

公共部門 革新을 위한 研究(I)

1998. 12

林 周 瑩 (編)

Kipf 한국조세연구원

序 言

우리 경제가 외환위기를 맞이하여 IMF 관리체제에 들어선 지도 벌써 1년이 지났다. 유례없는 기업도산과 금융기관의 폐쇄, 150만명이 넘는 대량실업에 따른 고통은 너나할것없이 온 국민이 겪은 가혹한 것이었다. 현 시점에서 이 고통은 이른바 기업·금융·공공부문·노동개혁이라는 4대 개혁의 추진과 함께 계속되고 있다. 다만, 고통이 심화되는 가운데 구조조정의 진전과 해외요인의 호전에 힘입어 1999년도에는 다소 상황이 나아질 것이라는 기대를 간직하게 되었을 뿐이다.

경제위기를 초래한 요인으로서 국제적으로는 태국, 인도네시아, 한국의 자본주의적 특수성에 주목하는 ‘아시아적 가치’에 대한 문제가 제기되었고, 국내적으로는 재벌체제의 비효율성, 금융부문의 낙후, 노동시장의 경직성 그리고 공공부문의 비대화와 비효율성 등이 지적된 바 있다. 이 중에서 우리가 특히 주목하는 것은 공공부문의 비효율성과 향후 개혁과제이다.

우리나라 정부부문의 통합재정 규모는 1997년 현재 경상GDP의 23.8%에 이르며, 지방정부와 각종 공기업·공사·공단·협회 등을 포함한 공공부문은 이보다 훨씬 더 큰 규모를 차지하고 있다. 따라서 공공부문의 효율성과 대국민 서비스 수준 그 자체만으로도 국가경제의 발전과 국민후생에 미치는 영향은 엄청나다. 재정 규모 외에 각종 규제 등을 통해 민간부문의 생산, 소비, 저축 등에 미치는 영향도 고려한다면 공공부문이야말로 국가경제의 운명을 좌우하는 것이라고 하지 않을 수 없다.

그러나 유감스럽게도 우리의 공공부문은 국내외적으로 좋은 평가를 받지 못하고 있는 실정이다. 1997년 스위스 IMD보고서에 따르면, 우

리나라의 국가경쟁력은 조사대상인 46개국 중 1997년에 30위로 중하위권에 머무르고 있으며, 이는 1993년의 23위와 비교해 볼 때 비교적 큰 폭으로 하락한 것이다. 국가경쟁력을 구성하는 여러 가지 지표 중 특히 정부부문의 경쟁력은 1993년 23위에서 1997년 32위로 하락하여 국가 전체 경쟁력 하락의 주된 원인이 되고 있다. 1997년 우리나라 정부의 효율성 정도는 조사대상 46개국 중 42위에 불과하다.

새 정부 출범 이후 공공부문은 정부 중앙부처 통·폐합, 인력감축, 규제완화 등 감축관리와 더불어 예산절감 등의 노력을 꾸준히 추진하고 있다. 그러나 공공부문 구조조정에 대한 일반적인 평가는 고통분담의 원리에 비추어 볼 때 다소 미흡하다는 것이다. 즉, 지난 1년 동안의 노력에도 불구하고 행정의 비능률 제거와 생산성 향상, 대국민 서비스 수준의 향상은 아직 국민들의 요구와 기대에 미치지 못하고 있다. 사회전반의 구조조정 과정에서 공평한 고통분담에 대한 기업과 가계의 동참을 유도하기 위해서는 공공부문 개혁에 더 한층 박차를 가하는 것이 요구되는 시점이다.

그러나 공공부문의 개혁은 당면한 어려움을 극복하기 위해서만 요청되는 것이 아니다. 경제의 지구촌화(globalization)로 자본·노동과 같은 생산요소의 국제적 이동이 증대함에 따라 국가와 기업의 경쟁력은 궁극적으로 이동이 제약되는 자연자원과 정부서비스가 좌우하게 되었다. 이에 따라 현재 ‘작은 정부’, ‘분권화’와 ‘행정의 기업경영화’를 지향하는 정부개혁은 세계적 흐름이며, 국가간 정부개혁 경쟁도 격화되고 있다. 1980년대부터 정부개혁에 앞장선 영미계 국가들은 경제활력을 회복하였으며, 정부개혁에 소극적이었던 대륙계 국가들은 여전히 불황을 겪고 있다. 거대정부, 과잉규제, 후진행정을 유지하였던 공산권은 몰락하였다. 따라서 공공부문 개혁은 다음 세기의 국가 공동체 발전에 필요한 공공서비스 공급 체제를 확립한다는, 보다 장기적인 시각에서 변화를 추구해야 한다.

이러한 관점에서 본 연구원은 1996년부터 공공부문 개혁을 위한 연

구에 매진해 왔다. 그리고 제1차 연도 연구결과는 이미 1997년에 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』라는 제목하에 4권의 연구총서로 발간된 바 있다. 본 연구총서는 작년 연구총서 발간시 약속했던 후속 연구의 결과물이다.

본 연구총서는 본원의 임주영 박사를 비롯하여 박재완, 송하중, 진재구, 최종원, 하태권 교수 그리고 홍준현 박사 등 7명이 각각 별도의 주제를 맡아 집필하였다. 제2차 연도 연구라고 할 수 있는 본 연구를 위해 1997년 수 차례의 모임을 갖고 상호의견을 교환하였으며, 최종 편집은 본 연구원의 임주영 박사가 담당하였다. 또한 최종 편집과 출판과정에서 본원의 신기선 주임연구원과 출판과 담당자들이 노고를 아끼지 않았다. 모두에게 감사할 뿐이다.

특히 본 연구가 기획되고 추진되는 과정에서 보여준 최 광 전 원장의 각별한 관심과 배려에 집필진은 깊은 감사를 드리고 있다.

마지막으로 본 연구총서에 제시된 분석결과와 정책제언은 각 주제별로 집필한 저자 개인의 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해는 아니라는 점을 밝혀 두고자 한다.

1998年 12月

韓國租稅研究院

院長 柳 一 鎬

編者 序文

『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 시리즈를 기획할 때만 해도 우리는 지금과 같은 파국적 위기상황을 예상하지 못했다. 다만, 고비용·저효율 구조를 가장 전형적으로 보이고 있는 부문이 공공부문이고 공공부문의 재정 비중이나 민간부문에 미치는 영향을 감안할 때, 한국 경제의 제2의 도약을 위해서는 공공부문의 혁신을 위한 종합적이고 구체적인 실천계획을 도출해야 한다는 문제의식을 가졌을 뿐이다. ‘규제 완화’, ‘민간화’, ‘정부혁신’이라는 국제적 흐름도 공공부문 연구의 필요성을 확인시켜 준 요인이었다.

이러한 문제의식하에서 추진된 제1차 연구 결과는 지난 1997년 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구 (I)~(IV)』 시리즈로 출간된 바 있다. 제1차 연구는 공공부문의 투입과 산출이 연계되는 행정과정과 정보체계, 생산성 측정지표의 개발 및 측정 그리고 이와 관련된 예산·회계·감사·조달제도를 중심으로 공공부문 혁신을 위한 정책방향을 제시한 것이었다.

그러나 제1차 연구는 다음과 같은 몇 가지 한계를 가지고 있었다. 즉, 연구범위가 공공부문 중 일부만을 취급하고 있어 포괄적이지 못하였고, 특히 공공부문의 생산성 제고방안이 공공서비스의 수혜자인 민간부문과의 연계없이 고찰되어 연구에 투입된 노력에 비하여 실효성이 확보되지 못하였다. 또한 일부 연구의 경우 시간적인 한계로 인하여 개념의 정립과 장기적인 방향 제시에 머물렀던 점 또한 자체 반성에서 제기되었다.

이에 따라 1997년도에는 제1차 연도의 연구 성과를 보다 가시화하기 위하여 계속사업으로 공공부문 생산성 제고를 위한 제2차 연구를 기획하였다. 연구의 기본방향은 공공부문 중 일부 분야만이 아닌 공공부문 전체를 포괄하여 일반균형적인 연구결과가 도출될 수 있도록 한

다는 것이었다. 그리고 연구대상으로 공공부문 자체는 물론 공공부문이 민간부분에 부정적인 영향을 미치고 있는 부문들도 포괄함으로써 연구결과가 보다 가시적이고 실천적일 수 있도록 하였다. 아울러 연구대상과 방향을 체계적으로 분류함과 동시에 단계별 연구의 결과를 Acting Plan 중심으로 도출하여 실천적이고 구체화된 연구결과가 도출될 수 있도록 하였다.

보다 구체적으로는 다음과 같은 여섯 가지 주제를 일단 선정하였다. 제1차 연도의 연구에서 포괄하지 못한 공공부문 자체의 효율화를 위한 과제로서 공공부문 내의 의사결정과정, 인력관리 그리고 정부부문 내의 중복기능 조정방안을 선정하였다. 또한 공공부문이 민간부분에 영향을 미치는 접점으로서 부정부패의 문제와 민간화를 선정하였다. 이상의 연구들은 지난 1997년 국내 여섯 분의 전문가가 개별 주제별로 책임을 맡아 수행하였으며, 연구의 담당자와 연구과제의 내용을 간략하게 제시하면 다음과 같다.

제 I 권의 첫번째 논문은 한국조세연구원의 임주영 박사가 공공부문 생산성 제고에 대한 기본시각을 제시한다는 관점에서 연구기획 당시의 문제의식과 기존의 연구결과에 입각하여 서술하였다. 두번째 논문은 경희대학교 송하중 교수가 공공부문과 민간부분의 역할을 새로운 환경에 맞게 정립시키는 것이 공공부문 개혁의 포괄적인 지향점이라는 관점에서 민간화의 방향에 대해 구체적으로 서술하고 있다. 공공부문의 기능별 존재 근거와 정당성을 분석하고, 민간부분에 이양하거나 민간이 담당하여야 할 부분들을 추출해 내는 방안을 모색한 이 연구는 민간화의 평가 및 실천 방법에서 논의되고 검토되어야 할 핵심적 사항들을 제시한 성과라고 할 것이다. 세번째 논문은 서울산업대학교의 하태권 교수가 정부관료제의 생산성 향상이라는 관점에서 공직임용체계의 개선을 중심으로 공공부문 종사자의 인력관리전략을 분석하였다.

제 II 권에서는 공공부문 의사결정 과정의 개선과 부정부패의 방지방안에 대한 분석과 정책방향이 제시되어 있다. 먼저, 최종원 서울대학

교 교수는 1987년 6·29 선언 이후 정부의 정책결정 환경이 크게 달라졌음에도 불구하고 정책결정 메커니즘은 시대변화에 적극적으로 대응하지 못하였다는 판단하에 공공부문 의사결정 과정의 현황과 문제점을 분석하고 정책대응방안을 제시하고 있다. 다음으로 박재완 성균관대학교 교수는 온 국민의 관심사이고 공공부문에 대한 불신의 표상인 부정부패 문제에 대해 경제적 효율의 관점에서 부패가 초래하는 사회경제적 비용을 분석하고, 공무원의 부패를 중심으로 반부패정책과 제도를 모색하였다. 그동안 반부패정책을 위한 분석적·실증적 연구가 부족하여 인기에 편승한 강성 일변도의 비현실적인 반부패정책을 추진하거나 대중요법과 주먹구구식 정책을 입안하여 혼선을 초래했던 경험에 비추어 볼 때 매우 유익한 연구결과가 될 것으로 기대한다.

제Ⅲ권은 공공부문 내 중복기능의 조정문제를 다루고 있다. 먼저 청주대학교 진재구 교수는 중앙정부 소속의 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복의 실태와 원인을 규명하고 그 해소방안으로서 양기관간 기능재배분과 조직개편의 방향을 모색하고 있다. 또한 한국행정연구원의 홍준현 박사는 그동안 상대적으로 소홀히 다루어져 왔던 지방자치단체 계층간의 권한 및 기능배분의 문제, 즉 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분의 현황과 기능중복의 실태를 분석하고 기능중복의 조정방안을 도출하고 있다.

이상의 연구결과들은 제1차 연구에서 다루어지지 않았던 부분들에 대한 보완이 될 수 있을 것이다. 그러나 앞에서 제시했던 제1차 연구의 한계점들을 모두 해결했다고 생각하지는 않으며 후속 연구를 통해 지속적으로 보완되고 비판되어야 할 것이다. 부족하나마 본 연구의 결과들이 공공부문의 혁신, 나아가 한국경제의 혁신에 도움이 될 수 있기를 바랄 뿐이다.

1998年 12月

編者 林 周 瑩

目 次

第1篇 公共部門 生産性 提高의 論理와 基本方向

I. 문제의 제기	21
II. 공공부문 생산성 제고의 기본방향	25
1. 민간화 및 민영화의 방향	26
2. 중복기능의 개선방향	28
3. 인사제도의 개선방향	32
4. 의사결정 과정의 개선방향	33
5. 생산성 측정지표의 개발방향	34
6. 예산제도의 개선방향	37
7. 회계제도의 개선방향	40
8. 감사제도의 개선방향	41
III. 결 론	43
〈참고문헌〉	45

第2篇 公共部門과 民間部門의 役割 定立

I. 서 론	51
1. 연구의 목적	51

目 次

第 1 篇 公共部門 生産性 提高의 論理와 基本方向

I. 문제의 제기	21
II. 공공부문 생산성 제고의 기본방향	25
1. 민간화 및 민영화의 방향	26
2. 중복기능의 개선방향	28
3. 인사제도의 개선방향	32
4. 의사결정 과정의 개선방향	33
5. 생산성 측정지표의 개발방향	34
6. 예산제도의 개선방향	37
7. 회계제도의 개선방향	40
8. 감사제도의 개선방향	41
III. 결 론	43
<참고문헌>	45

第 2 篇 公共部門과 民間部門의 役割 定立

I. 서 론	51
1. 연구의 목적	51

2. 연구의 범위와 방법	55
가. 공공부문 규모 변화와 기능별 성립과정에 대한 고찰 ...	55
나. 공공부문 민간화에 대한 방법과 대안 검토	56
다. 공공부문 유지 여부를 평가하는 기준 및 민간화 과정 ...	56
라. 연구의 방법	57
II. 공공부문 규모 팽창과 민간화에 대한 논의	58
1. 공공부문 팽창에 대한 구조적 접근	59
가. 와그너의 법칙	59
나. 머스그레이브 가설	62
다. 피콕-와이즈먼 가설 : 천이가설	64
라. 파킨슨의 법칙	64
2. 공공선택론의 입장 : 공공부문의 과도한 팽창과 관료제의 문제점	65
가. 공공선택론의 지적	65
나. 정부실패의 원인과 유형	69
다. 공공선택론적 시각에서의 정부팽창 비판이 가지는 한계 ...	72
3. 공공부문 규모 축소에 대한 현실적 논의와 민간화	81
III. 공공부문의 기능별 성립과 변천	86
1. 공공부문의 기능분류	87
가. 국가관리기능	89
나. 산업·경제기능	91
다. 사회·문화기능	93
라. 지방행정기능	94
2. 중앙정부 조직과 인력에 나타난 기능의 변천	95
가. 중앙정부 조직의 변천	95
나. 중앙정부 조직과 기능 변화의 의미	99

3. 준공공부문의 조직과 인력 변화	103
가. 정부 역할을 보완하는 준공공조직	103
나. 준공공조직의 규모와 인력	105
4. 일본 중앙정부 기능 : 조직과 인력 변천	107
가. 일본 행정조직의 변천	107
나. 중앙정부 인력구성의 변화	109
다. 일본 정부기능의 변화	110
라. 일본의 준공공기관 : 특수법인	111
5. 미국 연방정부 기능 : 조직과 인력 변천	113
가. 미국 연방정부조직	113
나. 미국 연방정부 인력의 변화	118
다. 미국 연방정부 기능변화	119
6. 공공부문 조직과 인력변화의 시사점	120
IV. 공공부문 민간화의 논리와 대안	123
1. 민간화의 개념과 범위	124
2. 민간화의 이론적 배경	125
가. 경제적 합리성을 근거로 한 접근방법	126
나. 집권당의 정치적 성향을 근거로 하는 접근	133
다. 제도주의적 접근방법	134
3. 민간화의 유형	136
가. 공기업의 민영화	136
나. 행정서비스의 대안적 공급방식	139
다. 규제완화	147
4. 비영리 준공공조직을 통한 공공서비스 제공	148
가. 비정부조직의 공공기능 수행	150
나. 비정부조직의 조직관리상의 특성	152
다. 정부와 비정부조직의 관계	153

5. 민간화 대안 모색의 방향	154
V. 공공부문 민간화 과정과 평가기준	156
1. 영국의 정부기능 평가기준 : 사전대안분석 심사항목	157
가. 그 기능은 필요한가?	157
나. 그 기능을 공공부문이 책임을 져야만 하나?	158
다. 공공부문이 그 기능을 직접 수행해야 하는가?	159
라. 합리화의 범위는 어디까지인가?	160
마. 그 기능은 어떻게 관리되어야 하나?	160
2. 독일의 정부기능 민간화 기본방향	161
3. 공공부문 민간화의 과정	162
4. 민간화 과정의 주요 착안점	165
가. 정부기능 유지의 적합성 판단과 민간화 대상 선별	165
나. 민간화 방식과 담당부문 검토	170
다. 민간화 판단의 기준	174
5. 민간화에 따른 부작용의 최소화	178
6. 준공공기관의 민간화	180
7. 민간화 과정과 평가기준 설정 : 요약	182
VI. 결 론	184
〈참고문헌〉	187
〈부록 1〉 정부 부속기관 : 유형별(1996. 12. 31 현재) ...	203
〈부록 2〉 준공공기관(1996. 12. 31 현재)	207
〈부록 3〉 영국의 Next Step 기관 : 기능별·부처별 (1997. 3. 현재)	216
〈부록 4〉 뉴질랜드의 독립기관(Crown Entities)과 공기업	220

第3篇 公共部門 從事者의 生産性 提高方案

— 公職任用體系의 改善을 中心으로 —

I. 서론	233
1. 연구목적	233
2. 연구범위와 방법	235
가. 연구대상과 범위	235
나. 연구방법	236
II. 공직임용체계에 관한 이론적 고찰	238
1. 공직임용체계에 관한 이론적 고찰	238
가. 직업공무원제도	238
나. 직위분류제와 계급제	240
다. 개방형 공무원제도와 폐쇄형 공무원제도	248
2. 한국정부 공직임용체계의 개혁방향	250
가. 선진제국의 인사행정 개혁방향과 전략	250
나. 한국정부 공직임용체계의 개혁방향	256
III. 공직분류구조의 현황과 문제점	259
1. 경직적인 공무원의 종류 구분	259
가. 경력직 공무원	259
나. 특수경력직 공무원	260
2. 행정직 우대·기술직 경시의 직위분류구조	261
가. 행정직 과대·기술직 과소의 직렬구조	263
나. 행정직 위주의 직급 설정	270
다. 복수직 선정기준의 모호성	272
IV. 공직임용체계의 현황과 문제점	274
1. 폐쇄적 임용행태	274

表 目 次

〈표 2- 1〉 정부조직과 기능분류	88
〈표 2- 2〉 행정부 기능별·연도별 인력변화	101
〈표 2- 3〉 준공공기관의 종류와 인력(1997. 1. 현재)	106
〈표 2- 4〉 일본의 중앙행정조직(1996. 12. 현재)	108
〈표 2- 5〉 일본의 특수법인과 인력(1991. 1. 현재)	112
〈표 2- 6〉 미국 연방정부 部의 하부조직 수	117
〈표 2- 7〉 민간화 대상 정부기능 선정 기준	167
〈표 2- 8〉 우선적으로 검토될 민간화 대상 정부 기능	168
〈표 2- 9〉 서비스 공급과정별 민간화 방식과 담당부문 판단을 위한 Matrix	170
〈표 2-10〉 최적 서비스 공급 대안을 찾기 위해 고려해야 할 측면 ...	172
〈표 2-11〉 공공, 민간, 준공공 부문별로 강점을 갖는 서비스 공급 영역	172
〈표 3- 1〉 행정부소속 공무원 직종별 현황 (1996. 12. 31. 현재)	262
〈표 3- 2〉 일반직 국가공무원의 직군·직렬 구조	263
〈표 3- 3〉 행정부소속 일반직 국가공무원 직군별 구성비 (1997. 9. 30. 현재)	264
〈표 3- 4〉 일반직 지방공무원의 직군·직렬 구조	266
〈표 3- 5〉 일반직 지방공무원 직군별 구성비 (1997. 6. 30. 현재)	266
〈표 3- 6〉 분야별 과학기술 전문인력 진출 현황	268

〈표 3- 7〉 일반직 국가공무원 임용방법별 구성비 (1981~1995)	275
〈표 3- 8〉 일반직 지방공무원 임용방법별 구성비 (1981~1995)	276
〈표 3- 9〉 일반직 국가·지방공무원 임용방법별 구성비 비교 (1991~1995)	277
〈표 3-10〉 일반직 국가공무원 신규채용방법(공채 대 특채)별 구성비(1981~1995)	279
〈표 3-11〉 일반직 지방공무원 신규채용방법(공채 대 특채)별 구성비(1981~1995)	281
〈표 3-12〉 행정고등고시 시행 통계	283
〈표 3-13〉 행정고등고시 직렬·직류별 합격자 현황 (1993~1997)	284
〈표 3-14〉 고등고시 필수과목(예시)(1996. 7. 31. 현재)	285
〈표 3-15〉 행정고등고시 합격자 연령별 분포	287
〈표 3-16〉 기술고등고시 시행 현황(1987~1996)	290
〈표 3-17〉 기술고등고시 합격자 연령별 분포	291
〈표 3-18〉 지방고등고시 시행 통계	294
〈표 3-19〉 지방고등고시 합격자 연령별 분포	296
〈표 3-20〉 일반직(7·9급) 공개경쟁 채용시험 경쟁률 변화 (1992~1997)	299
〈표 3-21〉 공무원 임용시험에의 응시연령 제한	302
〈표 3-22〉 행정직 및 기술직 공개경쟁 채용시험과목	305
〈표 3-23〉 일반직 5급 이상 공무원 특별채용 실태	307
〈표 3-24〉 개방형 전문직위 지정 현황(1997. 2. 현재)	309
〈표 3-25〉 전문직 공무원 기관별 현황(행정부) (1996. 12. 31. 현재)	314
〈표 3-26〉 분석대상 8개 부처의 4급공무원 보직경로	334

第 1 篇

公共部門 生産性 提高의 論理와 基本方向

林 周 瑩*

* 한국조세연구원 연구조정부장

I. 문제의 제기

정부주도의 경제개발이 시작된 이후 효율적인 자원배분을 통해 성장에 크게 기여해 온 공공부문은 이제 그 역할과 기능의 재정립이 요청되고 있다. 특히 현재 진행중인 경제위기를 성공적으로 극복하고 국가 운영의 새로운 틀을 마련함과 동시에 경제사회의 안정기반을 마련하기 위해서는 공공부문의 역할 재정립 및 생산성 향상과 공공서비스의 질적인 향상이 필수불가결한 요소로 지적되고 있다.

이와 함께 공공부문의 생산성은 기업의 국제경쟁력 또는 국가경쟁력과 관련하여 중요한 쟁점으로 대두되고 있다. 국가의 경제적 경쟁력은 기업의 능력뿐 아니라 기업활동을 규제·지원하는 국가정책의 질에 의해 큰 영향을 받는다. 따라서 정부의 정책은 기업의 국제경쟁력을 결정하는 중요한 요인으로 인식되고 질 높은 정책의 개발과 시행의 중요성이 새롭게 강조되고 있다.

또한 공공부문의 생산성은 기업의 국제경쟁력에 영향을 미치는 수준을 넘어 국민경제의 자원배분과 각종 집단간의 복지분배에, 영향을 미친다. 따라서 공공부문의 생산성은 국민복지의 극대화를 추구함과 동시에 정부의 질을 평가하는 중요한 기준이 된다.

따라서 공공부문 생산성 제고의 문제는 단지 공공부문의 생산성이 낮기 때문에 높여야 한다는 차원에서의 접근이 아니라 국가경영의 새로운 방향 정립과 체제의 구축을 위해서 공공부문의 개편을 도모한다는 차원에서 접근하여야 한다.

이러한 측면에서 본다면 정부 혹은 공공부문 생산성 향상을 위한 기존 연구는 매우 제한적으로 이루어진 한계를 가지고 있다. 기존의 연구는 대부분 특정 분야에 국한하여 이루어졌거나 외국의 제도나 경험

을 소개하는 차원에서 이루어졌다. 본 연구에서는 이같은 문제점을 토대로 하여 공공부문의 전반에 걸쳐 개괄적인 문제점을 제시하고 이를 토대로 실천가능한 개편방안을 제시하고자 한다.

본 논의를 진행하기 전에 우리가 유의하여야 할 점은 공공부문 생산성이란 개념에 대한 인식의 공유문제이다¹⁾. 실제 지금까지 공공부문의 생산성이란 용어가 널리 사용되어 왔지만 구체적인 실체를 담고 있다기보다는 그냥 반드시 개혁해야 할 그 무엇쯤으로 추상적이거나 상징적인 의미로만 사용되었을 뿐이다. 전문가 집단 내에서조차 동 개념에 대한 어떤 합의도 현재 이루어지지 않고 있다. 일부에서 말하는 생산성이란 뉴질랜드를 대표주자로 한 영국, 호주, 캐나다 등 영미계통의 국가들에서 1980년대 이후 진행된 정부개혁작업을 염두에 두고 있는 듯하다.

그러나 그외의 다수 전문가들 사이에는 여전히 동 개념에 대한 의견 일치가 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 정부 생산성이라는 용어는 아직 실제 정부운영방법의 개선이나 생산성 제고를 위한 구체적이고도

1) 저자는 공공부문 생산성 제고에 대한 현직 공무원들의 의식을 살펴보기 위하여 18개 중앙부처와 12개 외청에 재직하고 있는 612명의 공무원을 대상으로 한 설문조사결과를 분석하였다. 설문조사는 1996년 12월 말에 시작되어 1997년 1월 말에 완료되었다.

일반공무원에 대해서는 정부 생산성이라는 개념에 대한 인식, 공무원들이 현재 담당하고 있는 업무에 관한 생산성 인식, 정책결정 과정의 개선과 행정 전산화를 위한 의견 등을 조사하였으며, 예산담당 공무원에 대해서는 예산제도의 개선방안에 대한 의견을, 그리고 조달담당 공무원에 대해서는 조달제도의 개선방안에 대한 의견을 추가적으로 조사하였다. 조사결과 주목되는 것은 다음과 같다.

첫째, 정부 생산성 제고를 위한 가장 중요한 과제로서 조사대상 공무원 중 29.9%는 “공무원의 자질향상과 외부 전문인력의 활용”, 29.2%는 “부처이기주의와 무사안일주의 극복”이라고 응답하였다.

둘째, 정책결정 과정의 개선을 위해서는 “정보의 공개를 통해 정책의 타당성이 객관적으로 평가될 수 있게 해야 한다”는 응답이 36.9%로서 가장 많았다.

셋째, 정부행태의 가장 큰 문제점으로는 과반수인 50.4%의 공무원이 “국민을 위해 일하기보다는 정치인과 특정부처의 이익을 위해 일하는 경우가 많다”는 점을 지적하였다.

일관성 있는 정책프로그램으로 이어지지 못하고 있다. 공공부문의 생산성 제고를 주장하는 목소리가 높음에도 불구하고 효과적인 정책방안이 입안·시행되지 못하는 중요한 이유 중의 하나도 공공부문의 생산성에 관한 개념상의 혼란 때문이다.

정부의 생산성은 정부사업의 성과와 호환적으로 사용될 수 있으며 효율성, 효과성, 정부의 역할과 목표의 적절성을 포괄하는 개념으로 보는 것이다. 이러한 관점에서 우리나라의 공공부문 생산성이 낮은 첫 번째 이유로는 정부가 요소의 투입과 절차를 중시하여 관리해 온 반면 사업의 결과나 성과는 소홀히 한다는 점이다²⁾.

두 번째로는 시장원리가 경시되고 있다는 점이다. 물론 시장이 완전한 것이 아니기 때문에 시장원리가 만병통치약은 아니다. 그러나 한국 경제의 성장과 구조적 복잡성의 증대는 정부가 시장에 깊숙이 개입하고 간섭하던 개발시대의 행태에서 하루 빨리 벗어나 민간의 자율성과 창의성을 살릴 수 있는 경제질서를 구축할 것을 요구하고 있으며, 무한경쟁을 전제로 하는 국제경제 질서의 개편은 이러한 체제정비를 더욱 절실하게 만들고 있다.

셋째, 정부중심적 사고와 국민에 대한 책임성 결여가 정부 생산성을 떨어뜨리는 중요한 요인이 되고 있다. 만연되어 있는 정부중심적 사고와 국민에 대한 책임성의 결여는 부분적으로 투입과 절차 중심의 관리에도 원인이 있다. 이러한 제도적 요인 외에 중앙집권적 전통과 관공민비와 같은 비민주적 사고가 관료제의 폐쇄성·경직성·물인격성과 합쳐져 상승작용을 일으킨 면도 있다.

넷째, 정부의 생산성을 높이는 데 필요한 기본적인 정보의 생산과 활용이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 특히 정부사업의 비용과 효과를 분석하여 성과를 평가하고 자원배분의 합리성을 높이는 데

2) 윤건영, 「공공부문 생산성 제고를 위한 개념 틀과 현실적 과제」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(1)』, 연구총서 2, 한국조세연구원, 1997. 9. 참조.

긴요한 정보의 부족은 정부 생산성 제고의 중요한 걸림돌이 되고 있다. 정부 활동과 성과에 대한 정보의 개발과 공개는 정부로 하여금 투입과 절차 중심의 관리방식에서 벗어나 결과와 성과 중심의 경영으로 전환하게 하고, 정부의 투명성을 높이고 대리인 문제를 완화하여 수요자 만족에 충실하도록 하는 효과도 가지게 될 것이다.

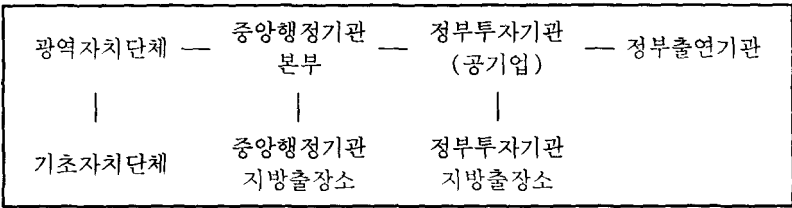
본 연구는 생산성에 대하여 이같은 문제의식에 바탕을 두고 우리에게 적합한 공공부문 생산성 제고의 방향을 종합적으로 제시하고 가능한 분야별 방안을 제시하고자 한다.

즉, 공공부문의 투입과 산출, 조직과 인력, 의사결정 과정, 생산성 측정지표의 개발 및 측정, 이와 관련된 예산·회계·감사·조달제도 등 방대한 분야에 걸쳐 문제를 지적하고 포괄적인 개선방안을 제시하고자 노력하는 것이다. 또한 기존의 연구들이 각각 부분균형적인 수준의 해답을 제시하는 데 그친 것에 비하여 본 연구에서는 가능한 한 일반균형적인 해답을 제시할 수 있도록 통일된 체계하에서 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 공공부문 생산성 제고의 기본방향

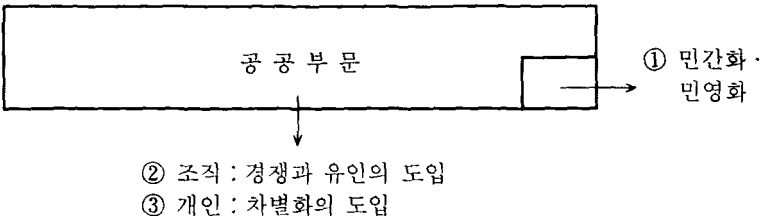
현재 생산성 제고의 대상이 되고 있는 공공부문은 다음과 같이 구성된다.

〈공공부문의 조직〉



이 가운데 공기업에는 지방공기업이 포함되어야 하고 정부출연기관에는 각종 국책연구소를 포함하여 공사·공단·협회·협동조합 등이 포괄될 수 있을 것이다. 따라서 공공부문의 개혁은 이 같은 대상들에 대하여 조직·인사·보수·의사결정체계·예산·회계·감사·조달제도 및 생산성 측정지표의 개발 등의 분야에 대한 개선작업이 이루어짐을 의미한다고 할 수 있다. 이 같은 개혁은 기본적으로는 다음과 같은 순서에 입각하여 진행되는 것이 바람직하다.

〈공공부문 개혁의 순서〉



첫째, 무엇보다도 먼저 불필요한 공공부문 기능을 민간에 이양하여야 한다. 공공부문과 민간부문의 역할조정이라는 대전제하에서 공공부문이 담당할 필요가 없거나 담당할 경우 효율이 낮은 부문을 민간화 내지 민영화의 수단을 통하여 민간부문으로 이양하여야 하는 것이다³⁾.

둘째, 공공부문 내 중복기능을 조정하고 의사결정 과정의 개선을 통해 공공부문의 생산성을 제고하여야 한다. 경쟁과 유인의 도입이라는 대전제하에서 필요한 경우를 제외하고는 중복되는 업무를 조정함과 동시에 정책의 수립·조정·운용·통제·평가 및 감사 체계를 정비함으로써 의사결정 과정의 효율성을 제고해야 한다.

셋째, 공공부문 종사자 개인의 능력 극대화를 위한 제도를 도입하여야 한다. 차별화의 도입이라는 대전제하에서 공공부문 종사자 개인의 업무능력 극대화를 위한 인사·보수·예산 등 인력관리체계를 도입하는 것이다.

넷째, 이외에 공공부문이 민간부문에 영향을 미치는 부문에 대해서는 다음과 같은 접근으로 제도 개선을 도모하여야 한다. 즉, 시장기능의 구현이라는 대전제하에서 규제 완화·부정부패의 방지·준조세의 정비·부문별한 정책의 정비 등이 추진되어야 한다.

이후 본 연구는 가능한 한 이와 같은 논리에 충실하게 부문별·분야별 개선방향을 제시하고자 한다.

1. 민간화 및 민영화의 방향

우리나라에서 경제개발이 시작된 이래 정부와 준정부조직을 망라한

3) 여기서 민간화와 민영화는 다음과 같이 구별된다. 민간화란 아예 해당 조직과 기능을 없애버림으로써 민간의 자율적인 판단에 의하여 해당 기능이 대체되도록 하는 방안을 말하며, 민영화란 해당 조직과 기능을 그대로 유지한 가운데 민간소유로 전환시킴으로써 민간운영의 창의와 효율이 구현되도록 하는 방안을 말한다.

공공부문은 지속적으로 그 규모와 비중을 늘려 왔다⁴⁾. 현존하는 공공 부문 중에는 더 이상 공공부문으로서 기능할 필요가 없거나 공공부문이 담당할 경우 효율이 낮은 부문이 적지않게 존재하고 있다. 이와 같은 부문들을 그대로 방치하는 것은 공공부문 생산성의 저하요인이라는 측면 외에도 민간의 창의 구현과 시장기능의 발달이라는 우리의 기본 방향에 장애요인으로 작용하게 된다. 따라서 공공부문 중 이 같은 부문을 적시해 내고 그 기능과 조직의 민간이양을 체계적이고 명시적으로 추진할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 이것은 결국 새로운 경제 사회 질서와 환경에 알맞게 민간과 정부의 역할을 재정립하는 과정이라고 이해할 수 있을 것이다.

이를 위하여 사업성을 지닌 중앙행정기관 및 지방출장소·광역자치단체·기초자치단체, 공사·공단·협회·협동조합 등 정부출연기관 등의 기관에 대하여 개별적인 설립배경과 변천과정을 고찰한 후 다시 이들을 분야별·기능별로 분류하여 공공부문으로서의 존재 필요성과 적합성을 판단하여야 한다. 이를 위한 기본적인 작업의 틀로서는 시장성 조사(Marketing Test)방법이 가장 유력하게 검토될 수 있을 것이다. 그러나 이와 같은 작업이 개념적인 차원이나 도식적인 분류에 그치는 것을 방지하기 위해서는 지금까지 각종 필요에 의하여 이루어졌던 정부 내외의 개편안 혹은 건의안들을 충분히 수용하여야 할 것이다⁵⁾.

구체적인 대상이 기능별·분야별로 선정되고 난 후 민간이양을 추진하기 위해서는 역시 그 조직과 기능의 특성에 적합한 방안을 제시하여야 하는데 현재 제기되는 것으로는 민간화와 민영화의 방안을 들 수 있다. 이 과정에서 동 방안이 무리나 반발 없이 추진되기 위해서는 민간에 이양되는 과정에서 발생하게 될 현존 인력의 민간 흡수방안도 실천가능하게 제시되어야 할 것이다.

4) 공공부문의 지속적 팽창현상에 대해서는 와그너법칙, 파킨슨법칙 등이 참조될 수 있다.

5) 본 보고서 제 I 권의 송하중, 「공공부문과 민간기업의 역할 정립」을 참조.

특히 공기업은 현재 독점·비독점의 경우를 막론하고 경쟁하지 않아도 생존할 수 있는 특성으로 인하여 생산성이 극도로 낮은 실정이다. 1995년 현재 133개에 이르는 공기업은 50대 재벌의 자산규모와 맞먹는 150조원에 이르는 자산을 보유하고 중앙정부예산의 1.4배인 88조원을 예산으로 집행하며 평균 16%에 이르는 독과점 이익을 올리고 있는 반면 매출은 50대 재벌의 20%에 지나지 않아 매출의 경제적 기여도를 근거로 할 때 경제적인 비효율의 극치를 보이고 있어 공공성을 감안하더라도 경영효율에 문제를 노정시키고 있다. 공기업은 경제성장과 함께 민간기업과의 효율성 격차가 점차 확대되고 현재 급속히 진행 중인 시장개방 과정에서 독과점 시장의 개방이 불가피해짐으로써 생존의 차원에서 효율성 제고가 절실한 과제가 되고 있다. 또한 금융산업의 구조조정비용이나 실업재원을 충당하기 위한 재정상의 필요에 의해서도 공기업 매각의 필요성이 제기되고 있다.

그러나 우리의 경우 이미 4차에 걸쳐 공기업의 민영화 추진되었음에도 불구하고 전혀 가시적인 성과를 거두지 못하고 있으며 개별 공기업의 차원에서도 별도의 민영화 프로젝트가 마련되었음에도 불구하고 실행되지 않는 실정이다. 또한 최근에는 민영화의 대안으로 전문경영인제도의 도입이 강구되고 있으나 실천되지 못하고 있으며, 실천된다 하더라도 이로 인하여 공기업이 가지고 있는 구조적인 비효율성의 극복은 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 가장 최근에 입안되었다가 실패한 제4차 민영화계획에 입각한 조속한 민영화의 노력이 필요하다.

2. 중복기능의 개선방향

우리나라의 일선 행정기관은 특별지방행정기관과 지방자치단체라는 이원적 구조로 되어 있다. 특별지방행정기관은 중앙행정기관이 전국적으로 통일성을 요하거나 특수한 전문성을 요하는 사무를 처리하기 위

하여 각 지역에 설치한 일선기관을 의미하고 지방자치단체는 당해 지방의 공공사무(자치사무) 외에 법령에 의하여 일정한 국가사무를 처리하는 기관을 의미한다. 이와 같은 일선행정기관의 이원적 구조는 분야별 업무의 전문성을 확보할 수 있다는 장점이 있기는 하지만 많은 중앙부처가 일선기관을 지방에 설치하고 그 사무의 일부를 지방자치단체에 위임함으로써 양자간에 관련업무가 이원화·중복되어 있다.

중앙정부와 지방정부간의 기능배분과 중복기능조정 문제는 양자 모두 효율적인 행정을 수행하기 위한 조직상의 적정 관계 정립을 의미한다. 기존의 연구결과 중 중앙정부·지방정부, 광역자치단체·기초자치단체간의 합리적 기능배분에 관한 연구는 적지않게 있으나 일선행정기관에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 기능중복의 현황 및 중복기능의 조정방안에 관해서는 깊이 있고 구체적인 논의가 부족한 실정이다. 구체적으로 이러한 일선행정기관의 이원적 구조는 지휘감독체계의 이원화로 인한 행정력 낭비, 기관간의 협조 부재, 업무의 이중관리로 인한 국민의 불편, 인사권과 재정권을 둘러싼 마찰, 같은 대상업무의 이원적 관리로 인한 생산성의 저하와 같은 폐단을 초래하고 있다. 특히 평상시에는 부처이기주의를 촉발시키고 문제가 발생했을 경우에는 책임의식의 실종을 불러 일으키고 있다.

따라서 이러한 문제점을 해결하고 지방행정업무의 생산성을 제고하기 위해서는 각 기관별로 업무의 이원성을 없애고 국민의 편의와 행정의 생산성 및 전문성을 다같이 살릴 수 있는 기능배분 방안과 기관통합 방안을 모색해야 한다. 이는 결국 새로운 중앙 대 지방, 광역 대 기초 정부조직 내의 역할분담의 재정립을 의미하게 된다.

또한 지방자치제의 실시 이후 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능의 문제가 매우 심각한 수준까지 발전한 것은 주목할 만하다. 이는 궁극적으로 양자간 기능과 역할이 제도적으로 정비가 되어 있지 않은 것에 기인하는 바가 크다. 따라서 지방자치제의 실시에 따른 정부간 기능배분의 문제는 정부의 생산성을 제고한다는 측면에서 재조명될

필요가 있다. 특히, 광역자치단체와 기초자치단체간 기능의 중복적인 배분은 비효율적인 직무수행과 조직구성을 초래하게 되므로 중복기능에 대한 조정의 필요성은 매우 크다.

현재 이 같은 기능의 중복배분은 다음과 같은 요인으로 인하여 발생하고 있다.

첫째, 지방자치법에 규정되어 있는 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분을 위한 원칙과 기준이 불명확하고, 이러한 기준들도 실제 예시된 사무배분에 있어서 제대로 지켜지지 않아서 사무가 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복적으로 배분되고 있다. 둘째, 광역자치단체와 기초자치단체의 조직과 수행하고 있는 직무를 비교해 보아도 사무분장면에서 양자가 동일한 사무를 수행하고 있는 정도가 심함을 알 수 있다. 셋째, 분장된 사무를 실제로 집행하는 과정에서 광역자치단체로부터의 지시에 의한 사무분장과 달리 광역자치단체로부터 기초자치단체로 업무가 이관되고 이 때문에 양자간에 사무의 중복적인 수행이 발생하고 있다. 또한 광역자치단체의 업무가 기초자치단체가 행하는 단순집행업무에 대한 지도·감독의 행사와 관련된 사무가 많다는 점도 광역과 기초자치단체간의 합리적인 기능배분을 저해하는 한 요소이다.

이 같은 기능의 중복배분문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 방안을 제시할 수 있다. 첫째, 광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능의 조정을 위한 원칙과 기준이 재정립되어야 한다. 본 연구에서는 중복기능의 조정을 위한 원칙으로 정치적 책임성의 원칙, 경제성의 원칙, 공정성의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙을 제시하였다. 또한 이 같은 원칙에 근거하여 중복기능의 조정을 위한 기준들이 다음과 같이 체계적으로 정립되어야 한다. 먼저 중복적으로 배분되어 있는 기능의 공동관리 필요성이 있는가 살펴보고, 그 다음 광역적 사무 여부, 외부 효과의 존재 여부, 규모의 경제효과 존재 여부 등을 살펴보고, 그 다음으로 기초자치단체간 형평성 유지 필요성, 최저수준(동일기준)의 유지 필요성, 자치단체간 분쟁조정 필요성을 살펴보고 난 후, 기초자

치단체에 기능을 배분하였을 경우 그 기능을 수행할 행·재정적 능력이 있는지 판단해 보아야 한다. 마지막으로 사무수행의 절차적 측면으로서, 세부적으로 그 기능이 기획이나 연구, 중앙과 지방간 연락업무에 해당되면 광역자치단체에 배분하고 집행이나 조사업무에 해당되면 기초자치단체에 배분한다.

둘째, 법령상의 기능중복을 조정하기 위해서는 지방자치법과 지방자치법시행령을 정비할 필요가 있다. 지방자치법에는 본 연구에서 제시된 광역과 기초자치단체간 사무배분의 원칙과 기준을 구체적으로 규정할 필요가 있으며, 이에 따라 지방자치법시행령 [별표 1]의 지방자치단체 종류별 사무예시를 정비할 필요가 있다. 이 같은 지방자치법과 지방자치법시행령의 정비는 개별법령의 정비로도 이어져야 한다. 특히, 자치사무가 아닌 기관위임사무의 경우 국가사무의 광역자치단체와 기초자치단체에 대한 위임구분을 개별법령상에 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 조직과 직무상의 기능중복을 조정하기 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체의 사무분장에 대한 종합적인 검토와 이에 따른 재조정이 요구된다. 특히, 광역자치단체에 위임된 국가사무를 법령에 의하지 않고 기초자치단체에 재위임하는 것을 방지하고, 광역자치단체의 자치사무를 기초자치단체에 위임하는 경우에도 그 근거를 명확히 하여야 한다. 보다 근본적으로 이러한 직무상의 기능 중복에 대한 조정은 광역과 기초자치단체에 대한 종합적이고 체계적인 직무분석을 기초로 하여야 한다. 또한 이 같은 사무분장의 재조정은 광역과 기초자치단체가 수행하는 업무의 범위와 양에 변화를 초래하게 되므로 이에 따른 조직의 개편이 요구된다.

마지막으로, 운영상의 문제점을 해소하기 위해서는 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 지도·감독을 광역자치단체가 그 고유기능을 수행하는 데 있어서 필요한 최소한의 범주로 국한하고, 되도록 조언·권고·정보제공과 같은 비권력적 관여로 전환하는 것이 바람직하다. 또한

기초자치단체의 광역자치단체에 대한 보고의무를 경감하고 분장사무의 수행을 반드시 보고해야 할 필요성이 있는 것인지, 보고된 자료가 광역자치단체에 어떻게 활용될 수 있는지, 이를 통해 기초자치단체가 어떠한 도움을 받을 수 있는지 근본적으로 재검토해야 할 필요성이 매우 크다⁶⁾.

3. 인사제도의 개선방향

현재 공공부문은 각종 신분 및 권익보장에 따라 정부 내의 노동시장이 매우 경직화되어 기구·인력의 비대화, 인사 적체, 무사안일 위주의 업무수행 등을 유발시키고 있다. 최근 우리 경제의 고비용을 형성하고 있는 가장 중요한 요인으로 노동시장의 경직성과 고임금이 지목되고 있으나 정부부문 내의 인력수급과 인사정책을 살펴보면 우리 경제의 어느 분야보다도 정부부문 내의 노동시장이 경직적임을 쉽게 파악할 수 있다. 이와 같은 정부부문 내 노동시장의 경직성은 생산성에 비하여 지나치게 비대한 기구와 과다한 인력, 생산성이 반영되지 않는 승진 및 보수체계, 무사안일 위주의 업무처리 등 행정의 비효율을 구조적으로 조장하고 있는 실정이다.

따라서 차별화의 실현을 통한 공공부문 종사자 개인의 업무능력 극대화를 위해 연구가 수행될 필요가 있다. 이 같은 연구는 경제학적인 접근이 아니라 경영학과 행정학의 분야에서 보다 구체적으로 접근할 필요가 있다. 공공부문 종사자의 생산성을 제고하기 위하여는 이들의 생산성 향상을 저해하는 인사관리제도에 있어서의 비효율적인 요소를 제거함과 동시에 공공부문 인사관리체계에 경쟁요인을 도입하여 보다 적극적으로 행정수요에 대한 대응성과 전문성을 향상시켜야 한다.

이같은 관점에서 동 분야의 기본적인 개선방향은 다음과 같다.

6) 본 보고서 제Ⅲ권의 홍준현, 「광역자치단체와 기초자치단체간의 중복기능 조정방안」을 참조.

폐쇄적으로 운영되고 있는 공공부문 인사관리체계를 개방적인 인사관리체제로 전환하고 행정직·사무직 위주의 직위분류구조를 기술직·전문직 위주의 직위분류구조로 전환함과 동시에 일반행정가 위주의 경력발전체계를 전문행정가 위주의 경력발전체제로 전환하기 위한 방안을 모색하여야 하며 경력 위주의 승진관행을 개선하여 능력 본위의 승진관행을 확립해야 한다. 또한 근무평가에 의한 보상 또는 징계 등의 유인장치의 적극적인 도입을 검토하여야 한다. 이를 위해서는 공공부문 인사관리제도 중에서 특히 직위분류, 임용(신규채용, 승진, 보직관리), 능력발전(교육훈련), 동기부여(보수), 신분보장과 징계의 제도적 현황과 운영실태를 분석하여야 한다. 또한 분석결과를 토대로 생산성 향상을 저해하는 제도적·관행적 요인을 도출한 다음 그것을 극복할 수 있는 인사관리제도의 도입을 모색하여야 한다.

또한 공공부문 인력수급의 탄력성을 제고하기 위하여서는 공공부문 진입장벽의 폐지, 민간부문과의 교류확대 등을 전향적으로 검토하여야 하는데 구체적인 방안의 제시를 위해서는 선진 제국의 사례에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다⁷⁾.

4. 의사결정 과정의 개선방향

1987년 6·29선언을 기점으로 과거에 억압되었던 자유민주주의 기본이념, 사회적 형평성, 국민복지 등이 새롭게 부각되었으며, 노동자, 농민, 반체제 지식인 등 소외계층의 목소리와 집단행동이 정부의 정책 결정에 있어서 중요한 결정요인으로 등장하기 시작하였다. 권위주의적 정치체제와 대통령과 고위관료 중심의 일원화된 정책관리체제가 무너지고, 정책결정 과정에 다양한 요구가 투입되고 의사결정체계의 분권화가 급속히 진전되었다.

7) 본 보고서 제 I 권의 하태권, 「공공부문 종사자의 생산성 제고방안」을 참조.

정책결정환경의 변화는 다양한 이해관계집단의 참여를 활성화시켜 정책결정 과정의 민주화와 과거 소외계층의 복지향상에 큰 기여를 하였다. 그러나 과거 집권화된 정책결정환경에만 익숙하였던 우리나라의 정책결정체제는 새로운 환경변화에 적응하지 못하고 시행착오와 정책 혼선을 지속시키고 있다. 이 과정에서 우리 정책결정 과정의 기본적인 문제점으로는 정책결정의 비일관성, 정책결정의 지연과 관료의 책임회피, 집단이기주의, 그리고 권위주의적 정책결정 등 네 가지를 들 수 있다. 이 같은 문제점의 근본적인 원인은 정부권위와 신뢰의 상실과 전문성과 정책조정기능 등 정부의 정책형성 역량의 결핍에 있다고 판단된다.

정부권위와 신뢰는 단시간 내에 형성되는 것이 아니라 시간이 지나면서 국민들 사이에 경험과 학습이 쌓이면서 구축된다. 따라서 정부가 권위와 신뢰를 쌓기 위해서는 정부가 자신이 반드시 하여야 할 일을, 장기적인 계획하에, 실현가능한 정책으로 구체화시켜, 객관적이고 공정한 입장에서 일관성 있게 지속적으로 추진하여야 한다.

정부의 전문성을 제고시키기 위해서는 정책공동체(policy community)를 활성화시켜야 한다. 정책공동체는 직업관료, 국회의원 보좌관, 변호사, 이익집단 대표, 교수, 연구소의 전문가 등으로 구성되며, 특정 정책을 둘러싼 정책문제, 정책대안, 현재 추진되는 정책에 대한 평가 등에 대한 관심을 공유하는 집단이다⁸⁾.

5. 생산성 측정지표의 개발방향

공공부문 생산성의 측정은 동 부문 개혁의 핵심수단이다. 왜냐하면 공공부문의 효율이 낮다는 인식이 보편화된 근거에는 공공부문의 생산성은 측정하기가 어렵다는 인식이 자리잡고 있다. 시장기구에 의하여

8) 본 보고서 제II권의 최종원, 「공공부문 의사결정 과정의 개선방안」을 참조.

산출물의 적정가격이 책정되고 이를 근거로 효율이 극명하게 드러나는 민간과는 달리 정부의 산출물인 공공재 자체가 시장가격기구의 사각지대에 위치하기 때문에 직접적인 효율측정이 어렵기 때문이다⁹⁾.

생산성 측정은 성과관리의 큰 틀 속에서 체계적으로 접근되어야 한다. 따라서 생산성 측정결과는 독립적인 감사인이 검토하고, 프로그램에 환류되며, 보상과 책임추궁의 기초자료로 활용되어야 한다. 또한 생산성 지표는 국민과 각급 기관 관리자의 참여하에 지속적으로 보완·수정되어야 한다.

생산성 지표는 타당성과 신뢰성, 비교 가능성, 외부 영향의 최소화, 관리자에 의한 역기능 배제 등의 요건을 갖추어야 한다. 지표에 따른 생산성 측정의 문제점은 첫째, 공무원의 적응 또는 우회에 따른 역기능 둘째, '평균의 오류' 셋째, 측정비용과 측정효과 示現의 장기간 소요 넷째, 공공부문의 특성에 따른 생산성 측정 애로 등을 들 수 있다.

공공부문 생산성을 제고하기 위해서는 생산성의 지표화와 측정이 필수적이다. 공공부문의 생산성이 과연 낮은지 그리고 왜 낮은지를 분석하기 위해서는 일정 지표에 의한 생산성의 평가가 필수적이며 이러한 평가는 특히 어느 부문 혹은 어느 연도의 생산성이 왜 낮은지를 판단케 하여 줌으로써 지속적인 생산성 증대를 위한 노력을 유인할 수 있다.

보다 구체적으로 평가지표를 통해 공공부문 생산성을 제고하는 과정은 다음과 같다. 먼저, 지표를 통해 부문별·연도별 생산성을 평가하고 원인을 분석한다. 다음으로 개발한 지표에 따라 생산성을 높일 수 있

9) 또한 생산성 지표에 대해 국가공무원 623명을 대상으로 설문조사도 실시하였다. 생산성에 대한 인식과 생산성 지표 개발의 필요성에 대해 70~80%가 긍정적으로 응답한 반면, 실제로 생산성을 측정하는 경우는 20%에 불과하였다. 다만 앞으로 측정할 계획이라는 응답이 30%에 달해 고무적이었다. 생산성을 측정하지 않는 이유로, 측정의 폐해나 실효성보다 측정의 어려움과 척도의 미비가 부각되었다. 생산성을 측정하더라도 측정지표를 사용하는 경우는 드물어 측정지표의 개발이 시급함을 알 수 있었다. 생산성 측정결과는 근무성적 평정과 성과급의 기준으로 활용할 것을 대다수가 선호하였다.

도록 제도를 개선한다. 마지막으로 측정된 생산성을 공개한다.

이 같은 작업은 기본적으로 공공부문에서 비용으로서의 투입과 효율으로서의 산출을 각각 측정하여 생산성을 추정하는 방식으로 이루어져야 한다. 여기서 투입측면의 측정기준 및 지표 개발은 다음과 같은 내용을 담아야 할 것이다. 첫째, 측정기준에 따라 이론적으로 도출될 수 있는 ‘공공부문 투입 측정지표’가 설정되어야 한다. 둘째, 계량화할 수 있고 현행 정부예산회계제도와 기업예산회계제도하에서 활용 가능한 ‘투입측정지표’를 부문별로, 즉 중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관, 출연연구기관, 지방공기업 등의 단위로 개발하는 것이다. 셋째, 지표의 구체적인 활용방안, 활용의 전제조건 및 예상문제점, 기대효과에 대한 검토가 이루어져야 한다.

이 같은 투입측면의 지표는 다음을 포괄하여야 할 것이다. 즉, 공공부문의 투입을 사회경제적 비용(기회비용)의 관점에서 분석하여야 하고, 세출예산으로 가시화되는 인력·물자 등의 투입 외에 드러나지 않은 비용, 예를 들어 자기임차료나 조세지출 등도 파악하여야 한다. 또한 공공서비스 생산을 위해 민간부문이 협력·부담한 투입분도 포함하여야 한다. 단, 로비 등 민간부문의 지대추구행위(rent-seeking activities)에 따른 지출은 제외할 수 있을 것이다. 투입측면의 지표 개발에 있어 총투입 중 공공부문 내 또는 하위부문간 중복투입분은 차감하고 순투입만 감안하여야 할 것이다. 아울러 하위부문간 overhead cost는 적절히 배분하고 장기간에 걸친 투입은 기간을 배분하고 적정 할인율을 적용하여야 한다.

또한 산출측면의 측정기준 및 지표 개발은 다음의 내용을 담아야 할 것이다. 먼저, 측정기준에 따라 이론적으로 도출될 수 있는 ‘공공부문 산출측정지표’를 개발하여야 한다. 즉, 계량화할 수 있고 활용 가능한 ‘산출측정지표’를 부문별로 개발하고 지표의 구체적인 활용방안, 활용의 전제조건 및 예상문제점, 기대효과를 검토하여야 한다.

이 같은 산출측면의 지표는 다음의 내용을 포괄하여야 할 것이다.

즉, 공공부문의 산출물을 계량화할 수 있는 사회경제적 편익(benefit)의 관점에서 분석하여야 한다. 단, 고객만족도 등 공공부문의 성과(outcome, performance)는 제외할 수 있을 것이다. 산출물 중 민간부문과의 이전(transfer) 거래분은 제외하고 부차적 산출물·부산물 등 연쇄효과는 제외되어야 한다. 총산출 중 공공부문 내 또는 하위부문간 중복산출분은 차감하고 순산출만 감안하여야 할 것이다. 또한 장기간에 걸친 산출은 기간을 배분하고 적정 할인율을 적용해야 할 것이다¹⁰⁾.

일단 이상의 내용에 입각한 생산성 측정지표가 개발된다면 이는 중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출연기관, 지방공기업 등 부문별 측정 및 결과비교, 연도별 추이 파악 및 거시적 관점에서의 평가 등 생산성의 측정 평가에 활용되어야 한다.

6. 예산제도의 개선방향

정부의 생산성이 낮은 근본 원인은 정부서비스의 독점적 성격에 있으므로 이를 해결하기 위해서는 정부서비스에도 경쟁요소의 도입이 요구되거나 공공재적 성격, 외부효과 등 이른바 ‘시장의 실패’ 가능성이 큰 부분에서는 정부의 독점적 서비스 공급이 불가피한 것이 사실이다. 이와 같이 경쟁요소 도입이 불가능하거나 곤란한 부문에서는 성과관리 강화, 제도 개선 등을 통한 비시장적인 생산성 제고 방안을 모색해야 한다. 따라서 정부가 독점적으로 수행해야 하는 기능을 금전적으로 뒷받침하는 예산제도에 있어 이러한 개선방안의 마련이 특히 요구된다.

한 나라의 예산은 정부활동의 금전적 기초일 뿐 아니라 정부의 경제정책 및 운용방안을 집약한 것이라는 점을 상기한다면 예산제도의 개

10) 박재완·임주영·현진권, 「공공부문 생산성 지표의 개발과 활용」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(II)』, 연구총서 3, 한국조세연구원, 1997. 9. 참조.

혁이 공공부문의 생산성 제고를 위한 제도 개혁의 중요한 부분이 된다는 것은 당연하다.

우선, 정부부문의 생산성 제고를 위해서는 투입통제 위주의 예산제도를 경제적 성과를 반영할 수 있는 제도로 전환하는 것이 필요하다. 이를 위한 한 가지 방법은 비용·편익분석을 정밀화하는 것이고 다른 하나는 업무의 성격상 이 분석이 불가능하거나 대단히 어려워 다른 객관적 지표의 적용이 바람직한 복지프로그램 같은 경우는 성과지표를 개발·사용하는 것이다. 다만 예산제도 전반을 단기간에 걸쳐 변화시킬 수는 없고 시범적인 부처 및 사업을 선정하여 이를 단계적으로 수행해야 할 것이다.

다음으로, 우리나라의 현재 경상경비 관련제도는 이월에 계약이 많고 경비가 남을 경우 다음 해의 예산삭감요소가 되는 등 경상경비를 절약할 유인이 매우 낮은 것으로 지적되고 있다. 이를 개선하기 위해서는 호주 등에서 사용되는 移越 및 借用의 활용, 경상경비한도제의 도입 및 확대, 비목간 전용의 확대 등의 방안을 시행함으로써 해당부처, 즉 경상경비지출의 주체에게 더 많은 신축성 및 재량권을 주어 이의 판단에 의해 효율적 지출을 하도록 해야 한다.

셋째, 대형투자사업의 수행에 있어 완공시점의 연장, 이에 따른 사업비의 증가 등에 의해 낭비와 비효율이 초래되는 경우가 많은 것으로 평가되는데 이는 지출우선 순위가 낮은 사업까지 동시다발적으로 시행되어 모든 사업의 완공을 동시에 지연시키는 이른바 ‘분산투자’의 문제 때문이다. 이러한 손실발생을 방지하기 위해서는 개별 사업에 대한 매년도 예산편성을 최초 계획과 같이 안정적으로 이루어지도록 해야 하며, 이를 위한 현실적 방안은 계속비 및 국고채무부담 행위의 적용 범위를 단계적으로 확대하는 것이다.

넷째, 우리나라에서 현재 사용되고 있는 단년도 예산편성은 전년대비 증가를 위주의 편성 및 계속사업비의 지속적 증대를 피할 수 없다는 등의 문제점이 있다. 따라서 편성은 되지만 실제 구속력이 없는 기존

의 중기재정계획이 내실 있게 운영되도록 해야 하며 궁극적으로는 매년 예산편성시 향후 수년간의 예산추정치를 같이 제시하고 이러한 추정치가 구속력을 갖는 다년도 예산제도를 도입해야 한다.

다섯째, 우리나라의 지방재정은 현재 중앙정부로부터의 이전재원에 과다하게 의존하고 있어 자체재원의 개발노력이 미흡하고 재정운용의 효율성 제고를 위한 자구노력도 충분치 못한 실정이다. 지방재정조정제도의 개선방안으로는 법정교부세율의 가변화, 지방자치단체의 징세노력과 재정운영의 건전성을 제고하는 교부금 배분방안 확보, 영세보조금의 통폐합 등이 요구되며 궁극적으로는 지방재정조정제도를 일반재원을 지원하는 지방교부금과 특정재원을 지원하는 국고보조금으로 이원화하여, 각 지자체의 자율성 및 신축성을 제고하여야 한다.

마지막으로, 각 부처의 수입증대 유인 및 예산운영의 자율권 증대를 위해 각 부처당 자체 수입의 일부를 해당부처가 직접 운영하는 수입유보권의 허용을 장기적으로 고려해 볼 필요가 있다. 예산제도의 개편과 밀접하게 연관되어 동시에 추진되어야 할 것이 회계제도의 개혁인바, 정확한 정부재무제표 작성(특히 정부의 대차대조표)이 요구된다.

이러한 개선방안들의 기본적 공통점은 성과관리의 강화까지 포함하여 대부분 기존의 제도보다 해당부처의 자율성·재량권을 제고시키다는 것이다. 이는 이미 지적된 바와 같이 지출의 주체에게 책임과 권한을 가능한 한 많이 부여하고 예산당국의 통제는 국가정책목표와 부합하도록 큰 테두리를 정하는 것이 세부사항까지 통제해야 하는 기존의 제도보다 훨씬 더 효율적이라는 인식에 근거하고 있다. 또한 이러한 방향은 예산제도 외의 공공부문 개혁안이 대체로 권한의 이양, 위임, 자율권 확대 등을 지향하는 것과도 같은 軌를 형성하는 것이다¹¹⁾.

11) 유일호, 「공공부문 생산성과 예산제도의 개선방안」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(III)』, 연구총서 4, 한국조세연구원, 1997. 9. 참조.

현행 우리나라의 예산순기에서 국회가 차지하는 비중은 법률적으로나 원론적으로 막중함에도 불구하고 실체는 계수조정소위원회에서의 예산액수 微조정 정도에 그치고 있는 실정이다. 따라서 납세자인 국민의 대의기관으로서 예산 과정에서 국회의 기능은 대폭 강화되어야 하며 이를 위해서는 결산기능의 대폭 강화, 예산심의의 내실화 방안 등이 마련되어야 한다.

가능한 실천적 방안으로는 예산결산위원회의 상설화, 미국과 같은 감사처(Government Auditing Office : GAO)의 국회 내 설치 등이 거론되고 있는바, 이들의 적용 가능성을 포함한 구체적 실행방안을 모색해야 한다.

아울러 예산 과정 논의에 있어서 도외시되고 있는 지방자치단체의 예산편성·집행·결산에 있어서의 생산성 제고 방안을 모색하고 그 과정에서 지방재정조정제도의 개선방안도 제시하여야 할 것이다.

7. 회계제도의 개선방향

우리나라 공공부문의 회계 현황을 기초로 문제점을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 정부회계의 목적이 불분명하며 회계관련법규가 필요에 따라 독립적으로 제정되었기 때문에 상호 중복되거나 모순되는 부분이 발생하고 회계환경의 변화에 적응하기 어렵다. 둘째, 단식부기를 채택함에 따라 공공부문의 결산서 및 장부상 관련 항목간의 연계성이 결여되어 부정과 오류의 발생을 방지하기 위한 내부통제의 기능이 적정하게 수행되기 어렵고 감사의 효율성을 저하시킨다. 셋째, 대차대조표를 작성하지 아니하기 때문에 공공부문이 소유하는 가용자원 및 채무액의 종합적인 파악이 어렵다. 또한 공공부문의 순자산울 알 수 없고 재정상태의 건전성을 판단하기 곤란하다. 특히 미래에 지급하여야 할 연금에 대한 부채가 결산서에 계상되지 아니함에 따라 국가채무가 과소계상된다. 넷째, 현금주의에 의할 경우 공공부문의 활동을 적정하게 나

타낼 수 없기 때문에 정부기관의 성과를 합리적으로 측정하는 것이 곤란하다. 더구나 지출의 부처별 배분이 적정하게 되지 아니함에 따라 성과측정이 왜곡될 수 있다. 다섯째, 현금주의를 채택함에 따라 우발 상황에 대한 준비가 결여된다. 현금주의 회계하에서는 당해 시설이 폐기될 상태인데도 거액의 예산을 확보해야 하는 어려움 때문에 대체건설의 결정을 미루게 되어 대형사고의 발생 가능성을 높게 된다¹²⁾.

공공부회계는 다음과 같이 점진적으로 개선되어야 한다. 첫째, 내부통제와 정확한 정보의 제공을 위하여 정부회계의 전산화와 함께 복식부기제도를 도입하여야 한다. 둘째, 정부기관에 대한 합리적인 업적평가를 위하여 발생주의회계를 도입하여야 한다. 셋째, 복잡하고 분산적인 정부회계 관련법규를 정비하여 종합적인 정부회계기준을 제정하여야 한다.

8. 감사제도의 개선방향

공공감사의 효익은 ① 문제점 적발 ② 예방 ③ 평가와 환류를 통해 대리인의 성과와 역량을 제고하여 주인에 대한 공공책임성을 확보하는데 있다. 공공감사의 비용은 ① 공공부문의 특성 ② 감사의 속성 ③ 감사정책방향과 감사인 자질에 연유하는 비용으로 대별된다.

우리 공공감사는 그동안 원시적 비리의 척결과 회계질서 정비를 통해 공직기강 확립과 예산절감에 기여하였다. 그러나 다음과 같은 세 가지 문제점도 안고 있다. 첫째, 외부감사는 지적과 처벌 위주의 과잉 감사를 탈피하지 못해 정부 생산성을 저해하고 있다. 규정과 절차의 준수 등의 지적에 치중하고, '감사를 위한 감사'에 머물러, 수감자가 감사를 의식한 경직적·절차중심적·지적회피적인 무사안일을 유발시킨

12) 이은상·이준규, 「공공부문 생산성과 정부회계제도의 개선방안」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(III)』, 연구총서 40, 한국조세연구원, 1997. 9. 참조.

다. 둘째, 내부감사는 이와 반대로 너무 미온적이고 부실하다. 셋째, 상급·감독기관은 감사를 하급·산하기관에 대한 통제수단으로 인식하는 감사만능주의가 팽배해 있다. 그 결과 실지감사가 너무 잦고, 지방 자치단체에 대한 편중·중복감사가 심한 반면 공적단체 등에 대하여는 감사사각이 크다.

우리 공공감사의 문제점, 감사환경과 수요의 변화를 감안하여 앞으로 ① 감사의 효익 중 적발보다는 예방, 예방보다는 평가와 환류를 강화하고 ② 감사의 비용 중 공공부문 또는 감사의 속성상 불가피한 부담이 감사정책방향과 감사인 자질로 인해서 증폭되지 않도록 해야 할 것이다. 이런 맥락에서 특히 ① 과잉 외부감사는 수요자 중심으로 완화하고 ② 유명무실한 내부감사는 독립성과 전문성 강화, 그리고 감사역량을 배양하여 활성화하며 ③ 중복감사와 빈번한 실지감사는 공공 감사체계의 조정과 기능분담을 통해 줄여나가야 한다¹³⁾.

13) 박재완, 「공공부문 생산성과 공공감사의 합리화방안」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 연구총서 4, 한국조세연구원, 1997. 9. 참조.

III. 결 론

지금까지 공공부문의 생산성을 제고하기 위한 기본방향을 중심으로 부문별 개선방향을 살펴보았다. 결론적으로 공공부문의 생산성을 제고하는 작업은 공공부문 내에 경쟁과 유인의 시스템을 어떻게 도입하느냐에 따라 성패가 판가름난다고 할 수 있을 것이다. 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 정부와 민간의 역할을 재정립하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다. 즉, 공공부문 중 정부보다는 민간이 담당하는 것이 더 타당하거나 효율적인 부문을 과감히 민영화·민간화하여 공공부문의 비중과 규모를 축소조정하여야 한다.

이 같은 정부와 민간간의 역할분담이 선행된다면 정부 내의 역할분담이 뒤따라야 한다. 즉, 중앙정부와 지방정부, 광역지방정부와 기초지방정부간의 기능과 역할의 재정립이 이루어져야 하는 것이다¹⁴⁾. 이는 특히 최근 현안으로 대두되고 있는 공공부문 의사결정 과정의 체계화 작업과 밀접히 연결되어 있다. 지역개발과 환경보호간의 갈등, 특정사업의 구간별 추진 과정상의 갈등 등은 공공부문 의사결정 과정의 체계화가 다기화된 사회경제적인 환경하에서 얼마나 중요한지 명백히 보여주는 사례라고 할 수 있다.

공공부문의 생산성 제고를 위하여 이들에 못지않게 중요성을 지니는 분야는 공공부문 종사자의 능력 극대화를 위한 인사·보수체계의 개선이다. 일정한 진입장벽하에서 강화되어 온 각종 권익 및 신분보장의 틀을 깨고 능력과 성과에 입각한 인사고과가 이루어지고 보수가 주어

14) 이 같은 역할분담은 단순히 공공부문의 생산성만을 제고하는 것이 아니라 국세와 지방세의 조정, 나아가 포괄적 재정권의 조정으로까지 연계될 것이다.

저 공공부문의 생산성 제고의 내부적 동인을 만들어야 하는 것이다. 이는 한마디로 차별화의 도입을 통한 생산성의 제고 과정이라고 지칭할 수 있다.

이 같은 작업들이 선행되고 예산·회계·감사 및 생산성 측정지표의 개발 등 다양한 분야에 걸쳐 생산성 제고의 기본적인 틀을 마련하기 위한 각종 제도 개선이 이루어져야 한다. 또한 이 같은 개별분야에서의 생산성 제고 작업이 민간부문에 가시적이고 긍정적인 영향을 미치기 위해서는 규제 완화, 부정부패의 방지, 준조세의 정비, 산업·재정·조세·금융·외환·복지·환경 등 각 분야의 제도 개선이 수반되어야 할 것이다.

IMF 관리체제라는 국가적인 위기상황을 새로운 각오와 자세로 극복하고 새로운 우리 사회의 운영 틀을 만들기 위해서는 무엇보다도 공공부문의 새로운 역할과 기능 부여가 시급하다. 이제라도 우리 공공부문의 개혁은 늦지 않았다는 각오하에서 동 분야에서의 집중적인 연구와 논의가 전개되기를 기대하여 본다.

〈참고문헌〉

- 박기백, 『캐나다의 재정』, 한국조세연구원, 1997. 10.
- 박재완, 「공공부문 생산성과 공공감사의 합리화방안」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 연구총서 ④, 한국조세연구원, 1997. 9.
- _____, 「부패의 경제적 비용분석과 반부패제도 모색」, 『공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅱ)』, 연구총서, 한국조세연구원, 1998. 12.
- 박재완·임주영·현진권, 「공공부문 생산성 지표의 개발과 활용」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅱ)』, 연구총서 ③, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 송하중, 「공공부문과 민간기업의 역할 정립」, 『공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅰ)』, 연구총서, 한국조세연구원, 1998. 12.
- 안중범, 「정책결정 과정과 공공서비스 제공 과정의 개선방향」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅱ)』, 연구총서 ③, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 유일호, 「공공부문 생산성과 예산제도의 개선방안」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 연구총서 ④, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 윤건영, 「공공부문 생산성 제고를 위한 개념 틀과 현실적 과제」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅰ)』, 연구총서 ②, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 이계식·문형표(편), 「정부혁신」, 『1995년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1995. 12.
- 이은상·이준규, 「공공부문 생산성과 정부회계제도의 개선방안」, 『공

- 공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 연구총서 ④, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 이필우·김동건 외, 「미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 중국 편」, 『주요국의 재정개혁』, 재단법인 한국재정연구회, 1998. 3.
- 임양택, 「공기업을 효율성 제고 및 경쟁력 강화 방안 - 국영기업(한전 및 한통)을 중심으로 -」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅳ)』, 연구총서 ⑤, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 임주영, 「공공부문 생산성 제고를 위한 공무원의식 설문조사」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅰ)』, 연구총서 ②, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 장근호, 「국가경쟁력과 경제성장」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅱ)』, 연구총서 ③, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 재정경제원·한국개발연구원, 『열린 시장경제로 가기 위한 국가과제』, 1997. 9.
- 정영현, 「공공부문 생산성과 정부조달제도의 개선방안」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 연구총서 ④, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 진재구, 「특별지방행정기관과 지방자치단체간 중복기능 조정방안」, 『공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅲ)』, 연구총서, 한국조세연구원, 1998. 12.
- 최 광·이영환, 「정치적·정책적 과정과 공공부문 생산성」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅰ)』, 연구총서 ②, 한국조세연구원, 1997. 9.
- 최종원, 「공공부문 생산성 제고를 위한 행정정보화의 효율적 추진방안」, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅱ)』, 연구총서 ③, 한국조세연구원, 1997. 9.
- _____, 「공공부문 의사결정 과정의 개선방안」, 『공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅱ)』, 연구총서, 한국조세연구원, 1998. 12.

최준욱, 『영국의 재정』, 한국조세연구원, 1997. 11.

하태권, 「공공부문 종사자의 생산성 제고방안」, 『공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅰ)』, 연구총서, 한국조세연구원, 1998. 12.

한상국, 『중국의 재정제도와 당면과제』, 연구보고서 97-08, 한국조세연구원, 1997. 7.

홍준현, 「광역자치단체와 기초자치단체간의 중복기능 조정방안」, 『공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅲ)』, 연구총서, 한국조세연구원, 1998. 12.

第 2 篇

公共部門과 民間部門의
役割 定立

宋 河 重*

* 경희대학교 행정학과 교수

I. 서론

1. 연구의 목적

인류는 집단을 이루고 정착하여 생활한 이래 집단 구성원 모두에게 필요한 공공서비스를 생산해 왔다. 그리고 그 생산을 담당하는 자는 원시적인 형태의 정부를 형성하였다. 오늘날 오지에 남아 있는 미개 집단의 공동생활 양식에서 관찰할 수 있는 단순한 형태의 집단방어 체제, 질서유지 체제, 상호부조 체제 등은 우리 조상이 약 8천년 전부터 발전시켜 온 공공서비스 생산과 사용 방식의 한 단편일 것이다¹⁾. 정부는 이렇게 공동체의 존립과 직결되는 기능을 수행해 왔으며, 따라서 인류의 가장 오래 된 직업(전문직) 중 하나는 바로 공공서비스를 제공하는 일일 것이다.

산업사회에 접어들면서 공공부문의 역할과 규모는 지속적으로 팽창하여 왔다. 그러나 공공부문의 이러한 팽창이 산업화 초기 단계에서부터 일어났던 것은 아니다. 자본주의를 기초로 하여 근대 서구사회가 성립될 당시 국가의 임무는 자유방임하의 시장질서를 유지하는 것이었다. 즉 공공부문은 가능한 한 민간의 경제활동에 간섭하지 않고 국민의 생명과 재산을 보호하는 최소한의 역할만을 수행하는 것이 바람직한 것으로 여겨졌었다. 가장 좋은 정부는 가장 적게 일하는 정부였던 것이다.

독립전쟁을 거쳐 새로운 형태의 정부를 수립한 미국에서도 이러한

1) E.N. Gladden, *A History of Public Administration*, London : Frank Cass, 1972.

견해가 지배적이었다²⁾. “최상의 국가에서조차도 정부는 단지 필요악이다. 최악의 국가에서의 정부는 참을 수 없는 악이다”라고 선언한 이는 바로 미국혁명의 주요 주창자였던 톰 페인(Tom Paine)이었다. 미국의 첫 개원의회에서 활동했던 한 의원은, “강물이 바다로 흘러 들어가듯 (모든) 정부는 전제정치화되는 경향이 있다”고 주장했다. 1801년 대통령 취임연설에서 제퍼슨은 “사람들로 하여금 서로를 헐뜯는 일을 자제시키고, 또는 그들로 하여금 스스로 규제하도록 방치하는 현명하고 소박한 정부가 바로 좋은 정부의 총체이다”라고 하였고, 그 몇 년 후에 에머슨(Emerson)은 “우리가 보다 작은 정부를 가질수록 우리는 보다 나은 정부를 가지는 것이다”라고 말하였다. 이러한 상황에서 정부가 담당하는 기능은 한정적일 수밖에 없었고 공공부문에 종사하는 인력이나 조직은 커질 수 없었다.

자유방임하의 자본주의 체제가 사회 전체적 부를 늘리고 산업 발전에 기여한 바는 부인할 수 없다. 그러나 부의 증대와 동시에 부를 가진 자와 가지지 못한 자 간의 격차 역시 커지게 되었다는 점에서 자유방임주의에 대한 수정이 불가피하게 되었다. 빈부격차로부터 초래되는 사회적 갈등을 공공부문의 개입에 의하여 해결하여야 한다는 논리는 정부역할 증대의 근거가 되었다. 산업화와 도시화의 결과로 공공부문의 팽창이 나타난다는 것이다. ‘복지국가’의 개념 역시 공공부문의 팽창과 같은 흐름에 있었다. Galbraith는 이러한 입장에서 정부 역할을 강조하면서 다음과 같이 말하였다³⁾.

“정부의 정책과 개입이 경제의 안정성과 효과성을 높이는 기초이며 이것은 사회평등에 기여한다. 그리고 계획과 복지정책의 이론은 스칸디나비아 국가들과 2차 세계대전 후 네덜란드의 예로 증명된다.”

2) B.A. Weisberger, “What Made The Government Grow,” *American Heritage*, September 1977.

3) Jr. Charles Wolf, *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge: The MIT Press, 1988.

공공부문의 역할에 대한 대립된 견해는 시대상황에 따라 변해 왔고 20세기 초·중반부는 정부 역할을 강조하는 흐름이 대세를 이루어 왔다. 1883년 Pendleton Act가 제정될 당시 미국 연방 정부 공무원 수는 13만여명에 불과하였으나 1930년대에 이르러서는 그 규모가 급격히 증가하였다. 1930년에 60만명이던 연방정부 공무원은 1937년에는 90만명이 되었고 같은 기간 동안 예산은 10배로 확대되었다. 행정부 내에 새로 설립된 기관만도 60개가 넘었다. 미국 정부조직이 늘어나고 복잡해진 것도 인력, 예산규모 증대와 궤를 같이한다. 이 시기는 분명히 미국정부가 급격히 팽창한 시기이다. 새로 설립된 기관은 정부의 역할을 넓히게 되었고, 새로운 관리계층은 전체적 계층을 증폭시켰다⁴⁾. 이 시기의 공공부문 팽창은 미국뿐만 아니라 서구 제국에서 공통적으로 일어나던 현상이다.

지속적으로 확대되어 온 정부조직과 기능에 대한 비판과 반론이 제기된 것은 지난 2, 30년 동안의 일이다. 1970년대 중반 이후 세계를 휩쓴 인플레이션의 충격과 함께 경제, 사회 활동에 대한 정부개입의 부적절성을 지적하는 목소리가 높아지게 된 것이다. 비슷한 시기에 공공선택론자들은 ‘정부실패’를 들고 나오면서 이러한 비판의 이론적 근거를 제공하였다. 이러한 상황을 배경으로 ‘반’ 정부적 위치에 서는 정당들이 미국과 영국에서 집권하게 되면서 정부축소 논리는 힘을 더 얻게 되었다. 거기에서 정부의 규제와 통제에 의지하던 동구 제국들이 시장경제 체제로 전환하는 사태가 벌어지고 이는 공공부문 축소를 주장하는 논리에 힘을 더해 주었다.

이렇게 공공부문의 역할을 강조하는 주장과 이에 반대하는 의견이 교차되어 나타나는 것은 근본적으로 공공부문의 적정규모가 어떠해야

4) 과학적 관리법을 신봉하는 일단의 학자들은 이러한 공공부문의 확대가 정확한 정보를 가진 대통령의 리더쉽하에 엄격하고 합리적인 계층 구조를 형성하게 되리라고 기대했다. 그러나 오늘날에는 그들의 기대가 너무 순진한 것으로, 늘어난 계층구조는 책임을 분산시켰을 뿐이며 대통령은 현실을 가장 늦게 아는 위치에 있게 되었다고 비난받게 되었다.

되는가에 대한 분명한 해답이 없기 때문이다. 이것은 다른 말로 사회가 필요로 하는 공공재를 어떻게 공급받고 사용할 것인가의 문제이다. 정부가 독점적으로 공공재를 생산하고 배분해야 되는가? 정부와 유사한 조직을 통해 공공재를 공급하는 것은 가능한가? 공공재의 공급을 민간부문의 시장 기능에 맡기면 어떤가? 정부의 주도하에 공공재 생산을 결정하고 실제 생산과 배분을 민간부문에 맡기면 안 되는가?

이러한 이슈들은 결국 공공재 공급에 있어서 공공부문과 민간부문의 역할이 어떻게 정립되어야 할 것인가로 귀결된다. 공공재의 종류와 형태가 다양한 만큼 위의 질문들에 대한 해답은 일률적일 수 없다. 그럼에도 불구하고, 우리는 이 문제에 대한 현실적 대안을 모색해야 한다.

우리나라의 공공부문은 개발연대를 거치면서 산업사회의 패러다임 아래 강력한 정부의 주도하에 간섭을 기초로 하여 형성되어 왔다. 따라서 정부기능의 팽창과 규모의 확대는 30여년 동안 지속되었다. 국가경제와 사회구조를 계획하고 추진하는 산업화 전략하에서 정부기능의 강화는 불가피한 것이었을 수 있다. 그러나 우리는 현재 고도화된 기술과 지식으로 인해 사회의 운영 기초와 사람들의 요구, 행태가 달라지고 정치·경제의 근본구조가 바뀌는 상황을 목격하고 있다. 정부를 비롯한 공공부문도 지난 시기에 형성된 체제에서 벗어나 새로운 시대적 필요에 부응하는 공공서비스를 제공하도록 변화되어야 한다. 이러한 공공부문의 변화는 미래사회를 상정한 장기적인 관점에서 추진되어야 한다. 무엇보다도 공공부문이 민간 부문의 활동에 장애가 되지 않도록 사회 전체적 균형을 맞추는 작업이 필요하다.

이와 같은 관점에서, 이 연구는 공공부문과 민간부문간의 역할이 어떻게 분담될 것인가에 대해 논의하고 장래의 공공서비스 형태와 범위를 규정하는 방법과 논리를 개발하고자 한다. 구체적인 연구의 초점은 지난 시기에 확대되어 온 정부 기능을 분석, 평가하고 지금까지 정부가 담당해 오던 역할을 민간에 넘기는 민간화 대안을 검토하여 적절한 실천 방안을 제시하는 데 둘 것이다.

2. 연구의 범위와 방법

이 연구는 ① 공공부문의 규모 변화에 대한 논리와 공공부문의 기능별 성립 과정에 대한 역사적 고찰과 존재의 정당성, ② 공공부문 민간화(민영화 포함)의 방법과 대안의 평가, ③ 공공부문 유지 여부를 평가하는 기준 및 민간화 과정 등을 검토하게 될 것이다. 이 연구에서는 정부를 위주로 공공부문에 대한 논의를 전개한다. 넓은 의미의 공공부문에 포함되는 준공공기관은 정부에 대한 논리를 연장하여 고려하기로 한다.

