

OECD 중앙공무원 인사제도 (5) - 중앙정부 고위공무원 인사관리 -

본고는 2009년 OECD에서 발간한 *The State of the Public Service*를 요약번역하였다. 2006년 OECD 국가의 인적 자원관리(HRM) 조사를 기반으로 OECD 국가의 중앙공무원 규모, 고용조건, 급여 등에 관한 정량적 분석과 최근 공공부문의 변화에 따른 동향을 주제별로 제시하고 있다. 주제는 (1) 정부고용 관련 정량적 분석, (2) 중앙공무원 인사관리 위임, (3) 중앙공무원 성과관리, (4) 중앙공무원의 급여체계 위임 및 개별화, (5) **중앙정부 고위공무원 인사관리** 등으로 구분되며, 5차례에 걸쳐 소개되었다.

1. 배경

▶ 고위관리의 중요성

공공부문의 성과와 효율성을 제고하면서 정치적으로 중립적인 중앙정부 고위관리의 역할과 업무, 능력에 대한 관심이 높아졌다. 지난 수십 년간 OECD 국가들은 새로운 정책과 공공행정 개혁을 추진해 왔다. 이 중에서도 주된 개혁은 인적자원관리에 대한 책임 위임(delegation)과 성과기반의 거버넌스 체계 구축이다. 특히 고위관리(senior management)는 새로운 정책과 개혁을 추진하는 주체로서 그들의 자질과 능력은 더욱 중요하게 여겨진다.

고위관리는 정치기관(political government)과 내각(cabinets) 또는 정치기관과 공공행정기관 간의 상호 작용으로 설명된다. 즉, 그들은 법제도와 정치적 전략을 적절히 이행해야 한다. 한편으로는 행정업무의 효율성과 일관성 증진에 대한 책임이 있다.

OECD 국가별로 다양한 형태의 고위관리 인사제도가 있다. 이러한 차이는 각 국가의 헌법체계, 행정 문화 및 개발과정의 다양성에 기인한다. 고위관리를 지칭하는 용어조차도 국가별로 다양하며, 동일한 영어단어도 다른 의미를 지니기도 한다. 본 장에서는 고위관리라는 용어로 통일하여 사용한다.

▶ 정치기관(political government)과의 관계

정치와 행정간 구분은 고위관리에서도 중요한 논의사항이다. 특히, 정실주의(patronage) 방지와 전문적이고 정치적으로 중립적인 행정 구현을 중심으로 논의되고 있다. 그러나 실제 보다 발전된 행정체제 내에서 정치적 관심은 변화하는 정치 환경에 대한 고위관리의 정치적 대응성(responsiveness)과 유연한 조화 능력(compatibility)에 집중된다. 그러므로 정치와 행정간 구분은 현대게임이론에서 개발된 주인-대리인 분석(principal-agent analysis)을 활용하여 보다 잘 설명된다.

정치와 행정간 관계는 종종 긴장관계에 있다. 고위관리는 정당 등과 같은 특정 정치기관의 이익이 아닌 국익과 법치정부에 헌신한다. 그러나 동시에 고위관리는 국회 등 국민이 선출한 정부기관의 요구에 대응하고 그들의 개혁이 온전히 추진되도록 해야 한다. OECD 국가들은 이러한 정치와 행정간 긴장관계를 해결하기 위해 다양한 제도를 고안해 왔다. OECD 국가간 단일의 솔루션은 없지만, 다음의 공통적인 특징을 살펴볼 수 있다.

- 고위관리의 진입, 승진 및 임명 절차는 전문기관에 위탁되거나, 국회의 감시(supervision) 하에서 정치기관이 행사한다. 그러나 정치기관이 이러한 과정을 자체적으로 관리하는 경우도 있다.
- 고위관리 선별(selection) 기준은 헌법 혹은 일반법에 의해 규정된다.
- 성과관리의 툴(tool)은 고위관리의 인사관리에 활용된다. 많은 국가들이 고위관리의 전문성을 유지 하면서 그들의 대응성(responsiveness)을 높이기 위한 방안으로 성과평가와 보상 제도를 도입하였다.
- 성과향상을 위해 일부 국가에서는 고정임용기간(fixed term mandates)을 도입하였다.

