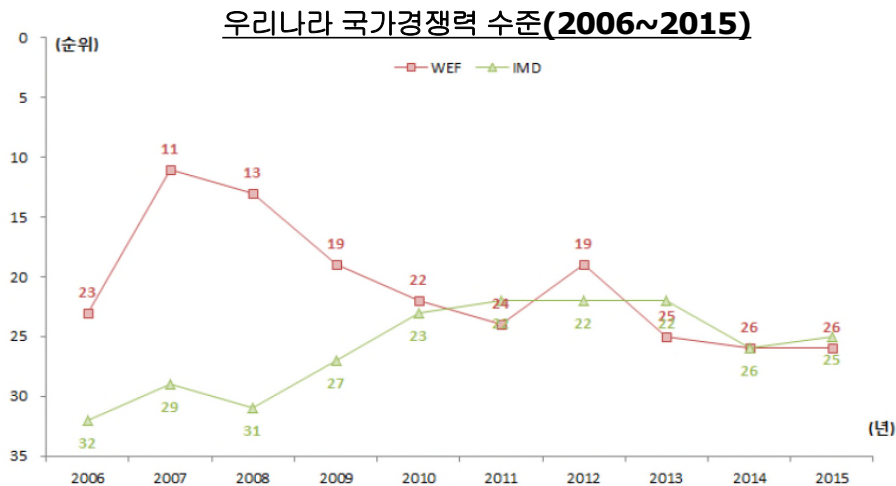
- 한국 관료들은 동료나 상급자의 역량이나 성과와 관련된 사항, 상급자의 부당한 정책 추진이나 지시 등에 대해 발언하기 가장 어렵다고 응답
→ 동료, 상관, 조직 전체에 부담을 초래하는 대대적인 쇄신 대신 소폭 미시조정을 선택
- **(자기복제 되는 관료제)** 미시조정은 새로운 조직을 신설하거나 전문가를 고용하는 등의 자기확장적 개선시도의 방식으로 나타남

2.3 저조한 정부성과와 높은 정부불신

조직내부의 역동성이 소진된 관료제는 낮은 성과로 이어질 수밖에 없음

- 정부경쟁력 순위를 OECD 다른 국가들과 부문별로 비교하면, 한류 문화 콘텐츠에 힘입은 문화관광 부분을 제외하곤 뚜렷한 성과를 보여주지 못하고 있음

분야	경제	교육	보건복지	농업식품	R&D	ICT	환경	문화관광	총괄
순위	9/34	20/34	27/34	28/34	16/34	10/34	25/34	3/34	21/34



- 국가 경쟁력 순위에서 25위에 수년간 고착한 반면, 아시아 권 경쟁상대인 싱가포르, 일본, 홍콩, 대만 등은 20위권 내에 포진

한국 정부에 대한 국민의 신뢰도는 OECD 조사 대상 34개국 가운데 하위권인 29위

- 신뢰수준은 28%로 평균 정부 신뢰도 46%보다 18%p 낮음
- 15~24세의 젊은 층 응답자들 가운데 한국 정부를 신뢰한다는 비율은 17%에 불과

1 공공부문 집중의 역사적 배경

2 관료실패의 세가지 양상

3 관료실패의 원인, 과잉제도화

3.1 과잉 계급

3.2 과잉 폐쇄

3.3 과잉 보호

3.4 과잉 경직

4 정책대안의 제시 및 결론

과잉제도화: 관료실패는 직업공무원제도의 구성요소가 지나치게 발달하여 특권계급화, 보수안정성향이 극대화된 과잉 제도화의 결과임



- 이념형의 관료제는 공공서비스 공급의 안정성, 조직운영의 일관성 확보에 효과적임
- 그러나 관료제가 과소 발달하거나 과잉 발달하는 경우, 관료제가 문제를 유발함

