

## 총액인건비제도의 이론적 근거와 긍정적 기대의 영향요인\*

최순영\*\*

〈 目 次 〉

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대의 영향요인 분석
- IV. 정책적 제언 : 총액인건비제도의 합리적 정착방안

〈 要 约 〉

우리나라에서 도입하고 있는 총액인건비제도의 모델이 될 수 있는 영국의 총괄경상경비제도(running costs)는 정부에 보다 시장친화적인 재무관리기법을 도입하고 의사결정권을 부처 또는 프로그램 관리자에게 위임하는 정부의 재무 관리개혁의 산물이다. 영국의 경상경비통제의 이론적 근거가 우리나라 총액인건비제도에 주는 시사점으로서 가장 중요한 것은 중앙통제가 아니라 부처의 우선순위에 의해서 자원을 배분하는 분권화개혁이다. 북유럽국가에서도 총액인건비제도는 분권화개혁의 일환이었다. 시범도입기관을 대상으로 한 설문조사의 실증분석 결과, 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대에 영향을 미치는 영향요인은 성과급 제도에 대한 긍정적 인식과 조직신뢰로 나타나고 있다.

【주제어: 총액인건비제도, 분권화 개혁, 총괄경상경비제도】

### I. 서 론

총액인건비제도는 행정의 생산성과 인건비 예산을 연계시킴으로써 보수의 동기부여 기능을 강화하는 것이며, 더불어 각 부처의 정원관리, 직급조정 등 인적 자원관리의 권한을 확대하는 것이다. 즉, 주관부처<sup>1)</sup>는 각 부처별 인건비예산의

\* 이 논문은 한국행정연구원의 2006년도 기본과제인 '총액인건비제도의 합리적 정착방안'을 토대로 작성된 것입니다.

\*\* 한국행정연구원 인적자원연구센터 소장(csyoung@kipa.re.kr)

1) 현재 우리나라에서 주관부처는 조직, 인사, 예산을 담당하는 행정자치부, 중앙인사위원회, 기획예산처가 된다.

총액과 총정원만을 관리하고, 각 부처는 동 인건비 한도 내에서 조직목표 및 성과 극대화를 위하여 직급별 정원, 인건비 배분의 자율성을 보유하고 그 결과에 책임을 지는 제도로서 정원관리방식 및 보수결정방식의 획기적 변화를 의미한다.

정부는 2007년 1월에 본격적으로 도입하는 것을 목표로 하여 2005년 7월부터 2006년 12월까지 총액인건비제도를 시범 실시하였다. 총액인건비제도는 경직적이고 획일적인 조직운영으로는 복잡하고 변화의 속도가 빠른 행정환경과 국민의 행정수요에 신속하고 탄력적으로 대응하기 어렵기 때문에 비효율적인 정부운영을 야기한다는 문제의식에 출발하여 도입된 제도라고 볼 수 있다. 즉, 총액인건비제도는 이론에서 출발하여 도입된 제도라기보다는 부처 업무수행의 효율화를 위한 관리전략의 하나로 도입된 제도이다. 따라서 본 연구에서는 총액인건비 제도의 이론적 근거를 도출하고, 연구의 틀을 구성하기 위해 총액인건비제 내용의 구성요소들을 갖고 있는 선진국 개혁의 사례와 성과, 그러한 개혁의 이론적 배경 등을 검토해봄으로써 바탕이 되는 이론을 귀납적으로 이끌어내었다.

영국의 총괄경상경비제도, 북유럽국가의 총액인건비제도, 기타 OECD 국가의 인적자원관리개혁 등에 깔려 있는 기본적인 이론적 맥락을 검토함으로써 우리나라 총액인건비제도의 이론적 근거를 도출하였다. 이렇게 도출된 총액인건비제도의 이론적 근거를 바탕으로 하여 총액인건비제도 성공의 한 요인이라고 판단되는 긍정적 기대<sup>2)</sup>에 영향을 줄 수 있는 인사조직상의 여러 가지 변수들<sup>3)</sup>을 기존의 선행연구 검토를 통해서 도출하였다.

이렇게 설계된 분석모형에 입각하여 총액인건비제 시범실시조직을 대상으로 설문조사를 수행함으로써 총액인건비 제도에 대한 수용성 정도, 총액인건비제의 성공가능성과 긍정적 기대에 영향을 미치는 변수를 규명하고자 하였다. 중앙과 지방의 총액인건비제도는 큰 틀에서는 같지만, 대안에서는 차이가 있기 때문에 본 연구에서는 지방정부는 연구범위에서 제외하였다.

2) 개혁에 대한 수용도를 매개로 총액인건비제에 대한 긍정적 기대는 총액인건비제의 성공에 영향을 줄 수 있다. 본 연구에서 ‘긍정적 기대’라는 개념은 수용도를 포함하는 개념으로 사용되었다고 볼 수 있다. 자세한 것은 분석모형과 조사설계에서 다시 언급하고자 한다.

3) 총액인건비제도는 각 부처가 직급별 정원, 직급조정, 인건비배분의 자율성을 보유하는 제도이기 때문에 총액인건비제도의 성공에 영향을 미치는 변수는 조직 및 인사 관리상의 자율성의 바람직한 행사의 여러 측면과 관련된 변수가 될 것이다.

## II. 이론적 논의

우리나라 총액인건비제도의 이론적 근거를 탐색하기 위하여 본 연구에서는 유사모델<sup>4)</sup>이라고 할 수 있는 영국의 총괄경상경비제도의 이론적 근거를 주로 검토하였다. 모델이란 어떤 현상을 연구하는 데 있어서 원용하는 이론적 구조이다. 모델과 이론은 구조동일관계(isomorphism)가 성립(강신택, 1995: 86)하기 때문에 모델이 되는 영국의 총괄경상경비제도의 이론적 근거<sup>5)</sup>를 살펴봄으로써 우리나라 총액인건비제도의 이론적 근거를 이끌어 낼 수 있다. 다음에서는 영국의 총괄경상경비제도에서 도출된 이론적 근거를 통해 우리나라 총액인건비제도의 이론적 근거와 시사점을 도출하고, 북유럽국가의 총액인건비제도를 검토하여 관련된 초점을 확인하며, 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대의 영향요인에 관한 분석모형을 구성하였다.

### 1. 영국의 재무관리개혁과 총괄경상경비제도

#### 1) 대처정권의 재무관리개혁

영국의 총괄경상경비제도(running costs)는 보다 시장친화적인 재무관리기법을 도입하고 의사결정권을 계선 또는 프로그램 관리자에게 위임하는 재무관리개혁의 산물(Thain & Wright, 1990: 115)로서 대처정부 시절에 이루어진 것이다. 1982년 재무관리개혁(Financial Management Initiative)은 중앙의 일괄적이고 강력한 예산통제를 완화하여 각 부처가 정원상한(staff ceiling) 및 총괄운영예산(total running costs)의 한도내에서 자율적으로 운영해 나가도록 허용하고 있다.

#### 2) 총괄경상경비제도

##### (1) 총괄경상경비제도의 의의

영국에서 총괄경상비(running cost)의 개념은 문제 상황이 변할 때 부처들이 지출항목을 스스로 조정할 수 있도록 하는 것인데, 이는 영국의 재무관리개혁(Financial Management Initiative)의 일부인, 예산과 관리에 있어서 ‘책임성 위임(delegated responsibility)’과 조화를 이룬다. 총괄경상경비는 각 부처들이 자신의

4) 유사모델은 연구의 대상이 되는 실제현상 X의 속성·구조 및 과정을 대신할 수 있는 A의 속성·구조 및 과정을 인정하여 형성된 모형이다(김광웅, 1997: 255).

5) 일반적으로 말해서, 우리가 잘 모르는 분야의 이론적 법칙들을 얻어보기 위해서 이미 잘 알려진 분야의 법칙을 원용하는데, 이 때 법칙의 형식을 제공해 주고 있는 이미 잘 알려져 있는 분야의 이론을, 새로운 분야의 이론에 대한 모형이라고 부를 수 있다(강신택, 1995: 89)

기능단위들에게 배분할 수 있는 총괄예산(overall budget)을 제공하는 상위구조(superstructure)<sup>5</sup>]다(Thain & Wright, 1990: 115).

영국에서 경상경비통제의 메카니즘은 1976년 현금한계(Cash Limits)의 도입과 함께 시작되었던, 재무부에 의한 ‘현금 기반 공공지출통제체제(cash-based public spending control regime)’가 발전된 현금기획(cash planning)이라고 볼 수 있다(Thain & Wright, 1990: 115). 경상경비통제는 1979년 이후 재무부의 공공지출관리에서 ‘부처들의 공공지출의 총액증가를 억제하기 위한 중앙통제(central control)’와 ‘예산을 운영함에 있어서의 융통성(flexibility)’을 조화하려는 접근법(twin-track approach)의 많은 사례 중 하나이다(Thain & Wright, 1990: 115).

## (2) 경상경비통제의 이론적 근거(Rationale for running costs control)<sup>6</sup>)

가. 중앙통제가 아니라 부처의 우선순위에 의해서 자원을 배분

효율성 측정과 혁신의 수단으로서 재무부에 의해 제시된 경상경비통제의 도입은 중앙부처의 우선순위보다 부처의 우선순위에 의해서 자원을 배분할 수 있도록 각 부처들에게 더 많은 자유를 주도록 설계되었다(Thain & Wright, 1990: 117). 1985년 5월에 재무부의 장관(Chief Secretary)인 Peter Rees는 1986년과 87년 도부터 통제장치로서 경상경비를 도입할 것을 발표한 것에 대하여 정부부처의 경상경비를 지속적으로 점검한 결과(successive scrutiny), 총량규모에서 경상경비가 일반적으로 경제의 비용보다 훨씬 빨리 증가해왔음을 보여주고 있다고 강조했다(Thain & Wright, 1990: 117). 경상경비통제 시스템의 합리성에 대한 공식적인 설명은 이러한 통제의 목표가 부처들에게 총량 한계 내의 자원배분의 자율성(freedom)을 더 많이 부여하면서, 행정비용에 대한 하향적인 압력을 행사하는 것이다.

재무부 공무원 David Buttler는 새로운 시스템(regime)으로부터 각 부처와 재무부 모두에게 상호적인 혜택(mutual benefit)이 돌아갈 수 있음을 강조했다. 부처들은 처음으로 특별하게 행정비용에서 현금 한계내에서 살아야 하기 때문에 새로운 질서하에서는 통제가 더 잘 행사될 수 있을 것이다(Thain & Wright, 1990: 118). : 경상경비통제는 현금봉투(an envelope of cash)를 제공하고, 부처들은 그 현금봉투 내에서 그들의 모든 경상경비항목들에 대한 지출을 해야 한다. 그러나 제대로 된 통제는, 보수와 같이 중앙이 부과하는 규범보다도 부처의 요구조건에 더 부합할 것이기 때문에 부처들에게도 이익이 되는 것이다. 프로그램 관리자들은, 경상경비체제(running cost regime)하에 특별한 수요에 따라 다양한 하위 항목들(sub-heading) 사이에 지출순위를 바꿀 수 있을 것이다.