가. 공공부문 규모 변화와 기능별 성립과정에 대한 고찰

지난 40여년 동안의 사회 변화에 따라 정부는 물론 준공공조직도 많은 변화를 겪어 왔다. 공공부문의 변화는 당시의 상황을 반영하는 것이었지만 그때 인지되었던 정당성의 근거가 지금도 유효한 것인지에 대한 엄밀한 검토가 있어야 한다. 이를 위해서는 공공부문의 규모 변화에 대한 논리와 기능별 성립과정에 대한 고찰이 필요하다.

공공부문의 성립과 변화에 대한 고찰은 우리의 경우는 물론 외국의 경우까지 포함할 것이다. 우리 정부 형태는 서구 정부의 구조와 기능을 이식하면서 시작하였다. 따라서 지난 수세기에 걸쳐 진행된 외국 정부의 역할 변화를 고찰하여 그 정당화의 근거와 시대적 상황이 요구하는 정부의 기능을 파악할 것이다. 미국의 경우 독립당시 5개 행정기관으로 출발한 정부는 기본적인 국가 기능만을 수행하였으나 19세기 말부터 20세기 초에 걸쳐 경제활동을 지원하는 기관들이 추가되었다. 여기에 60개에 달하는 독립기관들이 19세기 중반 이후 설립되었다. 미국을 비롯한 외국의 예는 우리 정부의 기능 변화와의 대비를 가능케 하여 구체적 정부 기능이 지금도 정당화될 것인가, 그리고 앞으로도 타당할 것인가를 판단하는 바탕이 될 것이다.

나. 공공부문 민간화에 대한 방법과 대안 검토

공공부문과 민간부문의 역할에 대한 논의는 자본주의 체제하에서 지속되어 온 것으로 상황에 따라서 그 강조점이 달라졌다. 근대국가가 이후 생산력의 급격한 향상으로 인해 시장의 형태가 복잡해지고 그 역할이 증대되어 가면서 정부의 역할 역시 커져 갔다. 대공황 이후 정부가 시장에 적극적으로 개입하여야 한다는 케인즈의 주장은 자본주의의 모순을 수정하기 위한 처방으로 받아들여졌다. 정부는 전통적인 체제유지기능 외에 시장의 발달에 따라 생기는 폐해로부터 공동체 구성원을 보호하는 역할까지 맡게 된 것이다. 오늘날 OECD국가들에서 GNP의 40% 이상이 공공부문을 통해 사용되고 있는데 20세기 초에는 그 비율이 10% 정도였다.

수십년 동안 자본주의 국가를 유지하는 경제이념으로 받아들여졌던 정부개입의 논리가 도전받게 된 것은 선진국들의 자본주의 경제체제가 완숙해지면서부터이다. 즉 과학기술, 정보통신의 발달에 의한 생산력의 증진, 전지구적 경쟁상황 등은 전통적인 형태의 정부개입이 방해가 되거나 불필요한 것으로 여겨지게 만들었다. 한 세기 가까이 진행된 정부의 팽창이 그에 걸맞게 공동체 구성원의 행복을 증진시키지 못했다는 지적을 받게 된 것이 우리가 직면하고 있는 현실이다. 즉 시장경제의 약점을 정부가 보완하기를 기대하였으나 정부 역시 그 기대에 미치지 못하였다는 비난을 받고 있는 것이다. 이러한 '정부실패'의 논리는 구체적으로 정부의 기능 축소와 기존의 정부 기능을 민간화하여야 된다는 주장으로 귀결된다. 여기에서는 위와 같은 공공부문 민간화 논리를 다각도로 검토하고 가능한 대안과 방법들을 논의한다.

다. 공공부문 유지 여부를 평가하는 기준 및 민간화 과정

공공부문이 국가공동체를 유지하고 발전시키기 위해서 담당하는 역

할은 다양하다. 안보와 기본질서 유지, 경제활동 보장, 사회적 약자 보호, 전통과 문화 유지, 교육 등은 세계 각국의 정부가 공통적으로 수행하고 있는 기능이다. 이들 중에는 공공부문이 존재하는 기본적인 근거가 되는 것이 있고 지난날에는 필요했으나 이제는 더 이상 필요하지 않은 부분도 있다. 장래의 공공부문 역할에 대해서 먼저 판단하여야 할 것은 이 기능들이 어느 범주에 속하는 것인가 하는 점이다. 이것은 결국 공공부문의 민간화에 대한 판단 기준과 연계된다. 즉 현재 공공부문이 수행하는 역할이 공공부문 조직을 통하여 생산되고 공급되어야만 하는가, 그 기능이 지금은 타당한 것일지라도 장래의 변화하는 환경하에서 공공부문이 계속 그 기능을 수행하게 될 것인가 등이 고려되어야 한다. 이와 같은 민간화 평가 기준과 방법이 검토되고 대안이 제시되더라도 이는 신중하게 실천에 옮겨져야 한다. 공공부문의 구체적 기능을 민간화하는 데에 따르는 현실적 부작용을 최소화하고 공공성 훼손을 막는 장치가 필요하기 때문이다.

라. 연구의 방법

연구방법으로는 앞의 연구내용에 열거된 사항들을 포괄하도록 ① 문헌 및 자료 조사, ② 정부 각 부처 공무원 및 관련 기관 종사자, 학자들을 대상으로 한 인터뷰 조사, ③ 외국의 사례 수집 및 분석 등이 사용될 것이다.

II. 공공부문 규모 팽창과 민간화에 대한 논의

이 장에서는 공공부문 규모 팽창을 설명하는 이론과 정부기능 민간화에 대한 논리를 검토한다. 수십년에 걸쳐서 지속적으로 팽창되어 온 정부 규모는 어떤 배경을 가지고 있고 그 근거는 무엇인가를 이해하는 것이 공공부문과 민간부문의 역할을 논의하는 출발점이 될 것이다. 또한 정부 규모를 줄여야 한다는 논리가 강력한 지지를 얻고 있는데 그 이론적 틀과 한계를 검토하여야 한다. 현실적으로 세계 각국이 추진하고 있는 민간화는 정부 규모 축소와 직결되는 것이기 때문에 그 전개 과정을 살펴볼 필요가 있다.

공공부문의 규모는 예산과 인력, 조직 등이 상호 연관되어 있는 만큼 이를 포괄하는 시각에서의 접근이 필요하다. 그런데 공공부문 규모 변화에 대한 논의는 이들 중 한 부문을 대상으로 삼는 경우가 대부분 이어서 모든 차원을 포함하는 이론은 드물다. 이것은 공공부문이 담당하는 역할이 다양하고 복잡한 만큼 연구자들이 각자의 시각에서 접근하기 때문이며 개별적 이론들은 그만큼 한계를 가질 수밖에 없다. 그러나 한 차원의 변화가 다른 측면들과 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 각 이론들이 시사하는 바를 살펴봄으로써 전체적인 조망을 할 수 있을 것이다.

공공부문 규모에 대한 이론은 주로 지난 세기 동안 진행되어 온 정부 팽창 과정에 초점을 맞추고 있는데 이들은 크게 두 갈래로 나뉜다. 첫째는 사회학자, 정치학자 및 행정학자 등에 의한 것으로 사회구조적 변화가 정부 역할에 미치는 장기적 영향에 주목하는 것이다. 둘째는 공공선택론자들이 공공정책에 대한 수요와 거기에 부응하는 공급에 영향을 미치는 요소들을 분석한 것들이다. 첫째 그룹은 대체적으로 이데

올로기, 인구학적 요소, 전체적 소득 수준, 압력 단체 등의 사회 전체적 구성 변수와 운영 규칙, 헌법적 특성, 중앙/지방정부 관계 등의 조직 구조적 변수로 공공부문 팽창을 객관적으로 설명하고 있다. 반면, 둘째 그룹은 유권자의 선호, 필요, 가격과 소득 관련 지표 등 공공산출 수요에 대한 변수 및 공공산출물의 제공과 관련된 관료의 영향력 등 정책 결정과 공급에 대한 변수에 주목한다. 그리고 이들은 공공부문이 과도하게 팽창되었기 때문에 이를 축소해야 된다는 논리를 전개하고 있다.

1. 공공부문 팽창에 대한 구조적 접근

사회적 구성과 조직 구조적 변수를 근거로 공공부문의 규모 변화를 설명하는 이론으로 와그너(Wagner)의 고전적 이론과 머스그레이브(Musgrave)의 가설, 피콕-와이즈먼(Peacock-Wiseman) 가설 등이 있다. 이들은 특정 사회의 경제적·사회적 구조 변화가 공공부문 팽창/축소의 원인이라고 한다. 즉 1인당 국민소득, 산업별 생산, 인구 규모, 연령 구조나 그 나라의 발전 단계 등이 중요한 요소들이다. 이러한 구조적 접근법은 공공부문 팽창을 관찰된 사실로 받아들이고 이를 설명하는 데에 초점을 맞춘다는 점에서 공공선택론과 다른 입장에서 서는 것이다.

가. 와그너의 법칙

와그너(Adolf Wagner)는 공공부문 팽창에 대한 이론을 제시한 독일 태생 정치경제학자이다. 그는 19세기 서구 산업국가들의 공공부문이 절대적 규모(재정 등을 포함한)에서는 물론 경제발전 추세보다도 더 빨리 팽창한다는 사실을 밝혔다. 이 사실에 근거하여 그는 공공부문의 지속적 팽창을 예측하였고 이 현상의 몇 가지 원인을 제시하고

‘공공부문, 특히 국가 행위의 지속적 팽창 법칙’이라고 이름붙였다. 이것이 소위 와그너의 법칙이다⁵⁾. 와그너는 그의 법칙을 다음과 같이 설명한다.

“「공공부문, 특히 국가행위의 지속적 팽창 법칙」은 재정학적 입장에서는 재정적 자원 소요의 지속적 증가 법칙이라고 할 수 있다. 행정이 분권화되고 지방정부가 잘 기능하면 중앙정부와 지방정부의 재정적 자원에 대한 소요는 모두 증가한다. 최근(와그너가 이 법칙을 제시하던 1880년대) 독일 지방정부, 특히 도시에서 재정적 자원 소요가 현격하게 증가하였다. 이 법칙은 발전이 진행되고 있는 서구산업국가들에서 공통적으로 관찰되는 현상이다. 사회적 발전과 거기에 따르는 민간 및 공공부문 경제(특히 필수적인 분야의 공공경제)간의 영역 변화가 이 법칙을 설명하고 정당화하며 원인을 제공한다고 할 수 있다. 재정운영의 엄격성을 강조하여 국가행위가 수입과 연계되게 함으로써 그 팽창을 줄일 수 있다. 그러나 장기적으로는 발전을 원하는 진보적인 사람들의 요구 때문에 재정적 장애를 뛰어넘는 팽창이 지속될 것이다.”

와그너는 중앙정부보다도 지방정부가 공공부문 팽창의 큰 부분을 차지한다는 것을 지적하고 있다. 그는 공공행위가 장기적으로 쉽게, 지속적으로 팽창한다고는 하지 않았다. 그러나 단기적으로는 일시적인 국가수입 감소를 통하여 공공부문의 팽창을 막을 수 있다고 하였다. 와그너는 또한 공공부문 팽창에는 일정한 한계가 있음을 지적하고 있다. 이것은 모든 행위가 공공통제하에 있다는 가정적 한계보다 훨씬 낮은 수준이다. 그는 “국가 전체의 소득에서 결코 공공 비용으로 사용될 수 없는 부분이 있다”고 주장한다. 이것은 피콕과 와이즈먼(1961)이 논의한 바와 같이 일정 수준을 넘어서면 유권자들의 강력한 저항에 직면하는 ‘조세부담의 용인 수준’이 있다는 것과 같은 말이다. 이 논리는 시민들이 공공비용과 사적비용의 한계효용이 같게 하는 배분에서

5) N. Gemmill, *The Growth of The Public Sector : Theories and International Evidence*, Vermont : Edward Elgar Publishing Company, 1993.

평형을 찾으려고 하는 것과 통하는 것이다.

그렇다면 과연 어떤 종류의 공공행위가 와그너 법칙에 부합될까? 첫째, 와그너는 공공행위가 조세 등의 수입을 재원으로 한다는 점을 강조하고, '비시장적' 재화와 서비스가 최종 소비자들에게 대가없이 제공된다는 것을 가정하고 있다. 산업화 과정은 사회적 진보(소득 수준의 향상을 포함하여)를 초래하는 것은 물론 경제행위와 거래의 복잡성, 인구밀도 증가, 도시화로 인한 체증과 사회적 갈등의 증대에 따라 공공규제와 안전보장을 더 필요로 하게 될 것이라고 본 것이다. 따라서 국가는 이러한 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 것이다.

둘째로, 와그너는 사회적 진보가 분배와 관련된 이슈—특히 자원의 보다 공평한 분배—에 대한 관심을 더욱 증대시키게 된다고 하였다. 따라서 그는 '문화/복지적 서비스'의 증가와 그 비용을 충당하기 위한 누진적 조세를 예견하였다. 교육은 사회적 진보와 함께 그 수요가 증가하는 서비스의 좋은 예로서 정부가 분배 문제와 효율성 증대를 위하여 제공해야 하는 것이라고 하였다. 그는 교육이 가지는 긍정적 외부 효과의 혜택을 지적하고 있는 것이다.

셋째로, 와그너는 새로운 산업분야 중에는 대규모 투자가 필요한 것이 있고 이는 민간부문에서 적정 규모가 될 만큼 투자를 감당하기 어렵거나, 설령 투자가 된다고 해도 사회적으로 바람직하지 않은 독점으로 귀결될 수 있다는 점을 지적했다. 따라서 와그너는 ① 독점을 통제하거나 방지하기 위해 정부활동이 증대되거나, ② 어떤 경우에는 필요한 투자에 대한 정부통제나 재원조달이 이루어질 것으로 예측했고 이를 바람직한 것으로 평가했다. 두 번째 경우는 정부의 재정지출이 증가하기보다는 공기업 혹은 국유산업의 설립으로 귀결된다⁶⁾.

6) 머스그레이브는 와그너가 강조하고 있는 것은 정부지출의 증대보다 공기업의 활성화라고 말한다.

그 밖에도 와그너는 공공부문 팽창을 촉진하는 요소를 다음과 같이 지적하고 있다: ① 공공서비스의 가치가 사회적으로 조세부담에 비해 더 높게 평가될 때, ② 공공서비스가 보다 낮은 조세 부담으로 제공될 수 있을 때, ③ 공기업의 수익성이 확보되어 재정에 도움이 될 때.

나. 머스그레이브 가설

머스그레이브(1969)도 와그너와 마찬가지로 국가발전 과정에서 공공부문의 역할 변화를 논의하면서 정부 예산을 소비, 투자, 이전비용으로 나뉘어서 이 비용들의 확대나 축소가 어떻게 산업화/발전과정과 연계되는가를 분석했다⁷⁾. 그는 발전과정에서 각 비용간의 비중 변화를 설명하는 몇 가지 가설을 제시했는데 이를 머스그레이브 가설이라고 부른다.

와그너와는 달리 머스그레이브는 분명하게 1인당 소득을 발전의 지표로 삼고 있다. 또한 머스그레이브는 정부 팽창을 경험적으로 검증할 수 있는 모델을 구체적으로 제시하고 있다. 예를 들어 그는 모든 자원은 공적 사용분과 사적 사용분으로 나눌 수 있다고 한다. 私用財는 내부적 편익 측면이 강조되고, 공공재는 외부적 편익이 강조된다. 공공재는 정부가 직접 생산할 필요는 없고 공공예산 과정을 거쳐 사용되기만 하면 된다. 여기에서 머스그레이브는 생산성 향상에 기인하여 소득이 증대되면 전체 생산 중에서 공공재의 비중은 어떻게 되는가라는 점에 착안한다.

그는 공공재의 비중 변화에 영향을 미치는 요소로 ① 경제적, ② 상황적(인구 요소, 기술 진보 등) ③ 문화, 사회, 정치적 요소 등을 들고 있다. 머스그레이브는 이들 중 ②와 ③의 요소가 불변이라고 가정

7) R.A. Musgrave, *Fiscal Systems*, New Haven and London : Yale University Press, 1969.

할 때, 경제적 요소의 변화가 공공재의 비중 변화에 미치는 영향을 분석하면서 정부의 소비, 투자, 이전지출이 발전의 제단계에서 어떻게 변하는가를 다음과 같이 설명했다.

“공공투자는 발전의 초기 단계에는 큰 비중을 차지하지만 차차 그 비중이 줄어든다. 초기에는 외부효과가 큰 투자(공공교통, 관개시설 등)가 중요한 부분을 차지한다. 발전과정에서 이어지는 민간부분의 투자 증가는 공공투자의 비중을 낮춘다. 그러나 발전 후기 단계에 공공투자가 GNP에서 차지하는 비중이 늘 것인지 줄 것인지는 분명치 않다.”

공공부문의 소비 지출에 대해서 머스그레이브는 와그너의 가정과 비슷한 주장을 한다. 예를 들어 정부의 소비 지출은 초기 발전 단계에 그 소요가 높은 식품이나 주거와 같은 일차적 필요보다 이차적 필요를 충족시킨다. 따라서 머스그레이브는 공공재 수요는 발전과 함께 증가한다고 한다. 또한 사용재 소비가 증가할수록 공공재의 보완적 소비도 증가하며(자동차가 많아지면 교통체제가 갖춰져야 한다) 발전에 따르는 경제적 복잡성은 규제 장치에 대한 필요를 증가시킨다. 그러나 머스그레이브는 이것이 공공재가 소득 탄력성을 가진다는 것을 의미하지는 않는다고 한다. 소득 증가에 따라 사용재와 공공재의 소비는 증가할 수 있지만 어느 쪽의 비중이 상대적으로 커지는가는 명백하지 않다고 한다.

이전지출은 재분배를 위하여 수행된다. 사회가 절대적 빈곤보다 상대적 불평등에 더 유념한다면, 평균 소득의 증가는 GNP에 대한 이전지출의 비중을 늘리거나 줄이지는 않는다. 그러나 재분배가 절대적 빈곤을 줄이고자 한다면 발전에 따른 소득 증대는 이전지출의 비중을 줄이게 된다. 물론, 발전에 따라 상황적·사회적·문화적·정치적 요소가 이전지출에 대한 수요를 늘리는 방향으로 변화될 수도 있다. 그런데 이러한 요소의 변화는 경제적 요소의 변화와 마찬가지로 공공부문의 비중에 어떤 영향을 미칠지 쉽게 예측할 수 없다. 머스그레이브는 결

론적으로 다음과 같이 주장한다.

“경제적 요소 변화만으로 논의를 한정하더라도 공공지출 증가에 대한 일관된 규칙을 찾아내기는 어렵다. 사용재와 마찬가지로 공공재에도 열등재가 드물기 때문에 소득 증가와 공공지출 증가가 같은 방향으로 움직인다고 할 수는 있다. 그러나 공공지출의 비중에 대해서는 특정 방향으로 진행된다고 할 수 없다. 공공부문의 소비, 투자, 이전지출에 대한 전제가 다르기 때문에 이들을 분리해서 고려할 필요가 있고 각 지출의 비중이 변하는 만큼 전체적 패턴은 불분명한 것이다.”

다. 피콕-와이즈먼 가설 : 천이가설

피콕과 와이즈먼(1961)은 조세부담의 용인 한계가 사회적 혼란기를 전후해서 급격히 상승된다는 천이가설(displacement hypothesis)을 제시하였다⁸⁾. 이들의 주장은 다음과 같다.

“평화시에 조세 수준은 안정적이다. 따라서 세입의 한계로 인하여 공공지출도 한정된다. 그러나 전쟁과 같은 사회적 혼란기에는 조세 부담 수준이 상승된다. 전쟁 후에도 일단 상승된 조세 수준은 유지된다. 위기 상황하에서는 그 전에 받아들여지지 않았던 세입 증대 수단도 수용되기 때문에 위기가 지난 후에도 상승된 조세 수준이 유지되는 것이다. 여기에서 정부는 위기 전에는 재정적 제한으로 인해 수행하지 못하던 정책들을 실천에 옮긴다. 더군다나, 전쟁은 이전에 인지되지 않았던 문제를 드러내고 정부는 여기에 대응하는 정책을 수행하여야 한다.”

라. 파킨슨의 법칙(Parkinson's Law)

공무원의 증가와 조직의 팽창에 관해서는 공무원의 증가와 사무량

8) A.T. Peacock & J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1961.

증가 사이에는 관계가 없다는 파킨슨의 법칙이 있다⁹⁾. 이에 의하면 공무원의 수가 점차 증가하여 왔다는 사실은 행정사무량의 증가와 대응하고 있다고 믿기 쉬우나 실제로는 직원의 수와 사무량간에는 아무런 관계가 없다고 한다. 즉 공무원의 수는 사무량과 상관없이 관료의 자기세력 확대경향에 의한 심리적 요인으로 증가한다면서 다음과 같이 설명한다.

“관료의 수와 작업의 질에는 상관관계가 없다. 왜냐하면 성장은 두 가지 단순한 모티브 — 부하를 늘리고, 바쁜 것처럼 보이도록 서로간에 일을 만들어 주는 — 에 기인하기 때문에 관료들은 자신들의 숫자를 늘리는 데 힘을 기울인다. 따라서 어떤 부처든지 해야 될 업무량에 상관없이 매년 5.17%부터 6.56% 까지 성장한다.”

2. 공공선택론의 입장 : 공공부문의 과도한 팽창과 관료제의 문제점

가. 공공선택론의 지적

공공선택론의 입장은 공공부문의 구성형태인 관료제와 그 운영을 담당하는 관료의 역할에 대한 부정적 평가를 반영하고 있다. 이것은 관료제가 공익의 입장에서 전문화된 행정 기능을 수행하는 체제로서, 관료는 행정 규칙을 냉철하게 파악하고 이를 객관적으로 수행하는 합리적인 사람들이라고 상정하였던 막스 베버(Max Weber)의 입장과는 상반되는 것이다¹⁰⁾.

공공선택론에서는 관료들도 시장이나 비시장 상황을 막론하고 기본적으로 같은 행동 방식을 갖고 있다고 간주한다. 즉 그들도 개인적 이익을 추구하는 경제인(homo economicus)이라는 것이다. 이 가정에

9) C.N. Parkinson, *Parkinson's Law*, New York : Harper & Row, 1957.

10) C.V. Brown & P.M. Jackson, *The Economics of the Public Sector*, 4th edn, Oxford : Basil Blackwell. 1991.

의하면 의사결정 과정에서 사익추구가 공익과 갈등을 일으키지 않는 한 문제가 되지 않는다. 그러나 비시장 상황에서 나타나는 주인-대리인 문제(principal-agent problem)는 관료들로 하여금 주인의 이익에 반하는 선택을 할 여지를 갖게 한다. 즉 정보의 비대칭성 때문에 관료는 공공부문의 독점공급자 지위를 차지하고 사적 이익과 공익의 극대화 사이에는 갈등이 발생한다는 것이다.

Downs(1967)나 Niskanen(1975)은 관료들이 적극적으로 지대를 추구하며 사회적 부를 낭비하게 된다고 한다¹¹⁾. 이것은 관료들이 사회구성원들을 강제하는 권력을 가진 소수의 동질적 집단이라는 데에 기인한다고 한다.

미국의 경우 관료 집단은 유권자의 20%를 점하고 있으며 이들은 정부 규모에 직접적인 이해관계를 갖는다. 단순하게 그들의 투표력만이 아니라 자신들이 하는 일에 대한 지식을 근거로 정부 규모를 제한하고자 하는 데에 반대하는 힘을 발휘할 수 있다. 관료들은 신분보장, 간접적으로 제공되는 다양한 편익 등 민간부문 종사자들에게 없는 특별한 혜택을 누리고 있다. 그리고 이것은 이익집단, 관료, 의회로 구성되는 철의 삼각에 의해 유지되고 보장된다.

Niskanen은 관료로 구성된 공공부문, 즉 정부는 예산 등의 형태로 재원을 조달하는 비영리적 독점 공급자로 상정한다. 그는 공익에 봉사하며 사회적 복지의 담당자라는 전통적 관료관은 허구라고 지적하면서 그들도 다른 경제주체들과 마찬가지로 개인적 이익의 극대화를 추구한다고 가정하였다. 그는 “관료가 추구하는 다양한 개인적 이익은 부서의 예산으로 대표된다. 따라서 예산 극대화가 관료의 효용함수가 지향하는 바이다. 관료는 주어진 제약 조건하에서 예산 극대화를 추구하는데 여기에서 중요한 역할을 하는 것은 입법부이다. 국회의 예산 배정

11) A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957; W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Publishing Company, 1971.

의 대가로 정부 부서는 일련의 활동과 그 활동이 초래할 결과를 국회에 제공한다. 이것은 쌍방 독점관계이며 관료는 그들이 가지는 협상력, 정보, 산출물 측정의 어려움 등으로 인하여 입법부보다 유리한 입장에 있다”고 주장하였다.

이와 같은 경제학적 입장에서 관료제에 접근한 Niskanen(1973)의 설명은 일관성과 설득력을 가지고 있다¹²⁾. 그의 논리에 의하면 관료제는 궁극적으로 과도한 예산을 추구하게 된다는 것이며 이것은 관료 개인의 효용 극대화를 위한 것이다. 그는 보수, 특권, 권력, 승진 등은 예산과 직결되는 효용 요소로서 이들을 추구함으로써 관료는 독점공급자적 위치를 강화시키게 된다고 한다.

Auster(1975)는 관료들이 그들의 직업에 대한 태도를 다음과 같이 가정한다¹³⁾.

① 관료는 국익에 대한 의식을 가지고 있다. 그러나 대부분은 그들의 행동이 국익에 심각한 영향을 미친다고 기대하지 않는다.

② 관료는 업무를 태만히 할 수 있는 방법을 알고 있다. 따라서 일을 하면서 개인적 편안함을 찾는다.

③ 관료는 여러 가지 수단을 동원하여 직업 안정을 추구하기 때문에 일반적으로 위협 회피적이다.

④ 관료는 권력을 휘두르는 데 관심을 가지고 있다. 따라서 시장원리에 맡겨두기보다 강제적 수단을 사용하고자 한다.

Mueller(1989)는 관료가 누리는 권력의 원천은 그 규모라고 하였다¹⁴⁾. 그는 “관료의 권력은 관료의 행위에 대한 가격과 양을 부풀리는

12) W.A. Niskanen, *Bureaucracy: Servant or Master?*, Hobart Paper-back No. 5, London: Institute of Economic Affairs, 1973.

13) R.D. Auster, “Some Economic Determinants of the Characteristics of Public Workers,” in R.D. Lester and G. Sirkin(eds.), *Economics of Public Choice*, New York: Cycero Press, 1975.

14) D.C. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

능력에서 나온다. 그리고 관료의 행위는 예산의 규모와 복잡성의 정도에 좌우된다. 예산 규모는 조직의 절대 규모에 비례하는 것이다. 또한 외부적 감시는 조직이 커질수록 어려워지고, 조직이 크면 클수록 그 조직을 키우기 위해 노력하는 내부 관료들이 있다”고 주장하였다.

Jackson(1990)은 공공지출이 소비자이며 시민인 유권자들의 공공재 수요와 정치가 및 관료들의 공급간의 상호작용에 따른 결과라고 하면서, 4분위 도표로 공공부문 지출을 설명하는 틀을 제시하였다¹⁵⁾. 그는 대표적 투표자의 공공서비스에 대한 수요곡선을 상정하고 독점적 관료에 의한 공급곡선을 첫 번째 4분위의 수요 공급 결정요소로 설정하였다. 이렇게 도출된 곡선은 2, 3, 4분위로 옮겨 가면서 공공부문의 생산함수, 공공지출 등으로 전환되게 된다. 이 과정에서 다양한 요소들이 개입되며 최종적으로 공공지출 규모를 결정하게 된다. 일견 매우 치밀한 것으로 보이는 그의 모델은 수요 측면으로부터 도출된다는 치명적 약점을 가지고 있어서 관료는 대표적 투표자의 수요에 수동적으로 반응하는 존재로 상정된다. Niskanen의 주장과 달리 관료의 공급에 대한 영향력을 과소 평가하는 이 모델은 실제로 경험적 자료와 부합되지 않는다.

여러 공공선택론자들이 주장하는 각각의 접근 방법에서 주목받는 변수들은 공공부문 규모에 영향을 미치는 일부 요소들이라고 할 수 있으며, 그만큼 각 분석이 전체적인 구도를 보여주는 데에는 미진하다고 할 수 있다. Breton(1974)과 같이 공공선택론적인 시각에서 다른 요소들을 포함하여 공공지출에 대한 종합적 모델을 제시한 경우도 있다¹⁶⁾. 그러나 그의 모델에 포함된 변수는 정치가와 관료의 협상 능력, 불만족스러운 정부정책에 대한 개인의 기억 정도, 정부정책에 대한 반

15) P.M. Jackson, "Reflections on the Growth of Public Expenditure," *British Review of Economic Issue*, 12, 1-16, 1990.

16) A. Breton, *The Economic Theory of Representative Democracy*, New York : Macmillan Aldine, 1974.

대 등으로 측정이 불가능한 것들이 많다. Niskanen을 비롯한 여러 공공선택론자들의 주장도 각각 주목하는 측면에서는 설득력을 가지고 있으나 이들은 공공부문의 '최적' 규모를 파악하는 방법을 제시하지 못한다는 약점을 가지고 있다. 따라서 이들의 논리가 현실적합성이 있는지 판단하는 것은 지난한 노릇이다.

나. 정부실패의 원인과 유형

위에서 보듯이 공공선택론자들의 정부팽창에 대한 비판 논리는 확고한 증거를 제시하지는 못하지만, 오늘날 각국의 정부가 직면하고 있는 비능률과 비효율성 문제를 지적하는 정부실패라는 개념을 도출하는 근거가 되고 있다. 시장실패에 대비되는 개념으로 설정된 '정부실패'는 울프가 그 원인과 유형을 다음과 같이 정리하고 있다¹⁷⁾.

1) 비용과 산출의 遊離(disjunction)

정부실패의 근본적 원인으로 지적되는 것은 정부업무(시장구조에서의 생산과 같은 과정)에 대한 소요자원을 제공하는 측과 그 결과를 공급받는 측이 직접 연결되어 있지 않다는 것이다. 시장에서의 생산은 투입된 비용의 적절성을 수요자가 가격을 통해 선택하는 과정을 거쳐 판단하게 된다. 반면 정부업무 수행에 필요한 비용은 조세 형태로 조달되고 공공서비스는 조세의 부담자와 무관하게 제공된다.

여기에서 공공서비스 산출의 양과 질은 생산비용과 유리되고 생산비용의 적절성 판단이 어려워지면서 생산담당자로서의 개인 혹은 정부조직은 비용에 대해 상대적으로 둔감해진다(적어도 시장기체에 의한 것보다는). 따라서 정부는 생산 자체의 총량을 늘리는 것에 주목하게 되

17) Jr. Charles Wolf, *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge: The MIT Press, 1988.

고 결국은 加外的 費用(redundant cost)이 추가되는 경향이 있는 것이다.

2) 정부조직의 내부 기준과 공식적 목표의 괴리

공공서비스를 제공하는 조직에서 하부단위나 개개인의 업무를 지정·통제·평가하는 내부적 기준이 정부실패의 한 요인이다. 이러한 기준은 조직의 공식적 목표에 추가되어 내부적으로 조직을 운영하는 표준이 된다. 시장에서 활동하는 조직에도 이러한 기준이 있으나, 이 기준은 시장에서의 경쟁을 거치면서 보다 명확한 공식적 목표—이윤, 시장점유율 등—에 맞게 조정된다. 반면에 정부조직에서는 성과를 명확하게 정의하기 어렵고 공공서비스 소비자의 반응을 손쉽게 알 수 없다는 점 때문에 내부적 기준이 공식적 목표와 유리된 채 설정될 가능성이 높다¹⁸⁾.

내부기준은 구체적으로 정부조직에서 다음의 세 가지 형태로 나타난다. 첫째, 예산의 극대화이다. 성과측정을 위한 ‘이익’의 개념이 없을 때 정부조직은 예산확대라는 내부기준을 갖게 된다. 예산 극대화는 인원증가라는 형태로 변형되어 나타나기도 한다. 둘째, 기술진보이다. 특히 시장실패를 보완하기 위해 설치된 정부조직은 진보되고 고도화된 기술을 추구하면서 거기에 소요되는 비용을 따져 보려 하지 않는다. 공공의료의 제공이나 국방 등은 수익을 고려하지 않으면서 기술의 진보를 추구하는 전형적인 예이다. 셋째, 정보의 획득과 통제이다. 적시에 필요한 정보를 획득하는 것은 정부조직의 영향력과 권한을 향상시킨다. 따라서 남이 모르는 정보를 획득하고 통제하는 역량은 중요한

18) 이것은 국민과 정부(혹은 관료)를 주인—대리인 관계로 볼 때 정보의 불균형이 초래하는 통제의 문제로 인식할 수 있다. 주인의 감시와 성과평가가 어렵거나 그 결과가 대리인에게 還流되지 않을 때 대리인의 사익추구를 막을 수 없다. 주인—대리인 관계에 대한 다양한 분석은 Pratt and Zeckhauser(1985) 참조.

내부기준이 되는 것이다¹⁹⁾.

3) 파생적 외부효과(derived externalizes)

시장실패를 수정하기 위한 정부의 개입으로부터 야기되는 부작용을 파생적 외부효과라 부른다. 이것은 단기적으로 나타나기보다 상당한 시간이 경과된 뒤에 나타나며 정책의 목표로 삼은 분야 밖에서 예기치 않게 드러나기도 한다. 정부의 개입을 요구하는 강한 정치적 압력이 있으면 잠재적인 부작용에 대한 지식이 없거나 그것을 고려해 볼 시간적 여유가 없이 정책이 시행되는 경우가 있다. 이때 정책을 담당하는 기관은 주어진 정보와 선택의 범위 내에서 대안을 찾아낼 수밖에 없는 것이다. 여기에서 파생적 외부효과를 지적하는 것은 결국 정부가 민간의 활동에 개입할 때 장기적인 관점에서의 분석과 관련분야에 대한 영향을 고려한 뒤 정책을 택해야 한다는 것이다. 그리고 그러한 파생적 외부효과가 크다고 판단되면 정부의 개입은 중지되어야 한다는 것이다.

4) 분배적 불평등

시장실패에서 지적되는 분배적 불평등과 마찬가지로 정부실패에도 분배적 불평등이 문제가 된다. 이 경우 불평등은 소득이나 富에 관한 것이라기보다 권력이나 특권 등과 관련된 것이다. 공공정책은 그것을 수립하고 집행하는 사람에게 일정한 권한을 행사하게 한다. 이 권한행사는 양심적으로 동정심을 가지고 소신껏 행사될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 권한 행사가 남용될 수 있다는 데 문제의 중요성이 있다.

19) Wolf(1988)는 정부실패를 초래하는 내부기준 형성의 요인과 유형을 위와 같이 제시하면서 외부효과가 시장실패의 핵심이듯이 내부기준이 정부실패의 핵심이라고 주장한다.

다. 공공선택론적 시각에서의 정부팽창 비판이 가지는 한계

정부실패의 원인과 유형에 대한 공공선택론의 주장은 경제학적인 관점에서의 지적이다. 그러나 정부는 인류가 사회생활을 하면서 만들어 낸 것이고 사회의 발전과정에서 정부의 고유한 역할이 있었음을 부인할 수 없다. 문제는 경제학이 경제인(Economic Man)이나 합리적 판단을 가정하고 재화의 생산과 분배에 초점을 맞춰 개발한 분석기법을 그 적용 범위를 벗어나서(인접 사회과학의 대상으로 삼는) 감정인(Romantic Man)이나 정치인(Political Man)인 인간의 행태에 사용한 데에 있다. 인간은 생존자체에 필요한 재화의 획득 외에도 삶의 질 혹은 보람을 추구하는 존재이며, 정부의 역할은 현실적으로 여러 차원에 걸친 욕구와 다양한 선택형태를 가진 인간을 전제하여야 한다. 따라서 정부에 대한 평가는 정치의식·감정·윤리의식·공공성 등을 고려한 시각에서 내려져야 한다.

이러한 맥락에서 정부가 지난 세기 동안 지속적으로 팽창되어 온 것이 공공선택론이 주장하는 바와 같이 개인적 이기심에 의한 조직, 예산 및 인력 확대 욕구의 결과라고 판단하는 것은 문제를 경제학적인 시각에 치우쳐서 파악하려 한 탓이라고 하지 않을 수 없다. 단순하게 정부의 팽창을 원하는 내부인들의 '지나친' 욕심을 사회의 다양한 구성요소들이 수십년 동안 제지할 수 없었다는 것은 사회 전체적 역학관계에서 쉽게 납득하기 어렵기 때문이다.

아래에서는 공공선택론의 입장에서 정부실패에 대한 접근이 가지는 한계를 구체적으로 살펴보고, 그 지적들이 장래의 정부와 민간의 역할을 정립하는 데 어떠한 의미를 가지는가에 대해 논의한다.

1) 인간의 본성과 행태에 대한 경제학적 가정의 편협성

사람의 선택과 결정이 이기적 '합리성'에 의해 내려진다는 가정은 지나치게 편협된 것이다. 재화와 관계된 인간의 선택에서도 우리는 이

기심 가정에 어긋나는 다양한 예외를 발견한다. 자선행위, 평소의 인간관계에 의한 매매, 친지의 대출에 보증을 서는 것, 음식점에서의 팁 등은 자신에게 돌아올 이익이 예상 비용보다 크기 때문에 취하는 행동이 아닌 경우가 많다. 선택의 대상이 경제적 행위의 범주를 벗어나는 것일 때는 철저한 계산에 바탕을 둔 이기심만으로 이를 설명할 수는 없다. 사랑·분노·동정심·가족과 사회에 대한 고려·자기 희생·공공정신 등이 주된 요소로 등장하는 선택행위는 우리 일상생활에 수없이 많다. 공공선택론의 대상인 투표를 비롯한 정치행위·이익단체·관료와 정부·법체계 등이 시장에서의 선택행위와 같다는 가정은 받아들이기 어렵다²⁰⁾.

2) 사회적 불평등을 시정하는 機制로서의 정부

정부의 역할 중에서 산업화 과정을 거치면서 지속적으로 확대되어 온 분야는 시장기제가 안고 있는 약점을 보완하는 것이었다. 정부의 경제적 규제·교육·사회간접자본·환경·보건·복지 등이 그러한 기능들이다²¹⁾. 이러한 기능들은 시장의 불완전성과 외부효과에 기인한 사회적 불평등을 해결하고자 하는 것이다. 특히 부의 분배에 관한 불평등

20) 공공선택론자들이 설명하지 못하는 투표의 역설(the paradox of voting : 자신의 투표가 대세를 뒤집을 수 없다는 것을 알면서도 번거롭게 투표하려 가는 일반 대중의 행동)은 그것이 정치적 행위라는 것을 감안하지 않는 데에서 나온다(Marpolis, 1982). 켈먼(1987)은 미국 정치에서 중요한 결정들—빈민 보조금 증액, 환경보호정책 등—이 그에 반대할 강력한 이익단체들의 존재에도 불구하고 내려져 왔다는 것을 지적하면서 그것은 公共精神(Public Spirit) 없이는 불가능한 것이었다고 한다. 에치오니(1988)는 사람의 선택은 '나와 우리(I&We)'를 생각하면서 이루어진다는 것을 강조한다. 이 밖에 여러 가지 실험과 인간행태에 대한 관찰의 결과는 많은 경우 사람들의 행동과 선택이 경제학적 합리성에 부합되지 않는다는 것을 보여준다. Simon이나 Kahneman & Tversky, Zeckhauser의 Bounded rationality, Prospect theory, Status quo bias 등은 보다 현실적인 인간의 행동양식을 설명하는 시각들이다.

21) 미국의 경우 농무부, 상무부, 내무부, 노동부 등은 19세기 말과 20세기 초에 생겼고 보건복지부, 주택도시개발부, 교통부, 교육부, 동력부, 환경청 등은 1950년대 이후 설립되었다.

을 정부가 개입하여 조정하여야 한다는 논리가 강조되었다. 자본주의 체제하에서 사회적 약자를 보호하여 인간다운 삶을 누리게 하는 것은 사회적 정의의 실현으로 인식되었던 것이다²²⁾. 그리고 그러한 역할은 자연스럽게 정부가 맡게 되었다. 지역적·산업적·사회계층간 불균형과 권력의 불평등 역시 정부가 개입하여 조정하게 되면서 정부의 역할은 확대되어 왔다. 다만, 정부의 적극적 역할을 강조한 북유럽 복지국가들에서 최근 재정적 어려움을 겪고 있고 서구 제국에서 복지제도의 부작용이 지적되면서 정부의 이러한 역할에 대한 비판이 높아져 가고 있다.

3) 공공재의 특성과 정부의 역할

정부를 통해서 나오는 것들은 대부분 공공재의 범주에 속하며, 정부는 공공재를 생산·공급하고 관리하는 주체이다²³⁾. 시장과 사회 각 부문의 활동이 개인 생활과 직접적으로 관련되지만 공공재는 사회 구성원의 행복에 보다 간접적으로 기여한다. 공공재의 생산이나 사용은 개인에 한정할 수 없는 것이어서 사회 구성원이 소요자원을 공동으로 부담하고 그 생산과 관리를 제3자—4정부로 대표되는 공공부문—가 담당한다. 따라서 정부실패의 원인이라고 지적되는 비용과 산출의 유리는 공공재의 특성상 불가피한 것이다.

그렇다면 비용과 산출을 직접 연계시키기 위하여 공공재의 생산을 시장에 맡길 수 있는가? 한정된 분야에서는 공공재 생산활동 자체를 시장에 위임할 수 있을 것이다²⁴⁾. 그러나 그 활동의 결과, 즉 산출이

22) Rawls(1971)는 사회적 정의의 중요성을 주장하지만 인간의 자유스러운 선택을 강조하는 Hayek(1982)는 그 인위적 의미를 부정한다. 두 사람의 입장은 현대사회에서 철학적 기저를 형성하는 주요한 흐름이다.

23) 公共財라는 말 자체가 모든 사물을 재화로 유추하는 경제학적인 입장을 반영하는 것이다. 사회를 유지하고 발전시키는 데 필요한 것이라는 측면에서 公共善이라고 부를 수도 있는데 이는 영어에서의 public good, 혹은 common good의 의미와도 통할 수 있다. 여기에서는 公共財라는 말이 보편화되어 있기 때문에 그대로 사용한다.

사회 전체적으로 만족할 만한 수준의 것인가를 판단하여야 하는데 그것은 결국 정부로 대표되는 공공부문이 맡을 수밖에 없다. 공공재의 생산을 정부가 직접 할 것이냐 아니면 대리인을 통할 것이냐는 논의의 대상이 될 수 있으나, 공공재의 관리를 정부 외의 조직이 담당하기는 어려운 일이다. 특히 국방·외교·치안 등 행정부가 담당하는 것과 입법, 재판 등 전통적으로 공공재의 범주에 속하는 것을 정부 이외의 민간 조직에 맡기는 것은 거의 불가능하다.

정부가 공공재를 생산·관리하는 주체일 때 민간의 경제활동에 대한 정부의 개입이 어느 정도까지 공공재의 범주에 속하는가는 단순하게 판단할 수 없다. 시장에서 공정한 경쟁의 규칙을 만들고 유지하게 하는 것은 공공재의 영역에 속한다고 할 수 있다. 그러나 정부가 경제발전을 위한 촉진정책이나 특정산업을 지원하는 수단, 경제적 능률성 외의 목적을 위해 외부효과를 통제하는 것 등이 공공재의 범주에 포함될 것인가는 논란의 대상이 된다. 이것은 시대와 상황에 따라 판단될 문제이다. 정부가 민간활동에 개입하는 것이 불가피한 것으로 여겨졌던 대공황기에는 이들 중 많은 부분은 공공재로 받아들여졌다. 그러나 시장기제가 완숙되고 시장의 자기수정능력(self-correcting capacity)이 향상되면서 공공재로서의 혜택보다 부작용이 더 지적되는 정부개입 정책들이 있다. 앞으로 정부와 민간의 역할이 재정립되어야 한다고 할 때, 가장 중요하게 다루어져야 할 것이 이 분야이다.

4) 加外性(redundancy)이 필요한 공공재의 생산과 관리

가) 불확실성과 정부의 역할

정부는 사회를 유지하는 데 있어서 최종적인 안전판의 역할을 하도

24) 미국의 일부 지방정부에서는 소방, 교도업무를 민간기관과의 계약에 의해 수행하도록 하고 있다. 국민(principal)의 대리인(agent)인 정부가 주어진 역할의 일부를 다시 대리인(민간기관)에게 맡기는 것으로 여기에서도 주인-대리인의 관계에서와 같이 成果評價, 정보의 불균형, 誘引(incentive)문제 등이 발생한다.

록 되어 있고 그 역할은 많은 경우 불확실한 미래에 대비하는 것이다²⁵⁾. 불확실성에 대비하기 위해 정부가 제공하는 공공재는 많은 경우 사회 체제를 유지하는 보험과 같은 역할을 한다. 불확실성으로 인한 정보 부족은 공공재의 적절한 공급수준을 파악하기 어렵게 하고 거기에 소요되는 비용산정 역시 한계가 있다. 이러한 공공재의 공급에 차질이 있을 경우, 공동체의 붕괴와 혼란을 초래할 수 있기 때문에 경제적 계산에 의한 것보다 많은 양의 공공재가 공급될 수 있다²⁶⁾. 시장에서는 한 기업이 도산하면 그 공백을 다른 기업이 파고들어서 메우는 데 커다란 문제가 없고, 또한 그 전이비용이 사회적으로 큰 충격을 주지 않는 경우가 대부분이다. 그러나 단시간 내에 다른 주체로 대체할 수 없는 정부의 기능은 초과비용을 부담하더라도 유지해야 한다.

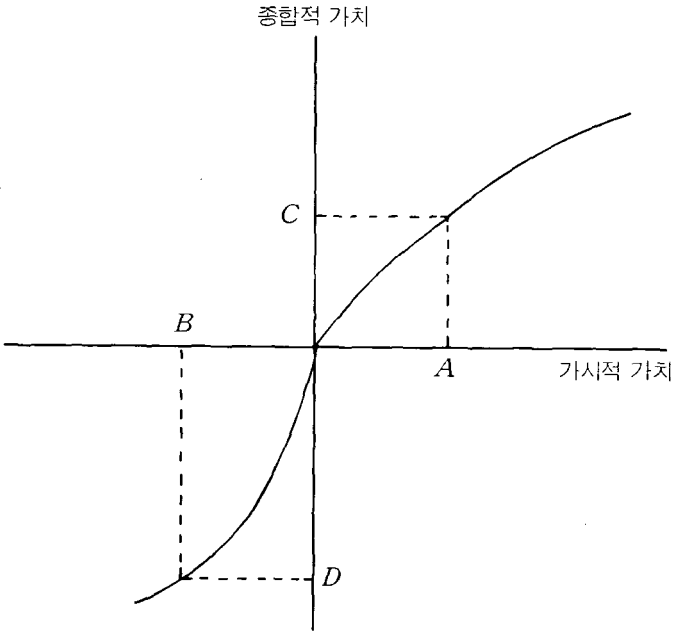
예를 들어 위기관리에 소요되는 인력과 자원, 체제 등은 평상시에는 전혀 효용이 없으며 아주 예외적인 경우에 그 용도가 드러날 뿐이다. 위기관리를 위한 정부기능의 전형적인 형태가 국방기능이라고 할 수 있는데, 전쟁이라는 극한상황에 대비하기 위하여 평소에 투입되는 자원은 국가전체가 생산해 내는 재화의 상당부분을 차지하고 있는 것이다. 그러나 적정 수준의 국방력을 파악하기 어렵다는 점을 근거로 그 유지비용이 과다하다고 단정지을 수는 없다²⁷⁾.

25) 김영평(1991)은 불확실성에 대비하기 위한 가외성의 의미를 능률성 개념과 대조하여 설명하고 있다. 그는 “가외성을 추가로 설치하는 비용이 그것을 설치하지 않아서 나타나는 실패에서 입는 손실보다 적은 한” 가외성은 정당성을 갖는다고 한다.

26) 이것은 확률적 계산보다 높은 보험료를 지불하고 보험에 가입하는 것과 다를 바 없다.

27) 영국과 아르헨티나 사이에 포클랜드 전쟁이 발발하기 얼마 전 영국정부가 해군력을 감축한 것이 전쟁이 발발했을 때 그 몇 배의 비용을 감수하게 했던 사실이 있다. 보다 규모가 작은 위기상황에 대처하는 기능도 다른 사회조직에 위임하는 것은 신중을 기하지 않을 수 없다. 그리고 그러한 기능들을 위임한다고 하더라도 그 적절한 유지비용을 산출하기는 매우 어렵다.

[그림 2-1] 공공재의 가시적 가치와 종합적 가치



나) 공공재의 가시적 가치와 종합적 가치

정부가 생산하는 공공재는 그 가시적 가치와 종합적 가치가 다르다. 가시적 가치는 계량이 가능한 경제적·외형적 가치이고, 종합적 가치는 국민들이 정부의 존재에서 얻는 정치적·사회적 요소를 포함한 것으로 정확한 계량이 어렵다. [그림 2-1]에서 정부가 어떤 정책을 수행할 때 국민들이 얻는 가시적 가치는 OA이고 그 정책을 적절히 수행하지 못해서 국민들이 부담하는 비용은 OB(정책 수행에 투입된 자원)라고 하자. 만일 긍정적 결과와 부정적 결과가 발생할 확률이 같다면 가시적 가치 측면에서 정부는 이 정책을 추진할 수 있다. 그러나 종합적 가치를 고려한다면 정부는 이 상태에서 정책을 추진해서는 안된다. 정책이 제대로 수행되지 못할 때 국민들이 갖게 되는 신뢰감의 상실, 불확실성에 대비하지 못하는 사회적 불안 등의 요소를 더한 종합적 가치의 상실 OD는 그 정책의 긍정적인 결과 OC보다 훨씬 크기 때문이다. 이

경우 정부는 정책이 성공하는 확률을 높이기 위한 보완조치를 취해야 하는 데 여기에 인적·물적 자원이 소요된다. 즉 정부기능 수행에는 가외적 비용이 필요하게 된다.

순수하게 가시적 가치만이 의미를 가지는 것이라면 이는 공공재의 영역을 벗어나게 되며 시장을 통해 생산되는 것이 보다 효율적이다. 정부의 업무 중에도 일정부분을 시장에 맡기는 것이 가능한 부분이 있다. 그러나 시장에 그 부분을 위임하더라도 정부가 최종적으로 책임져야 할 부분이 있으며, 이는 공공성을 보장하는 장치가 된다. 예를 들어 어떤 지역의 쓰레기 수거를 민간조직에 위임한다고 하자. 업무를 위임 받은 조직이 수거해야 할 쓰레기의 양과 수거빈도, 매립장소 및 방식 등의 기준은 정부가 마련해야 하며 실제로 쓰레기 수거가 계약대로 되는지도 정부가 감독해야 된다. 쓰레기와 관련된 주민의 생활환경에 대한 책임도 정부가 지게 된다. 즉 경제적(가시적) 가치 이외에 주민의 심리적 요소 등을 고려한 종합적 가치에 포함되어야 할 부분을 정부가 담당해야 한다. 그리고 그 부분에 해당되는 정부의 기능은 가시적 가치 기준에 의한 능률성의 차원에서 판단되는 것이 아니다. 그것은 사회체제를 유지해야 하는 정부의 입장에서는 불가피한 비용이다²⁸⁾. 본질적으로 정부의 역할은 경제적 가치만으로 판단할 수 없고 정치적·사회적 요소를 고려해야 하는 것이다.

다) 공공재 생산에서의 가외성

정부가 수행하는 여러 기능에서 단위조직이 일상적으로 생산해 내는데 필요한 것 이상으로 인력과 자원을 유지하고 있다. 이러한 가외성을 단순히 낭비라고만 치부할 수 없는 것이 정부가 생산하는 공공재

28) 보험 가입자들은 확률적 계산에 의한 예상 손실액보다 많은 보험료를 지불하는데 이 초과 비용은 이론상 보험회사의 관리운영비이다(실제로는 많은 보험회사들이 이익을 내고 있다). 이것은 위험 기피적(risk-averse)인 보험 가입자들이 제3자를 통해 위험에 대한 보장을 받는 데에서 나타나는 현상인데, 이때 보험회사가 가외비용을 부과한다고 비난하지는 않는다.

의 특성이다.

정부실패의 유형으로 지적되는 예산 극대화는 이러한 측면에서 이해될 수 있다. 자기가 속한 조직이 담당하여야 할 업무가 현재의 것에 한정되지 않고 장래의 불확실한 상황까지 대비하여야 하는 것이라면 이를 위한 여력을 갖추고자 하는 것은 당연한 것이다. 정부업무의 특성상 많은 부분에서의 산출은 계량화가 불가능하다. 따라서 그 산출에 대한 기준이 추상적일 때가 많으며 이에 대한 판단도 자의적일 수 있다. 그러나 그 기준이 정부실패론에서 지적하는 예산 극대화, 비용을 고려하지 않은 기술진보, 폐쇄적인 정보의 획득과 통제 등으로 나타난다고 하는 것은 부정적인 시각에 치우친 판단이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 공공선택론의 정부실패 논리는 한계를 가지고 있다. 이는 공공선택론 역시 정부의 적정규모라는 풀기 어려운 이슈에 대한 명확한 해답을 주지는 못하고 있다는 것이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 공공선택론에 근거한 정부실패 주장은 공공부문과 민간부문의 역할을 검토하는 데 의미 있는 시사점을 준다. 정부의 비효율성에 대한 지적은 현재의 정부의 크기를 불문하고 공공서비스 생산과 배분 방식에 대한 재검토의 필요성을 제기하기 때문이다. 즉, 정부실패론에서 지적한 바와 같이 시장기제의 약점을 정부가 보완하기를 기대하였으나 정부 역시 그 기대에 미치지 못하였다면 이는 적정한 형태로 수정되어야 할 것이다²⁹⁾.

29) 최병선, 『정부규제론-규제와 규제완화의 정치경제』, 법문사, 1992; 소병희, 『공공선택의 정치경제학』, 서울: 박영사, 1993; 송하중, 「미래사회의 공공서비스 생산과 공급」, 『한국행정연구』, 제3권 제2호, 서울: 한국행정연구원, 1994; 전상경, 『정책분석의 정치경제』, 서울: 박영사, 1997; D.F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993; Oliver Letwin, *Privatising the World: A Study of International Privatisation in Theory and Practice*, London: Cassel Educational Ltd., 1988; Marc Levinson, *Beyond Free Markets: The Revival of Activist Economics*, Massachusetts: Lexington Books, 1988.

만일 공공부문 자체의 문제가 불가피한 것이고 시장이 보다 나은 대안이라면 사회 전체적 발전이라는 차원에서 정부와 시장의 역할을 재조정하여야 한다. 그러나 그것이 정부의 본질적인 약점이라기보다 외부상황에 정부가 적절히 대응하지 못한 탓이라면 이를 적극적으로 수용하는 변화를 꾀해야 한다. 이는 구체적으로 정부가 민간활동에 개입하고 통제하던 것 중에서 더 이상 그 정당성이 없어진 것이나 정부의 자원 사용이 보다 효율적인 방법으로 가능한 것들을 찾아내는 것이다. 그리고 이것들은 사회변화에 부응하여 정부가 존재의 정당성을 확보하고 민간 부문과 균형 있는 역할분담을 하는 데 고려해야 할 이슈들이었다.

공공선택론적 입장에서 공공부문의 팽창과 관료의 행태에 대한 비판은 그 이론에 입각한 모델들을 실제 자료를 사용하여 검증할 때 이론의 적합성을 증명하지 못하였다. 관료가 바람직한 경제적 장점을 모두 가지고 있지 않듯이 경제적 해악의 집합체도 아니다. 관료는 잘하는 부분이 있듯이 잘못된 부분이 있다.

관료가 공공적 책무를 수행하면서 성실성, 정직, 의무감 등에 무감각하다는 가정은 지나친 것이라고 하면서 Kelman은 공공부문의 업무에 종사하는 사람이 개인적 이익에만 매달린다는 가정에 대한 실제적 반박 증거들을 제시한다³⁰⁾. Bohm은 언론, 야당, 유권자 등의 존재는 관료의 기만이 항상 통할 수 없게 하는 요소라고 지적한다³¹⁾. 그는 정치적 불완전성은 사람들의 불완전성 때문이며 이론상으로는 그 조정이 가능하며 이를 없애는 것도 가능하다고 한다. 따라서 역사를 거치면서 형성되어 온 관료제의 규칙은 시민들로 하여금 거기에 대한 안전장치를 가지게 하였다고 한다.

공공부문 규모 팽창을 설명하기 위해서는 다양한 요소를 포괄하는

30) Steven Kelman, "Public Choice and Public Spirit," *The Public Interest*, No. 87, 1987.

31) P. Bohm, *Social Efficiency: A Concise Introduction to Welfare Economics*, 2nd edition, Basingstoke: Macmillan, 1987.

통합모형이 필요하다. 구조적 접근에서 사용하는 요소들도 관련된 것들을 망라하지 못하며 공공선택론의 여러 접근법들로서는 부분적 설명만이 가능하다. 공공선택론에서 상정하는 투표자 극대화 모델은 대표적 투표자 이론을 근거로 하고 있다. 그러나 투표자 극대화 모델은 문제 해결을 위한 초기 분류를 용이하게 할 뿐이다. 공공재 제공과 공공지출을 위한 정책결정을 이해하기 위해서는 신고전적 이론의 미시경제학적 모델에서 벗어나 정책결정자의 상황을 감안한 의사결정론적 접근이 필요하다. 이 문제는 방법론적 한계와 더불어 앞으로 공공부문 팽창에 대한 더 많은 연구가 수행되어야만 한다는 점을 시사한다.

3. 공공부문 규모 축소에 대한 현실적 논의와 민간화

세계 각국이 정부의 간소화와 규모축소를 부르짖고 있는 것은 그러한 상황이 도래했기 때문이라고 할 수 있다. 지난 시기에 정부가 팽창되어 온 것은 그 시대적 요구를 반영한 것이다. 시장이 완벽하지 못하듯이 정부도 완벽하지 않으나 어느 쪽이 강조되는가는 사회 전체적 흐름에 좌우된다. 지난 20여년 동안, 공공부문을 개선해야 한다는 인식은 전세계적으로 공공부문 운영에 관여하는 사람들로부터 강력하게 제기되었다. 공공선택론의 분석이 이론적 근거를 제공하기도 하였지만 무엇보다도 민간부문 조직 운영의 고효율이 공공부문의 운영을 재고하게 하는 시발점이 되었다.

지난 수십년 동안 민간부문의 대형 조직들은 급격하게 변하는 환경 하에서 생존을 위해서는 그들의 풍토와 운영방식을 바꿔야 한다는 것을 절감하였다³²⁾. 그 결과 그들은 분권화, 조직구조의 단순화, 종업원의 업무에 대한 참여와 통제, 고객의 필요 충족 등을 모색하였다. 이러

32) 1970년에 『포천』 500대 기업에 들어있던 기업 중 1983년까지 흡수 합병되거나 분할되면서 사라져 버린 기업은 3분의 1에 달한다. Arie de Geus, *The Living Company*, Longview Pub. Co., 1997.

한 추세는 생산성을 높이고 고객의 수요에 대한 대응을 신속하게 하였다. GE의 부사장 Frank Doyle이 한 이야기는 민간부문의 변화를 잘 묘사하고 있다³³⁾.

“우리는 외부의 고객보다 내부적인 것에 우선순위를 두고 업무는 조직의 어느 부분에서도 제거하려고 하였다. 지난 10년 동안 GE는 매출을 두배로 늘린 반면 지원 인력은 절반으로 줄었다. 지금 이 지원 인력은 60년대와 70년대의 크고 권위적인 지원조직보다 훨씬 더 적극적이고 긍정적인 자세를 가지고 있으며 더 나은 보수를 받고 있다.”

전세계적인 경쟁 상황과 재정적 어려움, 그리고 1977년의 캘리포니아 조세 상한 13조(Proposition 13)와 같은 주민저항 등은 민간부문에서 목격되는 효율적 경영의 사례들과 함께 공공부문의 효율성에 대한 논의를 가열시켰다. 거기에서 급속한 과학기술의 진보와 정보처리 기술의 발달 등이 이를 가속화시켰고 냉전시대의 종식도 공공부문의 역할을 되돌아보게 하였다. 민간 부문—특히 치열한 경쟁하에 있는 기업들—이 조직을 간소화하고 운영비용을 절감하기 위해 개발한 TQM, BPR, Benchmarking 등의 기법을 공공부문에서 원용하려는 노력이 경주되었다. 그 중에서도 정보통신 기술을 활용하는 방법들이 특히 주목을 받았다. 중간관리층이 축소되고 하부단위 조직에 독자성을 부여하고 유연성을 발휘하게 하는 것들이 이러한 방법들이다.

이와 같은 민간의 개념과 아이디어들은 민간화(privatization)로 통칭되면서 재정, 행정서비스 공급, 공공규제 등 다양한 정부기능의 변화를 불러일으키고 있다. 실제로 공공재의 생산을 공공부문 이외의 조직에 맡기는 것(민간위탁, 민영화, 시민단체 활용), 특정 공공재의 생산, 혹은 배분을 공공부문 내부적으로 보다 효율적인 분야에 넘기는 것(기능조정), 공공재 자체의 공급을 중단하고 민간 부문이 스스로 해결하게 하

33) J.M. Kamensky, “Role of the Reinventing Government,” “Movement in Federal Management Reform,” *PAR*, Vol. 56, No. 3, 1996.

는 것(기능 폐지, 규제 완화) 등이 대안으로 제시되고 있는 것이다.

민간화는 공공부문의 역할에 변화를 초래하지만 민간화가 일어나는 분야에서 완전히 손을 떼는 것은 아니다. 예를 들어 민간위탁은 행정서비스의 직접적 공급에서 규제로 정부의 기능이 바뀌는 것이다. 또한 많은 경우 정부는 보조금, 바우처, 저소득자 보호 등에서 재정적 부담을 안는다.

1980년대에 들어서면서 본격적으로 채택되기 시작한 정부기능의 민간화는 지금은 정부개혁에 대한 주요 방안으로 전세계적인 각광을 받고 있다. 특히 영국의 대처 정부(1979~90)는 지속적으로 민간화 정책을 추진해 왔다. 영국의 경우는 세 가지 측면에서 중요한 의미를 지니고 있다. 1979년 이래 800억달러에 달하는 국가 기업이 매각되었고, 정치적으로 민감하고 기술적으로 복잡한 전력회사 및 방송사들을 민간화 대상에 포함시켰으며, 2차대전 이후의 '정부 간여' 전통을 깨뜨렸다는 점 등이 그것이다. 지금은 선진국, 개발도상국을 불문하고 민간화 정책을 추진하고 있다. OECD, World Bank, IMF 등도 민간화를 촉진하는 데 중요한 역할을 하였다.

민간화는 앞에서 논의한 공공선택론 등 신자유주의 경제학으로부터 이론적 지지를 받고 있지만, 몇 가지 다른 이유에 현실적 근거를 두고 있다. 그 중에서 민간화로부터 얻어지는 재정적 혜택이 가장 우선적인 것이다. 공공자산 매각은 재정 적자를 메우는 데 도움이 되고 민간으로부터 계약에 의한 서비스 구매는 예산 지출을 줄이게 되었다. 대규모 예산이 소요되는 기간시설 건설에 민간의 자본을 사용함으로써 공채 발행 등에 따르는 부담도 덜 수 있게 된 것이다. 특히 공무원 단체가 강력한 나라들에서는 공공인력이 민간화됨으로써 단체의 영향력을 약화시킨다는 점이 중요하게 여겨지기도 한다.

미국은 다른 서구 제국과 달리 공기업이 많지 않아서 민간화는 주로 계약에 의한 정부 기능의 민간이양과 규제완화에 강조점이 두어져 왔다. 즉 정부의 책임을 민간에 넘기고 정부는 정책개발과 방향 제시에 치중한다는 형태로 민간화가 전개되었다. 이런 점에서 미국이 교도소

와 교정시설의 민간화에 가장 앞서 가고 있으며 연방과 주 정부의 규제도 경제·사회적 장치들에 이전시키는 변화가 진행되어 왔다.

민간화가 가장 심도 있게 진행된 나라는 영국이다. 영국 정부는 1990년대 중반까지 이전에 유지하던 교통, 중공업, 금융, 에너지, 전력 등 거의 모든 산업 분야에서의 국가 소유권 및 통제권을 축소하였다. 공공부문 인력도 1980년 초에 비해 절반으로 줄어들었다. 영국 정부는 공기업 처분 외에도 정부 독점을 축소하고 경쟁을 도입하는 조치들을 취하였다. 지방정부의 서비스 중 몇 가지는 강제적인 경쟁제도(compulsory competitive tendering)에 의해 제공되도록 하였으며 NHS에는 ‘내부 시장화(internal market)’ 제도를 채택하게 하였다. 여기서 한 가지 유의할 점은 이러한 것들은 일방적인 규제완화가 아니라 민간화된 부분들을 규제하는 장치를 만들어 가면서 진행되어 갔다는 것이다.

1990년대 초반에 이르러서는 거의 모든 OECD 국가들이 나름대로의 민간화를 추진하게 되었다. 뉴질랜드와 호주 등은 영국의 경우와 비슷한 방식으로 혹은 그보다 강도 높게 민간화를 추진하였다.

민간화는 각국별로 시기와 강조점에 차이가 있지만 공통되는 점은 행정서비스를 제공하는 주체를 전통적인 정부와 준공공부문에 한정하지 않으면서 그 생산 및 공급방식도 다양하게 모색하고 있다는 것이다. 방법과 형식보다 결과에 주안점을 두면서 사회가 필요로 하는 행정서비스를 가장 효과적으로 제공하는 데 궁극적 지향점을 두게 된 것이다. 따라서 민간화의 과정은 민간부문에서 효율성을 높이기 위해 개발된 기법들을 공공부문에 타당한 형태로 바꾸어 적용하는 것으로 나타난다. 각국이 추진하는 정부개혁의 요체와 구조들에서도 이러한 측면이 강하게 드러난다. ‘고객 중심,’ ‘경쟁원리,’ ‘성과관리,’ ‘기업형 정부,’ ‘시민헌장’ 등은 그 예들이다.

이와 같은 민간화의 움직임은 결국 정부의 인력, 재정, 권한 등의 효율화에 필요한 규모 축소로 연결된다. 앞에서 정부팽창에 대한 여러

논리들은 실제로 산업화 시기에 정부 규모가 확대되었던 사실을 설명하는 것이었다. 공공선택론에 의거한 정부 규모 축소의 논리가 각광을 받고 있는 것은 현실적으로 공공부문의 비효율성에 대한 처방이 각국 정부에 의해 채택되면서부터이다. 민간부문이 경쟁에 살아남기 위해 효율성을 추구하는 만큼 공공부문도 그러한 논리를 적용하여 사회적 발전에 기여해야 한다는 점이 강조되면서 이를 지원하는 이론으로 수용되고 있는 것이다.

III. 공공부문의 기능별 성립과 변천

지난 40여년 동안 우리 공공부문은 많은 변화를 겪어 왔다. 정부와 준공공조직을 포함한 공공부문의 기능이 분화되고 확대된 것은 상황적 근거를 가지고 있었을 것이다. 그러나 당시의 정당성이 지금도 유효한 것이라고 할 수는 없다. 이는 공공부문의 성립과 변천 과정에 대한 역사적 고찰을 통해 판단되어야 할 것이다. 이 장에서는 공공부문의 기능별 변화를 검토하여, 우리 사회의 공공부문과 민간부문간 역할을 재정립하는 기본적 자료로 사용하고자 한다.

공공부문의 기능은 그 조직과 인력 및 예산 등의 차원에서 접근할 수 있는데 가장 기본적인 것은 조직이 어떻게 구성되어 있는가이다. 조직 형태에 실제 수행하는 업무가 반영되며 인력은 조직의 관할 분야와 업무의 규모를 보여주는 지표가 된다. 예산도 공공부문이 수행하는 기능을 반영하지만 예산 규모가 조직의 크기와 비례하지 않는 경우도 있다.

공공부문의 성립과 변화를 살펴보는 것은 시대적 상황이 요구하는 정부 기능을 파악하기 위한 것이기 때문에 외국의 경우를 검토하여 참조할 필요가 있다. 여기에서는 일본의 공공부문과 미국 정부 변화를 살펴본다. 우리는 지난 수십년 동안 이들과 밀접한 관계를 유지해 왔을 뿐만 아니라 정부의 변화에도 직·간접적으로 영향받아 왔다. 상대적으로 우리보다 앞서가는 사회·경제적 체제를 유지하는 이들의 변화는 앞으로 우리 공공부문의 역할을 정립하는 데 많은 시사점을 줄 것이다.

먼저 우리 정부 기능이 지난 40여년 동안 변화되어 온 과정을 조직과 인력 차원에서 검토하고 미국과 일본의 경우를 분석할 것이다.

1. 공공부문의 기능분류

공공부문의 서비스는 기본적으로 정부를 통해서 제공되며 준공공부문과 민간은 이를 보완적으로 제공한다. 공공부문이 담당하는 기능은 시대와 상황에 따라 다르다. 사회가 발전하면서 지속적으로 복잡, 다양해져 온 공공부문의 기능은 공공서비스의 대상과 영역에 따라 분류할 수 있다. 일반적으로 정부조직은 이를 반영하는 형태로 구성되어 있기 때문에 여기에서도 정부조직을 중심으로 하여 공공부문 기능을 논의한다.

정부의 기능은 크게 ① 국가체제를 유지하기 위한 기본적 기능(국가관리기능), ② 민간의 생산활동과 생활의 편의를 지원하는 기능(산업·경제기능), ③ 국민의 능력신장, 사회적 약자보호 및 생활의 질적 향상을 위한 기능(사회·문화기능) 등으로 나눈다. 이들 세 분야의 정부기능은 국가 전체적인 차원 혹은 중앙정부의 입장에서 나눈 것이고, 여기에 지역 단위로 행정서비스를 제공하는 기능을 고려하면 ④ 지방행정기능이 첨가되어야 한다³⁴⁾. 정부의 기능을 구체적으로 논의하기 위해서는 위에 열거한 세 분야를 좀더 세분할 필요가 있다. 중앙정부

34) 한국행정학회(1982)는 국가기능의 실질분야를 ① 법과 질서유지기능, ② 국방·외교기능, ③ 사회복지기능, ④ 물리적 및 경제적 개발기능, ⑤ 교육과 문화기능 등으로 분류하였고, 총무처(1994)는 정부 각 부처의 업무를 중심으로 ① 국가관리기능, ② 산업경제기능, ③ 사회문화기능 등으로 분류하였다. 또한 「지방자치법 제11조」에 따르면 ① 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 기능, ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 기능, ③ 농림·축산·수산물 및 양곡의 수요조절과 수출입 등 전국적 규모의 기능, ④ 국가종합경제발전계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도로·일반도로, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 기능, ⑤ 노동기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 기능, ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 기능, ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 기능들을 중앙정부가 담당해야 한다고 분류하였다.

와 지방정부, 정부와 민간부문간의 기능분담 기준 등을 감안하여 본 연구에서는 다음과 같이 정부기능을 세분하기로 한다. 국가관리기능은 외교/국가방위기능, 국내질서유지기능, 재정기능, 정책조정/정부운영 기능으로 나누고, 산업·경제기능은 제조업/통상관련기능, 1차 산업기능, 과학기술/정보통신기능, 사회간접자본/국토관리기능으로 세분하며, 사회·복지기능은 교육/문화기능, 복지/후생기능으로 구분한다.

〈표 2-1〉은 1997년 12월 현재 우리 정부의 기관들이 여기에서

〈표 2-1〉 정부조직과 기능분류

기 능		해 당 기 관
국가 관리 기능	국방/외교 기능	통일원, 외무부, 국방부, 병무청, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 비상기획위원회, 국가안전기획부
	국내질서 유지기능	내무부, 법무부, 경찰청, 검찰청, 해양경찰청
	재정기능	재정경제원(재정부문), 국세청, 관세청
	정책조정/ 정부운영기능	재정경제원(기획부문), 대통령비서실, 경호실, 감사원, 총무처, 정무장관실, 총리비서실, 행정조정실, 법제처, 조달청, 통계청
산업 경제 기능	제조업/통상관련기능	통상산업부, 중소기업청, 특허청
	1차산업기능	농림부, 농촌진흥청, 산림청, 해양수산부(수산부문)
	과학기술/ 정보통신기능	과학기술처, 정보통신부, 기상청, 과학기술자문회의
	사회간접자본/ 국토관리기능	건설교통부, 철도청, 해양수산부(해운항만부문)
사회 문화 기능	교육/문화기능	교육부, 공보처
	복지/후생기능	보건복지부, 노동부, 환경부, 국가보훈처, 공정거래위원회
지방행정기능		지방자치단체

주 : 1997년 12월 현재

세분한 정부기능 중 어디에 해당되는지를 보여준다. 물론 정부 부처의 해당 기능이 정확하게 구분되는 것은 아니며, 한 부처가 여기에서 제시한 기능을 복합적으로 담당하는 경우도 많다. 局단위로 기능 분류를 한다면 이러한 중복을 줄일 수 있을 것이나 이 연구에서는 표에 제시한 바와 같이 부처 수준에서 해당 정부기능을 논의한다.

가. 국가관리기능

국가의 구성원인 국민이 그 체제 내에서 안전하게 생활을 영위할 수 있게 하는 것은 국가가 존재해야 되는 정당성의 근거이다. 국가관리기능은 여기에 필요한 기본적 공공재를 생산하는 기능이라고 할 수 있다. 국방과 외교, 치안, 재정, 정책형성 등의 기능은 전통적으로 국가가 정부를 구성하는 데 필수적으로 갖추어야 하는 기능이었다. 조선조에서는 의정부와 6조 중 4조(이조, 호조, 병조, 형조)가 국가관리기능을 수행하였다. 미국 독립초기 행정부의 5개 부서 중 국무부, 전쟁부, 재무부, 법무청 등이 국가관리기능을 수행하는 것이었다. 정부기능이 다양화되고 복잡해진 오늘날에도 이러한 기능들은 정부기능의 핵심적인 부분으로 여겨지고 있다.

1) 외교/국가방위기능

인간이 집단을 이루고 살면서 그 구성원을 대외적 위협으로부터 보호하는 기능은 가장 기본적인 것이다. 개개의 구성원은 독자적으로 방어장치를 만들기는 어려우나, 집합적인 노력과 재화의 사용을 통해 안전을 보장받는 것이 훨씬 효과적이기 때문에 집단생활을 시작하였다. 집단생활이 국가의 형태를 갖춘 이래 국가방위 외에 적극적으로 외국과 협조 또는 경쟁관계를 유지하는 외교기능도 국가가 수행해야 할 중요한 역할이 되었다. 국가체제를 유지하고 국민의 안전을 보장하기 위한 외교 및 국가방위기능은 오늘날 정부가 담당하는 가장 중요한 기능

가운데 하나이다. 분단 상황에 처해 있는 우리로서는 정부가 주도하여 이를 극복해야 할 입장으로 통일문제와 관련된 업무를 수행하는 기능도 외교 및 국가방위기능에 포함한다.

2) 국내질서 유지기능

집단의 구성원 사이에 상호관계를 설정하는 것은 집단의 생존을 위해 필요한 또 다른 주요 요소이다. 소규모 혹은 원시적인 집단에서는 물론 오늘날과 같이 복잡한 구조를 가진 사회에서 국가가 국민들 사이의 갈등을 해결하고 질서를 유지하도록 하는 것은 필수적이다. 정해진 법률과 사회규범이 준수되도록 하고, 이를 어기는 구성원을 순화·제재하는 역할은 국가관리를 위해 정부에 위임된 고유한 기능이다.

3) 재정기능

국가는 주어진 역할을 수행하기 위해 소요되는 재원을 확보하는 기능을 가지고 있다. 국민이 공공재의 생산과 공급을 정부에 위임한 것이라면 그 생산활동에 필요한 인적·물적 요소를 제공해야 한다. 따라서 정부가 조세의 형태로 재원을 확보하고, 이를 국가운영을 위해 사용하는 것은 국가관리기능의 주요한 부분이다. 조세제도는 민간의 경제활동에 커다란 영향을 미칠 뿐만 아니라, 공평한 세제 확립과 그 운영이 국민의 정부에 대한 신뢰의 기초가 되기 때문에 그 중요성은 더욱 강조된다. 오늘날 금융제도는 정부의 규제하에 운영되는데, 이것은 조세기능과는 달리 경제활동의 기본구조를 설정하는 것이다. 대부분의 국가에서 금융제도는 재정기능을 수행하는 정부부처와 연계되어 있기 때문에 여기에서는 편의상 재정기능에 포함시킨다.

4) 정책조정/정부운영기능

국가가 수행하는 다양한 기능은 우선순위 필요성의 판단에 의해 정책화되고 집행된다. 정부의 기능이 다양화되고 정책결정에 의해 영향

을 받는 대상이 복잡한 현대사회에서는 정책간의 갈등과 대립관계가 더 많이 나타난다. 따라서 경쟁관계에 있는 정책들을 조정하고 판단의 근거를 제공하는 정부의 기능이 있어야 한다. 정부의 자원배분은 국가 전체적 자원배분의 기초가 된다. 정부를 운영하는 것 자체도 이런 점에서 국가관리기능의 한 부분이다.

나. 산업·경제기능

정부가 국가관리를 위한 기능을 수행하는 것을 넘어서 민간의 생산 활동을 적극적으로 지원·장려하는 역할을 담당하게 된 것은 근대국가 성립 이후의 일이다. 물론 농경이 주된 산업이던 시기에도 국가는 생산을 늘리기 위한 여러 방안들을 강구하였으나, 생산수단이 가지는 한계성으로 인하여 정부의 역할도 제한적일 수밖에 없었다. 산업생산력이 비약적으로 증가되면서 정부의 경제기능은 경제활동 전반으로 확대되었다. 이는 「보이지 않는 손(invisible hand)」에 의해 조절되는 경제활동이 국민경제의 왜곡을 가져오고 일상생활에 필요한 공공재의 생산을 원활히 하지 못한다는 데 그 근거가 있다. 상공업 활동의 규범제정, 사회간접자본의 조성 등을 통해 시장실패를 보완하는 것이 정부가 구체적으로 수행하는 경제기능이다.

1) 제조업/통상관련기능

생산기술의 진보가 실물생산의 급격한 증대를 가져오고 교환에 필요한 교통과 정보수단들이 확보됨에 따라 이 과정을 조정하는 정부의 역할이 강조되었다. 국제적 경제관계가 전쟁이라고 불릴 만큼 치열해진 오늘날의 상황하에서는 특히 산업생산 능력을 신장시키는 것이 국민의 생활수준을 향상시키는 기반으로 여겨지고 있다. 정부는 여기에 필요한 에너지와 자원을 확보하여 민간의 생산활동을 조장하는 기능을 담당한다. 또한 생산물의 국내·외 교환과 교역을 통해 그 부가가치를 늘

릴 수 있도록 돕는 것도 정부의 주요한 기능이다.

2) 1차 산업기능

산업화가 본격화되기 전까지 대다수 국민이 종사하던 경제활동 분야인 1차 산업에 대한 정부의 지원기능은 오랜 역사를 지니고 있다. 국가 구성원의 생존에 필요한 식량을 확보하도록 생산을 장려하고 토지 제도를 정비하는 것 등은 전통적인 국가가 주력한 분야이다. 그러나 산업구조가 바뀌어 가면서 1차 산업에 종사하는 인구감소, 경제전체에서의 비중감소 등에 따라 이 분야를 지원하는 정부의 기능 역시 변화되어 가고 있다.

3) 과학기술/정보통신기능

산업생산력은 근본적으로 과학기술의 수준과 밀접히 연관되어 있다. 과학기술 발전이 산업생산력 증진의 기초가 되기 때문에 과학기술 지원은 정부의 주요한 기능으로 인식된다. 또한 과학기술은 정보통신의 발달을 촉진하여 정부의 역할은 단순한 우편서비스를 제공하는 것이 상이 되었다. 국가적인 차원에서 과학기술과 정보통신의 진보를 촉진·조장하는 데 가장 적절한 전략이 무엇인가에 따라 정부의 기능이 규정될 것이다. 과학기술 수준이 낮고 과학기술 활동이 개인적 호기심을 충족시키기 위한 것으로 여겨지던 시기에는 정부의 과학기술에 대한 지원기능은 미미할 수밖에 없었다. 그러나 과학기술활동의 결과가 준 공공재로 여겨질 만큼 국가경제에 기여하는 바가 커지면서 이 분야에 대한 정부의 기능은 강조되고 있다. 국가 전체적인 입장에서 정보통신체제의 표준화와 통일성을 기할 수 있는 정책을 제시하는 것은 앞으로 정부가 수행해야 할 중요한 기능으로 여겨지고 있다.

4) 사회간접자본/국토관리기능

정부는 국민의 경제활동을 지원하는 것 외에도 일상생활에 필요한

공공재를 공급해야 한다. 철도, 도로, 항만시설, 용수, 주택, 도시계획 등은 시장기제를 통해 형성하기 어려운 사회간접자본들이다. 사회의 발전에 따라 사회간접자본에 대한 수요는 계속 증가하여 대규모의 자원 투입이 요구되고, 그 효용은 장기적이고 광범위한 것들이 많아졌다. 성격상 독점적 규모를 갖는 사회간접자본 조성은 공공재를 공급하는 책임을 맡고 있는 정부의 주도하에 수행된다. 정부가 사회간접자본을 직접 형성할 것인지 아니면 그 업무를 제삼자에게 위임할 것인지는 구체적인 대상에 따라 다른 형태로 나타난다.

다. 사회·문화기능

국가가 국민의 생존을 보장하고 일상생활에 필요한 재화의 수급을 원활하게 하는 것 외에 국민에게 제공하는 행정서비스는 구성원이 만족감과 안정감을 느끼며 살 수 있게 지원하는 기능이다. 이것은 국민의 소속감과 일체감을 세대간에 전수하는 데 필요한 교육문화, 사회적으로 약한 위치에 처한 구성원을 돕는 공적 부조, 일상생활을 유지하는 데 필요한 보건위생 및 환경보호기능이다. 교육기능이 전통적으로 정부가 담당해 오던 기능인 데 반해 복지후생기능은 사회가 복잡해지고 경제가 발달하면서 본격적으로 대두된 정부기능이다.

1) 교육/문화기능

국가 구성원이 그 사회의 전통과 생활방식에 적응하도록 하는 것은 국가의 책임으로 인식되고 있다. 교육제도를 통해 국민 개개인의 국가 구성원으로서의 인식과 소양을 갖추게 하는 것은 체제의 지속과 발전을 위해 정부가 담당하는 기본적인 기능이다. 또한 정부는 사회 전통을 계승하여 바람직한 문화를 유지·발전시키도록 지원하는 기능을 수행한다. 오늘날 교육제도는 사회의식을 재생산하는 기능만이 아니라, 생산활동에 참여하는 능력을 배양한다는 의미에서 더욱 중요시되고 있

다. 즉 교육을 통한 창의적 능력의 증진이 국가전체의 발전요소인 인적자원의 양성이라는 의미를 갖는 것이다.

2) 복지/후생기능

전통적인 사회에서는 복지가 개인, 문중 혹은 지역사회의 책임이었고, 국가제도를 통한 사회적 부조는 제한적인 것이었다. 그러나 산업화 과정을 거치면서 나타난 경제활동의 불평등한 결과는 사회전체, 특히 정부의 개입에 의해 조정되어야 할 것으로 받아들여졌다. 이는 또한 사회의 전반적 경제력이 경제적 약자에 대한 공적 부조를 가능하게 할 만큼 향상된 데에도 기인한다. 삶의 질에 대한 국가의 역할은 산업화의 진전에 의한 경제적 여유가 부각시킨 또 다른 정부기능이다. 건강과 관련된 식품·의약품의 규제, 개별적 생산활동으로 인해 파괴되는 환경보호 등은 개인적으로 해결할 수 없는 문제들로서 정부가 더 많은 기능을 담당하게 되었다.

라. 지방행정기능

지역적 특수 상황을 반영하여 주민의 일상생활에 필요한 공공재를 지역단위로 공급하는 기능이 지방행정기능이다. 지방자치가 활성화되지 못했던 지난날의 지방행정은 중앙정부의 통제와 지시하에 수행되어왔다. 이것은 우리의 역사적 전통인 중앙집권형 통치체제의 연장이라고 볼 수도 있다. 그러나 오늘날 지방자치가 완전한 형태로 실시되지 못하는 것은 전통보다는 정치적인 이유 때문이다. 지방자치가 활성화되면 지방행정기능은 주민복지, 지역산업진흥, 지역생활환경시설, 지역교육문화 등 지역적 특수성과 주민의 편익을 위한 사업을 보다 적극적으로 수행하게 된다.

