

# 트럼프 2기 행정부 인사정책이 한국 지방정부에 주는 시사점: Schedule Policy/Career 제도를 중심으로 한 시론적 연구

김 정 인

## 국문요약

2025년 1월 20일 출범한 트럼프 2기 행정부는 관료주의 혁파, 고위공무원의 대통령에 대한 정치적 책임성 강화, 관료사회의 비용 절감과 효율적 정부, 재택근무 금지, 공무원 감축 등을 표명하였다. 특히 트럼프 1기 행정부의 Schedule F를 계승한 Schedule Policy/Career 제도는 트럼프 2기 행정부의 대표적인 인사정책이라고 할 수 있다. 이 제도는 대통령에 대한 정치적 책임성과 충성심을 고위공무원들의 주요 임용기준으로 하며, 기존 경력직 공무원과 달리 이들은 대통령에 의해 언제든지 해고될 수 있다. Schedule Policy/Career가 도입되면 관료사회에서의 경직성이 줄어들고 유연성이 증가하며, 효율성과 정부성과를 높일 수 있고, 대통령의 국정철학이 효과적으로 실현될 수 있다는 점에서 긍정적 측면이 있다. 그러나 이 제도는 오랫동안 행정의 근간이 되어왔던 공무원의 정치적 중립성과 직업 안정성을 파괴하고, 실적주의 보다는 정치적 충성심이 공무원의 중요한 임명 기준이 되어 연관제로 회귀할 수 있다는 우려가 크다. 한국 지방정부에서 Schedule Policy/Career 제도와 같은 급진적인 인사정책을 도입한다는 것은 시기상조일 수 있지만, 최근 지방자치단체장의 정치적 영향력이 강하게 작용하는 정무직과 별정직 지방공무원 수의 지속적인 증가 추세를 고려할 때 미국 Schedule Policy/Career 제도는 한국 지방정부에 의미 있는 시사점을 제공한다.

주제어: Schedule Policy/Career, 실적주의, 연관제, 지방별정직 공무원, 트럼프 행정부

## I. 서론

트럼프 2기 행정부가 2025년 1월 20일 공식적으로 출범하였다. 트럼프 2기 행정부의 정책은 트럼프 1기 행정부의 정책 연장선상에 있으면서도 보다 급진적인 특징을 지닌다. 무엇보다 트럼프 2기 행정부는 대내외적으로 미국 우선주의(Make America Great Again) 정책들을 강조한다. 트럼프 1기 행정부와 달리 트럼프 2기 행정부는 공화당이 상·하원의 의회 권력까지 뒷받침 하고 있어 행정부와 입법부 모두에 트럼프 대통령이 미치는 영향력은 더욱 증가하였다(중앙일보, 2025). 트럼프 대통령은 취임 즉시 다수의 행정명령(Executive Order)에 서명하였는데, 트럼프 2기 행정부에서는 특히 Deep State(기득권 관료집단)를 청산하는 행정명령들을 발행하였다(The New York

Times, 2025). 트럼프 대통령은 1기 행정부에서부터 그의 개혁정책을 관료 기득권 집단이 방해하고 있다고 가정하였고, 관료집단을 뿌리 깊은 기득권 집단이자 청산해야 할 대상으로 간주하였다(Moynihan, 2022). 이에 트럼프 대통령은 2025년 1월 20일 취임 첫날에 필수분야를 제외한 공무원 채용 동결, 고위 연방공무원 상당수를 대통령에 의해 자유롭게 해고 가능한 직위로 전환, 공무원 재택근무 종료, 정부효율부(Department of Government Efficiency) 신설 등과 같은 정책을 시행하였다(The New York Times, 2025).

이처럼 트럼프 2기 행정부는 집권 첫날부터 비효율적인 정부관료제의 문제점을 부각하면서 정부 효율성과 관료주의 해체를 강조하는 다양한 급진적 정책들을 시행하였다. 이 중에서 가장 대표적인 정책이 바로 Schedule F의 부활이다. Schedule F(Executive Order 13957)는 연방공무원 채용에 있어 경력경쟁 채용(Competitive Service)의 예외가 적용되는 Excepted Service 분야로서, 연방공무원의 신분이 보장되지 않고 언제든지 쉽게 해고가 가능하도록 한 제도이다(Sherk, 2023). 이는 트럼프 1기 행정부 말(2020년 10월 21일)에 도입되었으나 실제로 집행은 되지 않았으며, 바이든 정부가 집권하면서 철회된 제도이다. 그러나 이번 트럼프 2기 행정부에서 'Schedule Policy/Career'라는 이름으로 재추진 된 것이다.<sup>1)</sup> 2025년 1월 20일 트럼프 대통령이 서명한 Schedule Policy/Career 제도는 기존 행정명령(Executive Order 13957)의 내용을 일부 수정한 것으로 이전 Schedule F와는 다소 차이가 있다(Wagner, 2025). 구체적인 차이점은 다음과 같다. 첫째, Schedule F의 명칭을 Schedule Policy/Career로 수정하였다. 둘째, 해당 직위로의 전환에 관한 최종 결정 권한을 OPM(인사관리처) 수장이 아닌 대통령에게 이관하였다. 셋째, Schedule F를 폐지하였던 바이든 행정부의 행정명령(Executive Order 14003)을 철폐하고 Executive Order 13957를 복원하였다. 넷째, OPM 수장에게 “공무원 보호와 실적 시스템 원칙 유지(Upholding Civil Service Protections and Merit System Principles)” 규정을 폐지하고 이 규정이 폐지될 때까지 이를 “비활성 상태로 두고 효력이 없도록 (inoperative and without effect)” 유지할 것을 지시하였다. 이처럼 트럼프 1기 행정부의 Schedule F를 계승한 트럼프 2기 행정부의 Schedule Policy/Career 제도가 미국 관료사회에 미치는 파장은 매우 클 것이다. 대통령의 막강해진 권력을 기반으로 하여 대통령의 재량/자의에 의해 고위공무원 대량 해고가 이루어지고, 실적주의 원칙이 지켜지지 않으며, 정치적 충성심만을 해당 직위의 중요 임용기준으로 한다면 공무원의 정치적 중립성, 신분보장, 능력 중심의 공직운용, 공무원의 양심에 따른 행동이 사실상 어려워질 수 있다.<sup>2)</sup>

또한 Schedule Policy/Career가 관료사회에 미치는 영향은 비단 미국 연방공무원에게만 한정되지는 않는다. 대통령과 같은 선출직 공직자에 대한 관료의 지나친 충성심과 정치적 책임성 강화는 행정의 전문성과 효율성, 안정성 등을 훼손할 뿐만 아니라, 오랜 기간 동안 행정의 기본 가치로 자리매김해 온 실적주의, 공무원의 직업 안정성, 정치적 중립성 등이 훼손될 가능성이 높다(Moynihan,

1) 트럼프 2기 행정부에서 해당 행정명령의 공식명칭은 ‘연방 인력 내 정책 영향 직책에 대한 책임 회복 (Restoring Accountability to Policy-influencing Positions Within the Federal Workforce)’이다.

2) 국가안보보좌관 내정자는 “우리가 데려갈 사람은 트럼프 대통령의 의제와 100% 일치해야 한다”라고 강조하면서 직업공무원들의 정치적 충성을 강조하고 있다. 이로 인해 미국 연방공무원들 사이에서는 ‘PTSD(President Trump Stress Disorder)’라는 신조어가 유행하고 있다(중앙일보, 2025).

2022). 그리고 이러한 경향이 전 세계적으로 확산할 때 그 파장은 이루 말할 수 없이 클 것이다. 특히 이는 지방자치단체장의 정치적 영향력이 증대하게 작용하는 한국의 지방정부에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 최근 한국 관료사회에서 발생하는 코드인사 증가, 고위공무원의 정치적 출서기 현상, 권위적 선출직 공직자의 등장이 미국의 현상과 전혀 다르지는 않을 것이다. 뿐만 아니라 한국 지방자치단체장의 직업공무원에 대한 인사권이 강력하게 작용하여 신협관계 우려가 나타나고 있음을 고려할 때(윤건수·한승주, 2012), 지방자치단체장의 직업공무원 인사에 대한 정치적 영향력은 더욱 심각해 질 수 있다. 이러한 현실을 감안할 때 트럼프 2기 행정부의 Schedule Policy/Career 제도 연구는 한국 지방정부 관료사회에 매우 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

## II. Schedule Policy/Career 제도의 의의

### 1. Schedule Policy/Career 제도의 등장 배경

트럼프 2기 행정부의 Schedule Policy/Career는 Schedule F를 바탕으로 하고 있다.<sup>3)4)</sup> Schedule Policy/Career는 트럼프 행정부 1기 집권 말기인 2020년 10월 21일 행정명령(Executive Order 13957: EO 13957)으로 발행된 Schedule F를 기본 내용으로 하고 있다(National Archives, 2020).<sup>5)</sup> 이는 연방공무원 임용방식을 골자로 하고 있으며, Excepted Service 내에 직위 분류를 새롭게 구성하도록 하였다(Sherk, 2023). 즉 Schedule Policy/Career는 Competitive Service와 구분되는 Excepted Service에 새로운 직위를 신설하는 것이다.<sup>6)</sup> 특히 해당 직위는 대통령이 자신의 정치적

3) 그러나 용어의 혼란을 방지하기 위해 본 연구에서는 Schedule F를 대신하여 트럼프 2기 행정부에서 사용하고 있는 Schedule Policy/Career라는 용어를 사용하도록 한다.

