

정책보고서 2001-07

保健福祉 行政組織의 發展方案 研究

卞 在 寬

李 湫 植

鄭 允 秀

保 健 福 祉 部

韓國保健社會研究院

머 리 말

사회·경제적 구조변화와 보건·의료 및 복지에 대한 수요 팽창은 보건복지 전반에 걸친 질적으로 변화된 총체적인 지각변동을 파생시키고 있다. OECD 국가들의 경우 ‘작은 정부론’을 지향하면서도 1970년대 후반, 80년대에 들어와 사회보장 및 보건의료부문을 중앙 및 지방행정조직을 확대, 강화되어 왔음을 볼 수 있다. 특히, OECD국가들의 경우 복지국가 위기론의 대두 속에서도 1980년대까지는 보건복지예산은 줄어들지 않고, 오히려 확대·팽창되는 경우도 있었다.

그러나 우리나라는 아직도 공급위주의 조직구조를 그대로 유지하고 있을 뿐만 아니라 정부의 관심과 투자 및 인식부족으로 인하여 부실한 행정 체계, 낮은 위상도 등으로 사전적이고 포괄적인 보건복지 정책개발이 미흡한 실정이다. 그 결과 다양하게 제기되고 있는 국민들의 복지수요에 적절하게 대응하지 못한 채 국민적 고충의 심화와 정부 재정의 비효율화를 초래하고 있다.

본 연구는 보건복지 전반에 걸친 국가책임제의 강화 등 정부의 적극적인 역할을 재정립하고 위상을 강화하여 다양하고 복잡한 보건복지문제를 능동적이고 지속적으로 대처할 수 있도록 하는 보건복지부조직의 확대 개편을 제안하였다. 이는 보건복지관련 정책 생산성 향상과 경제 및 사회정책의 균형적 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 제고에 기대하는 바이다.

본 연구는 변재관 책임연구원의 책임 하에 본 원의 이견직 책임연구원, 명지대학교 행정학과의 정윤수 교수에 의해 공동으로 수행되었

다. 본 연구를 수행함에 있어 귀한 의견과 정보를 제공해주신 보건복지부의 이태한 정보화담당관, 김원중 자활지원단 과장, 최희주 보건자원정책과장, 이종구 국립보건원 방역과장, 강도태 보건산업정책과서기관, 이원희·강민규 지역보건정책과 사무관에게 감사를 드린다. 본 연구가 원활히 수행될 수 있도록 많은 지원을 해 주신 행정관리담당관실의 한문덕 과장, 김학기 사무관 및 정원식 선생께도 감사를 드린다. 또한 본 보고서를 자세히 읽고 매우 유익한 조언을 해주신 본 연구원의 조남훈 부원장과 김미곤 부연구위원께 감사를 드린다. 더불어 연구 진행을 도와준 정윤희 연구원에게도 고마움을 전한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2001年 8月

韓國保健社會研究院

院 長 鄭 敬 培

目 次

要 約	9
I. 序論	18
1. 研究의 必要性	18
2. 先行研究	19
II. 保健福祉 環境分析	36
1. 保健福祉 需要의 變化	36
2. 國民基礎生活保障法의 制定·施行	38
3. 電子政府의 推進	39
III. 日本 行政組織 改編과 厚生勞動省의 誕生	41
1. 日本 성청(省廳)改編의 背景	41
2. 「厚生勞動省」改編의 內容	45
IV. 保健福祉 行政體系 改編方向	54
1. 保健福祉部 機能의 變遷과 示唆點	54
2. 行政體系 改編方向	56
3. 保健福祉 組織改編의 基本 原則	59
V. 保健福祉 組織의 發展的 改編方案	62
1. 短期 改編 方案의 方向	62
2. 短期 改編의 原則 및 內容	64
3. 中長期 改編 方案: 勞動部와의 統合(案)	84
參考文獻	93
附 錄	99

表 目 次

〈表 1〉 日本 厚生労働省의 局과 課의 業務	51
〈表 2〉 現行 保健福祉部 機構表－ 2室 3局 7官 35課(9官포함)	82
〈表 3〉 改編 1案 保健福祉部 機構表－ 3室 3局 9官 42課(6官포함)	83
〈表 4〉 社會脆弱階層에 대한 保健福祉부와 勞動部の 現行 機能 比較	89

그림목차

[그림 1]	1府22省廳에서 1府12省廳으로 改編內容	42
[그림 2]	日本의 新 行政組織圖	44
[그림 3]	日本 新省廳의 職員數	46
[그림 4]	日本 厚生勞動省의 組織圖	49
[그림 5]	日本 社會保險廳 組織圖	50
[그림 6]	日本 中央勞動委員會 組織圖	50
[그림 7]	21世紀 保健福祉 環境變化 및 바람직한 組織體系	60
[그림 8]	勞動部 組織圖와 業務의 分割	91
[그림 9]	福祉勞動部(假稱) 組織圖	92

要 約

I. 序論

- 사회·경제적 구조변화와 보건·의료 및 복지에 대한 수요 팽창은 보건복지 전반에 걸쳐 질적으로 변화된 총체적인 지각변동을 파생시키고 있음.
 - 과거의 남성 중심적 가족체계, 사후·치료 중심적 의료체계, 경제 종속적 복지체계가 노인·여성·아동 등을 대상으로 한 개별서비스 중심, 사전예방 중심, 복지중심으로 사회정책 패러다임이 전환되고 있음.
- 아직도 공급위주의 조직구조를 유지하고 있어 결과적으로 국민의 고충이 심화되고 정부 재정의 악화를 초래하고 있음.
 - OECD 국가들의 경우, ‘작은 정부론’을 지향하면서도 사회보장 및 보건의료부문을 중앙 및 지방행정조직에 확대 강화하여 왔음.
 - 따라서 보건복지정책 생산성의 향상과 경제 및 사회정책의 균형적 발전을 도모하기 위해 보건복지부조직의 확대 개편이 시급한 실정임.
- 본 보고서는 환경분석과 일본의 행정조직개편 내용을 참고로 하여 현재 비효율성이 드러나고 있는 보건복지부 조직의 개편 방안을 마련하는데 연구의 중심을 둠.
 - I 장에서는 연구의 필요성과 중요한 선행연구에 대해 서술하였음.

- II장에서는 보건복지와 관련된 환경에 대한 분석을 하였음.
- III장에서는 일본의 행정조직개편과 후생노동성의 탄생에 대해 서술하였음.
- IV장에서는 보건복지 행정체계개편에 있어 나아가야 할 방향을 제시하였음.
- V장에서는 보건복지 조직의 발전적 개편방안에 대해 단기 개편 방안과 중장기 개편방안으로 나누어 서술하며, 중장기 개편방안으로는 노동부와의 통합안을 제시하였음.

□ 중요한 선행연구는 ‘보건사회부 행정조직의 발전방안’(노인철 외, 1993)과 ‘보건복지부 경영진단보고서’(LG-EDS시스템 한국발전전략연구원, 1999) 등이 있음.

- ‘보건사회부 행정조직의 발전방안’(노인철 외, 1993)은 시간적인 격차가 있음에도 불구하고, 당시 보건의료부문과 복지부문을 연계하여 보건사회부를 보건복지부로 개편하는 데 중요한 역할을 했을 뿐만 아니라 제안된 개선방안이 현재에도 유의미한 것이 있음.
- ‘보건복지부 경영진단보고서’(LG-EDS시스템 한국발전전략연구원, 1999)는 정부기관이 아닌 민간 컨설팅기관을 통해 보건복지부의 경영을 진단한 보고서로서 현재 노정되고 있는 보건복지부 내의 문제를 지적하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있음.

II. 保健福祉 環境分析

□ 보건복지 수요에 변화가 생기고 있음.

- 노령인구의 증가속도가 빨라짐에 따라 노인문제가 시급한 사회

문제로 대두되고 있음. 2000년의 경우, 경제활동 인구(15~64세) 100명이 부양해야 할 노년층이 10명 수준이었지만, 2030년에는 29.7명으로 크게 늘어나 젊은이 3~4명이 1명 이상의 노인을 부양해야 할 상황이 도래할 것으로 예상됨.

- 질병구조가 이미 감염성질환에서 만성질환으로 전환되어 가고 있음. 이에 따라 치료중심에서 예방 및 건강증진 중심으로 보건 정책의 방향이 전환되고 있음.
- 보건복지시책의 계속적인 증가에도 불구하고 보건복지혜택을 필요로 하는 계층은 증가하는 추세임. 특히 산업화, 도시화로 인해 소외계층이 증가하고, IMF 경제위기 이후 가족해체가 늘고 있음.
- 노인·아동·장애인 등이 저소득층의 중심을 차지하는 현상이 발생하고 있음. 노인·아동·장애인 등 특수계층에 대한 복지혜택의 강화가 요구됨.
- ‘삶의 질’에 대한 다양한 복지욕구가 증가하고 있으므로 경제활동을 유지하면서 국민복지의 증진을 추구하는 것을 향후 복지정책의 중요한 축으로 삼아야 함.

□ 1961년 제정된 생활보호법을 폐지하고, 국민기초생활보장법을 제정하여 2000년 10월 1일부터 시행 중임.

- 국민기초생활보장법은 국정이념인 생산적 복지 구현을 위해 저소득층에 대하여 기초생활을 보장하고, 근로능력자에 대해서는 체계적인 자활서비스를 제공하여 자립·자활을 도모하기 위해 제정됨.
- 저소득층의 절대빈곤을 완화하기 위한 장·단기적인 종합대책을 수립·시행할 필요가 있음.
- 국민기초생활보장제도와 빈곤퇴치대책의 실효성 확보를 위한 각

중 복지정책의 체계적인 분석과 평가의 중요성이 증대되고 있음.

- 현재 정부는 정보화시대를 맞이하여 전자정부(electronic government) 구현을 정부혁신의 모델로 제시하고 있음.
 - 정보통신기술을 활용하여 업무를 자동화 및 간소화하고 이를 통해 정부의 생산성을 제고하고 국민에게 양질의 행정서비스를 제공하는 것을 목적으로 하여 추진됨.
 - 전자정부의 개념은 다가서는 네트워크 정부, 국민과 함께 만드는 깨끗한 정부, 그리고 지식정보를 공유·활용하는 전략형 정부로 설명됨.

Ⅲ. 日本 行政組織의 改編과 厚生勞動省의 誕生

- 일본은 2001년 1월부터 중앙관처의 수를 1부 22성에서 1부 12성으로 재편성한다는 방침을 표명함.
 - 정치주도 및 수직적 행정의 폐해를 개선한다는 의미에서 내각부가 신설되고, 건설성과 운수성과 국토청이 통합된 국토교통성, 자치성과 총무청이 통합된 총무성, 문부성과 과학기술청이 통합된 문부과학성, 대장성은 기능축소된 재무성으로, 통산성은 경제통산성으로, 환경청은 환경성으로 승격함.
 - 성청개편의 최대 중점은 내각의 기능강화에 있었으나, 직원수가 약 68,000명에 이르는 국토통산성 등 거대 괴물성청이 등장하여 권한집중의 우려가 발생함.
- ‘후생노동성’은 고용확보, 노동조건 정비, 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상과 증진을 주요임무로 하여 탄생함.

- 후생노동성이 통합되는데 큰 잡음이 없었는데, 노동성은 전후 후생성에서 분리독립된 관청이었으며, 하나가 되는 것은 친정으로 돌아왔다는 의미에서 반대가 없었고, 양성이 통합되면서 실제 축소된 조직이나 인원이 거의 없었기 때문임. 나아가 정책의 경향이 갈수록 고용-보건-복지의 연계 및 통합의 필요성이 요구되는 것 또한 양성을 통합하는 직접적인 계기가 되었음.
- 기존의 후생성의 9개국, 노동성의 5개국을 11개국으로 통폐합함.
- 후생성에서는 보건의료국·생활위생국·의약안전국이, 노동성에서는 노동국이 사라짐.
- 신설국은 후생성의 아동가정국, 노동성의 여성국이 통합된 고용·아동가정국과 정책총괄관임.

IV. 保健福祉 行政體系 改編方向

- 정부수립 이후 경제성장은 빠른 속도로 진행되었는데 반해 보건복지기능의 성장은 아주 더딘 속도로 진행됨.
 - 보건복지부의 역할에 대해 이전과 비교하여 보면 사회복지기능의 경우, 과거 시혜적 복지, 수용·보호 중심의 복지에서 생산적 복지, 재가봉사중심의 복지로 전환될 것이 기대됨.
 - 국민보건기능의 경우, 공급자 위주의 치료중심에서 수요자 편의 중심의 서비스 질 향상과 예방중심으로 전환되어야 함.
 - 사회보장기능의 경우, 과거 대상확대에 초점을 맞춘 데에서 운영의 효율화에 초점을 맞추어야 함.

- 2001년 정부조직 관리방침은 크게 정부구조조정의 차질없는 마무리

리, 정부조직·인력관리의 감량기조 유지, 지식정부에 걸맞는 탄력적 조직 운영방식 확대, 위원회 운영 및 행정권한 위임·위탁의 내실화 등임.

- 이에 준하여 보건복지부 행정체계 개편의 기본원칙은 정책수립 기능과 집행기능의 분리, 분산된 기능의 주된 분야로의 통합, 민간과의 최대한 활용 등을 통해 핵심역량위주로 개편해나가야 할 것임.
- 이와 함께 부서의 자율성을 확대하되 기능을 조정·통합할 수 있는 체제를 구축해야 할 것임.
- 국민보건기능 관련 조직은 질병관리 및 직접 의료서비스에서 질병예방 및 평생국민건강증진으로 기능을 전환하고, 전문성에 바탕을 둔 정책수립 및 역할을 수행할 수 있도록 해야함.
- 사회복지기능 관련 조직은 보건기능과 연계된 기본적, 시혜적 복지기능에서 고용과 연계된 생산적 복지기능을 수행하기 위한 체계로 개편되어야 함.
- 사회보장기능 관련 조직은 공급자 중심의 입장에서 벗어나 사회보험업무의 효율성을 극대화하는 방향으로 나아가야 함.
- 장기적으로는 국민보건기능과 사회보장기능의 수행에 있어 밀접한 연관을 갖고 있는 노동부의 고용기능 및 고용보험기능과의 통합을 고려해야할 것임.

□ 본 연구는 보건복지 행정조직의 개편의 원칙을 다음과 같이 설정하였음.

- 첫째, 권한위임과 융통성을 확대하는 방향에서 조직 개편이 필요함. 이는 각 부서와 관리자들에게 권한을 확대함으로써 혁신과 창의를 고취시키며 이로 인해 조직체계의 탄력성 제고를 도

모하고자 함.

- 둘째, 책임과 통제를 강화하는 방향에서의 조직 개편이 필요함. 권한 위임과 융통성의 증대는 보다 확대된 책임성을 요구하게 되며 이를 위해 성과관리체계를 확립하여야 함.
- 셋째, 과거의 투입과 절차뿐 아니라 산출과 결과에도 중점을 두는 성과중심으로 전환하도록 하는 방향에서의 조직 개편이 필요함.
- 마지막으로 경쟁 및 서비스를 지향하는 방향에서의 조직 개편이 필요함.

V. 保健福祉 組織의 發展的 改編方案

□ 단기개편의 내용으로는 현재의 2실 3국 7관 35과(9관 포함)에서 3실 3국 9관 42과(6관 포함)로 1실 2국 7과의 증설을 골자로 확대 개편함으로 요약됨.

- 신설될 1실은 현재의 보건정책국, 보건증진국 및 한방정책관을 통합하여 '보건의료정책실'로 하였으며 3개 심의관실과 12개 과로 구성함. 3개 심의관실은 '보건정책심의관', '보건증진심의관', '한방의료심의관'으로 구성함.
- 현재 연금보험국을 '건강보험국'과 '국민연금국'으로 확대, 분리하였음. 신설될 '건강보험국'에는 현 연금보험국의 보험정책과, 보험급여과, 보험관리과 외에 '의료보호과'와 '보험재정통계과'를 신설하며 '국민연금국'에서는 현 연금보험국의 연금제도과, 연금재정과 외에 '급여심사과'를 신설하고자 함.
- '보건산업국'을 신설하고자 함. 보건산업국은 현 보건정책국의 보건산업정책과와 보건의료과학단지과를 산하조직으로 이관하였

으며 이외 ‘바이오산업진흥과’, ‘보건산업통상과’를 신설하고자 함.

- 그 외 현재 사회복지정책실의 기초생활보장심의관 산하에 ‘자활지원과’를 신설하고자 하며 가정보건복지심의관 산하에 ‘가정보육과’를 신설하고자 함.

□ 생산적 복지행정이 구현되기 위해서는 노동부의 고용정책과 보건복지부의 사회복지정책이 긴밀한 협조 하에서 수립되고 집행되어야 함.

- 현재는 보건복지부와 노동부의 긴밀한 협조가 이루어지지 않아 사회취약계층을 대상으로 한 복지기능을 고용과 효과적으로 연계시키지 못하고 있음.
- 사회보장기능과 관련하여 보건복지부에서 수행하는 건강보험 및 국민연금과 노동부에서 수행하는 고용보험 및 산재보험은 사회적 위험으로부터 국민생활과 국민건강을 보호하는 1차적 사회안전망 역할을 담당하고 있음. 따라서 복지비용(사회안전망 관련 비용) 및 행정의 생산성 제고를 위해서 보건복지부와 노동부의 통합필요성이 제기될 수 있음.
- 장애인 관련 기능을 수행함에 있어 보건복지부는 중증장애인을, 노동부는 경증장애인을 중심으로 함으로써 장애인의 특수성을 종합적으로 고려한 장애인 재활 또는 사회통합 기능을 정부가 수행하지 못하고 있음.
- 노인 관련 기능을 수행함에 있어서도 보건복지부는 노인복지 전반에 대해, 노동부는 노인 고용지원 기능을 분리적으로 수행함으로써 다가오는 고령화사회에 효과적으로 대응하지 못할 우려가 있음.
- IMF체제 이후 급증한 실업은 구조적이며 장기적인 양상을 보임.

이에 대해 보건복지부는 국민기초생활보장제도에 기초하여, 노동부는 자활서비스를 제공하여 대처하고 있으나 이 둘은 좀더 밀접한 연계 속에서 수행되어야 함.

□ 보건복지부와 노동부가 통합된 ‘복지노동부(가칭)’의 조직구조는 4 실체제로 구성함.

- 기획관리실 외에 단기안에서 제안하였던 ‘보건의료정책실’과 ‘사회복지정책실’을 통합한 ‘보건복지정책실’과 현 노동부의 고용총괄심의관의 5개과를 ‘고용정책심의관’과 근로기준국 4개과 중 산재보험과를 제외한 3개과와 산업안전국의 3개과를 통합하여 ‘근로기준심의관’을 총괄하는 ‘고용안전정책실’ 및 고용정책실 산하 보험제도과, 실업급여과와 근로기준국의 산재보험과의 3개과를 통합한 ‘사회보험심의관’을 총괄하는 ‘사회보험정책실’을 신설할 것을 제안함.
- 고용정책심의관실 산하에 현행 노동부의 장애인고용과를 여성고용지원과의 여성 및 노인 고용까지 포괄한 ‘장애인/노인/여성 고용과’로 확대개편함이 바람직할 것임.

□ 마지막으로 현재의 국립보건원 훈련부의 기능과 조직을 재편하여야함.

- 현재의 공공부문의 간호사, 사회복지전담 공무원 중심의 훈련부의 기능을 1998년 공공부문 구조조정 이전의 ‘국립사회복지연수원’의 기능을 보완한 (가칭)‘국립보건복지연수원’으로 재편하여야 함.
- 이를 통해 지역단위에서의 보건-복지의 연계통합 서비스를 강화하고, 현재의 종사자뿐만 아니라, 민간실무자들의 재교육을 강화함.

I. 序論

1. 研究의 必要性

사회·경제적 구조변화와 보건·의료 및 복지에 대한 수요 팽창은 보건복지 전반에 걸친 질적으로 변화된 총체적인 지각변동을 파생시키고 있다. 이제 더 이상 과거의 남성 중심적 가족체계, 사후·치료 중심적 의료체계, 경제 종속적 복지체계가 아닌 노인·여성·아동 등을 대상으로 한 개별서비스 중심, 사전·예방 중심, 복지중심으로 사회정책 패러다임이 전환되고 있다. 보건·의료·복지에 대한 국민적 욕구가 다양하고 복합적으로 분출되고 있으며 특히 계층별·직능단체별 요구 강도가 강화되고 있는 실정이다.

그러나 아직도 과거 권위적이고 공급위주의 조직구조를 그대로 유지하고 있을 뿐만 아니라 정부의 관심과 투자 및 인식부족으로 인하여 부실한 행정 체계, 낮은 위상도 등으로 사전적이고 포괄적인 보건복지 정책개발이 미흡한 실정이다.

그 결과 국민적 고충의 심화와 정부 재정의 악화를 초래하고 있다. 금번 의약분업 및 건강보험재정 사태는 현행 보건복지부 행정체계 및 능력의 한계를 드러낸 결과이다. OECD의 경우에서도 연금·건강보험 등 사회보험의 재정위기는 복지국가의 위기를 초래하였으며 급기야 국가 재정 자체에 커다란 영향을 미치고 있다. 또한 지방자치제 실시 이후 단체장들의 정책결정이 선거 관련 편파성 및 일회성 정책으로 인해 보건복지 전반에 걸친 다양한 욕구를 단편적이고 즉흥적인 처방

으로 대처하고 있다.

한편, OECD 등에서는 지금까지 국가정책의 의제(National Agenda)설정
정에 있어 경제정책중심에서 경제정책과 사회정책을 상호 균형적으로
고려해야 하는 방향으로 선회한지 이미 오래이다. OECD 국가들의 경
우에도 ‘작은 정부론’을 지향하면서도 1970년대 후반, 80년대에 들어
와 사회보장 및 보건의료부문을 중앙 및 지방행정조직을 확대, 강화
되어 왔음을 볼 수 있다. 특히, 복지국가 위기론의 대두 속에서도 보
건복지예산은 줄어들지 않고 있다.

미국의 보건인간봉사부(DHHS), 영국의 사회보장부와 보건부(DSS &
DH), 일본의 후생성 등은 각 선진국에서 예산이나 인력 면에서 중요
한 위치를 차지하고 있다. 또한 국민에게 제공되는 각종 서비스는 국
가에서 일방적으로 제공하는 시혜적 복지라기보다는 국민의 권리 행
사로서 보편화되고 있다.

따라서, 보건복지 전반에 걸친 국가책임제의 강화 등 정부의 적극
적인 역할을 재정립하고 위상을 강화하여 다양하고 복잡한 보건복지
문제를 능동적이고 지속적으로 대처할 수 있도록 하는 보건복지부조
직의 확대 개편이 시급한 실정이다. 이는 정책 생산성 향상과 경제
및 사회정책의 균형적 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 제고와
국가 재정 안정화에 실제적이고 폭넓게 기여할 것이다.

2. 先行研究

보건복지부행정조직 발전방안과 관련된 중요한 선행연구는 ‘보건사
회부 행정조직의 발전방안’(노인철 외, 1993)과 ‘보건복지부 경영진단

보고서'(LG-EDS시스템 한국발전전략연구원, 1999) 등이 있다.

‘보건사회부 행정조직의 발전방안’(노인철 외, 1993)은 시간적인 격차가 있음에도 불구하고, 당시 보건의료부문과 복지부문을 연계하여 보건사회부를 보건복지부로 개편하는데 중요한 역할을 했을 뿐만 아니라 제안된 개선방안이 현재에도 유의미한 것이 많기 때문에 중요하다고 할 수 있다. ‘보건복지부 경영진단보고서’(LG-EDS시스템 한국발전전략연구원, 1999)는 정부기관이 아닌 민간 컨설팅기관을 통해 보건복지부의 경영을 진단한 보고서로서 현재 노정되고 있는 보건복지부 내의 문제를 지적하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

가. ‘保健社會部 行政組織의 發展方案’(노인철 외, 1993)

이 보고서는 당시 보건사회부가 전국민을 대상으로 할 뿐만 아니라 사회통합의 중요한 역할을 수행함에도 불구하고 행정부에서 인원이나 예산면에서 낮은 위치를 점하고 있음을 지적한다. 또 조직의 발전방안에 있어 여러 가지 안을 소개하면서 보건사회부안을 제안하는 것을 골격으로 하고 있다.

보고서는 먼저 보건사회부 행정조직의 변천과정을 분석하고 문제점을 제시하며, 향후 보건사회 여건을 전망한다. 또 정책과제를 분석함으로써 보건사회 정책방향을 제시하고, 보건 및 사회복지행정조직의 기본골격에 관한 기존 안들을 검토한 후에, 보건사회부안의 상대적인 우월성을 제시한다. 이어서 보건사회부 행정조직의 개선방안을 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 정책의 종합·조정기능을 강화하고, 복지정책의 중장기 기획기능을 강화·확대할 것을 제안한다.

둘째, 국민과 사회의 요구에 능동적으로 대응할 수 있도록 국의 기

능을 전문화하고, 유사업무는 과단위로 통합·조정하며, 삶의 질향상에 관련되는 사회복지서비스를 확충하고, 건강과 관련되는 식품 및 의약품에 관한 위생관리, 후천성면역결핍증(AIDS), 만성퇴행성질환 등에 대한 예방관리 및 연구기능을 강화한다.

셋째, 복지행정의 민주화, 참여확대, 접근성을 제고하는 방향에서 일선 행정체계를 수립한다. 지방자치제의 실시로 인한 지방분권화 요구에도 불구하고, 보건 및 사회복지행정의 경우 지방정부의 재정여건 및 정책운용의 경험이 충분해질 때까지 중앙정부의 책임을 지방에 전가하지 않는 것을 원칙으로 한다.

총괄분야의 개선방안으로는 다음과 같은 내용을 제시하고 있다.

첫째, 보건 및 사회복지정책 기획 및 집행에서 보건사회부장관을 보좌할 차관보를 신설한다.

둘째, 정책의 종합기획·평가기능을 강화하기 위한 보사정책기획국을 신설한다. 이는 사회경제적 환경의 변화에 대응하는 보건사회정책의 중장기계획의 필요성에 부응하기 위한 것으로서 국제화시대에 대비하기 위한 해외 정보수집 및 남북통일에 대비한 보건의료 및 사회복지제도에 관한 재정립, 연구기관과의 유기적 연계를 통한 연구결과 활용기능 수행 등의 업무를 포함한다.

셋째, 국제협력관내 국제통상협력보좌관을 신설하는 것으로 국제적인 통상압력이 강화되는 추세에 대응하기 위해 보다 세분화, 전문화된 협상 및 정책의 기초가 되는 전담기구와 전문인력을 확보하기 위한 것이다.

사회복지분야의 개선방안은 사회복지심의관을 생활보호국으로 개칭하여 축소조정하고, 가정복지국을 아동가정국과 노인장애인국으로 확대개편하는 것을 제안한다. 사회복지심의관에서 담당하던 복지정책을 새로 신설되는 보사정책기획국 종합기획과로 이관하고, 사회복지서비

스의 대상이 아동, 노인, 장애인, 여성, 가정 등 다양하다는 점에 주안점을 두어 담당부서를 세분화 할 것을 제안한다.

또 사회복지분지분야의 개선방안으로 제시된 것은 의료보험국에 의료보험수가와 약가의 산정 및 조정, 조사연구, 지불보수체계의 개선에 관한 사항을 담당하는 보험수가과를 신설하고, 국민연금국에서는 임금상승률, 각출료율 등 기금수리와 관련된 변수추출 및 추계, 과학적 연금수리모형 개발, 기금관리 안정화방안 등 연금정책의 기초자료를 담당할 수 있는 수리조사과를 신설할 것을 제안한다.

보건의료분야의 개선방안으로는 여러 가지 환경분석을 통해 건강증진 및 예방기능과 1차 의료기능이 강화되어야 하며, 의료분야 및 인력의 다양성을 고려하여 한방, 치무, 간호 분야의 전문성을 살릴 수 있는 조직의 확대가 필요함을 지적한다. 따라서 보건의료 행정개선의 기본방향은 새로운 행정수요에 따른 과별 업무의 합리적 조정과 국립보건원의 기능확대에 중점을 두고, 의정분야에는 한방, 치무, 간호분야를 담당하는 담당관을 신설할 것을 제안한다.

마지막으로 위생 및 약정분야의 개선방안에 대해서는, 식품 및 의약품행정은 고도의 특수성과 전문성을 요하는 분야로서 보건사회부내 다른 분야와 연결되는 부분이 적기 때문에 독립적인 체계로 운영되는 것이 더 효과적임을 지적한다. 따라서 이 분야는 단계적인 발전방향이 요구되며, 제 1단계에서는 식품약무정책실을 신설하여 정책기획, 연구 및 검사기능이 연계되는 체계적인 조직으로 확대개편하고, 제2단계에서는 장기적으로 식품약무행정을 전담할 식품의약품청을 신설할 것을 제안하고 있다.

각 분야별로 제시된 내용을 집약하면, 차관보의 신설, 기획조종실의 기획조종 업무 강화, 정보통계 관련업무 강화, 국제협력관 산하에 통상협력보좌관 신설 등이다. 또 사회복지분야에서 사회복지심의관을

사회부조국으로 개칭하여 축소조정하고, 가정복지심의관을 복지서비스국으로 개칭하여 증가할 것으로 전망되는 서비스 욕구에 체계적으로 대응할 수 있도록 확대조정한다. 보건의료분야에서는 영양관리과를 신설하고, 보건교육과를 보건정책과로 개칭하여 확대조정하며, 가정보건과를 지역보건과로 개칭하여 지역단위로 업무를 담당하게 한다. 방역과를 정신보건과로 개칭하여 업무를 수행하도록 한다. 위생 및 약정분야에서는 위생국 내에 실내환경오염문제를 담당하기 위해 공중위생과를 생활위생과로 개칭하고, 약정국 내에 신약개발과를 신설하며 약무과를 약품경제과로, 식품과를 식품관리과로, 식품유통과를 식품경제과로 개칭한다.

나. ‘保健福祉部 經營診斷報告書’(LG-EDS시스템 韓國發展戰略研究院, 1999)

이 보고서는 정부조직 경영진단의 일환으로 진행된 민간 컨설팅기관의 평가서로서 현재의 보건복지부의 문제점을 지적하고 있다. 환경분석을 통해 전략적 방향을 도출하고, 그에 따라 조직 및 기능을 재설계하고, 이어서 국·과단위별 성과지표, 특별지방행정기관 정비방안, 그리고 고객현장에 대한 내용을 담았다. 또한 각 사안별로 해외사례를 소개함으로써 내용을 뒷받침하고 있다.

1) 現況

2실 4국 3심의관 5관 27과 12담당관의 조직현황을 제시하면서 소속 기관과 산하기관, 소관법령, 기타 규제관련사항에 대해 살피고 있다. 특히 부처의 미션에 대한 내용을 다루고 있는데, 복지부문에서 시혜적 복지/수용·보호 중심이 생산적 복지/재가·봉사 중심으로 변화될 것

을 지적하고 있다. 또 보건부문에서는 공급자 위주/치료중심이 수요자 편의 및 질 향상/예방중심, 사회보장부문에서는 대상확대에서 운영의 효율화 중심으로 그 기대역할이 변화될 것으로 전망한다.

복지부문에 있어서는 복지에 대한 사회적 책임의 강조와 IMF 이후 취약계층의 급증은 격리, 보호 위주의 시혜적 복지에서 자활지원, 사회복귀를 목적으로 하는 생산적 복지정책의 강화를 필요로 한다고 지적하고 있다.

보건부문의 경우는 민간의료수준의 발전과 의료공급기반의 양적 확충이 수요자 입장에서의 질적 향상과 예방을 통한 실질적 국민건강증진으로 국가보건정책의 전환이 필요함을 지적한다.

또 의료보험, 국민연금 등 사회보장제도는 전국민으로의 대상확대를 넘어서 효율적인 사회안전망 역할을 수행하기 위해 운영상의 효과성·효율성 제고에 역점을 두어야 할 것으로 지적한다.

2) 環境分析

크게 외부환경분석과 내부환경분석으로 나누면서, 외부환경분석은 국내환경분석, 이해관계자분석, 고객 Needs 및 만족도 분석, 그리고 해외 벤치마킹을 소개하고 있다.

우선 국내환경에 대해서는 인구구조의 노령화, IMF이후 사회적 취약계층의 증가, 복지수요의 집중화, 만성퇴행성질환의 급증에 따라 질병구조의 변화 등을 제시한다. 이해관계자분석은 각 부문별 이해관계자를 파악함으로써, 관련기관과의 원활한 협력관계 구축이 효과적 행정의 핵심이며 다양한 이해구도 속에서 이해관계에 얽매이지 않는 범국민적 시각의 확보와 합리적 조정이 핵심임을 지적한다. 또 고객 Needs 및 만족도 분석을 통해 만족도가 전반적인 기대수준에 미달되어 있으며 특히 복지분야에 대한 만족도가 보건분야보다 낮고, 장애

인, 노인, 아동 등의 취약계층에 대한 복지서비스가 가장 미약함을 지적한다. 이것은 이 보고서의 뒷부분에서 제시되는 보건복지부의 사회복지부문에 대한 보건의료부문의 상대적 비대성을 지적하면서 복지행정과 보건행정을 분리하자는 안의 근거로 제시되기도 한다. 결국 고객분석은 사회환경의 변화 및 보건의료수준의 향상에 따라 복지기능의 강화가 시급하며, 특히 특정취약계층에 대한 복지수요의 충족에 중점을 둘 필요가 있다는 것과 복지행정은 시혜적 생계구호의 차원을 넘어 고용과의 연계를 통한 자립·자활의 실질적 지원이 바람직함을 시사한다고 말한다. 외부환경분석 마지막으로 해외 보건·복지부문의 행정조직을 소개하고 있는데, 그것의 시사점은 국가별 특수성을 따라 다소 차이를 보이지만 사회발전에 따라 보건과 복지기능을 분리하는 추세임을 알 수 있다고 한다.

내부환경분석은 현 조직체계 분석, 현 미션체계 분석, 내부역량분석, 현 기능체계분석, 규제개혁 분석 등의 내용을 담고 있다. 현 조직체계 분석에서는 현 조직이 보건기능에 본부조직 및 소속기관이 집중되어 있고, 보건기능에 인력의 82.6%가 집중되어 있음을 밝히고 있다. 현 미션체계 분석에서는 ‘사회복지 및 보건 증진을 통한 국민의 삶의 질 향상’이라는 미션을 공유하고 있으며, 이것은 주요 선진국의 방향과 동일하다고 말한다. 내부역량분석에서는 현재의 조직·인간관계 중심의 조직운영에서 과업 중심의 조직운영의 강화가 필요하고, 적절한 평가시스템 및 성과관리체계의 확보, 동기부여와 적절한 보상체계가 필요함을 지적한다. 현 기능체계분석에서는 보건복지부의 기능영역을 사회복지, 국민보건으로 대별하고, 이를 제도적으로 지원하기 위하여 사해보장제도를 운영하는 것으로 파악한다. 사회복지 기능과 사회보장 기능간에 있어 국민연금은 노인복지정책, 의료보호는 저소득층에 대한 복지정책과 특히 밀접히 연계되어 있고, 국민보건 기능과 사회

보장 기능에 있어 의료보험 수가/약가 등 의료보험정책은 민간의료체계를 통해 수행되는 보건의료정책의 실질적 정책 실현수단임을 지적한다. 또 사회복지 기능과 국민보건 기능간에 있어서는 노인, 장애인 등 계층 특성은 보건복지의 통합성을 필요로 함을 지적한다. 각 기능별 수행체계를 분석하면서 몇 가지 문제점을 제시한다. 사회복지 기능수행의 경우 사회보장제도의 발전과 IMF 체제 이후 저성장 고실업 환경은 보건복지부와 노동부 양 부처의 주요 대상고객 및 기능수행상의 연관성을 증가시키고 있으나 유사한 행정대상자에 대해 복지와 고용의 관점에서 개별적으로 기능을 수행하고 있다. 또 국민보건 기능수행의 경우는 만성퇴행성질환 위주의 질병구조변화에 적절히 대응하지 못하는 점, 보건관련 정부지출이 축소되고 있는 점, 식품안전관리의 분산성, 독립외청 및 소속기관과의 역할분담 체계 등을 지적한다. 사회보장 기능수행상 문제점은 업무중복에 따른 관리의 비효율성, 공급자 중심의 행정에 따른 가입자 불편, 그리고 통합 및 확대 추진에 따른 업무혼란 등을 지적한다. 마지막으로 규제개혁 분석은 규제개혁을 통한 인력감축이 이루어지고 있지 못함을 지적한다.

3) 戰略的 方向

국민이 원하는 서비스를 보다 효율적으로 제공하는 체계 구축과 공무원들이 창의와 열정을 가지고 일할 수 있는 여건 조성 등을 혁신의 목표로 삼고 있다. 이에 따라 정부기능을 핵심역량 위주로 개편하고, 조직을 슬림화하고 인력은 소수정예화하며, 책임과 권한이 균형을 이루는 분권화를 실현할 것을 제안한다. 또 생산성 높고 능동적으로 일할 수 있으며 고객 중심의 서비스를 제공할 수 있는 운영시스템을 도입할 것을 제안한다. 또 보건복지의 비전을 '건강하고 풍요로운 삶을 영위하는 사회'로 제시하면서 그 수행전략으로 사회안전망의 완비, 평

생국민건강체계의 구축, 다양한 수요자 중심의 사회복지서비스 제공을 들고 있다. 주요한 쟁점사항으로 다음과 같은 5가지를 든다.

가) 사회복지기능의 개편방안 검토(노동부·보건처와의 통합)

사회취약계층을 대상으로 시혜적 복지 중심으로 발전되어 온 사회복지기능의 발전적 개편 방안을 검토하고, IMF 체제 이후 급격히 증가된 사회안전망 관련 비용의 효율적/효과적 활용방안에 대한 검토가 필요함을 지적한다. 따라서 보건복지부와 노동부, 보건복지부와 보건처와의 유사기능이 중복되어 있으므로 통합의 필요성이 있다. 이에 대해 현행을 유지하는 안, 국가유공자에 대한 보상기능의 보건복지부 통합수행안, 보건복지부 복지기능과 노동부 고용관련 기능을 통합하는 안을 제시한다.

나) 국민보건기능의 개편방안 검토

보건복지부의 주요 기능 중 하나인 국민보건 기능의 방향성 및 운영상의 효율성에 대한 분석을 통해 조직 및 기능재편을 위한 방안을 제시한다. 해외의 경우 경제발전의 초기 단계에서는 국민의 기본적인 질병관리가 복지기능의 매우 중요한 부분을 차지하지만, 경제발전과 함께 국민이 요구하는 복지수준이 상승함으로써 보건기능은 복지기능과 분리 수행되는 양상을 보인다고 말한다. 이의 해결방안으로 현행 체제를 유지하면서 부분적 업무를 개선하는 안과 보건기능의 고도화 기반을 마련하기 위해 보건부를 신설하는 안을 제시한다.

다) 장애인 고용관련 기능의 통합수행 방안검토

현재 보건복지부와 노동부로 이원화되어 수행되고 있는 장애인 고용관련 기능의 현황을 분석하고 일원화 필요성 및 가능성을 검토하고

있다. 장애인 복지기능의 핵심인 ‘직업재활 기능’은 보건복지부와 노동부에 의해 이원화되어 수행되고 있어 이에 따른 장애인 고용의 사각지대가 발생한다. 해외의 경우 기본적으로 장애인의 고용이 실질적으로 이루어질 수 있도록 지원하며 특히 사회보장제도가 발달하더라도 사회에서 별도의 지원없이도 포용이 어려운 중증장애인을 중심으로 지원기능이 발달되어 있음을 소개한다. 이에 대한 해결방안으로는 취업알선, 사후지도간의 분절된 기능을 회복함으로써 종합적 관점에서의 장애인 복지실현을 위한 보건복지부 일원화안과 노동부의 고용 관련 전문성을 장애인고용에도 적극적으로 활용하는 노동부 직업재활 업무 확충안을 제시한다.

라) 식품안전관리 일원화

현재 정부 여러 부처에서 분산관리되고 있는 식품의 안전관리 현황을 분석하고 일원화 필요성 및 가능성을 검토하고 있다. 다원화된으로써 발생하는 문제점은, 산업진흥과 소비자 안전의 상충되는 두 가지 기능의 동시 수행에 따른 안전관리 기능의 축소 가능성이 존재한다는 점, 식품업계에 대한 이중적 규제에 의한 고객 불편이 가중된다는 점, 검사인력 및 장비의 중복에 따른 비효율성이 존재한다는 점을 들고 있다. 세계적 추세는 각종 대형 식품관련 위해사고의 빈번한 발생에 대처하기 위하여 일원적 관리 형태를 지향하고 있다고 소개한다. 이에 대한 해결방안으로, 개별 대상별 전문성에 근거한 기능수행을 유지하자는 현행 유지안과 생육과 식육가공제품을 구분하여 관리하는 안, 그리고 식품안전관리 기능을 보건복지부/식약청으로 통합·일원화하는 안을 제시한다.

마) 식품·의약품 등의 안전관리 정책기능과 집행기능의 통합

1998년 식품의약품안전청의 발족 이후 식품 및 의약품의 안전에 관련된 기능이 보건복지부(정책기능)와 식약청(집행기능)으로 이원화되어 분산 수행되고 있는 상황에서 정책기능과 집행기능의 통합 필요성 및 가능성에 대하여 검토하고 있다. 정책과 집행기능이 분리됨으로써 정책수립에 필요한 전문성 담보에 한계가 있고, 현장에서의 요구사항 반영을 위한 현실 감각이 부족해지고, 안전성 확보를 위한 신속한 대처가 미흡해질 뿐만 아니라 정책과 집행을 분리로 인한 업무수행 책임성 확보가 곤란해짐을 지적한다. 해결방안으로는 정책과 집행기능의 분리로 인한 상호견제 효과가 있는 현 유지안과 권한 및 책임의 일치에 따른 책임행정 기반 강화를 위한 정책기능과 집행기능의 통합안을 제시한다.

4) 組織 및 機能 再設計

기능조정은 미션과 연관성이 높은 기능을 수행하는 부처로 조정, 정책수립의 핵심기능 및 관련기능 위주로 조정, 기관간 권한과 책임의 대등성 견지, 핵심정보의 활용도가 높은 부처로 조정, 일반국민의 편의를 증진하는 방향으로 조정 등을 기준으로 삼고 있다.

민간위탁의 대상이 되는 기능은 3차 진료기관으로서 진료/의료기능 및 의료지원사업을 하고 있는 국립의료원과 면허발급 및 증명서 발행 등 면허관리를 하는 총무과 등을 들고 있다. 국립의료원 '58년 중앙의료원으로 설립, '82년까지 꾸준히 확대되어 오다가 이후 인원 및 조직의 지속적인 축소가 있어 왔다. 현재 국립의료원은 설립당시 국가의료수준을 선도하던 국립병원으로서의 위상이 약화되었고, 민간의료수준의 향상에 따라 1980년대 이후 국립의료원의 존재이유와 운영목적

에 대한 논란이 제기되었음을 지적한다. 해외 역시 일본을 제외하고는 일반병원 성격의 의료기관을 국립으로 운영하는 사례가 없음을 소개한다. 따라서 민간위탁을 통해 운영의 효율화를 추구함과 동시에 공공의료사업을 수행할 수 있는 기반을 확고히 구축한 후 단계적으로 민영화할 것을 제안한다. 총무과의 면허관리 기능의 경우는 단순집행적 성격의 사무로서, 각종 국가시험을 대행하고 응시자격 확인업무를 수행하는 ‘보건의료인국가시험원’에 위탁하여 수행할 것을 제안한다.

책임운영기관화할 대상으로 국립결핵병원, 국립정신병원, 국립재활원 등을 들고 있다. 결핵은 제3종 전염병으로 질환특성상 저소득층의 유병률이 높고, 결핵관리는 공익성이 강조되는 저수익성 사업이므로, 효과적인 결핵관리를 위하여 국가차원 관리의 필요성이 있으며 효율적 운영을 강화하기 위해 국립결핵병원을 책임운영기관화할 필요성이 있음을 지적한다. 또 정신질환은 질병 발생시 가정에 큰 부담이 되며 사회적 책임성이 큰 질병이다. 뿐만 아니라 의료수요에 비해 공급이 매우 부족한 실정이며 인권 및 처우와 관련하여 빈번한 사회문제화되는 사안이므로 낙후된 정신보건의료를 선도하기 위해 국가 차원의 관리가 필요함을 지적한다. 따라서 국립정신병원을 책임운영기관화하는 것이 바람직할 것이라고 말한다. 마지막으로 재활치료의 경우 장애인의 저소득층 집중성향이 두드러지고, 고객분석 결과 장애인에 대한 복지는 가장 강화를 필요로 하는 기능으로 나타났음을 제시한다. 이에 따라 지역사회 중심 재활사업 지원, 재활프로그램의 특성화, 장애인복지 종사자에 대한 재활서비스 교육 등 중앙정부 차원의 운영이 필요하며 효율적 운영을 강화하기 위해 국립재활원을 책임운영기관화하는 것이 바람직함을 말한다.

폐지기능의 대상은 보건산업진흥에 관련된 보건산업담당관과 식품의약품진흥과, 그리고 보건복지관련 여성정책 조사 및 연구와 관련된

여성정책담당관 등이다. 보건산업진흥의 경우 1999년 2월 한국보건산업진흥원이 설립되어 식품의약품진흥과 보건산업담당관의 수행기능을 포괄적으로 담당하고 있으므로 보건산업담당관과 식품의약품진흥과를 폐지하는 것이 바람직하다고 한다. 또 여성복지증진 기능을 여성복지과와 여성정책담당관에서 분산 수행하고 있는데, 현재 실질적인 수행 역할 및 결과가 미약하고, 여성특별위원회의 단순창구 역할로 인한 비효율성이 나타나고 있기 때문에, 여성정책담당관을 폐지하고, 여성복지증진의 기능을 여성복지과로 일원화하여 강화하는 것이 필요하다고 말한다.

통합기능의 대상은 의료 및 약무관련 정책/제도를 수립하는 의료정책과와 약무정책과, 질병관리 기능을 수행하는 보건증진국과 국립보건원 등이다. 의료 및 약무관련 정책/제도 수립의 경우 의약분업 실시 및 의약품 유통개혁 등 향후 보건의료 분야의 주요 현안은 의료와 약무정책의 연계, 조정이 더욱 필요하므로 의료정책과와 약무정책과 기능을 통합하여 수행하는 것이 필요함을 지적한다. 또 질병관리 및 보건연구기능을 일원화하여 국립보건본부(가칭)로 국립보건원의 위상을 강화할 필요성이 있음을 말한다.

기능이 보장되어야 할 것으로는 노인보건복지기능을 제시한다. 노인보건과를 신설하여 치매병원 건립, 방문 간병, 단기보호 등 노인건강문제에 대한 종합적 대응을 강화할 것을 제안한다.

위와 같은 내용을 종합하여 결과적으로 제시되는 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다고 한다.

- － 사회복지·가정복지·장애인복지심의관 폐지 → 사회복지1·사회복지2심의관
- － 가정복지과 폐지 → 복지정책과, 복지자원과로 기능이관
- － 노인복지과 신설

- － 여성정책담당관 폐지
- － 기술협력관 폐지
- － 보건산업담당관 폐지
- － 국제협력담당관 → 기획관리실 이관
- － 비상계획관 폐지
- － 방역과, 질병관리과, 구강보건과 폐지
- － 보건자원관리국 폐지

5) 組織圖

조직 개편안에 대해 3가지를 제시하고 있는데, 1안: 식약청에 식품·의약품 정책기능 이관하는 안, 2안: 노동부와의 통합안, 그리고 3안: 보건처와의 통합안 등이 그것이다. 주요한 내용을 보면 다음과 같다.

가) 1안: 식약청에 식품·의약품 정책기능 이관안

- 보건의료산업진흥 기능의 보건산업진흥원 위탁
 - － 보건산업담당관, 식품의약품진흥과 폐지
- 식품·의약품 안전관련 정책기능의 식약청 이관
 - － 식품정책과 폐지
 - － 의료정책과·약무정책과 → 의약정책과
- 질병관리 및 보건연구기능의 통합
 - － 방역과·질병관리과·구강보건과 → 국립보건원(가칭 국립보건본부)

나) 2안: 노동부와의 통합안

- 4대 사회보험 통합관리
 - － 연금보험국(의보,연금)·고용정책실(고용)·근로기준국(산재) →

사회보험실

- 근로기준국·산업안전국 → 근로정책국
- 노정국·노사협력관 → 노정국
- 취약계층 지원(복지·고용)의 일원화
 - － 근로여성국·여성복지과 → 여성정책관
 - － 장애인제도과·재활지원과(복지부)·장애인고용과(노동부)
 - 장애인정책과·재활지원과
 - － 노인복지과·노인보건과

다) 3안: 보훈처와의 통합안

- 일반복지기능 및 보훈복지기능의 통합
 - － 일반복지기능 → 사회복지정책실
 - － 보훈복지기능 → 보훈복지실
- 보건의료산업진흥 기능의 보건산업진흥원 위탁
 - － 보건산업담당관, 식품의약품진흥과 폐지
- 식품·의약품 안전관련 정책기능의 식약청 이관
 - － 식품정책과 폐지
 - － 의료정책과·약무정책과 → 의약정책과
- 질병관리 및 보건연구기능의 통합
 - － 방역과·질병관리과·구강보건과 → 국립보건원(가칭 국립보건본부)

6) 局.課 單位別 成果指標

각 부서 또는 소속기관별 전략목표를 설정하고, 각 과별 성과목표의 설정과 성과측정지표(성과지표)를 도출하는 방법을 제시하고 있다.

예를 들어 장애인복지심의관실의 경우 전략목표는 장애인복지시책 대상 확대 및 장애 예방, 장애인의 생활안정 지원 강화, 장애인의 사회 참여 기반조성, 과학적이고 생산적인 장애인복지시책 추진 등을 들고 있다.

7) 特別地方行政機關(國立檢疫所) 整備方案

국제교류 및 교역의 확대에 따라 1949년 신설 이래 꾸준히 확충되어 왔으나 1996년 식품의약품안전본부로 수입식품검사기능이 이관되면서 조직이 대폭 축소되었다. 보건소에서 수행되는 전염병 예방 기능과 유사성을 가지고 있고, 세균검사 및 역학조사 등 시험·조사와 정보 수집은 검역소와 국립보건원에서 이루어지나 이에 대한 전염병 관리 는 본부에서 이루어지고 있음을 지적한다. 여러 외국사례를 분석하면서 대부분 중앙정부에서 그 기능이 수행되고 있는 점, 국가간 또는 국제보건기구와 신속한 정보교환이 이루어져야 하나, 지방자치단체의 보건소와 기능 통합시 유기적인 정보교환이 이루어지기 힘들 것이라는 점을 지적하면서 통합의 효과가 없다고 말하고 있다. 또 13개 검역소의 광역화에 있어서, 광역화는 출장검역의 증가 등으로 인해 오히려 소요인력의 증가 요인으로 작용하기 쉽고, 검사의 신속성 저하 등으로 잠복기간이 짧은 검역전염병의 예방에 위험요인이 될 것임을 지적한다. 따라서 국립보건원에서 종합적 관리기능을 수행할 것을 제안하고 있다.

8) 顧客憲章

이 보고서는 고객현장의 경우, 첫째, 정책 및 사업의 대상이 되는 정책대상집단의 범주가 넓은 기관을 선정하고, 둘째, 정책형성기관인

중앙부처는 제외하고 실제 국민을 상대로 정책을 집행하는 정책집행 기관인 소속기관에 국한하고, 셋째, 특별지방행정기관이나 부속기관의 설립취지에 부합하도록 같은 기능을 갖는 특별지방행정기관이나 부속 기관이 여러 개가 여러 지역에 산재하고 있을 경우 공통적으로 적용 되는 고객현장을 제정할 것을 제안한다.

