

참여정부의 행정개혁





참여정부의 가장 중요한 국정과제는 정부혁신과 지방분권입니다. 국민과 기업에 봉사하는 투명하고 일 잘하는 정부를 만들어 가고 있는 대한민국의 정부혁신과 지방분권은 이미 많은 국가들의 관심을 모으고 있습니다. 그러나 국제사회의 관심과는 달리 국내에서는 정부혁신과 지방분권에 대한 이해와 평가가 아직도 미미한 수준이며, 무엇보다도 어떤 정부혁신과 지방분권 과제가 추진되었는지 잘 알지 못하기 때문에 학자들조차 정보와 자료 부족을 겪고 있는 것이 현실입니다. 이런 상황에서 지난 3년간 정부혁신과 지방분권의 영역에서 무엇이 진행되었는가를 알리자는 취지에서 중간 백서를 발간하게 되었습니다.

대통령 자문기관인 정부혁신지방분권위원회는 2003년 7월에 참여정부의 국정목표와 국정원리를 기반으로 정부혁신지방분권 로드맵을 확정, 발표한 바 있습니다. 지난 3년 동안 정부혁신지방분권위원회는 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정세제, 전자정부, 기록관리 등 6대 분야 150개 과제를 제시하여 이를 정부정책으로 확정, 추진해 나가는데 주력하였습니다.

이 과정에서 노무현대통령은 100여회 이상의 회의를 직접 주재하고 60여회가 넘는 관련 보고를 받으면서 혁신과 분권에 대한 관심과 의지를 변함없이 보여 주었습니다. 무엇보다도 대통령이 믿을 수 없을 정도로 많은 시간과 노력을 할애해 주었기 때문에 로드맵 추진에 탄력을 받을 수 있었습니다. 이제 대부분의 로드맵 과제가 기획, 정책화, 실행 단계를 거쳐 바야흐로 그 성과가 가시화되는 단계에 이르렀습니다.

이 백서는 이러한 로드맵과제의 내용과 추진경과를 빠짐없이 기록하고 전문가와 국민들에게 정직하게 공개함으로써 객관적으로 평가받고자하는 노력입니다. 결코 과장하지 않고 부족한 점과 미진한 점은 참여정부의 남은 기간 동안 보완해 나가며, 나아가서는 다음 정부가 이어 받아 지속적으로 혁신과 분권을 수행하도록 함으로써 대한민국을 21세기 혁신국가로 만들자는 것입니다. 그런 의미에서 총론편과 6대 분야별 백서 등 전체 7권으로 발간되는 이 백서는 역사적인 기록물이고, 전문가들의 연구대상이고, 언론과 국민의 평가대상이며, 참여정부의 업적입니다.

이 책들은 태스크 포스와 전문위원회, 본위원회와 국정과제회의 등 수많은 회의에 적극적으로 참여해 주신 교수, 전문가, 관련 공무원 그리고 국민들의 혁신과 분권을 향한 열정과 땀의 기록이기도 합니다. 셀 수 없는 많은 분들이 각종 회의에서 뿐만이 아니라, 정책추진과 일선행정의 현장과 심지어는 국회의 입법과정에서까지 커다란 기여를 해주셨습니다. 정부혁신지방분권위원회 위원, 전문위원, 자문위원을 비롯하여 로드맵 과제 추진에 함께 했던 모든 분들께 존경과 감사의 말씀을 드립니다.

2005년 12월 31일

정부혁신지방분권위원회

위원장 윤성식

목 차

제1장 행정개혁 정책 추진 개요 9

- 1. 행정개혁 추진 배경 10
- 2. 행정개혁의 비전과 목표 12
- 3. 행정개혁의 추진전략 14
- 4. 행정개혁전문위원회의 구성과 운영 18
- 5. 행정개혁 추진과제 22
- 6. 행정개혁과제별 TF 구성 및 운영 25

제2장 행정개혁 과제 추진 내역 29

제1절 효율적인 행정 30

- 1. 국가평가인프라 구축 31
 - 1-1. 정부업무평가인프라 관련 법률·제도 마련 31
 - 1-2. 공공기관의 감사에 관한 법률 마련 48
- 2. 업무절차 재설계(BPR)를 통한 일하는 방식 개선 58
- 3. 유연하고 탄력적인 조직문화 조성 및 권위주의 행정문화 청산 65
- 4. 정부조직 재설계 71
 - 4-1. 가족/청소년 기능 개편 73
 - 4-2. 소비자정책/공정거래 기능 조정 83
 - 4-3. 과학기술 조직·기능 개편 87
 - 4-4. 해외홍보기능 일원화 96
 - 4-5. 공직자 재산등록 심사업무 소관 조정 103

- 4-6. 국립묘지 관할권 일원화 107
- 4-7. 방위사업 조직·기능 개편 111
- 4-8. 식품안전 관리 기능 개편 116
- 4-9. 하천방재 기능 조정 124
- 4-10. 물관리 기능 일원화 130
- 4-11. 고용안정 기능 강화 136
- 4-12. 통계인프라 강화 146
- 4-13. 외교통상 기능 강화 151
- 4-14. 부처 자율기능 조정 156
- 5. 수평적 정책 조정체계 강화 162
- 6. 위기관리시스템 제도화 175
- 7. 분권형 조직설계 179
- 8. 정책연구용역 개선방안 마련 188
- 9. 산업안전관리 기능 강화 194

제2절 봉사하는 행정 202

- 1. 서비스 스탠다드 추진 204
- 2. 사회적 약자에 대한 서비스 형평성 제고 211
- 3. 일선기관 서비스 공급역량 제고 217
- 4. 행정서비스 민간위탁 제도 개선 222
- 5. 소외민원 처리제도 개선 227
- 6. 전국적 민원 연계시스템 구축 235

제3절 투명한 행정 241

- 1. 행정정보 공개 확대 및 접근성 제고 242
- 2. 정책실명제 및 주요사안 기록의무화 247
- 3. 인터넷 민원서비스 확대 250
- 4. 행정절차의 투명성 강화 253
- 5. 재량행위의 투명화 259

제4절 함께하는 행정 265

- 1. 정책공동체 활성화 266
- 2. 전문옴부즈맨 제도 도입 271
- 3. 시민평가제도 활성화 277
- 4. 자원활동 인프라구축 288
- 5. 시민단체 활동여건 개선 291

제5절 깨끗한 행정 293

- 1. 부조리 유발제도·규제 개선 및 분야별 반부패 대책 마련 294
- 2. 감찰기관간 견제와 균형 301
- 3. 행동강령 내실화 303
- 4. 공직자 윤리제도 개선 307

제3장 성과와 전망 313

- 1. 분야별 주요 성과 314
- 2. 향후 과제와 전망 323

제 1 장

행정개혁 정책 추진 개요

- 1. 행정개혁 추진 배경
- 2. 행정개혁의 비전과 목표
- 3. 행정개혁의 추진전략
- 4. 행정개혁전문위원회 구성과 운영
- 5. 행정개혁 추진과제
- 6. 행정개혁과제별 TF 구성 및 운영

1

행정개혁 추진 배경

1) 급변하는 환경

정부와 행정을 둘러싸고 있는 모든 환경들이 급격하게 변화하고 있다. 늘 환경은 가변적이지만 갈수록 더욱 더 다양하고 급격하게 변화하고 있다. 때문에 행정이 적극적으로 대응하여야 할 환경에 대한 정의 자체가 어려워지고 있다. 그리고 이러한 환경의 변화에 능동적으로 대응하지 못하면, 행정이 단순히 시대에 뒤떨어지는 것에 그치는 것이 아니라 국가 자체가 3류 국가로 전락하는 결과를 초래하게 된다.

이미 우리는 국경 없는 무한경쟁의 시대에 접어들었으며, 북핵문제나 각종 재난재해 등 다양한 위기상황이 빈번하게 발생하고 있으며 교육, 환경, 농어촌, 노사문제, 빈부격차 등 사회의 모든 영역에서 갈등이 증폭되고 있다. 이렇게 급격하게 변화하는 환경에 대한 능동적 대응은 기존의 행정가치와 시스템으로 불가능할 수밖에 없으며, 따라서 행정개혁은 선택이 아닌 필수일 수밖에 없다.

2) 국민의식의 변화와 새로운 행정수요의 요구

사회의 민주화와 더불어 국민들의 주권의식도 급성장하고 있다. 이제 국민들은 정부가 획일적으로 제공하는 서비스를 수동적으로만 받아들이는 위치에 있는 것이 아니라 보다 능동적으로 요구하고 있다. 즉 정부에 대해서 보다 다양하고 질 높은 서비스를 요구하고 있다.

국민들은 국정과정 전반에 대해서 보다 많은 관심을 갖고 있고, 실질적으로 참여하고자 하는 욕구를 갖고 있으며, 정부의 활동 하나 하나를 예의주시하고 있다. 방관자처럼 무관심하게 정부를 보고 있지 않다.

국민들의 요구에 제대로 대응하지 못하고, 증가하는 다양한 사회적, 경제적 위기에 효과적으로 대처하지 못하며, 투명하게 국정운영을 하지 못하고, 고품질의 행정 서비스를 제공하지 못하는 정부는 그 자체로서 정당성의 위기를 맞게 되는 상황이 되었다. 개혁은 바로 이와 같은 “정당성의 위기” 극복을 위한 필수적인 방법이다.

3) 행정 패러다임의 변화와 정부의 효과적 대응

그 동안 역대 정부에서 수많은 개혁이 이루어져왔다. 그러나 당초에 기대하였던 충분한 성과를 거두지 못한 것으로 평가받고 있는데, 그 이유는 기존의 지배적 행정 패러다임에서 벗어나지 못하였을 뿐만 아니라 체계적인 대응이 아닌 임기응변적 대응을 하였기 때문이다.

기존의 지배적 행정패러다임인 정부주도의 국정관리, 통제위주의 행정운영, 부처간 할거주의, 그리고 폐쇄적인 행정문화로서는 변화하는 환경은 물론 다양화된 국민들의 요구에 제대로 부응하는 것이 불가능할 수밖에 없었다. 새로운 패러다임이 요구되는 것이다.

이제 참여와 분권, 자율과 투명 같은 새로운 패러다임을 갖춘 행정만이 이러한 변화와 요구에 능동적으로 대응할 수 있는 상황이 되었다. 단순히 부분적이고 미봉적인 변화가 아닌 국정 운영의 시스템과 구조 자체가 변화하지 않으면 안되는 상황이 되었다. 이를 통해서만이 국민들의 신뢰를 받는 정당성을 갖춘 정부와 행정이 될 수 있다.

2 행정개혁의 비전과 목표

참여정부는 행정개혁을 체계적으로 추진하기 위하여 “국민과 함께하는 일 잘하는 정부”라는 비전을 설정하였으며, 이를 효과적으로 달성하기 위한 5대 목표를 제시하였다.

이와 같은 행정개혁의 비전과 목표는 참여정부의 3대 국정목표(국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전 사회, 평화와 번영의 동북아 시대)와 4대 국정원리(원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율)를 체계적으로 뒷받침하기 위한 것이다.

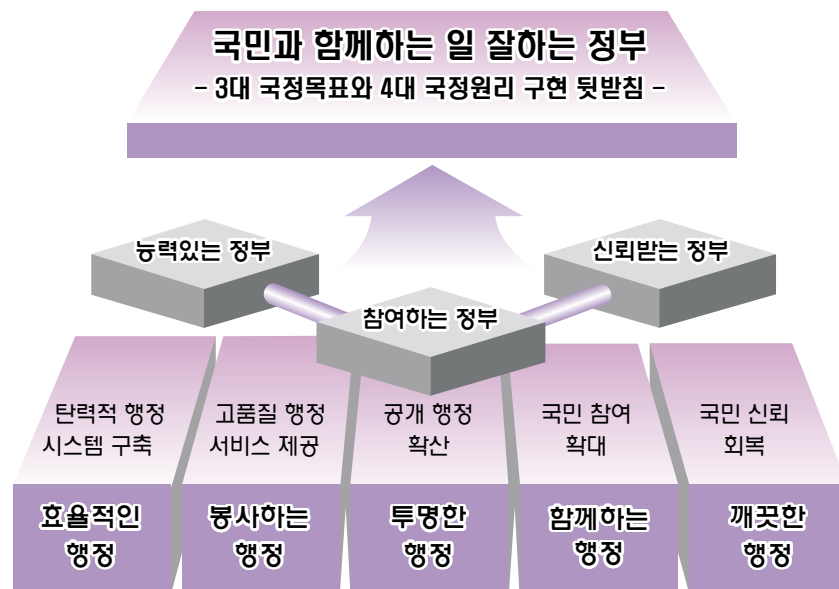


그림 1-1 행정개혁의 비전과 목표

국가와 정부의 정통성은 정부 스스로가 아닌 “국민”에게서 비롯된다는 점에서, 참여정부는 “참여”라는 말이 시사하는 바처럼 “국민과 함께”하는 정부를 지향하며, 국민들의 다양한 요구와 환경의 변화에 보다 능동적으로 대응할 수 있는 “일 잘하는” 정부를 지향한다. 행정개혁의 비전은 바로 이와 같은 틀 속에서 설정되었다.

그리고 이와 같은 행정개혁의 비전을 달성하기 위하여 5대 목표를 설정하였으며, 이 5대 목표는 참여정부의 국정목표와 국정원리, 그리고 행정개혁의 비전속에서 도출되었다. 이러한 행정개혁의 목표 달성을 통하여 참여정부는 능력 있는 정부, 참여하는 정부, 신뢰받는 정부로 거듭날 수 있을 것으로 기대되며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 효율적인 행정으로서 성과중심의 행정시스템 구축과 최고의 역량과 효율성을 지닌 정부조직 설계와 운영을 통하여 세계 최고의 경쟁력을 갖춘 정부를 만들고자 한다.

둘째, 봉사하는 행정으로서 행정서비스 전달체계의 개선과 고객지향적인 민원제도 등의 개선을 통하여 고객 감동의 서비스를 실천하는 정부를 만들고자 한다.

셋째, 투명한 행정으로서 행정의 개방성 강화와 행정 활동의 투명성을 제고 함으로서 국민의 알권리가 확대된 열린 정부를 만들고자 한다.

넷째, 함께하는 행정으로서 시민사회와의 협치를 강화하고, 다양한 공익적 활동을 적극적으로 지원하는 참여 민주주의가 활성화된 정부를 만들고자 한다.

다섯째, 깨끗한 행정으로서 공직부패의 효과적 억제와 공직윤리의식의 제고를 통하여 도덕성을 갖춘 정부를 만들고자 한다.

3

행정개혁의 추진전략

1) 새로운 행정개혁 패러다임의 지향과 활용

그 동안 역대 정부에서 행정개혁을 위한 많은 노력을 기울였으며 나름대로 성과를 확보하였다고 할 수 있다. 그러나 급변하는 새로운 환경의 변화 속에서 과거와 같은 방식의 개혁으로는 더 이상 의미 있는 성과를 확보하기 어려운 상황이 되었다. 과거의 행정개혁 방식을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공무원을 개혁의 대상으로 설정하였을 뿐 개혁의 진정한 주체로서 설정하고 활용하지 못하였다.

둘째, 집권적·하향적 개혁을 시도하여 집권 초기에는 일부 성과를 거두었지만 지속성을 확보하지는 못하였다.

셋째, 일회적·성과 과시형 개혁을 추진하여 구조적이고 문화적인 요소에 대한 개혁은 이루어지지 못하였다.

넷째, 일방적·주입식 개혁으로 인하여 개혁의 자율성과 능동성이 확보되지 못하였으며, 타율적인 개혁에 머물렀다.

다섯째, 공급자 위주의 개혁에 머물러서 국민이 원하는 방향으로의 개혁이 이루어지지 못하였다.

참여정부는 이와 같은 역대 정부에서의 개혁의 패러다임에서 벗어나서 새로운 환경의 변화와 시대적 조류에 맞는 행정개혁의 패러다임을 설정하였다.

첫째, 공무원을 개혁의 주체로서 인식하고, 공무원의 자율적인 의지와 실천에 근거한 개혁을 추진하였다.

둘째, 분권적·상향적 개혁을 추진하여 모든 영역이 개혁의 주체로서 참여

하고 일선의 역량 강화를 통한 개혁을 추진하고자 하였다.

셋째, 상시적·내실 추구형 개혁을 추진하여 개혁을 일회성 행사에 머물지 않게 하였으며, 지속성을 갖출 수 있도록 하였다.

넷째, 자기 학습적 개혁을 추진하여 공무원과 행정조직 모두가 학습 지향적 활동을 할 수 있도록 하였다.

다섯째, 수요자 위주의 개혁을 추진하여 정부의 일방적인 서비스 공급에서 벗어나서 정부와 국민의 상호작용 속에서 개혁의 방향이 정립되고 성과가 확보될 수 있도록 하였다.

2) 지속적 개혁 추진을 위한 기반의 구축

개혁은 규범적 가치만으로 추진될 수 있는 것이 아니며, 또한 많은 난관 속에서 추진될 수 밖에 없다는 점에서 이에 효과적으로 대응할 수 있는 기반을 구축하는 것이 매우 중요하다. 참여정부는 지속적 행정개혁을 추진하기 위한 기반의 구축을 매우 강조하였다.

첫째, 개혁 역량의 강화를 통하여 개혁의 내부 동력을 창출하고 변화와 개혁의 문화를 확산시키고자 하였다. 이를 위하여 학습지향적인 조직의 형성은 물론 변화 지향적인 문화 형성을 위한 다양한 전략을 추진하였다.

둘째, 여론 주도층의 개혁 동참을 유도하고 개혁에 대한 국민적 공감대의 형성을 위한 개혁 추진 환경을 조성하였다. 개혁의 방향과 내용, 방법에 대해서는 다양한 의견들이 존재한다는 점에서 이러한 과정을 통하여 개혁의 담론을 형성하고 개혁에 대한 공감대를 형성할 수 있도록 하였다.

셋째, 정부 내외의 다양한 주체들이 능동적으로 개혁에 참여할 수 있도록 다양한 네트워크 구성을 촉진하였다. 즉 개혁은 혼자만의 노력으로 이루어지는 것이 아니라는 점에서 공동의 노력을 통하여 개혁의 추진될 수 있도록 하였다.

3) 효율적 행정개혁 추진을 위한 내부 동력의 확보

개혁은 현재의 문제점을 개선하고 바람직한 미래를 만들기 위한 것이라는 점에서 많은 준비와 노력이 필요하며, 이러한 것들이 충분히 갖추어졌을 때 의미 있는 성과를 기대할 수 있을 것이다. 특히 효율적인 행정개혁을 추진하기 위한 행정기관 내부 동력의 확보는 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 이를 위하여 참여정부에서는 다음과 같은 측면에서 내부동력의 확보를 위한 노력을 기울였다.

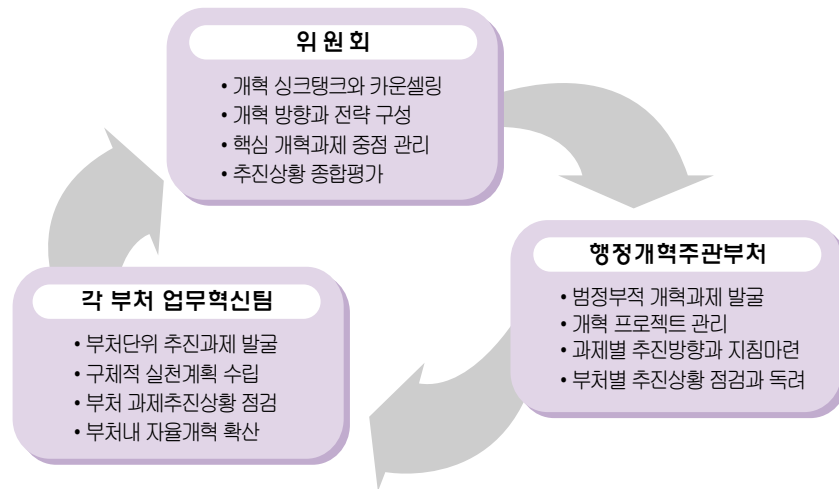


그림 1-2 행정개혁의 내부동력 네트워크

첫째, 추진동력을 상설화하였다. 즉 행정개혁 주관 부처를 설정하여 관련 역량을 강화하고, 특히 각급 행정기관별로 자율적 개혁의 추진을 위한 혁신 팀을 구축하여 운영토록 하였으며, 개혁과정과 성과 등에 대한 체계적인 평가체계를 확립하였다. 과거와 같이 특정 조직 중심의 일방향적 개혁이 아닌 네트워크를 통한 개혁이 이루어지도록 하였다.

둘째, 모범사례(best practice)를 발굴하여 다양한 영역에서 적극적으로 활용할 수 있도록 하였다. 개혁 추진과정에서 확보한 긍정적인 성과는 적극적으로 확산시키며, 이러한 과정을 통하여 개혁과정에서 발생할 수 있는 각종 시행착오를 최소화할 수 있도록 하였다.

셋째, 개혁의 주체인 공직자들이 개혁에 적극적·자율적으로 참여할 수 있도록 동기를 부여하였다. 즉 개혁의 방향과 성과에 대한 명확한 청사진을 제시하고, 공정한 평가와 연계된 보상을 제공하였다.

4 행정개혁전문위원회의 구성과 운영

1) 구성

행정개혁전문위원회는 정부혁신지방분권위원회를 지원하는 전문위원회의 하나로서 구성되었다. 전문위원은 학계, 국책연구원, 민간 컨설팅기관, 정부 등에서 활동하고 있던 다양한 전문가들로 구성되었으며, 전공영역도 행정학, 경영학, 법학, 정치학, 사회학, 경제학 등 매우 다양하였다.

그리고 이들 중에 상당수는 공공부문의 혁신과 관련하여 많은 경험을 가진 전문가들이었다. 아울러 이러한 전문위원들에 대해서는 다양한 부처에서 파견된 공무원의 실무적 지원과 협력이 이루어져 원활한 활동이 가능하도록 하였으며, 전문위원은 다음과 같다.

표 1-1 행정개혁전문위원회 전문위원 명단 (제1기 : 2003년 5월 ~ 2005년 5월)

이름	소속
정 용 덕	서울대학교 행정대학원 교수
김 근 세	성균관대학교 행정학과 교수
김 재 구	명지대학교 경영학과 교수
김 중 성	충남대학교 자치행정학과 교수
김 태 영	경희대학교 행정학과 교수
박 광 국	가톨릭대학교 행정학과 교수
박 재 신	KDI 공공관리센터 초빙연구위원
선 한 승	한국노동연구원 선임연구위원
여 정 성	서울대학교 소비자학과 교수
오 준 근	경희대학교 법학과 교수

이름	소속
유 흥 림	단국대학교 행정학과 교수
윤 태 범	한국방송통신대학교 행정학과 교수
이 병 두	Deloitte Sustainability Center 소장
이 승 호	경찰대학교 행정학과 교수
이 중 열	인천대학교 행정학과 교수
이 창 구	행정자치부 조직혁신단장
정 윤 수	명지대학교 행정학과 교수
조 선 일	순천대학교 행정학과 교수
최 창 현	관동대학교 행정학과 교수
하 미 승	건국대학교 행정학과 교수

표 1-2 혁신분권기획전문위원회 행정개혁 전문위원 명단 (제2기 : 2005년 5월 ~ 현재)

이름	소속
김 병 섭	서울대학교 행정대학원 교수
권 해 수	한성대학교 행정학과 교수
김 영 민	인하대학교 행정학과 교수
김 준 기	서울대학교 행정대학원 교수
박 흥 식	중앙대학교 공공정책학부 교수
윤 순 진	서울대학교 환경대학원 교수
정 종 섭	서울대학교 법학과 교수
정 진 우	인제대학교 행정학과 교수
황 영 호	군산대학교 행정학과 교수

2) 주요 역할

행정개혁전문위원회의 주요 역할은 다음과 같이 크게 4분야로 정리될 수 있다.

첫째, 참여정부의 행정개혁 추진을 위한 주요 아젠다의 개발과 추진계획의 수립에 대한 것으로서 이것은 “행정개혁 로드맵”으로 완성되었다. 행정개혁 로드맵은 “국가 평가 인프라 구축” 아젠다 등 약 30개의 핵심과제로 구성되었다.

행정개혁전문위원회의 주요 활동은 바로 이 로드맵 상의 개혁과제의 구체적 실행계획의 수립과 동 과제를 관련 부처가 추진함에 있어서 지원하는 역할을 수행하였다.

둘째, 본위원회에서의 심의사항에 대한 사전연구 및 검토기능을 담당하였으며 주된 대상과제는 다음과 같다.

- 정부조직의 정비 및 행정기관 간 기능조정 관련 사항
- 정부와 민간 간, 정부와 지방자치단체 간 역할의 재정립 관련 사항
- 행정운영시스템의 쇄신에 관한 사항
- 불합리한 행정제도와 행정관행의 개선에 관한 사항

셋째, 개별 부처들이 요청하는 행정개혁 관련 이슈에 대한 연구 및 검토기능을 수행하였다. 주로 부처 내 기능조정 혹은 부처 간 조직 및 기능 재편에 대한 안들이 다수를 차지하였다.

3) 운영

행정개혁과 관련된 과제들은 기본적으로 행정개혁전문위원회 회의를 통하여 논의되었기 때문에 전문위원회는 기본적인 의사결정의 주체로서 활용되었다. 지난 2년여 기간에 80회의 정기회의 개최를 통하여 주요 안건들이 논의되었으며, 이 회의를 통하여 과제에 대한 행정개혁전문위원회의 최종 입장이 결정되었다.

그리고 다양한 과제별로 TF가 구성되었으며, 행정개혁전문위원회 회의와는 별개로 수시 회의가 개최되었다. TF의 규모는 과제별로 다양하기 때문에 일률적이지는 않았고, TF의 구성에 있어서도 행정개혁전문위원회의 위원만이 아니라 타 전문위원회 위원, 관련 부처의 공무원, 외부 전문가 등 과제의 성격별로

다양한 관련 전문가들이 참여하였다.

일부 개혁과제들은 복수의 전문위원회 간에 공동으로 논의되어야 할 필요성이 있다는 점에서 지방분권전문위원회 등 타 전문위원회와의 공동회의 및 공동 TF를 구성하여 활동하였다. 가장 대표적인 것으로서 특별지방행정기관의 정비에 대한 것을 들 수 있다. 특별지방행정기관의 정비는 지방자치단체의 사무와 관련되기도 하지만 또 한편으로는 특별지방행정기관의 정비로 인하여 중앙행정기관의 조직과 기능에 변화를 초래한다는 점에서 지방분권전문위원회와 공동으로 특별지방행정기관 정비방안을 마련하였다. 이와 같은 공동작업을 통하여 과제에 대한 상이한 시각에 대한 상호보완이 효과적으로 이루어질 수 있었다.

행정개혁과 관련된 최종안건은 행정개혁전문위원회 회의 등을 통하여 논의되지만, 이를 위해서 먼저 개별 과제별 담당 전문위원 혹은 TF에 의한 사전 검토와 연구가 진행되었다. 즉 개혁과제별로 담당 전문위원이 지정되었으며, 담당위원을 중심으로 기초작업이 이루어지도록 하였다. 이것은 거의 대부분의 논의과제에 적용되어 과제 전담 전문위원 및 TF에 의한 사전검토가 이루어졌다.

일부 과제의 경우 전문위원과 전문위원회의 검토만으로 판단이 어렵거나 혹은 다양한 이견들이 존재하기 때문에 외부 이해관계자나 관련분야 전문가를 초청하여 의견을 청취하거나 혹은 의견서를 받아서 확인하는 방식을 취하기도 하였다. 이러한 과정을 통하여 다양한 의견을 폭넓게 수렴할 수 있게 되었다.

이와 같은 행정개혁전문위원회의 운영을 거쳐서 다양한 과제들에 대한 논의가 이루어졌으며, 2005년 12월 기준으로 행정개혁 로드맵 상의 30개 과제 중 통합·이관 등 5개 과제를 제외한 25개 과제 중에서 18개 과제는 실행단계에 있으며, 6개 과제는 추진단계, 그리고 1개 과제는 기획단계에 있는 것으로 평가되었다.

표 1-3 행정개혁 로드맵 과제의 추진현황 (2005년 12월 현재)

추진현황	실행단계	추진단계	기획단계	기 타
과제수	18(72%)	6(24%)	1(4%)	통합·이관 등 5

5

행정개혁 추진과제

행정개혁의 목표는 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 함께하는 행정, 그리고 깨끗한 행정으로 설정하였다. 이와 같은 행정개혁의 목표는 OECD 주요 국가에서 추진하고 있는 행정개혁에서 일반적으로 발견되고 있는 목표 혹은 가치로서, 우리나라가 선진국으로 발돋움하기 위하여 반드시 추구하고 또 달성하여야 할 보편적인 행정개혁의 목표라고 할 수 있다.

먼저 효율적인 행정개혁은 민주적인 행정이 당연히 갖추고 있어야 할 기본적인 가치이다. 즉 행정 혹은 정부의 존립 근거는 바로 국민들에게 있으며, 행정은 국민들이 납부하는 세금에 의하여 유진된다는 점에서, 행정을 효율적으로 수행하는 것은 행정의 본연의 가치라고 할 수 있다. 이와 같은 효율적인 행정을 구현을 위하여 성과 중심의 행정시스템 구축과 정부기능과 조직의 재설계를 핵심 아젠다로 설정하였다.

행정은 국민에게 군림하는 것이 아니라 국민을 받들고, 국민들의 뜻을 제대로 구현함으로써 정당성이 확보된다. 이를 위해서 행정은 무엇보다도 봉사성을 갖추고 있어야 한다. 국민들의 보편적인 기대감을 충족시키고, 국민들이 만족해하는 행정을 구현하기 위하여 봉사하는 행정을 행정개혁의 목표로 설정하였으며, 이를 실현하기 위한 세부 아젠다로서 행정서비스 전달체계 개선과 고객지향적 민원제도 개선을 제시하였다.

아무리 행정을 효율적이고 민주적으로 운영한다고 하여도, 그것이 국민들에게 투명하게 공개되지 못한다면 불신을 받을 수 밖에 없게 된다. 그리고 국민들의 불신을 받는 불투명하고 폐쇄적인 행정은 곧 국민들의 지지를 확보하지 못하여 결국 효율성도 상실하게 된다. 특히 우리처럼 민주적 정치행정의 경험이

부족한 경우에는 이와 같은 투명한 행정의 필요성이 매우 높을 수 밖에 없다. 투명한 행정의 구현을 위하여 행정의 개방성 강화와 행정행위의 투명성 제고를 핵심 아젠다로 제시하였다.

거버넌스(Governance)라는 용어가 상징하듯이 이제 행정은 정부만의 독점적 전유물이 되지 못하며, 국민과의 상호작용 속에서 그 존립을 근거를 찾을 수 밖에 없는 상황이 되었다. 민주주의의 본질에 충실한 정부는 곧 국민과 유리되지 않은, 국민과 함께하는 행정이다. 행정개혁의 핵심목표의 하나로서 함께하는 행정을 제시하였으며, 이를 구현하기 위하여 시민사회와의 협치 강화와 공익활동 지원을 핵심 아젠다로 설정하였다.

우리의 경제규모는 세계 10위권으로 진입하였지만, 정부윤리나 도덕성에 대한 평가는 그렇지 못했다. OECD국가들 중에서 낮은 수준을 보이고 있으며, 이로 인하여 정부경쟁력과 국가경쟁력이 제대로 제고되지 못하고 있다는 점에서, 깨끗한 행정의 구현은 행정개혁이 지향해야 할 가장 중요한 목표의 하나일 수 밖에 없다. 깨끗한 행정의 구현을 행정개혁의 목표로 제시하였으며, 이를 구체화하기 위하여 공직부패에 대한 체계적 대응과 공직 윤리의식 함양을 핵심 아젠다로 설정하였다.

행정개혁분야 로드맵 과제는 위와 같은 기준에 의하여 참여정부가 추진하여야 할 과제로서 아래표에서 보는 바와 같이 30개 과제를 선정하였다. 그리고 과제를 추진하는 과정에서 과제간의 연계성과 추진의 효율성을 제고하기 위하여 성과중심의 행정시스템 아젠다 중 ‘평가 인프라 구축’과 ‘통합적 성과관리 체제 구축’은 ‘국가평가 인프라 구축’으로, ‘유연하고 탄력적인 조직문화 조성’은 ‘공직윤리의식 함양’ 아젠다 중 ‘권위주의 행정문화 청산’과 통합하여 ‘유연하고 탄력적인 조직문화 조성 및 권위주의 행정문화 청산’으로 하고, ‘행정서비스 전달체계 개선’ 아젠다 중 ‘사회적 약자 서비스 형평성 제고’는 빈부격차차별시정위원회의 ‘기초생활보장 내실화 등 취약계층 보호지원 강화’에 통합하여 추진하기로 하였다. 이와 아울러 행정개혁전문위원회는 로드맵 과제와 함께 대통령 또는 다른 기관으로부터 요청받은 과제도 이를 검토하여 위원회 의견을 제시하였다.

13. 식품안전 관리기능 개편	박광국, 조선일
14. 하천방재 기능 조정	오준근, 하미승, 박광국, 조선일
15. 고용안전 기능 강화	김재구, 선한승, 조선일
16. 부처 자율기능 조정	전문위원 전원
17. 수평적 정책조정체계 강화	하미승, 이승호
18. 위기관리시스템 제도화	박광국, 이종열
19. 분권형 조직설계	하미승, 유홍림
20. 정책연구용역 개선방안 마련	박재신
21. 통계인프라 강화	유홍림
22. 외교통상 기능 강화	이병두
23. 산업안전관리 기능 강화	선한승, 조선일
24. 서비스 스탠다드 추진	김근세
25. 사회적 약자에 대한 서비스 형평성 제고	조선일
26. 일선기관 서비스 공급역량 제고	김종성
27. 행정서비스 민간위탁 제도화	김태영
28. 소외민원 처리제도 개선	선한승, 박재신
29. 전국적 민원연계시스템 구축	정윤수
30. 행정정보 공개확대 및 접근성 제고	오준근
31. 정책실명제 및 주요사안 기록의무화	김재구
32. 인터넷 민원서비스 확대	정윤수
33. 행정절차의 투명성 강화	오준근, 이승호
34. 재량행위의 투명성 강화	오준근, 이승호
35. 정책공동체 활성화	선한승
36. 전문옹부즈맨 제도 도입	여정성
37. 시민평가제도 활성화	여정성/윤순진
38. 자원활동 인프라 구축	김재구/윤순진
39. 시민단체 활동여건 개선	김재구, 김태영
40. 부조리 유발 제도·규제개선 및 분야별 반부패대책 마련	선한승, 윤태범
41. 감찰기관간 견제와 균형	윤태범
42. 행동강령 내실화	윤태범
43. 공직자윤리제도 개선	윤태범

2) 운영

행정개혁과제별 TF의 규모는 1인에서부터 10인 정도에 이르기까지 매우 다양하다. 예를 들어 참여정부 행정개혁 로드맵에서 처음 제시하여 구체적인 실행 이전에 연구의 필요성이 있는 과제들은 대개 1인 ~ 2인 정도의 전문위원이 담당하였다. 이들 과제들은 대부분 논란의 여지가 상대적으로 적은 과제들이라고 할 수 있다. 반면 참여정부의 행정개혁 로드맵에서 처음 제시하는 과제이면서 또한 과제 자체가 논란의 여지가 상대적으로 많은 경우에는 다수의 위원들이 참여하는 TF로 구성하여 운영하도록 하였다. 예를 들어서 방위사업청 설립 관련 과제, 하천방재 기능 조정, 산업안전관리 기능 강화, 과학기술부 개편 등과 관련된 과제의 경우에는 과제의 중요성과 더불어 이해관계 조정 등의 필요성으로 인하여 다수의 위원이 참여하는 TF로 구성하여 운영하였다.

해당 과제에 대한 기본적인 작업은 관련 TF에서 담당하였다. 즉 TF에서 과제의 추진방향, 방법, 문제해결을 위한 대안을 제시하고, 제시된 안은 행정개혁 전문위원회 회의에 회부되어 심층적인 토론의 과정을 거쳐서 수정되었으며, 최종안이 확정되었다. 그리고 필요한 경우 외부 전문가를 초청하여 의견을 듣는 기회도 마련하였다. 이와 같은 행정개혁전문위원회에서의 논의와 외부 전문가 초청 토론 등의 과정을 거침으로서 TF의 안은 보다 바람직한 안으로 수정·보완될 수 있었다.

제 2 장

행정개혁 과제 추진 내역

- 제1절 효율적인 행정
- 제2절 봉사하는 행정
- 제3절 투명한 행정
- 제4절 함께하는 행정
- 제5절 깨끗한 행정

제1절 효율적인 행정

효율적 행정은 행정개혁의 첫번째 과제로서 세부과제는 국가평가인프라 구축, 업무절차 재설계(BPR)¹⁾를 통한 일하는 방식 개선, 유연하고 탄력적인 조직 문화 조성, 정부조직 재설계, 수평적 정책조정체계 강화, 위기관리시스템의 제도화, 분권형 조직설계, 정책연구용역 개선방안 마련, 산업안전관리 기능 강화 과제를 포함한다.

이러한 과제들은 행정의 효율성을 제고하려는 참여정부 행정개혁의 핵심적 과제이다. 기본적으로 성과평가의 인프라를 구축하는 동시에 자율적인 행정관리 역량을 제고하려는 것이다.

본 장에서는 이들 과제의 구체적 추진배경, 추진경과, 과제내용, 이해집단 및 전문가 의견, 위원회의 대응 및 향후 전망, 그리고 성과 등을 중심으로 기술하고자 한다.

1) 업무절차 재설계(Business Process Reengineering : BPR)

1. 국가평가인프라 구축

1-1. 정부업무평가인프라 관련 법률·제도 마련

1) 추진배경

❶ 각종 평가제도의 중복으로 인한 평가업무의 효율성 저하

우리나라 정부부문에서 실시되고 있는 각종 평가제도에 대한 기획·조정 기능이 미약하여 평가대상이나 평가영역이 중복되는 문제가 발생하여 왔다. 이는 평가업무의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만아니라 평가제도나 결과에 대한 신뢰성을 저해하는 결과를 초래하게 되었다.

❷ 정부부처들의 개별적인 평가실시로 인해 피평가기관의 평가업무 부담 가중

우리나라의 평가제도들은 각 부처가 각종 법령이나 근거를 바탕으로 중앙정부부처 전체 또는 일부를 대상으로 평가를 실시하고 있다. 따라서 각종 평가제도의 타당성에 대한 검증과 평가대상에 대한 사전조정 등이 미흡하여 일선 부처는 평가업무 과중에 시달리고 본연의 업무마저 수행하기 어려워진다는 불만을 제기해 왔다.

❸ 국정목표에 부합하는 평가비전 및 중·장기 평가방향 제시가 부족

현재 정부부문의 각종 평가제도는 국정목표에 부합되는 평가비전과 중·장기적 평가방향을 제시하는 경우가 드물고, 각 부처에서 자기의 임무나 사회의

요구에 대응하여 우후죽순식으로 도입한 사례가 많았다. 그 결과 국정평가제도의 체계적·중장기적 평가목적이나 방향이 제시되지 않아 국정전반에 대한 평가제도가 비체계적·분절적으로 이루어져 왔다.

4 부처의 자체평가 형식화

정부부문의 각종 평가제도는 비전문·소수인력에 의한 하향식 직접평가 중심으로 이루어져 왔다. 이는 평가의 공정성 및 신뢰성에 한계를 초래하고, 그 결과 평가결과에 대한 피평가기관의 수용성이 높지 않은 것이 현실이다. 하향식 직접평가에 수동적으로 임할 수 밖에 없는 피평가기관은 평가결과에만 관심을 갖게 되고, 자체적인 평가역량의 강화와 정책이나 업무개선을 위한 학습효과와는 외면하는 결과를 초래하고 있다.

5 통합적 성과관리의 부재에 따른 평가결과의 활용 미흡

정부업무에 대한 성과관리를 목적으로 평가가 실시되고 있지 않기 때문에 평가결과에 대한 활용이 미흡하다. 온정주의적 행정문화가 잔존하여 변별력 있는 평가결과를 제시하지 못하고 있으며, 평가결과를 부처의 예산·인사·성과급 등에 활용하지도 못하고 있는 실정이다.

이러한 문제점들을 극복하고, 정부 정책 및 업무 등에 관한 평가제도가 지속적인 정부혁신동력 창출 및 국가경쟁력 제고의 수단으로 기능하게 하기 위하여, “국가평가인프라의 구축”을 행정개혁과제로 선정하고 국정 전반에 대한 평가시스템을 재검토하게 되었다(국무조정실·국가평가인프라구축추진단, 국정평가기본법 제정안 공청회 자료집, 2005년 3월 18일).