6) Thain & Wright(1990: 117-118)을 번역·정리한 것이다.

#### 나. 부처 재정관리의 투명성 증가

경상경비는 재무부에게 부처의 재정관리의 중요한 국면에 대한 ‘창(window)’을 제공한다. 경상경비한도(running costs limits)가, 정부(whitehall) 부처 총지출에 대하여 높은 비율을 대표하지는 않지만, 그러한 비용에 대한 세부적인 점검(detailed monitoring)은 재무부의 지출관리자들(expenditure controllers)에게 한 부처의 재정관리시스템이 일반적으로 얼마나 효과적인지를 조사할 기회를 제공한다. 부처들은 그들이 어떻게 직원을 배치하며, 어떤 비용과 어떤 예상 효율성으로, 발전(improvements)을 이루고, 3년의 기간 동안 적절한 재정가치(VFM)와 산출데이터를 제공할 것인지에 관한 관리계획을 생산하도록 기대되어 왔다. 하나로 합쳐서 생각한다면, 통제체제와 3년 계획이 한 부처가 목표를 어떻게 설정할 것인지, 자원을 어떻게 관리할 것인지, 권한을 중앙으로부터 어떻게 위임할 것인지에 대한 대변수(proxy)로서 작용한다. 경상경비를 조사함으로써, 재무부의 지출관리자(expenditure controllers)는 부처와 기관들이 숨기는 더 많은 것을 발견 할 수 있게 된다.

#### (3) 경상경비통제의 효과(effects)<sup>7)</sup>

Thain & Wright(1990: 121-128)는 영국에서 실시된 총괄경상경비통제의 효과에 대하여 다음 네 가지 유형의 결과에 초점을 맞추어 지적하고 있다. : i) 부처의 제약, ii) 부처에 대한 인센티브, iii)부처의 자율성 증가, iv)재무부의 융통성 증가(greater Treasury flexibility)이다. 우리나라 총액인건비제도의 운영에 시사점을 줄 수 있는 것을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 부처들에 대한 제약(Constraints on Departments)이다. 경상경비통제의 도입은 부처들이 행동의 자유의 큰 부분을 잃게 만들었다. 부처들은 재무부의 승인 없이는 프로그램 지출이나 자본항목으로부터 경상경비 규정으로 자금전용을 할 수 없게 되었다. 부처들은, 한 번 타결되면, 그러한 제약이 부처의 모든 요구 조건을 망라해야 하기 때문에, 그래서 어떤 의미에서는 어떤 종류의 보수 타결(pay settlement)이 이루어지든, 경상경비한도가 그것을 포함해야 하기 때문에, 보수액(pay awards)이 재무부와 합의된 원래의 배당금으로 형성된 금액을 초과할 때, 경상경비예산이 압박받는 것을 발견할 수 있을 것이다. 부처관리자들에게 부처의 목표를 달성하기 위해 그들이 사용하는 투입의 혼합을 다양화하도록 더 많은 자유를 허용하는 것은 바람직하다.

7) 분석가들은 의회의 선발위원회(Parliamentary Select Committees)와 회계감사원(National Audit Office)이 경상경비통제의 효과에 대한 관심이 부족했기 때문에 경상경비에 관한 심도 있는(in-depth) 연구가 없었고, 이러한 난관의 결과, 경상경비체제의 효과에 관해 서는 감정적인 결론을 이끌어내는 것이 가능할 뿐이라고 한다(Thain & Wright, 1990: 123).

그러한 시스템에 형성된 효율성 가정은 재무부 통제의 강화(tightening)를 내포한다. 부처들은 전년 동월비 기준으로 경상경비의 1.5%에 해당하는 효율성 절약을 이루어낼 것이 기대된다. 시사점은 미래에 더 높은 목표가 규범으로 설정될 수 있다는 점이다. 부처들은 인플레이션에 대한 불확실성이나 예상하지 못한 추가적인 비용이 들 만한 사건과 같은 그러한 우발적인 사건에 대처하기 위해 충분히 여유 있는(slack) 예산절차를 형성할 것이 기대된다.

효율성 가정 자체는 꽤 많이 달성되는 결과(far-reaching consequences)를 가져왔다고 볼 수 있다. 1988년 재무부와 인사위원회의 보고서에서 이에 대한 다소 흥미 있는 증거가 있다. 정부는 1979년에 공무원을 남동부지역으로부터 분산하는 정책목표를 설정하였다. 장관(Chief Secretary)은 경상경비혁신이 부처들에게 특별한(extra) 인센티브를 주었다고 생각한다. 경상경비통제의 규율 때문에 매년 1.5%의 효율성 절약을 3년에 걸쳐 형성한다는 가정으로, 부처들이 업무를 수행하는 보다 비용효과적인 방법을 찾을 필요가 있으며, 그것은 종종 분산을 내포하게 된다. 부처의 경상경비에 포함된 항목들 중에 사무실임대료가 포함된 것은 남동지역의 외곽지역으로 이전할 추가적인 인센티브가 되며, 그렇게 하는 부처에게 상당한 비용절감이 발생한다.

둘째, 부처들에 대한 인센티브(Incentives to Departments)이다. 시작부터 경상경비체제는 부처들이 효율성을 증진하도록 하는 인센티브 내장장치를 가지고 있다. 스스로 재원조달(self-financing)을 하고 건전한 재정적 토대로 효율성 목표와 성과측정이 달성되는 일부 부처나 기관들은 요구수준의 변화에 융통성 있게 반응할 수 있도록 총괄 경상경비통제(running costs control)로부터 면제를 신청할 수 있다. 이것은 부처들과 기관들로 하여금 그들의 재정 관리를 개선하도록 격려하는 당근이다. 재무부는 그러한 면제를 관련 부처에게 ‘살림살이 도장(seal of good housekeeping)’을 주는 것으로 간주한다.

3년 단위의 ‘확고한 거래(firm deals)’의 도입은 지출계획과 통제가 꽤 많이 달성되는 결과를 잠재적으로 갖고 있다. 이러한 사실은 재무장관(Chief Secretary) John Major가 1988년 12월에 재무부와 인사위원회에서 행한 그의 증언에서 강조하였다. 메이저는 경상경비에 대하여 부처들과 ‘확고한 거래(firm deals)’에 합의하기를 희망하며, 이러한 거래는 공공지출의 조사(survey)를 현재와 같은 단지 1년 단위에서 2-3년 단위로 하는 것이 될 것이라고 말했다.

부처들은 재무부에게 3년 단위로 관리계획을 제공하도록 기대된다. 예상지출, 효율성 절약이 어느 정도 이루어질 것이며, 시간이 지남에 따라 효율성 절약의 측면에 관한 정보를 포함한다. 어떤 부처의 계획이 허술하게 구성된 것으로 여겨지거나 건전한 재정관리 시스템을 발전시키지 못했다면, 확고한 거래(firm deal)가 시작되지 못할 것이다. 명백히 이것은 부처들이 재정가치(VFM)와

재정관리의 새로운 문화에 적응하도록 하는 인센티브가 되도록 의도되었다.

그러한 거래는 변하지 않는 것이 아니다. 부처나 재무부는 그 기간 동안 어떤 시점에 협의에 관한 토론을 재개할 수 있다. 인플레이션 가정이 과소추정이거나, 프로그램이 지원하는 고객의 수에 변화가 있기 때문에 다시 검토하는 것이 필요한 것이다. 재무부는 그러한 문제에 대한 증거가 급한 것(*compelling*)이라면, 어떤 부처의 예산을 소급하여 예산을 증액하는 것을 배제하지 않는다 (*Major: Treasury and Civil Service Committee, 1988b, Q.171*) 토론재개는 논란이 되는 사항만이 아니라, 관리계획의 모든 요소를 재무부가 검토하는 것을 내포한다. 그러므로 재무부는 경상경비한도의 다른 곳에서 절약(*off-setting savings*)을 발견할 수도 있다. 재무부와의 확고한 거래(*firm deal*)에 후보자가 되면, 부처에게 어떤 이익이 있는가? 3년 단위 경상경비배당(또는 프로그램 배당)은 부처가 중기에 결친 예산을 계획할 전망을 제공하고, 프로그램관리자에게는 과거보다 더 큰 정도의 확실성을 준다.

셋째, 부처들의 자유 증가이다. 새로운 경상경비체제가 어떻게 부처들에게 더 많은 자유를 허용했는지에 관한 가장 명백한 예는 당연히 인력통제의 포기이다. 초기에 경상경비통제가 1986년에 설정되었을 때, 재무부는 총인력 통제가 적어도 1988년 4월 1일 까지 유지될 것이며, 경상경비통제가 효과적으로 작동할 때, 정부는 인력통제를 분리할 필요를 검토할 것'이라고 진술했다(*H.M. Treasury, 1986a. para. 35*). 이후에 장관은 경상경비통제와 함께 인력목표를 운영하는 것은, 부처들에 대한 재정 관리와 예산에 대한 책임성을 확장한다는 또 다른 목표와 배치되기 때문에 어렵다는 점을 시인했다. 이론상 경상경비통제는 프로그램 관리자가 여비와 같은 다른 경비에서 절약을 한다면, 그 프로그램 관리자에게 더 많은 직원을 고용할 자유를 준다.

기타 부처들의 자유증가는 i) 계선관리자의 재량증가<sup>8)</sup>, ii) 프로그램 관리자에게 권한 위임<sup>9)</sup>, iii) 각 부처 재정국의 역할 증대<sup>10)</sup>를 의미하였다.

넷째, 재무부의 융통성(Treasury Flexibility)이다. 부처들에 대한 실질적인 제약

8) 계선관리자의 재량증가는 경상경비 운용에 대한 재량이다. 유도적 인력기획으로의 이동에 대한 실질적인 수혜자는 부처 위계조직의 하위에 있는 계선 관리자(*line managers*)가 될 것이다. 그들은 일반적인 부처의 인력계약에 지나치게 영향 받지 않고, 경상경비의 세항(*running-costs sub-heads*) 사이에 전용을 자유롭게 하게 될 것이다.

9) 재무부의 진술된 의도는 이러한 종류의 위임(*delegation*)이 발생하고, 어떤 융통성을 시스템에 도입하든 그것이 프로그램 관리자의 수준까지 아래로 침투하도록 하는 것이다.

