

CFE REPORT

CFE Report

2009. 07. 23

개방형 공무원 임용제 확대방안

박정수

(이화여대 행정학과 교수)

<요 약>

최고경영자 출신인 이명박 대통령도 대통령인수위원회 시절, “공직사회의 경쟁력을 높이기 위해 민간 전문가를 적극적으로 영입하라.”고 강조했다. 하지만 공직사회 현장에선 정반대 현상이 나타나고 있다.

새 정부 들어 정부 조직개편이 대대적으로 단행되면서 절반 이상(52.7%)을 차지했던 개방형 직위 내 민간인 비율은 40%대로 추락했다. 부처 통폐합 과정에서 생겨난 일반직 공무원들의 초과현원에 자리가 밀린 게 가장 큰 원인이다. 이 같은 현상은 지식경제부, 교육과학기술부, 기획재정부, 국토해양부, 행정안전부 등 실세 부처로 꼽히는 행정기관에서 더욱 극심하다.

특히 지경부는 전체 개방형 8개 자리 중 5개 자리를 모두 내부 공무원으로 채웠으며, 민간인은 1명도 임용하지 않았다. 교과부, 국토부 역시 충원된 각 8명, 6명 가운데 민간인은 각 1명에 불과했다. 보건복지가족부는 13명 중 10명이 내부 공무원이고 민간인은 3명이었다. 이밖에 행안부·농림수산식품부는 20%, 재정부·외교부는 33.3%로 역시 민간인 채용비율이 저조했다.

정부는 고위공무원 임용에 대한 부처의 자율성을 높여주기 위해 장관의 인사권한을 강화하고 행안부와 사전협의제를 없앴는데 거꾸로 부작용이 나타나고 있는 것이다. 대국대과 체제로 조직을 개편하면서 생겨난 초과현원을 해소하기 위해 일시적으로 민간인 비율이 낮아진 점도 작용한 것으로 이해할 수 있지만 문제는 더 근원적인데 있는 것으로 보인다.

공무원 임용제도를 개방형과 폐쇄형으로 구분할 때 개방형 직위 도입에 주로 참고한 미국과 영국의 경우 직무의 성질과 내용에 따라 공무원을 임용하고 원칙적으로 모든 직위에서 외부 임용을 허용하는 개방형이라는 점에 주목해야 한다. 따라서 사회 경제적 여건과 행정문화가



근본적으로 차이가 나는 우리나라에서 개방형 직위 도입이 성공적으로 정착하기 위해서는 다음과 같은 문제를 해결해야 한다.

첫째, 개방형직위 선정기준의 명확화와 구체화가 필요하다. 개방형직위로 지정될 경우 보다 효율적인 성과를 낼 수 있는 분야를 잘 판단하여 직위를 선정하여야 한다. 그리고 기준간 경합이 발생할 경우 어느 기준을 우선적으로 적용하여야 하는가에 대한 법적·제도적 근거가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 민간전문가 임용이 확대될 수 있는 유인기제를 강화해야 한다. 개방형 임용자의 임기가 끝난 후 엄격한 직무성과평가를 통해 재계약을 허용하고 인센티브를 주는 방안을 통해 신분 불안 요소를 감소시켜 줄 필요가 있다. 또한 성과급을 대폭 확대해 유인기제를 강화하며 대상 직위도 더욱 확대할 필요가 있다.

셋째, 엽관임용 가능성을 개선해야 한다. 개방형직위제도가 공직사회의 전문성 제고와 경쟁력강화라는 본래 목적을 달성할 수 있도록 하기 위해서는 정치적 성향에 따른 임용과 정실·엽관 인사로 왜곡 되는 것을 방지하여야 한다. 이를 위해서는 먼저 직무수행요건(응모자격)을 객관화하여 부적격자의 지원을 사전에 차단해야 하며, 채용예정일 기준 1년 정도의 기간을 설정하여 정당의 당적을 가졌던 인사는 지원 자격을 제한하고, 근무실적을 평가(목표관리제)하여 그 결과에 따라 계약해지 또는 재임용을 할 수 있도록 한다.

넷째, 공직사회의 불안을 관리해야 한다. 개방형직위제도는 직업공무원 제도를 보완하며, 일부 직위의 외부 개방으로 인하여 기존 공무원의 경력발전 기회가 다소 제한 될 뿐, 본래적 의미의 신분보장에는 영향을 미치지 않음에 대해 적극적으로 홍보해야 한다.

다섯째, 성과평가와 보상의 연계를 보다 강화해야 한다. 현재 개방형직위의 성과평가에 대한 회의적 시각이 존재하는 이유는 과거 전문직



공무원들에 대한 성과관리가 형식적이었던 점에 기인한다. 따라서 개방형직위 대상자들에 대한 성과관리의 점검이나 사후의 프로그램 평가를 병행하면서 점차 성과평가에 대한 시각 전환을 꾀할 필요가 있다.

마지막으로, 민간전문가의 공직적응문제에 보다 적극적인 대응이 필요하다. 교육훈련을 통해 적응훈련과 성과지향의 팀리더로서 효율적인 업무수행이 가능한 여건을 제공해야 하며 일체감을 향상시키는 조직관리기법의 활용이 필요하다.

