

## 불신의 수렁에 빠진 한국 관료, 회복의 길은 무엇인가



최지민  
더미래연구소  
선임연구원

세월호참사와 메르스 사태를 넘어, 현재 진행 중인 최순실 박근혜 게이트의 일거수일투족을 목도하고 있는 우리 국민들이 정부, 그리고 관료에 대한 감정은 참담함에 가깝다.

이미 유행어가 되어버린 ‘이게 나라냐’라는 자조 섞인 비판은 국가수준의 지표를 통해서도 드러난다. 2017년 아델만 재단이 발표한 정부신뢰 조사에서 우리나라의 경우, 응답자의 28%만이 정부를 신뢰하고 있다고 답했다. 28개 응답국가 중 끝에서 5번째, 작년 같은 조사결과보다 7% 포인트 낮은 수준이다. 비단 이 조사뿐만이 아니다. 지난 십 수년 동안 OECD country at a glance report, 세계가치관 조사(world values survey) 등에서도 우리 국민은 정부, 국가기관에 대해 보이는 신뢰수준은 조사대상국 중 최하위권에 속한다.

경제성장의 일등공신이라고 믿어왔던 강하고 유능한 관료와 일련의 최순실 사태에서 드러난 이들의 무능한 민낯 사이의 간극을 어떻게 설명할 수 있을까? 바늘구멍보다 통과하기 어렵다는 공시와 고시를 통해 선발된 유능한 이들이 왜 이처럼 무력하게 부당하고 불법한 명령을 따르게 된 것일까? 관료의 몰락, 그리고 이들에 대한 국민의 엄청난 불신은 관료 개개인의 무능, 비효율성, 부패성향으로만 돌리기 어렵다.

보다 근본적으로는 유능한 이들의 인센티브 구조를 체계적으로 왜곡하여 잘못된 행동을 초래한 조직의 특성, 소위 ‘과잉 발달한 관료제’<sup>1)</sup>의 탓이 더욱 크다. 현재 노정되고 있는 관료사회의 문제는 직업공무원제도의 구성

1) 베버(Weber, 1977)는 이상적인 관료제를 제도적 장치가 미흡하여 발생하는 과소 제도화와 지나치게 진행된 과잉 제도화의 가운데에 두었다. 그는 양 극단에 각각 위치하는 경우, 관료제는 문제해결의 주체가 아닌, 그 자체가 문제를 양산한다고 우려하였다.

요소가 지나치게 발달하여 관료를 특권 계급화하고 이들의 보수안정성향이 극대화했기 때문으로 풀이된다. 과잉 관료제의 특징과 발생원인은 크게 다음의 세가지 요인으로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 견고한 급수별 채용방식이다.<sup>2)</sup> 우리나라 관료의 생애주기를 결정하는 가장 강력한 변수는 관료 개개인의 능력보다 입직급수이다. 일반적으로 5급 이상의 관료는 정부정책 결정 및 감독관리 업무를 수행하는 반면, 6급 이하인 경우, 행정집행과 민원업무를 담당하고 있어 직급 간 업무의 성격과 권한차이가 큰 편이다. 2013년 공무원 총조사 결과에 따르면 7급 입직자는 5급 사무관까지 평균 14.6년, 9급의 경우 25년 이상 소요되므로 5급 공채시험을 통하지 않고는 국장급으로 승진하기는 쉽지 않다. 이따금 7급에서 역량을 발휘하기보다 행시를 병행하거나 아니면 퇴직 후 행시를 응시하는 사례를 볼 수 있는데, 직급 간의 메울 수 없는 간극이 하위직 관료의 근로사기를 저하시켰기 때문이다. 그러나 최근 7급과 9급 합격자들의 스펙향상과 실제 업무에서 5급 입직자들과 이들의 차이가 크지 않다는 관료사회 인식조사결과들은 입직급수별 선발방식의 유지에 대해 심각한 의문을 제기하게 된다.

둘째, 폐쇄형 승진·인사체제이다. 승진은 “결원보충”의 한 방법으로서 연공주의를 근간으로 하는 폐쇄성을 전제로 한다. 우리나라는 상위와 중간직위만을 부분적으로 개방하고 있어, 서유럽국가들에 비해 상대적으로 폐쇄적인 승진·인사체제를 가지고 있다.

