

신공공관리론의 평가와 정책적 시사점

2014. 12.

오영민·박노욱·원종학
하연섭·이혜영·조윤직

서 언

최근 세월호 참사의 대응과정에서 정부의 부적정한 대처는 우리나라 국민들로 하여금 정부의 능력에 많은 의문을 가지게 하였다. 정부의 성과를 향상시키기 위해 도입된 많은 개혁제도에도 불구하고 세월호의 사고의 수습과정에 나타난 정부 대응의 문제점은 그간의 개혁 노력들의 효과성에 의문을 품게 만들었기 때문이다. 이에, 과거 주요 정부개혁의 문제점을 평가하여 정부성적을 실질적으로 높일 수 있는 정책적 대안을 제시하는 것은 현 시점에서 매우 필요한 일이다. 본고는 이러한 요구에 부응하여 과거 정부개혁을 평가해보고 정책적 시사점을 제시하기 위해 시작되었다.

과거 우리나라의 정부개혁은 1990년대 후반 IMF 위기로 인해 시작되었다. 이러한 역대 정부의 개혁의 모델은 경쟁, 효율성, 분권과 자율, 절차간소화와 같은 시장메커니즘을 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 기반한 것이었다. 신공공관리론의 주요 원리를 기초로 팀제와 성과급제, 성과주의 예산제도, 총액인건비제, 책임운영기관, 개방형 임용제 등 다양한 개혁제도를 실시하였다. 많은 개혁에도 불구하고 평가는 다르게 나타난다. 신공공관리적 개혁을 통해 공공부문에 경쟁과 고객에 대한 개념이 도입되고, 각종 성과평가제도의 도입을 통하여 공무원들의 '성과 마인드'가 향상되었다는 긍정적인 평가도 있다. 다른 한편으로, 신공공관리론에 근거한 시장주의적 개혁은 지나친 감축관리로 공무원의 사기가 저하되고 업무부담의 늘어났으며, 효율성 추구로 인해 공공성의 훼손되는 등 오히려 부정적인 결과를 초래하였다고 주장하는 견해도 존재한다.

신공공관리적 개혁을 둘러싼 찬반 논란에도 불구하고 과거 정부개혁의 효과를 체계적으로 평가하여 정책적 대안을 제시한 연구는 거의 없는 실정이다. 이러한 기존 연구의 한계를 보완하고자 본고는 과거 신공공관리적 정부개혁을 평가해 보고 정책적 시사점을 제시하였다. 특히 본고는 신공공관리

론의 주요 원리와 정책수단, 추진방식과 효과성에 대한 종합적인 평가를 실시하고 개별 제도에 대한 심층 분석과 제도적 개선방안을 제시하여 이론적, 실무적 측면에서 개혁에 대한 학술적 연구와 정책수립에 도움이 되도록 구성하였다. 구체적으로 본 연구에서는 신공공관리론의 전반에 대해 문제점을 지적하고 설문조사 및 전문가 평가를 통해 개혁의 추진방식과 내용 측면에서 정책적 대안을 제시하였다. 또한 신공공관리론의 주요 원리별로 과거 정부에서 도입되었던 개별 개혁제도의 현황과 운영실태, 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 이러한 심층평가를 통하여 본고가 과거 정부개혁에 대한 무조건적인 수용이나 비판이 아니라, 우리 실정에 맞는 성공적인 개혁을 위한 중요한 시사점을 제공하게 되길 기대한다.

본 보고서는 재정성과평가센터의 오영민 박사가 연구책임을 맡고 박노옥 박사와 원종학 박사가 공동 집필하였다. 공동연구진 외에 오수정, 정덕재 연구원과 윤혜순 주임연구행정원도 자료수집과 정리에 많은 도움을 주었다. 또한 중간 및 최종평가, 설문조사 및 전문가 평가에 참여해 주신 여러 전문가 및 공무원들에게도 깊은 감사를 표한다. 끝으로 본 보고서는 한국조세재정연구원의 공식 의견이 아니라 저자들의 개인 의견을 밝힌다.

2014년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

1. 서론

최근 터진 세월호 참사 수습과정에서의 정부의 대응으로 현 정부시스템의 개혁이 요구되고 있다. 또한 고령화에 따른 복지지출 증가에 따라 정부운영의 효율성이 요구되고 있다. 또 다른 주요 이슈는 공공기관 개혁과 규제개혁에 관한 이슈이다. 최근 공공기관 개혁의 주요 이슈는 방만한 경영해소를 통해 부채를 절감하고 기관운영의 효율성을 증진시키는 데 있다. 규제개혁의 경우 최근 정부는 과도한 규제를 경제성장을 저해하는 암덩어리로 칭하며 불필요한 규제를 줄이기 위하여 노력하고 있다.

이러한 최근 공공부문 개혁에 대한 논의는 1970년대 말 서구 국가에서 시작된 신공공관리론에 그 뿌리를 두고 있다. 역대 정부는 다양한 개혁제도를 도입해 왔지만 많은 개혁제도에도 불구하고 개혁의 효과성을 평가한 후 문제점을 진단하고 제도적 개선을 도모하기 위한 연구는 매우 드문 실정이다. 본 보고서는 이러한 기존 연구의 한계를 보완하기 위해 설문조사와 전문가의 평가를 통하여 과거 정부개혁의 효과성을 평가하고 정책적 시사점을 도출하기 위하여 작성되었다.

보고서는 크게 세부분으로 구성되었다. 우선 과거 정부개혁의 근거가 되었던 신공공관리론의 이론적 배경과 주요 원리를 정리하고 구체적인 제도 도입 현황과 문제점을 해외 비교를 통하여 설명하였다. 다음으로 개혁의 효과성에 대한 평가를 설문조사와 전문가 평가를 통하여 실시하고 정책적 대안을 제시하였다. 마지막으로 신공공관리론의 주요 원리에 근거하여 도입된 개별 개혁제도들의 현황을 소개한 후 문제점에 대한 진단과 제도적 개선방안을 기술하였다.

II. 신공공관리론과 우리나라의 정부개혁

신공공관리적 정부개혁은 정부의 성과와 효율성을 높이기 위하여 공공관리에 민간의 관리기법을 적용하기 위하여 시작하였다. 이러한 신공공관리론은 1970년대 오일쇼크와 복지지출 확대에 따른 비효율성을 제거하기 위하여 시작되었는데, 영국의 대처리즘과 미국의 대표적인 개혁이다. 그 후 호주, 뉴질랜드, 캐나다와 같은 주요 국가에서 다양한 개혁제도들이 도입되었다. 이러한 신공공관리론은 전통적 관료제의 병폐였던 정부실패를 극복하려는 노력에 기초를 두고 있으며 신공공관리론의 주요 원리는 다음과 같이 정의된다.

- ① 자원의 억제와 절약을 통한 감축관리
- ② 공공부문의 성과 및 결과 중심의 관리
- ③ 경쟁을 통한 공공부문의 민간화
- ④ 의사결정과 조직구조의 분권화와 자율성 확대
- ⑤ 불합리한 절차와 규제의 간소화와 투명성 제고

우리나라의 경우, 김대중 정부 이후 도입된 대부분의 개혁제도들은 이러한 신공공관리론의 주요 원리에 기반을 두고 있었다. 절약을 통한 감축관리를 위하여 예산성과금제도, 유사중복점검제도, 총액인건비제도가 도입되었다. 성과와 결과에 기초한 공공관리를 위하여 사업 성과와 예산을 연계시키는 성과주의 예산제도, 개인성과와 보수를 연계시키는 성과급제가 도입되었다. 분권화와 자율화는 기존 공공부문이 중앙집권적 통제와 감시에 의해 비효율적이었다는 반성에서 비롯되었다. 부서와 단위에서 자율성을 부여한 팀제와 조직단위에서 인사와 예산관리의 자율성을 부여한 책임운영기관이 도입되었다. 마지막으로 경쟁과 민간화는 독점적인 공공서비스의 성과를 민간과의 경쟁을 통해 높이려는 목적으로 주장되었으며 민간위탁과 개방형 임용제가 우리나라에서 도입된 대표적인 제도이다.

문제는 이러한 다양한 개혁제도들에도 불구하고 국민들이 느끼는 정부의 성과는 여전히 낮다는 점이다. OECD 자료에 의하면 우리나라 정부의 인력과 재정규모는 비교 대상 국가 중 가장 작고 성과주의 예산과 성과급제의 도입 수준은 각각 1위와 8위로서 높은 순위에 올라 있지만, IMD와 WEF에서 발표하는 정부 낭비, 정책 투명성, 의사결정의 투명성의 순위는 매우 낮다. 이는 과거 개혁이 그리 효과적이지 못하다는 것을 간접적으로 보여주고 있다.

선행연구는 우리나라 개혁의 문제점으로 우리 실정에 적합하지 않은 제도와 체계적인 분석 없이 무분별하게 도입되었고 개혁의 과정에 구성원들이 참여하지 않았으며, 개혁에 대한 정확한 평가와 환류가 부족했음을 지적하고 있다. 이에 본고에서는 이런 문제점에 대한 진단과 원인 파악을 위하여 과거 개혁에 대한 평가를 실시하였다.

Ⅲ. 우리나라 정부개혁의 효과성 평가와 정책적 시사점

과거 정부개혁의 문제점에 대한 진단과 평가를 통한 정책대안을 도출하기 위하여 설문조사와 전문가의 평가를 실시하였다. 설문조사는 학자와 공무원을 대상으로 하여 실시하였으며 개혁의 맥락과 전제조건, 개혁의 추진방식, 및 결과와 보완점, 주요 원리와 개별 제도의 활용 정도와 효과성에 대한 평가가 진행되었다. 전문가 평가는 전반적인 개혁과 개별 개혁제도에 대하여 전문성을 보유한 관련 학자와 담당 공무원을 대상으로 진행되었다. 설문조사와 전문가 평가의 결과는 우리나라의 개혁의 그다지 효과적이지 않았음을 보여준다.

먼저 설문조사의 개혁의 맥락에 대한 평가에서 응답자들은 우리나라 정부가 개혁의 전제조건인 투명성, 책임성, 자율성이 확보되지 않는 것으로 평가하였다. 개혁의 추진방식에 있어서도 개혁이 종합적이고 체계적이지 못했으며 지나치게 많은 개혁이 구성원의 참여 없이 정치적으로 결정되어 추진과정에 문제가 있다고 평가하였다. 개혁의 추진과정에 문제가 있었기 때문에 개혁의 결과로서 성과마인드와 결과 지향적 관리가

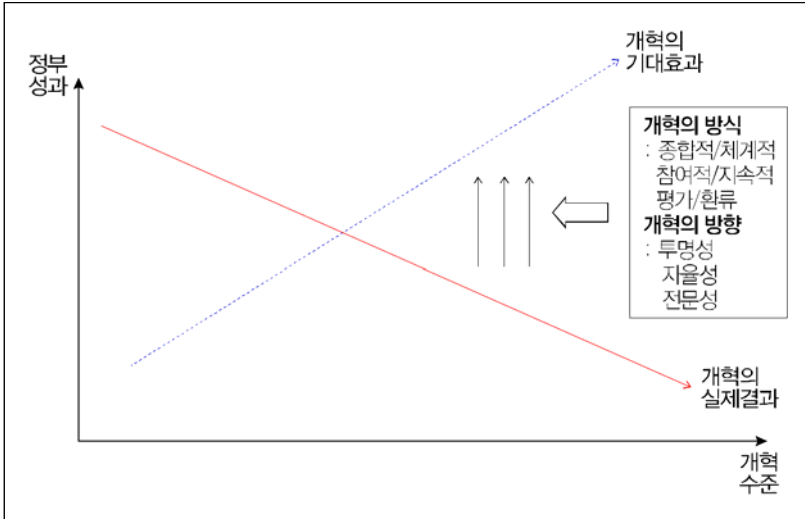
강화되었다 하더라도 비용절감, 서비스 품질향상, 투명성 및 신뢰 제고와 같은 실질적인 성과향상에는 이르지 못했다고 응답자들은 평가하고 있다. 또한 추후 개혁의 우선순위로 강조되어야 할 원리로서 절차 간소화와 투명성 제고, 분권과 책임성 강화가 선택되었다. 개별 개혁제도의 활용 수준과 효과성에 대한 평가에서는 총액인건비제, 팀제, 책임운영기관의 효과성이 높은 것으로 평가되었지만 팀제와 책임운영기관의 활용도는 낮은 것으로 나타나 향후 이러한 제도의 활성화가 필요한 것으로 드러났다. 전문가 평가는 개혁 전반의 도입, 과정, 결과에 대하여 진행되었는데 개혁의 전제조건과 적합성, 개혁과정에 구성원의 참여정도, 성과평가와 환류에서 매우 미흡한 수준으로 평가되어 우리나라 개혁이 전문가의 입장에서 효과적이지 않았음을 시사하고 있다.

본고는 이러한 설문조사와 전문가 평가를 기초로 하여 시사점을 도출하고 정책적 대안을 개혁의 추진방식과 방향 측면에서 제시하였다. 먼저 개혁의 추진방식에서의 시사점은 다음과 같다. 개혁의 도입에서 정치적인 요인이 아니라 개혁전담 추진 기구를 통하여 정부기능에 대한 종합적이고 체계적인 분석과 진단을 실시한 후 우리 실정에 적합한 제도의 도입이 필요하다, 개혁의 과정 측면에서는 일선공무원의 개혁에 대한 참여가 필수적이며 이를 위해 직급별 대표의 개혁 참여와 개혁에 대한 제안제도와 포상의 강화가 필요하다. 평가 측면에서도 개혁제도에 대한 중간평가를 의무화하고 민간개혁평가위원회를 통하여 개혁의 효과성을 상시적으로 평가하고 국민에게 평가 결과를 공개할 필요가 있다.

개혁의 방향 측면에서는 효율성과 경쟁을 통하여 단기적으로 비용절감과 성과 제고를 달성하는 과거 개혁방식에서 벗어나 개혁이 실질적으로 작동할 수 있도록 투명성, 자율성, 전문성을 강화할 필요가 있다. 투명성을 높이기 위해 정책 실명제와 정부정책의 공개 및 시민참여를 제도화하는 것이 필요하다. 또한 개인과 조직의 자율성을 확대하기 위하여 자율성 확보부서에 대한 인력충원 및 포상, 이월 및 불용 허용, 위임 전결범위를 확대할 필요가 있다. 마지막으로 전문성을 확보하기 위하여, 순환보직 원칙을 완화하여 전문직군제를 설치하고 타 부처 및 민간

과의 인사교류를 확대하며 사례와 현장실습 중심의 교육훈련 등이 필요하다.

[그림] 성공적인 정부개혁의 방식과 방향



IV. 절약과 감축관리

신공공관리론은 이런 공공부문의 비효율을 줄이기 위하여 작은 정부를 강조하였고 작은 정부를 만들기 위한 핵심원리가 절약과 감축관리를 제시한 것이다. 본고에서는 예산 측면에서 예산을 절약하기 위하여 도입된 유사중복제도, 예산성과금 및 예산낭비 신고시스템의 현황과 문제점을 분석하고 제도적 개선방안을 제시하였다. 인사 측면에서는 공무원의 보수, 조직, 예산측면에서 절약을 통하여 절약된 금액만큼 자율성을 허용하는 총액인건비제를 분석하였다. 먼저 예산절감제도에 대한 설명을 위하여 우리나라 예산낭비 현황과 사례를 제시하였는데, 예산편성 단계에서는 부실한 사전 타당성 조사와 유사중복사업, 예산집행 단계에서는 당초목적에서 벗어난 집행과 낭비 및 이월과 같은 비효과적인 집행에서 많은 예산낭비가 발생하였다. 우리나라의 경우 이런 예산낭비를

방지하기 위하여 유사중복 점검제도와 예산성과금과 예산낭비 신고시스템을 두고 있다. 그러나 유사중복 점검제도의 경우 유사중복을 체계적으로 추적하고 관리하는 부서나 체계가 없어 부처가 숨겨둔 유사중복사업을 조정하는 하는 것이 어려운 실정이다. 따라서 유사중복사업의 축소를 위해서는 유사중복을 식별할 수 있는 관리체계와 분류시스템을 개발할 필요가 있다. 우선 각 기관별로 흩어져 있는 유사중복 점검기능을 총괄하는 상설점검기구를 만들고 유사중복사업의 축소이행 실적을 정기적으로 점검하여 기관에 불이익을 주어야 한다. 내용 측면에서는 조세와 재정지출 간 유사중복, 부처 간 또는 부처 내 유사중복, 수혜자 집단과 서비스 전달체계의 유사중복 사례를 정리하고 이를 매뉴얼화하여 유사중복사업의 이력을 내용중심으로 관리할 필요가 있다. 예산성과금제도와 예산낭비신고시스템의 경우 낮은 인센티브와, 조사권한의 미보유 및 낮은 전문성이 문제가 되고 있다. 이의 개선을 위해 현행 가산금을 포함하여 최대 3,900만원으로 한정된 성과금규모를 대폭적으로 증가시킬 필요가 있다. 또한 예산낭비 신고센터에 부처에 대한 자료접근권과 요구권을 부여하여 조사의 실효성을 높일 필요가 있다. 아울러 예산낭비 신고제도 담당자의 역량을 높이기 위해 예산낭비에 전문성을 가진 인력을 충원할 필요가 있다.

다음으로 총액인건비제도의 현황, 문제점 그리고 개선방안이 분석되었다. 총액인건비제는 인건비에 대한 총액관리를 통하여 부처 인건비의 절약과 감축을 도모하고, 감축된 재원만큼 예산, 보수, 정원 및 조직관리에서 개별 부처의 자율성을 인정하여 조직의 책임성과 성과를 향상시키려는 취지로 도입되었다. 이러한 제도 도입의 취지에도 불구하고 우리나라의 총액인건비제는 자율성 제고나 비용절감을 위해 사용되지 못한 측면이 있다.

우선 기본경비인 인건비가 총액인건비 대상 항목에 포함되지 않아 부처가 자율적으로 사용할 수 있는 대상 금액이 전체 예산의 1%에 불과하기 때문에 총액인건비 대상 항목을 넓혀 부처의 재량권을 강화해야 한다. 또한 총액인건비에 대한 통제가 미비하여 책임성 확보가 문제가

되고 있다. 조직정원 측면에서 기구증설과 인력증원만을 내부에서 평가하고 있어 예산 및 보수 관리 측면에서 성과관리 및 평가가 이루어지지 않고 있다. 따라서, 독립적인 외부평가기관에 의해 부처가 운영하고 있는 총액인건비제가 체계적이고 종합적으로 평가되어야 한다.

자율성 측면에서도 문제 외에, 감축관리 측면에서 총액인건비제는 인건비의 절약을 통한 예산의 효율적 사용에 거의 기여하고 있지 못한 실정이다. 이는 부서의 성과에 따라 인건비가 차등적으로 결정되는 것이 아니라, 부서의 인력과 조직규모에 의해 총액인건비가 자동적으로 결정되고 그 범위 내에서 절감금액만큼 자율적인 사용을 허락했기 때문이다. 따라서 총액인건비제가 인건비의 절약이라는 감축관리의 원리를 제대로 구현하기 위해서는 부서별 성과에 근거하여 사전에 인건비의 총량을 결정하는 제도로의 개선이 필요하다.

V. 성과와 결과의 강조

성과주의는 신공공관리론의 주요 원리 중 비교적 성공적으로 적용된 원리이다. 실제로 성과에 대한 강조의 결과로 개인과 사업의 목표 달성과 성과 제고의 중요성이 높아졌기 때문이다. 본고에서는 재정 측면에서 성과주의를 대표하고 있는 성과주의 예산제도와 인사 측면에서의 대표제도인 성과급제의 현황과 재정을 살펴보고 제도적 개선방안을 제시한다. 먼저, 성과주의 예산의 경우 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도로 구현되었다. 특히, 성과주의 예산제도는 성과목표와 지표의 작성과 저성과 사업의 예산조정을 통하여 성과주의 원칙의 확립에 크게 기여하였다. 그 결과 OECD의 성과주의 예산평가에서 가장 높은 순위를 기록하였다. 하지만 그간의 여러 성과에도 불구하고 제도운영에 필요한 정보와 여건의 개선 측면에서 과제가 남아 있다.

우선 제도운영에 필요한 정보의 개선 측면에서는 프로그램예산구조의 개편, 성과정보의 측정, 원가정보의 측정 등이 문제가 되고 있다. 최근

정부가 예산의 프로그램 구조와 성과목표체계의 일치를 형식적으로나마 달성했다하더라도, 예산구조에 성과목표체계를 끼워 맞춘 측면이 크다. 따라서 경직적인 예산체계에 유연성을 부여하여 변화하는 성과목표체계에 맞도록 프로그램 예산구조를 자유롭게 변화시키는 노력이 필요하다. 성과정보 활용 측면에서도, 1년 단위의 지표설정과 사업평가에 대한 정보 부족으로 심층적인 성과정보가 활용되지 않고 있다. 이에 3년 단위 장기목표와 심층적인 평가정보 축적을 위해 부서의 적극적인 참여를 유도하는 방법을 고민해야 한다. 마지막으로 현재 간접비 배분이 되지 않고 있어 원가정보가 생산되지 않고 있기 때문에 원가정보 산출을 위한 노력이 필요하다.

성과주의 운영을 위한 제도적 여건의 개선에 있어서도 노력이 필요하다. 현 단계에서 부처의 성과관리에 대한 역량이 부족하여 기획재정부 중심의 집권적 성과관리가 이루어지고 있다. 이는 성과관리에 대한 부처의 인센티브가 부족한 것이 원인이기 때문에 정치인들과 국민들이 부처의 성과관리에 관심을 갖도록 성과정보를 이해하기 쉽도록 가공하여 공개하고 홍보할 필요가 있다. 이런 외부적인 유도 외에 부처 스스로 의미 있는 성과정보를 생산할 수 있도록 프로그램 이하 단위의 성과관리에 자율성을 부여하고 자체적으로 사업평가를 하도록 유도할 필요가 있다. 기획재정부는 국가 전체 차원의 다부처사업에 대한 성과관리에 집중하고 이를 위해 미국처럼 고위직의 성과관리총괄관을 두고 각 부처의 차관을 아우르는 주기적인 성과관리 협의체를 운영할 필요가 있다.

인사측면에서 개인의 인센티브 부여를 통해 개인의 노력을 극대화시켜 성과를 높이기 위한 성과급제가 정부조직에 실시되었다. 성과급제는 4급 과장 이상의 고위공무원에 지급되는 성과연봉과 4급 과장 이하의 공무원에게 지급되는 성과상여금으로 구분된다. 성과급제하에서 개별 공무원들은 S등급부터 C등급의 성과가 부여되고 C등급을 제외하고 등급에 따라 성과급을 차등적으로 지급받는다. 성과급제가 형식적으로 도입되었다고 할지라도 성과급제가 공무원들에게 동기를 부여하여 정부성과를 높이는 데 기여를 해왔는지는 의문이다. 현 근무성정평정 체계에

서 조직구성원의 성과가 개인의 노력보다는 연공서열에 의한 근속연수, 입직경로(고시, 비고시), 기타 정치적 요인에 의해 왜곡되게 결정되고 있는 측면이 크기 때문이다. 따라서 성과평가의 공정성을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 우선 공정하고 투명한 직무분석과 직무평가를 실시해야 하고 평가에 대한 신뢰성을 높이기 위해 자기평가나 면접기회의 제공, 평가 결과의 공개 등이 필요할 것이다.

성과평가의 공정성이 확보되었다 할지라도 성과급제를 통하여 받는 보상의 차이가 매우 작기 때문에 성과 제고를 위한 인센티브로서의 기능이 약한 실정이다. 이는 저성과자와 고성과자의 차이가 크지 않고 C 이상의 등급을 받은 90%의 공무원 모두가 성과급을 지급받고 있기 때문이다. 따라서 고성과자와 저성과자의 성과급의 차이를 넓혀 실질적인 성과급이 되도록 해야 한다. 다만, 공직의 경우 성과에 대한 명확한 구분이 어렵기 때문에 부서별 성과급과 개인별 성과급 간의 비중을 적절히 조절할 필요가 있다. 부서 내 협업이 중요한 부서는 부서별 성과급을 높이고 개인성과가 중요한 부서에서는 개인성과급 비중을 높이는 탄력적인 접근이 중요하다.

VI. 분권과 자율화

분권과 자율화는 신공공관리론의 주요 제도가 작동하기 위한 전제조건이 되는 원리 중 하나이다. 우리나라의 경우도 분권과 자율성을 높여 책임성을 강화하기 위한 노력들을 기울였는데, 팀제와 책임운영기관은 이러한 원리에 의하여 추진된 대표적인 제도이다. 먼저 팀제의 경우 2005년 안전행정부부터 시작으로 하여 2006년 전 기관으로 확대되었다. 하지만 팀제의 도입에도 불구하고 2008년 신정부의 출범 후에 대부분의 부서에서 폐지되어 사실상 실패로 돌아갔다.

본고에서는 이러한 팀제의 실패요인을 분석하고 성공적인 팀제의 도입을 위한 정책대안을 제시하였다. 우선 우리나라의 팀제는 기존 관료제의 업무절차나 문화와 충돌하는 측면이 있었다. 전통 관료제에서 계

층제는 여러 단계의 결재를 거쳐 오류를 줄이는 순기능이 있었으며 연공서열을 중시하는 행정문화 속에서 승진을 통해 사기를 제고하였다. 그러나, 팀제는 권한의 위임을 통해 결재단계를 줄여 부서장의 업무부담이 늘어나고 하위직의 승진을 통한 유인을 감소시켰다. 따라서 행정조직에서 팀제의 성공적인 운영을 위해서는 절차적 간소화를 통하여 의사결정을 단순화하고 예산과 인사에 있어 자율성을 확대하여 팀장의 업무부담을 줄여야 한다. 또한 순환보직의 원칙을 완화하여 전문성을 키우고 직급의 수를 줄여 승진에 대한 유인을 감소시킨 후에 도입할 필요가 있다.

다음으로 책임운영기관의 현황과 한계 그리고 제도적 개선방안이 제시되었다. 책임운영기관은 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요성이 있는 사무에 한하여 지정되고 있다. 현재, 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 의거하여 약 37개의 책임운영기관이 지정되어 운영되고 있다. 책임운영기관으로 지정되면 예산 및 관리에 있어서 자율성을 부여 받게 되는데, 각 기관장은 직원의 승진과 보직 배치를 스스로 결정하고 정원의 30~50% 한도 내에서 계약직 직원을 채용할 수 있으며 기관의 실정에 맞게 상여금을 차등 지급할 수 있다.

이러한 책임운영기관의 한계는 책임운영기관 선정, 기관장 선임 및 운영상의 자율성 부족, 미흡한 평가제도에서 나타나고 있다. 먼저 외국과는 달리 책임운영기관의 선정이 자의적이고 주관적이라는 데 문제가 있다. 따라서 중앙부서에서 매년 책임운영기관을 지정하는 것이 아니라 영국이나 뉴질랜드와 같이 책임기관에 해당하는 기능을 가진 모든 기관을 일괄적으로 책임기관으로 지정하여 잡음을 없애는 방법이 필요하다. 또한 책임운영기관의 기관장의 보수가 적고 기관의 운영의 자율성이 약하기 때문에 우수한 민간의 인재가 기관장에 지원하지 않고 있다. 따라서 기관장의 보수를 공공기관의 장과 같이 성과에 연동되어 인상하고 기관 운영의 자율성을 크게 높여 줄 필요가 있다. 자율성 확대를 위해 총액인건비제의 적용을 완화하여 3% 이상의 정원 증원을 허용하고 공

무원 성과급제와 별도인 차등적 성과급제를 도입하여 자체수입과 이월 금액을 부처 스스로 성과 제고를 위해 자율적으로 사용가능하도록 허용할 필요가 있다. 책임운영의 성과관리방식도 개선이 필요하다. 기재부의 재정사업자율평가, 부처 자체의 고유사업평가, 안전행정부의 종합평가를 통합한 후 독립적인 평가단을 통해 평가를 진행하여 평가의 신뢰성과 객관성을 높일 필요가 있다.

Ⅶ. 경쟁과 민간화

경쟁과 민간화는 시장주의적 개혁의 핵심원리이다. 이 장에서는 민간의 경쟁을 통하여 정부기능의 효율성을 높이기 위하여 실시되었던 민영화와 개방형 임용제의 효과를 분석하고 제도적 개선방안을 도출한다. 먼저 민간위탁에 대해서는 다양하게 정의할 수 있으나, 우리나라의 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서는 민간위탁을 “법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 의미한다”고 규정하고 있다.

우리나라의 경우 민간위탁의 대상은 ① 민간위탁 시 서비스 질의 개선, 비용절감 등의 효과가 크게 예상되는 사업, ② 민간시장이 활성화되어 있는 사업, ③ 민간의 창의와 효율성이 기대되는 분야 등이다. 국민의 정부 이후 우리나라에서도 민간위탁이 증가하고 있는 추세이지만 제도적 활성화에는 여러 가지 한계가 존재한다.

우선, 민간위탁의 대상 범위가 문제이다. 현 민간위탁에 관한 근거법령은 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무만을 민간위탁의 대상으로 하고 직접 관계있는 업무에 대해서는 민간위탁의 대상으로 하지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 민간위탁의 대상을 국민의 권리나 의무와도 연관이 있는 항목으로 점차적으로 확대할 필요가 있다. 다음으로 선결과정의 문제이다. 우리나라의 경우 수익계약에 의한 민간위탁이 많이 이루어지고 있는데 이는 시장이 협소하여 많은 업체가 존재

하지 않는다는 측면도 있지만, 입찰과정이 불투명하고 불공정하여 다수의 업체가 참여하기를 꺼리기 때문이다. 따라서 입찰과정을 투명하게 공개하고 입찰절차를 공정하게 관리할 필요가 있다. 마지막으로 민간위탁사업에 대한 기획, 모니터링이나 사후관리가 미흡하다. 민간위탁은 기획, 준비, 운영 감시·감독 규제, 성과 평가, 환류의 순환적인 과정이 이루어져야 그 효과를 극대화할 수 있다. 이를 위해서는 전담부서의 설치가 필수적이다. 전담부서에서 전체의 과정을 파악하여 지속적으로 공공성과 효율성, 전문성 등을 확보하는 노력을 기울여야 한다.

개방형 임용제도는 민간의 우수한 인재를 공직에 입문시켜 행정의 전문성을 강화하고, 경쟁에 따른 공무원의 자질향상을 통해 정부의 생산성을 제고하기 위한 방안의 하나로 도입되었다. 현재 전문성, 중요성, 민주성, 혁신성, 조정성의 기준을 가지고 고위공무원단의 30% 이내, 과장급 직위의 20% 이내가 개방형 직위로 지정되어 있다. 개방형 임용은 선발시험위원회에서 2~3인의 임용 후보자를 선발하여 순위를 정하여 추천하고 소속장관은 특별한 경우를 제외하고 추천 순위에 따라 임용한다. 임용기관은 5년의 범위 내에서 2년 이상이며 특별한 사정이 없는 한 최초 임용기간을 최소한 3년 이상으로 한다. 보수규모는 같은 직급에 있는 5급 공채 출신 일반직 공무원보다 많게는 50% 가량 높은 수준이지만 민간부문에 있을 때보다는 크게 낮은 편이다.

이러한 개방형 임용제는 2012년 기준으로 전체 1,126개 고위공무원단 직위 중에서 개방형 직위의 지정 직위 수와 총원 수는 각각 311개 (27.6%)와 235명(20.8%)에 불과하며 그나마 제한된 직위에서 절반이 넘는 147명이 내부 임용으로 총원되어 공직인사에서 매우 제한적으로 활용되고 있는 실정이다. 따라서 개방형 임용제를 활성화하기 위하여 우선 우수한 민간인재가 개방형 임용제에 많이 지원하도록 해야 한다. 이를 위해 민간에 비해 낮은 보수를 현실화시킬 필요가 있다. 구체적으로 민간의 스태옵션과 같이 사전에 설정한 성과목표를 초과달성하는 인재에게는 민간보수 이상의 성과급을 지급할 필요가 있다. 또한, 단기적 계약으로 인해 신분불안과 기존 공무원과의 융화의 어려움이 발생하기 때

문에 임용기한 제한을 늘리거나 없앨 필요가 있다. 다음으로 개방형 직위의 내부 공무원 위주의 임용이 문제가 되고 있다. 선발과정의 공정성 확보를 위하여 중앙 인사부서로의 지원 및 임용심사 창구를 단일화하여 부처의 개입 여지를 줄이고 평가위원에 민간전문가를 배치하여 임용의 객관성과 공정성을 높일 필요가 있다.

목 차

I. 서론	29
1. 연구배경	29
2. 연구의 절차 및 보고서의 구성	31
가. 연구의 범위와 방법	31
나. 보고서의 구성 및 분석틀	32
II. 신공공관리론과 우리나라의 정부개혁	35
1. 신공공관리론의 등장배경	35
가. 신공공관리론의 등장배경	35
나. 신공공관리론의 주요 원리	36
2. 우리나라 정부개혁의 현황	41
가. 주요 개혁제도의 도입 현황	41
나. 정부개혁 수준과 성과에 관한 국제비교	43
다. 우리나라 정부개혁의 문제점	47
III. 우리나라 정부개혁의 효과성 평가	53
1. 평가방법 및 설계	53
가. 설문조사를 통한 평가	53
나. 전문가 평가	56
2. 설문조사 평가 결과	57
가. 인구통계학적 특성	57
나. 개혁의 맥락에 대한 평가	61
다. 개혁 추진방식과 결과에 대한 평가	64

3. 주요 개혁원리와 개별 제도에 대한 평가	70
4. 전문가 평가	76
5. 정책적 시사점	78
가. 개혁의 방식	79
나. 개혁의 방향	82
IV. 절약과 감축관리	88
1. 예산의 절약과 감축	88
가. 예산낭비의 개념	89
나. 예산낭비 현황	92
다. 예산절감을 위한 주요 제도	97
라. 예산절감제도에 대한 평가	104
마. 예산절감제도의 한계와 개선 방안	106
2. 총액인건비제	113
가. 총액인건비제의 개념	113
나. 총액인건비제의 법적 근거와 추진 경과	114
다. 총액인건비제도의 주요 내용	116
라. 총액인건비제도의 운영 현황	121
마. 총액인건비제도의 평가	124
바. 총액인건비제도의 한계와 제도적 개선 방향	127
V. 성과와 결과의 강조	132
1. 성과주의 예산	132
가. 성과주의 예산제도의 개념과 구성 요소	132

나. 성과주의 예산제도 도입 배경 및 연혁	133
다. 성과주의 예산제도 현황 및 평가	134
라. 성과주의 예산제도의 주요 쟁점과 개선 방향	137
2. 성과급제	142
가. 성과급제의 개념	142
나. 성과급제의 도입의 주요 경과	142
다. 성과급제의 운영 현황	144
라. 성과급제 평가	147
마. 성과급제 개선 방향	150
VI. 분권과 자율화	152
1. 팀제	152
가. 팀제의 개념과 목적	152
나. 팀제 도입의 주요 경과	153
다. 팀제의 특성과 유형	154
라. 팀제 운영 현황과 효과성	160
마. 팀제의 평가	165
바. 팀제의 실패와 성공적 도입 방안	166
2. 책임운영기관	171
가. 책임운영기관의 개념	171
나. 책임운영기관 도입 배경	172
다. 책임운영기관 현황	175
라. 책임운영기관의 평가	180
마. 책임운영기관의 문제점과 발전 방향	184

Ⅶ. 경쟁과 민간화	190
1. 민간위탁	190
가. 민간위탁의 개념 및 특징	190
나. 민간위탁의 배경	196
다. 우리나라의 민간위탁 현황	198
라. 민간위탁에 대한 평가	202
마. 민간위탁에 관한 문제점과 개선 방안	204
2. 개방형 임용제	207
가. 개방형 임용제의 도입 배경 및 특징	207
나. 우리나라의 개방형 임용제도	209
다. 해외 사례	218
라. 우리나라의 개방형 임용제도에 대한 평가	225
마. 문제점 및 개선방안	231
Ⅷ. 결 론	234
참고문헌	237
〈부록〉 정부개혁의 효과성에 관한 설문조사	244

표목차

〈표 II-1〉 선행연구에서의 신공공관리론의 주요 원리	38
〈표 II-2〉 신공공관리론의 주요 제도와 정책수단	41
〈표 II-3〉 우리나라의 주요 정부개혁제도 도입 현황	43
〈표 II-4〉 OECD 국가의 정부개혁 수준	45
〈표 II-5〉 정부성과에 대한 국제비교	47
〈표 II-6〉 우리나라 정부개혁의 문제점	52
〈표 III-1〉 주요 설문 문항 내용	55
〈표 III-2〉 개혁에 대한 전문가 평가항목	57
〈표 III-3〉 정부에 대한 일반적인 인식 평가	63
〈표 III-4〉 개혁의 전제조건에 대한 평가	64
〈표 III-5〉 개혁의 추진방식에 대한 평가	65
〈표 III-6〉 개혁의 결과에 대한 평가 I	68
〈표 III-7〉 개혁의 결과에 대한 평가 II	69
〈표 III-8〉 개혁의 결과에 대한 평가 III	69
〈표 III-9〉 주요 개혁원리에 대한 중요성 평가	71
〈표 III-10〉 경쟁 도입과 민간화에 대한 학자 그룹 간 인식 비교	71
〈표 III-11〉 전체 응답자 분석: 정부개혁 수단의 적용 실태와 효과성	72
〈표 III-12〉 정책수단의 활용 정도와 효과성의 비교(공무원)	74
〈표 III-13〉 정책수단의 활용 정도와 효과성의 비교(학자)	74
〈표 III-14〉 정부개혁 정책수단의 활용도에 관한 행정학자와 경영·경제 학자의 비교 ...	75
〈표 III-15〉 개혁에 대한 전문가 평가의견	77
〈표 III-16〉 개혁 전반에 관한 전문가 평가	78
〈표 III-17〉 성공적인 정부개혁을 위한 정책대안	87

〈표 IV-1〉 선행연구에서의 예산낭비의 유형별 분류	91
〈표 IV-2〉 비효율적 예산사업 유형 구분	94
〈표 IV-3〉 2003~2011년 언론보도 예산낭비 실태	97
〈표 IV-4〉 재정사업 자율평가 및 심층평가의 유사중복사업 점검	100
〈표 IV-5〉 국회와 감사원의 유사중복 시정 및 처분 요구 건수	101
〈표 IV-6〉 예산성과금 한도	102
〈표 IV-7〉 예산절감제도에 관한 실적 추세	104
〈표 IV-8〉 예산절감제도에 관한 전문가 평가	106
〈표 IV-9〉 총액인건비 제도의 법적 근거	114
〈표 IV-10〉 총액인건비제의 추진 경과	116
〈표 IV-11〉 총액인건비 대상 경비	117
〈표 IV-12〉 예산관리 측면에서의 총액인건비제에 따른 변화	118
〈표 IV-13〉 총액인건비 분류체계	118
〈표 IV-14〉 보수관리 측면에서의 총액인건비제에 따른 변화	119
〈표 IV-15〉 조직·정원 관리 측면에서의 총액인건비제에 따른 변화	121
〈표 IV-16〉 절감자원 마련 방법	122
〈표 IV-17〉 절감자원 활용 방법	122
〈표 IV-18〉 산림청의 절감자원 확보와 사용분야	123
〈표 IV-19〉 총액인건비제 운영에 따른 노동부 정원 및 직급조정 내역	124
〈표 IV-20〉 총액인건비제에 대한 전문가 평가	126
〈표 V-1〉 성과주의 예산제도에 대한 전문가 평가	137
〈표 V-2〉 성과급제 도입 경과	143
〈표 V-3〉 공무원의 보수체계	144
〈표 V-4〉 성과연봉제 현황	145

〈표 V-5〉 성과상여금 지급 대상	146
〈표 V-6〉 성과급제에 대한 전문가 평가	149
〈표 VI-1〉 중앙행정기관의 팀제 도입 시기	154
〈표 VI-2〉 전통적인 계층 조직과 팀 조직의 차이	155
〈표 VI-3〉 팀의 유형 분류	158
〈표 VI-4〉 주요 부처별 팀제 도입 후 권한위임 현황	162
〈표 VI-5〉 팀제의 효과에 대한 선행연구 결과	163
〈표 VI-6〉 팀제 전문가 평가 결과	166
〈표 VI-7〉 해외의 책임운영기관제도	174
〈표 VI-8〉 성질별 책임운영기관 분류 현황	176
〈표 VI-9〉 부처별 소속 책임운영기관 현황	177
〈표 VI-10〉 일반 행정기관과 책임운영기관의 차이	179
〈표 VI-11〉 책임운영기관의 성과평가체계	180
〈표 VI-12〉 책임운영기관제도의 도입 성과	181
〈표 VI-13〉 책임운영기관의 효과에 대한 선행연구	182
〈표 VI-14〉 책임운영기관의 전문가 평가	184
〈표 VII-1〉 민영화 형태	192
〈표 VII-2〉 민영화를 추진한 요인	197
〈표 VII-3〉 민간위탁 대상 분야 및 대상 사무	199
〈표 VII-4〉 일반회계 세출예산 중 민간위탁 관련 예산의 구성비(2011년)	200
〈표 VII-5〉 민간위탁 사업 수	201
〈표 VII-6〉 민간위탁 실태 분석	203
〈표 VII-7〉 민간위탁에 대한 전문가 평가	204
〈표 VII-8〉 개방형 직위의 지정 기준	210

〈표 VII-9〉 부처별 개방형 직위 지정 수(2013년 12월 31일 기준)	213
〈표 VII-10〉 개방형 직위 능력요건	215
〈표 VII-11〉 미국의 임명방식별 고위공무원단 수	220
〈표 VII-12〉 미국 고위공무원단 성별 분포	221
〈표 VII-13〉 영국의 계급구조	223
〈표 VII-14〉 고위공무원단 규모의 변화	224
〈표 VII-15〉 우리나라 개방형 임용제도 활용 현황	226
〈표 VII-16〉 개방형 임용제도의 성공 여부에 대한 평가	227
〈표 VII-17〉 개방형 직위 계약기간의 적정성 평가	227
〈표 VII-18〉 개방형 직위 비율의 적정성 평가	228
〈표 VII-19〉 개방형 임용제도의 도입 전후 비교	228
〈표 VII-20〉 개방형 직위제도 성공의 장애요인	229
〈표 VII-21〉 개방형 임용제에 대한 심층평가 조사	231
〈표 VIII-1〉 우리나라 정부개혁에 대한 평가	236

그림목차

[그림 Ⅰ-1] 정부개혁 평가를 위한 분석 틀	33
[그림 Ⅲ-1] 응답자의 최종 학력	58
[그림 Ⅲ-2] 응답자의 성별	58
[그림 Ⅲ-3] 응답자의 연령	59
[그림 Ⅲ-4] 응답자의 근속기간	60
[그림 Ⅲ-5] 응답자의 직급과 업무분야(공무원)	60
[그림 Ⅲ-6] 성공적인 정부개혁의 방식과 방향	87
[그림 Ⅳ-1] 비효율적 재정사업의 유형별 분포(전체, 중복허용)	96
[그림 Ⅳ-2] 예산낭비 신고절차	103
[그림 Ⅳ-3] 분기별 모니터링의 효과	113
[그림 Ⅳ-4] 인건비 총액 대비 절감액 비율의 기관별 분포	125
[그림 Ⅴ-1] 우리나라 성과주의 예산제도의 틀	134
[그림 Ⅴ-2] 한국 성과주의 예산제도의 국제적 평가	135
[그림 Ⅵ-1] 팀 내부 구조 유형	159
[그림 Ⅵ-2] 국·과제와 본부·팀제의 결재단계	160
[그림 Ⅵ-3] 책임운영기관의 개념과 원리	172
[그림 Ⅵ-4] 책임유형과 자율성	173
[그림 Ⅵ-5] 공기업(준정부기관) 스펙트럼상에서 책임운영기관의 위상	178

I. 서론

1. 연구배경

최근 세월호 참사의 대응과정에서 나타난 정부의 무능한 대처는 우리나라 정부의 역량과 성과에 큰 의심을 품게 만들었다. 과거부터 정부의 성과를 향상시키기 위하여 수많은 개혁제도들이 시행되었음에도 불구하고 세월호의 사고원인, 구조과정, 수습과정에 나타난 정부대응의 문제점은 그간의 개혁노력들이 소기의 성과를 달성하지 못하여 왔다는 것을 간접적으로 증명하고 있다. 이에, 과거 주요 행정개혁의 현황과 문제점을 평가하여 정부성과를 실질적으로 향상시킬 수 있는 정책적 대안을 제시하는 것은 현 시점에서 매우 의미있는 일이다. 본 연구는 이러한 현실적 요구에 맞추어 과거 정부의 개혁을 평가하고 정책적 대안을 제시하기 위해 시작되었다.

우리나라의 정부개혁은 김대중 정부 이후 본격적으로 시행되었다고 할 수 있다. 1990년대 후반 IMF 위기로 인한 외부의 개혁 요구에 대응하여 김대중 정부는 공기업을 민영화하고, 공무원 정원을 감축하였으며, 팀제와 성과급제, 행정서비스 현장 제정 같은 다양한 행정개혁 제도들을 도입하였다. 김대중 정부에 이어 노무현 정부도 개혁의 실질적인 정착을 위해 여러 개혁제도들을 도입했다. 특히 노무현 정부는 재정개혁과 지방분권개혁을 적극적으로 추진하였고 참여와 개방을 강조하며 전자정부를 추진하였다. 이명박 정부는 특별히 새로운 개혁제도를 도입하지는 않았지만, 공공기관의 선진화, 규제완화 개혁에 있어 많은 노력을 기울였다. 이러한 역대 정부의 개혁의 모델은 1980년대 이후 영미국가에서 실시되어 온 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 기반한 것이었다. 신공공관리론에서는 경쟁, 효율성, 분권과 자율, 절차 간소화와 같은 시장메커니즘을 강조하는데, 이러한 원리

의 구현을 위해 조직, 재정, 인사 분야에 걸쳐 과거 정부들은 다양한 개혁제도를 도입하였다.

이러한 신공공관리적 개혁에 관한 대내외의 평가는 다르게 나타난다. IMF 위기를 겪으며 적극적으로 추진되었던 인력감축 및 공기업 구조개혁은 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가된다. 또한, 신공공관리적 개혁을 통해 공공부문에 경쟁과 고객에 대한 개념이 도입되고, 각종 성과평가제도의 도입을 통하여 공무원들의 '성과 마인드'가 향상되었다는 긍정적인 평가도 있다. OECD를 자료를 통하여 확인된 해외의 평가도 그렇게 나쁘지 않다. 공공부문의 규모, 성과주의 예산과 성과급제의 활용수준은 OECD 국가 중 높은 순위에 올라있다.¹⁾

다른 한편으로, 신공공관리론에 근거한 시장주의적 개혁은 많은 제도 도입에도 불구하고, 실질적인 성과를 내지 못했다는 비판적 견해²⁾도 존재한다. 이런 견해는 신공공관리적 개혁이 공공부문의 성과를 향상시키기 보다는 지나친 감축관리로 공무원의 사기가 저하되고 업무부담의 늘어났으며, 효율성 추구로 인해 공공성의 훼손 되는 등 오히려 부정적인 결과를 초래하였다고 주장한다.

이렇듯 신공공관리적 개혁을 둘러싼 많은 논의에도 불구하고 역대 정부의 행정개혁의 효과를 체계적으로 평가하여 우리나라의 관료제 실정에 적합한 정책적 대안을 제시한 연구는 거의 없는 실정이다. 거시적 차원에서 신공공관리론의 한계와 의의를 검토하거나 개혁에 대한 관료들의 인식을 분석하는데 그친 연구³⁾가 대부분이다. 이러한 연구경향은 과거의 정부개혁의 문제점에 대하여 규범적인 처방만을 제시하거나 개별 제도 운영에 대한 구체적인 정책적 대안을 제시하지 못하는 한계를 가지고 있다.

이러한 문제점을 보완하고자 본 연구는 김대중 정부 이후 본격적으로 우리나라에 도입되어 시행되어 온 신공공관리적 정부개혁의 배경과 주요 원리

1) OECD(2013), Government at Glance.

2) 신희영(2003); 이영철(2003); 이명석(2001)

3) 남궁근(2002); 박천오(2002); 엄석진(2010)

를 살펴보고, 과거 정부개혁 과정과 정책수단의 효과성에 대한 평가를 통하여 성공적인 정부개혁을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 특히, 신공공관리론의 주요 원리와 정책수단, 개혁 과정과 결과에 대한 종합적인 평가와 더불어 과거 정부에서 도입하였던 개별 개혁제도들의 현황, 문제점, 개선방안을 구체적으로 제시하고자 한다. 이는 기존 연구가 정부개혁의 효과에 대하여 단순적 처방만을 제시하여 개별 제도에 대한 문제점 분석과 개선방안에 제시에 소홀히 하거나, 반대로 개별 제도 분석에 집중하여 종합적인 시각에서 개별 제도 간의 정합성이나, 제도 도입과 운영과정에서 공통적으로 발생하는 문제점을 분석하는 데 한계가 있었다는 비판을 극복하기 위함이다.

좀 더 구체적으로 본 연구에서는 신공공관리론의 등장배경과 주요 원리를 설명하고 우리나라 정부개혁의 도입 현황과 문제점을 기술한다. 그러한 문제점을 바탕으로 우리나라 개혁 전반과 주요 제도에 대한 설문 및 전문가 평가를 실시한다. 이러한 평가를 근거로 주요 원리별로 과거 정부에서 도입되었던 개별 개혁제도들의 현황과 운영실태, 문제점 및 개선방안을 제시한다.

2. 연구의 절차 및 보고서의 구성

가. 연구의 범위와 방법

연구배경에서 제시한 신공공관리적 공공개혁에 대한 평가와 정책적 시사점을 도출하기 위하여, 신공공관리론의 주요 원리인 감축과 절약관리, 성과 및 결과 주의, 분권과 자율화, 경쟁과 민간화 측면에서 과거 정부에 대한 실시되었던 주요 제도⁴⁾들을 선정하여 이를 보고서 구성에 반영하였다. 정부개혁제도에 대한 분석의 범위는 중앙행정기관⁵⁾에 초점을 두고 진행되었다.

4) 절차적 간소화 측면에서 실시되었던 규제완화는 개별 제도라기 보다는 추진원리와 가까운 개별 제도 분석에서 제외하였다.

5) 신공공관리론적 개혁은 공공기관, 지방자치단체를 포함하는 공공부문 전반에 걸쳐 실시되었으나, 신공공관리론의 넓은 연구의 범위를 고려하여, 본 연구에서는 도입의 파급효과가 크고 선도적 역할을 하는 중앙정부기관의 개혁제도에 초점을 두고 연구를 진행하였다.

연구는 우선 연구 범위를 전반적인 신공공관리론적 정부개혁, 감축과 절약관리, 성과 및 결과 주의, 분권과 자율화, 경쟁과 민간화로 구분하고 각 분야별로 나누어 연구를 진행하였다. 이후 신공공관리론의 등장배경과 원리를 소개하고 우리나라 신공공관리적 정부개혁의 도입 수준과 문제점 분석하였다. 이러한 우리나라 정부개혁에 대한 현황을 토대로 과거 정부개혁의 효과성에 대한 평가를 자료 분석, 설문조사와 전문가의 심층면접 평가를 통하여 실시하였다. 가능한 개혁의 효과성을 객관적으로 평가하는 자료를 제시하려고 노력하였으나, 관료제의 특성상 자료 접근이 어려운 경우가 많아 설문조사 평가와 전문가 평가로 보완하였다. 설문조사에서는 과거 신공공관리론에 근거한 정부개혁의 전제조건, 추진방식, 결과, 주요 원리별 중요성과 원리별 개혁제도에 대한 활용수준 및 효과성을 평가하여 개혁 전반에 대한 정책적 시사점을 보고서에 반영하였다. 설문조사 외에 개혁 일반과 개별 개혁제도에 대한 전문성을 지닌 소수의 학자와 담당 공무원을 대상으로 하여 개혁 일반과 개별 제도의 도입, 과정, 결과에 걸쳐 질적 평가와 인터뷰를 실시한 후 정책적 시사점을 도출하였다. 더불어 개혁에 대한 효과성을 평가한 후에 개혁 일반과 개별 제도에 대한 주요 쟁점과 문제점을 파악하기 위하여 제도별 세미나를 실시하였다. 본 보고서에서는 이러한 평가와 세미나를 토대로 우리나라 정부개혁에 대한 실질적인 제도 개선방안을 제시하였다.

나. 보고서의 구성 및 분석틀

위와 같은 연구 절차에 근거하여 각 분야 연구진은 다음과 같은 원칙과 분석틀하에 보고서를 집필하였다.

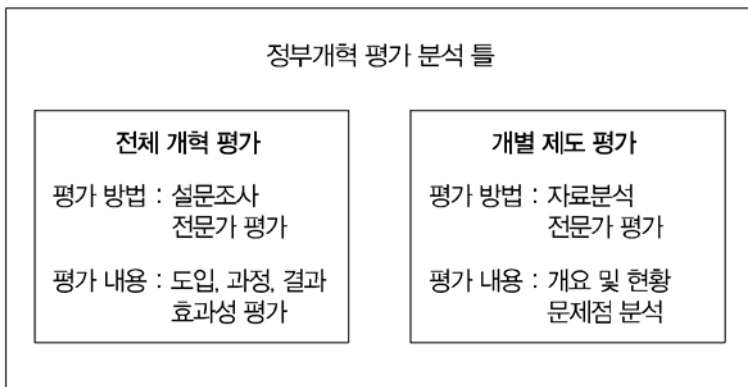
- 1) 과거 정부에서 실시되었던 신공공관리론적 정부개혁에 대한 평가를 전체 개혁에 대한 평가와 개별 제도에 대한 평가로 구분하여 실시한다.
- 2) 종합적인 틀에서 개혁의 도입, 과정, 결과에 거쳐 과거 정부개혁의 맥락, 추진절차, 추진결과, 주요 원리와 제도의 효과성을 평가하고

성공적인 정부개혁을 위한 정책방향과 시사점을 제시한다.

3) 개별 제도에 대한 효과성 분석에서는 각 개혁제도별로 활용 현황을 소개하고 효과성을 평가한 후 관련 쟁점과 문제점을 분석하여 현업에서 적용 가능한 실질적인 개선방안을 제시하되 지나치게 세부적이고 미시적인 대안보다는 큰 틀에서 분석 및 정책 대안을 제시한다. 개별 제도별 평가는 다음과 같이 구성한다.

- (1) 개별 제도에 대한 개념 설명
- (2) 개별 제도에 대한 현황 및 평가
- (3) 개별 제도에 대한 쟁점과 문제점 분석
- (4) 정책대안 제시
 - 선행연구 및 해외 사례를 통한 대안 분석
 - 전문가 및 담당기관 인터뷰를 통한 대안 분석
 - 최종적인 개선방안 제시

[그림 1-1] 정부개혁 평가를 위한 분석 틀



↓
정책대안 제시

이러한 원칙을 바탕으로 본 보고서의 제Ⅱ장에서는 정부개혁의 주요한 수단으로서 신공공관리론의 등장배경과 선행연구에서 주장된 주요 원리를 소개하고자 한다. 신공공관리론에 의하여 추진된 우리나라 정부개혁의 현황과 성과, 그리고 문제점을 제시한다. 제Ⅲ장에서는 설문조사와 전문가 평가를 통하여 전반적인 과거 정부개혁에 대한 효과성을 평가하고 정책적 시사점을 제시한다. 제Ⅳ장에서는 절약과 감축관리 원리에 의거하여 도입된 예산절감 관련 제도와 총액인건비제와 현황과 문제점을 분석하고 개선 방안을 제시한다. 제Ⅴ장에서는 성과 및 결과에 대한 강조의 흐름에서 도입된 성과주의 예산 및 성과급제와 관련된 쟁점을 분석한다. 제Ⅵ장에서는 분권과 자율화를 위해 실시되었던 팀제와 책임운영기관에 대한 운영 실태를 점검하고 제도적 개선 방안을 기술한다. 제Ⅶ장에서는 민간과의 경쟁을 통해 공공부문의 성과를 개선하기 위해 시행되고 있는 민간위탁과 개방형 임용제와 같은 제도들에 관련된 쟁점들을 분석하고 정책적 대안을 제시한다.

Ⅱ. 신공공관리론과 우리나라의 정부개혁

1. 신공공관리론의 등장배경

가. 신공공관리론의 등장배경

먼저, 신공공관리론(New Public Management: NPM)이 대두된 시대적 배경으로는 1970년대 말 서구 유럽국가들의 과도한 복지지출에 의한 재정위기를 들 수 있다. 대공황을 거치면서 사회 및 복지 서비스의 규모가 증가하였고 이에 따라 정부의 재정지출은 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 1970년대, 오일쇼크를 겪으면서 각국 정부는 수출둔화와 내수침체와 같은 경제위기에 직면하였고, 경기침체에 따른 세수 감소는 공공부문의 재정적자의 원인이 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 비효율적으로 운영되고 있는 관료제를 개혁하는 것이 주요한 화두가 되었다.

신공공관리론은 특히 미국, 호주, 영국 뉴질랜드와 같은 영미국가들에서 활발하게 도입되었는데 이들 국가들은 공공부문에 과도한 복지지출과 비효율적인 국영기업의 문제점을 갖고 있었다. 특히 신공공관리적 개혁은 1980년대 초 영국의 대처수상과 미국의 레이건 행정부⁶⁾에서 주도되었고, 그 후 호주, 뉴질랜드, 캐나다와 국가들도 공공부문의 축소, 경쟁과 민간위탁, 민영화, 성과관리와 같은 신공공관리적 개혁정책들을 시행하기 시작하였다.

이러한 신공공관리론의 이론적 배경으로 시장의 효율성을 강조하는 신고

6) 이러한 영국과 미국의 행정개혁 사조를 '대처리즘'과 '레이저노믹스'라 부른다. 1979년 선거에서 집권한 보수당의 대처수상은 과거 노동당 정부가 시행해 왔던, 국유화, 복지강화와 같은 정부정책들이 사회 전반에 무기력과 비효율을 심화시킨 영국병을 낳았다고 진단하고, 민영화, 규제완화, 작은 정부 구현과 같은 일련의 개혁조치를 시행하였는데 이것을 '대처리즘'으로 칭한다. 대처가 집권한 시기인 1980년 미국에서는 보수 정당인 공화당의 레이건 대통령이 당선되었고, 레이건 행정부는 영국과 유사하게, 작은 정부, 노동개혁, 감세 등과 같은 개혁을 추진하였는데, 이를 '레이저노믹스'라 부른다(오영민, 2014, p. 30).

전과 경제학과 개인의 이익 추구를 위한 합리적 선택을 강조하는 신제도적 경제학을 들 수 있다.⁷⁾ 신고전파 경제학에서는 개인의 자유에 기초한 시장 메커니즘이 재화배분의 효율성을 높여 사회적 후생을 극대화시킨다고 가정한다. 이러한, 신고전파 이론은 1970년대 말 재정위기를 거치면서, 신자유주의 이론으로 발전하였는데, 신자유주의 이론은 공공부문도 시장의 작동원리에 의해 운영될 때, 효율성과 성과가 극대화 된다고 주장한다. 다른 한편으로 신공공관리론은 공공선택 이론, 거래비용 이론, 주인대리인 이론과 같은 신제도주의 경제학의 영향을 받았다. 공공선택 이론은 관료를 자기이익을 추구하는 합리적 존재로 가정하고 관료는 특권과 예산을 극대화하는 경향이 있다고 강조한다. 이러한 관료의 문제점을 고치기 위하여 규제완화를 통하여 정부의 권한을 축소하고, 경쟁 및 절약과 감축관리를 통하여 비효율을 치유해야 한다는 신공공관리론의 논리가 적실성을 가진다.

거래비용 이론은 거래비용을 최소화는 것이 효율성을 극대화시킨다고 가정한다. 비효율적인 관료제하에서 관료는 법률과 규정에 근거하여 독점적으로 업무를 수행하기 때문에 거래비용이 높다. 신공공관리론에서는 민간의 관리방식을 적용하여 계약에 근거한 투명한 관료제의 운영이 거래비용을 줄일 수 있는 수단이 된다고 주장한다. 마지막으로, 주인대리인 이론은 주인과 대리인의 관계를 설명하는 이론이다. 주인인 국민을 위해 일해야 하는 관료의 도덕적 해이(Moral Hazard)로 관료제는 효율적이지 못하다. 신공공관리론은 객관적인 성과에 의한 보상체계를 설계하여, 관료의 도덕적 해이를 방지하고 국민을 위하여 일하게 만든다는 점에서 주인대리인 이론의 가정에 부합한다.

나. 신공공관리론의 주요 원리

신공공관리론의 주요 제도들은 전통적 관료제의 병폐였던 정부실패를 극복하려는 노력의 과정에서 등장했다. 신공공관리론은 정교한 이론체계로서

7) 오영민, 2014. p. 31

발전된 것이 아니라, 1980년대 이후 각국 정부가 비효율적인 공공부문의 문제를 해결하기 위해 도입하였던 정책수단의 특징을 정리하고 체계화한 원칙이라고 할 수 있다. 이런 의미에서 신공공관리론은 민간의 관리기법을 공공 부문에 적극적으로 도입함으로써 경쟁을 유도하는 가운데 행정비용을 절감하고, 또한 일선 공무원들에게 더 많은 재량을 부여함으로써 공공부문의 성과를 높이고자 하는 일련의 개혁방안이라고 정의해 볼 수 있다.

민간의 관리기법을 적극적으로 정부부문에 적용시키려고 노력하는 한편, 경쟁을 유도하기 위해 민영화나 계약 등의 정책도구를 적극적으로 활용하고자하였다. 또한 상황에 유연하게 대처하여 성과향상을 도모하고 정부 부처들 간의 실질적인 경쟁이 이루어질 수 있도록 더 많은 권한과 재량을 하부조직 단위에 부여하는 것도 신공공관리론의 중요한 특징이다

신공공관리론에 근거한 공공부문 개혁의 특징에 대해 국내외 학자들은 주요 원리를 다양하게 정의하고 있다. 이를 간략히 살펴보면, 먼저 미국의 Osborne & Gabler(1992)는 신공공관리론의 주요 원리로서 촉진적 정부, 지역사회가 주도하는 정부, 경쟁적 정부, 임무지향적 정부, 성과지향적 정부, 고객지향적 정부, 기업가형 정부를 들고 있다. Hood(1991)는 신공공관리론의 7가지 원리를 구체화하면서 기업가적 관리, 명백한 기준과 성과지표, 산출 통제, 분권화, 공공서비스 제공에 있어서의 경쟁, 민간부문의 관리기법 강조, 자원 할당에 있어서의 규율과 절제를 제시하였다. Kettle(2000)은 전 세계적으로 일어나고 있는 관리적 혁신의 주요 요소를 생산성, 시장화, 서비스 지향, 분권화, 결과주의 정책 및 책임으로 제시하였으며, Turner(2002)는 공공부문에서의 개혁의 원리로서 전문적 관리, 절차보다는 산출물의 강조, 경쟁의 강조, 민간관리 도구의 증대, 자원의 억제와 절약을 제시하고 있다. 미국의 정부개혁 프로그램인 'National Performance Review(NPR)'에 참여한 학자인 Kamensky(1996)는 정부개혁이 산출측정 및 성과목표의 강조, 경쟁 선호, 관료조직의 분권화, 민간의 관리기법 사용, 금전적 동기부여의 사용, 효율성 향상을 위한 비용절감 및 감축관리의 특징을 가지고 추진된다고 주장하였다.

국내의 선행연구를 살펴보면, 조성한(2000)은 민간 경영기법 도입, 분권화와 축소화의 강조, 성과관리, 고객지향적 행정을 신공공관리론의 원리로 보고 있으며, 이명석(2001)은 분권과 자율권의 확대, 성과중심 관리, 경쟁과 경합 가능성 도입, 민간기업의 관리기법 도입, 성과와 보상의 연계, 비용절감 및 인원감축을 들고 있다. 소순창·홍진이(2004)는 시장메커니즘의 활용, 고객우선주의, 업적평가에 의한 통제, 기능과 권한의 세분화, 분권화를 신공공관리론의 주요 요소로 제시하고 있다. <표 II-1>은 국내외 학자들이 제시한 신공공관리론의 주요 원리를 정리한 것이다.

〈표 II-1〉 선행연구에서의 신공공관리론의 주요 원리

주요 학자	신공공관리론의 주요 원리
Osborne & Gabler (1992)	촉진적 정부, 지역사회가 주도하는 정부, 경쟁적 정부, 임무지향적인 정부, 성과지향적인 정부, 고객지향적인 정부, 기업가형 정부, 미래에 대비하는 정부, 분권적 정부, 시장지향적인 정부
Hood(1991)	기업가적 관리, 명백한 기준과 성과지표, 산출 통제, 분권화, 공공서비스 제공에 있어서의 경쟁, 민간부문의 관리기법 강조, 자원 할당에 있어서의 규율과 절제
Kettle(2000)	생산성, 시장화, 서비스 지향, 분권화, 결과주의 정책 및 책임
Turner(2002)	공공부문에서의 전문적 관리, 절차보다는 산출물의 강조, 공공부문에서의 경쟁의 확대, 공공부문의 민간 관리도구의 이용 증대, 자원의 억제와 절약
Kamensky(1996)	산출측정 및 성과목표의 강조, 경쟁 선호, 관료조직의 분권화, 민간 관리 기법의 사용, 금전적 동기부여의 사용, 효율성 향상을 위한 비용절감 및 감축관리
조성한(2000)	민간 경영기법 도입, 분권화와 축소화의 강조, 성과관리, 고객지향적 행정
이명석(2001)	분권과 자율권의 확대, 투입과 절차의 통제에서 성과중심 관리, 계약을 통한 경쟁과 경합가능성 도입, 민간기업의 관리기법 도입, 성과와 보상의 연계, 비용절감 및 인원감축
소순창·홍진이 (2004)	시장메커니즘의 활용, 고객우선주의, 업적평가에 의한 통제, 기능과 권한의 세분화, 분권화
오영민(2014)	절약과 감축관리, 결과 및 성과주의, 경쟁과 민간화, 분권과 자율성, 절차의 간소화와 투명성 제고

이상의 선행연구를 바탕으로 오영민(2014, pp. 32~33)은 신공공관리론의 원리를 전통 관료제의 특징과 대비되는 원리로 규정하고 그 주요 원리를 절약과 감축관리, 결과 및 성과주의, 경쟁과 민간화, 분권화 자율성, 절차의 간소화 및 투명성 제고로 제시하고 있다. 이는 신공공관리론은 전통적 행정과 달리 관리에 있어서 공·사의 구분은 의미가 없다는 것을 전제로 하고 있다. 이를 보다 자세히 설명하면 다음과 같다.