4) 이와 유사한 개념으로 Plum Book이 있다. Plum Book은 미국 연방정부 정치 임명직(position subject to presidential appointment)의 목록을 정리한 공식 문서로서 정식 명칭은 ‘United States Government Policy and Supporting Positions’이다. 이는 상원 인준이 필요한 대통령 임명직, 일정 범주의 고위 공무원 직(SES), 독립기관 및 위원회의 임명직, 기타 정치적 임명직(position subject to noncompetitive appointment) 등을 포함하며, 대통령 선거 후 정권 교체 시기에 새 정부가 인사 결정을 할 수 있는 자료로 활용된다. 트럼프 행정부 1기의 Plum Book은 전통적인 관료 출신보다 기업인 또는 정치적 충성도가 높은 인물들을 우선적으로 임명할 수 있도록 구성되었다. 그러나 상원의 인준 절차가 지연되면서 Plum Book에 포함된 일부 고위직(국방부, 국무부, 법무부 등의 고위직)이 오랫동안 공석으로 남아 있거나 기존 관료들 중에서 임시 대행(acting)하는 체제로 유지 되었다(www.govinfo.gov). 또한 트럼프 행정부 2기에서는 Plum Book을 참조하여 4대 최우선 정책 과제(국경 보안 강화, 에너지 자립 및 경제 활성화, 정부 개혁과 부패 청산, 미국의 가치 회복)를 실현하기 위하여 국경 보안 강화와 에너지 정책 전환 관련 부처의 고위직에 자신의 정책을 지지하는 인물을 임명하였다(대외경제정책연구원, 2025).

5) 행정명령의 명칭은 “Federal Workforce: Creating Schedule F in the Excepted Service”이다. 이는 특정 범주의 연방공무원들을 새로운 고용 범주인 Schedule F로 재분류하였다.

6) 미국 연방공무원은 채용시험과 관련하여 Competitive Service, Excepted Service, SES(Senior Executive Service)로 분류된다. 5 U.S. Code §2102에 의하면 연방공무원 대부분은 Competitive Service이고, 경쟁채용 원칙이 적용되며, 이들은 반드시 경쟁채용시험의 절차를 통과해야 한다. 반면 Excepted Service 분야

성향과 유사한 인사를 고위급 임명직 공무원으로 임용할 수 있을 뿐만 아니라, 고위 경력직 공무원(career officials)을 신분보장이 이루어지지 않는 정치적 직위(political positions)로 전환하도록 하였다(Moynihan, 2022). 이는 경쟁시험을 통해 임용된 Competitive Service 공무원 수만 명을 Schedule Policy/Career로 재분류하여 그들의 신분보장을 박탈하고 사실상 그들을 임의고용 공무원으로(at-will employees) 임명하도록 하였다(Wagner, 2025). Schedule Policy/Career에 적용되는 연방공무원들은 최대 5만 명 정도로 추정된다(Southworth PC, 2025). 이와 같이 Schedule Policy/Career 제도로 임명되는 공무원들은 중하위직 공무원이 아니라 대통령의 정책 결정에 상당한 영향력을 미치는 지위에 있는 고위공무원들인 것이다(Moynihan, 2022; Sherk, 2023).

Schedule Policy/Career 제도의 특징은 다음과 같다. 첫째, Schedule Policy/Career 직위로 임명된 공무원들은 직업 안정성이 보장되지 않는다. 특히 트럼프 2기 행정부의 Schedule Policy/Career에서는 공무원 보호와 실적주의 시스템에 관한 규정을 폐지할 것을 명령하고, 이 규정이 폐지되기 전까지 실적주의가 적용되지 않도록 하였다.<sup>7)</sup> 둘째, 대통령의 재량에 의해 해당 직위 고위공무원의 성과가 나타나지 않을 때 언제든지 해고가 가능하도록 하였다. 셋째, Schedule Policy/Career 직위 공무원의 임명 기준도 대통령에 대한 충성도에 기반을 둔 능력과 실적이다. 이러한 제도의 특징들을 고려할 때 Schedule Policy/Career는 대통령의 영향력이 절대적으로 작용하는 제도이며, 1883년 펜들턴 법이 도입된 후 미국 공직사회에서 핵심 인사제도로 지속되어 온 실적주의에 대한 중대한 도전이라고도 할 수 있다(Moynihan, 2022).

그렇다면 트럼프 행정부에서는 왜 Schedule Policy/Career 제도를 도입하였을까? 무엇보다도 트럼프 행정부에서는 저성과 공무원, 대통령에 대한 정치적 책임성이 낮은 공무원들이 있음에도 불구하고 연방공무원 인사규정에 의해 그들을 해고하기가 쉽지 않다고 보았다. 다시 말해 무능한 공무원들이 연방공무원 인사규정에 의해 보호를 받고 있으며, 이들 때문에 정부의 비효율성이 더욱 커지고 있다고 판단한 것이다. 따라서 Schedule Policy/Career 제도의 도입을 통해 비효율적이거나 무능한 공무원을 쉽게 해고하고 공무원 체계의 유연성을 높여 공무원과 정부의 생산성을 향상시키고자 하였다(Sherk, 2023). 특히 트럼프 대통령은 그의 1기 행정부 집권 당시 대통령 자신의 국정철학을 실현하고, 정책을 강력하게 추진하기 위해서는 고위공무원들의 적극적인 지원이 필요함에도 불구하고, 그들의 반대나 비협조로 인해 자신이 의도한 대로 국정이 운영되지 않은 뼈아픈 경험을 기억하고 있었다. 따라서 트럼프 행정부에서는 1기 집권 말 때부터 고위관료들의 대통령에 대한 정치적 책임성을 강조하는 방안을 모색해 왔으며, 2기 집권 시작과 동시에 Schedule Policy/Career 제도를 도입한 것이다. 특히 트럼프 대통령과 그 지지자들은 관료에 대해 상당히 부정적인 태도를 견지해왔다. 즉 관료는 트럼프 대통령과 그 지지자들의 이익에 도움이 되지 않고 적대적인 존재이기에 통제되어야 할 대상으로 간주되었다. 특히 트럼프 대통령과 그 지지자들의 공무원 노조에 대한

는 경쟁채용이 적용되지 않는다. 미국 인사관리처(OPM)에서 지정된 Veterans Recruitment Appointment 와 Attorneys 직위가 대표적이다.

7) [www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/restoring-accountability-to-policy-influencing-positions-within-the-federal-workforce/](https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/restoring-accountability-to-policy-influencing-positions-within-the-federal-workforce/)

인식은 매우 부정적이었다. 그들은 공무원 노조를 골칫거리이자, 제거되어야 할 대상으로 고려하였다. 이에 따라 트럼프 대통령과 그의 지지자들은 관료에 대한 정치적 통제(political control) 방안으로 Schedule Policy/Career 제도를 도입하게 된 것이다(Skowronek et al., 2021).

## 2. Schedule Policy/Career 제도의 이론적 배경

Schedule Policy/Career 제도의 이론적 배경은 ‘통합적 행정부 이론(unitary executive theory)’이다(Cook, 2020; Skowronek 2009). 이는 1970-1980년대 등장하였으며, 주로 미국 공화당 행정부(Republican administrations)와 관련 임명자들, 법률가들에 의해 주도되었다(Skowronek, 2009). 통합적 행정부 이론은 보수주의자들에 의해 주장되었으며, 민주당 우위의 의회(Democratic Congress) 권력과 관료 권력을 약화 시키고자 하였다. 특히 이 이론은 오랫동안 관료제를 유지할 수 있도록 한 핵심 사상인 베버 관료제의 전문성과 효율성을 부정한다. 또한 통합적 행정부 이론에 의하면 정부 관료제는 지나친 규정으로 인하여 관료의 비효율성을 높이는 등 정부 전체를 위한 객관적이고 공정한 행정 달성을 어렵게 하기 때문에, 이러한 문제를 교정하고 가장 이상적인 행정을 달성하기 위해서는 대통령을 중심으로 하는 행정이 이루어져야 함을 강조한다(Sherk, 2023). 이와 관련해 통합적이고 계층적인 행정이 강조되며, 행정업무를 수행하는 공무원들은 대통령에 종속되어야 하고, 공무원들은 대통령의 지시와 명령에 따라 그들의 업무를 수행해야 한다는 것이다(Skowronek, 2009).

특히 통합적 행정부 이론에 기반을 둔 Schedule Policy/Career 제도는 대통령과 관료들의 관계에 있어서 다음의 사항들을 강조한다(Moynihan, 2022). 첫째, 행정부에서 관료들은 대통령에 대한 정치적 책임성을 우선한다. 행정부 내 최고 책임자인 대통령은 자신의 재량대로 공무원 인사와 업무를 처리할 권한이 주어진다. 둘째, 통합적 행정부 이론은 관료주의의 낮은 성과를 비판한다. 관료주의는 성과가 낮은 사람들을 해고하기 어려운 구조를 형성하고 있어 관료사회에서의 성과를 향상시키는데 난항을 겪게 한다는 것이다(Moynihan, 2022). 통합적 행정부 이론에서는 관료사회에서 성과 기준을 설정하는 지위에 있는 사람은 대통령이며, 대통령이 이러한 권한을 가지고 있음을 강조한다. 이 이론에 의하면 대통령의 선호를 약화시킬 수 있는 규칙 기반의 기준을 제안할 권한은 다른 어떤 주체에게도 허용되지 않는다(Skowronek 2009). 실적은 의회에 의해 설정되는 것이 아니라 지도자(대통령)의 의제 또는 지도자에 대한 충성도를 기준으로 설정된다. 따라서 주요 정책을 결정하는 고위공무원의 직업안정성과 의회의 권한은 오히려 대통령의 권한을 방해하거나 약화시킬 수 있기에 위헌적 요인으로 간주된다(Moynihan, 2022).

