OECD MULTILINGUAL SUMMARIES

Modernising Government: The Way Forward

Summary in Korean

정부 현대화를 위한 과제

국어 개요

지난 20 년간 OECD 회원국들은 공공부문 관리 분야에서 참신한 아이디어과 독창적인 생각들을 발전시켜 왔다. 본 보고서에서는 몇 가지 주요한 공공관리 개혁정책 사례를 분석함으로써 이러한 새로운 아이디어들이 실제로 어떠한 효과를 가져왔는지 면밀하게 살펴보고자 한다. 또한 이러한 분석결과를 토대로, 본고는 지난 20 년간 공공관리 및 지배구조에 대한 인식이 어떻게 변화해 왔는지 보다 일반적인 관점에서 분석함으로써 향후 공공부문 관리정책을 담당하는 관계자들에게 도움이 될 수 있도록 하였다.

최근의 급속한 변화는 20 세기 후반에 나타난 사회, 경제, 기술 측면에서의 발전에 기인하고 있다. 물론 많은 국가가 재정난을 계기로 개혁에 착수하게 되었지만, 변화를 가져온 근본적 요인은 새롭고 다양한 기대를 표명하며 변화해 가고있는 사회와 정부간의 괴리가 심화되었기 때문이었다.

OECD 회원국들에 있어서 사회문제에 대한 정부의 역할은 20 년 전에 비해 크게 확대되었다. 하지만 공공정책 문제의 본질 및 이에 대한 접근방법은 여전히 큰 변화를 겪고 있는 중이다. 정부당국은 서비스를 직접 제공하는 방식에서 벗어나 민간·비영리단체의 역할을 강화하고 시장규제를 확대하는 방향으로 나아가고 있다. 또한 정부는 규제의 범위를 새로운 사회-경제영역에까지 확장시키고 있다.

지난 수십년 동안 정부의 새로운 계획들은 추가적인 세수확보를 통해 재원 조달이 가능했었던데 비해, 현재 OECD 회원국들이 재정난을 겪고 있다는 것은 활용가능한 재원이 한계에 다달했음을 의미한다. 실제로 수년간의 공공부문 개혁에도 불구하고 정부지출에 대한 증가 압력은 계속되고 있으며, 이제 정부는 지출 한도를 준수하는 범위내에서 변화하는 사회 요구에 부응해야만 할 것이다.

지난 20 년간 정부당국은 공공부문 관리 방법에 있어서 중대한 변화를 가져왔다. 대부분의 OECD 회원국 행정당국은 효율성과 투명성 제고, 고객 중심, 유연성 제고 및 성과주의 등을 추구해왔다. 하지만, 공공행정체제는 공공기관 지배구조를 형성하고 있는 주요 조직들과 서로 얽혀 있기 때문에 개혁당국은 개혁조치가 보다 폭넓은 지배구조 가치체계에 까지 영향을 미칠 수 있음을 자각할 필요가 있다.

개방 정부: OECD 회원국 정부는 개방, 투명성, 접근성, 문제해결을 위한 자문역할 측면에서 큰 진전을 보여 왔으며, 이는 새로운 법률의 제정, 제도의 도입 및 정부정책 등을 통해 추진되어 왔다. 현재 OECD 회원국의 90%는 정보자유화법 및 민원실을 갖추고 있으며, 50% 이상은 고객서비스 기준을 수립해 놓고 있다.

국민들이 절실히 바라고 있는 고품질의 서비스 및 정보에 대한 접근성 확대는 정부가 지속적으로 해결해 나가야 할 과제이다. 아울러 현재 테러위협으로 인해 OECD 회원국이 직면하게 된 또 하나의 중요 과제는 정부의 개방화를 지속해 나가면서 국가안보 및 효과적인 법집행을 동시에 보장해 나가는 일이다.

공공부문 성과 제고: 정부당국은 성과주의에 더욱 더 역점을 두게 되었다. 성과주의의 확산은 다수의 정부로 하여금 계획, 보고, 통제업무의 공식화를 촉진시켰다. 요컨대 대부분의 OECD 국가가 성과주의 및 성과관리 예산제도를 도입하였는데, 그중 72%는 국가 예산안에 재정과 무관한 성과 관련 데이터까지 포함시키도록 하고 있다. 그 결과 관리자 및 정책결정자는 양질의 정보를 더 많이 확보할 수 있게 되었다.