먼저, 절약과 감축관리는 사회문제 해결을 위한 정부개입이 비대하고 비효율적인 관료제를 낳았다는 반성하에 주장되었다. 앞에서 설명한 바와 같이 신공공관리론은 비대해진 정부의 인력과 재정 규모를 줄이고 효율적인 작은 정부를 만들기 위해 추진되었다. 인력규모를 줄이기 위해, 고용의 유연화를 통하여 인력을 감축하거나 조직을 통폐합하는 노력을 기울여왔다. 재정부문에서는 비효율적인 재정사업의 효율성을 높이기 위하여 유사중복사업을 통폐합하고, 예산낭비를 줄이기 위한 예산절감제도를 운영한다.

결과 및 성과에 대한 강조는 투입과 절차 중심의 관리방식을 성과에 기초한 결과중심의 관리방식으로 전환하려는 노력에서 시작되었다. 전통적 관료제하에서는 연공서열에 의해 보수가 지급되었는데, 이는 성과가 우수한 관료들의 근무의욕을 저하시켜 결과적으로 공공부문의 성과를 떨어뜨린다. 이런 문제를 극복하기 위해, 개인의 성과에 근거하여 급여와 보수를 결정하는 성과급제와 연봉제가 신공공관리론의 주요 제도로 도입된 것이다. 또한 재정부문에서도 투입중심의 품목별 예산제도하에서는 사업 결과에 의한 환류가 이루어지지 않기 때문에 성과에 근거하여 예산을 배분하는 성과주의 예산제도가 활용된다.

분권화와 자율화는 기존 관료제가 계층제에 의한 통제 중심의 관리방식으로 관료의 무사안일과 소극주의가 발생했다는 반성에서 시작되었다. 신공공관리론에서는 집권화되어 있는 권한을 하부조직에 위임하고 자율성을 부여하여 책임성을 높이고 주어진 권한만큼 성과에 스스로 책임지게 하는 것을 유도한다. 관료조직의 분권과 자율성의 강화를 위하여, 팀제와 책임운영기관을 운영한다. 팀제는 다계층으로 구성된 기존 관료조직을 팀장과 팀원으

로 이루어진 팀조직으로 전환하여 의사결정의 신속성을 도모하고 팀에게 권한과 자율성을 부여하여 성과를 높이려는 제도이다. 책임운영기관은 인사, 조직, 예산을 자율적으로 운영하게 하여 조직의 성과를 스스로 책임지게 하는 제도이다.

경쟁과 민간화는 공공서비스의 독점으로 발생한 비효율을 경쟁원리를 도입하여 줄이기 위한 원리이다. 공공부문의 경쟁은 민간과의 경쟁으로 달성되는데, 대표적인 정책적 수단으로 공공서비스를 민간에 위탁하는 민간위탁을 들 수 있다. 즉, 민간위탁을 통하여 비용을 줄이고 공공서비스의 질을 높일 수 있다는 것이다. 또한 독점적으로 운영되는 공공기관을 민영화시켜 시장에서 경쟁을 유도하는 정책수단과, 공직임용과 승진에 민간과의 경쟁을 촉진하기 위하여 외부의 인사를 채용하는 개방형 임용제와 같은 정책수단을 사용한다.

절차적 간소화와 투명성 제고는 전통적 행정학이 법과 규정에 의한 운영 원리로 경직적이고 폐쇄적이기 때문에 민간부문의 경쟁과 참여를 제한한다는 지적에서 발생했다. 이런 공공관료제의 문제를 개선하기 위해 번문옥레(Red Tape)와 같은 불합리한 규정이나 절차를 폐지하거나 간소화하고, 민간에 부담을 주는 과도한 규제를 완화한다. 또한 공공행정의 참여와 개방성을 높이기 위하여 IT 기술을 활용하여 행정정보의 공개수준과 접근성으로 높이는 전자정부와 같은 개혁제도들이 도입된다. 아래 <표 II-2>는 신공공관리론의 주요 제도와 정책수단들을 정리한 것이다.

〈표 II-2〉 신공공관리론의 주요 제도와 정책수단

전통 관료제	신공공관리론	주요 정책수단
행정국가 적극적 정부	절약과 감축관리	1. 인원감축/고용유연화/총액인건비 2. 유사중복사업 통폐합/예산절감제도
투입 중심	결과 및 성과주의	3. 성과주의 예산 4. 성과급과 연봉제 5. 목표관리제/Balanced Scorecard(BSC) 6. 행정서비스 헌장제
독점	경쟁과 민간화	7. 민간위탁/시장성 테스트 8. 민영화 9. 개방형 임용제, 고위공무원단
중앙집권과 통제	분권과 자율성	10. 팀제의 도입 11. 책임/자율운영기관 12. 인사관리의 분권화
법과 규칙에 의한 운영	절차의 간소화와 투명성 제고	13. 규제완화 14. 번문옥례(Red Tape)의 축소 15. 전자정부의 구현

자료: 오영민(2014) p. 32~33

2. 우리나라 정부개혁의 현황

가. 주요 개혁제도의 도입 현황

신공공관리론의 효과에 대해서는 여전히 여러 의견이 있으나, 우리나라도 이러한 1980~1990년대 해외에서 실시되었던 신공공관리론의 영향을 받아 다양한 개혁제도들을 도입하였다. 우리나라의 주요 정부개혁에 대내외의 평가를 위해 주요 정부개혁제도 도입현황을 살펴보면 〈표 II-3〉과 같다. 먼저 ‘절약과 감축관리’ 측면에서 김대중 정부는 IMF 위기 극복을 위해 추진된 민간부문의 구조조정에 대응하여 고통분담 차원에서 공공부문의 규모를 줄이기 위해 노력하였다. 출범초기인 1999년 작은 정부를 만들기 위하여 공공기관을 통폐합하였으며 공무원 정원을 감축⁸⁾하였다. 절약과 감축관리 측면에

8) 1995년 90만 5,390명이었던 공무원 수는 김대중 정부 출범 후 86만 9,676명으로 감소하였다가, 김대중 정부 말기인 2002년에 91만 5,945명으로서 오히려 이전보다 증가하였다 (박수경, 2005, p. 424).

서 제도화는 노무현 정부에서 실시되었다. 예산낭비를 줄이기 위해 2005년 기획예산처 예산낭비 대응팀에서 시작된 예산낭비 대응시스템은 300여 개의 중앙부처, 지방자치단체, 주요 공기업에서 시행되었고, 인사관리 측면에서 예산, 보수, 정원의 인건비 절약분을 부처 자율로 사용하게 하는 총액인건비 제도가 시행되었다.⁹⁾

‘결과 및 성과주의’ 측면에서 시행된 대표적인 제도는 성과급제와 성과주의 예산제도이다. 성과급제는 김대중 정부에서 실시되었는데, 1999년 국장급 이상 공무원에게 ‘성과급적 연봉제’가 실시되었고, 2001년에는 과장급 이하 공무원에 대하여 ‘성과상여금 제도’가 실시되었다. 성과급제와 더불어, 노무현 정부에서는 성과주의 예산이 4대 재정개혁의 하나의 과제로 실시되었다. 성과주의 예산의 세부제도로써 2005년 재정사업자율평가와 심층평가제도가 2003년부터 시범사업을 거쳐 실시되었고 2007년에는 재정사업목표관리제도가 시행되었다.

‘분권과 자율화’ 측면에서 우리나라에서 도입된 제도는 책임운영기관과 팀제이다. 책임운영기관은 민간과의 경쟁이 가능한 부서나 기능에 자율성을 부여하여 성과를 향상시키기 위해 도입된 제도로서 1999년 「책임운영기관 운영에 관한 법률」을 도입하고 2000년 본격 시행되었다. 팀제의 경우, 2005년 안전행정부의 최초 도입 후, 「정부조직법」의 개정을 통하여 2006년 대부분의 중앙행정부처와 지방자치단체에 걸쳐 시행되었다.

‘경쟁과 민간화’에서의 개혁은 김대중 정부시절 공기업을 민영화하면서 시작되었다. 우리나라의 경우 민간부문과의 경쟁을 통하여 성과를 올리기 위한 목적보다는 금융위기 직후, 민간의 구조조정에 대응하여 고통분담 차원에서 실시된 측면이 컸다. 이 시기, KT와 포항제철이 민영화되었다. 또한 김대중 정부는 인사부문에서 경쟁과 민간화를 위해 공직을 개방하여 민간으로부터 우수한 인재를 공직에 영입하여 공직사회에 경쟁을 유도하고 성과를 제고시키려는 개방형 임용제를 2000년에 도입하였다.

9) 국민신문고 예산낭비신고센터 설치현황,
<http://www.epeople.go.kr/jsp/user/bw/front/UBWIntroduction.jsp>, 접속일자 2014.09.20.
기획예산처, 「예산낭비 대응시스템 구축계획」, 2005.2.3.

‘절차적 간소화와 투명성 제고’ 측면에서의 개혁은 규제개혁과 전자정부 도입으로 추진되었다. 김영삼 정부는 1997년, 「행정규제기본법」을 제정하고 규제의 편익과 분석을 계산하는 규제영향평가를 법적 의무화하였으며 이명박 정부는 2009년에 민간 경제활동에 부담이 되는 규제의 효력을 일정기간 중지시키는 한시적 규제유예제도를 도입하였다. 규제개혁 외에, 행정의 투명성 제고와 참여확대를 위해 김대중 정부는 정부 홈페이지를 개설하여 기초적인 전자정부시스템을 설치하였고, 노무현 정부는 정책의 참여와 투명성 제고 차원에서 정책 설명제, 온라인 국민 참여제와 같은 제도를 실시하였다.

〈표 II-3〉 우리나라의 주요 정부개혁제도 도입 현황

개혁 원리	주요 제도	실시연도	개혁도입 정부
절약과 감축관리	정부 조직축소/공무원 정원감축	1999	김대중 정부
	예산낭비 신고시스템	2005	노무현 정부
	총액인건비제	2007	노무현 정부
결과 및 성과의 강조	성과급제	1999	김대중 정부
	성과주의 예산	2005	노무현 정부
경쟁과 민간화	공기업 민영화	1999	김대중 정부
	개방형 임용제	2000	김대중 정부
분권과 자율화	책임운영기관	2000	김대중 정부
	팀제 도입	2005	노무현 정부
절차적 간소화와 투명성 제고	규제영향평가	1997	김영삼 정부
	전자정부 구축	1999	김대중 정부
	한시적 규제유예제	2009	이명박 정부

나. 정부개혁 수준과 성과에 관한 국제비교

우리나라는 정부개혁을 가장 적극적으로 추진한 나라이다. 이는, IMF 위기라는 외부의 충격도 컸지만, 개혁의 추진에 대한 과거 정부의 리더십도 중요한 역할을 하였다. 앞에서 설명한 바와 같이, 인사, 재무, 조직분야에 걸쳐 신공공관리론의 주요 원리에 따른 많은 제도들이 도입되었다. OECD는 회원국들의 정부개혁에 대한 정도를 주기적으로 평가하는데, 전반적으로 우

리나라는 정부개혁에 있어 높은 활용 정도를 보여주고 있다.¹⁰⁾ 〈표 II-4〉에 제시한 바와 같이 ‘절약과 감축관리’ 측면에서 우리나라는 주요 회원국들 중 가장 작은 인력과 재정규모¹¹⁾를 유지하고 있다. 전체 노동인구 대비 정부부문 인력규모는 5.7%로서 OECD 국가들 중 가장 작으며, GDP 대비 재정규모는 30.45%로서 멕시코에 이어 두 번째로 작은 규모이다. 성과주의 제도의 활용 측면에서도 높은 활용수준을 보여주고 있다. 재정과 인사측면에서 성과주의 제도를 대표하는 성과주의 예산제도와 성과급제의 활용수준은 OECD 국가들 중 최상위 수준에 올라있다. 구체적으로, 성과주의 예산은 2011년 기준으로 OECD 국가들 중 제도도입 수준이 가장 높으며, 성과급제는 OECD 국가들 중 8위에 올라 있어 공공부문에서 다른 국가들에 비해 성과급제가 활발히 사용되고 있음을 보여준다.

‘분권과 자율화’와 ‘경쟁과 민간화’의 원리 측면에서의 국제비교는 국가들 간의 유사한 특정 제도가 없어 정확한 비교가 어려우나, OECD에서 발표하는 민간위탁과 분권적 인사관리의 수준을 가지고 간접적으로 비교가 가능하다. 먼저 ‘분권화 자율화’ 수준을 측정하는 분권적 인사관리의 수준은 우리나라가 OECD 국가들 중 23위에 올라있어 주요 국가에 비해 분권과 자율화 활용 수준이 낮은 것으로 평가된다. ‘경쟁과 민간화’ 측면에서도 정부 민간위탁의 규모도 정부 GDP 대비 6.8%에 불과해 낮은 민간화 수준을 보여주고 있다. OECD 자료는 우리나라가 많은 신공공관리적 개혁을 추진했지만, 분권화와 민간화 측면에서 더 개선될 여지가 많다는 사실을 보여준다. 마지막으로 규제완화 측면에서 규제영향평가의 활용도 수준은 OECD 국가들 중 8위의 순위로 상위권에 올라있다.

10) OECD(2013), *Government at Glance*.

11) 일반 정부부문만으로 공공부문의 인력과 재정규모를 비교해서는 안 된다는 주장이 있다. 이러한 주장은 OECD 통계가 UN에서 권고하는 SNA(System of National Account)의 공공부문 범위와 일치하지 않는 데 기초하고 있다. 이런 주장에 의하면 현재, 국가 및 지방공무원만을 가지고 산출하고 있는 공공부문 인력규모에 비영리단체 종사가 포함되어야 하며 이럴 경우, 인력규모는 190만명으로 현재 인력규모의 두 배에 이르게 된다. 또한, 최근 발표한 한국은행의 비영리기관을 포함함 공공부문 재정규모 추정자료에 의하면 공공부문 지출규모가 GDP 대비 48.8%로서 OECD 통계인 30.45%보다 훨씬 높은 수준이다(오영민, 2014; 옥동석, 2007; 최영출, 2008; 한국은행, 2014).

〈표 II-4〉 OECD 국가의 정부개혁 수준

(단위: %)

국가명	절약과 감축		성과주의		민간화	분권화	규제완화
	인력규모 ¹⁾	재정규모 ²⁾	성과주의 예산 ³⁾	성과급제 ⁴⁾	민간위탁 ⁵⁾	분권적 인사관리 ⁶⁾	규제영향 평가 ⁷⁾
Australia	15.6(18)	35.30(4)	0.40(13)	0.83(9)	8.8(21)	0.80(2)	0.889(3)
Austria	11.4(12)	52.32(25)	0.26(23)	0.68(24)	10.5(14)	0.61(20)	0.593(19)
Belgium	17.1(21)	54.22(26)	0.26(22)		12.0(8)	0.65(12)	0.630(18)
Brazil	8.6(4)	38.76(6)		0.73(17)	0.0	0.39(30)	
Canada	16.5(19)	44.05(11)	0.60(3)	0.82(14)	10.2(15)	0.62(17)	0.926(2)
Switzerland	9.7(7)	33.74(3)	0.57(4)	0.90(2)	4.7(27)	0.67(9)	0.741(10)
Czech	12.8(15)	45.93(16)	0.21(26)	0.90(3)	12.6(7)	0.65(13)	0.852(4)
Germany	9.6(6)	47.50(18)	0.19(27)	0.73(18)	12.8(6)	0.59(21)	0.741(11)
Denmark	28.7(28)	58.42(30)	0.37(15)	0.86(6)	11.9(9)	0.68(8)	0.741(12)
Spain	12.3(14)	45.80(15)	0.26(24)	0.73(19)	8.7(22)	0.55(24)	0.259(27)
Estonia	18.7(23)	45.17(14)	0.46(8)	0.73(20)	9.6(17)	0.77(4)	
Finland	22.9(26)	56.25(29)	0.43(10)	0.88(5)	13.8(2)	0.74(5)	0.778(7)
France	21.9(25)	55.99(28)	0.42(11)	0.83(10)	11.6(11)	0.67(10)	0.407(25)
England	17.4(22)	51.64(23)	0.38(14)	0.93(1)	13.3(3)	0.73(6)	1.000(1)
Greece	7.9(3)	47.50(19)	0.27(21)		7.2(25)	0.55(25)	0.704(14)
Hungary	19.5(24)	50.46(20)	0.25(25)	0.83(11)	10.7(12)	0.65(14)	0.519(20)
Ireland		50.86(21)	0.41(12)	0.69(22)	8.0(23)	0.45(29)	0.481(22)
Israel	16.5(20)	44.27(12)		0.83(12)	12.9(5)	0.49(27)	
Italy	14.3(16)	51.87(24)	0.27(20)	0.78(15)	9.0(19)	0.62(18)	0.667(16)
Japan	6.7(2)	37.08(5)	0.36(17)	0.86(7)	10.0(16)	0.59(21)	0.852(5)
Korea	5.7(1)	30.45(2)	0.66(1)	0.85(8)	6.8(26)	0.58(23)	0.778(8)
Mexico	8.8(5)	23.51(1)	0.64(2)		2.7(28)	0.53(26)	0.815(6)
Netherland	12.0(9)	51.40(22)		0.56(25)	19.4(1)	0.62(19)	0.519(21)
Norway	29.3(29)	46.32(17)	0.36(16)	0.74(16)	9.3(18)	0.65(15)	0.481(23)
New Zealand	9.8(9)	41.91(9)	0.43(9)	0.69(23)	11.8(10)	0.78(3)	0.778(9)
Poland	9.7(8)	44.40(13)	0.31(19)	0.73(21)	7.8(24)	0.72(7)	0.741(13)
SVK	10.7(10)	41.51(8)	0.49(5)	0.90(4)	10.6(13)	0.67(11)	0.333(26)
Sweden	26.2(27)	55.16(27)	0.46(7)	0.83(13)	13.1(4)	0.83(1)	0.704(15)
Turkey	11.0(11)	39.38(7)	0.47(6)		0.0	0.47(28)	0.481(24)
United States	14.6(17)	42.18(10)	0.33(18)	0.80(15)	9.0(20)	0.65(16)	0.667(17)

주: () 안은 순위

- 1) Employment in general government as a percentage of the labour force(2008)
- 2) General government expenditures as a percentage of GDP(2009)
- 3) Survey Composite Index: Use of performance budgeting system at the central level of government(2011)
- 4) Survey Composite Index: Extent of the use of performance-related pay in central government (2010)
- 5) Expenditures on general government outsourcing as a percentage of GDP(2009)
- 6) Survey Composite Index: Extent of delegation of human resources management practices to line Ministries in central government(2010)
- 7) Survey Composite Index: Requirements for Regulatory Impact Analysis (RIA) processes used by central governments(2008)

자료: 오영민(2014), p. 41 일부 수정.

OECD, Government at Glance, 2013, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en, 접속일자 2014.09.20.

문제는 국제기구에서 평가하는 우리나라의 정부개혁 수준이 높다하더라도, 정부의 성과에 대한 평가가 매우 낮다는 점이다. 과거 20여 년간 우리나라는 정부의 성과를 향상시키기 위해 다른 나라에 비하여 많은 개혁제도를 도입하고 실시하여 왔다. 그러나 많은 개혁에도 불구하고 국가경쟁력평가기관¹²⁾에서 발표하는 정부의 성과는 좋지 않다. <표 II-5>에서 보듯 세계경제포럼(World Economic Forum)에 의하면¹³⁾ 우리나라의 정부의 정부지출 낭비지수 7점 만점 중에 2.7점, 정부정책 결정 투명성 3.3점, 정부규제 부담 2.9점으로 각각 107위, 137위, 114위에 그쳐 조사 대상 144개국 중 최하위에 머물러 있다. 또 다른 국가순위 평가기관인 IMD의 2014년 조사에 의하면¹⁴⁾ 우리나라 정부 의사결정의 효과성은 조사 대상 60개국 중 26위에 머무르고 있다. 신공공관리론적 정부개혁의 목표가 정부성과의 효율성과 효과성, 투명성, 규제완화에 있기 때문에 수많은 개혁에도 불구하고 이와 관련된 국제 비교 성과지표의 순위가 낮다는 것은 우리나라 과거 정부개혁의 효과성이 매우 낮다는 것을 보여주는 것이라 하겠다. 이런 의미에서 우리나라 정부개혁의 효과성에 대한 정확한 평가를 통해 과거 개혁에 어떠한 점이 잘못되었는지 문제점을 명확히 하고, 이들 문제점을 개선하기 위한 적절한 개선책을 도출하여 개혁의 성과를 높이는 우리나라 정부의 경쟁력 강화를 위해 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

12) 물론, 국가순위평가기관에서 발표하는 자료의 신뢰성과 전문성이 낮다는 주장이 있지만 이들 기관의 발표에 의해, 국제신용평가기관의 국가신용도가 발표되고 그 결과가 환율과 금리에 영향을 미치고 있기 때문에 이들 순위를 관리하는 것은 중요한 일이다. 게다가 국가경쟁력 순위는 기획재정부의 핵심성과지표 중의 하나이다.

13) World Economic Forum(2013), *The Global Competitiveness Report*, p. 417.

14) International Institution for Management Development(IMD), *World Competitiveness Online*, <https://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm>, 접속일자 2014.09.20.

〈표 11-5〉 정부성과에 대한 국제비교

	정부지출 낭비지수	정부정책결정 투명성	정부규제 부담	정부 의사결정 효과성
싱가포르	6.0	6.2	5.6	66.1
스웨덴	4.9	5.5	4.0	56.3
핀란드	4.8	6.1	4.8	52.6
홍콩	4.5	5.9	5.0	70.9
대만	4.0	5.6	4.5	53.5
독일	4.0	5.0	3.4	48.6
영국	3.8	5.3	3.4	48.5
덴마크	3.8	4.7	3.4	56.1
중국	3.7	4.5	4.2	34.1
호주	3.6	4.9	3.1	56.7
미국	3.2	4.4	3.3	44.0
프랑스	3.1	4.6	2.7	24.2
필리핀	3.0	4.0	3.0	32.9
일본	2.9	5.1	3.2	31.5
폴란드	2.9	3.8	2.6	37.3
러시아	2.8	3.6	2.6	33.6
스페인	2.7	4.2	2.8	26.7
한국	2.7 (107위/144개국)	3.3 (137위/144개국)	2.9 (114위/144개국)	40.2 (26위/60개국)
이탈리아	2.3	3.1	2.1	16.7
그리스	2.0	3.7	2.2	8.9

- 주: 1. 정부지출 낭비지수는 1~7 범위이고 높을수록 효율적임
 2. 정부정책 결정 투명성은 1~7 범위이고 높을수록 투명함
 3. 정부규제부담은 1~7 범위이고 높을수록 규제부담이 적음
 4. 정부 의사결정의 효과성은 1~10 범위이고 높을수록 효과적임

자료: World Economic Forum(2013), The Global Competitiveness Report, p. 417.

다. 우리나라 정부개혁의 문제점

수많은 개혁에도 불구하고 정부의 성과가 낮다는 것은 우리나라 개혁이 그다지 성공적이지 못했다는 사실을 보여주고 있다. 그렇다면 과거 우리나라 정부개혁의 문제점은 무엇일까? 선행연구에서는¹⁵⁾ 우리나라 정부개혁의

15) 오영민(2014); 임도빈(2010); Moynihan(2006); 신희영(2003); 이영철(2003)

개혁의 도입, 실행, 평가의 전 과정에 걸쳐 나타나는 여러 가지 문제점을 지적하고 있다.

정부개혁이 성공하기 위해서는 추진과정에서 개혁의 성공적인 도입, 운영, 평가를 위한 많은 고민과 노력이 필요하다. 우리나라 과거 정부개혁의 문제점을 과정별로 살펴보면, 우선 도입단계의 문제점은 개혁도입의 전제조건에 대한 불충분한 분석, 제도 간 정합성에 대한 미 고려, 정치적 필요에 의한 개혁, 종합적이고 체계적인 전략의 부재를 들 수 있다.

신공공관리론에서는 산출과 결과 중심의 행정관리를 강조하나 수익성이라는 명확한 성과지표가 있는 민간부문과는 달리 공공부문은 목적을 대표하는 측정 가능한 명확한 성과지표가 없어 성과의 평가가 어려운 경우가 많다.¹⁶⁾ 명확하게 측정 가능한 대표적인 지표를 설정하기 어려운 경우, 신공공관리론에서는 성과평가의 성공을 위해서는 성과평가의 객관성을 확보할 수 있는 투명성, 책임성, 자율성이라는 전제조건을 중시하고 있다. 이들 전제조건이 확보되지 않는다면 신공공관리론이 제시하고 있는 여러 제도들이 제도로서 성공할 수 없게 된다. 우리나라의 경우 정부사업과 조직관리에 있어 다양한 평가되고 있지만 평가과정의 투명성이 낮아 평가 결과에 동의하지 않는 문제가 발생하고 있기 때문에 투명성의 확보라는 신공공관리론의 전제조건이 충족되었는지는 생각해 볼 문제이다.

투명성에 더하여 책임성의 확보도 중요하다. 성과관리가 제대로 이루어지기 위해서는 가능한 한 특정한 업무나 정책목표에 대해서, 그 일을 책임지고 있는 조직의 하부 단위와 책임자가 명확해 책임소재를 분명하게 해야 한다. 책임성을 높이기 위해 신공공관리론에서는 복합목표기관(multi-purpose agencies)을 단일목표기관(single-purpose agencies)으로 전환시키거나 개별 관료의 업무를 명확히 정의하여 책임성을 높이는 것을 추구하였다. 그러나 우리나라의 경우 대부처주의를 통하여 부서를 통합하여 효율성을 추구하거나 집단주의 문화로 인해 책임의 명확화보다는 조직의 융화를 중시하였기 때문에 신공공관리론이 성공적으로 정착되기 어려운 측면이 있었다.

16) 오영민(2014), p. 45.

권한위임과 자율성의 확대는 신공공관리론의 정책 효과를 극대화하기 위한 중요한 요소이다. 조직과 정책의 구체적인 내용을 알고 있는 일선 관리자들이 권한을 위임받아 성과를 최대한으로 내도록 자발적으로 노력할 때 조직성과는 극대화되기 때문이다. 신공공관리론에서 주장하는 성과에 기반한 책임성을 묻기 위해서는 그 전제조건으로 권한의 위임이 이루어져야 하는데, 우리나라의 경우 실제 권한이 충분히 위임되었는지, 형식적으로 권한이 위임되었을지라도 위임된 권한을 관료들이 실제로 행사하고 있는지 의문스럽고, 상관의 눈치를 보지 않고 위임된 권한을 행사할 수 있는 조직문화를 가지고 있는지도 생각해 볼 문제이다.

우리나라의 정부개혁의 도입과정에서 발견되는 또 하나의 문제점은 지나치게 많은 제도 도입으로 인하여 발생할 수 있는 제도 간의 정합성이나 충돌요인을 충분히 고려하지 않았다는 것이다. 신공공관리론은 자체가 특정한 관리기법이 아닌 여러 가지 원리를 정리한 것이기 때문에 주요 원리나 제도 간에 충돌할 소지가 있는데 이를 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다. 제도 간 충돌의 예로서는 효율성과 성과관리와의 충돌이나, 효율성과 분권화의 충돌을 들 수 있다. 성과를 높이기 위해서는 조직의 자원을 증가시켜야 하지만 신공공관리론은 비용절감을 통한 효율성 제고를 추구하기 때문에 조직의 성과가 떨어지는 문제가 발생한다. 또한 성과를 높이기 위해 분권화를 통하여 스스로 성과를 창출하게 해야 하지만, 경쟁이 제한된 곳에서는 분권화가 오히려 통제 메커니즘을 약화시켜 비효율적인 관리를 증가시키게 된다. 우리나라의 경우 지나치게 많은 제도들의 도입되었는데, 이들 제도 간의 정합성 여부를 평가하는 것이 개혁제도의 성공적인 정착을 위해 중요한 일이다.

정부개혁의 도입과정에서 지적되고 있는 마지막 문제점은 개혁의 목적과 실행방안에 대한 정확한 전략과 분석 없이 정치적인 요인이나 외부의 영향에 의해 개혁이 도입될 수 있다는 점이다. 우리나라의 개혁도 외환위기를 극복하는 과정에서 정치적인 목적에 의해 해외에서 시행되고 있던 신공공관리적 제도들을 무비판적으로 도입한 측면이 있다. 정부개혁을 성공적으로

추진하게 위해서는 외부에 의한 수동적인 개혁이 아니라 개혁의 목적을 분명히 하고 목적을 달성할 수 있는 구체적인 전략과 세부 실행방안을 조직의 필요에 적합하도록 수립해야 한다. 우리나라의 경우는 미국처럼 'National Performance Review'나 영국의 'Next Step'처럼, 개혁의 전략과 세부 실행방안을 종합적이고 체계적으로 수립했는지 검토해 볼 필요가 있다.

이상의 도입과정에 더하여 개혁의 실행과정에서의 문제점이 무엇인지 점검해 볼 필요가 있다. 개혁의 실행과정에서 가장 많이 지적되는 것은 개혁 제도들이 형식적으로 운영되고 정부의 성과를 높이기 위한 실질적인 수단으로 활용되지 못했다는 것이다. 총액인건비제, 성과급, 팀제, 개방형 임용제와 같이 신공공관리론의 주요 원리를 구현하기 위한 많은 제도들을 도입했지만, 대부분의 제도들이 도입 본연의 목적대로 운영되는 것은 드물다. 도입 과정에서 조직의 특성이나 문화에 대한 고려 없이 외부의 영향에 의해 무분별하게 제도가 도입된 측면이 크기도 하고, 실제 운영과정에서 관리자의 제도 정착 의지나 구성원들의 참여와 합의의 부족으로 제도에 대한 수용도가 낮았기 때문이다.

특히, 우리나라 행정개혁은 정치권이나 대통령에 의해 하향식으로 추진되었기 때문에, 공무 구성원은 개혁의 대상이 되었다. 따라서 개혁 과정에서 공무원들의 참여가 적어 많은 저항이 일어났다. 좋은 제도일지라도 내부 구성원의 동의가 없으면 제도가 성공적으로 정착하기 힘들다. 따라서 개혁의 성공적인 정착을 위해서는 개혁 과정에 조직구성원을 참여시킬 필요가 있다. 최근 미국에서는 소통이론(Discourse Theory)이 주목받고 있는데, 새로운 제도의 도입이나 혁신정책의 성공을 위해서는 개혁 대상 간의 대화가 합의가 매우 중요하다는 것을 강조하고 있다. 성공적인 개혁을 위해 우리나라의 개혁의 과정이 민주적이고 참여적으로 추진되었는지 점검해 볼 필요가 있다.

또 우리나라의 개혁제도 운영과정에서 나타나는 문제점은 많은 개혁제도가 성과를 내지 못하고 중단되거나 형식적으로 운영되어 유명무실한 경우가 많다는 점이다. 이런 문제점은 개혁의 도입이 장기적인 비전과 전략에

대한 고려 없이 정치적 요인에 의해 이루어진 측면도 크지만 개혁의 과정에서 제도개선 노력이 부족했기 때문이다. 사업 집행도중 성과를 점검하고 문제점을 보완하는 것이 성과목표 달성에 매우 중요한 것처럼 개혁의 시행과정에서 발생한 문제점을 보완하고 제도개선노력을 기울이는 것은 개혁의 지속성과 효과성을 위해 중요한 일이다. 이런 의미에서 우리나라 정부개혁의 지속성과 제도개선 노력에 얼마나 많은 노력을 기울였는지를 평가해 보는 것은 의미 있는 일이다.

마지막으로, 정부개혁의 결과에 대한 평가도 부족하다. 우리나라 정부개혁의 큰 문제점은 개혁의 문제점과 효과에 대한 정확한 평가와 평가 결과에 기반한 환류과정이 충분하지 않았다는 점이다. 역대 정부는 거창한 개혁제도들을 발표하지만 과거 개혁에 대한 냉정한 평가에 기초하여 개혁제도를 설계하지 않는다. 이는 과거정부에서 개혁이 실패하는 중요한 요인 중의 하나이다. 대부분의 정부개혁은 과거정부의 제도에 대한 정확한 평가 없이 시작되고 그 결과, 같은 실수를 반복하며 실패하고 있다. 따라서 우리나라가 도입했던 많은 개혁제도들에 대해 평가가 이루어지고 있는지, 평가 결과는 제도개선을 위해 적절하게 환류되고 있는지는 점검하는 것은 개혁의 성공을 위해 매우 중요한 일이다.

개혁의 결과에서 또 다른 문제는 개혁의 성과와 문제점이 국민에게 적절하게 공개가 되지 않고 있다는 점이다. 과거 수많은 개혁에도 불구하고 우리 국민들이 인식하고 있는 개혁의 수준과 성과는 매우 낮은 수준이다. 개혁의 성공을 위해서는 국민의 관심과 정치적인 지지가 매우 중요하다. 개혁의 과정을 국민에게 공개하고 개혁의 결과를 국민에게 설명해야 한다. 이런 공개를 통하여 개혁의 방향과 수단에 대한 국민적 지지를 이끌어 낼 때, 지속적인 개혁이 가능할 것이다. 현 시점에서, 우리나라 개혁의 과정, 성과, 보완점이 얼마나 국민에게 공개되었는지를 평가해 볼 필요가 있다.

〈표 II-6〉 우리나라 정부개혁의 문제점

	우리나라 정부개혁의 문제점
도입	개혁의 성공을 위한 전제조건에 대한 충분한 분석의 미흡 많은 제도 도입으로 인해 제도의 정합성에 대한 분석 미흡 외부요인에 의한 수동적 도입으로 개혁에 대한 적합성과 체계성 부족
과정	형식적인 제도의 운영과 시행 단기적 제도운영과 제도개선 노력의 미흡 개혁의 과정에 대한 조직구성원의 참여의 부족
평가	개혁의 결과에 대한 평가와 환류의 부족 개혁의 성과와 문제점에 대한 공개 미흡

Ⅲ. 우리나라 정부개혁의 효과성 평가

1. 평가방법 및 설계

앞장의 정부개혁 수준과 성과에 대한 국제비교에서 알 수 있듯, 우리나라는 많은 개혁제도를 시행한 반면 성과는 낮은 편이다. 또한, 세월호 참사에서 보여주듯 실질적인 정부성과나 국민들이 체감하는 정부개혁수준은 그동안 도입한 많은 개혁제도에도 불구하고 여전히 낮다. 왜 정부의 개혁 노력에도 불구하고 성과는 낮게 나타나고 있는가? 본 연구는 이 질문에 대한 대답을 찾고자 과거 정부에서 실시되었던 신공공관리론적 정부개혁의 효과성을 평가하고, 문제점을 파악하고, 개혁의 성과 제고를 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 개혁성과에 대한 설문조사를 실시하였으며, 설문조사만으로는 파악이 어려운 정성적 평가를 위해 관련 전문가에 의한 질적 평가를 병행하였다.

가. 설문조사를 통한 평가

설문조사는 7~8월 중 한국행정학회가 한국조세재정연구원의 연구용역을 받아 의해 수행하였으며 여론조사 전문기관인 '리얼미터'를 통하여 이루어졌다. 설문조사를 위하여 한국조세재정연구원과 행정학회 연구진에 의해 설계된 설문지가 중앙행정부처 공무원들과 행정학, 경영·경제학을 전공한 학자들에게 온라인과 우편으로 배송되었다.¹⁷⁾ 설문문항은 과거 우리나라 정부개혁의 문제점을 파악하고 개혁의 성공을 위한 시사점을 얻기 위하여 개혁의 맥락과 개혁의 추진방식 및 결과, 개혁의 원리와 제도를 중심으로 구성

17) 설문지는 부록에 제시되어 있으며 설문 결과 분석은 한국행정학회의 분석 결과를 연구진이 재구성하여 제시하였다.

하였다. 우선 우리나라가 정부개혁을 성공적으로 도입할 수 있는 여건을 가지고 있는지를 파악하기 위한 맥락을 질문하였다. 개혁의 맥락은 응답자들의 우리나라 정부에 대한 인식과 개혁의 전제조건을 조사하였다. 다음으로 개혁의 종합적인 평가를 위해 우리나라 개혁의 추진방법, 개혁의 추진결과, 개혁의 보완점을 조사하였으며 역대 과거 정부별 개혁의 성과를 평가하였다. 종합적인 평가 후에 앞서 소개한 신공공관리적 공공개혁의 주요 원리의 중요성을 묻고 주요 원리별 개혁제도의 활용 정도와 효과성을 물었다. 설문 문항은 리커트 7점 척도로 구성되었다.

〈표 III-1〉 주요 설문 문항 내용

구분	설문 내용	설문 항목
개혁의 맥락	정부에 대한 인식	1) 정부규모에 대한 인식 2), 3) 신뢰에 대한 인식 4), 5) 서비스 제공 능력에 대한 인식 6) 정부의 투명성에 대한 인식 7) 정부의 공정성에 대한 인식
	개혁의 전제조건	1) 투명성 2) 책임성 3) 자율성
개혁에 대한 종합적인 평가	개혁의 추진방식	1) 개혁의 적실성 2) 개혁의 민주성 3) 개혁의 일관성 4) 종합성과 체계성 5) 개혁의 양 6) 정치적 영향 7) 외부 환경의 영향
	개혁의 추진결과	1) 성과 마인드의 향상 2) 장기적 정책 접근 3) 사기 향상 4) 업무부담 증가 5) 결과 중심 관리 강화 6) 협업업무 강화 7) 자율성 향상 8) 비용절감 9) 정책 효과성 및 서비스 품질 향상 10) 투명성 향상 11) 공정성 향상 12) 신뢰 향상
	개혁의 시기	1) 김대중 정부 2) 노무현 정부 3) 이명박 정부
	개혁의 보완점	1) 전문성과 역량의 강화 2) 리더십의 강화 3) 자율성의 강화 4) 제도의 정합성 제고 5) 공무원의 적극적 참여
	주요 원리의 중요성	1) 분권화와 권한위임 2) 절차 간소화와 투명성 제고 3) 성과 및 결과주의 4) 절약 및 감축관리 5) 경쟁도입과 민간화
주요 개혁원리와 개별 정책수단에 대한 평가	개별 정책수단의 활용 정도	1) 팀제, 2) 책임/자율운영기관, 3) 규제완화, 4) 성과급과 연봉제, 5) 성과주의 예산, 6) 예산 절감, 7) 인원 감축, 8) 고용 유연화, 9) 총액인건비제, 10) 민간위탁/시장성테스트, 11) 민영화, 12) 개방형 임용제
	개별 정책수단의 효과성	1) 팀제, 2) 책임/자율운영기관, 3) 규제완화, 4) 성과급과 연봉제, 5) 성과주의 예산, 6) 예산 절감, 7) 인원 감축, 8) 고용 유연화, 9) 총액인건비제, 10) 민간위탁/시장성테스트, 11) 민영화, 12) 개방형 임용제

나. 전문가 평가

앞에서 설명한 바와 같이 설문조사는 대규모 조사이긴 하나 정량적 요인에 중점을 두게 되어 개혁의 성과와 문제점에 대한 정성적 부분을 소홀히 하는 한계가 있다. 이러한 한계를 보완하기 위하여, 설문조사 이후 개혁제도와 관련 있는 전문가들과의 심층 인터뷰를 통한 질적평가를 실시하였다. 전문가 질적평가¹⁸⁾는 10월에 전화 및 서면조사로 실시되었다. 평가는 개혁에 대한 종합적인 평가와 주요 원리별 대표 제도에 대하여 실시되었으며 개혁 연구학자와 제도 담당 공무원들이 사전에 구성된 평가항목에 점수를 부여하고 세부문항에 대해 구체적인 의견을 제출하는 방식으로 진행되었다. 최종 평가에는 전문가들의 평가 결과를 합산하였으며 별도로 제출된 의견은 쟁점과 문제점을 파악하거나 제도적 개선안을 도출하는 데 활용되었다.

평가항목은 앞서 지적한 개혁의 문제점과 설문조사 문항을 보다 심층적으로 파악할 수 있는 문항으로 구성하였으며 개혁의 도입, 과정, 결과를 평가하였다. 개혁의 도입을 평가하기 위하여 개혁의 전제조건, 적합성, 적합성, 체계성, 참여성을 묻는 문항으로 구성하였으며 개혁의 운영에 대한 평가는 실질적 운영, 개선노력, 지속성, 참여정도를 평가하였다. 마지막으로 개혁의 결과에 대한 평가를 진행하였는데 개혁의 성과, 개혁성과에 대한 평가, 성과평가의 환류, 성과평가 결과의 공개를 평가하였다. <표 III-2>는 개혁에 대한 전문가 평가항목의 구체적인 질문을 보여준다.

18) 전문가 질적평가는 제도별로 관련 제도에 대해 2편 이상의 논문을 발표하여 전문성을 가지는 2~5인의 대학교수 또는 국책연구기관 연구위원과 개별 개혁제도를 담당하는 사무관급 이상 공무원을 대상으로 하여 실시되었다.

〈표 III-2〉 개혁에 대한 전문가 평가항목

단계	평가항목	평가항목
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토되었는가?
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?
	체계성	개혁이 종합적인 전략 하에 체계적 추진되었는가?
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영되었는가?
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가 이루어졌는가?
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류되었는가?
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?

주: 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

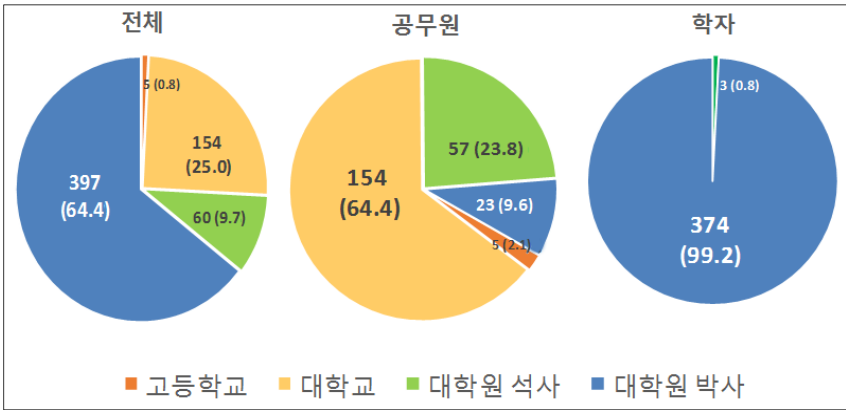
2. 설문조사 평가 결과

가. 인구통계학적 특성

설문에는 총 616명이 응답하였는데, 이 중 공무원이 239명으로 전체의 38.8%를 차지하였으며, 행정학자가 313명으로 50.8%, 경제·경영학자가 28명으로 전체의 4.5%, 그리고 행정학, 경영학, 경제학을 제외한 사회과학자들이 21명으로 전체의 3.4%를 차지하였다. 기타로 분류할 수 있는 응답자는 15명으로 2.4%를 차지하였다. 공무원과 사회과학자들을 대상으로 한 설문조사였기 때문에 최종 학력은 매우 높았다. 전체적으로 박사학위를 소지한 응답자가 2/3에 달하였으며, 대학교육 이상이 전체 응답자의 99.2%였다. 특히 학자 그룹에서는 응답자의 99.2%가 박사학위 소지자였다.

[그림 III-1] 응답자의 최종 학력

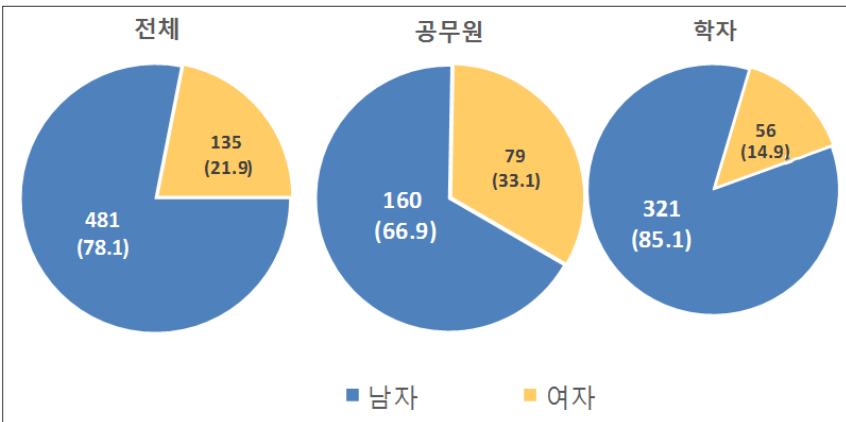
(단위: 명, %)



응답자의 성비를 보면, 전체 응답자의 78.1%, 공무원 응답자의 66.9%, 그리고 사회과학자 응답자의 85.1%가 남성으로 나타나 성별분포가 상당히 편중되어 있음을 알 수 있다. 이는 주로 남성이 응답하였기 때문이라기보다는 모집단인 담당 공무원, 학자의 성비가 반영되었기 때문이라고 여겨진다.

[그림 III-2] 응답자의 성별

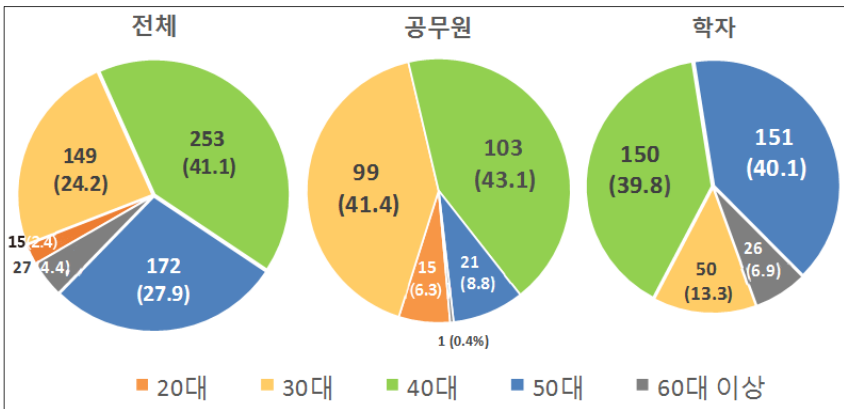
(단위: 명, %)



전체 응답자의 연령대는 40대가 41.1%로 가장 많았으며, 50대(전체의 27.9%), 30대(전체의 24.2%) 순이었다. 공무원의 경우에는 40대, 30대, 50대 순이었는데, 40대와 30대가 거의 동수에 가까웠다. 학자들의 경우에는 50대, 40대, 30대 순이었는데, 50대와 40대가 1명 차이밖에 나지 않아 거의 비슷한 비율을 차지했다.

[그림 III-3] 응답자의 연령

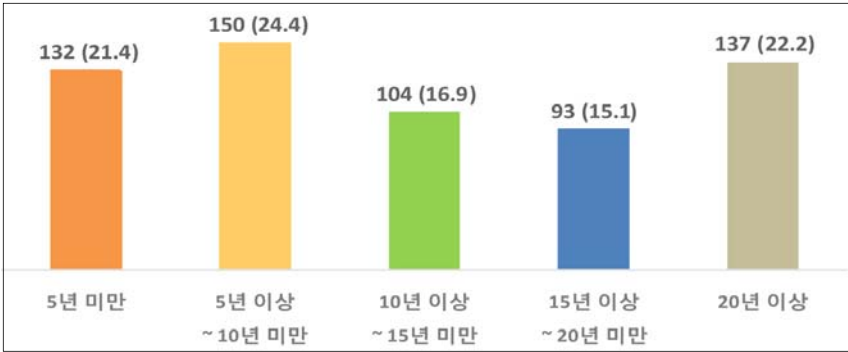
(단위: 명, %)



근속기간은 5년 이상~10년 미만인 응답자가 150명으로 가장 높은 비중을 차지했으며, 20년 이상, 5년 미만, 10년 이상~15년 미만, 15년 이상~20년 미만 순으로 나타났다.

[그림 III-4] 응답자의 근속기간

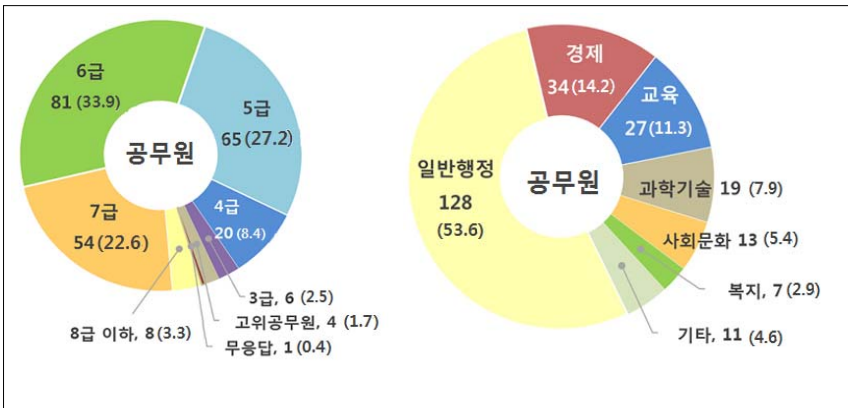
(단위: 명, %)



직급과 업무분야는 공무원에 대해서만 조사했는데, 6급이 81명으로 전체의 33.9%를 차지하여 가장 많았으며, 5급이 65명(전체의 27.2%), 7급이 54명(전체의 22.6%)으로 그 뒤를 이었다. 이어 4급, 3급, 8급 이하, 고위공무원 순으로 나타났다. 업무분야는 일반행정이 128명(전체의 53.6%)으로 가장 많았으며, 경제(14.2%), 교육(11.3%), 과학기술(7.9%), 사회문화(5.4%) 순으로 나타났다.

[그림 III-5] 응답자의 직급과 업무분야(공무원)

(단위: 명, %)



나. 개혁의 맥락에 대한 평가

1) 정부에 대한 인식

먼저, 개혁의 맥락을 평가하기 위하여 정부의 크기, 정부에 대한 신뢰, 국민이 원하는 서비스 제공 여부, 정부의 능력, 투명성, 공정성에 관한 문항을 포함시켜, 응답자들의 정부에 대한 일반적 태도를 살펴보았다. 정부에 대한 인식에서 흥미로운 발견은 응답자들이 정부의 규모, 서비스 제공, 신뢰에 대해 상반된 인식을 갖고 있다는 점이다.

먼저 첫 번째 상반된 인식은 “우리나라 정부는 큰 정부라고 생각한다”에 대해 중간 값인 4.0점보다 높은 4.3점을 부여하여 우리나라의 정부가 큰 편이라고 인식하고 있다. 이는 <표 II-4> 주요 공공개혁 대한 국제비교에서 우리나라 인력규모와 재정규모가 매우 작은 것과 상반되는 인식이다. 공식적인 인력과 재정의 규모는 작지만 응답자들은 우리 정부를 큰 정부라고 생각하는 경향이 더 크게 나타난 것은 매우 흥미로운 내용이다. OECD통계가 일반 정부부문만을 가지고 정부규모를 산정했기 때문에, 응답자들은 공공기관까지 포함하여 정부규모가 크다고 응답했거나 아니면 우리나라 정부가 객관적인 규모는 작더라도 많은 기능을 가지고 시장에 적극적으로 개입하고 있기 때문에 큰 정부라고 응답했을 가능성이 모두 존재한다. 공공부문까지 포함하여 규모를 산출한 정확한 통계가 없기 때문에¹⁹⁾ 정확히 판단하기는 어렵지만 실제로 공공기관을 포함한 전체 공공부문의 규모가 크다면 민영화, 민간위탁, 인력감축 등이 우선적인 개혁이 방향이 되어야 한다. 그러나 응답자들이 정부가 시장에 많이 개입하고 간섭하기 때문에 큰 정부로 해석했다면, 민영화나 인력감축이 아니라 규제완화가 정부개혁의 방향이 되어야 할 것이다.²⁰⁾

다음으로 흥미로운 점은 우리나라 서비스 제공 능력과 수준에 대한 상

19) 오영민(2014), p. 40.

20) 왜 이런 상반된 결과가 얻어졌으며, 이를 어떻게 해석해야 할지를 확인하기 위해서는 보다 구체적인 설문이 필요하나, 본 설문에서는 이에 대한 구체적인 분석을 행할 문항은 준비되어 있지 않았기 때문에, 향후 추가적인 연구가 필요하다고 본다.

반된 인식이다. 설문조사에서 ‘우리나라 정부는 국민들이 원하는 서비스를 제공할 충분한 능력을 가지고 있다’는 4.5점이었지만, ‘우리나라 정부는 국민들이 원하는 서비스를 제공하고 있다’는 3.85점으로 평가되어 우리나라 정부는 서비스 능력을 가지고 있으면서 원하는 서비스를 제공하지 않고 있는 것으로 인식되었다. 앞선 자료의 국제비교 통계에서 보여주듯 개혁을 통하여 능력은 제고되었지만 개혁의 성과는 기대수준에 못 미치기 때문에 나타난 결과로 보인다.

세 번째 상반된 인식은 ‘우리 국민들은 정부를 신뢰하고 있다’라는 문항을 2.81로 평가하여 국민들이 정부를 신뢰하고 있지 않다고 평가한 반면 ‘나는 우리나라 정부를 신뢰하고 있다’라는 문항에 대해서는 3.77로 평가하고 있다는 것이다. 이러한 결과는 정부에 대한 신뢰 회복이 개혁의 시급한 과제라는 것을 보여주고 있다. 더불어, 정부활동의 투명성(국민들이 정부의 활동 내용을 아는 데 있어서 불편함이 없다: 3.38)과 공정성(정부에 아는 사람이 있으면 관련 업무를 처리하는 것이 훨씬 수월하다: 5.46)을 평가하는 질문에 대하여 부정적인 평가를 하여 정부에 대한 신뢰 회복과 더불어 정부활동의 투명성과 공정성을 높이는 것도 개혁의 중요한 방향이라 할 수 있다. 마지막으로 공무원과 학자 그룹으로 나누어 T검정을 통하여 비교 분석²¹⁾을 하면, 공무원에 비하여 학자들이 일관되게 정부에 대해 부정적인 시각을 갖고 있음을 볼 수 있다. T검정은 공무원과 학자 사이의 평균의 차이가 통계적으로 유의한 것인지에 대한 검정 결과를 제시한 것으로 설문조사 평가의 대부분의 항목에서 P-value가 0.01보다 작아 두 집단 간의 평균이 통계적으로 유의미하게 차이가 있음을 보여주고 있다.

21) 이러한 공무원들의 관대화 평가 경향은 전문가 평가에서도 동일하게 나타났다. 이러한 결과는 개혁의 성과가 외부 전문가를 포함한 국민들에게 충분히 공개가 되지 않고 있음을 간접적으로 보여준다. 향후, 정부개혁의 성과를 적극적으로 국민에게 공개하고 홍보하려는 노력이 필요하다.

〈표 III-3〉 정부에 대한 일반적인 인식 평가

평가문항		전체	공무원	학자	t검정
규모	우리나라 정부는 큰 정부라고 생각한다.	4.30	4.08	4.45	-2.613 (.009)
서비스	우리나라 정부는 국민들이 원하는 서비스를 제공할 충분한 능력을 가지고 있다.	4.50	4.77	4.36	5.003 (.000)
	우리나라 정부는 국민들이 원하는 서비스를 제공하고 있다.	3.85	4.17	3.66	3.774 (.000)
신뢰	우리 국민들은 정부를 신뢰하고 있다.	2.81	3.12	2.62	5.323 (.000)
	나는 우리나라 정부를 신뢰한다.	3.77	4.17	3.66	5.010 (.000)
투명성과 공정성	국민들이 정부의 활동 내용을 아는 데 있어서 불편함이 없다.	3.38	3.73	3.17	5.149 (.000)
	정부에 아는 사람이 있으면 관련 업무를 처리하는 것이 훨씬 수월하다.	5.46	5.05	5.71	-6.752 (.000)

2) 개혁의 전제조건

앞서 언급된 것처럼 개혁이 성공적으로 이루어지기 위해서는 정책 결정의 투명성, 명확한 책임성, 관리의 자율성이라는 개혁의 전제조건이 충족되어 있어야 한다. 개혁의 전제조건에 관한 설문조사 결과를 보면, 조직의 자율성 확보(3.35), 명확하게 구분된 책임성(3.59), 그리고 민주적이고 투명한 의사 결정(3.60)이 모두 낮게 나타났다. 개혁의 전제조건에 대한 흥미로운 결과 중의 하나는 투명성과 책임성에 있어서 공무원들과 학자들의 인식이 다르다는 것이다. 공무원들의 경우 투명성과 책임성의 경우 중간 값 이상인 4.21과 4.05로 평가하여 어느 정도 긍정적인 평가를 하고 있으나, 학자들의 경우 3.24와 3.30으로 평가하여 우리나라 정부조직의 투명성과 책임성이 여전히 낮은 것으로 평가하고 있다. 자율성의 경우 공무원(3.97)과 학자(2.95) 모두 낮게 평가하여 관리자들에게 자율성이 부여되지 않고 있다고 여기고 있음을 알 수 있는데, 이는 거의 20년에 걸친 정부개혁에도 불구하고 권한의 하부 위임이라는 신공공관리의 기본적인 전제조건이 충족되고 있지 않음을 보여

주는 것이다. 이상의 설문 결과는 우리나라 정부개혁이 성공을 위한 기본전제가 충족되지 않은 상태에서 무리하게 진행되었다는 시사점을 주고 있다.

〈표 III-4〉 개혁의 전제조건에 대한 평가

평가문항		전체	공무원	학자	t검정
투명성	우리 조직에서의 의사결정은 투명하게 이루어진다.	3.60	4.21	3.24	8.942 (.000)
책임성	우리 조직에서는 업무에 대한 책임성이 명확하게 구분되어 있다.	3.59	4.05	3.30	6.671 (.000)
자율성	우리 조직에서는 관리자들에게 충분한 자율성이 부여되어 있다.	3.35	3.97	2.95	9.177 (.000)

다. 개혁 추진방식과 결과에 대한 평가

1) 개혁의 추진방식

행정개혁에 관한 선행연구에 의하면 우리나라에서 개혁의 성공적으로 정착하지 못한 주된 이유로서 추진방식을 지적하고 있는 연구가 적지 않다.²²⁾ 개혁의 추진방식에 문제가 있었는지를 평가하기 위해 설문에서는 개혁의 원인, 절차, 지속성, 체계성에 대하여 응답자들의 인식을 조사하였다. 설문조사 결과는 개혁의 추진방식에 대하여 응답자들은 대체적으로 부정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라 실정에 잘 맞지 않았고(3.27), 민주적이고 참여적인 방식에 한계가 있었으며(2.96), 지속성 있게 추진되지 못하였고(2.69), 종합적이고 체계적인 방식을 따르지 못하였던 것이다(2.82). 주로, 정치적 필요에 의해(5.58), 일련의 사건들에 대응하는 대중요법으로(5.19), 지나치게 많은 개혁이 이루어진 것으로(4.31) 응답하였다. 특히, 응답자의 평가는 공공부문 개혁이 주로 위기상황과 정치적 필요에 의해 하향적 방식으로 도입되었기 때문에 우리나라 관료조직의 실정에 맞지 않는 개혁제도가 전략적 고려 없이 단기적으로 시행되었음을 보여주고 있다.

22) 오영민(2014), p. 48.

이는, 국제비교 자료에서 보여주는 정부개혁의 효과성이 낮은 하나의 원인이자 할 수 있다. 즉, 정부개혁을 성공하기 위해서 장기적인 차원의 제도와 문화의 변화가 선행되어야 하는데, 우리 정치적 필요에 의해 매우 단기적이고 비체계적인 방법으로 하향식 정부개혁을 추진했다는 것이다.

〈표 III-5〉 개혁의 추진방식에 대한 평가

평가문항	전체	공무원	학자	t검정
우리나라의 실정에 적절하게 잘 맞았다.	3.27	3.55	3.11	4.179 (.000)
민주적, 참여적 방식에 의해 이루어졌다.	2.96	3.26	2.77	4.715 (.000)
지속성 있게 추진되었다.	2.69	3.03	2.47	5.329 (.000)
종합적이고 체계적으로 추진되었다.	2.82	3.16	2.62	4.888 (.000)
조직역량이 감당하기 힘들 정도로 지나치게 많은 개혁이 이루어졌다.	4.31	4.31	4.31	-.036 (.971)
주로 정치적 필요에 의해 개혁이 이루어졌다.	5.58	5.54	5.60	-.594 (.553)
많은 경우 위기상황과 예기치 못한 사건의 영향을 받아 개혁이 이루어졌다.	5.19	5.21	5.16	.437 (.662)

2) 개혁의 결과

정부개혁의 실제적 결과에 대해서는 개인과 조직차원에서 모두 대체적으로 부정적으로 평가하였다. 다만 개인 측면에서 ‘성과 마인드가 향상되었다(4.27)’와 조직 측면에서 ‘결과 중심의 관리가 강화되었다(4.29)’의 문항에 대한 점수가 중간 값을 넘어 정부개혁이 공무원과 정부조직의 성과주의 문화의 확산에 일정 부분 기여하였음을 보여주고 있다. 반면, 개혁의 결과로서 정책문제에 단기적으로 대응(3.47)하고, 공무원들의 사기가 향상되지 않았으며(2.88), 공무원들의 업무부담이 증가(4.91)하고 협업을 통한 업무수행이 늘어나지 않는(3.27) 부작용이 발생하였다고 응답자들은 답하였다.

다음으로 조직 차원에서의 평가는 대부분 부정적이었다. 투명성(4.29)을 제외하고 자율성(3.14), 비용절감(3.38), 서비스 품질 및 정책 효과성(3.92), 공정성(3.94), 신뢰(3.26) 등이 모두 중간 값보다 낮은 수준을 보여 응답자들이 조직 측면에서 정부개혁이 가져온 결과에 대해 부정적인 평가를 내리고 있음을 보여주고 있다.

정부개혁의 결과에서 주목할 점은 개인과 조직 측면에서 성과 마인드와 결과 중심의 관리가 강화된 반면 정부의 자율성과 공정성은 그만큼 향상되지 못했다는 것이다. 결과 중심의 관리는 관리적 권한의 분권화를 전제로 할 때 그 효과가 나타난다. 즉, 권한과 재량의 위임이 이루어질 때 개인과 조직은 주어진 권한을 사용하여 성과를 극대화시킬 수 있다. 그러나 이와 반대로 권한의 위임이 뒷받침되지 않는 결과 중심 관리는, 선행연구에서 지적하였듯이,²³⁾ 실질적인 성과 제고가 아니라 사전에 주어진 성과목표치 달성에 대한 기계적인 강조로 성과관리가 형식화될 수 있다. 이런 형식적인 성과관리는 개인 측면에서는 공무원들의 사기 저하, 업무부담 증가, 단기목표에 대한 집착, 성과경쟁으로 인한 협업의 저하와 같은 부작용이 발생할 수 있으며 실질적인 서비스 품질이나 정책 효과성은 향상되지 않는 부작용이 발생한다. 설문조사 결과는 우리나라 정부개혁에 있어 이러한 부작용을 나타났음을 보여주고 있다.

공정성의 경우도 성공적인 성과관리의 중요한 원칙이다. 성과 측정의 공정성이 확보될 때, 구성원들이 성과에 수긍하고 개인과 조직의 발전을 위한 중요한 성과정보로 활용될 수 있기 때문이다. 그러나 성과관리가 강화되었다 하더라도 공정성 향상에 대한 부정적인 평가는 우리나라의 성과관리가 여전히 ‘나눠먹기’나 ‘보여주기식’의 형식적인 관리에 그치고 있음을 간접적으로 시사하고 있다. 또한 이러한 공정성에 대한 낮은 평가는 투명성의 향상에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 정부의 신뢰가 매우 낮게 평가된 원인 중의 하나이기 때문에 정부활동의 신뢰를 높이기 위해 고려되어야 할 중요한 요소이다.

23) 임도빈(2010); Moynihan(2006)

정부개혁의 실제적 결과에 대한 견해를 공무원과 학자 그룹으로 나누어 비교해 보면, 두 그룹 모두 평균값이 중간 값 이하인 경우가 많아 전반적인 평가는 부정적이라고 할 수 있다. 그러나 공무원들이 학자들에 비해서 대체적으로는 더 긍정적인 평가를 내리고 있음을 볼 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 공무원들의 업무부담이 증가하였다는 부정적 문항에 대해서는 공무원들이 더 높은 정도의 동의를 보이고 있음을 볼 수 있다(공무원 5.31, 학자 4.68). 또한 협업을 통한 업무수행에 대하여 약간의 차이는 있지만 학자와 공무원 모두 부정적인 응답이 많았으며(공무원 3.71, 학자 3.00), 정부에 대한 신뢰에 대하여도 학자와 공무원 모두 부정적인 응답이 많았다(공무원 3.70, 학자 3.00). 공정성에 대하여는 학자는 부정적인 응답이 많았으나, 상대적으로 공무원은 긍정적으로 응답하였다(공무원 4.38, 학자 3.67).

전체적으로 볼 때, 성과주의 관련 정책이 상대적으로 활용도도 높고 그 영향도 상대적으로 큰 것으로 응답하고 있다. 그러나 성과주의 개혁 수단의 효과성에 대해서는 낮게 인식하는 경향이 나타나고 있는 점에도 주목할 필요가 있다. 투명성(4.29)을 제외하고 협력과 조정, 공정성이나 신뢰에의 영향을 부정적으로 인식하는 것은 선행연구에서 NPM의 의도하지 않은 효과로서 제시하고 있는 것과 크게 다르지 않다.

〈표 III-6〉 개혁의 결과에 대한 평가 I

평가문항		전체	공무원	학자	t검정
개인 측면	성과 마인드가 향상되었다.	4.27	4.14	4.38	-2.136 (.033)
	장기적 시각에서 정책문제에 접근하게 되었다.	3.47	3.72	3.29	3.772 (.000)
	공무원들의 사기가 향상되었다.	2.88	2.90	2.86	.378 (.706)
	공무원들의 업무부담이 증가하였다.	4.91	5.31	4.68	5.805 (.000)
	협업을 통한 업무수행이 향상되었다.	3.27	3.71	3.00	6.709 (.000)
조직 측면	조직의 자율성이 향상되었다.	3.14	3.30	3.05	2.409 (.016)
	결과 중심의 관리가 강화되었다.	4.29	4.45	4.22	2.017 (.044)
	비용절감이 이루어졌다.	3.38	3.47	3.33	1.422 (.156)
	서비스 품질과 정책 효과성이 향상되었다.	3.92	4.03	3.86	1.506 (.133)
	정부활동의 투명성이 향상되었다.	4.29	4.61	4.10	4.394 (.000)
	정부활동의 공정성이 향상되었다.	3.94	4.38	3.67	6.313 (.000)
	정부에 대한 신뢰가 증가하였다.	3.26	3.70	3.00	6.465 (.000)

3) 역대 정부의 개혁평가와 보완점

역대 정부의 개혁을 어떻게 평가하고 있는지를 질문한 결과, 김대중 정부와 노무현 정부의 개혁에 대해서는 상대적으로 긍정적인 반면, 이명박 정부 하에서 추진된 정부개혁에 대해서는 매우 부정적인 견해를 보였다. 다만 공무원과 학자의 구분에서 김대중 정부의 개혁을 그룹에서 더 높은 평가를 내린 반면 노무현 정부와 이명박 정부개혁에 대하여 학자 그룹에서 더 부정적인 평가를 내렸다.