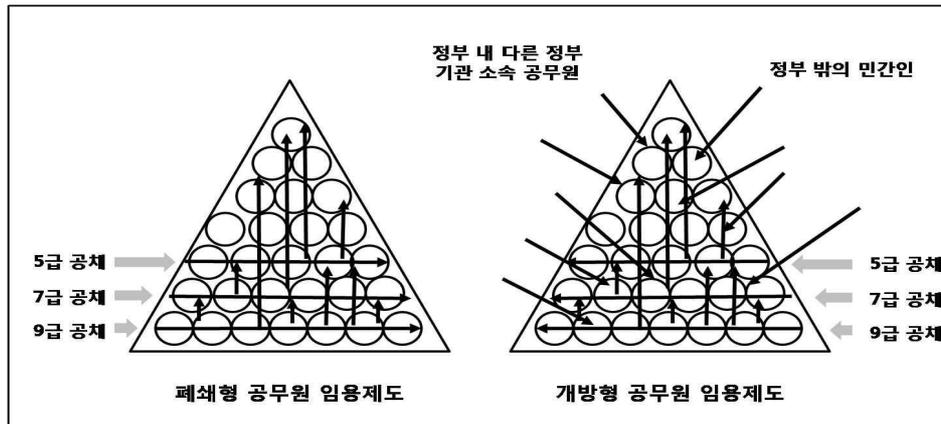
I

개방형 임용제의 개념과 특징

1. 개념

- 공무원임용제도는 각 나라의 사회·경제적 여건과 행정문화에 따라 크게 개방형과 폐쇄형제도로 구분해 볼 수 있음.
 - ▶ 대륙계 국가인 프랑스, 일본, 독일 등은 계급제를 바탕으로 공무원임용에 있어 중간계급으로의 외부 임용이 금지되는 대신 최하위계급으로부터 출발하여 내부승진에 의해 상위계급으로 임용되는 폐쇄형 제도를 채택
 - ▶ 직책을 중심으로 공직을 분류하는 직위분류제를 바탕으로 하는 캐나다, 미국, 필리핀 외에 미국 문화권에 속하는 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽 국가들은 직무의 성질·내용에 따라 공무원을 임용하고 원칙적으로 모든 직위에서 외부 임용을 허용하는 개방형을 채택
 - ▶ 우리나라의 경우는 대륙계의 유산을 받아 폐쇄형으로 운영
- 개방형직위제도는 공직사회의 경쟁력 제고를 위해 전문성이 요구되거나 효율적인 정책수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위에 공직내외를 불문하고 공개모집을 통해 선발시험을 거쳐 직무수행요건을 갖춘 최적격자를 임용하는 제도.
 - ▶ 즉, 이 제도는 기존의 임용방식과 달리 개방형직위로 지정된 특정 직위에 결원이 생길 경우 내부승진이나 전보를 통해 공직내부의 공무원만을 해당직위에 임용하는 것이 아니라 공직내외에 걸친 공개모집과 공개경쟁시험을 통해 해당직위에 가장 적합한 인물을 임용하는 것을 의미.
 - ▶ <그림 1>에서 보는 바와 같이 폐쇄형 임용제도하에서는 각 급수에 따라 각각 수행하게 될 사람들을 공개경쟁시험을 통해 선발하여 해당 직위에 임용한 다음 이들만을 대상으로 한 내부 순환보직이나 승진절차를 통해 (수평 화살표와 수직상승 화살표) 그 외의 다른 직위들이 충원되는 반면, 개방형 임용제도에서는 최소한 이론적으로는 정부내 모든 직위가 폐쇄형 임용제도로 충원된 사람들뿐만 아니라 정부내의 다른 기관 소속 공무원이나 정부 밖의 민간인을 대상으로 한 경쟁을 통해 충원 (피라미드 밖에서 피라미드 안으로 들어오는 화살표).
 - ▶ 다시 말해 개방형 임용제도라고 하는 것은 공무원 임용에 있어 정부와

민간 사이에 존재하는 벽과 정부 내에서도 부처들 사이에, 또한 중앙과 지방 사이에 쳐져 있는 벽을 허물어, 우리 사회에 존재하는 인재를 하나의 풀(pool)에 담아 정부에 총체적으로 활용하고자 하는 제도임.



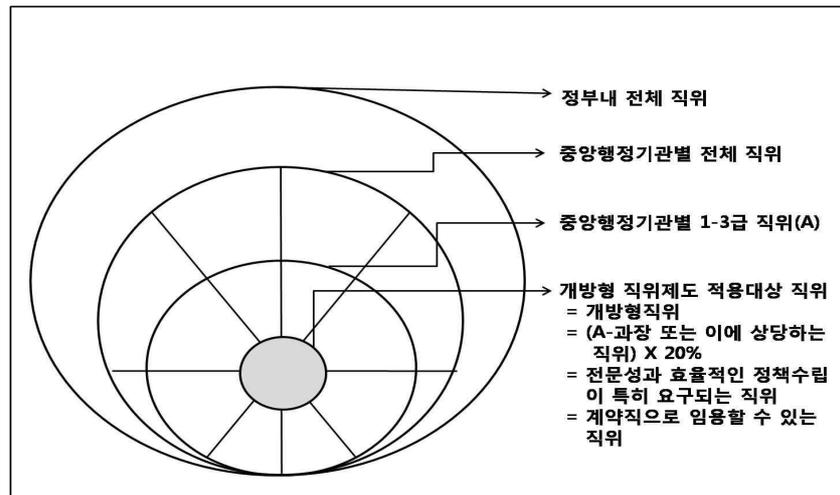
자료: 남궁근 외(2000)

[그림 1] 폐쇄형 임용제도에 대비된 개방형 임용제도의 개념도

2. 특징

- 개방형임용제도는 정부의 각종 직위를 대상으로 각 직위에 부여되어 있는 업무의 특성을 분석하여 해당 기관 소속 공무원뿐만 아니라 다른 정부기관에 소속된 공무원들과 정부 밖에 있는 민간인에 의해 수행되는 것이 바람직하다고 판단되는 직위를 사전에 선정해 놓고, 해당 직위에 대한 충원 수요가 발생할 경우, 이 세 부류의 사람들을 대상으로 공개모집 절차를 거쳐 적격자를 선발한 후 해당 부처 기관장과 이들 사이의 계약에 의해 충원이 이루어지도록 하는 제도라는 점에서 다음의 특징을 지님.
 - 첫째, 적용대상이 한정적임.
 - ▶ 개방형 직위제는 개방형 임용제도의 이론적 토대 위에 근거하되, 일부 직위에 국한하여 개방한다는 특성을 내포하고 있음. 중앙정부의 개방형 직위제도는 중앙행정기관에 설치되어 있는 1급 내지 3급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원을 계약직으로 보할 수 있는 직위 중 과장 또는 이에 상당하는 직위를 제외한 나머지 직위들 중 각 중앙행정기관 별로 전문성과 효율적인 정책수립을 위해 특별히 필요하다고 판단되어 선정된 20% 이내의 직위로 한정하고 있음.

- ▶ 다만, 우수인재의 임용기회를 확대하기 위하여 필요한 경우 부처별 실·국장급 개방형직위 총수의 100분의 50의 범위 안에서 1개 실·국장급 직위 당 2개 이내의 과장급 직위로 대체할 수 있도록 하고 있음.



자료: 남궁근 외(2000)

[그림 2] 개방형직위제도의 적용대상 직위

- 둘째, 모집이 공개적임.
 - ▶ 개방형직위제도의 가장 큰 특징은 해당직위에 충원을 할 때 민간의 전문가를 대상으로 공개적인 모집절차를 거쳐 적격자를 임용하는데 있음.
 - ▶ 개방형직위와 당해직위의 직무수행요건이 정해지고 나면, 해당 부처의 장관은 그 소속부처 공무원과 다른 부처 공무원, 정부 밖의 민간 전문가를 대상으로 한 공개적인 모집절차를 개시하여야 하며 이러한 절차를 거쳐 선발된 2~3인의 임용후보자는 선발시험위원회의 심사를 거쳐 최종 1인을 임용
- 셋째, 신분보장이 제한적임.
 - ▶ 폐쇄형 임용제도 하에서는 위법·부당한 사실이 없는 한 정년까지 신분이 보장되는 것이 원칙이지만, 개방형 직위제는 계약기간을 사전에 인사권자와 당사자가 협의하여 계약기간 동안만 공무원으로서의 신분을 보장.

- 넷째, 전보와 전직이 제한적임.
 - ▶ 경력직 공무원의 경우 업무의 일관성과 계속성 그리고 전문성의 제고를 위해 어느 직위에 임용되는 경우 최소한 1년의 기간 전보의 제한을 받으며, 특별 채용된 경우에는 3년의 기간 전보의 제한을 받는 것이 원칙.