그러나 통합적 행정부 이론에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기된다(Skowronek et al., 2021; Moynihan, 2022). 첫째, 이 이론은 지나치게 정치와 행정의 역할을 구분한다는 것이다. Wilson(1887)이 주장한 정치행정이원론, 즉 선출직 공직자(특히 대통령)는 정책을 결정하고, 관료들은 이를 전문적으로 집행만 한다는 이원론적 관점은 오늘날의 복잡하고 불확실한 현대 행정 환경에서는 적합하지 않다. 둘째, 통합적 행정부 이론은 삼권분립 원칙에 적합하지 않다. 행정부 우위, 특히 대통령 우

위의 시각은 견제와 균형을 강조하는 삼권분립의 원칙에 위배되는 것이다. 따라서 통합적 행정부 이론에서 강조하는 대통령 우위의 국정 운영은 권위주의 문제를 야기할 수 있으며, 특히 의회의 권한을 약화시킬 수 있다는 한계가 있다.

### 3. Schedule Policy/Career 제도 이행 과정

Schedule Policy/Career 제도는 충분한 논의와 공론화가 이루어지지 않은 채 급작스럽게 도입되었다. 특히 주요 이해관계자인 해당 공무원들의 의견은 철저하게 배제되었으며, 이와 관련된 여론 수렴 또한 이루어지지 않았다(Moynihan, 2022). Schedule Policy/Career 제도 도입 과정에서 관련 내용이 투명하게 공개되지 않았으며, 의회, 연방공무원, 공공부문 관련 커뮤니티의 의견이 반영되지 않았고, 오직 보수주의자들의 법률 이론과 일부 싱크탱크의 주장만 반영된 것이다(Moynihan, 2022). 대표적으로 헤리티지 재단에서 근무하다가 트럼프 행정부에 합류한 James Sherk가 Schedule Policy/Career 제도를 주도적으로 이끌었다. 그는 백악관 정책위원회에서 근무하면서 공공 서비스 노조 약화, 직업 보호 축소, 연방 공무원 급여 삭감 등을 제안하였고, 트럼프 행정부가 이러한 제안들을 받아들였다. 보다 구체적으로 이 과정에서 공무원들의 해고가 용이해졌으며, 공무원들의 단체교섭권이 제한되었고, 고충처리 절차도 간소화되었다. 공무원 노조의 힘을 약화시키는 방안들도 검토되었다(Mahler, 2018; Wagner, 2020).

Schedule Policy/Career 제도가 이해관계자들과의 충분한 논의나 합의 없이 급작스럽게 도입된 배경은 권위주의적 관점과 포퓰리스트(populist) 관점에서 설명할 수 있다. 우선 권위주의적 성격이 강한 대통령의 등장, 즉 트럼프 대통령의 성격 및 특성, 통치 스타일과도 관련이 있다(Moynihan, 2022). 트럼프 대통령은 사업가 출신으로 제도적 규범에 대한 믿음이 없으며, 개인적 충성심을 가장 중요하게 고려한다. 따라서 관료들이 자신의 의견에 따르지 않으면 민간기업에서처럼 이들을 해고할 권리가 대통령 자신에게 있다고 생각한다.<sup>8)</sup> 또한 이는 정부의 주요 의사결정은 대중에 의한 의사결정이 우선되어야 한다는 포퓰리스트의 관점과도 관련이 있다. 포퓰리스트들은 엘리트 집단을 비판하고, 국민 대 엘리트 집단이라는 대립구도를 강조하였다. 특히 그들은 고위관료들을 엘리트 집단으로 간주하여 고위관료들에 대한 반감을 지녔다. 트럼프 행정부는 포퓰리스트들의 이와 같은 견해에 동조하며 연방정부를 '딥 스테이트(Deep State)'라 비판하였고, 관료 엘리트들을 대통령과 국민의 의지를 방해하는 집단으로 치부하였다(Moynihan, 2022). 이처럼 Schedule Policy/Career 제도는 관료 엘리트들을 견제하고자 하는 포퓰리스트적 관점을 담고 있으며, 관료제를 대통령의 의지에 따라 결정·운영해야 한다고 인식하는 권위주의적 관점을 취하고 있다.

이처럼 권위주의적 관점과 포퓰리스트적 관점에서 비롯된 Schedule Policy/Career 제도는 정치적 맥락에 대한 폭넓은 이해 없이 졸속 도입되는 한계를 지녔다. 또한 Schedule Policy/Career 제

8) 이는 그가 대통령이 되기 이전의 특징과 관련성이 높다. 그는 대통령이 되기 전에 정치적 경험이 전무하였고, 그의 부동산 사업을 운영하면서도 외부 감독 기구를 두지 않는 가족 사업이 진행되었으며, TV 프로그램 사회자로 진행하면서도 그는 참가자들을 해고하는 등 공격적인 성향을 지녔다.

도는 '정부 효율성'이라는 제도의 타당성을 지나치게 강조한 나머지 공직사회 관료들의 의견을 반영하지 않았을 뿐만 아니라 그들의 역할을 대폭 축소하였다. Schedule Policy/Career 제도의 전신인 트럼프 1기 행정부의 Schedule F로 인해 고위공무원들은 그들의 신분을 보장받을 수 없게 되었으며, 만약 공직 내 부정적인 상황들(부정·부패·비리 등)을 폭로한 경우 오히려 내부고발자(whistle blower)들이 처벌되는 경우도 발생하였다(Moynihan & Roberts, 2021). 트럼프 1기 행정부 집권 말기에 도입된 Schedule F를 통해 정부의 투명성, 책임성, 공공가치 등은 무시되고, 대통령에 대한 충성심만 강조되는, 따라서 대통령의 의사에 반하는 공무원들의 행동은 허용되지 않아 공무원들의 역할이 위축될 수밖에 없는 문제점들이 드러난 것이다. 특히 공무원들이 해고당할 수 있음을 각오하고 양심에 따라 그들의 의견을 표명할 수 있을 것인지, 또 법과 윤리성에 기반하여 성실하게 업무를 수행할 수 있을 것인지 대한 의문이 끊임없이 제기되었다(Moynihan, 2022).

충분한 논의의 과정 없이 대통령을 중심으로 하여 일방적으로 도입된 Schedule Policy/Career 제도에 대한 저항은 매우 컸다. Schedule Policy/Career가 발표된 직후 공공행정 개혁 단체들은 이에 대해 항의서한을 보냈으며, 언론 등에서도 이에 대해 적극적으로 비판하였다. 관료사회의 정치화에 대한 우려를 끊임없이 제기한 것이다. 사실상 이러한 저항으로 인해 트럼프 1기 행정부 말기에 도입된 Schedule F 제도는 계획대로 실행되지 못하였다. 당시 대부분 연방정부 기관들은 Schedule F 직위로 전환될 경력공무원들의 명단을 제출하지 않았으며, 이와 관련된 서류도 작성하지 않았다. OPM은 연방정부 기관들에게 Schedule F 직위로 전환될 공무원 명단을 바이든 정부 시작 하루 전인 2021년 1월 19일까지 제출할 것을 요구하였지만, 수백 개의 연방정부 대상 기관 중 단 14개 기관만이 응답하였고 그 중에서도 4개 기관만이 전환 대상자 명단을 제출하였다(Moynihan, 2022).<sup>9)</sup> 바이든 대통령이 취임한 이틀 뒤 EO 13957은 폐지되어 Schedule F는 더 이상 운영되지 못했다. 그러나 트럼프 2기 행정부에서 Schedule F의 일부 내용을 수정하여 Schedule Policy/Career 제도로 재시행하게 된 것이다(EO 13957의 복원).

〈표 1〉 Schedule Policy/Career 제도 주요 내용

기준	내용
도입 및 운영 현황	- 트럼프 1기 행정부 말기에 도입. 트럼프 행정부 2기에서 재시행 - 2020년 10월 21일 행정명령(Executive Order 13957) 발행. 트럼프 1기 행정부에서는 실제 시행으로 이어지지 못함. 바이든 정부 이후 해당 행정명령을 폐지하였음 - 트럼프 2기 행정부가 시작된 2025년 1월 20일 일부 내용 수정하여 복원함
이론적 배경	- 통합적 행정부 이론. 이에 의하면 행정부는 대통령을 중심으로 계층화되고 일원화되어야 함. 대통령이 행정에 대한 모든 권한을 지니며, 따라서 공무원의 임명에 대한 권한도 지니게 됨
해당 범위	- Excepted Service에 새로운 직위(Schedule Policy/Career)를 신설
임용 기준	- 대통령에 대한 충성도가 주요 임용 기준이 됨

9) 대표적으로 미국 국제 경계수로 위원회(US International Boundary and Water Commission)는 5명의 직원을, 환경보호청(EPA)은 전체 11,000명의 직원 중 579명을, 연방 에너지 규제위원회(FERC)와 관리예산국(OMB)은 각각 74%와 88%의 직원 전환을 제안하였다(Alms, 2021).