과잉 제도화 4가지 측면의 주요 특징 및 발생 원인

과잉의 차원	주요 특징	발생 원인
과잉 계급	<ul style="list-style-type: none"> • 직급에 따라 서열화되며, 권한강화와 보수인상은 승진을 통해서만 가능하므로 승진이 공직 최고의 가치를 점함 	<ul style="list-style-type: none"> • 급수별 채용시험 고수 • 승진과 연동된 보직이동
과잉 폐쇄	<ul style="list-style-type: none"> • 공직 입직부터 퇴직까지 내부지향적 폐쇄성으로 인해 공직의 활력이 저하되고 복지부동의 양상을 보임 	<ul style="list-style-type: none"> • 연공주의를 근간으로 한 폐쇄적 내부승진체제 • 공직개방제도의 정착을 막는 조직문화
과잉 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 직업공무원 제도상의 신분보장 규정이 지나치게 작동되어 성과에 따른 책임을 물기 어려워 저성과자와 위법부당행위로 인한 징계대상자의 퇴출이 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민(상향적)과 국회(수평적)로부터의 실효성 있는 통제장치부재 • 공무원퇴출의 어려움 • 정년연장으로서의 퇴직공직자 재취업
과잉 경직	<ul style="list-style-type: none"> • 공직운영을 위한 규정과 규칙이 경직적이며 지나치게 집권화되어 자율성이 부재함 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 부처의 자율성이 제한된 일괄채용방식 • 경직적인 공무원 정원관리 방식 • 국가직과 지방직 간 차별적 인사관리

3.1 과잉계급

과잉차원

주요특징

발생원인

과잉 계급

- 직급에 따라 서열화되며, 권한강화와 보수인상은 승진을 통해서만 가능하므로 승진이 공식 최고의 가치를 점함

- 급수별 채용시험 고수
- 승진과 연동된 보직이동

1

급수별 시험고수

역대 공무원 채용직급 변화

연도	계급	5급 공채	7급 공채	9급 공채
1949	1-5급	고등고시	보통고시 (공무원 임용 자격에 관한 고시)	5급공무원 고시(5급을류)
1961		고등고시 행정과	보통고시(4급을류)	
1963		3급 공채시험		
1968		3급 을류공채시험		
1973	행정고등고시(3급 을류)	7급공채	9급공채	
1981	행정고등고시(5급)			
2011	5급 공채 ※ 행정고시 명칭폐지			

- 능력 차이는 거의 좁혀졌으나 여전히 입직급수별 선발을 고수함(공무원인식과 괴리)
- 입직이후의 경로를 결정하는 것도 채용 당시의 급수임
- 민간영역과 해외 주요국가에서는 엄격한 직급별 입직방식을 고수하지 않음

2

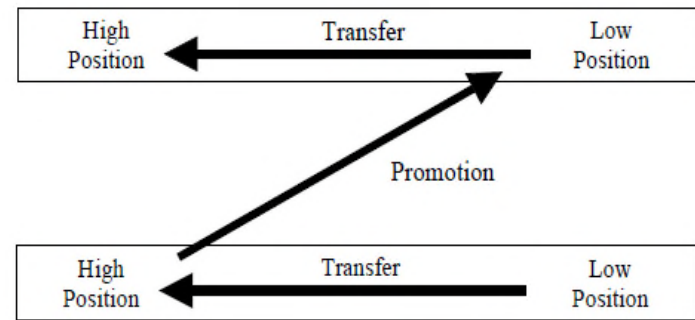
승진과 보직이동의 연동

고위직일수록 보직의 수가 줄어들게 되므로 고위관료 용퇴의 압력

직전 부서 재직년수(보직유기 기간, 단위: 년)

구분	평균	고공단	직전 부서 재직년수(보직유기 기간, 단위: 년)										Higher Class
			1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급		
2008	국가	1.7	1.5			1.4	1.5	1.6	2.2	2.1	1.7	0.4	
	지방	1.9			1.2	1.7	2.1	2.2	2.3	2.2	1.6	0.5	
2013	국가	2.0	1.7			1.5	1.7	1.8	1.8	2.3	2.0	1.0	
	지방	2.2		1.1	1.4	1.9	2.2	2.1	2.1	2.4	2.0	0.7	

