

# 독일의 공무원제도와 이공계 전공자

남창현

재독일한국대사관 상무관  
chnami@yahoo.co.kr

독일의 공무원제도는 우리의 것과 상당히 다르다. 당연한 얘기지만, 독일의 역사적 전통과 사회적, 문화적 특성을 반영하고 있기 때문이다. 단적인 예를 들면, 독일에는 공무원 공개경쟁채용시험이라는 게 없다. 연방공무원법(BBG) 등 일반적인 준거틀이 없는 것은 아니지만 각 연방부처를 비롯해 주(州)정부부처, 지방자치단체가 모두 자체 규정에 따라 소요 인원을 선발, 임용하고 있다. 또 이들 공공기관에는 공무원뿐만 아니라 다른 신분의 직원들도 함께 근무한다. 인원규모로 보면 공무원보다 이들 직원의 수가 훨씬 많다. 다시 말해 소수 공무원-다수 비공무원의 이원화된 구조를 가지고 있는 셈이다.

이 때문에 독일의 공무원제도는 일견 복잡해 보인다. 그러나 공무원에 대한 수많은 법규와 세분화된 조직체계 속에 흐르는 원칙은 매우 단순하다. 그 원칙이란 해당 직위에 가장 적절하고 유능한 인재를 선발해 임용하겠다는 것이고, 이 목적을 실현할 합리적인 제도와 절차를 갖춘다는 것이다.

따라서 독일의 공무원제도가 사회의 변화에 따라, 공공기관의 위상과 역할 변화에 맞추어 변천해 왔다는 사실은 놀라운 일이 아니다. 특히 현대적 복지국가로의 변모와 경제 및 과학기술의 급속한 발전은 공무원의 업무구조와 인적 구조에 근본적인 변화를 가져왔다. 전통적인 행정기능을 넘어서 다양화, 복잡화된 과제 수행을 위해 무엇보다 경제, 과학기술, 사회복지 분야의 전문지식과 능력을 갖춘 전문인력이 공직사회의 중요한 축을 형성하게 되었고, 이런 추세는 계속 강화되고 있다.

이 글에서는 독일 공무원제도의 '다름' 과 현상적인 복잡함, 변천과정을 모두 열거하지는 않을 것이다. 오히려 위의 단순한 원칙이 어떻게 확장된 과제에 따라 이공계 전공자에게 적용되고 있는지 즉, 이공계 전공자의 공무원 임용절차와 기준을 소개하고자 한다. 그러나 전체적인 윤곽을 바탕으로 한 대비적 이해를 위해서는 먼저 독일 공무원제도의 전체적인 구조와 특징을 살펴볼 필요가 있다.

## 상호보완과 견제의 이원적 공직구조

독일에서 공무를 담당하는 인력은 분류기준에 따라 다양하게 나뉘어진다. 우선 신분에 따라서는 공무원(Beamte)과 비공무원(피고용자)인 사무직원(Angestellte)과 단순노무직원(Arbeiter)으로 대별된다. 또 직무난이도와 책임, 자격 등에 따라 공무원과 사무직원은 공히 고위직(Hoherer Dienst), 상위직(Gehobener Dienst), 중위직(Mittlerer Dienst), 하위직(Einfacher Dienst)으로 구분된다.<sup>1)</sup> 이들을 근무처에 따라 나누기도 하는데, 직접적 공무담당자는 연방정부와 주정부, 그리고 지방자치단체에서, 간접적 공무담당자는

그 외 공법상의 법인에 근무하는 사람이다.

이 가운데 특히 공무원과 사무직원 사이의 관계를 이해하는 일은 독일공무원제도의 특성을 살피는데 중요하다. 또 직급별, 근무처별 공무원의 분포는 독일 공공행정의 체계에 대한 이해에도 도움이 이 된다.

