

상시개혁체제의 제도화 방안에 관한 연구*

오 연 천**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 공공부문 상시개혁의 추진체계 및 성과
- III. 공공부문 상시개혁의 추진사례
- IV. 공공부문 상시개혁에 대한 평가
- V. 상시개혁체제의 제도적 정착을 위한 방안
- VI. 결 론

〈요 약〉

정부는 2001년 2월까지 제1단계 공공부문 개혁을 추진한 데 이어 제2단계 공공부문 개혁 슬로건 하에 각 부처와 자치단체 그리고 개별출자·출연기관이 자율적으로 추진하는 상향식(bottom-up)개혁, 이른바 ‘상시개혁체제’를 가동하였다. 이에 따라 2001년 한해 동안 자율개혁지침을 바탕으로 214개 기관이 인력감축, 외부위탁 등 1,906건의 자율혁신과제를 선정·추진하였으며, 정부혁신추진위원회를 중심으로 추진 실적을 점검하여 계획의 이행을 독려해 왔다.

그러나 각 부처 및 공공기관의 자발적인 의제설정과 계획에 따라 공공부문의 개혁이 도모되었기 때문에, 각 기관의 개혁추진 의지가 약화될 경우 그 동안의 개혁성과가 퇴색되고 상시개혁체제도 구호로만 그칠 가능성이 크다고 할 수 있다. 이런 측면에서 상시개혁체제로의 전환 이후 각 부처와 기관의 자율적인 개혁 노력이 당초의 기대에 미치지 못하고 있다는 지적이 있어 왔다.

따라서 상시개혁체제가 성공적으로 정착, 작동하여 개혁의 성과를 제고하기 위해서는 해당 기관의 자발적인 혁신 노력을 유도할 수 있는 제도적 장치의 개발이 매우 중요한 것으로 판단된다. 이에 본 연구는 국세청의 국세행정개혁과 서울시의 행정서비스에 대한 시민 평가제 도입의 사례를 실증적으로 분석하여, 상시개혁체제의 성공적인 작동을 뒷받침하기 위한 제도적 장치의 개발 방안을 탐색해 보았다. 이러한 연구결과가 과거의 하향적, 중앙집권적 개혁추진체제에서 탈피하여 추진대상 기관의 자율성을 존중하는 상향식 개혁체제로 전환되도록 하고, 개혁에 대한 거부감과 반발을 줄여 개혁에 따른 사회적 비용을 최소화하며, 향후 상시개혁을 위한 계획 및 추진전략 수립과 제도적 장치 마련에 기초자료로서 활용될 수 있기를 기대한다.

* 이 논문은 “2002년도 서울대학교 발전기금 연구비”의 지원으로 연구됨

** 서울대 행정대학원 교수

I. 서 론

공공개혁은 국경 없는 무한경쟁시대에 있어 일류국가로의 도약을 위한 필수적 과제이며, 공공부문은 과감한 개혁을 통해 국가경쟁력 제고를 위한 선도적 역할을 수행해야만 한다. 우리나라의 경우 시장원리가 작동하는 경쟁체제의 구축이 공공개혁의 요체가 되어 왔으며, 그 동안 공공부문 중 기업성이 강한 부문의 상당 부분이 과감히 민영화하고 공적기능이 강조되는 부문도 민간수준의 효율성이 발휘될 수 있도록 강도 높은 구조조정과 운영시스템의 개선을 도모해 왔다.

이제는 정부도 하나의 경쟁주체로서 인식되고 있으며, 이러한 경쟁자로서의 정부(government as competitor)의 위상과 역할변화에 능동적으로 대응해 나가기 위해서는 정부부문의 경쟁력 제고를 위한 새로운 행정개혁의 패러다임의 모색이 불가피하게 요청되고 있다(오연천, 1997: 35). 아무리 좋은 행정개혁이라고 하더라도 효율적인 추진체계가 없으면 용두사미가 되거나 그 집행을 위하여 매우 많은 비용을 소모해야 한다(임도빈, 2000: 205).

정부는 2001년 2월까지 제1단계 공공부문 개혁을 추진한 다음 제2단계 공공부문 개혁을 각 부처와 차치단체 그리고 개별출자·출연기관이 자율적으로 추진하는 상향식(bottom-up)개혁, 이른바 '상시개혁체제'를 가동하였다. 이는 외환위기로 촉발된 경제난국을 극복하기 위해 그 동안 불가피하게 기획예산처가 주도했던 하향식(top-down)개혁의 틀에서 벗어나, 현장의 창의와 자율을 극대화하고 개혁의 기풍을 내면화함으로써 보다 성숙된 개혁의 단계로 이행하려는 노력의 일환으로 이해된다.

그러나 2001년 2월부터 제2단계 상시개혁체제로 전환되어 각 부처 및 기관이 자율적으로 혁신계획을 수립하여 추진하는 과정에서 자율적인 개혁의지가 부족하다는 지적이 많았고, 자칫 각 기관의 개혁추진 의지가 약화될 경우 그 동안의 개혁성고가 퇴색되고 상시개혁체제도 구호로만 그칠 가능성이 있었다. 이는 아직 초기단계인 탓도 있겠지만 상향식 개혁을 위한 제도적인 유인장치가 미흡하고 공직자들에게 상시개혁체제의 취지도 제대로 알려져 있지 않기 때문일 것이다. 따라서 공공부문의 제2단계 자발적인 상시개혁체제가 성공적으로 제도화되어 개혁의 성과를 산출하기 위해서는 해당 기관의 자발적인 혁신 노력을 유도할 수 있는 상시개혁체제의 제도적 정착이 요구되고 있다.

이에 본 연구는 먼저 제2단계 공공부문 상시개혁의 추진체계 및 성과를 검토하

여 상시개혁체제의 추진실태를 점검하고자 한다. 상시개혁체제의 제도적 정착을 위해서는 관련된 성공사례로부터 성공요인 및 시사점을 도출하는 것이 중요하다는 점에 있어서 국내 상시개혁의 대표적인 성공사례를 분석하고 상시개혁 체제의 특징 및 문제점을 지적하고자 한다. 마지막으로 상시개혁체제의 제도적 정착을 위한 방안을 모색하기 위해 상시개혁체제 제도화의 기본방향을 설정하고 상시개혁체제 제도화의 구체적 대안을 도출하고자 한다.

이와 같은 상시개혁체제의 제도적 정착을 위한 연구내용은 다양한 분야에 걸쳐 쟁점을 가지고 있다. 따라서 본 연구는 행정학, 경영학, 정책학, 법학 등 관련 학문 간의 학제적 접근을 통하여 진행하였으며 광범위한 문헌조사를 통하여 국내 상시개혁 성공사례 및 주요 선진국의 개혁추진체계를 분석·검토함으로써 이러한 모범 사례들의 확산과 제도화를 위한 방안을 탐색하였다. 여기에 추가적으로 기획예산처 정부개혁실을 포함한 주요 개혁추진부서 그리고 정부, 공기업, 산하기관의 상시개혁추진 담당자들과의 면담을 통하여 상시개혁체제 운영과정의 문제점 및 과제를 도출하고, 관련 학계 및 전문가와의 심층토론을 통하여 제도적 장치방안에 관한 새로운 아이디어 및 조언을 구함으로써 자발적인 혁신노력을 유도할 수 있는 방안을 광범위한 시각에서 탐색하였다.

II. 공공부문 상시개혁의 추진체계 및 성과

1. 상시개혁체제의 의의 및 추진배경

1998년 「국민의 정부」 출범과 함께 추진해온 공공부문의 개혁은 기획예산처가 중심이 되어 개혁과제를 제시하고 부처 및 기관은 이를 수행하는 방식으로 추진되어 왔으며 개혁내용은 조직·인력 감축 등 하드웨어에 중점이 두어져 왔다. 1단계 개혁 작업이 일단 마무리된 2001년부터는 이전의 기획예산처 주도의 하향식 개혁방식에서 각 부처 및 기관이 자율적으로 혁신계획을 수립하여 추진하는 상시개혁체제로 전환되었다.

