

특정직 고위직에 대한 인사심사*

최순영**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 일반직과 특정직의 고위직 인사심사 제도 비교
- III. 인사행정전문가의 인식과 의견
- IV. 특정직 고위직에 대한 독립적인 인사심사기구의 필요성
- V. 특정직 고위직에 대한 인사심사제도의 목표와 대안의 검토
- VI. 결론: 특정직 인사심사위원회의 구성

〈要 約〉

일반직 고위공무원(종전 1-3급 공무원)의 임용은 국가공무원법 제7조에 의하여, 자체 보통승진심사위원회의 승진심사 후에 상설 독립기관인 중앙인사위원회의 심사를 거치게 되어 있다. 중앙인사위원회는 행정각부로부터 독립된 제3자적인 위치에서 정부인사의 공정성과 객관성을 확보해야 하는 사명을 부여받고 있는 것이다. 그러나 특정직은 대통령이 임명권을 행사하기 전에, 제3의 객관적이고 독립적인 기구에서의 심사절차가 별도로 없는 점이 일반직 고위직과의 차이점이다. 특정직 고위직에 대해서는 인사에 있어서 사실상 정부 직과 한 범주로 하여 다루어지고 있다. 본 연구에서는 특정직 고위직 인사관리의 당위적인 측면에 관한 인사행정 전문가들의 인식과 의견을 참고하여 바람직한 인사심사의 방향과 대안을 모색하였다. 특정직 고위직의 인사는 정치적 중립과 실직주의를 원칙으로 하되, 국민의 요구에 대한 대응성도 동시에 확보할 수 있는 방향이 바람직한 것으로 판단된다. 이러한 방향성 하에 특정직 고위직 인사의 원칙과 기준을 확립하고 인사행정의 전문성과 일관성을 담보할 수 있는 귀중 있는 상설 독립기관(위원회)의 구성을 제안하였다.

【주제어: 특정직, 인사심사, 엽관주의, 실적주의】

* 심사과정에서 귀중한 논평을 해 주신 익명의 심사위원들께 깊이 감사드립니다.

** 한국행정연구원 인적자원센터 부연구위원

I. 서 론

특정직 공무원은 법관·검사·경찰·소방공무원·교육공무원·외무공무원·군인·군무원 및 국가정보원직원과 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원¹⁾이다. 이러한 특정직 공무원은 실직과 자격에 의하여 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 토록 공무원으로 근무할 것이 예정되는 경력직 공무원에 속하지만, 특별법이 우선적으로 적용되며, 그 계급(직급)구분·임용절차·보수체계 등의 인사 관리상 일반직과 달리 다루어지고 있다.

고위직 인사에 있어서도, 특정직 공무원은 일반직과 차이가 있다. 국가공무원법 제7조에 의하면, 고위공무원단에 속하는 공무원의 채용(계약직공무원의 재계약을 포함)과 고위공무원단 직위로의 승진임용에 있어서의 기준과 절차 등에 관한 사항은 중앙인사위원회의 심의의결을 거쳐야 한다. 이에 의하여 임용심사는 중앙인사위원회가 담당하고 있다. 이에 비하여 특정직은 자체적인 승진심사위원회 또는 인사위원회의 심의를 거친 후 기관의 장이 대통령에게 임명을 청하고, 제3의 객관적이고 독립적인 기구에서의 심사절차가 별도로 없는 점이 차이점이다.

최근에는 특정직 공무원이 특수 집단화하여 공직사회 내부에 위화감을 조성하고, 많은 인사개혁 추진에 있어 사각지대로 남을 우려가 크다는 점이 지적되고 있다. 또한, 특정직 공무원의 전문성과 인사개혁 공유도가 낮다는 비판(정부혁신·지방분권위원회, 2004)이 강해지고 있다(조경호, 2005: 109). 김만기·김영평·유민봉·이창원·김난도(2001: 7)의 연구는 우리나라의 정치 문화적 특성과 관련하여 엽관제적 정실인사의 비판을 가장 많이 받고 있는, 고위 특정직 공무원에 대한 인사가 정작 중앙인사위원회의 심의의 대상이 되고 있지 않는 점을 비판하고, 이러한 직에 대하여서도 공정한 심사를 할 수 있는 제도적 방안이 마련된다면 보다 투명한 정부를 만드는 데에도 일조할 수 있을 것이라고 한다.

본 연구에서는 특정직 고위직 공무원에 있어서도 일반직 공무원과 마찬가지로 고위직의 임용, 승진 및 평가에 있어서 공정성과 투명성을 제고하는 역할을 담당할 상설 독립기관으로서의 중앙인사심사기관이 필요한지, 필요하다면 어떻게 설치·구성할 것인지에 관하여 인사행정 전문가들을 대상으로 한 의견조사 결과를 바탕으로 논의해 보고자 한다. 특정직 공무원 중에서 인사심사 논의의 대상으로 한 것은 법관을 제외한 검사, 경찰, 소방, 군인, 외무의 다섯 가지 공무원이다. 사법권을 행사하는 법관²⁾은 국가공무원법 제2조제2항제2호에 의하여

1) 국가공무원법 제2조제2항2.

2) 대법원장과 대법관이 아닌 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명한다(헌법 제104조제3항).

특정직 공무원에 속하기는 하지만, 국가행정기관 소속이 아니기 때문에 인사심사의 논의에서 제외하였다. 그러나 검사는 포함시켜서 논의하였다. 왜냐하면, 검사의 사무를 통괄하는 검찰청이 정부조직법 제32조에 의하여 행정각부에 해당하는 법무부³⁾장관 소속이기 때문이다. 본 연구의 범위에서 교육공무원을 제외한 이유는, 교육공무원 중 일반직 고위공무원에 상응하는 대학의 교원이 소속된 국공립대학이 정부조직법에 의한 국가행정기관⁴⁾이 아니기 때문이다.

II. 일반직과 특정직의 고위직 인사심사 제도 비교

1. 일반직의 고위직 인사심사제도

1) 심사대상과 심사절차

현행법상 행정부 소속 5급이상 공무원은 소속장관의 제청으로 행정자치부장관의 협의를 거쳐 국무총리를 경유하여 대통령이 최종 임면한다(국가공무원법 제32조). 이중 중앙인사위원회에 심의·의결을 요구하여 임용제청전에 그 적격성을 심사 받아야 하는 대상은 중앙행정기관의 실장·국장 및 이에 상당하는 보좌기관에 해당하는 고위공무원단이다. 국가공무원법상 고위공무원단에 속하는 공무원의 채용(계약직 공무원의 재계약을 포함한다)과 고위공무원단 직위로의 임용에 있어서의 기준과 절차 등에 관한 사항은 중앙인사위원회의 인사심사 대상이기 때문이다(국가공무원법 제7조제3항제3호).

2급 내지 4급 공무원을 승진 임용하고자 할 때에는 소속장관이 당해 기관의 승진후보자중에서 근무성적·능력·경력·전공분야·인품 및 적성 등을 고려하여 자체 보통승진심사위원회의 승진심사를 거쳐(2급공무원을 1급으로 승진임용하는 경우에는 제외) 결원의 2배수 내지 3배수에 해당하는 인원에 대해 우선순위를 정하여 중앙인사위원회에 심의·의결을 요구하여야 한다(공무원임용령 제35조).

2) 심사위원회의 구성과 운영

중앙인사위원회는 위원장 1인과 상임위원 1인 및 5인 이하의 비상임 위원으로 구성하는 합의체 기구이다(국가공무원법 제7조제2항). 중앙인사 위원회의 운

3) 정부조직법 제26조

4) 정부조직법에 의하면, 국가행정기관에는 중앙행정기관과 특별지방행정기관이 있다. 중앙행정기관은 정부조직법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부·처 및 청으로 하도록 되어 있다(정부조직법 제2조).

영규칙에 의하면, '재직위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결'하도록 규정하고 있다(제4조제4항). 따라서 위원 5명중 3명 이상 출석하면 개의할 수 있고 이중 2명 이상 찬성이면 의결할 수 있게 된다. 위원회에 상정된 인사심사안은 심의를 통하여 '원안의결'되거나 '개선권고부의결'·'조정의결'·'보류'·'부결'·'수정' 의결 등 6가지 유형이 있다.

3) 인사심사 결과

1999년 5월 24일 중앙인사위원회가 발족되었으며, 1999년 5월 28일 제1회 인사심사가 개최된 후 2004년 4월 29일 현재까지 총 231회의 인사심사회의가 개최되었다. 그동안 2,986건의 인사심사가 처리되었다. 이는 심사회의 1회당 평균 약 13건 정도가 처리된 수치이다. 현재의 총인사심사 대상직위가 1,425개 직위임을 감안할 때 그간 인사심사의 대상이 되는 모든 직위가 평균 두 번씩은 중앙인사위원회의 심사를 거쳤다고 볼 수 있다. 중앙행정기관 52개 기관당 평균 심사요구건수는 57건이다. 이중 행정자치부가 358건으로 가장 많고 그 다음이 대통령비서실(284건), 법무부(168건), 노동부(151건)의 순이다.

