

공직임용제도의 폐쇄성과 공직 부패에 관한 실증분석

김 재 훈

(한국개발연구원 부연구위원)

이 호 준

(한국개발연구원 부연구위원)

An Empirical Study on Public Service Recruitment System and Public Sector Corruption

Jaehoon Kim

(Associate Fellow, Korea Development Institute)

Hojun Lee

(Associate Fellow, Korea Development Institute)

* 본 논문은 김재훈·이호준, 『공직임용제도와 공직수행에 관한 연구』(정책연구시리즈 2012-03, 한국개발연구원, 2012)의 일부 내용을 보완 및 수정한 것임을 밝힌다.

김재훈: (e-mail) jaehoonkim@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 47, Hoegi-ro, Dongdaemun-gu, Seoul, 130-740, Korea.

이호준: (e-mail) hojunlee@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 47, Hoegi-ro, Dongdaemun-gu, Seoul, 130-740, Korea.

- Key Word: 공직임용제도(Public Service Recruitment System), 폐쇄성(Closedness), 공직 부패(Public Sector Corruption)
- JEL Code: C7, D8, H1
- Received: 2012. 5. 2 • Referee Process Started: 2012. 5. 4
- Referee Reports Completed: 2012. 8. 28

ABSTRACT

We study the relationship between the closedness of public service recruitment system and the corruption rampant between private firms and public servants. Empirically we test our claim that the closedness of public service recruitment system tends to heighten the corruption level of each country. Our results show that the closedness is positively correlated with bureaucracy corruption levels indexed by IMD, WEF, and World Bank.

본 연구는 '공직임용제도의 폐쇄성이 증가하면 공직 부패의 가능성이 높아질 것'이라는 가설을 논리적으로 검토하고, 실증자료를 이용하여 검증한다. 공직임용제도의 폐쇄성/공직 부패 가설의 논거는 공직임용제도가 폐쇄적일수록 공직의 전임자와 후임자 간의 친밀도가 높아지게 되고, 민간은 전임자의 후임자에 대한 영향력을 통하여 후임자의 결정을 왜곡하려는 유인 때문에 퇴임공직자의 민간 재취업과 관련한 부정부패를 야기할 가능성을 높인다는 것이다. 반면, 공직 임용이 개방화되면 공직에서 민간으로, 민간에서 공직으로의 전직이 잦아져 전임자와 후임자 간의 친밀도가 낮아지고 전임자의 후임자에 대한 영향력 또한 낮아져 부패 가능성이 낮아진다.

이러한 가설을 검증하기 위해 본 연구는 국제 데이터와 국내 데이터를 이용하여 실증분석을 실시하였다. 국제 데이터 분석을 통해 공직임용제도의 폐쇄성이 높을수록 공직 부패가 증가함을 보였고, 국내 데이터를 분석하여 퇴직공무원의 민간 재취업은 규제부처와 사업부처일수록 활발하다는 점도 보였다. 이러한 분석 결과는 공직 부패를 줄이기 위해서 공직 임용을 각 부처별로 분권화하고 직급별·직위별 개방성을 높여야 하며, 특히 민간 재취업 등과 관련한 부패가 발생할 개연성이 높은 규제부처와 사업부처의 개방성을 제고하여야 함을 시사한다. 이와 같은 분석 결과는 행정부처뿐만 아니라 법원, 검찰과 같은 사법부, 더 나아가 민간기업의 조달조직 등에도 적용될 수 있을 것이다.

I. 서론

정부의 의사결정은 정부뿐만 아니라 민간의 자원배분에 영향을 미치게 된다. 정부는 근본적으로 희소한 자원을 배분할 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 여러 가지 규제를 통하여 희소하지 않은 것을 희소하게 만들 수도 있기 때문이다. 그러므로 정부의 의사결정은 공정하고 투명한 방식으로 이루어져야 한다. 만약 불투명하고 불공정한 방식으로 이루어진다면 민간부문의 경제활동을 저해하거나 자원의 효율적 배분을 저상하게 될 것이다. 그리고 중국적으로 불투명한 정부의 결정은 경제성장을 저해하는 결과를 초래할 것이다. 따라서 경제의 효율성과 경제성장을 제고하기 위해서는 정부의 의사결정이 불공정하게 이뤄질 수 있는 원인을 제거해야 한다.

일반적으로 한 경제 내에서 희소한 자원을 가진 자는 경제적 지대(economic rent)를 누리게 된다. 이러한 경제적 지대를 추구하는 경제주체들은 정부의 결정에 어떤 방식으로든 영향을 미치기 위해 노력하게 되는데, 이런 노력의 잘못된 부산물 중 하나가 공직 부패(corruption)이다. 이러한 공직 부패는 국가의 근본적인 법·제도 체계에 악영향을 끼치게 되어, 보다 구체적으로는 정부 결정에 따른 자원배분을 비효율적으로 만들고 시장의 효율성을 저해하게 되어, 장기적으로 경제성장의 큰 장애가 될 수 있다. 따라서 지속 가능한 경제성장을 위해서, 그리고 효율적인 자원배분을 위한 시장을 뒷받침하는 비시장적 제도의 구축을 위해서, 공직 부패를 근절하여 경제주체들의 효율적 의사결정을 보호할 필요가 있다. 이를 위해 공직 부패를 야기하는 근본 원인이 무엇인지 찾아내어 제거함으로써 공직 부패에 대한 근본적인 해결책을 마련할 필요가 있다.

본 연구는 공직 부패의 주요 원인으로 민간인과 공직자 간의 부패 연결고리에 초점을 맞추고 있다. 만약 민간인과 공직자를 연결시키는 매개가 없으면 공직 부패란 불가능하기 때문이다. 한편, 공직 부패는 불법적인 성격을 띠고 있으므로 이러한 연결고리는 자체적으로 은밀한 성격을 가질 수밖에 없다. 우리나라의 경우 공직 부패의 연결고리로 학연, 지연, 혈연 등의 비공식적 네트워크에 의존하는 경우가 많다. 그리고 이러한 비공식적 네트워크를 통해 공직 부패를 위한 연결고리가 종종 생겨난다. 공직 부패를 줄이기 위해서는 민간인과 공직자 간 부패의 연결고리를 강화시키는 요소를 파악하여 이를

약화시켜야 한다.

본 연구에서는 공직임용제도의 폐쇄성을 부패의 연결고리를 강화시키는 주요한 요소로 보고 있다. 공직임용제도가 폐쇄적이라는 의미는 미래에 공직에 임용될 사람의 범위가 넓지 않다는 것으로 해석할 수 있다. 추후 공직에 임용될 사람이 누구일지, 혹은 어떤 특성의 사람일지 예상하기 쉽다면 공직 부패를 유도할 의사가 있는 민간 입장에서는 공직 부패를 유도하기 위한 탐색비용을 적게 들일 것이다. 그리고 기존에 공직에 있던 사람이 퇴임 후에 자신의 후임자가 누가 될지를 쉽게 예상할 수 있고 또 그 후임자와 친분이 있는 경우를 생각해 보면, 공직 부패를 유도할 의사가 있는 민간 입장에서는 퇴임하는 공직자를 영입하여 전임자와 후임자 간의 친분관계를 부정적인 방식으로 활용하고자 할 가능성이 높을 것이다.¹

앞서 논의한 바와 같이 공직임용제도의 폐쇄성은 공직 부패와 밀접한 관계를 가질 것으로 판단하여 본 연구에서는 그러한 가설을 검증해 보고자 한다. 즉, 본 연구에서는 공직 부패가 공직임용제도의 폐쇄성과 밀접한 관련이 있음을 보이고자 한다. 구체적으로는 OECD 데이터를 비롯한 다양한 자료를 활용하여 공직임용제도가 폐쇄적인 국가일수록 공직이 부패할 가능성이 높음을 보이고자 한다. 그리고 이를 통해 공직 부패를 줄이기 위해서는 공직임용제도의 개방성을 확대·강화할 필요가 있음을 보이고자 한다.

이어서 다양한 형태의 공직 부패 중 최근 저축은행 사태를 비롯하여 문제가 되고 있는 퇴임공직자의 민간 재취업과 관련한 부패에 대하여 다루고자 한다. 우리나라 퇴임공직자의 민간 재취업에 대한 현황과 그 특성을 파악함으로써 이 문제를 보다 자세히 살펴보고자 한다. 이러한 일련의 회귀분석을 통해 우리나라 공직임용제도, 특히 개방형 임용제도의 한계를 살펴보고 공직임용제도의 폐쇄성을 완화하기 위한 개선방안을 모색하고자 한다.

II. 관련 문헌 및 연구의 의의

부패와 경제성장에 대해서는 다양한 문헌들이 있는데, 대부분 부패가 공공지출의 구조에 영향을 미치고 왜곡된 공공지출은 경제성장을 저해한다는 논리를 제시하고 있다.

¹ 여기서 다루는 부패의 메커니즘에 대한 이론적 바탕은 김재훈·이호준(2012)에서 자세히 다루고 있다.

예컨대, Mauro(1995), Tanzi(1998), Delavallade(2006)는 부패가 심한 국가에서는 교육 지출이 줄어든다고 주장한다. 구체적으로 공교육의 부족은 경제주체들의 미래소득에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 경제적 불평등을 더욱 악화시킨다는 것이다. 또한 부패는 국방예산의 비중을 증가시킬 뿐만 아니라(Gupta, Sharan, and de Mello[2000]), 공직관리예산, 에너지예산 등의 비중을 증가시킨다(Delavallade[2006])고 한다.

부패에 대한 정치경제학적 연구들에서는 보다 흥미로운 분석들을 제시하고 있는데, Alesina, Glaeser, and Sacerdote(2001)와 Alesina and Angelitos(2005)는 부와 성공이 힘든 일에 대한 노력의 결과이기보다는 운이나 연줄에 의한 것이라고 믿는 국가나 개인은 좌파적 정책, 즉 보다 강한 재분배정책을 선호하는 경향이 있다고 한다. 이와 유사하게 Di Tella and McCulloch(2003)는 부패를 주요 사회문제로 인식하는 사람들은 부패한 자본가들에게 보다 높은 세금을 물리는 정책을 선호하는 좌파정당에 투표한다고 주장한다. 비슷한 맥락에서 Rajan and Zingales(2000)는 역사적 사례들을 통해 자본주의가 부패했다는 인식이 어떻게 시장개혁을 저해하고 광범위한 정부개입을 지지하도록 하는지를 보여주고 있다. 이러한 부패와 경제성장에 대한 문헌의 요지는 부패가 만연한 경우 정부지출구조를 왜곡하여 경제적 불평등을 악화시킬 뿐만 아니라 국민들로 하여금 경제성장정책보다는 재분배정책을 선호하게끔 만들어 정부규모를 증가시킨다는 것이다.

그런데 이들 연구에서는 공직 부패가 경제성장에 악영향을 미친다는 결론에 그칠 뿐 악영향의 원인인 공직 부패를 줄이기 위해 무엇을 해야 하는지에 대해서는 논하고 있지 않다. 공직 부패를 줄이기 위해서는 당연히 공직 부패를 야기하는 문제를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 공직 부패가 야기하는 문제를 다룬 앞선 연구들과는 달리 공직 부패의 원인이 무엇인지 살펴보고 그 원인을 악화시킬 방안을 모색하고자 한다.