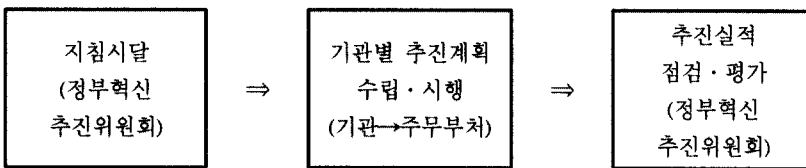
상시개혁체제는 정부혁신추진위원회를 중심으로 부처·기관이 협조하여 자율적이고 능동적인 경영혁신을 지속하는 것으로, H/W뿐만 아니라 S/W에도 중점을 두어 지속적인 개혁을 추진하는 것으로 입안되었다. 상시개혁체제의 기본구조(Scheme)는 정부혁신추진위원회가 중앙정부·지방자치단체·공기업·산하기관

등 전 공공부문을 대상으로 상시개혁을 위한 경영혁신지침을 시달하고 각 기관의 개혁성과를 정기적으로 점검·평가하여 지속적인 개혁 추진을 유도하고 개혁의 실효성을 확보하기 위해 예산과 개혁의 연계를 더욱 강화하고 감사원과 공조체제를 확립하는 것이다¹⁾.

상시체제의 공공부문 개혁은, 정부혁신추진위원회의 역할 강화를 통한 조직구조 혁신, 운영시스템 개혁, 의식과 문화 개혁이라는 바탕 위에서 지식·전자정부 구현을 통한 정부운영 패러다임의 혁신을 이룸으로써 경쟁력 있는 정부, 고객중심 정부, 자기혁신형 정부를 구축하고 최종적으로 작지만 효율적으로 봉사하는 정부를 이룩하려는 것이었다.

2. 상시개혁체제의 추진체계

공공부문의 상시개혁체제는 정부혁신추진위원회를 중심으로 구성되어 운영되어 왔다. 즉 상시개혁체제는 정부혁신추진위원회가 공기업과 정부산하기관의 지속적인 경영혁신을 위한 지침을 각 기관에 시달하면, 각 기관은 기관별 추진계획을 수립하여 시행하고 주무 부처에 보고한 후, 최종적으로 정부혁신추진위원회가 추진 실적을 점검하고 평가하는 체계로 구성되었다. 정부혁신추진위원회는 공공부문 개혁의 추진에 관한 사항을 심의하기 위해 2000년 8월 23일 대통령 소속 하에 설치되어 공공부문 상시개혁체제의 구성 및 운영에 있어 중심적인 역할을 수행하도록 규정되어 있다. 특히 정부혁신추진위원회의 민간위원은 사회 각계각층의 다양한 의견을 공공부문의 개혁내용에 반영하기 위해 학계, 시민단체, 노동계, 산업계, 언론계 등 사회 각 분야를 대표하는 민간인들로 구성되었다.



<그림 1> 상시개혁 추진체계

정부혁신추진위원회가 공기업 및 정부산하기관에 시달하는 경영혁신지침의 기본방향은 1) 필수적 신규소요를 제외한 조직·정원의 억제, 2) 사내복지기금 과다

1) <http://www.reform.go.kr/top1.html>

출연, 복리후생비 지출 등의 억제, 3) 경영공시·고객현장 시행의무 등을 통한 경영투명성 및 대고객서비스 제고 등이다. 이밖에 공기업과 관련해서는 1) 국가적 신규 사업을 제외한 자회사 신설의 원칙적 불허, 2) 부당 내부거래, 자회사에 대한 수의계약·채무보증 제한 등을 통한 공정한 경쟁체제 확립 등의 기본방향을 제시하고 있으며, 정부산하기관과 관련해서는 자산매각 및 외부위탁의 활성화라는 경영혁신지침 기본방향을 시달한 바 있다.

3. 상시개혁체제의 추진실태

2001년 2월 상시개혁체제로의 전환 이후 각 부처와 기관은 자율적으로 인력감축, 자산매각 등 H/W 경영혁신과 병행하여 전자조달·운영시스템 개선 등 S/W 중심의 경영혁신계획을 수립·추진하고 분기별로 추진 실적을 점검 받아 왔다.

2001년 11월부터 2002년 2월까지 실시된 경영혁신 추진실적 평가 결과 발표를 기준으로 볼 때, 전체 경영혁신과제 1,906개 중 1,817개가 완료(95.3%)되었으며 이행실적의 질적인 면에 있어서도 전반적으로 우수한 것으로 평가되었는데, 이것은 상시자율경영혁신체제가 순조롭게 가동되어가고 있는 것으로 해석할 수 있다.

21개 부처 소관별로 이행실적을 평가한 결과에 따르면, 행정자치부, 법무부, 농림부, 환경부, 중소기업청 등 17개 부처 소관기관은 90%이상 과제를 완료하였으나, 외교통상부, 교육인적자원부, 보건복지부, 금감위 소관기관의 이행실적은 90% 미만인 것으로 나타났다.

1) 상시 자율개혁체제의 구축

2001년에는 그 동안의 구조조정 성과를 바탕으로 지속적인 자율혁신을 위한 상시 자율개혁체제가 구축·가동되었다. 2001년 한해 동안 자율개혁지침을 바탕으로 214개 기관이 인력감축, 외부위탁 등 1,906건의 자율혁신과제를 선정·추진하였으며, 매 분기별로 추진 실적을 점검하여 경영혁신 이행을 독려하였다. 또한 새로운 행정패러다임의 변화에 부응하여 인사·재정 등 운영시스템 혁신을 위한 신규개혁과제를 지속 발굴·추진하였다. 이것은 기존의 기획예산처 주도의 하향식 개혁에서 부처·기관이 자율적으로 참여하는 상시개혁체제로의 전환과 이에 따른 지속가능한 자율혁신체제의 기반을 마련했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

2) 국민이 체감할 수 있는 개혁과제의 추진

공공개혁에 대한 국민의 체감도를 제고하기 위해 건설, 환경, 경찰, 보건 등 생

활주변의 민생개혁과제를 발굴해 왔으며 2001년 11월까지 17개 과제 중 15개 과제를 정부혁신추진위에서 심의·확정하기도 하였다.

3) 공공부문 개혁성파에 대한 국내외의 평가 제고

지속적인 자율혁신을 위한 상시 자율개혁체제의 구축·가동에 따라 공공부문개혁의 성과에 대한 국내외의 긍정적 평가가 늘어나고 있다²⁾.

<표 1> 공공서비스에 대한 만족도 조사 결과

구 분	공공서비스 경험자	공공서비스 미경험자
만 족 도	73점	47점
과거정부(50점 기준) 대비 만족도	76점	44점

자료 : 기획예산처 보도자료

한편 공공개혁 전문연구기관인 INCO Group이 2001년 5월부터 8월까지 1,900여 명을 대상으로 개혁성파에 대한 만족도를 조사한 결과에 따르면, 공공서비스를 이용한 경험이 있는 국민은 그렇지 않은 국민에 비해 공공개혁에 대해 월등히 만족도가 높게 나타나는 것으로 평가되기도 하였다³⁾.

-
- 2) 2001년도 스위스 국제경영개발원(IMD) 평가에 따르면 국가전체 경쟁력은 28위로 전년도와 동일한 반면 정부행정효율은 2000년 33위에서 2001년 31위로 2단계가 상승하였다. 이것은 IMF 환란 위기 이전인 1997년(38위) 보다 7단계나 향상한 것이다. 2002년 IMD 보고서에서도 우리나라의 국가경쟁력이 2001년 28위에서 27위로 1단계 상승했으며, 가장 큰 요인은 4대 평가부문(경제운용성과, 정부행정효율성, 기업경영효율성, 경제인프라)중 정부행정효율성이 6단계 상승(31위→25위)한 것으로 분석하고 있다(기획예산처 발간자료).
 - 3) 총 1900명에 대한 설문조사를 실시한 결과, 공공서비스를 직접 경험한 국민의 공공개혁 성과에 대한 만족도는 평균적으로 “상당히 만족하는” 수준(73점)으로 나타났다. 과거정부의 공공개혁 성과를 50점 기준으로 할 때 「국민의 정부」 공공개혁 성과를 76점으로 평가하고 있어 과거정부에 비해 월등히 높은 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 아울러 공공서비스를 경험한 국민들은 공공개혁에 대한 기대수준이 매우 높은 것(83점)으로 나타났으며, 이어 신뢰도(77점), 품질에 대한 평가(73점) 등이 뒤따르고 있다(<http://www.mpb.go.kr/>).

