

자유와 개혁 2

# 공무원 재임용제

배득종



## 자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여

자유기업센터는 시장경제 원리에 걸맞는 법과 제도의 개혁을 통한 한국 사회의 번영과 발전을 위해 노력하고 있습니다. 법과 제도의 개혁은 뜨거운 열정만으로 가능한 일이 아닙니다. 올바른 법제 개혁이 가능하기 위해서는 법제 개혁에 대한 구체적인 대안을 마련해야 합니다.

그러나 현재 구체적이고 실질적인 대안 마련을 위해 노력하는 연구의 폭이 좁을 뿐 아니라 연구 발표의 장도 여의치 않습니다.

이에 자유기업센터는 '자유나라가 지향해야 하는 이념', 즉 자유와 개인적 책임, 작은 정부, 자유기업, 법치, 그리고 폭력의 자제에 뜻을 같이 하는 지식인들에게 연구의 기회를 제공할 목적으로 자유와 개혁 연구지원 사업을 추진하게 되었습니다. 아무쪼록 이 사업에 참여하는 연구자들의 열성적인 연구가 우리 사회를 올바른 방향으로 선도해 가는 데 큰 역할을 하리라 굳게 믿습니다.

이 사업은 김정호 법경제실장이 과제의 선정 및 편집을, 신재화 홍보기획실장이 출간을, 그리고 권오성 연구원이 실무를 맡아서 수고하고 있습니다.

1997년 9월  
자유기업센터 소장 공병호

## 책을 내면서

자유기업센터는 여러 종류의 출판물을 시리즈 형태로 만들어내고 있다. 이미 17권이 발간된 『자유주의 시리즈』가 자유시장경제 원리에 대한 사변적인 연구결과의 소개를 목적으로 한 것이라면, 이번에 새로 시작하는 『자유와 개혁 시리즈』는 구체적 정책대안의 제시를 목적으로 하고 있다.

자유기업센터를 세운 목적은 시장원리를 전파함에 있어 여론의 압력에 굴하지 않겠다는 것이다. 그러자면 과격하다는 말을 들을 수밖에 없다. 이 시리즈에서 주장하는 많은 내용들도 여론과는 동떨어진 ‘과격’한 것들이 될 것이다. 하이에크가 『예종에의 길』이라는 책을 통해서 사회주의 국가의 멸망을 예언함과 더불어 서구인들의 사회주의화 경향을 비판했던 것은 사회주의와 복지국가주의의 광풍이 몰아칠 때였다. 바스티아가 사회주의의 열망에 들떠 있던 민중들에게 각성하라고 외쳤던 것은 프랑스 2월 혁명의 소용돌이 속에서 였다. 당시 여론의 눈에는 그들의 주장이 매우 과격하게 비쳤겠지만 역사는 그들의 주장이 옳았음을 증명해 주고 있다. 『자유와 개혁 시리즈』에서 제시될 주장들도 언젠가는 옳은 것이 될 것임을 바라면서 첫발을 디뎌 본다.

이 연구는 주로 아웃소싱에 의존하게 될 것이다. 많은 연구소들이 외부의 학자들에게 연구용역을 주어왔지만 그 중에서 오래 남는 작품을 찾아보기는 어렵다. 연구소 내부의 전임연구원들과는 달리 외부 연구자들의 연구 성과를 통제하기가 어렵기 때문이었다. 연구소들이 높은 비용을 들이면서 전임연구자를 뽑아 놓으려 하는 것은 그 때문일 것이다.

내부 연구진의 연구결과물에 대해서는 여러 단계의 심사가 이루어진다. 사업계획에 대한 심사, 중간 및 최종 결과물에 대한 평가, 비공식적인 토론 등이 그런 역할을 한다. 연구의 수준과 내용이 경영방침과 맞지 않는다면 수정하라는 압력이 가해진다. 그러나 외부 연구자들에 대해서는 그 같은 압력을 행사하기가 매우 어려웠다. 외부인들에게 의뢰한 연구용역의 성과가 좋지 않았던 것은 그 같은 현상의 자연스런 귀결이었다.

자유기업센터는 그 같은 문제의 해결을 위해서 연구의 결론과 그것을 뒷받침할 만한 증거들을 연구계획서 단계에서 미리 제출받기로 했다. 혹자는 이 같은 우리의 태도를 비난하기도 했다. 결론에다가 억지로 논리를 끼워 맞추는 식이라는 것이다. 하지만 우리는 결론만 있는 그런 연구는 사절한다. 우리는 치밀하면서도 시장경제의 원리와 부합되는 연구를 선별해 내고자 한다. 가혹하다 싶은 정도의 논평과 계약 조건 준수의 요구가 없다면 그 같은 목표를 달성하기는 어려울 것임을 알기에 그렇게 할 것이다.

영국의 대처나 뉴질랜드의 로저 더글러스처럼 시장원리에 입각한 개혁을 하려는 정치인이 우리나라에도 언젠가는 나올 것이다. 『자유와 개혁 시리즈』가 그런 사람들에게 개혁의 지침서 역할을 해주길 기대한다.

1997년 9월  
자유기업센터 법경제실장 김정호

# 목 차

---

자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여 · 3  
책을 내면서 · 4  
훑어보기 · 7

## 제1장 서론 · 11

1. 문제제기 · 12
2. 해결방안 · 12
3. 공무원 재임용제의 제안 사유 · 13
4. 제안 실천을 위해 필요한 조치들 · 14
5. 본문의 구성 · 16

## 제2장 공무원의 적정규모와 효율성에 대한 반성 · 17

1. 파킨슨 법칙 · 18
2. 선진국들의 패러다임 전환적 정부개혁 · 19
3. 한국의 공무원 수 · 20
4. 적정 공무원 수: 숫자보다 질이 더 중요하다 · 23

## 제3장 직업공무원제도의 역사적 의의와 21세기의 요청 · 27

1. 직업공무원제도 · 28
2. 직업공무원제도의 역사와 철학(개관) · 28
3. 한국의 직업공무원제도와 실적주의: 조화와 충돌 · 29
4. 소결론: 공무원 재임용제(계약제)의 도입 필요성 · 41

## 제4장 공무원 재임용제의 구상과 설계 · 48

1. 공무원 재임용제의 목적 설정 · 49
2. 제도설계의 기본 방침 · 49
3. 제도설계 · 50

## 제5장 결론: 제도 도입을 위해 필요한 조치들 · 58

1. 공무원 재임용제 도입에 필요한 법률의 개폐와 신설 · 59
2. 공무원 재임용제에 대한 지지의 확보 · 61
3. 전면 시행이 어려울 경우의 대책 · 61
4. 맺음말 · 63

참고문헌 · 65  
영문요약 · 66  
부록/공무원 신분보장 관련법규 · 71

## 훑어보기

한국사회의 특징을 한마디로 표현할 때 ‘행정국가’라고 한다면 그리 틀린 답이 아니다. 따라서 한국에서 자유경쟁화란 곧 정부간섭으로부터의 자유를 의미한다. 하지만 자유경쟁화를 시켜줘야 할 행정공무원들 자신은 전혀 자유경쟁적이지 않다. 정년보장형 신분보장제도 속에 안주하고 있기 때문이다.

안정된 직업공무원제도는 사회의 버팀목이다. 국가발전에도 중요하다. 그렇지만 공무원의 신분보장은 절대적인 것이어서는 안 되며, 더욱이 특권적 기득권화해서는 곤란하다. 본 연구는 우리나라의 공무원 신분보장제도가 너무 강하게 보호되고 있어서 오히려 공직사회의 경직화와 비능률성을 조장하고 있지 않은가 하는 의문을 제기한다.

현재 우리나라의 공무원 숫자에 대해 과다론과 과소론이 모두 제기되고 있다. 수치상으로는 분명 과소한데, 실질적으로는 유휴인력이 있지 않느냐 하는 것이 논쟁의 쟁점이다. 그러나 공무원의 규모와 숫자보다 더 중요한 것은 질질이다. 능력있고, 국민들의 행정수요를 충족시켜주기 위해 열심히 노력하는 공무원은 사실 많으면 많을수록 좋다. 그렇다면 현재 한국의 직업공무원제도는 능률적인가? 공무원 자신들도 부정하는 질문이다.

직업공무원제도가 비효율적인 데는 본원적인 까닭도 있고, 제도적인 문제도 있다. 본 연구는 공무원에 대한 강력한 신분보장제도가 제도적 비효율 요인들 중 하나라고 본다. 현재의 공무원 신분보장은 정년보장형이라고 할 수 있는데, 이런 제도의 장점은 ① 공무원의 정치적 중립성을 강화시키고, ② 행정의 일관성과 전문성을 높이며, ③ 창의적이고 의욕적인 근무 환경을 조성하는 것으로 알려져 왔다. 그러나 경직된 인사 제도는 서정채신, 일제숙정 등 정치적 개입을 초래하고 있다. 공무원의 전문성 또한 “아는 것도 없고 모르는 것도 없다”는 수준이다. 일부 공무원에 제한되겠지만, 공무원에 대한 일반적 평가 역시 창의, 열성보다는 복지부동 쪽에 더 가깝다.

공무원 재임용제(계약제)는 이런 경직된 공직사회에 자유경쟁의 개념을 불어넣는다. 신분보장과 승진은 공무원들이 극대화시키고자 하는 최대의 목적함수로 알려져 있다. 따라서 이 두 요소를 자유경쟁화시켜야 공직사회에 활력을 불어넣을 수 있다. 공무원 재임용제는 현재의 공룡 정부를 작지만 능력있고, 의욕에 넘치는 작은 정부로 바꿀 수 있는 중요한 대안이다.

재임용제와 연관성이 있는 제도로는 ① 계급정년제, ② 고위직 계약임명제, ③ 탄력적 임용제 등이 있다. 그러나 계급정년제는 인사적체를 해소하기 위해 필요악의 차원에서 고안된 것이며, 지나친 충성경쟁을 야기한다는 지적을 받고 있다. 고위직 계약임명

제는 많은 선진국에서 채택하고 있는 고위공무원단(Senior Executive Service)의 구성 등 선결조건이 충족되어야 한다. 탄력적 임용제 역시 선진국의 경험상 보조적인 조치는 될 수 있어도 공무원 사회 전반을 개혁하기에는 미흡하다고 한다.

따라서 자유경쟁화를 통한 공직사회의 혁신을 위해서는 공무원 전원에게 재임용제를 적용하는 방안이 필요하다. 이러한 제도 개선안에 '소급적용'의 문제가 없지 않으나, 헌법재판소의 판례는 계급정년제의 소급적용을 인정하고 있으므로 법률적으로는 가능한 방안이다.

그러나 공무원 재임용제의 도입은 전통적인 직업공무원제에 대한 패러다임 전환적 개혁이므로 ① 국민들의 지지, ② 정치지도자의 신념, 그리고 ③ 재임용제도의 정교한 설계 등이 뒷받침되어야 한다. 특히 공무원 재임용제는 수많은 사람들의 이해관계가 걸린 사안이므로 재임용제를 어떻게 디자인하느냐의 여부가 중요하다.

본 연구는 공무원 재임용제 설계의 기본방침으로 다음 8가지를 제안한다.

- 1) 현재의 정년보장형 신분보장제도는 특권적 기득권이라 할 수 있으므로 신분보장제도를 지금보다 완화시켜야 한다.
- 2) 그러나 공직사회의 안정성을 유지하는 것도 대단히 중요한 가치이므로, 안정성이 상당한 정도로 보장되는 범위 내에서 변화를 추구한다.
- 3) 공직사회의 유동성을 최대한 확보하여, 헌법이 보장하는 전국민 공무담임권이 확대되도록 한다. 즉, 민간전문가의 공직임용 가능성을 넓힌다.
- 4) 공무원의 임용(재임용)기간은 임용권자의 정치적 임기(대통령 5년, 지방자치단체장 3년)보다 길게 함으로써 정치적 중립성도 함께 도모한다.
- 5) 임용계약기간 중에는 현 법규가 보장하고 있는 것과 동일한 수준의 신분보장을 받도록 한다.
- 6) 새로운 제도에 대하여 공무원 스스로 공감할 수 있도록 적절한 보상방안 및 합리적 근무성적평가 등 후속조치를 마련한다.
- 7) 보상방안은 성과가 연계되도록 고안한다.
- 8) 본 제도를 여타의 신축적 정부조직운영정책(예, 정부기능의 민영화)과 연결시켜 구

상함으로써 시너지 효과를 추구한다.

이상의 기본방침에 입각하여 다음과 같은 재임용제를 제안한다.

(1) 모든 공무원은 처음 임용될 당시에 국가 또는 지방자치단체와 일정 기간(예, 3년) 이 명시된 임용계약서를 작성하고, 그 계약에 따라 근무를 시작한다.

(2) 모든 공무원은 계약기간 만료일 이전에 국가 또는 지방자치단체의 임용권자와 계약을 갱신하여야 재임용된다.

(3) 공무원의 신규 및 재임용 계약기간은 법률로 정한다. 계약기간은 신규임용의 경우에는 되도록 짧게, 그리고 재임용은 가능한 한 길게 설정한다. 그렇지만 한 공무원이 일생에 3~5번 재임용 심사를 받도록 한다. 이것은 능률성에 대한 동기부여, 신분의 안정, 정치적 중립의 가능성을 모두 높이기 위한 것이다. 한 예를 들면 다음과 같다.

25세에 최초 임용된 공무원의 재임용주기(예시)

---

최초임용 (3년)	1차 재임용 (7년)	2차 재임용 (10년)	3차 재임용 (10년)	4차 재임용 (5년)
25세	→ 28세	→ 35세	→ 45세	→ 55세 → 60세+

(4) 계약기간 중의 공무원 신분은 현재와 같이 “법률에 의하지 않고는 본인의 의사에 반하여 신분 조치되지 않도록” 강하게 보호한다.

(5) 재임용탈락률 역시 중요한 관건이다. 재임용탈락률은 궁극적으로 정부의 인력정책에 따라 좌우되어야 한다. 그러나 제도도입 초기에는 현재의 자연 중도탈락률보다 약간 높은 정도의 재임용탈락률이 바람직한 것으로 보인다. 법규로서 “재임용탈락률은 00%를 초과하지 못한다” 또는 “00% 이내에서 대통령령으로 정한다”는 형식을 취하는 것이 바람직하겠다.

(6) 재임용탈락률의 변동과 이에 따른 불확실성을 감소시키기 위해 정부가 매년 2~3년 후의 재임용탈락률을 미리 예고하게 하는 방안도 있다.

(7) 재임용심사기구 및 재임용심사평가기준을 개발하여야 한다. 공정한 근무성적 평정은 대단히 어려운 작업이다. 인사행정전문가 전원이 투입되어도 유일무이하게 좋은 방법을 찾을 수는 없다. 그러나 어느 정도 납득이 가는 선에서 평가기준을 마련하는 것은 가능한 일이다. 소청심사제도를 마련하는 것도 당연한 조치이다.

(8) 재임용탈락률을 현재의 자연이직률보다 높게 하면 그만큼 빈자리가 생기는데, 이 자리는 개방적 충원제도에 의해 민간전문가가 공직에 근무할 수 있도록 문호를 개방하는 기회로 삼아야 한다.

(9) 재임용제의 도입, 즉 신분보장의 약화에 대한 반대급부로서 공무원 보수를 현실화해 주어야 한다. 특히 연봉제, 성과급제의 도입을 고려해야 한다.

(10) 차제에 선진국형의 고위공무원단SES을 신설토록 한다. 고위공무원단에 속하는 공무원은 평공무원보다 더 많은 보수를 받지만 더 책임을 많이 지도록 구성한다.

(11) 지금까지 소외시되었던 체계적 퇴직관리를 실시한다.

본 연구는 공무원 재임용제도가 전체 공무원을 대상으로 일시에 적용될 것을 주장하지만, 만약 일시 적용이 곤란할 경우에는 ① 산하단체직원이나 지방자치단체 공무원부터, ② 특수 직종 공무원부터, 그리고 ③ 고위직 공무원부터 이 제도를 도입할 것을 권고한다.

저자 배득중

제1장

---

서론

# 서론

## 1. 문제제기

한국사회의 특성을 한마디로 표현할 때 ‘행정국가’라고 하면 그리 틀린 답이 아니다. 정부주도형 계획성장모형으로 오늘날과 같은 발전을 이루었기 때문이다. 그러나 21세기로 접어드는 길목에 선 지금 정부주도형 성장모형이 계속 유효한가 하는 문제에 대해서는 회의적인 견해가 많다. 오히려 자유화와 경쟁화를 통해 경제사회적 체질을 바꿔야 한다는 주장이 대두되고 있다.

한국에서 자유경쟁화란 곧 정부간섭으로부터의 자유를 의미한다. 그런데 자유경쟁화를 시켜줘야 할 행정공무원 자신들은 정작 전혀 자유경쟁적이지 않다. ‘정년보장형’ 신분보장제도 속에 안주하고 있기 때문이다. 즉, 본인들이 자유경쟁을 하고 있지 않은데, 그들이 경쟁의 장점을 절실하게 이해할 리가 없다. 그들이 말하는 경쟁력, 자유화는 구두선에 그치기 쉽고, 실제 행정은 통제지향으로 흐르기 십상이다.

한국사회의 자유경쟁화를 위해서는 현재와 같은 폐쇄적인 직업공무원제도가 자유경쟁적 신분체계를 내장한 제도로 바뀌어야 한다. 그 동안 서정쇄신, 일제숙정, 행정쇄신 등 공직사회에 충격을 주는 조치들이 간헐적으로 있어 왔다. 그러나 이들이 성공적이었다는 평가는 별로 없다. 이들은 모두 전통적인 직업공무원제도는 그대로 놓아둔 채 지엽적인 대처만 했기 때문에, 호수에 던져진 돌처럼 일시적인 파장만 만들었다. 파동이 지나간 뒤 호수는 다시 고인 물이 되었던 것이다.

이제 한국의 직업공무원제도를 근본적으로 재검토해 보아야 할 때이다. 특히 패러다임 전환적 관점에서 공무원의 신분보장제도를 재고해야 한다. 21세기에 필요한 행정공무원은 우수한 자질을 갖추고 있을 뿐 아니라 개방화, 자유화가 진정으로 우리 사회를 발전시킨다는 신념을 갖추어야 한다. 이런 신념이 자연스럽게 충만해질 수 있는 경쟁적 직업공무원제도를 개발해야 한다.

## 2. 해결방안

스스로 자유경쟁 상황 속에 있는 공무원만이 사회의 자유경쟁화를 실천할 수 있다. 공직사회를 경쟁적으로 만들기 위해 다음과 같은 방안들을 생각해 볼 수 있다.

(1) 공무원 재임용제(계약제)를 도입하여, 능력있는 공무원은 더욱더 대우받고, 무능한 공무원은 제도적으로 도태될 수 있도록 하여야 한다.

(2) 임용제도를 개방화하여 능력있는 민간인들에게도 공직을 개방하여야 한다. 이를 위해 헌법이 보장하는 공무담임권(제25조)을 적극적으로 확대해석해야 한다.

(3) 정부 인력관리에 신축성을 부여할 수 있는 방안들을 적극 개발하여 적용하여야 한다.

이상의 제안들은 21세기로 가기 위해 꼭 필요한 조치들이다. 특히 공무원 재임용제도의 도입은 직업공무원 체계를 근본적으로 개혁하자는 패러다임 전환적 자세가 뒷받침 되어야만 도입 가능한 중대한 개혁제안이다.

### 3. 공무원 재임용제의 제안 사유

#### (1) 공직사회의 능률성에 문제가 있다

현재 우리 사회에는 한국의 공무원 수가 너무 많으므로 대폭 감축하자는 과잉론과 선진국에 비해 공무원 숫자가 부족하다는 부족론이 대립하고 있다. 이 견해들은 둘 다 나름대로 타당한 논리가 있다. 그러나 절대적인 숫자보다 더 중요한 것은 과연 우리가 능력있고, 의욕있는 공무원을 얼마나 많이 갖고 있는가 하는 점이다. 그리고 자유로운 경쟁의 이념을 신뢰하는 공무원이 얼마나 많은가가 관건이다.

우리나라 공무원의 능력에 대해, 공무원들은 스스로 대단한 자부심을 갖고 있다. 대부분의 각급 공무원들은 치열한 공개경쟁시험을 거쳐 임용되었기 때문에 유사한 지위의 민간부문 종사자들에 비해 우월한 능력을 보유하고 있다고 한다.

