

한국경찰의 개방형임용제 도입가능성에 대한 검토

Review on Introduction Possibility of Open Position System in Korea Police

조현빈

순천대학교 경찰행정학과

Hyun-Bin Jo(johyunbin@korea.com)

요약

개방형 직위제도는 기존의 계급 및 계층제 중심의 조직관리 형식에서 탈피하여 직무수행의 성격에 따라 직위에 대한 적합한 직무수행요건을 충족하는 외부인사를 활용하는 제도로서 일종의 직무중심의 직위분류제적 성격을 내포하는 제도이다. 1999년부터 정부부처의 1-3급 고위공무원을 임용하고 있으며 그 활용 범위가 점차 확대되고 있다. 그러나 경찰과 같이 직무의 성격이 타 공직조직과 달리 특수한 환경을 가지고 있는 경우에는 일반적인 개방형직위제도를 그대로 활용할 수 있는가에 대한 논란이 있다. 경찰조직에서는 책임운영기관인 운전면허시험관리단, 경찰청 감사관, 경찰병원장 등을 개방형 직위제로 운영하고 있을 뿐이다. 이와 관련하여 개방형직위제도의 장점을 경찰조직에서 더욱 확대할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

■ 중심어 : | 경찰 | 인사관리 | 개방형직위제도 | 폐쇄형 직위제도 |

Abstract

The Open Position System is a new personnel management system started in Korea, 1999. Open Position System have purpose to use outstanding talents and to expertise from both public and private sector. Korean government adapted open position system in order to use the right man in the right place. And Korean government increase application of Open Position System. But, in spite of strong good point of Open Position System, we have limitation to apply Open Position System in police organization, generally. Because police have unique characteristics compare with other public organization. There is constant controversy concerning unique characteristics of police organization. Now, Korean police adopt Open Position System in few division: Chief of Driver's License Agency, Director General for Audit and Inspection of Nation Police Agency, Chief of Police Hospital. Therefore, this study explore, extension possibility of Open Position System in Korean police..

■ keyword : | Police | Personnel Management | Open Position System | Close Position System |

I. 서론

개방형 직위제도는 김대중 정부의 핵심적인 개혁정책의 하나로 1999년 5월 국가공무원법 및 정부조직법

개정과 더불어 도입되었으며, 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 실, 국장급 직위에 공직 내외를 불문한 공개모집과 공개경쟁시험을 거쳐 직무수행요건을 갖춘자 중 최적격

* 본 연구는 순천대학교 학술연구비 지원으로 수행하였음(과제번호 20090159)

접수번호 : #101102-002

접수일자 : 2010년 11월 02일

심사완료일 : 2010년 11월 26일

교신처자 : 조현빈, e-mail : johyunbin@korea.com

자를 임용토록 하는 것을 핵심내용으로 한다.

개방형 직위제도는 지금까지의 계급제 중심의 공직 인사제도와 달리, 직위에 대한 직무수행요건을 정하고 이에 적합한 자를 선발하여 직위를 부여하는 직무중심의 직위분류제적 성격을 내포하는 제도로서, 외부전문가 유치 등을 통해 행정의 전문성을 강화하고, 부처간 인사교류를 활성화하며, 경쟁에 따른 공무원의 자질향상을 도모함으로써 폐쇄적 임용제와 신분보장을 근간으로 하는 종래의 인사제도 하에서 누적, 심화되어 온 공무원의 무사안일, 복지부동, 전문성 부족과 같은 여러 문제점들을 해소시켜 정부의 생산성을 제고시킬 수 있다는 것이 제도 도입의 근본취지라고 할 수 있다[1].

이러한 개방형직위제도는 그 동안 정부 인적 자원의 활용범위를 확대시키고, 공개경쟁을 통해 공직사회에 새로운 분위기를 형성하며, 행정의 전문성과 책임성을 높일 수 있을 것이라는 기대를 낳았지만, 다른 한편으로는 여러 가지 우려와 비판을 낳았던 것도 사실이다.

개방형직위제도는 제도의 내용이 해결하고자 하는 문제와 달성하려는 목적에 적합한 것인가의 제도 자체의 적정성에 관하여, 그리고 제도가 현장에서 제대로 운영되는가의 실천에 관하여 회의적인 목소리도 있다. 행정부에는 수많은 부처가 있으며 각 부처마다 고유한 역할들을 수행하고 있다. 개방형직위제를 전면적으로 실시한다 하여도 이러한 다양한 성격의 행정기관이 일률적인 개방형직위제에 부합한다고 할 수는 없다. 특히, 경찰, 군, 등과 같은 국가 및 사회의 틀을 유지하는 것을 그 기본 업무로 하고 있는 경우에는 더욱이 일반적인 제도를 그대로 도입하는 것은 어려울 것이다.

II. 개방형 직위제도의 의의

1. 개방형 직위제도의 개념

공무원임용제도는 그 나라의 행정문화와 공무원제도의 토양에 따라 크게 개방형제도와 폐쇄형제도로 구분해 볼 수 있다. 일반적으로 프랑스, 독일, 일본 등 계급제를 채택하고 있는 대륙계 국가들의 공무원임용제도는 중간계급으로의 외부임용이 금지되는 대신 최하위

계급으로부터 출발하여 내부승진에 의해 상위계급으로 임용되는 폐쇄적인 형태로 되어 있다. 이와 달리 직책을 중심으로 공직을 분류하는 직위분류제를 채택하는 미국, 캐나다, 파나마, 필리핀, 코스타리카 등 미국 문화권에 속하는 국가와 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이 등 북구 국가들은 직무의 성질, 내용에 따라 공무원을 임용하고 원칙적으로 모든 직위에서의 외부임용을 허용하고 있다[2].

개방형 직위제도는 공직사회의 경쟁력을 제고하기 위하여 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위에 공직내외를 불문하고 공개모집에 의한 선발시험을 거쳐 직무수행요건을 갖춘 최적격자를 임용하는 제도이다.