〈표 III-7〉 개혁의 결과에 대한 평가 II

	전체	공무원	학자	t검정
김대중 정부에서 추진되었던 정부개혁은 성공적이었다.	4.04	4.27	4.30	-.278 (.781)
노무현 정부에서 추진되었던 정부개혁은 성공적이었다.	4.21	4.41	4.29	1.072 (.284)
이명박 정부에서 추진되었던 정부개혁은 성공적이었다.	3.11	2.99	2.64	3.151 (.002)

다음으로, 정부개혁 성과 제고를 위해 보완되어야 하는 점으로서는 조직 내 전문성 및 역량 강화, 세부 정책 처방의 정합성 제고, 자율성의 강화, 리더십의 강화, 공무원들의 소극적 태도 개선 순으로 나타나고 있다. 공무원과 학자 그룹을 비교했을 때에 정부개혁 성과 제고를 위해 보완되어야 하는 점에 대한 뚜렷한 의견 차이는 발견되지 않았다. 다만, 학자들이 공무원들의 소극적 개혁 태도의 개선이 필요하다는 데에 대해 더 많은 동의를 표하고 있음을 볼 수 있다. 이는 개혁의 추진방식에서 하향적 개혁에 의해 공무원들의 참여가 적었기 때문에 향후 정부개혁에 공무원들이 개혁의 주체로서 적극적으로 참여하는 것이 필요함을 보여주고 있다.

〈표 III-8〉 개혁의 결과에 대한 평가 III

	전체	공무원	학자	t검정
조직 내 전문성 및 역량의 강화	5.68	5.50	5.80	-3.273 (.001)
리더십의 강화	5.41	5.29	5.49	-1.857 (.064)
자율성의 강화	5.45	5.48	5.43	.536 (.592)
세부 정책 처방의 정합성 제고	5.46	5.29	5.56	-2.966 (.003)
공무원들의 소극적 개혁 태도의 개선	5.33	4.89	5.61	-6.373 (.000)

3. 주요 개혁원리와 개별 제도에 대한 평가

1) 개혁원리의 중요성 평가

정부개혁에 대한 종합적이고 일반적인 평가 외에, 신공공관리론의 주요 원리와 정책수단을 대상으로 세부 평가를 진행하였다. 먼저, 정부개혁의 핵심원리의 중요도에 대한 평가에서는 절차의 간소화와 투명성 제고, 분권과 자율성이 높은 순위를 기록했으며, 결과 및 성과주의 절약과 감축관리, 경쟁 도입과 민간화 순으로 나타나고 있다. 특히, 경쟁 도입과 민간화는 중간 값인 4.0보다도 낮게 나타나고 있다. 이러한 결과는 단기적으로 효율성을 제고하고 성과를 향상시킬 수 있는 감축관리나 민영화 같은 정부개혁보다는 성공적인 개혁의 전제조건으로 장기적으로 제도와 문화를 바꿀 수 있는 절차의 간소화와 투명성 제고, 분권과 자율화 등의 개혁이 더 필요하다고 인식하고 있음을 보여준다.

공무원과 학자를 비교해 보면, 공무원에 비해 학자들이 모든 정책 방향성에서 긍정적인 시각을 갖고 있음을 볼 수 있다. 이는 학자들이 공무원에 비해 신공공관리적 정부개혁에 대해 호의적이라는 것을 보여주는 결과이다. 흥미로운 것은 경쟁 도입과 민간화에 대해서는 공무원과 학자 사이에도 차이가 났지만, 학자들 사이에서도 분야에 따라 두드러진 차이가 있다는 점이다. 대표적인 예로는 신공공관리의 핵심 요소 중의 하나인 경쟁 도입과 민간화에 대해 행정학자와 경영·경제 학자의 인식이 상당한 차이를 보이고 있다는 것을 들 수 있다. 즉, 행정학자의 39.0%만이 경쟁 도입과 민간화가 중요하다고 응답한 반면, 경영·경제 학자의 65.4%가 경쟁 도입과 민간화가 중요하다고 응답하고 있다. 이러한 인식의 차이는 누가 정부개혁을 주도하는가에 따라 정부개혁의 구체적인 수단이 차이가 날 것이라는 추론을 가능하게 한다.

〈표 III-9〉 주요 개혁원리에 대한 중요성 평가

	전체	공무원	학자	t검정
절차의 간소화와 투명성 제고	5.71	5.56	5.82	-2.795 (.005)
분권과 자율성	5.34	5.15	5.47	-2.686 (.007)
결과 및 성과주의	4.80	4.49	4.98	-4.280 (.000)
절약과 감축관리	4.45	4.21	4.59	-3.260 (.001)
경쟁 도입과 민간화	3.95	3.68	4.08	-3.029 (.003)

〈표 III-10〉 경쟁 도입과 민간화에 대한 학자 그룹 간 인식 비교

(단위: %)

경쟁 도입과 민간화	행정학자	경제·경영 학자	전체
① 전혀 중요하지 않음	3.0	3.8	3.1
②	17.1	11.5	16.7
③	16.1	11.5	15.7
④	24.8	7.7	23.5
⑤	24.2	23.1	24.1
⑥	10.1	23.1	11.1
⑦ 매우 중요함	4.7	19.2	5.9
전체	100.0	100.0	100.0

2) 개별 제도의 활용 정도와 효과성 평가

주요 개혁제도에 대한 활용도와 효과성을 묻는 질문에선 대부분 중간 값인 4점 이하를 받아 활용 정도와 효과성 모두 그리 높게 평가되지는 않았음을 알 수 있다. 정책수단의 활용 정도에서는 총액인건비제(4.17), 규제완화(3.90), 성과급과 연봉제(3.62)가 활용도가 높은 것으로 나타났으며, 효과성에서는 책임·자율운영기관(3.62), 총액인건비제(3.56), 규제완화(3.46)의 효

과가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 활용 정도도 낮고 효과성도 낮은 정책수단으로서는 민영화, 인원 감축, 고용 유연화를 들고 있다. 성과주의 예산의 경우 OECD의 활용도 평가에서는 1위에 올랐지만 설문조사에서는 활용도가 낮은 것으로 평가되어, 효과성에 비해 성과와 예산의 연계가 아직 미흡한 것으로 평가되고 있음을 보여주고 있다. 이런 평가 결과는 개혁원리에 대한 중요성 평가와 일치된 결과로서 개혁의 전제조건인 분권과 책임 그리고 절차적 간소화와 투명성 제고에 위한 제도가 다른 제도에 비해 활용도도 높고 효과적이었음을 보여주며 효율성 제고를 위한 민간과 경쟁화가 그리 효과적이지 못했음을 시사해 주고 있다.

〈표 III-11〉 전체 응답자 분석: 정부개혁 수단의 적용 실태와 효과성

활용 정도	평균	표준 편차	효과성	평균	표준 편차
총액인건비제	4.17	1.438	책임/자율운영기관	3.62	1.383
규제완화	3.90	1.313	총액인건비제	3.56	1.372
성과급과 연봉제	3.90	1.443	규제완화	3.46	1.343
민간위탁/시장성테스트	3.84	1.293	팀제	3.45	1.415
팀제	3.80	1.482	성과주의 예산	3.38	1.315
책임/자율운영기관	3.73	1.363	성과급과 연봉제	3.37	1.372
예산절감	3.69	1.288	예산절감	3.36	1.320
개방형 임용제	3.67	1.401	민간위탁/시장성테스트	3.31	1.326
성과주의 예산	3.66	1.368	개방형 임용제	3.30	1.451
민영화	3.64	1.397	고용유연화	3.09	1.317
인원 감축	3.60	1.440	민영화	3.09	1.344
고용유연화	3.33	1.360	인원 감축	3.08	1.289

이런 결과는 정부 규모와 민영화에 관한 역설적 인식을 보여주는 것이라고 할 수 있는데, 앞의 문항에서 정부를 큰 정부라고 인식하는 경향이 강했던 반면, 개별정책에 관한 문항 가운데 민영화와 민간화에 대해서는 부정적

인 견해를 보이고 있는 것이다. 우리나라 정부를 큰 정부라고 인식한다면, 그 대응책으로서 민영화와 민간화가 제기되어야 당연할 텐데 설문조사 결과는 이와는 전혀 다른 방향으로 나타난 것이다. 이러한 결과를 두 가지 차원에서 해석할 수 있을 것이다. 첫째는, 정부를 크다고 인식하는 것이 인력과 예산 면에서 크다고 인식하는 것이 아니라 우리나라 정부가 시장에 적극적으로 개입하는 큰 정부라고 인식한다는 것이다. 규제완화에 대해서는 활용 정도도 높고 효과성도 높다는 응답이 나오고 있다는 사실이 이러한 해석을 뒷받침한다고 할 것이다. 둘째는, 설령 우리 정부를 큰 정부라 인식한다 할 지라도, 감축관리나 경쟁과 민간화가 경쟁을 촉진시키고 정부성과를 촉진시킬 것인가에 대해서는 부정적인 시각을 갖고 있다는 것이다. 감축관리를 통한 작은 정부가 오히려 투입을 줄어 정부성과를 떨어뜨린다거나 전통적인 행정관료제에 민영화나 민간요소를 도입하는 것이 기존 절차 및 문화와 맞지 않아 오히려 득보다 실이 클지도 모른다는 우려를 반영한 결과라 할 수 있을 것이다.

정부개혁 정책수단의 활용 정도와 효과성에 대한 학자들과 공무원들의 평가는 크게 다르지 않았지만, 학자들의 경우는 민영화의 활용 정도를 상대적으로 더 높게 보고 있고, 성과주의 예산제도의 효과성을 상대적으로 더 높게 보고 있는 것이 차이점이라고 할 것이다. 제도를 직접 운영하고 경험한 공무원들의 응답의 경우, 팀제와 책임/자율운영기관에 대해서는 활용 정도가 높지 않다고 응답한 반면, 효과성은 매우 크다고 응답하고 있다. 이는 책임/자율운영기관이나 팀제의 경우 공공부문에서도 잘 활용되면 좋은 성과를 거둘 수 있는 잠재력이 있음에도 불구하고 지금까지 제대로 된 제도의 도입이 미흡한 것으로 판단하고 있다고 할 수 있다.²⁴⁾ 반면, 민간위탁/시장성 테스트, 고용 유연화, 민영화에 대해서는 활용 정도도 낮고 효과성도 낮은 것으로 응답하고 있어 감축, 경쟁과 민영화를 통한 개혁을 어떻게 효과적으로 추진할 것인지에 대해 지금보다 많은 고민이 필요한 것으로 여겨진다.

24) 이런 제도들은 조직에 자율성을 부여하여 성과를 향상시키는 제도로서 개혁의 전제조건이자 주요 원리이다. 향후 이들 정책수단에 대한 관심이 필요해 보인다.

〈표 III-12〉 정책수단의 활용 정도와 효과성의 비교(공무원)

활용 정도	평균	표준 편차	효과성	평균	표준 편차
총액인건비제	4.50	1.432	책임/자율운영기관	3.93	1.376
성과급과 연봉제	4.28	1.383	팀제	3.89	1.397
규제완화	4.23	1.242	규제완화	3.84	1.341
개방형 임용제	4.20	1.403	성과급과 연봉제	3.84	1.362
예산 절감	4.16	1.289	총액인건비제	3.82	1.407
인원 감축	4.08	1.416	예산 절감	3.70	1.324
팀제	4.00	1.486	성과주의 예산	3.58	1.333
성과주의 예산	3.91	1.356	개방형 임용제	3.55	1.408
민간위탁/시장성테스트	3.88	1.290	민간위탁/시장성테스트	3.46	1.370
책임/자율운영기관	3.84	1.467	고용유연화	3.36	1.341
고용유연화	3.68	1.283	인원 감축	3.30	1.337
민영화	3.43	1.396	민영화	3.18	1.437

〈표 III-13〉 정책수단의 활용 정도와 효과성의 비교(학자)

활용 정도	평균	표준 편차	효과성	평균	표준 편차
총액인건비제	3.96	1.407	책임/자율운영기관	3.42	1.367
민간위탁/시장성테스트	3.83	1.294	총액인건비제	3.39	1.331
민영화	3.80	1.384	성과주의 예산	3.25	1.301
규제완화	3.72	1.319	민간위탁/시장성테스트	3.23	1.294
성과급과 연봉제	3.67	1.429	규제완화	3.23	1.301
책임/자율운영기관	3.66	1.287	팀제	3.16	1.363
팀제	3.64	1.466	개방형 임용제	3.15	1.473
성과주의 예산	3.52	1.361	예산 절감	3.14	1.285
예산 절감	3.39	1.204	성과급과 연봉제	3.06	1.297
개방형 임용제	3.33	1.298	민영화	3.05	1.292
인원 감축	3.28	1.365	인원 감축	2.95	1.245
고용유연화	3.11	1.376	고용유연화	2.92	1.281

여기서 한가지 흥미로운 점은 정부개혁 정책수단의 활용 정도에 대한 행정학자와 경영·경제 학자의 응답이 다르다는 점이다. T검정은 이러한 차이를 통계적으로 유의하게 보여준다. 주요 원리에 대한 평가에서도 경영·경제 학자들은 경쟁과 민간화에 대해 행정학자들보다 높은 평가를 하였다. 정책수단의 활용 정도에 대해 행정학자와 경영·경제 학자 모두 활용 정도가 높지 않다고 응답하고 있지만, 모든 정책수단에 대해 경영·경제 학자가 행정학자에 비해 일관되게 활용 정도가 더 낮다고 평가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 행정학자들에 비해 경영·경제 학자들이 신공공관리에 기초한 정부개혁의 여지가 더 많이 남아 있는 것으로 인식하고 있으며 향후, 신공공관리적 정부개혁을 주도하는 분야나 부서에 따라 정부개혁의 방향과 내용이 달라질 수도 있음을 보여주고 있다.

〈표 III-14〉 정부개혁 정책수단의 활용도에 관한 행정학자와 경영·경제 학자의 비교

	행정학자 (n=302)	경영·경제 학자 (n=26)	t검정
책임/자율운영기관	3.73	3.12	2.208 (.035)
규제완화	3.78	3.12	2.126 (.043)
성과급과 연봉제	3.76	2.69	4.041 (.000)
성과주의 예산	3.60	2.88	2.714 (.011)
민간위탁/시장성테스트	3.89	3.31	2.424 (.021)
민영화	3.87	3.19	2.675 (.012)
개방형 임용제	3.39	2.77	2.499 (.018)
총액인건비제	3.45	2.88	2.587 (.014)

4. 전문가 평가

설문조사에 의한 개혁의 평가 후에, 연구진과 개혁을 연구해온 학자²⁵⁾들을 통하여 전문가 평가를 진행하였다. <표 Ⅲ-15>와 같이 설문조사의 결과에 비슷하게 개혁에 대한 전문가 평가는 매우 낮았다. 개혁의 도입, 과정, 결과에 걸쳐 5점 평가에서 평균 1.8로 '미흡'과 '매우 미흡'에 해당하였다. 이러한 결과는 개혁에 대해 연구한 전문가들이 우리나라의 개혁에 대해 매우 부정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 이런 부정적인 평가는 앞서 소개한 국제기구평가에서의 낮은 정부성과의 원인을 반영하는 결과라 할 수 있으며 설문조사에서의 개혁 추진과정에 대한 부정적인 평가와 유사한 결과라 할 수 있다.

세부적으로 개혁의 결과에 대한 평가가 1.4로 가장 낮았으며 개혁의 과정의 대한 평가는 2.3로 가장 높았다. 개혁에 도입에 대한 평가는 1.8이었다. 전문가들은 개혁제도의 실질적이고 지속적인 운영에 다른 항목보다 다소 높은 점수를 부여하였다. 개혁의 실질적 운영에 대한 평가는 3.0이고 지속적인 운영에 대한 평가는 2.5이었다. 특히, 개혁의 결과에 대한 평가와 환류부분은 모두 1.3과 1.0인 '매우 미흡'으로 평가하여 많은 개혁제도의 도입과 운영에도 불구하고 개혁의 효과에 대한 정확한 평가가 매우 부족하였음을 보여 주고 있다.

정량적 평가와 함께 전문가들은 개혁의 문제점을 구체적으로 지적하였는데, 설문조사에서 발견된 내용과 일치하는 측면이 많았다. 먼저, 전문가들은 개혁의 도입에 있어서, 정부 관료제의 문제점에 대한 정확한 진단이나 청사진 없이 정권의 필요에 의해 개혁이 시도되어, 원인에 맞지 않는 개혁 처방을 내렸음을 지적하고 있다. 특히, 영미 국가의 시장주의적 개혁이 획일적으로 모든 부처에 적용되어 부작용이 발생하였다고 주장했다. 개혁 과정상의 문제점의 경우 개혁의 실질적 영향하에 있는 공무원 집단이 배제된 하향식

25) 개혁 전반의 전문가 평가는 개혁 전반을 담당하는 대표적인 관료조직이 없기 때문에 개별 개혁제도에 대한 평가와는 달리 공무원에 의한 평가는 진행하지 않았다.

개혁으로 개혁의 동력이 상실되고 형식적인 개혁이 단행되었으며 전문가가 보기에든 어려운 개혁제도들이 무절제한 정도로 많은 개혁 내용과 수단들을 도입되었음을 지적하였다. 따라서 공무원 집단에서 개혁의 내용을 별로 이해하지 못했을 뿐만 아니라 내재화는 거의 불가능하였음을 지적하고 있다. 결과 측면에서는 개혁이 하향적, 강제적으로 도입되기만 했지, 이후 이의 효과성을 제고할 환류나 피드백 장치가 별로 없었음을 지적하고 있다. 개혁에 따른 평가기구가 형식적으로 운영되었지만, 그나마 정권이 변동되면 이전의 개혁에 대한 평가는 거의 전무하여 평가의 연속성이나 신뢰성이 작동하지 않았고 개혁의 문제점을 보완할 환류장치가 미흡하였음을 지적하고 있다.

개혁의 내용 측면에서 문제점은 지나치게 단기적인 성과를 올릴 수 있는 개혁수단들에만 집착함으로써 정부의 전반적인 역량 향상에는 미치지 못했음을 지적하고 있다. 전문가들은 정부가 처한 문제를 해결하기 위해서는 단기적인 비용절감이나 성과향상도 중요하지만, 이에 못지않게 개혁의 성공적인 실행을 위해 정부의 투명성 제고, 정부 활동의 공정성 제고가 중요하든 그간의 정부개혁은 이러한 문제를 해결하는 데 거의 기여하지 못했음을 지적하고 있다.

〈표 III-15〉 개혁에 대한 전문가 평가의견

비고	과거 개혁에 대한 평가의견
개혁의 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> - 우리 실정에 맞는 개혁전략과 수단에 대한 진단과 분석 없이 정권의 필요에 의해 영미식의 획일적인 시장주의적 개혁 도입 - 너무 많은 개혁제도가 하향식 개혁으로 추진되어 일선 관료의 이해와 참여 부족으로 개혁의 내재화 실패 - 개혁의 성과를 평가하여 환류하는 시스템의 부재로 개혁의 문제점 진단과 개선이 이루어지지 못함
개혁의 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 단기적인 성과를 올릴 수 있는 개혁에 집중되어, 정부의 전반적인 역량 제고에는 미흡하였고, 개혁의 성공적 실행을 위한 투명성 및 공정성 제고 노력이 부족하였음

〈표 III-16〉 개혁 전반에 관한 전문가 평가

단계	평가항목	평가항목	외부연구진	외부연구진	평균
			1	2	
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토되었는가?	1.0	2.0	1.5
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	2.0	2.0	2.0
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?	1.0	2.0	1.5
	체계성	개혁이 종합적인 전략하에 체계적 추진되었는가?	2.0	2.0	2.0
	도입 평균			1.5	2.0
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	3.0	3.0	3.0
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?	2.0	2.0	2.0
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영되었는가?	2.0	3.0	2.5
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	1.0	2.0	1.5
	과정 평균			2.0	2.5
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	2.0	2.0	2.0
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	1.0	1.0	1.0
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류되었는가?	1.0	1.0	1.0
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	2.0	1.0	1.5
	결과 평균			1.5	1.3
전체 평균			1.7	1.9	1.8

주: 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

5. 정책적 시사점

설문조사와 전문가 평가 결과는 많은 개혁에도 불구하고 국제기구에서 평가하고 있는 정부의 성과가 낮은 이유를 잘 설명해 주고 있다. 평가 결과는

우리나라 정부개혁의 방식과 내용이 그다지 성공적이지 못했음을 보여주고 있기 때문이다. 그렇다면 평가를 통해 얻을 수 있는 개혁의 성공을 위한 시사점은 무엇일까? 본고에서는 설문조사와 전문가 평가를 통하여 과거 개혁의 한계를 극복하고 성공적인 정부개혁의 방법과 방향에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

가. 개혁의 방식

1) 도입

개혁의 성공을 위해서는 개혁의 방식으로서 도입, 과정, 결과에 걸쳐 과거와는 다른 접근법이 필요하다. 우선, 개혁의 도입 측면에서 외부의 정치적인 목적이 아닌, 우리나라 관료제의 특성과 문화에 맞는 개혁이 전략적이고 체계적이 이루어져야 할 것이다. 설문조사와 전문가 평가는 우리나라 실정에 잘 맞지 않는 개혁제도들이 정치적 필요에 의해 도입되어 개혁 도입과정이 전략적이고 체계적이지 못함을 지적하고 있다. 개혁의 성공적인 도입을 위해선 개혁의 필요성에 대한 정확한 진단을 근거로 정부 관료제의 효과성을 높일 수 있는 종합적인 개혁 전략과 수단을 마련해야 한다. 우선 정치적 필요에 의해 시작되는 개혁이 아니라 개혁의 전제조건인 책임성, 투명성, 자율성을 우리나라 정부 관료제가 충분히 갖고 있는가를 진단한 후 개혁이 성공적으로 적용될 수 있는 기능과 분야를 선별하여야 할 것이다. 개혁이 가능한 기능과 분야가 정해지면 개별 조직의 특성과 문화에 맞는 개혁제도를 선별적으로 도입하고 개혁제도가 관료문화나 다른 제도와 상충요인이 있는지를 점검하여 제도 도입에 따른 부작용을 최소화해야 할 것이다.

구체적인 대안으로 개혁의 전략적이고 체계적인 추진을 위해 미국의 개혁의 추진체계인 ‘National Performance Review(NPR)’²⁶⁾와 영국의 개혁 도입을 위한 행정기능 분석전략인 ‘능률성 진단(Next Step)’²⁷⁾을 참고하여 개혁

26) 미국 클린턴 정부에서 시작된 행정개혁의 추진기구로서 NPR은 행정개혁의 원리를 기본을 관료적 형식주의 제거, 고객우선주의, 권한위임, 기본으로의 복귀로 정의하고 이러한 원칙하에 다양한 개혁제도를 시행하였다.

의 전략과 세부 실행방안을 수립할 필요가 있다. 정권의 홍보나 위기타개를 위한 즉흥적 개혁이 아니라 대통령 직속의 독립적인 '정부혁신처'와 같은 개혁 추진기구를 설립하고, 개혁이 필요하거나 적용가능한 정부의 기능과 분야에 대한 진단을 우선 시작해야 한다. 그 후 진단에 따른 정확한 처방으로서의 개혁에 대한 전략과 수단이 마련되어야 한다. 우리나라의 경우 경쟁과 효율성을 강조하는 시장주의적 개혁전략과 수단들이 부서나 업무의 특성에 관계 없이 일률적으로 적용되어 부작용이 발생하였기 때문이다. 개혁의 방향과 정책수단이 마련되면 개별 정부 부처나 정부나 지방자치단체별로 개혁 도입과 실행을 위한 '개혁 작업반(Reform Task Force)'이 구축되어, 대통령 직속의 '개혁 추진기구'와 유기적인 협조하에 각 부처의 개혁을 지속적이고 체계적으로 추진하도록 해야 한다.

2) 과정

개혁의 과정 측면에서 개혁의 확산에 따른 성공을 담보하기 위해서는 개혁의 주도세력에 관료의 참여와 이들의 의사가 반드시 반영되어야 한다. 특히 관료집단을 배제한 개혁은 실패로 돌아간다는 점이 과거 정부개혁에서 얻을 수 있는 교훈이다. 설문조사나 전문가 평가는 일관되게 우리나라 개혁의 과정이 하향식(Top-down)으로 추진되어 조직구성원의 참여가 부족했으며 이로 인하여 개혁의 지속적으로 추진되지 못했고, 제도가 운영되더라도 관료의 실질적인 참여 없이 형식적으로 운영되어 개혁의 성과를 내지 못하였음을 지적하고 있다. 따라서 개혁 과정에 공무원들이 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 개혁의 주체이자 객체가 공무원 집단인데, 이들이 동의하지 못하는 내용으로 개혁을 단행한 결과 효과성이 거의 없는 것은 당연한 결과이다.

이런 문제점을 극복하기 위해서 앞서 제안한 '개혁 추진기구'와 개별 부서

27) 영국정부는 시장원리의 적용이 가능한 정부기능에 대한 분석과 선정을 위하여 능률성 진단을 실시하였으며, 이러한 기능진단을 토대로 정부기능을 폐지분야, 민간화와 민영화 가능 분야, 책임기관 운영 분야로 구분하였다.

의 ‘개혁 작업반(Reform Task Force)’에 관료의 참여를 실질적으로 제도화할 필요가 있다. 단순히 개혁 추진기구의 조직구성원을 일부 관료로 채우는 것이 아니라 일선관료가 개혁에 관한 의사결정에 직접 참여하는 것을 제도화할 필요가 있다. 예를 들어, 각 일정 수의 직급별 공무원 대표가 추진기구의 의결과정에 참여하는 것을 검토할 수 있다. 또한 개혁의 방향과 수단에 대한 실질적인 의견수렴을 위해 개혁안에 대한 설문조사, 공청회, 토론회를 상설화할 필요가 있다. 또한 개혁의 지속적인 추진을 위해 개혁에 대한 제도적 개선사항을 제시한 공무원들에게는 적절한 포상을 실시하여 적극적인 참여를 유도해야 한다.

3) 결과

마지막으로, 개혁의 결과 측면에서 개혁에 대한 지속적인 평가와 피드백이 이루어져야 한다. 과거의 예를 보면 개혁을 강제하는 데만 관심이 있었을 뿐, 개혁의 결과나 이를 위한 수정, 평가과정이 매우 부족했다. 특히, 출범 직 후 실시하는 개혁 드라이브는 과거 개혁에 대한 냉정한 평가 없이 새로운 정부의 정치적 필요에 의해 실시되어 실패해왔다. 이러한 문제로 인하여 설문조사와 전문가의 평가는 대부분의 제도들이 의도된 목적을 달성하지 못했거나, 개혁의 결과로서 공무원의 사기저하, 업무부담의 증가, 지나친 경쟁으로 인한 협업의 부재, 단기적 시각과 같은 부작용이 나타났음을 지적하고 있다.

개혁의 결과에 대한 지속적인 평가와 제도적 개선사항을 위해서 개혁에 대한 내부와 외부의 평가를 체계적으로 시행해야 한다. 현재, 책임운영기관에 대한 평가가 존재하지만 개혁제도에 자체에 대한 체계적인 평가가 전무한 실정이다. 개혁에 대한 체계적이고 지속적인 평가를 위해 주요 개혁제도의 시행의 일정 시점 후에, 개혁의 효과성과 목적달성 여부를 평가하는 일몰제와 같은 중간평가를 제도화할 필요가 있다. 앞서 언급한 개혁 추진기구가 평가의 총괄기관이 되어, 각 개혁제도별로 효과성에 관한 심층평가를 진행하고, 개별 부처나 지방자치단체의 개혁조직은 부서의 개혁제도의 운영에

대한 자체평가를 진행하여 지속적으로 제도적 개선을 도모해야 한다. 내부 평가제도 외에, 개혁 과정에 대한 외부 피드백의 일환으로 시민이나 시민단체들로 독립적이고 구성된 ‘민간개혁평가위원회’를 운영함으로써, 개혁의 진행과정과 효과성에 대한 외부평가를 지속적으로 하고, 평가 결과를 공개하여 개혁에 대한 국민의 이해와 동의를 확보해야 한다.

나. 개혁의 방향

설문조사평가와 전문가의 심층면접은 개혁의 방식 외에 개혁의 내용적인 측면에서 우리나라 정부개혁이 추구해야 할 방향에 대한 정책적 시사점을 주고 있다. 신공공관리론적 정부개혁은 경쟁과 효율성을 강조하는 민간의 관리방식을 공공부문에 도입하여 정부의 성과를 높이기 위하여 시작되었다. 과거 개혁의 중심 방향은 경쟁과 민간화, 성과주의, 감축과 절약관리 등 단기적이고 수단적인 것에 초점이 있었으며, 근본적으로 개혁의 성과를 실질적으로 달성하는 데 도움을 주는 신뢰와 투명성 제고, 자율과 책임성, 정부의 역량과 전문성의 강화 측면에서는 소극적이었다. 그러나 역설적으로, 투명성, 자율성, 전문성이 높을 때 시장주의적 개혁은 성과를 낼 수 있다. 예를 들어 민간위탁과 계약을 통해 경쟁을 활성화하기 위해서는 계약 당사자 간의 신뢰와 투명한 계약절차가 있어야 한다. 또한 공공서비스의 성과를 높이기 위해선 개인과 조직의 전문성과 역량을 강화하고 권한과 자율성을 부여하여 성과에 대한 책임을 명확히 해야 한다. 개혁이 성공하기 위해서는 과거 단기적이고 수단 중심적인 개혁에서 탈피하여 개혁의 방향에 대한 근본적인 고민이 필요하다.

설문조사 결과도 과거 우리나라의 개혁방향에 대한 문제점을 명확히 드러내고 있다. 먼저, 설문조사는 우리나라의 경우 신공공관리적 개혁을 위한 전제조건이 충족되어 있지 않기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다는 것을 확인해 주고 있다. 신공공관리적 정부개혁이 성공적으로 이루어지기 위해서는 관리자의 자율성, 명확한 책임 구분, 그리고 투명한 의사결정이 전제되어 있어야 한다. 그러나 설문조사 결과, 조직의 자율성 확보, 명확하게 구분된 책임성,

그리고 민주적이고 투명한 의사결정이 모두 낮게 나타나고 있어 개혁의 보완점으로 자율성 강화와 투명성 개선이 필요하다는 것을 보여주고 있다. 또한 정부개혁의 핵심 방향성의 중요도에 대한 평가에서도 '절차의 간소화와 투명성 제고', '분권과 자율성'에 대해 매우 높은 동의가 나타난 반면, '성과 및 결과주의', '절약과 감축관리', '경쟁도입과 민간화' 순으로 낮은 동의수준을 나타내고 있어, 개혁의 우선순위가 개혁이 실질적으로 작동하기 위한 전제조건을 충족해야 한다는 것을 보여주고 있다.

개별 개혁의 정책수단에 대한 효과성에 대한 평가에서도 투명성과 자율성을 강조하는 팀제, 책임/자율운영기관, 규제완화가 높은 평가를 받았지만 경쟁과 효율성을 강조하는, 민영화, 민간위탁, 인원 감축, 고용 유연화의 효과성은 매우 낮은 것으로 평가받고 있어 시장주의적 개혁수단에 대해 부정적으로 평가하고 있음을 보여주고 있다. 정부개혁의 결과에 대한 설문조사 평가 또한 '성과 마인드가 향상되었다'와 '결과 중심의 관리가 강화되었다'에 대해 상대적으로 동의하는 결과가 나타났다. 반면, 정책문제에 단기적으로 대응하고, 공무원들의 사기가 향상되지 않았으며, 공무원들의 업무부담이 증가하였다고 답하였다. 설문조사 결과 성과 마인드 향상이나 결과중심의 관리에 긍정적인 평가를 하면서도 동시에 정책문제에 단기적 접근이나 업무부담 및 사기에 부정적 영향을 준 것으로 인식하는 것은 성과평가의 과정이 투명하지 않거나, 역량강화를 위한 기회, 권한과 자율성이 충분히 주어지지 않은 채 결과 중심의 관리만이 강조되어 왔기 때문이라고 해석할 수 있다. 전문가의 심층평가에서도 우리나라의 개혁이 권한과 분권, 투명하고 공정한 의사결정을 통해 성과를 제고하는 유럽식 개혁모델보다는 경쟁과 효율성을 강조하는 영미식의 행정개혁에 중점을 두고 추진되어, 우리의 실정과 맞지 않았음을 지적하고 있다. 이러한 평가 결과는 과거 개혁이 경쟁과 효율성을 통하여 단기적 성과를 올릴 수 있는 감축관리나 민영화 같은 정부개혁에 치중하여 왔기 때문에 근본적으로 정부의 성과를 높일 수 있는 투명성과 신뢰 제고, 분권과 권한위임, 전문성과 역량강화 같은 장기적 차원에서의 제도와 문화를 변화시키는 개혁이 더 필요하다는 것을 시사해 주고 있다. 이런 근

본적인 개혁이 선행된다면 경쟁, 효율성, 민간위탁, 성과주의와 같은 시장주의적 개혁 또한 궁극적으로 성공할 수 있기 때문이다.

1) 투명성 제고

구체적인 정책대안으로 정부의 투명성과 신뢰를 높이기 위하여 정책 설명제를 실시하고 행정정보 공개와 시민참여를 확대해야 한다. 현재, 전자정부나 행정 공개제도를 통하여 형식적으로는 국민이 정책정보에 접근할 수 있는 제도는 구비되어 있지만, 주로 정책홍보 수단에 머물러, 국민들이 정책과정 등에 대한 구체적이고 실질적인 정보를 얻는 데 한계가 있다. 실질적으로 정책과정에 대한 투명성을 높이기 위해선 시민들이 정책 담당자를 확인하여 소통할 수 시스템을 구비해야 한다. 또한, 정부활동과 예산집행의 성과를 알 수 있도록 종합적인 행정정보 공개시스템을 구축해야 한다. 이를 위해, 현재 부처별 조직도에 이름과 전화번호만 있는 시스템을 개편하여, 담당업무와 구체적인 업무진행 절차까지 공개할 필요가 있다. 또한 성과계획서와 보고서에 사업 담당자의 실명을 공개하여 책임성을 높일 필요가 있다. 특히, 국회홈페이지를 통해 파일형태로만 공개되고 있는 성과계획서와 보고서를 각 부처별로 전산화하여 홈페이지를 개설하고 사업의 문제점과 성과를 실시간으로 국민이 확인할 수 있도록 공개하는 방법도 고민해 볼 수 있다.

행정정보 공개제도와 더불어 실질적인 투명성을 강화하기 위하여 각 정책 결정, 집행, 평가 단계에 시민 참여를 높이는 것도 검토할 수 있다. 미국의 경우, 시민위원회가 조직되어 정책에 대한 활발한 제언과 감시를 통해 행정 성과를 높이고 있다. 우리의 폐쇄적인 행정문화를 좀 더 개방적이고 투명하게 바꾸기 위해선, 주요 정책과정에 시민 참여를 활성화할 필요가 있다. 구체적인 대안으로 각 부처는 정책 단계별로 시민자문위원회를 구성하고 국민의 참여를 제도화 할 필요가 있다. 다만 실질적인 시민 참여를 위해, '참여예산제'나 '시민성과평가제'를 도입하여 예산편성이나 성과평가 등 주요 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

2) 자율성 제고

권한과 자율성을 높이기 위해서는 조직과 개인 측면에서 권한과 자율성을 높이는 노력이 필요하다. 조직 측면에서는 부처나 부서단위로 인력, 조직, 예산운영에 있어서 자율성을 높여줄 필요가 있다. 현재 총액인건비제나 Top-down 예산제도에 의해 자율성의 범위가 매우 제한적인 실정이다. 사업의 성과가 높은 부처나 부서의 경우, 총액인건비제도를 초과하는 범위의 조직 신설과 인력 충원의 자율성을 부여하는 인센티브를 검토해 볼 수 있다. 또한 사업을 효율적으로 운영한 부서나 부처의 경우, 이월 및 불용 예산에 대한 사용권을 부여할 필요가 있다. 개인차원에서는 의사결정 과정에 일선 관료에 충분한 권한과 자율성을 부여할 필요가 있다. 이를 위해, 위임전결범위를 확대하고 주요 의사결정에 일선 관료의 참여를 확대할 필요가 있다. 보다 근본적으로는 일단 부여된 권한을 통한 업무수행에 상급관리자의 개입을 차단하고 성과에 스스로 책임지게 하는 문화를 구축하는 노력을 해야 할 것이다. 다만, 자율성을 강조하는 행정문화를 조성하기 위해 단기적으로, 부하에게 권한과 자율성을 부여한 관리자를 심사하여 승진이나 포상을 확대하는 인센티브를 제공하는 방법도 검토해 볼 수 있다.

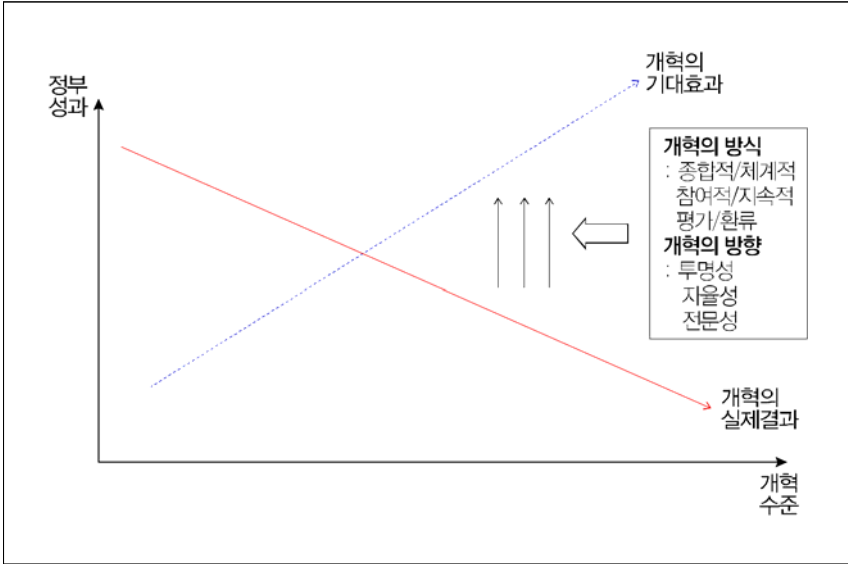
3) 전문성 제고

공무원의 전문성과 역량을 강화하기 위해서는 계급제에 기초한 순환보직의 원칙을 개선하여 한 분야에서 오랫동안 근무함으로써 전문성을 쌓게 해야 한다. 현재, 과학기술 분야 및 법률 분야에 집중되어 있는 전문직군제를 확대하여, 안전관리, 성과/평가, 예산/재무, 인사/노무 등 전문성이 요구되는 직군에는 순환보직을 제한하고, 전문분야에서 오래 근무한 직원에게는 별도의 직급수당과 성과급과 같은 인센티브를 제공할 필요가 있다. 또한 전문성 제고를 위해 현행 타부서 및 민간부문과의 교류를 확대할 필요가 있다. 특히 업무 분야별 전문직군제가 도입되면, 정책 분야는 다르더라도 업무 분야가 같기 때문에 타부서와 민간과의 인사교류가 한층 수월해질 것이다. 부수적으로 장기근무에 따른 부패의 소지를 차단하고 특히 타부서와의 인사 교

류를 통해 부처이기주의를 극복하고 협업을 활성화하여 유사중복사업을 간접적으로 식별하는 장점도 있다. 다만, 폐쇄적인 조직문화 때문에 타부서 근무가 인사상 불이익이 있을 수 있기 때문에, 타부서 근무 시 승진이나 성과급에서 인센티브를 부여할 필요가 있다. 민간 인사교류의 경우 최근 관피아 문제에서 볼 수 있듯이, 퇴직 후 인사교류제도를 통하여 근무했던 민간기업에 취업을 제한하는 상피제도를 도입할 필요가 있다. 마지막으로 직무에 대한 교육훈련을 강화하여 공무원의 역량을 강화해야 할 것이다. 현행, 강의위주의 단편적인 교육훈련을 개선하여 문제해결능력을 키울 수 있는 사례위주의 커리큘럼을 구성해야 할 것이다. 특히, 교육의 실질화를 위해 전문 분야별로 교육과정을 개설하고, 과정을 이수한 공무원에게는 전문자격증을 부여하고 자격수당을 지급하는 것도 고민해 볼 수 있다. 특히, 전문성 강화는 관리자와 조직의 관심이 중요하기 때문에, 관리자와 조직의 평가항목에 직원들의 교육훈련 실적을 포함하거나 가중치를 높일 필요가 있다.

신공공관리적 정부개혁은 그 자체가 비난의 대상도 아니고 맹신의 대상도 아니다. 정부의 성과를 높이기 위해 개혁을 어떤 방식으로 추진하고 어디에 개혁의 방향을 두느냐에 따라 신공공관리의 효과는 판이하게 달라질 수 있다. 여러 비판에도 불구하고 신공공관리적 개혁은 정부의 효율성 제고, 공공서비스에 대한 시민의 선택 확대, 고객지향성의 강화라는 공헌을 한 것이 사실이다. 그러나 설문조사와 전문가 평가 결과는 우리나라에 적용된 신공공관리적 개혁의 추진방식과 방향에서 보완할 측면이 많음을 보여주고 있다. 이런 의미에서 [그림 Ⅲ-6]과 같이 과거 개혁의 추진방식과 방향에 대한 문제점을 보완하여 정부개혁에 적용한다면 많은 개혁에도 불구하고 개혁의 실제효과는 낮았던 과거 정부개혁에서 벗어나 성과를 높일 수 있는 실질적인 개혁의 기대효과를 얻을 수 있을 것이다. 구체적으로 기대효과를 얻기 위하여 <표 Ⅲ-17>과 같은 정책대안의 실행을 검토할 필요가 있다.

[그림 III-6] 성공적인 정부개혁의 방식과 방향



<표 III-17> 성공적인 정부개혁을 위한 정책대안

비고		정책적 대안
개혁의 방식	도입	대통령 직속 중앙 개혁 추진 기구 및 부처별 개혁 전담조직 설립 정치적인 요인이 아닌 체계적인 개혁전략과 제도 마련을 위한 정부기능 분석
	과정	일선 공무원 참여 확대를 위한 직급별 대표의 개혁조직 참여 개혁에 대한 의견수렴제도와 포상강화(설문조사, 공청회, 제안제도, 포상)
	평가	개별 개혁제도에 대한 중간평가(일몰제)를 통한 환류강화 민간개혁평가위원회 도입과 개혁의 과정과 성과의 대국민 공개
개혁의 방향	투명성	정책 실행제 실시, 세부 정책 및 성과정보의 공개 시민 참여 제도화(정책단계별 시민위원회, 참여예산제, 시민성과평가제)
	자율성	우수성과부서에 대한 조직신설 및 인력충원, 이월 및 불용금 사용권 부여 위임 전결 범위의 확대, 권한위임 확대 관리자 평가 및 포상
	전문성	순환보직 원칙완화와 업무 분야별 전문직군제 설치와 인센티브 제공 타 부 처 및 민간 인사 교류확대와 인센티브 제공 교육훈련의 실질화(사례교육 강화, 전문자격증 및 자격수당 신설, 교육훈련 실적에 대한 평가 및 가중치 강화)

IV. 절약과 감축관리

신공공관리론이 시작된 시대적 배경으로는 과도한 복지지출과 공공부문의 비대화로 인한 비효율을 들 수 있다. 신공공관리론은 이런 공공부문의 비효율을 줄이기 위하여 작은 정부를 강조하였고, 작은 정부를 만들기 위한 핵심원리가 절약과 감축관리를 제시한 것이다. 이러한 절약과 감축관리의 원칙은 미국 클린턴 행정부의 행정개혁 추진체계의 ‘National Performance Review’의 주요 원리인 ‘더 적은 것으로 더 많이(Do more with less)’에 잘 표현되어 있으며, 우리나라의 경우도 인사와 재정 분야에서 효율성 제고를 위한 다양한 감축관리 프로그램을 운영해왔다. 이 장에서는 현재 우리나라가 시행하고 있는 재정과 인사부문에서의 절약 및 감축관리 제도의 현황과 문제점을 분석하고 제도적 개선방안을 제시한다.

1. 예산의 절약과 감축

국가의 주요 재정자원으로서 예산은 국가운영의 핵심적 자원이다. 우리나라의 경우 OECD 자료에서 볼 수 있듯이 상대적으로 작은 재정규모를 유지해 왔다. 통합 재정수지의 경우 2012년 기준으로 1.4%로 상대적으로 건전한 재정건전성을 유지해왔다.²⁸⁾ 재정운영의 건실한 운영에도 불구하고 우리나라 재정이 처한 현실은 녹록치 않다. 우선 저출산과 노령화로 인한 경제성장률은 둔화되고 있지만 반대로 이에 대비한 복지수요는 크게 늘어 재정에

28) OECD, Government at Glance, 2013,

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en, 접속일자 2014.09.20.

디지털예산회계시스템,

https://www.digitalbrain.go.kr/kor/view/statis/statis03_01_01.jsp?code=DB0103, 접속일자 2014.09.20.

부담에 되고 있다. 새 정부는 이런 사회변화에 대응한 정책수요에 대한 재원을 비과세 감면정비, 지하경제 양성화, 지출절감을 통해 마련할 것이라고 발표하였다. 특히, 지출절감을 통해 84.1조원을 마련할 것이라고 발표하여 세출 구조조정이 가장 큰 부분을 차지하고 있다.²⁹⁾ 문제는 지출절감의 방법에 있다. 신공공관리론의 ‘절약과 감축관리’의 원리는 지출절감에 구체적인 아이디어를 제공할 수 있다.

우리나라의 경우, 예산을 절약하기 위하여 예산낭비방지를 위한 다양한 제도³⁰⁾를 운영하였는데, 예비타당성제도, 유사중복방지, 예산낭비신고센터 및 예산성과금제가 그 예라 할 수 있다. 본장에서는 예산낭비의 개념을 유형화하고 국회와 감사원에서 지적한 예산낭비의 주요 원인별 현황을 분석한 후, 정부의 예산낭비방지제도에 대한 주요 쟁점을 살펴본 후 예산낭비를 방지하기 위한 제도적 개선방안을 제시한다.

가. 예산낭비의 개념

정부 예산은 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 크며, 국민들이 납부하는 조세로 이루어진다. 이렇듯 중요한 예산을 낭비하는 것은 재정사업의 효율성과 재정건전성 측면에서 문제를 일으킨다. 재정을 절약하고 예산낭비를 줄이기 위해서는 먼저, 예산낭비의 개념과 유형을 정확히 할 필요가 있다. 예산낭비는 일반적으로 ‘비효율적이거나 비효과적인 관행, 시스템 또는 통제에 의한 불필요한 비용’으로 정의된다.³¹⁾ 학자들은 이러한 예산낭비의 유형

29) 관계부처 합동, 「바근혜정부 2013년 경제정책방향」, 2013. 3. 28, p. 14.

30) 예산편성 단계에서 Top-down 예산제도와 평가단계에서의 재정사업 자율 및 심층평가 제도는 넓은 의미에서 예산절감을 위한 제도이다. 우리나라의 경우 Top-down 예산제도의 도입은 부처의 무분별한 예산증액 요구에 의한 재정팽창을 막기 위한 취지 이외에, 분야별 지출한도 내에서 부처의 자율적인 예산을 편성을 허용하는 측면에서 시작된 바가 크다. 또한 성과주의 예산의 경우 사업평가의 결과에 의해 예산이 삭감되나 이 제도들은 ‘성과 및 결과의 강조’에서 다루기 때문에 본장에서 다루지 않는다.

31) 한국정책학회(2006) 재인용임. 번역 원문: McKinney, Jerome B. “Concepts and definitions,” *Fraud, Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures*, Philadelphia Institute for the Study of Human issues, p. 107(1986).

을 다양하게 정의하고 있는데, <표 IV-1>은 선행연구에서 대표적으로 거론되는 예산낭비의 유형을 분류한 것이다.

먼저, 조영만(2009)은 행정 가치나 이념에 의해 발생하는 원인으로 예산낭비를 유형화하였다. 먼저, 경제성(Economy: Input) 측면에서의 예산낭비는 투입측면에서 정부가 자원획득의 비용을 최소화하지 못했을 때 발생한다. 구체적으로는, 정부가 구매과정에서 수의계약이나 기타 이유로 최저가로 동일한 품질의 물품을 구매할지 못했을 때 발생한다. 효율성(Efficiency: Output/input)측면에서의 예산낭비는 정해진 투입 대비 산출을 극대화하지 못했을 때 발생한다. 예를 들어, 전년 대비 공공시설물의 이용객 수나 만족도가 비슷함에도 불구하고, 더 많은 인건비나 운영경비를 사용했을 때 발생하게 된다. 효과성(Effectiveness: Output) 측면에서의 예산낭비는 재정을 투입하였음에도 불구하고 사업이 의도한 효과를 거두지 못했을 때 발생한다. 실업률을 낮추기 위해 직업훈련을 실시하였으나 실업률이 정체되거나 오히려 떨어지는 것이 효과성을 기준으로 했을 때의 예산낭비의 예라고 할 수 있다.

〈표 IV-1〉 선행연구에서의 예산낭비의 유형별 분류

예산낭비의 유형		특징 및 사례
행정 가치	경제성	경제성 측면에서 예산낭비는 정해진 시장가격보다 과대하게 비싸게 구매했을 경우 발생(투입비용만 고려) 예) 수의계약으로 인한 구매물품 비용증가, 계약 매뉴얼이나 가격검색시스템의 미비로 인한 비용 증가
	효율성	효율성 측면에서 예산낭비는 주어진 산출을 생산하기 위해 과도한 비용을 투입했을 경우 발생(투입비용과 산출 결과를 동시에 고려) 예) 전년 대비 공공시설물 이용객이 비스함에도 불구하고 더 많은 인건비나 운영경비를 사용한 경우
	효과성	효과성 측면에서 예산낭비는 예산사업의 목적과 결과를 달성하지 못했을 경우에 발생(산출 결과만을 고려) 예) 지역경제 활성화를 위해 축제를 개최하는 등 예산을 사용하였으나 이용객이나 관람객이 적어 의도한 목적과 효과를 달성하지 못한 경우
발생 원인	정치적 요인	정치후원 그룹에 의한 정치인의 사업결정, 지역구민을 위한 사업 결정 계약 및 모니터링 과정에서 정치적 압력 및 왜곡 예) 유력 지역정치인이 특정지역의 기반사업을 유치하여 건설(Pork-barrel) 예산사업의 계약과정에서 정치적 압력으로 인해 수의계약이나 높은 가격으로 계약을 맺는 경우
	공직자 요인	공무원의 법적외무 위반 공무원의 전문성 부족 또는 지식의 한계 공무원의 도덕적 해이, 무사안일, 직무유기 예) 출장경비의 부당사용이나 법적지침 위반, 전문성 부족으로 인한 유휴 국유재산의 미활용 만성적인 연말 집중집행 및 느장집행
	제도적 요인	관련 제도가 불명확하거나 불합리한 경우, 관련제도가 부재한 경우 예) 복잡한 구매나 계약규정으로 인한 예산집행의 지연 수혜자의 공급능력을 고려하지 않은 일률적인 사회복지서비스로 인한 비효율 예산 한도에 대한 지침이 부재로 인한 과도한 지원금
명백성의 정도	최협의	비효율의 사유가 명확하며 고의성을 가지고 적극적으로 불법을 행할 때 발생하는 예산 낭비 예) 공공재산의 사적유용이나, 뇌물수수과 같은 불법행위로 인한 비효율
	협의	비효율의 사유가 어느 정도 드러나며, 불법성에 이르지 않는 않더라도 충분한 주의의무를 다하지 않으므로 인해 발생 예) 정부부처나 공공기관의 방만한 운영으로 인한 비효율, 무사안일 및 복지부동
	광의	비효율의 사유를 예측하기 어려우며 상황의 변동이나 담당자의 지식의 한계에 의하여 발생 예) 예측하기 어려운 정책변화에 의해 예상되었던 편익이 감소하거나 비용이 증가하여 발생하는 비효율
	최광의	비효율의 사유가 가장 근본적인 가치의 충돌로 인하여 발생 예) 형평성을 제고하기 위해 인구가 적은 시골지역에 전기나 교통서비스를 공하는 데서 발생하는 비효율

자료: 박노욱 외(2013)를 재구성, p. 4, 5, 7.

윤영진(1999)은 정치적 요인, 공직자 요인 및 제도적 요인이라는 발생 원인으로 예산낭비를 구분했다. 먼저, 정치적 요인에 의한 예산낭비는 정치적 목적으로 비효율적인 재정사업에 대한 예산을 편성하거나, 입찰이나 계약과정에서 부당하게 정치적인 압력을 행사하여 예산낭비가 일어나는 경우이다. 공직자에 의한 예산낭비는 공직자의 법적의무 위반, 전문성 부족, 무사안일이나 복지부동에 의하여 발생하는 유형의 예산낭비이다. 제도적 원인에 의한 예산낭비는 재정사업에 대한 관련 제도가 불명확하거나 부재할 때 발생한다. 예를 들어, 복지사업의 수급자의 범위에 대한 지침이 불명확하거나 없을 때 과도한 복지지출이 발생하여 일어나는 예산낭비의 유형이다.

한국정책학회(2006)는 명백성의 정도에 의해 예산낭비를 협의, 최협의, 광의, 최광의로 유형화하였는데, 최협의의 예산낭비는 고의적이고 의도적으로 예산을 낭비하거나 불법을 저지를 때 발생하고 협의의 예산낭비는 고의적이지 않더라도 주의의무를 다하지 않아 발생하는 비효율을 말한다. 광의의 예산낭비는 비효율에 대한 주의의무를 다하였으나, 불가피한 상황의 변동이나 담당자의 지식의 한계로 인하여 발생한다. 마지막으로 최광의의 예산낭비는 앞서 언급한 행정가치의 충돌로 인해 발생한다. 공무원의 명백한 불법이나 주의의무 소홀, 지식의 한계에 의해 예산낭비가 일어나는 것이 아니라 특정 행정 가치를 구현하기 위해 예산낭비가 일어난다. 예를 들어 산간오지에 전기를 공급할 때 발생하는 비효율은 형평성의 가치를 구현하기 위해 불가피하게 나타나게 된다.

나. 예산낭비 현황

앞 절과 같이 예산낭비를 유형화하여 분석하는 것은 예산낭비에 대한 예산낭비가 일어나는 정확한 원인을 파악할 수 있다는 장점이 있지만, 예산단계별로 낭비의 유형을 파악하는데 한계가 있다. 따라서 실무에서는 <표 IV-2>와 같이 예산단계별로 예산낭비 항목을 살펴서 비효율을 고찰하는 경우가 많다. 먼저, 예산편성 단계에서는 정치적인 결정이나, 사전 타당성조사의 부실 또는 미 실시로 인한 예산낭비가 흔히 발생하며 예산집행단계에서는

당초 계획의 수정집행, 집행지연으로 인한 만성적인 이월, 집행과정에서 과다 및 낭비지출이 문제가 되고 있다. 이를 토대로 국회, 감사원, 언론들은 꾸준히 예산낭비 사례를 감시하고 예산낭비 현황을 보고하고 있다. 한국조세재정연구원³²⁾은 실무에서 사용하는 예산낭비 유형을 정리하여 국회 예산결산특별위원회의 2012년과 2013년 「예·결산(안) 검토보고서」, 국회 예산정책처 2012년 「결산 보고서」, 감사원 2012년 「결산 보고서」를 정리하여 예산낭비를 일으키는 비효율적 사업 현황을 발표하였다.

32) 박노옥 외(2013), p. 21.

〈표 IV-2〉 비효율적 예산사업 유형 구분

유형	세부구분
제도적 요인 (유형 I)	I-1. 현재 제도(또는 규정)가 불명확 혹은 불합리한 경우
	I-2. 관련 제도가 부재한 경우
예산편성 단계의 문제 (유형 II)	II-1. 수요조사 등 사전조사 부족 - 정확하지 않은 수요 및 비용 추계 - 적절하지 못한 사업타당성조사 - 우선순위가 낮은 사업 선정 - 합리적인 사업타당성조사 결과를 따르지 않은 예산편성 - 기관과의 협의, 사업계획 등 사전 준비절차 미비로 연내 집행 가능성이 희박함에도 예산을 편성
	II-2. 투자 및 사업의 중복성
	II-3. 이월 규모를 적절히 반영하지 못한 예산편성(III-4유형과 결합됨)
	II-4. 세입예산 추계의 오차에 기인한 경우 - 특별회계의 세입예산 과소 추계 - 정확하지 않은 사업예산 추계
	II-5. 입법화가 이루어지지 않은 상황에서의 예산편성
	II-6. 규정을 위반한 예산편성 - 순차적 편성이 아닌 동시 편성 등
집행단계의 문제 (유형 III)	III-1. 당초 목적 이외의 집행 - 예산편성과 상이한 목적의 집행, 취지에 맞지 않는 집행(법규 위반은 아님) - 과도한 이전용 - 집행 중 계획 수정이나 변경으로 인한 예산 증액
	III-2. 비효과적 집행 - 연말 집중집행, 능력 집행, 행정지연으로 인한 차질 - 당초 기대 목적에 부합하지 못하는 집행 - 집행이 매우 미미한 경우(주로, 중앙정부와 관련) - 예산 절감이 가능함에도 과다하게 지출(예: 선심성 연수)
	III-3. 법령을 위반한 집행(법령, 규정 및 지침을 위반하여 집행)
	III-4. 만성적 이월(특히, 지방자치단체 관련) - 지자체 보조금, 복지사업 집행액의 만성적 이월
개별기관 (공공기관 등)의 문제(유형 IV)	IV. 개별 공공기관 등이 비효율적으로 운영되는 경우 - 두 번째 요인이 I, II, III, V에 해당하면 추가 기술
기타(유형 V)	V. 기타 사례

자료: 박노욱 외(2013), pp. 13~14.

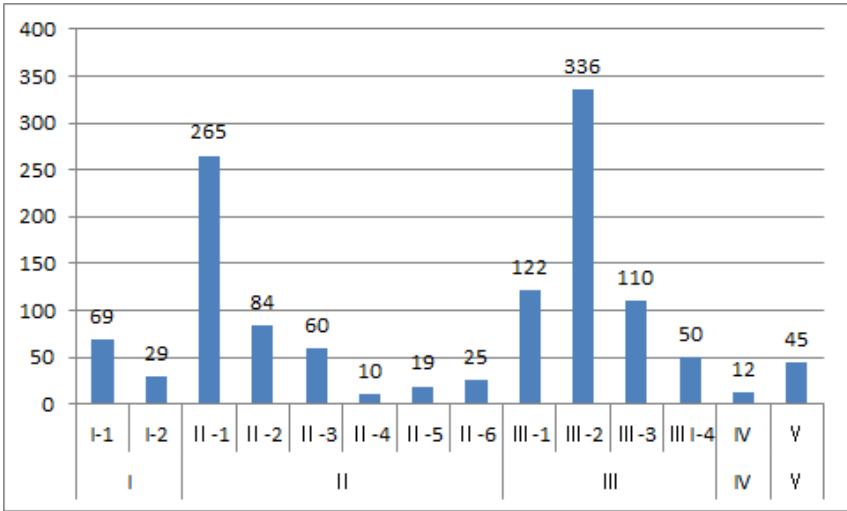
먼저, [그림 IV-1]의 예산낭비를 일으키는 비효율적 사업의 유형화 결과를 살펴보면, 집행단계에서 비효율이 발생하는 재정사업(유형 III)이 618건으로 가장 많은 것으로 보고되었다. 예산편성에서 문제가 있는 경우(유형 II)이 463건으로 다음으로 많은 비효율적 사업이 보고되었으며, 제도적인 측면에서 비효율이 발생하는 사업(유형 I)은 총 98건으로 나타났다. 마지막으로, 개별공공 기관 등의 문제(유형 IV)와 기타 유형(유형 V) 등은 각각 12건과 45건으로 그 빈도수가 그다지 높지 않았다. 각 단계별 비효율적인 요인을 살펴보면, 제도적인 측면에서의 예산낭비는 현제도의 불명확성 또는 불명합리성(유형 I-1)으로 발생한 비효율이 69건, 관련 제도의 부재(유형 I-2)로 인한 비효율이 29건으로 보고되었다.

다음으로, 예산편성 단계에서 예산낭비를 일으키는 대표적인 유형은 수요조사 등 사전조사 부족의 문제(유형 II-1)로 나타났으며 265건의 비효율 사례가 보고되었다. 유사중복사업 및 투자로 인한 예산낭비(유형 II-2)도 84건이 보고되어 사전수요조사 다음으로 높은 비효율 요인으로 분석되었다. 세입추계에 오차에 의한 비효율(II-4), 입법 전 사업시행으로 인한 비효율(II-5), 규정을 위반한 예산편성(유형 II-6)으로 발생한 비효율은 그리 크지 않은 것으로 분석되었다. 예산집행 단계에서의 비효율적 사업의 세부 유형을 분석하면, 비효과적인 집행(유형 III-2)으로 인한 예산낭비가 가장 많아 336건이 보고되었으며, 당초 목적 이외의 집행(유형 III-1)으로 인한 비효율도 122건으로 나타났다. 법령을 위반한 집행(유형 III-3)과 만성적 이월(유형 III-3)은 각각 110건과 50건이 보고되었다.

외부 보고서를 분석한 자료에 의하면 예산낭비로 인한 비효율은 예산편성 단계의 사전조사 미비와 중복 사업 및 투자, 예산집행 단계에서 비효과적인 집행과 당초 목적 외 집행에서 중점적으로 발생하고 있어 이들 원인에 대한 대책을 마련하는 것이 중요한 정책적 과제라는 시사점을 주고 있다.

[그림 IV-1] 비효율적 재정사업의 유형별 분포(전체, 중복허용)

(단위: 건)



자료: 박노욱 외(2014) p. 21.

예산낭비의 유형별 비효율적 재정사업 현황 외에, 이정주(2011)는 2003~2011년간의 행정기관별 분야 및 대상별 예산낭비 실태를 신문검색 사이트를 통하여 분석하였다. 예산낭비 사례는 중복을 제외하고 총 128건으로 나타났다. 행정기관별로는 지방자치단체의 예산낭비 사례 보도건수가 60건으로 전체의 46.9%를 차지했고 다음으로 중앙행정기관은 40건(31.3%)의 예산낭비 사례가 보도 되었다. 공직 유관단체와 각 지방 교육청의 예산낭비 사례는 각각 22건(17.2%)와 6건(4.7%)으로 나타났다. 분야 및 대상별로 예산낭비 사례의 보도건수를 살펴보면, 건설 및 공사 관련 예산낭비 사례가 가장 보도 되었으며 총 45건이 보도되어 전체의 35.2%를 차지하였다. 다음으로 많이 지적된 것은 법인카드와 출장비 같은 공금 유용(13건, 10.2%), 교육 및 워크숍 등 선심성 연수(13건, 10.2%)로 나타났다. 또한 관광 및 축제로 인한 예산낭비는 9건으로 7%를 비율을 보여주었다. 사전조사의 미흡으로 인한 예산낭비가 주로 건설 및 공사 부분에서 나타나며 법인카드 부정사용 및 선심성 연수에 의한 비효과적인 집행이 예산낭비의 주요 원인이기 때문에, 이

분야에 대한 중점적인 관리가 필요하다는 시사점을 나타내고 있다.

〈표 IV-3〉 2003~2011년 언론보도 예산낭비 실태

(단위: 건, %)

구분		빈도	퍼센트
기관별	중앙행정기관	40	31.3
	지방자치단체	60	46.9
	공직유관단체	22	17.2
	교육청	6	4.7
	합계	128	100
분야 및 대상별	건설, 공사, 청사 건립	45	35.2
	고용, 노동	5	3.9
	관광, 축제, 국제행사	9	7.0
	교육, 워크숍(연수)	13	10.2
	환경(녹생성장)	4	3.1
	계약	9	7.0
	보조금, 기금	7	5.5
	연구개발 지원	6	4.7
	공금사용(법인카드 및 출장비)	15	11.7
	기타(기념품, 홍보블로그 등)	15	11.7
	합계	128	100

자료: 이정주(2011) pp. 6~7 재구성.

다. 예산절감을 위한 주요 제도

국회, 감사원, 언론보도의 예산낭비 사례에서 볼 수 있듯이, 예산의 효율적인 사용을 위해 보완할 점이 많다. 특히, 예산낭비는 중복투자, 비효과적인 집행, 목적 외 집행에서 주로 발생했다. 재정당국은 이런 유형의 예산 낭비를 줄이기 위해 유사중복사업식별제도, 예산낭비 신고센터 및 예산성과금 제도를 운영하고 있다.

효율성 측면에서 가장 대표적으로 나타나는 예산낭비 유형은 유사중복사업이다. 신공공관리론에서는 공공관리의 효율성을 높이기 위하여 사업을 폐지하거나 인력을 감축하는데, 유사중복사업의 조정을 통한 지출절감은 예산절감을 위한 효과적인 정책수단이 된다. 이러한 유사중복사업과 관련하여 미국의 GAO(Government Accountability Office)는 유사중복을 ‘중복(Duplication)’과 ‘중첩(Overlap)’으로 정의하고³³⁾ 효율적인 재정운용을 위하여 프로그램의 연계 및 통합을 통하여 유사중복사업을 정리할 것을 권고하고 있다.³⁴⁾ 이러한 유사중복은 가외성(Redundancy)의 한 형태로 불필요한 낭비가 아니라 급격한 행정 변화나 비정상적인 상황에서 행정의 안정성과 연속성을 보장하는 장치로 긍정적인 평가를 받기도 하였다.³⁵⁾ 그러나 대부분의 유사중복사업은 부서 내 혹은 부서 간 경쟁이나 의사소통의 문제로 인하여 불필요하게 발생하며, 사업의 높은 안정성과 유연성을 위하여 정부가 의도적인 관리전략으로 사용하는 가외성과는 거리가 멀다.

우리나라의 경우, 국무총리실, 기획재정부, 국회와 감사원은 재정운영의 예산낭비를 막고 재정운영의 효율성을 높이기 위하여 유사중복사업을 관리하기 위하여 다양한 노력을 기울이고 있다. 우선, 국무총리실 산하 국무조정실은 각 부처의 정부정책에 대한 협의와 조정을 위하여 ‘국가정책조정회의’를 두고 큰 틀에서 정책조정을 통하여 유사중복사업이 일어날 가능성을 줄이고 있다. 또 국무총리실은 그 소속하에 범부처 업무를 통합하는 정책분야별 위원회³⁶⁾를 두고 여러 부처에 걸쳐 있는 범부처 업무를 조정하고 있다.