적용 대상	- 고위공무원. 해당 공무원은 약 5만 명 정도로 예상됨 - Schedule Policy/Career에 신규 임용되거나, 기존 경력직 공무원(career officials)을 정치적 직위(political positions)로 전환
대상 공무원의 신분보장	- 대상 공무원은 언제든지 대통령 재량에 의해서 임용과 해고 가능 - 대상 공무원의 직업 안정성과 신분보장이 이루어지지 않음
관료들에 대한 인식	- 관료들은 경직적이며 비효율적임 - 성과 창출에 있어 관료들은 주요 역할을 하지 못함. 성과기준은 대통령이 설정해 주고, 관료들은 이를 수행해야 함 - 고위공무원들의 정책 결정 역할에 대해 부정적으로 인식
정치와 행정의 관계	- Wilson의 정치행정이론론 관점과 유사 - 고위공무원의 정책 결정 역할을 중요하게 고려하지 않음

출처: 선행연구들을 참조하여 저자 정리

### III. Schedule Policy/Career 제도의 쟁점

#### 1. Schedule Policy/Career 제도는 실적주의의 붕괴와 업관제로의 회귀를 의미하는가?

Schedule Policy/Career 제도에 의하면 대통령에 대한 충성도가 고위공무원의 가장 중요한 임명 기준이 되며, 이에 부합하지 않으면 대통령이 언제든지 고위공무원을 자유롭게 해고할 수 있다(Sherk, 2023). 이러한 제도의 내용은 공무원의 정치적 중립성과 신분보장의 실현을 어렵게 한다. 무엇보다도 공무원의 정치적 중립성을 저해할 수 있다. 특히 Schedule Policy/Career 직위에 있는 고위공무원들은 대통령에 대한 정치적 충성도와 이념에 따라 고용 또는 해고될 수 있어 독립적이고 비정치적인 업무를 수행하기 어렵다(Moynihan, 2022). 이처럼 Schedule Policy/Career 직위에 임명된 고위공무원들은 정치적 압력으로부터 자유로울 수 없으며, 대통령의 정치적 성향에 따라 업무를 수행해야 하기 때문에 정치적 편향성을 지닐 가능성이 높다. 따라서 해당 고위공무원의 정치적 중립성이 약화될 것은 명약관화(明若觀火)하다. 그리고 이들에 대한 임명과 해고가 대통령의 자의에 의해 이루어질 가능성이 높아 고위공무원들의 신분보장이 어려워지게 된 것이다. Schedule Policy/Career 제도 시행으로 인해 관료사회에서 오랫동안 유지되어 온 실적주의(merit-based system)가 붕괴될 가능성이 높아진다(Moynihan, 2022). 특히 실적주의의 네 가지 핵심 원칙, 즉 공직에의 기회균등, 실적주의(능력중심), 공무원의 정치적 중립성, 공무원 신분보장 중 대통령이 고위공무원에 대한 강력한 임면권을 가지게 되면서 공무원의 정치적 중립성과 신분보장이 어렵게 되는 것이다. 뿐만 아니라 대통령에 대한 충성도가 공직 임용의 중요 기준이 되면서 공직에의 기회균등이나 실적주의(능력중심)의 원칙도 지켜지기 어렵게 되는 것이다.

물론 Schedule Policy/Career 제도가 일부 고위직 공무원들에게 적용되기에 중하위직 공무원들에게는 직접적인 영향을 미치지 않는다고 할 수 있다. 그러나 신분이 보장되었던 일반직 고위공무원을 언제든지 해고가 가능한 직위로 전환하거나, 해고가 쉬운 공무원을 신규로 채용하는 경우 공

직사회에서의 실적주의는 붕괴될 가능성이 커지는 것이다(Moynihan, 2022). Wilson(1887) 이후 20세기 미국 행정학의 중요 근간이 되었던 실적주의는 어느 정당이 집권하더라도 지켜져야 하는 초당적인 합의 사항이었다(Moynihan & Ingraham, 2010). 그러나 Schedule Policy/Career 제도로 인해 공무원의 정치적 중립성과 신분보장이 저해될 가능성이 높아진 것이다. 즉 Schedule Policy/Career 제도는 1883년 펜들턴 법이 제정된 이후 140여 년간 미국 인사행정의 토대가 되었던 공무원 경쟁 채용과 실적주의를 훼손하며, 1978년 공무원개혁법(Civil Service Reform of 1978)과도 충돌할 우려가 있는 것이다(Moynihan, 2022; Wagner, 2025). 이 제도의 시행으로 인해 미국 고위공무원의 임용에 실적이라는 객관적 기준이 아니라 정치적 충성심이라는 주관적 기준이 적용되게 된 것이다.

Schedule Policy/Career 제도의 시행으로 인해 행정부 수반인 대통령은 전문가나 다양한 이해관계자들의 의견을 무시하고, 자신의 의견에 반대되는 의견이나 증거를 제시하는 이들을 정책 결정 과정에서 배제하며, 전문성 보다는 대통령 자신에 대한 충성심을 중요한 임용기준으로 고려함으로써 고위공무원으로서의 자격이 부족한 사람을 공직에 임명할 가능성이 높다(Moynihan, 2022). 이러한 측면에서 Schedule Policy/Career 제도 시행은 실적주의 이전 엽관제(spoils system) 시대로의 회귀를 의미할 수 있다. 정치적 충성도가 공무원 임용의 중요 기준으로 고려되었던 19세기 잭슨식 민주주의(Jacksonian Democracy)의 대표적 인사제도인 엽관제가 Schedule Policy/Career 제도 도입으로 인해 다시 활성화될 수 있는 것이다. Schedule Policy/Career 제도로 인해 연방공무원에 대한 대통령의 인사권이 과도하게 강화된다면 공무원 임용이나 공직의 운용이 정치적 편향과 충성심에 의해 좌우되던 잭슨 시대로 회귀할 가능성이 높은 것이다. 물론 일각에서는 Schedule Policy/Career 직위는 고위공무원에 한정되고, 고위공무원의 책임성 강화를 위한 목적으로 시행되는 제도라는 점에서 엽관제의 의미로 과대 해석될 필요는 없다고 반박한다(Sherk, 2023). 그럼에도 불구하고 Schedule Policy/Career의 등장으로 인해 포퓰리즘이 활성화되면서 잭슨 시대 엽관제의 폐해(예: 대규모의 공직부패, 비효율성 등)가 다시 나타날 수 있는 강한 우려가 제기되고 있다(Moynihan, 2022).

## 2. Schedule Policy/Career로 인해 관료사회에서의 성과주의는 강화되는가?

Schedule Policy/Career 제도 도입의 주요 목적 중 하나는 정부 내 저성과자를 해고할 수 있는 유연성을 정부 기관에 부여하는 것이다(Pompilio, 2025). 관료사회에서 공무원의 실적을 높이고 정부 성과를 증진시키고자 하는 노력들이 지속적으로 이루어져 왔지만, 공무원 '신분보장'이라는 강력한 보호장치에 의해 저성과 공무원들에 대한 관리가 효율적으로 이루어지지 못했다. 이에 Schedule Policy/Career 제도는 관료사회의 비효율적 규정을 철폐하고 성과를 창출하는 것을 핵심 목표로 제시하였다. Schedule Policy/Career 제도에 의하면 성과향상 방안은 관료에 의해 결정되는 것이 아니라, 대통령에 의해 결정된다(Moynihan, 2022). 즉 관료사회에서 성과는 대통령에 의해 결정될 수 있다고 가정한다. 대통령의 국정철학을 실현하는 것이 곧 관료사회의 성과향상 방안이며, 특히 정치적으로 임명된 공무원들의 성과를 높이기 위해서는 그들의 대통령에 대한 충성심

이 높아져야 한다는 것이다. 또한 성과가 낮은 공무원들을 쉽게 해고할 수 있게 함으로써 관료사회의 성과를 높일 수 있다고 가정한다. 비효율적인 공무원들에게 직업 안정성을 보장하는 것이 그들의 성과 증진에 전혀 도움이 되지 않는다는 것이다(Sherk, 2023).

그러나 과연 Schedule Policy/Career 제도가 목표하는 대로 대통령에 대한 충성심과 책임성 향상이 공무원들의 성과 증진에 효과적으로 작용할 수 있는가? 기존의 공공부문 성과향상 연구에 의하면 이러한 Schedule Policy/Career 제도 옹호론자들의 주장에 동의하기는 어려울 듯하다. 다수의 실증연구에 의하면 공무원에 대한 정치적 영향력이 높을 때, 특히 해고 등의 압력이 심해질 때 공무원들의 성과는 오히려 감소하는 것으로 나타났다(예: Lewis, 2008). 또한 공무원 신분의 불안정성과 정치화는 오히려 공직에 대한 매력도를 낮추고, 그들의 이직률을 높이며, 사기를 저하시키는 주요 원인으로 작용하였다(Doherty et al., 2019).

Schedule Policy/Career 제도가 관료의 성과를 높이는 적절한 방안인가는 고위공무원의 정책 결정 역할과 관련해 논의될 필요가 있다. 경력직 고위공무원은 오랫동안 공직에 근무하면서 다양한 공직 경험과 노하우, 전문성을 지니게 된다. 이러한 고위공무원들이 주요 정책 결정 과정에서 자신들의 직업윤리, 양심, 전문성, 경험 등이 아니라 대통령에 대한 충성심을 가장 중요한 정책 결정 기준으로 고려한다면 어떻게 될까? Schedule Policy/Career 직위의 고위공무원들은 대통령의 정책 의사결정에 그대로 따르거나 그 결정을 옹호하는 역할밖에 수행할 수 없기에 그들은 사실상 정책 결정 과정에서 거수기의 역할만 수행하게 되는 것이다(Orpett, 2025). 이러한 경우 정책 결정 과정의 정치화(politicization)가 나타나 정책의 성과는 오히려 저하될 수 있다.<sup>10)</sup> 이러한 결과는 다수의 선행연구에서도 나타나고 있다. 특히 공무원 채용, 유지, 승진, 보상 및 징계 등 인사관리 전반에 있어서 실적 기준이 아니라 정치적 기준이 적용될 때 공무원들의 생산성 및 사기는 저하되는 것으로 나타났다(Fuenzalida et al., 2019). 또한 정치인들이 고위공무원 관리방식에 깊이 관여할 때 고위공무원들의 직무만족과 직무몰입은 낮아졌다(Kim et al., 2022). 이러한 측면에서 대통령이 결정하는 성과 기준은 자의적으로 운영될 가능성이 높아 공무원들의 행동과 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 정책 결정 과정에서 과학적이고 객관적인 증거에 기반한 의사결정이 이루어지기 어려워 효과적인 성과 달성이 쉽지 않을 것이다(Moynihan, 2022).<sup>11)</sup> Schedule Policy/Career 제도는 관료들의 성과향상을 주요 목표로 하고 있지만 오히려 이 제도로 인한 공직사회의 정치화 등

10) 정치화의 의미는 크게 세 가지 관점에서 고려할 수 있다(Rouban, 2007). 첫째, 정부의 정치적 의사결정에 공무원이 참여하는 '정치적 참여'로서의 정치화이다. 이 관점에서 관료들은 단순히 정치적 명령을 따르거나 법률과 경제 규정을 그대로 적용하는 데 그치지 않고, 재량권을 가지고 정책 결정 과정에 참여하는 것을 의미한다. 둘째, 공무원의 정치적 개입으로서 정치화이다. 이는 공무원을 하나의 정치적 세력으로 인정하며, 그들을 단순히 행정업무를 수행하는 사람일 뿐만 아니라 시민이자 유권자로 바라보는 관점을 의미한다. 마지막으로, 관료제에 대한 정당의 통제(partisan control)로서의 정치화이다. 이는 공무원 채용, 유지, 승진, 보상 및 징계 과정에서 실적 기반 기준(merit-based criteria) 대신 정치적 기준(political criteria)을 적용하는 것을 의미한다. Schedule Policy/Career 제도에서 의미하는 정치화는 세 번째 의미의 정치화라고 할 수 있다.