그러나 이런 인식은 이제는 불식되어야 할 관존민비 의식의 한 소산이다. 자질이 우수하다는 자부심이 자칫 규제지상주의를 강화하지 않았는지 돌이켜보아야 할 때다.

공무원의 무능력함에 대한 비판도 점점 증가하고 있다. 국내외 경제사회적 변동에 둔감하고, 현실에 안주하고, 폐쇄된 체제 속에서 경쟁하지 않기 때문에 무능력해질 수밖에 없다는 것이다. 게다가 일사불란한 조직관리를 최우선으로 하기 때문에 창의성과 개방된 유연성은 저절로 퇴화된다는 주장이다.

## (2) 현재의 폐쇄적 '정년보장형 신분보장'은 총체적 무사안일을 조장한다

현재 공무원의 신분은 “형의 선고, 징계처분 또는 법이 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직, 강임 또는 면직을 당하지 아니한다”(국가공무원법 제 68조). 이 법률은 헌법(제7조)에 규정된 공무원 중립성을 지키기 위한 조치라고는 하지만 사실상 공무원의 ‘종신고용제’ 또는 ‘정년보장제’를 의미한다.

하지만 우리나라는 더 이상 독재체제가 아니며, 공무원들을 독재권력으로부터 보호하기 위해 평생 고용을 보장해야 할 상황도 아니다. 오히려 급변하는 사회상황에 유연하게 대응하기 위해 “가장 적합한 능력을 보유한 사람을 적재적소에 공급·배치하는 공무원제도”가 필요하다.

현재와 같은 종신고용적 공무원제도하에서는 비리만 적발되지 않으면 무능을 이유로 공무원을 해직시킬 수 없다. 오히려 의욕적으로 새로운 사업을 시도하는 공무원들은 집중 감사를 받고 징계를 당하고, 한직에서 승진시험 공부만한 공무원들은 우선적으로 승진하는 경우도 있다고 한다. 국가경쟁력 강화를 외치는 국가에서 있어서는 안될 일이다.

## (3) 공무원 재임용제는 정부를 생동감 있게 만드는 실질적 대안이다

현재의 폐쇄적 공무원제도를 개선하기 위한 첫번째 조치는, 공직에 민간인 영입이 활발하게 이루어지는 개방형 공무원체제로 옮겨가는 것이다. 그러나 공무원 임용이 개방형으로 바뀐다 해도 재임용제가 동시에 실시되지 않는다면, 공직사회의 경쟁은 크게 활성화될 수 없다. 새로 충원된 민간인들도 어느 틈엔가 ‘종신고용제’의 그늘 밑으로 안주하려 할 것이기 때문이다.

신분보장과 승진은 공무원들이 극대화시키고자 하는 최대의 목적함수이다. 따라서 바로 이 두 가지 요소를 자유경쟁화시켜야만 공직사회에 활력을 불어넣을 수 있다.

공무원 재임용제의 도입은 현재의 공룡 정부를 작지만, 능력있고 의욕에 넘치는 작은 정부로 바꿀 수 있는 중요한 대안이다.

## 4. 제안 실천을 위해 필요한 조치들

공무원 재임용제의 도입을 위해서는 ① 관련 법률의 개정 및 신설이 필수적이고, ② 이런 법률 개정이 가능하기 위해서는 지도층의 의지와 결단이 반드시 필요하다. 그리고 만약 전체 공무원에 대한 재임용제의 실시가 어려운 경우에는 부분 실시의 가능성을 염두에 둔 도입전략의 설계가 필요하다.

## (1) 공무원 재임용제 도입에 필요한 법률의 개폐와 신설

### 1) 공무원 계약임용제 조항의 신설

현행 국가공무원법 및 지방공무원법에는 공무원의 임용기간에 대한 특별한 규정이 없고, 다만 연령정년의 규정만 있다. 이는 직업공무원제의 특성이기도 하지만, 공무원들이 정년까지 임용계약이 되어 있는 것으로 기대하게 만든다. 그러나 공무원 재임용제를 도입하기 위해서는 계약기간, 재임용기한, 재임용계약의 방법과 절차 등에 관한 규정이 새로 신설되어야만 한다.

### 2) 정년보장형 신분보장 규정의 개정

공무원 재임용제가 실시된다면, 현행의 정년보장형 공무원 신분보장제도는 '계약기간 내 신분보장'으로 변경되어야 한다. 즉, 국가공무원법 제68조 [의사에 반한 신분조치] 규정이 "계약기간 내에 공무원은 …… 신분보장을 받는다"는 식으로 개정되어야 한다.

### 3) 자발적 퇴직을 유도하기 위한 휴직제도의 신설

앞에 언급하였던 바와 같이, 공무원이 재임용탈락에 적극적으로 대비하고, 공직의 유동성을 높이기 위한 자발적 퇴직을 유도하기 위해서는 공무원이 민간기업으로 진출하기 위해 필요한 일정 기간만큼의 휴직을 용인해 주어야 한다.

### 4) 공무원 충원제도의 개방화 근거 마련

현행의 폐쇄적 공무원 임용제도를 개방화시켜야 한다. 즉, 특별채용의 기회를 대폭 확대해야 한다. 이를 위해 헌법 제25조의 '국민의 공무담임권'을 적극적으로 확대해석하여 많은 민간인 전문가들이 공직에 임명될 수 있어야 한다. 특히 국가공무원법 제28조 [신규채용] 2항 5호(특별채용은 1급공무원을 임용하는 경우에 한하도록 제한한 규정)를 폐지 또는 개정하여 가능한 한 많은 직급에 걸쳐 특별채용이 일어나도록 한다.

### 5) 기타 관련 법규의 신설 및 개폐

공무원 재임용제의 도입은 대단히 거대한 개혁작업이다. 전통적인 공무원제도의 판을 새로 짜서 전혀 새로운 제도로 옮겨 가야 하는 작업이다. 따라서 이 제도가 도입되기 위해서는 관련 법규의 대대적인 신설, 개정 및 폐지가 이루어져야 한다. 예를 들면, 재임용심사기구(또는 위원회)가 신설되어야 하고, 이에 따른 법률 정비가 필요하다. 또 국가공무원법 제4장[임용과 시험], 제5장 [보수], 제6장 [능력], 제8장 [신분보장]

및 제9장 [권익의 보장] 등이 대폭 개정되어야 한다. 지방공무원에 대해서도 역시 관련 법규들이 정비되어야 한다.

## (2) 공무원 재임용제에 대한 지지의 확보

공무원 재임용제의 도입은 90만 명의 공무원뿐만 아니라 수많은 준공무원 및 산하단체 근로자들에게도 커다란 영향을 미칠 것이다. 정년보장형 신분보장은 어떻게 보면 대단한 기득권이다. 이런 기득권을 포기 또는 감축하는 것은 역시 대단한 반발을 야기할 수 있다. 따라서 이 제도의 도입을 위해서는 대단히 면밀한 정책 설계와 전략이 필요하며, 국민적 지지를 유도해 낼 수 있는 지혜가 필요하다.

## (3) 전면 시행이 어려울 경우의 대책

공무원 재임용제가 전체 공무원에게 전면 실시되기 어려운 경우를 대비하여 다음과 같은 방안들을 마련해둘 필요가 있다.

- ① 산하단체 및 지자체부터 단계별로 실시하는 방안
- ② 특정 직종부터 먼저 실시하는 방안
- ③ 고위직부터 먼저 실시하는 방안

## 5. 본문의 구성

이 논문은 ① 현재와 같은 정년보장형 신분보장을 중심으로 한 직업공무원제도는 많은 문제점이 있다는 지적을 하고(제2장), ② 이를 계약제 직업공무원제도로 개혁하기 위해서는 발상의 전환이 필요하다는 점을 논술한다(제3장).

그리고 이런 개념적 논의를 바탕으로 하여, ③ 공무원 재임용제(계약제)에 관한 상세한 제도설계를 하고(제4장), ④ 이 제도를 도입하기 위해 필요한 전략들에 관해 설명한다(제5장).

## 제2장

---

### 공무원의 적정규모와 효율성에 대한 반성

## 공무원의 적정규모와 효율성에 대한 반성

1993년에 출범한 문민정부는 다른 어떤 정부보다도 많은 사회적 실험을 하였다. 그들 중에는 성공적이라고 평가받는 것도 있지만, 그렇지 않은 것도 있다. 작은 정부를 위한 구상도 비판을 받고 있다. 문민정부 들어와 공무원 수가 줄기는커녕 5만 명이나 더 늘었기 때문이다.

국민들에게 고통분담을 요구하던 정부가 정작 자신은 고통분담의 예외로 남아있었던 게 아닌가 하는 의구심이 일어난다. 이러한 의구심에 대하여 찬성론과 반대론이 모두 공존하고 있다. 과연 우리나라의 공무원 숫자는 과다한 것일까 과소한 것일까.

### 1. 파킨슨 법칙

“공무원의 수는 일의 양과 관계없이 증가하는 경향이 있다”는 것이 바로 파킨슨(Parkinson)의 법칙이다. 이것은 어느 나라 어느 시대에도 적용되어 왔다는 점에서 하나의 법칙으로까지 불려지고 있다.

사실 어느 기관 또는 기관장이 힘이 있다 없다 하는 가장 가시적인 표시는 정원 및 예산의 증대로 나타난다. 그래서 기관장들은 가능한 한 예산과 정원을 늘리려고 애쓴다.

현재 한국 정부는 약 36,000가지의 기능을 수행하고 있다. 즉, 행정의 종류가 그만큼 많다는 뜻이다. 그런데 이들 중에는 행정수요가 증가하는 성장기능이 있고, 그렇지 않은 쇠퇴기능이 있다. 성장부문에서 정원증가 요구가 강할 것은 당연한 일이지만, 쇠퇴부문의 인원감축이 제대로 이루어지지 않는 경향이 있다. 이 점이 바로 문제다.

각 기관이 적극적, 자발적으로 인원을 삭감하기를 기대하는 것은 불가능하다. 각 기관은 오히려 수행해야 할 업무량 등을 과장하고 필요성이 저하된 것이라도 존속시킴으로써 정원의 확보를 모색하는 것이 현실이다(박중훈, 1995, p.6).

작은 정부를 표방한 문민정부에서 인원증가가 일어났다면, 그것은 쇠퇴부문의 인원관리가 능률적이지 못했기 때문에 파킨슨 함정(Parkinson's trap)에서 벗어나지 못했다고 볼 수 있다. 강력한 흡인력이 있는 파킨슨 함정에서 빠져나오려면 구호 이상의 실질적인 조치가 뒤따라야 했다.

## 2. 선진국들의 패러다임 전환적 정부개혁

### (1) 작은 정부를 통한 Win/Win 전략 추구

1990년대에 들어와 공공부문의 개혁이 전 세계적으로 일제히 발생하고 있다. 특히, 영국을 위시한 유럽 선진국들-뉴질랜드, 호주, 그리고 캐나다에서 전례 없는 정부개혁이 일어나고 있다. 미국 클린턴 대통령의 '정부재창조' 운동 및 일본의 하시모토 개혁도 예전의 행정개혁과는 근본적으로 다르게 패러다임 전환의 차원에서 진행되고 있다.

이들의 공통점은 정부행정의 중심이 공급자(공무원)로부터 소비자(시민)에게로 옮겨지고 있다는 점이다. 즉, 공무원의 편익을 위한 규제행정으로부터 시민을 위한 봉사행정으로 패러다임이 변하고 있는 것이다. 이런 소비자중심 행정의 요체는 탈 규제를 통해 더 많은 정부서비스를 제공하자는 '작지만 효율적인 정부'의 구상이다.

이를 위해 선진국들은 정부인원의 감축과 정부경쟁력 향상을 동시에 추구하는 Win/Win 전략을 추구하기 시작했다. 예전에는 구두선이나 어불성설로만 들리던 주장이 현실로 나타나기 시작한 것이다.

성공적인 사례도 많다. 영국의 경우 1980년대부터 시작된 작은 정부를 지향한 노력의 결과, 중앙정부의 공무원 수가 32.5%나 감축되었지만, 오히려 정부의 서비스 수준은 향상된 것으로 평가받고 있다(이계식, 문형표, 1996).

뉴질랜드의 경우에는 중앙정부의 공무원 수를 60.7%나 감축하였다. 1996년에는 과도한 정부개혁에 대한 반발로 집권당이 바뀌기도 하였으나, 전반적으로 공무원의 수는 줄이고 서비스 수준은 크게 향상되었다는 평가다.

일본의 경우, 아직 구상단계이기는 하나 하시모토 개혁안에 의하면 현재 89만 명의 중앙공무원을 2010년에는 단 3만 명으로 줄일 전망이라고 한다(사견임을 전제로 한 하시모토 총리의 정부개혁 구상안). 물론, 국민에 대한 정부 서비스의 수준은 저하시키지 않고 오히려 향상시키면서 추진하겠다는 계획이다.

최근 러시아 정부도 관료를 10% 감축한다고 발표했으며(1997. 7. 26), 중국 정부 또한 대대적인 정부개편 작업에 나서겠다고 공표하였다(1997. 8. 22).

다음 <표 1>은 세계 각국의 행정개혁과 인원감축 경향을 수치로 요약하여 보여주고 있다.

### 〈표 1〉 정부개혁으로 인한 각국 공무원 수의 변화

(단위 : 천 명, 1996)

국가명	전체공무원 수 (1996년 현재)	중앙정부 (개혁 전)	공무원 수 (개혁 후)	인원 변화 (변화율)
미국	18,321	2,155('93)	1,864	-291(-13.5%)
영국	4,112	735('79)	494	-241(-32.5%)
캐나다	2,338	258('95)	213	-45(-17.4%)
호주	1,340	150('87)	143	-7(-4.7%)
뉴질랜드	71	84('80)	33	-51(-60.7%)
일본	4,164	886(2010)	추진 중	-
한국	926	-	577	-

자료: 총무처, 『신정부개혁론』, 동명사, 1997, p.62에서 재구성.

주: 한국의 경우 교원 및 경찰의 숫자(372,000명)를 제외한 것임.

비교대상국의 경우 이들은 지방정부 소속임.

#### (2) 직업공무원제도의 개혁

이런 선진국들은 기존 공무원제도를 그냥 놓아둔 채 인원감축만 한 것이 아니었다. 이런 식의 인원감축은 한국에서도 수차례 있어 왔다. 서정쇄신 등 대대적인 숙정이 간헐적으로 있었다. 하지만 그것으로 서비스 개선이 이루어졌다는 평가는 없다.

선진국의 정부개혁은 기존의 직업공무원제도 자체를 바꾸어 가면서, 그 와중에 발생한 잉여인력을 감축하였던 것이다. 이것이 바로 작지만 효율적인 정부를 구축해 나갈 수 있는 비결이다.

세계 최초로 종신직 공무원제도를 채택한 영국은 1980년대의 개혁 와중에서 고위직 공무원에 대해서는 공개모집 및 계약임용제를 도입하였다. 뉴질랜드와 호주에서는 인사관리권한을 대폭 위임함으로써 중앙인사관리 인원을 대폭 축소시켰다. 공무원채용 시험을 아예 민간에 이양하기도 했다. 종전의 경직되고 복잡한 인사관리 체계를 보다 탄력적이고 단순화된 구조로 바꾸어 나가고 있다.

선진국들이 어떻게 직업공무원제도를 바꾸어 가고 있는지에 대한 자세한 내용은 다음 제3장에서 자세히 설명된다.

### 3. 한국의 공무원 수

한국 공무원 수의 적정성 여부에 대해서는 과소론과 과다론이 모두 주장되고 있다.

## (1) 과소론

사실 한국의 공무원 수는 모자란다고 판단되는 측면이 많이 있다. 1996년 현재 인구 1,000명당 공무원 수는 미국이 68.9명, 영국 70.4명, 독일 73.1명, 캐나다 78.5명, 호주 73.1명, 그리고 일본이 33.2명인 데 반하여 한국은 20.5명에 불과하다. OECD 국가들 중 인구 1,000명당 공무원 수가 한국보다 더 적은 나라는 뉴질랜드(19.6명) 정도에 불과하다.

이 수치를 공무원 1인당 인구수로 환산하여 보아도 비슷한 경향이 발견된다. 즉, 미국이나 서유럽 선진국의 공무원 1인당 인구수는 대략 14명~17명 정도이며, 일본, 말레이시아, 싱가포르 등 아시아 국가들의 공무원 1인당 인구수는 25명~29명이다. 그러나 한국의 공무원 1인당 인구수는 무려 49명으로, 공무원 숫자가 그만큼 부족하다는 증거가 된다.

다만 국가공무원만 놓고 볼 때는 한국이 공무원 1인당 77명으로서, 일본의 146명, 미국의 82명에 비하여 적다. 즉, 국가공무원 숫자는 상대적으로 많다는 것이다. 그런데 우리나라 국가공무원에는 교사와 경찰인력 32만 명이 포함되어 있지만, 외국에서는 이들을 지방공무원으로 분류하고 있다. 교사와 경찰인력을 국가공무원에서 제외하고 다시 계산하면, 우리나라의 국가공무원 1인당 인구수는 160여 명으로 증가한다. 결국 우리나라의 공무원 숫자가 전반적으로 부족하다는 결론에 도달한다.

우리나라는 전통적으로 강력한 행정부를 지닌 국가인데, 이처럼 사회적 통념과 달리 공무원 숫자가 부족하다는 결론이 나오는 데는 다 그럴 만한 이유가 있다. 한국은 국가주도적 경제발전을 추진함에 있어, 정부가 직접 행정서비스를 제공하기 보다는 민간을 규제하는 데 더 많은 중점을 두어 왔다. 그 결과 정부관리에 있어 ‘저규모-고규제’의 형태를 취해 왔다. 이런 현상은 정부의 재정운영에도 그대로 반영되고 있다. 우리나라 일반정부의 공식 재정규모는 GNP 대비 29%로서 다른 OECD 국가에 비하여 현저하게 낮다. 그러나 민간에 대한 규제를 통해 정부는 자신의 재정규모 이상으로 막강한 자원배분능력을 갖추고 있다(배득중, 1996, p.125). 또 공무원들이 할 일은 많고 인원은 적으니 자연 규제행정 위주로 되었을 가능성도 충분히 있다.

어쨌든 우리나라 공무원제도는 서비스를 위한 제도가 아니라 규제를 위한 장치로 그동안 발전해 온 것이다. 이런 상황에서 정부가 더 많은 서비스를 제공하기 위해서는 어쩔 수 없이 공무원 숫자를 더 늘려야 한다는 결론에 도달한다. 그러나 이런 결론이 도출되기 위한 묵시적 전제조건은 현재와 같은 직업공무원제도가 크게 고쳐지지 않는다는 점을 받아들이는 것이다.

만약 현재의 직업공무원제도가 자유경쟁체제로 크게 바뀐다면 어떻게 될까? 공무원 인력규모는 줄이면서 행정서비스는 더 많이 제공받을 수 있는 방법은 없는가? 면밀히 검토해 보아야 할 사항이다. 특히, 선진국의 정부개혁은 바로 전통적인 직업공무원제도의 대폭적인 변화를 수반하고 있기 때문에 소기의 성과를 달성하고 있다는 점에 유의하여야 한다.

## (2) 과다론

우리나라 공무원 숫자가 너무 많다는 주장 역시 설득력 있는 사례를 많이 제시한다. 생활 주변에서 공무원들은 ‘편한 직업’으로 인식하는 상황을 많이 접하게 된다. 물론 많은 수의 공무원들이 엄청난 업무량에 시달리고 있지만, 이와 동시에 그렇지 않은 공무원도 많다는 말이다.

전직 B 장관은 한국행정학회와의 비공식적인 면담에서 “재임시 부서 인원의 1/3은 감축해도 문제가 없다고 판단했다”는 진술을 하였다(1997.5).

또 한국행정학회가 개최되었던 C시의 기획관리실장은 다음과 같이 말하고 있다. “우리 기획실은 시청에서도 가장 바쁜 부서다. 그러나 이 부서 인원의 절반만 있어도 충분히 업무 수행이 가능하다고 본다(1997.6)”. 또 자유기업센터에서는 공무원을 54만 명 감축할 수 있다는 발표를 하였다(1997.6).

