

개방형 직위제도 시행의 중간평가**

남궁 근*

< 목 次 >

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| I. 서 론 | Ⅲ. 개방형 직위 선정과정과 평가 |
| Ⅱ. 개방형 직위제도의 도입배경과
경과 | Ⅳ. 개방형 직위임용 중간점검 |
| | V. 결 론 |

<요 약>

김대중정부 제 2 차 정부개혁으로 도입된 개방형 직위제도의 도입배경, 적용범위 결정, 개방형 직위지정과정을 살펴본 다음, 2000년 9월 현재까지의 충원실태에 관한 중간점검을 토대로 이 제도를 도입하면서 언명한 제도 도입의 이상이 현실에서 어느 정도 실현되고 있는지를 평가하였다. 민간전문가를 채용하여 전문성과 경쟁력을 제고한다는 도입논의 당시의 이상과 목표는 후속적인 정책결정 과정에서 관료적 이해관계와 충돌하면서 상당히 축소되거나 형식화되고 있어, 외부로부터 시작된 개혁에 의하여 폐쇄형의 인사관행을 바꾸기 어렵다는 점을 확인할 수 있었다. 한편 개방형 직위제도가 폐쇄적인 관료문화를 바꿀 수 있는 출발점이 되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

I. 서 론

한국의 고위공무원 임용제도는 폐쇄형을 원칙으로 하고 있으며, 부처간 인사교류의 확대를 위한 법적인 노력에도 불구하고 비교류형에 가까운 인사체제를 유지하여 왔다. 고위공무원의 개방형 임용은 정부수립 이후 제한적으로 운영되어 왔

* 경상대학교 행정학과 교수, 통일문제연구소장

** 이 논문은 1999년 경상대학교 발전기금재단의 연구비 지원으로 이루어졌다.

으나, 김영삼 정부가 4-5급 공무원에 「개방형 전문직위제도」를 도입¹⁾하면서 확대되었고, 김대중정부의 제 2 차 정부개혁을 위한 준비작업을 진행하였던 경영진단조정위원회에서 실·국장급 고위공무원의 30%를 개방형으로 임용하도록 건의(오석홍, 1999: 85)하면서 본격적으로 논의되기 시작하였다. 경영진단조정위원회의 건의안들은 대부분 반영되었는데, 고위공무원 개방형 직위제도는 책임운영기관제도 및 목표관리제도와 더불어 김대중 정부가 정부운영시스템의 소프트웨어를 개혁한다는 차원에서 도입하였다. 정부는 이미 1999년 말에 38개 기관에서 129개의 직위를 개방형으로 지정한 바 있다.²⁾ 이러한 개방형 직위제도의 도입은 행정학과와 시민단체 지도자를 대상으로 실시한 설문조사에서 가장 높은 점수를 받은 개혁조치의 하나이기도 하다(남궁근·황성돈, 2000).

개방형 직위제도 도입의 기본취지는 고위 공무원직위에 민간전문가를 임용하여 공직사회의 전문성을 제고하고 정부부문의 경쟁력을 제고한다는 것이다. 이러한 이상이 제대로 실현되려면, 개방형 임용제도 적용범위 결정, 개방형 직위의 지정, 그리고 지정된 직위에 대한 임용 등 각 단계별로 후속적인 정책결정과 집행과정이 순조롭게 이루어져야 한다. 그러나 이 제도는 해방 이후 지속되어 왔던 고위공무원의 신분보장체제에 커다란 변화를 초래하고, 관료들의 기득권에 손상을 줄 가능성이 큰 제도이므로 관료들의 조직적인 저항에 밀려 형식화되고 말 것이라는 우려도 적지 않았다. 사실상 개방형 직위제도는 비교류형·폐쇄형으로 운영되어 왔던 고위공무원 인사의 관행에 관한 관료들의 의식과 문화가 개혁되지 않으면 성공적으로 정착하기 어려운 제도이다. 이러한 이상과 현실, 기대와 우려가 교차하는 가운데, 2000년 9월 23일을 기준으로 54개 직위에 총원이 이루어져 약 42%의 개방형 직위에 임용이 완료되어 상당히 빠른 임용진척율을 보이고 있다(중앙인사위원회, 2000).

1) 개방형 전문직위제도는 1995년 8월 30일, 행정의 전문성 향상과 공직사회의 경쟁력 강화를 목적으로 당시 세계화추진위원회가 김영삼 대통령에게 범부처 차원의 직무분석을 실시할 것을 건의함으로써 시작된 제도이다(총무처, 1996). 1998년 8월 당시 10개 분야 213개 직위가 개방형 전문직위로 지정되었다. 직급별로는 5급이 124개로 가장 많이 지정되었고, 2급 1개, 2-3급 복수 직급에서는 12개, 3급에서는 15개, 3-4급 복수 직급에서는 18개, 4급에서는 16개 직위, 4-5급 복수 직급은 37개 직위가 개방형 전문 직위로 선정되었다.

2) 이 제도의 운영을 담당하고 있는 중앙인사위원회는 이를 「개방형직위제도(open competitive position system)」라고 지칭하고 있으므로, 이 글에서는 앞으로 이를 개방형 직위제도라고 부르기로 한다.

이 글에서는 개방형 직위제도의 도입배경, 적용범위 결정, 개방형 직위지정과정을 살펴본 다음, 2000년 9월 현재까지의 충원실태에 관한 중간점검을 토대로 원래 이 제도를 도입하면서 언명한 제도 도입의 이상이 현실에서 어느 정도 실현되고 있는지를 평가해 보고자 한다.

Ⅱ. 개방형 직위제도의 도입배경과 경과

1. 개방형 직위제도의 도입배경

개방형 직위제도 도입의 배경을 이론적으로 고찰한다면 오늘날 우리 시대가 겪고 있는 사회전반적인 대변혁을 묘사하는 포스트포디즘(Post-Fordism) 또는 포스트모더니즘(Post-Modernism)과 같은 관점, 그리고 행정의 새로운 패러다임으로 경쟁적으로 대두되고 있는 신공공관리론(New Public Management), 신민주행정론(New Democratic Public Administration) 및 신제도론(New Institutionalism) 등의 영향을 지적할 수 있다(예를 들면, 이선우·전진석, 1999; 이종수, 1999; 남궁근 외, 2000 참조). 포스트포디즘은 지식정보시대에 접어들면서 노동시장의 전지구적인 개방화의 추세에 대응하여 공공부문과 민간부문을 포함한 모든 조직이 유연성(flexibility)을 갖출 경우에만 이러한 환경변화에 적응할 수 있다고 보는 관점이다(Piore & Sable, 1984). 포스트 모더니즘의 핵심적인 메시지는 규격화 또는 획일화보다는 다양화(diversity)가 장점을 가질 수 있다는 것이다(Kumar, 1995; 강신태 역, 1999). 신공공관리론은 신자유주의적인 관점에서 공공관리를 이해려는 시각이며, 신민주행정론은 정부에 대하여 고객이 아니라 주인으로서의 시민의 지위를 강조하고 정부에 대한 시민의 참여를 강조하는 행정철학적인 정향이다(Wamsley & Wolf, 1996), 한편 신제도론은 행태주의 시대에 소홀히 취급되었던 제도적 변수가 정치와 정책, 그리고 인간의 행태를 결정하는 핵심적인 독립변수임을 새롭게 주장하고 있다(남궁근, 1999: 220-226; Theleen & Steinmo: 1992; Immergut, 1998). 이러한 관점과 이론들은 각각 최근 우리나라의 행정개혁 전반, 그리고 개방형 임용제도의 도입에 부분적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