2) 추진경과

1 정부혁신지방분권위원회에서의 추진경과

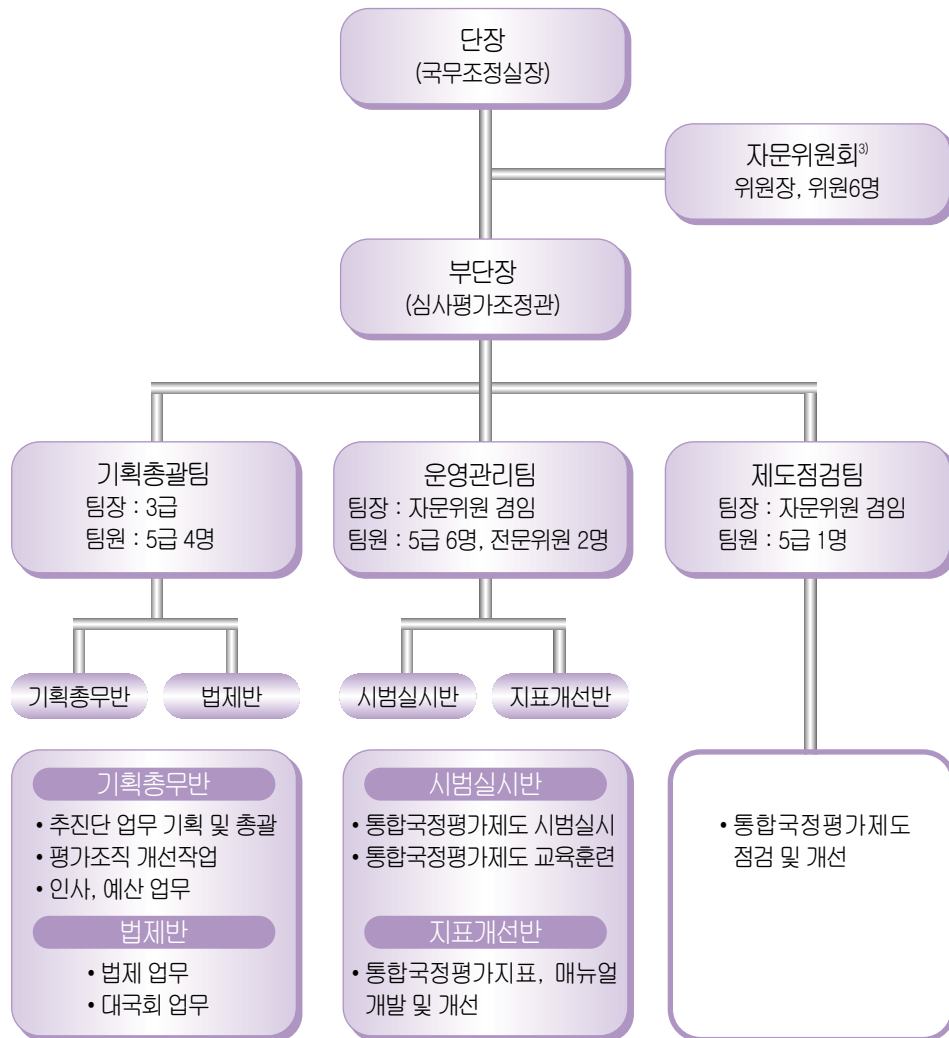
2003년 7월 정부혁신지방분권위원회의 행정개혁전문위원회에서 ‘평가인프라 구축’과 ‘통합적 성과관리 체제 구축’을 행정개혁과제로 선정하였다. 이후 동 전문위원들을 중심으로 해당 과제에 대한 연구가 이루어졌으나 별다른 진전 없이 진행되던 중 2004년 5월 해당 과제의 중요성과 긴급성이 새로이 인식되어 정부혁신지방분권위원회 내의 ‘국가평가인프라구축 TF’가 확대·구성되었다²⁾.

2004년 6월 국가평가인프라구축 TF는 중앙정부 차원에서 자체평가 우수 부처인 산업자원부, 정보통신부, 국세청, 경찰청 등으로부터 자체평가의 사례를 보고 받는 한편, 지방자치단체 차원에서 서울시로부터 통합성과관리운영제도에 관한 사례발표를 들었다. 2004년 7월 감사원·기획예산처와 공동연구팀을 구성하여 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 호주, 일본 등 평가선진국을 방문하여 주요평가제도에 대한 자료를 수집하고 관련 담당자들과 의견을 교환하였다. 현지 방문조사를 통해 평가시스템의 운영방법과 추진과정 등 기존의 조사연구나 인터넷에 자료화되어 있지 않았던 부분에 대한 이해를 높일 수 있었다. 2004년 8월 기존의 평가인프라 구축과제와 통합적 성과관리체제 구축과제 등을 통폐합하여 ‘국가평가인프라 구축’에 대한 기본방향과 전략을 도출하였으며, 이를 토대로 자체평가의 활성화, 평가기관 간 역할분담, 평가체계의 수립, 평가결과의 반영방식 등에 관한 내용을 담은 ‘통합국정평가제도(IPSES) 시안을 마련하였다. 2004년 9월통합국정평가제도를 근간으로 한 ‘국가평가인프라구축방향’을 대통령에게 보고하였으며, 2004년 11월 ‘국가평가인프라구축추진단 규정’이 대통령 훈령으로 공포됨에 따라 ‘국가평가인프라구축추진단’이

2) 국가평가인프라구축 TF 위원 명단 : 윤성식(고려대, 정부혁신지방분권위원회 위원장에 취임함에 따라 2004년 5월까지 팀장), 이윤식(송실대, 2004년 6월이후 팀장), 제갈돈(안동대), 김주환(강남대), 김홍률(감사원), 박병식(동국대), 김춘석(국무조정실), 문호승(감사원), 박수민(기획예산처), 윤기석(정부혁신지방분권위원회), 이선우(방송통신대), 윤영진(계명대), 하미승(건국대)

국무조정실에 공식 설치되었다.

그림 2-1 국가평가인프라구축추진단 구성 및 역할



3) 자문위원 현황(2004년 11월) : 이윤식(송실대, 위원장), 제갈돈(안동대), 김주환(강남대), 김홍률(감사원), 윤기석(정부혁신위), 박재신(KDI), 심광호(정부혁신위)

2 국무조정실 국가평가인프라구축추진단에서의 추진경과

2004년 11월 29일 국무조정실에 설치된 ‘국가평가인프라구축추진단’이 정부 혁신지방분권위원회·감사원 등과 공동으로 ‘국가평가인프라구축 특별기획세미나’를 개최하였다. 2004년 12월 관계 부처에서 파견되어 온 직원들로 국가평가인프라구축추진단이 충원되었고, 자문위원회는 이들에게 ‘국가평가인프라의 구축방향과 업무추진 계획’이라는 주제로 설명회를 개최하였다. 국가평가인프라구축추진단의 주요임무는 평가인프라 관련법안을 마련하고, 통합국정평가제도의 적실성을 높이기 위한 시범실시를 수행하는 것 등 두 가지로 대별되었다.

국가평가인프라 관련 법률 제정 : 2005년 1월 「국정평가기본법」초안이 마련되었고, 2005년 2월과 3월 동 법안 관련 관계장관회의가 개최되었으며, 동시에 관계부처와의 협의가 지속적으로 이루어졌다. 국무조정실 소관으로 「국정평가기본법안」이 입법예고 되었으며, 2005년 3월말에는 동 법안을 법제처에 넘겨 심의하게 하였다. 2005년 3월 18일 국가평가인프라구축추진단 주최로 ‘국정평가기본법 제정안에 대한 공청회’를 개최하여 관련 공무원 및 민간전문가들의 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다. 동년 4월, 「국정평가기본법안」이 차관회의와 국무회의 심의를 통과하였다. 2005년 4월 20일 「국정평가기본법안, 이대로 좋은가」라는 주제의 한국행정학회 주최 국정토론회에 국무조정실 평가제도과장, 국가평가인프라구축추진단 자문위원 등이 참여하여 법안의 내용을 설명하고 의견을 수렴하였다. 2005년 5월 6일 「국정평가기본법」이 국회 정무위원회에 제출되었으며, 2005년 6월에는 「국정평가기본법」제정을 위한 국회공청회가 개최되는 등 입법과정을 밟게 되었다. 2005년 6월 21일 정무위원회 법안심사소위원회에서 「국정평가기본법안」이 통과되었으나, 2005년 6월 22일 정무위원회 전체회의에서 21일의 법안심사가 야당이 불참한 가운데 이루어졌으므로 재심의되어야 한다는 야당의 주장이 받아들여졌다. 2005년 12월 8일 「국정평가기본법안」은 국회 정무위원회 법안심사소위원회의 재심의 과정에서 법안의 제목이 [정부업무평가기본법]으로 변경되고, 사무처를 없애는 대

신 간사기관을 두는 등 몇 가지가 수정 되어 통과되었다.

통합국정평가제도 개발 : 2004년 9월 통합국정평가제도를 근간으로 한 '국가평가인프라 구축방향' 이 대통령에게 보고되고, 2004년 11월 국무조정실 산하에 '국가평가인프라구축추진단' 이 설치됨에 따라 통합국정평가제도를 시행하기 위한 준비가 진행되어 왔다. 2005년 2월 통합국정평가지표가 1차 개발되었으며, 2005년 2월부터 6월까지 정보통신부·국세청·특허청 등 3개 부처를 대상으로 통합국정평가제도가 시범적으로 실시되었고, 2005년 8월에는 부처 담당자와의 협의를 통해 통합국정평가지표에 대한 추가 보완이 이루어졌다. 또한 이 제도의 효과적이고 능률적인 시행을 위해 전자통합국정평가시스템(e-IPSES) 개발이 추진되고 있는데, 2005년 11월 현재 통합국정평가시스템을 위한 정보전략계획(ISP) 및 프로토타입 수립이 완료되었다(국무조정실 국가평가인프라구축추진단, 행정개혁 로드맵 점검자료 : 평가인프라구축, 2005년 11월).

3) 과제내용

「정부업무평가기본법안」에 담겨있는 통합국정평가제도가 국가평가인프라의 구축 과제의 핵심내용이라고 할 수 있는데, 통합국정평가제도는 평가의 통합 실시 및 조정, 자체평가중심의 평가활동, 성과관리의 통합화, 국정평가조직의 재설계 등으로 요약될 수 있다.

1 평가의 통합 실시 및 조정

우리나라 행정부의 평가체계는 행정기관마다 각종 평가제도를 개별적으로 도입한 까닭에 중첩적·분절적으로 운영되고 있는 실정이다. 즉, 국무조정실을 비롯한 여러 부처는 각 부처의 정책·사업·업무수행능력을 개선하려는 목적으로 정부업무평가(정책평가), 인사평가(직무성과관리, 다면평가, 근무성적평정, 성과급제도), 재정성과관리 등 여러 가지 평가제도를 운영하고 있으나, 이

들 제도들이 시기, 지표, 결과활용 등 어느 측면에서도 서로 연계되지 못하고 있어 평가의 실효성이 매우 미약한 수준이라고 할 수 있다. 중앙행정기관에 대한 평가제도 현황과 통합국정평가제도에의 통합 여부에 대한 검토사항은 다음의 표와 같다.

이러한 점을 개선하기 위해서는 평가의 중복성을 제거하고, 통합성과 연계성이 강화된 통합평가체계가 새롭게 구축하여 국정평가체계의 효율성을 제고해야 한다. 즉, 새로운 통합평가체계를 구축하기 위해 여러 부처에서 시행되고 있는 기존의 평가제도들을 개인적 차원, 조직적 차원, 환경적 차원에서 분석하고 문제점을 개선하여야 한다. 이는 비체계적이고 단절적으로 시행되고 있는 국가평가제도 전반, 즉 정부부문과 공공부문 뿐만 아니라 준공공부문에 이르기까지 평가제도 전반의 정비 및 개선을 나타낸다. '국가평가인프라구축' 은 바로 이 같은 국가 평가제도 전반을 통괄할 평가인프라를 구축하는 것을 목적으로 정부업무평가기본법 제정을 통해 정부부문과 공공부문의 여러 평가제도들을 연계·통합하는 「통합국정평가제도」를 수립하게 된 것이다. 이러한 통합국정평가제도의 첫 번째 목표는 평가의 통합 실시 및 조정이다. 중복적이고 개별적인 평가로 인한 피평가기관의 부담을 경감하기 위하여 평가범위·평가특성 등을 고려하여 평가를 통합적으로 실시한다. 이를 위해 우선 중앙행정기관 대상 26개 평가 중 주요정책평가(기관평가), 재정사업평가, 정보화평가 등 14개의 평가를 통합 실시하며, 이외에 평가대상이 일부 부처에 국한되고 평가내용상 별도의 평가 필요성이 인정되는 경우에는 현행대로 개별적인 평가를 실시한다. 평가를 통합적으로 실시하기 위한 평가의 기본방향과 평가계획은 「정부업무평가기본법안」에 따라 설치될 "정부업무평가위원회"가 사전에 조율한다. 새로이 도입되는 통합국정평가제도는 적발과 처벌 위주의 평가를 지양하고, 평가결과가 학습과 인센티브로 연결될 수 있는 능동적이고 적극적인 평가를 실시하며, 단순히 상급기관이 하급기관에 대하여 일방적으로 실시하는 하향식 평가방식을 탈피하여 하향식 평가와 상향식 평가를 평가분야별 목적에 맞게 실시하는 것을 가능하게 한다.

표 2-1 중앙행정기관에 대한 현행 평가제도 및 통합의 범위

평가 명칭	평가주관기관	근거법령	통합여부
개방형 직위 평가	중앙인사위원회	개방형직위의운영등에관한규정 (대통령령) 제16조	통합검토(인사)
공무원 교육훈련 평가	중앙인사위원회	공무원교육훈련법 제15조	통합검토(인사)
국가연구개발사업 평가	과학기술부	과학기술기본법 제12조	통합검토(재정성과)
전자정부사업 평가	행정자치부	전자정부법 제46조	통합검토(정보화)
조직운영 분석·평가	행정자치부	행정기관의조직과정원에관한통칙 (대통령령) 제27조의2	통합검토(조직)
정보화촉진정책 평가	정보통신부	정보화촉진기본법 제9조	통합검토(정보화)
지식정보자원 관리 평가	정보통신부	지식정보자원관리법 제13조	통합검토(정보화)
주요정책 평가(기관평가)	국무조정실	정부업무등의평가에관한 기본법 제5조	통합검토(핵심정책)
규제개혁실태 등 평가	국무조정실	행정규제기본법 제34조	통합검토(특징)
대통령지시사항 평가	국무조정실	대통령지시사항관리지침 (국무총리훈령) 제18조	통합검토(특징)
국정홍보활동 평가	국정홍보처	국정홍보업무강화에관한규정 (대통령훈령) 제10조	통합검토(특징)
교육인적자원 평가	교육인적자원부	인적자원개발기본법 제8조	통합검토(재정성과)
정보공개제도 운영 평가	행정자치부	공공기관의정보공개에관한 법률 제24조	통합검토(핵심정책)
재정사업 자율평가	기획예산처	예산편성지침	통합검토(재정성과)
자연재해 저감시설 평가	행정자치부	자연재해대책법 제64조	별도실시 검토
책임운영기관 평가	행정자치부	책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제12조 등	별도실시 검토
국가균형발전시행계획 평가	산업자원부	국가균형발전특별법 제9조	별도실시 검토
에너지합리화계획 평가	산업자원부	에너지이용합리화법시행령 제18조	별도실시 검토
사회보장정책 평가	보건복지부	사회보장기본법 제22조	별도실시 검토
국토종합계획 평가	건설교통부	국토기본법 제18조	별도실시 검토
기금 존치여부 등 평가	기획예산처	기금관리기본법 제12조	별도실시 검토
부담금 운용 평가	기획예산처	부담금관리기본법 제8조	별도실시 검토
부패방지정책 평가	국가청렴위원회	부패방지법 제11조	별도실시 검토
중소기업정책 평가	중소기업특별위원회	중소기업특별위원회규정 (대통령령) 제2조	별도실시 검토
재난관리체계 평가	소방방재청	재난 및 안전관리기본법 제29조	별도실시 검토
긴급 구조활동 평가	소방방재청	재난 및 안전관리기본법 제53조	별도실시 검토

2 자체평가중심의 평가추진

현행 행정기관의 평가는 총리실이 주관하는 하향식 평가로 운영되고 있다. 총리실은 평가대상의 선정, 평가계획의 수립, 평가실시, 평가결과 활용 등과 같은 업무를 수행하면서 평가주관기관으로서의 업무를 총괄하고 있다. 그러나 평가 선진국(미국, 영국, 프랑스, 호주, 캐나다, 일본)의 경우 현행 우리나라의 기관평가와 같은 제도를 운영하고 있지 않으며, 자체평가 중심으로 평가하고 개선방안을 도출하고 있는 것으로 확인되었다. 선진국 사례가 언제나 타당한 것은 아니지만 우리나라에 적용 가능한 정책적 시사점을 도출하여 제도적 개선방향을 개인, 조직, 환경적 차원에서 마련하였다. 그 결과 각 부처의 기관장은 자체평가를 통하여 평가결과를 기관의 목표달성을 위하여 필요한 성과관리의 수단으로서, 또한 정책개선 및 조직관리의 수단으로도 활용하게 하는 자체평가시스템을 제안하였다. 부처별 자체평가의 공정성, 객관성, 전문성을 확보하기 위하여 각 부처는 “자체평가위원회”를 구성하며, 자체평가 전담조직이 이를 지원하는 형태로 제도화하였다. 기존의 각 부처에 소속되어 활동하였던 자체평가위원회의 활동에 대해 전문성 부족, 평가결과의 신뢰성 미흡, 온정주의적 평가활동 등과 같은 문제가 지적됨에 따라 새로운 정부 업무평가 기본법에 근거한 자체평가위원회의 활동을 다음과 같이 개선하였다. 첫째, 자체평가위원회의 구성은 2/3이상 평가관련 민간전문가로 구성함으로써 자체평가의 공정성을 확보한다. 둘째, 자체평가결과는 「정부업무평가위원회」에서 사후적으로 확인·점검하게 하여 자체평가의 객관성과 신뢰성을 확보한다. 확인·점검작업은 기획예산처 등 관계기관 1급 공무원들과 민간전문가로 구성된 실무위원회에서 사전에 검토한다. 셋째, 자체평가결과의 확인·점검 후 평가결과에 심각한 문제점이 발견된 경우 정부업무평가위원회가 상위평가를 실시한다.

3 성과관리의 통합

현재 성과관리와 관련하여, 정책평가 분야의 정부업무평가제도, 인사평가분야의 근무평정, 다면평가, 직무성과관리제도(PMS) 등이 시행되고 있고, 성과보상분야는 성과연봉제와 성과상여금제도, 조직관리 분야는 목표관리제(MBO)와 책임운영기관제도, 재정부문은 재정성과관리제도, 감사분야는 성과감사제도 등 여러 가지 평가제도가 시행되고 있으나, 나름대로의 긍정적 기여와 함께 개선 필요성이 지속적으로 지적되어 왔다. 그 대안으로 제시된 통합적 성과관리체계의 필요성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 각 평가제도간에 연계성 부족이 문제점으로 지적되고 있다. 즉 평가관련 부처는 스스로에게만 필요한 내용만을 평가하고 있다는 점이다. 연계성 부족 때문에 정부 전체적인 차원에서 각 정책평가제도들이 시스템화 되어 있지 못하고 분절적으로 시행되고 있고 평가제도간의 시너지효과를 기대하기 어려운 실정이다.

둘째, 우리나라의 평가제도는 유사 평가기능의 중복수행과 평가제도간의 연계성 부족 등으로 불필요한 행정력 소모와 업무과중 현상이 초래되고 있다. 이들은 내용상으로 서로 유사하거나 부분적으로 중복 수행되고 있을 뿐만 아니라 평가시기에 있어서도 대개 1년 단위로 같은 시기에 실시되고 있어 평가대상기관들의 정상적인 업무수행에 큰 부담으로 작용하고 있다. 이러한 사실을 고려하면 중복평가로 인한 예산 및 인력 낭비요소의 제거, 그리고 평가에 따른 해당 공무원들의 과다한 업무 부담을 줄일 수 있는 방안이 시급히 요구되고 있다. 특히 정부업무평가제도의 주요정책과제평가의 경우 제도 실시 초반에는 약 60여 개 정도의 과제를 평가하였으나, 2003년의 경우에는 129개의 과제를 평가하였다. 그러므로 각 부처 당 약 3개 ~ 5개 정도의 과제를 평가하는데, 이것들은 이미 각 부처에서 자체적으로 평가한 것을 국무조정실에서 주요정책과제로 채택하여 다시 평가하게 되어 평가의 전형적인 중복 현상을 나타내고 있다.

셋째, 평가결과에 대한 반영이 업무추진에 실질적으로 도움이 되지 않고 업

무 진척을 점검하는 성격을 가지고 있으므로 평가의 실효성을 확보하기 어려운 실정이다. 또한 정부업무평가제도에서 그룹비교의 문제점으로 지적되고 있는 것은 두 그룹의 속성(기획기관과 집행기관 등)에 따라 별도의 평가내용과 기준이 마련되어야 한다는 사실이다. 예컨대 수행업무내용의 성격이나 제공서비스의 성격상 각 그룹 소속기관들 간에 어느 정도 유사성 내지 동질성의 확보가 요청되고 있다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위한 성과관리 통합체계는 개인적, 조직적, 환경적 차원 등 다차원적인 측면에서 성과관리를 연계·통합할 수 있는 통합 성과관리체계를 제안하였다. 구체적인 내용으로 우선, 부처는 성과관리의 전제가 되는 성과관리계획을 제출하도록 하게 하였다. 따라서 부처는 기관의 임무, 전략목표, 연도별 성과목표 등이 포함된 기관의 전반적인 성과관리 전략계획을 수립하여야 한다. 이와 더불어 각 부처는 해당연도의 성과목표, 성과지표가 제시된 성과관리계획을 수립하여 시행하여야 한다. 그리고 각 부처는 평가결과를 부처내의 조직·예산·인사·보수 등에 의무적으로 활용하고, 기획예산처장관은 예산편성시에 이를 확인하도록 하게 하였다.

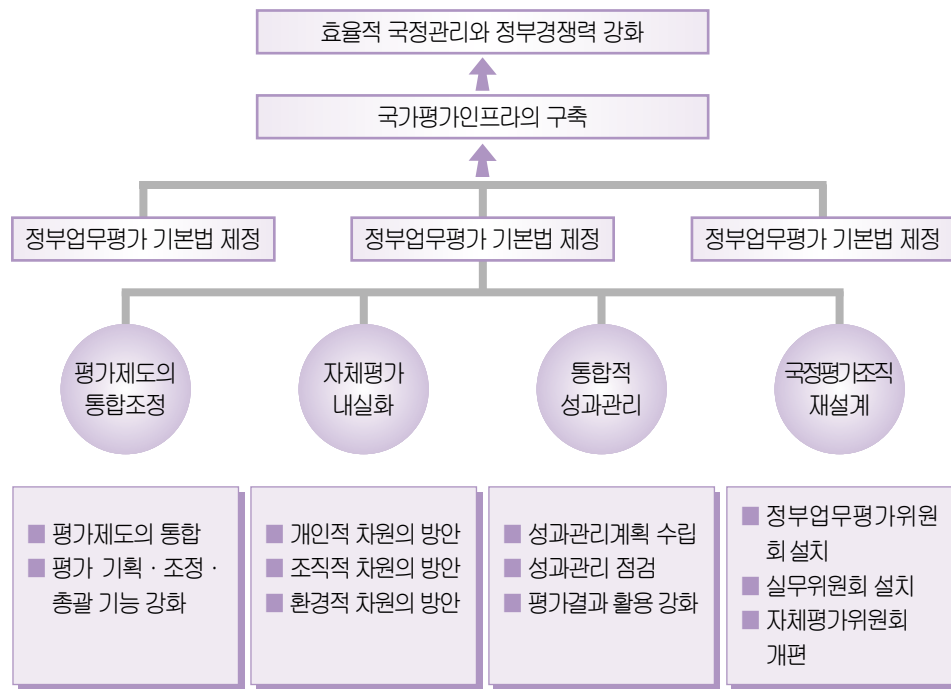
4 국정평가조직의 재설계

「정부업무평가기본법안」은 기존의 “정책평가위원회”의 평가기능과 평가역량 강화를 위하여 정책평가위원회를 「정부업무평가위원회」로 개편하여 평가제도의 조정, 평가결과의 정책반영을 강화하도록 하였다. 그리고 기존의 평가기능은 각 부처의 자체평가위원회로 이관하였다. 따라서 국무총리와 민간전문가를 공동위원장으로 하고 민간위원 9인, 정부위원 4인 총 15인으로 구성된 「정부업무평가위원회」는 평가정책, 자체평가결과 확인·점검결과, 특정평가결과, 재평가 등에 관한 심의·의결의 임무를 수행하게 될 것이다. 정부위원은 기획예산처장관(예산), 행정자치부장관(조직), 중앙인사위원회위원장(인사) 등이 위촉되어 있는데 이는 평가결과의 활용도를 제고하려는 취지이다.

또한 자체평가위원회를 부처 공무원 중심에서 민간전문가 중심으로 구

성한 후 평가를 실시하여 평가의 공정성을 제고하고 있다. 자체평가위원회는 자체평가계획 심의, 자체평가 실시 등의 임무를 수행하며, 정책전문가, 평가전문가, 시민단체 등 20인 이내로 구성하되 자체평가위원의 2/3를 민간전문가로 구성하게 하였다.

그림 2-2 통합국정평가제도 구축방안



4) 성과 및 기대효과

다양한 평가제도가 여러 부처에 의하여 중복적이고 형식적으로 운영되고 있는 현행 평가제도는 평가의 실효성이 확보되지 못하고 업무부담만 가중시키고 있다는 비판이 제기되는 등 많은 문제점을 지니고 있다. 따라서 개별 법령에 의

하여 이루어지고 있는 현행 평가제도들을 통합적인 법체계 속에서 유기적으로 연계시켜 국정운영의 능률성과 효과성, 그리고 책임성을 향상시킬 필요가 있다. 국가평가인프라 구축과제는 이러한 필요성에 입각하여 소관 정책 등을 스스로 평가하는 자체평가를 국정평가의 근간으로 하여 자율적인 평가역량을 강화하며, 공공기관을 포함한 국정 전반에 걸쳐 통합적인 성과관리체제를 구축함으로써 효율적인 국정관리와 정부경쟁력 강화라는 궁극적인 목적을 달성하기 위한 시도이다. 국가평가인프라 구축을 통하여 기대할 수 있는 구체적인 효과는 다음과 같다.

1 평가제도의 통합

현재 각 개별 법령에 의하여 이루어지고 있는 정부 내 각종 평가제도를 연계·체계화하여 중복평가를 방지할 수 있는 통합적 평가제도를 구축함으로써 평가대상기관의 부담을 줄이고 국정평가의 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 구체적인 통합 방안으로 국무조정실의 기관평가, 기획예산처의 재정사업성과관리, 중앙인사위원회의 기관인사운영실태평가 및 교육훈련평가, 행정자치부의 조직관리평가 및 전자정부성과평가, 정보화추진위원회의 정보화평가 등을 우선 통합하고, 기타 평가제도는 연차별 계획을 수립하여 통합할 수 있을 것이다.

여러 기관이 협조하여야 하는 정책 등 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책 등에 대하여는 자체평가와 별도로 하향식의 특정평가를 실시할 필요가 있다. 이를 통해 국정 전반에 걸친 정책의 집행실태 등을 종합적으로 파악하고 국정을 효율적으로 관리하는데 필요한 정책정보를 생산할 수 있을 것이다.

국정의 상당부분을 차지하고 있는 공공기관에 대하여도 공공기관의 특수성·전문성을 고려하되 통합적인 성과관리 차원에서 평가가 실시되어야 할 것이다. 국민경제에서 큰 비중을 차지하는 공공기관에 대한 평가가 국정평가제도 체계 속에 통합되면 국가재정에 대한 종합적인 기획·조정·총괄 체계가 구축될 수 있을 것이다.

2 평가의 기획·조정·총괄

국정평가에 관한 기획·조정·총괄기능의 강화가 필요하다. 이를 위해 평가에 관한 전문성과 객관성을 확보·유지할 수 있도록 민간 평가전문가를 중심으로 구성되는 정부업무평가위원회의 설치가 필요하다. 정부업무평가위원회는 국정평가에 관한 전반적인 사항을 심의·의결함으로써 평가제도의 효율적이고 체계적인 운영 등 국정평가인프라의 구축에 중심적인 역할을 담당하게 될 것이다.

정부업무평가위원회는 국정운영 방향과 맞추어 중·장기 평가방향의 제시, 신규평가제도의 타당성 검토, 평가대상 사전조정 등의 기능을 담당하게 된다. 따라서 장기적인 관점에서 국정평가의 추진방향을 제시하고 체계적으로 평가가 이루어질 수 있다. 이를 통해 국정평가의 예측가능성을 높이고, 정책의 일관성을 유지할 수 있을 것이다.

3 자체평가의 내실화

국정을 담당하는 각 기관·단체가 소관 정책 전반에 대하여 스스로 평가하는 자체평가를 국정평가의 근간으로 함으로써 각급 기관·단체의 자율평가역량을 강화할 필요가 있다. 중앙행정기관은 소관 정책 전반에 대한 자체평가계획을 수립·시행하도록 하고, 평가부문별 평가총괄기관의 공무원과 해당분야 민간전문가로 구성된 실무위원회가 자체평가결과의 확인·점검을 통하여 자체평가의 신뢰성과 공정성을 확보하게 된다. 지방자치단체의 경우에도 자체평가계획을 스스로 수립·시행하도록 되어 있다. 소관 정책 등의 문제점을 가장 잘 아는 기관이 스스로 평가하게 하는 것은 평가의 효율성을 높이고, 정책 등의 추진에 자율성을 높이는 방안이 될 것이다.

현재 각 부처의 자체평가위원회는 담당공무원들이 자기업무에 대한 평가 관대화 성향 때문에 긍정적으로 작성한 자체평가보고서를 별다른 문제제기 없이 승인하는 경우가 많은 것이 사실이다. 통합적 국정평가제도를 위한 국가평가인프라가 구축되면 자체평가위원이 직접적으로 평가를 수행하고 보고서를 작성

하게 되며, 민간 전문가의 독립성과 참여를 확대하기 위한 제도적인 장치가 마련됨으로써 평가의 객관성과 신뢰성이 확보될 수 있을 것이다.

4 성과관리의 통합

국정을 추진함에 있어서 그 목적과 목표, 추진방법 등을 구체화함으로써 성과지향적인 국정운영이 되도록 할 필요가 있다. 통합국정평가제도에서는 성과관리를 위하여 각 부처 등이 기관의 미션을 설정하고, 이에 따른 전략목표, 성과목표 등이 제시된 3년 ~ 5년 단위의 성과관리 전략계획을 수립하게 하며, 단기적으로는 더욱 구체적인 연도별 성과관리 시행계획을 수립하게 한다. 성과관리 시행계획은 당해 기관의 임무, 전략목표, 성과목표, 성과지표 등을 포함하게 된다. 각 부처는 성과관리 시행계획에 따라 업무·정책과정을 분기별로 점검하고, 그 결과는 정부업무평가위원회에 제출된다. 정부업무평가위원회에서는 성과관리결과를 국정평가에 반영한다. 이러한 과정을 통해 정책 등의 목표와 방향, 추진방법 등이 구체화·체계화되고 국정운영의 예측가능성을 높이며, 정책 등의 능률성과 효과성을 향상시킬 수 있을 것이다.

5 평가결과의 실질적 활용

기존 평가제도의 가장 큰 약점은 평가결과를 예산과 인사 등에 실질적으로 활용하지 못하였기 때문에 평가의 실효성이 크지 않다는 것이었다. 통합국정평가제도는 평가결과의 활용을 강제하는 규정을 법적으로 명시하고, 부처 단위에서 개인에 이르기까지 체계적으로 성과관리가 이루어지도록 설계되어 있다. 국정평가위원회에 평가결과의 활용과 관련된 부처의 장관을 당연직 위원으로 포함시킨 것도 평가의 실효성을 확보하기 위한 장치이다. 평가결과를 공개하고, 그 결과가 정책 등에 환류되도록 하는 동시에 예산·인사 등에 연계되도록 하며, 우수기관 또는 개인에게는 보상 등의 조치를 취하게 함으로써 평가의 실효성이 확보될 수 있을 것으로 기대된다. 평가의 실효성 확보는 국정운영의 능률

성과 효과성, 그리고 책임성의 확보로 이어질 것이다.

6 정책의 전 과정 평가

자체평가는 핵심정책과제, 재정성과, 조직, 인사, 정보화 등 5개의 평가부문에 대하여 정책의 기획에서부터 활용에 이르기까지 정책의 전 과정과 성과를 구체적인 지표로 평가하게 되기 때문에 부처 활동의 전 분야에 대한 진단적 성격을 갖게 된다. 따라서 자체평가를 조직의 문제점을 파악하고 개선방안을 모색할 수 있는 기회로 활용할 수 있다.

7 평가의 관대화 방지

평가의 관대화를 방지하고, 평가결과의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 부처의 자체평가결과를 민간인이 중심이 되는 분야별 전문가가 확인·점검하도록 되어 있다. 확인·점검결과 자체평가의 적절성이 근본적으로 의문시 되면 정부업무평가위원회는 실무위원회의 심의를 거쳐 재평가 실시여부를 결정하게 된다. 재평가로 인하여 동일한 평가대상에 대한 이중평가의 우려가 제기될 수 있으나, 부처가 자체적으로 정확하게 평가하려는 인식과 노력을 기울이도록 촉진하기 위한 다양한 인센티브 제도가 운영되며 극히 예외적으로 활용될 것이기 때문에 재평가 관련규정은 예방적 의미로서 기능하게 될 것이다.

8 평가의 분권화·자율화·민주화

통합국정평가제도는 기존의 다양한 평가제도들을 자체평가의 내실화와 통합적 성과관리체계를 기반으로 하여 점진적으로 연계·통합한다. 이는 평가의 중복성과 업무과중을 해소하고, 분권과 자율을 강조하는 참여정부의 기본 국정원리를 실현하는 것이다. 국무조정실이 정부업무평가위원회를 지원하고, 정부업무평가위원회의 위원장이 국무총리가 될 경우 중앙집권화의 가능성에 대한

우려가 제기될 수 있다. 그러나 정부업무평가위원회의 위원장은 국무총리와 함께 민간전문가가 공동으로 맡게 되어 있고, 국무조정실이 직접 평가를 실시하지 않고 정부업무평가위원회 역시 평가정책과 자체평가결과에 대한 심의·의결을 주 기능으로 한다는 점에서 분권과 자율에 대한 원칙을 확인할 수 있다. 또한 정부업무평가위원회의 구성에 있어서 기존의 정책평가위원회 보다 민간전문가의 수가 줄어들어 관주도의 평가제도라고 생각될 수 있다. 그러나 정부업무평가위원회는 기존의 정책평가위원회와는 달리 직접 평가를 수행하지 않고 상향식의 자체평가가 핵심이란 점에서 오히려 더 민주적인 방식이라고 할 수 있다. 또한 정부업무평가위원회는 평가를 기획·조정·총괄하는 기능을 주로 수행하고 실질적인 평가는 민간전문가 중심으로 구성되는 실무위원회가 주도하게 되어 정책평가위원회 보다 더 많은 민간전문가의 참여가 이루어지게 된다.

9 평가역량 강화

평가역량의 강화, 평가의 활성화 및 효율화를 위하여 정부의 지원에 관한 사항을 구체적으로 규정할 필요가 있다. 정부는 평가역량의 강화를 위한 조직과 예산 등을 최대한 지원하고, 평가방법·평가지표 등을 개발·보급하며, 평가전문 인력의 활용방안을 강구하도록 규정되어 있다. 이러한 규정들은 평가인프라 구축과 국정평가의 효율적인 수행 등 평가역량의 전반적인 강화에 이바지할 것이다.

1-2. 공공기관의 감사에 관한 법률 마련

1) 추진배경

❶ 독립성·전문성 부족에 따른 내부 통제기능의 부재

그 동안 각급 행정기관에서 기관장의 인사권 행사, 순환보직, 우수인력의 감사부서 근무 기피 등에 따라 내부감사의 기능이 취약하였고, 독립성·전문성에 한계가 있었다. 2005년 6월 현재 15개 중앙행정기관 및 186개 지방자치단체는 내부감사기구의 부재, 감사관련 법령미비 등 내부감사운영의 기본적인 인프라가 취약하여 실효성 있는 내부감사가 어려운 실정이다. 동시에 성과관리시스템의 부재에 따른 성과감사·평가기능의 미흡으로 행정의 합법성 등 지엽적인 문제에 감사원의 감사자원이 과다하게 투입되어, 국가 주요정책 및 대규모 예산이 투입된 사업에 대한 성과평가가 제대로 이루어지지 못하는 실정이다.

❷ 지방자치단체에 대한 과잉·중복 감사

현행 지방자치단체에 대한 외부감사는 감사원 감사(헌법·감사원법에 근거)와 중앙부처 또는 상급단체(지방자치법에 근거) 감사가 중첩되어 있다. 특히, 지방자치단체에 대한 중앙부처 또는 상급단체의 감사유사활동(자치단체에 대한 중앙부처 등의 감사·감독권의 약 65% 수준 차지)을 효과적으로 조정할 수 있는 실효성 있는 제도적 장치가 없는 실정이다.

❸ 성과중심의 행정시스템 구축의 필요성

이러한 문제의식에서 정부혁신지방분권위원회는 공공감사체계에 관한 개선을 '성과중심의 행정시스템 구축을 위한 평가인프라 구축' 과제의 일환으로 추진하게 되었다. 따라서 이 과제는 감사원 감사를 성과감사와 평가 위주로 전환

하고, 합법성 감사는 각급기관의 내부감사가 분담하는 큰 틀을 전제로 한다. 즉 통합적 성과관리시스템의 구축은 감사원의 기능 전환을 가져와 국가행정의 효율성·책임성 등을 제고하고, 동시에 각급 행정기관 내부감사의 독립성·전문성을 강화시키고자 하는 것이다.

2) 추진경과

❶ 추진경과의 개요

이 과제는 정부혁신지방분권위원회 출범 초기부터 공공기관의 감사에 관한 법률안을 마련하기 위하여 오랜기간 논의를 하여왔다. 우선 법률제정추진팀(감사법제TF)을 구성(2003년 8월)하여 법률안 초안 마련(2003년 8월 ~ 2003년 11월)한 후 각계의 의견수렴(2003년 12월 ~ 2004년 7월)을 위하여 워크숍(2003년 1월 12일 : 감사원, 행정자치부, 지방자치단체, 학계 등 참석), 토론회(2003년 12월 17일 : 감사원, 행정자치부, 지방행정연구원, 16개 시·도), 공청회(2004년 3월 26일 : 부패방지위원회, 교육인적자원부, 대한주택공사 등 113개 기관 및 단체 참석)를 개최하는 한편, 정부혁신지방분권위원회 내부토론(6회), 관계부처 실무협의(6회), 지방자치단체 설명회(5회)와 관계기관 법령협의(2004년 8월 ~ 2004년 10월 : 감사원, 교육인적자원부, 법무부, 국무조정실, 기획예산처, 행정자치부, 중앙인사위원회, 4개 자치단체협의회 등 11개 관계기관 및 단체)를 거쳐 대통령에 보고하였다(2004년 10월 25일). 이후 법률안 입법예고(2004년 11월 20일 ~ 12월 10일), 규제개혁위원회 규제심사(2004년 12월 17일 ~ 12월 21일)를 거쳐 법률안을 법제처에 심사의뢰(2005년 1월 6일)하는 한편 당정협의(2005년 3월 11일)와 관계기관의 의견을 추가 협의 조정한 후(2005년 6월 10일) 차관회의(2005년 10월 6일) 국무회의(2005년 10월 10일)를 거쳐 대통령 재가(2005년 10월 14일)를 받은 후 법률안을 국회에 제출하였다(2005년 10월 18일).

2 관련기관 등의 의견

“공공기관의 감사에 관한 법률안”의 시안을 마련한 후 관계기관 협의, 입법 예고 등의 의견수렴 과정에서 다양한 의견이 제시되었으며, 이에 대한 검토가 이루어졌다. 검토결과 기본적으로 내부감사의 독립성·전문성 제고, 과다 및 중복감사의 방지 등 법률안의 제정 취지와 목적 등 근간과 관련되는 핵심적인 사항은 원안을 유지하고, 그 외의 사항은 관계기관의 의견을 모두 수용하였다. 관계부처 협의 등 법률안에 대한 의견수렴 과정에서 제시된 의견과 그에 대한 검토사항은 다음과 같다.

가. 감사기구의 장의 지위

감사기구의 독립성 강화를 위해 법률안에서는 ‘감사기구의 장은 공공기관의 장에 직접 소속하되, 당해 공공기관의 장으로부터 독립하여 감사업무를 수행한다’라고 규정하였으나, 보조기관의 성격상 기관장의 지휘·감독이 불가피하므로 감사기구의 장에게 독립의 지위를 부여하는 것은 불합리하므로 ‘당해 공공기관의 장은 감사업무의 독립성을 보장하여야 한다’로 문구수정이 바람직하다는 의견과 ‘보조기관인 감사기구의 장이 기관장으로부터 독립하여 감사업무를 수행하도록 하는 것은 정부조직법의 기본원리에 위배되고, 검찰총장의 지휘·감독에 복종하도록 되어 있는 검찰청법 제7조제1항의 규정과도 배치되므로 이들 기관에 대해서는 이의 적용배제가 필요하다’는 의견이 제시되었다.

이러한 의견에 대하여 정부혁신지방분권위원회에서는 검토결과 전자의 의견과 같이 문구를 수정하였다.