지금까지는 공직임용제도와 공직 부패의 관계에 대한 논의가 본격적으로 이루어진 적이 없었다. 그리고 우리나라에서 개방형 임용제도에 관한 연구들은 단순히 개방형 임용제도에 대한 실태 조사를 하거나 외국의 개방형 임용제도(고위공무원단제도)를 소개하는 정도의 연구가 대부분이다. 또한 개방형 임용제도의 장단점을 단순히 비교하고 개선 방향을 제시하거나, 해당 기관 공무원들의 설문조사 결과를 가지고 공무원들의 제도 수용 정도 등에 대해 분석한 것이 주를 이루고 있다.² 이러한 연구들에서 공직임용제도와

² 관련 연구로는 김판석 외(1999); 남궁근(2000); 박천오(2000); 박천오 외(2002); 배귀희(2009); 오성호(2000); 윤경준·장현주(2008); 윤태범(1999); 이선우(1999); 이주희(2007); 중앙인사위원회(2000) 등이 있다.

공직 부패의 관계에 대한 논의는 찾아볼 수 없으며, 이들 연구들은 서술적인 제도 분석의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 본 연구는 공직임용제도와 공직 부패의 관계를 직접적으로 다룬다는 점에서 학술적 기여도가 있다고 볼 수 있다. 또한 이들 관계에 대하여 실증적인 분석을 시도하였다는 점에서도 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

Ⅲ. 공직임용제도와 공직 부패에 관한 실증분석

본 장에서는 공직임용제도의 폐쇄성과 공직 부패 등에 대한 실증분석을 시도한다. 우선 제1절에서는 OECD 데이터를 바탕으로 각국의 공직 개방성의 정도와 우리나라의 현황을 비교하고, 제2절에서는 공직 개방성이 정부 부패 수준과 어떠한 관련이 있는지 국제투명성기구, IMD, WEF, World Bank, The Quality of Government Institute (QoG) 등의 국가 데이터를 이용하여 본격적으로 살펴본다.

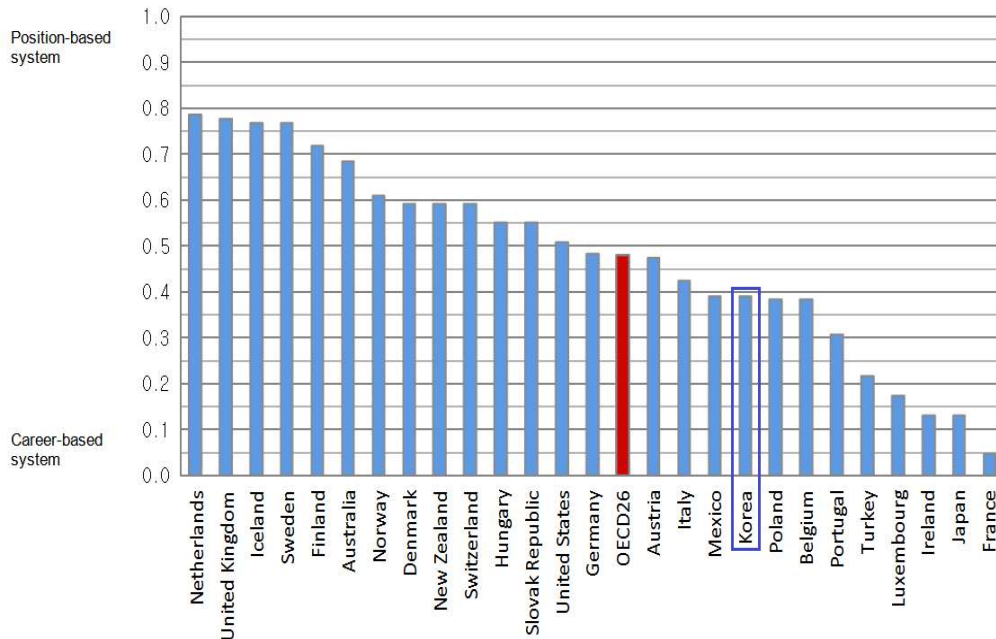
1. OECD 국가 간 공직 개방성 비교

현재 OECD 국가들은 공공조직의 유연성과 효율성을 달성하기 위해 노력하고 있다. OECD 국가들의 공직 개방성과 우리나라의 공직 개방성을 비교하기 위하여 우선 OECD에서 발간한 국제비교 데이터를 살펴보도록 하겠다.

OECD가 발간한 *Government at a Glance 2009*에서는 정부 임용시스템 유형 지표(type of recruitment system used in central government)를 통해 국가 간 공직 개방성(openness of government posts)을 비교하고 있다. 이 지표는 네 가지 세부항목으로 구성되며, 모든 공직에 민간 경력자의 채용이 가능한지에 초점을 두고 있다. 네 가지 지표에는 (1) 민간 경력자가 일반직 공무원이 될 수 있는지 여부(예를 들어 경쟁시험 혹은 직접 임용), (2) 민간 경력자를 고위직 공무원(senior civil servant)으로 채용할 수 있는지 여부, (3) 민간 경력자를 모든 직위에 임용이 가능한지 여부, (4) 타 부서 간의 직위 배분이 가능한지 여부가 포함된다.

이러한 네 가지 세부항목을 바탕으로 산출되는 정부 임용시스템 유형 지표는 계급제(career-based system)가 강한 국가일수록 0에 가깝고, 직위분류제(position-based

[Figure 1] Type of Recruitment System Used in Central Government



Source: OECD, *Government at a Glance 2009*, 2009, p.79.

system)가 강한 국가일수록 1에 가깝다. OECD 국가별 비교를 할 수 있는 [Figure 1]을 살펴보면, 우리나라의 공직 개방 정도는 OECD 26개국 평균인 0.478보다 낮은 0.392로 멕시코와 동일한 17위임을 확인할 수 있다. 계급제적인 성향이 강한 국가는 프랑스, 아일랜드, 일본 등이며, 직위분류제적 성향이 강한 국가는 네덜란드, 영국, 북유럽 국가 등으로 확인되었다.

다음 <Table 1>에 제시된 바와 같이 “Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management”에서는 직위별 개방 정도에 따라 국가군을 나누고 있다. 우리나라의 경우, 상위직과 중간직위를 부분적으로 개방한 국가군으로 구분되었으며, 같은 국가군에는 룩셈부르크와 영국이 포함되었다.

우리나라의 상위직 공무원, 즉 고위공무원단의 경우 개방형 공모로 공공과 민간 전문가들의 경쟁을 통하여 선발한다고 하지만 실제로는 민간 전문가보다 자부처 혹은 타 부처 공무원이 선발되는 경우가 많다. 또한 중간직 공무원의 경우에는 2010년 ‘공무원 채용제도 선진화 방안’의 일환으로 행정고시 등을 통한 채용비중을 줄이고 특별채용을 통해

〈Table 1〉 Openness of Government Posts

Policies		Countries
In principle, all levels of posts are open for competition	Including posts at senior and middle levels	Austria, Belgium, Denmark, Finland, Hungary, New Zealand, Slovakia, Switzerland
	Except the most top-level posts which are filled by appointment of the government	Australia, Canada, Italy, Norway, Sweden
Posts both at senior and middle levels are partially open for competition		Korea, Luxemburg, U.K.
No posts are open for competition	Both at senior and middle levels	Japan, Spain
	With the exception of some posts at middle level	France, Ireland

Source: OECD, "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management," 2004, p.5.

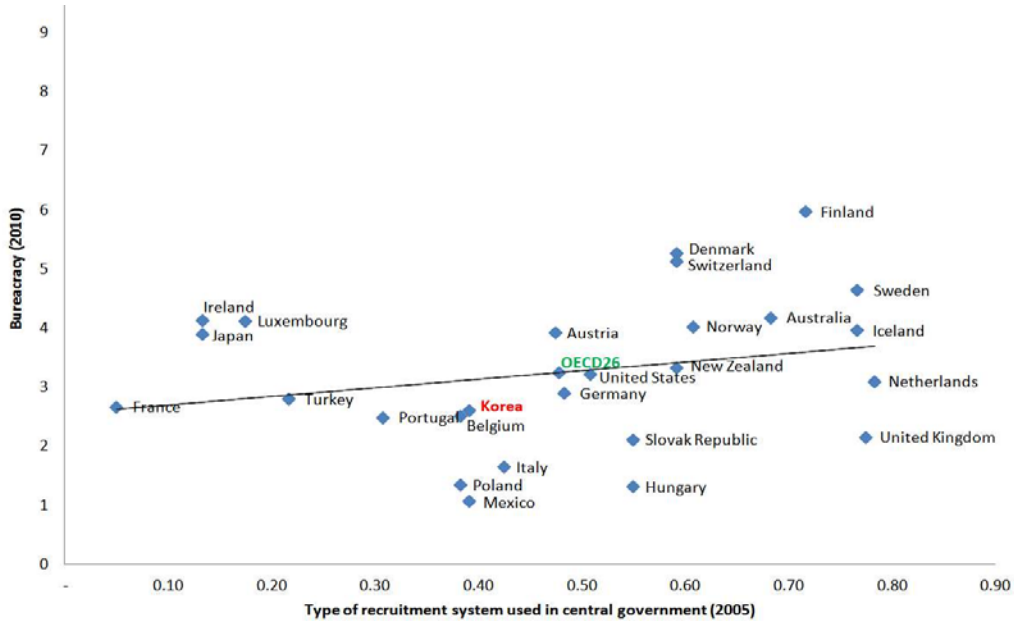
다양한 경력을 가진 전문가들을 50%까지 충원하려는 계획이 있었지만, 외교통상부 특채 의혹 등의 문제로 1개월 만에 개혁내용이 백지화되었다.

공직 부패, 업무 비효율성, 유사 배경 출신들의 의사결정과정에서 나타나는 부정적 문제가 논란이 될 때마다 공무원임용제도 개선이 논의되지만, 정치적 중립성, 채용방식의 객관성 문제 등의 반대논리에 묻혀 시도조차 하지 못하고 있다. 많은 국가에서는 이미 민간 경력자가 각급 공무원으로 채용되고 있는 실정에 비추어 볼 때, 우리나라에서도 개방형 임용제도의 도입방향을 설정하고 그에 필요한 직무 분석과 적절한 제도를 설계해야 할 것이다.

2. 개방형 임용제도와 공직 부패에 관한 회귀분석

과거 중앙인사위원회와 정부혁신지방분권위원회는 2004년 IMD(International Institute for Management Development) 보고서에서 우리나라의 정부효율성 순위가 36위로 낮게 나타난 주요 원인을 공직 개방의 미흡에 있는 것으로 보고, 특별채용과 개방형 등의 활성화를 통해 외부 전문가를 공직에 중간 유입시킬 필요성을 강조한 바 있다. 본 절에서는 이와 같은 맥락에서 개방형 임용제도와 공직 개방성이 정부효율성 혹은 정부 부패와 어떠한 관계가 있는지 국가별 데이터를 중심으로 개략적으로 살펴보고자 한다.

[Figure 2] Correlation between Bureaucracy (2010) and Type of Recruitment System (2005)



Note: Regression line in the figure is calculated as $y = 1.452x + 2.556$.