〈표 1〉 일반직 고위직 인사심사·심의안건 처리현황, 인사심사 대상 직위 현황

계	인사심사							심의 안건	보고 안건
	소계	원안 의결	개선 권고 부의결	조정 의결	보류	부결	수정 의결		
3,305건	2,987 (100%)	2,546 (85.2%)	228 (7.6%)	15 (0.5%)	168 (5.6%)	23 (0.8%)	7 (0.2%)	280	38
구분	계	1급	2급	3급	3·4급				
인사심사 대상직위	1,425	182	497	243	503				

자료 : 중앙인사위원회. (2005) 「공무원인사개혁백서」

2. 특정직 고위직의 인사심사제도

고위공무원단의 채용과 승진임용에 있어서의 기준 및 절차를 인사심사 대상(국가공무원법 제7조)으로 하고 있으므로 특정직공무원(법관·검사·외무공무원·경찰공무원·소방공무원·교육공무원·군인·군무원 및 국가정보원직원 등)⁵⁾의 채

5) 특정직이라고 하더라도 각 개별 법률에서 인사심사를 중앙인사위원회의 소관으로 규

용이나 승진임용에 관한 사항은 중앙인사위원회의 인사심사 대상이 아니다. 특정직 고위직 공무원은 자체적인 승진심사위원회 또는 인사위원회의 심의를 거친 후 기관의 장이 대통령에게 임명을 제청한다. 이 과정에서 대통령이 임명권을 행사하기 전에 제3의 객관적이고 독립적인 기구에서의 심사절차가 별도로 없는 점이 차이점이다. 다음 <표 2>에서는 일반직과 특정직 고위직의 임명절차를 비교하였다.

특정직 고위직은 임명권자가 대통령이기 때문에 대통령의 인사권이 인사결정에 중대한 영향을 미치게 될 수 있다. 따라서 특정직 고위공무원의 채용, 승진, 배치 관련 업무는 청와대 비서실과 협의 내지는 보고과정을 거치도록 되어 있다(김판석, 2003: 387). 참여정부 이전에는 정무·고위직 인사를 청와대 민정수석비서관실내 공직기강비서관실에서 담당했다. 경찰공무원의 경우 경무관 이상 고위직 인사는 청와대에서 담당하고 있다. 검사의 경우, 그동안 검사장급 이상 인사는 검찰인사위원회와 무관하게 검찰 및 국가정보원, 대통령 민정수석비서관실의 인사자료 등을 토대로 인사가 이뤄졌다⁶⁾.

최근에는 장·차관급, 산하 기관장, 정부위원회 위원, 특정직 등의 고위직에 있어서 추천과 겸종을 분리하는 인사검증강화시스템을 도입하고, ‘대통령의 정무고위직 인사검증에 관한 법률’(가칭)을 제정하기로 하는 등 인사검증을 강화하는 방향으로 나가고 있는 것은 바람직한 일이다. 그러나 이러한 방안 역시, 인사에 있어서 정무직과 특정직 고위직을 구분하지 않고 관리하고 있는 점은 재고해야 할 사안이라고 할 수 있다.

정할 수도 있다(국가공무원법 제7조제3항제4호). 예컨대 대통령경호실법 제7조제3항은 “1급 내지 3급의 경호공무원 또는 이에 상당하는 별정직국가공무원의 신규채용에 관하여는 국가공무원법 제7조제3항제3호·제4항 및 제5항의 규정을 준용”하도록 함으로써 특정직공무원인 대통령경호실 소속 해당 직원의 신규채용에 관한 사항을 중앙인사위원회가 심의·의결하도록 규정하고 있다.

6) 동아일보, 2003년 3월 10일자

〈표 2〉 일반직과 특정직 고위공무원의 임명절차

심사절차	일반직 고위공무원단 (종전 1-3급)	특정직 고위직 공무원
자체적인 인사심사	▶ 보통승진 심사위원회의 승진심사	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 검사는 검찰인사위원회(외부위원 2인 이상 포함) ▶ 경찰공무원은 중앙승진심사위원회(내부위원으로만 구성) ▶ 소방공무원은 소방공무원인사위원회 ▶ 외무공무원은 외무인사위원회(외부위원 1인: 임의 규정), 공관장 적격심사위원회(전원 공무원으로 구성 : 5인 이상의 외무공무원과 관계부처 공무원 3인) ▶ 군인의 경우, 추천심의위원회와 제청심의위원회 (전원 내부인사)
상설 독립기관의 인사심사	▶ 중앙인사 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 없음
인사검증	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 청와대 인사추천 회의의 절차 없이 공직기강비서관실 의 일상적 검증 ▶ '정무고위직 인사 검증법'에 의한 고 위공직자 인사검 증 적용 예정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 인사수석실의 후보추천 → 민정수석실의 검증 → 인 사추천회의의 심의(추천과 검증의 분리) <ul style="list-style-type: none"> · 인사추천회의의 대상 : 장·차관급, 산하 기관장, 정부위원회 위원, 특정직 등 ▶ '정무고위직 인사검증법'(국회계류중)에 의한 고위공 직자 인사검증 적용 예정
소속장관의 제청	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 각부 장관의 제청 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 법무부장관, 경찰청장, 소방방재청장, 외교통상부 장관, 국방부 장관의 제청 <p>* 군인의 경우, 대장의 진급은 국방부 장관의 추천으 로 국무회의의 심의</p>
임명권자	▶ 대통령	▶ 대통령

자료 : 국가공무원법, 검찰청법, 검찰인사위원회 규정, 경찰공무원법, 군인사법, 소방공
무원법, 외무공무원법 등 관련법령, 청와대 브리핑자료(2005년, 6월 23일)

일반직 1-3급의 고위직에 상응하는 특정직 고위직의 계급(계급)은 기준에 따라 달라질 수 있겠으나, '공무원 보수규정'과 '공무원보수업무처리지침(2006)'의 「호봉획정을 위한 공무원경력의 상당계급기준표」에 근거하여 살펴보면 다음 <표 3>과 같다. 인사심사에서 일반직 고위공무원단(종전 1-3급)에 상응하는 특정직의 계급(직급) 또는 직무등급⁷⁾은 다음 <표 3>을 기준으로 하여 설정될 수

7) 일반직 고위공무원단에 상응하는 외무공무원 중 외교관의 업무는 외교업무와 영사업
무로 나눌 수 있다. 외교업무를 담당하는 외무공무원의 대외직명은 참사관급 이상의
고위공무원이며, 대외직명은 특명전권대사, 대사, 특명전권공사, 공사, 대리대사, 참사
관 등이 있으며, 영사업무를 담당하는 외무공무원은 총영사, 부총영사, 영사가 있다(외

있을 것으로 판단된다.

〈표 4〉 특정직 고위직의 상당계급 기준표

직 종	상당계급구분		
	1 급	2 급	3 급
일반직등			
소방	소방총감	소방정감	소방감
경찰	치안정감	치안감	경무관
군인	준장	대령	중령
외무	12등급	10·11등급	9등급
판사·검사	11호봉이상	8-10호봉	5-7호봉

자료 : 공무원보수업무처리지침, [별표 2] 호봉획정을 위한 공무원경력의 상당계급기준표, 공무원보수규정, 제6장 외무공무원의 보수 등

III. 인사행정전문가의 인식과 의견

1. 분석틀과 조사방법

특정직 고위직의 인사심사에 대한 대안을 모색하기 위해서는 인사관리에서 특정직 고위직을 현행과 같이 정무직과 동일하게 다루는 것이 바람직한가 하는 문제를 검토할 필요가 있다. 이것은 특정직 고위직이 수행하는 업무가 엽관제의 적용여지를 어느 정도 지니고 있는가와 관련된다. 엽관주의는 정치적 당파성에 의존하여 공직을 충원하는 것이며, David Easton의 정의대로 정치라는 것은 가치의 권위적 배분(authoritative allocation of values for a society)을 의미(Easton, 1952: 129)하기 때문에 엽관주의와 가치배분에 관한 판단적인 영역은 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 따라서 특정직 고위직의 인사심사에 대한 대안을 모색하기 위해서는 특정직 고위직의 인사관리가 기술적(technical)이고 가치중립적(value-neutral)인 영역인가, 아니면 개인과 집단, 사회의 가치가 인사에 있어서도 투영되어야 하는 가치판단적인 영역인가를 검토해야 함을 의미한다.