정치와 행정간 구분은 **행정내각(ministerial cabinets)의 역할**을 통해 보다 잘 이해할 수 있다. 2007년 SIGMA(*Support for Improvement in Governance and Management*)¹⁾ 보고서에 의하면 다음 세 가지 유형의 행정내각으로 구분된다.

- ① 행정내각은 정치적으로 중립적인 고위관리와 함께 일한다. 그들은 정치자문 역할을 하며 고위공무원에게 맡겨진 정부의 정책이행에는 관여하지 않는다.
- ② 행정내각은 외부전문인과 전속(轉屬) 공무원으로 구성된다. 행정내각의 관료들은 일선 직원들에게 직접 지시함으로써 정책이행에 참여한다. 이러한 유형의 내각에서 고위관리들의 정책이행에 대한 책임 강화 노력은 경감될 수 있으며, 고위관리는 관리능력을 소모할 수 있다.
- ③ 행정내각은 일선 관리자(line managers)에 대한 행정적 혹은 수직적 감독기능 없이 정치적 임명자(political appointees)와 함께 일한다. 이러한 유형의 내각에서는 내각관료와 고위관리간의 관계가 모호해지기 때문에 많은 공무원들이 내각 관료가 된다.

미국은 예외적으로 집행부에 대해 대통령이 통제하는 한편, 강력한 의회로 구성되어 있다. 정치적 임명자의 수는 상대적으로 많은 편이다. 특히 경력직 고위공무원만큼이나 고위직에 정치적 임명자가 등용된다. 그러나 이들은 정치적 대응성과 중립적인 능력간 적절한 균형을 유지하도록 도와준다. 의회는 정치적으로 임명되는 직위들을 선정하며, 대부분의 정치적 임명자들은 상원의 승인이 필요하다. 그러므로 공식적인 경쟁절차가 없을지라도 후보자의 자질은 매우 철저하게 검증된다.

2. 고위관리 구성

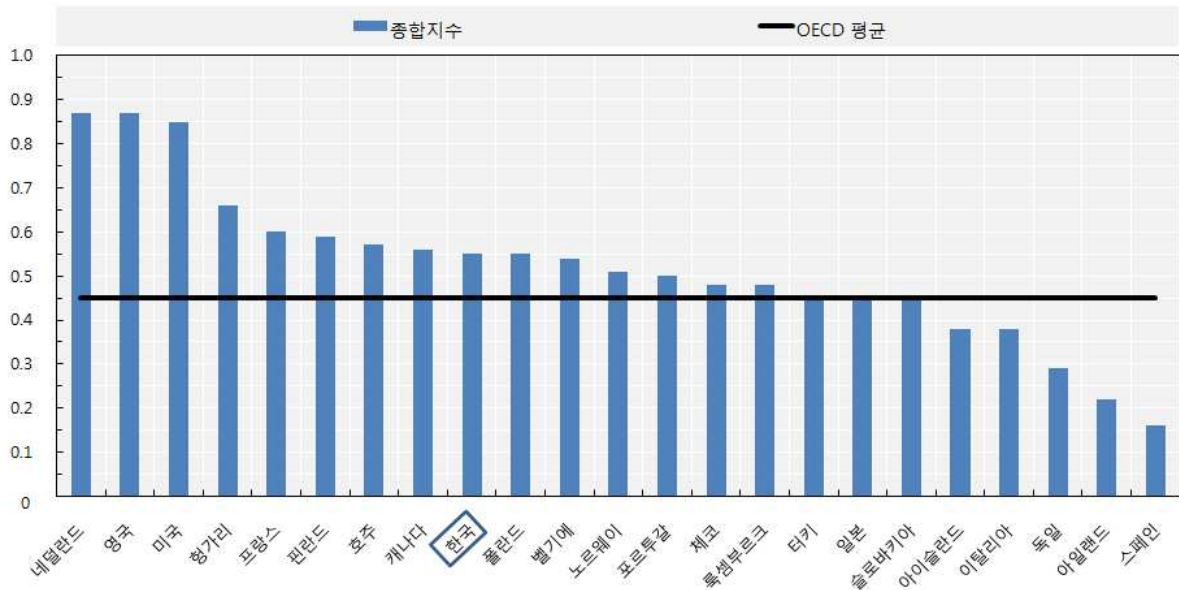
많은 OECD 국가들이 별도의 고위공무원단(Senior Civil Service: SCS) 제도를 갖고 있다. 고위공무원단(SCS)은 정부의 최고위급 비정치직(non-political position)을 위한 체계화된 인사규정을 말한다. 이들은 정책자문, 서비스 전달 등과 같은 기능을 담당하기도 한다. 고위공무원단(SCS) 제도는 안정성과 전문성을 확보하고 정부의 변화에 유연하게 대처하기 위해 중앙기관을 통해 관리된다.