2. 중앙정부 조직과 인력에 나타난 기능의 변천

가. 중앙정부 조직의 변천

정부수립 당시 11부, 4처, 3위원회였던 중앙 행정조직은 1960년에 1원, 12부, 1처, 3청, 3위원회의 20개 기관으로 개편되었고, 1973년에 2원, 13부, 4처, 13청, 5외국, 1위원회의 38개 기관으로 확대되었다. 1960년대와 1970년대를 거치면서 급격히 확대된 정부조직은 1997년 12월 현재 2원, 14부, 5처, 14청, 1외국의 36개 기관으로 구성되어 있다.

1960년부터 1997년까지 중앙 행정기관수는 2배 가량 증가하였으며, 중앙행정기관의 보조기관 중 室, 局, 次官補의 수는 66개(1960년)에서 223개(1997년 12월 말 현재 47실, 163국, 13차관보)로 3.4배 증가하였다. 아래에서 중앙정부조직의 변천을 시기별로 살펴 보면서 정부기능 변화를 고찰한다.

1) 5·16 군사혁명정부(1961~1963년)

5·16 군사혁명정부는 2년 7개월 동안에 무려 12회의 정부조직개편을 단행하였다. 그 중에서 가장 주목할 만한 것이 경제계획의 수립과 추진을 위한 경제기획원의 신설이었다. 이것은 이후에 진행된 경제분야 정부기능 확대, 강화의 시발점이라고 할 수 있다. 경제기획원은 1948년 정부수립과 동시에 신설된 기획처가 그 모태이다. 기획처는 1955년에 부흥부로 개편되었고 1961년 6월에 다시 건설부로 개편되었다. 1961년에 설립된 경제기획원은 건설부에서 종합계획국과 물동계획국을 흡수하고, 재무부에서 예산국을, 내무부에서는 통계국을 흡수하여 4국, 19과의 조직으로 구성되었다.

2) 제3공화국(1963~1972년)

제3공화국은 경제발전과 국가안보를 양대 목표로 삼고 정부주도하

에 이를 추진하는 과정에서 정부조직을 대폭적으로 증가시키면서 정부 기능을 확대하였다. 제3공화국의 정부조직 개편에서 특기할 것은 집행기관적 성격이 강한 廳단위 조직의 대폭적인 신설이다. 청단위 조직을 활용하여 정부주도의 성장전략을 추진한 것은 정책집행의 효율성을 제고했던 반면 민간부문에 대한 정부의 간여와 정부규제의 범위를 확대하였다. 이 시기의 정부조직 개편은 다음과 같다.

1963년에 사회간접자본의 확충을 위하여 교통부의 철도국을 철도청으로 승격시켰고, 1967년에는 산업화 과정에서 예상되는 노사간의 분쟁에 대비하도록 노동청을 설치하였다. 경제개발계획을 수행하기 위한 투자재원의 확보와 조세수입의 증대를 위하여 국세청(1966년)과 관세청(1970년)을 신설하였고 수산진흥과 산림녹화 추진을 위해 수산청(1966년)과 산림청(1967년)을 설립하였다. 한편, 과학기술 정책의 중요성을 인식함에 따라 과학기술처를 신설하고(1967년), 1969년에는 통일정책의 효율적인 추진을 위하여 국토통일원을 신설하였다.

3) 제4공화국(1972~1979년)

제4공화국에서도 경제발전을 주도하는 정부의 역할과 기능은 확대되었다. 따라서 이 시기에 신설된 정부조직도 경제 관련 부처, 위원회 등으로 집중되었다. 즉 이 기간중 동력자원부(1977년), 공업진흥청(1973년), 공업단지관리청(1973년 설치, 1976년 폐지), 항만청(1975년), 특허청(1976년), 환경청(1979년)이 신설되고 중화학공업추진위원회(1973년), 전자통신 개발추진위원회(1977년), 특정지역 종합개발추진위원회(1978년) 등 3개 위원회가 설치되었다. 중앙행정기관의 보조기관은 1972년에 22실, 112국, 380과, 12차관보, 292담당관(2급 115, 3급 177)에서 1979년에는 27실, 195국, 685과, 20차관보, 342담당관(2급 191, 3급 151)로 확대되었다.

4) 제5공화국(1980~1987년)

제5공화국 기간 동안 일어난 중앙행정조직의 개편 중 중요한 것으로는 국무총리 소속하에 사회정화위원회가 신설(1981년)되었고, 노동행정 수요의 증대에 따라 노동청이 노동부로 승격(1981년)되었으며, 올림픽 등 특수한 행정수요의 발생에 따라 체육부가 신설(1982년)된 것 등이 있다. 또한 부총리 소속하에 한시적 합의제 행정기관인 해외협력위원회가 신설(1983년)되었다. 이 기간 동안에 체신부의 통신분야가 분리되어 한국통신공사로 공사화(1982년)되었으며, 전매청이 폐지되고 한국전매공사가 신설되었다(1987년). 중앙행정기관의 보조기관은 1980년 말 28실, 197국, 706과, 20차관보, 345담당관(2급 196, 3급 149)에서 1987년 말에는 35실, 172국, 708과, 12차관보, 530담당관(1급 1, 2급 124, 3급 46, 4급 312, 기타 48)으로 바뀌었다.

5공화국 정부 출범 초기에 단행한 정부조직 및 인력감축 작업(1981년)은 그 동안 확대일로를 걸어 온 정부 규모를 줄이려는 시도였다는 점에서 특기할 만한 사건이다. 소위 10·15 행정개혁이라고 불리는 이 조치로 장·차관급 7인, 1급 37인, 2·3급 164인, 4급 391인 등 총 599개 직위가 중앙정부에서 감축되었고 지방자치단체에서도 5급 이상 직위 114개가 감축되었다. 그러나 워낙 급진적이고 대중적인 방법으로 취해진 이 감축 조치는 많은 부작용을 가져왔다. 그 동안 누적되어 온 관료제의 병폐를 시정한다는 의도와는 달리 원인에 대한 처방을 내리지 못하였고 장기적인 효과를 지속시키기 위한 부수적·연관적 조치를 취하는 데도 미흡하였다. 이때의 조치로 인해 자리를 잃은 사람들이 추후 정부로부터 배상을 받거나 소송을 통해 복직되는 등 부작용이 나타난 것도 거칠게 취해진 조치의 문제점을 보여준다.

5) 제6공화국(1987~1992년)

제6공화국 기간 동안 중앙행정기관은 4처가 6처로 증가하였고, 3

외국이 2외국으로 감소하였다. 일련의 조직개편은 행정개혁위원회가 건의(1989년)한 내용을 중심으로 단행되었다. 그러나 정부조직의 확대와 승격안은 충실히 반영된 반면 축소·통폐합안은 거의 실현되지 못하였다. 조직개편 중 중요한 것은 다음과 같다. 1989년에 사회정화위원회를 폐지하여 그 기능을 국무총리 행정조정실(제4조정관)로 이관하였으며, 1990년에 환경행정기구 정비의 일환으로서 기존의 환경청을 환경처로 승격시켰다. 1991년에는 6공화국의 북방 및 통일정책을 뒷받침하기 위하여 국토통일원을 통일원으로 개편하고 통일원장관을 부총리로 격상하였다. 이 밖에 통계국 및 기상대를 통계청과 기상청으로 승격(1990년)시켰으며, 치안본부를 경찰청으로 격상(1991년)시켰다. 중앙행정기관의 보조기관은 1988년 말 35실, 176국, 742과, 12차관보, 547담당관(1급 1, 2급 124, 3급 50, 4급 324, 기타 48)에서 1992년 말에는 45실, 190국, 882과, 14차관보, 641담당관(1급 1, 2급 152, 3급 48, 4급 373, 기타 67)으로 대폭 증가하였다.

6) 김영삼 정부의 조직 및 기능 개편

김영삼 정부는 출범 초기인 1993년 3월에 체육청소년부를 문화부에, 동력자원부를 상공부에 통합하는 것을 골자로 하는 행정조직개편을 단행하였다. 체육청소년부가 문화체육부에 흡수되면서 문화체육부에는 체육담당차관보가 신설되고 문화부와 체육청소년부의 공통조직인 기획관리실, 감사관, 공보관, 비상계획관, 총무과가 폐지되었다. 또한 동력자원부를 상공부에 흡수 통합시켜 상공자원부로 개편하면서 실·국 조직의 통폐합이 이루어졌다. 문화체육부의 경우와 마찬가지로 개편 전 상공부와 동력자원부의 공통 5개 조직은 폐지되었다.

김영삼 정부가 1994년 12월에 단행한 중앙행정기구 개편은 정권 초기의 개편에 비해 대폭적·획기적인 것이었다. 경제기획원과 재무부를 합하여 재정경제원으로, 건설부와 교통부를 합하여 건설교통부로 만들면서 기구를 축소 조정하였다. 환경처는 기구확대 없이 그 지위를

격상시켜 환경부로 명명하였으며, 체신부도 기구의 틀을 유지한 채 정보통신부로 개편하면서 일부기능을 확대하였다. 또한 상공자원부는 통상산업부로, 보건사회부는 보건복지부로 개편하면서 기구를 축소조정하였다. 경제기획원에 소속되었던 심사분석기능을 국무총리실로 옮기고 국무총리행정조정실장이 차관회의를 주재하게 함으로써 국무총리실의 정책조정기능을 강화하였다. 경제기획원에 소속되었던 공정거래위원회는 국무총리소속의 독립기관으로 확대개편하였다. 이 밖에도 내무부, 교육부, 문화체육부, 총무처, 과학기술처, 공보처, 조달청 등의 내부구조를 축소조정하였다.

1996년 8월 해운항만청, 수산청, 수도국을 통합하여 해양수산부를 신설하고 경찰청의 해양경찰청을 외청화하는 개편으로 김영삼 정부는 2원, 14부, 5처, 14청, 1외국의 조직을 유지하였다. 1997년 12월 중앙행정 기관의 보조기관은 47실, 163국, 802과, 13차관보, 651담당관(1급 1, 2급 171, 3급 36, 3·4급 286, 4급 88, 기타 69)이었다.

나. 중앙정부 조직과 기능 변화의 의미

5·16 이후 1990년대 초반까지 우리 정부의 조직이 변화되어 온 과정은 정부가 담당하는 역할이 지속적으로 증가하고 기능이 확대되어 온 과정이라고 할 수 있다. 개발연대 초기에 정부는 경제개발 계획을 주도하면서 조직뿐만 아니라 인력, 예산 등 모든 면에서 확대 과정을 거쳐 왔다. 앞에서 설명한 우리 정부의 조직과 기능의 변화는 인력과 예산도 부수적으로 확대되어 왔음을 시사하고 있다.

5공화국 초기의 10·15 행정개혁은 정부조직과 기능의 확대에 제동을 거는 조치로 보였으나 사회적 격변기에 정치적 효과를 노린 것이어서 많은 부작용을 낳았다. 6공화국에 접어들면서 행정개혁위의 활동 등, 정부 조직과 기능을 재조정하려는 움직임이 있었으나 그 동안 굳어져 온 확대 추세에 정당성을 부여할 따름이었다.

김영삼 정부하에서 정부 기능을 바꿔야 한다는 주장에 힘입어 조직을 통폐합하고 새롭게 요구되는 행정 기능을 추가, 강화하는 개혁 조치가 취해졌다. 삶의 질과 관련된 정부 기능(환경, 보건, 노동, 공정거래 등)이 강화된 것이 이 조치의 두드러진 점이라고 할 수 있다. 그러나 민간경제 활동에 정부가 간여하던 정부조직과 기능은 크게 달라지지 않았고 이는 세계적인 공공부문 기능 조정의 추세에 크게 못 미치는 것이었다.

이와 같은 정부 조직의 변화는 인력의 변화와 직결되어 있는데 이는 <표 2-2>에서 보는 바와 같다. 지난 30년 동안 정부인력은 그 기능별 구성비에서 ① 국가관리기능 인력의 비중은 거의 변하지 않았으나, ② 산업·경제기능 인력은 비중이 대폭 줄었고, ③ 사회·문화기능 인력은 비중이 크게 늘어났다는 것으로 그 변화 추세가 요약된다. 전체적 인력의 증가는 조직의 확대를 반영하고 있으며 구체적 기능별로도 해당 조직과 인력 규모의 변화는 맞물려 있다. 아래에서는 조직과 인력의 측면에서 1960년대 이래 우리 정부의 기능별 변화를 10가지 분류에 따라 검토한다.

1) 국가관리기능 인력

국가관리기능 중에서 가장 강조되어 온 것은 외교/국가방위기능이다. 외교/국가방위기능은 정책결정과 관련되는 업무가 주종을 이루고 있으며 그 조직 및 인력의 변화에는 국내외적인 환경의 변화가 중요한 요인으로 작용하고 있다. 우리나라의 경우 외교/국가방위기능에 통일이라는 특수한 정부기능이 추가되어 있다.

국내질서 유지기능은 경찰인력의 증가로 인하여 외형상 집행기능이 확대되었다. 그러나 경찰 인력이 근년에 급증한 것은 민생치안보다 시국치안적 수요 때문이라는 주장을 고려할 때 인력의 증가가 국민의 행정수요를 적절히 반영한 것이라고 할 수는 없다. 내무행정 규모도 지속적으로 확대되어 왔으나 지방자치가 실시되면서 이 기능은 축소되어

<표 2-2> 행정부 기능별·연도별 인력변화

(단위 : 명, %)

기 능		연 도					1963~1997대비 증가 (1997증감률)
		1963	1973	1983	1993	1997	
국가 관리 기능	외교/ 국가방위	1,858 (0.8)	2,528 (0.7)	4,835 (1.1)	5,794 (1.0)	5,692 (1.0)	3,834 (206.4)
	국내 질서유지	45,596 (19.8)	63,524 (18.1)	91,890 (20.4)	133,171 (23.4)	121,262 (21.6)	75,666 (165.9)
	재 정	16,289 (7.1)	27,161 (7.7)	32,204 (7.2)	22,571 (4.0)	22,444 (4.0)	6,155 (37.8)
	정책조정/ 정부운영	2,755 (1.2)	3,722 (1.1)	6,010 (1.3)	7,318 (1.3)	6,576 (1.2)	3,821 (138.7)
	소 계	66,498 (28.9)	96,935 (27.6)	134,939 (29.9)	168,854 (29.7)	155,974 (27.8)	89,476 (134.6)
산업 경제 기능	제조업/ 통상관련	900 (0.4)	1,082 (0.3)	2,064 (0.5)	2,511 (0.4)	2,796 (0.5)	1,896 (210.7)
	1차산업	4,028 (1.8)	6,214 (1.8)	11,413 (2.5)	12,759 (2.2)	8,889 (1.6)	4,861 (120.7)
	과학기술/ 정보통신	20,111 (8.7)	45,641 (13.0)	30,194 (6.7)	35,586 (6.3)	37,019 (6.6)	16,908 (84.1)
	사회간접자본 국토관리	29,262 (12.7)	37,771 (10.8)	40,645 (9.0)	43,338 (7.6)	44,075 (7.8)	14,813 (50.6)
	소 계	55,201 (24.0)	90,708 (25.9)	84,316 (18.7)	94,194 (16.6)	92,779 (16.5)	37,578 (68.1)
사회 문화 기능	교육/문화	94,997 (41.3)	156,311 (44.6)	221,095 (49.1)	295,683 (52.0)	298,313 (53.1)	203,316 (214.0)
	복지/후생	3,545 (1.5)	4,290 (1.2)	6,871 (1.5)	9,456 (1.7)	9,803 (1.7)	6,258 (176.5)
	소 계	98,542 (42.8)	160,601 (45.8)	227,969 (50.6)	305,139 (53.7)	308,116 (54.8)	209,574 (212.7)
행정부국가공무원 총 계		230,078 (100)	350,745 (100)	450,704 (100)	568,351 (100)	561,957 (100)	331,879 (144.2)
지방공무원 계		38,397	95,360	190,138	306,295	355,690	317,293 (926)
행정부공무원 총 계		268,475	446,105	640,842	874,646	917,647	649,172 (342)

가고 있다. 우리 경제규모의 지속적 팽창에 따라 국세와 관세 분야의 행정수요도 증가하였지만 외형상으로 크게 확대되지 않았다. 또한 조직이나 인력 규모 확대로는 나타나지 않았지만 금융분야 역시 강력한 규제기능을 가진 것으로 평가되고 있다.

정책조정/정부운영 기능도 꾸준히 증가되어 왔다. 그 이유는 사회와 경제발전을 주도하는 정부의 역할이 각 분야에 확대되면서 다양한 정부기능을 조정·통제하는 기능 역시 강화되어야 했기 때문이다. 이는 사회가 균형상태에 있는 선진국들의 정책조정/정부운영 기능이 줄어드는 것과는 대조적인 현상이다. 우리의 경우 과거와 같은 정부의 선도 역할이 어느 시기까지 유지될 것인가에 따라 이 기능의 위상이 결정될 것이다.

2) 산업·경제기능 인력

개발연대 초기에 산업·경제기능 중에서 가장 큰 비중을 차지하던 사회간접자본/국토관리기능은 최근 전정부적 비중이 축소되었다. 반면 과학기술/정보통신기능은 지속적으로 확대되어 오다가 통신분야가 공사화되면서 외형적 규모는 크게 증가하지 않았다. 그러나 과학기술/정보통신이 미래사회를 주도하리라는 예상과 함께 이 분야 정부기능도 강화되고 있다.

제조업/통상관련 정부기능은 조직과 인력 및 업무 영역의 확대가 계속되었다. 2차 산업과 수출을 경제발전의 기반으로 삼아 온 정부 정책이 이들에 의해 결정되어 왔기 때문에 제조업/통상관련 정부기능의 팽창은 당연했던 것으로 보인다. 그러나 앞으로 이들의 규제 기능을 유지해야 할 것인지에는 논란의 여지가 많다.

지난 30여년 동안 경제 전체에서 1차산업이 차지하는 비중과 농수산업 종사 인구가 계속 감소되어 왔음에도 불구하고 1차산업 관련 정부기능은 다른 분야보다 높은 인력증가와 조직 확대가 계속되어 온 것은 특기할 만하다. 이는 정부가 명목상 취해 온 농업보조 정책을 유지

하기 위해 1차 산업의 비중 감소에도 불구하고 정부기능을 재조정하지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 이것은 정부가 새로운 행정수요가 나타났을 때, 기존 정부조직의 목표전환과 인력대체를 위해 노력하기보다는 새로운 조직의 신설과 인력의 증원에 주로 의지해 왔음을 보여주는 것이다.

3) 사회·문화기능

교육/문화기능은 인력면에서 전체 국가공무원의 절반 이상을 차지하는데 대부분은 교원이다. 인구증가, 경제발전 및 높은 교육열 등으로 그 수요가 폭증하면서 교육/문화기능은 그 비중을 유지하였다. 앞으로 인구구조의 변화는 교육의 질적인 측면을 강조하게 될 것이고 생활의 여유에 따라 문화, 전통 보존을 지원하는 정부기능 강화가 요구된다면 내부적 구성도 달라지게 될 것이다.

복지/후생기능은 최근 조직, 인력, 예산 등 모든 면에서 확대되었지만 선진 복지국가의 수준과 비교하면 매우 미흡하다. 경제개발 초기에 복지/후생기능은 가용재원과 인력의 제약으로 인하여 소홀히 취급되었다. 그러나 근년에 환경과 공해 문제가 부각되고 국민복지에 대한 관심이 제고되면서 이 분야의 정부기능도 강조되었다. 이 기능은 성격상 노동자, 노약자, 여성 보호와 환경, 공해 문제 등 국민과 접촉하면서 행정서비스를 제공하는 인력을 필요로 한다. 앞으로 이 분야의 행정서비스 수요를 충족시키는 방법에 따라서 정부조직과 인력 규모가 결정될 것이다.

3. 준공공부문의 조직과 인력 변화

가. 정부 역할을 보완하는 준공공조직

정부는 행정서비스를 직접 생산·제공하는 것뿐 아니라 정부조직의

범위를 벗어난 준공공부문의 조직들을 통해 공공재를 제공하기도 한다. 정부는 이 조직들에 대해 감독권을 행사하거나 제도적·물질적 지원을 통하여 그 운영과 활동을 통제한다. 정부와 민간의 중간에 위치하는 이러한 조직들은 공식적인 정부조직 형태로는 필요한 공공서비스 생산이 불충분하거나 민간이 이를 생산하는 것도 부적합한 경우가 있기 때문에 생겨난다. 즉, ① 요구되는 산출은 공공재로서의 성격이 강하나 정부와 다른 운영방식이 효과적인 것, ② 업무의 규모가 커서 그 생산자가 독점적인 위치를 차지하게 되는 것, ③ 운영주체는 민간이나 그 활동이 공공성을 띠고 정부의 제도적·물질적 도움이 필요한 것 등이 준공공부문에 위임된다. 따라서 정부투자/출자기관, 정부출연기관, 비영리단체 등의 형태를 취하고 있는 이러한 조직들도 정부와 유사한 기능을 수행하는 공공조직이라고 할 수 있으며, 이들은 정부산하기관이라고 불리기도 한다.

우리나라에서는 이러한 준공공부문의 조직들이 주로 1960년대 이후 설립되기 시작하였으나 1970년대까지는 그 규모와 기능이 미미한 수준이었다³⁵⁾. 그러나 1980년대에 접어들면서 다양한 유형의 준정부 조직들이 정부 부처 외곽에 생겨나기 시작하였다. 이것은 5공화국 때 더욱 두드러졌는데 정부의 규모를 확장하지 않겠다는 정책과 맞물려서 가속화되었다. 그런데 이 조직들은 법적으로 민간부문의 조직이었기 때문에 그 동안 ‘감추어진 공공부문’으로 존재하여 왔다. 따라서 정부에 적용되는 정치적·행정적 제약들이 이 조직들에는 적용되지 않은 채 정부기능이 수행되어 왔다. 정부가 이렇게 준공공부문 조직들을 이용하는 기본적 목적은 공공서비스를 효율적으로 제공하기 위한 것이지만, 정치적 통제를 피하고 각 부처의 세력을 확장하기 위한 방편으로 조직들을 설립해 왔을 가능성을 배제할 수 없다. 또한 이 조직들은 많

35) 임학순, 「준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1994.

은 경우 독점적 위치를 차지하고 있기 때문에 규모와 운영 및 서비스 공급 수준의 적정성도 확인하기 어렵다.

나. 준공공조직의 규모와 인력

1997년 초 정부와 재정적 연계를 맺고 있는 준공공조직은 총 629개 기관이다(〈표 2-3〉 참조). 실제로 이들은 공공재를 생산하고 공급한다는 점에서 정부와 함께 공공부문을 구성하고 있는 것이다. 준공공조직은 정부의 조직, 인력, 예산 규모가 팽창되어 온 것보다 더 빠르게 팽창되어 왔다. 준공공조직의 숫자로 조직 규모 팽창을 논의하기에는 무리가 따르며 개별 기관의 내부 조직 구조 변화로도 이를 적절히 표현할 수 없다. 예산 역시 엄청나게 증가해 온 것이 사실이지만 인플레이션 문제와 정부의 재정 지원분이나 기관별 사업 예산을 구분하기 곤란하다는 점에서 규모팽창을 논의하는 데에는 난점이 많다. 여기에서는 준공공조직별 분류와 그에 따르는 인력규모만을 설명한다.

정부의 지분율이 50% 이상인 정부투자기관과 50% 이하인 정부출자기관은 1997년 현재 각각 20개(한국방송공사 및 한국은행을 포함)와 37개로서 이들 기관의 총 인력은 21만 9,098명이다. 이 기관들은 정부 각 부처와 연계되어 공공성을 유지하면서 동시에 기업성을 추구하도록 통제를 받는다. 정부투자/출자기관의 재투자기관은 144개로 10만 5,143명의 인력이 있다. 지방자치단체들도 지역적으로 특수한 사업을 수행하는 기관들을 설립, 운영하는데 312개 기관에 2만 6,683명의 인력이 종사하고 있다. 정부투자/출자기관들과는 달리 공공성이 강조되는 준공공기관으로서 정부출연기관과 공단 등이 있다. 정부는 이 기관들에 재정적 출연을 하거나 법률상의 감독권을 행사한다. 공공의 필요에 의한 연구나 정부로부터 위임받은 업무를 수행하는 단체인 정부출연기관(103개)과 공단(13개)은 6만 7,516명의 인력규모를 갖는다.

〈표 2-3〉 준공공기관의 종류와 인력(1997. 1. 현재)

(단위: 개, 명)

	기 관 수	정 원
정부투자기관 ¹⁾	20	158,593
정부출자기관	37	60,505
정부투자기관의 채투자기관	144	105,143
정부출연기관	103	51,673
공 단 ²⁾	13	15,843
지자체투자기관	312	26,683
합 계	629	418,440

주: 1) 한국방송공사(KBS)와 한국은행 포함

2) 공단 중 정부출연기관과 중복되는 기관 제외

자료: 監査院, 『公共機關便覽』, 1997에서 재구성.

이들 준공공기관의 총인력 규모는 41만 8,440명으로 행정부 인력 91만 7,647명과 합한 133만 6,087명이 넓은 의미의 공공분야 인력이라고 할 수 있다(〈부록 2〉 참조). 준공공기관의 인력은 행정부 인력의 45% 가량 되는데 이것은 정부규모를 논의할 때 여러 각도에서 그 의미를 고려해야 한다. 경제발전의 초기단계에는 민간부문의 제한된 능력을 보전하기 위하여 공공재적인 성격이 약한 것들도 준공공기관들을 통해 공급해 온 경우가 많다. 그러나 경제 및 사회가 발전되고 민간부문의 역량이 증대되었음에도 불구하고 정부가 이들에 대한 통제권을 계속 유지한다면 준공공기관의 활동도 정부영역의 연장으로 여겨질 수 있다.

국가에 따라서는 준공공기관의 인력도 정부인력의 범주에 포함시키기도 하나 우리나라의 경우에는 법률로 공무원과 준공공기관 인력의 신분을 구분하고 있다. 준공공기관은 정부기능의 확대에 따라 증가한 공공영역의 업무를 처리하기 위하여 설치·운영되어 왔기 때문에 그에 종사하는 인력은 실질적으로 정부인력과 같은 성격을 가지고 있다. 우리 정부의 인력규모가 외국에 비해 크지 않음에도 불구하고 정부인력을 축소해야 한다는 주장이 있는 것은 국민이 준공공영역의 인력까지

정부인력으로 느끼기 때문일 수 있다³⁶⁾.

4. 일본 중앙정부 기능 : 조직과 인력 변천

가. 일본 행정조직의 변천

1) 중앙행정기관

일본의 국가행정조직법에서 기관의 설치와 폐지 및 소관사무 등에 관하여 규정하고 있는 국가 행정기구로는 부, 성, 위원회·청 등이 있다. 1996년 12월 현재 1부, 12성, 31위원회·청 등 44개 기관으로 구성되어 있는 국가 행정기구는 지난 40년 동안 기구수 면에서 거의 증가를 보이지 않았다(1952년 : 1부, 11성, 29위원회·청). 수적인 면에서 행정기구의 변화는 크지 않아 보이나 사회경제 상황에 따른 행정수요의 발생과 증대를 반영하는 행정기관의 내부적 개편과 기존조직의 기능조정은 수시로 이루어졌다.

전후 일본 중앙행정조직 개편의 주요내용은 다음과 같다. 1955년에 전후 복구 및 경제발전을 추진하기 위하여 경제심의청을 경제기획청으로 개편하고, 1971년에는 산업공해와 환경오염에 대처하기 위하여 환경청을 설립하고, 1973년에는 석유파동에 대비한 장기적인 에너지대책 수립을 위하여 통상산업성에 에너지청을 설립하였다. 또한 1984년에는 총리부 기능 일부와 행정관리청을 통합하여 총무청을 신설하였고, 1988년에는 중앙노동위원회와 국영기업노동위원회를 중앙노동위원회로 개편하였다.

36) 준공공기관에 대해서는 법적인 장치로 공공성을 유지하도록 규제하고 운영형태는 민영화함으로써 국민이 인식하는 정부의 규모를 축소할 필요가 있다. 특히 금융기관 및 산업관련 투자기관들은 민영화를 통해 기업적 합리성을 추구하도록 하여야 한다. 준공공기관의 민영화가 진행되면 넓은 범위의 공공인력 규모가 축소되고 이는 행정환경 변화에 따라 요구되는 분야의 정부인력을 확대할 수 있는 여유를 갖게 할 것이다.

〈표 2-4〉 일본의 중앙행정조직(1996. 12. 현재)

부·성	위원회	청	부·성	위원회	청
총리부	공정취인 국가공안 공해 등 조정	공내청 총무청 북해도개발청 방위청 방위시설청 경제기획청 과학기술청 환경청 중구개발청 국토청	농림수산성 통상산업성 운수성	선원노동 위원회	임야청 수산청 자원에너지청 특허청 중소기업청 해상보안청 해난심판청 기상청
법무 외무 대장 문부 농림수산	사법시험관리 공안심사	공안조사청	우정성 노동성 건설성 자치성 후생성	중앙노동 위원회	소방청 사회보험청
계	44개 기관 : 부(1), 성(12), 위원회(7), 청(24)				

자료 : 日本국가행정조직법.

일본 정부는 신규 행정수요에 대응하기 위하여 새로운 정부조직을 창설하기보다는 기존 조직의 개편 및 조정을 통하여 해결한다는 입장을 취해 왔다. 이렇게 기관팽창 억제정책이 유지된 데에는 수차에 걸친 행정조사위원회의 권고와 1967년부터 시행해 온 총정원법의 기여가 큰 것으로 풀이된다. 이 기간 동안 일본의 정부조직이 외형상 크게 팽창되지 않았던 것과 비교하면 우리나라의 정부조직 및 인력이 지속적으로 증가한 것은 대조가 된다.

2) 中央省廳 內部部局

일본의 중앙행정기관은 장관을 보조하는 官房과 局이 기본구조를 형성하고 있다. 관방은 기획, 예산, 총무 등 기관 전체를 운영하는 데 필요한 업무를 수행하고 국은 성의 소장사무를 배분하여 정책을 관리하는 기간조직으로 운용되고 있다. 일본 중앙행정기관의 관방 및 국 수는 1950년대 초반 94개였으나 1979년 이래 128개로 유지되고 있다. 일본 경제가 본격적으로 성장하던 1950년대와 1960년대에 중앙 행정기관의 국 수는 현저하게 증가하였으나 1968년에 각 성당 1개국의 삭감조치(경찰청 포함)가 취해진 이후 기구팽창 억제방침에 따라 국 수의 증가추세는 둔화되었다. 일본이 지난 30여년 동안 경이적인 경제 발전과 국가 규모의 확대를 겪어 왔던 것에 비추어 볼 때 중앙행정기관 국 수의 증가는 최대한으로 억제되었던 것이라고 할 수 있다. 기구팽창을 최소화하면서 행정수요의 변화에 부응하기 위한 기구개편은 성청 내 內部部局의 재편성을 통하여 이루어졌다.

1955년부터 1990년까지 총 49회의 국 재편성이 있었는데 이는 성청 수준의 개편이 미미했던 반면 성청의 내부적 기능조정은 상대적으로 활발했음을 보여주고 있다. 이렇게 행정기관간의 기능조정이 성청 내부로 한정된 이유는 부처 할거주의로 인해 성청을 포괄하는 행정개혁이 용이하지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 이는 다른 한편으로 정부의 가장 큰 단위 조직들의 고유영역을 인정하고 각 기관이 내부적 조정을 통하여 변화를 수용함으로써 정부조직의 전체적인 안정을 기하려 한 것이라고 볼 수 있다.

나. 중앙정부 인력구성의 변화

대다수의 선진국 정부 규모가 지속적으로 증가해 온 것을 고려하면 일본의 중앙정부 규모는 1970년대 이후 외형상 크게 확대되지 않았다. 이것은 위에 설명한 조직 변천과 함께 중앙정부 인력(일본 중앙정

부인력 1970년 : 89만 7,850명, 1994년 : 88만 7,594명)이 거의 같은 규모를 유지하는 것에서 나타난다. 그러나 중앙정부의 기능별 구성은 달라져 왔는데 이에 대한 설명은 다음의 세 가지로 정리된다. 첫째, 기술의 발전과 사무기법의 개선 등은 정부운영의 효율성을 제고시켰다. 둘째, 정부의 정책형성기능은 사회 발전에도 불구하고 크게 증가하지 않거나 기능의 감소가 수반되는데 이는 산업·경제기능에서 두드러지게 나타났다. 정부의 규제와 간섭은 민간경제의 발전에 따라 축소되었다. 셋째, 사회발전에 따른 행정서비스 수요는 대민 접촉이 필요한 분야에서 크게 증가하였다. 복지, 환경, 교육, 치안 등은 인구의 증가에 대응할 현장인력이 있어야만 그 기능을 적절히 수행할 수 있는 노동집약적인 분야이다. 이러한 분야의 행정서비스 수요는 직접 국민을 상대할 인력의 증원을 통해서 해결되었다.

다. 일본 정부기능의 변화

1) 국가관리기능

일본 정부의 국가관리기능에서 정책조정/정부운영 분야는 조직과 인력이 축소되고 외교/국가방위기능은 규모 변화가 거의 없다. 반면에 국내질서 유지와 재정관련 조직과 인력은 증가하였는데, 그 원인은 집행기관(검찰청, 경찰청, 국세청)의 인력이 증원되었기 때문이다. 국가관리기능 전체로는 전정부적 비중이 크게 달라지지 않았다.

2) 산업·경제기능

산업·경제기능 중에서는 1차산업 관련기능이 대폭 감소한 것이 주목된다. 1차산업 관련기능은 조직이 축소되었을 뿐만 아니라 인력의 절대수도 20년 사이에 40% 가량 감소되었다³⁷⁾. 이는 이 기간 동안

37) 1차산업 관련기능은 산업구조의 변화에 따른 행정수요의 급격한 감소

진행된 일본의 산업화에 따라 1차 산업의 상대적 비중이 작아진 것을 반영하는 것이다. 그러나 경제기능의 다른 분야, 즉 제조업/통상관련, 과학기술/정보통신, 사회간접자본/국토관리기능도 상당한 감소를 보이고 있다. 경제규모가 커지고 발전되면서 그와 관련되는 정부기능이 확대되어 온 우리와 달리 일본의 경우 그 반대 현상이 나타났다.

3) 사회·문화기능

다른 국가기능이 축소되던 1970년부터 1990년까지 사회·문화기능은 지속적으로 증가되었다. 이는 사회 발전에 따라 이 분야의 행정서비스 수요가 계속 증대되었기 때문이다. 대민 접촉을 필요로 하는 교육·문화와 복지·후생 기능의 성격상 인력과 조직의 확대는 불가피했던 것이라고 보인다. 즉, 교육·문화기능의 증대는 국립학교 교원의 증가, 복지·후생기능의 강화는 각종 사회보험, 노동, 환경 및 보건관련 인력의 증가를 가져오게 된 것이다.

라. 일본의 준공공기관 : 특수법인

우리는 체신(전신전화), 철도 등 정부기업적 성격을 가진 기관이 정부조직이지만 일본은 이 업무를 담당하는 기관들을 공사의 형태로 유지하면서 그 인력도 공무원에 포함시키지 않는다. 일본은 이들 3공사를 민영화하여 그 성격이 더욱 정부인력이라고 하기 어려워졌는데 우리와 비교하기 위하여 일본의 특수법인에 대해 알아볼 필요가 있다.

일본의 특수법인은 정부와 민간의 중간영역에 존재하는 준공공적 성격을 가진 기관들이다. 특수법인으로는 公社, 公團, 事業團, 公庫, 特殊銀行 및 金庫, 營團, 特殊會社 등이 있는데 특수법인 수는 1963년에 93개에서 1967년에 113개로 최대치를 기록한 후 점차 감소되어 왔

때문에 정책형성과 집행관련 기능 모두가 축소되었다.

〈표 2-5〉 일본의 특수법인과 인력(1991. 1 현재)

(단위 : 개, 명)

	기 관 수	인 력
공 단	13	23,491
사 업 단	17	29,782
공 고	9	9,619
특수은행·금고	3	7,361
영 단	1	10,880
특수회사	12	486,466
기 타	37	32,906
계	92	599,936

자료 : 日本 行政管理研究センター, 『日本の 行政』, 1992의 내용을 참조하여 구성.

다. 일본 특수법인의 인력을 준공공인력으로 볼 것인가 사업의 성격은 물론 국가 지배력의 강도도 고려해야 한다.

사업, 출자자, 정부통제의 정도 등을 살펴볼 때 공고, 은행 등의 특수법인은 준공공기관적 성격이 강하고 공단, 사업단은 상대적으로 그러한 성격이 약하다. 그러나 정부통제가 가장 약한 특수회사들도 사회 자본의 정비, 국민의 복리후생 등의 행정수요에 대응하기 위하여 설립된 것이므로 강한 공공성을 띤다. 1990년 현재 특수법인은 모두 92개이며 총인력은 60여만명이다(〈표 2-5〉 참조). 특수법인의 인력을 정부인력과 합쳐 공공인력으로 계산하면 일본의 공공분야 인력은 510만명이 된다.

5. 미국 연방정부 기능 : 조직과 인력 변천

가. 미국 연방정부조직

미국의 연방정부조직은 대통령 직속의 참모기관과 14개의 집행부(Executive Departments) 및 59개의 독립기관(Independent Agencies)으로 구성되어 있다([그림 2-2] 참조). 대통령부(Executive Office of the President)로 불리는 대통령 직속의 참모기관은 예산/관리, 국내정치, 안보, 경제, 과학기술, 우주, 환경, 통상, 연방구매, 마약, 정책개발 등에 대한 자문 및 보좌기능을 수행한다. 독립 당시 5개로 출발한 部(Department)는 정책수립과 집행의 기본구조를 형성하고 있는데 1997년 현재 14개로 구성되어 있다. 58개의 독립기관은 그 다양한 명칭만큼(Administration, Board, Conference, Corporation, Service, Office, Authority, Commission, Agency, Foundation) 여러 가지 기능을 수행하는 독립적인 행정조직이다. 부의 운영과 조직이 대통령의 직접 통제하에 있는 것과는 달리 독립기관은 그 운영방식이 기관에 따라 다르며 부나 대통령으로부터의 독립성 정도도 기관에 따라 차이가 있다. 어떤 독립기관은 준입법, 준사법기능을 가지고 있다.

1) 연방정부 部(Department)의 변천

미국 독립 당시 정부조직은 국무부(State Department), 재무부(Treasury), 전쟁부(War), 체신부(Postal Service) 및 법무처(Attorney General's Office) 등 5개 행정기관으로 구성되어 있었다. 기본적인 국가기능을 수행하는 이들 조직에 19세기 말과 20세기 초의 경제발전시기에 경제활동을 지원하기 위한 기관들이 추가되었다. 농무부(Agriculture : 1862년), 상무부(Commerce : 1903년), 노동부(Labor : 1913년), 내무부(Interior : 1849년) 등이 그것이다. 이러

한 정부조직들은 미국사회가 전문화되고 다원화되면서 경제적인 이해관계에 민감한 이익집단의 수요에 부응하는 행정서비스를 제공하기 위해 설치된 것이라고 볼 수 있다. 1930년대의 대공황을 거치면서 행정서비스에 대한 요구는 정부에 대한 보다 적극적인 국민생활 보장기능의 요청으로 확대되었다.

국가기능에 대한 이러한 기대상승과 2차대전 동안의 국가동원체제 및 존슨 행정부의 위대한 사회(Great Society) 정책 등은 그 기능을 수행할 정부조직을 설치하는 것으로 구체화되었다. 즉 보건복지부(Health and Human Services : 1953년) 외에 주택도시개발부(Housing and Urban Development Department : 1965년), 교통부(Transportation : 1966년), 교육부(Education : 1979년), 동력부(Energy : 1977년)와 원호청이 개편된 원호부(Veteran's Affairs : 1988년) 등이 사회복지적 기능을 담당하는 연방의 部 수준 정부조직으로 신설되었다. 20세기 중반 이후 미국의 연방정부 조직들이 늘어난 것은 주로 민주당 정부 집권 시기의 일이다. 보다 진보적인 정치이념하에서 정부의 적극적 역할을 강조하는 민주당의 입장을 반영하는 정책들이 수행되면서 정부조직이 팽창되어 온 것이라고 할 수 있다.

2) 독립기관(Independent Agency)

미국 연방정부의 특정 部에 소속되지 않고 독자적인 고유기능을 수행하는 독립기관의 효시는 1846년 설립된 스미소니언재단(Smithsonian Institute)이다. 1997년 현재 58개인 독립기관은 의회의 결정에 의해 설치되며 기관에 따라서는 대통령의 직접 통제를 받지 않고 운영된다. 독립기관의 형태는 조직구조나 운영방식에 따라 크게 독립규제위원회(independent regulatory commission), 공사(government corporation), 단일목적조직(single purpose organization) 등 세 가지로 나눌 수 있다.

독립규제위원회는 미국의 경제성장에 따른 대기업 시장독점과 불공정거래를 규제하기 위해 19세기 말과 20세기 초에 걸쳐 설치되기 시작하였다. 독립규제위원회는 의사결정 권한을 갖는 준입법기관이며, 소관업무에 대해 판결을 내리는 준사법적인 지위를 지니고 있다. 또한 그들이 내린 결정에 대한 집행책임을 지므로 행정부와 같은 기능을 수행한다. 따라서 몇몇 독립규제기관은 정부의 중요한 세 가지 기능—입법적, 사법적, 행정적—을 동시에 수행한다.

공사도 전통적인 정부기능 이외에 다른 기능을 수행하는 독립기관으로 19세기 말과 20세기 초에 걸쳐 출현하였다. 공사는 정부사업으로서의 공공성과 사기업의 능률성을 조화시킨 테네시개발본부(Tennessee Valley Authority)와 같은 제3의 기업형태로 출발하였다. 새로운 사업을 신속히 능률적으로 수행하기 위해 기업적 가치(능률성, 경제성, 효과성)에 초점을 두기 때문에 이러한 공사들은 독립계정을 가지고 있다. 공사의 활동은 매년 의회와 대통령으로부터 감사를 받으나 연간 예산과정으로부터 독립성을 유지하면서 기업활동을 위하여 인사와 재정면에서 상당한 융통성이 부여된 조직을 갖추고 있다. 공사조직이 누리고 있는 이러한 정치적 중립성과 독립성은 정책결정과 장기계획능력에서 매우 중요한 역할을 하였다.

선발징병국(Selective Service System), 우주항공국(NASA), 정보국(United States Information Agency) 등은 대통령에 의하여 임명된 국장에 의해 운영되는 단일목적조직이다. 이러한 조직들은 대통령의 지휘를 받으며, 대개 정치적인 목적에 의해 설정된 사업들을 집행한다.

3) 연방정부의 하부조직

1789년 미국이 독립한 이래 200여년 동안 연방정부의 궤나 독립기관의 하부조직들도 환경에 따라 그 기능이 조정되어 왔다. 19세기 중반 이후 미국경제가 팽창하면서 발생한 새로운 서비스의 수요증대는

정부기능의 변화를 더욱 촉진시켰다. 그러나 이러한 정부기능 조정은 조직구조 설계상 통일되고 확실적인 체계를 지향한 것이 아니라 당시의 상황과 행정수요의 변화에 따라 통·폐합되거나 또는 기존조직에 추가되는 방식으로 이루어졌다. 이는 미국정부의 하부조직 명칭이 국(Bureau), 청(Service), 과(Division) 등으로 다양하게 나타나는 데에서도 알 수 있다.

〈표 2-6〉은 미국 연방정부 집행부 하부조직의 변화를 보여준다. 1933년까지 179개이던 하부조직이 1933년부터 1973년까지 40년 동안 242개가 신설되고 18개가 폐지되어 전체적으로 224개가 증설되었다. 이는 제2차 세계대전의 발발에 따라 전쟁업무를 계획, 조정하고 국가적 동원에 필요한 기능을 담당하는 하부조직들이 설치된 것이 중요한 계기가 되었다. 그 후 1950년대의 냉전으로 국방과 관련된 문제가 최우선의 정책과제로 등장함에 따라 다양한 행정조직의 창설을 보게 되었다. 존슨대통령의 위대한 사회(Great Society) 건설정책과 닉슨의 여러 사회정책들도 전문기구 및 행정부서의 신설을 초래하였다.

〈표 2-6〉 미국 연방정부 部の 하부조직 수

시 기	재임대통령	창설	해체
1933년 이전(총수)		179	9
1933~1944	Franklin D. Roosevelt	40	9
1945~1952	Harry S. Truman	35	3
1953~1960	Dwight D. Eisenhower	26	6
1961~1964	J. Kennedy & L. Johnson	28	0
1965~1968	Lyndon B. Johnson	33	0
1969~1973	Richard M. Nixon	80	0

자료 : R.S. Ross, *American National Government*, The Dushkin Publishing Group, Inc., 1988.

나. 미국 연방정부 인력의 변화

지난 20여년 동안 미국 연방공무원의 절대적인 규모는 증가하였으나 노동력에서 차지하는 상대적인 규모는 점차 감소하여 왔다. 이와 같은 연방정부 인력의 총량적 변화와 더불어 행정부 내의 각 부처간 인력분포도 변화하여 왔다. 각 부처별 인력 규모의 변화 추세는 국제적 환경이나 국내의 정치적·사회경제적 환경을 반영하는 역대 정부의 정책적 우선순위에 따라 달라지고 있다.

미국 연방정부의 인력에서 주목할 사항은 연방정부의 지도층 인원이 증가되어 왔다는 것이다. 상급집행부(Senior Executive)와 대통령임명 공무원(Presidential Appointees)의 숫자가 1960년에는 451명에서 1992년에는 2,393명으로 늘어나 430% 증가했고 이는 모든 부처에서 공히 일어나는 현상이었다. 1960년부터 1992년 사이에 고위직(Top Jobs) 인력은 농무부의 경우 81명(1960년)이 242명(1992년)으로, 통상부는 29명에서 217명으로, 국방부(Defence Department)는 85명에서 287명으로, 내무부(Interior Department)는 50명에서 160명으로, 법무부는 49명에서 175명으로, 노동부는 23명에서 115명으로, 국무부(State Department)는 50명에서 114명으로, 재무부는 46명에서 219명으로, 교육부는 27명에서 339명으로 각각 증가하였다.

이러한 고위직의 증가는 정부 인력 구조의 변화를 초래하였다. 1950년대의 연방정부는 비교적 적은 고위집행부와 다수의 중간관리층, 대다수의 일선공무원으로 구성된 평평한 피라미드형이었다. 이것은 1970년대에 들어서 고위층과 중간관리층의 수가 증가하면서 서커스 텐트 형태로 바뀌었다. 1980년대를 거쳐 1990년대에 접어들면서 중간관리층과 일선공무원층이 동수를 이루는 5각형(Pentagon)형태의 인력구조로 변화였다³⁸⁾.

38) P.C. Light, *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of*

다. 미국 연방정부 기능변화

미국의 정부 인력 규모변화와 우리 정부의 기능변화를 비교하는 데에는 무리가 있다. 그 이유는 공공인력의 구분이 우리와 상당한 차이를 보이고 있기 때문이다. 미국 연방정부 조직을 기능에 따라 분류할 때, 국가관리기능과 산업·경제기능 관련 인력이 큰 비중을 차지하고 있고 사회·문화기능 관련 인력의 비중이 상대적으로 낮다. 이것은 미국의 연방정부 기관 사이의 기능배분 형태와 공무원체제의 특성 때문이다. 우선 국방부, 원호부, 우정청 공무원이 각각 108만명, 25만명 및 76만명으로 전체 연방공무원의 67.6%(1990년)를 차지한다. 이들이 세 기능 분야 인력의 큰 부분을 이루고 있어서 전체적 인력구조에 크게 영향을 미친다. 또한 우리와 달리 경찰과 교육공무원은 모두 지방공무원이어서 국내질서유지 및 교육·문화기능의 인력이 연방정부 인력 중에서 매우 작은 비중을 차지한다. 이러한 차이를 감안하고 미국 연방정부의 기능변화를 분야별로 살펴본다.

1) 국가관리기능

국가관리기능 중 외교/국가방위기능은 1970년에 비해 줄어들었는데 이것은 주로 베트남 종전 후 국방부의 조직/인력감소에 기인한다. 국내질서기능이 증가한 것은 법무부의 연방수사, 마약 등 치안기능 외에 이민관계기능의 확대에 따른 것이다. 미국 경찰은 주·지방정부에 속하기 때문에 여기에서는 논의의 대상이 되지 않는다. 재정기능 역시 국세청(Internal Revenue Service) 기능 강화에 따라 그 전체적 비중이 커진 것이다. 정책조정/정부운영기능은 정책결정 기능이 축소된 일본의 예에서와 마찬가지로 감소되었다.

2) 산업·경제기능

산업·경제기능은 전반적으로 증가하였는데 이는 미국 정부의 경제 분야에 대한 정책적 관심이 제고되고 있는 것을 반영한다. 산업·경제 기능 중 제조업/통상, 과학기술/정보통신 기능이 확대되었는데 이것은 미국의 국제경쟁력 약화에 따른 위기의식이 정부의 적극적 역할 증대로 투영되고 있음을 나타낸다. 사회간접자본/국토관리기능은 지난 20여년 동안 큰 변동을 보이지 않고 있다. 그러나 1차산업 관련기능은 20년 사이에 그 인력이 약간 증가하고 있다.

3) 사회·문화기능

미국 정부의 사회문화기능은 1970년에 비해 정부 전체에서 차지하는 비중이 커졌다. 사회복지기능의 강화는 이 시기의 추세였다. 그러나 한 가지 주목할 것은 1980년대에 비해 조직과 인력의 비중이 줄어들었다는 사실이다. 1960년대와 1970년대를 거치면서 강조되었던 정부의 사회복지에 대한 적극적 역할이 미국 재정적자의 한 원인이 되었다. 1980년대의 미국 정부가 재정적자 해소를 위해 각종 복지 프로그램을 축소시키고 사회복지기능을 감소시킨 것은 미국의 사회정책이 수정되어 가고 있음을 보여준다. 미국의 공공교육은 경찰과 마찬가지로 주와 지방정부의 책임하에 수행된다. 따라서 교육·문화기능은 연방정부수준에서 논의하기에는 부적절하다.

6. 공공부문 조직과 인력변화의 시사점

오늘날 우리는 전 국가적 역량을 동원하여 생존력과 경쟁력을 높이는 방안을 모색해야 하는 상황에 처해 있다. 사회 분야별로 비효율적인 부분을 추려 내서 개선책을 찾아내야만 한다. 정부를 비롯한 공공부문도 예외일 수는 없는 것이다. 우리보다 앞서 나가는 미국과 일본의 경우에서 우리가 고려해야 할 몇 가지 점들을 찾을 수 있다.

우선 일본은 경제분야 정부기능이 다른 부문에 비해 상대적으로 축소되어 왔다는 점을 주목해야 한다. 이것은 우리와 비슷하게 정부 주도하의 경제성장을 추진하던 일본이 경제체제가 고도화되면서 정부의 개입과 규제를 완화시키고 있다는 점을 보여준다. 나아가서 최근 성안된 일본 정부의 조직개편안에서는 이러한 흐름이 더욱 강조되고 있다. 특히 일본 정부의 1차산업 기능이 대폭 축소되고 있는 현상은 정부의 서비스 수요가 줄어들어 따라 정부 규모도 축소되는 좋은 예이다. 이는 우리 정부기능의 조정방향에 중요한 점을 시사하고 있다.

미국은 1980년대를 거치면서 복지 분야의 규모가 줄어들었는데 이는 복지국가적 제도가 가지는 비효율성과 연관이 있을 것이다. 아직 복지 기능이 유지한 수준에 있는 우리의 경우에 미국과 같은 방향으로 나갈 수는 없다. 다만 미국의 경험에서 드러난 비효율성을 파악하고 이를 피할 방안을 마련하여야 한다. 즉, 복지 분야의 공공서비스를 효과적으로 생산, 제공하는 수단을 찾아야 하는 것이다.

우리 정부의 조직과 인력이 변해 온 과정은 외형상 행정서비스 수요에 부응한 것으로 보인다. 그러나 실제로 일어났던 변화는 지속적 규모 확대로 요약될 수 있다. 이것은 정부가 사회와 경제를 주도한다는 논리에 따라 정부역할 증대를 당연한 것으로 여겨 온 때문이다. 구체적으로 우리 정부기능 변화를 살펴보면 분야별로 규모 확대의 정도에서 차이가 드러난다. 이 현상은 서비스를 제공받는 대상의 수요 차이에 기인한 것이라고 하지만 적정 규모를 유지하는 데 장애가 되는 요소가 여러 측면에서 영향을 미쳤다. 행정서비스 수요가 줄어든 부분에 대한 검토와 축소 노력은 형식적으로 수행되었으며 공급의 효율성을 제고시키기 위한 시도도 미흡했다. 수시로 표방되었던 행정개혁은 강력한 관료조직의 저항과 정치적 배려의 결과로 실질적 효과를 얻을 수 없었다. 특히 5공화국 초기 10·15 행정개혁에 의한 조직축소와 인력감소 등 과격한 조치들은 사려깊지 못한 조치로부터 초래되는 부작용을 보여주는 좋은 예이다.

오늘날 선진국들이 경험한 정부의 비효율성이 우리에게도 절실하게 인지되고 있다. 우리가 겪고 있는 어려움과 고통이 상당부분 ‘강력한 정부’의 적응력 부족과 낮은 생산성 때문이라면 공공부문 역할 조정 작업의 실패를 다시 되풀이해서는 안된다. 정부 자체의 기능 조정은 일본과 미국 정부가 변해 온 데에서 시사점을 찾을 수 있다. 그러나 우리는 정부기능 변화에 그치지 않고, 한걸음 더 나아가 정부기능과 민간분야의 역할을 재조정하는 방안을 모색하여야 한다. 이것은 새롭게 전개되는 시대 상황에 부응하기 위한 것으로, 다음 장에서 공공부문 민간화를 논의하면서 그 정당성과 필요성을 살펴볼 것이다.

IV. 공공부문 민간화의 논리와 대안

앞에서는 공공부문의 규모 팽창을 설명하는 논리와 우리나라를 비롯하여 미국, 일본 등에서 정부기능과 규모가 변화해 온 과정을 살펴보았다. 이러한 논의들은 정부개입의 정당성이 구체적인 정부기능별로 달라져야 한다는 점을 강력히 시사하고 있다. 비록 다양한 입장에서 전개된 이론들도 적절한 정부의 규모를 제시하지는 못하지만 각 이론들은 현재의 정부구조와 기능, 운영방식 등이 달라져야 한다는 데에는 일치하는 입장을 취하고 있는 것이다. 이것은 결국 공공부문과 민간부문의 역할을 재정립해야 한다는 명제로 치환될 수 있다.

공공부문의 역할이 달라져야 한다면 그 동안 공공부문이 담당하던 공공서비스 생산과 제공 중 일부분을 민간부문에 넘기거나 정부와 민간 간의 중간 영역에 맡기는 방식이 모색되어야 한다. 따라서 기존에 정부가 맡아 오던 분야 중에 더 이상 그 존재적 정당성을 갖지 못하는 부분은 그 존재여부를 다시 평가하여 결정하고, 정부의 활동이 보다 효율적으로 진행될 수 있는 방법들을 찾아보아야 할 것이다. 우리보다 앞서 행정개혁을 추진한 서구 제국에서도 행정간여 축소와 민간화를 지향하는 경계조정에 많은 관심을 기울여 왔다. 즉 공공부문과 민간부문간의 경계조정 방법의 모색 과정에서 상당한 이론적·실제적 지지를 얻어 온 분야가 공공부문의 민간화이다. 여기에서는 공공부문 민간화의 개념과 그 필요성에 대한 이론적 배경, 공공부문 민간화의 제반 방법들, 그리고 공공부문의 기능을 대치, 보완할 수 있는 비정부조직의 역할에 대해서 살펴보려고 한다³⁹⁾.

39) 정부실패의 주장은 공공부문과 민간부문의 역할을 재고하는 데 의미

1. 민간화의 개념과 범위

공공기능의 민간화는 그 방법에서 국가별·시행 시기별로 다양한 양태를 보이고 있다. 민간화를 바라보는 시각에 따라 이 분야를 연구하는 학자들간에 그 정의 또한 많은 차이를 나타내고 있다. 일반적으로 민간화는 공공부문의 기능·활동·조직을 민간부문으로 이전하는 것이라고 볼 수 있다. 이는 비효율적인 공공부문의 기능·활동·조직을 자유시장 경제하에서 효율적인 민간 주도의 기능·활동·조직으로 전환시키려는 시도이며 규제의 완화 혹은 규제의 해체까지도 포함하는 폭 넓은 개념이다⁴⁰⁾. 이러한 민간화의 근본취지는 공공부문의 독점적 요소를 제거하고 시장형 메커니즘을 도입하여 공공서비스를 경쟁원리에 노출시킴으로써 보다 적은 비용으로 양질의 서비스를 제공하고자 하는 데 있다.

민간화를 논의할 때 가장 우선적으로 고려되는 것은 공기업의 민영화이다. 또한 각종 행정서비스를 민간에 이양하는 것으로 바우처제도, 외부계약, 서비스의 민간 이양, 권한의 양도나 매각에 의한 행정서비스의 민간 이양, 민간 참여로 인한 행정서비스의 경쟁, 행정 서비스의 민간대체 권한 부여 등 다양한 방법이 있다. 이 밖에도 토지나 골동품 같은 정부의 자산을 매각하는 행위도 민간화이고, 정부의 규제를 완화

있는 시사점을 제공해 준다. 즉 공공부문의 비효율성에 대한 지적은 현재의 정부가 크다 작은가를 불문하고 공공서비스의 생산과 배분 방식에 대한 재검토의 필요성을 제기하기 때문이다. 즉 정부실패론에서 지적한 바와 같이 시장기제의 약점보완이라는 본래의 목적이 정부에 의해 도달되지 못한다면 이제는 새로운 방법의 모색이 필요한 시점인 것이다. 또한 정부 규모의 비대화에 따른 문제점들과 그에 수반되는 제반 문제점들이 국가 전체적 발전이라는 차원에서 주요한 걸림돌이라는 인식이 서구 선진국가들 사이에서 확산되고, 그에 대한 대안들이 1980년대 이래로 꾸준히 모색되어 왔다. 거기에 덧붙여 지난 몇십년 동안 민간부문의 비약적 발전으로 정부와 시장의 역할을 재조명해야만 하는 시점에 와 있다고 볼 수 있을 것이다.

40) 윤성식, 『공기업론』, 서울 : 박영사, 1994.

하여 민간부문의 행동범위를 확대하거나 규제를 해제하여 민간의 자율에 맡기는 것도 민간화로 볼 수 있다. 이렇게 구체적으로 민간화가 추진되는 범위는 정부와 순수한 민간부문(기업 등을 비롯한 영리추구 조직)간의 역할 조정에 그치는 것이 아니라 정부기능을 준공공부문에 이양하는 것과 준공공부문의 역할을 민간에 넘기는 것을 포함한다. 준공공부문도 영리를 추구하는 조직과 비영리 자발적 단체로 대표되는 비정부조직으로 구분되며 이 구분에 따라 민간화의 방식도 차이가 날 수 있다⁴¹⁾. 여기에서는 정부기능의 (순수)민간부문에 대한 이양과 비정부조직을 활용하는 방식에 대해 주로 논의하기로 한다.

2. 민간화의 이론적 배경

민간화에 대한 여러 이론들은 공공부문의 기능·역할 등을 민간부문에 이전하는 것이 바람직함을 나름대로 주장하고 있다⁴²⁾. 민간화의 필요성을 주장하는 이론적 배경을 이루는 것으로 가장 광범위한 논의가 진행된 것은 공공선택론에 근거한 정부실패이다. 시장은 자체의 교정메커니즘이 있음에도 불구하고 시장실패를 이유로 정부의 개입이 이루어질 경우 시장의 작동원리에 교란이 생기게 되고 여기서 비롯되는 비

41) Mintzberg는 공공조직과 (순수한)민간조직의 중간에 조합적조직(cooperatively owned organization)과 비정부조직과 같은 비소유주조직(known organization)이 존재한다고 한다. 민간조직과 공공조직을 말굽의 양끝에 놓을 때 이 중간조직들은 그 구부러진 부분에 있다고 보는 것이 타당하다고 한다. 다른 학자들도 이와 비슷한 형태로 민간과 공공부문 사이에 존재하는 영리형 준공공조직과 비영리형 준공공조직을 상정하고 있다. H. Mintzberg, "Managing Government Governing Management," *Harvard Business Review*, May/June 1996.

42) 민간화에 대한 주장이 공공부문을 일방적으로 민간부문에 이양하자고 하는 것은 아니다. 민간화에 따른 부작용을 지적하는 연구나 민간화가 긍정적 결과를 이끌어낸다는 증거가 없다는 조사들도 제시되고 있다. 그러나 이러한 것들은 민간화 방식과 추진이 사려깊게 진행되어야 한다는 점을 지적하고 있으며, 적절한 방식의 민간화로부터 효율성 증진을 기대할 수 있다는 점에는 일반적인 동의가 형성되어 있다.

효율이 크다는 주장, 또는 정부가 공공서비스를 담당하는 부분에 있어서 독점을 유지함으로써 경쟁유인의 상실로 인해 비효율이 발생한다는 주장이 그것이다. 이것은 앞에서 정부규모를 논의할 때 공공선택론의 주장에서 살펴본 바와 같이 지나친 정부 팽창은 통제되어야 한다는 처방으로 이어지고 있다. 여기서는 공공선택론에 근거한 민간화 처방에 덧붙여 민간화의 이론적 배경을 이루는 몇 가지 논의를 검토한다.

가. 경제적 합리성을 근거로 한 접근방법

경제학적 합리성을 근거로 한 접근방법은 경제학의 기본 가정과 분석도구들을 정치학의 연구에 적용시키면서 과대한 정부기능을 민간화 시켜야 한다는 논리를 전개한다. 즉 개인의 행위에 초점을 맞추고 있는 이 접근법은 모든 개인은 합리적이며, 이기적이고, 효용 극대화를 목적으로 행위한다는 가정을 주축으로 한다. 공공선택이론, 재산권 이론, 주인-대리인 이론 및 산업구조론 등이 이 범주에 포함되는 것들이다.

1) 공공선택론

제 II 장에서 보았듯이 공공선택론은 정부부문의 팽창을 설득력 있게 설명하는 논리를 개발하였다. 이들은 영국과 뉴질랜드 등이 민간화를 추진하는 이론적 배경으로서 상당한 영향력을 발휘해 왔다⁴³⁾. 학자들에 따라 강조점에 약간씩 차이가 있지만 이들은 대략 다음과 같은 두 가지 결론에 도달한다. 첫째, 정부가 통제할 수 없는 요인에 의해 공공지출은 적정수준을 넘어 증가되어 간다. 둘째, 이러한 이유로 정부, 즉 공공부문에 의한 재화와 용역의 제공은 비효율적이다.

43) P. Dunleavy, "Explaining the Privatization Boom; Public Choice versus Radical Approaches," *Public Administration*, 64, 1986.

공공선택론자들은 정치인들과 정당들의 행위는 정당간의 경쟁논리에 의해 지배된다고 본다⁴⁴⁾. 정당들은 선거를 염두에 두고 있으므로 가장 많은 유권자의 지지를 얻고자 정책을 형성한다. 그리고 정치인들은 당선된 후에는 정책의 형성시 정치적 비용/편익 분석을 한다. 이를 통해 자신들의 선거에 영향력을 행사하는 집단에 혜택이 가도록 정책들을 유도해 가고, 이런 과정을 통하여 수혜집단·재화나 용역 제공자·정부 관료·로비스트 등의 이익집단으로 구성된 지출연합(spending coalition)이 형성된다. 긴밀히 결탁된 이들은 자신들의 이해증진을 위해 지속적인 정부 예산의 증가를 이끌어 낸다⁴⁵⁾.

관료들의 행위는 이런 과정을 더 한층 강화시킨다. 합리적인 관료들은 그들 자신의 이익을 극대화시키려 노력하기 때문에 부처의 예산을 증가시키는 것이 가장 우선의 행위동기가 된다. 관료들은 자신들이 속한 부서의 예산을 최대한으로 획득함으로써 보다 나은 업무와 봉급을 얻을 수 있고, 예산의 팽창은 기구의 확대를 의미하며 관료들은 승진을 하게 되고 업무는 보다 높은 차원으로 격상하기 때문이다. 관료들은 국민에 비해 더 많은 정보를 가지고 있기 때문에 예산의 팽창을 정당화할 수 있으며 정보의 비대칭은 국민으로 하여금 이러한 관료들의 행위를 방지할 수 없게 만든다. 이런 이유로 정부 기관들은 입법부에 제출하는 예산안을 부풀리기에 여념이 없고, 지출연합으로부터의 예산 증액 요구에 직면하는 정치인들도 이해타산이 들어맞기 때문에 예산의 팽창은 당연한 결과로 여겨진다. 또한 이러한 예산의 과도한 팽창은 결코 정부의 의지나 권력으로 다스릴 수 없는 문제로서 사실상 정치인들이나 관료들이 사익추구의 와중에 발생하는 구조적 문제를 그 근원

44) D.C. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1989.

45) N. Zahariadis, *Markets, States, and Public Policy; Privatization in Britain and France*, The University of Michigan Press, 1995; S. Butler, "Changing the Political Dynamics of Government," *Proceeding of the Academy of Political Science*, 36 : 3, 1987.

으로 보고 있다. 따라서 민간화를 추진하게 되는 배경에는 공공선택론자들이 주장하는 바와 같이 공공부문에 의한 서비스 제공이 안고 있는 이와 같은 본원적 문제에 대한 인식이 있는 것이다.

단순하지만 강력한 논리를 통해 공공선택론은 다양한 정치행위자들의 이기주의적 행위가 어떤 경위를 거쳐 정부의 팽창을 가져오는지 설명하고 있다. 또한 공공부문 비효율의 원인을 지적함으로써 민간화에 대한 규범적 근거를 제시해 준다고 할 수 있다. 이렇게 공공선택이론은 민간화의 필요성을 설명하는 데는 설득력을 가지지만, 실제로 민간화 결정이 이뤄지는 이유에 대해서는 논리적 약점을 노출하고 있다. 즉 사익을 추구하는 합리적 정치인들이 자신들의 이익에 반하는 민간화의 결정을 실질적으로 내린다고 기대하는 것은 공공선택론의 논리상으로는 무리가 있기 때문이다. 또한 영국의 대처 수상이나 프랑스의 쉬라크 대통령의 실례에서 볼 수 있는 것처럼, 상당한 정치적 반대세력의 존재에도 불구하고 공익을 위해 과감히 민간화 결정을 내리는 정치인들의 행위를 설명하는 데는 어려움을 겪는다.

2) 재산권 이론(Property Rights)

이 접근방법을 취하는 학자들은 개인들의 경제적 행위를 설명하는 데 있어서 소유권의 재조정에 초점을 맞춘다. 즉 소유권의 재조정, 즉 민간화를 통하여 관료들로부터 기존과는 다른 형태의 행위들을 기대할 수 있다는 것이 이들의 주장이다. 이 이론은 공공부문의 과대한 팽창과 비효율로 인한 민간화의 필요성을 주장하는 면에 있어서는 공공선택론자들과 일치하지만 비효율의 원인을 규명하는 부분에 있어서는 차이를 보이고 있다. 관료들은 그들이 몸담고 있는 조직이 자신의 것이 아니므로 이윤을 추구할 동기가 결여되어 있기 때문에 이윤의 추구가 아닌 예산 극대화·위험의 회피·바람직하지 않은 투자·적절하지 않은 공무원의 채용·불필요한 인원의 유지 등이 야기된다는 것이다. 공공선택론의 주장처럼 관료들은 국민을 위해 존재하지 않고 자신들의 이익

을 위해 존재하기 때문에 이런 현상이 발생하기도 하지만, 보다 궁극적인 원인은 소유권이 자신에게 귀속하지 않으므로 이윤을 추구할 동기가 결여되어 있기 때문이라고 주장한다⁴⁶⁾.

일부는 국영소유의 재산권 체계하에서는 개별 행위자들이 그들의 행위나 의사결정에 대한 책임성을 심각하게 고려하지 않고 그 결과로서 예산의 낭비와 공공부문의 비효율이라는 결과가 초래된다고 주장한다⁴⁷⁾. 따라서 일부 재산권론자들은 부적절한 재산권의 귀속과 그로 인한 이윤동기의 결여로 인한 이런 문제점들을 시정하기 위해 민간화의 필요성을 주장한다. 재산권의 재조정을 통해 경영진들에게 이윤추구 동기를 심어 주고 그로 인해 비용절감과 효율적 생산 등을 유도할 수 있다는 것이다. 이들은 또한 실질적인 민간화의 조치를 취하지 않더라도 단순히 소유권을 민간에 이전한다는 위협만으로도 경영상의 상당한 효율성의 증진을 기대할 수도 있다고 주장한다⁴⁸⁾.

그러나 공공부문 비효율성의 원인을 소유권의 소재에서만 찾으려는 이 접근방법에도 한계가 있다. 정부가 경영성과가 좋지 않은 공기업들에 대해서 예산 지원을 줄여 가는 경우 이전과는 다른 경영실적을 올리는 경우도 있는 것처럼 정치적 통제의 여부도 하나의 원인이 될 수 있을 것이다. 그리고 비효율의 원인을 다른 거시경제적 변수들, 생산

46) L.D. Alessi, "Property Rights and Privatization," *Proceedings of the American Academy of Political Science*, 36 : 3, 1987.

47) 공기업의 경우를 예로 들자면, 공기업의 경영진들은 재산권이 없는 상황에서 이윤동기가 부족하기 때문에 이윤의 크기보다는 예산의 증가에 따른 자신의 봉급 올리기와 호화로운 사무실·불필요하게 많은 비서·갖은 해외여행 등의 특혜 누리기에 보다 많은 관심을 보이게 된다. 대형 투자계획도 실패할 것을 두려워하지 않고 시설의 확장도 별 어려움 없이 결정한다. 투자계획이 실패하여 이윤이 감소하게 되는 사기업과는 다른 환경에서 조직이 운영되기 때문이다. 이런 행위들은 공기업의 이윤을 감소시키지만 경영진에게는 상관없는 일이다. 왜냐하면 자신들의 소유가 아니기 때문이다. 윤성식, 『공기업론』, 서울 : 박영사, 1994, pp. 482~531.

48) G. Yarrow, *Privatization : An Economic Analysis*, Cambridge : MIT Press, 1988.

주기, 혹은 경영진의 무능력 등에서도 찾을 수 있기 때문이다.

3) 주인-대리인 이론

주인-대리인 이론에서는 공공서비스를 제공하는 공공부문의 비효율성이 초래되는 원인으로서 과도한 통제비용(monitoring costs)을 들고 있다. 통제비용은 주인-대리인의 관계가 복잡해질수록 더 늘어난다. 이러한 통제비용 증가는 준공공기관의 예에서 두드러진다. 준공공기관의 주인은 국민이지만 이들은 정부부처의 장을 비롯하여 준공공기관 경영진이 알고 있는 정보를 알기가 어렵다⁴⁹⁾. 주인은 준공공기관의 경영에 대해서는 무지하다. 유일하게 알고 있는 사실이라면 대리인은 자기 자신의 이익을 극대화하기 위해 분주하고 때로는 주인을 속이기까지 하는 자들이라는 것뿐이다. 따라서 이런 정보 부족과 통제상의 어려움으로 인한 공공부문의 비효율을 극복하기 위해서는 가장 강력히 통제할 수 있는 방안, 즉 민간화를 모색해야 한다고 이들은 주장한다. 민간화를 통해서 대리인은 보다 많은 정보를 보유한 주인을 대면하게 된다. 자본시장의 정보를 활용하거나 주인의 사적인 정보채널을 가동하여 획득할 수 있는 정확하고 신뢰할 수 있는 정보의 양이 많아진다. 유권자의 숫자에 비하면 훨씬 작은 숫자의 주주들이나 한두 사람의 개인에 의해 기업이 통제된다. 준공공기관은 유권자가 직접 통제하지 못하기 때문에 관료들이 대신 통제하는데 관료들은 사기업의 주인에 비하면 훨씬 더 자주 교체되며 준공공기관이 자기소유가 아니기 때문에 사기업의 주인보다는 통제가 약하며 적절하지 못하다.

49) 준공공기관의 경우 유권자-정부부처의 장 그리고 정부부처의 장-준공공기관 경영자 사이에는 각각 주인-대리인의 관계가 성립되고, 이 관계는 준공공기관에 대한 통제로 간주될 수 있다. 준공공기관의 궁극적인 주인은 국민이자 투표권이 있는 유권자이다. 유권자의 통제가 준공공기관 경영자에게 미치기까지는 두 단계의 과정을 거쳐야 하고, 각 과정은 그 나름대로 정보 비대칭과 그로 인한 통제비용이 내재해 있으므로, 유권자가 준공공기관의 경영자를 통제하는 데는 상당한 비용이 든다는 것이다.

기업의 통제는 기업의 한계원가를 줄이고자 하는 노력이다. 민간화에 의해 통제의 정도가 강화된다면 그로 인해 원가가 절감될 수 있고 결국 보다 효율적인 경영이 가능해진다. 또한 민간화에 의해서 대리인의 경영실적의 향상을 기대할 수 있다. 대리인, 즉 준공공기관의 경영진은 더 이상 전과 같은 나태한 경영을 할 수가 없게 되며 노력의 증가는 원가의 절감으로 이어질 수 있게 된다. 즉 민간화로 인하여 여러 가지 효율성의 증진을 위한 여건이 마련되는데, 무엇보다도 중요한 변화는 정보를 보다 더 많이 획득한 주인이 기업을 강력히 통제할 수 있게 되고 그로 인해 통제비용의 절감과 원가절감을 가져올 수 있다는 점이다⁵⁰⁾.

주인-대리인 이론은 공공부문의 비효율의 원인을 통제비용에서 찾고 그 해결책으로서 민간화를 통한 통제의 강화를 제시함으로써 나름대로 민간화의 이론적 근거를 제공하고 있다고 볼 수 있다⁵¹⁾. 하지만 사기업이라고 해서 항상 주인-대리인간의 통제가 효과적으로 이루어진다고 볼 수는 없을 것이며, 심지어 사기업의 경영자라 할지라도 이익추구의 결과 주주들의 의사에 반하는 의사결정을 내릴 수 있다는 점을 고려해 보았을 때 통제비용 절감의 필요성에 국한하여 민간화를 주장하는 데는 일견 무리가 뒤따른다고 볼 수도 있을 것이다.

4) 산업구조(Industry Structure)이론

Vernon은 특정 산업의 구조나 상황이 그 산업의 민간화 과정과 형태를 결정짓는 데 중요한 역할을 한다는 주장을 제시하고 있다. 그는 최근의 국제시장 구조를 설명하면서 각국 정부들이 특정 산업부문에서 국영기업을 설립하면서 얻을 수 있으리라고 기대했던 독점 지대가 상당 부분 사라졌다고 주장한다. 예를 들어, 1960년대와 1970년대에 각

50) 윤성식, 『공기업론』, 서울: 박영사, 1994.

51) M. Beesly and S. Littlechild, "Privatization: Principles, Problems and Priorities," *Lloyd's Bank Review* 149, 1993.

국 정부들이 국영정유회사를 설립하던 당시, 기존의 정유회사들이 누리고 있었던 독과점 특혜들을 부주의하게 감소시켰다. 게다가 1980년대 중반 오일가격의 급락으로 인해 발생한 수입의 급감으로 인해 고수익의 꿈이 무산되고, 국영정유회사의 경영진들은 비용절감의 방안을 강구하지 않을 수 없었다. 이런 산업구조상의 변화는 국영정유회사들의 민간화를 가속시킨 원인이라고 그는 설명한다⁵²⁾.

기술혁신에 의한 특정 산업의 구조상의 변화가 국영기업의 민간화를 추진하게 하는 요인이라는 주장도 제기되고 있다. Mayor는 소유의 형태에 따라 투자자들의 투자행위가 영향을 받는다고 보고, 소유의 형태는 시간의 흐름에 따라 변화한다고 주장한다⁵³⁾. 즉 기술혁신이 지속적으로 이루어질 경우 그에 대한 상당한 투자가 필요하게 되고 국가 소유의 기업보다는 사기업이 투자로 인한 수익을 더 많이 획득할 수 있기 때문에, 기술혁신이 매우 높은 산업에서 민간화가 이루어질 가능성이 더 크다고 주장한다. 특히 그는 기술적 진보가 빠르고 경쟁이 치열한 정보통신사업 분야에서 네트워크의 운영과 같은 분야를 제외한 분야에서는 민간화의 가능성이 높다고 주장한다.

이 이론은 몇몇 산업에서의 민간화를 설명하는 데는 설득력이 있지만 여전히 몇 가지 사례를 살펴볼 때 완벽한 설명에는 이르지 못함을 발견할 수 있다. 영국의 경우 대처 수상이 국영정유회사를 민영화시킨 시점에 유가는 급격한 하락을 보이지 않고 있었으며, 민영화 결정은 산업구조상의 변화보다 정치적인 고려 때문이라는 주장이 더 설득력 있다. 기술혁신의 속도가 빠른 전기통신의 분야에서도 영국의 경우는 민간화 조치를 내렸지만 프랑스의 경우는 민간화를 시행하지 않았다. 또한 프랑스는 고속전철사업 분야에서 타 국가들에 비해 기술적으로

52) R. Vernon, *The Promise of Privatization*, New York : Council on Foreign Relations, 1988.

53) C. Mayer, "Public Ownership: Concepts and Applications," in Dieter Helm(ed.), *The Economic Borders of The State*, Oxford : Oxford Univ. Press. 1989.

상당히 앞서 있었음에도 불구하고 이를 민간화하지는 않았다. 이런 사례를 살펴보았을 때 특정 산업 분야의 기술진보가 민간화를 가져오는 요인이라는 주장은 그것이 필요조건은 될 수 있을지언정 충분조건은 아님을 알 수 있다.

나. 집권당의 정치적 성향을 근거로 하는 접근

(The Governing Party Perspective)

이 이론을 제기하는 학자들은 정치의 산물인 정책은 집권정당의 정치적 성향과 상당히 밀접한 연관이 있다는 점을 전제로 내세운다. 즉 새로운 정당이 정권을 획득하게 되면 그들의 판단에 중요한 문제를 해결하기 위해 이슈를 제기하고 제반 입법조치를 통과시키려 한다는 것이다⁵⁴⁾. 따라서 정권의 변화와 정책의 변화 추세를 살펴보면 각각의 정당들은 다른 정당과는 다른 정책을 특색 있게 추진한다는 것을 발견할 수 있다는 것이다. 즉 민간화 조치와 그것을 당의 이념의 일부로 삼고 있는 정당의 집권 사이에 상관관계가 있음을 주장한다. 이들은 영국의 경우를 그 예로 들어 설명한다.

영국의 제반 민간화 조치들은 보수당의 정치적 이념 및 전략과 관계가 깊다는 것을 보여준다⁵⁵⁾. 1974년 선거에서 패배한 후 영국 보수당은 당 이념을 재정비한 후, 비대해져 가던 공공부문의 문제를 제기하면서 유권자들로부터의 득표전략을 수립했다. 집권 후 대처수상은 둔화되는 경제발전의 원인을 방만한 공공부문의 지출에서 찾고 이 문제의 해결책으로서 민간화에 착수했다. 보수당은 민간화를 국영기업의 예산낭비를 시정하고 노조의 권한을 통제하며 근로와 납세의무를 성실

54) R. Vernon & Y. Aharoni, *State Owned Enterprises in the Western Economies*, New York : Martin's, 1981.

55) D. Swann, *The Retreat of the State : Deregulation and Privatization in the UK and the US*, Ann Arbor : Univ. of Michigan Press, 1988.

히 이행하는 중·상층의 표를 모을 수 있는 전략의 일환으로 삼았다. 이들의 주장을 요약하자면 영국에 있어서 민간화의 조치들은 집권 보수당의 정치적 이념과 득표전략의 일환으로서 추진되어 왔다는 것이다.

집권정당 이론은 민간화의 추진 메커니즘에 대한 이해를 돕는 데 도움을 주고 있긴 하지만 이 이론 역시 결점을 내포하고 있다. 이들의 주장대로 통상적으로 볼 때 정당은 이념 노선에 따라 보수진영과 진보진영으로 나뉘는 경향이 있고 보수진영이 민간화를 추진한다고 볼 수도 있다. 하지만 이런 이분법적인 접근 방법은 여타 국가들에서 일어나고 있는 민간화의 시행을 설명하기에는 지나친 단순화로 흐른다는 비난을 면하기 어렵다. 오스트레일리아나 뉴질랜드의 경우처럼 노동당이 집권 하던 시기에 민간화 정책이 시행된 경우도 있기 때문이다. 또한 어떤 정당의 이념이라는 것도 시간의 흐름에 따라 변하게 마련이다. 영국 보수당의 경우에도 1950년대 초 윈스턴 처칠의 지휘하에서는 산업재건의 일환으로 국영기업 설립을 추진한 적도 있었다. 따라서 정당의 성향에 대한 일반화를 통해 특정 정책을 설명하려 드는 경우 역사적 맥락을 충분히 고려해야 할 것이다.

다. 제도주의적 접근방법

민간화를 설명하는 데 있어서 이 접근방법을 채택하는 사람들은 국내 정치의 구조에 그 초점을 맞춘다. 국가와 사회간의 제도적 구조에 중점을 두는 이들은 국가정책을 다양한 정치 행위자들간의 유형화된 상호작용의 결과로 본다⁵⁶⁾. 따라서 어떤 국가의 정책결정은 집권 엘리트들의 가치에 의존한다기보다는 그 국가의 제도적 유형에 의존한다고

56) R. Jeremy(ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London : George Allen & Uniwin, 1982.

본다. 각 국가의 제도적 구조는 상이한 역사발전 과정에서 도출된다. 상이한 역사발전의 과정에서 각기 독특한 정향을 형성하는 국내구조는 서구 국가들 사이에서 왜 동일한 정책적 수요의 입력에도 불구하고 각기 상이한 정책대응이 산출되는지 설명해 준다. 말하자면 이들은 정책 투입과 정책결정 사이에서 국내구조가 일종의 개입변수 역할을 하며, 국가정책의 구체적 내용을 결정짓는 데 핵심적 역할을 하는 것으로 파악하고 있다.

이런 제도주의적 접근방법에 입각하여, Duch는 민간화 조치가 왜 어떤 국가에서는 시행되고 어떤 국가에서는 시행되지 않는지 유럽의 국가들을 중심으로 설명하고 있다. 그는 영국, 프랑스, 그리고 독일에서의 전기통신산업의 민간화를 검토한 후에, 민간화는 영국과 같은 다원주의적 국가에서 일어날 가능성이 더 크다고 주장한다. 많은 소규모의 이해집단들이 상대적으로 용이하게 정책결정자들에게 접근할 수 있으므로 그들의 요구를 관철시킬 수 있는 가능성이 크다. 즉 우세한 거대 이익집단이 부재하고 또한 그들의 봉쇄력이 크지 않은 상태에서는 작은 이익단체의 요구라고 할지라도 결코 쉽게 묵살될 수 없기 때문이다. 반면에 프랑스와 같은 국가통제적 국가에서는 민간화 조치의 여지가 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 그 이유는 민간화란 국가의 경제지배의 완화를 의미하는 것이므로 정부의 정책결정자들은 그런 정책의 추진을 주저하게 된다. 마지막으로 조합주의 국가에서는 민간화의 시행 가능성이 가장 작다고 본다. 그 이유는 국가 내의 주도적 기업과 노조가 민간화나 자유화를 통한 경쟁의 도입으로 인한 기득권 상실을 반대하기 때문이다.

그러나 제도주의적 접근방법은 다음과 같은 결점을 안고 있다고 볼 수 있다. Duch의 주장은 제도적 유형이 시간의 흐름과는 무관하게 고정불변이라는 가정에 입각하고 있는 듯하다. 즉 국가구조는 일단 형성되면 그 나름의 독특한 영역을 확보하고 지속적으로 존재하며, 다양한 정책행위자들의 행위를 구속·제약한다고 보고 있다. 이는 정책행위자

를 그들이 몸담고 있는 국가제도에 의해 제약받는 수동적 지위에 머물러 있게 만들며, 그 행위주체들의 의도나 행위들을 지나치게 간과하는 결점을 지니고 있다⁵⁷⁾. 물론 영국의 정책결정 기제를 언급할 때 다원주의적 제도를 그 유형으로 들긴 하지만, 민간화의 경우에는 대처 휘하의 보수당원들이 통산성의 요직을 맡으면서 주도적 역할을 수행했었다. 프랑스는 국가주의 유형으로 일반적으로 분류되지만, 민간화의 경우 국가권력을 쥐고 있는 소수에 의해 주도되는 이면에 그것을 찬성 혹은 반대하는 몇몇 이익집단의 활동도 두드러졌던 것으로 판명되었다.