정부투자기관에 근무하는 D씨는 “필요한 인력은 부족하고, 불필요한 인력은 너무 많은 상태”라고 단언한다(1997.8).

현재 우리나라 경제부처에는 보직 없이 떠도는 고급공무원들, 이른바 ‘인공위성’ 공무원이 대단히 많다. 부처마다 국과장급 몇십 명(통상산업부, 건설교통부) 또는 100명 이상(재정경제원)의 위성공무원을 가지고 있다(매일경제신문, 1997. 8. 1).

그리고 우리나라에는 공무원은 아니지만 공무를 수행하는 직책에 있는 사람들이 대단히 많다. 정부의 각종 투자기관 및 산하단체 등 준공공부문에 종사하는 인력이 대단히 많다. 정확한 숫자마저 파악되지 않고 있는 이런 준공무원들을 공공부문에 포함시킨다면, 우리나라의 공무원이 결코 적지 않다는 주장이 성립된다. 게다가 산하기관 종사자들의 업무수행능력에 대한 공무원들의 평가가 대체로 낮은 것을 감안하면, 준공공부문에서의 비능률적 유희인력 문제 역시 심각한 연구의 대상이 된다.

조직 내에 잉여인력이 어느 정도 존재하는 것은 피할 수 없는 일이다. 경쟁이 치열하다는 민간기업에서도 유희인력 문제가 심각하다. 한국경영자총협회가 근로자 100인

이상인 230여개 업체를 대상으로 조사한 결과에 의하면, 대상기업의 22%가 회사 내 유휴인력이 있다고 답하고 있다(동협회, 1997. 4. 15. 발표내용).

그러나 정부부문에서는 이런 유휴인력의 존재 비율이 훨씬 더 높을 가능성이 많다는 데 문제가 있다.

1995년에 한국행정연구원은 공무원을 대상으로 “주변의 공무원 중에서 우수한 공무원이 10명 중 몇 명이나 된다고 생각하는가”, 또 “무능한 공무원은 10명 중 몇 명이나 되는가” 하는 설문조사를 실시하였다. 그 결과 응답의 최빈치는 10명 중 3~4명은 우수하나, 10명 중 1~2명은 무능하고, 나머지는 그저 그렇다는 평가였다(하상목, 1995, pp.43~44).

벤슨은 “(관료들은 국민에 대한 봉사보다 기득권 수호에 더 관심이 많으므로) 한국의 관료조직이 미국에서처럼 막강한 정치적 영향력을 확보하기 전에 지금 나타나고 있는 관료조직 확대의 싹을 잘라낼 것”을 권고하고 있다(벤슨, 1995,p.104). 이처럼 공무원 과다론의 논거는 유휴인력의 존재를 거론한다. 즉, 현 공무원제도가 종신고용을 전제로 한 직업공무원제를 채택하고 있기 때문에, 일을 열심히 하도록 만드는 내재적 동기부여를 원천적으로 결여하고 있다는 점을 주장한다.

#### 4. 적정 공무원 수: 숫자보다 질이 더 중요하다

##### (1) 경제사회발전단계와 행정수요에 따른 적정 공무원 수

앞에서는 한국 공무원 수의 과소론과 과다론이 모두 일리가 있는 것으로 설명하였다. 그러나 이런 양비론·양시론은 문제의 생산적인 해결에 도움이 안될 뿐 아니라 공무원 숫자에 대한 ‘지나치게 단순화된 논의’이기도 하다. 공무원 규모의 적정성 여부는 행정수요의 변화, 문제해결 방법에 대한 사회문화적 성향(정부개입 선호도), 행정적 제약요건 등에 따라 판단해야 하기 때문이다.

공무원 숫자에 대한 적정규모 그 자체를 정확한 수치로 표시한다는 것은 대단히 어렵다. 그러나 적정규모의 결정요인들을 규범적으로 설명하는 것은 부분적으로 가능한 일이다.

공무원 규모를 결정하는 요인들에 대한 연구는 미흡한 편이다. 재정지출 규모의 팽창에 관해서는 와그너의 법칙 등 다양한 규범적, 실증적 연구가 많이 있다. 그러나 정부 팽창의 또 다른 측면인 인원증감 현상에 대한 설명은 대단히 제한적이다. 정원의 적정성 여부에 관한 시범적 모형들만 간헐적으로 제시되었을 뿐이다. 그 동안 공무원 인원 문제는 단순한 관리상의 관행으로 여기고, 본격적인 분석은 없었던 셈이다.

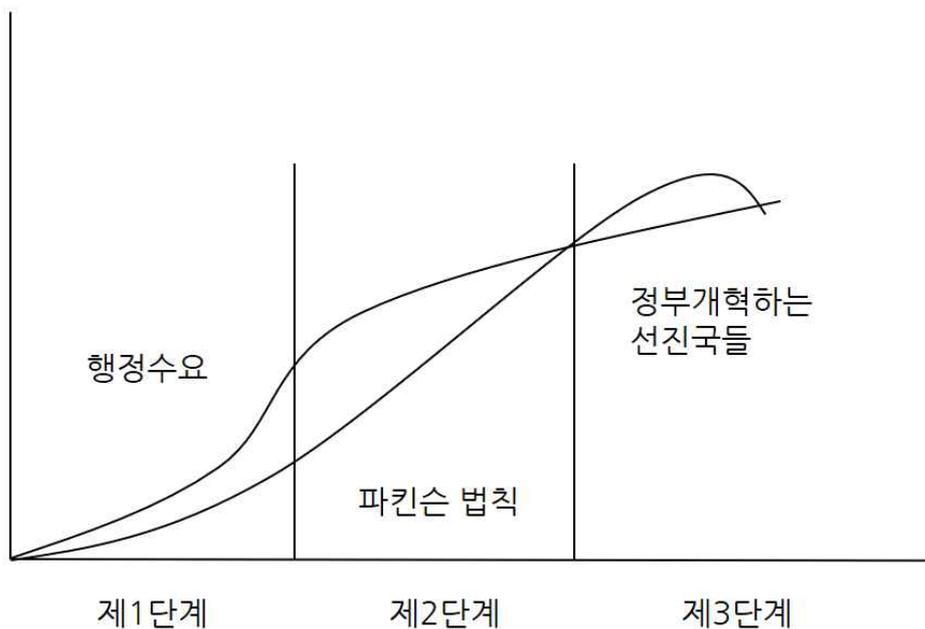
이처럼 기존 연구가 부족할 경우에는 가설적이거나 규범적인 판단을 내릴 수밖에 없다. 공무원 증감에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가? 크게 다음의 세 가지를 고려해 볼 수 있겠다.

첫째, 파킨슨의 법칙에서처럼 시간이 지남에 따라 공무원의 숫자는 지속적으로 증가하려고 하는 동인(動因)이 있다. 이것은 다음 <그림 1>에서 기하급수적으로 증가하는 곡선으로 대변된다.

둘째, 경제사회발전단계에 따라 행정수요가 달라진다. 전형적인 발전단계론에 의하면, 발전초기단계에서는 발전속도도 낮고 행정수요도 가시화되지 않는다. 그렇지만 발전가속기에는 집중적인 투자욕구가 커지고 이에 따른 행정수요 증가율도 커진다. 공무원에 대한 업무량도 과중해지기 시작해서 총원확대가 이루어지기 시작한다. 그러나 발전성숙기에 이르러서는 발전속도는 완만해져서, 공무원 총원에 대한 새로운 수요가 발생하지 않는다. 이런 변화 패턴은 다음 <그림 1>에서 S자 곡선으로 표시되고 있다.

셋째, 공무원 증원을 가능하게 할 재정적 제약요건을 고려해야 한다. 재정능력 역시 경제사회발전단계에 따라 S자 곡선을 그릴 것으로 판단된다.

<그림 1> 공무원 규모와 결정요인들 간의 상호작용 개념도



위의 <그림 1>은 공무원인원에 대한 수요 및 공급요인을 시기별로 구분해 준다. 이 모형은 실증적인 검증을 거치지 않았기 때문에 다소 단순하기는 하다. 그러나 세 가지 핵심요인들의 변화의 조합을 가지고 공무원 증가의 단계를 제1단계(성장초기), 제2단계(성장가속기) 및 제3단계(조정기)로 구분하여 준다.

제1단계에서는 성장에 따른 행정수요가 증가하는데 공무원의 공급은 이에 미치지 못하는 상태이다.

제2단계에서는 행정수요증가율은 둔화되는데 공무원 증가율은 상대적으로 큰 상황이 된다. 현재 한국의 상황이 여기에 속한다고 생각된다. 작은 정부의 필요성에 대한 주장은 점점 증가하지만, 실제 공무원 숫자는 계속 증가하고 있기 때문이다.

제3단계인 조정기에 와서는 공무원 공급 숫자가 시민들의 수요에 비하여 상대적으로 커진다. 이 시기에 공무원 숫자를 대폭 감축하지 못하면, 국가 전체가 비효율성에 기인한 저성장 국면으로 진입한다(예, 터키 등 공공부문의 과다로 인한 침체 등). 이에 반해 적절한 시기에 공무원 감축이 추진되면 효율성을 유지할 수 있기도 하다. 예를 들면, 영국, 뉴질랜드 등의 행정개혁이 여기에 속한다.

이처럼 간단한 모형을 통해서도 우리는 몇 가지 교훈을 얻을 수 있다. ① 공무원 규모의 팽창은 우리나라의 성장단계로 볼 때 당분간 지속될 것이지만, ② 장기적으로는 대대적인 인원감축을 수반하는 시기를 맞이하게 된다. 그렇지만 가장 이상적인 것은 ③ 그런 힘든 상황을 맞이하기 이전에 공무원제도에 탄력성을 부여하여 충격을 미리 흡수하는 것이 좋다. 그리고 ④ 단기간에 부족한 인력은 기존 인력의 생산성을 향상 시킴으로써 보완하는 것이 궁극적으로 윈-윈게임으로 가는 첩경이다.

사실 공무원의 숫자보다도 더 중요한 문제는 공무원 또는 공무원이 생산하는 정부서비스의 질이다. 높은 품질의 서비스를 제공하는 우수한 공무원은 오히려 많으면 많을 수록 좋다. 이런 경우 숫자는 문제가 안된다. 그러나 정부의 서비스 제공에 미흡한 공무원이 많이 있다면, 그때 비로소 숫자가 문제되는 것이다.

## (2) 숫자보다 질이 더 중요하다: 본원적 비효율 대 제도적 비효율

공무원의 비능률성 문제는 어쩌면 본원적일 수도 있다. 행정관료가 실질적으로 담당하고 있는 일은 정책의 입안과 집행이다. 그런데 민간분야의 경영과 비교할 때, 공공분야의 관리는 추구하는 목표와 가치가 다양하거나 혼재되어 있다(박중훈, 1995, p.7). 이런 목표·가치의 불투명은 행정업무를 어렵게 할 뿐 아니라 업무실적에 대한 평가도 곤란하게 한다. 따라서 복지부동과 무사안일을 방지할 장치가 원천적으로 결여된다.

그러나 공무원의 비효율성은 제도적인 측면과도 많은 연관이 있다. 즉, 제도적 장치들 중 공무원의 비효율을 부추기는 요인이 있다는 말이다. 공직사회의 본원적 비효율은 누구도 치유하기 어렵다. 그러나 제도적 비효율은 개혁의 대상이 되어 집중적인 분석을 받아야 한다.

공공조직은 기본적으로 독점적인 위치에 있다. 그뿐 아니라 우리나라의 경우 행정부가 각종 정책과 제도의 형성에 있어 주도적인 역할을 하기 때문에 그러한 독점적인 위치를 스스로 강화하는 측면도 있다. 예를 들면, 외부로부터의 공무원 충원을 실질적으로 차단하는 폐쇄형 직업공무원제도라든지, 일단 고용되면 법률이 정한 바에 의하지 않고는(즉, 비리 등으로 구속되지 않고는) 무능하다 해서 해고하지 못하도록 한 정년보장형 신분보장제도 등이 그것이다.

정년보장형 신분보장제도는 다른 나라에서도 공히 채택되고 있다. 그러나 신분보장의 정도는 나라마다 다르며, 또 시대적 상황에 따라서도 변화가 있다. 이에 비해 우리나라 공무원의 신분보장은 지나치게 강하며, 비탄력적이다. 그래서 우리나라 공무원의 신분보장은 너무 경직되어서 효율성 이념과 양립하기 어렵다는 지적이 많이 나오고, 어떤 형태로든 변화를 주어야 한다는 주장이 대두되고 있다(유민봉, 1997, p.75).

그러나 공무원의 정년보장형 신분보장제도는 직업공무원제도의 발달이라는 역사적 뿌리를 갖고 있을 뿐 아니라 단점 못지않게 장점도 많아서 쉽사리 그것의 개폐改廢를 주장할 수 없게 한다. 정년보장형 신분보장제도에 변화를 주기 원한다면 우선 직업공무원제도의 근본 이념과 그것의 변천과정에 대한 이해가 선행되어야 한다. 즉, 민주성을 추구할 것이냐 아니면 효율성을 추구할 것이냐 하는 이념적 논쟁 속에서 효율성이 더 중요하다는 결론이 나와야만 그때 비로소 직업공무원제도의 개혁을 논할 수 있게 된다. 이런 이념적 논의를 거치지 않은 개혁주장들은 현실적으로 채택될 가능성이 희박하다.

### 제3장

---

직업공무원제도의 역사적 의의와 21세기의 요청

# 직업공무원제도의 역사적 의의와 21세기의 요청

## 1. 직업공무원제도

세계 여러 나라에서 가장 널리 받아들이고 있는 공무원제도는 바로 직업공무원제도다. 직업공무원제이란, 나라마다 차이가 있겠으나, “공직을 명예로운 직업으로 알고 학교를 갓 졸업한 젊은 나이에 공직에 들어가 그 안에서 성장하고 상급직에 진출하면서 노동능력이 있는 동안의 전생애를 보낼 수 있도록 마련된 인사제도”로 정의된다(오석홍, 1994, p.44).

이러한 직업공무원제도를 유지하려면 정부는 고용주로서의 장악력 또는 매력을 잃지 말아야 한다(오석홍, 1994, p.45). 직업공무원제도 중 가장 대표적인 매력요소는 신분보장과 폐쇄적 충원제도다. 이에 반해 가장 대표적인 장악요소로는 계급제와 실적주의를 들 수 있다.

직업공무원제도는 단점도 많지만, 어찌 보면 인류가 만들어낸 위대한 발명품이란 측면도 있다. 다만 직업공무원제 자체로서 장단점이 있다고 평가하는 것은 의의가 없고, 그것이 얼마나 시대적 요청에 잘 부응해 왔는가 하는 점에서 평가되어야 한다. 즉, 직업공무원제도의 생동력이 관건이다. 이러한 생동력이 과거 역사 속에서 어떻게 발휘되었는가 살펴보도록 하자.

## 2. 직업공무원제도의 역사와 철학(개관)

### (1) 종신직 공무원제도의 성립

역사적으로 볼 때, 국가의 성립과 함께 공무원이 생겼다. 그러나 이들은 직업공무원이 아니었다. 국왕이 그만두라고 하면 언제라도 공직을 떠나야 했다. 그러던 것이 1700년경 영국에서 종신직 행정관리제도가 시작되었다. 이 제도는 국왕의 영향력을 차단하기 위한 것이었는데, 후일에는 영국 내각의 잦은 교체에도 불구하고 정부의 공백이나 혼란을 방지하는 중요한 역할을 했다.

프랑스 혁명 이후 성립된 프랑스 직업공무원제도 역시 영국의 그것과 흡사한 기능을 하였다. 잦은 정권교체에도 불구하고 직업공무원들이 국가를 지켰다. 이처럼 공무원이 사회의 버팀목 역할을 한 것은 여러 국가에서 입증되고 있으며, 한국도 마찬가지다.

4.19, 5.16, 10.26 등의 혼란기에도 종신직이나 다름없는 한국의 공무원들은 그들의 자리를 지켰다.

## (2) 공직의 민주화

초기의 직업민주주의에는 커다란 약점이 있었다. 직업공무원으로 채용되는 젊은이들이 대부분 특권층 자녀였던 것이다. 미국의 대통령들 중 가장 서민적이라는 잭슨 대통령(1829~1845)은 상류계급 엘리트들이 관직을 지배하는 것을 혁파하였다. 이른바 엽관제도(후견인제도라고도 함)를 도입하였던 것이다. 이 제도는 선거에서 승리한 정당의 당원들이 공직을 담당하게 함으로써 신분이 아니라 국가(또는 정당)에 대한 충성심 여부로 공직진출이 가능하게 하였다. 이로써 공직의 민주화, 또는 대표관료제가 시작되었다.

그러나 공직을 마치 전리품처럼 취급하는 엽관제도는 선거가 주기적으로 치러지고, 지배정당이 자주 바뀔에 따라 문제점이 드러났다. 정치인들은 서로 관료들에 대한 통제권을 확보하는 데 시간과 정력을 낭비하였다(벤슨, 1995, p.99). 그리고 공직은 아마추어들에게 점유되었고, 그들은 국민보다는 정당과 파벌에 더 봉사하기 시작했다.

## (3) 정치적 중립화와 실적주의의 성립

1881년 공직배분에 불만을 품은 한 엽관주의자에게 가필드 대통령이 암살당하는 사건이 발생하자 공무원제도에 대한 커다란 변화가 발생했다. 공직을 정치로부터 중립화시키고, 실적주의제도를 받아들인 것이다.

실적주의(능력주의라고도 함)란 “개인의 능력, 지식, 기술을 기준 삼아, 균등한 기회가 보장된 공정·공개적인 경쟁으로 공무원의 선발과 승진을 실시”하는 것이다. 즉, 실적주의는 공직취임 기회의 균등화, 정치적 중립화, 신분보장을 포함하며, 인적 자원을 능력, 자격, 성과에 의해 관리함으로써 행정의 효율성을 높이고자 하는 제도다(유민봉, 1997, p.57).

공정성과 효율성을 강조하는 실적주의는 가장 이상적인 인사관리제도로 각광받고 있다. 그러나 실적주의를 어떻게 구체적으로 구현하느냐 하는 실질적인 문제는 대단히 복잡한 양상을 띠고 있다.

## 3. 한국의 직업공무원제도와 실적주의: 조화와 충돌

한국 공무원제도의 구조는 전통적인 직업공무원제도에 의거해서 세워졌고, 운영은 현대적인 실적주의에 입각해 있다. 이처럼 이원성이 존재할 경우, 조화가 이루어지는 경우

에는 양 제도의 장점을 모두 취할 수 있지만, 그렇지 못할 때는 부작용이 불가피하다.

건국 이후 우리나라의 공무원제도는 대체로 적절한 조화를 이루어 왔다. 그러기에 지난 50년간 한국의 공무원제도는 커다란 변화없이 유지되어 오고 있다. 그러나 지금까지 잘 유지되어 왔다 해서 미래에도 그것이 지속되리란 보장은 없다. 오히려 21세기를 대비하는 지금 양자의 부조화를 시정해야 한다는 요청이 커지고 있다. 바꿔 말해, 우리나라는 실적주의보다는 직업공무원제가 더 강한 상태이고, 이에 따라 부작용이 나타나므로 비실적주의적 요소들을 고쳐나가야 한다는 주장이다.

한국의 직업공무원제도는 ① 계급제, ② 폐쇄형 내부승진제, ③ 종신고용제, ④ 종합능력자 우선주의로 대변된다. 이런 구조들은 실적주의와 어느 정도 충돌을 내포하고 있다. 실적주의를 본격적으로 추구하자면 ① 직위분류제, ② 개방형 충원제도, ③ 종신고용제의 제한, ④ 전문가 우선주의라는 대안적 제도들을 대폭 수용해야 한다. 그렇지만 우리나라의 공무원제도는 안정적인 직업공무원제도를 채택하고, 강화해 왔고, 아직도 크게 고칠 생각이 없는 상태에 머물러 있다.

이제 우리나라 공무원제도의 비실적주의 요소를 하나씩 구체적으로 살펴보도록 하자.

#### (1) 계급제의 비실적주의 요소

##### 1) 계급제의 정의와 특성

계급제는 공무원의 계급rank이라는 관념에 기초를 두고, 사람들의 상대적인 지위에 따라 계급을 구분한다. 직무가 지니는 특성과 그에 결부된 조직의 구조적 특성보다는 인적 특성을 기준으로 계급구조를 형성하기 때문에 조직의 구조설계와는 별도로 계급분류설계가 이루어진다(오석홍, 1994, p.101).