이 제도는 기존의 임용방식과는 달리 개방형 직위로 지정된 특정 직위에 결원이 생길 경우 종전처럼 내부승진이나 전보를 통해 공직내부의 공무원만을 해당 직위에 임용하는 것이 아니라 공직내외에 걸친 공개모집과 공개경쟁시험을 통해 해당직위에 가장 적합한 인물을 임용하는 것을 의미한다. 즉 특정직위의 직무 내용을 가장 훌륭히 수행할 수 있는 사람이라고 판단될 경우 그 사람이 타부처 공무원이든 외부 민간 전문가이든 상관없이 해당직무를 수행할 수 있도록 하는 것이다[3].

2. 개방형 직위제도의 특징

2.1 대상직위의 한정성

개방형직위제도가 적용되는 직위는 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 뽑아 임용할 필요가 있는 직위로서 1급 내지 3급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위 중 계약직 공무원으로 보할 수 있는 직위로 한정된다.

그리고 개방형 직위제도의 대상이 되는 직위는 중앙행정기관에 설치되어 있는 1급 내지 3급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원을 계약직으로 보할 수 있는 직위 중 각 중앙행정기관별로 전문성과 효율적인 정책수립을 위해 특히 필요하다고 판단되어 선정된 20% 이내의 직위로 한정된다고 할 수 있다. 다만, 우수인재의 임용 기회를 확대하기 위하여 필요한 경우 부처별 실, 국장

급 개방형직위 총수의 100분의 50 범위 안에서 1개 실국장급 직위당 2개 이내의 과장급 직위로 대체할 수 있도록 하고 있다[4].

2.2 모집의 공개성

개방형직위제도의 가장 큰 특징은 해당직위에 충원을 할 때 민간의 전문가를 대상으로 공개적인 모집절차를 거쳐 적격자를 임용하는데 있다. 즉 개방형 직위와 해당직위의 직무수행요건이 정해지고 나면, 해당부처의 장관은 그 소속부처 공무원과 다른 부처 공무원, 정부 밖에 있는 민간의 전문가를 대상으로 한 공개적인 모집절차를 개시하여야 하며 이러한 절차를 거쳐 선발된 2-3인의 임용후보자는 중앙인사위원회의 심사를 거쳐 최종적으로 1인을 임용하게 된다[4].

2.3 신분보장의 예외

폐쇄형 임용제도를 근간으로 하는 직업공무원제도에 있어서 공개경쟁 채용시험에 의하여 임용이 되는 경우 엄격한 신분보장을 받기 때문에 형의 선고, 징계처분 또는 당연퇴직 등 법에 정해진 사유에 의하지 아니하고는 정년까지 신분이 보장된다. 그러나 개방형직위에 임용되는 경우, 계약직 공무원의 신분을 갖기 때문에 5년의 범위 내에서 근무할 수 있다. 다만, 개방형 직위에 경력직 공무원이 임용되는 경우에는 경력직 공무원의 신분을 계속 유지할 수 있다[4].

2.4 임용상의 특수성

개방형 직위에 충원하기 위해 응시자 중 적격자를 선발하는 것은 각 부처별로 설치되어 있는 선발시험위원회가 담당하게 된다. 이 위원회는 장관이 임명하는 5인 이상의 위원으로 구성되며, 이 위원회는 시험의 결과로서 응시자 중 해당직위의 직무수행요건을 가장 잘 갖추었다고 판단되는 2-3인을 임용 후보자로 선발하여 장관에게 추천하도록 되어 있다. 해당부처 장관은 선발시험위원회로부터 추천을 받은 임용후보자에 대한 우선순위를 정한 후 중앙인사위원회에 심사를 의뢰하여야 하며, 이 위원회의 심사결과에 따라 최종적으로 1인을 임용하게 된다.

기존의 공개경쟁채용시험은 ‘선채용 후 보직’ 방식으로 운영하고 있으나 직위분류제적 요소를 도입한 개방형직위제도의 경우 특정직위의 최적입자를 직접 선발함으로써 보직과 충원이 동시에 이루어진다는 특징이 있다. 또한 개방형직위에 임용되었던 경력직 공무원은 임용기간이 만료되고 나면 개방형 임용 당시의 소속장관은 당해 공무원을 임용 당시의 직급으로 임용해야 하며, 개방형 직위에 승진 임용되었던 사람에 대해서는 승진된 계급으로 임용해야 한다[4].

2.5 전보, 전직 제한의 예외

경력직 공무원의 경우 업무의 일관성과 계속성 그리고 전문성의 제고를 위해 어느 직위에 임용되는 경우 최소한 1년의 기간 전보의 제한을 받으며, 특별채용된 경우에는 3년의 기간 전보의 제한을 받는 것이 원칙이다. 그러나 개방형직위에 임용되는 공무원과 개방형직위 지정당시 당해 개방형직위에 임용되어 있는 공무원에 대해서는 전보, 전직의 제한기간을 적용하지 않는다. 또한 개방형직위에 임용되고 있는 동안에는 다른 직위에 임용되는 것이 금지된다. 다만, 승진, 휴직, 징계, 직위해제시 및 특별한 사정이 있는 경우에는 다른 직위로의 임용이 가능하다[4].

2.6 보수책정의 탄력성

공개경쟁 채용시험에 의해서 임용된 다른 공무원의 경우에는 동일직급의 동일보수 지급이 원칙이다. 이에 비하여 개방형 임용제도에서는 해당직위의 업무수행의 곤란도와 책임도에 따라 보수책정이 차별적이다. 따라서 개방형직위제도에서도 해당직위의 업무수행상 어려움이나 책임도에 따라 보수책정을 달리하고 있다. 개방형직위제도가 내포하고 있는 이러한 보수의 차별성은 미국에서 채택하고 있는 직위분류제적 인사제도에 기초하고 있으며 정부의 기능을 집합적으로 수행하기 위하여 공공정책을 결정하고 집행하는 전문 관료집단의 체제라고 하는 본래의 특성에 근거하고 있다. 또한 개방형 직위제도에서는 보수의 하한선은 해당직위가 포함되고 있는 직급과 동일하나 상한선은 제한을 두고 있지 않다[4].