우리의 헌법에 해당하는 독일의 기본법(Grundgesetz) 제33조 제4항에 따르면, 공무원은 주권적 권한(hoheitliche Befugnisse)의 집행을 담당하며 공법상의 근무·충성관계에 있는 자로 규정된다. 이에 따라 공무원에게는 법적인 신분보장(종신제)과 생활보장(봉급 및 연금)이 주어지는 동시에 엄격한 정치적 중립성과 공정성이 요

〈표1〉 독일 공무담당 인력의 구분 (2000.6.30 현재)

신분별	근무처별	직접적 공무담당자					간접적 공무담당자
		연방	주	자치단체	기타	소계	
공무원	1,684,564	132,584	1,252,500	176,064	71,141	1,632,289	52,275
고위직	386,942	18,261	334,786	26,246	920	380,209	6,733
상위직	846,175	41,669	661,998	90,672	11,594	805,933	40,242
중위직	438,306	69,315	246,985	58,523	56,524	431,347	4,959
하위직	15,141	3,339	8,731	627	2,103	14,800	341
사무원	2,353,123	101,373	875,253	943,202	45,624	1,965,452	387,671
고위직	288,471	6,330	194,446	52,590	4,240	257,606	30,865
상위직	598,155	16,248	252,139	206,605	10,755	485,747	112,408
중위직	1,380,857	76,684	388,778	650,367	28,836	1,144,665	236,192
하위직	55,069	2,111	15,261	28,017	1,640	47,029	8,040
기타	30,571		24,629	5,623	153	30,405	166
노무원	684,638	81,503	145,504	382,945	26,642	636,594	48,042
군인	186,560	186,560					
총계	4,908,883	502,020	2,273,257	1,502,211	137,407	4,420,895	487,988

\* 자료: 연방 통계청(Statistisches Bundesamt), Fachserie 14, Reihe 6, 2000

1) 이 구분은 대략 우리의 5급 이상, 6-7급, 8-9급, 9급 이하에 각각 해당된다.

구되며 파업 금지 등 기본권에 제한이 가해진다. 반면 비공무원은 국가 및 공공기관을 고용주로 한 고용계약을 맺고 주어진 직무를 수행하는, 사법상의 의무관계에 있는 자를 지칭한다. 일반 사기업의 노동자와 마찬가지로 이들의 고용계약은 노동법상의 보호를 받지만 원칙적으로 해약가능하고, 보수도 의회의 심의를 통해서가 아니라 임금협약을 통해 결정된다.

이 공무원과 비공무원 사이에는 기능과 업무 영역에서도 차이가 존재한다. 공무원의 경우, 공공 행정 및 질서의 지속성과 연속성, 안정성 확보에 필수 불가결한 전통적인 핵심 행정영역과 공권력 집행업무, 가령 치안, 법무, 세무, 재무 등을 주로 담당하고 관리(지휘)기능의 비중이 크다. 이에 비해 비공무원, 특히 사무직원은 보건이나 복지, 기술 관련 업무를 주로 담당하며 전문성에 기반한 보완적 역할을 수행한다.

〈표1〉은 이 사실을 통계적으로 반영하고 있는데, 상위직 이상 공무원 신분인 교사와 교수가 주 정부 관할 공무원의 46.5%를 차지하고 있음을 고려할 때 전체 근무인력 가운데 공무원의 비중, 특히 상위직과 고위직의 공무원 비중이 연방 → 주 → 지방자치단체로 갈수록 현저히 낮아지고 있음을 알 수 있다.

그러나 이 차이가 지위 및 기능상의 우열을 의미하는 것은 아니다. 오히려 독일의 공무원-사무직원의 관계는 동등한 지위의 상호보완적, 분업적 관계로 보는 것이 타당하다는 게 독일 정부의 입장이다.<sup>2)</sup>

실제로 같은 부서 내에서 이 두 집단 사이의 기능적 구분은 뚜렷하지 않은 경우가 많다. 이것은 협력을 통해 책임과 전문성을 결합하는 시너

지 효과를 거두는 동시에 상호견제를 통해 공무수행의 건전성과 공직사회의 투명성을 높이는 조직구조로 자리잡고 있다.

## 이론과 실무능력 겸비한 엘리트 공무원

이런 맥락에서 독일의 공무원에게는 높은 책임 의식과 뛰어난 업무수행능력이 요구되고 있다. 특히 상위직 이상의 고급공무원이 되려면 매우 까다로운 조건을 만족시켜야 한다. 이 요구조건은 상당히 추상적으로 규정돼 있지만, 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다.