- 다섯째, 보수책정이 탄력적임.
 - ▶ 폐쇄형 임용제도 하에서는 동일직급의 동일보수 지급이 원칙이지만 개방형 임용제도 하에서는 해당직위의 업무수행의 곤란도와 책임도에 따라 보수책정이 차별적임.
 - ▶ 개방형 직위에 임용되는 공무원의 보수는 일반직위 공무원에 비해 우대되고 있음. 경력직으로 임용되는 공무원에게는 기본의 보수 외에 개방형 직위보전수당으로서 1급 월 40만원, 2급 월 30만원, 3급 월 20만원을 지급. 그리고 우수한 인재의 국가적 활용을 촉진하기 위하여 타부처 공무원이 개방형 직위에 임용된 경우 개방형직위보전수당 이외에 월 50만원의 가산금을 지급.
 - ▶ 계약직 공무원의 경우 우수 민간전문가의 유치를 활성화하기 위하여 각 등급별로 연봉하한액만 정해져 있고, 상한액을 두지 않음으로써 근무경력, 자격, 민간에서의 보수수준 등을 반영할 수 있도록 하였음. 그리고 구체적인 연봉책정은 개방형 직위 임용자의 자격과 경력 등을 고려하여 정하되, 경력직 공무원으로 임용되는 경우에 받게 되는 보수의 130%까지는 소속장관이 자율적으로 정하게 되며, 이를 초과하여 지급할 필요가 있을 때는 행안부와 협의 조정하도록 함.

II

개방형 임용제 운영 실태

1. 개방형 직위 충원 현황

- 2000년 개방형 임용 제도가 시행된 도입 당시 개방형직위 수는 총 129개에 불과했으나, 2009년 1월 현재 개방형직위 수는 총 190개로 9년 동안 61개의 직위가 늘어났음.
- ▶ 개방형으로 임용된 공무원의 수도 2000년 당시 65명에 불과했으나 2009년 1월 현재 132명으로 2배나 증가.
- ▶ 이는 공직 내·외 경쟁을 통해 공직사회에 활력을 불어 넣고 우수한 인재의 공직등용으로 국가경쟁력을 제고하고자 하는 정부의 강한 정책의지가 반영된 결과라 볼 수 있음.
- ▶ [그림 3]과 <표 1>, <표 2>를 통해 알 수 있듯이 연도별 개방형직위 임용과 지정직위를 보면 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 2006년-2007년 참여정부 때 개방과 경쟁을 기치로 내세운 고위공무원단이 출범하면서 급격히 증가했다가 2007년 이후 줄어들고 있음.
- ▶ 2009년 1월 현재 개방형직위 임용과 지정직위를 살펴보면, 개방형직위 수는 고위공무원단 164개, 과장급 26개로 총 직위수는 190개이고, 이 중에서 충원된 직위는 고위공무원단 108명, 과장급 24명으로 총 132명에 달함.



자료: 행정안전부 고위공무원 정책과(2008), 행정안전부 인사실(2009)

[그림 3] 연도별 개방형직위 임용과 지정직위 현황 추이



<표 1> 연도별 개방형직위 총원현황(2000~2008년)

연도별	지정 직위수	총원수
2000	130	65
2001	131	115
2002	139	118
2003	142	124
2004	154	136
2005	156	146
2006	207	166
2007	220	196
2008	187	136

자료: 행정안전부 고위공무원 정책과(2008)

<표 2> 개방형직위 총원현황(2009년 1월 현재)

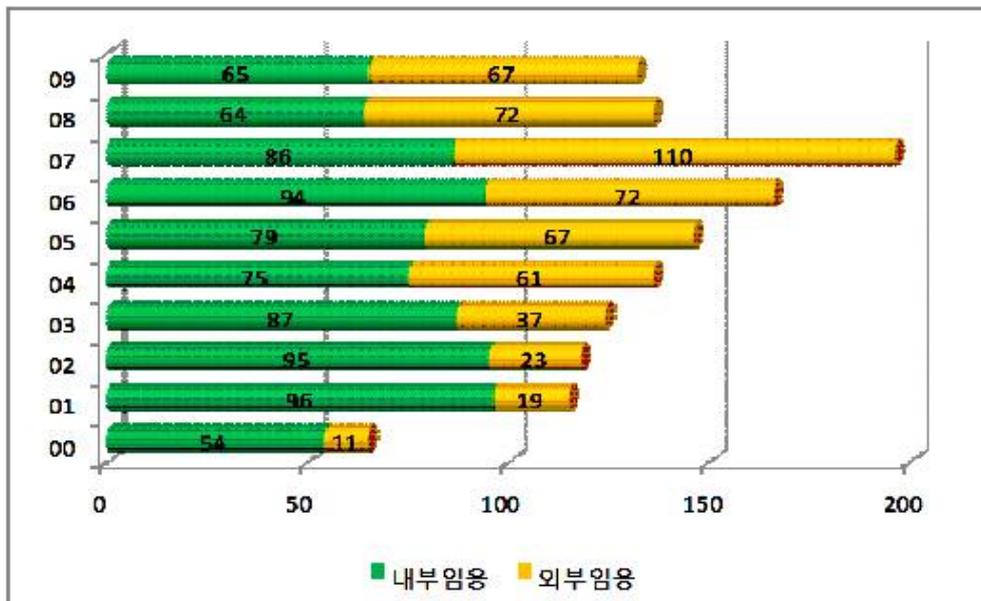
구분	총 직위수	미총원	총원직위수
계	190	58	132 (100%)
고위공무원단	164	56	108 (100%)
과장급	26	2	24 (100%)

자료: 행정안전부 인사실(2009)

2. 개방형 내·외부 임용 현황

- 개방형직위 내·외부 임용과 관련하여 살펴보면 [그림 4]에서 보는 바와 같이 내부임용은 2000년 도입 당시와 비교하여 점차 줄어들고 있으며, 외부임용은 꾸준히 증가하고 있음.

- ▶ 이는 개방형 임용 제도가 시행된 목표에 충실하여 내·외부의 우수한 인재를 유치할 위하여 국가가 적극적으로 노력한 결과라고 볼 수 있음.
- ▶ 특히 외부 전문가를 공직으로 유인하여 정부의 전문성을 높이고, 나아가 국가경쟁력 제고를 하겠다는 정책적 노력은 2000년 도입 당시 16.9%였던 외부 임용 비율을 2003년 29.8%, 2005년 45.9%, 2007년 56.1%까지 증가
- ▶ 그러나 꾸준히 증가했던 외부임용이 2007년 이후 주춤했는데, 그 이유는 새 정부가 출범하면서 정부조직의 축소 및 부처의 통폐합 등이 이루어졌기 때문인 것으로 분석됨.
- ▶ 2007년 56.1%까지 증가했던 외부 임용 비율은 2008년 52.9%(전년 대비 3.2% 하락), 2009년 1월 현재 50.7%로 전년 대비 2.2% 하락하여 2007년 대비 5.4%나 하락¹⁾



자료: 행정안전부 고위공무원 정책과(2008), 행정안전부 인사실(2009)

[그림 4] 연도별 개방형직위 내·외부 임용 추이

1) 2009년 6월 8일자 서울신문에 따르면 고위공무원단 개방형 직위 외부임용률은 2007년 보다 10%p 이상 수직 하락한 42.3%로 나타남.