특히 1980년대 이후 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등 앵글로-색슨계 국가들이 신공공관리론의 패러다임에 입각한 행정개혁을 대대적으로 단행한 것이 우리나라에도 큰 영향을 미치고 있다. 신공공관리론은 신자유주의에 이론적 기초를 두면

서 경영이론에서 발전된 기법들을 실천수단으로 활용하려는 행정개혁의 이론이자 실천으로(홍준형, 1999: 95-99), 경쟁, 규제완화, 민영화 및 민간위탁, 고객만족, 민간기업식 정부운영방식을 통해 정부자원을 효율적으로 활용하여 궁극적으로는 정부활동의 생산성을 제고하는 것을 목적으로 한다(Terry, 1998). 영국, 호주, 뉴질랜드는 1980년대 말과 1990년대 초에 고위직의 개방형 임용제도를 전면적으로 도입하였다(남궁근 외, 2000: 189-192). 한국의 개방형 직위제도가 이러한 앵글로-색슨계 국가들이 채택한 개혁의 영향을 받았다는 점을 부인할 수 없다. 그러나 보다 직접적 배경은 IMF관리체제를 초래하게 한 행정부 및 직업관료에 대한 국민들의 불신, 그리고 기존의 개방형 전문직위제도의 운영성과가 기대에 미치지 못하였다는 반성이 계기가 된 것으로 보인다.

고위공무원 개방형 직위제도는 IMF관리체제와 함께 출범한 김대중 정부의 「2차 정부개혁」을 위한 경영진단에서 본격적으로 논의되었다.³⁾ 당시 경영진단 대상범주에 포함된 정부기관은 17부·4위원회·2처·16청 및 일부 지방자치단체들이며, 19개의 민간연구기관의 연구팀들이 9개 반으로 편성되어 정부조직에 관한 경영진단과 함께 개혁대안을 제시하였다.⁴⁾ 경영진단위원회의 최종건의안에는 운영시스템의 혁신을 위해 ① 개방형임용제도 확대, ② 공무원채용제도 개선, ③ 부패방지제도 강화, ④ 성과관리제도 도입, ⑤ 복식부기제도 도입, ⑥ 정보기술활용제고, ⑦ 고객현장제도 확대, ⑧ 국민권리구제절차개선 등 여덟 가지 개선방안을 제시되었는데, 이들은 대부분 신관리론적 관점에서 제시된 수많은 처방들 중의 일부이다(예를 들면, Osborn & Gaebler, 1992; Plastrik, 2000).

운영시스템의 혁신방안 가운데 가장 큰 관심을 끌었고, 논란이 많았던 것이 개방형 임용제도 확대였는데(오석홍, 1999: 85), 건의안에서는 실·국장급 30%를 개방형으로 임용하도록 제안하였다. 1998년 12월부터 1999년 3월까지 민간경영진단팀을 투입하여 진행한 정부부처별 경영진단 사업의 주요 과제의 하나가 부처별로 개방형 직위를 지정하는 것이었으며, 보고서에는 각 기관별로 30%의 범위내

- 3) 「국민의 정부」 제 2 차 정부조직개혁을 위한 경영진단위원회의 진단결과에 따른 각 부처별경영진단보고서가 이미 공개되었으며, 위원장을 담당한 오석홍 교수께서 그 주요내용을 소개한 바 있다(오석홍, 1999).
- 4) 특히 정부부처의 기능진단 및 기능재설계의 지침으로 각 부처별로 타부처 이양기능, 지방이양기능, 민영화기능, 공사화기능, 민간위탁(outsourcing)기능, 책임운영기관화기능, 폐지기능, 통합기능, 확대강화기능 등을 확인해야 했으며, 그 내용이 경영진단보고서에 제시되었다.

에서 직위지정을 위한 기초자료가 제시되어 있다.

2. 개방형 직위제도의 도입경과

1999년 3월의 정부경영진단보고서에는 개방의 폭이 30%로 설정되었으나 5월 국회 입법과정에서 20%로 조정되어 개방형 직위 대상의 폭이 감소되었다. 그 과정에서 공직사회의 안정성을 저해한다는 이유에서 공무원 집단의 반발, 정실인사를 우려한 야당의 반대, 공동여당 중에서 상대적으로 보수적인 자민련의 입장이 반영된 것으로 알려져 있다. 4월 18일자 신문기사에 의하면 여야는 개방형 공무원 임용제의 도입 자체에는 원칙적으로 이견이 없지만 비율과 도입 시기에 차이를 보이고 있었다.⁵⁾ 당시 심의과정에서는 개방형 임용제도 도입 폭만이 문제되었던 것이 아니라 중앙인사위원회 신설 등 여러 가지 개혁방안들을 놓고 여야가 막후협상을 진행하는 상황이었으며, 여당이 다수의석을 차지하지 못한 상황에서 공무원사회에 주는 충격을 완화한다는 명분으로 내세워 20%로 축소하는데 합의하였다.⁶⁾ 따라서 1999년 5월 정부조직법과 국가공무원법의 개정으로 확정된 고위공무원 개방형 임용제도는 중앙행정기관별로 중앙행정기관의 1-3급 실·국장 직위 중 20% 이내에서 개방형 직위를 지정하게 되었다.⁷⁾

5) 정부와 여당은 3급 이상 고위공직자 30%에 대해 외부 전문가들을 계약직으로 채용한다는 방침이었고, 한나라당은 계약직을 도입할 경우 공무원 사회에 동요가 일어날 것이라는 이유를 들어 10%까지 밖에 수용할 수 없다는 입장이었으며, 자민련은 초기 반대의견을 철회하고 일단 10%를 실시하고 단계적으로 비율을 높여자는 입장을 보였다. 1999년 4월 18일자 세계일보 참조.

6) 4월 26일 정부와 여당(국민회의와 자민련)의 당정회의에서 “공무원 사회에 주는 충격을 완화” 하는 차원에서 개방형 제도의 도입폭을 조정, 한 것으로 보도되었다. 한국일보 1999년 4월 26일자 참조.

7) 정부조직법과 국가공무원법의 관계법령의 규정은 다음과 같다. 정부조직법(99. 5. 24 개정) 제 2 조 ⑧ 중앙행정기관별로 100분의 20의 범위 안에서 대통령령이 정하는 직위에 대하여는 계약직 공무원으로 보할 수 있다. 국가공무원법(99. 5. 24 개정) 제28조 4 ① 정부조직법 등 관계법령의 규정에 의하여 1급 내지 3급 공무원으로 보할 수 있는 직위(과장 또는 이에 상당하는 직위 제외) 중 계약직 공무원으로 보할 수 있는 직위를 개방형 직위로 본다.