II. 保健福祉 環境分析

1. 保健福祉 需要의 變化

가. 人口 老齡化

노령인구의 증가속도가 빠르게 진행됨에 따라 노인문제가 시급한 사회문제로 대두되고 있다. 노령화사회로 진입한 우리나라도 노인 문제가 이제 ‘발등의 불’이 되었다. 노인의 경쟁력이 국가 경쟁력이 되는 사회로 탈바꿈되고 있다.

2000년에 우리나라는 이미 노인 인구가 337만 명(7.1%)으로 고령화 사회로 진입했고, 2022년엔 고령사회(14%)가 될 것이라는 것이 통계청의 전망이다. 더 큰 문제는 이처럼 고령화사회에서 고령사회로 넘어가는 데 프랑스와 스웨덴은 각각 115년과 85년의 시간이 걸렸지만 우리는 겨우 22년밖에 안 걸린다는 점이다.

더욱이 노인 인구급증으로 2000년의 경우, 경제활동을 하는 15~64세 인구 100명이 부양해야 할 노년층이 10명 수준이었지만, 2030년에는 29.7명으로 크게 늘어나 젊은이 3~4명이 무조건 1명 이상의 노인을 부양해야 할 상황에 놓이게 될 것으로 예상된다.

나. 疾病構造의 變化

질병구조는 이미 감염성질환에서 만성질환으로 전환되어 가고 있다. 각종 사망원인의 60% 이상이 각종 암, 뇌혈관질환, 만성간질환,

소화기계질환, 호흡기계질환, 신장염, 당뇨병, 정신병 등임. 이에 따라 치료중심에서 예방 및 건강증진 중심으로 보건정책의 방향이 전환되고 있다. 새로운 질병, 성인병, 정실질환 등에 대한 연구 및 예방대책 기능이 강화되어야 한다.

노인인구의 증가와 함께 만성퇴행성질환 위주의 노인상병구조로 질병구조가 변화되고 있다. 특히 치매노인이 '97년에 24만 명에서 2020년에는 62만 명으로 급증할 것이 예상되고 있다.

다. 福祉需要階層의 増加

보건복지시책의 계속적인 증가에도 불구하고 보건복지혜택을 필요로 하는 계층은 증가하는 추세에 있다. 특히 산업화, 도시화로 인해 소외계층이 증가하고 IMF 경제위기 이후 가족 해체가 늘어가고 있다.

노인단독가구, 편부 및 편모가구, 소년소녀가장가구 등의 결손가족이 증가함에 따라 경제적, 정서적 측면에서 사회적 보호를 필요로 하는 불안정가정이 증가할 전망이다. 이들 가정의 복지수요의 증가에 대한 관심과 함께 이들에 대한 사회적 책임이 중요시되고 있다.

라. 特殊階層에의 福祉需要 集中化

노인, 아동, 장애인 등이 저소득층의 중심을 차지하는 현상이 발생하고 있다. 국민기초생활보장 수급가구 중 노인가구, 미성년가구, 장애인가구 등의 비율이 점차 증가하고 있다. 노인, 장애인, 아동 등 특수계층에 대한 복지혜택의 강화가 필요하다.

마. '삶의 質' 向上에 대한 欲求 增大

소득수준의 상승으로 주택, 보건의료, 교육, 복지서비스 등 국민생

활 기본수요의 질적 향상에 대한 욕구가 증대하고 국민생활양식이 다양화되고 있다. 이처럼 '삶의 질'에 대한 다양한 복지욕구가 증가하고 있으므로 경제활력을 유지하면서 국민복지의 증진을 추구하는 것을 향후 복지정책의 중요한 한 축으로 삼아야 한다.

2. 國民基礎生活保障法の 制定・施行

1961년도에 제정된 생활보호법을 폐지하고, 국민기초생활보장법을 제정하여 2000년 10월 1일부터 시행 중에 있다.

국민기초생활보장법은 국정이념인 생산적 복지 구현을 위해 저소득층에 대하여 기초생활을 보장하고, 근로능력자에 대하여는 체계적인 자활서비스를 제공하여 자립·자활을 도모하기 위하여 제정되었다. 그 결과 기초생활보장예산이 1999년에 1조 8479억원이던 것이 2001년에는 2조 7923억원으로 51% 증가하였다.

수급자에 대한 급여는 가구 또는 개인별로 2003년부터 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상을 보장하고, 근로능력이 있는 수급자에게는 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 실시하고 있다. 근로능력이 있는 수급자에게는 자활지원서비스를 체계적으로 지원하여 자립을 도모하고, 적정한 수급자 선정 및 급여를 위하여 수급자에 대한 정기적인 소득 및 재산조사, 부양의무자에 대한 소득 및 재산조사를 실시하고 있다.

국민기초생활보장제도를 기반으로 저소득층의 절대빈곤을 추방하기 위한 장·단기적인 종합대책을 수립·시행하여야 할 필요가 있다. 또한 국민기초생활보장제도와 빈곤퇴치대책의 실효성 확보를 위한 각종 복

지정책의 체계적인 분석과 평가의 중요성이 증대되고 있다.

3. 電子政府의 推進

현재 정부는 정보화시대를 맞이하여 전자정부(electronic government) 구현을 정부혁신의 모델로 제시하고 있다. 정보통신기술을 활용하여 업무를 자동화 및 간소화하고 이를 통해 정부의 생산성을 제고하고 국민에게 질 높은 행정서비스를 제공하는 것을 목적으로 추진하고 있다.

전자정부의 개념은 국민에게 다가서는 네트워크 정부, 국민과 함께 만드는 깨끗한 정부, 그리고 지식정보를 공유·활용하는 전략형 정부로 나누어 설명될 수 있다.

국민에게 다가서는 네트워크 정부란 국민, 지역과 지역을 연결하는 네트워크를 통해 시간과 공간의 제약을 받지 않는 대국민서비스를 제공하고, 모든 국민이 정부가 생성·보유한 정보를 내 것처럼 이용하며, 철저한 보안시스템을 통해 정보의 안정성과 개인의 프라이버시를 보장하는 정부를 말한다.

국민과 함께 만드는 깨끗한 정부란 온라인으로 국가정책에 대한 의견을 제출하며, 각종 민원업무 처리과정과 결과를 온라인으로 직접 확인하여 행정의 투명성과 책임성을 제고하는 정부를 말한다.

지식정보를 공유·활용하는 전략형 정부란 각종 행정절차가 재설계되고 업무처리가 전자화되어 불필요한 보고·협조업무에 소요되는 시간과 인력의 낭비가 제거되며, 업무와 관련된 정보와 지식을 공유하는 지식·정보시스템으로 무장된 전략형 지식공무원을 육성하는 정부를 말한다.

보건복지부가 전자정부의 모습을 구현하기 위해서는 이에 걸맞는 조직의 개편이 뒤따라야 한다. 이러한 전자정부의 구현이 단순히 업무의 전산화 작업뿐만 아니라 조직구조 및 업무과정의 변화도 이루어 가는 것이라는 관점에서 볼 때 기술적 측면뿐만 아니라 정책적 측면에서의 기획 및 조정 능력, 그리고 이를 담당할 조직과 인력이 확보되어야 한다.

Ⅲ. 日本 行政組織 改編과 厚生勞動省의 誕生

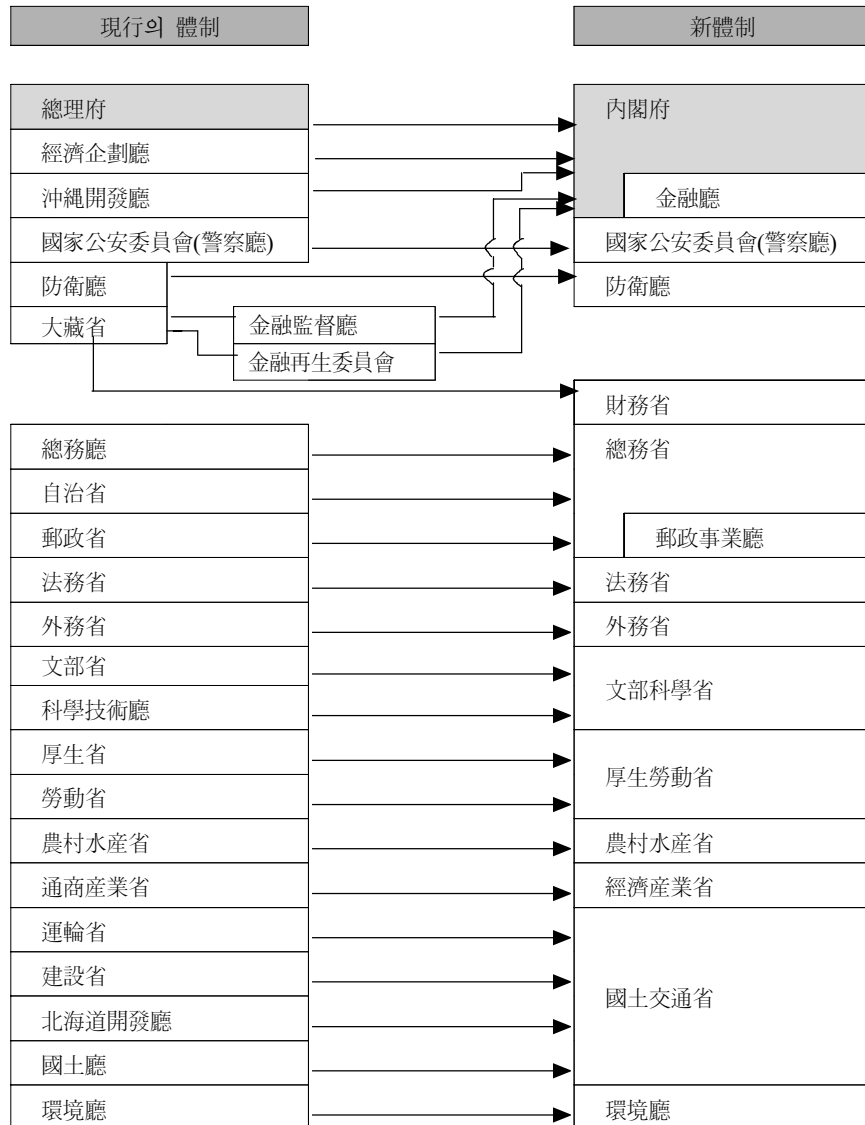
1. 日本 省廳 改編의 背景

가. 21世紀의 再編成

일본은 2001년 1월부터 중앙부처의 수를 1부(府) 22성(省)에서 1부(府) 12성(省)으로 재편성한다는 방침을 표명했다. 물론 이 결정은 1998년 하시모토(橋本)내각 때부터 의욕적으로 추진해온 결과였으며, 거슬러 올라가면 1982~1985년까지의 나카소네(中曾根)내각 당시의 총리직속 자문기관인 '제2차 임시행정조사위원회'의 권고결의 사항이기도 하였다(변재관, 1997).

새로운 관청의 명칭은 다음과 같다. 정치주도 및 수직적 행정의 폐해를 개선한다는 의미에서 내각부가 신설되고, 건설성과 운수성과 국토청이 통합된 국토교통성, 자치성과 총무청이 통합된 총무성, 문부성과 과학기술청이 통합된 문부과학성, 대장성은 기능축소된 재무성으로, 통산성은 경제통산성으로, 환경청은 환경성으로 승격하였다. 다만, 외무성, 법무성, 농림수산성, 방위청은 존속하였다. 기타 90개의 행정기관은 독립행정법인으로 효율화하여 83개로 축소하였다. 공무원수를 2010년까지 25%를 감축하고, 정부의 각종 위원회 중 211개를 121개 폐지하였다.

〔그림 1〕 1府 22省廳에서 1府 12省廳으로 改編內容



나. 原動力役割이 喪失된 官僚시스템

메이지유신 이후 일본의 전통적 관료시스템은 일본이 개발도상국에서 선진국에 이르는 원동력으로 작용하였다. 그러나, 고도성장이 끝난 시점에서 관료의 역할이 점차적으로 쇠퇴되고, 더 나아가 역기능이 커지면서, 결국 국제사회와 마찰이 발생하고, 세계조류에 뒤처지게 되어 일본이 국제경쟁력을 상실하는 결과를 초래하였다.

다. 큰 問題點을 남긴 再編劇

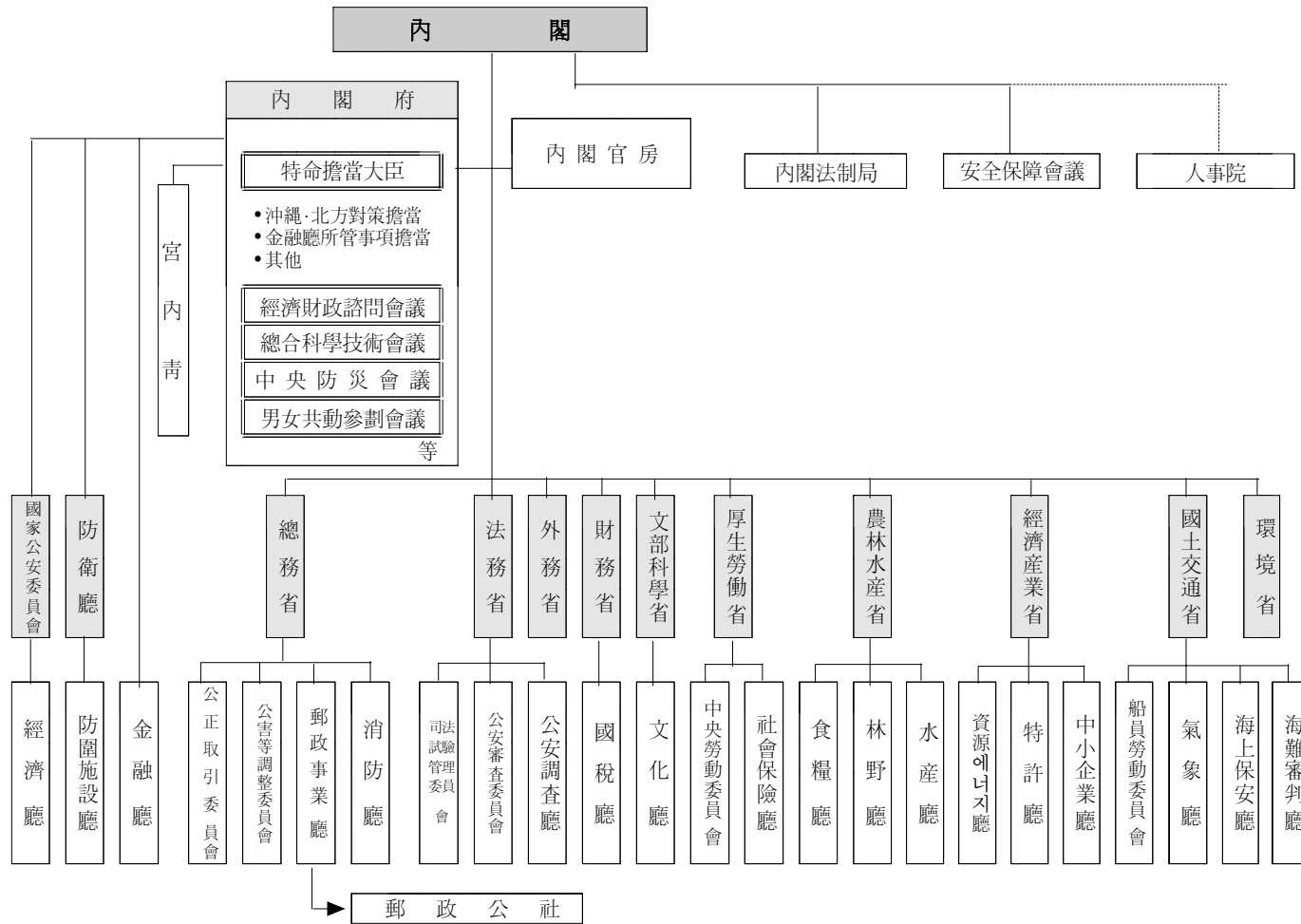
성청개편의 특징으로는 관주도의 행정을 개선하기 위해 내각부를 설립, 정치주도형의 정치·행정을 지양하고, 내각부 설립에 따라 내각에 발의권을 제공하여, 내각기능의 강화와 수상을 중심으로 하는 관저리더십에 의한 top-down 정책결정 메커니즘의 형성을 목표로 하였다. 특히 경제재정자문회의를 신설하여 행정개혁의 중점으로 경제재정시스템의 재구조화를 국민에게 제시했다. 1부12성으로 성청개편 등에 따라 국, 과, 실을 현행의 약 1,330개에서 1100개로 축소, 공무원수도 20% 감축한다고 밝혔다.

그러나 중앙성청의 재편에 따른 외국, 특수법인 등의 재편은 도외시하고, 다만 개혁의 초점이 되었던 우정3사업은 3년 후에 공사화한다는 모호한 타협안을 제시했다. 행정개혁의 목적은 중앙을 작은 정부로 하고, 지방분권을 확대·강화하는 방향이었으나, 지방행정의 실상은 향후 과제로 남게 되었다.

라. 省廳으로 強化된 內閣機能

성청개편 중 최대의 핵심은 내각의 기능강화에 있고, 내각부는 내각총리대신을 지원하는 종합전략 싱크탱크로 재편되었다. 실례로 내

〔그림 2〕 日本 新 行政組織圖



각부내 경제재정자문회의를 신설하여 내각부가 국가 예산편성권을 장악하게 되었다.

마. 巨大 怪物省廳의 出現

이번 개편으로 인해 직원수가 약 68,000명의 국토통산성, 약 30만명의 총무성(우정사업 포함)과 같은 괴물 거대성이 출현했다. 국토통산성은 약 10조 엔의 공공사업비와 보조금을 장악, 각종 이권에 개입할 우려가 발생하고, 총무성은 전전(戰前) 내무성의 부활, 또는 권한집중에 대한 우려의 목소리가 크다.

바. 理念이 缺如된 再編

이념이 결여된 상태로 통합된 성청은 후생노동성, 문부과학성의 경우에서 볼 수 있다. 부국(府局)을 슬림화하지 않고, 기존의 후생성과 노동성, 문부성과 과학기술청을 기계적으로 더한 것 같은 왜곡된 형태로 통합하였다. 당시의 하시모토 총리대신은 국토개발청을 국토보전성으로 재편하여, 개발과 보전을 분리하는 것을 주장하였으나 실패하였다. 공무원수도 2010년까지 25% 감축한다는 계획을 발표하였으나 어떻게 진행될지는 장담할 수 없다.

2. 「厚生勞動省」改編의 內容

가. 基本構想

주요임무는 고용확보, 노동조건 정비, 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상 및 증진 등으로서 인원은 10만 518명(통합시점인 2001. 1. 6 현재)에 이른다. 이것은 통합전에 비해 후생생 237명, 노동성 108명

〔그림 3〕 日本 新省廳의 職員數

行政機關(新府省)		2000年度末 定員(2001.3.31)
非 現 業	內閣官房	377
	內閣法制局	76
	內閣府	36,237
	內閣府本府 소속	2,245
	宮內廳 소속	1,114
	國家公安委員會 소속	7,634
	防衛廳 소속	24,478
	金融廳 소속	766
	總務省	7,540
	本省 소속(消防廳 포함)	6,775
	郵政事業廳 소속	162
	公正取引委員會 소속	564
	公害等調整委員會 소속	39
	法務省	50,991
	外務省	5,283
	財務省	71,764
	文部科學省	139,725
	厚生勞動省	100,518
	農村水產省	35,279
	經濟產業省	12,381
現 業	國土交通省	68,248
	環境省	1,131
	소 계	529,550
	郵政事業(總務省)	296,882
	總務省本省 소속	761
	郵政事業廳 소속	296,121
	造幣事業(財務省)	1,407
	印刷事業(財務省)	5,840
	國有林野事業(農村水產省)	6,654
	소 계	310,783
	합 계	840,333

총계 345명만이 업무중복으로 인해 감원된 것에 불과하다. 합병이전에는 후생성과 노동성이었으며 각 성의 인원은 각각 75,716명, 24,802명이었다. 최초의 명칭은 노동복지성이었으나, 1974년 후생성에서 노동성이 분리된 경위 등을 참고로 하여 후생성이 노동성을 흡수하는 형태가 되었다. 성청개편을 위한 사회경제적 환경을 살펴보면 다음과 같다.

- 고령화사회
- 소자화사회
- 의료개혁
- 연금제도의 붕괴
- 공적 개호보험제도 실시
- 고실업률
- 실업보험급여 감소
- 중고년(中高年) 고용
- 직장의 남녀차별 철폐
- 리스트라(구조조정) 지옥

나. 國民의 生活과 雇傭을 지키는 厚生勞動省

재편의 기본이념은 급속한 소자화(小子化), 고령화과정에서 사회보장의 구조개혁이 절실한 과제였으며, 이를 실현할 수 있는 행정조직으로의 개편이 요구되었고, 나아가 1996년, 1997년의 약해(藥害)에이즈 사건, 복지오직(汚職)사건 등으로 인해 후생성의 사무차관, 담당 국·과장이 사퇴하는 등 '후생'의 이미지가 크게 훼손되어 '후생'이라는 이름을 버리고 처음에는 '노동복지성'으로 하였다.

노동성은 최초에는 명칭의 삭제를 전제로 하였으나, 노동성의 폐지에 있어서는 6천만 노동자의 이익을 지키고, 증가하는 실업을 감소시키기 위해서는 존속이 필요하다고 주장되어, 결국에는 후생노동성으로 결정하였다.

기타 각종 이유로 고용복지성, 사회노동성, 생활성, 국민생활성 등의 명칭도 거론되기도 했다.

다. 큰 잡음없이 省廳 統合 達成

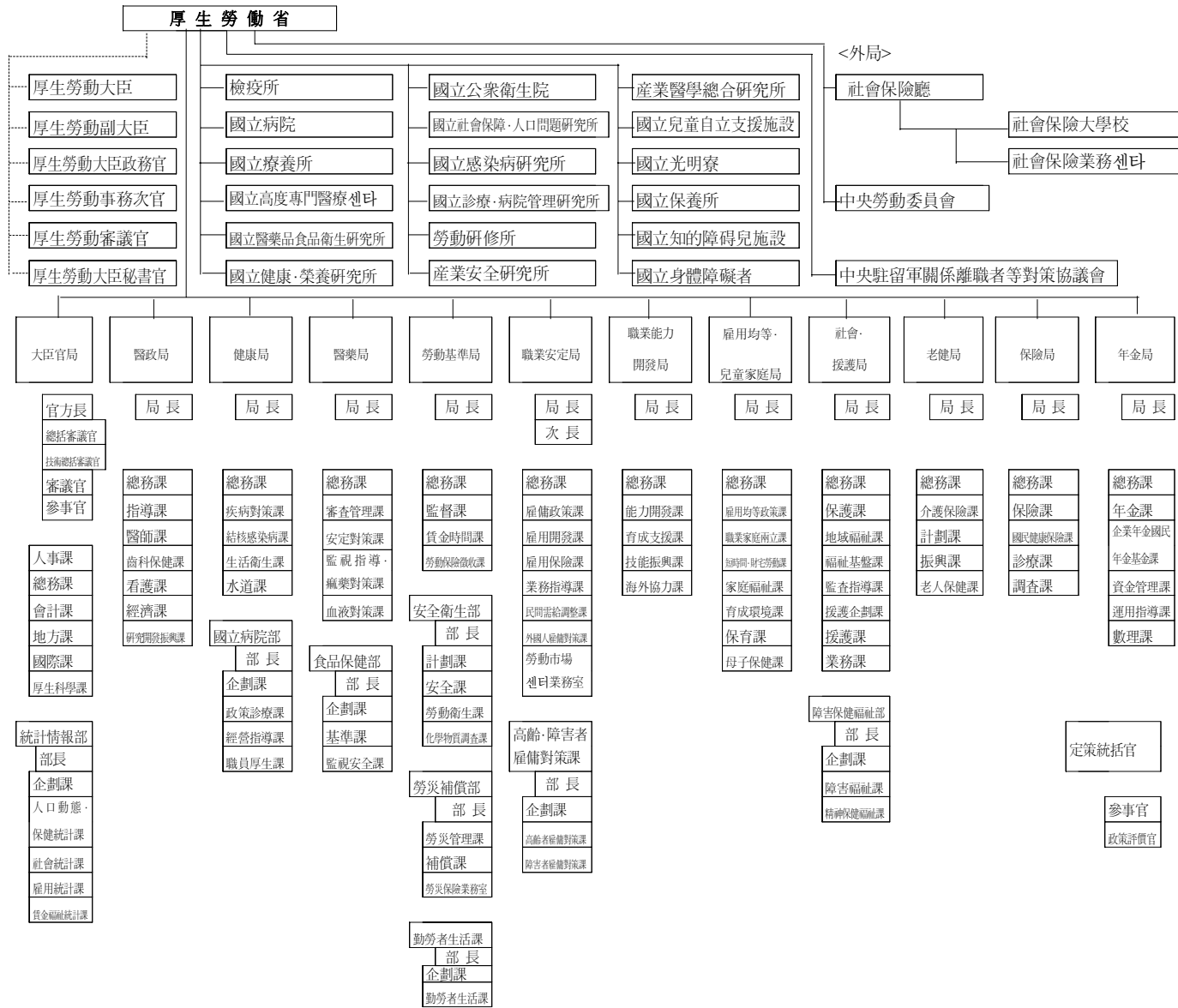
후생노동성이 통합되는데 큰 잡음이 없었는데, 노동성은 전후 후생성에서 분리독립된 관청이었으며, 하나가 되는 것은 친정으로 돌아왔다는 의미에서 반대가 없었고, 양성이 통합되면서 실제 축소된 조직이나 인원이 거의 없었기 때문이었다. 나아가 정책의 경향이 갈수록 고용-보건-복지의 연계 및 통합의 필요성이 요구되는 것 또한 양성을 통합하는 직접적인 계기가 되었다. 후생의 명칭 사용은 그 명칭이 사라지면 공적 개호보험실시를 앞두고 고령자에게 불안을 줄 수 있다는 점에서 부활되었다.

라. 新設된 2個 局

기존의 후생성 9개국, 노동성의 5개국 등의 14개국을 11개국으로 통폐합하였다. 후생성에서 사라진 국은 보건의료국, 생활위생국, 의약안전국이고, 노동성에서 사라진 국은 노정국이다.

신설국은 후생성의 아동가정국, 노동성의 여성국이 통합된 고용균등·아동가정국과 정책총괄관이다. 정책총괄관은 양성의 정책전반에 걸친 기획, 입안, 조정을 담당한다.

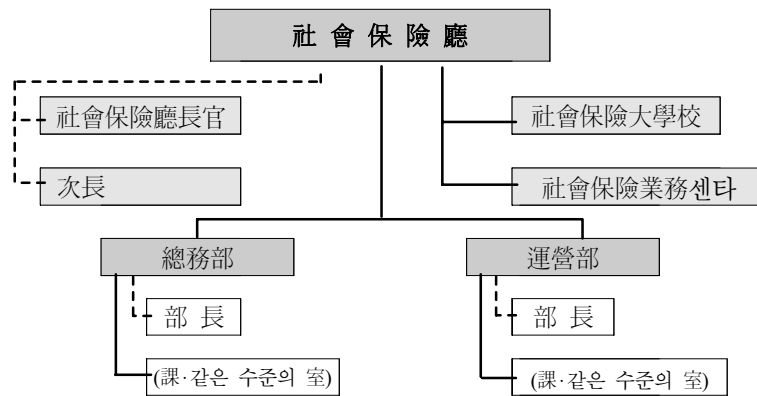
[그림 4] 日本 厚生勞動省 組織圖



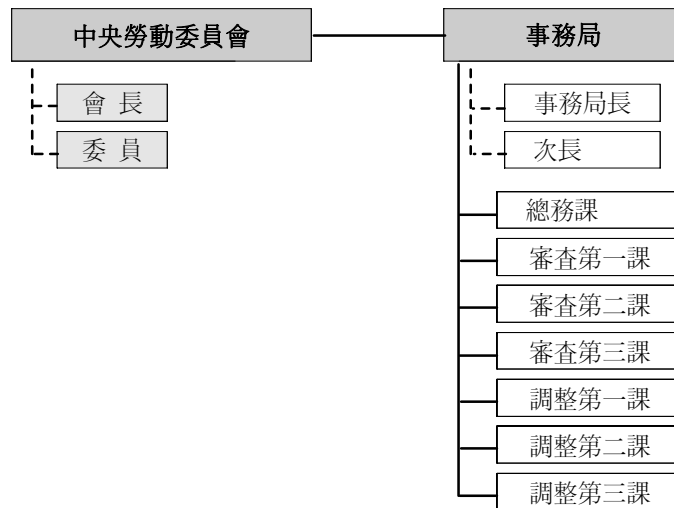
마. 社會保險廳 및 中央勞動委員會 組織

사회보험청과 중앙노동위원회는 [그림 5]와 [그림 6]과 같다

[그림 5] 日本 社會保險廳 組織圖



[그림 6] 日本 中央勞動委員會 組織圖



〈表 1〉日本 厚生勞動省의 局과 課의 業務

大臣官房		성의 기밀, 인사, 광고, 업무의 종합조정
人 事 課	성의 기밀사항과 직원의 인사전반	
總 務 課	공문서의 편집, 발행, 광고 등	
會 計 課	성의 예산, 결산, 감사의 집행	
地 方 課	지방지부국에 관한 종합적 업무	
國 際 課	국제기관, 국제회의의 사무	
厚 生 科 學 課	질병의 예방, 치료연구의 총괄사무	
統計情報部		
企 劃 課	부의 업무의 종합조정	
人口動態保健統計課	인구동태, 보건, 질병 등의 통계조사	
社會統計課	사회복지, 각 건강보험 등에 관한 통계조사	
雇用統計課	고용, 실업 등에 관한 통계조사	
賃金福祉統計課	임금, 노동시간, 복지에 관한 통계조사	
醫政局		보건의료의 기본적인 정책의 기획입안
總 務 課	국의 업무에 관한 종합조정	
指 導 課	의료기관의 경영, 구급체제	
醫 事 課	의사와 의료기술자의 면허 등	
齒 課 保 建 課	치과의사, 기공사의 면허 등	
看 護 部 課	보건부, 간호부의 면허 등	
濟 課	의약품, 의료용구의 생산, 소비의 추진	
研究開發振興課	의약품, 화장품, 의료용구 등의 연구개발의 추진	
健康局		건강증진, 영양의 개선, 장기이식 등
總 務 課	국의 업무에 관한 종합조정	
疾 病 對 策 課	에이즈방지, 난병치료, 장기이식 등	
結核感染症課	결핵과 감염증의 방지	
生 活 衛 生 課	미용실, 시장의 위생관리, 이장, 화장, 묘지제도 등	
水 道 課	수도, 우물의 위생에 관한 업무	
國立病院課		
企 劃 課	국립병원의 업무의 종합조정	
政策醫療課	국민의 건강에 중대한 영향을 끼치는 질병에 관한 의료	
經營指導課	국립병원의 경영관리의 지도	
職員厚生課	직원의 노동환경, 복지후생	
醫藥局		의약품 등의 유효성, 안전성의 확보
總 務 課	국의 업무에 관한 종합조정	
審 査 管 理 課	의약품 등의 제조, 반입허가	
安 全 對 策 課	의약품 등의 안전성의 테스트, 부작용피해자의 구제	
監 視 指 導 課	불량한 의약품 등의 압수	
麻 藥 對 策 課	마약 등의 압수	
血 液 對 策 課	혈액과 혈액제제의 안정적 확보	
食品保健部		
企 劃 課	부의 업무의 종합조정	
基 準 課	식품 등의 규격, 기준	
監 視 安 全 課	식품 등의 첨가물, 위해의 감시	

〈表 1〉 계속

勞働基準局		노동조건에 관한 감독, 지도
總 務 課	국의 업무에 관한 종합조정	
監 督 課	노동자의 안전, 보호의 감독	
賃 金 時 間 課	최저임금, 휴식 등의 감독	
勞働保險徵收課	노동보험전반의 업무와 보험료의 징수	
安 全 衛 生 部		
計 劃 課	부의 업무의 종합조정	
安 全 課	산업, 노동재해의 방지	
勞 働 衛 生 課	노동환경의 위생 체크	
化學物質調査課	노동환경의 화학물질재해 방지	
勞 災 保 償 部		
勞 災 管 理 課	부의 업무의 종합조정	
保 償 課	노재보상업무전반	
勞災保險業務實	노재보험법에 기반한 업무전반	
勤勞者生活部		
企 劃 課	근로자의 財形, 복지후생	
勤勞者生活課	임금체계, 퇴직수당 등	
職業安定局		민간의 직업소개, 파견사업의 감독
總 務 課	국의 업무의 종합조정	
雇 用 政 策 課	고용의 안정에 관한 계획책정	
雇 用 開 發 課	지역고용의 개발, 촉진	
雇 用 保 險 課	고용보험사업에 관한 업무	
職 業 指 導 課	직업소개와 직업지도	
民間需給調整課	직업소개, 노동자공급, 파견사업의 감독	
外國人雇傭對策課	외국인의 고용에 관한 업무	
勞働市場センタ業務室	노동시장의 정보수집, 職安의 컴퓨터네트워크	
高齡・障害者雇用對策部		
企 劃 課	부의 업무의 종합조정	
高齡者雇傭對策課	고령자의 고용확보와 촉진	
障害者雇用對策課	장애자의 고용확보와 촉진	
職業能力開發局		공공의 직업훈련, 기능검정
總 務 課	국의 업무의 종합조정	
能 力 開 發 課	직업훈련전반의 업무	
育 成 支 援 課	사업주와 노동자의 능력개발지원	
技 能 振 興 課	기능검정시험 등	
海 外 協 力 課	국의 업무에 관한 국제협력	

〈表 1〉 계속

雇用均等·児童家庭局		고용현장의 남녀차별철폐, 아동복지
總 務 課	국의 업무의 종합조정	
雇用均等政策課	고용에서의 남녀차별철폐에 관한 입안	
職業家庭兩立課	육아, 介護를 행하는 노동자의 환경정비	
短時間·在宅勞動課	파트노동자의 복지촉진	
家庭福祉課	아동의 보호, 위험방지	
育成環境課	아동복지사상의 향상, 촉진	
保育課	보육소에 관한 업무	
母子保健課	임산부, 유치아의 건강증진	
社會·援護局		사회복지와 생활보호정책
總 務 課	국의 업무의 종합조정	
保護課	生活困窮者 등의 보호	
地域福祉課	지역의 사회복지의 증진	
福祉基盤科	사회복지시설의 기획입안	
監督指導課	생활보호법사무의 감사	
援護企劃課	미귀환자, 中國殘留邦人 등의 지원	
援護課	전역자유족 등의 지원	
業務課	구속해군의 잔무처리 등	
障害保健福祉部		
企劃課	부의 업무의 종합조정	
障害福祉課	身障者の 복지의 증대책	
精神保健福祉部	정신장애자의 복지의 촉진	
老健局		정신장애자의 복지의 촉진, 介護保險 등
總 務 課	국의 업무의 종합조정	
介護保險課	介護保險事業의 기획입안	
計劃課	노인복지계획의 책정	
振興課	노인의 복지, 介護保險事業의 진흥	
老人保健課	노인의 보건의 향상, 증진	
保險局		국민건강보험사업 등
總 務 課	국의 업무의 종합조정	
保險課	노인보건제도의 기획입안	
國民健康保險課	국민건강보험사업의 기획입안	
醫療課	보험의료기관, 약국 등의 감독	
調査課	정부관장보험의 통계조사	
年金局		정부관장 연금보험사업 등
總 務 課	국의 업무의 종합조정	
年金課	정부관장연금사업의 기획입안	
企業年金國民年金基金課	기업연금, 국민연금기금 등의 기획입안	
資金管理課	연금자금의 운용업무	
運用指導課	연금의 운용에 관한 기획입안	
數理課	연금제도의 통계적 조사	

IV. 保健福祉 行政體系 改編方向

1. 保健福祉部 機能의 變遷과 示唆點

'48년 대한민국 정부수립이후의 사회복지분야에 있어 정부의 기능은 확대되고 전문화되어 왔으며, 이는 크게 네 단계로 구분하여 설명될 수 있다.

첫 번째, 구빈·구호단계('48년~60년대 초반)이다. 임시방편적 사후관리적 대응에 초점을 맞춘 단계였다. 구체적인 내용으로는 전사자 대상 최저기초생계보조, 보건진료소 다수 설립, '48년 사회부 신설(보건국, 후생국, 노동국, 주택국, 부녀국), '49년 보건부 신설, '51년 보건부와 사회부를 통합하여 보건사회부로 개편 등을 들 수 있다.

두 번째, 제도화단계(60년대 초반~70년대 후반)이다. 제도적 기반은 구축하였으나 실효성이 미약한 단계였다. 구체적인 내용으로는 '61년 생활보호법 제정, '63년 사회보장에 관한 법률제정, '63년 의료보험법 제정, '73년 국민복지연금법 제정, '74년 복지연금국 신설, '76년 의료보호법 제정 등을 들 수 있다.

세 번째, 보건복지이념 구현단계(70년대 후반~90년대 중반)이다. 실질적인 정책구현을 위한 사회보장제도를 도입한 단계였다. 구체적인 내용으로는 '77년 의료보험 실시, '77년 저소득층 의료보호 실시, '79년 생활보호대상자자녀 학자금 지원 및 대상자 직업훈련사업 실시, '80년 경로우대제도 실시, '88년 국민연금 실시, '90년 사회복지정책실 신설 등을 들 수 있다.

마지막으로 기능고도화단계(90년대 중반이후)이다. 기능의 내실화 및 선진화 단계로서 구체적 내용으로는 '94년 보건사회부를 보건복지부로의 개편, '96년 식품의약품안전본부 신설, '96년 국립보건원을 성인병전문연구기관으로 개편, '97년 장애인복지심의관 신설, '98년 공무원 및 교원의료보험과 지역의료보험을 통합 등을 들 수 있다.

전반적으로 볼 때 정부수립이후 경제성장은 빠른 속도로 진행되었는데 반해 보건복지기능의 성장은 아주 더딘 속도로 진행되었다. 국민보건기능, 사회복지기능, 사회보장기능으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

국민보건기능의 경우 전염병 예방, 가족계획, 인구정책 등에 있어서는 기대한 성과를 달성하였다고 볼 수 있으며, 특히 식품·의약품안전 등의 기능이 독립되고 민간의료수준이 크게 향상되었다. 그러나 앞으로 보건의료체계의 정비 및 국민건강의 실질적인 증진을 위한 체계적인 접근이 필요하다.

사회복지기능의 경우 오랫동안 시혜적 차원의 틀에서 수행되다가 '90년대에 들어 수요자 중심으로 그 방향이 전환되었다. 그러나 IMF 사태이후 취약계층의 복지수요가 급증하고 있으므로 이에 대한 정부의 사회적 책임이 강화되어야 한다.

사회보장기능의 경우 그 대상을 전국민으로 확대하면서 사회보장제도의 기본적인 틀을 만들었다는 평가를 받고 있으나, 앞으로 제도의 내실화, 운영의 효율화 및 공평성의 확보 등에 대한 보다 많은 관심이 필요하다.

이상의 논의에서 볼 때 보건복지부의 역할은 이전과 비교하여 다른 접근과 전략이 필요한 시점에 있다. 사회복지기능의 경우 과거 시혜적 복지, 수용·보호 중심의 복지에서 생산적 복지, 재가봉사중심의 복

지로 전환할 것이 기대된다. 국민보건기능의 경우 공급자 위주의 치료 중심에서 수요자 편의 중심의 서비스 질 향상과 예방중심으로 전환되어야 한다. 마지막으로 사회보장 기능의 경우 과거에 대상확대에 초점을 맞춘 데에서 운영의 효율화에 초점을 맞추어야 하는 쪽으로 정책방향의 전환이 요구되고 있다.

2. 行政體系 改編方向

가. 2001年 政府組織管理 方針

정부의 조직관리 방침은 크게 정부구조조정의 차질없는 마무리, 정부조직·인력관리의 감량기조 유지, 지식정부에 걸맞는 탄력적 조직운영방식 확대, 위원회 운영 및 행정권한 위임·위탁의 내실화의 네 가지로 구분된다.

기본 방침은 정부구조조정에 따른 정부조직 및 인력의 감량기조를 유지하면서 향후 행정기관의 기구 및 인력의 증원을 최소화한다는 것이다. 그러나 다음의 네 가지 경우에 한정하여 엄격한 심사를 거친 후 증원을 하도록 하고 있다.

- ① 법률 제·개정으로 신규업무가 부가되거나 행정수요 급증이 예상되는 경우
- ② 대규모 시설 또는 장비의 증설·도입에 따라 신규인력 증원이 불가피한 사항
- ③ 국가경쟁력 강화와 공공부문 구조조정에 따른 업무수행체제 합리화를 위해 필수적인 사항
- ④ 국민건강과 안전에 대한 위해요인 증가로 기능보강이 필요한 사항

지식정부에 걸맞는 탄력적 조직운영을 위해 각 부처는 자율적 조직 관리 권한을 최대한 활용하여야 한다. 긴급한 행정수요 및 업무량 증가에 효율적으로 대처하고 정식기구 설치 전에 그 타당성을 검토하기 위해 정원범위 내에서 Project team, Task force 등 임시조직·한시조직을 적극 활용하여야 한다.

나. 保健福祉部 行政體系 改編方向

보건복지환경의 급격한 변화와 IMF 이후의 복지수요의 증대는 보건복지부의 역할강화를 통한 사회적 책임의 확보가 어느 때보다도 중요한 시점에 있음을 알게 해 준다. 따라서 보건복지부는 정부조직관리 방침을 기본적으로 준수하면서 새롭게 발생한 업무와 행정수요에 는 조직의 확대개편을 통해 적극적으로 대응해 나가야 한다.

보건복지부 행정체계 개편의 기본원칙은 정책수립 기능과 집행기능의 분리, 분산된 기능의 주된 분야로의 통합, 민간의 최대한 활용 등을 통해 핵심역량위주로 개편해나가야 하는 것이어야 한다. 이와 함께 부서의 자율성을 확대하되 기능을 조정·통합할 수 있는 체제를 구축하여야 한다.

보건복지부가 수행하고 있는 세 가지 기본적 기능- 국민보건기능, 사회복지기능, 사회보장기능-을 중심으로 조직의 개편 방향을 살펴보면 다음과 같다.

국민보건기능 관련 조직의 개편방향은 기본적으로 질병관리 및 직접적인 의료서비스에서 질병예방 및 평생국민건강증진으로 기능을 전환하고 전문성에 바탕을 둔 정책수립 및 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 또한 유사·중복기능의 통합과 이질적 기능의 분리를 통해 기능 수행의 효율화와 전문성을 제고하도록 하여야 한다. 이를 위해

서는 보건의료정책의 종합·조정, 의료관련 인력 시설 및 자원의 효율적 관리와 국민 보건의료서비스의 양적·질적 수준의 향상 등 보건의료부문을 총괄·전담하는 행정조직을 신설하는 방향으로 조직개편이 이루어져야 한다. 이와 함께 미래형 고부가가치산업으로 이미 선진국에서 핵심산업으로 전략화되고 있는 보건산업에도 역량을 모을 수 있도록 조직개편이 이루어져야 한다.

사회복지기능 관련 조직은 보건기능과 연계된 기본적, 시혜적 복지기능에서 고용과 연계된 생산적 복지기능을 수행하기 위한 체제로 개편되어야 한다. 또한 특수계층을 대상으로 한 유사기능을 통합하되, 직무분석을 바탕으로 업무의 양이 많을 경우 분리하여 업무의 전문성과 효율성을 높이도록 하여야 한다. 특히 국민기초생활보장제도의 정착을 통해 생산적 복지를 구현해나가기 위해서는 자활지원에 대한 장·단기적 종합대책을 수립하고 집행해나갈 수 있는 전담조직을 신설하는 방향으로 조직개편이 이루어져야 한다. 또한 IMF 체제 이후 가속화되고 있는 가정해체를 예방하고 사회통합정책을 강화하기 위한 조직에도 힘을 실어주어야 한다.

사회보장기능 관련 조직의 개편은 공급자 중심의 입장에서 벗어나서 사회보험업무의 효율성을 극대화하는 방향으로 나아가야 한다. 이와 함께 사회보험의 통합·확대에 따른 업무혼란을 최소화할 수 있는 역량을 제고하는 방향이 되어야 한다. 특히 연금보험과 건강보험의 경우 업무속성의 상이함이나 업무량의 과다함을 고려할 때 업무의 효율성과 전문성을 향상시킨다는 점에서 별개의 국으로 분리하는 방안을 적극 검토하여야 한다.

이러한 보건복지부의 조직개편방향을 기초로 하여 단기적인 조직개편과 함께 장기적으로는 국민보건기능과 사회보장기능의 수행에 있어

밀접한 연관을 갖고 있는 노동부의 고용기능 및 고용보험기능과의 통합을 고려해나가야 할 것이다.

3. 保健福祉 組織改編의 基本原則

이상의 논의를 바탕으로 본 서에서는 21세기 보건복지 행정조직의 바람직한 체계를 다음과 같이 도식화하였다(그림 7 참조).

먼저 앞에서 분석한 대내·외적 환경 변화의 특성을 사회·경제적 구조변화, 보건복지 수요의 팽창 및 보건복지 행정체계 자체의 미흡함으로 규정하였으며 이로 인해 발전적이고 생산적인 조직 체계 구축의 필요성이 강하게 제기되고 있다고 보았다. 따라서 보건복지 조직 체계의 변화 방향은 국가 전반에 걸친 사회 및 경제정책간 균형적 발전을 도모하고 담보하기 위한 방향에서 논의됨이 바람직하고 사료된다.

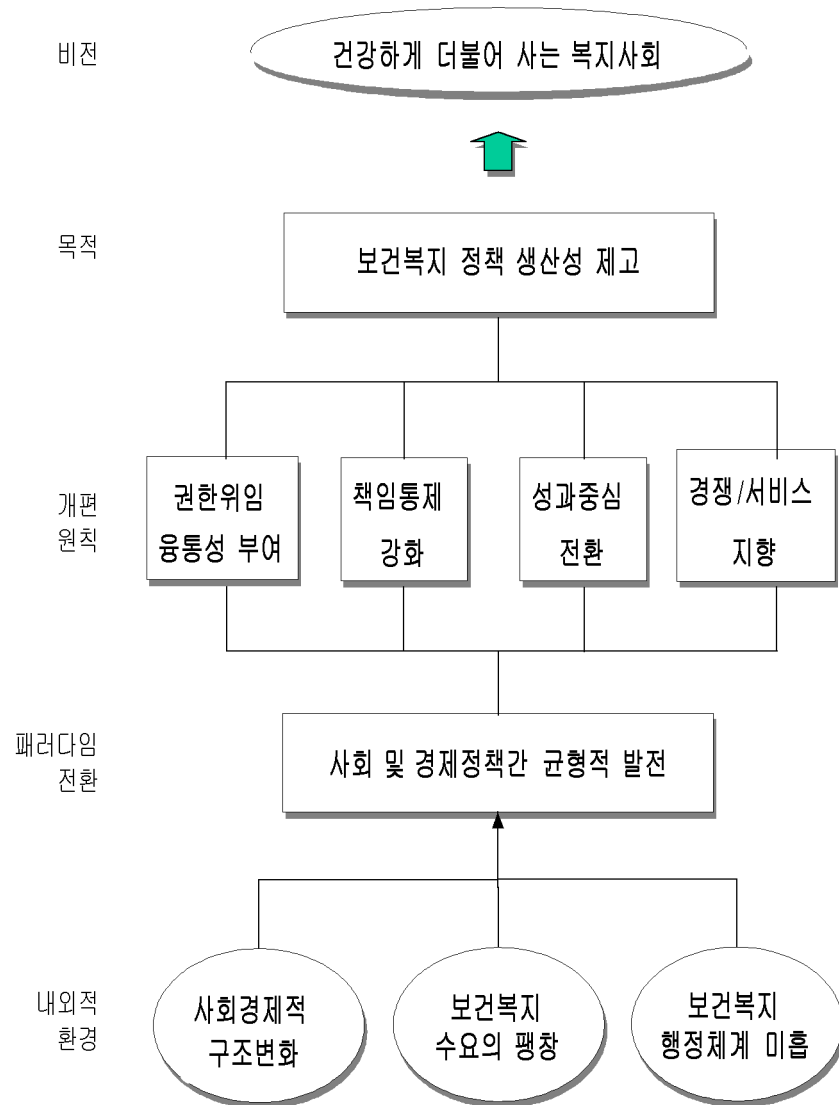
이를 기초로 보건복지 행정조직의 개편의 원칙을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 보건복지 부문의 다양하고 상충적인 이해집단간의 제 관계를 선도하기 위해 담당 업무의 권한과 의무가 조화된 조직체계의 구축이 필수적이다.

둘째, 주변환경과 급증하고 있는 보건복지 수요 변화에 능동적이고 적극적으로 대처하기 위해서는 담당 업무가 적절히 분배되고 관리되어야 한다.

셋째, 보건복지부문은 세계 경제에서 차세대 발전 가능성이 무궁한 경제 성장의 우선적 투자 대상부문으로 차별화되고 전략화된지 이미 오래이다. 따라서 시장지향적 관점에서 국가 경제의 선도산업부문에

[그림 7] 21世紀 保健福祉 環境變化 및 바람직한 組織體系



대해서는 보다 적극적인 전방위 지원형의 조직 체계 구축이 사전적으로 요구된다.

마지막으로 행정업무의 전문화 및 상승효과의 극대화를 위해서 핵심역량을 강화하는 조직체계의 마련이 필수적이다. 핵심역량의 강화야말로 행정조직의 구조조정 과정에서 견지되어야 가치이며 기준으로 써 조직개편 과정에서 반드시 고려되어야 한다.

위의 제 원칙을 토대로 보건복지 행정조직은 정책 생산성 제고에 토대가 되어야 하며 이를 통해 보건복지부문의 장기 비전인 ‘보건복지 장기비전 2010’에 부합되는 ‘건강하게 더불어 사는 복지사회’를 구현함에 한 축을 담당하게 될 것이다.

이상의 논의를 바탕으로 현재 보건복지부 조직개편의 내용 등 이와 관련한 보다 자세한 논의는 본 서 제V장에서 거론하고자 한다.

V. 保健福祉 組織의 發展的 改編方案

1. 短期 改編 方案의 方向

여기서 제시하는 개편의 방향 및 그 내용은 시간·여건 등의 제약으로 인해 현재의 보건복지조직에 대한 구체적이고 체계적인 직무분석을 수행한 결과를 토대로 한 제언이 아니다. 이에 대신하여 보건복지부 실무자 - 주로 주무계장 및 과장 - 및 관련 연구자들을 대상으로 하여 4회에 걸친 집중면접조사(Focus Group Interview)를 실시하여 그 분석 결과를 중심으로 방안을 제시하고 한다.

단기 개편의 전반적 내용으로는 현재의 2실 3국 7관 35과(9관 포함)에서 **3실 3국 9관 42과(6관 포함)**로 1실 2관 7과의 증설을 골자로 확대 개편함으로 요약된다.

주요 개편내용은 다음과 같다.

첫째, 신설될 1실로는 현재의 보건정책국, 보건증진국 및 한방정책관을 통합하여 '보건의료정책실'로 하였으며 3개 심의관실과 12개 과로 구성하였다. 3개 심의관실은 '보건정책심의관', '보건증진심의관' 및 '한방의료심의관'으로 구성하고자 한다.

'보건정책심의관'은 현 보건정책국을 토대로 산하에 현 보건산업정책과에서 업무가 분리될 '보건정책총괄과', 현 약무식품정책과에서 분리되는 '약무정책과'와 '식품영양정책과' 외에 의료정책과 보건자원정책과 등 5개과로 구성하고자 한다.

'보건증진심의관'은 현 보건증진국을 토대로 산하에 현 건강증진과

에서 개명한 ‘평생건강관리과’ 외에 질병관리과, 암관리과, 정신보건과, 구강보건과로 5개과로 구성하고자 한다.

한방의료심의회관은 현 한방정책관을 토대로 한방제도과와 한의약관리과로 현 조직을 유지하였다.