3. 민간화의 유형

민간화를 통해 경쟁적인 환경을 개발하고자 하는 노력은 오늘날 행정개혁 추진전략의 중요한 요소가 되었다. 이 민간화의 근본취지는 공공부문의 독점적 요소를 제거하고 시장형 메커니즘을 도입하여 공공서비스를 경쟁원리에 노출시킴으로써 성과를 향상시키고자 하는 데 있다. 민간화를 통해 정부에 경쟁원리를 도입하고자 하는 기본방향에는 국가별 차이가 없으나 이를 추진하는 전략과 정도 그리고 그 방법에 있어서는 국가간에 상당한 차이가 드러난다. 특히 민간화를 추진하는 방법은 그 종류가 다양하고 같은 범주 속에서도 추진되는 방식에 따라 다양한 스펙트럼을 형성하고 있다. 여기에서는 순수한 민간부문과 영리추구 준공공부문으로의 민간화 방식을 논의하고 다음 절에서는 비영리 준공공부문(NGO)을 활용하는 방식을 논의한다.

가. 공기업의 민영화

공기업의 민영화란 일반적으로 국가 또는 공공단체 등이 특정기업에

57) 조인원, 『국가와 선택』, 서울: 경희대학교 출판국, 1996.

대하여 갖는 법적 소유권이 주식매각 등을 통하여 민간부문으로 이전 되는 과정으로 정의되고 있다. 공기업 민영화의 본질적 목적이 기업경영을 민간부문에 맡김으로써 경쟁을 통한 경제적 효율성 증진을 추구하는 것이라고 하면 민영화를 기업지배 주체의 이전이라는 측면에서 이해할 수도 있다. 공기업의 민영화는 협의로는 정부보유 주식을 민간에 완전 매각하는 동시에 정부규제를 철폐하는 완전민영화를 뜻하나, 광의로는 정부보유 주식의 일부를 매각하는 부분적 민영화 또는 보유 주식을 완전 매각한 후에 정부가 기업활동에 개입하는 형태도 포함된다고 볼 수 있다.

공기업은 완전경쟁하에서의 자연독점이나 외부경제가 존재할 경우에 자원분배의 비효율성 및 잉여지대의 배분문제가 일어나는바 이에 대한 해결책으로서 공적소유가 최선의 방법으로 여겨져 왔고, 소득재분배 측면에서도 사회적 약자를 위한 서비스 제공의 필요 때문에 존재해 왔다. 또한 공공재의 경우 사적생산수단에 의존할 경우 공공재의 특성인 비경쟁성 및 비배제성 때문에 효율적 자원배분이 이루어지지 않는 문제를 보완하기 위해 정부가 공기업을 운영해 왔다. 그러나 이와 같은 존재 이유에도 불구하고 이윤추구동기의 결여로 인한 수익성의 저조, 관료주의적 경영행태로 인한 비효율성, 수직적 조직구조로 인한 비효율성, 그리고 정부의 과다규제 및 통제로 인한 비효율성 등 많은 문제점들을 노정시킴으로써 공기업 민영화에 대한 필요성을 불러일으켰다.

이와 같은 공기업의 비효율성들이 지적되면서, 민영화는 일부기업 및 국민들에게 공기업 소유의 분산효과를 가져오고, 민간부문의 소유가 많아짐에 따라 시장경제에 보다 근접하게 되며, 정부비용절감 및 정치적인 개입 감소 등과 같은 효과를 갖는다는 점에서 공기업의 비효율성을 시정해 줄 수 있는 대안으로서 각광받게 되었다. 실제로 많은 나라에서 경영의 독립성을 확보하고 공기업의 비효율성 및 이로 인한 재정부담의 해소를 위한 수단으로 민영화를 추진해 오고 있다. 그러나

민영화된 기업이 자연독점을 형성하거나 ‘공익’적 요소가 여전히 강하게 남아 있게 될 경우에는 이 기업에 대한 규제와 통제라는 문제가 여전히 해결되지 않은 채 남아 있게 된다⁵⁸⁾.

영국에서는 1980년대에 공기업의 성과에 대한 광범위한 불만과 공기업에 의한 공공자원의 누수라는 문제점에 대처하기 위하여 민영화 조치를 추진하기 시작하였다⁵⁹⁾. 1970년대 말까지 영국은 석유·통신사업은 물론 자동차·항공사업까지 공기업으로 운영하였다. 특히 만성적 적자에서 벗어나지 못하던 공기업에 대한 재정지원으로 인해 정부지출은 GDP의 44%에 달하고 재정적자도 불어만 갔다. 1970년대 영국 공기업의 경우 생산성 저하와 단위비용 상승이라는 낮은 능률성마저 보여주었다. 심지어 기술진보로 인해 실질비용이 낮아지는 급신장 산업부문에조차 그 성과는 국제적 평균치 이하인 것으로 나타났다. 이에 대한 대응책으로 대처 행정부는 공기업에 대한 민영화 작업을 대대적으로 추진하게 되었는데, 그 결과로 60만명의 인력을 민간부문으로 이관시켰으며 1980년대 후반부터는 균형예산을 편성할 수 있게 되었다. 독일에서도 1994년 철도 및 항공을 민영화하였으며, 1995년 이후 우정·채신금융·통신에 대해 민영화를 추진하고 있다⁶⁰⁾.

민영화와는 달리 공기업의 소유권을 이양하지 않고 효율성을 추구하기 위한 방법으로 준회사화(coporatization)가 있다. 이것은 영국과 뉴질랜드에서 1980년대 초반에 실시되었는데 공기업에 민간기업과 마찬가지로의 경영구조와 책임을 부여하는 것이다. 즉 공기업으로 하여금 민간부문과 마찬가지로 경쟁적 환경하에서 상업적 목적을 추구하게 만드는 조치이다. 준회사화는 ① 분명한 목표, ② 경영상의 책임, 권한, 독립성 보장, ③ 정부의 효과적인 성과 판단 장치, ④ 성과에 따르는

58) 장신일, 『공기업의 민영화에 대한 연구』, 서울: 한국개발연구원, 1988.

59) 총무처 직무분석기획단, 『신정부혁신론』, 서울: 동명사, 1997.

60) 공기업의 민영화는 워낙 넓은 범위에 걸친 이슈이고 그 대상도 다양하다. 따라서 공기업 민영화에 대한 논의는 별도의 연구 과제로 미루고 이 연구에서는 최소한의 논의에 그친다.

보상과 불이익, ⑤ 사용 자원과 생산물에 대한 특혜 방지, ⑥ 독점 금지 등의 조건하에 시행되어야 한다. 이것은 우리의 경우에도 공기업과 준공공조직의 운영에 독립성을 부여하자는 주장에서 제기되어 왔던 점들이다. 따라서 위의 조건들을 갖출 수 있는 공기업이 있으면 준회사화를 시도해 볼 수도 있을 것이다.

나. 행정서비스의 대안적 공급방식

앞에서 살펴본 공기업의 민영화는 소유권의 이전에 따른 민간화를 살펴본 것이고, 여기에서 살펴보게 될 행정서비스의 대안적 공급방식은 소유권의 이전 여부와는 관계없이 재화나 용역에 대한 생산 및 자금조달을 담당하는 주체에 따라 민간화를 고찰하는 것이다. 즉 행정서비스를 공공부문이 독점적으로 공급함으로써 유발되는 비효율을 시정하기 위해 공공부서가 담당하던 서비스 중에 민간이 담당할 수 있는 것은 민간부문에 이양하는 것을 말한다. 이는 행정서비스의 일부 혹은 전부를 민간에 위탁함으로써 예산의 절감과 서비스의 향상, 서비스 제공의 효율성의 증대 등의 효과를 가져올 수 있다는 전제하에서의 논리이다⁶¹⁾. 공기업의 민영화나 정부보유주식의 매각 등을 통한 민간화는 주로 영국, 프랑스 등지에서 이루어진 반면, 민간부문을 통한 공공서비스 제공은 주로 미국에서 이루어지고 있다. 이하에서는 이 범주에 들 수 있는 몇 가지 방식들을 개괄적으로 살펴보기로 한다.

1) 외부계약(Contracting Out)

외부계약, 즉 계약에 의한 행정서비스의 민간위탁이란 행정조직에 의해 제공되는 특정 행정서비스를 경쟁적 입찰을 통해 일정기간 동안 민간업자와 계약하여 민간으로 하여금 공급하게 하는 것이다. 이런 외

61) 윤성식, 『공기업론』, 서울 : 박영사, 1994.

부계약은 정부기능에 대해서 경쟁성과 시장성을 확대하려는 개혁전략의 일환으로서 추진되는 경우가 많으며, 그 동안 많은 나라에서 외부계약을 시설유지나 식당운영과 같이 위험부담이 거의 없는 단순업무영역에 활용해 왔다. 외부계약을 확충하려는 논리는 '상업적인 활동들은 일반적으로 고객으로부터 보다 큰 영향을 받고 경쟁의 원칙에 노출되어 있는 민간부문에서 가장 잘 수행된다'라는 일반적인 시각에 바탕을 두고 있다. 이에 근거하여 각 나라에서는 이제는 정보기술이나 교도소 업무와 같은 보다 복잡하고 중요한 업무에까지 외부계약을 하려고 시도한다. 많은 정부들이 은연중에 또는 명시적으로 외부공급 방식을 선호함에 따라 많은 서비스 영역에서 외부계약 방식의 도입을 고려하도록 의무화되어 있다.

외부계약의 가장 큰 장점은 경쟁개념의 도입으로 인하여 행정서비스의 질이 향상되고 예산이 절감된다는 사실이다. 민간기업은 외부계약을 따내려고 노력하는 과정에서 서로 경쟁하고 이로 인하여 저렴한 가격에 더 높은 수준의 서비스를 제공하는 기업이 계약을 체결할 수 있다. 비록 그 측정상의 어려움은 있지만 외부계약으로 인한 경비절감은 명확하게 나타난다. 또 하나의 장점은 민간부문을 염두에 둔 공무원들의 생산성의 향상과 행정서비스의 개선이다. 민간에 의해 자신이 담당하고 있는 업무가 공급될 수 있다는 사실이 공무원들로 하여금 단일한 업무수행에서 탈피할 수 있게 하며 고객 지향적 행정을 유도할 수 있다. 즉 외부계약 대상이 된 행정서비스를 공급하던 행정부서도 공개입찰에 참가하게 함으로써 공무원 사회 내부에서 스스로 서비스 개선과 효율성 개선을 통한 비용절감을 위해 노력하도록 유도할 수 있다.

외부계약은 경비절감을 위해서만 하는 것이 아니다. 어떤 경우에는 외부계약이 유일한 대안인 경우도 있다. 즉 기관 내 직원들의 역량을 초과하는 수요에 부응해야 할 경우, 또 일시적 또는 일회성 수요에 유연하게 대응해야 할 경우가 그러한 예이다. 또 민간부문과의 제휴정책을 통하여 민간 자본의 유치를 계획할 경우에도 외부계약 방식이 활용

된다⁶²⁾.

계약을 체결할 때는 공개입찰에 의해 가장 유리한 조건을 제시하는 민간업자를 선정한다. 만약 공개입찰에 의한 가격이 정부가 직접 서비스를 공급하는 원가보다 높으면 민간과 계약을 체결하지 않는다. 대부분의 사례에서 보면 행정조직보다는 민간부문이 훨씬 낮은 원가에 서비스를 제공할 수 있는 것으로 나타났다. 그런데 민간의 참여는 모든 기업에 허용되지 않고 사전평가와 검증을 거쳐 안정된 서비스를 제공할 수 있다고 판단되는 기업에만 참가자격을 주는 것이 통례이다. 민간업자가 업무수행에 태만하거나 계약기간 도중 도산하는 경우 등을 방지하기 위해 일정한 자격요건을 갖춘 민간기업만을 계약대상으로 하는 것이다. 따라서 정부는 해당되는 서비스의 양과 질을 정한 다음 민간업자와 계약을 체결하여 규정대로 공급하게 하는 방식을 채택한다. 계약시 양측의 오해가 없도록 모든 논란이 예상되는 사항을 문서로 구체적으로 명시한다. 계약 후에는 민간의 서비스 제공이 계약대로 이행되는지에 대하여 정부의 감독이 필요하다. 계약의 규정을 준수하지 못하거나 서비스의 질적 수준이 기준에 미달할 때는 벌금을 부과하는 등의 조항을 약관에 포함할 수 있다.

외부계약의 방식을 적극적으로 활용하기 위해서 일정한 요건을 갖춘 행정서비스는 무조건 공개입찰에 의해 민간과 계약하도록 규정하는 경우도 있다. 영국에서는 일정 액수 이상의 서비스는 무조건 외부계약에 의하도록 하고 그 액수 이하의 행정서비스에 대해서는 일정비율 이상만 외부계약을 요구하고 있다.

계약에 의해 민간에 위탁될 수 있는 서비스의 예를 들면 차량유지·도로보수 및 유지·병원의 경영·응급차 서비스·건물청소·건물보안 유지·쓰레기 처리·전산업무·구내식당의 운영·도서관의 운영·방송시설의 운영·회계업무 등이 있다. 또한 미국 국방성처럼 항공기 정비·군수

62) 총무처 직무분석기획단, 『신정부혁신론』, 서울 : 동명사, 1997.

물자보급소의 운영 등 매우 고도의 기술이 요구되는 서비스를 민간에 의해 공급받는 경우도 있다. 미국의 많은 주에서는 사기업에 의해 운영되는 교도소의 설립을 허용하고 있으며 주정부는 계약에 의해 이들 시설을 활용하고 있다. 미국의 보건후생부는 민간단체와 계약을 맺어 수백만의 사람들에게 대한 의료보장을 담당하게 한다. 그러나 계약체결은 그와 같은 예측가능한 일에만 제한되어 있지 않다. 매사추세츠주의 첼시시에서는 학교제도를 운영하기 위해 보스턴 대학과 계약을 맺었다. 샌프란시스코시는 예산분석을 위해 민간회사와 서비스계약을 맺고 있다⁶³⁾.

그러나 외부계약의 실질적 이점이 실현되기 위해서는 공급자들간의 경쟁적 시장의 존재, 공개적인 조달과정, 고도의 계약관리기술 등 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 또한 이러한 외부계약 방식이 항상 최선의 대안은 아니며 명확한 원칙이 있는 것도 아니라는 것을 보여주는 경우도 있다. 행정기관은 일반적으로 민감하고 전략적인 기능은 외부계약을 꺼려하며, 외부계약을 해야만 하는 상황에서도 최종적인 결정권한은 기관에 남겨두려고 한다. 외부계약을 할 것인지 여부, 어떤 업무를 대상으로 할 것인지에 관한 문제는 사안별로 적정성을 평가한 후 그 업무에 대한 책임을 지는 기관이 최종적으로 선택할 문제다. 그럼에도 불구하고 외부계약의 잠재 가능성을 최대한 실현하기 위해서는 중앙정부의 강력한 실행의지가 선행되어야 한다.

2) 서비스구매권(Voucher)제도

행정서비스의 대안적 공급방식 중에서 또 한 가지 대표적인 방식은 서비스구매권제도이다. 정부는 특정집단의 사람들에게 재화와 용역을 구입할 수 있는 능력을 부여하기 원할 때 이 방식을 채택한다. 즉 정부는 민간으로부터 특정 재화나 서비스를 획득할 수 있도록 특정 수혜자

63) 윤성식, 『공기업론』, 서울 : 박영사, 1994.

에게 현금에 상당하는 권리를 가진 증서를 교부하는데, 바우처란 현금 액수로 표시된 권리증서를 말한다. 예를 들어 정부가 극빈자에게 식료품을 살 수 있는 식료품바우처와 임대료를 지불하는 데 도움을 줄 수 있는 주택바우처를 주는 경우이다. 단순히 현금을 지불하면 이를 지정된 재화나 용역 이외의 것을 구입하는 데 사용할 수 있으므로 용도가 지정된 서비스 구매권을 제공하는 것이다. 이 제도는 복지정책의 일환으로 지급된 육아수당이나 주택수당 등 각종 수당에 많이 도입되었다. 그러나 최근에는 복리급여의 수단이라는 차원을 넘어 소비자의 권한을 확대하는 한 방법으로서 서비스 구매권의 활용을 넓히는 방안이 새로운 관심을 끌고 있다.

이 제도는 민간부문의 효율성을 이용하여 정부의 정책을 수행할 수 있다는 것이 가장 큰 장점이다. 정부는 정책수행에 필요한 최소한의 행정만을 담당하고 민간부문의 자율적인 경제질서를 통해 정책이 수행될 수 있다. 예를 들어 식료품바우처제도의 도입 없이 정부부문이 식료품을 제공하는 일을 떠맡는다면 그로부터 복잡한 행정과 비효율이 발생할 여지가 크기 때문에 저소득층에 대한 적정 영양의 공급이라는 정책목표를 민간부문의 활용을 통해 보다 효율적으로 달성할 수 있는 것이다. 또한 서비스구매권제는 소비자들로 하여금 공급자를 자유롭게 선택할 수 있도록 하므로 공급자들간에 경쟁을 촉진하여 가격을 인하시키거나 서비스의 질과 다양성을 증대시키게 되는 효과를 가져온다. 그러나 서비스구매권제는 소비자들로 하여금 재화와 용역을 선택하는데 제약을 주고, 소비자들이 구매권을 목적 이외의 용도에 사용할 수도 있다는 단점이 있기도 하다.

위에서 설명한 서비스구매권제도의 장점을 활용할 수 있기 위해서는 진입장벽의 제거 등을 통해 시장을 경쟁적으로 만들어야 하며, 수요측면에서도 구매권 소지자가 그들의 선택권을 행사하기 위한 적절한 정보를 보유하고 있어야 한다. 그리고 서비스구매권은 다음 두 가지의 요건을 갖춰야 한다. 서비스 공급에 소요되는 모든 비용을 정부가 부

담하는 것과는 대조적으로 개인에게 지급되는 액수에는 상한선이 있어야 하며, 특정 상품이나 서비스로부터의 전환이나 구매권 수혜자의 양도가 불가능해야 한다.

미국에서는 서비스구매권제도가 위에서 언급한 식료품바우처(Food Stamp)나 주택바우처 외에 고등교육에서도 이용되고 있다. 먼저 학생들은 자신이 원하는 대학을 선택한다. 2천개가 넘는 대학이 있는 미국은 한 사람이 여러 대학의 입학허가서를 받는 것이 보통이다. 그 중에서 하나의 대학을 선택하면 정부는 그 대학에 학비를 지급한다. 비록 이 경우에 식료품바우처의 경우처럼 증서를 교부하는 것은 아니지만 사실상 서비스구매권제도의 취지하에 운영되고 있다. 영국에서도 같은 제도가 시행되고 있는데 이는 학생과 학부모에게 학교선택의 자유를 보장해 줌으로써 학교로 하여금 교육서비스의 질에 관심을 갖도록 하기 위해 시행되고 있다. 학생들은 일정금액에 대한 정부지불 보증서를 일률적으로 받게 되며 이 보증서를 학교에 제출한다. 미국의 메디케어(Medicare)제도도 서비스구매권제도와 취지가 비슷한 제도이다. 이 제도에 의해 자격이 있는 사람이 질병으로 인해 병원치료를 받아야 할 필요가 있으면 원하는 민간병원에 찾아가 치료를 받고 병원은 치료비를 정부에 청구한다.

구매권제를 통해 수혜자의 수가 예측가능하고 통제가능할 경우, 정부의 지출행위까지도 통제할 수 있을 것이다. 이 제도를 통해 수혜자들로 하여금 그들이 원하는 서비스를 보다 효율적으로 찾을 수 있도록 함으로써 행정적 비용도 낮아지게 된다. 구매권제도는 또한 생산자의 공급독점을 깨뜨림으로써 변화를 활성화한다는 이점도 갖고 있다. 그러나 구매권제는 사회적 불평등을 야기할 수 있다는 분배측면의 중요한 약점을 갖고 있다고 지적되기도 한다. 왜냐하면 사람들이 모두 동일한 수준의 정보 접근성을 가지고 있지 않기 때문이다. 또한 이 제도는 현존하는 재산이나 종교, 인종 등에 기초하여 생긴 계층을 강화하고, 단일 통합체제를 계층에 입각한 분산체제로 대체함으로써 사회적

응집력을 손상시킬 수 있다는 지적도 있다. 다른 방법과 비교해 볼 때 분배적 약점이 없는 것은 아니지만 잘만 운영되면 구매권제도는 미래의 변화에 대비하여 정부의 서비스 제공 역량을 제고시키는 좋은 수단이 될 것이다.

3) 프랜차이즈제도(Franchising System)

프랜차이즈제도는 특정 재화나 용역의 공급권한을 일정기간 동안 특정한 사람 또는 기관에 부여하는 제도를 말한다. 이 제도는 앞에서 설명한 외부계약 방식과 계약을 통한 서비스의 제공이라는 면에서는 동일하지만, 서비스의 이용자는 서비스 대가를 그 제공자에게 직접 지불한다는 점이 다르다. 이 제도는 보통 어떤 서비스가 자연적으로 형성된 독점일 때 혹은 그 사업에 대한 개입이 극히 제한되어 있을 때 이용된다. 프랜차이즈제도의 가장 대표적 사례는 흔히 사회간접자본의 건설에서 볼 수 있다. 예를 들어 도로의 건설 그리고 사용료의 징수를 민간기업에 의뢰하는 경우와 같은 것이다. 이렇게 함으로써 정부가 도로를 건설하고 운영하는 권한을 민간에 양도하는데 민간은 정부로부터 행정서비스의 공급에 대한 대가를 받지 않고 사용료로서 이용자로부터 직접 대가를 수령한다.

이 제도를 통해 얻을 수 있는 이점은 외부계약의 경우와 대동소이하다. 즉 당해 서비스의 소비자들은 민간업체들이 그 서비스를 제공할 수 있는 권리를 얻기 위해 경쟁을 함으로써 보다 저렴한 비용에 양질의 서비스를 제공받을 수 있고, 각급 정부는 사회간접자본 시설확충을 위한 예산압박으로부터 어느 정도 벗어날 수 있으며, 공공부문의 비대화를 막을 수 있는 것이다.

4) 행정서비스의 매각

이 제도는 특정 행정시설을 아예 민간에 매각하여 행정서비스의 공급을 민간이 전담하도록 하는 것이다. 프랜차이즈제도에 의한 서비스

공급권의 이양과 결과적으로 동일하지만, 프랜차이즈제도는 처음부터 정부가 관여하지 않고 모든 것을 민간이 시작하고 처리하도록 하는 것인 데 비해, 행정서비스의 매각은 처음 설비와 운영은 정부에서 시작했으나 일정 시간이 경과한 후에 모든 시설과 운영을 매각에 의해 민간에 양도하는 것이라는 점에서 차이가 난다⁶⁴⁾.

5) 책임행정기관화

이 방법은 정부의 집행적·규제적·사업적 기능을 정책기능으로부터 분리하여 독립적인 사업단 형태로 조직화하는 것이다. 영국의 Next Step Agency는 이러한 개념하에서 설립된 것들로서 매년 숫자가 늘어나고 있다. 정부 기능의 공공성으로 인하여 소유권을 민간에 넘기는 것이 적절치 않을 때 그 중간단계로 취할 수 있는 방법이다.

6) 민간참여로 인한 행정서비스의 경쟁(민관경쟁)

이 방법은 특정 공공 서비스의 공급이 정부조직에 의해 제공되고 있는 상황에서 그 분야에 민간업체의 참여를 허용함으로써 서비스 공급에 경쟁을 유도하는 제도이다. 이는 특정 공공 서비스를 완전히 민간화하기에 앞서 그 타당성과 바람직성을 살펴보는 점진적인 민간화의 한 과정으로서 이용될 수 있다. 공공부문에 의한 서비스의 제공이 독점적으로 진행되어 비효율이 노정되는 경우 해당 부서에 자극을 주고 보다 나은 서비스의 제공을 확보하려는 취지에서 시작되었다. 즉 행정기관에 부여된 서비스 공급의 독점권에서 파생된 비용에 대한 무감각과 비효율을 제거하기 위한 방안으로서 제시된 것이다.

미국의 지방정부들은 쓰레기 청소업무에 대해 행정기관은 물론 다른 주의 행정기관 및 민간기업들을 대상으로 공개입찰 과정을 거쳐 서비스 공급자를 결정한다. 미국과 영국에서는 우편업무의 경우 정부와 민

64) 윤성식, 『공기업론』, 서울 : 박영사, 1994.

간이 경쟁하도록 하고 있고, 미국의 국립해양기상청이나 정부출판국 등 중앙조달분야에도 민관경쟁이 도입되었다. 영국은 지방정부의 행정 서비스 중 청소, 쓰레기 수거, 학교급식 등은 강제적으로 경쟁(compulsory competitive tendering)을 거처도록 하고 있다. 한국에서 전 화사업에 대한 한국통신의 독점적 폐해를 시정하기 위해 데이콤의 참여를 허용한 경우 등을 그 예로 들 수 있겠다.

다. 규제완화

정부규제란 바람직한 경제사회 질서를 형성하기 위해 개인이나 기업의 자유로운 의사결정을 제약하는 일체의 행위로 볼 수 있다. 그 동안 정부규제는 1960년대와 1970년대에 주로 자본주의 경제제도의 산물인 다양한 부작용을 해소하여 이들 제도가 바람직한 상태로 운영되도록 함으로써 사회적 형평성 및 공익을 실현한다는 논리에 의해서 정당화되고 양산되었다.

그러나 위와 같은 규제의 논리에도 불구하고 정부의 많은 부문에 걸쳐 규제실패의 양상이 드러나게 되고 이에 대한 비판이 고조되어 현재에는 다양한 규제완화 방안들이 행정개혁 등의 일환으로 진행되고 있다. 규제실패의 증후는 여러 곳에서 감지되고 있다. 과도한 규제로 인한 행정업무의 증가와 그로 인한 정부비용의 증대, 형평을 위한 규제가 오히려 불평등을 야기하는 경우, 경직되고 형식적인 규제에 의한 폐해, 관료들의 지대추구 행위로 인한 자원배분의 비효율성, 과도한 시장개입에 의한 경제적 효율성의 저하, 규제기능의 대표성의 결여와 규제기관의 포획(capture)현상 등이 그 예로서 지적되고 있다.

따라서 각 국가별로 기존의 낡고 경직된 규제와 날로 늘어나는 규제에 말미암아 사회적 비용이 늘어 간다는 인식이 확산됨에 따라 규제개혁이 행정적으로 가장 시급한 과제의 하나로 등장하게 되었다. 최근 10여년간에 걸친 각국의 규제개혁운동은 공공부문의 개혁을 이루는 데

중요한 위치를 차지해 왔다. 규제기관들은 규제의 비용과 질에 대하여 보다 많은 관심을 쏟고 있으며 규제의 부정적 영향을 평가하고 이를 억제하는 실효성 있는 방안을 강구하고 있다. 규제의 대안으로서 정보 공개, 경제적 유인, 매매 가능한 재산권, 자발적 합의, 자율규제, 설득 방법 등이 사용되고 있다.

간단한 규제상의 변화만으로 서비스 제공에 있어서 큰 변화를 도모할 수 있다. 미국 연방정부가 우편서비스를 통제하고 있던 속달법을 폐지하여 속달우편 경쟁을 허용했을 때 완전히 새로운 산업이 출현하였다. 오늘날 패더럴 익스프레스, UPS를 비롯한 민간업자들은 매일 수백만 통의 우편물을 밤새 배달한다. OECD의 최근 연구결과에 의하면 전기, 통신, 항공, 도로운송, 도매유통 등 5개 분야에 있어서 광범위한 규제완화가 이루어질 경우 장기적으로 실질 GDP를 크게 증가시킬 수 있는 것으로 나타났다.

4. 비영리 준공공조직을 통한 공공서비스 제공

앞에서 살펴본 민간화의 다양한 방식에서 볼 수 있듯이 정부에 의해서 유지되어 오던 기능 중의 많은 부분이 민간에 의해 수행되고 있다. 특히 계약에 의한 서비스 공급이 확대되면서 공공부문과 민간부문의 역할상의 경계가 모호해져 가고 있다. 이 과정에서 새롭게 관심이 증대되는 분야는 제3섹터에 의한 행정서비스의 제공이다. 정보 및 과학 기술의 급속한 발달과 국민생활 수준의 향상에 따라 행정수요가 다양화, 전문화되면서 행정수요를 정부 단독으로 모두 충족시키는 데는 한계가 드러나고 있다. 이러한 한계와 더불어, 여러 나라들이 재정적자의 감축을 위해 작고 효율적인 정부를 지향함에 따라 공공서비스의 대안적 공급방식이 각광을 받게 되고 이로 인해 비정부부문의 입지가 더욱 강화되어 가고 있다. 미국에서는 신정치경제·복합 복지주의·그림자 정부·제3섹터 정부·비이익 연방주의·능력 국가·프랜차이즈 국가

등으로 핀란드·독일·덴마크에서는 간접적 행정, 프랑스에서는 사회적 경제 등으로 제3섹터의 역할을 표현하고 있다.

공공서비스의 제공에 있어서 제3섹터의 필요성은 시장실패와 정부 실패 양자를 보완해 줄 수 있는 대안이라는 면에서 부각된다⁶⁵⁾. 시장에 의한 공공재 공급의 실패가 발생하는 반면 그 시정책으로 내놓은 정부의 개입도 경쟁유인의 결여와 공급독점 등으로 인한 정부실패를 유발시키는 만큼 중간자적인 입장에서 두 가지의 결함을 상호보완해 줄 수 있는 기제로서 제3섹터의 필요성에 대해 폭넓은 공감대가 형성 되기에 이른 것이다. 정부와 민간간의 협력을 통해 공공서비스를 생산·공급함으로써 공동상승효과를 기대할 수 있는 것이다.

이렇게 제3섹터의 역할에 대한 관심과 필요성이 증대되고 있음에도 불구하고, 아직 비정부조직이 정부의 영역과 상호 교류하는 것을 서술하거나 설명하는 일반적으로 인정되는 개념, 모델, 이론이 없다. 이것은 제3섹터에 포괄되는 영역의 기능의 다양성에 기인하는 범주 설정부터가 분명치 않기 때문이다. 제3섹터에 대한 개념상의 범주를 정하는 일은 결코 쉽지가 않다. 민관 협력에 의한 공공서비스 공급의 형태가 다양할 뿐만 아니라 참여하는 민간조직의 성격, 참여 정도 등도 다양한 양상을 띠고 있어 어디까지를 제3섹터의 범주에 포함시킬 것인지에 대한 합의점이 쉽게 찾아지지 않는 것이다. 이런 범주상의 모호성은 차치해 두고, 제3섹터를 공공부문과 민간부문의 협력사업으로 광범위하게 개념규정을 할 경우, 공공부문과 협력하는 민간조직들은 크게 영리를 추구하는 민간기업체와 비영리 준공공조직으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 여기에서 비영리 조직들은 공공과 민간의 재원 및 기능이 복잡하게 얽혀 있는 상태로서 일반적으로 비정부조직(non-governmental organization; NGO)이라 하는데, quango(quasi-nongovernmental

65) R.M. Kramer, *Privatization in Four European Countries*, New York : M.E. Sharpe, 1993.

organization), PGO(para-governmental organization), VNPO (voluntary nonprofit organization) 등으로 불리기도 한다.

기존의 제3섹터에 관한 연구들은 공공부문과 영리를 추구하는 민간 기업조직의 관계에만 연구의 초점을 두고 있고, 비정부조직과의 협력 부분은 제3섹터 연구에서 상대적으로 소외되어 왔다. 즉 공기업 민영화와 같은 이슈는 상당한 이론적 기반을 가지고 있으나 민관협력에 의한 공공서비스의 제공이나 비정부기구나 비영리 자발적 조직들이 수행하는 공공서비스의 공급에 관한 이론은 아직 초보단계에 머물러 있다. 여기에서는 공공부문과 민간부문의 역할 재정립을 위한 한 수단으로 비정부조직에 의한 정부기능 수행의 몇 가지 측면을 검토한다.

가. 비정부조직의 공공기능 수행

비정부조직은 일반적으로 자치적이며 정부로부터 독립적이면서 이윤 분배를 하지 않는, 자발성에 근거한 조직이라고 인식되고 있다. 국가와 자발적 조직간(혹은 제3섹터)의 관계는 토크빌 이래 정치학 이론에서 제기되어 왔지만 1970년대에 들어서 이에 대한 연구와 역할 논의가 진지하게 진행되었다. 이것은 공공부문의 역할을 축소하려는 움직임과 맞물리면서 비정부조직이 유사 공공서비스를 제공할 수 있으리라는 기대를 갖게 한 때문이다. 동구 국가들에서도 체제와해 과정을 거치면서 비영리 자발적 조직의 공공서비스 제공과 시민참여 도구로서의 역할을 새롭게 인식하고 있다.

비정부조직에 대한 이러한 관심의 증대는 ‘복지국가의 위기’와 맥락을 같이한다. 1950년대 이후 서구사회에서 영역과 깊이가 급격히 증대된 ‘복지국가’는 문제의 해결자이면서 동시에 문제를 일으키는 원인이라는 지적이 늘어났다. 복지국가의 확대를 중지시켜야 한다는 이념적 관점에서 시민사회와 비영리 자발적 조직의 장점이 좌우 양파 모두로부터 주목을 받게 된 것이다. 이것은 미국, 영국을 비롯하여 프랑스,

이탈리아, 노르웨이 등 복지국가의 수준과 문화적 배경이 다른 사회에서도 관찰되는 현상이다. 우파의 입장에서, 자발적 조직은 더 이상의 정부 개입을 막는(대체는 못하더라도 대안으로) 방어용으로 인식되었다. 좌파의 입장에서는 자발성, 상조 등 시민 참여의 형태를 통하여 공동사회적 의식을 회복하는 수단으로 여겨졌다. 따라서 영국에서는 민영화, 동업, 다원적 복지 등으로, 미국에서는 권한 이양, 합동 생산 등으로 강조되고 있다.

비정부조직은 공공기능의 수행에 있어서 정부와 민간기업이 갖고 있는 단점을 보완해 줄 수 있다는 점에서 우선 그 중요성이 지적된다. 즉 영리를 추구하는 기업에 의해 행정서비스가 제공될 경우, 이들은 공익성보다는 기업이윤을 우선적으로 고려하는 만큼 자칫 서비스 대가의 지불능력이 없는 사람들이나 또는 수익성이 낮은 지역주민들에 대한 서비스를 제공하는 경우 그것을 단절시키거나 차등 공급할 가능성이 있다. 또한 해당 서비스의 수요자들 사이에서도 그 서비스에 대한 정보상의 차이와, 이로 인한 접근 가능성의 차이로 인하여 공평한 서비스 분배가 어려운 경우도 생길 수 있을 것이다. 한편 정부에 의한 행정서비스의 제공에도 그 한계점이 존재한다고 볼 수 있다. 다수결의 원칙에 의해 운영되는 민주주의 체제하에서는 특정 서비스를 필요로 하는 수혜자가 소수일 경우 다수의 지지가 없이는 그들이 그 서비스를 정부로부터 제공받기란 매우 힘들거나 불가능한 경우가 생길 수 있는 것이다. 비정부조직은 바로 이러한 충족되지 않는 소외된 소수의 행정수요를 충족시켜 줄 수 있는 가장 현실적인 정책수단의 하나라는 점에서 그 필요성과 의의가 있다고 보인다.

또한 비정부조직은 국가와 시장의 중간 영역으로 과부하된 국가의 역할에 대하여 적은 비용과 유연성을 갖춘 대안이라는 점이 강조되고 있다. 정부가 정책 집행에 있어서 비영리 자발적 조직을 더욱 활용해야 한다는 것은 공공지출의 축소, 분권화, 탈관료제화, 규제완화, 탈기관화를 지향하는 최근의 변화와 연결되어 있다. 이러한 변화는 복지

국가의 확대를 막거나 늦추는 효과를 가져오고 있지만, 정부의 책임이었던 개인에 대한 사회적 부조(personal social service)를 비영리 자발조직을 통해 제공한다는 소위 '계약국가'의 개념이 급속히 부각되고 있다. 노인, 정신적·육체적 장애인, 아동에 대한 기관의 도움, 상담, 재활 등이 개인에 대한 사회보장의 주요 대상이다. 이와 같은 입장에서 비정부조직은 창의적이고 유연성을 가지며, 특수 분야의 이해를 보호하고, 시민참여를 촉진하며, 정부가 충족시키지 못하는 사회적 필요를 충족시키는 것으로 인식되고 있다. 결국 정부와 이익추구 집단과 더불어 비정부조직은 가족, 이웃, 친지 등 일차적 사회단위의 역할을 도와주거나, 대체하거나, 강화시키게 된다. 공공부문에서 비정부조직은 정부의 역할을 대체, 연장, 개선하거나 형태는 다르지만 보완적인 서비스를 제공한다.

나. 비정부조직의 조직관리상의 특성

조직관리의 측면에서 보았을 때 비정부조직 혹은 비영리 자발적 조직은 일반기업과는 다른 몇 가지 특성을 보이고 있다. 첫째로 비영리 조직이라는 성격에서 비롯되는 것으로서 영리조직의 이윤과 같은 활동의 성과를 측정할 수 있는 기준이 모호하다는 것이다. 둘째, 그들이 제공하는 서비스가 다양함으로써 생기는 문제로 일반기업이 이윤 극대화라는 명확한 목표에 집중할 수 있는 반면 이들 조직은 상충하는 목표들 사이의 갈등 문제가 상존한다는 특징이 있다. 셋째, 투입과 산출 사이에 직접적인 연관이 없다는 점이다. 일반 기업에서는 수요자에게 물건을 팔고 그 대금이 다시 생산에 투입되지만, 비영리 자발적 조직에서는 자금지원자와 서비스 수혜자가 서로 다르기 때문에 조직관리상의 난점이 있게 된다. 넷째, 조직의 구성원이 전문가, 자원봉사자, 상근직원, 비상근 임원 등으로 구성되어 있어 인사 등의 문제에 있어 일반 기업체와는 다른 성격을 띠게 된다.

조직론적인 입장에서 보면 이러한 조직적 특징들은 비정부조직에 포함되는 단체들이 규모, 나이, 목적, 대상, 구조, 운영체제 등에서 매우 다르다는 점에 기인한다. 이 때문에 상식적인 예측과는 달리 국가가 비정부조직을 통제, 감시, 평가하거나 더 많은 책임을 지우는 것은 용이하지 않다. 또한 비정부조직은 여러 사회적 서비스 분야에서 이익추구 집단과 경쟁할 수도 있다.

다. 정부와 비정부조직의 관계

오늘날 비정부조직과 중앙정부/지방정부간에 유지되는 상호관계는 주로 재정적 측면에서 두드러지고 규제·계획·조정·법적·정치적 측면에서는 약한데 이 관계가 표준화되거나 공식화되는 경우는 드물다. 비정부조직에 대한 정부의 재정적 지원은 국가 전체 재정에서 큰 비중을 차지하지는 않지만 비정부조직의 입장에서는 매우 중요한 수입원이다. 통상 정부는 출연금, 보조금, 사용자 비용 등을 통하여 비영리 자발조직의 동업자, 후원자, 혹은 구매자로서 관계를 유지하고 있다⁶⁶⁾.

서구 제국에서 비정부조직이 정부의 재정적 지원을 받아 서비스를 제공하는 주요 분야는 복지 관련 기능이다. 그러나 실제로 비정부조직을 활용하는 형태는 나라마다 다른데, 이는 각국의 역사와 사회 정치적 상황을 반영하기 때문이다. 네덜란드는 비정부조직이 서비스 제공의 주축을 이루고 있고 반대로 스웨덴에서는 비정부조직이 거의 활용되지 않는다. 독일은 이들의 중간쯤에 위치하는데 사회적 서비스의 절

66) 공공부문과 비정부조직간 상호 의존성의 증가는 '복지의 혼합경제 (mixed economy of welfare)'라는 개념으로 인식된다. 전형적 복지국가 개념하에서는 공공서비스의 공급과 생산을 구분하지 않고 정부를 획일적 체제로 보고 있다. 따라서 시장, 자발적 조직 및 가정, 이웃, 친지 등의 비공식적 사회 체제를 통한 공급 구조를 간과하고 있다. 그러나 정부가 재정 지원을 하고 이러한 조직들이 사회적 서비스를 제공하는 정책이 최근 들어 늘어가고 있고 이러한 서비스 제공 대안에 대한 성격구명의 필요성이 높아 가고 있다.

반 이상을 정부 보조를 받는 비정부조직이 제공하고 있으며 그 조직들의 규모는 매우 크다. 이탈리아, 벨기에, 스위스도 여기에 가깝다. 영국과 노르웨이는 법적인 장치에 의거하기 때문에 스웨덴의 예에 가깝고 미국은 영국과 비슷한 상태이다.

미국의 경우 비정부조직의 재원에서 정부가 차지하는 비중이 민간의 기여금보다 더 많다. 재정 규모가 축소되고 있는 영국에서도 법정 비용과 출연금은 비정부조직의 수입원으로 더욱 중요해져서 지난 10여년 동안 그 비중이 배증되었다. 최근 비정부조직이 빠르게 늘어나고 있는 이탈리아에서도 지방정부들의 비영리 자발조직 활용과 재정지원이 놀랄 만한 속도로 증가하고 있다.

미국에 있어서 1954년의 연방주택법의 개정은 정부와 비영리단체가 공동으로 공익사업을 벌이게 된 직접적인 계기가 되었다. 이는 도시개발사업시 시민참가를 의무화시킨 조치였다. 1960년도에는 커뮤니티 액션 프로그램이 법제화됨으로써 지방정부가 개발사업을 실시할 경우 대상지역 주민들의 참가를 연방보조금의 전제조건으로 규정하여 민간 자발조직의 활동이 본격화되기 시작하였다. 이와 같이 연방정부가 법적 장치를 이용, 지방정부의 시정개혁사업 또는 도시개발사업에 있어서의 적극적인 시민참여제도를 제도화함으로써 미국에서의 민간자발조직의 활동은 점차 그 틀을 잡아 갔고 그 대상영역도 점차 확산되어 지금은 광범위한 분야에서 민관협력이 이루어지고 있다. 현재 지역주민 단체 또는 비영리단체의 참여율이 높게 나타나는 분야는 보건·복지 분야와 화재 또는 범죄예방 같은 예방차원의 서비스 분야이다.

5. 민간화 대안 모색의 방향

이 장에서는 정부기능의 민간화를 위한 다양한 방안들을 살펴보았다. 민간화의 논리적 배경이 여러 가지이듯이, 대안도 강조하는 측면이 각각 다르다. 공기업을 민간화하는 것은 경영을 민간부문에 맡김으

로써 경쟁을 통한 효율성 증진을 추구하고자 하는 것이다. 그러나 공기업의 소유권을 바로 민간에 넘기는 것에 대해서는 공공성 훼손의 문제가 제기될 수 있다. 이 점에서는 소유권을 유지한 채 준회사화하는 것이 타당한 대안이 될 수 있다. 정부가 유지하고 있던 기능을 민간화하는 방안은 외부계약, 서비스구매권, 프랜차이즈, 행정서비스 매각, 책임행정기관화, 민간 참여로 인한 경쟁 등이 있다. 이들도 각각 강조점이 다르며 적용될 수 있는 분야가 다르다. 규제완화는 민간화와 다르게 취급되기도 하나 본질적으로 민간화가 의도하는 바와 같은 효과를 나타낼 수 있다.

근래에 활발해지고 있는 비영리 준공공조직(NGO)의 활동과 역할도 정부의 기능을 대신하게 할 수 있는 좋은 대안이 된다. 이는 시장실패와 정부실패 양자를 보완해 줄 수 있는 기제로 사용될 수 있기 때문이다. NGO는 다원화된 사회에서 시민들의 의견을 취합하여 행정서비스 수요를 드러내고 이를 스스로 공급하는 역할을 한다. 그러나 NGO의 조직과 운영, 목표 등이 단순하지 않기 때문에 이를 활용하는 것 역시 용이한 것은 아니다.

정부기능 중에서 민간화가 가능한 분야가 인지되었다고 해서 이를 즉시 실천할 수 있는 것이 아니다. 준비되지 않은 민간화는 의외로 큰 부작용을 불러일으킬 수 있다. 민간화 분야의 선정과 방법은 신중한 검토를 거쳐야 하기 때문에 민간화의 과정과 기준은 여러 가지 측면을 고려하여 설정되어야 한다. 다음 장에서는 가능한 민간화 방안들이 있을 때 이를 적용하는 과정과 평가기준을 살펴볼 것이다.

V. 공공부문 민간화 과정과 평가기준

앞에서 논의한 바와 같이 공공부문과 민간부문 역할을 새롭게 정립하는 작업은 공공부문의 기능을 민간화하는 데에 집중될 것이다. 이것은 정부기능별로 존재의 정당성과 변화 가능성 여부 검토에서부터 시작하여, 타당한 민간화 방식을 찾아내는 일련의 판단 과정을 필요로 한다. 공공부문의 특성상 그 역할이나 기능의 변화는 사회적으로 파급효과가 큰 만큼 이러한 절차는 관련 이슈에 대한 치밀한 분석과 고려하에 설정되어야 한다.

우선 공공부문 단위별 기능의 존재 정당성에 대한 평가는 크게 다음의 두 가지 측면에서 접근되어야 한다. 첫째, 공공부문이 수행하는 역할이 공공부문 조직을 통하여 생산되고 공급되어야만 하는가 하는 것이 검토되어야 한다. 안보와 치안을 비롯하여 전통적인 공공재로 인식되어 온 것들은 정부가 직접 제공하여 왔다. 그러나 생산기술이 발달하고 조직이 다양화된 오늘날에도 공공서비스를 정부가 생산하고 공급하는 형태가 바람직한 것이라고만 할 수는 없다. 생산과 공급을 보다 효율적인 조직에 위임하고 정부가 그 과정을 감독하는 것이 가능한 부분이 있으면 이는 민간화-대안을 구체적으로 검토하여야 한다. 물론 정부 기능위임은 그로부터 얻어지는 능률성의 증대가 공익성이나 형평성에 미치는 부정적 영향을 충분히 극복할 수 있을 때 추진되어야 한다.

둘째, 공공부문이 수행하는 기능이 현재 타당한 것일지라도 장래의 변화하는 환경하에서 그 기능을 계속 수행하게 될 것인가 판단하여야 한다. 만일 정부기능이 장래에는 민간조직에 맡겨야 될 것이거나 정부가 관여하지 않게 될 것이라면 그에 부수될 전환비용(transition

cost)을 고려하여야 한다. 조직이나 인력 및 행정서비스 전달체제의 변화는 현재의 역할이 클수록 전환비용이 증가하며 전환비용이 너무 크기 때문에 필요한 변화가 불가능하게 되는 경우도 있다. 이러한 경우에는 전환비용이 너무 커지기 전에 공공부문의 기능을 조정하여야 한다.

이 장에서는 이와 같이 공공부문의 유지 여부를 평가하는 데 필요한 기준을 포함하여 구체적인 민간화 과정을 제시하고자 한다. 이를 위해서 먼저 영국과 독일이 행정개혁을 추진하는 과정에서 사용하였던 정부기능 평가 기준과 민간화의 기본 방향을 살펴보고 우리의 경우에 적용할 수 있는 대안을 모색할 것이다.

1. 영국의 정부기능 평가기준 : 사전대안분석 심사항목

영국은 정부혁신을 추진하면서 정부기능에 대한 체계적인 검토를 거쳐 가장 적합한 형태로 조직을 전환하고자 하였다. 이때 정부기능을 심사하는 절차가 사전대안분석(prior options analysis)이다⁶⁷⁾. 이 심사를 통하여 정부의 특정 기능이나 활동에 대한 존재 여부, 민영화 또는 민간위탁의 필요성, 기능조정 및 경영합리화의 필요성 등을 검토하는 것이다. 따라서 이는 공공부문의 민간화를 위한 판단작업이 되는 셈이다. 아래에서는 심사에 사용되는 구체적 기준을 살펴본다.

가. 그 기능은 필요한가?

정부의 공공지출을 계속 줄여 나간다는 정책의 관점에서 사전대안심사는 그 기능의 필요성 여부에 관한 심사를 수행한다.

① 당초 그 기능이 생기게 된 필요성과 그 이유는 무엇인가? 그리

67) 총무처직무분석기획단, 『신정부혁신론』, 서울 : 동명사, 1997.

고 그 필요성이 지금도 계속 인정된다고 할 수 있는가? 현재와 같이 앞으로도 그 기능이 계속 필요하다고 할 어떤 근거가 있는가?

② 그 기능의 고객은 누구이며, 그 기능으로부터 직·간접적으로 혜택을 보는 사람은 누구인가?

③ 그 서비스를 사용할 것인지의 여부에 관하여 고객들은 선택권을 가지고 있는가? 제공된 서비스에 대하여 고객들이 가치가 있다고 평가한 어떤 증거가 있는가? 고객들은 그 서비스에 대하여 기꺼이 비용을 지불할 것으로 보이는가?

④ 그 기능을 중단한다면 어떤 일이 일어날 것으로 예상되는가?

나. 그 기능을 공공부문이 책임을 져야만 하나?

공공부문에서 수행하는 것이 필수적이고 공공부문에서 수행해야 가장 잘 수행될 수 있다고 할 수 있는 핵심기능만 공공부문에 존치한다는 것이 정부의 기본정책이라고 할 수 있다.

① 그 기능에 대한 책임을 공공부문이 지는 것이 필수적인가? 현재로서는 그 활동을 민간부문에 넘기는 것이 정책적 견지에서 적절하지 않다고 할 특별한 이유라도 있는가? 민영화를 하는 것이 현재로서는 어려운 어떤 이유라도 있는가? 이러한 이유들은 장기적으로 극복될 수 있는 것들인가?

② 민간부문에서 정부가 공급하는 것과 같은 제3의 서비스 공급자가 있는가? 만약 있다면, 그 기능을 민간부문에 넘기는 것이 가능하다고 할 논리가 되는 셈이다. 왜냐하면 공공부문은 민간부문과 경쟁을 해서는 안된다는 것이 정부의 기본입장이다. 공공부문이 어떤 기능에 대한 책임을 보유하고 있는 이유 중의 하나는 그것을 공급하는데 시장의 실패가 있다고 보기 때문이다. 그러므로 민간부문의 공급자가 이미 존재하는 경우 시장의 실패라는 이유는 사실상 논거를 상실한다.

다. 공공부문이 그 기능을 직접 수행해야 하는가?

① 어떤 기능을 폐지하거나 민영화하는 것이 적절하지 않다고 판단되거나 공공부문이 그 기능을 계속적으로 수행하기 위한 궁극적인 책임을 가지게 되는 경우에도 그 기능이 반드시 공무원에 의하여 수행되어야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 따라서 이 경우 기능의 민간 위탁 여부 및 시장성 테스트 등이 검토되어야 한다.

② 어떤 기능을 기관 내에서 자체 수행하는 것이 그 기관의 핵심적인 다른 활동에 기관의 능력을 집중하는 데 지장을 줄 수도 있다. 민간 부문은 공공부문에서는 가지지 못한 전문성이나 규모의 경제(economy of scale) 등 적절한 여건을 갖추고 있어 특정한 기능을 수행하는데 있어서 더욱 적합할 수도 있다.

③ 공공부문이 어떤 기능에 대하여 독점적이고 지배적인 고객으로 남아 있는 경우에는 민영화보다는 전략적인 외부계약(strategic contracting out)체제에 의하여 보다 강한 정도의 통제를 유지하는 것이 바람직할 것이다. 민간위탁의 가능성을 검토할 때는 실제 시장성 테스트까지 고려할 필요는 없다.

④ 어떤 기능을 민간위탁하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우 사전대안심사는 그 기능의 시장성 테스트를 위한 범위를 검토해야 하며, 이에 관한 일정을 마련하여야 한다.

⑤ 비록 부처나 해당기관이 전략적인 이유 때문에 시장성 테스트의 대상이 되는 특정기능 중 일부분을 자체조직 내부에서 그대로 수행하기를 원할 경우도 있겠지만, 일반적으로 시장성 테스트는 어떤 기능의 전과정에 대하여 이루어지는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

⑥ 시장성 테스트는 공무원이나 외부의 공급자가 특정한 기능을 장기적인 관점에서 가장 적은 비용으로 질 높은 서비스를 제공하도록 되어 있는지를 판단할 수 있도록 고안되어 있다. 시장성 테스트는 내부의 입찰경쟁을 허용한다는 점에서 전략적 민간위탁(strategic con-

tracting out)과 구분된다고 할 수 있다.

라. 합리화의 범위는 어디까지인가?

① 어떤 기능이 당분간 정부부문에 남아 있어야 한다면 정부가 지고 있는 법령상의 책임과 필수적인 요구를 충족하는 데 필요한 최소한의 수준으로 존치하도록 주의깊게 고려하여야 한다. 이를 위한 하나의 방안으로 합리화(rationalization)의 추진이 효과적으로 활용되고 있다.

② 합리화는 결과적으로 어떤 기능을 민간부문에 보다 팔기 좋은 것으로 또는 계약상대방에게 매력적인 것으로 만드는 데 바람직한 방안이 될 것이다. 합리화는 공공부문이 그 기능수행에 대한 자신의 책임을 다하게 하거나 그 기능수행을 보다 실천 가능한 것으로 만들어 준다. 합리화를 추진하고 일정기간이 지나면 다시 기관과 기능에 대하여 사전대안심사를 실시하여 기관의 존폐여부나 민영화, 민간위탁의 가능성 등을 다시 판단하는 반복적인 과정을 밟게 된다.

③ 만약 공공부문 내에 실제적이든 잠재적이든 간에 복수의 공급자가 있는 경우에는 서로 보완적인 기술이나 시설을 갖춘 단위조직끼리 통합을 하거나 합동근무를 하게 하는 등 합리화하는 방법을 찾아야 한다.

④ 반면에 공공부문에서 다른 공급자가 없는 경우에는 능률향상을 위하여 다음과 같은 다양한 방법들이 강구되어야 한다.

- 자원과 시설의 공동사용
- 공공부문 내에서 산업·학계와의 협동관계 구축
- 지리적으로 인접기관끼리 통합
- 합동근무 등을 통한 행정간접비용의 절감

마. 그 기능은 어떻게 관리되어야 하나?

공공부문이 그 기능을 보유하고 있어야 하며 공공부문에 의하여 그

관리가 이루어져야만 하는 강한 논거가 있고 또 그 기능을 합리화하기 위한 다양한 방법들이 이미 강구되었다면 이제 다음 사항들에 대한 검토가 이루어져야 할 필요가 있다.

① 그 기능수행을 위한 기관의 가장 적절한 지위는 무엇인가? Next Steps에 의한 사업단으로 재편할 필요성은 없는가? 현재 사업단 조직이라면 앞으로도 계속 사업단 형태로 유지되어야 하나?

② 그 기능수행에 가장 적절한 조직구조와 재정형태는 무엇이 되어야 하나? 고객과의 관계는 어떻게 설정되어야 하며, 또한 변화하는 고객의 수요에 어떻게 효과적으로 대응할 것인가?

③ 그 기능수행을 위한 중장기 계획은 무엇인가?

④ 능률향상을 위해서는 어떠한 계획이 마련되어 있는가?

⑤ 성과를 향상시키기 위하여 어떤 방침이 수립되었는가?

2. 독일의 정부기능 민간화 기본방향

독일의 경우 연방정부가 취해 온 여러 정부혁신 관련조치들을 종합적으로 연계·조정하고 적극적으로 이를 실천하기 위한 정부감축자문회의에서 정부기능의 축소와 민영화 및 민간위탁을 위한 기본방향을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 정부가 현재 업무 전부를 계속 수행해야 하는가를 평가하기 위하여 정부업무의 「적합성」을 검토한다. 여기에서는 구체적으로 필요의 원칙, 유용성의 원칙, 비용/효과성의 원칙 등의 기준에 의하여 모든 정부업무를 재검토한다. 특히 규제분야 업무의 경우 정부책임수행의 사회적 비용도 비용/효과성 평가에서 고려된다.

둘째, 비용/효과성 평가에 의한 정부기능의 민영화 작업을 지속적으로 추진하되, 이 경우 비용/효과성이 아무리 좋다고 하더라도, 정부독점이 민간독점으로 대체되게 하여서는 안되고 이러한 분야에는 민관의 협력이 고려되어야 한다.

셋째, 적합성 테스트를 통과한 정부기능은 그 정당성을 확보하게 되며, 그러한 정부기능은 법규정상에서 자세히 공개해야 한다.

넷째, 정부기능은 미래의 요구에 부응하는 공공복지, 과학 및 기타 연구를 향상시키는 활동과 법과 질서, 국방, 세무행정, 고용 및 사회서비스와 같은 주권상의 활동에 한정되어야 하고, 더 이상 필요하지 않은 정부기능에 대해서는 과감한 폐지가 필요하며, 효율성을 상실한 분야에 대해서는 과감한 민영화 및 민간위탁이 필요하다.

다섯째, 정치성을 띠지 않는 정부기능의 경우, 하위기관에 더 많은 자율성의 부여와 더불어 과감한 위임이 필요하다.

정부감축자문회의는 1960년대와 1992년 사이에 확대되어 온 정부기능 중 약 60%가 정부서비스 산업분야였음을 주목하고 앞으로 상당히 많은 분야가 민영화와 민간위탁이 가능할 것으로 판단하고 있다. 독일 연방행정부의 각 성청들은 자문회의의 권고에 따라 1995년 말부터 기능축소를 위한 전제작업으로서 다음과 같은 3단계 작업을 추진해 오고 있다.

- 제1단계 : 현행 업무의 구체적인 내용 파악 및 설명
- 제2단계 : 민영화와 민간위탁에 적합한 업무의 선별(민간에 경쟁을 허용할 경우의 효과, 정부의 서비스 제공 비용 등을 고려)
- 제3단계 : 각 성청이 직접 수행해야 할 업무와 보조집행기관에 의해서 수행되어야 할 업무의 구분(정책기능과 서비스제공 및 집행운영기능의 분리)

3. 공공부문 민간화의 과정

위에서 제시한 영국과 독일 외에도 공공부문 역할 재정립을 추진하는 나라들은 나름대로의 판단 기준을 설정하고 있다. 시대상황별로 정부기능을 바라보는 패러다임이 다를 수 있고, 각국의 역사적 특수성과

정치관행 등에 따라 중앙집권적 성향을 띠기도 하고 민간부문의 활발한 참여가 이루어지는 곳도 있기 때문에 일률적인 기준이 있을 수 없다. 그러나 이 기준들은 오늘날 공공부문이 안고 있는 문제들—공공부문의 비효율의 증대와 그로 인한 재정부담의 가중, 낙후된 행정서비스로 인한 납세자들의 저항, 경쟁과 이윤동기로 인한 사부문의 상대적 고효율성—에 대해서는 공통된 인식하에 만들어졌다. 따라서 실제로 여러 나라에서 추진되는 공공부문 역할 재정립 작업은 공공부문 민간화의 형태로 진행되고 있다. 정부 혁신에 대한 필요성을 절감하고 있는 우리의 경우에도 이와 유사한 노력이 당분간 지속되어야 할 것이며 그것은 치밀하고 신중한 전략하에 추진될 것이다. 여기에서는 공공부문 민간화 과정과 주요 착안점들을 논의하기로 한다.

공공부문 민간화는 공공서비스의 전과정을 검토하여 각 과정별로 민간화의 가능성을 파악하는 것으로부터 시작하여 최종대안을 선택하는 것으로 진행되어야 한다. 이 작업은 단순한 것이 아니다. 즉 기존의 기능과 역할을 변화시키는 것은 예기치 못한 상황을 초래할 수 있기 때문에 신중한 분석과 평가에 의하여야 한다. 민간화의 구체적 작업은 다음의 단계를 거치면서 수행될 것이다([그림 2-3]).

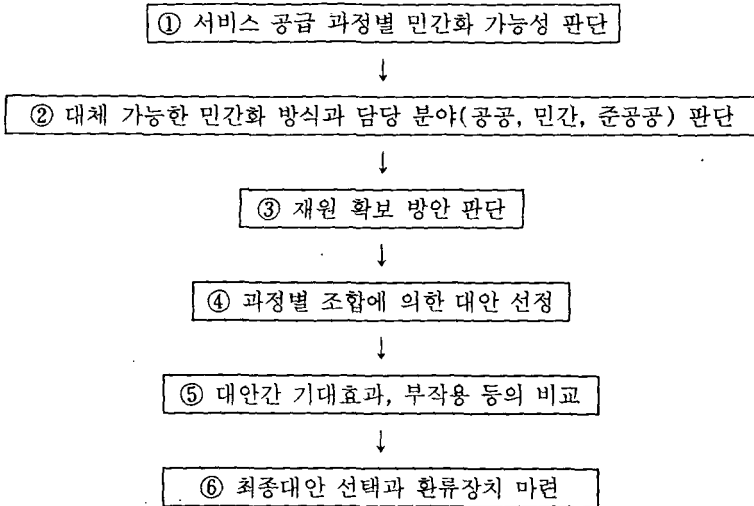
① 서비스 공급 과정별 민간화 가능성 판단

공공부문이 수행하고 있는 서비스 공급을 생산, 분배, 자원, 평가/통제, 정책결정, 책임 등의 측면에서 공공부문 이외의 분야가 담당할 수 있는가를 판단하여야 한다. 이는 민간화가 가능한 분야가 한 과정에 한정될 수도 있고 여러 과정이 될 수도 있기 때문이다.

② 대체 가능한 방식과 담당 부문(공공, 민간, 준공공) 판단

다음 단계에서는 서비스의 해당 과정에서 담당 가능한 대안적 방식을 모색하고 각각의 방식에 대하여 이를 담당할 부문(공공, 민간, 준공공 등)을 판단하여야 한다. 일반적으로 대안적 방식은 담당할 분야가 서로 연계되어 있지만 이것에 집착할 필요는 없다. 예를 들어 프랜차이즈는 민간기업체가 주요 대상이 되지만 비정부조직이 그 대상이

[그림 2-3] 공공부문 민간화의 작업단계



될 수도 있기 때문이다.

③ 재원 확보 방안 판단

서비스 공급에 필요한 재원을 어떻게 확보하는가도 민간화 대안을 파악하는 중요한 요소이다. 기존에 정부가 제공하던 서비스는 민간화 후에도 정부가 재원을 조달하여 지원하는 것이 일반적이다. 그러나 이것을 사용자 부담으로 옮기는 것이 가능한 서비스도 있는 것이다.

④ 과정별 조합에 의한 대안 판단

각 과정별로 민간화 가능성과 방식, 담당분야 등이 파악되면 이들을 조합하여 일련의 서비스 공급체계를 만들어야 한다. 이것은 각 과정에서의 가능성이 한 가지로 한정되지 않기 때문에 다양한 서비스 공급체계가 만들어질 수 있다.

⑤ 대안별 기대효과, 부작용 등의 비교

드러난 서비스 공급체계를 대안별로 비교하여 긍정적 측면과 부정적 측면을 판단하는 것이 다음 단계에서 필요하다. 여기에서는 비용/효과 분석과 전문가의 의견청취 등 질적인 측면을 파악하는 것도 병행되어

야 하며 실현 가능성에 대한 판단도 있어야 한다.

⑥ 최종대안 선택과 환류장치 마련

최종적으로 대안이 선택되면 실천에 옮기되 예상했던 것과의 차이를 모니터하고 이를 환류시키는 장치를 마련하여야 한다.

4. 민간화 과정의 주요 착안점

가. 정부기능 유지의 적합성 판단과 민간화 대상 선별

1) 정부기능 유지의 적합성

현재 정부부문에 의해 수행되고 있는 기능이 앞으로도 계속 정부에 의해 수행되어야 하는지 각각의 기능별로 검토를 해야 한다. 이 과정에서 기존에 정부의 고유한 영역으로 인식되어 오던 기능이라도 그것의 공급과 관련된 제반 요소와 장래의 수요변화 등을 충분히 고려한 후 정부가 지속적으로 공급할 것인지를 판단해야 한다. 기존의 정부기능과 아울러 정부가 새롭게 추진하려는 사업에 대해서도 그 사업을 정부가 꼭 수행해야만 하는가를 역시 따져 보아야 한다.

이와 같은 작업은 현재 정부가 공급하고 있는 서비스의 여러 측면을 파악하고 이들이 정부에 의해 수행되어야 하는가를 판단하는 데에서부터 시작되어야 한다. 즉 정부가 담당하고 있는 기능들의 구체적 서비스 제공 과정에서 정책결정과 생산, 공급/배분, 평가, 통제 등이 어느 분야에서 수행되어야 하는가/될 수 있는가, 그리고 그 서비스에 대한 사회적 책임이 궁극적으로 어디에 있는가 따져 보는 것이다.

2) 민간화를 위한 현실적 대상 선별

정부가 수행하는 역할은 다양한 분야를 포괄하고 있으며 그만큼 기능도 복잡하다. 1994년 총무처가 조사한 바에 의하면 우리 중앙정부가 담당하는 기능은 대기능으로 분류된 것만 367개이며 이를 세분한

단위 사무의 수는 3만 6,880개이다. 이들 기능을 모두 검토하여 민간화 대안을 선택하는 것은 용이하지 않을 뿐만 아니라 엄청난 비용이 소요된다. 또한 공공서비스의 특성상 투입과 산출의 측정이 어려운 경우도 많아서 민간부문과의 효율성 비교도 쉽지 않다. 따라서 민간화의 대상이 될 수 있는 기능을 선별해 내는 것부터 어렵기 때문에 검토 대상을 나누어 우선적으로 드러나는 것부터 단계별로 접근하는 방법보다 현실적일 것이다.

여기에서 정부기능 중 민간화 가능성을 파악하기 위해서 참조할 것은 외국의 예들이다. 즉 독립기관화된 정부기능은 그들의 조직 형태에 상관없이 민간화의 단계를 거치고 있거나 민간의 운영기법이 채용되고 있기 때문이다. 이런 점에서 영국의 Next Step Agency들과 뉴질랜드의 Crown Entity들은 우리가 유사 업무의 민간화 가능성을 검토해 볼 수 있게 하는 유용한 자료가 된다.

Next Step Agency는 정부기능 중 일정 부문을 독립적인 사업단 형태로 분리하여 민간부문의 경영방식을 도입한 체제이다. 이들은 아직 정부조직의 일부로 되어 있지만 궁극적으로 민간화시키는 중간 단계 형태라고 할 수 있다. 우리도 Next Step Agency화된 정부기능들을 우선적으로 검토할 필요가 있다. <부록 3>은 1997년 현재 영국의 Next Step Agency들의 명단이다. 표 우측의 사업단 명칭은 이 조직들의 기능을 드러내고 있다. 뉴질랜드에서 정부 혁신이 진행되면서 Next Step Agency와 비슷한 형태로 정부기능을 분리하여 독립된 업무 단위로 만든 조직들이 있는데 이들이 Crown Entity들이다. 이 조직들 역시 정부기능의 민간화가 가능한 영역들을 보여주는 좋은 예들이다. <부록 4>는 Crown Entity와 뉴질랜드의 공기업 현황을 보여 준다.

앞장에서 논의한 여러 민간화 방식 역시 각각의 형태에 적합한 특정 정부기능이 있음을 상정하고 있다. 이들은 대체로 단위업무로 분리 가능하거나 성과 측정과 평가가 비교적 용이한 것, 현업 생산 및 집행

〈표 2-7〉 민간화 대상 정부기능 선정 기준

-
1. 단위 업무로 분리 가능한 기능
 2. 성과 측정과 평가가 용이한 것
 3. 공공성과 형평성의 손상이 크지 않은 것
 4. 현업 생산적 기능
 5. 집행 기능적 기능
 6. 재원 조달과 사용의 자족성을 가질 수 있는 것
-

기능적 성격이 강한 것들이 된다(〈표 2-7〉 참조). 이러한 사항들은 민간화에 대한 여러 논의들에서 공통적으로 나타나고 있다⁶⁸⁾. 이와 같은 점들을 고려하여 현재 정부가 담당하고 있는 기능별로 1차적 민간화 대상을 〈표 2-8〉과 같이 선별할 수 있다⁶⁹⁾.

68) 1989의 「행정개혁위원회」 보고서에서는 정부와 민간의 역할 재정립을 위해서 정부가 수행해야 할 기능, 정부기능에 추가·강화되어야 할 기능, 그리고 민간부문에 이양해야 할 기능을 각각 제시하였다. 우선 정부가 수행해야 할 기능으로는 ① 국가의 존립·유지를 위한 기본적인 기능, ② 국민의 권리·의무와 직접 관계되는 기능, ③ 능률성에 비해 공익성, 형평성이 현저히 요청되는 기능, ④ 규모나 성질상 민간부문에서 수행할 수 없거나 수행이 곤란한 기능, ⑤ 채산성이 없어 민간부문에서 수행하기 곤란한 기능 등이다. 그리고 정부기능에 추가·강화되어야 할 기능으로는 ① 인권신장을 위한 기능, ② 공산권 및 저개발국과의 교류·협력기능, ③ 근로자·소비자 등 경제적 약자의 보호기능, ④ 기초과학연구 및 첨단과학기술의 개발·지원기능, ⑤ 정보유통의 촉진 및 해외정보수집기능, ⑥ 국민보전 및 환경보전을 위한 기능, ⑦ 새로운 문화행정기능 등을 제시하였다. 끝으로 가능한 한 민간부문에 이양해야 할 기능으로는 ① 민간부문과 경쟁적 관계에 있으나 민간부문의 발전이 요청되는 기능, ② 기업적 성격을 지닌 현업기능 및 생산·제작기능, ③ 국민운동적 성격의 기능, ④ 비권력적 시설관리 및 단순 사실행위적 기능, ⑤ 검사·검증 등 민간의 자율적인 사실확인 기능, ⑥ 전문적인 지식과 기술을 요하는 시험·연구·조사 기능 등을 꼽았다.

69) 이것들은 『정부기능총람』(총무처, 1994)에서 대기능으로 분류된 것들을 주요 대상으로 하였으며 일부는 중기능으로 분류된 것을 포함하고 있다.

〈표 2-8〉 우선적으로 검토될 민간화 대상 정부 기능

정부기능	우선적 민간화 검토 대상 분야
국가관리기능	통계조사·작성 및 분석, 통계자료의 전산처리 및 관리; 내자구매, 외자구매, 시설공사, 물자관리; 정부청사기획운영, 정부 기록물 보존, 정부간행물 제작; 문화협력외교, 여권발급; 주류 및 과세물품의 연구, 보세구역 및 보세화물관리; 교통관리; 보호 및 소년행정, 교정행정; 군수, 군수획득개발, 군수시설
산업경제기능	과학기술개발, 과학기술협력, 기상예보, 관측, 기상연구; 경제협력; 농수산통계, 영농지원, 농산물유통, 농산물검사, 동물검역, 농업자재검사, 종축생산보급, 잠사류 생산검사, 종자공급, 식물검역, 농촌지도, 임업자원조성, 산림경영, 임목육종, 연근해어업생산, 어업기반시설, 수산물검사; 공업등록, 수출자유지역관리, 산업표준화 및 계량관리, 공업기술검사, 산업정보자료관리, 산업재산권 심사; 지가조사, 도로관리, 건설시험; 관광진흥, 항만개발관리, 공항관리, 철도업무; 우정, 체신금융
사회문화기능	대기보전, 수질보전, 폐기물관리, 환경시설 및 기술관리; 광고진흥, 해외공보, 공공영화제작; 보훈의료, 보훈보상지원; 교육방송, 학술진흥, 생활문화, 예술진흥, 어문정책, 체육지원, 공공 문화예술 기관 운영; 의료보험, 국민연금, 산업안전, 직업안정, 직업훈련, 고용보험

가) 민간화 검토 대상 정부기능 예 : 조달 기능

정부의 내외자 구매, 시설공사, 물자 관리 등의 조달 기능은 현재 조달청이 담당하고 있다. 조달행정은 지방조달지청과 출장소에서 조달대상 물품에 대한 물가 조사, 납품검사와 정부의 주요 시설공사 계약 및 물품검수, 하역, 보관, 사고처리, 가격조사, 구매계약, 공급 등의 사무

를 관장한다. 이 업무들은 분리가 가능하고 집행 기능적 성격이 강하며 구체적 업무 성과를 측정하는 것이 비교적 용이하다. 또한 민간과 경쟁이 가능한 것으로 효율성이 중요한 성과지표가 되며 공공성의 손상은 크지 않을 것으로 보인다. 또한 현재의 조달 수수료 수입은 운영재원 확보에 문제가 없을 것으로 판단되기 때문에 민간화 검토 대상이 되는 것이다.

나) 민간화 검토 대상 정부기능 예 : 항만관리 기능

항만관리는 정부의 기능 중 분리가 가능한 집행기능이다. 현재 해양수산부가 담당하고 있는 이 기능은 높은 비용, 낮은 서비스 질, 항만별 형평성 등에서 문제가 되고 있다. 항만시설이 국가기간시설이라는 점에서 공공성을 유지해야 하지만 시장성도 동시에 높다. 따라서 전체 항만관리 기능 중 핵심 기능만 정부가 유지하고 구체적 집행 기능은 민간화하는 방안을 모색할 수 있다. 현재 항만관리는 부두운영회사(TOC)제를 도입하여 주요부두의 운영(선식배정, 야적장 및 창고관리)은 국유민영체제를 채택하고 있다. 이 제도 도입 후 부산, 인천항의 처리 속도가 빨라지고 하역장비 및 인원절감 효과가 나타나는 것으로 보고되고 있다. 그러나 노무공급권, 요율결정권 등 부두운영의 주요 권한이 위임되지 않은 데 따르는 비효율성이 드러나고 있다. 이러한 점들을 고려할 때 항만관리는 정부기능의 실질적 민간화를 검토할 대상이 되는 것이다.

〈표 2-8〉에 열거한 기능 외에 정부 각 부처별로 해당 분야 교육, 시험연구, 의료, 생산제조를 담당하는 기관은 실제로 수행하는 업무의 민간화가 검토되어야 할 분야이다. 이 기관들은 정부의 부속기관 형태로 되어 있는 경우가 대부분인데 조직이 분리되어 있는 만큼 기능을 따로 떼어서 다루기가 용이한 것들이다⁷⁰⁾.

70) 이 기관들은 〈부록 1〉에 명단이 수록되어 있다.

나. 민간화 방식과 담당부문 검토

일단 검토 대상이 된 정부기능에 대해서는 해당 서비스 공급의 여러 측면에서 어떤 민간화방식이 채택되어야 하는가, 그리고 어떤 부문이 그 기능을 담당할 것인가를 판단하여야 한다. 즉 정부가 담당하고 있는 기능들의 구체적 서비스 제공 과정에서 정책결정과 생산, 배분/전달, 평가/통제 등이 어느 분야에서 수행되어야 하는가/될 수 있는가, 그리고 그 서비스에 대한 사회적 책임이 궁극적으로 어디에 있는가 따져 보는 것이다. 이것은 <표 2-9>에서 서비스 공급의 각 과정별로 정부, 비영리 준공공부문, 영리추구 준공공부문, 민간부문이 이 일을 담당한다고 할 때 타당한 방식을 판별하는 작업이다.

공공재의 성격을 띠는 서비스에서 정부 이외의 부문이 생산과 배분을 담당할 수 있는 것이 있다. 이는 구체적 기능에 따라 비영리 준공공부문, 영리추구 준공공부문을 비롯하여 민간이 수행할 수 있는 것까지 다양하다. 이들 중에서 평가와 통제가 자체적으로 이루어지는 것들이

〈표 2-9〉 서비스 공급과정별 민간화 방식과
담당부문 판단을 위한 Matrix

담당부문	서비스 공급과정의 해당 측면						
	생	산	배분/전달	평가/통제	정책결정	책	입
민 간							
영리추구 준공공 부문							
비영리 준공공 부문							
정 부							

있고 다른 부문에서 수행되어야 할 것들이 있다. 이들을 생산/배분하기 위한 정책결정 역시 같은 부문에서 담당하는 것과 그보다 상위 혹은 하위 분야에서 담당하는 것이 효과적인 부문이 있다. 이러한 서비스 공급의 재과정(再過程)이 어느 부문에서 수행되어야 하는가가 민간화 여부, 즉 공공부문과 민간부문의 역할을 재정립하는 중요한 단계가 될 것이다.

구체적으로 정부가 수행하는 기능을 판단할 때 <표 2-9>의 오른쪽 칸들에 정부부문이 강하게 평가되면 서비스 공급의 전과정이 정부에 의해 수행될 가능성이 높다. 즉 공공성이 높은 만큼 해당 서비스가 민간부문을 통해 생산, 배분될 수 있더라도 그 효율성의 차이가 크지 않으면 정부가 담당하게 되는 것이다. 그러나 생산과 배분과정에서 민간부문의 효율성이 매우 높다면 정책결정과 평가/통제는 정부가 담당하고 생산, 배분은 민간에 넘기는 대안이 모색되어야 한다. 반면, 표의 왼쪽 칸들에 민간부문이 강하고 오른쪽 칸들에 정부가 약하게 평가되면 해당 기능 전부를 민간에 넘기는 방법이 타당성을 갖게 된다.

정부가 수행하는 기능이 다양한 만큼 각 기능의 특성에 맞는 민간화 방식이 모색되어야 한다. 사바스(Savas)는 특정 서비스 공급을 위한 최적 대안을 찾는 데 고려할 측면과 판단기준을 제시하고 있다⁷¹⁾. 사바스가 해당 서비스에 가장 적절한 방식을 찾아내기 위해 고려해야 할 측면이라고 밝힌 것은 <표 2-10>에 열거된 기준들이다.

각 서비스를 어떻게 다룰 것인가에 대한 결정에 있어서 대안의 선택과 더불어 중요한 것은 어떤 부문(공공부문, 민간부문, 준공공부문)이 이러한 서비스 제공을 가장 적절히 할 수 있는가이다. 사바스는 서비스 유형에 따라 각 부문별로 강점을 갖는 업무들이 있다고 하면서

71) 사바스는 재화와 서비스를 사적재화(private goods), 유인재화(toll goods), 공동재화(common pool goods), 집단재화(collective goods)라는 4가지 범주로 나누고 각각의 재화를 공급하는 데 다른 선택대안이 있다고 한다. D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government*, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

〈표 2-10〉 최적 서비스 공급 대안을 찾기 위해 고려해야 할 측면

- 서비스의 구체성 : 얼마나 정확하게 서비스가 정의될 수 있는가? 정부는 민간생산업자들에게 자신이 필요한 것을 정확히 전달할 수 있어야 한다.
- 생산자의 효용 : 경쟁을 보장할 수 있을 정도로 충분한가?
- 효과성과 효율성
- 서비스의 규모 : 서비스를 생산하기 위해서는 얼마나 큰 조직이 필요한가?
- 관련된 이익과 규모 : 서비스를 이용하는 사람들이 그 서비스를 사용함으로써 얻어지는 이익에 대해 지불하는 수준
- 고객에 대한 반응
- 오류의 허용 가능성
- 경제적인 지분
- 정부의 방향에 대한 반응성
- 서비스 조정역할에 필요한 정부의 크기

〈표 2-11〉 공공, 민간, 준공공 부문별로 강점을 갖는 서비스 공급 영역

부 문	강점을 갖는 서비스 영역
공공부문	정책관리 규제 지분의 확보 차별이나 착취 방지 서비스의 지속성이나 안정성 사회적 단합의 확보(공립학교에서의 제공이나 민족의 혼합 등)
민간부문	복잡한 업무의 수행 다른 조직에서의 성공사례 재현 변화에 빠른 적응을 요구하는 서비스의 제공 아주 다양한 사람들에 대한 서비스의 제공 빨리 진부화하는 서비스의 제공
준공공부문	이익이 없거나 아주 작은 일 다른 사람들에게 동정과 참여를 필요로 하는 일 포괄적이며 전체적 접근을 필요로 하는 일 고객의 신뢰증진을 필요로 하는 일 자원자들의 노동을 필요로 하는 일 마음을 전하거나 개인적인 관심을 필요로 하는 일(환자나 장애자를 위한 탁아, 상담서비스)

다음과 같이 그 차이를 설명한다(<표 2-11> 참조).

관료적인 정부조직은 다른 부문들에 비해 미흡한 점이 많이 있다. 예를 들어 그들은 유연성과 빠른 변화, 고객반응이나 고객에 대한 서비스를 확장시켜야 하는 일에는 약점을 갖고 있다. 민간부문은 그 반대이다. 민간부문은 위의 첫째 부분에서는 아주 약하지만 둘째 부분에서는 강점을 보인다. 민간은 본질적으로 경제성이나 투자수익이 필요한 경우 공공부문이나 준공공부문보다 훨씬 더 효과적으로 업무를 수행한다. 이윤동기라는 것은 투자자들을 유인하거나 민간기업들로 하여금 그들의 성공적인 경쟁자들을 모방하도록 하기 때문에 성공적인 실험을 용이하게 한다.

만일 이익이 적거나 없는 경우 민간부문은 이에 관심을 보이지 않고 그 서비스의 공급에 효과적이지도 못하다. 그리고 이익지향적 기업들은 공공기관 혹은 비영리기관보다 살아남기 위해서 혁신을 더 잘하는 경향이 있다. 동일한 이유로 그들은 빠른 변화에 잘 적응하고 또 불필요하거나 진부한 부분을 더 과감히 잘라낸다. 이러한 민간부문은 공공부문이나 준공공부문보다 사람들을 전문적으로 잘 훈련시키는 경향이 있다. 그러므로 일이 고도로 기술적이거나 복잡하다면 민간부문은 종종 더 많은 이익을 얻는다.

준공공부문은 행동에 대한 도덕적 지침이나 개인적 책임을 필요로 하는 서비스를 제공하는 데 강점을 발휘한다. 즉 종교단체나 지역단체 등은 재정적인 어려움에도 불구하고 확고한 가치를 가지고 임무를 수행하려고 한다. 그러나 이러한 가치정향으로 인하여 준공공부문은 특정한 집단이나 사람들에게만 봉사하려고 하고 다른 사람들은 배제시키는 경우가 종종 있다. 그들은 많은 재원이 드는 일이나, 고도의 전문기술이 필요한 일이나, 규모의 경제를 통해 이익을 내는 일에서는 역시 공공부문이나 민간부문보다 비효과적으로 일을 수행한다.

다. 민간화 판단의 기준

과정별로 민간화가 가능하다고 판단되면 이들을 서비스 공급의 전과정에 걸쳐 연결한 공급체계가 상정된다. 이것은 앞의 <그림 2-3>의 ②부터 ④까지의 검토와 판단을 거친 뒤의 단계이며 조합하는 형태에 따라 여러 가지 대안이 가능하다. 이렇게 드러난 대안들을 비교하여 최적 선택을 하게 되는데 이는 민간화 여부를 최종적으로 결정하는 것이기 때문에 대안의 여러 측면에 대한 신중한 검토가 필요하다. 여기에서 판단의 기준은 크게 비용, 서비스의 질, 서비스의 안정성 및 형평성, 실행가능성과 평가/통제 책임 등이 될 것이다. 이들은 기능에 따라 한 측면이 강조될 수도 있고 전체적인 관점에서 상호간 비중이 달리 주어져야 할 때도 있다.

1) 비용

가) 생산과 배분비용

정부기능을 민간화하는 가장 중요한 이유 중의 하나는 비용의 절감이라 할 수 있다. 공공서비스 중 상당 부분의 생산과 배분비용이 민간의 경쟁체제를 도입하여 절감될 수 있다고 알려져 있다. 특정 서비스에서 그러한 비용이 얼마나 될 것인가를 판단하고 정부가 이를 직접 생산하는 것과의 차이를 비교하여야 한다. 이때 단순히 생산비를 비교하는 데 그칠 것이 아니라 현실적으로 그러한 비용절감을 가져올 수 있는가도 따져 보아야 한다. 예를 들어 민간위탁의 경우 입찰지원업체가 한 개 또는 극히 소수일 경우 경쟁체제를 통하여 얻을 수 있는 비용절감 효과는 그만큼 줄어들 수밖에 없다. 따라서 사전에 해당 사업에 지원 가능한 업체가 충분히 존재하는지도 조사해 볼 필요가 있는 것이다.

나) 서비스 이용자의 비용

서비스의 생산/배분비용에 덧붙여 서비스 이용자가 지불하는 비용

이 고려되어야 한다. 정부가 서비스 생산을 위임한 기관에 지불하는 것은 재정적 측면에서 중요하지만 서비스 배분 기관이 그 수혜자에게 부과하는 서비스 이용료는 달라질 수 있기 때문이다.

다) 전환비용

정부기능을 민간에 이양하는 데 따르는 전환비용은 자칫 소홀히 다뤄지기 쉽지만 진지하게 고려되어야 할 중요한 부분이다. 우선 표면적으로 드러나는 순수한 전환비용은 기능 이양과정에서 감축되는 인력을 다른 부문으로 전환 배치하는 데 필요한 교육, 감축시키는 데 따르는 퇴출 인센티브 등에 소요되는 재원이 있다. 그러나 특정 기능을 민간에 이양함으로써 다른 정부 기능과의 연계·조정 관계가 약해질 가능성, 다른 정부 조직과 공무원들에게 미칠 조직 안정성과 사기 저하 문제 등 계량화가 불가능한 비용을 적절히 평가하여 포함시켜야 한다.

2) 서비스의 질

가) 서비스 이용자의 선택 여지

서비스 이용의 편의성, 질적 수준, 가격 수준 등에서 이용자에게 더 나은 선택의 여지를 부여하고 있는지에 대한 검토가 필요하다. 서비스 이용자가 한 서비스 공급자에게 만족하지 못하면 이를 대신할 수 있는 대안이 있는지를 파악하는 것이다.