<표 3> 연도별 개방형직위 내·외부 임용 현황(2000~2008년)

(단위: 명, %)

연도별	총원수	내부임용	외부임용
2000	65	54 (83.1%)	11 (16.9%)
2001	115	96 (83.5%)	19 (16.5%)
2002	118	95 (80.5%)	23 (19.5%)
2003	124	87 (70.2%)	37 (29.8%)
2004	136	75 (55.1%)	61 (44.9%)
2005	146	79 (54.1%)	67 (45.9%)
2006	166	94 (56.6%)	72 (43.4%)
2007	196	86 (43.9%)	110 (56.1%)
2008	136	64 (47.1%)	72 (52.9%)

자료: 행정안전부 고위공무원 정책과(2008)

<표 4> 개방형직위 내·외부 임용 현황(2009년 1월 현재)

(단위: 명, %)

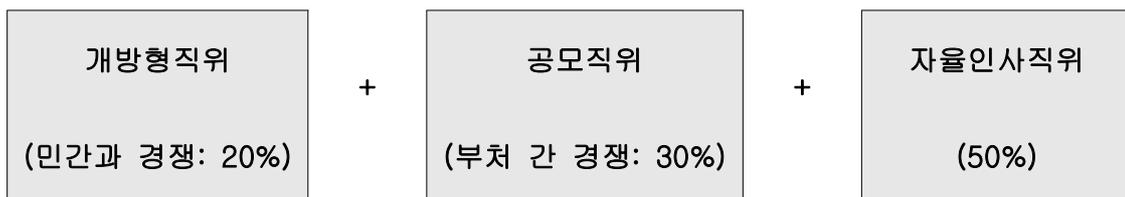
구분	내부임용	외부임용
계	65 (49.3%)	67 (50.7%)
고위공무원단	54 (50.0%)	54 (50.0%)
과장급	11 (45.8%)	13 (54.2%)

자료: 행정안전부 인사실(2009)

3. 고위공무원단 운영 현황

- 고위공무원단제도는 1990년대 중반부터 계급구조 개편과 연계하여 3급 이상을 분리해 “정책직”을 신설하는 방안을 검토하고, 외환위기에 따른 정부개혁 일환으로 도입을 추진
 - ▶ 이를 효율적 인사운영과 부처 간 협력증진을 위한 방안으로 도입을 검토하였으나 전면 도입은 실패
 - ▶ 국장급 이상 직위의 20%를 개방형으로 채우는 개방형직위제도와 성과급제도 등을 도입하는데 그치고 있음.

- 고위공무원단제도는 고위직의 개방을 확대하고 경쟁을 촉진하는 것으로서 현행 민간과 경쟁하는 개방형 임용 제도와 함께 타 부처 공무원과 경쟁하는 직위공모제가 도입된 것임.
 - ▶ 이에 대한 선발의 공정성을 확보하기 위하여 개방형과 공모직위 선발은 부처별 선발심사위원회의 심사위원 중 일정 수 이상을 외부 민간 전문가와 타 부처 공무원으로 구성하도록 하며, 주무부처인 행정안전부가 심사위원 중 일부를 직접 위촉하거나 추천하도록 하여 선발심사위원회의 공정성과 객관성을 확보하고 있음([그림 5] 참고).

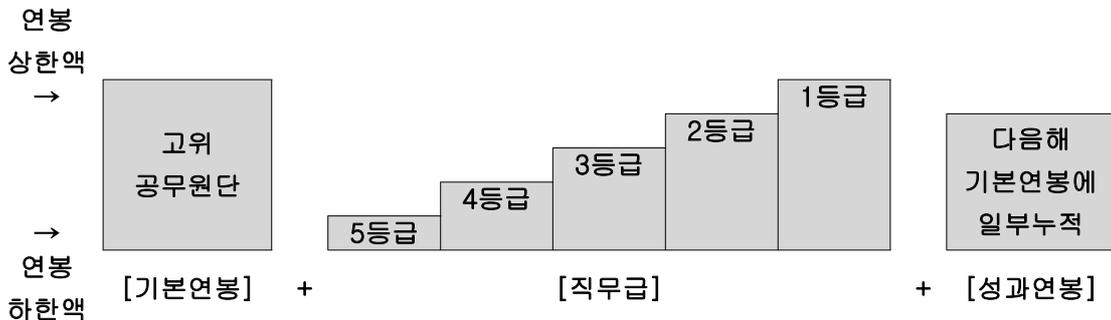


* 자율인사직위도 타 부처 임용 가능

[그림 5] 고위공무원 임용방식

- ▶ 또한 고위공무원단제도는 고위공무원에 대한 부처별 인사자율권이 확대되는 것으로 행정안전부의 인사심사 대상이 축소되며, 계급단계별 승진심사에서 고위공무원단 진입 시에만 인사심사가 실시됨.
- ▶ 과거의 인사심사는 1~3급 채용과 계급별 승진 때마다 실시되었으나, 고위공무원단제도가 도입된 이후 고위공무원단으로의 진입(채용·고위공무원단 직위로의 승진)시에만 인사심사가 실시되기 때문에 이에 따라 각 부처의 인사자율권이 대폭 확대되었음.

- 고위공무원단은 계급과 연공서열보다 업무와 실적에 따라 보수를 지급하기 때문에 직무의 중요도와 난이도 및 성과에 따라 보수를 차등지급 하고 있음.
 - ▶ 보수는 연봉과 특별상여금으로 이루어지며 연봉은 ‘기본연봉(1~5등급)+ 직무급(1~5등급)+ 성과연봉’으로 구성되며, 특별상여금은 연봉 외 급역으로 엄격한 심사를 거쳐 탁월한 소수에게 지급함.([그림 6] 참고).
 - ▶ 고위공무원단 소속 공무원의 성과관리를 객관적이고 공정하게 수행하는 것은 제도의 핵심적 과제로서 직무성과계약제를 이들에게 적용하고 있음. 직무수행 이전에 성과목표를 개인별로 설정하고 그 목표의 달성여부에 따라 제반 인사관리를 시행할 것을 사전에 상급자와 계약.
 - ▶ 실·국장은 차관, 차관은 장관과 직무성과계약을 체결하도록 되어 있으며, 성과계약은 1년 단위로 체결하고 목표달성도를 매년 4개 등급으로 구분하여 절대평가 한 뒤 평가결과에 따라 성과급 지급(<표 5> 참조) 등 보수와 인사관리를 결정.



자료: 고위공무원단 포털사이트(<http://scs.csc.go.kr>)

[그림 6] 고위공무원단 보수체계

<표 5> 고위공무원단 성과연봉 지급액 (2009년)

(단위: 천원)

평가등급	S등급	A등급	B등급	C등급	
지급율	15%	10%	6%	0%	-
가등급(실장급)	12,078	8,052	4,831	0	80,518
나등급(국장급)	10,065	6,710	4,026	0	67,100

* 2007년부터 성과연봉 지급

자료: 고위공무원단 포털사이트(<http://scs.csc.go.kr>)

- 제도의 변화에 따라 고위공무원단 소속의 상위 관리자는 물론이고 향후 고위공무원단으로 진입할 후보군에 대하여 교육훈련이 강화되었음.
 - ▶ 정책 프로그램을 총괄하는 동시에 부처 내 단위조직의 관리를 책임져야 하는 관리직으로서의 역량을 극대화 할 수 있도록 역량개발을 지원하는 것이 필요.
 - ▶ 그 일환으로 고위공무원단에 재직하고 있는 기존의 실·국장급들을 대상으로 ‘고위공무원단 재직자과정’이 이루어짐. 재직자과정은 개인별로 부족한 역량을 보완하는 맞춤형 교육으로 운영되어 고위공무원들의 지속적인 능력개발을 지원하게 됨. 향후 고위공무원단으로 진입할 고위공무원단 후보자들을 대상으로 양성과정이 운영되고 있음.
 - ▶ 그러나 개방형으로 임용되는 경우는 이러한 기본적 훈련과정이 생략됨.