나. 감사기구 장의 직위 개방

감사기구의 장의 전문성 강화방안으로 ‘중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장은 개방형 직위로 하고, 개방형직위로 하는 경우에도 정부조직법

의 계약직 공무원의 비율(20%)에 산입하지 아니 할 것이냐’에 대하여는 ‘현행과 같이 내부에서 감사기구의 장을 임용하고, 개방형직위로 하는 경우에도 정부조직법의 계약직 공무원의 비율(20%)에 산입하여야 한다’는 의견과, ‘수사업무 등의 특수성을 고려하여 예외인정’이 필요하다는 의견이 제시되었다.

그러나 개방형직위란 공직 내·외부에서 모두 임용이 가능한 제도로써 감사기구 장의 직위를 개방형으로 하여도 수사 등 특정업무를 수행하는 기관에서 필요한 경우에는 임용기준을 정하여 내부 공무원을 임용하면 된다는 점과, 감사기구의 장의 직위개방은 내부 감사기구의 독립성·전문성 보장을 위한 핵심적 사항이며, 일부 기관에 대해서 예외를 인정할 경우 기관간의 형평성 문제를 고려하여 원안을 유지하였다. 다만 정부조직법의 20%범위 내에 포함하는 문제는 현재 개방형으로 지정된 직위를 교체해야 하는 시행상의 혼란 등을 우려하여 최초 시행당시에만 20% 범위에 포함하지 않는 것으로 조정하였다.

다. 감사기구 장의 임용 결격사유

감사기구 장의 전문성 강화를 위한 감사기구 장의 임용결격사유에 대하여는 ‘국가기관 또는 지방자치단체의 감사·조사, 예산·회계, 기획·평가 및 인사·복무 등 주요업무와 관련된 공공 및 민간분야의 연구실적 또는 근무경력이 없는 자’ 외에 ‘수사업무’를 포함해야 한다는 의견과 ‘소관 법령에 의한 정책·사업 등’으로 업무분야를 보다 포괄적으로 규정할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

법률안에 규정된 내용은 각 기관의 주요업무를 예시한 것으로는 ‘수사’ 등 의견 제시된 업무가 당연히 포함되는 개념이며, 각 부처에서 수행하는 주된 기능을 모두 열거하는 것은 기술적으로 한계가 있어 ‘감사·조사, 예산·회계, 기획·평가, 인사·복무, 수사, 소관법령에 의한 정책·사업 등 국가기관 또는 지방자치단체의 주요업무와 관련된 공공 및 민간분야의 연구실적 또는 근무경력이 없는 자’로 하였다.

라. 감사기구 장의 임용기간

감사기구의 독립성 확보를 위해 감사기구 장의 임기를 3년으로 하는 것에 대하여는 ‘인사운영의 경직성을 해소하기 위해 임기를 2년으로 단축해야 한다’는 의견과 ‘단기순환보직 인사의 원칙상 3년이라는 기간은 인사운영의 불합리를 초래하므로 수사 등 업무의 특수성에 따라 단기순환보직 인사를 필요로 하는 기관의 경우 3년 이하의 범위에서 자율적으로 임기를 정할 수 있도록 해야 한다’는 의견이 제시되었다.

그러나 감사기구의 독립성 및 전문성 제고와 유능한 인재의 확보를 위하여 최소한 3년이라는 임기의 보장이 필요하다고 판단하여 원안을 유지하되, 수사 등 업무의 특수성에 따라 단기순환보직 인사를 필요로 하는 기관에 한해 ‘3년의 범위 안에서 소속기관의 장이 달리 정할 수 있도록’ 단서를 규정하였다.

마. 감사결과의 공개

행정의 투명성과 책임성의 담보수단으로 ‘감사결과는 원칙적으로 공개하되, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 등 다른 법률에서 다르게 규정하고 있는 사항에 관하여는 그 규정에 따르도록 하는 것과 관련하여 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률이 정한 절차에 따라 공개한다’라고 수정이 필요하다는 의견과는 ‘수사 중인 피의자와 관련된 정보는 사생활의 비밀 보호차원에서 공개가 불가하다’는 사유로 감사결과의 공개가 곤란하다는 의견이 제시되었다.

이것은 법 표현상의 문제로 내용상 큰 차이가 없어 제시된 의견을 수용하고 수사중인 피의자와 관련된 정보는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’에 의해 충분히 해소되는 사항이므로 별도로 규정을 하지 않기로 하였다.

바. 감사활동조정협의회 구성

지방자치단체 등에서 주장하는 중복외부감사의 문제점을 해소하고 주요 감

사활동에 관한 사항에 대한 협의를 하기 위하여 감사원에 감사활동조정협의회를 두며, ‘위원은 감사원 직원 5인, 감사기구의 장 7인, 국무조정실장이 추천하는 자 1인, 지방자치단체협의체가 추천하는 자 4인, 시민단체가 추천하는 자 3인 중에서 임명 또는 위촉’하도록 하였으나, ‘종합적인 부패방지 대책기구로서 국가청렴위원회의 의견이 감사활동협의회 운영과정에 반영될 필요가 있으므로 국가청렴위원회 추천인사가 감사활동조정협의회에 포함되어야 한다’는 의견과 ‘지방자치단체에 대한 중복외부감사의 해소도 중요하지만 정부투자기관 및 산하단체에서도 중복외부감사 문제의 심각성을 호소하고 있으므로 이들 기관을 대표하는 인사의 참여가 반드시 필요하다’는 의견이 제시되었다.

이에 따라 ‘감사원 직원 5인, 감사기구의 장 5인, 국가청렴위원회가 추천하는 자 1인, 국무조정실장이 추천하는 자 1인, 정부투자기관 또는 정부산하기관의 감사기구의 장 중 기획예산처 장관이 추천하는 자 2인, 지방자치단체협의체가 추천하는 자 4인, 시민단체가 추천하는 자 2인’으로 구성인원을 조정하였다.

사. 감사유사활동에 대한 조정

지방자치단체의 감사에 대한 부담완화를 위하여 ‘중앙행정기관 공무원 등이 지방자치단체 사무에 대한 지도·점검·확인 등 감사유사활동을 하고자 할 경우 직접 방문활동을 지양하고 서면으로 하는 것을 원칙으로 하되, 방문이 불가피 할 경우 행정자치부 등과 협의 후 감사유사활동을 하도록’ 하는 것에 대하여는 ‘중앙행정기관 고유 업무의 지자체 위임사무에 대한 지도·감독은 각 개별법에 규정된 사항으로 업무의 특성을 잘 알지 못하는 행정자치부 등과 협의하는 것은 부당하다’는 의견이 제시되었다.

그러나 지방자치단체에서는 중앙부처의 감사유사활동을 감사와 동일하게 인식하고 있기 때문에 이러한 부담의 해소를 위하여 원안을 유지하되, 각 부처의 업무수행에 차질이 없도록 시행령 등에 합리적인 절차를 마련하여 제도운영을 하기로 하였다.

아. 벌칙 규정

감사의 실효성을 확보하고 원활한 감사활동을 보장하기 위해 ‘감사기구의 감사를 받는 자로서 감사를 거부하거나 자료제출 요구에 불응한 자, 감사기구의 감사활동을 방해한 자, 감사인으로서 비밀유지 의무를 위반한 자 등에 대하여 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다’는 벌칙규정에 대하여는 “위의 규정이 지나치게 추상적인 개념이므로 ‘정당한 사유 없이’라는 문구를 추가하며 한정하는 것이 필요하고, 비밀유지 의무 위반죄는 형법상의 공무상 비밀 누설죄와 균형이 필요하므로 2년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지로 수정하는 것이 바람직하다”는 의견을 제시되었다.

이에 대하여는 ‘정당한 사유 없이 감사를 거부하거나 자료의 제출요구에 불응한 자와 정당한 사유 없이 감사기구의 감사활동을 방해한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 비밀유지 의무를 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다’로 수용하였다.

3) 과제내용

‘공공기관의 감사에 관한 법률안’은 총 6장, 36개조의 본문과 부칙으로서 제1장 총칙, 제2장 감사기구, 제3장 감사활동, 제4장 감사활동 등의 조정, 제5장 지방자치단체에 대한 특례, 제6장 벌칙으로 구성되어 있다. 적용범위는 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관 및 공적단체 등 공공기관에 적용된다. 법률안의 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

1 내부감사의 독립성, 전문성 제고 및 인프라 구축

첫째, 감사기구의 설치 및 감사기구장의 직위개방 : 중앙행정기관과 지방자치단체에는 관계법령의 규정에 따라 감사기구를 두도록 하되, 지방자치단체의

경우에는 조례가 정하는 바에 따라 합의제 감사기구로도 할 수 있다. 또한 중앙행정기관과 지방자치단체의 감사기구의 장은 반드시 개방형직위로 운영하도록 하여 내부감사의 전문성·독립성을 보장한다.

둘째, 감사기구의 직무상 독립성 보장 : 중앙행정기관과 지방자치단체의 감사기구의 장은 당해 기관장에 직접 소속하되, 기관장은 감사업무의 독립성을 보장하여야 한다.

셋째, 감사기구위원장의 임면 및 임용기간 : 중앙행정기관의 감사기구 장은 중앙인사위원회의 심사를 거쳐, 지방자치단체는 지방의회의 동의를 얻어 임면한다. 감사기구위원장의 임용기간은 3년으로 하되, 총 임용기간이 5년을 넘지 아니하는 범위 안에서 연장할 수 있도록 임기를 보장한다.

2 감사중복의 해소 및 외부감사·감독의 합리적 조정

첫째, 단일 외부감사원칙 도입 : 감사원과 다른 감사기구에서 이미 외부감사를 실시한 사항 등에 관하여는 새로운 사실의 발견 등 특별한 경우를 제외하고 원칙적으로 재감사를 금지한다.

둘째, 감사중복 조정시스템 정비 : 감사원은 각급 기관의 연간감사계획을 제출받아 당해 감사기구와 협의하여 감사중복 등을 조정할 수 있다. 이를 위하여 감사원 직원, 각 기관의 감사기구 장, 자치단체협의회 추천자, 외부전문가 등으로 구성된 감사활동조정협의회를 설치·운영하고, 각 부·처·청에서 자치단체에 대한 종합감사를 할 경우 합동으로 감사를 실시한다.

셋째, 감사유사활동에 대한 조정 : 중앙행정기관 또는 상급단체의 자치단체에 대한 감사유사활동(지도·감독·확인·조사 등)을 목적으로 하는 무분별한 현지방문을 통제한다. 감사유사활동은 원칙적으로 서면으로 하되 현지방문이 불가피 할 경우, 감사기구의 장과 방문목적·기관·일정·인원 등에 대한 사전협의를 거쳐 실시하도록 한다. 또한, 중앙행정기관에서 지방자치단체를 방문하고자 할 경우에는 행정자치부와 협의하도록 규정하여 통제의 실

효성을 담보한다.

③ 감사활동의 제반수단 확보 및 국민의 감사 참여 확대

첫째, 내부감사의 기준 및 실효성 있는 감사수단 마련 : 감사계획수립· 실시·처리·보고 등 감사활동의 일반적인 원칙과 기준 등을 체계적으로 규정, 공공감사의 객관성과 신뢰성을 제고한다. 자료제출 및 출석답변 요구권 등을 규정하고, 감사의 거부 등에 대한 벌칙규정을 마련하여 내부감사의 실효성을 확보한다.

둘째, 감사결과의 지방의회 등 보고 : 감사기구 장은 감사종료 후 조치할 사항이 포함된 감사결과를 기관장에 보고한다. 특히, 지방자치단체의 경우에는 매년 실시한 주요 감사결과를 조례가 정하는 바에 따라 1회 이상 지방의회에 제출하여야 한다.

셋째, 기관장의 감사요구 : 기관장은 감사기구의 장에게 특정 사항에 대하여 감사·조사 등을 요구할 수 있으나, 그 구체적인 범위·방법 등은 감사기구장이 결정하도록 하여 직무상의 독립성을 강화한다.

넷째, 지방의회의 감사요구 : 지방의회는 그 의결로서 특정 사항에 대한 감사를 자치단체장을 통해 요구할 수 있도록 한다.

다섯째, 감사결과의 공개 : 감사결과는 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 정하는 바에 따라 공개하도록 한다.

여섯째, 감사자문위원회의 설치 : 행정기관에는 필요시 감사결과의 처리 등 감사운영에 관한 주요사항을 자문하기 위하여 감사자문위원회를 설치할 수 있도록 규정하여 국민의 감사수요를 적극 반영할 수 있는 장치를 마련한다. 다만, 감사기구를 합의제기구로 하는 지방자치단체의 경우에는 감사자문위원회를 두지 않는다.

일곱째, 외부 전문가 등의 활용 : 특정 감사사무에 대하여 전문지식 또는 실무경험이 필요하다고 인정되는 경우에는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수

있도록 한다.

4) 성과 및 기대효과

이 과제는 국회에 법률안을 제출하여 심의중인 과제로 아직 그 성과가 가시화되지 않았다. 기본적으로 이 과제는 성과인프라 구축 과제의 일환으로 추진되었다. 성과관리시스템의 구축으로 감사원의 기능이 기존의 합법성 감사에서 성과감사로의 전환이 요구되는데, 이를 위해서는 기존에 감사원이 담당하고 있는 합법성 감사의 몫을 각급기관의 자체감사가 담당할 필요가 있다. 이러한 배경에서 각급 행정기관의 내부감사 역량을 강화할 배경으로 이 과제가 추진되었다. 초기 논의과정에서 이러한 감사원의 기능 개편이 전제되지 않는 ‘공공기관의 감사에 관한 법률안’은 지나친 감사기능의 확대로 행정관리의 자율성과 신축성을 위축시킬 수 있다는 지적이 있었다. 그런데 통합적 성과관리시스템의 구축에 따른 성과감사로의 전환이 이루어진다면, 이 법률안이 주장한 내부감사의 독립성·전문성 제고 및 인프라 구축, 각급기관의 감사중복 해소 및 외부감사·감독의 합리적 조정의 효과를 가져 올 것으로 기대할 수 있다.

2. 업무절차 재설계(BPR)를 통한 일하는 방식 개선

1) 추진배경

업무절차 재설계(BPR)⁴⁾란 업무를 프로세스 단위로 분석하면서 업무프로세스의 개선을 통해 업무의 효율화 및 고객만족 제고를 이루려는 혁신의 방법이다. 이 방법은 기능간을 흘러가는 업무프로세스를 분석하여 문제점을 찾아 해결함으로써 업무를 개별 담당자의 단위 업무 위주로 파악하여 분석할 때 해결할 수 없었던 문제까지도 해결할 수 있고 또한 상시적으로 개선할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

그간 우리의 행정업무처리방식은 기능 및 조직 재편 등 우리 정부의 다양한 행정혁신 노력에도 불구하고 많은 부분에서 낭비적이고 불합리한 요소를 가지고 있으며, 이로 인해 행정역량의 비효율을 초래하고 있었다. 특히 기능조정은 지난 정부에서부터 일부 수행되었음에도 기능간 흘러가는 업무프로세스에 대한 조정이 없어 행정의 효율 및 업무의 질적 향상을 가져오지 못하는 실정이었다. 또한 업무를 수행하는 공무원들 사이에 업무프로세스에 대한 개념이 익숙하지 않아 업무를 정형화된 프로세스에 따라 수행하지 못하는 경우가 많으며, 이로 인해 업무프로세스를 개선하려는 노력이 미흡했다.

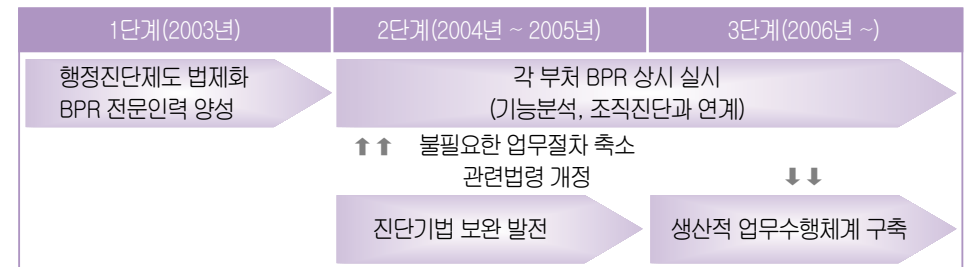
따라서 업무프로세스 재설계를 통해 정형화 되어 있지 않은 업무프로세스는 정형화시키고, 불합리하거나 비효율적인 업무프로세스는 개선을 하여 업무량을 줄여줌과 동시에 행정의 효율성을 제고할 필요가 제기되었으며, 이를 통해 행정의 수요자들에게 양질의 행정서비스를 신속하게 제공할 수 있도록 할 필요가 대두되었다. 또한 각 행정기관이 상시적으로 업무프로세스재설계 활동을 할 수 있는 기반을 구축하도록 지원을 하는 것이 필요하게 되었다.

이러한 요구에 부응하기 위해 참여정부에서는 BPR을 통한 일하는 방식 개

4) Business Process Reengineering : BPR

선을 행정개혁의 과제로 선정하고 추진을 위한 로드맵을 작성하였다. 로드맵 상 계획을 보면 2003년에는 업무프로세스개선을 이해하고 추진을 선도할 BPR 전문 인력을 양성하고, 2004년에는 BPR 교육을 확대하고 시범실시를 통해 BPR의 본격적인 추진을 위한 기반을 조성하며, 2005년부터는 전 부처 대상으로 실시를 확대하며 상시 실시할 수 있는 기반을 만드는 것으로 되어 있다.

표 2-2 「BPR을 통한 일하는 방식 개선」 로드맵



2) 추진 경과

이 과제는 BPR교육과 우수기관 선발 및 인센티브 제공 등 과제의 실질적인 추진은 행정자치부가 담당하고, 정부혁신지방분권위원회는 과제 추진 과정에서 추진계획 및 내용이 과제의 취지에 맞는가를 점검하고 추진실적을 평가하는 등 전반적으로 과제를 관리하는 역할을 하고 있다.

이에 따라 행정자치부는 2004년말까지는 BPR 교육교재를 만들어서 각 부처 실무요원 및 담당자를 대상으로 업무프로세스재설계 기법을 교육했으며, 일부 부처를 대상으로 자체추진 과제를 부여하고 추진실태를 점검하였다. 그리고 2005년부터는 BPR 추진센터를 구축해서 부처를 확대하여 BPR을 추진함과 동시에 추진을 상시화할 수 있도록 추진에 따른 벌칙과 인센티브를 제도화하는 한편 BPR 추진을 위한 매뉴얼도 개발 보급하였다. 이러한 제도 하에서 2006년부터는 부처를 확대해서 전부처가 BPR을 상시적으로 추진할 수 있도록 추진을 독려하고, 점검 및 평가를 통해 우수 사례에 대해서는 인센티브를 주는 등

의 노력을 지속적으로 해나갈 계획이다. 일정별 추진경과는 다음과 같다.

이 과제를 추진하기 시작한 2003년 동안은 주로 BPR 교육 교재를 개발하고 기법 교육을 실시했다. 2003년 5월에는 행정자치부 및 중앙인사위원회 실무요원을 대상으로 업무재설계기법 교육을 실시했으며, 6월에는 중앙공무원교육원에 「행정진단전문인력양성과정」을 설치하여 운영하도록 했다. 12월에는 “행정업무프로세스 재설계 매뉴얼”을 발간하여 보급하였다.

2004년도에는 보다 많은 공무원을 대상으로 BPR 기법을 교육시켰으며 일부 부처에 대해서는 BPR을 시범 실시할 수 있도록 했다. 2004년 6월에는 각급 기관 담당자를 대상으로 BPR기법 교육을 실시하였는데, 이때 중앙부처, 시도, 시도교육청 등 58개 기관의 112명을 대상으로 교육을 실시했다. 2004년 6월에서 11월 사이에는 진단변화관리 사업에 통합해서 BPR을 실시하도록 했는데, 이 때 6월에 16개 중앙부처를 대상으로 진단변화관리 사업의 한 분야로 일부 프로세스에 대해 재설계를 시작하도록 했으며 9월에는 식품의약품안전청을 추가해 17개 기관에 대한 BPR을 수행했다. 그리고 2004년 7월에는 각 기관에 자체추진 실천과제(공통 1, 자체 1)를 부여해서 실시하도록 했다. 또한 2004년 9월 2일에서 9월 8일 사이에는 과천과 대전 청사의 각 기관 실무자를 대상으로 순회교육을 실시하여 서울과 대전에 있는 중앙부처 소속 63명, 시도교육청 소속 46명, 시도 및 시군구 소속 260명을 대상으로 교육을 실시했다. 2004년 11월에는 업무프로세스재설계 과제에 대한 추진실태를 조사했으며, 12월 2일에는 27개 기관에 자체업무평가절차개선, 정보공개제도 등 업무프로세스재설계 사례를 제출하도록 해서 심의를 했다.

2005년도에는 BPR을 상시적으로 추진할 수 있는 체계를 구축하고 전 부처로 BPR 추진을 확산하였다. 2005년 3월 18일 BPR 추진전략을 수립하고 행정개혁 로드맵 과제와 연계하여 자율적이고 상시적으로 BPR을 추진할 수 있는 추진체계를 구축하겠다는 목표를 제시했다. 이 전략 목표를 달성하기 위해 교육 및 성과 제고방안 확립, 일하는 방식 개선 공통혁신과제 추진과 연계 추진 방안 마련, 진단혁신관리사업과의 연계 추진방안 구축 등의 세부 과제를 제시

했다. 2005년 3월 23일에는 BPR 추진을 체계적이고 제도적으로 하기위해 행정자치부 내에 BPR 지원 센터를 설치했다. 이 센터는 민간전문컨설팅 5개 업체의 전문가 10인으로 구성했으며, BPR 실시방법 등에 대한 교육을 지원하고 제도개선을 위한 자문 등의 역할을 하도록 했다. 이후 이 센터에서는 3월 17일 BPR 교육 및 제도개선 지원 계획을 수립해서 각 부처에 통보했는데, 이 계획에는 BPR 지원체계, 방법, 내용 및 전문 강사 지원 및 제도 개선 지원 등의 내용을 제시하였다.

이 계획에 따라 2005년 4월에서 6월 사이에 정부청사별 BPR 기본교육을 실시했는데, 4월 16일에는 중앙청사에서 국무조정실 등 4개 부처의 33명을 대상으로 1·2차 교육을 실시했으며, 5월 6일에는 과천청사에서 환경부 60명을 대상으로 교육을 실시하고, 6월 22일에는 대전청사에서 관세청과 조달청의 76명을 대상으로 교육을 실시했다. 그 외에도 이 기간 동안에 대상 기관에 대해 수시 자문을 실시했다. 2005년 5월에서 6월 사이에 BPR 우수사례를 확산시키기 위해 ‘혁신-이렇게 일해요’라는 책자를 발간하여 지방행정기관 등 324개 기관에 배포했으며, 6월 29일에는 ‘고객중심의 BPR 실시’ 등 6개 분야 추진 계획과 ‘일하는 방식, 이렇게 혁신합니다’라는 책자를 통해 우수사례를 확산하였다. 7월에서 12월 사이에는 BPR 추진의 필요성을 확산시키기 위해 ‘지방행정혁신매뉴얼’에 행정개혁과제 추진방안 및 BPR 추진계획을 반영하였으며, 2006년도 정보화예산요구지침에 BPR 추진방안을 반영하도록 했다. 또한 12월에는 자율적이고 상시적으로 BPR을 추진하도록 하기 위해 매뉴얼을 개발해서 보급했다.

3) 과제 내용

1 BPR 전문 인력 양성

이 과제는 각 업무 담당자가 BPR 방법을 습득하여 상시적으로 업무프로세

스를 개선해 나갈 수 있도록 한다는 목표로 시작을 했기 때문에 우선적으로 BPR 교육에 중점을 두어 실시하였다. 특히 초반에는 실무자 중심의 교육을 통해 BPR 전문가를 양성하는 노력을 기울였다. 또한 각급 기관 담당자를 대상으로 하는 BPR 기법을 교육하였다. 2003년도에는 BPR을 추진할 행정자치부와 중앙인사위원회 실무요원에 업무재설계기법을 교육시켰으며, 그 후 중앙공무원교육원을 통해 전 부처 담당자 대상 교육을 시켰다. 2004년도에는 진단변화관리 사업에 통합해서 BPR을 실시하면서 6월에는 16개 부처를 포함하여 시도 및 교육청 112명에게 교육을 시켰으며, 9월에는 중앙부처, 시도 및 교육청의 369명을 대상으로 교육을 했다. 2005년도에도 BPR 지원센터를 통해 BPR 실시 방법에 대한 교육을 지원했으며, 정부 청사별(중앙청사 33명, 과천청사 60명, 대전청사 76명) BPR 기본교육을 시켰다.

둘째로는, BPR을 전 부처 공무원들이 자체적으로 실시할 수 있도록 하기 위해서 행정업무프로세스재설계 매뉴얼을 발간해서 보급했다. 또한 일하는 방식 개선 지침을 통해 BPR 기법을 확산시켰으며, 이러한 기법을 활용해서 각 부처가 제시된 BPR 대상 과제에 대해 스스로 BPR을 실시하도록 해서 점검 평가를 했다.

셋째로는 2004년 6월부터 진단변화관리 사업을 통해 매년 16개 정도의 중앙부처를 대상으로 일부 업무에 대해 BPR을 실시하도록 하여 지속적으로 전 부처가 BPR을 실시할 수 있도록 확산해 나가고 있다. 2005년 말까지 33개 부처를 대상으로 일부 업무에 대해 BPR을 실시하도록 했으며, 2007년 말까지는 전 부처가 보다 많은 업무를 대상으로 BPR을 실시할 수 있도록 할 계획이다.

넷째로는, 행정자치부 내에 민간 전문가로 구성된 BPR 지원센터를 설치하여 BPR 실시방법 등에 대한 교육을 상시 실시하고, BPR 지원체계, 방법, 내용을 수립하였으며, BPR 추진 관련 제도를 개선할 수 있는 장치를 마련했다. 또한 각 부처들이 BPR 추진 실적을 보고하도록 하고 이를 평가하여 우수 사례를 발굴해서 인센티브를 제공하는 등 각 부처가 BPR을 지속적으로 추진할 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 한편 부처별 BPR 추진 실적에 대한 평가를

혁신평가와 연계해서 할 수 있도록 하기 위해 정부공통혁신과제인 ‘일하는 방식 개선’의 세부과제에 ‘BPR을 통한 일하는 방식개선’을 포함하여 실시하였다. 2005년도에도 BPR을 진단변화관리 활동의 주요 사업에 반영하고, 2005년도 부처 혁신 평가항목에 포함하여 BPR 사업의 추동력 및 이행력을 강화하였다.

4) 성과 및 기대효과

BPR을 통한 일하는 방식 개선 과제의 추진을 통해 전 부처의 각 업무 담당자가 자기의 업무에 대한 BPR을 상시적으로 추진할 수 있는 기반조성이 기대된다. BPR 센터를 설립하여 부처의 BPR 교육 및 실시를 지원하고 평가할 수 있도록 함에 따라 BPR이 일회성으로 끝나지 않고 지속적으로 실시될 수 있는 기틀을 마련했다.

이를 통해 불합리하거나 불필요한 업무처리 방식이 개선되어 업무처리가 신속하게 이루어지고, 고객만족도가 높아질 것으로 기대된다. 업무프로세스가 정형화되고 간소화됨에 따라 업무담당자의 능력에 따라 업무의 결과나 질에 차이가 생기고 불투명하게 업무처리가 진행되는 등의 문제점은 사라질 것이기 때문이다. 또한 부처 내에서는 위임전결의 하향화를 통한 권한의 위임으로 신속한 의사결정이 이루어지게 될 것으로 기대된다.

그리고 부처 간 연계되는 업무프로세스의 재설계를 통해 부처간 업무의 협조가 어려웠던 업무를 정형화하고 간소화하도록 함에 따라 업무가 점차적으로 고객 입장에서 신속하게 처리가 될 것으로 기대된다. 아울러 부처간, 부서간 전후 공정의 업무 연계가 체계적으로 정립되면 업무 담당자 개인의 의견이나 부처나 부서의 이해관계에 따라 지연되던 업무는 많이 해결될 것으로 기대된다.

또한 업무프로세스가 정형화되고 개선됨에 따라 부처의 업무전산화 추진이 급속하게 진전될 것으로 기대된다. 최근 행정전산화가 빠르게 진척되고 있음에도 일부 민원프로세스를 제외하고는 민간부문에 비해 전산화가 늦게 진행되

고 있는 이유가 공공부문의 업무프로세스 중에 정형화되지 않은 부분이 많다는 것인데, BPR을 통해 이를 해결함으로써 전산화의 속도는 가속화될 것으로 기대된다.

3. 유연하고 탄력적인 조직문화 조성 및 권위주의 행정문화 청산

1) 추진배경

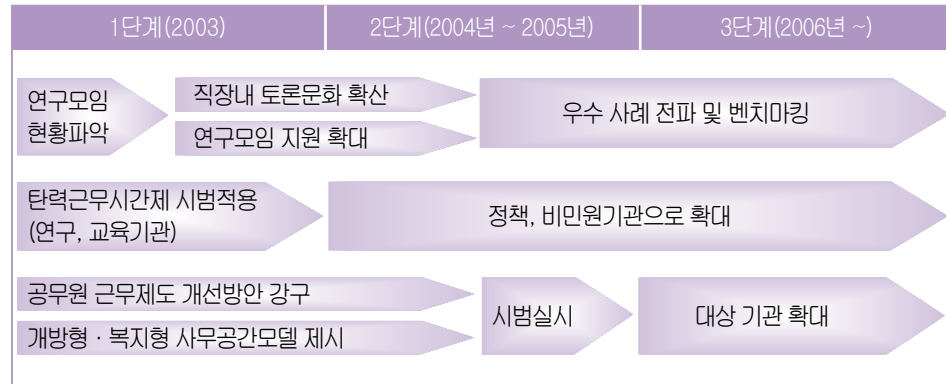
참여정부 출범 당시 사회 환경이 산업사회에서 지식정보사회로 변화하고 있음에도 정부 내에는 권위적이고 경직적인 조직문화가 잔존하여 합리적이고 창의적인 행정활동을 저해하고 있었다. 또한 정부 내 조직 문화는 유연하고 탄력적으로 변화하지 못하고 있어 조직 구성원의 자율과 창의성 발휘를 저해하고, 조직의 투명성 저하를 가져왔으며, 조직 내 의사소통 단절로 공직사회 침체와 사기저하를 초래하고 있었다.

그러므로 공직사회의 사기를 높이고 조직 구성원이 자율과 창의성을 발휘할 수 있도록 하기 위해 권위주의적이고 경직된 조직문화를 제거함과 동시에 유연하고 탄력적인 조직문화를 조성해야 하는 필요성이 대두되었다.

이러한 필요성에 부응하기 위해, 참여정부는 행정개혁의 과제로 ‘유연하고 탄력적인 조직문화 조성’을 선정하였으며 로드맵을 작성하였다. 본래 조직문화를 바꾸기 위해서는 조직, 업무프로세스, 업무행태를 함께 개선해야 하는데, 참여정부에서는 업무행태개선을 위한 조직관련 과제(팀제)와 업무프로세스 개선(BPR) 과제를 별도의 과제로 선정하여 추진하고 있다.

이 과제는 주로 공무원들이 업무를 유연하고 탄력적으로 수행하도록 학습문화를 조성하고 탄력근무시간제 등 근무방식을 다양하게 함과 동시에 사무공간을 개방형 복지형으로 개선하는 등의 목표를 추진하고 있다. 로드맵 상의 추진 계획을 보면, 2003년에는 주로 현황을 파악, 계획을 하는 단계이고 2004년부터 방안이나 모델 제시를 하고 시범실시를 하면서 2005년부터는 전 부처로 확대하여 실시하며 우수사례를 발굴하여 인센티브를 제공하는 등 제도화를 통해 전 부처가 지속적으로 추진할 수 있는 기반을 조성하도록 하였다. 특히 2005년부터는 ‘유연하고 탄력적인 조직문화 조성’과 ‘권위주의 행정문화 청산’이라는 과제를 통합하여 수행함으로써 과제의 효과를 높이도록 하고 있다.

표 2-3 유연하고 탄력적인 조직문화 조성 로드맵



2) 추진 경과

‘유연하고 탄력적인 조직문화 조성’ 과제는 행정자치부가 정책개발, 시행과제 발굴, 부처대상 실시, 점검, 평가 등 실질적으로 추진을 담당하고 있다. 정부혁신위원회는 정책 및 과제의 적합성 및 효과성을 검토하고, 추진과정을 주기적으로 점검, 성과를 파악하는 등 과제 관리 역할을 담당하고 있다.

이 과제는 토론문화 활성화, 탄력근무제 확대, 사무공간 개선을 주요 개선 과제로 채택하여 수행을 했다. 토론문화 활성화를 위해서는 2003년 연구모임 현황을 파악하고, 2004년 토론문화를 확산하고 연구모임 지원을 확대했으며, 2004년 하반기 이후는 우수사례를 전파하면서 토론문화가 전 부처 전 공무원에게 확산되도록 하고 있다. 탄력근무제도 확대를 위해서는 2003년부터 2개의 시범부처를 대상으로 실시하였으며, 2004년도부터는 14개 중앙부처로 실시를 확대했으며, 그 후 점차적으로 전 부처를 대상으로 확대해 나가고 있다. 사무환경개선은 2003년에서 2005년에 걸쳐 사무환경개선에 관한 지침을 시달하고 실태조사를 통해 문제점을 파악한 후 사무공간 개선 모델 안을 만들어 보급했으며, 2006년부터 부처를 대상으로 개선 작업이 착수될 예정이다. 과제별 추진경과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학습 및 토론 활성화 과제를 위해서는 우선 공무원연구모임이 활성화 될 수 있도록 지원을 했다. 토론문화 활성화를 위해서는 2004년 3월에서 11월 사이에 중앙공무원교육원에 「토론문화발전과정」을 운영하도록 하여 이 과정에서 2-4급 30명과 5-7급 50명을 교육시켰다. 연구모임 활성화를 위해서는 2004년 6월에 공무원 평정규정을 개정하여 인사평정에 연구모임 참여 실적을 반영하도록 했다. 또한 우수 연구모임을 선정하여 지원하도록 했는데 2004년 9월 법무부의 ‘21세기 교정연구회’ 등 67개 모임이 선정되었다.

둘째, 업무의 효율성을 제고하고 업무방식의 유연성을 높이기 위한 새로운 근무방식을 도입하기 위해 2004년 8월 노동연구원에 ‘원격·탄력적 근무제 도입방안 연구’라는 연구용역을 실시하도록 의뢰했다. 또한 9월에는 한국IBM 등 5개 민간기업의 탄력근무제 운영사례를 조사하여, 탄력근무제 운영에 맞는 근무유형, 업무별·부서별·직급별 적용 대상 등의 실태를 분석했다. 이와 아울러 중앙부처(2004년 12개 부처)를 중심으로 탄력근무제를 부분적으로 도입하여 운영하도록 하였다.

셋째, 사무환경 개선을 위해서 2004년 7월 사무환경 지침을 시달하고 실태 조사를 실시하였다. 이 지침에 따라 2004년 11월에는 일하는 방식 개선 실태 조사(사무환경 개선 포함) 및 우수기관 심사를 했다. 2005년도에는 3월 22일 일하는 방식 개선 공통혁신과제 추진과 연계방안을 수립하여 추진하면서 세부 실행과제로 「활력 있는 조직문화 창출을 위한 뉴 오피스 모델 구현」이라는 과제를 선정하였으며, 미래행정에 맞는 사무환경 표준매뉴얼 개발 및 시범사무실 구축 등을 통하여 활력 있는 사무환경 조성을 목표로 설정하였다. 2005년 5월 ~ 6월에는 정부청사 사무공간에 대한 실태조사를 실시했으며, 정부청사 사무환경에 대한 설문조사를 실시하여, 10월에는 뉴 오피스 표준모델 시안 구현을 완료했다. 그 후 2005년 11월에는 뉴 오피스 표준모델 구현을 위한 표준매뉴얼을 제작·보급하였으며, 2005년도 12월에 지식오피스대상을 시상했다.

3) 과제 내용

위의 경과에서 본바와 같이 유연하고 탄력적인 조직문화를 조성하기 위해 학습 및 토론문화를 활성화 했고, 새로운 근무방식을 확대하고, 개방적 사무환경을 갖추도록 지원을 하는 등의 노력을 하였다. 세부적인 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 학습 및 토론문화를 활성화시키기 위해서 공무원 평정규정을 개정해서 평정시 학습 및 연구모임 실적을 반영하도록 제도화했으며, 우수 연구모임을 선정해서 포상하도록 했다. 2004년에는 우수연구 모임으로는 법무부의 '21세기 교정연구회', 국세청의 '신세무조사기법연구회' 등 67개 모임이 선정되어 최대 200만원에서 최소 50만원까지 활동비가 지원되었다. 토론 문화를 정착시키기 위해서 장관 토론회(분기), 실국장 토론회(격주), 혁신담당관토론회(수시) 등 정기적인 토론회를 개최하도록 제도화했다. 아울러 토론문화의 확대 뿐만 아니라 토론의 질적 향상을 위해서 공무원들이 토론에 적응할 수 있도록 중앙공무원교육원에 '토론문화 발전과정'을 개설해서 지속적으로 교육을 시키도록 했다.

둘째, 새로운 근무방식을 도입하기 위한 노력으로, 먼저 민간기업의 탄력근무제 운영사례를 조사하여, 탄력근무제 운영에 맞는 근무유형, 업무별·부서별·직급별 적용 대상 등의 실태를 분석했으며, 이를 통해 정부에서 활용시에 부작용을 최소화할 수 있도록 하였다. 아울러 중앙부처를 중심으로 탄력근무제를 부분적으로 도입하여 운영하도록 장려하였다. 또한 탄력근무제를 여러 부처들이 활용할 수 있도록 하기 위해 부처별 업무특성 등을 감안하여 근무관리를 자율적으로 할 수 있도록 권한을 확대해 주었으며, 탄력근무제를 실시하는 기관들의 운영 실태를 분석하여 개선안을 여러 부처들이 공유하도록 하였다. 아울러 본격적으로 다양한 근무방식을 활용할 수 있도록 하기 위해 연구용역을 통해 공공기관에서 활용할 수 있는 원격 및 탄력적 근무제 도입 방안을 마련하도록 했다.

셋째, 사무환경 개선을 위해서는 사무환경개선 지침을 시달하고 사무환경에 대한 실태조사를 토대로 사무환경을 개방형·복지형으로 구축한다는 방향을 설정하고, '일하는 방식 개선 지침'을 통해 통보함과 동시에 이를 장려하기 위해 우수기관 선정시에 사무환경개선에 6점을 배정하도록 했다. 또한 사무환경개선 과제를 일하는 방식 개선 공통혁신과제 추진과 연계하는 방안을 수립해서 체계적으로 수행될 수 있도록 제도화했으며, 우수한 기관에는 포상을 하도록 했다. 아울러 미래행정에 맞는 사무환경 표준매뉴얼을 개발하고 시범사무실 구축 등 활력 있는 사무환경을 조성할 수 있도록 했다. 이를 위해 행정학, 시스템공학, 디자인, 실내건축 전공 교수 및 사무환경개선협회 임원이 참여하는 「뉴 오피스」 구현을 위한 TF를 구성하여 뉴 오피스 모델 구현방안을 제시하고, 사무환경 표준매뉴얼을 개발하고, 사무환경개선 인식 확산 등의 지원을 하도록 했으며, 뉴 오피스 표준모델 구현을 위한 표준매뉴얼을 제작해서 보급했다. 이러한 표준 매뉴얼을 만들 때는 선도 부처별로 구축한 시범사무실 자료를 활용함과 동시에 행정개혁시민연합 등 시민단체가 주관하는 행정문화 개선 워크숍 등을 통해 사무환경 개선의 방향에 대해 홍보함과 동시에 여론을 수렴해서 반영을 하도록 했다.

4) 성과 및 기대효과

유연하고 탄력적인 조직문화 조성 결과, 공무원 연구모임은 2003년 참여정부 출범과 함께 급속하게 증가하여 2002년 195개 모임에 7,111명이 참여했으나, 2003년에는 212개 모임에 9,575명이 참여했고, 2004년에는 309개 모임에 13,691명이 참여하여 높은 증가율을 보이고 있다. 부처별로 보면, 연구모임(2004년 기준)은 농촌진흥청(49), 특허청(32), 국방부(23), 관세청(16), 철도청(16), 보건복지부(15), 환경부(15), 교육인적자원부(14), 행정자치부(14), 해양수산부(14), 식품의약품안전청(11) 순으로 많았다. 한편 탄력근무제의 실시 또한 급속도로 늘어나 중앙부처의 경우 2001년 1개 부처에서 2003년 1개가 추가

되었으며, 2004년에는 10개 이상의 부처가 실시하고 있다.