### (1) 고위직의 경우

- 다양하고 광범위한 분야를 포괄한 업무 및 고난이도 전문과제 해결을 위한 종합 및 추상화 능력과 분석력

- 일상적 업무 수행이 아니라 이를 지시, 감독하기 위한 작업과정 조직 및 조정능력, 적절한 인력을 투입하고 또 재원을 효율적으로 이용할 수 있는 능력

- 동향을 분석하고 발전방향을 평가, 종합적으로 업무를 조정/기획할 수 있는 전략적 사고

- 프로젝트 매니지먼트, 효율화 및 평가시스템/감사시스템의 조직, 규정과 지침의 마련 등 과제를 수행할 수 있는 전문지식과 능력

### (2) 상위직의 경우

- 전문적인 업무를 처리할 수 있는 분석적 사고

2) 가령, 연방 내무부가 펴낸 Der öffentliche Dienst in Deutschland (Berlin, 2002)를 참조할 것.

- 업무 및 조직 관리능력
- 팀작업 및 협력 능력
- 회의진행능력
- 갈등해결능력
- 정보기술에 대한 전문지식 등.

결국 이론적, 학문적 능력과 전문적인 실무능력, 조직관리능력을 겸비해야 하는 것이다.<sup>3)</sup>

그럼 독일은 이러한 능력을 갖춘 우수한 인재를 어떻게 선발하고 임용하는가?

앞서 언급했듯이 독일에는 공개경쟁시험제도 등 일원화된 공무원 선발제도나 반드시 준수해야 할 선발절차에 대한 일반적인 규정은 없다. 연방 또는 주의 부처 등 각 기관이 직위에 가장 적합한 능력과 자격을 갖춘 인력을 자율적으로 선발하기 때문이다. 즉, 일괄적으로 임용대상자를 선발한 뒤 “적격한 직위”에 임용하는 방식이 아니라, 그 반대로 직위와 직무를 중심에 두고 그에 맞는 최

적의 인력을 선발하는 것이다.

물론 연방공무원법(Bundesbeamtengesetz)과 연방경력직렬법(Bundeslaufbahnverordnung)은 정무직공무원을 제외한 경력직공무원<sup>4)</sup>에 대해 비교적 체계적인 임용요건과 절차를 규정해 놓고 있다. 특정 직급/직렬 공무원이 갖추어야 할 자질과 능력에 대한 보다 객관적인 기준을 부여하기 위해서다. 이에 따르면, 전통적인 행정직공무원과 법정전문직공무원의 임용과정에는 현저한 차이가 있다. 행정직공무원에 대해서는 교육이수 → 시험 → 시보임용을 통한 자체 양성방식이 적용되는 반면, 특수분야전문직에는 해당 직위에 요구되는 학력 및 경력요건을 갖춘 자를 교육과정 없이 시보로 임용하는 방식이 채택되고 있다.

먼저 행정직의 경우, 자체 양성이라고는 하지만 정식 임용까지의 과정이 무척 어렵다고 알려져 있다. 가령 <표2>에서 보듯, 고위행정직 지원자격은 법학/경제학/재정학/사회과학을 전공한 대학교

<표2> 독일의 행정직공무원 임용절차

	지원자격	준비교육과정	시보
고위직	대학교졸(석사급 Magister 또는 Diplom 학위) 이상	2-2.5년 이론/실무교육/시험	3년
상위직	고졸(13학년제 Gymnasium) 또는 단과대학입학자격자	3년 이론/실무교육/시험	2.5년
중위직	실업고졸(10학년제 Realschule) 또는 동등 학력	2-2.5년 이론/실무교육/시험	2년
하위직	중등학교(9학년제 Hauptschule) 또는 동등 학력	6개월이론/실무교육/시험	1년

3) Waldeyer, Hans-Wolfgang, “Die laufbahnrechtliche Einordnung der Studienabschlüsse der Universitäten und allgemeine Fachhochschule”, Zeitschrift für Beamtenrecht 51(2003), pp.17-28.