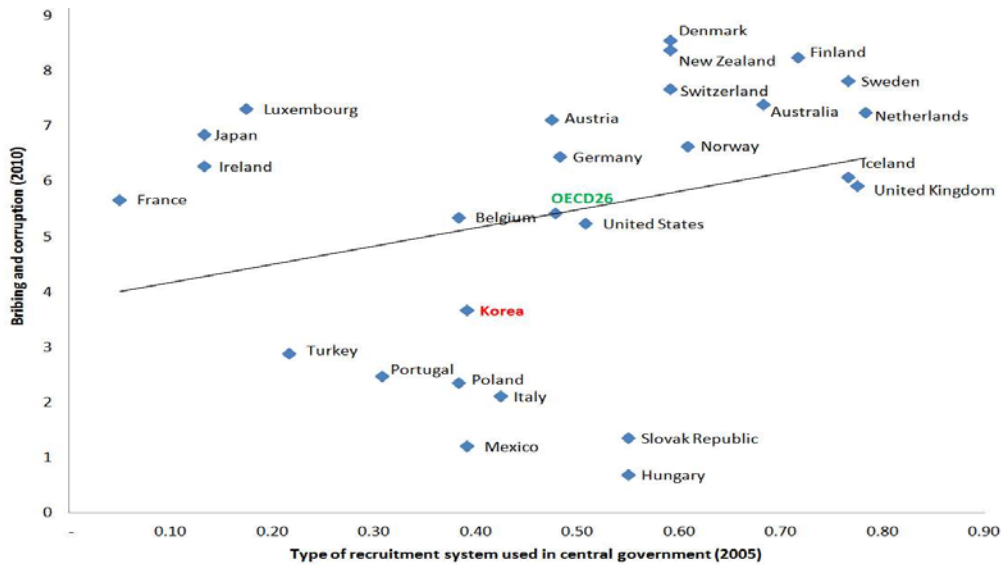
Source: OECD, *Government at a Glance 2009*, 2009, p.79.

IMD, *The World Competitiveness Yearbook 2010*, 2010.

IMD에서 제공하고 있는 정부효율성은 (1) 법·규제 체제, (2) 정부정책의 적응성, (3) 정부 결정, (4) 정부 투명성, (5) 관료체제, (6) 뇌물과 부패로 구성된다. 각 지표는 설문 데이터로 산출되며 10점이 최고점이다. 각 세부지표별 의미는 다음과 같다. 첫째, 법·규제 체제(legal and regulatory framework) 항목은 법·규제가 기업경쟁을 촉진하는지, 둘째 정부정책의 적응성(adaptability of government policy) 항목은 경제적 환경 변화에 대한 정부정책의 적응성이 높은지, 셋째 정부 결정(government decision) 항목은 정부의 결정이 효과적으로 집행되는지, 넷째 투명성(transparency) 항목은 정부 투명성이 만족스러운지, 다섯째 관료체제(bureaucracy) 항목은 관료제가 기업활동을 저해하는지, 마지막으로 뇌물과 부패(bribing and corruption) 항목은 부패가 존재하는지를 각각 평가한다.

IMD의 2010년도 관료체제의 정부효율성과 OECD의 2005년도 공직 개방 정도의 산포도는 [Figure 2]와 같다. 대체적으로 공직 개방성이 높은 국가들이 관료체제의 정부효율성도 높다는 것을 확인할 수 있다. 공직 개방성이 높은 국가들로는 핀란드, 스웨덴, 스위스,

[Figure 3] Correlation between Bribing and Corruption (2010) and Type of Recruitment System (2005)



Note: 1) The vertical axis measures the bribing and corruption index from 0 to 10. A figure closer to 10 translates into less bribing and corruption.
 2) Regression line in the figure is calculated as $y = 1.452x + 2.556$.
 Source: OECD, *Government at a Glance 2009*, 2009, p.79.
 IMD, *The World Competitiveness Yearbook 2010*, 2010.

노르웨이, 덴마크 등의 북유럽 국가와 뉴질랜드, 호주 등이 있다. 한국은 공직 개방성과 관료체제 정부효율성의 두 가지 측면에서 모두 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타났다.

[Figure 3]에서는 정부효율성과 관련된 지표들 중 부패지표와 정부 공직 개방성 간의 산포도를 살펴보았다. 대체적으로 공직 개방성이 높은 국가일수록 정부 부패 정도가 낮다는 것을 확인할 수 있다.³ 부패 정도가 낮은 국가군에는 뉴질랜드와 덴마크, 북유럽 국가 등이 포함되어 있고, 부패 정도가 높은 국가군에는 멕시코, 그리스, 이탈리아 등의 국가와 더불어 한국이 포함되어 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 공직임용제도와 부패지수 간에는 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 이러한 관측을 바탕으로 개방형 임용제도와 부패의 관계에 대해 보다 심도 있게 분석하고자 한다. 이를 위해 국제투명성기구, IMD, WEF, World Bank, The Quality

3 하지만 부패 정도가 낮으면서도 계급제적인 특성이 강한 국가들(룩셈부르크, 일본, 아일랜드, 프랑스 등)이 존재하는데, 이들 국가에서는 공무원 채용시험이 임용시험이 아니라 자격시험으로 일정 기간 인턴 혹은 계약업무 수행기간을 갖고 있는 제도적 특징을 보이고 있는 것으로 파악되었다.

of Government Institution(QoG) 등의 국가별 데이터를 활용하였다.⁴

공직임용제도의 개방 정도가 부패에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 한 가지 유의해야 할 사항이 있다. 본 연구에서 논하고 있는 공직임용제도의 개방성이란 전문성 있는 외부인에게 공직 임용의 기회를 제공하는 것을 의미한다. 공직임용제도 개방성의 효과를 분석하기 위해서는 정치권력에 의해 전문성과 상관없이 외부인을 임용하는 형태(소위 낙하산식 인사)에서 비롯되는 효과를 적절히 통제할 필요가 있다. 따라서 본 분석에서는 공직 폐쇄성 지표와 더불어 공직 전문성 지표를 독립변수에 포함시켜 분석한다.

이처럼 공직 전문성 지표를 폐쇄성 지표와 함께 독립변수로 사용하고 있는 이유를 역사적인 측면을 포함하여 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다. Max Weber에 따르면, 관료제(bureaucracy)는 엽관계(spoils system), 즉 정치권력의 행정에 대한 부당한 간섭이나 연속성과 효율성 저해를 방지하기 위한 방편으로 고안되었다. 엽관계의 가장 큰 특징은 공직의 정치화(politicization)인데, 이는 공직이 정치권력에 의해 좌우되는 경우를 의미한다. 즉, 공직이 마치 전쟁의 전리품과 같이 전문성과는 상관없이 승리한 권력에 의해 배분되는 형태를 의미한다. 엽관계로 인한 폐해를 극복하고 공직의 연속성과 효율성을 높이기 위한 방안으로서의 관료제는 국가들마다 다양한 방식으로 발전되었다.

프랑스, 스페인, 독일 등의 대륙국가에서는 정치권력으로부터 행정조직을 격리(insulate)하는 방식으로, 특히 민간과 달리 특별히 고용을 보호하는 방식으로 발전하였다. 그에 따라 정규 공직임용시험으로 공무원 채용하고, 채용된 공무원에 대해서는 정년을 보장하며, 민간의 고용관계와는 다른 특별법으로 고용관계를 규율하는 것이다.

영국, 뉴질랜드, 덴마크, 네덜란드 등의 국가에서는 동일한 취지에서 공무원을 민간과 다른 법률로 특별히 보호하지 않고, 공무원으로서의 재능과 전문성을 우선시하여 민간과의 경쟁을 통해 우수한 인재를 공직에 유치하는 방식으로 발전하였다. 이 경우에 각 직위와 직무에 대한 분석을 통하여 그 직위에 가장 적합한 사람을 선발하여 공무원으로 채용하게 된다. 이러한 직위분류에 따른 공무원 조직의 경우, 폐쇄적인 공무원 조직에서 사용되는 정규 공직임용시험을 근원적으로 시행할 수 없다. 왜냐하면 직위나 직무가 사회의 변화에 따라 사라질 수도 있고 직위나 직무에 대한 수요가 정규적으로 존재하는 것도 아닐 뿐만 아니라 정규화된 시험을 통해서도 각 직무에 필요한 전문성을

4 QoG Institute는 스웨덴의 고텐버그 대학(University of Gothenburg) 정치학과 내에 2004년에 설립된 독립연구소이다. 이 연구소는 정치행정체제와 정부의 질을 제고하는 요인, 결과, 그리고 그 과정에 대한 연구를 주로 수행하고 있다.

가진 사람을 선별할 수 없기 때문이다. 결국 전자의 방식이 공직의 폐쇄성과 관련된 부분이고, 후자의 방식이 공직의 전문성과 관련된 부분이다.

폐쇄형 공무원 조직이라고 해서 정치권력으로부터 완벽히 격리되는 것도, 개방형 조직이라 하여 정치권력에 의해 공직이 좌우되는 것도 아니다. 따라서 공직 전문성과 공직 폐쇄성이 완벽한 상관관계를 가지는 것은 아니다. 각 나라마다 역사적 맥락과 사회적 요구에 따라 다른 형태의 공무원 조직을 발전시켜 왔기 때문에 본 연구에서 관심을 가지고 있는 공직 폐쇄성에 대한 온전한 분석을 위해서는 QoG 데이터에서 제시하는 공직 폐쇄성 지표에 더하여 공직 전문성 지표를 활용할 필요가 있다.

가. 변수 설명

공직임용제도와 공직 부패에 대한 실증분석에 사용되는 종속변수는 국가청렴지수, 국제부패지표, 정부정책 투명성, 뇌물부패지수, 정부정책과정 투명성 등으로 정부 부패와 관련된 지표들을 사용한다. 먼저 국제투명성기구(Transparency International)에서 제공하는 국가청렴지수(Corruption Perception Index: CPI)는 국가의 부패 정도를 총체적으로 평가하여 지수화한 지표이다. 본 지표는 0에서 10까지의 척도로 표현되며, 지표가 높을수록 부패가 없는 것을 의미한다.

다음으로 국제부패지표(global corruption barometer)는 정당, 사법부, 경찰 등 국가기관의 부패 정도를 국민이 평가한 설문자료로 1부터 5까지의 척도로 표현되며, 지표가 높을수록 부패한 것을 의미한다. 국제부패지표는 한 국가의 국가기관들에 대해 일반국민들이 평가한 지표이기 때문에 국가 간 비교에서는 사실상 한계를 가질 수밖에 없음에 유의하여야 한다. 본 연구에서는 해석의 일관성을 위하여 국제부패지표에 대한 '6-원 자료 값'의 변수 변환을 통하여 지표가 증가하면 부패가 감소하는 것을 의미하도록 하였다. IMD에서 제공하는 정부정책 투명성과 뇌물부패지수도 분석의 종속변수로서, 정부정책 투명성은 정부 투명성 만족도에 대한 설문조사 결과로 0부터 10까지의 척도로 표현되며, 높을수록 만족하는 것을 나타낸다. 뇌물부패지수는 뇌물 수수 및 부패 존재 여부 설문조사를 바탕으로 한 것으로 0부터 10까지의 척도로 표현되며, 숫자가 클수록 부패가 없는 것을 의미한다.

