

영국 공공기관 인사(public appointments)에 관한 법제도

김연식 | 성신여자대학교 법과대학 교수

I 들어가며

이 글은 통칭하여 영국의 공공기관장 또는 임원 임명 과정을 소개한다. 이를 통해 공기업 및 공공기관 인사와 관련하여 우리나라의 현실적 문제에 참고할 만한 의미 있는 시사점이 있는지 살펴보도록 한다.

영국에서는 다양한 공공기관이 있고 이 기관의 수장 또는 이사진을 선임하는 행위를 ‘공공인사(public appointment)’로 부르고 있다. 공공인사 체계는 「공공인사령」(The Public Appointment Order in Council 2016)에 법적 근거를 두고 있다. 이에 따르면, 주무 부처의 장관이 공공인사에 대한 최종적 책임을 지고 실무는 각 부처에서 운영한다. 다만, 내각실(The Cabinet Office)은 「공공인사운영규칙」(The Government Code on Public Appointments)을 만들어서 전체 국가 공공인사의 원칙과 기본적인 절차, 그리고 관련 주체의 권한과 역할에 대하여 구체적으로 정하고 있다. 각 부처는 자문평가패널(Advisory Assessment Panels)을 구성하여 평정한다. 이 평가단은 정부 및 관료조직으로 독립되어 있지만 그 결과가 임명권자를 법적으로 구속하지 않는다. 그리고 공공인사감독관(The Commissioner for Public Appointments)이 공공인사의 전반적인 체계가 제대로 운영되고 있는지 감시하고 견제하는 등 규제 관리 전반에 관한 업무를 맡고 있다.

아래에서는 이러한 체계가 구체적으로 어떤 방식으로 만들어지고 운영되는지 살펴보도록 한다. 먼저 문제를 분석하는 틀과 관점을 정립하기 위한 기초 작업으로, 먼저 공기업 및 공공기관 임명의 의미와 문제 상황을 분석해 본다. 그리고 영국의 제도를 분석해 보면서 우리나라에 참고할만한 점이 있는지 살펴보도록 하겠다.

II 공공인사의 의의와 문제 상황

매번 정권이 바뀔 때마다 공공기관장의 임명을 둘러싼 잡음이 끊이지 않고 있다. 집권 여당은 선거 공약의 일관되고 충실하게 이해하려는 목적을 가지고 정치적 견해를 같이하는 인물을 공공기관장으로 내세우려고 한다. 하지만 야당은 이러한 인사를 두고 소위 ‘코드 인사’ 또는 ‘낙하산 인사’라며 비판한다. 과거 독재 시절에 공공기관장의 임

명은 집권 과정에 대한 논공행상의 결과물이었다. 그런데 민주화 이후에도 크게 달라지지 않은 듯하다. 공을 논하는 대상이 쿠데타에서 선거로 바뀌었을 뿐이었다. 그래서 그 기관이 수행하는 임무에 전혀 경험이나 지식이 없는 사람이 기관장으로 임명되기도 하였다. 심지어는 이전 정권에서 임명된 기관장이 정권이 교체된 이후에 법에 정해진 임기도 채우지 못한 채 물러나기도 했다. 이를 두고 일각에서는 정치적 압력에 못 이겨 자의 반 타의 반으로 그만둔 것이라며 의혹을 제기하였다.

공공기관은 그 기능을 수행하는 과정에서 정치와 협조하면서도 상대적 독립성을 유지하면서 일정한 긴장 관계에 있어야 한다. 그래서 공공기관은 정치권 및 관료조직과 불가근불가원(不可近不可遠)의 관계에 있어야 국민의 기본권 보호라는 목적을 달성할 수 있다.

공공기관은 집권당의 당파적 이해와 행정부에서 완전히 절연될 필요는 없다. 이러한 기계적인 중립성 이해가 항상 바람직하지도 않다. 민주주의 국가에서 대통령과 집권 여당의 정책은 선거를 통해 국민의 의사로 간주된다. 따라서 공공기관은 대통령과 집권 여당의 정치적 비전과 국정 운영 구상을 존중하고 여기에 협조해야 한다. 공공기관의 독립성과 자율성은 그 자체에 목적이 있는 것이 아니다. 공공기관의 궁극적인 목적은 효율적인 공공서비스 제공하여 국민 기본권을 실질적으로 보장하는 것이다. 오히려 개별 독립된 공공기관의 활동이 중앙집권화된 행정부와 대통령에 의해 통솔될 때 시너지 효과가 발생할 수도 있다.

반면에, 공공기관을 국가 행정부의 부분 조직으로 두지 않고 독립 조직으로 별도 분리하여 운영하는 법률의 취지 역시 고려해야 한다. 법률 역시 국민의 대표인 국회의 의사로 존중받아야 하기 때문이다. 국가가 공적 기능을 수행할 때에는 정치적 영향력이나 관료주의적 관리 감독 관계에서 상대적으로 거리를 두어야 효율적으로 기본권을 보장할 수 있을 때가 있다. 이때 법률은 사업의 독립성과 자율성 또는 효율성이 중요한 영역에서 별도의 기관을 구성하도록 하고 있다.

