

연구논문

지방자치단체의 개방형직위 제도 운영에 대한 평가와 개선방안: 서울특별시를 중심으로*

윤 경 준*
장 현 주**

- I. 도입
- II. 지방자치단체 개방형직위 제도의 현황
- III. 개방형 직위제도 평가를 위한 분석틀 및 조사개요
- III. 서울시 개방형직위 제도에 대한 실증분석
- IV. 분석결과의 요약 및 정책적 시사점
- V. 결론

〈요약〉

개방형직위 제도는 공직사회의 전문성 제고와 효율적 정책수립을 위해 중앙정부에서 먼저 실시된 이래 지방자치단체에서도 점차 확산되고 있다. 본 연구는 중앙정부와 지방자치단체는 개방형직위 제도의 운용 환경이 상이하다는 전제 하에 서울시를 대상으로 개방형직위 제도의 운용 실태를 평가하고 개선방안을 제시하였다. 서울시 공무원 278명에 대한 설문조사 결과에 따르면 개방형직위 제도에 대한 부정적 평가가 지배적인 것으로 나타났다. 이 제도는 당초의 기대효과를 달성하지 못하고 있으며, 개방형직위 임용자들 역시 우수성이나 조직적응능력 측면에서 모두 미흡한 것으로 평가되었다. 반면에 개방형직위 제도의 이론적 단점들은 현실에서도 크게 부각됨으로써, 전반적으로 이 제도가 지니는 단점이 장점을 압도하는 형국을 보여 주었다. 결론적으로 본 연구는 지방자치단체가 현재의 운용방식을 유지할 경우 이 제도의 성공을 기대하기 어렵다는 판단 하에, 분석결과에 입각한 개선방안을 제시하였다. 개선방안은 크게 제도에 대한 공직사회의 수용성 제고, 개방형직위 지정의 합리성 제고, 그리고 개방형직위 임용자의 조직적응능력 제고 차원으로 구분하여 제시하였다.

[주제어: 지방자치단체, 개방형직위, 서울시, 분산분석]

* 본 연구는 2008년도 한성대학교 교내연구비 지원과제임.

** 한성대학교 행정학과 교수(yoon@hansung.ac.kr)

*** 숭실대학교 행정학과 교수(hjchang@ssu.ac.kr)

I. 도입

일반적으로 공무원 임용제도는 폐쇄형과 개방형으로 구분할 수 있다. 개방형 제도의 하나인 개방형직위 제도는 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위에 공직 내·외를 불문하고 공개모집을 통해 최적의 인물을 선발하여 임용하는 제도이다. 우리나라에서 개방형직위 제도 도입의 근거는 1999년 ‘정부조직법’ 및 ‘국가공무원법’ 개정으로부터 찾을 수 있다. 이에 근거하여 1999년 11월에 38개 중앙부처에서 129개 직위가 개방형직위로 지정되었으며,¹⁾ 2000년 12월 ‘지방공무원법’ 개정과 2001년 5월 ‘지방자치단체의 개방형직위의 운영 등에 관한 규정’ 제정을 통해 지방자치단체에서도 이 제도를 실시하게 되었다. 구체적으로 ‘지방공무원법’ 제29조의 4 및 ‘지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정’ 제2조에 따르면, ‘특별시·광역시 또는 도별로 1급부터 5급까지의 공무원 또는 이에 상당하는 공무원과 시·군 및 자치구별로 2급부터 6급까지의 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위 총수의 100분의 10의 범위에서’ 개방형직위를 지정할 수 있도록 되어 있다.

개방형직위 제도가 공직사회의 저항을 가져올 수 있다는 당초의 우려에도 불구하고, 중앙부처 공무원을 대상으로 한 몇몇 조사연구들은 공직사회 내부에서도 이 제도에 대한 긍정적 평가가 있음을 보고하고 있다. 개방형직위 제도가 대체로 제도의 도입취지 및 장기적 발전에 부응하는 방향으로 운영되고 있다는 것이다(남궁근, 2002; 박천오 외, 2002; 중앙인사위원회, 2003a; 서원석, 2006, 국정홍보처, 2007). 이러한 평가에 의하면, 최소한 중앙정부 수준에서는 개방형직위 제도가 유능한 공무원 충원을 위한 보완적 수단이 될 수 있다는 합의가 존재하는 것으로 보인다.

문제는 지방자치단체에서도 개방형직위 제도가 제대로 운용될 수 있을까 하는 것이다. 지방자치단체의 경우 인사시스템에 대한 내·외적 통제가 중앙정부에 비해 상대적으로 약하고, 지방자치단체장은 정실인사를 하고 싶은 유혹에 직면하는 것이 현실이기 때문이다. 2001년부터 지방자치단체에서 개방형직위 제도를 운영하고는 있지만 제도도입에 따라 발생할 수 있는 여러 가지 문제들에 대해 고

1) 이후 중앙부처에서 개방형직위의 수는 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔다. 2005년 3월에는 43개 부처 152개 지위로, 2006년 6월에는 46개 부처 204개 직위로, 그리고 2007년 12월 말에는 46개 부처 220개 직위로 각각 증가하였다(www.mopas.go.kr).

민한 흔적은 찾아보기 어려운 실정이다. 충분한 이론적 정당성과 중앙부처에서의 부분적 성공경험에도 불구하고, 개방형직위 제도가 지방자치단체의 현실에서도 긍정적으로 작동할 것인지는 여전히 불확실하다는 뜻이다.

그렇다면 지방자치단체에서 개방형직위 제도를 본격적으로 확산시키기에 앞서 지난 몇 년 동안의 시행결과를 평가 및 점검하는 작업이 이루어질 필요가 있다. 이러한 작업을 통해 개방형직위 제도의 효과를 극대화하고 부작용을 최소화하는 방안을 모색할 수 있을 것이기 때문이다. 본 연구는 이러한 취지하에 지방자치단체의 개방형직위 제도 운영경험을 평가한다. 구체적으로 본 연구에서는 우리나라 지방자치단체 중에서 개방형직위 제도의 확산에 가장 적극적인 모습을 보이고 있는 서울시를 사례로 선택하였으며,²⁾ 공무원 설문조사를 통해 이 제도의 운영 현황을 평가하고 개선방안을 제시하기로 한다.

II. 지방자치단체 개방형직위 제도의 현황

1. 지방자치단체 개방형직위 제도 운영의 일반적 특징

지방자치단체 개방형직위의 범위는 종전에는 ‘시·도 4급 이상 직위의 10% 범위 이내’였으나, 2005년부터 ‘시·도 5급 이상 직위의 10% 이내’ 및 ‘시·군·구 6급 이상 직위’로 확대되었다. 시·도의 경우 2002년 22개였던 개방형직위는 계속 증가하여 2006년 12월 기준으로 78개 직위로 늘어났다. 2002년부터 2006년까지 광역자치단체의 개방형 직위 지정 및 충원현황은 <표 1>에 제시되어 있다.³⁾ 개방형직위의 지정 비율은 극히 낮은 실정이며, 2006년 12월 31일 기준으로 서울시가 16개로 가장 많고, 전라남도가 13개, 부산시와 인천시가 각각 9개로 그 뒤를 잇고 있다. 여타의 12개 시·도는 1-5개 정도의 개방형직위를 지정하고 있다는 점에서, 현재 지방자치단체 간에 개방형직위 제도 추진의지에 있어 적지 않은 편차가 있음을 알 수 있다. 심지어 일부 시·도는 2006년에 들어서 비로소 개방형직위를 지정한 곳도 있다.

2) 서울시는 2007년 6월 발표한 인사개혁안에서 향후 개방형직위의 수를 41개로 확대한다는 계획을 밝혔다.

3) <표 1>에서 2003년도 이후부터는 2002년도를 기준으로 한 증감분만을 표시하였다.

전국 16개 시·도의 개방형직위 충원율은 평균 92.3%이며, 이 중 외부 충원율은 중앙부처 개방형직위의 외부 충원율 38.1%(2007년 1월 기준)보다 높은 66.7%를 보이고 있다. 서울은 81.3%, 부산이 77.8%, 인천이 83.3%, 대구·광주·대전·경기는 100%를 민간전문가로 충원하고 있는 반면에, 울산, 강원, 충남 등은 모든 개방형직위를 내부에서 충원하고 있는 상태이다. 이렇게 보면 지방자치단체는 중앙정부에 비해 외부 전문가의 충원비율이 높다는 점에서 본래의 도입 취지를 어느 정도 살리고 있다는 평가도 가능하다. 그러나 내면을 들여다보면 지정된 개방형직위 수가 매우 적을 뿐만 아니라(금창호 외, 2005), 그나마 대부분 본청 소속의 핵심 직위가 아니라 직속기관 또는 사업소에 속한 직위라는 점에서 한계를 발견할 수 있다(강성철 외, 2004). 그 이유로는 기존 공무원의 반발과 사기저하 때문에 지방자치단체장이 보다 적극적으로 개방형 직위의 지정 범위를 확대하지 못하고 있다는 점, 개방형 임용에 대한 의지 부족, 중앙정부에 비해 취약한 인센티브 등이 지적되고 있다(이주희, 2006).

〈표 1〉 지방자치단체 개방형직위 지정 및 충원현황(2006년 12월 기준)

시도	계	연도별 지정현황					충원현황		외부비율
		'02	'03	'04	'05	'06	내부	외부	
서울	16	11	1	2	1	1	3	13	81.3%
부산	9		2	5		2	2	7	77.8%
대구	4		4		1	△1		4	100%
인천	9	2	7				1	5	83.3%
광주	1				1			1	100%
대전	2	1		1				1	100%
울산	3		1	1	1		3		0%
경기	4	5	△1	△2	1	1		4	100%
강원	2			2			2		0%
충북	2			1	1		1	1	50%
충남	1					1	1		0%
전북	4			1	3		1	2	66.7%
전남	13	3		3	4	3	6	7	53.8%
경북	1					1	-	-	-
경남	5		1	3	1		3	2	40%
제주	2					2	1	1	50%
계	78	22	15	17	14	10	24	48	66.7%

자료: 행정자치부(2007).

△는 감소

2. 서울시 개방형직위 제도의 현황과 특징

서울시는 지방공무원법, 지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정, 지방자치단체에 두는 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 그리고 서울특별시 행정기구 설치조례 및 그 시행규칙 등에 의거하여 개방형직위 제도를 운영하고 있다. 서울시장이 해당 직위를 지정하고, 선발시험위원회가 2-3인을 추천하며, 시장이 임용하는 과정을 거친다. 채용기간은 최소한 2년 이상이 되어야 하며, 5년 범위 내에서 연장이 가능하도록 되어 있다. 서울시가 지정하고 있는 개방형직위 수는 본 연구의 설문조사가 실시된 시점인 2007년 9월 현재 총 16개다. 이는 5급 이상 직위 612개의 2.6%에 해당하는 것이며, 본청 3개, 시의회 1개, 직속기관 2개, 사업소 10개 등이다.⁴⁾ 2007년 5월 현재 총 16개 직위 중 15명이 임용되어 있는 상태이며, 그 중 13명은 외부임용자이고 2명은 서울시 공무원 출신인 내부 임용자이다. 따라서 이미 충원된 15개 직위에 대한 외부임용률은 86.7%로서 전체 16개 광역자치단체의 평균 외부임용률 66.7%보다 높은 편이다.