Ⅲ. 개방형 직위 선정과정과 평가

어떠한 직위를 개방형 직위로 지정하느냐에 따라 개방형 임용제도의 취지가 크게 달라질 수 있다. 그러므로 개방형 지정가능 직위의 확정에서부터 선정기준의 설정, 그리고 선정기준을 적용하여 실제 대상직위를 지정하기에 이르기까지의 전 과정을 살펴 볼 필요가 있다. 필자는 중앙인사위원회의 정책과제 연구진(이하 연구진으로 지칭)의 책임을 맡아 그 과정에 참여하였으므로, 이 부분은 필자의 참여관찰의 경험을 토대로 한 것이기도 하다.⁸⁾ 그 과정을 돌이켜 보면 합리적이며 지적인 분석 활동의 결과와 이해당사자(특히 해당 부처 관료들) 간의 이해관계에 따른 타협 및 합의 과정이 지속적으로 반복되었다. 이러한 과정을 대상기관 및 지정가능 직위의 확정, 선정기준 설정, 선정기준 적용과정으로 구분하여 살펴보기로 한다.

1. 개방형 직위지정의 대상기관 및 직위 확정

해당기관에서는 관료적 이해관계를 대변하여 지정가능기관과 지정가능직위를 가능하면 축소하고자 하는 입장이었고, 한편 개혁추진주체인 중앙인사위원회와 그 개혁적 입장을 지지하는 편에서는 확대 해석하려고 하여 두 입장간의 타협 및 절충의 계속되었다.⁹⁾ 중앙인사위원회는 이들을 절충하여 38개 기관에서 총 725개 직위 중 129개 직위를 개방형 직위로 지정하도록 결정하였다. 여기에서 문제

8) 개방형 직위 선정작업은 1999년 5월 조직개편으로 신설된 중앙인사위원회에서 주관하게 되었다. 중앙인사위원회에서는 시민단체인 행정개혁시민연합 병설 정부개혁연구소에 개방형 직위선정 및 직무수행요건 설정방안에 관한 정책연구과제를 맡겼고, 이에 따라 필자는 연구팀장으로 1999년 8월부터 12월까지 이 과제를 수행하였다. 이 연구팀에는 필자 외에 박천오, 황성돈, 강제상, 김상목 교수가 참여하였다. 그 내용은 다음 문헌에 소개되어 있다. 남궁근 외, 1999, 「개방형 임용제도의 발전방안」, CSC 정책연구보고서 99-9. 서울: 정부개혁연구소. 남궁근 외, 2000, 「고위직 개방형 임용제도: 도입과정과 발전방안」, 나남. 그리고 이 부분에 소개된 내용은 본 연구팀이 1999년도 한국행정학회 동계학술대회에서 발표한 논문, "개방형 임용제도 도입과 과제"의 일부를 고쳐 쓴 것이다.

9) 결과적으로 지정대상직위수는 사전에 확정된 것이 아니라 직위의 지정이 확정되면서 결정되는 일까지 발생하게 되었다.

가 되는 것은 적용범위에서 제외된 기관 및 직위들로, 이들이 과연 제외되어야 했느냐에 관하여는 의문이 있을 수 있다. 적용범위에서 제외된 기관 및 직위는 다음과 같다.

1) 직위지정에서 제외된 기관

(1) 국가정보원이나 군부대와 같이 보안상 직위 개방이 불가능한 기관, 임용권자와의 관계가 중시되는 대통령비서실·대통령경호실·국무총리비서실 등은 제외되었다. 감사원은 헌법상의 기관으로 기관 운영의 자율성이 법적으로 보장된다는 점, 개방형 직위의 지정이 정부 조직법에 근거하고 있는데 감사원은 정부 조직법에 의한 기관이 아니라는 점이 고려되어 제외되었다.

(2) 중앙행정기관별로 대상직위의 지정이 이루어지기 때문에 1-3급 직위수가 5개 직위에 미달하는 기관, 즉 여성특위(3), 안보회의(3), 인사위(1), 평통사무처(4), 해경청(1), 문화재청(1), 고충위(3), 청소년위(1), 금감위(2)는 20% 이내에 한 직위도 지정할 수 없으므로 제외되었다. 대상기관을 좁게 해석할 것이 아니라 대통령직속기관 또는 총리직속기관들을 하나의 집단으로 처리하여 개방형 대상직위를 지정할 수 있다는 주장도 제기되었으나 받아들여지지 않았다.

2) 직위지정에서 제외된 직위

경영진단에서부터 개방형 대상직종에는 원칙적으로 일반직은 물론 특정직도 포함하도록 되어 있었다(오석홍, 1999: 85). 그러나 개방형 직위를 지정해야 하는 기관의 경우에도 일부 직종이 제외되었다. 가장 치열한 논의가 이루어졌던 것은 특정직 중에서 검찰과 경찰에 관한 것이다. 검사의 경우, 법조일원화 차원에서 대통령 직속의 사법 개혁 추진 위원회에서 사법 전반의 개혁을 검토중이라는 이유로, 경찰은 경찰개혁 위원회에서 경찰 제도의 개혁을 추진하고 있다는 이유 때문에 제외되었는데, 현재까지도 이들 기관에 대한 제도개혁의 구체적인 모습이 나오지 않고 있어 중앙인사위원회가 양보했다고 볼 수밖에 없다. 검찰조직이 아닌 법무부의 경우에도 검사만이 보직될 수 있는 직위, 즉 기획관리실장 등 상당수의 직위는 지정가능직위에서 제외되었는데 행정학을 전공하는 입장에서는 납득하기 어려웠다. 한편 세무공무원을 개방형 지정의 대상에서 제외시킬 것을 요구 하였던 국세청의 요청은 중앙인사위원회가 거절하였다. 군인과 소방공무원은 민간 부문의 대체 가능 인력이 풍부하지 않다는 이유에서 제외되었다. 외교직과 교원은 본부에만 적용하였고 재외공관과 일선학교에 근무하는 공무원은 제외되었는데, 그 이유는 직무특성과 민간의 대체인력 유무를 고려한 것이었다.

상당수 기관이 지정대상기관에서 제외되고, 대상기관에서도 일부 직위가 지정 가능직위에서 제외되어 결과적으로 1,000명이 넘는 1-3급 실·국장 급 직위 중에서 38개 기관의 725개 직위만이 개방형 대상직위로 결정되었다. 본래 개방형 임용제도의 도입취지를 고려한다면 대상기관과 대상직위를 넓게 해석하는 것이 바람직하다고 본다. 특히 감사원과 검찰의 경우 민간시장에 대체가능한 우수한 인력이 존재하며, 이들을 받아들임으로써 전문성과 경쟁력을 제고시킬 수 있다고 생각되므로 개방형 직위에 포함되어야 한다고 본다. 소위 권력기관으로 인식되고 있는 이들 기관이 제외됨으로써 개방형 직위를 지정하게 된 일반행정부처와 일반직 공무원들이 상대적 피해의식을 더욱 느끼게 된 것도 문제가 되고 있다.