정부정책과정의 투명성과 정부지출낭비 지표는 WEF에서 제공하는 것으로, 정부정책과정의 투명성은 기업의 정부정책 및 규제 변화와 관련된 정보 취득의 용이성을 의미하

며, 1부터 7까지의 척도로 표현된다. 정부정책과정 투명성 지표가 높을수록 정부정책과정 정보를 얻기 쉽고 투명한 것을 의미한다. 마지막으로 정부지출낭비 지표는 국가의 지출에 대한 인식조사로 1부터 7까지의 척도로 표현되며, 지표가 클수록 공공서비스를 효율적으로 사용하는 것으로, 1에 가까울수록 낭비하는 것으로 인식함을 의미한다.

규제의 질과 부패통제지수는 World Bank에서 제공하는 데이터로서, -2.5부터 2.5까지의 점수로 표현된다. 규제의 질은 정부의 규제 형성 및 집행 능력에 대한 인식 정도로 -2.5에 가까울수록 규제의 질이 낮은 것으로, 2.5에 가까울수록 높은 것을 의미한다. 부패통제지수는 공공부문의 부패 정도와 사익에 의한 포획 정도를 의미하는 것으로, -2.5에 가까울수록 부패 및 포획 정도가 큰 것으로, 2.5에 가까울수록 부패 및 포획 정도가 낮은 것을 뜻한다.

다음으로 본 분석에서 사용할 독립변수에 대해 살펴보겠다. 모형에서 다룰 독립변수들은 QoG survey data(2008~10)를 바탕으로 하고 있으며 그 속성에 따라 공직 폐쇄성과 공직 전문성으로 분류할 수 있다.^{5,6}

우선 공직 폐쇄성과 관련된 변수들은 행정관료조직이 민간조직과 얼마나 차이가 있고 폐쇄적인가를 나타낸다. Dahlström *et al.*(2011)에서는 폐쇄적인 공직제도일수록 정규 공직임용시험으로 공무원을 채용하고, 채용된 공무원에 대해서는 정년을 보장하며, 민간인 고용관계와는 다른 특별법으로 고용관계를 규율한다고 보고, 개방형 공직제도(open civil service system)일수록 공무원들이 민간영역에 적용되는 노동법에 따라 임용되고 규제되며, 각 직무에 가장 적합한 사람을 배치한다는 원칙에 따라 임용된다고 보고 있다.⁷ 본 연구에서도 Dahlström *et al.*(2011)에서 정한 기준에 따라 공식적 시험에 의한 임용 여부, 일반적인 노동법과는 다른 공무원에 한정된 법(예컨대, 「국가공무원

5 국가 간 비교가 가능한 관료제의 성과지표들은 많이 제시되어 있다. 예컨대, Political Risk Service의 quality of bureaucracy 지표, World Bank의 governance indicators와 같은 지표들이 있다. 하지만 이들은 성과지표이기 때문에 본 연구에서 살펴보고자 하는 관료제의 구조와 상관이 없고 오히려 그 결과에 대한 지표들을 제시하고 있다. 이와 같은 점에서 관료제의 구조지표를 제공하고 있는 QoG 데이터와 본질적으로 차이가 있다. 물론 Evans와 Rauch의 데이터가 관료제의 구조지표를 제공하고 있지만 35개의 개발도상국의 데이터만을 제공한다는 점에서 한계를 가지고 있다. QoG 데이터는 전 세계 97개국의 전문가를 대상으로 관료조직의 구조와 행태에 대한 설문을 여러 차례에 걸쳐 실시하고 그 타당성을 충분히 검증하였다는 점에서 관료제 구조에 관해서는 현재 가용한 가장 포괄적인 데이터라고 할 수 있다.

6 공직 전문성과 공직 폐쇄성의 구분과 그 세부항목의 구분에 대해서는 QoG 설문조사의 구분을 참조하였고, 이에 대한 보다 자세한 논의는 Dahlström *et al.*(2011)에서 찾을 수 있다.

7 앞 절과 본 절에서 사용한 OECD의 공직 개방성 지표와 QoG의 공직 폐쇄성 지표의 상관관계는 -0.663으로 양자의 상관관계가 높음을 알 수 있다.

법」, 「공무원임용령」 등에 의한 고용과 유지 여부)에 따른 공무원 고용 보장 여부 등을 공직 폐쇄성과 관련한 변수로 포함시켰다.

공직 전문성(professionalism)은 행정관료조직이 정치화된(politicized) 조직에 비해 얼마나 전문적인가(professional)를 측정하는 지표이다. 공직 전문성이 강조되는 조직일 수록 정치적인 관계보다는 개인의 능력에 따라 임용되고, 행정수반이 고위공무원을 임의로 임용 혹은 해임하기 어려우며, 해당 분야의 공무원 중에서 고위공무원으로 승진·임용하는 경향이 있다.⁸ 따라서 본 연구에서는 실적임용방식 정도, 행정수반이 고위공무원을 임용 혹은 해임할 수 있는 권한 정도 등의 지표를 사용한다. 이 외에 통제변수로는 1인당 GDP와 민주화 지수를 사용한다. 민주화 지수는 0부터 10까지의 척도로 표현되며, 10에 가까울수록 민주화된 국가를 의미한다.

분석에 사용된 변수들의 특성과 연도, 자료 출처는 <Table 2>에서 제시된 바와 같다.

<Table 2>에 제시된 독립변수들을 모두 사용하게 될 경우 변수들 간의 상관관계가 높아 다중공선성(multicollinearity)의 문제가 발생할 가능성에 유의할 필요가 있다. 공직 폐쇄성과 관련한 변수 중 공무원의 정년은 공무원법에 의해 보장되기 때문에 공무원법 변수와 공직임용시험 변수만을 사용하였다. 공직 전문성과 관련한 변수 중 실적임용제와 정실임용은 거의 정반대로 움직이기 때문에 정실임용 변수는 사용하지 않고, 내부승진은 정치중립성의 일부분을 이루기 때문에 정치중립성 변수만을 사용하였다.

나. 분석 결과

<Table 3>은 분석에 사용한 종속변수와 독립변수, 그리고 통제변수의 기술통계를 보여준다. 독립변수 중 공직 폐쇄성은 공직임용시험, 공무원 정년보장, 공무원 임용 관련 법 등 세 가지 항목에 모두 응답한 경우에 한해 평균을 낸 값이다. 공직 전문성 또한 실적임용, 정실임용, 행정수반의 고위공무원 임명해임권한, 고위공무원 내부승진 여부 등 네 가지 항목에 모두 응답한 국가에 한해 평균을 낸 값이며, 정실임용과 고위공무원 임명해임권한은 역(逆)의 값들의 평균을 구한 값이다.

8 본 모형에서 고위공무원 임용 시에 해당 분야 공무원을 승진·임용하는 정도를 독립변수로 사용하는 이유는 정치적 이해관계에 의해 전문성이 없는 사람을 소위 '낙하산식 인사'를 통해 고위 공직자로 임용하는 관행이 얼마나 있는지를 통제하기 위해서이다. 본 연구에서 말하는 개방적인 공직 임용은 공직 임용 시 유능한 외부 전문가에게도 기회를 열어 준다는 의미이다. 이러한 개방적인 공직 임용이 종속 변수들에 미치는 영향을 제대로 살펴보기 위해서는 비록 외부인이기는 하지만 전문성은 크게 고려하지 않는 소위 '낙하산식 인사'가 종속변수에 미치는 영향들을 통제할 필요가 있다.

<Table 2> Variables

	Variables	Description	Sources
Dependent	Corruption Perception Index (CPI)	Indexing level of country's corruption 0 (most corrupted) ~ 10 (no corruption)	Transparency International (2010)
	Global Corruption Barometer (GCB)	Survey data 1 (most corrupted) ~ 5 (not corrupted)	
	Transparency	Survey on government transparency 0 (not satisfied) ~ 10 (satisfied)	IMD (2010)
	Bribing and corruption	Survey on bribing 0 (bribing) ~ 10 (no bribing)	
	Transparency of government policy making	Survey on accessibility of government policy 1 (inaccessible) ~ 7 (easily accessible)	WEF (2010)
	Wastefulness of government spending	Survey on government spending 1 (wasteful) ~ 7 (efficient)	
	Regulatory quality	Survey on regulation quality -2.5 (low) ~ 2.5 (high)	World Bank 2002~2008 (varies by country)
	Control of corruption	Survey on government corruption -2.5 (severe) ~ 2.5 (low)	
Independent	Closedness ¹⁾	It is based on three questions from the survey: q2_c q2_f q8_f (If one or more answers are missing, these questions are ignored when calculating the mean value for each expert.)	The Quality of Government Institution(QoG) expert survey data (2008~2010)
	Formal examination system (q2_c)	Public sector employees hired via a formal examination system? 1 (hardly ever) ~ 7 (almost always)	
	Tenure guarantee (q2_f)	Once hired as a public sector employee, one remains in public sector for the entire career? 1 (hardly ever) ~ 7 (almost always)	
	Special laws for public sector employment (q8_f)	The terms of employment for public sector employees are regulated by special laws not applicable to private sector employees? 1 (not at all) ~ 7 (to a very large extent)	
	Professionalism	The index is based on the following four questions in the survey: q2_a, q2_b, q2_d, q2_e (If one or more answers are missing, these questions are ignored when calculating the mean value for each expert. The scale of the second and third questions are reversed so that higher values indicate more professionalism.)	
	Merit based recruitment (q2_a)	When recruiting public sector employees, the skills and merits of the applicants decide who gets the job? 1 (hardly ever) ~ 7 (almost always)	
	Nepotism (q2_b)	When recruiting public sector employees, the applicant's political connections decide who gets the job? 1 (hardly ever) ~ 7 (almost always)	
	Political neutrality (q2_d)	The top political leadership hires and fires senior public officials? 1 (hardly ever) ~ 7 (almost always)	
Control	Internal promotion (q2_e)	Senior public officials are recruited from within the ranks of the public sector? 1 (hardly ever) ~ 7 (almost always)	
	GDP per capita	ln(GDP per capita 2010)	World Bank
	Democracy index	0 (least democratic) ~ 10 (most democratic)	Polity IV (QoG)

Note: 1) This index is only measured for a sub-sample of 'Western' and post-communist countries.