다만, 정치 또는 관료주의적 통제가 공공기관의 전문성을 약화해서 공공기관 설립 존재 목적을 무색해서 해서는 안 될 것이다. 그리고 그 핵심은 바로 공정한 인사권 행사에 달려 있다. 공공기관 수장을 임명하는 기준이 전문성이 아니라 정권과의 친밀도에 있다면, 그 기관의 운영은 정치적 이해관계에 휘둘릴 수밖에 없다. 공공기관을 담당하는 행정 부서의 퇴직자가 공공기관의 여러 주요 직책에 임명될 때 문제는 심각해진다. 그렇게 되면 일종의 관료적 카르텔이 강화되어 소위 '관피아'가 자율적 사회 영역을 질식할 위험이 있다.

III 영국 공공인사 기본 체계와 원칙

1. 공공인사의 기본 체계

영국은 오래전부터 다양한 형태의 공공기관을 설립하여 운영해온 역사가 있었다. 그래서 한국과 유사한 맥락에서 공공인사의 당파성 문제가 꾸준히 비판의 도마 위에 올랐다. 특히, 다양한 형태의 공공기관이 우후죽순으로 생겨난 1980년대 이후, 영국 의회는 더는 덮고 넘어갈 수 없을 정도로 공공인사의 공정성 문제는 정치적으로 중요한 쟁점이 되었다.

1980년대 영국 보수당은 신자유주의 정책에 따라 기존의 국가 공공서비스를 과감하게 민영화하고자 하였다. 하지만 노동당과 노동조합을 비롯한 시민사회는 보수당의 민영화 기조에 강력하게 저항하였다. 이 진영 대립에서 국가와 민간의 중간 성격을 가지면서 자율적으로 운영되는 여러 형태의 공공기관 만들어져서 공공서비스를 담당하기 시작하였다. 이를 준정부기구(Quasi-Autonomous Non Governmental Organisation, QUANGO) 또는 비정부기구 Non-Departmental Public Body, NDPB)로 부른다.

그런데 1990년대부터 영국에서는 공공기관 인사 절차가 투명하지 않다는 비판이 끊이지 않았다. 결국 1995년 존 메이저(John Major)의 보수당 정부는 임명 원칙을 정실인사에서 능력 중심 공개 채용으로 전환하면서 공공인사감독관청(The Office for the Commissioner for Public Appointments)을 설치하였다. 메이저 정부의 개혁은 정무직 장관이 가진 임명권을 제한하는 데 초점을 맞추었다. 하지만, 여전히 소관 부처의 장관이 해당 공공기관 인사에 대한 최종적 권한과 책임을 지고 있다. 이후 노동당의 토니 블레어(Tony Blair)와 뒤이은 고든 브라운(Gordon Brown)은 이전 보수당 정권의 기조에서 크게 벗어나지 않고 다양성과 평등 원칙을 추가한 공공인사 개혁을 추진하였다.¹⁾

영국 공공인사의 기본 체계는 추밀원 칙령(Order in Council) 형태로 공포되는 「공공인사령」에 법적 근거를 두고 있다. 그리고 구체적인 인사원칙과 절차 관련 기관의 역할은 「공공인사운영규칙」에 규정되어 있다. 「공공인사령」에 기초하여 총리를 보좌하는 내각실의 장관(Minister for the Cabinet Office)이 공공인사규칙을 공개한다. 공공인사규칙은 공공인사의 기본원칙을 열거하고 그 내용을 설명하고 있다. 그리고 공공인사를 운영하는 기관 또는 행위자들의 책임 역할을 규정하고 있다. 그 밖에 공공인사절차의 투명성과 이의제기 절차 및 의회의 인사청문회(Pre-appointment Scrutiny)와 관련된 구체적인 내용과 절차에 관하여 규정하고 있다.

2. 공공인사의 개념

먼저 「공공인사령」 제2조 제2항은 공공인사의 개념과 범위를 다음과 같이 규정하고 있다. “공공인사”는 공공기관에 대한 임명권자의 직접 또는 추천으로 “공공기관 또는 관청(public body or public office)”에 사람을 임명하는 일체의 행위를 의미한다. 여기에는 “재임(reappointment)”과 “임명 연장(extension of an appointment)”을 모두 포함하고 있다. 「공공인사령」이 적용되는 공공기관의 범위는 「공공인사운영규칙」의 별표(Schedule)에 규정하고 있다.

3. 공공인사의 원칙²⁾

- ① 주무장관의 책임성(Ministerial Responsibility): 임명과 임명된 사람의 선정에 대한 최종적 책임은 의회에 책임을 지고 있는 주무 장관에게 있다.