Ⅲ. 공공부문 상시개혁의 추진사례

1. 국세청 국세행정개혁 사례

1) 추진배경

외환위기 극복을 위한 공공부문 개혁이 국가적 명제인 상황에서 국민 경제생활과 직결되는 국세행정의 개혁은 다른 어느 분야 못지 않게 중요한 과제로 인식되었다.

그 동안 세정 개선 노력이 지속되어 왔지만, 외환위기 극복을 위한 국가·사회 전반의 개혁이 추진되고 있고 최근 세계 각국의 세정개혁 추이에 비추어 세정개혁 필요성은 그만큼 컸다고 할 수 있다.

21세기 선진세정의 기틀을 마련할 수 있도록 세정의 공평성·투명성·효율성을 획기적으로 제고함으로써 국민적 신뢰와 납세자의 자발적 협력을 바탕으로 하는 세정기반의 구축 필요성도 세정개혁의 한 배경을 이루었다.

이와 같은 맥락에서 국세청은 ‘제2의 개청’을 표방하면서 총체적인 국세행정 개혁의 기본계획을 수립하면서 강도 높은 국세행정의 개혁을 추진하게 되었다.

2) 추진목표와 추진체계

세정개혁의 추진목표는 각 단계별로 궁극적 목표→실천목표→기본방향→핵심목표 순으로 하나의 계층제를 이루고 있다. 궁극적 목표는 국세공무원의 청렴성, 세무담의 공평성, 세정의 효율성이며, 이를 달성할 수 있는 구체적 실천 목표로서 조직개편, 업무혁신, 인사쇄신 및 의식개혁, 그리고 과세 인프라 구축을 설정하였다. 이러한 개혁목표를 달성하기 위한 기본방향⁴⁾을 명확하게 정립하고 이를 뒷받침하기 위하여 ‘선진국형 세정시스템으로의 개편’에 역점을 두고 개혁을 추진하였다.

국세행정개혁을 합리적이고 성공적으로 추진하기 위하여 추진체계를 4개 그룹으로 나누어 개혁작업이 유기적 연관성 하에서 효과적으로 추진되도록 하였다. 먼저 경실련, 참여연대 등 시민단체 대표를 포함한 외부위원 위주의 「국세행정개혁 및 평가위원회」를 구성하여 각계각층의 의견을 폭넓게 수렴하였다⁵⁾.

4) 세정개혁의 기본방향은 ‘민간주도 개혁추진으로 철저한 납세자 중심의 국세행정으로 재편’, ‘국세 행정의 공평성·투명성·효율성을 동시에 달성할 수 있는 종합적 접근방법 모색’, ‘세정의 오랜 고질적·구조적 문제의 해소를 최우선 과제로 인식’한다는 것이다.

5) 위원장은 국세청 차장이며 외부위원 19명과 내부위원 10명으로 총 29명의 위원으로

본청에는 「국세행정개혁기획단」 및 「실무대책반」을 편성하여 운영하였으며, 기획단은 총괄적인 개혁 프로그램 작성, 실무대책반은 구체적 추진계획을 입안하고 이를 실천에 옮김으로써 원활한 개혁 추진이 가능하도록 하였다.

개혁은 결국 일선 창구직원에 의해 집행되고 완성되는 과정을 거치므로 지방청에 「지방청별 국세행정개혁 추진반」을 설치하여 시달된 개혁방안의 완벽한 집행 및 실천을 담당하도록 하였다.

3) 추진방법

세정개혁을 위한 구체적 추진방법을 살펴보면 다음과 같다.

민간중심의 세정개혁 추진; 98년부터 99년 동안 외부단체와의 6차에 걸친 회의를 개최하여 개혁과제를 도출하였다. 매 회의마다 외부위원들이 제시한 다양한 의견을 국세행정개혁 방안에 적극 반영하고 자칫 내부의견에 치우쳐 자기본위의 아전인수식 개혁으로 흐를 위험을 방지하는 한편, 매 회의에서 그 동안 추진해온 개혁과제에 대한 중간평가를 받음으로써 국세행정개혁을 민간주도로 추진하였다.

다양한 개혁의견 수렴을 통한 개혁과제 선정; 국세행정 전반에 걸친 총체적인 개혁을 추진하기 위하여 일선에서 근무하는 일선 국세공무원 전체의 의견을 수렴하였다. 또한 외부위원 위주로 구성된 「국세행정개혁 및 평가위원회」를 통하여 국세청이 마련한 국세행정개혁의 기본방향에 대해 외부위원들의 다양한 의견을 정리하여 각 대책반의 개혁방안에 반영하도록 하였다. 이와 같이 내·외부의 다양한 개혁의견을 폭넓게 수렴하여 개혁과제를 확정하였다.

참여와 교육을 통한 개혁 동참 분위기 조성; 개혁의 성공여부는 결국 대민창구에서 국민을 접촉하는 일선직원의 자세에 의해 판가름날 것이라는 분위기가 확산되면서 각 지방청에서는 지방청별로 공식적인 직원내부 토론회를 개최하였다. 또한 전국 일선관서에 조세정의 실현을 위한 정도세정의 이념확산 및 확고한 실천과 다양한 실천방안을 강구하기 위하여 참신하고 창의적인 아이디어를 공모하여 실행계획에 반영함으로써 직원들의 동참을 유도하였다. 이와 함께 국세행정개혁의 추진과정에서 일선관리자 및 직원에게 세정개혁의 배경, 기본방향, 주요내용과 친절 및 서

구성되어 있다.

- 6) 국세행정개혁 단장은 감사관이며, 총괄팀·제도개선팀·업무개혁팀·조직개혁팀·서비스개혁팀·인사제도개선팀으로 총6개 팀 31명으로 구성되어 있다. 실무대책반은 소득세반, 부가가치세반, TIS반, 법인세(원천세)반, 소비세반, 세무조사반, 양도소득세반, 징수반, 국제조세반, 상속·증여세반, 권리구제반, 공직기강반으로 총 12개 대책반 81명으로 구성되어 있다.

비스세정의 중요성을 인식시키고 개혁 실천의지를 확산시킴으로써 세정개혁의 성공적 추진을 뒷받침하기 위하여 이례적인 순회교육을 실시하기도 했다.

세정개혁 의견수렴을 위한 공청회 개최; 국민과 납세자가 국세행정에 대한 불신과 불만을 가지고 있는 세정상의 문제점에 대하여 공청회를 통한 공론화 과정을 거쳤다. 국세청 내부의견 위주의 세정개혁이 자칫 아전인수식 개혁으로 호를 위협을 방지하고 아울러 각계각층의 비판과 의견을 수렴하여 이를 개혁방안에 충분히 반영함으로써 참신하고 혁신적인 개혁방안들을 마련토록 했다.

개혁과제 Feed-Back 체계 구축; 국세행정개혁기획단 각 실무대책반, 지방청 국세행정개혁 추진반, 일선세무서 등 각 단계에서 개혁방안 및 시행지침 수립·시달과 집행과정의 문제점 도출, 개선의견 제출, 그에 따른 보완대책 수립 등 유기적인 Feed-Back방식을 통하여 효율적인 국세행정개혁 업무를 추진함으로써 시행상 혼란을 최소화하고자 하였다.

4) 추진성과

국세행정개혁은 상시개혁의 가장 모범적인 개혁 성공사례로서 평가되고 있다⁷⁾. 구체적인 추진성과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 국세행정조직을 기능별조직으로 개편하여 세무부조리의 중요한 요인이라고 지적되어온 지역담당제를 자동적으로 소멸시킴으로써 그 동안의 관습적 부조리를 제도적으로 해소할 수 있게 되었다. 이러한 조직개편은 국세청의 핵심기능을 서비스와 세무조사로 새롭게 규정하고 구조조정과 업무쇄신을 통하여 절감된 인력을 서비스와 세무조사 분야에 집중 투입함으로써 납세서비스가 크게 개선되었고 성실신고 분위기가 조성된 것으로 평가되고 있다.