예산을 담당하는 기획재정부의 경우, 예산프로세스인 예산편성과 사후평

33) 중첩(Overlap)은 여러 개체가 어느정도 공통적인 영역과 범위를 가지고 있는 것을 의미하여 중첩(Duplication)은 원제품과 거의 유사한 복제품을 말한다(김찬수·오윤섭, 2013, p. 17).

34) GAO, “Actions Needed to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits,” 2013.04.09, p. 3.

35) Landau(1969)

36) 2012년 6월 말 기준으로 보건복지, 산업, 기타분야에 걸쳐 19개의 위원회가 있다(김찬수·오윤섭, 2012).

가제도인 재정사업 자율평가와 심층평가제도에서 유사중복사업에 대한 관리를 하고 있다. 먼저, 사전적 조치로서 예산 및 기금 편성지침에는 부처 스스로가 유사중복사업의 통·폐합, 사업간 연계조정, 세출 구조조정계획을 반영한 예산안 요구서를 작성할 것을 권고하고 있으며, 기획재정정부는 부처가 요구한 예산안 요구서에 대한 총괄 사전검토를 통하여 유사중복사업을 검토한다. 또한 사후적 조치로서 재정사업자율평가의 유사중복 점검 평가지표와 재정사업 심층평가의 유사중복사업군의 정책평가 등을 통하여 유사중복 사업 및 투자에 대해 평가를 하고 개선을 요구하고 있다.³⁷⁾ <표 IV-4>는 재정사업 자율평가 및 심층평가의 유사중복사업 평가지표와 사업군 현황을 보여 주고 있다.

37) 기획재정부, 「2012년도 재정사업 자율평가 지침」, 2013.01.

〈표 IV-4〉 재정사업 자율평가 및 심층평가의 유사중복사업 점검

		재정사업 자율평가(일반재정, 정보화)
평가지표		1-2 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?(3점)
측정방법		사업이 공공 및 민간부문의 타사업과 불필요하게 중복되었는지 확인(세부사업별로 모두 검토)
판단 기준	예	3가지 중 어느 하나라도 해당 · 사업목적이 다른 경우 · 사업목적이 유사하더라도 수혜 대상이 다른 경우 · 사업목적이 유사하더라도 유사사업 간 협력 및 조정을 통해 문제 해결한 실적이 있는 경우
	아니오	· 사업목적, 수혜 대상 유사 · 유사사업 간 통합추진이 가능함에도 불가피한 사유 없이 상이한 수행주체에 의해 추진된 경우 · 부처에서 유사중복이 없다고 하였으나 국회 및 감사원 등 외부기관 및 재정 재정사업 심층평가 결과 유사중복성을 지적한 사례가 있는 경우 3점 추가 감점 *세부사업 중 일부가 '아니오' 인 경우도 '아니오' 로 처리
2010년 이후 재정사업 심층평가의 유사중복 대상 사업 군		
	심층평가 대상 사업군	평가쟁점 및 방향
2010	기초생활보장수급자 지원사업군	· 기초생보와 타 복지제도 간 정합성 제고 유사중복, 과다수혜 등 해소방안 마련
	중소기업 지원사업군	· 민관, 중앙·지방 등 여러 기관에 산재되어 있는 사업을 점검하여 유사중복 방지 및 사업주체 간 역할 조정 정책금융, 판로지원, 창업 등
	일자리 창출 교육 및 훈련사업군	· 전략분야 다수부처 직업훈련사업의 통합 필요성 및 통합성과 및 특성을 고려한 통합할 원칙 마련
2011	다문화가족 지원사업군	· 중앙부처 중복사업은 연계 통폐합 등 구조조정 방안을 제시하고 중앙과 지방은 역할분담 방안 검토
	지역발전 지원사업군	· 지원프로그램의 통합, 단순화, 총괄, 조정체계 구축, 유사중복사업 통폐합 및 연계방안 등을 마련
	저출산 대응사업군	· 부처 간 중앙 및 지자체 간 연계조정 미흡
	교통안전 사업군	· 일부 사업의 유사중복 및 연계 미흡 '위험도로구조개선사업', '교통사고 잦은 곳 개선사업'
	에너지 효율화 사업군	· 과대 및 중복 지원 개선
2012	북한이탈주민 정착지원사업군	· 통일부 산하 사업주체 간 중복, 유관부처 사업 간 유사중복 문제 검토 및 대안 제시
	문화여가 지원사업군	· 유사중복사업 조정
	고용지원금 사업군	· 세부 사업별 유사중복사업 가능성 분석
	해외수출 지원사업군	· 부처별 수출 지원사업을 신설하여 중복지원 및 비효율 · 부처 간 중복지원 조정
	문화콘텐츠 지원사업군	· 부처 간 협조체계 미비 및 유사중복
	정보화사업군(복지, 고용)	· 정보시스템 중복 구축, 기관간 연계미흡
	대기질 개선사업군	· 대기개선 사업간 유사중복·상충, 연계방안 검토

자료: 홍승현·김선미(2014), p. 2,

김찬수·오윤섭(2012), p. 57 재수정.

국회와 감사원도 유사중복사업을 식별하고 개선을 권고하는 노력을 기울이고 있다. 국회는 매년, 예·결산 심사를 통해 유사중복사업을 지적하고 유사중복사업을 조정할 것을 권고하고 있다. 최근 5년간의 유사중복 지적사항을 정리한 국회예산정책처 자료³⁸⁾에 따르면 총 171건의 유사중복 시정 요구사항이 있었으며 부처 간 유사중복이 95건으로 부처 내 유사중복 건수인 76건보다 많게 나타났다. 2003~2012년간 감사원의 유사중복 관련 처분요구 현황을 분석한 자료³⁹⁾에 의하면 최근 10년 동안 감사원은 총 62건의 유사중복 처분요구를 하였으며 그 중 부처 간 유사중복이 47건, 부처 내 유사중복이 15건 이었다.

〈표 IV-5〉 국회와 감사원의 유사중복 시정 및 처분 요구 건수

(단위: 건)

기관	연도	유사중복 시정 / 처분 요구사항	유사중복 유형	
			부처 내	부처 간
국회	2007~2011	171	76	95
감사원	2003~2012	62	15	47

자료: 김찬수·오윤섭(2012), p. 65, 67 재수정.

다음으로, 가장 예산낭비가 빈번히 일어나는 단계가 예산의 집행단계이다. 예산의 실질적 사용과정에서의 낭비요인이 가장 크기 때문이다. 특히 예산의 즉장집행으로 인한 연말 집중집행, 부정확한 사전수요조사와 과다 예산편성으로 인한 집행부진, 카드 부정사용 또는 선심성 연수와 같은 예산의 과도한 지출이 집행단계에서 일어나는 대표적인 예산낭비의 예들이다. 이러한 집행단계에서의 예산낭비를 막기 위해 기획재정부에서는 1998년 예산성과금제도를 도입하였으며 2005년 예산낭비 신고시스템을 운영하여 예산

38) 김찬수·오윤섭(2012), p. 65, 67 재수정.

국회예산정책처, 『2011년도 예산안 분석 종합』, 2010.12.

국회예산정책처, 『2012년도 예산안 분석 종합』, 2011.12.

39) 김찬수·오윤섭(2012), p. 65, 67 재수정, 상계서.

낭비 신고센터를 설치하였다.

예산성과금의 경우, 예산절감 및 국고수입 증대에 기여한 공무원 및 일반 국민에게 지급된다. 1인당 지급 한도액은 3천만원을 초과할 수 없으나, 예외적으로, 지급 사례가 다른 행정기관에 확대 적용됨으로써 예산절약 또는 수입증대의 효과가 현저하다고 인정되는 경우에는 예산성과금의 30% 범위 안에서 가산하여 지급할 수 있다.⁴⁰⁾ <표 IV-6>은 공무원에게 지급되는 예산성과금의 한도이다. 기획재정부 발표에 의하면 제도가 도입된 1998년부터 2013년까지 지급된 예산성과금은 총 1,922건에 350억원이며, 예산성과금이 지급된 사례를 통해 절약된 세출예산이 2조 350억원, 세입 증대액은 13조 5,835억원이다. 또한 예산성과금 지급을 통한 예산절감 및 수입증대 사례는 매년 예산절감 사례집으로 발간되어 국민에게 공개되고 전 행정부처에 배포되고 있다.

<표 IV-6> 예산성과금 한도

비고	예산절감의 경우			수입증대의 경우
	정원 감축	경상적 경비	주요 사업비	
한도	감축된 인원의 인건비 1년분	절약된 경비의 50%	절약된 경비의 10%	수입증대액의 10%

자료: 예산성과금 규정 제6조 [시행 2013.3.23.] [대통령령 제24441호, 2013.3.23., 타법개정].

예산낭비 신고시스템의 경우, 기획예산처에 예산낭비 대응팀을 신설하고 각 부처 및 지자체에 ‘예산낭비신고센터’를 설치하여 예산낭비 대응시스템을 구축하였다. 현재 40개 중앙부처, 244개 지자체, 13개 공기업 등 300여 개 예산낭비신고센터를 설치하여 운영 중이다.⁴¹⁾ 기획재정부의 경우 2006년에 예산낭비 신고 콜센터를 개설하였으며 또한 2012년에는 국민 신문고 내에 예산낭비 신고 포털과 앱을 개설하고 온라인으로도 예산낭비와 예산절감신

40) 예산성과금 규정 (대통령령) 제4조, 제16조 [시행 2013.3.23.] [대통령령 제24441호, 2013.3.23., 타법개정]

41) 국민신문고 예산낭비신고 소개, <http://www.epeople.go.kr/jsp/user/bw/front/UBWInstitutions.jsp>, 접속일자 2014.09.20.

고를 받고 있다. 기획재정부의 예산낭비 신고센터의 경우 2005년에 운영되기 시작하여 작년 2012년까지 총 3,190건을 처리했으며, 최근 3년간의 자료⁴²⁾를 보면 2010년 208건, 2011년 164건, 2012년 212건을 처리하였다. [그림 IV-2]는 예산낭비 신고절차를 보여준다.

[그림 IV-2] 예산낭비 신고절차



자료: 국민신문고 예산낭비신고 소개, <http://www.epeople.go.kr/jsp/user/bw/front/UBWInstitutions.jsp>, 접속일자 2014.09.20.

42) 기획재정부 공식블로그(<http://bluemarbles.tistory.com/2139>), 접속일자 2014.09.20.

라. 예산절감제도에 대한 평가

이와 같이, 재정의 효율적 집행을 도모하고 예산을 절약하기 위해 유사중복사업 조정제도, 예산성과금, 예산낭비 신고시스템과 같은 제도들이 도입되고 운영되어 왔지만, 제도의 목적달성 여부와 효과성을 평가한 경우는 드물었다. 우선 문헌을 통한 자료를 통해 확인된 제도의 가시적 성과는 제한된 수준이다. 국회예산정책처의 유사중복 지적건수를 분석한 김찬수·오윤섭(2012)에 의하면 2007년 이후로 유사중복 지적건수는 평균 30여 건으로 다양한 유사중복 식별제도의 운영에도 불구하고 감소 추세가 발견되지 않는다. 예산성과금 신고의 경우에도 2008년 이후 감소세를 보여왔고 홍승현·윤성주(2012)의 연구는 이런 경향을 확인시켜주었다. 중앙부처의 예산성과금 지급건수와 절감금액의 경우 2009년 증가하였다가 2011년 이후 감소하는 추세를 보여주고 있어 제도의 활성화를 통해 예산절감의 실효성을 더 높여야 할 필요성이 있음을 보여주고 있다.

〈표 IV-7〉 예산절감제도에 관한 실적 추세

(단위: 백만원)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
유사중복 시정내역		30	34	34	38	35	-
예산 성과금	건수	-	-	331	343	321	259
	절감금액	-	-	492,810	970,498	733,067	525,943

자료: 김찬수·오윤섭(2012), p. 65, 67 재수정.
홍승현·윤성주(2012), p. 27.

자료평가에 이어 예산절감제도에 대해 전문성을 갖고 있는 연구진, 담당 공무원을 대상으로 한 전문가 평가에서는 〈표 IV-8〉과 같이 현행 예산절감제도에 대하여 ‘보통’보다 약간 높은 수준인 3.1의 점수를 부여하였다. 앞선 설문조사 결과와 유사하게 공무원은 연구진과 학자보다 제도의 효과성에 대하여 긍정적으로 평가하였다. 학자는 ‘보통’ 이하인 2.3의 점수를 부여하였지만 담당공무원은 ‘보통’보다 높은 3.3으로 평가하였다. 제도의 도입, 운영,

결과에 대한 세부평가에서는 예산절감제도의 운영이 보통 이상인 3.8점으로 가장 긍정적으로 평가되었으며 제도의 결과는 미흡 수준인 2.6점으로 평가되어 적절하게 예산절감제도 운영의 성과를 평가하고 환류를 통하여 개선방안을 마련할 필요가 있음을 보여 주었다. 개별 문항에 대한 평가의 경우 ‘개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?’가 4.0의 평가를 받아 예산절감제도가 지출 효율화의 수단으로 어느 정도 활발하게 사용되었음을 보여준다. 다만, 앞서 지적한 것처럼 예산절감제도의 활발한 운영에도 불구하고 제도목적 달성, 평가와 환류를 묻는 질문에서 모두 보통 이하인 2.0과 2.3을 받아 제도운영을 통해 달성된 예산절감이 충분하지 못하며 제도에 대한 적절한 평가와 환류가 부족함을 시사해 주고 있다.

〈표 IV-8〉 예산절감제도에 관한 전문가 평가

단계	평가항목	평가항목	공무원	외부 전문가	평균
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토 되었는가?	4.0	2.0	3.0
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상호요인은 고려되었는가?	4.0	2.0	3.0
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입 되었는가?	2.0	3.0	2.5
	체계성	개혁이 종합적인 전략하에 체계적 추진되었는가?	4.0	2.0	3.0
	도입 평균		3.5	2.3	2.9
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	5.0	3.0	4.0
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?	5.0	2.0	3.5
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영 되었는가?	5.0	3.0	4.0
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	4.0	3.0	3.5
	과정 평균		4.8	2.8	3.8
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	3.0	2.0	2.5
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	3.0	1.0	2.0
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류 되었는가?	3.0	2.0	2.5
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	4.0	2.0	3.0
	결과 평균		3.3	1.8	2.6
전체 평균			3.8	2.3	3.1

주: 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

마. 예산절감제도의 한계와 개선 방안

1) 예산절감제도의 한계

이처럼 부처가 다양한 유사중복 방지제도를 운영할지라도, 유사중복은 항상 예산낭비를 일으키는 단골메뉴로 지적되어 왔다. 현 유사중복사업 방지 제도에서 쟁점은 유사중복사업 여부를 실질적으로 식별하고 유사중복사업을 통폐합할 수 있는 제도적 이행수단이 부족하다는 데에 있다. 먼저, 국무조정

실의 각 부처별 정책 조정과 협의는 개별 사업에 대한 사업배분이나 기능 조정이 아니기 때문에 실질적으로 유사중복사업을 식별하는 데 한계가 있다. 오히려, 주요 국정과제의 경우 각 부처가 경쟁적으로 국정과제를 수행하는 과정에서 더 많은 유사중복이 발생하고 있다. 예를 들어 이명박 정부의 국정과제인 4대강 사업을 수행하기 위하여, 국토교통부와 환경부가 유사한 하천 정비사업을 동시에 진행한 것이 그 예이다.

기획재정부의 부처 예산안 편성과정에서 점검되는 유사중복사업 검토도 큰 실효성이 없는 실정이다. 예산안 편성지침에 부처의 자율적 권고사항으로 되어있는 유사중복 정비권고는 각 부처의 팽창지향적인 예산편성으로 인하여 거의 활용되지 못하고 있으며 예산기관에 의한 조정도 방대한 사업수로 인한 분석의 어려움과 개별 부처의 눈가리기식 예산조정으로 한계가 있는 실정이다. 예를 들어 유사중복사업을 지적받은 경우 일시적으로 사업을 종결, 통합하고 몇 년 뒤 유사한 사업을 다른 사업명으로 다시 예산을 요구하거나, 타 사업의 내역에 포함시켜 운영하다가 다시 독자적인 사업으로 예산을 요구한다. 또한 예산절감이 강조되는 시기에는 보조 사업을 일시적으로 용자사업으로 전환하였다가 추후에 다시 보조 사업화하는 경우도 종종 발생한다. 또한 사후적인 재정사업 자율평가의 자율평가의 유사중복사업 점검지표도, 부처 자체적인 평가에 의존하고 있어 외부 지적사항 외에 유사중복사업을 부처 스스로 식별하는 것을 유도하는 데 근본적인 한계⁴³⁾가 있는 실정이다. 또한 재정사업 심층평가의 유사중복사업군 평가는 외부의 평가단에 의한 심층평가가 이루어지기 때문에 높은 수준의 유사중복 식별검토가 이루어지나 여전히 외부의 지적 사례를 단순히 재정리하거나, 중복사업을 판별하는 기준이 불명확한 점, 중복사업 효과에 대한 분석이 미흡한 것 등이 한계로 지적되고 있다.⁴⁴⁾

다른 한편으로, 국회예정처의 경우 사업 간 중복성을 지적하는 차원에 머

43) 2011년 재정사업 자율평가 대상 사업 291개 중 1개 사업만이 유사중복사업에서 0점을 받았다.

44) 김찬수·오윤섭(2012)

물고 있으며 유사중복의 효과분석까지는 이르지 못하고 있다.⁴⁵⁾ 분석의 내용이 심층적이지 않아 많은 수의 유사중복사업을 발견할 수 없다는 한계가 있다. 따라서, 사업내용은 같지만 수혜자가 다른 사업이나, 서비스 전달체계 상 기관과의 경쟁이 필요한 유사사업을 가려내는 심층적인 분석에 어려움이 있다. 한편 감사원의 경우 감사에 따라 유사중복사업 점검은 상당히 심층적이어서 유사중복성 판단뿐만 아니라 유사중복으로 발생하는 ‘부정적 결과’를 제시한다. 다만, 감사원의 유사중복 판단기준은 상당히 엄격하며 많은 시간과 비용의 문제로 많은 수의 유사중복사업을 점검하지 못하는 한계가 있다.⁴⁶⁾

집행단계에서 예산성과금과 예산낭비신고시스템의 경우 시행 초기 많은 제안과 신고접수를 통해 효과적으로 운영되었으나 2006년 이후 감소세를 보여와 운영상의 문제점과 제도 활성화의 노력이 부족한 것으로 평가⁴⁷⁾되고 있다. 이런 문제점은 예산낭비 신고나 예산성과금의 인센티브가 부족하거나, 예산낭비신고 처리의 실효성과 예산낭비시스템의 인력의 전문성과 역량이 부족하다는 데서 기인한다. 예산성과금에 대한 개인보상은 금전적 보상이며 물려 승진이나 근무평정에 반영되고 있지 않으며, 가산금을 포함하여 최대 3,900만원의 보상한도는 적극적으로 신고하기에는 작은 액수이다. 그나마 개인에게 지급되는 평균 성과금 규모는 평균 몇 백만원 수준으로 제도를 활성화하기에 매우 낮은 수준이다.

다음 문제로 예산낭비 신고처리의 낮은 실효성을 들 수 있다. 기획재정부의 예산낭비 신고센터는 다른 부서의 예산낭비 사례에 대해 자료요구나 조사실시를 할 권한이 없다. 이에, 예산낭비의 신고 건에 대하여 실질적인 낭비여부를 판단하는 데 많은 제약이 있으며 피신고기관의 협조에 의존하고 있어 예산낭비 판정에 실효성이 떨어진다. 또한, 예산낭비 판정이 내려

45) 김찬수·오윤섭, 『공공부문 유사중복사업 식별 관리 실태와 주요 이슈』, 감사연구원, 2013. 9, p. 169.

46) 김찬수·오윤섭, 『공공부문 유사중복사업 식별 관리 실태와 주요 이슈』, 감사연구원, 2013. 9, p. 68, p. 70.

47) 박형수 외(2012)

진다하더라도 타부서의 예산낭비를 시정할 수 있는 제재수단이 없어, 지출 절감을 위한 제도 운영의 실효성이 떨어지고 있다. 마지막으로 예산낭비 신고센터의 인력의 전문성과 역량의 부족을 들 수 있다. 현재 기획재정부의 예산낭비 신고센터의 직원은 사무관 1명과 계약직 직원 1명으로 매우 적은 수준이며 전문위원의 경우도 퇴직 공무원 위주로 구성되어 예산낭비 판정과 예산낭비사업에 대한 제도적 개선안을 전문적인 수준에서 내는 데 한계가 있다.

예산성과금과 예산낭비 신고시스템의 미비와 같은 제도적 결함 이외에, 사업집행과정 중의 예산낭비나 성과달성 여부를 점검하는 시스템이 부재하는데 있다. 집행단계에서 주로 발생하고 있는 비효과적 집행이나, 목적에서 벗어난 집행, 법규를 위반한 집행은 집행단계에서 재정사업의 집행률과 성과를 모니터링함으로써 어느 정도 예방이 가능하다. 예산성과금제와 예산낭비 신고시스템이 운영된다고 할지라도, 개별 세부사업에 대한 일시적이고 단편적인 신고에 머무르는 경우가 많아 사업집행 중 단위사업 전체의 예산낭비실태를 체계적으로 점검하고 개선하는 데는 한계가 있다. 재정사업의 집행과정중의 성과를 모니터링하기 위해 미국의 연방정부는 ‘Performance Dashboard’를 운영하고 분기별로 성과를 점검하고 있으며, 미국의 지방정부인 볼티모어시는 ‘CitiStat’을 운영하여 실시간으로 행정서비스의 비효율과 성과 부진이 발생하는 요인을 발견하여 문제점을 해결하고 있다. 우리나라의 경우도 집행과정의 성과관리 개선을 위하여 2014년부터 PI Board(Performance Information)를 시범적으로 운영하고 있으나, 너무 많은 대상 사업과 분기별 성과지표 설정의 어려움으로 제도가 효과적으로 정착할 수 있을지는 더 지켜보아야 할 것이다.

2) 예산절감제도의 개선 방향

예산절감제도로써 유사중복을 줄일 수 있는 개선 방향으로 거버넌스 측면에서 유사중복관리체계와 유사중복 내용적인 측면에서의 개선이 요구된다. 우선 유사중복관리체계에서의 개선 방향으로 현행 국무총리실, 예산당국, 개

별부처, 예산정책처와 감사원에서 개별적으로 행해지고 있는 유사중복 점검 및 관리체계의 기능을 강화하고 각 제도 간 연계성과 통합성을 높일 필요가 있다.

먼저 각 기관이 가지고 있는 유사중복점검 기능의 개선점으로 국무총리실에서 행하고 있는 부처별 정책조정회의의 기능을 강화하여 큰 틀에서 하고 있는 부처 간 정책별 조정 이외에 세부 정책사업의 유사중복의 점검과 조정 기능을 추가하는 것이다. 기획재정부의 예산당국에 의한 사전, 사후 유사중복사업 점검기능의 경우, 사전단계인 예산편성 단계에서 실질적으로 각 부처별 중복된 예산요구를 확인, 점검하는 노력이 필요하다. 이를 위해 정부기능별로 부처별 사업을 비교, 대조하는 분석이 필요하다. 필요하다면 예산당국의 중재하에 여러 부처가 참가하는 중복사업 조정회의를 제도화하여 세밀한 점검을 할 수 있을 것이다. 또한, 사후평가인 재정사업 자율평가와 심층평가에서 유사중복평가의 항목을 구체화하여 유사중복사업이 많은 부처나 사업의 경우 경상경비 삭감과 같은 불이익을 줄 필요가 있다. 국회 예정처나 감사원의 유사중복 점검 기능도 예산과 인력을 확대하여 좀 더 심층적인 판정과 분석이 가능하도록 해야 한다. 개별 기관별 제도개선 노력외에, 각 기관의 유사중복 방지 제도를 총괄하고 연계성을 강화할 수 있는 통합체계를 만드는 것도 필요하다.

국무총리실, 기획재정부, 예산 정책처, 감사원 별로 흩어져 있는 유사중복 점검 기능을 조정하는 제도적 기구를 국회나 국무총리실에 만들어 국가 유사중복 점검시스템을 만들 필요가 있다. 이 기구에서는 각 기관별로 흩어져 있는 유사중복 점검기능을 명확하게 배분하고 유사중복사업이나 투자에 대한 점검 가이드라인이나 매뉴얼을 만들어 점검체계를 표준화해야 한다. 특히 이 총괄기구에서는 지속적으로 유사중복사업의 평가와 환류를 담당하도록 해야 한다. 정기적으로 각 부처의 부서의 유사중복사업을 점검하고 중복사업과 투자의 통합을 요구해야 하며, 일정 시점 후에 유사중복사업이 조정되었는지 사후 확인을 통하여 유사중복 사업을 걸러 내야 한다. 유사중복사업으로 식별되어 통합 또는 폐지된다하더라도 몇 년 후에 새로운 이름으로

유사한 사업으로 다시 등장하거나 또는 기존의 사업들이 다른 사업의 내역 사업으로 들어가는 경우도 있어, 유사 중복사업으로 판정된 유사사업의 이력을 장기적이고 체계적으로 관리할 필요가 있다.

유사중복 점검의 내용면에서도 개선이 필요하다. 먼저, 유사중복의 유형과 통합의 방법을 세분화하여 무조건 적인 유사중복사업 통합이나 철폐가 아닌 실질적인 조정이 되도록 해야 한다. 먼저 기존 재정사업 중심의 유사중복사업의 조정에서 탈피하여 중앙과 지방 간 유사사업, 조세지출과 재정지출 간 유사 중복사업, 부처 내 또는 부처 간 유사사업, 서비스 수혜집단과 전달체계의 유사사업 등 다양한 유사중복 유형을 정의하고 다양한 유형에 맞추어 유사중복 해결방안을 마련해야 한다. 해결방안도 유사중복사업의 다양성 때문에 중복지원 배제, 전달체계 통합, 서비스 수혜집단의 차별화, 사업연계, 사업통합 등으로 세분할 수 있을 것이다. 특히, 중앙집권적 유사중복사업점검은 한계가 있기 때문에, 정부지출을 COFOG(정부지출의 기능별 분류) 등 국제 기준 등을 활용하여 정책분야(예: 사회복지), 정책분야별 세부영역(예: 노인)으로 구분하고 이를 다시 기능별로 세분화(예: 주거, 생계 지원 등), 개시연도, 종결연도, 사업의 기타 다양한 특성 등을 참고한 기준을 적용하여 코드체계를 개발하고 모든 재정사업의 번호를 기능별로 부여한다면 다면 세부사업의 이력이 추적될 수 있고, 유사사업들은 같은 코드번호 아래에 모아 유사성을 식별할 수 있으므로 사업관리에 효율성을 높일 수 있을 것이다.

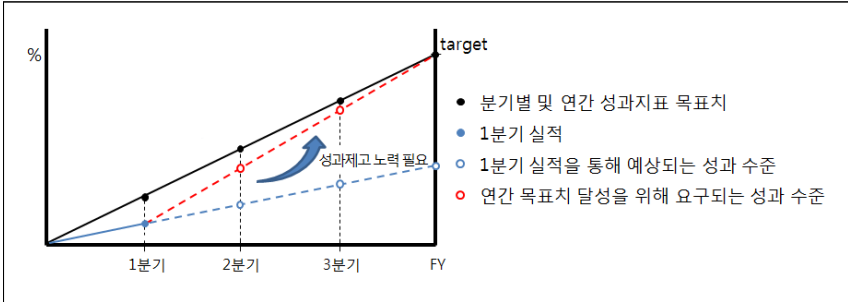
집행 단계에서 예산성과금과 예산낭비 신고시스템의 개선을 위해 인센티브의 확대, 예산낭비 방지제도의 실효성 제고, 역량과 전문성의 제고와 같은 노력이 필요하다. 우선 예산낭비 방지제도의 인센티브를 현실화해야 한다.

우선 예산성과금의 규모를 3,900만원에서 대폭 확대하고 예산성과금을 수령하거나, 적극적으로 신고한 공무원에게 근무성정평정점수나 승진 시 혜택을 부여해야 할 필요가 있다. 예산낭비 신고시스템의 실효성 또한 높일 필요가 있다. 실효성을 높이기 위해 현재 다른 부처나 지자체에 대한 조사권한을 부여할 필요가 있다. 자료접근권, 자료제출요구권, 출두명령권 등 강력한 조사수단이 필요하다. 또, 사후점검을 강화하기 위하여 예산낭비에 대한

이행명령권을 규정하여, 예산낭비의 시정조치를 이행하지 않는 기관에 대해 징계 등 인사상 불이익, 사업 및 경상경비 삭감과 같은 강제적 수단을 사용할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 이러한 실효성 확보조치는 조사나 징계 권한을 갖고 있는 감사원, 안전행정부와 유기적인 협조와 연계를 통해 실시되어 효과성을 높일 필요가 있다. 마지막으로 예산낭비 신고센터의 전문성과 역량을 키울 필요가 있다. 현재 2인에 불과한 예산낭비 신고센터의 상근 직원의 수를 늘리고, 퇴직 공무원 위주의 전문위원 풀도 다양하여 학계나 시민단체의 전문가의 참여를 확대할 필요가 있다.

예산낭비 방지시스템의 개선이외에, 예산낭비를 근본적으로 막을 수 있는 제도적 장치를 구비하는 것도 중요하다. 이를 위해 예산편성 단계부터 정치적 압력에 의한 비효율적인 예산사업을 줄이기 위해 'Paygo' 원칙을 도입하여 신규 사업 중 재원추계와 조달방안에 대한 명확한 계획을 제시하지 못하는 사업은 사전에 시작할 수 없도록 제도화해야 한다. 또한, 재정사업의 집행 도중 발생할 수 있는 예산낭비나 비효율을 부처 스스로가 점검하고 개선할 수 있도록 분기별 성과관리 및 평가체계를 구비할 필요가 있다. 현재, 기획재정부가 도입하려는 PI Board는 모든 재정사업의 분기별 예산집행과 성과에 대해 중앙예산기관이 점검하는 형태이기 때문에 효과적으로 운영되기 어렵다. 따라서, 집권적인 단일제도가 아니라, 각 부처나 지방자치단체가 자체적으로 재정사업의 비효율적인 사용이나 낭비를 모니터링하는 시스템을 의무적으로 운영하도록 「국가재정법」이나 시행령에서 규정할 필요가 있다. 다만 제도의 실효성을 확보하기 위하여 중앙예산기관은 기관별 예산낭비 점검시스템 운영의 적절성과 효과성을 평가하여 재정사업 자율평가점수나 예산편성 과정에 반영할 필요가 있다. [그림 IV-3]은 예산집행 과정 중 비효율을 개선하기 위한 분기별 모니터링의 효과를 보여준다.

[그림 IV-3] 분기별 모니터링의 효과



자료: 박노욱 외(2013), p. 75.

2. 총액인건비제

가. 총액인건비제의 개념

총액인건비제는 각 부처가 인건비 예산의 총액만을 관리하고, 인건비 총액한도 내에서, 예산, 보수, 정원 관리의 자율성을 갖는 제도이다. 총액인건비제는 신공공관리론에 근거하여 감축관리를 추진한 영국의 총괄경상경비제도의 영향을 받았다. 이러한 총액인건비제는 인건비에 대한 총액관리를 통하여 부처 인건비의 절약과 감축을 도모하고, 감축된 재원만큼 예산, 보수, 정원 및 조직관리에서 개별 부처의 자율성을 인정하여 조직의 책임성과 성과를 향상시키려는 취지에 도입되었다. 우리나라의 총액인건비제는 2005년부터 시범운동을 거쳐 2007년 전면적으로 실시되었다.

우리나라의 제도는, 부처의 경상경비 통제를 통해 감축관리를 추구했던 영국의 총괄경상경비제도와는 달리, 절감된 인건비 재원으로 부처의 보수나 정원운영에서 자율적인 인사관리를 확대하려는 취지에서 도입된 측면이 더 크다. 그러나 지난 정부 이후 인력운영의 효율성 증대를 위해 총액인건비 운영에 있어 감축관리 측면이 강조⁴⁸⁾되고 있고, 타 국가의 제도와 같이 인건비와 운영경비의 감축을 통한 재정효율화라는 총액인건비의 본래 취지를

48) 조선일(2008).

살리기 위해 '절약과 감축관리' 측면에서 주요 개혁제도의 하나로 총액인건비제도를 다룬다.

본장에서는 우리나라의 총액인건비제의 도입 배경과 추진 경과를 살펴보고 예산, 보수, 조직·정원 관리 분야에서 총액인건비제도의 주요 내용을 설명한다. 또한, 제도 도입 이후 총액인건제가 개별 부서에서 어떻게 활용되고 있는지를 소개한 후, 제도 운영상의 문제점과 쟁점을 정리하여 제도적 개선 방안을 제시한다.

나. 총액인건비제의 법적 근거와 추진 경과

총액인건비는 다양한 법적 근거를 가지고 있는데, 핵심적으로 대통령령인 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제29조에 근거하고 있다. 이 대통령령을 근거로, 「공무원보수규정」, 「수당규정」, 「후생복지에 관한 규정」과 「책임운영기관 설치에 관한 시행령」 등 여러 대통령령에 걸쳐 법적근거를 두고 있다. <표 IV-9>는 총액인건비제의 여러 법적 근거들이다.

<표 IV-9> 총액인건비 제도의 법적 근거

「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제29조(대통령령 제21214호, '08.12.31) 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제30조(대통령령 제212107호, '08.12.31) 「공무원 보수규정」 제74조(대통령령 제21242호, '08.12.31) 「공무원 수당 등에 관한 규정」 제23조(대통령령 제21243호, '08.12.31) 「공무원 후생복지에 관한 규정」 제9조(대통령령 제21087호, '08.10.20) ※ 이하 각각 '통칙', '책임운영기관법시행령', '보수규정', '수당규정', '후생복지규정' 이라 함
--

자료: 총액인건비제 세부운영지침(2013), p. 1

총액인건비제의 주요 추진 경과를 살펴보면 먼저 2003년 참여정부의 정부혁신위원회의 주요 로드맵 개혁 과제로 선정되어 추진되었다. 2004년 8월 총액인건비 추진 TF를 구성하여 본격적으로 제도 도입을 준비하기 시작하였다. 정부혁신위원, 학계전문가, 관련 부처 공무원으로 구성된 TF는 집중적으로 제도 도입에 대한 논의와 설계과정을 거쳐 2004년 11월 총액인건비제

도의 골격을 확정하였다. 이후 대통령의 보고를 거쳐 총액인건비제도가 2005년 2월 대통령 주재 국정과제회의에서 핵심추진과제로 확정되었으며 2005년 7월 8개 부처, 23개 책임운영기관을 대상으로 하여 시범실시 되었다. 2006년에는 시범운영기관이 8개 부처, 44개 책임운영기관으로 확대되었으며 2007년 1월 전 중앙행정기관 및 책임운영기관으로 확대 실시되었다. 2008년에는 감축관리 기능이 강화되어 절감재원 사용을 통한 불필요한 인력 증원과 직급상향조정을 제한하였고 2010년 총액인건비제의 성과관리를 강화하기 위하여 조직·정원관리 분야에 대한 성과평가를 실시하기 시작하였다. <표 IV-10>은 총액인건비제의 추진 경과를 나타낸다.

〈표 IV-10〉 총액인건비제의 추진 경과

추진연도	추진 경과
2003. 7	· 정부혁신위 로드맵 과제로 선정
2004. 8~11	· 총액인건비 예산제도 도입 T/F구성 및 운영(11회) - 정부혁신위원회, 학계 관련 전문가, 관련부처 공무원 등으로 T/F구성(팀장: 진재구) · 인사개혁위전문위, 총액인건비예산제도 도입방안 논의(2회)
2004. 11. 25	· 총액인건비 예산제도 도입방안 총리보고
2004. 11. 26	· 정부혁신지방분권위, 총액인건비예산제도 도입방안 논의 - 국가공무원 총정원 및 부처 정원상한만 관리하고 부처별 정원규모 및 직급별 정원은 부처 자율로 결정 - 공개채용 및 공개채용 직렬의 특별채용 이외의 채용시험 실시권은 부처에 위임 - 기본 보수항목 외의 보수수준 및 보수지급의 자율성 부여 총액인건비 중 잉여인건비 사용에 대한 부처 재량권 확대
2004. 12. 3	· 「총액인건비 예산제도 도입방안」 대통령 서면보고 상신
2005. 2. 22	· 대통령 주재 제58회 국정과제회의에서 결정
2005. 7	· 8개 부처와 23개 책임운영기관 대상 시범 실시
2006	· 시범운영 확대 실시(8개 부처와 44개 책임운영기관) ※ 8개 부처: 안전행정부, 예산처, 인사위, 노동부, 농림부, 조달청, 통계청, 특허청
2007. 1	· 2007년 세부운영지침 시행 및 시행기관 대상 교육 실시 · 56개 중앙행정기관과 46개 책임운영기관이 시행함
2008	· 새 정부의 감축관리 기조유지에 따른 불필요한 인력증원, 불합리한 직급상향조정, 직종변경을 제한함 · 24개 중앙행정기관과 38개 책임운영기관을 대상으로 실시
2010	· 조직, 정원관리에 성과평가 시행

자료: 장지호(2009) 일부 수정, p. 4.

다. 총액인건비제도의 주요 내용

총액인건비제는 주관부처가 시행기관별로 인건비 총액을 정해주면 인건비 예산총액 내에서 일정 수준의 예산, 보수, 정원 및 조직운영의 자율성을 보유하고 그 결과에 책임을 지는 것을 주요내용으로 한다. 주관부처는 총액인건비제 운영을 평가하여 시행기관의 총액인건비 편성과 정원심사에 반영

한다. 현재 총액인건비제는 예산, 보수, 조직·정원의 세 측면에서 제도가 운영되고 있으며 주관부서는 안전행정부와 기획재정부이다. 예산분야는 기획재정부 예산기준과, 보수분야는 안전행정부성과급여기획과, 조직·정원분야는 안전행정부 조직기획과가 담당하고 있다.

먼저, 예산 관리 측면에서 시행기관은 총액인건비에 포함된 경비 중, 의도적 절감노력에 의해 발생한 잉여재원과 불가피한 사유에 의해 부족이 발생한 경우는 인건비와 운영비 간의 전용이 가능하다. 단, 총액인건비에 포함되지 않은 사업경비로부터 총액인건비 대상 경비(〈표 IV-11〉)의 이·전용과 예비비의 사용을 통한 총액인건비 증액은 원칙적으로 불가능하다. 총액인건비제 하에서 각 시행기관이 자율적으로 증원한 인력, 직급상승, 기구증설(운영정원)부분에 대해서는 추가적인 예산편성은 금지된다. 예산관리 분야에서 총액인건비제에 의하여 변화된 내용은 〈표 IV-12〉와 같다.

〈표 IV-11〉 총액인건비 대상 경비

구분		세부 내역
인건비	공통	총액인건비 대상 인건비(세부사업토드:100~149)로 편성된 보수(110-01목) 및 기타직 보수(110-02목), 직급보조비(250-01목)
운영경비	중앙행정기관	총액인건비 대상 기본경비(세부사업 코드:200~249)로 편성된 기타직 보수(110-02목), 일용임금(110-03목), 특근매식비(210-05목), 일·숙직비(210-06목), 복리후생비(210-12목), 기타운영비(210-06목), 월정직책급(250-02목), 특정업무경비(250-03목), 교수보직경비(250-04목)
	책임운영기관	총액인건비 대상 기본경비(세부사업코드:200~249)로 편성된 기타직 보수(110-02목), 일용임금(110-003목), 물건비(200목) 중에서 시험연구비(210-03목)·위탁사업비(210-15목)·연구개발비(260목)를 제외한 비목

자료: 총액인건비제 세부운영지침(2013), p. 3

〈표 IV-12〉 예산관리 측면에서의 총액인건비제에 따른 변화

구분		총액인건비제 시행 前	총액인건비제 시행 後
예산 분야	이용	- 사업비에서 인건비로의 이·전용, 예비비의 사용가능(예산처 승인)으로 인건비 규모 증대 가능성	- 사업비에서 인건비로의 이·전용, 예비비의 사용 등은 원칙적으로 금지, 총인건비 규모 억제
	전용 관련	- 전용의 범위에 대한 부처 자율권 제한	- 총액인건비 내 대상경비 간 전용은 각 기관의 장에게 원칙적으로 위임

자료: 이민호 외(2010) p. 19.

다음으로 보수 관리 측면에서의 총액인건비제 운영은 다음과 같이 관리된다. 〈표 IV-13〉의 인건비 중 기본항목은 안전행정부장관이 종합관리하고 자율항목은 시행기관에 자율적으로 운영한다. 운영경비 중 맞춤형 복지예산은 시행기관이 자율운영을 하나, 나머지 예산은 기획재정부장관이 종합적으로 관리한다.

〈표 IV-13〉 총액인건비 분류체계

구분		세부 내역
인건비	기본항목	본급, 기본연봉, 대우공무원수당, 정근수당(가산금), 가족수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직수당, 명절휴가비, 가계지원비, 직급보조비, 명예퇴직수당
	자율항목	성과상여금, 성과연봉, 특수지근무수당, 위험근부수당, 특수업무수당(기술업무수당 등 28종), 업무대행수당, 시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 관리업무수당, 정액급식비, 연가보상비
운영경비		맞춤형 복지예산, 각종 보수성 경비와 특정업무경비 등 기관운영을 위한 기본경비

자료: 총액인건비제 세부운영지침(2013), p. 6

특히, 시행기관은 의도적 절감노력에 의해 확보된 재원을 자율항목에 속하는 수당 등의 신설·조정과 성과상여금과 성과연봉 추가지급, 운영경비 중 맞춤형 복지예산 증액 또는 인력 증원에 활용에 자율적으로 활용할 수 있

다. 다만, 수당의 경우 소속 공무원 모두를 지급 대상으로 하는 공통수당의 신설은 금지되며 성과급(상여금 및 연금)과 맞춤형 복지예산은 감액할 수 없고 증액만 가능하다. 또한 직제상 정원에 의한 파견자는 파견받는 기관에서 부담한다. 시행기관은 보수관리에서, 자율항목 수당을 신설·통합·폐지·조정하는 경우, 의도적 절감재원으로 성과급 또는 맞춤형 복지 점수를 추가로 지급하는 경우, 총액인건비 대상 여유재원 내에서 추가로 수당을 지급한 경우는 ‘보수조정심의위원회’의 사전 심의를 거쳐야 한다. <표 IV-14>는 보수 관리 분야에서 총액인건비제도 도입에 따른 변화를 나타낸다.

〈표 IV-14〉 보수관리 측면에서의 총액인건비제에 따른 변화

구분		총액인건비제 시행 前	총액인건비제 시행 後
보수 분야	자율 항목	- 초과근무수당, 연가보상비, 정액급식비, 특수업무수당 등에 대한 부처 자율적 권한 없음	- 수당 등의 신설·통합·폐지·조정 가능 - 절감재원으로 성과급 또는 맞춤형 복지점수 추가 지급, 인력증원 등에 활용가능 ※ 성과상여금은 감액불가, 전 직원을 대상으로 하는 공통수당 신설금지
	운영 경비	- 운영경비 절감액에 대한 자율적 사용 제한	- 운영경비 절감재원으로 맞춤형 복지점수 또는 성과급 추가지급, 인력증원에 활용가능 ※ 맞춤형복지 예산은 감액 불가
	파견자 인건비	- 파견 공무원에 대한 보수 등 인건비를 원 소속기관에서 부담	파견공무원에 대하여는 파견받는 기관에서 인건비 부담

자료: 이민호 외(2010)를 일부 수정 p.17.

마지막으로, 조직·정원관리 측면에서, 총액인건비제의 주요 내용은 다음과 같이 정리된다. 우선 총정원과 4급 이상의 정원은 종전대로 안전행정부에서 관리하며 시행기관은 직제시행규칙으로 총정원의 3% 내에서 자율적으로 인력을 증원할 수 있다. 다만, 고위공무원단과 4급 이상의 인력 증원은 금지되며 추가로 인력을 증원할 경우 계약직을 우선적으로 활용해야 한다. 직급변경의 경우, 상위직을 늘리는 직급 상향조정은 인정되지 않으나 6급 이하 일반직 및 기능직의 예산범위 내에서의 상향조정, 기능직의 일반직 전환 등은 허용된다. 또한 조직과 직제관리에서 과 단위 기구 신설 시 안전행정부의 승인을 얻어야 했던 과거와는 달리, 시행기관은 자율적으로 직제규칙상 팀단위⁴⁹⁾의 기구를 설치할 수 있으며 팀 단위 기구의 팀장은 4급 또는 5급 공무원으로 보할 수 있다. 특히 조직, 정원관리에서 성과관리를 강화하기 위하여 인력증원, 기구신설, 직급의 조정에 대해서는 그 존속기간을 3년으로 하는 일몰제를 실시하고 있으며 조직·정원분야 조정, 운영으로 달성하고자 하는 성과목표와 성과지표를 설정하고 매년 목표 달성 여부를 평가하고 있다.

49) 총액인건비제 지침(2013)에 의하면, 팀단위의 직제 신설을 위해 (1) 업무의 양이나 성질에 따라 다른 과와 분담하여 수행할 필요가 있을 것 (2) 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성이 있을 것 (3) 최소 5명 이상의 정원을 필요로 하는 업무량이 있을 것을 정하고 있다.

〈표 IV-15〉 조직·정원 관리 측면에서의 총액인건비제에 따른 변화

구분		총액인건비제 시행 前	총액인건비제 시행 後
조직·정원 분야	부처 정원 규모	정원 1인 증감의 경우에도 안전행정부 승인 필요	안전행정부는 각 주처 정원 상한을 관리하고 총액인건비 범위 안에서 총정원의 3% 내 증원은 부처자율로 결정
	계급별 정원	안전행정부에서 계급별로 정원관리, 1인의 직급조정의 경우에도 안전행정부 승인 필요	- 4급 이하 정원은 부처자율로 계급별·직급별 정원관리 (단, 4·5급 이상의 계급 간 적정비용 기준 유지) ※ 고위공무원단 정원은 별도 관리
	기구 설치	- 과(課) 단위 기구 신설시 상한 제한	국장급 이상 기구는 현행대로 직제로 규정하나, 과(課) 단위 기구는 부처 자율 설치

자료: 이민호 외(2010), p. 15.

라. 총액인건비제도의 운영 현황

제도 도입 이후 총액인건비제도의 운영 현황에 대해 선행연구가 진행되었다. 먼저 장지호(2009)는 총액인건비제를 실시한 25개의 중앙부처를 대상으로 절감재원 마련 방법과 활용방법을 조사하였다. 그의 연구에 의하면 개별 시행기관의 주된 절감재원 마련은 수당의 조정이었으며 정원관리나 직급조정의 방법으로 절감재원을 마련한 기관은 2007년 기준으로 각각 3곳과 1곳으로 매우 적었다. 수당조정을 통한 절감재원 마련을 위해 초과근무 수당이나 연가보상의 축소를 주로 사용하여, 절감재원의 수단이 매우 제한적임을 알 수 있다. 특근 매식비 축소나 수당폐지는 각각 5건과 1건으로 인건비 절감을 위해 큰 폭으로 사용되지 않았다. 〈표 IV-16〉은 부처의 절감재원 마련 방법을 보여준다.

〈표 IV-16〉 절감재원 마련 방법

(단위: 건)

연도	정원 관리	직급 조정	수당조정					기타 ¹⁾
			초과근무수당 축소	연가보상 축소	특근매식 축소	기타수당 축소	수당폐지	
2007년	3	1	17	17	5	2	1	1
2008년	1	1	17	15	5	8	1	2

주: 중복허용.

1) 기타: 각종 보수성 경비와 특정업무경비, 기관운영을 위한 기본경비

자료: 장지호(2009) 재구성, pp. 8~10.

이렇게 마련한 절감재원들을 각 부처는 〈표 IV-17〉과 같이 절감재원을 사용하였다. 2007년 기준으로 가장 많은 절감재원을 사용한 분야는 성과급 증액이다. 총 16개의 기관이 성과급 증액을 사용하였으며 직급상향 조정이 12개 기관으로 다음으로 높았다. 2008년에는 맞춤형 복지를 증액한 기관이 14개 기관을 가장 많았고 직급상향 조정은 11건으로 전년도와 비슷한 규모로 사용되었다. 또한 성과급 증액, 맞춤형 복지, 수당 신설과 같은 예산·보수 분야에서의 절감재원 활용도와 조직·정원관리분야에서 활용도는 2007년 기준으로 26건으로 동일하였다.

〈표 IV-17〉 절감재원 활용 방법

(단위: 건)

연도	성과급 증액	맞춤형 복지	수당 신설	정원관리 활용			부서 신설	기타 ¹⁾
				정원 증원	직급상향 조정	기능직의 일반직화		
2007년	16	7	3	7	12	4	3	1
2008년	9	14	1	7	11	4	1	2

주: 중복허용.

1) 기타: 특정업무경비, 국회결산, 시설총괄, 국유지 관리, 재정집행

자료: 장지호(2009) 재구성, p. 11, 13.

모든 부처를 대상으로 한 연구와 달리 이민호(2010)의 연구는 개별부서의 절감재원 마련 방법과 활용 실태를 분석하였다. 〈표 IV-18〉의 산림청의 경

우 2008년 시간외수당 월 3시간 절감 및 연가보상비 2~4일 절감, 운영경비 축소, 충원시기 조정을 통하여 7억 1천만원을 절약하고 성과급 증액에 6억 8천만원과 기능직과 일반직의 직급향상에 3천만을 사용하였다. 2009년에는 유사하게 시간외수당 축소, 연가보상비일수 축소, 특근매식비 및 특정업무경비 축소, 충원시기 조정을 통하여 7억원을 절약하고 성과급 증액에 6억원, 기능직 직급상향 조정에 1억원을 사용하였다. 다른 한편으로 조직·정원분야에서 대부분의 절감재원을 사용한 노동부 경우는 주로 절감재원으로 6, 7급, 기능직의 정원을 줄이고, 대신 상위직인 4급과 5급 그리고 하위직인 9급의 정원을 증원하였다. <표 IV-19>의 자료에 의하면 6급 217명, 7급 121명, 기능직 50명의 정원을 줄여 각각 4.5급 34명, 5급 81명, 9급 168명의 증원이 이루어졌다.

〈표 IV-18〉 산림청의 절감재원 확보와 사용분야

절감액 및 절감분야	절감재원 활용 분야
2008년도: 총 710,000,000원 절감	
<ul style="list-style-type: none"> · 시간외수당: 303백만원 · 연가보상비: 215백만원 · 운영경비: 71백만원 · 충원시기 조정: 121백만원 	<ul style="list-style-type: none"> · 성과급 증액: 680백만원 · 기능직 및 일반직 직급 상향: 30백만원
2009년도: 총 700,000,000원 절감	
<ul style="list-style-type: none"> · 시간외수당: 264백만원 · 연가보상비: 225백만원 · 운영경비: 53백만원 – 특근매식비: 33백만원 – 특정업무경비: 20백만원 · 일반직, 전문계약직 충원시기 조정: 158백만원 	<ul style="list-style-type: none"> · 기능직 직급상향 소요액: 100백만원 – 2007년 5명, 2009년 5명에 대한 인건비 인상액 총당 · 성과급 증액: 600백만원

자료: 이민호 외(2010), p. 74.

〈표 IV-19〉 총액인건비제 운영에 따른 노동부 정원 및 직급조정 내역

구분	계	정무	계약	고위직	3,4급	4급	4,5급	5급	6급	7급	8급	연구	9급	기능
2009년 기준 정원	5,713	3	2	45	10	77	47	410	1,235	1,216	936	1	1,417	314
2009년 운영 정원	5,726	3	2	45	18	69	82	491	1,018	1,095	1,053	1	1,585	264
차이	13	0	0	0	8	-8	34	81	-217	-121	117	0	168	-50

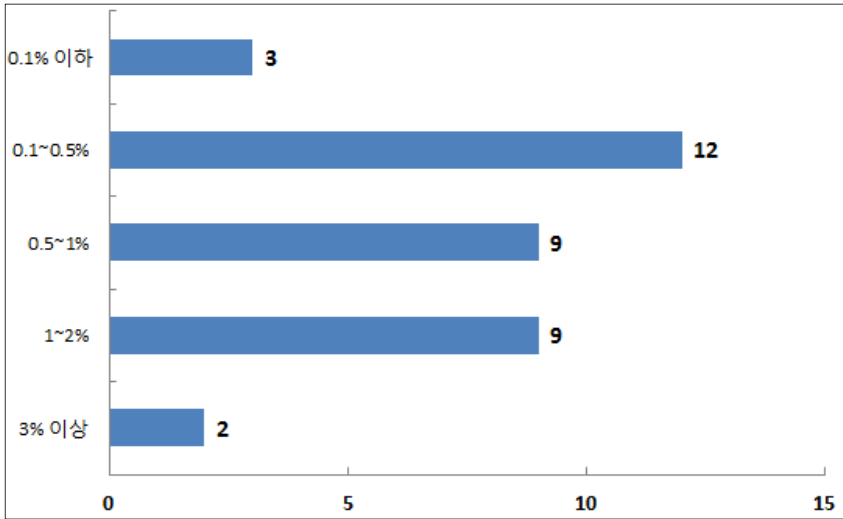
자료: 이민호 (2010)를 일부 수정. p. 72.

마. 총액인건비제도의 평가

이와 같이 개별 부처의 예산, 보수, 정원 관리에 큰 변화를 가지고 왔던 총액인건비제는 인건비의 절약과 감축관리를 통해 효율성과 자율성을 제고 한다는 도입목적은 달성하지 못했다는 평가가 많다. 조선일(2008)은 35개 중앙부처의 총액인건비 활용수준을 조사하는데 분석 대상 35개의 부처의 총액인건비 규모는 2조 4107억원이었으며 그 중 절감재원의 총액이 172억원으로 이는 총액인건비 전체의 규모의 0.7%에 불과해, 절감재원의 규모가 매우 미미한 것으로 나타났다. [그림 IV-4]의 시행기관별 총액인건비 대상 경비 대비 절감액 비율을 보면 3% 이상으로 절감한 기관은 2개 기관(기획재정부, 특허청)에 불과했으며, 대부분의 기관이 1%대의 절감실적을 보여주어 총액인건비제도 운영을 통한 인건비 절감실적은 매우 낮은 것으로 나타나 제도 도입으로 인한 경비절감 실적은 매우 제한적인 수준인 것으로 평가된다.

[그림 IV-4] 인건비 총액 대비 절감액 비율의 기관별 분포

(단위: 기관 수)



자료: 조선일(2009), p. 269.

자료분석을 통한 평가 외에 예산절감제도와 같이 총액인건비제도에 대하여 담당 공무원, 학자를 대상으로 제도의 도입, 과정, 결과에 전문가의 질적인 평가는 자료평가와 유사하게 ‘보통’과 ‘미흡’의 중간인 2.7을 나타내 다소 부정적으로 평가되었다. 도입, 과정, 결과 중에서 제도운영 과정이 3.8로 점수가 가장 높았고 도입과 결과의 효과성은 2.3과 2.2로 미흡한 것으로 평가되었다. 특히, 도입 과정의 평가가 가장 낮은 것은 총액인건비제 도입이 인건비의 절약이 아닌 자율성 확대에 초점을 두고 진행되어 제도의 도입 목적에서 혼란이 나타났고, 다른 자율성 확보제도인 책임운영기관의 정합성에서 충돌이 발생한 데 따른 결과로 보인다.

세부 항목에 대한 평가에서도 정합성과 상충요인에 대한 평가가 2.0으로 낮게 나타나 이런 문제를 보여주고 있다. 도입 과정의 낮은 효과성 외에도 결과의 효과성도 낮게 평가되었다. 제도개선을 위한 평가와 환류, 제도의 성과에 대한 공개와 홍보가 ‘미흡’으로 평가되어 총액인건비제의 효과성에 대한 체계적이고 과학적인 분석이 필요함을 시사해 주고 있다. 특히 결과부분

의 개별 평가 항목의 ‘제도의 성과가 국민에 공개되고 설명되었는가?’의 점수가 1.7로 적합성의 문제와 함께 가장 낮은 평가를 받아 총액인건비제의 성과에 대한 적극적인 대국민 홍보가 필요함을 보여주고 있다.

〈표 IV-20〉 총액인건비제에 대한 전문가 평가

단계	평가항목	평가항목	공무원	외부 전문가	평균
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토 되었는가?	2.0	2.0	2.0
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	3.0	1.0	2.0
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?	3.0	2.0	2.5
	체계성	개혁이 종합적인 전략 하에 체계적 추진되었는가?	3.0	2.0	2.5
	도입 평균			2.8	1.8
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	4.0	2.0	3.0
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?	4.0	4.0	4.0
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영 되었는가?	5.0	4.0	4.5
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	4.0	3.0	3.5
	과정 평균			4.3	3.3
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	3.0	3.0	3.0
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	2.0	2.0	2.0
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류 되었는가?	2.0	2.0	2.0
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	2.0	1.0	1.5
	결과 평균			2.3	2.0
전체 평균			3.1	2.3	2.7

주: 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

바. 총액인건비제도의 한계와 제도적 개선 방향

1) 총액인건비제의 한계

총액인건비제가 인건비의 절약과 감축을 통하여 부처의 자율적인 예산, 보수, 조직·정원의 관리의 자율성에 기여에 왔음은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나, 이런 성과에도 불구하고 총액인건비제는 개별 정부부처에서 크게 활용되고 있지 못한 실정이다. 크게 총액인건비의 문제는 제도자체의 결합, 총액인건비 평가체계의 미비, 구조적인 문제로서 우리나라 총액인건비 운영목적 간의 정합성의 불일치에서 비롯된다.

우선, 제도자체 측면에서의 문제점을 보면 총액인건비 대상 경비가 너무 협소하다. 전술했듯이 현행 총액인건비제하에서 절감할 수 있는 항목의 범위는 전체 예산의 평균 1% 내외에 불과하다. 특히, 보수의 대부분을 차지하는 인건비의 기본항목이 자율화 대상에서 빠져 있어 대부분의 부처는 초과근무 수당이나 연차보상일수를 줄여 재원을 마련하고 있다. 시행부서 공무원 전체 입장에서는 보상의 종류만 달라질 뿐, 보상의 혜택의 총량은 변화가 없기 때문에 큰 메리트가 없다. 예를 들어, 절감재원의 활용도에 있어 성과급과 맞춤형 복지의 증가가 대다수를 차지하는 현실에서, 개별 공무원 입장에서는 초과근무 수당과 연차보상일로 받는 혜택이 성과급과 맞춤형 복지로 바뀐 것에 지나지 않기 때문이다. 더구나 성과급과 맞춤형 복지의 경우 증액만 가능하고 축소는 불가능하여 제도 운영의 제약이 심하고 절약과 감축관리의 취지에 반한다. 조직·정원 관리 측면에서도, 종전 방식대로 안전행정부의 승인에 의한 조직신설과 인력 증원을 동시에 허용하고 있어, 절감재원을 통하여 조직을 신설하거나 인력을 증원하는 것에 큰 인센티브를 느끼지 못하고 있다. 더구나, 4급 이상의 직급 상향은 허용되지 않는다고 하더라도, 5급으로의 직급 상향을 위해 하위직인 6-8급의 정원을 줄일 경우, 간부만 증가하고 실무에서 일할 인력이 주는 기형적인 조직구조가 될 위험성이 있다.

다음으로, 총액인건비 평가체제의 미비로 인한 책임성 결여가 문제가 되고 있다. 내부적인 책임성 강화를 위해 조직·정원 분야에서 일몰제와 성과

평가제를 실시하고 있으나 평가의 대상이 조직·정원 측면에서의 기구증설, 인력 증원, 직급 변경분야만 한정되어 있어 예산과 보수 관리 측면에서의 성과관리와 평가가 이루어지지 않고 있다. 더구나, 평가의 주체가 시행기관의 자체평가에 의존하고 있기 때문에 관대화 경향에 의해 성과평가의 실효성이 떨어지고 있다. 내부 통제장치 외에 책임성 확보를 위한 외부 통제장치도 미흡하다고 평가된다. 특히, 주관부서가 예산, 보수, 조직·정원 분야에 걸쳐 세 부서에 이르러 주관부서 간 조정과 협업이 어려운 측면이 있다. 또한, 총액인건비제 운영과 시행을 위한 지침이 일률적으로 규정되어 있어 개별 시행기관의 특성에 맞는 제도 운영에 장애가 되고 있다.

근본적으로, 현 총액인건비제의 문제는 도입 목적과 다른 제도와의 부정합성에 기인한다. 총액인건비제도는 인건비의 절약을 통한 감축관리와 감축된 비용만큼 부서의 자율성을 확대하여 성과를 제고하려는 두 가지 목적에서 도입되었다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 우리나라의 총액인건비제는 절약과 감축관리보다는 인사·조직·예산관리에서 부처의 자율성 확대를 주된 목적으로 하여 시행된 측면이 크다. 이는 절약과 감축관리를 위해 도입된 영국의 총괄경상경비제도의 목적과 다른 측면이 있다. 총괄경상경비제도는 절약과 감축관리 측면에서 매년 개별부처의 모든 인건비와 경상경비의 적정 규모를 평가하여 총액 한도를 정해놓고 절약한 액수만큼 부처에 자율권을 보장하였다. 영국의 경우 각 부처의 인건비 총액 한도를 줄임으로써 국가 전체적인 정부의 인력과 예산규모를 감축할 수 있었다. 그러나 우리나라의 총액인건비제의 경우, 전체 공무원에게 일률적으로 적용되는 보수와 정원 규정에 근거하여 개별 시행기관의 총액인건비 대상 금액이 자동으로 결정되고 그 범위 내에서 절감금액만큼 자율적인 사용을 허용했기 때문에 국가 전체적인 인건비의 규모가 줄어 들 여지는 없다. 국가전체 인건비 총액에는 변화는 없고 단지, 개별 시행기관 내에서의 총액인건비 대상 경비 간의 이동만 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 총액인건비제는 감축관리 측면에서 전체 인건비규모를 줄이는 제도로 거의 활용되고 있지 못한 실정이다. 또한 총액인건비제는 다른 제도인 책임운영기관과 정합성에서 충돌하는 측면이

있다. 제Ⅵ장의 ‘책임운영기관’에서 자세히 설명하겠지만, 현 총액인건비제도의 자율성 규정이 책임운영기관에도 그대로 적용되어 책임운영기관의 자율성을 침해하는 측면이 있기 때문이다.

2) 제도적 개선 방안

총액인건비제는 기관별로 인사, 조직, 예산 관리에 있어 자율적인 운영을 시도해 보았다는 측면에서 의의를 지닌다. 그러나 이런 표면적인 성과에도 불구하고 여러 문제점에 대한 제도적 개선이 필요하다. 본고에서는 총액인건비제의 제도적 개선을 위한 대안을 크게 자율성과 책임성의 강화 측면에서의 단기적 대안과 제도 도입의 목표 수정을 통한 장기적 대안으로 구분하여 제시한다. 먼저, 제도운영 측면에서의 개선을 위해서는 절감재원에 대한 부처의 자율성을 큰 폭으로 확대하는 것이 필요하다. 현행 총액인건비제 절감을 통하여 자율적으로 사용할 수 있는 예산 범위가 1% 내외에 불과하기 때문에 자율적으로 사용할 수 있는 절감예산의 범위를 확대할 필요가 있다.

이를 위해 현재 자율화 대상에서 빠져 있는 기본 인건비를 자율화 대상에 포함시켜 인건비의 절감을 통하여 자율적으로 사용할 수 있는 재원을 크게 늘릴 필요가 있다. 다만, 직급별 보수는 연금, 조직, 계급과 관련하여 중앙에서 집권적으로 관리되고 있기 때문에, 어느 부분까지 기본 인건비를 자율화할 것인지에 대한 추가적인 논의가 필요하다. 증액된 절감예산을 인력 증원, 직급조정 범위 확대, 성과급과 부서 기본경비의 상한선 확대 등 부처 자율적으로 사용하도록 허용할 필요가 있다. 인력 증원의 경우 현재 정원을 대체하는 임기제 공무원만 채용하도록 하고 있으나 자율적으로 증원할 수 있는 인력의 채용범위를 확대하여 집행적 성격이 강한 부속기관, 특행기관 등에 한하여 시간 선택제 공무원도 임용할 수 있도록 채용 범위 확대가 필요하다. 직급조정 범위의 경우 상향 조정은 공무원의 사기를 향상시킨다는 장점은 있지만, 능력 있는 하위관리자에 대한 신규증원을 줄여 장기적인 조직 성과에 부정적인 영향을 끼치기 때문에 직원사기 제고와 생산성 제고를 위한 적정 인력 구성비에 대한 정확한 판단을 기초로 실시되어야 할 것이다.

다음으로, 총액인건비 책임성을 강화하기 위해 평가체계를 정비할 필요가 있다. 현재 조직·정원 분야의 기구 증설, 인력 증원, 직급 변경분야에 대한 성과평가를 예산과 보수 관리의 평가로 확대할 필요가 있다. 또한, 총액인건비제의 주관부서와 여러 부서에 흩어져 있기 때문에 제도의 운영의 효율성과 일관성을 높이기 위해 주관부서를 단일화해야 한다. 총액인건비제가 인사, 조직, 예산 기능을 모두 가지고 있으므로 국무총리실 산하의 국무조정실이 주관부서가 되거나 안전행정부나 기획재정부의 주관부서별로 정례적인 협의체를 상설화할 필요가 있다. 정부 내에서의 내부적 책임성 제고를 위한 장치 이외에도 제도에 대한 외부 책임성의 제고를 위한 노력이 필요하다. 관대화 경향이 나타나고 있는 자체평가방식에서 탈피하여 독립적인 외부평가단에 의해 평가를 진행하여 평가의 신뢰성과 객관성을 높일 필요가 있다. 외부평가에서 높은 평가를 받은 기관의 경우 절감재원 사용에 있어 더 높은 자율성을 부여하여 평가의 실효성을 높일 필요가 있다. 구체적으로, 기관별로 운영되고 있는 보수조정심의위원회를 확대 개편하여 총액인건비 운영심의위원회를 설치하고 심의위원회에 외부의 전문가를 포함시켜 부처별로 총액인건비제도에 대한 평가와 제도적 개선을 위한 의견을 수렴할 필요가 있다. 이와 더불어 전문가 평가에서 나타난 것처럼 총액인건비제의 운영 현황과 성과에 대한 국민의 이해수준이 매우 낮기 때문에 주관부서를 중심으로 총액인건비제의 성과와 내용에 대하여 대국민 홍보를 강화해야 할 것이다.