3. 개방형 직위제도의 필요성

3.1 행정환경의 변화

21세기의 주요변화들로는 세계화, 정보화, 다양화, 전문문화 및 지방화가 제시되고, 이들의 상호 연계성과 변화의 급격성이 그 특징으로 지적되고 있다. 이러한 환경변화들은 대체적으로 행정의 능률성이나 효율성을 강력히 요청하게 되고, 이에 대처할 수 있는 공무원들의 폭넓은 행정역량을 요구하고 있다.

그러나 그동안 대부분의 국가들의 경우 국가발전전략은 중앙집권적이고 정부주도형 국가발전전략이 선호되었으며 행정체제의 운영전략은 폐쇄형 임용제도속에서 일반 행정가들이 선호됨으로써 21세기형 행정환경에 필요한 행정체제와 행정역량을 갖추지 못하는 결과를 초래하였다.(중앙인사위원회, 2001) 이러한 맥락에서 공무원들이 이러한 21세기의 새로운 환경변화에 적극적으로 대처하고 시대에 맞는 정책을 효과적으로 수행하는 데 필요한 행정역량을 갖추 수 있도록 하기 위한 조치의 일환으로 개방형 직위제가 도입되게 된 것이다.

3.2 우수인재의 확보

공무원 임용제도 중에서 폐쇄형 임용제도를 채택하는 경우에는 공직사회가 경쟁력이 떨어지고 무사안일하다는 비판을 받아왔다. 또한 해결의 경험이 많은 중복 발생적 문제들에서는 잘 해결해 내지만, 새롭게 발생하는 문제들에 대해서는 무력해지는 상태로 빠져들게 된 것이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공직사회에 경쟁을 도입하여 공직내외에서 당해직위에 적합한 우수한 전문가를 발탁, 임용함으로써 21세기 행정에서 특히 중요한 행정인력, 즉 자기가 담당하고 있는 분야에 있어서 고도로 전문화된 지식을 지니고 정책을 관리할 수 있는 전문정책관리자를 활용할 수 있는 것이다[5].

3.3 공직사회의 혁신

정부부문의 비효율성과 재정적 압박으로 인하여 정부에 대한 불신과 관료사회에 대한 비판의 목소리가 높아지면서 공직사회의 근본적인 개혁의 필요성이 제기되었다. 이러한 결과는 주로 직업공무원제를 근간으로

하는 폐쇄형 임용제도에서 기인하는 것이다. 폐쇄형 임용제도 하에서는 실적에 따른 차별적 보상이 주어지지 않고, 정년까지 신분이 보장되기 때문에 경쟁보다는 무사안일이 그리고 다양한 시각보다는 오랫동안 공유된 경험에 의한 단일한 시각이 지배적이다. 이와같은 폐쇄형 임용제도가 초래하는 문제점을 시정하기 위해서는 공직사회 전반에 경쟁을 도입하여 민간의 우수한 전문가를 유입함으로써 공무원의 문제해결능력을 제고시킬 필요가 제기되고 있다[6].

III. 외국의 개방형 임용제도

1. 미국

제2차 세계대전 이후 SES안이 나오기까지 미국은 전문가 지향적이고, 분권화되어 있었으며, 직위분류제로 운영되던 기존의 공무원제도가 고위공무원들에게 적합하지 않다는 이유로 지속적인 개혁의 노력을 지속해 왔다. 그 결과 1978년 Carter 대통령의 대대적인 공무원개혁과 더불어 Senior Executive Service라는 고위공무원단제도가 탄생하게 되었다. 2002년의 경우 SES 전체 직위는 7,671개로서 크게 준사법적 업무, 교정, 계약행정 등 정치적 중립성과 공정성이 요구되어지며, 경력직 공무원으로만 임명될 수 있는 경력필요 직위(Career Reserved Position)와 그렇지 않는 일반적 직위(General)로 나누어지며, 각 50%씩 그 비율이 규정되어 있다.

미국의 고위공무원단제도는 고위직 공무원을 기관의 제약을 받지 않고 폭넓게 활용하는 것에 더 강조점이 있다고 볼 수 있으나, 그 충원대상이 공직내부에 국한되지 않고 외부에까지 개방되어 있다. 단, 고위공무원단에 처음 임용되기 전 5년간 공직에 근무한 경험이 없는 인력으로서의 충원은 고위공무원단 직위의 30%를 초과해서는 안된다. 대통령의 이러한 제한이 정부의 능률성에 제약을 가한다는 것을 의회로부터 확인받은 경우에는 예외이다[3].

2. 영국

영국은 1979년 보수당의 Thatcher 수상 취임을 계기로 시장경제의 원리에 입각한 ‘작고 효율적인 정부’로 되돌아가야 한다는 신보수주의 정치이념과 강력한 리더십을 바탕으로 대대적인 정부혁신작업을 단계적으로 추진하였으며 이러한 단계적인 개혁의 일환으로 공무원제도의 개혁 및 능률개선계획이 실시되었으며, 1995년에는 종래의 국장급까지만 적용되던 범위를 과장급까지 확대하여 계급을 없애고 하나의 관리집단으로서 구성되어진 고위공무원단(Senior Civil Service, SCS) 제도를 도입하게 되었다.

영국의 공무원제도는 역사적으로 너무 폐쇄적이고 전문성이 약하다는 비판을 받아 왔으며, 그에 따른 Next Steps 프로그램의 추진과 같은 지속적인 정부조직의 재편으로 인해 공무원간의 응집력이 떨어지는 문제점을 해결하기 위한 그들의 대안이 고위공무원단의 설립이었던 것이다. SCS는 공무원 상호간은 물론, 정부 전체의 연계성, 통합성 및 전문성을 획기적으로 제고하기 위한 것으로 종전의 SOS(Senior Open Structure)를 확대하여 Grade5 이상의 공무원의 계급을 폐지하고 하나의 관리계층 집단으로 관리하는 제도이다[7].