세정개혁의 결과를 국세청의 고객인 납세자가 만족하지 아니하면 의미가 없다는 점에서 국세행정이 납세자 만족, 즉 고객만족을 지향할 수 있는 조직기반을 마련하였다는 점에서도 높게 평가되고 있다. 이러한 맥락에서 「납세자보호담당관」 제도⁸⁾를 신설한 것은 납세자의 의무만이 강조되었던 과거의 행정 패러다임에서

7) 국세청은 그 동안 추진한 개혁의 성과를 인정받아 중앙행정기관 및 정부산하기관, 지방자치단체 등 455개 기관이 참가한 2000년 공공부문 혁신대회에서 최우수상(대통령상) 수상기관으로 선정되었고, 기획예산처에서도 혁신수범기관으로 선정되어 행정개혁의 수범기관으로 평가되고 있다.

(http://nts.go.kr/menu/index.asp?sub=menu2&svc=2_2)

8) 납세자보호담당관(Taxpayer Ombudsman)제도는 담당관이 서장직속하에 소속되어 과세 전적부심, 이의신청, 진정, 호소 등 세금관련 각종 고충처리를 전담하는 제도이다. 현

납세자의 권리를 함께 존중하는 새로운 패러다임으로 전환하기 위한 노력의 일환으로 해석되고 있다.

또한 일하는 방식 혁신의 일환으로 효율성과 투명성을 획기적으로 향상시키기 위하여 Intranet 구축과 업무 Manual 제정 등 세정을 과학화·표준화하고, 중요성과 효율성의 원칙에 입각하여 후 순위 업무는 과감히 포기하도록 하여 과세자료 처리를 획기적으로 축소하였다. 이는 그 동안 국세행정이 세수생산성과 업무효율성에 대한 체계적 분석 없이 모든 업무를 예외 없이 완벽하게 처리하려고 노력한 나머지, 외적으로는 영세납세자의 불편을 야기하고 내적으로는 감당할 수 없는 수준의 인력부족을 초래하였던 문제점에서 벗어나는 계기가 된 것으로 평가된다.

그리고 세정의 궁극적 목표인 공평과세가 실현되어야만 비로소 세정개혁이 완수되었다고 할 수 있는데 공평과세의 기반이 되는 범사회적 과세자료 인프라망이 상당부분 구축된 것은 세정개혁의 어떤 부분보다도 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

끝으로 세정개혁의 정착은 결국 세수효과 등 업무추진성과로 평가받게 될 것인데 지금까지 채납정리, 세무조사 및 신고실적 모두 양호한 것으로 평가되고 있다.

2. 서울특별시 행정서비스의 시민평가제 사례

1) 도입배경

본격적인 지방자치제도가 정착되면서 ‘경쟁원리의 도입’과 함께 ‘시민본위의 서비스행정’으로의 전환은 지방화시대의 핵심 과제가 되었다. 대부분의 국내·외 기업 및 정부기관에서도 고객만족경영을 통해 경쟁력을 강화하고 있으며, 이는 지방정부에 있어서도 예외일 수 없게 되었다.⁹⁾ 이러한 변화의 흐름에 부응하기 위해 서울시는 민선 2기 출범과 함께 과거의 행정편의적 사고와 규제중심의 행정관행을 타파하고 조직에 ‘고객만족과 경쟁’이라는 경영원리를 도입하는 시정개혁을 추진하고, ‘시 행정에 대한 최종평가는 서비스의 수요자인 시민이 해야 한다’는 기본인식을 바탕으로 시민이 직접 시정을 평가하고 시민의 만족도에 기초한 행정 서비스의 질적 향상을 도모하는 「시민평가제」를 국내 최초로 도입하여 시행하고 있다.

제 6급 담당관으로 보임하되, 가장 유능한 직원을 배치하여 실효성 있게 운영하도록 하고 있으며 평균 70~80%를 상회하는 문제 해결율을 보여 납세자의 실질적인 권리구제 절차로 신속하게 정착되고 있다.

9) 서울시 행정서비스 시민만족도 조사 홈페이지 참조(<http://citisar.seoul.go.kr/index.html>)

2) 시민평가제의 개념

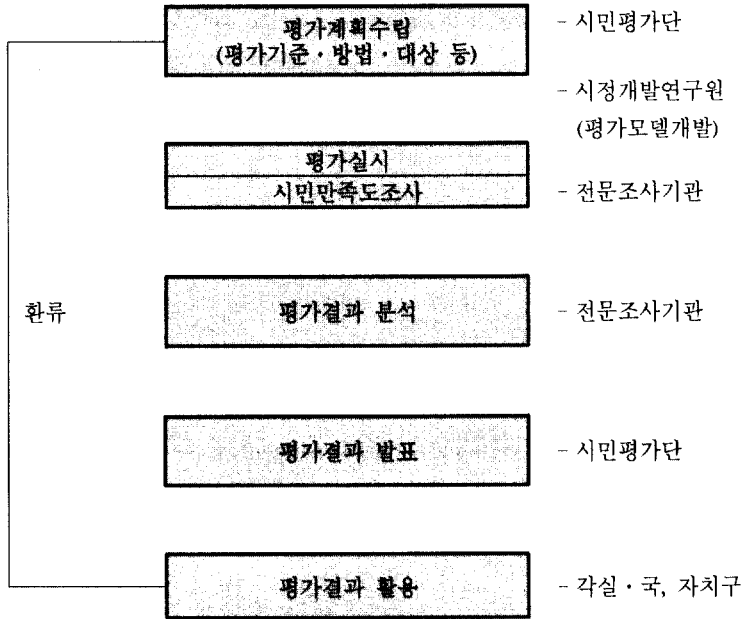
시민평가제(Citizen Evaluation)¹⁰⁾는 행정서비스에 대해 시민이 고객이자 주인으로서 서비스의 수준을 직접 평가하고, 그 만족도를 표출하도록 하여 시정의 책임성과 성과지향성을 높이도록 요구하는 제도이다(서울특별시, 2001 : 204). 즉, 시민평가제를 통해 고객의 기대수준과 행정의 이에 대한 대응 수준을 파악하고 이 사이의 간격을 알게 됨으로써 결과적으로 행정수요 정도를 알 수 있게 된다. 여기에서 파악된 행정수요를 만족시켜주기 위해 노력하여 최종적으로 시민으로부터 신뢰받는 행정을 이룰 수 있게 된다는 것이다.

이러한 시민평가제가 행정의 경쟁력 강화에 기여한다는 점은 아래와 같은 근거로 설명된다. 첫째, 기존의 투입(input), 산출(output)만을 고려하던 공급자 위주, 행정편의 위주가 아닌, 성과지향적이고 소비자 중심적인 행정 구현에 기여한다. 둘째, 평가 결과를 실·국장의 목표관리 평가결과에 반영할 수 있어 행정기관과 그 구성원의 책임성을 확보하는 수단이 될 수 있다. 셋째, 행정서비스에 대한 시민의 만족도는 물론 실·국·본부, 자치구 등 여러 하위 집단간의 만족도 차이를 밝혀내기도 하며, 만족과 불만족의 원인을 밝혀내는 데 있어서도 풍부하고 유용한 정보를 얻을 수 있다. 넷째, 시민의 요구를 시정에 적극적으로 반영하고, 그 결과를 시민들이 직접 평가한다는 차원에서 행정기관과 시민간의 신뢰구축 및 상호 동반자관계 형성에 기여한다. 다섯째, 시민과 접촉하는 서비스 접점에서의 권한의 위임을 확대하며 일선공무원의 자율성과 주인의식을 높이게 된다.

3) 시민평가제 추진체계

시민평가제의 추진체계는 시민평가단, 평가모델을 개발하는 시정개발연구원, 시민만족도 조사를 실시하고 평가결과를 분석하는 전문조사기관, 그리고 평가결과를 활용하는 각 실·국과 자치구 등으로 구성되어 있다. 이중 시민단체 대표, 관련 전문가, 시정개발연구원, 관계 공무원으로 구성된 시민평가단이 시민평가제의 전과정을 공개적으로 심의·운영하고 있어 가장 중요한 역할을 담당하고 있었다.