특정직 고위직의 바람직한 인사기준으로서 특정직 고위직에게 요구되는 자질은 가치판단의 영역에 가까운가 아니면, 기술적인가 하는 점으로 구분할 수 있을 것이다. 다음 〈표 6〉에서 보여주고 있는, 특정직 고위직에게 요구되는 자질에서 전문성⁸⁾은 가치중립적이고 기술적인 영역에 가까우며, 변화유도능력이나

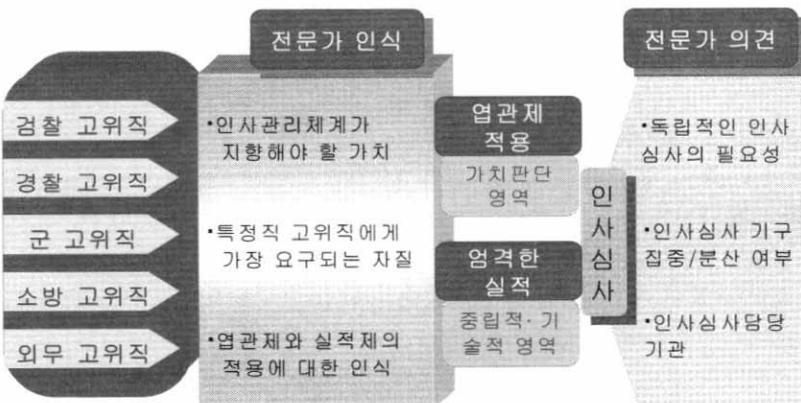
부공무원 임용령).

공무원 윤리의식은 가치판단적인 영역이라고 볼 수 있다. 리더십, 조직관리능력, 의사소통능력 등 기타의 항목들은 가치판단과 가치중립의 중간적인 영역이라고 볼 수 있을 것이다. 이와 같이 특정직 고위직에서 요구되는 자질과 특정직 고위직에서 업관제와 실적제의 적용에 대한 인식은 인사심사위원회의 대안모색으로 이어질 수 있을 것이다.

인사심사에 관한 인사행정전문가의 의견수렴에서는 먼저, 특정직 고위직에 대하여 제3의 객관적이고 독립적인 인사심사기구가 필요하다고 생각하는가를 설문항목으로 설정하였다. 여기서 인사심사의 독립성이란, 중앙인사심사기관이 행정부 내에서 행정체계와 얼마나 분리되어 있는가, 정치권력집단으로부터 어느 정도 독립적인가를 의미한다고 볼 수 있다(김판석·김난도, 1997: 39 참조). 다음으로, 독립적인 인사심사가 필요하다면 바람직한 인사심사담당기구는 무엇인지, 특정직 고위직 인사의 성공조건은 무엇인지에 관하여 설문항목을 구성하였다.

이상과 같은 논리적 근거 하에, 특정직 고위직 인사심사의 대안모색을 위한 연구의 분석틀은 인사행정학자들의 인식과 의견을 수렴하기 위하여 다음 <그림 1>과 같이 구성하였다.

<그림 1> 특정직 인사심사 연구의 분석틀



특정직 인사심사 방안을 연구함에 있어서 설문조사내용은 주관적이며, 가치내재적인 분야로서 인사행정학자들의 의견을 계량적으로 수량화하여 연구하는 것이 한계를 지니고 있다는 것은 누구나 공감할 수 있으리라 생각된다. 특히,

8) 전문성은 업무의 성격이 가치중립적인 영역인가, 아니면 가치판단적인 영역인가에 따라 구별하여 접근할 수 있을 것으로 생각된다.

특정직 고위직에서 업관성 인사의 인정여부, 고위직 인사가 지향해야 할 가치 등 당위적인 면에 대한 분석은 계량적 분석이 큰 의미를 지니기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, 인사행정전문가를 대상으로 특정직 고위직 인사관리에 관한 인식을 조사하고 의견을 수렴하는 것은 고위직 인사심사 관련제도의 개선 방안 모색에 충분히 참고자료로서 의미를 지닐 수 있을 것이라고 판단된다.

인사행정 전문가에 대한 설문조사 응답자는 총 40명이다. 인사행정학회에 참석한 회원들에게 설문조사를 직접 수행하였으며, 참석하지 않은 회원들에게는 이메일 설문조사를 실시하였다. 공무원의 경우, 인사행정을 담당한 경력이 오래 된 중앙인사위원회와 행정자치부의 국장급 공무원과, 중앙인사위원회의 「인사심사과」⁹⁾공무원에 대하여 방문 또는 이메일 설문조사를 수행하였다. 인사행정 전문가들의 성별, 연령별, 직업별, 인사행정전문경력별 분포현황을 살펴보면 다음 <표 4>와 같다. 직업별로 보면, 교수 18명, 공무원 12명, 연구원 10명이다. 공무원은, 중앙인사위원회의 인사심사과 공무원 4명(과장포함), 중앙인사위원회와 행정자치부의 국장급 공무원 8명이다.

<표 4> 설문응답자의 인구통계학적 특성

(단위: 명, %)

		학계	공무원	전체
성별	남자	24(85.7%)	12(100%)	36(90%)
	여자	4(14.3%)	0(0%)	4(10%)
연령별	30~39세	8 (28.6%)	2(16.7%)	10(25%)
	40~49세	13 (46.4%)	6(50%)	19(47.5%)
	50세이상	7(25%)	4(33.3%)	11(27.5%)
직업별	교수	18(64.3%)		18(45%)
	연구원	10(35.7%)		10(25%)
	공무원		12(100%)	12(30%)
전문경력	5년미만	6(21.4%)	2(16.7%)	8(20%)
	5~10년	9(32.1%)	2(16.7%)	11(27.5%)
	10~20년	1(3.6%)	0(0.0%)	1(2.5%)
	20년이상	12(42.9%)	8(66.7%)	20(50%)

9) 고위공무원단 채용 및 승진 등의 심사 업무를 담당하고 있다.

2. 조사결과분석

1) 특정직 고위직의 인사관리체계가 지향해야 할 가장 중요한 가치

특정직 고위직 인사관리체계가 지향해야 할 가장 중요한 가치는 무엇인가에 대한 응답결과는 다음 <표 5>와 같다. 검찰고위직 인사에 있어서 지향해야 할 가장 중요한 가치는 인사운영의 공정성과 투명성 40%, 전문성과 역량 40%로 응답하고 있다. 경찰고위직은 인사운영의 공정성과 투명성 55.0%, 전문성과 역량 27.5%, 군고위직은 인사운영의 공정성과 투명성 65.0%, 전문성과 역량 22.5%, 소방공무원은 전문성과 역량 62.5%, 인사운영의 공정성과 투명성 25.0%, 외무공무원은 전문성과 역량 57.5%, 개방성과 경쟁성 30.0%의 순으로 응답하고 있다. 상대적으로 경찰과 군 고위직은 인사운영의 공정성과 투명성을 가장 강조하고 있는데 이는 그동안 인사에 대한 불신이 상대적으로 강했기 때문이라고 생각된다. 소방공무원과 외무공무원은 전문성과 역량을 가장 강조하고 있다.

<표 5> 특정직 고위직 인사관리체계가 지향해야 할 가치
(단위: 명, %)

	종류				
	검찰	경찰	군	소방	외무
개방성과 경쟁성	7(17.5%)	5(12.5%)	2(5.0%)	2(5.0%)	12(30.0%)
인사운영의 공정성과 투명성	16(40.0%)	22(55.0%)	26(65.0%)	10(25.0%)	2(5.0%)
전문성과 역량	16(40.0%)	11(27.5%)	9(22.5%)	25(62.5%)	23(57.5%)
성과관리	0(0%)	1(2.5%)	3(7.5%)	3(7.5%)	3(7.5%)
기타	1(2.5%)	1(2.5%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)
	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)

2) 특정직 고위직에게 가장 요구되는 자질

특정직 고위직 인사관리체계가 지향해야 할 가장 중요한 가치는 무엇인가에 대한 응답결과는 다음 <표 6>과 같다. 검찰 고위직에 요구되는 자질로는 공무원의 윤리의식이 50.0%로 가장 높게 나타났다. 경찰 고위직에 요구되는 자질로는 공무원의 윤리의식 57.5%, 조직관리능력 15.0%의 순으로 나타났다. 군 고위직은 리더십 37.5%, 조직관리능력 25.0%의 순으로 나타났다. 소방공무원 고위직에 대하여 요구되는 자질로는 전문성이 35.0%, 조직관리능력이 20.0%로 나타났다. 외무공무원 고위직에 요구되는 자질로는 전문성 50.0%, 의사소통능력과 조정과 통합능력 17.5%의 순으로 응답하였다.