10) 재무부는 부처들의 재정국(Finance Division)에 크게 의존한다. 재정국은 무엇이 예산에 대한 합리적 접근을 구성하는지에 대하여 자신의 목표와 아이디어를 가지게 된다. 이들은 재무부의 목표 및 아이디어와 차이가 날 수 있다.

을 부과하는 통제 메카니즘을 설정하면서, 재무부는 경상경비통제체제의 운영에서 융통성(flexibility)을 점진적으로 상당히 증가시켰다. 이것은 두 가지 형태를 취한다: ① 추가경정예산(Supplementary and revised Supply Estimates)의 상정을 통하여 회계연도 동안 경상경비통제한도에 대한 수정 ; ② 1년 단위(end-year) 융통성 계획의 도입.

한 연구는 개별 경상경비총액이 1986-87년에 21번, 1987-88년에 31번, 1988년-89년에 32번의 변화가 있었음을 보여주고 있다. Thain & Wright(1990)는 경상경비통제체제의 첫 3년의 회계연도동안 추가경정예산에서 발표한 수정예산이 대체로 비율로서는 소폭의 증가 또는 감소를 보여주고 있다고 하더라도, 새로운 통제메카니즘에서 변화가 놀랄만큼 빈번한 것이라고 결론내리고 있다. 빈번하게 이루어지는 연간 수정(in-year change)으로부터 두 가지 결론을 얻을 수 있다. 첫째는 재무부가 회계연도의 과정에서 부처들의 경상경비한도 조정 요구에 대한 대처(approach)에서 융통성을 나타내었다는 것이다. 둘째는 이것이 어떤 부처의 경상경비예산에서 불확실성을 야기해야만 했다는 것, 또는 더 정확하게는, 관리자들에게 더 명확한 현금통제한도를 제시할 수 있는 메카니즘에 대하여 너무 빈번한 정책변화가 있었다는 점이다.

1989-90회계연도 초기에 재무부에 의해 도입된 경상경비과소지출의 이월을 허용하는 새로운 계획은 제도에 더 많은 융통성을 부여한 또 다른 예이다. 부처들은 1년 단위 융통성(end-year flexibility)을 획득(earn)해야만 한다. ; 이월을 인가할 것인가에 관한 재무부관료의 결정은 어떤 부처의 재정시스템의 전전성에 대한 평가에 기초를 둔다.

경상경비통제의 효과에 대하여 Thain & Wright(1990: 129)는 다음과 같은 결론을 내리고 있다. 재무부가 부처들의 행정비용을 줄일 수 있는, 꽤 정교한 통제 메카니즘을 점차로 발전시켜나가고 있다고 한다. 경상경비통제와 인력기획(manpower planning)은 재무부가 관리문화(management culture)의 정신(ethos)을 중앙정부에 주입하고, 행정효율성을 진작하며, 인사에서는 인력을 감축하고, 런던 외부로의 인력재배치를 촉진하고, 공공분야 보수에 대한 이슈를 봉합(sub-merge)하는 수단이 된다.

부처들에서, 인력목표를 포함하여, 다양한 요인들의 균형을 맞추고(balancing a complex array of factors), 총 경상경비에 대하여 1.5%의 효율성 절약을 달성하며, 재무부에 대한 요구(bid)에 들어가기 전에 정확하게 인플레이션 요소들을 측정(estimates)하는 일을 담당하는 부처의 재정관들(Principal Finance Officers)은 변화에 대한 실질적인 압력을 경험하게 될 것이다. 3년 단위의 ‘확고한 거래(firm deals)’는 이러한 일에 복잡성을 더할 것이다.

### 3) 책임성 있는 관리에 관한 영국 행정개혁 사례의 시사점

총액인건비제하에서 자율성을 이전보다 많이 부여받은 부처들은 정보의 비대칭성<sup>11)</sup>을 가지고 있고, 자기이익 또는 효용 극대화를 추구하기 때문에, 도덕적 해이를 가져오기 쉽다는 점에서, 책임성 있는 관리가 중요한 이슈로 부각되게 된다. 과거 선진 외국의 행정개혁 사례에서 책임성 있는 관리에 관한 사례를 살펴보면 다음과 같다.

영국의 재무관리개혁(Financial Management Initiative)은 공무원들이 목표나 성과에 대한 명확한 인식과 이해 없이 업무를 수행해 오고 있다는 관점에서 누가 무엇에 대하여 책임이 있는가를 명확히 하려는 시도였다. 이러한 재무관리개혁은 책임성 있는 관리(accountable management)의 장점(virtues)에 대한 확고한 믿음에 기반하고 있다. ‘책임성 있는 관리’의 증진은 재무관리개혁과 정부의 효율성 전략의 목표였다. 예를 들면, 정부는 관리책임을 많이 위임(greater devolution of management)하는 것, 말하자면, 운영의 효과성과 효율성을 검토함에 있어 부처들에게 더 강력하고 처방적인 역할을 하도록 요구하였다(Flynn, Gray, Jenkins, Rutherford & Plowden: 1988: 169-170). 본질적으로 책임성 있는 관리는 책무성(stewardship)에 기반하고 있다. 여기서 책무성(stewardship)은 일방 당사자(주인: the principal)가 다른 당사자(대리인: the steward)에게 책임과 자원을 위임하고 그에게 그러한 책임의 이행에 대한 설명을 할 의무를 부과하는 것이다(Flynn, Gray, Jenkins, Rutherford & Plowden: 1988: 171).

### 4) 재무관리개혁하의 신인사행정과 우리나라 총액인건비제도

#### 운용에 대한 시사점

총액인건비제도는 주관부처에 대하여 각 부처의 조직과 정원, 보수, 예산의 자율성을 높이는 제도이며, 동시에 인력관리의 탄력성과 유연성을 강조하며, 연공서열에서 성과주의로의 변화를 의미하기 때문에 인사행정개혁과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 영국의 총괄경상경비제도의 배경적 맥락이라고 할 수 있는 재무관리개혁하의 인사행정의 내용을 살펴보고 시사점을 도출해보자 한다.

영국 대처정부 시기의 신인사행정은 여전히 실적원리를 강조하지만, 남세자와 시민들의 세금에 대하여 더 나은 가치(better value for money)를 구현할 신전문가주의(professionalism)를 목표로 한다. 재무관리개혁은 영국의 직업공무원제도와 업무조직에 큰 변화를 가져왔다고 보여 진다. 1981년에 대처는 심하게 분

11) 주관부처는 인건비운용과 관련된 주체들에 대해 한정된 정보만을 지니며(정보의 비대칭성) 그들의 행동을 적절히 통제할 수 없는 상황(도덕적 해이)에서는 관련 당사자들이 자기 이익을 추구하는 가운데 인건비운용에 관한 의사결정이 내려질 가능성이 많다(양채열·홍성우·조인선, 1999: 131 참조).

열된 내각이, 공무원 노조가 압력을 가하고 있던 보수요구를 받아들이기보다는 거부하는 것을 돋기 위해 개인적 지위박탈의 위협(threat of personal resignation)을 사용했다(Fry, 1998: 1-2). 잘 알려져 있듯이 그 노조는 21일간의 비싼(costly) 투쟁 끝에 분쇄되었다. 이어서 인사부(Civil Service Department)가 폐지되고, 이에 따른 퇴직의 강요는, 공무원의 경력 위계구조를 모든 수준에서 없애려고 노력하는 정부정책의 맥락에서 공무원들이 타격을 받았기 때문에, 공무원의 지위와 사기에 대하여 ‘계산된 타격(calculated blow)’인 것처럼 보였다.<sup>12)</sup>

영국은 공무원제는 직업공무원제이다. 즉 학교를 졸업하는 사람들을 채용하여 그들이 퇴직할 때까지 공무원으로 근무하게 하는 제도이다. 영국인사제도에서 직업공무원제의 원칙은 유지되어야 한다. 그러나 새로운 사람과 아이디어를 유입하는 것이 또한 필요하며, 이것은 계약직 채용 또는 특별채용(temporary or permanent appointments)을 통해, 그리고 공무원으로 하여금 다른 조직에서 경험을 얻을 기회를 가지도록 유도함으로써 달성될 수 있다(Fry, 1988:10).

영국의 재무관리개혁하의 신인사행정의 시사점은 총액인건비제도 개혁이 인적자원관리의 다른 차원들과 강하게 연계되어 있다는 점이다. 즉, 신분을 강하게 보장하는 직업공무원제의 업무조직에 큰 변화가 야기되며, 계약직 채용 또는 특별채용을 활성화하여 공무원 조직의 개방화와 병행되어야 한다는 것이다. 즉 행정수요 변화에 대응한 유연하고 신축적인 기관 운영을 위해 직업공무원제의 변화가 필요하다는 점이다.

## 2. 북유럽국가의 총액인건비 제도

북유럽국가중 핀란드와 스웨덴은 정부의 모든 부처와 집행기관에 대하여 총액인건비제도를 도입하여 각 정부조직의 인사운영에 대한 포괄적인 재량권을 부여하고 있으며, 덴마크의 경우는 제한된 수의 중앙부처에 대해서만 총액인건비제도를 도입하고 있다(OECD, 2004: 14; 김상묵·남궁근, 2005: 239-240)

스칸디나비아 국가들의 행정개혁은 영미국가들과 구별되는 독자적인 경향을 갖고 있다. 민영화 등 시장주의적 개혁요소보다는 자율·분권적 개혁요소가 보다

12) 1971년 영국의 공직분류는 한층 더 직위분류체적 속성을 강하게 띠게 되었으며, 과거 행정계급에 의해 지배되었던 공직 분류 관행은 다양한 전문 직군들에 의해 분산되기 시작하여 공무원의 전문성이 획기적으로 제고되는 결과를 가져왔다. 이에 그치지 않고 과거 행정 계급군에 포함되어 있던 최고위 3계급(사무차관, 부차관, 차관보)을 분리시켜 개방구조(open structure)라는 새로운 통합계급구조를 설치하였고, 1986년 대처 수상은 이 개방구조를 과거 행정계급군의 입직계급까지 확대하여 7개 계급의 개방구조를 설치하였다(강성철 외, 2005: 214). 재무관리개혁하의 총괄경상경비제도는 개혁의 큰 틀에서 보면, 이러한 인사제도의 개혁과 상호 관련성을 지니고 있기 때문에 연계하여 이해할 필요가 있는 것이다.

강하게 나타나고 있다. 공무원 임금정책이 과거 중앙정부 차원의 표준화된 집권적 결정에서 탈피하여 신축성이 증대되고 분권화된 방향으로 전환되었으며, 인력관리정책도 분권화되었다(김상묵·남궁근, 2005: 231-232). 많은 나라들에서 중앙인적자원관리기구(Central HRM Bodies)의 강조점은 세부적으로 통제하는 것으로부터 지침을 제공하고, 기초적인 기준을 정립하는 것으로 옮겨가게 되었다(OECD, 2004: 13). 이러한 경향의 기본가정은 관리자에게 권한을 부여하고 인센티브를 주는 것이 관리자로 하여금 실질적인 관리를 할 수 있도록 만들어 성과 향상에 필수적이라는 것이다(김상묵·남궁근, 2005: 238).