폐쇄형 체제는 공무원의 사기와 공직에 대한 일체감을 높이고, 행정의 일관성과 안정성을 유지시켜주는 장점이 있는 반면, 관료집단을 외부의 변화와 요청에 부응하지 못한 특권집단으로 만드는 단점 역시 존재한다. 직급이동의 장벽을 높임으로써 조직의 개방성을 제고하기 위한 다양한 시도를 무력화하기 때문이다. 민간에 개방된 직위임에도 관료출신이 70% 남짓을 차지하고 있으며 개방형 제도를 통해 들어온 상관에 대한 관료의 부정적 인식도 높은 수준이다(최순영·조임근, 2014).

셋째, 관료에 대한 외부로부터의 견제 및 통제장치의 부재이다. 관료제의 책임성을 확보하기 위한 수평적, 상향적 차원의 통제기제들이 미약하다. 국민들은 관료들이 ‘영혼을 가지고’ 소신껏 공무를 수행하길 바라지만, 이들은 승진여부를 결정짓는 상급자들의 의중과 인사에서 불리하게 작동할지 모르는 조직통폐합으로부터 소속 기관을 지키기 위한 방어논리 개발에 더욱 몰두한다. 이는 관료제의 통제방식이 계급제를 기반으로 하는 내부통제에 집중되기 때문이며, 상급자의 결정과 명령에 의해 부여된 직무를 충실히 수행할 때 비로소 통제되었다고 여겨진다. 따라서 국정감사에서 해마다 반복되는 피감기관의 자료제출 불응, 부실한 자료제출 행태에 대해 관료사회는 외부로부터 조직을 보호하고자 하는 방어수단으로 해석하는 것이다. 그 결과 소위 스스로를 지키는 ‘철밥통’으로 군림하게 된 것이다. 헌법과 법률이 보장한 공무원의 신분보호 규정은 저성과자 뿐만 아니라 당연퇴

2) 우리나라의 관료채용은 1949년에 제정된 고등고시령을 근간으로 하여, 5급 공채를 필두로 한 급수별 임용방식이 67년째 유지되고 있다.

직의 대상의 퇴출마저 어렵게 만든다. 최근 10년 간 징계처분에 대한 소청심사의 인용율은 40%에 육박하며 비위를 저지른 관료들에 대한 솜방망이 처벌과 뒤따른 복귀를 비판하는 시민사회단체와 언론보도들을 찾기 어렵지 않다.

그러면 어떻게 해야 하나? 답은 간단하다. 과잉 발달한 관료제의 요소들을 풀어줘 그 과잉성을 제거하는 것이다. 과거 신공공관리론(new public management)식 개혁 아이디어의 실험적 적용에 그친 개혁으로는 체감할 만큼의 개혁성과를 거두기 힘들다. 문제에 대한 진단과 이에 입각한 다음의 세가지 구조적인 접근이 필요하다.

먼저 견고한 급수별 채용방식의 틀을 과감히 벗어나야 한다. 세월호 참사이후 관피아 척결을 위해 인사혁신처 신설과 함께 행정고시 폐지가 대안으로 추진된 바 있다. 고시출신이 독식하는 관료의 카르텔 구조를 깨기 위한 시도로 풀이되지만, 채용의 공정성 문제와 계층이동의 사다리 등의 저항에 부딪혀 민간경력자 채용확대로 개혁수준이 다소 후퇴하였다. 공직활력제고를 위해 현재의 5급 채용방식을 전면적으로 개선하지 않고는 불가능하다. 5급과 7급을 공채를 통합하여 종전에 300명에게만 실질적으로 부여되었던 고위직 진입통로가 7급 인원 전체에게 개방하는 것이 필요하다. 이 경우 현재 30%수준으로 확대된 5급 민간경력채용제도를 7급으로 일괄 조정하거나 그 비율을 다른 직급수준으로 축소하여 입직개혁의 효과를 극대화하도록 한다.