2. 개방형직위의 지정기준 구체화 및 적용

개방형 직위를 구체적으로 지정하려면 타당한 지정기준들을 설정하고, 이를 토대로 조작적 측정지표를 설정하는 작업이 이루어져야 한다.

1) 정책결정자의 의도와 해석

『국가공무원법』 제28조 4에 따르면 개방형 임용제도는 “당해 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위”를 선정하여 일정한 임용자격을 구비한 자(부처 내·외 공무원 및 민간전문가)를 공개적 심사를 거쳐 임용하는 제도이다. 따라서 법령상 개방형 대상직위의 선정기준은 “전문성” 기준과 “효율적 정책수립” 기준으로 구분할 수 있다. 특히 문제가 되는 것은 “효율적인 정책수립”이라는 기준이다. “정책수립의 효율성”이 아닌 “효율적인 정책수립”이라고 표현한 것은 행정이념으로서의 효율성보다는 더 넓은 의미를 포함하는 것으로 해석된다. 그러므로 본 연구진에서는 “효율적인 정책수립”은 국민의 입장을 반영하는 정치적 의미의 합리성과 투입-산출의 비율로 측정되는 행정이념으로서의 효율성을 포함하는 것으로 이해되어야 한다고 보았다.

2) 직위 지정의 구체적 기준 및 측정지표

정부조직의 경영진단에서는 개방형 직위지정 기준을 전문성, 중요성, 민주성으로 구분하고, 설문조사의 측정요소로서 ① 요구되는 업무지식(2개 측정항목), ② 업무의 조직내 지식 요구정도, ③ 전략적 중요도, ④ 직무수행의 독립성 및 책임성, ⑤ 객관성과 공정성의 요구정도 등 6개 문항으로 측정하였다. 그런데 이

러한 기준들은 시기적으로는 국가공무원법의 개정 이전에 설정된 기준으로 법령상 기준과 직접 연계시키기 어려웠다. 연구진에서는 “전문성” 기준과 “효율적 정책수립의 필요성” 기준을 다음과 같이 정의하였다. “전문성”은 직위에 포함된 업무내용의 전문성을 말하여 업무수행에 전문지식과 기술의 필요성이 클수록, 업무환경의 변화속도가 빠를수록 전문성이 높다고 판단한다. “효율적 정책수립의 필요성”은 “정책수립업무의 비중(정책수립성 또는 핵심성)”이 높은 직위일수록, “국민의 요구에 대한 대응성(대응성)”이 높은 직위일수록, 그리고 “업무내용과 절차에 있어서 쇄신 필요성(쇄신성)”이 클수록 높다고 판단한다. 한편 법령상에는 나타나지 않았지만 업무의 특수성이 클수록 개방형으로 지정하기 어렵기 때문에 “업무의 특수성(또는 조정성)”을 독립된 요소로 고려하여 개방불가직위의 확인에 사용하기로 하였다. 이러한 기준(하위요소)들을 요약하면 다음 <표 1>과 같다. 이러한 하위요소들은 설문조사에서 폐쇄형 및 개방형 설문문항을 설계하는데 사용하는 한편, 각 직위에 대한 직무조사서 작성시 관련자료를 수집할 수 있도록 직무조사서 작성양식을 설계하였다.

3) 직위지정 기준의 구체화 및 적용방법

연구팀에서는 전문성, 정책수립성(핵심성), 대응성, 쇄신성, 업무의 특수성(조정성) 등으로 명명된 개방형 직위 선정기준을 적용하기 위한 다양한 방법론을 고

<표 1> 개방형 직위지정 기준의 하위요소와 개념정의

법령상 기준	하위요소	개념 정의
전문성	업무내용 전문성	새로운 지식과 기술의 필요성*, 업무수행 환경의 변화정도
효율적 정책수립	정책수립성	정책수립업무의 비중*, 파급효과*, 성과측정의 용이성*
	대응성	국민에 대한 대응성*, 유관단체 및 시민단체, 국회에 대한 대응성, 국민생활과의 관련도
	쇄신성	업무내용의 쇄신 필요성 정도, 업무수행절차 및 방법의 쇄신 필요성 정도
기 타	업무의 특수성#	조직내부업무 이해도 및 조정기능*, 행정부처간 협력 및 조정기능, 보안업무 및 기밀취급업무

* 가 붙은 6개 요소는 기존 기획예산위 경영진단시 사용한 요소와 동일함.

업무의 특수성은 개방불가직위의 확인 용도로 사용함.

려하였는데, 이러한 방법에는 설문조사결과를 토대로 선정하는 방법과 객관적 기준을 적용하는 방법이 있다. 설문조사는 (1) 재직자 및 해당부처 공무원 설문조사, (2) 시민단체 설문조사, (3) 실국장급의 퇴직자 또는 전직자를 인터뷰하는 방식 등을 고려하였다. 그런데 전체 부처에 걸쳐 이러한 조사를 한다는 것은 현실적으로 시간과 경비 등의 제약 때문에 불가능하였다. 그러므로 정부경영진단결과의 활용이 가능한 부처는 그 결과를 활용하도록 하였고 조직개편으로 인하여 경영진단결과를 활용하기 어려운 국세청, 식약청, 철도청 등 3개 기관은 해당부처 재직자를 대상으로 새로운 설문조사를 실시하였다. 한편 14개의 주요 부처에 관하여는 관련 시민단체를 대상으로 설문조사를 실시하였다.¹⁰⁾

설문조사와 더불어 이러한 요소들을 객관적으로 측정하기 위해서 각 부처로부터 개별직위에 대한 직무조사서를 받았고, 직무조사서에는 대응성(국민이해관계도), 쇄신성, 정책수립성(핵심성), 업무의 특수성(조정성)을 측정할 수 있는 항목이 포함되었는데 이들은 다음 <표 2>와 같다.

한편 중앙인사위원회에서는 연구팀과 협의를 거쳐 각 부처별 개방형 직위를 선정하기 위한 공통 기준(guideline)을 제시하였는데 그 기준은 다음과 같다.

- ① 형식적 측면의 기준: 본부와 소속기관의 비율유지, 공통직위선정불가(예: 비상계획관, 공보관), 조직관리 기능중시 직위의 선정 억제
- ② 내용적 측면의 기준: 핵심직위 포함, 국민적 이해관계가 높은 직위 선정,

<표 2> 직무조사서상 하위요소 측정을 위한 항목

법령상 기준	하위요소	자료항목
전문성	업무내용 전문성	없음
효율적 정책수립	정책수립성 대응성 쇄신성	직급 및 통솔범위(1~3급, 담당과수), 소관법령수, 소관예산액 사업예산규모, 위원회수, 기금존재여부 업무성격의 불확실성, 산하기관 수
기 타	업무의 특수성	직무조사서상의 자료를 근거로 높음, 보통, 낮음으로 구분

10) 국세청, 철도청, 식약청 등 3개기관에 대한 설문조사의 과정 및 결과, 그리고 14개 부처에 대한 시민단체 설문조사결과에 관하여는 남궁근 외(2000), pp.74-94 참조.