〈표 6〉 특정직 고위직에게 가장 요구되는 자질

(단위: 명, %)

	종류				
	검찰	경찰	군	소방	외무
공무원 윤리의식	20(50.0%)	23(57.5%)	1(2.5%)	6(15.0%)	1(2.5%)
의사소통능력	1(2.5%)	0(0%)	(2.5%)	1(2.5%)	5(12.5%)
리더십	1(2.5%)	5(12.5%)	15(37.5%)	5(12.5%)	1(2.5%)
조직관리능력	3(7.5%)	6(15.0%)	10(25.0%)	8(20.0%)	1(2.5%)
변화유도능력	4(10.0%)	2(5.0%)	4(10.0%)	2(5.0%)	7(17.5%)
조정과 통합능력	6(15.0%)	2(5.0%)	1(2.5%)	3(7.5%)	5(12.5%)
전문성	4(10.0%)	2(5.0%)	8(20.0%)	14(35.0%)	20(50.0%)
기타	1(2.5%)	0(0%)	0(0%)	1(2.5%)	0(0%)
	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)

3) 엽관제와 실적제에 관한 의견

특정직 고위직 인사에 있어서 엽관제와 실적제에 대하여 어떻게 생각하는가에 대한 질문에 대한 응답은 다음 〈표 7〉과 같다. 검찰과 경찰 고위직은 ‘엽관제를 인정하되 최소화 하여야 한다’는 의견이 각각 40.0%와 47.5%로 가장 높게 나타났다. 군 고위직은 엽관성 인사를 절대로 해서는 안된다는 응답이 40.0%, 엽관성 인사는 인정될 수 없다는 응답이 32.3%로 나타나고 있어, 실적주의를 강하게 적용해야 한다는 인식을 보여주고 있다. 소방공무원 고위직의 경우 엽관성 인사는 인정될 수 없다는 응답이 40.0%로 가장 많다. 외무 공무원 고위직

〈표 7〉 특정직 고위직에 있어서 엽관제와 실적제에 관한 의견

(단위: 명, %)

	종류				
	검찰	경찰	군	소방	외무
엽관성 인사는 당연한 것이다.	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	3(7.5%)
어느정도 엽관제 인사를 인정해야 한다	2(5.0%)	2(5.0%)	2(5.0%)	4(10.0%)	13(32.5%)
엽관제적 인사를 인정하되, 최소화해야 한다	16(40.0%)	19(47.5%)	11(27.5%)	11(27.5%)	13(32.5%)
엽관제 인사는 인정될 수 없다	8(20.0%)	8(20.0%)	11(27.5%)	16(40.0%)	7(17.5%)
엽관성 인사를 절대로 해서는 안된다	14(35.0%)	11(27.5%)	16(40.0%)	9(22.5%)	4(10.0%)
합계	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)

인사는 ‘어느 정도 엽관성 인사를 인정해야 한다’와 ‘엽관제적 인사를 인정하되, 최소화해야 한다’는 응답이 각각 32.5%로서, 다른 특정직 고위직에 비해 상대적으로 엽관제적 인사를 어느 정도 인정해야 한다는 응답이 많았다.

4) 인사심사

(1) 독립적인 인사심사기관의 필요성

특정직 고위직 승진과 보직인사에서 해당 부처외의 객관적이고 독립적인 인사심사기구가 인사심사를 담당할 필요가 있다고 생각하는지를 묻는 질문에서 인사행정전문가들은 검찰, 경찰, 군, 외무공무원에서 60%이상이 필요하다고 응답하고 있으며, 소방공무원의 경우도 인사행정전문가의 55%는 필요하다고 응답하고 있다.

〈표 9〉 특정직 고위직에서 객관적이고 독립적인 인사심사기구의 필요성

(단위: 명, %)

	특정직 종류				
	검찰	경찰	군	소방	외무
현행대로가 좋다	12(30.0%)	13(32.5%)	14(35.0%)	18(45.0%)	13(32.5%)
보다 객관적이고 독립적인 인사심사기구가 필요하다	28(70.0%)	27(67.5%)	26(65.0%)	22(55.0%)	27(67.5%)
합계	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)	40(100.0%)

(2) 인사심사기관의 집중/분산 여부와, 집중의 경우 최종 심사담당기관

특정직 고위직에 대한 인사심사기관의 집중과 분산 여부를 묻는 질문에서는 집중 48.3%(14명), 분산 51.7%(15명)로 응답하고 있다. ‘인사심사기구 집중의 경우, 최종적인 인사심사업무는 어디에서 담당하는 것이 바람직할 것인가’에 대하여 중앙인사위원회 68.8%(11명), 청와대 인사수석실 18.8%(3명)로 응답하고 있다.¹⁰⁾

10) 인사심사기관의 집중, 분산여부에 대하여 학계(대학교수와 연구원의 박사)와 공무원 간에 의견차이가 있는지 카이스퀘어검정한 결과 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 인사심사기관의 집중, 분산여부와 집중의 경우 최종 심사담당기관

		빈도	유효 퍼센트
인사심사기구 의 집중, 분산	한 기관에 집중	14	48.3%
	분산	15	51.7 %
	합계	29	100%
인사심사기구 집중의 경우 최종심사업무 담당기관	청와대 인사수석실	3	18.8 %
	중앙인사 위원회	11	68.8 %
	독립적인 제3의 위원회(다양한 배경의 구성원 참여)	1	6.3%
인사심사기구 집중의 경우 최종심사업무 담당기관	기타	1	6.3%
	합계	16	100%

(3) 분산의 경우, 인사심사담당기관

분산을 응답한 사람이 특정직 각각에 대한 인사심사담당기구로서 바람직하다고 생각하는 것을 선택하게 한 응답결과는 다음 〈표 10〉과 같다. 분산을 응답한 사람 중에 가장 많은 비율을 보이는 것은, 소방과 외무는 중앙인사위원회, 경찰과 군인은 ‘다양한 배경의 구성원이 참여하는 제3의 위원회’이며, 경찰 공무원은 중앙인사위원회와 제3의 위원회를 동일한 비율로 응답하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 경찰고위직에 대한 독립적 인사심사기구는 ‘다양한 배경의 구성원이 참여하는 독립적인 제3의 위원회’를 가장 많이 응답(13명, 81.3%)하고 있다. 경찰 고위직은 ‘다양한 배경의 구성원이 참여하는 독립적인 제3의 위원회’ 43.8%(7명), ‘중앙인사 위원회’ 43.8%(7명)으로 응답하고 있다. 군인 고위직에 대한 인사심사기구로서 바람직하다고 생각하는 기구는 ‘다양한 배경의 구성원이 참여하는 독립적인 제3의 위원회’를 가장 많이 응답(12명, 75.0%)하고 있다. 소방 고위직에 대한 인사심사기구로서 바람직하다고 생각하는 기구는 ‘중앙인사위원회’를 가장 많이 응답(8명, 53.3%)하고 있으며, 다음으로 ‘다양한 배경의 구성원이 참여하는 독립적인 제3의 위원회’를 응답(5명, 33.3%)하고 있다. 외무 고위직에 대한 인사심사기구로서 바람직하다고 생각하는 기구는 ‘중앙인사위원회’(9명, 60.0%), ‘다양한 배경의 구성원이 참여하는 독립적인 제3의 위원회’(5명, 33.3%)로 응답하고 있다. 외무공무원에서 중앙인사위원회를 많이 응답하고 있는 것은 그동안 외무공무원을 고위공무원단에 포함시키는 방안이 유력하게 검토되었기 때문이라고 판단된다.

〈표 10〉 특정적 인사심사 담당기관

(단위: 명, %)

	종류				
	검찰	경찰	군	소방	외무
국무총리실 국무조정실	0(0.0%)	0(0.0%)	1(6.3%)	1(6.7%)	1(6.7%)
감사원	1(6.3%)	1(6.3%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
중앙인사위원회	2(12.5%)	7(43.8%)	1(6.3%)	8(53.3%)	9(60.0%)
정보관련기관	0(0.0%)	1(6.3%)	1(6.3%)	1(6.7%)	0(0.0%)
다양한 배경의 구성원이 참여하는 독립적인 제3의 위원회	13(81.3%)	7(43.8%)	12(75.0%)	5(33.3%)	5(33.3%)
기타	0(0.0%)	0(0.0%)	1(6.3%)	0(0.0%)	0(0.0%)
합계	16(100.0%)	16(100.0%)	16(100.0%)	15(100.0%)	15(100.0%)

3. 설문조사 분석결과의 함의

설문조사 분석결과, 검찰, 경찰, 군 고위직 등에 가장 요구되는 자질은 ‘공무원 윤리의식’으로서 가치판단적인 영역을 내포하고 있다. 한편, 소방공무원과 외무공무원에게 요구되는 자질은 전문성이 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 그러나 동일한 전문성이라 하더라도 양자의 전문성은 성격에 있어서 차이가 있다. 소방공무원은 가치중립적(value-neutral)인 업무를 수행하지만, 외무공무원은 대외적으로 국가이익을 보호·신장하고, 외국과의 우호·경제·문화관계를 증진하며, 재외국민을 보호·육성하는 역할을 수행하는데 이 때의 업무는 가치판단적인 요소를 많이 내포한다. 정치적으로 결정된 정책을 집행하는 과정에서도 각각 장단점을 가지고 있는 대안을 선택하는 과정에서 어느 정도 가치판단적인 업무를 수행하게 되는 것이다. 예를 들면 대북관계에 있어서 헷볕정책이 정치적으로 결정되었다 하더라도, 이것이 구체화되는 과정에서 수단을 무엇으로 선택할 것인가에 대해서는 어느 정도 가치판단과 가치의 배분이 작용하기 마련이다. 가치판단적인 영역은 개인과 집단, 사회의 가치가 인사에 있어서도 투영되어야 하기 때문에 엽관주의를 배제할 수 없다. 따라서 가치중립적(value-neutral)인 업무를 수행하는 소방공무원은 엄격한 실적원칙(merit principle)이 적용¹¹⁾되어야 하지만, 외무공무원은 엽관제의 적용여지가 있다고 판단된다.