4) 우리의 정무직공무원에 해당하는 ① 선거를 통해 취임한 공무원(예를 들어 자치단체장 등)과 ② 정치적 고려에 의해 임명된 공무원(예를 들어 각부 차관 등) 등 한시적 공무원을 제외한 종신제 직업공무원. 직렬에 따라 크게 행정직과 과학기술분야를 포함한 특수분야전문직으로 분류할 수 있다.

〈표3〉 독일의 특수분야전문직 현황

	고위직		상위직
이공계	생물학 화학 물리학 지질학 지구물리 수학 통계학 해양학	광물학 정보학 암호학 모든 공학분야 기상학 토지이용 식품화학	선박기계 해양측량 정보학 모든 공학분야 토지이용
농학/임학	임학 조경학 농학		임학 조경학 포도주주조
의학/약학	의학 치의학	약학 수의학	
사회과학	경제/경영학 사회학	심리학 지리학	경제/경영학 해운학 해운학
인문학	역사학 민속학 고고학 미술사학	음악학 동양학 로마문화학 슬라브학	
기 타	통역/번역 의회 속기사 도서관학 가정학/영양학		문서학 의료보험 도서관학 가정학/영양학 사고보험

(Universitat: 우리의 석사과정 포함) 졸업 학력이다. 이수과목과 성적, 실습분야와 기간 등을 고려한 서류심사에 통과하면 이 지원자는 후보 공무원 (Beamte auf Widerruf)으로서 2년이나 2년 6개월 정도의 직류별 이론 및 실무교육을 받아야 한다. 또 이 교육과정을 이수한 후에는 자격시험(이론, 구두, 실기시험)을 보아야 하는데, 이 시험에 합격한 사람만이 시보(Beamte auf Probe)로 임용된다. 그리고

다시 3년간의 시보임용기간을 거친 후에야 최종 정규공무원으로 임용된다. 결국 석사학위 또는 동등 자격(국가고시 통과 등)을 취득한 후 5-6년 동안의 교육과 수습기간을 거친 뒤에야 정식 고위직 공무원으로서 공직에 첫 발을 내딛을 수 있는 것이다.

13학년제 고졸 또는 대학입학자격을 가지고 있어야 하는 상위행정직 지원자 역시 서류심사를 통과하면 통상 연방 행정대학이나 주 정부에서 운영

하는 주 행정대학에 입학해 각각 18개월씩 이론 및 실습교육을 이수해야 한다.<sup>5)</sup>

교육이수 후에는 자격시험을 거쳐 시보로 임용되며, 다시 2년 6개월 동안의 시보임용과정을 마쳐야 정식 공무원으로 임용된다.

### 전문경력 중시하는 특수분야전문직제도

반면, 행정직에 비해 상대적으로 늦게 제도화된 특수분야전문직 지원자는 이 교육과정을 거치지 않아도 된다. 전문분야의 다양성으로 인해 교육과정을 설치하는 것이 오히려 비효율적이기 때문이다. 대신 지원자의 학업 후 근무 경력이 중요한 요건으로 제시되었다. <표3>은 특수분야전문직 지정 현황을 나타내고 있는데, 이공계 전분야가 여기에 해당된다.

1957년 특수분야전문직 공무원의 임용전 교육과정 및 시험 면제에 대한 법적 근거를 마련한 독일은 60년대부터 특수전문직공무원의 범위를 본격적으로 확대해 왔다. 이후 1970년 ‘특수전문직

렬공무원에 관한 법’(Verordnung uber die Beamten in Laufbahnen besonderer Fachrichtungen, BFLV), 1978년 연방경력직렬법 등을 통해 특수전문직공무원의 자격요건과 임용절차에 대한 통일적인 규정이 마련되었다.

이 과정에서 쟁점이 된 것은 무엇보다 집중적인 이론/실무 교육과정을 이수한 뒤 시험까지 통과해야 하는 행정직공무원과의 형평성을 맞추는 문제였다. 즉, 별도의 자체 교육과정과 시험을 거치지 않는 특수분야전문직 지원자가 행정직 지원자와 동등한 자격과 능력을 가지고 있음을 어떻게 입증할 수 있는가의 문제였다. 이 때문에 필요 근무경력을 산정하고 근무의 성격을 명확히 규정할 필요가 있었다.<sup>6)</sup>