조직문화의 변화는 단시간 내에 이루어지는 것이 아니므로 향후 지속적인 추진과 보완을 통하여 확대해 나가야 할 것이지만, 유연하고 탄력적인 조직문화가 정착되면 조직 내 사기가 높아지고 조직구성원의 자율과 창의성 발휘가 용이해지고 동시에 행정활동의 질이 향상될 뿐만 아니라 급변하는 환경 변화에도 잘 적응할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 학습 및 토론 문화 조성은 조직 내 상하 간 획일화 되어 있던 조직문화를 다양하게 해줌과 동시에 지식의 공유를 통해 업무의 질을 향상시키고 고객의 만족도를 높여주는데 기여를 할 것으로 기대된다. 특히 상하직급 간 토론이 활성화되면 개개인의 의견이 존중되어, 더욱 가치 있는 의견이 채택될 가능성이 높아져서 실질적인 업무의 질적 향상이 있을 것으로 기대된다.

한편 탄력적 근무시간제 등 공무원의 근무방식을 다양화하면 업무형태별 대상자별로 가장 효율적인 업무방식을 택할 수 있어 업무의 효율성을 높여 줌과 동시에 고객의 편리성을 증대시켜 줄 것으로 기대된다. 이러한 탄력적 근무시간제의 도입은 또한 획일적인 업무 시간제로 인해 업무의 특성이나 업무의 성과보다는 출퇴근 시간에 의해 업무평가가 되던 문화를 점차 사라지게 하여 업무 성과나 결과에 따라 평가를 하는 문화가 조성될 것으로 기대된다.

아울러 개방형·복지형 사무환경을 확산함에 따라 직원의 만족도를 높여 줌으로써 업무의 능률을 높여주고 직원들의 사고를 유연하게 하여 창의적인 아이디어를 도출하는데 도움이 될 것으로 기대된다. 과거의 사무 환경이 상하관계를 표현하는 공간 배치였다면 개방형 복지형 사무환경은 직급보다는 관련 업무 분야를 중심으로 배치하고 사무공간이 보다 편리하게 제공됨으로써 업무의 효율성이 높아질 것으로 기대된다.

4. 정부조직 재설계

그 동안 우리의 정부조직은 세계화·정보화·지방화라는 행정환경의 변화에 효과적으로 대응하지 못하였고, 국민과 국가에 봉사하는 조직이라고 하기에는 아쉬움이 많았다. 특히 정부자체 내에서 정책조정체계가 원활하게 작동하지 않음으로 인하여 정책지연, 정책혼선, 그리고 정책비일관성이 심각한 문제로 대두되고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 과학적인 조직진단을 통한 조직 및 구조 개편과 지속적인 운영 혁신이 요구되었다. 이에 참여정부는 더불어 사는 균형발전사회의 건설을 위하여 행정부를 국민에 봉사하는 유능한 정부(serving and enabling government)로 태어날 수 있도록 정부조직을 재설계하였으며, 이 때 가장 중요시 된 요소는 “참여” 그리고 “분권과 자율”이었다.

나아가 참여정부는 과거의 정부가 정권 출범 당시 정부조직개편에 의욕적이었지만, 그러한 조직개편이 성공적이었다는 평을 듣지 못했던 경험을 교훈으로 삼아 조직개편의 추진 전략과 방향을 설정하였다. 전임 정부의 조직개편으로부터 얻은 교훈은 ‘관료정치와 이익집단의 이기적 영향력 차단’, ‘부처 간 조정능력 제고 방안 강구’, 그리고 ‘작은 정부의 신화 타개’였다. 이를 바탕으로 행정개혁전문위원회에서는 ‘쟁점위주의 상향적 접근’, ‘선(先) 부처 간 기능 재조정, 후(後) 부처통합(안) 설계’라는 원칙을 설정하였고, 이 원칙 아래 국정분야별 쟁점과제들에 대한 대안을 검토하였다.

보다 구체적으로 살펴보면, 행정부가 과업을 보다 민주적이고 효율적으로 수행하는데 장애가 되고 있는 쟁점영역을 객관적으로 파악해 내기 위하여 중앙행정기관인 부·처·청·위원회를 국가관리 분야, 경제·산업 분야, 사회간접 분야, 그리고 사회문화 분야로 대분류한 뒤, 이들을 각각 중분류, 그리고 세(細)분류를 시도하였고, 이들 각각에 조직재설계의 초점을 부여하였다. 결과적으로 국가관리 분야에서 7개, 경제·산업 분야에서 7개, 사회간접 분야에서 8개, 그리고 사회문화 분야에서 7개 등 총 29개의 쟁점에 대한 대안이 깊이 있

게 논의되었다.

특히 이러한 기본적인 쟁점과제에 대한 대안작성과 더불어, 시급한 조정의 필요성이 대두되어 해당부처 등으로 부터의 요청에 의해 검토된 다양한 쟁점들에 대한 심도 있는 논의가 진행되었다.

4-1. 가족/청소년 기능 개편

1) 추진배경

❶ 가족 구성원별 법령 및 기능 수행체계가 다양하고 복잡

과제추진 당시 가족구성원과 관련한 정부 정책은 여성정책은 여성부(여성발전기본법), 아동정책은 보건복지부(아동복지법), 청소년정책은 문화관광부와 청소년보호위원회(청소년기본법, 청소년복지지원법, 청소년보호법, 청소년활동진흥법) 등으로 분산되어 있어서 가족을 단위로 한 종합적 정책개발 기능이 부족한 실정이었다. 물론 종합적인 가족정책을 추진하기 위해 건강가정기본법이 제정되었으나, 가부장적 가족에 기반을 둔 복지차원에서만 접근하지 않을까 하는 각계의 우려도 상존하고 있었다.

또한 중앙건강가정정책위원회(국무총리 소속), 여성정책조정회의(국무총리 소속), 아동정책조정위원회(국무총리 소속), 청소년육성위원회(문화관광부 소속) 등 관련 정책을 조정하는 기관이 다양하고, 기관별로 유사한 정책 수단을 갖고 있으나 정책 수단 간의 연계성이 없어 업무의 비효율성을 초래하였다. 아울러 각종 시설도 중복 운영되고 있었는데, 예를 들면 보호시설은 청소년쉼터(문화관광부), 아동학대예방센터(보건복지부), 선도보호시설(여성부) 등이 있고, 지원시설은 청소년수련관, 청소년문화의집, 복지회관, 여성회관, 여성인력개발센터, 주민자치센터 등으로 다양하며, 상담/안내전화 또한 청소년긴급전화(1388), 청소년상담(1588-0924), 아동학대신고(1391), 가정상담전화(1688-1004), 여성긴급전화(1366)는 물론 보호대상 관리자도 아동복지지도원, 청소년상담사, 청소년지도사, 선도후견인 등으로 다양했다.

❷ 종합적 정책개발의 한계

각 부문별 담당부처에서 가족 및 청소년정책에 대한 관심도와 우선순위가

떨어지고, 부처 고유 업무와 연계된 정책에 치중하는 경향이 있어 행정패러다임의 변화를 총체적으로 반영하는 정책개발에 한계가 있었다. 일례로 가족관련 정책은 소외되어 왔고 청소년 업무의 조직은 계속적으로 축소되어 왔는데 가족 정책을 추진하는 인구가정정책과는 2004년 1월에 신설되었으며, 청소년 관련 조직은 1990년 1실 2심의관 6과에서 1994년 1실 1심의관 4과로 축소된 후 2004년 기능조정당시에는 1국 3과로 축소되었다. 예산 측면에서도 2004년 청소년관련 예산(기금제외)은 문화관광부 전체 사업예산의 2.2%(230억)에 불과하며, 청소년육성정책의 대부분은 문화, 예술, 체육 활동과 연계된 프로그램 위주로 추진되고 있었다.

3 주관기관별로 업무영역 확대 과정에서 기능상 중첩 현상 심화

보건복지부에서 아동의 권리 증진 등 아동정책 패러다임 변화를 강조하여 업무영역을 확대할 경우 청소년정책(청소년의 인권과 권익보장)과의 중복이 불가피했다. 여성부의 경우도 여성의 사회적 역할 확대와 관련하여 아동과 청소년 문제의 영역에서 일정역할을 수행하고 있었으며, 문화관광부는 청소년 복지 지원 문제는 청소년보호위원회의 위기청소년지원이나 보건복지부 소관 아동정책의 복지영역과 정책수단이 중첩되었다.

4 서비스전달체계의 혼란

한편 대부분의 집행업무는 일선 지방자치단체가 수행하고 있으나, 중앙부처가 소관별로 업무를 지휘/감독함으로써 많은 서비스전달체계상의 혼란을 야기했다. 이러한 결과로 유사한 사업이나 서비스 대상을 상대로 중앙정부에서 소관별 보조금을 지원(일정부분 지방자치단체가 부담하는 매칭 펀드 형식)함에 따라 재원의 비효율적 사용 가능성이 매우 높았으며, 개별 법률에 따라 다양한 보호시설의 설치 및 보호관리자 지정이 의무화 되어 있어 수용 및 관리체계가 매우 복잡했다.

2) 추진경과

여성, 가족, 청소년기능 조정을 위하여 정부혁신지방분권위원회는 정부혁신 지방분권위원회 위원과 각 부처로부터 전문가 추천을 받아 TF를 구성하였다.⁵⁾ 이후 TF는 관련부처 및 관련단체, 관련 학회의 의견수렴과정을 거쳐 위원회 토론과 심의를 거쳐 TF안을 마련하였다.

관련기관 의견수렴과정에서 정부부처에서는 현행 체제 유지(조직 및 기능 보강), 청소년기능의 통합(문화관광체육청소년부), 여성부는 기능통합(가족여성청소년부, 여성청소년부), 청소년기능의 통합(청소년위원회) 대안 등을 제시하였다.

시민단체들은 대체적으로 가족기능을 통합한 부처 신설에는 동의하였으나 여성부 중심의 가족기능 통합에는 일부 반대의견이 있었다. 특히 청소년관련 단체는 가족부문의 통합에 대해 신중한 접근이 필요하다는 입장을 보였다.

선도보호시설협회	o 여성중심의 가족관련 부처 신설(대안가정 설립 등)
부스리기사랑나눔회	o 가족관련 부처의 신설
한국가정법률상담소	o 여성중심의 가족부처 신설
건강가정시민연대	o 가족관련 부처 신설 공감, 여성부 중심 통합에는 반대 o 가족부 설립은 사회적 합의가 필요하므로 장기적 검토
YMCA 연맹	o 청소년 기능의 통합, 정책의 우선순위 제고 o 가족부와 통합 시 문화체육부문과의 연계방안모색 필요
기독교윤리실천운동본부	o 청소년 기능을 통합하여 '청소년위원회' 설치 o 가족부로의 통합에는 신중(여성중심의 통합 반대)

가족/청소년 기능 관련 학계대표자들은 부처의 신설에는 시민단체와 대체로 동일한 의견을 제시하였다. 그러나 어느 부처를 중심으로 개편할 것인가에는 이견이 있었으며, 청소년 관련 학회의 경우 청소년 기능통합, 정책의 우선순위 제고 필요성, 가족 관련 부처와의 통합 반대의 입장을 보였다.

5) TF위원은 최영희(매일신문), 조선일(순천대), 변화순(한국여성개발원), 이기영(서울대), 조혜정(연세대), 김정주(한국청소년개발원), 이광호(경기대) 등 총 7명으로 구성되었다.

대한가정학회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합적 관점의 가족관련 부처가 필요 ○ 보건복지부의 재편을 통해 효율적 가족정책 추진 가능
한국가족학회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가차원의 가족부 신설이 바람직하나 사회적 논란이 우려 ○ 보건복지부 기능강화를 통해 통합 가족정책 추진
한국사회복지학회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인복지부문을 중심으로 한 가족부 신설 ○ 사회복지와 개인복지의 이원화에 따른 조직개편 필요
한국여성학회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성부 중심의 가족부 신설 ○ 여성의 삶의 변화가 가족해체 문제의 본질
미래를여는청소년학회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청소년 기능을 통합하여 독립부서 신설 ○ 가족/청소년기능 통합 반대, 여성/청소년기능 통합은 신중
한국청소년학회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청소년 기능을 문화관광부로 통합 ○ 청소년 육성은 문화/예술/스포츠 부문과 연계추진
한국아동학회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보육, 아동, 청소년을 통합한 가족부 신설

TF에서는 이러한 의견수렴과 내부논의를 바탕으로 TF안을 작성하여 2004년 8월 18일 대통령께 보고하였고, 그 결과 가족·아동·청소년 업무의 통합적 관리의 필요성이 제기되어 총리 주재 정책현안조정회의에서 관련 사안을 조정·협의하도록 하였다.

3) 과제내용

TF에서 과제에 대한 의견수렴과 대안에 대한 검토결과, 중·장기적으로 가족단위의 가족정책과 가족 구성원에 대한 개별 정책 및 개인 복지서비스 기능 등을 통합하는 '가족부' 설치의 필요성이 제기되고, 관련 학회 및 단체에서도 '가족부' 설치에 어느 정도 의견의 일치를 보았으나, 이 경우 보건복지부 및 노동부의 대대적인 조직개편이 필요하므로 금번 기능조정에서는 제외하기로 하였다.

기능조정원칙으로는 다음과 같은 세 가지가 제시되었다. 첫째, '분산된 정책기능의 통합 및 시너지 효과가 기대되는 부분의 통합' 원칙이다. 이러한 원칙은 특히, 정책기능은 가능한 한 일원화하고, 정책 구체화 및 집행기능은 부처

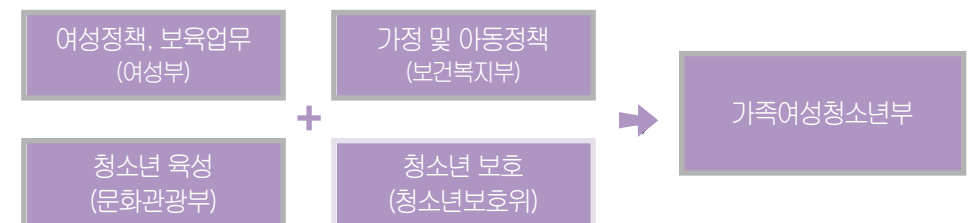
고유 업무와의 연계성을 고려하여 현행체제를 유지한다는 점을 주요내용으로 하고 있다. 예를 들면 아동정책 이관시, 요보호 대상아동에 대한 복지서비스 기능은 복지부에서 수행하고, 청소년정책 이관시, 문화/체육 활동과 연계된 프로그램은 문화관광부에서 수행해야 한다는 점이다. 또한 다양한 정책조정기구를 통합(가칭 가족정책조정위원회)하고 정책 집행과정에서 부처별로 중복현상이 발생되지 않도록 조정력을 확보해야 한다는 점을 강조했다.

둘째, '분야별 조직/기능 간 균형성 확보, 부처간 연계조직 및 지방 집행조직 체계화' 원칙이 제시되었다. 이러한 원칙에 의하면 기능통합시 통합부처는 정책기능 중심으로 전환하고, 집행기능 집중현상을 방지하고, 각 부처의 여성담당관실은 기능개편을 통해 통합 부처와의 연계성을 강화해야 한다. 아울러 지방조직은 시범 실시중인 사회복지사무소를 개편하여 기능을 일원화할 필요성이 제기된다.

셋째, '관련 민간단체 등에서 일치된 의견의 우선 반영원칙'이다. 기능조정 의 쟁점이 되는 내용 중에서 특히 관련단체 등에서 의견의 일치를 보이는 내용은 기능조정에 우선적으로 반영한다는 것이다. 구체적으로는 청소년 육성기능과 보호기능의 일원화, 여성정책의 여성권익신장 및 능력개발 중심으로의 재조정 등이다.

이상에서 논의한 의견수렴과 논의과정에서 합의된 기본원칙에 따라 '여성가족청소년부신설', '가족여성부신설', '여성청소년부신설' 등의 세 가지 대안이 제시되었으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

○ 제1안 : 여성가족청소년부 신설



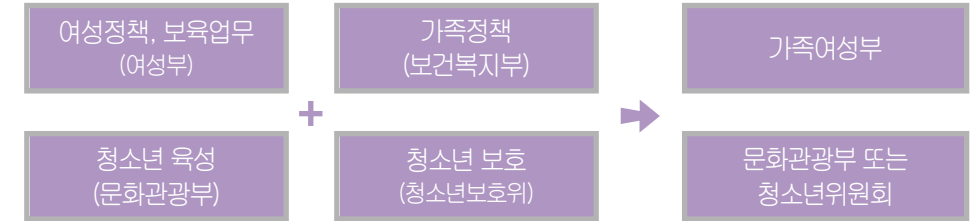
개 편 내 용

- 장기적으로 '가족부' 를 지향하고 중간단계로 '가족여성청소년부' 설치
- 가족여성청소년부는 정책기능 중심으로 편성
- 여성부의 차별개선기능은 국가인권위로 이관
- 보건복지부의 가족정책기능만을 '가족여성부' 로 이관
 - 가족 구성원에 대한 개인적 복지서비스는 현행대로 보건복지부에서 수행
 - 가족이 대상인 복지서비스 업무는 '가족여성청소년부' 에서 수행
 - 예) 모부자가정지원, 소년소녀가정지원, 그룹보호, 건강가정지원센터 등
- 보건복지부의 노인 및 장애인 정책은 주로 보건의로 및 복지서비스 제공이 정책수단임을 감안하여 조정대상에서 제외
- 문화관광부 및 청소년보호위원회 소관 청소년업무는 통합부처로 이관

이 안의 장점으로는 기존의 보호정책 위주 정책패러다임 개선을 통한 통합적 가족정책 추진이 가능하다는 점과 주요 정책기능 통합을 통해 대상중심 조직의 한계를 어느 정도 극복할 수 있다는 점이다. 반면에 단점으로는 정책기능과 집행기능 분리에 따른 혼선, 통합부처의 조정력에 대한 의문, 기존의 법령체계 전면개편과 함께 인적/물적 네트워크(특히, 청소년 분야)를 재구축하는데 상당기간이 소요된다는 점을 들 수 있다.

이에 대한 보완대책은 각 부처 관련 정책을 조정/심의하는 위원회 조직을 일원화하는 것이다. '가족정책조정위원회' 를 신설하여(공동위원장 : 총리+민간인, 간사 : '가족여성청소년부장관') 조정기능을 강화하고, 동위원회에 각 부처 시책사업심의회, 정책영향평가, 중복사업조정 등의 기능을 부여하는 것이다. 또한 정책기능과 집행기능간 연계성 확보를 위해 여성정책담당관실의 명칭, 기능 조직을 개편하고 기능의 통합으로 문제가 될 수 있는 청소년 사업 기금의 안정적 확보를 위한 법제화 조치를 강구하는 것이다.

○ 제2안 : 가족여성부 신설



개 편 내 용

- 보건복지부의 가족정책기능만을 '가족여성부' 로 이관
 - 가족 구성원에 대한 개인적 복지서비스는 현행대로 보건복지부에서 수행
 - 가족이 대상인 복지서비스 업무는 '가족여성부' 에서 수행
 - 예) 모·부자 가정 지원, 소년소녀가정지원, 그룹 보호, 건강가정지원센터 등
- 여성부의 차별개선기능은 국가인권위원회로 이관
- 청소년 관련 업무는 통합하되, 현 관장 조직중 하나로 편입
 - <2-1안> 문화관광부로 일원화, '문화청소년부' 로 개칭
 - <2-2안> 총리소속 '청소년위원회' 로 일원화

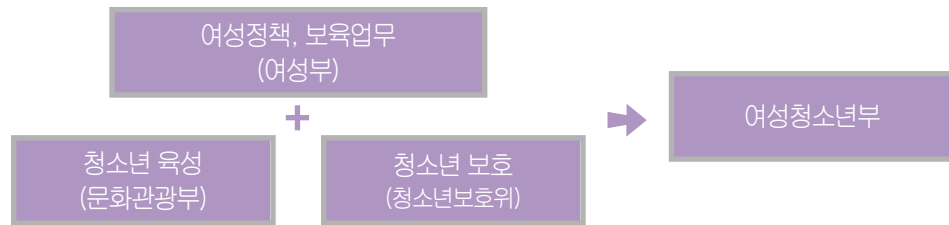
이 안의 장점으로는 기존 조직의 큰 변화 없이도 가족정책을 새로운 시각에서 추진이 가능하다는 점, 청소년 업무 일원화를 통해 청소년정책의 통합성 확보(관련 단체 의견 수용)가 가능하다는 점이다. 단점으로는 통합적 관점의 가족정책과 대상별 정책인 아동 및 청소년정책의 분리로 인해 비효율적인 정책시행의 가능성, 여성중심의 가족정책 시행에 대한 우려, 건강가정기본법 시행(2005년 1월 1일)전에 소관 부처를 변경해야 하는 문제 등으로 법 제정 당시의 부처 간 갈등이 재현될 가능성이 높다는 점이다.

이러한 문제점에 대한 보완대책으로 여성, 아동, 청소년 등 관련 정책을 조정/심의하는 위원회를 일원화하는 방안이 제시될 수 있는데 그 내용은 제1안의 내용과 같이 '가족정책조정위원회' 설치하고(간사기능은 국무조정실장이 수행, 청소년기능이 청소년위원회로 통합시 '가족정책조정위원회' 의 실무회의에

청소년위원회가 참여하여 정책을 조정), 가족여성부 명칭에 부합될 수 있는 조직개편과 아울러 현 여성부의 기능과 역할 재조정, 가족정책 및 관련정책의 조정 뿐 아니라 조정된 정책의 효율적 집행을 위한 통합적 전달체계의 설치 또는 네트워크 구축 등이 필요하다.

한편 청소년기능의 경우 <2-1안>에 따라 문화관광부로 일원화하여 '문화청소년부'로 개칭할 경우의 장점으로는 고유 업무와 연계한 다양한 청소년 프로그램 개발, 청소년 기금(대부분 체육관련 수익금) 확보 용이, 기존 프로그램과의 통합을 통해 집행기능 축소 가능 등이며, 단점으로는 부처 내 정책의 우선순위 확보 문제, 문화산업과 청소년 정책의 방향성의 배치 등이 제기된다. 청소년기능을 <2-2안>에 따라 총리소속 '청소년위원회'로 일원화할 경우의 장점으로는 청소년 전담조직의 신설에 따른 정책의 우선순위 제고, 전문가 참여 등 업무 특성상 위원회 조직이 적절하다는 점이며, 단점으로는 지방자치단체와 청소년업무의 연계 곤란, 청소년기금 축소에 따른 사업축소에 대한 우려 등이 제기된다.

○ 제3안 : 여성청소년부 신설



개 편 내 용

- 여성정책과 청소년정책을 통합하여 '여성청소년부'로 개편
- 여성부의 차별개선기능은 국가인권위원회로 이관
- 보건복지부 기능은 조정대상에서 제외(건강가정기본법 시행 관련)

여성청소년부 신설안의 장점은 사회적 약자인 여성과 청소년의 권익향상과 능력개발 효과가 크다는 점, 청소년 육성·보호에 여성단체 등의 적극적

역할 확대가 기대된다는 점, 보육정책과 청소년정책을 연계하는 정책수단의 개발이 용이하다는 점 등이며, 단점으로는 각 부처에 대한 조정력 확보 및 청소년 기금의 확보가 어렵게 된다는 문제와 더불어 청소년 관련 단체의 반발이 예상된다.

이러한 문제점들에 대한 보완대책으로, 관련 정책 조정을 위한 가칭 '여성청소년정책조정위' 설치, 청소년 사업 기금의 안정적 확보를 위한 법제화 조치, 여성정책의 패러다임 변화(기능과 역할 조정 우선) 등이 전제되어야 할 것이다.

4) 성과 및 기대효과

여성, 가족, 청소년 기능 조정 TF에서 마련한 안을 기초로 공청회 등의 의견수렴을 거쳐서 여성부는 2005년 3월 24일자로 기존의 기능 이외에 통합적 가족정책을 수립하고 각 부처의 가족정책을 수립·조정·지원하는 기능을 수행할 수 있도록 여성가족부로 개편되었으며, 청소년보호위원회는 2005년 4월 27일부로 문화관광부 청소년국과 통합하여 청소년정책 전담 중앙행정기구인 청소년위원회로 개편되었다.

건강한 사회의 기반이 되는 가정·아동·청소년정책은 매우 중요하나, 어느 부처에서도 부수적인 업무로만 추진되고 있었다는 점이 그 동안 큰 문제점으로 지적되어 왔다. 또한 이러한 '파괴된 가정'에서 방치된 아동들에 대해서는 국가가 어떤 형태로든 가정을 만들어 주고 대리해야 하며, 가족/아동/청소년 업무 중 정책적 사항과 문제성이 있는 가정/청소년/아동에 대한 보호·지원 사업은 통합하여야 하는데, 이러한 기능개편을 통하여 가족·아동·청소년 업무에 대한 통합적 관리가 가능하게 되어 정책의 효율성을 높일 수 있을 것으로 평가된다.

특히 이러한 조직 및 기능개편을 통하여 기능개편과 가족기능의 이관을 통한 여성가족부의 출범으로 그 동안의 비능률이 해소되어 정책수행체계의 일원

화되었을 뿐만 아니라, 여성과 가정 문제와 동시에 다룸으로써 정책에 대한 통합성 및 연계성이 강화되었다. 또한 청소년위원회의 출범으로 그 동안 유관기능의 분리수행으로 인한 비능률성이 해소되었을 뿐만 아니라, 정책수행체계의 일원화에 따른 연계성 강화로 청소년에 대한 보호 및 육성기능이 유기적으로 연계되어 정책집행상의 효율성이 높아진 것으로 평가되고 있다.

4-2. 소비자정책/공정거래 기능 조정

1) 추진배경

최근 소비자행정의 패러다임이 소비자주권 중심으로 변화됨에 따라 이에 효과적으로 대처할 수 있도록 이원화되어 있는 소비자 정책추진체계를 재정립해야 한다는 의견이 대두되었다. 아울러, 공정거래기능을 국제화·복합화되는 시장 환경에 맞게 시장친화적이고 글로벌 스탠다드에 부합하도록 전환할 필요성이 제기되었다.

2) 추진경과

이 과제는 효율적인 소비자정책 추진체계 수립 및 공정거래기능 재정립 방안을 강구하라는 대통령지시(2004년 9월)에 따라 2004년 9월 15일 정부혁신 지방분권위원회는 행정개혁전문위원회 위원, 관련부처 추천 민간전문가로 TF를 구성하였다.⁶⁾ 이후 TF는 소비자 기능조정에 대한 재정경제부, 공정거래위원회 등 관계부처의 의견을 수렴하였으며, 또한 이희숙(한국소비자학회회장), 주우진(서울대), 김종석(홍익대), 박명희(동국대) 등 학계와 YMCA, 한국소비자연맹, 한국소비자단체협의회 등 6개 시민사회단체의 의견도 수렴하였다. 아울러 바람직한 소비자행정 추진체계에 관한 공청회도 개최하였다.

정부혁신지방분권위원회는 소비자 기능조정과는 별도로 공정거래위원회 기능조정도 아울러 검토하였는데 이를 위해서 행정자치부, 공정거래위원회 등 관련 부처의 의견을 수렴하였고, 전문연구기관으로 KDI, 한국경제연구원의 의견

6) 선한승(팀장, 노동연구원), 김재구(명지대), 최숙희(삼성경제연구원), 권대우(한양대), 신광식(김&장 고문), 이봉의(경북대), 정영화(서경대), 정영진(법무법인 광장 변호사), 임영철(법무법인 바른 법률), 박진(KDI 국제정책대학원), 이상승(서울대), 정갑영(연세대) 등 관련분야 교수와 변호사 등 전문가들이 참여하여 활동하였다.

도 청취하였다. 또한 공정거래위원회 기능조정과 관련하여 경제정의실천시민연합 등 시민단체와 전국경제인연합회 등 이해관계단체의 의견도 수렴하였다.

주무부처 및 이해당사자의 입장과 전문가의견을 보면 현 체제를 유지하되, 소비자보호법의 개정을 통해 기존 문제점을 보완하자는 의견과 재정경제부의 소비자 정책업무 및 소관법령을 공정거래위원회로 이관하고 소비자보호원 감독권을 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관하자는 의견이 제시되었다. 한편 소비자단체는 “소비자위원회”를 설치하여 재정경제부와 공정거래위원회의 소비자 업무를 “소비자위원회”에 일원화하자는 안을 제시하였다. 또한 시민단체는 현행 재정경제부 체제의 문제점 및 공정거래위원회 이관 필요성에 대하여는 대부분 동의하나, 공정거래위원회 이관시 기업에 대한 규제 증가를 우려하였다. 그리고 YMCA 연맹, 녹색소비자연대, 한국소비자단체협의회는 재정경제부의 업무범위가 넓어 소비자정책에 역량을 집중하는 데에는 한계가 있음을 지적하였다. 한편 학계에서는 소비자 행정의 패러다임이 과거 규제 및 보호 위주에서 소비자 역량강화를 통한 소비자주권 중심으로 변화하고 있다는데 대부분 동의하였다.

TF 보고서는 대통령에게 서면보고 후 관계부처 조정을 거쳐 총리주재 국정과제현안 조정회의, 당정협의를 거쳐 정부안으로 확정되었다. 이후 2005년 정기국회에서 국회재정경제위원회에 상정되어 통과되었다. 한편 공정거래위원회는 자체 기능조정을 위한 외부연구용역을 실시했고, 여기에 TF의 보고서 내용이 적극 반영된 바 있다.

3) 주요내용

기능조정 결과 재정경제부의 핵심역량, 정책우선순위, 기존 조직·기능 보강의 한계 등을 고려하여 소비자정책 업무(소비자보호법, 제조물책임법, 소비자생활협동조합법)와 소비자보호원 소속을 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관하기로 하였다. 이와 함께 소비자정책 전담시 공정거래위원회가 가지고 있

는 문제점에 대해 다음과 같은 보완책을 마련하였다.

- 시장경쟁 및 소비자 보호를 포괄할 수 있도록 공정거래위원회의 명칭을 ‘경쟁소비자위원회’로 개칭
- 소비자 안전, 소비자 교육, 소비자 정보제공 등 분야별 전문위원회의 운영활성화를 통해 전문성을 강화하는 방향으로 ‘소비자정책심의위원회’(재정경제부장관소속)의 개편
- 소비자 보호 위주보다는 경쟁촉진을 통한 소비자와 생산자간의 균형정책 유지라는 측면에서 시장 친화적 소비자정책으로 기업부담 완화 추진
- 지방자치단체의 지방소비생활센터(16개소)가 소비자보호기능을 원활히 수행할 수 있도록 공정거래위원회와 지방자치단체 사무소간 파트너십 체제 구축
- 소비자단체는 1차 규제기능, 소비자보호원은 2차 규제기능으로 역할을 분담하여 소비자보호원과 민간 소비자단체 간의 협업체제 구축

한편 공정거래위원회는 경쟁촉진기관으로서의 위상을 정립하기로 하고, 이를 위해서 독과점 및 경제력집중억제 등 규제적 기능은 가급적 축소하고, 경쟁촉진 및 소비자보호관련 기능을 확충할 것을 제안했다. 또한 위원회 심의·의결의 공정성 및 객관성 강화를 위해서 위원을 가급적 상임화하되, 객관성·전문성 있는 인사로 충원하고, 피심인의 절차적 권리를 강화할 수 있는 제도의 보완, 심층 경제 분석 기능의 강화를 통한 시장지배적 지위남용 규제, 기업결합심사 등 엄밀한 시장조사·분석 기능 수행의 필요성 등을 강조했다.

4) 성과 및 기대효과

재정경제부는 정책기능을, 공정거래위원회는 집행기능을 담당하는 역할분담체제를 확립하여 지금까지 제기되었던 문제가 상당부분 해소될 것으로 기대된다. 특히 재정경제부에서는 거시경제정책에 비해 소비자정책의 우선순위가

낮아 소비자업무가 주변 업무였으나 공정거래위원회의 소비자보호기능강화로 지금까지의 문제가 개선되는 효과가 나타날 것으로 전망된다.

한편 공정거래위원회 기능조정부문에서 강조되었던 경쟁정책과 소비자정책을 집중해야한다는 TF보고서를 공정거래위원회가 수용한 것은 정부혁신 차원에서 좋은 사례가 될 것으로 평가된다. 공정거래위원회는 이를 위해서 독점국과 조사국을 폐지하고 향후 공정거래위원회 업무를 경쟁정책과 소비자정책에 집중할 것임을 천명했다. 이렇게 되면 공정거래위원회는 합의기구로서 사건처리에 있어서 위원회 부담이 경감되는 효과가 기대되며, 심판절차에서 피심인의 항변기회 절차가 미흡하고 전문성과 조사기법이 취약하여 패소율이 높았던 경향도 많이 개선될 것으로 전망된다. 또한 취약했던 심층경제 분석 기능이 보강되고, 국제 업무 전문 인력의 부족, 해외 정보망 미비 등으로 경쟁라운드 대비 국제협력·조정기능이 취약했던 부문도 개선될 것으로 예상된다.

4-3. 과학기술 조직·기능 개편

1) 추진배경

그 동안 새로운 정부가 들어서면 늘 정부조직의 개편이 논란이 되었는데, 이 중에서 빠지지 않고 논의되었던 것이 바로 과학기술 관련 분야의 정부조직 통폐합에 대한 것이었다. 그리고 그 대상으로 과학기술부, 정보통신부, 산업자원부가 거론되었다. 이들 부처의 통폐합에 대한 다양한 이유들이 제시되었는데, 가장 핵심적인 것은 이들 부처들이 유사한 기능들을 중복 수행하며, 이로 인하여 관련 예산이 효율적으로 집행되지 못하고 있다는 것이다. 이와 같은 이유 이외에도 과학기술 분야는 21세기 우리나라의 성장을 이끌어갈 원동력이라는 점에서, 이 분야의 획기적인 성장과 효율적인 운영이 강조되었으며, 과학기술부의 개편 논의는 이와 같은 배경속에서 이루어졌다. 먼저 과학기술부 개편의 배경이 되는 내용들을 정리하면 다음과 같다.

① 총괄기획·조정시스템의 미비

과학기술 자체의 내용과 범위의 확대 및 급격한 변화, 민간의 과학기술투자의 획기적 증가로 인하여 과학기술분야의 연구개발투자에서 과학기술부가 차지하는 역할과 위상이 점차 축소되었다.

특히 과학기술부의 연구개발사업 투자, 산업자원부의 산업기술개발 투자, 교육인적자원부의 이공계 대학 육성 투자, 정보통신부의 정보통신기술개발 투자 및 기타 현업 부처의 관련 기술개발투자가 상당부분 상호 중복되어 투자되는 등 국가 R&D 체계가 비효율적으로 운영되는 것으로 평가되었다.

반면, 관련 정부부처간, 정부와 민간간 과학기술 관련 연구개발투자 및 기타 다양한 활동의 전략적 조정 및 기획·관리의 필요성은 증대되었다.

2 연구개발투자 효율성 저하

우리나라의 GDP 대비 연구개발비는 2.91%(2002년 기준)로 스웨덴, 핀란드, 일본에 이어 세계 4위의 높은 수준을 차지하고 있으나, 세계 1등 제품이 1위인 미국의 753개, 5위인 일본의 316개에 비하여 우리나라는 69개로 세계 14위에 불과한 실정이다. 따라서 막대한 과학기술투자가 새로운 첨단기술제품의 생산으로 연결될 수 있도록 연구개발투자의 효과성을 제고하는 것이 매우 절실한 과제로 부각되었다.

3 과학기술 고급인력양성 종합시스템 미비

우리나라의 연구개발 인력은 총량 면에서는 138.1천명(상근 기준)으로 9위, 민간기업 총 연구개발 인력 87.11천명으로 7위를 차지하는 등 높은 수준이다(IMD, 2003년 인구 2천만이상국 기준). 하지만, SCI 논문 인용빈도 순위가 13위이고 세계 최고수준의 과학기술자 층이 얇을 뿐만 아니라 기존 분야의 인력은 남는데 비해 차세대 성장동력 분야 인력은 절대적으로 부족한 부문간 인력 불균형 현상이 심각한 상황이다.

4 미래기술 육성체계 미비

차세대 성장동력산업 분야의 미래 선도 기술의 탐색과 개발 필요성이 점증하고 있다. 그러나 과학기반의 원천기술, 대규모 초기 투자가 필요한 거대 미래기술, 장차 산업계가 필요로 할 미래기술등에 대한 체계적인 연구개발과 육성체계는 미흡한 실정이다.

또한 전 세계적으로 점증하는 기술경쟁과 자국 기술보호주의에 원천적으로 대처하기 위해서는 무엇보다도 미래 첨단기술을 자체적으로 탐색하고 개발할 수 있는 미래기술 자체개발 체계의 구축이 필요하다.

5 지역혁신시스템 열악

연구개발 투자의 수도권 및 대전 집중현상의 심화로 지역의 과학기술 혁신 능력이 갈수록 취약해지고 있다. 2002년도 국가연구개발 투자예산중 지역분류가 가능한 4조 5,569억원 중 수도권과 대전을 제외한 지역투자 비중이 22.0%에 불과한 실정이다.

2002년도 16개 시·도의 연구개발예산은 4,438억원으로 지역의 총예산의 0.93%, 중앙정부 연구개발예산의 9% 수준에 불과하였다. 한편, 지방의 연구개발 및 혁신활동의 핵심 주체인 대학이 연구개발투자 및 대학원생의 부족으로 연구개발 활동 및 고급인력 양성 보다는 학부교육 중심으로 운영되고 있는 실정이다.

2) 추진경과

과학기술부의 개편에 대한 논의는 과학기술부만의 문제가 아니라 여러 부처에 관련되는 문제라는 점에서 처음부터 논란이 많을 수 밖에 없었다. 이 때문에 정부혁신지방분권위원회에서는 대통령지시(2004년 1월)에 따라 관련 분야의 여러 전문가들이 참여하는 TF를 구성하여 동과제에 대한 연구와 개편안을 마련하고 이 TF에서는 관련분야 전문가의 의견청취, 여론조사, 외국의 사례 등을 참고하여 개편안을 마련하는 활동을 하였다. 그리고 마련된 개편 기본안을 토대로 관련부처, 즉 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부, 교육인적자원부 등의 의견 청취와 합동 논의를 거쳐서 최종안을 작성하였다.

1 TF 구성과 운영

국가과학기술혁신체계의 구축은 과학기술부가 논의의 중심이 되기는 하지만, 여러 관련 부처가 이해관계를 갖고 있는 매우 복잡한 문제였다. 즉 과학기

솔부 이외에도 산업자원부, 정보통신부, 교육인적자원부 등 다양한 부처가 관련되어 있기 때문에, 국가과학기술혁신체계에 대한 논의는 곧 이들 다양한 부처간의 이해관계의 조정에 대한 논의라고도 할 수 있다.

이와 같이 복잡한 문제에 대한 효과적 개선방안의 마련을 위하여 산·학·연 전문가 10명으로 구성된 과학기술 TF를 구성하였다. 여기에는 정부혁신지방분권위원회의 위원 및 전문위원만이 아니라 관련분야의 전문가가 참여하여 집중적인 논의를 하였으며, TF에서는 총 10여 차례의 공식 회의와 다수의 비공식회의 등을 거쳐서 합리적인 방안을 도출하고자 하였다.⁷⁾

2 관련부처의 의견

국가과학기술혁신체계의 구축에는 과학기술부를 비롯하여 다양한 부처들이 관련되어 있으며, 이들 부처들은 서로 다양한 이해관계(조직, 인력, 예산 등)로 얽혀 있다는 점에서 이들 부처들의 의견을 충분히 반영하고, 이를 토대로 합리적인 안을 도출하는 것이 매우 중요한 과제였다. 이 문제에 가장 밀접하게 관련되어 있는 부처는 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부, 교육인적자원부 등이었다는 점에서 이들 부처들의 의견은 매우 중요하게 고려되었다.

이에 따라 관계부처의 의견을 수렴한 결과 과학기술체계 개편과 관련하여 연구개발 집행기능을 타 부처에 이관하고 대신 씨앗형의 기초과학 분야만 담당함으로써 결국 과학기술부의 기능과 역할이 축소되는 것 아닌가 하는 우려와 그 동안 과학기술 분야의 발전이 그나마 과학기술부가 있음으로서 가능했다는 의견, 과학기술체계의 개편에 대해서는 전반적으로 동의하면서도 과학기술부가 과학기술 관련 집행기능을 수행하는 상태에서 과학기술관련 종합조정, 기

7) TF위원은 유희열(팀장, 정부혁신지방분권위원회 위원), 이 번(한국전자통신연구원), 원동규(한국과학기술정보연구원), 윤진호(한국과학기술기획평가원), 배종태(한국과학기술원), 안현실(한국경제신문), 이연오(삼성경제연구소), 이창양(한국과학기술원), 윤태범(한국방송통신대), 박재민(과학기술정책연구원) 위원으로 구성하였다.

획, 평가기능까지 동시에 수행하는 것은 바람직하지 않다며, 과학기술부가 종합조정 등의 기능을 수행하기 위해서는 집행 기능을 타 부처로 이관해야 할 것이라는 의견, 그리고 기초연구 분야에 대한 교육부의 강화 노력이 반감될 수 있다는 문제 제기와 더불어 특히 교육부 중심의 과학기술 인력 양성을 위한 교육 투자와 과학기술부, 산업자원부 등에서의 투자와는 구분된다는 의견이 제기되었다.

3 과학기술계의 의견

참여정부 들어와서 이공계나 과학기술계에 대한 우대정책이 지속적으로 강조되어 왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 과학기술계에서는 과학기술에 대한 지원과 투자가 절대적으로 미흡하며 과학기술 관련 정부 기능이 여러 부처에 분산되어 비효율적으로 운영되고 있다는 지적을 하였다. 특히 기초과학 분야에 대한 지원이 가장 취약하다는 문제를 제기하였다.