1 이에 대하여는 Michael Pinto-Duschinsky and Lynne Middleton, 'Reforming Public Appointments', (Policy Exchange 2006) 20-25 (<https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2016/09/reforming-public-appointments-1.pdf>) accessed 1 April 2019 참조.

2 Government Code on Public Appointments, para 2.1.

- ② 무사(無私, Selflessness): 장관은 오로지 공익의 관점에서 공공인사를 수행한다.
- ③ 청렴성(Integrity): 장관이 공공인사를 수행할 때에는 장관 자신에게 부적절한 영향을 미치려고 하는 조직이나 인물에 대한 부담에서 벗어나야 한다. 스스로, 가족 또는 지인을 위해서 재정적 또는 기타 물질적 혜택을 얻으려고 행동하거나 결정해서는 안 된다. 자기와 위해 관계가 있다면 장관은 모든 관련 내용을 밝히고 해결해야 한다.
- ④ 능력(Merit): 모든 공공인사는 능력주의에 따라 규율된다. 법정 기관이나 공공기관에 필요한 기술, 경력 및 자질을 소유한 우수한 후보를 장관이 선택할 수 있어야 한다.
- ⑤ 공개성: 공공인사의 과정은 개방되어 있고 투명해야 한다.
- ⑥ 다양성: 공공인사는 현실 사회의 다양성을 반영해야 하며 임명 필요성을 고려하는 데에는 기술과 사회적 배경 사이의 균형을 포함해야 한다.
- ⑦ 신뢰성 확보(Assurance): 공공인사 과정은 적절한 견제와 균형에 대한 과정을 갖춘 신뢰성 확보 제도를 두고 있어야 한다. 공공인사감독관은 공공인사가 공공인사원칙과 「공공인사운영규칙」에 따라 진행되었다는 사실을 확인할 독립적인 확인 감사(independent assurance) 수행에 중요한 역할을 한다.
- ⑧ 공평(Fairness): 선임과정은 공정하며, 불편부당해야 하고, 각각의 후보자들은 해당 직무에 대하여 같은 기준이 적용되어야 한다.

IV 공공인사체계의 주체와 그 역할

1. 관할 주무장관

공공인사 임명권자(appointing authority)는 원칙상 해당 기관을 담당하는 주무장관이다. 내각실과 공공인사감독관이 동의하면, 장관은 임명 권한을 적절한 기관에 위임할 수 있다. 그리고 필요한 경우에 「공공인사운영규칙」에 예외를 둘 수 있다. 또한, 장관은 예외적으로 경쟁 채용 절차 없이 특채로 후보자를 임명할 수 있다. 이렇게 예외적인 절차에 의해 공공인사가 진행돼야 한다면, 해당 장관은 적절한 시기에 공공인사감독관과 협의하고 자신의 결정과 결정 이유를 모두 공개하여야 한다.³⁾

인사절차 기획과 시행 과정에서 관할 주무장관의 견해가 반영되어야 하고, 주무장관은 모든 과정에 개입할 수 있다. 다만, 그 과정에서 장관은 외부 기관과 긴밀하게 공조하거나 협의를 해야 한다. 장관은 채용 공고 방법 및 선정 과정에 동의해야 하는데, 평가 및 선정과정은 임명내용에 비추어 적절해야(proportionate) 해야 하며, 임무와 기관에 따라 그 내용이 다를 수 있다. 공개경쟁 채용 이전에 장관은 채용 대상 직무 내용에 관하여 사전에 협의 과정을 거쳐야 하며, 이 협의 내용에는 현재 이사회와 구성과 다양성에 대한 정보가 포함되어야 한다.

3 Government Code on Public Appointments, paras 3.2-3.3.

관할 부처가 채용 컨설턴트(recruitment consultant)를 활용할 때는 해당 부처의 장관이 내각과 협의를 거친 후에 장관이 이에 동의해야 한다. 이때 관할 부처는 채용 컨설턴트 활용의 효과성(value for money)과 필요성에 대한 정보를 제공해야 한다. 채용 컨설턴트 활용은 예외적이어야 하며, 잠재적인 후보군을 파악하고 이들이 공개 채용에 지원하도록 유도하기 위한 대안적 방법을 고려해야 한다. 채용 컨설턴트가 활용하기로 하면, 장관은 이들과 면담을 해야 한다. 그리고 부처 담당 공무원은 이 컨설턴트가 모든 과정에서 장관이 어떤 관점을 가졌는지 알도록 해야 한다.