1) SIGMA는 1992년 중부와 동부유럽의 행정개혁을 지원하기 위하여 설립된 OECD와 EU의 공동프로젝트

아래 <그림 1>은 OECD 국가에서 고위관리자 그룹에 적용되는 인사관리의 제도화 수준을 나타낸다. 이 자료는 별도의 고위관리자 그룹의 조직 여부, 채용절차, 명확한 자격요건 정의 여부, 성과관리 강조 여부 및 임명기간 등에 관한 정보에 기반 하여 작성되었다.

공식적으로 고위공무원단 제도가 없는 국가에서조차도 고위관리로 인식되는 관리자 조직이 있으며, 다른 공무원과는 어느 정도 차별화된 관리규정을 적용받는다.

<그림 1> 중앙정부 고위공무원 관리의 제도화(institutionalisation) 지수



Source: Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006

공식적인 고위공무원단 제도 채택의 이유는 다음의 세 가지로 요약된다.

① 새로운 조직문화를 형성하고 부처/부서간 유동성(mobility)을 향상시킴으로써 부처간 분열 방지

부처간 조직의 가치를 공유하는 동질의(homogeneous) 그룹을 설립하기 위함이다. 그러나 별도의 고위공무원단이 저절로 조직문화를 형성하는 것은 아니다. 조직 규모, 네트워크와 의견교환 기회, 훈련 및 내부 유동성 등이 아우러져 적절한 문화를 형성하게 된다.

② 채용과 고용조건의 유연성(flexibility) 확보

공공과 민간부분에 구애받지 않고 최고의 능력 있는 인재를 유도하고, 관리기술, 서비스관리 경험 및 업무기획 등 전통적인 공공행정에는 존재하지 않았던 경력과 기술을 보유한 인재를 확보하기 위함이다. 그러나 직위분류제(position-oriented system)를 갖춘 국가들은 공식적인 고위공무원단 제도를 채택하지 않고도 이러한 목적들을 달성할 수 있다.

③ 정치와 행정간 명확한 구분

정치적으로 중립적인 전문가들이 공공행정을 관리함으로써 행정의 신뢰성 제고를 위함이다. 이러한 목적은 전환기 국가나 개발도상국에게 더 중요하게 인식된다.

3. 고위관리 대상

대부분의 OECD 국가에서는 중앙정부의 고위관리로 구분되는 고위직 관리 그룹이 존재한다. **호주, 벨기에, 체코, 헝가리, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 영국 및 미국** 등 일부 OECD 국가는 이러한 그룹을 법이나 다른 공식적인 협정(arrangements)을 통해 정의하고 있다.

반면, **프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 슬로바키아** 등의 국가들은 고위관리를 비공식적으로 정의한다. **오스트리아, 독일, 멕시코, 스페인, 스웨덴, 스위스** 등과 같이 고위공무원단을 별도로 정의하지 않는 국가들의 경우에도 여전히 고위관리에 대한 개념을 확인할 수 있다.