그리고 과학기술에 대한 정부의 투자에 있어서 장기적인 시각에서 지속적인 투자와 지원보다는 지나치게 단기적인 성과를 강조하여 결국 체계적인 연구가 제대로 이루어지지 못하고 있음을 지적하였다. 때문에 국가과학기술 관련 R&D 체계의 대대적 개편에 대해서는 전반적으로 동의하는 입장을 보였다.

3) 과제내용

1 개편 원칙과 방향

과학기술에 기초한 경제 강국의 건설을 촉진하는 방향으로 과학기술부를 개편하도록 하였다. 이를 위하여 과학기술 경쟁력의 강화는 물론 R&D 투자 효율성을 제고할 수 있는 방향으로 체제 개편이 이루어지도록 하였다.

그리고 부문 최적화(local optimization) 중심의 현행 체제를 시스템 최적

화(system optimization) 체제로 전환하여, 국가차원의 기획·조정·평가기능을 강화하고, 과학기술부의 R&D 집행기능은 개별부처로 이관하되, 시스템 실패 영역인 대형복합 및 미래씨앗형(Seeds) 기술의 발굴 및 연구기능은 과학기술부가 잠정적으로 지속 수행하도록 하였다.

우리나라의 국가혁신체제의 발전 단계는 크게 3단계로 구분해 볼 수 있다. 먼저 1세대는 집중형 국가혁신체제(1970 ~ 1980년대)의 시기로서, 과학기술부 중심의 국가 R&D사업이 추진되었고, 타 부처의 R&D 사업은 미미한 수준이었다.

2세대는 분산형 국가혁신체제(1990년대)의 시기로서, 모방형·고립형 국가혁신시스템으로 각 부처에서 R&D사업이 제각각 분산 추진되던 시기였다.

그러나 앞으로 미래의 바람직한 3세대는 조정형 국가혁신체제의 시기로서, 창조형·혁신네트워크형 국가혁신시스템이 구축되어야 하며, 국가과학기술전략에 기반한 과학기술정책 및 R&D사업이 종합적으로 조정되어야 하며, 원천기술의 자생적 창출 및 글로벌 지역혁신체제의 활성화가 요구되는 시기이다.

이와 같은 3세대 국가혁신체제에 부응하기 위해서는 과학기술부의 기능이 보다 핵심화될 필요가 있다. 이에 따라 국가과학기술혁신체제의 개편방향을 'NIS 차원에서 과학기술정책 및 연구개발사업 종합조정·기획·평가', '국가연구개발사업 규모 확대 및 투자효율성 제고', '국가과학기술 인프라 확충, 문화창달 및 과학기술인 사기진작'으로 정리하였다.

2 과학기술부의 개편내용

과학기술부의 개편은 크게 4가지 방향, 즉 국가 연구개발사업 종합조정·기획·평가체제의 구축, 과학기술 인력·지역혁신·산업정책의 유기적 조정, 시스템실패 R&D사업 등의 집행, 그리고 이를 체계적으로 뒷받침하기 위한 과학기술부의 인력혁신 및 확산체제의 구축 방향으로 개편방안이 마련되었다. 구체적인 개편내용은 다음과 같다.

첫째, 국가 연구개발사업의 종합조정·기획·평가체제의 구축이다. 즉 국가 연구개발사업의 종합조정·기획·평가·모니터링 체제의 실효성 확보를 위하여 과학기술부를 부총리 부처로 격상하도록 하고, 국가과학기술위원회 부위원장을 겸직하도록 하여 조정력이 제고되도록 하였다. 그리고 「기획·조정·평가기능」의 독립성 강화를 위해 본부 형태의 조직으로 운영되도록 하고, 국가과학기술·R&D정보 종합시스템을 구축하도록 하였다. 그리고 과학기술부에 정부연구개발예산의 배분·조정권을 부여하고 종합조정·기획·평가활동을 제도화하도록 하였다. 이를 통하여 국가전략목표와 수요에 따라 연구예산의 규모와 내용이 조정될 수 있도록 하였다. 이와 같은 기능의 강화를 위하여 연구개발 집행기능을 해당 부처로 대폭 이관하여, 조정 및 평가활동의 객관성과 공정성이 제고될 수 있도록 하였다. 즉 씨앗형(Seeds) 기술을 제외한 집행적 성격의 특정 연구개발사업 및 지역혁신관련사업을 개별부처로 이관하도록 하였다. 그리고 분야별 지원체계(Think-Tank System)를 구축·운영하기 위하여 과학기술계 연구회 및 출연(연)을 국가과학기술위원회로 이관하도록 하였다.

둘째, 과학기술인력·지역혁신 그리고 산업정책간의 유기적 연계성이 확보될 수 있도록 하였다. 먼저 과학기술인력양성을 위한 정책의 종합조정체제 구축을 위하여, 국가과학기술위원회와 인적자원개발회의 간 협의기구를 구성하여 과학기술 인력양성 수급계획 수립·조정활동 기능을 수행하도록 하였다(최종승인: 국가과학기술위원회). 그리고 인적자원개발회의의 인적자원정책 총괄하에서 영재교육, 과학기술 인력 양성업무가 지원 되도록 하였다. 지역혁신정책의 총괄조정에 필요한 지원체제를 구축하도록 하여, 지역혁신사업에 대한 예산배분 및 조정·평가기능은 국가균형발전위원회가 실질적으로 수행하도록 하고, 국가과학기술위원회는 지역혁신 관련 R&D예산 총액규모 및 가이드라인 설정, 평가기준의 제시를 통해 총괄 조정하도록 하며, 이를 위해 국가과학기술위원회 산하에 국가기술혁신특별위원회를 설치하도록 하였다.

셋째, 과학기술부가 시스템 실패부문의 R&D사업을 집행하도록 하였다. 즉 과학기술부가 시스템실패 부문 연구개발사업의 1단계를 잠정적으로 수행하도

록 하였다. 시스템 실패란, 혁신체제가 가지는 구조적 문제로 혁신의 창출과 확산이 제약되는 것을 의미한다.

표 2-4 Technology Life Cycle 개발주체 3단계론

구 분	내 용	주 체	사 례
1단계	발아기 미래씨앗형(Seeds) 기술 발굴	과기부	신수종 기술
2단계	도입기 기술개발 및 기반구축	개별부처	차세대 통신네트워크 기술
3단계	성장·성숙기 기술개발	민간부문	디지털 가전기술

그리고 미래씨앗형(Seeds)기술부문의 경우, 시스템 실패가 예견되는 1단계 연구만을 잠정적으로 수행하도록 하였다. 원자력 연구개발사업 중 발전부문의 단기 상업화 사업은 산업자원부로 이관하고 안전규제 기능은 계속 수행하도록 하였다. 기술 사이클 1단계의 방사선기술(농업, 보건, 의료 등)과 원자력 원천 기술 기초연구는 과학기술부가 계속 담당하고, 우주개발사업은 외교, 안보, 시스템기술이 관련된 복합 장기대형사업임을 고려하여, 사업단 형태로 추진하도록 하였다. 이에 대해서는 국가과학기술위원회 우주개발전문위원회에서 종합 조정·기획·평가를 주관하도록 하였다. 한편 과학기술 인프라 확충 및 사기진작 업무와 관련하여, 초대형 공공 연구 장비 및 기반의 체계적 육성·관리, 국가 차원의 과학기술정보·R&D 종합네트워크 구축, 과학기술인 사기진작 및 사회적 역할제고 시책의 발굴·시행, 그리고 범국가적 과학기술문화 확산활동의 전개 등은 과학기술부가 앞으로 책임있게 수행해 나가도록 하였다.

넷째, 과학기술부의 인력혁신 및 확산체제를 구축하도록 하였다. 먼저 과학기술부 인력의 혁신지향성을 강화하기 위하여 과학기술부를 직위분류제 추진 시범부처로 지정하도록 하고, 개방형 조직으로 전환하여 외부 민간전문가의 충원을 적극적으로 활용하도록 하였다. 그리고 타 부처 우수인재의 능동적 확충 권한을 과학기술부에 부여하여 혁신인력의 순환이 촉진되도록 하였다. 그리고 혁신형 과학기술정책 인력의 전 부처 확산을 위하여, 과기부와 개별부처의 인력교류 활성화, 일정 직위 순환교류 정례화, 대학·산업계와의 인력교류 추

진·활성화, 그리고 인력혁신 교육 프로그램 및 캠페인의 구축과 활용을 제시하였다.

4) 성과 및 기대효과

단기간에 충분한 성과를 확보할 수는 없지만, 이와 같은 국가과학기술체계의 혁신 및 과학기술부 개편을 통하여 그 동안 문제점으로 지적되어왔던 과학기술 관련 총괄기획·조정시스템의 미비점, 연구개발투자 효율성 저하, 과학기술 고급인력양성 종합시스템의 미비, 미래기술 육성체계의 미비, 그리고 열악한 지역혁신시스템으로 초래되는 문제점들에 대한 해소가 어느 정도는 가능하게 되었다.

특히 관련 부처 간에 이해관계의 대립 등으로 인하여 오랜 산고 끝에 개편방안이 마련·추진되었는데, 이와 같은 새로운 국가과학기술체계가 제대로 작동하면 우리나라 과학기술의 수준을 한 단계 더 높이고, 나아가서는 국가경쟁력을 강화하는 튼튼한 기초로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

4-4. 해외홍보기능 일원화

1) 추진배경

최근 국가홍보의 패러다임이 냉전시대의 체제홍보에서 문화 등 종합적 이미지 홍보로 전환되고, 정부주도의 폐쇄적 홍보를 탈피하여 민간조직과 연계를 통한 민관공동홍보가 중요시되는 추세이다.

그러나 우리나라의 해외홍보기능은 외교통상부 등 각 부처별로 분산·수행하고 있어 국가 이미지 향상 및 국제경쟁력 제고를 위한 전략적·체계적 국가홍보가 미흡하다는 비판이 제기되었다. 구체적으로 해외홍보기능 수행체계와 수행상의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1 해외홍보기능 수행체계 현황

해외홍보기능 수행 부처별 조직현황과 업무추진현황을 살펴보면 다음과 같다.

표 2-5 해외홍보기능 파견현황

부 처	본부조직	해외조직
외교통상부	문화외교국(2과, 16명)	홍보관·문화관 미파견지역 해외홍보
국정홍보처	해외홍보원(4과, 53명)	재외 「문화홍보원」 6처 11명 홍보관 18개국 21명 (합계 32명)
문화관광부	국제문화협력과(1과, 9명)	재외 「문화홍보원」 4처 8명 문화관 1명 (합계 9명)

표 2-6 해외홍보기능 현황

기능	본부	해외
정무기능 통상교섭기능 영사기능	문화홍보(행사개최 등)	국정홍보(학술행사) 대언론홍보(초청 등) 한국소개행사 개최
	「문화홍보원」 4처 8명 문화관 1명	「문화홍보원」 6처 11명 홍보관 18개국 21명

2 해외홍보기능 수행상의 문제점

해외홍보기능 수행상의 문제점은 크게 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 해외홍보기능 분산에 따른 행정낭비 및 비효율 초래를 들 수 있다. 외교통상부, 문화관광부 및 국정홍보처의 3개 부처간 중복수행으로 부처간 역할갈등을 초래하고 국가 마케팅 차원의 전략적이고 체계적인 국가홍보 시너지 효과를 창출하지 못하고 있다.

둘째, 재외공관의 국가홍보 관련 총괄·조정기능 취약을 들 수 있다. 국가홍보업무를 비전문가인 외교관이 다른 업무와 함께 수행하고 있고, 재외공관장의 국가홍보에 대한 총괄·조정기능도 취약하다. 또한 재외공관 내 국정홍보처 주재관의 경우, 문화관련 전문성의 부족으로 문화를 포함한 종합적 홍보 전략을 추진하기 곤란하다.

셋째, 문화홍보원 관리 이원화에 따른 종합적 홍보거점 역할 미흡을 들 수 있다. 문화관광부(4개소)와 국정홍보처(6개소)로 이원화되어 각각 소관부처 업무에 치중, 종합적 국가홍보 거점으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 문화관광부 소속의 문화홍보원은 문화관련 업무를 위주로 하고 있고, 국정홍보처 소속의 문화홍보원은 대외홍보 업무를 위주로 하고 있다.

넷째, 유관기관간의 협력체계 취약을 들 수 있다. 재외공관과 문화홍보원 및 관광공사, KOTRA, 문화콘텐츠진흥원, I-PARK, 국제교류재단 등 유관기

관 간의 업무협조체계가 미흡한 실정이다. 대부분의 경우 각각 독립 사무소를 운영하고 있다.

2) 추진경과

1 해외홍보일원화 TF 구성·운영

본 과제는 대통령지시과제로서 2003년 5월 27일 국정홍보처 업무보고시 해외문화홍보원 일원화문제에 대해 검토할 것을 지시하면서 시작되었다. 그 후 국무조정실이 주재하여 해외홍보기능 일원화 방안을 추진하여 오다가, 2003년 12월 정부혁신지방분권위원회에서 검토하라는 대통령지시에 따라 2004년 11월 12일에 개최된 ‘외교통상기능 조정방안 토론회’에서 해외홍보기능 일원화 방안을 보고한 결과, 추후 별도로 논의할 것을 지시하였다.

이에 따라 2005년 2월 정부혁신지방분권위원회는 행정개혁전문위원회와 관련전문가 등으로 TF를 구성하여 관계부처 및 전문가 의견을 수렴하는 회의를 2월 23일과 동월 28일에 개최하였고, 이러한 논의를 바탕으로 TF가 마련한 개선방안을 3월 14일에 행정개혁전문위원회에 상정하여 논의하였다.

2005년 4월 11일에 정부혁신지방분권위원회가 마련한 해외홍보기능 재편 방안을 대통령에게 보고하였으며, 국무총리주재 회의를 통해 정책을 결정·추진토록 지시함에 따라 국무총리 주재로 두 차례(2005년 6월 13일과 2005년 7월 1일)에 걸친 대외홍보조정 관련 관계 장관 회의를 거쳐 최종안이 확정되었다.

2 관련부처 의견

이 과제를 추진하는 과정에서 관계부처로부터 제시된 의견을 정리하면 다음과 같다.

먼저 외교통상부는 “정무·경제 등 다른 분야와 유기적으로 연계된 홍보활동이 중요하다”는 입장에서는 어느 부처로 일원화되든지 재외공관장과 유기적인 업무협조를 위하여 재외공관장의 지휘·감독 체계를 구축할 필요가 있으며, 또한 문화홍보원의 전문성 제고를 위해 원장 및 직원은 민간전문가로 충원하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

이에 대하여 “해외홍보 추세가 ‘문화홍보 중심’, ‘정부-민간 연계홍보’로 전환됨에 따라 해외문화홍보원을 종합적인 ‘문화서비스센터’로 개편할 필요가 있다”는 입장에서는 “문화홍보원을 문화관광부 소속의 ‘Korea Center’로 개편하고, 관광공사, 문화콘텐츠진흥원 해외지사 등 유관기관과의 연계를 강화”하여야 하며, 다양하고 풍부한 콘텐츠, 재원(관광진흥기금) 및 민-관 네트워크를 가지고 있는 문화관광부에 해외홍보기능을 일원화하는 것이 바람직하다는 의견이나, 국정홍보처는 “해외홍보는 문화홍보를 포함한 종합적인 국가이미지 마케팅 차원에서 수행되어야 하는 만큼 홍보전문기관인 국정홍보처로 일원화되어야 한다”는 입장에서는 현재 국무총리를 위원장으로 하는 ‘국가이미지위원회’가 설치되어 국정홍보처(해외문화홍보원)에서 총괄기능을 수행하고 있는데, 해외문화홍보원을 다른 부처로 일원화할 경우 국내 정책조직과 해외 집행조직이 분리되는 기형적인 구조를 초래할 우려가 있다는 의견이 제시되었다.

3 전문가 의견

각 부처에서 추천을 받은 5명의 전문가로부터 두 차례의 회의를 통해 의견을 청취하였는데, 구체적인 의견을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 해외홍보의 효율적 추진을 위해서 해외문화홍보원을 통합할 필요성이 있으며, 최근 문화교류의 중요성이 강조되고 있으므로 이러한 전문성을 감안해서 결정될 필요 있다는 의견과 해외홍보는 문화퍼포먼스와 같은 단발성 행사에 그쳐서는 안 되며, 홍보전문가의 시각에서 일관되게 추진될 필요가 있으며, 특히 어느 부처로 가든지 해외현지에서 우리나라 국가정보수요에 대한 One-stop 서비스가 가능

하도록 해야 한다는 의견이 있었다.

한편 부처와 연계하여, 해외홍보가 효과적으로 수행되려면 다양하고 전문적인 프로그램을 개발·추진하는 것이 중요하며, 따라서 다양한 콘텐츠와 인적 네트워크를 가지고 있는 문화관광부가 중심이 되어 추진될 필요가 있다는 의견과 해외홍보가 효과적으로 추진되려면 지역별·권역별로 특성화되고, 전문화된 프로그램을 개발해야 하는데, 전문성, 민간 참여성 등을 감안할 때 문화관광부로 일원화하는 것이 바람직하다는 의견이 제기된 반면, 해외홍보는 국가 이미지와 브랜드를 제고하는 종합적 마케팅이므로 전문성을 가지고 이 업무에 전담할 수 있는 국정홍보처에서 수행할 필요가 있으며, 외교통상부나 문화관광부로 갈 경우 정책우선순위가 낮아질 것이라는 의견이 있었다.

3) 과제내용

1 기능조정 방향

해외홍보기능 일원화를 위한 조직개편은 ‘해외홍보 관련 국내 관계부처 간 업무협조체계 강화’, ‘해외홍보조직(문화홍보원)의 관리·감독체계 일원화’ 그리고 ‘민-관 협력 홍보체계 구축 및 유관기관과의 연계 강화’ 기본 방향으로 삼았다.

2 정부혁신지방분권위원회의 해외홍보기능 재편방안

2005년 4월 14일에 대통령에 보고한 정부혁신지방분권위원회의 방안은 해외홍보 관련 국내조직의 경우 ‘현행 유지’를 근간으로 하였다. 다시 말해서 3개 부처가 소관분야별 특성에 맞는 홍보콘텐츠를 개발하고 이를 추진할 수 있도록 각 부처별 해외홍보 관련조직은 현행대로 분산체제 형태로 유지한다는 것이다. 다만 부처 간 업무협조체계를 강화하기 위하여 ‘관계부처 정례협의회’를

강화하고, ‘상호파견 근무제’ 등을 실시하도록 한다는 내용을 건의하였다.

해외홍보조직(해외문화홍보원)의 경우 관리체계를 ‘일원화’ 하는 방향으로 조정하면서 다음의 세 가지 방안을 제시하였다.

제1안은 문화관광부로 해외홍보조직을 일원화하는 방안으로, 이 방안은 문화중심의 유연한 국가해외홍보 추세에 부합하며, 문화·체육·관광 등 다양한 홍보콘텐츠 및 인적 네트워크를 활용하여 효과적인 문화홍보사업을 추진할 수 있다는 장점을 갖는다. 반면에 이 방안은 문화산업 등 주요 기능에 비해 문화관광부에서 해외홍보업무가 주변화 될 우려가 있으며, 해외홍보가 문화 활동 중심으로 제한될 가능성이 높다는 단점을 갖는다.

제2안은 국정홍보처로 해외홍보조직을 일원화하는 방안이다. 이 방안은 국정홍보처가 홍보 전문기관으로서 홍보 관련 기술적 전문성이 높고, 해외홍보업무를 기관의 주요 기능으로 역점적으로 추진할 수 있을 뿐만 아니라, 홍보 관련 국내외 정책과 집행의 일관성 유지에도 유리하다는 장점을 갖는다. 반면에 이 방안은 문화중심의 해외홍보추세에 비추어 국정홍보처가 문화관련 전문성이 부족하고, 처 단위 기관으로서 타 부처와의 업무협조 체계의 보완이 필요하다는 단점을 갖는다.

제3안은 문화홍보원을 외교통상부산하 민간법인인 ‘국제교류재단’으로 통합하고, 해외사무소로 개편하는 방안이다. 이 방안은 부처 이기주의를 탈피하여, 민간에 의한 창의적 홍보활동이 가능하다는 장점이 있는 반면에, 민간기구로서 책임성 확보 문제 및 안정적 재원확보가 곤란하다는 단점을 갖는다.

3 국무총리주재 관계장관회의 최종안

국무총리 주재로 2005년 7월 1일에 개최된 관계장관회의에서는 다음의 내용을 담은 안을 최종적으로 확정하였다. 첫째, 문화홍보원은 문화관광부로 일원화하여 문화원으로 개편하고, 국정홍보처 소속 문화홍보원에 근무하고 있는 홍보관들은 원칙적으로 재외공관소속으로 편입한다. 둘째, 국가이미지위원회

의 간사를 국무조정실장에서 국정홍보처장으로 변경하고, 국정홍보처에 국가 이미지위원회 사무지원기능을 보강한다. 셋째, 아리랑 TV의 소속은 현행대로 문화관광부로 하되, 홍보처의 활용도를 높이는 방안을 강구한다.

4) 성과 및 기대효과

최종안은 두 차례의 관계장관회의를 거쳐 확정되었으며, 정부혁신지방분권 위원회의 해외홍보기능 일원화 TF가 제시한 방안을 대체적으로 수용하였다. 확정된 해외홍보기능의 일원화방안을 통해 크게 다음의 세 가지 효과를 기대할 수 있게 되었다.

첫째, 각 부처별로 분산·수행됨으로 인해 초래되었던 국가홍보의 비효율성이 개선되고, 재외공관의 국가홍보 관련 총괄·조정기능이 강화되게 되었다. 둘째, 그동안 미흡하였던 국가 마케팅 차원의 전략적·체계적 국가홍보가 가능해지고 관련기관들간의 명확한 업무분담과 긴밀한 연계를 통해 국가홍보의 시너지 효과 창출이 가능하게 되었다. 셋째, 문화관광부에서 문화홍보원을 관리하게 되어 문화중심의 해외홍보 추세에 부합하고 문화행사 등 다양한 홍보수단 활용이 가능해지게 되었다.

4-5. 공직자 재산등록 심사업무 소관 조정

1) 추진배경

공직자재산등록심사업무 소관 부처 조정은 공직자재산등록심사업무의 소관에 대한 대통령 비서실의 검토요청(2005년 3월)에 따라 정부혁신지방분권 위원회가 TF를 구성·검토하게 되었다.

2) 추진 경과

이 과제를 추진함에 있어서 소관 조정 TF는 의견 청취, 자료 제출 등을 통해 관련 부처가 가능한 한 관련 이슈에 관한 견해를 충분히 진술할 수 있도록 하고, 소관 조정 TF 또한 쟁점에 대한 만족스런 청취가 이루어졌다고 확인·협의될 때 일정을 종료하고, 조정안을 내기로 하였다.

이에 따라 현재와 같이 행정자치부에서 수행하여야 한다는 입장에서는 첫째, 공직자재산등록심사업무를 국가청렴위원회로 이관하는 것은 재산등록제도의 근본 취지에 부합하지 않는다. 특히 공직사회에 공직자비리수사처가 신설된다면 재산등록 사항이 비리수사의 목적으로 사용될 수 있다. 이것은 공직윤리의 사전, 자율적 기능과 맞지 않는다. 둘째, 공직자재산등록심사업무는 국가청렴위원회 소관 기능으로서 부적절하다. 셋째, 윤리업무 이관을 위한 법률 개정 에 어려움이 있다. 넷째, 윤리업무의 독립성과 공정성을 저해할 우려가 있다. 다섯째, 제도정착 단계를 넘어 새로운 업무영역 및 기법을 개발 중인 관장 기관의 변경은 불필요한 혼란과 비효율을 초래한다는 것이었다. 이에 대하여 국가청렴위원회로 공직자재산등록심사업무의 이관이 필요하다는 입장은 첫째, 공직자윤리법상 공직윤리는 부패방지를 위한 업무이며, 공직윤리업무는 부패통제 수단으로서 매우 중요하나 현재 그 기능이 충분히 발휘되지 못하고 있고, 또 현재 행정자치부에 의한 재산등록심사 업무가 공직자의 부정축재 및 비윤리적

행위를 방지하는데 그 기능을 충분히 발휘하지 못한다는 비판이 있다. 둘째, 재산등록심사, 퇴직공직자 취업제한 등의 공직윤리 업무가 다른 기관에 나뉘어져 있을 경우, 인력 및 권한이 분산되어 업무의 효과적 수행이 어렵고 셋째, 중립성과 객관성이 담보된 조직에서 담당해야 하며 넷째, 효과적인 부패방지대책 추진을 위해서는 부패방지 관련 정보의 통합관리·DB 구축이 필요하다는 점을 주장하였다. 이에 따라 소관조정 TF에서는 쟁점별로 구분하여, 관계부처와의 합동회의를 개최하였다. 먼저 소관업무 이관이 공직자재산등록심사제도의 근본취지에 부합하는지의 여부와 어느 부처 소관 기능으로 적절한지 여부에 관하여는 「공직자재산등록심사업무는 공직윤리 자율적 확보를 위한 고유한 복무기능에 속하고, 이는 정부조직법 제34조에 의한 행정자치부 소관이며, 국가청렴위원회는 국가 전체적인 입장에서 부패방지업무를 수행하여야 한다. 그리고 행정자치부는 국가청렴위원회보다 공직자재산등록심사업무에 있어 전문성이 더 높고 더 많은 노하우를 갖고 있으며 주식백지신탁제도 도입 등과 연계해 제도개선을 추진하고 있어 이관의 부당성과 함께 국가청렴위원회로 이관될 경우 인력확대 등의 문제도 있다」는 점이 언급되었다. 이에 대하여 국가청렴위원회로의 이관 입장은 「공직자재산등록심사는 복무기능이라기 보다는 본질적으로 부패방지와 관련 업무로서 부패방지 차원에서 접근하는 것이 타당하고, 국가청렴위원회는 실제 사전 예방적 및 사후 통제적 기능을 종합적으로 수행하는 부패방지대책 기구로써 행동강령 등의 윤리업무를 맡고 있으며, 국가청렴위원회는 부패방지 업무에 관한 상당한 노하우를 축적하고 있고, 이관될 경우 담당 인력도 함께 이관되는 것이어서 업무수행 능력도 큰 문제가 없다」는 점을 주장하였다.

공직자재산등록심사업무 이관을 위한 법률 개정의 곤란 여부, 소관에 따른 윤리업무의 독립성과 공정성 여부, 업무수행의 혼란과 비효율 여부에 대하여는 「국가청렴위원회로 소관 업무 이관을 위한 법 개정은 현행법상 한계가 있고, 국가 청렴위원회는 대통령의 통할하에 있어 공직자재산등록심사업무 이관 시 업무의 독립성과 공정성을 저해할 우려가 있으며, 업무소관의 조정문제는 이

업무의 기획총괄기능 및 서무기능이 어느 기관에 갔을때 잘 수행할 것이냐를 기준으로 하여야 할 것인바, 업무의 비효율과 혼란이 예상된다라는 점과, 공직자 재산정보를 부패방지 업무의 기본 수단으로 활용하는 경우, 이는 공직윤리법 목적을 벗어나게 되어 현행법상 법 개정이라는 근본적 수정이 필요한데 법 개정 과정에서 공직자들의 헌법상 기본권 침해, 정치적 중립 훼손 우려 등과 관련하여 상당한 논란이 예상되고, 또 국회나 여론의 큰 반대에도 직면하는 것도 피할 수 없기 때문에 업무이관은 실질적 한계가 있음」이 지적되었다. 이에 대하여 국가청렴위원회로의 이관 입장에서는 「정부 정책방향만 설정된다면 소관업무 이관을 위한 법 개정은 그렇게 어렵지 않으며, 만일 국가청렴위원회가 공직자윤리법 제정 전에 설치되었다면 아마도 공직자재산등록심사 업무는 행정자치부가 아닌 국가청렴위원회의 소관으로 지정되었을 것이며, 아울러 국가청렴위원회는 재산등록심사업무의 효율적 수행을 위한 충분한 능력도 갖추고 있고, 공직자윤리법 제정 당시 기본권 침해 논란이 많았다는 것을 알고 있지만, 개정 단계에서는 그렇지 않을 것이라는 점과 국가청렴위원회 위원장은 법률 개정을 제안할 수 없으나 국무총리가 제안하는 것도 가능하며, 국가청렴위원회는 준사법기관이 아닌 정책기관으로 재산정보의 목적 외의 사용은 있을 수 없다」는 점을 주장하였다.

3) 과제 내용

이 과제는 공직자재산등록심사 업무의 소관기능에 관한 것으로, 소관 TF 위원들은 이것이 크게 세 가지 사항에 대한 검토를 전제해 이루어질 수 있는 것으로 판단한다. 첫째, 공직자재산등록심사업무가 공직자윤리법의 성격상 어떤 기관이 담당하는 것이 옳은가, 둘째, 능력과 노하우 등의 측면에서 어느 기관이 이 업무를 가장 효과적으로 수행·추진할 수 있는가 셋째, 재산등록심사업무 수행을 위한 바람직하고 실행 가능한 전략과 비전 등에서 어느 기관이 보다 준비가 잘 되어있는가 등이다. 이것은 내용에 대한 체계적 검토 뿐만 아니라 관련

부처 의견의 충분한 청취를 요구하는 일이다. 따라서 소관 조정 TF는 관련 기관으로부터 충분한 의견청취를 하고, 또 필요하면 전문가의 의견도 듣고 기타 관련 기관으로부터 자신들의 주장이나 의견 또는 상대방의 주장이나 입장에 대한 반대 자료 등도 제출받아 검토한다는 계획을 세우고, 이를 토대로 어느 기관이 공직자재산등록심사업무를 공직자윤리법의 본래 취지대로 또 효과적으로 수행할 수 있을 것인지 양측 모두가 납득할 수 있는 조정안을 내기로 하였다.

4) 성과 및 기대효과

공직자재산등록심사업무 소관 조정은 현재 진행 중인 과제로 소관 조정 TF 위원은 현행 유지, 국가청렴위원회로의 이관, 정책기획·조정 총괄 기능만 이관 등 여러가지 대안을 검토하고 있다. 따라서 소관 업무 조정의 성과나 기대효과는 어떤 조정안을 채택할 것인가에 달려 있다.

5) 향후 추진계획

공직자재산등록심사업무 소관 조정 TF는 행정자치부, 국가청렴위원회 등 관계기관의 의견청취 결과의 정리 및 이로부터 도출된 조정안을 다양하게 검토하고 있다. 이에 따라 행정개혁TF협의회는 앞으로 각각의 조정안에 대한 편익과 한계를 충분히 검토해 최종안을 선택하게 될 것이다.

4-6. 국립묘지 관할권 일원화

1) 추진배경

2003년 12월 16일 국무회의에서 시대변화를 고려하여 국립묘지 안장기준과 적용범위, 관할부처 문제 등을 전반적으로 검토하라는 대통령 지시에 따라 국무총리실에서 「국립묘지발전위원회」를 구성하여 개선방안을 마련하면서, 국립묘지의 관리주체 문제는 정부혁신지방분권위원회에서 검토하는 것으로 결정되어 행정개혁전문위원회에서 TF를 구성하여 검토하게 되었다.

2) 추진경과

국립묘지의 관리부처 문제가 정부혁신지방분권위원회에서 검토하기 전에, 국무총리실은 국립묘지 개선 검토 추진계획을 수립하여(2003년 12월 19일), 2004년 1월 16일 이후 10회 동안 「국립묘지발전위원회」를 운영하였고, 관계차관회의(2004년 7월 22일)와 관계장관회의(2004년 9월 22일)를 거쳐 국무회의에 보고하였다(2004년 11월 30일).

국립묘지발전위원회에서는 보고한 내용 중 국립묘지의 관리주체 문제는 정부혁신지방분권위원회에서 검토하는 것으로 결정함에 따라 정부혁신지방분권위원회의 행정개혁전문위원회에서는 TF를 구성하여 국무조정실, 국방부, 국가보훈처 등 관계부처의 의견을 청취하고(2005년 4월 22일), 2회의 논의(2005년 4월 25일, 2005년 5월 9일)를 거쳐 최종 검토결과를 국무총리실에 송부하였다(2005년 5월).

3) 과제내용

정부혁신지방분권위원회 행정개혁전문위원회에서는 국립묘지 관리주체 문

제는 기능적 정합성에 따른 관리업무의 단순한 통합차원을 넘어 국립묘지의 장기 발전성, 사회적 효과성, 정책대상의 편의성, 행정 효율성에 대한 종합적인 검토가 필요하며, 관리주체의 변경에 따른 긍정적 기대효과와 잠재적 부작용을 비교·형량하여 검토하여야 한다고 결정하였다.

우선 관할권 귀속판단의 기준으로 부처의 기능적 정합성, 국립묘지의 상징성과 명예성, 사회적 효과성, 정책대상과의 연계성, 행정의 효율성 등을 선정하여 검토한 결과 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 부처의 기능적 정합성 측면에서는 정부조직법상 국가보훈처는 국가유공자 및 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 보상·보호와 군인보험에 관한 사무를 관장하고, 국방부는 국방에 관련된 군정 및 군령과 기타 군사에 관한 사무를 관장하며, 국립묘지는 군인·군무원으로서 사망한 자와 국가에 유공한 자의 유골 또는 시체를 안장하고, 그 충의와 위훈을 영구히 추앙하기 위하여 설치하는 것이므로, 정부조직의 구성원리에 따르면 국립묘지는 국가보훈처에서 관할하는 것이 행정대상이나 기능배분에 적합하다.

둘째, 국립묘지의 상징성과 명예성 측면에서는 국가를 위하여 헌신한 유공자(군인 포함)를 봉헌하고 현충하여 국가의 상징성을 제고시킴으로써 당사자와 유족의 자부심과 긍지를 양양시키기 위해서는 전반적인 국가보훈업무가 상호 연계될 필요가 있으나, 상징성 제고를 위한 의전행사는 군 의장대와 영현부대가 담당하므로, 이들 지원부대와의 원활한 협력을 위해서는 국방부가 관장하는 것이 효율적이다. 다만 관련규정의 명시를 통하여 지원부대와의 협력관계를 유지할 수 있다면 관할권 귀속에 따른 차이는 크지 않은 것이며, 내·외 귀빈의 참배행사와 같은 의전행사는 주로 서울 현충원에서 이루어지고 있다.

셋째, 사회적 효과성 측면에서는 앞으로의 장묘문화를 매장보다 화장과 납골 위주로 발전시키기 위해서는 “묘지”라기보다는 “문화공간”으로의 전환이 필요하며, 국립묘지를 국민의 열린 공간으로 발전시키고, 청소년을 비롯한 일반국민의 현충의식을 제고시키기 위한 시설로 활용할 수 있어야 하는 바, 이 문제는 소관부처가 어느 곳이 되어도 소관부처의 근본적인 발상의 전환 없이는

기대할 수 없는 부분이다.

넷째, 정책대상과의 연계성 측면에서는 당분간 국립묘지의 안장대상자는 전·현직군인이 대부분을 차지할 것이라는 점에서는 국방부에서 국립묘지를 관할하는 것이 바람직하지만, 앞으로 안장대상자가 전·현직군인보다 포괄적인 국가유공자로 확대될 것을 감안하고 제대군인의 보상·보호와 군인보험에 관한 사무는 정부조직법상 원칙적으로 국가보훈처의 관장사무라는 점을 고려하면 장차 국가보훈처로 이관하는 것이 바람직하다.

다섯째, 행정의 효율성 측면에서는 국립묘지 관할권의 이전을 통하여 어느 정도 정부 인력과 예산이 절감 또는 확대될 것인지에 관한 상당한 근거가 불명확하며, 행정절차가 안장대상자에 따라 상이하므로 어느 부처에서 관장하여야 절차적 효율성이 확보될 것인지 명확하지 아니하다. 또한 이미 안장이 거의 완료된 묘지(예 : 서울 국립현충원)는 내외귀빈들의 의전행사와 유지관리가 주 업무이지만, 아직도 계속 안장이 이루어지고 있는 묘지는 묘지조성과 안장업무가 주 업무이므로, 관리의 효율성 측면에서 양자를 별도로 취급할 필요가 있다.

행정개혁전문위원회에서는 이상과 같은 검토결과를 통하여 다음과 같이 보고하였다. 즉 국립묘지 관리주체문제는 어느 기준에 의하여 판단하느냐에 따라 관할권 귀속이 상이하며, 모든 기준을 동시에 고려할 경우에도 특별히 우월한 부처가 명확하지 아니하고 개별 국립묘지가 처해있는 상황과 여건이 매우 상이하야 모든 기준을 동일하게 적용하기 곤란하다. 다만, 전·현직군인을 포함한 모든 국가유공자에 대한 예우와 추앙은 국가보훈처의 본질적 기능이므로 국립묘지의 관할권을 국가보훈처로 이관하는 것이 바람직하지만, 군 의장대와 군악대의 지원이 필수적인 의전행사를 주로 수행하는 서울 국립현충원은 지속적으로 국방부에서 관할하는 것이 효율적이다. 따라서 여러 기준들을 종합적으로 고려할 경우에 국방부가 관리하는 서울 국립현충원은 국방부가 계속 관리하되, 대전국립현충원을 포함한 기타 국립묘지는 국가보훈처에서 관할하는 것이 비교적 현실적이라고 판단하였다.

4) 기대효과

대전국립현충원의 관리주체를 국방부에서 국가보훈처로 이관함으로써 전·현직군인뿐 아니라 국가를 위해 헌신한 모든 유공자로 안장기준을 확대하여 당사자와 유족의 자부심과 긍지를 양양시키고 나라사랑정신을 국민에게 선양시키는 동시에, 상징성 제고를 위한 의전행사를 주로 담당하는 서울국립현충원의 관리주체는 현행 국방부로 유지시킴으로써 군악대와 군 의장대와 같은 지원부대와와의 원활한 협력을 통한 관리상의 효율성이 제고될 것으로 기대된다.

4-7. 방위사업 조직·기능 개편

1) 추진배경

2004년을 기준으로 할 경우 정부 일반회계예산 118.4조원 중 국방비는 18.9조원으로 정부예산 대비 16% 수준이고, 이 중 국방획득예산은 약 9조원 규모에 달한다. 이와 같은 거대한 예산규모와 그 중요성에도 불구하고 국방획득관련 정부조직은 다음과 같은 문제점을 드러내고 있었다.

첫째, 획득조직·인력의 과도한 분산이다. 획득관련 조직과 기능이 8개 기관으로(국방부, 합참, 각 군, 조달본부, 품질관리소, 국방과학연구원) 과도하게 분산됨으로 인해 국방중기계획, 사업관리 등 유사기능의 중복수행이 이루어져 왔다. 이와 같은 복잡한 의사결정체제로 인한 책임소재가 불명확하고 사업이 지연되는 사례가 빈번히 발생하였다. 예컨대 전력투자사업 중기계획의 경우 7회의 심의회와 14단계의 결재가 필요하였다는 점을 들 수 있다.

둘째, 군인 및 군무원 위주의 인력구조로 인한 조직의 전문성 부족이다. 획득업무가 단기순환 보직되는(2년 ~ 3년) 현역군인 및 현역의 보조역할을 하는 군무원 중심으로 수행되어 획득업무의 전문성의 축적이 제한되어 있다. 장기사업(7년 ~ 10년)이 단기순환 보직되는 현역위주로 수행됨에 따라 책임 있는 사업관리 및 민간 전문가 활용이 제한되어 왔다.

셋째, 육군 중심의 의사결정구조가 가지는 한계가 드러나 있다. 기존 획득조직은 육군 중심의 의사결정 구조로 인해 3군간 균형발전이 제한되고 각 군별 자원배분비율 할당의 폐해가 발생하여 왔다. 이는 합동 전장 운용개념에 입각한 군사력 건설 비전 제시를 곤란하게 하는 요소로 작용하였다.

넷째, 폐쇄적·상명하복식 의사결정구조가 가지는 문제점이다. 기존의 획득업무 수행조직은 폐쇄적·상명하복식 의사결정구조로 인해 내·외부 견제가 제한되었으며, 지휘권에 예속된 조사·수사기관 운용으로 인해 비리 은폐 및 축소 논란이 상존하였다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 방위사업청을 신설하고, 이를 중심으로 기존의 국방획득조직을 통합·재조정할 것이 요구되었다.

2) 추진경과

2004년 3월 5일 국무총리 산하 「국방획득제도개선위원회」가 구성되었다. 국무조정실장을 위원장으로 하고, 차관급 정부요원 9인, 민간위원 6인 등 15인의 위원으로 구성된 위원회는 2004년 7월 제2차 회의에서 ①소요기획의 합리성·일관성 유지, ②국외도입업무 효율성 확보, ③국내연구개발 관리체계 개선, ④효율적 재원운영체계 구축, ⑤군수품 조달업무 효율성 제고, ⑥방산업체 경쟁력 강화, ⑦군 시설 공사업무 투명성 확보, ⑧조직 재설계 및 인력운용 개선, ⑨평가체계 개선, ⑩상시 감시시스템 구축 등 국방획득분야 10대 개선과제를 선정하였다. 2004년 8월 18일 제3차 회의에서 획득업무를 전담할 외청 신설을 합의 하는 등, 8차례(2004년 3월 ~ 2005년 3월) 회의를 개최하여 방위사업청 신설을 비롯한 획득업무 전반에 대한 개선방안을 마련하였고, 정부혁신 지방분권위원회에 이에 대한 검토를 요청하였다.