경쟁 채용 절차가 개시된 이후에는 장관과 이해 당사자들은 채용과 관련하여 접촉한 자들의 이름을 밝혀야 한다. 경쟁 채용이 끝난 후에는 장관은 채용 내용과 다양성을 고려하여 채용 기간을 연장할 것인지 협의한다. 자문평가패널은 평가 과정에서 장관이 자신의 견해를 밝히도록 할 수 있다. 그리고 장관은 면접 심사 전이나 그 후에 후보자들을 접견할 기회를 얻어야 한다. 그리고 채용 대상이 되는 기관의 이사회의 이사장(또는 기관장)이 채용 절차에 관여할 수 있도록 충분한 기회를 주어야 한다. 이때 이사장은 이사회가 효율적으로 운영되는데 필요한 기술과 경력에 대하여 조언을 할 수 있다.

장관을 임명권을 행사하는 마지막 단계에서 상당한 재량권을 갖는다. 영국 공공인사절차에서는 자문평가패널(Advisory Assessment Panel)이 채용 심사를 담당하고 있다. 그런데, 자문평가패널의 심사 결과가 임명권을 가진 주무장관을 구속하지 않는다. 패널의 심사 결과는 최종후보 명단 형태로 제출된다. 장관이 특별히 요구하지 않으면, 후보들 사이에 순위를 정할 수도 없다. 심지어는 이 최종후보명단을 무시하고 채용을 하지 않을 수도 있고, 패널을 새로 구성하여 채용을 개시할 수도 있다. 심지어 자문 패널이 적절하지 않다고 결정한 후보를 임명할 수도 있다. 이와 같은 예외적인 선임절차에 따를 때, 장관은 적절한 시기에(in good time) 공공인사감독관과 협의하여야 하며 공개적으로 그 선택의 정당성을 입증해야 한다.⁴⁾

또한, 기관이 법률에 따라 설치되기 이전 또는 이 「공공인사령」에 별표에 규정된 공공기관 명단에 올라가기 전에 공공기관에 후보자를 임명해야 할 때는, 장관은 임시 임명제도를 사용할 수 있다. 이때 장관은 공공인사감독관에게 이 법에 따라 임명된 것으로 간주할 것을 통보할 수 있다.⁵⁾

장관은 기관이 임명한 사람(public appointee) 또는 법정 공직자(statutory office holders)의 임기를 연장하거나 재임명할 수 있다. 재임 또는 임기 연장은 오로지 능력주의에 기반해야 하며, 다음 두 가지 조건에 따라야 한다. 첫째, 특정 공공기관 또는 법정 기관의 관련 입법이 재임용 또는 임기 연장을 규정하고 있어야 한다. 둘째, 만족할 만한 성과 평가가 수반되어야 하며, 공공인사감독관이 요청할 때는 평정 근거를 제공해야 한다. 부처는 재임 또는 임기 연장이 자동으로 결정될 것이라고 간주해서는 안 되며, 장관이 이 결정을 하는데 충분한 시간을 가질 수 있도록 해야 한다. 이 결정 과정에는 자체적인 사정(on its own merits)에 따라 여러 가지 요소가 고려되어야 한다. 고려 요소는 현재 이사회의 다양성이나 경력과 기술의 균형 등에 한정되지 않는다. 장관에게 재임을 요청할 때는 이 정보가 첨부되어야 하며, 기획 과정 초기에 제출되어야 한다.⁶⁾

4 Government Code on Public Appointments, para 3.1 참조.

5 Public Appointment Order in Council, art 2(3).

6 Government Code on Public Appointments, paras 3.4-3.5 참조.

장관은 임명되는 기관과 관련 법령에 따라 재임 기간(length of tenure)을 결정할 수 있다. 그러나 누구도 3회 이상(more than two times) 재임할 수 없으며 한 직위에 10년을 초과하여 재직할 수 없는 것으로 간주한다. 물론 이것이 예외 없는 강행 규정은 아니라 관행에 따른 강력한 전제일 뿐이다. 예외적인 상황에서, 장관은 개인의 능력과 전문성 때문에 현재 임명된 자가 주어진 기한 넘겨서 재임해야 한다고 판단할 수 있다. 이때, 장관은 공고하기 전에 공공인사감독관에게 결정 사항을 통지해야 한다.⁷⁾

2. 관할 부처의 역할과 임무

「공공인사운영규칙」에 따르면 각 관할 부처는 공공인사를 감독하는 고위직 공무원과 전담부서를 설치하도록 하고 있다. 이러한 조치를 통해 공공인사에 대한 전문성과 역량이 한 곳에 축적될 수 있도록 하고 있다. 공공인사 결과가 제출되면, 해당 부처의 감사관 또는 선임 대표는 이 인사결과가 「공공인사령」에 의해 이루어졌다는 것을 확증(certify)하여야 하며, 자문평가패널 이 확증 결과에 동의해야 한다. 채용 과정의 모든 내용은 기록되어야 하며, 공공인사감독관이 요청할 때는 언제든지 관련 자료를 제공해야 한다.⁸⁾

공공인사와 관련하여 해당 부처는 다양성을 높이기 위한 노력을 해야 한다. 다양성의 개념은 가장 최광의 개념으로 이해된다. 「공공인사운영규칙」에서 의미하는 다양성은 젠더, 장애, 인종뿐만 아니라 성적 지향성, 젠더 정체성(gender identity), 사회적 배경을 포함하고 있다.