### 3. 우리나라 총액인건비제도의 이론적 근거와 분석모형

우리나라 총액인건비제도 개혁의 맥락은 앞에서 살펴본 선행연구들에 비추어 볼 때, 분권화 개혁이라고 볼 수 있다. OECD 국가에서 이루어진 분권화 개혁으로서 i) 인력관리에 관한 책임의 분권화, ii) 각 기관에서의 인력관리의 책임도 집행부서의 책임자에게 대폭 위임, iii) 인사기구의 역할도 집행기구의 인력관리에 대하여 세밀한 통제보다는 일반적 기준, iv) 보수 및 채용제도의 탄력성 향상(OECD, 1996:9-11; 김판석·강제상·권경득·오성호·하태권, 2000: 15-16)이라는 특징은 우리나라 총액인건비제가 추구하고 있는 목표와 맥락을 같이 한다. 영국에서 재무관리개혁의 맥락 하에 도입된 총괄경상경비제도의 원리를 관통하는 것 역시 주관부처의 우선순위가 아니라 부처의 우선순위에 의해 자원을 배분하는 분권화를 의미하는 것이다. 분권화 개혁은 조직, 인사, 예산을 담당하는 주관부처에서 각 부처로 각 부처의 상부에서 하부로 권한을 위임한다는 점에서 자율성을 증진시키는 개혁이다. 총액인건비 제도 도입으로 인한 자율성 증진이 조직의 성과를 향상시키는 방향으로 행사되도록 하기 위해서는 주인-대리인 관계에서 대리인의 행위를 감시하고, 주인과 대리인의 인센티브가 합치되도록 하는 장치가 필요하다는 점에서 주인-대리인 이론의 시사점을 규명할 필요가 있다.

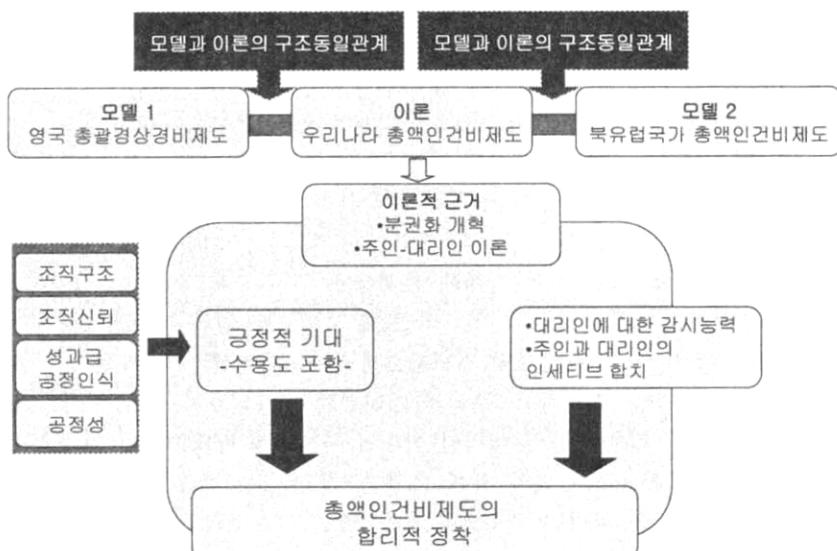
앞에서 살펴본 이론적 논의와 관련 선행연구를 검토하여 총액인건비제의 긍정적 기대에 영향을 미치는 변수들을 도출하고, 각 변수별 측정항목을 선행연구를 참고하여 재구성하고 개발하였다. 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대는 개혁에 대한 수용도를 매개로 하여<sup>13)</sup> 총액인건비제의 성공에 영향을 줄 수 있

13) 이는 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대가 높으면 수용도가 높을 것이라는 것을 전제로 한다. 본 연구에서 긍정적 기대의 개념을 조작적으로 정의하기 위한 측정항목 중에는 ‘총액인건비제도의 도입은 우리 조직의 성과를 높이는데 기여할 것이다’와 ‘총액인건비제 도입에 찬성한다’가 포함되어 있다. 수용도의 개념정의를 박천오(2006: 15)의 연구에서 사용한 인식기준(당위성, 타당성, 실효성, 정서적 공감도)을 따른다고 할 때, 본 연구의 ‘긍정적 기대’라는 개념은 수용도를 포함하는 개념으로 사용되었다고 볼 수 있다. ‘긍정적 기대’의 개념은 연구자가 스스로 조작적으로 정의한 개념으

을 것이다. 개혁에 대한 공무원의 수용도는 개혁의 성패를 좌우하는 핵심 변수의 하나이다(Ingraham & Johnses, 1999: 214; 오성호, 2000: 송하중·박성수, 1999; 박천오, 2006: 9)

총액인건비제의 긍정적 기대에 영향을 미칠 수 있는 요인 변수는 총액인건비제가 분권화 개혁이기 때문에, 권한을 주관부처에서 각 부처로, 각 부처의 상위에서 하위로 재량권을 위임한다는 점에서 재량권의 행사가 조직신뢰를 확보하는 방향으로 이루어져야 한다는 점, 재량권의 적절한 방법에 의한 사용이 중요할 것이라는 점에 착안하여 조직신뢰와 절차적 공정성, 분배공정성<sup>14)</sup>을 독립변수로 선정하였다. 또한 총액인건비제도는 성과급을 조직의 성과를 향상하기 위한 유인체계로 사용한다는 점에서 성과급에 대한 긍정적 인식을 독립변수로 포함시켰다. 다음에서는 이상에서 논의한 본 연구의 분석모형을 그림으로 나타내었다.

〈그림 1〉 연구의 분석모형



로서 개념의 재특정화(respecification)가 이루어졌다고 볼 수 있다(김광웅, 1997: 202 참조).

14) 분배공정성은 구성원이 받은 보상의 양에 대한 지각된 공정성으로서 재량권의 확대에 따른 절차의 공정보다는 그러한 절차의 결과, 구성원이 받은 보상의 양에 대한 지각된 공정성이라고 할 수 있다. 총액인건비제도가 자율성을 확대하는 개혁이기 때문에 자율성의 적절한 행사라는 측면에서 절차적 공정성이 총액인건비제도입에 대한 긍정적 기대에 보다 직접적인 영향요인으로 작용할 것으로 판단된다.

### III. 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대의 영향요인 분석

#### 1. 설문조사 설계와 조사방법

##### 1) 설문조사의 설계와 측정문항의 신뢰도 검증

인적자원관리의 책임위임(devolution of HRM responsibility)과 각 부처의 재량과 자율성을 증진시키는, 총액인건비제가 갖는 분권화 개혁으로서의 특성을 고려하고, 선행연구결과와 예비면접결과를 바탕으로 하여 본 연구의 초점이 되는 주된 연구문제를 다음과 같이 도출하고, 이러한 문제의식에 근거하여 설문조사를 설계하였다.

첫째, 조직신뢰가 높을수록 총액인건비제에 대한 긍정적인 기대가 높을 것이다.

둘째, 절차적 공정성이 높을수록 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대가 높을 것이다.

셋째, 성과급제도에 대한 긍정적 인식이 높을수록 총액인건비제에 대한 긍정적 기대가 높을 것이다.

넷째, 절차적 공정성과 분권화 수준이 높을수록 조직신뢰가 높을 것이다.

본 연구에서 독립변수는 조직신뢰, 조직구조(분권화와 공식화)<sup>15)</sup>, 성과급에 대한 긍정적 인식, 절차적 공정성, 분배공정성<sup>16)</sup>이다. 종속변수는 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대이다. 설문조사결과를 분석하여, 요인분석과 신뢰도 검증을 통해 척도에 포함된 문항을 살펴보면 다음 <표>와 같다.

15) 선행연구(나태준, 최순영, 2003)에 의하면, 조직구조의 분권화는 조직신뢰의 영향요인이다.

16) 분배공정성을 측정하기 위한 항목은 Greenberg(1986)가 사용한 항목을 참조하여 사용하였다.

&lt;표 1&gt; 측정문항의 요인분석과 신뢰도 검증

변수명	측정문항	요인 적재량	공통성	아이겐 값	Cronbach's alpha( $\alpha$ )
조 직 신 뢰	목표설정 참여 환경.	0.750	0.663	9.421	$\alpha = 0.87$
	정보 개방.	0.742	0.641		
	방침의 결정과 조치에 대한 신뢰	0.740	0.673		
	직원의 의견 충족	0.699	0.613		
	결정과정에 대한 설명과 정보제공	0.637	0.541		
	개혁정책들은 경쟁력 향상에 기여	0.612	0.518		
절차적 공정성	나를 공정하게 대우	0.581	0.570	3.001	$\alpha = 0.86$
	평가결과 이의제기	0.688	0.574		
	성과급제도는 공정 운영	0.664	0.697		
	업무성과평가는 객관적이고 공정	0.647	0.665		
	평가관련하여 평가자와 의논	0.642	0.535		
	근무성적평정의 기준 합리적 수립	0.602	0.516		
성과급 제도에 대한 긍정적 인식	내 의견을 말할 기회 제공	0.600	0.577	2.185	$\alpha = 0.83$
	승진결정 절차는 투명하고 공정	0.590	0.569		
	능력 있는 사람에게 높은 보수 당연	0.816	0.706		
	성과급 제도는 생산성 향상에 기여	0.803	0.709		
총액인 건비제 긍정적 기대	성과급의 비중 상승 바람직	0.693	0.634	1.323	$\alpha = 0.88$
	성과급 제도는 근무의욕 고취 도움	0.674	0.618		
	총액인건비제의 도입은 우리 조직의 성과를 높이는데 기여할 것	0.826	0.806		
공식화	총액인건비제도 도입시 인간비배분은 합리적이고 공정하게 이루어질 것	0.793	0.754	1.268	$\alpha = 0.74$
	총액인건비제 도입에 찬성	0.785	0.757		
	규정에 얕매이는 느낌	0.847	0.745		
분배 공정성	규정이나 지침의 준수 강조.	0.842	0.731	1.174	0.70
	상황 무관하게 정해진 절차와 규정	0.655	0.546		
	불필요한 보고나 서류가 많다.	0.542	0.421		
분권화	상관에 따라 주관적이고 자의적	0.740	0.671	1.091	$\alpha = 0.67$
	능력보다 개인적 연계가 중요	0.713	0.563		
	실제 근무성적과는 상관관계 없다	0.703	0.603		
	독자적인 생각에 따라 일할 기회	0.754	0.707		
	필요한 권한을 적당하게 갖고 있다.	0.701	0.669		
	사소한 일도 상급자의 결정에 따라야	0.460	0.470		

## 2) 조사방법

본 연구에서 설문조사는 총액인건비제를 시범실시하고 있는 중앙행정기관(책임운영기관 포함)을 주된 대상으로 한다. 설문조사의 대상은 다음과 같다. 중앙행정기관으로는 주관부처인 중앙인사위원회, 행정자치부, 기획예산처, 기타 부처로서 농림부와 노동부, 청조직으로는 시범도입후 정원변화 등 비교적 변화가 활발하게 일어나고 있는 통계청과 특허청의 7개 기관을 선정하였다. 중앙행정기관에 대하여는 각 기관마다 조직규모에 따라 70-100명의 표본수를 배정하고 직급별 비례총화표출(stratified sampling)에 의해 표본추출을 하였다. 농림부의 경우 소속기관을 포함하기 때문에 본부 70명, 2개의 소속기관에 각각 50명의 표본수를 배정하였다. 책임운영기관의 경우 조직규모에 따라 국립산림과학원 60명, 경기지방통계청 50명, 국립현대미술과 40명의 표본수를 배정하고 직급별 비례총화표출에 의해 표본추출을 하였으며, 포본이 부서별로 고르게 배정될 수 있도록 하였다.