쇄신성이 높은 직위 포함.

이러한 기준들은 법령상의 기준을 토대로 설정한 기준들, 즉 정책수립성(핵심 직위 포함), 대응성(국민과 이해관계가 높은 직위 포함), 쇄신성(쇄신성이 높은 직위), 업무의 특수성(조직관리기능 중시 직위 선정 억제)을 알기 쉽게 해석하여 작성한 것이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 경영진단결과, 설문조사결과(시민단체 설문포함), 직무조사서의 객관적 기초자료 등 각 부처의 대상직위 중에서 개방형 직위를 선정할 수 있는 기초 자료는 상당히 확보하였고, 공통기준도 마련된 상태에서 각 부처, 중앙인사위원회, 그리고 본 연구팀에서 각각 독자적으로 개방형 직위선정(안)을 작성하였다.

4) 개방형 직위선정과정과 평가

동일한 대상직위에 대하여 동일한 선정기준을 적용했지만 연구진의 안, 중앙인사위원회의 안, 그리고 각 부처의 안에는 서로 다른 직위들이 포함되어 있는 경우가 많았다. 중앙인사위원회에서는 이러한 이견을 조정하고 직위 지정의 객관성과 공정성을 높이기 위하여 관계공무원과 외부민간전문가로 패널을 구성하여 운영하였다.¹¹⁾ 이 패널은 99년 10월 중순부터 11월초까지 운영되었는데 여기에서 각 부처의 구체적 직위가 선정되었다. 38개의 부처 중 약 반수는 큰 이의가 없이 부처와 중앙인사위원회에서 합의된 것을 패널에서 받아들였고, 나머지는 패널토론에서 상당한 논란을 거쳐서 선정되었다. 대부분 각 부처에서 핵심적인 직위를 포함시키지 않으려 하는 경우 논란이 발생하였다. 그러한 경우의 직위 선정과정에서는 정책 결정에서의 과학적, 합리적, 분석적 결정의 한계와 정치적 목적에 의한 분석결과의 왜곡 현상, 그리고 당사자들간의 합의에 의한 결정이 필요하다는 점이 분명하게 나타났다.

시민 단체의 의견은 핵심적인 직위의 순서로 개방을 원하는 것으로 나타났고, 각 부처에서는 대체적으로 핵심성이 떨어지는 직위(공보관, 비상계획관, 정보화 관련 직위 등)를 지정하는 경향이 있었다. 중앙인사위원회의 실무진은 대체로 그 중간 정도의 입장에 있었다. 이러한 차이를 시민단체에서는 정책수립이라는 기준을 강조하고 각 부처에서는 전문성이라는 기준을 강조한 결과라고 긍정적으로 해

11) 관계공무원으로는 인사위원회 사무처장, 인사정책심의관, 행정자치부 행정관리국장, 기획예산처 행정개혁단장, 국무조정실 기획심의관이 참여하였고, 외부민간전문가로는 연구팀(4), 학계(2), 언론계(1), 기업체(1)에서 참여하였다.

석할 수도 있다. 그러나 각 부처의 입장은 선정기준에 따른 객관적 분석결과라기 보다는 집단방어본능에 의해 의도적으로 핵심성이 낮은 직위를 선정한 결과일 가능성이 있다.¹²⁾

대체적으로 외부에서 참여한 패널구성원들이 더욱 핵심적인 직위의 개방을 요구하였고, 그 결과는 상당부분 받아들여졌다. 이같이 패널구성원이 강력하게 요구할 수 있었던 것은 기획예산처가 정부개혁실장(1급)을, 국무조정실이 경제조정관(1급)의 직위를 자발적으로 개방하였기 때문에 부처간 형평성의 문제를 제기할 수 있었던 점도 크게 작용하였다. 결과적으로 국방부의 획득실장, 통일부의 인도지원국장, 행정자치부의 인사국장, 과학기술부의 원자력국장 등 핵심적인 직위들이 개방형으로 결정되었다.

그러나, 선정결과에서 부처간 형평성의 문제가 여전히 남아 있다. 일부 부처에서는 부처가 선정한 개방형 직위에 관한 의견과 패널구성원들의 의견이 대립될 경우 끝까지 자기 부처의 의견을 고집한 경우도 있었다. 패널 토론 결과는 자문의 성격을 지닌 것이었고 최종 결정은 중앙인사위원회의 심의를 거쳐 결정되었는데, 그 과정에서 결과가 뒤바뀐 경우도 있었다. 결과적으로 세제관련직위, 금융정책관련직위, 고등교육정책관련 직위는 개방에서 제외되었다.

전 과정을 돌이켜 보면, 개방형 직위를 지정하는 데 있어서 합리적이고 분석적인 노력(기준의 구체화, 자료 수집을 위한 설문 조사 및 객관적 자료수집, 그리고 그 결과의 활용)만으로는 결정이 어렵다는 점이 분명하게 드러났다. 현실적으로는 합리적·분석적 노력의 결과와 해당 부처의 방어논리를 절충하는 선에서 결정이 이루어진 것으로 평가된다. 결정과정에서 이해당사자들을 설득하는데 합리적 분석적 노력에 따른 자료가 큰 도움이 되었다.

12) 동일한 설문지를 적용한 설문조사 결과를 비교할 때 해당 부처 공무원들을 대상으로 조사한 결과와 시민단체 실무자들을 대상으로 조사한 결과가 매우 달랐다. 대체로 해당 부처 공무원들을 대상으로 조사한 결과는 주로 전문성을 강조하는 직위가 상위직위에 포함된 반면 시민단체를 대상으로 조사한 경우에는 핵심적인 직위들이 우선순위가 높았다. 조사방법의 측면에서 보면 표본의 대표성이 문제가 되며, 응답자들이 설문의 내용과 용도를 알고 응답할 경우 발생하는 bias로 볼 수 있다. 결과에 있어서 차이가 너무 크기 때문에 이러한 사안에 대하여는 설문조사의 효용성에 대한 의구심도 크게 되었다. 패널토론과정에서 시민집단의 설문조사결과를 인용할 경우, 각 부처의 입장을 대변하기 위해서 참석한 기획관리실장은 그 결과를 대체로 수긍하는 모습을 보였다.