자율성과 책임성 제고의 단기적 개선 방안 외에 장기적으로 총액인건비제의 운영목적을 다른 나라와 같이 인건비의 감축을 통한 효율성 제고에 둘 필요가 있다. 영국의 총괄경상경비제도와 같이 예산을 경상경비와 사업비로 구분하고 부처별로 사용한도를 사전에 설정하여 한도 내에서의 절감분에 대하여 부처별로 자율적으로 집행하도록 허용할 필요가 있다. 부처별 인건비 총액한도는 정부 업무평가나 재정사업 자율평가의 결과를 활용하여 부처별로 상이하게 설정한다면 국가 전체적인 차원에서 인건비의 규모를 조절할 수 있기 때문이다. 감축관리에 초점을 맞추기 위해 우선 총액인건비제 시행 기관의 특성을 반영한 차등적 총액인건비제 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

예를 들어, 중앙행정기관, 소속책임운영기관, 국립대학, 지방자치단체 등 총액인건비제도 시행기관별 특성을 반영한 차등적 총액인건비제를 설계하여 절감재원의 규모와 자율성의 폭을 차등화 하는 것을 검토해 볼 수 있다. 특히 책임운영기관의 효과성 제고 측면에서 일률적인 총액인건비 규정이 책임운영기관의 자율성을 제약하고 있기 때문에 이러한 탄력적 제도운영으로 제도 간의 정합성을 제고하려는 노력이 필요하다.

V. 성과와 결과의 강조

성과주의는 신공공관리론의 주요 원리 중 비교적 성공적으로 적용된 원리이다. 설문조사 결과에서 보이듯 응답자들은 정부개혁의 결과로 성과 마인드가 향상되고 결과 중심의 관리가 강화되었다고 응답하였기 때문이다. 실제로 성과에 대한 강조의 결과로 개인과 사업의 목표 달성과 성과 제고의 중요성이 높아진 것은 사실이다. 본장에서는 사업과 개인 측면에서 성과주의를 대표하고 있는 제도인 성과주의 예산제도와 성과급제의 현황과 문제점을 살펴보고 제도적 개선 방안을 제시한다.

1. 성과주의 예산

가. 성과주의 예산제도의 개념과 구성 요소

성과주의 예산제도는 예산사업의 성과에 대한 정보를 생산하여 의사결정 과정에 활용하여, 사업의 개선을 이루고 예산편성에 활용한다는 목적을 가지고 있다. 성과주의 예산제도가 추구하는 목표는 정부 지출의 책무성 향상, 예산배분의 효율성 향상, 개별 사업의 효율성 및 효과성 향상에 있다. 이 세 가지 목표를 동시에 달성하는 것이 성과주의 예산제도의 목적이긴 하지만, 현실에 있어서는 이 세 가지 목적을 동시에 달성하는 제도를 기획하고 운영하기는 용이하지 않다. 어떤 목표에 더욱 중점을 두는지에 따라 제도의 디자인과 운영 방식이 달라질 수 있다.

성과주의 예산제도는 크게 성과정보를 생산해 내기 위한 기반 구축과 제도 운영 여건 및 방식으로 구분해서 주요 요소를 분석할 수 있다. 성과주의 예산제도의 기반이 되는 정보를 생산하기 위해 다음과 같은 세 가지 유형의 정보가 필요하다. 이러한 세 가지 유형의 정보는, 재정사업의 성과 자체를

측정하는 정보, 재정사업의 비용을 측정하는 정보, 그리고 정부 예산을 정책이나 사업의 목표에 대응되도록 위계질서가 있는 구조로 만들어 주는 프로그램 예산체제이다.⁵⁰⁾ 이상의 기본적인 정보가 성과주의 예산제도 운영을 위한 플랫폼을 제공한다면, 또 다른 중요한 요소들은 제도와 환경에 대한 내용들이다. 다양한 정보를 만들고 실제 모니터링하고 평가하는 과정을 어떻게 제도화할 것인지, 이해관계자들의 역량과 유인체계를 어떻게 바꿀 것인지 등을 꼽을 수 있다.

성과주의 예산제도 운영을 위해 필요한 기본적인 정보 유형에 대해서는 각국이 어느 정도 수렴하지만, 제도화 방식이나 운영 여건은 각국 정부의 역량, 정치제도 문화적 차이에 따라 다양하다.

나. 성과주의 예산제도 도입 배경 및 연혁

우리나라 성과주의 예산제도는 1990년대 말과 2000년대 초에 시범사업으로 시작되었다. 그러나 시범사업은 정부가 바뀌면서 뚜렷한 후속 조치 없이 시범사업으로 종료되었고, 2003년 새로운 정부가 출범하면서, 포괄적인 재정제도 개혁의 한 요소로서 다시 본격적으로 추진되었다. 중기재정운용계획, 하향식 자율예산편성, 성과주의 예산제도 그리고 디지털 예산회계시스템의 도입이라는 포괄적 재정제도 개혁이 당시의 기획예산처 주도로 이루어졌다.

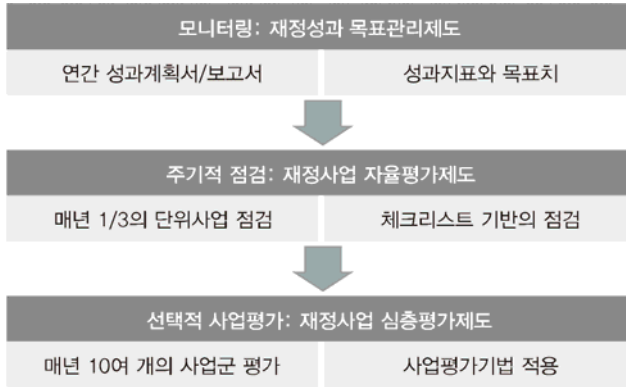
우리나라의 성과주의 예산제도는 아래와 같은 세 가지 제도가 주요한 축을 이루고 있다. 그 세 가지 제도는 성과목표관리제도, 재정사업 자율평가제도, 그리고 재정사업 심층평가제도이다. 프로그램 예산구조에 성과지표를 결합하여 예산사업의 성과를 매년 모니터링하는 재정성과 목표관리제도, 사업의 계획, 집행, 성과에 대해 점진 리스트를 중심으로 3년 주기로 점검하는 재정사업 자율평가제도, 쟁점이 있는 주요 사업군에 대해 사업평가 기법을 적용하여 개선 사항을 도출해내는 재정사업 심층평가제도로 구성되어 있다. 이러한 성과주의 예산제도의 도입 목적은, 하향식 자율예산 편성제도를 통

50) 박형수, 류덕현, 박노욱 외 2인 공저, “재정제도 및 재정운용 시스템의 개선”(한국조세재정연구원, 2012), p. 136.

해 사업 부처에 사업계획 및 추진의 유연성을 부여하고 사후적으로 평가하여 부처의 책무성을 확보하고 예산편성 과정에 환류하는 데에 있다.

이러한 성과주의 예산제도를 요약하면 다음의 그림으로 요약될 수 있다.

[그림 V-1] 우리나라 성과주의 예산제도의 틀



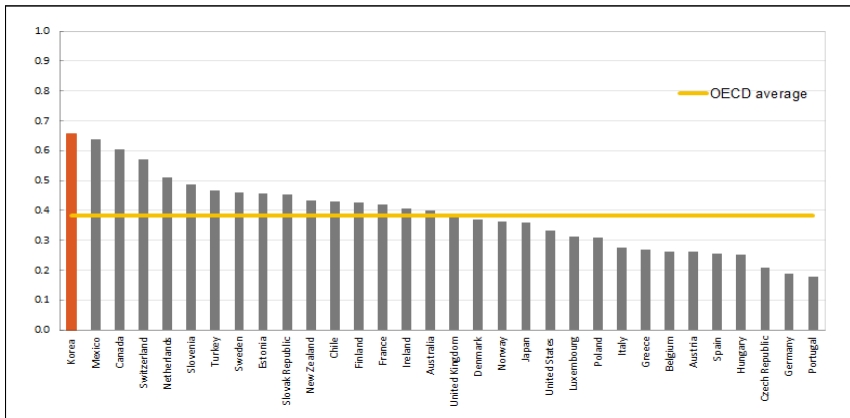
다. 성과주의 예산제도 현황 및 평가

성과주의 예산제도의 효과성은 성과정보의 예산편성에서의 활용과 성과정보의 환류에 따른 사업 개선에 있다. 그리고 크게는 정부 내 예산사업 기획 및 관리 문화의 변화를 찾을 수 있다. 우리나라에서는 예산편성 지침에 재정사업 자율평가 결과, '미흡 사업'에 대한 대해 원칙적으로 최소 10% 예산삭감을 권고하는 내용을 포함하여, 예산편성에 활용하고 있다. 실제 미흡 사업이 다른 사업에 비해 예산삭감을 받을 확률이 대체로 높기는 한 것으로 나타나고 있다. 사업부처, 예산규모, 분야 등을 통제변수로 포함한 분석(Park, 2012, pp. 12~20)에 따르면, 제도 도입 초기에는 예산삭감과 사업등급이 상관관계가 있으나, 재정 여건이나 예산당국의 의지에 따라 상관관계가 분명하게 나타나지 않는 경우도 있는 것으로 나타났다. 국제적으로 보면, 명시적으로 평가 결과를 예산에 연계한다는 원칙을 포함하고 있다는 점에서 우리나라는 뚜렷한 특징을 보이고 있다.

사업개선의 측면을 보면, 성과주의 예산제도의 도입에 따라 부처에서 사업에 대한 성과관리가 강화되고 결과 중심의 관리 마인드가 확산되었다는 점이 성과라고 볼 수 있다. 외부 사업수행기관에게 위탁하는 사업이나 보조금 사업의 경우, 성과관리는 기본적인 사업관리 요소로 자리 잡았다.

우리나라의 성과주의 예산제도에 대해서는 국제적으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 특히 제도가 주요 요소를 구비하고 활용도가 높다는 평가를 받고 있다. 2011년에 OECD에서 회원국을 대상으로 실시한 조사 결과, 한국이 가장 높은 점수를 받았다.

[그림 V-2] 한국 성과주의 예산제도의 국제적 평가



자료: OECD, "Government at a Glance," 2013, p. 95.

원출처: OECD 2011 Survey on Performance Budgeting.

본 연구에서 수행한 전문가 평가에서도 우리나라 성과주의 예산제도는 다른 제도 개혁에 비해 긍정적인 평가를 받았다. 흥미로운 것은 공무원들은 상당히 높은 평가를 한 것에 비해, 외부 전문가들의 평가는 높지 않다. 전체 평균 점수로 보면 1.3점의 차이를 보임으로써 상당한 차이를 보여주고 있다. 도입과 과정에 대해서도 차이를 보였으나, 도입 결과에 대해서는 극명한 차이를 보여주고 있다. 이러한 차이는 성과주의 예산제도가 예산당국과 사업부처 사이에서 이루어지는 내용이 많기 때문에, 외부 전문가의 입장에서

파악이 어렵다는 점이 작용했을 가능성이 있다고 판단된다. 특히 성과주의 예산제도의 평가 과정 및 환류 과정이 행정부 내부에서 외부 전문가의 참여가 약한 가운데 예산당국의 주도로 이루어졌다는 측면이 작용했을 가능성이 있다고 판단된다. 한편으로는 공무원 집단의 평가가 지나치게 높은 경향이 있기도 하다. 다른 제도에 비해 지나치게 긍정적으로 평가되어, 공무원 평가자의 편향이 발생한 것은 아닌지에 대한 검토도 필요하다고 판단된다. 그러나 종합적으로 보면 전문가 평가에 있어서도 보통 이상의 평가를 받아, 다른 제도 개혁에 비해 양호한 평가를 받고 있다.

〈표 V-1〉 성과주의 예산제도에 대한 전문가 평가

단계	평가항목	평가항목	공무원	외부 전문가	평균
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토되었는가?	5.0	3.0	4.0
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	4.0	3.0	3.5
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?	5.0	4.0	4.5
	체계성	개혁이 종합적인 전략하에 체계적 추진되었는가?	5.0	4.0	4.5
	도입 평균		4.8	3.5	4.1
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	5.0	3.0	4.0
	개선 노력	개혁제도의 개선노력을 충분히 기울였는가?	4.0	4.0	4.0
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영되었는가?	5.0	4.0	4.5
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	4.0	3.0	3.5
	과정 평균		4.5	3.5	4.0
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	5.0	2.0	3.5
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	4.0	3.0	3.5
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류되었는가?	4.0	3.0	3.5
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	4.0	2.0	3.0
	결과 평균		4.3	2.5	3.4
전체 평균			4.5	3.2	3.8

주: 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

라. 성과주의 예산제도의 주요 쟁점과 개선 방향⁵¹⁾

우리나라 성과주의 예산제도가 직면한 주요 문제들을 논하고 개선 방향을 제시해보자. 위에서 논의한 대로 성과주의 예산제도가 운영되기 위해 필요한 정보에 대한 측면과 제도 운영과 관련된 쟁점으로 나누어 살펴보겠다.

51) 이 부분은, 박형수, 류덕현, 박노옥 외 2인 공저, 『재정제도 및 재정운용 시스템의 개선』(한국조세재정연구원, 2012)에서 도출한 주요 쟁점을 중심으로 논의를 재정리하고 발전시켰다.

1) 제도 운영에 필요한 정보의 개선

제도 운영에 필요한 정보를 먼저 살펴보자. 프로그램 예산제도, 성과정보, 그리고 비용정보의 순서로 살펴보려 한다. 프로그램 예산구조는 정부예산을 정책목표에 대응되도록 구조화함으로써 성과주의 예산제도 운영을 체계적으로 가능하게 하는 역할을 한다. 프로그램 예산구조가 제대로 개발되지 못했을 경우, 성과주의 예산제도의 효과적 운용이 어렵다. 관리 대상의 포괄적이고 체계적인 선정이 어렵고, 성과지표의 설정도 용이하지 않게 된다. 우리나라의 프로그램 예산제도는 각 부처의 기존 조직 틀에 부합하게 개발됨으로써, 초기 제도 도입의 추가적 부담을 완화시켰다. 그러나 그 부작용은 프로그램 예산구조가 정책목표에 제대로 대응되지 못하고 전략적 재정운용을 위한 목적에는 미흡한 측면이 있다는 것이다.

예산 당국의 입장에서는 여건 변화에 따른 프로그램 예산구조의 시의 적절한 개편에 소극적이어서, 프로그램 예산구조가 유연하게 여건 변화에 따라가지 못하고 있다는 문제를 안고 있다. 우리나라에서는 프로그램 예산구조와 사업 부처의 성과목표 관리체계가 병렬적으로 도입되어, 양자 간의 괴리가 발생하였으며, 이런 문제에 대해 외부의 지적이 있어왔다. 2010년에 「국가재정법」에 양자를 일치시키기 위해 노력해야 한다는 원칙론적 조항을 포함하여, 행정부의 노력을 강조하였다. 그 이후 양자를 일치시키기 위한 노력이 이루어져서, 현재는 형식상 거의 일치한다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 변경하기 어려운 프로그램 예산구조에 각 부처의 성과목표 관리체계를 맞추는 방식의 작업이 주로 이루어졌다는 것이다. 이러한 방향의 일치화는 오히려 성과주의 예산제도의 입장에서 볼 때, 문제를 악화시키는 것이라고 판단된다. 프로그램 예산구조가 경직적인 이유의 중요한 이유 중의 하나는 행정부 예산 편성 및 운용의 유연성이 어느 정도까지 허용되느냐와 관련이 있다. 현재 우리나라의 예산 편성과 심의가 세부 사업까지 이루어지고 있기 때문에, 프로그램 예산구조를 유연하게 변경시키고 운영하기가 용이하지 않다. 행정부 예산 운용의 자율성 허용을 어느 수준에서 허용할 것인지에 대한 근본적인 검토가 병행되어야 할 것이다.

다시 강조할 필요도 없이, 성과주의 예산제도의 운영을 위한 가장 기본적인 정보는 예산사업의 성과 측정정보이다. 우리나라에서는 성과목표와 지표가 기본적으로 생산되도록 되어 있고, 주기적인 점검을 위한 체크리스트가 활용이 되고 있다. 성과 목표와 지표 자체로는 예산사업의 성과를 제대로 판단하기는 어렵지만, 모니터링 용도의 기본정보로서 필수적인 정보라고 볼 수 있다. 현재는 기획재정부뿐 아니라, 감사원과 국회 예산정책처에서도 검토 의견을 제시하고 있어서, 성과지표 수준이 점차적으로 개선되고 있다. 그러나 데이터의 한계로 인해 이상적인 성과지표를 설정하지 못하는 경우가 여전히 적지 않다고 판단된다. 성과지표의 적절한 설정을 위해, 각 부처의 데이터 관리시스템의 적절한 운영이 필수적인 요건이다.

현재 우리나라의 성과주의 예산제도는 연간 지표 설정에 초점이 있지만, 중장기적인 목표 설정에 초점을 둔 제도 운영이 필요하다. 적어도 3년 시계의 목표 설정을 바탕으로 예산사업을 관리할 필요가 있다는 것이다.

예산사업의 성과측정을 위해서 성과지표 외에 사업평가를 활용할 수 있다. 재정사업 자율평가에서 사업평가를 권장하고 있으나, 각 부처가 제대로 된 사업평가를 주기적으로 수행하고 있지는 않다. 아직 사업평가에 대한 인식이 미약하며, 현재로서는 의미 있는 사업평가는 기획재정부 주도의 재정사업 심층평가제도라고 볼 수 있다. 그러나 재정사업 심층평가제도도 각 부처에서 생산된 의미 있는 사업평가 정보 없이는 실효성 있게 운영되기 어렵다.

영연방 국가들과 같이, 주기적인 사업에 대한 사업평가는 각 부처가 의무적으로 수행하고, 중앙 당국에서는 중요한 다부처 사업에 대한 주기적인 리뷰를 수행하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다시 말해, 부처와 중앙 당국의 적절한 역할 분담이 필요하다는 것이다. 현재의 우리나라의 심층평가제도는 부처의 적극적 참여가 부족한 가운데, 중앙 당국인 기획재정부가 힘겹게 이끌어 나가는 상황이라고 판단된다.

비용정보도 성과주의 예산제도를 운영하기 위한 기초 정보의 하나이다. 현재 우리나라는 발생주의 회계제도를 도입하였지만, 간접비 배부가 단위사업 수준으로 이루어지지 않고 있기 때문에, 실제 성과평가에 활용할 수 있

는 순원가 개념이 가용하지 않다. 현재 단위사업 또는 세부 사업 수준에서의 의미있는 원가정보를 도출하기 위한 연구가 진행 중이므로, 이 부분이 개선될 것으로 기대된다. 그러나 이러한 비용정보가 제대로 생산되더라도, 부처의 조직 개편과 인력 운용의 자율성이 보장되지 않으면, 효율성을 측정하더라도 의사결정에 미치는 영향력이 제한적일 수 있다. 근본적 제도 운영 여건의 개선에도 주의를 기울여야 할 것이다.

2) 제도 운영 여건의 개선

성과주의 예산제도의 운영을 위해 필요한 정보가 적절히 생산되더라도 제도의 운영 여건이 적절하지 않으면 제도의 실효성이 저하되고 형식적인 제도로 전락할 위험이 있다. 그뿐 아니라, 제도의 운영 여건에 따라 제도 운영을 위한 기본적인 정보 자체가 제대로 생산되지 못할 수도 있다. 형식적인 제도 운영이 이루어질 경우, 관계자들이 굳이 노력을 기울여가면서 의미 있는 정보를 생산할 유인 자체가 약화되기 때문이다. 다시 말해, 양자의 관계는 상호의존적이라는 것이다.

제도의 운영 여건으로서 가장 대표적인 것은 관계자들의 이해관계와 역량의 문제이다. 과연 기존의 운영 여건이 중앙 예산당국이나 사업 부처들이 성과주의 예산제도 운영을 위해 노력하고 투자할 유인을 제공하고 있으며, 실제 관계자들의 역량이 뒷받침되느냐 하는 것이다. 유인은 성과주의 예산제도에서의 참여를 통해 관계자들이 얻는 것이 무엇인지와 관계가 있다. 무엇보다 국민이나 정치인들이 예산사업의 성과에 관심을 가지고, 성과주의 예산제도에서 생산된 정보를 활용하여 의사소통을 해야 하지만, 성과주의 예산제도의 운영에 관계자들이 제대로 투자할 유인이 생긴다. 출발점은 국민이고, 국민이 정치인들에게 올바른 질문을 하고 책임을 묻는 것이 필요하다. 그럴 경우, 정치인들은 행정부에 올바른 질문을 하고, 행정부는 이런 질문에 응답하기 위해 성과주의 예산제도를 적절히 개발하고 운영하게 된다. 그러나 현실에서는 일반 국민들은 체계적인 성과정보를 활용하여 정부 예산사업의 책임성을 묻는 것보다는, 예산낭비 사례와 같은 스캔들이나 본인들이 예

산사업을 통해 얻는 이익에 더욱 관심이 많다. 그리고 정치인도 동일한 행동을 하고 있다. 이러한 상황하에서, 각 부처 입장에서는 성과주의 예산제도를 통한 사업의 효과성 제고와 예산 배분의 개선이라는 문제는 이차적인 관심사로 전락하고 있다. 적극적인 대국민 홍보와 성과정보를 이해하기 용이하도록 가공하여 공개하는 노력이 필요하다고 판단된다.

행정부 내부에서도 제도 운영을 위한 적절한 체계 마련이 필요하다. 현재는 기획재정부가 중심이 되어 중앙집권적으로 성과주의 예산제도를 이끌어 나가고 있다. 그러나 성과주의 예산제도를 효과성이 있으면서도, 지속가능하게 이끌어 나가기 위해서는 관계자들의 적절한 역할 분담이 중요하다. 지속가능성을 위해서는, 부처의 적극적 참여가 중요하다. 현재와 같이 소극적으로 대응하는 수준으로 참여하게 되면, 의미 있는 정보의 생산도 어렵고, 생산적인 환류도 이루어지지 않게 된다. 부처에서 기본적으로 자체 사업에 대한 주기적인 사업평가를 실시하는 것을 의무화 하고, 해당 정보를 바탕으로 프로그램 이하 수준에서는 자율적인 예산편성과 환류를 할 수 있도록 자율성을 부여하는 것이 필요하다. 그리고 예산당국은 필요에 따라 다부처 사업군을 대상으로 큰 그림을 그리는 작업을 하는 것이 바람직하다. 그리고 예산당국 내부에서도 기획재정부 장관에게 바로 보고할 수 있는 직위의 성과관리 총괄관을 지정하여 제도를 운영할 필요가 있다. 현재는 재정관리국에 국한된 업무가 되어 예산실의 적극적인 협조를 이끌어 내기 어려운 체제로 되어 있다. 미국 OMB의 성과관리총괄관(Chief Performance Officer)은 바로 대통령에게 성과에 관한 이슈에 대해 보고할 수 있도록 되어 있으며, 각 부처 차관을 아우르는 주기적인 'Performance Improvement Council'을 주관한다. 기획예산처 내부에서도 각 부처의 차관 또는 실장급 책임자들을 아우르는 협의체를 구성하고 운영할 수 있도록, 성과관리 총괄관의 위상을 설정할 필요가 있다.⁵²⁾

결론적으로 행정부 내부의 성과주의 예산제도와 관련된 적절한 역할 분담

52) 현재 기획재정부 장관 주재의 재정관리협의회가 운영되고 있으나, 관련 이슈가 다양하여 성과 관련 초점이 미약하며, 실제적인 문제 해결보다는 보고 위주의 회의로 운영되고 있는 한계가 있다.

과 해당 이슈 총괄 담당자의 위상 명확화와 더불어, 국민과 정치인의 관심을 어떻게 유도하느냐하는 것이, 성과주의 예산제도 운영 여건 개선의 중요한 정책과제라고 볼 수 있다.

2. 성과급제

가. 성과급제의 개념

우리나라 정부에서는 공무원 사회의 경쟁력 향상을 위해 다양한 인사제도를 도입해 왔다. 그 중에 대표적인 것은 개방형 직위제 도입, 개인 성과평가 체계 도입, 성과급제 도입, 고위공무원단 도입 등을 들 수 있다. 성과급제는 공무원의 개인 보수체계에 성과평가에 근거한 요소를 강화시키는 방안이다. 우리나라의 공무원 임금체계는 개인의 능력이나 성과보다는 근속연수와 경력에 근거를 둔 연공서열 방식을 택하고 있다. 연공서열적 보수체계는 개인의 능력보다는 조직 내에서의 근무기간을 중심으로 보수가 결정되기 때문에, 구성원들이 조직에 오래 머무르게 하는 유인을 제공하여 조직의 안정성을 확보하는 데에는 도움을 주지만, 개인의 능력과 성과에 대한 보상은 미비하여 조직 내의 경쟁 분위기 조성을 통해 조직의 창의성 촉진과 구체적인 성과 창출에는 효과적이지 못하다고 볼 수 있다. 특히 정부의 개념이 행정을 중심으로 하는 전통적인 관료주의에서 시민에게 서비스를 효율적으로 제공하고 국가가 직면한 문제를 풀어나가는 문제 해결자로서의 경영 조직으로 변화하면서, 공무원의 보수체계도 개혁이 필요하게 되었다.

나. 성과급제의 도입의 주요 경과

우리나라에서는 아시아 외환위기 이후, 행정개혁의 한 요소로서 1995년에 '특별상여수당'의 형태로 성과급적 요소가 공무원 보수체계에 처음 도입되었다. 행정부 전 공무원을 대상으로 업무실적평가 결과 상위 10%에 이내에 속하는 공무원을 선택하여 월 기본급의 100% 또는 50%에 해당하는 금액을 연 1회 지급하는 제도였다. 이 제도는 1999년에 개편되었다. 새로 개편된

성과급제도에 따르면, 성과급을 두 가지 형태로 구분하였다. 3급 과장 이하의 모든 공무원을 대상으로 하는 ‘성과상여금’과 3급 국장부터 1급까지의 공무원을 대상으로 하는 ‘성과연봉’으로 구분되었다.⁵³⁾ 성과연봉은 계급별로 정해진 연봉범위 내에서 목표관리제에 따른 개인별 업무평가 결과에 따라 차등지급되었다.

성과상여금과 성과연봉이라는 두 가지 형태는 현재까지도 유지되고 있으나, 적용 대상이나 평가방법 등은 일부 변화가 있었다. 1999년부터 3급 국장급 이상의 공무원에게 연봉제 보수제도가 적용되었으나, 2000년부터는 호봉승급이 아니라 전년도의 성과평가가 연봉에 반영되도록 조정되었다. 외부 공무원의 경우는 2002년부터 직무성과급적 연봉제를 도입하였다. 특히 성과급 지급을 위한 평가방식의 경우 2002년부터 개인의 근무성정평정 위주의 단일 평가방식을 보완하기 위하여 다면평가제가 도입되었다. 또한 2005년부터는 목표관리제에 의한 평가방식이 목표설정 및 평가의 어려움, 부서의 목표와 개인의 성과의 연결의 어려움으로 개인의 성과 결과에 초점을 둔 목표관리제가 아니라 직무성과계약제로 변화되었다. 이는 목표관리제의 초점이 투입 및 과정에 있다면, 직무성과계약제는 결과에 보다 초점을 둔 평가제도라고 볼 수 있다. 또한 공무원들의 성과의 평가와 기록을 용이하기 위하여 성과관리카드제도를 도입하여 성과금의 기초가 되는 개인성과를 체계적으로 관리하고 있다.

〈표 V-2〉 성과급제 도입 경과

추진연도	추진 경과
1995	· 특별상여수당 도입: 상위 10%에 월 기본급의 50 또는 100% 지급
1999	· 성과연봉제 (1급 ~3급)와 성과상여금제(3급 이하, 과장 이하, 전 공무원)
2002	· 다면평가제에 의한 근무평가
2005	· 직무성과계약제 · 성과관리카드제도 도입

자료: 손상식(2008: pp. 389~392) 일부내용 정리

53) 손상식(2008), p. 392.

다. 성과급제의 운영 현황

공무원 개인의 보수는 유형에 따라 <표 V-3>과 같이 연봉제와 성과급제로 구분되며 두 제도는 중첩되어 운영되고 있다. 먼저 연봉제는 4급 이상의 고위공무원을 대상으로 하여 실시되고 있다. 차관급 이상의 정무직에게는 고정급적 연봉제가 실시되고 있으며 공위공무원단 소속 공무원들에게는 직무성과급적 연봉제가 실시된다. 1~4급의 과장급 이상의 공무원들에게는 성과급적 연봉제가 실시되어 기본연봉 이외에 개인성과에 따라 성과연봉이 지급된다. 성과급의 경우 1~4급 이상의 과장급 이상 고위직 대상의 성과연봉제와 과장급 4급 이하인 중하위직 대상의 성과상여금제도가 있다. 성과연봉제는 연봉제의 종류인 성과급적 연봉제와 같은 개념이다.

<표 V-3> 공무원의 보수체계

연봉제의 종류	<ul style="list-style-type: none"> — 고정급적 연봉제 — 성과급적 연봉제 — 직무성과급적 연봉제 	고정급적 연봉제 : 차관급 이상 정무직 공무원	<ul style="list-style-type: none"> — 기본연봉 (고정급적 연봉) — 성과연봉
		성과급적 연봉제 : 1~4급(과장급) 공무원	
		직무성과급적 연봉제 : 고위공무원단 소속 공무원	
성과급의 종류	<ul style="list-style-type: none"> — 성과연봉 — 성과상여금 	성과연봉 : 1~4급(과장급) 공무원	
		성과상여금 : 4급(과장급 제외) 이하, 호봉제를 적용하는 고위공무원	

자료: 손상식(2008), p. 392.

성과연봉은 매년 12월 31일을 기준으로 직무성과계약에 의한 평가 결과 등에 따라서 지급한다. 성과연봉의 결정 절차는 다음과 같다. 첫 번째 단계로 직무성과계약에 따라 최종 평가등급을 결정하고, 둘째, 정책평가 결과와 기관 실정에 맞는 평가 요소 등을 반영하여 상대평가를 통한 서열화를 도출한다. 마지막으로 성과급 심사위원회에서 평가등급별 인원수를 배분하고, 성과연봉 지급 등급을 결정한다. 직전 연도 업무성과 평가 결과에 따라 지급하는 당해 연도 성과연봉은 당해 연도 연봉에 합산하는 누적방식으로 결

정된다.

〈표 V-4〉 성과연봉제 현황

(단위: 천원)

등급	지급기준액	S등급	A등급	B등급	C등급
가 등급	80,518	12,078	8,052	4,831	0
나 등급	67,100	10,065	6,710	4,026	0

자료: 공무원 보수제도 권역별 설명회 자료, p. 7(안정행정부, 2014. 1).

〈표 V-5〉와 같이 성과상여금은 4급 이하(과장급 제외) 일반직, 별정직 공무원에게 지급되는데 외무공무원의 경우 6급 이하부터 지급된다. 다만 연구직, 지도직 공무원 경우 3급 상당의 과장급 이하 공무원에게 지급되며 기능직, 고용직 공무원의 경우 전체가 지급 대상이다. 성과상여금은 개인별로 차등지급하는 것, 부서별로 차등지급하는 것, 그리고 부서별로 차등지급하고, 부서 내에서 다시 개인별로 차등지급하는 등의 방법이 있다. 개인별 성과상여금 차등지급 기준은 다음과 같다. 개인 평가 결과 S 등급(상위 20%)을 받으면 지급률은 172.5% 이상이며, A 등급(20% 초과 60% 이내)을 받으면 지급률은 125%, B등급(60% 초과 90% 이내)을 받으면 85% 이하의 지급률, C 등급(하위 10%)을 받으면 0%의 지급률이 적용된다. 개인별 지급 등급은 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」의 제4조에 의한 근무성적평정 결과 및 다면평가 결과에 따라 결정된다. 단, 소속 장관이 필요한 경우, 정부업무평가, 부서업무평가 등의 다양한 기준을 반영해서 평가 등급을 결정할 수 있다. 그리고 다면평가 결과는 참고자료로 활용할 수 있다.

〈표 V-5〉 성과상여금 지급 대상

공무원의 종류	지급 대상
일반직공무원	4급(과장급 제외) 이하
외무공무원	6등급 이하
연구직·지도직공무원	3급 상당(과장급) 이하
별정직공무원	4급 상당(과장급 제외) 이하 및 지방해양안전심판원심판관
기능직·고용직공무원	전체

자료: 손상식(2008), p. 393.

성과급제의 기본 전제는 개인이나 조직의 성과를 객관적으로 측정하고, 이 측정 결과와 연계하여 성과급을 지급하면, 개인의 동기 유발이나 인식(공평성)의 변화가 이루어지고, 이를 통해 더욱 개인의 생산성이 높아진다는 것이다. 이렇게 성과급제가 실제로 개인의 생산성 증가로 연결되기 위해서는 다양한 연결고리가 필요하다. 다시 말해, 많은 전제조건이 충족되어야 실제로 성과급을 통해 실제로 개인의 성과가 개선될 수 있다는 것이다. 개별 연결고리마다 성과급 효과의 크기 자체를 감소시키는 요소도 있고, 왜곡된 방향으로 개인이 행동하게 만드는 부작용을 발생시키는 요소도 작동한다. 예를 들어, 개인이나 조직의 성과를 객관적으로 측정해야 한다는 출발점에 있어서, 성과 자체를 잘못 정의하거나 측정하게 되면, 개인이 왜곡된 방향으로 목표를 잡고 일하게 되는 부작용을 촉발하게 되기도 한다. 그리고 성과목표치를 소극적으로 설정하든지, 달성 정도에 대한 평가 방법이 잘못되면 개인이 적극적으로 일할 유인이 미약해질 수도 있다.

그리고 개별 연결고리에 영향을 미치는 요인으로서 기술적인 문제뿐 아니라 조직 내의 문화와 관행 그리고 기존의 인사관리의 중요한 기준으로 작동하던 요소가 있을 수 있다. 우리나라와 같이 행정시험을 통해 직업공무원을 채용하고 연공서열제로 보수와 승진이 크게 영향을 받는 상황에서 성과급을 도입하게 되면, 성과급제의 효과성 창출을 위해 고려해야 할 사항이 많아질 수 있다. 승진이나 퇴직이 연공서열에 크게 영향을 받는 상황에서, 성과급제

만을 도입할 경우 성과급제는 기존의 중요 의사결정 기준인 연공서열제를 다르게 포장하는 수준으로 활용될 가능성이 높아지는 것이다. 2002년 OECD 보고서(『한국공직사회의 성과주의 임금체계』)는 한국 공무원의 성과급제도가 성과급의 크기 자체가 작고, 기존의 연공서열 및 평등주의 관행의 영향으로 효과가 미약하다고 평가한 바 있다. 이러한 문제점은 현재도 여전히 존재하고 있다고 판단된다.

라. 성과급제 평가

중앙행정부 성과급제의 기준이 안전행정부에 의해 명시적으로 주어져서 실행된다는 점에서, 우리나라의 성과급제의 실행 강도는 낮지 않다고 판단된다. OECD 조사 결과에 있어서도 우리나라의 성과급제 실행 정도가 회원국 중 8위로 평가되고 있다. 전문가 평가에 있어서도 보통 이상의 평가를 받고 있어서, 다른 제도에 비해 양호한 평가를 받고 있다. 도입, 과정 및 결과에 있어서 큰 편차 없이 보통 이상의 양호한 평가를 받고 있다.

그러나 엄밀한 의미에서의 실증적 평가 결과는 찾기 어렵다. 대부분의 기존 연구문헌들은 이론적 분석 틀을 제시하고, 설문조사에 근거하여 제도를 평가하고 있다. 성과급제의 효과를 실증적으로 평가하기는 쉽지 않으나, 성과급제 자체가 진정한 의미에서의 성과급제로서 운영되고 있는지는 실증적으로 검증이 가능할 수 있다. 검증을 위해서는 개별 공무원의 기본급, 연봉, 호봉, 직급, 직급 종사 기간 등의 정보가 필요하다. 이러한 자료는 공무원 조직 내부 데이터로서, 외부 연구자로서는 접근이 용이하지 않다. 그 결과로 성과급제의 운영 적정성에 대한 실증적 연구 결과는 찾기 어렵다. 그러나 이러한 데이터는 개인 식별 정보를 제거한 상태에서 외부에 제공 가능하다고 판단되므로, 추후에 실증 연구가 이루어지기를 기대한다.

성과급제 운영의 적정성에 대한 체계적인 실증 연구는 없지만, 성과급 도입과 관련된 에피소드를 보면, 우리나라 공무원 사회에 성과급제가 큰 변화를 가져올 정도의 강도로 운영되고 있을 지에 대한 의문이 존재한다고 볼 수 있다. 이를 Vroom(1964) 기대이론(Expectancy Theory)에 근거해서 평가

하면 우리나라 성과급제의 한계가 파악된다. 기대이론에 의하면, 성과급제에 의해 공무원들에게 동기를 유발시키려면 공무원들의 노력(Effort)이 성과(Performance)를 높이고 성과에 맞는 보상(Reward)이 주어져야 한다.

이를 위해 공무원들은 그들의 노력이 성과를 높일 수 있다는 기대(Expectation)를 가진 후에, 성과가 보상으로 연결되는 수단(Instrumentality)이 적절해야만 하며 공무원들이 수단에 높은 가치(Valuence)를 부여해야 한다.

우리나라의 성과급제의 경우, 공무원들의 노력이 정당한 성과로 이어진다는 기대(Expectation)가 매우 약한 편이다. 이는 성과평가의 결과도 조직 구성원의 개인의 성과가 아니라 다른 특성에 따라 결정되고 성과급 배분에 영향을 미칠 개연성도 높다. 화합과 연공서열을 중시하는 집단주의 문화 속에서, 개인의 성과보다는 근속연수에 의하여 평가 결과가 왜곡될 수 있다. 또한 입직 경로(고시, 비고시)가 성과평가의 결과에 영향을 미칠 개연성이 높다는 것이다. 연공서열에 의한 승진과 고시에 의한 고위공무원 충원 등이 지배적인 한, 평가의 왜곡으로 인해 성과평가가 자체가 더 많은 성과급을 받기 위한 경쟁 촉진기제로 운영될 가능성은 낮은 실정이다. 다시 말해, 성과평가가 개인의 노력을 정확히 반영할 수 있도록 근무성정평정, 승진, 충원 등의 기준 자체가 더욱 공정하고 객관적이며 개방된 형태로 변경되어야 한다.

다음으로, 성과평가의 공정성이 확보되었다고 할지라도 성과가 보상으로 이어지는 수단(Instrumentality)의 적절성도 문제이다. 우리나라 공무원의 연봉은 기본급과 수당으로 구성되어 있는데, 수당의 비율이 상당하며, 성과급도 수당의 일부인 기타 수당의 하나로 분류되어 있다. 수당이 제대로 작동하기 위해서는 직무의 특성이나 성과의 차이 등을 적절하게 반영하고, 그 저성과자와 고성과자 사이의 차이 크기도 의미 있는 정도가 되어야 하지만, 차이도 크지 않으며 C를 제외한 90% 정도의 공무원이 성과급 수당을 받고 있으며 실질적으로는 낮은 기본급을 보전하는 성격이 더욱 두드러진다. 다시 말해 성과수당이 개인의 성과를 반영하여 차등적으로 지급되는 것이 아니라, 실질적으로는 기본급의 일부로 운영되고 있으며, 성과급을 통하여 차등 지급되는 폭이 매우 작아 성과와 보상의 연계를 위한 수단

(Instrumentality)의 적절성이 확보가 되지 않고 있는 실정이다.

전문가 평가의 경우에도 이러한 우리나라 성과급제의 한계를 반영하여 전체 평점이 보통을 약간 상회하는 3.5 수준을 보여주고 있다. 특히, 성과급제가 성공적으로 도입하기 위한 전제조건을 검토항목에서 2.5를 받아 성과급제가 연공서열과 입직경로를 중시하는 집단문화와 폐쇄된 임용구조에 대한 고려 없이 다소 성급하게 도입되었다는 평가를 하고 있다.

〈표 V-6〉 성과급제에 대한 전문가 평가

단계	평가항목	평가항목	공무원	외부 전문가	평균
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토되었는가?	3.0	2.0	2.5
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	4.0	3.0	3.5
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?	3.0	4.0	3.5
	체계성	개혁이 종합적인 전략하에 체계적 추진되었는가?	5.0	4.0	4.5
	도입 평균			3.8	3.3
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	4.0	3.0	3.5
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?	4.0	4.0	4.0
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영되었는가?	4.0	4.0	4.0
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	4.0	3.0	3.5
	과정 평균			4.0	3.5
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	3.0	4.0	3.5
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	4.0	3.0	3.5
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류되었는가?	4.0	3.0	3.5
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	3.0	3.0	3.0
	결과 평균			3.5	3.3
전체 평균			3.8	3.3	3.5

주: 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

마. 성과급제 개선 방향

우리나라 성과급제의 실행 정도에 대해서는 국제적으로도 양호한 평가를 받고 있다. 이는 성과급 실행을 위한 지침이 중앙집권적으로 명시화되어 있고 이에 따라 실행이 이루어지고 있기 때문이라고 판단된다. 다만 형식적인 제도의 실행이 아니라 실질적으로 개인에게 동기 부여가 되고 성과가 창출되기 위해서는 추가적인 정책과제들이 있다.

성과급의 출발점은 객관적이고 정확한 성과측정이다. 그리고 개인의 성과와 조직의 성과 간의 연계 문제도 쉬운 문제는 아니다. 이를 위해서는 직무 분석과 직무평가 기법의 개발이 선행되어야 하지만, 우리나라의 경우는 성과급제 1990년대 후반부터 도입되고, 본격적인 직무분석과 평가는 2000년 외교통상부와 기상청을 중심으로 시작되었다. 이는 제도 도입의 순서가 바뀐 것으로 볼 수 있다. 객관적 평가제도의 정착 없이 성과급제도를 먼저 도입함으로써 제도의 실효성과 수용도를 낮추는 결과를 초래했다. 현재까지도 공무원들의 성과급제에 대한 큰 불만은 평가의 공정성이므로, 직무에 따른 공정한 평가가 가능한 기반 구축을 지속적으로 개선해 나가야 한다. 평가에 대한 신뢰성 제고를 위해서는 공무원의 자기평가 기회 제공과 면접 기회 도입이 하나의 방안이 될 수 있다. 기술적으로 객관성을 개선하는 것도 방법이지만, 평가과정에 피평가자가 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 평가 과정에 대한 신뢰성을 확보하는 것도 바람직한 방향의 하나이다.

우리나라에서는 성과급 제도의 실효성을 저해하는 중요한 요소의 하나는 집단주의와 연공서열주의라고 볼 수 있다. 우리나라에서는 성과급제도의 외양적 순응정도는 낮지 않다고 볼 수 있으나, 객관적 성과측정에 근거한 성과급이라기보다는 연공서열에 근거한 성과급 배분 또는 성과급의 사후 공통 경비화 등으로 인해 성과급 자체가 외양만 가지고 운영되는 경우가 발견되고 있다. 특히 이러한 현상은 중앙정부, 지방정부, 학교 등에서 발견될 수 있는 현상이라고 판단된다. 이러한 현상은 일부 공공부문에 지배적인 연공서열주의를 극복하는 것이 단순히 성과급을 도입하는 것으로 해결되는 것은 아님을 보여준다. 거꾸로 연공서열주의 자체를 약화시키는 다른 개혁적 요

소를 먼저 도입해야, 성과급이 실질적인 경쟁 강화 효과를 창출할 것이다. 공무원 채용이 고시를 통해 지배적으로 이루어지고, 고시 기수가 연공서열의 기준을 형성하게 되는 문제를 극복하기 위해서는, 공무원 입직경로를 다양화해서 구성원 자체의 다양성을 확보할 필요가 있다.

중앙집권적이고 일률적인 제도 도입의 부작용을 최소화하기 위해서는, 성과급의 수용도와 실효성을 높이기 위해서 조직업무의 특성을 반영한 제도 운영의 필요성이 있다. 지금도 각 조직마다 부서별 성과급과 개인별 성과급을 허용하고 있지만, 조직의 특성에 따라 부서별 성과급과 개인별 성과급의 비중을 적절히 조절할 필요가 있다. 특히 부서 내의 협업이 중요한 업무일수록 개인별 성과급의 비중을 줄임으로써 조직 내의 저항도 줄이고, 실제 성과 창출에도 바람직한 형태의 제도를 운영할 수 있다. 반면 개인의 성과가 조직의 성과를 주도하는 환경에서는 개인의 성과급 비중을 증가시키고 격차도 확대시킬 필요가 있다. 동일한 조직 내에서도 환경에 따라 판단 기준이 달라질 수 있다.

성과급제라는 모양을 갖춘 제도 자체의 도입만으로는, 공무원 사회에 경쟁을 강화시키고 개인적 유인을 강화하는 효과를 제대로 창출하기 어렵다는 한계를 인식하고, 공무원 사회의 입직 및 인력 운영 방식 자체에 대한 근본적 개혁을 연계시키는, 보다 포괄적인 개혁이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

VI. 분권과 자율화

분권과 자율화는 신공공관리론의 주요 제도가 작동하기 위한 전제조건이 되는 원리 중 하나이다. 절약과 감축을 통해 효율성을 높이고 결과에 대한 강조를 통한 성과를 향상시키는 것은 개인과 조직에게 권한을 위임하고 성과에 책임을 부여할 때 달성될 수 있기 때문이다. 미국의 행정개혁 학자인 Moynihan(2006)은 여러 나라에서 추진되었던 정부개혁 실패의 주요한 원인으로 성과에 대한 강조에도 불구하고 성과를 달성하기 위한 권한과 자율성을 충분하게 부여되지 않았음을 지적하고 있다. 우리나라의 경우도 분권과 자율성을 높여 책임성을 강화하기 위한 노력들을 기울였는데, 팀제와 책임운영기관은 이러한 원리에 의하여 추진된 대표적인 제도이다. 본장에서는 분권과 자율성 측면에서 추진된 팀제와 책임운영기관의 도입 배경과 현황을 살펴보고 쟁점과 문제점을 분석하여 제도적 개선 방안을 제시한다.

1. 팀제

가. 팀제의 개념과 목적

최근 공공부문의 생산성과 성과 향상이 중요한 이슈로 부각됨에 따라, 조직의 성과 향상을 위해 가장 주목받은 제도가 팀제이다. 관료 모형은 수직적 계층제(Hierarchy)를 조직구조로 하고 법과 규정, 공식화된 문서에 운영되는 것을 기본 원칙으로 하였다. 그러나 조직을 둘러싼 환경이 복잡해지고, 성과가 중요해 짐에 따라 환경변화에 대응한 빠른 의사결정과 조직의 생산성 제고를 위해 조직구조를 유연화한 팀제가 등장하였다.

팀제 중심의 조직운영은 다음과 같은 장점을 가진다. 우선 팀제는 복잡하게 여러 계층으로 나누어져 있던 의사결정 구조를 팀장과 팀원으로 구분하

여 단순화하여 의사결정의 신속성을 추구한다. 또한 조직의 상층 관리자가 갖고 있던 권한을 팀장과 팀원에게 위임하여 스스로 직무에 대한 책임성을 강화한다. 또한 팀별로 목표를 명확히하고 임무를 부여하여 목표 달성을 위해 팀원들의 협력을 유도하게 한다. 내부적으로 팀원들의 협업을 통해 성과를 달성하지만, 외부적으로 팀 간의 경쟁을 통하여 조직운영의 효율성을 극대화할 수 있다. 팀제가 효과성을 가지기 위해서는 팀원 사이의 업무공유와 의사소통, 분권화된 직무를 원활하게 수행하기 위한 팀원의 전문성 제고가 중요하다.

우리나라에서의 팀제는 민간부문⁵⁴⁾에서 먼저 시작되었는데, 1985년 삼성물산에서 팀제가 시작되어 도입된 것이 그 시초이다. 민간에 비해 더 관료제적인 요소가 강한 공공부문의 경우, 우선 정부투자기관 중심으로 팀제가 도입되었으며, 1990년대 후반 성과중심의 조직운영 및 분권과 자율화를 강조하는 신공공관리론의 영향을 받아 2005년 안전행정부로 시작으로 일반 정부부문에 팀제가 도입되기 시작하였다. 미국의 경우, 팀제는 극단적인 개인주의로 인한 문제를 해결하기 위해 팀워크와 같은 집단적 요소를 강조하는 측면에서 도입되었으나, 우리나라의 경우는 미국과 달리 지나친 집단주의 문화에서 나타나는 책임성 저하, 부처 이기주의, 느린 의사결정과 같은 비효율을 고치기 위해 도입된 측면이 크다.⁵⁵⁾ 그러나 정부에 도입된 팀제는 여러 부작용 때문에 현재 주요 부처에서 대부분 폐지된 상태이다. 본절에서는 공공부문, 특히 중앙행정부처에서 도입되었던 팀제의 현황과 문제점들을 분석하고 공공조직에 성공적으로 적용될 수 있는 이상적인 팀제의 모습을 탐색한다.

나. 팀제 도입의 주요 경과

앞서, 잠깐 언급하였듯이, 정부 부처에서의 팀제는 2005년 3월 24일 안전행 정부를 시작으로 도입되었다. 2005년 「정부조직법」 개정 이후, 안전행정

54) 주효진(2009)

55) 김태룡·안희정(2007)

부는 기존의 '1실 1본부 7국 4관 1센터 45과'를 '5본부 8관 1단 1아카데미 48팀'으로 전면 개편하였다. 안전행정부의 팀제 도입에 이후, 선도 부처로서 기획예산처, 조달청, 노동부 등이 팀제를 도입하였으며 그 후, 보건복지부의 8개 부처가 추가로 팀제를 도입하였다. 2005년 12개 기관에서 팀제가 처음으로 도입된 후 2006년 1월에는 행복도시건설청, 국방부, 통일부가 팀제를 도입하여, 2006년 4월 대부분의 중앙행정기관에서 팀제가 도입되었다. <표 VI-1>은 2005년 팀제를 수용한 부처들의 단계적인 현황을 보여준다. 이와 같은 팀제의 도입으로 계급중심의 국·과제가 본부장·팀장 체제로 전환되었다.

〈표 VI-1〉 중앙행정기관의 팀제 도입 시기

구분	부처	도입 시기
주관 부처	안전행정부	2005년 3월 24일
선도 부처	기획예산처	2005년 5월 31일
	노동부	2005년 9월 8일
	조달청	2005년 7월 8일
2005년 추가실시 부처	보건복지부	2005년 10월 10일
	건설교통부	2005년 9월 1일
	국정홍보처	2005년 8월 2일
	식품의약품안전청	2005년 9월 30일
	소방방재청	2005년 9월 9일
	국민고충처리위원회	2005년 9월
	청소년위원회	2005년 9월
	민주평화통일자문회의	2005년 10월

자료: 김상헌(2005)에서 재인용, p. 460.

다. 팀제의 특성과 유형

우리나라 공공부문의 팀제가 현황과 문제점을 분석하기 전에, 팀제의 특성과 유형을 알아보는 일이 중요하다. 민간조직에 보편적으로 적용되고 있는 팀제가 공공부문에서는 잘 활용되지 못하고 있는 이유를 살펴보기 위해

서는 팀제의 특징과 유형을 살펴봄으로써 팀제와 공공부문의 특성의 정합성을 분석할 필요가 있다. 우선, 팀제의 특성은 전통적인 계층조직과의 차이를 비교함으로써 파악된다. 전통적 계층 조직이 기능단위를 기초로 수직적 조직구조하에서 조직구성원 사이의 명확한 업무 분업화를 추구하였다면 팀제 조직은 업무프로세스를 중심으로 한 수평적인 조직구조를 가졌으며, 팀원들은 복잡한 업무환경에 대응하기 위해 중첩적이고 다층적인 업무를 수행한다. 또한, 전통적인 계층 조직에서 관리자의 리더십과 업무수행방식은 조직의 원활한 통제를 위해 하향적 지시적이거나, 팀제하에서 관리자는 통제보다는 팀원의 업무수행을 지원하고 구성원의 의사결정의 참여를 이끌어 내는 후원자로서의 역할에 중점을 둔다. <표 VI-2>는 전통적인 계층제 조직과 팀 조직을 비교한 표이다.

<표 VI-2> 전통적인 계층 조직과 팀 조직의 차이

구분	전통적 계층 조직	팀 조직
조직구조	수직적 계층/실·국, 과	수평적/팀
조직화의 원리	기능단위	업무프로세스 단위
직무설계	분업화(좁은 단위의 단순 분업)	다기능화(다차원적 과업)
관리자의 역할	지시, 통제	코치/촉진자
리더십	지시적, 하향적	후원적, 참여적
정보 흐름	통제적, 제한적	개방적, 공유적
보상	개인/직위, 근무연수	팀/능력
직무과정	관리자가 계획, 통제, 조치	팀이 계획, 조치, 통제

자료: 서희석·고경훈(2008), 재인용 p. 4.

이런 전통적인 계층 조직과의 차이를 근거로, 팀제의 특성으로 크게 권한 배분과 자율성의 강조, 목표와 책임성의 공유, 상호보완성과 시너지의 강조를 들고 있다.⁵⁶⁾ 먼저, 팀제는 권한배분과 업무의 자율성을 강조한다. 팀원의 업무에 대하여 관리 계층의 감독과 지시를 최소화하고, 업무의 성과에

56) 서희석·고경훈(2008)

대해 스스로 책임지도록 유도한다. 이를 위하여 팀장에서부터 팀원에 이르기까지, 적절한 권한이 배분되어야 하며, 업무수행과 의사결정에 자율성을 부여해야 한다. 다음으로, 팀제는 조직의 목표와 책임성을 공유한다. 팀은 공동의 목표를 설정하여 공동의 목표의 달성에 책임을 지는 것을 특징으로 한다. 따라서 팀이 가지는 목표의 설정, 달성방법, 평가 방식은 구성원들의 참여와 합의를 통해 결정되며 결과에 대한 책임은 자율적인 팀원이 수행한 업무성과를 기초로 팀 전체가 지게 된다. 마지막 특징으로 팀은 상호보완적인 역량과 시너지를 강조한다. 전통적 관료제하에 각 개인은 법과 규정에 의해 개인에게 할당된 제한된 업무를 수행하면 되었지만, 팀 조직에서는 공통의 목표 달성을 위해 전문성과 자율성을 가진 팀원들은 협동적이고 보완적인 업무수행을 통해 시너지를 창출해야 한다. 따라서 팀제하에서 팀원 사이의 팀웍은 팀의 성과를 높이는 중요한 수단이다.

실무에서 팀의 형태는 다양하다. 업무수행 방식이나 구조에 의해 다양한 팀의 유형이 있다. 먼저, 안길찬(2002)⁵⁷⁾은 비공식적인 네트워크팀과 공식적인 팀으로 구분하고 공식적인 팀은 테스크포스팀 프로젝트팀과 작업팀으로 구분하였다. 비공식적인 네트워크팀은 비공식적인 전문가나 동호회의 모임으로서, 정보교류나 취미생활을 위한 자율적 교류를 특징으로 하고 있다. 테스크포스팀과 프로젝트팀은 각 부서에서 차출된 전문 인력들이 공동으로 특정 목표를 달성하기 위해 조직되나, 테스크포스팀은 일시적으로 존재하여 팀원들은 기존 조직을 이탈하지 않고 기존조직에 병렬적으로 존재한다. 이에 반하여 프로젝트팀은 특정 목표와 사명을 완수하기 위해 존재하지만 테스크포스팀에 비하여 보다 장기적으로 존속하고, 공식적이며 의사결정에 있어서 많은 권한이 주어진다. 주로 신제품 개발이나, 새로운 조직의 신설 시 활용된다. 마지막으로 작업팀은 새로운 일의 수행을 위해 만들어지는 프로젝트팀에 비하여 조직의 지속적이고 기본적인 과업을 수행하는 기본적인 작업조직을 말한다.

또한, Robbins(1997)⁵⁸⁾는 팀제의 유형을 문제해결형팀, 기능횡단형팀, 자

57) 안길찬(2002), p. 183.

기관리형팀으로 분류하였다. 문제해결형팀은 집단을 구성하여 아이디어를 공유하고 검토하는 형태로서, 정기적으로 모이는 소집단 활동(QC분임 활동)이 대표적이다. 문제해결형팀의 경우 팀 활동에 대한 권한은 주어지지 않기 때문에 팀의 아이디어나 제안이 조직의 공식적인 업무로 인정되지 않는다. 기능횡단형 팀은 팀원 등이 각기 다른 기능 또는 업무를 담당하면서 전문가들이 모여 비정형적인 특수 업무를 공동으로 수행하는 팀을 말한다. 다양한 분야의 사람이 복잡한 과업을 수행하기 위해 구성되며 팀 조직은 수평적이다. 테스크포스팀이 대표적인 예이다. 자기관리형팀은 가장 분권화된 팀의 유형으로 팀장이 존재하지만 팀원의 권한행사는 제한되어 있고 팀장은 팀원들이 돌아가면서 맡는다. 책임과 권한이 너무 분산되어 있기 때문에 실행력과 통합력이 떨어지고 결과에 대한 보상과 평가가 어렵다. 기업의 종업원이나 노조원들이 경영과정에 참여할 때, 나타나는 형태의 팀제의 유형이다. <표 VI-3>은 기존연구에서 분류한 팀제의 유형이다.

58) Robbins, S.(1997), Organizational Behavior(5th). Prentice Hill.

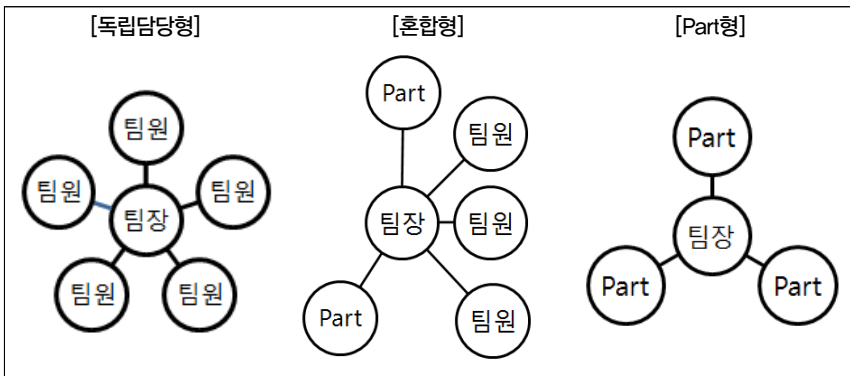
〈표 VI-3〉 팀의 유형 분류

구분	유형	개념	특성
안길찬 (2002)	네트워크팀	서로 독립적인 과업을 수행하는 개인이나 집단(팀)이 목표를 달성하는 데 서로 협력이 요구될 경우 이들의 상호작용방법과 관계양식을 제시	<ul style="list-style-type: none"> · 비공식적 · 경계가 불투명(조직과 네트워크 간에) · 자율적 단위집단 · 정보기술을 활용한 정보교류 · 시너지 효과
	테스크 포스팀 (병렬형팀 I, II)	기존의 조직구조에서 발생하는 문제점이나 한계점을 보완하고 한시적으로 형성된 팀	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 조직과는 병렬형 구조 · 명확한 경계(팀과 팀 외부) · 개선 효과는 작업집단이 얼마만큼 아이디어를 수용하여 실천할 수 있는 가(실천가능성)에 의하여 평가
	프로젝트팀	엔지니어, R&D 연구자, 시장전문가 등 다양한 전문적 배경을 갖는 조직내 전문가들이 기존 조직 내 부서에서 요구하는 독특하고 복잡한 프로젝트를 완수하기 위하여 형성된 팀 (예: 신제품개발팀, 정보시스템팀, 신규프로젝트 팀)	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 전문가 구성 · 상당한 권한부여(의사결정 권한) · 프로젝트의 가치와 중요성에 따라 팀 규모와 권한의 정도가 달라짐 · 참여적 의사결정 · 조직의 기본적 활동 수행(예: 신제품개발, 신 공장증설)
	작업팀 (work team)	제품을 생산하거나 서비스를 창출하는 조직의 지속적이고 기본적인 과업을 수행하기 위하여 형성된 자율적인 작업조직 (예: 생산팀, 고객서비스팀, 광고팀 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 최일선 라인에 있음 · 자율적 관리 · 종업원 참여 증대 · 결과에 의한 평가
Robbins ¹⁾ (1997)	문제 해결형팀	의사결정권이나 자구성 등의 자유재량권에는 많은 제약이 있고, 구성원 개인에 대응하여 보수를 주지 않기 때문에 성과주의와는 다소 거리가 있음	<ul style="list-style-type: none"> · 정기적으로 모이는 병행형 팀인 소집단 활동(QC보임 활동)이 대표적임 · 품질, 효율, 노동환경의 개선방법에 관하여 아이디어를 공유하고 검토함 · 팀의 아이디어나 제안에 대하여 경영층이 수용한다는 보장이 없음 · 팀 활동을 단독으로 실시하는 권한은 주어지지 않음
	기능 횡단형팀	각기 다른 기능 또는 업무를 담당하면서 지위가 비슷한 전문가들이 모여 비일상적인 특수업무들을 공동으로 처리함	<ul style="list-style-type: none"> · 서열적으로 같은 레벨의 멤버로 구성됨 · 업무가 다른 멤버로 구성됨 · 다양한 분야의 사람이 구성됨 · 복잡한 과업수행을 목적으로 구성함 · 사외의 사람도 참가 가능
	자기 관리형팀	개인과 팀의 양자가 과업성과에 대하여 정당하게 평가되어 보상되는데, 책임과 권한이 너무 평등하게 분산되고 있기 때문에 통합력이 없어지거나, 일탈행동이나 기회주의가 횡행할 위험이 잔존	<ul style="list-style-type: none"> · 자율적임 · 실질적으로 상사는 없지만 리더는 돌아가며 교대로 함 · 작업의 진행방법, 할당, 멤버의 선택, 인사, 업적상호평가까지 이루어지는 경우도 있음(정도의 차이는 있지만 자유재량권이 인정됨)

자료: 1) 박경열 (2005), p. 52에서 재인용

팀을 내용적 특성 외에 구조적인 특성으로 분류할 때, 독립담당형, 혼합형, Part형으로 구분⁵⁹⁾된다. 독립담당형은, 하나의 팀장을 중심으로 팀원이 배치되며 팀장은 팀원을 감독하고 팀의 운영과 성과에 책임을 진다. Part형은 팀장 아래에 기능중심의 Part를 두고 각 팀원들은 Part에 배치되어 있다. Part형은 팀의 규모가 크거나 업무가 복잡할 때, 의사소통과 업무통솔의 효율성을 위해 도입되며, Part의 책임자인 Part장을 두기도 한다. 혼합형은 두 유형이 합쳐진 구조로서 팀원은 직접적으로 팀장아래의 감독과 지시를 받거나, Part에 소속되어 업무를 수행하게 된다.

[그림 VI-1] 팀 내부 구조 유형



자료: 주효진(2009), p. 127.

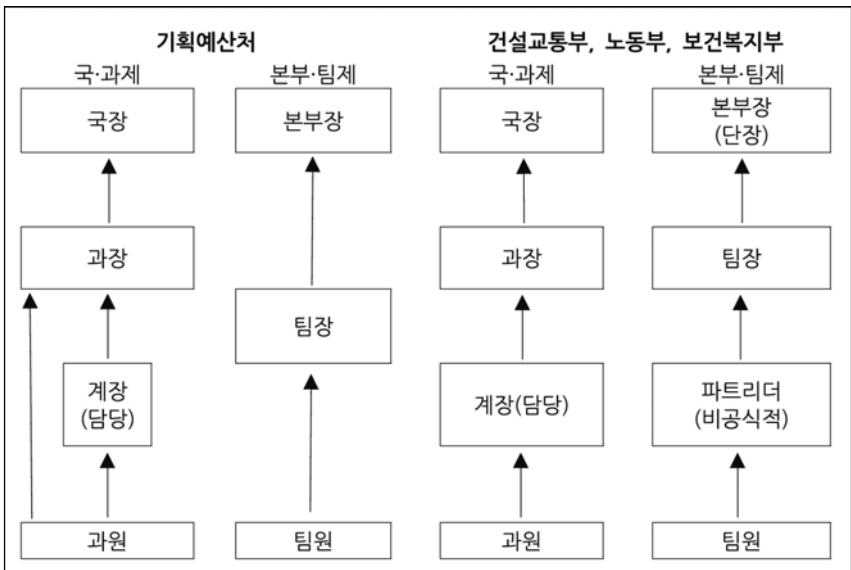
우리나라 정부에서 도입한 팀제의 경우, 기존의 국·과제를 팀제 형태로 전환했다는 점에서, 작업팀(work team) 형태에 가까우나, 신규업무나 전문가의 자문이 필요한 경우 프로젝트팀이나 테스크포스팀이 조직되기도 하였다. 또한 팀의 구조는 도입초기에는 팀제의 도입 취지를 살리고 의사결정의 간소화 및 업무의 신속성을 향상시키기 위하여 독립담당형을 원칙으로 했으나, 그 후 공무원조직의 서열관계를 고려해서 Part형과 혼합형의 팀제가 사용되었다.

59) 주효진(2009).

라. 팀제 운영 현황과 효과성

우리나라 중앙부처의 경우 안전행정부가 2005년 3월 처음으로 팀제를 도입한 후에 짧은 기간 안에 대부분의 부처에서 팀제를 도입하였다. 우리나라 중앙부처들이 도입했던 팀제는 몇 가지 특징을 가지고 있다. 우선 계급중심의 국·과제를 본부·팀제로 전환하였으며, 기존의 직원-계장-과장-국장-부서장의 결재단계가 팀원-팀장-본부장으로 축소되어 결재단계의 감소를 통한 의사결정과 업무처리의 신속성을 도모하고자 하였다. 다만, 팀원 수가 지나치게 많아 통솔이 어렵거나 이질적 기능이 혼합되어 있는 경우 Part를 두는 것을 허용하였다. 이에 따라 [그림 VI-2]와 같이 몇몇 부처의 경우 비공식적인 파트리더를 두고 팀원의 업무를 감독하는 Part형을 부분적으로 채택하기도 하였다.

[그림 VI-2] 국·과제와 본부·팀제의 결재단계



자료: 김병섭·오시영(2005), p. 147.