한국관료제의 Z자형 보직이동



3.2 과잉폐쇄

과잉차원

주요특징

발생원인

과잉 폐쇄

- 공직 입직부터 퇴직까지 내부지향적 폐쇄성으로 인해 공직의 활력이 저하되고 복지부동의 양상을 보임
- 연공주의를 근간으로 한 폐쇄적 내부승진체제
- 공직개방제도의 정착을 막는 조직문화

1

폐쇄적 내부승진체제

- 승진은 “결원보충”의 한 방법으로서 연공주의를 근간으로 하는 폐쇄성을 전제로 함
- 공직이 침체되고 관료집단이 외부의 변화와 요청에 부응하지 못한 특권집단으로 변할 소지

구분		고공단	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급
국가직	2013	2.7	-	-	8.4	8.6	9.3	7.7	6.5	4.5
지방직	2013	-	4.7	5.8	6.5	9.9	11.7	9.9	5.1	3.4

2

개방에 저항하는 조직문화

- 가장 대표적인 공직개방제도인 개방형직위제는 도입된 지 15여 년이 지나도록 정착되지 못함
- 조직문화 뿐 아니라 외부인사 유치를 위한 제도적 여건이 아직 미흡한 상태임

개방형 직위제 운영현황

년도	직위계(명)	총원(명)	총원률(%)	공무원(명)	공무원(비율)	민간인(명)
2012	311	235	75.6	178	75.7	57
2013	421	227	53.9	177	78	50
2014	430	288	67	224	77.8	64
2015. 7월	431	272	63.1	190	69.8	82

- 역시 제도의 정착을 어렵게 만드는 조직내부의 유리천장이 존재함 : 민간경력채용자 보직

3.3 과잉보호

과잉차원	주요특징	발생원인
<p>과잉 보호</p> <ul style="list-style-type: none"> 직업공무원 제도상의 신분보장 규정이 지나치게 작동되어 저성과자와 위법부당행위로 인한 징계대상자의 퇴출이 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 시민(상향적)과 국회(수평적)로부터의 실효성 있는 통제 장치부재 공무원퇴출의 어려움 정년연장으로서의 퇴직공직자 재취업 	

1 외부 통제장치의 부재

- 승진의 주요 지표는 관료업무의 책임성 여부보다 내부통제결과를 더 크게 반영
- 국민과 국회의 접근을 보장하는 것은 책임성을 고양시키기 위해 매우 중요하지만, 승진에 미치는 영향력은 미미
- 국회에 자료를 제출하지 않고, 기록을 남기지 않음으로써 조직을 보호하려는 행태가 업무능력으로 인식

2 공무원 퇴출의 어려움

- 직업공무원제를 이유로 저성과자 뿐만 아니라 당연퇴직 대상자의 퇴출이 어려움
 - 강제퇴직(직권면직, 징계퇴직) 251명(1,00%)
- 비위공무원에 대한 가벼운 징계관행
 - 소청심사의 인용율은 지난 10년 평균 38.3%
 - 2013~2016년 6월 동안 총 258명의 성비위로 징계교사의 약 40%인 111명이 교직에 복귀

3 정년연장으로서의 퇴직자 재취업

- 우리나라 퇴직관료의 재취업은 자신의 업무의 연장선상에 있다고 분석 (<표-11> 참조)
 - 2005~2014년까지 퇴직한 경제부처의 국장급 이상 관료 678명의 83%가 퇴직 후 1년 이내 재취업
- 세월호 참사를 계기로 공직자윤리법 개정을 통해 퇴직관료의 재취업제한이 강화된 것처럼 보이지만 사실과 다름