나) 서비스 질과 효과성

영리를 우선시하는 사기업은 관련업체간의 경쟁에서 우위를 확보하기 위해 지속적인 서비스 개선에 관심을 쏟음으로써 질적인 면에서 정부보다 나은 서비스를 제공할 가능성이 높다. 비영리적 지역민간조직의 경우 사기업보다는 지역정서와 지역주민의 필요성에 보다 근접하는 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 이것은 서비스 사용자의 만족도와 관련되는 사항으로서 민간화를 지지하는 주요한 근거가 된다. 따라서 실제로 제공하는 서비스가 기대하는 결과를 가져올 수 있을 것인지는 신중한 예측과 조사에 근거하여야 한다. 이는 한정된 지역이나 범위에

서 시험 운용을 하든지 모의실험 등으로 현실적인 작동 형태를 점검하는 것이 도움이 될 것이다.

3) 서비스의 안정성과 형평성

가) 지속성과 안정성

서비스의 민간화에서 고려해야 할 또 하나의 사항은 서비스 제공의 지속성과 안정성이다. 따라서 위탁자에 의한 독과점 체제를 피할 수 있을 만큼 시장에 경쟁업체가 충분히 존재하는지 여부, 사기업체에서 흔히 일어날 수 있는 노동자 파업 또는 파산으로 인한 서비스 중단 가능성, 사기업이 중간에 계약을 파기할 경우 거기에 따른 재정적 손실과 대체 업체를 찾아야 하는 문제 등을 미리 염두에 두지 않으면 안 된다. 이러한 사태는 정부가 서비스에 필요한 최소한의 기본장비에 대한 소유권을 보유하고 부분적으로 서비스를 지속함으로써 예기치 못한 사태로 인한 충격에 대비할 수 있을 것이다.

나) 형평성

사업방식의 대안 검토시 지역적 또는 경제적 조건 등으로 서비스 공급과정에서 불이익을 당하는 집단은 없는지를 검토할 필요가 있다. 특히 이윤을 우선하는 민간기업에 위탁할 경우, 민간기업은 이윤의 극대화를 위하여 이윤 발생률이 가장 높은 지역이나 소득계층에만 관심을 집중함으로써 공공서비스를 제대로 제공받지 못하는 계층이 생길 우려가 있다. 따라서 정부는 각 대안을 택할 경우 수혜자와 불이익을 당할 수 있는 계층이 누구인가를 미리 파악하여 그 부작용을 최소화시키는 방안을 모색하여야 한다. 만일 불이익을 당하는 계층이 보상을 요하는 경우, 이로 인해 발생할 정부의 재정적 부담도 고려해야만 할 것이다.

4) 실행가능성과 평가/통제

가) 실행가능성

아무리 이론상으로는 훌륭한 대안이라 할지라도 실제로 집행할 수가

없다면 이는 대안이라고도 볼 수가 없다. 다시 말해 여러 대안들을 비교할 때, 각 대안이 가지고 있는 법적·정치적·기술적 가능성은 매우 중요한 선택의 기준이 된다고 할 수 있다. 경우에 따라서는 내용상으로 다소 부족한 점이 있더라도 타 대안들에 비해 성공적 실행가능성이 매우 높은 대안을 선택할 수도 있을 것이다⁷²⁾.

나) 평가/통제 가능성과 용이성

해당 기능을 정부가 수행하지 않고 민간에 넘겼을 때, 정부는 그 결과를 평가하고 통제하는 역할을 담당해야 할 경우가 대부분이다. 이때 그 기능 수행 과정과 결과에 대한 평가가 적절치 않으면 통제가 불가능하다. 결과 평가가 어렵게 되는 것은 평가 방법이 미비한 경우, 서비스의 성격상 결과의 측정이 어려운 경우 외에도 서비스 제공자의 고의적 은폐, 부정 등에 기인할 수가 있다. 이러한 문제를 해결할 수 없으면 민간화 자체가 어려워지는 것으로 다른 대안을 모색하거나 정부가 이를 담당하는 방법을 택할 수밖에 없다.

5) 책임

현재 정부가 담당하고 있는 업무들은 일반적으로 공공재로 인정되는 것들로서 대부분 정부가 그 궁극적 책임을 져야 한다. 예를 들어 국방·치안기능 등은 어떤 방식으로 공공서비스가 제공되더라도 정부는 최종적인 책임을 안게 되는 것이다. 반면 기업의 상품 생산은 사회적 규범에서 벗어나지 않는 한 정부가 책임을 질 필요가 없다. 한편 자선/봉사 단체와 같은 비정부조직의 활동은 공공재 혹은 준공공재를 생산하는 것으로 정부의 책임이 상대적으로 약하다. 즉 책임의 문제는 공공성의 강도와 직결되는 것이며 이것이 강할수록 정부가 해당 서비스의 전과정을 담당하게 된다. 따라서 민간화를 추진하면서 정부가 해당 서

72) 박재희, 『정부기능 효율화를 위한 제3섹터 활용방안』, 서울: 한국행정연구원, 1996, pp. 92~95.

비스에 대한 책임을 지게 되는 경우에는 서비스를 생산/분배하는 당사자에게 이를 확실히 보장받는 장치를 마련하여야 한다⁷³⁾.

5. 민간화에 따른 부작용의 최소화

공공부문의 민간화로부터 기대되는 가장 중요한 변화는 서비스 제공의 효율성 증진이다. 그러나 효율성 증진에 치우치다 보면 형평성이나 공정성이 소홀해질 가능성이 있다. 또한 현실적으로는 당초 예상했던 만큼 효율성이 개선되지 못할 가능성도 있다. 예상치 못했던 상황이 발생하여 효율성과 공공성이 모두 저해되고 민간화 자체가 실패로 판정되는 경우도 있을 수 있다.

따라서 민간화를 추진하면서 유념해야 할 사항은 공공부문과 민간부문의 균형을 유지해야 한다는 것이다. 국가주도의 사회체제가 거대한 정부를 유지하면서 비효율성을 시정하지 못하고 무너진 예로서 동구 제국의 붕괴를 든다. 그러나 동구 제국의 붕괴는 공공부문과 민간부문의 역할이 지나치게 한쪽으로 치우치면서 균형을 잃었던 데에 기인한다고 판단하는 학자들도 있다. 즉 공공부문과 민간부문간의 건전한 균형이 이뤄져야 사회 전체적 발전을 도모할 수 있다는 것이다⁷⁴⁾. 우리가 추구하는 민간화는 동구 제국의 예로부터 과대한 공공부문의 문제점을 지나치게 강조한 나머지 자유시장체제에 치우친 변화를 도모하는 잘못을 범하게 되지 모른다. 다음의 두 가지 실례는 공공부문과 민간부문의 역할 조정이 보다 신중해야 하며 특히 민간화를 위한 조치들은 치밀한 계획하에 다양한 가능성을 검토한 후 추진되어야 함을 보여준다.

1996년 5월에 제안된 미국의 통합 특허법(Omnibus Patent Act)

73) 물론 공공성이 강한 부문에서도 그 세부적 업무 중에서는 민간에 위탁하거나 민간으로부터 구매하는 형식을 취하는 경우가 있다. 국방 기능의 경우 군대의 생필품을 민간 부문으로부터 구입하는 것 등이 그것이다.

74) H. Mintzberg, "Managing Government Management," *Harvard Business*, May/June 1996, pp. 75~83.

에 의하면 특허청은 공사화되게 된다. 제안될 당시 이 법은 산업계, 정부, 국회로부터 긍정적 평가를 받았지만 지금은 이 법의 통과가 불분명한 상태이다. 개인 발명가와 소규모 기업체들의 반대에 직면하고 있는 것이다. 새로운 특허법은 특허청의 공사화와 더불어 특허를 신청한 지 18개월 후에 이를 공표하게 되어 있는데 소규모 기업과 개인 발명가들은 대기업들이 자신들의 아이디어를 우회하여 사용할 가능성이 있다는 것을 문제삼고 있다. 이 경우는 실제로 통합 특허법이 통과되기 전부터 이 법의 내용과 관련된 부작용이 예상되고 있는 것이다. 그러나 정부기능을 민간화하기 위한 대부분의 조치들은 이들이 실천에 옮겨지고 난 뒤에 문제점이 드러나게 된다. 문제를 인지하고 있었더라도 그 정도가 예상보다 훨씬 심각할 수 있으며, 예상치 못했던 문제가 튀어나올 수 있는 것이다.

미국 이민국(US Immigration and Naturalization Service)은 시민권 심사 업무 중 민간에 위탁하였던 필기시험을 다시 이민국이 맡기로 하였다. 이 결정은 민간화로부터 기대하였던 결과보다 부작용이 더 심각하다는 판단에서 내려졌다. 시민권 심사는 면접시험과 필기시험으로 구성되는데, 면접시험을 이민국에서 직접 실시하고 필기 시험을 1천여개의 지역 단체나 개방대학(community college) 등에 위탁한 것은 시민권 신청자의 응시 편의를 위한 것이었다. 그러나 민간 위탁 후 실제로 시행되는 필기시험을 감사한 뒤, 다양한 문제들이 발견되었던 것이다. 어떤 곳에서는 미국국기를 걸어 놓은 채 미국국기의 색깔을 물어 보는 문제가 출제되었다. 캘리포니아에서는 필기시험에 합격시켜 주기로 하고 1만 3천명으로부터 뇌물을 받은 자들이 체포되기도 하였다. 이러한 부작용과 비리는 예상되었던 것이지만 현실적으로 문제는 훨씬 심각한 것으로 판명되고 결국 민간화하였던 업무를 다시 정부가 직접 수행하는 것으로 바뀌게 된 것이다.

위의 예들은 정부의 기능을 효율화시키기 위한 작업이 단순하지 않으며 보다 균형잡힌 접근이 필요함을 시사하고 있다. Volcker Com-

mission의 보고서는 정부 축소와 개혁을 내걸었던 Reagan 정부 이래 미국 정부에 대한 대중의 불신이 커지고 그만큼 정부의 역할은 위축되어 갔다고 지적한다. 미국의 경우, 이러한 관료 때리기(Bureaucrat Bashing)는 공직을 지망하는 젊은 층의 수를 급격히 감소시켰으며 우수한 인력을 확보하기가 더 어려워졌다는 것이다. 궁극적으로 공공부문과 민간부문이 사회적 존재의 정당성을 가지고 있다면 특정 측면만을 보고 일을 추진하는 것에는 무리가 따를 수 있다. 각 부문별로 지금까지 수행하던 역할을 신중하게 검토하고 기능을 이양하거나 변화시키는 것이 전체적 개선을 위해 도움이 된다는 판단이 분명해질 때 이를 실천에 옮긴다는 자세가 필요하다. 제도적·외형적 변화가 문제를 해결하는 필요조건은 될지라도 그 본질을 해결하는 충분조건이 될 수 없기 때문이다. 따라서 공공부문의 역할을 민간화시키는 작업은 앞에서 제시한 절차를 충실히 지키면서 수행되어야 할 뿐만 아니라 근본적 운영의 틀이 바람직한 방향으로 잡히도록 하는 조치들이 취해져야 한다. 이것은 단시간에 달성될 수 있는 것이 아니며 무엇보다도 운영을 담당하는 사람들의 변화가 유도되어야 한다.

최근 민간부문과 공공부문을 막론하고 구조조정의 중요한 도구로 채택되었던 리엔지니어링 기법의 주창자들도 조직 내부의 사람이 바뀌어야 할 필요성을 강조한다. Ernst & Young의 컨설턴트였고 리엔지니어링의 창시자 중 한 사람이었던 Thomas Davenport는 “사람들이 일하는 방식을 바꾸는 것이 리엔지니어링보다 훨씬 중요하다는 것을 깨닫기 시작했다”고 지적하고 있다.

6. 준공공기관의 민간화

앞에서의 민간화에 대한 논의는 정부기능을 위주로 한 것이다. 그러나 정부가 주도하여 조직을 만들거나 재정적 지원을 하는 준공공기관들의 민간화도 같은 논리로 추진될 수 있다. 즉 준공공기관별로 <그림

2-3)에서 제시한 민간화 검토 단계를 거치면서 현재 해당 기관이 수행하고 있는 기능을 다른 방식으로, 혹은 다른 부문에서 수행하는 대안을 찾아낼 수 있을 것이다. <부록 2>는 우리나라 준공공기관의 현황을 보여주고 있는데 이들은 이미 민간화의 한 단계를 거친 것이라고 할 수 있다. 이들은 정부가 직접 수행하는 기능과는 달리 상대적으로 민간부문에서 담당할 여지가 많은 것들이다. 따라서 각 기관별 설립 당시의 근거를 현재 상황과 비추어 검토하고 이를 민간부문에 더 가깝게 만들어 효율성을 높이는 방안이 모색되어야 한다.

준공공기관 중에서 정부투자기관과 출자기관은 공공성과 기업성을 동시에 갖는 조직들이다. 이들은 정부의 출자 비율에 따라 구분되는데 (50%를 넘으면 투자기관, 그 이하는 출자기관) 영리를 추구한다는 점에서는 차이가 없다. 이 조직들의 기업성을 강화시키는 것은 조직의 특성상 근본적으로 무리가 없는 것이다. 따라서 정부의 재정 부담을 줄이거나 수익을 늘리도록 이들을 민간부문에 넘기거나 효율성을 높이는 대안이 강구되어야 한다. 이때에도 간과하여서는 안될 것이, 이 조직들이 가지는 공공성이 지나치게 훼손되지 않아야 한다는 것이다. 즉 앞에서 제시한 민간화 대안 선정시 고려하여야 할 요소들을 적용하여 검토되어야 한다.

정부출연기관과 공단 등은 공공성이 보다 강한 준공공조직들이다. 이들은 기본 목적이 영리추구에 있지 않으며 연구나 특정 목적을 가진 사업을 수행하고 있다. 즉 정부 업무 중 일부를 그 업무의 특성을 살릴 수 있는 조직 형태로 하여 운영하고 있는 것이다. 따라서 이들에 대한 민간화는 정부기능을 민간화시키는 것과 마찬가지로 신중하게 추진되어야 한다. 이 조직들이 담당하는 업무는 정부의 책임성이 강하며 그만큼 민간화의 대안이 한정되게 된다. 그러나 이들도 일정 기능을 민간에 넘겨 효율성을 증진시키는 방안이 있을 수 있다.

7. 민간화 과정과 평가기준 설정 : 요약

민간화 과정은 원칙과 지향점을 분명히 설정하고 집행되어야 한다. 그러나 원칙의 수립과 집행이 구체적 사안들을 일률적으로 재단하는 제약 요인으로 작용해서는 안된다. 즉 공공부문에서 제공하는 행정서비스의 종류와 성격이 다양한 만큼 개별적 기능들의 특성을 감안하여 민간화 여부를 결정하도록 유연성을 가져야 하는 것이다. 따라서 실제로 민간화를 추진하기 위해서는 관련되는 분야의 의견을 취합하는 절차를 거쳐야 한다. 이 장에서 검토한 민간화 대상 선정과 평가 기준은 거기에 사용될 수 있는 하나의 제안이기 때문에 모든 내용을 포괄하지는 못하지만 민간화의 근본 취지는 투명하고 있다. 이 장에서 논의한 민간화 과정과 평가기준을 요약한다.

영국과 독일의 민간화를 위한 절차와 평가기준이 우리에게 많은 시사점을 주고 있는 것은 민간화가 지향하는 바가 전세계적으로 같은 목표를 갖고 있기 때문이다. 영국의 사전대안분석의 심사 항목이 ① 그 기능이 필요한가, ② 그 기능을 공공부문이 책임져야 하나, ③ 공공부문이 그 기능을 직접 수행해야 하는가, ④ 합리화 범위는 어디까지인가, ⑤ 그 기능은 어떻게 관리되어야 하는가 등인 것은 우리에게도 타당한 것으로 여겨진다. 이와 같은 절차를 거쳐서 민간화 대상 기능을 선정하고 집행하는 데는 엄청난 규모의 노력이 필요한 것으로 영국은 지난 20여년 동안 꾸준히 이 작업을 추진해 왔다. 우리의 경우 영국과 같은 정도의 변화가 단시일 내에 일어나기를 기대할 수는 없다. 민간화가 우선적으로 가능한 분야를 선정하고 이들에 대한 집중적 검토를 거쳐 실천에 옮기는 것이 현실성 있는 방안이 될 것이다. 그런 점에서 영국의 Next Step Agency나 뉴질랜드의 Crown Entity화된 정부 기능들을 우리도 찾아볼 필요가 있다. 이것은 ① 단위 업무로 분리 가능하고 성과 측정과 평가가 용이한 것, ② 공공성과 형평성의 손상이 크지 않은 것, ③ 현업 생산적·집행적 기능, ④ 재원조달과 사용의

자족성을 가질 수 있는 것 등의 요건을 충족하는 것들로서 <표 2-7>에 열거되어 있다.

민간화 검토 대상 기능이 선정되면 이들에 대해서 서비스 공급과정 별 민간화 방식과 담당부문의 최적 대안을 판단해야 한다. 즉 정부와 민간 및 영리/비영리 준공공부문이 서비스의 생산, 배분/전달, 평가/통제, 정책결정, 책임 등의 측면을 가장 잘 수행할 수 있는가 검토하는 것이다. 이때 고려할 요소는 비용, 서비스의 질, 서비스의 안정성과 효과성, 실행가능성과 평가/통제, 책임 등이 된다.

이와 같은 과정을 거쳐 민간화 판단을 내릴 때 유념해야 될 것은 민간화에 따르는 부작용이 최소화되도록 배려하여야 한다는 점이다. 예상치 못하던 상황이 발생하여 민간화가 실패로 돌아가고 다시 그 기능이 공공부문으로 환원되어야 한다면 사회는 이중적 부담을 안게 되기 때문이다.

VI. 결 론

이 연구는 우리 사회의 발전을 위해 공공부문과 민간부문의 역할이 어떻게 정립되어야 하는가, 그리고 그 방법은 무엇이 되어야 하는가에 대한 논의이다. 산업화시대로부터 정보화시대로 전환되는 과정에 있는 내외부적 상황에 부응하기 위해서 공공부문과 민간부문의 역할 재정립은 필수적인 것이다. 또한 우리가 처한 경제적 어려움은 정부가 급변하는 여건에 부응하지 못했기 때문이라는 점도 그 필요성을 다시 절감하게 한다. 산업시대에 형성된 정부-민간 관계는 정부의 간여와 그에 따른 공공부문의 역할과 규모의 지속적 확대 과정이었다고 할 수 있다. 시장실패를 보완하기 위해서 정부가 개입하여야 한다는 논리는 20여년 전까지만 해도 당연하게 받아들여졌다. 그러나 비대해진 정부가 비효율의 원천이라는 논리가 지난 20여년 동안 점차 지지 기반을 넓혀왔고 몇몇 서구 제국은 이에 따라 정부역할 축소를 꾸준히 추진해왔다. 우리의 경우 30여년에 걸쳐 압축된 산업화가 진행되면서 정부의 역할이 확대되어 왔다. 따라서 팽창되어 온 정부의 역할과 정부 주도의 발전 논리를 수정하여야 한다는 점을 심각하게 인식하게 된 것은 지난 수년간에 불과하였다. 이러한 인식은 장기적인 정부역할 변화를 위한 분석과 검토를 필요로 하는 것이나 이를 위한 노력은 미미했고, 변화를 위한 조치들도 외형적인 것에 치우쳐 있었다. 산업화의 성공에 취한 정부의 자만이 변화에 대한 요구에 둔감하게 만들었고 결국은 엄청난 경제적 난국을 자초하고 말았다. 이제는, 공공부문과 민간부문의 역할을 재정립하기 위한 방법들을 찾아내고 이를 실천하기 위해 서두르고 있다. 그리고 그것은 정부기능의 민간 이양, 즉 민간화를 추구하는 것으로 요약된다.

이 연구는 민간화 이슈에 초점을 맞추고 있으나, 이와 같은 공공부문 기능의 민간화가 단시일 내에 쉽게 수행될 수 없다는 점을 지적하고 있다. 보다 장기적인 안목으로 궁극적 지향점을 설정하고 단계별로 구체적 기능에 걸맞는 대안들을 찾아내야 한다는 것이다. 따라서 문제의 본질을 이해하기 위해 연구의 전반부에서는 공공부문 규모 팽창 자체를 논의하였고, 후반부에서는 민간화 방법과 과정들을 모색하였다. 다음은 각 장에서 논의한 주요 내용들이다.

제 II 장에서는 정부 팽창을 설명하는 논리들을 검토하였다. 공공부문 팽창에 대한 구조적 접근으로 와그너, 머스그레이브, 피콕-와이즈먼의 주장을 제시하였다. 또한 공공선택론의 입장에서 공공부문 축소 주장을 제시하고 그 한계를 살펴보았다. 이 장에서는 보다 현실적인 입장에서, 나름대로의 타당성을 가지고 있는 위의 주장들보다, 민간부문의 효율성을 공공부문에도 도입하려는 시도가 공공부문 기능의 민간화의 강력한 근거가 된다는 점을 적시하였다.

제 III 장에서는 우리 정부와 준공공부문의 규모가 어떻게 팽창되어 왔는가 검토하였다. 지난 30여년간 정부조직은 수시로 변화였고 인력도 지속적으로 증가하였다. 그 과정에서 행정서비스 수요 증가는 반영되었지만 감소되어야 할 요인은 적절히 인지되지 못하였다. 일본과 미국의 정부 조직 변화를 분석하면서 우리에게 주는 시사점을 파악하였다.

제 IV 장은 공공부문 민간화의 논리와 가능한 대안들을 설명하였다. 전형적인 공공부문의 민간화는 공기업을 민영화하는 것이지만 영국의 예와 같이 국유 독립형 준회사화(corporatization)하는 것도 가능하다. 행정서비스의 대안적 공급을 통한 민영화에는 외부계약, 서비스 구매권, 프랜차이징, 행정서비스 매각, 책임행정기관화, 민관경쟁 등의 방법이 있다. 규제완화도 넓은 의미에서 민간화의 범주에 포함될 수 있다. 최근 주목을 받고 있는 비영리 준공공조직을 통한 서비스 제공 역시 중요한 민간화 수단이 될 수 있다.

제 V 장에서는 민간화의 과정과 평가기준을 다루면서 영국과 독일이 민간화에 사용한 평가기준을 제시하였다. 우리의 경우 현실적으로 전정부적인 차원에서 민간화가 가능한 기능을 찾아내고 실천에 옮기는 데에는 무리가 따르기 때문에 우선적으로 고려해야 될 부문을 선정하였다. 여기에는 영국과 뉴질랜드의 경우를 참조하였고 ① 단위업무로의 분리와 성과 측정성, ② 현업 생산적, 집행적 기능, ③ 재원 조달과 사용의 자족성 등을 기준으로 삼았다. 그리고 이 기능들을 대상으로 민간화 방식과 담당부문을 검토하는 과정 및 판단기준을 제시하였다. 민간화에 치우쳐서 부작용을 간과하지 않아야 된다는 점 또한 지적하였다.

공공부문의 민간화는 사회 전체적 운영의 효율성을 기하는 한 방법일 따름이지 그것이 완전한 해결책은 아니다. 공공부문이 제공하는 서비스의 비용과 효과성의 차원에서 개별 공공서비스에 대한 처방이 제시되어야 한다. 공공부문의 복잡성과 공공서비스의 다양성 때문에 비교적 단순한 목표를 가진 민간조직의 경영 개념을 공공부문에 바로 적용할 수 없는 것이다. 따라서 공공부문의 민간화는 이 연구에서 논의한 여러 측면들을 감안하면서 신중하게 수행되어야 한다. 이 점에서 공공부문과 민간부문의 역할 조정은 시대적 상황이 요구하는 바에 따라 양자간의 균형을 찾는 역동적 과정이라는 입장에서 추구되어야 한다.

〈참고문헌〉

- 강신일, 『공기업을 민영화에 대한 연구』, 서울 : 한국개발연구원, 1988.
- 경제기획원, 『공기업백서』, 1988.
- _____, 『심사분석 및 공기업편람』, 1989.
- 공정거래위원회, 『한국의 정부규제완화』, 1992.
- 김경섭, 「공기업 경영효율 제고를 위한 민영화 추진」, 『나라경제』, 국
민경제교육연구소, 1994년 7월호.
- 김신복, 「우리나라 경제개발계획의 비교고찰 : 성립과정 주제, 목표와
수단 등을 중심으로」, 『행정논총』, 20권 2호, 서울 : 서울대
행정대학원, 1982.
- 김영평, 『불확실성과 정책의 정당성』, 서울 : 고려대학교 출판부,
1991.
- 김영평·최병선, 『행정개혁의 신화와 논리』, 서울 : 나남출판사, 1993.
- 김정수, 「통상행정체제의 개선방안」, 『IMF시대 경제관련 정부조직
어떻게 변해야 하는가?』, 서울 : 한국행정학회, 1998.
- 김진현, 『한국은 어떻게 가야 하는가』, 서울 : 매일경제신문사, 1993.
- 다니엘 벨, 서규환 역, 『2000년대의 신세계질서』, 서울 : 디자인하우
스, 1991.
- _____, 『제3의 기술혁명』, 서울 : 한국전기통신공사 출판부, 1991.
- 대통령자문21세기위원회, 『21세기를 향한 한국의 과제』, 서울 : 도서
출판 비과, 1991.
- _____, 『2020년의 한국과 세계』, 서울 : 동아일보사, 1992.
- _____, 『국가장기정책 종합보고 : 21세기의 한국』(전5권), 1994.
- 로라 디안드레아 타이슨, 『누가 누구를 후려치는가?』, 서울 : 삼성경제

- 연구소, 1993.
- 박동서 외, 『작은 정부의 구상과 실천전략』, 서울:현대사회연구소, 1992.
- 박중훈, 「영국·일본의 행정개혁사례」, 서울:한국행정연구원, 1997.
- _____, 「행정서비스 종합대책의 구상(Ⅱ): 행정서비스에 대한 고객 만족도 평가」, 서울:한국행정연구원, 1997.
- 박세일, 『법경제학』, 서울:박영사, 1994.
- 박재희, 『중앙행정부처의 정책결정역량 제고방안』, 한국행정연구원, 1995.
- _____, 『정부기능 효율화를 위한 제3섹터 활용방안』, 서울:한국행정연구원, 1996.
- _____, 『주요제국의 행정제도 동향조사: 영국의 중앙정부조직』, 서울:한국행정연구원, 1997.
- 방석현, 「정보화와 행정기능의 변화」, 『한국행정학보』, 24권 2호, 서울:한국행정학회, 1990.
- _____, 「90년대 한국 미래사회의 시나리오」, 『행정논총』, 30권 1호, 서울:서울대 행정대학원, 1992.
- 백완기, 「행정기능의 배분 및 재정립문제」, 『한국행정학보』, 20권 1호, 서울:한국행정학회, 1986.
- 서진영·유우익·이원영, 『무엇을 어떻게 할 것인가?』, 서울:삶과꿈, 1998.
- 소병희, 『공공선택의 정치경제학』, 서울:박영사, 1993.
- 손태원 편역, 『살아있는 기업: 격동기를 헤쳐나가는 초우량 학습기업의 성공비결』, 서울:세종서적, 1998.
- 송하중, 「미래사회의 공공서비스 생산과 공급」, 『한국행정연구』, 제3권 제2호, 서울:한국행정연구원, 1994.
- _____, 「21세기 행정환경과 정부기능」, 『한국행정연구』, 제2권 제2호, 서울:한국행정연구원, 1993a.

- _____, 『증장기 정부 인력규모 예측』, 서울: 한국행정연구원, 1993b.
- 송희준, 「정보통신, 과학기술 및 교육부처 조직개편방안」, 『IMF시대 경제관련 정부조직 어떻게 변해야 하는가?』, 서울: 한국행정학회, 1998.
- 안문석, 「정책평가연구: 행정전산화 기본계획평가」, 『한국행정학보』, 17호, 서울: 한국행정학회, 1983.
- 안재욱·이은영, 『자유시장과 작은정부』, 서울: 나남출판, 1993.
- 염재호, 「행정개혁의 논리와 전망: 불연속적 진화의 모색」, 『일본평론』, 1994년 봄·여름호.
- 오석홍, 「한국사회의 변동추세: 행정의 환경변화 추정」, 『한국행정학보』, 21권 1호, 서울: 한국행정학회, 1987.
- _____, 「행정개혁의 문제선정」, 『행정논총』, 21권 2호, 서울: 서울대행정대학원, 1983.
- _____, 「미국의 행정개혁」, 『한국행정연구』, 제3권 제1호, 서울: 한국행정연구원, 1994.
- _____, 『행정개혁론』, 서울: 박영사, 1995.
- 오자와 이치로, 김현진 외 옮김, 『일본개조계획』, 서울: 지식산업사, 1994.
- 오재일, 「일본의 행정개혁 - 제3차 행혁신 최종답신을 중심으로 -」, 『한국행정연구』, 제3권 제1호, 서울: 한국행정연구원, 1994.
- 유재원, 『수평적 정부간 협력체제 정립방안: 수도권을 중심으로』, 서울: 한국행정연구원, 1995.
- 윤성식, 『공기업론』, 서울: 박영사, 1994.
- 이학용, 『국제경쟁력과 한국인의 의식구조』, 서울: 한국경제신문사, 1994.
- 인사원, 『공무원백서』, 대장성인쇄국, 1994.
- 임학순, 「준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구」, 서울대학교 대학원

- 박사학위논문, 1994.
- 전국경제인연합회, 『경제계가 바라는 새정부의 국가경영』, 1992.
- 전상경, 『정책분석의 정치경제』, 서울: 박영사, 1997.
- 전학병 편역, 『일본행정개혁의 기본방향과 추진현황』, 서울: 산업연구원, 1987.
- 정용덕·김근세, 「한국 중앙 재정기구의 개혁방향」, 『IMF시대 경제관련 정부조직 어떻게 변해야 하는가?』, 서울: 한국행정학회, 1998.
- 정창무, 「회소자원의 배분과 정부개입」, 『서울시정연구』, 제2권 제1호, 서울: 서울시정개발연구원, 1993.
- 제임스 데일 데이비드슨·위리엄 리스모그, 『대변혁』, 서울: 동아출판사, 1993.
- 조석준 외, 『한국행정의 역사적 분석』, 서울: 서울대학교 출판부, 1987.
- 조인원, 『국가와 선택』, 서울: 경희대학교 출판국, 1996, pp. 58~72.
- 초고속정보통신기반연구반, 『21세기의 한국과 초고속정보통신』, 서울: 한국전산원, 1994.
- 총무처, 『정부조직변천사』, 1987.
- _____, 『대한민국 정부조직편람』, 1992.
- _____, 『정부기구도표』, 1992~1997.
- _____, 『행정관리연보』, 1978~1979.
- _____, 『총무처연보』, 1980~1997.
- _____, 『정부기능분석 결과보고』, 1986.
- _____, 『행정쇄신백서』, 1992.
- _____, 『정부기능총람』, 1994.
- _____, 『신정부혁신론』, 1997.
- 최병선, 『정부규제론 - 규제와 규제완화의 정치경제』, 서울: 법문사,

1992.

통계청, 『통계로 본 세계와 한국』, 1995.

_____, 『한국의 사회지표』, 1991~1992.

_____, 『통계로 본 한국의 발자취』, 1992.

통신개발연구원, 『2000년까지 정보사회발전기본계획 수립 - 전기통신
부문을 중심으로』, 연구보고서 90-1-14, 1990.

통신정책연구소, 『비약하는 정보화』, 통신정책총서 87-2, 1987.

피터 드러커, 이재규 역, 『자본주의 이후의 사회』, 서울: 한국경제신
문사, 1993.

하미승, 「정보화사회가 행정체제에 미치는 영향」, 『한국행정연구』, 제
1권 제3호, 서울: 한국행정연구원, 1992.

한국미래학회, 『미래사회전망과 이에 따른 과제도출 및 과학기술정책
개발』, 서울: 과학기술정책연구평가센터, 1990.

_____, 『정보화 사회와 새로운 가치관의 모색』, 1990.

한국학술진흥재단, 『2000년을 향한 국가장기발전을 위한 학술연구』,
1989.

한국행정연구원, 『일본 행정개혁추진심의회 최종건의서 및 행정개혁의
추진방안』, 한국행정연구원 연구총서 시리즈1, 1994.

한국행정학회, 『한국행정 어떻게 할 것인가?』, 1993.

_____, 『공무원 인력관리의 효율화 방안』, 1979.

한국행정학회 편, 『민주사회의 성숙을 위한 공공행정』, 1988.

행정개혁위원회, 『행정개혁에 관한 건의』, 1989.

Aaron, H.J., *Values and Public Policy*, Washington, D.C.: The
Brookings Institution, 1994.

Alessi, L.D., "Property Rights and Privatization," *Proceedings of
The American Academy of Political Science*, 36:3, 1987, p.
26.

- Arrighi, G., *The Long Twentieth Century : Money, Power, and the Origing of Our Times*, New York : Verso, 1994.
- Auerbach, J.A. and J. C. Welsh, *Aging and Competition : Rebuilding the U.S. Workforce*, Washington, D.C. : National Planning Association, 1994.
- Auster, R.D., "Some Economic Determinants of the Characteristics of Public Workers," in R.D. Lester and G. Sirkin (eds.), *Economics of Public Choice*, New York : Cycero Press, 1975, pp. 185~198.
- Beelsy, M. and/ S. Littlechild, "Privatization : Principles, Problems and Priorities," *Lloyd's Bank Review*, 149, 1993, pp. 1~20.
- Bell, D., *The End of Ideology*, Massachusetts : Harvard University Press, 1988.
- Benveniste, Guy, *The Twenty-First Century Oranization*, Jossey-Bass Publishers · Francisco, 1994.
- Berman, E.M., "Dealing with Cynical Citizens," *PAR*, Vol. 57, No. 2, 1997.
- Bohm, P., *Social Efficiency : A Concise Introduction to Welfare Economics*, 2nd edn, Basingstoke : Macmillan, 1987.
- Braddon, D. and D. Foster, *Privatization : Social Science Themes and Perspectives*, Brookfield : Dartmouth, 1996.
- Braley, A.(translated), *State Failure. : The Impotence of Politics in Industrial Society*, Pennsylvania : The Pennsylvania State University Press, 1990.
- Breton, A., *The Economic Theory of Representative Democracy*, New York : Macmillan Aldine, 1974.
- Brown, C.V. and P.M. Jackson, *The Economics of the Public Sec-*

- tor, 4th edn, Oxford : Basil Blackwell, 1991.
- _____, *Public Sector Economics*, Oxford Blackwell Publishers, 1993.
- Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States (1960~1992)*, U.S. Department of Commerce Economics and Statistical Administration .
- Butler, R., "The Evolution of the Civil Service : A Progress Report," *Public Administration*, Vol. 71, 1993, pp. 395 ~ 406.
- Chapman, R.A., "Change in the Civil Service," *Public Administration*, Vol. 72, 1994, pp. 599 ~ 610.
- Chisholm, Donald W., *Coordination without Hierarchy*, University of California Press, 1989.
- Cohen, R. and E.R. Service, *Origins of the State : The Anthropology of Political Evolution*, Philadelphia : Institute for the Study of Human Issues, 1978.
- Cook, S., *Customer Care*, 2rd edn, London : British Library Cataloguing in Publication Data, 1997.
- Cyert, R. and D. Mowery, *Technology and Employment*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1987.
- Dobbs-Higginson, M.S., "Asia Pacific : A View on Its Role in the New World Order," Hong Kong : Longman Group (Far East) Ltd., 1993.
- Dogan, Mattei and Ali Kazancigil, *Comparing Nations : Concepts, Strategies, Substance*, Oxford : Basil Blackwell, 1994.
- Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York : Harper & Row, 1957.
- _____, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company, 1966.

- Drewey, G. and T. Butcher, *The Civil Service Today*, Oxford : Basil Blackwell, 1988.
- Drucker, P.F., *The New Realities*, New York : Harper & Row, 1989.
- Drucker, Peter F., *Post-Capitalist Society*, New York : Harper Collins, 1993.
- Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice : Economic Explanations in Political Science*, New York : Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Edgell, S. et al., *Debating the Future of the Public Sphere*, Brookfield : Avebury, 1995.
- Etzioni, A., *Rights and the Common Good : The Communitarian Perspective*, New York : St. Martin's Press, 1995.
- Etzioni, Amitai, *The Moral Dimension : Toward a New Economics*, New York : The Free Press, 1988.
- Fallon, P. and Layard, "Capital-Skill Complementarity, Income Distribution, and Output Accounting," *Journal of Political Economy*, April 1975.
- Farnham, D. and S. Horton, *Managing the New Public Services*, Hampshire : Macmillan Press, 1993.
- Farnham, D. et al., *New Public Managers in Europe : Public Servants in Transition*, Hampshire : Macmillan Press, 1996.
- Ferlie, E. et al., *The New Public Management in Action*, Oxford : Oxford University Press, 1996.
- Fniley, L.K., *Public Sector Privatization*, New York : Quorum Books, 1989.
- Gawthrop, L.C., "Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy Redux : A Search for Sympathy and Compassion," *PAR*,

Vol. 57, No. 3, 1997.

Gemmell, Norman, *The Growth of The Public Sector : Theories and International Evidence*, Vermont : Edward Elgar Publishing Company, 1993.

Gladden, E.N., *A History of Public Administration*, London : Frank Cass, 1972.

Gomez-Ibanez, J.A. and John R. Meyer, *Going Private : The International Experience with Transport Privatization*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1993.

Gore, Al, *Creating a Government That Works Better & Costs Less* New York : Penguin Group, 1993.

Guy, B. and D.J. Savoie, *Governance in a Changing Environment*, Montreal & Kingston : McGill-Queen's University Press, 1993.

Halachmi, A., "Preparing the Public Workforce for the Twenty-first Century : the Challenge," *Work Study*, Vol. 44, No. 2, 1995.

Hayek, F.A., *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 2, London : Routledge & Kegan Paul, 1982.

Hayes, T., *Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations*, Brookfield : Avebury, 1996.

Hays, S.W. and R.C. Kearney, *Public Personnel Administration*, 3rd edn, New Jersey : Prentice Hall, 1995.

Head of Publication Service, , *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, OECD, 1996.

Henderson, Jeffrey, *The Globalisation of High Technology Production*, London and New York : Routledge, 1993.

Hirschman, A.O., *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in*

- Firms, Organizations, and State*, Massachusetts : Harvard University Press, 1970.
- Ingraham, P.W. & B.S. Romzek, Associates., *New Paradigms for Government : Issues for the Changing Public Service*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1994.
- Jackson, P.M., "Reflections on the Growth of Public Expenditure," *British Review of Economic Issue*, 12, 1990, pp. 1~16.
- Jeremy, R.(ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London : George Allen & Uniwin, 1982.
- Jessop, Bob, *State Theory : Putting the Capitalist State in Its Place* Pennsylvania : The Pennsylvania State University, 1990.
- Kamensky, J.M., "Role of the Reinventing Government," Movement in Federal Management Reform," *PAR*, Vol. 56, No. 3, 1996.
- Katz, E., "American Federalism Past, Present and Future," *Issues of Democracy, USIA Electronic Journals*, Vol. 2, April 1997.
- Kaufman, H., *Time, Chance, and Organizations*, 2rd Edn, New Jersey : Chatham House Publishers, 1991.
- Kelman, Steven, "Public Choice and Public Spirit," *The Public Interest*, No. 87, 1987.
- Kemp, P., "The Civil Service White Paper : A Job Half Finished," *Public Administration*, Vol. 72, 1994, pp. 591~598.
- Kemp, R.L., *Privatization : The Provision of Public Services by the Private Sector*, North Carolina : McFarland & Company, 1991.

- Kennedy, Paul, *Preparing for the Twentieth-First Century*, New York : Randomhouse Inc., 1993.
- Kettl, D.F., *Sharing Power : Public Governance and Private Markets*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1993.
- _____, *Reinventing Government? : Appraising the National Performance Review*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1994.
- Knowlton, W. and R. Zeckhauser, *American Society(Public and Private Responsibilities)*, Ballinger Publishing Company, 1986.
- Kramer, R.M., *Privatization in Four European Countries*, New York : M.E. Sharpe, 1993.
- Letwin, O., *Privatising the World : A Study of International Privatization in Theory and Practice*, Artillery Row : Cassell Educational, 1988.
- Levinson, Marc, *Beyond Free Markets : The Revival of Activist Economics*, Massachussetts : Lexington Books, 1988.
- Light, Paul C., *Thickening Government : Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1995.
- Mansbridge, J.J., *Beyond Self-Interest*, Chicago : The University of Chicago Press, 1990.
- Marshall, Will and Martin Schram, *Mandate for Change*, New York : The Berkley Publishing Group, 1993.
- Maser, S.M., "Transaction Costs in Public Administration," *Bureaucratic and Governmental Reform*, 1986, pp. 55~71.
- Mayer, C., "Public Ownership : Concepts and Applications," in Dieter Helm(ed.), *The Economic Borders of The State*, Ox-

- ford : Oxford Univ. Press, 1989.
- Meier, K.J., "Bureaucracy and Democracy : The Case for More Bureaucracy and Less Democracy," *PAR*, Vol. 57, No. 3, 1997.
- Miewald, R.D., "Limits of Reform OR or Reformers?," *Bureaucratic and Governmental Reform*, 1986, pp. 261 ~ 275.
- Milgrom, P. and J. Roberts, "Economics, Organization & Management," *Englewood Cliffs*, New Jersey : Prentice Hall, 1992.
- Mintzberg, H., "Managing Government Governing Management," *Harvard Business Review*, May/June 1996, pp. 75 ~ 83.
- Moe, R.C., "The Reinventing Government Exercise : Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences," *PAR*, Vol. 54, 1994.
- Morgan, D. et al., "What Middle Managers Do in Local Government : Stewardship of the Public Trust and the Limits of Reinventing Government," *PAR*, Vol. 56, No. 4, 1996.
- Mueller, D.C., *Public Choice*, Cambridge : Cambridge University Press, 1979.
- _____, *Public Choice II*, Cambridge : Cambridge University Press, 1989.
- Musgrave, R.A., *Fiscal Systems*, New Haven and London : Yale University Press, 1969.
- Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York : McGraw-Hill Book Company, 1980.
- National Commission on the Public Service, *Leadership for America : Rebuilding the Public Service*, Washing, D.C., 1989.

- National Performance Review, *Creating a Government That Works Better & Costs Less-Status Report*, Washington, D. C., 1994.
- Niskanen, W.A., "Non-market Decision Making : The Peculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review*, 58, 1968, pp. 293~305.
- _____, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine Publishing Company, 1971.
- _____, *Bureaucracy : Servant or Master?*, Hobart Paper-back No. 5, London : Institute of Economic Affairs, 1973.
- Okun, A.M., *Equality and Efficiency : The Big Tradeoff*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Massachusetts: Harvard University Press, 1977.
- Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing Government*, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company Inc., 1992.
- Osborne, D. and P. Plastrik, *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*, New York : Addison Wesley Publishing Company, 1997.
- Osterman, P., "The Impact of Computers on the Employment of Clerks and Managers, *Industrial and Labor Relations Review*, 39, 1986.
- Parkinson, C.N., *Parkinson's Law*, New York : Harper & Row, 1957.
- Peacock, A.T. and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1961(second edition, 1967).
- Peirce, W.S., *Bureaucratic Failure and Public Expenditure*, New

- York : Academic Press, 1981.
- Perkins, D.H., *Economic Development and Economic Power*,
Seoul : Kyung Hee University, 1997.
- Peters, Tom, *Thriving on Chaos : Handbook for a Management
Revolution*, New York : Harper & Row, 1989.
- Peterson, G.W., "Career Development and Services : A Cogni-
tive Approach," *Pacific Grove*, California Brooks/Cole
Publishing Company, 1991.
- Pollitt, C., *Managerialism and the Public Services*, 2nd edn, Massa-
chusetts : Blackwell Publishers, 1996.
- Pratt, J.W. and R. J. Zeckhauser, *Principals and Agents : The
Structure of Business*, Boston : Harvard Business School
Press, 1985.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Massachusetts : The Belknap
Press of Harvard University Press, 1971.
- Reich, R.B., *The Work of Nations*, New York : Alfred A. Knopf
Publisher, 1991.
- Rhoads, S.E., *The Economist's View of the World : Government,
Markets, and Public Policy*, Cambridge University Press,
1989.
- Riggs, F.W., "Modernity and Bureaucracy," *PAR*, Vol. 57, No. 2,
1997.
- Samuelson, W. and R. Zeckhauser, "Status Quo Bias in Decision
Making," *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 1, 1988.
- Saunders, P., "Recent Trends in the Size and Growth of Govern-
ment in OECD Countries," in Normaned Gemmell(ed.),
The Growth of The Public Sector, Vermont : Edward Elgar
Publishing Limited, 1993.

- Schwab, K., *Overcoming Indifference: The Key Challenges in Today's Changing World*, New York : New York University Press, 1995.
- Sherwood, F.P., "Responding to the Decline in Public Service Professionalism," *PAR*, Vol. 57, No. 3, 1997.
- Sims, R.R. and S.J. Sim, *Changes and Challenges for the Human Resource Professional*, Connecticut : Quorum Books, 1994.
- Smale, G.G., *Mapping Change and Innovation*, London : HMSO, 1996.
- Stewart, J. and K. Walsh, "Change in the Management of Public Services," *Public Administration*, Vol. 70, Winter 1992, pp. 499~518.
- Stretton, H. and L. Orchard, *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice*, Hampshire : Macmillan Press, 1994.
- Swann, D., *The Retreat of the State: Deregulation and Privatization in the UK and the US*, Ann Arbor : Univ. of Michigan Press, 1988.
- Thompson, Frank J., "Toward 2000," *Classics of Public Personnel Policy(2nd)*, Brooks/Cole Pub. Co., 1990.
- Thurow, L., *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America*, New York : William Morrow and Company, 1992.
- Thurow, L.C., *The Future of Capitalism*, London : Nicholas Brealey Publishing, 1996.
- Tomlinson, Jim, *Public Policy and the Economy Since 1990*, Oxford : Oxford, University Press Inc., 1990.
- Udehn, L., *The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*, New York : Routledge,

- 1996.
- Vernon, R., *The Promise of Privatization*, New York : Council on Foreign Relations, 1988.
- Vernon, R. and Y. Aharoni, *State Owned Enterprises in the Western Economies*, New York : Martin's, 1981.
- Walsh, K., *Public Services and Market Mechanisms : Competition, Contracting and the New Public Management*, Hampshire : Macmillan Press, 1995.
- Wart, M.V., "The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector," *PAR*, Vol. 56, No. 6, 1996.
- Waters, D., *21st Century Management : Keeping Ahead of the Japanese & Chinese*, New York : Prentice Hall, 1991.
- Waters, M., *Globalization*, New York : Routledge, 1995.
- Weisberger, B.A., "What Made the Government Grow," *American Heritage*, September 1997.
- Wheeler, D, *Human Resource Policies, Economic Growth, and Demographic Change in Developing Countries*, Oxford : Clarendon Press, 1984.
- Williams, Alan and Emilio Giardina, *Efficiency in the Public Sector*, London : Edward Elgar Publishing Limited, 1993.
- Wolf, Charles, Jr., *Markets or Governments : Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge: The MIT Press, 1988.
- World Economic Forum, *The World Competitiveness Scoreboard 1994*, Geneva, Switzerland, 1994.
- Zahariadis, N., *Markets, States, and Public Policy : Privatization in Britain and France*, Michigan : The University of Michigan Press, 1995.

<부록 1> 정부 부속기관 : 유형별 (1996. 12. 31 현재)

유형별	부처별	기관명
시험연구기관 (88)	과학기술처	국립중앙과학관 서울과학관
	산림청	임업연구원 임목육종연구소 임업연구원임업시험장 임목육종연구소육종장
	보건복지부	국립보건원 식품의약품안전본부 독성연구소 국립보건원장산분원
	내무부	국립과학수사연구소
	농촌진흥청	축산기술연구소 농촌생활개선연구소 농업과학기술원 원예연구소 원예연구소출장소 대구사과연구소 나주배연구소 제주감귤연구소 수의과학연구소 농업기계화연구소 잠사곤충연구소 잠종관리소 축산기술연구소지소 작물시험장 작물시험장출장소 호남농업시험장 호남농업시험장출장소 호남농업시험장목포시험장 영남농업시험장 영남농업시험장부산원예시험장 고령지농업시험장 제주농업시험장 작물시험장출장소 호남농업시험장출장소 영남농업시험장출장소

〈부록 1〉의 계속

유형별	부처별	기관명
시험연구 기관	관세청	중앙관세분석소
	정보통신부	전파연구소 전파연구소이천분소
	건설교통부	국립건설시험소
	국세청	국세청기술연구소
	농림부	국립농산물검사소시험소
	기상청	기상연구소
	문화체육부	국립국어연구원 문화재연구소
	중소기업청	국립기술품질원 요업기술원
	환경부	국립환경연구원 자동차공해연구소 수질검사소
	해양수산부	수산연구소 수산연구소분소 내수면연구소 수산종축배양장
교육문화 기관 (81)	총무처	중앙공무원교육원
	외무부	외교안보연구원
	교육부	국립교육평가원 국제교육진흥원 교육행정연수원 학술원사무국 국립특수교육원
	재정경제원	세무대학
	통일원	통일교육원
	기상청	기상연구원

<부록 1>의 계속

유 형 별	부 처 별	기 관 명
교 육 문 화 기 관	공 보 처	해외공보관 국립영상제작소 정부간행물제작소
	내 무 부	지방행정연수원 중앙소방학교
	국 세 청	세무공무원교육원
	국 가 보 훈 처	보훈연수원
	국 방 부	국군홍보관리소 국방대학원
	문 화 체 육 부	국립중앙도서관 국립중앙박물관 예술원사무국 국립중앙극장 국립현대미술관 현충사관리소 세종대왕유적관리소 경북공사무소 창덕공사무소 국립중앙도서관 분관 칠백의총관리소 종묘사무소 지구관리사무소 현충사관리소분소 지구관리출장소 국립국악원 국립민속박물관 민속국악원 경주박물관 광주박물관 전주박물관 부여박물관 대구박물관

〈부록 1〉의 계속

유형별	부처별	기관명
교육문화 기		청주박물관 진주박물관 공주박물관 궁중유물전시관 국립해양유물전시관 한국예술종합학교
	농림부	농업공무원교육원
	특허청	국제특허연수원
	정보통신부	정보통신공무원교육원
	환경부	환경공무원교육원
	보건복지부	국립재활원 국립사회복지연수원
	건설교통부	건설교통공무원교육원
	철도청	철도공무원교육원
	관세청	관세공무원교육원
	통계청	통계연수원
	산림청	임업연수원
	노동부	노동연수원
	해양수산부	해양수산공무원교육원
	경찰청	경찰대학 경찰종합학교 중앙경찰학교
	법무부	법무연수원
	농촌진흥청	한국농업전문학교
의료기관	보건복지부	국립의료원 국립결핵병원(공주, 장산, 목포) 국립정신병원(서울, 나주, 부곡, 춘천) 국립소록도병원
	경찰청	경찰병원
	철도청	철도차량정비창본부(서울, 대전, 부산) 공장(차량정비본부부속)

〈부록 2〉 준공공기관(1996. 12. 31 현재)

1. 정부투자기관

(단위 : 명)

소 관 부 처	기 관 명	정 원
재정경제부	1. 한국담배인삼공사	7,789
	2. 한국산업은행	2,589
	3. 중소기업은행	9,128
	4. 한국조폐공사	2,953
문화체육부	5. 한국관광공사	1,125
농 립 부	6. 농어촌진흥공사	2,460
	7. 농수산물유통공사	948
통상산업부	8. 대한무역투자진흥공사	742
	9. 한국전력공사	38,363
	10. 대한석탄공사	4,318
	11. 대한광업진흥공사	855
	12. 한국석유개발공사	879
	13. 한국가스공사	2,247
정보통신부	14. 한국전기통신공사	60,280
건설교통부	15. 한국도로공사	4,593
	16. 대한주택공사	3,601
	17. 한국토지개발공사	2,391
	18. 한국수자원공사	2,733
소 계		147,994
재정경제원	19. 한국은행	4,129
공 보 처	20. 한국방송공사	6,470
총 계		158,593

2. 정부출자기관

(단위 : 명)

소관부처	기 관 명	정 원		
		본 부	지 사	계
재정경제원	1. 국민은행	2,039	12,176	14,215
	2. 한국외환은행	2,081	6,273	8,354
	3. 한국수출입은행	537	148	685
	4. 한국주택은행	1,411	10,887	12,298
소 계		6,068	29,484	35,552
과학기술처	5. 한국종합기술금융(주)	159		159
공 보 처	6. 서울신문	1,371		1,371
교 육 부	7. 국정교과서(주)	440	220	660
통상산업부	8. 포항종합제철(주)	2,123	18,098	20,221
	9. 대한송유관공사	166	241	407
	10. 한국지역난방공사	254	611	865
소 계		2,543	18,950	21,493
건설교통부	11. 한국감정원	268	754	1,022
철 도 청	12. 한화역사(주)	4		4
	13. (주)동인천쇼핑센터	5		5
	14. 롯데역사(주)	5		5
	15. 부평역사(주)	4		4
	16. 대전역사(주)	6		6
	17. 부천역사(주)	7		7
	18. 왕십리역사(주)	6		6

(단위 : 명)

소관부처	기 관 명	정 원		
		본 부	지 사	계
철 도 청	19. 안양역사(주)	6		6
	20. (주)경인ICD	12		12
	21. (주)철도광고	9		9
	22. 철차산업(주)	5		5
	23. (주)산본역쇼핑센타	5		5
	24. 수원역사(주)	6		6
	25. 일산역사(주)	6		6
	26. 대구복합터미널(주)	4		4
	27. 성북역사(주)	5		5
	28. 신촌역사(주)	5		5
	29. 파발마(주)	4		4
소 계		104	0	104
부산광역시	30. (주)부산국제종합전시장			
	31. 부산종합화물터미널(주)			
소 계				
대구광역시	32. (주)대구종합무역센터	12		12
인천광역시	33. (주)인천개발공사	4		4
	34. 인천도시관광(주)	41		41
소 계		45		45
전라북도	33. 전북종합무역(주)	19		19
경상북도	35. (주)대구종합무역센터	17		17
경상남도	36. (주)경남무역	22		22
제주도	37. (주)제주교역	21	8	29
총 계		11,089	49,416	60,505

3. 정부투자기관의 재투자기관

(단위 : 명)

기관수	정원현황		
	본부	산하	계
144	54,441	50,702	105,143

4. 정부 출연기관

(단위 : 명, 백만원)

소관부처	기관명	임직원수	출연실적
정무제2장관실	1. 한국여성개발원	130	5,211
재정경제원	2. 한국개발연구원	258	27,726
	3. 한국소비자보호원	283	11,680
	4. 대외경제정책연구원	140	10,370
	5. 신용보증기금	2,123	400,000
	6. 기술신용보증기금	1,059	200,000
	7. 한국인삼연초연구원	314	
	8. 한국조세연구원	94	5,867
	9. 예금보험공사		10,000('96)
	10. 연연초생산협동조합중앙회	662	39,754
	소 계		4,933
통 일 원	11. 민족통일연구원	105	3,756
총 무 처	12. 한국행정연구원	53	2,591
과학기술처	13. 한국과학기술연구원	1,088	79,012
	14. 한국과학기술원	902	96,616
	15. 한국원자력연구소	2,102	39,387
	16. 한국자원연구소	371	25,524
	17. 한국표준과학연구원	597	67,887
	18. 한국기계연구원	534	39,585
	19. 한국화학연구소	354	24,270
	20. 한국전기연구소	309	15,998
	21. 한국과학재단	100	23,321
	22. 한국원자력안전기술원	340	5,867
	23. 한국에너지기술연구소	250	17,276
	24. 광주과학기술원	145	17,577
	25. 한국항공우주연구소	118	18,363
소 계		7,210	470,683

(단위 : 명, 백만원)

소관부처	기 관 명	임직원수	출연실적
법 제 처	26. 한국법제연구원	64	2,157
외 무 부	27. 한국국제협력단	276	23,748
내 무 부	28. 한국지방행정연구원	76	665
	29. 국립공원관리공단	700	7,361
	30. 지방자치경영협회	20	2,600('96)
	31. 지방자치단체 국제화재단	51	3,100
	32. 한국지방재정공제회	56	20,000
소 계		903	33,726
법 무 부	33. 한국형사정책연구원	86	3,603
국 방 부	34. 국방과학연구소	2,757	420,800
	35. 한국국방연구원	379	26,000
	36. 국방품질관리소	633	27,111
소 계		3,769	473,911
교 육 부	37. 서울대학교 병원	4,371	29,069
	38. 전남대학교 병원	1,513	1,500
	39. 경북대학교 병원	1,390	1,500
	40. 부산대학교 병원	1,173	1,500
	41. 전북대학교 병원	1,255	2,000
	42. 충남대학교 병원	1,139	2,605
	43. 경상대학교 병원	782	2,048
	44. 충북대학교 병원	561	3,887
	45. 한국정신문화연구원	173	7,841
	46. 한국교육개발원	244	6,387
	47. 한국교육개발원부설교육방송	492	2,578
	48. 한국학술진흥재단	67	3,887
	49. 한국장학회	21	
	50. 한국사학진흥재단	18	30,000
	소 계		1,015

(단위 : 명, 백만원)

소관부처	기 관 명	임직원수	출연실적
문화체육부	51. 한국청소년개발원	61	2,704
농 립 부	52. 한국농촌경제연구원	198	7,509
	53. 한국식품개발연구원	201	10,676
	54. 인삼협동조합중앙회	366	11,674('96)
소 계		765	29,859
통상산업부	55. 산업연구원	235	9,803
	56. 생산기술연구원	605	29,196
	57. 산업기술정보원	208	8,981
	58. 에너지관리공단	378	15,947
	59. 에너지경제연구원	110	15,947
	60. 석탄산업합리화사업단	165	343,426
	61. 한국석유품질검사소	147	900('96)
	62. 중소기업진흥공단	708	137,400
소 계		2,556	561,600
정보통신부	63. 통신개발연구원	161	2,500
	64. 한국정보문화센터	127	18,791
	65. 한국 S/W산업협회	22	500
	66. 한국 S/W지원센터	8	6,000
	67. 한국컴퓨터프로그램보호회	19	726
	68. 한국통신기술협회	43	
	69. 한국전산원	195	17,548
	70. 한국전기통신공사협회	123	500
	71. 한국정보통신진흥협회	33	750
	72. 정보처리전문가협회	3	
	73. 한국전자파학회	2	82
	74. 한국전자통신연구소	1,750	830
	75. 시스템공학연구소	395	55,581
	76. 한국정보보호센터	51	5,291
소 계		2,932	109,099
환 경 부	77. 환경관리공단	1,313	9,972
	78. 한국자원재생공사	1,524	43,169
소 계		2,837	53,141

(단위 : 명, 백만원)

소관부처	기 관 명	임직원수	출연실적
보건복지부	79. 한국보건사회연구원	166	6,102
	80. 한국한의학연구소	40	6,921
소 계		206	13,023
노동부	81. 한국산업인력관리공단	3,566	167,317
	82. 국토개발연구원	240	8,066
	83. 한국건설기술연구원	213	10,690
	84. 교통개발연구원	117	3,762
	85. 한국공항공단	2,836	28,500
	86. 한국고속철도건설공단	863	512,111
	87. 부산교통공단	2,059	291,800
	88. 수도권신공항건설공단	265	289,723
	89. 시설안전공단	213	8,027
소 계		6,806	1,152,679
해양수산부	90. 한국해양연구소	271	25,917
중소기업청	91. 중소기업진흥공단	708	137,400
서울특별시	92. 서울특별시 시정개발연구원	76	7,042
부산광역시	93. 부산발전연구원		
대구광역시	94. 대구경북발전연구원	27	
인천광역시	95. 인천발전연구원		4,000
광주광역시	96. 광주발전연구원		243
강원도	97. 강원개발연구원		4,100
	98. 충북개발연구원	34	800
	99. 충북학사	26	400
소 계		60	1,200
전라남도	100. 전남발전연구원		243
충청남도	101. 충남발전연구원	19	2,685
경상남도	102. 경남개발연구원	31	24
	103. 경남신용보증보험		17,300
소 계		54	17,300
총 계		51,673	4,109,233

5. 공단

소관부처	기 관 명	정원현황		
		본부	소속단체	계
총 무 처	1. 공무원연금관리공단	453	173	626
국가보훈처	2. 한국보훈복지공단	85	2,560	2,645
교 육 부	3. 사립학교교원연금관리공단	278	111	389
문화체육부	4. 서울올림픽기념 국민체육진흥공단	438	482	920
해양수산부	5. 한국컨테이너부두공단	131	26	157
중소기업청	6. 중소기업진흥공단	339	369	708
보건복지부	7. 공무원 및 사립학교 교 직원의료보험관리공단	317	455	772
	8. 국민연금관리공단	332	1,834	2,166
소 계		649	2,289	2,938
건설교통부	9. 교통안전공단	360	1,077	1,437
	10. 한국공항공단	1,287	1,549	2,836
	11. 부산교통공단	407	1,652	2,059
	12. 한국고속철도건설공단	628	235	863
	13. 수도권신공항건설공단	265		265
소 계		2,947	4,513	7,460
총 계		5,320	10,523	15,843

6. 지방자치단체투자기관

구 분	기 관 수	정 원
서울특별시	258	18,103
부산광역시	3	599
대구광역시	4	2,073
인천광역시	3	322
광주광역시	3	313
대전광역시	1	121
경 기 도	7	944
강 원 도	11	1,134
충청북도	3	386
충청남도	4	617
전라북도	2	501
전라남도	3	412
경상북도	4	531
경상남도	3	249
제 주 도	3	378
총 계	312	26,683

〈부록 3〉 영국의 Next Step 기관 : 기능별·부처별
(1997. 3. 현재)

기능 분류	부 처	사 업 단	기 관
국방	대법원장	Court Service	법원행정서비스청
		HM Land Registry	부동산 등기청
Public Record Office		공공기록보존소	
Public Trust Office		공인신탁청	
	외 무 부	Wilton Park	윌튼파크
관리	재 무 부	HM Customs and Excise	관세 및 부가세청
		Inland Revenue	내국세청
		National Savings	국립예금청
		Office for National Statistics	국립통계청
		PAYMASTER	연금청
		Royal Mint	조폐청
Valuation Office	공공평가청		
기능	내 무 부	Fire Service College	소방대학
		Forensic Science Service	법의학업무국
		HM Prison Service	교도국
		United Kingdom Passport Agency	여권청
	내각사무처 공공관리실	CCTA	중앙전산·통신원
		Central Office of Information	중앙 공보국
		Civil Service College	공무원 대학
		Property Advisers to the Civil Estate	정부재산관리 자문위원회
		Security Facilities Executive	국가시설물 안전관리국
	The Buying Agency	조달청	
법무총재	Government Property Lawyers	정부자산 법률자문 위원회	
	Treasury Solicitor's Department	공공변호사회	

기능 분류	부 처	사 업 단	기 관		
국방		Army Base Repair Organization	육군기지 수선조직		
		Army Base Storage and Distribution Agency	육군기지 저장분배위원회		
		Army Individual Training Organization	군사훈련원		
		Army Personnel Centre	군인사센터		
		Army Technical Support Agency	군사기술지원청		
		Defence Analytical Service Agency	국방분석서비스 위원회		
		Defence Animal Centre	국방동물센터		
		Defence Bills Agency	국방회계청		
		Defence Clothing and Textiles Agency	군복 및 직물위원회		
		Defence Codification Agency	국방암호국		
		Defence Dental Agency	국방치과 의료위원회		
		Defence Evaluation and Research Agency	국방평가 및 연구위원회		
		Defence Intelligence and Security Centre	국방정보 및 안보센터		
		Defence Postal and Courier Services Agency	국방우편 및 특사서비스 위원회		
관리		Defence Secondary Care Agency	군위관양성 및 과전기관		
		Defence Transport and Movements Executive	국방운송 및 이전담당국		
		Disposal Sales Agency	개객위원회		
		Duke of York's Royal Military School	요크로열 군사학교		
		Joint Air Reconnaissance Intelligence Centre	합동항공정찰 정보센터		
		국방부		Logistic Information Systems Agency	병참정보체제 위원회
				Meteorological Office	기상사무국
				Medical Supplies Agency	의료장비보급위원회
				Military Survey	군사조사국방위원회
				Ministry of Defence Police	국방경찰청
Naval Aircraft Repair Organization	해군항공정비조직국				
Naval Bases and Supply Agency	해군인력 및 장비보급처				
Naval Manning Agency	해군인력 관리처				
Naval Recruiting and Training Agency	해군장병 및 훈련위원회				
Pay and Personnel Agency	국방인사 및 급여국				
기능		Queen Victoria School	빅토리아 여왕학교		
		RAF Logistics Support Services	공군병참지원청		
		RAF Maintenance Group Defence Agency	왕립공군유지국방위원회		
		RAF Personnel Management Agency	공군인사국		
		RAF Signals Engineering Establishment	왕립공군 신호공학기구		
		RAF Training Group Defence Agency	공군훈련국		
		Service Children's Education	해외근무자 자녀교육원		
		Ships Support Agency	선박물자지원청		
		UK Hydrographic Office	수로측량사무국		

기능분류	부처	사업단	기관
산업	통산부	Companies House	회사등록국
		Insolvency Service	파산국
경제	교통부	National Weights and Measures Laboratory	도량형 연구소
		Patent Office	특허청
기능	농수산물부	Radiocommunications Agency	무선통신국
		ADAS	농업개량자문국
사회	문화부	Central Science Laboratory	중앙과학시험소
		Intervention Board	조정위원회
문화	사회보장부	Meat Hygiene Service	육류위생국
		Pesticides Safety Directorate	살충제 안전관리부
기능	교육부	Veterinary Laboratories Agency	가축시험소
		Veterinary Medicines Directorate	가축의약품국
기능	보건부	Historic Royal Palaces Agency	왕국관리청
		Royal Parks Agency	국립공원관리청
기능	고용부	Building Research Establishment	건설물 조사관리청
		Ordnance Survey	육지측량부
기능	보건부	Planning Inspectorate	기획조사청
		Queen Elizabeth II Conference Centre	엘리자베스 회의센터
기능	고용부	Cadw: Welsh Historic Monuments	웨일즈 역사유적위원회
		Social Security Benefits Agency	공적 부조금지급청
기능	고용부	Social Security Child Support Agency	어린이 양육보조금 지급청
		Social Security Contributions Agency	기부금 관리국
기능	고용부	Social Security Information Technology Service Agency	정보기술서비스국
		Social Security War Pensions Agency	국가보훈처
기능	보건부	Employment Service	고용청
		Medical Devices Agency	의료장비 평가위원회
기능	보건부	Medicines Control Agency	의약품 규제위원회
		NHS Estates	NHS 재산관리국
기능	보건부	NHS Pensions Agency	NHS 연금위원회(국립보건소)

기능 분류	부 처	사 업 단	기 관
지방	스코틀랜 드 부	Forest Enterprise Historic Scotland Registers of Scotland Scottish Agricultural Science Agency Scottish Court Service Scottish Fisheries Protection Agency Scottish Office Pensions Agency Scottish Prison Service Scottish Record Office Student Awards Agency for Scotland	산림청 유적관리청 스코틀랜드 등기소 스코틀랜드 농과학원 스코틀랜드 법원행정서비스청 스코틀랜드 어업보호청 스코틀랜드 연금청 스코틀랜드 교육청 스코틀랜드 기록보존소 스코틀랜드 장학위원회
	북아일랜 드 부	Business Development Service Compensation Agency Construction Service Driver and Vehicle Licensing Northern Ireland Driver and Vehicle Testing Agency Environment and Heritage Service Forensic Science Agency of North- ern Ireland Government Purchasing Service Health Estates Industrial Research and Technolo- gy Unit Land Registers of Northern Ireland Northern Ireland Child Support Agency Northern Ireland Prison Service Northern Ireland Statistics and Research Agency Ordnance Survey of Northern Ireland Planning Service Public Record Office of Northern Ireland Rate Collection Agency Roads Service Social Security Agency(Northern Ireland) Training and Employment Agency (Northern Ireland) Valuation and Lands Agency Water Service	기업개발청 보상국 건설청 운전면허 발급청 운전면허시험청 환경·유산관리국 범죄과학 조사국 정부조달청 보건관련기구 재산관리청 산업연구 및 기술국 북아일랜드 등기소 북아일랜드 어린이 양육보 조금 지급청 교도청 북아일랜드 통계·조사국 북아일랜드 지형조사국 기획관리국 공공기록보존소 비율산정위원회 도로관리청 사회보장청 직업훈련 및 고용청 부동산 감정위원회 상하수 처리사업소

〈부록 4〉 뉴질랜드의 독립기관(Crown Entities)과 공기업

1. 독립기관 : 1995년 4월 현재

Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Corporation
Accounting Standards Review Board
Agricultural and Marketing Research and Development Trust
Alcoholic Liquor Advisory Council
Animal Control Products Limited
Asia 2000 Foundation of New Zealand
Auckland International Airport Limited
The Blood Transfusion Trust
Boards as defined in Section 2 of the Reserves Act 1977
Boards of Trustees constituted under part XI of the Education
Act 1989
Broadcasting Commission
Broadcasting Standards Authority
Building Industry Authority
Business Development Boards
Careers Service
Casino Control Authority
Civil Aviation Authority
Commerce Commission
Commissioner for Children
Crown Health Enterprises
Crown Research Institutes
Early Childhood Development Unit
Earthquake Commission
Education and Training Support Agency
Electoral Commission

Fish and Game Councils
Foundation for Research, Science, and Technology Government
Superannuation Board
Health and Disability Commissioner
Health Research Council of New Zealand
Health Sponsorship Council
Hillary Commission for Sport, Fitness and Leisure
Housing Corporation of New Zealand
Housing New Zealand Limited
Human Rights Commission
Institutions established under Part XI V of the Education Act 1989
International Year of the Family Trust
Land Transport Safety Authority of New Zealand
Law Commission
Learning Media Limited
Legal Services Board
Management Development Centre Trust
Maritime Safety Authority of New Zealand
Museum of New Zealand Te Papa Tongarewa
New Zealand Artificial Limb Board
New Zealand Film Commission
New Zealand Fire Service Commission
New Zealand Fish and Game Council
New Zealand Game Bird Habitat Trust Board
New Zealand Government Property Corporation
New Zealand Lotteries Commission
New Zealand Lottery Grants Board
New Zealand Qualifications Authority
Every transferee company under the New Zealand railways corporation restructuring Act 1990 in which the crown holds 50 per cent or more of the issued ordinary shares
New Zealand Sports Drug Agency

New Zealand Symphony Orchestra Limited
New Zealand Tourism Board
New Zealand Trade Development Board
The Office of Films and Literature Classification
Pacific Islands Employment Development Board
Police Complaints Authority
The Power Company Limited
Privacy Commissioner
Public Health Commission
Race Relations Conciliator
Regional Health Authorities
Residual Health Management Unit
The Retirement Commissioner
Road Safety Trust
Securities Commission
Special Education Service
Standards Council
Takeovers Panel
Te Reo Whakapuaki iriranga
Te Taura Whiri I Te Reo Maori(Maori Language Commission)
Teacher Registration Board
Tertiary Research Board
Testing Laboratory Registration Council
Transit New Zealand
Transport Accident Investigation Commission
Trustees of The National Library
Wellington International Airport Limited

2. 공기업(SOEs) : 1994년 6월 현재

Airways Corporation of New Zealand Limited
Coal Corporation of New Zealand Limited

Electricity Corporation of New Zealand Limited

Forestry Corporation of New Zealand Limited

GCS Limited

Government Property Services Limited

Land Corporation Limited

Meteorological Service of New Zealand Limited

New Zealand Post Limited

New Zealand Railways Corporation

Radio New Zealand Limited

Television New Zealand Limited

Timberlands West Coast Limited

Vehicle Testing NZ Limited

Works and Development Service Corporation (NZ) Limited

〈국문요약〉

공공부문과 민간부문의 역할이 새롭게 정립되어야 한다. 개발연대를 거치면서 산업사회의 패러다임 아래 강력한 정부 주도과 간섭을 기조로 형성된 우리 나라의 공공부문은 정치·경제의 근본 구조가 바뀌는 지금의 상황하에서 새로운 시대적 필요에 부응하도록 변화되어야 한다. 이는 공공부문과 민간부문간의 사회 전체적 균형을 맞추는 작업이 되어야 하며 그 핵심은 민간화로 요약될 수 있다.

사회학자, 정치학자 및 행정학자 들은 주로 사회 전체적 구성 변수와 조직 구조적 변수로 공공부문 팽창을 설명하고 있다. 공공선택론자들은 공공정책에 대한 수요와 공급에 영향을 미치는 요소들을 분석하면서 공공부문이 과도하게 팽창되었기 때문에 이를 축소해야 된다는 논리를 전개하고 있다.

그러나 현실적으로 공공부문 개선에 대한 논의는 민간부문 조직 운영의 고효율이 주요한 시발점이 되었다. 민간의 개념과 아이디어들을 공공부문에 적용하여 성과 향상을 기하자는 주장은 민간화(privatization)로 통칭되면서 재정, 행정서비스 공급, 공공규제 등 다양한 정부 기능의 변화를 불러일으키고 있다. 1980년대에 들어 영국, 뉴질랜드, 호주 등에서 본격적으로 추진된 정부 기능의 민간화는 지금은 정부개혁에 대한 주요 방안으로 전세계적인 각광을 받고 있다. 민간화는 공공자산 매각으로 재정 적자 보전, 민간 계약에 의한 예산 지출 감소, 기간시설 건설에 민간의 자본 사용 등 재정적 문제 해결에 실질적으로 도움을 주었다. 그러나 무엇보다도 제2차 세계대전 이후의 '정부 간여' 전통에 제동을 걸게 되었다는 점에서 공공부문과 민간부문의 관계를 재정립하는 데 중요한 역할을 하였다.

민간화를 논의할 때 가장 우선적으로 고려되는 것은 공기업의 민영화이다. 또한 각종 행정서비스를 민간에게 이양하는 것으로 바꾸

처제도, 외부계약, 서비스의 민간 이양, 권한의 양도나 매각에 의한 행정서비스의 민간 이양, 책임행정기관 설립, 민간 참여로 인한 행정서비스의 경쟁, 행정 서비스의 민간대체권한 부여 등 다양한 방법이 있다. 이밖에 정부의 자산을 매각하는 행위나, 정부의 규제를 완화하여 민간부문의 행동범위를 확대하거나 규제를 해제하여 민간의 자율에 맡기는 것도 민간화로 볼 수 있다. 이렇게 구체적으로 민간화가 추진되는 범위는 정부와 순수한 민간부문(기업 등을 비롯한 영리추구 조직) 간의 역할 조정에 그치는 것이 아니라 정부기능을 준공공부문에 이양하는 것과 준공공부문의 역할을 민간에 넘기는 것을 포함한다. 준공공부문도 영리를 추구하는 조직과 비영리 자발적 단체로 대표되는 비정부조직으로 구분되며 이 구분에 따라 민간화의 방식도 차이가 날수 있다.

민간화의 과정과 평가 기준은 공공부문의 구체적 기능별로 대안을 모색할 수 있게 마련되어야 한다. 평가 기준은 특정 기능이나 활동에 대한 존폐 여부, 민영화 또는 민간 위탁의 필요성, 기능 합리화 필요성 등을 판단하도록 설정되어야 한다. 공공부문이 담당하는 역할이 광범위하고 다양하기 때문에 단기간에 공공부문 전반에 걸친 민간화를 추구하는 데에는 우리가 따른다. 따라서 민간화를 검토할 대상은 대체로 단위업무로 분리가 가능하거나 성과 측정과 평가가 비교적 용이한 것, 현업 생산 및 집행기능적 성격이 강한 것들을 선정하여야 한다. 이때 우리보다 앞서 이를 추진한 영국, 뉴질랜드의 경우(Next Step Agency, Crown Entity)를 참고로 삼을 만하다. 선정된 대상에 대한 구체적 민간화 판단은 비용, 서비스의 질, 서비스의 안정성과 효과성, 실행 가능성과 평가/통제, 책임 등을 고려하여 내려져야 한다. 이것은 서비스 공급과정별 민간화 방식과 담당부문을 검토하면서 추진되어야 한다. 만일 민간화된 공공부문 기능이 실패하면 다른 대안을 모색하여야 하는데 이는 사회적으로 이중 부담이 된다. 따라서 민간화에 따르는 부작용을 최소화 하도

록 신중한 분석과 배려가 있어야 한다. 민간화는 공공부문과 민간 부문의 역할간의 적절한 균형이 궁극적 지향점이라는 전제하에 수행되어야 한다. 민간화 작업은 복잡하고 다차원적인 공공부문의 기능들이 고유의 공공성을 상실하지 않은 채 효율성을 제고하도록 사례 깊은 현실 파악과 균형 잡힌 정책에 바탕을 두어야 하는 것이다.

〈Abstract〉

Redistribution of the Roles between the Public and Private Sectors

There should be a redistribution of the roles between the public and private sectors in Korea. Given the present environment in which political and economic structures undergo fundamental changes, the public sector, of which the role and structure had been established in the development era under the ideal of strong government initiatives and interventions towards rapid industrialization, must be changed as what the new era dictates. The main task of this change lies in resolving the current unbalance between the public and private sectors, and privatization is key to the task.

Students of sociology, political science, and public administration explain the expansion of the public sector using mainly the factors of society-wide structures and organization structures. Public choice theorists, based on their analyses of the demand and supply of public policy, argue that the public sector must be downsized because it has overgrown.

Practically, however, the apparent superiority of the private sector in the efficiency of operating the organization makes a main starting point for the discussions of the policy needs to improve the public sector. The arguments that go under the term of privatization—to improve public sector performance by applying to it the concepts and ideas used in the private sector—have brought changes in diverse government functions, including finance, service provision, and regulations. Privatization of government functions that has been sought vigorously from the turn of the 1980s

by some countries like the United Kingdom, New Zealand, and Australia to privatize government functions is now accepted widely as key to the government reform. Privatization, with its strategies to reduce budget deficits by selling out public properties, to reduce public expenditures by contracting out government services, to curb spending needs by utilizing private resources in constructing infra-structure, and so forth, offers a practical solution to the government's financial problems. But, the most important contribution made by privatization in reestablishing the relationship between the public and private sectors is that it has provided a force against the tradition of 'government interventions'.

Top on the list of privatization strategies is selling out of public enterprises. Other strategies include: delegation to the private sector of the power to deliver public services through voucher system, contracting out, delegation or selling out of government authority, creating agencies, competitive bidding for service delivery under private participation, and substitution of public organizations to private organizations for service delivery. Also included in the strategies are : selling out of public properties, relaxing government regulations to allow an expansion of the scope of the private sector activities or abolishing regulations to allow the autonomy of the private sector. As we have seen thus far, the scope of privatization includes not only alignments of the roles between the public sector and the private sector (businesses and other profit-seeking organizations), but also delegation of government functions to the quasi-public sector, and delegation of the quasi-public sector roles to the private sector. Quasi-public sector can be categorized into two – profit-seeking organizations and non-government organizations represented by nonprofit voluntary organi-

zations – and the methods of privatization may differ depending on the category.

The procedures and evaluation standards of privatization should be set in a way to allow the alternatives to be sought based on specific functions of the public sector. Evaluation standards should be established in a way to enable the assessment of the needs for existence of specific functions, the needs for privatization of delegation to the private sector of the functions, and the needs for re-arranging the functions. Given the vast scope and diversity of public functions, an attempt to achieve a government-wide privatization in a short time span is likely to face considerable problems. Therefore, the subjects of privatization should be selected at first among what can be easily isolated as unit tasks, or the functions of which the performance can be evaluated relatively easily, and what are characteristically field production or implementation functions. We may be benefited from the experiences of the UK and New Zealand which proceeded with privatization well ahead of us through, e.g., the Next Steps Agencies and Crown Entity respectively. Decisions concerning the specifics of the privatization of a chosen function must be made taking into account the costs, quality, stability and effectiveness of the service, feasibility, evaluation/control, and accountability. In making these judgements, it is necessary to review the method and areas of privatization by the step of service provision. If a privatized function comes to be a failure, other alternatives must be sought, and this would incur social costs. Thus, privatization decisions require careful analyses and consideration so as to minimize adverse effects. Privatization must be carried out under the proposition that the ultimate direction is to achieve an appropriate balance in the roles between the public

and private sectors. Privatization must be based on careful assessments of the realities and well-balanced policies, so that complex and multi-dimensional public sector functions, even after privatization, may maintain the characteristics of the public service and, at the same time, there would be efficiency improvement.

第 3 篇

公共部門 從事者의 生産性 提高方案 — 公職任用體系의 改善을 中心으로 —

河 泰 權*

* 서울산업대학교 행정학과 교수

I. 서 론

1. 연구목적

현대사회는 전문화시대, 기술화시대, 정보화시대, 개방화시대 등 변화와 경쟁을 상징하는 다양한 명칭으로 불리고 있다. 이와 같은 변화와 경쟁의 시대에서 생존하고 발전하기 위하여는 정부관료의 능력과 역할이 무엇보다도 중요하다. 1980년대 이후 미국을 비롯한 선진제국에서 정부관료제의 개혁에 많은 노력과 비용을 투자하는 이유도 바로 여기에 있다. 그러나 급변하는 변화와 경쟁 속에서 국가발전을 도모하기 위한 정부관료의 역할은 선진제국보다는 우리와 같은 개발도상국의 경우에 더욱 크다.

우리 사회는 급격한 개방화, 산업화, 정보화, 도시화, 지방화를 동시에 맞이하였고, 이러한 현상은 1990년대에 이르러 더욱 가속화되고 있다. 이에 따라 사회 각 부문간의 분화와 갈등도 고조되고, 행정수요 또한 다양화·전문화되고 있다. 대외적으로도, 국제사회의 정치·경제적 환경이 대립의 시대에서 벗어나 국익 우선의 시대로 전환되고 WTO체제가 출범함에 따라, 국가간의 경쟁과 견제가 더욱 치열해지고 있다. 우리나라의 경우 OECD 가입을 계기로 선진국들의 견제가 더욱 심해지면서 국가경쟁력의 제고가 시급한 현안으로 대두되고 있다. 더욱이 급박한 국가적 위기에 처한 현재의 경제상황을 고려하면 정부인력의 생산성 제고는 매우 절박한 시대적 과제라 아니할 수 없다.

이와 같은 행정환경의 변화에 대응하기 위하여 정부도 규제완화, 부처 통·폐합, 인력감축 등 감축 관리와 더불어 예산 10% 절감, 국가경쟁력 10% 제고 등 국가경쟁력 제고를 위한 노력을 경주하고는 있으

나, 행정의 비능률 제거와 생산성 향상에 대한 국민의 요구와 압력은 더욱 거세지고 있다. 정부의 생산성 향상에 대한 국민의 요구와 압력은, 정부가 국가발전을 주도하여 왔으며 앞으로도 핵심적인 역할을 수행하여야 할 뿐만 아니라 아직도 정부의 규제범위가 광범위한 한국적 상황을 고려하면, 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다.

이와 같이 급변하는 국내·외 행정환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위하여는 시대착오적인 각종 행정제도와 규정의 개혁 못지않게 정부의 정책을 실제로 입안하고 집행하는 공공부문 종사자의 전문적인 직무수행 능력을 향상시키고 근무의욕을 고취하는 것이 중요하다. 공공부문 중에서도, 특히 우리 정부는 국가발전을 위한 핵심적인 기능을 수행하고 있음에도 불구하고 민간부문에 비하여 생산성이 낮다는 비판을 받고 있다(최 광·임주영, 1996, pp. 14~24). 공무원의 직무수행 능력과 근무의욕 및 정부의 정책 등에 대한 국민의 평가는 매우 부정적으로 나타나고 있으며(김광주·서원석, 1992a, pp. 43~44, 49~52), 정부가 제공하는 행정서비스의 전문성, 신뢰성, 효율성, 환경에 대한 적응성 등에 대한 공무원 스스로의 평가도 대체로 부정적인 것으로 조사되고 있다(김광주·서원석, 1992b, pp. 102~105).

정부가 위에서 언급한 바와 같은 역할을 성공적으로 수행할 수 있으면 무엇보다도 공무원, 특히 고급공무원들이 다원화·고도화·국제화되어 가는 행정수요에 부응할 수 있는 고도의 전문능력을 갖추어야 하며, 이들이 높은 근무의욕과 적극적인 업무자세를 지닐 수 있도록 생산성과 연계된 탄력적인 보상체제와 엄격한 징계제도가 확립되어야 한다. 그러나 우리의 경우에는 국가발전을 주도하거나 지원할 수 있는 정부관료의 능력과 자세에 대하여 강력한 회의가 제기되고 있다. 이것은 '행정적 우대·기술직 천시'로 대표되는 일반행정이 위주의 인사관행으로 인하여 정부관료의 각 업무분야별 전문능력이 요구 수준에 크게 미치지 못하고 있다는 점과 '경력 위주의 폐쇄적인 승진관행' 및 '생산성과 연계된 보상체제의 결여'로 인하여 공무원들의 적극적인 업

무 추진력과 자기발전 의욕을 고취시키지 못하고 있다는 점에 주로 기인한다.