〈표 2〉 서울시 개방형 직위 지정 현황(2007년 9월 현재)

본청	디자인서울총괄본부장(3호), 정보화기획단장(3호), 정보시스템담당관(4호)
시의회	사무처 정책연구실장(5호)
직속기관	보건환경연구원장(3호), 강북농수산물검사소장(4호)
사업소	교통방송본부장(3호), 서북·은평·아동병원장(각3호), 서울대공원관리사업소장(3호), 서울역사박물관장(3호), 서울역사박물관 학예연구부장(4호), 시립미술관장(3호), 시립미술관 학예연구부장(4호), 상수도연구소 기술개발부장(4호)

자료: 행정자치부(2007).

서울시 개방형직위 제도의 특징을 일별하면 다음과 같다. 첫째, 개방형 직위의 지정이 산하기구 위주로 이루어지고 있다는 것이다. 2007년 현재 지정된 총 16개 직위 중 본청에 속한 직위는 3개에 불과하며, 그나마 건설·토목분야 등 민간전문가의 풍부한 현장 경험 활용이 가능한 직위는 아직 개방되지 않은 상태이

4) 서울시의 5급 이상 직위 중 특정직 등 199개(소방 104, 교원 70, 의회 25)의 직위를 제외할 경우 전체 413개 직위의 3.9%가 개방형직위로 지정되어 있는 셈이다.

다. 이는 중앙부처가 2007년 말 현재 고위공무원단의 20% 범위 내인 165개, 부처별 과장급 직위의 20% 범위 내인 42개 등 총 46개 부처 270개 직위를 개방한 것과는 대조적이라고 할 수 있다. 둘째, 개방형직위의 보수 수준은 일반적으로 동일직급 공무원에 비해 많지만 민간기업의 유사직급에 비해서는 적은 것으로 평가할 수 있다. 그러나 국장급이라 할 수 있는 1-3호의 개방형 직위에 대해서는 보수의 상한액을 별도로 정하지 않아 유능한 외부전문가를 공직으로 유인할 수 있도록 하고 있다.

〈표 3〉 서울시 개방형 직위 임용자의 보수 수준(2007년 9월 현재)

연봉등급	적 용 대 상	상한액	하한액
1호	1급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원	-	61,485
2호	2급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원	-	55,895
3호	3급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원	-	50,815
4호	4급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원	64,970	43,643
5호	5급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원	57,179	32,499

www.seoul.go.kr

Ⅲ. 개방형 직위제도 평가를 위한 분석틀 및 조사개요

1. 분석틀

본 연구에서 서울시 개방형직위 제도 평가를 위한 요소는 크게 개방형직위 제도에 대한 전반적 인식, 개방형 직위제도의 운영상 특징, 개방형직위 임용자에 대한 평가, 그리고 개방형직위 제도의 문제점에 대한 평가 등 네 가지로 설정되었다. 각 요소들은 다시 몇 개의 하위 요소들로 구분되었으며, 각각의 하위 요소들은 2-3개의 문항으로 측정될 수 있도록 설계하였다. 대개의 문항들은 5점 척도로 측정되었다. 설문조사를 위해 활용된 분석틀은 <표 4>와 같다.⁵⁾

5) 분석틀과 관련하여 검토된 선행연구들은 필요에 따라 해당 내용의 분석부분에서 제시하기로 한다.

〈표 3〉 설문조사를 위한 분석틀

평가요소	하위 평가요소	평가지표(문항)	
개방형직위 제도에 대한 전반적 인식	제도에 대한 이해도	개방형직위 제도의 일반적 목적에 대한 이해도 서울시 개방형직위 제도의 현황에 대한 이해도	
	제도에 대한 선호도	개방형직위 제도의 기본 취지에 대한 공감도 개방형직위 제도의 도입에 대한 찬성도 서울시의 개방형직위 제도 확대시행에 대한 찬성도	
	제도의 효과에 대한 평가 정도	개방형직위 제도의 '전문성 향상' 기여도 개방형직위 제도의 '효율적 정책수립' 기여도 개방형직위 제도의 '공직사회의 긍정적 변화' 기여도	
	제도에 대한 만족도	서울시 개방형직위 제도에 대한 전반적 만족도	
	개방형직위 제도의 운영에 대한 평가	개방형직위 지정의 적정성 평가	지정된 개방형직위들에 대한 일반적 선호도 서울시 본청의 개방형직위 확대에 대한 찬성도
		개방형직위의 임용절차 평가	개방형직위 임용에 있어 적극성 개방형직위 임용에 있어 선발절차의 공정성 개방형직위 임용에 있어 단체장 또는 부서장의 영향력
		개방형직위 임용자에 대한 처우수준 평가	적절한 보수수준 임용기간 확대 신분보장 강화
개방형직위 임용자에 대한 평가		개방형직위 임용자의 우수성에 대한 평가	전문가적 능력 전략적 리더십 문제해결 능력 조직관리 능력 의사전달 및 협상 능력
		개방형직위 임용자의 업무환경 평가	소신 있게 일할 수 있는 조직분위기 형성 소신 있게 일할 수 있는 합당한 권한 부여 조직구성원과의 원활한 커뮤니케이션 조성
	개방형직위 임용자의 조직적응에 대한 평가	조직구성원과의 업무처리방식 및 사고의 유사성 부서 내부 정서에 대한 이해 정도 개방형직위 임용자에 대한 조직구성원의 신뢰	
	개방형직위 제도의 문제점에 대한 평가	현직 공무원들과 관련한 문제점 평가	승진기회 축소 경력발전 기회 축소 조직 내부의 사기 저하
		행정시스템과 관련한 문제점 평가	유능한 젊은 인재의 공직진출 의지 약화 행정의 안정성 및 책임성 저해 정실주의 인사 가능성

첫째, 개방형직위 제도에 대한 전반적 인식에 대한 평가이다. 이와 관련해서, 제도에 대한 이해도(일반적 목적, 서울시에서의 운영 현황), 제도에 대한 선호도

(기본 취지에 대한 공감정도, 도입에 대한 찬성도, 서울시에서의 확대시행에 대한 찬성도), 제도의 효과에 대한 인식 정도(전문성 향상, 효율적 정책수립, 공직사회의 긍정적 변화 등에 대한 기여도), 그리고 제도에 대한 만족도 등을 평가한다.

둘째, 개방형직위 제도 운영에 대한 평가이다. 현재 개방형직위 지정의 적정성(직위들에 대한 대외적 선호도, 본청의 개방형직위 확대 지정에 대한 찬성도), 개방형직위 임용절차(임용에 있어서의 적극성, 선발절차의 공정성, 선발에 있어 단체장이나 부서장의 영향력), 개방형직위 임용자에 대한 처우수준(보수수준, 임용기간 확대 및 신분보장 강화에 대한 찬성도) 등을 평가한다.

셋째, 개방형직위 임용자에 대한 평가이다. 이와 관련하여 개방형직위 임용자의 우수성(전문가적 능력, 전략적 리더십, 문제해결 능력, 조직관리 능력, 의사전달 및 협상 능력), 개방형직위 임용자가 처한 업무환경(조직분위기, 권한부여, 커뮤니케이션), 개방형직위 임용자의 조직적응(조직구성원과의 유사성, 조직 내부정서에 대한 이해, 개방형직위 임용자에 대한 조직구성원의 신뢰 수준) 등을 평가한다.

넷째, 개방형직위 제도의 문제점에 대한 평가이다. 문제점은 크게 현직 공무원들과 관련한 문제점(승진기회 축소, 경력발전 기회 축소, 사기저하)과 행정시스템과 관련한 문제점(유능한 젊은 인재의 공직진출 의지 약화, 행정의 안정성 및 책임성 저해, 정실주의 인사 가능성)으로 나누어 평가한다.

2. 조사개요 및 분석방법

설문조사는 서울시 소속 3급 이하 공무원을 모집단으로 층화표본추출을 통해 추출된 350명을 대상으로 이루어졌다. 조사는 2007년 9월 3일부터 9월 7일까지 진행되었으며, 모두 296부의 설문지가 회수되어 84.6%의 회수율을 나타냈다.⁶⁾ 이 중에서 응답이 불성실한 설문지와 그 빈도가 극히 낮은 20대 연령층, 9급 공무원 및 4급 이상 공무원의 설문지는 분석에서 제외하여, 실제 분석에 활용한 설문지는 모두 278부이다. 응답자의 분포는 <표 4>와 같다. 조사결과 Cronbach' alpha 값은 .843으로 나타나 내적 일관성 측면에서 본 데이터의 신뢰도에는 별다른 문

6) 서울시 본청과 사업소, 직속기관, 구청별로 층화표본추출을 통하여 설문대상자를 배분하였으며, 설문지는 서울시 본청과 사업소, 직속기관 및 서울시 공무원 교육원에 각각 배포하여 회수하였다.

제가 없는 것으로 판단할 수 있다. 설문조사 결과에 대한 분석은 성별, 연령, 직급, 학력, 소속 등 5개 집단변수를 활용한 일원분산분석을 중심으로 이루어졌으며 집단 간 차이를 감안하여 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 사후검정(post hoc comparison) 방법으로는 scheffé 검증($\alpha < 0.05$)을 사용하였다.