3. 캐나다

1970년대 이후 국가재정이 심각한 어려움에 봉착하게 되자 정부개혁의 압력이 높아지게 되었으며 본격적인 정부개혁 작업은 1989년 말에 ‘행정 2000(Public Service 2000)’이라는 정책백서가 발표되면서 서비스 질의 향상과 공직의 간소화를 위한 정부부문의 개혁작업이 시작되었고 1992년 공무원개혁법(Public Service Reform Act)을 제정하면서 고위공무원의 전문적인 자질을 강화하고 부처와 중앙기관간의 조정과 개인적 능력의 향상을 위하여 고위공무원단제도를 도입하였다.

종전에는 고위공무원단 소속 공무원 선발권 즉 EX-1-EX-3의 선발권은 인사위원회(PSC, Public Service Commission)가, EX-4-EX-5 등급의 선발권은 인적자원관리처(Public Service Human Resources Management Agency, PSHRMA)가 가지고 있었으나 2005년 12월부터는 각 부처의 차관(DM, Deputy

Minister)이 행사하도록 제도를 개선하였다. 캐나다 고위공무원 선발제도 중 특이한 것은 특별한 전문지식과 기술을 필요로 하는 경우를 제외하고는 임용은 거의 대부분 내부임용으로 이루어지며, 한번 특정직위에 대한 선발심사시 최적임자를 선정하는 순위에 선정이 되면, 그 효력이 지속되어 선순위자의 유고시 그 차순위자가 원할 경우에는 그 직위를 승계할 수 있다. PSC는 모든 선발권을 각 부처로 이관하는 대신 선발제도와 역량평가 기준만을 가지게 되며, 각 부처에서 이 기준들을 어떻게 수행하는지 관찰하고 지도하는 감독기능(Audit and Inspection)을 강화하고 있다.

표 1. 주요 외국의 고위공무원단제도 비교

구분	미국	영국	캐나다
명칭	SES(Senior Executive Service)	SCS(Senior Civil Service)	Ex Group(The Executive Group)
도입연도	1978	1996	1992
근거법령	Civil Service Reform Act	The Civil Service: Continuity & Change(94)	Public Service Reform Act
인원	7,800명	3,800명	4,300명
대상직위	국장급 이상	과장급이상	과장급이상
충원절차	OPM 자격심사위원회(QRB)심사	주요직위는 공무원인사위원회가 선발심사 주재	인사위원회 승인을 거쳐 임용
직무등급	단일등급(종전6단계)	3등급 또는 4등급	5개등급
성과평가 방법	절대평가(3-5단계)	절대평가	절대평가(4단계)
교육훈련	·SES후보자 능력개발과정(14개월, 현업병행) ·재직자를 위한 디더십 프로그램	·SCS 후보자 과정(12개월, 현업병행) ·재직자 역량개발 프로그램	·SCS 능력개발 강화 프로그램
외무공무원 포함여부	불포함(별도운영)	불포함(별도운영)	포함
도입효과 및 문제점	·조직의 유연성 제고, 고위 공무원 능력개발 촉진 ·민간부문에 비해 낮은 보수, 부처간 이동이 원활하지 못한 문제	·인재활용 범위 확대, 우수인재의 관리계층 유입 ·계급에서 직무중심으로 관리전환 ·성과에 기반한 보수, 고위직 책임성 강화	·우수인력의 공직내외충원 관리조직과 관련 규정 등이 복잡함 ·향후 대규모의 고위 공무원 퇴직으로 애로 예상

IV. 우리나라의 개방형 직위제도

1. 고위공무원단 제도

우리나라의 고위공무원단제도는 고위공무원들이 적재적소에 효율적으로 활용되지 못하는 관계로 부처간 정책의 통합이나 조정이 유기적으로 이루어지지 못하고 고위공무원의 능력에 대한 전략적이고 체계적인 육성체계가 이루어지지 못하는 문제점을 해결하기 위한 인사혁신 작업의 일환으로 2006년 7월부터 고위공무원단제도를 전면 시행하였다.

1.1 도입목적

정부정책에 핵심적 역할을 수행하는 실국장급 공무원의 개방과 경쟁을 통해 범정부적 차원에서 적재적소에 활용하고, 직무와 성과중심으로 인사관리하며, 책임성을 강화함으로써 역량있는 정부를 구현하고자 하려는 데 있다[4].

1.2 구성

고위공무원단은 중앙행정기관이 실국장급 일반직 별정직 계약직 및 외무직 공무원과 부시장, 부지사 및 부교육감 등 지방자치단체 및 지방교육청에서 근무하는 국가직 고위공무원으로 구성된다. 고위공무원단 소속 공무원에 대해서는 현행 1-3급의 계급구분을 폐지하고, 신분적 계급 대신 직위의 직무 값에 따라 부여되는 직무등급을 기준으로 인사관리를 하도록 하고 있다.

1.3 소속과 인사권

각 부처 장관은 소속에 관계없이 전체 고위공무원단의 풀 중에서 적임자를 임용제청할 수 있으며 부처에 배치된 고위공무원은 소속장관이 내부전보, 교육훈련, 성과관리, 징계 등 인사와 복무업무를 담당한다. 중앙인사위원회는 장관들의 임용제청권 등과 관련된 이해를 조정하고 부처별 초과현원을 범정부 차원에서 통합 관리한다.

1.4 총원

고위공무원단은 개방형직위(20%)를 통한 민간과의

경쟁뿐만 아니라 공모직위제도(30%)를 도입하여 부처간 경쟁을 통해 적격자를 총원하며, 기존의 실 국장급 계약직자는 일괄하여 고위공무원단으로 편입되고 고위공무원단으로의 신규진입은 고위공무원 후보자교육과정을 이수하고 역량평가를 받아야 한다.