고위관리의 규모는 고위공무원단 제도의 관리를 위해 중요하다. 그러나 고위관리에 대한 보편적이고 명확한 정의가 없기 때문에, 이러한 규모 산정은 매우 주관적이기 쉽다. 국가들이 고위관리로 정의하는 그룹의 규모는 다양하다. 작은 국가일수록 1000명 이내로 고위관리를 구성하고, 큰 국가들은 2000명 이상의 관리들로 구성된다.

고위관리의 주요 업무는 공통의 규범과 문화를 개발하고 유지하는 것이다. 이를 통해서 부처간 상이한 행정문화와 절차들을 통합할 수 있다. 또한 부처간 수평적 협력(horizontal cooperation)과 관리개발을 촉진한다. 명백한 조직의 정체성과 문화를 형성하면서 새로운 조직 구성원이 보다 쉽게 조직에 적응하도록 한다. 그러나 조직이 비대해질 경우 이러한 효과를 달성하기 어렵다. 그러므로 일부 국가들은 보다 효과적인 조직 관리를 위해서 **이너 서클(inner circle)**을 만들기도 한다.

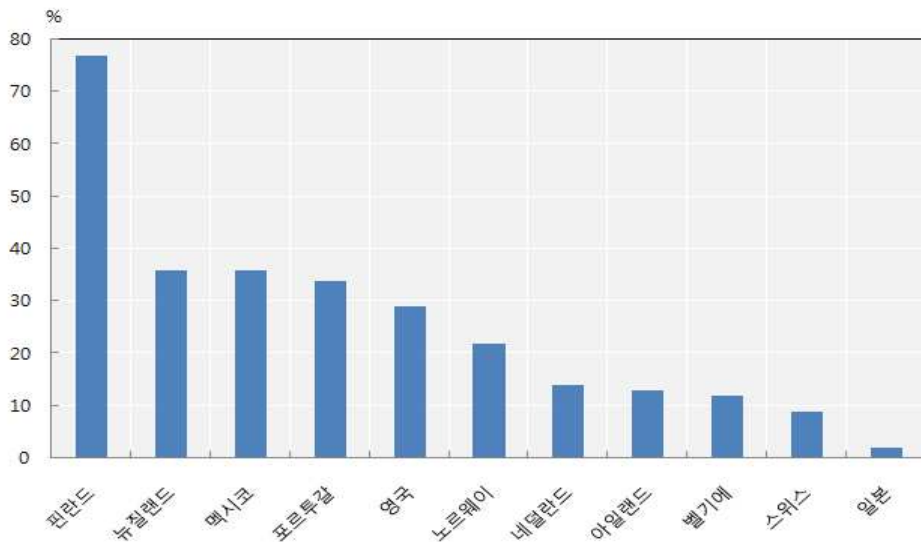
네덜란드 고위공무원 인사관리

네덜란드 내무부(Ministry of Interior)는 고위공무원을 관리하는 주무부처이다. 1995년 고위공무원단은 법적으로 *Algemene Bestuursdienst(ABD)*라는 이름으로 설립되어 약 750명 가량의 고위공무원으로 구성되어 있다. 2000년에는 ABD 내에서도 60명의 최고위급으로 구성된 핵심그룹(core group)인 *Topmanagementgroep(TMG)*를 설립하였다.

고위관리는 전통적으로 제도에 관한 일반지식과 특정 정책영역에 대한 전문지식을 보유하고 있었다. 그러나 최근 관리개혁에서 서비스 전달 혹은 과정(process)과 연계된 기술을 보다 강조하면서 고위관리의 전문지식 결여 혹은 정책조언자로서의 기능 상실 등을 우려하게 되었다.

대부분의 국가에서 여성의 고위관리 참여도 증가하고 있는 추세이다. 그러나 여전히 남성 고위관리가 지배적으로 많다. 소수민족의 채용에 대한 자료는 없지만, 이들의 채용을 증진시키기 위한 정책도 동시에 추진하고 있다.