어떤 사람 A가 4급이란 계급을 갖는 공무원으로서 B기관에서 근무한다고 하자. 이 기관에는 4급 공무원이 담당하여야 할 직책(예, 과장)이 20개 있다고 가정하자. 그러면 공무원 A는 4급 공무원이므로 이들 20개 직책 중 어느 하나를 담당하게 된다. 또 그는 4급이란 계급을 갖고 있기 때문에 다른 19개의 직책도 보직발령만 나면 언제든지 담당할 수 있다. 20여 개의 직책을 두루 담당할 수 있는 그는 일종의 종합행정가가 되는 것이다. A는 4급 공무원으로 일정 기간을 근무하다가 3급 공무원으로 승진하게 되는데, 이때 승진심사 기준에 연공서열이 상당한 비중을 차지한다.

그러나 만약 B부처가 조직개편 등으로 5급이 담당하여야 할 직책을 15개로 줄였다고 하자. 그러면 조직개편 이전에 20명이었던 5급 공무원들 중 15명은 직책을 부여받겠

지만, 나머지 5명은 직책이 없게 된다. 이런 경우에도 이들 5명은 해임되는 것이 아니라 교육기관이나 산하기관에 파견한다든지 하여 계급을 유지한다. 이른바 ‘인공위성’이 되는 것이다.

## 2) 계급제의 장단점

계급제는 분류방법이 소박하고, 전통적인 계급 및 연공서열의 개념과 일치하기 때문에 손쉽게 받아들여지는 장점이 있다. 그리고 직업공무원제도를 안정적으로 유지하고, 조직에 대한 충성심을 강화시켜준다.

그런 반면, 계급제하에서는 감원이 용이하지 않고, 부처이기주의를 강화시키며, 인사관리(교육훈련, 승진, 평가, 보상 등)가 객관적 기준에 따르기보다 연공서열이나 상관의 자의성이 개입된 평가에 좌우되기 쉽다는 문제점을 안고 있다. 계급제는 조직관리를 폐쇄적으로 운영하기 때문에 시민의 요구에 신속하게 대응하는 행정이 아니라 상급자의 요구에 부응하려는 행정을 부추기는 특성이 내재되어 있다.

따라서 계급제는 사회발전 단계가 단순한 경우나 행정업무의 성격이 종합행정가가 처리할 수 있을 정도로 전문성을 요하지 않는 경우에 적합하다. 그러나 사회가 전문화되고 행정에 대한 요구가 다양해짐에 따라 계급제만으로는 부응하기 어려운 전문적, 능률적 행정을 위해 직위분류제라는 대안이 등장하였고, 현재 세계 각국으로 널리 확산되고 있는 상황이다.

## 3) 대안으로서의 직위분류제

직위분류제는 직무(job)의 차이를 기준으로 하여 직위를 분류한다. 이 제도는 직위담당자의 특성을 떠나 직무 자체의 특성을 분석, 평가하여 분류구조를 형성하고, 그에 따라 직위담당자의 자격을 설정한다.

예를 들어, 어느 한 중앙관서의 과장급 회계감사직이 있다고 하자. 이 직책에 대하여 공무원 A가 단순히 4급 공무원이므로 해당 보직을 담당할 자격이 있다고 보는 것은 계급제에서는 가능하지만 직위분류제하에서는 허용되지 않는다. 해당 직책을 잘 수행하기 위해서는 회계감사에 대한 전문지식이 있고, 그 분야에 다년간의 경력이 있는 사람이 임명되도록 정하는 것이 바로 직위분류제다.

계급제하에서는, 부처간 교류제도가 있기는 하지만, 기본적으로 부처 내의 공무원 중에서 보임을 한다. 예를 들어, 회계감사직이 공석이 되면 소속 공무원들 중에서 직급이 맞는 사람을 택하여 보직 임명한다. 그가 회계감사에 특별한 경력이 없어도 그것

은 전혀 문제가 되지 않는다. 오히려 종합행정을 추구하기 때문에 차제에 그에게 회계감사 부문의 경험도 쌓게 해준다고 생각한다.

이에 비해 직위분류제하에서는 회계감사직에 공석이 있다 하면, 해당 직책을 수행하기 위해 필요한 능력을 지닌 사람을 찾게 된다. 만약 같은 기관 내에서 책임자가 없으면, 공모하여 충원을 한다. 이때 다른 부서에서 근무하던 회계감사 전문가가 공석이 된 이 직책을 원한다면 심사를 거쳐 충원된다. 자연스럽게 개방형 인사제도가 확립되는 것이다.

이와 반대의 경우도 가능하다. 만약 한 부처에서 조직개편을 통해 5개의 직위를 폐지하기로 결정하였다면, 해당 직위에 있던 공무원은 즉각 감원조치 당한다. 더 이상 그를 필요로 하는 직무가 없어졌기 때문이다.

**<표 2> 계급제와 직위분류제의 비교**

구분	계급제	직위분류제
경계간의 이동성	계급간 수직이동 곤란	직무간 수평이동 곤란
전문성 수준	종합행정가	전문행정가
충원	폐쇄형	개방형
신분보장	강	약
충성심 대상	부처의 조직차원	담당직무와 역할
직업공무원제의 기여	기여	장애
공무원의 시각	종합적, 광범	부분적, 협소
국민요구에의 대응성	낮음	높음
인사관리의 특성	연공서열 중시, 상관의 자의성 개입이 용이	능력, 실적 중심, 객관적 기준에 따름
보수 및 직무수행의 형평성 확보	낮음	높음

출처 : 유민봉, 『인사행정론』, 문영사, 1997, pp.112~113에서 재구성.

#### 4) 사회적 선택

계급제와 직위분류제는 서로 상반되는 특성을 지닌 공무원제도다(다음 <표 2>의 특성 대비표 참조). 그러나 현실세계에서는 어느 나라든 순수한 계급제만 채택한다든지, 또 순수한 직위분류제만 택하지는 않는다. 양제도의 장점을 모두 취할 수 있는 방향으로 두 제도가 혼합되어 간다.

어떻게 혼합되느냐는 각 나라와 시대의 사회적 요구에 따라 다르다. 전통적이고, 안정

적이며, 간편한 제도를 선호하는 사회에서는 계급제가 더 강하게 선호될 것이다. 반면 합리적인 능률성을 추구하고, 유연하고 전문적인 행정을 원하는 나라에서는 직위분류제의 특성을 많이 가미하는 공무원제도가 될 것이다.

이제는 이론적인 측면에서 노동시장의 유연성 제고를 논의할 것이다. 여기에서는 노동시장의 유연성 제고의 필요성을 요약하고, 유연성 형태에 관한 단편적이고 체계화되어 있지 않은 기존연구를 종합적인 형태로 발전시킨 다음 노동시장의 유연성 제고 이론을 언급할 것이다.

우리나라는 아직 계급제를 고수하고 있는 상황이다. 계급제가 내재하고 있는 폐쇄성과 비효율성에도 불구하고 안정성, 충성심, 권위를 더 중요하게 생각하고 있다. 그러나 상황은 언제나 변하고 있다. 정부행정에 있어서도 ① 수요의 변화, ② 인적 전문화의 요구 증대, ③ 고급육구의 부각, ④ 관리지향성, ⑤ 행정정보화, ⑥ 안목의 국제화, ⑦ 가치기준의 균형화, ⑧ 참여육구의 확대 등이 증가하고 있다(오석홍, 1994, pp.75~76).

이런 변화의 육구가 강해지면 강해질수록 계급제는 완화되고, 직위분류제의 특성은 강화될 것이다. 학계에서는 이미 오래 전부터 직위분류제 도입의 타당성을 주장하여 왔는데 현실적인 애로 때문에 채택되지 않았다. 그러나 시간이 흐를수록 계급제가 약화되어야 하는 것은 어쩔 수 없는 시대적 조류라 하겠다.

## (2) 신분보장제의 비실적주의 요소

### 1) 신분보장의 법 규정

우리나라의 헌법은 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다(제7조2항)”고 규정함으로써 공무원 신분보장을 명확히 하고 있다. 그리고 국가공무원법 제68조는 “공무원은 형의 선고, 징계처분 또는 이 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직, 강임 또는 면직을 받지 아니한다”고 명시하고 있다. 이로써 인사권자의 자의적인 판단이나 개인적인 정실을 이유로 공무원 신분을 박탈하는 것을 엄격히 금하고 있다.

다만 신분보장이 절대적인 것은 아니라는 사실을 명시하기 위해 동법 제70조 3항에서는 해당 공무원의 귀책사유가 없다 하더라도 “직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 되었을 때” 임용권자의 직권에 의하여 공무원을 면직시킬 수 있도록 하고 있다(하지만 이 조항에 의거하여 감원이 이루어질 것을 기대하기는 한국 정부의 관행상 대단히 어렵다고 보인다. 1994년 12월의 대대적인 정부

조직개편 당시에도 직제 개편으로 인한 면직보다는 오히려 ‘인공위성’을 더 만들어내는 조치를 취했다).

국가공무원법 제75조는 공무원에 대한 징계처분이나 면직처분을 행할 때 그 처분권자 또는 처분제청권자는 처분의 사유를 기재한 설명서를 교부해야 하는 등 까다로운 절차를 거치게 되어 있다. 처분 불복시 소청할 수 있는 제도가 있음은 물론이다.

이상의 신분보장 장치에 의해 공무원은 동법 제74조에 명시되어 있는 정년까지 근무하는 것을 당연한 것으로 기대하게 되었다. 5급 이상의 일반직 공무원은 61세까지, 그리고 6급 이하의 공무원은 58세가 정년이다. 공안직 8급 및 9급 공무원의 정년은 55세이며, 기능직공무원은 성격에 따라 정년이 40세 내지 61세로 규정되어 있다.

지방공무원법도 국가공무원법과 대동소이하게 지방공무원 신분을 보장해 주고 있다.

## 2) 신분보장의 의의 및 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 한국의 공무원들은 법률에 의하여 상당히 강력하게 신분보장을 받고 있다. 정년이 있다는 점을 제외하고 나면 거의 종신고용이나 다름없다.

직권면직을 당할 수 있는 조항이 6가지 있기는 하지만, 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소로 인한 직권면직은 그 사례가 별로 없다. 게다가 근무성적이 극히 불량하여 직권면직을 시킬 때도 대단히 제한적이다. 판례에 의하면 ‘근무성적이 극히 불량한 때’라 함은 동법 제78조 제1항 각 호 소정의 징계사유와 비교 고찰하여 볼 때 정신적, 육체적으로 직무를 적절하게 처리할 수 있는 능력의 현저한 부족으로 근무성적이 극히 불량한 때를 의미하고, 징계사유인 명령위반, 직무상의 의무위반 또는 직무태만, 공무원으로서의 체면 또는 위신을 손상하는 경우까지를 포함하지 아니한다(1982. 7. 13, 82 누 191)고 되어 있어서 대단히 높은 수준으로 공무원 신분보장을 해주고 있다.

이처럼 강한 공무원 신분보장은 ① 정치적 중립성을 강화할 수 있고, ② 행정의 일관성과 전문성을 도모할 수 있으며, ③ 공무원의 능동적이고 창의적인 노력을 유도할 수 있고, ④ 공무원의 개인적 이익을 보호하고 사기를 높이는 수단이라고 한다. 그러나 이들 중 네번째 사항을 제외하고는 신분보장의 논거가 되기에는 취약한 면이 있다. 이들을 하나하나씩 살펴보기로 하자.

### (가) 공무원의 정년보장형 신분보장은 정치적 중립성을 높이는가

공무원의 신분보장은 확실히 정치적 중립성을 높인다. 그렇다면 더욱 강한 신분보장을 해주면 더욱더 정치적으로 중립이 되는가? 그렇게 볼 수 없는 경우가 많다.

한국정부의 관행상 감원이 정식으로 이루어지는 경우는 드물다. 게다가 정의적情誼의 행정문화 때문에 필요한 감원을 하기가 더욱 어렵다. 이렇게 되면 불필요한 인원이 더 늘어나고 비효율에 대한 비판이 증가해서 조직혁신이 필요해진다. 그런데 과거의 경험을 보면 조직감축을 위한 조치가 정상적인 감원의 형태를 취하지 않고 다른 편법을 쓴다. 다른 편법이란 두 가지인데, 그 중 하나는 시간이 오래 걸리는 ‘정원동결’의 방법이고, 두번째는 ‘일제숙정’이란 형식을 취한다.

일제숙정의 경우, 퇴직대상자를 공적으로 몰아 감원하는 극단적인 방법이다. 그런데 이와 같은 편법에 의해 감원을 할 경우, 퇴직대상자의 선정이 과연 공정한지가 문제가 된다. 즉, 계급제의 본원적인 특성상 인사관리 및 평가에 있어서 객관적 기준이 모호하기 때문에 사정자의 주관적 판단이나 정치적 고려에 의해 사정대상이 결정되는 경우도 있을 것이다. 이 문제에 관해 실증적 조사가 전무하기 때문에 객관적인 검증을 하기는 힘들다. 그러나 과거 정권의 경험에 비추어 볼 때 ‘관료 길들이기’ 차원에서 숙정이 행해지기도 했기 때문에 이런 추론이 더욱더 가능해진다.

공무원의 신분보장은 일견 정치적 중립을 강화하는 제도임에 틀림없다. 그러나 자연스러운 감원이 어려울 정도로 지나치게 강한 신분보장제도는 더욱 강한 정치적 개입(서정쇄신, 사회정화, 숙정 등)을 불러올 소지가 있다. 사회가 발전한다는 것은 어찌 보면 ‘불확실한 상황’을 제도적으로 완화시켜 가는 것이다. 정권이 바뀔 때마다 공직사회에 충격적인 사정바람이 몰아친다면, 그것은 공직사회의 자정능력이 그만큼 뒤진다는 반증이다.

현재와 같은 정년보장형 신분보장은 지나치게 강력한 것이어서 충격요법에 의해서만 조정이 가능하다. 그리고 그 충격은 언제나 정치권으로부터 나온다. 21세기 한국의 관료제는 스스로 신분보장을 완화시키는 조치를 취해서, 정치적 충격 없이도 자정능력을 발휘할 수 있는 발전된 제도로 변화해 가야 한다. 예를 들어, 본 연구에서 제안하는 공무원 재임용제(계약제) 등을 통해서 무사안일한 공무원들을 제도적으로 도태시키고, 능력있는 공무원들이 경쟁적인 분위기 속에서 생산성을 높이고 있다면 충격적인 정치적 개입은 오히려 사회의 비난을 받을 것이다.

한국 공무원의 강력한 신분보장은 그 자체로서 정치적이라는 평가도 있다. 과거 정통성이 취약한 정권이 권력을 보위하기 위한 타겟 그룹으로 공무원 집단을 선택하였고, 그들의 충성심을 극대화하기 위해 정년보장형 신분보장을 허용했다는 견해도 있다. 즉, 강력한 신분보장은 집권층이 관료들에게 제공한 ‘당근’이었고, 집권당의 의지에 충성하지 않는 공무원들에 대한 서정쇄신은 ‘채찍’이었던 것이다.

그러나 한국사회는 더 이상 독재체제가 아니다. 이미 사회는 다원화, 개방화, 민주화 되어 있어서 누구도 그 대세를 거스르기 어려운 상황이 되었다. 이제는 관료도 강력

한 신분보장 뒤에서 안주하고 있을 것이 아니라, 스스로 어느 정도의 기득권을 포기하고서 개방화·자유화되어 가고 있는 사회에 동참하여야 한다.

(나) 공무원의 정년보장형 신분보장은 행정의 일관성과 전문성을 높이는가

(ㄱ) 신분보장과 행정일관성과의 관계

우리나라 장관의 평균 재임기간은 1년 남짓밖에 되지 않는다. 장관은 중앙관서의 장으로서 정책형성 및 집행에 대단히 많은 영향을 미친다. 장관에 임명되면 평소에 갖고 있는 철학과 경륜으로 한 부처를 이끌어 가야 한다. 전후임 장관들 간에 인수인계 절차도 없다고 한다. 신임 장관은 행정관료의 도움을 받아가며 업무파악에 나서는데, 그 기간이 대략 6개월 정도 소요된다. 평균 재임기간으로 볼 때 장관들은 업무파악이 되어 막 일을 시작하려 하면 퇴임을 하게 된다.

이처럼 중앙관서의 장이 자주 교체되기 때문에 그 부처의 실질적인 업무는 행정관료, 특히 실국장에 의해 운영된다. 실국장들은 젊어서 행정부에 들어온 이후 평생을 직업공무원에 종사한다. 이들과 부하 관료들은 해당 부처의 정책일관성을 도모해 주는 안전판 구실을 한다. 장관은 임시직이고, 관료는 영구직이므로 영구직이 정부를 운영한다는 것이다.

신분보장이 강할수록 직업공무원제도가 안정될 것이고, 이에 따라 행정일관성도 유지될 것으로 생각된다. 그러나 이런 일반적 인식에 대하여 두 가지 반론이 가능하다.

첫째, 공무원 신분보장이 조금 약화된다면 행정의 일관성이 저해될 것인가? 둘째, 요즘 같이 발상의 전환이 필요한 시대에 일관성의 유지가 과연 사회발전을 위해 바람직하기만 한 일일까?

첫번째 의문에 대해서, 행정의 일관성과 공무원의 신분보장을 직접 연결시키는 것은 무리가 있어 보인다. 물론 양자가 어느 정도 관련이 있겠지만, 행정의 일관성을 위해서는 '대통령과 임기를 같이 하는 장관'들이 많아지는 것이 더 직접적인 해결책이다. 문민정부의 전임 A장관은 다음과 같이 말한다. "장관직에 1년 넘게 있으면, 관료들에 대한 장악력이 생긴다. 관료는 자신이 맡은 업무 영역에 집중할 수밖에 없고, 또 비교적 자주 전보轉補되므로, 장관이 중심이 되어 전체적인 정책의 일관성을 조율한다. 또 장관은 실국장 보직임명권을 통해 자신의 정책일관성을 높인다. 관료가 정책일관성을 유지한다는 것은 장관이 자주 교체되는 현상이 지속되는 경우이나 가능한 일이다". 즉, 정책일관성이란 것은 조직운영의 문제와 직접 관련되어 있지, 신분보장과는 간접적으로밖에 연계되어 있지 않다는 판단이다.

신분보장과 정책의 일관성이 간접적인 연계밖에 없다는 주장은 다음과 같은 연구에 의해서도 밝혀지고 있다. “우리나라 공무원의 중간계층보다는 고위직의 전보속도가 상당히 빠르다 …… 한 정책분야의 사령탑이라고 할 수 있는 국장급의 잦은 보직변경으로 인해 정책의 일관성을 확보하지 못하는 경우가 많다”(진재구, p.330).

두번째 의문인 정책일관성이 언제나 바람직한 문제인가 하는 것도 면밀히 검토해 보아야 할 사항이다. 행정이 너무 자주 조변석개朝變夕改해서는 문제가 크다. 그러기에 정책일관성이 늘 강조된다. 하지만 우리나라 관료들의 가치관과 행태를 분석해 보면, 그들의 생각의 동질성이 너무 높다는 점을 발견하게 된다. 즉, 어느 부처, 어느 직급에 종사하는 공무원이든지 사고방식이 비슷비슷하다는 것은 일견 일사불란의 장점일 수도 있다. 그러나 리엔지니어링, 리스트럭처링, 리인벤션, 자유경쟁 등만이 살길이라는 현대사회에서는 천편일률적인 생각과 행태가 오히려 장애요인이 될 수 있다. 1960년대부터 시작된 30년간의 개발연대에 정부는 국가발전을 위해 대단히 중요한 역할을 수행했다. 그러나 1990년대에 들어서면서 정부가 오히려 국가경쟁력을 낮추는 요인으로 반전되고 있다. 획일적이고 통제위주인 한국정부는 다른 나라들과 비교할 때 정부 경쟁력에서 한결 뒤지는 것으로 평가되기 때문이다.