〈Table 3〉 Descriptive Statistics

Variables		Obs.	Avg.	S.D.	Min.	Max.
Dependent	Corruption Perception Index	123	4.489	2.186	1.6	9.3
	GCB	80	3.500	0.414	2.5	4.2
	Transparency	57	4.069	1.676	0.61	7.59
	Bribing and corruption	57	3.982	2.611	0.46	8.55
	Transparency of gov. policy making	112	4.430	0.717	2.7	6.3
	Wastefulness of gov. spending	112	3.345	0.906	1.6	6.1
	Regulatory quality	126	0.267	0.914	-2.04	1.90
	Control of corruption	126	0.169	1.017	-1.39	2.37
Independent	Closedness	47	4.924	0.743	3.08	6.29
	Formal examination system (q2_c)	125	4.448	1.600	1	7
	Tenure guarantee (q2_f)	126	4.955	1.258	1.67	7
	Special laws for public sector employment (q8_f)	126	5.796	0.909	1	7
	Professionalism	97	3.925	0.992	2.06	6.28
	Merit based recruitment (q2_a)	126	4.289	1.190	1.88	7
	Nepotism (q2_b)	126	4.301	1.400	1	7
	Political neutrality (q2_d)	126	4.814	1.422	1	7
Internal promotion (q2_e)	125	4.751	1.276	1	7	
Control	Democracy index	111	5.072	6.067	-10	10
	GDP per capita	123	8.791	1.462	5.78	11.56

공직임용제도의 효과에 관한 여덟 가지 다중회귀모형과 그 결과를 〈Table 4〉에 제시하였다. 먼저, 모형 (1)을 살펴보면, 개인의 능력이나 실적을 기준으로 공무원을 임용할수록 국가청렴도가 높아지는 것으로 나타났다. 공직임용시험(formalized civil service examination)에 의한 채용이 많을수록, 그리고 민간과 달리 공직 임용에만 적용되는 특별법에 따라 임용되는 공무원이 많을수록 국가청렴도가 낮아지는 것으로 나타났다. 다시 말하면, 공무원의 임용과 고용관계를 민간에 비하여 특별히 보호할수록 국가부패지수가 높아진다는 것을 의미한다. 통제변수인 민주화 지수와 1인당 GDP가 증가할수록 국가청렴도가 높아지는 것으로 나타났다.

다음 모형 (2)를 살펴보면, 개인의 능력이나 실적을 기준으로 공무원을 임용할수록 관료조직이 덜 부패한 것으로 인식하고, 공직 임용에만 적용되는 특별법에 따라 임용되는

<Table 4> Impact of Recruitment System on Corruption I

	(1) CPI	(2) GCB	(3) Transparency	(4) Bribing and corruption
Merit based recruitment (q2_a)	0.809*** (7.70)	0.169*** (3.87)	1.05*** (6.77)	1.228*** (7.63)
Political neutrality (q2_d)	-0.095 (-1.07)	0.003 (0.06)	-0.235* (-1.71)	-0.399** (-2.32)
Formal examination system (q2_c)	-0.160** (-2.36)	-0.015 (-0.42)	-0.188* (-1.74)	-0.401*** (-3.69)
Special laws for public sector employment (q8_f)	-0.213* (-1.94)	-0.073+ (-1.48)	0.115 (0.66)	0.137 (0.62)
Democracy index	0.038** (2.11)	-0.009 (-0.97)	-0.080** (-2.02)	-0.049 (-0.97)
GDP (per capita)	0.801*** (9.85)	0.040 (1.10)	0.232 (1.24)	1.093*** (6.34)
Constant	-3.859*** (-3.43)	1.930*** (3.93)	-1.331 (-0.64)	-9.356*** (-4.37)
N	107	73	52	52
R ²	0.801	0.327	0.679	0.845

	(5) Transparency of gov. policy-making	(6) Wastefulness of gov. spending	(7) Regulatory quality	(8) Control of corruption
Merit based recruitment (q2_a)	0.292*** (5.56)	0.361*** (4.63)	0.212*** (3.80)	0.353*** (6.94)
Political neutrality (q2_d)	-0.015 (-0.39)	0.028 (0.47)	0.005 (0.13)	-0.065 (-1.59)
Formal examination system (q2_c)	-0.074** (-2.19)	-0.048 (-1.13)	-0.013 (-0.44)	-0.071** (-2.23)
Special laws for public sector employment (q8_f)	-0.177*** (-4.09)	-0.233** (-2.57)	-0.124*** (-2.64)	-0.085+ (-1.46)
Democracy index	-0.011 (-1.35)	-0.056*** (-3.99)	0.042*** (5.15)	0.024** (2.41)
GDP (per capita)	0.129*** (3.21)	0.146** (2.28)	0.337*** (10.39)	0.350*** (8.33)
Constant	3.488*** (6.99)	2.176** (2.27)	-3.035*** (-6.57)	-3.464*** (-5.80)
N	104	104	107	107
R ²	0.531	0.417	0.770	0.767

Note: Robust t statistics in parentheses, +: p<0.15, *: p<0.10, **: p<0.05, ***: p<0.01.

공무원이 많을수록 공무원이 더 부패하다고 인식하는 것으로 나타났다.

이어서 모형 (3)은 실적에 따라 임용이 이루어질수록 정부정책의 투명성에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났으나, 공직임용시험에 의해 공무원이 채용될수록 정부정책 투명성에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 여기서 한 가지 유의할 사항은 관료조직의 정치적 중립성이 높을수록 정책 투명성이 낮아진다는 것이다. 관료의 정치적 중립성이 행정의 안정성과 계속성이라는 측면에서는 중요하지만 책임을 지지 않는다는 점에서 정책 투명성에 문제를 야기하고 있음을 보여주는 결과로 사료된다.

이와 유사한 결과는 모형 (4)에서도 나타났는데, 직무 분석에 따라 실적(merit) 혹은 전문성이 공무원 임용기준이 될수록 뇌물 수수 및 부패 존재 인식도가 낮아지는 반면, 공직임용시험으로 공무원이 임용될수록 뇌물 수수나 부패가 더 많이 존재하는 것으로 분석되었다. 뿐만 아니라 공무원의 정치적 중립성이 높아지면 부패가 늘어난다는 것을 보여주고 있다.

모형 (5)를 살펴보면, 공직임용시험에 의한 공무원 채용이 높을수록, 공무원의 임용과 고용관계를 민간에 비하여 특별히 보호할수록 기업의 정부정책과 규제 변화에 대한 정보취득이 어려워지는 것으로 나타났다. 반면, 실적이나 전문성에 따라 공무원이 임용될수록 정부정책에 대한 정보 취득이 용이해지는 것으로 나타났다.

다음 모형 (6) 역시 공무원의 임용과 고용관계를 민간에 비하여 특별히 보호할수록 정부지출이 낭비된다고 보는 것으로 나타났다. 반면, 공직 임용이 실적이나 전문성에 따라 진행될수록 적재적소에 정부지출이 사용되는 것으로 나타났다.

모형 (7)을 보면, 국가가 민주화될수록 정부규제 형성 및 집행 능력에 대한 인식이 높게 측정되는 것으로 나타났다. 하지만 공무원의 임용과 고용관계를 민간에 비하여 특별히 보호할수록 정부규제의 질이 떨어지는 것으로 분석되었다.

마지막으로 모형 (8)은 실적이나 전문성에 따라 공무원이 임용될수록 공공부문의 부패 정도와 사익에 의한 포획 정도가 낮은 것으로 나타났다. 반면, 공직임용시험에 의한 공무원 채용이 높을수록, 그리고 공무원의 임용과 고용관계를 민간에 비하여 특별히 보호할수록 부패통제 정도가 낮은 것으로, 즉 부패가 만연하고 사익에 포획되는 정도가 큰 것으로 분석되었다.

독립변수를 공직 전문성과 공직 폐쇄성으로 설정했을 때의 회귀분석 결과는 <Table 5>에서 제시하는 바와 같다. 우선 모형 (1)을 보면 민주화와 1인당 GDP 지수를 통제했을 때, 공직 전문성이 높은 국가일수록, 즉 공직이 정치화되지 않고 전문화될수록 국가

〈Table 5〉 Impact of Recruitment System on Corruption II

	(1) CPI	(2) GCB	(3) Transparency	(4) Bribing and corruption
Professionalism	1.181*** (4.46)	0.155+ (1.66)	1.056*** (2.99)	1.629*** (4.16)
Closedness	-0.418** (-2.37)	-0.140+ (-1.55)	-0.339 (-1.26)	-0.437+ (-1.58)
Democracy index	0.140*** (6.61)	-0.001 (-0.07)	-0.078** (-2.48)	-0.042 (-1.25)
GDP (per capita)	0.731*** (2.91)	0.131 (1.19)	0.617* (1.71)	1.470*** (3.19)
Constant	-5.460*** (-3.41)	-4.597*** (-4.50)	-4.350+ (-1.56)	-15.190*** (-4.00)
N	44	34	33	33
R ²	0.876	0.487	0.646	0.837

	(5) Transparency of gov. policy-making	(6) Wastefulness of gov. spending	(7) Regulatory quality	(8) Control of corruption
Professionalism	0.442*** (3.54)	0.292+ (1.55)	0.316*** (3.66)	0.517*** (4.23)
Closedness	-0.219** (-2.39)	-0.349** (-2.58)	-0.092* (-1.73)	-0.172** (-2.14)
Democracy index	0.008 (0.56)	-0.027+ (-1.65)	0.097*** (7.61)	0.080*** (6.31)
GDP (per capita)	0.052 (0.40)	0.276+ (1.53)	0.149+ (1.59)	0.324*** (2.79)
Constant	3.282*** (3.54)	1.350 (1.27)	-2.189*** (-3.29)	-4.430*** (-6.51)
N	42	42	44	44
R ²	0.562	0.518	0.893	0.888

Note: Robust t statistics in parentheses, +: p(0.15), *: p(0.10), **: p(0.05), ***: p(0.01).

청렴도가 높아지는 것으로, 반면 공직 폐쇄성이 높은 국가일수록, 즉 공직이 민간과 다른 특별한 보호를 받을수록 국가청렴도가 낮아지는 것으로 나타났다. 모형 (2)는 공직 전문성이 높고 공직 개방성이 높을수록 공무원이 덜 부패하다고 인식하는 것으로 분석되었다. 모형 (3)은 공직 전문성이 높을수록 정부정책 투명성에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 반면, 민주화가 진행될수록 정부정책 투명성이 낮아지는 결과가 나왔다.

이는 아마도 민주화의 진전으로 정부정책 투명성에 대한 기준이 높아졌기 때문일 것으로 추측된다. 모형 (4)는 공직 전문성이 높고 공직 폐쇄성이 낮을수록 뇌물 수수 및 부패 존재 인식이 낮은 것으로 나타났다. 또한 1인당 GDP가 높을수록 뇌물부패 인식이 낮은 것으로 나타났다.

모형 (5)는 공직 전문성이 높고 공직 폐쇄성이 낮을수록 기업의 정부정책과 규제 변화에 대한 정보 취득이 용이한 것으로 나타났다. 모형 (6)은 공직 폐쇄성이 강한 국가일수록 정부지출 낭비 가능성이 높은 것으로 나타났다. 모형 (7)은 공직 전문성이 높고 공직 개방성이 높으며 민주화될수록 규제의 품질이 제고되는 것으로 분석되었다. 즉, 공직 전문성이 높고 공직 폐쇄성이 낮을수록 정부의 규제 형성 및 집행 능력이 높게 평가된다는 것을 의미한다. 모형 (8)은 공직 전문성이 높고 공직 개방성이 높을수록 부패통제지수가 높아지는 것으로, 다시 말하면 공공부문의 부패 정도와 사익에 의한 포획 정도가 낮은 것으로 나타났다.

이상의 결과를 볼 때, 앞서 제기한 공직 임용의 폐쇄성 및 전문성과 공직 부패의 관계가 실증적으로 입증됨을 알 수 있다. 다시 말하면, 공직 임용에서 전문성의 비중이 높을수록 부패가 줄어들고 정부정책 투명성 및 정책과정의 접근성이 높아질 뿐만 아니라 규제의 질도 높아진다. 이에 더하여 공직 임용의 폐쇄성이 낮아질수록 부패가 줄어들고 정책과정의 투명성이 높아지며 정부지출의 낭비가 줄어든다는 것이다.