엽관제의 적용에 관하여 〈표 8〉을 보면, 검찰과 경찰고위직은 ‘엽관제적 인사를 인정하되, 최소화해야 한다’는 응답이 각각 40%, 47.5%로 가장 높게¹²⁾ 나

11) 실적원칙은 인사행정에서 기술적(technical)이며, 가치중립적(value-neutral)인 측면을 강조한다(Nigro & Nigro, 1986: 2-29).

12) 〈표 8〉은 해석에 따라 분석결과가 달라진다는 점을 유의해야 한다. ‘엽관제 인사는

타나고 있다. 군고위직과 소방 고위직에는 ‘업관성 인사는 인정될 수 없다’는 응답비율이 가장 높게 나타나고 있으며, 외무 고위직 인사에서는 ‘어느 정도 업관성 인사를 인정해야 한다’ 32.5%, ‘업관제적 인사를 인정하되, 최소화해야 한다’ 32.5%로 다른 특정직에 비해 상대적으로 업관제의 적용여지가 크다고 인식하고 있다. 업관제적용에 대하여 특정직 종류별로 차이가 있는지를 분석하기 위하여 카이스퀘어 검정¹³⁾을 실시한 결과, 유의수준 0.01하에서 특정직 종류별로 업관제의 적용에 대하여 차이가 있는 것으로 나타났다.

인사심사에 관한 인사행정 전문가들의 의견을 보면, 먼저 특정직 고위직 인사관리에서 객관적이고 독립적인 인사심사기구의 필요성에 대해서는 대체로 긍정하고 있다. <표 9>를 보면, 특정직에 대한 인사심사기구를 한 기관에 집중해야 한다는 의견과 분산해야 한다는 의견이 비슷한 가운데, 집중해야 한다면, 중앙인사위원회에서 하는 것이 바람직하다는 응답을 보이고 있다.

특정직 고위직에 대한 인사심사기구를 분산해야 한다고 응답한 사람 중에는 소방과 외무는 중앙인사위원회, 기타는 ‘다양한 배경의 구성원이 참여하는 제3의 위원회’로 구분하여 응답하고 있다. <표 10>에서는 특정직 각각에 대하여 바람직한 인사심사 담당기관으로서는 검찰, 경찰, 군 고위직에 대해서는 ‘다양한 배경의 구성원이 참여하는 제3의 위원회’를 가장 많이 응답하고 있고, 소방공무원과 외무공무원은 ‘중앙인사위원회’를 가장 많이 응답하고 있다. 소방공무원의 경우는 업무의 성격 때문에 중앙인사위원회를 가장 많이 응답하고 있는 것으로 판단된다. 외무공무원에서 중앙인사위원회를 상대적으로 많이 응답하고 있는 것은 그동안 외무공무원을 고위공무원단에 포함하도록 하는 외무공무원법 개정안이 국회의 통과를 기다리고 있기 때문이라고 판단된다.

IV. 특정직 고위직에 대한 독립적인 인사심사기구의 필요성

1. 일반직 인사심사제도와의 균형

국가공무원법을 개정하여 행정부 소속 공무원에 대한 인사심사를 상설 독립

인정될 수 없다’와 업관성 인사를 절대로 해서는 안된다’를 한 범주로 묶어서 ‘실적제’를 의미하는 것으로 해석하고, 기타를 한 범주로 묶어서 ‘업관제 적용’을 의미하는 것으로 해석할 한 경우, 인사행정전문가들은 실적제의 적용에 대해 검찰은 55%, 군인은 67.5%, 소방은 62.5%를 응답하고 있다. 검찰, 군인, 소방은 실적주의를 강하게 적용해야 한다는 의견이 더 많은 것으로 해석된다.

13) 카이스퀘어 검정을 위하여 ‘업관제 인사는 인정될 수 없다’와 업관성 인사를 절대로 해서는 안된다’를 한 범주로 묶고, 기타를 또 하나의 범주로 묶는 방법을 사용하였다.

기관인 중앙인사위원회에서 담당하도록 한 것은 정부인사의 공정성과 객관성을 위해 인사심사를 더욱 강화하려는 정부 인사정책의 중대한 전환이라고 볼 수 있다. 이러한 독립기관에 의한 인사심사에서 특정직 고위직을 일반직 고위직과 달리 다루어야 할 하등의 이유가 없다면, 특정직 고위직에서도 일반직 고위직과 마찬가지로 채용 및 승진임용에 대하여 특정직 각 기관들로부터 독립된 제3자적 위치의 기관이 자체승진심사위원회의 심사를 거쳐 심의·의결을 요구하는 특정직 고위직 후보자의 인사심사를 담당할 필요가 있다고 판단된다.

하태권·이선우·조경호·강인호(2000: 119)는 인력관리의 형평성과 효율성을 위해 현행 특정직 중에서 법관, 교육공무원, 군인, 국가정보원의 직원만 특정직에 속하도록 하고, 검사¹⁴⁾, 경찰, 소방, 외무 공무원의 경우는 일반적으로 편입하는 것이 바람직하다고 한다.¹⁵⁾ 이러한 점은 제3의 독립기관에 의한 객관적이고 종합적인 인사심사라는 측면에서 특정직 고위직을 일반직 고위직과 구분하여 예외를 둘 필요가 없다는 점을 시사한다.

2. 정무직과 구별하여 관리해야 할 필요성

현재 검찰, 경찰 등 특정직 고위직에 대한 인사는 거의 청와대 민정수석실과 인사수석실에서 담당하고 있다. 그러나 업무량이 너무 많아 실질적인 심사를 하기 어렵고, 전문성과 안정성의 측면에서 부족한 점이 많아 i)합리적이고 일관성 있는 고위직 인사기준 및 원칙의 정립과 이의 발전, ii)고위직 인사관리의 과학화와 객관화를 위한 노력에는 한계가 있을 것으로 보인다. 청와대 민정수석실과 인사수석실에서 정무직 인사를 담당하는 것은 타당성을 지니고 있으나 특정직 고위직은 정무직과 구분해서 관리할 필요성이 있다. 경력직 공무원의 정치적 중립성¹⁶⁾은 인사에 대한 정치적 간섭을 배제하여 공무원의 신분을 보호함으

14) 영국의 경우, 검사와 정보기관 공무원도 일반 중앙부처의 공무원과 같은 계급 및 분류체계를 가지고 있다. 권력부서에 해당되는 검사 및 정보기관 공무원들을 별도로 규정하지 않고 일반 중앙부처의 공무원과 계급 및 분류체계 면에서 동일하게 취급하고 있다(조경호, 2004: 69-70).

15) 검사, 경찰, 외무 공무원의 경우, 업무의 특수성이 현저하기 때문에, 일반적으로 편입하는 것은 좀 더 검토해보아야 할 문제라고 생각된다. 미국의 경우에도, 검찰, 경찰, 외무 공무원은 채용, 자격요건 등에서 일반직과는 달리 다루어지고 있다. 미국의 검사는 변호사협회의 회원 가운데서 선출되거나 임명되기 때문에 형사사법제도 내에서 정치적인 인물이라고 할 수 있다(박승진, 이경재, 최석윤, 1997). 경찰(FBI)과 외무공무원은 고위공무원단에서 제외되어 있다.

16) 특정직 고위직의 정치적 중립에 관한 법적 근거는 다음 법률조항들에서 살펴볼 수 있다. 1. 검찰청법 제4조 제2항 검사는 그 직무를 수행함에 있어서 국민전체에 대한

로써 행정의 안정성과 전문성을 확보하려는데 그 의의가 있으며, 이는 결국 공무원들이 특정 정파의 이익을 대변하기보다는 국민 전체의 이익을 대변하여야 한다는 현대 민주정치의 근본이념에 비추어 의미를 지니는 것이다(오석홍, 1993: 673; 강성철·김판석·이종수·최근열·하태권, 2005: 512). 그러나 공무원에 대한 정치적 중립의 엄격한 요구는 공무원들의 이념적 무관심(ideological indifference)을 초래하고, 정부관료제가 국민의 요구에 민감하게 대응하지 못하는 폐쇄집단이 될 우려가 있다(Levitin, 1942: 318; 강성철·김판석·이종수·최근열·하태권, 2005: 515)는 점도 인사관리에서 적절하게 고려할 필요가 있을 것이라고 생각된다.