전체 응답자는 825명이다. 소속부처별 설문응답자수는 다음과 같다. 중앙인사위원회, 기획예산처, 행정자치부의 3개 주관기관의 응답자수는 236명이다. 농림부(소속기관 포함), 노동부, 통계청, 특허청의 4개 부처의 샘플수는 439개이다. 국립산림과학원, 국립현대미술과, 경기지방통계청 3개 책임운영기관이 샘플수는 150개이다. 기타 부처(부, 청)를 부조직과 청조직으로 나누면, 농림부와 노동부의 부처 조직은 샘플수가 140개이며, 통계청과 특허청의 청조직은 199개이다. 직급별로 보면, 고위공무원이 24명(3%), 4급이 76명(10%), 5급이 263명(34%), 6급이하가 414명(53%)이다. 보직별로 보면, 기관장이 2명, 실장 또는 국장(본부장 또는 단장, 팀장)이 29명(4%), 과장 또는 과장급 팀장이 53명(7%), 담당급이 301명(37.3%), 직원 및 기타가 423명(52%)이다.

〈표 2〉 설문응답자의 특성 분포 (단위 : 명, %)

구 분	주관부처	농림부·노동부	통계청·특허청	책임 운영기관	전체
직급	고위공무원	5(2.2)	11(4.9)	8(4.2)	0(0.0)
	4급	22(9.7)	15(6.7)	31(16.3)	8(5.9)
	5급	89(39.4)	76(33.8)	84(44.2)	14(10.3)
	6급이하	110(48.7)	123(54.7)	67(35.3)	114(83.8)
보직	기관장	0(0.0)	0(0.0)	1(0.5)	1(0.7)
	실장또는국장	8(3.4)	12(5.2)	8(4.1)	1(0.7)
	과장또는과장급팀장	9(3.8)	13(5.7)	22(11.2)	9(6.1)
	담당급	90(38.5)	90(39.1)	78(39.8)	43(29.1)
	직원	126(53.8)	114(49.6)	87(44.4)	88(59.5)
	기타	1(0.4)	1(0.4)	0(0.0)	6(4.1)

## 2. 제도에 대한 이해와 찬성정도

총액인건비제도에 대한 이해는 평균 3.75 이상으로 높은 것으로 나타나고 있으며, 총액인건비제 도입에 대한 찬성정도도 평균 3.23으로 비교적 찬성하는 것으로 나타나고 있다. 기관장과 팀장의 재량과 자율성을 높이는 것에 대해서도 평균 3.65로 필요성을 높게 인식하고 있다. 부처판단에 따른 합리적 인력 구조 조정이 가능해야 한다는 것에 대해서도 평균 3.75로 필요성을 높게 인식하고 있다. 다만, 총액인건비제 도입으로 조직에서 인건비배분이 합리적이고 공정하게 이루어질 것인가에 대해서는 평균 2.95로 보통에 약간 못 미치는 인식을 보여주고 있다. 분산분석 결과, 총액인건비 제도에 대한 이해와 찬성정도는 주관부처와 타부처, 책임운영기관간에 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.<sup>17)</sup>

〈표 3〉 총액인건비제도에 대한 이해와 찬성정도

	평균	표준편차
이 설문지를 받기 이전에 나는 총액인건비제가 무엇인지 알고 있었다.	3.75	0.77
나는 총액인건비제 도입에 찬성한다.	3.23	0.98
조직, 인사, 예산운용에 있어서 기관장과 팀장의 재량과 자율성을 높일 필요가 있다.	3.65	0.83
부처판단에 따른 합리적 인력 구조조정(불필요한 분야 인력감축과 필요한 분야 인력증원)이 가능해야 한다.	3.78	0.83
총액인건비제의 도입은 우리 조직의 성과를 높이는데 기여할 것이다.	3.25	0.90
총액인건비제가 도입된다면, 우리 조직에서 인건비배분은 합리적이고 공정하게 이루어질 것이다.	2.95	0.89

## 3. 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대의 영향요인 분석

총액인건비제에 대한 긍정적 기대<sup>18)</sup>의 영향요인을 분석하기 위하여 조직신뢰, 분권화, 공식화, 성과급 긍정인식, 절차적 공정성, 분배공정성, 직급을 독립변수로 하여 다중 회귀분석을 실시하였다. VIF값<sup>19)</sup>으로 다중공선성(multicollinearity)

17) 귀무가설 채택

18) 제도에 대한 긍정적 기대는 요인분석과 신뢰도 검증을 통해 선택된 다음 세 가지 문항의 평균값이다. : 나는 총액인건비제 도입에 찬성한다.; 총액인건비제 도입은 우리 조직의 성과를 높이는데 기여할 것이다.; 총액인건비제가 도입된다면, 우리 조직에서 인건비배분은 합리적이고 공정하게 이루어질 것이다.

19) Variance Inflation값이 10이상인 경우 다중공선성이 있는 것으로 판단한다(김충련, 1994 : 250).

을 진단한 결과, 분산팽창요인의 값은 1.1에서 2.1의 수준으로 공선성의 문제는 없는 것으로 판단된다.<sup>20)</sup> Durbin-Watson 통계량은 1.778로 잔차는 독립적이라고 판단된다.

총액인건비제에 대한 긍정기대의 영향요인 분석결과는 다음 표와 같다. 총액인건비제에 대한 긍정기대에 영향을 미치는 변수로서 회귀계수가 유의미한 변수는 조직신뢰, 성과급 긍정인식<sup>21)</sup>, 직급이다. 성과급긍정인식 변수가 가장 큰 영향요인( $\beta=0.467$ )이며, 다음으로 조직신뢰( $\beta=0.146$ ), 직급( $\beta=-0.113$ )의 순이다. 성과급에 대한 긍정적 인식이 높을수록, 조직신뢰수준이 높을수록, 직급이 높을수록 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대가 높다. 이들 영향 요인 중 정책변수가 될 가능성이 가장 큰 것은 조직신뢰변수이다. 따라서 조직신뢰에 영향을 미치는 요인에 대하여 추가적으로 회귀분석을 실시하고자 한다.

〈표 4〉 총액인건비제 긍정기대의 영향요인에 대한 회귀분석

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수 베타	t	유의확률
	B	표준오차			
(상수)	.741	.298		2.483	.013
조직신뢰	.203	.057	.146	3.532	.000
분권	.030	.050	.022	.599	.549
공식화	.032	.044	.023	.727	.467
성과급긍정인식	.543	.037	.467	14.488	.000
절차적공정성	.047	.060	.033	.779	.436
분배공정성	.028	.044	.022	.635	.525
직급	-.119	.032	-.113	-3.689	.000
R <sup>2</sup> (Adj R <sup>2</sup> )	0.359(0.353)				
F값(유의확률)	60.074(.000)				

#### 4. 조직신뢰의 영향요인

총액인건비제도에 대한 긍정적 기대의 영향요인인 조직신뢰에 미치는 영향요인은 무엇인지를 탐색하기 위하여 분권화, 공식화, 절차적 공정성, 분배공정성,

20) 공차한계(Tolerance)값도 0.5에서 0.9의 값으로 다중공선성의 문제는 없는 것으로 나타났다.

21) 성과급 긍정인식의 영향요인으로서 학력과 직급을 독립변수로 하여 분석한 결과, 학력과 직급이 높을수록 성과급을 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다.

기관장과 팀장 임용의 공정성, 직급을 독립변수로 하여 다중회귀분석을 실시하였다. VIP값으로 다중공선성(multicollinearity)을 진단한 결과, 분산팽창요인의 값은 1.1에서 2.0의 수준으로 공선성의 문제는 없는 것으로 판단된다.<sup>22)</sup> Durbin-Watson 통계량은 1.750으로 잔차는 독립적이라고 볼 수 있다.

조직신뢰의 영향요인으로서 회귀계수가 유의미한 변수는 분권화, 절차적 공정성, 분배공정성, 기관장과 팀장임용공정성이다. 가장 중요한 변수는 절차적 공정성( $\beta=0.446$ )이며, 다음으로 분권화( $\beta=0.210$ ), 기관장과 팀장임용공정성( $\beta=0.151$ )의 순이다. 조직신뢰 영향요인 분석결과의 시사점은 절차적 공정성과 분권화, 기관장과 팀장 임용공정성이 조직신뢰의 긍정적 영향요인으로 작용하기 때문에 이들을 개선하기 위한 조직관리노력이 이루어져야 함을 시사한다.

〈표 5〉 조직신뢰의 영향요인에 대한 회귀분석

	비표준화 계수		t	유의확률
	B	표준오차		
(상수)	0.393	0.186	2.116	0.035
분권화	0.208	0.031	6.731	0.000
공식화	0.041	0.028	0.041	0.147
절차적공정성	0.456	0.038	0.446	12.080
분배공정성	0.075	0.028	0.083	2.678
기관장과팀장임용공정성	0.121	0.027	0.151	4.546
직급	0.017	0.021	0.022	0.409
R <sup>2</sup> (Adj R <sup>2</sup> )	0.497(0.493)			
F값(유의확률)	123.836 (.000)			

## IV. 정책적 제언: 총액인건비제도의 합리적 정착방안

### 1. 분권화 개혁

#### 1) 권한위임과 자율성 강화

총액인건비제도는 주관부처의 우선순위가 아니라, 당해 사업에 관하여 가장 잘 알고 있는 부처의 우선순위에 의해 자원을 배분(Thain & Wright, 1990: 117) 힘으로써 조직의 성과를 향상하기 위한 분권화 개혁이다. 중앙통제를 완화하고

22) 공차한계(Tolerance)값도 0.5에서 0.9의 값으로 다중공선성의 문제는 없는 것으로 나타났다.