10) 이러한 시민평가제의 종류에는 고정된 고객집단을 구성해서 평가를 받는 「시민패널 평가제」와 불특정 다수 시민들의 여론 및 의견을 묻는 「시민여론조사 또는 시민만족도조사 방식의 시민평가제」가 있으나 시민단체평가, 사회단체평가, 전문가평가와는 그 성격에 있어 다소 차이가 있다. 그러나 시민의 범위를 고객으로 보는 입장에서는 「고객만족도조사」로 불릴 수도 있다(최병대 외, 2001: 3).



<그림 2> 시민평가제 추진체계

서울시는 시민평가제도의 도입과정에서 두 가지 기본원칙을 지키고자 노력하였다. 첫째, 시민평가가 최대한 객관적으로 이루어져 시민들의 신뢰를 얻을 수 있어야 한다는 것이다. 둘째, 시민평가의 내용이 시정발전에 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 원칙 아래 현재 시민평가는 다음과 같은 방식으로 운용되고 있다.

전문가, 시민단체대표가 참여한 「시민평가단」 구성 및 운영; 평가의 객관성, 공정성, 전문성을 확보하기 위해 시민평가단을 구성하여 운영하고 있다. 시민평가단은 시민단체 대표, 관련 전문가, 시정개발연구원, 관계 공무원 등 17인으로 구성된 자문기구로서 평가모델의 개발, 시민평가의 추진방향, 시행방법, 결과활용 등 전 과정을 공개적으로 심의·운영한다¹¹⁾.

객관적이고 신뢰할 수 있는 평가모델 개발; 평가결과는 시민이 납득할 수 있어야 하며 시민이 납득하기 위해서는 평가모델과 평가과정의 객관성과 공정성을 확보하여야 한다. 따라서 시정개발연구원의 연구용역을 통해 객관화가 가능한 시

11) 시민평가단의 구성분포는 학계(9명), 시민단체(4명), 전문가(3명), 공무원(1명)으로 구성되어 있다. 이 중 공무원 1명은 시정기획관이며 이를 제외한 총 16명의 위원이 민간위원으로 구성되어 있어 시민평가단은 시민중심의 평가단이라 할 수 있다.

민평가모델을 개발하였으며, 시정개발연구원은 이를 개발함에 있어 OECD 국가에서 행해지고 있는 각종의 평가지표들을 면밀히 검토·참조하였고, 현재 26개 분야 500여 개의 평가지표가 마련되어 있다.

전문 여론조사기관에 의한 「시민만족도조사」 시행; 행정서비스의 고객인 시민을 대상으로 시민만족도 조사를 실시하며, 이러한 시민만족도 조사는 객관성과 신뢰도를 높이기 위해 시에서 설계한 조사계획에 따라, 공모를 거쳐 선정된 한국 갤럽 등 시민에게 공인된 외부전문 여론조사기관이 행하고 있다.

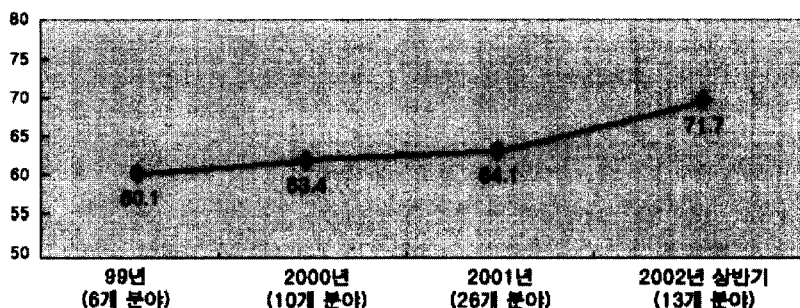
지속적·계속적인 평가 시행; 단년도 평가가 지닌 1회성 평가의 한계점을 극복하기 위하여 매년 상·하반기 연 2회 정기적인 평가를 실시하고 있으며, 연도별 평가결과의 비교 및 추세분석을 통하여 행정 서비스의 발전방향을 설정하고 시민 평가 모델의 지속적인 개선을 도모하고 있다.

4) 시민평가제의 시행성과

서울시에서 도입·시행한 행정서비스 시민평가제는 시가 제공하는 각종 서비스에 대하여 시민의 관심과 이해를 높이고, 조사를 통해 시민 만족요인과 불만족 요인을 체계적으로 파악하여 실질적인 시민서비스 개선에 기여하고 있다. 실제로 시민평가 만족도 조사는 최초로 실시했던 1999년부터 2002년 상반기까지 총 7회에 걸쳐 시행되었고 전체 만족도는 점진적인 상승추세를 보이고 있다¹²⁾. 또한 행정서비스 시민평가제는 대내·외적으로도 우수한 제도로 평가되고 있다¹³⁾.

12) 1999년(6개 분야) 60.1 → 2000년(10개 분야) 63.4 → 2001년(26개 분야) 64.1 → 2002년 상반기(13개 분야) 71.7점으로 꾸준하게 상승 추세를 지속하고 있다.
(<http://citisat.seoul.go.kr/>)

종합만족도 변화추이



13) 시민평가제는 서울시 출입기자단이 뽑은 「'99서울시정 MVP (2위)」와 행정학자(한

시민평가제도의 시행은 시민의 관심과 이해를 높이고 조사를 통해 나타난 결과를 통해 시민들의 불만족 요인을 체계적으로 파악하여 실질적인 시민서비스 개선에 기여하고 있다.

먼저 시민평가제도는 평가결과에 대한 시민평가단 심의완료 후 종합보고대회를 개최하고 평가결과를 모아 평가보고서를 발간하고 있다. 평가결과를 공식적으로 공개하고 언론을 통한 홍보를 강화함으로써 주민이나 공무원의 관심을 유발하는 등 평가결과의 반영여부를 점검할 수 있도록 하고 있다.

또한 시민평가제도는 실·국별로 행정서비스의 문제점과 개선방안을 강구하고 시민평가결과를 실·국·본부장의 목표달성도 실적평가에 반영하여 성과지향 평가제도의 틀을 마련하는 데 활용되고 있다.

청소·민원·세무행정·보건소의료 분야의 만족도 결과를 바탕으로 각 분야별로 만족도가 우수한 자치구를 선정하여 인센티브사업비를 지원함으로써 주민 만족도가 우수한 자치구에 실질적인 인센티브를 제공하고, 자치구의 적극적인 협조를 통한 서울시와 자치구의 통합적 행정서비스 개선을 유도할 수 있도록 시민평가제를 활용하고 있다. 또한 지하철·도시철도공사에 대한 경영평가에서 시민만족도 조사결과를 활용하고 있으며, 시내버스 조사결과에 대해서는 상위업체에 포상금을 지급하고 하위업체에는 6개월간 노선조정 및 증차 등을 금지하고 있다. 이와 같이 시민평가 결과에 대한 인센티브를 부여함으로써 기관·부서간 선의의 경쟁을 유도하고 서비스 경쟁 노력을 촉진하고 있다.

이와 같이 시민평가제도는 평가결과에 대한 공개, 인센티브제도의 활용 등을 통해 공무원의 마인드를 행정편의에서 시민중심으로 바꾸는 계기가 되었으며, 시민만족도 향상을 위한 아이디어를 개발하고 우수사례에 대한 벤치마킹·직원 친절교육 등 고객지향적 행정체제 구축을 위한 공무원의 경쟁력 향상에 기여하고 있다.

이러한 형태의 시민평가제는 국내에서 최초로 도입된 제도로서 객관적인 평가 모델 마련, 피 평가기관 의견수렴 보완, 시민평가단의 최종자문, 전문 조사기관에 의한 조사시행, 평가결과에 대한 인센티브제 시행, 시민불만족사항에 대한 서비스

국행정학회)가 뽑은 「민선 2기 서울시정 MVP(1위)」에 선정되었다. 그리고 부산, 대구, 경북, 광주, 성남 등 30여 개 지방자치단체에서도 서울시를 방문하여 시민평가를 벤치마킹하여 시민평가제의 도입여부를 검토하고 있다. 한편 일본에서는 「후쿠오카현 행정·경영포럼」에서 우수한 제도로 호평 받아 일어판 「행정평가」 책자에 우수사례로 소개되었으며, 2001년 3월 미국행정학회에서도 우수 개혁사례로 인정받기도 하였다(<http://citisar.seoul.go.kr/>).