현재 시행중인 연방경력직렬법(2002년 개정)은 특수전문직렬 고위직 지원자의 경우 석사 학위(Dipl.) 이상의 학력을 소유하고 동일한 전공분야에서 3년 6개월 이상 근무한 경력을 가지고 있어야 한다고 규정하고 있다. 또 상위직에 지원하기 위해서는 전문단과대학(Fachhochschule)를 마치고 우리의 학사 학위에 해당하는 FH Dipl. 학위를

<표4> 독일의 특수분야전문직공무원 임용절차

	지원자격	시보
고위직	- 대학교 졸(석사급 Universitat Diplom 학위 소지자) - 동일 전공분야에서 3.5년 이상 근무 경력	3년
상위직	- 전문단과대학 졸(학사급 Fachhochschule Dipl. 학위소지자) - 동일 전공분야에서 2.5년 이상 근무 경력	2.5년

5) 연방 공공행정대학(Fachhochschule fur offentliche Verwaltung)에는 ① 일반행정 ② 노무행정 ③ 외무행정 ④ 국경수비 ⑤ 병무행정 ⑥ 재무회계 ⑦ 치안 ⑧ 사회보장 ⑨ 기상대군무 등 9개 전공학부가 설치돼 있다. 주(州) 행정대학에서는 통상 ① 일반행정 ② 경찰 ③ 세무행정 ④ 법무행정 등의 전공교육이 이루어진다.

6) Schroder, Heinz; Lemhofer, Bernt; Krafft, Ralf, Das Laufbahnrecht der Bundesbeamten (Munchen: rehm, 2002).

7) 이외에 전문보조직에 해당하는 중위전문직도 있으나 여기서는 생략한다.

가지고 있어야 하며 전공분야에서 2년 6개월 이상 근무한 경력을 제출해야 한다.

지원자의 근무 경력 역시 학위 취득 후에 전일제 근무를 통해 획득된 것이어야 한다. 또 지원하는 전문분야의 직무수행에 적합한 것이어야 한다는 조건도 만족시켜야 한다. 특히 직무수행 적합성을 증명하기 위해서는 지원자의 근무 경력이 ① 지원한 전문직렬에서 요구하는 전공과 일치해야 하며 ② 동일 직렬/직급의 공무원이 수행하는 업무와 난이도 측면에서 일치해야 하고 또 ③ 향후 업무와 관련해 전문적, 독자적 업무수행능력을 입증할 수 있어야 한다.

최근에는 전문단과대학 교육의 질적 발전과 독일 대학의 전반적인 학사(Bachelor) 및 석사(Master)학위 도입에 따른 임용조건의 변경 여부가 논란의 대상이 된 바 있다. 그러나 2002년 4월 14일 공공기관 인사정책을 조정·의결하는 연방-주 내무장관회의(Innenministerkonferenz)는 고위직의 경우 학사 학위가 자격요건에 미흡하다는 판정을 내렸다. 학사 학위만으로는 전문적인 학문적 능력을 확보할 수 없으며, 또 응용위주의 교육만 받아서는 고위직의 임무와 역할을 수행할 수 없다고 판단했기 때문이다. 이에 따라 학사 학위는 계속 상위직 지원을 위한 조건으로 규정되었다.

이상의 행정직, 특수전문직에 포괄되지 않는 직위에 대해 독일은 연방인사위원회나 독립적인 인사위원회의 자격심사를 거쳐 적합한 지원자를 바로 공무원으로 임용하는 제도를 시행하고 있다.

일종의 개방형 직위인 셈인데, 고위직의 경우에는 32세 이상 50세 미만의 직무수행능력을 인정받은 자가 임용될 수 있다.

## 강화되는 이공계 전문직공무원

앞서 살펴보았듯이 특수분야전문직과 일반행정직은 임용기준과 절차에서 차이가 크다. 이 차이의 근거는 궁극적으로 각 그룹의 전문성에 있다. 이 때문에 원칙적으로 특수분야전문직과 일반행정직은 상호호환되지 않는다. 행정직공무원이 특수분야전문직 직위로 옮길 수 없고 그 역도 마찬가지다. 서로의 전문성과 독자성을 철저히 인정하고 존중한다는 의미다.