공직 전문성과 폐쇄성의 세부항목을 살펴보면 다음과 같다. 실적임용이 높을수록 부패가 줄어들고, 정부정책 및 정책과정의 투명성이 높아지며, 정부지출의 낭비가 줄어드는 것으로 나타났다. 정규 공직임용시험에 의한 공직 채용이 많을수록 정부정책 및 정책과정의 투명성이 낮아지고, 뇌물부패지수가 높아지는 것으로 분석되었다. 다른 한편, 공무원 고용관계에 대한 특별법에 의한 공직 임용이 많을수록, 즉 민간과는 다른 특별한 보호를 받는 공무원이 많을수록, 정책과정의 투명성이 낮아지고 정부지출의 낭비가 늘어나며 부패통제가 저해되는 것으로 나타났다.⁹

이는 공직 임용의 폐쇄성이 공직 내부인들 간의 유착관계를 형성하게 되고, 이들의 의사결정권을 전략적으로 다양한 이익집단들이 이용하려는 과정에서 발생할 가능성이 높다고 유추해 볼 수 있다. 그리고 이에 대한 근본적인 제도적 해결책으로 공직 내부인들 간의 유착관계가 형성될 수 없는 환경을 만들어주는 공직임용제도를 만들어가는 것

9 우리나라는 「국가공무원법」과 공무원임용령에 따라 공무원이 임용되고 고용관계가 유지된다. 특히 국가공무원법은 경력직 공무원에 대하여 신분보장과 정년보장을 명기하고 있다(「국가공무원법」 제2조).

이 되어야 할 것이다. 즉, 공직 임용의 개방성을 확대하여 민간경력자와 공직 내부자들 간의 경쟁을 유발할 뿐만 아니라 공직 내부자들만의 유착관계의 고리를 약하게 만들어 부패할 수 있는 기반을 없애는 것이 근본적인 해결책이 될 수 있을 것이다.¹⁰

Ⅳ. 우리나라 퇴임공직자 재취업 현황 및 특성

최근 저축은행 관련 비리 등을 보았을 때 공직 부패 가운데 퇴임공직자의 민간 재취업과 관련한 비리가 사회적으로 심각한 문제임이 폭넓게 인식되고 있다. 본 장에서는 이러한 공직자 민간 재취업과 관련한 부패를 방지하기 위해 우선 퇴임공직자의 민간 재취업 현황을 파악하고 그 특성을 분석하고자 한다. 이를 위해 2006년 1월 1일부터 2011년 5월 31일까지의 퇴직공직자 취업확인 자료를 바탕으로 각 부처별 퇴직공직자 재취업 현황을 살펴보고 간단한 회귀분석을 통해서 구체적인 특성을 파악하고자 한다.

1. 퇴직공직자 재취업 현황

퇴직공직자 취업제한의 목적은, 재산등록의무자였던 공직자가 퇴직 후 취업을 목적으로 재직 시 취득한 정보 혹은 대인관계를 특정 기업 또는 사적 이익을 위해 활용함으로써 발생하게 될 공익침해의 여지를 예방하고 기업체에 취업한 후 퇴직 전에 근무하였던 기관에 부당한 영향력을 행사할 가능성을 배제함으로써 공무집행의 공정성과 공직윤리를 확립하는 데 있다.

우리나라는 대통령령으로 정하는 직급이나 직무분야에 종사하는 공무원과 공직유관단체의 임직원(취업심사대상자)은 퇴직일로부터 2년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 민간에 취업할 수 없음을 「공직자윤리법」 제4장 제17조에 명시하고 있다.¹¹ 예외적으로 취업심사대상자가 퇴직일로부터 2년 동안 취업이 제한

¹⁰ 본 실증분석에서는 공직임용제도의 폐쇄성이 공직 부패와 밀접한 관련이 있음을 보여주고는 있으나 이것이 서론에서 언급한 바와 같은 메커니즘 때문이라는 주장에는 한계가 있을 수 있다. 따라서 본 연구의 실증분석 결과를 적용함에 있어 분석의 한계에 대해서는 명확히 할 필요가 있다. 다만, 공직임용제도의 폐쇄성과 공직 부패 사이의 메커니즘에 대한 이론적 분석을 다룬 김재훈·이호준(2012)을 참고할 필요가 있다.

¹¹ 그러나 예외적으로 관할 공직윤리위원회의 승인을 받는 경우는 가능하다.

되는 사기업체 등에 취업을 하려는 경우, 퇴직 당시 소속되었던 기관의 장을 거쳐 공직자윤리위원회에 취업이 제한되는지를 확인하여야 한다(「공직자윤리법」 제4장 제18조). 이와 같은 공직자 취업제한 여부 확인은 2005년까지는 임의규정으로 존재하였으나, 2006년부터 확인신청이 의무화되고 최종확인기관이 취업심사대상자가 소속된 행정기관이 아닌 정부공직자윤리위원회로 변경되었다.¹²

본 연구를 위해 2006년 1월 1일부터 2007년 5월 31일까지의 퇴직공직자 취업 확인 및 승인, 제한 현황 자료는 행정안전부에 정보공개를 청구하여 획득하였고, 2007년 6월 1일부터 2011년 5월 31일까지의 자료는 참여연대 행정감시센터의 퇴직 후 취업 확인 정보공개청구 자료를 활용하였다. 데이터는 퇴직일을 기준으로 퇴직공직자 취업 확인신청자 명단을 사용하였으며, 공공기관 및 지자체 퇴직공직자 재취업 확인신청자는 제외하였다.

전체적인 재취업 확인 현황을 보면, 연평균 109명이 재취업 확인을 신청하였고, 연도별 변화는 크지 않은 것으로 조사되었다. 2006년에서 2010년까지의 재취업 확인신청 합계를 보면 국방부가 가장 많은 95건, 그 다음으로 국세청이 65건, 국가정보원이 50건, 감사원이 38건, 검찰청이 32건 순으로 나타났다. 그 외에 경찰청, 공정거래위원회, 대통령실, 국토해양부, 기획재정부, 외교통상부, 행정안전부 등이 13~25건을 기록하고 있다.

연도별로 보면, 국방부의 경우 매년 20건 정도의 확인신청을 하고 있고, 국세청의 경우에는 재취업 확인신청이 의무화된 2006년에 가장 많은 27건이 신청되었고 2007년에는 9건으로 감소되었다가 2008년에 14건으로 늘었다가 감소되는 것으로 나타났다. 국가정보원의 경우 매년 10건 정도의 확인신청을 하는 것으로 조사되었다.

이러한 부처별 재취업 확인 현황으로 볼 때, 대체적으로 조달업무의 비중이 크거나 대국민 규제업무의 비중이 큰 부처들에서 재취업 확인신청이 많이 이루어지는 것을 확인할 수 있다.

12 정부공직자윤리위원회는 「공직자윤리법」 제9조 제3항에 따라 정부 소속 공무원 중 대통령이 임명하는 임명위원 4인과, 위원장을 포함한 법관, 교육자, 학식과 덕망이 있는 사람 또는 시민단체 추천인사 위촉위원 5인 등 총 9인으로 구성된다. 임명위원의 경우 행정안전부·법무부·기획재정부 차관, 국민권익위원회 부위원장으로 구성된다. 위원회는 정부 공직자의 재산심사 및 취업제한 등의 회의 안건이 있을 경우 위원회를 개최하며, 회의 결과는 회의록을 작성하여 정부공직자윤리위원회 홈페이지에 공개하고 있다.

2. 부처별 퇴직공직자의 재취업 분석

가. 변수 설명

본 절에서는 부처별 특성에 따른 퇴직공직자의 재취업을 분석하고자 한다.¹³ 앞서 논의한 바와 같이 종속변수는 각 부처별 퇴직공직자의 재취업 수이다. <Table 6>에 정리된 바와 같이, 부처별 퇴직공무원 재취업 확인자 수는 0명부터 최대 23명까지 분포되어 있다. 국방부가 퇴직공직자 재취업 확인신청자가 가장 많은 부처이고, 국세청, 감사원 등이 그 뒤를 잇는다. 중앙부처는 아니지만 공공기관인 금융감독원의 재취업 확인 현황을 살펴보면, 2006년 15명, 2007년 23명, 2008년 15명, 2009년 28명, 2010년 19명으로 일반적인 중앙부처보다 많은 수의 직원이 퇴직 후 민간으로 재취업하는 것으로 나타났다.

독립변수로는 부처의 특성을 이용하였다. 부처의 특성을 크게 규제업무부처와 사업업무부처로 나누어서 살펴보았다. 부처 업무 특성이 경제적 규제 업무가 상대적으로 큰 부처인 경우는 규제부처로 보고, 상대적으로 경제적 규제 업무가 약한 부처인 경우는 비규제부처로 구분하였다. 또한 사업업무부처의 경우, 국가예산이 수반되는 재정사업 등의 사업을 주로 하는 경우는 사업부처로 보았고, 상대적으로 사업적 업무가 적은 부처는 비사업부처로 구분하였다.

규제업무 특성과 사업업무 특성 모두 강한 부처는 국토해양부, 기획재정부, 행정안전부, 보건복지부, 지식경제부 등을 포함한 5개의 부처이고, 규제업무 특성만 강한 부처는 감사원, 검찰청, 경찰청, 공정거래위원회, 관세청, 교육부, 국정원, 총리실, 국민권익위원회, 국세청, 금융위원회, 노동부, 방송통신위원회, 법무부, 소방방재청, 식품의약품안전청, 특허청, 해양경찰청, 환경부 등을 포함한 19개 부처로 구분되었다. 사업업무 특성만

13 본 연구에서는 퇴직공직자 재취업의 절대적 규모를 분석하고 있다. 이에 대해 재취업률을 분석하여야 한다는 이견이 있을 수 있다. 하지만 정보공개요청에 대한 행정안전부의 자료공개 거부로 인하여 퇴직공직자 자료를 확보할 수 없었음을 밝혀 둔다. 절대적 규모를 분석하더라도 다음과 같은 조건이 만족될 경우에는 큰 문제가 없을 수 있다. 첫째, 각 부처별로 공무원들의 연령구조가 비슷하여 자연적 퇴직자 수의 차이가 크지 않고, 둘째 조기퇴직, 산하기관으로의 전보 등을 통한 취업조건 확보 등의 전략적 퇴직자의 비율이 부처별로 큰 차이가 없을 것 등을 들 수 있다. 물론 이들 두 조건을 다 만족하지 않는 경우가 있을 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 회귀분석에서는 부처별 공무원의 수와 산하기관의 수를 통제하였다. 다른 방법으로 퇴직자 재취업의 절대적 규모를 부처별 공무원 규모로 나누어 표준화하는 것을 생각할 수 있다. 일반적으로 재취업이 문제되는 것은 5급 이상의 직급에서 주로 나타나고 있다는 점에서 부처별 5급 공채정원을 이용하여 표준화하는 것이 합리적이다. 하지만 이에 대한 정보 또한 공개되어 있지 않고 이를 통해 퇴직자를 역산할 수 있기 때문에, 행정안전부는 이에 대한 자료를 공개하지 않을 것으로 사료된다.