이제는 일사불란이 아니라 유연성과 신속적 대응성이 더 높이 평가받는 조직문화가 필요한 때다. 경직된 정년보장형 신분보장은 유연성과 신속성을 높이는 데 장애가 되고, 현재 일본에서 문제가 되고 있는 노해老害를 불러일으킬 소지마저 있다(구사카 기민도, 1994, p.23).

#### (ㄴ) 신분보장과 행정전문성과의 관계

행정관료의 전문성이 높아져 가는 것은 언제나 환영받는 일이다. 그리고 공무원들이 강한 신분보장을 받으면서 오래 근무하다 보면 자연 이들의 전문성이 높아질 것으로 기대된다. 그러나 이런 기대 역시 신화가 아닌가 검증받아야 할 대상이다.

노화준 교수(1993, pp.15~26)는 과학기술행정과 관련된 조사연구에서 다음 사실을 발견하였다. “공무원들 가운데 74.8%가 현재 담당하고 있는 업무가 우리나라의 과학기술발전과 관련이 있다고 인지한다. 그러나 실제 업무를 수행하는 과정에서 조사대상이 되는 공무원의 77.7%가 과학기술에 대한 지식 및 정보부족으로 어려움을 겪고 있다. 그리고 조사대상자의 72%가 과학기술행정 및 정책수립을 위한 지식의 부족으로 애로를 겪고 있다”.

우리나라 공무원제도는 종합행정가를 근간으로 하고 있기 때문에 전문성에 있어서는 공무원들이 정책전문가로 성장하기를 꺼려 한다. 또 순환전보제도가 실시되고 있어 전문성

향상이 어렵다. 최근의 한 조사에 의하면, 5급 공무원의 경우 같은 직급에 재직하는 동안 4~6개의 직위로 전보되고 있으며, 4급인 경우에는 5~7개의 직위로, 2, 3급 공무원은 2~3개의 직위로 순환전보되고 있다. 전보의 형태 또한 모든 계급에 있어 국내局內 전보의 비율이 극히 낮고, 국간局間전보 및 본부와 소속기관 간의 전보 비율이 높다. 이처럼 전보의 범위가 넓어서는 전문가의 양성이 어렵다(진재구, 1994, pp.331 ~ 333).

공무원의 교육훈련은 공무원의 전문성을 향상시키는 또 다른 기회다. 그러나 우리나라의 교육훈련은 중하위 공무원을 대상으로 한 초기 입직자 대상교육의 성격이 강하고, 중상위직을 대상으로 한 전문교육은 현재와 같은 공무원 교육훈련 시스템으로는 불가능한 상황으로 진단된다(진재구, 1994, p.338).

우리는 공무원이 신분보장을 받으면서 공직에 오래 근무하면 전문성이 높아질 것으로 기대한다. 그러나 현실은 이런 기대와 상당히 거리가 멀다. 오히려 우리 공무원들의 전문성 수준에 대하여 “모르는 것도 없지만 그렇다고 아는 것도 없다”는 것이 사회적 통념이다. 강력한 공무원 신분보장제도를 지지하는 하나의 사유(전문성 확보)가 공허하게 들리지 않을 수 없다.

1980년대 말의 민주화 이후 민간부문의 자율성이 신장되어 가고 있다. 그 결과 정부의 중요한 기능에 속하는 사안들이 정책으로 형성되어 가는 과정에서 두 가지 큰 이유 때문에 어려움을 겪고 있다. 그 하나는 각 부처간의 정책조정 실패이고, 다른 하나는 관련 사안에 대한 소관부처 공무원의 전문성 결여다. 이제는 과거처럼 행정이 상식 선에서 결정되고 집행되는 것이 아니라 전문분야에 대한 고도의 기술, 지식, 경험을 토대로 하여야 한다(진재구, 1994, p.324).

하지만 현재의 한국 직업공무원제도하에서는 공무원의 전문성을 기하기가 어렵게 되어 있다. 그렇다면 선택은 무엇인가? 공직사회가 전문성을 소중히 여기도록 제도를 바꾸어야 한다. 즉, 임용체계의 설계와 운용방식을 바꿈으로서 공무원들 스스로 자신들의 행태를 바꾸어 나가도록 해야 한다. 그러기 위해서는 [오랜 근무 = 전문성 향상]이란 소박한 믿음에서 벗어나 [전문성을 중시하는 인사제도 = 전문성 향상]이란 실질적인 조치로 변화하여야 한다.

전문성을 중시하는 임용체계 및 운용방식이란 무엇인가? 많은 대안들이 있을 수 있겠지만, 본 연구에서는 그 대안의 하나로써 공무원의 재임용제(계약제)를 제안한다. 정년보장형 신분보장이 아닌 재임용제를 택함으로써 행정공무원이 스스로 ‘일정 분야의 전문가’로 특화할 동인을 제공해야 한다. 즉, “그 사람이 아니면 그 일 하기가 어렵다”는 특성화가 이루어져야 한다. 그리고 재임용제를 통해 무능한 공무원이 자연도태되고 나면, 그 빈자리만큼 새롭고 도전적인 젊은이를 충원할 수 있게 되는 부수적 효

과도 올릴 수 있다.

(다) 공무원의 정년보장형 신분보장은 능동적이고 창의적인 노력을 유도하는가

공무원은 거의 정년보장식으로 신분이 보장되므로, 이들의 가장 큰 관심과 욕구의 대상은 승진이다. 직업공무원제도의 특성상 승진은 대부분 내부승진으로 이뤄진다. 따라서 이들은 승진하기 위해 능동적이고 창의적인 노력을 기울일 것이다.

앞에 언급한 전직 A장관의 관찰에 의하면, “공무원의 승진 및 전보는 대체로 공정하게 이루어져서, 능력있고 신망 두터운 공무원이 대체로 합당한 대우를 받는다”고 한다. 물론 단기적으로는 예외도 있지만 장기적으로는 공정한 인사관리가 이루어지고 있다고 한다. 하지만 그는 “모든 사람이 다 나쁘게 평가하는 문제 많은 공무원들을 다수 인지하고 있었지만, 이들을 그만두게 할 방법이 없었다”고 술회하기도 했다.

어떤 공무원이 남들보다 우수한 자질을 발휘할 생각을 전혀 하지 않고 남들 하는 정도만큼만 따라가겠다고 결심하였을 경우, 이 공무원을 도태시킬 내재적 장치가 전혀 없다. 이처럼 평균으로의 회귀 현상이 만연하면, 공직 전반의 무기력화가 조장된다.

<표 3> 공무원과 기업체 직원 간 항목별 무사안일 행태 비교

(단위:%)

설문 문항	구분	그렇다	반반	그렇지 않다	chi-sq
욕 먹는 일은 하지 않는다	기업직원	43.6	34.0	22.3	
	공무원	62.6	30.8	6.6	31.5***
안 하던 일 만들지 않는다	기업직원	12.2	30.9	56.9	
	공무원	20.8	35.5	43.7	9.9**
힘든 일은 일단 피한다	기업직원	6.9	31.4	61.7	
	공무원	15.1	32.1	52.8	8.2**
골치 아픈 문제는 손 안 댄다	기업직원	15.4	34.6	50.0	
	공무원	19.5	37.1	43.4	2.4

\*\* p<.01    \*\*\* p<.001

출처: 김호정, 「한국의 공무원과 기업체 직원의 무사안일행태 비교」, 『한국행정학보』, 제30권 3호, 1996 가을, p.60.

실증적인 조사결과도 한국의 공무원들이 기업체 직원에 비해 훨씬 더 무사안일한 행태를 갖고 있음을 보여주고 있다. 위의 <표 3>은 1995년에 중앙과 지방의 공무원 339명과 5개 대기업 직원 188명에 대한 조사 결과를 보여 주고 있다. 예상한 바와

같이 공무원이 현저하게 비능동적이고, 비창의적임을 시사하고 있다. 조사자의 해석에 의하면 이런 결과가 나오게 된 많은 이유 중 신분보장이란 요인도 많이 간여되어 있다고 한다(김호정, 1996, pp.60~61). 강력한 신분보장은 적극적이고 창의적인 업무 행태를 저해하고 있다는 것이다.

유민봉 교수는 다음과 같이 문제점을 지적한다. “우리나라와 같은 정년보장식 신분보장은 긍정적인 측면뿐 아니라 부정적인 면도 있다. 공무원 신분을 위협하는 외부의 경쟁압력이 없고, 내부적으로도 직무수행실적이 승진에만 영향을 줄 뿐 신분 자체에는 위협요소가 되지 못한다. 결국 인적 자원관리의 비효율성을 초래하며, 국민에게 봉사하는 공무원이 아니라 자리를 지키는 공무원을 위해 국민이 세금을 내고 있는 꼴이다. 이는 실적주의가 의도한 것에 정반대되는 결과를 초래한다. 이 점에서 정년까지 보장하는 우리나라 신분보장 규정은 실적주의 원칙보다 훨씬 강화된 형태다 …… 실제 연구결과도 지나치게 신분이 보장되는 상황에서 사람들은 진취성이나 창의력이 결여된다고 한다. 의욕적이고 진취적인 사람조차 신분이 아주 잘 보장되는 직장에서는 느긋해지는 경향이 발견된다”(유민봉, 1997, pp.70~75).

우리나라의 공무원 신분보장은 지나치게 잘 보호되어 있으므로 신분보장을 완화시키는 충격적 조치를 취함으로써 공직사회에 생동감을 불어넣자는 의견이 증가하고 있다. 오석홍 교수는 “부패하고 무능하거나 불필요한 사람을 공직에서 도태시킬 방법이 있어야 하며, 정부조직의 운영과정에서 불가피하게 잘못 없는 공무원을 퇴직시키지 않을 수 없는 상황이 생기면 그러한 퇴직을 공정하게 실시할 수 있는 길을 터 주어야 한다”고 주장한다(오석홍, 1994, p.763).

이런 주장에 걸맞게 국가공무원법은 무능한 공무원에 대한 징계 및 직권면직 조항들을 명시하고 있으나, 이들이 현실적으로는 제대로 실행되고 있지 못한 점은 전술한 바 있다.

#### (라) 폐쇄형 총원의 비실적주의 요소

직업공무원제의 또 다른 특성은 폐쇄형 총원이다. 공직을 평생의 업으로 삼는 직업공무원들에게 승진의 욕구를 충족시켜주기 위해서는 폐쇄적인 내부승진제도를 채택하게 된다. 민간기업보다 적은 보수를 받을 수밖에 없는 직업공무원들이 누릴 수 있는 보람은 ① 이념적으로는 공익에 봉사하고 있다는 점이고, ② 실질적으로는 승진하여 더 많은 권위를 행사할 수 있다는 점이기 때문이다.

그러나 폐쇄형 총원의 경우 인력관리가 신축성을 잃게 되고, 실적보다는 연공서열에 의존하게 되어 실적주의와 배치된다. 이 문제를 해결하기 위해 선진국에서는 탄력적 근무시간제도, 근속 파트타임근무제, 계약임용제 등 탄력적 고용관행을 도입하고 있다. 아직은 탄력적 고용의 비중이 크지 않으나 점차 정착될 것으로 전망된다.

#### 4. 소결론: 공무원 재임용제의 도입 필요성

이상의 논의에서 계급제, 강력한 신분보장, 폐쇄형 충원 등의 제도적 장치가 직업공무원제를 강화하기 위하여 장점이 많다는 소박한 인식이 사실은 허구이기 쉽다는 점을 지적하였다. 그리고 이들이 실적주의와 충돌하기 쉽다는 사실도 환기시켰다. 이런 논의를 통해 전통적인 직업공무원제도를 가지고는 21세기를 충실히 맞이하기 어렵다는 사실을 확인하였다.

그 결과 계급제, 정년보장형 신분보장, 폐쇄형 충원 관행에 패러다임 전환적 변화를 주어야겠다는 결론에 도달한다. 이 중에서도 계급제 자체에 변화를 주는 것은 너무나 큰 작업이고, 폐쇄형 충원체제를 개방형 충원체제로 바꾸자는 것은 부수적인 작업이다.

따라서 정년보장형 공무원 신분보장제도에 변화를 주는 것이 가장 의의 있는 조치로 판단된다. 즉, 종신고용적, 정년보장형 신분보장제도를 폐지하고 공무원이 일생에 3번 정도는 재임용심사를 받도록 하는 재임용제의 도입을 구상할 필요가 있다.

그러나 이 제안을 발전시키기에 앞서 이와 유사한 대안적 조치들은 없는가 잠시 살펴보는 것도 의미있겠다.

공무원 재임용제에 비견할 만한 대안적 조치로는 ①계급정년제, ②고위직계약제, ③탄력적 임용제 등이 있다.

##### (1) 계급정년제

이 제도는 폐쇄형 계급제 직업공무원제도가 피치 못하게 직면해야 하는 인사적체 문제를 해소하기 위한 방안으로서 현재 우리나라의 경찰공무원, 소방공무원, 군인 등에 적용되고 있다. 이 제도의 기본 아이디어는 “한 직급에서 오래도록 승진하고 있지 못하는 사람은 무능하다고 추정할 수 있는 바 일정 연한 이상 한 직급에 머무르고 있는 공무원들을 체계적으로 퇴직시키자”는 것이다.

계급정년제의 장점은 ① 강제퇴직을 통해 공직의 유동률을 높이고, ② 공석이 된 자리에 더 많은 신규인력을 채용할 수 있으며, ③ 성취지향적인 풍토를 조성하여, ④ 공직사회에 활기를 불어넣고 능률을 향상시킬 수 있다는 점이다. 그러나 단점으로는, ① 신분이 확실히 보장되지 않은 데 따른 불안감의 조장, ② 개인의 특수한 사정이나 여건을 무시한 획일적 운영, ③ 지나친 승진경쟁, 그리고 ④ 공정하지 못한 근무성적평가로 인한 문제점들이 강화된다는 점이다.

한국의 공직사회는 다음 <표 4>에 나타나 있는 바와 같이 인사적체가 심하다. 따라서 승진적체 문제가 심각하게 인식되고 인사행정의 개혁이 시도될 때마다 이 문제가 제기되었으나 실제로는 더 이상 확대 적용되지 않고 있다(오석홍, 1994, p.772).

**<표 4> 일반공무원의 평균 승진 소요년수(1991)**

구 분	평균 소요년수
9급에서 8급으로	4.3년
8급에서 7급으로	5.1년
7급에서 6급으로	6.1년
6급에서 5급으로	8.1년
5급에서 4급으로	11.1년
4급에서 3급으로	10.7년
3급에서 2급으로	3.7년
2급에서 1급으로	4.3년

출처: 총무처 자료, 이원희, 『올바른 직업공무원제의 확립방안, 전환기 정치행정 개혁연구』, 백산서당, 1993, p.194에서 재인용.

계급정년제를 일반공무원에게까지 확대적용하는 방안에 관하여 현직 군인인 H씨와 면접조사한 결과 그는 반대 의견을 분명히 하였다. 계급정년제가 성공적으로 운영되려면 공정한 승진심사가 필수적인데, 한국의 현재 여건상 공정성을 믿고 인생을 걸기가 어렵다는 견해다. 또 승진을 위해 상관에 대한 충성경쟁을 과다하게 벌이고, 높은 고과를 받기 위한 점수관리에 주력하다 보니 국민에 대한 봉사라는 본연의 임무는 뒷전으로 밀린다고 한다.

결국 계급정년제는 인사적체 해소를 위한 필요악의 차원에서 고안된 제도이므로, 가능한 한 확대적용을 안하는 것이 좋겠다는 것이 중론으로 확인되고 있다.

## (2) 고위직 계약임명제

현재 이 제도는 우리나라에서 채택되어 있지 않지만, 미국에서는 이미 오래 전부터 고위관리직(SES, Senior Executive Service) 제도로 확립되어 있었다. 최근에는 유럽의 각국들이 서둘러 도입하고 있는 상황이다.

미국의 고위관리직제도(1978년부터 실시)란 종전의 18등급체제에서 상위 3등급(GS16~GS18)에 해당하는 연방공무원들과 정무직 중 하위 2등급(차관보 및 부차관보)에 속하는 고위직 공무원들을 모아 만든 등급체계다(미국연방정부의 공무원체계는 다음 <표 5> 참조). SES 공무원들은 공무원으로서 신분보장을 받는 대신, 보수는 상당히 넓은 폭 내에서 기관장이 결정하며, 기관장에게 직위이동의 재량권을 맡기는 제도다. 그러나 기관장은 SES 전체의 10% 이내의 범위 내에서 기관장이 마음대로 교체할 수

있는 신분보장이 안되는 비경력직을 임명할 수 있다.

이 제도는 직위분류제와 계급제의 특성을 절충하여 고위직 공무원에 대한 인사관리의 유연성을 높이기 위한 것이다. 우리나라의 인사행정전문가와 분석자들이 가장 도입을 선호하고 있는 모형이기도 하다.

〈표 5〉 미국 연방공무원의 등급 구분

구분	등급	비고
정무직 공무원	EX-I 장관 Secretary	
	EX-II 부장관 Deputy Secretary	
	EX-III 차관 Under Secretary	
	EX-IV 차관보 Assistant Secretary	
	EX-V 부차관보 Deputy Asst. Secretary	
고위직 공무원 SES	ES-6부터 ES-1까지 6등급. 우리나라 국장급에 해당함. ES-6의 보수수준은 차관보(EX-IV)와 같음.	
중간관리직 공무원	GS-15부터 GS-13까지. 과장급에 해당	
일반공무원	GS-12, GS-11, 고참급 관리자	
	GS-10에서 GS-5, 신참급 관리자	
	GS-4에서 GS-1, 업무보조직.	
	단, 아무리 오래 근무해도 업무능력이 없으면, GS-13 등급 이상으로 승진하기 어렵다.	

출처: 하동원, 『미국연방공무원제도』, 동북아연구소, 1994. 유민봉, 전계서, p.128에서 재인용.

영국의 경우에는 종신직 공무원제를 가장 먼저 도입한 역사를 가지고 있지만 개혁 와중에서는 고위직 계약임용제를 적극적으로 도입하였다. 특히 폐쇄적인 사무차관(1급) 이하 과장급(5급) 이상 고위직을 고위공무원단(Senior Civil Service)으로 재편한 후, 1~5급이라는 계급을 폐지하고, 임용방식을 공개모집 및 계약제 임용으로 전환하였다. 이들에 대한 보수체계 역시 종전의 단체교섭에 의한 결정방식으로부터 탈피하여 개인별로 보수계약을 한다. 그 대신 문서화된 근무계약서를 작성하고, 그에 따른 성과 실적을 올려야 한다. 영국의 공무원제도 개혁은 두 가지 목표에 따라 진행되고 있는 바, 그 첫째는 공무원 숫자의 감축이고, 둘째는 “불공정하게 과대 보호받고 있던 공무원 집단의 특권적 지위를 타파”하는 것이다.

호주도 1987년에 고급공무원단을 창설하였다. 전통적으로 호주의 관리들은 지나치게 엘리트주의적이고, 정치적 대응성과 관리기술역량이 부족하다는 비판을 받아 왔다. 이

런 문제를 해결하기 위해 신관리주의(new managerialism)가 등장하였고, 이것의 핵심은 공무원, 특히 고위공무원의 직업의 안정성을 약화시키는 접근법이었다. 그리하여 ① 공무원의 정년보장을 약화시키고, ② 중앙인사기관의 역할을 일선으로 위임하며, ③ 공직의 외부진입 기회를 높임으로써 경쟁을 조장시켰다. 그리고 ④ 근무평정, 성과급 등 성과관리체제를 제도화시켰다. 그 결과 차관직을 5년의 임용계약제로 전환시켰으며 외부인의 임용 가능성을 높였고, 5년 후에는 재임용할 수 있도록 하였다. 종래의 종신직 차관들은 20%의 임금인상을 조건으로 새로운 체제로 편입되도록 유인하였다. 고위공무원단도 외부충원이 가능하게 만들었으며, 기본적인 계약기간은 5년이다. 그 이후에는 재임용을 받아야 한다.