5) 직위선정결과와 평가

이러한 절차를 거쳐서 <표 3>에 제시된 바와 같이 총 129개 직위가 개방형 직위로 선정되었다(국방부 요청으로 추가 지정된 국방부 정보화 기획관 제외). 선정된 직위를 직급별로 분석해 보면, 첫째, 대상 직위 수 대비 선정 직위수 비율

<표 3> 개방형으로 지정된 직위현황

부처명	직위
국무조정실	경제조정관(1급), 규제개혁3심의관(2급), 심사평가2심의관(2급)
기획예산처	정부개혁실장(1급), 예산총괄심의관(2급)
법제처	사회문화법제국장(2급), 심판심의관(3급)
국정홍보처	국립영상간행물제작소장(2급)
국가보훈처	제대군인정책관(2급), 대정지방보훈청장(3급)
공정거래위	정책국장(2급), 심판관리관(3급)
비상기획위	상근위원(1급)
재정경제부	국민생활국장(2급), 정책조정심의관(3급), 국제금융심의관(3급)
국세청	감사관(2급), 납세지원국장(2급), 국제공무원교육원장(2급), 서울청 납세지원국장(3급), 중부청세원관리국장(3급)
관세청	정보협력국장(2급), 광주세관장(3급)
조달청	물자비축국장(2급)
통계청	통계정보국장(2급)
통일부	인도지원국장(2급), 정책심의관(2급), 통일교육원장(1급)
외교통상부	문화외교국장(1급), 재외국민영사국장(1급), 감사관(2급), 정책기획관(2급), 국제경제국심의관(2급), 경제 통상연구부장(1급), 안보통일연구부장(1급)
법무부	교정심의관(3급), 교정연수부장(2급), 치료감호소장(2급), 서울소년분류심사원장(3급), 치료감호소의료부장(3급), 천안개방교도소장(3급)
검찰청	사무국장 직위중 3개직위 선정
국방부	획득실장(1급), 국군홍보관리소장(2급), 정보화기획관(장관급 장교)*
병무청	동원소집국장(2급), 지방병무청장 1직위(3급)
행정자치부	인사국장(2급), 복무감사관(2급), 행정정보화계획관(3급), 국립방재연구소장(3급), 국립과학수사연구소장(2급)
경찰청	경찰병원장(2급)
교육부	학교정책실장(1급), 국제교육협력관(2급), 국사편찬위원사무부장(2급), 국립대학사무국장(2·3급) 중 3개직위

〈표 3〉 계 속

부 처 명	직 위
과학기술부	원자력국장(2급), 국립중앙과학관장(1급)
기 상 청	기상개발관(3급), 기상연구소장(2급)
문화관광부	관광국장(2급), 청소년국장(2급), 국립중앙박물관장(1급), 국립국어연구원장(1급), 국립국악원장(2급), 국립현대미술관장(2급), 국립중앙극장장(2급)
농 립 부	농산물유통국장(2급), 농업정보통계관(3급), 국립수의과학검역원질병연구부장(3급)
농촌진흥청	농업경영관(2급), 농촌생활연구소장(3급), 종자관리소장(3급), 농업기계화연구소장(3급)
산 립 청	임업정책국장(2급), 임업연구원장(1급)
산업자원부	무역투자심의관(2급), 감사관(2급), 전력산업구조개혁단장(2급), 기술표준원표준부장(2급)
중소기업청	기술지원국장(2급), 대구지방청장(3급)
특 허 청	관리국장(2급), 정보자료관(3급), 심사국장중 1인(2급), 특허심판관 중 1인(2급)
정보통신부	우정사업본부장(1급), 정보기반심의관(2급), 전파연구소장(3급), 지방채신청장(2급), 지방채신청장(3급)
보건복지부	보건증진국장(2급), 장애인보건복지심의관(2급), 국립의료원장(1급), 국립의료원 제 2 진료부장(2급), 국립 보건원장(1급), 국립소록도병원장(2급), 국립목포결핵병원장(3급)
식품의약청	의약품안전국장(2급), 식품평가부장(3급), 국립독성연구소장(1급), 독성연구소병리부장(3급)
환 경 부	감사관(2급), 상하수도국장(2급), 낙동강환경관리청장(2급), 환경위해성연구부장(3급)
노 동 부	능력개발심의관(2급), 근로여성정책국장(2급), 고용정보관리소장(3급), 지방노동청장(3급)
건설교통부	토지국장(2급), 감사관(2급), 국제항공협력관(3급), 한강홍수통제소장(3급), 항공교통관제소장(3급)
철 도 청	영업본부장(2급), 사업개발본부장(3급), 철도경영연수원장(2급), 철도차량정비창장중 1인(2급)
해양수산부	해양정책국장(2급), 항만국장(2급), 국립수산진흥원장(1급), 국립수산물검사소장(2급), 수산진흥원어장환경부장(3급), 해양안전심판원수석조사관(2급)

*국방부 요청으로 추가지정되었음

은 1급 17%, 2급 17%, 3급은 19%이며, 둘째, 선정된 직급별 분포는 1급 15%,

2급 55%, 3급 30%로 2급 직위가 주종을 이루고 있다.

앞에서 개방형 직위선정을 위한 공통지침으로 본부-소속기관간 균형, 정책수립성, 대응성, 쇄신성, 전문성 등의 기준을 제시한 바 있었다. 선정된 직위를 이러한 기준별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 본부와 소속 기관을 안배하여 본부는 66개 직위로 51%, 소속기관은 63개 직위로 49%를 구성하고 있다. 둘째, 정책수립업무의 비중이 큰 직위로는 국무조정실의 경제조정관, 기획예산처의 정부개혁실장 등이 포함되었다. 셋째, 대응성을 필요로 하는 직위(대국민이해관계가 높은 직위)로는 재정경제부의 국민생활국장, 농림부의 농산물유통국장 등을 들 수 있다. 넷째, 지방 체신청장과 같이 소속 기관 직위 중 특별 지방행정기관장은 대국민 관계에서 서비스 혁신이 필요한 직위, 즉 쇄신성이 필요한 직위로 볼 수 있다. 마지막으로 행정자치부의 행정정보화계획관 등은 지식 정보화 사회에 대처하기 위한 전문성이 요구되는 직위로 볼 수 있을 것이다. 이와 같이 전체적으로 본다면 개방형 직위선정의 기준을 비교적 충족시킨 결과라고 평가할 수 있을 것이다.

IV. 개방형 직위임용 중간점검

1. 중간점검의 필요성

개방형직위에 대한 임용은 비교적 빠르게 진행되어 2000년 9월 23일 현재 129 직위 중 54직위에 충원이 완료되어 임용진척율은 42%에 달하고 있다(중앙인사위원회, 2000). 개방형 직위는 대체로 3년의 임기가 보장되므로(2년 계약에 1년 연장 가능), 일단 충원이 완료되면 새로운 충원 주기는 3년 후에 시작된다. 그러므로 개방형 직위 중 과반수에 가까운 직위가 충원된 현 시점에서 충원과정과 그 결과를 중간 점검하여 만약 그 과정에 문제점이 발견되면 보완대책을 세우는 것이 필요할 것이다.¹³⁾

13) 행정개혁시민연합에서는 2000년 9월 15일 “개방형 직위제의 임용 실태와 개선 방안”에 관한 정책토론회를 개최한 바 있으며, 필자가 주제발표를 담당하였다. 주제 발표문 및 토론내용은 행정개혁시민연합 홈페이지 (<http://www.ccbg.org>)에서 전문을 볼 수 있다. 한편 중앙인사위원회 (<http://www.csc.go.kr>)에서는 2000년 10월 16일자로 개방형 임용실태 중간점검 자료를 발간하였다.