Ⅲ

주요 외국 사례

1. 미국

- 미국은 가장 먼저 직위분류제를 고안하고 발전시켜 온 나라임.
 - ▶ 직위분류제는 개별 공무원이 수행하는 직무를 직무의 성격별로 구분한 다음 난이도에 따라 등급화하는 인사관리의 일환임.
 - ▶ 이 과정에서 인사관리는 합리화, 객관화, 과학화, 전문화 될 수 있지만, 지나치게 직위를 세분화하여 상위 관리자들이 정부 전체의 시각을 갖지 못하게 하는 문제점도 나타남.
 - ▶ 부처와 부처 사이에 이동이 제약 될 뿐만 아니라 부처 내에서도 한정된 자신의 경력경로를 넘어서는 것이 한계.

- 미국의 고위공무원단(SES: Senior Executive Service)은 과거 고위공무원등급인 GS16~GS18의 직급을 개편한 것으로 이제 더 이상 SES에 직급은 존재하지 아니함.
 - ▶ 고위공직에 요구되는 관리적 능력과 정치적 능력을 결합시켜 설계한 제도로 경력직(Career)과 비경력직(Non-career)으로 분류할 수 있으며, 비경력직은 전체 SES의 10%를 상회할 수 없음.
 - ▶ 미국의 고위공무원단체도는 네 가지 종류로 각 직위를 분류하고, 채용방법과 조건을 다르게 규정하고 있음. 경력직(Career Appointment)으로 임용기간 내 신분이 보장되는 경우가 일반적임. 이 밖에 비경력직(Non-Career Appointment), 계약직(Limited Appointment), 임시계약직(Temporary Appointment) 등으로 구성됨.
 - ▶ 임용과 충원이 각 기관장의 자율에 맡겨져 있기는 하지만, 이들의 비율은 법에 의해 통제되고 있음. 고위공무원단 직위의 전체 10%만이 비경력직이 될 수 있고, 계약직과 임시계약직을 합쳐서 5% 이내라는 제한을 두고 있어 사실상 부분적 개방성에 의존하고 있음.

<표 6> 고위공무원단(SES) 총원 현황 (1989~2006년)

연도	전체 지정직위	실제 SES 임용 수			
		계	경력직	비경력직	계약직
1989	8,167	7,305	6,703	523	79
1990	8,314	7,590	6,829	699	62
1991	8,610	8,012	7,220	722	70
1992	8,804	8,200	7,426	704	70
1993	8,805	7,816	7,387	360	69
1994	8,751	7,509	6,740	704	65
1995	8,302	7,294	6,473	733	88
1996	7,896	6,985	6,191	684	110
1997	7,698	6,885	6,105	659	121
1998	7,736	6,804	6,010	649	145
1999	7,753	6,718	5,953	301	164
2000	7,813	6,824	6,066	593	165
2001	7,795	6,626	6,118	265	243
2002	7,671	6,703	5,962	575	166
2003	7,786	6,736	5,948	631	157
2004	7,868	6,811	5,997	674	140
2005	7,986	6,769	6,007	637	125
2006	8,073	6,880	6,103	661	116

주: 지정(allocated) - SES로 인정된 최대수

임용(appointments) - SES 실제 직위수

모든 데이터는 2006년 9월 30일 기준

자료: <http://www.opm.gov/ses>: Human Capital Leadership, Executive Resources Service Group

<표 7> 고위공무원단(SES) 임용자의 특성 (2000~2006년)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
평균 연령	52.7	52.9	53.8	54.1	52.4	53.4	54.2
평균 경력기간	23.5	23.8	25.5	25.4	25.2	25.0	24.6
성별							
남	74.7	75.2	74.5	73.7	73.3	72.4	72.8
여	25.3	24.8	25.5	26.3	26.7	27.6	27.2
교육수준							
고졸이하	5.2	5.2	5.0	10.1	8.2	7.4	6.2
대학	27.0	27.7	29.2	27.4	28.6	29.3	30.4
대학원	67.8	67.0	65.8	62.4	63.2	63.2	63.3
직업배경							
과학/엔지니어	22.3	21.5	20.5	19.8	19.2	18.7	18.2
다른 전문직	23.3	23.1	22.2	35.1	21.5	21.2	21.6
행정/기술직	54.4	55.4	57.3	45.2	59.3	60.1	60.2
지리적 위치							
워싱턴 D.C.	72.6	75.1	75.6	72.6	82.0	72.0	72.0
다른 지역	27.4	24.9	24.4	27.4	18.0	28.0	28.0
소수 인종 비율	14.4	13.7	14.0	13.5	12.0	11.8	10.0

주: 모든 데이터는 2006년 9월 30일 기준. 퍼센트는 합해서 100이 안 될 수 있음

자료: <http://www.opm.gov/ses>: Human Capital Leadership, Executive Resources Service Group.

- 고위공무원단 소속 공무원에 대한 보수는 직위보다는 개별성과와 관련되어 있음.
 - ▶ SES의 보수등급은 ES1~ES6으로 나뉨. 2007년을 기준으로 미국 정부 SES의 연간 평균 기본급은 최소 \$111,676에서 최대 \$168,000이고, 여기에 성과급으로 지급된 액수는 평균 \$14,221 수준임. 이는 연방공무원 평균 연봉에 비해 고위공무원단의 보수가 약 2.5배 정도 상회하는 수준임.

<표 8> 고위공무원단(SES) 구성원의 기본급 (2007년 기준)

(단위: \$)

구 분	최 소	최 대
공인된 SES 성과평가 체제를 갖춘 기관의 경우	111,676	168,000
공인된 SES 성과평가 체제를 갖추지 못한 기관의 경우	111,676	154,600

자료: <http://www.opm.gov/oqa>

<표 9> 고위공무원단(SES) 성과급 보상 현황 (2000~2007년)

(단위: \$, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
경력직 성과급 지급 비중	50%	52%	50%	57%	58.2%	66.5%	74.6%	74.5%
평균 금액	\$11,353	\$12,324	\$12,444	\$12,903	\$13,734	\$13,814	\$13,292	\$14,221

자료: OPM(2006), *the fact book*, <http://www.opm.gov/ses>

2. 영국

- 영국은 대처정부이래 작고 강한 정부를 기치로 정부개혁을 단행하였는바 과장급 이상을 관리계층 집단으로 규정하고 고위공무원단(Senior Civil Service)으로 지정.
 - ▶ 고위공무원단(SCS)의 공개경쟁직위에 외부 임용자를 더 많이 채용하도록 장려하고 있음.
 - ▶ 2003년 4월부터 2004년 3월까지 528명의 새로운 고위공무원단(SCS) 진입자가 있었으며, 이들 신규입자 중 221개 직위(Post)가 공개경쟁에 의해서 충원되었음. 공개경쟁직위는 1998년 107 직위, 1999년 158 직위였지만, 2000년 이후 매년 약 200개의 고위공무원단(SCS) 직위가 공개경쟁을 통해 충원되고 있음.