3.4 과잉경직

과잉차원	주요특징	발생원인
과잉 경직	<ul style="list-style-type: none"> 공직운영을 위한 규정과 규칙이 경직적이며 지나치게 집권화되어 자율성이 부재함 	<ul style="list-style-type: none"> 개별 부처의 자율성이 제한된 일괄채용방식 경직적인 공무원 정원관리 방식 국가직과 지방직 간 차별적 인사관리

1 일괄 채용 방식

- 특정부처가 공무원 채용, 인력계획수립을 전담하여 부처의 인력운영의 자율성이 낮음
- 탄력적인 인재채용의 필요성이 높아짐에 따라 일부 부처별 자율충원이 부분적으로 이뤄지고 있으나 미미한 수준 (부처별 2~3명 선에 그침)
- 주요 국가는 일부 고위직 선발을 제외하고 그 외 직급의 공무원 충원은 부처의 자율에 맡김

1 경직적 정원관리

- 현행 직급별 정원 통제 방식은 인사적체를 심화시키고 부처의 자율성을 저해함
- 공무원의 정·현원 비교 시 직급별 정·현원 운영 차이가 커서 정원 대비 현원은 약 80%만 편제

1 차별적 인사관리

- 인사권자가 지방자치단체인데 인사발령은 결국 중앙부처가 하는 것이나 마찬가지로인 상황
- 지방직 정무직 공무원에 대한 직급구분은 중앙부처를 중심으로 한 계급체계 하에 지방자치단체를 서열화하는 셈

1 공공부문 집중의 역사적 배경

2 관료실패의 세가지 양상

3 관료실패의 원인, 과잉제도화

4 정책대안의 제시 및 결론

4.1 과거개혁으로부터의 교훈

4.2 개혁의 핵심원칙 및 목표

4.3 과잉제도화 해결을 위한 입직단계별 대안

- 입직/ 재직/ 퇴직 및 퇴직이후

4.1 원칙과 추진전략도출: 과잉제도화의 해결없이는 관료개혁은 어려우며 과거의 교훈을 토대로 추진 전략을 도출함

관료개혁의 원칙

개혁의 원칙	내용	기대효과
전문성과 효율성	사람중심에서 일 중심으로 전환될 수 있도록 하여 공직 내 침체 방지	과잉 계급과 경직성 극복
투명성	관료의 대외적 책임성 강화를 위한 업무과정의 공식화(기록화)	과잉 보호 제거
책임성	공직수행의 연속성과 사회적 책임성의 조화	
개방성	탄력적이고 개방적인 입직을 통한 공직의 전문성 강화	과잉 폐쇄 개선

성공적 관료개혁을 위한 추진 전략

과거 개혁시도의 한계	개혁 추진 전략
1 신공공주의 개혁시도의 실험장	→ 유명무실한 개혁제도들의 공식적 폐기
2 관료의 수용성을 고려하지 않은 처벌적 성격	→ 관료의 수용성(인센티브 구조)을 고려한 개혁조치
3 우선순위 없는 분절적인 개혁수단	입직단계부터 재직과 퇴직에 이르기까지 개혁제도의 일관성 유지
	✓ 입구전략의 중요성: 직업공무원제가 전제하고 있는 폐쇄적 입용과 계급제의 근간이 시작되는 입직단계부터 개혁을 단행
	✓ 채용과 승진제도 연계성 확보: 채용단계의 개혁시도와 승진제도와 연계 강화
4 개혁의 추진동력이 미약	✓ 관료의 책임성과 직업선택의 자유를 동시에 고려한 퇴직관리
	→ 부처의 자율성과 관료의 책임성을 도모할 수 있는 실질적 지원제도 수반

4.2.1 생애주기별 개혁: 입직단계 개혁

가 5급 공채시험 폐지 (핵심추진 과제)