〈표 4〉 응답자의 전반적 특성

구분		응답자 수	비율(유효%)	무응답 수
성별	남성	180	69.0	17
	여성	81	31.0	
연령	30대	75	28.4	14
	40대	118	44.7	
	50대 이상	71	26.9	
직급	8급	41	15.5	14
	7급	100	37.9	
	6급	63	23.9	
	5급	60	22.7	
학력	고졸	32	12.2	15
	대졸(전문대포함)	194	73.8	
	석사 이상	37	14.1	
소속	본청	115	44.1	17
	직속기관	18	6.9	
	사업소	83	31.8	
	구청	45	17.2	

Ⅲ. 서울시 개방형직위 제도에 대한 실증분석

1. 개방형직위 제도에 대한 전반적 인식

1) 제도에 대한 이해도

개방형직위 제도에 대한 서울시 공무원들의 전반적 이해도를 파악하기 위해 개방형직위 제도의 목적에 대한 이해도, 서울시 개방형직위 제도의 현황에 대한 이해도를 분석하였다. 우선 개방형직위 제도가 지방공무원법 제29조의 4에 따라 ‘전문성 확보나 효율적 정책수립을 위해 공직 내부 또는 외부에서 적격자 임용’

을 목적으로 한다는 점을 명시하고, 이러한 목적에 대해 알고 있는지를 물어보았다. 평균점수는 3.54로 나타났으며, 잘 모르거나 전혀 모른다고 응답한 비율은 약 14.8% 정도로 나타났다. 한편 서울시 개방형직위 제도의 현황에 대해 잘 알고 있는지를 묻는 질문에 대한 응답의 평균점수는 3.07로 나타났으며, 응답자의 34.5%가 잘 모르거나 전혀 모른다고 응답하였다. 이러한 분석결과와 시사점은 다음과 같다. 첫째, 개방형직위 제도의 취지나 목적은 대체로 폭넓게 이해되어 있다고 할 수 있다. 둘째, 그러나 정작 본인이 속한 서울시 개방형직위 제도의 현황에 대해서는 잘 모르고 있다는 점에 비추어 볼 때, 개방형 직위제도가 공무원들의 일차적 관심사는 아니라는 해석이 가능하다. 셋째, 현재 지정된 서울시 개방형직위의 대부분을 차지하고 있는 직속기관이나 사업소 공무원들이 오히려 본청 공무원들에 비해 이 제도의 목적이나 서울시 현황에 대한 이해가 더 취약하다는 점은 흥미로운 결과라 할 수 있다.

〈표 5〉 개방형직위 제도에 대한 이해도

조사항목			개방형직위 제도의 일반적 목적에 대한 이해도			서울시 개방형직위 제도의 현황에 대한 이해도		
평균(표준편차)			3.54(0.9014), N=278			3.07(0.9532), N=278		
			집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a	남성	3.51	1.261		3.04	.831	
	b	여성	3.64			3.16		
연령	a	30대	3.42	1.110		3.14	1.145	
	b	40대	3.56			3.10		
	c	50이상	3.64			2.99		
직급	a	8급	3.27	1.455		2.73	2.191	
	b	7급	3.55			3.08		
	c	6급	3.59			3.15		
	d	5급	3.62			3.17		
학력	a	고졸	3.44	1.028		2.66	4.116*	a<c
	b	대졸	3.53			3.12		
	c	석사이상	3.73			3.27		
소속	a	본청	3.74	4.011**		3.41	9.426**	d,c<a
	b	직속기관	3.44			2.87		
	c	사업소	3.37			2.82		
	d	구청	3.31			2.78		

* p<.05, ** p<.01

2) 제도에 대한 선호도

개방형직위 제도에 대한 선호도를 파악하기 위해, 이 제도의 기본 취지에 대한 공감도, 도입에 대한 찬성도, 서울시에서의 확대 시행에 대한 찬성도 등을 조사하였다. 우선 개방형직위 제도의 기본 취지인 ‘전문성 확보와 효율적 정책수립’에 대해 공감하는지에 대한 평균점수는 3.03으로 나타났으며, 응답자의 42.8%는 거의 또는 전혀 공감하지 않는 것으로 나타났다. 개방형직위 제도의 도입 및 시행에 찬성하는가에 대해서는 평균점수는 2.82로 나타났으며, 56.1%가 반대하는 것으로 나타났다. 서울시가 개방형직위 제도를 확대 시행하는 것에 대해서는 평균점수가 2.63으로 나와 상당히 부정적인 입장을 보였다. 63.8%의 응답자가 반대의견을 표명하였으며, 찬성의견을 표명한 응답자의 비율은 24.3%에 불과했다. 분석결과와 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 서울시 공무원들은 대체로 개방

〈표 6〉 개방형 직위제도에 대한 공감도

조사항목			개방형직위 제도의 기본 취지 공감도			개방형직위 제도의 도입에 대한 찬성 정도			서울시의 개방형직위 제도 확대시행 필요성		
평균(표준편차)			3.03(1.069), N=278			2.82(1.130), N=278			2.63(1.069), N=276		
			집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a	남성	2.98	2.762		2.72	5.667*		2.52	8.519**	
	b	여성	3.22			3.07			2.94		
연령	a	30대	3.48	10.557**	c,b<a	3.39	19.154**	c<b<a	3.12	12.957**	c,b<a
	b	40대	3.01			2.80			2.60		
	c	50이상	2.70			2.31			2.27		
직급	a	8급	3.12	0.604		3.02	1.639		2.88	1.424	
	b	7급	3.05			2.83			2.63		
	c	6급	3.14			2.92			2.72		
	d	5급	3.14			2.57			2.45		
학력	a	고졸	2.75	3.735*	a<c	2.34	5.239**	a<c	2.26	8.399**	a,b<c
	b	대졸	3.02			2.82			2.59		
	c	석사이상	3.43			3.22			3.24		
소속	a	본청	3.38	6.832**	b<a	3.22	9.317**	b,c<a	2.88	3.846*	
	b	직속기관	2.61			2.44			2.22		
	c	사업소	2.82			2.48			2.44		
	d	구청	2.87			2.60			2.67		

* p<.05, ** p<.01

형직위 제도를 선호하지 않으며, 특히 이 제도를 확대 시행에 대해서는 매우 부정적인 입장을 가지고 있다. 둘째, 따라서 현재 서울시가 추진하고 있는 개방형 직위 제도 확대계획에 대해 일정 수준의 저항요인이 존재한다고 볼 수 있다. 셋째, 개방형직위 임용자를 상대적으로 많이 경험한 바 있는 직속기관이나 사업소 공무원들의 반대의견이 높다는 점은 그 간의 개방형 임용제도가 그다지 효과적이지 않았다는 반증으로 볼 수 있기 때문에, 이 제도의 확대시행에 앞서 현재의 운용방식에 대한 평가와 보완책 마련이 선행될 필요가 있는 것으로 보인다.

3) 개방형직위 제도의 효과에 대한 평가

개방형직위 제도를 통해 기대하는 주된 효과는 전문성 향상, 효율적 정책수립, 공직사회의 긍정적 변화 등이라 할 수 있다. 지방공무원법 제29조의 4에 따르면 개방형직위 제도의 목적이 전문성 향상 및 효율적 정책수립으로 명시되어 있다. 이밖에 개방형직위 제도는 관료주의적 공직문화 완화, 새로운 조직문화 형성, 선의의 경쟁을 통한 공직사회의 경쟁력 강화(김순양, 1999, 김판석·권경득, 1999; 권경득, 2000) 등과 같은 공직사회의 긍정적 변화를 가져올 것으로 기대되고 있다. 이러한 효과들에 대한 서울시 공무원들의 평가는 다음과 같이 나타났다. 우선 개방형직위 제도가 공직사회의 전문성 향상에 기여하는가에 대한 평균 점수는 2.76으로 나타났다. 응답자의 54.3%가 부정적으로 평가하였으며, 긍정적으로 평가한 비율은 28.1%에 불과했다. 개방형직위 제도가 효율적 정책수립에 기여하는가에 대한 평균점수는 2.73으로 나타났으며, 응답자의 51.8%가 부정적으로 평가한 가운데 긍정적인 평가는 22.1%에 불과했다. 끝으로 개방형직위 제도가 공직사회의 긍정적 변화를 유도하는가에 대해서는 평균점수가 2.66으로 나타났으며, 응답자의 59.1%가 부정적인 평가를 내렸으며, 긍정적 평가는 21.8%에 불과했다. 분석결과의 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 개방형직위 제도를 통해 기대되는 주요 효과들인 전문성향상, 효율적 정책수립, 공직사회의 긍정적 변화 등은 당초의 기대만큼 높지 않으며, 오히려 부정적 평가가 지배적인 것으로 나타났다. 둘째, 남성으로서, 연령이 높고, 저학력이며, 직속기관이나 사업소에 근무하는 공무원일수록 부정적 평가는 훨씬 강한 것으로 나타났다.⁷⁾

7) 본 조사에 응한 응답자의 면면을 교차분석을 통해 파악해 보면 사업소나 직속기관에 속한

〈표 7〉 개방형직위 제도에 효과에 대한 평가

조사항목		개방형직위 제도의 '전문성 향상' 기여도			개방형직위 제도의 '효율적 정책수립' 기여도			개방형직위 제도의 '공직사회의 긍정적 변화' 기여도		
평균(표준편차)		2.76(1.039), N=278			2.73(0.943), N=278			2.66(0.987), N=276		
		집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a 남성	2.65	10.706*		2.63	10.585*		2.54	11.436*	
	b 여성	3.10			3.04			2.98		
연령	a 30대	3.28	14.686*	c,b/a	3.21	18.461*	c(b/a	3.08	12.293*	c,b/a
	b 40대	2.70			2.75			2.64		
	c 50이상	2.42			2.32			2.31		
직급	a 8급	3.02	0.953		3.05	2.151		2.80	0.648	
	b 7급	2.75			2.77			2.49		
	c 6급	2.78			2.73			2.65		
	d 5급	2.68			2.57			2.43		
학력	a 고졸	2.19	9.848**	a(b,c	2.34	6.677**	a(c	2.16	8.969**	a(b,c
	b 대졸	2.78			2.74			2.74		
	c 석사이상	3.27			3.16			3.14		
소속	a 본청	3.01	4.165**	b(a	2.97	4.918**	b(a	2.97	8.202**	b(a
	b 직속기관	2.22			2.22			2.11		
	c 사업소	2.69			2.58			2.27		
	d 구청	2.64			2.78			2.43		

* p<.05, ** p<.01

4) 서울시 개방형직위 제도에 대한 전반적 만족도

현재 서울시 개방형직위 제도 운영에 대한 전반적 만족도 수준은 평균 2.54 수준으로 상당히 낮은 것으로 나타났다. 불만족스럽다는 응답비율이 63.4%인 반면, 만족스럽다는 응답비율은 14.9%에 불과했다. 여성, 젊은 층대, 고학력, 본청 소속 공무원일수록 긍정적으로 평가하고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 개방형직위 제도의 세 가지 효과(전문성 향상, 효율적 정책수립, 공직사회의 긍정적 변화)에 대한 기여도가 낮게 평가되는 상황에서 이처럼 전반적 만족도가 낮은 것은 당연한 것이라 할 수 있다.

응답자들 중에 상대적으로 연령이 높은 남성이 많았다. 교차분석 결과는 따로 제시하지 않기로 한다.