2. 개방형 임용실태 중간점검

개방형 직위제도 도입 취지는 고위공직에 민간전문가를 임용하여 공직사회의 전문성과 정부부문의 경쟁력을 제고한다는 것이다. 한편 개방형 직위제도의 부수적 효과로서 비교류형의 인사교류의 관행에서 탈피하여 부처간 인사교류를 활성화할 수 있고, 또한 고위공직자의 잦은 순환보직 때문에 발생하는 문제점도 해결할 수 있을 것으로 보인다.

여기에서는 민간부분의 우수한 인력을 유치하였는가를 중심으로 살펴보기로 하겠다. 2000년 9월 23일 현재까지의 결과만 가지고 살펴보면 채용자 54명 중 민간인은 11명, 즉 20.4%로 상당히 적은 편이다(중앙인사위원회, 2000).¹⁴⁾ 그런데 민간인 임용자 11명 중에서도 공무원 경력자 2명, 예비역 군인 4명을 제외한다면 순수민간인 출신은 5명에 불과하다. 한편 공무원 출신 임용자로 분류된 43명 중 사실상 민간인 출신으로 볼 수 있는 인사는 3명(국정홍보처 국립영상간행물제작소장: MBC PD 출신, 문화관광부 국립현대미술관장: 대학교수, 국립국악원장: 대학교수)으로 채용자 54명 중 순수민간인 출신은 8명으로 볼 수 있다. 2000년 9월 1일 현재의 자료(남궁근, 2000)에 의하면, 개방형 직위를 모두 공무원만으로 채용한 부처가 상당수인데, 이들은 비상기획위원회(1/1), 국세청(4/5),¹⁵⁾ 외통부(5/5), 교육부(2/2), 기상청(2/2), 정통부(3/3), 보건복지부(2/2), 노동부(2/2), 해수부(2/2) 등이다[()안은 민간인을 충원한 직위/채용된 직위]. 국세청, 외통부에서는 민간전문가의 임용을 권장하는 차원에서 선정한 감사관 직위까지 공무원출신을 채용하였다. 이들 부처의 경우에는 사실상 개방형 직위제도 도입의 취지를 이해하고 수용하려고 노력하였다기보다는 관료주의의 벽에 부딪혀서 제도

14) 민간인이 임용된 직위와 임용자의 주요경력은 다음과 같다. 문화관광부 국립중앙극장장(전 극단 아리랑 대표), 국방부 국방홍보원장(기자), 국방부 정보화기획관(예비역 대령, 한국사이버 페이먼트 사장), 국가보훈처 제대군인정책관(예비역준장, 제대군인정책연구원 연구위원), 행정자치부 행정정보화계획관(정보통신정책연구원 정보사회연구실팀장), 병무청 동원소집국장(예비역 대령/35사단 참모장), 법무부 법무연수원교정연수부장(경기대 교정학과 교수), 국세청 서울지방국세청 납세지원국장(서초세무서장), 환경부 상하수도국장(P&G Far East Inc. 아시아지역환경담당부본부장), 식품청 국립독성연구소 병리부장(울지의과대학 교수), 국방부 획득실장(예비역).

15) 국세청의 서울청 납세지원국장에는 민간인 출신의 전 서초세무서장이 임용되었는데, 임용직전에 퇴직한 경우로 사실상 공무원으로 보아야 한다.

자체가 형식화되었다고 밖에 볼 수 없다. 한편 활성화될 것으로 기대되었던 부처간 교류도 아주 미미한 실정으로 43명 중에서 2명에 불과하였다.

1996년 과장급 이상의 고위공무원단(Senior Civil Service)에 대한 개방형 임용제도를 도입한 영국의 경우 1996/97년 신규임용자 96명을 출신별로 살펴 보면 공무원 출신 32명(33.3%), 공공부문 출신 37명(38.5%), 민간부문 출신 27명(28.1%)로 민간부문 출신의 비중이 상대적으로 높다(남궁근 외, 2000: 230). 미국의 경우 SES 직위에 대한 신규채용에서 민간인의 임용은 10% 정도인 것으로 알려져 있다. 그러나 영국과 미국에서는 전체 직위에 대한 비율이며, 한국의 경우에는 20% 이내에서 지정된 개방형 직위 중에서 민간출신임용자의 비율이므로 우리가 상대적으로 적다. 이러한 결과를 가지고 보면 민간부문의 우수한 인력을 유치하여 공직의 경쟁력을 높이겠다는 당초의 취지는 달성하지 못한 것으로 보이며, 중앙인사위원회에서도 민간인의 임용이 저조함을 인정하고 있다(중앙인사위원회, 2000: 44).

이 같은 현상이 나타난 것은 무엇보다도 우수한 민간부문의 인력이 지원하지 않았기 때문이다. 중앙인사위원회의 자료에 의하면 임용 완료된 54개 직위에 총 209명이 응모하였는데 이들은 공무원 89명, 민간인 120명이었다. 우수한 민간인 지원자가 많지 않은 이유로 박동서 교수는 생애직 선호의 사회문화, 다른 직장간의 수평이동의 어려움, 영·미와 달리 우리의 경우 공사 영역간의 업무성격의 차이가 크므로 임용 후의 성공여부에 대한 불안이 크다는 점을 지적하고 있다(박동서, 2000). 그밖에도 위로부터의 개혁이 갖는 한계와 공·사 양 부문에 있어서의 노동시장의 신축성의 결여 등이 지적되었고, 폐쇄적 공직문화, 보수와 홍보문제 등도 지적된 바 있어 이에 대한 대책마련이 필요하다고 본다.¹⁶⁾ 한편 지원자는 해당기관에서 구성된 선발위원회의 심사를 받아야 하는데 공직자에 비해 민간인은 대상 직위의 업무내용을 잘 알 수 없고, 따라서 계획서 작성이나 면접시 불리하므로 이러한 정보비대칭문제를 해소하기 할 수 있는 방법도 모색되어야 할 것이다.¹⁷⁾

16) 이들은 개방형직위제도의 임용실태와 개선방안에 관한 행정개혁시민연합의 정책토론회의 토론자로 참여한 박천오교수(명지대), 서필언 과장(행정자치부), 이용환 상무(전경련), 김재홍 논설위원(동아일보)이 지적한 것이다. <http://www.ccbg.org>(2000년 10월 15일 검색) 참조.

17) 예를 들면, 직무수행계획서의 작성 등에 민간인은 불리한 측면이 있어 개방형직위와 관련한 충분한 정보를 제공하고 열람할 수 있도록 하거나, 직무수행계획서를

한편 행정학계와 시민단체에서도 제도도입의 취지를 높게 평가한 만큼(정정길·김난도, 2000: 180), 도입 이후의 후속과정에 대하여도 관심을 가져야 한다. 관료문화가 바뀌기 위하여는 외부로부터의 자극과 압력이 지속적으로 투입되어야 하며 여기에서는 행정학계와 시민단체가 주도적인 역할을 맡을 수밖에 없다.