따라서 독일 공무원제도에는 차별이라는 말도 없지만 우대라는 개념도 없다. 전문성에 대한 인정만 있을 뿐이다. 자연히 고위직 인사에서 행정직과 전문직은 동등한 대우를 받는다. 문제는 직무의 성격이다. 해당 직위가 전통적인 행정업무의 특성이 강하다면 행정직공무원이, 그렇지 않고 과학기술 등 특정 전문분야에 대한 지식과 능력이 요구되는 직위라면 전문직공무원이 보직된다. 현재 많은 연방 부처의 실국장급 고위간부 가운데 상당수가 이공계 분야를 전공한 전문직공무원이라는 사실은 이런 점에서 당연한 결과다. 심지어 정치적인 성격이 강한 차관급 인사에도 담당직무에 따라 전문성을 고려한 균형적인 인사가 이루어지고 있다.<sup>8)</sup>

8) 예를 들어 연방 교육연구부(BMBF)의 Wolf-Dieter Dudenhausen 차관은 이론물리학을 전공한 이공계 박사 출신이고, 연방 경제노동부(BMWA)의 Georg Wilhelm Adamowitsch 차관도 베를린공대에서 조경학을 전공했다. 연방시험연구소(BAM)나 독일표준기술원(PTB) 등 경제노동부 산하 이공계 기관에는 당연히 거의 모든 간부가 이공계 출신이다. 연방 환경부(BMU)의 Simone Probst 차관 역시 응용물리를 전공했고, 국장급 간부진에도 이공계 출신 박사들이 대거 포진해 있다. 산하 연방자연보호청(BFN) 청장으로는 농공학과 식품공학을 전공한 Hartmut Vogtmann 박사가 재임하고 있다. 또 연방 법무부 산하 특허청에는 공대 출신의 Haugg 박사가 청장을 역임한 데 이어 현재의 Thomas Hammer 부청장도 기계공학을 전공했다.

그러나 이러한 구도에도 변화의 조짐이 나타나고 있다. 그 변화란 다름 아닌 전문직의 강화다. 통독 이후 90년대를 걸쳐 독일에서도 폭넓게 논의된 이른바 NPM(New Public Management)은 1999년 12월 연방정부의 ‘현대화된 국가-현대화된 행정’이라는 총체적인 국가·행정개혁프로그램으로 구체화되었다.<sup>9)</sup>

세계화의 진전과 지식사회로의 이행에 따라 21세기 국가의 역할과 행정시스템에 ‘패러다임 전환’이 요구되며 또 이를 실현시킬 인력의 혁신이 중요하다는 게 독일 정부의 기본인식이다.<sup>10)</sup>

독일판 NPM이라고 할 수 있는 이 개혁프로그램을 여기서 자세히 다룰 수는 없지만, 이 글의 목적과 관련해 핵심적인 골자만을 간략히 요약하면 다음과 같다. 먼저, 정치·경제적으로나 기술적으로 세계가 더욱 긴밀하게 네트워킹되면서 인적 이동과 재화·정보의 교류가 급속히 확대되고 오늘의 지식이 내일 이미 낡은 것이 되는 환경 속에서 기업은 물론 국민 개개인, 그리고 국가도 점점 더 치열한 경쟁에 내몰리고 있다는 상황인식이 근처에 자리잡고 있다. 이러한 환경에 효과적으로 대처하고 각 부문의 경쟁력을 높이기 위해서는 무엇보다 권한과 책임의 분산 및 이양을 통한 국가의 구조조정, 즉 작고 효율적이며 개혁적인 정부, 다양하고 자율적이며 생산적인 사회서비스시스템의 구축과 강화가 긴요하다는 것이다. 정부는 이제 국가적 핵심과제에 집중하되 이들 서비스시스템의 조정자로

서 기능해야 하며 현대적 경영관리기법의 도입을 통해 효율성과 경쟁력을 극대화해야 한다는 게 독일의 판단이다. 그리고 높아진 기업과 시민들의 기대와 요구에 부응하는 공공서비스를 저비용으로 신속하게 제공할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 이에 따라 한편으로는 업무재조정과 통폐합을 포함한 정부조직 재정비가, 다른 한편으로는 민영화와 경제·사회단체/NGO/시민의 정책참여 강화와 함께 투명하고 비관료주의적인 시민지향적 서비스체제의 구축, 예를 들어 전자정부의 구현 등이 추진되고 있다.<sup>11)</sup>