둘째, 현재 연금보험국을 ‘건강보험국’과 ‘국민연금국’으로 확대, 분리하였다. 신설될 ‘건강보험국’에는 현 연금보험국의 보험정책과, 보험급여과, 보험관리과 외에 ‘의료보호과’와 ‘보험재정통계과’를 신설하고자 하며 ‘국민연금국’에서는 현 연금보험국의 연금제도과, 연금재정과 외에 ‘급여심사과’를 신설하고자 한다.

셋째, ‘보건산업국’을 신설하고자 한다. 보건산업국은 현 보건정책국의 보건산업정책과와 보건의료과학단지과를 산하 조직으로 이관하였으며 이외 ‘바이오산업진흥과’, ‘보건산업통상과’를 신설하고자 한다.

그 외 현재 사회복지정책실의 기초생활보장심의관 산하에 ‘자활지원과’를 신설하고자 하며 가정보건복지심의관 산하에 ‘가정보육과’를 신설하고자 한다.

이상의 신설 조직의 필요성과 관련 업무에 대한 내용은 본 서 다음절에서 보건복지 행정조직 개편원칙에 의거하여 보다 자세히 언급하고자 한다.

2. 短期 改編의 原則 및 內容

개편 원칙

- ☐ 권한위임과 융통성 부여
- ☐ 책임과 통제의 강화
- ☐ 성과중심으로의 전환
- ☐ 경쟁 및 서비스 지향

보건복지부 단기 조직개편의 원칙으로 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 권한위임과 융통성을 확대하는 방향에서 조직 개편이 필요하다. 이는 각 부서와 관리자들에게 권한을 확대함으로써 혁신과 창의력을 고취시키며 이로 인해 조직체계의 탄력성 제고를 도모하고자 하였다.

둘째, 책임과 통제를 강화하는 방향에서의 조직 개편이 필요하다. 권한 위임과 융통성의 증대는 보다 확대된 책임성을 요구하게 되며 이를 위해 성과관리체계를 확립하여야 한다. 즉 성과에 대한 정보를 보다 유용한 형태로 제공하고 보다 일반적으로 이용되도록 함으로써 행정의 투명성 제고를 도모하고자 하였다.

셋째, 과거의 투입과 절차뿐 아니라 산출과 결과에도 중점을 두는 성과중심으로 전환하도록 하는 방향에서의 조직 개편이 필요하다. 이를 위해 보다 명료한 목표의 설정, 명확한 책임할당, 성과의 측정 및 보고, 필요시 사후 관리에 대한 조치 등이 확립되어야 한다.

마지막으로 경쟁 및 서비스를 지향하는 방향에서의 조직 개편이 필요하다. 조직 개편의 주된 목표가 조직 내부지향적이 아닌 외부 지향적인 대고객 서비스의 확대를 통해 고객의 선택 폭을 확대해야 한다.

이러한 방향과 원칙에서 다음과 같은 행정조직의 개편 필요성이 크다 하겠다.

가. 保健醫療政策室의 新設

1) 必要性

최근 급변하는 사회·경제적 환경에 따라 21세기 보건의료체계의 선진화를 이룩하고 의료시장 개방에 능동적으로 대처하고, 나아가 OECD 국가를 비롯한 각국들이 국민들의 수요에 맞추어 지금까지의 사후적, 치료적 보건의료 중심에서 사전적, 예방적 보건의료 즉, 광의의 ‘건강’ 중심으로 그 영역이 확장되고 있다. 또한 전 세계는 지식기반 디지털 경제로 탈바꿈하고 있어 국가 경쟁력의 원천 또한 질적으로 변모하고 있으며 보건산업은 새로운 환경에 적합한 산업으로 각국은 핵심 산업으로 전략화하고 있다. 따라서, 보건의료정책의 종합·조정, 의료관련 인력 시설 및 자원의 효율적 관리와 국민 보건의료서비스의 양적·질적 수준 향상 등을 위하여 보건의료부문을 총괄·전담하는 행정조직 개편이 불가피한 실정이다.

한편, 보건의료정책실장을 특정 전문직(의사)으로 보직하는 문제가 제기된다. 그 어느 분야보다도 종합·조정력이 요구되는 보건의료정책실장 직위에 특정 전문직을 보할 경우 종합적이고 효율적인 행정수행 곤란하다. 즉, 보건의료전반에 걸친 종합적인 판단과 조정력이 요구되며, 보건의료 각 분야의 인적·물적 자원을 비롯한 제반 여건을 어떻게 효율·효과적으로 경영 관리할 것인지에 적합한 능력이 요구된다. 따라서 실장 밑의 심의관을 특정 전문직으로 보하여 실장을 보좌하는 것이 바람직하다.

한편, 보건자원정책과의 경우 각급 의료기관의 지원 육성책 마련 및 관리, 의료서비스의 수요조사, 의료법 위반자에 대한 지도감시 등 지속적이고 효과적인 사후관리 인력의 부족 등으로 인해 단기적으로 보건자원정책과의 증원이, 이후 이를 전담하는 보건의료관리과의 신설 등이 필요하다.

2) 業務分掌(變更과 中心)

보건정책총괄과는 국민보건의료정책에 관한 종합계획의 수립 및 조정, 보건 의료·약무·식품정책의 총괄 및 조정, 한방의료 및 한의약정책의 총괄 및 조정, 보건의료관련 법령의 총괄, 보건의료분야 소비자 보호시책의 총괄·조정, 보건의료정책과 건강보험정책과의 조정 및 협조, 보건산업진흥원 운영 지원 등의 업무를 담당한다.

나. 藥務食品政策課의 廢止 및 藥務政策課와 食品營養政策課의 新設

1) 必要性

우선 의약분업, 의약품유통개혁 추진 등 업무가 과중하다. 의약분업의 성공 정착, 의약품 유통개혁의 차질 없는 수행, 약사법, 마약류관리에 관한법률, 화장품법, 식품위생법 등 제·개정 및 유권해석과 새로운 정책업무의 개발을 위해서는 업무가 과중하여 한 사람의 과장이 통솔하는 데에 한계가 있다. 법령 유권해석 등 연간 민원처리건수가 3,000건 이상이다.

또한 의약 자원의 효율적 관리 및 지원기능이 미흡하다. 의약품 사용 합리화 유도 및 양질의 약 서비스 제공이 미흡하다. 결핵약, 예방

백신, 희귀약품 등 국민보건상 필수적인 약품 적정수급체계 구축이 시급하지만, 현안 및 당면문제에 매달려 새로운 정책 발굴업무 수행이 불가능하다.

다음으로 종합적이고 체계적인 식품정책의 수립·시행이 필요하다. 식품정책은 국민건강과 밀접한 관련이 있고 타부처(법무부, 행자부, 농림부, 환경부 등)와 긴밀하게 협력하여 소비자보호·풍속문화·청소년보호종합대책 등을 수립하여야 하므로 중앙부처 차원의 정책수립·집행기능이 보다 강화되어야 한다. 식품분야는 표시, 유통기한 등 국제통상문제가 자주 제기되므로 대외교섭능력 등을 감안 중앙부처의 식품국제협력기능을 강화하여야 한다. 또 유전자재조합식품(GMO) 등에 대한 과학적 관리체계가 필요하다.

식품산업진흥 전담부서 설치로 국민건강증진 및 의료비 절감기능을 수행한다. 사회의 노령화 및 인스턴트식품의 증가로 만성질환이 증가함에 따라 식품과 약품의 연계선상에 있는 건강식품산업이 발달되고 있다. 부가가치가 높은 건강식품산업에 대한 주요 선진국의 국가차원의 지원전략에 대응하여 국내 건강식품산업을 육성·지원해야 한다. 또 건강보조식품의 허위·과대광고 방지 및 소비자 보호제도를 정비해야 한다.

마지막으로 약무·식품행정의 분리를 통한 식품제도·산업의 발전을 도모해야 한다. 식품정책과 약무정책 업무는 업무 성격이 서로 상이하고 업무 연계가 미흡하므로 분리하여 업무를 수행하는 것이 효율적이다. 의약분업 추진, 의약품유통개혁 추진, 약사법·식품위생법·화장품법·마약류관리에관한법률 등 법령 제·개정 및 질의회신 등 업무가 과중하여 1과에서 수행하기가 곤란하다. 또 30조원 규모(국내 제조업의 7%)의 식품산업을 효과적으로 지원·육성·진흥하기 위한 식품산업 전담부서의 설치 필요하다

2) 業務分掌

약무정책과는 약무 업무 총괄, 약무단체 지원, 국회·예산·서무에 관한 사항, 약무정책 수립, 범정부대책 수립·부처협의, 약사법령(약사법, 마약류관리에관한법률, 화장품법) 제·개정, 법령 질의회신, 중앙약사심의위원회 운영, 약무관련 조사·연구, 약무 업무 총괄, 약무단체 지원, 국회·예산·서무에 관한 사항, 약무정책 수립, 범정부대책 수립·부처협의, 약사법령 제·개정, 법령 질의회신, 중앙약사심의위원회 운영, 약무관련 조사·연구, 의약품유통에 관한 사항, 제약산업 발전·개발·연구 지원, 의약품 분류, 의료용구 관련법령 제·개정 및 제도 운영 등의 업무를 수행한다

식품영양정책과는 식품영양업무 총괄, 식품영양단체 지원, 국회·예산·서무에 관한 사항, 식품영양정책 수립, 범정부대책 수립·부처협의, 식품위생법령 제·개정, 법령 질의회신, 식품위생심의위원회 운영, 식품관련 조사·연구, 수입식품 등 식품관련 국제통상협력, CODEX 운영, 기능성식품 표시관련 법령 및 규격 제·개정, 기능성식품산업 지원, 식품접객관련 제도, 좋은식단제 등 음식문화개선사업, 식품접객관련 청소년보호·풍속 관련 사항, 식품위생교육 등의 업무를 수행한다.

다. 自活支援課의 新設

1) 必要性

국정이념인 생산적 복지 구현을 위해 1961년도에 제정된 생활보호법을 폐지하고 국민기초생활보장법을 제정하여 2000년 10월 1일부터 시행 중이다. 국민기초생활보장법은 저소득층에 대하여 기초생활을 보장하고 근로능력자에 대하여는 체계적인 자활서비스를 제공하여 자

립·자활을 도모한다.

국민기초생활보장제도를 정착시키기 위해서는 우선 제도를 기반으로 빈곤퇴치를 위한 장·단기적인 종합 대책을 수립·시행하여 저소득층의 절대빈곤을 추방해야 한다. 또 국민기초생활보장 제도와 빈곤퇴치대책의 실효성 확보를 위한 각종 복지정책의 분석 및 평가가 필요하다.

다음으로 수급자에 대한 적정급여 관리시스템 구축이 필요하다. 국가의 보호가 필요한 자가 누락되거나 부적격자가 보호받는 사례가 없도록 하기 위한 자산조사 및 수급자 관리시스템 구축을 통한 재정누수를 방지해야 한다. 부정수급, 보호누락 등은 새로운 사회갈등과 정부불신 초래 우려가 있음을 주지해야 한다.

또한 근로능력이 있는 수급자에게 자활 서비스를 체계적으로 지원하여 자립을 도모해야 한다. 근로능력자에 대해서는 수급자의 근로능력, 가구여건, 자활욕구 등을 고려한 가구별 자활지원계획을 수립하여 자활서비스를 제공해야 한다.

마지막으로 근로능력이 있는 수급자에 대한 자활사업 연계제공 의무화 등 중앙 및 지자체의 자활지원 업무가 폭증하고 있는 실정이다. 지자체 지역자활지원계획의 수립·집행, 지역자활기관간 협의체 구성·운영, 조건부 수급자에 대한 자활사업 내용제시 및 사업실시기관 지정, 자활사업실시기관간 연계체계 구축 등 자활사업과 관련한 기획·조정기능이 새롭게 부각되고 있으나 일선 조직인력의 보강이 없는 상황에서 업무가 폭증하고 있는 있다. 이에 따라 업무의 효율적인 수행을 위하여 자활지원과를 신설하고자 한다.

2) 業務分掌

자활지원과는 다음과 같은 업무를 수행한다.

- 자활지원계획의 수립, 운영에 관한 사항
- 조건부 급여제도 운영에 관한 사항
- 조건부수급자 복지서비스 연계제도에 관한 사항
- 자활후견기관의 지정, 운영에 관한 사항
- 자활후견기관협회 육성 및 지원에 관한 사항
- 자활공동체 지원에 관한 사항
- 자활근로사업 운영에 관한 사항
- 지역봉사사업 운영에 관한 사항
- 재활프로그램 운영에 관한 사항
- 자활기관협의체 운영에 관한 사항
- 지자체 자활사업 추진상황 평가
- 취업대상자 업무협의 및 자활연계 전산망 지원
- 생업자금 지원에 관한 사항
- 기초생활보장기금 조성 지원 및 지도, 감독에 관한 사항

라. 家庭保育科의 新設

1) 必要性

핵가족화, 기혼여성의 사회참여 등 가정 형태의 변화 및 전통적 가족주의의 쇠퇴로 인한 가정의 통제 및 보호기능의 미약으로 각종 가족문제가 확대되고 있다. 유기·학대·결식 아동, 가출·매춘 청소년, 가정폭력, 이혼, 무의탁·결식노인문제 등 가정해체가 증가하고 있다. 이와 함께 빈곤계층 등의 영유아 보육사업이 급속히 팽창하고 있어 보육사업의 질관리 체제로의 전환이 시급하다.

특히 IMF 체제 이후 우리사회가 급속히 경제위기를 극복하며 사회 전체가 일탈 및 아노미적 해체 현상으로까지 가지 않은 것은 ‘가족’의 순기능이 큰 역할을 해 온 것으로 평가된다. 따라서 심각한 사회문제에 대비하여 가정의 기능을 회복·강화하고 가정해체를 예방하기 위해 사회통합 정책을 보다 확대, 강화할 필요가 있다.

2) 業務分掌

가정보육과는 다음과 같은 업무를 수행한다.

- 가정기능 강화를 위한 가족정책 개발
- 건전한 가족제도의 유지 발전 관련 조사·연구 및 홍보
- 가정해체방지를 위한 가정문제에 대한 상담 및 지도
- 개인과 가정을 연계한 서비스 전달체계 구축
- 보육정책 및 제도에 관한 업무
- 보육시설 국고보조 및 지도·관리에 관한 업무
- 소년소녀가장 지원 및 결식아동 지원 업무
- 모·부자 가정 지원
- 가정의례 및 묘지 관련 업무
- 의사상자 보호 업무

마. 保健産業局의 新設

1) 必要性

보건산업은 국민의 복지수준과 직결된 산업으로서 「삶의 질」향상을 통한 「생산적 복지사회」구현에 중대한 기반을 제공하고 있다. 실례로

일본(1995년)의 경우, 복지서비스의 1단위 생산에 투입된 중간재 중 1위가 식료품이며 2위가 의약품산업으로 보건산업부문이 복지서비스부문과 밀접한 '연계구조'를 맺고 있다.

보건산업은 국민 경제적 측면에서도 성장가능성이 무한한 미래형 고부가가치 산업으로 이미 선진국에서는 핵심산업으로 전략화되고 있다. 보건산업은 21세기형 미래산업으로 세계시장 규모가 급속히 증가(연평균 증가율: 세계시장(6%), 국내시장(7%))할 전망이다. 전 세계는 보건산업을 정보통신산업과 함께 2대 벤처 핵심산업으로 전략화하고 있다. 1998년의 경우 전체 벤처캐피탈 중 보건산업부문에 투자되고 있는 비중이 이스라엘 25.8%, 유럽 25.5% 및 미국 19.3%에 비해 우리나라는 1.5%에 불과하다. 한편 정보통신산업부문은 이스라엘 67.5%, 유럽 64.0% 및 미국 62.7%이며 우리나라는 22.8%에 머물고 있다. 1999년 한국과학기술평가원의 조사결과에 의하면 오는 2025년까지 국내에서 가장 중요한 과학기술 분야로 보건의료관련 기술이 수위를 차지하였다(기술 중요도: 72.7%). 또한 미국의 스탠포드연구소, 일본의 미쓰비시총합연구소, 한국의 현대경제연구원 등은 21세기 주력산업으로 보건산업을 선정했다. 뿐만 아니라 OECD의 기술수준과 경제성장에 관한 보고서(1990년)에 의하면, 산업 부문을 총 27개의 대분류 항목으로 분류하고 그 중 의약품(3위), 의료기기(5위), 화장품(7위) 등 고위 및 중고위 기술분야인 보건산업이 국가경제 선도 산업으로 평가하고 있다. 요컨대 보건산업은 첨단기술을 토대로 한 지식집약형 산업으로 부가가치 유발계수가 타산업에 비해 현저히 높다. 특히 유전자 조작분야의 경우 '메디'와 '보람'의 마리당 경제적 가치는 각각 27억원, 32억원에 이르고 있다.

선진국에서는 보건의료과학, 정보통신, 신소재, 로봇 등 보건산업관련 부문을 포함한 4개 부문을 핵심첨단산업으로 선정하여 투자를 확

대하고 있다. 1996년 현재 408조원으로 추정되는 의약품, 화장품, 의료용구의 세계시장규모는 앞으로 연평균 6.8% 성장률을 지속하여 2000년에 518조원, 2005년에 691조원에 이를 것으로 전망된다. 그러나 개별 기업의 영세성, 낙후된 기술수준, 과도한 규제 등으로 인해 무역역조가 심화되고 있어 정부의 집중적 지원이 시급하다. WTO 체제에서 정부의 지원정책은 시장실패를 보정하는 방향으로 진행되고 있어 기술개발 촉진 및 대외통상 강화 등에 주어짐이 바람직하다.

2) 業務分掌

보건산업정책과는 의약품, 생명공학, 의료기기 등 보건의료관련산업 지원, 보건의료산업의 진흥 및 기술지원을 위한 장·단기계획의 수립 및 시행, 보건의료기술 연구개발사업의 수행에 관한 연구, 보건의료기술 정보의 관리·유통업무, 보건의료과학단지 조성 지원계획 수립 및 조정 등의 업무를 수행한다.

바. 바이오産業振興課의 新設

1) 必要性

바이오산업은 미국과 유럽에서는 ‘인류 역사상 다른 산업에서 찾아볼 수 없었던 무한한 기회와 도전’의 산업으로 최고의 각광을 받고 있다. 이에 산업자원부, 과학기술부, 정보통신부 등 관련 부처간의 이해관계가 상충되고 있다. 그러나 바이오산업의 상당부문은 의약품, 식품 등 보건부문과의 연관성이 커 효율적 생산체계 구축 못지 않게 안전 및 보호기능이 중요하다.

2) 業務分掌

바이오산업진흥과는 바이오산업 중·장기 발전계획의 수립 총괄, 바이오산업의 진흥 및 기술지원을 위한 장·단기계획의 수립 및 시행, 바이오기술 연구개발사업의 수행에 관한 연구, 바이오기술 정보의 관리·유통업무, 바이오산업에 관한 해외 정보의 수집 및 관리, 바이오부문 외국인 합작투자 및 기술도입에 관한 사항 등의 업무를 수행한다.

사. 保健産業通商課의 新設

1) 必要性

그간, 보건복지부 관련 통상문제는 식품·의약품 등의 수출입 절차에 관한 단순 사항이었으나 우리나라의 보건의료산업 시장 규모의 확대와 서비스 시장개방(WTO/GATS) 등으로 최근에는 정책이나 제도의 변경을 요구하는 기술적·구체적인 통상 이슈들이 제기되고 있다. WTO 출범이후 식품·의약품·의료장비·의료서비스 등 각 분야별 국내 제도 및 관행의 투명성·일관성 부족이 교역의 장애요인이 되고 있고, 국가간 통상마찰로 비화되고 있으며 양자관계도 미국 위주에서 EU, 호주, 영국, 캐나다, 일본, 중국 등으로 확대·복잡화되고 있다. 최근 30% 이상 확대된 대미통상 및 투자현안은 모두 보건복지부 소관사항이다(자료: U.S. Trade Investment Issues, 1999).

기술적으로 복잡화하고 있는 통상현안의 기술적 부문을 전문적으로 검토할 수 있는 전담조직이 없어 효율적이고 일관성 있는 대응이 불가능하다.

2) 業務分掌

보건산업통상과는 보건복지분야 대외통상에 관한 장·단기 계획의 수립 및 총괄·조정, 보건복지분야 양자 및 다자간 통상협상에 관한 기본계획의 수립 및 총괄·조정, 보건복지분야 외국인 합작투자 및 기술도입에 관한 사항의 종합·총괄, 보건복지산업에 관한 통상 및 대외 협력, 보건복지분야 통상관련 해외정보의 수집 및 관리, 한방의료 국제교류협력 및 국제행사에 관한 업무, 한의약관련 대외협력 및 남북 교류 협력사업 지원 등의 업무를 수행한다.

기존 국제협력담당관의 담당업무로는 보건복지분야의 국제협력에 관한 장·단기계획의 수립·조정 및 시행, 보건복지분야의 국제기구 및 외국 정부와의 협력, 보건복지분야의 조약 또는 국제협정, 보건복지분야의 국외기술훈련 및 외국인 국내훈련, 세계보건기구의 총회, 지역회의, 세미나 참석 및 연구사업 참가, 외국인 안내 및 의전, 소속공무원의 공무국외여행심사, 국제회의 참석에 관한 사항, 통일대비 및 남북교류협력에 관한 사항, 해외주재관(파견관 포함)의 지원 및 관리 등이 있다.

아. 年金保險局의 分離

1) 必要性

연금보험과 건강보험은 형식상 사회보험제도라는 공통점을 지니고 있으나, 업무의 속성이 달라 하나의局 차원에서 수행하기에는 한계가 있다. 연금보험은 장기적인 소득보장제도로써 복지정책분야에 가까운 반면, 건강보험은 의료보장제도로써 보건정책분야에 가깝다. 따라서 하나의局내에서 복지정책과 보건정책을 함께 다루기에는 업무의 효율성이 떨어진다. 그리고 연금보험은 연금기금 운용의 중요성

때문에 금융시장에 대한 정책적 이해가 필수적인 데에 대해, 건강보험은 서비스 제공자로서 의료공급자들과의 갈등을 조정해야 하므로 의료시장에 대한 정책적 이해가 필수적이다.

먼저 문제점으로 지적될 수 있는 것은 업무량과 복잡성에 비추어 局長의 통솔범위를 벗어난다는 점이다. 연금보험이나 건강보험 모두 전국민을 대상으로 하는 방대한 프로그램이므로 이중 하나의 제도를 관리하기에도 상당한 업무 부담이 있다. 현재 연금보험국 산하에 국민연금관리공단(약 4천명), 건강보험공단(1만1천명), 건강보험심사평가원(1천3백명)등 방대한 조직과 인력을 53명의 연금보험국에서 관리하기에는 한계가 있다(건강보험: 보험정책과 14명·보험급여과 10명·보험관리과 10명 등 총34명, 연금보험: 연금제도와과 10명·연금재정과 9명 등 총 19명).

2) 業務分掌

관리대상이 되는 재정규모 크기의 중요성에 비추어볼 때에 연금보험과 건강보험으로 분리운영함이 타당하다. 연금보험의 기금규모는 60조원을 상회하며, 2000년기준 보험료수입 52조원, 지출 13조원에 달하고, 건강보험의 재정지출 규모는 2001년에 14조원을 상회하고 있다.

또 정책적으로 이해관계와 갈등을 조정하기 위한 구조가 다르다. 건강보험은 의료계와 약계, 제약회사 등 의료시장내의 전문적이고 복잡한 이해관계가 얽혀있어 의약분야의 전문적인 정책적 판단이 요구된다. 연금보험은 기금관리와 관련된 금융분야의 전문적인 지식과 정책적 판단이 요청된다.

외국의 사례에 비추어 분리 운영이 타당하다. 대만의 경우 보건성 산하에 건강보험청을 두어 관리하고 있고, 미국의 경우 보건복지부 산하에 사회보장청과 건강보험재정청을 두어 관리하며, 일본 역시 후생성

당시에도 연금국과 건강보험국이 분리되었으며, 현재 후생노동성으로 조직이 통합된 이후에도 계속 분리, 운영되고 있다. 외청으로 사회보험청이 운영(연금보험과 중소기업장근로자의 건강보험 관장)하고 있다.

결과적으로 아직 사회보험의 역사가 일천하여, 사회적 연대에 대한 공감대가 형성되어 있지 않고 있으므로 향후 사회보험이 국민적 지지와 공감을 얻기까지에는 상당한 세월이 필요하다.

자. 醫療保護課의 新設

1) 必要性

의료보호는 전액 국고에서 보조됨으로 정부 예산의 효율적 집행을 위해 건강보험과 다른 접근 및 메커니즘이 필요로 한다. 의료보호 업무는 건강보험과 달리 질병발생 양태, 의료이용 행태, 공급자의 진료 행태, 급여, 재원조달, 진료비 지불방법 등이 상이하여 건강보험과 분리된 관리운영방법 및 사후운영방안 등의 마련이 필요하다.

재정적 측면에서 의료보호 진료비가 건강보험보다 급격히 증가하고 있어 잠재적 재정위기의 가능성이 높으므로 사전적으로 관리의 효율성이 대두되고 있다.

2) 業務分掌

의료보호과는 의료보호제도의 수립 및 조정, 의료보호 수급대상자 관리업무, 의료보호 진료기관에 대한 사전·사후관리, 의료보호 진료수가의 조정, 의료보호기금에 관한 총괄·조정, 의료보호 진료비 청구·심사지급기준 수립 및 개선, 의료보호 3차 진료기관 지정 및 취소 등의 업무를 수행한다.

차. 保健財政統計課의 新設

1) 必要性

정부의 재정통계에 대한 객관적이고 신뢰할 수 있는 자료 생산 및 분석체계의 수립이 시급하다. 현재 시민단체 및 민간 등에서 제기하고 있는 정부 통계의 신뢰성 제고를 위해서는 생산인력(사무관 1인이 담당)이 태부족한 실정이다. 심평원 및 공단 등에서 생산하는 건강보험 재정통계가 정책의 과학화를 돕기 위해서는 통계자료의 수집, 가공, 종합 및 분석체계가 뒷받침되어야 한다. 최근 의약분업 등 급격하게 변화하는 의료환경은 보험통계뿐 아니라 비보험통계 자료(국민 의료비 등)의 중요성도 급증하고 있다. 또 새로운 의료기술, 신약개발, 신 의료기기 출현 등은 보험재정 추계에 커다란 영향을 미치고 있어 이에 따른 실태파악을 통한 보다 정확한 보험재정 집계 및 추계의 필요성이 증가하고 있다.

2) 業務分掌

보험재정통계과는 건강보험 재정 중장기 운영방안 검토, 건강보험 재정추계관련 통계조사 및 관련 통계 생산, 건강보험 통계 정보화 수립 및 시행 등의 업무를 수행한다.

카. 給與審査課의 新設

1) 必要性

전국민연금 확대 및 1999년 1월부터 수급 개시된 조기노령연금 등으로 인해 연금 급여 및 심사업무가 급속히 증대하고 있다.

2) 業務分掌

급여심사과는 국민연금급여기준의 수립 및 조정, 국민연금의 급여 심사 등의 업무를 수행한다.

타. 國立保健福祉研修院의 設立

1) 必要性

1998년 공공부문 구조조정시 폐지되었던 국립사회복지연수원은 향후 갈수록 다양해져가는 국민들의 복지수요 및 특히 전문화되어가는 보건복지 연계 서비스 등에 대한 욕구를 고려할 때, 실무자 재교육 및 보건의료서비스와의 연계를 중심으로 하는 기능으로 다시 설치, 강화하여야 한다.

지금의 복지환경으로 미루어볼 때, 신규인력보다는 기존의 인력을 재활용, 재배치하는 것이 무엇보다 효율성, 효과성을 제고시킬 수 있기 때문이다.

파. 其他: 防役課 部門

1) 本部로의 還元時 長. 短點

가) 장점

질병 발생시 전국적이고 즉각적인 보고 및 대응체계를 수립할 수 있다. 또 본부의 여타 관련과, 시·군·구 지방자치단체, 검역소 및 식품의약품안전청 등과의 업무 연계, 협조 및 지휘감독이 국립보건원 산하보다 수월하다.

나) 단점

전문화 미비로 인한 낙후된 방역 행정이 될 가능성이 있다.

2) 國立保健院에 存續시 長. 短點

가) 장점

전염병 및 질병관리에 대한 집행과 조사 및 실험 기능간의 일원화 추진이 가능하다. 선진국에서도 질병연구와 관리 일원화(동일기관) 추세이다. 또한 전염병관리 전문화를 강화할 수 있다. 나아가 신종·재출현 전염병의 효율적 관리를 위하여 역학조사과 및 전염병 정보관리과와의 유기적 업무 협조가 가능하다. 뿐만 아니라 한국형 질병관리센터의 기구 추진의 필요성 대두되고 있다. 한국형 NIH(보건원)는 미국의 CDC(질병관리센터)와 같이 전염병의 진단 및 치료에 관한 국가표준실험실 역할을 한다.

※ 식품의약품안전청(KFDA)의 건립에 따라 질병관리분야 및 예방분야도 전문화 필요성 대두된다

나) 단점

중앙부처에서 분리됨으로써 신속한 보고 및 대처능력이 미흡할 수 있고, 보건복지부장관의 직속보다는, 국립보건원장의 직속조직으로 인해 지방 일선조직에 대한 관리·통제에 문제점이 있을 수 있다.

參考: 機構圖表

□ 2실 3국 7관 35과(9관 포함) → 3실 3국 9관 42과(6관 포함)

- 1실, 2국, 7과 증설

〈表 2〉 現行 保健福祉部 機構表－ 2室 3局 7官 35課(9官 포함)

실	국/관	과/관	비고
장관	공보관		
차관	감사관	감사담당관	
	한방정책관	한방제도담당관	
		한의학담당관	
		총무과	
기획관리실	비상계획관	기획예산담당관	
		행정관리담당관	
		법무담당관	
		정보화담당관	
		국제협력담당관	
		여성정책담당관	
사회복지 정책실	기초생활보장심의관	복지정책과	
		복지지원과	
		생활보호과	
	가정보건복지심의관	노인복지과	
		노인보건과	
		아동보건복지과	
		여성보건복지과	
	장애인보건복지심의관	장애인제도과	
		재활지원과	
		보건산업정책과	
	보건정책국	의료정책과	
		약무식품정책과	
		지역보건정책과	
		보건자원정책과	
		보건의료과학단지과	
		건강증진과	
	보건증진국	질병관리과	
		암관리과	
		정신보건과	
		구강보건과	
	연금보험국	보험정책과	
		보험급여과	
		보험관리과	
		연금제도과	
		연금제정과	

〈表 3〉 改編1案 保健福祉部 機構表— 3室 3局 9官 42課(6官 포함)

실	국/관	과/관	비고
장관	공보관		-
차관	감사관	감사담당관	-
		총무과	-
기획관리실	비상계획관	기획예산담당관	-
		행정관리담당관	-
		법무담당관	-
		정보화담당관	-
		국제협력담당관	-
보건의료 정책실 (신설)	보건정책심의관	보건정책총괄과	보건산업정책과에서 분리 신설
		의료정책과	-
		약무정책과	-
		식품영양정책과	신설
	보건증진심의관	보건자원정책과	-
		평생건강관리과	건강증진과에서 개명
		질병관리과	-
		암관리과	-
		정신보건과	-
		구강보건과	-
	한방의료심의관	한방제도과	-
		한약관리과	-
사회복지 정책실	기초생활보장심의관	복지정책과	-
		복지지원과	-
		생활보장과	-
		자활지원과	신설
	가정보건복지심의관	가정보육과	신설
		노인복지과	-
		노인보건과	-
		아동보건복지과	-
		여성정책과	-
	장애인보건복지심의관	장애인제도과	-
		재활지원과	-
	보건산업국	보건산업정책과	-
		바이오산업진흥과	신설
		보건과학단지과	-
		보건산업통상과	신설
	건강보험국	보험정책과	-
		보험급여과	-
		의료보호과	신설
		보험관리과	-
		보험재정통계과	신설
	국민연금국	연금제도과	-
		연금재정과	-
		급여심사과	신설

3. 中長期 改編 方案: 勞動部와의 統合(案)

가. 總論的 必要性

보건복지부가 수행하고 있는 사회복지서비스기능, 국민보건기능, 사회보장기능 중 사회복지서비스기능과 사회보장기능의 경우 노동부와 밀접한 연관을 가지고 있다. 사회복지기능과 관련하여 저소득층, 노인, 장애인 등 사회적 취약계층에 대한 복지정책은 이들에 대한 노동부의 고용정책과 밀접한 관계를 가지고 있다. 생산적 복지행정이 구현되기 위해서는 노동부의 고용정책과 보건복지부의 사회복지정책이 긴밀한 협조 하에서 수립되고 집행되어야 한다.

그러나 현재는 보건복지부와 노동부의 긴밀한 협조가 제대로 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 사회취약계층을 대상으로 한 복지기능을 고용과 효과적으로 연계시키지 못하고 있으며, 그 결과 시혜적 수준의 복지에 그칠 위험이 높다. 또한 ‘고실업 저성장’이 지속되고 있는 상황에서 보건복지부의 ‘빈곤’ 정책대상인 사회취약계층과 노동부의 ‘실업 및 고용’ 정책대상인 고용불안정계층이 중복됨으로 인해 기능수행상의 낭비가 발생할 소지가 크다.

한편 사회보장기능과 관련하여 보건복지부에서 수행하는 건강보험 및 국민연금과 노동부에서 수행하는 고용보험 및 산재보험은 사회적 위험으로부터 국민생활과 국민건강을 보호하는 1차적 사회안전망 역할을 담당하고 있다. 따라서 복지비용(사회안전망 관련비용)의 생산적 전환을 위해서는 보건복지부와 노동부의 통합필요성이 제기될 수 있다. 특히 4대 사회보험이 통합될 경우에는 통합의 필요성이 더욱 높아질 것이다.

나. 部門別 必要性

사회통합을 목적으로 사회취약계층(장애인, 노인 및 아동 등)이 사회 속에서 함께 살아갈 수 있도록 지원하는 기능에 있어 보건복지부는 기본적인 복지지원기능을 담당하고 있는 반면, 노동부는 고용 및 훈련과 관련된 기능을 수행하고 있다. 이에 따라 기능영역간의 역할 중첩현상과 기능간의 연계부족이라는 문제가 발생하고 있다. 따라서 여기서는 사회취약계층별로 보건복지부와 노동부가 담당하고 있는 기능을 각각 살펴보고 이러한 역할분담으로 인한 문제점을 살펴보고자 한다.

1) 障礙人 關聯 機能

장애인 관련 기능을 수행함에 있어 보건복지부와 노동부는 그 대상을 달리하고 있다. 보건복지부는 장애인 관련 복지의 전반적인 기능 및 사회 속에서 정상적인 취업활동이 곤란한 중증장애인을 대상으로 한 보호고용을 담당하고 있는 반면, 노동부는 일반사업장에서 고용이 가능한 경증장애인을 중심으로 장애인 고용기능을 담당하고 있다.

이렇게 부처에 따라 대상 장애인이 다름으로 인해 장애인의 특수성을 종합적으로 고려한 장애인 재활 또는 사회통합 기능을 정부가 수행하지 못하고 있다. 장애인에 대한 정부의 접근은 단순취업알선 뿐만 아니라 사전 및 사후지도를 포함한 종합적인 관점에서 이루어져야 한다. 현재 장애인 의무고용의 경우 목표치인 2%에 훨씬 미치지 못하고 있으며, 1년 이내에 직장을 옮기는 이직률도 40%를 넘고 있다.

2) 老人 關聯 機能

노인 관련 기능을 수행함에 있어서도 보건복지부와 노동부는 그 대상을 달리하고 있다. 보건복지부는 노인들이 건강하고 안정적인 노후 생활을 영위할 수 있도록 하기 위해 노인복지 전반에 관한 기능을 수행하는 반면, 노동부는 일할 수 있는 고령자들을 대상으로 고용지원 기능을 수행하고 있다. 현재 노인의 복지와 관련된 기능은 대부분 보건복지부에서 수행되고 있으며, 노동부에서 수행하고 있는 고령자 고용촉진 기능은 55세에서 64세까지의 경제활동인구를 중심으로 한 형태로 운영되고 있는 실정이다.

그러나 현재 고령화가 급속히 진전되고 있으며 2022년엔 65세 이상의 노인이 전체인구의 14%가 넘는 고령사회가 될 것이라는 통계청의 전망을 감안할 때, 고령자 고용 문제는 앞으로 정부가 해결해야 할 중대한 문제가 될 것이다. 그러할 경우 현재와 같이 노인복지에 관한 전반적 기능과 노인 고용촉진 기능이 보건복지부와 노동부에서 개별적으로 분리되어 수행되는 것은 노인문제의 효과적인 대처에 걸림돌로 작용할 우려가 있다.

3) 其他 社會脆弱階層 支援 機能

IMF 체제 이전인 '97년까지 사회취약계층은 주로 보건복지부에서 생활보호대상자로 지정하여 전반적인 지원기능을 담당하였다. 또한 당시 우리나라 경제구조는 '고성장 저실업'상황이 지속되던 시기였으므로 실업자는 주로 한시적이며 자발적인 실업자가 대부분이었다. 이에 따라 별도의 실업대책 수립에 대한 중요성이 크게 높지 못하였다.

그러나 IMF 체제 이후 급증한 실업의 특성은 이전과 달리 구조적이며 장기적인 양상을 보이고 있다. 따라서 이러한 급격한 실업증가에 대처하여 정부는 국민기초생활보장제도를 도입하였다. 보건복지부에서는 국민기초생활보장제도 하에서 저소득층의 기초생활을 보장하기 위한 지원기능을 수행하고 있는 반면, 노동부는 근로능력자에 대해 자활서비스를 제공하여 자립·자활을 도모하는 기능을 수행하고 있다.

국민기초생활보장제도를 기반으로 저소득층의 절대빈곤을 추방하기 위해서는 장·단기적인 종합대책을 체계적으로 수립·시행되어야 한다. 또한 국민기초생활보장제도와 빈곤퇴치대책의 실효성 확보를 위한 각종 복지정책은 노동부의 자활지원기능과 밀접한 연계 속에서 이루어져야 한다.

이상에서 논의된 사회취약계층에 대한 보건복지부와 노동부의 현행 기능을 비교하면 <표 4>와 같다.

다. 統合時 考慮事項

통합의 필요성이 존재한다고 하여 현재의 조직을 바로 통합해야 하는 것은 아니다. 통합에 따른 철저한 분석과 대비가 우선적으로 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 오히려 통합하지 않은 것보다 못한 결과를 초래할 수 있다. 통합시 고려해야 할 사항을 다음의 몇 가지로 나눠 생각해 볼 수 있다.

첫째, 사회취약계층을 대상으로 한 사회복지기능의 경우 현 수준에서도 아직 성숙되지 않은 상태이다. 따라서 노동부의 일반고용기능과의 통합에 따른 이들 복지기능의 축소가능성이 높다. 이를 줄이기 위

해서는 사회복지기능이 본연의 기능을 제대로 수행할 수 있도록 하는 정책적 노력이 선행되어야 한다.

둘째, 노동부는 사회복지와 밀접한 관계를 가지고 있는 고용기능 외에도 노사관계, 산업안전/근로기준 및 능력개발기능 등 다른 기능을 수행하고 있으므로 이들 기능에 대한 역할 재배치(예: 능력개발업무는 교육인적자원부로 이관 등) 및 우선순위를 고려한 후에 통합이 진행되어야 한다.

셋째, 부처통합으로 인해 부처의 미션이 국민보건, 사회복지, 근로자보호, 고용안정 등으로 다양해지므로, 이에 따른 방향성의 상실이 우려된다. 통합이전에 통합부처의 명확한 방향성 정립이 선행되어야 한다.

넷째, 현재 각 부문에서 진행되고 있는 구조조정의 방향과 조화를 맞추도록 하여야 한다. 따라서 통합에 따른 조직 및 인력의 비대화로 인해 운영이 비효율적으로 되지 않도록 만전을 기하여야 한다.

라. 統合案

2001년 8월 현재 노동부의 조직구조는 2실, 4국, 5관, 30과(6관 포함)로 구성되어 있다. 2실로는 기획관리실외 고용정책실이 있으며 4국으로는 노정국, 근로기준국, 산업안전국 및 근로여성정책국이 있다. 5관으로는 고용정책실 산하에 고용총괄심의관과 능력개발심의관이 있으며 이외 감사관, 노사협력관, 국제협력관이 있다.

〈表 4〉 社會脆弱階層에 대한 保健福祉部와 勞動部의 現行 機能 比較

구분	보건복지부	노동부
장애인 관련 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 장애인복지종합계획 수립 및 시행 · 장애인복지법령 제·개정 및 제도개선 · 장애인 기준 및 등록실태 조사 · 장애인 생활안정 지원사업 · 장애인 입소시설 운영/기능 보장 · 중증장애인 직업재활 활성화 · 장애인 이용시설 및 편의시설 지원 확충 · 장애인 단체 및 법인 지원/육성 · 장애인보장구 제도개선 및 보급확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 장애인 고용촉진에 관한 정책 수립 · 장애인 고용촉진기금운용계획 수립 및 관리 · 장애인 고용촉진공단 지도감독 · 장애인 직업훈련 및 장애인 직업재활 시설 등 지원
노인 관련 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 노인관련 정책 및 프로그램 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 노인생활안정 기반 조성 - 건강한 노후보장을 위한 제도 및 프로그램의 개발 - 노인여가생활 활성화 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> · 고령자 고용촉진에 관한 정책 수립
기타 사회취 약계층 지원 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 사회복지시설 및 전달체계 계획 및 총괄관리 · 사회취약계층 보호 및 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장 대상자 지원(자활포함) - 실직자 생활안정지원 및 실업대책 - 노숙자 사회복지 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 실업대책 사업계획수립 및 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 실업대책 총괄조정 - 공공근로사업추진 및 점검 - 실업자 대부사업정책 수립 및 추진 - 특정계층의 고용촉진 대책수립 · 실업급여관련 정책수립 및 심사업무 제 운용

노동부의 업무는 크게 노사관계업무, 직업훈련업무, 여성관련 업무 및 고용관리, 근로기준 및 사회보험업무가 있다. 이 중 노사관계업무는 노사정위원회, 직업훈련업무는 교육인적자원부, 여성관련 업무는 신설된 여성부의 업무와 중복되고 있어 남은 고용관리, 근로기준 및 사회보험업무를 사회보장의 틀 속에서 보건복지부로 이관함이 바람직하다.

구체적으로 노사관계업무를 담당하고 있는 노동국 4개과는 노사정

위원회로 이관을 하고 직업훈련을 담당하고 있는 능력개발심의관 산하 3개과를 교육인적자원부로 이관을 하며 여성관련 업무를 담당하고 있는 근로여성정책국의 2개과를 여성부로 이관함을 제안한다.

따라서 보건복지부와 노동부가 통합된 '복지노동부(가칭)'의 조직구조는 4실체제로 구성하였다. 이는 기획관리실외에 단기안에서 제안하였던 '보건의료정책실'과 '사회복지정책실'을 통합한 '보건복지정책실'과 현 노동부의 고용총괄심의관의 5개과를 '고용정책심의관'과 근로기준국 4개과 중 산재보험과를 제외한 3개과와 산업안전국의 3개과를 통합하여 '근로기준심의관'을 총괄하는 '고용안전정책실' 및 고용정책실산하 보험제도과, 실업급여과와 근로기준국의 산재보험과의 3개과를 통합한 '사회보험심의관'을 총괄하는 '사회보험정책실'을 신설할 것을 제안한다.

이때 고용정책심의관실 산하에 현행 노동부의 장애인고용과를 여성고용지원과의 여성 및 노인 고용까지 포괄한 '장애인/노인/여성 고용과'로 확대개편함이 바람직하다.

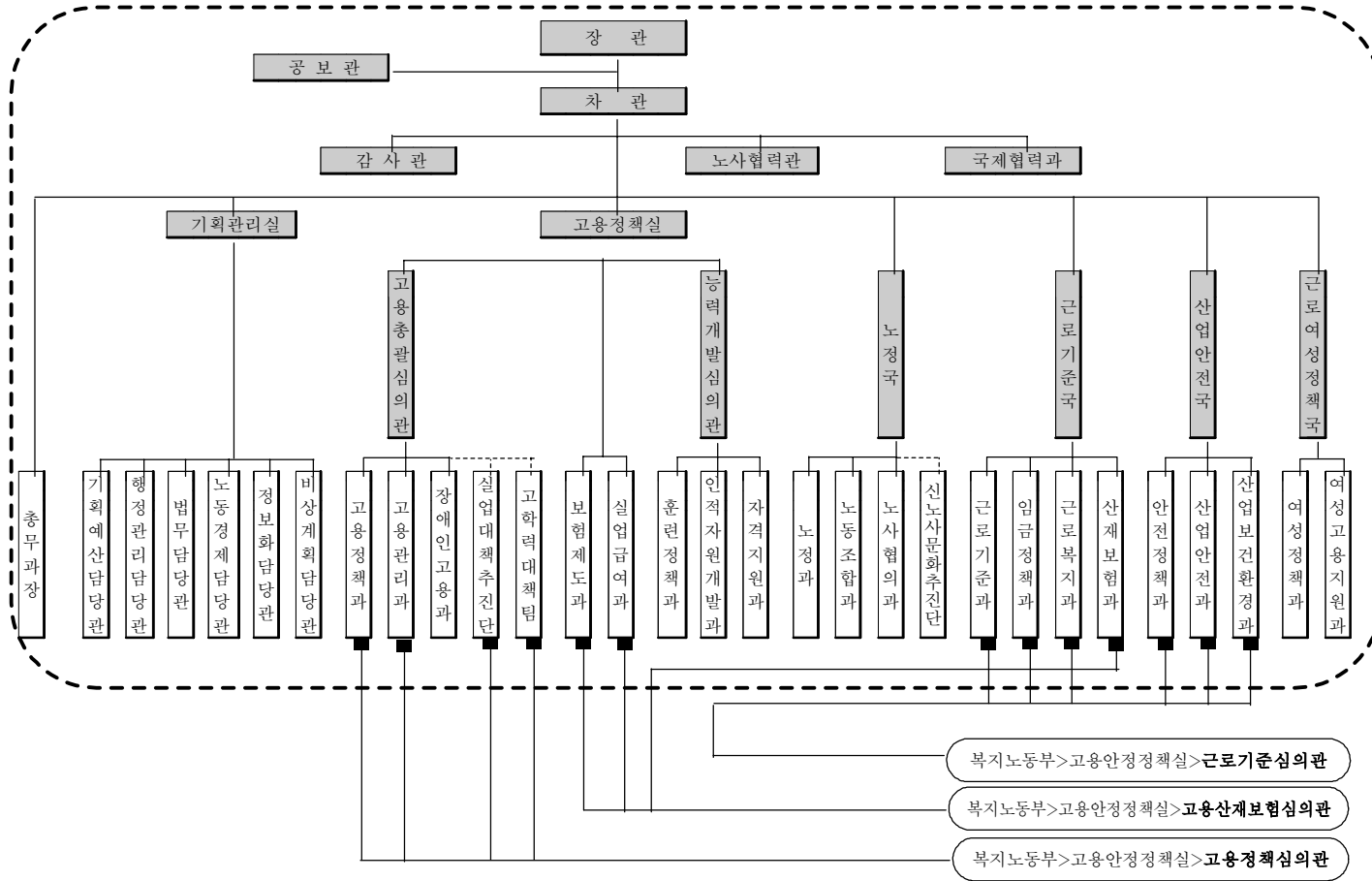
따라서 한국에서의 보건복지행정과 노동행정부서를 확대·통합할 경우 일본에서와 같은 기계적 통합이 아닌, 고용-보건-복지가 상호 연계·통합되면서 효율성과 효과성을 발휘할 수 있는 21세기형 조직체로서의 통합이 절실하며, 통합안은 그 내용을 적극적으로 반영하여야 할 것이다.

즉, 지금까지의 보건-복지 연계 및 저소득층에 대한 빈곤대책을 중심으로 하여 전국민에 대한 삶의 질 향상을 목표로 한 보건복지부와, 실업대책 및 노사관계 등을 중점으로 추진하여 온 노동부의 조직 및 기능 통합에 의해 저소득층에 대한 실업 및 빈곤정책이 통합적 전달체계를 구축하게 되고, 이에 따라 업무의 효율성·효과성을 제고될

뿐만 아니라 주민편의서비스이 확대·강화될 것이다.

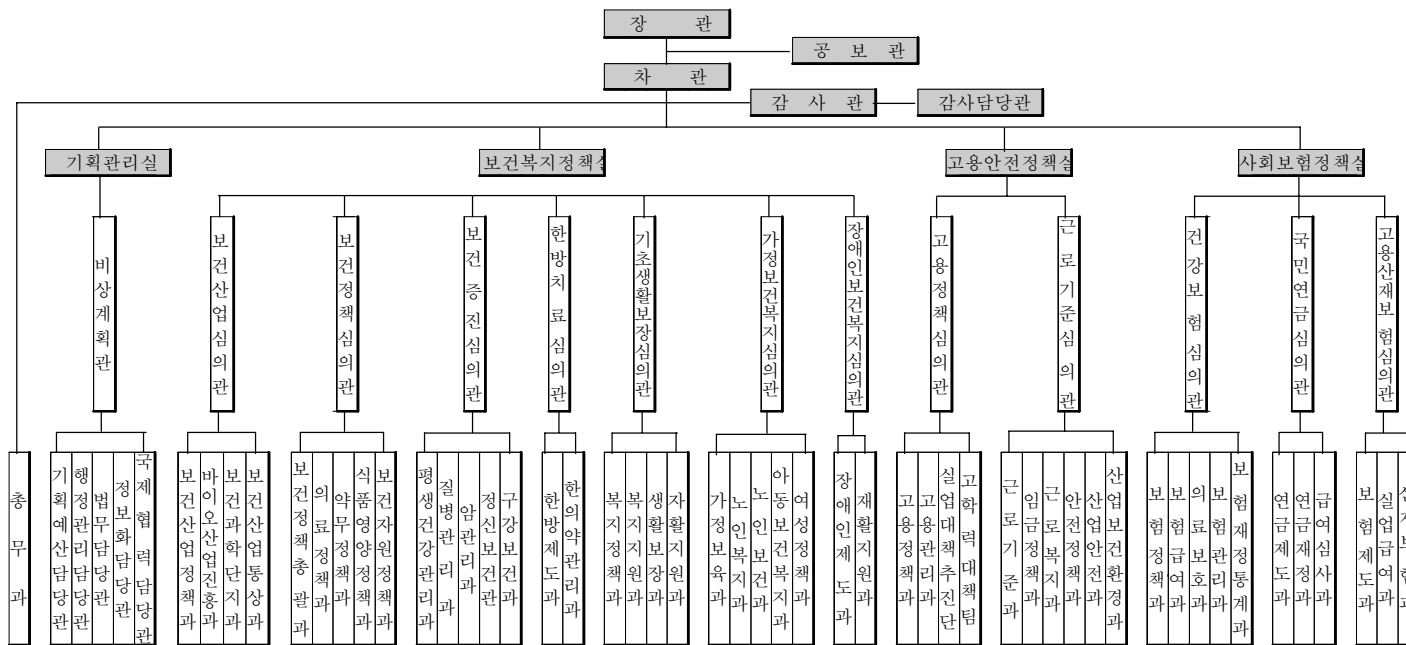
또한 재정과 관련하여 여러 논의가 진행되고 있는 4대 사회보험의 통합을 준비하는 한편, 4대 사회보험 전반을 운영·조정하는 ‘사회보험 정책실’을 통하여 재정의 안정화 및 운영효율화를 도모하여야 한다.