일선 집행기관의 재량의 폭을 넓혀 줌으로써 창의적인 사고 및 환경변화에 따른 적기의 대안 변경을 통한 효율성 증진의 가능성을 높여준다(김재훈, 2003: 125 참조)는 것이 총액인건비제 도입의 가장 중요한 근거가 되는 것이다. 우리나라에서 도입하고 있는 총액인건비제도의 직접적인 모델이 될 수 있는 북유럽 국가 인사개혁의 중요한 특징 역시 중앙인사기관의 인적자원관리책임을 각 중앙부처나 기관으로 이양하고, 또한 각 부처와 기관에서는 기관장의 인사권한을 각 부서장에게 다시 재위임하는 분권화현상이다(김상복·남궁근, 2005: 238 참조). 즉 분권화와 권한위임으로 부처의 필요에 따라 인력운용의 탄력성과 신축성을 가능하게 하고, 성과급의 지급을 포함한 성과관리의 권한을 일선관리자에게 줌으로써, 조직의 관리자가 조직의 성과를 향상시키기 위해 가장 효율적인 방향으로 조직과 정원을 관리하고, 보수 재원을 활용할 수 있도록 하는 것이 총액인건비제의 핵심이다. 자율을 부여하기 이전에 책임이 강화되어야 한다고 주장하던 영국정부는 결국 먼저 자율을 부여함으로서 개혁의 정착에 소요되는 시간을 단축했다(윤성식, 1997: 115)는 점은 시사하는 바가 크다.

## 2) 내부규제 간소화

총액인건비제는 각종의 관료통제를 위한 내부적 절차와 규정들의 대폭적 감축(simplification of rules and procedures)을 통하여(OECD, 2004) 관료들이 의욕을 지니고 성과를 지향할 수 있도록 하겠다는 신자유주의적 행정개혁의 한 수단(정정길, 1999: 14 참조)이 되므로, 총액인건비제 도입에 있어서는 최소한의 지침을 제시하고, 결과를 평가하는 장치를 마련할 필요가 있다.

## 3) 단계적 접근

총액인건비제 도입으로 인한 권한위임과 부처의 재량증대로 인한 유연화전략은 단계적 접근이 필요할 것이다. 먼저, 보수의 유연화가 필요하고, 다음으로 직급조정의 유연화가 필요하며, 다음으로 정원관리의 유연화 방향으로 진행될 것이다. 최종단계는 인력의 적극적인 구조조정이 가능한 단계가 될 것이다. 2006년도는 시범도입의 단계였지만, 정원조정과 직급조정의 유연화<sup>23)</sup>가 진행되었으며, 보수는 구조의 유연화는 진행되지 못했지만, 성과급 요소의 강화<sup>24)</sup> 정도까

23) 특허청의 경우, 다음과 같은 직급조정이 이루어졌다(행정자치부 내부 자료).

-5급 40인→4·5급 40인

-6·7급 5인→8급 5인으로 조정

24) 특허청의 경우, 본부장 이상 간부 연가보상비 5일분 자진반납, 5급이하 매월 9시간분 초과근무수당 반납으로 인건비 절감, 성과급 및 선택적 복지 포인트 재원활용, 비정규직 감축에 따른 인건비 5천만원절감, 신규 전문인력채용시까지 절감된 인건비 등을 활용하여 보수인센티브 재원으로 활용하고 있다. 기획예산처의 경우 연가보상비 10일

지 진행된 단계라고 볼 수 있다.

총액인건비제가 적극적인 구조조정까지 의미하느냐에 대해서는 신중해야 할 것이다. 각 나라마다 총괄경상비제도를 도입한 배경과 취지가 다르다. 호주는 인건비 억제보다는 생산성 향상의 취지에 초점이 있으며, 영국은 정부부문의 인원과 인건비 억제의 목적이 우선이었다(이철인·김종면, 2000: 56-66 참조). 우리나라에서 총액인건비제의 도입배경은 영국에서 재무관리개혁의 배경 하에 도입된 총괄경상경비제도와는 그 여건이 다르다. 재정 위기 하에 도입된 것이 아니기 때문이다. 정부의 효율성과 생산성 제고는 모든 종류의 개혁의 중요한 목표 중 하나에 속하지만, 정부규모축소가 반드시 공공부문의 효율성 향상과 비례하는 것은 아니다. 정부규모축소를 감행한 선진국 중에서 비교적 인원감축이 적은 미국이나 캐나다조차도 20여%의 인원감축이 행정 관료들의 엄청난 사기저하를 초래했다고 걱정하고 있고, 무엇보다 행정의 문제해결능력을 크게 손상시켰다는 비난이 크게 대두하고 있다(정정길, 1999: 15 참조)는 점을 유의해야 할 것이다.

따라서 총액인건비제가 공공부문의 인력축소 등 구조조정을 의미하는 것은 아니며, 보수와 정원관리, 직급조정의 유연화를 우선적인 목표로 한다. 그러나 정부재정위기 상황에서는 구조조정을 목표로 할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 책임성의 확보

### 1) 인센티브 시스템의 구축

총액인건비제 도입으로 증가된 재량만큼 책임성을 확보하는 장치가 필요하게 된다. 정보비대칭이라고 하는 상황 속에서 어떻게 하면 낮은 감시감독비용을 치르면서 직무에 충실할 수 있도록 동기부여를 하느냐가 관건이다. 즉, 대리인으로 하여금 열심히 일할 수 있도록 하는 인센티브 시스템을 잘 구축하는 것이 관건이다.

총액인건비제 도입으로 증가된 재량을 조직의 효과성 달성을 위하여 가장 바람직한 방향으로 행사될 수 있도록 중앙정부 차원에서 강력하고 실효성 있는 인센티브시스템을 구축할 필요가 있다.

총액인건비제 도입기관들의 조직운영 비교·평가 결과를 총액인건비의 산정의 “자체노력” 항목으로 반영하여 우수한 결과를 보인 기관에게 구성원의 특별성과급 지급 등을 위한 인건비를 추가적으로 지원하는 인센티브제를 확대 시행할 필요가 있다. 기타 영국의 총괄경상경비제도에서 시행하였던, 이월금의 허용, 통제의 면제 등이 인센티브 장치에 내장되도록 해야 할 것이다. 영국에서 부처들은 면제가 경상경비한계의 전체 또는 재량영역(discrete part)에 적용될 것을 요

---

→8일(55백만원), 특근매식비 1인 월평균21일→13.3일로 축소 등을 시행하여 성과급재원을 마련하고 있다(행정자치부 내부 자료)

구할 수 있었다. 재무부는 부처가 i) 가능한 한 시장에 반응해야 하며, ii) 건전한(robust) 성과지표를 개발해야 하며, iii) 투입자금(money)의 가치를 달성하고 있다는 명확한 증거를 보여줄 수 있어야 하며, iv) 건전한 재정관리시스템을 갖고 있어야 한다는 메시지를 강화하는 수단으로써 통제의 면제 가능성을 사용한다. 효율성 장애물을 뛰어넘을 수 있는 부처나 기관들은 경상경비와 인력계획 모두에서 면제를 받게 된다(Thain & Wright, 1990: 125). 다음으로 이러한 기관들은 그들의 서비스를 발전시킬 수 있도록 절약분을 사용할 수 있으며, 변화하는 시장의 여건에 보다 빨리 반응할 수 있게 된다. 우리나라의 총액인건비 제도의 운용에서도, 부처들이 건전한 성과지표를 개발하고 있고, 효율성을 달성하고 있다는 증거를 보여주며, 건전한 재정관리 시스템을 가지고 있으면, 총액인건비의 사용과 인력 정원 운용에서 통제에 대한 면제를 인센티브로 사용하도록 해야 할 것이다.

## 2) 경쟁촉진을 위한 성과급제도 활용과 조직문화의 변화

설문조사 분석결과에 의하면, 총액인건비제의 성공에 대한 긍정적 기대에 영향을 미치는 가장 중요한 요인은 성과급제도에 대한 긍정적 인식이다. 즉 성과급제도에 대한 긍정적 인식이 높을수록 총액인건비제 도입에 대한 긍정적 기대가 높은 것으로 나타나고 있다. 보수체계에 성과급적 요소를 급격하게 도입하는 것 역시 바람직하지 않다는 연구결과(강성철외, 2004: 7925)가 있으나, 결국, 인간은 이기적인 존재로서 성과급제도의 도입 때, 보다 더 열심히 일하리라는 McGregor의 X이론적 가정과 합리적 경제적 인간모형을 자본주의 원리가 통하는 사회에서 완전히 배제하고서는 제대로 된 보상체계를 구축하기 어려울 것이라고 판단된다. 결국, 제도변화가 조직문화를 변화시키리라 기대된다. 제도변화에 따른 조직문화의 변화가 책임운영기관의 성과에 상당한 영향을 미치게(김근세, 2004: 211) 되듯이, 총액인건비제로 인한 조직문화의 변화 역시 기관의 성과에 상당한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 경쟁촉진을 위한 제도의 변화가 조직문화의 변화를 야기하며, 결국 조직의 성과향상에 기여할 것으로 판단된다.

## 3) 도덕적 해이 극복을 위한 성과관리와 감독기능의 강화

총액인건비제도는 조직의 성과를 높이기 위해 부처의 자율성과 재량성을 존

- 
- 25) 1980년대 이후 성과급제도를 도입한 국가들에 대한 실증연구에 따르면 성과급제도가 공무원들의 동기부여에 긍정적인 효과를 가져오지 않았다는 연구결과가 대부분을 차지하고 있다. 유럽에서도 영국과 북유럽국가들 정도가 성과급제도가 정착된 국가로 평가된다. 이 경우에도 민간기업의 성과급제도와는 상당히 거리가 있음을 알 수 있다. 전통적인 공무원제도의 가치에 여전히 더 가깝다는 것이다. 따라서 성과급제도의 성공적인 정착을 위해서는 급진적인 접근보다는 신중한 접근이 요구된다.

중하고 강화하는 제도이지만, 감독과 통제를 받지 않는 것은 아니라는 점을 유의해야 한다. 총액인건비제도가 성공하기 위해서는 자율과 재량증진에 상응하는 감독기능 강화와 성과관리가 필수적이다. 관료들의 자기이익추구나 재량권 남용을 통제하고 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치가 정교하게 구축되어야 하는 것이다.