〈표 8〉 서울시 개방형 직위제도에 대한 전반적 만족도

조사항목		서울시 개방형 직위제도에 대한 전반적 만족도				
평균(표준편차)		2.54(0.927), N=276				
				집단평균	F	scheffé
부산 분석 결과	성별	a	남성	2.44	9.560**	
		b	여성	2.81		
	연령	a	30대	2.89	9.718**	c<a
		b	40대	2.56		
		c	50대이상	2.24		
	직급	a	8급	2.73	1.208	
		b	7급	2.49		
		c	6급	2.65		
		d	5급	2.43		
	학력	a	고졸	2.13	4.049*	a<c
		b	대졸	2.59		
		c	석사이상	2.70		
	소속	a	본청	2.90	10.822**	b,c<a
		b	직속기관	2.11		
		c	사업소	2.27		
		d	구청	2.43		

* p<.05, ** p<.01

2. 개방형 직위제도의 운영에 대한 평가

1) 개방형직위 지정의 적정성

서울시에 지정되어 있는 개방형직위의 적정성을 평가하기 위해 현재 지정된 개방형직위들에 대한 일반적 선호도 및 서울시 본청의 개방형직위 확대에 대한 찬성 여부를 조사하였다. 개방형직위에 대한 유능한 민간전문가의 지원 여부는 해당 직위에 대한 선호도와 직접적으로 연결되는 문제이다.⁸⁾ 아울러 개방형직위가 사업소나 직속기관 중심으로 지정되는 현실(강진욱, 2005; 이주희, 2006)을 감안할 때, 개방형직위 지정을 본청의 핵심직위로 확대해야 하는가 여부는 개방형직위의 적정성을 가늠할 수 있는 지표가 될 수 있다. 현재 지정되어 있는 16개

8) 황성돈(2000), 남궁근(2002)은 개방형직위 지정의 적정성 미흡으로 인해 민간전문가의 지원이 미흡함을 지적하고 있다. 아울러 김홍로(2005)는 공직사회 내부에서는 선호도가 높은 직위를 개방형직위로 지정하는 데 대한 거부감이 있음을 지적하고 있다.

개방형직위들이 일반적으로 선호되는 직위인지에 대한 조사결과 평균점수는 2.80 수준이며, 선호되는 직위라는 응답자의 비율은 38.6%, 그렇지 않다는 응답자의 비율은 21.2%로 나타났다. 서울시 본청 직위를 대상으로 개방형직위 지정을 확대하는 데 대한 찬성여부에 대해서는 평균점수가 2.76으로 나타났으며, 찬성비율이 34.8%, 반대비율이 16.9%로 나타났다. 분석결과의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 현재 서울시에서 지정하고 있는 16개 개방형직위들은 유능한 인재를 영입하기에는 그 선호도가 높지 않은 수준이라 할 수 있다. 둘째, 낮은 선호도는 개방형직위들이 주로 직속기관이나 사업소를 대상으로 지정되어 있는 것과 관련되어 있다. 특히 서울시 전체적으로 개방형직위 제도를 확대하는 데 대한 소속집단별 평균을 보면, 본청(2.88), 직속기관(2.22), 사업소(2.44), 구청(2.67)이었던 데 반해(<표 6> 참조), 본청의 개방형직위를 확대 지정하는 데 대한 소속집단별 평균은 본청(2.94), 직속기관(2.56), 사업소(2.73), 구청(2.62)로 나타난 것으로 보아, 직속기관과

〈표 9〉 개방형직위의 적정성

조사항목			지정된 개방형직위들에 대한 일반적 선호도			서울시 본청의 개방형직위 확대에 대한 찬성		
평균(표준편차)			2.80(0.873), N=274			2.76(0.847), N=273		
			집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a	남성	2.77	2.161		2.73	2.014	
	b	여성	2.94			2.89		
연령	a	30대	2.91	3.996*	c<a	3.09	7.806**	c,b<a
	b	40대	2.93			2.72		
	c	50이상	2.59			2.59		
직급	a	8급	2.78	0.529		2.85	0.466	
	b	7급	2.82			2.76		
	c	6급	2.94			2.85		
	d	5급	2.75			2.69		
학력	a	고졸	2.41	4.930**	a<b,c	2.53	5.469**	a<c
	b	대졸	2.85			2.74		
	c	석사이상	3.03			3.16		
소속	a	본청	2.97	3.016*		2.94	2.457	
	b	직속기관	2.44			2.56		
	c	사업소	2.69			2.73		
	d	구청	2.84			2.62		

* p<.05, ** p<.01

사업소 소속 공무원들은 개방형직위가 자신들의 조직에만 집중된 데 대해 거부감을 갖고 있는 것으로 짐작할 수 있다. 셋째, 이러한 분석 결과에 따르면 향후 서울시 개방형직위 지정은 본청 직위의 비중을 높임으로써, 직위 지정의 균형성과 대외적 선호도를 동시에 높이는 방향으로 추진될 필요가 있는 것으로 보인다.

2) 개방형직위의 임용절차

개방형직위의 임용절차와 관련해서는 개방형직위 충원에 있어 서울시의 적극성, 선발절차의 공정성, 선발에 있어 단체장이나 부서장의 영향력 등을 가지고 평가하였다. 모집에 있어서의 적극성과 공정성은 개방형직위 제도의 성공을 위한 관건으로 인식되고 있으며(황성돈, 2000; 최석충, 2005; 김홍로, 2005), 이와 관련하여 단체장이나 부서장의 정실인사 가능성에 대한 우려가 제기되어 온 바 있다(김판석 외, 1999; 서광원, 2002; 권경득, 2006). 분석 결과 서울시의 적극성에 대한 평균점수는 3.06으로 나타났으며, 적극적이라는 비율이 25.8%, 소극적이라는 비율이 35.9%로 나타났다. 선발절차의 공정성에 대해서는 평균점수가 2.87로 나타났다으며, 공정하다는 비율이 35.2%, 그렇지 않다는 비율이 29.1%로 나타났다. 단체장 또는 부서장의 영향력에 대해서는 평균점수가 3.45로 매우 높게 나타났으며, 영향력이 크다고 생각하는 비율은 52.6%로 그렇지 않다는 비율 18.0%를 압도하고 있다. 이러한 분석결과의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 서울시 공무원들은 외부의 유능한 인력을 충원하는 데 있어 서울시가 가지고 있는 적극성이나 공정성에 대해 높게 평가하지 않고 있다. 둘째, 반면 개방형직위 임용자 선발에 있어 단체장이 부서장의 영향력은 대단히 크다는 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 서울시 개방형직위 임용절차에는 일정 부분 정실인사에 대한 우려가 존재하고 있다는 점을 알 수 있다.

〈표 10〉 개방형직위의 임용절차

조사항목			개방형직위 총원에 있어 서울시의 적극성			개방형직위 선발절차의 공정성			개방형직위 임용에 있어 단체장 또는 부서장의 영향력		
평균(표준편차)			3.06(0.930), N=268			2.87(0.979), N=268			3.45(0.953), N=268		
			집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a	남성	3.01	2.012		2.82	1.838		3.46	0.174	
	b	여성	3.19			3.00			3.41		
연령	a	30대	3.19	3.292*		3.12	3.233*	c(a)	3.27	4.261*	a(b)
	b	40대	3.15			2.86			3.62		
	c	50이상	2.84			2.73			3.43		
직급	a	8급	3.02	1.058		2.66	1.973		3.34	0.475	
	b	7급	3.14			2.85			3.53		
	c	6급	2.90			2.89			3.42		
	d	5급	3.15			3.12			3.41		
학력	a	고졸	2.63	4.353*	a(b,c)	2.47	5.661**	a(c)	3.34	0.783	
	b	대졸	3.11			2.87			3.50		
	c	석사이상	3.19			3.24			3.32		
소속	a	본청	3.22	3.148*	b(a)	3.14	5.738**	b(a)	3.50	0.311	
	b	직속기관	2.61			2.39			3.44		
	c	사업소	2.93			2.73			3.37		
	d	구청	3.11			2.71			3.44		

* p<.05, ** p<.01

3) 개방형직위 임용자에 대한 처우수준

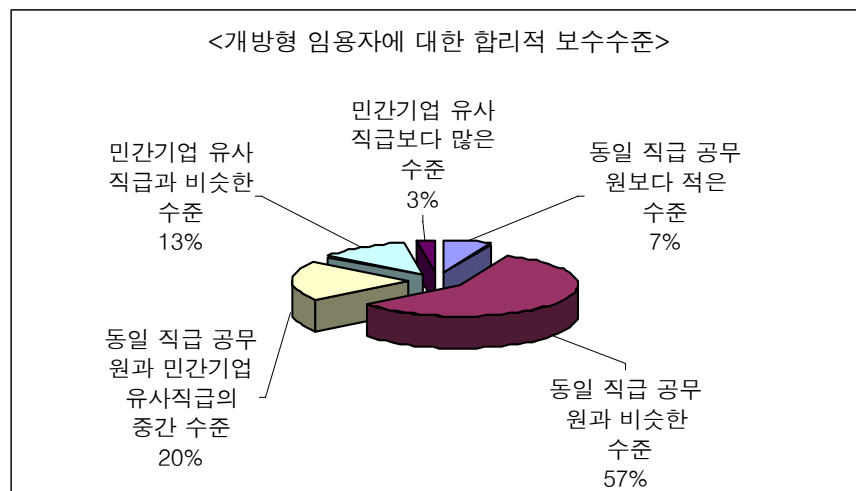
개방형직위 임용자에 대한 처우수준 평가는 보수수준, 임용기간, 신분보장 측면에서 각각 조사되었다. 중앙인사위원회(2002)는 보수가 개방형직위 임용제도의 관건임을 지적하고 있다.⁹⁾ 또한 짧은 임용기간¹⁰⁾ 및 신분의 불안정성(중앙인사위원회, 2002; 김태진, 2003; 배정환, 2003, 정부혁신지방분권위원회, 2005)은 유능한 인재의 지원을 가로막는 주된 요인이 되고 있다. 우선 개방형직위 임용자의 적절한 보수수준은 어느 정도인가에 대해 응답자들 중 57%는 ‘동일 직급 공무원과

9) 개방형직위 임용에 있어 적정 보수수준 책정에 관한 대표적 연구로는 중앙인사위원회(2003b)를 들 수 있다.

10) 박천오 외(2004)는 중앙정부 국장급 개방형직위 임용자들의 평균 재임기간이 2년 3개월에 불과했다는 점을 들면서, 이러한 짧은 임용기간 때문에 개방형 직위제도가 본분을 다하지 못하고 있음을 지적하고 있다.