[그림 8] 勞働部 組織圖와 業務의 分割



- ※ 장애인고용과, 여성고용지원과 → 장애인/여성/노인고용과
- ※ 훈련정책과, 인적자원개발과, 자격검정과 → 교육인적자원부
- ※ 노정과, 노동조합과, 노사협의과, 신노사문화추진단 → 노사정위원회
- ※ 여성정책과, 여성고용지원과 → 여성부

[그림 9] 福祉勞動部(假稱)의 組織圖



參考文獻

- LG-EDS시스템 한국발전전략연구원, 『보건복지부 경영진단보고서』, 1999. 3.
- 김근세 외, 『정부조직의 기능적 다원화를 위한 직제분석』, 1998. 2.
- 노인철 외, 『보건사회부 행정조직의 발전방안』, 한국보건사회연구원, 1993.
- 변재관, 「1980년대 일본 사회보장체제의 위기에 관한 연구」, 『보건사회연구』, 한국보건사회연구원, 1997 겨울.
- 보건복지부, 『보건복지부와그소속기관직제』, 2001. 3.
- 장경섭 외, 『가정 단위 복지서비스 체계구축』, 서울대학교 사회과학대학 사회과학연구원, 2000. 12.
- 조성한 외, 『정부조직에 대한 진단기법 개발』, 한국행정연구원, 1997. 6.
- _____, 『중앙정부의 직무분석』, 한국행정연구원, 1997. 12.
- 한국보건의료관리연구원, 『국립보건원 기능 발전 방안 연구』, 1998. 11.
- 행정자치부, 『2001년도 정부조직관리지침』, 2001. 3.
- _____, 『정부조직관련법령집』, 2001.
- 中央省廳改革研究會編, 『中央省廳再編 ガイドブック』, ぎょうせい, 2000. 10.

財団法人 行政管理研究センター 『2001年 新府省 行政機構圖』, 2000. 11.

嶋 信彦, 『新省廳のしくみと仕事が面白いほどよくわかる本』, 中経出版, 2001.

卞在寛, 『日・韓 社会保障政策の 社會學的 研究』, 筑波大學大学院 博士學位論文, 1997.

Barlow, Joha, David Farnham, Horton and F.F. Rodley, "Comparing Public Managers", David Farnham et al.(eds.), *New Public Manager in Europe*, London: Macmillan Press Ltd, 1996.

Bemis, Stephen E., Ann Holt Belenky & Dee Ann Soder, *Job Analysis*, Washington, D.C.: The Bureau of Nation Affairs, 1983.

Bolman, Lee G. & Terrence E. Deal, *Reframing Organizations*, Jossey-Bass Inc., Publishers, 1991.

Boss, R. Wayne, *Organization Development in Health Care*, Addison-Wesley Publishing Company, 1989.

Bruno, Gerard, *The Process analysis Wrokbook for Government*, Wsconsin: ASQC Quality Press, 1995.

Burke, W. Warnet, "Diagnostic Models for Organization Development", AnnHowqrd & Associates(eds.), *Diagnosis for Organizational Change: Methods and Models*, the Guilford Press, 1994, pp.53~84.

- Burke, W. W. Warner, *Organization Development*, Addison-Wesley Publishing Company, 1994.
- Deming, W. Edwards, *Out of the Crisis*, Cambridge, Mass.: MIT Center for Advanced Engineering Study, 1986.
- Edosomwan, Johanson A., *Organization Transformation and Process Reengineering*, London: Kogan Page, 1996.
- Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald & Andrew Pettigrew, *The New Public Management in action*, Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Ferris, Gerald R., Sherman D. Rosen & Darold T. Barnum, *Handbook of Human Resource Management*, Cambridge: Blackwell Publishers Inc., 1995.
- French, Wendell L., Cecil H. Bell & Robert A. Zawacki, eds., *Organization Development: Theory, Practice and Research*, Malloy Lithographing Inc., 1989.
- Gael, Sidney (ed.), *The Job Analysis Handbook Business, Industry, and Government*, New York: John Wiley & Sons, 1988.
- Gordin, Judith R., *A Diagnostic Approach to Behavior*, Allyn and Bacon, Inc., 1987.
- Hackman, J. Richard, Greg R. Oldham, *Work Redesign*, Addison-Wesley Publishing Company, 1980.
- Harmon, Michel M. & Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration, Little Brown and Models and*

Process, SAGE Publications.

Harvey, Donald F. & Donald R. Brown, *An Experiential Approach to Organization Development*, Prentice-Hall International, Inc., 1989.

Howard, Ann & Associates, *Diagnosis for Change: Methods and Models*, The Guilford Press, A Division of Guilford Publication Inc., 1994.

Lawrence, Paul R. & W. Lorsh, *Developing Organizations: Diagnosis and Action*, Addison-Wesley Publishing Company, 1969.

Levin, Kurt, *Field Theory in Social Science*, Westport, Conn: Greenwood Press, 1975.

McCormick, Ernest, *Job Analysis: Methods and Applications*, New York: AMACOM, 1979.

Meehan, Eugene J., *Assessing Governmental Performance*, Greenwood Press, 1993.

Nkomo, Stella M. & Myron D. Fottlet, *Applications in Human Resource Management*, Boston: PWS-KENT Publishing Company, 1992.

Osborne, David & Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, 1993.

Price, James L. & Charles W. Mueller, *Handbook of Organizational Measurement*, Pitman Publishing Inc.,

Alongman Inc. Company, 1986.

Sherman, Arthur W. Jr., George W. Bohlander & Herbert J. Chruden, *Managing Human resources*, Cincinnati: South-Western Publishing Co., 1988.

U.S. Department of Labor, *Job Analysis Human Resource Management: A Review of Selected Research and Development*, Manpower Research Monograph No. 36.

附 錄

I. 英國의 政府革新: 機能中心的 接近

1. 政府革新의 背景 및 概要

영국의 행정개혁의 노력은 1850년대의 Northcote-Trevelyan 보고서를 시작으로 하여 추진되어 왔으며 1968년의 Fulton 보고서에 이르러 절정에 이르렀다. 이는 공무원의 전문성 향상 및 폐쇄성 타파 등 구조적인 문제점과 인사 제도의 개선에 중점을 둔 것이었다. 1970년대 말부터는 행정 개혁의 방향이 管理改革을 중심으로 시장에 대한 확고한 믿음 하에 정부 기능을 간소화하고 민간영역을 확대하는데 개혁의 기본 방향을 두고 있다.

가. 英國의 一般現況

정부 혁신 과정의 중요한 변수 중의 하나로 정부형태를 들 수 있는데 영국은 의원 내각제를 채택하고 있다. 이는 행정부와 입법부간의 유기적인 관계를 이루고 있는 형태로써 정부 내에서 추진하는 제반조치가 정치권의 이해를 얻는데 유리하게 작용해 왔다. 전통적으로 영국은 보수당과 노동당의 양당제가 확립되어있다. 노동당은 국가의 영역을 넓혀 노동자의 지원과 사회복지 영역의 확대라는 기본 틀을 지닌 반면 보수당은 정부 사업이나 기능을 민간에게 넘겨주고 대외적으로 강한 국가를 지향한다. 1979년부터 17년 동안 보수당의 장기 집권이 이루어져 왔고 대처 수상과 메이저 수상에 걸쳐서 정부 영역의 민영화 작업은 계속되어 왔다.

나. 政府革新의 推進 背景

1970년대 말부터 시작된 영국의 정부혁신 과정은 두 가지 큰 동인이 뒷받침되었다. 하나는 정부의 재정적자의 누증에 따른 도산 위기, 국제통화기금 등 국제기구의 압력, 격심한 노동운동 등으로 인해 정부가 총체적으로 중대한 위협에 처해있었다는 점이며 다른 하나는 대처 수상이 공무원 수를 감축하고 공무원 집단의 특권적 지위를 타파하고자 하는 계획을 추진한 것이다. 당시의 관리주의(managerialism)에 대한 확신과 신보수주의 사고는 정부의 기능을 축소시키고 민간의 기업형 관리방식을 도입하는 것을 옹호하였다. 이렇게 영국의 정부혁신은 관료적, 하향식, 과정통제위주의 행정문화를 관리적 문화(managerial culture)로 변화하고자 하는 데에서 시작된다고 할 수 있다.

다. 政府革新의 基本方向

민간에서 수행하는 것이 당연하거나 바람직한 정부 기능에 대해서는 민영화나 공사화 등을 통해 민간 부문에 이관하는 한편 정부에서 수행해야 할 기능으로 판단된 영역에 대해서도 민간의 참여를 장려하는 것을 기본 방향으로 한다. 관리권한을 위임하였는데, 중앙관리부처에 집중되어 있던 권한을 실무부처에 위임하고 재무관리개혁조치(1982)를 도입하여 예산자율권을 확대하였다. 또한 조직관리권한과 인사권한을 하부위임 시켜왔다. 정부분야에도 시장원리를 도입하여 경쟁을 유도하고 성과관리행정체제로 전환하고자 하였는데 책임집행기관을 창설하여 개인별 성과 중심 행정인 민간의 경영방식을 적용시키고 있다. 뿐만 아니라 국민에 대한 대응성 향상에 중심을 두고 1991년부터 시민헌장 제도를 두어 행정서비스를 수요자중심으로 전환시켰다.

라. 政府革新 推進 概要

영국의 정부혁신 전략은 행정의 능률성, 효과성 및 대응성 향상에 그 기본 목적을 두고 있다. 이를 위해 행정 능력 분야의 혁신을 위한 능률성 정밀 진단, 정부 기능 및 조직의 합리화 방안으로 Next Steps 프로그램, 예산관리의 개혁을 위한 재무관리 개혁조치, 그리고 국민에 대한 대응성 제고를 위한 시민헌장 제도의 보급 등 혁신조치를 다각도로 추진하여 왔다.

2. 能率性 精密 診斷

가. 情密診斷의 目的

크게 다음의 세 가지 목적을 추구하고 있다. 첫째, 경비효용성으로 동일한 비용이나 보다 적은 비용을 투입하여 큰 산출을 가져오는 데 목적을 두고 있다. 둘째, 서비스의 질로서 추가비용의 부담 없이 보다 나은 서비스나 생산물을 제공하는 데 목적을 둔다. 셋째, 관리와 조직에 관한 것으로 광범위한 조직상의 문제들을 조사하고 관리적 효과성을 증대시키는 방법들을 모색하고자 한다.

나. 情密診斷 推進 戰略

대처수상은 취임직후 능률팀을 구성하여 폐지하거나 축소시킬 정부 기능과 행정절차를 발굴해 내어 각 부처의 낭비적 요인을 없애고자 하였다. 이는 각 부처별 능률성에 대한 정밀진단을 실시한 것으로 외부 주도적 진단이 아닌, 각 부처를 도와주는 차원에서 진단이 이루어지는 것을 원칙으로 하여 진단자체를 해당 부처에서 주관하도록 한

것이다. 능률진단팀은 정밀진단 이후 결과 보고서를 작성하여 수상실의 능률팀에 제출하도록 하며 이는 향후계획까지 명기하고 있어야 한다. 또한 2년 후에는 그 추진 결과 보고서도 발표하여야 한다. 그 과정 속에서 진단결과를 구체화시킬 실천 책임자가 임명되며 그는 실천 계획을 수립하며 2년 후 실천보고서까지 내야한다.

능률성 정밀진단 기법이 활용되는 이유는 신속성, 경제성, 효과성에 있는 것으로 보인다. 레이너경이 처음 실시한 이후 3년 동안 223건의 진단이 이루어졌으며 12,000여 직위가 폐지되었고 연간 1억 8천만 파운드의 경비절감을 달성하였다.

3. 政府 機能 및 組織의 再編

정부조직재편의 핵심내용은 국가 기능을 전면적으로 재검토하여 기능의 성질에 따라 가장 적합한 형태의 조직으로 재편하는 과정이라고 할 수 있다. 국가의 정책기능에 대해서는 기존의 관료조직으로 남겨 놓되, 집행적 또는 사업적 기능은 별도로 분리하여 책임경영조직으로 전환하고 민간에서 수행하는 것이 바람직한 기능은 민영화 또는 외부 계약화 하였다.

가. 政府組織의 再編 및 人力の 減縮

1) 中央政府組織의 現況 및 改編內譯

영국의 정부에서 수행하는 기능은 〈表 I-1〉에서 보는바와 같이 일곱개의 기능으로 분류된다. 중앙부처는 장관이 내각구성원인 16개 부로 구성되어 있으며 부수상, 상원의장 및 정무장관 등이 포함된다. 영국에는 우리의 정부조직법과 같은 일반법은 없으며 각 부처의 조직

은 다양한 법령 형태에 근거하여 설치된다.

〈表 1-1〉 英國의 政府機能과 組織偏在

기능별	중앙정부조직
국가핵심기능 (Central)	수상실(Prime Minister's Office) 내각사무처(공공관리실 포함)(Cabinet Office) 재무부(HM Treasury)
외교국방기능 (Overseas and Defence)	외교영연방부(Foreign and Commonwealth Office) 해외협력청(Overseas Development Administration) 국방부(Ministry of Defence)
사회기능 (Social)	보건부(Department of Health) 교육고용부(Department of Education Employment) 사회보장부(Department of social security) 국가유산부(Department of National Heritage)
경제관련기능 (Economic)	통상산업부(Department of Trade and Industry) 환경부(Department of the Environment) 농수산식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) 교통부(Department of Transport)
연방관리기능 (Territorial)	내무부(Home Office) 스코틀랜드부(Scottish Office) 웨일즈부(Welsh Office) 북아일랜드부(Northern Ireland Office)
정보 (Secret)	국가안전국(Security Service, MI5) 비밀정보국(Secret Intelligence Service, MI6) 정부홍보본부(Government Communications Headquarters)
국가수입기능 (Money-raising)	국세청(Board of Inland Revenue) 관세청(Board of Customs and Exercise)

한 부처내에서 내부조직을 변경하는 권한은 원칙적으로 해당 부처에 있다. 다만 정부의 일련 개혁방향에는 부합하여야한다. 그러나 부처간의 기능이관 등 중요한 사안의 경우에는 조직 변경시에 수상의

승인을 받아야한다. 한편 정부조직 변화를 실제로 가져올 것인가에 의문이 있거나 수상의 승인이 필요하지 않은 사항이라면 공공관리실 및 관련 부서와 협의하도록 한다. 여기에서는 장관간 소관사항의 배분 및 부처간 기능이관에 관한 사항, 조직관련법령의 적용, 국회상임위 및 국회와 관련된 절차 및 정책사항, 공무원 및 장관의 의무와 책임을 포함한 특별한 헌법적 문제 등에 관하여 자문을 해준다.

그간의 중앙정부조직개편 내역을 살펴보자. 대처수상 취임 직후 CSD(Civil Service department)가 폐지되었고, '92년 7월에는 자연부가 폐지되었고 국가유산부가 신설되었다. 또한 교육과학부는 과학기능을 공공관리 과학실로 이관하고 교육부로 개칭하였다. '95년 7월에는 교육부와 고용부 및 고용 사무소를 통합하여 교육고용부로 재편하였는데 이는 교육부의 학교교육과 고용부의 직업교육 및 평생교육을 유기적으로 연계하기 위한 조치였던 것으로 평가된다. 부처차원의 조직개편은 기능 중심적 접근에 의한 정부조직 재편과정에서 하나의 작은 조치에 불과하다.

2) 公務員 人力管理 및 減縮現況

1985년까지 재무부는 각 부처에 정원상한제를 두어 정부의 행정비용을 통제했었다. 그러나 각 부처에서는 예산을 더 써가면서 업무를 외부에 주는 경우가 발생했고 이 문제를 해결하기 위해 '91년부터는 부처의 운영경비를 통제함으로써 인력을 통제하는 방식으로 바뀌었다. 이는 행정비용을 적절한 통제하에 두면서 비용에 대한 절감 압력을 지속하며 더 높은 능률을 추구하도록 설계된 것이라 할 수 있다. 외부계약이나 민영화등의 추진으로 정부조직형태를 변경하여 관련인력을 민간에 이양하거나 능률성 정밀진단으로 종사인력을 대폭 감축

하였으며 내용은 〈表 I-2〉에서 볼 수 있다.

〈表 I-2〉 年度別 人力增減

(단위: 명)

연도별	1979년	1991년	1994년	1996년
정책부서	735,500	349,418	198,938	144,166
사업단	-	204,445	334,412	350,126
총국가공무원	735,500	553,863	533,350	494,292

3) 公共團體 現況 및 人力

공공단체(Non-Departmental Public Bodies)란 정부기관은 아니면서 정부업무의 일정을 수행하는 곳으로 우리 나라의 정부산하단체와 유사하다. 공공단체는 정부의 기능을 일부 수행하고 있다는 관점에서 소속장관의 관여를 받게되며 의회에 대한 단체의 업무실적책임은 장관이 진다. 영국에서는 네 가지 유형으로 공공단체를 구분하고 있는데, 직원을 스스로 채용하고 예산을 자체 관리하는 사업기관(예: 법률구조공단이나 주택공사), 장관의 자문을 위한 전문가 집단인 자문기관(예: 에이즈 관련 전문가 위원회), 준사법적 기능인 면허나 심판기능을 수행하는 심판기관(예: 산업분쟁위원회, 사회보장 심판소), 외부인으로 구성된 비상설 위원회가 그것이다.

4) 政府機能再檢討節次

영국정부혁신의 요체는 정부기능에 대한 체계적인 검토절차를 거쳐 가장 적합한 형태의 조직으로 전환하는 과정이다. 사전대안 심사기준을 바탕으로 매 5년마다 정기적인 심사를 하며 특정정부기능의 존재

여부와 기능전환 여부를 결정한다. 그 세부내용은 〈表 I-3〉과 같다.

〈表 I-3〉 事前代案 審査基準

- | |
|---|
| <p>1. 심사대상 정부기능을 앞으로도 계속 수행할 필요가 있는가?
=>질문에 대한 답이 NO이면 폐지함.</p> <p>2. 계속 수행해야 할 기능이라면 그 책임을 정부가 져야 하는가?
=>질문에 대한 답이 NO이면 민영화한다.</p> <p>3. 정부책임기능이라면 정부에 의하여 직접 수행되어야 하는가?
아니면 민간에 위탁할 것인가?
=>정부가 수행할 기능이면 사업단으로 한다(정부내 입찰등 시장성 테스트를 통한 경쟁)
=>민간위탁이 필요하면 외부계약 여부나 민간자본 도입을 검토한다.</p> <p>4. 정부내에서 수행되어야 한다면 조직은 효과적이고 효율적으로 구성되어 있는가?
=>기능 통합. 기관간 연계체계등 합리화.
=>책임과 권한위임에 관한 Next Steps의 원칙 적용
=>능률향상을 위한 다양한 관리기법 활용.</p> |
|---|

나. 政府機能의 民營化 推進現況

민영화는 1979년 정부가 소유하고 있던 정유회사에서부터 시작되었으며 정부소유 지분을 50% 이하로 내리기 위해 직접 매각하는 방식을 택했다. 대처수상은 영국통신, 영국철강, 영국항공, 재규어 및 롤스로이스를 포함한 40개의 주요 공기업을 매각하였다. 이 과정을 통해 공기업수는 60%나 줄었으며 공공부문에서 민간부문으로 이관된 인력만 해도 60만 이상이 넘었고 공기업의 매각대금을 활용하여 대처정부 후반기에는 균형예산을 이루어냈다.

정부기능에 대해서도 민영화를 추진하기 시작했는데 1996년도에 정부

간행물 센터를 비롯하여 9개 기관이 민영화되었다. 그 구체적인 내용은 〈表 I-4〉에 있다.

〈表 I-4〉 事前代案分析結果 組織形態가 變更된 事業團

구분	사업단	년도	비고
민영화	DVOIT	1993	370명
	국립공학연구소	1995	217명
	정부의약품시험원	1996	270명
	교통연구원	1996	450명
	자연자원연구소	1996	
	체싱턴 전산소	1996	
	직업·보건 안전청	1996	
	정부간행물센터	1996	
	공무원채용평가소	1996	
민간 위탁	통산부 산하 회계서비스사업소	1995	5년계약
	국리물리시험원	1995	5년계약
	교원연금국	1996	7년계약
폐지	부랑자 정착지원소	1996	
통합등 합리화	와렌수자원연구소는 AEA Tech에 통합	1994	
	중앙과학실험원은 식품과학실험원과 통합	1994	
	생화학보건소와 국방운영분석실, 국방연구원을 통합, 국방평가연구원으로 재편	1995	
	국방회계사업소는 국방경비소와 보수인사 관리	1995	
	처로 분리		

자료: Cabinet Office, 1997a

다. 責任執行機關의 創設

1) 推進成果

1983년 새로 수상의 능률고문에 취임한 Ibbs경은 1988년 2월에 「정부의 관리능력 향상(Improving Management in Government: The Next Steps)」이라는 보고서를 발표하였는데 보수당정부는 이를 기초로 1988년에서 1997년 말까지 관리측면의 개선 여부에 대한 심층적 조사를 실시하였다. 보고서는 관리체제에 아직도 상당한 결림돌이 있는 것으로 평가하고 있는데 첫째 95%에 해당하는 공무원이 정책개발이나 장관보좌업무에만 관심을 갖고 국민에 대한 서비스 제공에 대해서는 충분한 관심을 갖고 있지 못하다는 점을 지적한다. 둘째로는 그동안 재원의 사용측면만이 강조된 나머지 산출물의 확보에는 관심이 미약했다는 점. 셋째 공무원 집단이 하나의 단위로 관리되기에는 너무 거대하고 다원화되어 있다는 점을 지적한다. 그리고 이러한 결림돌을 해소하기 위해 Next Steps 프로그램이 추진되었는데 이는 정부의 서비스를 보다 효율적이고도 효과적으로 납세자, 고객, 직원들에게 제공하는 목적을 두고 중앙정부가 수행하고 있는 집행적 성격의 기능을 정책수립기능으로부터 분리하여 독립적인 책임집행기관으로 하여금 수행하게 하는 것이 주된 내용이었다.

2) Next Step 프로그램 推進體系

각 중앙행정기관은 소속집행기관설치에 대한 기본 책임을 지고 있으며 다음의 사전대안에 대한 검토를 하고 집행기관 설립을 요구하여야 한다. 즉, ① 그 대상 기능이 향후 폐지되어야 할 기능은 아닌가, ② 민영화의 대상으로 검토할 필요가 있는 기능은 아닌가, ③ 업무중

전부나 일부가 민간위탁이나 외부계약할 대상은 아닌가, ④ 정부 외부의 공급자인 일반 시장과 비교하여 경쟁력이 있는가에 대해 검토해야 하는 것이다.

공공관리실의 Next Steps 프로젝트팀은 종합적인 계획 및 관리를 위한 집행기관 설립에 필요한 일반지침을 만들고 급여와 재무관리 등에 관하여 재무부와 협의한다.

재무부는 각 부처의 사업단 설립 제안이 있을 때, ① 자원의 적절한 배분, ② 재무 관리 및 통제 장치의 마련, ③ 적절한 계획, 보고, 회계제도, ④ 설립할 소속기관의 재정목표, 서비스 질의 개선목표, 성과측정방법 고안여부 등에 관한 사항을 심사한다.

3) 事業團의 構造 및 運營

사업단의 사장: 사업단은 민간회사 경영과 같은 방식으로 행정집행기관을 운영하려는 발상에서 창안되었다. 사업단의 사장은 원칙적으로 민간인을 포함하여 공개모집 절차를 거쳐 선발되고 소속 장관이 임명한다. 3~5년 정도의 임기로 임용되며 소속 장관에게 구체적인 업무목표를 제출해야 한다. 즉, 사업단의 사장은 기관의 목표달성 여부와 성과의 책임을 진다는 것이며 동시에 관리측면의 자율성을 갖게 되는 것이다.

기본문서: 집행기능만을 전담하는 사업단을 설립하기 위해서는 사업단의 목표와 책임범위를 설정한 기본 문서가 작성되는데 여기에는 기관의 임무, 소관 장관과 사업단 사장간의 권한과 책임, 사업계획에 관한 사항, 제정 및 인사권의 위임에 관한 사항 등을 정하고 있다. 또한 이 기본문서에 근거하여 사업단의 사장과 소관 장관은 사업단의 성과목표 등 연도별 계약을 체결한다. 이것은 설립 일로부터 3년 정

도에 정기적으로 재검토된다. 재검토 결과는 공개되어 그 조직에 관심이 있는 모든 사람들과 앞으로의 조직과 그 지위에 관한 토론의 자료가 되도록 한다.

재정체계: 사업단에 의해 수행되는 법정의 독점적인 서비스를 효과적으로 관리하기 위하여 정부는 1990년 독립기금법을 개정하였다. 동법은 기관운영상의 비용 및 수입, 자본지출, 현금차입, 자본회수, 파산 등에 관한 제정상의 특별체제를 규정하고 있다. 이는 경상수지의 균형이 예상되는 정부기관에 민간과 같은 재무관리를 적용시킴과 동시에 자본지출을 위한 차입과 잉여금의 보류를 가능하게 한 것이다. 즉 독립채산제로 운영하자는 것이 목적이라 하겠다.

독립기금의 운영과는 별개로 각 사업단에서는 발생주의 원칙에 입각한 기업회계방식을 적용하고 있다. 정부 부처에서도 제조나 상업적 업무를 담당하고 있는 경우 발생주의 회계원칙을 적용해왔다.

성과목표: 각 기관은 소속 장관에 의해 주요 목표가 설정된다. 대개 서비스의 질, 재정성, 효율성들을 망라하며 매년 연차 보고서에서 달성 여부를 밝히도록 하고있다.

관리권한의 자율성: 사업단의 사장은 고급 공무원외의 직원에 대한 채용 및 교육훈련 등에 관하여 권한을 위임받는다. 승진제도나 보너스 지급, 채용방침까지도 규정할 수 있다. 이러한 인사관리의 유연화에 따라 사장은 직원들의 동기를 높일 수 있고 직원은 국가공무원의 자격을 보장받는다. 또한 사장은 효율성과 성과를 제고하기 위해 내부조직도 변경할 수 있다. 단, 기본문서에 명시되어 있는 조직 변경은 장관과 합의하여야 한다.

의회에 대한 책임: 장관은 소관 전 부서에 대하여 의회에 책임을 진다.

4) 對象機關의 選定 節次 및 事後點檢

특정정부 기능을 사업단 조직형태로 전환할 것인지 여부를 결정함에 있어 그 적절성을 검토하는 절차로써 사전대안분석을 5년마다 활용한다. 〈表 I-4〉에서 보는바와 같이 사업단 설립후 주기적인 대안분석과정을 통해 사업단 형태의 조직이 다른 형태로 전환된 사례가 많다. 민영화된 경우는 공무원 채용평가소 및 정부간행물센터 등 9개 기관이나 되며 교원연금국 등 3개 기관의 기능은 완전히 민간에 위탁되었고 부랑자 정착지원소는 1996년에 폐지되었다.

5) Next Steps프로그램의 推進實績

1988년 차량검사소가 독립된 사업단으로 최초로 편성된 이래 1997년 3월 본 프로그램에 의해 설치된 집행기관은 130개에 달한다. 유형별로 분석해보면 〈表 I-5〉와 같다.

〈表 I-5〉 事業團의 類型別 分類

대국민 서비스 제공기관	대행정기관 서비스 제공기관	연구기관	규제기관
자동차운전면허국 기상청 토지등기국 공문서관 여권국 왕립공원 관리국 사회복지급여청 고속도로 관리국 아동부양청 형무소청 고용안정청	정부공보국 공무원 대학교 공무원 시험 평가국 통계국 조폐청 급여등계산센터	과학연구소 자원연구소 건축연구소	사회등기국 약사심사국 특허청 차량검사소

그러나 행정서비스 제공하는 집행기관은 서비스대상이 누구인지,

서비스 제공의 대가로 수수료에 의한 수입이 있는지, 정형화된 업무가 주인지 등에 따라 다양한 형태의 조직이 존재한다. 사업단화된 기관의 크기는 7만5천명 규모의 사회보장사업단으로부터 35명규모의 Wiltonpark까지 다양한 바, 인력규모가 사업단화의 장애요인은 아닌 것으로 나타났다.

6) 다른 政府改革措置와의 連繫

Next Steps 프로그램은 그 자체가 목표가 아니었고 후속조치인 질 향상을 위한 경쟁계획이나 시민헌장제도, 인간에 대한 투자 등의 도입 등을 용이하게 하였다. 1991년 「질 향상을 위한 경쟁」 계획을 공표하였는데 이는 전 공공부문에 걸쳐 정부서비스의 공급에 공정하고 공개적인 경쟁을 촉진할 것을 제안한 것이다. 1991년 시작된 시민헌장 제도도 정부가 공공서비스의 사용자이자 소비자인 시민에게 보다 효과적이고 질 높은 서비스를 제공하기 위하여 서비스헌장을 제정하여 운영해 나가는 제도이다. 자율적 책임경영이라는 특성을 갖고 있는 사업단의 경우에 시민헌장의 도입이 용이하다. 1994년 6월 발표된 정부백서 「국가공무원: 지속과 변화」에서는 각 부처 및 사업단의 능률성 제고를 위한 전략적 접근방법을 수립하는 능률계획의 이용을 장려하였다. 이는 운영예산 한도 내에서 향후 3년간의 계획을 정하며 민영화, 외부계약, 또는 시장테스트의 방안이 고려될 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 후속적인 정부개혁조치들은 기존의 관료적 조직에서는 도입하기 곤란한 반면, 기관별 독립성이 보장된 사업단과 같은 조직에서는 도입이 용이한 것들이었다.

라. 競爭原理의 導入: 內部市場化 및 外部契約制

1991년 발표된 「질 향상을 위한 경쟁」에서 정부는 공공부문에 높은 경비 효율성을 확보하기 위한 방안으로 시장성 테스트를 실시하였다. 특정 정부사업에 대해 동일한 조건으로 민간 기업들과 입찰로 경쟁시켜 가장 효율적인 쪽으로 업무를 하청 주겠다는 구상이라 하였다.

1) 市場性 테스트

입찰 등의 경쟁을 통해 민간과의 또는 정부기관간의 경쟁을 시험적으로 도입해 봄으로써 그 효과에 따라 내부시장화나 민간위탁 등의 방안을 결정하는 것이다. 담당은 공공관리실의 능률팀에서 하며 실질적인 주관은 업무담당부처가 한다. 대상으로 적합한 영역은 ① 자원 집약적인 업무, ② 상대적으로 변별이 가능한 업무, ③ 전문가적 업무나 지원업무, ④ 업무수행방식이 수시로 변하는 업무, ⑤ 급속히 변화하는 시장환경하의 업무, ⑥ 급변하는 기술수준하의 업무를 들 수 있다. 1992년 4월부터 1996년 3월까지 36억 파운드의 업무가 검토되었는데 이 중 20%인 7억 2천만 파운드의 정부업무가 민간의 입찰되었다. 특히 사업단의 경우 19억 파운드의 업무가 검토되었으며 그 중 9억 9천만 파운드의 업무가 외부계약되었다.

2) 內部市場化 實績

교육분야의 경우 가장 잘 나타나 있는데 고정적인 정부 교육보조금으로 인하여 교육서비스의 질을 제고하고자 하는 노력이나 학생유치의 의욕이 없었던 현실에서 경쟁개념을 도입시키고 학부모들의 선택

권을 보장해주었다. 학교의 제정은 학생 수에 따라 전적으로 결정되며 학부모에게는 학교를 선택할 권리를 준 것이다. 1995년에는 교육바우처 제도를 도입하여 경쟁원칙을 더욱 확고히 하여 주었다. 또한 정부전자계산소, 중앙홍보실, 가치평가소 등과 같이 타 정부기관에 서비스를 제공하는 기관에서는 사용자 비용을 부가하고 있다.

3) 外部契約 實績

정부의 일부기능을 민간에 위탁하는 것으로서 사회보장부는 정보기술프로젝트를 민간에게 위탁하였고 통산부에서는 창업지원 기능을, 왕립공원은 노면관리를 민간에 위탁하고 있다.

4. 人事制度의 革新

가. 中央人事行政機關의 變遷

Fulton 보고서는 중앙정부를 보다 관리주의화 할 것을 건의하고 있다. 1968년 공무원부를 창설하였으며 1970년에는 공무원대학을 신설하여 임용 후 훈련까지 관장하는 종합훈련기관으로서 기능하게 되었다. 대처수상은 공무원제도에 관해 두 가지 큰 목표를 추진하게 된다. 첫째 공무원 수를 감축하는 것이고 둘째 공무원 집단의 특권적 지위를 타파하는 것이었다. 1981년 공무원부가 폐지되고 재무부와 내각사무처에 분산, 흡수되었다. 또한 내각사무처에는 관리인사실이 신설되었고 공무원부의 관리기능과 인사기능을 수행하게 되었다. 이 인사관리실은 1992년에 공공관리과학실로 재편되었고 1995년에는 공공관리실로 변경되어 현재의 모습을 갖추고 있다.

나. 高位 公務員團의 再編

광범위한 고위공무원간의 응집력을 강화할 목적으로 사업단의 사장을 포함하여 1급에서 5급까지의 공무원을 고위공무원단으로 재편시켰다. 해당 공무원은 단체교섭에 의해 결정되는 임금체계에서 벗어나 개인별로 결정되는 보수를 지급받게 되며 문서화된 근무계약서를 수용하게 된다.

다. 公務員 採用權限의 委任

대다수의 공무원에 대한 채용책임이 해당부처나 사업단 넘어갔다는 것으로 각 기관으로 하여금 그들의 수요에 적합한 채용계획을 세우도록 하였다. 어떤 부처는 채용기준을 공무원 후보자의 자격중심에서 해당직위의 자격요건 중심으로 바꾼 경우도 있다. 즉, 각 부처에서는 일부 공무원을 제외하고는 기관의 특성에 적합한 채용기준을 설정하고 있는 것이다. 그러나 이 경우에도 재무부의 승인 요건이나 공개경쟁 및 실적에 근거한 채용규정에 부합하여야 함은 물론이다.

라. 彈力的인 公務員 任用方式

일반적으로 다수의 공무원은 상근에 영구적인 성격을 보이는데, 민간의 탄력적인 근무방식을 확대하여 일시적 임용에서 재택근무 등의 다양한 임용방법을 도입하였고, 그 구체적 내용은 다음의 〈表 I -6〉과 같다.

마. ‘사람에 대한 投資’ 計劃

1996년에 발표된 두 정부백서에서는¹⁾ 2000년까지 모든 공무원들은 ‘사람에 대한 투자가’라고 인정받은 기관에서 근무하게 될 것이라는 목표를 발표하였다. 각 기관들은 그들의 사업목표를 달성하기 위한 직원개발노력을 하며, 동시에 그들의 사업실적에 관해 외부의 객관적 평가를 받게 된다는데 그 의의가 있다. liP 기관으로 인정받기 위해서는 〈表 I-6〉에 나타난 4가지 기본원칙에 근거하여 직원들을 개발해야 한다.

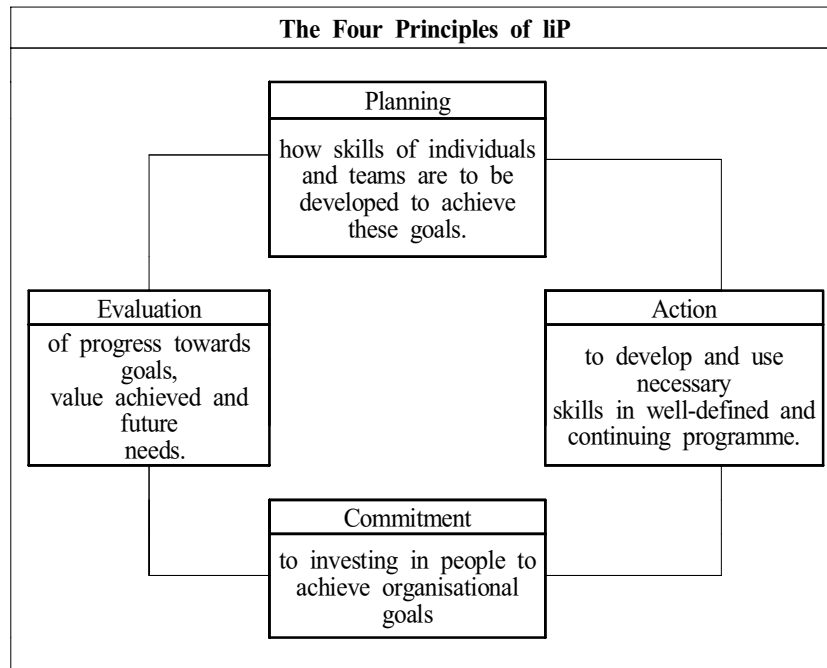
〈表 I-6〉 英國의 彈力的 公務員 任用制度

- 조건부 임용: 정식 공무원 또는 계약직 공무원으로 임용되기에는 일정조건이 미달되어 있을 경우, 그 조건을 충족할 때까지 조건부로 임용하는 방식임.
- 시간제근무 및 교대근무제: 최근 들어 공직에도 시간제근무 공무원의 수가 급속히 증가추세임. 현재 32,000시간 이상의 파트타임 근무가 진행 중에 있음. 시간제근무는 법정 근무시간(보통 일주일에 41-42시간)이하로 근무하는 것을 말하며, 교대 근무제란 한 직위를 둘 이상의 직원이 교대로 근무하는 것을 말함.
- 계약직 공무원제: 영구적인 행정수요가 아니고 일정기간동안의 행정수용에 대처하기 위해 계약을 체결하여 임용.
- 일시적 임용: 단기적인 수요에 대응하기 위한 일시적 임용제로서 12개월 이내에서 임용함. 항구적인 수요보다는 예상치 못했던 업무량의 증가, 출산휴가, 장기 병가, 기구폐지로 인한 현원의 활용 필요성 등이 있을 때 활용되는 임용제도임.
- 주기적 일시임용: 연중 지속적으로 행정수요가 있는 것이 아니고 일정기간만 업무량이 폭주하는 경우와 매년 반복되는 경우 계약을 통해 매년 해당기간만 근무하도록 하는 제도임. 해당 당사자와는 매년 근무일수 및 계약년수 등에 관해 합의.
- 즉시임용제: 이 제도는 관리자가 단기간동안 근무할 자를 즉시 채용하도록 하는 제도임. 예측하지 못했던 일시적인 결원이 발생하거나 부정기적으로 발생하는 업무를 처리하기 위하여 이 제도를 활용함. 또한, 병가나 연가, 단기적 업무량 폭주 등이 발생할 때도 활용할 수 있으며 계속 근무하기를 희망하는 퇴직 공무원을 활용할 수도 있음.
- 임용대기제: 이는 즉시임용제보다 더 공식적인 제도로써 임용 후보자에게 일정기간의 사전예고를 통해 임용할 수 있도록 미리 계약을 맺어 놓는 제도임.

자료: Commonwealth Secretariat, 1995a

1) 「Competitiveness: Creating the Enterprise Centre of Europe」,
「Development and Training for Civil Service」

[그림 1-1] liP 機關이 되기 위한 戰略



자료: Cabinet Office, 1997a, p.21

5. 質 높은 서비스를 위하여

경제성과 효과성에 입각한 1980년대의 정부개혁흐름은 1990년대에 들어와서 한 차원 더 높게 발전한다. ‘경제성이나 효과성이 누구를 위한 것인가’라는 기본적 이슈에 문제의식을 갖게 되었고, 개혁의 중점 또한 공공서비스의 객체에 대해 관심을 갖게 된다. 즉, 정부서비스를 시민의 입장에서, 그리고 고객위주로 전환하고자 하였다. 때맞추어 대처수상에 이어 집권한 메이저 수상은 대처정부에서 추진해오던 기존의 정부혁신조치와는 좀 더 차별적인 개혁방안을 찾게 되었다. 이러

한 시대적 관심변화와 정치적 필요가 부합되어 1991년 7월 메이저 수상은 10년 계획의 市民憲章制 도입을 야심차게 발표하였다.

시민헌장제도는 각 공공기관에 대하여 의무조항을 명시하고 일반국민이 당연히 누려야 할 권리도 명시하고 있다. 제공될 서비스의 기준을 설정하여 불이행시에는 일반국민들이 시정조치를 요구할 수 있도록 하였다. 이를 통해 시민헌장은 종전에 국가와 국민간의 암묵적인 관계를 명시적이고도 강제적인 계약으로 전환하게 한 계기가 되었다(박영호, 1996).

시민헌장제를 주관하는 기관은 공공관리실의 시민헌장국이다. 제도적으로 시민헌장제도의 이행을 강제하고 장려하는 장치로서 시민헌장상 제도를 운영하고 있다.

6. 英國 政府革新의 示唆點

영국의 정부혁신은 정부기능의 재정립, 관리권한의 위임, 시장원리 및 성과관리의 도입, 행정서비스의 질 향상이라는 네 가지 기본방향에서 추진되었다. 政府機能의 再定立문제는 정부역할의 축소주장과 함께 그 동안 학계 등에서 지속적으로 제기하고 있는 이슈중의 하나이다. 그러나 영국의 경우에는 '요람에서 무덤까지'라는 표현으로 대변되듯이, 복지국가단계를 이미 겪어왔다. 복지국가의 구현으로 인한 정부의 재정적자나 정부영역의 과다라는 문제점을 해소하기 위하여 정부의 기능을 재검토하기 시작한 것이다. 그러나 우리의 경우에는 사회적 인프라가 완비되지 못한 상황이며 복지국가 진입단계에 있다는 한국적 특수성을 감안하여 분야별로 차별적인 기능재정립 작업이 추진되어야 할 것이다. 관리권한의 위임과 관련하여 부재 또는 비효율성 등의 문제점을 해소하기 위해서라도 성과관리중심체제로 전환해야 하

며, 이 과정에서 인사, 조직 및 예산관리권한을 각 부처에 위임하는 것을 필연적이라고 생각된다. 시장원리와 성과관리를 도입하고자 하는 것은 선진국 정부혁신의 요체이다. 시장원리의 도입이 정부의 경쟁력을 향상시키고 공직사회를 활성화시킬 수 있다는 장점은 선진국에서 과거로 회귀함이 없이 줄기차게 시장원리 도입영역을 확대해 오고 있는 사실에서도 입증되고 있다. 우리 정부에도 이러한 시장원리의 도입은 적극 검토할 시점이 아닌가 생각된다. 마지막으로 고객지향적 행정도 우리가 역점을 두어야 할 것이다.

영국의 정부혁신 추진과정에 있어 특징은 크게 세 가지로 요약된다. 먼저, 개혁추진 주체의 역할이다. 영국은 내각사무처 내에 있는 공공관리실에서 제반 개혁조치를 입안하여 추진해왔다. 재무관리개혁조치만 재무부에서 주관하였을 뿐이다. 정부기능에 대해 시장성도입여부를 판단하기 위한 시장성 테스트 기능도 당초에는 재무부에서 담당하였으나, 1992년에 공공관리실로 이관되었다. 이처럼 영국에서는 公共管理 側面의 독자성을 인식하고 있으며, 개혁을 재정차원에서 접근하려 하지 않았다. 이러한 영국의 사례는 우리가 정부혁신의 주체세력을 확보하는 과정에서 공공관리라는 독자적 영역의 중요성을 인식하고 개혁을 경제논리에서가 아니라 총체적인 국가관리라는 측면에서 고려해야 한다는 교훈을 주고 있다.

또 하나의 특징은 革新推進主體와 각 부처 및 사업단과의 역할분담이다. 영국의 공공관리실은 어떤 혁신조치를 추진하는 과정에서 기획부터 집행까지 모두 담당한 것은 아니었다. 실제로 개혁추진 전담기구인 업무의 비중에 비해 지극히 적은 규모로 구성되었다. 이들의 역할은 개혁방침의 결정, 개혁추진의 지원 그리고 추진과정의 점검에 있었으며, 구체적인 개혁작업은 해당부처에서 담당하였다. 한 부처의 업무내용에 대해서는 그 해당부처에서 가장 정확히 인식하고 있다는

기본적인 전제에 바탕을 두고 있다. 우리의 경우 대개의 행정개혁이 추진주체에 의해 세부적인 청사진이 만들어지고 각 해당기관에서는 이에 의거하여 피동적으로 개혁을 추진하는 것이 보편적이었는데, 이는 조직내 저항과 무감각으로 인해 효과가 크게 제한되는 결과를 초래하였다. 영국의 사례와 같이 개혁추진주체는 기본적인 틀 내에서 명확히 지침만 내리고 해당기관에서 기본원칙을 구체적인 상황에 적용하는 추진방식으로 전환하는 것이 바람직하다고 생각된다. 세 번째로 지적되어야 할 사항은 推進過程의 段階性이다. 영국 정부혁신과정은 1979년 시작된 이래로 아직까지도 계속적으로 추진되어 오고 있다. 하나의 종합적인 마스터플랜이 수립된 후에 이에 따라 구체화 된 것이 아니라, 하나의 개혁조치가 이루어지면 이에 바탕을 두고 다른 개혁조치가 발표되는 형식으로 단계적으로 추진되었다. 우리의 경우 영국의 개혁방향을 수용하여 반영할 경우 과연 영국과 같이 단계적 추진을 해야 할 것인지 아니면 일괄적으로 동시에 추진해도 가능한 것인지도 추진전략 수립시에 검토해야 할 과제이다. 재무관리개혁조치가 Next Steps 도입을 가능하게 한 재정적 기반을 마련한 측면은 있으나, 이들 개혁조치들의 병행추진도 불가능한 것은 아니다. 오히려 책임집행기관화나 내부시장화 등은 병행 검토되는 것이 바람직한 측면이 있다. 다만, 성과관리와 같이 사전준비작업이 많이 필요한 부분은 장기적인 추진전략을 채택해야 할 것이다.

II. 뉴질랜드의 政府革新: 急進的 接近

1. 政府革新의 背景

1980년대 이후 OECD국가에 확산되기 시작한 신우익론자의 작은 정부론은 정부조직 관리에 심대한 영향력을 행사하고 있다. 그 중에서 가장 급진적으로 정부개혁을 추진한 나라가 뉴질랜드이다. 뉴질랜드는 일부 핵심집행부에 의해 집권적, 그리고 급격하게 추진된 기술관료적 접근법을 택한 나라로 분류된다. 국민당의 Robert Muldoon수상에 의한 장기 집권이 끝나고 노동당이 집권하면서 정부혁신이 시작되었으며 개혁의 추진배경에 대해 살펴보면 다음과 같다.

영국의 유럽공동체에의 가입으로 뉴질랜드 농산물의 주요 수출국 대상이었던 영국과 유럽시장에서의 시장점유율이 하락하여 급격한 수출 부진을 보였다. 또한 1970년대 석유위기에 처하여 국민당 정부는 Think Big이라는 시장에의 대규모 정부개입정책으로 대응, 정부 보조금에 의해 뉴질랜드내 석유가격을 안정시켰다. 그 결과 재정적자, 높은 인플레이션, 환율의 평가절하를 경험하였으며 정부부채가 1975년 NZ\$ 4 billion에서 1985년 NZ\$ 28 billion으로 7배 증가하였다.

뉴질랜드는 정치적 급진주의의 정치사를 지닌 나라이다. 1891년 자유-노동당 정부는 세계최초로 노동입법과 여성의 참정권을 인정하는 등 급진적인 사회개혁을 추진하였고, 1935년 대공황시기에 노동당 정부는 급진적으로 케인즈 거시정책과 복지국가 정책을 추진한 역사적 유산을 갖고 있는 것이다. 결국, 새롭게 구성된 개혁지향적인 행정부는 이러한 급진적인 개혁을 집행할 수 있는 조직기억을 갖고 있다고

하겠다.

〈表 II-1〉 뉴질랜드 政府改革의 政府觀

	정부의 역할			
	서비스 공급	소유권	서비스 생산	규제
이론적 토대 1984년 이전 1984년 이후	시장실패이론 공공선택론, 재산권론	형평/민족주의 주인-대리인 이론	직접 생산 공급자 중심	직접 통제 경쟁성, 거래비용, 적은 규제
생산영역정책 1984년 이전 1984년 이후	의회표결에 의한 직접공급 공공재 영역만	광범위한 공적소유 기업화, 민영화	광범위한 공적생산 민간계약	많은 규제 독점, 가격/수입/진입통제 상업법 및 시장경쟁
사회영역정책 1991년 이전 1991년 이후	공급에 대한 직접 투표 민간공급으로 이동	거의 정부소유 기업화, 공동체 소유	거의 공적생산 민간계약	허가 변화 적음

자료: Bollard(1992), p.10에서 재구성

개혁의 청사진은 David Lange 노동당 정부의 재무부 장관인 Roger Douglas에 의해 마련되었다. 따라서 Rogernomics라고 칭하는데, 전통적인 정부개입정책을 비판하고 급진적인 시장자유화 경제정책과 정부개혁을 입안하였다. 이들의 정책은 이론적 자원으로 미국 대학의 미시경제학적 접근과 신제도주의 경제학에 근거한다. 또한 이를 뒷받침한 사회세력으로 재계, 경제분석 자문가 등의 경제관료들과 IMF, OECD의 적극적인 후원을 받았다. IMF는 뉴질랜드의 높은 부채에 대한 채무자의 입장에서, OECD는 경제침체에 빠진 서구자본주의 국가의 실험대상으로서 시장주의적인 정부개혁을 후원한 것이다.

2. 政府革新의 段階와 基本原理

뉴질랜드 政府혁신의 추진세력은 시카고학파의 자유시장이론을 근거로 한다. 첫째, 공공서비스 공급 측면에 있어 시장실패이론에 기초한 전통적인 정부개입논리를 비판하면서 공공선택이론에서 주장하는 생산자의 지대추구행태 등 관료실패를 근거로 거래비용이 최소화 될 수 있는 정부 조직 유형을 추구하였다. 둘째, 소유권 측면에 있어서 전통적인 형평성과 민족주의에 근거한 공기업의 소유를 거부하였다. 셋째, 공급중심경제론에 따라 공적 투자를 줄이고 낮은 조세 부담으로 민간영역이 보다 효율적인 공서비스를 생산할 수 있다고 주장한다. 넷째, 거래비용이론과 경쟁성이론을 기초로 완전경쟁하에서의 후생을 확보하기 위한 규제완화정책을 추구하였다.

1980년대 이후 뉴질랜드는 신우익론자의 시장자유주의와 관리주의의 사조를 기초로 거대한 실험을 추진하였다. 정부조직, 인사, 예산 및 회계관리의 개혁이 총체적으로 시도되었는데 그 원리는 다음과 같다. 첫째 효과와 산출의 분리, 둘째 정책기능과 집행기능의 분리, 셋째 관리권한의 이양 및 위임, 넷째 이를 책임성확보장치로 연계하는 것이다. 이러한 개혁의 목표를 여덟가지로 정리할 수 있는데 ① 분배 및 생산 능률성을 극대화, ② 직접적인 부처통제하의 국가기능의 범위를 축소, ③ 관리적 책임성과 정치적 책임성의 분명한 경계를 확보, ④ 모든 조직의 분명한 사명감과 각자의 책임성을 규정, ⑤ 양질의 경쟁적인 정책자문을 확보, ⑥ 관료적 규제적 공급자 포획 위험을 최소화, ⑦ 수평적인 조정을 확보, ⑧ 대표관료제를 증진하는 것이 그것이다. 결국 뉴질랜드 모형의 본질은 조직구성의 권위원리에서 시장원리로의 급진적인 개혁에 있다고 하겠다.

노동당 정부는 집권 후 급박한 뉴질랜드 달러화의 유동성에 대한

대응조치로 수입장벽의 제거 및 경제일반에 걸친 일련의 규제완화 조치를 실시하였다. 그러나 1980년대 중반 간심사는 공공부문의 개혁에 모아졌고 정부의 핵심영역을 제외한 부분에 대해서는 공기업화와 민영화를 통하여 공공부문을 감축하고 제도와 법규의 개혁으로 능률성과 성과를 증진하는데 초점을 모았다. 1984년 재무부는 신정부에 대하여 *Economic Management*에서 기존행정체제에 대한 문제점을 지적하였고 노동당정부 혁신의 실마리를 제공하였다. 또한 재무부는 공공선택이론, 대리이론, 거래비용이론에 기초하여 정부개혁에 이론적인 틀을 개발하는데 중요한 역할을 담당했으며 뉴질랜드 정부혁신은 다음과 같은 세 단계로 구분된다.