감독기능의 강화에 대해서는 영국 총괄경상경비제도에서 시사점을 찾을 수 있다. 영국은 재무부의 지출관리자(expenditure controllers)가 경상경비한도(running costs limits)에 대한 세부적인 점검(detailed monitoring)을 수행하였으며, 한 부처의 재정관리시스템이 얼마나 효과적인지를 조사할 기회를 갖는다. 부처들은 그들이 직원을 어떻게 배치하며, 어떤 비용과 어떤 예상 효율성으로, 발전(improvements)을 이루고, 3년의 기간 동안 적절한 비용가치(VFM)와 산출데이터를 제공할 것인지에 관한 관리계획을 생산하도록 기대되어 왔다.

영국의 총괄경상경비제도가 경상경비를 조사함으로써, 재무부의 지출관리자(expenditure controllers)가 부처와 기관들이 숨기는 더 많은 것을 발견할 수 있게 되듯이, 각 부처와 책임운영기관 역시 총액인건비의 사용내역을 투명하게 관리하고, 조직의 효율성을 증진시키기 위하여 어떻게 사용되었는지를 상시적으로 점검(monitoring)받고, 평가받을 태세를 갖추고 있어야 할 것이다.

우리나라의 총액인건비제 도입에 있어서도 이러한 점을 염두에 두고, 통합국정평가제도(IPSES)와 연계하여 총액인건비 운영성과를 평가하도록 하고 있다. 매년 지침 등을 통해 평가지표와 평가 방법을 제시하며, 평가지표에 따라 부처 자체평가 후, 『인적자원관리협의체』에서 상위 평가를 실시하도록 되어 있다. 평가에서는 정책 수행의 적절성, 행정서비스의 질적 수준 평가결과도 반영한다. 평가결과는 소요정원 심사, 다음연도 부처별 인건비 배분시에 반영한다(정부혁신지방분권위원회 국무회의 보고자료, 2005년 3월 15일).

그러나 자체평가 후에 실시하는 『인적자원관리협의체』의 상위평가가 명실상부한 감시기능을 할 수 있는가에 대해서는 의문이 있다. 실체보다는 형식적인 서류평가가 될 가능성이 많다는 점에서, 보다 상시적인 감독기능과 성과관리체계가 필요할 것으로 판단된다.

#### 가. 총액인건비의 효율적 운용에 관한 평가기구의 설치

앞에서 살펴본 점에 비추어볼 때, 우리나라에서도 향후 총액인건비제도를 확대하고 활성화하기 위해서는 총액인건비제 도입기관의 조직과 정원, 보수 및 예산관리를 감시·감독하고, 자문<sup>26)</sup>에 응하기 위하여 기획예산처 또는 감사원에 상

26) 총액인건비제도의 운용에 있어서 상시적으로 총액인건비제도 도입 부처의 자문에 응하고, 응답을 할 수 있는 권위 있는 기관이 필요한 것으로 판단된다. 총액인건비제도

시적인 ‘총액인건비의 효율적 운용에 관한 평가단’(가칭)를 설치하고, 중앙인사위원회, 행정자치부, 기획예산처와 감사원의 담당자가 참여하도록 유도할 필요가 있다고 판단된다. 효율성 평가는 대처정권의 재무관리개혁이 이루어지던 시기의 효율성 감사와 유사한 기능이라고 볼 수 있을 것이다. 효율성 감사는 합법성 감사와 대립되는 용어로서 지나친 회계규칙의 준수가 예산의 효율적이고 신축적인 집행을 방해한다고 주장하고 대폭적인 회계규정의 완화를 하는 대신에 예산집행의 효율성을 감사대상으로 삼아야 한다는 주장이다(정정길, 2005: 418). 또한 이 기구에게 인건비 과소지출의 이월을 허용하는 권한을 부여하는 대안도 고려해 볼 수 있다. 영국의 경우, 1989-90회계연도 초기에 재무부에 의해 도입된 경상경비과소지출의 이월을 허용하는 새로운 계획은, 경상경비한도조정 요구에 대한 대처에서의 융통성 외에, 제도에 더 많은 융통성을 부여한 또 다른 예이다. 영국과 마찬가지로, 이월을 승인할 것인가에 관한 결정은 어떤 부처의 재정시스템의 건전성에 대한 평가(Thain & Wright, 1990: 128)를 포함한 총액인건비제도의 효율적 운용에 대한 평가에 기초를 둘 수 있을 것이다.

영국의 재무관리개혁은 책임성 있는 관리(accountable management)의 장점(virtues)에 대한 믿음에 확고하게 기반하고 있는데, 이러한 개혁에서 ‘책임성 있는 관리’를 증진하기 위한 제도적 장치는 시사점을 줄 수 있다.

첫째, 책임을 구체화하고 그러한 설명의 토대를 제공하는 종합정보시스템, 둘째, 성과평가체제, 이상적으로는 관리자와 직원이 목표의 토론에서 역할을 수행하는 참여형 관리에 기반, 셋째, 조직을 책임의 배분과 일치하는 단위로 구분하는 것, 넷째, 책임을 위임할 유능한 중간관리자들(middle managers)을 규명할 수 단, 다섯째, 계선 관리층(line management)과는 독립되어서 내부 평가를 실행하는 역량, 여섯째, 적절하고 효과적인 자원의 사용에 대한 일반 국민의 관심을 확보할 수 있는 외부감사기구(external audit body)가 필요하다(Flynn, Gray, Jenkins, Rutherford & Plowden: 1988: 171)는 점이다.

1983년의 국가감사법은 NAO의 전신인 국가재무감사부(Exchequer and Audit Department)가 수행했던 경제, 효율성, 효과성 연구의 증가에 법적인 토대를 제

---

의 운영규정의 해석상의 모호성으로 총액인건비 운용담당자가 어려움에 처할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 결원유지로 인한 잉여 인건비 예산에 대하여 이것을 의도적인 절감노력(총액인건비 운용규정에는 시행기관은 총액인건비 대상경비 중 의도적인 절감노력에 의해 발생한 재원을 활용해 성과상여금을 추가적으로 지급할 수 있도록 하고 있다)에 의해 발생한 재원으로 간주하여 성과상여금 재원으로 활용할 수 있는지에 대하여 의문을 가질 수 있다. 이 때 자문을 구하여 해석을 받을 수 있는 권위 있는 상설기관이 필요한 것으로 보인다. 현재로서는 중앙인사위원회, 기획예산처 등 관련 주관기관에 자문을 구할 수는 있으나, 명확한 업무규정이 없어 총액인건비제 시행기관에서 난감해 하는 경우가 많은 것으로 보인다(2006년 11월 중앙인사위원회 총액인건비제 실무회의 참석 결과)

공했다. 정부보다는 하원(House of Commons)에 책임이 있다 하더라도, NAO의 활동은 관리의 질에 대한 일반적인 관심의 일부로 간주된다. 영국의 이러한 제도와 마찬가지로, 우리나라로 적절하고 효과적인 자원의 사용을 감사하는 기능을 수행할 외부감사기구(external audit body)를 설치할 필요가 있을 것이다. 기획예산처 또는 감사원에 설치한 효율성 평가기구는 외부감사기구로서의 역할을 수행할 수 있을 것이며, 이는 정보공개를 토대로 해야 명확하게 작동할 수 있을 것이다.

총액인건비제도를 도입하면, 조직 및 정원관리, 보수결정에서 기관장과 팀장의 재량범위가 커지기 때문에, 구성원들이 이에 대해 이의제기를 하고, 고충을 토로할 수 있으며, 익명성을 보장받으면서 조직의 불합리성을 진정할 수 있는 기관이 필요할 수 있을 것이다. 이러한 기능도 ‘효율성 평가단(가칭)’에서 담당하도록 하는 대안도 검토해볼 필요가 있다.

#### 나. 감시역량의 증대

총액인건비제 도입으로 부처와 청, 책임운영기관의 자율성과 재량이 강화된 상태에서 조직목표달성을 위하여 정원관리, 직급조정, 보수 등의 관리를 효율적으로 수행하기 위해서는 주인이 대리인을 효과적으로 감시할 수 있는 시스템이 정착되어야 한다. 총액인건비제도와 관련된 인사, 조직, 재정정보의 공개와 재정영향분석시스템 뿐만 아니라, 발생주의 회계를 도입하여 재정 관리의 투명성을 향상시키려는 노력도 필요할 것이다.

### 4) 명확한 재량한계의 설정과 융통성 부여

재량권과 자율성 증가에 따른 도덕적 해이 가능성에 대한 견제장치로서 재량권의 상한과 하한을 명확하게 규정할 필요가 있다. 보수와 직급별 정원의 상·하한을 명확하게 규정하고, 이러한 재량범위를 넘어서는 행위가 필요할 때에는 종전과 같이 엄격한 절차(주관부처의 승인 등)를 거쳐 의사결정을 하도록 하면 될 것이다.

현재 우리나라에서 도입되는 총액인건비제는 예산절감의 수단으로서보다는, 자율성 증진으로 부처와 기관의 효율성을 증진하는 것이 우선적인 목표이므로, 총액인건비제도 시행규정의 경직성은 완화할 필요가 있다. 예를 들면, 부처 기구 및 정원 관리는 매년 1회 시행하는 소요정원으로 대체하고, 수시 직제 개정은 법 개정에 따른 부처간 기능 조정, 조직 통·폐합 등 불가피한 경우를 제외하고는 불인정하도록 되어 있는데, 이러한 규정이 환경변화에 탄력적으로 대처하지 못하게 하는 원인이 될 수 있다. 따라서 불가피한 경우가 발생할 경우, 종전과 같이 엄격한 절차적 요건 하에 주관부처의 승인을 얻어 수시직제개정이 가

능하도록 하는 활로를 열어둘 필요가 있다. Thain & Wright(1990: 128)는 재무부가 부처들의 경상경비한도 조정 요구에 대한 대처(approach)에서 융통성을 나타내었다는 점을 언급하고 있다. 또한 1989-90회계연도 초기에는 경상경비과소지 출의 이월을 허용하는 새로운 계획을 도입했다. 이는 우리나라의 총액인건비제도의 운용에 적지 않은 시사점을 준다. 환경변화에 탄력적으로 대응하기 위한 총액인건비제도가 자칫 제도의 경직성 때문에 오히려 더 경직적이고 비효율적인 운용이 발행하는 일이 없도록 유의해야 할 것이다.