팀제하에서 본부장은 1~3급(차관보, 실장 또는 국장급)이 임명되었고 팀장은, 2~5급 직원을 대상으로 하여 선발기준에 따라 선발되며 팀장 보직을 받지 못한 공무원은 직급에 상관 없이 팀원으로서 근무하게 되었다. 원칙상으로 5급 팀장이 가능하였으나, 보수적인 공무원 조직의 특성상 5급이 팀장으로 발탁되는 경우는 적었으며 대부분 국·과제하의 과장을 팀장으로 임명하였다. 팀원은 4~9급으로 구성되었으며, 팀장이 희망하는 직원과 팀원이 지원하는 팀을 동시에 고려하는 직위공모제 방식이 채택되었으며, 팀원이 지원하는 부서와 팀장이 희망하는 팀원이 불일치할 경우, 본부장, 팀장, 인사부서 등의 조정을 통해 해결하였다. 또한 연공서열 중심의 1직책 1직급 원칙에서 탈피하여 한명의 팀원이 여러 직무를 동시에 수행할 수 있도록 허용하였다.

팀제 도입 이후 위임전결규정을 개정하여 권한위임의 확대를 추구하였다.⁶⁰⁾ 안전행정부의 경우, 권한 분산의 전 단계로 단위 활동을 2,507건에서 4,420건으로 세분화하였다. 전결규정의 경우, 장관결재를 필요로 하는 업무 범위를 전체 업무의 5%에서 2%로 축소하였으며, 차관의 경우 10%에서 3%로, 본부장의 전결권도 34%에서 10%로 축소하였다. 반면에 팀장의 결재권은 64%로 경우 기존 과장이 갖고 있던 결재권의 범위인 43%보다 크게 증가하였으며, 팀원의 결재권도 기존 8%에서 21%로 증가하여 상위직급의 결재권의 축소와 팀장과 팀원의 권한과 자율성 확대를 추구하였다.⁶¹⁾ <표 VI-4> 안전행정부 외 주요 부처의 팀제 실시 후의 권한위임 정도를 보여준다.

60) 김태룡·안희정(2007).

61) 김태룡·안희정(2007) 재인용: 행정자치부, 『팀제 매뉴얼』, 2005.

〈표 VI-4〉 주요 부처별 팀제 도입 후 권한위임 현황

부처	권한과 자율성의 위임 정도
안전행정부	팀장결재 권한 64%, 팀원결재 권한 21%로 확대
노동부	팀장전결권을 40%에서 49%, 팀원의 전결권 4.3%에서 26.5%로 확대
기획예산처	장관결재 비율 8.0%에서 2.9% 축소, 팀장전결권을 45.4%에서 54%로 확대
건설교통부	장차관의 결재비율 14%에서 5.9%로 축소
조달청	팀장의 결재비율을 98.4%로 대폭적으로 수정

자료: 김병섭·오시영(2005)을 정리, p. 148.

마지막으로 성과평가를 위해 근무성적 평가체계를 개편하였다. 팀의 성과 평가를 위해 팀장과 팀원을 평가기준을 달리하는 이원적 평가체계를 마련하였으며 팀장의 경우 팀의 성과가 100% 반영되며, 팀원은 팀의 성과평가 70%, 개인 실적 30%가 반영되도록 하였다. 팀원의 개인 실적은 팀장이 팀원의 팀 목표 달성에의 기여도, 팀원 간 협력도, 업무의 난이도를 고려하여 정성적으로 평가하였다.⁶²⁾ 이렇게 정부부처에서 도입된 팀제의 효과성을 다양한 선행연구들에서 분석하였다. 그러나 〈표 VII-5〉와 같이 통일되지 않은 결과들을 보여주고 있다.

62) 김태룡·안희정(2007) 재인용: 행정자치부, 『팀제 매뉴얼』, 2005.

〈표 VI-5〉 팀제의 효과에 대한 선행연구 결과

팀제 효과	주요 연구	연구 내용	연구 결과
긍정적 효과	서휘석·고경훈(2008)	기초지방자치단체의 47개 팀의 팀제 전과 후의 만족도를 비교함	팀제 실시 후 만족도가 약 0.09 증가함
부정적 효과나 효과 없음	유민봉(2001)	5개 정부투자기관 중 팀제를 실시하는 부서와 실시하지 않는 부서의 구성원의 직무만족의 차이를 비교 분석	비팀제의 구성원의 직무만족이 통계적으로 유의하게 높게 나타남
	박천오·이춘해(2006)	12개 중앙부처 공무원을 대상으로 팀제 실시 전과 후의 직무만족, 조직몰입, 조직시민 행태, 조직성과를 차이를 비교 분석	팀제 실시 전과 후의 직무만족, 조직몰입, 조직시민 행태의 평균은 통계적인 유의수준에서 차이가 없으나 조직성과는 오히려 팀제 실시 후에 떨어짐
팀제의 효과성이 높은 경우에 한하여 긍정적 효과 발생	이환범·김대근(2011)	대구광역시의 팀제운영의 효과성이 구성원의 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향을 분석	고객만족, 조직문화, 업무프로세스 측면에서 팀제 운영의 효과성은 구성원의 직무만족과 조직몰입을 통계적으로 유의하게 높임
	김태룡·안희정(2007)	안전행정부 공무원들 대상으로 팀제로 운영으로 인한 권한과 자율성의 확대가 구성원의 직무만족, 조직몰입, 목표 달성도에 미치는 영향을 분석	팀제 운영으로 권한과 자율성이 확대될수록 구성원의 직무만족과 조직 몰입이 통계적으로 유의하게 높아지지만 목표 달성도와는 관계가 없음
	오시영·김병섭(2009)	6개 중앙부처의 팀제와 관련된 조직유형을 실질적 팀제 운영, 형식적 팀제 운영, 팀제 미실시 그룹으로 나누고 세 그룹의 직무만족과 조직 몰입의 차이를 비교분석	세 그룹 중 실질적으로 팀제를 운영하는 그룹의 직무만족이 통계적으로 가장 높았으며, 팀제 미실시 그룹 다음으로 높은 만족도를 형식적 팀제 운영 그룹이 가장 낮은 만족도를 보여줌. 조직 몰입은 세 집단 간의 차이가 없었음

팀제의 효과에 대하여, 선행연구는 구성원의 직무태도나 조직성과에 긍정적인 영향을 미쳤다는 연구, 부정적인 영향을 끼치거나 효과가 없었다는 견해, 팀제 운영이 효과적이거나 실질적일 때 긍정적인 영향을 끼쳤다는 견해로 구분된다. 우선, 팀제 도입이 구성원의 직무태도에 긍정적인 영향을 가져왔다는 연구로서 서휘석·고경훈(2008)은 기초자치단체 47개 팀의 팀제 실시 전후의 공무원들의 직무만족도의 평균을 비교하였다. 연구는 팀제 실시 후

구성원의 만족도가 0.09 정도(5점 척도) 증가한 것을 밝혀내었지만, 이는 통계적인 검정이 아니라 단순 기술분석 값을 비교하였다는 한계를 지닌다.

다음으로, 팀제의 도입이 효과가 없거나 오히려 부정적인 영향을 끼쳤다는 연구가 있다. 유민봉(2001)은 정부부처가 아닌 정부투자기관들에서 팀제 도입부서와 미도입부서의 직무만족 간의 차이를 분석하였는데, 오히려 팀제를 실시하지 않은 부서에서의 직무만족이 더 높게 나타났다. 박천오·이춘해(2006)의 연구에서는 팀제가 본격적으로 실시된 2006년과 그 이전의 12개 중앙부처 공무원들의 직무만족, 조직몰입, 조직시민 행태, 조직성과의 차이를 비교하였고, 팀제 실시 전과 후의 직무만족, 조직몰입, 조직시민 행태는 별 차이가 없으나 조직성과는 오히려 팀제 도입 이후 떨어졌음을 발견하였다. 이런 연구들은 통계적인 검증을 통해 분석의 정확성과 객관성을 높였으나, 팀제의 실질적인 운영 형태나 효과성의 정도를 측정하지 않은 채 단순 팀제 도입 여부만을 비교하는 한계를 가지고 있었다.

마지막 유형의 연구 결과는 팀제의 효과성이 높을 때 직무태도나 조직의 성과가 향상된다는 결과이다. 먼저, 한 개의 지방자치단체를 대상으로 한 연구⁶³⁾에서, 고객만족, 조직문화, 업무 프로세스 측면에서 팀제운영의 효과성이 높을수록, 구성원의 직무만족과 조직몰입이 높은 것으로 나타났다. 또한 김태룡·안희정(2007)은 안전행정부 공무원들을 대상으로 한 연구에서 팀제 도입으로 개별 공무원들의 권한과 자율성이 확대될수록 구성원의 직무만족과 조직몰입이 높아지지만 목표 달성도는 통계적으로 관련이 없음을 밝혀내었다. 오시영·김병섭(2009)은 비실험적 방법을 사용했던, 기존 연구들과 달리 준실험적 방법을 사용하여, 권한이 위임되고 업무프로세스가 개선된 실질적 팀제를 운영하는 그룹, 형식적으로 팀제를 도입한 그룹, 팀제 미실시 그룹 간의 직무만족과 조직몰입의 차이를 분석하였다. 분석 결과 조직몰입은 세 집단 간의 차이가 없었으나, 직무만족의 경우, 실질적으로 팀제를 운영하는 그룹의 만족도가 가장 높은 것으로 나타났다. 이런 상반된 연구 결과는 팀제가 조직성과를 높이는 수단이 되기 위해서는 단순히 팀제의 외형

63) 이환범·김대근(2011).

만을 도입하는 것이 아니라 팀제 도입의 취지에 맞도록 권한위임과 자율성을 확대하고 조직문화와 업무프로세스를 팀제에 맞도록 바꾸어야 한다는 시사점을 주고 있다.

마. 팀제의 평가

이렇듯 전 부처에 걸쳐 유행처럼 도입되었던 중앙행정기관의 팀제는 이명박 정부에서 대부분의 부처에서 폐지되거나 일부 팀만 남겨져 사실상 실패한 제도로 평가된다. 팀제가 사실상 실패한 것으로 평가되기 때문에 본 연구에서는 팀제 실패에 대하여 팀제의 도입, 과정, 결과에 걸쳐 문제점을 파악하기 위하여 전문가 평가를 실시하였다. 팀제에 대한 전반적인 평가는 부정적으로 '미흡'인 2.3 수준으로 나타났다. 다른 제도의 평가와 유사하게 담당 공무원의 평가가 연구진이나 학자의 평가보다 높은 특징을 보여준다. 도입, 과정, 결과에 대한 평가에서 도입 부분의 점수가 가장 높고 과정과 결과 부분의 평가가 가장 낮았다. 운영과 과정부분의 평가 결과가 낮은 것은 팀제의 실시 후 곧 대부분의 부처에 팀제가 폐지되었기 때문인 것으로 보인다.

개별항목에 대한 평가에서는 종합적인 전략과 체계적인 도입 부분이 '보통'으로 가장 좋은 평가를 받았으며, 개혁의 전제조건, 정합성, 지속성과 참여가 2.0으로 낮은 평가를 받았으며 특히 평가 결과의 환류는 모두 1.5로 가장 낮은 평가를 받았다. 서열을 중시하는 계층적인 공공조직의 문화에 대한 적합성이나 정합성에 대한 고민 없이 팀제가 전 기관에 도입되었고 팀제가 도입된 후 부작용에 대한 적절한 평가와 환류가 부족하여 제도가 지속되지 못하고 폐지되었기 때문이다. 전문가의 심층 인터뷰에서도 이런 문제가 지적되었다. 인터뷰에 의하면 표면적으로는 팀제가 도입되었으나, 기존의 직급체계와의 부정합성 등의 문제로 인해 팀제를 도입한 후 업무부담이 증가되고, 팀 간 경쟁 심화로, 부서 간 그리고 구성원 간 협력이 약화되었으며 형식적으로 팀제가 운영되었지만, 실질적으로는 기존의 관행과 절차가 유지되었다고 지적한다. 향후, 공공조직의 팀제를 도입할 때는 다른 제도와 관료문화의 정합성의 문제를 우선적으로 고려하여 적용해야 할 것으로 보인다.

〈표 VI-6〉 팀제 전문가 평가 결과

단계	평가항목	평가항목	공무원	외부 전문가	평균
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토되었는가?	3.0	1.0	2.0
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	3.0	1.0	2.0
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?	4.0	2.0	3.0
	체계성	개혁이 종합적인 전략 하에 체계적 추진되었는가?	3.0	3.0	3.0
	도입 평균			3.3	1.8
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	2.0	3.0	2.5
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?	2.0	3.0	2.5
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영되었는가?	2.0	2.0	2.0
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	3.0	1.0	2.0
	과정 평균			2.3	2.3
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	2.0	2.0	2.0
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	2.0	3.0	2.5
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류되었는가?	2.0	1.0	1.5
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	2.0	3.0	2.5
	결과 평균			2.0	2.3
전체 평균			2.5	2.1	2.3

주: 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

바. 팀제의 실패와 성공적 도입 방안

1) 팀제의 실패요인

이러한 팀제의 실패요인으로 정부부문에 도입된 우리나라 팀제가 도입 과정, 제도운영, 평가의 문제에 의해 발생한 측면도 있지만, 보다 본질적으로

팀제가 우리나라 관료제의 특징이나 다른 개혁제도의 정합성이 떨어져 발생한 측면도 크다고 할 수 있다. 먼저 정부부처 팀제의 도입 과정의 문제점을 보면 우리나라의 팀제가 당시 안전행정부 장관이었던 오영교 장관의 강력한 추진으로 시작되었듯이 대부분의 부처에서 하위 공무원들의 의견 수렴 없이 하향식(Top-down) 형태로 도입되었다. 팀제의 목적이나 효과에 대한 합의와 공유가 부족하였기 때문에, 팀제는 단지 ‘인원 감축’이나 ‘고위직 축소’와 같은 구조조정 수단으로 악용될 것이라는 불신이 팽배하였다. 이는 공무원들이 팀제를 형식적으로 받아들이고 대부분의 업무 방식과 형태는 기존 방식을 고수했던 주요 원인이 되었다.

둘째, 팀제 운영상의 문제를 들 수 있다. 팀제는 기존 국·과제를 폐지하고 결재단계를 축소하여 팀장의 관리범위가 늘어난다. 팀제는 팀장의 관리범위가 늘어난 만큼 구성원들이 업무자율성과 전문성을 높여 팀장의 관리부담을 줄여줄 때 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 우리나라 정부부처 팀제의 경우, 팀원의 전문성과 자율성의 확대 없이 급격히 결재단계가 축소되었기 때문에 계장(주무 사무관)을 통한 중간점검이 없어서 팀장이 팀원을 불신함으로써, 오히려 팀장의 업무부담이 늘고 업무위임이 줄어들어 부작용이 나타났다. 이런 문제점을 극복하기 위하여 Part리더를 두고 중간단계에서 업무를 점검하게 하였지만, 대부분의 부처에서 비공식적으로 활용되었고, 공식적으로 활용된 경우에도 기존 국·과제에 무늬만 바꾼 형식적 제도라는 비판에 직면하였다. 특히 팀장의 경우도 많은 업무를 위임받았지만 대부분 관리업무에 그쳐 오히려 업무부담이 가중되었으며, 중요한 의사결정이나 실질적인 권한은 최상층 관리자에서 집중되어 팀의 목표 달성과 성과달성을 위한 권한과 수단을 보유하지 못한 경우가 많았다.

팀제의 보상과 팀워크에도 문제가 있었다. 전술하였듯이, 대부분의 부처에서 팀원의 성과평가 구성비를 팀성과를 70%, 개인성과를 30%로 하였다. 평가이론에 의하면 팀의 업무성격에 따라, 협력이 중요하고 성과를 계량화하기 어려운 경우 집단성과 비율을 높여야 하지만, 팀의 크기가 크고 업무가 유형적일수록 개인성과 비율을 높여야 한다. 그러나 우리나라 팀제의 경

우 팀의 집단성과와 개인성과 비율을 획일적으로 정했기 때문에 팀의 크기가 클 경우 열심히 일하지 않는 등, 무임승차의 경향이 나타났다. 다른 한편으로 신공공관리론에 강조하는 경쟁원리가 팀 간에는 적용 가능하지만 팀 내의 팀원 사이에서는 팀워크를 방해할 여지가 크다는 점이다. 팀제하에서는 목표 달성을 위해 팀워크와 시너지가 강조되지만, 경쟁과 성과를 강조하는 분위기에서 서로 협력하거나 의사소통하기가 어려워 업무수행에 혼란을 겪었다.

마지막으로, 우리나라의 팀제의 가장 큰 문제점은 팀제의 부정합성의 문제이다. 즉, 팀제 자체가 우리나라와 관료제의 특징과 다른 개혁제도와 부합되지 않는 측면이 많다는 점이다. 우선, 전통적 관료제의 작동원리는 법과 규정에 의한 합법성의 원칙에 기반하고 있다. 전통적인 국·과제의 계층제는 여러 단계의 확인과 점검 과정을 거치면서, 중대한 오류를 수정 보완하여 법적 안정성에 기여한다. 그러나 업무의 신속성과 효율성을 강조하는 급격한 팀제 도입으로 관리와 통제에 익숙한 기존 관료들은 적응이 어려웠고, 그만큼 공공조직에 팀제가 정착하기 어려운 측면이 있었다.

팀제는 우리나라 관료조직의 다른 제도나 문화와의 일치하지 않은 측면이 있었다. 앞서 서술한 대로 팀제가 성공적으로 운영되기 위해서는 팀장과 팀원의 전문성과 역량이 매우 중요하다. 권한과 자율성을 확대한 만큼 스스로 성과에 대한 책임을 져야하기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 순환보직과 계급제에 의거하여 인사제도를 운영하고 있기 때문에 조직구성원의 전문성보다는 연공과 직급을 중시하는 서열주의가 매우 중요하다. 따라서 팀제가 도입되었다 하더라도 전문성의 부족으로 팀원 간 협력을 하거나 주어진 자율성을 가지고 업무를 수행하는 데 소극적이었다. 특히, 팀제 도입으로 인한 중간관리자 직급의 폐지로 연공서열을 중시하는 조직문화에서 승진의 가능성을 줄여 오히려 사기가 더 떨어지는 부작용이 발생하였다.

또한, 팀제가 성공하기 위해서는, 팀 운영에 있어서 예산과 인사 운영에 대한 자율성이 확실히 보장되어야 한다. 이런 특징 때문에 팀제는 총액인건비제와 정합성이 매우 높다고 할 수 있다. 총액인건비제하에서 절감된 비용

만큼 팀 운영에 권한과 자율성을 부과할 있기 때문이다. 그러나 앞서 살펴 보았듯이 총액인건비제는 성과급과 맞춤형 복지예산의 운영 자율성을 제한하고 있어 성과가 높은 팀을 보상하고 낮은 팀에 제재하는 것이 쉽지 않다. 더구나 총액인건비제가 조직신설과 정원 변경을 절감된 재원 내에서 허용한다고 하더라도, 총정원의 3%에 불과해 여전히 팀의 신설, 변경, 팀원의 증원과 배치에 개별부처의 자율성은 제한되며 이는 목표 달성을 위한 유연한 팀제 운영에 장애가 되었다

2) 팀제의 성공적인 도입 방안

팀제의 도입, 운영, 평가와 보상, 의사소통, 다른 제도나 문화와의 정합성에서 문제가 발생했던 것처럼 공공부문에 성공적으로 팀제를 도입하기 위해서는 이런 문제점을 중심으로 효과적인 도입 전략이 마련되어야 할 것이다. 우선 팀제의 도입과정이 Top-down 방식에 의해 나타났기 때문에 팀제의 목적과 효과에 대하여 일선 관료들과 합의와 공유가 필요하다. 특히, 팀제가 구조조정 수단이라 아니라 관료조직의 성과를 높이기 위한 중요한 제도임을 충분히 설명하고 팀제로 인해 바뀔 수 있는 환경 변화에 대해 충분히 설명해야 한다. 따라서 급격한 도입보다는 팀제가 적용 가능한 분야부터 점진적으로 도입하는 것을 검토해 볼 수 있다. 또한 부처의 기능과 특성에 맞는 다양한 팀제가 개발될 필요가 있다. 예를 들어, 팀의 성과가 명확히 나타나는 고용, 복지, R&D 분야에만 팀제를 적용하거나 업무특성상 합법성과 절차적 정당성이 중요한 업무의 경우 팀제를 도입하더라도 'Part형' 팀조직을 활용하여 중간 단계의 확인과 점검을 강화하는 방법을 검토할 수 있다.

둘째, 팀제의 운영 측면에서, 팀제의 본래 취지에 맞도록 팀장과 팀원에게 실질적인 권한을 위임해야 한다. 실질적 권한위임 없는 팀제는 무늬만 팀제이지 업무 형태는 기존 계층적 관료제와 동일하기 때문이다. 구체적으로 팀원의 경우 단순 업무에 대한 전결권 부여범위를 확대하여 팀장의 확인과정을 줄여 팀장이 핵심 업무에 집중하도록 할 필요가 있다. 팀장의 경우에는 단순 업무뿐만 아니라 중요 업무의 경우에도 전결권을 부여하여 권한을 바

탕으로 팀조직의 성과에 스스로 책임지게 해야 한다. 전결권의 확대를 통하여 형식적으로 권한위임이 이루어졌다하더라도 부수적인 보고나 회의를 통하여 업무에 대한 간섭이 이뤄지기 때문에, 비공식적인 개입을 줄이려는 노력이 필요하다. 보다 근본적으로 부여된 권한만큼 스스로 성과를 창출할수록 있도록 팀장과 팀원의 전문성과 역량의 개발에 노력해야 한다.

셋째, 팀제의 보상과 팀워크 측면에 있어서도 개선이 필요하다. 팀제의 특성에 따라 집단보상과 개인보상의 비율을 조절할 필요가 있다. 과거 팀제에서 집단과 개인보상 비율을 70%대 30%으로 획일적으로 정하여 무임승차 등의 문제가 나타났기 때문에, 유연한 보상 비율을 적용할 필요가 있다. 업무 성과의 파악이 어렵고 조직구성원 간의 협력이 필요한, 의전, 경호, 안전, 국방 등의 업무는 보상 비율을 70% 이상으로 정하고, 개인의 성과가 명확히 드러나는 연구나 교육직의 경우 개인보상 비율을 높이는 차등적 방법을 검토할 수 있다. 성과보상에 대한 명확한 원칙도 중요하지만 팀제에서는 팀워크가 매우 중요하다. 팀 간에는 경쟁이 이루어지더라도 팀조직 내에서는 팀의 공통 목표 달성을 위한 협력과 시너지가 중요하기 때문이다. 따라서 팀워크를 제고할 수 있는 팀 빌딩, 의사소통 수단과 업무공유의 제도화가 필수적이다.

넷째, 팀제의 성공적인 도입을 위해서는 관료문화 및 프로세스 또는 다른 제도 간의 부정합성의 문제를 해결해야 한다. 우리나라의 경우 팀제는 중간결재단계를 없애, 업무의 신속성을 높이기 위해 도입된 측면이 있지만, 법과 절차에 대한 확인을 통하여 정확성을 강조하는 행정문화 및 업무 프로세스와 충돌하는 면이 있다. 이런 의미에서, 우선 신공공관리론의 주요 원리인 절차적 간소화를 우선적으로 추진하여 불필요한 규정과 절차를 줄이면서 팀제를 도입할 필요가 있다. 또한 우리나라의 관료제는 연공서열과 순환보직 중심의 인사제도를 갖고 있다. 이런 관료제도하에서 팀제의 서열파괴와 권한의 위임은 기존 제도와 충돌하였다. 따라서 우선 기존 9단계의 계급을 4~5단계로 축소하여 팀장과 팀원의 계급의 폭을 단순화해야 한다. 또한 팀장과 팀원들의 전문성과 역량 제고를 위해 기존 순환보직 원칙을 완화하여

한 분야에서 오랫동안 근무하도록 하여 전문성을 키운다면 팀장의 업무통솔과 권한의 범위가 넓어져 팀제의 효과성이 높아지게 된다.

마지막으로 다른 개혁제도인 총액인건비제도의 부정합성을 완화하게 위해 팀제 시행과 함께 현행 부처가 자율적으로 사용할 수 없는 성과급과 맞춤형 복지예산에 대해 각 부처에 사용재량권을 부여하여 부처가 성과가 우수한 팀을 더 많이 보상하여 팀 간 경쟁이 가능하도록 해야 한다. 또 절감 재원을 통한 조직신설과 정원 증원은 총정원 3% 내에서만 가능하기 때문에 부처 스스로 조정가능한 정원의 범위를 확대하여 여유정원에 한하여 팀의 신설과 조정을 하도록 유도한다면 팀제 활성화에 기여할 것이다.

2. 책임운영기관

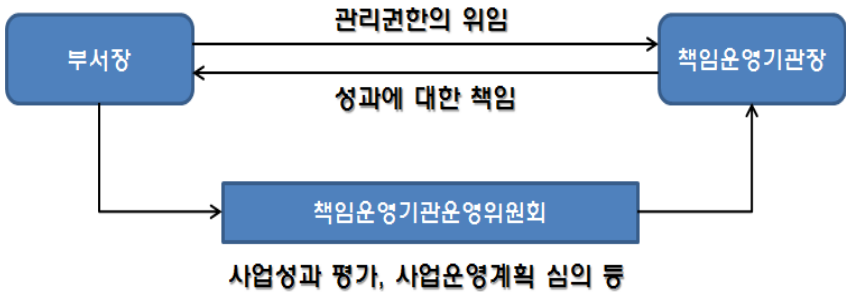
가. 책임운영기관의 개념

신공공관리론의 주요 원리 중의 하나인 분권과 자율화를 구현하기 위한 우리나라가 도입한 주요 제도들은 팀제와 책임운영기관이다. 팀제가 부서단위에서 권한과 자율성을 확대한 것이라면 책임운영기관은 조직전체 차원에서 인사, 예산, 조직 운영의 관리 권한을 위임하고 성과에 책임지게 하는 제도이다. 이러한 책임운영기관은 전통적인 계층제의 중앙집권적인 관리방식에서 탈피하여 일선 기관에 자율성을 보장하여 행정서비스의 품질과 효과성을 높이고 고객지향적인 행정을 구현하기 위해 실시되었다. 책임운영기관은 영국, 뉴질랜드, 캐나다 등에서 실시되었던 책임운영기관제도를 벤치마킹하여 2000년 우리나라에 처음 시범 도입되었으며 현재 15개 부처 37개 기관이 운영하고 있다.

책임운영기관의 법률적 개념은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조 1항에서 “정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관”으로 정의

되고 있다. 주로 집행성격이 강한 사무에 설립되는 책임운영기관은 기관장을 개방형(계약직)으로 공개 임용하여 기관장에게 조직·인사·예산 등 기관 운영의 자율성을 부여하고, 미리 설정된 사업 및 성과 목표를 평가하여 성과급 지급 또는 계약해지 등의 책임을 지도록 하는 것이 핵심적인 구성요소이다.⁶⁴⁾ [그림 VI-3]은 책임운영기관의 개념과 주요 운영원리를 나타내고 있다. 본절에서는 책임운영기관의 책임성의 구현원리와 해외 사례를 비교하여 책임운영기관의 도입배경을 살펴보고, 책임운영기관의 특징과 운영 현황을 분석한다. 현황분석에 기초하여 우리나라 책임행정기관이 갖고 있는 한계를 점검하고 제도적 개선방안을 제시한다.

[그림 VI-3] 책임운영기관의 개념과 원리



자료: 이경호·김정욱(2012), p. 226 수정.

나. 책임운영기관 도입 배경

책임운영기관제도의 도입 배경으로 1980년대 이후 영미권 국가를 중심으로 추진되었던 신공공관리론을 들 수 있다. 책임운영기관은 신공공관리론의 여러 원리를 기반으로 하고 있지만, 그 중 핵심은 조직 차원에서 자율성의 확대를 통한 책임성의 강화이다. 정부 행정조직은 여러 종류의 책임성과 책임성 확보를 위한 통제수단을 가지고 있는데 자율성의 강도에 따라 위계적,

64) 이경호·김정욱, 「지방자치단체 책임운영기관 제도의 성과와 과제: 서울특별시 사례의 진단, 평가를 중심으로」, 『지방행정연구』, 2012, 26,1: p. 227.

법적, 정치적, 전문적 책임성으로 분류되며, 통제수단의 결과지향성에 따라 투입통제, 과정통제, 산출통제, 결과통제로 구분된다. 책임운영기관은 전통적 관료제의 위계적 책임성에 기초한 투입통제(Input)와 달리, 내외부 공모에 의해 선발된 전문가에게 인사·예산·조직 운영의 높은 자율성을 부여하고 결과(Outcome)에 책임지게 하는 통제메커니즘을 근거로 하여 도입되었다. 이는 신공공관리론의 이론적 기초하에서, 공공조직에 권한과 자율성을 부여하고, 경쟁과 결과 지향적 관리를 통하여 조직성과를 극대화하는 노력에서 기반하고 있다.⁶⁵⁾ [그림 VI-4]는 책임운영기관의 설립배경이 되는 책임 유형과 통제메커니즘을 소개하고 있다.

[그림 VI-4] 책임유형과 자율성

		낮음	← 자율성 →	높음	
		위계적 책임성	법적 책임성	정치적 책임성	전문적 책임성
단순 ↑	Input 사전통제	내부통제			
	Process 과정통제		합법성 감사 (감사원)		
↓ 복잡	Output 산출통제			국정감사	
	Outcome 결과통제				책임운영기관

자료: 문명재·이명진(2010)을 재구성, p. 48.

특히, 신공공관리론을 추진한 나라 중 영국은 능률성 진단(Next Step)을 통하여 민영화나 민간위탁이 어려운 정부기능을 수행하기 위하여 책임운영기관(Executive Agency)를 설립하고 기관 운영에 대폭적인 자율성을 부여하였는데, 우리나라의 책임운영기관은 영국의 'Executive Agency'를 모태로 하여 도입되었다. 책임운영기관제도도 나라별로 다양하게 운영되는데, 영국과

65) 문명재·이명진(2010)을 토대로 재구성

캐나다의 경우는 부처 내 기관으로, 구성원은 공무원이며 주무부처의 통제를 받는 형태로 운영되어 우리나라와 유사하다. 뉴질랜드와 일본의 경우 독립법인의 형태를 띠고 있어 다른 나라들보다 자율성이 더 높은 특징을 갖고 있다. 나라별로 책임운영기관의 규모를 비교하면 영국의 책임운영기관이 110개 기관 37만 6,860명의 구성원으로 가장 규모가 크며 캐나다는 17개 기관 6,000명의 직원으로 규모가 가장 작은 편이다.⁶⁶⁾ <표 VI-7>은 주요국의 책임운영기관을 비교하여 소개하고 있다.

<표 VI-7> 해외의 책임운영기관제도

	영국	뉴질랜드	캐나다	일본	한국
명칭	Executive Agencies	Crown Entity	Special Operating Agency	독립행정법인	책임운영기관
적용 대상	110개 기관 37만 6,860명	약 2,630개 (2,500개의 학교 이사회 포함)	17개 약 6,000명	101개 57,838명	38개 (총 9,199명)
통제 체제	주무부처장관- 집행기관장	주무부처장관- 이사회-독립행정 기관장	주무부처차차관 (보)-책임운영기관 장	주무부처장관- 기관장	중앙행정기관- 책임운영기관장
기관 지위	부처 내 기관	독립법인	부처 내 기관	독립법인	부처 내 기관
기관 유형	대민 서비스기관 내부 서비스기관 연구기관 규제기관	법령기관 책임운영기업 책임운영기관 하위기관 학교이사회 고등교육기관	직접 서비스기관 내부 서비스기관 과학기술연구기관 규제기관	특정독립행정법인 특정독립행정법인 이외의 행정법인	행정형기관 (통계, 사업, 연구) 기업형기관 (의료, 사업)
중앙 관리 기관	수살실내 Next Steps Unit	재무부 CCMAU 공공관리위원회	재정위원회	총무성	안전행정부
인사 관리	공무원 신분 중하위직 인사권 위임 임금협상 일부	민간인 신분 모든 인사권 위임	공무원 신분 공무원법에 의해 관리된 독립고용주	특정독립행정법인 직원만 공무원 임명권 위임	공무원/계약직 공무원 인사권 의 일부 위임
책임성 장치	기본문서 사업계획서 연간백서	개별기관법 사업계획서 연간재정백서	기본문서 사업계획서 연간백서	사무개요 재무제표 결산개요 중기계획 연차계획 평가 결과	사업운영계획 사전승인 중앙행정기관장 소속하 책임운영기관 운영심의회에 의한 평가

자료: 문명재·이명진(2010)를 재구성 p. 44.

66) 문명재·이명진(2010)을 토대로 재구성

다. 책임운영기관 현황

우리나라의 책임운영기관 제도는 1999년 1월 29일에 제정되고 2000년 1월 1일부터 시행된 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 근거하여, 2000년에 최초로 국립의료원, 국립중앙극장, 운전면허시험관리단 등 10개 기관이 시범적으로 운영되었다. 이후 2001년에는 축산연구소, 중앙보급창, 충남통계사무소 등 13개 기관이 추가로 지정되었으며, 2013년 현재 17개 중앙부처 총 37개 기관이 책임운영기관으로 지정·운영되고 있다. 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조 3항에 근거하여 조사연구형, 교육훈련형, 문화형, 의료형 시설관리형, 기타 등 6개 유형의 책임운영기관이 존재한다.⁶⁷⁾ <표 VI-8>과 <표 VI-9>는 성질별 부처별 분류에 따른 우리나라의 책임운영기관 현황을 보여준다. 현재 우리나라 책임운영기관제도는 중앙정부를 중심으로 운영되고 있으나, 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제6조는 지방자치단체에 책임운영기관제도의 도입에 관한 사항을 규정하고 있어 지방자치단체는 관련 조례 제정 및 권한위임을 통해 책임운영기관 설치가 가능하다. 그러나 지방자치단체에서는 아직 도입이 활발하지 않은 편이며 광역지방자치단체 중 서울시가 유일하게 책임운영기관⁶⁸⁾을 운영하고 있다.

67) 이경호·김정욱(2012), p. 227.

68) 서울시는 현재 서울역사박물관, 서울시립미술관, 서울시교통방송 등 3개 기관을 책임운영기관으로 운영하고 있다.

〈표 VI-8〉 성질별 책임운영기관 분류 현황

구분	기관명	
책임운영기관	「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 의거 안전행정부가 지정한 기관	
조사연구형 기관	조사 및 품질관리형 기관	국립중자원, 국토지리정보원, 항공기상청, 경인지방통계청, 호남지방통계청, 동남지방통계청, 충청지방통계청
교육훈련형 기관	연구형 기관	국립과학수사연구원, 국립수산과학원, 국립생물자원관, 통계개발원, 국립문화재연구소, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원, 국립산림과학원
문화형 기관	국립중앙과학관, 국립과천과학관, 국방홍보원, 국립극장, 국립현대미술관, 한국정책방송원	
의료형 기관	국립서울병원, 국립나주병원, 국립부곡병원, 국립춘천병원, 국립공부병원, 국립마산병원, 국립목포병원, 국립재활원, 경찰병원	
시설 관리형 기관	울산지방해양항만청, 대산지방해양항만청, 국립자연휴양림관리소, 해양경찰청비상	
기타 유형의 기관	특허청	

자료: 안전행정부, 『2013년도 책임운영기관 종합평가 보고서』, pp. 3~4 자료를 정리함.

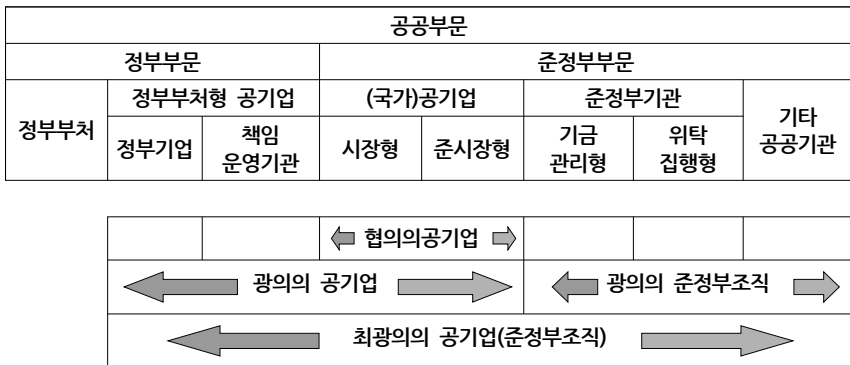
〈표 VI-9〉 부처별 소속 책임운영기관 현황

구분	부처별	책임운영기관	기관장	정원(명)
2000년 설치	미래창조과학부	국립중앙과학관	고위공무원 가등급	74
	국방부	국방홍보원	고위공무원 나등급	161
	문화체육관광부	한국정책방송원	고위공무원 나등급	112
		국립중앙극장	고위공무원 나등급	274
2001년 설치	해양경찰청	해양경찰정비창	일반계약직 4호	214
	교육부	국립국제교육원	고위공무원 나등급	75
	보건복지부	국립재활원	고위공무원 나등급	308
		국립목포병원	고위공무원 나등급	71
	국토교통부	국토지리정보원	고위공무원 나등급	112
	해양수산부	대산지방해양항만청	일반계약직 4호	89
	농촌진흥청	국립축산과학원	고위공무원 나등급	324
	산림청	국립산림과학원	고위공무원 가등급	239
	기상청	항공기상청	고위공무원 나등급	113
	통계청	충청지방통계청	일반계약직 4호	388
2006년 설치	안전행정부	국립과학수사연구원	고위공무원 가등급	329
	문화체육관광부	국립현대미술관	고위공무원 나등급	100
	해양수산부	국립수산과학원	고위공무원 가등급	533
	농림축산식품부	국립종자원	고위공무원 나등급	186
	보건복지부	국립서울병원	고위공무원 나등급	307
		국립나주병원	고위공무원 나등급	184
		국립공주병원	고위공무원 나등급	131
		국립부곡병원	고위공무원 나등급	181
		국립춘천병원	고위공무원 나등급	117
		국립마산병원	고위공무원 나등급	96
	해양수산부	울산지방해양항만청	일반계약직 4호	97
	통계청	경인지방통계청	고위공무원 나등급	584
		동북지방통계청	고위공무원 나등급	456
		호남지방통계청	고위공무원 나등급	553
동남지방통계청		일반계약직 4호	386	
경찰청	경찰병원	고위공무원 나등급	586	
농촌진흥청	국립원예특작과학원	고위공무원 나등급	324	
산림청	국립자연휴양림관리소	일반계약직 4호	87	
2007년 설치	통계청	통계개발원	고위공무원 나등급	43
	문화재청	국립문화재연구소	고위공무원 나등급	187
2008년 설치	농림축산식품부	한국농수산대학	고위공무원 가등급	82
2009년 설치	미래창조과학부	국립과천과학관	고위공무원 나등급	80
2011년 설치	환경부	국립생물자원관	고위공무원 나등급	102

자료: 안전행정부, 『2013년도 책임운영기관 종합평가 보고서』, pp. 3~4.

이러한 책임운영기관의 위상은 공공부문의 다양한 조직형태 중에서 정부부처형 공기업에 해당한다. [그림 VI-5]와 같이 우리나라 공공부문은 일반정부부문과 준정부부문으로 나누어지는데, 일반정부부문은 국가와 지방자치단체의 정부부처, 정부기업(우정사업본부), 책임운영기관으로 구분되며, 준정부부문은 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 나뉜다. 책임운영기관은 일반정부부문이 속하기 때문에 소속직원은 공무원이지만, 수행하는 업무와 운영방식은 공기업이나 준정부기관과 유사하기 때문에 기관의 성격과 위상이 논란이 되고 있다. 책임운영기관은 광의의 의미에서 공기업으로 분류되기도 한다.

[그림 VI-5] 공기업(준정부기관) 스펙트럼상에서 책임운영기관의 위상



자료: 박석희(2009), p. 75.

책임운영기관은 기관장 선정, 조직, 인사, 예산, 성과관리에서 일반정부기관과 다르게 운영된다. 먼저 책임운영기관의 기관장은 외부의 공개경쟁 공모에 의하여, 3년 임기를 가지는 계약직 공무원으로 임용되며 기관장은 조직, 인사, 예산관리에서 자율성을 가진다. 먼저, 조직관리 측면에서 기관장은, 대통령령에 의거하여 소속기관을 설치할 수 있으며, 하부조직은 기본운영규정에 의해 자율적으로 설치가 가능하다. 인사관리에 있어서 기관장은 높은 수준의 재량권을 갖고 있는데, 직원의 승진과 보직 배치를 스스로 결정하고 정원의 30~50% 한도 내에서 계약직 직원을 직접 채용할 수 있으며

기관의 실정에 맞게 상여금을 차등지급할 수 있다.

예산운영 측면에서도 책임운영기관의 수입 중 세입 초과분을 관련 기본경비에 한하여 사용할 수 있으며 100분의 20까지 이월이 가능하여 일반 행정기관에 비하여 예산관리의 자율성이 높은 편이다.⁶⁹⁾

〈표 VI-10〉 일반 행정기관과 책임운영기관의 차이

구분	책임운영기관	일반 행정기관
기관장 채용방식	계약직공무원 채용 3년 내 임기, 연장 가능	대통령이 임명
조직관리	대통령령에 의해 소속기관 신설가능, 하부조직은 기본운영규정에 의해 설치	국장급 이상 기구는 대통령령, 과단위 기구는 부령에 의해 설치
인사관리	승진, 보직 배치	기관장이 행사
	채용	정원한도 내에서 일반직 30%, 기능직 50% 계약직 채용
	성과상여금	상여금 차등지급 가능
예산관리	이·전용	특별회계 세입예산 초과 수입의 경우 관련 경비에 사용가능
	이월	이월한도 100분의 20까지 허용
성과평가	자체평가	소속부처의 책임운영기관 운영
	종합평가	안전행정부 주관

자료: 문명재·이명진(2010), p. 49 재인용.

책임운영의 성과평가는 부처 자체적으로 실시하는 고유사업평가와 안전행정부에서 실시하는 관리역량평가로 구분되어있다. 고유사업평가는 소속행정기관의 책임운영기관 운영심의회에서 주관이 되어 실시하며 평가항목은 기관의 목표 또는 업무 특성에 따라 자율적으로 정하되 반드시 10%에 해당하는 고객만족도 점수가 포함되어야 한다. 관리역량평가는 안전행정부의 책임운영기관 운영위원회에서 실시되며, 사업계획, 자체평가의 적절성, 조직·

69) 문명재·이명진(2010)을 토대로 재구성

인사관리의 적절성, 효율성 및 행정서비스 제고 노력, 평가 결과의 활용 정도에 가중치를 주어 평가한다.⁷⁰⁾ 구체적인 성과지표와 가중치는 <표 VI-11>에 나타나 있다.

〈표 VI-11〉 책임운영기관의 성과평가체계

구분	고유사업평가 (부처별 평가)	관리역량평가 (종합평가)
평가주체	소속중앙행정기관	안전행정부
평가주관	책임운영기관 운영심의회	책임운영기관 운영위원회
평가시기	1~2월	2~3월
평가분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가항목은 사업목표, 업무성격 등 기관 특성 및 사업 운선순위 등에 따라 소속중앙행정기관과 협의하여 자율적으로 설정(90%) ○ 고객만족도 평가(10%) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업계획, 목표의 적절성(20%) <ul style="list-style-type: none"> 사업계획의 적합성(10%) 목표설정의 적절성(10%) ○ 자체평가(고유사업평가)의 적절성(20%) <ul style="list-style-type: none"> 목표수준의 도전성(10%) 평가과정의 충실성(3%) 평가내용의 충실성(7%) ○ 조직·인사관리의 적절성(20%) <ul style="list-style-type: none"> - 조직·인사관리상 자율성 활용 정도(10%) 기관장 리더십 발휘정도(10%) ○ 행정효율성 및 고객서비스 제고 노력(일반 27%, 특별 25%) <ul style="list-style-type: none"> 행정효율성 제고 노력(일반 10%, 특별 8%) 고객서비스 제고 노력(12%) 정책홍보 노력(5%) ○ 평가 결과의 활용 정도(5%)

자료: 안전행정부, 『2013년도 책임운영기관 종합평가 보고서』, p. 7.

라. 책임운영기관의 평가

책임운영기관이 도입된 지도 10년이 넘었다. 제도가 도입된 이후 많은 시간이 흘렀음에도 불구하고, 책임운영기관에 운영에 대해 여러 문제점이 나타나고 있지만 책임운영기관을 평가하는 공개된 자료는 선행연구는 많지 않다. 우선, 초기 연구이긴 하지만 박천오 외(2003)는 책임운영기관의 인사·

70) 안전행정부, 『2013년도 책임운영기관 종합평가 보고서』, p. 7을 토대로 재구성.

조직·예산·성과관리에 걸쳐 구성원의 인식을 중심으로 한 제도평가를 실시 했는데 <표 VI-12>와 같이 책임운영기관 소속 공무원들은 제도 도입으로 행정서비스의 질과 업무효과성, 생산성, 능률성 등이 향상 등의 성과가 있었다고 인식하였다.⁷¹⁾ 다만, 개혁의 한계로 지적되었던 것처럼 전문성 향상과 의사소통 및 참여에서는 비교적 낮은 평가를 받아 개혁제도 전반에 걸쳐 보완이 필요한 것으로 보인다.

<표 VI-12> 책임운영기관제도의 도입 성과

평가항목	평균	표준편차
행정서비스의 질 향상	3.36	0.88
자체발전전략 수행으로 인한 업무효과성	3.32	0.83
새로운 서비스 개발 및 세입확보 노력증진	3.29	0.89
창의적인 업무수행으로 인한 생산성 향상	3.21	0.88
업무성과 및 능률성 향상	3.15	0.84
성과지표 개발로 인한 업무개선 효과	3.14	0.84
행정전문성 향상	3.01	0.85
의사소통 증진 및 의사결정과정에 참여 확대	2.90	0.86

자료: 박천오(2003), p. 20.

또한 비교적 최근 연구들에 의하면 책임운영기관의 도입자체가 아니라 책임운영기관의 관리수준과 문화유형, 그리고 리더십이 조직효과성을 높이는 것으로 나타났다. 김난영(2008)의 연구는 44개 책임운영기관의 자율성, 근무성적평정 수준, 성과보상 수준이 책임운영기관의 종합평가점수에 미치는 영향을 분석했는데, 근무성적평정 수준이 높을수록 종합평가점수가 높지만 책임운영기관의 자율성정도와 성과보상의 수준은 평가점수와 관련이 없는 것을 보여 주었다. 또한, 김근세·이경호(2005) 운전면허시험관리공단 소속 26개 지방운전면허시험장을 대상으로 한 연구에서 합리적이고 발전적인 문화를 가진 책임운영기관에서 조직몰입도가 높음을 보여주었다. 또한 책임운영

71) 이들 항목에서 응답자들은 전체 리커트 척도 5.0 중에서 3.0 이상의 점수를 부여하였다.

기관의 리더의 카리스마적 특성, 지적자극, 보상수준이 높을수록 구성원의 직무만족과 조직몰입도가 증가한다는 연구 결과⁷²⁾도 있다.

〈표 VI-13〉 책임운영기관의 효과에 대한 선행연구

주요 연구	연구 내용	연구 결과
박천오 외 (2003)	23개 책임운영기관 직원들에 대한 설문조사를 통하여 책임운영기관 도입 이후 성과를 설문조사를 통해 평가	행정서비스의 질 및 업무생산성, 효과성, 능률성이 어느 정도 향상되었다고 인식함
김난영 (2008)	44개 책임운영기관을 대상으로 기관운영의 자율성, 성과평가수준, 성과보상수준이 책임운영기관의 종합점수에 미치는 영향을 분석	성과평가수준(근무평정수준)이 높을수록 책임운영기관의 종합점수가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타남
김근세 · 이경호 (2005)	책임운영기관으로 지정된 26개 지방 운전면허시험 관리공단의 문화유형이 직무만족, 조직만족, 조직성숙에 미치는 영향을 분석	발전문화와 합리문화를 갖고 있는 조직일수록 조직몰입도가 통계적으로 유의하게 높아짐
류은영 · 박형준 (2009)	9개 책임운영기관을 대상으로 리더십행동유형과 구성원의 직무만족, 조직몰입의 인과 관계를 분석	리더의 카리스마, 지적자극, 보상이 구성원의 직무만족과 조직몰입을 통계적으로 유의하게 높임

자료 분석을 통한 평가는 오래된 초기평가이고 설문조사에 근거한 평가이기 때문에 담당 공무원, 학자를 통하여 제도 도입, 운영, 결과에 대한 전문가 평가를 실시하였다. 전체 제도에 대한 일반적인 평가는 ‘보통’보다 높고 ‘어느 정도’보다 가까운 3.9을 기록하여 상당히 긍정적으로 평가되고 있었다. 이는 전술하였듯이 책임운영기관의 행정서비스 질이 향상되었다는 초기 연구와 세간의 평가를 반영한 결과로 보인다. 흥미로운 것은 다른 제도들에 대한 평가는 외부연구진인 학자가 책임운영기관의 성과를 4.1로 평가하여 3.6으로 평가한 담당공무원보다 높게 평가하고 있는 점이다.

세부적으로 도입, 과정, 결과에 대한 평가에서 책임운영기관의 운영과정의 효과성이 4.5로 평가되어, 책임운영기관에 대한 지속적인 개선이 이뤄졌음을 보여주고 있다. 다만, 책임운영기관에 결과에 대한 평가가 3.6으로 가

72) 류은영·박형준(2009).

장 낮게 평가되어 제도에 대한 평가와 환류, 성과의 대국민 공개측면에서 미진한 것으로 보인다. 특히 개별항목에 대한 평가에서 제도 도입의 체계성 측면에서 3.0의 낮은 평가를 받았다. 이는 책임운영기관의 지정이 일정한 원칙과 기준 없이 소관부처의 자의적 판단으로 결정되는 것을 전문가들이 낮게 평가했기 때문인 것으로 보인다. 제도평가의 환류 여부도 3.0으로 낮게 평가되었다. 전문가의 심층인터뷰는 책임운영기관 제도에 대한 소속부처, 책임운영기관 구성원 등에 대한 이해 부족으로, 각 책임운영기관 사업성과에 대한 객관적이고 엄격한 평가가 이루어지지 않고 있고 소속부처의 자체 평가 관대화 경향이 나타나고 있음을 지적했다. 이를 감안할 때, 평가 결과의 신뢰성 부족으로 평가 결과가 잘 활용되고 있지 않는 것으로 보인다. 제도에 대한 평가와 더불어 평가 결과를 제도개선에 반영하려는 노력이 더 필요한 것으로 보인다. 특히, 전문가들은 모두 제도의 지속적 운영에 ‘그렇다’라고 평가하여 책임운영기관제도가 지속적으로 운영되고 확대되어야 할 제도로 여기고 있음을 보여준다.

〈표 VI-14〉 책임운영기관의 전문가 평가

단계	평가항목	평가항목	공무원	외부 전문가	평균
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토되었는가?	3.0	4.0	3.5
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	3.0	4.0	3.5
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?	4.0	5.0	4.5
	체계성	개혁이 종합적인 전략하에 체계적 추진되었는가?	2.0	4.0	3.0
	도입 평균		3.0	4.3	3.7
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	5.0	4.0	4.5
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?	4.0	4.0	4.0
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영되었는가?	5.0	5.0	5.0
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	4.0	4.0	4.0
	과정 평균		4.5	4.3	4.4
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	4.0	4.0	4.0
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	3.0	4.0	3.5
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류되었는가?	3.0	3.0	3.0
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	3.0	4.0	3.5
	결과 평균		3.3	3.8	3.6
전체 평균			3.6	4.1	3.9

주: 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

마. 책임운영기관의 문제점과 발전 방향

1) 책임운영기관의 문제점

선행연구의 상반된 연구 결과에도 불구하고 우리나라 책임운영기관의 문제는 꾸준히 제기되어 왔다. 우리나라 책임운영기관의 문제점은 책임운영기관 선정, 기관장 선임, 기관 운영상의 자율성 부족, 미흡한 평가제도, 타제도와의 정합성 문제에서 나타나고 있다. 첫 번째 문제점으로는 책임운영기관의 불명확한 선정 기준을 들 수 있다. 현재 책임운영기관의 선정은 앞서 언

급한 「책임운영기관의 설치, 운영에 관한 법률」 2조 1항에 의거하여 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서 경쟁원리에 의해 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 주무부처의 신청을 받아 안전행정부의 승인하여 이루어지고 있다. 그러나 이런 선정 기준의 자의적이고 불명확하지 않아 책임운영기관의 성격에 부합하지 않는 기관들이 부처의 정치적 역학관계에 의해 선정되고 있는 실정이다. 예를 들어 자체수입원이 없어 재정자립도가 20% 미만이거나 단순 서비스 제공이 주가 되어 경쟁원리가 크게 필요 없는 기관인 국립국제교육원, 국립극장, 산림과학원, 각 지방통계청 등이 책임운영기관으로 지정되었다. 더구나, 경쟁원리를 기초로 자율성을 부여하여 성과를 높일 필요가 있는 우정사업본부와 같은 기관들은 책임운영기관으로 지정되어 있지 않다.

둘째, 기관장 선정과정도 문제이다. 이는 개방형임용제에도 비슷하게 나타나는 문제이다. 현행 법률에 의하면 관련 분야의 경험, 지식, 능력이 뛰어난 사람을 공개모집 절차로 선발하도록 되어있다. 그러나 기관장은 임기가 짧은 계약직 공무원으로 임용되고 민간에 비하여 보수가 작기 때문에 민간의 우수한 지원자가 지원을 기피하고 부처 내부 공무원에 의해 임용이 되는 경우가 대부분이다. 역량이 낮은 기관장이 임명됨에 따라 책임운영기관 내 부직원들은 기관장의 자질과 경영능력에 대한 불신이 높은 편이며 기관장들은 큰 성과를 내지 못하고 있는 편이다.

셋째, 책임운영기관의 도입취치에도 불구하고 인사·조직·예산 관리에 있어서 자율성의 제약이 심한 편이다. 실질적으로 책임운영기관에 부여되고 있는 자율성의 상당 부분이 소속기관의 장이나 안전행정부에 부여되어 있는 경우가 많다. 기관장이 조직관리에 있어 기관의 목표를 달성하고 성과를 향상시키기 위하여 조직을 신설할 경우에도, 부처의 장의 승인이 필요하며, 인사관리에 있어서도 직원의 30~50%를 계약직으로 채용할 수 있도록 허용하였으나, 신규직원이 필요한 직제개편과 정원증원에 부처의 장과 안전행정부 장관의 승인을 얻도록 하여 실질적인 자율권 행사에는 많은 제약이 있다. 또한 총액인건비제에 의하여, 정원의 3% 내에서 자율적인 증원을 허락한다

할지라도 이는 책임운영기관의 사업적 성격을 고려할 때 매우 미미한 수준이다. 또한 예산관리 측면에서 성과급과 자체수입 활용에 있어 자율성이 제약되고 있다. 먼저 책임운영기관의 기관장이 성과급의 지급 기준과 인원별 차등규모를 자율적으로 정할 수 있으나, 성과급의 총액은 증액할 수 없다. 이는 소속부처와의 형평성을 고려한 것이지만 권한과 자율성의 확대를 통하여 성과에 스스로 책임지게 하는 도입취지에 맞지 않는다. 특히, 자체수입은 전액 국고로 편입되고, 예산절감분 사용은 총액인건비제도 규정의 제한을 받고 있어 예산을 절약할 인센티브가 부족한 실정이다.

책임운영기관의 성과평가에도 문제가 나타나고 있다. 현행 책임운영기관의 평가는 소속기관이 평가하는 고유사업평가와 안전행정부가 평가하는 관리역량평가로 이원화 되어 있어 소속직원들의 평가업무부담이 큰 편이다. 게다가, 책임운영기관의 소속부처 내의 기관으로 남아 있어 재정사업 자율평가나 심층평가의 대상이 되기 때문에, 책임운영기관 직원들은 여러 가지 평가를 중복으로 준비해야 한다. 이런 중복의 문제 때문에 책임운영기관을 지원하는 재정사업이 재정사업 자율평가에서 미흡을 받았더라도 책임운영기관평가에서 최우수 평가를 받는 일이 발생하기도 한다. 또한, 전술하였듯이 책임운영기관평가에 대한 소관부처와 기관의 평가에 대한 이해 부족으로 충실한 성과평가보다는 자체평가의 관대화 경향이 나타나 평가의 객관성과 신뢰성이 떨어진다.

마지막으로, 책임운영기관이 가지고 있는 제도 간의 정합성 문제이다. 앞서 언급했듯이 책임운영기관은 총액인건비제와 유사한 제도이다. 책임운영기관은 총액인건비제 규정의 적용을 받는데 모든 중앙부처에 적용되어 낮은 수준의 자율성을 부여하는 총액인건비제의 규정을 일률적으로 책임운영기관 관리에 적용하는 것은 문제가 있다. 총액인건비제하에서의 자율성의 범위가 너무 좁아 책임운영기관의 성과를 향상시키는데 한계가 있기 때문이다. 특히, 책임운영기관의 근본적인 딜레마는 공공기관과의 구분이 모호하다는 데 있다. 책임운영기관은 서비스 기능이 강하여 고객중심의 조직 운영이 가능하거나 자체수입이 있어 경쟁을 통하여 성과를 극대화할 수 있는 사무에 적

합한 기관이고 이는 공공기관의 기능과 사무와 일치한다. 역설적이게도 책임운영기관의 직원들은 기관의 성과를 높이면 공공기관으로 전환되는 것이 두려워 열심히 일하지 않는 경향을 가지고 있다. 이러한 문제는 공공기관으로 전환되었을 때, 급여상승으로 얻는 혜택보다는 공무원 신분을 유지함으로써 얻는 직업적 안정성과 연금으로 얻는 혜택이 더 크기 때문에 나타나는 현상으로 이러한 왜곡된 인센티브를 개선할 필요가 있다.

2) 책임운영기관의 발전 방향

책임운영기관은 정부조직의 자율성과 책임을 부여하여 조직의 효율성을 높이고 행정서비스의 질을 개선하는 등 일정의 성과를 거두었다. 그러나 책임운영기관의 발전을 위해서는 기관선정방식의 개선, 능력 있는 기관장의 선임과 자율성의 강화, 실질적인 성과평가, 타제도와와의 정합성 제고와 공공기관으로의 전환 등이 필요하다. 우선, 모호한 책임운영기관 선정과정에 대한 명확한 기준을 마련할 필요가 있다. 현재 방식처럼 부처가 개별적으로 책임운영기관을 지정하는 것이 아니라 영국⁷³⁾처럼 능률성 진단을 통하여 집행 및 서비스 기능을 포괄적으로 책임운영기관화 하는 것을 검토해 볼 수 있다. 또, 뉴질랜드와 같이 성과측정 가능성, 독립성, 경쟁가능성 등을 고려하여 이런 기능에 해당하는 모든 기관을 한꺼번에 책임운영기관으로 지정하는 것을 검토해 볼 수 있다. 영역별 설치를 통하여 선정과정에서 정치적인 잡음을 줄이고 현재보다 더 많은 기능과 기관을 책임운영기관으로 지정하려는 노력이 필요하다.

책임운영기관 지정과정의 투명성과 더불어 기관장의 임용방식을 전환하여 관료 중심의 임명에서 벗어나 민간으로부터 능력 있는 기관장을 적극적으로 임용해야 한다. 이를 위해, 기관장의 보수 수준을 높이고 성과급제를 확대하여 역량 있는 기관장을 임명해야 한다. 경제적인 인센티브 외에 기관장의 자율성을 대폭 확대하여, 조직, 인사, 예산 관리에서의 기관장의 재량을 높여

73) 영국의 경우 73%의 공무원이 책임운영기관에서 근무하고 있다(문명재·이명진(2010)), p. 53.

능력 있는 기관장이 스스로의 책임하에 성과를 제고하도록 유도해야 한다. 구체적으로 조직신설이나 인력증원 시 소관부처의 확인과 안전행정부 장관의 승인을 받도록 하는 방식을 바꾸어 조직 신설과 인력 증원을 기관장 스스로 결정하게 할 필요가 있다. 또한, 총액인건비제하에서 정원의 3% 내에서만 허용하는 정원 증원규정을 완화하여 기관장이 능력 있는 직원을 자율적으로 더 많이 채용할 수 있도록 해야 한다. 예산관리에 있어서도, 기관장은 성과급의 총액을 증액할 수 없기 때문에 기관장이 직접 성과급의 총액을 증액하여 성과에 책임지게 할 필요가 있다. 이를 위해 현재 전액 국고에 귀속되는 자체수입 및 이월금액과 총액인건비제하에서 달성한 예산절감분을 성과급의 확대와 같은 경제적 인센티브에 사용할 수 있도록 허용할 필요가 있다.

책임운영기관의 성과관리방식도 개선이 필요하다. 현재 사후평가가 재정사업자율평가와 책임운영기관평가로 이원화되어 책임운영기관의 업무부담이 가중되고 평가가 형식화되고 있기 때문에, 자율평가에서 책임운영기관에 해당하는 평가는 제외할 필요가 있다. 또한 책임운영기관 자체평가로 진행되고 있는 고유사업평가의 주체를 독립적인 평가단을 통해 실시하거나 안전행정부에서 실시하는 종합평가와 통합할 필요가 있다. 또한 형식적으로 운영되는 운영심의위원회를 개편하여, 기관장의 경영관리와 조직운영의 효과성을 감시하는 공공기관이나 민간기업의 이사회의 역할을 수행하게 하는 것을 검토해 볼 수 있다. 특히, 지방자체단체의 책임운영기관의 경우 시민의 제안과 환류가 중요하기 때문에 이러한 독립적인 감시 및 견제조직에 일정비용의 시민이 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

마지막으로 책임운영기관을 발전을 위해서는 타 제도와의 정합성의 불일치를 완화하는 것이다. 특히, 전술하였듯이 총액인건비제의 규정이 책임운영기관에 적용되어 경영성과 제고를 위한 책임운영기관의 자율성 확보에 제약이 되고 있기 때문에 책임운영기관의 운영에 총액인건비제의 규정의 적용을 배제할 필요가 있다. 더 나아가 민간 기업이나 다른 공공기관과 경쟁이 가능한 기능이나 조직은 보다 높은 자율성과 독립성의 확보를 위해 과감히

공공기관으로 지정하는 것을 검토할 필요가 있다. 책임운영기관의 소속직원이 공무원 신분이기 때문에 기관의 경영관리에 있어서 공무원 규정을 적용받아 자율성에 제약이 있을 수 있기 때문이다. 공공기관으로 전환 시, 소속 공무원들의 불안과 저항이 발생할 수 있기 때문에, 정년을 보장하고 현행 공공기관 수준으로 급여 수준과 성과급의 규모를 늘려줄 필요가 있다.

VII. 경쟁과 민간화

경쟁과 민간화는 시장주의적 개혁의 핵심원리이다. 치열한 경쟁이 벌어지고 있는 민간부문과는 달리 정부서비스는 독점적으로 제공되어 경쟁의 사각지대에 놓여 있기 때문이다. 본장에서는 민간과의 경쟁을 통하여 정부기능의 효율성을 높이려는 목적으로 실시되었던 민영화와 민간위탁의 효과를 분석하고 제도적 개선방안을 도출한다. 또한 인사관리에서 공직을 민간에 개방하여 경쟁을 활성화하고 민간부문의 우수한 인재가 공직에서 일할 기회를 제공하기 위하여 도입된 개방형 임용제의 현황과 평가, 개선방안에 대해 살펴본다.

1. 민간위탁

가. 민간위탁의 개념 및 특징

1) 민영화

민간위탁은 민영화의 한 형태이므로 민간위탁을 이해하기 위해서는 먼저 민영화(privatization)에 대한 개념을 파악할 필요가 있다. 민영화에 대한 정의는 다양하게 존재하는데 넓게 정의를 하면 민영화는 국민들의 요구를 충족시키기 위해 정부부문에 덜 의지하고 민간부문에 더욱 의지하는 것⁷⁴⁾으로 정의될 수 있으며, 공공서비스나 공공자산에 대한 소유권을 공공부문(정부)으로부터 민간부문(영리·비영리 기관)으로 이전하는 것으로도 정의된다. 한편 좁게는 정부가 필요로 하는 서비스나 기능을 민간 기업으로부터 조달(outsourcing)하는 것으로 정의될 수 있다.

74) Savas(2000), p. 3.

Savas(2000)는 민영화의 형태를 크게 위임(delegation), 처분(divestment), 대체(displacement)의 세 가지로 구분하고 있는데, 이 세 가지 유형에 따른 구체적 형태는 <표 VII-1>과 같이 제시하고 있다.⁷⁵⁾ 이 세 가지 유형에 대해 자세히 설명하면, 먼저 위임(delegation)은 정부가 서비스 공급에 대한 책임은 유지한 채 생산기능만을 민간부문으로 이전하는 것으로 정부의 적극적·계속적·직접적 행위를 필요로 하므로 부분적 민영화(partial privatization)로도 불린다. 위임에는 계약(민간위탁), 프랜차이즈, 보조금, 구매권, 명령 등이 있다.⁷⁶⁾ 처분(divestment) 역시 정부의 적극적·직접적인 행위를 필요로 하지만 위임과는 달리 일반적으로 일회적인 행위이다. 정부 산하의 기업 또는 자산 등을 유상 혹은 무상으로 민간으로 이전하는 것이 여기에 해당하며, 해산에 의한 것도 있다. 대체(displacement)는 공공부문보다 민간부문이 수요자의 요구를 더욱 적절히 충족시켜 줌에 따라 기존에 공공부문이 제공하던 서비스를 민간부문이 대신하는 것을 말한다. 앞의 두 가지 방식에 비해 정부의 행위는 수동적·간접적인 것이 특징이다. 따라서 마모에 의한 민영화, 은밀한 민영화라고도 불리며, 대체로 정부 활동의 태만이나 불이행, 포기, 규제완화 등이 여기에 해당한다.

75) Savas(2000), pp. 125~138.

76) 이 가운데 민간위탁에 의한 방식이 미국에서는 가장 보편적인 방안인 것으로 알려져 있다(황혜신(2006), p. 42).

〈표 VII-1〉 민영화 형태

위임 delegation	민간위탁 contract	서비스의 일부분 경영 전체
	프랜차이즈 franchise	양보 임대
	보조금 grant	
	바우처 voucher	
	명령 mandate	
처분 divestment	판매 sale	합작 투자자에게
		민간 구매자에게
		공공에게
		종업원에게
		사용자 혹은 고객에게
	이전 transfer	합작 투자자에게
		민간 구매자에게
		공공에게
		종업원에게
		사용자 혹은 고객에게
청산 liquidation		
대체 displacement	불이행 default	
	철수 · 부담덜기 withdrawal(load shedding)	
	규제완화 deregulation	

자료: Savas(2000), p. 127.