개선대책 시행 등 개관적이고 공정한 평가진행 절차를 마련하여 운영함으로써 타 자치단체의 모델이 되고 있다.

IV. 공공부문 상시개혁에 대한 평가

1. 상시개혁체제의 특징

1) 공공개혁 추진의 구심체 마련

공공개혁 추진의 구심체로서 민·관 합동의 대통령자문기구인 정부혁신추진위원회를 발족하여 민간·해당부처·기관이 함께 참여하는 범정부적 개혁 추진체계를 구축하고, 전자정부특위 및 점검평가특위 등과 실무위를 활용하여 공공부문 개혁을 뒷받침하고 있다. 국세청 국세행정개혁 사례에서는 외부위원 위주의 「국세행정개혁 및 평가위원회」, 「국세행정개혁기획단」 및 「실무대책반」, 「지방청별 국세행정개혁 추진반」이라는 4개 기관이 서로 밀접하게 연계되어 개혁의 구심체 역할을 담당하고 있다. 서울시 시민평가제 사례에서는 「시정개혁단」이 공식적인 기구로서 시민평가제를 주관하고, 민간 전문가들로 구성된 「시민평가단」이 운영과정에서 주요한 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다.

2) 개혁과 예산·감사의 연계

예산·감사를 개혁을 지속적으로 드라이브하기 위한 정착 수단으로 활용하고 있는 특성에 주목할 필요가 있다. 개혁이 부진한 경우 예산편성시 차등반영하고 관련예산을 수시배정 관리하면서 미진한 과제는 감사원에 의뢰하여 점검과정을 거치도록 함으로써 유형의 압박요인으로 작용토록 하고 있다. 서울시 시민평가제 사례에서는 분야별 조사결과 우수한 자치단체에 대해서 인센티브사업비를 지원하고 있으며, 부서 내부에서는 평가결과를 부서별 실적평가에 반영하고 있다.

3) 점검평가 체계구축

이미 확정된 경영혁신과제의 마무리와 감사원이 지적인 공기업 방만 경영의 시정을 위해 점검평가를 폭넓게 활용한 것도 주된 특징의 하나이다. 국세청 개혁사례나 서울시 시민평가제 사례에서 볼 수 있는 것처럼 점검평가 체계는 개혁의 중요한 성공요건임을 말해주고 있다. 먼저 국세청 개혁사례에서는 「국세행정개혁 및 평가위원회」에서 개혁의 기본방향에 대한 중간평가를 거쳐 지속적인 점검평

가를 시행하고 있으며, 「국세행정개혁기획단」 및 「실무대책반」 - 지방청 개혁추진반 - 일선세무서간에 개혁집행과정의 문제점에 대한 토론과 보완대책을 수립하여 유기적인 점검체계를 유지하고 있다. 서울시 시민평가제 사례에서도 「시민평가단」이 평가계획수립 단계에서부터 평가결과 발표까지 문제점 및 개선방안을 점검하는 방식을 활용하였던 점이 시민평가제의 연속적인 가동을 가능케 하는 원천의 일부라는 점에 주목할 필요가 있다.

4) 이해당사자에 대한 설득 및 합의 유도

공기업 민영화 등 구조조정 추진과 관련하여 민노총 공공연맹, 한노총 공공부문노조협의회, 공기업 노조대표 등과의 간담회를 통해 노조의 협조를 유도하고, 관계부처 및 해당 기관장과의 협의를 통한 합의도출 노력을 강화했다. 국세청 국세행정개혁 사례에서는 개혁내용을 지방청별로 직원내부 토론회를 개최하여 직원들의 동참을 유도했으며, 공청회를 개최하여 이해당사자들에 대한 이해와 합의를 유도한 바 있다. 또한 서울시 시민평가 사례에서도 평가절차, 평가내용, 추진절차, 평가결과 등을 일반시민에게 공개함으로써 시민들의 자발적 참여를 유도했던 점은 상시개혁체제와 유사하다고 말할 수 있다.

5) 시민단체의 참여 활성화

개혁의 신뢰성과 국민체감도의 제고를 위해 시민단체의 참여를 활성화했다. 이를 위해 국민생활과 밀접한 민생개혁과제를 시민단체와 함께 선정하고 개선방안도 함께 수립·추진하며, 국민적 시각에서 개혁성과를 평가받기 위해 점검평가단에 시민단체대표 다수를 포함시켰다. 국세청이 「국세행정개혁 및 평가위원회」 총 29명 위원 중 19명을 외부위원으로 구성했고 서울시 「시민평가단」의 경우는 총 17명 위원 중 16명 위원을 외부위원으로 구성하였음은 시민 참여의 활성화가 상시개혁을 유도하는 데 있어 촉매적 역할을 하였음을 말해주는 것이다.

2. 상시개혁 추진상의 문제점

2001년부터 상시 자율개혁체제를 가동 중에 있으나 부처 및 기관의 자율혁신의지가 기대수준에 미치지 못하고 있다는 비판에 직면하고 있다. 따라서 지속적인 자율혁신을 위해서는 각 부처·기관의 자발적인 혁신노력을 유도할 수 있는 제도적 장치의 보완이 요망된다 할 수 있다.

일부 부처 및 기관의 경우, 비교적 달성이 용이한 목표를 설정하고 이를 소극적으로 추진하는 경향을 보이고 있다는 지적에 유념할 필요가 있다. 자발적인 혁신

의지의 부족에 기인한 이러한 소극적인 ‘개혁 흉내내기’로는 본질적인 개혁을 이룩하는 데 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없고, 자율적인 상향식 개혁의 취지가 퇴색할 수밖에 없다. 따라서 향후 각 부처 및 기관이 자율적으로 개혁목표의 수준을 높이고 과감한 혁신노력을 기울이도록 하는 제도적 보완 장치가 마련되어야 한다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 계획 추진실적 점검시 계획의 이행실적에 대한 평가뿐 아니라 계획 자체의 충실도까지 종합적으로 평가하고 있는 것은 고무적인 조치로 해석된다.

V. 상시개혁체제의 제도적 정착을 위한 방안

1. 상시개혁체제 제도화의 기본방향

하향식 개혁은 ‘지속가능’(sustainable)하지 않다¹⁴⁾. 이는 불신을 전제로 한 하향식 개혁보다 상향식 개혁, ‘함께 하는 내생적·자율적인 개혁’이 우월하다는 점을 말해주는 언급이다. 정부개혁의 발상과 추진과정이 일방향 보다 양방향, 보안성보다 투명성, 독점성 보다 경쟁성(contestability)을 제고하는 방향으로 작동되어야 하며, 궁극적으로 개혁을 실천할 공직자가 적극적 실천의지를 가지고 임할 때 정부개혁은 뿌리를 내릴 수 있다. 1980년대 이후 영국과 미국 등에서 성공한 정부개혁은 상향식으로 추진된 점에 비추어 보더라도 이는 자명하다. 「국민의 정부」 출범이후 지속되어온 공공개혁의 성패는 정부교체와 무관하게 그 개혁의 흐름을 유지하고 심도를 높이는 데에 달려있다.

이러한 개혁체제의 제도화를 위해서는 먼저 현재까지 진행되어 온 Top-down 개혁방식으로부터 상시개혁방식(자율개혁)으로 전환하는 것이 필요하다. 즉, 개혁 주관부서로서 기획예산처 주도의 개혁에서 각 부처 및 공기업, 산하기관이 개혁을 주관하는 자율개혁체제로 전환되어야 한다. 기획예산처는 개혁의 장기 목표 및 포괄적인 가이드라인만을 제시하고 개혁의 성과를 객관적으로 분석·평가하는

14) 하향식 개혁에 의존할 경우 다양한 계층으로부터 반발과 갈등을 유발하기 때문에 ‘득표의 극대화’를 목표함수로 삼고 있는 정치권의 지지를 획득하기 어렵다. 또한 하향식 개혁은 궁극적으로 아이디어와 한계에 봉착할 수밖에 없다. 나아가 개혁의 주체와 개혁의 대상이 이분법적으로 구분되어, 중앙관리기관을 제외한 대다수는 냉소적 내지 방관자적 시각을 지니게 된다.