- ▶ 인사관리위원회(CSMB: Civil Service Management Board)에서는 신규 진입직위의 50%를 공개경쟁을 통하여 채용하는 것으로 목표를 하고 있음. 공개경쟁을 통한 신규 진입자의 경우 민간출신이 상당히 많은데 2003년에서 2004년 기간중에는 공개경쟁을 통하여 총원된 200 직위 중 4/5가 공직외부로부터 총원되었음. 이들 중 민간부문에서 직접 총원된 사람이 공공부문에서 총원된 사람보다 많음.
- ▶ 2005년에서 2006년 공개경쟁 채용직위 중 인사위원회의 동의를 요하는 고위공무원단(SCS) 직위의 경우도 <표 10>에서 알 수 있듯이 민간부문(39명, 35%)에서 총원된 사람이 공공부문(30명, 27%)에서 총원된 사람보다 많음.

<표 10> 고위공무원단(SCS)의 공개경쟁 임용직위

	출신			총계
	공무원	공공부문	민간부문	
2003~2004	43(48%)	19(21%)	27(30%)	111
2004~2005	37(41%)	17(19%)	37(40%)	91
2005~2006	42(38%)	30(27%)	39(35%)	89

자료: <http://www.cabetoffice.gov.uk>: Civil Service Commissioners

3. 시사점

- 미국과 영국 등 주요 외국의 고위공무원단의 공통된 특징을 요약하면 다음의 <표 11>과 같음.

<표 11> 외국 고위공무원단 공통 특징

특징	주요 내용
개방성	<ul style="list-style-type: none"> 공직내외의 경쟁을 통해 우수한 인력을 고위공무원으로 충원토록 제도화하고 있으나, 실제 공직외부로부터의 채용비율은 높지 않음 영국의 경우 외부로부터의 SCS 비율을 확대하기 위해서는 중간관리자 단계에서 외부로부터 충원을 확대할 필요성을 제기하여 매년 10%씩 중간관리자와 고위직 직위에 공개경쟁 증가 추구
이동성	<ul style="list-style-type: none"> 공직에 신사고 유입, 공무원 조직간의 협력 개선, 공직전반의 문화발전, 직업적 능력 발전 등을 위해 고위공무원의 부처간·부처내·민간부문으로의 이동을 적극 권장
성과주의 강화	<ul style="list-style-type: none"> 성과와 결과에 대한 책임성을 강조하여 행정의 생산성 향상 도모 공시적인 연간 성과평가합의(Annual Performance Agreement)
능력개발 중시	<ul style="list-style-type: none"> 고위직공무원의 관리능력과 리더십을 중시, 이를 향상시키기 위한 다양한 프로그램 개발·운영 고위직공무원의 능력발전과 책임자 선발 등을 위한 역량모델을 설정·활용
통합관리	<ul style="list-style-type: none"> 중앙인사관장기관이 고위공무원 인사관리의 기준을 마련하고 통일된 제도운동을 도모하고 있으나, 운영형태는 중앙집권적인 경우와 분권적인 경우로 양분됨 영국, 캐나다, 네덜란드는 중앙집권적으로 운영되고 있으며, 고위공무원의 급여 및 근무조건, 채용, 승진, 훈련 등 중앙인사관장기관에서 관장함 미국의 경우 채용, 교육훈련 등은 해당기관에서 실시하고 있음. OPM은 채용시 자격심사위원회(Qualification Review Board)를 통해 후보자를 검증하고, 각 기관별로 SES 인원을 배정함. 호주와 뉴질랜드에서는 권한 남용을 방지하기 위해 중앙인사관장기관에 승인 절차를 요구함

자료: 한국행정연구원(2008), 재인용

IV

개방형 임용제의 문제점

1. 선정기준 모호

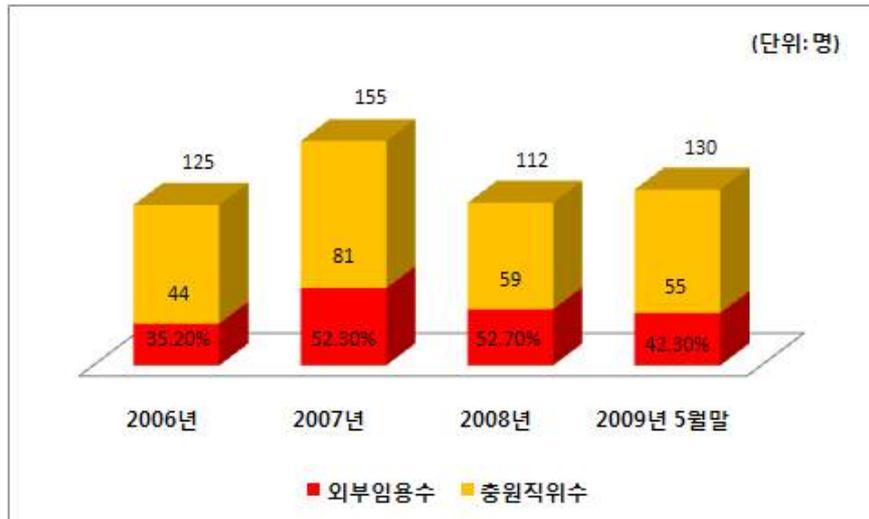
- 행정안전부의 개방형직위 지정기준에 의하면, 직무의 내용과 성격을 고려하여 전문성, 중요성, 민주성, 변화필요성의 4가지 적극적 기준과 조정성의 소극적 기준을 제시.
 - ▶ 상기한 적극적 기준에 해당되는 4가지 기준 중 전문성은 개인의 전문적 지식 또는 기술에 대한 의존성이 비교적 높은 직위를 의미함에 비하여 민주성은 국민 일반의 다양한 의견수렴이 요청되는 직위를 말하므로 두 가지 기준은 상호 독립적 성격을 내포하고 있는 것으로 간주할 수 있음.
 - ▶ 이러한 경향을 나머지 2가지 기준을 포함하여 적극적 기준에 포함되는 모두에 해당됨. 4가지 기준을 동시에 적용하면 3급 이상의 일부를 제외한 대부분의 직위가 개방형직위제의 적용대상이 될 가능성이 높음. 이는 개방형직위로 반드시 지정해야 될 직위를 도출하기 어렵게 만드는 요인이 됨.
 - ▶ 또한 해당부처의 3급 이상 직위의 20% 범위내로 국한할 때 기준간 경합이 발생하면, 어느 기준을 우선적으로 적용하여야 하는지에 대한 판단이 어려움.

2. 민간전문가 임용 저조

- 개방형직위제는 해당직위에 가장 적합한 인력을 공직내외 특히, 민간부문으로부터 충원하고자 하는 취지를 내포
 - ▶ 이러한 취지에 따라 정부는 개방형직위에 있어 민간 전문가를 꾸준히 영입하고 있지만, 최근 정부 조직개편이 대대적으로 단행되면서 꾸준히 상승하던 외부 임용 비율은 2007년 대비 5.4%가 하락
 - ▶ 민간 전문가 임용은 전체 개방형직위 임용에서 뿐만 아니라 고위공무원단 임용 내에서도 저조하게 나타남([그림 7], [그림 8] 참고).
 - ▶ 서울신문이 지난 6월 7일 ‘고위공무원단 개방형 직위 부처별 현황’을 입수해서 분석한 결과에 의하면, 현재 39개 중앙행정기관 고위공무원단 개방형 총직위수는 168석(충원 130석) 중 15개 부 단위 기관의 개방형