가. 1段階(1984~1987): 分權化, 商業化, 企業化, 組織改編

1) 分權化

노동당 정부는 공공서비스의 능률성, 적응성, 대응성을 증진하는 수단으로 인력을 포함한 행정투입물에 대한 고위관리자의 관리재량권을 강조하였다. 1986년 중반 ‘장애물제거’사업을 통해 규정집을 간소화하였는데 공무원 임용에 관한 규정집의 약 2,000개의 조항 중 95%를 삭제하였다.

2) 商業化

상업화란 정부부처가 재정기준에 기초한 운영지침을 채택하는 것을 의미하는데, 공공서비스 제공에 있어 비용효과성과 경쟁을 바탕으로 한 기업원리를 도입하려는 데 목적이 있다. 1986년 재무부는 각 부처로 하여금 다음과 같은 재정운용원리를 제시하였다. 첫째, 부처의 기

능이 없어지거나 축소되는 부문에 따라 예산지원도 감소된다. 둘째, 각 부처에서 사업활동의 재원 마련을 위한 수입이 증가하도록 강한 인센티브를 준다. 셋째, 각 부처는 사용자에게 비용을 부담시킨다. 다섯째, 부처의 능률성을 증진하기 위해 필수적인 부문에 예산절감액을 사용한다.

3) 企業化

상업화에 한 걸음 더 나아가 기업화란 정부기능 중 상업기능과 비상업기능을 분리하여, 상업기능을 분리하여, 상업기능은 공기업이 담당하도록 하려는 시도였다. 이를 위한 입법으로 1986년 공기업법을 마련하였다. 상당수의 정부기업을 자율적인 공기업으로 전환시켜 사기업과 같이 관리되도록 하였다. 장기적으로는 정부기능 중 상업기능을 민간기업체제로 전환시키는 토대를 마련하였다. 공기업은 민간기업과 같은 자본구조를 가지고 세금을 내야하며, 주식이윤배당을 하여야 한다. 또한 공기업의 최고관리자는 해당 출자부처에 의해 구성된 이사회가 임명하고, 최고관리자는 이사회에 일차적인 책임을 진다. 원래 이 법의 취지는 해당 부처의 정치적인 개입으로부터 공기업의 운영을 분리시키는 것인데, 이에 대해 노동당, 국민당 모두 공기업 경영개입을 자제하고 있다.

공기업의 책임성 확보체제는 다음과 같다(Boston, 1987). 첫째, 공기업은 부처와 협의하여 구체적인 목표와 성과측정기준을 마련한다. 둘째, 하원에 제출되어 심사되는 Statements of Corporate Intent를 통하여 공기업의 성과목표와 사업계획을 공개한다. 셋째, 공기업은 목표에 대한 실질 성과치를 정기적으로 보고하고, 재무부 및 관련부처는 장기전략, 매년 우용계획, 분기별 결과에 대한 심사를 통해 공기업의 성과

를 모니터한다. 넷째, 공기업의 고위 관리자에게 성과급과 같은 인센티브를 제공한다.

이러한 기업화 정책은 재정적으로 상당히 성공적이었다(Douglas, 1993). 7대 공기업을 대상으로 한 New Zealand Institute of Economic Research(1994)의 조사에 의하면, 1988~1992년 사이에 수입이 15% 증가하였고 이윤은 약 4배로 증가하였다. 또한 1987~1990년 노동당 정부2기와 이후 국민당정부에 의해 많은 공기업이 민영화되었다. 즉 공기업화는 민영화로 가기 위한 중간단계로 이해할 수 있다.

4) 組織改編

1987년 재선에 성공한 노동당정부는 기업화의 원리가 적용되지 못하는 핵심정부부처의 개혁을 시도하였다. 1987년 재무부는 신정부 보고서, Government Management를 통해 목표명료성의 요구에 따른 정부구조개혁을 요구하였다.

1987년 선거전부터 공공관리위원회와 재무부가 공동으로 정부조직개편 과제를 추진하고 있다. 이 조직개편과정에서 독립기관이 널리 활용되었다. 독립기관은 규제, 구매, 서비스 전달, 집행기능을 담당하는데, 관계부처와 계약한 Statements of Intent에 의거하여 운영되고 의회에 보고된다. 이 계약에서는 목표, 성과목표 및 측정, 회계제도, 기타 성과 및 책임성 조항등을 구체화하였다.

나. 2段階(1988~1990): 成果管理革新

1984~1987년 사이에 관리권한의 분권화 시도가 있었음에도 불구하고, 실제로는 기존의 집권적인 통제체제가 계속되었다(Palmer, 1987~1982). 이에 뉴질랜드 정부혁신의 2단계는 성과관리체제를 확고히 하

기 위해 인사 및 재무관리의 혁신을 도입하였고 이를 위해 공무원법과 재정법이 제정되었다.

1) 公務員法

1988년 공무원법의 제정으로 공무원의 인사관리 및 노사관계에 다음과 같은 주요 변화를 가져왔다. 첫째, 사무차관제의 도입으로 기존의 정년직인 부처의 차관을 대체하였다. 둘째, 공공관리위원회는 각 부처에 대한 능률성, 효과성, 경제성에 대한 부처심사를 실시할 수 있다. 셋째, 공무원 노사관계도 민간부문과 같은 법령상의 적용을 받게 되었다. 넷째, 사무차관은 고용주로서 부처 내의 고용장 대해서 모든 권한, 의무, 권력을 부여받았다. 다섯째, 공공관리위원회의 관장 하에 고위공무원단을 설립하여 부처 간에 유동적인 핵심 고위관료집단을 형성했다.

이러한 공무원법의 도입으로 기존 공무원의 신분보장은 약화되었고, 근본적으로는 일체적 관료체제가 와해되었다. 고위공무직은 특정한 직무에 임명되어 직업안정성이 낮은 반면, 하위공무원은 계약시 보편적인 직무에 임용되어 보직변경이 가능함으로 직업안정성이 높다. 그리고 기존의 공공관리위원회에서 관장하던 조직 및 인사관리권한을 각 부처 사무차관에게 위임하는 결과를 가져오게 되었다.

2) 財政法

재정법(Public Finance Act 1989)은 공무원법과 함께 공공관리개혁의 두 축을 이루는 것으로 다음의 세 가지 원칙에 기초한다(SSC, 1996). 첫째, 의회검토(Parliamentary scrutiny): 정부는 의회로부터 지출권한을 부여받음으로, 예산배정의 정당화 논리를 충족시켜야 하고, 이 목적에

부합하도록 지출하여야 한다. 둘째, 책임성(accountability): 각 정부부처는 효과적인 재무관리와 신중하고 기업가적으로 활용하도록 인센티브가 필요하다.

다. 3段階(1991~현재): 戰略的 管理化

1987년 Lange 노동당정부의 재선과 공무원법과 재정법의 통과 이후 '차 한잔의 휴식(pause for a cup of tea)'이라는 비유처럼 뉴질랜드 정부혁신의 속도는 상당히 둔화되었다. 1980년대에 걸쳐 정부문서의 시정화 및 관리주의 혁신의 결과 행정체제의 분절화와 부처간 정책조정 문제점이 제기되었고, 이를 극복하기 위해 범정부적인 장기적 전략을 강조하게 되었다. 즉 기존의 재무 및 성과관리체제에서 총체적 전략관리체제로의 전환을 뜻하는 것이다. 이러한 전략적 관리는 1993년부터 수상이 중장기 국정의 청사진을 제시하는 일련의 정부전략백서 - Path to 2010 - 를 통하여 가시화되었고, 성장과 사회통합을 정부의 두 가지 목표로 제시하고, 이를 매년 수상의 정부전략백서를 통해 지난 성과를 검토하며 환경변화에 따른 기존 전략의 적응과 새로운 전략을 제시하였다.

뉴질랜드의 전략적 관리체제의 장점을 이루는 전략성과영역은 장관들의 대화와 분석을 통해 형성되며, 이는 정부기관의 우선 순위를 결정한다. 대체로 하나의 전략성과 영역은 여러 부처에 관련되어 있다. 예를 들어 교육 훈련 및 훈련영역은 교육부, 교육평가소, 노동부, 청소년부, 여성부, 마오리개발부, 그리고 공공관리위원회, 재무부, 내각사무처가 관련되어 있다. 이를 통해 정부의 목표와 우선 순위가 명확하게 각 부처와 시민에게 전달되어 부처간 조정 및 협력의 강한 인센티브를 마련해 주었다.

이러한 정부의 전략성과영역은 또한 각 부처의 핵심성과영역에 연계된다. 이 핵심성과영역은 각 부처가 2~3년간 성취하고자 하는 '중요한 몇 가지 목표'를 설정하여 이를 측정 가능한 지표를 통해 성과를 추적할 수 있도록 한다. 대체로 이 핵심성과영역은 6개 이내의 적은 수로 한정하고 직·간접적으로 정부의 전략성과영역과 연결된다. 그리고 이를 중앙기관들과 관계부처로 하여금 정밀검사를 받게 하고, 장관의 승인을 받게 함으로써 사무차관의 조직활동이 핵심성과영역에 부합하도록 시도하였다.

전략성과영역과 핵심성과영역의 연계, 즉, 정치 의도와 행정 우선순위의 연계는 주로 장관, 사무차관, 그리고 중앙관리기관 간의 비공식적인 전략회의를 통해 이루어지는데, 이 과정에서 정보가 교환되고 관련자들의 관심의 초점을 모을 수 있게 된다.

이러한 각 부처의 핵심성과영역에 대한 성과는 공공관리위원회 주도로 관계기관과 협의하여 평가한다. 일반적으로 부처의 성과계약 평가는 계약기간의 말에 평가되어, 사무차관의 다음해 성과계약에 반영되고, 또한 장관들의 협의를 통해 다음 연도 전략성과영역 형성에 영향을 미친다.

그 외 1990년 이후 가장 중요한 혁신으로는 노사관계의 전환을 들 수 있다. 1991년 고용계약법(Employment Contract Act)을 제정하여 노동시장에 대한 규제완화 조치로 노사 양측이 직접 시장권한을 행사하도록 하였다. 그리고 보건과 과학분야에 서비스 구매자와 제공자의 역할을 구분하였는데, 이를 위해 1993년 보건 및 장애인서비스법과 국립연구소법을 제정하였다.

3. 政府革新의 主要内容

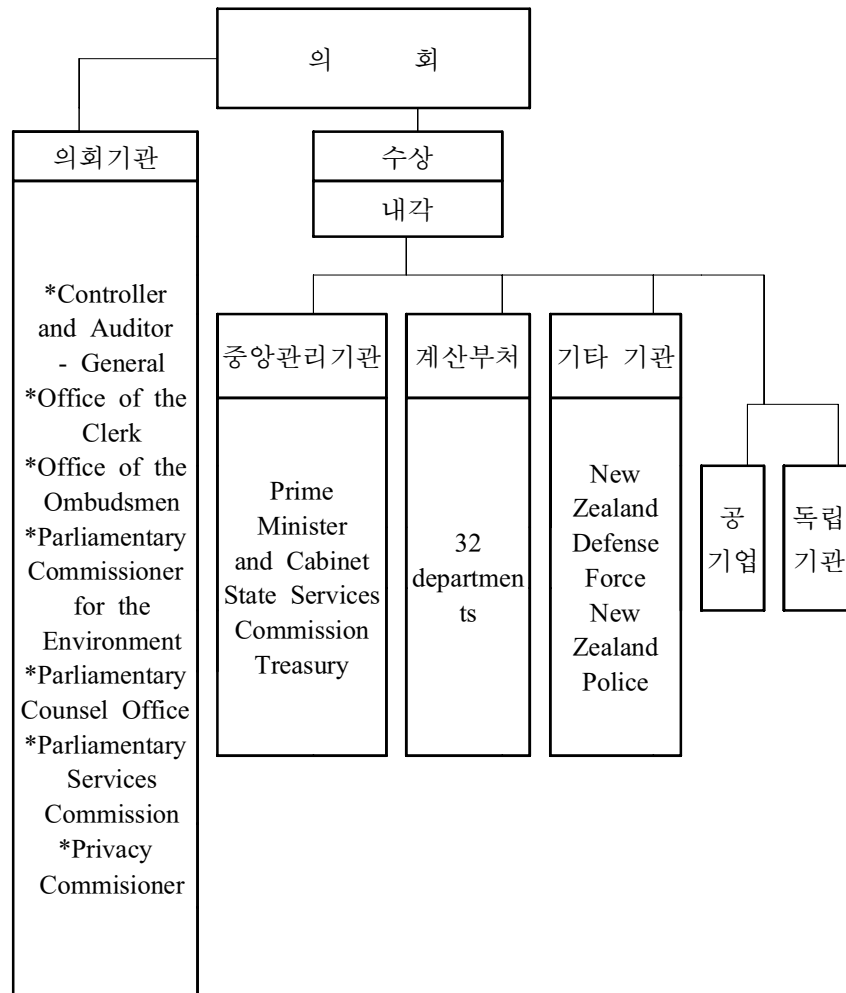
가. 政府組織管理

1984년 정부혁신을 전후로 뉴질랜드 중앙정부의 조직에는 큰 변화를 가져왔다(表 II-2 참조). 그러나 뉴질랜드는 기존의 36개 중앙정부 부처의 기구자체에 대한 근본적인 변화는 시도하지 않았다. 중앙부처를 기본적으로 소규모 정예부서로서 변화시키고 단일목적조직화 원리에 따라 39개로 증가시켰을 뿐이다. 동시에 뉴질랜드 정부는, 핵심집행부의 정책조정능력을 강화하기 위해 기존의 수상실을 확대 보강한 내각사무처를 신설하였다.

또한 기존의 400여 개에 달하던 소규모의 정부투자기관들(QUANGOS)을 1992년 재정법에 따름 재무관리 및 회계제도를 적용하는 독립기관으로 변경하였다. 그리고 공기업의 명칭을 Crown Corporations에서 State-owned Enterprises로 변경하고, 1986년 기존의 5개에서 점차 그 수가 증가하였다. 그러나 지속적인 민영화가 진행되면서 그 수가 감소하여 1994년을 기준으로 15개 공기업이 존재하고 있다.

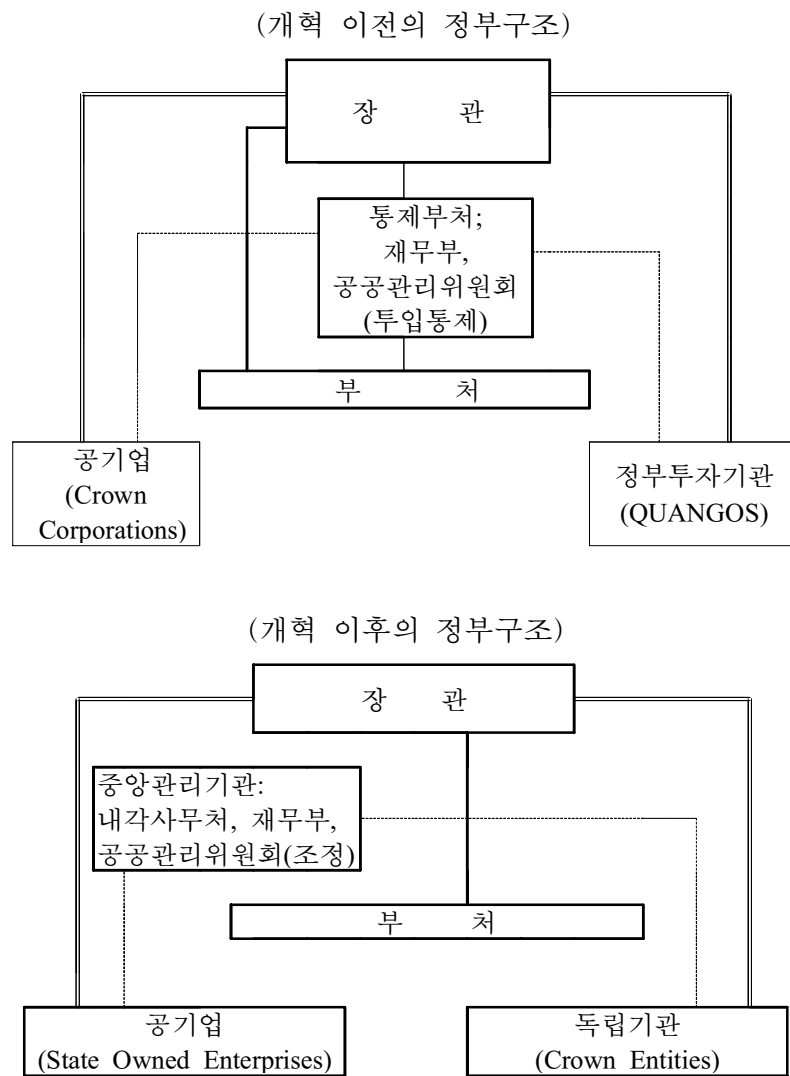
1984년 이후 뉴질랜드 중앙정부 조직개편의 핵심을 정리하면 다음과 같다. 상업적 기능을 비상업 기능과 분리하여 상업적 기능의 대부분을 공기업으로 전환하고, 나머지 소수의 상업기능은 부처내의 독립기관으로 전환한 점이다.

[그림 II-1] 뉴질랜드 中央政府



자료: OECD(1992).

[그림 II-2] 뉴질랜드 政府構造의 變遷



자료: Walker(1996), pp.357~358.

이러한 뉴질랜드의 정부조직개편은 다음과 같은 조직원리에 기반하고 있다(Boston et al., 1996:81~2). ① 공조직보다는 사조직 선호(특히 상업적 기능), ② 부처조직보다는 비부처조직 선호(특히 정책집행 기능), ③ 대규모 조직보다는 소규모 조직 선호, ④ 다목적 조직보다는 단일목적 조직 선호, ⑤ 통일적 행정조직보다는 다양한 행정조직 선호, ⑥ 포괄적 책임성보다는 분리적 책임성 선호(정책과 관리의 분리; 재원자, 구매자, 공급자의 분리; 관리와 규제의 분리; 공급과 감사의 분리; 상업적 기능과 비상업적 기능의 분리), ⑦ 단일공급처보다는 복수공급처 선호, ⑧ 이질조직보다는 동질조직선호(특히 조직목표와 서비스의 종류를 중심으로), ⑨ 긴 계층보다는 짧은 계층조직 선호, ⑩ 복합적 원칙의 배제와 단선적 책임성 선호, ⑪ 서비스 전달에 있어 분권화된 관리를 선호한다.

나. 政府人事管理

1) 事務次官制度의 導入과 人事權限의 委任

1988년 공무원법의 핵심은 새로운 사무차관 제도의 도입이다. 사무차관은 공공관리위원회와 고용계약을 맺어 임용되고 매년 성과계약을 해당 장관과 맺는다. 장관의 대리인으로 사무차관은 이 성과를 달성하기 위하여 부처의 운영을 책임지게 된다. 부처장관이 사무차관의 매년 업무평가를 하는데 공공관리위원회에서 이를 관장한다. 사무차관은 고용주로 부처 내의 모든 인사권을 행사한다. 공공관리위원회와 사무차관은 공동 고용주의 지위로서 고용조건의 해석과 적용에 대한 분쟁을 처리하며 사무차관은 부서내 개인들의 청원에 대해 고용주로서의 지위를 갖는 것이다.

이러한 정부인력관리의 혁신조치로 단일 공무원 집단이라는 개념이 무너지고 각 부처 공무원이 독자적으로 운영되었다. 소청제도도 각 부처내의 심사과정으로 대체되었다.

2) 高位公務員の導入과 失敗

1988년 공무원법에 따라 뉴질랜드 고위공무원의 응집적 집단을 구성하려고 고위공무원단 제도를 도입하였다. 그런데 정부부처 내에서 고위공무원단에 대한 지지도가 충분하지 않았다. 많은 고위공무원들이 고위공무원단에 지지하지 않고 개별적으로 사무차관과 계약관계를 유지하였다. 법에 규정된 임용한도인 500명을 채우지 못하고, 1992~1993년에 고위공무원단의 봉급수준에 있는 347명 중 약 150명만이 고위공무원단에 속했다. 그 실패이유로는 이 제도를 봉급통제의 수단으로 활용함으로써 많은 고위공무원이 별로 매력을 느끼지 못하고 무시해버렸다. 1990~1991년 공공관리위원회연보의 지적처럼, 고위공무원이 단일집단으로 형성되지 못했고 고위공무원이 자신을 전문관리집단으로 인식하고 있지도 않았다. 계약직 사무차관과 계약직 고위공무원 인사환경에서 응집력있는 공무원단의 성립은 어려울 것이다.

3) 政府人力減縮

인력감축면에서 뉴질랜드의 경우 역시 신우익론의 ‘작지만 강한 정부론’에 해당된다. 정치집행부 강화를 위해 chief executive agency의 인력은 공공관리위원회를 제외하고는 감축의 비율이 낮거나 오히려 증가하는 모습을 보였다(법원, 법무부, 국세청, 내각사무처). 그리고 사회복지부의 인력도 상당히 증가하였다. 그러나 〈表 II-2〉에서 볼 때, 1980-1992년 사이에 전체 공무원(중앙 및 지방정부)이 14% 감축되었

다는 점을 추정할 수 있다. 특히, 중앙정부는 오히려 인력이 증가하였고(51%), 지방정부는 인력이 크게 감소(77%)하였는데, 이는 지방정부의 기관이 독립기관으로 통폐합되거나, 중앙정부로 흡수 통합되었을 가능성을 높게 시사한다.

〈表 II-2〉 뉴질랜드 政府人力 變化: 中央-地方政府

	1980	1985	1992	변화율('92/ '85)
중앙정부	172,447	166,051	260,000	1.51
지방정부	178,836	180,554	40,768	0.23
총 인원	351,283	346,605	300,768	0.86

자료: OECD(1993), Public Management Development, p.134.

더욱이 〈表 II-3〉에서 보듯이 1989~1994년 사이에 정부부처보다는 공기업에서 인력감축이 이루어졌음을 알 수 있다.

〈表 II-3〉 뉴질랜드 政府人力 變化: 非公企業-公企業

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	변화율('94/89)
중앙정부-비공기업	215,700	214,500	219,000	212,800	218,800	221,200	1.03
중앙정부-공기업	81,100	61,800	40,800	37,600	28,700	22,300	.027
지방정부-비공기업	23,000	28,100	29,200	23,700	23,000	23,400	1.02
지방정부-공기업	18,900	14,800	14,500	17,200	17,200	14,400	0.76
총인력	338,700	319,300	303,600	291,200	286,100	281,400	0.83

자료: OECD(1995), Public Management Development, p.130.

다. 政府豫算 및 財務管理

1) 成果概念의 明瞭化

재무관리개혁의 핵심은 기존의 투입통제체제에서 산출/효과체제로의 전환에 있다. 장관은 효과를 달성하기 위해 필요한 산출을 정부기관이나 민간부문에서 구입하여야 한다. 장관과 사무차관 간에 이러한 산출-효과체제의 분리가 책임성 확보의 기초가 된다. 장관의 이해는 크게 두 가지 유형이 있다. 첫째, 구매이해란 장관이 계약한 산출을 사무차관으로부터 구매하는 것이고, 둘째, 소유권이해란 장관이 부처내 자원관리를 효율화하여 최대이윤을 창출하려는 것이다. 이러한 구매자와 소유주로서 장관은 부처 서비스비용의 상세한 내용에 관한 관리회계정보를 요구한다. 이를 위해 민간이 일반적으로 인정한 회계원리, GAAP(Generally Accepted Accounting Practice)를 도입하여 발생주의 회계체제로 전환하였다.

2) 成果契約

재무관리의 책임성 확보를 위한 핵심적인 서류로 장관과 사무차관 간의 성과계약서, 추계보고서, 연차보고서를 들 수 있다. 이 중에서 성과 계약서는 다음과 같은 3부분으로 구성된다. 첫째부분은 정부의 전략성과영역과 관련된 부처의 핵심과 영역을 규정하고 둘째 부분은 구매할 산출에 대한 자세한 정보를 규정한다. 셋째부분은 부처재산 관리에 있어 법률적 책임과 정부정책에의 순응에 관한 정보를 제공한다.

3) 産出豫算制度

기존의 항목별 예산배정체제가 산출에 기초한 예산배정으로 전환되었다. 예산배정은 부처산출 구입항목, 부처로 유입된 자본항목, 이 전지출항목의 세 항목이 있다. 1994년 재정책임법의 도입으로 각 부처는 중기예산기획 제도를 마련하여 단년도 사업주의에서 벗어나 정부전체의 전략적인 목표를 예산과정에 반영시키려는 장치를 마련하였다.

4) 部處의 自律的인 財務運營

기존 재무부에 의한 엄격한 투입통제가 완화되고, 재무관리권한이 각 부처로 위임되고 있다.

5) 報告

재정법에 따라 강화된 보고체제는 감사원의 기능을 강화시키게 되었다. 각 부처의 연간보고서에 부처 재무제표에 대한 감사원의 감사의견을 비계량적인 용어로 첨부하여야 한다. 1989년 재정법의 보고요건을 강화하기 위해 1994년 재정책임법을 마련하였다. 이 법의 핵심 내용으로, 정부기관은 재정에 관한 정보를 정기적으로 공표하도록 하여 예산과정의 공개성과 투명성을 강화했다.

6) 豫算減縮

뉴질랜드의 작은 정부로의 정부혁신 방향과는 상이하게 정부예산의 측면에서 감축은 일어나지 않았다. 오히려 〈表 II-4〉에서 보듯이 1981~1992년 사이에 223% 증가하였다.

〈表 II-4〉 뉴질랜드 政府豫算의 變化

(단위: NZ\$million)

정부기능	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	증가율 (%)
일반행정	786	914	833	841	903	1213	1471	2224	2056	3008	3,090	2,923	272
외교	578	720	808	829	942	1079	1327	1514	1611	1679	1,641	1,661	187
산업발전	797	1184	1430	1882	1713	1216	1484	1350	1228	1160	1,374	987	24
교육	1292	1493	1639	1674	1729	2010	2595	3118	3569	4068	4,401	4,721	265
사회서비스	2590	3042	3744	4049	4458	5449	6479	7792	9123	10320	11,005	10,695	313
보건	1356	1601	1766	1805	1912	2309	2957	3388	3639	3728	3,986	3876	186
교통 및 통신	333	461	496	537	543	866	1040	655	672	888	826	828	149
부채상환 및 기타	1402	1782	1957	2631	3119	3531	3592	3077	1393	604	929	3776	169
합계	9113	11196	12673	14250	15318	17672	20945	23117	23741	25508	27,252	29,468	223

자료: New Zealand Official Yearbook, Department of Statistics.

라. 政府革新의 評價

1) Logan 評價報告書

보고서는 노동당 정부의 정부개혁에 대해 전반적으로 긍정적인 평가를 내렸다. 또한 관리혁신의 초석이 되는 네 가지 핵심요소를 제시하였다. 첫째, 집행부 공동전략을 부처의 사업계획으로 전환; 둘째, 사무차관과 계약한 성과기준과 측정도구의 명세화; 셋째, 성과에 대한 객관적인 측정 및 보상; 넷째, 개혁목표를 수행할 유능한 인력을 유인, 발전, 동기부여할 관리 여건의 마련. 그 외 지적사항으로 정부개혁 추진과정에서 중앙관리기관들 간의 역할 및 책임성 혼선을 지적하였다.

그 외 평가보고서의 제안에 따라 신관리주의 제도의 정착을 위해 몇 가지 조치를 취하였다. 첫째, 평가보고서의 제안내용에 대해 검토하고 추진할 책임을 특히 재무부에 부여하여, 1992년 중반 산출규정(output

definition)에 대한 보고서가 마련되었다. 둘째, 평가보고서에서 사무차관의 장관에 대한 대응성을 확보하기 위해 성과계약시 양자 간에 주요 사업에 대해 공동이해를 촉진하도록 제안하였다. 셋째, 평가보고서의 제안인 고위관리자의 능력개발을 위해 1992년 공공관리위원회에 기획단을 설치해 연구한 결과, 관리개발연구소(Management Development Center)를 설립하였다. 넷째, 공공관리위원회는 훌륭한 공무원상을 제정하고 사무차관이 자기 부처의 복무기준을 마련하는데 도움을 주기 위해 1993~1994년에 공무원윤리기획단을 설치하였다. 다섯째, 앞에서 지적한 바와 같이 1989년 재정법의 보고요건을 강화하기 위해 1994년 재정책임법(Fiscal Responsibility)을 마련하였다.

2) 1994년 公共管理委員會 評價報告書

다음과 같은 세 부분의 개혁은 대단히 성공적이었다고 평가한다: 정부활동과 과정의 투명성, 중앙적 투입통제로부터 관리자의 해방, 새로운 재무 및 회계관리제도. 반면에 국민과 정치인에 대한 대응성을 제고하기 위해 성과관리체제를 검토하고 더욱 세련화시켜야 한다는 과제를 지적하였다.

3) Allen Schick 報告書

뉴질랜드 모형이 기본적으로 관리주의와 제도주의경제학 이론에 기초하고 있다고 정리한다. 관리주의 논리에 따라 업무성에 책임을 지는 관리자에게 관리재량권을 부여해야 한다는 주장과 제도주의경제학의 계약이론에 따라 합리적인 행위자들간의 거래비용과 기회주의를 최소화시켜야 한다는 주장이 뉴질랜드 정부혁신을 관통하는 원리이

다. 즉, 관리주의는 관리자의 자율성과 사후적인 보고 및 책임성을 강조하는 반면, 제도주의경제학에서는 사전적으로 업무성과계약에 의한 통제를 강조한다. 연구결과에 따르면, 관리주의의 처방에서는 뉴질랜드 모형의 강점이 발견되고 제도주의경제학의 처방에서는 많은 약점이 있다고 지적한다.

Schick보고서의 내용중 중요한 사항을 정리하면 다음과 같다. ① 정부기구의 측면에서 Schick(1996:29)은 1996년 현재 39개의 뉴질랜드 중앙행정기관의 수가 상대적으로 많다고 지적하면서 약 20개 정도가 바람직하다는 견해를 피력한다. ② 뉴질랜드모형의 한 축인 제도주의경제학에서 주장하는 계약주의의 문제점으로서, 계약에 수반되는 높은 거래비용, 공공성의 가치와 형태들(신뢰, 전문가적인 몰입, 공직의 자긍심)의 훼손, 분파주의(parochialism) 겨양에 따른 집단적 이해의 약화를 지적한다. ③ 뉴질랜드모형의 관건은 장관과 사무차관의 관리능력에 달려있다. ④ 뉴질랜드모형의 근본적인 결함으로 정부조직의 분절화에 따른 정부의 공통적 이해와 전략적 능력의 약화를 지적할 수 있다. 처방책으로 1994년 도입한 재정책임법과 전략성과영역/핵심성과영역은 긍정적으로 평가할 수 있다. ⑤ 뉴질랜드모형의 문제점으로 일선기관에서 체감하고 있는 순응성 강요, 집단사고, 고용자의 스트레스와 같은 부산물을 무시할 수 없다. Schick은 중앙관리기관의 핵심적 역할에 대한 분명한 기능을 강조하는데, 내각사무처는 부처간의 정책조정 능력을, 재무부는 재무관리 능력을, 공공관리위원회는 사무차관의 관리와 정부기구관리능력의 강화를 제안한다.

마. 뉴질랜드 政府革新의 特徵과 示唆點

1) 뉴질랜드 政府革新의 成果

첫째, 정부혁신의 초기 가장 성공적인 분야는 정부부처의 상업화 및 공기업에서 찾을 수 있다. 둘째, 정부부처의 정책기관화에 따라 고위 관료는 정책기획업무에 전념할 수 있어 정책자문의 상과가 범위, 질, 다양성 면에서 개선되었다. 환경, 과학, 여성문제에 대한 전략적인 정책자문이 대표적인 예이다. 셋째, 정부부처의 독립기관화에 따라 집행 기능을 담당하는 독립기관은 규정된 목표하에서 분명한 조직임무를 수행할 수 있음으로써 생산적 능률성(productive efficiency)을 가져왔다. 넷째, 새로운 재무 및 회계관리체제는 부처의 업무수행 능력을 혁명적으로 개선하였다. 다섯째, 인사권한의 위임으로 우려했던 비용증대 및 재량권 일탈행위가 나타나지 않았고, 대신 인건비가 억제되면서 좋은 관행이 형성되었다. 그리고 인사관리체계의 혁신에 대하여 인센티브가 부여되었다.

2) 뉴질랜드 政府革新의 問題點

- 경제관료적 엘리트주의: 뉴질랜드의 경우처럼 국가주도의 행정개혁에 있어 경제관료적 공공관리의 지나친 강조는 기술관료성을 강화시키고 엘리트주의 경향을 조장시킴으로써 행정과정에 있어 국민에 대한 대응성과 정치적 책임성을 배제할 수 있다.
- 산출과 효과의 분리문제: 다음과 같이 산출/효과 문제를 정리할 수 있다. ① 비록 특정장관이 특정효과에 대해 구체적인 책임을 지기에는 주저하지만 실제로 정부는 효과에 대해 책임을 진다. ② 이에 따라 정부의 관심은 효과에 둘 수밖에 없으며 이를 위한 산출구매를 하

게 된다. 그리고 여전히 장관이 부서의 모든 활동에 대해 책임을 진다. ③ 효과의 구체화에 대해 실용주의적으로 접근할 필요가 있다. 모든 산출-효과에 대한 연계를 추구하기보다는 특별히 바람직한 효과에 대한 핵심적 산출에 초점을 둘 필요가 있다. ④ 산출화의 연계는 부처마다 경험을 통해 역동적으로 학습해 나아간다.

○ 정책자문의 구매문제: 산출 문제와 관련해 가장 우려가 제기되는 부분으로 정책자문산출의 문제이다. 이러한 문제점에 대해 유사시장 가격(proxy or shadow market price)기법을 1994~1995 회계년도부터 도입하고 있다. 외부계약의 가능성을 열어놓음에 따라 부처내 정책자문의 질을 증진시키려는 압력과 인센티브를 제공하려는 의도이다.

○ 정책기관과 집행기관의 분리문제: 뉴질랜드 정부조직개편의 핵심적인 부문인 정책기관과 집행기관의 분리는 계약을 통해 능률성을 제고하는 전략이었다. 정책결정자의 이해와 집행자의 이해 갈등을 조직분리로 해소하려 하였다. 그러나 이에 대해 다음과 같은 비판이 제기되고 있다. 첫째, 현실적으로 공무원이 일상적인 사업집행에 있어 정책결정을 하고 있다는 사실을 무시한 것이다. 둘째, 정책결정자와 집행자 간에 필수적인 환류장치가 무너지게 된다. 셋째, 현재의 급변하는 환경속에서 협력적인 정책-집행 연계가 책임성 확보뿐만 아니라 사업효과성을 확보하는데 유리하다. 넷째, 정책-집행기능을 분리한 부처와 그렇지 않은 부처의 존재로 정부조직의 전반적인 구조를 약화시키고, 나아가 부처간의 수평적인 상호작용을 더욱 어렵게 하고있다.

○ 성과보고체제의 증진: 관리재량권 위임에 따른 행정책임성 확보문제를 위해 성과보고체제의 강화가 요구된다. 첫째, 자료가 완전히 정확, 믿을만한 것이라는 잠을 뒷받침할 수 있는 정보체제의 출처를 확인할 수 있어야 한다. 둘째, 성과백서의 내용에 대한 증빙서류와 보고서를 첨부한다. 셋째, 성과백서의 의문사항에 대해 설득력 있는 설명

을 할 수 있어야 한다.

○ 인적자본과 리더십의 문제: 뉴질랜드 정부혁신의 전략은 제도개혁 및 인센티브체제의 혁신에 초점을 두었지만, 점차 기관학습을 통해 단지사람-동기부여, 헌신, 기술, 훈련, 경험-을 통해서만이 행정의 효율성을 얻을 수 있다는 사실을 깨닫게 되었다. 실제 공기업화 전략이 성공을 거둔 이유 중의 하나로 최고관리자의 높은 질적 수준과 리더십을 들고 있다.

3) 뉴질랜드 政府革新의 論爭點

첫째, 정부개혁과 경제호전이 동시에 발생했다는 점에서 상관성은 높지만 정부개혁이 경제호전을 가져왔다는 인과관계는 주장하기 어렵다. 실제 1988-1989년 개혁후 경제가 상당히 악화되었다가 1992년 반전되어 현재 상승 국면에 있다. 뉴질랜드 경제성과의 보다 직접적인 원인은 세계경제환경, 뉴질랜드 산업구조에서 찾아야 할 것이다. 둘째, 뉴질랜드 정부개혁은 크게 두 단계로 구분된다. 노동당 정부(1984-1990)는 정부조직개혁의 초점을 경제부문 관료제의 감축에 두었고, 국민당정부(1991년 이후)는 사회복지부문 관료제의 개혁에 초점이 두어졌다. 여기서 정부조직개혁의 정파성을 읽을 수 있다. 셋째, 부문의 집행부처의 정부기관을 독립기관이나 공기업으로 분봉하여 자유로운 경제원리에 충실하였다. 반면에 정치집행부 강화를 위해 chief executive agency의 인력은 공공관리위원회를 제외하고는 감축의 비율이 낮거나 오히려 증가하는 모습을 보였다. 넷째, 부문의 생산성이 증가되었다고 주장하는 분야는 주로 생산기관이다. 따라서 정부생산성 증가의 논리를 정부기관 전반으로 일반화시킬 수 있는지 의문이다.

4) 우리나라 政府革新에의 示唆點

뉴질랜드 정부혁신의 성공요인으로 강한 정치적 결단 및 의지 변화가 불가피하다는 광범위한 공동체의 인식, 분명한 정부혁신의 원칙을 들고 있다(Walker, 1996:356). 이러한 점은 우리나라 정부혁신의 성공적인 추진에 있어서도 필수적인 조건으로 요구된다. 그러나 뉴질랜드 정부혁신 모형의 우리나라 공공관리의 적용에 있어 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째, 우리나라 정부조직은 아직 뉴질랜드 공공관리모형이 적용될 수 있는 시장주의 조직문화의 기반이 약하다. 따라서 성과관리체제의 여러 가지 전략을 집행하기 위한 전제조건으로서 조직구성원의 인센티브를 제약하고 유인하는 제도적 장치에 대한 전반적인 고려가 필요하다. 둘째, 뉴질랜드 정부혁신의 사회경제적인 토대의 차이에 주목해야한다. 복지국가를 경험한 뉴질랜드처럼 사회복지부문에 대한 공공서비스 수준이 턱없이 못 미치는 우리 나라의 경우 무차별적인 정부감축의 방향은 개혁의 사회적 적실성을 상실한다. 예를 들어 사회복지의 예산과 인력이 꾸준히 증가하였다. 따라서 뉴질랜드모형을 규모축소의 작은 정부론으로 단순화시켜서 해석해서는 곤란하다. 셋째, 우리 나라 정부혁신의 정치제도적 조건의 차이를 지적할 수 있다. 우리 나라의 정권변화는 뉴질랜드처럼 정권변화에 따른 급진적인 정책변화의 역사적인 유산을 갖지 못한다. 또한 우리나라는 지방자치의 실시로 뉴질랜드와 같이 급진적인 중앙집권적인 정부개혁은 가능하지 않을 것이다. 넷째, 전반적으로 뉴질랜드의 정부혁신과정에서 수상을 중심으로 내각사무처, 재무부, 공공관리위원회가 중앙관리기관으로 강력한 추진력을 가졌다. 즉 정치집행부와 고위관료간에 개혁의 공조체제를 확보할 수 있었던 것이다. 따라서 정부혁신의 성공적인 집행을 보장하기 위해서는 정치집행부의 리더십에 더

하여 조직 및 인사, 예산, 규제 등 핵심행정자원을 관장하는 행정기관을 흡수한 개혁추진체계가 바람직하다고 생각된다. 다섯째, 뉴질랜드의 경우는 부처간의 통폐합 등 기구개편은 최소한의 관심을 보인 반면, 한 정책분야에 관련된 여러 기능(정책자문, 규제, 서비스전달, 상업업무)별로 개별조직으로 분화시킨 조직다원주의(organizational pluralism)에 초점을 두었다.

공기업을 부처의 관료적 권위체제에서 벗어난 계약체제로 전환하여 독립시키는 방식, 그리고 기존 부처의 서비스전달을 담당하는 내부 부서, 즉, 생산기관을 독립기관으로 전환하여 관리의 효율성을 제고하는 방식을 검토할 필요가 있는 것이다.

Ⅲ. 美國의 政府 再創造: 綜合的 接近

1. 政府創造의 背景

스위스의 국제경영개발원(IMD)이 1997년 3월에 발표한 [’97년도 세계 경쟁력 평가 중간보고]에 의하면 미국은 국내경제, 금융, 사회간접 자본, 과학기술 부문에서 각각 최고의 경쟁력을 인정받아 세계경쟁력 종합 1위를 차지하였다. 그러나 정부 부문에서는 싱가포르, 홍콩, 뉴질랜드, 말레이시아, 캐나다, 스위스에 이어 7위로 평가됨으로써 민간 부문에 비해 상대적으로 저조하다는 것을 보여주고 있다.

미국은 권력분립을 통한 민주적 정부라는 이념아래 연방정부와 지방정부에 권력을 분산하고 연방정부는 국방 외교 치안 기타 국가적 차원의 행정 서비스를 담당하여 왔다. 그러나 20세기에 들어서면서 산업사회로의 이행과 더불어 1930년대의 뉴딜정책을 시점으로 연방정부의 기능과 권한이 강화되고 사회전반에 걸쳐 국가의 개입이 확대되어 왔다.

1960년대부터는 빈민구제 도시 환경 에너지 문제로 정책 비중이 옮겨가면서 각종 정부규제로 인한 민간 부담의 증가 경쟁력 저하 행정의 형식주의 등에 대한 미국인들의 불만은 정부혁신에 대한 압력으로 작용하여 왔다. 1974년에 취임한 포드 대통령으로부터 1989년에 취임한 부시 대통령에 이르기까지 역대 대통령들이 연방정부의 효율화 및 규제개혁 등 일련의 개혁노력을 기울여 왔으나 연방정부의 기능에 대한 근본적인 혁신으로 이어지지는 못하였다. 1993년 취임한 클린턴 대통령은 이미 정부혁신 조치를 취해왔던 영국 뉴질랜드 호주 등의

외국정부와 주정부 지방정부 그리고 민간기업의 혁신사례를 거울삼아 정부재창조라는 기치를 내걸고 정부혁신에 착수하게 되었다. 미국의 정부혁신 노력을 현시점에서 평가한다는 것이 다소 이르기는 하지만 그 성공 여부를 떠나 우리의 정부혁신을 위해 참고할 의의는 충분히 있다고 하겠다. 연방정부와 지방정부간에 권력이 분산되어 있는 미국에서는 일찍부터 연방정부와 지방정부가 각각 독자적인 혁신의 노력을 기울여 왔다. 따라서 미국의 정부혁신 전모를 파악하기 위해서는 각 지방정부의 혁신사례까지 참고하는 것이 바람직하겠으나 여기에서는 클린턴 대통령 취임 이후의 연방정부 혁신으로 그 범위를 한정하고자 한다.

가. 막대한 財政赤字 및 政府에 대한 國民의 不信

정부혁신을 먼저 시작한 OECD 다른 국가와 마찬가지로 클린턴 행정부의 정부혁신도 심각한 재정난을 그 원인으로 하고 있다. 당시 연방정부의 재정적자는 1992회계년도 말을 기준으로 4조 20억불이었다. (Council of Economic Report, 1996:367). 거액의 지출을 하면서도 이토록 대규모의 재정적자를 발생시킨 연방정부의 능력에 대해 국민의 불신이 쌓이기 시작하였다.

나. 地方政府 및 民間企業의 革新 成功

'80년대부터 지방정부 차원의 혁신조치는 산발적으로 이루어지고 있었다. 당시 지방정부는 연방보조금 삭감 등으로 심한 재정난에 시달리게 되면서 연방정부에 앞서 정부혁신에 착수한 것이었다. 그리고 지역주민에 대한 서비스 제공을 본연의 임무로 하고 있었고 정부의 규모도 연방정부에 비해 작았기 때문에 상대적으로 혁신에 착수하기

쉬웠다. 지방정부의 혁신성공 사례는 클린턴 행정부의 정부재창조 작업에 많은 착안점을 제시하였다. 예를 들면 '93년 제정된 [행정성과 및 결과에 관한 법률]의 경우 과거 10년간 정부혁신을 성공적으로 추진해온 캘리포니아주의 지방도시 Sunnyvale의 사례를 토대로 한 것이었으며 NPR이 발표한 '93년 9월의 보고서도 '91년도의 [Texas주 행정성과 평가] 사례로부터 많은 아이디어를 원용하였다.

한편, 국제시장에서 비교 우위를 상실해 가던 미국의 민간기업들도 '80년대에 들어와 조직의 군살 제거, 생산성 향상 품질 위주의 관리 등 과감한 경영혁신을 이룩하였는데 이러한 민간기업의 성공사례도 클린턴 행정부의 정부재창조 작업에 많은 착안점을 제시하였다.

그 밖에도 사업목표를 예산과 연계시켜 사업의 효율성을 제고하려는 PPBS 및 MBO예산제도를 시도해 본 연방정부의 경험도 [행정성과 및 결과에 관한 법률]이 도입될 수 있는 기반을 제공하였다.

2. 政府再創造의 推進 過程과 原則

미국의 정부혁신은 종합적이며 실용적인 접근 방식을 택하고 있다. 정부조직 기능 사업 전반에 걸쳐 광범위하게 검토한 뒤 정부혁신의 대상 추진일정 조치사항을 구체적으로 규정하고 그 효과를 계량적으로 제시하고 있다. 또한 대통령의 지시를 받아 부통령이 직접 지휘하는 NPR을 중심으로 각 연방기관별로도 자체 혁신팀이 구성되어 내부적인 혁신작업을 각각 추진하고 있다. 이와 동시에 의회에서도 각종 개혁입법과 예산삭감 등의 활동을 통해 행정부의 혁신노력과 상호 밀접한 관계를 맺으면서 정부혁신의 중요한 역할을 담당해 오고 있다.

가. 클린턴 行政府의 政府 再創造

1) 政府再創造 第1段階('93年 9月 ~ '94年 12月)

'93년 2월 클린턴 대통령은 취임 직후 향후 3년간 각 연방기관별로 인원을 4% 이상씩(감축직위의 10% 이상은 SES 또는 GS-14,15직위) 감축하는 등 연방공무원 10만명을 감축하도록 지시를 내렸으며 다음 달인 3월에는 고어 부통령에게 정부재창조의 기초작업을 추진하도록 지시하였다. 이에 고어 부통령은 약 250명의 행정기관 소속 경력직 공무원과 주정부 및 지방정부에서 파견된 공무원 그리고 [정부재창조]의 공동저자인 David Osborne 등 소수의 민간자문관으로 구성된 NPR을 발족시켰다. NPR은 각 부처의 공무원 중심으로 구성되었다는 점에서 교수 등 외부전문가 위주로 이루어진 과거의 행정개혁위원회 방식과 대조를 이루고 있다.

NPR은 24개 연방기관별 개혁 과제, 범정부적인 시스템(조달, 예산, 인사 등)에 대한 검토 재정분석 행정기관 내부의 역동성과 의사소통 등 4개 분야의 검토에 착수하였다. 처음에는 연방정부의 각종 문제점을 진단한 자료를 수집하였으나 대안을 제시하지 않고 문제점만 열거한 기존 자료에서 별 도움을 얻지는 못하였다. 이에 NPR은 작업방식을 바꾸어 공무원 기업가 학자 지역지도자와의 면담 수차례에 걸친 세미나 및 공청회 개최 편지 또는 전화를 통한 일반국민의 제안 접수 등의 방법으로 지방정부와 민간기업의 혁신사례를 수집하기 시작하였다.

작업 시작 6개월 후인 '93년 9월에 발표된 NPR 보고서는 수집된 성공사례들의 공통점에 착안한 정부재창조 원칙과 조치사항을 대통령에게 건의하였다. 클린턴 대통령은 이 보고서에 대해 전폭적인 지지를 보내면서 건의사항을 곧바로 실행에 옮기고 추진 결과를 보고하도

록 하는 한편 각 연방기관도 내부적인 혁신작업을 추진하도록 지시함으로써 정부재창조 작업 1단계(REGO I: REinvent GOVERNMENT I)가 시작되었다. 이에 따라 NPR 외에도 기관별 자체 혁신팀이 결성되었다. 이들은 NPR의 권고사항을 구체화하는 역할을 수행하였고, 반대로 자체혁신팀이 새로운 제안을 하면 NPR이 이를 수용하여 개선방안을 강구하기도 하였다. '93년 9월의 NPR 보고서에 수록된 주요 내용은 다음과 같다.

〈表 III-1〉 NPR의 作業原則

정부재창조의 원칙
우리는 아래와 같이 국민을 최우선으로 하는 정부를 창조한다.
불필요한 지출을 줄인다.
고객에 대해 봉사한다.
직원의 권한을 강화한다.
지역사회가 자신들의 문제를 해결하도록 지원한다.
탁월한 실력을 함양한다.
이를 위하여 우리는 다음 사항을 실천한다.
임무를 명확히 한다.
업무의 맹목적 추진보다는 업무의 추진방향을 설정한다.
권한과 책임을 위임한다.
규제 대신 인센티브를 부여한다.
산출에 기초를 둔 예산제도를 개발한다.
연방운영에 경쟁을 도입한다.
행정부보다는 시장에 의한 해결을 추구한다.
우리의 업무실적을 고객의 만족도로 측정한다.

① 정부재창조의 기본원칙 - 혁신성공 사례의 공통점 -

NPR은 지방정부 및 민간기업의 성공사례를 수집 분석한 결과 성공 사례들의 공통점을 추출할 수 있었다. 그리고 연방정부의 혁신이 성공을 거두기 위해서는 성공사례에서 나타난 공통요인을 정부재창조의

기본원칙으로 내세워야 한다고 주장하면서 각 원칙을 실현하기 위한 단계별 방안을 제시하였다. NPR이 내세운 정부재창조의 기본원칙은 다음과 같다.

② 관료적 형식주의(red tape)를 제거

관료적 형식주의를 제거하기 위한 방안으로는 하부 조직 또는 담당자들의 재량권을 확대하며, 규칙을 잘 준수하는지 여부보다는 업무성과 그 자체를 중시되도록 건의하였다. 기존 통제시스템의 기능은 적발과 책임 추궁에서관리시스템 평가 및 문제소지의 사전제거로 그 방향을 전환하도록 하였다. 그리고 연방정부 내부의 불필요한 통제 절차를 제거하여 업무의 흐름을 신속하게 하여야 한다고 하였다.

③ 고객우선주의

NPR은 행정서비스를 이용하는 고객의 의견을 적극적으로 받아들이고 고객의 만족도를 높일 수 있는 방향으로 업무절차를 개선하여야 한다고 강조하였다. 또한 고객이 선택을 할 수 있는 기회를 제공하며 경쟁 등의 시장 원리를 연방정부에 도입하여 공무원들이 고객을 최우선적으로 고려하도록 유도하여야 한다고 건의하였다.

④ 성과 산출을 위한 공무원의 권한 강화

NPR은 효과적이고 기업적인 정부가 되려면 권한을 분산함으로써 조직문화를 바꾸어야 한다고 건의하였다. 그러기 위해서는 일선담당자에게 권한을 부여하고 공무원노조와의 협력관계를 강조하며 일선공무원이 강화된 권한을 통해 임무를 제대로 수행할 수 있도록 능력배양의 기회를 부여하도록 하였다. 또한 근무장소를 보다 인간적 가정적으로 변화시키도록 하였다. 그러나 일선공무원의 권한을 강화하는

대신 업무수행의 결과에 대해서는 책임을 지도록 하였다.

⑤ 기본원칙으로의 복귀

불필요하고 중복된 조직과 절차는 폐지하고 장기적인 투자와 첨단 기술을 통해 비용을 절감하는 등 업무처리 방식과 절차를 끊임없이 개선하고 재검토할 것을 강조하였다.

2) NPR의 主要 建議事項

① 관료적 형식주의 제거

관료적 형식주의 제거를 위해서 NPR이 강조한 것은 예산과정의 간소화, 인사권한의 분권화, 조달업무의 간소화, 감사담당관의 역할 재설정, 행정내부의 과잉규제 완화, 지방정부에 대한 권한의 위임 등이다.