역할로 기능이 재정립되어야 한다. 이를 위하여 기존 공통과제로서의 구조조정에 서 벗어나 각 부처 고유과제로 개혁의 중심과제가 전환되어야 한다.

기존의 핵심 제도개혁 과제는 지속적으로 점검·확산되어야 한다는 점에서, 이미 도입·운영되고 있는 책임운영기관제도, 개방형 직위제, 정부투자기관 CEO 선정 위원회 제도, 정부 복식부기제도 도입, 전자정부 구현의 과제에 대한 내실화 방안이 모색·진작되어야 한다.

2. 구체적인 제도적 장치 개발 방안

1) 자체 목표의 설정단계: “상시개혁 추진위원회” 설치

외부요구를 수용할 수 있는 제도적 장치가 마련되고, 이를 통하여 이해관계자의 의견이 목표설정단계에서 반영될 필요가 있다. 이를 위하여 각 부처별로 가칭 「○○○부 상시개혁 추진위원회」를 구성하여 시민단체 대표나 주요 이해관계자들이 참여하여 협의할 수 있는 통로를 마련하는 것이 바람직하다.

2) 전담조직 및 전문인력 배치

각 부처 조직 내에 자율적 개혁을 추진하는 전담기관을 신설하거나 기존의 기획관리실 또는 감사관실 내에 상시개혁 임무를 전담할 수 있는 부서를 마련하는 것이 필요하다. 이러한 전담기관에는 개혁 전문인력을 배치하고, 필요할 경우에는 민간부문에서 유능한 개혁 전문가가 참여할 수 있도록 개방형 임용제를 보완하여 운영할 필요가 있다. 특히, 개혁추진부서에 민간 전문가를 영입하는 것이 바람직하다는 점에서 유능한 전문가를 유치하기 위하여 보수, 근무기간 등의 측면에서 다양한 인센티브를 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 기존 인력에 대한 개혁교육을 강화하고 개혁의지를 강화하도록 한다. 형식적인 「예비군 훈련식」 강좌에서 탈피하여 선진국 모형, 벤치마크 사례, 기업사례 등을 연구하거나 민간 기업, 대학, 연구원 기타 현장에 관련된 실습을 실시하는 방향으로 교육프로그램을 다양화할 필요가 있다.

3) 개혁성과에 대한 인센티브 체계 강화

개혁의 성과에 대해 유인기제를 재설계하여 성과에 대한 인센티브 체계를 강화할 필요가 있다. 서울시 사례에서와 같이 개혁성과를 실·국별 목표관리 평가와 연계하여 단위조직간 경쟁체제를 구축하고 성과지향 평가제도를 정착시키는 것이 바람직하다. 각 개인에게 있어서도 파격적인 승진과 보너스 지급 시스템을 도입

하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 승진쿼터 중 일정 수준 이상을 개혁성과에 관련된 승진으로 충원하며, 개혁성과를 인사와 연계시킬 수 있는 평가시스템을 개발·활용하는 방안이 탐색되어야 한다.

또한 보수와 개혁성과가 연계된 보상체계를 강화하기 위해서는 지나치게 엄격한 현행 제안 요건을 완화하여 일선 직원들의 아이디어를 촉발해야 한다. 기관내부 Intranet의 초기화면에서 '제안방(함)'을 'pop up 창'으로 띄워서 모든 직원이 반드시 읽어야 하는 필수경로로 구축하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고 제안된 아이디어에 대한 보상을 현실적인 수준으로 격상할 필요가 있다.

공기업의 경우에는 인사제도가 부처보다 유연할 수 있으므로 개혁성과를 각 개인의 승진과 보너스 지급에 파격적으로 연계시킬 수 있을 것이다. 즉, 성과상여금제, 직위 공모제 확대, 성과급제도의 세분화 및 확대 적용 등을 적극 활용할 수 있으며 현장 실무자의 참신한 아이디어에 대한 보상체제도 획기적으로 개선하여 실질적으로 근무자들이 적극 참여할 수 있는 유인을 부여하여야 한다.

4) 개혁추진 성과와 연계한 예산배분의 차등화

정부혁신추진위원회가 2001년에 선정한 신규 공공개혁과제에 포함되어 있는 '총액보수예산제'를 정착시켜 제도화하고 중·장기적으로는 '총액인건비예산제'로 발전시킬 필요가 있다. 총액인건비예산제는 인력의 감축목표를 설정하고 이를 강제하는 '진부한 개혁'에서 탈피하여 개혁의 품질을 향상시키는 촉매제가 될 수도 있다. 따라서 각 부처별로 개혁성과에 따라 인건비를 차등 지급할 수 있는 여지를 마련해야 한다. 나아가 사업비 부문에서도 성과결과에 따라 사업비를 차등적으로 배분하는 방안도 검토할 필요가 있다. 즉, 서울시 사례에서 분야별 평가결과에 따라 우수한 자치구에 대해 인센티브사업비를 지원하는 것처럼 개혁추진 성과에 따라 부처별로 사업비의 일정비율을 차등 지급할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

5) 기관성과평가 및 경영평가제도의 전략적 활용

정부부처 기관성과평가를 개혁추진 성과와 연계되도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위하여 기관성과 평가기준의 재조정이 필요하며, 보다 확실한 제도 정착의 담보를 위해 기관성과 평가결과를 부처별로 성과급을 차등 지급할 수 있는 기준으로 정하여 상시개혁체제가 정착할 수 있는 도구로 삼아야 한다.

현행 정부투자기관 경영평가제도는 전체 정부투자기관의 경영실적을 일정한 기준에 따라 평가하여 해당 공기업의 성과급 지급과 인사에 반영하고 있다. 경영평

가제도의 평가내용에는 최고경영층의 경영혁신 노력, 정부의 공기업 구조조정 및 경영혁신계획 등 정부정책 수을을 위한 경영진의 추진노력이나 예산절감노력 등이 포함되어 개혁성과에 대한 평가가 종합적·체계적으로 이루어지고 있다. 그러나 각 기관별 상시개혁 노력에 대한 평가는 명시적으로 이루어지기보다는 종합경영부문이나, 주요사업부문, 전반적인 관리제도의 평가에 혼재되어 있어 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

따라서 정부투자기관 경영평가제도라는 종합적이고 통일적인 관리체계를 자율적인 상시개혁체제의 정착을 위한 도구로 적극 활용하는 취지에서 현행 경영평가제도를 다음과 같이 보완하는 것이 필요하다. 먼저 종합경영부문의 평가지표에 「자율적 상시개혁을 위한 전사적 노력」이라는 평가지표를 추가하는 방안, 주요사업부문의 평가지표에 「사업 효율화를 위한 내부혁신 노력」 지표를 추가하는 방안, 또는 관리제도부문에 「관리제도 효율화를 위한 내부혁신 노력」 지표를 추가하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

6) (가칭)정부산하기관관리기본법 제정을 통한 제도적 장치 개발

정부 산하에는 현재 수많은 출연기관, 위탁기관 및 보조기관 등 체계적으로 관리되어야 할 소위 「정부산하기관」이 약 500여 개에 달하고 있다. 이러한 기관은 절대적인 수에 있어서만이 아니라 그 형태와 종류 역시 매우 다양하여 체계적인 관리에 애로가 많다. 종합적이고 일관된 관리체계가 마련되지 않은 상태에서 산하기관들이 개별법에 의해 부처별로 관리되고 있으며 경영 또한 방만하게 이루어지고 있다는 지적이 제기되고 있다. 정부투자기관의 경우 정부투자기관관리기본법에 따라 평가체제가 구축되어 체계적으로 관리되고 있는 데 비하여, 정부산하기관의 경우 현재 추진중인 경영혁신도 행정지침에 의하고 있어 그 실효성에 한계가 있다. 따라서 이러한 정부산하기관을 효과적으로 관리하기 위하여 관리의 체계화 및 경영효율성, 책임성 제고를 목적으로 하는 새로운 법률의 제정이 필요한 시점이다. 즉, 정부산하기관의 상시개혁체제 정착을 위해서는 공기업에 적용되는 정부투자기관관리기본법과 유사한 형태의 법 제정이 요구된다. 이러한 문제의식 속에서 새로이 제정될 (가칭)정부산하기관관리기본법에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다. 동법은 정부산하기관의 자율·책임경영체제에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 산하기관의 경영합리화와 정부지원 자금의 효율적 관리를 도모함을 목적으로 하여야 한다. 즉, 산하기관의 자율성은 최대한 보장하면서 경영성과에 대한 사후평가시스템을 마련하여 자율책임경영체제를 확립하고, 개별기

관의 설립 목적에 따른 기능의 주기적 점검을 통하여 핵심역량에 집중케 하며, 예산편성지침 등을 통해 방만한 예산운용을 억제하도록 해야 한다. 또한 경영투명성 확대를 위한 경영공시 및 고객현장 도입 의무화 등 고객만족 경영을 강화하는 방향으로 법이 규정되어야 한다. 이러한 내용을 갖는 새로운 법률의 제정은 상시개혁의 지속적이고 자율적인 추진을 위하여 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것이다.