그러나, 개방형직위제도를 민간인의 임용비율만을 가지고 평가해서는 안될 것이다. 공무원이 많이 임용되었다는 것은 공무원들이 상대적으로 경쟁력을 갖추고 있다는 점을 반증한 것으로도 볼 수 있다. 한편 공무원이 임용된 경우에도 직위의 특성에 맞는 전문가가 임용되어 전문성 제고에 기여할 수 있다(중앙인사위원회, 2000: 45).¹⁸⁾ 그리고 개방형 직위 자체가 일정 기간 임기가 보장되기 때문에 잦은 순환보직에 따른 문제점이 어느 정도 해소되는 등 개방형 직위제도에 따른 임용 자체가 고위공무원 직위에 대한 인사의 관행에 변화가 발생하는 계기가 되고 있는 것으로 보인다.

V. 결 론

고위공무원 개방형 직위제도는 책임운영기관제도 및 목표관리제도와 더불어 김대중 정부가 정부운영시스템의 소프트웨어를 개혁한다는 차원에서 도입한 제도이며, 이 제도의 도입당시 행정학자들과 시민단체지도자들로부터 높은 평가를 받았다. 이 글에서는 개방형 직위제도의 입법과정에서부터 현재까지의 진행과정을 살펴 보았다.

이미 고찰한 바와 같이 개방형 직위제도 도입논의 당시의 이상과 목표는 후속적인 정책결정과정에서 관료적 이해관계와 충돌하면서 상당히 축소되거나 형식화되고 있었다. 경영진단위원회의 30% 안이 입법과정에서 공직사회에 주는 충격을

요구하지 않는 방안을 검토해야 하며, 선발평가시 단기적인 업무중심의 평가를 지양하고, 면접시에 현안중심의 질문을 통해 지원자의 능력을 평가하는 것을 지양하고 장기적인 비전제시와 건전한 상식을 구비했는지를 평가하여 반영하여야 할 것이다.

18) 예를 들면 행정·보건·약무 이사관 또는 부이사관, 이에 상당하는 계약직공무원으로 임용가능한 직급인 식품의약품안전청 의약품안전국장에 행정직이 임용되지 않고 약무직(약무이사관)이 임용되는 등 전문성이 강한 직위의 경우 대부분 이와 같은 현상이 나타났다는 것이다.

완화시킨다는 명분으로 20%로 축소되었고, 대상기관확정과정에서 감사원과 소규모 기관이 제외되었으며, 대상직위 확정과정에서 검찰과 경찰 등의 직위가 제외되었다. 상당수의 부처는 개방형 직위를 지정하는 과정에서 핵심직위를 내놓지 않으려는 행태를 보였지만, 패널을 통한 결정과정에서 어느 정도 제동이 걸렸다. 개방형 직위 중 42%인 54개 직위에 대한 충원이 완료된 시점에서의 중간점검 결과를 보면 외부의 민간전문가의 영입실적은 20% 이하로 아주 저조한 것으로 나타나고 있다.

이러한 것들은 외부로부터 시작된 개혁에 의하여 폐쇄형의 고위공직자의 인사관행을 바꾸기 어렵다는 점을 증명하고 있다. 즉 단시일내에 개혁의 이상이 쉽게 현실에서 뿌리를 내리지 못한다는 것이다. 다른 한편으로는 개방형 직위제도가 법제화되었고, 비록 적지만 민간전문가가 임용되었다는 사실, 그리고 고위공직에 있어서의 빈번한 순환보직의 문제점을 해소할 수 있는 계기가 되었다는 점에서 관료문화를 바꿀 수 있는 출발점이 되었다는 점은 높이 평가할 수 있을 것이다.

이같이 중앙부처의 고위공무원을 대상으로 운영되고 있는 개방형 직위제도에 대한 평가가 엇갈리고 있는 가운데 지방자치단체와 준정부기관인 공사에도 개방형 직위제도가 확대적용될 것으로 예고된 바 있다. 앞으로 중앙부처의 개방형 직위의 충원과정, 그리고 지방자치단체와 공사의 경우에는 개방형 직위의 지정과정에서부터 행정학계와 시민들이 지속적으로 더욱 큰 관심을 가져야 할 것이다. 학계와 시민사회에서 이 제도의 도입사체를 긍정적으로 평가하고 있는 만큼, 이 제도가 현실에 뿌리를 내릴때까지 계속 지원하는 한편 감시하는데 있어서도 주도적인 역할을 담당하여야 할 것이다.

참고문헌

- 강신택 역, 「행정학의 언어」, 서울: 박영사, 1999.
- 남궁근, 「비교정책연구」, 증보판, 서울: 법문사, 1999.
- 남궁근, “개방형 직위제의 임용실태와 개선방안,” 행개련 제17차 정책토론회 (제3회 민관 공동 토론포럼) 발제문, 2000. 9. 15 (<http://www.ccbg.org/> 2000년 9월 15일자 검색).
- 남궁근·박천오·황성돈·강제상·김상묵, 「고위공무원 개방형 임용제도」, 서울: 나남, 2000.

- 남궁근·황성돈, “김대중정부 행정개혁 2년 평가,” 한국행정학회 2000년 춘계 학술대회 발표논문, 2000.
- 남궁근·황성돈·박천오·강제상·신대균·김상묵, 「개방형임용제도의 발전방안」, 정부개혁연구소, 1999.
- 박동서, “방향 잃은 개방형 임용제,” 조선일보 논단, 2000. 8. 22.
- 오석홍, “「국민의 정부」 제 2 차 정부조직개혁-경영진단위원회의 활동,” 「행정논총」 37(1): 73-92, 1999.
- 전진석·이선우, “개방형임용제도의 허와 실,” 「중앙인사위원회 창립 기념 한국 행정학회 특별세미나-21세기 공직 인사개혁의 방향」, 1999.
- 정정길·김난도, “신국정관리와 인사개혁의 방향: 21세기 지식혁명시대에 대비하여,” 「행정논총」 제38권 1호, 2000.
- 중앙인사위원회, “개방형 직위 중간점검 결과,” <http://www.csc.go.kr/> (2000. 20. 20일자 검색).
- 총무처, 「정부직무분석: 종합」, 총무처 직무분석기획단, 1996.
- 홍준형, “신공공관리론의 공법적 문제- 공무원 인사제도 개혁을 중심으로,” 「행정논총」 제37권 제 1 호, 1999.
- David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government*, New York: Plume, 1992.
- Immergut, Ellen M., “The Theoretical Core of the New Institutionalism,” *Politics and Society*, Vol. 26. No. 1, 1998.
- Kumar, Krishan, *From Post-Industrial to Post-Modern Society: New Theoris of the Contemporary World*, Oxford: Blackwell, 1995.
- Peter Plastrik, “Reinventing Local Government in South Korea: The Challenges of Autonomy and Performance,” a paper presented for the International Symposium on Local Government Innovation, October 13, 2000, Seoul, 2000.
- Piore, M. & C. Sable, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books, 1984.
- Terry, Larry D., “Administrative Leadership, neo-Managerialism, and the Public Management Movement,” *Public Administration Review* 58: 3, 1998.
- Theleen, Kathleen & Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” in S. Steinmo, K. Theleen & F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: University of Cambridge Press, 1992.
- Wamsley, G.L. and Wolf. J.F., *Refounding Democratic Public Administration*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.