이 연구에서는 정부관료제의 생산성 향상이라는 관점에서 위에서 언급한 문제점 중 공무원 임용제도, 특히 고급공무원 임용제도의 문제점을 분석하고 그것을 극복하기 위한 인사관리전략을 모색하고자 한다. 보다 구체적으로, 이 연구는 정부의 생산성 향상과 관련된 인사제도 중에서 일반직 국가공무원과 지방공무원의 직위분류 및 임용(신규채용, 전보, 승진)을 주된 연구주제로 하되, 하위직 공무원과 지방공무원보다는 5급 이상의 고위직 국가공무원에 연구의 초점을 둔다.

2. 연구범위와 방법

가. 연구대상과 범위

공공부문에는 정부는 물론 공기업과 국책연구소 등 모든 유형의 정부투자기관이 포함된다. 그 중에서도 정부는 국가발전에 가장 핵심적인 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 생산성과 전문성 부족으로 인하여 강력한 비판을 지속적으로 받고 있다. 따라서 이 연구에서는 연구에 소요되는 시간과 예산상의 제약을 고려하여 공공부문 종사자 중에서 정부에 근무하는 경력직 공무원 중 기술·연구 또는 행정일반에 관한 업무를 담당하며 정부의 전반적인 정책과정에 직접적으로 참여하는 일반직 국가공무원과 지방공무원만을 대상으로 하되, 특히 5급 이상의 고위직 국가공무원에 초점을 두고 그들의 생산성 제고를 위한 인사관리전략을 모색하고자 한다. 다만, 이 연구에서는 공무원의 생산성 제고와 관련된 인사관리제도 중에서 특히 공무원의 전문성 강화와 직결되는 공직분류구조와 임용제도(신규채용, 승진, 보직관리)의 제도적 현황과 운영실태를 분석하고, 분석결과를 토대로 생산성 향상을 저해하는 제도적·관행적 요인을 도출한 다음, 그것을 극복할 수 있는 인

사관리전략을 모색하고자 한다.

이 연구의 주요 내용을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

① 공직분류구조: 공무원의 종류 구분과 직렬 구분 및 직렬별 직급 설정의 타당성을 분석하되, 현재 획일적으로 규정되어 있는 공무원의 근무형태와 근무조건을 다양화할 수 있도록 공무원의 종류를 다원화하고, 업무범위가 지나치게 넓게 설정되어 있는 행정직렬을 세분화하며, 행정직에 비하여 상대적으로 낮게 설정되어 있는 기술직의 승진상한직급을 상향 조정하기 위한 추진전략을 모색한다.

② 신규채용: 공직분류구조와 연계하여, 공무원 신규채용방법(공개 경쟁채용과 특별채용)의 타당성과 비용 효과성을 검토하고, 보다 신속적이며 효율적인 신규채용방법을 모색한다.

③ 승진: 폐쇄적이며 경력이나 정실 위주로 운영되고 있는 승진 관행의 원인을 분석하고, 승진의 경쟁성과 공정성을 강화하기 위한 인사관리전략을 강구한다.

④ 보직관리: 일반행정이 위주의 '다단계 전보 후 승진' 실태와 문제점을 분석하고, 전문행정이 위주의 경력 발전체계를 확립하기 위한 인사관리전략을 모색한다.

이 밖에 교육훈련이나 근무성적 평정 또는 성과급 등 공무원의 생산성 향상과 직·간접으로 연계되는 인사제도에 대하여는 이 연구에 필요한 범위 내에서 고찰하도록 한다.

나. 연구방법

이 연구는 기본적으로 문헌조사를 통하여 수행된다. 먼저 정부의 생산성 향상을 위한 인사관리전략에 대한 선행연구, 관련 제도 및 외국 자료 등을 검토하고, 이를 토대로 연구의 기본틀을 설계하고 기초자료를 수집한다.

한국정부의 공직분류와 임용체계의 제도적 현황과 운영실태에 대한

고찰은 관련 자료에 대한 분석을 통하여 수행한다. 그리고 연구에 필요한 경우, 연구자가 관계 부처의 고위공무원, 인사담당자 또는 직무 분야별(예: 행정직, 기술직, 전문직) 대표적 직위의 점직자 등과의 면접조사를 통하여 문헌조사에 의하여 도출된 문제의 원인과 그에 대한 처방 등에 대한 의견을 수렴한다.

II. 공직임용체계에 관한 이론적 고찰

1. 공직임용체계에 관한 이론적 고찰

한국정부의 공무원제도는 전통적으로 직업공무원제도를 근간으로 하고 있다. 특히, 이 연구의 주된 연구대상인 일반직공무원은 대표적인 직업공무원 집단이라 할 수 있다. 따라서 한국정부 공무원 임용체계의 개혁방향을 설정하기 위하여는 먼저 직업공무원제와 직업공무원제의 기본 골격을 형성하고 있는 계급제 및 폐쇄형 공무원제의 제도적 특성을 고찰할 필요가 있다.

가. 직업공무원제도

직업공무원제란 우수한 젊은 인재들을 공직에 유치하고, 그들이 공직에 근무하는 것을 명예로 인식하고 정년퇴임할 때까지 평생에 걸쳐 성실하게 근무하도록 조직·운영되는 인사제도이다. 직업공무원제는 원칙적으로 유능한 젊은 인재를 공직의 최하위 직급으로 임용하여, 장기간에 걸쳐 근무하도록 하면서 단계적으로 승진시키는 제도이다. 직업공무원제에서는 응시자의 학력과 연령이 엄격히 제한되며, 선발기준으로는 전문적인 직무수행 능력보다는 일반적인 능력과 장기적인 발전 가능성을 중시한다. 따라서 일단 임용된 후에는 평생에 걸쳐 근무할 수 있도록 장기적인 경력 발전경로가 마련되어야 한다. 그리고 상위직급에의 충원은 내부로부터의 승진에 의하여 이루어지며 외부로부터의 신규 유입은 원칙적으로 허용되지 않는다. 직업공무원제는 제도적 특성상 다음과 같은 장점과 단점을 지닌다.

1) 장점

① 공직이 평생에 걸쳐 근무할 전문직업분야로 인식되므로 공직에 대한 자부심과 일체감이 강화되고 근무의욕이 향상되며 높은 수준의 행동규범이 유지된다.

② 공무원의 능력 발전이 폭넓게 이루어지므로 정책결정 및 행정관리기능을 담당하는 고급공무원의 양성에 유리하다.

③ 강력한 신분보장을 통하여 장기적인 근무를 유도하므로 행정의 안정성과 일관성을 유지할 수 있다.

2) 단점

① 직업공무원제하에서는 신규채용은 최하위 직급에서만 허용되며 상위 직급에의 충원은 원칙적으로 내부승진에 의하여 이루어지기 때문에 공무원집단이 보수적으로 되거나 관료주의화되는 경향이 강하다.

② 공직임용의 폐쇄성으로 인하여 공직의 분위기가 침체되고 공무원의 전반적인 질적수준이 저하될 우려가 크다.

③ 공무원의 충원과 양성이 일반행정가 위주로 이루어지므로 행정의 전문화를 저해한다.

이상에서 논의한 제도적 특성은 직업공무원제가 계급제와 폐쇄형 공무원제 및 일반행정가주의에 입각하고 있음을 보여 준다. 우리나라와 같이 전통적으로 직업공무원제를 채택하고 있는 국가들은 위에서 논의한 직업공무원제의 폐쇄성과 일반행정가주의로 인한 단점을 보완하기 위하여 미국식의 직위분류제와 개방형 공무원제 및 전문가주의의 특성을 도입하여 정부인력의 전문성을 향상시키고자 노력하고 있다. 반면에, 미국은 미국식 공무원제도의 문제점을 극복하기 위하여 계급제와 폐쇄형 공무원제 및 일반행정가주의에 입각한 직업공무원제의 장점을 도입하여 고위직 공무원의 행정관리 능력을 향상시키려 노력하고 있다. 두 가지 제도의 장점을 절충하려는 쌍방의 노력은 실제로 양 제도

를 상당히 접근시키고 있다. 그러나 근래에 미국, 영국, 호주 등 선진 제국에서 추진되고 있는 공무원제도 개혁에서는 정년보장과 연금지급을 전제로 하는 직업공무원제적 성격을 약화시키고 외부임용과 계약제 임용을 확대하며 파트타임제 등 고용제도를 다양화시키는 방향으로 개혁이 추진되고 있다(총무처 직무분석기획단, 1997, pp. 94~126).

다음에서는 양 제도의 근간을 이루고 있는 공직분류(직위분류제와 계급제) 및 임용체계(개방형과 폐쇄형)의 차이점을 보다 구체적으로 고찰하고자 한다.

나. 직위분류제와 계급제

정부조직 내에 있는 수많은 직위와 공무원을 일정한 기준과 원칙에 따라 질서 있게 분류하고 배열하는 것을 공직구조의 형성이라 한다. 공직구조의 형성은 공무원의 신규채용은 물론 승진과 보직관리 등 공직임용체계의 기본골격을 구성하는 것이므로 인사행정에서 가장 기본적인 것이며 필수적인 요소라 할 수 있다.

공직의 분류구조를 형성하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 일반적으로는 직무를 중심으로 하여 공직을 구조화하는 직위분류제와 사람을 중심으로 하여 공직의 계층적 구조를 형성하는 계급제로 나누어 볼 수 있다. 그러나 직위분류제와 계급제는 정부조직 내에 있는 모든 직위와 공무원을 대상으로 하는 것이 아니라, 실적제가 적용되는 공무원을 그 주된 대상으로 한다.

직위분류제와 계급제는 여러 가지 면에서 상반되는 특성을 지니고 있다. 따라서 직위분류제와 계급제 중에서 어느 제도를 선택하느냐의 문제는 행정체제의 역사적 전통과 특성, 행정개혁의 방향, 정부의 규모와 행정업무의 복잡성, 사회의 분화 정도, 행정문화와 관료행태 등 다양한 요인을 고려하여 결정하여야 한다.

1) 직위분류제

가) 의의

직위분류제(position classification)란 정부 내에 존재하는 수많은 직위를 각 지위가 내포하고 있는 직무의 내용과 직무 수행의 난이도 및 직무에 부여된 책임의 정도에 따라 직급별로 분류하여 관리하는 공직분류제도이다. 즉, 직위분류제는 직무와 책임의 기본단위인 직위를 기초로 하여, 그 직위에 내포된 직무의 내용과 성격이 유사한 직위들을 수평적(직군과 직렬)으로 분류하고, 직무수행에 따르는 난이도와 직무에 부여된 책임의 정도가 유사한 직무를 수직적(직급)으로 분류하여 공직의 분류구조를 체계화하는 제도이다.

직위분류제는 사람을 중심으로 하여 공직구조를 형성하는 계급제와는 달리, 직무의 특성을 중심으로 하여 공직의 분류구조를 형성하는 직무지향적 공직분류제도이다. 따라서 직위분류제는 다음과 같은 특징을 지닌다.

① 직위분류제는 사회적 출신 배경이나 학력 등에 관계없이 개인이 지니고 있는 담당직무에 대한 전문적인 업무수행 능력과 지식 및 기술을 중시한다.

② 직위분류제는 직무 수행을 위한 적격자를 공직의 내부에서만 찾지 않고, 공직의 모든 계층에 외부로부터의 임용을 허용하는 개방형 임용제도이다.

③ 직위분류제는 직업 및 노동의 분화를 전제로 하는 분류체제이기 때문에 일반행정가보다는 전문행정가를 선호한다.

④ 직위분류제는 직무분석과 직무평가를 통하여 직무의 내용과 직무 수행에 필요한 자격요건을 도출한 다음 그 직위에 적합한 인물을 임용하므로 인사행정의 합리화를 도모할 수 있다.

⑤ 직위분류제의 직급은 직무의 책임도나 난이도에 의하여 구분된 것이기 때문에 직위를 점하고 있는 사람의 사회적 신분이나 지위를 나타내지 않는다. 따라서 상·하위직간의 계급의식이나 위화감이 크지 않다.

나) 장·단점

(1) 장점

① 직위분류제는 직무의 특성이나 성격 및 내용을 구체적으로 나타내 주므로 신규채용·승진·전보 등 임용의 합리적 기준을 제공하고, 객관적인 근무성적 평정 요소와 기준을 마련하며, 점직자의 교육훈련 수요를 파악하는 데 기여한다.

② 직위가 요구하는 직무의 내용과 성격 및 자격요건에 따라 채용시험, 교육훈련, 전보, 승진 등을 시행함으로써 인사행정의 합리적 기준을 제공한다.

③ 조직 단위별로 구성원의 업무분담을 합리화하고, 이를 기초로 직무분석과 직무평가를 통하여 조직 구성원이 수행하고 있는 일의 종류와 수준 및 업무량 등을 명확히 파악할 수 있으므로 정원 관리의 합리화를 기할 수 있다.

④ 직위분류제는 하나의 직무분야(직렬)에서 장기간 근무하는 것을 원칙으로 하기 때문에 전문직업인을 양성하는 데 유리하며, 따라서 행정의 전문화에 기여한다.

⑤ 직무의 내용과 책임수준이 명확하게 나타나므로 직위 상호간의 권한과 책임의 한계가 명확하다.

⑥ 직위분류제는 동일한 직무를 수행하는 모든 사람은 동일한 보수를 받도록 하는 '동일 직무에 대한 동일 보수'(equal pay for equal work)원칙에 입각한 직무급 체계의 확립을 용이하게 하여 준다.

(2) 단점

① 직위분류제는 특정한 직무에 대한 전문가를 충원하므로 정책결정을 담당하는 고위공무원에게 요구되는 일반적인 관리능력을 가진 일반행정가의 확보나 양성이 곤란하며, 따라서 공무원의 장기적인 발전가능성이나 잠재력을 중시하는 직업공무원제의 확립을 어렵게 한다.

② 직위분류제는 특정한 직위가 요구하는 전문적인 자격요건을 갖춘 전문가를 충원하여야 하기 때문에 조직구조나 기능의 개편에 따른

새로운 직무의 발생에 신속히 대응하기 어렵다.

③ 직위분류제는 동일 직렬에서의 승진이나 전보는 가능하나 다른 직렬로의 전직이 어렵기 때문에 인사관리의 탄력성과 신축성이 결여된다.

④ 공무원의 신분이 특정 직위나 직무와 관련되어 있기 때문에, 조직개편이나 기능의 통·폐합 등으로 직무 자체가 없어지는 경우에 담당 공무원의 신분 보장이 위협을 받는다.

2) 계급제

가) 의의

계급제(rank-in-person system)는 개인이 지니고 있는 자격이나 능력을 기준으로, 유사한 개인적 특성을 가진 공무원들을 하나의 집단으로 구분하여 계급을 형성하는 공직분류제도이다. 직위분류제가 직무를 담당하고 있는 사람과는 상관없이 직무의 종류나 수준에 따라 공직을 수직적·수평적으로 구조화하는 직무중심의 분류체계인 데 비하여, 계급제는 직위가 내포하고 있는 직무와는 관계없이 공무원의 개인적 특성에 따라 공직을 종적으로 구분하는 인간중심의 분류체계이다. 따라서 계급제는 공무원을 특정 계급에 임용하나, 직위분류제는 특정 직위에 임용한다.

행정의 전문성 관점에서 계급제를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 일반행정가 지향성

계급제는 맡은 업무에 대한 기술적 전문성을 중시하는 직위분류제와는 달리, 폭넓은 이해력과 조정능력을 갖추고 업무통합 능력이 뛰어난 일반행정가를 선호한다. 특히 고위직으로 올라갈수록 이러한 이해력과 조정력·통합력은 더욱 요구된다. 따라서 계급제는 신규채용 시험과목으로 특정한 직무수행에 필요한 전문지식이나 기술보다 일반적인 능력과 장래의 발전 가능성을 평가할 수 있는 일반소양과목을 중시한다. 그리고 계급제는 인사이동의 탄력성이 높아 순환보직의 범위가 넓으며

고위직으로 올라갈수록 그 범위는 더욱 넓어진다. 이러한 과정을 통하여, 계급제는 공무원이 다양한 업무경험을 통하여 직무수행에 대한 폭넓은 안목을 갖추도록 한다.

(2) 폐쇄형 공무원제도

계급제를 채택하고 있는 나라는 대체로 폐쇄형 공무원제도를 유지한다. 폐쇄형 공무원제도란 신규채용되는 공무원은 원칙적으로 최하위 직급이나 계급에 임용되며, 상위 계급은 내부승진에 의하여 충원되고 외부인사가 중간계층에 신규임용되는 것을 허용하지 않는 제도이다. 그러므로 계급제는 모든 직급에 대하여 신규채용을 허용하는 개방형 공무원제도를 기반으로 하는 직위분류제와 대조적이다.

그러나 계급제를 채택하고 있다고 해서 반드시 순수한 형태의 폐쇄형을 채택한다는 것은 아니다. 우리나라의 경우에도 최하위 계급인 9급뿐만 아니라 7급과 5급에 대하여도 공개경쟁시험을 정기적으로 실시하고 있다. 그러나 8급 이상 공무원의 충원에서 신규채용에 의한 임용비율보다는 승진임용 비율이 훨씬 높다. 따라서 우리나라의 공무원 제도는 기본적으로 폐쇄형 제도라 할 수 있다.

나) 장·단점

(1) 장점

① 공무원을 채용함에 있어 계급제는 특정 직무에 대한 전문지식이나 기술보다 장래의 발전 가능성과 잠재력을 지닌 사람을 중시하므로, 장기적으로 보면 좀더 유능한 인재를 공직에 흡수할 수 있다.

② 계급제에서는 동일한 계급 내에서는 보수의 변동없이 전직이나 전보가 가능하며, 승진도 동일한 직무분야로만 한정되지 않는다. 따라서 계급제하에서는 광범위한 시각과 능력을 갖춘 일반행정가의 양성이 용이하다.

③ 계급제하에서는 내부승진을 통하여 장기근속이 보장되므로 공무원의 신분 보장과 직업공무원제의 확립이 용이하다.

④ 계급제는 직위분류제에 비해 분류구조와 보수체계가 단순하고

융통성이 있으므로 인력관리의 융통성과 비용 효과성을 높여 준다.

(2) 단점

① 신규임용, 승진, 전·보직 등이 직무의 내용에 상응하게 이루어지지 않기 때문에 합리적인 인사관리가 곤란하며 행정의 생산성이 저하된다.

② 계급제하에서는 동일한 직무분야의 직위를 장기간 담당하지 않고 여러 직위로 옮겨 다니며 다양한 업무를 담당하기 때문에, 특정한 직무분야에 대한 전문지식과 기술을 갖춘 전문행정가의 양성이 곤란하며, 나아가 행정의 전문화에 부응하지 못하게 된다.

③ 계급제하에서는 계급간의 차별이 심하므로 고급공무원들이 엘리트의식에 빠지거나 일반행정가가 전문행정가보다 정확한 결정을 내릴 수 있다는 편견에 사로잡히기 쉬우며, 따라서 의사결정의 적실성을 확보하기 어렵다.

④ 계급제에서는 동일 계급에 대해서는 직무의 종류나 성격 및 업무 수행의 난이도 등과는 관계없이 동일한 보수가 지급되므로 ‘동일 직무에 대한 동일 보수’ 원칙에 입각한 직무급 보수체계를 확립하기 어렵다.

⑤ 계급제하에서는 폐쇄적인 임용행태와 신분보장으로 인하여 공무원들이 무사안일에 빠지거나 특권집단화할 가능성이 높다.

3) 직위분류제와 계급제의 특성 비교

직위분류제는 직무의 특성을 기준으로 한 분류체계이므로 객관적인 직무중심의 인사관리를 가능하게 하는 제도인 데 반해, 계급제는 직무 그 자체보다는 직무를 수행하는 사람의 개인적 특성에 기초를 둔 분류제도이므로 인사관리에 융통성과 탄력성을 부여하여 준다. 이와 같이 양 제도는 서로 대비되는 특성을 지닌다.

행정의 전문성과 생산성의 관점에서 양 제도의 특성을 비교하면 다음과 같다.

가) 신규채용

직위분류제는 특정한 직무가 요구하는 전문적인 지식이나 능력 또는 기술을 임용기준으로 하는 데 반하여, 계급제는 전문적인 직무수행 능력보다는 일반적인 능력과 장기적인 발전 가능성을 임용기준으로 한다.

나) 보직관리

직위분류제는 세분화된 직무 분야별로 보직관리가 이루어지므로 적재적소의 배치와 특정한 업무 분야에 대한 전문가 양성에 유리하다. 그러나 직위분류제는 직무 분야가 협소하게 설정되기 때문에 순환보직의 범위가 좁아 공무원이 편협한 시각을 갖게 된다.

계급제는 동일한 계급 내에서는 직무의 종류나 성격에 관계없이 폭넓게 이동할 수 있으므로 순환보직의 범위가 넓게 설정되어 광범위한 시각과 능력을 갖춘 일반행정가의 양성에 유리하다. 그러나 계급제는 보직 관리의 정확성과 합리성이 결여되기 쉽고 특정한 분야에 대한 전문가의 양성을 어렵게 하는 경향이 있다.

다) 인사관리

직위분류제는 직무의 종류와 성격 및 책임도 등에 따라 직위가 분류되어 있고 각 직위에 대한 공무원의 자격요건이 구체적으로 정해져 있기 때문에, 공무원이 어느 한 직위에서 다른 직위로 이동하기 어렵고 승진계통도 좁게 설정되어 인사관리가 경직되는 경향이 있다.

계급제는 지위나 직급이 사람에게 부여되어 있으므로 동일 계급 내에서의 인사이동이 비교적 자유롭고 승진계통의 폭도 넓게 설정되기 때문에, 인사관리가 신축적으로 이루어질 수 있다.

라) 보수

직위분류제하에서는 '동일 직무에 대한 동일 보수' 원칙에 입각한 직무급 보수체계를 확립할 수 있다. 직무급 체계는 노동에 대한 반대급부의 성격을 띠므로 보수의 형평을 기할 수 있다.

계급제하에서는 동일한 계급이면 업무의 내용이나 양에 관계없이 동

일한 보수를 받으므로 직무에 기초한 직위분류제하의 직무급에 비하면 공평하다고 할 수 없다. 계급제하의 보수는 공무원이 공익 실현의 담당자로서 공직에 전념하면서 생계를 유지하고 품위를 유지하도록 하는 생활급적 성격을 갖는다고 할 수 있다.

마) 신분보장

직위분류제는 직제의 개편 또는 예산 감축 등의 사유로 인하여 현재의 직위가 폐지되면 그 직위를 담당하는 공무원의 신분보장이 어렵다. 이것은 직무중심의 분류제도인 직위분류제의 본질적 특성으로 외부인력의 신규채용을 원활하게 하여 주는 효과가 있다.

계급제는 본질적으로 사람중심의 분류제도로서 일반행정가주의와 폐쇄형 임용제도를 기반으로 하고 있기 때문에 직무의 변화나 직위의 폐지에도 불구하고 동일 계급 내에서의 폭넓은 순환보직을 통하여 공무원의 신분을 보장할 수 있다.

바) 행정상의 조정

직위분류제는 공무원들의 직무 한계와 책임소재를 명확하게 규정하므로 공무원 상호간에 발생할 수 있는 역할 갈등의 소지를 사전에 예방할 수 있다. 그러나 전문화에 기인하는 편협한 관점 때문에, 갈등이 발생한 후에는 사후 조정이 어렵다.

계급제에서는 직무 구분이 엄격하지 못하므로 역할 갈등이 발생할 소지는 비교적 크다. 그러나 갈등이 발생하였을 경우에는 일반행정가로서 쌓아 온 폭넓은 경험과 시각 때문에 비교적 쉽게 갈등을 해결할 수 있다.

4) 직위분류제와 계급제의 조화

이상에서 살펴본 바와 같이 직위분류제와 계급제는 서로 상반되는 특성을 지니고 있다. 직위분류제와 계급제 중에서 어느 제도를 선택하느냐의 문제는 그 국가의 행정체계가 지니고 있는 역사적 전통과 특성, 행정문화와 관료행태, 추진하고자 하는 행정개혁의 방향, 정부의

규모와 행정업무의 복잡성, 사회와 직업구조의 분화 정도 등 다양한 요인을 고려하여 결정하여야 한다.

그러나 양 제도의 특성 차이는 절대적인 차이는 아니며 상대적인 정도의 차이라고 할 수 있다. 따라서 어느 제도가 낫거나 못하다고 일률적으로 말할 수는 없다. 이것은 직위분류제와 계급제가 상호 배타적이거나 대립적이 아니라, 상호 보완적으로 활용될 수 있음을 의미한다. 실제로도 많은 국가들이 정도의 차이는 있지만 직위분류제와 계급제를 절충하여 혼용하면서, 각 제도의 장점을 취하려 노력하고 있다. 우리나라와 같이 계급제를 채택하고 있는 국가들은 사회분화에 따른 행정의 전문화 요구에 부응하기 위하여 직무 분야나 직렬 구분을 세분화하는 등 직위분류제적 요소를 확대하고 있다. 반면에 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 직위분류제를 채택하고 있는 국가들은 지나친 직무의 분화로 인하여 행정의 통합성과 신축성이 저하되는 문제점을 극복하기 위하여 지나치게 세분화된 직무 분야를 통합하여 직렬의 범위를 보다 넓게 규정하고 계급 구분을 단순화하는 방향으로 행정개혁을 추진하고 있다(총무처 직무분석기획단, 1977, p. 108).

다. 개방형 공무원제도와 폐쇄형 공무원제도

1) 개방형 공무원제도

개방형 공무원제도란 공직의 모든 계급이나 직급에 대하여 신규채용이 허용되는 임용체계이다. 신규채용은 현재 공직의 내부에 있는 자와 외부에 있는 자를 불문하고 자격요건을 갖춘 모든 사람에게 허용된다.

일반적으로 개방형 임용체계는 특정한 직무에 대한 외부전문가나 경력자에게 공직의 문호를 개방하여 새로운 지식과 기술 또는 참신한 아이디어를 받아들임으로써, 공직의 침체를 방지하고 공직에 새로운 기풍을 진작시켜 행정의 생산성과 전문성을 높여 주는 효과가 있다. 개방형 임용체계는 직위분류제를 채택하는 국가에서 그 필요성이 크다.

그러나 개방형 임용체계하에서는 현직 공무원들의 승진이나 경력 발전 기회가 상대적으로 크지 않으며 특정한 직위나 직무가 없다면 그 직위나 직무를 맡아 수행하던 공무원도 대부분 퇴직하게 된다. 따라서 개방형 임용체계하에서는 공무원이 평생에 걸쳐 장기적으로 근속할 수 있는 유인이 별로 없다. 실제로 조직의 중간계층이나 상위계층에 외부 전문가를 신규채용하고자 할 경우, 현직 공무원들의 저항과 반발에 직면하게 되어 중·상위직에 대한 신규채용을 원활히 하는 데에는 커다란 어려움이 따른다.

2) 폐쇄형 공무원제도

폐쇄형 공무원제도는 공직에의 신규채용이 최하위 계층에서만 허용되며, 내부승진을 통하여 상위 계층까지 올라갈 수 있는 임용체계이다. 따라서 폐쇄형 임용체계하에서는 최하위 계층에서의 신규채용은 대체로 젊은 사람에게만 허용되고, 장기근무를 통한 경력 발전이 장려된다. 폐쇄형 체계는 개방형 체계에 비하여 내부승진의 기회가 많고, 공무원의 지위 향상이나 경력 발전을 위한 정책적 배려가 큰 편이다.

대체로 폐쇄형 임용체계는 계급제에 바탕을 두고 있으며, 전문가보다는 일반행정가 중심의 인사체계를 이루고 있다. 일반행정가 중심의 인사체계는 직무의 분화보다는 직무의 통합에 더 많은 비중을 두기 때문에, 경력발전경로가 개방형에 비하여 넓고 공무원의 장기근무가 장려된다. 따라서 폐쇄형 체계는 직무가 없어지더라도 그 공무원이 퇴직하는 것이 아니라 배치 전환을 통하여 다른 직위에서 계속 근무하게 된다.

폐쇄형 체계는 젊은 사람에게 공직을 보람 있는 평생의 직업으로 삼게 하는 제도이므로 공무원의 사기를 높이고 공무원의 장기근무를 장려하며 행정의 일체성과 일관성 및 안정성을 유지하는 데 유리하다. 그러나 폐쇄형 체계는 관료로 하여금 타성에 빠지거나 무사안일에 안주할 수 있게 함으로써 공직의 침체를 가져오고 관료들이 국민의 요구

에 민감하게 대응하지 못하게 하며 생산성의 저하를 초래할 우려가 있다.

3) 개방형 체제와 폐쇄형 체제의 조화

개방형 체제와 폐쇄형 체제는 각 국가의 정치적 여건이나 시대적 상황에 의하여 형성된 체제이기 때문에, 어느 것이 좋고 어느 것이 나쁘다고 일률적으로 판단할 수는 없다. 현재 어느 국가도 순수한 형태의 개방형이나 폐쇄형을 고수하는 경우는 없으며, 정도의 차이는 있지만 두 가지 유형의 인사체제를 절충하여 운영하고 있다.

폐쇄형을 기본으로 하는 국가에서도 위기상황에 처하거나 정부기구가 팽창할 때는 상위 계층에의 신규채용이 허용되며, 개방형을 기본으로 하는 국가도 가능한 한 기득권을 유지하려는 관료집단의 타성과 성향 때문에 상위 계층에 대한 신규채용을 제약한다. 그러나 오늘날 대부분의 선진제국에서는 정부실패를 극복하고 성과중심·고객중심의 관리체계를 확립하기 위하여 공직임용에 보다 폭넓은 경쟁을 허용하는 개방형 임용제도를 확대하는 방향으로 공직임용체계의 개혁을 추진하고 있다.

2. 한국정부 공직임용체계의 개혁방향

가. 선진제국의 인사행정 개혁방향과 전략

근래에 OECD 국가들을 비롯한 선진제국에서 진행중인 행정개혁의 핵심은 종래의 통제 중심의 관리체계를 성과중심의 관리체제로 전환시키는 것이라고 할 수 있다. 이를 위하여 각국 정부는 행정부처와 기관 그리고 관리자에게 조직·인사·예산관리를 포함한 운영상의 재량권을 광범위하게 허용하는 대신, 결과에 대하여는 직접적인 책임을 지도록 하는 방향으로 행정개혁을 추진하고 있다. 그러나 관리권한의 위임과

관리상의 재량권 확대는 자칫 행정기관간의 분열과 갈등을 초래할 우려가 있으므로, 이들 국가들은 권한의 위임과 재량권의 확대가 전체 정부적인 관점에서의 조정·통제기능을 훼손하지 않도록 균형잡힌 개혁전략을 마련하고자 노력하고 있다.

대부분의 선진제국은 행정개혁을 추진함에 있어 공공부문에 종사하는 인적자원을 정부개혁의 성공여부를 결정짓는 핵심적인 요소로 인식하고, 공공부문 인력관리의 기본원칙과 전략을 개혁하는 것을 행정개혁의 핵심과제로 삼고 있다. 구체적인 인적자원 관리의 개혁내용은 국가별로 매우 다양하게 나타나고 있으나, 대체로 공공부문에 민간기업의 인적자원 관리기법을 도입하여 인적자원의 관리를 조직의 총체적인 목표체계에 통합시키고, 인적자원 관리에 대한 권한위임과 규제완화를 통하여 인사관리의 신축성을 확대하는 대신 업무성과에 대한 책임을 강조하는 방향으로 개혁을 추진하고 있다. 선진제국에서 추진되고 있는 공공부문 인적자원 관리에 대한 개혁의 공통적인 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다(총무처 직무분석기획단, 1997, pp. 94~126).

1) 조직목표와의 통합 및 성과관리체계의 확립

정부인력에 대한 인사관리 개혁의 기본방향은 성과관리체계를 도입하여 인적자원의 관리를 조직의 목표와 전략에 연계시키는 것이다. 그러나 개인의 목표와 부서의 목표 그리고 조직 전체의 목표를 체계적으로 연결시키고, 목표의 달성 정도를 객관적으로 측정할 수 있는 성과 측정 지표와 기법을 개발하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 민간기업과 같은 엄격한 성과관리체계를 공공부문에 구축하기 위하여는 앞으로도 상당한 시간과 노력이 투자되어야 할 것으로 판단된다.

2) 규정의 단순화와 권한 위임

전통적으로 대부분의 국가에서 정부인력에 대한 인사관리는 그에 내

재된 강한 공공성과 정실주의적 임용에 대한 우려 때문에 법령에 의하여 매우 엄격하게 규제되어 왔다. 따라서 공무원에 대한 인사관리는 중앙인사기관에 의한 획일적인 통제와 표준화된 규칙과 절차를 특징으로 하고 있다. 그러나 현재의 공무원 집단은 중앙인사기관에서 획일적으로 통제하고 관리하기에는 그 규모가 너무나 방대하기 때문에, 인력 관리에 대한 중앙집권적 통제는 오히려 인력관리의 경직성과 비효율성을 초래하게 되었다. 이에 따라 많은 나라에서 중앙인사기관의 권한을 각 부처와 기관으로 위임하고, 각 부처와 기관에서는 이를 다시 인사부서에서 계선관리자에게로 위임하는 경향을 나타내고 있다. 또한, 대부분의 국가들은 인사규정을 단순화시키는 것과 병행하여 중앙인사기관에서는 전 정부적으로 통일적으로 규정된 세부적인 인사규정을 폐지하는 대신 개괄적인 인사원칙만을 제시하고, 구체적인 세부 규정은 각 부처나 기관에서 그 기관의 구체적인 실정에 적합하도록 제정하여 인사관리의 융통성을 확대하는 방향으로 인사개혁을 추진하고 있다.

이와 같이 정부인력에 대한 관리 권한과 책임을 각 행정기관과 계선관리자에게 위임하는 것은 인적자원 관리에 대한 책임성과 신축성을 제고시킴으로써 국가정책과 집행간의 연계성을 강화하고 실적에 의한 임용을 강화하며, 임용을 비롯한 인적자원 관리의 탄력성을 높이고 실적과 능력에 따른 보상제도를 강화하여 재직공무원의 사기를 높이는 등 인적자원 관리의 효율성을 향상시키는 효과가 있는 것으로 보고되고 있다.

그러나 정부인력에 대한 관리권한의 위임 추세에도 불구하고 많은 나라들은 공직 전체에 대한 인사관리의 통일성을 유지하기 위하여, 보수 결정·정원 책정·직위 분류·복무 및 공직윤리·인력 감축·기본적인 고용조건 등은 계속하여 중앙인사기관의 통제하에 두는 경향이 있다. 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등 일부 국가에서는 인건비와 기타 행정경비를 하나의 「운영경비」로 통합하고 그에 대한 구체적인 집행권한을 각 부처나 행정기관에 위임하는 「운영예산제도」를 도입하여 정원·

직위분류·보수체계 등 핵심적인 인적자원 관리에 대한 중앙통제의 완화를 추진하고 있으나, 이들도 보수예산의 총액한도에 대하여는 중앙통제를 유지하고 있다. 한편, 고위 직업공무원들의 임용과 보수 및 실적관리에 대하여도 대부분의 국가에서는 중앙인사기관이 계속 관장하고 있다. 이것은 정부의 성공적인 목표달성에는 고위 공무원의 책임감과 일체감이 필수적이며, 따라서 이들의 임용과 보수는 여타 공무원의 그것과는 구별하여 별도로 관리할 필요가 있기 때문이다.

3) 책임과 성과의 강조 : 고위공무원의 계약제 임용과 근무성적평정 제도의 개선

인적자원 관리의 개혁과 관련된 또 하나의 주요한 특징은 성과 중심의 책임체계를 확립하는 데 있다. 이와 관련하여서는 고위공무원의 계약임용제와 근무성적평정제도가 특히 부각되고 있다. 성과 중심의 관리체계를 확립하는 데 있어서 가장 핵심적인 것은 기관운영에 대한 고위관리자의 책임을 확립하는 것이다. 이를 위하여 영국, 호주, 뉴질랜드 등 일부 내각제 국가에서는 고위 직업공무원에 대한 계약제 임용방식이 도입되고 있다. 즉, 고위공직자를 충원함에 있어 공직 내부뿐만 아니라 공직 외부에 대하여도 임용기회를 개방하여 경쟁의 폭을 넓힘으로써 보다 유능한 관리자를 선발하여 3~5년간의 고용계약에 의하여 임용하고, 이들과 합의하에 매년 개인별 또는 기관단위의 성과목표를 설정한 후, 목표달성도에 대한 평가결과에 따라 적절한 보상(주로 성과급의 형태로 보상)을 제공하거나 문책(임용계약의 중도 파기 또는 재계약 거부)을 하도록 하고 있다.

성과관리기법에 기초한 개인별 근무성적평정제도는 조직목표와 개인목표의 연계 및 성과에 따른 개인별 보상의 차등화를 전제로 관리자(평정자)와 부하직원(피평정자)의 합의에 의한 개인별 성과목표의 설정, 최종 성과(outcomes)에 대한 측정 및 평가, 개인별 교육수요의 파악과 잠재력 평가를 주요 요소로 하고 있다. 영국의 경우에는 전반

적인 관리권한의 위임 추세에 따라 각 부처와 기관으로 하여금 자체 설정에 맞는 근무성적평정제도와 성과관리체계를 설계하여 활용하도록 허용하고 있으며, 종래에 중하위직을 중심으로 적용해 오던 근무성적평정제도를 사무차관을 포함하는 고위공직자에게까지 확대하여 실시하고 평가결과에 따라 성과보너스를 지급하고 있다. 이러한 성과 중심의 인력관리제도는 개인의 능력과 노력을 조직의 성과와 연결시킴으로써, 조직의 목표에 대한 조직구성원의 이해를 돕고 업무에 대한 개인의 책임을 명확히 하는 데 도움을 주는 것으로 평가되고 있다.

4) 성과급의 도입·확대와 보수결정 방식의 변경

캐나다, 미국, 호주, 뉴질랜드, 영국 등 많은 국가들은 1980년대부터 성과급제를 도입하기 시작하였다. 성과급제도는 처음에는 주로 관리자 계층을 대상으로 하여 실시되어 왔으나, 뉴질랜드와 영국은 점차 비관리자계층에게도 확대·실시하는 추세를 보이고 있다. 그러나 OECD 공공관리위원회(PUMA)의 조사에 따르면, 대부분의 경우에 성과급제도는 효과적으로 운영되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다(OECD, 1995, p. 57). 성과급제의 운영에서 공통적으로 나타나는 문제점으로 성과평정제가 주로 보수 결정의 목적으로만 이용되고 있으며, 예산의 지원이 불충분할 뿐만 아니라 성과에 대한 보상을 여러 사람에게 분산시키는 경향이 있고, 평정체계가 지나치게 표준화되어 있으며 그에 대한 중앙의 통제 역시 과도하여 운영상의 융통성이 결여되고 있다는 점 등이 지적되고 있다. 이에 따라 성과급제의 적용대상 공무원들은 대체로 근무성과와 보수간의 연계성을 제대로 이해하지 못하거나 근무성과에 대한 보상규모가 근무의욕을 자극하기에는 너무 작다고 느끼고 있으며, 관리자들은 운영상의 융통성과 재량이 충분히 주어지지 않는다고 생각하고 있다.

한편, 대부분의 OECD 국가들은 공무원의 보수 결정에 탄력성을 부여하기 위하여 물가지수와 보수와의 연동을 폐지하고, 노동시장의 여

건을 고려하여 직종간 보수 격차를 확대하며, 근무경력이 승급 결정에서 차지하는 비중을 축소하고, 개인의 성과와 능력에 따라 개인별 보수 격차를 확대하는 방향으로 공무원 보수결정의 방식과 원칙을 바꾸고 있다.

5) 교육훈련의 강조

OECD 국가들은 행정개혁의 성공에는 유능한 인적자원의 확보가 필수적이라는 점을 인식하고, 이들이 변화된 행정환경과 새로운 업무처리방식에 적응하는 데 필요한 지식과 기술을 습득할 수 있도록 공무원 교육훈련에 대한 투자를 확대하고 있다. 특히, 대부분의 국가에서는 관리자의 역할이 행정개혁의 성공에 결정적인 영향을 미친다는 인식하에 고위관리자에 대한 교육을 중앙인사기관이 직접 관장하고 관리자의 리더십과 관리기술을 발전시키는 데 집중적인 투자를 하고 있다. 그러나 대부분의 교육훈련에 대하여는 각 부처와 기관이 최대한의 융통성을 가지고 자율적으로 자체 훈련수요에 적합한 프로그램을 개발하도록 권장하거나 요구하고 있다.

6) 공무원의 종류와 근무조건 다양화

공무원의 임용방법과 근무조건도 다양화되고 있다. 이러한 개혁조치의 전형적인 예로서는 파트타임 등의 계약임용제와 탄력적인 근무시간제의 도입, 공직임용에의 경쟁성을 제고하기 위한 개방형 임용제도의 확대 등을 들 수 있다. 이 중 가장 대표적인 것이 계약제 임용방식의 확산이다. 계약제 임용방식의 유형으로는 고위직 임용에 확대 적용되고 있는 고정기간(fixed-term) 계약제와 반복(rolling) 계약제, 주당 표준근무시간보다 적게 일하는 파트타임(part-time) 고용제, 하나의 풀타임업무를 둘 이상의 사람이 공유하는 직무분담제(job-sharing), 그리고 계절적·일시적·대기적 수요에 대비한 단기 계약제 등을 들 수 있다. 종래와 같이 모든 직업공무원들에게 정년과 연금이 보장되는 풀

타임(full-time) 고용조건을 탈피하여 다양한 근무조건을 갖춘 탄력적인 고용계약제를 채택함으로써, 고용주는 비용절감과 인력감축을 보다 용이하게 추진할 수 있으며, 계약직 공무원의 업무에 대한 책임과 성과의 향상을 기대할 수 있게 되었다. 그러나 이에 대하여는 공무원 노조측의 강력한 반발로 인하여 노사간의 갈등이 야기될 수 있으며, 고위직이나 핵심직위의 빈번한 교체는 조직의 기억력(memory)을 상실케 하고, 조직에 대한 조직구성원의 일체감과 충성심이 저하될 수 있다는 등의 문제점이 지적되고 있다.

위에서 살펴본 개혁조치들의 성과를 객관적이며 종합적으로 평가하기에는 아직 이르다. 대부분의 국가에서 인적자원 관리에 대한 개혁이 아직도 진행중에 있으며, 추진중인 개혁조치의 내용도 각국의 정치·행정체제의 역사적 특성에 따라 매우 다양하게 나타나고 있기 때문이다. 그러나 위에서 제시된 공공부문 인력 관리의 개혁방향과 전략은 정부인력의 생산성 제고를 최우선적인 과제로 삼고 있는 우리나라 공직임용체계의 개혁에도 시사하는 바가 매우 크다고 볼 수 있다.

나. 한국정부 공직임용체계의 개혁방향

정부가 추진하는 정책이나 사업의 성공 여부는 궁극적으로는 그것을 계획하고 집행하는 인적자원의 능력에 의존한다고 볼 수 있다. 더욱이 정부인력의 총량 규모와 그들에 대한 인건비의 총액 규모가 방대할 뿐만 아니라 지속적으로 증가하고 있음을 고려하면, 정부인력의 효율적 관리에 대한 중요성은 새삼스럽게 강조할 필요조차 없다. 근래에 선진제국에서 인사행정의 개혁을 위하여 다양한 노력을 경주하고 있는 것도 정부목표의 달성에 대한 인적자원의 중요성을 인식한 결과라고 할 수 있다.

그러나 정부인력의 관리에 대한 선진제국의 개혁방향이나 전략을 우리나라에 그대로 적용할 수는 없다. 어느 특정한 정부의 인사행정을

지배하는 가치나 기본원칙은 그 정부가 속해 있는 정치적·경제적·사회적·문화적 환경의 특수성에 따라 결정되기 때문이다. 이것은 인사행정이 환경에 종속되어 있음을 의미한다. 또한 인사행정의 개방체제적 성격은 인사행정의 환경종속성 외에 인사행정이 환경의 변화에 적극적으로 대응하여야 한다는 점을 동시에 의미하기도 한다. 따라서 인사행정체제나 제도는 정부가 속한 환경적 특수성을 고려하여 설계되고 운영되어야 하며, 동시에 상황의 변화에 적시성 있게 대응할 수 있도록 신축성을 지녀야 한다(하태권, 1996, pp. 21~22).

이미 서론에서 언급한 바와 같이, 우리 사회는 급격한 개방화, 산업화, 정보화, 도시화, 지방화를 동시에 맞이하였고, 이러한 현상은 1990년대에 이르러 더욱 가속화되고 있다. 이에 따라 국내적으로는 사회 각 부문간의 분화와 갈등도 고조되고 있으며, 국제적으로는 국가간의 경쟁과 견제가 더욱 치열해지고 있다. 특히 우리나라의 경우, OECD 가입을 계기로 선진국들의 견제가 더욱 심해지면서 국가경쟁력의 제고가 시급한 현안으로 대두되고 있다. 더욱이 최근의 IMF사태가 몰고 온 급박한 경제상황을 고려하면 정부인력의 생산성 제고는 매우 절박한 시대적 과제라 아니할 수 없다.

우리나라는 국가공무원법에서 직위분류제를 원칙으로 선언하고는 있으나 실제 운영과정에서는 아직까지도 계급제적 성격이 강하게 나타나고 있다. 따라서 우리나라의 공무원제도는 폐쇄형에 가까운 인사체제를 유지하고 있으며, 일반행정이 위주의 보직관리체계를 유지하고 있다. 이로 인하여 우리나라의 정부관료제는 각 직무분야별 전문 능력이 요구 수준에 크게 미치지 못하고 있으며, 공무원들의 적극적인 업무추진력과 자기발전 의욕을 고취시키지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 따라서 우리나라의 정부관료제가 강력한 경쟁력을 갖추고 급변하는 국내외 행정환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위하여는, 시대착오적인 각종 행정제도와 규정 및 절차의 개혁 못지않게 정부의 정책을 실제로 입안하고 집행하는 공무원, 특히 고급공무원의 전문적인 직무수행 능

력을 향상시키고 적극적인 근무자세를 확립하는 것이 시급하다.

공무원의 전문성과 생산성을 제고하기 위하여는, 이들의 생산성 향상을 저해하는 비능률적인 인사관리 요인을 제거함과 동시에 인사관리 체계, 특히 공무원 임용체계에 경쟁성과 신축성을 도입하여 보다 적극적으로 행정 수요에 대한 관료적 대응성과 전문성을 향상시켜야 한다 (하태권, 1995b ; 최 광·임주영, 1996, pp. 39~42). 이러한 관점에서 우리나라 공무원 임용체계의 개혁방향은 다음과 같다.

① 지나치게 단순하고 경직적인 공무원의 종류 구분을 탄력적이고 다원화된 제도로 전환한다.

② 폐쇄적으로 운영되고 있는 공무원 임용체계를 개방적인 임용체제로 전환한다.

③ 행정직 위주의 분류구조 및 인사관리체계를 기술직 위주의 분류구조 및 인사관리체제로 전환한다.

④ 일반행정가 위주의 경력 발전체계를 전문행정가 위주의 경력 발전체제로 전환한다.

⑤ 경력이나 정실 위주의 승진 관행을 개선하여 능력 본위의 승진 관행을 확립한다.

III. 공직분류구조의 현황과 문제점

1. 경직적인 공무원의 종류 구분

현행 국가공무원법에 의하면, 공무원은 크게 직업공무원으로서 실적주의의 전반적 적용을 받는 경력직 공무원과 직업공무원으로서의 성격을 지니지 않은 특수경력직 공무원으로 대분된다. 경력직 공무원은 일반직·특정직·기능직 공무원으로, 특수경력직 공무원은 정무직·별정직·전문직·고용직 공무원으로 다시 구분된다. 공무원의 종류를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(국가공무원법 제2조).

가. 경력직 공무원

경력직 공무원이란 실적과 자격에 의하여 임용되고, 그 신분이 보장되며, 평생토록 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말하며 그 종류는 다음과 같다.

① 일반직 공무원 : 기술·연구 또는 행정일반에 대한 업무를 담당하며, 직군·직렬별로 분류되는 공무원.

② 특정직 공무원 : 법관·검사·외무공무원·경찰공무원·소방공무원·교육공무원·군인·군무원 및 국가안전기획부의 직원과 특수분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이 특정직 공무원으로 지정하는 공무원

③ 기능직 공무원 : 기능적인 업무를 담당하며, 그 기능별로 분류되는 공무원

나. 특수경력직 공무원

특수경력직 공무원이란 경력직 공무원 이외의 공무원을 말하며, 그 종류는 다음과 같다.

- ① 정무직 공무원 : 선거에 의하여 취임하거나 임명에 있어 국회의 동의를 요하는 공무원과 차관급 이상의 공무원으로서 국가공무원법 또는 다른 법령에 의하여 정무직 공무원으로 지정된 공무원
- ② 별정직 공무원 : 차관보급 이하에 속하는 공무원으로서 국가공무원법 또는 다른 법령에 의하여 별정직 공무원으로 지정된 공무원
- ③ 전문직 공무원 : 국가와 채용계약에 의하여 일정한 기간동안 연구 또는 기술업무에 종사하는 과학자·기술자 및 특수분야의 전문가
- ④ 고용직 공무원 : 단순한 업무에 종사하는 공무원

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 공무원의 종류는 업무의 성격과 임용방법을 기준으로 구분되며, 근무형태나 근무시간을 기준으로 하는 분류는 존재하지 않는다. 우리나라의 공무원은 모두가 원칙적으로 상근공무원으로 임용되며 전문직 공무원에 대하여만 유일하게 비전임(비상근) 공무원을 둘 수 있도록 되어 있다. 따라서 경력직 공무원은 물론 고용직조차도 일단 임용되기만 하면 상근공무원으로서 정년보장과 연금혜택을 받는 것으로 인식되고 있다.

이러한 제도로는 업무량이 비교적 적은 경우, 업무가 계절적이거나 주기적으로 발생하는 경우, 업무가 불규칙적으로 발생하거나 업무량이 일시적으로 증가 또는 감소하는 경우, 혹은 업무가 일정기간 동안만 한시적으로 존속하는 경우 등 상근인력을 두기에는 적당하지 않은 경우에 적절히 대처할 수 없다. 따라서 현재와 같은 경직적인 구분하에서는 위와 같은 경우에도 모든 인력을 상근공무원으로 충원할 수밖에 없기 때문에 정원 및 인력관리가 방만해질 수밖에 없다.

위와 같은 이유 때문에 선진제국에서 최근에 진행되고 있는 행정개

력에서도 공무원의 근무형태를 다양화함으로써 공무원 고용관행에 탄력성을 부여하여 인력감축과 비용절감 필요성에 보다 효율적으로 대응할 수 있도록 하고 있다. 미국, 영국, 호주 등에서는 공무원의 임용에서 정년보장과 연금혜택이 부여되는 상근 근속고용제도에서 탈피하여 일정한 근무기간을 정하여 임용하는 고정기간(fixed-term)계약제, 주당 표준근무시간보다 적게 근무하는 파트타임(part-time)고용제, 하나의 직위에 두 명 이상의 공무원이 공동으로 근무하는 교대근무제(job sharing), 계절적이거나 불규칙적 혹은 예측불가능한 일시적인 업무량의 증가에 대응하기 위한 계절적·주기적(recurring)·일시적(casual)·즉시(on-call) 임용과 같은 단기계약임용제 등의 다양한 임용형태를 활용하고 있다(총무처 직무분석기획단, 1997, pp. 122~123, 311 ; 총무처, 1994, p. 41).

2. 행정직 우대·기술직 경시의 직위분류구조

공무원의 신규채용과 승진·전보 등의 인사이동은 원칙적으로 직렬별로 이루어진다. 따라서 공직의 분류구조는 공무원 임용체계의 기본 골격을 형성하는 주요 요소 중의 하나라고 할 수 있다. 합리적인 직위 분류체계의 형성은 현직 공무원들의 업무분야별 전문성 향상을 위한 체계적인 보직관리의 개선에 기여할 뿐만 아니라, 업무분야별 전문성에 기초한 신규채용제도의 개선을 위한 전제가 된다. 다시 말하면, 정부의 생산성 향상을 위한 신규채용 및 보직관리제도는 행정 전문성을 반영하고 전문분야별 경력관리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 형성된 수평적·수직적 공직분류구조(직위분류구조)가 전제되어야만 가능하다. 그리고 일단 형성된 공직분류구조는 행정환경의 변화에 부응하여 지속적으로 분화되거나 통합되어야 한다.

한국정부의 현행 공직분류제도하에서, 정부의 생산성이나 행정의 전문성과 관련하여 가장 논란의 대상이 되고 있는 것은 기술·연구 또는

〈표 3-1〉 행정부소속 공무원 직종별 현황(1996. 12. 31. 현재)

(단위 : 명, %)

	계	정무직	별정직	특정직	일반직	기능직	고용직
국가 공무원	560,645 (99.9)	100 (0.0)	3,082 (0.5)	379,222 (67.6)	93,144 (16.6)	81,674 (14.6)	3,423 (0.6)
지방 공무원	349,157 (99.9)	1 (0.0)	9,217 (2.6)	21,985 (6.3)	205,745 (58.9)	105,854 (30.3)	6,355 (1.8)
계	909,802 (100.1)	101 (0.0)	12,299 (1.4)	401,207 (44.1)	298,889 (32.9)	187,528 (20.6)	9,778 (1.1)

자료 : 총무처, 『총무처연보』, 1997, pp. 68~69.

행정일반에 대한 업무를 담당하는 일반직 공무원이다. 1996년 12월 31일 현재 일반직 공무원은 행정부소속 전체 공무원 90만 9,802명 중 32.9%(29만 8,889명), 국가공무원 56만 645명 중 16.6%(9만 3,144명), 지방공무원 34만 9,157명 중 58.9%(20만 5,745명)를 차지하고 있을 뿐만 아니라(〈표 3-1〉 참조), 정부의 전반적인 정책결정 및 집행과정은 물론 일반적인 행정관리과정에도 직접적으로 참여하여 상당한 영향력을 행사하기 때문이다.

일반직 국가·지방공무원(연구직·지도직 제외)은 직무의 난이도에 따라 1~9급까지 직급 또는 계급으로 수직적으로 분류되며, 이들은 다시 직무의 종류에 따라 직군과 직렬로 구분된다. 1997년 현재 국가공무원은 10개 직군 57개 직렬 91개 직류로, 지방공무원은 8개 직군 38개 직렬 72개 직류로 수평적으로 구분되고 있다(국가공무원임용령 〈별표 1〉 및 지방공무원임용령 〈별표 1〉). 그러나 일반직 국가·지방공무원의 현행 분류구조는 과학적인 직무분석과 평가를 토대로 형성된 것이 아니라 그때 그때의 상황적 변화에 대한 정책적 판단의 결과로 형성된 것이기 때문에, 직무의 특성을 정확하게 반영하지 못한 채 전통적으로 내려오고 있는 ‘행정직 우대·기술직 천시’ 경향을 뚜렷하게 나타내고 있다. 이에 따라 현행 공직분류구조에 대하여는 행정 전문성의 관점에서 많은 비판이 제기되고 있다.

일반직 국가·지방공무원의 현행 직렬 및 직급구조의 현황과 문제점을 주로 행정의 전문성과 관련하여 고찰하면 다음과 같다.

가. 행정직 과대·기술직 과소의 직렬구조

현재 일반직 국가공무원의 직군 및 직렬구조는 10개 직군 57개 직렬 91개 직류로 구성되어 있다(연구직·지도직은 제외. 이하에서도 별도의 언급이 없는 한 동일함). <표 3-2>에서 보듯이, 전체 10개 직군 중 행정직군과 공안직군을 제외한 8개 직군은 기술직계통으로 구성되어 있다. 그러나 일반직에 속하는 전체 57개 직렬 중 행정직군과 공안직군이 각각 12개 직렬(15개 직류)과 7개 직렬(10개 직류) 등 19개의 직렬(25개 직류)을 포함하고 있으며, 기술직계에 속하는 8개 직군이 나머지 38개 직렬(66개 직류)을 포함하고 있다.

<표 3-2> 일반직 국가공무원의 직군·직렬 구조

직 군	직 렬(57)
공 안	교정, 보도, 보호관찰, 검찰사무, 마약수사, 출입국관리, 철도공안(7)
행 정	행정, 세무, 관세, 운수, 교육행정, 사회복지, 노동, 문화, 공보, 통계, 감사, 사서(12)
광 공 업	기계, 전기, 전자, 원자력, 조선, 금속, 섬유, 화공, 자원(9)
농림수산	농업, 식물검역, 임업, 축산, 수의, 수산(6)
물 리	물리, 기상(2)
보건의무	보건, 식품위생, 의료기술, 의무, 약무, 간호(6)
환 경	환경(1)
교 통	교통, 선박, 항공, 수로(4)
시 설	도시계획, 토목, 건축, 지적, 측지(5)
정보통신	전산, 통신사, 통신기술, 전송기술, 전자통신기술(5)

자료 : 공무원 임용령 <별표 1>(1996. 7. 31. 개정)에서 작성.

(3.6%)과 72명(9.4%)만이 속해 있을 뿐이다. 직업공무원으로서는 최고직급인 1급직위는 전체 140개 중 76개가 행정직렬에 속해 있으며 나머지 74개는 복수직으로 되어 있어, 결국 기술직군에 속한 직위는 1개도 없는 셈이다.

행정직 위주의 직위분류구조는 직렬구조의 형성에서 더욱 두드러지게 나타난다. 1997년 9월 현재 행정부소속 1~9급까지의 일반직 국가공무원 8만 9,860명(연구직·기술직 제외) 중 행정직렬에 속한 공무원은 2만 6,418명으로 전체의 29.4%를 차지하고 있다(〈표 3-3〉 참조). 더욱이 행정직렬의 비중은 직급이 높을수록 증가하고 있다. 행정직렬에 속한 공무원은 행정부소속 일반직 국가 5급 이상 직위 1만 3,812개 중 50.0%(6,912개)를 점하고 있다. 뿐만 아니라 행정직군에 속한 모든 직위는 3급 이상에서는 행정직렬로 통합되고 있다. 한편, 행정부 소속 일반직 전체 직위 중 8.2%, 5급 이상 직위 중 25.5%가 복수직으로 되어 있으며, 복수직의 비중은 직급이 올라갈수록 증가하고 있다. 그러나 복수직의 상당 부분은 행정직으로 보해지고 있는 실정인바, 이를 고려하면 5급 이상 고위직에서의 행정직 비중은 더욱 커질 것으로 예측된다.

일반직 지방공무원은 8개 직군, 38개 직렬, 72개 직류로 분류되고 있어, 국가공무원보다는 수평적 분화의 정도가 낮다(〈표 3-4〉 참조). 일반직 지방공무원의 직군에는 공안직군과 물리직군이 없다. 그리고 국가공무원의 직렬구조에서는 행정직렬로부터 독립된 노동, 문화, 공보, 통계, 감사 등의 직렬이 지방공무원의 직렬구조에서는 아직도 행정직렬 내의 직류로 구분되고 있으며, 국가공무원의 정보통신직군에 속해 있는 전산직렬이 지방공무원의 직렬구조에서는 아직도 행정직군에 속해 있다. 따라서 행정직렬의 과대 설정 경향은 국가공무원보다 지방공무원의 경우에 더욱 심하게 나타나고 있다.

1997년 6월 30일 현재 일반직 지방공무원 16만 9,680명 중 행정직군에 속한 공무원이 10만 6,025명으로 62.5%를 차지하고 있는 반

〈표 3-4〉 일반직 지방공무원의 직군·직렬 구조

직 군	직 령(38)
행 정	행정, 세무, 운수, 교육행정, 사회복지, 기업행정, 전산, 사서(8)
광 공 업	기계, 전기, 금속, 섬유, 화공, 자원(6)
농림수산	농업, 임업, 축산, 수의, 수산(5)
보건의를	보건, 식품위생, 의료기술, 의무, 약부, 간호(6)
환 경	환경(1)
교 통	교통, 선박, 항공(3)
시 설	도시계획, 토목, 수도토목, 건축, 지적, 측지(6)
통 신	통신사, 통신기술, 전자통신기술(3)

자료 : 공무원 임용령 〈별표 1〉(1996. 11. 18 개정)에서 작성.

〈표 3-5〉 일반직 지방공무원 직군별 구성비(1997. 6. 30. 현재)

(단위 : %, 명)

직 급	직 군		
	행정직군(행정직렬)	기술직군	총 인 원
1급	100.0(100.0)	—	6
2급	73.1 (73.1)	26.9	26
3급	71.9 (71.9)	28.1	196
4급	65.4 (65.4)	34.6	2,382
5급	70.0 (68.7)	30.0	12,040
1~5급	69.3 (68.2)	30.7	14,650
6~9급	61.8 (54.2)	38.2	155,030
1~9급	62.5 (55.4)	37.5	169,680

주 : 연구직 2,302명(연구관 284명, 연구사 2,018명) 및 지도직 6,684명(지도관 513명, 지도사 6,171명)은 제외.

자료 : 내부부, 『지방자치단체 공무원 인사통계』, 1997, pp. 11~13.

면, 7개 기술직군에 속한 공무원은 6만 3,655명으로 37.5%에 지나지 않는다. 더욱이 일반직 지방공무원의 38개 직렬 중 행정직렬 1개에 속한 공무원이 9만 3,995명으로 일반직 지방공무원 전체의 55.4%, 행정직군에 속한 공무원의 88.7%를 차지하고 있다(〈표 3-5〉 참조).

행정직렬의 비중은 직급이 높아질수록 증가하고 있다. 〈표 3-5〉에 나타나고 있는 바와 같이 행정직 지방공무원은 5급 이상 지방공무원의 68.2%를, 3급 이상 지방공무원의 72.8%를 차지하고 있다. 특히, 행정직렬 중 일반행정직류에 속한 공무원이 행정직 지방공무원의 대부분(1993년 6월 현재 99.2%)을 차지하고 있음을 고려하면, 지방정부는 결국 행정직 공무원 중에서도 전형적인 일반행정직인 일반행정직류에 속한 공무원들에 의하여 실질적으로 지배되고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 행정직 공무원에 의한 고위직의 지배현상은 국가공무원의 경우보다 지방공무원의 경우에 더욱 심하게 나타나고 있다.

기술직 국가공무원은 8개 직군, 38개 직렬, 66개 직류로 분화되어 있음에도 불구하고, 일반직 국가공무원의 17.2%에 불과하다. 1997년 9월 현재 기술직 국가공무원은 1만 5,435명으로 행정직렬 하나에 속한 행정직 국가공무원 2만 6,418명의 58.4%밖에 되지 않는다. 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 기술직 국가공무원의 비율은 상위직에서는 더욱 감소한다. 이들은 국장급(2~3급) 공무원의 7.1%를 차지하고 있을 뿐이다. 이미 앞에서 지적한 바와 같이 일반직 5급 이상 국가공무원의 25.5%가 복수직으로 되어 있으나, 이들 중 상당부분은 관리적 업무를 담당한다는 이유로 행정직 공무원이 차지하고 있으므로 상위직에서의 기술직 파소분류 문제는 실제로는 더욱 심각하다고 할 수 있다.

공직분류에서의 기술직 천시 경향은 민간부문과의 비교에서도 잘 드러나고 있다. 〈표 3-6〉에서 보듯이 분야별 과학기술 전문인력의 진출 현황을 보면 민간분야 10대그룹의 임원 중 과학기술 전문인력이 차

〈표 3-6〉 분야별 과학기술 전문인력 진출 현황

(단위 : %)

구 분		비 율
기업부문	10대그룹 최고경영자	33.0
	10대그룹 임원	52.4
정부부문	국회의원	2.0
	정부각료	9.0
	3급 이상 공무원	16.6

자료 : 진재구, 「고급공무원 임용 및 육성체계의 세계화」, 『고급공무원 임용 및 육성의 세계화 방안』(세계화추진위원회 정책토론회 발표논문집), 국가과학기술자문회의의 보고자료, 1995, p. 7에서 인용.

지하는 비율은 52.4%에 달하는 반면, 중앙정부의 3급 이상 공무원 중 과학기술 전문인력이 차지하는 비율은 16.6%에 불과하다. 이러한 상황은 정책결정을 담당하는 최고관리자의 경우에 더욱 심각하다. 민간기업 10대그룹의 최고경영자의 33.0%가 과학기술 전문인력인 반면, 정부의 각료나 국회의원 중에서는 각각 2.0%와 9.0%만이 과학기술분야의 전문인력 출신이다. 환경변화에 대한 적용이 정부보다는 기업에서 훨씬 신속하게 이루어지고 있음을 감안하면, 현재와 같은 분류체계와 인력구조하에서는 날로 고도화·전문화되어 가는 행정수요에 적절히 대응할 수 있는 전문능력의 배양이 거의 불가능하다는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

이러한 상황은 기술직 지방공무원의 경우에도 유사하다. 일반직 지방공무원 중 기술직이 차지하는 비중은 매년 조금씩 증가하는 추세를 보이고는 있으나, 아직까지도 지나치게 적게 분류되고 있다. 1997년 6월 현재 기술직 지방공무원은 7개 직군 30개 직렬 57개 직류로 행정직군(8개 직렬 15개 직류)에 비하여 고도로 분화되어 있음에도 불구하고, 일반직 지방공무원의 37.5%, 행정직 지방공무원의 6.0%밖에 되지 않는다. 더욱이 〈표 3-5〉에서 보듯이 기술직 지방공무원의 비율은 국가공무원과 마찬가지로 상위직에서는 더욱 감소한다.

한편, 행정직렬에는 일반직 지방공무원의 55.4%인 9만 3,995명이 배정되어 있으나, 20명 이하의 인원이 배정된 직렬도 금속(1명), 측지(8명), 섬유(9명), 식품위생(13명), 통신사(17명) 등 5개나 된다. 이들은 모두 기술직에 속하는 직렬들이다. 따라서 지방공무원의 직렬별 배정 인원의 편차가 매우 심하게 나타나고 있음을 알 수 있다(내무부, 『지방자치단체공무원 인사통계』, 1997, pp. 11~22).

이러한 경향은 지방자치단체별 직렬구성에서는 더욱 심하게 나타난다. 충청북도의 경우, 1997년 6월 현재, 운수, 교육행정, 사회복지, 기업행정, 금속, 섬유, 농림, 교통, 항공, 수도·토목, 측지, 통신사 등 12개 직렬에는 아예 정원이 배정되지 않고 있으며, 공업(1명), 자원(2명), 식품위생(4명), 선박(7명), 시설(9명), 도시계획(3명), 전자통신(4명) 등 7개 직렬에는 10명 미만의 정원만이 배정되어 있다(충청북도, 『'97 지방자치단체 공무원 인사통계』, 1997, pp. 13~15).

위와 같은 경향은 전문화의 정도가 상대적으로 낮은 행정직렬이 여타 직렬에 비하여 과도하게 영역을 확장함으로써 행정직 공무원들이 여타 직렬, 특히 기술직 계통의 직렬과 특수분야의 직렬에 속한 공무원보다 전보나 승진에 있어서 월등한 특혜를 누리고 있음을 보여준다. 이와 같은 ‘행정직 과대·기술직 과소’의 직렬 형성과 행정직 위주의 직급 설정 현상은 우리나라의 전통적인 ‘행정직 우대·기술직 천시’ 행정문화와 관행을 반영하는 것으로서 현대사회의 과학기술화·전문화 추세에 명백하게 역행하는 것이다. 실제로 우리나라의 중앙부처 공무원들을 대상으로 한 연구결과에 의하면 조사대상 공무원 중 74.8%가 현재 자신이 담당하고 있는 업무가 우리나라의 과학기술 발전과 관련이 있다고 인지하고 있으나, 조사대상 공무원의 77.7%가 실제 업무수행 과정에서 과학기술에 대한 지식과 정보의 부족으로 어려움을 겪고 있다고 고백하고 있다(노화준, 1991, pp. 15~26). 이와 같이 현재의 공직분류구조는 전문화되어 가는 행정수요와 직무의 특성을 제대로 반영하지 못한 조치로서, 행정직 이외의 직렬에 속한 공무원들의 사기를

저하시키고 경력 발전을 저해할 뿐만 아니라 행정직 공무원이 이질적인 다수의 직무분야를 통합 관리하게 함으로써 행정의 전문화에 역행하고 있다는 비판을 받고 있다.

나. 행정직 위주의 직급 설정

현행 수직적 분류구조는 직렬별 직급(계급) 설정이 직무특성이나 인력운용의 필요성을 엄격하게 반영하지 못하고 있다. 즉 직렬별 직급의 설정, 특히 최고 직급(승진상한직급)의 설정을 위한 합리적 기준을 제시하지 못하고 있다. 직군·직렬별 직급 배정(정급)의 불합리성은 직급이 올라갈수록 더욱 뚜렷해진다. 직업공무원으로서의 전문성과 직권을 인정받고 정부 정책의 입안 및 결정과정에서 주도적인 역할을 하는 국장급 공무원인 2급공무원과 3급공무원 중 각각 46.7%와 51.3%가 행정직군에 속해 있는 반면, 기술직군에는 각각 3.6%와 9.4%만이 속해 있을 뿐이다. 직업공무원으로서는 최고 직급인 1급직위는 전체 140개 중 76개가 행정직렬에 속해 있으며 나머지 74개는 복수직으로 되어 있어, 결국 기술직군에 속한 직위는 1개도 없는 셈이다 (<표 3·3> 참조).

더욱이 행정직렬의 비중은 직급이 높을수록 증가하고 있다. 1997년 9월 30일 현재 행정직 국가공무원은 5급 이상 국가공무원의 50.0%를 차지하고 있다. 그러나 같은 행정직군에 속해 있는 사서직과 통계직 등은 정보화시대에 중요한 역할을 수행해야 함에도 불구하고 각각 4급과 5급까지만 직급이 설정되어 있으며 상위 직급으로의 승진은 행정직으로 통합되게 되어 있다. 이 경우 형식적으로는 승진상한 직급보다 상위 직급으로의 승진도 가능한 것처럼 보이나, 사서직이나 통계직 공무원이 승진상한 직급보다 상위 직급으로 승진한다는 것은 실질적으로는 불가능하다. 이외에도 세무·관세·운수직렬은 4급까지, 사회복지·교육행정·노동·문화·공보직렬은 5급까지만 승진이 가능하고 그 이상

의 승진은 행정직으로 통합되도록 되어 있다.

기술직군의 경우에는 직렬별 직급 설정에 직무의 특성이 비교적 정확히 반영되고 있는 것으로 보인다. 그러나 대부분의 기술관계 직렬들도 5급까지만 별도 직급이 설정되고 4급 이상에서는 직군으로 통합되거나 동일 직군 내에서 유사직렬군별로 통합되고 있다. 예를 들면 광공업직군의 경우에는 기계, 전기, 금속, 섬유, 화공, 자원 등 업무의 특성이 서로 다른 6개 직렬이 속해 있음에도 불구하고 모든 직렬이 5급까지만 배정되고 4급부터는 통합 관리되도록 되어 있어, 직무의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 이 밖에도 전자, 원자력, 조선, 전자통신기술 등 상당수의 기술관계 직렬들은 4급까지만 승진이 허용되고 있어 경력 발전의 기회가 상당히 제약되어 있다(지방공무원임용령 <별표 1>).

지방공무원의 경우에도 행정직군에 속해 있는 8개 직렬 중 세무직렬과 운수직렬은 6급까지만 정급되어 있으며, 사서직은 4급까지 그리고 교육행정·사회복지·기업행정·전산 등 4개 직렬은 5급까지만 정급되어 있어 상위직급에서는 행정직군으로 통합되도록 되어 있다. 특히, 1997년 6월 현재 8,387명이 속해 있는 세무직은 6급까지만 배정되어 있다. 한편, 464명인 사서직은 4급까지 배정되어 있는 반면, 사서직과 더불어 정보화시대에 중요한 역할을 할 것으로 기대되는 전산직은 1,874명이 근무하고 있음에도 5급까지만 정급되어 있어 업무량(직렬별 인원수)과 업무의 특성에 따른 직급 설정의 일관성이 결여되어 있다(내무부, 『지방자치단체공무원 인사통계』, 1997, p. 11 및 지방공무원임용령 <별표 1>).

이와 같이 현행 우리나라의 수직적 분류구조는 직렬별 직급 설정이 직무의 특성이나 인력운용의 필요성을 엄격하게 반영하지 못한 채, 아직도 전통적인 ‘행정직 우대·기술직 경시’ 풍조가 강하게 남아 있음을 보여 주고 있다. 행정직렬 이외의 직렬, 특히 사서직이나 전산직과 같은 특수분야의 직렬과 기술직계의 직렬은 대부분 직무의 특성과 관계

없이 승진상한 직급의 설정과 정원 배정에서 불이익을 받고 있다. 이와 같이 직렬별 승진상한 직급의 설정과 직렬별·직급별 정원 배정이 불균형적으로 되어 있으면 인사관리에 많은 어려움을 겪게 된다. 특히 직렬의 규모가 작을 경우, 그 직렬에 속한 공무원들은 승진과 전보 등 경력 발전에 많은 불이익을 받게 되며, 따라서 이들 직렬에는 우수한 인재의 양성과 유치가 어렵게 된다. 뿐만 아니라 행정직 위주의 직급 설정은 행정직 공무원들이 다수의 이질적인 직무분야를 통합·관리하도록 함으로써 행정의 전문성 제고에도 역행한다는 비판을 받고 있다.

다. 복수직 선정기준의 모호성

복수직은 업무의 성격에 따라 2개 이상의 직렬에서 적임자를 선발하여 보직할 수 있도록 인사관리의 신축성과 인적자원의 효율적 활용을 위하여 도입된 제도이다. 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 1997년 9월 30일 현재 행정부소속 일반직 국가공무원의 8.2%(3,522명)가 복수직에 배치되어 있다. 특히, 복수직은 5급의 22.1%, 과장급(4급)의 27.5%, 국장급(3급과 2급)의 37.9%, 1급의 45.7%를 차지하고 있다(〈표 3-3〉 참조).

그러나 이와 같이 상당수의 직위가 복수직으로 되어 있음에도 불구하고 복수직위의 선정기준이 명확하지 않아 행정직·기술직, 행정직·연구직, 기술직·연구직 상호간에 직무영역의 구분이 애매한 경우가 많을 뿐만 아니라, 복수직의 대부분이 실제로는 행정직에 유리하게 운영되고 있다. 예를 들면 1993년 현재, 환경부(외청 포함)의 경우 3급 이상의 복수직 15개 중 행정직이 수질보전국장과 폐기물자원국장 등 9개를 차지하고 있으며, 4급의 경우에는 38개 복수직 중 대기관리과장과 교통공해과장 등 17개를 차지하고 있다.

이러한 경향은 지방공무원의 경우에도 유사하다. 충청북도의 경우에는 1997년 6월 30일 현재 일반직 지방공무원 7,813명 중 30.2%인

2,362명이 복수 직위에 보임되어 있으며, 이들 중 45.8%인 1,082명은 행정직 공무원이다(충청북도, 『'97 지방자치단체 공무원 인사통계』, 1997, pp. 10~19). 이와 같이 이들 직위도 대부분 복수직으로 선정된 이유가 명확하지 않고 상당 부분이 행정직에게 유리하도록 운영되고 있다.

결국, 복수직의 운영은 복수 직위에 대한 행정직 공무원의 과점현상으로 인하여 기술직 공무원의 승진기회를 축소시킬 뿐만 아니라 복수 직위에 보임된 행정직 공무원들이 업무분야에 대한 전문성을 경시한 채 관리적 측면만 강조하는 경향이 있어, 기술직 공무원들의 사기를 저하시키고 불만을 야기시키는 요인이 되고 있다. 따라서 복수 직위의 선정기준에 대한 재검토가 요구된다.

IV. 공직임용체계의 현황과 문제점

1. 폐쇄적 임용형태

가. 폐쇄적 임용형태

일반직 국가공무원의 임용을 신규채용과 승진으로 구분하여 살펴보면 <표 3 - 7>에서 보는 바와 같이 별정직인 차관보와 특별채용 형식으로 전보가 빈번히 이루어지는 1급과 공개경쟁 채용이 정기적으로 실시되고 있는 5급과 7급 및 일반직 공무원의 최저 직급인 9급을 제외한 기타 직급은 결원의 대부분을 신규채용(공채 및 특채)보다는 승진에 의하여 충원하고 있다. 공개경쟁 채용을 정기적으로 실시하고 있는 5급과 7급의 경우조차도, 1991~1995년 동안 신규채용 비율은 각각 31.6%(공채 20.1%, 특채 11.5%)와 27.2%(공채 19.8%, 특채 7.4%)에 불과하며, 68.4%와 72.8%는 승진에 의하여 임용되고 있다. 8급에서 신규채용의 비율(20.3%)이 다른 직급에 비하여 비교적 높은 것은 일부 직렬에서 8급으로의 신규채용을 주로 특채에 의존하기 때문이다.

승진에 의한 임용 비율은 1990년대에 들어와서도 1급을 제외하고 2급 이하의 모든 직급에서 1980년대와 별다른 차이가 없다. 일반직 1급에의 승진임용은 1980년대의 71.7%에서 1990년대에는 58.5%로 크게 감소한 반면, 특채에 의한 신규임용은 28.3%에서 41.5%로 크게 증가하였다. 그러나 1급을 제외한 전 직급에서의 승진임용 비율은 전반적으로 비슷한 수준을 유지하고 있다. 5급에의 승진임용은 같은 기간동안 68.8%에서 68.4%로 0.4%포인트 감소하였으나, 나머지 직

〈표 3-7〉 일반직 국가공무원 임용방법별 구성비(1981~1995)

(단위 : %)

구분 직급	공개임용		특별임용		승진임용	
	1981~1990	1991~1995	1981~1990	1991~1995	1981~1990	1991~1995
1급	—	—	28.3	41.5	71.7	58.5
2급	—	—	2.8	1.6	97.2	98.4
3급	—	—	1.9	0.6	98.1	99.4
4급	—	—	6.1	3.0	93.9	97.0
5급	21.6	20.1	9.6	11.5	68.8	68.4
6급	0.1	0.0	4.4	3.4	95.4	96.6
7급	19.2	19.8	9.6	7.4	71.3	72.8
8급	0.1	0.9	21.1	19.4	78.8	79.7
9급	74.2	74.5	24.0	25.5	1.7	—

주 : 1996년도 통계는 임용현황이 직급별로 제시되지 않아서 제외하였음.
 자료 : 총무처, 『총무처연보』, 1982~1996.

급에서의 승진임용 비율은 약간씩 증가하고 있다. 그러나 증가 속도는 매우 미미하다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 한국정부의 일반직 국가공무원 임용행태는 매우 폐쇄적이다. 공개경쟁 채용이 정기적으로 실시되고 있는 5급과 7급을 제외한 모든 직급에서의 총원은 대부분 승진에 의하여 이루어지며, 특히 고급공무원(5급)에의 진입관문인 6급 이상에서의 결원은 거의 대부분이 승진임용에 의하여 충원된다.

일반직 지방공무원의 승진임용 비율은 모든 직급에서 증가하고 있다. <표 3-8>에 나타난 바와 같이, 승진임용 비율의 증가는 1급에서만 1980년대의 75.0%에서 1990년대에는 97.6%로 대폭 증가하였으며, 1급을 제외한 모든 직급에서는 국가공무원의 그것과 마찬가지로 조금씩 증가하고 있다. 비록 매우 점증적이기는 하나 지방공무원 승진

〈표 3-8〉 일반직 지방공무원 임용방법별 구성비(1981~1995)

(단위 : %)

구분 직급	공개임용		특별임용		승진임용	
	1981~1990	1991~1995	1981~1990	1991~1995	1981~1990	1991~1995
1급	—	—	25.0	2.4	75.0	97.6
2급	—	—	5.9	—	94.1	100.0
3급	—	—	5.3	0.3	94.7	99.7
4급	—	—	6.8	2.4	93.3	97.6
5급	1.7	0.5	11.7	5.3	86.6	94.2
6급	0.1	0.1	2.2	1.2	97.7	98.8
7급	5.0	6.3	4.5	1.6	90.5	92.1
8급	0.9	1.3	8.3	5.3	90.8	93.4
9급	71.1	85.8	23.8	14.2	5.1	—

자료 : 총무처, 『총무처연보』, 1982~1996.

임용 비율의 증가속도는 국가공무원의 그것보다는 약간 빠른 편이다.

그러나 승진임용 비율이 5급 이상에서는 4.3~7.6%포인트가, 6급 이하에서는 1.1~2.6%포인트가 증가하고 있어, 하위직보다 고위직에서 증가속도가 빠른 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 승진임용 비율이 고위직에서 빠른 속도로 증가한 이유는 주로 지방자치의 실시에 따른 국가직의 지방직 전환에 기인한 것으로 판단된다.

일반직 지방공무원의 승진임용 비율은 모든 직급에서 국가공무원의 그것보다도 큰 것으로 나타나고 있다(〈표 3-9〉 참조). 1991~1995년의 5년 동안 공채임용이 거의 실시되지 않는 6급과 8급은 물론 공채가 정기적으로 실시되고 있는 7급에서조차도 지방 7급의 승진임용 비율은 92.1%로 국가 7급의 72.8%보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 5급공무원의 경우, 국가공무원은 68.4%가 승진임용되었으나 지방공무원은 94.2%가 승진임용된 것으로 나타나고 있다. 특히, 1995년의

경우, 지방 5급으로 임용된 공무원 중 신규채용자는 공채임용자가 9명, 특채임용자가 169명으로 총 178명에 불과한 반면, 승진임용자는 국가공무원으로 보했던 직위들이 대거 지방직으로 전환됨에 따라 무려 3,929명에 달하였다. 이에 따라 지방 5급에의 평균 승진임용률이 1991~1994년간은 93.1%였으나 1991~1995년에는 94.2%로 증가하였다.

1995년부터는 지방고등고시가 실시되고 있어 신규채용 비율을 크게 높일 것으로 기대되고 있다. 그러나 지방고등고시가 예정대로 실시된다고 하더라도 1991년부터 1994년까지의 연평균 5급 임용예정자 1,555명의 6% 정도인 90명 내외만을 선발하고 있으므로 앞으로도 지방 5급의 승진임용 비율은 대략 90% 수준을 유지할 것으로 예상된다. 결국, 일반직 지방공무원의 임용에 있어서 승진에 의한 임용 비율

〈표 3-9〉 일반직 국가·지방공무원 임용방법별 구성비 비교
(1991~1995)

(단위: %)

구분 직급	공개임용		특별임용		승진임용	
	국 가	지 방	국 가	지 방	국 가	지 방
1급	—	—	41.5	2.4	58.5	97.6
2급	—	—	1.6	—	98.4	100.0
3급	—	—	0.6	0.3	99.4	99.7
4급	—	—	3.0	2.4	97.0	97.6
5급	20.1	0.5	11.5	5.3	68.4	94.2
6급	0.0	0.1	3.4	1.2	96.6	98.8
7급	19.8	6.3	7.4	1.6	72.8	92.1
8급	0.9	1.3	19.4	5.3	79.7	93.4
9급	74.5	85.8	25.5	14.2	—	—

자료: 총무처, 『총무처연보』, 1991~1996.

은 지나치게 높다고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국공무원의 임용은 모든 직급에서 외부로부터의 신규채용보다 내부로부터의 승진임용에 지나치게 의존하는 폐쇄적인 임용행태를 보이고 있다. 폐쇄적 임용행태는 직급이 높을수록 더욱 심하게 나타나고 있다. 일반직 공무원, 특히 고급공무원에 대한 폐쇄적 임용은 재직공무원 특히 하위직공무원의 사기를 높이고 자기발전을 촉진시키며 유능한 젊은 인재의 공직 유입을 용이하게 하는 효과를 기대할 수 있다.

그러나 승진임용에의 지나친 의존은 고급공무원의 질적 수준을 저하시키고 공직의 침체를 초래함으로써, 날로 다원화·고도화되어 가는 행정수요에 신속하고도 전문적인 대응을 하기 위한 행정의 전문성과 생산성의 제고에는 부정적인 영향을 미친다. 더욱이 한국정부 내에 만연되어 있는 연공서열 위주의 승진 관행과 정실주의적 승진임용 행태 및 근무성적 평정에 대한 불신 등을 고려하면 이러한 우려는 더욱 커진다. 따라서 정부의 경쟁력 향상에 대한 점증하는 국내외적 압력에 능동적으로 대응하기 위하여는 공무원, 특히 고급공무원의 임용에 있어서 신규채용에 의한 외부임용 비율을 적극적으로 확대할 필요가 있다. 신규채용에 의한 외부임용 비율의 확대 필요성은 국가공무원보다 지방공무원의 경우에 특히 크다.