이 개혁의 성공적인 추진에 필수적인 요소 가운데 하나가 고도로 동기부여된 공무원 인력이다. 독일은 이를 위해 전통적인 베버(Max Weber)식 관료 및 인사행정 개념에서 탈피해 새로운 인적자원관리(human resource management) 개념에 따른 NSM(Neues Steuerungsmodell)을 도입했다. 이것은 예를 들어 명확한 업무분장과 규정, 지시에 의한 input 위주의 업무수행 관행에서 목표합의와 최종성과에 의한 output 위주의 업무수행, 위계적이고 하향적인 조직구조에서 수평적이고 협력적이며 고객(시민)지향적인 조직체제로의 전환 등을 의미한다. 다시 말해 규정과 지시에 따라 업무를 처리했느냐 사실 여부가 아니라 얼마나 고객이 만족할만한 성과를 거두었느냐 결과가 중요하다.<sup>12)</sup>

독일이 2002년 직무법과 경력직렬법 개정을 통

9) 독일의 NPM 논의에 대한 종합적인 정리는 가령 Lorig, Wolfgang H., *Modernisierung des Öffentlichen Dienstes* (Opladen: Leske + Budrich, 2001)를 참조할 것.

10) 예를 들어 Die Bundesregierung, *Moderner Staat - Moderne Verwaltung: Zwischenbilanz* (Berlin, 2002)를 참조할 것.

11) 독일 행정개혁프로그램 진행현황에 대해서는 <http://www.staat-modern.de/>를 참조할 것.

12) 이에 대해서는 특히 Moller, Hans W., “Das gewandelte Führungsverständnis in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen grundlegender Modernisierungsprozesse”, *Verwaltungs-rundschau* 46(2000), pp.110-113를 참조할 것.



해 공무원 봉급에 성과급 제도를 광범위하게 도입하고 능력주의 원칙(Leistungsprinzip)을 강화한 것도 이 대책의 일환이다. 독일은 또 각 인사담당 기관에 자율성과 권한 확대하는 한편 인력개발전략의 수립을 의무화해 우수 공무원의 유치와 공무원 자질 및 능력 계발 대책을 추진토록 규정했다. 연방차관회의의 결정에 따르면, 모든 연방 부처는 후속조치로 2002년 말까지 자체 인력발전전략(Personalentwicklungs-konzept)을 수립해 시행해야 한다.<sup>13)</sup>

여기서 특기할 점은 과장급 이상 고급공무원상의 변화이다. 흔히 새로운 간부상으로 예방주의적 행정·위기관리자로서의 변화와 시민지향적인 서비스품질관리자로서의 역할, 복잡하고 다학제적인 조정과제의 수행, 고도의 협력능력(팀 작업) 및 사회성, 외국어 구사능력과 IT기술을 비롯한 다문화적·기술적 전문능력 보유 등이 열거된다. 독일에서 종합적 조정능력과 지식관리능력, 품질관리능력을 가진 전문가들의 위상이 강화되고, 고급공무원에 대한 교육/훈련이 이런 방향으로 확대되고 있는 것은 이와 무관하지 않다. 특히 경제·사회 전반에서 첨단과학기술의 중요성이 현저히 커진 데다 IT기술을 통한 정치 및 공공행정의 기술화가 급속히 진행되면서 과학기술 전문인력에 대한 수요도 급증하는 추세다. 이를 반영해 최근에는, 기존의 전통적 직무체계에 따른 인력개발에 한계가 있을 뿐만 아니라 우수한 과학기술인력 확보를 둘러싸고 민간부문과의 경쟁이 치열해지고 있기 때

문에 과학기술분야 전문직공무원에 대한 대우를 향상시켜야 한다는 목소리가 높아지고 있다.<sup>14)</sup>

## 이공계 대학교육의 혁신도 필요해

위에서 언급한 바대로, 독일은 행정직이든 특수 분야전문직이든 고위직공무원의 학력조건을 석사 학위 이상으로 못박고 있다. 그리고 자체 교육과 시험을 통해서 또는 엄정한 경력 심사를 통해서 3년간 시보로 임용한다. 전문성을 바탕으로 한 종합적 업무 및 조직관리능력을 중시하는 독일에서 고급공무원이 되는 길은 그만큼 '좁고 어려운 길'로 인식되고 있다.