<그림 2> 중앙정부 고위공무원의 여성참여 비율 (2005년)



Source: Survey on Strategic Human Resources Management in Government, OECD, 2006

많은 국가에서는 고위관리자(senior managers)와 고위전문가(senior experts)의 관리를 구분하고 있다. 지식기반경제에서 **고위전문가**는 공공기관에 보다 유용하기 때문에 높은 평가와 보상을 받는다. 그러나 이들 산하에 관리하는 직원은 매우 제한적이거나 전무하기 때문에 대부분 국가들은 이러한 전문가 그룹을 별도로 관리함으로써 그들에 대한 기대수준을 명확하게 전달하고 있다.

4. 고위관리직 인사관리

고위공무원단 제도를 채택한 거의 모든 국가들은 고위공무원을 관리하는 중앙기관(central unit)이 있다. 이러한 중앙기관은 의회, 대통령/총리 혹은 특정 장관에게 그들의 인사를 보고한다.

정치개입으로부터의 독립성은 사례별로 다양하다.

- **웨스트민스터 제도**가 정치인으로부터 가장 독립적인 것으로 나타났다. 이 제도 하에서 독립적인 위원장(commissioners)이 의회나 정치수반에게 직접 인사를 보고한다. 채용기능이 장관들에게 위임될지라도, 위원장은 공정한 공개경쟁의 원칙에 입각한 선별방식을 설명하고, 고위직 채용 임명을 승인하는 역할을 한다.
- 고위관리(senior management) 그룹에 진입하는 것은 공정한 공개경쟁에 근거하지만, 정부가 인사권에 대한 자유재량을 어느 정도 갖고 있다.
- 채용책임이 각 부처의 장관에게 있기 때문에 집행부의 독주도 예상된다. 이러한 경우 후보자에 대한 평가와 서열 등을 통해 선별되는 객관적인 자질과 통일성을 적절하게 유지해 주는 외부의 견제와 균형(checks and balances) 장치가 존재하지 않는다.

채용과정의 설계도 다양하다. 엘리트적인(meritocratic) 채용과정을 채택한 국가들은 전체 채용절차를 중앙기관에 맡겨둔다. 다른 국가에서는 혼합된 형태를 활용한다. 독립적인 위원회가 후보자를 심사 및 평가하며, 정부는 선발된 후보자 명단(short-list)에서 선별하거나 제외시키는 권한을 갖는다. 또한 일부 국가들에서는 보다 넓은 고위공무원단 진입을 위해 투명한 실적기반(merit-based) 경쟁방식을 채택한 반면, 그룹내 승진 및 보직을 위한 경쟁은 비교적 덜 투명하게 진행된다.

호주, 핀란드, 헝가리, 네덜란드, 슬로바키아, 스웨덴, 미국 및 영국의 대부분 국가에서는 모든 고위 관리직위는 외부채용에 의해 선별된다. 그러나 실제 민간부문으로부터의 외부채용 사례는 많지 않다. 대부분의 고위관리자는 중앙정부기관에서의 행정 경력을 갖고 있는 것으로 나타났다. 일부 국가에서는 별도의 외부채용 제도가 없으며 공직자에게만 고위관리직을 개방하고 있다. 공식적인 고위공무원단 제도가 없는 독일은 공무원들이 승진을 통해 고위관리직이 된다.

아일랜드, 한국 등 많은 국가들은 전형적인 계급제에 기반한 고위공무원단 제도를 채택하고 있다. 관리자들은 신입 때부터 종사한 조직으로부터 채용되며, 외부진입과 민간부문 참여는 매우 제한적이다. 이러한 정책을 채택하는 국가들은 투명한 채용과정을 제공해야 한다.