정무직은 현재 추진되고 있는 ‘고위공직자 인사검증자문회의’¹⁷⁾가 바람직한 대안으로 생각되지만, 특정직 고위직은 정치적 중립과 실적주의 원칙을 정무직보다는 강하게 보호해야 하기 때문에, 정무직과 구별하여 고위직에 대한 인사심사 시스템을 새롭게 정비할 필요가 있는 것으로 판단된다. 청와대 민정수석비서관실은 여러 부처에서 일시적으로 파견된 직원들로 구성되기 때문에 비교적 장기간 인사업무를 담당하는 인사전문가가 적었고, 그 결과 전문성, 개혁성, 안정성 등의 측면에서 부족한 점이 많았다(김판석, 2003: 395)는 지적은 현행 인사수석실의 경우도 마찬가지라고 생각된다. 또한 이들은 정치적인 성격을 지니는 조직이라 계속성과 전문성이 부족하다. 경력직 공무원인 특정직 고위직에서, 일관되고 안정된 인사기준과 원칙을 확립하고, 고위직 인사의 과정을 보다 합리적으로 제도화해나갈 필요성은 더욱 크다. 따라서 상설 독립기관으로서 계속성과 일관성, 인사행정에 관한 전문성을 보유하고 특정직 고위직 인사심사를 담당할 권위 있는 기관이 필요하게 된다.

봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며...2. 경찰법 제4조(권한남용의 금지) 경찰은 ① 직무를 수행함에 있어서 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 국민전체에 대한 봉사자로서 공정중립을 지켜야 하며...3. 경찰법 제6조 ② 행정자치부장관은 위원을 제청함에 있어서 경찰의 정치적 중립이 보장되도록 하여야 한다. <개정 2004.12.23>. 4. 군인복무규율 제6조 (충성의 의무) 군인은 국군의 이념과 사명을 자각하여 정치적 중립을 엄정히 지키며 맡은 바 임무를 완수하여 국가와 국민에게 충성을 다하여야 한다.

17) ‘고위공직자 인사검증자문회의’는 의장과 간사를 각각 맡는 청와대민정수석과 공직기강비서관을 포함한 정부위원 5명과 변호사, 학계, 언론계, 시민사회 대표 등 민간위원 5명으로 구성된다.(동아일보, 2005. 9. 28. :고위공직자 인사 검증·평가 보완 방향) 최근에는 정무직과 3급 이상 공무원 등 고위 공직자 인선 시 인사검증 대상을 공직 후보자뿐 아니라 배우자와 직계 존·비속으로까지 확대하는 내용의 ‘고위공직자 인사검증에 관한 법률안’이 제정되어 국무회의를 통과하여 국회에 계류 중이다.

V. 특정직 고위직에 대한 인사심사제도의 목표와 대안의 검토

1. 인사심사의 목표 : 독립성, 중립성, 전문성, 일관성, 대응성 확보

특정직 고위직의 인사심사를 위한 대안을 모색하기 위해서는 인사심사가 추구하는 목표를 분명히 할 필요가 있다. 본 연구에서는 연구의 틀과 실증분석 결과를 토대로 특정직 고위직 인사심사의 목표로서 독립성, 중립성, 전문성, 일관성, 대응성 확보를 설정하였다. 독립성은 정치권력으로부터의 독립성과 행정계서조직으로부터의 독립성을 의미하며, 중립성은 정치적 중립성을 의미하고, 전문성은 인사행정에 관한 전문성¹⁸⁾을 의미한다. 일관성은 인사심사기준의 일관성과 더불어, 특정직 고위직의 인사관리 및 운영의 안정성이 정치상황의 변동에 따라 흔들리는 것은 바람직하지 않다는 것을 의미한다. 대응성은 어느 정도의 엽관인사의 가능성이다.

엄격한 실적주의에 의하여 인사심사를 해야 한다면, 중앙인사위원회가 일반직 고위직과 마찬가지로 특정직의 인사심사에도 관여해야 하겠으나, 군, 경찰, 검찰 등 특정직 조직과 업무의 특수성, 어느 정도의 엽관인사의 가능성을 고려하여 인사심사제도의 대안을 모색해야 할 것이다. 검찰, 경찰, 외무공무원 등 특정직 고위직 인사가 엽관주의에서 완전히 자유로울 수는 없을 것이다. 특히 검찰과 경찰 등 위계질서가 강하며, 조직의 특수성이 강한 조직에 오래 있게 되면, 그 조직내부의 문화에 동화되어 있어서 국민의 여망 반영에 무감각해질 우려가 있다. 따라서 대응성(responsiveness) 확보를 위한 엽관제가 어느 정도 개입될 여지가 있는 것이다. 그렇다 하더라도 고위직은 정무직과는 달리 관리해야 할 필요성과 정치적 중립성의 원칙과 규정에 비추어볼 때, 실적주의 원칙을 우선으로 하고, 엽관제의 고려는 최소화해야 할 것이다. 말하자면, 특정직 고위직의 인사는 정치적 중립성과 실적주의를 원칙으로 하되, 국민의 요구에 대한 대응성도 일정 부분 확보할 수 있는 방향이 바람직한 것으로 판단된다. 따라서 특정직 고위직에 대한 인사심사는 각각의 특정직 기관으로부터, 그리고 정치권력으로부터 독립되도록 하여 인사심사의 객관성과 중립성을 보장하면서, 전문성, 일관성, 대응성을 동시에 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 다음에서는 특정직 고위직에 대한 상설 독립기관으로서의 인사심사기관의 대안에 대해서 살펴보기로 한다.

18) 자체적인 인사심사를 거치고 난 후의 독립적인 인사심사는 특수한 전문분야의 내용과 실질에 대한 심사라기보다는 바람직한 원칙과 기준이 설정되었는지, 적절한 절차가 준수되었는지에 대한 절차적 심사일 가능성이 높다. 따라서 직종별 특수성을 고려한 분야별 전문성보다는 인사행정에 관한 일반적인 전문성이 보다 요구될 것이다.

2. 대안 (1) : 특정직 인사심사에 대하여 중앙인사위원회가 관할

특정직 고위직의 인사심사에 대하여 중앙인사위원회가 관할하는 대안으로서 구체적인 방안은 두 가지를 살펴보았다. 첫째는, 중앙인사위원회가 일반직과 마찬가지로 특정직에 대한 인사심사를 수행하는 대안이며, 둘째는 미국 고위공무원단의 자격심사위원회의 동료심사와 비슷한 시스템을 만들고, 중앙인사위원회가 관할하는 대안이다. 다음에서는 이러한 대안에 대하여 차례대로 살펴보고자 한다.

1) 대안 (1-①) 중앙인사위원회의 특정직 인사심사

특정직 고위직에 대하여 중앙인사위원회에서 특정직 인사심사를 수행하는 대안이다. 이러한 대안은 첫째, 정치적 중립성과 엄격한 실적원칙의 적용이 가능하고, 둘째, 국가 전체적으로 인사행정에 관한 정책의 통일성과 일관성을 유지하기가 용이하다는 장점이 있다.

그러나 이러한 대안은 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 특정직 고위직에 대하여, 업관제의 적용이 어려워 행정수반의 필요에 부응하기 어렵다는 점이다. 설문조사 결과에도 나타나고 있지만, 특정직 고위공무원은 국민의 요구에 대한 반응성 제고를 위하여 어느 정도의 업관인사를 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 둘째, 특정직 업무의 특수성이다. 상대적으로 검사, 군인, 경찰공무원은 위계질서가 강조되는 공무원이며, 공권력의 행사에 의하여 업무를 수행하게 되고, 특별한 자격요건을 필요(검찰)로 한다는 점에서, 업무의 특수성¹⁹⁾이 현저한 측면이 있다. 셋째, 심사업무의 과다로 인한 현행 중앙인사위원회의 물리적 한계를 들 수 있다. 현재 우리나라 중앙인사위원회는 위원장 1인과 상임위원 1인 및 5인 이하의 비상임 위원으로 구성되는 합의체 기구이다. 비상임의 의견보다 상임의 위원의 의견이 더 비중 있게 취급될 수 있으며, 이것은 비상임의 독립성에 장애가 될 수 있을 뿐만 아니라, 중앙인사위원회의 실무자들에 의한 적극적인 보조업무가 수행되지 않을 경우, 미흡한 정보의 기반위에서 인사에 관한 판단을 하여야 한다(오성호, 1999: 62). 뿐만 아니라 고위공무원에 대한 심사 외에, 특정직 고위직 심사업무까지 수행하게 되면, 업무의 폭주로 인하여 실질적인 기능을 하지 못할 우려가 있다. 이러한 단점을 보완하기 위해서는 현행 중앙인사위원회가 관할하되, 별도의 전문가들로 구성된 특별위원회를 구성하는 방안을 고려해

19) <표 8>을 보면, 군인과 소방의 경우 ‘업관제’ 인사는 인정될 수 없다’와 업관성 인사를 절대로 해서는 안된다’를 한 범주(엄격한 실적)로 묶을 경우, 실적주의를 강하게 적용해야 한다는 의견이 60% 이상인 것을 알 수 있다. 군인의 경우, 실적제를 적용하기 위해서는 중앙인사위원회가 바람직한 대안이지만, 업무의 특수성이 현저하다는 점에서는 다른 대안을 검토할 필요가 있다.

볼 수 있을 것이다²⁰⁾. 넷째, 일반직 고위직에 더하여 종전에 특수 영역이었다고 볼 수 있는 특정직 고위직의 인사심사에까지 관여함으로써, 중앙인사위원회에 권력이 집중된다는 단점이 있다.