비슷한 수준'이 바람직하다고 응답하였다. '동일 직급 공무원과 민간기업 유사직급의 중간 수준'이 바람직하다는 응답은 20%로 나타났다. 다음으로 현재 '최대 5년'으로 되어 있는 개방형직위 임용자의 임용기간을 확대하는 데 대한 평균점수는 2.72로 나타났으며, 응답자의 39.8%가 반대하는 한편 찬성 비율은 17.6%에 불과하였다. 신분보장을 강화할 필요성에 대한 평균점수는 3.04로 나타났고, 응답자의 34.1%는 반대한 반면, 39.0%는 찬성하는 것으로 나타나 신분보장 강화의 필요성이 어느 정도 인정되고 있는 것으로 보인다. 이상의 분석결과와 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공무원들이 인식하고 있는 개방형직위 임용자의 보수에 대한 적정 수준은 대체로 '동일 직급 공무원과 비슷한 수준'이라 할 수 있다. 이는 현재의 서울시가 책정하고 있는 보수수준이라 할 수 있는 '동일 직급 공무원과 민간기업 유사직급의 중간 수준'과는 괴리를 보이는 것이며, 일반 공무원들은 개방형직위 임용자의 높은 보수수준에 대해 불만을 갖고 있는 것으로 평가된다. 둘째, 유능한 인재의 충원을 위해 개방형직위 임용자의 임용기간을 현재의 5년보다 확대하는 것에 대해서는 전반적으로 부정적인 시각이 많았지만, 그럼에도 불구하고 신분보장을 어떤 식으로든 지금보다는 강화해야 한다는 데 있어서는 찬성의견이 반대의견보다 높은 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 개방형 직위의 임용절차



〈표 11〉 개방형직위 임용자에 대한 보수와 신분보장

조사항목			개방형직위 임용자의 임용기간 확대			개방형직위 임용자의 신분보장 강화		
평균(표준편차)			2.72(0.907), N=266			3.04(1.014), N=264		
			집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a	남성	2.67	1.886		2.99	0.925	
	b	여성	2.84			3.13		
연령	a	30대	2.95	6.604**	c<b,a	3.12	2.033	
	b	40대	2.77			3.13		
	c	50이상	2.42			2.84		
직급	a	8급	2.73	0.364		2.90	0.407	
	b	7급	2.69			3.02		
	c	6급	2.81			3.11		
	d	5급	2.65			3.08		
학력	a	고졸	2.34	5.409**	a<c	2.77	2.043	
	b	대졸	2.71			3.04		
	c	석사이상	3.05			3.27		
소속	a	본청	2.84	2.380		3.26	3.446*	
	b	직속기관	2.28			2.67		
	c	사업소	2.71			2.93		
	d	구청	2.60			3.00		

* p<.05, ** p<.01

3. 개방형직위 임용자에 대한 평가

1) 개방형직위 임용자의 상대적 우수성

중앙인사위원회(2007)는 ‘개방형직위 및 공모직위 운영지침’에서 개방형직위 임용자가 갖추어야 할 능력으로 5개 능력요건(전문가적 능력, 전략적 리더십, 문제해결 능력, 조직관리 능력, 의사전달 및 협상 능력) 및 15개 하부요소를 제시한 바 있다. 본 연구에서는 응답자들로 하여금 개방형직위 임용자가 일반(승진) 임용자에 비해 이러한 능력들 면에서 어떠한가를 우수, 보통, 미흡 등으로 평가하게 하였다. 분석결과 개방형직위 임용자가 일반 임용자에 비해 우수하다고 평가되는 영역은 ‘전문가적 능력’이 유일한 것으로 나타났으며, 나머지 4개 평가영역에서는 일반(승진) 임용자에 비해 미흡한 것으로 평가되었다. 특히 조직관리 능

력, 의사전달 및 협상 능력 면에서는 크게 미흡한 것으로 평가되었다. 개방형직위 임용자가 당초 기대되었던 능력을 발휘하고 있는지에 대해서는 회의적 시각을 갖게 하는 대목이다. 특히 개방형직위 임용자가 전문가적 능력은 나름대로 발휘하는 한편 관리자로서의 능력은 크게 미흡한 것으로 평가된다는 점은 향후 개방형직위 지정에 있어 의미 있는 시사점을 제공하고 있다. 다시 말해서 개방형직위는 조직을 책임지거나 정책결정 역할을 하는 직위보다는 분석능력을 발휘할 수 있는 참모 직위가 더 적합할 수 있다는 점을 암시한다.¹¹⁾

〈표 12〉 개방형직위 임용자의 상대적 우수성

평가영역	평가요소	응답비율(유효 %)			평가요소 별 점수*	평가영역 별 점수**
		우수	보통	미흡		
전문가적 능력	관련 분야에 대한 전문지식	51.0	43.7	5.4	4.56	6.61
	새로운 지식 및 정보의 수집·분석능력	40.8	50.8	8.4	3.24	
	종합적 판단력 및 정책결정능력	18.5	51.2	30.4	-1.19	
전략적 리더십	비전제시 및 혁신지향 능력	23.8	57.5	18.8	0.50	-1.23
	전략적 사고 및 전략수립 능력	22.9	54.2	22.9	-1.19	
	유연하고 전향적인 자세를 견지하는 능력	21.9	50.8	27.3	-0.54	
문제해결 능력	문제에 대한 사전예측과 예방조치능력	15.9	53.5	30.6	-1.47	-2.40
	문제해결방안을 도출하는 능력	17.3	57.7	25.0	-0.77	
	고객지향성 및 새로운 사고방식의 전파능력	24.1	50.2	25.7	-0.16	
조직관리 능력	팀워크 형성 및 목표공유 능력	10.4	40.5	49.0	-3.86	-8.22
	업무개선능력	14.3	50.6	35.1	-2.08	
	자원 활용 능력	13.9	49.4	36.7	-2.28	
의사전달 및 협상능력	대국민 공감대 형성능력	13.5	57.5	29.0	-1.54	-4.05
	효과적인 커뮤니케이션 능력	18.9	49.8	31.3	-1.24	
	효과적인 협상 및 설득능력	18.1	51.0	30.9	-1.27	

* 미흡, 보통, 우수 빈도에 각각 -10, 0, 10의 가중치를 부여하여 계산한 결과임.

** 각 평가요소별 점수의 단순합산 수치임.

2) 개방형직위 임용자의 업무환경

개방형직위 임용자의 업무환경과 관련해서는 소신 있게 일할 수 있는 조직분위기가 조성되어 있는지, 합당한 권한이 부여되어 있는지, 그리고 조직구성원과

11) 이와 유사하게 이근주·송정미(2002)의 연구에서도 개방형 직위 지정에 있어 높은 수준의 전문성과 개혁지향적인 직위를 우선적으로 지정해야 함을 주장하고 있다.

의 원활한 커뮤니케이션이 이루어지고 있는지를 분석하였다. 개방형직위 임용자가 소신 있게 일할 수 있는 조직분위기가 조성되어 있는가에 대한 평균점수는 2.76으로 나타났으며, 응답자의 41.2%가 그렇지 않다고 응답한 반면, 그렇다고 응답한 비율은 22.1%에 불과했다. 개방형 임용자가 소신 있게 일할 수 있는 합당한 권한이 부여되고 있는지에 대한 평균점수는 2.86으로 나타났으며, 응답자의 38.2%가 그렇지 않다고 응답한 반면, 그렇다고 응답한 비율은 26.6%에 불과했다. 끝으로 개방형직위 임용자와 조직구성원 간에 원활한 커뮤니케이션이 이루어지는가에 대한 응답점수는 2.54로 매우 낮게 나타났다. 그렇지 않다는 응답자의 비율은 52.1%인 반면, 그렇다는 응답 비율은 13.9%에 불과했다. 이러한 분석결과가 제시하는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 현재 서울시 개방형직위 임용자를 둘러싼 업무환경은 다분히 비우호적이라 할 수 있다. 소신 있게 일할 수 있는 조직분위

〈표 13〉 개방형직위 임용자의 업무 환경

조사항목		소신 있게 일할 수 있는 조직분위기 형성			소신 있게 일할 수 있는 합당한 권한 부여			조직구성원과의 원활한 커뮤니케이션		
평균(표준편차)		2.76(0.915), N=267			2.86(0.931), N=267			2.54(0.823), N=267		
		집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a 남성	2.69	1.684		2.85	0.000		2.48	0.089	
	b 여성	2.85			2.85			2.67		
연령	a 30대	2.83	1.440		2.89	0.625		2.71	2.619	
	b 40대	2.70			2.81			2.57		
	c 50이상	2.89			2.96			2.40		
직급	a 8급	2.61	1.393		2.76	0.250		2.59	0.074	
	b 7급	2.75			2.89			2.55		
	c 6급	2.95			2.90			2.57		
	d 5급	2.70			2.85			2.52		
학력	a 고졸	2.74	0.082		2.81	1.725		2.42	7.315*	a,b<c
	b 대졸	2.77			2.90			2.47		
	c 석사이상	2.59			2.59			3.00		
소속	a 본청	2.80	2.302	d<b	2.83	2.393	d<b	2.58	0.500	
	b 직속기관	3.17			3.33			2.33		
	c 사업소	2.77			2.89			2.58		
	d 구청	2.52			2.66			2.57		

* p<.05, ** p<.01

기도 권한부여도 취약한 상태이며, 구성원과의 커뮤니케이션에도 적지 않은 문제가 있는 것으로 보인다. 둘째, 이러한 분석결과는 대체로 집단 간에 별다른 차이를 보이지 않고 있다는 점에서 전반적으로 개방형직위 임용자가 조직으로부터 일정 부분 소외되고 있는 것이 현실임을 암시한다.

3) 개방형직위 임용자의 조직적응

개방형직위 임용자가 자신의 능력을 발휘하는 데 있어 관건이 되는 것 중 하나는 여하히 조직에 적응하는가 하는 것이다. 특히 외부임용의 경우 기존 이러한 조직적응에 있어 적지 않은 어려움이 있을 수 있다(정순관·조선일, 1999). 본 연구에서는 개방형직위 임용자의 조직적응을 평가하기 위해서 조직구성원과의 업무처리방식 및 사고의 유사성, 부서 내부정서에 대한 이해 정도, 그리고 개방형직위 임용자에 대한 조직구성원의 전반적 신뢰 수준 등을 분석하였다. 우선 개방형 임용자와 조직구성원 간 업무처리방식 및 사고가 유사한가에 대해서는 2.58이라는 낮은 평균점수가 나타났다. 응답자의 48.6%가 유사하지 않다고 응답하였으며, 유사하다는 응답은 16.9%에 불과했다. 개방형직위 임용자가 부서 내부의 정서를 이해하고 있는지에 대해서도 2.41이라는 낮은 평균점수가 나타났으며, 응답자의 56.9%가 이해수준이 낮다고 응답하였으며, 이해수준을 높게 평가한 응답자 비율은 9.7%에 불과했다. 끝으로 개방형 임용자를 신뢰하는지에 대해서는 평균 응답점수가 2.61로 나타났고, 신뢰하지 않는다는 응답 비율은 44.5%로 신뢰한다는 응답 비율 16.6%보다 훨씬 높게 나타났다. 분석 결과가 제시하는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 조직구성원들의 눈에 개방형직위 임용자는 조직의 생리나 정서를 제대로 이해하지 못하는 이질적 존재로 비추어지고 있다. 이러한 인식은 집단 간에 별반 차이를 보이지 않고 전반적으로 공유되고 있다. 둘째, 그러다 보니 개방형직위 임용자에 대한 조직구성원의 신뢰가 상당히 낮은 상태이며, 개방형직위 임용자를 진정한 동료 내지 동반자로 받아들이는 자세는 취약한 것으로 볼 수 있다. 개방형직위 제도가 아무리 좋은 목적과 취지를 지니고 있다 해도, 개방형직위 임용자가 이처럼 조직적응에 실패하는 한 이 제도가 기대하는 효과는 충분히 달성되기 어려울 것이라는 점에서, 이러한 분석결과는 심각하게 받아들일 필요가 있다.