11) 미국 연방정부에서 증거기반정책결정법(Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018)이 트럼프 1기 행정부에서 제정되었다는 점을 고려할 때 이는 매우 역설적인 사항이라고 할 수 있다.

부작용으로 인해 성과향상을 저해할 가능성이 더욱 높은 것이다.

### 3. 공무원의 대통령에 대한 정치적 책임성 강화는 과연 바람직한가?

Schedule Policy/Career 제도 시행으로 인해 정책에 중대한 영향을 미치는 고위공무원의 대통령에 대한 정치적 책임성을 높일 수 있다. 선출되지 않은 직업관료가 국민들에게 정치적 책임성을 높일 수 있는 현실적인 방안은 국민에 의해 직접 선출된 대통령에 대한 정치적 책임성을 높이는 방안이다. 이러한 관점에서 Schedule Policy/Career 제도는 공무원의 국민에 대한 책임성을 높이는 방안으로 고려될 수 있다(Wagner, 2025). 특히 트럼프 1기 행정부에서 발행된 Executive Order 13957(Schedule F)를 일부 수정하여 복원한 트럼프 2기 행정부의 행정명령에서는 Schedule Policy/Career 직위의 고위공무원들에 무조건적인 충성을 강조하지는 않는다. 이에 의하면 “Schedule Policy/Career 직위의 공무원은 현 대통령이나 현 행정부의 정책을 개인적 또는 정치적으로 지지할 필요가 없음”을 중요시하고, 오히려 그들은 헌법적 선서와 대통령에게만 부여된 행정 권한에 따라 최선을 다해 행정부 정책을 충실히 이행해야 함을 강조하고 있다. 그러나 대통령이 국민에 의해 선출된 공직자이고, 임면권 등 강력한 행정 권한을 지니는 만큼 Schedule Policy/Career 직위에 임명된 고위공무원들이 현 대통령과 행정부의 정책을 최선을 다해 이행할 수밖에 없는 것이다. 이 과정에서 그들의 직업윤리와 양심은 중요하게 고려되지 않는다.

그러나 이러한 대통령에 대한 정치적 책임성 강화가 과연 바람직한가에 대한 의문이 제기되고 있다. 특히 Schedule Policy/Career 직위에 임명된 고위공무원들은 언제든지 대통령에 의해 자유롭게 해고될 수 있어 그들이 국가 및 국민 전체 보다 대통령 개인에 대한 책임성만을 중시할 가능성이 높은 것이다. 이러한 과정에서 고위공무원의 정치화 문제가 발생할 수 있다. 이로 인해 트럼프 대통령과 그의 정부에 더욱 충성스러운 공무원들이 미국 연방정부 유지에 주요 역할을 해왔던 양심적인 공무원들을 대체할 것이라는 비판적 우려가 강하게 제기되고 있다(Government Accountability Project, 2025). 대표적으로 D. Kettl은 Schedule Policy/Career 제도에 대해 “*행정부와 그 가치에 대한 충성심 테스트라고 강조하면서, 채용된 사람들이 (대통령)자신이 추진하고자 하는 가치와 일치하는지를 확인하는 선별 과정이며, 처음부터 트럼프 대통령의 기본 가치에 맞게 정부를 변화시키려는 노력*”을 의미한다고 주장하였다(Wagner, 2025). 무엇보다도 정치적 책임성의 타당성은 대통령의 성향에 따라 자의적으로 나타날 수 있다는 한계를 지닌다. 예를 들어 권위주의 성향이 강한 대통령의 경우 선거를 통한 정치적 책임성 향상 노력보다 행정부를 통제하는 수단으로 Schedule Policy/Career 제도를 활용할 가능성이 더 크다는 것이다(Moynihan, 2022).

더 나아가 공공정책이 결정되는 과정이 국민들에게 공개되지 않고, 이해관계자들과의 충분한 소통이 이루어지지 않으며, 비밀스럽게 정책 결정이 이루어질 수 있어 국민들의 공공정책에 대한 신뢰가 더욱 낮아질 수 있다. 만약 정책 결정 과정에서 절차적 하자가 발생한다면 공적 신뢰는 더욱 낮아질 수밖에 없다. 특히 Schedule Policy/Career 제도가 행정절차법(Administrative Procedure Act)을 위배했다는 점에서 위법성을 지닌다는 주장이 제기되고 있다(Orpett, 2025). 이에 National

Treasury Employees Union(NTEU)은 해당 행정명령이 위법하다는 소송을 워싱턴 법원에 제기하였다(Orpett, 2025).<sup>12)</sup> 그들은 소송에서 Schedule Policy/Career의 해당 직위는 정치적 임명직이며, 그 범위가 지나치게 좁음을 비판하였고, 이로 인해 해당 행정명령이 1978년 공무원개혁법을 위반하였다고 주장하였다. 이와 같이 고위공무원의 정치적 책임성 강화는 오히려 공적 신뢰를 무너뜨릴 수 있는 것이다.

## IV. 한국 지방정부의 정치적 임용공무원 현황과 미국 Schedule Policy/Career 제도의 시사점

### 1. 한국 지방정부의 정치적 임용공무원 현황

과연 트럼프 2기 행정부의 Schedule Policy/Career 제도와 유사한 제도가 한국 정부에 도입될 수 있을까? 물론 이러한 급진적인 인사정책은 현재 한국 정부에서는 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 오늘날 한국 정부에서도 공무원의 정치적 임용이 증가하고 있다는 점은 주목할만하다. 특히 지방자치단체장의 공무원 임용에 대한 영향력은 최근 들어 더욱 증가하고 있다. 이러한 현상은 미국의 Schedule Policy/Career 제도가 단순히 미국이라는 한 국가에만 국한되어 다른 국가에서는 관심을 가질 필요가 없다는 확신을 무색하게 한다. 최근 증가하고 있는 지방자치단체의 정무직 지방공무원과 별정직 지방공무원의 증가 현황을 살펴보면 한국 지방정부 인사제도의 변화 흐름을 파악할 수 있다.<sup>13)14)</sup> 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 의하면 지방공무원은 실적과 자격에 따라 임용되고, 그 신분이 보장되며, 평생동안 공무원으로 근무할 것이 예정되는 ‘경력직 공무원’과 경력직공무원 외의 ‘특수경력직공무원’으로 구분된다. 그 중에서도 특수경력직공무원은 ‘정무직 지방공무원’과 ‘별정직 지방공무원’으로 분류되는데, 정무직 지방공무원은 ①선거로 취임하거나 임명할 때 지방의회의 동의를 필요한 공무원, ②고도의 정책결정업무를 담당하거나 이

12) 공무원 노조인 NTEU는 트럼프 행정부 1기의 Schedule F에 대해서도 소송을 제기하였다. Schedule F가 연방공무원에 대한 실적주의 원칙을 위배하고 정당한 절차(due process)를 훼손할 수 있다는 점을 들어 NTEU는 Schedule F에 관한 행정명령을 컬럼비아 특별구 연방지방법원에 제소하였다.

13) 정무직 공무원과 별정직 공무원 모두 학문적 개념으로서는 ‘정무직 공무원’으로 고려할 수 있다. 학문적으로 정무직 공무원은 “정치적으로 임용되고 정책결정 업무를 담당하는 고위직 공무원”으로 정의될 수 있는데(이진수, 2021: 30), 「지방공무원법」상 정무직 공무원과 별정직 공무원 모두 지방자치단체장의 정치적 영향력에 의해 임용되기 때문에 학문적으로 이들 모두를 정무직 공무원이라고 정의할 수 있을 것이다.

14) 본 연구가 한국의 중앙정부 보다 지방정부를 연구대상으로 고려한 이유는 지방자치단체장의 지방직 공무원에 대한 정치적 영향력이 높기 때문이다(윤건수·한승주, 2012). 지방자치단체장의 경우 관련 법령 뿐만 아니라 조례 제정 등을 통해 지방공무원 정원 및 인사관리 전반에 상당한 영향력을 미칠 수 있다. 또한 오늘날 지방분권이 가속화되면서 중앙 특히 행정안전부의 지방정부에 대한 통제 보다 지방자치단체의 자율성이 더욱 강화되고 있는 만큼 지방자치단체장의 지방공무원에 대한 정치적 영향력이 크게 작용할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방정부를 주요 연구대상으로 고려하였다.