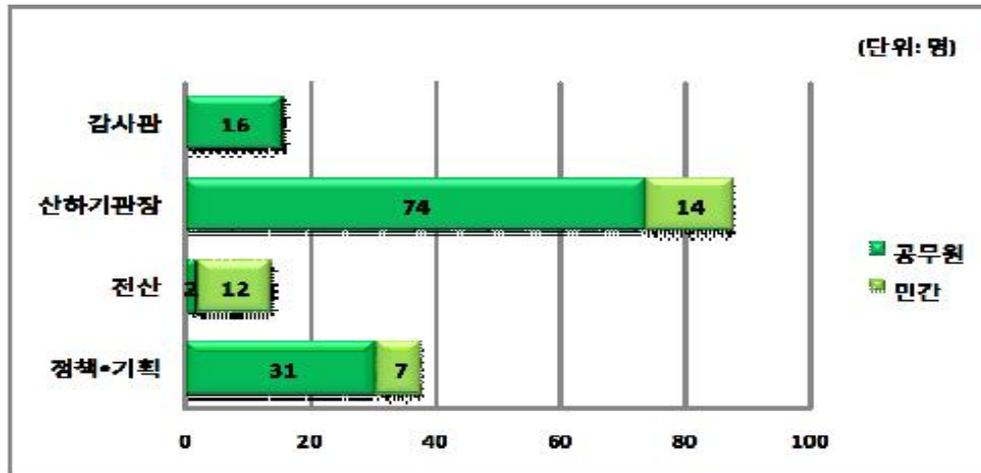
총직위는 108석(총원 82석)에 달함. 하지만 민간에서 채용된 외부 임용자는 33명(30.6%)으로 3분의 1에도 미치지 못했음.

- ▶ 또한 정부의 주요 직위는 대부분 공무원이 차지하고 소위 ‘비인기’ 직위는 민간 전문가가 맡는 경우도 심각하게 나타남. 주간동아에서 2000년-2005년 개방형 직위에 채용된 357명의 해당 직위를 분석한 결과 정책·기획관련 직위에 임용된 38명 중 공무원 출신은 28명이지만 민간인 출신은 10명에 불과했으며, 민간인으로 분류된 이들 중에서도 3명은 전직 공무원으로 이들까지 포함하면 정책·기획관련 직위에 채용된 사람의 82%는 공무원 출신. 반면 전산 관련 개방형 직위는 거의 대부분 민간 전문가로 채워졌음.



자료: 행정안전부 내부자료(2009), 서울신문 재인용

[그림 7] 고위공무원단 개방형직위 외부임용률 추이



* 2000~2005년 10월까지 개방형직위로 채용된 357명 분석 결과
 자료: 행정자치부 내부자료(2005), 주간동아(2006) 재인용

[그림 8] 개방형 직위 연도별 충원 현황 (2000년~2005년 10월)

3. 공직사회의 불안과 저항

- 개방형직위제는 직업공무원들의 승진기회(4급, 5급 공무원의 승진이 적체될 우려)가 감소되고, 경력상의 상대적 불이익을 초래할 수 있기 때문에 정부와 공무원 간의 안정된 고용관계가 흔들릴 수 있음
 - ▶ 이러한 영향은 공무원 수가 줄어들거나 조기퇴직 압박, 무능력 공무원 퇴출 등과 함께 공무원의 안정성을 위협 하는 중요 요인으로 작용.
 - ▶ 개방직으로 임용되는 전문가들에 대한 기존 공무원들의 불만도 공직사회의 불안을 조장하는 요인으로 작용. 이는 「2008 통계로 보는 공무원의 삶」 통계에서 나타나듯이 일반 공무원이 9급에서 5급까지 승진하는데 걸리는 기간은 평균 25.2년 인데, 개방직으로 중간 승진 단계를 생략하고 임용되는 경우 공무원들은 신분불안을 느끼게 되고, 내부의 사기저하 등의 문제를 가져 올 수 있기 때문

4. 성과평가와 보상에 대한 회의

- 연공서열에 따른 엄격한 위계질서가 강조되고 학연과 인맥으로 연결되어 있는 우리나라의 공직문화에서 개인의 능력과 실적에 따른 성과와 보상이 제대로 이루어지는 개방형직위제가 뿌리 내릴 수 있는가에 대한 회의적인 시각이 존재

5. 민간전문가 공직 적응문제

- 개방형 직위에 임명된 인사들이 공직사회의 높은 벽에 부딪혀 조직 내에서 제대로 된 리더십을 발휘하지 못하는 경우가 많음.
 - ▶ 공직임용시험을 통해 채용된 직업공무원들이 대다수이고 연공서열에 따른 시스템이 확고하게 구축되어 있는 공직사회에서, ‘외부에서 들어온 사람’은 전문성이 높다고 하더라도 하급자들을 통솔하기가 쉽지 않았을 것임.
 - ▶ 이러한 현상은 거의 모든 부처에 걸쳐 나타났으며, 급기야 이로 인하여 행정 업무의 한정성과 계속성을 저해하는 결과가 초래되기도 함.

6. 민간전문가 유치 유인기제 미흡

- 민간의 우수한 인재가 공직에 지원하지 않는 것도 큰 문제점으로 지적됨.
 - ▶ 민간 전문가가 공직 사회로 진출을 기피하는 다양한 이유가 있겠지만 먼저 신분불안을 들 수 있음.
 - ▶ 현재 계약직 공무원의 임기는 2년 근무 후 재계약하면 5년까지 근무할 수 있지만, 5년 재임기간이 끝나면 다시 계약직 모집공고에 지원서를 내고 다른 지원자들과 동등한 경쟁을 치러야 함. 계약기간동안 부서이동이나 승진 등의 기회는 계약직공무원에게는 제공되지 않기 때문. 특히 최근 정부의 조직 개편으로 인해 부처 간 통폐합 등으로 자리가 줄어들면서 개방형으로 임용된 자들이 스스로 관두거나 보직을 받지 못하는 상황까지 벌어짐.
 - ▶ 다음으로 현실적인 문제로 보수의 격차를 들 수 있음. 민간과 비슷한 수준을 유지하기 위해 노력하고 있지만 여전히 민간부문과 비교했을 때 공직의 보수는 턱없이 부족함.
 - ▶ 따라서 신분불안과 낮은 보수의 문제로 인해 계약직 공무원으로서 장점이 적기 때문에 현재의 자리를 다른 안정된 직장으로 옮겨가기 위한 “징검다리”로 이용하는 경향이 두드러지게 나타나고 있음.

V

개방형 임용제 확대방안

1. 선정기준의 명료화

- 현재 개방형직위 지정기준을 명확화하고 구체화할 필요성이 있음.
 - ▶ 개방형직위로 지정될 경우 보다 효율적인 성과를 낼 수 있는 분야를 잘 판단하여 직위를 선정하여야 할 것임.
 - ▶ 각 기준간 경합이 발생할 경우 어느 기준을 우선적으로 적용하여야 하는가에 대한 법적·제도적 근거도 마련되어야 할 것임.