「공공인사운영규칙」은 다양성을 확보하기 위한 세부 지침을 제시하고 있다. 먼저, 직무 내용은 해당 직무에 필수적인 핵심 기술에 초점을 맞추어야 하며 전문용어(jargon)가 아닌 일반 영어로 기술하여, 될 수 있는 대로 많은 사람이 이해하고 지원할 수 있도록 해야 한다. 다음으로 직무 내용 및 선정과정에서 이전 경력 전반에 대한 능력을 강조한다. 채용 시작과 종료 시에 현재 이사회와 다양성, 기술 및 경력에 대한 정보를 채용 주체에게 제공한다. 마지막으로, 내각실 공공인사 웹사이트에 채용 공고를 외에 다양한 대안을 고려하여, 이 웹사이트에 접근하지 않는 다른 그룹과 네트워크에도 채용 기회 확대하기 위해 노력해야 한다.⁹⁾

「공공인사운영규칙」은 사후 관리(customer care)에도 각별한 관심을 보인다. 공공인사절차를 진행하는 관할 부처는 채용 과정 내내 편의를 제공하기 위해 지속해서 지원자와 관계를 유지할 책임이 있다. 그래서 채용 과정 내내 지속해서 연락하고 필요하면 중요 일정을 사전에 공지하도록 한다. 면접 심사에 탈락한 후보자에게는 가능하면 전화로 건설적인 피드백을 제공해야 한다. 그리고 해당 후보자의 자질이 우수하다고 판단하면, 다른 직무에 지원하도록 권고하도록 한다. 그리고 앞으로 있을지 모르는 채용에 대비하여 예비 후보군 명단을 유지한다. 그래서 임명 결과가 나온 후 12개월 이내에 공석이 발생하고 직위에 대한 직무 내용과 역할이 같다면, 해당 부처는 최초 선정과정에서 만들어진 예비 후보군 명단 중에서 후보를 선정하여 장관에서 그 후보를 제안할 수 있다. 채용 과정은 3개월 이내에 종료되는 것이 이상적이다. 적절한 기한 내에 채용이 완료되게 하도록, 부처는 잠재 후보군이 확인될 때 평

7 Government Code on Public Appointments, para 3.6 참조.

8 Government Code on Public Appointments, paras 7.1-7.3 참조.

9 Government Code on Public Appointments, para 7.4 참조.

가와 선정과정을 시작해야 한다. 또한, 담당 공무원은 시작 단계부터 관련된 이해 당사자를 확인하고 계속하여 관련
을 맺고 있어야 한다.¹⁰⁾

3. 자문평가패널

(1) 자문평가패널의 역할

공공인사 과정에서 자문평가패널은 장관의 공공인사에서 임명권 행사를 보좌하는 기능을 한다. 하지만 실제로 이 패널이 공공인사 절차에서 가장 중요한 부분인 면접과 평가를 수행한다. 장관의 동의하에 자문평가패널이 구성되고 운영 방향이 결정되지만, 실제로 이 패널은 독립적으로 운영된다. 패널은 책임지고 공개된 직무 자격 요건을 충족하였는지 객관적으로 판단해야 한다.

자문평가패널은 평가 전략을 공유해야 하는데, 이 평가 전략은 장관이 동의한 선정 기준에서 도출된다. 평가 과정은 채용에 적절해야 하며 해당 직무의 특성과 중요성을 반영해야 한다. 다소 비공식적이고 전문적인 다양한 기술들이 공개된 선정 기준에 따라 공정하게 평가하는 데 필요하다면 다소 비공식적이고 전문적인 다양한 기술을 사용할 수 있다.¹¹⁾

패널의 결정은 후보군 명단의 형태로 장관에 제출되며, 장관은 그중에서 최종 결정을 한다¹²⁾. 패널이 면접 심사를 할 때, 장관은 특정한 후보를 지명하여 패널에 제안할 수 있다. 이때, 패널이 그 후보를 면접 심사하는 것이 적절하지 못하다고 판단하면, 패널 의장은 후보에게 거부를 통보하기 전에 그 이유를 통보해야 한다.¹³⁾

(2) 패널위원의 구성

패널 위원은 부처 공무원과 독립적 외부 인사로 구성되어 있다. 패널 위원으로 참여한 부처 사무관은 공공인사에 관해 장관이 가진 견해를 대변하고 반영되도록 해야 한다. 그리고 다른 패널 위원이 장관의 인사원칙을 잘 알 수 있도록 노력해야 한다. 또한, 기관의 장이나 대표가 아닌 비상임 또는 일반 이사(non-executive, non-chair)를 선임할 때에는 해당 기관의 대표자가 참여한다. 부처 산하 다른 기관에서 비상임 인사로 활동하는 인사는 이유로 독립적 외부 패널 위원 후보군에서 무조건 배제하지는 않는다. 장관이 선임하려는 패널 위원 후보가 다른 패널 위원의 판단에 영향을 미치거나 그럴 가능성이 있는지 판단하여 선임 여부를 결정한다.¹⁴⁾