〈표 14〉 개방형직위 임용자의 조직적응

조사항목			조직구성원과의 업무처리 방식 및 사고의 유사성			부서 내부 정서에 대한 이해 정도			개방형직위 임용자에 대한 전반적 신뢰 정도		
평균(표준편차)			2.58(0.860), N=267			2.41(0.824), N=267			2.61(0.915), N=265		
			집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a	남성	2.54	0.953		2.31	6.70*		2.57	1.068	
	b	여성	2.65			2.59			2.69		
연령	a	30대	2.69	2.350		2.60	3.842*		2.82	3.200*	c/a
	b	40대	2.65			2.43			2.62		
	c	50이상	2.41			2.23			2.44		
직급	a	8급	2.66	0.811		2.54	1.024		2.64	0.039	
	b	7급	2.67			2.44			2.63		
	c	6급	2.48			2.44			2.59		
	d	5급	2.53			2.27			2.63		
학력	a	고졸	2.42	2.664	a/c	2.45	2.247		2.42	5.112**	a,b/c
	b	대졸	2.56			2.35			2.55		
	c	석사이상	2.86			2.65			3.03		
소속	a	본청	2.51	1.036		2.43	2.364	b/c,d	2.68	1.716	
	b	직속기관	2.44			1.94			2.17		
	c	사업소	2.63			2.46			2.65		
	d	구청	2.75			2.52			2.61		

* p<.05, ** p<.01

4. 개방형직위제도의 문제점에 대한 평가

1) 현직 공무원들 관련 문제점

개방형직위 제도에 대한 반대논리 중 대표적인 것은 이 제도의 실시에 따라 기존 공무원들의 승진기회가 축소될 것이라는 인식이다(한국지방행정연구원, 2007). 그밖에 개방형직위 제도로 인해 공무원들의 경력발전 기회가 축소되거나 조직구성원의 사기가 저하될 수 있다는 주장도 있어 왔다(김판석·권경득, 1999; 최석충, 2005). 여기서는 현직 공무원들과 관련한 문제점들을 이러한 세 가지 측면에서 분석하였다. 우선 개방형직위 제도로 인해 승진기회가 축소될 것으로 생각하는지에 대해서는 평균점수가 3.74로 대단히 높게 나타나 이러한 우려가 현실적으로 존재함을 보여주고 있다. 응답자의 72.2%가 승진기회를 축소할 것이라고

응답한 반면, 그렇지 않다는 응답자의 비율은 11.3%에 불과했다. 다음으로 개방형 직위제도가 공무원의 경력발전 기회를 훼손할 것으로 보는가에 대한 평균점수 역시 3.48로 역시 높게 나타났으며, 그렇다는 응답자 비율이 55.9%로 그렇지 않다는 응답자 비율 13.2%에 비해 훨씬 높게 나타났다. 끝으로 개방형직위 제도가 조직 내부의 사기를 저하시키는가에 대한 평균점수는 3.58로 나타났으며, 그렇다는 응답자 비율이 61.9%로 그렇지 않다는 응답자 비율 12.8%에 비해 압도적으로 높게 나타났다. 이러한 분석결과의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 개방형직위 제도가 현직 공무원의 승진기회, 경력발전 기회를 축소시키고 조직구성원의 사기를 저하시킬 것이라는 이론적 주장은 현실화되어 있는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 조직구성원들이 제기하는 이러한 문제인식은 집단 간에 별다른 차이를 보이지 않고 공직사회 내부에 전반적으로 퍼져있다는 점에서, 개방형직위제도의 정착을 둘러싼 공직사회 내부의 불만에 적절히 대처하는 것이 긴요한 과제라고 할 수 있다.

〈표 15〉 현직 공무원들 관련 문제점들

조사항목		현직 공무원들의 승진기회 축소			공무원의 경력발전 기회 훼손			조직 내부의 사기 저하		
평균(표준편차)		3.74(0.837), N=266			3.50(0.871), N=265			3.58(0.871), N=265		
		집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé	집단평균	F	scheffé
성별	a 남성	3.79	1.831		3.58	4.296*		3.67	5.002*	
	b 여성	3.64			3.35			3.41		
연령a	a 30대	3.49	7.019**	a<c	3.27	6.468**	a<c	3.39	11.036* *	a,b<c
	b 40대	3.72			3.52			3.45		
	c 50이상	4.00			3.73			3.97		
직급	b 8급	3.63	1.292		3.41	0.328		3.59	0.730	
	c 7급	3.73			3.48			3.52		
	d 6급	3.63			3.48			3.52		
	e 5급	3.90			3.58			3.72		
학력	a 고졸	3.90	1.136		3.68	0.989		3.74	1.547	
	b 대졸	3.74			3.50			3.60		
	c 석사이상	3.59			3.38			3.38		
소속	a 본청	3.66	1.226		3.38	3.844*		3.40	4.715**	a<d
	b 직속기관	3.83			3.56			3.67		
	c 사업소	3.71			3.44			3.64		
	d 구청	3.93			3.89			3.95		

* p<.05, ** p<.01

2) 행정시스템 관련 문제점

개방형직위 제도가 행정시스템에 미치는 부정적 영향으로는 유능한 젊은 인재들의 공직진출 의지 약화, 행정의 안정성 및 책임성 저해, 정실주의 인사가능성 등이 지적되어 왔다(정순관·조선일, 1999; 중앙인사위원회, 2002; 배정환, 2003; 최석충, 2005). 우선 개방형직위 제도의 확대가 유능한 젊은 인재들의 공직진출 의지를 약화시킬 것으로 보는가에 대한 평균점수는 3.47로 나타났으며, 응답자 중 58.3%가 그렇다고 응답하였고, 그렇지 않다는 응답자 비율은 19.9%로 나타났다. 다음으로 개방형직위 제도의 확대가 행정의 안정성이나 책임성을 저해할 것인가에 대해서는 평균 응답점수가 3.53으로 나타났으며, 55.9%의 응답자가 그렇다고 응답하여, 그렇지 않다는 응답자의 비율 12.5%에 비해 훨씬 높았다. 끝으로,

〈표 16〉 행정시스템과 관련한 문제점

조사항목			유능한 젊은 인재들의 공직진출 의지 약화			행정의 안정성이나 책임성 저해			개방형 임용에 있어 정실주의 인사 가능성		
평균(표준편차)			3.47(0.991), N=266			3.53(0.900), N=265			3.74(0.933), N=266		
			집단 평균	F	scheffé	집단 평균	F	scheffé	집단 평균	F	scheffé
성별	a	남성	3.56	4.367*		3.56	0.439		3.83	4.642*	
	b	여성	3.28			3.48			3.57		
연령	a	30대	3.31	5.557**	a,b<c	3.23	8.947**	a<c	3.44	6.660* *	a<c
	b	40대	3.36			3.52			3.77		
	c	50이상	3.79			3.84			3.99		
직급	b	8급	3.44	1.264		3.56	0.068		3.78	0.552	
	c	7급	3.55			3.47			3.76		
	d	6급	3.27			3.46			3.79		
	e	5급	3.57			3.66			3.60		
학력	a	고졸	3.68	1.079		3.77	2.256		4.00	4.648* *	c/a
	b	대졸	3.46			3.53			3.78		
	c	석사이상	3.32			3.31			3.35		
소속	a	본청	3.30	3.608*		3.42	2.138		3.53	4.576* *	
	b	직속기관	3.67			3.72			3.89		
	c	사업소	3.48			3.51			3.82		
	d	구청	3.84			3.80			4.09		

* p<.05, ** p<.01

개방형직위 제도가 정실주의 인사의 대상이 될 가능성이 높다고 생각하는지를 질문한 결과 평균 응답비율은 3.74로 상당히 높게 나타나고 있다. 그럴 가능성이 높다는 응답자의 비율이 63.4%로 그럴 가능성이 낮다는 응답자 비율 8.7%에 비해 압도적으로 높았다. 이러한 분석결과에 비추어 볼 때, 개방형직위 제도를 둘러싼 행정시스템 관련 문제점들 역시 이론적 수준을 넘어 현실적으로 존재하는 것으로 보인다.

Ⅳ. 분석결과의 요약 및 정책적 시사점

본 연구는 지방자치단체에서 운용되고 있는 개방형직위 제도를 서울시의 경우를 들어 평가하였다. 분석결과를 볼 때, 개방형직위 제도가 가지고 있는 잠재적 효과가 현실화되려면, 많은 부분에서 보완이 필요하다는 결론에 이를 수 있다. 분석의 주요 결과를 요약하고 이에 따른 정책적 시사점을 크게 세 가지 측면에서 제시하면 다음과 같다.

1. 제도에 대한 공직사회의 수용성 제고

본 연구의 조사결과에 따르면 서울시 공무원들은 대부분 개방형직위 제도가 지니는 본래적 목적과 취지를 충분히 이해하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 제도의 확대시행에 대해서는 강력한 거부감을 표출하였다. 다시 말해서 ‘목적과 취지는 이해하지만 확대 시행은 달갑지 않다’는 것이다. 대체로 40-50대 연령의 공무원들 중에서 특히 반대 경향은 두드러지는 것으로 보아 승진 등과 같은 개인적 이해관계가 반대의 주된 요인인 것으로 볼 수도 있다.¹²⁾ 하지만 반대의 이유가 무엇이든 간에 이들은 지방자치단체를 움직여 나가는 중간관리자들이라는 점에서, 이들의 반대가 제도의 효과적 정착에 부정적 요인이 될 것임은 분명해 보인다.¹³⁾ 공직사회의 수용성을 높이기 위해서는 다음의 방법들을 고려할 필요가 있

12) Giacquinta(1975)의 지위-위험 수용모형에서 지적하고 있듯이, 공공조직의 혁신에 따른 변화는 공무원 개개인에게 모두 달리 나타나기 마련이며, 이에 따라 혁신에 대한 수용도 역시 개인이 처한 이해관계 속에서 결정된다고 할 수 있다.