러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 정무직으로 지정하는 공무원이며, 별정직 지방공무원인 비서관·비서 등 보좌업무 등을 수행하거나 특정한 업무 수행을 위하여 법령에서 별정직으로 지정하는 지방공무원이다. 정무직 지방공무원과는 달리 지방별정직 공무원의 경우 임용조건, 임용절차, 근무 상한연령, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령인 「지방별정직공무원 인사규정」과 해당 지방자치단체 조례로 정하고 있다.

본 연구는 <표 2>에서 2014년부터 2023년까지 지난 10년 동안 한국 지방정부의 정무직 지방공무원과 지방별정직 공무원 정원 현황을 분석하였다. 행정안전부 통계연보에 의하면 2014년 이후 정무직 지방공무원과 별정직 지방공무원 정원은 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 정무직과 별정직 지방공무원 모두에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이었다. 우선 지방자치단체의 정무직 공무원 수는 2021년부터 급속하게 증가하였는데, 이는 자치경찰제도가 도입되면서 각 광역지방자치단체에 자치경찰위원회위원장, 자치경찰위원회 상임위원, 자치경찰위원회 사무국장 등 정무직 공무원 임용이 증가하였기 때문이다. 이외 정무직 지방공무원에는 부시장, 감사위원장 등도 포함된다.<sup>15)</sup> <표 2>에서 제시되듯이 지방별정직 공무원의 수는 2014년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 2014년에는 지방별정직 공무원이 790명이었으나, 2023년에는 1,073명으로 35.8%p. 증가하였다. 이는 일반직 지방공무원의 증가율보다 높은 수준이었다. 일반직 지방공무원의 수는 2014년에는 317,353명, 2023년에는 383,264명으로서 그 증가율이 20.7%p.이었으나, 지방별정직 공무원의 증가율은 이보다 더 높다고 할 수 있다.

〈표 2〉 한국 지방정부의 정무직 및 별정직 공무원 정원

연도	정무직*	별정직
2014년	4명	790명
2015년	5명	796명
2016년	5명	807명
2017년	5명	810명
2018년	5명	905명
2019년	5명	951명
2020년	5명	968명
2021년	39명	967명
2022년	39명	1,063명
2023년	43명	1,073명

\* 지방자치단체장 등 선출직 제외

출처: 행정안전부(2024). 2024 행정안전통계연보 재구성

지방별정직 공무원은 대통령령인 「지방별정직공무원 인사규정」과 행정안전부 예규인 「지방별정직공무원 인사운영지침」에 의거하여 운영되고 있으며, 해당 법령에 지방별정직 공무원의 임용

15) 다만 정무직 공무원은 선출직 공무원을 제외하면 그 수가 많지 않고, 또한 합의제 행정기구(자치경찰위원회)의 구성원이기 때문에 지방자치단체장의 영향력이 그렇게 높지 않다고도 할 수 있다.

권자, 임용조건, 임용절차 등이 제시되어 있다. 그리고 각 지방자치단체 공무원 임용 조례에서도 지방별정직 공무원의 정원과 임용에 관한 내용을 포함하고 있다. 예를 들어 「서울특별시 공무원 정원 조례」에 의하면 정원채정기준을 일반직 99% 이상, 별정직·정무직 1% 이내로 규정하고 있으며, 지방별정직 공무원의 경우 직급별 정원채정기준은 4급상당 이상 34% 이내, 5급상당 50% 이내, 6급상당 12% 이내, 7급상당 이하 4% 이상 등으로 제시하고 있다. 이처럼 지방자치단체 조례에서 정무직과 별정직 정원의 상·하한선만을 규정하고 있어 실제 이들 임용과정에 있어서는 지방자치단체장의 정치적 영향력이 크게 작용한다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

보다 구체적으로 지방별정직 공무원들은 비서실, 정책보좌관, 공보(홍보)특보, 특정 분야(법률, 예산, 홍보) 자문관, 특정 사업 및 프로젝트 수행을 위한 전문관 등에 임명되면서 지방자치단체장의 업무를 가까운 거리에서 보좌하거나 지방자치단체장의 공약을 실현하는데 도움을 주었다. 채용 방법 역시 직업공무원의 경쟁채용과 달리 지방자치단체장의 재량에 따라 특별채용되는 경우가 많았으며, 중장기적인 인력계획에 따라 채용이 이루어지는 것이 아니라 지방자치단체장의 필요에 따라 수시적으로 채용이 이루어졌다.<sup>17)</sup> 때로는 지방선거를 앞두고 선거캠프에서 활동하기 위해 공무원을 사퇴한 뒤 지방선거에서 승리하면 다시 지방별정직 공무원으로 입성하는 ‘회전문 보좌진’ 사례도 나타나고 있다(파이낸셜뉴스, 2022).<sup>18)</sup> 더 나아가 임용과정이 불투명하고 공정하게 이루어지지 않아 문제가 되는 경우도 발생하였다.<sup>19)</sup>

지방별정직 공무원들은 주로 지방자치단체장을 보좌하는 업무를 담당하는 경우가 다수이다. 이 과정에서 정치적 중립의 의무를 지니는 직업공무원들과 갈등이 발생하기도 한다.<sup>20)</sup> 특히 지방별정직 공무원들은 직급과 관계없이 보좌관, 대변인, 정책특보 등의 특정 직위에 임명되어 지방자치단체장의 측근으로 활동하기 때문에 지방자치단체 내에서 높은 영향력을 지니게 된다. 지방별정직 공무원의 임용 절차는 「지방별정직공무원 인사규정」에서 규정하고 있으나, 실제 그 운영에 있어서는 지방자치단체장의 영향력이 강하게 작용한다. 특히 현실에서는 지방별정직 공무원 임용에 있어 충분한 자질 검증이 이루어지가 어려우며, 이들이 주로 지방자치단체장의 정무 보좌관으로서 근거리에서 단체장의 업무를 지원하게 된다는 점이다(뉴스 1, 2022). 따라서 지방별정직 공무원

16) 지방별정직 공무원의 경우 선출직 대표에 의한 정치적 임용이 자주 나타난다. 특히 지방자치단체장들은 이들을 임용하기 위하여 새로운 자리를 만들거나 파당적 충성심이 높은 자신의 측근들을 쫓아 앉히는 방법을 사용하였다(이병량·김서용, 2019).

17) 지방별정직 공무원들은 대부분 지방자치단체장의 재량에 따라 특별 채용방식으로 임명된다. 뿐만 아니라 지방자치단체장의 선거캠프에서 활동하다가 선거 승리 후 논공행상으로 지방별정직에 임용되는 경우가 다수였다(뉴스 1, 2022).

18) 충청북도의 경우 민선 5·6·7기 동안 이와 같은 사례가 34명(중복 포함)이 있었다(파이낸셜뉴스, 2022).

19) A 기초지방자치단체의 경우 지방별정직 6급 상당 비서실장과 7급 상당 비서를 채용하면서 공개경쟁채용 절차를 생략하고 채용한 사례도 있다. 또한 시장비서실에 채용된 지방별정직 공무원들은 실제 비서실이 아니라 시민소통 담당관실에 근무하는 경우도 있었다(호남뉴스24, 2023).

20) 예를 들어 서울시장은 보수성향 취준생 유튜버를 메시지 비서 직위의 8급 상당 별정직 공무원으로 채용하였다. 이에 서울시 관계자(직업공무원)는 “보수 유튜버의 편향된 시각으로 균형적인 시정 메시지를 전달하는 데 한계가 있지 않겠느냐”며, “기대보다는 걱정이 많은 분위기”임을 강조하였다(한국경제, 2021).

임용의 중요 기준은 지방자치단체장에 대한 충성심과 선거 기여도라고 할 수 있다. 이 때문에 지방별정직 공무원의 경우 인사관리 전반에서 지방자치단체장의 정치적 영향력이 작용하여 실적주의를 저해할 가능성이 높은 것이다.

「지방별정직공무원 인사규정」의 제12조(면직) 조항에 의하면 지방별정직 공무원들은 지방자치단체장이 임기 만료로 퇴직할 때 함께 면직된다.<sup>21)</sup> 이는 지방별정직 공무원들의 주요 업무가 지방자치단체장 지원 및 보좌업무이기 때문에 그들의 재임기간은 지방자치단체장 임기와 연계되게 되며, 지방자치단체장 임기 종료와 함께 그들의 임기도 종료된다는 것을 의미한다. 또한 그들은 직업공무원들과 달리 신분보장이 이루어지지 않아 지방자치단체장의 재량에 따라 지방별정직 공무원들이 직권면직 되는 경우도 발생하고 있다.<sup>22)</sup>

〈표 3〉 지방별정직 공무원 임용기준

구분	내용
임용권자	- 지방자치단체장 - 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 소속기관의 장 또는 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임할 수 있음
임용조건	- 임용권자가 일반직 1급부터 9급까지에 상당하는 보수를 받는 지방별정직공무원을 임용할 때에는 해당 직위에 상응하는 자격이 있는 사람을 임용하여야 함 - 임용자격기준에 관하여는 직무 분야별, 상당 직위별, 상당 계급별로 행정안전부장관이 정함
임용절차	- 임용권자가 지방별정직공무원을 임용하려는 경우 인사위원회의 위원장은 행정안전부장관이 정하는 사항을 일간신문·공보 또는 정보통신망, 그 밖의 효과적인 방법으로 공고함 - 인사위원회는 지방별정직공무원을 임용할 때 자격을 서면으로 심사하고, 해당 직무수행에 필요한 지식·능력 및 적격성 등을 필기시험, 실기시험 또는 면접시험(필기시험 또는 실기시험은 시험 실시기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우에만 실시한다)을 통하여 검정하여야 함

출처: 「지방별정직공무원 인사규정」

지방별정직 공무원의 정원은 각 지방자치단체 마다 각기 달라진다. 대부분의 지방자치단체는 조례(예: 지방자치단체 공무원 정원에 관한 조례)를 통해 4급 상당 공무원과 5급 상당 이하 지방별정직 공무원들을 임용하고 있다. 예를 들어 2024년 기준으로 서울특별시의 경우 지방별정직 공무원 정원 총 37명 중에서 4급 상당 공무원 5명, 5급 상당 이하 공무원 32명이며, 부산광역시의 경우 지방별정직 공무원 정원 총 24명 중에서 1급 상당 공무원 1명, 4급 상당 공무원 6명, 5급 상당 이하 공무원 17명이다. 이와 같이 대부분의 광역지방자치단체 조례에서는 지방별정직 공무원 정원을 4급과 5급 상당 공무원으로 구성하고 있다.