1.5 신분관리

계급폐지에 따라 고위공무원단 소속 일반직공무원에게는 동일한 정년과 신분보장제도는 존치하여 직업공무원제의 근간은 유지하도록 하였으며, 적격심사는 5년 주기로 실시하되, 연후하여 2년간 근무성적 최하위 평가를 받거나 총 3회에 걸쳐 최하위 평가를 받은자, 정당한 사유없이 무보직기간이 2년에 달한 자는 수시심사를 거쳐 직권면직 등 신분상의 조치를 취하도록 하고 있다.

2. 유사제도

2.1 특별채용제도

공무원의 채용은 공개경쟁채용을 원칙으로 하고 있으나 행정수요의 복잡화에 따라 공개경쟁채용시험을 실시하기가 부적당하거나 또는 공개경쟁채용으로 확보하기 곤란한 특수분야에 대하여는 예외적으로 특별채용에 의하여 필요인원을 확보하도록 하고 있다. 따라서 이 제도는 박사학위, 자격증 등 일정한 요건을 갖춘 사람을 공개경쟁시험보다 간단한 절차와 방법을 통해 임용하는 제도이다. 이 제도는 특정업무의 수행을 위하여 필요한 적격자를 선발하기 위하여 활용된다는 점에서 기존의 계약직 공무원제도와 개방형직위제도와 유사한 제도로 볼 수 있다.

그러나 특별채용제도에 의하여 임용된 사람은 경력직공무원의 신분이 부여되지만, 개방형직위에 의하여 임용된 사람은 원칙적으로 계약직으로서의 신분을 갖게되는 점이 다르다. 또한 특별채용제도에 의하여 임용된 사람은 조직 내에서의 전보가 자유로운 반면에 개방형직위에 임용된 사람은 다른 직위로의 전보가 제한된다[8].

2.2 별정직공무원제도

별정직공무원제도는 특정업무의 수행을 위해 일반직 공무원과는 달리 별도의 자격기준에 의하여 다른 절차와 방법으로 임용하는 제도이다. 공직에서 별정직공무원으로 임용되는 직위는 비서 기타 다른 법령 또는 조례가 별정직으로 지정하는 직위이다. 별정직공무원제도는 특정직위를 대상으로 적용되고, 당해공무원에게 정년과 같은 신분은 보장하지 않으며 민간인도 채용대상이라는 점에서 개방형직위제도와 유사하다. 그러나 별정직공무원제도는 다음과 같은 측면에서 개방형직위제도와 다르다. 첫째, 개방형직위제도에 의한 임용은 보수, 근무기간 등을 임용권자와 당사자간 별도의 계약을 통해 확정하는데 비하여 별정직공무원제도에 의한 임용은 일반직공무원에게 적용되는 사항을 준용한다. 둘째, 개방형직위제도는 당해직위의 직무수행요건을 사전에 규정하고 그에 따라 임용이 이루어지는 것에 비하여 별정직공무원제도는 당해직위의 직무수행요건을 사전에 규정하지 않는다는 점이다. 셋째, 개방형직위제도는 직무수행요건의 충족도를 검증하기 위한 시험이 매우 중요한 절차임에 비하여 별정직공무원제도는 그러한 시험이 전제되지 않는다는 점이다. 넷째, 개방형직위제도는 일반적으로 분류된 직위에도 적용되지만, 별정직공무원제도는 일반직 이외의 직위를 대상으로 적용된다는 점이다.

2.3 계약직공무원제도

계약직공무원제도는 외부 전문가채용의 방법으로서 특정업무를 수행하는 데 필요한 전문지식이나 기술 및 업무처리 능력을 갖춘 사람을 정부내 기존의 경력직공무원으로서는 사실상 충원할 수 없는 경우 일정한 기간 동안 계약에 의해 임용하는 제도이다. 이러한 계약직공무원은 일반계약직공무원과 전문계약직공무원으로 구분된다. 이중 일반계약직공무원은 개방형직위 및 책임운영기관의 장의 직위에 임용되는 계약직공무원으로서 정원중의 일부를 계약직으로 배정받아 계약임용하는 경우이며, 전문계약직공무원은 일반계약직공무원 외의 계약직공무원으로서 복무형태에 따라 전임, 비전임으로 구분되며 해당기관의 정원의 인력으로 경력, 자

격 등에 따라 가등급 내지 마등급의 5단계로 나누어진 다. 따라서 전문계약직으로 임용된 사람은 계선 직위에 임용될 수 없다. 이와같은 계약직공무원제는 당해직위의 적격자를 선발하기 위하여 계약에 의한 임용방식을 활용한다는 점에서는 개방형직위제도와 같으나, 전문계약직은 당해기관의 전체정원으로 배정된 인력 외의 별도인력으로 임용되는 것에 비하여 개방형직위제도는 당해기관의 정원범위 내에서 임용된다는 점이다.

2.4 개방형전문직위제도

개방형전문직위제도는 고도의 전문성과 특수한 기술이 요구되는 분야를 관장하는 직위에 정부내외의 전문가를 유치하여 조직의 경쟁력을 강화하고 급변하는 행정수요에 능동적으로 대처하는 제도로써 개방형직위제도와 매우 유사한 특징을 가지고 있다. 개방형전문직위제도는 1995년 처음 시행되었고, 찬반 의견으로 축소와 확대의 양태를 보이다가 1998년에 모두 213개로 확대되었다.

이러한 개방형전문직위제도는 개방형직위제도의 특성과 다음과 같은 측면에서 차이점을 가지고 있다. 첫째, 개방형직위제도는 전문성 외에 정책수립의 효율성을 위해서도 개방이 가능하다는 점이다. 둘째, 개방형전문직위제의 경우 계약, 특채, 파견 등 다양한 임용방법을 적용할 수 있으나 개방형직위제의 경우에는 계약직으로 채용하는 것이 원칙으로 되어 있다. 따라서 개방형직위제도와는 직위지정, 대상범위 및 방법, 직무수행요건의 내용, 선발 및 임용, 신분, 보수 등에 있어 차이가 있으나 제도의 성격이나 지향하는 목적에 있어서는 유사한 점이 많다.