13) 한국행정연구원(2007)은 실증분석을 통해 정부에서 혁신과제 추진을 저해하는 가장 강력

다.

첫째, 개방형직위 제도의 본질에 대한 재확인이 필요하다. 다시 말해서 개방형직위 제도는 폐쇄적 임용 제도를 대체하는 것이 아니라 한계를 보완하기 위한 것이며, 내부적으로 확보하기 어려운 전문성을 외부로부터 보강함으로써 공직사회의 전반적인 경쟁력 향상에 도움이 되는 제도임을 좀 더 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 조직에서 어떠한 전문성을 지닌 사람이 필요한가에 대해 가장 잘 아는 주체들은 내부 공무원들이라는 점에서, 개방형직위 선정에 있어 공무원들의 의견을 반영하는 절차를 강화할 필요가 있다. 지방자치단체에서 단순히 중앙인사위원회의 개방형직위 선정기준을 준용하거나 상징적 효과를 극대화하기 위해 개방형직위 확대를 강행하는 것만으로 이 제도의 본래 취지를 달성하는 데는 한계가 있기 때문이다.

셋째, 개방형직위 제도의 운용과정에서 드러나는 장점과 단점에 대한 객관적이고 주기적인 평가가 필요하다. 서울시 공무원들에 대한 조사결과, 개방형직위 제도가 지니는 장점은 별반 부각되지 못한 채 단점만 크게 부각되는 경향이 나타났다. 개방형 직위제도가 지향하는 ‘효율적 정책수립’, ‘전문성 향상’, ‘공직사회 내부의 긍정적 변화 유도’에 대한 평가는 매우 낮게 나타났으며(5점 만점에 2.66~2.76), 제도에 대한 만족도 역시 2.54로 낮게 나타났다. 반면 개방형직위 제도의 문제점으로 거론되어 온 ‘현직 공무원들의 승진기회 축소’, ‘유능한 젊은 인재들의 공직진출 의지 약화’, ‘조직 내부의 사기 저하’, ‘공무원의 경력발전 기회 훼손’, ‘행정의 안정성이나 책임성 저해’, ‘개방형 임용자의 가시적 성과에 대한 집착’, ‘개방형 임용에 있어 정실주의 인사 가능성’ 등은 모두 상당히 높게 인식되고 있었다(5점 만점에 3.47~3.74). 우려스러운 것은 개방형직위 제도의 장점으로 거론되는 전문성 강화나 정책품질의 향상에 대한 객관적인 평가가 아직 이루어진 적이 없는 상태에서, 부정적 이미지가 확대 재생산됨으로써 이 제도의 기초부터 침식될 수 있다는 점이다. 지정된 개방형직위에 외부 전문가가 임용되는 경우와 기존 공무원이 승진 임용되는 경우를 비교하는 관점에서 평가가 선행되어야 할 것이다. 이러한 평가가 이루어진 이후에도 단점이 장점보다 더 큰 것으로

한 요인 중 하나가 중간관리자의 부정적 태도임을 적시하고 있다.

드러난다면 해당 직위 지정을 변경하거나 임용자 선발방식을 개선하는 등의 조치를 취함으로써 단점을 보완하는 방식이 검토되어야 할 것이다.

넷째, 제도에 대한 수용성을 높일 수 있는 부가적 수단들을 병행하는 전략이 유효할 수 있다. 대표적으로 직위공모제를 들 수 있다. 직위공모제(Job posting)는 주요 직위에 대하여 임용자격 요건을 미리 정하고, 조직 내·외부 공무원을 대상으로 적격자를 선발·임용하는 제도로서, 2007년 지방공무원법 개정으로 그 시행 근거는 마련되어 있는 셈이다. 직위공모제는 내부 구성원들에게도 균등한 기회를 제공하고 공직 내부와 외부 인사 간의 생산적 경쟁을 촉진할 수 있다는 점에서 고려할 만한 병행전략이 될 수 있다(한국지방행정연구원, 2007). 아울러 개방형직위 제도에 대한 반발의 가장 강력한 요인인 승진기회 축소나 사기 저하 문제를 완화하기 위한 대책들도 생략되어서는 안 될 것들이다.

2. 개방형직위 지정의 합리성 제고

전술한 바와 같이 서울시는 향후 수년 이내에 개방형직위의 대폭 확대한다는 계획을 발표한 바 있다. 하지만 중요한 것은 숫자가 아니라 직위 지정의 합리성이라 할 수 있다. 내부 승진임용보다는 외부 임용이 해당 직무를 더 잘 수행할 것으로 확신되는 동시에 유능한 외부 인재를 유인할 만한 매력을 지닌 직위들이 개방형직위로 지정될 때, 이러한 합리성은 높아질 수 있으며 제도의 효과도 기대할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 본 연구의 분석결과와 연계된 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 집행기능보다는 참모기능 중심의 직위 지정이 더 바람직하다. 본 연구의 분석에 따르면, 개방형직위 임용자가 갖추어야 할 5가지 능력요건(중앙인사위원회, 2007) 중에서 개방형직위 임용자가 승진 임용자에 비해 우월한 것으로 평가된 것은 ‘전문가적 능력’이 유일했다. 나머지 4개 능력요건(전략적 리더십, 문제해결능력, 조직관리 능력, 의사전달 및 협상능력) 면에서는 미흡하며, 특히 조직관리 능력과 의사전달 및 협상능력은 크게 미흡하다는 평가결과가 나타났다(<표 12> 참조). 다시 말해서 개방형직위 임용자는 전문가적 식견과 자료해석 능력은 좋지만 이를 집행으로 연결시키기 위해 자원과 인력을 동원하는 리더십은

부족하다는 것이 주된 분석결과이다. 개방형직위 임용자에게 기대하고 있는 능력 요건 중 대부분에서 오히려 승진 임용자가 더 우월하다는 이러한 평가결과는 심각하게 받아들여져야 하는 사안이며, 어떤 직위가 개방형직위로 지정되어야 하는가에 대해 강력한 시사점을 제공하는 것이다. 요컨대, 개방형 직위는 집행부서의 책임자 자리보다는 분석과 기획능력이 요구되는 참모 자리에 더 적합하다는 의미이다.

둘째, 이러한 평가결과는 개방형 직위제도의 확산이 단계적·점진적 관점에서 완만하게 이루어져야 함을 시사한다. 개방형직위 제도의 이론적 장점에 입각하여 강력한 집행기능을 요하는 직위까지 개방형직위로 지정하는 것은 위험할 수 있다는 뜻이다. 서울시는 2007년에 개방형직위의 수를 2010년까지 현재의 2.5배인 41개로 확대하는 계획을 발표한 바 있으며, 여기에는 법무담당관, 조세과장 등과 같은 요직이 포함될 예정이다(서울특별시, 2007). 비록 3년에 걸친 단계적 확산이라고는 하지만, 개방형직위 임용자에 대한 공직사회의 신뢰와 인정이 미흡한 상태에서 이처럼 단기간에 확대하는 것이 바람직한지는 재고해 볼 필요가 있다. 제도의 확산에 앞서 공직사회가 이러한 제도 변화를 자연스럽게 받아들일 수 있도록 시간을 주고, 개방형 직위제도의 효과를 검증하며, 유능한 인재가 개방형 직위에 지원할 수 있는 장치를 만드는 일이 선행되는 것이 순서라고 본다.

셋째, 개방형직위 지정에 있어 본청과 사업소 간 균형이 필요하다. 2007년 9월 현재 개방형직위로 지정된 16개 직위 중 10개가 사업소에 속한 직위이며, 본청에 속한 직위는 3개에 불과하다. 그러다 보니 지정된 개방형직위에 대한 외부적 선호도가 낮게 나타나고 있으며(<표 9> 참조), 낮은 선호도는 유능한 인재의 지원을 저해하는 요인이 되고, 이는 다시 개방형직위 임용자에 대한 구성원의 낮은 평가로 이어지며, 이들에 대한 신분보장이나 처우개선에 대해서도 회의적 시각을 갖게 하는 악순환 고리를 형성하는 것으로 보인다. 특히 상대적으로 개방형직위 임용자를 많이 경험한 바 있는 사업소나 직속기관 공무원일수록 본청 공무원에 비해, 개방형직위 제도에 대해 일관된 부정적 평가를 내리고 있다는 점은 현재의 직위 지정에 적지 않은 문제점이 있음을 반증한다. 이러한 문제에 대한 대중적 해법의 하나는 본청의 개방형직위 수를 확대하는 것이지만, 이 경우에도 앞에 제시한 바와 같이 집행기능 중심의 직위를 선정하는 데는 신중을 기해야

한다. 요컨대 ‘본청에 속한 매력적인 참모기능 중심의 직위’를 발굴해 내는 지혜가 긴요한 것이라 하겠다.

3. 개방형직위 임용자의 조직적응능력 제고

개방형직위 제도 운영에 있어 가장 심각한 문제 중 하나는 개방형 임용자와 기존 조직구성원 간에 유기적 연대가 매우 취약하다는 점이다. 직업적 배경이 다르기 때문에 사고방식과 문제를 바라보는 시각이나 해법이 다른 것은 어찌 보면 당연한 일이다. 그러나 이처럼 취약한 연대감은 개방형 임용제도의 효과를 반감시키는 요인이라는 점에서 개방형직위 임용자의 조직적응능력 제고는 매우 긴요한 과제이며, 따라서 이들에 대해 적절한 형태의 교육훈련 기회를 제공할 필요가 있다.

본 연구의 분석결과, 개방형직위 임용자는 대체로 비우호적인 조직분위기 속에 놓여 있다. 소신 있게 일할 수 있는 합당한 권한이 결여된 상태에서 업무처리 방식이나 사고방식에 있어 기존 조직구성원과 상당히 이질적인 성향을 보이고 있다. 양자 간 커뮤니케이션도 원활하지 않은 것으로 나타났고, 개방형 임용자가 조직의 정서를 잘 이해하지 못한다는 평가가 지배적이다. 그러다 보니 개방형 임용자에 대한 기존 조직구성원의 신뢰는 낮은 수준에 머물러 있다. 자칫하면 유기적 연대의 결여에 따라 개방형직위 임용자가 조직 내에서 고립되는 상황을 맞을 가능성도 다분해 보인다. 그렇다고 해서 조직구성원 전체가 개방형직위 임용자에 대한 인식이나 자신의 평소 사고방식을 바꾸기를 기대하는 것은 비현실적이다. 이들에 대해 할 수 있는 일은 개방형직위 제도가 왜 중요하며 어떤 도움이 되는지를 꾸준히 이해시키는 방법 외에는 없다. 조직에 적응하는 일은 어디까지나 개방형직위 임용자의 몫이라 할 수 있다. 특히 공직경험이 거의 없는 개방형직위 임용자의 경우 어떤 형태로든 조직의 업무처리방식과 정서를 이해하는 데 도움이 되는 공식적인 교육프로그램을 제공받을 필요가 있다. 조직의 관점에서 보면, 개방형직위 임용자는 고위직 신입직원과 크게 다르지 않다는 점에서, 이들에 대한 교육훈련은 고급공무원에 대한 교육훈련과 신입직원에 대한 교육훈련이 혼합된 형태로 제공될 필요가 있다.