2) 민간위탁

정부부문에 시장기능을 도입하려는 일련의 정부개혁 프로그램은 크게 2가지 유형으로 구분할 수 있는데, 하나는 정부기관을 민간기관으로 전환하는 것이고 다른 하나는 정부기관에도 시장에서의 경쟁과 유인체계를 도입하여 정부기관의 효율성을 제고시키려는 것이다.⁷⁷⁾ 후자의 대표적인 예로서는 정부가 자체적으로 수행하던 기능을 외부 민간 사업주체에 위탁하는 민간위

77) 옥동석·최영출(1999), 『공공부문의 시장성 테스트 제도 도입 방안 연구』, 기획예산처 연구용역 보고서, p. 5, 황혜신(2006), p. 46에서 재인용.

탁을 들 수 있다.

민간위탁에 대해서는 다양하게 정의할 수 있으나, 우리나라의 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서는 민간위탁을 “법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것”⁷⁸⁾을 의미한다고 규정하고 있다.

〈표 VII-1〉에서 알 수 있듯이, 민간위탁은 민영화의 여러 형태 가운데 하나이자 공공서비스의 다양한 제공 방식 가운데 하나이며, 공공부문에 시장 원리를 도입하려는 시도이다. 이는 작은 정부를 실현하기 위한 하나의 방안으로 자주 거론되고 있으며, 문화시설, 체육시설, 커뮤니티 시설 등 공공 설비의 관리, 건물의 청소 및 경비, 오수 및 쓰레기 수거, 컴퓨터 정보 처리 등 전문성·반복성이 높은 분야에서 자주 사용되고 있다.

민간위탁에 대해서는 찬반양론이 모두 존재하는데, 민간위탁에 대한 찬성과 반대는 이데올로기적 논쟁의 성격을 띠고 있다. 보수적인 정치인과 기업인들은 대체로 찬성하고, 자유주의자와 노동자들은 대체로 반대한다.⁷⁹⁾ 찬성론은 민간위탁이 비용절감과 서비스의 질 개선을 주된 기능으로 하는 만큼 업무의 효율성이 제고될 것이라고 주장하는 반면, 반대론은 자율적인 규율이 적은 만큼 부패와 부정의 가능성이 크며 정부의 공공성과 책임성을 저해한다고 주장하고 있다. 이하에서 찬성론과 반대론에 대해 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

3) 민간위탁 찬성론

민간위탁을 찬성하는 사람들은 대부분 정부를 독점적인 공급기관으로 보고 민간부문의 서비스 공급에의 참여가 효율성을 증진시킬 것으로 보고 있다. 민간위탁의 적극적 지지자인 Savas는 민간위탁의 찬성논거로 다음의 12가지를 제시하고 있다.⁸⁰⁾

78) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조 제3호.

79) Hirsch(1995), p. 461, 황혜신(2006), p. 50에서 재인용.

- ① 민간위탁은 더 효율적이다.
- ② 민간부문의 전문성을 활용할 수 있다.
- ③ 새로운 욕구에 더 빠르게 대응할 수 있고, 새로운 프로그램의 실험을 증가시킨다.
- ④ 수요나 이용할 수 있는 자기에 따라 프로그램을 유연하게 확대·축소할 수 있다.
- ⑤ 대규모 자본지출을 피할 수 있다. 장기적으로 비용을 예측 가능한 수준으로 분산시킨다.
- ⑥ 규모의 경제가 가능해진다.
- ⑦ 부분적으로 민간위탁할 경우 비용의 비교가 가능하게 된다.
- ⑧ 정부서비스의 비용은 모호한 반면 계약의 비용은 명백하기 때문에 관리가 개선된다.
- ⑨ 독점적 공급자(정부)에 대한 의존을 약화시켜 서비스 공급이 파업이나 태업 등으로부터 영향을 덜 받는다.
- ⑩ 소수의 기업가들에게도 기회를 제공한다.
- ⑪ 공무원 수 측면에서 정부의 규모를 축소시킨다.
- ⑫ 사회 수요를 만족시키기 위한 민간부문의 혁신적인 연구를 촉진한다.

민간위탁은 공공서비스의 공급 경로를 확대하여 공공서비스 분야에서 독점을 배제하고, 시장을 통한 경쟁을 촉진시켜 저렴한 가격으로 수준 높은 서비스의 제공을 가능하게 하며, 수요 변화와 가용자본의 크기에 따라 신속적으로 서비스의 양을 조절할 수 있어서 불필요한 낭비 요소를 감소시킬 수 있다. 아울러 지속적으로 변화하는 시민의 수요나 욕구에 빠르게 대처할 수 있고, 시도되지 않았던 새로운 프로그램의 도입이 용이하며, 다수의 민간과의 계약으로 서비스 공급처를 다양화함으로써 특정 공급자에 대한 의존도를 낮출 수 있다는 장점이 있다.

또한 민간위탁은 경쟁을 통하여 동일한 서비스를 보다 낮은 가격으로 공

80) Savas(2000), pp. 76-77.

급할 수 있게 하여 정부의 규모를 축소시키면서도 서비스의 생산성 및 질도 향상시키는 일석이조의 효과를 초래하며, 행정 업무의 효율화로 인해 행정은 본연의 업무인 정책결정에 전념할 수 있게 된다. 특히 민간기업의 자원과 기술을 활용하므로 정부 내의 전문가 부족에 따른 결점을 보완할 수 있다. 또한, 민간기업의 행동반경은 특정 지자체의 지리적 영역에 국한되지 않으므로 지자체의 크기에 관계없이 규모의 경제를 실현할 수 있으며, 민간위탁을 통해 기업에게 새로운 사업기회를 제공함으로써 민간의 고용을 증대시켜 민간경제의 활성화를 도모할 수 있다는 장점도 지니고 있다.

민간위탁의 주요 목적 및 기대효과 중 또 다른 하나는 민간의 참여기회 확대와 이로 인한 민간부문의 활성화이다. 위에서 설명한 바와 같이 민간위탁은 기업에 새로운 사업기회를 제공하므로 민간의 고용을 증대시켜서 민간경제의 활성화를 도모할 수 있다고 한다.⁸¹⁾

4) 민간위탁 반대론

앞 절에서 설명한 장점에 대해 공공서비스의 민간위탁에 대한 반대론자들은 민간위탁이 서비스의 공급 비용을 상승시키며, 관리·감독 등 사회적 비용의 증대, 서비스의 질적 수준 저하, 정부와 민간 간에 발생하는 부패와 부정, 정부의 책임성과 공공성 약화, 사회적 약자의 부당한 해고, 정부의 서비스 관련 전문성 상실 등으로 오히려 비효율적이라는 주장을 펴고 있다.

Savas는 민간위탁에 대해 반대하는 논거로서 다음의 9개를 들고 있다.⁸²⁾

- ① 민간위탁은 궁극적으로는 더 비싸다.
- ② 능력 본위의 고용원칙을 무용화시키고 정부 고용에서 숙련자를 선호하는 규칙을 뒤집는다. 피고용인을 의기소침하게 만들며, 정부 내에서

81) 정부가 하던 일을 민간이 하는 것이 경제 전체에 걸쳐 고용을 증대시키는지, 아닌지에 대해서는 엄격한 분석이 필요하나, 찬성론자는 민간경제가 활성화됨에 따라 고용이 증대될 가능성은 적지 않다고 주장하고 있다. 아울러, 우리나라의 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제1조에서도 민간위탁의 목적이 행정 관여의 범위를 축소하고 민간의 자율적인 행정참여의 기회를 확대하기 위함이라고 밝히고 있다.

82) Savas(2000), pp. 77-78.

숙련 형성 기회를 박탈하여 근본적으로 정부의 서비스 관련 능력을 약화시킨다.

- ③ 위기상황에 대처하는 정부의 유연성을 제한한다.
- ④ 원하지 않으나 계약자에게 의존하는 결과를 초래하며, 계약자 개인 사정으로 인한 파업이나 태업, 기업의 파산 등으로부터 국민을 보호하지 못한다.
- ⑤ 민간위탁은 작성된 계약에 의존하는데, 이를 작성하는 것은 어렵고 그 결과 정부의 설명책임과 통제에 손상을 초래한다.
- ⑥ 규모의 경제를 달성하기 어렵게 한다.
- ⑦ 서비스 공급을 민간기관에 의존하게 되면 민간기관의 정치적인 역량은 증대하고 그 기관은 정부로 하여금 더 많이 지출하도록 로비를 한다.
- ⑧ 공무원들 가운데 소수집단의 구성원들이 차별적으로 실직하게 된다.
- ⑨ 수탁기관의 자율성을 저해한다.

여기에 더하여 정부의 경우 자의적인 행위를 하거나 개인의 자유를 침해하기가 어렵지만, 민간기업의 경우는 꼭 그렇지만은 않으며, 민간위탁의 실시에 따른 계약제도의 부작용도 적지 않다는 주장도 있다.

나. 민간위탁의 배경

민영화 움직임이 활성화된 요인에 대해 Savas는 실용주의적(pragmatic), 경제적(economic), 철학적(philosophical), 상업적(commercial), 그리고 대중주의적(populist)이라는 5가지로 나누고 있다.

실용주의의 목적은 비용-효과라는 측면에서 더 나은 정부를 지향하는 것이다. 경제적 풍요는 사람들의 정부 의존성을 줄이며 민영화적 접근(privatized approaches)에 대한 수용성을 제고한다. 사물을 철학적으로 -이념적이라고도 한다- 접근하려는 사람들의 목적은 민간부문에 대해 보다 적은 역할을 하는 더 작은 정부이다. 이것은 가장 적게 통치하는 정부가 가장

좋다는 제퍼슨적 견해이다. 상업적 이해의 목적은 더 많은 정부 지출을 민간을 위해 사용하도록 하여 더 많은 비즈니스 기회를 갖는 것이다. 대중주의자의 목적은 커다란 공적·사적 관료주의의 권한을 축소하여 공통적인 요구를 만족시킬 수 있도록 국민에게 권한을 부여함으로써 더 좋은 사회를 이룩하는 것이다.⁸³⁾

〈표 VII-2〉 민영화를 추진한 요인

요인 influence	효과 effect	이유 reasoning
실용주의적 Pragmatic	더 나은 정부	신중하게 이루어진 민영화는 비용-효과적인 서비스로 인도한다.
경제적 Economic	정부에 덜 의존	증가하는 부는 더 많은 사람에게 그들의 요구가 충족될 수 있게 해주며, 민영화를 더욱 수용할 수 있도록 한다.
이념적 Ideological	더 작은 정부	정부는 너무 크고, 너무 강력하고, 사람들의 생활에 너무 간섭함으로써 민주주의의 위험요소이다. 따라서 정부의 정치적 결정은 자유 시장의 결정보다 신뢰성이 부족하다. 민영화는 정부의 역할을 줄인다.
상업적 Commercial	더 많은 비즈니스 기회	정부 지출은 경제의 큰 부분을 차지한다; 그 중 많은 부분은 민간기업으로 전환할 수 있으며 해야 한다. 국가가 소유하고 있는 기업이나 자산은 민간부문에 의해 더 잘 사용될 수 있다.
대중주의적 Populist	더 나은 사회	사람들은 공공서비스에 대해 더 많은 선택지를 가져야 한다. 그들은 공통된 요구를 정의하고 주장할 권한을 가져야 하고, 그들과 거리가 있는 관료조직에의 의존도를 줄이는 대신 가족과 이웃, 교회 및 혈통적이며 자발적 조직에 대한 의존도를 높임으로써 공동체 의식을 확립할 수 있는 권한이 부여되어야 한다.

자료: Savas(2000), p. 6.

정부가 민영화나 민간위탁을 추진하게 된 실질적 요인에 대해서는 효율적인 작은 정부의 추구, 재정적인 압박, 정치적 필요성을 강조하는 세 가지 정도로 나누어 살펴볼 수 있다.⁸⁴⁾

효율적인 작은 정부의 추구는 공공부문이 너무 비대해졌다는 것과 공공부

83) Savas(2000), p. 5.

84) 황혜신(2006), pp. 48~50.

문이 비효율적이라는 점에 주목하고 있다. 즉, 공공부문이 비대해짐으로써 민간부문의 영역을 침해하고 효율성의 저하를 야기하고 있기 때문에 이를 개선하기 위해서는 공공부문의 서비스를 시장에 맡김으로써 공공부문의 영역을 축소할 필요가 있다는 것이다.

재정적인 압박을 그 원인으로 보는 견해는 1980년대 초의 영국 정부, 1990년대의 미국 연방정부가 재정적자로 커다란 어려움에 직면하자 특정 서비스의 관리와 재정적 부담에서 벗어나고자 민간위탁을 추진하게 되었다는 점을 강조한다.

마지막으로 정치적 필요성을 강조하는 견해는 민영화나 민간위탁 등은 반드시 경쟁을 통하여 효율성을 추구하기 위해서만은 아니며, 예컨대 비영리기관 등에게 정부가 하던 일을 이전시킴으로써 정부 규모가 축소되고 있고 그 결과 더 효율적으로 변신하고 있다는 인상을 주려는 정치적 상징행위 때문이라고 설명하고 있다. 이러한 의미에서 Savas도 정부와 비영리기관 간의 계약은 경제적인 행위라기보다는 정치적인 행위라고 지적하고 있다.

다. 우리나라의 민간위탁 현황

1) 대상과 현황

민간위탁은 정부가 수행하는 업무에 경쟁의 원리를 도입하여 효율성을 제고시키는 것을 목적으로 하고 있으므로 그 대상은 ① 민간위탁 시 서비스 질의 개선, 비용절감 등의 효과가 크게 예상되는 사업, ② 민간시장이 활성화 되어 있는 사업, ③ 민간의 창의와 효율성이 기대되는 분야 등이 주된 대상이 될 것으로 예상되고 있다.

2014년 현재 우리나라에서 시행되고 있는 민간위탁은 대상 사무별 관련 법의 구성으로 볼 때, 크게 10개 분야 내 35개의 사업으로 구성되어 있다.

〈표 VII-3〉 민간위탁 대상 분야 및 대상 사무

민간위탁 대상 분야	대상 사무
① 단순집행사무	주차차량 견인 및 관리 도로 유지·보수 관리 시설물 유지·보수, 식당운영 전산시스템 유지·보수 관리
② 전문적 시설관리 사무	상수도시설 하수처리시설 폐수종말처리시설 쓰레기소각장, 분뇨처리장 폐기물처리시설
③ 시험·연구·조사 사무	건설시설물 안전관리시험 교량안전점검 설계·감리
④ 단순집행적 시설·장비 관리 사무	청사관리(청소관리, 조경관리, 방호관리) 터미널관리 선박관리 산업단지관리
⑤ 서비스 제공 사무	방역, 예방접종 검사업무, 민간교육 납골당 관리, 공원묘지 관리 시험·관리
⑥ 운영 활성화 사무	문화예술회관, 체육시설 도서관, 박물관, 수련원, 학습원 공원, 연수원, 주민이용 개방시설
⑦ 사회복지시설 운영	복지회관, 보훈회관 보육시설, 노인회관 장애인회관, 요양원 각종 복지시설
⑧ 민간자원 활용 사무	양묘, 화훼관리, 잠종관리, 원종관리
⑨ 신기술 적용 사무	기술교육, 위생교육 직업훈련 및 대회 개최 교육용사업, 에너지 공급사업 주요시설물 공사·기계설비 공사
⑩ 광고/홍보 사무	공보발간, 홍보물 제작 기타 간행물 제작

자료: 한국민간위탁경영연구소의 홈 > 연구분야 > 민간위탁 > 민간위탁 대상 사무(http://www.kcomi.re.kr/go_link.php?menu=Sphere&first=1&second=1&third=5)에 제시된 자료를 인용함. 자료검색날짜: 2014.12.29.

2013년 현재 지방자치단체 전체 세출 가운데 민간위탁의 비중을 보면, 전체 세출 120.6조원 가운데 5.5%에 해당하는 6.7조원이 민간위탁 관련 예산으로 집행된 것으로 나타났다. 민간위탁의 비중 추이를 보면, 2011년에는 6.3%였다가 2012년에는 6.1%로 2011년 이후 소폭이나마 증가하고 있음을 알 수 있다.⁸⁵⁾

한편 세출을 기준으로 민간위탁 관련 구성비를 보면, ‘사회복지’가 42.3%, ‘환경보호’가 27.1%로 전체의 70% 가량을 차지하고 있으며, ‘과학기술’은 전체의 0.1% 미만인 것으로 나타났다. 이 사실은 민간위탁이 전문적이고 고도의 기술을 요구하는 분야보다는 단순집행 업무를 중심으로 시행되고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

〈표 VII-4〉 일반회계 세출예산 중 민간위탁 관련 예산의 구성비(2011년)

(단위: 억원, %)

	금액	비중
사회복지	28,207	42.3
환경보호	18,026	27.1
문화 및 관광	5,396	8.1
농림해양수산	3,194	4.8
일반공공행정	3,069	4.6
보건	2,838	4.3
수송 및 교통	2,111	3.2
산업·중소기업	1,718	2.6
국토 및 지역개발	1,349	2.0
교육	587	0.9
공공질서 및 안전	67	0.1
기타	50	0.1
과학기술	18	0.0
총계	66,630	100.0

자료: 한국민간위탁경영연구소(2013), p. 9에 제시된 [그림 4]의 자료를 재구성.

85) 한국민간위탁경영연구소(2013), p. 5.

전국에서 민간위탁으로 수행되고 있는 사업 수는 2011년을 기준으로 6,990건인 것으로 조사되었다.⁸⁶⁾ 지자체별 평균 사업 수는 특·광역시 117.6건, 시 단위 35.5건, 도 단위 33.8건으로 민간위탁은 지방보다는 특별시와 광역시와 같은 대도시를 중심으로 시행되고 있음을 알 수 있다.⁸⁷⁾

〈표 VII-5〉 민간위탁 사업 수

(단위: 건, %)

	사업 수	비중	지자체별 평균 사업 수
전국	6,990	100.0	28.7
특·광역시	823	11.8	117.6
도	304	4.3	33.8
시	2,558	37.0	35.5
군	1,077	15.4	12.5
자치구	2,198	31.4	31.9

자료: 배성기(2011), p. 36, 류숙원(2013), p. 35에서 재인용.

2) 사업 선정과 절차

지방자치단체의 민간위탁 업체 선정과정을 보면, 우선 민간위탁의 필요성을 검토하고, 지자체 의회의 동의를 얻어 위탁 운영을 발주하게 된다. 수주를 원하는 계약업자는 위탁 계약서를 작성하여 지자체에 제출하면 지자체는 위탁 계약서를 평가하여 우선 협상자를 선정하고 위탁 심의위원회의 심의, 주민공람 및 설명회 등을 거쳐 수탁 계약을 체결하도록 되어 있다.

그러나 지방자치단체별 민간위탁 선정은 대부분 수의계약으로 위탁 업체를 선정하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 특·광역시, 도 단위, 군 단위에서는 수의계약의 비중이 높았으며, 시 단위, 자치구에서는 적격심사방법으로

86) 한국민간위탁경영연구소의 2011년 조사, 류숙원(2013), p. 35에서 재인용.

87) 민간위탁이 대도시를 중심으로 더욱 발달되어 있는 것은 도시가 발달할수록 다양한 서비스를 제공해야 할 필요성이 증가한다는 점, 시장화된 민간서비스가 대도시에서 더욱 발달되어 있다는 점 등을 고려할 때 당연한 현상이라고 여겨진다. 한편, 본문에는 제시하지 않았으나, 사업별 평균 예산 및 평균 기간도 특·광역시가 가장 많고 길며, 양자 모두 지자체의 규모에 비례하는 것으로 조사되고 있다.

계약을 체결하는 비중이 가장 높은 것으로 조사되었다.

라. 민간위탁에 대한 평가

민간위탁의 운영성과는 중앙과 지방의 공공조직에서 광범위하게 평가되고 있기 때문에 전국 단위에서 모든 민간위탁의 성과를 제시한 자료를 얻기가 쉽지 않다. 비록 지방자치단체에 대한 현황 분석이기는 하지만 류숙원(2013)은 자료 분석을 통하여 지방자치단체에서 활용되고 있는 민간위탁의 실태를 조사하였는데, 이를 도입, 과정, 결과 측면에서 분석·평가해 보면 다음과 같다. 먼저 도입 단계에서는 민간위탁을 체계적으로 관리하는 시스템이 결여되어 있는 것으로 나타났다. 계약 이전에 민간위탁의 타당성과 원가를 정확히 분석하지 않거나 이를 담당할 총괄부서가 설치되지 않은 경우가 많았다. 계약방식도 수의계약이 30%를 차지하여 경쟁을 통한 비용절감이나 서비스의 질 제고에 한계가 있었다. 또한 과정 단계에서는 형식적인 모니터링에 그쳐, 위법사항이 발견되어도 조치를 취하지 않는 경우가 83.3%에 이르고 있다. 결과 단계에서도 민간위탁의 성과를 평가하는 비율이 낮아 성과평가를 하지 않는 민간위탁의 비율이 68.6%에 달하고 있으며 환류 측면에서 우수평가에 의해 재계약이 이루어지는 비율이 28.2%에 불과함을 보여주고 있다.

〈표 VII-6〉 민간위탁 실태 분석

계약 단계	현황 분석	운영 실태
도입	총괄부서	있음: 27.9%, 없음: 69.7%
	타당성조사	실시: 47.7%, 미실시: 35.6%, 기타: 16.7%
	계약원가 분석	실시: 31%, 미실시: 69%
	계약방식	수의계약 30.8%, 기타: 69.2%
과정	모니터링 근거	있음: 71.6%, 없음: 28.4%
	위법사항 처분 내역	조치 및 고발: 16.7%, 무조치: 83.3%
결과	성과평가 실시	실시: 31.4%, 미실시: 68.6%
	성과우수로 인한 재계약 비율	평가 우수: 28.2%, 기타 이유(기관장 추천, 경쟁업체 없음 등): 71.8%

자료: 류숙원(2013), p. 55, p. 60, p. 74, p. 77, p. 86, p. 88, p. 92, p. 95에 제시된 표의 내용을 재구성.

자료분석을 통해 나타난 것과 유사하게 전문가들도 민간위탁을 낮게 평가했다. 전체 평균은 미흡보다 약간 높은 수준인 2.3에 불과하였다. 특히, 전문가들은 민간위탁의 결과 단계를 1.8로 평가함으로써 민간위탁의 성과에 대한 평가와 환류가 제대로 실시되지 않았음을 지적하고 있다.

〈표 VII-7〉 민간위탁에 대한 전문가 평가

단계	평가항목	평가항목	연구진 ¹⁾	외부 전문가	평균
도입	전제조건	민간위탁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토되었는가?	1.0	2.0	1.5
	정합성	다른 제도와의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	2.0	3.0	2.5
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 민간위탁이 사용되었는가?	4.0	5.0	4.5
	체계성	종합적인 전략하에 체계적으로 추진되었는가?	1.0	1.0	1.0
	도입 평균		2.0	2.8	2.4
과정	실질적 활용	민간위탁이 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	3.0	4.0	3.5
	개선 노력	부진한 민간위탁의 성과를 높이려는 개선 노력을 충분히 기울였는가?	2.0	2.0	2.0
	지속적 개혁	지속적으로 민간위탁을 실시하였는가?	1.0	3.0	2.0
	참여 노력	민간위탁 확대 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	1.0	2.0	1.5
	과정 평균		2.3	3.4	2.8
결과	성과달성	의도된 민간위탁의 목적을 달성했는가?	2.0	2.0	2.0
	성과평가	민간위탁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	1.0	1.0	1.0
	성과환류	평가 결과는 적절하게 환류되었는가?	1.0	1.0	1.0
	성과공개	민간위탁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	1.0	1.0	1.0
	결과 평균		1.8	1.8	1.8
전체 평균			2.0	2.7	2.3

주: 1) 민간위탁은 개별단위사업별로 활용되어 정부의 담당부서가 없기 때문에 연구진이 평가하였음.

마. 민간위탁에 관한 문제점과 개선 방안

국민의 정부 이후 우리나라에서도 민간위탁이 증가하는 추세에 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그러나 설문조사 결과에서도 확인할 수 있었듯이 민간위탁은 활용 정도도 낮고 효과성도 낮은 것으로 인식되고 있다. 왜 민영화나 민간위탁에 대해 부정적인 견해를 가지고 있는가에 대해서는 2장에서 자세히 설명하였으나, 민간위탁에 초점을 맞추어 볼 때, 그 이유는 현재

수행되고 있는 민간위탁이 대상 범위나 선정과정, 사후관리 측면에서 문제점을 지니고 있어, 정부의 일하는 방식을 변화시킬 정도의 수준에는 이르지 못했기 때문이라고 여겨진다. 이러한 문제점 및 그에 대한 개선방안을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

우선, 대상 범위의 문제이다. 행정권한의 민간위탁에 관한 근거법령으로는 「정부조직법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 「지방자치법」, 안전행정부의 「지방자치단체 사무의 민간위탁 추진지침」, 지방자치단체의 조례를 들 수 있다. 이 가운데 「정부조직법」이 행정권한의 민간위탁에 관한 일반법적인 지위를 가진다. 「정부조직법」 제6조 제3항은 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 않는 행정기관의 소관사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 등에 위탁해서 처리할 수 있도록 허용하는 규정을 두고 있다.⁸⁸⁾

그러나 국민의 권리·의무와 직접 관계없는 사무만을 민간위탁의 대상으로 하고 국민의 권리·의무와 직접 관계된 사무는 민간위탁의 대상으로 하지 않는다는 것은 경쟁을 통한 행정 효율화를 지향하는 민간위탁의 근본정신과 부합되지 않는 것이라 하겠다. 따라서 민간위탁의 대상을 국민의 권리나 의무와 연관이 있는 항목까지도 점차적으로 확대해 나가는 방안을 고려해야 할 것으로 여겨진다.

다음은 선정과정의 문제이다. 앞 절에서 살펴본 것처럼 민간위탁 사업자를 선정하는 가장 대표적인 방법이 수의계약이라는 사실을 통해 알 수 있듯이 아직까지는 민간위탁에 실질적인 경쟁이 도입되지 못하고 있다. 물론 수의계약 역시 나름대로의 장점이 있으나 민간위탁을 시행하는 주된 목적이 시장의 경쟁 요소를 공공부문에 도입하여 효율성을 제고하고자 하는 것이었음을 감안할 때 경쟁 요소가 제한된다는 것은 커다란 한계라 하겠다. 민간위탁의 계약 형태를 볼 때 특별시나 광역시, 도 단위에서는 수의계약이 중

88) 「정부조직법」(시행 2013.12.24., 법률 제12114호, 2013.12.24., 일부 개정) 제6조(권한의 위임 및 위탁) ③ 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

심을 이루나, 시 단위나 자치구에서는 적격심사방법에 의한 계약이 가장 많은 형태임을 감안할 때 일정 조건이 갖추어지면 우리나라에서도 수의계약이 아닌 경쟁이 가미된 형태로 계약이 이루어질 수 있음을 알 수 있다.

마지막으로 민간위탁 사업에 대한 기획, 모니터링이나 사후관리가 미흡하다는 것이 문제이다. 민간위탁 사업에 대해 특별히 사후관리를 하는 체계가 갖추어져 있지 않기 때문에, 서비스 질에 대한 고객 만족도 조사 혹은 비용 절감에 대한 체계적인 관리나 평가 등 업무수행 결과에 대한 아무런 점검 기능이 없다. 이러한 사후관리체계의 부재는 비효율성을 야기함으로써 효율성 제고라는 원래의 취지를 훼손시키고 있다. 따라서 민간위탁 사업에 대해서는 정부 기능의 재설계라는 보다 큰 관점에서 지속적인 사후관리가 이루어질 필요가 있다고 하겠다.

성과관리 측면에서 볼 때 사후관리도 중요하나, 민간위탁의 목적이 공공성을 확보하면서도 그와 동시에 행정의 효율성, 전문성 등의 향상을 도모하는 데 있다는 점을 고려할 때, 사업의 기획 단계에서 민간위탁으로 효율성, 전문성이 확보될 수 있는 영역을 찾고, 이를 민간위탁으로 실행할 수 있는지 여부를 검토하는 작업이 필요하다. 민간위탁은 기획, 준비, 운영 감시·감독·규제, 성과평가, 환류의 순환적인 과정이 이루어져야 그 효과를 극대화할 수 있고, 이를 위해서는 전담부서의 설치가 필수적이다. 전담부서에서 전체 과정을 파악하여 지속적으로 공공성과 효율성, 전문성 등을 확보하려는 노력을 기울여야 한다.

2. 개방형 임용제

가. 개방형 임용제의 도입 배경 및 특징

우리나라 공무원제도는 계급제의 바탕위에 다양한 직위분류제적 요소를 가미한 형태로 운영되고 있다. 공무원 선발 형태도 기본적으로는 임용 시험을 통해 이루어지며, 특정한 계급 이외에는 외부 선발을 허용하지 않고 신규로 임용되는 공무원은 5급, 7급, 9급 등 일정한 계급군의 최하위 계급으로 임용되는 제도를 유지해 왔다.

이러한 체제하에서 일단 공무원 임용 시험에 합격하여 공무원이 되면, 매우 안정적으로 신분이 보장되고, 시험을 본 해당 급수의 최하위 계급부터 시작한다는 관행으로 인해 인사관리는 자연스럽게 연공서열적으로 운영되어 왔다. 따라서 공무원이 된 이후에는 상당기간 내부에서 경쟁에 직면하는 경우는 거의 없으며, 일정 시간이 지나 직위 피라미드의 상층부에 도달하여야 내부의 경쟁이 시작된다고 할 수 있다.

이렇듯 경쟁시스템이 미약하므로 민간부문에 비해 경쟁력이 떨어지고 생산성이 낮다는 지적이 오래 전부터 있었다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 정부는 외부 전문가 유치를 통해 행정의 전문성을 강화하고, 부처 간 인사교류를 활성화하여 경쟁에 따른 공무원의 자질향상을 촉구함으로써 정부의 생산성을 제고하기 위한 방안의 하나로 개방형 직위제도를 도입하게 되었다.

개방형 직위제도의 도입 이전에도 고도의 전문성과 특수기술이 요구되는 직위에 한해서는 학력·경력·자격증 등 일정한 직무수행 요건을 설정하고 공직 내외에서 적격자를 추천하는 개방형 전문직위제도를 시행하고 있었다. 그러나 특정 직종에 한정된 개방형 전문직위제도가 형식적으로 운영됨에 따라 보다 넓은 범위에 걸쳐 외부에서 책임자를 선발할 수 있도록 하는 개방형 직위제도 도입의 필요성이 제기되어 왔다. 이러한 노력은 국민의 정부에서 결실을 맺었는데 국민의 정부는 그 출범과 함께 100대 개혁과제의 하나로서 공직사회에 경쟁체제 도입과 함께 외부 전문가 채용 확대를 천명하였으며, 그 결과로 개방형 임용제가 도입되게 되었다.

개방형 임용제란 공직사회의 경쟁력 제고를 위하여 전문성이 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위에 공직 내외를 불문하고 공개모집에 의한 선발을 거쳐 해당 직무에 가장 적합하다고 판단되는 적격자를 임용하는 제도이다. 개방형 임용제는 「국가공무원법」 제28조의 4를 그 근거로 하고 있는데,⁸⁹⁾ 1999년 5월 해당 법조항이 신설된 이후 같은 해 11월 38개 부처 129개 직위를 개방형 임용제로 최초 선정하였다. 2000년 2월에는 「개방형 직위제도의 운영 등에 관한 규정」이 제정되었으며 이를 토대로 동 제도가 본격적으로 시행되었다.

이 제도의 가장 큰 특징은, 개방형 직위로 지정된 특정 직위⁹⁰⁾에 대해서는 종전처럼 공무원에 한정하여, 즉 내부승진에 의해 결정되는 것이 아니라 공무원이 아닌 사람에게도 기회를 부여하여 그 직위에 해당하는 임무를 가장 잘 수행할 수 있는 사람이 임용될 수 있도록 한 점이다. 적재적소에 적격자가 배치됨으로써 업무의 효율성을 꾀할 수 있다는 점이 가장 큰 장점이 라고 하겠다.

개방형 임용제에 관한 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, ① 개방형 임용제는 고위공무원단 총수의 10% 이상 20% 범위를 대상으로 하고, ② 인사의 특수성이 중시되는 비서, 경호 업무가 주 기능인 기관(대통령실), 고위공무원단 직위 5개 미만인 기관은 대상에서 제외되며, ③ 개방형 직위는 일반·

89) 「국가공무원법」(시행 2014.4.8., 법률 제12202호, 2014.1.7., 일부 개정) 제28조의4(개방형 직위) ① 임용권자나 임용제청권자는 해당 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위에 대하여는 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있다. 이 경우 「정부조직법」 등 조직 관계 법령에 따라 1급부터 3급까지의 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 볼 수 있는 직위(고위공무원단 직위를 포함하며, 실장·국장 밑에 두는 보조기관 또는 이에 상당하는 직위는 제외한다) 중 임기제 공무원으로도 보할 수 있는 직위(대통령령으로 정하는 직위는 제외한다)는 개방형 직위로 지정된 것으로 본다.
② 임용권자나 임용제청권자는 제1항에 따른 개방형 직위에 대하여는 직위별로 직무의 내용·특성 등을 고려하여 직무수행요건을 설정하고 그 요건을 갖춘 자를 임용하거나 임용 제청하여야 한다.

③ 삭제(2008. 12.31)

④ 개방형 직위의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.

90) <부록 1>에 각 부처별로 개방형 직위로 지정된 직위를 제시하였다.

특정·별정·계약직 고위공무원을 보하는 직위를 대상으로 하고,⁹¹⁾ ④ 임용 기간과 관련하여 개방형 직위는 2년 이상 5년 범위 내이며 임용기간 만료 후에는 원 소속처로 복귀가 가능하도록 규정하고 있다.

나. 우리나라의 개방형 임용제도⁹²⁾

1) 개방형 직위의 지정

가) 직위지정 기준 및 절차

개방형 직위의 지정 기준은 「국가공무원법」 제28조의4 제1항에 따라 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 개방형 임용제가 적용될 필요가 있다고 판단되는 직위를 개방형 직위로 지정하되, 그 직위에 필요한 전문성, 민주성, 변화필요성, 중요성, 조정성 등을 기준으로 삼도록 하고 있다. 이외에도 감사관은 해당부처의 특성상 투명하고 공정한 내부감사가 특히 요구되는 경우 개방형 직위로 지정할 수 있도록 하고 있으며, 이미 지정된 개방형 직위 중 그간 외부임용 실적이 저조한 직위는 민간에게 적합한 직위 또는 인재풀이 풍부한 직위로 적극적으로 교체할 것을 권고하고 있다.

91) 다음 절에서 자세히 설명하나, 안전행정부의 「개방형 직위 및 공모 직위 운영지침」에 따르면 개방형 직위의 지정 기준은 전문성, 민주성, 변화필요성, 중요성, 조정성 등이다.

92) 개방형 임용제도의 개요에 관한 이 절은 안전행정부(2014)의 「개방형 직위 및 공모 직위 운영지침」의 내용을 요약·정리한 것이다.

〈표 VII-8〉 개방형 직위의 지정 기준

전문성
<ul style="list-style-type: none"> - 직무수행에 요구되는 경험적 또는 학문적 전문지식이나 기술의 수준 정도를 말함 - 고도의 전문성이 요구되는 직위 중 최신 지식·기술을 도입할 필요가 있거나 업무환경의 변화속도가 빠른 직위는 우선하여 지정하고 - 해당직무의 오랜 경험에 의한 전문성이 높게 요구되는 직위는 후순위 처리함
민주성
<ul style="list-style-type: none"> - 정책결정 또는 집행에 객관성·공정성이 요구되어 다양한 국민시각의 반영이나 국민의 참여가 요구되는 정도를 말함 - 민주성이 높게 요구되는 직위는 우선하여 지정함
변화필요성
<ul style="list-style-type: none"> - 행정환경의 변화 등으로 인하여 제도나 행태의 신속한 개선 또는 개혁이 요구되는 정도를 말함 - 변화필요성이 높게 요구되는 직위는 우선하여 지정함
중요성
<ul style="list-style-type: none"> - 직무내용이나 성격상 해당 직위의 업무가 해당기관의 전체업무 중에서 차지하는 비중 및 직위 업무수행 결과의 대국민 영향과 파급효과의 정도를 말함 - 부처 내에서 중요성이 높은 직위 중 일부 직위를 개방형 직위에 포함시킴
조정성
<ul style="list-style-type: none"> - 공직사회 내부의 이해를 바탕으로 한 부처 간 또는 부서 간의 이해관계 조정의 필요성 정도를 말함 - 전문성, 민주성, 변화필요성 또는 중요성이 높게 요구되는 직위라 하더라도 조정성이 높게 요구되는 직위는 개방형 직위로 지정하지 않을 수 있음

자료: 안전행정부(2014), p. 4.

지정 절차를 살펴보면, 소속 장관은 개방형 직위의 지정 비율과 지정 기준에 따라 ‘개방형·공모 직위 운영심의위원회’의 심의를 거쳐 개방형 직위로 지정하고자 하는 직위를 선정하고 그 이유를 명시하여 안전행정부 장관에게 협의를 요청하며, 협의 결과에 따라 개방형 직위를 지정한다. 기구의 신설·개편 등으로 인하여 새로이 개방형 직위를 지정해야 하는 경우에는 직제시행규칙(예규 포함) 제·개정안이 확정되기 전에 미리 개방형 직위 지정 협의를 실시하여 이를 직제시행규칙에 반영함으로써 개방형 직위 충원이 지체 없이 이루어지도록 하여야 한다. 개방형 직위는 직제시행규칙 또는 그에 상당하는 예규 등의 개정 시 직위가 지정된 것으로 본다. 선발은 공개모집 방법으로 자격이 되는 모든 사람에게 기회를 부여한다.

나) 개방형 직위의 지정 비율

(1) 고위공무원단

고위공무원단의 경우 개방형 직위는 소속 장관별로 고위공무원단 직위 총수의 20% 범위에서 지정할 수 있는데, 개방형 직위의 지정 비율은 중앙행정기관과 소속기관 간 균형을 유지하여야 한다. 「국가공무원법」 제28조의4 제1항 단서에 의거하여 「정부조직법」 등 조직 관계 법령에 따라 고위공무원단 직위(실·국장 밑에 두는 보조기관 또는 이에 상응하는 직위는 제외함) 중 임기제 공무원으로도 보할 수 있는 직위는 개방형 직위에 포함된다. 개방형 직위와 공모 직위의 통합운영에 따라 기관 특성을 고려하여 소속 장관별로 개방형 직위 수와 공모 직위 수를 합쳐 고위공무원단 직위 총수의 30% 이상으로 지정할 수 있다. 다만, 개방형 직위 수는 고위공무원단 직위 총수의 10% 이상이 되도록 하되, 「개방형 및 공모 직위 규정」에 따라 고위공무원단 총수의 20%를 넘을 수 없도록 제한된다. 적용 모수가 적은 기관(고공단 10개 미만, 과장급 15개 미만)은 고위공무원단과 과장급 적용 모수를 합한 직위 수의 5% 이상을 개방형 직위로 지정하여야 한다.

(2) 과장급

과장급의 경우에는 소속 장관별로 실·국장 밑에 두는 보조기관 또는 이에 상응하는 직위(이하 '과장급 직위'라 함) 총수의 20% 범위에서 개방형 직위를 지정하되, 과장급 직위 총수의 10% 이상이 되도록 하여야 한다. 개방형 직위를 지정하는 경우에는 그 실시 성과가 크다고 판단되는 기관, 공무원의 종류 또는 직무분야 등을 고려하여야 한다. 개방형 직위와 공모 직위의 통합운영에 따라 기관 특성을 고려하여 소속 장관별로 개방형 직위 수와 공모 직위 수를 합쳐 과장급 직위 총수의 20% 이상으로 지정할 수 있다. 다만, 개방형 직위 수는 과장급 직위 총수의 5% 이상 지정하여야 하므로 개방형 직위와 공모 직위의 통합운영 시 개방형 직위 수는 5~15% 범위에서 지정된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 개방형 직위의 지정 비율에 대해 일정한 규제

를 두고 있음에도 불구하고 소속 장관은 안전행정부 장관과 협의를 거쳐 개방형 직위 지정 비율의 범위에서 고위공무원단 개방형 직위와 과장급 개방형 직위를 1:2의 비율로 개방형 직위 수를 서로 바꾸어 지정할 수 있다. 책임운영기관 소속의 과장급 직위는 기관장의 요청에 의하여 소속 장관과 협의를 거쳐 개방형 직위로 지정할 수 있다.

다) 부처별 개방형 직위 지정 현황

개방형 직위의 부처별 지정 현황을 살펴보면 아래 <표 VII-9>와 같다. 2013년 12월 31일을 기준으로 총 44개 부처에 개방형 직위가 지정되어 있으며, 고위공무원단은 총 직위의 20%에 해당하는 개방형 직위 166개가 배정되었고 과장급은 총직위의 10%에 해당하는 개방형 직위 255개가 배정된 것으로 나타났다.

부처별로 살펴보면 외교부가 37개로 가장 많고 문화체육관광부가 26개, 보건복지부와 미래창조과학부가 각각 24개로 그 뒤를 잇고 있다. 이를 3급 이상의 고위공무원단과 4급의 과장급으로 나누어 살펴보면, 외교부는 고위공무원단에 개방형 임용이 집중되어 있으며 문체부와 미래부는 상대적으로 과장급이 더 많다. 복지부는 양자의 비중이 동일하다. 특히 외교부의 경우에는 고위공무원단에 대한 개방형 임용이 과장급보다 4배 이상 많은 유일한 부처이기도 하다.

〈표 VII-9〉 부처별 개방형 직위 지정 수(2013년 12월 31일 기준)

(단위: 명)

부처	계	고공단	과장급	부처	계	고공단	과장급	부처	계	고공단	과장급
기재부	15	6	9	고용부	13	4	9	산림청	5	2	3
교육부	22	7	15	미래부	24	7	17	개발청	1		1
외교부	37	30	7	국세청	10	3	7	특허청	12	3	9
통일부	6	3	3	관세청	8	2	6	중기청	6	2	4
법무부	16	2	14	조달청	5	1	4	기상청	6	2	4
국방부	9	5	4	통계청	7	4	3	조정실	8	3	5
교통부	16	5	11	해양청	1		1	법체처	5	2	3
안전행정부	22	9	13	검찰청	5	3	2	보훈처	7	2	5
문체부	26	10	16	병무청	4	2	2	식약처	11	3	8
농식품부	13	5	8	방사청	7	2	5	공정위	5	1	4
산자부	15	5	10	경찰청	2	2		금융위	1	1	
복지부	24	12	12	소방청	2		2	권익위	5	2	3
환경부	13	6	7	문화재청	3	1	2	방통위	1		1
여가부	3	1	2	농진청	8	3	5	인권위	1		1
해수부	10	3	7	행복청	1		1	계	421	166	255

자료: 나라일터의 홈>고위공무원단커뮤니티>고위공무원단소개>개방형/공모 직위(http://www.gojobs.go.kr/scs/brd/bbs_view.asp?serial=194&boardtype=165&page=1&cond2=&cond1=Subject)에 첨부된 파일의 자료를 재구성. 자료검색날짜: 2014.12.29.

2) 직무수행요건의 설정 기준

직무수행요건은 해당 개방형 직위의 직무 내용·특성 등을 고려하여 임용 자격요건, 능력요건, 특별요건으로 구별하여 설정하고 있다.

가) 임용자격요건

임용자격요건은 ‘필수요건’과 ‘경력 또는 실적요건’으로 구분된다. 이 중 필수요건은 관계 법령에 규정된 임용자격요건과 소속 장관이 해당직위의 직무를 수행하기 위하여 반드시 필요하다고 인정하는 학력, 자격증, 기타 요건을 가리킨다. 따라서 해당직위의 임용 대상자(선발시험 응시자)는 이들 요건을 모두 구비해야만 한다.

경력 또는 실적요건은 직무를 수행하는 데 필요한 최소한의 경력과 경력

요건에 상당하는 것으로 간주할 수 있는 특정 실적을 정해 놓은 것으로 경력요건에 미달되어도 실적요건을 갖추면 된다. 이렇듯 경력 또는 실적요건 중 하나의 요건만 구비하면 되도록 허용한 것은 경력 또는 실적요건을 지나치게 강화하여 적격자가 응모를 못하게 되는 경우를 피하기 위함이다.

경력요건은 직위별 특성을 고려하여 고위공무원단, 과장급(3급(상당), 4급)에 따라 다르게 설정되어 있으나 그 직위의 직무를 수행하는 데 필요한 최소한의 경력요건을 설정해 두고 필요한 경우 안전행정부 장관과 협의하여 일부를 조정할 수 있도록 하고 있다. 실적요건은 관련 분야에서 탁월한 실적을 보유하고 있어 경력요건을 갈음하고자 하는 경우 그 실적과 내용의 범위를 정해 놓은 것이다.

나) 능력요건

능력요건이란 해당직위의 업무를 수행하는 데 기본적으로 요구되는 능력에 대해 규정한 것으로 모든 직위에 반드시 설정되어야 한다. 세부적인 구성 내용을 보면 전문가적 능력, 전략적 리더십, 변화관리 능력, 조직관리 능력, 의사전달 및 협상 능력 등 5가지 요건으로 구분하여 설정하는 것을 원칙으로 하되, 직위의 특성을 고려하여 필요한 경우 달리 정할 수 있다.⁹³⁾ 5가지 요건별 하부 요소는 〈표 VIII-10〉에 제시된 기준과 직위의 특성을 고려하여 설정한다.

93) 예컨대 외교부의 경우 전문가적 능력, 전략적 리더십, 위기관리 능력, 조직관리 능력, 관계 형성 및 대외교섭 능력 등으로 설정할 수 있다.

〈표 VII-10〉 개방형 직위 능력요건

능 령 요 건	하 부 요 소
전문가적 능력	i) 관련 분야에 대한 전문지식 ii) 새로운 지식 및 정보의 수집분석 능력 iii) 종합적 판단력 및 정책결정 능력
전략적 리더십	i) 비전 제시 능력 ii) 전략적 사고 및 전략수립 능력 iii) 유연하고 전향적인 자세를 견지하는 능력
변화관리 능력	i) 문제에 대한 사전예측과 예방조치 능력 ii) 문제 해결방안을 도출하는 능력 iii) 고객지향성 및 새로운 사고방식의 전파 능력
조직관리 능력	i) 팀워크 형성 및 목표공유 능력 ii) 업무개선 능력 iii) 자원활용 능력
의사전달 및 협상 능력	i) 대국민 공감대 형성 능력 ii) 효과적인 커뮤니케이션 능력 iii) 효과적인 협상 및 설득 능력

자료: 안전행정부(2014), p. 11.

다) 특별요건

특별요건은 해당직위의 직무를 수행하는 데 직접적인 도움이 되는 자격증이나 외국어, 정보화 능력, 특수분야 전문지식 및 탁월한 연구실적 등 기타 특별한 요건을 말한다. 이 가운데 외국어와 정보화 능력은 가급적 모든 개방형 직위에 설정하여 가·감점 기준으로 활용한다.

3) 충원 시기 및 선발

가) 원칙

(1) 고위공무원단 개방형 직위

해당 직위에 보할 수 있는 고위공무원단에 속하는 경력직 공무원(이하 ‘경력직 고위공무원’이라 함)에 결원이 있고 그 직위에 결원이 발생하는 때에는 개방형 임용 절차와 방법에 의하여 지체 없이 임용한다. 최초 지정 후 해당 개방형 직위에 결원이 발생한 경우에도 소속 장관별로 해당 직위에 보

할 수 있는 경력직 고위공무원에 초과 현원이 존재하는 경우에는 그 초과현원이 해소된 후에 개방형 직위 결원에 따른 공모절차를 진행할 수 있다. 결원발생 시 충원 우선순위는 개방형 직위, 자율 직위가 경합할 경우 개방형 직위, 공모 직위, 자율 직위 순으로 충원해야 한다.

(2) 과장급 개방형 직위

해당 직위에 보할 수 있는 공무원의 직급에 결원이 있거나 결원이 발생하는 때에는 개방형 임용 절차와 방법에 의하여 지체 없이 임용한다. 2개 이상의 직급으로 보할 수 있는 개방형 직위에 경력직 공무원이 임용되어 있는 경우에는 해당 직위에 임용되어 있는 공무원의 직급에 결원이 있거나 결원이 발생하는 때에 임용한다.

나) 공통사항

해당 직위에 임명할 수 있는 경력직 고위공무원(과장급의 경우 해당 직급)에 결원이 있고 그 직위에 결원 발생이 확정되어 개방형 직위에 최초 임용이 예정된 경우에는 개방형 직위를 변경하지 않도록 한다. 해당 직위에 결원이 발생하였음에도 불구하고 공모절차를 진행하지 않은 채 공석을 유지하거나 직무대리로 운영하여서는 안 된다. 해당 개방형 직위에 결원이 예상될 경우에는 결원 발생과 동시에 임용할 수 있도록 미리 임용절차에 들어가도록 한다. 결원 발생이 확정된 이후나 개방형 직위 모집공고 직전에 내부 공무원을 해당 개방형 직위에 전보함으로써 공정한 경쟁을 해치고 선발과정의 공정성에 대한 신뢰를 손상시키는 일이 없도록 주의해야 한다.

다) 임용절차

선발시험위원회는 임용 예정 직위별로 2~3인의 임용 후보자를 선발하여 소속 장관에게 순위를 정하여 추천하고, 소속 장관은 특별한 사유가 있어 안전행정부 장관과 협의한 경우를 제외하고는 선발시험위원회의 임용 후보자 추천 순위에 따라 임용하여야 한다. 소속 장관은 임용 후보자 중 「국가

공무원법」 제28조의6에 따른 심사 대상자가 있는 경우에는 임용 후보자의 우선순위를 정하여 고위공무원임용심사위원회의 심사를 거쳐 임용(임용 제청)해야 한다. 다만, 적극적 공개모집 노력 등에도 불구하고 응모자가 1인으로 선발시험위원회에서 적격하다고 판단하거나 임용 후보자가 역량평가를 통과하지 못하는 등 불가피한 사유로 복수 추천이 어렵다고 판단되는 경우에는 단수 추천할 수 있다.

라) 임용기간

개방형 직위에 임용되는 공무원의 임용기간은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 5년의 범위에서 소속 장관이 정하되, 최소한 2년 이상으로 한다. 다만, 공무원이 아닌 사람을 임기제 공무원으로 임용하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 최초 임용기간을 최소한 3년 이상으로 한다. 특별한 사정이라 함은 임용 예정자가 임기를 3년 미만의 기간으로 약정할 것을 스스로 요청하거나, 관련 법령에 의해 3년 임기를 채우기 어려운 경우 등을 말한다.

다음의 경우에는 총임용기간이 5년을 넘지 않는 범위에서 임용기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 공개모집에 의한 시험절차와 안전행정부의 심사절차를 거치지 않아도 된다. 구체적으로 개방형 임용된 자의 근무실적이 우수하여 계속 근무하게 하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우, 중대한 사업의 계속적 수행 등으로 인하여 현재 개방형 임용된 자를 다른 사람으로 경질할 경우 직무수행에 큰 차질이 발생할 우려가 있는 경우, 기타 비상상황 발생 등으로 인하여 일정기간 다른 사람으로 경질할 수 없는 특별한 사유가 있는 경우가 여기에 해당한다.

한편 소속 장관은 총임용기간이 5년을 초과하더라도 개방형 직위에 임용된 임기제 공무원의 성과가 탁월한 경우에는 임용기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 연장사유와 연장기간에 대하여 안전행정부 장관과 협의를 거쳐야 한다. 연장사유는 공무원의 성과평가 결과가 우수 이상으로 탁월한 공적이 있는 경우 또는 우수전문가 확보가 필요한 경우 등이며, 객관적인 근거에

기초하여 종합적으로 고려한 후 결정토록 해야 한다.

마) 보수책정

보수의 책정과 관련해서는 「공무원 보수규정」, 「고위공무원단 보수업무처리지침」, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 「공무원수당 등의 업무처리지침」 등 제반 보수에 관한 규정 및 지침이 정하는 바에 의하는데,⁹⁴⁾ 현재 개방형 직위 임용자의 기본연봉은 하한액 대비 170% 이내로 규정되어 있다. 이런 보수 규모는 같은 직급에 있는 5급 공채 출신 일반직 공무원보다 많게는 50% 가량 높은 수준이지만 민간부문에 있을 때보다는 크게 낮아지는 게 일반적이다. 따라서 이러한 낮은 보수책정은 우수한 민간 인재를 채용하는 데 큰 걸림돌로 지적되고 있다.⁹⁵⁾ 한편, 계약직 공무원의 연봉등급 결정은 경력요건 기준에 따라 결정하는 것을 원칙으로 하되, 따로 정급요건을 정하여 활용할 수 있도록 하고 있다.

다. 해외 사례

1) 미국: 고위공무원단제도(Senior Executive Service)

가) 도입 배경

사회가 날로 복잡화·이질화되고 공공서비스에 대한 수요가 급증하는 가운데 정책결정에 관한 실권은 점차 행정기관과 관료들에게 집중되고 있다. 그러나 이들 행정기관 및 관료에 대한 통제가 효과적이지 못함에 따라 이들이 국민의 요구를 등한시한 채 스스로의 규모와 자율성을 팽창시키고 편향된 전문지식과 정책논리에 집착해서 정책을 집행하는 경향이 나타나게 되었

94) 다음의 경우에는 개방형 공무원직위 보전수당의 지급 대상이 아니다. ① 개방형 직위·공모 직위에 공모절차 없이 임용(직위지정 당시, 충원시기 조정)된 공무원, ② 공개모집에서 응시자 또는 적격자가 없어 공무원 중에서 적격자를 임용한 경우가 그것이다.

95) 안전행정부의 성과가 탁월한 개방형 직위 임용자에 대해 성과급을 현재의 최고등급(S등급)보다 30% 추가로 가산하여 지급하는 것을 주요 골자로 하여 연말까지 보수 규정을 수정할 예정이다(연합뉴스, 2014.6.24.).

다. 또한 직업공무원제에 의해 신분보장을 받으면서도 보수와 승진의 기회는 성과와 크게 관련없이 주어지는 상황에서 민간부문의 유인과 성과관리 방식을 도입하기 위한 방안으로 고위공무원단제도(Senior Executive Service)가 시행되었다. 즉, 직위분류제에 기초해 프로그램 전문가들 위주로 편협하게 운영되던 기존의 고위관리직 인사체제를 벗어나 일반관리자 군단을 창출하기 위한 취지에서 도입된 것이라 할 수 있다.

나) 개요 및 현황

고위공무원단의 대상 직위로는 일반직위(General Position)와 경력전임직위(Career Reserved Position)가 있다. 임명방법은 크게 세 가지로 나뉘는데 경력 임명(Career Appointment)은 경쟁적 절차를 거쳐 임명되며 비경력 임명(Noncareer Appointment)은 기관장이 정치적으로 임명하는 것으로 일반 직위에만 임명이 가능하며 각 기관이 인사관리처와 백악관 인사실의 승인을 얻어서 임명한다. 제한된 임명(Limited Appointment)은 예측하지 못한 긴급한 필요성이 있는 경우 18개월 동안 임명하는 방법과 3년 이내에 폐지되는 업무를 수행하기 위해 단기간 동안(3년 이내)만 임명하는 방법이 있으며, 제한된 임명의 경우 예외적인 사유를 제외하고는 인사관리처에 사전 승인을 받아야 한다.

고위공무원단 구성원이 될 공무원에 대한 보수는 소속기관장의 재량이며, 법령상 제한규정은 없다. 하지만 실제적으로는 개인의 자격 및 전문지식, 과거 업무실적, 소속기관에서 유사한 업무를 수행하는 다른 고위공무원의 보수, 소속기관의 예산 상황 등을 고려하여 정해진다. 고위공무원단에게 지급되는 기본급의 최소 금액은 일반직 15등급의 120%에 해당하는 금액이며, 최대 금액은 만약 소속기관이 공인된(OPM의 승인을 받은) 고위공무원단 성과평가체제를 갖춘 기관인 경우에는 고위직 Ⅱ의 보수에 해당하는 금액이고 소속기관이 공인된 고위공무원단 성과평가체제를 갖추지 못했을 경우에는 고위직 Ⅲ의 보수에 해당하는 금액이다. 성과급은 실적평가에 따라 기본급의 5%부터 20% 사이에서 지급된다. 이외에도 새로 임명된 고위공무원에게

는 충원보너스를, 다른 통근지역으로 이동하는 고위공무원에게는 재배치 보너스를 기본급의 25%까지 지급할 수 있다. 그리고 각 기관이 필요로 하는 고도의 혹은 독특한 자격을 갖춘 고위공무원에게는 필요할 경우 기본급의 25%에 해당하는 자격보유수당을 2주에 한 번 지급할 수 있다.

〈표 VII-11〉, 〈표 VII-12〉는 2009년부터 2013년까지의 임명방식별 및 성별 고위공무원단의 구성을 나타낸 것이다. 동 기간 동안 고위공무원단 수는 7,700~8,000명 정도로 안정적인 규모를 유지하고 있는 것으로 나타난다. 임명방식별로는 경력 임명이 전체의 90% 정도를 차지하고 있어 주로 활용되는 방식임을 알 수 있다. 성별로 보면 남성이 60%대 중후반, 여성이 30%대 초반 정도를 차지하고 있어 여성에 비해 남성이 상대적으로 많은 것으로 확인된다.

〈표 VII-11〉 미국의 임명방식별 고위공무원단 수

(단위: 명)

	2009	2010	2011	2012	2013
경력 임명	6,968	6,999	7,126	7,199	7,190
비경력 임명	501	672	669	675	625
제한된 임명	143	145	131	120	95
특정되지 않은 임명 ¹⁾	100	89	96	10	4
총계	7,712	7,905	8,022	8,004	7,914

주: 1) 특정되지 않은 임명은 임명구분이 되지 않는 고위공무원의 수

자료: United States Office of Personnel Management(2013), p. 3 및 Office of Personnel Management의 OPM.gov Main > Policy > Senior Executive Service > Facts & Figures > Demographics(<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics>)에 제시된 자료를 재구성. 자료검색날짜: 2014.12.29.

〈표 VII-12〉 미국 고위공무원단 성별 분포

(단위: 명)

	2009	2010	2011	2012	2013
남성	5,339	5,425	5,429	5,326	5,248
여성	2,373	2,480	2,593	2,678	2,666
총계	7,712	7,905	8,022	8,004	7,914

자료: United States Office of Personnel Management(2013), p. 7 및 Office of Personnel Management의 OPM.gov Main > Policy > Senior Executive Service > Facts & Figures > Demographics(<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics>)에 제시된 자료를 재구성. 자료검색날짜: 2014.12.29.

다) 문제점

미국 고위공무원단의 문제점에 대해서는 구성상의 문제점과 운영상의 문제점으로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저, 구성상의 문제점에 대해 고위공무원연합(Senior Executive Association)은 고위공무원단에 경력 임명자와 비경력 임명자를 함께 포함시킴으로써 두 집단 간의 갈등이 증폭되고 행정부의 정치화 현상이 증대되었다는 점을 지적하고 있다. 현재 고위공무원단의 직위 중 일부는 관리직의 특징이라고 할 수 있는 리더십보다는 기술적 혹은 전문가 개인에게 체화된 전문성을 강조하기 때문에 이들 직위 후보자들에 대한 자격심사위원회(QRB)의 검증에 어려움이 있고 구성원들의 순환보직에도 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 고위공무원단 내에서조차 과학자와 기술자는 고위공무원단 성격에 적합하지 않으므로 제외해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

다음으로 운영상의 문제점을 보면, 민간분야와 비교했을 때 현재의 보수 수준은 능력 있는 자를 고위공무원단에 충원하고 유지하기에는 많이 부족하다는 점을 들 수 있다. 미국의 현행 법규에서는 제한된 임명을 경력전임직 위에는 적용하지 못하도록 하고 있는데 이러한 제약은 행정기관의 단기적 충원 필요성을 충족시키는 데 걸림돌이 되고 있고 관리직 인력에 대한 미래의 수요를 관리하는 데에도 어려움으로 작용하고 있다.

2) 영국: 고위공무원단(Senior Civil Service)

가) 도입 연혁

영국에서는 ① 전통적 행정관료제가 아마추어리즘에 기초하고 있고, ② 계급제적 분류체계로 인해 새로운 행정업무를 위한 인적자원의 배분이 제약되고 있으며, ③ 전문가들이 고위관리직으로 승진하지 못하고 있고, ④ 공무원들의 관리에 대한 전문적 지식이 부족하다는 지적이 제기됨에 따라, 1968년 풀턴위원회(Fulton Committee)의 보고서를 통해 기존 관료제에 대한 문제점 및 새로운 개혁방안을 제시하였다.

풀턴 보고서는 공무원제도의 통일적 관리를 강조하였으며, 이를 근거로 1968년 11월에는 Civil Service Department, 1970년에는 Civil Service College가 설립되었다. 이후 공무원제도의 효율성을 제고하기 위한 여러 제도가 시행되었으나, 현행 공무원제도는 1993년 내각사무처에서 공무원의 충원과 보직관리, 후임승계제도 등에 대하여 검토한 후 1994년 공무원에 대하여 개방임용제도를 도입하도록 한 *The Civil Service: Continuity and Change*라는 백서(White Papers)에 근거하고 있다. 이 백서의 의견을 받아 1996년 고위공무원단(Senior Civil Service)이 설치되었으며, 고위공무원단은 공개모집을 통해 계약제 임용방식에 의해 선발하도록 하였다.

나) 도입 목적

고위공무원단은 고위관리직 공무원에 대한 새로운 관리방식을 도입하여 전문성, 상호간 및 전 정부적인 연계성과 통합성을 제고하여 정부 효율성을 극대화하고자 도입된 것이다. 즉, 고위공무원들은 팀의 목표와 방향을 설정하는 데 있어서 다른 부처의 이해관계 및 중요성도 함께 고려해야 하기 때문에 고위공무원단을 개별 부처의 자원이라기보다는 정부 전체의 공동자원으로 인식하고 있음을 보여준다.

고위공무원단 도입을 통해 공개경쟁을 원칙으로 한 공직 문호개방의 결과

인적자원의 활용범위가 확대되고 우수한 인재가 정부 관리계층에 유입되었으며, 계급에 바탕을 둔 관리방식이 직무 비중에 의한 관리방식으로 전환됨으로써 계층구조의 간소화가 촉진되었다. 또한 개인의 성과에 바탕을 둔 유연한 보수체계와 계약고용제의 도입을 통해 고위공무원단 소속 공무원의 책임성이 강화되는 등 인사상에 많은 변화가 발생하고 있다.

다) 영국의 계급구조 및 고위공무원단의 적용범위

영국에서는 1972년 국장(Under Secretary) 이상의 직위를 대상으로 개방구조(Open Structure)를 신설하여 각 고위직의 계급 및 급여상의 차이를 제거하였다. 이후 1984년과 1986년에 이를 단계적으로 확대하여 Grade 7(계장, Principal) 이상을 대상으로 고위공무원단의 적용범위를 확대하였다. 따라서 현재 적용범위는 Grade 7까지 7계급으로 되어 있으며 이 중 Grade 3 이상의 고위직은 종전의 개방구조와 구별하여 고위직 개방구조(Senior Open Structure)로 불리고 있다.⁹⁶⁾

〈표 VII-13〉 영국의 계급구조

계급	대표 직위	과거 계급명
Grade 1	사무차관	Permanent Secretary
Grade 1A	부사무차관	Second Permanent Secretary
Grade 2	차관보	Deputy Secretary
Grade 3	국장	Under Secretary
Grade 4	선임과장(일부기관)	Executive Directing Bands
Grade 5	과장	Assistant Secretary
Grade 6	선임계장(일부기관)	Senior Principal
Grade 7	계장	Principal

주: 1984년부터 계급명을 폐지하고 일련의 숫자로 표시하는 Grade제 도입.
 자료: 임두택 외(2001), p. 48.

과거 Grade 3 이상을 대상으로 할 때는 고위직 개방구조에 적용을 받는 인원은 650명 정도였으나, 1996년 대상을 Grade 5 이상으로 확대함에 따라

96) 임두택 외(2001), p. 48.

적용인원이 3,000명 이상으로 확대되었다. 1999년 4월 1일 기준 3,000여 명 정도였던 고위공무원단의 규모는 매년 100~200명씩 증가하여 2004년 4월 1일에는 3,900여 명까지 확대되었다.

〈표 VII-14〉 고위공무원단 규모의 변화

(단위: 명)

April 1998~1999	April 1999~2000	April 2000~2001	April 2001~2002	April 2002~2003	April 2003~2004
3,000 (at 1 April 1999)	3,100 (at 1 April 2000)	3,300 (at 1 April 2001)	3,500 (at 1 April 2002)	3,700 (at 1 April 2003)	3,900 (at 1 April 2004)

자료: 박천오 외(2004), p. 68.

라) 운영

모든 고위공무원단 구성원은 임명기간 전체에 걸친 전반적 목표와 책임을 설정한 직무기술서를 가지고 있으며 임기는 통상적으로 4년이다.⁹⁷⁾ 직무기술서에는 임기 중 전반적 목표를 달성하기 위한 이정표와 심사를 받게 될 날짜 등이 포함되어 있다. 통상 4월의 연말 성과평가에서 개인과 관리자가 1년 전체의 성과를 심사하고 차년도 성과계약의 기초를 작성하는데, 성과평가는 서류를 작성하기보다는 직접대화 방식에 중점을 두고 진행된다.

고위공무원단 운영의 특징으로는 고위공무원단의 약 40%가 전문직업인 또는 특수분야 전문가로 구성되며, 고위공무원단에서는 Grade 1~5라는 계급이 폐지되어 직위개념만 존재한다는 점을 들 수 있다. 또한 고위공무원단에 편입될 경우 해당 공무원은 기존의 임금체계에서 벗어나 개인별로 결정되는 보수를 지급받게 되며, 문서화된 근무계약서를 수용하여야 한다.

보수는 고위직 직무평가(JESP; Job Evaluation for Senior Posts)에 의한 평점집단별 단순한 광대역(broad band) 구조에 따라 지급된다. 이를 자세히 설명하면, JESP 평점점수(7~12점, 13~18점, 19~22점)에 따라 3개 등급으로 구분하고 등급별로 4개의 구간을 설정한다.⁹⁸⁾ JESP 평점 구분에 겹치는 부

97) 임기는 통상적으로 4년이나, 그렇지 않은 경우 임기 초반에 합의를 통해 결정한다.

분이 없어야 하기 때문에 1A의 평점범위에 따라 1등급과 2등급의 평점범위를 다르게 적용한다. 성과평가 결과 성과가 낮은 하위 20%의 고위공무원단 구성원은 성과개선계획(performance improvement plan, 2004년 시행)을 반드시 제출해야만 했으나, 당사자와 평가자에게 지나친 부담을 준다는 이유로 폐지되어 현재는 시행되지 않고 있다.