뉴질랜드는 1988년에 새로운 공무원법을 제정하고, 각 부처의 사무차관의 명칭을 민간기업처럼 사장(Chief Executive)으로 변경하였다. 종래에 정년까지 종신직이었던 사무차관들은 이제 공개경쟁으로 모집되고 장관과 5년 간의 고용계약을 맺은 후 임용되고 있다. 그리고 사무차관은 스스로 고용주의 위치에서 부처 내의 모든 인사권을 행사한다. 뉴질랜드도 미국식의 고위공무원단을 신설하였으나 이 편제는 사실상 유명무실해졌다. 대다수의 고위공직자들이 고위공무원단에 지원하지 않고 사무차관과 직접 계약관계를 유지하는 것을 더 선호하였기 때문이다(이상 각국의 제도개혁에 관한 보다 구체적인 사항은 총무처, 『신정부혁신론 : OECD 국가를 중심으로』, 동명사, 1997 참조 바람).

이처럼 선진 각국의 경우 중하위직 공무원들에 대해서는 전통적인 신분보장을 계속 허용하는 한편, 고위직 공무원에 대해서는 정년보장형으로부터 계약제(재임용제)로 바뀌는 경향이 있다. 고위직에 경쟁동기를 부여하면, 이들이 하위직을 능률적으로 관리운영할 것이란 생각이다.

### (3) 탄력적 임용제

직업공무원제의 또 다른 문제는, 전술하였듯이, 충원의 경직성이다. 한 번 임용하면 신분보장 규정 때문에 쉽사리 감원할 수 없어 전체 조직이 경직되고 마는 것이다. 선진국에서는 이런 문제점에 대처하기 위하여 다양한 탄력적 임용제도를 개발하여 적용하고 있다. 가장 대표적인 예로는 다음과 같은 것들이 있다.

① 조건부 임용(conditional appointment): 일정 조건을 충족시킬 때까지 조건부로 임용한다.

② 시간제 근무(part-time working): 최근 들어 공직에도 시간제 공무원 수가 증가하는 추세이다.

③ 계약직 공무원제(fixed-term appointment): 일정 기간 동안의 행정수요에 대처하기 위해 정해진 기간 동안 계약 임용한다.

④ 일시적 임용(casual appointment): 단기 수요에 대응하기 위해 12개월 이내로 임용하는 제도다.

⑤ 주기적 일시 임용(recurring temporary appointment): 일년 중 업무폭주 기간에만 임용하되, 매년 그 시기에 다시 임용될 수 있도록 하는 제도다.

⑥ 즉시 임용제(employing people to work at a short notice): 예측치 못한 일시적 결원이나 부정기적으로 발생하는 업무를 처리하기 위해 일시적으로 퇴직공무원 등을 활용하는 방법이다.

⑦ 임용대기제(standby appointment): 임용후보자에게 일정기간의 사전예고를 통해 임용할 수 있도록 미리 계약을 맺어 놓는다(총무처, 1997, p.311).

이런 탄력적 임용제도는 인사관리의 신축성을 위해 긍정적인 측면이 있다. 현재 우리나라 정부부문에서도 비정규적으로 이런 제도들을 활용하고 있다. 그렇지만 탄력적 고용제도는 어디까지나 부수적인 인사관리방식이며, 이 점은 선진국에서도 마찬가지다.

#### (4) 전체공무원에 대한 재임용제의 도입 필요성

이 제도는 본 연구가 한국 공무원제도의 개선을 위하여 제안하는 방안이다. 이 방안은 고위직뿐 아니라 중하위직도 계약제로 임명되어 일정기간마다 재임용을 받도록 하자는 것이다. 그러나 공직사회의 안정을 기하기 위해 가능한 한 재임용기간을 길게(예를 들면, 일생에 3~4번 정도 재계약하게) 제도설계를 할 필요가 있다. 전체공무원에 대한 재임용제는 고위직 계약제도 및 계급정년제와 비교할 때 다음과 같은 장점이 있다.

고위직 계약제도는 가장 많은 호응을 얻고 있는 제도이기는 하나, 중하위권 공무원의 자발적인 자유경쟁화에 대해서는 간접적으로만 접근하고 있다. 그리고 우리나라와 같이 정의情誼문화가 있는 곳에서는 계약제로 임명된 고위직이라 하더라도 중하위직에 대한 인사관리가 필요한 만큼 엄정하게 실시하지 않을 가능성도 있다. 따라서 고위직뿐 아니라 전체 공무원의 계약제화를 실시하여 일정 기간마다 재임용을 받도록 하는 방안이 더 생산적일 것이다.

계급정년제는 본질적으로 중위권 공무원들에게 많은 부하를 주는 제도다. 하지만 한 직급씩 올라갈 때마다 검증을 받아야 하기 때문에 짧은 주기마다 과도한 경쟁을 초래

한다. 이에 비해 고위직 공무원들은 이 제도의 대상이 되지 않기 때문에 어떻게 보면 조직전체의 효율성을 기하지 못할 수 있는 단점이 있다. 그러나 전체 공무원에 대하여 일생에 3~4번 정도 재계약하게 하는 제도는 능력을 검증받아야 하는 주기가 길어서 장점이 있다. 즉, 재임용을 위한 심리적 부담감이 여러 해에 걸쳐 분산될 수 있고, 또 장기간 동안의 근무평정을 하게 되므로, 특정 상관과의 불화로 인한 불공정한 심사의 영향력이 그만큼 완화될 수도 있다. 계급정년제에 비하여 전체공무원 재임용제도가 갖는 비교우위는 중간직뿐 아니라 하위직 및 고위직에 걸쳐 두루 자율경쟁적 동기를 내장토록 한다는 점이다.

그러나 전체공무원 재임용제도는 아직 세계에서 유례가 없을 뿐 아니라, 이 제도를 어떻게 설계하느냐에 따라 이해관계가 달라질 것이므로 현재로서는 대단히 유동적인 제안이다. 게다가 민간부문에서도 아직 실시하고 있지 않은 상황이므로, 이런 낯선 제도가 우리의 일반적인 사회적 정서와 합치될지도 의문이다. 외국의 경우 민간부문에서는 계약제 임용제도가 보편화되었음에도 불구하고, 공직에서는 채택되고 있지 않다는 점이 걸림돌이 될 수 있다.

하지만 전체공무원 재임용제도는 몇 가지 조건만 충족시키면 얼마든지 실행 가능하다.

첫째, 계급정년제나 고위공무원단의 구성과 같은 조치만으로는 수천 년 된 한국 공무원제도의 문제점을 해결할 수 없다. 이런 인식이 보급되면 전체공무원 재임용제의 도입 필요성이 부각될 것이다.

둘째, 우리나라는 아직도 행정부가 주도적 역할을 발휘할 수 있는 사회다. 즉, 민간부문에서 채택되지 않은 제도라도 정부가 선도적인 입장에서 채택하고 추진할 수 있는 상황이다. 세계 다른 나라에서 아직 채택되지 않은 제도이지만, 차제에 한국정부가 제도개혁의 선두로 나설 수도 있다. 한국정부는 아직 그만큼의 다이내믹스를 가지고 있다.

셋째, 정치사회적 지도자(예, 대통령)의 신념이 필요하다. 제도의 개혁은 많은 이해상충을 낳는다. 그런 상황에서 공무원 재임용제가 도입되려면 중재와 결단의 리더십이 필요하다. 21세기 한국의 지도자는 '구국의 일념' 차원에서 이 제도의 도입을 추진해야 한다. 얼마간의 반대에도 불구하고 국가를 위해 좋은 일을 해야 하기 때문이다.

넷째, 제도개혁의 내용과 설계가 중요하다. 방향은 맞았는데 방법이 잘못되었다는 평가를 들었다가는 엄청난 이해관계의 충돌 속에서 이 제도가 생존할 수 없기 때문이다. 이 점은 다음 제4장에서 상세히 검토된다.

마지막으로 사회적인 분위기와 지지다. 어떠한 정책이나 구상도 사회일반의 통념에서 너무 벗어나면 성공하기 어렵다. 공직사회의 개혁을 위한 시민의 지지는 있는가? 다행히 그런 요구는 커져가고 있다고 보인다. 구체적이고 실현가능한 대안만 제시된다면, 공직사회 개혁을 위한 사회적 욕구는 충분히 결집되고 발휘될 수 있을 것이다. 최근에는 비록 연구보고의 단계이기는 하나, 공무원 감축에 관한 논의가 의미있게 진행되고 있다. 이런 추세는 본 연구의 제안이 채택되기 위해 필요한 기반을 형성해 준다. 제도설계에 앞서 이런 추세와 요구를 잠시 살펴보도록 하자.

한국노동연구원에서 공무원의 외부특채 및 연봉제 도입을 주장하였고(1997. 8. 1), 재정경제원과 한국개발연구원에서는 ‘정부의 역할과 기능 재정립’에 관한 연구에서 “일단 임용되면 정년까지 보장되는 공무원 신분보장제도를 완화하고, 행정고시제도를 개선하며, 부처별 채용을 허용하여 실적급 비중을 높이는 방안”을 모색하고 있다(1997. 8. 23). 그리고 며칠 뒤인 1997년 8월 26일에는 재정경제원과 한국개발연구원의 공동 세미나에서 “공무원 및 공사 인력의 단계적 감축을 위한 총정원관리법(가칭)의 제정을 모색하고 있다”고 알려지고 있다.

## 제4장

---

### 공무원 재임용제의 구상과 설계

## 공무원 재임용제의 구상과 설계

### 1. 공무원 재임용제의 목적 설정

전체 공무원에 대한 재임용제의 적용은 신분보장 방식을 변경함으로써 그 동안 폐쇄적이고 정체되어 있던 공직사회를 경쟁적으로 만드는 데 일차적인 목적이 있다. 그리고 직업공무원제도에 경쟁장치를 내장시킴으로써 궁극적으로 국민에 대한 정부서비스의 수준을 향상시키고자 한다.

### 2. 제도설계의 기본 방침

본 제도의 내용을 설계함에 있어 다음과 같은 기본방침에 입각하고자 한다.

A. 현재의 정년보장형 신분보장제도는 특권적 기득권이라 할 수 있으므로, 신분보장 제도를 완화시킨다.

B. 그러나 공직사회의 안정성을 유지하는 것도 대단히 중요한 가치이므로, 최대한 안정성이 보장되는 범위 내에서 변화를 추구한다.

C. 공직사회의 유동성을 최대한 확보하여 헌법이 보장하는 전국민 공무담임권의 범위가 넓어지도록 한다. 즉, 다양한 신규채용방식을 채택함으로써 민간전문가들이 공직에 임용될 가능성을 높인다.

D. 임용계약기간을 임용권자의 정치적 임기(대통령 5년, 지방자치단체장 3년)보다 길게 함으로써 헌법적 가치인 정치적 중립을 도모하고, 엽관제의 폐해도 방지하도록 한다. 즉, 어느 한 정치인이 공무원 재임용권자가 되었을 때 공무원의 일부분은 그의 재임기간 중에 재계약의 대상이 되겠지만, 나머지 공무원은 재계약으로부터 자유롭게 한다. 이로써 변화와 안정을 동시에 추구하도록 한다.

E. 임용계약기간 중에는 현 법규가 보장하고 있는 것과 동일한 수준의 신분보장을 받도록 한다.

F. 새로운 제도에 대하여 공무원 스스로 공감할 수 있도록 적절한 보상방안 및 합리적인 근무성적평가 등 후속조치를 마련한다.

G. 그러나 보상방안은 성과와 연계되도록 고안한다.

H. 본 제도를 여타의 신축적 정부조직운영정책(예, 정부기능의 민영화)과 연결시켜 구상함으로써 시너지 효과를 추구한다.

### 3. 제도설계

#### (1) 적용대상

본 공무원 재임용제(또는 계약제)의 적용 대상은 ① 현행 국가공무원법 및 지방공무원법에 명시되어 있는 모든 공무원으로 한다. 그리고 ② 가능한 한 정부투자기관 등 산하단체 직원들에게도 적용하도록 권장한다.

그러나 논의의 단순화를 위해서 다음에 이어지는 설명들은 특별한 언급이 없는 한 모두 일반직 국가공무원을 대상으로 하는 제도구상이다. 이 점 유의하기 바란다.

#### (2) 계약에 의한 공무원 임용

모든 공무원은 처음 임용될 당시에 국가 또는 지방자치단체와 일정 기간(예, 3년)이 명시된 임용계약서를 작성하고, 그 계약에 따라 근무를 시작한다.

#### (3) 재계약 및 재임용

모든 공무원은 계약기간 만료일 이전에 국가 또는 지방자치단체의 임용권자와 계약을 갱신해야 재임용된다. 재임용심사는 공정한 절차에 의해 이루어지도록 하되, 재계약이 이루어지지 않을 시에는 특별한 공지가 없어도 계약만료일에 면직된다. 계약기간 중에 승진이 이루어진 경우에도 계약만료일에 반드시 재계약을 해야 한다.

#### (4) 임용계약 및 재임용계약의 기간 법제화

공무원의 신규 임용계약 및 재임용계약시 계약기간은 법률로 정해 놓는다.

계약기간은 신규 임용의 경우에는 짧게 설정하고, 이후에는 그 기간을 되도록 길게 한다. 초임의 경우에는 공무원 본인의 의욕과 달리 그가 공직사회에 적응하기 어려운 사정 등을 최대한 빨리 알아내고, 민간부문에서 새로운 직장을 구할 수 있는 기회를 제공하기 위한 배려이다.

재계약시부터는 임용기간을 길게 잡아야 하는데, 그것은 신분의 안정뿐 아니라 정치적 중립성을 도모하기 위한 것이다. 현재 대통령의 임기는 5년, 국회의원은 4년, 그리

고 지방자치단체장의 임기는 3년이므로, 공무원의 재임용기간은 7년에서 10년 사이가 적절해 보인다. 그러나 재임용기간이 너무 길면, 본 제도가 의도한 능률성 향상의 동기가 약해질 우려가 있다.

그리고 공무원이 오랜 기간 근무하여 직급이 높아지고, 연령이 많아지는 경우에는 재임용기간을 짧게 만듦으로써 성과에 대한 책임성을 높이도록 하는 것이 바람직하다.

이러한 구상을 반영하여, <3년-7년-10년-10년-5년>의 재임용기간을 제안한다. 재임용기간의 설정은 입법사항이어서 실제로 어떤 형태를 취하게 될지 미리 확정할 수는 없다. 그렇지만 이해를 돕는다는 측면에서 위와 같은 제안을 한다.

### 1) 가상 사례

이 제안에 따를 경우, 만약 어떤 공무원이 25세에 처음 임용되었다 하자. 그는 3년 후인 28세에 1차 재계약을 하고, 다시 7년 후인 35세에 2차 재계약을 한다. 그리고 다시 10년 후인 45세에 앞으로 55세까지 근무할 수 있는 제3차 재계약을 한다.

#### <그림 2> 25세에 최초 임용된 공무원의 재임용주기(예시)

최초임용 (3년)	1차 재임용 (7년)	2차 재임용 (10년)	3차 재임용 (10년)	4차 재임용 (5년)
25세	→ 28세	→ 35세	→ 45세	→ 55세 → 60세+

현행 공무원법에는 정년이 5급 이상 공무원은 61세, 6급 이하 공무원은 58세, 그리고 공안직 8급 및 9급 공무원은 55세로 되어 있다. 따라서 위의 공무원이 55세일 당시 5급 이상의 공무원이라면 5년 재계약을 하고, 그 후 1년 더 계약할 수 있다. 그러나 그가 55세에서 6급 이하의 공무원이라면 그의 재계약기간은 3년이 된다. 그리고 그가 공안직 8급 및 9급 공무원이라면 더 이상의 재계약 없이 정년퇴직해야 한다.

공직에 최초로 임용되는 연령은 사람마다 다르므로, 또 하나의 예시로 28세에 최초 임용된 공무원의 사례를 보면 다음 <그림 3>과 같다.

#### <그림 3> 28세에 최초 임용된 공무원의 재임용주기(예시)

최초임용 (3년)	1차 재임용 (7년)	2차 재임용 (10년)	3차 재임용 (10년)
28세	→ 31세	→ 38세	→ 48세 → 58세+

#### (5) 계약기간 중 공무원의 신분보장

모든 공무원은 신규임용 및 재임용되면 임용기간 중에는 현행 법규가 보장하고 있는 것과 동일한 정도의 신분보장을 받는다. 즉, 그는 '계약기간 중' 의사에 반한 신분조치를 당하지 않을 권리를 갖게 된다.

#### (6) 재임용탈락률의 설정

가장 바람직한 재임용탈락률은 그것이 정부의 인력수급계획과 부합되도록 설정되는 것이다. 즉, 인력과잉일 경우에는 탈락률이 높아지고, 인력부족인 상황에서는 탈락률이 낮아지게 하는 자율조정기능을 갖도록 하는 것이다.

정부인원감축이 요망되는 현재상태에서 보면, 바람직한 재임용탈락률은 “현재의 자연중도탈락률 +  $\alpha$ ”가 되어야 하겠다( $\alpha$ 는 양수). 이 때  $\alpha$ 의 크기 여하에 따라 공직사회에 미치는 영향이 달라진다.

만약  $\alpha$ 가 0에 가깝다면, 그것은 현재와 같은 정년보장형 임용제도와 다를 바가 없다. 만약  $\alpha$ 가 일시적으로 커진다면, 그것은 일제 숙정의 시기를 대변한다.  $\alpha$ 가 너무 작으면 공무원 재임용제도를 도입하는 소기의 목적을 달성할 수 없고, 그것이 너무 크면 공직사회의 안정성을 해쳐, 제도도입시 공무원 집단의 심각한 반발을 유발할 수 있다.

따라서 입법시에는 자연탈락률과 적절한  $\alpha$ 의 크기를 미리 감안하여서, 예를 들면 “재임용탈락률은 00%를 초과하지 못한다” 또는 “00% 이내에서 대통령령으로 정한다”는 식으로 탄력적인 형태를 취하는 것이 바람직하겠다.

공직사회의 경쟁화 못지않게 공직사회의 안정성도 중요한 사회적 가치이므로 재임용탈락률은 공직사회에 자극을 줄 수 있는 최소한으로 설정될 것이 요망된다.

#### (7) 불확실성 제거를 위한 재임용탈락률 예고제

재임용탈락률이 어떻게 변화할 것이냐 하는 문제는 아무래도 공직사회에 불확실성을 높이는 요인이 될 것이다. 즉, 자신이 재임용되는 해에 탈락률이 갑자기 높아지면 어떻게 하나 하는 걱정이 있을 수 있다. 그러나 매년 매년의 재임용탈락률을 2~3년 전에 미리 예고토록 한다면 이런 불확실성과 우려의 수준을 낮출 수 있다.

탈락률 예고제는 얼마든지 실현가능하다. 공직사회는 다른 조직에 비하여 대단히 안정적이므로 2~3년 후의 인력수급계획을 세우는 것은 그렇게 어렵지 않기 때문이다. 또 탈락률 예고제가 있으면, 정치권에 의해 일시적으로 탈락률이 급등락하는 현상을

방지할 수도 있어서 일석이조다.

#### (8) 재임용심사기구

재임용은 승진과는 별개로 이루어진다. 오랜 기간 승진이 이루어지지 않아 같은 직급에 있는 경우에도 재계약 시기가 되면 임용계약을 새로 맺어야 한다. 반대로 승진한 지 1~2년 밖에 안된 경우에도 임용계약기간이 만료되면 재계약을 하여야 한다(이런 점은 다소의 번거로움이 있긴 하지만, 공무원 계약임용제의 정착을 위해서는 불가피하다).

그러나 재임용과 승진이 별개의 사항이라 하더라도 양자의 심사기준, 심사방법, 절차 등은 동일하므로 승진심사기구와 재임용심사기구를 일치시켜도 무방하다.

심사기구는 ① 총무처와 같이 중앙인사기구를 두는 경우, ② 인사위원회 방식으로 운영하는 경우, 그리고 ③ 부처별로 권한을 위임하는 경우가 있을 수 있겠다. 이들 나름대로 다 장단점이 있겠으나, 정부개혁에 과감하게 나서는 국가들의 경우 인사권한을 부처별로 위임하는 경향이 있다. 우리나라도 이런 제3의 방식을 신중하게 검토할 때가 되었다고 본다.

#### (9) 재임용심사평가기준

재임용심사평가기준은 해당 계약기간 전기간에 걸친 근무성적평가에 입각하는 것이 바람직하다. 우선 장기간의 자료를 가지고 재임용여부를 심사하는 것이 평가와 심사의 공정성을 향상시킨다.