21) 실제 채용공고에서도 지방별정직 공무원 임기를 지방자치단체장 임기만료와 함께 한다고 적시하고 있다. 예를 들어 경기도 지방별정직 공무원 임용공고에 의하면 도지사의 청년정책을 보좌하기 위한 5급 상당 청년비서관의 임기는 도지사 임기 만료 시라고 적시하고 있다(경기도, 2019).

22) 충청남도행정심판위원회(2014-00300)의 지방별정직 7급 공무원 직권면직처분 취소청구가 대표적인 사례이다.

〈표 4〉 광역자치단체 정무직 및 별정직 지방공무원 정원

	정무직	별정직
서울특별시	4명	37명
부산광역시	3명	24명
대구광역시	3명	29명
인천광역시	3명	17명
대전광역시	3명	21명
광주광역시	3명	14명
울산광역시	3명	13명
세종특별자치시	4명	10명
강원특별자치도	4명	11명
경기도	5명	26명
충청북도	3명	12명
충청남도	3명	8명
전북특별자치도	4명	14명
전라남도	3명	21명
경상북도	3명	16명
경상남도	3명	19명
제주특별자치도	3명	16명

출처: 2025년 1월 기준 각 광역지방자치단체 공무원 정원 조례 참조

실제 2020년부터 2023년까지의 지방공무원 인사통계에 의하면 지방별정직 공무원은 5·6·7급 상당 공무원이 다수였다. 예를 들어 2023년 지방공무원 인사통계에 의하면 5·6·7급 지방별정직 공무원이 전체 지방별정직 공무원의 83.6%를 차지하였다(〈표 5〉 참조). 이처럼 지방별정직 공무원은 5·6·7급의 중간 관리직에 임명되면서 상당한 영향력을 행사하고 있다. 이들은 임용 이후 지방자치단체장을 근거리에서 보좌하면서 정책 결정에 상당한 영향을 미치며, 일반 공무원들의 승진 및 배치 등 인사에도 중요한 역할을 하고 있어 이들이 지방자치단체 내에서 실제로 간주되는 경향이 있다.

그리고 지방별정직 공무원의 수는 지방선거가 있는 해에 증가하는 경향이 있다. 〈표 5〉에 의하면 2022년 지방별정직 공무원의 수는 672명으로서 2021년 573명에 비해 17.2%p가 증가하였다. 또한 기초자치단체의 지방별정직 공무원의 수는 전체 지방별정직의 다수를 차지하였다. 2023년의 경우 광역자치단체 지방별정직 공무원은 전체의 약 30.1%였으나, 기초자치단체 지방별정직 공무원은 전체의 약 69.9%를 차지하고 있음을 고려할 때 기초지방자치단체에서 단체장의 정치적 영향력이 더욱 크게 작용하는 지방별정직 공무원 임용이 빈번하게 발생하고 있음을 알 수 있었다.

〈표 5〉 지방별정직 공무원 현원 현황

구분	지방별정직 공무원 현원			
	2020년	2021년	2022년	2023년
1급 상당	16명	12명	14명	10명
2급 상당	1명	2명	1명	2명
3급 상당	0명	0명	0명	0명
4급 상당	23명	22명	31명	30명
5급 상당	128명	127명	148명	143명
6급 상당	182명	187명	205명	214명
7급 상당	154명	153명	190명	196명
8급 상당	54명	56명	71명	55명
9급 상당	17명	14명	12명	11명
총	575명	573명	672명	661명
시도 (광역자치단체)	156명	174명	212명	199명
시군구 (기초자치단체)	418명	399명	460명	462명

출처: 지방자치단체 공무원 인사통계

## 2. Schedule Policy/Career 제도가 한국 지방정부에 주는 시사점

본 연구는 2025년 1월 20일 재집권한 미국의 트럼프 2기 행정부의 주요 인사정책인 Schedule Policy/Career 제도에 대해 살펴보았다. 트럼프 1기 행정부의 Schedule F 제도를 계승한 Schedule Policy/Career 제도는 관료주의 경직성 완화, 유연성 및 생산성 강화, 정치적 책임성 강화라는 긍정적인 측면을 지니고 있다. 하지만 이 제도는 오랜기간 동안 미국 인사행정의 근간으로 자리잡아 온 공무원의 정치적 중립성과 신분보장을 기반으로 하는 실적주의를 파괴할 수 있다는 우려와 함께 전통 행정에 대한 거대한 도전으로 다가오고 있다. 또한 대통령에 대한 공무원의 지나친 충성심 강화는 견제와 균형의 삼권분립 원칙을 저해하여 권위주의를 강화할 수 있으며, 특히 Schedule Policy/Career 직위에 해당하는 고위공무원의 임명과 해고가 대통령에 의해 자의적으로 이루어질 수 있어 고위공무원의 정치화 폐해를 유발시킬 수 있다는 우려도 제기된다. 결국 공무원의 국민에 대한 책임성은 오히려 낮아질 수 있으며, 대통령에 대한 경도된 정치화는 Schedule Policy/Career 제도 도입 취지와 달리 관료의 성과 및 사기 저하를 초래할 수 있다.

이러한 차원에서 트럼프 2기 행정부의 Schedule Policy/Career 제도는 한국 지방정부에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 특히 광역자치 단체 소속 전·현직 공무원을 대상으로 심층 면담을 시행하여 지방 관료제의 정치화 현상을 실증 연구한 이병량·김서용(2019)에 따르면 지방정부 관료제의 정치화 현상은 과거보다 훨씬 두드러지게 나타나고 있으며, 지방공무원들이 객관적이고 전문적인, 양심적 판단에 의한 사고보다 정치적 충성에 기반한 출서기 행태를 나타내고 있다는 것이다. 또한 지방공무원들은 국민에 대한 충성보다는 특정 정당이나 자치단체장의 대리인으로 역할

을 하고 있는 것으로 나타났다. 2025년 민선 지방자치 30주년을 맞이하고, 지방분권 및 지방자치에 대한 요구가 더욱 커져가고 있는 오늘날의 현실에서 지방자치단체장의 지방공무원에 대한 인사권은 더욱 강화될 것으로 전망된다(중부매일, 2024). 따라서 본 연구에서는 트럼프 2기 행정부 Schedule Policy/Career 제도의 한국 지방정부에 대한 시사점을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, Schedule Policy/Career 제도 도입 목적을 고려할 필요가 있다. Schedule Policy/Career 제도가 급진적인 인사정책이라는 점에서 비판이 존재할 수 있지만, 이 제도의 목적 즉 관료주의 병폐 극복과 공직 유연성 증진, 성과향상에 대해서는 고려해 볼 필요가 있다. 최근 들어 한국의 지방정부에서도 적극행정과 규제완화를 실현하기 위한 다양한 방안들이 모색되고 있지만, 여전히 시민들을 위한 효과적인 행정서비스 제공이 부족하다는 비판이 존재한다(김정인, 2024). 이러한 측면에서 Schedule Policy/Career 제도는 오랫동안 개선이 요구되어 온 한국 지방정부의 관료주의 병폐를 해소하는 데 있어 함의를 제공할 수 있을 것이다. 이와 관련해 일부 지방정부(예: 서울시)에서는 저성과(무능) 공무원을 직위해제 하는 등 공무원 성과 관리를 위한 다양한 방안들을 모색하고 있다(퍼블릭뉴스, 2023). 하지만 향후 Schedule Policy/Career 제도의 성과가 어떻게 나타나는지에 따라 해당 제도를 일부 수정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

둘째, Schedule Policy/Career 제도와 동일하지는 않지만 지방자치단체장의 정치적 영향력이 강한 지방별정직 공무원 제도에 대한 개선이 필요하다. 현재 한국에서는 「지방공무원법」, 「지방별정직공무원 인사규정」 및 각 지방자치단체 조례를 통해 지방별정직 공무원 제도가 운영되고 있다. 물론 「지방별정직공무원 인사규정」 및 지방자치단체 조례 등에 임용조건 및 임용 절차 등이 제시되어 있으며, 행정안전부가 이에 대한 시행절차 등을 제시하고 있지만, 보다 공정하고 합리적인 제도 운영이 이루어질 필요가 있다. 지방별정직 공무원 중 상당수가 지방자치단체장의 선거캠프에서 활동하거나 그들에 대한 높은 충성심을 바탕으로 임용되는 경우라는 점에서 지방별정직 운영에 대한 보다 엄격한 관리 방안이 마련될 필요가 있다. 물론 아직까지는 일반공무원 수에 비해 지방별정직 공무원의 수가 그리 많지는 않지만, 그 수가 10년째 지속적으로 증가하고 있음을 고려할 때 이에 대한 개선 방안이 마련되어야 한다. 특히 지방자치단체장의 정치적 영향력이 강하게 작용하여 지방별정직 공무원 임용 과정에서 채용 자격 및 절차의 공정성, 객관성의 문제가 제기될 수 있는 만큼, 향후 이들에 대한 구체적인 채용지침, 승진 및 보수관리 등을 규정한 인사지침을 마련해야 할 것이다. 지방자치단체장의 공약 등을 실현하기 위해 지방별정직 공무원들의 역할이 중요할 수 있지만, 이들을 운영하는 과정에서도 객관성과 공정성 가치는 준수 되어야 할 것이다. Schedule Policy/Career 제도 시행에 있어서의 우려 사항이 지방별정직 운영에 있어서도 발생 가능하다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