10 Government Code on Public Appointments, paras 7.5-7.8 참조.

11 Government Code on Public Appointments, para 5.3 참조.

12 Government Code on Public Appointments, para 5.5 참조.

13 Government Code on Public Appointments, para 5.4 참조.

14 Government Code on Public Appointments, para 5.1 참조.

(3) 선임독립패널위원(Senior Independent Panel Members)

주요 직위에 대한 공공인사(significant appointment)를 진행할 때에는, 자문평가패널의 외부 독립패널 위원은 선임독립패널위원이라 불리고 별도 절차에 따라 임명된다. 이때 '주요 직위'의 범위와 내용은 장관과 공공인사감독관의 합의에 따라 결정된다. 그리고 장관은 주요 임명직 선임과정에 관하여 공개 채용 개시 전에 공공인사감독관과 충분한 시간을 가지고 협의해야 한다.

선임독립패널위원은 고위직 채용 과정 및 공공인사 원칙과 규칙에 대하여 잘 알고 있는 사람으로서, 장관의 동의가 있어야 임명될 수 있다. 선임독립패널위원은 해당 부처에서 독립성을 유지할 수 있어야 하는 것을 물론이고 정당 정치에서도 중립적 위치에 있어야 한다. 여기서 정치적으로 중립적인 사람은 특정 정당에 고용되거나, 당직을 맡고 있어 그 정당의 활동에 참여하지 않는 자이다. 그리고 선거 후보로 등록하거나 정당에 대한 지지 발언을 하는 등 정당 정치 활동을 해서도 안 되며, 선거위원회에 보고해야 할 정도의 액수를 기부하거나 빌려준 자도 제외된다. 또한, 선임독립패널은 공공인사 수행 과정에서 발생하는 모든 실질적 규칙 위반을 명시해 놓은 임명장이 교부되며 이에 관한 책임을 진다. 그리고 이 임명장은 공공인사감독관에게 그 사본이 전달된다.¹⁵⁾

4. 공공인사감독관

(1) 공공인사감독관의 기능과 구성

공공인사감독관청은 오늘날 영국 공공기관 공직임명을 규율하는 핵심 기관이다. 공공인사감독실의 수장은 국왕에 의해 임명된 공공인사감독관이다. 공공인사감독관은 정부(Government)와 관료 조직(Civil Service)에서 독립해있다.

「공공인사령」은 감독관의 기능, 권한 및 임무를 공공인사감독관청의 공무원(an officer of the Commissioner)에게 위임할 수 있도록 하고 있다. 「공공인사령」 제4조 제2항의 감사·기능 또는 같은령 제5조에 따른 추가 기능에 관해서는¹⁶⁾ 외부인에게 기능, 권한 및 임무를 위임할 수 있다. 그러나 공공인사감독관은 언제든지 위임된 기능, 권한 및 의무를 수행할 수 있으며, 이에 대하여 피 위임자의 방해를 받지 않는다.

(2) 준법 감시

공공인사감독관은 공공인사 원칙을 포함하여 임명권자가 공공인사규칙에 따라 공공인사가 진행되는지 관리·감독하는 역할을 한다.

감독관은 스스로 적절하다고 인정하는 방법으로 공공인사 원칙 및 「공공인사운영규칙」의 해석과 적용을 포함

15 Government Code on Public Appointments, paras 6.1-6.3. 참조.

16 장관이 요청하면 공공인사감독관은 주무장관과 협의하여 추가적인 기능을 수행할 수 있다.(Public Appointment Order in Council, art 4(5))

한 공공인사 절차와 관행에 대하여 감사(audit)를 수행해야 한다.¹⁷⁾ 공공인사감독관은 공공인사 역량 강화를 목적으로 조사(investigation)를 할 수 있다.¹⁸⁾ 감독관은 이의제기 여부와 관계없이 직권으로 임명 절차와 관행에 대하여 질의(inquiry)할 수 있다.¹⁹⁾ 그리고 공공인사감독관은 무작위 불시 현장점검(spot check)을 하거나 공공인사 과정에서 제기되는 문제에 대응할 수 있다.