- 과도한 계급제의 폐해를 극복하기 위해서는 현재의 5급 채용제도를 전면적으로 폐지하지 않고는 불가능
- 5급 공채시험의 폐지는 일괄 7급으로 선발하게 되면 종전에 300명에게만 실질적으로 부여 되었던 고위직 진입통로가 7급 인원 전체에게 개방되는 효과

나 개방형 입직자의 임기와 처우 개선

- (개방형 임용 입직자의 임기보장)
성과 평가에 따른 임기 연장을 실질적으로 보장해서 개방형 임용자들의 근무동기를 높이고 정책의 책임성을 강화
- (민간경력채용자 보직 차별 철폐) 민간경력채용자를 주요 정책 결정직위까지 배정

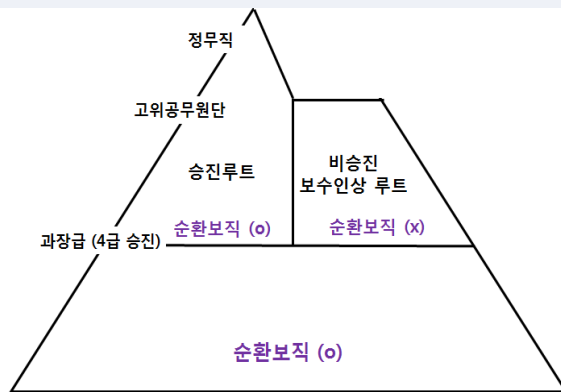
다 채용의 자율성 보장

- 부처 맞춤형 채용의 본격적 도입: 필기시험은 별도의 인사행정기관이 하되 면접시험의 전형요건, 시험방식, 채용시기를 부처에게 일임토록 함
- 부처의 맞춤형 인사지원체계 강화: 영미계의 경우, 개별 부처내 평균 50~70명의 인사담당자 배치

4.2.2 생애주기별 개혁: 재직단계 개혁

가 승진과 보수제도 개혁 (핵심추진 과제)

- (승진과 보수의 분리) 일정직급 이상이 경과하면 승진루트와 비승진 루트의 선택권 부여
- (완전한 실적주의가 적용되는 승진루트 신설)
완전한 실적주의를 보장하여 관료의 승진체계를 변화시킬 수 있는 루트가 신설



- 잦은 보직이동은 승진과 연계되어 있기 때문에 발생하므로 순환보직 문제의 근절하기 위해서는 경력개발 경로를 구분할 필요가 있음
- 전문직위제 시행과 필수보직유지 기한을 설정하는 등의 피상적 조치로는 승진을 위한 잦은 보직이동이 초래하는 문제를 해결하기 힘들

나 인사의 책임성 강화

- (외부에 의한 인사평가 방식 대폭확대)
인사 청문 대상자 확대 및 인사 청문대상자의 국회 인준 동의 절차 확립(개헌사항)
- (수요자 중심의 성과평가요소 확립)
국회의 국정감사, 결산감사와 감사원 감시 결과를 관료 인사에 반영토록 의무화
- (정책결정과정 전면공개와 책임권한 명시)
정책결정과정에서의 역할과 권한 행사를 투명하게 기록하고 이에 대한 책임성 강화를 제도화

4.2.2 생애주기별 개혁: 재직단계 개혁

다 인사관리의 자율성 보장

- (장관인사권 보장)

고위직 공무원의 인사권을 대통령의 통치권의 일환으로 지나치게 남용되지 않도록 장관의 인사권의 범위를 확실하게 보장함

- (총액인건비 직급정원 통합운영)

직급별 정·현원 운영차이를 조정하고 부서 내 인사적체 개선 등 부처 내 인사 자율성을 확보하기 위해 총액인건비 내 직급정원을 통합

- (중앙과 지방의 차별적 인사제도 개선)