2.5 책임운영기관제도

책임운영기관제도는 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 기관의 장에게 인사, 조직, 재정상의 자율권을 부여하고 그 운영성과에 따라 책임을 지도록 하는 제도이다. 이제도는 김대중 정부가 행정의 전문성 제고와 공직사회의 경쟁력 강화를 위해 정부개혁의 일환으로 추진하던 제도로써 1999년 '책임운영기

관의 설치 운영에 관한 법률'이 제정되면서 처음 도입되었으며, 현재 국립의료원, 국립중앙극장, 국립중앙과학관, 국립재활원 등 23개 기관이 책임운영기관으로 지정되어 있다. 이러한 책임운영기관제도는 다음과 같은 점에서 개방형직위제도와 차이점이 있다. 첫째, 법적근거에서 개방형직위제도는 국가공무원법의 적용을 받는 일반적인 성격의 제도임에 비해 책임운영기관제도는 별도의 설치법을 적용받는 제도이다. 둘째, 개방대상에서 개방형직위제도가 특정직위에 한정되어 있는 반면, 책임운영기관제도의 기관의 장은 직급에 관계없이 그리고 소속직원은 직급별 일정범위 이내로 개방된다는 점이다. 셋째, 신분부여에서 개방형직위제도는 경력직 공무원이 임용될 경우 그 신분을 그대로 유지할 수 있으나, 책임운영기관제도는 동일한 경우에 경력직의 신분에서 순수계약직으로 전환된다는 점이다.

2.6 직위공모제도

직위공모제도는 행정부 소속기관에서 3급이상 국가공무원으로 보하는 직위에 결원을 보충하거나 보직을 관리함에 있어 행정부 내의 공개모집을 적극 권장함으로써 인사행정의 투명성과 공정성을 높이고 우수한 고급공무원의 범정부적 활용을 위해 도입된 제도이다. 적용범위는 1급내지 3급의 일반직 또는 이에 상당하는 별정직 국가공무원으로 보할 수 있는 직위 등에 적용되며, 소속장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 4급이하의 직위에도 직위공모를 실시할 수 있도록 하고 있다.

개방형직위제도와 다른 점은 행정부 내의 공무원만을 대상으로 공모하고, 대상이 1-3급 공무원으로 보할 수 있는 직위를 원칙으로 하되, 필요할 경우 그 이하의 직위까지 확대가 가능하다는 것이며, 종전의 신분이 그대로 유지되고, 대상 직위를 사전에 지정하지 않으며, 공모한 직위에 임용되더라도 보수의 변화가 없다는 점이다. 그러나 제도의 취지나 목적 및 운영방법에 있어서는 개방형직위제도와 유사할 뿐만 아니라 기관의 특성 등을 고려한 신축적인 운영을 통하여 효율적인 인사관리를 도모할 수 있는 제도이다.

V. 경찰조직에의 개방형 직위제도 도입 가능성

이상에서 살펴본 개방형직위제도를 바탕으로 여기에서는 경찰조직에의 도입 가능성을 살펴보고자 한다. 우선, 기존 개방형직위제 관련 선행연구를 바탕으로 그 제도의 목적, 실행 등이 과연 경찰이라는 조직에 어떠한 의미를 부여할 수 있을지를 검토해 보고, 개방형직위제의 문제점들을 바탕으로 경찰조직에의 도입 가능성을 살펴본다.

1. 선행연구의 검토

1.1 기존 선행연구의 경향

박천오 등의 연구에 의하면 1999년 개방형직위제도 도입과 함께 이에 관한 연구가 학자들에 중심으로 증가하고 있지만, 내용면에서는 제도도입의 의의와 당위성, 제도의 기대효과, 외국제도와와의 비교 등 총론적인 것이 대부분이라는 지적이 있다[1].

개방형직위제도의 도입목적에 대해서는 대부분의 연구가 긍정적인 견해를 보이고 있다. 박천오 등(2002)은 개방형직위제도의 도입목적은 행정의 전문성 제고 및 정부의 경쟁력 제고에서 찾고 있고[13], 권경득은 폐쇄적인 관료문화에 경쟁력과 효율성을 고취시키기 위한 것으로 설명하고 있으며[9] 이선우[10] 등은 현재의 정부인력으로는 감당할 수 없거나 비효율적일 수 있는 행정서비스를 보다 효율적이고 고품질로 만들기 위한 것으로 설명하고 있다. 경찰조직도 하나의 행정조직의 성격을 가지고 있기 때문에 개방형직위제도의 도입목적에 의하면 당연히 행정의 전문성 제고 및 정부의 경쟁력 제고, 그리고 폐쇄적인 관료문화에 경쟁력과 효율성을 고취시키고자 하는 근본 목적에서는 얼마든지 받아들일 수 있다. 그러나 경찰은 전형적인 관료제적 계층구조를 가지고 있으며, 경찰업무의 특수성 때문에 조직내의 직위의 성격과는 다르게 계급이라는 특수한 성격이 부여되어 있다. 이러한 부분에서 일정 직급 이상의 직위에 대하여 개방형직위제를 일반화 시킨다는 것은 현실적인 한계에 부딪힐 수도 있는 부분일 것이다.

반면에 개방형직위제도의 도입에 따른 기대효과 부분에 있어서는 긍정적인 견해도 많지만, 부정적인 견해

도 도출되고 있다. 먼저 가장 대표적인 긍정적 의견을 살펴보면 고위직에 민간의 전문가를 임용함으로써, 정부의 전문성을 향상 및 경쟁력 제고의 효과를 기대하고 있는 견해도 있으나[10] 권경득[9], 김관석[11] 등은 공무원을 비전문적인 집단으로 몰아세움으로써, 공직사회에 위화감 조성 및 재직자의 사기를 저하시키는 문제, 외부영입자와 재직자간의 갈등문제, 공직에 대한 인센티브 부족과 낮은 사회적 평가 등의 문제를 제시하고 있다. 우리 경찰은 현재 국가경찰제도를 채택하고 있으며, 사회질서를 국가 공권력이라는 이름으로 유지하고 있으며 경찰서비스라는 부분에 있어서는 사회의 어느 부문에도 없는 독점적 서비스를 제공하고 있다. 그러나 일반 행정분야와는 다르게 외부의 인사가 경찰조직의 장으로 들어오게 된다면 개방형직위에 임용되는 사람이 과연 경찰이라는 업무에 대하여 전문성을 가진 인사일까라는 부분에서는 그리 자유롭지 못할 것이다. 경찰이라는 조직에 있어서 각급 경찰기관의 장이 개방형 직위로 임용될수는 있다. 그러나 중요한 것은 경찰업무는 투입대비 산출이 어느 정도 가시화될 수 있는 일반조직과는 다르다는 것이다. 많은 인력과 예산을 쏟아 부어도 그에 대한 효과성이 가시화되기는 매우 어려운 성격을 가지고 있기 때문이다.