### 3. 조직신뢰의 확보

#### 1) 조직내부의 권한위임(empowerment)과 참여관리

설문조사 결과, 조직신뢰는 성과급에 대한 긍정적 인식 다음으로 총액인건비제도에 대한 긍정적 기대에 영향을 미치는 요인 중 하나이다. 조직신뢰의 영향요인은 분권화와 절차공정성으로 나타나고 있다. 총액인건비제가 성공하기 위해서는 주관부처에서 기타 부처로의 분권화뿐만 아니라, 시행기관에서 조직내부의 권한위임(empowerment)과 참여관리 역시 중요하다는 점을 염두에 두어야 한다. 조직의 정원관리, 직급조정, 성과급 결정 등 조직의 의사결정에 있어서 참여가 보장되도록 해야 하는 것이다. 영국의 책임성 있는 관리(accountable management)에서도 참여형 관리를 강조(Flynn, Gray, Jenkins, Rutherford & Plowden: 1988: 171)하고 있다.

#### 2) 공정성 제고

설문조사 분석결과에 의하면 절차공정성( $\beta=.446$ )이 조직신뢰의 가장 중요한 영향요인이다. 설문조사결과, 개방형 응답에서도 공정하고 객관적인 평가에 대한 불신이 가장 큰 우려사항이며, 부처간·개인간 객관적이고 공정한 평가기준 마련이 시급(통계청, 고위공무원, 40대 등)하다는 점을 지적하고 있다. 따라서 무엇보다도 조직내 근무성적 평정, 성과급결정, 기관장과 팀장 임용의 공정성, 승진을 비롯한 인사결정, 기타 조직관리를 위한 의사결정 절차의 공정성을 확보하는 노력이 조직신뢰에, 나아가 총액인건비제의 합리적 정착에 중요한 요인이 될 수 있을 것으로 판단된다.

#### 3) 재정영향 분석 시스템 구축과 관리정보체제와의 연계

조직신뢰를 확보하기 위해서는 조직의 의사결정과정이 공개되고, 구성원의 참여가 이루어져야 한다는 점은 앞에서 언급한 바와 같다. 특히 조직의 의사결정과정에서 모든 정보가 공개되고 투명한 조직관리가 이루어지도록 할 필요가

있다. 총액인건비제 하에서 신규채용·직급조정 등 인사를 단행할 때 그것이 총액인건비에 연도별로 어떻게 영향을 미칠 것인지를 사전에 알 수 있도록 하는 재정영향분석체제를 확립하는 것이 필요할 것이다. 즉, 인력변동 및 직급조정 등에 의한 인건비 총량의 연도별 변화를 파악하여 의사결정과 통제에 도움이 될 수 있도록 하는 재정영향 분석프로그램을 개발·활용하는 것이다.

#### 4. 기타 개혁제도와의 연계

총액인건비제도는 결국 자율성과 재량을 증진하되, 대리인의 도덕적 해이를 막기 위해 결과와 성과를 강조하는 결과중심의 관리개혁이다. 분권화 개혁과 결과관리개혁이 성공하기 위해서는 다양한 개혁제도들이 상호 정합성을 가지고 잘 설계될 필요가 있다.

총액인건비제도가 자율성과 책임성을 강화하는 분권화 개혁으로서 의도한 개혁목적을 달성하고 향후 총괄경상경비 제도로 확대되기 위해서는 다른 개혁시스템들과 연계하여 정착되어야 한다. 개방성과 유연성을 제고하는 인적자원관리 개혁, 복식부기 등 회계제도의 개혁<sup>27)</sup> 등이 동시에 이루어져야 하는 것이다.

#### 참고문헌

- 강성철·김영우·이석환·조선일. (2004). 「공무원 보상체계 개편방안」. 중앙인사위원회 용역보고서
- 강신택. (1995). 「사회과학연구의 논리」. 박영사.
- 김광웅. (1997). 「방법론강의」. 박영사.
- 김근세. (2004). 영국 책임운영기관의 관리구조와 성과. 「한국행정연구」, 13(3): 206-235.

27) 결과중심 관리개혁이 그 의도한 목표를 달성하기 위해서는 성과를 정확하게 측정·평 가하고 이에 따른 보상과 제재가 이루어질 수 있어야 한다. 그런데 그동안 우리나라 를 비롯하여 각 국가들의 정부가 주로 채택하고 있던 현금주의에 기초한 정부회계제 도는 기본적으로 자산, 부채, 그리고 자본에 대한 인식을 하지 않고 수익과 비용의 대응이 이루어지지 않아, 결과중심 관리개혁에 필요한 재정(비용)정보를 제공하는데 많은 어려움이 있었다. 이로 인해 결과중심 관리개혁을 추진하고 있는 각 국의 정부 개혁에 공통적으로 정부회계제도 개혁이 등장하게 된 것이다(이남국, 2003: 97). 분권화와 책임성 확보를 중심으로 한 정부개혁의 자연스러운 결과는 정부회계제도의 개혁으로 이루어지기 마련이다. 발생주의에 기초한 재무제표에 의해 제공되는 정확한 재정정보는 정부의 성과관리에 긍정적인 기여를 하게 될 것이다. 이러한 제도적 기반이 형성된 후에 총액인건비제에서 한걸음 더 나아가 장기적으로는 총괄경상경비제도 의 도입이 이루어질 수 있을 것이다.

- 김상묵·남궁근. (2005). 북유럽 국가 정부인사개혁 전략의 특징과 결과. 「한국행정학보」, 39(3): 229-250.
- 김성철. (1999). 성과주의 예산제도의 도입에 관한 비교연구. 「중앙행정논집」, 13(2) : 109 - 124.
- 김재훈. (2003). 성과관리행정 개혁을 위한 정부 예산회계제도 개혁. 「한국사회와 행정연구」, 14(1): 121-144.
- 김판석·강제상·권경득·오성호·하태권. (2000). 인적자원관리의 전문성 제고방안. 중앙 인사위원회 용역보고서.
- 나태준·최순영. (2003). 공공조직구성원의 조직신뢰 향상방안. 「한국행정학보」37(1): 1-17.
- 박천오. (2006). 참여정부 인사개혁에 대한 공무원 수용도. 「한국행정연구」, 15(2): 3-28.
- 안형기·김근세·박천오·박희봉. (2004). 기관장 권한 강화와 조직의 효과성. 「한국행정 논집」, 16(3): 625-646.
- 윤성식. (1997). 최근 선진국 예산개혁의 교훈: 대리인 이론의 관점. 「한국행정학보」, 31(2): 111-123.
- 윤태범 외. (2006). 총액인건비제 매뉴얼. 정부혁신시리즈. 행정자치부·한국행정연구원 이광희·이철기·위규태·이웅. (2002). 공정성 요인과 임금만족차원의 관계에 관한 연구. 「중소기업연구」, 24(4): 307-331
- 이남국. (2003). 한국정부회계제도개혁과정에 관한 분석. Lüder의 상황모형 적용을 중심으로. 「한국행정학보」, 37(4): 193-213
- 이남국. (2003). 호주의 정부회계제도개혁과 그 시사점, 「한국행정연구」, 12(3): 97-120.
- 이철인·김종면. (2000). 「인건비 예산의 효율적 편성·운영 방안」. 한국조세연구원.
- 임준철·윤정구. (1998). 분배공정성과 절차공정성이 직무만족과 조직몰입에 미치는 차별적 영향에 관한 연구. 「경영학연구」, 27(1): 93-111
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 「총액인건비 예산제도 도입방안」
- \_\_\_\_\_. (2005). 「총액인건비제도 도입방안」 제58차 국정과제회의자료.
- \_\_\_\_\_. (2005). 「총액인건비제도 도입방안」. 2005년 제11회 국무회의 보고자료(3월 15일).
- 정정길. (1999). 신국정관리의 인사개혁의 방향. 「21세기 공직 인사개혁의 방향」. 중앙 인사위원회 창립기념 한국행정학회 특별세미나.
- \_\_\_\_\_. (2002a). 행정과 정책연구를 위한 시차적(時差的) 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」, 36(1): 1-19.
- \_\_\_\_\_. (2005). 행정학의 새로운 이해. 대명출판사
- 조선일. (2005). 총액인건비제도에 기초한 조직 및 인사관리시스템 구축방향. 「한국거

- 버넌스학회보』, 12(2): 71-94.
- 진재구. (1995). 「공무원 보수결정 원칙 및 기준의 설계」 한국행정연구원
- \_\_\_\_\_. (2004). 총액인건비예산제도 도입방안. 정부혁신지방분권위원회 인사개혁전문 위원회 자료.
- \_\_\_\_\_. (2005). 총액인건비예산제도의 도입방안. 제58회 청와대 국정과제회의 보고자료.
- 최종원. (2003 여름). 시차이론과 행정개혁. 「한국행정학보」, 37(2): 289-305.
- 한국정부회계학회(김재훈·박재완·최진혁). (2004). 주요국가의 정부예산회계제도 개혁: 영국, 뉴질랜드, 프랑스. 한국행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (2006). 지방자치단체의 총액인건비제 전면실시와 정책과제. KRILA Focus.
- 행정자치부·기획예산처·중앙인사위원회. 2005. 총액인건비제 시범운영 세부지침.
- Gray, Andrew & Jenkins, William I. (1986). Accountable Management in British Central Government : Some Reflections on The Financial Management Initiative. *Financial Accountability & Management*. 2(3): 171-186.
- Ban, Carolyn & Riccucci, Norma M. (1997). Public Personnel Management. second edition. Longman, Inc.
- Flynn, Andrew., Gray, Andrew, Jenkins, William I., Rutherford, Brian A. & Plowden, William (1988 Autumn). Accountable Management in British Central Government : Some Reflections on The Official Record. *Financial Accountability & Management*. 4(3): 169-189
- Fry, Geoffrey K. (1998). The Thatcher Government, The Financial Management Initiative, and The 'New Civil Service'. *Public Administration*. 66: 1-20
- OECD. (2004). Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries as Analysis of the Result of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management.
- Risher, Howard. H., and Brigitte W. Schay. (1994). "Grade Banding: The Model for Future Salary Programs?" *Public Personnel Management* 23 (Summer): 187-199.
- Tomkys, Roger. (1991). The Financial Management Initiative in The FCO. *Public Administration*. 69(2): 257-263.
- Thain, Colin and Wright Maurice. (1990). Running Costs Control in UK Central Government. *Financial Accountability & Management*. 6(2): 115-131.

## Abstract

# A Study on the Improvements of the Total Payroll Costs System

Soon Young Choi

The introduction of running costs control in British government was presented by the Treasury both as an efficiency measure and an innovation designed to give departments greater freedom to allocate resources according to departmental, rather than central, priorities. In light of the results of an investigation of cases of running costs control or total payroll costs system in developed countries, the theoretical framework of this research on total payroll costs system was drawn from the devolution of power and delegated responsibility in human resources management. Impact variables for public employees' positive expectations over total payroll costs system were derived based on the findings of empirical analysis of the results of the questionnaire survey. The impact variables were i )public employee's preference and expectation of performance based pay and ii)organizational trust.

**[Key words: total payroll costs, running costs control, devolution of power]**