3) 과제내용

과제의 내용은 기본적으로 체계적이고 종합적인 방위사업청을 설치하는 것이다. 정부혁신지방분권위원회 행정개혁전문위원회는 획득분야의 투명성, 공정성 및 전문성을 확보하기 위하여 체계적이고 종합적으로 방위사업청을 신설하는 방안을 긍정적으로 평가하였고, 다만 ①방위사업청의 구체적인 설계안의 제시, ②방위사업청 설치의 긍정적 효과에 대한 구체적 제시, ③획득사업의 투명성 확보 방안의 강화, ④국방부 등과의 업무영역을 명확히 하여 중복의 최소화 등의 개선안을 제시하였다.

각 과제 및 행정개혁전문위원회의 검토의견을 부문별로 구체화하면 다음과 같다.

첫째, 조직부문에서 국방부 소속의 외청(방위사업청)을 설치하는 것이다. 이에 대해 행정개혁전문위원회는 이와 관련하여 정책을 결정하는 국방부와 정책을 집행하는 신설 청간의 역할 및 권한 배분이 보다 구체화·명확화 되어야 하는데 신설 청 정책결정부서의 구성 및 조직에 대한 보다 구체적인 내용이 마련되었는가, 특히 신설 청에서 획득정책 결정까지 담당하는 것인지 아니면 국방부에서 정책결정을 담당하고 신설 청에서는 집행만 담당하는 것인지에 대하여 명확한 구분이 되어 있는가 등에 대하여 질의하고, 이에 대한 정밀한 재검토를 요구하였다.

둘째, 인사부문에서는 인력감축, 인력의 전문성강화 및 민간인 참여비율의 확대가 과제의 내용이다. 이에 대해 행정개혁전문위원회는 현역군인의 전문성 확보를 위하여 획득병과를 신설하고자 할 경우, 획득병과가 신설되고 이를 통해 양성되는데 걸리는 시간과 그 이전까지의 대책, 신설 청 주요 실·국장 중 민간인의 보임 예상 직위 및 비율의 구체적 설정, 조달청의 전문자격증제도를 신설 청 공무원에게도 적용하는 방안, 군무원(또는 현역군인)을 일반적으로 전환시 자격요건 및 일반직과의 형평성 부분의 고려 등에 대한 정밀한 재검토를 요구하였다.

셋째, 상시감시체계 부문에서는 획득관련 문서 및 관련정보 등의 공개범위 확대와 주요 심의회·협의회에 민간전문가의 참여 확대, 사업 단계별 분석평가의 전문성·신뢰성 제고로 내·외부 견제 역할 강화, 감시기관 간 정보공유 및 수사공조체계 구축, 정책결정 및 사업관리 실명제 강화 등을 과제의 내용으로 한다. 이에 대해 행정개혁전문위원회는 획득부문의 투명성 확보 및 부패방지를 위한 구체적인 방안의 제시, 부패통제의 효과적 실행 및 내부 투명성 확보를 위하여 자체감사시스템의 독립성과 공정성 확보, 감사원 등 외부감시 시스템의 효과적 활용에 대한 방안 제시, 방위사업청 공직자 재산등록 및 심사제의 강화 등을 통한 직무상 이해충돌의 방지, 공직자의 퇴직 후 일정기간 동안 이해충돌의 발생 가능성이 있는 관련 기업체 등에의 취업제한 등에 대한 정밀한 재검토를 요구하였다.

넷째, 자원배분 부문에서는 합참 주관으로 합동군사력 건설 비전 정립(각군 및 안보전문가 참여), 국방부(합참)가 무기체계의 객관적인 투자 우선순위 설정, 신설 청은 이를 기준으로하는 자원배분의 제도화, 합리적인 소요기획의 사결정체계 구축, 국가재정운용계획(5년) 자원범위 내에서 획득계획을 수립하여 안정성·일관성 제고 등을 과제의 내용으로 한다. 이에 대해 행정개혁전문위원회는 신설 청과 기획예산처의 협력시스템에 대한 기본계획의 수립, 신설 청과 국방부의 기능과 역할에 대한 구분, 경상경비/투자비를 구분하여 국방부와 신설 청이 업무 분담하는 방안 등에 대한 논의 등을 중심으로 정밀한 재검토를 요구하였다.

다섯째, 분석·평가부문에서는 “통합사업관리팀(Integrated Project Team)” 제도 도입, 소요계획체계 재정립, 장비운영유지의 안정성 확보, 사업단계별 분석평가의 전문성·신뢰성 제고, 평가분석의 전문성 확보를 위한 국방기술정보센터 설치 등이 과제의 내용이다. 이에 대해 행정개혁전문위원회는 획득업무의 수행주체를 군에서 민간과 군으로 바꾼다는 혁신방향이 획득업무의 평가분석에 있어서는 어떻게 적극적으로 접목되고 있는가, 획득한 장비의 활용 성과에 대한 평가는 다음의 획득과정에 어떻게 환류되는가, 소요계획체계 개선과 관련하여 현행체계의 문제점을 보다 구체적이고 설득력 있게 제시할 것 등에 관한 정밀한 재검토를 요구하였다.

여섯째, 조달부문에서는 일반물자 및 주요 시설공사 계약업무 조달청 활용 확대를 과제의 내용으로 한다. 이에 대해 행정개혁전문위원회는 조달청에 위탁 구매하는 품목, 물량, 예산 등의 범위, 그 예산절감효과, 데이터베이스의 교환, 물량 규모의 협의 등에 관한 정밀한 재검토를 요구하였다.

일곱째, 연구개발분야에서는 국내 연구개발 투자 확대, 국방과학연구소 기능 강화, 국방 기술관리체계 개선, 국방 R&D 보편성 제고 등이 과제의 내용이다. 이에 대해 행정개혁전문위원회는 연구개발투자 확대 목표의 구체화 및 계량화, 국방 R&D 분야에서 기획-개발-적용-평가 등의 단계에서 민간부문의 우수한 절차와 방법 등을 지속적으로 원용하는 방안, 과학기술부나 산업자원부

의 R&D 관리 체계와의 연계성제고 등에 관한 정밀한 재검토를 요구하였다.

여덟째, 방위산업부문에서는 업체 간 경쟁유도를 위한 전문화·계열화제도 폐지 및 보완, 국가차원의 방산수출지원 강화, 원가절감 유도 강화, 민관협력강화 등이 과제의 내용이었다. 이에 대해 행정개혁전문위원회는 제도 변경 이후 방위산업 육성을 위한 비전과 전략의 구체화, 「방위산업 중장기계획」을 방위사업법 제정안에 명시하여 중장기 육성에 대한 근거 마련 등과 관련한 정밀한 재검토를 요구하였다.

4) 성과 및 기대효과

방위사업청은 2005년 6월 30일 정부조직법을 개정하여 설치근거가 마련되었다. 조직재설계의 성과 및 기대효과로는 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 효율성이 높아진다. 8개 기관이 수행하던 유사기능 통·폐합 및 조직슬림화에 따라 약 10%정도의 인력감축이 전망(2,537명 → 2,300명)된다. 인건비 절감, 사업기간 단축, 사업지연에 따른 낭비요소 제거로 약 3000여 억원(전력투자비의 약 5%)의 예산절감 효과가 기대된다. 획득업무 수행 절차가 간소화되는 것도 효율성제고의 효과이다.

둘째, 전문성이 강화된다. 단기순환 보직 군인 및 군무원 중심의 조직에서 획득조직이 민간전문가 중심의 조직으로 전환되어 최적의 무기체계 획득을 도모할 수 있다.

셋째, 투명성을 확보할 수 있다. 획득관련 반복적 비리의 악순환을 차단하고 획득분야에 대한 국민의 불신을 해소시켜 획득업무의 신뢰성을 제고할 수 있다.

넷째, 방위산업 경쟁력 강화에 기여할 수 있다. 방위산업육성 수출지원 기능 강화 및 기술관리기능 보강으로 방위산업의 경쟁력 강화가 기대된다.

4-8. 식품안전 관리 기능 개편

1) 추진배경

식품안전에 대한 관심이 높아지고 있는데 반해 불량만두 파동, 납꽃게 수입 사건, 조류 독감 등 식품안전행정에 대한 국민 불신이 심화되었고, 1998년 식품의약품안전청이 설치된 이후에도 식품안전 관리는 8개 부처에서 식품종류 및 생산·유통 단계별로 분산관리하고 있어 책임소재가 불명확한 현실이다. 특히 위험에 기반한 과학적 행정체계가 아닌 식품종류별로 구분된 행정체제로서의 한계점이 노출되고 있다.

이에 따라, 「위험기반 접근 방법(Risk-based approach)」을 통한 과학적 행정체계를 구축하는 동시에 식품안전관리의 책임소재를 명확히 할 수 있도록 식품안전관리 기능개편 방안을 마련할 필요성이 제기되었는데, 위험기반 접근 방법(Risk-based approach)은 CAC(Codex Alimentarius Commission)에서 권고하는 방법으로서 식품 섭취에 의한 위험(Risk)을 파악·분석·관리하는 일관된 절차를 통해 의사결정을 하는 행정체계이다.

2) 추진경과

이러한 문제인식에 기반 하여 2004년 7월 26일 정부혁신지방분권위원회의 행정개혁전문위원회에 식품안전관리 기능조정 TF가 구성되었으며, 동 TF는 식품안전관리 기능 조정에 대한 관계 부처, 시민단체, 관련 업계 등으로부터 2004년 8월부터 10월에 걸쳐 6차례 의견수렴과정을 진행하였다. 농림부, 해양수산부, 환경부, 식품의약품안전청, 국무조정실, 국세청, 교육인적자원부 등 관계부처, 한국소비자연맹, 소비자문제를연구하는시민의모임, 녹색소비자연대, 지역소비자단체(인천, 부산) 등 시민단체, 그리고 농협중앙회, 수협중앙회, 한국건강기능식품협회, 한국식품공업협회 등 관련업계의 의견을 청취하였다.

3) 과제내용

TF는 우선 식품안전관리기능의 문제점을 위험기반접근방법에 따라 구분하여 분석하고 기능개편의 기본방향과 행정체계의 개편대안을 모색하였다. 우선 현행 식품안전관리체계의 문제점은 단계별로 위험평가, 위험관리, 위험정보교환 측면에서 정리될 수 있으며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

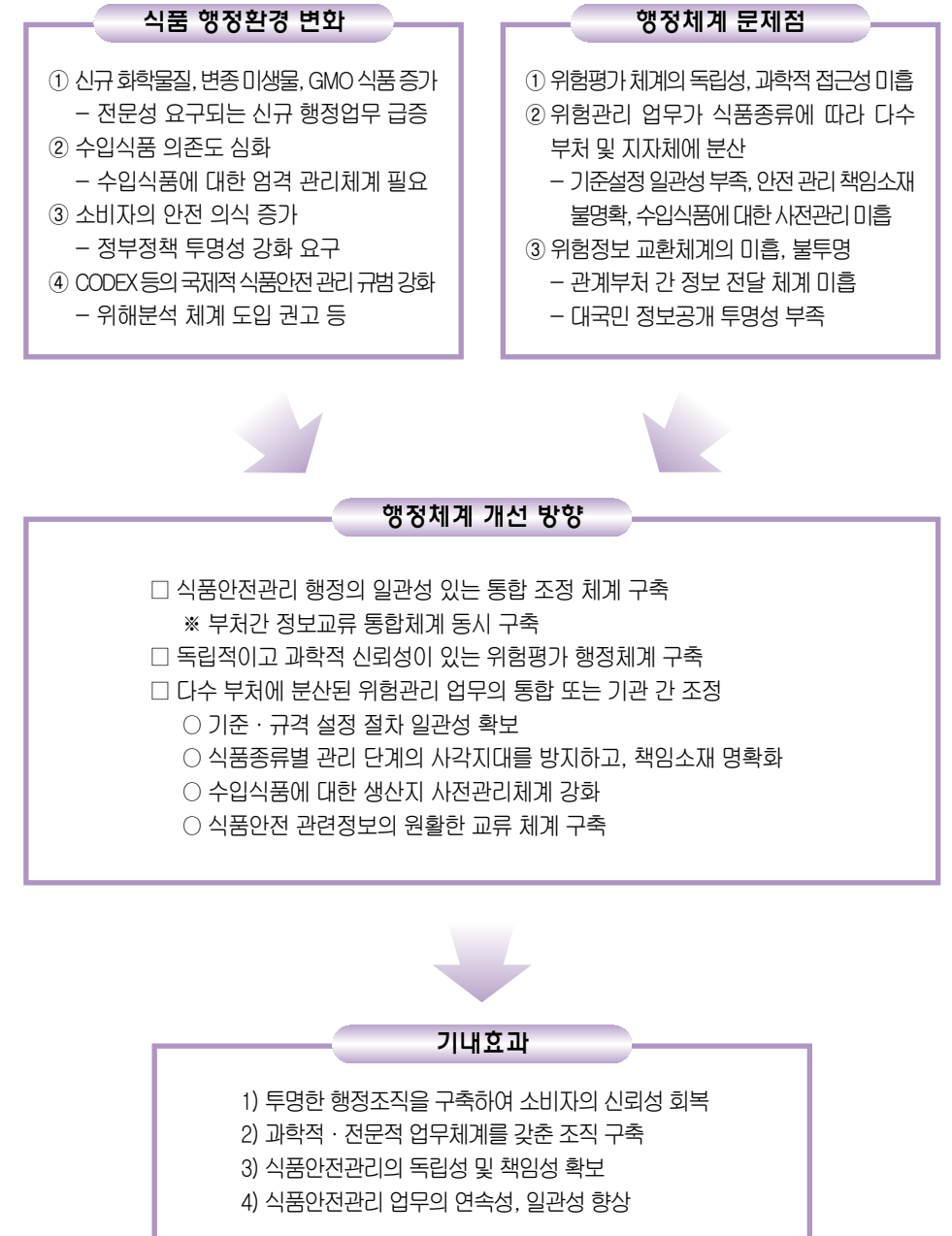
첫째 위험평가측면에서, 위험평가(Risk Assessment) 기능의 독립성 부족으로 인한 신뢰성 저하 및 총체적 위험평가 업무수행이 힘들다는 점이 지적된다. 일례로 조류독감, 구제역 발생시 농림부 산하 수의과학검역원이 인체에 안전하다고 발표해도 국민이 믿지 않는 사례가 발생하였으며, 학교 급식 식중독 원인에 대해 육류인지, 취급 부주의인지로 의견이 대립하는 사례 발생한 바 있다. 또한 화학물질 사용 및 환경오염 영향 증가, 변종미생물 발생, 유전자 조작 식품 증가 등 외부 여건 변화로 과학적 위험평가 체계가 필요하게 되었는데도 이에 대한 대응체계가 미흡하다. 구체적으로는 항생제 과다 투여된 국내산 납치 유통, 병원성 대장균 O-157 등에 의한 집단 식중독 발생, 유전자조작식품(GMO) 등 신소재 식품과 식경험이 적은 첨가물 사용 증대 등에 대한 체계적 대응이 요구됨에도 불구하고 효율적인 대응체계가 구축되어 있지 못하다.

둘째, 위험관리측면에서는 먼저 기준·규격 설정 체계가 식품 종류에 따라 상이하고 분산되어 있어 관리의 일관성이 부족할 뿐만 아니라 신속한 대처가 미흡하다. 이러한 문제와 관련하여 식품의약품안전청은 기준·규격 설정이 분산되어 운영되고 있어서 식품 섭취를 총체적으로 고려한 기준·규격 설정이 곤란할 뿐만 아니라 신속한 대처가 미흡하다고 주장하고 있다. 또한 위험관리 담당 부서 분산에 따라 경계상의 위해사고 발생 시 책임소재가 불분명하고 관리의 사각지대 발생하거나 업체에 이중 부담이 되는 사례가 빈발하고 있다. 일례로 2000년 8월 납꽃게 사건 발생 시 국무조정실의 조정에도 불구하고 식품의약품안전청과 해양수산부 중 유통 납꽃게를 수거 책임부처를 결정하는데 3개월이 소요된 바 있고, 아이스크림과 빙과류와 같이 두 부처에서 관리하는 제품

을 한 공장에서 생산하는 업체는 식약청과 농림부로부터 동시에 관리를 받는다. 한편 수입식품의 증가에도 불구하고 수입식품에 대한 외국의 생산 및 유통 실태에 대한 전문성 및 관련 정보 부족 등 사전관리체계가 미흡한 점도 문제점으로 지적된다. 수입식품의 경우 1998년 대비 통관 건수가 280% 증가하고 수입국가도 109개국으로 다변화되었음에도 수입식품 관리를 위한 주재관 파견은 농림부 7명, 해양수산부 14명, 식품의약품안전청 1명에 불과하며, 식품수출입 관련 위생협정의 경우도 해양수산부는 중국 등 5개국과 체결하고 있으며, 농림부는 축산물 관련 위생협정이 없으면 수입을 불허하고, 식품의약품안전청은 위생협정 체결 건수가 없다. 아울러 중앙부처-지방자치단체간 지도·단속을 중복 수행함으로써 이중규제 또는 책임 불명확성의 문제가 발생하고 있는데, 식품의약품안전청은 교차 감시를 통한 이중적 안전망 구축 필요성을 지적하고 있으나 사업자는 동일한 사업장이 다른 점검기관에 의해 이중으로 점검을 받는다고 과도한 규제 문제를 지적하고 있다. 끝으로 부처별로 분산된 식품 안전업무를 총괄·조정할 기구가 없어, 다수 부처 관련 식품사고 발생 시 신속한 대응이 곤란하다는 문제점도 있다.

셋째, 위험정보교환 측면에서, 각 기관들은 위해관리를 잘못된 것으로 대의 비난을 우려하여 위해도 모니터링 결과를 관리방안 마련 시까지 비공개하여, 식품위해사고 발생시 신속한 분석 및 정보 공개가 없어 소비자의 불만 및 관련 없는 사업자의 피해를 야기하고 있다. 또한 식품안전 관련 정책수립 및 법령 개정시 시민단체 등의 의견을 수렴하고 있으나 국민·시민단체는 아직도 정책에 대한 투명성이 미흡하다고 지적하고 있으며, 식품안전관리 관계기관간 정보 네트워크가 미흡하여 사고 발생시 신속한 공동 대응과 원활한 위험평가·기준설정이 곤란하다. 일례로 국내 유통 채소의 위해평가를 위해서는 국내에서 사용·허가되고 있는 농약의 종류 및 안전관련 정보(농림부·농업진흥청 보유)가 필수적으로 있어야 하나, 자료의 양이 방대하여 Off-Line 상에서 자료의 전달이 불가능하다.

이러한 문제점 분석에 기초하여 기능개편방향과 구체적인 행정체계개편방안을 제시하였으며, 기본구도와 그 구체적인 내용은 다음과 같다.



<제 1 안> 분산형: 식품안전 정책조정/위험평가기능을 강화하면서 현 시스템 보완

<제 2 안> 집중형

2-1: 「식품의약품안전청」으로 식품안전기능 일원화, 책임운영기관화하여 독립성 강화

2-2: 「식품안전청」신설. 식품안전기능을 일원화하되 책임운영기관화하여 독립성 강화

※ 농·축·수산물에 대한 행정업무는 식품농업수산부를 신설하여 일원화

○ 제1안 - 분산형 : (가칭)식품안전위원회 신설, 부처간 기능 조정

이 안은 식품안전위원회를 신설하여 부처간 기능조정을 활성화하는 방안이다. 식품안전위원회의 주요기능은 식품안전관리 기본계획의 마련, 부처간 식품안전 정책의 조정, 위험평가 기획·심의·평가·발표 등의 총괄 관리, 평가결과를 토대로 한 해당 장관에 관계조치 권고 및 국민에 공표 등을 주요내용으로 하고 있다. 이 경우 위험평가를 위한 실험·분석은 현행 각 부처의 시험연구기관을 활용하고, 중요한 식품안전사고가 발생하였을 경우의 원인조사 및 긴급조치(긴급사태 발생 또는 발생우려시 각 부처에 필요한 조사, 분석, 검사요구)를 실시한다. 또한 식품안전 관련 정보관리체계를 운영하게 되는데 현재 농림부, 식품의약품안전청 등 관련 부처에서 2007년까지 식품/의약품 통합 정보관리시스템 구축을 추진중이다.

식품안전위원회의 구성은 국무총리 산하의 행정위원회 형태로 운영하며 사무국을 설치한다. 사무국은 관련부처 공무원(위원회와 관련부처간 인사교류), 계약직 공무원(민간전문가)으로 구성하고, 위험평가, 사고원인조사, 위험정보교환 등 관련사항을 전문적으로 조사·심의하기 위해 분야별 전문위원회를 구성·운영한다.

관계부처간 기능 조정을 위해서는 우선 기준·규격(안) 심의 및 법제화를 식품의약품안전청이 총괄하고, 농림부, 해양수산부 등에서는 관리대상 식품에 대해 기준·규격 설정이 필요한 경우 관련 자료와 기준(안)을 식품의약품안전청에 제출하도록 한다. 또한 식품의약품안전청은 관계부처 제출자료 및 기준(안), 식품안전위원회 위험평가 결과 등을 토대로 기준·규격 심의 및 법제화 업무를

담당하고, 수입식품 관리, 학교급식 등 관계부처의 긴급하고도 신속한 대응이 필요한 경우 관계부처가 잠정기준을 설정할 수 있도록 제도화한다.

국내산 식품 위험관리 기능은 현행체제를 유지하되 보완대책을 마련한다. 수입 농·축·수산식품의 수입단계 관리는 사전관리 기능 강화를 위해 농림부·해양수산부로 일원화하고, 출입·검사 등 사후관리업무는 자자체로 일원화하여 책임소재를 명확하게 한다. 아울러 정보공유에 관한 법적 근거 및 정보공유지침 마련, 식품안전정보시스템 구축시 정보공유 원칙 준수, 위험관련 정보공개 및 국민 의견수렴시 소비자 등의 참여 확대 방안 마련 등을 통해 원활한 식품안전정보 교환체계를 구축한다.

이렇게 함으로써 식품안전위원회에서 종합조정, 긴급사고 관리, 정보체계 구축 등을 수행함에 따라 사각지대, 책임소재 문제의 해소가 가능하며, 동시에 “Farm to Table” 접근이 가능하도록 보완 대책을 마련한다. 특히 추적관리가 가능하도록 식품안전기본법에 관련 규정을 마련하고, 정보시스템 관리 코드를 통일한다.

○ 2-1안 : 식품의약품안전청으로 일원화하되, 책임운영기관화

관련 부처의 식품안전관리 기능(위험평가, 위험관리, 위험정보교환)을 식품의약품안전청으로 일원화하되, 독립성을 강화하는 대안이다. 이 안에 따르면 출입·검사 등 집행 업무는 지방자치단체로 일원화(사전관리 기능 현행 유지)하고 먹는 샘물에 대한 기준 설정, 학교급식, 주류 등에 대한 지도·점검 업무는 현행 체계를 유지한다. 또한 위험평가, 사고원인조사, 위험정보교환 등의 업무와 관련하여 민간 전문가, 소비자 등이 참여하는 기제(위원회 등)를 마련하고, 농·수·축산업·식품산업의 진흥, 생산단계 품질·원산지 관리 및 농약, 사료 등 제조 규제, 축산 검역 등은 농림부, 해양수산부에서 실시한다. 한편, 보건복지부 또는 식품의약품안전청의 식품산업 진흥업무는 농림부·해양수산부 등으로 이관한다.

○ 2-2안 : 식품안전청을 신설하여 일원화하되, 책임운영기관화

식품안전업무를 식품안전청을 신설하여 일원화하되, 식품농수산부를 신설하여 농·수·축산업·식품산업의 진흥, 생산단계 품질·원산지 관리 및 농약, 사료 등 제조 등에 대한 규제, 축산 검역 등을 총괄 실시한다. 소속기관으로 (가칭)식품안전청을 신설하여 식품안전관리 기능(위험평가, 위험관리, 위험정보교환)을 일원화하되, 독립성 강화를 위해 책임운영기관화하며, 세부 사항은 2-1안과 동일하다. 그리고 현 식품의약품안전청 업무 중 의약품관련 기능은 보건복지부로 이관한다.

	제 1 안	제 2 안	
		제 2-1 안	제 2-2 안
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기능조정 원칙에 부합 - 조직개편 보다 운영 시스템 개선 ○ 기능 개편에 따른 부담 최소화 ○ 정책 조정 및 위험평가 기능의 강화가 용이 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업 육성과 규제기능의 분리가 가능 ○ 책임성 확보가 용이 ○ 식품안전사고에 신속한 대응 가능 ○ 생산부터 유통까지 통합적 일관관리 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품과 의약품 관리의 분리로 식품안전업무의 집중 강화 이하 좌 등
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회 설치에 따른 비판 등 우려 ○ 부처간 갈등을 근본적으로 해소하기에는 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산 관련단체 등의 반발 우려 ○ 식품과 의약품 관리의 미분리로 식품안전업무의 집중도 미약 우려 ○ 청단위 기구로서의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정조직 개편 대상이 광범위하여 부담이 큼 <p style="text-align: center;">좌 등</p>

4) 성과 및 기대효과

2004년 7월에 식품안전관리 기능조정 TF가 구성되어 관계 부처, 시민단체, 관련 업계 등으로부터 의견수렴과정을 통해 마련된 대안은 부처 간의 조정

이 필요하여 현재 국무조정실로 이관되어 논의가 진행 중에 있다.

그동안 수차례에 걸쳐 식품안전관리기능에 대한 검토가 있었지만 대체로 현 체제 유지 연계체제 강화방안, 단계별 통합관리방안, 완전통합관리방안 등이 제시되었다. 먼저 현행체제를 유지하되 정책조정기능을 강화하는 ‘식품안전위원회’ 신설방안은 현재와 같이 분산수행체제를 유지하되 정책협의 및 조정기능을 강화하는 방안으로, 전문성에 따른 분산관리를 유지하되 ‘식품안전관리대책협의회’ (12개 관계부처 차관을 위원으로 하여 국무조정실장이 위원장이 되는 협의체로 관계부처 국장이 참여하는 실무협의회를 운영하게 되어 있음) 등을 활성화하거나 새로운 협의체인 총리소속의 ‘식품안전관리위원회’를 신설하여 조정기능을 강화하는 방안이다. 이러한 방안을 채택했을 경우는 개별 대상별 전문성에 근거하여 부처 특성에 따른 전문적 관리가 가능하고 조직변동에 따른 마찰이 없다는 점이 장점으로 제시된다.

단계별 통합관리안(가공·출하·유통단계 이후 식품의약품안전청에서 통합관리)은 부분적 식품안전관리기능 시행에 따른 반발을 최소화하고, 생산단계와 가공처리 이후 단계로 구분 관리하여 생산자·소비자 모두 보호할 수 있을 뿐만 아니라 소비자관점에서 종합적인 안전관리가 가능하다는 장점과 위해사고 발생 시 책임소재를 명확하게 할 수 있어 신속한 대처가 가능하고 수거 및 검사 등 집행기능의 통합수행을 통한 조직운영의 효율성이 향상된다는 이점이 있다.

완전 통합 관리안은 생산단계부터 수입단계까지 모든 식품에 대한 안전관리를 하나의 기관에서 통합 관리하는 안으로 소비자 중심의 종합적 관리가 가능하며, 사고발생시 신속한 대처 및 책임소재를 명확하게 할 수 있다는 장점이 있다.

따라서 향후 식품안전관리체제 개편논의를 전개할 때 본 TF가 제시한 안은 식품안전관리에 관한 대안마련을 위한 유용한 기초자료로 활용될 것이며, 대안작성과정에서 관계부처 및 이해당사자, 지방자치단체 등의 의견을 종합적으로 수렴하여 대안을 마련하였기 때문에 그 공정성과 객관성으로 인하여 향후 기능조정 내지는 개편 시 최종대안의 기본적인 틀로써 기능할 것으로 평가된다.

4-9. 하천방재 기능 조정

1) 추진배경

2004년 12월 9일 소방방재청에서 “하천관리 및 방재기능 혁신과제” 검토 요청에 따라 이 과제가 추진되었으며, 소방방재청의 검토 요청사항은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 유역별 관리체제로의 전환 및 하천의 합리적 지방배분이다. 현행 등급별·행정구역별 하천 관리체제는 상하류 간 연계관리가 불가능하고 체계적으로 하천을 관리하기에 미흡하여 매년 수해가 반복적으로 발생하고 있기 때문에 유역별 관리체제로 전환할 필요가 있다는 것이다.

둘째, 치수방재기능 효율화를 위한 부처 간 기능 조정이다. 유역종합치수계획수립·예산투자사업·재난상황대처·복구사업 추진 등 각종 치수·방재 업무를 종합적인 계획 하에 추진하고, 재해발생 후 도출된 문제점을 유역종합치수계획 등 각종 계획에 반영하여 반복재해 발생을 근원적으로 차단하기 위하여 치수·방재 업무의 유기적 연계방안 마련 및 부처 간 기능조정에 대한 검토가 필요하다는 것이다.

셋째, 하천관리 조직 강화를 위한 전담기관 설치이다. 지방자치단체가 한 두 명의 소수인력으로 하천을 관리하고 있어 기존인력을 활용하는 방안은 현실적으로 어렵고, 지방자치단체가 수자원공사 등 공사에 하천관리 업무를 위탁하는 방안은 지방자치단체의 예산부족 등으로 실현가능성이 없다. 하천관리 조직 강화를 위해 한국시설안전기술공단을 활용할 수 있으나, 지방하천의 관리 업무, 풍수해보험사업, 대규모 피해지역의 복구사업 등을 수행하기 위해서는 공단의 조직 보강이 필요하다. 한국시설안전기술공단을 소방방재청으로 이관하고 가칭 “방재안전관리공단”으로 확대 개편하여 하천관리조직을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다는 것이었다.

2) 추진경과

소방방재청의 위와 같은 요청에 따라 정부혁신지방분권위원회에 TF가 구성되어(행정개혁전문위원 4, 지방분권전문위원 1) 1차(2005년 1월 21일 : 건설교통부, 환경부, 소방방재청), 2차(2005년 1월 24일 : 한국시설안전기술공단), 3차(2005년 2월 14일 : 경기도, 경상남도, 전라북도), 4차(2005년 2월 24일 : 시설물안전진단협회, 건설안전관리연합회, 안전생활실천시민연합), 5차(2005년 6월 7일 : 건설교통부, 소방방재청)에 걸쳐 관련부처·기관·단체 의견수렴(10개 기관·단체)을 하였다. 2005년 5월에 행정개혁전문위원회 심의, 최종의견 확정이었으며, 2005년 6월에 운영위원회의 관계부처 의견수렴을 거쳐 의견조정이 이루어졌다.

의견조정과정에서는 기관별로 매우 첨예한 이해관계의 대립을 보였다. 이를 정리하면 다음과 같다.

먼저 중앙행정기관에서 제시된 의견을 보면 첫째, ‘시설물안전관리에 관한 특별법(이하 “시특법”이라 약칭함)은 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 계획의 수립 및 시행, 안전진단 전문기관의 등록과 이들 기관에 대한 각종 행정조치, 시설물의 관리와 건설공사의 부실방지를 위한 조치 등 건설교통부의 핵심 업무영역에 속하는 사항을 다수 포함하고 있고, 시특법과 관련한 기능을 모두 소방방재청으로 이관하기에는 직제 및 각종 기능에 근본적인 한계가 있기에 시특법을 건설교통부가 집행하면서, 이 법률에 근거한 한국시설안전공단만을 따로 떼어 소방방재청으로 이관하는 것은 타당하지 아니하다’는 의견과 ‘재난 및 안전관리 기본법과 자연재해 대책법에 따라 재해의 예방·대응 및 복구를 위하여 전담조직이 필요하고 특히 하천제방 및 댐 등의 경우 재해로 인한 피해의 예방 및 복구와 관련한 조직 강화가 필요하다는 차원에서 위에서 제시한 검토요청사항을 그대로 수용하여 야 한다’는 의견, ‘한국시설안전기술공단의 이관은 대통령의 “효율적 하천관리를 위한 관리기구 설치방안의 강구지시”에 따른 것으로 ①하천방재기능을 일반 재난관리기능에 포함하여 통합수행함이 바람직하

고, ②상기 통합기능은 재난관리 전담기관(소방방재청)에서 수행함이 바람직하며, ③별도 기구설치보다는 건설교통부 산하 한국시설안전기술공단을 소방방재청으로 이관·활용함이 바람직하다는 점에서 한국시설안전기술공단으로 하여금 기존 시설안전 뿐만 아니라 하천방재, 일반 재난관리를 위한 안전진단 및 점검 등 예방/대비에 관한 집행기능을 수행하도록 하면 될 것이라'는 의견이 제시되었다.

그리고 안전진단 관련기관·단체에서는 '시특법에 따라 건설교통부장관이 고시한 235개 시설의 정밀안전진단 업무를 담당하는 기관으로 안전진단 시장의 확대와 민간기업의 성장 및 외국기업에 대한 시장개방 등에 따라 한국시설안전기술공단이 독점할 수 있는 시설물은 매년 줄어들고 있는 추세로, 현행 특별법체계 아래에서는 기구의 축소가 불가피하기에 시특법이 가지는 한계를 극복하고, 재난 및 안전관리에 관한 각종 업무를 전반적으로 담당할 수 있는 전문 기관으로 확대·개편하여야 한다'는 의견과 '비건설부처인 소방방재청으로 한국시설안전기술공단을 이관하는 것은 건설기술발전에 필수적인 환류체계의 틀을 단절하는 이분법적 사고에 지나지 않으며, 건설공사 과정의 하나인 유지관리 단계에서 시설물의 수명연장 및 성능 유지, 안전성 확보, 효율성 증진 및 경제성 제고 등을 위해 시설물의 안전점검·진단 및 보수·보강 등 유지관리가 지속적·체계적으로 이루어져야 한다'는 의견, 그리고 '소방방재청이 별도로 재난 및 안전관리 기본법에 의한 재난관리 전문기관을 설립하는 것 보다는 한국시설안전기술공단을 이관 받아 약간의 기능전환을 하면 국가전체적인 차원에서 예산 낭비를 줄이고 정부기구를 효율적으로 활용하는 것이라는 점에서 이관하여야 한다'는 의견이 제시되었다.

3) 과제내용

과제와 관련한 정부혁신지방분권위원회의 대응은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 유역별 관리체제로의 전환 및 하천의 합리적 지방배분에 관한 의견을 제시하였다. 그 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. 현재 하천관리는 동일 수계에 대하여 본류(本流)는 국가, 지류(支流)는 시·도, 지류와 연결되는 세천(細川)은 시·군이 관리하고 있으나, 동일 하천을 행정구역별로 여러 지방자치단체가 관리하고 있어 체계적인 하천관리가 미흡하고 피해가 매년 반복되고 있어 하천을 유역별로 관리할 필요가 있다. 하천관리를 유역별 관리체제로 전환하는 경우 건설교통부의 지방국도관리청의 조직개편 등 관련 행정기관의 정비와 연계되어 있어 이와 보조를 맞출 필요가 있다. 따라서 하천관리체제의 전환을 위한 하천법령과 관련 조직을 정비하여 해결하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 치수방재기능 효율화를 위한 부처 간 기능 조정이 필요하다는 의견을 제시하였다. 현재 치수기능 중 수량관리기능은 건설교통부가, 수질관리기능은 환경부가 수행하고 있으나, 소방방재청은 홍수 등 재난발생시 복구 및 관리의 차원에서 하천관리 기능을 담당하고 있는 바, 하천 치수방재 기능은 성격상 관련기관의 유기적인 협조체제를 구축하여, 종합적인 관리체제로 운영하는 것이 바람직하다. 따라서 우선 국무총리 훈령으로 치수와 관련된 각종 정책·계획의 수립 및 집행과정에 소방방재청의 참여기회를 보장하고, 향후 하천법 등 관련 법령을 개정하여 이를 법령에 명시하는 방안을 추진할 필요가 있다. 이 경우 건설교통부, 소방방재청 뿐만 아니라 환경부도 참여를 보장하여 수량, 수질 및 치수방재에 관한 논의가 입체적으로 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.

셋째, 하천관리의 문제는 하천관리 인력의 효율화 또는 하천관리 조치사항의 이행 방안을 강구하거나, 건설교통부, 소방방재청, 지방자치단체 등 관련기관간의 협조체계를 강화하는 방안 등을 우선적으로 검토·추진할 필요가 있으며, 풍수해 보험사업 및 수해 상습지구 재개발사업 등을 수행하기 위한 전담기관 설치 필요성은 별도의 논의가 필요한 사안이라는 의견을 제시하였다. 하천관리는 하천법에 의하여 국가하천은 건설교통부장관이, 지방하천은 시·도지사가 관리청으로 규정(하천법 제2조)되어 있고, 하천관리의 구체적인 내용은 제방의 유지상태 기타 수해예방 등 하천관리에 필요한 사항 등을 점검하고 필

요한 조치를 취하는 하천관리상황의 점검(동법 제15조), 유역조사 및 하천범람 상황조사의 실시(동법 제18조·제18의2), 홍수조절을 위한 조치(동법 제25조), 하천공사와 하천의 유지·관리(동법 제28조), 하천의 점용허가(동법 제33조) 등이 있다. 한편, 시특법은 시설물의 안전점검과 정밀안전진단, 시설물의 유지관리 등의 사항을 규정하고 있고, 시특법에 근거하여 설립된 한국시설안전기술공단은 하천시설물을 포함한 시설물의 안전점검 및 정밀안전진단과 이에 대한 기술의 연구·개발·보급 등을 실시하는 기관으로, 지방자치단체가 관리하는 하천시설물 또는 재난 및 안전관리기본법상의 특정관리대상시설의 안전점검 업무에 대하여는 현행 시특법 체계 하에서도 한국시설안전기술공단에 위탁하는 것이 가능하고(시특법 제29조제6호), 지방자치단체의 장은 공중의 안전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 재난관리대상시설을 직권으로 시특법 대상 시설물로 지정하여 관리가 가능하다(시특법시행령 제2조제4항). 그리고 소방방재청이 시설공단을 이관 받아 하천관리 업무를 담당하게 할 경우에도, 동 업무를 수행할 공단 역시 인력 증원 등은 불가피하고, 시설공단은 하천의 직접적인 관리를 하는 기관이 아니라 하천시설물의 안전진단 등을 수행하는 기관으로, 지방자치단체가 하천관리 인력이 부족하여 하천관리를 제대로 이행하기 곤란하거나 이로 인하여 하천관리에 문제가 발생한다면, 하천법상 이를 제대로 수행하도록 하천관리 인력의 효율화 또는 하천관리 조치사항의 이행 방안을 강구하거나, 건설교통부, 소방방재청, 지방자치단체 등 관련기관간의 협조체계를 강화하는 방안 등을 우선적으로 검토·추진할 필요가 있다고 판단된다는 의견을 제시하였다. 또한 하천관리는 조직문제 외에 우리나라 하천관리체계를 유역별로 할 것이냐 아니면 등급별로 할 것이냐의 문제와, 종합치수계획 수립 시 방재기능을 고려하여 계획을 수립하는 등 여러 가지 측면과 맞물려 있다. 따라서 지방자치단체의 하천관리 인력·예산 부족 문제는 시설물의 안전점검과 정밀안전진단, 기술개발·연구 업무 등을 수행하는 한국시설안전기술공단을 이관하여 해결할 문제는 아니며, 풍수해 보험사업 및 수해 상습지구 재개발사업 등을 수행하기 위한 전담기관 설치 필요성은 별도의 논의가 필요한 사안이라고 판단하였다.

4) 성과 및 기대효과

하천의 방재 및 관리기능과 관련하여 유역별 관리체제로의 전환 및 하천의 합리적 지방배분에 관한 건설교통부·환경부·행정자치부·소방방재청 등 관련기관의 합의를 도출한 것은 매우 소중한 성과라 판단된다. 이와 같은 합의에 따라 하천관련 법령의 개정과 하천관리와 관련한 지방국토관리청, 유역환경청 등 행정조직의 개편이 순조롭게 진행될 수 있을 것으로 기대된다.

또한 치수방재기능 효율화를 위한 부처 간 기능 조정의 필요성 및 조정방향에 대한 관계기관의 합의를 도출한 것 또한 매우 소중한 성과라 판단된다. 이와 같은 성과가 하천법 등 관련법령의 개정시에 반영되어 치수와 관련된 각종 정책·계획의 수립 및 집행과정에 소방방재청 등 유관기관의 참여기회를 보장함으로써 부처차원에 국한된 계획의 수립 및 시행을 하던 과거의 관행에서 벗어나서 국가 전체적 차원에서 치수, 방재 및 수질환경개선 등을 종합적으로 고려할 수 있을 것으로 기대된다.

4-10. 물관리 기능 일원화

1) 추진배경

물관리기능의 일원화는 수량·수질 관리기구의 분리, 즉 수량은 건설교통부가, 수질은 환경부가 관리함으로써 비롯된 문제의 심각성에 따라 두 기구의 통합여부에 대한 지속발전위원회의 요청이 배경이 되었다.