외부임용의 확대는 하위직 공무원의 사기저하나 공직에의 신규임용 희망자의 감소 등 부정적인 효과를 초래할 수도 있다. 그러나 유능한 인재의 공직취임 기회의 확대는 행정의 전문성 제고라는 절박한 요구에 부응할 뿐만 아니라 능력과 직무를 일치시킴으로써 행정의 생산성을 향상시킨다는 실적주의원칙과도 부합된다. 더욱이 외부임용의 확대는 승진과 보직관리에서 외부와의 경쟁을 불가피하게 함으로써 재직공무원들의 자기 발전 노력을 촉진하며 무능하거나 무사안일한 공무원들의 자진 사퇴를 유도하는 등의 긍정적 효과를 초래할 수도 있다.

나. 공개경쟁 채용 대 특별채용 : 특채임용 비율의 과대

일반직 국가공무원의 신규채용을 공개경쟁 채용과 특별채용으로 구분하여 살펴보면, <표 3-7>에서 보듯이 공개경쟁 채용이 허용되고 있는 일반직 5급 이하 국가공무원의 신규채용 중 공개경쟁 채용을 예외적으로 실시하고 있는 6급과 8급은 물론 공개경쟁 채용시험을 정기적으로 실시하고 있는 5급, 7급과 9급의 경우에도 결원의 상당부분을 특별채용에 의하여 보충하고 있다. 1980년대와 비교하여 볼 때, 1990년대에도 공개경쟁 채용의 비율은 별다른 변화가 없으나, 특별채용의 경우에는 5급과 9급의 경우에만 약간 증가하고 있으며 기타 직급에서는 조금씩 감소하고 있다.

신규채용 중 공채임용과 특채임용의 비율을 보다 구체적으로 고찰하면 <표 3-10>에서 보는 바와 같이, 신규임용을 주로 특별채용에 의존하고 있는 6급과 8급의 경우에는 1981~1990년까지는 각각 결원의 97.8%와 99.5%를 특별채용에 의하여 임용하였으며, 1991~1995년에는 6급은 결원의 100.0%를, 8급은 결원의 95.6%를 특별채용에 의하여 임용하고 있다. 한편, 공개경쟁 채용이 정기적으로 실

<표 3-10> 일반직 국가공무원 신규채용방법(공채 대 특채)별 구성비 (1981~1995)

(단위 : %)

구분 직급	1981~1990		1991~1995	
	공 채	특 채	공 채	특 채
5급	69.2	30.8	63.6	36.4
6급	2.2	97.8	0.0	100.0
7급	66.7	33.3	72.8	27.2
8급	0.5	99.5	4.4	95.6
9급	75.6	24.4	74.5	25.5

자료 : 총무처, 『총무처연보』, 1982~1996.

시되고 있는 5급과 7급 및 9급의 경우에도 공개경쟁 채용에 의한 임용 비율이 약 70% 정도를 차지하고 있다. 공채임용 비율이 5급 신규임용의 경우에는 1981~1990년의 69.2%에서 1991~1995년에는 63.6%로 감소하였으나, 7급의 경우에는 같은 기간 동안 66.7%에서 72.8%로 증가하였다. 9급의 경우에는 각각 75.6%와 74.5%로 비슷한 비중을 유지하고 있다.

지방공무원의 신규채용 중 공채임용과 특채임용 구성비의 변화를 살펴보면, 일반직 6급 이하에서는 1980년대에 비하여 1990년대에는 공채임용의 비율이 급속히 증대되고 있는 반면, 특채임용의 비율은 감소되고 있다. <표 3-11>에서 보는 바와 같이 1981~1990년과 1991~1995년의 지방공무원 신규채용 중 공채임용과 특별채용의 비율을 살펴보면, 공개경쟁 채용을 거의 실시하지 않는 6급과 8급의 경우에는 공채임용 비율이 각각 4.3%에서 7.7%로, 9.9%에서 19.7%로 2배 가까이 증가하였다. 그리고 7급의 경우에는 공채임용 비율이 52.6%에서 82.9%로, 9급의 경우에는 74.9%에서 85.8%로 증가하였다. 비록 지방공무원의 신규채용에서 공채임용 비율이 증가하고 있다고는 하나, 6급과 8급은 아직까지도 대부분이 특채에 의하여 임용되고 있음을 알 수 있다.

지방 5급의 경우에는 공채임용과 특채임용의 비율이 모두 급격히 감소하였으며, 1990년대에도 신규임용의 비율이 5.8%에 지나지 않아 국가 5급의 31.6%에 크게 미달되고 있다(<표 3-9> 참조). 더욱이 지방 5급 신규임용의 경우, 공채임용 비율이 1981~1990년의 12.7%에서 1991~1995년에는 8.6%로 감소한 반면, 승진임용 비율은 87.3%에서 91.4%로 증가하였다. 지방고시의 실시로 지방 5급공무원의 신규임용 비율이 지속적으로 증가할 것으로 기대되고 있으나, 이미 앞에서 지적한 바와 같이 이 경우에도 공채임용의 비율은 약 6% 수준에 머물 것으로 예측되고 있다.

지방공무원의 특별임용 비율은 국가공무원의 그것보다는 전반적으로

〈표 3-11〉 일반직 지방공무원 신규채용방법(공채 대 특채)별 구성비
(1981~1995)

(단위 : %)

구분 직 급	1981~1990		1991~1995	
	공 채	특 채	공 채	특 채
5급	12.7	87.3	8.6	91.4
6급	4.3	95.7	7.7	92.3
7급	52.6	47.4	82.9	17.1
8급	9.9	90.1	19.7	80.3
9급	74.9	25.1	85.8	14.2

자료 : 총무처, 『총무처연보』, 1982~1996.

낮게 나타나고 있다(〈표 3-9〉 참조). 그러나 지방공무원의 경우에도 국가공무원과 마찬가지로 6급과 8급 신규채용의 거의 대부분을 특별채용에 의하여 임용하고 있다. 그러나 국가 5급과는 달리 지방 5급 신규채용자는 대부분 특별채용에 의하여 임용되고 있다.

우리나라의 일반직 공무원 특히 지방공무원의 특별임용은 통계상의 수치만 보면 별로 높다고 볼 수는 없다. 그러나 신규임용 중에서 특별임용이 차지하는 비율을 고려하면 일반직 공무원의 특별임용 비율은 아직도 높은 편이라고 할 수 있다. 물론, 경우에 따라서는 특별채용에 의하여 적격한 후보자를 보다 신속하게, 저렴한 비용으로 임용할 수도 있다. 그러나 실적주의하에서 공무원의 신규채용은 어디까지나 공개경쟁 채용에 의하는 것이 원칙이며 특별채용은 부득이한 경우에 한하여 이용되는 예외적인 조치임을 감안하면 특별채용에 의한 지방공무원의 임용 비율은 상당히 높은 편이라고 할 수 있다. 특히, 앞에서 이미 지적한 바와 같이, 지방공무원의 신규임용 비율을 확대할 필요가 있다는 점과 특별채용에는 정실이 개재될 가능성이 상당히 높다는 점 및 공개경쟁 채용에 의하여 임용된 지방공무원의 평균 학력이 특별채용에 의하여 임용된 지방공무원의 평균 학력보다 높다는 점 등을 고려하면, 공개경쟁 채용을 확대할 필요성은 더욱 커진다.

2. 신규채용의 실태와 문제점

가. 고등고시

1) 행정고등고시

공무원의 신규채용은 공개경쟁 채용을 원칙으로 하고 있으며, 이를 위하여 각종의 공개경쟁 채용시험제도를 두고 있다. 이 중 직업공무원으로서의 경력 발전에 가장 중요한 것은 행정고등고시와 기술고등고시 및 지방고등고시라 할 수 있다. 그러나 일반행정이 우대의 오랜 전통으로 인하여 기술고등고시보다는 행정고등고시가 훨씬 더 중시되고 있다.

가) 모집인원 및 경쟁률

행정고시의 모집인원은 1960년대에는 50명 이하에 불과하였으나, 1970년부터 급격히 증가하기 시작하여 1978년에는 250명으로 증가하였다가, 1980년 이후 감소하기 시작하여 1983년에는 100명으로 축소되었다. 1987년부터 다시 꾸준히 증가하기 시작하였으나, 1993년 이후에는 다시 감소하는 추세를 나타내고 있다. 이에 따라 행정고시의 합격자수도 1986년의 100명에서 1993년에는 310명으로 증가하였으나, 1994년에는 250명으로 감소하였다. 이후 지방고등고시의 신설과 경제부처의 통합에 따라 행정고시를 통한 선발인원이 1995년에는 183명, 1996년에는 192명으로 대폭 축소되었다가 1997년에는 224명으로 약간 증가하였다(<표 3-12> 참조).

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 1995년에 실시된 제39회 행정고시의 합격자수는 지방고등고시의 신설에 따라 일반행정직이 125명에서 75명으로, 경제부처의 통합에 따라 재경직이 80명에서 45명으로 감소되었으며, 신설된 국제통상직은 15명을 선발하였다. 행정고시 합격자 중에서는 행정직렬(일반행정, 법무행정, 재경 및 국제통상직류 포함) 합격자가 매년 80~85%를 차지하고 있으며, 그 중에서 일반행정직류

〈표 3-12〉 행정고등고시 시행 통계

(단위 : 명)

구분 시행연도	회 별	응 시 자	합 격 자	경 쟁 률
1963	1	1,485	40	37:1
1964	2	1,482	24	62:1
1965	3	694	28	25:1
1966	4	1,095	50	22:1
1967	5	1,760	24	73:1
1968	6	1,428	45	32:1
1969	7	1,973	55	36:1
	보도직	106	5	21:1
1970	8	1,643	38	43:1
	9	1,897	27	70:1
1971	10	3,300	188	17:1
1972	11	3,861	41	94:1
	12	3,348	47	71:1
1973	13	4,169	96	44:1
	14	4,229	116	36:1
1974	15	4,314	47	92:1
	16	4,009	68	59:1
1975	17	4,399	100	44:1
	18	4,461	101	44:1
1976	19	6,789	73	93:1
1977	20	5,075	55	92:1
	21	5,013	131	38:1
1978	22	7,801	250	31:1
1979	23	10,202	248	41:1
1980	24	11,352	187	61:1
1981	25	11,644	128	91:1
1982	26	10,865	109	100:1
1983	27	12,015	100	120:1
1984	28	13,233	100	132:1
1985	29	12,908	100	129:1
1986	30	16,379	100	164:1
1987	31	17,868	148	120:1
1988	32	15,290	150	102:1
1989	33	15,376	149	103:1
1990	34	13,719	173	76:1
1991	35	14,461	226	60:1
1992	36	16,518	281	59:1
1993	37	18,398	310	60:1
1994	38	18,643	250	75:1
1995	39	15,660	183	86:1
1996	40	18,553	192	97:1
1997	41	15,171	224	68:1

자료 : 제1회~제40회는 『총무처연보』, 제41회는 『고시계』, 1997. 12, p. 316에서 작성.

〈표 3-13〉 행정고등고시 직렬·직류별 합격자 현황(1993~1997)

(단위 : 명)

연도 직렬	1993	1994	1995	1996	1997
일 반 행 정	145	125	75	75	91
법 무 행 정	20	10	15	10	10
새 경	90	80	45	52	74
국 제 통 상	—	—	15	15	15
교 육 행 정	20	15	10	15	10
사 회 복 지	25	5	5	5	3
노 동	—	5	5	—	3
교 정	2	—	5	—	5
보 도	—	—	—	5	—
보 호 관 찰	—	5	—	10	5
검 찰 사 무	5	5	5	5	5
출 입 국 관 리	3	—	3	—	3
계	310	250	183	192	224

자료 : 『고시계』, 1996. 12, p. 354 및 1997. 12, p. 315에서 작성.

의 합격자가 전체 합격자의 약 40%를, 재경직류 합격자가 약 30%를 각각 차지하고 있다(〈표 3-13〉 참조).

행정고시는 행정부문 최고엘리트의 등용문으로서 높은 권위를 인정 받고 있으며, 이에 따라 1980년대에는 평균 120 대 1 정도의 치열한 경쟁률을 보여 왔다. 1990년 이후 합격자수의 증가에 따라 1991년부터 1993년 사이에는 경쟁률이 약 60 대 1까지 낮아졌다. 그러나 선발 인원이 축소되기 시작한 1994년 이후 경쟁률이 다시 높아지기 시작하여 1995년에는 86 대 1, 1996년에는 97 대 1의 높은 경쟁률을 기록 하였으며, 1997년에는 경쟁률이 68 대 1로 대폭 낮아지고 있다(〈표 3-12〉 참조).

그러나 이와 같은 치열한 경쟁률에도 불구하고 행정고시는 시험의 형식과 시험내용의 타당성 등 여러 관점에서 최고엘리트 선발장치로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판을 받아 왔다.

나) 행정고시의 문제점

(1) 암기력 측정 위주의 시험문제 및 시험방법

행정고시는 1차(객관식), 2차(주관식) 및 3차(면접)시험으로 구성되어 있다. 이 중 1차시험은 헌법, 영어, 한국사와 각 직류별 전공과목 2과목 등 5개 과목으로, 2차시험은 필수 4과목과 선택 2과목 등 6개 과목으로 구성되어 있다. 결국 행정고시는 총 11개 과목으로 구성되어 있으며, 이 중 1차시험과 2차 필수과목에 중복 편성되어 있는 2개 전문과목을 제외하더라도 9개 과목이 된다(〈표 3-14〉 참조).

〈표 3-14〉 고등고시 필수과목(예시)(1996. 7. 31. 현재)

		과 목 명
일반행정 (11)	1차(5)	헌법, 영어, 한국사, 행정법, 행정학
	2차(6)	행정법, 행정학, 경제학, 정치학, 선택 2과목
재 경 (11)	1차(5)	헌법, 영어, 한국사, 경제학, 재정학
	2차(6)	행정법, 행정학, 경제학, 재정학, 선택 2과목
법무행정 (11)	1차(5)	헌법, 영어, 한국사, 행정법, 민법
	2차(6)	행정법, 민법, 행정학, 민사소송법, 선택 2과목
일반기계 (8)	1차(4)	물리학개론, 영어, 한국사, 기계공학법
	2차(4)	기계공학법, 기계설계, 선택 2과목
전 기 (8)	1차(4)	물리학개론, 영어, 한국사, 전기자기학
	2차(4)	전기자기학, 회로이론, 선택 2과목

주 : () 안은 과목수임.

이와 같이 시험과목수가 지나치게 많기 때문에 수험생은 암기 위주로 피상적인 지식만을 축적하게 되고, 시험도 고급관리자에게 요구되는 분석능력, 종합능력, 문제해결 능력과 관리능력 등을 측정하기보다는 시험과목에 대한 단순 암기력을 측정하는 수단으로 전락하지 않을 수 없다. 따라서 시험준비를 통하여 특수한 직부분야에 대한 전문지식과 기술을 함양하거나 관리자에게 요구되는 종합적인 분석력이나 문제해결 능력을 배양하기가 매우 어렵게 되어 있다. 또한 면접시험도 공직에의 적격성 여부를 제대로 측정하지 못하고 형식적으로 운영되고 있다는 비판을 받고 있다.

시험과목과 관련된 또 다른 문제는 시험과목에 대한 타당성 분석이 결여된 채, 상식적인 논리나 정책적 판단에 의하여 시험과목을 선정해 왔다는 점이다. 정부에서도 이러한 점을 의식하고 직렬별로 국민윤리, 민법총칙, 정보체계론 등 일부 정책과목이나 교양과목을 삭제하고 전문과목의 비중을 높이는 방향으로 시험과목을 개편하여 왔다. 그러나 아직도 헌법과 한국사 등의 교양·정책과목이 1차시험에 포함된 것과 행정법과 행정학이 1차 및 2차시험에 중복 편성되어 있는 것에 대한 논란이 계속되고 있다.

(2) 학력 미제한의 부작용

행정고시 합격자의 평균연령은 점차 높아지고는 있으나, 아직도 젊은 편이다. 1980년대에는 합격자의 평균연령이 25.6세였으나, 1990년대에 들어와서 27세 정도로 높아졌으며, 1996년에는 27.9세로 증가하였다(〈표 3-15〉 참조). 1995년과 1996년의 경우, 행정고시 합격자의 69.3%가 24~29세에 속해 있으며, 33.6%는 20~25세에, 18.1%는 30~35세에 속해 있다. 23세 이하의 합격자도 전체 합격자의 12.5%를 차지하고 있다.

행정고시 합격자의 학력수준은 매우 높다. 이들의 합격 당시의 학력을 살펴 보면, 1987년부터 1996년까지의 행정고시 합격자 2,062명 중 37.5%인 774명이 대학원을 졸업했으며, 45.6%(940명)

〈표 3-15〉 행정고등고시 합격자 연령별 분포

(단위: 명, 세)

구분 시행연도	회별	합격 자수	연령별 내역							평균 연령
			20~ 21	22~ 23	24~ 25	26~ 27	28~ 29	30~ 35	36~ 40	
1980~'89	24~ 33	1,271	101	367	327	225	144	104	3	25.6
1990	34	173	4	31	47	37	31	23	-	26.8
1991	35	226	4	50	65	51	27	29	-	26.4
1992	36	281	3	51	74	72	28	53	-	27.0
1993	37	310	2	43	80	79	48	58	-	27.3
1994	38	250	1	26	69	71	51	32	-	27.2
1995	39	183	2	25	41	50	40	25	-	27.2
1996	40	192	2	18	38	51	40	43	-	27.9

주: 평균연령은 연령별 내역을 토대로 산출하였음.

자료: 총무처, 『총무처연보』, 1997, p. 126.

는 대학을 졸업했고, 16.7%(345명)는 대학에 재학중이다. 결국 전체 합격자 중 전문대학 졸업자 2명과 고등학교 졸업자 1명 등 3명을 제외한 나머지 2,059명은 대학 재학 이상의 학력을 소지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 더욱이 행정고시 합격자의 평균학력은 조금씩 높아지는 경향을 보이고 있다(『총무처연보』, 1997, p. 124).

최저학력 제한과 관련해서는 기회균등의 원칙과 공무담임권의 보장 차원에서 응시학력을 제한하는 것은 곤란하다는 견해가 있다. 그러나 근래에는 행정의 전문성 제고, 개방대학·방송통신대학·독학학위취득 검정시험 등 고등교육 기회의 확대, 대학교육의 정상화, 職前教育과의 연계, 시험관리의 효율성 등을 이유로 고등고시의 최저학력요건을 시험출제 수준에 상응하도록 대학 재학 또는 대학 졸업으로 제한하여야 한다는 주장도 꾸준히 제기되고 있다. 한편, 행정고시의 경우 최저학력 제한(대학졸업 또는 예정자)을 둘 뿐만 아니라, 응시직렬별로 전공을 제한하고 학점(예: 평균 B학점 이상)과 응시횟수(예: 5회 이내)

도 제한하자는 견해도 제기되고 있다. 또한 행정고시의 학력과 전공을 제한하기보다는 응시직렬과 관련된 전공분야를 이수한 자에게 가산점을 부여하는 것이 바람직하다고 주장함으로써 위의 두 입장을 절충하는 견해도 제시되고 있다.

외국의 경우에도 영국, 독일, 프랑스 등 많은 선진국가들이 직급에 따라 학력을 제한하고 있다. 이 경우, 대체로 직급을 3~4단계로 구분하며, 고급공무원의 경우에는 4년제 대학 졸업, 중급공무원의 경우에는 전문대 졸업, 하급공무원의 경우에는 고등학교 졸업 정도의 학력 제한을 두고 있다. 미국의 경우에는 공식적으로는 최저학력 요건을 규정할 수 없도록 되어 있으나, 실제로는 전공 등에 관한 자격 요건을 통하여 실질적인 제한을 하고 있으며, 인사관리처에서 GS5와 GS7 직위(한국의 9급 내지 8급에 해당)에 대하여 실시하는 행정직 시험(Administrative Careers with America : ACWA)은 대학 졸업 이상의 학력소지자를 대상으로 하고 있다(총무처, 1994, p. 92).

우리나라의 경우 위에서 살펴본 바와 같이 학력 제한 철폐의 효과는 매우 미미하여 상징적인 수준에 머무르고 있을 뿐만 아니라 오히려 여러 가지 부작용을 야기시키고 있다. 즉, 학력 제한의 철폐는 교양과목 내지는 정책적 과목을 시험과목에 포함시키는 결과를 초래하고 있으며 학교에서의 전공분야와 임용 후의 직무분야를 연계시키지 못하도록 하여 대학교육의 정상화를 저해하고 있다. 더욱이 근래에는 개방대학·방송통신대학·독학학위취득 검정시험 등 고등교육 기회가 확대됨에 따라 학력 제한 철폐의 당위성이 크게 상실되고 있다. 따라서 행정의 전문성 향상을 위하여 응시직렬별로 학력과 전공의 제한을 가할 필요가 있다.

(3) 부처배치와 전공과의 연계성 부족

행정고시 합격자의 부처배치는 시험성적과 중앙공무원교육원에서의 연수성적을 합한 총점 순위로 본인의 선택에 따라 이루어진다. 그러므로 부처배치 과정에서 대학에서의 전공분야와 배치 예정부서의 업무분야와의 연계성은 전혀 고려되지 않고 있다. 행정고시에 합격하면 중앙

공무원교육원에서의 정신교육 1주를 포함하여 15주 동안 임용 전 교육을 받게 되며, 교육성적은 부처 배치에 상당한 영향을 미친다. 그러나 임용 전 교육은 행정 전반에 걸친 공통적인 내용을 강의 위주의 집합교육으로 실시하기 때문에, 전문적 직무수행 능력은 물론 초급관리자로서의 문제해결능력을 제고시키는 데 별로 도움이 되지 못한다는 비판을 받고 있다. 그리고 짧은 기간에 너무 많은 과목을 교육하기 때문에 충실한 교육이 이루어지지 못하고 수박겉핥기식의 피상적인 교육에 그치고 있다. 또한 성적이 뛰어난 일부 합격자를 제외한 대부분의 합격자들은 부처선택의 폭이 좁기 때문에 본인의 적성과는 관계없이 부처를 선택하기도 한다. 이러한 경향은 세분화의 정도가 미흡한 일반행정직류와 재경직류에서 특히 강하게 나타나고 있다.

2) 기술고등고시

현재 기술직은 8개 직군 38개 직렬로 분류되어 있다. 그러나 기술고등고시는 1987년 이후 지난 10년간 기계, 전기, 토목, 건축 등 4개 직렬에 대하여만 매년 실시되어 왔으며(건축직은 1991년에는 실시하지 않음), 통신기술직과 환경직에 대하여는 각각 1990년과 1991년에 처음 실시된 후 매년 실시되고 있다. 전산직 시험은 전산직이 행정직군에서 정보통신직군으로 이관된 1994년 이후 매년 실시되고 있다. 그리고 화공, 농업, 수산, 임업 등의 직렬에 대하여는 비록 비정기적이긴 하나, 꾸준히 실시되어 오고 있다. 그러나 이들 10개 직렬 이외에는 기술고등고시가 실시되지 않고 있다(<표 3-16> 참조). 이와 같이 기술고등고시의 채용직렬이 적고 시험주기가 불규칙한 것은 기술직에 대한 인력소요가 적기 때문인 것으로 판단된다.

1987~1996년까지 10년 동안 기술고등고시를 통한 선발인원은 총 392명으로, 연평균 40명 정도에 불과하다. 1991년 이후 기술고등고시의 선발인원은 약간 증가하는 추세를 보이고는 있으나, 아직도 기술고등고시의 직렬당 연평균 선발인원은 3~5명 정도이며 많아야 10명

〈표 3-16〉 기술고등고시 시행 현황(1987~1996)

시행연도	구분 회 별	합격자 수	경쟁률	채 용 직 렬
1987	23	25	118:1	기계, 전기, 토목, 건축, 농업
1988	24	25	104:1	기계, 전기, 토목, 건축, 농업
1989	25	35	64:1	기계, 전기, 토목, 건축, 농업, 임업
1990	26	30	53:1	기계, 전기, 토목, 건축, 통신 기술, 농업
1991	27	45	41:1	기계, 전기, 토목, 통신기술, 환경, 수산, 화공, 임업
1992	28	50	44:1	기계, 전기, 화공, 농업, 환경, 토목, 건축, 통신기술
1993	29	56	63:1	기계, 전기, 화공, 농업, 환경, 토목, 건축, 통신기술
1994	30	41	75:1	기계, 전기, 화공, 농업, 환경, 수산, 토목, 건축, 통신기술, 전산
1995	31	39	62:1	기계, 전기, 화공, 농업, 환경, 토목, 건축, 통신기술, 전산
1996	32	46	65:1	기계, 전기, 임업, 수산, 환경, 토목, 건축, 전산

자료 : 총무처, 『총무처연보』, 1997, p. 129.

을 넘지 못하고 있다(〈표 3-16〉 참조).

기술고등고시의 경쟁률은 행정고등고시보다는 약간 낮으나 전반적으로는 매우 높은 편이다. 1987년에는 경쟁률이 118 대 1을 기록하였으나, 이후 감소하기 시작하여 1991년에는 41 대 1까지 낮아졌다가 다시 완만하게 상승하여 1996년에는 65 대 1을 나타내었다(〈표 3-16〉 참조). 그러나 직렬별 채용인원이 소수에 불과할 뿐만 아니라 지급과 같이 시험마저 불규칙적으로 실시되어서는 기술고등고시를 통하

여 우수한 인력을 충원하기가 쉽지 않다.

기술고등고시의 시험과목은 <표 3-14>에서 보듯이 1차시험 4과목과 2차시험 4과목 등 모두 8개 과목으로 행정고시보다는 적은 편이며 직무와의 연계성도 높은 편이다. 그러나 기술고등고시의 시험과목도 행정고시의 경우와 마찬가지로 엄격한 직무분석을 통한 타당성 검증없이 선정되었기 때문에 앞에서 논의한 문제점들이 여기에서도 대부분 그대로 제기되고 있다.

기술고등고시 합격자의 평균연령도 행정고등고시의 경우와 마찬가지로 대체로 낮은 편이다. 합격자의 평균연령은 1980년대의 26.1세에서 1990년과 1991년에 27.7세와 27.5세로 높아지는 듯하다가 다시 1993년에는 25.7세로 낮아졌으나, 이후 다시 증가하여 1996년에는 27.8세에 달하였다(<표 3-17> 참조).

<표 3-17> 기술고등고시 합격자 연령별 분포

(단위 : 명, 세)

구분 시행연도	회별	합격 자수	연령별 내역						평균 연령
			20~ 21	22~ 23	24~ 25	26~ 27	28~ 29	30~ 35	
1980~ 1989	16~ 25	384	31	69	88	117	50	29	26.1
1990	26	30	1	5	1	10	7	6	27.7
1991	27	45	1	11	4	8	11	10	27.5
1992	28	50	4	11	13	7	6	9	26.4
1993	29	56	1	17	18	11	4	5	25.7
1994	30	41	2	3	17	12	4	3	26.2
1995	31	39	—	4	5	14	8	8	28.0
1996	32	46	—	2	7	19	12	6	27.8

주 : 평균연령은 연령별 내역을 토대로 산출하였음.
 자료 : 총무처, 『총무처연보』, 1997, p. 130.

기술고등고시 합격자의 학력도 상당히 높게 나타나고 있다. 1987~1996년의 10년 동안 기술고등고시 합격자의 학력분포를 보면 전체 합격자 392명 중 25.5%(100명)가 대학원을 졸업하였으며, 46.7%(183명)가 대학 졸업, 27.6%(108명)가 대학 재학으로 되어 있다. 고등학교 졸업의 학력소지자는 1명에 불과하다(『총무처연보』, 1997, p. 131).

3) 지방고등고시

본격적인 지방화시대를 맞이하여 우수한 능력과 자질을 갖춘 젊은 인재를 확보하여 지방행정의 핵심 선도요원으로 육성하기 위하여 1995년 9월에 제1회 지방고등고시가 실시되었다. 이에 따라 자치단체에서는 그동안 5급 공개경쟁 채용인력을 총무처에서 주관하는 국가고시 합격자 중에서 필요한 인원을 내무부에서 배정받아 지방자치단체에 임용·배치하여 왔으나, 이제부터는 내무부에서 시행하는 지방고등고시 합격자로 대치하게 되었다.

지방고등고시의 시행방안과 실시결과를 토대로 지방고등고시의 특징과 문제점을 분석하면 다음과 같다.

가) 모집인원 및 경쟁률

지방고등고시는 연구직과 지도직을 제외한 모든 직렬을 대상으로 하되, 시·도에서 요구하는 직렬에 대하여 실시하도록 되어 있다. 연구직과 지도직은 석·박사학위 소지자를 충원하기 위한 특별임용제도가 별도로 마련되어 있으므로, 지방고등고시 실시대상에서 제외되어도 별 문제가 없을 것으로 판단된다.

지방고등고시는 연간 지방 5급 결원의 10% 범위 내에서, 시·도로 부터 직렬별로 소요 인원을 요구받아 내무부에서 선발예정 인원을 취합하여 실시하도록 되어 있다. 내무부에서는 1989~1993년까지 5년간의 연평균 지방 5급 결원이 810명(공채 32명, 특채 63명, 승진 715명)임을 근거로 선발 인원이 매년 80명 정도일 것으로 예상하였다

(내무부, 『지방고등고시(5급공채) 시행방안』). 그러나 1991~1994년까지 4년 동안의 연평균 지방 5급 결원은 1,555명(공채 11명, 특채 96명, 승진 1,448명)으로, 이것을 기준으로 하면 지방고등고시의 연평균 선발 인원은 150~160명 수준까지 달할 수 있을 것으로 예상된다(총무처, 『총무처연보』, 1992~1995). 특히, 1995년의 지방 5급공무원 임용자 4,107명(승진 3,929명, 공채 9명, 특채 169명)을 포함하면, 지방 5급의 연평균 결원은 2,065명에 달한다. 그러나 실제로는 제1회와 제2회 및 제3회 지방고등고시에서는 연평균 예상 결원 1,555명의 약 6%선인 93명과 88명 및 89명만을 각각 선발하였다.

1991~1995년까지의 연평균 지방 5급 공채임용 비율이 0.5%(승진임용 94.2%, 특채임용 5.3%)에 불과한 사실을 고려할 때(〈표 3-8〉 참조), 지방고시에 의한 충원율을 10%선으로 유지하는 것은 지방정부 차원에서의 거센 반발에 부딪칠 것으로 예상된다. 지방공무원에 대한 자치단체장의 인사권 확대 의지와 현직 공무원의 강력한 승진 욕구 등을 감안하면 지방고등고시에 대한 자치단체의 저항은 나름대로 설득력이 있어 보인다. 그러나 지방고등고시의 실시배경이 지방행정 능력의 향상을 통한 지역경쟁력 제고임을 고려할 때, 지방고등고시에 의한 임용률은 최소한 10%선까지는 확대되는 것이 바람직하다. 특히, 지방공무원의 전반적인 질적 수준이 국가공무원의 그것에 비하여 많이 떨어지고 있음에도 불구하고, 5급 이상 지방공무원이 거의 대부분 승진에 의하여 충원되고 있으며 별정직으로 보하던 읍·면·동장이 일반직 지방 5급으로 전환됨에 따라 지방 5급의 정원이 3,691명 증가하였음을 고려하면(내무부, 『지방행정고시(5급공채) 시행방안』), 지방고등고시에 의한 임용비율의 10%선 유지는 반드시 지켜져야 할 것이다.

나) 경쟁률 및 합격점

1995년부터 3회에 걸쳐 시행된 지방고등고시는 5개 직렬에서 270명을 선발하여 평균 50 대 1의 경쟁률(출원자 대비)을 기록하였다.

〈표 3-18〉 지방고등고시 시행 통계

(단위: 명)

구분 직렬	제 1 회			제 2 회		
	출원자	합격자	경쟁률	출원자	합격자	경쟁률
행정	5,897	71	83:1	3,449	59	58:1
농업	132	5	26:1	129	6	22:1
환경	185	5	37:1	245	8	31:1
토목	245	12	20:1	254	14	18:1
건축	—	—	—	50	1	50:1

주: 건축직 시험은 제2회에서만 실시하였으며, 5명 선발 예정에 1명만 선발하였음.

자료: 『고시연구』, 1996. 4, p. 214 및 1996. 12, p. 297.

제1회 및 제2회 지방고등고시의 직렬별 경쟁률을 살펴보면, 행정직이 71 대 1과 58 대 1로 가장 높고, 농업·환경·토목직은 18 대 1 내지 37 대 1 정도의 경쟁률을 기록하고 있다. 제2회 고등고시에서 5명을 선발할 예정이다가 1명만 선발한 건축직은 결과적으로 50 대 1의 높은 경쟁률을 기록하게 되었다(〈표 3-18〉 참조). 이것을 1995년과 1996년에 실시된 제39회 및 제40회 행정고시와 제31회 및 제32회 기술고시의 경쟁률(응시자 대비)과 비교하여 보면 지방고시 행정직의 평균경쟁률 70 대 1은 행정고시의 평균경쟁률 183 대 1과 192 대 1에, 지방고시 기술직의 평균경쟁률도 24 대 1로 기술고시의 경쟁률 62 대 1과 65 대 1에 훨씬 미치지 못하고 있다. 더욱이 제1회 및 제2회 지방고등고시의 응시율이 각각 출원자 대비 76.6%와 54.8%임을 감안하면, 지방고시와 국가고시와의 경쟁률 격차는 더욱 벌어진다.

경쟁률과 함께 지방고등고시의 합격점도 국가고시의 합격점보다 전반적으로 낮은 편이다. 물론 국가고시와 지방고시는 시험과목이 서로 다르므로, 서로의 합격점을 직접 비교하는 것은 무리가 있을 수 있다. 그러나 양 고시의 시험과목은 대부분 중복되기 때문에 경쟁률과 합격

점의 위와 같은 차이는 지방고시의 위상이 국가고시의 그것에 아직 미치지 못함을 보여준다고 할 수 있다.

다) 자격요건

(1) 거주지역

지방고등고시는 지역(연고지)제한 모집방법을 택하고 있으므로 응시시간의 경쟁이 시·도별로 이루어진다. 즉, 지방고등고시의 응시회망자는 시험시행계획 공고일 현재 주민등록이 되어 있는 시·도에 합산하여 1년 이상 거주한 사실이 있거나 본인 또는 부모의 본적이 있는 시·도에 한하여 응시할 수 있다. 따라서 합격자도 응시지역별로 해당 시·도의 출원자 중에서 선발한다.

이와 같이 합격자를 지역별로 선발하기 때문에 시·도별로 합격자의 질적 수준에 차이가 나타나고 있다. 실제로 제1회 지방고등고시 2차 시험에서 시·도간 최저합격점(cutline)의 편차는 행정직은 8.33점(광주 58.37, 제주 50.04)이고, 농업직은 14점(경기 69.86, 전북 55.86)이며, 환경직은 9.93점(부산 62.46, 경기 52.53), 토목직은 21.27점(서울 75.53, 인천 54.26)으로 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 2차시험에서 74명을 선발한 행정직 합격자의 시·도별 평균점수의 편차도 6.50점(전북 59.85, 제주 53.35)으로 비교적 크게 나타나고 있다(『고시연구』, 1996. 4, p. 212).

시·도간 점수의 이러한 편차는 주로 낮은 경쟁률과 거주지에 따른 지역별 제한모집에 기인한 것으로 생각된다. 그러나 연고지 제한모집은 우수인력의 지방근무 기피현상을 해결하고, 애항심을 바탕으로 책임행정과 대민봉사행정을 확립할 수 있으며, 생활의 안정감을 부여하고, 장기근무를 유도하기가 용이하며, 지방대학의 육성에도 도움이 될 수 있다는 등의 장점을 기대할 수 있다.

(2) 연령 및 학력

제1회 지방고등고시의 응시연령은 20세 이상 40세 이하로 제한되어 있었으나, 1996년에 실시된 제2회 지방고등고시부터는 응시 상한

〈표 3-19〉 지방고등고시 합격자 연령별 분포

(단위: 명, 세)

구분 시행연도	회별	합격 자수	연령별 내역							평균 연령
			20~ 22	23~ 25	26~ 28	29~ 31	32~ 34	35~ 37	38~ 40	
1995	1	93	4	7	30	30	14	6	2	29.7
1996	2	88	3	13	38	15	17	1	1	28.9

주: 제2회 지방고등고시부터 응시 상한연령이 35세로 하향 조정됨.
 자료: 『고시연구』, 1996. 4, p. 214 및 1996. 12, p. 297에서 작성.

연령이 국가고시와 동일하게 35세로 하향 조정되었다. 제1회 및 제2회 지방고등고시 합격자의 연령분포를 보면 평균연령은 각각 29년 8개월과 28년 11개월로 나타나고 있어 평균연령이 낮아지는 추세를 보이고 있다. 그러나 지방고등고시 합격자의 평균연령은 국가고시 합격자의 평균연령보다는 1.5~2년 정도 많은 것으로 나타나고 있다.

합격자가 가장 많은 연령층은 26~28세로서 제1회 지방고등고시에서는 전체 합격자의 32.3%를 차지하였으나 제2회 지방고등고시에서는 43.2%로 증가하였다. 한편, 20~25세의 젊은층이 차지하는 비율도 11.8%에서 18.2%로 증가하였다. 전체적으로는 26~31세의 연령층이 전체 합격자의 79.7%를 점하고 있다.

지방고시의 응시학력에는 국가고시와 마찬가지로 아무런 제한이 없다. 제1회 및 제2회 지방고등고시 합격자의 학력별 분포를 살펴보면, 20.4%가 대학원 졸업의 학력을, 69.6%가 대학 졸업의 학력을 소지하고 있으며, 나머지 9.9%는 대학 재학으로 되어 있다. 결국 학력 제한의 철폐에도 불구하고, 고졸 이하의 학력을 지닌 합격자는 1명도 없다(『고시연구』, 1996. 4, p. 278 및 1996. 12, p. 297).

라) 시험과목 및 방법

제1회 지방고등고시의 시험과목은 행정직 12과목(1차 5과목, 2차 7과목), 기술직 10과목(1차 5과목, 2차 5과목)으로 되어 있었으나,

1996년부터는 행정직은 11과목(1차 5과목, 2차 6과목), 기술직은 8과목(1차 4과목, 2차 4과목)으로 1~2과목씩 줄어들게 된다. 지방고등고시는 1차 시험과목에 지방행정론이 포함되어 있다는 점을 제외하면, 시험과목은 물론 시험단계와 출제유형도 국가고시와 동일하다. 따라서 지방고등고시(행정직)의 경우에도 행정고시와 마찬가지로 시험과목이 지나치게 많아 응시자의 부담을 가중시키고 있을 뿐만 아니라 직무와의 연계성도 부족하다는 점과 시험방법이 단순한 암기력 측정 위주의 필답고사로 되어 있고 면접시험도 형식적으로 운영되고 있어 직무수행 능력과 공무원으로서의 적격성에 대한 종합적인 판단이 어렵다는 점 등이 문제점으로 지적될 수 있다.

마) 임용 전 교육 및 배치

지방고등고시 합격자들은 응시지역별로 선발·배정되므로 중앙부처 기획요원으로 배치되는 국가고시 합격자와는 달리 거주지나 희망하는 시·군·구에 1년간 시보공무원으로 임용되며, 시보기간중 내무부가 주관하는 총 52주간의 임용 전 교육을 받게 된다. 임용 전 교육은 내무부 지방행정연수원의 정신 및 직무교육 24주, 미국 대학부설 어학연수기관의 현지 어학훈련 12주, 중앙부처 및 지방자치단체의 실무수습 16주로 구성되어 있다.

지방고등고시 합격자들은 1년간의 시보기간을 마친 후 시·군·구의 기획부서에 정식공무원으로 임용되어 2년간 기획요원으로 의무적으로 복무하게 되며(별도 정원부여), 의무복무기간이 만료된 후에는 당해 시·군·구의 기획부서 과장직위에 보직될 예정이다. 의무복무기간이 끝난 후 2년간은 시·도 인사교류협의회의 심의를 거쳐 시·도 내의 자치단체 상호간 교류를 실시하고, 지방에서 5년 이상 근무한 후에는 내무부나 중앙부처와 파견 및 교류제도를 활용하여 지방고등고시 합격자들을 다양한 경험과 안목을 갖춘 지방자치단체의 중견간부로 양성할 계획이다.

나. 공개경쟁 채용(6급 이하)

일반직 공무원의 공개경쟁 채용을 위한 시험은 직급별로 실시하되, 특수한 직렬에 대하여는 직류별로 분리하여 실시할 수 있도록 규정되어 있다(공무원임용시험령 제2조). 그러나 실제로는 7급공무원과 9급공무원의 공개경쟁 채용시험만이 정기적으로 실시되어 왔으며, 6급공무원과 8급공무원의 경우에는 필요한 경우에 극히 예외적으로 실시되고 있을 뿐이다. 일반직 6급 이하 국가·지방공무원의 공개채용 실태를 분석하면 다음과 같다.

1) 직렬별 경쟁률의 격차

일반직 국가공무원 7급 및 9급 공개채용시험 경쟁률은 대체로 1980년대 중반을 기점으로 꾸준히 하락하다가 1990년대에 들어서면서 급격히 상승하는 추세를 보이고 있다. 7급 행정직 공개경쟁 채용시험의 경쟁률은 1987년에 116 대 1의 높은 경쟁률을 기록하였으나, 이후 하락하기 시작하여 1992년에는 41 대 1까지 낮아졌다가, 1993년부터 상승하기 시작하여 1996년에는 222 대 1로 급격히 높아지고 있다(『총무처연보』, 1997, p. 132). 9급 행정직의 경우에도 1987년의 61 대 1을 기점으로 반전하기 시작하여 1990년에는 29 대 1까지 낮아졌으나, 이후 다시 상승하기 시작하여 1996년에는 168 대 1의 높은 경쟁률을 기록하였다(『총무처연보』, 1997, pp. 150~151).

1992~1997년의 5년간의 일반직 7급 및 9급 공개경쟁 채용시험의 경쟁률을 살펴보면, <표 3-20>에서 보는 바와 같이 지방직보다는 국가직의 경쟁률이, 9급보다는 7급의 경쟁률이 높게 나타나고 있다. 직렬별로는 행정직의 경쟁률이 다른 직렬에 비하여 특히 높게 나타나고 있다.

1996년도 일반직 국가공무원 공개경쟁 채용시험의 직렬별 경쟁률을 살펴보면, 7급 행정직 경쟁률이 227 대 1로 가장 높고 다음으로는

〈표 3-20〉 일반직(7·9급) 공개경쟁 채용시험 경쟁률 변화
(1992~1997)

연도	구분	7급				9급			
		행정	세무	전산	기술	행정	세무	전산	기술
1992	국가	41:1	56:1	—	81:1	47:1	25:1	—	32:1
	충북	27:1	—	—	—	13:1	—	8:1	4:1
1993	국가	53:1	43:1	—	56:1	68:1	33:1	—	29:1
	충북	37:1	—	—	—	28:1	49:1	11:1	5:1
1994	국가	79:1	36:1	11:1	73:1	127:1	47:1	12:1	24:1
	충북	—	—	5:1	—	—	51:1	6:1	—
1995	국가	165:1	51:1	19:1	84:1	145:1	38:1	14:1	47:1
	충북	64:1	—	—	—	13:1	16:1	9:1	6:1
1996	국가	222:1	75:1	30:1	92:1	168:1	40:1	24:1	45:1
	충북	—	—	—	3:1	20:1	29:1	12:1	5:1

- 주 : 1. 경쟁률은 응시자대비 합격자의 비율임.
 2. 장애인은 제외하였음.
 3. 행정직은 일반행정직렬만 포함한 것임.
 4. 국가직은 1994년부터 전산직이 기술직으로 전환되었으나, 여기에서는 비교의 일관성을 유지하기 위하여 전산직을 별도로 분리하여 계산하였음.
 5. 국가세무직은 관세는 제외하고, 내국세 분야만을 계산하였음.
 자료 : 『총무처연보』, 1997 및 충청북도, 『시험시행계획 대 실적』(1992~1997)에서 작성.

기술직 92 대 1, 세무직 75 대 1, 전산직 30 대 1의 순으로 나타나고 있다. 9급의 경우에도 경쟁률은 7급보다 낮으나, 경쟁률의 순위는 각각 168 대 1, 45 대 1, 40 대 1, 24 대 1로 7급의 경우와 동일하게 나타나고 있다. 이와 같이 행정직 이외의 직렬에 대한 공채시험의 경쟁률이 행정직의 그것보다 월등하게 낮은 이유는 주로 우리나라의 전통적인 행정직 위주의 분류구조에 따른 승진기회의 제약과 민간부문의 상대적인 보수 격차에 기인한 것으로 보인다. 그러나 이러한 현

상은 종합적인 능력을 갖춘 일반관리자의 양성에는 유리할 수 있으나, 전문적인 능력을 갖춘 유능한 행정인력의 유인과 양성에는 절대적으로 불리하게 작용하고 있다.

국가직 공개경쟁 채용시험의 경쟁률을 지방직과 비교하여 보면, 모든 직렬에서 지방직의 경쟁률이 크게 낮음을 알 수 있다. 경쟁률의 격차는 특히 행정직과 기술직 시험에서 두드러지게 나타난다. 1996년의 경우, 국가 9급 행정직 공채경쟁률은 168 대 1을 기록하였으나 지방 9급 행정직은 20 대 1에 그쳤다. 기술직 9급 공채의 경우에도 국가직의 경쟁률은 45 대 1인 반면 지방직은 5 대 1에 불과하다. 국가공무원과 지방공무원 공개채용시험 경쟁률의 이와 같은 격차는 아직도 지방공무원의 위상이 국가공무원의 위상과 비교하여 낮게 평가되고 있음을 보여주고 있다. 이러한 경향은 그동안 지속되어 온 중앙집권적 행정체제에 기인한 것으로 지방자치의 활성화에 절대적으로 필요한 지방행정의 전문성 제고에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다.

지방직 공채시험의 경쟁률에서도 국가직과 마찬가지로 행정직의 경쟁률이 가장 높게 나타나고 있다. 그러나 국가직과는 달리, 지방직에서는 기술직의 경쟁률이 가장 낮게 나타나고 있다. 지방공무원의 신규 채용에서 기술직 공채의 경쟁률이 이와 같이 현저하게 낮은 이유는 국가공무원의 경우와 마찬가지로 주로 기술직 공무원에 대한 승진기획의 제약과 민간부문과의 상대적인 보수격차에 기인한 점 이외에, 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 국가직의 분류에서보다 지방직의 분류에서 행정직 우대 경향이 더욱 뚜렷하게 나타나기 때문인 것으로 판단된다.

2) 소극적인 모집활동

가) 공고

공개경쟁에 의한 공무원 채용시험은 동일한 자격을 가진 모든 국민에게 평등하게 공개되어야 하며(국가공무원법 제35조), 공개경쟁 채용시험을 실시할 때에는 임용예정 직급·선발예정 인원·시험의 방법과

시기 및 장소·기타 시험의 실시에 필요한 사항을 상당 기간 동안 공고하여야 한다(국가공무원법 제37조 ①항). 지방공무원 공개경쟁시험에 관하여는 보다 구체적으로 규정되어 있다. 즉, 지방공무원 공개경쟁시험을 실시하고자 할 경우에는 시험실시기관은 시험실시 20일 전까지 담당할 직무의 내용·응시자격·시험과목 및 배점비율·선발예정인원·시험방법과 일시 및 장소 등 시험에 관한 기본사항과 합격자에 대한 각종 특전 및 수혜에 관한 모든 사항 및 기타 시험실시에 관하여 필요한 사항 등을 신문이나 방송, 기타 효과적인 방법에 의하여 공고하여야 한다(지방공무원임용령 제62조).

그러나 실제로는 연초에 당해연도 1년간의 모집계획을 신문에 1회 공고하고, 시험실시 전에 공공기관의 게시판에 모집내용을 게시하는 정도에 그치고 있다. 이러한 공고방법은 수험생들에게 모집계획을 알려주는 데에 별로 효과적이지 못하며, 따라서 대부분의 수험생들은 시험에 관한 정보를 고시학원에서 얻고 있다. 또한 공고의 내용도 공직희망자의 관심을 적극적으로 유발시키는 내용보다는 시험실시에 필요한 기본적인 사항만을 포함하고 있을 뿐이다.

이와 같이 중앙 및 지방정부의 모집활동이 소극적 차원에 머물고 있는 것은 그동안 공무원시험에의 응시율이 매우 높았던 데에 주로 기인하고 있다. 그러나 국가경쟁력의 제고를 위하여는 자발적인 응시자 중에서 부적격자를 가려내는 식의 소극적인 모집활동에 그쳐서는 아니되며, 보다 우수한 인재들을 적극적으로 공직에 유치하는 모집활동을 전개하여야 한다. 이를 위하여는 직종별·직렬별로 장·단기 인력계획을 작성하고 그에 의거하여 연차별 모집계획을 수립하며, 모집공고에 대표적인 경력 발전 경로를 예시하고, 대학 등 고등교육기관을 대상으로 적극적인 홍보활동을 전개하는 등 모집공고의 내용과 방법을 보다 다양화·적극화하여야 한다.

나) 지나치게 높은 응시상한 연령

국가공무원 공개경쟁 채용시험에 응시할 수 있는 자의 연령은 5급,

〈표 3-21〉 공무원 입용시험에의 응시연령 제한

구분 직급	공채		특채	
	국가공무원	지방공무원	국가공무원	지방공무원
5급	20~35세	20~35세	제한없음	제한없음
6~7급	20~35세	20~39세	20~40세	20~45세
8~9급	18~28세	18~34세	18~28세	18~40세

- 주 : 1. 국가 5급 공채시험의 응시상한 연령은 1997년까지는 35세이나 1998년에는 34세, 1999년에는 33세, 2000년 이후에는 32세까지로 낮출 예정이다.
2. 지방직 6·7급 공채시험에의 응시상한 연령은 부산·제주는 35세, 대전·광주·충남은 38세임.
3. 지방직 8·9급 공채시험에의 응시상한 연령은 제주는 30세, 대전·광주·충남은 33세임.

6급 및 7급의 경우에는 20~35세, 8급 및 9급의 경우에는 18~28세로 규정되어 있다(〈표 3-21〉 참조). 그러나 지방공무원 공채시험의 응시상한 연령은 5급의 경우는 국가공무원과 같으나, 6급과 7급은 39세, 8급과 9급은 34세로 국가공무원의 응시상한 연령보다 4~6세 높게 설정되어 있다.

우리나라 공무원, 특히 지방공무원 공개채용시험에의 연령 제한은 군복무 기간을 감안한다 하더라도 외국의 경우에 비하여 제한의 폭이 매우 넓고 상한 연령이 높게 설정되어 있다. 예컨대, 영국의 경우 행정직급(Administrative Class)은 20~28세, 집행직급(Executive Class)은 17~27세, 서기직급(Clerical Class)은 16~19세로 응시연령이 제한된다. 일본은 국가공무원 1종시험은 21~33세, 2종시험은 21~29세, 3종시험은 17~23세 미만으로 응시연령을 제한하고 있으며, 지방공무원은 자치단체에 따라 차이가 있으나 평균적으로 상급시험은 21~29세, 중급시험은 19~27세, 초급시험은 17~23세로 제한하고 있다. 이와 같이 대부분의 국가들이 학력수준과 연계하여 응시연령을 제한하고 있는데 대체로 최고연령을 30세 전후로 하고 있

다. 또한 국가공무원의 경우에 비하여도 지방공무원의 응시상한 연령은 5급, 6급, 7급의 경우에는 4세, 8급 및 9급의 경우에는 6세가 높게 설정되어 있다. 이와 같이 연령 제한의 폭을 넓게 하고 상한 연령을 높게 설정하는 경우, 공직취임의 기회를 확대하고 임용구조의 융통성을 높이는 효과는 있으나 젊고 유능한 인재를 유인하여 공직의 분위기를 참신하게 하고 지속적인 경력 발전을 도모하며 행정의 전문성을 향상시킨다는 직업공무원제의 취지에는 부합하지 못한다고 볼 수 있다.

실제로 1995~1996년의 충청북도 7급 및 9급공무원 공개경쟁 채용시험 합격자 548명 중 36세 이상인 자는 1명에 불과하며, 31세 이상인 자는 26명(4.7%)에 불과한 실정이다. 더욱이 지방고등고시의 응시상한 연령이 1996년부터 35세로 하향 조정된 것을 감안하면, 6급 이하 지방직 임용시험의 응시상한 연령도 적어도 각 직급에 상응하는 국가직 수준으로 낮출 필요가 있다.

3) 시험

가) 출제수준, 시험방법 및 출제유형

현행 7급 및 9급 공무원 임용시험의 출제수준은 5급 이상 시험은 정책의 기획 및 관리에 필요한 능력·지식을, 6급 및 7급 시험은 전문행정업무 수행에 필요한 능력·지식을, 8급 이하 시험은 행정업무 수행에 필요한 기본적 능력·지식을 검정할 수 있는 정도로 하되, 특수한 직급의 시험은 그 출제수준을 총리령으로 따로 정할 수 있게 되어 있다(공무원임용시험령 제8조).

현행 7급 및 9급 공개경쟁 채용시험의 경우, 필기시험은 1차 및 2차시험을 분리하지 않고 병합하여 실시하며, 선택형 문제를 원칙으로 하고 있다(공무원임용시험령 제13조). 그러나 선택형 문제로는 단순히 암기된 지식만을 측정할 수 있기 때문에 점차 복잡해지고 다원화되는 행정수요에 적절히 대응할 수 없게 된다. 특히, 앞에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 경우에는 고급공무원의 대부분이 승진에 의하여 충

인된다는 점을 감안하면, 종합적인 사고력을 측정할 수 있는 논술형 문제를 도입할 필요성이 크다고 할 수 있다.

충청북도 지방공무원을 대상으로 실시한 “공개채용시험의 2차시험(공통필수 및 전공과목)에 논술형 문제를 도입할 필요성”에 대한 설문조사 결과도 이러한 필요성을 입증하고 있다. 7급공무원의 경우, 응답자의 37%가 현재와 같이 선택형 문제만을 출제하는 데 찬성하고 있는 반면, 60% 정도는 논술형 문제를 부분적으로 도입할 것을 주장하고 있다. 9급공무원의 경우에도 7급공무원보다는 낮으나 응답자의 50% 정도가 주관식 문제의 도입 필요성을 제기하고 있다(하태권·강형기, 1992, pp. 27~28).

제3차시험인 면접시험은 직무수행 능력과 적격성에 대하여 심사하도록 되어 있으나, 합격·불합격만을 결정할 뿐이며 그 결과를 시험점수에 반영하지는 않는다. 그러나 실제로는 면접시험에서 불합격되는 경우는 거의 없는 것으로 알려지고 있어, 면접시험의 형식적 운영에 대한 비판이 지속적으로 제기되고 있다(하태권·강형기, 1992, p. 28).

나) 시험과목의 타당성 결여

시험과목은 직급별·직렬별로 7~9개 과목으로 구성되었으나, 국민윤리와 전산학개론(8~9급은 전자계산일반)이 삭제되어 지금은 5~7개 과목으로 축소되었다(〈표 3-22〉 참조). 그러나 아직도 민간기업이나 정부투자기관의 경우에 비하여 시험준비를 위한 부담이 너무 큰 것 같다. 민간대기업이나 정부투자기관의 경우에는 필기시험과목으로 대체로 영어와 전공 1과목(3~8개 정도의 전공과목 중 1과목 선택), 혹은 영어, 일반교양 및 전공 1과목 등 2~3개 과목을 부여하고 있다.

〈표 3-22〉에서 보는 바와 같이 현재의 행정직 시험과목에는 아직도 국어, 영어, 국사, 헌법 또는 사회 등 직급별로 4개의 교양과목이, 기술직 시험에는 국어와 국사가 시험과목에 포함되어 있다. 이에 대해

〈표 3-22〉 행정직 및 기술직 공개경쟁 채용시험과목

시험구분		과 목	
7급	행정직	1차	국어(한문 포함), 영어, 국사
		2차	헌법, 행정법, 직류별 필수 1과목 및 선택 1과목
	기술직	1차	국어(한문 포함), 국사, 직류별 필수 1과목
		2차	직류별 필수 2과목 및 선택 1과목
9급	행정직	1차	국어, 영어, 국사
		2차	사회, 직류별 필수 1과목
	기술직	1차	국어, 국사, 직류별 필수 1과목
		2차	직류별 필수 2과목 및 선택 1과목

자료 : 공무원 임용시험령 <별표 1>(1996. 7. 31 개정).

역은 전문과목의 비중이 너무 낮아 지방행정의 전문화를 저해하고 있다는 견해가 제기되고 있다. 더욱이 이들 교양과목 중 국어와 헌법을 제외한 나머지 과목들은 직무수행에 별로 도움이 되지 못하는 것으로 평가되고 있다. “공통필수과목(직렬 및 직류별 전공시험과목 제외) 중 직무수행에 직접적으로 도움을 주는 과목”을 묻는 설문에 대하여 30% 이상의 응답률을 보이는 과목으로는 국어(37.5~45.5%)가 모든 시험에 공통적이며, 이 밖에 7급행정직 공개경쟁 채용시험의 행정법(80.6%)과 헌법(31.3%) 및 9급기술직 공개경쟁 채용시험의 물리(44.8%) 등을 들 수 있을 뿐이다(하태권·강형기, 1992, pp. 31~32). 결국 현재의 시험과목 중 국사와 영어 및 사회는 모든 직무수행에 별다른 도움을 주지 못하는 것으로 나타나고 있다.

다. 특별채용

공무원의 채용은 공개경쟁 시험에 의하는 것을 원칙으로 하고 있으나(국가공무원법 제28조 제1항), 공개경쟁 시험에 의하여 임용하는

것이 부적당하거나 곤란한 특수 분야의 공무원을 임용할 경우에는 특별채용시험에 의하여 임용할 수 있다(국가공무원법 제28조 제2항). 국가공무원법 제28조 제2항에서 규정하고 있는 특별채용 요건은 다음과 같다.

- ① 퇴직자 재임용
- ② 동종식부에 관한 자격증소지자 특별채용
- ③ 임용예정직급에 상응한 근무·연구경력자 특별채용
- ④ 특수학교 졸업자 특별채용
- ⑤ 1급공무원 임용
- ⑥ 특수한 직무분야·환경, 도서, 벽지근무예정자 특별채용
- ⑦ 일반직 ↔ 기능직, 지방직 ↔ 국가직 특별채용
- ⑧ 외국어능통자 특별채용
- ⑨ 실업계·예능계·사학계학교 졸업자 특별채용
- ⑩ 과학기술분야·특수전문분야 박사학위 소지자 특별채용
- ⑪ 국비장학생 특별채용
- ⑫ 한지근무자 특별채용

일반직 5급 이상 국가공무원에 대한 특별채용의 비율은 1980년대에 비하여 1990년대에는 5급의 경우에만 9.6%에서 11.5%로 증가하고 있으며, 4급과 3급 및 2급에서는 특별채용의 비율이 1.3~3.1%포인트 정도 감소하는 추세를 보이고 있다. 결국 고급공무원에 대한 특별채용의 비율은 0.6~11.5%로 적은 편이라 할 수 있다(<표 3-7> 참조). 그러나 이러한 추세에도 불구하고 특별임용은 아직도 정실 임용의 수단으로 악용되고 있다는 비판을 끊임없이 받고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 박사학위 소지자나 특정 자격증 소지자 등을 사무관 이상으로 특채할 수 있는 제도도 마련되어 있으나 널리 활용하지 못하고 있다. 특히, 박사학위 소지자의 특채는 75% 정도가 연구직과 지도직에 집중되어 있다. 일반직 5급 이상 공무원(연구직·지도직 제외)의 자격증 소지자와 박사학위 소지자의 특별채용 실태를

보면, <표 3-23>에서 보는 바와 같이 1994년 이후 4년 동안 자격증 소지자와 박사학위 소지자가 각각 258명씩 특별채용되었다. 자격증 소지자 중에서는 의사가 190명으로 가장 많으며, 기타자격증 소지자들은 약사, 위생사, 종묘기술사, 정보통신기술사, 건축·토목관계 기술사 등 특수분야의 자격증 소지자가 약간명씩 포함되어 있다. 박사학위 소지자 중에서는 이공계 전공자가 대부분이며 인문·사회분야 학위소지자들에는 역사학, 경제학, 통계학, 문학, 사회학, 경영학 전공자들이 약간명씩 포함되어 있다. 기타분야의 자격증 소지자와 인문·사회계 박사학위 소지자에 대한 특별채용은 매우 소수이며, 불규칙적으로 이루어지고 있다.

특별채용에 의한 일반직 지방공무원의 신규임용 비율도 일반적인 예상과는 달리 널리 활용되지 않고 있다. 앞의 <표 3-8>에서 본 바와 같이 일반직 지방공무원의 특별채용 비율은 1990년대에 들어와서 감

<표 3-23> 일반직 5급 이상 공무원 특별채용 실태

(단위 : 명)

구 분		연 도	1994	1995	1996	1997 (9월현재)	계
		총 계		109	91	154	162
자 격 증 소 지 자	소 계	63	59	61	75	258	
	의 사	50	51	41	48	190	
	변 호 사	4	2	4	5	15	
	공 인 회 계 사	—	3	7	3	13	
	기 타 자 격 증	9	3	9	19	40	
박사학위 소 지 자	소 계	46	32	93	87	258	
	인 문 사 회	3	12	14	3	32	
	이 공 계	43	20	79	84	226	

자료 : 총무처 내부자료.

소하는 추세에 있으며, 최하위 직급인 9급을 제외하면 직급별로 0.3~5.3%를 차지하고 있다.

지방공무원의 특별채용은 대부분 기술직 공무원에 대한 자격증 소지자의 특별채용에 의하고 있다. 충청북도의 경우를 보면, 1996년 1년 동안 특별임용된 일반직 공무원 47명 전원이 해당 분야에 요구되는 자격증을 소지하고 있다. 이들을 직종별로 보면, 기술직이 33명으로 가장 많고, 연구사가 9명, 행정직이 5명으로 되어 있다(충청북도, 『'96 지방자치단체공무원 인사통계』, p. 70). 그러나 비록 전원이 자격증을 소지하고 있다고는 하나 특별채용의 경쟁률은 지나치게 낮다. 1992~1996년까지의 5년 동안 충청북도 일반직 지방공무원 특별채용시험의 응시자 대비 합격률은 약 95%에 이른다(충청북도, 『지방공무원임용시험 실시결과』, 1992~1996).

결국, 한국정부의 특별채용은 아직까지는 특수분야에 대한 보다 유능한 인재의 선발을 위한 적극적인 기능보다는 제한경쟁을 통한 부적격자의 제거라는 소극적인 기능에 치중하고 있다.

라. 개방형 전문직위·국제전문직위의 신규채용

1) 개방형 전문직위

개방형 전문직위란 고도의 전문성과 특수기술이 요구되는 직위로서 일정한 자격요건을 갖춘 자의 임용이 필요하다고 인정된 직위를 말한다. 1997년 2월 현재 국제·법률·정보통신·과학기술·환경·교통·도시계획 등 세계화·정보화 및 국민의 삶의 질과 직결되는 행정업무분야 가운데서 특히 전문성이 요구되는 5급 이상 2급 이하의 201개 직위가 개방형 전문직위로 선정되었다(〈표 3-24〉 참조). 개방형 전문직위로 선정된 201개 직위에 대하여는 임용자격 요건을 구비한 자를 1997년부터 매년 3분의 1 이상씩 충원하여 1999년 12월 31일까지 충원을 완료하도록 되어 있다.

〈표 3-24〉 개방형 전문직위 지정 현황(1997. 2. 현재)

(단위 : 식위)

기관	분야							
	국제	법률	정보 통신	환경	교통	도시 계획	과학 기술	계
공정거래위	2	7						9
재정경제원	4	4						8
국세청	1	1	3				1	6
총무처	1	2	3					6
과학기술처	2		1				5	8
법제처		11						11
국방부	1	1	4				1	7
교육부	1	2	1					4
농림부	4	1	1				2	8
통상산업부	5	2	1				8	16
중소기업청							7	7
특허청	1	4	1				5	11
정보통신부	2	1	11					14
환경부	2	2	1	14			2	21
보건복지부	1	1					5	7
건설교통부	3	2	2		6	4	8	25
철도청					3		3	6
해양수산부	1						5	6
기타	7	5	5				4	21
계	38	46	34	14	9	4	56	201

자료 : 총무처, 『개방형 전문직위 인사관리지침』(총무처예규 제311호), 1997, pp. 7~11.

개방형 전문직위로 선정된 직위에 대하여는 직무명세서가 작성되며, 여기에는 부처·부서·직위, 보직가능 직급, 전문분야, 직무내용 및 특성, 직무수행 요건(지식, 학력, 경력, 자격증, 기타 요구되는 능력), 교육훈련, 보직경로 등이 구체적으로 기록된다. 개방형 임용직위로 지정된 직위에의 임용은 해당 임용자격 요건을 구비한 자 중에서 내부충원이나 외부충원에 의하여 이루어진다. 내부충원의 경우에는 동일 직렬에 속한 공무원 중 해당 직위의 직무수행 요건을 갖춘 모든 자와 다른 직렬 공무원 중 희망자를 대상으로 보통승진심사위원회의 심사를 거쳐, 소속 장관이 임용대상자의 직렬과 직급에 따라 승진·전보·전직·신규채용 등 적절한 방법으로 임용 또는 임용제청한다. 신규채용시에는 제한경쟁 특별채용시험에 의하여야 하며, 전문직으로 채용하거나 점입의 방법에 의할 수도 있다.

개방형 전문직위에 보직된 자에 대하여는 직무명세서에 지정된 교육훈련을 우선적으로 실시하여 필요한 전문지식을 습득할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 개방형 전문직위에 승진·전보·전직되어 충원된 자는 3년간, 특별채용된 자는 5년간 특별한 사유가 없는 한 다른 직위로 전보될 수 없다.

개방형 전문직위와 관련된 문제점은 다음과 같다.

① 소극적인 직위 선정 : 개방형 전문직위로 지정된 직위는 201개로 국가직 5급 이상 직위의 1.5% 정도에 불과하다. 이것은 우리나라의 계급제적·일반행정가적·폐쇄주의적 임용행태를 반영하는 것으로, 행정현상의 복잡화·다원화 추세에 따른 행정의 전문화 요구에 부응하여 공직임용에 개방성과 경쟁성을 도입하고자 하는 개방형 전문직위의 도입 취지에도 역행하는 조치라 할 수 있다.

〈표 3-24〉에 나타난 바와 같이 개방형 전문직위를 전문분야별로 보면 과학기술분야가 56개로 가장 많고 다음으로는 법률분야 46개, 국제분야 38개, 정보통신분야 34개의 순으로 되어 있다. 그러나 환경분야는 업무의 중요성과 전문성에도 불구하고 개방형 전문직위가 14

개에 불과하며, 교통분야와 도시계획분야도 각각 9개와 4개에 불과한 실정이다. 이와 같이 환경, 교통 및 도시계획분야의 개방형 전문직위가 적은 것은 이들 분야가 1개 내지 2개의 부처에서만 개방형 전문직위를 지정받았기 때문이다. 예를 들면, 환경분야의 개방형 전문직위 14개는 모두 환경부에 속한 것으로 되어 있으며, 과학기술처와 보건복지부 및 해양수산부 등 환경관련 업무가 존재하는 유관부처에서는 환경분야의 개방형 전문직위를 전혀 지정하지 않고 있다.

② 불분명한 직무구분 : 개방형 전문직위와 국제전문직위, 기술직, 전문직, 별정직, 연구직 상호간에 경계가 불분명한 경우가 상당히 존재한다. 기술직과 개방형 전문직위 및 국제전문직위는 경력직 공무원으로, 전문직과 별정직은 특수경력직 공무원으로 분류되고 있다. 따라서 이들은 서로 성격과 임용요건은 물론 경력 발전 경로를 달리하고 있다. 그러나 실제로는 이들 직종에 속하는 상당수의 직위들이 서로 유사하거나 밀접한 관계에 놓여 있는 직무를 수행하는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고, 개방형 전문직위 중 일반직과 연구직의 복수직으로 보할 수 있도록 선정된 것은 4개, 별정직으로 보할 수 있도록 선정된 것은 2개에 불과하다. 따라서 이들 서로 중복되거나 유관된 직무를 수행하는 직위들에 대하여 직무분석을 실시하고 그에 따라 재분류작업을 할 필요가 있다.

③ 폐쇄적·경직적 임용 : 개방형 전문직위는 경력직 공무원으로 보할 수 있도록 되어 있으나, 실제로는 개방형 전문직위 중 일반직과 연구직의 복수직으로 보할 수 있도록 선정된 4개의 직위와 별정직으로 보할 수 있도록 선정된 2개의 직위를 제외하면, 나머지는 모두 일반직 공무원으로 보하게 되어 있다. 그러나 고도의 전문성과 특수기술이 요구되는 직위에 일정한 자격요건을 갖춘 전문가를 내부충원 또는 외부충원에 의하여 임용함으로써 공직임용에 개방성과 경쟁성을 도입하고 행정의 전문성을 제고하고자 하는 개방형 전문직위의 도입취지를 고려하면, 개방형 전문직위의 지정을 확대하고, 개방형 전문직위에는 별정

직과 연구직 및 전문직 공무원도 경쟁적으로 보임될 수 있도록 할 필요가 있다.

2) 국제전문직위

국제전문직위는 세계화·개방화에 부응하기 위하여 행정기관의 각종 직위 중 국제관계업무를 담당하는 직위에 대하여 일정한 경력과 자격을 갖춘 자를 선발하여 보직하고, 이들에 대하여 인사·보수상 우대함으로써 능력개발과 장기근무를 유도하여 해당 분야의 업무 수행에 필요한 전문성을 향상시키고자 도입된 제도이다. 국제전문직위는 대외적인 협상·교류·협력업무, 외국정부나 국제기구 관련 업무, 또는 해외기술 도입·외자구매·외국제도연구 등 업무 수행에 외국어 구사능력이 반드시 필요한 직위로서 소속 장관이 총무처 장관과 협의하여 국제전문직위로 지정한 직위를 말한다. 국제전문직위에는 국제전문관을 보직하여야 하며, 일단 국제전문직위에 보직되면 당해 직위에 임용된 날로부터 특별한 사정이 없는 한 3년 이내에는 전보가 금지된다.

국제전문관은 소속 장관이 외국어 능력과 국제관계 전문지식을 겸비한 2급 이하의 경력직 공무원 중에서 직무수행 능력과 적격성을 심사하여 직급별 국제전문직위의 3배수 이내에서 선발한다. 국제전문관에 대하여는 경력 평정시에 가산점을 부여하고, 국비 장·단기 해외훈련 참여나 국내외 세미나 참석에 우선권을 부여하며, 주재관·국제기구·외국정부나 연구소 등의 근무자 선정시에도 우선권을 부여한다. 또한 국제전문관에게는 국제전문직위 수당(월 3~10만원)과 외국어장려가산금(월 4~8만원)을 지급하도록 되어 있다(국가공무원임용령 제43조의3 제①항 및 ②항).

국제전문관은 업무 수행의 전문성을 높이기 위한 제도이기는 하나, 2급 이하의 경력직 공무원 중에서 선발하도록 되어 있기 때문에, 본질적으로 공직임용의 폐쇄성을 극복하기 위한 제도로 볼 수는 없다.

마. 전문직·별정직의 신규채용

1) 전문직

전문직 공무원은 국가와의 채용계약에 의하여 일정기간 연구 및 기술업무에 종사하는 과학자·기술자 및 특수분야의 전문가를 의미한다. 전문직 공무원은 3년의 범위 내에서 당해 사업수행에 필요한 기간 동안 계약에 의하여 채용되며, 경력과 자격 등에 따라 5단계로 구분되며, 복무형태에 따라 전임과 비전임으로 구분된다. 전문직 공무원에 대한 봉급액은 공무원 보수규정상의 봉급한계액 범위 내에서 총무처 장관과 협의하여 계약한 금액으로 한다.

전문직 공무원은 민간분야에 종사하는 우수한 전문인력을 공직사회에 유입하고 계약제와 연봉제 등을 도입하여 공공부문의 경쟁력과 생산성을 높이는 취지에서 도입된 제도이다. 그러나 이 제도는 이러한 도입 취지에도 불구하고 아직 적극적으로 활용되지 못하고 있다. 1996년 12월 현재 행정부에 소속된 전문직 공무원은 <표 3-25>에서 보는 바와 같이 14개 기관에서만 근무하고 있으며, 전임 213명과 비전임 15명으로 모두 228명에 불과하다(공중보건의 3,064명과 국제협력의사 15명 및 공익법무관 100명 제외). 특히, 비전임 연구직의 활용이 저조한 것으로 나타나고 있다. 이들을 기관별로 보면 산림청, 국방부, 공보처, 문화체육부 등을 제외한 모든 부처가 10명 미만의 전임 전문직 공무원을 활용하고 있을 뿐이다. 농림부와 통상산업부는 비전임 전문직만 각각 1명과 3명씩 활용하고 있다. 더욱이 재정경제원, 국세청, 관세청, 전매청, 해양수산부 등의 기관은 전문직 공무원이 필요할 것으로 보이는 데도 불구하고 전문직 공무원을 1명도 활용하지 않고 있다.

전문직 공무원의 근무분야를 보면, 국방부의 신문발간 업무(44%)와 산림청의 산불진화, 산림해충 방제, 헬기 정비, 야생조수 연구업무(18%) 등 일반적인 직무영역이 전체 전문직의 62%를 차지하고 있다. 따라서 전문직 공무원의 학력도 고졸 이하의 학력소지자가 57.8%

〈표 3-25〉 전문직 공무원 기관별 현황(행정부)

(1996. 12. 31. 현재)

(단위: 명)

구분 기관별	합 계		등 급									
			가		나		다		라		마	
	전임	비전임	전임	비전임	전임	비전임	전임	비전임	전임	비전임	전임	비전임
계	213	15	71	11	50	2	18	1	28	1	46	—
대통령경호실	4	—	1	—	3	—	—	—	—	—	—	—
총 부 처	7	1	—	1	6	—	1	—	—	—	—	—
공 보 처	24	—	6	—	2	—	4	—	7	—	5	—
내 부 부	8	—	6	—	—	—	2	—	—	—	—	—
국 방 부	59	—	—	—	6	—	6	—	13	—	34	—
문 화 제 육 부	11	5	—	3	3	—	4	1	4	1	—	—
농 립 부	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
통 상 산 업 부	—	3	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—
정 보 통 신 부	8	1	—	—	1	1	1	—	2	—	4	—
노 동 부	4	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2	—
건 설 교 통 부	9	3	9	3	—	—	—	—	—	—	—	—
농 촌 진 흥 청	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—
산 립 청	76	1	47	—	28	1	—	—	—	—	1	—
보 건 복 지 부	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—

주: 공중보건의 3,064명, 국제협력의사 15명, 공익법무관 100명 별도.
 자료: 총무처, 『총무처연보』, 1997, p. 172.

로 대다수를 차지하고 있고 대학원 이상의 학력소지자는 불과 12.9%에 불과하며, 해당분야의 박사학위 소지자나 전문가의 채용은 극소수에 불과한 실정이다.

이러한 현상은 지방공무원의 경우에도 유사하게 나타난다. 1996년 12월 현재 충청북도의 전문직 공무원은 모두 18명으로, 이 중 6명이

자연학습 교관으로 근무하고 있으며 나머지는 조경관리, 문화재감상 등 다양한 직무분야에서 1~2명씩 근무하고 있을 뿐이다. 따라서, 이들의 보수등급도 다등급은 2명뿐이고, 라등급과 마등급이 각각 9명과 7명이다(충청북도, 『자치단체공무원인사통계』, 1996, p. 31).

그러나 새 정부의 출범과 더불어 전문직 공무원제도를 보다 적극적으로 활용하고자 하는 움직임이 나타나고 있다. 대통령 직속의 기획예산위원회는 최근 교수·변호사·공인회계사·연구기관의 연구원 등 민간분야의 전문가 8명을 계약직 공무원(2~5급 상당)으로 채용하였으며, 재정·행정분야에서 근무할 공무원 5~6명을 전문직으로 6월까지 충원할 예정이다. 외교통상부 통상교섭본부는 민간 통상전문인력을 확보하기 위하여 통상법률 분야와 국제금융이나 기업 인수합병, 지적재산권, 국내상법 등의 분야에서 근무할 3~5급 상당의 전문직 공무원 12명을 5월까지 확보할 예정이며, 교육부도 신설된 여성교육정책담당관(4급 상당)을 계약직 공무원으로 채용할 계획이다(『국정신문』, 1998년 4월 6일자 7면).

전문직 공무원제도는 연구 및 기술분야 전문가의 공직 영입을 용이하게 하기 위하여 도입된 제도이다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이, 전문직 공무원제도는 원래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 현재의 전문직 채용제도와 관련된 문제점을 정리하면 다음과 같다.

① 적극적인 유인과 보상의 결여 : 가장 중요한 문제점은 전문직 공무원에 대하여는 신분보장이 되지 않으며 경력 발전의 기회가 제약되어 있을 뿐만 아니라, 대학이나 연구소 또는 민간기업 등에서 제공하는 근무여건이나 보수체계에 상응하는 보상도 제공할 수 없다는 점이다. 현재의 제도하에서 전문직 공무원은 계약제로 임용되기 때문에 신분이 보장되지 않는다. 또한 전문직 공무원의 봉급액은 공무원 보수규정상의 봉급한계액 범위 내에서 총무처 장관과 협의하여 계약하도록 되어 있기 때문에, 신분상의 불안정을 상쇄할 정도의 봉급을 지불하기가 매우 어렵게 되어 있다. 결국 현재의 전문직 공무원제도하에서는

공인회계사, 의사, 변호사, 교수, 박사학위 소지자, 연구원 등 특수한 분야의 연구나 기술업무에 종사할 우수한 전문인력을 적극적으로 유인하고 활용할 수 있는 보수체계의 적용이 곤란하다. 따라서 위의 <표 3-25>에서 제시된 바와 같이 전문직제도가 적극적으로 활용되지 못하고 있으며, 현재의 전문직 공무원들도 대부분 해당분야에 대한 고도의 전문가라기보다는 준전문가나 숙련기능인들이다. 이와 같이 전문직 공무원의 총원이 고도의 전문지식을 요구하는 전문분야보다는 주로 특수한 기술이나 기능적인 분야에 편중되어 있으며, 학력 수준도 오히려 일반직보다 낮아, 전문직제도 본래의 취지와 어긋나고 있다.

② 비전임 전문직의 소극적 활용 : 전문직 공무원의 93.4%가 전임으로 근무하고 있으며, 비전임 전문직은 6.6%에 불과하다. 이와 같이 비전임 전문직의 활용실태가 미흡하기 때문에, 전문직제도는 새로운 전문분야에 필요한 고급인력을 신속히 충원하는 데 신속적으로 활용되지 못하고 있다.

2) 별정직

별정직은 국가기능 중 업무의 특성상 경력직 공무원으로는 직무수행이나 임용이 곤란하기 때문에 채용과 면직 등에 신속성을 부여하기 위하여 경력직과는 별도로 설치한 공무원으로서, 법령에 의하여 별정직으로 지정된 공무원을 의미한다. 따라서 별정직도 전문가를 공직에 신속적으로 임용할 수 있는 좋은 수단이 될 수 있다. 그러나 국가 별정직의 채용실태는 통계조사업무(통계조사 16.1%, 농수산물통계 16.6%)와 비상계획 경비업무(비상계획 9.2%, 경호 8.1%)가 전체 별정직의 51%를 차지하고 있는 실정이다.

한편, 충청북도의 별정직 공무원 현황을 보면, 1996년 12월 현재 전체 505명 중 보사분야에 225명(44.6%), 가정복지분야에 158명(31.3%)이 근무하고 있어 이들 두 분야에만 전체 별정직의 75.9%가 속해 있다. 이들은 주로 사회복지지도원(37명), 보건진료원(166명),

사업복지전문요원(84명), 아동복지지도원(21명), 상담분야 종사원(21명) 등으로 앞에서 살펴본 전문직의 활용이 가능한 분야도 상당히 있음을 짐작할 수 있다(충청북도, 『자치단체공무원 인사통계』, 1996, p. 30).

이와 같이 현재의 별정직의 구성을 볼 때, 직업공무원으로서의 성격을 지니고 있지 않으며 정무직보다는 하위 직급에 해당되는 직위(차관보급, 부기관장 등), 비서관·비서 등 막료적 성격의 직위, 전문직의 성격을 갖는 직위, 직업공무원제적 성격을 갖는 직위 등이 혼재되어 있다. 또한 개별 직위(T/O)에 대한 별정직 임용자격기준에 대한 규정이 없거나 애매하여, 전문인력을 활용하기 위한 장치로서보다는 인사권자의 재량성을 보장하여 주는 효과적인 장치로서 활용되는 측면도 있다. 따라서 별정직의 임용에 있어서 임용의 신축성과 공정성 간의 우선순위에 대한 시비가 지속되고 있으며, 별정직이 인사권자의 자의적·시혜적 임용에 악용되고 있다는 비판이 계속 제기되고 있다.

3. 승진임용의 실태와 문제점

가. 경력·정실 위주의 승진관행

앞에서 이미 지적한 바와 같이 한국정부의 공무원 임용행태는 매우 폐쇄적인 특성을 지닌다. 최저 직급인 9급을 제외하고 8급 이상 공무원의 대부분은 승진에 의하여 임용되고 있으며, 승진임용의 비율은 직급이 높을수록 증가하고 있다. 국가공무원의 경우 6급 이상(5급 제외) 공무원의 96.6~99.4%는 승진에 의하여 임용되고 있으며, 신규 채용이 정기적으로 이루어지고 있는 5급은 68.4%, 7급 및 8급은 각각 72.8%와 79.7%가 승진임용되고 있다(〈표 3-7〉 참조). 지방공무원의 경우에는 국가공무원보다 승진임용 비율이 높다(〈표 3-9〉 참조). 그러나 이와 같은 폐쇄적 임용행태에도 불구하고, 한국정부의 승

진임용은 개인의 업적이나 능력 또는 자격 등의 실적에 의하기보다는 경력이나 인사권자와의 귀속적 요인에 의해 주로 결정된다는 비판을 받고 있다.

2급 내지 4급공무원의 승진은 인사권자가 직급별로 당해 부처의 승진후보자 중에서 국가에의 공헌 실적, 능력, 경력, 전공분야, 인품 및 적성 등을 고려하여 결정하도록 되어 있다(공무원임용령 제35조). 그러나 실제로는 4급 이상 2급까지의 승진은 대부분 연공서열에 의하여 결정된다. 특히, 4급으로의 승진은 한국정부의 인사관행상 근무성적평정이 경력에 따라 거의 기계적으로 이루어지기 때문에 연공서열의 중요성이 거의 절대적이다. 물론 유사한 경력을 가진 승진후보자집단에 대하여는 인사권자가 재량을 행사할 여지가 크다고 할 수 있으나 이 경우에도 각 부처별로 관행화되어 있는 보직의 우선순위에 의해 인사권자의 재량은 크게 제약된다.

4급공무원에 대하여는 인사평정서를 작성하고, 3급으로의 승진임용시에 평정결과를 반영하도록 되어 있다. 인사평정서에는 ① 주요경력, 학력·전공, 면허·자격, 훈련·시찰, 상훈 및 징계 등 평정대상공무원의 인적사항을 기록하고, ② 전문분야, 능력분야(정책판단능력, 기획·연구능력, 업무추진능력, 협조능력, 지휘통솔력, 부하평가·육성능력), 인품(국가관, 충성심, 청렴도, 신망도, 책임감, 보안성) 및 적성 등 능력과 태도에 대한 평정과, ③ 근무실적에 대한 평정을 한 후에, ④ 마지막으로 종합평정을 하도록 되어 있다. 그러나 인사평정서의 평정요소는 대부분이 추상적인 것들이며 평정기준도 엄격하게 설정되어 있지 않기 때문에, 궁극적으로는 평정자의 주관적 평가에 의존할 수밖에 없다. 승진심사를 엄격하게 하기 위하여, 3급으로의 승진은 소속 기관의 보통승진심사위원회와 총무처에 설치된 중앙승진심사위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 그러나 보통승진심사위원회는 소속 기관의 장이 위원장과 위원들을 지명하기 때문에 독립성이 매우 취약하다. 그리고 이미 지적한 바와 같이, 중앙승진심사위원회의 심의도 형식적일 뿐이

다. 따라서 승진심사위원회의 엄격한 심의를 기대하기는 매우 어렵게 되어 있다. 3급으로의 승진도 궁극적으로는 승진후보자의 경력과 인사권자의 주관적 판단에 크게 의존하게 된다.

승진임용의 공정성을 기하기 위하여 1급으로의 승진은 중앙승진심사위원회에서 승진임용에 대한 심의를 받도록 되어 있으나, 여기에서의 심의는 형식적일 뿐이다. 더욱이 2급으로의 승진은 대부분의 국상급 직위가 2급 또는 3급의 복수직급으로 설정되어 있기 때문에 최저 근무연한만 충족되면 거의 자동적으로 이루어지고 있다.