다음으로 승진이 공직의 최우선 가치가 되지 않게끔 승진과 보수의 연계를 약화시키는 새로운 보상체

계를 구축해야 한다. 일정직급 경과 후 승진루트와 비승진 루트 간 진입의 선택권을 부여하는 것이다. 동시에 속진제를 실질적으로 보장하는 조기승진루트(fast stream development programme)를 부처별로 운영하여 실적주의를 정착화해야 한다. 2016년 도입된 특별승진활성화 지침은 속진제의 형태를 취한 것으로 보이지만, 적용대상이 5급 이하 승진예정 인원의 10% 가량만 제한적으로 적용되므로 모든 관료의 자발적 경쟁을 촉진하기는 어렵다.

마지막으로 관료의 책임성을 강화하는 제도를 도입한다. 특정 비위(부정비리, 성범죄)발생시 당연퇴직, 무조건적 공직재진입 금지조항을 공직별로 상세히 규정한 영구퇴출을 내실화하고 국회와 시민에 의한 '수요자 중심의 성과평가요소' 확립한다. 아울러 정책실명제 확대를 통해 정책결정과정에서의 역할과 권한 행사를 투명하게 기록하고 이에 대한 책임성 묻는 것이다. 품의제 의사결정방식에서 담보하기 힘든 책임성 소재를 문서화함으로써 해당 정책을 추진한 주도 세력과 이들이 실질적 영향력을 사후에 통제하도록 한다. 이상의 개선방안들은 통해 관료가 국민의 일상적인 삶을 살피고 미래를 대비할 수 있는 제대로 된 공복(public servant)으로 거듭나길 소망한다.

## ‘정신건강증진법’ 시행을 앞두고



이혜경  
건양대학교 사회복지학과  
부교수

지난 해 개봉되어 상영된 영화 중 ‘날 보러와요’라는 영화에서 주인공은 대낮 도심 한복판에서 납치되어 정신병원에 감금된다. 평범하게 일상생활을 하며 지내던 여성이 정신병원에 갇혀 강제약물투여와 무자비한 폭력으로 피폐해지는 이야기는 영화 속에만 존재할 듯 하지만 몇 년 전 시사 프로그램에서 다루어졌던 실제 사건과 많은 부분에서 닮아 있다.

‘공모자들’이라는 제목으로 다루어졌던 그 사건은 전 남편과 아들의 공모로 정신병원에 감금되었던 한 여성의 사연이었다. 합법적 납치와 구금으로 인권을 유린당하는 이들 사연은 대중들의 공분을 사기에 충분했고, 이들 사건의 관련 법규인 정신보건법 제24조 ‘보호자에 의한 강제입원’의 인권유린적 요소를 비판하는 목소리 또한 높았다.

정신보건법 제24조에 의하면 정신질환이 의심되는 사람은 보호의무자 2인과 정신과 의사의 동의가 있으면 강제입원이 가능하다. 이는 정신장애인의 특성상 병식이 없는 경우 자신의 질환을 인정하지 않고, 치료의 필요성을 인식하지 못하기 때문에 치료를 위한 필요악으로 인식되어 왔다.

애초에 정신보건법은 정신장애인의 인권존중과 치료보장, 차별대우 금지를 위한 법적 장치다. 이전까지 법적 장치가 불충분한 상태에서 정신보건서비스의 초점이 입원과 수용 위주의 격리에 있었다면 1995년 정신보건법의 제정은 지역사회 중심의 정신보건사업 확대를 통해 정신보건서비스의 초점을 사회복지와 재활로 옮겨간 것이다. 실제 법의 제정을 통해 정신보건서비스 기관은 정신병원과 정신요양시설중심에서 정신건강증진센터와 사회복지시설, 알코올상담센터 등 지역사회 중심의 시설, 기관으로 확대되었고, 전문인력 역시 정신과 의사와 간호사 외에 정신보건전문요원 자격을 취득한 사회복지사와 임상심

리사 등 다학문적 팀 접근으로 확대됐다.

그럼에도 불구하고 지난 20년 동안 정신장애인 강제입원 등의 조항과 지역사회복지정책의 사각지대를 해소하지 못하는 법적 한계가 지속적으로 지적되었고, 여러 차례 개정이 되어왔다.

게다가 지난해 9월 헌법재판소에서 정신보건법 제24조가 정신질환자의 신체의 자유 침해를 최소화할 수 있는 방안을 충분히 마련하지 않아 '침해의 최소성 원칙'을 위반했다고 판단해 헌법 불일치 결정을 내렸다.