〈Table 6〉 Summary of Requests for Private Employment Authorization by Ministry

Ministries	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Board of Audit and Inspection	5	11	6	9	7	38
Ministry of Public Administration and Security	1	1	4	4	3	13
Public Prosecutor's Office	6	3	6	6	4	25
National Emergency Management Agency			4			4
Ministry of Justice			2			2
Prosecutor's Office	7	6	9	8	2	32
Fair Trade Commission	7	5	3	4	4	23
Ministry of Education, Science and Technology			1	1	1	3
Prime Minister's Office			2	2	4	8
Office of Ministry for Special Affairs					1	1
Government Legislation Agency			2			2
Patriots and Veterans Administration			3			3
National Intelligence Service	8	11	13	10	8	50
Anti-Corruption & Civil Rights Commission	4		3			7
National Economic Advisory Council	1					1
Ministry of National Defence	21	9	22	20	23	95
Defense Acquisition Program Administration		1	2	1	4	8
Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries	1	2	3	2	2	10
Forest Service	1	3	2			6
Ministry of Labor				1	1	2
Office of the President	9		4	4	8	25
Ministry of Culture, Sports and Tourism			3		1	4
Cultural Properties Administration			1			1
Korea Communication Commission			3	1	1	5
Ministry of Health & Welfare			1		1	2
Ministry of Knowledge Economy	7	7	6	3	2	25
Small & Medium Business Administration		1				1
Ministry of Foreign Affairs and Trade	3	4	6	1	1	15
Ministry of Strategy and Finance	3	7	6		1	17
Korea Custom Service		2	4			6
National Tax Service	27	9	14	9	6	65
Supply Administration	4	1	4	1	3	13
National Statistical Office			1			1
Finance Supervisory Commission		1	1	3	1	6
Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs	6	6	4	2	1	19
National Maritime Police Agency		1			2	3
Multifunctional Administrative City Construction Agency		1	1			2
Ministry of Environment	1	1				2
Total	122	93	146	92	92	545

Source: Ministry of Public Administration and Security, *Requests to Authorize, Authorization, and Restriction on Retiree's Employment* (release date: 4 Nov. 2011); The Center for Administration Watch at People's Solidarity for Participatory Democracy, *Requests for Employment Authorization after Retirement*.

〈Table 7〉 Categorization of Ministries Based on Characteristics

	No. of ministries	Avg. requests for authorization of private sector employment	F
Regulatory ministries	19	2.84	4.41***
Project ministries	12	2.42	
Both	5	2.95	
Non-regulatory/ Non-project	13	0.62	

Note: +: p<0.15, *: p<0.10, **: p<0.05, ***: p<0.01.

〈Table 8〉 Difference Due to Ministry Characteristics

	Regulatory ministries	Project ministries	Regulatory/Project
Project ministries	0.43		
Project/Regulatory	0.11	0.53	
Non-project/Non-regulatory	2.23***	1.80*	2.33*

Note: +: p<0.15, *: p<0.10, **: p<0.05, ***: p<0.01.

강한 부처는 국가과학기술위원회, 국가보훈처, 국방부, 농림부, 농촌진흥청, 문화부, 문화재청, 방위사업청, 산림청, 조달청, 중소기업청, 행정중심복합청 등을 포함한 12개 부처이고, 규제업무도 사업업무도 상대적으로 약한 부처는 국가교육과학기술자문회의, 국가안전보장회의, 국민경제자문회의, 기상청, 대통령실, 민주평화통일자문회의, 법제처, 병무청, 여성가족부, 외교부, 통계청, 통일부, 특임장관실 등의 13개 부처로 나타났다.¹⁴

〈Table 7〉에서 제시된 바와 같이, 규제업무부처는 평균 2.84명, 사업업무부처는 평균 2.42명, 규제·사업 부처는 평균 2.95명, 비규제·비사업 부처는 평균 0.62명이 퇴직 후 재취업 확인신청을 한 것으로 나타났다. 각 부처별 특성에 따라 퇴직공직자 재취업 확인신청자 수는 통계적으로도 차이가 있는 것으로 분석되었다.

〈Table 8〉을 보면, 규제업무부처와 사업업무부처는 0.43명, 사업업무부처와 규제·사업 부처는 0.53명, 규제업무부처와 규제·사업 부처는 0.11명으로 정도의 차이는 있지만 통계적으로는 유의미한 평균차이가 없는 것으로 나타났다. 반면, 비규제·비사업

14 각 부처를 특성에 따라 분류하기 위한 객관적 기준을 설정하는 데 어려움이 있어 필자들이 직접 분류하였다. 다만, 분류과정에서 각 부처의 특성에 대한 필자들의 주관에 최대한 배제하고자 하였으나 결국 주관적인 분류라는 한계는 가지고 있다.

부처는 각 특성별 부처집단과 평균차이가 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 즉, 비규제·비사업 부처와 규제업무부처는 2.23명(***) 정도의 차이가 있으며, 사업부처와는 1.8명(*), 규제·사업 부처와는 2.33명(*) 정도의 차이가 있는 것으로 나타났다.

분석에 사용된 통제변수는 부처별 산하 공공기관 수와 국가공무원 현원이다. 먼저, 부처별 산하 공공기관 수는 기획재정부에서 지정하는 각 연도별, 부처별 공공기관 현황(2007~10년)을 사용하였다. 공공기관 현황은 2007년부터 인터넷에 공개되고 있다. 이 명백 정부 초기인 2007년의 각 공공기관의 주무부처 이름이 현재와 차이가 있어(예: 재정경제부와 기획예산처(2007)→기획재정부(2008~)) 부처별 업무 특성에 따라서 과거 정부조직을 조직명에 연결하여 사용하였다. 다음으로 국가공무원 현원은 행정안전부 인사실 정기인사통계와 각 연도별 「행정안전부 국가공무원 인사통계」를 사용하였다.

나. 분석 결과

〈Table 9〉는 종속변수인 퇴직공무원 재취업 확인자 수(2007~10년)와 독립변수인 부처별 산하기관 수(2007~10년), 부처별 공무원 수(2007~10년)의 기술통계를 보여주고 있다. 자료의 크기는 종속변수(퇴직공무원 재취업 확인자 수)를 기준으로 횡단은 49개, 패널의 경우는 총 196개이다.

부처별 산하기관 수를 살펴보면, 지식경제부(2010년 기준 61개), 교육과학기술부(2010년 기준 40개), 국토해양부(2010년 기준 31개), 문화체육관광부(2010년 기준 30개) 순이고, 여성가족부, 통일부, 농촌진흥청, 식품의약청 등은 산하기관이 없다. 부처 평균 6개로 부처별 산하기관의 편차가 큰 것으로 나타났다.

부처별 공무원 수를 살펴보면, 교육과학기술부, 경찰청, 지식경제부 순이고, 특임장관실이 38명으로 가장 적은 수의 공무원으로 구성되었음을 확인하였다.

앞서 퇴직공직자 재취업 확인신청의 절대적 규모를 비교·분석하였다. 이에 대해서, 첫째 각 부처별로 공무원들의 연령구조가 상이하여 자연적 퇴직자 수의 차이가 클 수 있고, 둘째 조기퇴직, 산하기관으로의 전보 등을 통한 취업조건 확보 등의 전략적 퇴직자의 비율이 부처별로 차이가 있을 경우 절대적 규모만의 비교 결과의 신뢰성에 문제가 있을 수 있다.

이러한 결과의 신뢰성 문제를 해결하기 위하여 〈Table 10〉의 회귀분석에서는 부처별 공무원의 수와 산하기관의 수를 통제하였다. 회귀분석 결과, 규제업무가 많은 부처인

〈Table 9〉 Descriptive Statistics

Variables		Obs.	Avg.	S.D.	Min.	Max.
Requests to authorize private sector employment	2007	49	1,898	3,137	0	11
	2008	49	2,980	4,211	0	22
	2009	49	1,878	3,745	0	20
	2010	49	1,878	3,756	0	23
Ministry-affiliated organizations	2007	49	6,041	12,568	0	59
	2008	49	6,224	13,695	0	70
	2009	49	6,061	13,077	0	67
	2010	49	5,837	12,128	0	61
Ministry employees	2007	44	13,460	55,186	12	356,104
	2008	48	14,297	56,944	66	359,394
	2009	43	14,081	56,448	22	359,650
	2010	43	14,249	57,219	38	364,763

〈Table 10〉 Impact of Ministry Characteristics on Requests for Private Employment Authorization

Requests to authorize private employment	Pooled		
	(1)	(2)	(3)
Regulatory ministry	1.695*** (3.84)	2.001*** (4.14)	1.199** (2.46)
Project ministry	1.144** (2.05)	1.444** (2.36)	1.593** (2.33)
Ministry-affiliated organizations		-0.0303* (-1.89)	-0.0197 (-0.98)
Ministry employees			1.18e-06 (0.40)
Constant	0.931*** (3.46)	0.860*** (3.29)	0.983*** (3.15)
N	196	196	172
R ²	0.054	0.063	0.041

Note: Robust t statistics in parentheses, +: p<0.15, *: p<0.10, **: p<0.05, ***: p<0.01.

경우 그렇지 않은 부처보다 퇴직공무원 재취업 확인신청자가 많은 것으로 나타났다. 사업부처인 경우도 그렇지 않은 부처보다 재취업 확인신청자가 많다.

우리나라에서 사실상 개방형 임용이 실시되고 있음에도 그 효과가 제한적인 이유는 현행 개방형 임용제도가 고위직에만 한정되어 그 범위가 제한적일 뿐만 아니라 민간의

전문가가 임용된다고 하더라도 기존 공무원들의 폐쇄적 네트워크를 통한 업무수행으로 인해 업무성과를 내기 쉽지 않기 때문이다. 현행 개방형 임용제도는 능력 있는 민간 전문가를 공직에 유인하고 유지하는 데 사실상 매우 제한적일 수밖에 없다.

그리고 <Table 10>의 결과에서 확인할 수 있듯이 규제부처와 사업부처 여부가 퇴직공무원 재취업 신청에 미치는 영향이 부처별 산하기관 수와 부처별 공무원 수를 통제하더라도 크게 달라지지 않는다는 것을 알 수 있다. 더불어 모형 (2)에서 나타난 바와 같이 산하기관 수가 증가하면 재취업 확인신청자가 감소한다는 결과에 유의할 필요가 있다. 이는 재취업 확인신청의 부담과 재취업 제한기간을 회피하려는 유인으로 민간으로 재취업하기보다 산하기관으로 재취업했을 가능성을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.¹⁵ 이는 부처별 산하기관들이 강화된 재취업 제한규정의 회피수단으로 활용되고 있고, 제한규정이 계속 강화된다고 하더라도 회피수단은 얼마든지 찾을 수 있음을 시사한다.

지금까지 본 장에서는 규제·사업 부처일수록 퇴임 후 민간 재취업이 활발하게 일어날 수 있음을 보였다. 이는 규제·사업 부처 출신일수록 비규제·비사업 부처 출신에 비해 퇴직공무원을 영입함으로써 얻는 민간의 혜택이 존재함을 의미한다. 물론 규제·사업 부처 출신의 공무원을 영입함으로써 얻는 혜택이 항상 공직 부패와 연관되었다는 것은 아니지만, 비규제·비사업 부처 출신 공무원에 비해 규제·사업 부처 출신의 공무원에 대한 영입이 더 많다는 것은 이들에 대한 영입이 정부의 규제나 사업과 깊은 관련이 있음을 간접적으로 보여주는 것이다.