2. 민간전문가 임용 유인기제 보완

- 개방형직위 임용에 있어 지침이 지나치게 경직적이고 비탄력적인 면이 있는바 이는 재조정 될 필요가 있음.
 - ▶ 개방형 임용자의 임기가 끝난 후 엄격한 직무성과평가를 통해 재계약을 고려하거나 개방형 임용제도를 통해 다시 지원을 할 경우 인센티브를 주는 방향을 고려함으로써 신분 불안적 요소를 감소 시켜 줄 필요가 있음.
 - ▶ 개방형 직위제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 각 직위별로 다수의 우수한 인재가 지원한 가운데 적격자를 선발할 수 있도록 민간인 출신자에 대한 보상의 우대방안을 강구할 필요가 있음. 이에 대해 한국행정연구원 서원석 수석연구위원은 “기업과 같이 보수를 줄 수는 없지만 성과급을 대폭 확대하여 기존 임금의 1.5배는 주어야 한다”고 하고 있음.

3. 개방형 충원시 엽관임용 보완

- 개방형직위제도가 공직사회의 전문성 제고와 경쟁력강화라는 본래 목적을 달성할 수 있도록 하기 위해서는 정치적 성향에 따른 임용과 정실·엽관 인사로 왜곡 되는 것을 방지하여야 함.
 - ▶ 이를 위해서는 먼저 직무수행요건(응모자격)을 객관화하여 부적격자의 지원을 사전에 차단해야 하며, 채용예정일 기준 1년 정도의 기간을 설정하여 정당의 당적을 가졌던 인사는 지원 자격을 부여하지 않는 방안

을 고려하고, 근무실적을 평가(목표관리제)하여 그 결과에 따라 계약해지 또는 재임용을 할 수 있도록 함.

- ▶ 그리고 부처별로 매년 채용된 자의 인적사항과 경력 등이 포함된 개방형 직위운영 성과를 평가하여 공개하도록 함

4. 공직사회 불안 관리

- 공직사회의 불안과 저항을 방지하기 위해서는 먼저 개방형직위제도는 직업공무원제와 전면적으로 상충하는 제도가 아니며, 일부 직위의 외부 개방으로 인하여 기존 공무원의 경력발전 기회가 다소 제한 될 뿐, 본래적 의미의 신분보장에는 영향을 미치지 않음에 대해 적극적으로 알려야 함
 - ▶ 개방형제도 도입으로 인해 현직 공무원을 퇴출시키는 일은 없을 것임을 주지시킬 필요가 있음.
 - ▶ 공직의 경쟁력 제고를 위한 제도 도입 취지상 공직자의 응모를 제한하지 않고 민간인과 함께 경쟁할 수 있는 제도라는 점을 적극 홍보하여 공직과 민간의 경계를 완화되면, 유능한 공무원이 민간부문에서 일하다가도 다시 공직으로 돌아올 수 있게 되므로 장기적으로 공무원에게 불리한 제도가 아님을 알릴 필요가 있음.
 - ▶ 그리고 공직사회의 전반적 사기저하와 관련하여 현직 공무원의 처우를 점진적으로 개선하고, 결원이 발생하면 단계적으로 충원하는 방식을 채택함

5. 성과평가와 보상 문화 정착

- 현재 개방형직위제의 성과평가에 대한 회의적 시각이 존재하는 이유는 과거 전문직 공무원들에 대한 성과관리가 형식적이었다는 비판에서 기인
 - ▶ 따라서 개방형직위 대상계약자들에 대한 성과관리의 점검이나 사후의 프로그램 평가를 병행하면서 점차 성과평가에 대한 시각 전환을 꾀할 필요가 있음.
 - ▶ 개방형직위 임용자들에 대한 객관적인 평가를 하고 객관적이고 공정한 평가가 구체적인 기준에 의하여 이루어지고 있다는 것을 홍보함으로써 기존의 회의적인 시각을 줄이도록 노력해야 할 것임.



6. 민간 전문가 공직 적응 훈련 강화

- 개방형직위에 민간인 출신의 전문가가 임명될 경우, 이들을 대상으로 중앙공무원교육원에서 운영하는 적응훈련 프로그램을 받도록 할 필요가 있음.
 - ▶ 외부의 개방형 임용자가 기존 공무원들로부터 따돌림을 받지 않고, 성과 지향적인 팀의 리더로서 효율적인 업무수행을 할 수 있는 여건을 제공하기 위해 조직원들간에 일체감을 만들어 낼 수 있는 조직관리기법의 도입 및 개발이 필요
 - ▶ 부처별 성격에 따라서 도입할 수 있는 관리기법에는 차이가 있겠으나, 일반적으로 도입을 고려할 수 있는 것들로는 총체적품질관리프로그램(Total Quality Management), 업무혁신프로그램(Business-Process Re-engineering), 자원관리프로그램(Enterprise Resource Planning), 서비스 품질향상 프로그램(6 Sigma) 등이 있음.
 - ▶ 특히 이들 프로그램들은 프로그램 자체에 대한 조직원들의 열정을 요구하고 있으며, 전체 직원들의 조직적이고 체계적인 참여를 필요로 하기 때문에 행정조직 그 자체를 학습조직화 하는 효과를 가져오며, 동시에 직원상호간에 동반자관계를 형성하는데 지대한 영향을 미친다(김판석 외, 2000; 남궁근 외, 2000)는 점에서 민간 전문가의 공직 적응 문제 개선에 효과적인 것으로 판단됨.



참고 문헌

- 김병국·금창호(2002), 「지방자치단체 개방형 직위제의 도입 및 정착방안」, 서울: 한국지방행정연구원
- 김태유·신문주(2009), 「정부의 유전자를 변화시켜라」, 서울: 삼성경제연구원
- 김판석·이선우(1999), 고위공무원단체도 도입과 활용방안 모색, 「한국행정연구」, 7(4)
- 김판석·이선우·전진석(2000), 개방형 임용제도의 실태 및 발전에 관한 연구, 「한국행정학보」, 한국행정학회, 33(4)
- 남궁근 외(2000), 「고위공무원 개방형 임용제도」, 서울: 나남출판사
- 박천오(2005), 한국형 고위공무원단체도 도입: 제도의 특징과 전망, 「자치행정」, 지방행정연구소, 제214호
- 박천오 외(2002), 개방형 직위제도의 운영실태에 관한 실증적조사·평가, 「한국행정학보」, 한국행정학회, 36(3)
- 연원정(2004), 미국의 고위공무원단체도, 「인사행정」, 중앙인사위원회, 2004년 봄호
- 이근주(2002), 「성과계약과 인사관리: 개방형 임용제」, 서울: 한국행정연구원
- 이주희(2007), [특집] 공무원의 신분과 보수: 개방형직위제도와 계약직 공무원제도의 발전방안, 「지방행정」, 지방행정연구소, 56(640)
- 최석충(2006), 우리나라 개방형직위제도의 효과성에 관한 실증적 연구, 중앙대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문

- 한국행정연구원(2008), 「고위공무원단제도 평가와 개선방안 연구」, 서울: 한국행정연구원
- 한국행정학회(2005), 「고위공무원단 도입에 따른 문제점 분석과 개선방안 연구: 주요국가 사례 연구」, 서울: 한국행정연구원
- 행정안전부(2008), 개방형직위 및 공모직위 운영지침
- Human Capital Leadership, Executive Resources Service Group(2008)
- Klingner, Donald E.(2004), "The Senior Civil Service: Contexts and Strategies for Korea," a paper presented at the international conference on the Senior Civil Service System Among Developed Countries.
- OPM(2006), *The Fact Book*
- Perry, James L. and Theodore K. Miller.(1991), "The Senior Executive Service: Is It Improving Managerial Performance?" *Public Administration Review*, Vol. 51(6)