공공인사감독관은 임명권자에게 공공인사와 관련하여 특정된 약식 정보(summary information)를 공개할 것을 요구할 수 있다.²⁰⁾ 공공인사감독관의 기능과 관련하여 임명권자는 합리적인 범위 안에서 공공인사감독관이 요구하는 모든 정보를 제공해야 한다.²¹⁾

(3) 이의제기 절차

감독관은 채용 과정에서 이의제기가 있으면 이를 수리(受理)하여야 한다. 이의제기는 일차적으로 임명 부처에 접수되는데, 해당 부처와 장관은 이러한 이의제기에 대하여 선제적으로 진중하게 관여해야 한다. 따라서 공공인사 절차를 진행하는 부처는 효율적인 이의 제기 처리 절차를 가지고 있어야 하며, 신청인에게 이의제기권을 고지하여야 한다. 그리고 부처 자체 조사 후에 이의제기권자가 여전히 만족하지 못하면 공공인사감독관에게 의뢰할 책임이 있다.²²⁾

(4) 연간 보고서

감독관은 「공공인사령」의 적용 범위에 있는 공직 임명의 전반적인 현황에 대하여 연간 보고서를 작성해야 한다. 이 보고서에는 공공인사 원칙과 공공인사규칙 준수 여부에 대한 검토를 비롯한 감사과정에서 제출된 정보가 포함되어야 하며, 공공인사절차에 대한 질의 내용(an account of any inquiry)을 포함해야 한다.²³⁾

(5) 다양성 및 역량 강화(improving capability)

공공인사감독관은 부처와 센터와 공조하여 다양한 배경을 가진 우수한 후보군이 공공인사 채용에 지원할 수 있도록 장려해야 한다. 그리고 감독관은 모범 사례를 전파하기 위해서 채용 과정의 다양한 요소에 초점을 맞추어 주제별 검토를 수행할 수 있다. 감독관은 부처와 공공인사센터(The Centre for Public Appointments)에²⁴⁾ 공공인사 과

17 Public Appointment Order in Council, art 4(2).

18 Public Appointment Order in Council, art 4(3).

19 Public Appointment Order in Council, art 4(4).

20 Public Appointment Order in Council, art 4(5).

21 Public Appointment Order in Council, art 4(6).

22 Government Code on Public Appointments, para 4.4 참조.

23 Public Appointment Order in Council, art 6; Government Code on Public Appointments, para 4.2 참조.

24 공공인사센터(<https://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/>)에서는 공공인사에 대한 모든 공고를 찾을 수 있다.

정과 체계의 지속적인 개선을 위한 모범 사례에 대하여 조언을 제공할 수 있다.²⁵⁾

V 기타 쟁점

1. 투명성

투명성을 제고하기 위해 공공인사에 관한 모든 정보는 공개되어야 한다. 부처는 부처의 접촉 내용과 장관의 책임하에 있는 공공인사 임명에 관련한 모든 내용을 공개해야 한다. 예외적인 방식으로 채용된 경우에는 그 이유와 함께 채용 내용이 공개되어야 한다. 그리고 채용 과정에서 부처는 실시간(real-time)으로 자료를 공개해야 한다. 이러한 조치들은 공공인사의 효율적인 검증을 가능하게 하고 공공인사 절차를 진행하는 동안 부처가 책임감 있게 임하는 데 중요한 역할을 한다.²⁶⁾

2. 공직윤리 준수

피임명자는 공직 윤리위원회(Committee on Standards in Public Life)의 공직생활 7대 원칙(Seven Principles of Public Life)과 해당 기관의 윤리강령에 부합해야 한다.²⁷⁾ 자문평가패널은 후보자가 해당 직무를 수행하는 능력에 의심을 살만한 이해충돌이 있는지를 살펴야 한다. 또한, 후보자 검증을 통해 공직생활 7대 원칙에 문제가 되는 사항이 없는지에 확인해야 한다. 후보자는 지원 당시에 잠재적인 이해충돌에 대하여 공개해야 한다. 그리고 면접 심사 과정에서 이러한 이해충돌이 어떻게 관리될 것인지에 대하여 면접 과정에서 이야기되어야 한다. 이 과정에서 후보자가 이해충돌에 대하여 적절한 조치를 하고 있다면, 이해충돌이 존재한다는 이유만으로 명단에서 배제하지 않는다. 자문평가패널에 속한 부처 공무원은 해당 부처 또는 내각실 이러한 충돌 관리에 대하여 의견을 구하고, 이 내용은 장관에게 제공되는 자문 내용에 포함된다. 그리고 의회의 인사청문 절차를 거쳐야 인사절차가 마무리된다면, 의회의 소관 위원회에 보낼 자문 내용에 이해충돌 관리에 관련한 내용을 포함해야 한다.²⁸⁾

하지만 정치적 활동 그 자체가 후보자의 평가 과정은 물론이고 자문평가패널의 위원이 되는 데 영향을 미치지 않는다. 다만, 주요직에 대한 공공인사를 담당하는 선임독립패널위원은 정치적 중립성이 요구된다. 패널 구성원이나 후보자들은 지난 5년 동안 정당에 고용되고, 주요 당직을 맡아서는 안 된다. 그리고 당의 후보로 선거에 나서거나 지지 발언을 하는 등 정치 활동을 했던 이력이 있어도 안 된다. 또한, 선거관리위원회에 보고해야 하는 선거 자금을 기부하거나, 빌려줘서도 안 된다.²⁹⁾

25 Government Code on Public Appointments, para 4.5 참조.

26 Government Code on Public Appointments, paras 8.1-8.3 참조.

27 Committee on Standards in Public Life, 'Seven Principles of Public Life' (<https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>) accessed 4 April 2019 참조.