② 고객우선주의 - 경쟁과 시장원리의 도입 -

NPR이 건의한 고객우선주의의 실천방안으로는 고객에게 의사표시 및 선택의 기회를 부여할 것, 서비스를 개선하기 위해 행정조직에 경쟁원리와 역동적인 시장원리를 도입할 것, 행정부의 개입보다는 시장 기구를 통해 문제를 해결할 것 등을 포함하고 있다.

③ 성과산출을 위한 공무원의 권한 강화

NPR이 제시한 세 번째 원칙으로써 그 실현방안으로는 NPR은 의사결정권을 일선공무원에게 위임하고 관리자 : 직원의 비율을 1:7에서 향후 5년간 1:15로 확대함으로써 관리계층을 줄이는 방안을 제시하였다. 공무원이 위임받은 권한에 의거하여 업무를 수행할 수 있는 여건

을 조성하고 권한이 강화된 만큼 업무수행의 결과에 대해서도 책임이 수반되도록 건의하였다. 그리고 근무여건을 개선하는 한편 정부재창조에 필요한 리더십의 강화 및 공무원노조와의 파트너십 즉 동반적 협력적 관계 형성을 건의하였다.

④ 기본원칙으로의 복귀

이것은 일을 무조건 많이 할 것이 아니라 시행하지 않더라도 국민에게 불편을 주지 않는 일은 시행하지 않음으로써 비용을 절감하자는 것이었다. 그 세부방안으로 대통령에게 세출예산 항목을 통폐합할 수 있는 권한을 부여하여 불필요한 부분의 예산집행은 이를 막을 수 있도록 하는 방안을 건의하였다.

나. 政府再創造 第2段階(94年 12月~)

〈表 III-2〉 政府再創造 作業의 推進成果

단계	REGO I (HOW)	REGO II (WHAT)
기간	93. 3 - 94. 12	94. 12~
추진 중점	<ul style="list-style-type: none"> · 관료적 형식주의 제거 · 고객우선주의 · 성과산출을 위한 관리개선 · 기본원칙으로의 복귀 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존사업과 기능 재검토: 조직개편, 통폐합, 지방이양, 민영화 · 기존규제 전면 재정비 · 연방과 지방정부 관계 재정립
추진 성과	<ul style="list-style-type: none"> · 총 1,203개의 개선과제 건의 · 5년간 절감목표 1,080억불 중 630억불 달성 · 5년간 감축목표 27여만명 중 10만명 감축(주로 국방부) 	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지부 등 5개 기관 개편안 발표(94. 12) · 내무부 등 4개 기관 개편안 발표(95. 3) · 환경 및 식품의약품 규제혁신발표(95. 3)
주요 사례	<ul style="list-style-type: none"> · [행정성과/결과에 관한 법률] 제정 · 100개 기관의 1500여개 고객서비스기준 발표 · 조달 및 인사관리 절차 개선 · 정부노사관계 파트너십 구축 · 농무부 노동부 등의 지방사무소통폐합 및 1회 방문처리 서비스 제공 · 내무부, 관세청, 국세청, 소기업청의 본부인력 축소, 일선 사무소 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택도시개발부의 60개 사업을 3개로 통합 · 에너지부 해상원유저장고 민영화 · 교통부지방보조금사업통합 FAA의 공사화 · 조달청·인사관리처 기능축소, 이관 · 주간 상거래위원회(ICC폐지) · 국립기상청 민영화 · NASA지역센터 중복임무 축소 · 환경규제방식 개선 · 식품의약품 검사절차 간소화

클린턴 대통령 임기 중반인 94년 11월의 중간선거 결과 [미국과의 계약]이라는 개혁입법 공약을 내세운 공화당이 트루먼 대통령 이후 40년만에 상·하 양원에서 동시에 다수당의 위치를 차지하게 되자 ‘중앙에 집중되어온 돈과 권력을 지방정부와 시민에게 돌려주어야 한다’라는 기치를 내걸고 클린턴 행정부의 정부재창조 작업이 미온적이라는 정치공세를 펴기 시작하였다.

’95년 1월에 개시된 제104대 의회에서 하원은 2002년까지 균형예산 실현을 의무화하는 헌법수정안, 미혼모, 저소득자 등에 대한 복지지출을 삭감하는 복지개혁법안, 중산층 가정의 자녀양육비 및 노인 부양비용 등에 대한 조세감면법안, 소송에 지나치게 의존하는 폐단을 줄이고 생산품에 대한 피해배상 요구액의 한도를 설정하는 사법개혁법안, 국방비의 추가삭감을 막고 미군의 UN파병을 금지하는 국가안보 재건법안 등을 통과시켰다.

클린턴 대통령은 이와 같은 공화당의 정치적 공세에 대비하고 자신의 재선 발판을 마련하기 위하여 ’94년 12월 고어 부통령에게 정부재창조 제2단계(REGO II)작업을 지시하였다. 이제까지의 정부재창조 작업이 기존의 정부사업을 [어떻게]하면 효과적이고도 적은 비용으로 운영할 수 있을 것인가 하는 문제에 초점을 맞추었다면 제2단계에서는 기존의 제 1단계 작업을 계속 추진하는 동시에 정부가 [무슨 일]을 할 것인가 하는가 하는 보다 근본적인 문제에도 초점을 맞추기 시작한 것이다. 정부재창조 제2단계 착수 이후 클린턴 대통령은 각 행정기관으로 하여금 현재의 조직, 사업, 규제를 재검토하여 존치의 필요성을 입증하지 못할 때에는 폐지, 축소하도록 지시하였다. 이와 같이 의회와의 경쟁 양상에서 추진된 정부재창조 제2단계에서는 정부혁신의 강도와 범위가 더욱 심화되었지만 정부재창조 제1단계의 기본원칙이 달라진 것은 아니다.

다. 政府再創造의 期待效果

NPR은 비용을 덜 쓰면서도 일은 더 잘하는 정부 구현 즉, 단순한 비용 절감이 아니라 정부가 제 기능을 발휘할 수 있도록 모든 시스템을 재구축하는 것을 기치로 내 걸고 있다. NPR은 건의사항이 이행될 경우에는 향후 5년간 1,080억불의 예산을 절감할 수 있으며 25만 2천 명의 인력을 감축할 수 있을 것으로 기대하였다.

아래의 표를 근거로 보면 각 기관의 혁신조치, 서비스 유료화, 조달 절차 혁신 등의 조치에서는 비용절감 효과가 연로별로 큰 차이가 없는 반면 연방정부의 규모축소(관료기구 간소화) 조치는 해를 거듭할수록 비용절감 효과가 증대되는 것으로 나타나고 있다. 즉 클린턴 행정부의 비용절감 계획은 [연방인력 재편법]에 의한 공무원 인력감축과 일선기관 통폐합 등 연방정부의 규모축소에 상당히 의존하고 있음을 보여주고 있다.

〈表 III-3〉 NPR 建議措置의 節減效果推定

(단위; 억불)

회계연도 조치	1995	1996	1997	1998	1999	합 계
연방정부 축소	50	58	74	95	127	404
조달절차 혁신	-	56	56	56	57	225
정보기술 활용	1	5	12	16	20	54
서비스 유료화	5	7	7	7	7	33
각기관별 혁신	70	62	70	73	89	364
합 계	126	188	219	247	300	1,080

3. 議會의 改革立法 活動

[행정성과 및 결과에 관한 법률] 제출의 사례에서 보듯 클린턴 대통령 취임 이전에도 의회 차원의 정부 혁신 움직임은 있어 왔다. 의회의 개혁입법 활동은 '94년도의 중간선거에서 공화당이 상하양원을 지배하게 된 이후 더욱 활기를 띠고 있으며 특히 하원의 활동이 더욱 활발하여 앞에서 본 바와 같이 수많은 개혁입법이 하원에서 심의, 통과되었다. 따라서 의회의 개혁입법 활동은 한편으로는 행정부와 평행선을 달리고, 다른 한편으로는 상호보완적인 관계를 유지하면서 이루어졌다고 볼 수 있다. 아래에서는 의회가 제정한 법률 중 [행정성과 및 결과에 관한 법률], [연방인력재편법]을 간략히 살펴보기로 한다.

가. 行政成果 및 結果에 관한 法律

이 법률의 초안은 '91년 상원의원 윌리엄 로스에 의해 소개되었다. 동 초안은 지방도시 캘리포니아주 Sunnyvale의 정부 혁신 성공사례를 토대로 한 것이었다. 동 법안은 이듬해인 '92년 로스를 지지하는 상원 행정위원회 소속의 다른 상원에 의해 재작성된 뒤 의회에 상정되었으나 하원에서는 별 반응을 보이지 않았다. 그러나 '93년 취임한 클린턴 대통령이 동 법안에 대해 강력한 지지를 보내가 의회에서 큰 반대 없이 통과되고 '93년 8월 3일 클린턴 대통령의 서명에 의해 법률로 성립되었다.

동 법률을 NPR의 작업과 비교해 보면, NPR의 경우 - 비록 구체적인 건의사항을 포함하기도 하지만 - 전반적으로 정부혁신의 기본방향, 원칙, 이념 등을 제시하고 있는데 비해 동 법률은 성과중심의 관리개혁1을 위한 법률상의 의무를 행정부에 부과한다는 점, 그리고 연방기관이 조치해야하는 구체적인 실천사항을 연도별로 규정하고 있다는

점등에서 차이가 있다.

나. 聯邦人力再編法

'93년 NPR 보고서는 향후 5년간 감독, 인사, 예산, 조달, 회계 등의 관리통제직위에 있는 연방정부의 인력 25만 2천명을 감축하고 관리자, 감독자 1명의 통솔범위를 종전의 7명에서 15명으로 늘린다고 발표하였다. 동 감축계획에 의해 발생할 대규모의 강제퇴직(reduction-in-force: RIF)을 피하기 위하여 NPR은 의회에 대해 자진퇴직자에게는 퇴직장려금을 지급할 수 있도록 입법조치를 요청하였다. 의회는 이러한 요청에 부응하여 [연방인력재편법(FWRA)]을 제정하게 되었는데 그 과정에서 NPR이 제시한 25만 2천명보다 상향조정된 27만 2,900명('93년도 총정원의 12.8%에 해당) 감축하기로 클린턴 대통령과 합의하고 이를 법률에 명시하였다.

4. 政府再創造의 內容 및 成果

영국의 정부혁신은 능률성 정밀진단 → 재무관리개혁 → Next Step 계획(Next Step Program) 등과 같이 일련의 흐름과 단계별로 두드러진 초점이 있었다. 이에 비해 미국의 경우는 NPR이 연방정부 전반에 대해 검토, 평가한 뒤 다양하고 광범위한 건의사항을 일시에 제시하고 있다. 여기에 각 기관별로 구성된 자체혁신팀 그리고 의회까지 가세하여 정부혁신을 추진하는 양상을 보이고 있다. 따라서 미국의 정부혁신 성화를 일목요연하게 통찰하기란 쉬운 일이 아니지만, NPR이 '96년 9월에 발표한 정부혁신의 추진성과는 다음과 같다.

- '96년 9월 20일 클린턴 대통령과 고어 부통령은 NPR의 '96년도 보고서를 공개하면서 2000년도까지 10180억불의 절감을 추진하고 있으며 연방인력을 24만명 감축하였다고 발표하였음.
- '96년 1월 현재 14개 부처 중 마약 및 범죄와의 전쟁으로 인력이 증가한 법무부를 제외하고 13개부처가 10%에 해당하는 24만명의 인력을 감축하였음. 특히 인사관리처(OPM)는 43%라는 최고의 인원감축률을 기록하였음.
- 비대해진 본부기구와 중첩된 관리계층을 정비하여 54,000여 개의 관리직위를 감축하고 관리계층구조를 축소, 단순화하였음. 광업국, 茶鑑定院 등 2천여 개의 불필요해진 일선기관을 폐지하였고, 양모 사업자에 대한 보조금 등 200여 개의 사업은 종결되었음.
- 번잡한 조달절차를 개혁하고 정부가 자주 이용하는 서비스에 대해 협상을 벌여 보다 낮은 비용으로 조달할 수 있게 되었음. 의회가 통과시킨 세출예산 법안 가운데 불필요한 지출항목을 내포하고 있는 경우 해당항목에 대해서만 개별적으로 거부권을 행사할 수 있도록 [Line Item Veto]같은 새 제도를 도입하였음.
- 고객에 대한 서비스 수준을 민간 최고 수준으로 개선하기 위해 200여 개의 행정기관이 3,000여 개의 서비스기준을 수립하여 이를 준수하려고 노력하고 있음. 전화번호부의 관공서 페이지를 이용자들의 위주로 개선하였음(예: 여권 발급기관을 모르더라도 전화번호부의 '여권'란을 찾아보면 되도록 하였음).
- 제대군인은 관공서를 1회만 방문하면 사회보장업무와 제대군인 업무를 동시에 처리할 수 있게 되었고, 토지관리국과 산림청이 공동으로 설치한 거래소에 가면 지도와 낚시정보를 한 장소에서 구할 수 있게 되었음. 소기업 경영자는 [U.S. General Store]에서 연방, 주, 지방정부의 정보를 얻거나 대출신청을 할 수 있게 되었음.

위와 같은 정부 혁신의 성과 중 인력감축 및 지방사무소 통폐합의 성과는 가시적으로 드러나고 있지만 그 외의 조치에 있어서는 과연 NPR이 약속한 만큼의 성과를 거두고 있는지 논란이 되고 있다. 아래에서는 연방정부 전반에 걸치는 일반적인 성과를 살펴보고자 하겠다.

가. 聯邦政府의 規模縮小

1) 政府人力 減縮

클린턴 행정부의 정부혁신 작업 중 가장 가시적인 성과는 연방정부 인력감축이라고 할 수 있다. 냉전시대의 종식으로 이미 국방부에서는 클린턴이 대통령이 취임하기 전인 '92년의 입법조치에 의해 명예퇴직과 유사한 퇴직 장려금 지급제(buyout)를 통해 인력을 감축하고 있었다.

2) 政府機能 및 組織의 改編

① 政府기능 및 조직에 대한 재검토

정부재창조 제1단계에서는 정부재창조의 기본방향과 원칙을 제시하였다면, 제2단계에서부터는 정부기능의 재검토에 착수하였음은 앞에서 본 바와 같다. 정부 기능 및 조직의 필요성 재검토를 위하여 NPR은 해당 사업이 행정기관의 기본임무 수행에 꼭 필요한지 여부, 해당 기능을 주정부 또는 지방정부가 수행할 때 더 잘 할 수 있는지 여부, 경쟁을 도입하여 비용을 절감하거나 성과를 제고할 수 있는지 여부 등의 검토 기준을 제시하였다. 정부기능의 재검토 과정은 기관 본연의 임무에 필수적이지 않은 사업, 기능은 폐지하거나 민영화하고, 불필요하거나 중복된 기능, 조직은 통폐합하며, 연방정부가 수행하는 것이 바람직하지 않은 경우에는 지방정부로 이양하거나 민간기업으로

위탁하며, 연방정부에서 수행하더라도 시장원리와 경쟁을 도입하는 등의 의사결정 틀에 입각하고 있다. 그러나 클린턴 행정부는 현재까지 부처통폐합 등의 대규모 조직개편을 단행하지는 않고 있다. 부처통폐합을 둘러싼 이익집단의 로비 외에도 개별 부처마다 별도의 근거 법률을 갖고 있어 부처통폐합을 위해서는 의회의 논의를 거쳐 법률을 개정해야 하는 어려움에도 원인이 있지만, 무엇보다도 클린턴 행정부 스스로 대규모 부처개편의 의사를 갖고 있지 않기 때문이라고 보인다. 그렇다고 해서 부처통폐합이 전혀 거론되지 않은 것은 아니며 '94년 12월에는 에너지부를 비롯한 5개 기관의 개편안이, '95년 3월에는 내무부 등 4개 기관의 개편안이 발표된 바 있다. '97년 3월에 고어 부통령은 냉전종식 이후 변화된 국제환경에 부응하고 기관간 유사·중복된 기능의 통합 등을 목적으로 부처단위의 조직개편은 아니지만 국제개발처, 군비통제처, 공보처 등 대외업무를 수행하는 독립기관을 2년에 걸쳐 국무부로 통합할 것을 검토하고 있다는 발표를 하였고, '97년 4월 클린턴 대통령은 동 조직개편안을 승인하였다. 그러나 상무부 폐지와 같이 공화당 중심의 의회에서 주장하는 대규모 조직개편이 이루어질 가능성은 당분간 희박하다고 판단된다.

② 성과중심 조직체 설치계획

'97년부터 일부 연방기관을 성과중심 조직체라는 새로운 형태의 조직으로 전환할 예정으로 있다. 성과중심 조직체는 영국이 '88년도부터 Next Step Program에 의해 추진하고 있는 사업단의 영향을 받았다고 할 수 있다. 영국의 사업단 모델은 정부기관의 정책기능으로부터 집행기능을 분리하여 독립적인 책임집행기관 형태로 설치하는 것으로서 사장은 공개경쟁 과정을 거쳐 고정된 임기 동안 계약에 의해 채용된다. 사장에게는 달성해야 할 성과목표가 부여되고 관리상의 권한과

자율성은 보장된다. 외견상 공기업적 측면이 없지 않으나 직원의 신분은 공무원이라는 점, 규제행정 분야와 같이 기업활동과는 거리가 있어 보이는 분야에도 사업단 조직이 도입되어 있다는 점 등에서 공기업과는 구별된다. 이러한 성과중심 조직체는 정부가 수행하는 기능이나 사업에 초점을 둔 것이지 정부조직 그 자체에 초점을 둔 것은 아니기 때문에 정부의 특정기관이나 조직 전체를 성과중심 조직체로 전환할 필요는 없다. 정부가 수행하는 사업과 기능 중 정책부서·정책기능은 성과중심 조직체의 적절한 대상은 아니다. 따라서 성과중심 조직체의 자율성과 행정기관에 대한 의회의 통제감시권한을 어떻게 조화시킬 것인지 많은 논란이 있을 것으로 예상된다.

나. 成果中心의 管理

1) 大統領과 長官 사이의 成果 協約書

성과중심 조직체와 그 취지를 같이 하지만 조직 측면이 아닌 관리 측면에서의 성과관리 노력의 일환으로서 클린턴 대통령과 장관 사이에 작성된 성과협약서를 들 수 있다. 미국에서는 다수의 지방정부가 이러한 성과협약제를 채택하고 있으며 캘리포니아주에서는 목표를 초과달성할 경우 관리자에게 최고 10%까지 보너스를 지급하고 있다. 그러나 미국에서는 대통령이 장관을 정치적으로 임명하고 해임할 수 있고 장관은 대통령에 대해 연방기관의 포괄적인 운영책임을 지고 있기 때문에 대통령이 장관에 대한 책임확보를 위해 성과계약을 할 필요가 적다. 따라서 미국에서의 대통령·장관간 성과협약은 계약적인 성격보다는 정치적으로 임명된 장관이 임명권자인 대통령에게 하는 일종의 서약적 성격이 강하다 하겠다.

2) 豫算과 成果의 連繫-[行政成果 및 結果에 관한 法律] 制定 -

정부기관에 있어서 예산이란 정부가 해야 할 일을 추진하기 위해 필요한 수단인 것이다. 예산은 정부의 활동과 성과산출을 지원할 수 있어야 하는데 현실에 있어서는 지원보다 통제에 치우치기 쉬운 것이 사실이다. 예산의 뒷받침을 받지 못하여 정부사업이 차질을 빚거나 반대로 예산이 불필요하게 지출되는 경우도 종종 있다. 그리고 예산의 편성에 대해서는 민감하면서도 예산지출의 성과에 대해서는 관심이 상대적으로 덜한 편이다. [행정성과 및 결과에 관한 법률]의 내용을 종합해 볼 때 동 법률의 의도는 첫째, 정부가 달성해야 할 성과를 구체적으로 설정하고 이를 달성할 수 있도록 예산편성 과정에서 배려하는 것이다. 둘째, 관리자에게는 목표달성을 위한 관리상의 자율성을 부여하는 대신 예산, 사업의 집행성과를 계획된 목표수준과 비교함으로써 사업의 효율성과 효과성을 엄격히 통제하겠다는 것이다. '99회계년도부터 전면시행을 앞두고 '96년 3월 현재 관리예산처에서 시범대상으로 지정한 기관 또는 사업은 약 70개이다.

3) 情報技術의 活用과 電子政府의 具現

미국의 정부혁신 작업 중 특기할 사항은 컴퓨터 관련기술의 선두국가답게 정부혁신을 위해 정보기술의 활용을 강조하고 있다는 점이다. 정보기술의 개념에 대해서는 견해가 엇갈리기 때문에 명확하게 정의하기는 어렵지만 현재까지 논의되어 오고 있는 정보기술의 개념에는 다음의 요소들이 포함된 것으로 볼 수 있다.

① 전산화의 개념

② 데이터베이스의 구축

③ 정보공유 및 통신의 개념

4) 規制改革

'70년대 중반부터 각종 정부규제로 인한 민간부문의 부담증가, 경쟁력 저하, 행정의 형식주의 등 이른바 정부실패의 문제가 심각하게 제기되었다. 이에 연방정부는 시장의 실패를 치유하기 위하여 철도, 항공, 화물운송, 에너지 등의 분야에 도입하였던 경제적 규제를 폐지, 완화하여 왔다. 클린턴 행정부 출범 이후에는 관리예산처를 중심으로 한 기존의 규제심사제도 골격을 유지하면서 정부규제의 원칙을 밝히는 대통령령 제12866호를 공포하고 NPR을 통하여 각 부처의 규제개혁 추진을 독려하고 있다. 한편 '94년 11월의 중간선거에서 공화당이 의회의 다수당 지위를 차지하면서부터 연방정부 축소와 자유시장 중시 정책을 표방하고 있어 반규제 분위기가 한층 고조되는 추세에 있다.

5) 顧客에 대한 서비스傳達 改選

고객 최우선을 원칙으로 하는 '93년 9월의 NPR 보고서 발표 이후 클린턴 대통령은 대통령령 제12862호를 공포하여 행정서비스의 개선을 위한 고객서비스 기준을 마련하도록 지시하였다. 이러한 고객서비스 기준은 정형적인 서비스를 반복처리하는 민원·집행부서에 주로 해당되는 내용이다. 우리 나라에서 시행하고 있는 민원사무처리기준표와 유사한 측면이 있으나 민원인의 요구에 대한 수동적인 처리기준이라기보다는 고객의 권리가 어디까지인지를 적극적으로 알리는 고객권

리 현장의 성격을 띠고 있다.

6) 파트너십의 形成

미국의 정부혁신이 다른 국가와 구별되는 점이 하나 있다면 파트너십을 정부혁신의 전면에 부각시킨 점이라고 할 수 있다. 캐나다의 정부혁신에서도 파트너십이 거론되기는 하였으나 미국의 경우처럼 강한 주목을 받지는 못하였다. 파트너십의 강조는 정부규제의 대상인 민간 기업이나 국민, 공무원 노조, 연방정책 집행기관으로서의 지방정부 등은 감시하고 통제해야 하지 않으면 안 되는 존재로 인식해오던 종래의 경향에서 벗어나 이들과 동반자 관계를 형성해야 한다고 강조하였다. 정부혁신 과정에서의 파트너십 형성은 공무원노조와의 협력관계, 규제정책의 대상이 되는 기업의 자발적 준수유도, 연방정책 집행과정에서 지방정부에 대한 자율성 부여로 나타났다.

규제정책의 경우 과거에는 피규제자인 기업에 대해 단속 및 처벌위주의 행정으로 일관했으나 NPR은 기업을 공동목적의 동반자로 취급하는 것이 보다 생산적인 전략이라는 것을 인식하였다. 즉, 민간부문도 환경이나 안전과 관련된 정책목표 달성에 관여하고 있으며 많은 경우 이러한 목표달성을 위해 협력할 용의가 있고 정부가 보다 유연하고 결과 지향적인 태도를 견지하면서 민간분야와 공동의 노력을 경주할 때 공공목표를 더 잘 수행할 수 있다는 것이다.

7) 行政府內의 管理改革

① 인적자원관리 개혁

미국의 공무원 제도는 '78년의 [공무원제도개혁법]이후 별로 변하지

않았다. 클린턴 행정부는 연방의 인적자원 관리정책을 NPR의 주요 타겟으로 설정하였다. '93년 NPR의 건의사항 중 인적 자원관리와 관련하여 주목할만한 것은 공무원 직위분류체계를 단순화하고 각 기관에게 직위분류와 보수지급의 자율성을 부여하는 것 그리고 각 기관별·개인별 성과를 제고하기 위하여 기관별 실정에 적합한 성과관리 및 포상체계를 허용한다는 것의 두 가지였다. 이러한 건의사항은 필연적으로 공무원 제도의 개혁을 요구하는 것이었고, 클린턴 행정부는 의회의 입법조치를 요하지 않는 부분의 개혁에 먼저 착수하였다. '94년 1월에는 1만 페이지에 달하는 인사관리처 소관의 인사관리지침 및 인사편람 등의 인사관리에 관한 내부규제를 폐지하여 인사관리 업무를 하부로 위임하였으며, 공무원의 채용도 중앙에서의 일괄채용을 지양하고 각 부처가 자체적으로 필요한 인력을 관리하도록 하였다.

② 조달절차의 개혁

'93년 NPR은 소액구매의 경우에는 번거로운 절차를 줄이기 위해 구매카드라고 불리는 정부신용카드를 보다 많이 활용할 것을 건의하면서 구매카드를 활용하여 종전의 서류작업처리에 소요되던 건당 50불의 비용을 절감하면 연간 1880만불을 절약할 수 있을 것이라고 추정하였다. '94년에 의회는 [연방조달간소화법]을 제정하여 2,500불 이하의 구매에는 신용카드 및 간이구매를 허용하고 수의계약으로 구매할 수 있게 하였다. 그리고 간이구매의 한도액을 2만 5,000불에서 10만불로 상향조정하되 개별 연방기관이 일정 수준 이상의 전자조달 능력을 갖추는 때까지는 5만불까지 간이구매를 허용하였다. 2만 5,000불 이상의 구매는 청약하기 15일 이전에 광고매체 발간을 통해 공고하도록 하고, 전자구매 시스템 및 구매절차가 완비되면 10만불 이하의 구매에 대해서는 공고요건을 단계적으로 완화하도록 권고하였다.

5. 政府再創造의 示唆點

가. 政府再創造와 관련된 論爭

[정부재창조]라는 이름의 정부혁신 초기에는 많은 미국인들이 지지를 보냈으나 미국이라는 사회의 다원성으로 인하여 이에 대한 비판도 존재하며 그 성과에 대한 의견도 엇갈리고 있다. 이러한 인력감축 및 기구축소와 관련한 문제지적이 높아짐에 따라 상원의 행정위원회에서는 95년 5월 정부기구개편에 관한 청문회를 마련하고 21세기를 바라보는 종합적인 개편안 마련에 착수하였다. 이날의 청문회에서 위원장 윌리엄 로스는 예산 절약의 측면을 너무 강조할 경우에는 행정서비스의 질을 떨어뜨릴 우려가 있으며 정부조직에 대한 문제는 연도별로 몇 개의 기관을 통폐합한다는 식의 단편적인 접근이 아니라 정부의 기능을 성질별로 분류하여 중앙부처, 독립기관, 내각에 포함되지 않는 부처, 공사화, 민영화, 영국의 사업단과 같은 책임 집행기관 등의 대안을 폭 넓게 검토하여 최선의 서비스를 전달할 수 있는 적절한 규모로 개편해야 한다고 강조하였다.

나. 한국의 政府革新에 주는 示唆點

1) 政府役割의 範圍

NPR은 출범 초기부터 정부혁신의 접근방식을 ‘정부역할이 무엇인지에 관한 끊임없는 논쟁에 휘말리지 않고 어떻게 정부를 효율적으로 운영할 것인가’ 즉, [HOW]에 초점을 맞추었다. NPR이 내세운 혁신의 기본원칙 중 ‘하지 않아도 될 일은 하지 않는다.’라는 것도 있지만 이는 정부역할 범위와 관련된 것이 아니라 비용절감을 위한 것이

었다. 그러다가 94년의 중간선거 이후 공화당이 지배하는 하원에서 다수의 개혁법안을 통과시키자 클린턴 대통령은 복지예산을 삭감하는 일부법안에 대해서는 반대의사를 밝히기도 하였다. 이러한 공화당의 정치공세로 인해 NPR은 ‘정부가 무엇을 할 것인가’, 즉, [WHAT]의 문제에도 눈길을 돌리게 되었다. 정부혁신은 그 자체가 목적이 아니므로 혁신을 통해 달성하고자 하는 궁극적인 목적이 무엇인지 명확히 할 필요가 있고 이를 달성하려는 수단으로서의 정부혁신을 시작하기에 앞서 정부역할의 범위에 관한 공감대 형성은 정부혁신의 중요한 원동력이 될 것이다.

2) 政府革新 推進機構

정부혁신의 명목상 최고책임자는 행정수반이지만 혁신을 실질적으로 주도하는 추진세력은 국가마다 다르게 나타나기 마련이다. 미국의 정부혁신은 대통령의 강한 관심과 지시아래 부통령을 책임자로 하는 NPR에 의해 주도되고 있다. 즉 행정부의 특정부처가 개혁을 주도하는 것이 아니라 각 부처의 공무원으로 팀을 구성하여 부통령이 직접 지휘하는 방식은 혁신과정에서의 부처할거주의를 막을 수 있다.

3) 政府獨占의 緩和 및 經營原理의 導入範圍

정부가 공급하는 행정서비스 중에는 시장기능에 맡기기 곤란한 사유가 있거나 시장기능에 맡길 수 있다고 하더라도 정책수단으로서의 가치를 인정받아 정부사업으로 존속되는 경우가 있다. 정부가 공급하는 서비스는 대부분 독점적으로 공급되고, 독점화된 서비스는 많은 경우 비능률로 연결된다. 이러한 경우 정부사업의 독점성을 배제하고 책임집행기관화하여 민간기업 또는 정부기관간에 경쟁을 시키고 그

사업성과에 대한 책임을 확보한다면 사업성과와 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

4) 機構改編 및 人力減縮

미국의 정부혁신은 빠른 시일 내에 성과를 가시화하기 위하여 정부기구 및 인력감축을 추진한 결과 업무가 누적되고 시간외 근무가 늘어나는 등 부작용도 없지 않았다. 정부기구와 인력을 감축하는 것은 공무원의 사기에 영향을 미치고 나아가 행정서비스의 질을 희생시킬 가능성이 많다. 따라서 국민과 공무원이 수긍할 수 있는 합리적 분석을 바탕으로 설득력 있는 논리를 개발하여 신중히 추진하여야 할 것이다.

5) 파트너십의 強調

파트너십의 강조는 미국의 경우에 특징적으로 나타나는 현상이다. 미국에서는 공무원 지방정부 및 기업과 파트너십을 형성하였다. 파트너십을 잘 활용할 경우에는 단속과 처벌이라는 소모적인 활동에 투입할 자원을 보다 효율적인 부문에 투입함으로써 행정기관의 능력을 향상시킨다는 장점이 있다. 중앙행정기관과 지방자치단체간의 조화를 모색함에 있어서도 지방자치단체의 자율성을 부여하되 국고보조금의 교부와 지방자치단체의 성과를 연계시키는 등 파트너십을 실현하기 위한 여건조성에 노력해야 할 것이다.

6) 情報技術의 活用

정보기술의 활용을 위해서는 정보의 공유가 필수적이다. 담당자가 교체되거나 오래된 자료를 찾지 못하는 등의 사유로 업무처리가 지연

되고 자료를 재작성하는 등의 행정낭비 사례는 흔히 볼 수 있다. 이를 개선하기 위해서 행정정보는 공유되어야 한다. 행정정보를 공유하려면 개인별, 사무실별로 각각 보관하는 서류와 자료 중 비밀 및 이에 준하는 것을 제외하고는 전산입력하여 쉽게 검색할 수 있도록 데이터베이스를 구축하는 것이 가장 중요하다.

7) 顧客滿足과 서비스 마인드 擴散

고객을 최우선으로 함에 있어서 중요한 것은 고객이 요구하는 바를 접수한 뒤에 수동적으로 서비스를 제공하는 것보다는 고객이 원하는 서비스가 무엇인지, 고객이 불만을 제기할 만한 요인은 없는지 먼저 착안하여 사전조치를 취하는 것이다. 즉, 서비스 마인드가 중요하다고 하겠다. 우리 정부의 민원사무처리기준표는 고객서비스 기준과 유사한 제도이지만, 고객서비스 기준은 고객권리현장의 성격이 강한데 비해 민원사무처리기준표는 내부지침으로서의 성격이 상대적으로 강하다 하겠다. 이처럼 외관상 유사해 보이는 제도이면서도 서비스 마인드에 따라 그 성격은 달라질 수 있다고 하겠다.

다. 맺음말

미국의 정부혁신을 보면 인력감축 및 지방사무소 위주의 조직 개편, 그리고 과거에 정립된 관리수단과 절차를 새로운 수단과 절차로 대체하는 관리개혁이 가시적인 성과로 나타나고 있다. 성과중심 조직체를 도입하는 것 외에는 정부의 역할 설정, 새로운 조직형태의 구상, 대대적인 정부조직 개편 등의 조치는 활발하게 이루어지지 않고 있다. 조직내부의 관리기법은 많은 부분에 있어 공공부문과 민간부문 모두, 그리고 다른 국가에 있어서도 적용될 여지가 많으므로 미국의

관리개혁은 참고할 부분이 많으리라 생각된다. 미국인들은 클린턴 대통령의 선거공약, '94년의 중간선거 당시 공화당의 공약 등을 통해 정부혁신의 움직임과 방향에 대한 예측을 할 수 있었다. 이와 같이 선거과정에서 형성된 정부혁신에 대한 정치적 리더십과 국민적 지지가 공직내부의 변화로 연결되었을 때 개혁에 대한 저항과 기술적 어려움을 극복하고 보다 적은 부담으로 정부혁신을 추진할 수 있을 것이다.

IV. 濠洲의 政府革新: 中度的 接近

1. 政府革新의 背景

호주는 1983년 이후 점진적으로, 그러나 일관되게 정부혁신을 추진하였다. 기본적으로 1983년 이후 Hawke 노동당정부는 시장지향적(market oriented)인 공공정책과 경영같은(business-like) 공공관리를 추구하였다. 뉴질랜드의 급진적으로 추진된 기술관료적 접근(technocratic approach)에 비해, 호주는 집권당의 주도로 각 정치 및 사회집단과의 토론과정을 거치면서 점증적으로 추진된 정치적 접근(political approach)을 취하였다(Mascarenhas, 1990). 호주정부혁신은 다음과 같은 경제적, 사회적, 정치행정적 배경을 갖고있다(Zifcak, 1994:17~23).

호주 역시 다른 선진국가처럼 경제적인 곤경이 정부혁신의 배경이 되었다. 1970년대 중반 호주 경제는 계속적으로 높은 인플레이션, 고실업, 저성장의 스태그플레이션에 시달렸고, 정부는 적자재정으로 대처하였다. 1980년 초에 이르러 호주의 경제구조는 국제경쟁력을 상실하게 되고, 이는 전통적인 생산물의 가격하락으로 나타났다. 이러한 경제적 조건에 조응하여 사회과학계는 사회개혁가의 정부개입주의에서 Hayek, Friedman의 신우익의 자유주의, 통화주의 패러다임이 지배적인 위치로 부상하였고, 1980년대 중반 보수당 및 노동당 지도부는 공공부문이 너무 크고 고비용 구조이며 경제회복을 위해서는 정부감축이 필요하다고 생각하게 되었다.

2. 政府革新의 段階와 基本原理

1983년 집권한 Hawke노동당정부는 공공관리개혁에 대한 종합적인 정책을 가지고 있었다. Labor and the of life라는 노동당 정장정책에 호주 연방관료제 개혁의 종합적인 청사진이 제시되었다. 노동당 정부 개혁의 의도가 공무원집단과 대결적인 입장이 아니라는 입장을 강조하였고 노동당 정부의 출범과 함께 공공서비스 지원단(Public service Support Group)을 정부사업계획으로 전환시켰다. Hawke 정부는 정부혁신에 관한 백서를 발표하였고 개혁안에 대한 상당한 사전 연구의 바탕 위에서 정당, 공무원, 일반 국민의 많은 지지를 확보할 수 있었다.

노동당 정부개혁안은 다음과 같은 네 가지 원리를 담고 있다 (Halligan et al., 1992). 첫째, 정부지출을 감축한다. 이를 위해 정부는 예산운영에 있어 현금상한선(cash limits)을 부과하고 인력과 사업예산에 대해 선별적으로 상당한 감축을 하였다. 둘째, 장관의 부처 통제력을 강화한다. 이를 위해 내각의 전략능력을 강화하고, 장관은 전문가를 참모로 임명하고, 사무차관의 채용에 있어 탄력성을 증가시키며, 장관의 부처 내 자원분배의 역할을 강화하였다. 셋째, 공직의 공정성을 강화한다. 이를 위해 정부는 동등고용법, 산업민주주의, 실적보호제도를 도입하였다. 넷째, 공공서비스 관리를 증진한다. 이를 위해 예산구조와 과정에 대한 개혁과 기업식 행정을 추구하였다.

가. 1段階: Hawke 政府 1期(1983~1984)

1983년 12월 Hawke 정부는 Reforming the Australian Public Service백서를 통해 정부혁신의 계획을 발표하였다. 그 주된 내용으로 정부관료제의 정치집행부와 의회에의 정치적 책임성 강조, 인력관리의 능률성, 효과성, 형평성 증진을 담고 있으며, 이는 1984년 7월 공무원개혁

법(The Public Service Refor Act 1984)으로 입법화되었다.

또한 Hawke 정부는 1982년 Budget Reform 백서를 통해 예산구조와 과정에 대한 전면적인 검토 작업도 발표하였다.

나. 2段階: Hawke 政府 2期(1982~1987)

집권 2기의 Hawke 정부는 정부혁신의 초점을 좁히고, 보다 대결적인 자세를 취했다. 구체적으로 경제불황에 직면하여 경제성(economy)을 제일의 개혁의제로 삼아 공무원 감축을 추진하고, 동시에 감축집단(razor gang)을 발족시켜 과감하게 예산을 감축하였다. 나아가 공무원 고용조건의 변화와 임금인상 억제를 시도하였다.

각 부처에 매년 행방지출비의 1.5%에 해당하는 능률분담금(efficiency dividend)을 부과하였고 영국의 Rayner Unit을 본뜬 능률성정밀진단팀(Efficiency Scrutiny Unit)을 1986년에 발족시켜 수상 직보체제로 하고 민간자문가인 David Block의 지도하에 상업은행가와 경영자문가로 하여금 운영케 하였다.

이는 단순히 비용감축의 효과뿐만 아니라 관리주의의 분위기를 형성하는 데 성공적이었으며, 나아가 1987년 정부조직개편(특히, 공공관리처 폐지)에 영향을 미쳤다.

다. 3段階: Hawke 政府 3期 및 Keating政府(1987~1995)

1987년 재선에 성공한 Hawke 정부는 3단계의 정부혁신으로 정부기구 변화에 초점을 맞추었다. 총 28개 중앙정부부처를 16개로 통합하였고 한 부처 내에 주무장관(portfolio minister)과 기타 장관들(other ministers)의 2단계 장관제를 도입하였으며 공공관리처(Public Service Board)를 분해하여 재무부와 노동부로 기능을 이관하고 남은 인력관

리 기능을 인사위원회(Public Service Commission)로 축소 개편하였다.

라. 4段階: 自由-國民黨 聯立政府 1期(1996~現在)

기존의 신보수주의 정책을 더욱 급진적으로 시도하였는데 2~3년에 걸쳐 6천 명의 공무원 감축과 A\$ 80억의 예산삭감을 추진하였고 공기업 민영화정책을 더욱 급진적으로 추진하였다.

3. 政府革新의 主要内容

가. 政府組織管理

호주 연방정부의 주요 구성요소는 부(department), 독립기관(statutory authorities), 공기업(government business enterprises)이다. 부와 일부의 독립기관은 호주 공무원법(Public Service Act 1992)의 적용을 받는 공무원 신분이고, 대부분의 독립기관과 공기업은 개별법의 적용을 받으며 공무원 신분은 아니다. 이러한 다원주의체제는 시간이 지남에 따라 새로운 행정수요에 의해 새로운 조직을 추가하면서 대단히 분절적(fragmented)인 모습을 가져왔고 중앙관리기관들은 각기 자신의 영역에서 통제를 추구할 뿐 넓은 시각에서 분절화에 대한 조정기능을 상실하게 되었다. 이러한 문제에 대해 Hawke 정부는 1987년 2기 정권을 출범하자마자 대규모 조직개편을 단행하였다. 보다 통합적 조직을 지향하는 것이다. 중앙관리기관의 정치적 지도(political direction)는 강화하면서 관리적 통제(managerial control)는 완화하는 전력을 취했다. 첫째, 정치 집행부는 결과를 통한 전략적인 정책통제는 강화하면서 집행에 있어 세세한 관리권한은 각 부처에 위임하였다. 둘째, 각 부처는

공기업에게 기존의 일상업무에 대한 간섭 대신에 다년도 사업계획을 가지고 협상한다. 셋째, 각 부처 내에서도 정책 및 자원관리를 강화하고 중간관리자에게 관리권한을 위임한다. 넷째, 내각의 중앙지도기능을 강화하기 위해 내각위원회를 제도화한다. 호주 연방정부의 새로운 조직원리로의 전환을 담고 있는 1987년 정부조직 재구성을 살펴보자.

1) 政府部處統合

1987년 호주정부는 대부처(super department) 원리 하에 중앙정부부처를 26개에서 16개 주무부처로 통합하였다. 이러한 정부조직개편은 첫째, 부처의 통합은 정책자문, 사업개발, 서비스 전달에 있어 넓은 시야를 갖게 하고 일체성(coherence)을 증진한다. 둘째, 보다 적은 수의 대부처제도는 의사결정 및 예산 과정을 개선하고, 재정위임과 사업별(portfolio) 예산체계에 기능적이다. 셋째, 정부조직개편에 따라 내각은 모든 부처의 이해를 대표하면서 적절한 규모 수준으로 개편되었다. 넷째, 한 부처이단계 장관제는 장관의 부처장악력을 제고할 수 있다. 다섯째, 사업운영에 있어 탄력성이 증대되고 정부기구의 일관성과 안정성을 증진시킨다. 여섯째, 부처 간의 기능중복을 제거하여 규모경제의 이점을 갖는다. 개편을 통해 전체 직위의 2%에 해당되는 3,000개의 직위가 제거되었다.

이러한 부처개편에 수반하여 3개의 정책개발위원회를 내각에 신설하였다: 구조조정위원회(Structural Adjustment committee), 사회 및 가정 정책위원회(Social and Family Policy Committee, 후에 Social Justice Committee로 변화), 행정개혁위원회(Public Service Reform Committee). 이 위원회는 관련 부처 간에 집합적으로 정책을 개발하는 장을 마련해 줌으로써 수평적 정책통합에 기여했다. 전반적으로 1986~96년에

호주 연방공무원이 20% 정도 감축되었다.

2) 公共管理處의 縮小改編

앞에서 지적한 능률성정밀진단팀의 건의를 수용해 정부는 1987년 호주 중앙인사기관이었던 공공관리처(Public Service Board)를 축소 개편하였다. 1987년 780명이었던 공공관리처의 정원이 1990년 인사위원회로 개편된 후에는 정원이 130명으로 크게 감축되었다. 이어서 1995년에는 실적보호기관과 통합되어 인사 및 실적보호위원회(Public Service and Merit Protection Commission)로 개편되었다.

3) 管理諮問委員會의 新設

기존 공공관리처가 담당하던 공공관리의 정책자문 기능은 1987년 관리자문위원회(Management Advisory Board)를 신설해 여기서 담당하도록 했다. 이 위원회는 주요 부처를 대표하는 최고위 관료수준에서 연방정부에게 행정관리에 대해 자문하고 관리혁신에 대한 토론의 장을 만드는 기능을 한다.

4) 獨立機關과 公企業

1987년 노동당정부는 독립기관 및 공기업에 대한 정책지침(Policy Guidelines for Statutory Authorities and Government Business Enterprises)이라는 백서를 발표하였다. 이 두 일련의 개혁을 통해 독립기관 및 공기업의 운영에 있어 기존 부처장관의 통제방식에서 보다 상업적이고 고객지향적으로 책임성을 확보하려는 방향으로 나가고 있다. 원래 상업화전략의 대표적인 예로서, 1987년 조직개편시 행정서비스부(DAS:

Department of Administrative Services)를 신설하여 정부의 공통업무를 담당하는 7개 기관을 이관한 것을 들 수 있다.

또한 1987년 이후 노동당정부는 공부업 민영화정책을 추진 중인데 20여 개의 공기업을 매각하였다. 1987~1993년 사이 A\$ 3.3 billion에 해당되는 공기업 매각하였고, 1993~1995년에 약 A\$ 5 billion의 공기업 매각을 추진하고 있다.

나. 政府人事管理

전통적으로 호주 관료들은 지나치게 엘리트주의적이고 정치적 대응성이 부족하다는 비판을 받았다. 이것이 1960년대 집권한 노동당정부가 고위공무원의 정치적 대응성과 장관의 관료장악력을 확보하기 위한 인사관리 개혁의 추진배경이 되었다.

첫째, 장관의 부처통제력을 강화하기 위해 장관자문가의 정치적 임용에 관한 입법적, 행정적 조치를 채택하였다. 둘째, 차관의 임용과 면직 절차의 탄력적 운영과 장관과의 관계를 명료화하였다. 셋째, 고위 공무원단(Senior Executive Services)을 신설하고 공개임용방식을 택하였다. 넷째, 행정의 책임성을 목표로 능률적인 행정 이외에 형평적인 행정을 추가하였다. 다섯째, 각 부처에 동등고용기획 프로그램을 개발하여 집행을 요구하는 법률조항을 채택하였다. 여섯째, 참여관리를 지향하는 산업민주주의의 법률조항을 채택하여 각 부처별로 직무 조직화, 재정 및 인력자원기획, 작업안전 및 보건, 새로운 기술도입에 관하여 산업민주주의 행동계획(industry democracy action plan)을 개발하고 집행을 한다. 이는 공공관리처의 책임 아래 추진되다가 1987년 이후 노동부로 이관되었다. 일곱째, 실적주의 원리를 강화하기 위한 조치로 실적보호기관(Merit Protection and Review Agency)을 공공관리처로부터 독립시킨다. 여덟째, 정규적인 정규 시간직 고용(permanent part-time

employment)을 도입한다.

기본적으로 이러한 정부인사관리혁신의 원칙으로 신관리주의(new managerialism)를 채택하였다. 왜냐하면 신관리주의 개혁은 정치집행부에게 공무원 통제의 새로운 접근 방법을 제시해 주고, 나아가 정치집행부의 관료제 통제강화의 합리화 논리에 부응하기 때문이다.

1) 契約任用 擴大와 人事管理의 委任

직업공무원제의 근간이 되는 종신고용과 폐쇄적 경력구조를 완화하고 개방적인 경쟁원리를 도입하려는 시도가 추진되었다.

첫째, 1977년 Fraser 정부는 이전의 Whitlam 노동당정부가 차관직을 지나치게 정치적으로 임용한 사실에 공무원법의 개정으로 대응하였다. 즉, 공공관리처장이 주재하고 고위공무원으로 구성되는 인사위원회(selection committee)가 차관 및 관계 장관에게 차관 후보명단을 추천하도록 할 것이다. 둘째, 1984년 고위공무원단(Senior Executive Service) 제도가 도입되었다. 기존의 2급 공무원집단(the public senior staff group)을 설립하려는 목적에서 도입되었다. 기본적으로 사람을 직위에서 분리시키고, 부처간 인력의 유동성을 증진시켰다는 것이 특징이다. 셋째, 1987년 공공관리처(Public service board)의 축소개편으로 공무원 인사관리에 대한 중앙관료제의 자율성을 악화시키고 정치집행부의 권한을 강화시켰다.

2) 開放型 人事制度

고위직 공무원 정책자문에 관한 독점적인 지위를 약화시키기 위해 다음과 같은 조치를 취했다. 첫째, 다른 유형의 정책자문을 제도화하였다. 내각사무처 및 장관실의 정책능력을 강화하였고 이에 따라 정

책과정이 하향적(top-down process)으로 변하였다. 장관의 정무직 정책 자문가를 확대하는 방식을 택한 것이다. 둘째, 공직에 수평임용(lateral appointments)의 기회를 도입함으로써 전통적인 폐쇄형 관료제의 응집력을 약화시킬 수 있다. 그러나 1970년대 이후 지속적으로 이러한 임용을 장려했으나 여러 가지 이유로 성공적이지는 못했다. 셋째, 공직 참여의 기회를 모든 집단에 차별없이 보장하려는 동등 고용기회(equal employment opportunity) 조항이 1970년대에 도입되었으나 그 결과는 실망스러웠다.

3) 人事管理의 合理化

1983~87년 사이에 능률성을 증진하기 위해 일련의 공무원 인사관리 합리화 조치가 도입되었다. 1986년 공무원합리화법(Public Service Legislation Streamlining Act)은 공무원 징계, 승진에 관한 소청절차의 간소화에 합리화 조치를 담고 있다.

차관은 실적이 미약한 공무원을 면직시킬 수 있으며, 비능률적인 공무원의 직급을 감축할 수 있는 권한을 갖게 되었고, 공공관리처는 이 인력을 다른 부처의 낮은 직급으로 전보시킬 수 있는 권한을 갖게 되었다고 할 수 있다.

4) 勤務評定制度의 發展

인사관리측면에서 성과관리체제의 핵심은 근무평정제도의 확립에 있다. 호주의 근무평정제도가 미국의 제도보다 10년 앞섰다고 언급될 만큼 상당히 발전된 것으로 평가된다.

호주의 근무평정제도는 다음과 같은 목적을 갖는다. 첫째 관리자와 부하 간에 의사소통을 증진시킨다. 둘째, 기관의 능률성과 효과성을

증진시킨다. 셋째, 개인의 과제목표를 조직의 사업계획이나 목표에 연결시킨다. 넷째, 개인들의 업무성과를 증진시키고 개인의 발전에 기여한다. 다음의 표에서 근무평정 흐름을 볼 수 있다.

이러한 근무평정제도는 인사행정 전반에 연계된다. 근무평정을 통해 인력자원의 기획, 채용, 보상, 훈련 및 개발, 관리개선 전반에 중요한 정보를 제공해 준다. 특히 성과급제도에 주요한 기능을 한다.

5) 勞使關係의 改革

공무원 노사관계제도의 큰 변화는 작업장협상(workplace bargaining)이었다. 1992~94년 정부와 공무원노조 간의 단체협상에서 개별부처가 노조와 생산성 이슈에 관하여 직접 협상할 수 있도록 허용하였다. 그리고 전체적인 보수표와 직위분류체제는 유지하되 특정 부처의 필요에 따른 조정을 인정하였다. 1984년 3월 30일부터 발효된 노사관계개혁법(Industrial Relations Reform Act)은 작업장 협상에 기초한 임금체제로의 전환을 뜻하며 보다 탄력적인 노동시장, 생산성 증대, 임금억제를 위한 기본적인 틀을 제공해 준다. 또한 1995~96년 정부와 공무원노조 간의 단체협상에서는 새로운 공무원법의 집행, 공무원 협상의 대대적 간소화, 인사관리의 비용효과성 증진, 최선의 행동(best practices) 현장의 도입 등을 담고 있다. 또한 보수당 연립정부는 1996년 5월에 보다 탄력적인 노동시장과 호주노사관계위원회의 역할변화를 제한하면서, 1988년 노사관계법을 수정한 작업장 노사관계 및 기타 보완법안(Workplace Relations and Other Legislation Amendment Bill)을 의회에 제출하였다. 이러한 정부혁신 드라이브로 Hawke 정부 초기에 상당히 많은 고위 공무원이 퇴직을 선택함으로써 보다 관리주의 성향을 가진 젊은 세대로 교체되었고, 이 중 영향력 있는 직위에는

자신의 인물을 배치 할 수 있었다. 그리고 전반적으로 고위공무원단의 연령과 재직기간이 짧아졌고, 차관의 대부분이 40 중반으로 구성되고 있다. 이러한 호주 고위공무원집단은 경제합리주의자(economic rationalist)로 구성되어 신보수주의 정책 - 규제완화, 민영화, 작은 정부론, 복지지출 감축 - 에 친화적임을 추론 할 수 있다. 이러한 인력구성은 Hawke 정권의 정부혁신에 대한 강력한 동조집단을 정부관료제 내부에서도 구축할 수 있었다.