V. 결론

본 연구는 공직임용제도의 폐쇄성이 공직 부패와 밀접한 관련이 있을 것이라는 가설에서부터 출발하였다. 공직임용제도가 부패지수와 관련이 있는 이유로 공직임용제도가 폐쇄적일수록 공직의 전임자와 후임자 간의 친밀도가 높아질 것이고 이는 결국 퇴임공직자 민간 재취업과 관련한 부정부패를 야기할 가능성을 높인다고 본 것이다.

이러한 가설을 검증하기 위해 본 연구에서는 크게 두 가지의 실증분석을 실시하였다.

15 한편, 이러한 용이한 재취업과 소위 경력세탁의 유인 때문에 공공기관 선진화 등의 노력이 결실을 보지 못하는 것으로도 볼 수 있을 것이다.

이를 통해 공직 부패는 공직임용제도의 폐쇄성과 밀접한 관련이 있음을 보였고, 퇴직 공무원의 민간 재취업은 규제부처와 사업부처일수록 활발하다는 점도 보였다. 이러한 분석 결과는 공직의 부패를 줄이기 위해서는 공직임용제도의 개방성을 높일 필요가 있으며, 특히 민간 재취업과 관련된 부정부패 문제가 발생할 가능성이 높은 규제부처와 사업부처의 개방성을 높일 필요가 있음을 시사한다.

우리나라의 경우 「국가공무원법」 제28조의4 제1항에 따라 해당 기관의 직위 중 전문성이 요구되거나 효율적인 정책수립에 필요한 경우 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 수 있도록 정하고 있다. 이는 곧 개방형 임용을 의미하는 것으로 「정부조직법」 등 조직관계법령에 따라 1급에서 3급까지의 공무원(고위공무원단 직위를 포함하며, 실장·국장 밑에 두는 보조기관 또는 이에 상당하는 직위는 제외한다) 중 계약직 공무원으로도 보할 수 있음을 의미한다.

구체적인 개방형 직위 충원 현황을 살펴보면, 2000년도에는 내부임용이 83.1%, 외부임용이 16.9%로 제도 도입 초기에는 외부임용비율이 현저히 낮았으나 2010년에는 내부임용과 외부임용의 비율이 55 대 45 정도로 외부임용의 비율이 차츰 늘어나고 있다. 그럼에도 불구하고 외부에서 임용된 공무원은 우리나라 국가공무원 정원의 약 0.026%인 157개 직위에 불과하고 전체 고위공무원단의 14.2%에 불과하다.

수치적으로 개방형 충원비율이 낮은 것과 더불어 실제 개방형 임용제도가 도입 초기의 목적대로 운영되고 있지 않은 경우도 종종 있다. 2008년도부터 2010년도까지의 개방형 직위 공개모집 공고문에 게시된 총 73석 직위 중 61석을 조사해 본 결과, 이 중 자부서 임용은 31개 직위(50.82%), 타 부서에서의 임용은 19개 직위(31.15%), 공직 외부 인사는 6개 직위(9.84%), 그리고 공석 5개 직위(8.2%)였다.¹⁶ 이를 통해 보았을 때, 아직 우리나라의 개방형 임용제도는 충분히 자리 잡았다고 볼 수 없다.

민간의 전문성을 공직업무 수행에 도입한다는 취지와 더불어 공직 부패를 감소시키는 방안의 하나로서 공직임용제도의 개방성은 지속적으로 높여 나갈 필요가 있다. 앞선 실증분석 결과에서도 알 수 있듯이 공직임용제도의 개방성을 높여 나감으로써 공직 부패의 가능성을 최소화함과 동시에 공직업무 수행의 효율성을 높여 나갈 수 있을 것이다. 아울러 규제부처나 사업부처의 경우 다른 부처에 비해 공직 부패에 연관될 가능성이 더

16 행정안전부에서 제공하는 자료를 통해서는 2006년도 이후 타 부서와 민간인의 임용비율을 알 수 없으며, 더욱이 어떠한 직위에 민간인이 임용되는지도 공개되지 않는다. 이에 따라 본 연구는 고시된 개방형 직위 73개 중 임용자명을 찾지 못한 12명을 제외한 61석을 조사대상으로 삼았다.

〈Table 11〉 Summary of Open Recruitment Posts

Year	Public officials ²⁾ (A)	Senior executive service (1~3)	Open recruitment posts (B) (B/A*100)	Hired open recruitment posts (C) (C/A*100)	Internally hired open recruitment posts	Externally hired open recruitment posts		
						Sum	Private	Other ministries
2000	545,690	901	130 (0.02%)	65 (0.01%)	54 (83.1%)	11 (16.9%)	11 (16.9%)	—
2001	548,003	899	131 (0.02%)	115 (0.02%)	96 (83.5%)	19 (16.5%)	14 (12.2%)	5 (4.3%)
2002	562,373	906	139 (0.02%)	118 (0.02%)	95 (80.5%)	23 (19.5%)	18 (15.3%)	5 (4.2%)
2003	579,448	930	142 (0.02%)	124 (0.02%)	87 (70.2%)	37 (29.8%)	33 (26.6%)	4 (3.2%)
2004	589,148	965	154 (0.03%)	136 (0.02%)	75 (55.1%)	61 (44.9%)	53 (39.0%)	8 (5.9%)
2005	571,982	995	156 (0.03%)	146 (0.03%)	79 (54.1%)	67 (45.9%)	60 (41.1%)	7 (4.8%)
2006 ¹⁾	590,169	1,026	207 (0.04%)	166 (0.03%)	94 (56.6%)	72 (43.4%)	—	—
2007	604,714	1,133	220 (0.04%)	196 (0.03%)	86 (43.9%)	110 (56.1%)	—	—
2008	607,628	1,116	188 (0.03%)	136 (0.02%)	64 (47.1%)	72 (52.9%)	—	—
2009	609,573	1,114	182 (0.03%)	150 (0.02%)	82 (55.3%)	67 (44.7%)	—	—
2010	612,672	1,105	198 (0.032%)	157 (0.026%)	86 (54.8%)	71 (45.2%)	—	—

Note: 1) Since 2006, senior executive service and some deputy heads can be hired as open recruitment posts.

2) It includes only national public officials, not local public officials.

Source: http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_idxMain.jsp?idx_cd=1020.

높을 수 있으므로 이들 부처에 대한 공직 임용 개방성을 더욱 강화하는 방안도 모색할 필요가 있다.¹⁷ 이와 같은 분석 결과는 행정부처뿐만 아니라 법원, 검찰과 같은 사법부, 더 나아가 민간기업의 조달조직 등에도 적용될 수 있을 것으로 사료된다.

17 물론 개방형 임용제도를 확대함에 있어 주의할 점들은 존재한다. 개방형 공직 임용을 악용할 경우 오히려 인맥 등 내부 네트워크에 의해 좌우될 여지가 있으므로 개방형 임용에 대한 채용기준을 명확히 할 필요가 있다.

참고문헌

- 김재훈·이호준, 「공직임용제도와 공직부패」, 『경제학연구』, 제60집 제2호, 2012, pp.137~176.
- 김판석·이선우·전진석, 「개방형 임용제도의 실태 및 발전에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 제33권 제4호, 1999, pp.57~75.
- 남궁근, 「개방형 직위제도 시행의 중간평가」, 『행정논총』, 제38권 제2호, 2000, pp.253~272.
- 박천오, 「중앙정부에서의 개방형 임용제 적용」, 『지방재정』, 제49권 제564호, 2000, pp.23~31.
- 박천오·남궁근·박희봉·오성호·김상묵, 「개방형 직위제도의 운영 실태에 관한 실증적 조사·평가」, 『한국행정학보』, 제36권 제3호, 2002, pp.99~128.
- 배귀희, 「개방형 직위제도의 효과적인 정착 여부에 관한 연구: 관련 공무원의 인식을 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 제13권 제2호, 2009, pp.175~202.
- 오성호, 「개방형 임용제 도입의 의의」, 『지방재정』, 제49권 제564호, 2000, pp.15~22.
- 윤경준·장현주, 「지방자치단체의 개방형 직위제도 운영에 대한 평가와 개선방안: 서울특별시를 중심으로」, 『한국조직학회보』, 제5권 제3호, 2008, pp.127~161.
- 윤태범, 「개방형 공무원 임용제도: 영역 혹은 방법?」, 『한국사회와 행정연구』, 제10권 제1호, 1999, pp.31~45.
- 이선우, 「맞춤행정시대의 고용구조 및 임용체계: 개방형 임용제도를 중심으로」, 『한국행정학회 1999년도 춘계학술대회 발표논문집』, 1999, pp.129~147.
- 이주희, 「개방형 직위제도와 계약직 공무원제도의 발전방안」, 『지방재정』, 제56권 제640호, 2007, pp.26~37.
- 중앙인사위원회, 『인사제도에 대한 공무원 여론조사』, CSC 정책연구보고서 2000-8, 2000.
- 중앙인사위원회, 『공무원 인사개혁백서』, 서울: 중앙인사위원회, 2002.
- 참여연대 행정감시센터, 「이명박 정부 고위공직자 인사 모니터 보고서: 보은인사, 돌려막기, 회전문」, 『이슈리포트』, IR-20110223, 2011.
- 행정안전부, 「행정안전부(전 행정자치부) 통계연보」, 2000~2010.
- Alesina, A. and G. M. Angelitos, "Fairness and Redistribution," *American Economic Review* 95(4), 2005, pp.960~980.
- Alesina, A., E. Glaeser, and B. Sacerdote, "Why Doesn't the United States Have a European-style Welfare State?" *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 2001.

- Dahlström, C., V. Lapuente, and J. Teorell, "Dimensions of Bureaucracy II: A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration," QoG Working Paper Series 2011: 6, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2011.
- Delavallade, C., "Corruption and Distribution of Public Spending in Developing Countries," *Journal of Economics and Finance* 30(2), 2006, pp.222~239.
- Di Tella, R. and R. McCulloch, "Why Doesn't Capitalism Flow to Poor Countries?" Unpublished manuscript, 2003.
- Gupta, S., R. Sharan, and L. de Mello, "Corruption and Military Spending," IMF Working Papers 00/23, International Monetary Fund, 2000.
- IMD (International Institute for Management Development), *World Competitiveness Yearbook 2010*, Lausanne: IMD, 2010.
- Mauro, P., "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics* 110, 1995, pp.681~712.
- Rajan, R. and L. Zingales, *Saving Capitalism from Capitalists*, New York: Crown Publishing, 2000.
- Tanzi, V., "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Curse," *IMF Staff Papers* 45(4), 1998.
- OECD, *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD, 2009.
- OECD, "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management," 2004.

공공기관 경영정보 공개시스템(<http://www.alio.go.kr/>)

법제처(<http://www.moleg.go.kr/main.html>)

e-나라지표(<http://www.index.go.kr/egams/index.jsp>)

행정안전부 나라일터(<http://gojobs.mopas.go.kr/>)