두 기구의 통합을 요구하는 측의 주장을 요약하면 다음과 같다. 즉, 도암댐·임하댐처럼 하천생태계를 고려하지 않은 댐건설로 인한 수질 오염(예: 흙탕물에 의한 탁수문제, 발전중단 등), 상수도 개발의 경우 건설교통부는 광역상수도를, 환경부(지방자치단체)는 지방상수도를 구분 관리함에 따른 중복투자(가동률 저하) 및 도·농간 격차의 발생, 건설교통부에서 담당하는 하천유량 측정이 홍수위주로 관리함에 따라 환경부에서는 수질오염총량제를 도입하여 별도로 수량 측정, 물 부족에 따른 수량확보 곤란을 이유로 통합에 반대하나 물 수요 예측에 문제가 있으며, 수요관리 위주의 정책전환 필요 등이 일원화의 주요 근거로 주장되었다.

그 반면에 두 기능간의 분담(현행유지)을 주장하는 측은 개발과 보전 사이에 견제·균형의 상실로 국토개발 및 환경보전 양측의 왜곡 초래 우려 등의 다양한 이유를 제시하였다.

2) 추진경과

지속발전위원회가 정부혁신지방분권위원회에 검토를 요청한 내용은 다음과 같다.

제1안은 물관리위원회안이다. 이 안은 중앙에 국가물관리위원회를 설치함을 그 주요 내용으로 한다. 이 위원회의 기능은 물관리 계획수립, 정책 심의·조정, 부처 간 업무조정 등이다. 구성은 위원장을 국무총리로 하고, 위원을 관

련부처장관·유역위원장·전문가·시민단체로 하며, 사무국을 국무조정실에 설치한다. 지방에는 유역물관리위원회를 둔다. 기능은 유역별 물관리 계획수립, 지방자치단체 사업 심의·조정 등이다. 다만 2010년 이후 집행기능은 광역자치단체로 이관한다. 구성은 유역위원장은 민간위원으로 보하고, 위원은 지방청장, 시도지사, 전문가, 시민단체로 하며, 사무국은 유역별 독립기구로 한다.

제2안으로서 건설교통부·환경부 물관리부서 통합안이 제시되었다. 이 안은 중앙행정기관 차원에서는 건설교통부의 수자원국을 환경부로 통합하여 수량·수질·홍수, 광역·지방상수도의 통합관리를 하도록 한다. 지방자치단체의 차원에서는 유역물관리청을 설치하여 유역단위 수량·수질 관리계획의 수립 및 집행을 하도록 한다. 유역물관리청에 국토관리청(하천국)과 홍수통제소를 통합하고, 참여형 유역자치체가 구축될 수 있도록 유역물관리계획을 심의·조정하며, 수계관리위원회를 확대 개편한다.

3) 과제내용

위와 같은 안의 제시에 대하여 정부혁신지방분권위원회는 다음과 같은 의견을 제시하였다.

첫째, 물관리 행정체계에 관한 기본정책방향으로 지속가능한 발전의 추진이라는 전제 하에서 개발과 보전을 조화시킬 수 있도록 물관리 정책을 효율적·체계적으로 추진할 수 있는 행정체제를 구축하며, 환경생태계 보전 및 높은 수질의 유지와 아울러, 국민과 산업체가 필요로 하는 수량도 원활하게 확보할 수 있는 환경친화적 물관리체제를 지향하여야 한다.

둘째, 물관리 조직체계 검토의 초점으로 수량관리기능과 수질관리기능이 현재와 같이 분리됨으로써 야기되는 문제가 기구통합을 단행해야 할 정도로 심각한 것인지의 여부에 대한 구체적인 분석과 검토의 필요성을 강조하고, 효율적인 정책조정체계의 구축으로 조절가능한 문제인지 여부를 검토하여야 한다.

일반적으로 개발기능과 규제기능은 가급적 분리되어 있을 것을 권고하고 있

는데, 두 기능의 통합이 바람직한 것인지의 여부, 특히 물관리는 양적 개발과 질적 관리라는 매우 이질적인 기능을 일원화하는 것이라는 점에서 세밀한 검토의 필요성, 수량관리부서와 수질관리부서의 통합 시에 원활한 수량 확보가 가능할 것인지의 여부, 수량·수질 관리기구의 통합이 바람직하다고 판단될 경우 당장 통합할 것인지, 어느 정도 수량 확보 여건을 갖춘 후에 통합할 것인지의 여부, 지방의 경우 유역별 관리가 효율적인가, 아니면 행정구역별 관리가 효율적인가에 대한 검토가 필요하다.

위와 같은 의견과 각 부처의 의견을 검토하여 정부혁신지방분권위원회 행정개혁전문위원회가 제시한 의견은 다음과 같다.

“물관리 체계를 효율화·체계화하는 것에 대하여 적극적으로 동의하며, 뿐만 아니라 물관리 정책이 중장기적으로는 반드시 지속가능성의 차원에서 접근되어야 할 문제라는 점에 대해서도 동의한다. 다만, 문제는 여러 가지 자료나 근거로 볼 때, 물관리 정책의 방향을 현재와 같은 양과 질 관리의 이원적 구조에서 질 관리 혹은 환경친화적 방향으로 단기간에 통합·일원화해야 할 것인가에 대해서는 이론이 존재하고 있다는 점을 인정한다. 현재 수량관리기구가 수질관리기구와는 별도로 존재함으로써 수질개선이 곤란하다는 주장에 대하여 여전히 이견이 존재하며, 만일 통합할 경우 과연 수량 확보와 수질개선이 모두 원활하게 이루어질 수 있는지에 대한 충분한 근거가 제시되지 않았다는 점, 그리고 장기적으로 수량 및 수질 관리기능은 지속가능성의 관점에서 통합관리되는 것이 바람직할 것으로 판단되지만 환경부로 통합될 경우 보전중심의 부처 성격 및 환경단체의 압력으로 인하여 수량확보를 위한 댐건설 등 개발시책의 추진이 어려울 수 있다는 우려가 존재함을 인정한다. 그렇다고 현재와 같은 물관리체계가 어쩔 수 없다거나 혹은 개편할 수 없다는 것은 아니며, 현재의 구조보다 수량·수질 양 기능의 통합구조가 가져다 줄 수 있는 이점에 대하여도 주목할 필요가 있다.

이상의 논의를 바탕으로 할 때, 물관리체계의 재정비를 위한 기본적인 방향은 (1) 현 체제를 유지하는 상태에서의 조정체계의 강화, (2) 기존 조직으로의

흡수통합 방식, (3) 과도기적인 방안으로 현재의 물관리 조정체계인 총리실의 물관리정책위원회가 제대로 작동할 수 있도록 개선조치를 강구하여 일정기간 운영해 본 다음, 여전히 문제가 있을 경우 수량·수질 관리기구의 통합을 추진하는 방안 등이다. 그러나 앞의 두 가지 방안을 추진함에 있어서 유념해야 할 사항은 어느 방안을 채택하더라도 각 안을 채택함에 따르는 문제를 충분히 보완하기 위한 대책을 사전에 분명히 강구해야 할 것이다.

첫째, 제1안(정책조정체계 개선안 : 국가물관리위원회 설치 등)을 채택할 시에는 수량기능과 수질기능이 현재와 같이 분리수행됨에 따라 지적되고 있는 환경생태계를 고려하지 않은 수량관리의 문제점을 해소할 수 있는 대책의 강구가 필요하다. 예컨대, 수량 확보 및 이수·치수를 위한 댐의 건설은 반드시 환경친화적으로 이루어져야 하며, 이를 위해 수질관리부처와의 긴밀한 협의 및 국가물관리위원회에 의한 사전조정은 물론, 댐 건설의 영향을 받는 유역주민 및 환경시민단체 등과의 사전적 협의 및 동의를 확보한 후에 추진되어야 할 것이다. 또한 수질개선을 위하여 필요한 조치를 취하는 과정에서 수질관리부처가 요구하는 사안에 대하여 수량관리부처가 적극적으로 협조하도록 하는 권한을 국가물관리위원회에 부여하여야 할 것이다.

제2안(수량·수질 관리기구의 통합)을 채택할 시에는 향후 물부족에 대비한 수량확보대책(예 : 환경친화적 댐 건설 추진)이 반드시 통합이전에 제시되어야 하며, SOC 확충, 도시개발, 임대주택 건설 등 국토개발기능과의 연계성 유지 및 도시·공단·농지 등에 대한 원활한 용수공급을 위한 구체적인 복안이 통합이전에 분명하게 제시되어야 한다. 또한 치수·방재기능을 포함한 하천관리기능의 원활한 수행을 위한 부처간 정책협의체 및 네트워크의 구축방안이 아울러 제시되어야 할 것이다.

또한 물관리체계를 재정비할 경우, 이것은 단순히 수량·수질 관리기구 통합의 문제에만 국한되는 것이 아니라, 관련 부처(농림부, 산업자원부, 행정자치부 등)의 여타 기능과 정책에도 많은 영향을 미칠 수 밖에 없다는 점에서, 물관리체계 하나만을 대상으로 논의하는 것은 일정한 한계가 있다. 따라서 물관리

체계의 재정비를 추진하되, 관련 부처의 기능, 조직의 통폐합 등과 관련된 논의 를 함에 있어서는 해당 부처의 여타 기능까지 고려하는 종합적인 접근이 필요하다.

한편, 지방차원에서의 물관리의 경우에는 행정구역별 관리보다 유역별 관리 가 바람직하다는 데 대하여 관계부처, 지속가능발전위원회 및 정부혁신지방분 권위원회의 의견이 일치했다. 따라서 유역중심의 물관리체계로의 전환에 대해 서 행정개혁전문위원회는 적극적으로 동의하는 바, 다만 이럴 경우 자치단체와 의 관계가 매우 중요한 사안으로 부각되는데, 이 부분에 대한 논의가 다소 미진 하다는 점에서 보완 논의할 필요성이 있다.

나아가, 물관리의 문제가 반드시 관리기구의 통합성 여하에 의해서 발생하 는 문제라기보다는 수량·수질 각 영역에서의 실질적 관리역량과 효과적 대책 의 부족에 기인한 바 크므로 담당부처들은 수량·수질 각 측면에서 보다 효과 적인 정책대안과 관리시스템을 마련하여 제시·추진하는 일이 더 본질적이고 시급한 과제이다. 따라서 물관리체계의 일원화 이전에 개별부처들이 물관리와 관련하여 수행하는 고유기능에 대한 구체적이고 실질적인 개선을 이루어 내도 록 노력할 필요가 있다. 이를 위하여 관련부처들은 자체적인 물관리 효율화 방 안을 구체적으로 수립·제시해야 할 것이다.”

4) 성과 및 기대효과

“물관리기능의 일원화” 과제는 문제의 제기단계에서 구체적인 성과로 이어 지지는 못하고 있다. 성과가 있다면, 정부혁신지방분권위원회가 이 문제를 논 의하기 위하여 태스크포스팀을 조직하여 각종 쟁점을 “평가”하였다는 점이다.

정부혁신지방분권위원회는 “일원화”의 주장과 관련한 쟁점의 명확화 및 보 완을 요구하였다. 특히 수질문제가 수량·수질기능의 분리로 인하여 심화되고 있는지에 대한 확고한 근거가 미흡하다는 점, 수질문제는 오염원관리, 폐수정 화 능력부족 등 보다 본질적이고 다양한 요인에서 비롯되므로 여러 측면에 대

한 종합적인 고려가 필요하다는 점, 수량·수질기능의 이원화로 인한 문제는 기구통합을 통하여 해결하는 방법과 아울러, 통합에 따른 또 다른 문제의 방지 를 위하여 물관리 정책조정기구를 활용하는 방법도 고려될 수 있다는 점 등을 제시하였다. 아울러 통합 시에 수량·수질관리의 개선효과 기대 여부, 수량·수질 관리기구의 통합 시 나타날 수 있는 문제, 수량관리기능의 경우 홍수에 따 른 재해예방·복구 등 치수기능(건설교통부) 및 방재기능(소방방재청), 농업용 수(농림부), 수력발전(산업자원부) 등의 이수기능과 연계하여 수행함의 필요성 도 검토되었다.

향후 위와 같은 쟁점이 구체적인 성과와 연결될 수 있도록 보다 정밀하게 가다듬어질 수 있기를 기대한다.

4-11. 고용안정 기능 강화

1) 추진배경

IMF 경제위기 극복 이후 낮아지던 실업률이 최근 청소년 실업률 상승 등으로 높아지면서 선진국의 1/3수준에 불과한 공공기관의 취업능력을 제고할 필요성이 급증했다. 또한 2004년 8월 17일 국무회의에서 고용안정조직의 선진화에 범정부적 협력을 강화하라는 대통령 지시가 있었으며, 정부혁신지방분권 위원회의 행정개혁전문위원회와 지방분권전문위원회의 합동 TF가 특별지방행정기관 정비를 논의하면서 고용안정 기능강화 TF를 운영하기로 결정함에 따라 공공 고용안정서비스 기능을 혁신하기 위한 개선 방안을 논의하게 되었다.

2) 추진경과

2004년 8월 30일에 정부혁신지방분권위원회, 관련부처 및 학계 등의 추천을 거쳐 노동전문가로 TF를 구성하여⁸⁾, 2004년 9월부터 11월 사이에 관련 기관, 단체, 전문가 등 총 11차례에 걸쳐 의견을 수렴하였다. 주요 의견수렴기관은 노동부, 노사정위원회, 중앙고용정보원, 한국노동연구원, 고용안정센터, 한국산업인력공단, 직업상담원노조, 지방자치단체 등이었으며, 각 기관은 사전에 준비된 자료를 발표하고 질의응답 및 토론의 순서로 진행되었다.

이후 TF에서는 2004년 11월부터 12월 사이에 각 기관 및 이해관계자의 의견을 정리취합한 후에 몇 개의 대안을 TF안으로 작성하여 공공 고용안정서비스 조직 혁신을 위한 방안에 관하여 심도 있는 검토 작업을 수행하였다. 몇 개의 대안에 대한 검토결과 TF합의안이 도출되었고, 2005년 1월에는 관련 부처

(기획예산처, 행정자치부, 중앙인사위원회) 실무자들의 의견을 수렴하여 최종안을 작성하였다.

관련기관 및 이해관계자들의 의견청취에서는 다양한 의견이 제시되었다. 먼저 직업상담원노조 및 노동계는 민간직업상담원의 정규직화를 요구하면서 이에 대한 해결방안으로 공단 설립을 요구하였으며, 직업안정업무가 현 시점에서 가장 확대되어야 할 기능으로서 보고 지방자치단체 이양에 반대하였다. 지방자치단체는 지방자치단체가 일부 취업알선, 고용촉진훈련을 수행하고 있어 지방노동관서 직업안정 및 직업훈련 업무의 지방자치단체 이관을 주장하였다. 그러나 일부 지방자치단체의 경우 훈련 전문성 부족 등을 이유로 자체 운영하던 훈련기관을 노동부 산하단체로 이관한 바 있어(1999년에 서울시청의 서울정보기능대학, 2003년에 경남도청의 직업전문학교를 노동부로 이관) 지방자치단체로 이관은 용이하지 않음을 보여주고 있다.

중앙행정기관의 경우는 선진국에 비해 낙후된 공공 고용안정서비스 행정체계를 획기적으로 개선하기 위해서는 현 체제를 유지하고 내부혁신방안을 강구하는 것이 바람직하다는 의견, 현재 고용안정센터의 정원 규모, 공무원과 직업상담원간의 업무 배분, 향후 인력 증원 필요성 등을 검토하기 위해서는 직무분석이 반드시 필요하며 중앙고용정보원을 한국산업인력공단에서 분리할 경우 노동연구원(총리실 산하기관)에 통합하는 방안도 검토할 필요가 있다는 의견, 인력 확충 목표도 타 분야의 선진국 대비 우리나라 공무원비율을 검토하여 설정하는 것이 바람직하다는 의견, 인사운영, 보직관리 어려움 때문에 소수 직렬의 신설이 곤란하지만 향후 공직분류 체계 개편사업(2005년 하반기)과 연계하여 논의할 필요성 있다는 의견 등이 제시되었다.

8) 선한승(한국노동연구 팀장), 김재구(명지대), 김영민(인하대), 박진(KDI 국제정책대학원), 조선일(순천대)로 구성되었다.

3) 과제내용

1) 현행 고용안정행정체제의 문제점

첫째, 고용서비스의 수준이 낮다는 점이다. 현재의 고용안정센터 서비스는 고용보험업무, 취업정보의 제공, 구인·구직알선 및 단순한 상담서비스를 제공하고 있으나 심층상담, 진로지도 등의 맞춤형서비스 부족하다. 따라서 구직자의 다수를 이루고 있는 청소년, 중장년층 등에 대한 취업지원 서비스가 불충분하여 고용안정센터의 활용도가 낮아지는 현상이 나타나고 있다.

둘째, 핵심 업무 수행체계가 미흡하다. 현재 고용안정센터의 업무내용이 취업지원 등의 본연의 업무보다는 기타업무 중심으로 운영되고 있다. 센터 전체 업무비율을 살펴보면 고용보험업무가 38%, 고용안정 업무 12%, 외국인고용허가제 업무 4%, 기타 행정업무가 14%인 반면 핵심 업무인 취업지원업무는 32%로 업무의 비중이 절반에 미달하고 있다. 아울러 취업지원업무를 전담하는 인력은 683명(고용안정센터 전체 직원 2,383명)으로 전체인력의 32%에 불과하다.

셋째, 인력운영상에 나타나는 문제점이다. IMF관리체제에 따른 대량실업 사태에 대응하여 고용안정센터를 대대적으로 확충하는 과정에서, 고용서비스의 전문성이 부족한 계약직 직업상담요원을 대거 충원하였는데, 최근 이들의 정규직화 요구가 높아가고 있으며 특히 정규 공무원들과의 위화감 등으로 노사분규 발생 시 노동정책의 신뢰성 저하 우려된다. 이와 더불어 고용안정센터에는 민간인 신분의 직업상담원과 공무원이 혼재되어 있어 갈등요인 상존하는데, 직업상담원은 정규직화를 요구하며 노조를 결성하였으나 대폭적인 공무원 증원 불가 방침에 따라 해결이 난관에 직면했다.

넷째, 규제적 업무와 서비스 업무가 혼재해 있다. 노동관서의 업무는 크게 노사관계, 근로감독 등의 규제적 성격의 업무와, 취업알선, 직업상담 등 서비스 업무로 구분되는데, 현재 비록 창구는 이원화되어 있으나 부서 간 상호인적교

류에 따라 근로감독 등 규제업무 담당자가 고용서비스 담당 시, 높은 수준의 대국민 서비스를 기대하기 어려운 실정이다.

다섯째, 고용서비스와 인력정책과의 연계성이 미흡하다. 이렇게 고용안정기관과 훈련기관의 연계성이 미흡함에 따라 취업알선과정에서 얻을 수 있는 직업정보를 훈련기관에서 활용하기 어렵다. 이에 따라, 고용서비스는 단순히 구직자와 구인자를 연결해 주고 고용보험을 관리하는 수준에 머무르고 있어, 인력의 양성, 평가 및 배분이 효율적으로 관리되지 못하여 체계적인 산업인력을 확보하게 하는 경제적 목적을 달성하기가 곤란하다.

여섯째, 고용서비스 인프라가 낙후되어 구인자와 구직자가 외면하고 있다. 무엇보다도 현 체제의 최대 문제점은 공공고용안정 체계가 제 기능을 수행하지 못하여 구인자와 구직자 모두가 외면하고 있는 현실 상황이다. 특히 공공고용안정기관을 활용하고 있는 구인자가 전체 구인자의 10%에 불과하여 극히 부진한 실정이다.

일곱째, 고용서비스 행정기관간의 연계성이 미흡하다. 공공고용안정업무가 노동부, 공단, 지방자치단체 등으로 삼분되어 중복기능과 상호 연계기능이 미흡하여 비능률을 야기하고 있다. 고용정보를 생산하고 있는 중앙고용정보원이 공단에 소속되어 있으나 노동부의 감독을 받고 있어 관할체계의 혼란으로 노동정보의 원활한 활용이 어렵다.

표 2-7 공공고용안정기관별 업무기능

중 기능	지방노동청	지방자치단체		기능중복 여부
		시·군·구	시·군·구	
근로감독	○	×	×	×
고용보험	○	×	×	×
노사협력	○	○	○	○
직업안정	○	○	○	○
직업훈련	○	○	○	○

자료 : 노동부, 2004년 8월

여덟째, 고용안정기관의 인력이 부족하다. 고용안정센터에 근무하고 있는 인력은 2004년 말 현재 공무원 642명, 민간직업상담원 1,741명 등 2,383명으로 기관 당 18.3명 수준으로 안정적인 고용안정서비스를 위해서는 미흡하며, 이를 주요 선진국과 비교하면 매우 미흡한 인력임을 알 수 있다(직원 1인당 경제활동인구 : 독일 423, 미국 2,023, 일본 5,137, 한국 9,897).

2 외국의 고용서비스(Public Employment Service) 추세

첫째, 선진국의 고용안정서비스는 One-Stop 서비스화하고 있다. 과거 행정 편의적으로 분산되어 처리되던 고용관련 서비스를 수요자 중심의 일괄체제로 개편하여, 미국, 호주 등에서는 실업급여, 구직등록, 직업훈련 안내 및 상담 등 관련된 서비스를 한 곳에서 지원 받을 수 있는 One-Stop-Service 센터 설립운영하고 있다.

둘째, 정부기관에서 자율독립기관화하는 추세이다. 고용안정 서비스의 공공성 등을 감안하여 과거에는 동 업무를 정부에서 직접 수행하였으나, 최근에는 다수 국가에서 노·사·정이 참여하는 자율 독립기관으로 전환하는 사례가 증가하고 있다. 스웨덴 등 27개국에 대한 조사결과 공공고용서비스기관의 탈관료화를 추진 중인 국가가 13개이며, 개편을 계속하거나 개편계획을 가지고 있는 국가가 16개로 나타났다.

셋째, 상담 및 IT기술을 활용한 정보제공 기능을 강화하고 있다. 영국 등 선진국에서는 실업대책의 효과성 제고를 위하여 개인별 특성에 맞는 지원책 마련을 위하여 개인에 대한 상담을 강화하고 있다. 또한 IT기술 발달에 따라 고용서비스에서도 이를 적극적으로 활용하고 있으며, 일본에서는 개인의 경력개발과 관련된 상담과 정보제공을 위한 ADDS(Ability Development Database System) 운영하고 있다.

3 고용안정 서비스체계 개편안

TF가 제시했던 개편안은 1) 공단(안), 2) 외청(안) 3) 운영효율화(안) 등 세 가지 방안으로 대별된다. 물론 지방자치단체 이양안도 검토될 수 있지만 고용보험, 직업훈련, 직업안정업무가 종합적으로 처리하는 것이 효율적이라는 판단 하에서 이를 제외했다.

먼저 고용안정기관의 공단화 및 고용정보원의 이관(안)은 정책기능과 집행 기능을 분리하여 정책기능은 노동부에서 담당하고, 공단에서는 보험관리, 고용안정, 고용정보 등의 집행기능을 담당하는 안이고, 고용안정청을 신설하는 방안은 노동부의 고용정책실을 분리하여 노동부의 외청으로 고용안정청을 신설하는 방안이며, 운영효율화 방안은 고용안정센터에 대한 거버넌스 체계의 확립을 위하여 직업안정위원회 등의 설치를 통하여 고용서비스 네트워크를 및 기능을 강화하는 방안이며 그 구체적인 내용과 장단점은 다음 표와 같다.

표 2-8 대안별 장점과 단점

	장 점	단 점
제1안 공단화	<ul style="list-style-type: none"> - 직업상담원에 대한 인사문제가 정비됨 - 지역별 조직의 체계적 관리 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 공단화로 인한 운영상의 비효율 위험이 상존 - 현재 고용안정센터에 근무하는 공무원의 인사문제
제2안 고용청	<ul style="list-style-type: none"> - 정책기능과 집행기능의 분리로 인한 효율성 제고 기대 - 고용안정센터에 근무하는 공무원의 인사 문제 해소 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직의 비대화에 대한 비판 - 민간직업상담원의 인사관리문제 - 공무원과 민간직업상담원 사이의 갈등 지속
제3안 운영효율화방안	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부가 책임을 가지고 고용안정조직을 선진화하도록 유도 - 고용안정센터의 업적평가에 의한 예산배분 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 투자지지에 성패 좌우 - 직업상담원 처리 문제 대두

본 TF는 제3안의 운영효율화안을 다수안으로 채택하였으며, 이와 함께 다

음과 같은 보완대책 마련을 건의하였다.

4 공공 고용안정 체계혁신 TF 건의안

첫째, 고용정책수립에 지자체 및 노사단체가 참여할 수 있도록 본부 및 광역자치단체별로 각각 중층으로 「직업안정위원회」를 신설하여 운영한다. 동 위원회는 고용정책의 기본방향을 실질적으로 결정하며 고용안정센터장 선임 등 인사에 참여할 수 있도록 한다. 그리고 고용안정서비스 업무의 지방자치단체 이관은 전문성 및 인프라를 우선 구축한 후 중장기적으로 추진한다.

둘째, 고용안정업무 실적을 평가하여 예산과 인력을 차등 지급하며 센터장 임명 시에 실적을 반영하는 등 책임운영기관 기법을 도입한다. 특히 센터장 및 센터 직원과 업무성과에 대한 계약을 체결하며 MBO 기법에 의한 평가, 성과에 따른 인센티브를 부여하고, 민간상담원도 센터장과 팀장에 임명될 수 있도록 인사내규를 개정한다. 또한 직업안정위원회(신설)의 위원이 참여하는 인사위원회가 인사 및 업적평가를 수행할 수 있도록 시스템을 구축하고, 센터별 업적평가 및 직무분석을 통해 공무원과 민간상담원의 적정규모를 산출한 후에 센터별로 증원하는 방안을 강구한다. 이러한 업무실적 평가체계 구축을 통해 예산 및 인력의 효율적 운영이 가능하고, 민간 직업 상담원도 승진에 대한 희망을 가지고 일할 수 있는 여건 마련될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 직업안정업무 담당공무원을 선진국 수준으로 점차 확대하여 one-stop 서비스 체제 및 ‘실업자전담공무원제’ 실시도 가능해 질 수 있을 것이다.

또한 미국, 캐나다, 호주 등 주요 선진국의 분권화 및 민영화 추세를 고려한 한국형 고용안정 모형 추진 로드맵을 마련한다. 현재 노동부에서 「선진화 기획단」을 운영하고 있는데 중장기적으로 자율 책임운영기관화, 민영화, 분권화 등을 포함한 구체적인 로드맵을 마련할 필요가 있다. 그러나 현재 우리나라의 취약한 직업안정 인프라를 획기적으로 개선하기 위해서는 초기에는 중앙정부가 투자를 추진하는 방안이 효율적이다. 이후 정부는 분권화, 민영화 체계로의 전

환을 중장기적으로 검토하여야 할 것이다.

셋째, 중앙고용정보원을 고용안정센터와 묶어서 통합 관리할 수 있도록 노동부로 이관하고 별도 법인화하여 노동부 출연기관으로 발족한다. 또한 중앙고용정보원 원장을 비롯한 핵심인력은 민간전문가가 충원될 수 있도록 개방직화를 추진한다. 이러한 이관조치로 중앙고용정보원이 생산하는 직업안정관련 정보가 주 수요처인 노동부 본부 및 고용안정센터에 원활하게 제공되는 효과를 기대할 수 있다.

넷째, 고용안정센터에 근무하는 공무원의 경우 희망자와 신규채용공무원에 한하여 「고용직렬」로 편입하여 전문직화를 유도하고, 직무분석 결과 직업상담 업무가 공무원 적합 직무로 분류될 경우 고용직렬 공무원이 직업상담 업무를 병행할 수 있도록 한다. 이러한 고용직렬 신설을 통해, 고용안정센터 공무원의 잦은 보직 변경으로 인한 고용업무 관련 전문성 저하를 예방하고, 공무원의 소속감 강화로 민간상담원과의 갈등 및 업무영역 다툼의 해소가 가능해지는 효과가 기대된다.

다섯째, 고용안정센터 직업상담원에 대해 정년보장 및 공무원 보수와 균형에 맞는 처우개선 등 직업 안정과 처우 개선책을 마련하고, 민간상담원도 전문성과 업적평가에 따라 센터장과 팀장에 임명될 수 있도록 인사 내규를 마련한다. 이러한 대책을 통해 공무원과 민간직업상담원 간의 갈등이 완화되어, 고용안정센터의 안정적인 업무 수행이 가능하도록 할 수 있을 것으로 기대한다. 특히 독일 고용안정센터의 경우에는 관·민이 함께 업무를 수행하고 있으나 효율적으로 운영되고 있다는 점이 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 이와 더불어 노동부와 직업상담원노조 간의 업무영역을 둘러싸고 야기되는 갈등을 해소하기 위해서는 객관적인 직무분석이 필요하다. 따라서 제3의 전문가그룹에 의한 직무분석을 통하여 객관적인 업무 분류기준을 마련하여 인력 증원과 인사에 반영해야 한다. 즉 업무성격상 공무원과 상담원의 적합 업무를 객관적으로 분류하여 인력 증원과 배치 등에 객관적인 준거기준을 마련하여야 한다.

4) 성과 및 기대효과

정부혁신위원회의 고용안정 TF운영과 함께 노동부에서도 고용안정선진화 기획단을 출범시켰다. 노동부는 TF의 제안을 토대로 대대적인 개편작업을 착수 했으며, 이후 대통령이 참석한 보고대회에서 「고용지원서비스 선진화 방안」을 발표하였다.

노동부에서 확정시행하고 있는 고용안정기관 개편의 구체적인 내용은 선진화 방안을 세부사업별로 코드화(78개 과제), 추진계획 마련 및 주기적 모니터링 실시, 고용지원서비스 선진화를 선도할 6개 시범센터를 선정·운영, 중앙고용정보원에 대한 종합적인 혁신방안 등이며 현재 이러한 정책들을 적극적으로 추진 중에 있다.

보다 구체적으로는 고용안정선진화를 위한 모니터링의 경우, 전문가 등의 조력이 필요한 사업은 TF를 구성·운영 중인데 주요 사업은 실업급여 수급자 재취업 지원, 해외 취업지원 사업 내실화, 민간 인력서비스 산업 육성 등이다. 또한 고용지원서비스의 선진화를 선도할 6개 시범센터로서 서울강남·부산중합·대구중합·광주중합·동인천·청주센터를 지정하여 운영하고 있다. 중앙고용정보원은 산업인력공단에서 분리하여 독립기관화 하였다. 이에 따라 중앙고용정보원은 고용에 관한 다양한 정보를 유관기관(고용안정센터, 지방자치단체, 대학, 민간 등)에 효과적으로 제공할 수 있는 기반이 구축될 것이다.

또한 고용안정시범센터의 운영은 그동안 본부 - 정책개발·지시, 지방 - 집행이라는 기존의 행정관행을 탈피하여, 지방청에 상당한 자율권을 부여하는 지역특색과 실정에 맞는 사업을 개발하는 방식으로 추진되고 있다. 이러한 변화를 통해 센터가 단순히 '실업급여 지급기관'이라는 그동안의 인식에서 벗어나 '취업에 반드시 필요한 서비스기관'으로 거듭날 수 있을 것으로 기대된다. 특히 구직자들을 취업의욕과 능력 등을 기준으로 3가지 유형으로 분류하여 특성별로 서비스를 제공할 뿐만 아니라, 취업취약계층에 대한 다양한 서비스의 제공은 물론 구인처(기업) 등에 대한 다양한 서비스의 제공을 위해 '기업전담

팀'을 신설하여 원스톱 서비스체제를 강화하여 고용안정서비스 향상을 도모하고 있다.

따라서 이러한 고용안정지원서비스 기능의 강화와 체계개편을 통하여 지방자치단체, 지역상공인, 구직자 등 다양한 이해당사자의 참여를 보장하여 분권화 및 협치 체제를 활성화하고, 구직자 및 구인처에 대한 서비스수준 향상, 업무실적 평가체계 구축을 통한 예산 및 인력의 효율적 운영 및 전문성 신장, 중앙고용정보원의 이관을 통한 원활한 정보공유 등을 통해 공공고용안정서비스의 효율성이 제고될 수 있을 것이다.

4-12. 통계인프라 강화

1) 추진배경

정부 정책의 입안, 집행, 평가, 환류의 기반이 되는 통계의 정확성, 시의성, 신뢰성 등에 대한 문제가 제기되었으며, 공공재(public goods) 성격이 강한 국가통계의 생산 및 활용을 위한 통계 시스템의 혁신을 통해 국가통계인프라를 한 단계 강화하는 것이 국가경쟁력 제고에 필수요건인 상황이 지속되고 있었다.

2) 추진경과

1 추진경과

이 과제는 국가통계 인프라 개선방안을 검토하라는 대통령의 지시(2004년 10월)과제로서 국가통계인프라강화 방안을 마련하기 위하여 관련 전문가와 통계청의 행정지원으로 구성된 국가통계인프라강화 TF와 자문단이 운영되었다(2004년 10월 15일). 국가통계인프라강화 TF는 관련부처 의견을 청취 및 수렴하기 위하여, 2차에 걸쳐 관련부처회의를 하였다(1차 : 보건복지부, 농림부, 노동부, 서울특별시 등 4개 기관, 2차 : 산업자원부, 국세청, 경찰청 등 3개 기관).

나아가 관련분야의 전문가 의견 수렴을 위한 자문회의를 2차에 걸쳐 가졌다. 또한 선진사례 연구를 위하여 일본 통계국(2004년 11월 22일) 및 홍콩 통계청(2004년 12월 8일)을 방문하여 실무진과의 면담을 하였다.

정부혁신지방분권위원회에서는 이러한 과정을 거쳐 국가통계인프라 강화방안을 마련하여 대통령에 보고(2005년 2월)하고, 국무회의에 보고(2005년 3월 14일)하였다. 이에 개선방안 구체화 등 후속조치를 위한 실무추진단이 관련 부

처 지원·협조 하에 통계청 중심으로 운영(2005년 3월 ~ 2005년 9월)되었으며, 정부혁신지방분권위원회에 외부 통계전문가가 참여하는 ‘국가통계인프라 강화 특별위원회’를 운영하여 ‘국가통계위원회’ 발족 시 까지 개선방향, 추진단의 추진상황 점검 등 부처 간 이견 조정 수행(2005년 3월 ~ 현재)의 역할을 하고 있다.⁹⁾

2 주요 쟁점사항

현 자문회의 성격의 ‘통계위원회’를 심의·의결 위원회 성격의 ‘국가통계위원회’로 개편함에 있어 국가통계위원회를 국무총리 소속으로 할 것인지 또는 경제부총리 소속으로 할 것인지에 대한 이견이 존재했다. 이에 대하여는 “대부분의 정부기관에서 통계에 대한 필요성은 인식하면서도 통계작성에는 소홀하며, 작성되는 통계도 주로 경제 통계위주로 작성되고 사회, 교육, 문화, 과학, 복지, 환경 등 비경제 분야에 대한 통계는 미비한 수준이다. 통계에 대한 정부기관과 관련분야의 혁신적인 인식전환을 위한 계기가 없다면 이와 같은 상황은 앞으로도 지속될 것이다. 국가통계위원회 설치에 비경제부처 등 정부기관과 관련분야에서 통계작성에 대한 혁신적인 인식전환을 가져올 수 있는 좋은 기회이다. 이러한 점들을 고려할 때 경제부처뿐만 아니라 모든 정부기관과 통계 관련분야에서 통계작성의 관심확대, 혁신적인 인식전환이 필요하다. 따라서 국가통계위원회는 경제, 사회, 복지, 노동 등에 걸친 국가통계시스템에 대한 조정 및 감독을 수행하는 만큼 국무총리가 위원장이 되어야 하며, 특히 점검 및 평가 기능에 있어서는 피평가자의 하나인 통계청 혹은 경제부총리가 국가통계위원회를 관할하는 것은 문제가 있다”는 의견과 ‘경제부총리도 비경제분야에 충분한 관심을 가질 수 있으며, 국가통계위원회를 국무총리 소속으로 할 경우 형식

9) 국가통계인프라강화 특별위원회는 전명식(고려대 위원장), 이재형(KDI), 유홍림(단국대), 이진(서울시립대), 이석훈(충남대), 이상구(서울대) 위원으로 구성·운영되었다.

적으로 운영될 소지가 있으므로 효율적이고 실질적인 운영을 위해서 국가통계 위원회를 경제부총리 소속으로 하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되어, 국가통계위원회 위원장을 경제부총리가 맡는 것으로 추진 중이다.

또한 통계조사환경의 악화, 모집단 관리 필요성, 통계 신뢰도 제고와 관련하여 행정자료(개인정보 등)의 통계목적 활용을 제도화하자는 의견과 행정자료의 제공범위에 대해서는 개인정보는 제외해야한다는 등의 의견이 존재한다. 가령, 국세청의 경우 조세신고자료를 통계 목적으로 사용하는 것을 허용할 경우 납세자들의 성실신고를 저해하고, 저항을 야기할 우려가 있다는 점이다. 이에 관련 실무자 및 전문가 간의 추가 협의를 통해 개인정보 협조에 대한 실행 가능한 대안 및 중장기 계획안이 마련될 필요가 있다. 현재 행정자료의 제공 차원의 입법이 추진되고 있으며, 향후 세부 문제는 시행령이나 시행규칙을 통해 규정해 나갈 예정이다.

3) 과제내용

‘국가통계인프라강화 특별위원회’가 개선방향 제시, 추진상황 점검 등의 역할을 수행한 ‘국가통계인프라 강화 추진단’에서는 제도 개선 사항 구체화 및 법령 개정안 마련, 통계관련 조직·인력 혁신방안 구체화, 「국가통계위원회(사무국 : 통계청)」 발족 준비, 국가통계발전계획을 위한 「통계수요조사」 실시, 통계청의 혁신과 조직문화의 변화를 위한 변화관리진단 프로그램 시행(2005년 3월중 착수, 행정자치부 주관, 민간컨설팅 기관 참여), 국가통계 통합정보시스템 구축 추진 등을 추진하였다.

그리고 국가통계인프라강화 특별위원회에서는 17차에 걸친 회의를 하였다. 주요 일정은 다음과 같다.

2005년 4월 12일 대통령 보고자료인 「국가통계인프라강화방안」별로 업무 추진현황 및 향후 추진일정 협의(제도개선팀 위주)하고, 2005년 4월 19일 업무추진현황(기반확충팀), 국가통계통합종합정보 시스템 구축, 품질관리 강화

방안 등에 대하여 논의와 2005년 4월 20일 통계법개정(안) 검토, 국가통계인프라강화를 위한 “제1차 정부부처 통계관계자 회의결과” 보고, 지역통계인프라 강화방안을 논의하였다. 그리고 2005년 4월 26일 지역통계 및 조직혁신방안 보고, 국가 보건복지통계 인프라 구축을 위한 현황고찰 및 Framework(안)을 논의하였고, 2005년 5월 3일 국가통계통합종합정보시스템 구축, 국가통계중장기발전계획 수립방향, 국가통계위원회 설치 관련 검토사항 및 통계법 개정회의 개최를 위한 협의와 2005년 5월 18일 국세청 자료의 통계목적 활용을 위한 통계청·국세청간 의견수렴을 하였다. 이후 2005년 5월 24일 과제별 업무추진현황 및 애로사항을 보고하고 통계법 개정 관련 정부기관 및 민간기관 대상 회의 개최 결과보고와 2005년 5월 31일 국세청 행정정보 이용관련회의 결과 현 통계청통계위원회 운영실태 보고를 받았으며, 2005년 6월 7일 국가통계위원회관련검토(안)을 검토하는 한편, 2005년 6월 21일 국가통계중장기발전계획(초안), 지역통계기능 강화방안을 논의하였다. 2005년 6월 28일에는 통계수요조사 결과 보고 및 중장기 발전계획 관련 일정을 조율하고 2005년 7월 12일 통계법 주요 개정방향 및 일정을 논의하였으며, 2005년 7월 18일 국가통계통합DB 구축을 위한 ISP 수립 착수보고(대우컨소시엄)와 국가통계 중장기 발전계획 수립을 위한 기본방향을 협의하였고, 2005년 8월 30일 추진단 업무추진 실적 및 향후 계획 등을 보고받았다.

한편 국가통계인프라 강화 추진단이 해체(2005년 9월)된 후에도, 대통령에 보고한 국가통계인프라강화방안이 충실히 추진되도록 부처 간의 협의과정은 물론 통계청의 추진업무, 향후 추진 계획, 통계법 개정안 등에 대해서도 관련회의 참석 등을 통하여 검토의견을 제시하는 한편 정부혁신지방분권위원회에서 이 과제에 대한 점검시 검토의견을 제출하였다.