이러한 일련의 인사개혁으로 전통적인 공무원 인사제도에 변화를 가져왔다. 첫째, 공무원의 통일적 집단(unified service)의 성격이 더 이상 적용되지 않는다. 고위직과 중하위직 간에는 분명한 경계선이 있다. 둘째, 공직이 더 이상 폐쇄형이 아니고 고위직을 중심으로 개방형 체제로 되었다. 셋째, 공무원 임용의 새로운 유형으로 측면임용처럼 외부에서 계약직으로 채용할 수 있는 제도가 마련되었다.

다. 政府豫算 및 財務管理

호주 정부혁신의 중심적인 부분으로 예산 및 재무관리혁신을 들 수 있다. 이는 재정적자에 따른 정부지출 감축계획과 정무관리의 효율성을 위한 예산 및 재무관리제도의 개선을 배경으로 추진되었다. 재무관리개선사업의 기본원리는 재무관리가 사업(program) 수준에서 분명하게 진술되고 공개된 목적에 따라 운영되어야 한다는 것이다. 핵심적인 원칙은 다음 세 가지이다. 첫째, 부처관리의 능률성과 효과성을 증진하기 위해 예산 및 규제과정을 개발한다. 둘째, 부처 및 기관의 관리자가 결과에 초점을 둘 수 있는 관리기법과 체제를 찾아내 증진시킨다. 셋째, 관리자에게 관리인센티브와 자원에 대한 비용인식을 갖도록 행정절차와 실무를 변화시킨다(Department of Finance, 1988:5) 그

리고 관리개선사업의 큰 흐름은 관리재량권을 재무부에서 각 부처로 위임하는 것이었다. 호주 예산 및 재무혁신의 구체적인 내용은 첫째, 예산의 3년 편성제도 적용, 둘째, 부서 운영비(running costs) 개념의 도입, 셋째, 자원의 재배분을 위한 사업관리예산(PMB: Program Management and Budget) 과 주무부처예산제도(portfolio budgeting); 넷째, 재무관리의 위임이다.

1) 3年 豫算編成制

정부지출통제의 전략으로 모든 부처로 하여금 정책 및 환경의 변화를 통제할 상태에서, 기존의 정책과 사업을 지속하는 데 소요되는 최소한의 비용을 반영한 3개년도 예산을 예측(three-year forward estimates)하여 재무부에 제출하도록 요구하였다.

미리 기본추정치가 마련됨으로써 매년 재무부와 일반부처간의 예산배정을 둘러싼 소모전을 덜 수 있었고, 일반부처는 예산의 안정성과 예측 가능성하에서 새로운 사업투자 등 좀 더 변화에 초점을 두게 되어 전략적이고 장기적인 안목에서 사업을 구상할 수 있도록 한 것이다.

2) 運營費制度

기존 예산제도에서 행정비(administrative expenses)에 해당되는 예산항목은 21개에 달했다. 이를 1984년~85년부터 행정비를 인건비와 기타행정비로 통합하고, 1987~88년에 운영비제도의 도입으로 이를 하나의 항목으로 통합하였다.

1995년 10월 운영비에 관한 의회보고서에 따르면 운영비 제도는 재무관리개선사업의 취지에 맞게 보다 결과 지향적이고 능률적인 서비

스생산에 기여했다고 지적한다. 그리고 다음과 같은 개선사항을 제시하였다. 첫째, 고위공무원단에 관한 유의항목의 통제를 제거한다. 둘째, 운영비에 포함되는 소규모 자본사업의 최고상한을 A\$ 250,000에서 A\$ 750,000으로 인상한다. 셋째, 능률성 증진과 고객서비스 향상을 위해 경쟁가능성(contestability)의 개념을 보다 널리 적용한다.

운영비와 3년예산편성제도의 연속으로 1989년에 자원계약(resource agreements)제도가 시행되었다. 이는 부처에게 보다 탄력적인 재원조달을 보장하기 위해, 대규모 자본투자자와 같은 사업성격에 따라 재무부와 부처간에 계약을 통해 예산을 앞당기거나 나중에 지출하게 하는 제도이다.

3) 事業管理豫算制度

사업예산(Program Budgeting)제도의 관리적 측면을 강조하면서 1987년에 사업관리예산(Program Management & Budgeting) 제도로 전환되었다. 사업관리예산제도의 핵심은 관리자로 하여금 결과에 대한 비용효과성(cost-effective achievement of results)에 관심을 갖도록 하는 데 있는데, 각 부처가 예산 신청시 기존의 예산항목별 비용에 추가하여 각 사업별로 비용을 계산하도록 요구받았다. 이 때 각 사업비용을 가능하면 계량화하도록 하였고 이것이 불가능한 경우에는 자세히 기술하도록 했다. 이렇게 결과를 통해 사전, 사후 정책평가를 받게 함으로써 행정의 책임성을 더 이상 투입 통제에 의존하지 않고 관리자의 재량에 맡겼다. 사업관리예산제도의 핵심적인 구성요건은 기관의 사업구조(program structure)의 확립, 전략적이고 결과 지향적인 기관 및 사업목적에 대한 분명한 언명, 적절한 성과지표의 결정, 체계적인 사업평가를 포함한다. 따라서 기관의 목표와 목적에 관련된 사업(program),

하부사업(subprogram),사업활동(activities)의 계층적으로 분류된 정부지출구조를 갖게 된다. 그리고 사업평가를 포함한 성과정보가 사업관리 예산제도에 필수적이다. 또한 예산계획서에 나타난 성과목표와 연간 사업보고서에 나타난 성과결과를 비교함으로써 행정의 책임성을 증진시킨다.

4) 商業化 戰略

상업화(commercialization)는 공공부문의 재화와 서비스에 비용을 부과하고, 가격을 결정하며, 시장을 조성하는 과정을 뜻한다. 즉 공공부문에 시장원리를 도입하여 자원의 능률적 배분과 효과성을 증진시키려는 전략이다. 이를 위해서 정부부처 내부적으로 서비스 전달에 상업화를 시도하는 방식과 정부부처 외부로 민간위탁을 하는 방식이 있다. 노동당 정부는 기본적으로 행정서비스부의 공동서비스 공급을 민간부문과 경쟁시키는 정책을 취하였다. 1991년에 이르러 대부분의 운영부서는 예산지원 방식에서 상업적으로 스스로 재원을 조달하는 방식으로 전환되었다. 실제 1987~88년에 사업부서는 A\$6,800만의 적자를 보이다가 1993~94년에 A\$4,500만의 흑자를 기록하였다. 또한 1992년까지 자생력이 없는 사업부서를 폐지함으로써 1987년 14,560명에서 1996년 5,200명으로 64%의 인력감축을 보였다. 상업화가 진행되면서 사업부서 간의 조정과 통합에 관심이 모아지면서 일괄서비스처리(one-stop shopping)접근법으로 발전되었다. 19개의 소규모 사업이 4개로 통합된 것이 그 예이다.

5) 發生主義會計 導入

1992년 재무부는 발생주의 회계방식으로 재무보고서를 작성하는 것

을 호주 정부혁신의 다음 단계로 지칭하였다. 그런데 당시에 공기업, 독립기관, 상업적 사업부서에서는 이미 발생주의회계를 채택하였다. 발생주의회계는 다음과 같이 사업평가에 적합한 정보를 제공해주는 이점이 있다. 첫째, 사업서비스 전달에 소요된 자원의 총비용을 계상함으로써 사업성과의 평가에 유리하다. 둘째, 모든 자원과 부채를 계상함으로써 부채의 재무상태 평가에 기여한다. 셋째, 자산관리 및 여신관리에 대한 계상으로 성과관리의 책임성을 증진시킨다.

4. 政府革新의 評價

호주의 정부혁신은 다른 나라와 비교해 볼 때 중도적인 접근으로 이해된다. 행정의 공공성의 토대는 유지하면서 '결과를 위한 관리(management for results)'라는 신관리주의 문화를 공공부문에 접합시키려고 노력했다(Keating, 1990:387~396). 종합적으로 판단해 볼 때 관리주의 원칙이 기대했던 대로 모두 충족되지는 않았지만, 분명하나 것은 과거의 관료주의 패러다임으로 복귀하자는 주장에는 상당한 반대가 있었다는 사실이다.

가. 下院 財政 및 行政委員會 報告書

1990년 하원 재정 및 행정위원회는 재무관리개선사업, 특히 재무부의 1988년 FMIP 보고서를 검토하여 Not Dollars Alone 이라는 평가보고서를 제출하였다. 특히 다음과 같은 6가지 분야에서 재무관리개선사업의 취약점을 지적하였다. 첫째, 운영비제도(running costs system)는 일반적으로 부채의 자원관리 증진에 기여하였으나 사업성과와의 연계가 부족하다. 둘째, 사용자 부담(user charging)면에서, 생산비용과 같은 몇몇 필수적인 정보가 미비하고, 형평성 및 접근성과 같은 공익과 관

런된 우려가 제기된다. 셋째, 앞으로의 권한위임에는 정보시스템, 평가 및 책임성제도에 대한 개선이 요구된다. 넷째, 성과정보(performance information)와 관련해, 관리정보체제 및 총체적 평가제도의 개선이 필요하다. 다섯째, 행정의 책임성(accountability)을 확보하기 위해 재무관리개선사업에 대한 의회검증이 필요성이 강조되고, 이와 관련하여 감사원의 능률성 감사가 강화되어야 한다. 여섯째, 자원관리 훈련(resource management training) 면에서, 각 부처의 인력훈련 및 개발을 지원하는 중앙관리기관의 조정 및 재정지원이 요구된다.

나. 管理諮問委員會 報告書

이 보고서의 평가내용을 정리하면 다음과 같다. 인사관리측면에서, 첫째, 공무원의 사기가 정부혁신의 긍정적 항목중 가장 낮은 평가를, 그리고 부정적 항목 중 가장 높은 평가를 받았다. 이러한 정부개혁이 공무원 사기에 부정적인 영향을 미친 이유로 직무안정성의 저해, 승진기회의 감소, 성과기대의 증진, 변화에 따른 직무스트레스, 개혁집행의 문제점에서 찾을 수 있다. 둘째 관리혁신의 집행을 지원하는데 훈련이 중요한 역할을 담당했다. 따라서 대폭적인 정부혁신을 위해서는 인력관리에 대한 관심이 중요하며 광범위한 훈련을 필요로 한다. 셋째, 성과극대화를 위하여 우선적으로 조치하여야 할 사항은 개혁을 공공부문 전체로 확산하여 새로운 성과문화를 형성하는 데 있다.

이 보고서는 1990년대 정부혁신의 방향에 대해 다음과 같이 지적한다. 첫째, 국민에 대한 서비스 전달면에서 많은 개선의 여지가 있다. 둘째, 리더십에 관해서 중앙관리기관의 역할이 더욱 중요하다. 셋째, 책임성과 관련하여, 공무원은 공공서비스의 다원적인 책임성 구조를 이해해야 한다가 그것이다.

이 보고서에 대응해서 정부는 후속 보고서를 발표하면서 정부혁신의 방향을 제시하였다고 Ongoing Refoum in the Australian Public Service에서 다음과 같이 구체화하였다.

첫째, 공무원 성과증진의 새로운 도전으로 고객주의, 서비스 향상, 서비스기준 향상, 서비스 전달에 있어 부처간의 조정, 서비스질 측정 기법의 개발이 요구된다. 둘째, 정부혁신 추진에 있어 관리자문위원회, 중앙관리기관, 최고관리자의 리더십이 중요하다. 관리자문회의의 전반적인 정책방향에 대한 분명한 메시지의 전달, 차관과 공무원과의 쌍방적 의사전달과 업무성과에 대한 보상이 필요하며 중앙 관리기관과 일선기관 간에 새로운 집합적 리더십(new collegiate leadership)이 발전되어야 한다. 셋째, 지속적으로 관리개선을 위해서는 전략적으로 사람에 대해 관심을 두어야 한다. 여기서는 성과주의 조직문화와 태도의 정착, 실적주의 인사관리, 고위직을 중심으로 한 계약고용의 확대, 훈련 및 개발, 개인성과와 조직성과의 연계, 보직 유동성 확대, 상하위직 간의 상호이해 강조를 제안한다. 넷째, 인적자원관리와 책임성을 연결하는 고리가 공무원의 윤리적 행정기준을 증진하는 것이다. 여기서는 정치집행부에 대한 대응성, 결과에 초점, 인사원리로서 실적주의, 청렴하고 성실한 행동기준, 강한 책임성, 집단 및 개인성과의 지속적인 증진 등과 같은 공직윤리의 기본가치를 제시한다. 다섯째, Accountability in the Commonwealth Public Sectou(1993) 보고서에서 행정의 책임성에 대한 방향을 제시하였다. 뉴질랜드 모형의 모방으로, 모든 부처의 장을 최고관리자(chief executive officers)로 분류하고 이들에 대한 공식적인 성과계약 체제 도입을 고려하고 있으며 새로운 기획 및 책임성 통합메커니즘으로 정부성과헌장(Charter of Government Performance)을 도입하려 한다.

다. McLeod 報告書

1994년 중반 Hon Gary Johns 노동부장관이 호주 연방공무원의 보다 근대적이고 탄력적인 관리구조를 반영할 공무원법(Public Service Act)의 개정을 위해 연구팀을 구성하도록 했고 보고서를 1994년 12월에 제출하였다.

이 보고서의 핵심적인 주장은 상세하게 규정되어 있는 기존의 공무원법을 원칙위주로 간소화된 법(a streamlined, principles-based Act)으로 대체하여 21세기의 환경에 대처할 수 있게 고용주로서의 정부, 공무원, 노조간에 보다 탄력적인 고용구조를 유도하는 데 있다.

즉, 각 부처차관은 고위공무원단 이외의 모든 직급의 고용권한을 인사위원회의 위임이나 승인 없이 행사할 수 있고 한시직 공무원(fixed-term employees)의 채용에 있어 인사위원회의 승인이나 노조와의 협의절차를 거치지 않고, 외부지원자에 대한 내부 공무원 우선 임용조항('officer preference' provision)을 폐지하며 성공적인 재무관리 개선사업(FMIP)처럼 관리자에게 관리재량권을 위임하는 시도가 요구되는 내용을 새로운 공무원법에서 담고있는 것이다.

라. 監査委員會의 評價

1996년에 감사위원회(National Commission of Audit)는 호주 연방정부개혁에 대한 평가보고서를 제출하였다고 정부관료제의 업무수행에 관한 비능률에 대해 다음과 같은 지적을 하고 있다. 첫째, 현재의 집권적이고, 비탄력적인 공직임용제도는 공공부문의 다양한 요구에 부응하지 못하고 둘째, 정부업무수행 방식의 재구조화(restructuring)와 합리화로 사업수행 비용의 상당분을 절감할 수 있다. 셋째, 정부기능과 구조에 대한 근본적이고 철저한 절감할 수 있다. 셋째, 정부기능과 구

조에 대한 근본적이고 철저한 조사는 각 기관에서 얻을 수 있는 능률성수익(efficiency gains)의 규모를 결정하는 데 도움을 줄 것이다. 또한 서비스 전달체계의 능률성 검증을 위해서 시장성테스트가 필요하며 보다 혁신적이고 능률적인 공공부문을 위해서는 공공관리자의 적절한 위험수반을 인정하는 문화로의 변화를 요구한다는 내용이다.

마. 勞動部長官 Peter Reith 討論書

1996년 11월 노동부장관 Peter Reith 는 노동부와 인사위원회의 협조하에 호주 연방공무원의 개형방향에 대한 토론서(discussion paper), Towards a Best Practice Australian Public Service를 발간하였다. 이 토론서의 주요 정책제안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관의 조직 및 인사관리체제를 민간기업의 체제와 유사하게 조정한다. 차관 및 기관의 대표에게 최대한의 자율성을 부여한다. 둘째, 공무원은 지속적인 성과증진과 높은 성과를 지향해야 하며, 이를 위해 사업계획 및 위기관리에 전략적으로 접근할 필요가 있고, 개인의 업무성과와 조직목표 간의 분명한 연계를 요구한다. 즉, 성과주의 문화를 확산하기 위해 정부성과헌장(the Charter of Government Performance)을 도입한다. 셋째, 높은 성과수준을 달성하고 유지하기 위해서는 공직사회의 리더십의 질을 발전시키는 것이 필수적이다. 현 국민당정부는 공직사회의 접근성, 투명성, 대응성을 증진하기 위해 정부서비스헌장(Government Service Charters)의 도입을 제안하고 있다. 넷째, 공유하고 있는 공공행정의 특징적인 가치와 정서는 유지할 필요가 있다. 수상은 최근에 호주 연방공무원의 핵심적인 행정가치를 승인했다. 이는 정직하고 성실한 행동기준, 공동체에 대한 강한 몰입, 집행부에 대한 대응성, 책임성에 대한 강한 몰입 등을 포함하고 있다.

5. 濠洲 政府革新의 特徵 및 示唆點

가. 濠洲 政府革新의 特徵

첫째, 호주의 정부혁신의 내용은 영국이나 뉴질랜드보다 포괄적이었다. 즉 다른 나라와 마찬가지로 능률성에 초점을 두었지만 동등고용기회법 등 민주성, 형평성에 대한 고려도 함께 추진했다. 둘째, 호주 정부개혁의 장점으로, 1980년대 정부개혁은 1970년대 이후의 New South Wales와 같은 주정부의 행정개혁과 연방정부개혁의 진화론적인 실험결과를 바탕으로 개혁안이 도출되었고(Halligan & Power, 1991), 이 안에 대해 개혁행위자와의 공개적 토론과 협의, 그리고 공무원을 비롯한 광범위한 지지속에서 개혁이 진행되었다.

이와 관련해 호주 정부혁신전략의 한 특징은 개혁의 초점이 정부부처의 공무원 개혁에 두었다는 점이다. 인사관리 개선, 재무관리 개혁, 정부조직의 대대적 개편이 우선적으로 추진되었다. 이는 영국이나 뉴질랜드와는 달리 상업화의 필요가 상대적으로 작았고, 또한 민영화 추진에 반대가 강했다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다.

나. 우리나라 政府革新에의 示唆點

첫째, 정부기구개편에 있어, 비슷한 정책기능을 담당하는 부처간에 통합의 가능성을 고려할 수 있다. 1987년 호주의 대부처주의 원칙을 기초로 한 정부기구개편에 있어 외무부와 통상기능의 통합은 상당히 성공적으로 자체평가하고 있고 정부기구개편의 모형으로는 뉴질랜드의 분절정보다는 호주의 통합형 체계가 바람직하다고 생각된다.

둘째, 뉴질랜드 모형처럼 계약관계에 근거한 시장관리제도(market governance)로의 급진적인 접근법과는 달리, 호주모형은 기존의 권위관

리제도(hierarchy governance)의 틀 내에서 성과관리체제를 확립하기 위해 지속적으로 개선하려는 중도적인 접근법을 취하였다.

셋째, 호주 정부혁신의 중도적인 접근은 정치제도 측면에서, 즉 호주의 강한 주정부와 상대적으로 약한 연방정부관계에서 이해할 수 있고 집권노동당은 네 계파연합으로 운영되어지므로, 정부 혁신추진에 있어 수상의 지배적인 리더십을 제약하고 집단적인 의사결정체제를 낳았다. 성과면에서는 뉴질랜드에 못미치는 결과를 보이고 있지만 우리나라의 정부혁신의 방향을 설정하는 데 있어 호주모형이 더 바람직하게 보인다.

넷째, 정부혁신과정에서 참모부처(staff departments)와 계선부처(line departments)의 관계 변화에 주목할 필요가 있다. 성과관리체제로의 전환은 참모부처가 기존의 통제기관(control agencies)에서 중앙조정 및 지원기관(supporting agencies)으로 탈바꿈함을 뜻한다.

성공적인 정부혁신을 위해서는 중앙의 강력한 정책조정 및 리더십이 전제가 된다. 호주와 뉴질랜드의 경우, 이러한 중앙관리기관의 범주에 내각사무처, 재무부, 인사위원회, 또는 공공관리위원회가 속해 있는데, 중앙관리기관들 간의 권한관계는 개혁의 주도권에 상당히 연관되어 있는 듯하다. 기존의 투입통제의 관점에서 성과책임의 관점으로 혁신을 누가 주도하느냐에 따라 중앙관리기관의 형태가 달라진다. 뉴질랜드의 강한 공공관리위원회와 호주의 약한 인사위원회의 차이가 이를 잘 나타내 준다. 우리나라의 경우 조직과 인사, 예산을 담당하는 총무처와 재정경제원도 기존의 통제관점에서 탈피할 필요성이 제기되고 있다.

V. 캐나다의 政府革新: 實用的 接近

1. 政府革新의 背景

캐나다의 경우 이중성(duality)과 지역주의(regionalism)라는 두 가지 분열요소가 정부혁신의 환경적 제약요인으로 작용해 왔으며, 이러한 환경에 적합한 방법을 모색하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다는 특성이 있다. 입헌군주국, 연방제, 의회민주주의를 택하고 있는 캐나다는 이중언어(bilingualism)체제를 가짐으로써 각 주는 공용어를 제한 없이 자유롭게 선택할 수 있으며 분권화 된 연방체제를 가진 나라로서 보건, 교육 등 주요 권한이 지방정부(province)에 속해 있으며 경찰, 조세, 환경관리 등의 권한행사는 연방과 지방정부가 공유하고 있다. 현재 캐나다가 감당해 나가야 할 주요 국가적 과제는 1867년 Confederation 출범 당시부터 비롯된 연방과 주간의 권력 분배문제, 지역적, 인종적 대립, 미국의 인접지역으로서의 국가적 정체성 문제, 재정적자 및 부채누적 등으로 요약할 수 있다.

1993년 10월 연방총선에서 제1야당이었던 자유당(Liberal Party)이 9년간 집권한 진보적 보수당(Progressive Conservative Party)을 누르고 압승하였다. 또한 퀘벡주의 분리독립을 지지하는 퀘벡블록(Bloc Quebecois)이 제1야당으로 등장하고 서부지역의 우익성향의 개혁당(Reform Party)이 약진한 반면, 집권 보수당은 불과 2석을 차지하는 참패를 거두었다. 즉 연방정부에 대한 신뢰가 저하된 것이다. 동시에 재정적자문제가 발생했다. 1980년대 및 1990년대 초의 방만한 재정운영으로 캐나다 정부의 재정적자 및 누적부채는 기하급수적으로 증가하

여 경제성장에 커다란 장애요인이 되었다. 캐나다 정부의 재정적자, 공공채무, 총대외부채 규모는 경제규모에 비추어 볼 때 G-7 국가 중 가장 높은 수준이 되었다.

2. 政府革新의 推進概要 및 體系

가. 政府革新의 推進概要

1989년 11월 새로 집권한 멀루니 수상은 대국민 서비스를 촉진하고 개혁하기 위하여 추밀원사무처장(Clerk of the Privy Council)을 중심으로 [행정2000]으로 불리는 공공서비스 개혁안을 마련하여 추진키로 결정하였다. [행정2000]에는 각 부처나 기관이 집행해야 할 구체적인 조치보다 전 정부적으로 근간을 삼아야 할 기본정신 및 방향 등이 논의되어 있다. 이 개혁안의 목적은 전문적, 고품질, 비당파적, 국민에 대한 사명감으로 서비스를 제공하고 공무원을 하나의 주요한 자산(asset)으로 인식하며, 일선관리자와 담당자에게 적절한 권한부여의 확대 및 다양한 수요에 대처할 수 있는 다양한 조직구성등으로 정리할 수 있다. [행정2000] 발표 당시에는 무엇보다 불필요한 중앙통제를 없앴으로써 재정·인사·관리시스템의 간소화 등 주로 관리적, 운영적인 측면에 주력하였고 정부혁신작업 진전됨에 따라 이러한 행정내부적인 문제보다 국민에 대한 서비스의 향상으로 점차 초점이 이동되었다. 그리고 현재는 책임성의 구현에 심혈을 기울이고 있는 중이다. 조직, 인사, 재정, 정보기술의 4가지 측면을 중심으로 혁신의 기본방향을 살펴보자.

첫째, 조직적인 측면에서는 그동안 지나치게 비대화되어 효율적 의사 결정에 지장을 초래한 정부의 축소작업이 1993년, 1994년에 걸쳐 캠블 수상과 크레첸 수상에 의해 본격적으로 진행되었다. 캠블 수상

당시에 부처 수는 32개에서 23개로 크게 감소되었으며 독립서비스기관(separate agency), 공기업, 민영화 등 다양한 조직형태가 시도되었다.

「행정 2000」의 관리원칙

서비스(service)

- 공무원은 장관을 보좌하며 사업을 집행하고 국민에게 서비스를 제공한다.
- 서비스관리는 결과지향적, 고객중심적이어야 한다.
- 정부운영, 서비스 제공에 있어 영어와 불어의 균형이 유지되어야 한다.
- 정부자원은 국민에 대한 서비스 제공, 장관의 임무수행, 필수적 정부운영을 위해 사용되어야 한다.
- 공무원은 국민들에게 개방적이고 자문을 중요시하여야 하며, 합의의 형성에 있어 다른 사람들의 의견을 중요시 하여야 한다.

혁신(innovation)

- 법과 정책을 근간으로 공무원이 가장 효과적으로 업무수행에 자원을 사용할 수 있도록 그들의 창의성이 존중되어야 한다.
- 권한위임이 필요하며 관리자는 국민의 세금이 비용효과적으로 사용될 책임을 진다.
- 생산성과 서비스의 질을 향상시키기 위한 혁신이 장려되어야 한다.
- 중앙의 규제와 통제는 제한적으로 사용되어야 한다.
- 인력, 제정, 행정에 관한 권한은 분권화될 필요가 있다.
- 이를 위해 지속적인 연구와 능력개발이 필요하다.
- 이러한 목적을 위해 적절한 기술을 도입할 필요가 있다.

인력(people)

- 서비스담당자는 가장 중요하게 인식되어야 한다.
- 인력은 서비스 혁신에 필요한 사람으로 충원되어야 한다.
- 관리자는 조직의 명확한 목표를 설정하고 구성원들과 합의적인 방법으로 진행시켜야 한다.
- 공무원의 전문적인 책임은 존중되어야 하며 그들은 누구를 위해, 누구와 일 하는지를 항상 염두에 두어야 할 것이다.
- 공무원은 집단 협상권을 가진다.
- 공무원의 능력발전 및 교육훈련제도가 중요하게 인식되어야 한다.
- 공무원은 그들의 경력에 책임을 져야 하며 조직적인 지원이 필요하다.
- 교육과 전문성 개발노력은 계속적으로 향상되어야 하며 「행정2000」의 가치와 규범 또한 강조되어야 한다.
- 고용의 평등이 중시되어야 하며 문화적 다양성에 대한 이해 또한 강조되어야 한다.

책임성(accountability)

- 공무원은 그들의 감독자에게는 업무에 대해, 국민들에게는 서비스의 질에 대해 책임성이 요구된다.
- 그들의 성과는 기준과 목적에 의해 평가되어야 한다.
- 상위자는 부하의 성과에 대해 적절한 사후관리를 해야 한다.

둘째, 인사 측면에서는 캐나다의 경우도 인력감축, 조기퇴직 등과 같은 조치가 있었으나 혼란, 불확실성, 긴장 등을 감소시키고 조직의 안정성(stability)을 유지하려는 정책이 최우선 과제로 강조되었다. 셋째, 재정적인 측면에서 크레첸 내각은 과감한 재정재건에 착수했으며 실제로 재정적자의 감소라는 측면에서는 캐나다의 재정개혁은 상당히 성공하였다. 재정적자를 줄여나가기 위해 세금은 늘리지 않고 세출삭감에 있어서는 성역을 두지 않았다. 정부지출관리시스템(The Government Expenditure Management System)과 사업재검토(Program Review)사업을 축으로 대대적 개편을 단행했다. 넷째, 캐나다에서 지리적인 분리는 물리적 및 정신적 양면에서 지역적 고립을 초래해 왔으며 이 고립화를 극복하는 것이 캐나다 연방 정치구조의 기본적인 과업으로 간주되어 왔다. 그리고 이러한 지역적 분산을 극복하고 다양화된 사회를 통합하기 위해 이전부터 발달한 정보통신기술을 정부혁신의 중요한 수단으로 활용하여 괄목할 만한 발전을 이루었다.

〈表 V-1〉 財政委員會가 管轄하는 公務員의 變化

연도	정규직	시간제	3개월 이상	3개월 미만	계절적	임시직	총고용 인원	총정원
1996	172,968	5,104	21,554	2,550	1,383	4,418	207,977	204,923
1995	187,851	5,399	23,051	4,739	1,483	3,096	225,619	222,362
1994	192,152	4,996	26,066	6,094	1,426	666	231,400	228,318
1990	189,653	4,339	20,223	23,905	1,588	미적용	239,708	236,486
1986	202,234	3,649	16,683	18,580	1,248	미적용	242,394	239,287

나. 推進體系

[행정 2000]의 일차적인 책임은 수상에게 있지만 그 집행은 몇 개의

주요기관에 분산되어 진행되었다. 우선 재정위원회는 정책기준 수립 및 실질적인 관리를 담당하고, 추밀원은 개혁의 집행책임을 맡아 수정된 공무원고용법(Public Service Employment Act)을 중심으로 개혁의 진행과정에 대해 수상에게 보고토록 되어있다. 공무원의 총수(head of the public service)로서 수상에 대하여 비정치적 자문역할을 담당하는 추밀원 사무처장의 권한과 의무는 지속적으로 확대되어 왔다. 그는 수상에게 내각의 구성, 각 부처에 대한 지시 및 우선적인 정책사항에 대한 권고 및 고위공무원 특히, 사무차관과 각 기관의 장 임명에 대한 조언을 한다. 또한 원만한 내각운영에 대한 책임을 맡고 있다. 그 외 [행정 2000]의 집행을 위한 관련기관으로 인사위원회(Public Service Commission), 재정위원회(Treasury Board) 및 사무처, 10개의 작업단(120명의 차관, 차관보, 상위직 공무원으로 구성됨) 등이 있었다.

다. 變化의 總括機關으로서의 財政委員會

내각의 의사결정 지원을 위한 많은 내각위원회(Committees of Cabinet)중 하나인 재정위원회(Treasury Board)는 다른 위원회와는 재무관리법(Financial Administration Act) 및 추밀원령(Order in Council)에 근거를 두고 있다. 오늘날 캐나다 정부에서 큰 지도력을 발휘하고 있는 재정위원회는 재정 및 인사문제에 있어서 독자성을 부여받게 되었으며 각 부처 및 기관의 일상운용을 지나치게 간섭하는 전 부처의 관리를 위한 정책 및 기준의 개발로 고도의 리더십과 통솔력을 발휘해 왔다.

3. 政府組織改編

가. 改編內譯

1993년 6월에 취임한 캄블 수상과 11월에 취임한 크레첸 수상에 의해 본격적인 정부조직 감축이 진행되었다. 이는 Glassco위원회 이래 가장 중요하고 급진적인 변화였다. 캄플 수상은 유사·중복기능, 중첩되는 정책관할이나 동일한 이해관계인을 가진 소규모의 부처를 대규모의 부처로 통합하는 조직개편을 단행했다. 이 결과 부처 수는 32개에서 23개로 감축되었다. 〈表 V-2〉는 통합의 유형별로 몇 개 부처를 비교한 것이다.(Aucoin 1997:121~125).

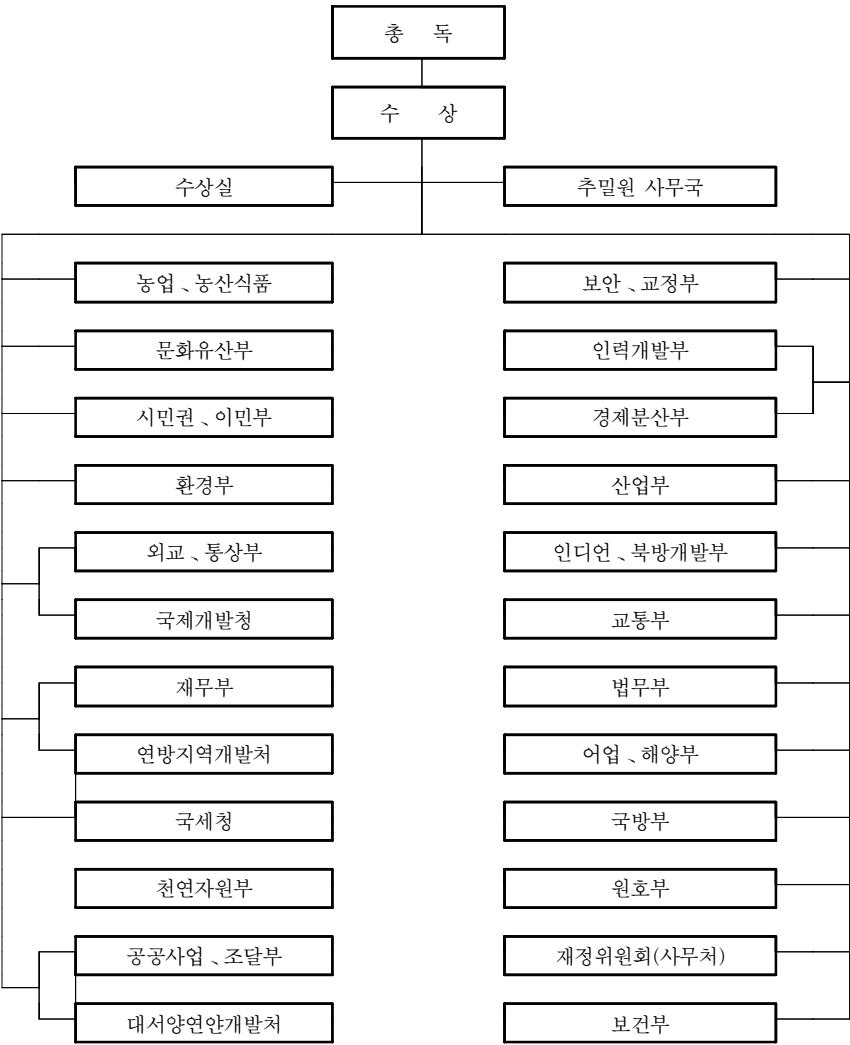
〈表 V-2〉 統合의 類型

유형	운영적통합(operational mergers, coordinate mergers)	정책통합(policy mergers, interdependent mergers)	사업통합(program mergers)
해당기관	국세청, 공공사업, 조달부	산업부, 인력개발부, 시민권, 이민부	천연자원부, 문화유산부
특징	유사한 정책관할권 및 관련된 사업들을 공통적인 목적하에 묶으로써 효율적으로 서비스전달 가능	서로의 활동과 결정이 서로에게 영향을 미치는 것들의 통합	다양한 기관, 업무, 정책관할권을 합리적인 명분하에 통합
평가	국세청은 통합이 비교적 성공적으로 수행되었으나 공공사업, 조달부는 재정위원회의 사무처가 이를 특별집행기관의 확충을 위한 수단으로 이용함으로써 성공적이지 못함	효율적이고 간소한 내각구성(single-portfolio)에 가장 적절히 대처한 통합유형으로 산업부, 인력개발부, 시민권, 이민부의 통합이 비교적 성공적으로 수행	환경부에 속해 있던 산림관리기능 및 에너지, 광산기능을 천연자원부로 통합, 정부의 간소화 등의 명분을 통해 통합유도

나. 改編結果

우선 내각과 부의 구분을 말할 수 있다. 1993년과 1994년의 2차례 조직개편으로 내각 규모와 각 부처의 수는 급격히 감소되었다. 캠블 수상 집권시 장관의 수는 35명에서 24명으로 감소되었고 부처의 수도 32에서 23개로 축소되었다. 이제 내각은 고도의 정책결정이라는 핵심적(central)기능만 수행하게 되었고 그 동안 지적되어 온 방만한 운영의 문제점을 극복할 수 있게 되었다. 이것은 내각과 각 부간의 구분이 생긴 것을 의미하며(cabinet-ministry distinction) 캐나다에서는 이 점을 상당히 중시하고 있다. 동시에 각 부의 정책수행능력을 향상시켰는데 차관과 고위공무원의 인사이동을 통해 그들의 장관 자문기능을 고취시킨 것이다.

[그림 V-1] 캐나다 中央行政機關



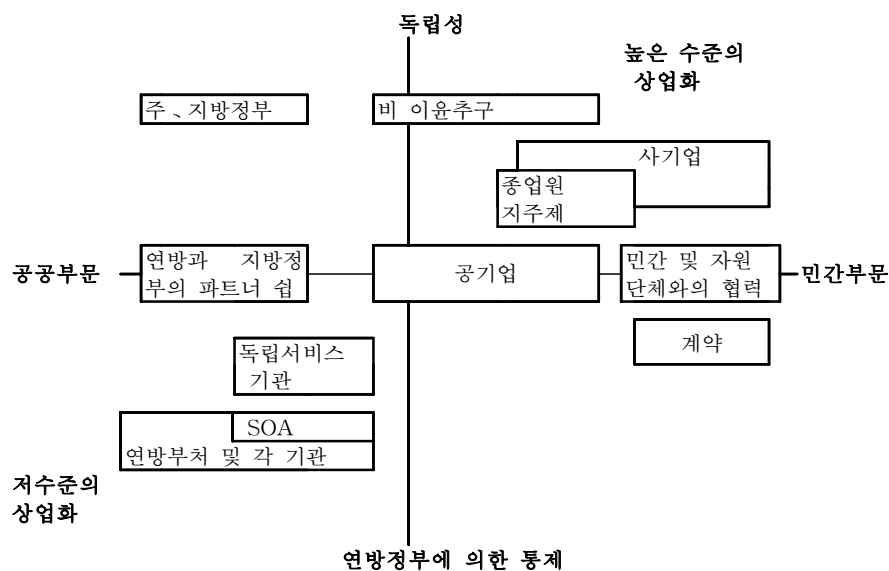
3. 機能別 組織形態의 多元化

가. 選擇的 서비스 傳達을 위한 基本構想

선택적 서비스 전달(Alternative Service Delivery)이란 정부의 국민에 대한 행정서비스 제공시 가장 최선의 방법을 선택하는 것을 의미한다 (Treasury Board Secretariat.. 1996a:93). 이것은 다양한 조직모형, 외부용역계약(contractual arrangements), 파트너쉽, 권한위임, 민영화, 공기업화(crown corporations), 상업화 등을 포괄하는 넓은 개념이며 고객지향적 행정서비스 제공 환경을 조성하는 것이 주목적으로 한다.

국민의 다양해지는 요구에 부응하고 효율적인 서비스 전달을 위해 시도되는 다양한 조직모형은 [그림 V-2] 와 같이 정리할 수 있다.

[그림 V-2] 選擇 가능한 서비스와 組織形態



나. 特別執行機關(Special Operating Agencies)

1) 概要

캐나다도 다른 OECD국가와 같이 공공서비스를 보다 효율적으로 전달할 수 있도록 정책과 집행의 분리를 시도하였다. 1989년 11월 재정위원회 의장은 몇 개의 시범기관을 발표하였는데 캐나다의 특별집행기관은 재정위원회에 의해 설립되고 구체적 사업계약이나 권한위임은 주무장관에 의해 결정되며 일반적으로 그 설립에 특별한 법률을 요하지 않는다.

그러나 실제 가장 핵심적인 사항이라 할 수 있는 성과계약의 기준, 이행 등에 관한 부분에서는 큰 발전을 이루지 못했다.

2) 基本運營計劃書와 事業計劃

여기에는 성과에 대한 책임, 보고방법 등이 기술되며 특별집행기관과 주무부처가 함께 작성하여 주무장관의 승인을 받는다. 기본운영계획서는 재정위원회의 승인을 받아야 하며 재정위원회는 해당 특별집행기관의 기본원칙 및 운영의 자율성 등을 기준으로 심사한다.

3) 承認節次

새로운 특별기관을 설치할 경우 재정위원회의 결정과정단계는 다음 〈表 V-3〉와 같으며 보통 4~8개월의 시간이 소요된다. 이러한 시도는 부처의 집행기능을 분리하여 책임경영 조직화하려는 특별집행기관적 발상을 훨씬 뛰어넘는 것이다 연방부처간 업무성질이 유사한 집행기능을 통합하여 하나의 독립서비스기관(separate service agency)을 설치하고 이 기관에서 주정부 소관의 업무도 수탁받아 함께 처리할

수 있도록 함으로써 업무중복과 낭비를 제거하는 효과를 거두려는 것이다.

〈表 V-3〉 特別執行機關의 承認段階

단계	내 용
준비 단계	〈사전판단: preliminary assessment〉 심사대상기관이 SOA가 될 만한 자격이 있는지를 재정위원회 사무처와 지속적인 협의를 거쳐 사전조사한다.
	〈지지확보활동: gathering support〉 신청자측에서는 고위관리자와 직원들을 대상으로 SOA의 개념을 설명하면서 지원 확보를 위한 활동을 전개한다.
	〈업무설계: initial business case〉 기관의 목적의 명확화, 최선의 조직형태, 재정·관리시스템, 현재의 자원 및 비용에 대한 고려, 현재의 성과기준 등에 대한 평가 등을 중심으로 현황을 살펴 보고 향후 확대된 융통성이 조직에 어떻게 기여할 것인지를 판단한다.
관리 계약	SOA가 추구해야 할 목표, 결과에 대한 책임수행방법, 그리고 권한부여 등에 관한 사항들을 명확화, 문서화하고 재정위원회 사무처는 예비SOA와의 협의를 위해 태스크포스적인 입장으로 접근한다(각 사례마다 별도로 협상팀 설립). 이러한 과정을 통해서 종국적으로 SOA는 해당부처의 장·차관들로부터 권한을 이양받게 된다.
승인	장관에 의해 승인된 SOA의 기본운영계획서와 사업계획은 재정위원회에 제출된다. 재정위원회의 결정은 임무, 목적, 책임성, 성과 등 구체적인 과제나 방향을 더욱 강조하며, 재정위원회의 승인 이후에는 SOA는 사업계획과 확대된 권한에 바탕하여 운영된다.

4. 人事管理

가. 人事管理體系

○ 각부처: 각부처의 인사업무는 장관(minister)에 의하여 관장되나 재정위원회가 규정한 청렴성 및 전문성의 기준에 따라야 한다.

○ 재정위원회(사무처): 재정위원회는 1967년에 도입된 공무원 노조와

의 단체협상 업무를 맡고 있다. 이 때 체결된 단체협약 내용에는 공무원의 노동조합 가입권 보장, 보수 및 수당의 합의 결정 등이 포함되어 있다. 1993년 의회는 인사위원회의 업무를 효율적으로 수행하도록 하기 위하여 공무원개혁법(Public Service Reform Act)을 제정하였고 이는 공무원 인사에 대한 관행을 간소화하려는 [행정 2000]의 정신에 따른 것이기도 하다.

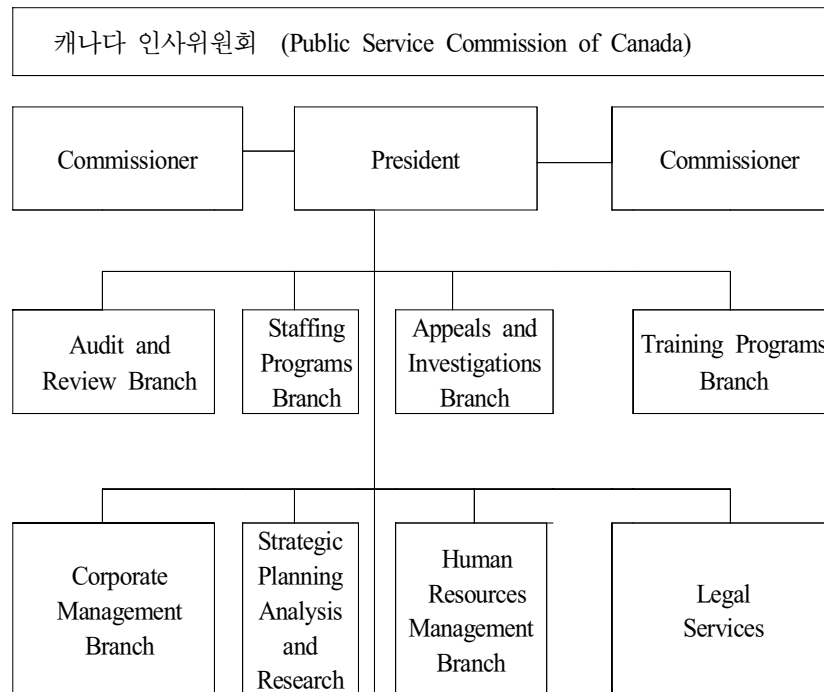
○ 추밀원: 재정위원회와 인사위원회 이외에 인사관리에서 중요한 역할을 수행하는 연방기관은 추밀원이다. 추밀원은 고위직 공무원의 임명 및 인사정책에 중요한 영향을 미치기 때문에 비록 범위는 제한되어 있으나 매우 중요한 인사관리기능을 수행한다.

○ 공무원 노사관계위원회: 공무원노사관계위원회(Public Service Relations Board)는 공무원 노사관계법(Public Service Staff Relations Act)에 의하여 공무원단체 협약 관련 사항을 담당하며 불공정한 대우 등 공무원의 고충을 청취한다. 공무원의 권리와 책임에 관한 사항을 규정한 법률로는 공무원고용법, 캐나다인권법(the Canadian Human Right Acts), 공용언어법(the Official Language Act), 공무원 노사관계법(Public Staff Relations Act)등을 들 수 있다.

5. 機能別 組織形態의 多元化

가. 選擇的 서비스 傳達을 위한 基本構想

[그림 V-3] 人事委員會 組織圖



나. 獨立된 雇用主의 地位

연방공무원의 공식적 고용주(employer) 재정위원회이다. 재정위원회는

공무원의 고용조건을 결정할 권한을 갖으며 인력자원과 정보기술의 사용방향을 각 부처에 제시한다.

다. 事務次官 評價制度

각 부처 사무차관의 업무수행 결과에 대한 책임구조는 매우 복잡하다. 사무차관은 소속장관에 대한 보고의무 외에 재정위원회(재정행정부에 근거) 및 인사위원회(공무원고용법에 근거)의 위임사항을 충실히 이행할 의무가 있다. 또한 사무차관의 업무성과는 수상, 장관, 고위공직자위원회(Committee of Senior Appraisal)는 사무차관의 책임성 확보를 위한 가장 중요한 장치로 이해되고 있다. 1970년대 초부터 시행되어 온 이 제도의 기본과정은 [그림 V-4] 와 같다.

라. 最近의 人事委員會 主要政策

- 인사권한의 위임확대: 인사위원회의 인사관리 정책 중 가장 중요한 특징은 각 부처가 스스로 충원방식을 결정하고 필요로 하는 인재들을 적시에 선발할 수 있도록 재량권을 확대하고 복잡한 임용과정을 과감히 생략함으로써 충원과정에서 소요되는 시간을 단축하고 불필요한 인력을 감축하는 효과를 거두는 것이라 하겠다.
- 신규채용 억제 및 재배치프로그램 실시: 1995년도부터 시행된 인력감축계획에 따라 신규충원이 계속 억제되었으며 결원이 발생한 부분은 기존 공무원을 재배치하거나 임시직을 활용하여 충당하고 있다. 또한 신규공무원 임용시에도 경제분석가나 컴퓨터프로그래머 또는 회계검사관 등과 같이 채용에 애로를 느끼는 전략분야에 한해 소수정예 위주로 선발하고 있다.
- 정보고속망의 활용: 인사위원회 1994/1995 회계년도에 처음으로 인

터넷을 통하여 공무원 채용·공고 서비스를 시험적으로 제공한 이래 최근 들어서는 다양한 고객 서비스를 실시해 오고 있다. 행정비용의 절감과 시간적·공간적 제약을 극복할 수 있는 효과적인 방법이 될 수 있을 것이다.

마. 敎育訓練과 能力開發

정부혁신 작업의 성공적인 정착을 위한 공무원의 의식변화 및 그에 필요한 능력개발을 위하여 캐나다 정부는 지속적으로 이 분야에 대한 투자와 관심을 가져왔다. 전문적인 지식습득과 훈련, 일상적인 지식, 새로운 기술과 환경변화에 따른 훈련, 언어훈련, 인가관련기술훈련 등이 실시되고 있다. 특별집행기관인 인사위원회내의 훈련개발기관은 훈련의 목적과 훈련수효를 명확히 하여 제공하는 기능을 담당한다.

6. 財政部分

가. 政府의 支出管理 시스템

1994년에는 하원의 재정상임위원회에서 광범위한 정부의 지출관리 시스템에 대한 검토와 청문회를 개최하는 등 이에 대한 중요한 개편 작업에 착수하였고 정부지출관리시스템의 특징을 요약하면 다음과 같다

첫째, 예산계획과정의 통합(integrating the budget lpanning process)인 규사업의 우선순위 및 그 재원에 대한 결정이 예산계획과정에서 동시에 고려된다.

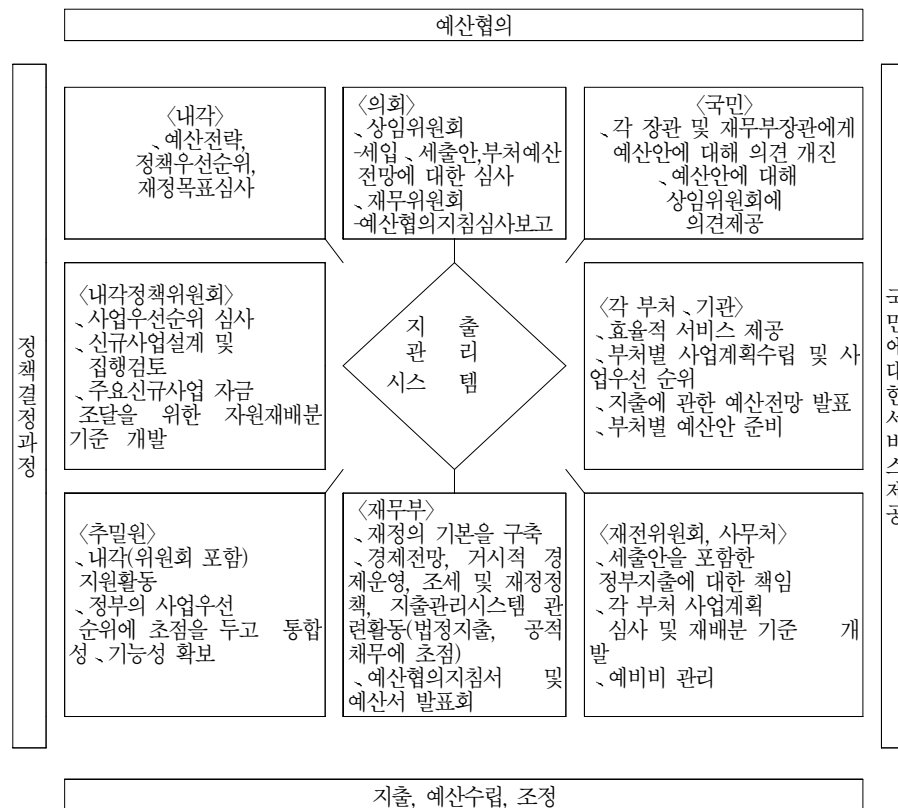
둘째, 지속적인 사업의 재검토 및 가용재원 한계의 준수

비용이 증가되는 모든 새로운 안건은 우선순위가 낮은 프로그램으로부터 재배분을 통하여 자금이 충당된다.