공정한 근무성적평정은 대단히 어려운 작업이다. 인사행정을 전공하는 전문가 전원이 탐구하여도 유일무이한 해결책을 찾을 수는 없다. 하지만 어느 정도 납득이 가는 선에서 평가기준을 마련하는 것은 대단히 중요하다. 이 분야의 연구발전이 기대된다.

#### (10) 소청심사

재임용탈락에 불만이 있는 사람은 공무원소청심사위원회 등에 재심을 소청할 수 있어야 한다.

#### (11) 신축적 충원제도의 활용

공무원 재임용제를 실시하면, 다른 사정이 동일할 때 그만큼 빈자리가 많아진다. 즉, 공직의 유동률이 높아지고, 신규 채용의 기회가 증가한다.

이렇게 증가된 신규채용의 기회를 외부전문가의 채용 등 신축적 충원의 기회로 활용한다면 공무원 재임용제 실시의 취지가 더욱 부각될 수 있다.

특히, 현행의 국가공무원법 제28조 [신규채용] 2항 5호(특별채용은 1급공무원을 임용하는 경우에 한한다)의 제한 규정을 폐지 또는 개정하여 특별채용의 문호를 1급공무원에서부터 6급 또는 7급공무원에 이르기까지 대폭 개방하여야 한다.

## (12) 본 제도의 소급적용 가능성(헌법재판소의 사례)

본 연구가 제안하는 공무원 재임용제는 전체 공무원을 대상으로 한 것이다. 이 제도의 실시를 새로 임용되는 공무원부터 적용한다고 하면 공무원집단의 반발을 최소화할 수는 있다. 하지만 이럴 경우 본 제도의 도입효과가 대단히 오랜 시간이(대략 한 세대) 지나야 나타난다.

본 제도의 적용효과는 현직 공무원들도 재임용을 받도록 할 때 최대화된다. 그러나 이럴 경우 소급적용이 아니냐는 반론에 직면하지 않을 수 없다.

법률적으로 현 제도를 전체 공무원에게 일시에 적용시킬 수 있는 근거는 없는가? 유사한 사례를 계급정년제 소급적용과 관련된 헌법재판소의 처리결과에서 발견할 수 있는 바, 이 사례를 참조하도록 하자.

“헌법재판소는 계급정년규정을 소급적용하도록 한 국가안전기획부직원법 소정의 규정을 합헌이라고 선언한 바 있다. 공무원으로 임용된 경우에 있어서는 정년까지 근무할 수 있는 권리는 헌법의 공무원신분보장규정에 의하여 보호되는 기득권으로서, 공무원법상의 정년규정을 변경함에 있어서 공무원으로 임용될 때 발생한 공무원법상의 정년 규정까지 근무할 수 있다는 기대 내지 신뢰를 합리적 이유없이 박탈하는 것은 헌법상의 공무원신분보장 규정에 위배된다 할 것이나, 공무원이 임용 당시의 공무원법상의 정년 규정까지 근무할 수 있다는 기대와 신뢰는 행정조직, 직제의 변경 또는 예산의 감소 등 강한 공익상의 정당한 근거에 의하여 좌우될 수 있는 상대적이고 가변적인 것에 지나지 않다고 할 것이므로 정년규정을 변경하는 입법은 구법질서에 대하여 기대했던 당사자의 신뢰보호 내지 신분관계의 안정이라는 이익을 지나치게 침해하지 않는 한 공익목적달성을 위하여 필요한 범위 내에서 입법권자의 입법형성의 재량을 인정하여야 할 것이다. 그런데 공무원의 계급정년제도를 든 것은 직업공무원제의 요소인 공무원의 신분보장을 무한으로 관철할 때 파생되는 공직사회의 무사안일을 방지하고 인사적체를 해소하며 새로운 인재들의 공직참여기회를 확대, 관료제의 민주화를 추구하여 직업공무원제를 합리적으로 보완, 운영하기 위한 것으로서 그 목적의 정당성이 인정되고 만일 계급정년규정은 그 시행일 이후에 임용되는 직원에 대하여만 적

용될 수밖에 없다면 조직 내에서 다른 직원과 달리 연령정년까지 신분보장이 확보된 특수계층이 존재하게 됨에 따라 계급정년제 본래의 목적달성이 불가능하게 될 것이다. 따라서 국가안전기획부직원법 제22조 제1항 제2호 및 동법 부칙 제3항이 국가안전기획부직원에게 대한 계급정년을 새로이 규정하면서 이를 소급적용하도록 하고 있다고 하더라도, 이는 정당한 공익목적 달성을 위한 것으로 구법질서하에서의 공무원들의 기대 내지 신뢰를 과도히 해치는 것으로 보기는 어렵다고 할 것이므로, 위 규정은 입법자의 입법형성재량범위 내에서 입법된 것이라고 할 것이고, 이를 공무원신분관계의 안정을 침해하는 입법이라거나 소급입법에 의한 기본권침해규정이라고 할 수 없다”(헌재 1994. 4. 28 선고, 김철수, 『헌법학개론』, 제8전정신판, 박영사, 1996, pp.186 ~ 187에서 인용).

이상의 법률적 판단으로 볼 때, 공무원 재임용제의 도입은 일시에 전 공무원에게 소급적용되어도 아무런 하자가 없다. 그러나 한두 명도 아니고 90만 명이나 되는 공무원들이 기득권 보호를 위해 이 제도의 도입을 반대한다면 대단히 큰 정치적 문제가 될 수 있다.

따라서 공무원 재임용제의 전면 실시는 사회적인 분위기의 성숙도 여부에 따라서 ① 전면실시, ② 타겟 그룹 중심의 부분 실시, ③ 연차별 실시 등의 방법을 모색해야 한다. 그리고 재임용제의 실시에 발맞추어 보수의 현실화를 추진한다면 금상첨화일 것이다.

### (13) 재임용제에 따른 보수의 현실화

우리나라 공무원의 보수수준은 일견 신분보장과 교환관계trade-off에 있는 것 같다. 공무원들은 강한 신분보장 대신 낮은 보수를 용인한다는 설문조사 결과도 있다.

그렇지만 공무원 재임용제에 의하여 신분보장이 다소 완화된다면 그에 상응하는 보수의 현실화가 뒤따라야 한다. 보수의 현실화와 관련하여 생각할 수 있는 사항들은 다음과 같다.

- ① 전반적으로 보수수준을 상향 조정한다.
- ② 성과급제도를 도입하여 성과가 높은 공무원에게 더 많은 보수를 준다.
- ③ 보수제도를 연봉제로 전환한다.

이들 중 두번째 대안이 일견 가장 바람직한 것으로 보인다. 그렇지만 공무원들에 대한 의견조사를 해보면 성과급에 대한 반감이 상당히 존재한다. 한국행정연구원에서 공무원 765명에 대해 실시한 한 조사에 의하면, 실적중심 보상결과 동료가 더 많은

봉급을 받게 되었을 때 “사직할 것이다”란 응답이 0.6%, “사직은 안하나 일할 맛을 잃을 것”이란 응답이 59.0%, “분발하여 열심히 일할 것”이란 생각은 33.5%, 그리고 “잘 모르겠다”는 답이 6.9%였다(하상목, 1995, p.66).

이 조사에 의하면 실적급에 따라 보수가 달라지면, 근무의욕을 고취하는 효과보다는 오히려 근무의욕을 상실할 가능성이 높아 보인다. 따라서 정교하게 디자인된 성과급 제도가 개발되기까지는 성과급이 좋다, 채택하자 하는 소박한 생각은 문제가 있다.

공무원 재임용제의 도입에 따른 보수수준의 상향조정은 적절한 조치이다. 재임용제 실시로 공무원을 더 많이 퇴직시켜 재정수지를 높여 보겠다는 소극적인 태도는 지양하고, 그 대신 재임용제 실시로 근로생산성이 향상되기 때문에 더 많은 보수를 준다는 적극적인 태도를 취할 때다.

연봉제의 도입은 이미 상당한 호응을 얻고 있다. 이 방식을 채택한 민간기업체가 증가하고 있으며, 이에 찬성하는 공무원의 숫자도 증가하고 있는 것으로 알려져 있다. 관건은 보수수준인상, 연봉제의 실시 및 성과급제도를 여하히 조합하여 공무원의 반발을 최소화하면서 보수체계 전반이 성과 지향적으로 바뀌게 만드느냐 하는 과제다.

#### (14) 고위공무원단의 신설

고급공무원들은 과장급인 4급에서 국장급인 3급으로 승진하기가 가장 어렵다고 한다. 3급의 직위가 지나치게 적다는 것도 인사적체의 한 요인이다. 그러나 국장의 직위가 대부분 2~3급 복수직이어서 3급 공무원은 승진에 필요한 최소연한인 3년이 지나면 거의 대부분 2급으로 승진된다(진재구, p.326). 이런 사실로 미루어 볼 때, 2~3급 공무원은 직무특성과 인사관행상 동질성이 높다고 볼 수 있다.

따라서 우리나라의 경우 3급, 2급, 1급 공무원들을 한데 묶어 미국과 같은 고위공무원단을 형성할 수 있다. 고위공무원단은 일반공무원과 다른 인사규정을 적용받도록 하는 제도이다. 기본적으로는 보수와 처우의 개선과 함께 이에 걸맞는 책임을 지우는 방식으로 운영된다. 고위공무원단에 외부인사의 채용을 일정 퍼센티지 이상(또는 이하)으로 허용함으로써 외부전문가 채용의 길도 터줄 수 있다.

고위공무원단의 구성은 현재 선진 각국에서 적극적으로 추진되고 있다. 영국, 호주, 뉴질랜드 등 정부개혁에 적극적인 국가들이 모두 이 제도를 채택하였다. 성과지향적 행정을 하기에 유리한 제도이기 때문이다. 한국에서도 그 동안 수차례에 걸쳐 고위공무원단 신설의 필요성이 강조되었다. 그러나 아직은 채택되지 않은 상태다. 공무원 재임용제의 도입이란 커다란 변화를 논의하는 시기가 고위공무원단의 필요성을 재고해

볼 수 있는 좋은 기회다.

#### (15) 퇴직관리

우리나라 공무원 인사정책의 취약점 중의 하나가 바로 퇴직관리다. 지금까지 한국정부의 인사행정은 인력의 획득과 활용이라는 문제에만 얽매어, 퇴직을 관리하는 데 소홀해 왔다. 공무원 재임용제의 도입은 퇴직자의 수를 증가시킬 가능성이 있다. 전체 퇴직자수는 재임용탈락률을 어떻게 설정하느냐에 달라지겠지만, 정년보장형 신분보장이 이루어지는 지금보다 퇴직자가 증가할 것은 분명하다. 이에 따라 퇴직관리의 필요성이 더욱 커진다.

정년보장형 신분보장제도하에서는 공무원 본인이 평생을 공직에 종사할 것으로 기대하여, 그 자신이 민간부문에서 근무할 수도 있다는 생각을 하지 않고 있다가 갑자기 공직사퇴를 하는 경우 커다란 심리적 압박감을 받는 것이 일반적이었다. 그리고 민간에서도 공직 중도퇴직자를 문제가 있는 사람으로 생각하는 경향이 있었다.

하지만 공무원 재임용제가 도입되면, 공무원들 스스로 재임용 탈락시에 대비하는 인생경력계획을 세울 것이고, 이에 따라 필요한 기능이나 기술을 미리 준비하게 하는 장점도 있다. 특히, 초임의 경우 임용계약기간을 3년 이내의 짧은 기간으로 설정함으로써 공직에서 적응이 잘 안 된 사람은 앞으로 남은 평생을 거기에서 종사할 것이 아니라 자연스럽게 민간부문에서 새로운 출발을 하도록 도와주어야 한다.

우리나라 정부는 아직까지 퇴직자의 문제를 심각하게 고려하지 않았다. 그러나 앞으로는 퇴직자의 인격과 생활을 보호하는 방안들을 적극적으로 개발하여야 한다. 창업 훈련, 직업알선, 그리고 상담활동을 강화하여 공직퇴직자가 민간부문으로 배출되어서도 역시 활력있는 노동인력으로 재직할 준비를 시켜주어야 한다. 또 작은 정부를 지향하는 만큼 자발적인 중도퇴직을 유발할 수 있는 금전적인 혜택도 마련하여야 한다.

일본의 경우처럼, 공무원이 민간기업으로 나가는 것을 쉽게 하기 위해 일정 기간 동안 휴직할 수 있도록 하고, 퇴직금 환산시 휴직기간을 환산해 주는 적극적인 방법도 구상해 볼 수 있다(讀賣신문, 1996. 5. 17).

## 제5장

---

결론: 제도 도입을 위해 필요한 조치들

## 결론: 제도 도입을 위해 필요한 조치들

본 연구는 제1장의 문제제기에 이어 제2장에서 공무원의 적정규모와 효율성의 관계를 탐구하였다. 그리고 제3장에서는 현재 우리나라의 직업공무원제도 중 비실적주의적 요소가 많음을 지적하였다. 특히, 정년보장형 신분보장은 과도한 기득권을 부여하고, 그것이 정부조직의 운영에 미치는 득보다는 실이 더 많음을 논술하였다. 제4장에서는 정년보장형 신분보장제도를 완화하는 대안으로써 전체공무원의 재임용제(계약제)를 부각시키고, 재임용제 제안의 구체적인 내용들을 구상, 설계하였다.

재임용제의 구상은 더욱더 세련화되어야 할 부분이 많다. 그러나 이 제도의 도입과 관련해서는 고려해야 할 이해관계가 복잡하고, 또 실제 입법화 과정을 겪게 된다면 지금 예상하고 있는 것보다 훨씬 더 복잡한 양상이 나타날 가능성이 높다. 따라서 지금 단계에서는 발상의 전환을 촉진하기 위한 화두를 제시하는 선에서 제안을 마치는 것이 보다 건설적이라고 판단된다.

결론이 되는 본 장에서는 공무원 재임용제의 도입에 필요한 후속조치들에 대하여 논급한다. 제도개혁인 관계상 법률적인 개폐가 수반되어야 하는 것은 물론이고, 법률개폐에 이르기까지의 전략도 구상하여야 한다. 그리고 본 연구에서 주장하는 전체 공무원에 대한 재임용제의 일시 적용이 현실적인 제약 때문에 불가능할 경우에는 어떻게 부분적인 도입만이라도 달성할 수 있는지 그 방안들을 고려해 봄으로써 결론을 대신하고자 한다.

### 1. 공무원 재임용제 도입에 필요한 법률의 개폐와 신설

#### (1) 공무원 계약임용제 조항의 신설

현행 국가공무원법 및 지방공무원법에는 공무원의 임용기간에 대한 특별한 규정 없이 연령정년 규정만 있다. 이는 직업공무원제의 특성이기도 하지만, 공무원들이 정년까지 임용계약이 되어 있는 것으로 기대하게 만든다. 그러나 공무원 재임용제를 도입하기 위해서는 계약기간, 재임용기한, 재임용계약의 방법과 절차 등에 관한 규정이 새로이 신설되어야 한다.

법률 규정의 신설 및 개정에 관한 구체적인 내용은 앞의 제4장에 설명되어 있는 내용을 논의의 시발점으로 하여 입법과정을 거쳐 결정되어야 할 것이다.

## (2) 정년보장형 신분보장 규정의 개정

공무원 재임용제가 실시된다면, 현행의 정년보장형 공무원 신분보장제도는 '계약기간 내 신분보장'으로 변경되어야 한다. 즉, 국가공무원법 제68조 [의사에 반한 신분조치] 규정이 “계약기간 내에 공무원은 …… 신분보장을 받는다”는 식으로 개정되어야 한다.

## (3) 자발적 퇴직을 유도하기 위한 휴직제도의 신설

앞에 언급하였던 바와 같이, 공무원이 재임용탈락에 적극적으로 대비하고, 공직의 이동성을 높이기 위한 자발적 퇴직을 유도하기 위해 공무원이 민간기업으로 진출하기 위해 필요한 일정 기간만큼의 휴직을 용인해 주어야 한다. 그리고 가능하면 그 휴직 기간을 퇴직금 산정에 환산해 주는 규정을 신설할 필요가 있다.

## (4) 공무원 충원제도의 개방화 근거 마련

현행의 폐쇄적 공무원 임용제도를 개방화시켜야 한다. 즉, 특별채용의 기회를 대폭 확대해야 한다. 이를 위해 헌법 제25조의 [국민의 공무담임권]을 적극적으로 확대해석하여 많은 민간인 전문가들이 공직에 임명될 수 있어야 한다. 특히, 국가공무원법 제28조 [신규채용] 2항 5호(특별채용은 1급공무원을 임용하는 경우에 한하도록 제한한 규정)를 폐지 또는 개정하여 특별채용이 가능한 한 많은 직급에 걸쳐 허용되도록 바꾸어야 한다. 그리고 선진외국정부에서 채택하고 있는 조건부임용제, 파트타임임용제 등 신축적 충원제도를 적용할 수 있도록 하는 법규 조항이 신설되어야 한다.

## (5) 기타 관련법규의 신설 및 폐지

공무원 재임용제의 도입은 대단히 거대한 개혁 작업이다. 전통적인 공무원제도에서 전혀 새로운 제도로 옮겨가야 하는 작업이다. 따라서 이 제도가 도입되기 위해서는 관련 법규의 대대적인 신설, 개정 및 폐지가 이루어져야 한다.

예를 들면, 재임용심사기구(또는 위원회)가 신설되어야 하고, 이에 따른 법률 정비가 필요하다. 또 국가공무원법 제4장 [임용과 시험], 제5장 [보수], 제6장 [능력], 제8장 [신분보장] 및 제9장 [권익의 보장] 등이 대폭 개정되어야 한다. 지방공무원에 대해서도 역시 관련 법규들이 정비되어야 한다.

이에 대한 구체적인 내용은 앞의 제4장에 설명되어 있는 바를 논의의 시발점으로 하여 입법과정을 거쳐 결정되어야 할 것이다.

## 2. 공무원 재임용제에 대한 지지의 확보

공무원 재임용제의 도입은 90만 명의 공무원뿐만 아니라 수많은 준공무원 및 산하단체 근로자들에게도 커다란 영향을 미칠 것이다. 정년보장형 신분보장은 어떻게 보면 대단한 기득권이다. 이런 기득권을 포기 또는 감축하는 것은 역시 대단한 반발을 야기할 수 있다. 따라서 이 제도의 도입을 위해서는 대단히 면밀한 정책설계와 전략이 필요하며, 국민적 지지를 유도해 낼 수 있는 지혜가 필요하다.

만약 대통령이 이 제도의 도입을 추진한다면, 단순히 새로운 제도를 실험해 보겠다는 자세로 접근해서는 성공하기 어렵다. 구국의 일념으로 만난을 헤치고서라도 반드시 재임용제 도입을 관철하겠다는 의지를 가져야 한다.

재임용제에 대한 반대는 공공부문뿐 아니라 민간부문에서도 거세게 일어날 가능성이 있다. 공무원이 계약제(재임용제)로 임용된다는 것은 민간기업에도 이 제도가 확산될 가능성이 크다는 것이고, 이렇게 될 때 근로자의 기득권 보호를 위해 노동조합이 움직일 개연성이 있다.

하지만 재임용제의 확산은 공직사회의 건전화뿐 아니라 민간부문의 활성화를 위해서도 좋은 일이다. 재임용제가 합리적인 대안이라는 논거는 이미 본 연구의 제3장에서 상세히 다루었다. 이 제도의 도입은 전체 사회의 발전을 위해서 도움이 되고, 반대로 이 제도의 도입을 반대하면 그 부담은 전체 사회가 나누어지겠다는 것이나 다름없다.

대통령을 위시한 국가의 지도자들은 더 이상 역사와 대화만 하고 있을 것이 아니라 역사 창조를 위해서 주사위를 던져야 한다. 아직 세계에서 유례가 없는 전체 공무원의 재임용제를 실시한다면, 그것은 분명 역사적인 업적이 될 것이다.

재임용제의 도입을 위해서는 시민들의 폭 넓은 지지가 필수적이다. 사회지도층이 재임용제의 합리성과 효과성을 믿고 이를 시민들에게 설득시킬 장터를 열심히 마련하여야 한다.

## 3. 전면 시행이 어려울 경우의 대책

공무원 재임용제의 전면적인 실시는 역사적 사건이 될 만큼 거대한 작업이다. 그러나 현실적인 많은 제약 때문에 전면적인 실시가 어렵다면 부분적 도입만이라도 서둘러야 한다. 부분적인 도입은 전면 도입과 같은 효과를 기대할 수는 없을지라도 이 역시 사회 발전을 위한 중요한 '한 걸음'이 될 것이다.