그렇지만 정부는 행태나 문화의 변화를 유도하기 위한 성과주의 중심의 접근방식의 잠재역량을 과대 평가한다거나 그 한계를 과소 평가하지 않도록 주의해야 한다. 본래 성과주의 방식은 유연한 관리 확보를 필요로 한다. 이 때 중요한 것은 유연성과 통제 사이에 적절한 균형을 유지하면서, 성과측정 체제를 개별 국가의 기존 책임체제 내로 통합시키는 문제이다. 과도한 유연성은 관리상의 이탈과 남용을 초래하는 반면, 유연성의 결여는 공공부문의 효율성 및 대응력을 저하시킬 우려가 크다. 따라서 성과의 거래비용을 점검하며 사회적으로 내재화되어 있는 동기부여 방식 및 통제수단을 최대한 활용해 나가는데 주의를 기울일 필요가 있다.

책임 및 통제의 현대화: 지난 15 년간의 기술혁신, 정부 규모 및 조직의 변화, 성과주의 예산 및 관리제도 도입을 통해 방대하고 복잡한 정부운영에 관한 통제 방식에 변화가 일어났다. OECD 회원국의 통제 방식에서 드러난 주요한 추세는 *사전* 통제에서 *사후* 통제로의 전환 및 내부 통제의 강화였다. 실제로 이전에는 확실성은 높으나 비효율적인 개별 거래별로 규칙준수 및 합법성 여부를 검사하는 방식을 사용해왔으나, 이제는 확실성은 낮으나 효율적인 제도운영 자체의 적정성 여부를 검증해 나가는 방식을 채택해 나가고 있다. 이 때, 문제는 위임 건수, 자율기관 및 제 3 자가 점점 늘어나는 상황하에서 통제권을 어떻게 유지해 가느냐 하는 것이다.

예산재원 배분 및 구조조정: 정부 지출의 상한선 수립과 지출 한도내에서의 재원배분이 제도화되자 국가예산은 예전의 지원 기능에서 전략적 관리를 위한 기초 매개체로 역할이 전환되고 있다. 아울러 예산 과정은 폭넓은 관리 개혁의 매개체로써도 빈번히 활용되고 있다. 현대의 정부는 조직을 구조조정할 수 있는 능력을 확보하여야 하는데, 이 때 그 방식이 기존 조직의 해체에 있든 신규 조직의 창설에 있든 신중한 검토후에 추진하는 것이 바람직하다. 예로, 기존 조직의 해체는 연속성, 기관의 역사 및 장기 역량 차원에서 손실을 초래할 우려가 크다. 일부 자율권을 갖고 있는 공공기관의 증가 추세는 단체활동 및 기관간 정책공조를 어렵게 만들고 있다. 따라서 정부는 현행 제도의 구조적 장단점을 잘 파악하여 장점을 더욱 살려나가도록 하는 것이 필요하다.

시장경제 메커니즘의 활용: OECD 회원국에 있어서 다양한 형태의 시장경제 메커니즘은 국가마다 정도의 차이는 있으나 대개 일반화되어 있다. 시장경제 메커니즘은 효율성 측면에서 상당한 효과를 볼 가능성이 크다. 하지만 시장 메커니즘 적용 여부는 사안별로 결정되어야 하며, 세부 계획을 잘 구상해야만 성공적으로 정착할 수 있게 될 것이다. 또한 지배구조의 핵심 원칙을 준수하여 민간부문의 이득과 공익을 혼동한다거나 공공부문의 책임성이 모호해지는 일이 없도록 해야 할 것이다. 또한 정책 우선순위가 바뀐다면 정부는 자유롭게 그에 맞는 미래의 계획을 수립해 나갈 수 있어야 할 것이다..

공공부문 고용의 현대화: OECD 회원국의 공공부문 고용은 뚜렷한 변화를 보여주고 있다. 많은 회원국가에서 공무원 고용체제는 법적지위 및 고용조건을 변경함으로써 민간부문과 유사한 형태로 운영되고 있다. 고용정책은 일반적으로 점점 개별화되어 가는 추세이며, 이는 계약제, 성과급 등을 주 내용으로 포괄하고 있는데, 성과급의 경우 현재 OECD 회원국의 2/3 정도가 운영하고 있다.