고위공무원단과 같은 조직을 갖춘 국가들은 중앙기관에서 고위관리에 대한 자격요건을 정의한다. **호주, 벨기에, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 한국, 네덜란드, 포르투갈, 영국, 미국** 등이 그러하다. **벨기에, 핀란드, 헝가리, 이탈리아, 네덜란드, 미국** 등 많은 국가들의 고위관리자들은 다른 직원에 비해 보다 중앙집권적인 과정에 의해 선별된다. 특히 고위관리의 관리능력뿐만 아니라 조직의 성과달성 및 개혁 추진을 위한 리더십 기술을 보다 강조하고 있다.

부처간 이동(interdepartmental mobility)은 고위관리 수준에서 조직정신을 강화하기 때문에 거의 모든 국가에서 중요한 사안으로 고려된다. 많은 국가들이 부처간 유동성을 증진시키기 위한 전략을 개발하고 있으나 그 성공여부는 자료 수집의 어려움으로 불확실하다.

많은 국가들이 임기제한 제도를 도입하고 있다. 이들의 실질적인 해임은 매우 드물지만, 고위관리에 부적절한 관리자를 해임할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다. 또한 일부 국가에서는 성과평가 결과에 따라 고위공무원단 보직 유지를 결정한다.

성과연계급여와 성과평가제도는 많은 국가에서 시행되고 있다. **호주, 벨기에, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 영국 및 미국** 등 대부분의 경우 다른 공무원에 비해 고위공무원의 성과관리에 보다 중점을 두고 있다. **캐나다**와 같은 국가들은 관리자의 직원관리능력 평가를 특별히 강조한다. **헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 노르웨이, 영국, 미국** 등의 국가에서 성과연계급여는 고위공무원에게 보다 중요하다. 그러나 고위공무원의 성과연계급여는 1%에서 15%(캐나다, 뉴질랜드 등) 범위로 아직은 미미한 편이다.

많은 국가들이 고위직 지도자의 역량 관리 및 훈련을 강조한다. 관리자들의 능력을 최대화하기 위한 특별 프로그램을 제공한다. 예를 들어 2007/08년 캐나다의 경우, 95%의 국장급 인사들이 차관과 그들의 자질관리에 관한 토론을 하였다. 이러한 수준에서 자질을 관리하도록 함으로써 모든 구성원들이 그들의 기술과 경험을 충분히 활용할 수 있도록 한다. 아울러 고위관리를 위한 리더십 심화과정은 2007년 10월에 개설되었다.

〈표 1〉 고위관리의 임기제한을 채택한 OECD 국가들 사례

벨기에	관리자들은 장관에 의해 6년 임기의 직에 임명된다.
핀란드	중앙정부의 고위직은 영구적*이다. 그러나 5년 주기로 고위관리자의 개별 업무를 새로 정의한다. * (공무원의 정년 범위내에서 영구적)
이탈리아	1~2급의 관리자들은 고정계약을 체결한다. 계약이 종료되면 관리자들은 다른 부처 혹은 다른 직위에 임명된다.
네덜란드	2000년 7월, “공무원일반직위”에 관한 개혁으로 고위공무원단의 전체 프로필이 변경되었다. 특히 고위공무원단 내에서 핵심그룹(TMG)과 다른 고위공무원간의 구분을 더욱 명확히 하였다. 모든 고위공무원은 영구직에 임명되거나 특정 기능에 대한 임무를 수행할 경우 고정임기가 정해진다. 예를 들어, 핵심그룹(TMG)의 멤버들은 5년 임기로 내각에 의해 임명되며 1년씩 2회까지 임기(총7년)를 연장할 수 있다. 임기완료 후에는 반드시 전임된다. 그러나 다른 고위공무원은 전임에 대한 의무사항 없이 3년에서 7년 정도의 임기로 직위에 임명된다.
노르웨이	고위공무원단은 계약직으로 일부는 ‘기한부 고용계약(fixed-term contract)’을 맺고 있다.
영국	5년 임기로 채용 된다.