2) 대안 (1-②) : 자격심사위원회의 동료심사제도 도입

특정직 고위직에 대한 인사심사를 하는 기관으로서 미국 고위공무원단 자격심사위원회(Qualifications Review Board)의 동료심사(Peer Review)와 비슷한 시스템을 생각해볼 수 있다. 예를 들면, 군 고위직 인사에서 자체 인사위원회의 심사를 거친 후보자들에 대하여, 타 부처(예를 들면, 법무부, 행자부 등)에 소속되어 있는 이미 고위직인 동직위의 ‘미래동료(Peer)’ 3인에 의한 심사를 거치도록 하는 방안이다. 그러나 미국의 이러한 고위공무원단 자격심사위원회(QRB)²¹⁾제도는 고위공무원이 되기 위한 절차이며, 특수한 성격을 지니는 FBI나 직업군인 등은 고위공무원단에서 제외되어 있다.

3. 대안 (2) : 특정직 인사심사위원회의 구성

먼저, 중앙인사위원회와 청와대 인사수석실 또는 민정수석실에서 공동으로 참여하는 제3의 독립된 기구에서 고위직 인사심사를 담당하는 대안을 생각해볼 수 있다. 공동으로 참여하는 방법은 특정직 인사심사위원 구성을 중앙인사위원장과, 청와대 인사수석 또는 민정수석의 제청으로 (국회의 동의를 거쳐) 대통령

-
- 20) 중앙인사위원회 관할의 특별심사위원회를 두는 것은 중앙인사위원회가 심사를 담당하는 대안과 유사한 한계가 있다. 특정직 고위직에 대하여, 엽관제의 적용이 어려워 행정수반의 필요에 부응하기 어렵다는 점이 이 대안의 가장 큰 약점이라고 판단된다. 설문조사 결과에도 나타나고 있지만, 특정직 고위공무원은 국민의 요구에 대한 반응성 제고를 위하여 어느 정도의 엽관인사를 완전히 배제할 수는 없을 것이다.
- 21) 미국의 각 부처 또는 기관에서는 1개 이상의 고위직 재원위원회(Executive Resources Boards: ERBs)를 설치하게 되어 있는데, 위원은 당해 기관의 기관장이 임명하며, 경력 임명(career appointment)에 대해 실적주의에 기초하여 임용절차가 진행되도록 감시하는 역할을 한다. 고위직 재원위원회에서 심사를 마치고 나면 최종의 후보 명단이 임명권자에게 상신된다. 후보자는 인사관리처 주관 하에 운영되는 자격심사위원회 (Qualifications Review Board)의 마지막 심사 절차를 거쳐야 한다. 충원기관 외부의 고위공무원들로 구성된 독립된 자격심사위원회에 의해 이루어지는 심사는 사실상 고위공무원단 후보심사절차에 있어서 최종적인 동시에 가장 중요한 절차이다(김일재, 2003: 119-123 참조). 각 자격심사위원회는 보통 3인의 고위공무원단(SES) 멤버로 구성되는데, 3인 모두 각각 다른 연방기관에 소속되어 있는 고위공무원(SES)이기 때문에 동료심사(Peer Review)의 성격을 지니게 된다. 자격심사위원회의 위원들은 자신이 속해 있는 기관의 후보자를 심사할 수는 없다. 이 위원회는 독립적인 위원회의 성격을 띠지만, 행정적인 실무는 인사관리처(OPM)에서 행하고 있다. (SES GUIDE 2004 by Office of Personnel Management).

이 임명하는 방법이 있을 것이다.²²⁾ 일반직 고위직에 대한 인사심사를 담당하는 중앙인사위원회(위원장 1인, 상임위원 1인 및 5인 이내의 비상임위원)와 유사하게, 가칭 「특정직 고위직 인사(자격)심사위원회」를 구성하고 대통령 소속하에 두는 방안이다. 이러한 위원회에서 특정직 고위직 인사의 기준과 원칙을 정립하고, 특정직 각 부처에서 자체인사심사위원회를 거쳐 추천하는 복수의 고위직후보에 대한 인사심사를 담당하도록 하는 것이다. 말하자면, 특정직 고위공무원의 채용과 특정직 고위공무원 직위로의 승진임용에 있어서의 기준과 절차 등에 관한 사항을 담당하는 「특정직 인사심사위원회」를 새로이 구성하는 방안이다. 이는 정부조직법의 개정²³⁾으로 가능할 것이다.

이러한 인사심사위원회는 인사심사의 독립성²⁴⁾을 보장하기 위하여, 위원회 위원의 임명을 행정부에 일임하지 않고 국회의 동의를 얻도록 하며, 일정한 임기를 보장할 필요가 있을 것이다(김판석·김난도, 1997: 39 참조). 임기제는 독립성이 요구되는 직위에는 보편적으로 활용되는 방법이다(오성호, 299: 65). 실적 주의 원칙을 확립한 미국의 펜들턴법(1883년) 당시의 인사위원회 역시 일정 임기가 보장되었으며, 합의체를 구성하는 심사위원의 임기는 상호간에 임기가 서로 엇갈리게 함으로써 지도층이 한꺼번에 교체되는 것을 피하였다. 특정직 인사심사위원회의 위원들 역시 상호간에 임기가 엇갈리게 함으로써 특정직 인사기준과 원칙의 계속성과 일관성을 유지하고 안정과 혁신이 조화되도록 할 필요가 있을 것이다.

한편 소방고위직의 인사는 전문성과 실적이 인사의 주된 기준이 되어야 하고, 엽관주의는 적용의 여지가 거의 없으며, 가치중립적인 업무를 수행하기 때문에, 군인이나 경찰, 검찰, 외무와는 달리, 일반직과 함께 중앙인사위원회의 인사심사를 거치도록 하는 것이 오히려 바람직할 것으로 판단된다.²⁵⁾ 또 다른 한편으로 외무공무원의 경우, 경찰, 군인 등 다른 특정직 공무원과 비교하여 통상

22) 현재, 중앙인사위원회의 위원은 국가공무원법 제8조 제2항 각호의 자격을 갖추고, 제3항 각호의 사유에 해당하지 아니하며, 인사행정에 관한 지식이 풍부한 자종에서 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다(국가공무원법 제8조).

23) 중소기업특별위원회의 예(정부조직법 제18조)와 같이, 정부조직법에 새로운 조항을 신설하여 「특정직 인사심사를 위하여 대통령소속하에 특정직인사심사위원회를 둔다」고 개정하면 될 것이다.

24) 정치권력집단으로부터의 독립성과 행정계서조직으로부터의 독립성을 의미한다.

25) 인사행정전문가를 대상으로 한 설문조사결과에서도 소방고위직에서 가장 요구되는 자질과 가장 바람직한 인사기준으로 ‘전문성’을 가장 많이 응답하고 있으며, 엽관인사의 가능성에 있어서도 경찰, 경찰, 외무공무원 등에 비해 부정적인 응답이 많으며, 바람직한 인사심사기구에 대한 응답도 다른 특정직과는 달리 중앙인사위원회를 가장 많이(53.3%) 응답하고 있다.

업무 등 타 부처와의 업무연관성과 교류가능성이 높고, 이미 계급을 폐지하여 직무중심으로 인사제도를 운영하고 있어 고위공무원단과 조화되기 쉽기 때문에 고위공무원단에 포함시키는 방안이 적극적으로 논의되었지만, 2006년 7월부터 시행되는 고위공무원단의 대상에 포함²⁶⁾시킬 것인지에 대하여 결론을 내지 못하고 향후 보완논의를 진행하기로 했다²⁷⁾. 외무공무원 고위직에 대한 제3의 독립기관에 의한 인사심사에 대하여는 수행하는 업무의 성격에 따라 구분하여 다루는 것이 바람직²⁸⁾할 것으로 생각된다. 외무행정업무를 담당하는 외교통상부소속의 ‘외무행정직’ 공무원은 업무에 있어서 일반직과 차이가 없기 때문에, 일반직과 같이 고위공무원단에 포함되도록 하여, 중앙인사위원회의 심사를 거치도록 하고, 외교와 영사업무를 수행하는 외무공무원은 외교관에 고유한 전문성이 요구되는 공무원에 한해서는 인사심사에서 다른 특정직과 같이 「특정직 인사심사위원회」의 심의를 거치도록 하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다.

4. 대안들에 대한 종합 검토

이상에서는 특정직 인사심사기관 또는 시스템에 대한 대안을 살펴보았다. 첫째 대안은 특정직 고위직 인사심사에 대하여 중앙인사위원회가 관할하는 대안이며, 둘째 대안은 「특정직 인사심사위원회」를 구성하는 대안이다. 이러한 두 개의 대안을 비교해보면, 둘째 대안은 새로운 기관신설을 위한 관련법령의 정비, 조직과 예산 등이 첫째 대안보다도 많이 필요하다는 단점이 있다. 첫째 대안은 이미 설치되어 있는 중앙인사위원회가 특정직 고위직에 대한 인사심사를 수행하거나 관할함으로써, 새로운 상설기관이 필요한 것은 아니기 때문에 예산을 절약할 수 있는 장점이 있지만, 특정직 고위직의 인사관리에서 최고관리자의 필요에 부응하기 어려우며, 중앙인사위원회에 권력이 집중된다는 단점이 있다.