나. 5급으로의 승진

1) 승진의 종류

5급으로의 승진임용에는 일반승진시험, 공개경쟁승진, 승진심사위원회(지방공무원은 인사위원회)의 심의에 의한 승진과 특별승진에 의한 임용이 있다. 대부분의 승진임용은 각 기관별로 실시되는 일반승진시험에 의하여 이루어져 왔다. 그러나 1996년부터는 중앙부처와 지방자치단체별로 승진심사위원회(또는 인사위원회)의 심의에 의한 승진을 실시할 수 있도록 되었으며, 이에 따라 승진심사를 실시하는 부처나 자치단체가 증가하고 있다. 1997년 9월 현재, 중앙부처 중에서 23개 부처가 일반승진시험을 폐지하고 5급으로의 승진을 승진심사에 의하여만 충원하고 있거나 충원할 예정으로 있으며, 15개 부처는 종전대로 일반승진시험에 의해서만 충원하고 있다. 그리고 법무부와 보건복지부 및 철도청 등 3개 기관은 직렬별로 승진심사나 승진시험에 의하여 충원하고 있거나 충원할 예정으로 있다. 15개 광역지방자치단체 중에서 5급으로의 승진을 승진시험으로 결정하는 곳은 서울특별시와 부산광역시 및 광주광역시의 3곳에 불과하고, 나머지는 모두 심사승진을 실시하고 있다.

5급 공개경쟁승진은 소속 기관에 관계없이 승진소요 최저연수(4년)

를 2년 초과한 6급공무원을 대상으로 승진시험을 실시하는 제도로서, 실적주의 원칙에 가장 적합한 제도로 인식되고 있다. 그러나 우리나라에서는 거의 실시되지 않고 있다.

2) 승진시험

승진시험은 승진후보자 명부상의 평점순위에 따라 승진예정인원의 2배 내지 5배의 범위 내에서 승진후보자를 선발한 다음, 이들을 대상으로 시험을 실시한다. 그러나 승진시험은 시험과목이 학교의 교과목 위주로 구성되어 있으며 시험문제도 지식 위주의 암기력 측정을 위한 객관식 문제들로 구성되어 있기 때문에, 시험과목과 실무와의 연계성(시험의 타당성)이 부족하다는 비판을 받아 왔다. 뿐만 아니라 승진시험의 이러한 특성 때문에 승진후보자들은 오랜기간 동안 필사적으로 시험공부에 매달리지 않으면 안 된다. 그러나 대부분의 유능하고 성실한 인재들은 주로 바쁜 부서에서 근무하기 때문에 시험준비에서 불리한 입장에 놓이게 되며, 따라서 승진후보자들은 중요하거나 바쁜 부서를 기피하는 경향을 보인다. 따라서 일부 부처와 지방자치단체에서는 특정인에게 미리 직무대리형식으로 상위보직을 부여한 다음, 들러리 후보자들을 복수추천하고 이들에게 시험을 포기하도록 강요하기도 한다. 이와 같이 5급 승진시험은 타당성이 전혀 검증되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 장기간의 행정업무 공백을 초래하며, 유능하고 성실한 인재의 적극적인 활용과 그에 따른 보상을 제약하고 있다는 비판을 받고 있다.

3) 승진심사위원회의 심사

승진시험에 따른 문제점을 해결하기 위하여, 1996년부터는 승진심사위원회(국가공무원)나 인사위원회(지방공무원)의 심의에 의한 5급 승진(소위 심사승진)을 허용하고 있다. 승진심사는 승진후보자명부의 순위에 따라 임용예정인원의 2~4배수 해당자에 대하여 이루어진다.

40). 실제로 고급공무원 중 30~40% 정도만이 승진이 개인의 능력이거나 실적에 의하여 결정된다고 믿고 있을 뿐이고, 나머지는 연줄이나 급전 또는 기타의 비실적적 요인에 의하여 결정되고 있다고 믿고 있다 (조석준, 1992, pp. 402~403).

결국 근무성적 평정은 승진후보자명부상의 순위결정에 가장 큰 비중을 차지하고 있음에도 불구하고, 평정요소와 평정방법의 객관성 결여로 인하여 실적보다는 경력이나 정실에 의한 승진관행을 고착화시키고 있다는 비판을 받고 있다. 이와 같은 승진관행은 성실하게 근무하는 대다수 공무원들의 사기를 저하시키고 우수한 젊은 인재의 발탁을 어렵게 한다.

다. 7급 이하 공무원의 승진

7급 이하 공무원의 승진은 승진후보자명부상의 순위 2~4배수 해당자를 대상으로 보통승진심사위원회의 심의에 의하여 결정된다. 이 경우, 시험을 부과할 수도 있도록 되어 있으나 실제로 시험이 실시된 경우는 거의 없으며, 대체로 근무연수에 따라 승진이 결정되는 경향이 강하다. 더욱이 7급 이하 공무원의 승진 적체에 따른 사기저하를 해소하기 위하여 도입된 근속승진제도는 이러한 경향을 더욱 고착시키고 있다.

근속승진은 일반직 9급과 8급 공무원 중 승진소요 최저연수를 초과한 자로서 9급은 7년, 8급은 8년 동안 근무한 자를 대상으로 실시된다. 근속승진은 각급기관 「직제」 단위별로 운영되며, 직제상 정원표에 상위계급의 정원이 없는 경우에도 근속승진임용이 가능하다. 이 경우, 근속승진기간을 초과하는 인원수만큼 상위계급에 결원이 발생한 것으로 간주한다. 따라서 근속승진자는 현 직급의 바로 하위직급의 정원으로 인사관리를 하도록 되어 있다.

이와 같이 근속승진은 근속승진기간을 초과하여 근무한 하위직 공무

승진심사는 위에서 지적한 승진시험에 따른 문제점을 극복할 수 있다는 효과 외에, 인사권자의 지도력을 강화함으로써 행정의 책임성과 대민봉사성을 향상시킬 수 있다는 장점도 있다. 그러나 5급으로의 승진 임용을 전적으로 심사승진에만 의존하는 것은 인사권자의 재량권을 지나치게 확대함으로써 불건전한 인사관행을 더욱 심화시킬 수 있다. 한편 지방자치단체에서는 선출직 단체장에 의한 지방행정의 정치화를 가속화시킬 우려 또한 크다. 더욱이 한국의 경우, 승진과 전보에 관한 인사권은 법규상의 규정보다도 더욱 강하게 인사권자에게 집중되어 있으며 이러한 경향이 지방자치단체의 경우에 더욱 심하다는 사실을 고려하면, 위와 같은 우려는 더욱 커진다.

4) 승진후보자명부의 작성

5급공무원을 승진임용하고자 할 때에는, 당해 기관의 승진후보자명부의 고순위자 순으로 임용예정 결원수의 2~4배수에 해당하는 자 중에서 임용 또는 임용제청하되, 사전에 보통승진심사위원회의 심의를 거쳐야 한다. 승진후보자명부상의 순위는 5급공무원에 대하여는 근무성적 평정점 5할, 경력 평정점 3할 및 훈련성적 2할, 그리고 6급 이하의 공무원에 대하여는 각각 4할, 4할, 2할의 비율에 따라 결정된다. 이 중 실제로 가장 큰 비중을 차지하는 것은 근무성적 평정점수이다. 더욱이 경력 평정과 교육훈련성적의 객관성을 고려하면, 근무성적 평정의 중요성은 실제로는 더욱 크다고 할 수 있다.

그러나 한국정부의 근무성적 평정은 대체로 경력순으로 이루어지고 있을 뿐만 아니라, 주관적 평정의 가능성과 평정 결과의 비공개로 인하여 평정의 공정성과 신뢰성을 인정받지 못하고 있다. 실제로 많은 경우에 승진후보자를 미리 내정하고 그에 맞추어 평정을 하는 소위 '역산제'에 의한 평정이 이루어지기도 한다. 이 과정에서 근무경력이 가장 보편적인 기준으로 작용하나, 경우에 따라서는 정실 등 비실제적인 요인이 작용하기도 한다(이상윤, 1996 ; 하상묵, 1997, pp. 39~

원들을 자동적으로 승진시킴으로써, 승진 적체에 따른 욕구불만을 해소하고 처우를 개선하여 사기와 생산성을 제고시킨다는 취지에서 도입되었다. 그러나 이 제도는 승진을 능력이나 실적과는 전혀 상관없이 근무기간에만 연계시킴으로써, 실적주의에 역행할 뿐만 아니라 본래의 취지와는 반대로 무사안일주의적 근무태도를 조성한다는 비판을 받고 있다.

라. 특별승진

특별승진은 일정한 요건을 충족시킨 공무원들을 승진후보자명부상의 순위와 관계없이 승진시킴으로써, 공무원들의 적극적인 근무의욕을 고취하기 위하여 실시되고 있는 제도이다. 특별승진의 대상은 다음과 같다.

- 청백리상 수상자 : 4급 이하 및 기능직
- 직무수행능력 우수자 : 4급 이하 및 기능직(5급 이상은 총무처 장관과 협의)
- 제안 채택·시행자 : 창안등급 동상 이상의 5급 이하 및 기능직
- 명예퇴직자 : 2급 이하 및 기능직(총무처 장관과 협의)
- 공무로 사망한 자

위의 대상자 중 근무실적이나 능력과 직접 관련된 청백리상 수상자, 직무수행능력 우수자 및 제안 채택자는 승진소요 최저연수를 초과하여 근무한 자만 대상으로 한다. 그나마도 대부분의 특별승진은 대부분 청백리상 수상자와 제안 채택자 중 7급 이하 공무원을 대상으로 이루어지고 있을 뿐이며, 직무수행 우수자에 대한 특별승진은 거의 이루어지지 않고 있다.

V. 보직관리제도의 운영실태와 문제점

1. 보직관리의 원칙과 기준

보직관리는 공무원 개인의 경력 발전뿐만 아니라 행정의 전문성과도 밀접한 관계가 있다. 다시 말하면, 상호연관된 유사한 업무분야에서 장기적인 근무가 가능하도록 보직관리가 체계적으로 이루어져야만 담당 업무분야에 대한 공무원의 전문성과 책임성이 향상될 수 있다. 한국정부도 이러한 취지에서 국가공무원법과 공무원임용령에 보직관리의 원칙과 기준을 규정하고 있다.

가. 추상적인 보직관리의 원칙과 기준

현행 법령에서는 공무원을 보직함에 있어 직무수행의 전문성을 높이기 위하여 공무원의 개인적 특성과 직무수행 요건 및 경력 발전경로 등을 고려하여 적재적소에 배치할 것을 요구하고 있다. 현행 법령에서 요구하고 있는 보직관리의 주요 원칙은 다음과 같다.

① 임용권자 또는 임용제청권자는 소속공무원을 보직함에 있어 법령에서 따로 정하는 경우를 제외하고는 당해 공무원의 직급과 직류를 고려하여 그 직급에 상응하는 일정한 직위를 부여하되, 당해 공무원의 전공분야, 훈련, 근무경력, 전문성 및 적성 등을 고려하여 그 적격한 직위에 임용하여야 한다(국가공무원법 제32조의 5).

② 임용(제청)권자는 소속공무원을 보직함에 있어 하나의 직급 또는 직위에 임용하여야 한다(공무원임용령 제43조 제1항).

③ 임용(제청)권자는 직무의 곤란성과 책임도에 따라 직위를 등급

화하고, 소속공무원의 경력과 실적 등에 따라 능력을 적절히 발전시킬 수 있도록 보직하여야 한다(공무원임용령 제43조 제3항).

④ 국외훈련·국내위탁교육 등 특별훈련을 받았거나 6월 이상의 교육훈련을 받은 공무원은 특별한 사정이 없는 한 그 교육훈련 내용과 관련되는 직위에 보직하여야 한다(공무원임용령 제43조 제4항).

⑤ 특수한 자격증을 소지한 공무원은 특별한 사정이 없는 한 그 소지한 자격증과 관련되는 직위에 보직하여야 한다(공무원임용령 제43조 제5항).

⑥ 중앙행정기관 외의 소속기관 또는 지방행정기관에 근무하는 공무원은 특별한 사정이 없는 한 연고지를 고려하여 보직하여야 한다(공무원임용령 제43조 제6항).

⑦ 임용(제청)권자는 동일직위에서의 장기근무로 인한 침체를 방지하여 창조적인 직무수행을 기하고 과다하게 빈번한 전보로 인한 전문성 및 능률의 저하를 방지하여 안정적인 직무수행을 기할 수 있도록 하기 위하여, 소속공무원에 대하여 정기적으로 전보를 실시하여야 한다(공무원임용령 제44조).

위에서 언급한 바와 같이 임용권자 또는 임용제청권자는 소속공무원을 보직함에 있어서 직위의 직무요건과 소속공무원의 인적요건을 고려하여, 인적요건과 직무요건이 서로 대응하도록 적재적소에 임용하여야 한다(공무원임용령 제43조 제2항). 이 경우 직위의 근무요건을 평가하기 위하여 직무평가서를 작성·활용할 수 있으며, 인적요건을 평가하기 위하여 인사기록카드와 근무성적 또는 인사평정 결과를 활용하여야 한다. 공무원임용령 제43조 제2항에서 규정하고 있는 직위의 근무요건과 공무원의 인적요건은 다음과 같다.

1. 직위의 근무요건

- 가. 직무의 종류 및 전문성
- 나. 직무에 필요한 능력수준
- 다. 직무에 필요한 인격특성

라. 직무의 조직상의 비중

마. 기타 당해 직무수행에 필요한 조건

2. 공무원의 인적요건

가. 직류

나. 경력·학력 및 전공분야

다. 훈련실적

라. 정책판단 또는 업무추진능력

마. 통솔능력

바. 성품 및 신망도

사. 청렴도

아. 건강

자. 기타 특기사항

그러나 보직관리의 원칙 및 기준에 대한 규정에서 특정 직위에 대한 점직자의 선택기준으로 제시하고 있는 직무요건과 인적요건은 대체로 추상적인 것들이다. 위에서 살펴본 바와 같이, 국가공무원법(제32조의 5)과 공무원임용령(제43조)에서 직위의 직무요건으로서 직무의 종류 및 전문성, 직무에 필요한 능력수준과 인격 특성, 직무의 조직상의 비중 등을 제시하고 있으나, 이 요건들은 일반적이며 추상적이기 때문에 하위법령 및 규정에서 구체화되어야 할 필요가 있다. 공무원의 인적요건으로 제시된 것 중 직류, 경력, 학력 및 전공분야, 훈련실적 등은 직무여건과 구체적으로 연결될 수 있는 것이지만 정책판단 또는 업무추진능력, 통솔능력, 성품 및 신망도, 청렴도 등은 구체화되기 쉽지 않을 뿐만 아니라 직무요건과 연결시키기도 어렵다.

따라서 국가공무원법과 공무원임용령에서 규정하고 있는 보직관리에 관한 원칙과 기준들은 각 부처에서 보직관리규정이나 지침 등의 형식으로 구체화되어야 한다(공무원임용령 제43조 제7항). 그러나 각 부처의 보직관리규정은 대부분 공무원임용령 제43조(보직관리의 기준)

의 각 항을 그대로 인용하여 보직관리의 일반 원칙으로 삼고 있을 뿐이며, 각 부처의 현실에 맞도록 직렬별·직급별로 구체화되어 있지 않다. 모든 부처가 총무처의 권고로 4급 공무원의 보직경로를 직위별 담당업무의 범위, 곤란도·책임성 등을 고려하여 3단계로 등급화하고 있으나, 이 경우에도 직위의 단계구분이 담당업무의 중요도보다는 직위의 소속(본부 또는 소속기관)이나 업무관장 범위를 기준으로 이루어지고 있다(진재구, 1993, pp. 55~61).

나. 형식적인 전보 제한기간

지나치게 잦은 전보로 인한 행정의 전문성 및 능률성 저하를 방지하기 위하여, 현행 법령에서는 특별한 사유가 없는 한 공무원을 당해 직위에 임용된 날부터 일정기간 이내에는 다른 직위로 전보할 수 없도록 전보 제한규정을 두고 있으며, 전보 제한기간 내에 전보가 가능한 경우를 엄격하게 제한하고 있다.

공무원의 종류별 전보 제한기간과 전보 가능사유는 다음과 같다.

○ 전보 제한기간

- 일반적인 전보 제한기간 : 1년(공무원임용령 제44조).
- 감사업무를 담당하는 공무원 : 2년(공무원임용령 제44조).
- 특별채용 공무원 : 소속 장관을 달리하는 기관으로는 4년, 동일 기관 내에서의 다른 직위에는 3년(공무원임용령 제44조 제2항).
- 직류별로 구분모집한 5급 공채합격자 : 소속 장관을 달리하는 다른 직류에 해당하는 기관으로는 4년, 동일한 직류에 해당하는 기관으로는 2년(공무원임용령 제45조의 2).
- 국제전문관 : 3년
- 개방형 전문직위 : 승진·전보·전직 임용자 3년, 특별채용자 5년(총무처예규 제311호)

○ 전보 가능사유

공무원임용령 제44조에서 규정하고 있는 전보 제한기간중의 전보 가능사유 중 주요한 것은 다음과 같다.

1. 직제상 최저단위 보조기관(과와 담당관을 포함한다) 내에서의 전보
2. 전보권자 또는 전보제청권자를 달리하는 기관간의 전보
3. 기구의 개편 또는 정원의 변경으로 인한 해당 공무원의 전보
4. 승진·강임된 자의 전보
5. 임용예정직위에 관련된 2월 이상의 특수훈련 경력자 또는 임용예정직위에 상응한 6월 이상의 근무경력 또는 연구실적자의 당해직위 보직을 위한 전보

그러나 이러한 제한 역시 특수한 사정이 없다고 하더라도 일반적인 경우에는 1년, 특수한 경우에도 3~4년이면 다른 직위로의 전보가 가능하며, 식류별로 구분하여 모집한 경우조차도 4년만 경과하면 다른 직류로의 전보가 가능하기 때문에 공무원의 장기근무를 유도하지 못하고 있다.

다. 소극적인 전문분야별 보직관리

1) 전문분야별 보직관리

정부에서는 세계화·정보화·지방화의 진전과 행정수요의 전문화·다양화 추세에 대응하여 전문행정인력을 양성하고 나아가 행정의 전문성을 강화하기 위하여, 1996년부터 「전문분야별 보직관리제도」를 도입·운영하고 있다(공무원임용령 제43조의 2). 전문분야별 보직관리제도의 주요 내용은 다음과 같다(총무처예규 제295호).

가) 대상공무원

전문분야별 보직관리제도는 일반직 중 행정직군에 속하는 4급 및 5

급공무원을 대상으로 한다.

나) 전문분야의 구분

각 부처의 조직(소속기관 포함)을 업무의 유사성 등을 기준으로 3개 이상의 「전문분야」와 1개의 「공통분야」로 구분하여야 한다. 각 업무분야의 구분단위는 원칙적으로 직제상의 최저보조단위(과 또는 담당관)를 기준으로 하나, 최저단위 보조기관보다 상위에 있는 직위로서 4급 이하로 보하는 경우에는 그 직위도 포함할 수 있다.

- 전문분야: 각 부처의 고유기능을 수 개로 대분류한 업무영역으로서, 분야별 보직관리를 통해 업무의 계속성과 전문성을 축적할 필요성이 높은 분야
- 공통분야: 총무·기획예산·자체감사·공보 등 전 부처에 공통적인 기능 또는 다양한 집행업무나 종합적인 기능을 수행하는 업무로서, 하나의 전문분야로 구분하기가 용이하지 아니한 업무분야

다) 전문분야의 지정

소속장관은 공무원의 경력·학력·자격증·전공분야·훈련실적 및 본인의 희망 등을 참고로 전문분야에서의 직무수행 능력과 적격성 및 발전 가능성 등을 종합적으로 판단하여 개인별로 1개의 전문분야를 지정하여야 한다. 그리고 전문분야의 잦은 변경에 따른 전문성 저하를 방지하기 위하여, 일단 지정된 개인별 전문분야는 원칙적으로 변경할 수 없다.

전문분야의 지정대상과 지정시기는 다음과 같다.

- 5급 신규임용자: 신규임용 후 5년이 되는 날부터 6월 이내
- 5급 승진임용자: 승진임용 후 6월 이내

라) 인사관리

공무원의 전보나 승진 등 인사관리는 원칙적으로 개인별로 지정된 전문분야에서 이루어지도록 관리된다. 즉, 전문분야가 지정된 공무원은 다른 전문분야에 속하는 직위로 전보되거나 승진임용될 수 없다.

따라서, 특정 전문분야에 속하는 직위에 결원이 발생했을 경우에는 당해 전문분야 지정자에게 충원상의 우선권을 부여하게 된다. 그러나 4급에서의 재직기간이 5년을 초과하는 경우에는, 고급관리자로서의 종합적인 안목을 배양할 기회를 부여하기 위하여 개인별 전문분야에 관계없이 보직할 수 있도록 하고 있다.

공통분야에 속하는 직위에 대하여는 개인별 전문분야에 관계없이 기관별 인사운영 상황을 감안하여 적격자로 인정되는 자 중에서 보직할 수 있다.

빈번한 순환보직에 따른 전문성 저하를 방지하기 위하여 동일한 전문분야 내의 전보라 할지라도 1년 이내에는 원칙적으로 전보를 할 수 없도록 제한하고 있다. 그리고 하나의 전문분야에 장기간 재직하여 고도의 전문성을 갖춘 공무원에 대하여는 근무성적 평정, 승진, 전보, 교육훈련 등 인사관리상 우대를 할 수 있도록 하고 있다.

‘전문분야별 보직관리제도’는 특수한 자적이나 경력을 가진 공무원들을 유관 업무분야에서 장기간 근무하게 함으로써, 공무원들의 전문적인 직무수행 능력을 향상시킬 목적으로 도입된 제도이다. 이 제도는 아직 그 효과를 평가할 단계는 아니나 일단은 행정 전문성의 관점에서 긍정적인 효과를 거둘 것으로 기대되고 있다. 그러나 한국정부의 전통적인 보직관리 행태를 감안할 때, 이 제도는 소기의 효과를 거두기 어려울 것으로 판단된다. 그 이유는 다음과 같다.

① 전문분야별 보직관리제도는 한 부처의 업무를 업무의 유사성 등을 기준으로 3개 이상의 전문분야와 1개의 공통분야로 구분하도록 되어 있다. 이 경우, 하나의 업무분야에 포함될 업무범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 하나의 전문분야에 2~3개의 국이 포함될 수도 있다. 그러나 현재의 직제상 국은 부처 기능의 대분류를 기준으로 편성된 것이기 때문에, 비록 동일한 전문분야에 속한다 하더라도 국간의 업무는 상당히 이질적일 수 있다. 따라서 이 제도의 적용대상인 4·5급 중견공무원의 전보 범위가 상당히 넓게 설정하게 되어, 제도의 도입 취지를

약화시킬 우려가 있다.

② 공통분야에 속하는 직위에 대하여는 개인별 전문분야에 관계없이 기관별 인사운영 상황을 감안하여 적격자로 인정되는 자 중에서 보직할 수 있도록 되어 있다. 그러나 이러한 조치는 조직·인사, 예산·회계, 법무, 구매·조달 등 전문성이 요구되는 행정관리분야에서의 근무를 인사관리의 편의상 일시적으로 거치는 보직으로 간주하게 함으로써, 행정관리분야의 전문가 양성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다.

2) 국제전문직위

국제전문직위란 일정한 경력과 자격을 갖춘 자를 국제관계업무를 담당하는 직위에 보직하고 이들에게 인사관리상 혜택을 부여함으로써, 이들의 능력개발과 장기근무를 유도하여 국제관계분야 업무수행의 전문성을 향상시키고자 1996년부터 도입된 제도이다.

가) 국제전문직위

국제전문직위란 국제관계업무를 주로 담당하는 직위로서 소속장관이 총무처 장관과의 협의를 거쳐 각 부처 보직관리기준(훈령)에서 국제전문직위로 지정한 직위를 의미한다(공무원임용령 제43조의 3). 국제전문직위는 외무공무원을 제외한 경력직 공무원 중 2급 또는 2급상당 계급 이하의 공무원이 담당하는 직위를 대상으로 한다. 국제전문직위의 대상분야는 다음과 같다.

- 대외적인 협상·교류·협력에 관한 업무를 주로 담당하는 직위
- 외국정부·국제기구관련 업무를 주로 담당하는 직위
- 해외기술도입·외자구매·외국제도연구 등 업무수행에 외국어 구사 능력이 반드시 필요한 직위
- 재외공관주재관 직위
- 기타 국내외 파견직위 중 소속장관이 총무처 장관과 협의하여 정하는 직위

나) 국제전문관의 선발 및 인사관리

국제전문관이란 국제관계 업무수행에 필요한 외국어 능력과 해당분야의 전문지식을 갖춘 자 중에서 소속장관이 국제전문직위에 보직할 수 있는 자로 선발한 자를 말한다. 소속장관은 해당부처의 직급별 국제전문직위 수의 3배수 이내에서 국제전문관을 선발할 수 있다.

국제전문직위에는 국제전문관으로 선발된 자를 보직하여야 하며, 국제전문직위에 보직된 국제전문관은 특별한 사정이 없는 한 3년 이내에는 다른 직위로 전보되지 않는다. 그리고 국제전문관에 대하여는 해외 훈련·파견과 경력 평정에서 우대하여야 하며, 국제전문직위 수당 및 외국어 장려 가산금을 지급한다.

국제전문관제도는 아직 그 효과를 평가할 단계는 아니나, 일단은 국제관계분야 업무수행의 전문성을 향상시키는 데 기여할 것으로 기대되고 있다. 그러나 이 제도는 다음과 같은 한계를 지니고 있는 것으로 판단된다.

① 현직 공무원만을 대상으로 국제전문관을 선발하기 때문에, 보다 유능한 국제전문관의 선발을 위한 경쟁의 범위가 원천적으로 제한되고 있다.

② 전보 제한기한이 3년으로 너무 짧게 설정되어 있어 장기적인 안목에서 전문적인 업무를 수행하기가 쉽지 않으며, 현재의 다단계 전보 후 승진관행이 시정되지 않는 한 국제전문직위에서의 장기근무를 유도하기가 어렵다.

2. 빈번한 순환보직 : 다단계 전보 후 승진관행

이미 지적인 바와 같이 보직관리는 행정의 전문성과 책임성 향상에 지대한 영향을 미칠 뿐만 아니라 승진과도 직접적으로 연계되어 있다. 실제로도 중앙부처와 지방자치단체는 모든 직위를 대체로 초임직위, 중견직위, 승진예정직위로 구분하고 있다. 특히, 모든 부처는 총무처의 권고에 따라 4급 공무원의 보직 경로를 직위별 담당업무의 범위와 곤

란도 및 책임성 등을 고려하여 3단계로 등급화하고 있다. 따라서 새로 채용되거나 승진임용된 자는 근무경력을 쌓으며 1단계 보직에서 2단계 보직을 거쳐 점차 승진예정직위인 3단계 보직으로 이동하게 된다.

그러나 실제로는 대부분의 부처에서 업무의 중요도에 대한 판단은 업무의 본질적인 내용보다는 근무부서나 업무관장 범위를 기준으로 이루어지고 있다. 다시 말하면 산하기관이나 일선기관보다는 본부에 소속되어 있는 직위일수록, 그리고 업무의 관장 범위가 좁은 직위보다는 넓은 직위일수록 중요한 직위로 판단된다. 따라서 소속기관의 경우에는 그 부처의 본질적 업무라 하더라도 주로 초임보직이 되는 경우가 많고, 본부 근무의 경우에도 업무관여 범위가 넓은 총무과나 정책과 또는 총괄과 등이 주요 보직으로 간주된다(진재구, 1993, pp. 55~61).

실제로 8개 중앙부처의 4급공무원 보직경로를 분석한 연구결과를 살펴보면 <표 3-26>과 같다. 이것을 보면 대부분의 경우 소속기관의 과장이 1단계 보직, 실무담당 과장은 2단계 보직, 총괄과장과 정책과장 및 총무과장 등은 3단계 보직으로 되어 있다. 이와 같이 각 부처에서는 4급에 대하여 3단계로 보직경로를 설정하고 있지만, 실제 운영상에 있어서는 직무분야별로 구분하지 않고 부처 전체 차원의 전보를 고려하는 경우가 대부분이다. 예를 들면, 실제 전보인사 과정에서 특정 공무원이 1단계 보직에서는 A분야(또는 A국)에서 과장직위를 담당하다가 2단계 보직에서는 B분야(또는 B국)의 과장을 지내고 3단계 보직에서는 C분야(또는 C국)에서 정책과장이나 총괄과장을 하더라도, 부처 전체 내의 순환전보라는 차원에서 인사의 숨통을 트기 위한 조치였다면 무리없는 인사로 평가되고 있다(진재구, 1993, pp. 59~60).

이러한 경향은 모든 직급의 전보인사에서 나타나고 있다. 우리의 경우, 모든 직급에 있어서 局內 轉補의 비율이 극히 낮고 局間 轉補나 본부와 소속기관간 전보의 비율이 높다. 이것은 모든 직급에서 전보의 범위를 폭넓게 잡고 있다는 것을 의미한다.

〈표 3-26〉 분석대상 8개 부처의 4급공무원 보직경로

	제 1 단계	제 2 단계	제 3 단계
단계별 보직기준	4급 신규채용자 4급 승진자 4급 전입자	• 1단계 직위에서 0년 이상 재직자 • 4급 공무원으로 0년 이상 재직자	• 2단계 직위에서 0년 이상 재직자 • 4급 공무원으로 0년 이상 재직자
단계별 직위의 성격	담당직무의 범위, 책임도, 곤란도가 낮은 직위	담당직무의 범위, 책임도, 곤란도가 비교적 높은 직위	담당직무의 범위, 책임도, 곤란도가 높은 직위
대표적인 직위	소속기관의 과장	실무담당 과장	총무과장, 정책과 장, 총괄과장

자료: 진재구, 『행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선』, 한국행정연구원, 1993, p. 57에서 작성.

이러한 전보 관행은 연공서열과 경력을 중시하는 계급제적 조직구조 운용과 잘 부합됨으로써 조직운영의 안정화와 일반관리자의 양성에는 공헌하여 왔으나, 각 부처의 본질적 기능 수행에 필요한 전문적인 직무수행 능력의 향상에는 역행하여 왔다. 이에 따라 정부에서는 동일한 직무분야에서의 장기근무를 유도하여 직무수행의 전문성을 제고하고자 1996년부터 전문분야별 보직관리제도를 도입·실시하고 있다. 전문분야별 보직관리제도는 본격적으로 실시된 지 이제 겨우 1년 남짓하므로 아직 평가하기는 이르나, 전문적인 직무수행 능력의 향상에 크게 기여할 것으로 기대된다. 그러나 이 제도는 4~5급 공무원만을 대상으로 하며, 4급으로서의 근무경력이 5년 이상인 4급 공무원과 2~3급 공무원 및 6급 이하의 공무원은 적용대상에서 제외된다. 따라서 현재 각 부처에서 실시하고 있는 대로, 2~3급 공무원의 경우는 학력·전공·경력·보직경로 등 개인적인 배경과는 관계없이 동일직군에 속하는 모든 국장급 직위에 전보될 수 있으며, 6급 이하 공무원은 동일 직렬에 속하는 모든 직위에 전보될 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 보직자의 선정에는 담당 직무에 대한 능력이나 그와 관련된 경력보다는 당해 직급이나 전단계 보직에서의 근무경력이 매우 중요한 기준으로 작용한다. 따라서 한국정부의 보직관리는 전문분야별로 체계적인 보직관리를 통하여 행정 전문성을 향상시킨다는 측면보다는 공무원 개인의 승진을 위한 경력 관리라는 측면에서 주기적인 순환보직의 형태로 이루어지게 된다. 특히, 우리나라의 경우에는 정부 내의 모든 직위에 공식적으로나 관행적으로 서열이 정해져 있기 때문에 한 직위로의 이동은 연쇄적인 자리바꿈을 초래하게 된다. 또한 일반행정가주의적 전통으로 인하여 여러 부서에서 다양한 경험을 쌓을수록 승진에 유리하기 때문에, 공무원들도 한 직위에서 오래 근무하기보다는 최소 근무기간만 채우면 보다 서열이 빠른 다른 직위로 옮기려고 노력한다.

실제로, 8개 중앙부처와 1개 지방자치단체의 국장급(중앙부처는 3급 이상, 지방자치단체는 4급 이상) 공무원 전체를 대상으로 5급에서부터 현재의 직급까지 승진하는 동안 한 직위에서의 재직기간과 한 직급에서의 담당직위의 수를 분석한 결과를 보면, 계장급(5급) 및 과장급(4급) 공무원들은 동일 직급에서 부처별로 각각 평균 4~6개와 5~7개의 직위를 거치고 있으며, 국장급(2~3급) 공무원은 평균 2~3개의 직위를 경험하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라, 특정한 정책분야의 실무전문가라 할 수 있는 5급 공무원(계장)의 한 직위에서의 평균재직기간도 부처별로 평균 13~21개월, 4급 공무원(과장급)의 평균재직기간은 평균 14~24개월에 불과한 것으로 나타나고 있다. 더욱이 특정 정책분야의 최고 전문가이자 실무사령탑이라고 할 수 있는 국장급에서의 한 직위 평균재직기간은 8~18개월로 계장과 과장급에서 비하여 현저하게 짧아지고 있다(진재구, 1993, pp. 67~69). 이것은 계장이나 과장급의 중간계층보다 국장급 고위직의 전보속도가 상당히 빠르다는 것을 의미한다.

현재와 같은 Z자 형태의 '다단계 전보 후 승진'관행과 빈번한 순환

보직은 연공서열과 경력을 중시하는 계급제적 조직구조 운용과 잘 부합됨으로써 조직과 인력을 안정적으로 관리하는 데에는 기여하고 있다. 그러나 이러한 형태의 보직 관리는 공무원 개인의 승진에 필요한 다단계 보직경로를 위하여 전보가능 범위를 지나치게 넓게 설정하고 빈번한 순환보직에 치우친 나머지, 정부정책의 입안 및 집행에 필수적인 행정의 전문성과 책임성 및 일관성을 유지하는 데 막대한 지장을 초래하고 있음을 보여 준다.

정부에서도 이러한 문제를 인식하고, 전보 제한기간 내의 전보 가능 사유를 엄격히 제한하고, 직류별로 공채된 5급공무원과 특별채용된 공무원에 대하여는 별도로 2~4년의 전보 제한기간을 설정하는 등 동일 직위에서의 장기근무를 유도하려고 노력하여 왔다. 그러나 앞에서 이 미 지적인 바와 같이, 현재의 전보 제한기간은 특수한 사정이 없다 하더라도 일반적인 경우에는 1년, 특수한 경우에도 2~3년이면 다른 직위로의 전보가 가능하고, 4년만 경과하면 다른 직류로의 전보도 가능하게 함으로써 장기근무를 유도하지 못하고 있다.

결국, 현재의 보직관리 운용형태는 공무원, 특히 행정직 공무원들을 장기간의 근무를 통하여 담당 업무분야에 대한 전문가로 양성하는 것이 아니라 광범위한 분야에서 다양한 업무를 거친 일반행정가로 양성하기 때문에, 담당업무에 대한 공무원들의 전문성과 책임성을 높이는 데에는 장애가 된다. 또한 현재와 같은 보직관리 행태는 정책문제에 대한 장기적인 관점에서의 검토와 정책입안 및 추진과정에서의 일관성과 책임성도 저해하게 되며, 많은 예산이 투자되고 있는 교육훈련의 효과를 반감시키는 결과도 초래하고 있다.

VI. 개선방안

지금까지의 논의를 토대로 공무원 임용상의 문제점을 정리하면 경직적인 공직분류구조, 일반행정이 우대의 직위분류 및 승진제도, 폐쇄적 임용행태, Z자 형태의 다단계 전보 후 승진관행 및 경력 위주의 승진 임용 등으로 요약될 수 있다. 따라서 정부인력의 생산성을 제고하기 위한 공무원 분류 및 임용제도의 개선은 경직적이며 ‘일반행정이 우대 및 전문·기술직 천대’로 대변되는 현행 분류구조를 행정의 신축성과 전문성을 제고하는 방향으로 개편하여야 하며, 폐쇄적 임용행태와 일반행정이 양성 위주의 전보행태 및 경력 위주의 승진관행을 시정하기 위하여 공직사회에 실력 위주의 경쟁풍토를 조성하는 방향으로 추진되어야 한다. 이러한 관점에서 공무원 분류구조 및 임용제도의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 공직분류구조의 개편

공직분류는 엄격한 직무분석과 직무평가를 토대로 이루어져야 한다. 그래야만 직무분야별로 직무의 내용과 종류, 업무량, 업무수행의 난이도 등에 의거하여 합리적인 직렬 및 직급구조를 설계할 수 있다. 합리적인 직위분류체계의 설계는 현직 공무원들의 전문적 보직관리의 개선에 기여할 뿐만 아니라, 직무분야별 전문성에 기초한 신규채용 및 승진제도의 개선을 위한 전제작업이 된다. 그러나 과학적인 직무분석과 평가는 상당한 시간과 비용이 투자되어야 하는 거대한 작업이다. 따라서, 여기에서는 앞에서 논의한 현행 분류구조의 문제점을 토대로 하여 행정의 전문성과 인사관리의 신축성을 강화하는 방향으로 분류구조의

개선방안을 제시하고자 한다.

가. 공직분류구조의 신축성 제고

1) 근무형태별 공무원 종류의 다양화

정부의 생산성 제고를 위한 전략이 중요한 만큼 유능한 인력을 적정 규모로 유지하면서 업무내용과 업무량의 변화에 신축적으로 대응하는 전략도 매우 중요하다. 그러나 한국정부의 인력관리는 매우 경직적이다. 한국의 공무원제도는 직업공무원제를 근간으로 하고 있기 때문에, 일반직은 물론 특수경력직에 속하는 별정직과 고용직에 이르기까지 모든 공무원은 상근을 원칙으로 한다. 예외는 유일하게 계약에 의하여 임용되는 전문직 공무원의 경우로서, 근무형태에 따라 전임(상근)과 비전임(비상근)으로 구분되고 있을 뿐이다. 그나마 비전임 전문직제도의 활용은 매우 미미한 수준에 머무르고 있다.

그러나 이러한 형태의 경직된 구조하에서는 인사관리가 고비용·비능률적으로 이루어질 수밖에 없으며, 감축관리시대에 요구되는 능률적이며 생산적인 인력관리는 불가능하다. 특히, 우리나라와 같이 공무원에 대한 신분보장이 철저히 이루어지고 광범위한 순환보직이 이루어지는 공무원제도하에서는 새로운 행정수요의 발생, 정부직제의 개편, 계절적이거나 한시적인 업무량의 변화 또는 감축관리에 대한 환경적 요구 등 환경의 변화에 탄력적으로 대응할 수 없다. 따라서 여러 가지 상황에 대응할 수 있도록 다양한 복무형태를 상정하고, 그에 대응할 수 있는 공무원제도를 개발하여야 한다. 즉, 고비용의 전문인력에 대한 한시적 임용이나, 업무량의 변화가 계절적이거나 불규칙한 경우 또는 업무량이 많지 않은 단순기능적인 업무 등에 대한 인력관리의 경제성과 효과성을 동시에 제고할 수 있도록 공무원의 종류를 근무형태별로 다양하게 구분하여야 한다. 근무형태별 공무원의 종류를 예시하면 다음과 같다.

- ① 전임공무원 : 주 6일, 1일 8시간(토요일은 4시간) 근무하도록
임용
- ② 비전임공무원 : 전임공무원 근무시간의 1/2(22시간)~3/4(33
시간)을 근무하도록 임용된 경력직 또는 특수경
력직 공무원
- ③ 임시직공무원 : 계약에 의하여 한시적으로 임용되고, 업무가 종료
되면 자동적으로 해직되는 공무원으로, 업무의 성
격에 따라 제1종과 제2종으로 구분
 - 제1종 : 계절적·주기적으로 발생하는 업무에 대처하기 위하여
일정한 기간을 정하여 임용되는 공무원
 - 제2종 : 불규칙하게 발생하는 일시적인 업무의 증가에 대처하기
위하여 임용되며, 실근무시간에 따라 급여가 지급되는
공무원

임시직 공무원은 업무의 종류와 성격에 따라 적절한 능력과 자격의
검정에 의하여 임용하되, 근무기간과 실적에 따라 해당분야의 공무원
신규채용시에 가산점을 부여하고 근무경력을 인정하여 주는 등의 우대
조치를 취하도록 한다. 임시직 공무원의 임용에는 퇴직공무원을 활용
할 수 있도록 한다. 퇴직공무원의 임시직 임용은 공무원의 조기퇴직을
위한 유인책으로 이용될 수도 있다.

공무원의 종류를 위와 같이 근무형태별로 다양화시킬 경우, 가능한
한 전임공무원의 채용을 지양하고, 비전임 또는 임시직 공무원의 활용
을 전문직과 별정직과 같은 특수경력직은 물론 일반직과 기능직에까지
적극적으로 확대하여야 한다.

2) 전문직 확대

1996년 12월 현재 전문직 공무원은 14개 기관에서 228명이 근무
하고 있을 뿐이며, 그나마 박사학위 소지자나 전문가 등의 고급인력은
소수에 불과하다. 따라서 과학자나 기술자 또는 특수분야의 전문가 등

고급인력을 보다 적극적으로 공직에 유치하고 활용할 수 있어야 한다. 이를 위하여는 다음과 같은 조치가 필요하다.

① 현재 연구나 기술분야에만 임용할 수 있도록 되어 있는 전문직의 임용 범위를 행정일반에까지 적극적으로 확대하여야 한다.

② 현재 별정직으로 분류되어 있는 직위 중 전문기술적인 업무나 특수한 업무를 담당하는 직위들은 전문직으로 보할 수 있도록 한다.

③ 개방형 전문직위나 국제전문직위 등에도 전문직 공무원을 보임할 수 있도록 하여야 한다.

④ 전문직 공무원에 대하여는 엄격한 성과평가제를 실시하고, 평가결과에 따라 보수를 성과급으로 지급하되 보수총액은 계약임용으로 인한 신분상의 불안정을 보상할 수 있도록 충분한 금액이 되어야 한다.

⑤ 새로운 고급인력에 대한 신축적인 인사관리를 위하여, 전문직 공무원의 계약연장은 실적과 능력에 대한 평가결과를 토대로 엄격하게 이루어져야 한다.

⑥ 고급 전문인력의 공직임용 기회를 확대하기 위하여는 비전임 전문직의 임용을 확대할 필요가 있다. 비전임 전문직의 활용은 고급인력의 유치에 소요되는 막대한 비용을 절감하는 효과도 있다.

3) 고위공무원단(SES)의 설치

현재 우리나라는 장·차관을 비롯한 고급공무원들의 잦은 전보로 인하여 정책의 성공에 필수적인 정책추진의 일관성과 책임성 및 적극성이 상실되고 있다. 이러한 폐단을 시정하기 위하여는 미국의 SES(Senior Executive Service)와 유사한 고위공무원단을 설치·운영할 필요가 있다.

고위공무원단은 ① 국장급(3급) 이상의 일반직과 별정직 공무원을 대상으로 하되 ② 이들 정원의 일정비율 내에서 ③ 일정한 자격요건을 갖춘 자로서 본인이 동의하고 소속기관장이 추천한 자 중에서 ④ 실적과 능력이 뛰어난 자를 선발하여 구성한다. 고위공무원은 특정한

사업이나 정책을 집행하는 단위기관이나 부서의 장 등 관리·감독적 업무를 담당하는 직위를 담당하도록 한다.

고위공무원의 신분은 보장되나, 근무성과가 불량하거나 능력이 부족할 경우에는 면직된다. 공정한 근무성적 평정을 위하여 특별한 사정이 없는 한, 일정기간(예 : 3년) 이내에는 다른 직위로의 전보를 금지할 필요가 있다. 단, 별정직으로서 고위공무원단에 소속된 경우에는 신분보장이 되지 않으며, 소속기관장의 재량으로 교체할 수 있다.

고위공무원단의 보수는 근무성과에 따라 성과급으로 지급하되, 고위공무원단의 보수등급은 동일 직급에 해당하는 일반직의 보수보다 상당히(예 : 총액기준 20% 이상) 높은 수준에서 결정되어야 한다.

이와 같이 고위공무원단을 설치할 경우, 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

① 해당 업무분야에 대하여 오랜 경험과 우수한 능력을 갖춘 인재들 경쟁을 통하여 선발하여 관리직위에 보임하고 당해 직위에서 일정기간 동안 근무하도록 하기 때문에 행정의 전문성을 향상시키며, 사업이나 정책의 일관성을 유지할 수 있고, 업무에 대한 적극적인 근무자세와 책임의식을 고취한다.

② 성과급제를 통하여 업무성과에 대한 책임의식을 고취함으로써, 결과지향적이며 고객지향적인 행정서비스를 제공하게 되며 나아가 행정의 생산성과 봉사성을 제고한다.

③ 결과에 대한 책임을 강조함으로써, 객관적이며 공정한 근무성적 평가제도와 관행을 발전시킨다.

④ 전보대상 직위에서 요구하는 자격요건만 갖추고 있으면 부처간 전보도 가능하므로 오랜 경험과 우수한 능력을 갖춘 인재들 광범위하게 활용할 수 있으며, 부처이기주의로 인한 폐단을 줄일 수 있다.

나. 직렬구조의 개선

1) 행정직 축소 및 기술직 확대

일반행정이 우대 및 전문·기술직 천시 관행을 시정하고 행정의 전문성을 향상시키기 위하여는 무엇보다도 먼저 가능한 한 행정직의 비율을 축소하고 기술직의 비율을 확대하도록 수평적 분류구조를 개혁하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 행정직의 정원은 감축하되 기술직의 정원은 과감하게 확대하고 둘째, 행정직에게 유리하도록 운영되고 있는 행정·기술 복수직위들은 직무분석을 통하여 그 직위에 할당된 복수의 직무 중에서 가장 중요하거나 지배적인 직무에 해당하는 직렬로 배치하되, 지배적인 직무의 판단이 애매할 경우에는 가능한 한 기술직으로 전환하며 셋째, 새로운 행정수요가 대두되고 있거나 증가하고 있는 생명공학분야나 수자원관리와 대기오염 등의 환경공학분야, 정보관리분야 등의 직렬을 세분화하거나 신설하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

2) 행정직렬의 세분화

행정의 전문성을 제고하기 위하여는 지나치게 비대하게 설정되어 있는 행정직렬을 세분화하여야 한다. 이를 위하여는 현재 행정직렬에 속해 있는 일반행정, 법무행정, 재정, 국제통상 등의 직류를 각각 독립된 직렬로 구분할 필요가 있다. 그리고 일반행정직렬은 다시 행정관리, 예산·회계, 인사·조직, 구매·조달, 심사분석 등 4~5개의 직렬로 보다 세분하는 것이 바람직하다.

3) 소수직렬의 통·폐합

현재 대상인원이 적어 전문직·별정직으로 분류되어 있는 번역·통역·문화재감정·우표도안 등의 직종은 특수직렬을 신설하여 그 속으로 흡수시키고, 여기에 속한 직위에 대하여는 일반직이나 별정직 또는 전문

직으로 임용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이들 직위에 대하여는 임용 자격요건을 강화하고, 가능한 한 전문직을 채용하도록 하여야 한다.

이와 같이 할 경우, 전문직·별정직의 지나친 세분류와 정원 증가를 방지하여 인력관리의 신축성과 능률성을 향상시킬 수 있다. 또한 전문직 공무원, 특히 비전임 전문직공무원을 적극적으로 충원할 경우에는 행정의 전문성과 생산성 제고를 도모할 수 있다.

4) 복수직의 재검토

현재의 복수직에 대하여는 엄격한 직무분석을 실시한 후, 복수의 직무 중 보다 중요하거나 지배적인 직무에 해당하는 직렬로 재배치하되, 복수 직무의 비중이 유사할 경우에는 가급적 기술직계의 직렬로 배치하도록 한다.

다. 직렬별 직급설정의 합리화

1) 기술직 승진상한 직급의 상향 조정

행정직의 고위직 독점현상을 타파하고, 기술직의 고위직 승진이 가능하도록 현재의 직렬별 승진상한 직급을 합리적으로 재설정하여야 한다. 기술직 분야의 직급이 상향 조정되지 않는 한, 이들 분야에 우수한 젊은 인재를 유인하고, 이들의 장기근무를 유도하기는 거의 불가능하다. 만일 직급의 상향 조정시에 직급과 보직의 대응이 곤란할 경우에는 그 직위에 대하여 복수직급제를 확대할 필요가 있다.

2) 행정직 직급배치의 합리화

행정직군에 속하는 직렬 상호간의 직급 배치에서 나타나고 있는 비례적 불균형을 시정해야 한다. 물론 모든 직렬에 획일적으로 최상위 직급까지 배정할 수는 없으나, 지금과 같이 4급 이상의 경우에 모든 직

렬을 행정직으로 통합하는 것은 다른 직렬에 속한 공무원의 사기와 능력 발전에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 행정의 전문성 제고라는 측면에서도 문제가 있다. 따라서 업무의 중요성과 업무량 및 업무의 특수성(전문성) 등을 고려하여 행정직군에 속한 직렬의 승진상한 직급을 재조정할 필요가 있다. 예를 들면, 업무의 전문성이 인정되고 대상 공무원수도 상당수에 달하는 감사, 세무, 관세, 교육행정, 노동, 사서 등의 직렬은 1~2급까지, 문화, 공보, 통계 등의 직렬은 2~3급까지 최고직급을 상향 조정할 필요가 있다. 다만, 이와 같이 될 경우에 직급이 상향 조정되는 직위의 수에 상응하도록 동일 직급에 있는 행정 직렬의 직위를 감축하여야 할 것이다.

2. 신규채용제도의 개선

가. 개방형 임용체제의 구축

1) 신규채용비율의 확대

행정의 전문화를 도모하고 공직 분위기를 쇄신하며 재직자와 신규채용자간에 능력 위주의 경쟁풍토를 조성하여 정부의 생산성을 제고하기 위하여는 승진임용의 비율을 축소하고 외부임용을 전 직급으로 확대하여야 한다. 이 경우, 외부임용의 비율을 모든 직급에서 30% 이상으로 확대하되, 점진적으로 확대하는 것이 바람직할 것 같다.

외부임용을 확대하여야 할 필요성은 4급 이상의 경우에 보다 절실하다. 그러나 4급 이상 고위직 공무원의 신규채용에 대하여는 채용시험을 부과하기가 여러가지로 적합하지 못하다. 따라서 4급 이상 고위직 공무원의 신규채용에 대하여는 능력이나 자격을 객관적으로 검정할 수 있도록 다면적인 평가제도(예 : Assessment Center)가 마련되어야 한다.

5급 이하의 경우에는 6급 외에는 별 문제가 없어 보인다. 그러나 6

급의 공개경쟁 채용을 확대하는 것은 매우 강한 저항을 불러올 수 있다. 따라서 정실에 의한 임용을 방지하고 임용의 공정성을 확보하기 위하여 신규채용은 가능한 한 공채에 의하도록 하고, 특채가 필요한 경우와 그에 대한 임용요건과 자격 등을 명확히 규정할 필요가 있다.

위와 같은 조치들은 우수인력의 신규채용을 활성화시키고, 공직분위기를 쇄신하며, 재직공무원, 특히 고급공무원의 질적 수준을 향상시킴으로써 행정의 생산성을 높여 주는 효과가 있다. 그러나 이러한 조치들은 하위직 공무원의 근무의욕을 저하시킬 수 있다. 이에 대하여는 동일직급 내에서 장기근속에 따른 호봉 인상폭을 확대하여 승진 욕구를 완화시켜야 한다는 주장이 제기되고 있으나, 호봉이나 장기근속수당의 인상을 통하여 금전적인 유인을 제공하는 것보다는 근무실적에 근거한 성과급적 보상을 확대하는 것이 바람직하다. 성과급적 보상의 확대는 유능한 공무원들의 적극적인 근무의욕을 고취할 뿐만 아니라 무능하거나 무사안일한 공무원들의 자연도태를 유인하는 효과도 기대할 수 있다.

한편, 직렬이나 직급에 따라서는 채용인원이 적어 공개경쟁채용시험을 실시하기가 곤란할 수도 있다. 이 경우에는 특별채용시험을 실시하거나, 각 부처나 지방자치단체가 시험을 행정자치부에 위탁하여 실시한 후 채용여부를 결정하는 등의 보완적 조치를 강구할 수 있다.

2) 개방형 전문직위의 확대

개방형 전문직위는 1997년 2월 현재, 국제·법률·정보통신·환경·교통·도시계획·과학기술 등 7개 전문분야에서 201개 직위가 지정되었다. 그러나 위의 분야 중 환경·교통·도시계획 등의 전문분야는 업무의 중요성과 전문성에도 불구하고 개방형 전문직위로 지정된 직위가 4~14개에 불과하다. 따라서 이들 분야에 대하여 개방형 전문직위를 확대할 필요가 있다. 이 밖에 국제통상·보건·관세·특허 등 행정수요가 증대되고 있는 특수분야에 대하여도 개방형 전문직위를 지정하여 당해

분야의 전문가나 박사학위 소지자, 자격증 소지자 등을 임용할 수 있도록 문호를 적극적으로 개방하여야 한다.

고급 전문인력을 개방형 전문직위에 임용하기 위하여는 일반직이나 별정직 외에 전문직도 개방형 전문직위에 임용될 수 있도록 하여야 한다. 그리고 임용예정 직위의 자격요건을 구체적으로 명시하고, 그에 대한 심사를 공정하게 하여야 하며, 임용절차를 간소화하고, 자격과 경력에 상응하는 직책을 부여하여야 한다. 특히, 전문직 공무원에 대하여는 민간부문에 준하는 보수와 수당을 지급하여야 한다.

개방형 전문직위에 외부로부터 신규채용된 공무원에 대하여는 일정한 기간(예: 3년)을 정하여 임기부로 임용할 수 있도록 한다. 그리고 신분에 대한 불안감을 해소하고 우수인력의 장기근무를 유도하기 위하여, 근무실적이 우수한 자에 대하여는 계약기간이 만료된 후 일반직이나 별정직 공무원으로 특채할 수 있는 방안도 마련되어야 한다.

나. 임용방법의 다양화

1) 계약제 임용의 확대

현재 우리의 공직사회는 지나친 신분보장으로 인하여 무사안일한 근무행태를 보인다는 비판을 받고 있다. 이를 시정하기 위하여는 계약제 임용을 모든 직종의 공무원에게로 확대할 필요가 있다. 이 경우, 신규채용자는 원칙적으로 일정한 임기(예: 3년)를 정하여 계약제로 임용하고, 재직자는 본인이 계약제로의 전환 여부를 선택할 수 있도록 한다. 계약제를 도입하기 위하여는 임용체제의 공정성이 전제되어야 하는데 이를 위하여는 아래와 같은 조치가 선행되어야 한다.

① 근무성적 평정의 객관성과 공정성이 보장되어야 하며, 재계약이나 재임용 여부를 결정하는 기준을 구체적으로 명시하여야 한다. 그리고 일정수준의 근무성적을 유지하지 못하면 자동적으로 면직시킬 수 있는 제도적 장치와 함께 불공정한 평가에 대하여 이의를 제기할 수

있는 구제장치가 마련되어야 한다.

② 계약직 공무원에 대하여는 근무실적에 따라 성과급을 지급하도록 하되, 신분보장의 약화에 따른 불안감을 상쇄할 수 있도록 일정한 수준의 근무실적을 유지하면 종신직 공무원보다 많은 보수를 받을 수 있도록 하여야 한다. 그리고 재직공무원이 계약기간 동안 일정수준 이상의 근무성적을 유지하였을 경우에는 계약기간 만료 후에 본인이 원할 경우 다시 종신직 공무원으로 전환될 수 있도록 한다.

유능한 인력의 신규채용을 장려하기 위하여 신규채용된 공무원의 평균 봉급액이 민간수준에 상응하도록 보수 수준을 상향 조정하여야 한다. 그리고 이들이 계약기간 동안 일정 수준 이상의 근무성적을 유지하였을 경우에는 계약기간 만료 후에 본인의 희망에 따라 계약직 또는 종신직으로 임용될 수 있도록 한다.

2) 민간전문가의 공직파견제 도입

유능한 전문인력의 확보를 용이하게 하기 위하여는 민간전문가나 교수 또는 연구원 등 민간분야의 전문인력이 일정한 기간 동안(예: 2년) 공직에 파견되어 해당 전문분야에서 근무할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 민간전문가의 공직파견제를 활성화하기 위하여는 민간전문가의 공직파견이 가능한 분야를 최대한 광범위하게 설정하고, 이들에게 민간분야에 상응하는 처우와 근무여건을 제공하여야 한다.

다. 고등고시의 개편

1) 시험방법의 개선

가) 1차시험의 폐지

직무수행 능력과는 무관하게 정책적 고려에 의하여 1차 시험과목에 포함된 교양과목(예: 헌법, 한국사)과 2차시험과 중복되는 전공과목(직렬·직류별 2과목) 위주로 편성되어 있는 고등고시의 1차시험을

과감히 폐지하고, 현재의 2차시험을 1차시험으로 한 후, 면접을 거쳐 채용예정자를 선발하도록 한다.

나) 사례 위주의 문제 개발

시험문제도 현재와 같이 암기력 측정을 위한 것이 아니라 분석력·판단력·종합력 등 문제해결 능력을 측정할 수 있도록 사례 위주로 개발하여야 한다. 다만, 영어시험은 세계화 추세에 맞추어 계속 실시하도록 하되, 현재와 같이 총무처에서 직접 주관하기보다는 TOEFL이나 TOEIC 등으로 대체하고 일정점수 이상을 합격으로 인정해 주는 것이 바람직하다.

다) 시험과목 축소

위와 같이 할 경우 시험과목이 행정고시와 외무고시는 6개 과목으로, 기술고시는 4개 과목(물리학개론을 추가하면 5개 과목)으로 대폭 줄어들게 되어 수험생들이 전공과목시험을 폭넓고 심도있게 준비하게 될 뿐만 아니라, 단순한 지식이 아닌 문제해결 능력에 대한 평가도 가능하게 된다.

2) 대학교육과의 연계 강화

1차시험의 폐지에 따른 문제점을 보완하고 대학에서의 전공과 보직과의 연계성을 강화하기 위하여는 고등고시에의 응시자격을 학사학위 취득(예정)자로 한정하고, 직렬별로 응사가능한 유관 전공분야(학과)를 광범위하게 설정하여야 한다. 일정수준 이상의 평균학점(예 : B학점)을 요구하는 것도 현재의 시험제도로는 측정하기 곤란한 응시자의 전반적인 지식수준과 성실성 등을 선별하는 좋은 방법이 될 수 있다.

학력제한에 대하여는 공직담임의 기회균등 원칙을 침해한다는 비판이 제기되고 있다. 그러나 행정수요의 고도화와 개방대학·방송통신대학·독학사 검정시험 등 고등교육기회의 확대 및 그에 따른 평균학력수준의 향상 등을 고려할 때, 학력 및 전공제한의 필요성은 매우 크다. 실제로도 학력 철폐에 따른 실질적인 효과는 매우 미미하다. 따라서

고등고시의 응시자격에 지금과 같이 학력제한을 두지 않는 것보다는 대학수준의 학력과 전공의 제한을 두고, 필요한 경우 그에 따른 보완책을 마련하는 것이 바람직하다. 학력제한 철폐에 따른 보완책으로는 9급 공채시험의 응시자격을 전문대나 고졸 이하로 제한하는 최고학력 제한제도나, 고등고시 1차시험 응시자격 부여를 위한 예비시험제도의 도입 등이 검토될 수 있다.

고등고시 응시의 최저학력과 전공제한은 다음과 같은 긍정적인 효과를 지니고 있다.

① 대학에서의 전공과 입직 후의 보직을 연계시킴으로써 전문인력의 양성에 소요되는 시간과 경비를 절감하고, 지방행정의 전문성 제고를 용이하게 한다.

② 헌법이나 한국사 등 교양과목이나 정책과목의 성격이 강한 시험과목을 삭제할 수 있으며, 따라서 시험준비에 따른 부담을 경감시키고 전공과목에 대한 보다 심도 있는 준비를 가능하게 한다.

③ 학과목 중심의 시험과목 편성에서 오는 지식 위주의 암기력 측정을 위한 시험을 지양하고, 종합적인 문제해결 능력의 측정을 위한 시험으로의 전환이 용이하다.

④ 응시자격에 일정수준 이상의 평균학점(예 : B학점)을 요구할 경우, 현재의 시험제도로는 측정하기 곤란한 응시자의 전반적인 지적수준과 성실성 등을 선별할 수 있다.

3) 임용 전 교육의 강화 및 부처 배정방식의 개선

1차시험 합격자들에게 6개월 정도의 공통교육(4개월)과 실무수습(2개월)을 이수하게 한 후, 1년 6개월 정도 국내외의 전문교육기관이나 연구기관에서 대학원 수준의 학위과정이나 자격증(diploma)과정을 이수하거나 특정분야의 연구를 하도록 하는 것이 바람직하다. 임용예정부처는 공통교육 실시 후 응시직렬과 직류, 대학에서의 전공, 본인의 희망, 시험성적 등을 고려하여 선정하고, 임용예정 부처에서 2개월

정도의 실무수습을 마친 다음, 임용예정자와 임용예정 부처가 상의하여 전문직무교육을 위한 위탁교육(연구)기관 및 교육(연구)과정을 결정하도록 한다.

임용 전 교육을 이와 같이 강화할 경우, 임용예정자에 대한 교육과 부처 배치과정에서 종래에는 고려되지 아니하던 본인의 적성과 전공 및 임용예정 부처의 입장이나 필요가 서로 유기적으로 연계되므로, 행정의 전문성 향상에 크게 기여할 수 있다.

라. 공개경쟁채용제도(6급 이하)의 개선

1) 모집활동의 적극화

보다 우수한 인재들을 유치하기 위하여는 현재와 같은 소극적인 모집활동을 지양하고 적극적인 모집활동을 전개하여야 한다. 모집활동을 적극적으로 수행하기 위하여는 먼저 중·장기 인력수급계획이 수립되어야 한다. 그리고 모집공고에도 현재와 같이 시험관리에 필요한 기본적인 사항만을 포함시킬 것이 아니라, 담당할 직무의 내용, 보수, 합격 후의 임용절차 및 소요기간, 신분보장, 경력 발전경로 등 응시예정자의 적극적인 관심을 야기시킬 수 있는 정보도 포함되어야 한다. 그리고 모집계획의 홍보방법도 지금까지 연초에 신문에 1회 공고하고 시험 전에 지방자치단체의 게시판에 공고하는 수준에서 벗어나, 채용에 관한 정보를 체계적으로 전달하거나 직무와 관련된 상담활동(Job Interview)을 전담하는 기구와 인력을 배치할 필요가 있다.

2) 응시상한 연령의 하향 조정

현재의 응시연령 제한도 응시상한 연령이 너무 높게 책정되어 있다. 더욱이 고등고시의 응시상한 연령이 2002년 이후에는 32세로 낮추어질 예정이므로, 6급 이하 공개채용시험의 응시상한 연령도 그에 따라 낮출 필요가 있다. 따라서 우선은 지방공무원의 응시상한 연령을 국가

공무원의 그것과 동일한 수준으로 낮추되, 장기적으로는 공개경쟁채용과 특별채용을 불문하고 응시상한 연령을 출제수준과 연계하여 출제수준에 상응하는 학교를 졸업한 후 5~10년 이내에(군복무기간 제외) 응시하도록 보다 엄격하게 제한할 필요가 있다. 따라서 8~9급은 28세, 6~7급은 30세로 응시상한 연령을 낮추는 것이 바람직하다.

이와 같이 응시 연령을 제한할 경우, 고용기회를 제한하고 인력자원의 활용범위를 협소화시킨다는 비판을 받을 수 있다. 그러나 이러한 조치는 젊고 참신한 인재를 보다 많이 충원하게 되어 하위직 공무원의 장기적인 능력 발전과 공직관의 확립에 기여할 수 있으며, 따라서 직업공무원제의 확립에도 공헌하게 된다.

3) 시험과목의 축소

현재의 6급 이하 공무원 공개경쟁 채용 시험과목 중 영어와 국사는 직무수행에 별다른 도움을 주지 못하고 있다. 따라서 이들 과목을 시험과목에서 삭제하거나 선택과목에 포함시키는 것이 바람직하다. 이와 같이 시험과목을 직급별·직렬별로 3~5개 과목으로 축소할 경우, 수험생의 부담을 덜어줌으로써 전공과목에 대한 시험준비를 보다 충실하게 하고, 공개경쟁 채용을 활성화시키며, 시험관리를 용이하게 할 것으로 기대된다.

4) 논술형 문제의 부분적 도입

현재의 6급 이하 공무원 채용시험은 선택형 문제만을 출제하도록 되어 있어 고급공무원에게 요구되는 분석적 능력이나 종합능력 등을 측정할 수 없다. 그러나 승진에 의한 고급공무원의 임용 비율이 매우 큰 편임을 고려하면 이러한 능력에 대한 평가는 매우 중요하다. 따라서 6급과 7급 공채의 경우에는 부분적으로 논술형 문제를 도입할 필요가 있다.

3. 승진제도의 개선

가. 5급 승진제도의 개선

1) 일반승진제도의 폐지 및 공개경쟁승진제도의 활성화

공직사회에 경쟁 풍토를 조성하고 능력과 실적 위주의 승진 관행을 정착시키기 위하여는 5급공무원 승진임용시 일반승진을 폐지하고 공개경쟁승진과 심사승진을 활성화시켜야 한다. 일반승진시험은 대체로 경력 위주로 운영되고 있다는 비판을 받아 왔으며, 근래에는 상당수의 중앙부처와 지방자치단체들이 일반승진을 심사에 의한 승진으로 대체하고 있다. 그러나 5급으로의 승진을 전적으로 심사승진에만 의존하는 것은 우수한 인재를 발탁하기보다는 정실에 의한 승진임용이나 경력 위주의 승진임용을 강화할 가능성이 매우 높기 때문에 바람직하지 못하다. 따라서 일반승진제도를 폐지하는 대신 공개경쟁승진을 활성화할 필요가 있다.

공개경쟁승진을 활성화할 경우, 시험준비로 인하여 업무에 소홀해지는 것을 방지하기 위하여 공개경쟁승진시험의 응시자격을 최저승진소요연수(4년)를 초과하여 근무한 6급공무원 중 근무실적이 일정수준 이상인 자로 제한할 필요가 있다. 이 경우, 한국정부의 근무성적평정이 대체로 경력순으로 이루어지고 있음을 고려하여 승진시험 응시자의 추천기준을 최근 2년 동안의 근무성적이 '우' 이상인 자로 폭넓게 설정하고, 합격자의 결정은 시험성적에 의하되 응시횟수를 3회 정도로 제한하는 것이 바람직하다.

2) 승진심사의 공정성 제고

능력과 실적에 따른 발탁인사를 활성화하기 위하여는 공개경쟁승진과는 별도로 심의에 의한 승진을 실시하는 것이 바람직하다. 다만, 정실에 의한 심사승진을 방지하기 위하여 근무실적과 직무수행 능력 등

에 관한 심사승진의 요건을 엄격히 하고, 승진심사위원회나 인사위원회에 외부전문가의 참여를 보장하여 위원회의 승진심의 기능을 강화하며, 복수의 심사위원에 의한 다면적 평가방법(예 : Assessment Center)을 활용하는 등의 보완조치가 병행되어야 한다.

나. 능력 위주의 승진관행 확립

1) 근무성적평정제도의 개선

능력 위주의 승진 관행을 시정하고 능력 본위의 승진관행을 정착시키기 위하여는 근무성적평정제도가 개선되어야 한다. 특히, 고위공무원단의 설치와 계약제 임용의 확대 및 성과급제의 도입 등을 전제로 하면 근무성적 평정의 개선은 매우 절실한 과제라 할 수 있다. 이를 위하여는 우선 근무성적 평정대상을 1급공무원까지 확대하고, 승진후보자명부 작성시 경력 평정의 비중을 축소하고 근무성적 평정과 훈련성적의 비중을 확대하여야 한다. 그러나 이러한 조치는 무엇보다도 능력과 실적을 정확히 평가할 수 있는 근무성적 평정방법의 개발을 전제로 한다. 근무성적 평정의 객관성과 공정성을 제고하기 위하여는 직무내용을 대표하며 측정가능한 평정요소의 개발과 함께 다면적인 평가방법이 활용되어야 하며 평정결과도 공개되어야 한다.

2) 승진에 대한 기대감 완화

능력 본위의 승진 관행을 정착시키기 위하여는 승진에 대한 지나친 기대와 경쟁을 완화시킬 필요가 있다. 즉, 9급으로 신규채용된 자도 특별한 사고를 일으키거나 징계를 받지 않고 장기근속하면 고위직까지 승진할 수 있다는 인식을 불식시켜야 한다. 이를 위하여는 승진심사를 엄격하고 공정하게 함으로써 능력과 실적이 탁월한 사람만이 승진할 수 있다는 전통을 확립하여야 한다. 특히, 현재와 같이 내부승진의 비중이 큰 상황하에서는 이의 필요성이 더욱 크다. 이와 관련하여, 현재

능력이나 실적과는 무관하게 처우개선 차원에서 경력에 따라 시행되고 있는 대우공무원제도와 근속승진제는 폐지하고, 심사승진을 전 부처로 확대하는 것이 바람직하다.

공무원의 승진 적체에 대한 불만을 해소하기 위하여 직급을 현재보다 다단계로 구분하자는 견해도 제시되고 있으나, 직급 수의 증가는 승진 적체 해소에 장기적으로 도움이 되지 않는다. 오히려 하위직 공무원의 승진제도를 위에서 제시한 바와 같이 개선하는 것이 젊고 유능한 인력의 승진기회를 확대하는 효과가 있다. 그러나 이 경우에도 대다수 하위직 공무원의 승진기회의 축소에 따른 불만을 해소하고 근무의욕을 제고시킬 수 있는 보완책이 강구되어야 한다. 보완책으로는 장기근속에 따른 호봉상한제를 완화하거나 장기근속수당을 인상하는 방안이 있을 수 있다. 그러나 호봉이나 장기근속수당의 인상은 무능하거나 무사안일한 공무원의 안주를 초래할 우려가 있다. 따라서 호봉이나 장기근속수당을 인상하는 것보다는 근무실적이 탁월한 자에 대한 특별상여급제도를 확대하거나 근무실적과 연계된 성과급 보상을 확대하는 것이 바람직하다.

4. 보직관리제도의 개선

가. 전문분야별 보직관리의 세분화

전문분야별 보직관리제도는 특수한 자격이나 경력을 가진 공무원을 유관 업무분야에서 장기간 근무하게 함으로써, 공무원들의 전문적인 직무수행 능력을 향상시키고 행정의 전문성을 제고시키려는 취지에서 도입되었다. 그러나 한국정부의 전통적인 Z자 형태의 순환보직 행태를 감안할 때, 이 제도가 실효를 거두기 위하여는 다음과 같이 개선되어야 할 것으로 판단된다.

① 전문분야별 보직관리제도는 한 부처의 업무를 업무의 유사성 등

을 기준으로 3개 이상의 전문분야와 1개의 공통분야로 구분하도록 되어 있다. 이 경우, 하나의 업무분야에 포함될 업무범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 하나의 전문분야에 2~3개의 국이 포함될 수도 있다. 그러나 현재의 직제상 국은 부처 기능의 대분류를 기준으로 편성된 것이기 때문에 비록 동일한 전문분야에 속한다 하더라도 국간의 업무는 상당히 이질적일 수 있다. 이와 같이 전문분야별 보직관리제도의 적용 대상인 4·5급 중견공무원의 전보 범위가 상당히 넓게 설정되면, 이 제도의 도입 취지가 희석될 우려가 크다.

따라서 현재와 같은 Z자형의 다단계 전보 후 승진관행을 지양하고 행정의 전문성을 향상시키기 위하여는 현재의 전문분야를 대분류로 하고, 이를 다시 업무의 성격과 전문성을 고려하여 하위전문분야로 세분화한 다음, 그에 따라 보직 및 경력 발전경로를 설정하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 5급 이하의 공무원은 세분류된 하위전문분야 내에서만 전보를 하며, 과장급 공무원은 대분류된 전문분야 내에서 그리고 국장급 공무원은 유사한 전문분야간의 전보를 허용하는 등 직급별로 전보의 범위를 제한할 필요가 있다.

② 현재의 직부분야별 보직관리제도하에서는 공통분야에 속하는 직위에 대하여는 개인별 전문분야에 관계없이 기관별 인사운영상황을 감안하여 적격자로 인정되는 자 중에서 보직할 수 있도록 되어 있다. 그러나 이러한 조치는 조직·인사, 예산·회계, 법무, 구매·조달 등 전문성이 요구되는 행정관리분야에의 근무를 인사관리의 편의상 일시적으로 거치는 보직으로 간주하게 함으로써 행정관리분야에의 전문가 양성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다.

따라서 공통분야도 독립된 전문분야로 인정하고, 업무의 성격과 중요성을 기준으로 몇 개의 하위분야로 세분류한 다음, 위에서 제시한 바와 같은 전보 제한을 가할 필요가 있다. 이 경우, 공통전문분야에 속한 공무원들의 전문적인 경력 발전을 위하여 이들과 행정자치부나 예산청 또는 조달청 등 유관부처 및 다른 부처 내의 동일 전문분야 공무

원들과의 교류를 활성화하여야 한다.

나. 보직관리기준의 구체화

국가공무원법과 공무원임용령에서 규정하고 있는 보직관리에 관한 원칙과 기준들은 대체로 추상적임에도 불구하고, 각 부처의 보직관리 규정은 대부분 공무원임용령 제43조(보직관리의 기준)의 각 항을 그대로 인용하여 보직관리의 일반 원칙으로 삼고 있는 실정이다. 따라서 각 부처별로 해당 부처의 특성을 고려하여 보직관리규정이나 지침을 식렬별·직급별로 구체적으로 작성하도록 하여야 한다.

다. 다단계 전보 후 승진관행의 시정

현재와 같은 Z자 형태의 '다단계 전보 후 승진'관행과 빈번한 순환 보직은 연공서열과 경력을 중시하는 계급제적 조직구조 운용과 잘 부합됨으로써 조직과 인력을 안정적으로 관리하는 데에는 기여하고 있으나, 전보 가능 범위를 지나치게 넓게 설정하고 동일직위에서의 근무기간을 너무 짧게 함으로써, 행정의 전문성과 책임성 및 안정성을 저해하는 부작용을 초래하고 있다. 정부에서도 이러한 문제를 인식하여 전보 제한기간을 설정하고, 전보 제한기간 내의 전보 가능 사유를 엄격히 제한하는 등 동일직위에서의 장기근무를 유도하려 노력하여 왔다. 그러나 이러한 조치 역시 특수한 사정이 없다 하더라도 일반적인 경우에는 1년, 특수한 경우에도 2~3년이면 다른 직위로의 전보가 가능하고, 4년만 경과하면 다른 직류로의 전보도 가능하게 함으로써 장기근무를 유도하지 못하고 있다. 따라서 빈번한 순환보직을 방지하기 위하여는 다른 직위로의 전보 제한기간을 직종이나 직급 또는 식렬과 관계 없이 원칙적으로 3년 정도로 연장하여야 한다. 그리고 전보 제한기간 내의 전보는 가능한 한 억제하고, 특별한 사유가 발생하였을 경우에도

전보 가능 사유에 해당되는지 여부에 대한 판단을 보다 엄격하게 하여야 한다.

〈참고문헌〉

- 김광주·서원석, 『행정에 관한 국민의 인식과 평가—1992년도 설문조사 결과 보고』, 한국행정연구원, 1992a.
- _____, 『공무원의 의식과 행태에 관한 연구—1992년도 설문조사 결과 보고』, 한국행정연구원, 1992b.
- 김신복, 「5급공무원 신규임용과 직전교육」, 『한국행정학보』, 29(1), 1995, pp. 319~334.
- 김중양, 「공직분류체계」, 『한국행정연구』, 6(3), 한국행정연구원, 1997, pp. 41~65.
- 김현구, 「행정고등고시과목의 개편방안—정책이슈의 분석」, 『한국행정학보』, 26(2), 1992, pp. 731~757.
- 박재원, 「한국 고급공무원의 승진제도에 관한 실증적 연구—가치분석적 접근방법의 적용」, 박사학위논문, 경희대학교 대학원, 1989.
- 서원석, 「정부혁신시대의 인력관리」, 『한국행정연구』, 6(3), 한국행정연구원, 1997, pp. 66~94.
- 이상훈, 「근무성적평정의 운영실태에 관한 연구」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1996.
- 이신우, 「공무원 실적평가제도의 개선방향」, 『한국행정연구』, 6(3), 한국행정연구원, 1997, pp. 95~118.
- 임승빈, 『지방공무원 직렬재조정방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 조석준, 『한국행정학』, 서울: 박영사, 1992.
- 진재구, 『직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계 개

- 편방안』, 한국행정연구원, 1992.
- _____, 『행정의 전문성 제고를 위한 임용체계 개선』, 한국행정연구원, 1993.
- 총무처, 『미국연방공무원제도(임용편)』, 1994.
- 총무처 직무분석기획단, 『신정부혁신론』, 서울 : 동명사, 1997.
- 최 광·임주영, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(I)』, 한국조세연구원, 1996.
- 하상복, 『공공부문에의 경쟁체제 도입방안』, 한국행정연구원, 1995.
- _____, 『공무원 근무성적평정제도의 합리적 운영방안』, 한국행정연구원, 1997.
- 하태권, 「한국인사행정의 변천 - 가치갈등적 관점에서의 고찰」, 『한국행정학보』, 24(1), 1990, pp. 89~116.
- _____, 「한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰 - 연구경향과 연구결과를 중심으로」, 『한국행정학보』, 29(4), 1995a, pp. 1463~1484.
- _____, 「고급공무원 임용 및 경력발전체계 개선방안」, 『공무원임용 및 육성의 세계화방안』, 세계화추진위원회, 1995b.
- _____, 「인사행정의 의의」, 강성철 외(편), 『새 인사행정론』, 서울 : 대영문화사, 1996, pp. 17~30.
- 하태권·강형기, 「지방행정의 수요변화에 대응한 지방공무원의 임용에 관한 연구」, 『지방자치연구』, 4(2), 1992, pp. 9~37.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치실시 대비 직업공무원제도 확립 방안』, 한국지방행정연구원, 1990.
- 고시연구사, 『'97년도 국가고시 총결산』(1998년 1월호 별책부록).
- _____, 『고시연구』, 1996/4 & 1996/12.
- 국가고시학회, 『고시계』, 1996/12 및 1997/12.
- 내무부, 『지방고등고시(5급공채) 시행방안』.

- _____, 『지방청공무원 인사통계(충청북도)』, 1994 및 1995.
- _____, 『지방자치단체 공무원 인사통계』(1997. 6. 30. 현재).
- 충무처, 『공무원통계』, 1993.
- _____, 『충무처연보』, 1982~1997.
- _____, 『공무원 인사실무』, 1997.
- 충청북도, 『지방6급공무원 '5급심사승진제' 운용지침』.
- _____, 『충청북도 지방공무원 임용시험 실시결과』, 1992~1994.
- _____, 『임용시험 시행계획 대 실적』, 1995~1997.
- _____, 『지방자치단체 공무원 인사통계』, 1996 및 1997.

- Conant, J. K. & D. I. Dresang, "Retaining and Recruiting Career Professionals," in F. J. Thompson(ed.), *Revitalizing State and Local Public Service : Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 104~140.
- Gold, S. D. & S. Ritchie, "Compensation of State and Local Employees : Sorting Out the Issues," in F. J. Thompson(ed.), *Revitalizing State and Local Public Service : Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 163~196.
- Greiner, John M. et al., *Productivity and Motivation : A Review of State and Local Initiatives*, Washington, D.C. : The Urban Institute Press, 1981.
- Halachmi, Arie, "The Practice of Performance Appraisal," in J. Rabin et al.(eds.), *Handbook of Public Personnel Administration*, New York : Marcel dekker, Inc., 1995, pp. 321~356.

- Hays, S. W. & R. C. Kearney, "Promotion of Personnel-Career Advancement," in J. Rabin et al.(eds.), *Handbook of Public Personnel Administration*, New York : Marcel dekker, Inc., 1995, pp. 499~530.
- Klingner, D. E., "Strategic Human Resource Management," in J. Rabin et al.(eds.), *Handbook of Public Personnel Administration*, New York : Marcel dekker, Inc., 1995, pp. 633~660.
- Lowry, P. E., "A Survey of the Assessment Center Process in the Public Sector," *Public Personnel Management* 25(3), 1996, pp. 307~322.
- National Performance Review, *Creating Government That Works Better & Costs Less : Status Report*, U.S. Government Printing Office, 1994.
- OECD, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, 1995.
- _____, *Performance Management in Government : Performance Measurement and Results-Oriented Management*, *Public Management Occasional Papers* 1994(3), 1994.
- Roberts, G. E. & T. Reed, "Performance Appraisal, Participation, Goal Setting and Feedback," *Review of Public Personnel Administration* 16(4), 1996, pp. 79~96.

〈국문요약〉

우리 사회는 급격한 개방화·산업화·정보화·도시화·지방화를 동시에 경험하고 있다. 이에 따라 대내적으로는 사회 각 부문간의 분화와 갈등이 고도화되고 대외적으로는 국가간의 경쟁과 견제가 더욱 치열해지고 있으며, 행정수요 역시 고도로 다양화·전문화되어 가고 있다. 따라서 행정수요의 변화에 대응하기 위한 정부의 경쟁력과 생산성 제고는 매우 시급한 과제이다.

그러나 우리나라 정부는 국가발전을 위한 핵심적인 기능을 수행하고 있음에도 불구하고 민간부문에 비하여 생산성이 낮다는 비판을 받고 있으며, 특히 공무원의 직무수행 능력과 근무의욕에 대한 평가는 매우 부정적으로 나타나고 있다. 공무원의 직무수행 능력에 대한 부정적인 평가는 주로 '행정직 우대·기술직 천시'로 대표되는 직위분류구조, '폐쇄적인 공직임용제도', '경력 위주의 승진관행' 및 '다단계 전보 후 승진 관행' 등 일반행정이 위주의 인사관행으로 인하여 정부관료제의 각 업무분야별 전문능력이 요구 수준에 크게 미치지 못하고 있다는 점과 '생산성과 연계된 보상체계의 결여'로 인하여 공무원들의 적극적인 업무추진력과 자기발전 의욕을 고취시키지 못하고 있다는 점에 기인하고 있다.

이러한 공직임용체계의 문제점을 해결하기 위하여는 지나치게 단순하고 경직적인 공무원의 종류 구분을 다원화하여 계약제 임용을 확대하는 등 공직임용의 탄력성을 높이고, 행정직 위주의 분류구조 및 인사관리체제를 기술직 위주의 분류구조 및 인사관리체제로 전환하며, 보직관리체제도 일반행정이 위주에서 전문행정이 위주로 전환하여 정부인력의 전문성을 향상시키고, 폐쇄적으로 운영되고 있는 공무원 임용체제를 개방적인 임용체제로 전환하고 능력과 실적본위의 승진관행을 확립함으로써, 공직임용에 경쟁의 원리를 도입하는 방향으로 개혁이 이루어져야 한다.

그러나 전통적으로 지속되어 온 인사제도와 관행을 근본적으로 변화시키는 것은 상당한 혼란과 관료적 저항을 유발할 수 있으므로 결코 쉬운 일이 아니다. 그러므로 성공적인 개혁을 위하여는 국정 최고책임자의 확고한 의지를 바탕으로 개혁이 일관성있게 지속적으로 추진되어야 하며, 동시에 개혁대상인 공무원들의 협조와 지지를 얻는 노력도 병행되어야 한다.

〈Abstract〉

Strategies for Enhancing Productivity of the Korean Government Employees

– Focused on Reforming Government Employment System –

The Korean society has been experiencing a wide range of social change caused by rapid industrialization, globalization and technological development, which, in turn, has produced highly differentiated and specialized administrative demands to the Korean government. Thus, promotion of capacity of the Korean government dealing with the changes in the environment and administrative demands becomes an urgent task to achieve.

However, the Korean government has been criticized against poor capacity and “safety-first” attitude of its employees in dealing with social and economic problems which require highly specialized knowledge and proactive work attitude. Such negative evaluations against the Korean government employees are mainly due to the position classification system primarily designed for the administrative positions and against professional/technical positions, closed employment system, traditional seniority-based promotion practices, frequent transfer to a wide range of functional areas, and lack of productivity-based rewards and penalty system.

In order to solve the above-mentioned problems, a wide range of fundamental reforms in the employment system of the Korean government should be made in the direction of enhancing specialized capacity and productivity of its employees. More specifically, those reforms include enhancement of flexibility in employment system by introducing new types of employment classified on the

basis of working hours and conditions such as part-time employment, contract-based employment, seasonal employment, and intermittent employment; transformation of administrative position-centered classification system to professional/technical position-centered classification system; conversion of generalist-oriented transfer system to specialist-oriented transfer system; and transformation of a closed, seniority-based employment system to an open, merit-based employment system.

Such reforms are so extensive and fundamental that they may yield a great deal of disorder and bureaucratic resistance. For successful reforms, therefore, consistent presidential leadership and bureaucratic cooperation are essential.