5. 문제점

고위공무원 인사관리를 위해서는 성과지향의 거버넌스 구축이 필요하다. 또한 정부부처와 공공기관 간 일관성을 제공하고 정치적으로 중립적이고 전문적인 행정조직을 위한 정신을 고양하도록 한다. 이를 위해 고위관리를 위한 인사관리 제도와 그들의 관리능력 개발이 요구된다.

유연한 제도는 정치적으로 중립적인 고위관리의 전문성을 저해할 수 있다. 일례로, 성과지향을 강화하기 위하여 일부 국가에서 도입된 고정임기계약(fixed term mandates)은 정치적 편향에 보다 취약하며 보다 단기적인 행동에 제한될 수 있다. 또한 고위공무원 사이에서 전직율도 증가하고 있다. 이를 해결하기 위한 방안으로 캐나다 정부는 인사개발 과정에서 리더십 개발을 보다 강조하고 있다.

또한 정부는 법 원칙에 의한 정부의 정치적 중립성과 선출된 정부의 대응성간 균형을 잘 유지해야 한다. 공공행정의 정신을 강화하고 다른 부적절한 행동으로부터 보호할 수 있는 적절한 정책이 필요하다.

6. 시사점

OECD 국가들의 경험에 비추어 볼 때 고위관리는 보다 성과지향적이고 효율적인 공공행정과 공공서비스 향상을 위한 중요한 역할을 한다. 그러나 고위관리제도는 한 국가의 헌법체계와 정치문화와 긴밀히 연관되어 있기 때문에 최우수사례에 대한 합의는 이루어지지 않았다.

많은 OECD 국가들이 국가별로 다양한 고위관리 그룹을 조직하였으며, 고위관리의 책임위임, 성과관리 강화 등을 위한 개혁을 추진하였다. 이러한 과정에서 국가별로 공통적으로 나타나는 동향을 아래와 같이 요약하였다.

- 고위관리 개발의 최우선순위는 **리더십과 관리자 능력 향상**이다. 이를 위해 많은 국가들이 고위관리 채용절차를 외부 지원자에게 개방하고 있다.
- 대부분의 OECD 국가들은 채용과정의 공개 등을 통해 고위관리 과정의 투명성을 증진하였다. 고위관리자 그룹 내의 승진절차도 보다 투명하게 진행되었다.
- 대부분의 OECD 국가들은 고위관리에서 정치적 대응성과 중립적인 전문성 사이의 적절한 균형 유지를 강조한다.
- 고위관리 구성원의 다양성은 중요한 이슈가 되고 있다. 대부분의 OECD 국가들은 여성 및 소수민족의 고위관리 참여를 위한 다양한 정책을 개발하고 있다.

한편, 다음의 분야에서는 OECD 국가간 보편적인 특성이 나타나지 않았다.

- OECD 국가의 기존 제도는 공식적인 고위공무원제도의 존재여부, 계급제(career-based system) 혹은 직위분류제(position-based system) 채택여부 등에 따라 4가지 분야로 구분된다. 직위분류제는 개방형을 택해 적재적소에 인재를 임용할 수 있다. 반면 계급제는 장래 발전 가능성과 잠재력을 지닌 사람을 채용하여 장기적 관점에서 유능한 인재를 양성한다.
- 정치 임명자와 부처내각의 역할은 다양하기 때문에 명확한 동향은 없다. 고위관리와 고위관리기능 행사 시 정치개입의 범위는 OECD 국가별로 다양하다는 것을 의미한다. 일부 국가에서는 정치적 기능과 행정기능의 분리를 명확히 함으로써 범위를 규정해 놓았다.
- 고위관리의 일관성(cohesiveness)을 강화하기 위한 특별한 정책을 채택하고 조직결집을 강조하는 국가도 있고 일관성과 무관하게 기존의 제도를 고수하는 국가도 있다.
- 대부분의 OECD 국가들은 성과관리 향상의 중요성을 강조했다. 성과관리가 개인경력에 미치는 영향은 증대되고 있지만, 고위관리 급여와 좌천에 미치는 효과는 국가별로 다양하다.