

Technology

Digital

Human

Communication



CLICK

**하혜수 교수**

경북대학교 행정학부



## 좋은 낙하산과 나쁜 낙하산

**낙**하산 인사는 하늘에서 신이 강림하듯 외부의 유력자가 일정한 자리에 임명되는 현상이다. 낙하산 인사가 가장 빈번이 이루어지는 공공기관을 흔히 ‘신이 내린 직장’이라고 부르는 것도 이에 연유한다. 우리는 언제부터인가 낙하산 인사를 매우 부정적인 의미로 사용하고 있다. 코드인사, 연줄인사, 보은인사, 밀실인사 등이 낙하산 인사의 범주에 포함된다. 그에 따라 정권이 바뀔 때마다 낙하산 인사, 특히 공공기관의 낙하산 인사가 도마에 오르며, 정부와 여당을 비판하기 위한 도구로 활용되곤 한다.

일본에서 낙하산 인사를 의미하는 아마쿠다리(天下り)는 관료, 특히 고위관료가 재직 중 관련이 있던 민간 기업이나 특수법인의 임원으로 재취업하는 것을 의미한다. 1990년대 아마쿠다리 개혁이 이루어지기 전까지 일본의 중앙부처(성청)는 관료의 재취업을 공식적으로 알선하는 기능을 수행하고 있었다. 미국에서는 민간으로부터 각료나 차관(차관보) 등을 정치적으로 임명하는 것을 의미한다. 관료뿐만 아니라 정치인, 외부 전문가 등을 망라하고 있다.

사실 낙하산 인사를 가치중립적으로 정의하면 내부 승진이 아닌 외부인사의 임명이라고 볼 수 있다. 공공기관의 장 등에 내부의 직원을 발탁하지 않고 관료, 정치인, 학자, 민간전문가 등 외부 인사를 기용하는 것이다. 그런데, 우리나라의 경우 유독 관료출신과 정치인 출신의 등용에 대해 비난이 쇄도하며 민간전문가에 대해서는 상대적으로 공격이 덜하다. 낙하산 인사를 외부인사의 등용으로 본다면 모든 낙하산 인사가 나쁜 것이 아니다. 전문성을 갖춘 유능한 인사의 등용은 좋은 낙하산이고, 전문성이 없지만 연줄로 연결된 인사의 등용은 나쁜 낙하산이다.

공공기관의 장 등에 낙하산 인사를 행하는 주된 이유는 첫째, 정책이념과 노선이 같은 사람을 등용함으로써 정책의 일관된 추진을 확보할 수 있다. 크고 작은 공공기관들은 정부의 정책과 밀접히 관련된 업무 또는 정부의 정책을 위탁받아 수행하는 경우가 많은데, 기관장이 대통령과 정책노선을 달리할 경우 정책의 혼선이 초래될 수 있다. 둘째, 역량 있는 외부인재의 활용이다. 낙하산 인사를 통해 중앙부처 및 정당에서 다양한 경험과 국가 전체적 관점을

갖춘 인재를 영입할 수 있다. 셋째, 정당 또는 선거 기여도에 대한 보은기능이다. 낙하산 인사는 정치적 충성을 다한 사람에 대한 보상을 제공함으로써 정치와 선거과정에 필요한 인력과 예산의 손쉬운 동원을 가능하게 한다.

하지만 전문성과 역량이 아닌 정치노선과 보은 쪽에 무게 중심이 쏠릴 경우 낙하산 인사는 정치적 비난의 대상이 된다. 이를 방지하기 위해 우선, 전문성과 역량을 갖춘 인재의 발탁과 이를 검증하기 위한 장치를 강화해야 한다. 장관 등에 대한 인사검증장치와 유사하게 공공기관의 장에 대한 인사검증장치를 제도화할 필요가 있다. 현재 임원추진위원회와 공공기관운영위원회에서 일부 기능을 수행하지만 독립성이 부족하다. 청와대 또는 기획재정부에 공공기관장 인사검증기구를 설치하여 출신배경, 업무관련성, 전문성과 역량, 그리고 정책의지 등을 종합적으로 검증해야 할 것이다.

둘째, 공공기관 평가제도의 내실화이다. 아무리 유능한 인재를 등용해도 실적과 성과에 대한 평가가 없을 경우 공공기관의 특성상 도덕적 해이에 빠질 수밖에 없다. 무사안일하게 3년을 지내는 행위, 공공기관장을 정치적 재기를 위한 무대로 이용하는 행위 등은 수사와 감사가 아닌 평가를 통해서만 제대로 통제할 수 있다. 얼마 전 공공기관 평가제도의 개선과 관련하여 한전 등 큰 규모의 기관만 평가하고 소규모 기관은 간이평가나 주무부처에 의한 성과 관리로 전환하며, 공공기관장에 대해서는 임기(3년) 중 1회만 평가하고 기관에 대해서만 매년 평가하겠다는 내용이 발표된 바 있다. 기관장의 무사안일과 도덕적 해이를 효과적으로 통제하지 못해 낙하산 인사의 폐해가 국가와 국민들에게 미칠까 우려된다.

좋은 낙하산 인사는 개방형 임용처럼 새로운 피를 수혈하여 공공기관의 쇄신과 성과 제고를 꾀할 수 있지만, 나쁜 낙하산 인사는 도덕적 해이와 무책임을 전염시킬 것이다. 따라서 좋은 낙하산 인사를 위해서는 사전검증장치와 사후 평가제도를 동시에 강화하는 이중의 경계태세를 취해야 한다.



\* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>