셋째, 중앙정책예비비(central policy reserves)제거

신규사업의 재원조달을 위한 준비금 제도가 없어짐으로써 각부처는 기존의 재원범위에서 운영을 해야 한다. 하지만 미처 예상치 못했던 경비의 지출을 위한 예비비(contingency reserve)는 계속 필요하며 이를 위한 경비의 규모 및 운영은 재무부장관이 관리토록 되어있다.

[그림 V-4] 各 機關別 擔當役割



넷째, 전략적 변화에 초점을 둔 부처별 사업계획의 도입
부처는 재정위원회의 예산목표와 정부우선순위를 반영하는 전략을 세운다.

다섯째, 승인된 재원 내의 각 부처의 가용성, 융통성의 증대
각 부처의 장이나들이 승인된 재원내에서 효과적으로 관리하도록 하기 위하여 재배분에 대한 기본틀 내에서 보다 많은 융통성이 필요하다.

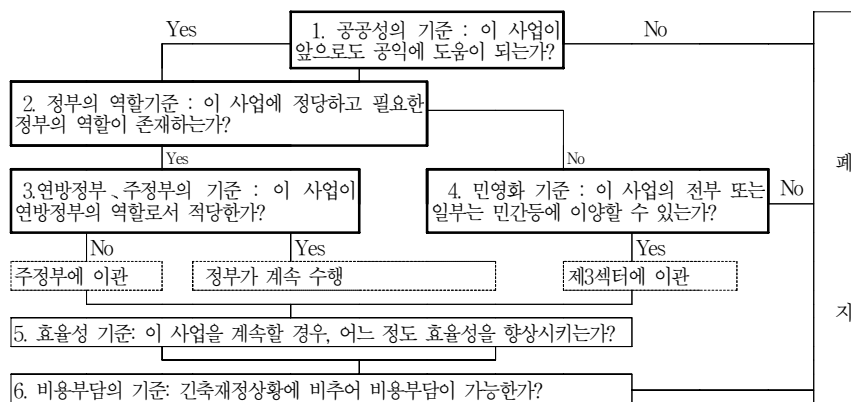
여섯째, 성과에 대한 정보제공
재정위원회 사무처는 장관·각 부처·의회·국민들에게 지출성과에 대한 유용한 정보를 효율적으로 제공시키기 위한 여러 방법을 강구한다.

일곱 번째, 역할분담의 세분화 및 많은 관련기관의 참여

나. 事業再檢討

캐나다 정부 개혁에 있어 가장 큰 신뢰를 줄 수 있었던 중요한 요인이 1994년에 실시된 사업재검토 작업이었고 아래의 표에 과정이 나타나있다.

[그림 V-5] 意思決定의 基準



다. 聯邦支出의 變化

재정위원회사무처는 각 부나 기관의 지출관리시스템의 수행을 돕기 위해서[정부의 지출관리시스템]과 같은 문서 등을 작성하였고 재정적자 줄이기에 적극적으로 나섰다.

재정위원회 사무처는 각 부처의 사업방향을 검토, 재조정하고 위임된 권한을 재평가하도록 되어있는 사업계획을 강화하고 예산과정의 투명성을 강화하였다.

또한, 1993년 4월 1일 인력감축을 위한 하나의 수단으로 운영예산 제도를 채택했고 단일하고 통합된 세입재정, 의회의 규칙과 일치하는 예산안의 마련, 투철한 직업관을 가진 담당자(재정자문관, 검토자문관)의 역할, 부처 내에서의 효율적인 관리의 실행, 효과적 재정 성과보고서의 작성등에 초점이 맞추어진 회계 감사를 도입했다.

7. 情報技術의 活用

가. 情報化推進體系의 特徵

다른 나라와 비교해 볼 때 캐나다 정보기술활용이 돋보이는 것은 첫째, 정보기술활용상에 있어 규모경제적, 통합적 접근의 중요성을 일찌감치 주목하고 재정위원회 사무처라는 중앙관리기관의 강력한 리더십으로 각 부처의 정보화투자 및 국가정보기술기반 구축을 효율적으로 관리해 왔기 때문이다. 둘째, 이러한 통합적 접근이 연방정부 외에 주, 지방정부 등 모든 정부수준에서 동시에 추진됨으로써 그 효과가 배가될 수 있었다. 셋째, 그 추진과정상에 있어 민간부문과의 파트너십을 최대한 활용했다. 넷째, 정보기술의 적용 이전에 업무재구축

작업을 선결조건으로 하였다.

전 부처를 상대하는 중앙관리기관인 재정위원회 내에 정보책임자를 둔 것은 획기적인 발상이며 「정보서비스사업단: 산업부」, 「휴먼서비스사업단: 인력개발부」, 「비즈니스서비스사업단: 국세청」의 3개 작업단을 구성하였다. 또한 캐나다의 정보기술활용의 성공 이면에는 재정위원회 사무처가 각 부처와 밀접한 협력을 통해 정보기술의 기준개발을 지도, 관리하고 있다는 점도 중요하다. 게다가 연방정부와 주정부, 지방정부가 함께 협력하여 진행시켰다는 점도 주목할만하다. 현재 연방정부, 지방정부를 대신하여 캐나다의 「온라인정부 프로젝트」를 추진중이라고 한다.

나. 인터넷의 概念的 定義 및 發展

1) 情報技術을 活用한 政府서비스의 革新方案

① 주요내용

캐나다 재정위원회가 발표한 국가정보화 기본계획인 Blueprint는 정부서비스 혁신을 위한 캐나다 정부의 노력을 단적으로 보여준다. 정부의 기능, 업무, 정보, 응용, 기술 등을 망라한 통합접근방법(integrated approach)을 중심으로 정보기술의 적극적 도입과 활용을 통한 대국민서비스 혁신방안을 주요 내용으로 하고 있다. 정부의 기능(business), 업무(work), 정보(information), 응용(application), 기술(technology) 등 5가지 영역별로 통합접근방법을 정리하면 다음 [그림 V-6] 과 같다.

② 향후 시나리오

○ 향후 서비스 전달 시나리오

자동 서비스: 국민은 자신의 컴퓨터를 이용하여 정부 서비스를 요

구할 수 있으며 정부의 시스템은 가능한 전자적 처리방식으로 서비스 요구를 충족시킨다.

전자적 셀프서비스: 캐나다 국민, 기업 또는 공무원은 정보에의 접근과 거래, 주문과 지출 등에 자신의 컴퓨터를 사용하며 이에 따라 문서작업과 승인과정이 줄어든다.

셀프서비스(직접 방문): 국민은 정보, 재화나 서비스를 공통의 직접 방문센터를 통하여 구할 수 있으며, 이 곳에는 공무원들이 효율적이고 효과적으로 반응하기 위하여 전산화된 서비스를 사용한다.

현장 지원 서비스: 각 부처는 정보기술의 이익을 극대화하고 중복과 문서작업을 최소화시키면서 여러 가지 서비스를 수많은 국민들에게 제공한다.

전문 서비스 센터: 컴퓨터 접속 기술을 사용하여 유사하거나 중복되는 서비스의 필요성을 줄이면서 고객의 요구에 반응하며 정부내의 '전문가'에게 직접적으로 그리고 신속하게 접근한다.

공급자 인터페이스: 공급자와 내부 소비자들은 직접적으로 정부의 주문과 지출시스템에 연결이 되도록 한다.

[그림 V-6] 情報技術의 適用 5段階

1단계	정부기능측면	정부비즈니스의 획기적 재평가
	↓	정부서비스의 정당성 평가
2단계	업무측면	국민에게 어떻게 서비스를 전달 할 것인가
	↓	
3단계	정보측면	정보의 적절한 관리와 공동활용을 통한 관련업무
	↓	
4단계	응용측면	업무처리과정 자동화와 정보의 관리 및 공유
	↓	
5단계	기술측면	H/W, S/W,통신망 그리고 이들간의 상호 인터페이스 활용

○ 기대효과

국민의 경우, 서비스의 혁신은 정부정보와 서비스 획득을 위한 시

간을 줄일 것이다. 국민들과 정부와의 거래방법을 변화시킬 수 있을 것이다.

정부에 재화와 서비스를 제공하는 개인이나 기업의 경우, 정부와의 협력의 기초로 한 대정부 서비스 제공, 주문과 지출의 가속화를 통한 비용의 절감, 개발된 제품과 정부와의 거래과정에서 얻을 수 있는 기술획득 및 이의 시장에서의 적용 등의 이익이 있을 것으로 전망하고 있다.

서비스 전달에 직접 관련된 공무원의 경우 중요 자료의 재입력 필요가 줄어들 것이며, 소모적인 노력의 절감과 산출물의 신뢰성을 개선시킬 것이다.

서비스 전달 문제를 보다 빠르게 해결하고 이에 따라 고객의 요구에 보다 많은 시간을 투입할 수 있다.

7. 情報技術의 活用

가. 서비스 基準의 開發

캐나다 정부는 1994/1995년 예산서를 통하여 각 부처로 하여금 서비스 기준을 설정, 이를 국민들에게 알리고 1995년까지는 모든 부처에서 이러한 기준을 실행할 것을 약속했다. 1991년 말에 영국정부가 발표한 「시민헌장(Citizen's Charter)」에 영향을 받은 것으로 보인다. 이 헌장의 내용 중 부족할 것은 일반적인 서비스개선에 관한 원칙이나 의지표명 이외에 세금의 바람직한 사용 및 감당할 수 있는 범위 내의 서비스에 대해 언급하고 있다는 사실이다. 여기에서 캐나다 정부의 입장은 연방정부의 서비스기준의 개발과 그를 통한 성과관리도 중요하지만 실질적인 집행을 위해서는 각 부처에 내재되어 있는 문화의 변혁이 더 시급하다고 본다.

나. 經驗의 共有

「행정 2000」이 지향하는 공공서비스의 향상을 위해서 고객만족, 종업원 참여, 지속적 품질개선 등 민간기업에서 시도해온 '품질관리 (quality management)' 운동의 원리를 공공부문에 도입하였다. 이러한 목표를 위해 재정위원회 사무처는 각 부처에 대해 포괄적인 가이드라인을 정하고 주기적인 보고를 통해 점검하게 된다. 각 부처와 기관은 자기 실정에 맞게 서비스기준 및 리엔지니어링 등을 통해 나름대로의 서비스기준을 사용해 오고 있다. 또한 각 기관별 품질관리업무의 발전을 지원하고 서로의 경험을 공유하며 나아가서는 각 기관의 서비스의 불균형을 시정할 수 있게 하였다. 또한 연방정부(지역 사무소 포함)와 10개 지방정부 및 6개 주요도시를 망라한 전국품질네트워크를 구성하고 이들 지방과 도시의 좋은 경험을 발굴, 정리하여 품질관리를 개선·발전시켜 나가는 데 필요한 지원을 하고 있다.

다. 政府規制 緩和

1992년부터 국제개혁작업에 착수하여 각 부처별로 기존규제에 대하여 비용편편익을 분석하고 공개적인 '존치타당성검토(re-justification)' 과정을 거치도록 함으로써 1996년 5월까지 총 200건의 규제가 폐지되었으며 220건이 개선되었다(TBS, 1996a:6~7).

9. 캐나다 政府革新의 評價 및 示唆點

가. 特徵

- 재정개혁: 캐나다의 재정개혁은 가장 성공을 거둔것으로 평가되

고 있다. 캐나다 정부의 표현에 의하면 현재는 재정주권을 회복하고 있는 중이라는 표현을 사용하고 있다. 현재 7개 지방정부가 균형예산을 유지하고 있고 6개 지방정부(현재 10개의 주지방정부 및 2개의 특별지역이 있음)가 이에 접근하고 있는 중이다. 1997년 2월 캐나다 정부가 발표한 1997년 예산안에 따르면 재정적자는 GDP 대비2%까지 낮아질 것으로 평가되고 있다. 캐나다의 재정적자가 한 때 GDP의 6%까지 증가되어 재정파탄 직전까지 간 적이 있음을 고려할 때 재정적인 면에서 상당한 진전이 있는 것으로 평가된다. 현 국제재정담당장관인 피터스에 의하면 이러한 캐나다 재정개혁의 성공은 수상의 강력한 공약, 각료들의 약속, 국민들의 열렬한 지지, 예산작성의 투명화에서 비롯되었다고 평가하고 있다.

○ 공무원의 적극적인 주도 및 참여: 캐나다의 정부혁신은 특정정당이나 정치인들에 의하여 직접적으로 지시되고 관리된 것이 아니라 연방공무원 스스로의 자체적인 노력으로 추진되었다. 무엇보다 개혁의 동인이 행정내부에서 비롯되었고 개혁의 초점도 행정내부적인 문제에 맞추어 졌다(Ingstrup, 1995b:7). 이것은 Glassco위원회 이후 행정문제에 대해 공무원 혹은 그 지원기관이 수시로 진단하고 처방해 왔던 캐나다 특유의 전통과도 연관이 있으며 개혁의 집행이 결국 행정기관에 있다는 사실을 인식할 때 상당히 중요한 점이라 볼 수 있다.

1989년 「행정 2000」이 발표되었을 때 그 핵심을 이루었던 10개 작업단의 장은 각 부처 사무차관이었다. 즉, 공공분야의 전반에 걸친 혁신작업을 위하여 연방정부의 최고위급인 사무차관 및 차관보들로 작업단을 구성하고 2년 동안의 힘들고 오랜 작업을 거쳐서 일련의 주요 개혁보고서와 공무원 관련법령의 개정안을 마련하게 된 것이다. 여기서 나온 정부혁신안들은 연방 각 부처의 규모와 구조 및 기능에 커다란 변화를 초래하게 되었으며, 이러한 혁신과정을 통하여 모든

계층의 공무원들의 업무방식과 태도를 변화시켜 나가게 되었다.

○ 행정문화의 변화와 교육훈련제도의 활성화: 캐나다 정부혁신은 가시적인 개혁의 결과물보다 그 실현가능성에 관심을 기울여왔다. 혁신의 성공 이면에는 서비스 기준을 실행하고 의지를 가지고 집행할 수 있도록 행정문화를 변화시키고 공무원을 훈련시킨 노력이 존재하고 있었다. 따라서 정부의 개혁작업과 인력발전제도는 병행되었고 혁신 경쟁 및 부처간 네트워크 연계를 통해 우수한 사례가 지속적으로 교류되었다. 이 결과 「행정 2000」이 추구한 기본가치는 연방정부와 지방정부, 상위직 공무원과 실무공무원의 구별이 모든 지역, 모든 계층에 깊숙이 침투할 수 있게 되었다.

○ 실용적인 개혁추진: 캐나다의 개혁에서는 다른 나라에서처럼 현장 제정과 같은 노력은 없었지만 캐나다의 독특한 특성을 고려한 실질적이고 실용적인 방향으로 추진하여 왔다.

○ 정보기술의 강조: 행정을 ‘국민에 대한 서비스의 전달과정’으로 새롭게 규정하고 국민의 수요와 기대에 부합하는 행정서비스의 제공을 위해 정보기술을 활용하였다.

나. 우리나라에 대한 示唆點

캐나다의 정부혁신과정에서 우리가 얻을 수 있는 몇 가지 교훈은 다음과 같다. 우선 현재의 정부혁신 작업이 행정학적 측면에서 어떻게 논의되던 간에 혁신은 단순한 현재의 돌발적인 이슈가 아니라 그 시대의 필요에 따라 항상 존재할 수 있는 것이라는 인식을 할 필요가 있다. 따라서 어느 한순간의 단기적 계획과 조급한 완결보다 지속적인 관심과 전략으로 접근할 필요가 있다. 또한 합의적 전통의 존중이라는 캐나다의 특징을 살펴보자. 다양한 문화, 광활한 지역, 연방, 주, 지방정부라는 복잡한 관계 속에서 최대한의 합의와 조화를 이끌어내

기 위한 중요한 제도적 장치인 의원내각제 정부는 한 때 지나치게 비대화된 나머지 신속한 결정을 저해하기도 하였다. 그러나 이러한 합의적 전통은 조직개편 등을 포함한 급격한 변화 속에서도 공무원의 참여를 유도하고 적응시키려는 노력을 게을리하지 않는 장점으로 연결되었다. 혁신의 성공은 일련의 거창한 슬로건이나 조치가 아니라, 공무원들의 기본적 사고가 변화되고 그 변화된 환경에 얼마나 원만하게 적응할 수 있느냐에 달려있다고 볼 수 있다. 캐나다가 정부지출관리시스템(EMS), 사업재검토 등을 통해 재정지출억제를 추진하는 와중에서도 행정문화, 구성원의 의식의 변화를 유도하고 변화된 조직과 제도에 그들을 원활히 적응시키려는 노력을 최우선적으로 강조해왔다는 점은 우리에게 많은 시사점을 주리라고 본다. 정보기술활용의 효과적인 적용이 캐나다의 국가정책 중 특이할 만한 것인데 다음 몇 가지로 요약 할 수 있다. 첫째, 정보기술의 통합성과 규모경제적 측면을 인식하고 인사, 예산권한을 가진 중앙관리기관인 재정위원회의 리더십을 이용하여 각 부처의 정보화사업에 대해 강력한 통솔력과 지침을 줄 수 있었다는 점이다. 둘째로, 이러한 접근방법이 연방정부 외에 주, 지방정부 등 모든 정부레벨에서 동시에 협력적으로 추진됨으로써 그 효과가 배가될 수 있었다는 것이다. 셋째, 정보기술의 적용에서 지나치게 규모경제적 측면이나 통합성을 강조하다 보면 민간의 시장을 약화시키거나 상호간의 불협화음을 초래할 수도 있는데 그 추진과정 상에 있어 민간부문과의 문제해결을 위한 공동포럼, 조달제도개선을 위한 작업단 창설 등 암암리에 민간부문과의 지속적인 연대가 강화되어 왔다는 사실이다.

마지막으로 거창한 선언보다는 실행가능성을, 구조의 변혁보다는 그 내부의 인적자원의 변화를 중시하는 그들의 조심스럽고 신중한 접근은 우리에게도 중요한 교훈이 되리라고 본다.

VI. 獨逸의 政府革新

1. 行政改革의 沿革 및 背景

가. 콜 수상의 初期 緊縮政策(1982~1989)

1982년 콜 수상이 취임하자마자 1970년대 정부부문의 확대에 따라 복잡해진 연방법률과 행정절차의 간소화, 공공기관의 민영화 및 시장 기능에 장애가 되는 규제의 개선 등이 집중적으로 검토되었다. 한편, 공급경제학의 원리에 따라 세율인하를 통하여 세입을 축소함과 동시에 정부지출의 삭감을 통하여 세출을 축소하여 전반적으로 긴축기조를 유지하였다. 이 결과 재정수지의 전반적 개선과 독일 경제의 완만한 성장이라는 소기의 성과가 있었으나 정부 조직자체에 대한 개혁 성과는 그다지 크지 않았다. 하지만 콜 수상의 시장중심주의와 공급경제학적인 사상적 기반은 최근의 정부혁신에 그대로 이어지고 있다.

나. 統一로 인한 過渡期(1990~1994)

체제가 서로 다른 두 국가의 통일은 행정체계 전반에 대한 정비를 요구하였다. 크게 공무원의 재교육과 재배치, 지방 자치 행정체계의 재구축, 군사분야의 통합, 사법체계의 개편, 신탁청(Treuhandanstalt)의 설립을 통한 동독 국가재산의 사유화 등이다. 한편, 독일 정부는 당초 세수를 증가시키지 않고도 통일 비용의 조달이 가능하다고 천명하였으나 예상외로 통일비용이 많이 소요되고 재정전망이 악화되자 증세 등의 조치를 단행하였다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고 재정적자

가 해결될 전망이 보이지 않자 연방정부는 1993년에 재정건실화계획(FKP)을 발표하였다.

다. 綜合的인 政府減縮의 推進(1995~現在)

앞으로 구 동독지역에 대해 계속적으로 재정지원이 필요하며 1999년 유럽통화통합을 위한

[마스트리히트조약]의 재정기준을 준수해야 하는 점 등도 고려해야 한다. 재정적자는 아직도 계속 꾸준히 증가하고 있으며 실업률의 증가와 독일산업의 경쟁력 약화 또한 큰 사회 문제로 대두되고 있는 실정이다. 이에 독일정부는 독일기업의 경쟁력 강화, 고용 창출 등을 목적으로 한 재정·세제 분야나 사회보장분야의 개혁, 민영화나 규제완화의 추진을 포함한 독일정부의 종합적인 구조개혁이 필요하다고 인식하고 있다. 특히 정부조직 감축을 통하여 행정의 효율성을 극대화하고 행정 비용을 대폭 감소시킴과 아울러 민간의 자율성과 경쟁력을 더욱 제고시키자는 데 광범위한 국민적 합의가 형성되고 있다.

○ [정부감축자문회의]의 창설

콜 수상이 이끄는 독일연립내각은 1994년 11월 14일에 ‘미래지향적 통일 독일의 건설’이라는 합의서를 내놓았다. 이 합의서의 기본방침은 정부조직의 축소 및 재정의 적정화, 경제의 현대화와 고용창출, 중소기업의 육성, 가족기능의 강화 및 적정규모의 주택건설 등을 통한 복지상태의 안정화, 교육·과학·연구·문화의 활성화, 법에 기반을 둔 강한 정부의 달성 등으로 요약될 수 있다. 연립내각은 1995년 6월 18일 [정부감축자문회의]를 설립하였는데, 이 기구는 연방정부가 취해온 여러 정부혁신 관련조치들을 종합적으로 연계·조정하고 적극적으로 이를 실천하기 위한 독립기구이다. 자문회의는 각 성청, 주정부,

지방자치단체로부터 정부혁신과 관련된 안건들을 제출받아 이를 기술적으로 심의·조정·보완하여 개혁안을 확정된 다음 내각에 제출한다. 자문회의는 1996년도 말에 발표된 중간보고서를 통하여 13개 분야의 포괄적인 개혁조치들- 법령의 간소화, 연방, 주, 지방정부간의 관계 재정립 및 각 단위정부의 현대화 계획과 승인절차의 간소화, 민간 주도형의 행정업무 수행, 국가기능의 축소, 연방정부기관의 간소화, 서비스제공사업조직으로의 개선, 정보기술의 활용, 정부기구의 현대화를 위한 예산제도의 개선 등을 제시하였다. 그 권고안의 상당 부분이 이미 추진되고 있다.

2. 政府의 組織과 制度의 改編

가. 中央 省廳의 改編

독일은 내각책임제하의 연방제 국가이며 현재 연방정부에는 수상실과 중앙 16개성이 있다. 각 성청간의 업무 조정은 주로 수상실장관(수상실장관이 주재하는 사무차관회의)을 통하여 수행되는데 일반적으로 수상의 리더십이 중요한 변수로 작용한다. 예산은 재무성(Bundesministerium des Finanzen: BMF)이 담당하고 각 성에 고통되는 인사 및 조직에 관한 사항은 내무성이 담당한다. 연방 각 성의 설치와 폐쇄 및 직무 범위의 결정은 수상의 권한이며, 일반적으로 수상의 발의에 의해 내각 결정을 거친 명령에 의한다. 1986년에 환경보호기능의 강화를 위하여 내무성에서 환경원자력성을 분리하였으며 이에 따라 이전의 16성체제가 17성체제로 되었다. 1991년에는 독일통일로 인하여 통일관계업무를 담당하던 통일문제성을 폐지하고 그 인력을 흡수하여 [동독재건실무단]을 편성하였다. 국민보건과 사회복지기능을 분리하여 체계적으로 관

리하기 위하여 청소년가정보건성을 부인청소년성, 가정고령자성, 보건성 등 3개성으로 분리시켜 전체적으로 18성체제가 되었다.

나. 政府機能의 減縮

1) 推進方向

정부감축자문회의는 정부기능이 축소와 민영화 및 민간위탁을 위한 앞으로의 기본방향을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 정부가 현재의 업무 전부를 계속 수행해야 하는가를 평가하기 위하여 정부업무의 [적합성]을 검토한다. 둘째, 비용-효과성 평가에 의한 정부기능의 민영화 작업을 지속적으로 추진하되, 민관의 협력형태(private-public partnerships)가 고려되어야 한다. 셋째, 적합성 테스트를 통과한 정부기능은 그 정당성을 확보하게되며, 그러한 각 정부기능은 법규정상에서 자세히 공개해야 한다. 넷째, 미래의 요구에 부응하는 공공복지, 과학 및 기타 연구를 향상시키는 활동과 법과 질서, 국방, 세무행정, 고용 및 사회서비스와 같은 주권상의 활동에 정부기능은 한정되어야 한다. 다섯째, 정치성을 띄지 않는 정부기능의 경우, 하위기관에 더 많은 자율성의 부여와 더불어 과감한 위임이 필요하다.

자문회의는 모든 성청에 대한 종합적이고 체계적인 조직개편을 추진하기 위하여 내무성 산하에 [정부조직기획단(state organization planning staff)]을 설치하여 약 4년간 한시적으로 운영할 것을 계획하고 있다. 이 기획단에는 각 분야의 전문가와 대표자들이 참여하도록 되어있다. 자문회의는 1960년대와 1992년 사이에 확대되어온 정부기능 중 약 60%가 정부서비스산업분야였음을 주목하고 앞으로 상당히 많은 분야에서 민영화와 민간위탁이 가능할 것으로 판단하고 있다.

독일연방정부의 각 성청들은 자문회의의 권고에 따라 1995년 말부터 기능축소를 위한 전제작업으로서 다음과 같은 3단계 작업을 추진해오고 있다.

제1단계: 현행 업무의 구체적인 내용 파악 및 설명

제2단계: 민영화와 민간위탁에 적합한 업무의 선별(민간에 경쟁을 허용할 경우의 효과, 정부의 서비스제공 비용 등을 고려)

제3단계: 각 성청이 직접 수행해야 할 업무와 보조집행기관에 의해서 수행되어야 할 업무의 구분(정책기능과 서비스제공 및 집행운영기능의 분리)

2) 政府機能의 民營化 및 民間委託

독일정부의 본격적인 민영화는 1982년부터 시작되어 1994년까지 958개의 직간접적인 연방소유기업을 현재의 400개 이하로 감축시킨 바 있다. 주정부는 주택분야, 공공시설분야, 공법 하에서 운영되는 재정분야의 연구소, 그리고 공항, 무역박람회 등에 대하여 민영화의 추진을 모색하고 있다. 자문회의는 특히 지방정부의 경우 업무의 80%가 서비스적 성격을 띠기 때문에 가장 주된 민영화 대상이 된다고 본다.

최근에는 각 성산하의 서비스 제공의 특성을 띠는 조직의 민영화 및 민간위탁을 조직간소화차원에서 광범위하게 고려하고 있으며, 산업활동과 경제활동의 활성화를 위해 그간 추진해온 공공부문의 민영화 대상 폭을 확대하여 주요공항과 다수의 항만 등도 민간에 매각 처분할 계획이다. 1995년 12월의 재무성의 보고에 따르면 철도, 우편, 통신, 항공산업은 앞으로 수년내 민간이양작업을 완료할 것이며 이를 통하여 1996년 한해에만 1백 7억 마르크(약 5조 9천억원)의 수입이 가

능하다고 전망하였다.

○ 구체적 조치 및 계획

1989년에 우편전신성의 직접경영에서 분리된 우정, 체신예금, 통신 등 3개이 국영사업을 1995년에는 독일우정공사(Deutsche Post AG), 독일체신은행(Deutsche Postbank AG), 독일텔레콤(Deutsche Telekom AG) 등 3개의 정부소유 주식회사로 만들었다. 1996년에는 통신분야의 규제완화를 통하여 통신시장을 경쟁시장화 함과 더불어 독일텔레콤의 주식매각을 개시하였다. 1997년 현재 독일우정공사의 민영화도 추진하고 있다. 1993년에는 교통성이 담당하던 항공관제업무를 효율성의 관점에서 민간조직형태의 연방출자회사인 [독일항공관제유한회사]에 위탁하였다. 그리고 1997년 7월에는 독일항공(Deutsche Lufthansa AG)을 완전히 민영화시킬 예정이다. 또한 1994년에는 철도 민영화에 돌입하였다.

다. 組織管理構造의 現代化: 서비스提供事業으로의 改善

1) 階層적 決裁段階의 縮小

자문회의는 효율성의 확보를 위해서는 업무절차가 핵심임무를 수행하는 데 최적화되어야 한다고 본다. 특히 업무능률의 향상을 위해서는 기능의 중복이 제거되어야 하는데 이를 위해서 업무를 승인하는 계층적 결재 단계는 대폭 축소되어야 한다는 원칙을 세우고 있다. 이것은 개별 업무처리과정이 최종산출물의 완성과 바로 연계되어 최단 시간내에 산출물의 생산을 보장하도록 하기 위함이다. 요컨대, 연방행정절차규정(Gemeinsame Geschäftsordnung: GGO), 내부 훈시규정 등을 필요성과 실용성의 원칙 하에서 대폭 축소하여 산출물중심의 작업흐

를 명확히 세우도록 권고한다. 이를 위해 관리기능상 분화가 필요한 대규모 국조직(Abteilung)을 제외하고는 업무승인과 단순한 조정기능을 담당하기 위해 과조직(Referat)위에 부장(Unterabteilungsleiter)을 배치한 경우 그 직위를 과감히 줄여야 한다고 한다. 자문회의는 독립적인 작업단위(project group)들로 구성될 수 있는 국의 경우 그 중 가장 중심이 되는 작업 단위의 장이 국장의 임무를 대신할 수 있다고 본다.

한편, 자문회의는 간소한 업무 절차 위에서 내부조정기능의 확보를 위해서는 업무 관련 정보가 모든 조직원에게 투명하게 공개되어야 한다고 본다.

2) 産出物爲主의 組織으로 内部組織 再編

자문회의는 일반적으로 분절화된 계층, 기능중심의 작업구조는 책임을 분산시키고 행정의 성과를 향상시키는 데에 도움이 되지 않는다고 본다. 자문회의는 작업의 동기부여를 위해서 기능과 책임의 위임을 통하여 최종적인 산출결과가 과단위의 작업과 직접적으로 연결되도록 [책임조직화]해야 한다고 강조한다. 구체적으로 기능적인 업무중심으로 분절화되어 있는 과단위를 산출물중심으로 재조직하여 규모를 늘리면서 그 수를 줄여나가고, 조직구조의 재구축을 통하여 국간의 기능 중복 없이 한 국이 소관 분야의 산출물 생산과 사업 관련 업무 전범위를 관장하도록 하여 최대한 자율성과 효율성이 확보되도록 할 것이라고 한다(대국대과주의형태의 팀제) 이때 국장의 감축도 자연스럽게 가능하다고 판단하고 있다. 자문회의는 각 성청간에 있어 협조의 관점에서도 오히려 업무중복이 없으면서 이해하기 쉬운 산출물중심의 조직구조의 개편이 필요하다는데 의견을 모으고, 비슷한 기능을 가진 기관들간에 업무중복을 줄이기 위해 두 기관 이상의 통합도 추

진할 계획이다.

구체적으로 자문회의는 각 조직단위가 중복 없이 직접적인 산출물 생산의 전문적 권한(산출물의 기획, 형성, 집행기능)을 가지는 것 이외에 업무수행에 있어 인사, 조직, 재무 등에 관한 권한도 가지도록 하여 자신의 모든 책임 하에 산출물을 생산하도록 하는 것이 유일한 대안이라고 본다. 각 성 내부적으로 총무국장의 업무는 인사와 예산과 관련한 보편적 기능에 국한되어야 하며, 그 업무의 민영화도 고려될 수 있다고 본다.

자문회의는 성청의 기능이 계속 변화하며 이에 따라 조직의 개념도 유연하게 변화되어야 한다고 보고, 장기적 기능들은 각 과단위에 배분하는 반면, 단기적 기능들은 제한된 기간 내의 프로젝트 팀에 배분하도록 해야 한다고 본다. 또한, 기능의 변화에 발맞추어 국내에서 과의 조직변화도 신축적이어야 하며, 이에 따른 인원의 배치 또한 과의 관점에서 배분하는 것이 아니라 국의 관점에서 배분되도록 해야 한다(배분된 인원을 국장이 유연하게 필요에 맞게 배치가 가능해야 한다)고 본다. 내무성은 이미 조직, 협조 및 인사개발의 지침(이른바[Yellow Guidelines])에서 이러한 원칙들을 각 성청조직형태의 다양화 방안으로 제시한바 있다.

3) 質 중심의 組織評價

내부조직의 개편은 질 중심의 관리를 필요로 하며, 신속성, 경제적, 생산성, 효과성, 목표의 충족도 등을 포함한 포괄적인 지표로써 각 조직을 관리해야 할 것이다. 이를 위해서는 각 국별로 궁극적 목표와 시기별 중간목표를 포함하여 사업, 시한, 자원, 비용 등의 측면에서 목표계획서를 제출하게 하고, 이것과 실제 결과가 심사 평가되도록 해야 한다. 이미 외무성과 신문정보청에서의 예비감사프로젝트보고서가

1996년말 자문 회의에 제출되었다.

라. 法令과 行政節次의 簡素化

1983년에 탈관료화와 법령 및 행정절차의 간소화를 추진하기 이해 내무성내에 [연방법령·행정절차간소화위원회]를 설치하였다. 동위원회는 발의되는 중요한 법규정과 행정절차에 대하여 심사하였으며, [청색심사목록(Blauen Pruffragen)]을 만들어 모든 새 법규정이 이 목록에서 제시하는 열 가지 질문을 충족하도록 법적으로 의무화할 것을 요구하였다. 이외에도 경제성내에 구제완화위원회가 운영되고 있다 최근 경제성은 높은 인건비와 함께 독일산업의 경쟁력 약화의 주요인이 규제라고 보고 이에 대한 종합적인 분석작업을 실시하였다. 이 분석에 따르면 각종 규제와 지시, 경직된 법규로 인해 독일기업이 연간 5백 80억 마르크(약 32조 원)의 피해를 입고 있으며 그 중 중소기업의 부담이 대기업의 10배가 넘는다고 한다. 기업의 부담이 많은 규제분야는 소득세, 법인세, 의료보험, 양육보험, 연금보험, 실업보험의 계산 및 납부와 관련한 노동 및 사회보장분야이며 개인증명서, 외국인근로자의 진출입신고, 세금과 각종 지출의 월간, 계간, 연간, 통계보고, 쓰레기처리에 관한 각종 규제도 기업에 많은 부담이 되는 것으로 지적되었다. 경제성은 기업에 주는 부담을 줄인다는 차원에서 향후 수년간 기업규제완화를 위한 특별팀을 줄인다는 차원에서 향후 수년간 기업규제완화를 위한 특별팀을 운영할 계획에 있으며 이를 통하여 규제피해액의 10%를 줄인다는 목표를 세워놓고 있다.

최근 정부감축자문회의는 연방행정절차규정에 청색심사목록을 포함시키도록 건의하였다. 자문회의는 바이에른(Bayern)주에서 실시하고 있는 방안과 같이, 입안되는 각 법령이 이를 충족하는지 '예(ja)' 또는 '아니오(nein)'라고 정확한 답변을 하도록 하는 동시에 법규정의 시행

시 예상되는 영향의 평가도 답변에 포함되도록 건의하고, 여기서의 평가 결과는 의회 및 국민에게 공개하도록 하였다. 자문회의는 이러한 평가를 위해 내무성, 법무성, 재무성, 경제성(Bundesministerium für Wirtschaft) 등이 참여하는 수상 책임하의 평가 기관을 설치하여 법령의 입안 시부터 규제완화에 중점을 두는 평가를 수행하도록 하는 계획을 내각에 제출하였다. 주목할 만한 점은 각 법령이 심사목록을 만족시키지 못한다고 평가될 때에는 각의에의 상정이 불가능하게 되고 즉시 개선을 위하여 해당부처에 되돌려진다는 점이다. 또한, 자문회의는 기본적으로 기존의 무수한 행정법규와 기준들이 현재에도 유효한 것인지에 대해 광범위하게 평가받아야 한다는 점을 강조하고 예비사업(pilot project)을 통해 검토하도록 요구하였다. 또한 이것의 전제조건으로 각 법규정의 제정시부터 미리 시간적 제한을 명시하는 제도를 도입할 것을 건의하였다.

한편, 1996년 9월 18일과 10월 10일에 개별 입법의 공포를 통하여 정부의 승인절차를 간소화하고 신속·유연하게 하였다. 자문회의는 이를 통해 투자자의 투자계획에 따라 각 사업이 차질없이 진행되도록 함으로써 더욱 민간의 투자의욕을 고취시킬 것이라고 평가하였다. 특히 승인신청자가 자신의 투자계획에 유리한 승인절차를 선택하도록 하는 제도(Angebotsmodell; Offer Model)를 법제화하여 도입하고 있다는 점이 주목할 만하다.

자문회의는 환경규제의 경우 여러 법령에 중복되어 있는 복잡한 승인절차를 단일화하고 표준화하기 위하여 주정부와 공동으로 추진. 진행되어지는 환경법전(Umweltgesetzbuch) 정비계획을 내각에 건의하였다. 환경감시 및 평가의 경우에도 자기 책임성의 원칙에 따른 민간주도형 방식으로 전환할 것을 건의하였다.

마. 人事制度의 改編

○ 탄력적인 근무제도(flexible working time measures)의 도입

1984년 시간제근무제와 무급휴가제에 관한 규정을 확대하여 대부분의 직종에 적용될 수 있도록 하였다. 또한 이 제도의 시행에 따라 연금 급여 부담이 증가하게 되자 연금각출에 관한 규정을 신설하였다. 시간제근로자는 전체공무원의 15.8%에 이른다. 최근에도 시간제 근무제도(part-time employment)는 독일의 실업문제의 해소를 위해 적극 권장되고 있다. 즉, 상시종사자의 경우 시간외수당을 반으로 줄이고 주 35시간 근로를 엄격히 지키도록 하여 그 대신 시간제근무를 위한 일자리 수를 증가시키려는 계획 등이 그것이다. 1994년 6월 30일 현재 총 609만 5천 명의 공무원 중 117만 5천명이 시간제 종사자이다. 직업공무원의 경우에도 시간제근무 종사자가 증가함에 따라, 내무성은 시간제근무제도가 공무 수행에 악영향을 주지 않도록 근무조건(근무시간 및 시간당 수당 등)에 관한 선택사항들을 법으로 규정하도록 하고 계속적으로 이의 개선안을 마련하고 있다.

○ 능력위주의 공무원 인사제도 강화

1996년 6월에 연립여당은 연공서열제를 점진적으로 폐지한다는데 합의하고 관련 법률을 개정하였다. 주요 개정 내용을 보면 모든 공무원들에 대해 업무실적에 따라 특별보너스, 또는 수당의 신설이나 차등지급이 가능하도록 법적 근거를 마련하였다. 또한 지금까지 큰 하자가 없으면 2년에 한 번씩 자동승급이 되었으나, 앞으로는 호봉표부터 전면 재조정(호봉등급을 세분화)하여 실적에 따라 일정 범위내에서 차등승급이 가능하게 하였다. 승진기회 뿐만 아니라 보직이나 근무지 이동도 업무능력을 명확히 명시하도록 하여 이에 따라 제한을 두기로 하였다.

3. 財政 改革의 推進

가. 독일의 財政現況

독일에서는 제1차, 제2차 세계대전을 겪으면서 경험한 인플레이션으로 인하여 정부와 민간 모두가 인플레이션에 대하여 강한 저항감을 가지고 있으며, 재정운용에 있어서도 강한 인플레이션 억제자세가 반영되어 있다. 콜 수상은 취임하자마자 누적된 재정적자를 감축시키는데 각별한 노력을 기울였다. 시장경제의 원칙을 중시한 콜 수상은 민간 경제를 활성화시키기 위하여 조세부담을 경감하였는 바, 1986년, 1988년, 1990년의 세 번에 걸쳐 소득세인하를 단행하였다. 세출증가율의 가이드라인 책정, 순차입액의 감소, 정부소비감축 등을 통한 세출 축소노력을 통하여 재정수지가 1989년까지 전반적으로 개선되었다.

〈表 VI-1〉 GDP, 失業率, 財政赤字의 推移

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995
GDP 신장률	5.0	2.2	-1.1	2.9	1.9
실업률	6.7	7.7	8.9	9.6	9.4
GDP대비 재정적자자비	3.3	2.8	3.5	2.4	3.5
GDP대비 누적재정적자비	44.4	45.8	51.9	51.6	61.6

자료: 총무처, 1997

통일 후 구동독지역에 대한 재정이전지출이 독일 전체 GDP의 3~4%에 달하게 되고 더욱이 경기가 1993년에 최저점에 달하면서 재정적자는 GDP의 3.5%에 이르게 되었다. 이러한 재정적자규모는 OECD

국가의 평균보다 낮은 수준이지만 앞으로 계속적으로 지속될 경우 정부 누적재정적자 비율을 크게 악화시킬 것으로 보인다.<표 1>은 1991년 이후 독일의 GDP, 실업률, 재정적자의 추이이다.

나. 財政健實化 計劃

예상외의 통일 비용 때문에 실시한 1991년의 증세조치에도 불구하고 장기적으로 재정적자가 해결될 전망이 보이지 않자, 독일정부는 1993년 재정건실화계획을 발표하였는데, 이는 1995년까지 재정적자에 대한 통제력을 확보하는데 그 목적이 있었다. 재정건실화계획의 주요 내용은 다음과 같다(이계식 외, 1995:291~295).

○ 예산절감 및 부채상환

1994년 예산증가율은 1993년 대비 2.6%로 억제하고, 1993년부터 1997년까지 연방예산의 평균증가율은 2.3%로 제한하였다. 예산절감을 위해 1994년의 공무원 봉급을 동결하고, 각종보조금과 지원비등을 삭감하거나 동결하였다. 통일과정상의 공공부문부채(채무청산기금의 부채, 신탁청의 부채, 주택산업의 부채 등)는 1995년 이후에 주로 연방정부가 점진적으로 상환하기로 결정하였다.

○ 재정균등화 제도

독일은 수직적 재정균등화제도(연방정부와 주정부 사이에 가장 큰수입원천인 소득세와 부가가치세를 배분하는 제도)와 수평적 재정균등화제도(재정력이 우월한 주가 취약한 주에 역교부금을 제공하는 제도-구서독지역과 구동독지역을 분리하여 실시함)가 있는데, 후자의 경우 1995년 통일기금이 소멸될 경우 구동독지역과 구서독 지역을 포괄하여 재정균등화제도를 실시하기로 하였다. 이 경우 구서독지역의 주정

부는 추가부담이 발생하게 되는데 이를 보전해주기위해 주정부의 부가세수입 비중을 37%에서 44%로 인상하였다.

○ 연대부가세제도의 도입 등 기타조치

구동독지역의 환경개선과 기간산업의 추가적 지출의 증대조치가 불가피하였다. 이를 위해 조세감면제도의 축소와 재정지출규모의 축소를 통해 90억 마르크를 절약하는 한편, 1995년부터의 추가적 세출삭감과 더불어 연대부가세제도(현행 소득세의 7.5%에 해당하는 액수를 연대부가세(Solidaritätszuschlag)로 부과하는 제도)를 도입하고 면세소득기준과 재산세 등을 인상하여 1995년 중 280억 마르크(약 15조 3천 7백 20억 원)를 조달하기로 하였다.

○ 1994년의 추가계획

1994년부터 서서히 경기가 회복되고 재정적자도 개선되었으나 독일정부는 계속하여 또 다른 재정건실화계획을 발표하였다. 1995년 재정적자규모를 GDP의 2.5%로 상정하고, 이를 위해 주로 사회복지예산(특히 실업수당)의 감축과 공무원의 임금동결 및 1%의 정원감축 등을 통하여 재정지출을 축소시킬 것을 계획하고 있다. 이와 동시에 민간기업의 국제경쟁력을 향상시키기 위해 조세제도를 간소화하고 조세부담을 경감하는 조치를 지속적으로 추진키로 하였다.

다. 最近의 改正改革 努力

1) 政府減縮諮問외의 豫算制度 改革

① 기본원칙

자문회의는 예산운영에 있어 비용에 대한 인식이 부족한 이유는 절

약에 대한 인센티브가 결여되어 있기 때문에 결론을 내리고 있다. 이에 따라 예산책임의 위임을 통해 보다 신축적으로 예산이 편성·운영되게 함으로써, 공무원들이 재정측면에 보다 많은 관심과 책임성을 갖도록 하는 한편, 개별 행정서비스 각각의 비용이 공개되도록 개혁을 추진하고 있다. 구체적으로 예산추계액의 편성이 각성청의 책임하에 주도적으로 지행되고, 예산의 운영에 있어서도 성청의 자율성이 최대한 존중되도록 하되, 재무성은 예산의 작성부터 집행 후까지 비용과 결과의 관점에서 평가하고 그 상세한 내용을 공개하도록 한다. 즉, 자문회의는 현대적인 예산제도의 도입은 기능적으로 잘 정비된 질위주의 평가제도와 맥락을 같이 해야 한다는 점을 강조하고 있다.

② 예산운용의 신축성과 자율성의 확보

권한이 위임되어 있는 범위 내에서의 지출관리는 재정년도를 초월하여 자유롭게 이루어 질 수 있도록 한다. 즉, 불용 예산의 이월을 자율적으로 인정하여 장기적인 지출과 장기사업에 유리하도록 개편작업을 추진하고 있다. 또한 특정 분야의 초과예산지출이 해당성청의 예산 절약에 의한 경우에도 재무성의 심의가 요구되는데, 재무성의 이러한 관여는 다분히 정치적이기 때문에 성청의 효율성과 효과성 확보가 어렵다고 한다. 자문회의는 이러한 경우의 예산운용은 각 성청의 자율적 책임에 맡겨야 한다는 점을 강조하고 이에 대한 개편안도 마련하고 있다.

예산항목을 대형화하여 그 항목 내에서의 우선 순위가 신축적으로 설정되도록 제적 조치를 마련하고 있다. 예를 들면, 실질자산관리와 관련한 6개 항목의 통합, 국내여비와 국외여비의 통합, 건물 관련 경비의 통합, 각 취득비의 통합 등이다. 자문회의는 더 나아가 2백만 마르크(약 11억원) 이하의 경제계획에 있어서도 세부적으로 자세히 규정

되기보다는 주요 항목별(인건비, 행정경비, 건물관련경비, 취득비)로 대형화된 예산체계하에서 각각의 계획이 규정되도록 하여 예산집행의 신축성이 확보되도록 권고하고 있다.

예산협의를 필요로 하는 주요건축분야 예산 한도액(현재 200만 마르크 이상)은 더욱 증액시키고 세부계획과 그 추계액의 제공과 더불어 엄격한 예산심의를 필요(50만 마르크 이상의 예산)로 하는 절차는 폐지되는 방향으로 나아가도록 하고, 적어도 예산심의회가 주요 취득비에 대해서만 이루어지도록 그 한계액을 증대시킬 것을 권고하고 있다.

③ 비용-결과회계(Kosten-Leistungs Rechnung)의 도입

자문회의는 사업성회계절차의 도입(비용회계와 결과회계의 도입)을 강조하고 있는데, 이것은 비용에 대한 인식의 강조, 비용부문에 대한 투명성의 확보, 기관간의 비교를 통한 경쟁적 상황의 설정과 창조성의 증대 등을 가져온다고 한다. 종전의 예산항목중심의 회계가 아니라, 각 성청의 개별적 업무 또는 사업별로 비용과 결과가 계량화되어 비교되도록 하는 것이다.

비용회계의 경우 개별적인 산출물과 사업별로 비용이 계산되고 감가상각비 등도 포함 되도록 한다. 이러한 방식으로 정부제공서비스의 실제비용이 정확히 파악되면, 공무원들이 작업시간을 합리적으로 배분할 수 있는 근거를 확보하게 되고, 아울러 개인적 동기유발을 통한 효과성 향상도 가능하다고 본다. 자문회의는 이러한 회계절차는 각 성청들이 예산추계액을 작성하는 데 중요한 기초를 제공해 줄 것이며 분권화된 예산 책임의 집행에 있어서도 이러한 회계방식의 도입에 의해 그 효율성을 확보할 수 있을 것으로 본다.

내각은 1996년 2월7일 이러한 회계절차를 도입하기로 결정하였으

며, 지금 현재 구체화 작업을 진행하고 있다. 이러한 작업에는 각 성청이 사업의 수입측면을 전체예산에서 신중히 고려하여 각 산출물 특성상 서비스나 산출물과 직접적으로 연계될 수 있는 수입의 경우, 지출 항목과 연계하여 예산추계에 포함되도록 함으로써 개별적 행정 활동의 순이익이 파악되도록 하는 것이다.

2) 財政 支出의 縮小

EU통화 통합을 위한 재정기준을 충족시키기 위해서는 500억 마르크(약 27조 4500억 원)의 세출축소가 필요하다고 평가하고, 사회복지비 등의 삭감을 통해 '97년도의 연방예산의 경우는 전년도대비 2.5% 정도 삭감하여 각 성청의 인력과 조직 측면의 감축을 유도하고 있다.

〈表 VI-2〉 聯邦 財政 豫算

	1993	1994	1995	1996	1997
세출	4,575	4,712	4,647	4,513	4,399
세입	3,909	4,206	4,141	3,912	

자료: 총무처, 1997

4. 評價 및 示唆點

독일은 전통적으로 관료제가 발달한 국가이다. 1982년 이후부터 시작된 콜 수상의 시장지향적 행정개혁의 성과도 일부분에 국한되어 전통적인 관료제의 본질적 부분들에 대해서는 뚜렷한 개혁성과를 거두지 못하였다. 그러나 최근 재정적자의 해소와 기업의 경쟁력 강화를 위한 독일 정부의 움직임은 이전의 개혁과는 다른 차원에서 보다 적극적이고 종합적으로 추진되고 있음을 앞에서 살펴보았다.

정부감축자문회의는 정부혁신의 주안점을 생산성을 갖춘 산출중심, 사업중심의 정부를 만드는 데 두고 있으며, 이를 위해서는 정부기능의 재정비와 그에 따른 정부조직구조의 재구축과 리엔지니어링, 정부행정절차의 개선, 예산방식의 개선, 정보기술의 사용 등이 모두 동시에 추진되어야 큰 성과를 거둘 수 있다는 점을 강조하고 있다. 이 중에서 조직단위를 재구축하는 작업은 인력의 감축, 예산집행상의 신축성 부여, 비용-결과회계제도의 도입 등에 있어 그 기초가 되는 사안으로 결과중심의 정부를 구현하기 위한 핵심적 사안이다.

특히, 정부혁신추진의 효과성을 확보하기 위해 [정부감축자문회의]와 내무성을 중심으로 추진체제를 형성하고 동시에 전성청의 참여를 촉진시키기 위해 자율적인 개혁안을 제출하게 하는 등의 공론화 과정을 통해 정부혁신에 관련된 모든 사람이 정부혁신의 필요성과 그 실천에 강한 의지를 발휘하도록 분위기를 조성한 점이 주목된다.

마지막으로는 최근 독일의 정부혁신 방안 중 우리에게 시사하는 바가 큰 사안들을 다시 한번 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 정부기관간에 유사기능을 가진 기구를 통합하고 동시에 중복되어 있는 행정절차를 간소화시킨다. 둘째, 기관 내부적으로 미세하게 분할되어 있는 단위 부서들을 묶어서 통합시키되 민간화가 가능한 기능들은 과감히 정리를 하고 부서간 중복기능이 없도록 산출물 중심, 사업중심의 프로세스를 새롭게 정의한다. 셋째, 민영화와 민간위탁이 가능한 정부산하기관은 과감히 정리를 하고, 민영화가 어려운 성격의 산화기관에 대해서는 통제를 핵심적인 부문에 국한하여 최고의 성과를 낼 수 있도록 유도한다. 넷째, 비용과 결과를 중시하는 입장에서의 예산회계제도로 개편하기 위해 산출·성과중심의 예산편성제도와 회계제도를 도입한다. 다섯째, 기관의 자율성을 최대한 인정하면서, 산출과 성과에 중심을 둔 현대적인 감사 및 통제방식으로 전환한다. 여

셋째, 공정거래정책을 강화하는 동시에 기업의 부담이 되는 규제를 기업 입장에서 조사하여 이를 대폭적으로 개선하되 대기업과 중소기업의 규제부담정도의 차이를 고려한다.