V. 결 론

행정환경이 복잡하고 그 변화가 빠를수록 정부는 새롭고 다양한 행정수요에 직면하게 되고, 이를 해결하는 데 필요한 전문성 확보를 위해 개방형 임용은 불가피한 측면이 있다. 이러한 추세에 따라 중앙정부에서 개방형직위 지정이 증가되어 왔고, 이 제도의 긍정적 효과도 적지 않게 보고되어 왔다. 이렇게 보면 향후 지방자치단체에서도 개방형직위 제도의 확산은 대세인 것처럼 보인다. 그러나 개방형직위 제도의 운용환경 면에서 중앙정부와 지방자치단체는 상이한 측면이 있다. 중앙정부와 비교해 보면 지방자치단체의 경우 인사시스템에 대한 내·외적 통제장치가 약하고, 지정되는 개방형직위가 지니는 매력도 떨어지며, 지방자치단체장은 정실주의 유혹에 직면하기 쉽다. 처한 환경이 다르면 대응방식도 달라야 한다는 전제 하에 본 연구에서는 지방자치단체 중에서 개방형직위 제도 확산에 가장 적극적인 모습을 보이고 있는 서울특별시를 사례로 이 제도의 운용현황을 평가하였다.

평가결과에 따르면, 개방형직위 제도 확산에 대한 서울시의 의지와 계획에도 불구하고, 이 제도의 성공적 정착을 위한 기반은 조성되어 있지 않은 것으로 보인다. 그 동안 서울시에서 운용되어 온 개방형직위 제도에 대해 서울시 공무원들은 상당히 회의적인 반응을 보이고 있으며, 이 제도의 확산에 대해 결코 무시할 수 없는 수준의 거부감을 갖고 있는 것으로 평가되었다. 개방형직위 제도 도입이 가져온 효과, 개방형직위 임용자들이 보여준 능력, 개방형직위 임용자들의 조직 적응에 대해 모두 부정적으로 평가하는 동시에, 이 제도에 수반되는 문제점들에 대해서는 모두 심각하게 인식하는 것으로 나타났다. 제도에 대한 만족도도 낮고 그 확산에 대해서 부정적인 의견이 표출되었다.

본 연구가 서울시 공무원들만을 대상으로 조사한 결과를 분석한 것이라는 점에서 과연 이러한 부정적인 평가를 그대로 받아들일 수 있는가에 대한 논란은 있을 수 있다. 공무원들은 이 제도에 의해 피해를 볼 수 있는 잠재집단이기 때문에 다분히 감정적인 평가를 내렸을 개연성이 있기 때문이다.¹⁴⁾ 만일 공직사회 외

14) Golembiewski(1969)는 이미 오래 전에 공무원집단을 공공조직의 변화나 개혁에 저항할 가능성이 높은 집단으로 규정한 바 있다.

부의 전문가나 시민단체 등이 조사에 포함되었다면 이보다는 다소 긍정적인 평가결과가 도출되었을 수도 있다. 그러나 다른 각도에서 보면, 이 제도를 현장에서 경험하고 있는 유일한 집단이 공무원들이라는 점에서 이들에 의한 평가가 갖는 중요성이 간과되어서는 안 될 것이다. 아울러, 본 연구에서 수행한 분산분석 결과에 따르면 성별, 연령, 직급, 학력, 소속 등에 따라 집단 간 차이를 보이는 항목들이 다수 발견되었지만, 이러한 차이가 전반적인 부정적 인식을 상쇄할 만큼은 아님을 알 수 있다. 이를테면 개방형직위 제도에 따른 승진 등의 불이익으로부터 상대적으로 자유로운 7급, 8급 공무원들 역시 이 제도에 대한 부정적 인식을 공유하고 있는 것이 현실이다. 따라서 평가의 공정성 논란보다 더 중요한 것은, 이처럼 공무원들의 부정적인 평가가 지배적인 상황에서는 어떠한 변화나 개혁도 성공하기 어렵다는 점(박천오, 2006; Miller et al., 1994)을 인식하는 것이며, 성공에 근접하기 위한 개선방안을 도출하는 일일 것이다.

본 연구에서 개선방안은 크게 공직사회의 수용성 제고, 개방형직위 지정의 합리성 제고, 그리고 개방형직위 임용자의 조직적응능력 제고 등 세 가지 범주에서 제시되었다. 이러한 개선방안 이외에 개방형직위 임용자의 신분보장, 보수 등의 처우문제, 권한부여 등도 문제도 중요한 것들이라 할 수 있다. 아울러 지방자치단체의 인사행정에 있어 투명성과 합리성을 제고하는 것도 간과할 수 없는 과제일 것이다. 하지만 본 연구의 분석만으로 이러한 문제들에 관한 개선방안을 도출하는 데는 한계가 있어 제외하였다. 다만 개방형직위 제도가 기존 임용제도의 보완적 수단이라는 점에서 지나친 신분보장 강화는 제도의 취지에 맞지 않는다는 점, 그리고 보수나 권한부여 문제는 지정된 직위에 따라 사안별로 접근될 문제이므로 일괄적 개선방안 도출은 무의미하다는 점을 지적하면서 결론을 대신하고자 한다.

참고문헌

강성철·권경득·강재호. (2004). 『지방자치단체 인사관리시스템 개선방안』. 한국행정연구원.

- 강진욱. (2005). 「지방정부 역량제고를 위한 개방형직위제 개선방안에 관한 연구」. 석사학위논문. 부산대학교.
- 국정홍보처. (2007). 「국정브리핑」, 2007년 1월 23일.
- 권경득. (2000). 공무원 개방형 임용제 가능성과 문제점 : 외국정부의 공무원 개방형 임용제 사례. 『지방행정』, 49(564): 39-47.
- _____. (2006). 「지방공무원의 인사개혁 평가와 개선방안에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 금창호·한부영·권오철. (2005). 「지방공무원의 전문성 제고방안」. 한국지방행정연구원.
- 김순양. (1999). 공무원 개방형 임용제도, 어떻게 해야 성공할 수 있나. 『지방자치』, 127: 34-41.
- 김태진. (2003). 「한국 개방형 임용제의 제도 및 운용에 대한 분석과 개선방안」. 석사학위논문. 석사학위논문.
- 김판석·권경득. (1999). 지방자치단체의 인사제도 개혁. 『한국행정학보』, 33(1): 99-118.
- 김판석·이선우·전진석. (1999). 개방형 임용제도의 실태 및 발전에 관한 연구. 『한국행정학보』, 33(4): 57-75.
- 김홍로. (2005). 「고위직 공무원의 보직과 승진에 관한 연구」. 박사학위논문. 고려대학교.
- 남궁근. (2002). 열린정부를 향한 개혁의 성과 - 개방형 직위제도 집행과정 및 결과 평가. 『2002년도 중앙인사위원회 출범 3주년 기념 국제회의 발표논문집』, 153-178.
- 박천오. (2006). 참여정부 인사개혁에 대한 공무원 수용도. 『한국행정연구』, 15(2): 3-28.
- 박천오·강제상·권경득·조경호. (2004). 인사행정의 이해, 법문사.
- 박천오·남궁근·박희봉·오성호·김상목. (2002). 개방형 직위제도의 운영 실태에 관한 실증적 조사, 평가. 『한국행정학보』, 36(3): 99-129.
- 배정환. (2003). 「지방정부의 개방형직위제 도입과 성공적 정책방안」. 석사학위논문. 충북대학교.
- 서광원. (2002). 「개방형 인사제도의 활성화방안에 관한 연구」. 석사학위논문. 서울

시립대학교.

서울특별시. (2007). 「서울시 신인사시스템 활성화를 위한 개방형직위 등 외부임용 인사제도 확대방안」.

서원석. (2006). 「인사개혁 로드맵 과제 성과평가」. 한국행정연구원.

이근주·송정미. (2002). 「성과계약과 인사관리 : 개방형 임용제」. 한국행정연구원.

이주희. (2006). 특집 : 공무원의 신분과 보수 ; 개방형 직위제도와 계약직 공무원제도의 발전방안. 「지방행정」, 56(640): 26-37.

전진석·이선우. (1999). 개방형임용제도의 허와 실. 「중앙인사위원회 창립 기념 한국행정학회 특별세미나 - 21세기 공직 인사개혁의 방향」

정부혁신지방분권위원회. (2005). 「공직개방 추진을 위한 제도정비방안」.

정순관·조선일. (1999). 개방형 임용제도 도입의 논리와 한계. 「한국사회와 행정연구」, 10(2): 43-56.

중앙인사위원회. (2002). 「계약직 제도 개선방안에 관한 연구」.

_____. (2003a). 「공무원 충원제도의 새로운 패러다임과 발전방안」.

_____. (2003b). 「민간근무 경력자의 적정보수 책정방안」.

_____. (2007). 「개방형직위 및 공모직위 운영지침」.

최석충. (2005). 우리나라 개방형직위제도의 개편방향에 관한 연구. 「국가정책연구」, 19(2): 165-212.

한국지방행정연구원. (2007). 「지방자치단체 성과중심 인사제도의 효율적 운영방안」.

한국행정연구원. (2006). 「혁신과제 추진상의 저해요인 분석」.

행정자치부. (2007). 「지방자치단체의 개방형직위 지정·충원 현황」.

황성돈. (2000). 공무원 개방형 임용제 가능성과 문제점 : 개방형 직위제도의 성공 조건. 「지방행정」, 49(564): 32-38.

Giacquinta, J. (1975), Status Risk-Taking: A Central Issue in the Initiation and Implementation of Public School Innovations. *Journal of Research and Development in Education*, 9(1): 102-114.

Golembiewski, R. T. (1969), Organization Development in Public Agencies: Perspectives in Theory and Practice. In W. L. French, C. H. Bell & R. A. Zawacki(eds.). *Organization Development: Theory, Practice and Research*. Texas: Business Publications Inc.

Miller, V. D., Johnson, J. R. & Grau J. (1994). Antecedents to Willingness to Participate in Planned Organizational Change. *Journal of Applied Communication Research*, 22: 59-80.

국가공무원법.

정부조직법.

지방공무원법.

지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정.

www.mopas.go.kr

www.seoul.go.kr