라. 우리나라의 개방형 임용제도에 대한 평가

개방형 임용제도가 제도화되어 있음에도 불구하고 개방형 임용제도의 활용 실태는 매우 저조한 편이다. <표 VII-15>에서 볼 수 있듯이 2012년 기준으로 전체 1,126개 고위공무원단 직위 중에서 개방형 직위로 지정된 직위 수와 충원 수는 각각 311개(27.6%)와 235명(20.9%)에 불과하며 그나마 그 중에서 절반이 넘는 147명이 내부 임용으로 충원되어 공직인사에서 매우 제한적으로 활용되고 있는 실정이다.

98) 필요시 부처는 4개 등급으로 설정할 수도 있으며, 간혹 평점 11~14의 범위를 추가하여 4개 등급 보수구조를 채택하는 부처도 있다.

〈표 VII-15〉 우리나라 개방형 임용제도 활용 현황

(단위: 개, 명)

연도	고위공무원단 (1~3급) (A)	지정 직위 수(B) (B/A)	총원 수(C) (C/A)	내부 임용(D)	외부 임용(E)
				(D/A)	(E/A)
2006	1,026	207 (20.18%)	166 (16.18%)	94 (9.16%)	72 (7.02%)
2007	1,133	220 (19.42%)	196 (17.30%)	86 (7.59%)	110 (9.71%)
2008	1,116	188 (16.85%)	136 (12.19%)	64 (5.74%)	72 (6.45%)
2009	1,114	182 (16.34%)	149 (13.37%)	82 (7.36%)	67 (6.01%)
2010	1,105	198 (17.92%)	157 (14.21%)	86 (7.78%)	71 (6.43%)
2011	1,115	246 (22.06%)	194 (17.40%)	108 (9.69%)	86 (7.71%)
2012	1,126	311 (27.62%)	235 (20.87%)	147 (13.05%)	88 (7.82%)

자료: 김재훈·이호준(2013), p. 7.

이러한 문제점을 진단하기 위해 한국인사행정학회는 2011년 개방형 임용제도에 대한 설문 조사를 실시하였다. 이 설문 결과를 중심으로 개방형 임용제도에 대한 평가를 살펴보면 다음과 같다.⁹⁹⁾ 우선 개방형 임용제도의 성공 여부를 묻는 질문에 대해 〈표 VII-16〉과 같은 응답 결과가 나타났다. 성공 여부에 대해 긍정적으로 평가한 비율은 총 14.3%이며, 보통이 38.2%, 부정적으로 평가한 비율은 47.5%로 전체적으로 부정적인 견해가 많은 것으로 나타났다.

99) 개방형 임용제도에 관한 설문 결과는 이선우(2011)의 「고위공무원단 제도 성과분석 및 발전방향」에서 관련 내용을 발췌하여 정리한 것이다.

〈표 VII-16〉 개방형 임용제도의 성공 여부에 대한 평가

(단위: 건, %)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
빈도	31	118	120	43	2	314
비율	9.9	37.6	38.2	13.7	0.6	100.0

자료: 이선우(2011), p. 164.

개방형 직위 계약기간의 적정성에 대한 물음에 ‘적정하다’는 의견이 57%로 가장 높았으며, 그 다음은 27.4%의 비중을 지닌 ‘다소 줄여야 한다’는 응답이 뒤따랐다. 현행 개방형 직위 비율의 적정성에 대한 질문에는 확대가 필요하다는 의견이 총 6.7%를 차지한 반면, ‘대폭 축소해야 한다’는 의견이 13.1%, ‘어느 정도 축소해야 한다’는 의견이 43.9%로 나타났다. 개방형 직위의 계약기간에 대해 줄여야 한다고 답한 비중이 늘려야 한다는 2배 이상이며, 현재의 비율에 대해서도 축소해야 한다가 압도적으로 높게 나타나고 있는 이상의 결과는 공무원들이 개방형 임용제도에 대해 부정적인 견해를 지니고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

〈표 VII-17〉 개방형 직위 계약기간의 적정성 평가

(단위: 건, %)

	대폭 줄여야 한다	다소 줄여야 한다	적정하다	다소 늘려야 한다	대폭 늘려야 한다	합계
빈도	7	86	179	39	3	314
비율	2.2	27.4	57.0	12.4	1.0	100.0

자료: 이선우(2011), p. 166.

〈표 VII-18〉 개방형 직위 비율의 적정성 평가

(단위: 건, %)

	대폭 축소 해야 한다	어느 정도 축소해야 한다	현행이 적절하다	어느 정도 확대해야 한다	대폭 확대 해야 한다	합계
빈도	41	138	114	19	2	314
비율	13.1	43.9	36.3	6.1	0.6	100.0

자료: 이선우(2011), p. 167.

개방형 임용제도의 도입 전후를 비교했을 때 어느 정도의 변화가 생겼는지를 묻는 질문에 대한 응답 결과는 〈표 VII-19〉와 같이 나타났다. 먼저, 개방형 임용제도의 도입 이후 해당 직위자의 전반적인 업무역량과 성과가 과거에 비해 향상되었다고 생각하는지에 대한 질문에 ‘그렇다’와 ‘전적으로 그렇다’라고 긍정적으로 응답한 비율은 6.8%인 데 반해 ‘그렇지 않다’와 ‘전혀 그렇지 않다’는 34.4%로 부정적인 응답비율이 5배 이상 높게 나타났다. 해당 업무에 있어서 민간부문과의 협력·조정이 과거에 비하여 향상되었다고 생각하는지를 묻는 질문에도 긍정적으로 응답한 비율이 17.3%인 데 반해 부정적 응답비율은 38.2%로 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 마찬가지로 다른 부처와의 협력·조정이 과거에 비하여 향상되었는지를 묻는 질문에 대해서도 긍정적 응답 15.1%에 비해 부정적 응답은 35%로 20%p 정도 높게 나타났다.

〈표 VII-19〉 개방형 임용제도의 도입 전후 비교

(단위: %)

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	전적으로 그렇다	합계
업무역량 및 성과 향상	27(8.6)	81(25.8)	153(48.7)	51(6.2)	2(0.6)	314(100.0)
민·관간 협력·조정 향상	28(9.0)	91(29.2)	139(44.6)	51(16.3)	3(1.0)	312(100.0)
부처간 협력·조정 향상	30(9.6)	79(25.4)	155(49.8)	45(14.5)	2(0.6)	311(100.0)

자료: 이선우(2011), p. 165.

한편 한국인사행정학회의 설문조사에서 나타난 개방형 임용제도의 성공을 가로막는 장애요인을 보면 <표 VII-20>과 같다. 이 표에 의하면 개방형 임용제도의 정착에 장애물이 되는 요인으로서 가장 많은 응답비율을 차지한 것은 ‘한시계약으로 인한 신분 불안(21.4%)’이었다. 그 다음 높은 비율을 차지한 응답으로는 ‘폐쇄적 조직문화(17.6%)’, ‘임용자 개인의 부적응(12.8%)’, ‘불충분한 보상(8.8%)’, ‘부적절한 직위 지정(8.5%)’, ‘경력관리 지원 부족(8.5%)’의 순서로 나타났다.

〈표 VII-20〉 개방형 직위제도 성공의 장애요인

(단위: 건, %)

장애요인	빈도	비율
한시계약으로 인한 신분 불안	85	21.4
폐쇄적 조직문화	70	17.6
임용자 개인의 부적응	51	12.8
불충분한 보상	35	8.8
부적절한 직위 지정	34	8.5
경력관리 지원 부족	34	8.5
역량개발기회 부족	26	6.5
성과평가체계의 미흡	23	5.8
불공정한 선발심사 과정	11	2.8
선발기간의 과다소요	11	2.8
임용 초기 부처 지원의 부족	11	2.8
기타	7	1.8
합계	398	100.0

자료: 이선우(2011), p. 166.

다른 한편으로 3장에서 살펴본 개방형 임용제에 관한 설문조사 결과를 참고하면 학자집단의 경우 활용도는 3.33, 효과성은 3.15인 데 반해 공무원은 각각 4.20, 3.55로 나타나 활용도, 효과성 모두 공무원이 학자에 비해 높이 평가하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 경향은 설문조사와는 별도로 시행된 해당 사업 관련 공무원과 학계 전문가에 의한 심층평가 조사에서도 동

일하게 나타났다. 전문가 평가는 개방형 임용제에 대해 도입, 과정, 결과의 3부분으로 나누어 진행되었다. 조사 결과를 보면 도입 단계의 적합성을 묻는 ‘외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 제도가 도입되었는가?’라는 항목을 제외하고는 모든 항목에 대해 공무원이 학계에 있는 외부 전문가에 비해 높게 평가하고 있음을 알 수 있다. 3부분으로 나뉜 단계 중에서는 관련 공무원, 외부 전문가 모두 과정단계에 대한 평가가 가장 좋으며, 도입 단계가 상대적으로 낮다. 특히 도입 단계의 전제조건에 대해 외부 전문가의 경우 ‘미흡(2)’하다고 지적하고 있어, 개방형 임용제가 여러 전제조건을 고려하지 않은 채 성급히 도입되었다는 평가를 하고 있다.

〈표 VII-21〉 개방형 임용제에 대한 심층평가 조사

단계	평가항목	평가항목	공무원	외부 전문가	평균
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토되었는가?	4.0	2.0	3.0
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	4.0	3.0	3.5
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?	3.0	4.0	3.5
	체계성	개혁이 종합적인 전략하에 체계적으로 추진되었는가?	4.0	3.0	3.5
	도입 평균		3.8	3.0	3.4
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	4.0	3.0	3.5
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?	4.0	3.0	3.5
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영되었는가?	5.0	4.0	4.5
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	4.0	3.0	3.5
	과정 평균		4.3	3.3	3.8
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	4.0	3.0	3.5
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	4.0	3.0	3.5
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류되었는가?	5.0	3.0	4.0
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	4.0	3.0	3.5
	결과 평균		4.3	3.0	3.6
전체 평균			4.1	3.1	3.6

마. 문제점 및 개선방안

이상의 자료분석과 한국인사행정학회의 설문조사, 전문가 심층평가 조사의 결과가 보여주듯이 우리나라의 개방형 임용제도는 크게 성공을 거두고 있다고 단정짓기 곤란하다. 경쟁요소가 결여되어 효율성을 적극적으로 추구하기 어렵다는 단점을 극복하고 적재적소에 적합한 인재를 배치함으로써 조직의 효율성을 제고하기 위해 도입된 개방형 임용제도 본연의 취지가 소기

의 성과를 달성하지 못하고 있는 이유는 무엇인가?

개방형 임용제의 문제점은 크게 우수한 민간인재의 지원 기피와 선발과정의 공정성 부족으로 인해 내부 공무원 위주로 충원된다는 데에 있다. 먼저, 우수한 민간인재의 지원 기피는 단기적 계약과 민간에 비해 현격하게 낮은 보수에서 기인한다. 또한 외부 전문가가 비록 능력이 뛰어나고 개방된 직위에 가장 적합한 인물이라 하더라도 임기가 정해져 있는 경우, 직원들과 융화를 이루기도 어려운 데다 신분상에 불안을 느껴 지원을 기피하기 때문이다. 이는 기존의 공무원 선발제도가 폐쇄적인 만큼 공무원들 사이에 자신들은 선발된 집단이라는 의식이 강하게 존재하기 때문에 설령 매우 능력 있고 적합한 인물이 적재적소의 원칙에 따라 선발된다고 하더라도 기존의 공무원들이 이들에 대해 우리와 다른 부류에 속한다고 여긴다면 쉽게 융화되기를 기대하기는 어렵다는 데서 파생되는 문제이다.

이러한 상황을 개선하기 위해서 개방형 임용직의 기간을 정하지 않고 계약을 맺도록 하는 방안이 고려될 수 있다. 즉, 적합한 인물일 경우 계속하여 그 일을 할 수 있도록 하면 설령 외부에서 들어왔다고 해도 계속하여 그 자리에 있을 수 있기 때문에 완전하게 외부인이라고 여기는 정도가 매우 낮아질 것으로 기대된다. 또한, 단기에 달성되기는 어렵지만, 현재의 획일화된 공무원 선발 방식에서 탈피하여 다양한 경로를 통해 채용이 이루어질 수 있는 기반을 마련함으로써 공무원들이 특정한 선발 과정을 거쳐 형성된 동질적인 집단이라는 의식을 갖지 않도록 하는 것이 필요하다. 즉, 공무원 선발을 다양화해야 한다는 것이다. 이를 통해 동질적인 집단이라는 의식이 희박해지면, 설령 외부의 적임자가 상사로 부임하더라도 우리와는 다른 부류의 사람이라고 생각하지 않을 것이며, 자연스러운 임용 형태의 하나로서 받아들일 수 있게 될 것이다. 더불어, 민간에 비해 현격하게 낮은 보수를 현실화할 필요가 있다. 계약 시에는 같은 직급의 공무원들과 유사한 보수를 지급하더라도 추후 성과를 초과해서 달성했을 경우 민간에서 받았던 수준과 동일하거나 더 높은 수준의 성과급을 지급한다면 우수한 민간인재의 지원이 보다 확대될 수 있을 것이다.

마지막으로 개방형 직위에 내부 공무원 위주의 임용이 이루어지고 있는 것도 큰 문제라 하겠다. 자료에서 볼 수 있듯이 내부 직원의 충원율이 60%에 이르러 개방형 직위라는 말이 무색할 정도이다. 물론, 내부 업무에 익숙한 현직 공무원이 심사에서 유리한 평가를 받을 수 있지만 보다 근본적으로는 임용에 대한 평가가 현업 부서에서 이루어져 평가의 공정성이 약하기 때문이기도 하다. 이를 개선하기 위해서는 중앙인사부서로 지원 및 임용심사 창구를 단일화하여 부처의 개입여지를 줄이고 평가위원회에 민간 전문가를 배치하여 임용의 객관성과 공정성을 높이는 조치가 시급하다고 할 것이다.

VIII. 결 론

이상에서 김대중 정부 이후 우리나라 정부 관료제에 많은 변화를 가져온 신공공관리적 정부개혁과 개별 개혁제도를 설문조사와 전문가를 통하여 평가하고 정책적 시사점과 제도별 개선 방안을 도출하였다. <표 VIII-1>의 평가 결과가 시사하는 것처럼 수많은 개혁제도에 불구하고 개혁의 효과성은 매우 낮은 편이다. 전술했던 것처럼 우리나라 개혁은 시장주의적인 개혁이 성공하기 위한 전제조건이나, 기존 관료제도나 문화와의 정합성에 대한 고려 없이 최고 관리자에 의해 하향식으로 도입되었기 때문에 관료조직에서 성공적으로 정착하기 어려웠다. 더구나 개혁의 진행과정에서 일선 관료의 참여가 잘 이루어지지 않았고 개혁에 대한 평가와 환류가 거의 실시되지 않아 개혁이 관료조직에 성공적으로 정착하지 못했다. 제도 도입의 전제조건, 정합성, 참여, 평가 결과의 환류와 공개 측면에서 모두 낮은 평가는 이러한 우리나라 개혁의 문제점을 잘 보여주고 있다.

개별 개혁제도에 대한 평가에서도 이러한 문제점들이 잘 나타나고 있다. 특히 팀제와 민간위탁의 경우 낮은 평가를 받았는데 도입과정에서 개혁이 성공하기 위한 전제조건이 충족되지 않거나 기존 관료제도와 문화와 정합성이 맞지 않는 측면이 있었다. 예를 들어, 팀제의 경우 연공서열과 법적 안정성을 중시하는 우리의 관료문화와 업무프로세스를 고려하지 않은 채 일방적으로 도입된 측면이 있고, 평가를 통한 개선 노력 없이 너무 빠르게 제도가 폐지된 측면이 있다. 민간위탁의 경우도, 고용안정성을 중시하는 우리 관료 정서상 받아들이기 어려웠고 민간에 위탁된 서비스에 대한 성과의 평가와 환류가 제대로 이루어지지 않은 문제점을 가지고 있었다. 개별 개혁제도 중에서 책임운영기관과 성과주의 예산은 비교적 긍정적인 평가를 받았는데, 책임운영기관은 기관이 제공하는 행정서비스의 향상이라는 실질적 성과가

있었고 성과주의 예산은 예산삭감이라는 환류수단을 통하여 제도가 실질적으로 운영되었기 때문이다.

본 연구의 과거 정부개혁에 대한 평가는 우리나라 개혁이 성공하기 위한 방법을 제시해 주고 있다. 우선 개혁이 성공하기 위해서는 개혁이 작동할 수 있는 전제조건과 적합성에 대한 분석 후 그에 맞는 개혁의 전략과 방향을 체계적으로 수립해야 한다. 전략과 방향이 결정되었으면 개혁이 조직에서 실질적으로 작동될 수 있도록 구성원의 참여가 필수적이다. 또한 개혁의 성과에 대한 객관적인 평가를 통해서 문제점을 개선하고, 개혁의 성과를 국민에게 공개하여 개혁에 대한 국민적 지지를 이끌어 내야 한다. 그러나 본 연구의 개혁에 대한 평가는 우리의 과거 개혁은 이와 같은 개혁의 성공 방식을 충실히 따르지 않은 것으로 보인다. 세월호 참사의 무능한 대처, 국제평가에서의 낮은 정부성과, 설문조사와 전문가 평가에서의 낮은 평가는 이를 증명하고 있다. 성공적인 개혁을 위해서는 개혁이 작동할 수 있는 조건을 만들어야 한다. 구체적으로 우리나라의 정부의 투명성, 자율성, 전문성을 높일 필요가 있다. 이러한 기본원리가 시장주의적 개혁제도들이 성공적으로 운영될 수 있는 전제조건이기 때문이다. 이러한 전제조건이 충족된 후에, 우리 실정에 맞는 개혁의 전략과 수단을 체계적인 분석과 구성원의 참여를 통하여 만들어야 할 것이다. 또한 개혁에 대한 철저한 평가와 환류를 통하여 지속적으로 개선점을 찾아나가야 할 것이다.

신공공관리론은 우리나라 정부의 문제점을 한꺼번에 해결할 수 있는 만병통치약이 아니다. 그렇다고, 무조건 배척해야 할 원리도 아니다. 신공공관리론은 사용하기에 따라서 약이 되기도 하고 병이 될 수도 있기 때문이다. 과거 우리의 개혁은 신공공관리론이 약이 될 수 있는 조건을 충족시키지 못한 채 도입되어 많은 부작용을 발생시켰다. 하지만, 여전히 신공공관리론은 우리나라 관료제의 문제점을 해결할 수 있는 중요한 원리를 제공하고 있다. 경쟁, 분권과 책임, 투명성 제고를 통하여 우리나라 관료제의 낮은 생산성을 높이는 것은 중요한 정책적 과제이기 때문이다. 다만, 우리나라 개혁의 경우 신공공관리론의 원리를 구현하기 위한 개혁의 방식과 방향이 적절했는가는

의문이다. 이런 의미에서 우리 실정에 맞는 개혁의 방식과 내용을 수립하는 것이 성공적인 개혁을 위한 필수 조건일 것이다.

〈표 VIII-1〉 우리나라 정부개혁에 대한 평가

단계	평가항목	개혁 전체 ¹⁾	절약과 감축		성과주의		분권과 자율화		경쟁과 민간화		평균	
			예산 절감	총액 인건비제	성과 주의 예산	성과 급제	팀제	책임운 영기관	민간 위탁	개방형 임용제		
설문조사평가		3.78	3.36	3.56	3.38	3.37	3.45	3.62	3.31	3.30	3.46	
전문가 평가	도 입	전제조건	1.5	3.0	2.0	4.0	3.0	2.0	3.5	1.5	3.0	2.7
		정합성	2.0	3.0	2.0	3.5	2.8	2.0	3.5	2.5	3.5	2.8
		적합성	1.5	2.5	2.5	4.5	3.5	3.0	4.5	4.5	3.5	3.4
		체계성	2.0	3.0	2.5	4.5	3.5	3.0	3.0	1.0	3.5	2.9
	과 정	실질적 활용	3.0	4.0	3.0	4.0	3.5	2.5	4.5	3.5	3.5	3.6
		개선노력	2.0	3.5	4.0	4.0	4.0	2.5	4.0	2.0	3.5	3.3
		지속적 개혁	2.5	4.0	4.5	4.5	4.5	2.0	5.0	2.0	4.5	3.8
	결 과	참여적 개혁	1.5	3.5	3.5	3.5	3.5	2.0	4.0	1.5	3.5	3.0
		성과달성	2.0	2.5	3.0	3.5	3.3	2.0	4.0	2.0	3.5	2.9
		성과평가	1.0	2.0	2.0	3.5	2.8	2.5	3.5	1.0	3.5	2.4
		성과환류	1.0	2.5	2.0	3.5	2.8	1.5	3.0	1.0	4.0	2.4
		성과공개	1.5	3.0	1.5	3.0	2.3	2.5	3.5	1.0	3.5	2.4
		평균	1.8	3.1	2.7	3.8	3.3	2.3	3.9	2.3	3.6	2.9

주: 설문조사: ① 전혀 효과적이지 않음~⑦ 매우 효과적임

전문가 평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

1) 설문조사에서 개혁 전체에 대한 효과성은 김대중, 노무현, 이명박 정부의 개혁의 성공 여부를 묻는 문항의 평균으로 구하였다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 「박근혜정부 2013년 경제정책방향」, 2013.3.28.
- 국회예산정책처, 『2011년도 예산안 분석 종합』, 2010.12.
- _____, 『2012년도 예산안 분석 종합』, 2011.12.
- 기획예산처, 「예산낭비 대응시스템 구축계획」, 2005.2.3.
- 기획재정부, 「2012년도 재정사업 자율평가 지침」, 2013.1.
- 김난영, 「책임운영기관의 계약요소와 성과에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 42(4), 2008, pp. 237~263.
- 김근세·이경호, 「책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 39(3), 2005, pp. 179~203.
- 김미나, 「민간위탁 관련 예산분석(2011)」, 한국민간위탁경영연구소, 2013.
- 김상현, 「공공부문의 팀제와 성과관리」, 『행정논총』, 43(4), 2005, pp. 460~477.
- 김재훈·이호준, 「공직부패축소를 위한 공직임용제도의 개방성 확대」, 『KDI 정책포럼』, 2013.
- 김찬수·오윤섭, 『공공부문 유사중복사업 식별 관리실태와 주요이슈』, 감사원 감사연구원, 2013.9.
- 김태룡·안희정, 「한국형 팀제가 조직효과성에 미치는 영향」, 『한국행정논집』, 19(1), 2007, pp. 1~21.
- 남궁근, 「김대중정부의 행정개혁의 성과에 대한 교수, 시민단체활동가, 공무원의 인식」, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, 2002, pp. 303~325.
- 남궁근 외 3명, 『고위공무원단 도입에 따른 문제점 분석과 개선방안 연구: 주요국가사례연구』, 한국행정학회, 2005.
- 류숙원, 『지방자치단체 민간위탁 관리실태』, 감사원 감사연구원, 2013.

- 류은영·박형준, 「리더십 행동유형과 조직몰입, 직무만족간의 구조적 관계에 관한 연구」, 『정부학연구』, 15(3), 2009, pp. 205~240.
- 문명재·이명진, 「책임운영기관의 조직, 인사 자율성과 제도적 개선방안」, 『한국조직학회보』, 7(1), pp. 39~63, 2010.
- 박노옥·오영민·이보화, 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선방안』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 박석희, 「시민참여형 책임운영기관 성과관리제도의 모색」, 『정부와 정책』, 1(2), 2009, pp. 63~88.
- 박수경, 「김대중 정부와 노무현 정부의 행정개혁 비교-정부조직변화를 중심으로」, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2005.
- 박천오, 「김대중정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 실증적 연구」, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, 2002, pp. 281~301.
- 박천오·이춘해, 「팀제도입 효과에 대한 탐색적 연구-중앙부처 공무원들의 인식을 중심으로」, 『한국행정논집』, 18(4), 2006, pp. 1003~1028.
- 박천오·김근세·박희봉·안형기, 「한국 책임운영기관 제도의 운영평가: 조직구성원의 인식을 중심으로」, 『한국행정연구』, 12(3), 2003, pp. 3~31.
- 박천오·남궁근·김상묵·김영우, 『주요 외국 고위공무원단 제도의 운영현황과 과제』, 합동연구지정주제 결과 보고서, 명지대학교, 2004.
- 박형수·류덕현·박노옥·백웅기·홍승현, 「재정제도 및 재정운용 시스템의 개선」, 한국조세재정연구원, 2012.
- 배성기, 『민간위탁 조례 및 계약관리방안』, 한국민간위탁경영연구소, 2011.
- 소순창·홍진희, 「신공공관리(NPM)적 측면에서 본 행정개혁: 한국, 일본, 그리고 영국의 비교분석」, 『한국지방자치학회보』, 16(1), 2004, pp. 319~341.
- 서휘석·고경훈, 「자치단체 팀제 성과평가 연구」, 『한국행정학회 춘계학술발표논문집』, 2008.
- 신희영, 「신공공관리론에 대한 비판적 고찰」, 『정부학연구』, 9(1), 2003, pp. 81~119.

- 손상식, 「공무원의 성과급제에 관한 고찰」, 『법학연구』, 19(1), 2008, pp. 377~416.
- 안길찬, 「팀제조직의 성과평가 모델에 관한 연구 - BSC 모델을 중심으로」, 『생산성연구』 16(1), 2002, pp. 177~199.
- 엄석진, 「한국행정조직문화와 신공공관리적 개혁과의 적합성에 관한 연구 - 신문화이론의 적용을 중심으로」, 『사회과학연구』, 16(1), 2010, pp. 189~217.
- 오시영·김병섭, 「정부조직 내 팀제운영의 실질성과 팀제의 효과성에 관한 연구」, 『행정논총』, 47권 1호, 2005, pp. 134~157.
- 오영민, 「공공부문의 성공적인 개혁을 위한 방향과 정책과제」, 『재정포럼』, 215, 2014, pp. 29~49.
- 옥동석·김군수·김현석·김성수·한경동, 『한국의 공공부문 현황과 과제』, 한국경제연구원, 2007.
- 옥동석·최영출, 『공공부문의 시장성 테스트 제도 도입 방안 연구』, 1999.
- 유민봉, 「팀제 조직관리 도입의 실효성 분석과 효과성 제고방안 연구-정부 투자기관을 대상으로」, 『한국행정학보』, 35(4), 2001, pp. 157~177.
- 이경호·김정욱, 「지방자치단체 책임운영기관 제도의 성과와 과제-서울특별시 사례의 진단과 평가를 중심으로」, 『지방행정연구』, 26(1), 2012, pp. 223~248.
- 이명석, 「신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁」, 『사회과학』, 40(1), 2001, pp. 1~45.
- 이민호·유현숙·윤광석, 『총액인건비제 개선방안 연구』, 한국행정연구원, 2010.
- _____, 「중앙정부와 지방정부의 총액인건비제 개선방안」, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2010.
- 이선우, 『고위공무원단 제도 성과분석 및 발전방향』, 인사혁신처, 2011.
- 이수길, 「개방형 임용제의 문제점 및 개선방안」, 세미나자료, 한국조세재정연구원, 2014.

- 이영철, 「신공공관리론의 이론적 비판」, 『정부학연구』, 9(1), pp. 51~80, 2003.
- 이정주, 「지능화된 부패인가? 반복적인 부패인가? 예산낭비 유형을 중심으로」, 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문집』, 2011.
- 이환범·김대근, 「광역자치단체의 행정기능별 팀제운영이 조직성과에 미치는 영향분석-대구광역시 사례를 중심으로」, 『한국행정논집』, 23(3), 2011, pp. 693~730.
- 임도빈, 「관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가」, 『한국사회와 행정연구』, 9, 2010, pp. 1~27.
- 임두택·이선우·옥원호·강제상·권경득·김영정·박경원·서원석·오성호·윤탐범·조선일, 『주요 외국의 공무원 인사제도 비교연구』, 한국인사행정학회, 2001.
- 장지호, 「제도점검지표의 적용: 총액인건비제도」, 한국행정학회 하계학술대회, 2009.
- 조선일, 「중앙부처 총액인건비제도 개선과제 분석」, 『한국인사행정학회보』, 7(1), 2008, pp. 261~285.
- 조성한, 「경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정」, 한국정책학회보 9(1), 2000, pp. 5~17.
- 조영만, 『예산낭비신고 제도 운영에 관한 연구-예산낭비 신고사례를 중심으로』, 고려대학교 석사학위 논문, 2009.
- 주효진, 「정부조직의 팀제 운영에 대한 진단과 처방」, 정부와 정책 1(2), 2009, pp. 121~143.
- 안전행정부·기획재정부, 「총액인건비제 세부 운영지침 2013」, 2013.
- 안전행정부, 『2013년도 책임운영기관 종합평가 보고서』, 2013.
- _____, 『개방형 직위 및 공모직위 운영지침』, 2014.
- 『연합뉴스』, 2014.3.10.
- _____, 2014.6.24.
- 윤영진, 「시민단체의 예산낭비와 감시」, 한중일 국제 학술대회.

전남대학교 지역개발연구소, 1999.

최영출, 『국제기준으로 본 한국의 공무원 수』, 자유경제원, 2008.

한국민간위탁경영연구소 엮음, 『KCOMI 통계 2013 전국 민간위탁 운영현황 분석』, 한국민간위탁경영연구소, 2013.

한국은행, 『공공부문 계정의 신규작성 결과』, 2014.

한국정책학회, 『예산낭비대응체계 개선방안에 관한 연구』, 2006.12.

한인근, 「영·미 고위공무원단 설립의 역사적 배경에 관한 연구」, 『한국인사행정학회보』, 제9권 제1호, 2010.

황혜신, 『공공서비스 민간위탁의 이론과 실제』, 한국학술정보(주), 2006.

홍승현·김선미, 「유사중복 사업 관리 사례」, 한국조세재정연구원, 2014.

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 [시행 2013.12.12.] [법률 제11530호, 2012.12.11., 타법개정]

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 [시행 2014.2.7.] [대통령령 제25146호, 2014.2.5., 타법개정]

「정부조직법」 [시행 2013.12.24.] [법률 제12114호, 2013.12.24., 일부개정]

「국가공무원법」 [시행 2014.4.8.] [법률 제12202호, 2014.1.7., 일부개정]

「예산성과금 규정」 [시행 2013.3.23.] [대통령령 제24441호, 2013.3.23., 타법개정]

「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 [시행 2014.7.1.] [대통령령 제25228호, 2014.3.11., 일부개정]

GAO, “Actions Needed to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits”, 2013.4.9, p. 3.

Hood, C., *A Public Management for all Seasons? Public Administration*, 69(1), 1991, pp. 3~19.

Hirsch, W. Z., “Contracting out by urban governments: A review,” *Urban Affairs Review*, Vol.30, No.3, January 1995.

- Kamensky, J. M., "Role of the Reinventing Government' Movement in Federal Management Reform," *Public Administration Review*, 56(3), 1996, pp. 247~255.
- Kettl, D. F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institutions Press, 2000.
- Landau, M., *Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap*, *Public Administration Review*, 29(4), 1969, pp. 346~358.
- McKinney, Jerome B., "Concepts and definitions." *Fraud, Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures*. Philadelphia Institute for the Study of Human issues, 1986, pp. 1~7.
- Moynihan, Donald P., *Managing for Results in State Government :Evaluating a Decade of Reform*, *Public Administration Review*, 66(1), 2006, pp. 77~89.
- OECD, 『한국공직사회의 성과주의 임금체계』, 2002.
- _____, *Government at Glance* (<http://www.oecd-ilibrary.org>), 2013.
- _____, "Survey on Performance Budgeting Practice," 2011/2012.
- OPM, "2012 Senior Executive Service Report," 2013.
- Osborne, D., & Gaebler, T., *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesely, 1992.
- Park, Nowook "Does More Information Improve Budget Allocation? Evidence from Performance-Oriented Budgeting in Korea," Manuscript Presented at the 68th Annual Congress of the International Institute of Public Finance, Dresden, August 16-19, 2012.
- Robbins, S., *Organizational Behavior (5th)*. Prentice Hill, 1997.
- Savas, E. S., *Privatization and Public-Private Partnership*, Seven Bridges Press, 2000.

Turner, M., "Choosing Items from the Menu: New Public Management in Southeast Asia," *International Journal of Public Administration*, 25(12), 2002, pp. 1493~1512.

United States Office of Personnel Management, 2012 Senior Executive Service Report, 2013.3.

국민신문고 예산낭비신고센터 설치현황, <http://www.epeople.go.kr/jsp/user/bw/front/UBwIntroduction.jsp>, 접속일자 2014.09.20.

기획재정부 공식블로그, <http://bluemarbles.tistory.com/2139>.

디지털예산회계시스템, https://www.digitalbrain.go.kr/kor/view/status/status03_01_01.jsp?code=DB0103, 접속일자 2014.09.20.

International Institution for Management Development(IMD), World Competitiveness Online, <https://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm>, 접속일자 2014.09.20.

OECD, Government at Glance, 2013, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en, 접속일자 2014.09.20.

Office of Personnel Management(OPM), <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics>, 자료검색날짜: 2014.12.29.

World competitiveness online(<http://www.worldcompetitiveness.com>), 2013.

World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, (<http://www.weforum.org/reports>), 2013.

나라일터, http://www.gojobs.go.kr/scs/brd/bbs_view.asp?serial=194&boardtype=165&page=1&cond2=&cond1=Subject, 자료검색날짜: 2014.12.29.

한국민간위탁경영연구소, http://www.kcomi.re.kr/go_link.php?menu=Sphere&first=1&second=1&third=5, 자료검색날짜: 2014.12.29.

부 록

정부개혁의 효과성에 관한 설문조사

안녕하십니까?

본 설문조사는 김대중 정부 이후 추진된 우리나라 공공부문 개혁의 효과성을 평가하기 위한 것입니다. 그동안 우리 정부는 신공공관리에 입각하여 정부개혁을 추진해 왔습니다만, 개개의 개혁방안들이 우리나라 실정에 적합한지 그리고 당초 의도한 성과를 거두고 있는지에 대한 평가는 제대로 이루어지지 못했습니다.

본 연구는 한국조세재정연구원이 후원하고 한국행정학회가 주관하는 연구로서, 공무원들과 사회과학 연구자들이 그간의 개혁 프로그램에 대해 내리는 평가에 기초하여 우리나라에서 실행된 개혁의 효과성을 구체적으로 검증하고자 합니다. 선생님들 한 분 한 분의 의견이 향후 공공부문 개혁방안의 모색에 중요한 자료로 활용된다는 점을 감안하셔서, 설문에 적극적으로 참여해 주실 것을 부탁드립니다. 공무원 분들의 경우에는 현재 일하고 있는 조직을 대상으로 답변해 주시고, 공무원 이외의 응답자 분들께서는 정부조직 일반을 생각하시면서 응답해 주시기 바랍니다. 설문에 응답하시는 데 약 15분 정도 소요될 것으로 예상됩니다.

작성된 모든 사항은 연구 이외의 목적으로 절대 사용되지 않을 것임을 약속드리며, 선생님의 응답 내용은 「통계법」 33조(비밀의 보호)에 의해 비밀이 완전히 보장되고 조사 결과는 통계적으로만 활용될 것입니다.

선생님의 적극적인 협조에 거듭 감사의 말씀을 드립니다.

2014년 7월

1. 다음은 정부에 대한 일반적 태도와 관련된 질문입니다.

다음 각각의 항목에 대하여 어느 정도 동의하시는지 표시해 주십시오.

- | | 전혀
동의하지 않음 | 매우
동의함 |
|---|---------------|-----------|
| 1) 우리나라 정부는 큰 정부라고 생각한다. | ①—②—③—④—⑤—⑥—⑦ | |
| 2) 우리 국민들은 정부를 신뢰하고 있다. | ①—②—③—④—⑤—⑥—⑦ | |
| 3) 나는 우리나라 정부를 신뢰한다. | ①—②—③—④—⑤—⑥—⑦ | |
| 4) 우리나라 정부는 국민들이 원하는 서비스를 제공하고 있다. | ①—②—③—④—⑤—⑥—⑦ | |
| 5) 우리나라 정부는 국민들이 원하는 서비스를 제공할 충분한 능력을 가지고 있다. | ①—②—③—④—⑤—⑥—⑦ | |
| 6) 국민들이 정부의 활동 내용을 아는 데 있어서 불편함이 없다. | ①—②—③—④—⑤—⑥—⑦ | |
| 7) 정부에 아는 사람이 있으면 관련 업무를 처리하는 것이 훨씬 수월하다. | ①—②—③—④—⑤—⑥—⑦ | |

※ 계속해서 설문을 진행하시기 전에 다음 설명을 읽어주시기 바랍니다.

〈정부개혁의 주요 정책수단에 대한 설명〉

그간 우리 정부가 추진했던 정부개혁의 주요 원리는 아래의 다섯 가지로 정리해 볼 수 있습니다.

- ① 분권과 자율성: 분권화와 자율성 확대를 위한 주요 기제로서 팀 단위로 성과를 책임지게 하는 팀제를 실시합니다. 또한 인사, 조직, 예산운영에서 자율성을 부여하는 책임/자율운영기관을 설립합니다.
 - * 책임운영기관: 인사·예산 등 운영에서 대폭적인 자율성을 갖는 집행적 성격의 행정기관으로, 기관장은 해당 부처 장관과 사업 목표 등에 관한 성과 계약을 체결하고 성과에 대해 책임을 진다.
- ② 절차의 간소화와 투명성 제고: 불필요한 규제를 철폐하여 공공부문과 민간부문의 경쟁력을 높이는 규제완화와 규제의 간소화를 추진합니다.
- ③ 결과 및 성과주의: 성과에 근거하여 급여와 보수를 결정하는 성과급제와 연봉제, 성과에 근거하여 예산을 배정하는 성과주의 예산제도 등을 운영합니다.
- ④ 절약과 감축관리: 공공부문의 규모를 축소하기 위해 인력과 사업의 구조조정이 강조됩니다. 공공부문 인력의 고용을 유연화하고 인원 감축 및 총액인건비의 설정 등을 추구합니다.
 - * 총액인건비제: 예산당국은 각 부처별 인건비 예산의 총액만 관리하고 각 기관은 동 인건비 한도 내에서 성과 극대화를 위해 인력의 규모와 종류 결정, 기구 설치 및 인건비 배분에 대한 자율성을 보유하고 그 결과에 대해 책임지는 제도이다.
- ⑤ 경쟁 도입과 민간화: 독점적으로 운영되던 공공서비스를 민간에 위탁하여 비용절감과 서비스의 질을 제고하고 공공기관을 민영화시켜 시장에서 경쟁을 유도합니다. 또한 공직사회 내에서 경쟁을 촉진하기 위해 개방형 임용제를 실시합니다.
 - * 개방형 임용제: 특정 직위의 최적임자를 공직 내·외부로부터 공모를 통해 직접 선발하는 제도이다.

2. 다음은 우리나라 정부개혁에서 활용했던 정책수단의 적용실태에 관한 질문입니다. 귀하가 속한 조직에서(공무원 외의 응답자들의 경우에는 정부조직 일반을 대상으로 할 때) 각각의 정책수단이 어느 정도 활용되고 있다고 생각하십니까?

	전혀 활용되지 않음	매우 활용됨
1) 팀제	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
2) 책임/자율운영기관	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
3) 규제완화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
4) 성과급과 연봉제	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
5) 성과주의 예산	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
6) 예산 절감	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
7) 인원 감축	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
8) 고용유연화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
9) 총액인건비제	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
10) 민간위탁/시장성테스트	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
11) 민영화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
12) 개방형 임용제	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	

3. 다음은 우리나라 정부개혁에서 활용했던 정책수단의 효과성에 관한 질문입니다. 각각의 정책수단이 어느 정도 효과적이었다고 생각하십니까?

	전혀 효과적이지 않음	매우 효과적임
1) 팀제	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
2) 책임/자율운영기관	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
3) 규제완화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
4) 성과급과 연봉제	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
5) 성과주의 예산	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
6) 예산 절감	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
7) 인원 감축	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
8) 고용유연화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
9) 총액인건비제	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
10) 민간위탁/시장성테스트	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
11) 민영화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
12) 개방형 임용제	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	

4. 다음은 정부개혁의 핵심적인 방향입니다.

각각의 방향에 대해 어느 정도 중요하다고 생각하시는지 표시해 주십시오.

	전혀 중요하지 않음	매우 중요함
1) 분권과 자율성	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
2) 절차의 간소화와 투명성 제고	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
3) 결과 및 성과주의	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
4) 절약과 감축관리	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
5) 경쟁 도입과 민간화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	

5. 그동안 추진되었던 정부개혁에 관한 귀하의 생각을 말씀해 주십시오.

각 문항에 대하여 어느 정도 동의하시는지 표시해 주시기 바랍니다.

	전혀 동의하지 않음	매우 동의함
1) 우리나라의 실정에 적절하게 잘 맞았다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
2) 민주적, 참여적 방식에 의해 이루어졌다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
3) 지속성 있게 추진되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
4) 종합적이고 체계적으로 추진되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
5) 조직역량이 감당하기 힘들 정도로 지나치게 많은 개혁이 이루어졌다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
6) 주로 정치적 필요에 의해 개혁이 이루어졌다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
7) 많은 경우 위기상황과 예기치 못한 사건의 영향을 받아 개혁이 이루어졌다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
8) 김대중 정부 때 추진되었던 정부개혁은 성공적이었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
9) 노무현 정부 때 추진되었던 정부개혁은 성공적이었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
10) 이명박 정부 때 추진되었던 정부개혁은 성공적이었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	

6. 정부개혁의 성과를 높이기 위해서는 어떤 점이 보완되어야 한다고 생각하십니까?

	전혀 동의하지 않음	매우 동의함
1) 조직 내 전문성 및 역량의 강화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
2) 리더십의 강화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
3) 자율성의 강화	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
4) 세부 정책 처방의 정합성 제고	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
5) 공무원들의 소극적 개혁 태도의 개선	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
6) 기타 의견 ()		

7. 다음은 그간의 정부개혁이 어떤 결과를 가져왔는지에 관한 질문입니다.

각각의 문항에 대하여 어느 정도 동의하십니까 표시해 주십시오.

정부개혁의 결과	전혀 동의하지 않음	매우 동의함
1) 성과 마인드가 향상되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
2) 장기적 시각에서 정책문제에 접근하게 되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
3) 공무원들의 사기가 향상되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
4) 공무원들의 업무부담이 증가하였다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
5) 결과 중심의 관리가 강화되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
6) 협업을 통한 업무 수행이 향상되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
7) 조직의 자율성이 향상되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
8) 비용절감이 이루어졌다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
9) 서비스 품질과 정책효과성이 향상되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
10) 정부활동의 투명성이 향상되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
11) 정부활동의 공정성이 향상되었다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
12) 정부에 대한 신뢰가 증가하였다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	

8. 다음 각각의 문항에 대하여 어느 정도 동의하시는지 표시해 주십시오.

공무원 분들께서는 속해 있는 조직의 특성을 생각하시면서 응답해주시면 됩니다. 그 외 응답자들께서는 일반적인 정부조직을 생각하셔서 응답해주시면 됩니다.

	전혀 동의하지 않음	매우 동의함
1) 우리 조직에서의 의사결정은 투명하게 이루어진다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
2) 우리 조직에서는 업무에 대한 책임성이 명확하게 구분되어 있다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
3) 우리 조직에서는 관리자들에게 충분한 자율성이 부여되어 있다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
4) 우리 조직의 목표는 명료하게 정의된다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	
5) 우리 조직의 구성원들은 자신의 업무에 대해 충분한 전문성을 갖추고 있다.	①—②—③—④—⑤—⑥—⑦	

9. 다음은 인구통계학적 특성에 관한 질문입니다.

통계처리상 꼭 필요한 부분이니 빠짐 없이 답해주시면 감사하겠습니다.

1) 귀하의 최종 학력은 무엇입니까?

- ① 고등학교 ② 대학교 ③ 대학원 석사 ④ 대학원 박사

2) 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남자 ② 여자

3) 귀하의 연령대는 어떠합니까?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

4) 귀하의 직업은 무엇입니까?

- ① 공무원 ② 행정학자 ③ 경제/경영학자
④ 사회과학자(행정·경제·경영학 제외) ⑤ 기타

5) 귀하의 근속기간은 얼마나 됩니까?

- ① 5년 미만 ② 5년 이상~10년 미만 ③ 10년 이상 ~15년 미만
④ 15년 이상~20년 미만 ⑤ 20년 이상

※ 다음은 공무원들만 응답하시기 바랍니다.

정부개혁의 효과성에 대한 전문가 평가

안녕하십니까?

한국조세재정연구원은 국무총리 산하 정부출연연구기관으로 국가의 조세 및 재정제도의 발전 및 제도 개선 등에 관한 사항을 체계적으로 연구하여 정부의 발전에 기여하고자 최선의 노력을 경주하고 있습니다.

이번에 저희 연구원에서 기본과제로 수행중인 정부개혁과 정책적 시사점의 연구에 활용하기 위해 주요 개혁제도에 대한 전문가의 평가와 의견을 구하고자 전문가 평가를 실시합니다. 평가 결과는 성공적인 정부개혁에 대한 정책적 대안을 제시하기 위한 자료로 활용될 것입니다.

본 평가 설문지는 크게 세 분야로 구성되어 있습니다. 먼저, 과거 정부개혁의 효과에 대하여 주어진 평가항목에 근거하여 점수를 부여해주시면 됩니다. 평가표에 의한 정성평가 후에 정부개혁의 문제점과 개선방안을 자유롭게 기술하시면 됩니다.

우리나라의 올바른 정부개혁에 기여한다는 마음으로 모든 문항에 가감 없는 의견 주시기를 간곡히 부탁드립니다. 감사합니다.

2014년 10월 2일

한국조세재정연구원

오영민 부연구위원(dowhat@kipf.re.kr/042-414-2435)

정덕재 연구원(msunkang@gmail.com/042-414-2294)

1. 과거 개혁에 대한 정성평가

: 역대정부에서 실시해온 정부개혁의 효과에 대한 본인의 평가점수를 아래 평가표에 기입하여 주시기 바랍니다.

※ 평가점수 부여 방법: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

〈부표 1〉 개혁에 대한 전문가 평가항목

단계	평가항목	평가항목	평가 점수
도입	전제조건	개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토 되었는가?	
	정합성	개혁제도 간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가?	
	적합성	외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입되었는가?	
	체계성	개혁이 종합적인 전략하에 체계적 추진되었는가?	
과정	실질적 활용	개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가?	
	개선 노력	개혁제도의 개선 노력을 충분히 기울였는가?	
	지속적 개혁	개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영 되었는가?	
	참여 노력	개혁 과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가?	
결과	성과달성	의도된 개혁의 목적을 달성하였는가?	
	성과평가	개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가?	
	성과환류	개혁의 평가 결과는 적절하게 환류되었는가?	
	성과공개	개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가?	

1. 과거 개혁에 대한 문제점

: 본인이 생각하시는 과거정부개혁의 가장 큰 문제점을 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

가. 도입과정의 문제점

나. 제도운영과정의 문제점

다. 개혁제도에 대한 평가의 문제점

라. 기타 문제점

2. 과거 정부개혁에 대한 개선방안

: 본인이 생각하시는 과거정부개혁을 개선할 수 있는 정책적 대안을 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

부처별 개방형 직위 지정 현황(2014년 4월 말 기준)

※ “책”: 책임운영기관의 장 / “가”: 고위공무원 기등급

부처	고위공무원단(166)		과장급(256)	
경찰청	2	감사관, 경찰병원장(책)		
고용부	4	감사관, 고령사회인력심의관, 공 공노사정책관, 중앙노동위원회, 조정심판국장	9	서울관악지정장, 대전고용센터소장, 중 앙노동위원회 심판2과장, 고용지원실 업무여과장, 공공기관노사관계과장, 고 객상담센터소장, 의정부지청장, 충남지 노위 사무국장, 경남지노위 사무국장
공정위	1	심판관리관	4	송무담당관, 감사담당관, 정보화담당 관, 고객지원담당관
관세청	2	감사관, 조사감시국장	6	정보관리과장, 교역협력과장, 규제개혁 법무담당관, 특수통관과장, 관세국경관 리연수원 교수부장, 서울세관 통관국 장
교육부	7	감사관, 강원대 사무국장, 국립 국제교육원장(책), 국사편찬위원 회 편사부장, 강원원주대 사무 국장, 충북대 사무국장, 군산대 사무국장	15	교육통계과장, 취업창업지원과장, 학생 건강안전과장, 진로교육정책과장, 부산 대 대외교류본부, 행정실장, 충남대 취 업지원과장, 전남대 국제협력과장, 경 북대 행정지원부장, 전북대 산학협력 과장, 제주대 산학협력과장, 경상대 대 외협력과장, 목포대 산학연구과장, 공 주대 산학연구지원실장, 안동대 대외 협력과장, 순천대 산학연구지원과장
국가 보훈처	2	대구지방보훈청장, 제대군인국 장	5	감사담당관, 공훈심사과장, 4.19민주묘 지관리소장, 제대군인취업과장, 정보화 담당관
국 가 인권위			1	대구인권사무소장
국 무 조정실	3	정책평가관리관, 경제규제관리 관, 규제조정실장(*가)	5	교육정책과장, 사회규제심사2과장, 조 세심판원 조사관, 행정정책과장, 성과 관리2과장
국 민 권익위	2	신고심사심의관, 행정심판심의 관	3	홍보담당관, 국토해양심판과장, 감사담 당관
국방부	5	감사관, 국방홍보원장(책), 법무 관리관, 인사기획관, 정보화기획 관	4	물자관리과장, 군사시설재배치과장, 정 신전략과장, 전력조정평가과장
국세청	3	감사관, 납세자보호관, 전산정보 관리관,	7	역외탈세담당관, 서울지방청 송무2과 장, 중부지방청 송무과장, 세정홍보과

부처	고위공무원단(166)		과장급(256)
			장, 부산지방청 납세자보호담당관, 학 자금 상환과장, 서울지방청 송무1과장
국 토 교통부	5	감사관, 국토지리정보원장(책), 국토교통인재개발원장, 공항항 행정책관, 한강홍수통제소장	11 미래전략담당관, 도시재생과장, 첨단도 로환경과장, 주거복지기획과장, 해외건 설지원과장, 신고통개발과장, 국토교통 인재개발원 기획과장, 논산국토관리사 무소장, 서울지방항공청 관제통신국장, 한강홍수통제소 하천정보센터장, 공항 안전환경과장
금 용 위원회	1	대변인	1 글로벌금융과장
기상청	2	지진관리관, 항공기상청장(책)	4 감사담당관, 정보통신기술과장, 해양기 상과장, 강원기상청 기후과장
기 획 재정부	6	공공혁신기획관, 국유재산심의 관, 국제금융심의관, 재정업무관 리관(가), 민생경제정책관, 성과 관리심의관	9 감사담당관, 자금시장과장, 기업환경과 장, 국제조세제도과장, 규제개혁법무담 당관, 국유재산조정과장, 국유재산조정 과장, 재정정보과장, 외환제도과장
농 립 축 산 식품부	5	감사관, 국립종자원장(책), 농림 축산검역본부장(가), 축산정책 국장, 한국농수산대학총장(책,* 가)	8 종자생명산업과장, 원예산업과장, 농림 축산검역본부 식물방제과장, 농림축산 검역본부 인천공항지역본부 휴대품검 역과장, 국립농산물품질관리원 시험연 구소장, 방역관리과장, 농림축산검역본 부 동물보호과장, 국립농산물품질관리 원 품질검사과장
농 촌 진흥청	3	국립농업과학원, 농업생명자원 부장, 국립원예특작과학원장(책), 국립축산과학원장(책)	5 감사담당관, 국립식량과학원 작물환경 과장, 농산업경영과장, 국립농업과학원 기후변화생태과장, 국립농업과학원 생 물안전성과장
대검찰청	3	부산동부지청 사무국장, 서울서 부지방검찰청 사무국장, 전주지 방검찰청 사무국장	2 대검찰청 관리과장, 서울고등검찰청 관리과장
문화재청	1	국립문화재연구소장(책)	2 국립해양문화연구소 수중발굴과장, 국 립고궁박물관 전시홍보과장
문 화 체 육 관광부	10	감사관, 국립국악원 국악연구실 장, 국립국악원장(가), 국립국어 원장, 국립중앙극장장(책), 국립 현대미술관장(책), 아시아문화중 심도시추진단장(가), 종무관, 흥 보콘텐츠키획관, 한국정책방송 원장(책)	15 국립국어원 언어정보과장, 국립남도국 악원장, 국립대구박물관장, 국립민속국 악원장, 국립민속박물관 민속연구과장, 국립국악원 부산국악원장, 국립중앙도 서관장(애인) 도서관장, 국립진주박물관 장, 국립청주박물관장, 국립춘천박물관 장, 문화예술교육과장, 관광레저기반과 장, 장애인체육과장, 해외문화홍보원 해외문화홍보콘텐츠키획과장, 온라인소통과

부처	고위공무원단(166)		과장급(256)	
				장
미래창조과학부	7	감사관, 창조경제기획국 심의관, 우정사업본부장(특,*가), 우정공무원 교육원장, 강원지방우정청장, 국립중앙과학관(책,*가), 국립과천과학관(책)	17	홍보담당관, 다지협력담당관, 정보화담당관, 미래성장조정과장, 정보문화과장, 전파관리소 전주전파관리소장, 우정사업본부 홍보담당관, 우정사업본부 우정공무원교육원 교학과장, 서울지방우정청 우정사업국장, 서울지방우정청 광화문우체국장, 서울지방우정청 서울송파우체국장, 부산지방우정청 부산우체국장, 부산지방우정청 해운대우체국장, 경인지방우정청 인천우체국장, 충청지방우정청 대전둔산우체국장, 전남지방우정청 광주광산우체국장, 경북지방우정청 대구우체국장
민주평통 일자문회의			1	정책연구위원(사회및경제협력분야)
방송통신위원회			1	홍보협력담당관
방위사업청	2	감사관, 계약관리본부장(*가),	5	규제개혁법무담당관, 합동지휘통제체계사업팀장, 품목심사담당관, 위성사업팀장, SW관리팀장
법무부	2	치료감호소 의료부장, 치료감호소장	14	홍보담당관, 광주소년원 의무과장, 춘천소년원 의무과장, 성동구치소 의료과장, 인천구치소 의료과장, 서울남부구치소 의료과장, 출입국·외국인정책본부 난민과장, 대구소년원 의무과장, 대전소년원 의무과장, 치료감호소 특수치료과장, 부산구치소 의료과장, 전주교도소 의료과장, 의정부교도소 의료과장, 치료감호소 신경과장
법제처	2	경제법제국 법제심의관(산업·무역), 사회문화법제국 법제심의관(문화체육관광)	3	행정법제국 법제관(외교통상), 사회문화법제국 법제관(해수부), 사회문화법령해석과장
병무청	2	강원지방병무청장, 충북지방병무청장	2	감사담당관, 중앙신체검사소장
보건복지부	12	감사관, 국립공주병원장(책), 국립나주병원장(책), 국립마산병원장(책), 국립목포병원장(책), 국립부곡병원장(책), 국립서울병원장(책), 국립재활원장(책), 국립춘천	12	정책통계담당관, 복지정보과장, 장애인권익지원과장, 질병관리본부 건강영양조사과장, 소록도병원 피부과장, 소록도병원 안이비인후과장, 정보화담당관, 보건산업진흥과장, 출산정책과장, 질병

부처	고위공무원단(166)		과장급(256)	
		병원장(책), 질병관리본부 국립 보건연구원장(*가), 공공보건정책관, 질병관리본부 면역병리센터장		관리본부 혈액안전감시과장, 질병관리본부 심혈관희귀질환과장, 질병관리본부 형질연구과장
산림청	2	국립산림과학원장(책,*가), 산림자원국장	3	산림병해충과장, 정보통계담당관, 산림항공본부 산림항공과장
산업통상자원부	5	감사관, 국가기술표준원 표준정책과장, 무역위원회 무역조사실장, 통상정책국 심의관, 창의산업정책관	10	홍보담당관, 에너지안전과장, 무역위원회 덤핑조사팀장, 국가기술표준원 적합성평가과장, 세계무역기구과장, 통상법무과장, FTA상품과장, FTA서비스투자과장, 국가기술표준원 문화서비스표준과장, 기술규제협력과장
새만금개발청			1	투자유치협력과장
소방방재청			2	안전제도과장, 중앙민방위교육원 교육운영과장
식품의약품안전처	3	바이오생약심사부장, 식품기준기획관, 의료가기심사부장	8	감사담당관, 정보화통계담당관, 식품의약품안전평가원 임상연구과장, 약효동등성과장, 대변인, 국제협력담당관, 한양정책과장, 식품의약품안전평가원 방사선안전과장
안전행정부	9	감사관, 대변인, 비상대비기획국장, 안전관리본부장(*가), 국가기록원 기록정보서비스부장, 국립과학수사연구원장(책,*가), 정부통합전산센터장, 지방행정연수원 교수부장, 국립재난안전연구원장(책)	13	균형인사정보과장, 공공정보정책과장, 비상대비훈련과장, 국가기록원 복원연구과장, 국립재난안전연구원 안전연구실장, 국립재난안전연구원 재난정보연구실장, 정보통계담당관, 자전거정책과장, 지방세특례제도과장, 중앙공무원교육원 전문교육과장, 지방행정연수원 국제교육협력과장, 국가기록원 기록정보화과장, 경남청사관리소장
여성가족부	1	권익증진국장	2	청소년매체환경과장, 국제협력담당관
외교부	30	감사관, 국제경제국 심의관, 부대변인, 국립외교원 경제통상연구부장, 국립외교원 아태연구부장, 국립외교원 기획부장, 재외동포영사국장, 정책기획관, 주뉴욕(총) 영사 겸 문화원장, 주독일(대) 공사참사관 겸 문화원장, 주러시아(대) 공사참사관 겸 문화원장, 주LA(총) 영사 겸 문화	7	문화교류협력과장, 정책홍보담당관, 양자경제진흥과장, 국제법규과장, 경제공동체과장, 녹색성장외교과장, 국립외교원 교육운영과장

부처	고위공무원단(166)		과장급(256)	
		원장, 주영국(대) 공사참사관 겸 문화원장, 주일본(대) 공사참사관 겸 문화원장, 주중국(대) 공사참사관 겸 문화원장, 주프랑스(대) 공사참사관 겸 문화원장, 주일본(대) 공사(경제), 주중국(대) 공사(경제), 주미국(대) 공사(경제), 주러시아(대) 공사(경제), 주OECD(대) 공사(경제), 주제네바(대) 차석대사(경제), 주벨기에 EU(대) 공참(경제), 주LA(총영사관) 부총영사, 주상하이(총영사관) 부총영사, 주홍콩(총영사관) 부총영사, 주카자흐스탄(대) 공사참사관, 주칠레(대) 공사참사관, 주사우디(대) 공사참사관, 주이란(대) 공사참사관		
원자력 안전 위원회				감사조사담당관, 안전소통담당관
조달청	1	조달품질원장	4	감사담당관, 정보관리과장, 규제개혁법무담당관, 공사관리과장
중 소 기업청	2	생산기술국장, 서울지방중소기업청장	4	감사담당관, 고객정보화담당관, 대구경북지방청 공공판로지원과장, 광주전남지방청 공공판로지원과장
통계청	4	경인지방통계청장(책), 동북지방통계청장(책), 통계개발원장(책), 호남지방통계청장(책)	3	감사담당관, 통계심사과장, 소득통계과장
통일부	3	남북회담본부 상근회담대표(사회), 통일교육원장(*가), 통일정책협력관	3	감사담당관, 홍보담당관, 통일교육원 교육운영과장
특허청	3	특허심판원 1부심판장(상표), 특허심판원 7부심판장(화학), 특허심판원 10부심판장(복합기술)	9	감사담당관, 정보관리과장, 특허심판원 심판3부 심판관(상표분야), 특허심판원 심판10부 심판관(전기분야), 디자인심사과장, 자동차융합심사과장, 정밀화학심사과장, 컴퓨터시스템심사과장, 이동통신심사과장,
해양경찰청			1	감사담당관
해양수산부	3	감사관, 국립수산물과학원장(책,*가), 마산지방해양항만청장,	7	해양생태과장, 항해지원과장, 해양수산인재개발원장, 기획조정실 정보화담당관, 국립해양조사원 해양과학조사연구

부처	고위공무원단(166)		과장급(256)	
				실장, 인천지방해양항만청 항만정비과장, 선원정책과장
행복청			1	녹색도시환경과장
환경부	6	감사관, 국립생물자원관장(책), 국립환경과학원 환경건강연구부장, 국립환경과학원장(*가), 화학물질안전원장, 온실가스종합정보센터장	7	국토환경평가과장, 국립환경과학원 지구환경연구과장, 국립환경인력개발원 교육기획과장, 정보화담당관, 환경협력과장, 중앙환경분쟁조정위원회 사무국장, 국립환경과학원 물환경평가연구과장

신공공관리론의 평가와 정책적 시사점

오영민·박노욱·원종학·하연섭·이혜영·조윤직

1990년대 후반 금융위기로부터 시작된 개혁의 바람은 공공부문도 예외가 아니었다. 특히, 정부는 신공공관리론에 근거하여 정부개혁을 실시하고 다양한 개혁제도를 도입하였다. 하지만 많은 제도 도입에도 불구하고 개혁에 대한 종합적이고 체계적인 평가가 그간의 연구에서 부족한 실정이었다. 이에, 본고는 신공공관리론에 근거하여 우리나라 정부가 실시해온 개혁을 개혁 전체와 개별 제도별로 평가하고 정책적 시사점을 도출하였다.

본고에서는 우선, 신공공관리론의 이론적 배경과 주요 원리를 소개하고 우리나라 과거 정부개혁의 전반적인 문제점을 진단하였다. 문제점에 대한 진단을 토대로, 과거 정부개혁의 성과를 학자와 공무원 집단을 대상으로 설문조사와 전문가 조사를 통하여 평가하였다. 평가 결과는 우리나라 정부개혁이 도입, 과정, 결과에 걸쳐 여러 한계가 있음을 보여주었다. 이러한 한계를 극복하고 성공적인 개혁을 추진하기 위해서는 개혁의 추진방식과 내용이 바뀌어야 됨을 보여주고 있다. 구체적으로 개혁의 추진방식에 있어서는 종합적이고 체계적인 개혁전략을 수립한 후 공무원의 참여를 통해 개혁을 진행하며 개혁에 대한 지속적인 평가를 실시해야 한다. 개혁의 내용 측면에 있어서는 그간 비용절감을 통한 효율성 제고를 위해 민간관리 위주의 개혁 전략에서 탈피하여, 신공공관리론이 실질적으로 효과를 낼 수 있는 원리인 투명성, 자율성, 전문성 제고에 개혁의 초점이 두어져야 한다.

본고는 개혁에 대한 전반적인 평가 외에, 신공공관리론의 주요 원리별로 도입된 개별 개혁제도들에 대하여 분석하였다. 신공공관리론의 주요 원리를 크게 절약과 감축관리, 결과와 성과의 강조, 분권과 자율화, 경쟁과 민간화로 구분하고 이러한 원리하에 도입된 주요 제도들의 현황 및 개선방안을 기술하였다. 먼저, 절약과 감축관리의 원리 측면에서 예산절감제도와 총액인건비제를 분석하고 제도적 개선방안을 도출하였다. 결과와 성과의 강조 측면에서는 성과주의 예산제도와 성과급제의 문제점과 개선방안이 기술되었다. 또한 분권과 자율화를 위해 도입된 팀제와 책임운영기관의 문제점을 진단하고 정책적 대안을 도출하였다. 마지막으로 경쟁과 민간화를 위해 도입된 민간위탁과 개방형 임용제의 효과성과 제도적 개선방안을 제시하였다.

Government Reforms and Policy Implications: Evaluating New Public Management

Oh, Yeongmin · Park, No-Wook · Weon, Jong-Hak
Ha, Yeonseob · Lee, Hye Young · Cho, Yoon Jik

Various reforms have been implemented since the financial crisis in the late 1990'. Public sector reforms have been initiated in response to such reform trends. In particular, public sector reforms were based upon the New Public Management(NPM). Despite many reforms, prior studies have not systematically assessed the effects of such reforms. This study evaluates the effectiveness of various reforms and provides policy implications.

This study introduces theoretical backgrounds and principles of the New Public Management and diagnose the problems of prior reforms in Korea. Based upon the diagnosis, it evaluates the effectiveness of prior government reforms through a survey and expert based in-depth evaluation. The evaluation indicates that the methods and focuses of government reforms should be changed because there have been various limitations throughout the formation, process and results. In terms of the methods, government should not only design a systematic reform strategy during the formative stage bus also foster public employees' participation in the reform process. Reforms need to be monitored and evaluated

thoroughly. The focuses of the reforms should reconsidered because prior reforms centered on the market-based approach to maximize efficiency through cost-saving. The new approach need to emphasize on transparency, autonomy, and professionalism because they are the preconditions for successful reforms.

This study also analyzes several individual reforms in addition to a comprehensive evaluation. The primary principles of the NPM were classified into cutback management, result-based management, decentralization & autonomy, and competition & market-orientation. At first, this study analyzed the budget-saving systems and running cost system and provided policy alternatives in terms of cutback management. From the result-based management, it also addressed performance budgeting and pay for performance and suggested policy implications about how to improve the systems. Team and independent agency systems were analyzed in terms of decentralization and autonomy, and policy suggestions were addressed to improve the current systems. Lastly, policy suggestions were provided to improve the public contracting and open appointment system.

■ 저자약력

오 영 민

연세대학교 행정학과 졸업
미국 Florida State University 행정학 박사
한국조세재정연구원 부연구위원/성과관리팀장

박 노 욱

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Michigan 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장

원 종 학

연세대학교 경제학과 졸업
일본 一橋대학교 경제학 석·박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

하 연 섭

연세대학교 행정학과 졸업
미국 인디애나대학교 행정학 석사, 정책학 박사
현, 연세대학교 행정학과 교수

이 해 영

서울대학교 문학사
서울대학교 행정학 박사
한국지방행정연구원 수석연구원
현, 광운대학교 행정학과 부교수

조 윤 직

연세대학교 행정학과 졸업
미국 인디애나대학교 박사
미국 조지아 주립대(Georgia State University) 조교수
현, 연세대학교 행정학과 부교수
현, International Review of Public Administration(IRPA) 편집이사

자료 수집 및 정리

오수정 한국조세재정연구원 연구원
정덕재 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 14-15

신공공관리론의 평가와 정책적 시사점

발행	행	2014년 12월 31일
저자	자	오영민·박노욱·원종학·하연섭·이혜영·조윤직
발행인	인	옥동석
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제21-466호
정가	가	10,000원
조판 및 인쇄	쇄	상일인쇄 (02)2269-6770
I S B N		978-89-8191-745-6 93320

© 한국조세재정연구원 2014

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.