마지막으로, 지방자치단체 내 정무직·별정직 공무원의 합리적인 성과관리 및 실적관리가 요구된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 정무직·별정직 공무원 운영과정에서 지방자치단체장의 정치적 영향력 등으로 인해 실적주의가 저해될 수 있다는 비판이 제기된다. 이러한 부정적인 영향에도 불구하고 정무직·별정직 공무원은 직업공무원들이 수행하기 어려운 특정 업무(예: 지방자치단체장의 정책추진 보좌 역할)를 수행할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면 또한 존재한다. 특히 이들은 민선

지방자치단체장의 정책실행을 지원하여 주민에 대한 민주적 책임성을 높이고, 급변하는 환경에 능동적으로 대응하며, 대외협력 및 주민과의 소통을 높일 수 있다는 점에서 긍정적 효과가 있다. 따라서 이들을 효과적으로 관리하기 위해서는 기존 직업공무원들과는 다른 성과관리 및 실적주의 적용이 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 「지방별정직공무원 인사규정」과 「지방별정직공무원 인사운영지침」에서는 근무성적평정 조항만 제시하고 있을 뿐, 지방별정직 공무원의 직무특성을 반영한 성과관리 방안은 마련되지 않은 상황이다. 따라서 정무직·별정직 공무원의 합리적인 성과관리 방안이 구체적으로 마련될 필요가 있을 것이다. 예를 들어 주민과 직접 소통하는 직위(예: 대변인, 홍보 담당자, 정책보좌관 등)의 지방별정직 공무원들의 경우 온라인 주민 평가시스템 제도를 도입하여 시민 만족도 결과를 그들의 성과지표로 고려할 수 있을 것이다. 이처럼 정무직·별정직 공무원들은 직업공무원의 한계를 보완해 줄 수 있는 역할을 담당할 수 있는 만큼 이들의 직무 특성을 고려한 성과관리 방안들이 마련될 때 이들에게 적합한 실적주의가 정착할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 트럼프 2기 행정부의 주요 인사정책인 Schedule Policy/Career 제도의 의의와 비판을 제시하고, 이 제도가 한국 지방정부의 인사정책에 주는 시사점을 살펴보았다. 물론 한국 지방정부에서 Schedule Policy/Career 제도와 동일한 제도가 시행될 가능성은 매우 낮다. 그러나 지방분권, 지방자치 요구가 더욱 강화되면서 최근 증가하고 있는 지방별정직 공무원의 현황을 고려해 본다면 지방자치단체장의 공무원 임용 및 관리 전반에 있어서의 영향력을 간과할 수 없을 것이다. 이러한 측면에서 트럼프 2기 행정부의 Schedule Policy/Career 제도 도입이 주는 시사점은 향후 한국 지방정부 인사정책의 연구에 있어서 상당한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 경기도. (2019). 경기도인사위원회 공고 제2019-94호.
- 김정인. (2024). 한국 직업공무원제의 역사, 맥락, 변화. 「한국행정학보」, 58(5): 127-155.
- 뉴스 1. (2022). 논란 많은 별정직 공무원..충북 자치단체장들도 곳곳 배치. 2022년 2월 8일자.
- 대외경제정책연구원. (2025). 트럼프 2기 행정조치의 주요 내용과 시사점. 세계경제 포커스.
- 윤건수·한승주. (2012). 정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로. 「행정논총」, 50(3): 237-261.
- 이병량·김서용. (2019). 지방 관료제의 정치화에 관한 연구. 「행정논총」, 57(4): 1-30.
- 이진수. (2021). 정무직 공무원의 책무성에 관한 공법적 고찰. 「한국행정연구」, 30(1): 25-45.
- 중부매일. (2024). [데스크칼럼] 자치단체장은 공감능력이 생명. 2024년 7월 14일자.
- 중앙일보. (2025). “에스맨 아니면 해고”...230만 美공무원 덮친 ‘트럼프 PTSD’. 2025년 1월 20일자.
- 파이낸셜뉴스. (2022). 논란 많은 별정직 공무원...충북 자치단체장들도 곳곳 배치. 2022년 2월 8일자.

- 퍼블릭뉴스. (2023). [서울시] 최하위 근무평정자, '특별교육' 실시. 2023년 12월 4일자.
- 한국경제. (2021) 오세훈 서울시장, '右성향 취준생 유튜버' 비서 채용. 2021년 5월 6일자.
- 행정안전부. (2024). 2024 행정안전통계연보.
- 호남뉴스24. (2023) 측근 세력 비서실장 등 별정직 2명 공개채용 절차 생략. 위법채용논란. 2023년 10월 16일자.
- Alms, N. (2021). *Few agencies sought Schedule F conversions*. FCW.
- Cook, B. (2020). Restraining the unitary executive: A regime ethics basis for administrator defiance of presidential directives. *Public Integrity*, 22(4): 305-315.
- Doherty, K., Lewis, D., & Limbocker, S. (2019). Executive control and turnover in the senior executive service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2): 159-174.
- Fuenzalida, J. & Riccucci, N. M. (2019). The effects of politicization on performance: The mediating role of HRM practices. *Review of Public Personnel Administration*, 39(4): 544-569.
- Government Accountability Project. (2025). *President Trump's "Schedule Policy/Career" Executive Order threatens our democracy*.
- Kettl, D. F. (2018). *The politics of the administrative process*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Kim, H., Jung, H., & Kim, S. Y. (2022). Does politicization influence senior public officials' work attitudes? Different forms and effects of politicization in the civil service. *Public Management Review*, 24(7): 1100-1123.
- Lewis, D. (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mahler, J. (2018). *How one conservative think tank is stocking Trump's government*. The New York Times Magazine.
- Moynihan, D. P. (2022). Public management for populists: Trump's schedule F executive order and the future of the civil service. *Public Administration Review*, 82(1): 174-178.
- Moynihan, D. P. & Roberts, A. (2021). Dysfunction by design: Trumpism as administrative doctrine. *Public Administration Review*, 81(1): 152-156.
- Moynihan, D. P. & Ingraham, P. W. (2010). The suspect handmaiden: The evolution of politics and administration in the American state. *Public Administration Review*, 70(S1): 229-s237.
- National Archives. (2020). *Executive Order on creating Schedule F In the excepted service*.
- Orpett, N. K. (2025). *Federal employees union challenges Trump Schedule F Order*.
- Pompilio, K. (2025). *Trump reinstates Schedule F in the Excepted Service*.
- Rouban, L. (2007). Politicization of the civil service. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Handbook of Public Administration* (pp. 310-320). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Skowronek, S., Dearborn, J. A., & King, D. (2021). *Phantoms of a beleaguered republic: The*

- deep state and the unitary executive*. New York, NY: Oxford University Press.
- Skowronek, S. (2009). The conservative insurgency and presidential power: A developmental perspective on the unitary executive. *Harvard Law Review*, 122: 2070-2103.
- Sherk, J. (2023). *Biden administration proposal insulates the bureaucracy from accountability*. America First Policy Institute.
- Southworth PC. (2025). *What you need to know about the new Schedule F (Now Schedule Policy/Career) Executive Order*.
- The New York Times. (2025). *Trump's Executive Orders: Reversing Biden's policies and attacking the 'Deep State'*.
- Wagner, E. (2025). *How a pair of executive orders and a memo could fast track the civil service's politicization*. Government Executive.
- White House Executive Order 13957. (2020). *Creating schedule F in the Excepted Service*.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

---

김정인(金貞忍): 미국 조지아 대학교에서 인사혁신 논문으로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 행정학 전공 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직행태, 갈등관리 등이다. 최근 저서로는 '인간과 조직을 위한 행정학', '뉴노멀 시대, 위협과 정부 책임성: 안전사회 건설을 위하여' 등이 있다.(jungink@suwon.ac.kr)

### Abstract

## Implications of Personnel Policies in the Trump Administration's Second Term for Korean Local Governments: A Preliminary Study Focused on the Schedule Policy/Career System

Kim, Jungin

On January 20, 2025, the Trump Administration's second term announced policies aimed at dismantling bureaucracy, strengthening the political accountability of senior officials to the president, reducing costs and promoting government efficiency, banning remote work, and downsizing the civil service. Notably, the Schedule Policy/Career system, an evolution of the Schedule F initiative from the first Trump administration, stands out as a hallmark of its personnel policy. Under this system, political accountability and loyalty to the president become key criteria for appointing senior officials. Unlike traditional career civil servants, individuals under this system can be dismissed by the president at any time. The implementation of the Schedule Policy/Career system could potentially reduce rigidity within the bureaucracy, increase flexibility, enhance efficiency and government performance, and more effectively realize the president's policy agenda. However, this system also poses significant risks. It undermines the longstanding principles of political neutrality and job security in the civil service. By making political loyalty a central standard for appointments, it raises concerns of a potential return to a spoils system. Excessive politicization of senior officials could also hinder merit-based practices within the bureaucracy. While the introduction of a radical personnel policy like the Schedule Policy/Career system in South Korea's local governments may be premature, it carries important implications. This is especially relevant in light of the increasing number of political appointees and specially-appointed local government officials, as well as the growing political influence of local government leaders in South Korea.

**Key Words:** meritocracy, schedule policy/career, specially-appointed local government officials, spoils system, trump administration