재임용제의 전면실시 대신 부분적용을 한다면 어떤 집단을 타겟 그룹으로 설정하는 것이 좋겠는가? 국가공무원부터인가, 산하단체 아니면 지방공무원부터 먼저 실시할 것인가? 일반공무원에 우선적으로 적용할 것인가 아니면 특정 직종에 먼저 실시할 것인가? 중하위직 공무원부터 계약임용제를 실시할 것인가, 아니면 고위직부터 먼저 적용할 것인가? 이런 문제들을 미리 검토해 보아야 한다.

#### (1) 산하단체 및 지자체부터 단계별로 실시하는 방안

전면실시가 어려울 경우 산하단체부터 이 제도를 적용시키는 것이 가장 무난하다. 일부 산하단체의 경우, 특히 연구기관의 경우 재임용제를 실시하고 있는 기관이 있기 때문이다.

그 다음으로는 지방자치단체에 적용하는 것이 적절한 수순이 되겠다. 지방자치단체에 이 제도를 도입하는 경우, 전체 지자체에 모두 일괄 적용하는 방식보다는 재임용제 도입을 원하는 지자체부터 우선적으로 실시토록 한다. 또 재임용제의 권장을 위해 보조금 및 양여금 지급시 우대 혜택을 부여하도록 하면 인센티브가 될 것이다.

마지막 단계로 재임용제가 사회적으로 받아들여지는 보편적인 임용방식으로 자리 잡을 때 이 제도를 국가공무원 전체에게로 확대하면 일시 적용에 따른 반발을 피할 수 있다.

#### (2) 특정 직종부터 먼저 실시하는 방안

1997년에 발표된 일본의 과학기술기본계획에 따르면, 국공립대학의 교수나 국립연구소의 연구원(연구직공무원) 등의 인사제도를 대폭 개정하여 종신고용제를 임기제로 바꿀 것을 요구하고 있다. 공무원의 일부에 임기제를 도입하여, 민간의 우수한 인재를 채용토록 하자는 취지다.

다종다양한 정부기능 중에는 위와 같이 재임용제를 우선적으로 적용하기 쉬운 부문이 있고 그렇지 않은 부문도 있다.

중앙공무원 중에서도 현재 계급정년제의 적용을 받고 있는 경찰, 소방직, 군인 등에 대해서는 계급정년제를 폐지하고 재임용제로 전환하여 적용토록 한다. 외국에서는 지방공무원으로 분류되나 우리나라에서는 중앙공무원인 교육직 공무원에 대해서도 재임용제를 우선적으로 적용할 필요가 있다. 교육직의 경우 연령정년이 가장 길기 때문에 재임용제의 도입 필요성이 더욱 높다.

선진국에서는 지금 공무원 인사권의 이양이 한참 진행중이다. 즉, 중앙인사기구에서 공무원 인사를 일괄적으로 처리하는 것이 아니라 부처별로 인사관리를 담당토록 하는

것이다. 만약 이런 분산적, 자율적 인사관리제도가 우리나라에도 도입이 된다면, 원하는 부처부터 먼저 재임용제를 도입하도록 할 수 있다. 재임용제도의 확산을 권장하기 위해서는 이 제도를 채택하는 부처에 예산편성상의 혜택을 부여할 수도 있다.

그러나 이런 분산제도가 도입되지 못하고 총무처와 같은 중앙인사기구가 계속 존속한다면, 일반공무원에 대한 재임용제의 적용은 가장 후순위가 될 가능성이 있다.

### (3) 고위직부터 먼저 실시하는 방안

본 연구는 전체 공무원에 대한 재임용제 실시를 우선적으로 권고한다. 중하위공무원에 부담을 주는 계급정년제나 고위직 공무원에게 부담을 주는 고위공무원단의 신설보다는 전체 공무원에 대한 재임용제를 실시하는 것이 더욱 효과적이기 때문이다. 그러나 전면적인 실시가 곤란한 상황이라고 하면, 본 연구는 고위직에 대한 재임용제의 실시를 우선적으로 권고한다. 우리나라 행정문화의 특성상 상위직이 경쟁적으로 바뀌어야 하위직도 능률적으로 변화한다.

미국식의 고위공무원단이 한국에서도 구성된다면 고위직에 대한 재임용제의 적용이 더욱 순조롭겠지만, 가 신설되지 않는다 해도, 예를 들어 3급 이상의 공무원들에 대해 우선적으로 재임용제를 실시할 수는 있을 것이다.

## 4. 맺음말

마지막으로 본 연구의 한계에 관한 언급이 필요하다.

공무원 재임용제의 도입은 공직사회를 자유경쟁화시켜 창의적이고 효율적으로 만드는데 도움을 준다. 그렇지만 효율적인 관료제가 규제강화에 더 효율적으로 앞장서면 어떻게 하겠느냐는 우려가 있을 수 있다. 예를 들어, 재임용제와 유사성이 있는 계급정년제를 도입한 경찰, 소방, 군인 공무원 사회에서 자유개방적인 정책이 더 많이 추진되었다는 증거가 없지 않느냐는 반론이다.

이런 우려에 대해서는 두 가지 사항을 고려할 수 있다. 첫째, 어떤 정부정책이라도 진공상태에서 형성되지 않는다는 점이다. 즉, 우리사회에서 가장 안정적이고 보수적인 공직사회가 공무원 재임용제를 채택한다는 것은 자유화와 열린 사회에 대한 국민의 열망이 그만큼 크다는 반증이다. 또 공무원 재임용제의 채택은 물론 그것을 위한 논의가 진행된다는 사실만으로도 민간기업에 미치는 영향력이 대단히 크다. 한국의 민간기업들 역시 명시적인 재임용제 등 제도화된 퇴출 장치가 없기 때문에 명예퇴직, 정리해고, 감원 등 갈등강도가 높은 조치들을 사용하고 있다. 재임용제의 확산은 자유

와 경쟁을 상식으로 받아들이는 사회문화를 형성하는 데 기여할 것이고, 정부정책은 또 그런 문화적 풍토 속에서 형성되고 집행될 것이다. 공무원 재임용제의 도입 자체만으로 규제완화 정책의 활성화를 보장할 수는 없다. 하지만 자유경쟁을 향한 진화에 필요한 많은 조건들 중의 하나를 충족시켜준다는 의의가 있다.

두번째로, 정부정책은 복잡한 절차와 많은 플레이어들에 의해 결정된다. 중요한 정책일수록 더욱 그러하다. 정부정책이 사회의 자유화를 지향하도록 하기 위해서는 외부감시장치를 다양하게 개발해야 한다. 현재의 가장 대표적인 감시장치로는 의회와 언론이 있지만, 의회는 각종 여론조사에서 ‘가장 믿을 수 없는 집단’으로 발표되고 있으며, 언론은 정책 논평에 있어 독특한 선별편견을 피할 수 없다. 이익단체나 시민운동단체의 감시역할도 아직은 미흡한 상태다. 정부관료제가 자유화 정책을 채택하도록 하기 위해서는 다양한 외부감시자의 정책참여 방안들을 모색하고 제도화하여야 한다. 하나의 예로, 현재는 정부예산의 편성이 관료제 내부의 과정에 의해서만 이루어지고 있지만, 예산편성절차에 예산공청회 등의 제도적 장치를 추가한다면 예산의 투명화가 더욱 향상될 것이란 점이다. 그런데 이런 논의는 본 연구의 범위를 다소 넘어선다. 다만 공직사회 자체가 자유경쟁화되어 있으면, 외부감시자의 자유경쟁화 요구에 더 쉽게 교감할 수 있는 정책관료가 증가할 것이란 개연성은 있다.

본 연구는 공직사회의 개혁을 위하여 그 동안 적극적으로 제시된 적이 없는 공무원 재임용제(계약제)의 도입을 촉구하고 있다.

이러한 건의는 일견 낯선 제도를 빨리 받아들이라는 성급한 독촉으로도 보일 수 있다. 또 완고하고 보수적이기 짝이 없는 우리나라 공무원 사회를 제대로 이해하지 못한 소박한 생각으로 치부될 수도 있다.

그러나 변화는 도처에서, 그것도 생각보다 빨리 닥쳐오고 있다. 필자가 인터뷰한 적이 있는 한 신세대 사무관의 경우를 들어보자. 그는 시민의 요구사항을 잘 파악하기 위해 통신망에 자신만의 방site을 개설하고, PC 통신을 통해 다양한 사람들과 의견을 교환하고 있었다. 그는 다음과 같이 진술하기도 했다. “지금 공직사회가 정체되어 있고, 그래서 자꾸 뒤쳐져 가고 있다. 행정을 하는 자세가 달라져야 한다. 앞으로 20년 후에도 공무원 신분이 지금처럼 잘 보장되어 있기를 기대하기는 어렵다. 이 점은 나 혼자만의 생각이 아니라 젊은 공무원들이 어렴풋이 짐작하고 있는 미래 상황이다. 미리 미리 앞날에 대한 대비를 스스로 챙겨야 한다”.

공직사회에 대해 답답한 평가만 접할 수 있는 상황에서, 이 한마디 말은 본 연구를 위해 천군만마의 지원과 같다.

## 참 고 문 헌

- 김철수, 『헌법학개론』, 제8전 정신편, 박영사, 1996.
- 김호정, 「한국의 공무원과 기업체직원의 무사안일행태비교」, 『한국행정학보』, 제30권 제3호, 1996, 가을.
- 구사카 기민도, 『인사파괴』(이재청 · 이선희 옮김), 흥익출판사, 1994.
- 노화준, 「서울대학교 행정대학원과 한국과학기술원의 기술행정 : 정책협동과정설치에 관한 연구」, 서울대 행정대학원, 1993.
- 박성준·최성수, 「노동시장과 근로계약법」, 한국경제연구원, 1996.
- 박중훈, 「정부 인력관리의 신축성 제고 방안」, 한국행정연구원, 1995.
- 배득중, 『신 재무행정 : 좋은 예산을 찾아서』, 박영사, 1996.
- 브루스 벤슨, 「관료행태에 대한 이해와 한국에의 시사점」, 김일중편, 『시장경제와 법치주의를 위한 정부3부의 역할』, 한국경제연구원, 1995.
- 오석홍, 『인사행정론』, 신정판, 박영사, 1994.
- 유민봉, 『인사행정론』, 문영사, 1997.
- 이계식·문형표 편, 「정부혁신 : 선진국의 전략과 교훈」, 한국개발연구원, 1996.
- 이상윤·박흥식, 「플렉스타임제의 도입 : 기대효과 및 적용한계에 관하여」, 『한국행정학보』, 제29권 제3호, 1995, 가을.
- 이원희, 「올바른 직업공무원제의 확립방안」, 나라정책연구회 편저, 『전환기 정치행정 개혁연구』, 백산서당, 1993.
- 진재구 외, 「행정의 전문성제고를 위한 공무원 임용체계 개선」, 한국행정연구원, 1993.
- 진재구, 「한국관료의 전문성 수준」, 안해균 편저, 『한국관료제도론』, 박영사, 1994.
- 총무처(직무분석기획단) 편저, 『신정부혁신론: OECD 국가를 중심으로』, 동명사, 1997.
- 하상묵, 「공공부문에의 경쟁체제 도입방안」, 한국행정연구원, 1995.

# A Proposal for Introduction of Contract-based Appointment System Which Will Increase Free Competition Among Korean Public Bureaucrats

*Deuk-Jong Bae*

One of the most important features of Korea is characterized as “administrative nation” which means government regulations prevail almost all over the socio-economic relations. In this situation, free competition in Korea becomes a synonym of freedom from government interventions. Government officers take initiatives for deregulation.

Unfortunately, however, they work in the environment which lacks free competition. They are protected by strong job security until retirement age.

The career civil servant system is certainly a backbone of a nation. It plays a crucial role for national development. Obviously public employees deserve strong job security in this sense.

Nevertheless, this study raises a question about the optimality of the strong job security by which all Korean civil servants are benefitted. The questions are whether such a career security is too strong, whether it is an institutionalized motivation toward inefficiency, and whether it is treated as a vested interest by public employees.

Optimal number of civil servants is currently under debates in Korea. Someone says Korean government is short of manpower, comparing the index of public servants per population with other countries. The contraries, however, urge there exists evidences of a number of idle employees. This study shows that the real problem is not the size of employees but the quality of them. People wants more civil service persons who are responsive and capable of meeting citizens' demands. Do we have a good public personnel system which makes employees to work productively? Unfortunately, however, public employees themselves tend to give answers negatively to this question.

The career civil service system has many factors generating inefficiency. Some of them are inevitable because of the uniqueness of public sector. Public inefficiency can be bolstered by some treatments. This study names the too-much-strong job security is an internal source of bureaucratic inefficiency. At a glance such a job security has many good points: ①It secures the political neutrality of public bureaus ②It enhances the continuity of public policy implementation and it makes public employees as experts ③It creates organizational climates toward positive motivation. In reality, however, the career system demonstrates many weak points. The strong job security until retirement age has made Korean bureaucracy very rigid, and the rigidity have in turn called for occasional cleanup drives in officialdom. There are many reports revealing the level of expert skills and knowledge held by Korean bureaucrats is far from being satisfactory. Korean bureaucrats have long been blamed for their peace-at-any-price principle.

The Contract-based Appointment&Reappointment System is suggested as a solution which would make the sluggish Korean bureaucracy to change for competition. Job security and promotion are known as two major objects Korean officers want to maximize. Giving some threats on these two factors is a key to change the bureaucratic society. The Contract-based Appointment System is an alternative to turn the huge and slow government into the small but effective one.

There exist other alternatives similar to the Contract-based appointment. They are rank-retirement system(currently employed by Korean government in part), contract employment of senior executive services, and the flexible recruitment systems. These systems have many problems, though. The rank-retirement system is a necessary evil to solve the problem of severe congestion in the promotion queuing. Korea government is not adopting Senior Executive Service(SES) system. Introduction of it needs many works. Flexible recruitment systems can play a minor role at best.

Therefore, the Contract-based Appointment&Re-appointment System for all Korean public employments has advantages over its alternatives. Of course, there are problems in applying the system to all public personnels. Especially, the legal problem related to retroactivity can be raised by the

bureaucrats who have vested interests in the current job security system. Fortunately, however, there exist a leading case that Korean Constitution Court allowed for the retroactive application of rank-retirement treatment.

The proposal for Contract-based Appointment System can be supported legally. None the less, introduction of the system needs much more than legal support. The introduction of the new system can only be successful when it is supported by the changes in perspective on public bureaucracy. Crucial factors are people's supports, political leaders' desire, and the design of the system. Later part of this study addresses the design of the system.

This study adopt eight basic principles underlying the Contract-based Appointment System as follows:

- 1) The level of job security for public personnel is too strong. It should be moderated.
- 2) Steadiness in public bureaucracy is a value which is equally important with efficiency. Therefore, changes in the level of job security should not hurt the steadiness seriously.
- 3) Raised mobility generated by the Contract-based Appointment should widen the opportunity for common people to be employed as civil servants. That is, experts in private sector should be recruited by the government.
- 4) The period of appointment should be longer than the tenures of President, governors, majors and the representatives. This will increase the political neutrality.
- 5) Job security should be observed strongly for the whole period of the contracts.
- 6) As a trade-off of losing strong job security, the public employees' wages should be increased. The evaluation system for re-contract should also be created.

7) Wages should be determined by the way of flexing outcomes.

8) The Contract-based Appointment System could have synergy effects if it is related to privatization of government.

This study suggests the following design of the Contract-based Appointment System.

- 1) All the public servants are appointed based on employment contracts.
- 2) They must renew their contracts before they expire.
- 3) The period of employment is according to the law. It is recommended that the term of employment is designed for a public employee to re-contract three to five times over his career span. There is an example. See the below.

**<Contract schedule for a person who is first employed in the age of 25>**

First Employment (3 yr)	First Renew (7 yr)	Second Renew (10 yr)	Third Renew (10 yr)	Fourth Renew (10 yr)
-------------------------------	--------------------------	----------------------------	---------------------------	----------------------------

Age of 25-->Age of 28-->Age of 35-->Age of 45-->Age of 55-->60+

- 4) As long as the contract period, their jobs are strongly secured.
- 5) The rate of employment contract renewal is most desirable when it is related to the governmental personnel management plan. In the early stage of its introduction, however, it is desirable to be slightly higher than current drop out ratio.
- 6) Advance notice of the rate of renewal will decrease the uncertainty.
- 7) Job evaluation system should be created and developed.
- 8) Korean government should utilize the vacancies increased by the contract system for recruiting experts in private sector.
- 9) Reward system should be redesigned.

10) The creating of Senior Executive Service(SES) is an alternative.

11) Retirement System which has been ignored so far should be created.

This study suggests the Contract-based Appointment System is applied to all government personnel. However, in case that the overall introduction is difficult, it can be introduced by target groups first. They are ① government affiliated organizations and local governments, ② specially classified occupations, ③ higher executive services.

## 공무원 신분보장 관련법규

### • 국가공무원법

#### 제68조 [의사에 반한 신분조치]

공무원은 형의 선고, 징계처분 또는 이 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직, 강임 또는 면직을 당하지 아니한다. 다만 1급공무원은 그러하지 아니하다.

#### 제69조 [당연퇴직]

공무원이 제33조 각 호의 1에 해당할 때는 당연히 퇴직한다.

#### 제70조 [직권면직]

① 공무원이 다음 각 호의 1에 해당할 때에는 임용권자의 직권에 의하여 면직시킬 수 있다.

1., 2. 삭제(1991.5.31)

3. 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 되었을 때

4. 휴직기간의 만료 또는 휴직사유가 소멸된 후에도 직무에 복귀하지 아니하거나 직무를 감당할 수 없을 때

5. 제73조의 제3항의 규정에 의하여 대기명령을 받은 자가 그 기간중 능력 또는 근무성적의 향상을 기대하기 어렵다고 인정된 때

6. 전직시험에서 3회 이상 불합격한 자로서 직무수행능력이 부족하다고 인정된 때

7. 징병검사, 입영 또는 소집의 명령을 받고 정당한 이유없이 이를 기피하거나 군복무를 위하여 휴직 중에 있는 자가 재영중 군무를 이탈하였을 때

8. 당해 직급에서 직무를 수행하는데 필요한 자격증의 효력이 상실되거나 면허가 취소되어 담당 직무를 수행할 수 없게된 때

② 임용권자는 제1항의 규정에 의하여 면직시킬 경우에는 미리 관할 징계위원회의 의견을 들어야 한다. 다만 제1항 5호의 규정에 의하여 면직시킬 경우에는 징계위원회의 동의를 얻어야 한다.

③ 제1항 4호의 규정에 의한 직권면직일은 휴직기간의 만료일 또는 휴직사유의 소멸일로 한다.

제74조 [정년]

① 공무원의 직무의 종류별 및 직급별 정년은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다음과 같다.

1. 1급 내지 9급의 일반직공무원

5급 이상 공무원 - 61세

6급 이하 공무원 - 58세(다만 공안직 8급 및 9급 공무원은 55세로 한다)

2. 제4조 2항의 규정에 의하여 계급구분을 달리하는 일반직공무원 - 58세 내지 61세

3. 기능직공무원 - 40세 내지 61세

② 제1항 제2호 및 제3호에 규정된 공무원의 직급별 또는 직무의 종류별 정년은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.

③ 제1항 제1호에 규정된 공무원의 정년중 5급 이상 기술직공무원 및 6급 이하 공무원의 정년과 동항 제2호에 규정된 공무원의 정년은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령이 정하는 바에 따라 3년의 범위 내에서 연장할 수 있다.

④ 공무원은 그 정년에 달한 날이 1월에서 6월 사이에 있는 경우에는 6월 30일에, 7월에서 12월 사이에 있는 경우에는 12월 31일에 당연 퇴직된다.

• 지방공무원법

국가공무원법의 규정과 유사함.

## 공무원 재임용제

---

1997년 9월 18일 1판 1쇄 발행

2020년 2월 13일 1판 2쇄 발행

저자\_배득중

발행자\_최승노

발행처\_자유기업원

주소\_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화\_02-3774-5000

팩스\_0502-797-5058

비매품

---