28 Government Code on Public Appointments, para 9.1 참조.

29 Government Code on Public Appointments, para 9.2 참조.

3. 인사청문회(Pre-appointment Scrutiny)

임명이 의회의 인사청문회를 거쳐야 한다면, 채용 공고를 할 때 분명하게 언급해야 한다. 장관은 의회 소관 위원회에 선정과정, 선정 기준 및 공고 전략에 대하여 조언을 한다. 그 밖의 인사청문회의 자세한 내용은 영국 내 각실의 지침(The Cabinet Office Guidance on pre-appointment scrutiny by House of Common Select Committee)에 정하고 있다.³⁰⁾

VI 평가 및 시사점

현재 영국 공공인사체계는 1995년에 제안되고 1996년에 그 원형이 잡혔다. 영국도 우리와 비슷하게 공공인사에 정당 정치가 영향을 미쳤으며, 이러한 현상은 정치적 스캔들로 비화하기도 하였다. 이후, 역대 영국 정부는 공직자 윤리를 강화하기 위해 여러모로 노력했다. 공공인사감독관을 중심으로 한 현행 공공인사 체계는 이러한 노력의 결과이다. 1995년부터 시작하여 보수당에서 노동당으로 정권이 교체된 이후에도 변하지 않았던 공공인사 개혁과제의 핵심은 절대적이던 정치적 장관의 임명권을 제한하는 것이었다. 정치적 공무원인 각 부처 장관이 자기 정당의 이해관계를 공공인사에 반영해 왔기 때문이다.

영국 공공인사의 기본 틀은 공공인사의 최종적인 권한과 책임을 장관에게 부여하되, 그에 대한 평정과 관리·감독 기능을 나누어 각각 다른 독립된 기관에 부여하는 것이다. 물론, 형식적인 면에서 보면 장관은 여전히 공공인사에 대하여 강력한 권한을 가지고 있다. 하지만 후보자들은 독립적인 자문평가패널이 참여하는 독자적 절차를 거쳐야 한다. 이때 패널이 내린 결론과 장관의 견해가 같지 않다면, 해당 장관은 그러한 결정을 하게 된 이유를 설명해야 한다. 이러한 설명 의무는 정치적 공무원인 장관에게는 무시할 수 없는 정치적 부담으로 돌아온다.

마찬가지로 공공인사감독관은 그 존재만으로도 임명권자를 실질적으로 압박할 수 있다. 여전히 장관은 인사과정 전반에 개입할 수 있다. 하지만, 거의 모든 결정 과정에서 공공인사감독관과 협의를 거치도록 하고 있다. 이러한 협의의 과정에서 의견이 일치하지 않을 때도 장관은 이에 대하여 해명해야 하는 의무를 부담하게 된다. 결국, 정치적 공무원인 장관은 정치적으로 모험을 하기 보다는 자문평가패널이나 공공인사감독관의 견해를 존중하는 경향을 보일 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 영국 공공인사는 인사에 관하여 국민이 이해할 만한 근거를 요구하고 이 논증 의무를 통해 정치적으로 임명권자를 견제하고 있다. 이처럼 영국 공공인사체계는 기능의 분화와 상호 견제의 실질화를 통해 인사의 합리성을 도모하고자 한다. 물론 이러한 노력이 모든 사람이 만족할 만큼 성공적인가에 대하여는 좀 더 심도 있는 연구가 필요하다. 하지만, 과거보다는 합리적으로 변화하였다는 점에는 큰 이견을 보이지는 않는 듯하다. 이러한 영국의 사례는 공공인사에 대하여 정밀하게 제도화된 견제 장치를 고민하는 우리에게 의미 있는 시사점을 주고 있다.

30 Government Code on Public Appointments, para 10.1 참조.

참고문헌

Government Code on Public Appointments, <<https://www.gov.uk/government/publications/governance-code-for-public-appointments>> accessed 4 April 2019.

Public Appointment Order in Council, <<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2019-04-11/HCWS1510/>> accessed 13 April 2019

Committee on Standards in Public Life, 'Seven Principles of Public Life' <<https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>> accessed 4 April 2019.

Michael Pinto-Duschinsky and Lynne Middleton, 'Reforming Public Appointments', (Policy Exchange 2006) <<https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2016/09/reforming-public-appointments-1.pdf>> accessed 1 April 2019.