1.2 기존연구의 한계

개방형직위제도 도입의 필요성과 운영상의 개선점을 제외한 실증연구는 매우 부족한 실정이며, 기존의 실증연구들 또한 제도의 효과성보다는 제도 운영과정에서 도출되고 있는 문제점에 초점을 맞추고 있다. 즉 기존의 연구는 개방형직위제도 자체의 타당성 및 성공적 운영을 위한 요건 그리고 개방형직위제도의 운영과정에서 나타난 문제점 및 발전방안 등에 대해서 초점을 맞추고 있을 뿐, 이러한 요건들 및 문제점들이 개방형직위제도의 효과성과 어떻게 연계가 되는지 실증적으로 연구하지 못했다는 것 등이 지적되고 있다. 이러한 문제점들은 개방형직위제라는 하나의 제도를 각기 성격이 다른 행정기관들의 모습에 제대로 맞추지 못하기 때문일 것이다. 예를 들어, 외교문제의 경우에는 기본적인 외사와 관련된 지원을 하는 조직을 바탕으로 소위 ‘외

교경로’를 통하여 그 맡은바 목적을 달성하고자 한다. 즉, 공식적이든 비공식적이든 어떤 경로를 통하여 그 목적을 달성할 수 있는 여지가 매우 많다. 여기에서 개방형임용제의 효과를 기대할 수도 있다. 기존의 전통조직의 틀에 얽매이지 않은 전문가가 새로운 길을 제시할 수 있는 개인성이 농후할 수 있기 때문이다. 그러나 경찰조직에 있어서는 전문화한 바와 같이 그 역할의 수행 또는 그 서비스의 제공 주체가 매우 독점적이고 기본 임무 자체가 매우 비탄력적이라는데 문제가 있다. 경찰의 임무는 학자마다 다르지만 크게, 법집행, 질서유지, 공공서비스의 제공등을 표현할 수 있다. 법을 집행하고, 질서를 유지하는 데에는 어떤 전문가가 정책을 집행 또는 지휘한다고 해서 크게 달라지는 것은 아니다. 오히려 변화에 흔들리지 않고 묵묵하게 우리 사회의 틀을 유지하기 위한 역할을 수행할 뿐이다. 물론, 시민과의 관계에 있어서 과거와는 달리 새로운 틀을 형성할 필요도 있다. 그러나 법집행과 질서유지라는 기본적인 역할을 도외시한 채 무조건 친절하고 상냥한 서비스를 강조하는 것은 경찰의 본연의 임무에 반한다. 즉, 경찰조직에 있어서 따라서 특정 경찰기관의 장 또는 일정 직위 이상의 자리에 개방형직위제를 도입한다 하여도 개방형직위제에 의한 임용이 바로 조직의 효과성 내지는 전문화를 위한 결과로 바로 이어지기는 어렵다는 점이다.

2. 개방형직위제도의 기관별 수용가능성

개방형 직위는 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위를 대상으로 공직 내외간의 경쟁을 거쳐 최적격자를 임용하는 제도로서 중앙행정기관 및 이에 준하는 기관 총 57개 기관 중 44개 기관에서 지정하여 운영하고 나머지 15개 기관은 대상에서 제외되었다.

이러한 기관들은 주로 기관의 성격상 직위를 공개적으로 밝힐 수 없는 기관이거나 임용권자와의 관계가 중시되는 비서, 경호 업무가 주기능인 기관 및 실국장급 직위 총수가 5개직위 미만인 기관들이다.

여기에서 문제가 되는 것은 적용범위에서 제외된 일부 특정직 직원들로 이들이 과연 어떠한 기준으로 제외되었느냐에 대한 부분이다. 경영진단에서부터 개방형

대상직종에는 원칙적으로 일반직은 물론 특정직도 포함하도록 되어 있었다. 가장 치열한 논의가 이루어졌던 것은 특정직 중에서도 검찰과 경찰에 관한 것이다. 검사의 경우, 법조일원화 차원에서 대통령직속의 사법개혁추진위원회에서 사법전반의 개혁을 검토중이라는 이유로, 경찰은 경찰개혁위원회에서 경찰제도의 개혁을 추진하고 있다는 이유로 제외되었는데, 현재까지도 이들 기관의 제도개혁의 구체적인 모습이 나오지 않고 있다[3].(최석충, 2006: 101) 검찰조직이 아닌 법무부의 경우에도 기획관리실장 등 검사만이 보직될 수 있는 직위는 지정가능 직위에서 제외되었는데 이러한 점은 개방형직위제의 근본취지에 비추어 볼 때 쉽게 이해하기 어려운 부분들이다. 검찰의 경우 기소라는 본래의 역할에 비추어 볼 때, 소위 법률전문가들이 검찰조직 자체의 인원이 아니라도 매우 많다. 실제로 변호사들이 검찰조직으로 들어가는 예도 존재한다.