그러나 독일에서 고급공무원이 되는 '길'은 대학교육을 왜곡시키지 않는다. 오히려 대학교육을 성실히 이수하고 전공분야의 전문성을 갖춘 사람만이 공무원 지원자격을 갖는다. 덧붙여 현실적으로도 거의 불가능하지만 법적으로도 27세 미만인 사람은 공무원으로 임용될 수 없다. 이런 사실은 굳이 말로 설명하지 않아도 우리의 현실과 다분히 대조적이다.

마지막으로 이 글의 주제와 관련해 독일에서 인상적으로 느낀 두 가지 점만 더 소개하고 마무리하고자 한다. 첫째는 이공계 대학교육의 풍부함이 고 두 번째는 이공계 학회나 단체의 정책역량이다. 최근 독일의 이공계 대학에서는 학생들에게 개별전공분야 뿐만 아니라 법학이나 경영학 과목

13) 인력발전전략의 핵심적인 수단은 ① 요구조건 구체화(직위의 과제 구체 지정) ② 엄격하고 객관적인 선발절차 및 임용(잠재력 분석, 인력평가센터 운영) ③ 신규임용 공무원의 부서 적응 체계화 ④ 동료간 대화 강화 및 동료 평가 ⑤ 교육 및 훈련 강화 ⑥ 공정하고 적절한 보직계획 ⑦ 간부/상사 피드백 ⑧ 남녀평등 촉진 등이다. 목표는 무엇보다 개인의 발전과 직무 관련 전문역량의 강화, 잠재력의 인식 및 개발, 자발성과 창조성의 강화 등이다.

14) 예를 들어 Stobler, Rolf, "Ingenieure und Naturwissenschaftler im Konflikt des öffentlichen Bezahlungssystem", Zeitschrift für Beamtenrecht 50(2002), pp.373-381.

수강을 의무화하거나 대학 전체 차원에서 '과학기술과 사회', '과학기술과 정치' 등의 프로그램을 설치하는 예가 늘어나고 있다. 이 프로그램들은 과학기술사, 과학기술철학 및 윤리, 과학기술사회학, 과학기술경제학, 과학기술정책학 등 과학기술과 사회의 관계를 다양한 측면에서 깊이 있게 조망하는 강의와 세미나를 제공한다. 각 전공분야의 전문성 못지 않게 정치·경제·사회에 관한 폭넓은 소양과 안목을 갖춘 다학제적 전문인력을 양성하려는 적극적인 방안이기도 하지만, 동시에 과학기술자들의 사회적 책임에 대한 성찰의 결과이기도 하다. 이공계 전문역량과 인문사회계의 관점, 분석방법을 통합하는 이러한 교육은 까다로운 고위직공무원 임용의 벽을 낮추는 데도 기여하는 것이다.

다른 하나는 정책결정과정에 미치는 독일 이공

계 학회와 협회의 영향력이다. 가령 독일엔지니어협회(VDI)의 경우, 약 150년의 역사와 12만명 이상의 회원을 가진 이 협회의 영향력은 우리의 상상 이상이다. 그러나 이 영향력이 협회의 역사나 규모에서 나오는 것은 아니다. 각 분야의 현황과 문제점을 정확하게 분석하고 구체적인 정책대안을 제시하는 협회의 정책능력이 영향력의 원천이다. 이런 각 분야별 전문학회, 전문가협회의 정책역량이 건강하고 건설적인 민-관협력의 기반이 되고 있는 셈이다.

결국 이공계 출신 공무원의 양적 충원도 중요하지만, 이 대책이 편의적인 것으로 그치지 않으려면 공무원 임용제도뿐 아니라 이공계 대학교육과 이공계 협회의 정책역량 등 보다 근본적인 문제들도 함께 바라보는 총체적인 시각이 필요하다는 게 독일의 사례가 우리에게 주는 교훈일 것이다.