지방 고위직 승진 직전 중앙부처로의 인사이동 관행을 철폐하고, 자치단체장과 부단체장의 직급과 보수를 중앙부처에서 정하는 것 등의 경직성을 개선함

자치분권의 실효성 보장을 위한 장기적으로 국가공무원법과 지방공무원법간 법제개편도 추진

4.3 생애주기별 개혁: 퇴직 및 퇴직이후 개혁

가 영구 퇴출장치 구축

- 특정 비위(부정비리, 성범죄)발생시 당연퇴직, 무조건적 공직재진입 금지조항을 공직별로 상세히 규정
- 퇴출제 남용에 대한 강력한 견제장치도 병행(퇴출제가 노조탄압 수단으로 악용될 가능성을 미연에 차단)

나 공직자의 이해관계자 접촉시 신고의무화(면담, 전화, 이메일 모두 포함) (핵심추진 과제)

- 무조건적인 재취업금지를 내세우기보다 이해관계자 접촉시 신고의무화와 같이, 퇴직자의 행태를 근본적으로 바꿀 수 있는 제도도입
- 이해관계자 접촉 신고제 도입 시, 퇴직관료들의 재취업의 부정적 측면을 상당부분 제거하는 동시에 퇴직자의 재취업이 가능해 짐

4.4 결론: 스스로를 돕는 조직에서 국민을 위한 조직으로

- **조직개편처럼 외형적으로 드러나지 않지만, 관료들의 일하는 방식과 태도에 변화를 가능케 하는 관료(인사)개혁이 되어야 함**
 - 국민이 아니라 ‘스스로를 돕는 관료제
 - 문제가 있다고 인지하더라도 조직 내에 만연되어 있기 때문에 오히려 보이지 않는 것처럼 존재하는 것이 오늘날의 관료제가 처한 문제의 본질
- **인사행정체제의 단편적인 개선이 아니라 인사제도의 틀을 전면적으로 개혁해야 함**
 - 인사제도는 수십 년간 축적되어온 관행이라 개혁의 주체이자 대상인 관료의 수용이 매우 어렵다는 특성을 충분히 인지해야 함
- **자기조정능력을 갖추으로써 국민의 일상적인 삶을 살피고 미래를 대비할 수 있는 제대로 된 조직인지 지속적으로 의문을 제기하며 이에 대해 관료 스스로 답해야함**

부록: 관료개혁 방안 요약

공무원 생애주기	개혁 목표	세부추진 과제
입직 단계	조직의 개방성을 제고하고 전문성을 높이기 위한 구조 구축	<p>가. 5급 공채시험 폐지 ★</p> <p>나. 개방형 입직자의 임기와 처우 개선</p> <p>나-1. 개방형 임용 입직자의 임기보장</p> <p>나-2. 민간경력채용자 보직 차별 철폐</p> <p>다. 부처별 자율 채용방식으로 전환</p>
재직 단계	재직과정에서의 침체와 비효율, 그리고 무책임성을 개선하기 위한 인사, 보직관리, 승진체계의 재편	<p>가. 승진과 보수제도 개혁</p> <p>가-1. 승진과 보수의 분리 ★</p> <p>가-2. 완전한 실적주의가 적용되는 승진루트 신설</p> <p>나. 인사의 책임성 강화</p> <p>나-1. 외부에 의한 인사평가 방식 대폭확대</p> <p>나-2. 국회와 시민에 의한 '수요자 중심의 성과평가요소' 확립</p> <p>나-3. 정책결정과정 전면공개와 책임권한 명시</p> <p>다. 인사관리의 자율성 보장</p> <p>다-1. 장관인사권 보장</p> <p>다-2. 총액인건비 직급정원 통합운영</p> <p>다-3. 중앙과 지방의 차별적 인사제도 개선</p>
퇴직 및 퇴직 이후 단계	관료의 책임성을 강화와 직업선택의 자유의 조화	<p>가. 영구 퇴출장치 구축</p> <p>나. 공직자의 이해관계자 접촉시 신고의무화 ★</p>



감사합니다