하지만 이와 같은 정책들을 추진하는 것은 집단 문화가 실현되는 것을 점점 어렵게 만드는 경향이 있다. 초기 개혁자들은 민간부문 기법을 공공서비스에 도입하는 과정에서 나타날 수 있는 문제점들을 과소 평가한 것이었다. 그렇다고 기존의 공공부문 고용체제를 유지한다는 것도 대부분의 국가 경우에 있어서 실현 가능한 대안이 되기 어렵다.

공공 관리 및 지배구조에 관한 전반적 결론

정부 현대화는 정부가 처해있는 상황에 의해 영향을 받게 된다. 모든 정부는 세계적인 변화의 흐름에 의해 영향을 받게 되지만, 효과적 공공관리를 위한 만변통치약은 없다. 각국의 역사, 문화, 발전단계에 따라 정부는 각각 다른 특색과 우선순위를 갖게 된다. 다른 국가의 경험이 새로운 제도에 적응해 가고자 하는 국가에 도움을 주기는 하겠지만, 이들이 유사한 상황에 처해있지 않는 한, 다른 국가의 경험은 정책수단이나 특정 관행 보다는 제도간 역학관계를 이해하는데 더 많은 도움을 주게 될 것이다.

이제 우리가 해결해야 할 과제는 공공부문이 전략상의 일관성이나 지배구조 가치의 연속성을 저해하지 않으면서, 변화하고 있는 사회요구에 부응할 수 있도록 공공부문을 어떻게 재편해 나가느냐 하는 것이다. 현대화된 정부는 여러 시민 단체에 맞설 수 있는 대응력을 확보하여야 한다. 그러나 공공서비스가 차별화되고 세분화된다면 단체적 행동을 취하는데는 더 많은 비용이 들게 된다. 따라서 공공부문의 새로운 관리방식은 계약과 보고라는 단순한 범주를 넘어서 공익과 개인적 동기, 가치부여가 상호 연결될 수 있는 방향으로 나가야 할 것이다.

정부는 부단히 변해 가는 사회에 적응해 나가야 한다. 이는 한순간의 '개혁' 문제가 아니라, 정부가 모든 제도를 감안하여 조정작업을 수행할 수 있도록 해주는 정부 전반에 걸친 공공관리 정책의 역량 확보와 관련된 문제이다. 나아가 효과적인 공공관리정책은 명료한 문제 진단과 성과 평가를 필요로 한다.

국민이 정부에게 바라는 요구사항은 계속 증가하고 있다. 즉 그들은 정부의 개방, 고품질의 서비스 제공, 더 복잡한 문제에 대한 해결책 제공, 기존의 사회복지제도 유지 등을 기대하고 있다. 지난 20 년간의 공공부문 개혁으로 효율성은 크게 향상되었으나, 현재 OECD 회원국 정부가 안고 있는 핵심 과제는 21 세기 정부를 향해 증가하고 있는 국민요구를 충족시켜 줄 수 있는 재원 마련을 위해 효율성을 높힐 수 있는 새로운 분야를 발굴해 내는 것이다. 향후

20 년간 정책결정자들은 어려운 정치적 선택에 직면하게 될 것이다. 실제로 대부분의 정부가 경제분야에 대한 비중은 증가시킬 수 없을 것이며, 이로인해 일부 국가에서는 기존사업들이 상당한 압력을 받게 될 것이다. 따라서 공공관리제도의 설계자에게는 숙련된 개인 기술, 관리 및 정치적 능력과 함께 다른 동료들과 같이 생각하고 기획하며 호흡을 잘 맞출 수 있는 리더쉽이 절실히 요구되고 있다.

© OECD 2005

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

OECD 저작권 및 원본 출판물의 표제를 언급할 경우
본 개요를 복제할 수 있습니다.

다국어 개요는 영어와 불어로 각각 발간되었던 OECD 원본 출판물의 발췌문을 번역한 것입니다.

OECD 출판물과 개요는OECD Online Bookshop
www.oecd.org/bookshop/에서 무료로 제공되고 있습니다.

자세한 정보는 OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate 부로 문의하여 주시기 바랍니다.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

본 기구 웹사이트 www.oecd.org/rights/를 방문하시기 바랍니다.

OECD OCDE