VI. 결 론

제2단계 공공부문 개혁이 시작된 2001년부터 그 동안의 구조조정 성과를 바탕으로 지속적인 자율혁신을 위한 상시 자율개혁체제가 가동되어 왔다. 이에 따라 2001년 한해 동안 자율개혁지침을 바탕으로 214개 기관이 인력감축, 외부위탁 등 1,906건의 자율혁신과제를 선정·추진하였으며, 정부혁신추진위원회를 중심으로 관계부처가 매 분기별로 추진실적을 점검하여 경영혁신 이행을 독려해 왔다. 이것은 기존의 기획예산처 주도의 하향식 개혁에서 부처·기관이 자율적으로 참여하는 상시개혁체제로의 전환과 이에 따른 지속가능한 자율혁신체제의 기반을 마련했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

그러나 상시개혁체제하에서는 각 부처 및 공공기관의 자발적인 의제설정과 계획에 따라 공공부문의 개혁이 추진될 수밖에 없기 때문에 각 기관의 개혁추진 의지가 약화될 경우 그 동안의 개혁성과가 퇴색되고 상시개혁체제도 구호로만 그칠 가능성이 크다. 실제로 상시개혁체제로의 전환 이후 각 부처와 기관의 자율적인 개혁노력이 당초의 기대에 미치지 못하고 있다는 지적이 있는 것 또한 사실이다. 이는 상시개혁체제가 아직 도입 초기 단계인 탓도 있겠지만, 상향식 개혁을 위한 제도적인 유인장치가 미흡하고, 공직자들에게 상시개혁체제의 취지가 제대로 알려져 있지 않기 때문이기도 하다.

따라서 상시개혁체제를 제대로 가동시키기 위해서는 해당 기관의 자발적인 혁신 노력을 유도할 수 있는 제도적 장치의 개발이 매우 중요한 것으로 판단된다. 이와 같은 제도적 장치를 압축하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 개혁에 대한 공공부문 인식의 전환 필요하다. 개혁은 일시적 event가 아니고 지속적으로 추진해야 하는 긴 여정(journey)이라는 생각을 가져야 한다.

둘째, 공공부문 조직 내에 자율적 개혁을 추진하는 담당기관을 신설하거나 기

존조직에 개혁업무를 전담할 수 있는 조직을 마련할 필요가 있다.

셋째, 개혁의 평가 및 Feedback이 필요하다. 즉, 효율적인 자율개혁 추진을 위해 개혁에 따른 비용절감 등의 효과를 환원하기 위해 예산, 인사, 포상 등의 인센티브제도를 활용할 필요가 있다.

넷째, 개혁과제 선정의 타당성을 담보하기 위해 개혁과제를 선정할 때 시민·시민단체·해당 공무원 등 이해관계자들의 의견을 반영할 필요가 있다. 또한 자동혁신장치(Built-in Innovation)를 정착시킬 필요가 있다. 즉, 국세청 사례와 서울시 사례에서 보듯이 기관 스스로 판단해서 개혁하는 것이 공공개혁의 가장 바람직한 방향이라 할 수 있다. 따라서 당해 기관 스스로 변화해야 하겠다는 마인드 확산이 필요하다.

본 연구에서는 이상과 같이 상시개혁체제의 성공적인 작동을 담보하기 위한 제도적 장치의 개발 방안을 탐색해 보았다. 이러한 연구결과가 과거의 하향적·중앙집권적 개혁추진체제에서 탈피하여 추진대상 기관의 자율성을 존중하는 상향식 개혁체제로 전환되도록 하고, 개혁에 대한 거부감과 반발을 줄여 개혁에 따른 사회적 비용을 최소화하며, 향후 상시개혁을 위한 계획 및 추진전략 수립과 제도적 장치 마련에 기초자료로서 활용될 수 있을 것이다. 또한 이러한 연구결과는 상시개혁에 관한 제도적 측면의 연구환경을 조성·촉진하여 이러한 연구를 위한 기초자료로 제공될 수 있다.

참 고 문 헌

- 국정개혁 공동모임. (1998), 『국가경쟁력 제고를 위한 국정개혁방향 : 개혁프로그램과 우선순위』, 국정개혁 공동모임.
- 김병섭. (2000), “정부개혁 평가: 참여자의 시각”, 『정부개혁백서』, 기획예산처: 354~397.
- 박우서·이종수·김태진. (2000), 『정부개혁의 과제와 전략 : 영국과 뉴질랜드의 사례를 중심으로』, 집문당
- 박재완. (2001). “행정개혁의 속도: 급격한 개혁과 점진적 개혁,” 하계학술대회논문집, 한국행정학회: 별쇄본.
- 오연천. (1997), 『정부개혁의 기초와 정부기능의 재정립』, 박영출판사

- 오연천, (1997), “정부개혁의 기초변화와 고객지향적 전자정부론”, 『행정논총』, 35(1).
- 이각범, (1994), 『개혁의 방향과 전략』, 공보처
- 이계식·고영선 편, (1997), 『(아래로부터의)정부개혁 : 세계 9대 베스트 지방정부의 경영혁신사례를 조명한다』, 박영사
- 이수인, (1997), 『개혁과 통합시대의 한국정치』, 실천문학
- 임도빈 (2000), “행정개혁의 추진체계”, 『2000년도 추계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회.
- 정책기획위원회, (1997). 「정치행정개혁의 평가와 과제」, 1997년도 연구과제용 92-2-1.
- 최창동, (1999), 『개혁 정치의 논리』, 나남출판
- 최병대·박중훈, (2001), “시민평가제도 도입취지와 서울시에서의 적용사례”, 『2001년도 춘계학술대회발표논문집』, 한국행정학회
- 한국행정학회, (2001), 『정부개혁과 행정학 연구』, 한국행정학회
- Booz · Allen & Hamilton, (1997), 『한국보고서: 아·태 시대를 주도하는 두뇌강국』, 매일경제신문사.
- Douglas, R.(2001). 김의호 역, 『개혁에는 마침표가 없다』, 풀빛, Unfinished business.
- Goldsworthy, D. (1998), “영국의 행정개혁”, 한국행정학회 특별세미나 강연요지.
- Osborne, D. (1998), 최창현 역, 『정부개혁의 5가지 전략』, 삼성경제연구소, Banishing bureaucracy : the five strategies for reinventing government.
- Ueyama, Shinichi(1999), 강은선 역, 『정부개혁을 위한 행정평가』, 일지사, 『行政評價の時代』.
- 기획예산처(2001), 2001년도 하반기 자체평가 추진계획
 (2001), 2001년 하반기 자체평가 결과
 (2001), 2001년 공기업 및 산하기관 경영혁신과제 3/4분기 추진실적
- 서울특별시(2001), 『새서울 시정개혁백서』
- 국세청 홈페이지(<http://www.nts.go.kr/>)
- 기획예산처 홈페이지(<http://www.mpb.go.kr/>)
- 정부혁신추진위원회 홈페이지(<http://www.pcgi.go.kr>)
- 서울시 홈페이지(<http://www.metro.seoul.kr/intro.html>)
- 서울시 시민만족도 조사 홈페이지(<http://citisat.seoul.go.kr/>)