일반적으로 관료조직은 정부의 법률과 정책을 운영하고 있는 기관이다. 따라서 경찰기관은 이러한 관료조직이다. 그러나 관료적인 경찰조직은 그 구조가 완전한 봉사기관이 되기에 적합하지 않으며 지역사회와 협력하여 직무를 수행하기 어렵다는 비판이 있다. 또한 경찰조직의 편성에 있어서도 여러 가지 조건들을 고려하여 실증적으로 이루어져야 하며 조직의 편성에 있어서 고려되어야 할 요인들이 매우 많다. 경찰조직은 그 기본 틀이 국가경찰제도, 자치제 경찰제도, 절충형 경찰제도 중 어느 하나를 취하고 있다 하더라도 그 규모, 위치, 예산, 기술, 그리고 운영방법에 따라 매우 다르지만, 일반적인 관료제적 성격의 조직들이 가지고 있는 ① 목표와 목적의 설정, ② 조직에 의하여 수행되고 있는 활동을 편성하는 방법, ③ 계선, 참모, 그리고 보조기능의 분리, ④ 과업 또는 직원의 전문화, ⑤ 권한의 계층제, ⑥ 감독자의 통제가능 범위, ⑦ 권한의 위임, ⑧ 명령의 통일, ⑨ 공식적인 의사전달의 체계 등 과 같은 요소들을 공유하고 있으며 이러한 요소들을 배제하기는 어렵기 때문에 일률적인 개방형직위제에 의하여 경찰조직에의 적용 가능성을 고려하기 보다는 경찰조직에 맞는 새로운 방안을 모색할 필요성이 있을 듯하다.

3. 직위선정의 어려움

개방형 직위의 선정은 이 제도의 성패를 좌우하는 가장 중요한 부분으로 전반적인 제도 운영과정에 폭 넓은 영향을 미치게 된다. 개방형 직위를 지정하려면 타당한 지정기준들을 설정하고, 이를 토대로 구체적으로 직위를 선정해야 한다. 국가공무원법 제28조 4에 의하면, 개방형직위는 ‘당해 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위’를 선정하도록 규정되어 있다. 따라서 법령상 개방형 대상 직위의 선정기준은 ‘전문성’ 기준과 ‘효율적인 정책수립’이 기준이다[12]. 그런데 ‘전문성’과 ‘정책수립성’이라는 기준 중에서 경찰에 있어서는 과연 어느 수준의 직급에서 개방형임용제를 수립할 수 있을 것인가 하는 부분이 의문이다. 전술한 바와 같이 개방형 임용제의 원칙은 1-3급의 자리에 전문가를 초빙하는 성격을 가지고 있다. 그러나 경찰조직의 경우 공무원 직급 대비 1-3급에 해당하는 직위는 경무관 이상이다. 실제로 경찰조직의 정책을 입안하고 결정하는 단계는 지방청 또는 경찰청에서 수행하고 있다. 경찰청장 또는 지방청장을 주축으로 각 조직의 개선조직에서 정책을 입안하고 경찰행정청인 경찰청장 또는 지방청장이 그 의사를 결정한다.

문제는 경찰조직에 있어서 실제적인 수행기관의 성격을 가지고 있는 것은 경찰청 단위라는 점이다. 경찰은 일반행정 분야와는 다르게 특수성을 가지고 있기 때문에 그에 맞는 전문성을 요구하고 있다. 실제 현장에서의 경찰의 임무와 역할을 효율적으로 수행하기 위한 직무관련성을 체득하지 않은 채 위에서만 정책을 집행하고 결정한다는 것은 매우 비효율적인 부분이다.

가장 일반적인 경찰임무 또는 경찰행정의 특수성은 보편성을 띤 제도인 개방형임용제와 관련하여서 과연 어느 부분에서 전문성과 효과성을 제고시킬 수 있을 것인가 하는 부분이 의문이다.

참고 문헌

- [1] 박천오 외, “공무원 개방형 임용제 가능성과 문제점 : 중앙정부에서의 개방형 임용제 적용”, 대한

- 지방행정공제회, 지방행정, pp.23-31. 2000.
- [2] 중앙인사위원회, 「개방형 임용제도의 발전방안」, CSC 정책연구보고서, 1999.
- [3] 최석충, “우리나라 개방형직위제도의 효과성에 관한 실증적 연구”, 중앙대 대학원, 박사학위논문, 2006.
- [4] 중앙인사위원회, 「개방형직위제도 운영실태 조사, 평가, 2001」.
- [5] 김성렬, “개방형직위제도 운영성과와 향후방향”, 정부인사담당관 연찬회 자료, 중앙인사위원회, p.72, 2000.
- [6] 김순양, “공무원 개방형임용제도 어떻게 해야 성공할 수 있나”, 지방자치, 제127권, 현대사회연구소, p.39, 1999.
- [7] 총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론」, 동명사 1996.
- [8] 김중양, 「한국인사행정론」, 법문사, 2005.
- [9] 권경득, “외국정부의 공무원 개방형임용제 사례”, 지방행정, 제49권 제564호, 대한지방행정공제회, pp.39-47, 2000.
- [10] 김판석, 이선우, “개방형임용제도의 실태 및 발전에 관한 연구”, 한국행정학보, 제33권, 제4호, pp.57-75, 1999.
- [11] 김판석 외, “고위공무원 훈련과 고위공무원단 운영”, 인사행정, 제18호, 중앙인사위원회, 1998.
- [12] 남궁근, “열린정부를 향한 개혁의 성과: 개방형 직위제도 집행과정 및 결과평가”, 2002년도 중앙인사위원회 출범 3주년 기념 국제회의 발표논문집, pp.153-178, 2002.
- [13] 박천오 외, “개방형직위제도의 운영실태에 관한 실증적 조사,평가”, pp.99-129, 2002.
- <http://www.csc.go.kr>
<http://www.mogaha.go.kr>
<http://www.ccbg.org>
<http://www.moleg.go.kr>

저 자 소 개

조 현 빈(Hyun-Bin Jo)

정회원



- 1999년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(행정학사)
- 2001년 8월 : 동국대학교 경찰행정학과(법학석사)
- 2004년 8월 : 동국대학교 경찰행정학과(경찰학박사)

▪ 현재 : 순천향대학교 경찰행정학과 교수

<관심분야> : 청소년범죄, 위기관리, 경찰조직, 경찰인사