현재는 '보호의무자 중에는 부양의무의 면탈이나 정신질환자의 재산 탈취 목적으로 보호입원을 악용할 수 있고, 정신과 전문의가 자신의 경제적 이익을 위해 진단 권한을 남용하더라도 현행 정신보건법상 이를 막을 방법이 없다'고 판단하여 이와 같은 결정을 내린 것이다.

(출처: <http://www.medigatenews.com/news>).

정신보건법 24조와 관련된 일련의 사건들은 단순한 영화적 상상력을 넘어서는 일이다. 실제로 가족갈등의 해결과 재산분쟁 등의 해결에 악용되고 있고, 현재의 판결 또한 법의 보완을 시급하게 요청하고 있다.

이와 관련하여 정부는 2013년 5월 23일 '정신보건법 전부개정안'을 입법 예고했다. 이 개정안은 정신병원 강제입원제도를 개선하고 정신질환자에 대한 사회적 차별의 완화, 전 국민에 대한 생애주기별 정신건강의 증진을 목적으로 하는 것이다. 법안의 명칭 또한 '정신보건법'에서 '정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률'로 전면 개정했다. 법의 외양 뿐 아니라 내용 역시 총 6장 59조문에서 8장 89개의 조문으로 대폭 확장됐다.

특히 강제입원과 관련하여 보호의무자에 의한 입원 조항을 입원 필요성과 자, 타해의 위험이 있는 경우로 한정하고, 2주간 기간을 정해 입원을 한 후 입원 치료 지속여부를 결정하려면 소속이 다른 정신과 전문의 2명 이상의 일치된 소견을 필요로 한다. 입원기간도 3개월 이내로 제한하여 기존의 6개월보다 3개월 단축했다. 이러한 법의 개정은 정신장애인의 인권보장 뿐 아니라, 결정적으로 지난해 현재의 결정에 따른 보완조치로서 불가피한 개정으로 보인다.

그러나 20여년 만에 전면적으로 개정된 본 법은 여전히 분분한 논쟁과 비판의 한가운데에 있다. 법의 개정을 통해 강제입원의 절차를 있는 만큼 정신장애인의 복지증진에 기여할 것이라는 기대도 있다. 그러나 강제입원에 대한 사법적 심사의 도입이 빠져 여전히 한계가 많고, '기존의 법보다 악법'이라는 주장도 나오고 있다. 게다가 정신건강증진과 관련한 선언적 주장만 존재할 뿐 현실적 대책 없이 불필요한 비용과 절차의 낭비, 과잉입법적 성격을 비판하는 의견 등 각계각층의 의견과 주장이 팽팽하다.

법의 시행은 올해 5월 30일로 예정되어 있다. 3개월 남짓 남은 짧은 기간 동안 이들의 주장을 모두 만족시킬 수는 없다. 다만 이처럼 뜨거운 논쟁은 그만큼 법 개정과 관련한 사회의 요구와 본 법의 중요성을 반증하는 것으로 이해할 수 있다. 분명한 것은 무엇보다 정신장애인과 관련한 인권침해 사례가 지속적으로 발생하고 있으며, 법에 정하고 있는 자유권의 보장과 UN의 권고기준을 우리 사회가 맞춰 가고자 하는 시도라는 점이다. 1995년 정신보건법 제정을 통

해 수용에서 통합으로의 계기를 마련하였다면 2017년 정신건강증진법 시행을 통해 최소한의 자유에서 최대한의 자율로의 전환을 의미있게 성공시켜야 할 것이다. 이는 법 시행과 과정 속에서 지속적 협의와 관심이 있을 때 가능할 것이다. 일련의 법들이 사회의 요구와 변화 속에서 제정되고 시행되고 있다. 이 가운데 정신장애인의 인권증진 뿐 아니라 사회구성원 전체의 정신건강 증진을 위해 시행될 본 법의 행보를 관심있게 지켜보길 바란다. 일각의 주장과 논쟁으로 그치지 않고 전체 사회구성원의 합의와 관심 속에서라야 본 법의 이념과 가치가 보다 힘 있게 실천될 것이기 때문이다.