26) 외국의 경우 미국과 영국은 외무공무원을 고위공무원단에서 제외하고 있다.

27) 7월1일부터 도입될 예정인 고위공무원단제도가 재외공관장 등 외무공무원은 적용대상에서 빠진 채 우선 시행된다. 정부와 열린우리당은 23일 국회에서 열린 외교 당정 회의에서 외무공무원을 고위공무원단에 포함시키는 내용의 ‘외무공무원법’ 개정안에 대해 논의했으나 결론을 내지 못하고 추후 재검토키로 했다. 외무공무원을 고위공무원단에 편입할 경우 전문성 약화, 다른 특정직 공무원과의 형평성 등의 문제점이 지적되었기 때문에 향후 좀더 심도 있는 논의를 하기로 했다. 우리당 이근식 제2정조위원장은 “외무공무원을 고위공무원단에 포함시키는 내용의 (외무공무원법) 개정안이 그대로 처리될지 예단하기 어려운 상황”이라고 말해 보완책이 마련되지 않으면 외무공무원이 제외된 채 고위공무원단이 상당기간 운영될 가능성을 예고했다(파이낸셜뉴스 2006-06-24).

28) 외무공무원 중 대통령령이 정하는 참사관급 이상의 직위는 직렬을 구분하지 아니하며, 그 외의 직위는 직무의 종류에 따라 직렬을 i) 외교통상직렬, ii) 외무영사직렬, iii) 외교정보기술직렬로 구분한다(외무공무원법 제2조).

또한 미국 고위공무원단에 적용되는 동료심사(Peer Review) 시스템을 도입하는 것은 인사심사가 인사에 관한 전문성을 지니지 않은 미래 동료에 의해 이루어지며, 특히 특수한 업무를 담당하는 고위직 검사나 군인, 경찰에 대하여 타 부처의 기준 고위공무원이 심사한다는 것은 심사가 형식적인 절차로 흐를 위험성이 다분히 존재한다는 단점이 있다. 각각은 장단점을 지니는 것으로 좀 더 논의과정을 거쳐서 최종대안을 선택하는 것이 바람직할 것이다.

V. 결론: 특정직 인사심사위원회의 구성

일반직 고위직에 대한 중앙인사위원회의 인사심사에서 부결, 수정의결이 있었다는 것은 상설 독립기관의 인사심사에 의하여 인사의 실질적 변동이 있었다는 것을 의미한다. 이는 특정직 고위직의 인사심사제도에 시사점이 크다. 왜냐하면, 특정직 고위직은 검사, 경찰, 외무공무원 등 한 사람 한 사람이, 일반직에 못지않게, 오히려 일반직보다 더 크게, 국민의 일상생활과 국가의 신뢰도에 영향을 미치며, 가치를 배분하는 기능을 하기 때문이다. 따라서 국가역량의 발전에 중요한 역할을 담당하는 특정직 고위직의 인사가 공정하고 투명하고 객관적으로 이루어지도록 인사제도가 정비될 필요가 있는 것이다.

특정직 고위직에 대하여 인사심사를 담당하는 기관에 대해서는 i) 중앙인사위원회가 관할하는 대안, ii) 「특정직 고위직 인사(자격)심사위원회」를 구성하는 대안을 고려해 보았다. 각각은 장단점을 지니는 것으로 좀 더 논의과정이 필요하겠지만, 특정직 고위직 인사심사의 객관성과 독립성, 안정성, 대응성을 확보하기 위해서는 중앙인사위원회와 대칭되는 「특정직 인사심사위원회」를 설립하는 것이 바람직한 대안으로 판단된다. 특정직 고위직의 인사심사절차는 일반직의 인사심사절차를 준용하면 될 것이다.

각 부처에 대한 인사권한은 가능한 한 자율과 분권화를 지향하여 각 부처 장관에게 위임할 필요가 있지만, 인사의 원칙과 기준을 정립하고, 객관적이고 공정한 인사 심사기능을 담당할 권위 있는 상설 독립기관 또는 시스템 역시 필요하다는 점에서, 특정직 공무원에 대하여 일반직과 달리 관리할 하등의 이유가 없다고 판단된다. 군인, 경찰, 검찰 등 위계질서가 엄격한 조직은 인사시스템에 대한 불만이 팽배해 있어도 이를 표출하기가 쉽지 않을 것이다. 또한 분야별 전문지식은 있어도, 일반적인 조직혁신기법 및 인사관리에 관한 전문적인 지식이 결여되어 있어 인사행정의 객관화와 과학화를 위한 노력에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 따라서 특정직 고위직에 대한 독립적인 인사심사를 담당할 (가칭)「특정직 인사심사위원회」의 구성에 대한 인사행정학자들의 추가적인 관심이

요구된다. 본 연구에서 제시한 것은 큰 방향으로서 특정직에 대한 독립적이고 객관적인 인사심사가 필요하다는 것이며, 「특정직 인사심사위원회」의 구성을 제안하였지만, 대안들과 구체적인 실천방안에 대하여는 보다 심층적인 후속연구가 필요할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 강성철·김판석·이종수·최근열·하태권.(2005). 「새인사행정론」. 대영문화사
- 김광웅. (1997). 「방법론 강의」. 박영사
- 김만기·김영평·유민봉·이창원·김난도. (2001). 중앙인사관장기관의 효율적 운영에 관한 연구. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 김일재. (2003). 「인터넷 시대의 미국 인사행정론」. 서울: 집문당.
- 김판석·김난도. (1997). 정부인력관리 혁신을 위한 중앙인사기관의 개편방안 모색. 「한국행정학보」, 31(3): 37-55.
- 김판석. (2003). 대통령과 인사: 정무 고위직 인사혁신. 「한국정치학회보」, 37(2): 385-414.
- 김홍로·안문석. (2004). 고위직 공무원의 승진요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 38(6): 305-326.
- 남궁근 외. (1999). 「개방형 임용제도의 발전방안」. 정부개혁연구소.
- 박승진, 이경재, 최석윤. (1997). 각국의 검찰제도. 한국형사정책연구원.
- 오석홍. (1993). 「인사행정론」. 서울: 박영사.
- 오성호. (1999). 중앙인사기관의 구조와 기능에 관한 연구. 「한국행정학보」, 33(3): 55-70.
- 조경호·주효진. (2005). 공직구조 재설계방안 연구: 직종·직렬체계를 중심으로. 행정논총, 43(1):99-129.
- 조경호 외. (2004). 「공무원 직종, 직군, 직렬체계 정비방안에 관한 연구」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 중앙인사위원회. (2003). 「참여정부 인사개혁 로드맵의 실천방안」.
- 중앙인사위원회. (2004). 「공무원인사개혁백서」.
- 하태권·이선우·조경호·장인호. (2000). 한국정부 공직분류체계의 실태분석 및 대안모색. 한국정치학회보, 34(3): 103-128.
- Easton, David. (1953). *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Levitin, David S. (1942). The Neutrality of Public Service. PAR. Vol. 2.
- Nigro, Felix A. & Nigro, Lloyd G., (1986). *The New Public Personnel Administration*, third edition, Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers,

Inc.,

Shafriz, Jay M., Riccucci, Norma M., Rosenbloom, David H., & Hyde Albert C.(1992), *Personnel Management in government : Politics and Process.* fourth edition, New York: F. E. Marcel Dekker, Inc.,

<http://www.opm.gov>

<http://opm.gov/employ>

Abstract

A Study on the Alternatives for Qualifications Review in the Appointment of Senior Civil Servants in Special Service

Soon Young Choi

In Special Service such as Public Prosecutors, Police, Fire, Foreign, Civilian and Non-Civilian Military Service, Review or Screen Committee independent from each department or agency does not exist, while in the appointment to senior executives of Grade 3 and above in General Service, Civil Service Commission's review or screen is obligatory, followed by the Presidential Appointment. Accordingly, it is necessary to build 'screening committee, composed of independent and neutral members' to review the candidates' qualifications prior to the Presidential Appointment, in the process of appointment and promotion to senior executives in Special Service. Passing scrutiny by independent committee or board can contribute to ensure not only the validity and transparency but also merit system protection of the appointment and promotion to senior executives in Special Service.

This paper presents two leading alternatives for screening the appointment and promotion of senior executives in Special Service. : i) the current Civil Service Commission's review or involvement, including devising 「Peer Review Board」, the same review system as QRB of SES, established in the federal government by the Civil Service Reform Act of 1978 in the United States, ii)Establishing 「Qualifications Review Board for Special Service」. Each alternative has both strength and weakness. Further discussion is required to choose a final alternative.

[Key words: senior civil servants in Special Service, Independent Qualifications Review Board, spoils system, merit system]