4) 성과 및 기대효과

국가통계인프라강화 특별위원회는 국가통계인프라강화 추진단과의 여러 차

례의 연석회의를 통해 통계인프라강화 실무 추진방안의 주요 이슈에 대하여 외부 통계전문가 집단으로서 객관적 의견을 제시함으로써 대통령 보고방안이 충실히 추진되도록 하였다. 향후 통계법 개정 후에 발족될 국가통계위원회의 성공을 위해서는 초기 단계에 통계청과의 훌륭한 파트너십을 형성하는 것이 매우 중요하며, 국가통계인프라강화 특별위원회는 국가통계위원회의 성공적인 출범을 위한 기반 조성에 노력을 기울이고 있다. 또한 대통령의 통계에 대한 중요성 인식에 따른 국가통계인프라강화 지시는 국가통계시스템의 혁신적 발전의 계기가 될 것으로 기대되며 이에 부응하는 인식제고와 지속적 투자가 필요할 것으로 판단된다.

4-13. 외교통상 기능 강화

1) 추진배경

외교통상기능과 관련하여 정부에서는 1998년 통상외교의 강화를 위해 통상교섭본부를 설치하고 명칭도 외무부에서 외교통상부로 변경하는 등의 노력을 하였으며 기능조정을 통해 환경변화에 맞게 기능, 조직, 인력을 재편하려는 노력을 했다. 그러나 인력 감축 효과는 있었으나 새로운 외교환경에 능동적으로 대응할 수 있는 체제의 구축이나 인력의 전문성 강화라는 측면에서 큰 진전을 보이지는 못했다.

또한 참여정부 출범과 함께 기능조정을 수행하는 과정에서도 외교통상부는 급변하는 외교환경(통상 및 문화 외교, 영사, 대테러 업무 등)의 수요 증대, 다자외교의 확대 등) 속에서 인력의 전문성 부족, 외교정책실 등 기능 수행체제의 미비, 통상교섭 조정기능의 미흡, 인사 및 성과제도의 미흡 등 여러 문제점을 그대로 가지고 있었으며, 이러한 상황 속에서 참여정부는 신속하게 외교통상부의 역량을 강화하는 것이 국익을 보호하고 신장하는 중요한 과제라고 판단하였다.

2) 추진 경과

외교통상부 역량강화 과제는 2003년 6월부터 10월까지 정부혁신지방분권위원회에서 행정자치부, 중앙인사위원회, 감사원의 인력을 지원받아 강화방안을 마련하고, 2003년 10월 이후 2004년 11월까지 외교통상부와 강화방안에 대한 내용을 협의하여 2004년 11월 대통령 주재 관계장관회의에 보고하였다. 이후에는 확정된 안을 중심으로 외교통상부가 세부 추진 안을 만드는 것을 주도하도록 하되, 외교통상부내에 혁신추진위원회를 두고 여기에서 외교통상부, 정부혁신지방분권위원회, 행정자치부, 중앙인사위원회, 기획예산처 및 민

간위원이 참여하여 세부안을 확정해 나갔다.

외교통상부 역량강화 과제의 추진결과를 연도별로 보면, 2003년 6월부터 10월까지 외교통상부 역량강화 방안을 수립하였고, 그 후 2004년 10월까지 외교통상부와 합의를 해나가는 과정을 거친 후 2004년 11월 2일 대통령 주재 관계 장관 회의에서 외교통상부 혁신안을 보고하고 재가를 받아 확정을 하였다.

그 후 외교통상부 내에 혁신추진위원회를 발족하고 지금까지 10여 차례의 분야별 실무 TF회의와 5차례의 전체회의를 거치면서 세부안을 확정해 왔으며, 필요에 따라서는 법 제도도 정비를 해오고 있다. 그 결과 2005년 10월 19일에는 외무공무원법 개정안(영사직렬 신설, 외교통상부 1급 이상 신분보장 철폐 포함)이 국회를 통과하였다. 그러나 하위법령이나 아직 제도화가 완료되지 못한 충원제도의 다양화 및 외무고시 폐지, 주재관제도 개선 등은 2006년 상반기까지 마무리를 질 예정이며, 제도화와 함께 바로 시행을 하여 2007년 상반기까지는 모든 개선 사항들이 시행되어 정착되도록 할 예정이다.

3) 과제 내용

외교통상부 역량강화 방안은 크게 세 가지로 분류될 수 있다. 첫째는 전문성 강화를 위해 외교수요 변화에 따른 기능 및 인력을 재조정하는 것이다. 이를 위해 공관별 업무수요조사 및 주재관 수요조사를 수행하여 조사결과에 따라 인력소요(전문분야별)를 파악하였으며 주기적으로 수요조사를 할 수 있는 근거를 만들었다. 이 수요결과에 따라 공관과 본부간의 인력을 재조정 했으며 주재관도 재편하는 작업을 하였다. 외교업무 수요조사의 결과 경제통상 수요의 증대에 따라 통상전문가의 충원이 요구되고 있어 타 부처 일반직의 전입을 쉽게 하기 위해 제도를 개선하여 전입을 확대하고 민간 계약직의 충원을 확대하도록 했다. 또한 경제통상 분야에 전문성을 갖춘 인력이 확보될 수 있도록 CDP를 개발 하도록 했다. 최근 수요가 증대되고 있는 영사인력의 전문성 강화를 위해 타 부처(경찰, 법무부 출입국관리국 등) 인력의 활용을 확대하도록 하고, 외무

공무원법을 개정해서 영사직렬을 신설하였다. 이에 따라 특별채용을 통해 특수 지역 언어별 계약직을 채용하도록 했다.

둘째는 원활한 인사를 통해 능력 있는 적임자가 필요한 자리에서 일 할 수 있도록 하기 위해서 인사제도 및 외교행정 운영시스템을 개선하였다. 인사제도는 개방과 충원방식의 다양화와 개방을 통해 필요한 인력이 맞는 자리에서 일 할 수 있도록 했다. 이를 위해 우선 충원방식을 다양하면서 외무고시를 통한 충원은 점차 폐지하도록 했고, 공관장도 외부 개방의 폭을 확대해 나가도록 했다. 또한 직위분류제의 내실화를 위해서도 과장급이상 전 직위를 전문분야로 구분하고 직위공모를 실시하도록 했으며 개방형 직위공모제를 확대하도록 했다. 주재관도 부처 단위로 파견하던 것을 공관별 공관장의 필요에 따라 직위별로 직무기술서를 만들어서 전 공무원들이 공모를 할 수 있도록 했다. 주재관의 정원 및 선발관리는 관리의 효율성을 고려해서 중분류 단위로 하면서도 선발은 최적 임자를 선발한다는 원칙에 따라 전 공무원에 공개하도록 했다. 또한 우수 인력의 원활한 승진과 인사 적재를 완화하기 위해 고위직 신분보장을 완화하도록 했다. 아울러 외교통상부 인력들의 업무 분야별(정무, 경제통상, 문화, 영사 등) 전문성을 강화를 위해 개인별 경력개발프로그램을 도입하도록 했다.

인력을 전문성 강화를 위해서는 공정한 성과관리시스템의 정착이 중요하기 때문에 목표관리제를 도입하도록 했다. 장관과 공관장과의 성과이행계약서를 체결하도록 하여 공관장들의 공관 운영 권한을 강화하면서 결과에 대해서는 전적인 책임을 지도록 하는 기반을 마련했다. 또한 공관장과 전 공관의 직원들도 성과이행계약서를 체결하도록 하여 공관장이 공관 전체의 성과에 책임을 지는 만큼 공관 전 직원들의 성과를 관리할 수 있는 기반을 마련하였다. 이러한 공관장의 권한과 책임에 바탕을 두고 성과위주로 관리를 하면서도, 인력의 편법 운영이 지속될 경우 투명하고 공정한 인사관리가 어려울 수 있으므로 이를 해결하기 위해 본부와 공관 간 정원이체 제도를 폐지하였다.

셋째는 기능 및 조직의 재편을 통해 업무 능력을 강화하도록 했다. 특히 문제로 제기되었던 통상조정기능과 외교안보연구원의 교육기능은 대폭 강화하도

록 했으며, 외교정책실은 외교정책기능과 국제기구 기능을 분리해서 전문성을 가지고 업무를 하도록 했다. 통상조정 기능 강화를 위해서는 통상교섭조정절차법을 제정하도록 했다. 외교안보연구원의 교육기능 강화를 위해서는 외교수요에 맞는 전문인력을 양성할 수 있도록 직렬별, CDP별 교육프로그램을 개발하고, 사이버교육체계를 구축하도록 했으며, 신입 외교관의 국외연수제도를 개선하도록 했다. 외교정책실은 국제기구기능의 확대와 외교정책 기능의 축소를 막기 위해 정책조정국과 국제기구국으로 분리하도록 했다. 또한 외교통상부의 특성상 장관의 해외 출장이 많고 관리해야 할 업무가 많은 점을 고려해서 차관을 지역국 업무를 총괄하는 차관과 조약·영사 등의 기타 기능을 총괄하는 차관으로 이원화 했다.

4) 성과 및 기대효과

외교수요의 변화에 따라 기능과 인력을 재조정할 수 있는 체제를 구축함으로써 외교통상부는 향후 급변하는 국제환경 속에서도 능동적으로 대처하여 국익을 신장하는데 큰 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 수요 변화를 파악하여 적재적소에 능력 있는 책임자를 활용할 수 있도록 함으로써 업무의 질이 향상될 것이며, 통상인력의 전문성 강화 및 재편을 통해 FTA 등 통상외교의 역량이 강화될 것으로 기대된다. 영사인력의 증원 및 전문성 강화로 대국민 만족도 및 대고객 만족도가 제고되고, 이를 통해 외교통상부의 이미지가 국민 속으로 다가가는 친근한 이미지로 개선될 것으로 기대된다. 또한 주재국 외교수요와 주재관 배치의 연계성을 강화하고 주재관 선발심사의 강화를 통해 주재관의 역할을 강화함으로써 국가별 외교성과를 높이는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

인사제도 및 외교행정 운영시스템을 혁신함으로써 외교업무를 성과위주로 관리할 수 있는 체제를 구축하여 외교성과를 높이고 국가경쟁력을 강화시키는데 도움이 될 것으로 기대되며, 특히 공관장과 공관 직원들(주재관 포함) 간, 외교통상부 장관과 재외공관장 간 성과이행계약을 체결하여 체계적으로 목표

를 관리하도록 함으로써 국익을 신장시키는데 도움이 될 수 있을 것이다. 한편 인재 충원경로를 다양화하는 것은 필요한 인력을 적시에 충원할 수 있는 제도적 기반을 마련함으로써 급변하는 외교환경에 능동적으로 대처하는데 도움을 줄 것으로 기대되며, 본부 공관 간 정원이체제도를 폐지하는 것은 인사운영의 투명성을 강화하는 계기가 되어 인력의 편법 운영 관행을 해결하고 능력에 따라 적재적소에 인력을 편재할 수 있는 기반을 만드는데 도움이 될 것이다.

외교통상부가 통상조정기능 강화를 위해 통상절차법을 제정한 것은 통상관련 교섭 시 국내 이해관계자들의 갈등을 최소화하는데 도움이 될 것이며, 교육기능강화를 위해 외교안보연구원의 전문분야별 CDP별 교육프로그램을 만들고 해외연수제도를 개선한 것은 외교관의 전문성과 능력을 높이는데 도움이 될 것으로 기대된다.

결론적으로 외교통상부의 역량강화 방안은 외교통상부의 전문성을 강화하고 성과를 높여 국가경쟁력을 제고하고, 급변하는 외교환경 속에서 외교통상부가 능동적으로 대처하는 능력을 갖추도록 하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

4-14. 부처 자율기능 조정

사회 각 부문에 걸친 빠른 속도의 민주화, 생활수준의 향상, 정보기술의 발달 등으로 인하여 우리 국민의 의식과 행태가 변화를 겪고 있으며, 그로 인해 특정 정책에 대한 인식은 물론 국가기능에 대한 수요 자체가 크게 달라져 왔다. 따라서 우리 정부는 이미 오래 전부터 각 부처의 기구와 인력을 핵심역량으로 재편하지 않으면 안 될 상황에 놓여 있었다고 하겠다. 이에 참여정부는 출범 직후 정부혁신지방분권위원회를 통해 각 부처별로 자율적인 기능조정방안을 마련하게 하여, 이에 대한 평가를 실시하고, 그 결과에 따른 후속조치를 취한 바 있다.

1) 추진배경

정부의 조직화는 기본적으로 기능을 중심으로 한 분업화·전문화로 이루어져야 한다. 그러나 정부의 조직과 기능에 관한 각종의 법령이나 지침 및 업무수행절차 등이 모호하면서도 불완전하게 규정되어 있다. 따라서 현실에서는 기능분류 기준의 배타성이 완벽하게 지켜질 수 없기에 동일 또는 유사한 기능이 여러 부처에 산재하여 중복 또는 중첩적으로 수행될 수 밖에 없다. 그리고 때로는 투표권력 또는 문제의 심각성 등이 정치적으로 고려되면서 고객을 중심으로 한 중앙행정기관이 위원회 또는 부처로 설치·발족되어 운영되기도 한다. 이러한 문제를 더욱 가중시키고 있는 주된 원인은 행정환경의 변화에서 찾을 수 있을 것이다. 환경변화로 인하여 더 이상 필요하지 않게 된 정부의 기능이라든지 상대적으로 그 중요성이 저하되어 희소자원인 정부 인력과 예산을 사용하여도 부가가치의 창출이 적은 기능이 생기게 마련이다. 이로 인하여 규모가 축소되어야 할 부처는 당연히 유관부처와 통폐합하여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 해당 부처는 조직의 위상과 권한, 예산과 인력의 가용성 등을 의식해서 이러한 기능을 폐지·축소한다거나 민간부문에 이양하려 하지 않는다.

반면에 환경의 변화로 새로운 기능이 요구되고, 기존 기능의 중요성 증대와 함께 그 기능의 확대가 요청되면, 유관부처들은 그와 관련된 기능들을 경쟁적으로 수행하려는 것이 정부부처의 일반적인 속성이다. 다시 말해 시대적으로 중요한 기능일수록 자연스럽게 여러 유관 부처에 중복하여 산재해 있게 된다.

이러한 중복 또는 중첩적 기능수행의 체계는 가외성(redundancy)에 입각한 장점도 없지는 않지만, 대부분의 경우에는 행정낭비를 유발할 뿐만 아니라 조정과 통합을 저해하여 국정 혼란과 마비를 초래하는 원인으로 작용하고 있다. 따라서 가외성의 장점이 필요한 영역으로 판단되는 경우에는 상호 경쟁 또는 견제와 균형이 건전하게 작동하도록 육성 발전시켜야 하겠지만, 행정 비효율과 혼란을 초래하고 있는 경우에는 유사·중복 기능은 통폐합되어야 한다. 이에 대한 해결방법으로는 관련 부처 간의 자율적인 기능재조정 방안과 제3의 기관에 의한 타율적인 조정방법이 있을 수 있을 것이다. 전자의 방법이 이상적이긴 하나, 현재 쟁점으로 부각되고 있는 문제 영역들 대부분은 부처들 간의 자발적인 기능 재조정만으로는 쉽사리 해결되어지지는 않을 것이다. 따라서 조정과 협력이 요구됨에도 불구하고 원활하게 조정되기 어려운 경우에는, 제3의 기관이 조정과 통합을 원활하게 할 수 있는 합리적인 방안을 마련하여 유사·중복 기능을 통폐합할 수밖에 없을 것이다.

2) 추진경과

정부혁신지방분권위원회는 부처 간 유사·중복 기능의 수행 실태, 각 부처별 중요성과 수요도가 낮은 기능의 수행 실태 및 그 폐해 정도, 그리고 원인 등을 찾아내고, 나름대로의 해결방법과 각 해결방법이 내포하고 있는 장단점을 파악·비교해 본 뒤, 우선적으로 부처의 자율조정을 시도하였다.

우선 참여정부의 국정목표와 국정 원리의 구현 및 국정과제 추진에 적합한 미래 전략적 핵심기능 중심으로 각 부처의 조직과 기능이 재편될 수 있도록 지원하기 위해 2차례에 걸쳐 부처기능조정 설명회를 2차에 걸쳐 개

최한 바 있다¹⁰⁾. 1차 설명회 때와는 달리, 2차 설명회에서는 각 부처가 대체적으로 설명회의 취지를 이해하고 내부의 진지한 토론을 거쳐 마련된 대안을 가지고 참여했었다.

부처기능조정 설명회에 참여한 각 위원들은 핵심역량기능 제시여부, 분권형 조직설계여부, 혁신의 의지여부 등으로 영역을 나누어 각 부처들이 제시한 대안들을 검토한 뒤, 이를 토대로 하여 부처별 평가보고서를 작성하였으며, 이에 대한 종합적 검토는 2003년 8월 21일 행정개혁전문위원회에서 실시하였다.

3) 과제내용

종합적인 평가의 결과는 크게 각 부처들이 제시한 대안에 대한 총체적인 평가 결과와 위원별로 작성한 평가보고서에 대한 검토 결과로 나누어 기술할 수 있다.

일부 부서의 경우, 미래지향적 핵심 기능을 제시하고 시대적 요청이 떨어진 기능들을 과감히 축소·폐지하려는 의지를 보이기도 하였다. 그러나 대부분의 부처들은 기존 기능을 유지하거나 확대·강화하려는 논리에 주력하는 반면, '선택과 집중'에 따른 핵심역량기능을 찾으려는 노력이 부족했고, 특히 참여정부가 지향하는 분권형 조직설계에 대해서는 대안제시가 크게 미흡한 편이었다. 또한 대체적으로 참여정부의 국정목표와 국정 원리에 대한 이해를 바탕으로 기능조정에 대한 큰 방향은 적절히 제시되고 있었으나, 구체적인 실행계획이 결여되어 있거나, 제시한 안이 방향에 맞지 않은 경우가 많았었다.

또한 각 위원별로 평가기준이 다양하였고, 그것도 영역별로 서로 다른 위원들에 의해 제시된 평가의견들을 보다 객관적으로 종합할 필요성이 있다는 판단에 이르렀다. 이러한 판단에 따라 행정개혁전문위원회와 행정자치부 직제담당자

10) 1차 : 2003년 5월 29일 ~ 2003년 6월 5일 (정부합동청사, 중앙공무원교육원)
2차 : 2003년 7월 25일 ~ 2003년 8월 7일 (정부중앙청사 6층 중회의실)

로 구성된 평가 TF를 2003년 8월 25일 ~ 28일까지 구성·운영하여, 분야별로 심도 있고 종합적인 검토를 거쳐 부처기능 조정안을 상·중·하 3단계로 분류하였다.

본회의의 최종 검토를 거쳐, 평가등급(상위평가, 중간평가, 하위평가, 평가보류)을 확정하였으며, 그 등급에 따라 기능조정의 전략과 방법을 차별화하여 추진하였고, 그 추진 결과는 아래 표와 같이 요약될 수 있다.

표 2-9 평가 결과 종합

2003년 9월

<ul style="list-style-type: none"> ◇ 우선 직제개정이 가능한 부처(6개) <ul style="list-style-type: none"> - 교육인적자원부, 복지보건부, 문화관광부, 기상청, 관세청, 병무청 ◇ 부처 자율적으로 재조정이 필요한 부처(19개) <ul style="list-style-type: none"> - 통일부, 행정자치부, 환경부, 해양수산부, 농림부, 노동부, 법무부, 산업자원부, 정보통신부, 여성부, 경찰청, 법제처, 기획예산처, 공정거래위원회, 국세청, 산림청, 특허청, 농업진흥청, 식품의약품안전청 ◇ 조직진단이 요구되는 부처(15개) <ul style="list-style-type: none"> - 재정경제부, 외교통상부, 과학기술부, 건설교통부, 국무조정실, 검찰청, 비상기획위원회, 조달청, 중소기업청, 국가보훈처, 청소년보호위원회, 문화재청, 통계청, 해양경찰청, 민주평화통일자문위원회 ◇ 특수사정으로 기능조정이 유보된 부처(7개) <ul style="list-style-type: none"> - 중앙인사위원회, 부패방지위원회, 고충처리위원회, 금융감독위원회, 국정홍보처, 철도청, 국방부

우선, 상위평가를 받은 부처는 정부혁신지방분권위원회가 제시한 일부 재검토 사항에 대해 행정자치부와 해당 부처간 협의·조정을 거쳐 2003년 10월 조직제개편을 추진하고, 중간평가를 받은 부처는 제시된 재검토 사항을 중심으로 부처에 다시 조정안을 마련토록 하고, 행정자치부와 해당 부처간의 협의·조정 및 위원회의 검토를 거쳐 직제 개정을 추진하기로 하였다. 그리고 하위평가를 받은 부처는 행정자치부 주관으로 '진단팀'을 구성하여 해당 부처의 핵심기능

과 기능조정에 대한 정밀진단 작업 진행, 연말까지 조정안을 마련하기로 했으며, 보류 부처는 부처기능조정안에 대한 획일적 평가를 할 수 없는 경우이므로 향후 보류사유가 해소되면 행정개혁전문위원회에서 처리 방향을 별도로 논의하기로 하였다.

표 2-10 기능조정 추진상황 총괄

2005년 12월

- 관세청, 병무청, 기상청, 보건복지부, 경찰청, 국세청, 기획예산처, 법무부 등 8개부처 : 기능조정 방안에 따라 2003년에 직제 개정 등 조치 완료
- 재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 산업자원부, 건설교통부, 노동부, 환경부, 해양수산부, 국정홍보처, 조달청, 통계청, 농업진흥청 등 34개 부처 : 관계부처와 협의, 직제개정안을 마련하여 2004년에 조치 완료
- 농림부, 국민고충처리위원회, 외교통상부 3개부처 : 관계부처와 협의, 직제개정안을 마련하여 2005년 조치 완료
- 국가청렴위원회, 금융감독위원회 : 기능조정 추진 중

4) 성과 및 기대효과

이 과제로부터 파생되는 성과 및 기대효과 가운데 주요한 몇 가지만을 제시하면 다음과 같을 것이다.

첫째, “참여정부” 국정이념인 ‘분권과 자율, 그리고 참여’를 구현할 수 있는 정부조직 재정비가 이루어졌다. 지금까지의 정부 조직 및 기능 재조정에는 주로 특정 부처의 독단적인 판단이나 정치적 고려가 비중 있게 작용했으나, 이번 과제를 통해 유관 부처의 자율적 판단이 존중되고, 그에 상응한 책임이 부가되며, 그리고 전문가들에 의한 평가가 중시되는 계기가 마련되었다고 하겠다.

둘째, 시대적 환경의 변화와 고객의 요구 변화 등으로 인하여 부처의 핵심 기능이 달라질 수 있는데, 이에 유연하게 대응할 수 있는 부처 능력의 제고가

기대된다. 다시 말해 각 부처의 기구와 인력을 핵심역량 위주로 재배치가 가능하게 되어 고객만족은 물론 나아가 국가경쟁력 제고에도 커다란 기여를 하게 될 것이다.

셋째, 외부로부터의 압력이 아닌 부처 스스로 “선택과 집중”에 따른 핵심역량 또는 기능을 발견·제시할 수 있는 학습능력이 제고될 것이며, 나아가 혁신의지의 제고가 기대된다.

5. 수평적 정책 조정체계 강화

1) 추진배경

① 부처간 정책조정시스템 구축

정부혁신지방분권위원회(행정개혁전문위원회)는 수평적 정책조정체계 강화를 위한 가장 중요한 이슈로서 부처 간 정책조정시스템의 구축을 혁신과제로 선정하였다. 이는 정책문제의 복잡·다기화, 이해관계집단의 압력, 부처 간 관점과 이해의 상이 등으로 정부 내 부처 간 정책조정이 원활하게 이루어지지 못하고 있어서 정책결정의 지연, 국민의 혼선, 정부에 대한 신뢰저하 등의 문제가 발생하고 있는 현상에 대한 개선책이 절실히 요구되었기 때문이다.

기존의 정책조정체계 하에서는 정책환경의 복잡·다양화, 정책과정에서의 참여확대 등으로 부처 간 이견 가능성이 갈수록 점증하고 있었으며, 부처 간 이견에 대해서는 국무조정실과 분야별 주무부처가 ‘관계장·차관회의’ 등 각급 협의체를 통해 조정하고 있었으나, 정책조정과제를 체계적으로 관리하는 시스템이 미흡하였다. 그 구체적 문제점을 지적하면 아래와 같다.

첫째, 부처간 협의가 마무리되지 않은 입안단계의 정책이 주무부처에 의해 발표되었다가 관계부처의 이견 제기로 추후 번복됨에 따라 정책의 신뢰성 저하 사례가 발생하였다.

둘째, 정책추진 과정에서 부처간 이견 발생 시 조정주체, 조정절차 및 조정권한 등에 대해 명시적인 규정이 없어서 조정이 필요한 사안이 발생하더라도 신속히 해결하는 데 한계가 있었다.

셋째, 조정결과에 대한 체계적인 관리가 미흡하여 조정결과를 번복하거나 충실히 이행하지 않는 등 조정의 실효성을 저하시키는 사례가 발생하였다.

이러한 부처간 정책조정 난맥상을 완화하기 위하여 정부 내 정책조정시스템의 강화 및 활성화의 필요성이 증대하였다. 따라서 부처간 정책조정시스템의

구축을 통하여 부처간 이견을 사전에 충분히 조정함으로써, 정부의 정책을 합리적으로 확고히 결정하고 대외적 혼란과 정부의 신뢰도 저하를 방지할 필요가 있었던 것이다.

② 위원회 제도 개선

수평적 정책조정체계 강화의 또 하나의 주요 이슈는 정부 위원회 제도 및 운영의 개선이었다. 정부정책의 심의 및 조정기제의 하나인 위원회가 남설되고 있거나 제 기능을 발휘하지 못한다는 지적이 있어서 위원회 제도에 대한 근본적인 재검토와 정착방안의 도출이 요구되고 있었던 것이다.

2003년 말 당시의 위원회 설치 현황을 보면, 각 부처에 368개의 위원회가 설치되어 있었으며, 이중 자문위원회는 헌법상 자문기구 4개를 포함, 331개가 운영되고 있었다. 그런데 이러한 정부 위원회들은 여러 가지 제도상 및 운영상의 문제점으로 인하여 그 실효성 문제가 제기되었다. 그러한 문제들을 보면 아래와 같다.

위원회의 구성 측면에서 보면, 첫째, 위원회의 기능에 비하여 구성원의 직급이 지나치게 높아 전문성이 저하되고, 위원회 운영(토론 등)의 실효성 확보가 곤란하였다. 둘째, 일부 위원회의 경우 위원수가 과다하여 회의소집 곤란 등으로 실적 저조 등 부실한 운영을 보이고 있었다. 셋째, 민간 전문가의 인력풀이 부족하여 전문성과 활동성이 있는 위원 위촉에 애로가 많아 특정한 민간 전문가 내지 교수들이 다수의 위원회에 중복 참여하여 위원회의 활동이 형식화되고 있었다. 넷째, 관계기관 의견조정을 위하여 공무원만으로 구성된 위원회는 오히려 신속하고 적시성 있는 의견조정에 장애요인으로 작용하였다.

다음으로 위원회의 운영 측면에서 보면 첫째, 관계법령에서 위원회의 심의 대상으로 규정하고 있는 사안에 대하여 심의를 거치지 않거나 사후 심의함으로써 위원회가 소위 “들러리”로 전락하는 사례가 있었다. 둘째, 최근 2년간 회의 개최실적이 전혀 없거나 1회 ~ 2회에 그치는 등 형식적으로 운영되는 위원회

도 다수 있었다.

이러한 문제점으로 인하여 정부 위원회 제도 및 운영을 개선하기 위한 방안의 마련과 추진이 절실하게 요청되었다. 따라서, 정부의 각급 위원회가 자유로운 토론과 의견교환을 통하여 공정하고 민주적인 의사결정을 수행할 수 있도록 제도 개선 및 운영 효율화를 기할 필요가 있었으며, 위원회 신설 후 특별한 사유없이 운영실적이 저조한 위원회는 그 필요성 여부를 재검토하여 정비할 필요가 있었다. 이러한 취지에 따라 위원회 제도 및 운영의 개선을 위한 방안을 정부혁신지방분권위원회가 주축이 되어 발굴·탐색하고 이를 시행하기 위한 대책을 추진하기로 하였던 것이다.

2) 추진경과

1 부처간 정책조정 시스템 구축

정부혁신지방분권위원회는 2003년 7월 부처간 정책조정 시스템 구축을 「효율적인 행정」의 하위과제로 설정하여 추진하기 시작하였다. 그 후 국무조정실의 실무추진 상황을 2003년 10월부터 4차례에 걸쳐 보고받고 그 내용을 심의하여 수정을 가하였다. 2003년 10월 「정부업무조정등에관한규정」을 제정, 시행하여 부처간 정책조정 시스템을 표준화·제도화하여 실질적으로 구축하였으며, 2004년 9월 이를 개정하여 정책분야를 확대하였다. 그리고 2005년 12월 현재 2차 개정을 추진하여 책임부처 조정역할 강화, 부처별 협력도 평가, 조정만족도 조사 등 진일보한 시스템 구축작업을 진행하고 있다. 구체적인 추진 경과를 소개하면 아래와 같다.

2003년 7월 10일 정부혁신지방분권위원회의 「효율적인 행정」의 하위과제로 수평적 정책조정체계 강화를 채택하였다. 2003년 8월 12일 국무회의시 정책조정절차 제도화 방안을 보고하였으며, 이 때 대통령이 부처간 업무조정에 대해서는 총리훈령을 제정하여 제도화하도록 지시하였다. 2003년 9월 ~ 11월

에는 정부혁신지방분권위원회 행정개혁전문위원회에서 이 과제의 개선방안을 심의하였다. 2003년 10월 31일에는 관계부처 협의를 거쳐 국무총리훈령으로 「정부업무조정 등에 관한 규정」을 제정, 시행하였다. 2004년 1월 ~ 9월 사이에는 행정개혁전문위원회에서 이 과제의 개선방안에 대한 2차, 3차 심의활동을 전개하였다. 2004년 9월 25일에는 정책조정 대상분야를 4대 분야에서 5대 분야로 확대하여 과학기술 혁신분야를 추가하였다. 2005년 3월 31일에는 수평적 정책조정체계 과제종결 보고서를 심의하였고, 이로써 행정개혁위원회 차원에서의 과제추진을 완료하였다. 그 후 2005년 12월 현재 국무조정실에서는 「정부업무조정 등에 관한 규정」 2차 개정을 추진 중에 있다. 그 내용은 책임부처 조정역할 강화, 부처별 협력도 평가, 조정만족도 조사 등을 제도화하는 작업이다. 아울러 국무조정실에서는 정책조정 매뉴얼을 작성 중에 있다.

2 위원회 제도 개선

정부혁신지방분권위원회는 2003년 7월 「효율적인 행정」의 하위과제로 수평적 정책조정체계 강화를 채택하고 그 하나의 세부과제로서 위원회제도의 개선을 추진하였다. 그리고 2003년부터 2005년까지 행정자치부의 위원회제도 개선작업을 모니터링하고, 4차례에 걸쳐 행정개혁전문위원회에서 심의하였다. 2004년 4월 위원회 운영원칙의 개선, 동년 7월 직제통칙 개정 등을 통하여 위원회 구성 원칙(시민단체, 여성, 지방인사 비율) 설정, 위원회 심의결과의 실질적 반영, 위원회 정비 등의 가시적 방안을 추진하였다. 이러한 추진과정을 보다 구체적으로 소개하면 아래와 같다.

2003년 7월 10일에 정부혁신지방분권위원회의 「효율적인 행정」의 하위과제로 수평적 정책조정체계 강화를 채택한 후, 2003년 9월 ~ 11월에는 행정개혁전문위원회에서 이 과제의 개선방안을 심의하였다. 2004년 1월 ~ 9월 사이에는 행정개혁전문위원회에서 개선방안에 대한 2차, 3차 심의활동을 전개하였으며, 2004년 4월 7일 위원회 운영원칙(출석회의 원칙, 위원회의 심의결

과 반영 등)을 정부조직관리지침에 포함해서 통보하였다. 2004년 6월 9일에는 지방인사의 정부위원회 참석을 활성화할 수 있도록 하기 위해 각 부처에 여비지급 협조를 요청하였으며, 2004년 6월 11일에는 위원회 관리 및 운영개선을 위한 직제통칙을 개정하였다. 2005년 1월에는 2005년도 정부위원회 관리지침을 각 부처에 통보하였고, 2005년 10월 19일에는 2005년 정부위원회 정비추진계획을 각 부처에 통보하였다. 마지막으로, 2005년 12월 20일 정부위원회 정비계획을 수립하여 국무회의에 보고하였다.

3) 과제내용

1) 과제추진 내용

가. 부처간 정책조정시스템 구축

부처간 정책조정시스템 구축과 관련하여 정부혁신지방분권위원회와 국무조정실 등이 추진하고자 했던 세부과제 및 추진방안의 내용은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. (i) 정책조정절차의 제도화(정부업무조정규정 제정·시행) : 정책공개, 당사자간 조정, 조정신청, 조정, 조정과제 관리 등, (ii) 조정필요과제 발굴경로의 다양화 : 국무조정실 정책상황실 활용, 실태조사 실시 등, (iii) 조정시스템 운영 매뉴얼 마련 보급, (iv) 조정과정에서의 부처협력도 평가, (v) 정부정책 관련 갈등관리시스템 구축 : 갈등관리법 제정 추진 등이었다.

나. 위원회 제도 및 운영 개선

제도 및 운영 개선을 위하여 정부혁신지방분권위원회와 행정자치부 등 관련조직이 개선하고자 했던 세부과제와 추진방안은 다음과 같은 사항을 포함하였다. 즉, (i) 위원회 설치 및 운영에 관한 전반적 평가와 정비, (ii) 위원회 설치요건의 강화, (iii) 위원회 구성의 합리화, (iv) 위원회 일몰제(日沒制)의 적극

활용 등이었다. 이러한 방안들의 세부적 추진내용을 차례대로 설명하면 아래와 같다.

첫째, 위원회의 설치요건 강화를 위해서는 위원회 설치 시 사전 TF 형태로 운영을 의무화하도록 하였다. 즉, 각 부처는 위원회의 설치가 필요한 경우 법령조치 이전에 TF에 준하여 운영하고, 장기적 운영이 필요한 경우 TF 운영실적을 토대로 법령에 근거를 마련하도록 개선하였다. 또한 설치근거의 기준을 설정하였는 바, 그 기준을 보면, (i) 국민의 권리·의무와 직접 관계되거나 국가의 중요정책을 사전심의·자문하는 등 대외적인 영향력이 큰 경우 개별법에 근거를 두고 설치하도록 하였으며, (ii) 위원회 소관 업무의 내용이 다수의 중앙행정기관에 관련되고, 전국적 규모에 걸치는 경우에는 각 법률에서 위임받거나 정부조직법 제4조에 포괄적 근거를 두고 대통령령으로 설치하도록 하였고, (iii) 업무내용이 주로 기관내부의 행정목적 달성에 필요하거나 일부 중앙행정기관과의 사전협의를 필요로 하는 경우에는 부령·훈령 등으로 설치하도록 하였다.

둘째, 위원회 일몰제(日沒制)의 적극적 활용을 추진하였다. 즉, 위원회의 설치목적과 기능을 감안하여 한시적 운영이 가능한 경우에는 신설시 반드시 존속기한을 명시하도록 함으로써, 위원회가 설치목적 달성과도 일정기간 폐지되지 않고 남아있는 것을 방지하고 별도의 법령개폐작업 없이 자동적으로 폐지되도록 하였다.

셋째, 위원회의 운영 예산을 적극적으로 확보하도록 하였다. 즉, 위원회의 형식적 운영 방지 및 소기의 설치목적 달성을 수 있도록 안전관련 조사·분석 경비, 여비, 수당 등을 적극적으로 확보하게 하고, 지방거주 위원에 대한 위원회 회의 참석을 활성화하기 위해 여비 지급의 제도화 및 숙박시설 알선 등을 추진하였다.

2) 과제 추진단계

정부혁신지방분권위원회 행정개혁위원회는 수평적 정책조정체계 강화 과제

의 효율적이고 지속적인 추진을 위하여 연도별 과제수행단계를 설정하여 추진하였다. 2개 하위과제별로 추진단계를 나타내면 다음과 같다.

가. 부처간 정책조정시스템 구축

제1단계로 2004년 이전에는 정책조정체계 관련 제도를 마련하고 정책조정 작업을 시행하였다. 이 때 「정부업무조정 등에 관한 규정」을 제정하였으며(2003년 10월 31일), 정책조정분야를 4대 분야에서 5대 분야로 확대하였다(2004년 9월 25일). 제2단계 기간인 2005년에는 정책조정규정의 문제점 보완 및 조정실효성 확보에 노력하였다. 그 내용을 보면, (i) 조정필요과제 발굴경로의 다양화 : 정책상황실 운영 등, (ii) 조정시스템의 운영매뉴얼 발간·보급, (iii) 조정과정에서의 부처협력도 평가, (iv) 갈등관리시스템의 구축 추진 : 갈등관리법 제정 추진 등이었다. 특히 이 기간 중 많은 정책조정의 실적을 보였는 바, 참여정부 이후 실적을 종합하여 보면 197건의 조정과제를 발굴하여 176건에 대한 조정을 완료하였다. 제3단계인 2006년 ~ 2007년에는 정책조정 모니터링 및 시스템 보완 작업을 추진하고, 정책조정제도의 운영상황 관찰 및 평가를 실시하며, 부처간 정책조정시스템의 보완 작업과 아울러, 갈등관리시스템의 정착 및 활성화에 주력할 예정이다.

나. 위원회제도 운영개선

제1단계인 2004년 이전에는 제1차적인 정부위원회 운영개선방안을 마련하여 시행하였다. 그 내용을 보면 (i) 위원회 구성원칙(시민단체, 여성, 지방인사 비율) 설정, (ii) 위원회 심의결과의 실질적 반영 유도, (iii) 위원회 정비계획 수립, 추진 등이었다. 이 기간중의 정비실적을 보면, 정비대상 위원회 95개를 발굴하여 통폐합 64개, 직급조정 등 운영개선 31개 등의 작업을 단행하였다. 제2단계인 2005년에는 정부위원회 실태조사 및 정비 작업을 실시하였으며, 이를 통해 각 위원회의 성격·운영성과 등을 분석하였다. 또한 위원회 정비추진계획

을 수립하여(2005년 10월 19일) 정비안에 대한 부처협의를 실시하고(2005년 11월), 이 정비계획을 국무회의에 보고하였으며(2005년 12월 20일), 이에 대한 정비작업을 2006년 1월부터 추진하기로 하였다. 제3단계인 2006년 ~ 2007년에는 지속적으로 정부위원회 운영상황을 모니터링하고, 이를 토대로 새로운 개선과제를 계속 발굴해 나갈 계획이다.

3 기관별 역할

수평적 정책조정체계 강화를 위한 과제의 효율적이고 협력적인 추진을 위하여 관계기관별 역할과 기능을 분담하여 추진하였다. 정부혁신지방분권위원회는 정책화 방안의 타당성 및 충분성에 대한 검토, 추진상황의 주기적인 모니터링, 성과과약 및 환류 등의 작업을 담당하였다. 국무조정실은 실질적 개선작업을 시행하였는 바, 정부업무조정규정에 의한 정책조정체계의 문제점 발견 및 보완방안 마련, 조정과제 발굴 및 조정활성화 방안 마련, 부처협력도 평가 등 조정실효성 제고방안 강구, 지속가능발전위와 공동으로 갈등관리시스템 구축 등을 관장하였다. 행정자치부는 위원회 실태에 대한 전반적 조사 및 평가 실시, 위원회 성격·목적·기능·효용성 등의 종합적 분석, 위원회 정비계획 및 운영 효율화 방안 수립 등의 작업을 추진하였다.

4) 성과 및 기대효과

1 부처간 정책조정시스템 구축

가. 추진성과

부처간 정책조정시스템을 총리훈령으로 법제화하였으며, 이러한 시스템이 제도화됨에 따라 “조정필요과제 발굴 → 조정과제 배분 → 조정 → 추진상황 점검” 등 정부 내 이견을 체계적으로 조정하기 위한 프로세스가 확립되었다.

이를 통해 참여정부 출범이후 197건의 조정과제를 발굴, 176건의 조정을 완료하였다. 나머지도 조정 추진 중으로 높은 조정성적을 보여주고 있다(완료율 89.3%, 2005년 11월 현재). 나아가 다양한 시스템 보완책을 마련하여 추진하고 있다.

첫째, 조정필요과제의 발굴을 활성화하기 위한 방안을 추진하였다. 당시 조정필요과제는 대체로 각종 정보자료나 언론매체 자료를 참고하여 발굴하고 있었으며, 부처신청에 의한 것은 상대적으로 소수였다. 그리고 부처신청에 의해 조정에 착수하는 것이 원칙이나, 부처 실무자들이 조정시스템에 대해 충분히 알지 못하거나 이견이 노출되는 것을 꺼려 조정신청에 소극적인 것으로 파악되었다. 따라서 국무조정실에서는 부처협의를 쉽지 않은 과제에 대하여 부처 스스로 적극 신청해 주도록 하였으며 이를 계속 유도해 나가고 있다. 또한 주기적으로 전 부처를 대상으로 조정필요과제를 파악, 적기에 필요한 사안이 조정될 수 있도록 조치하였다. 예를 들면, 2004년 12월 1일 ~ 12월 15일 기간 동안 조정필요과제에 대한 실태조사를 실시하여 발굴한 바 있으며, 주기적으로 전 부처를 통해 실태조사를 실시하였다.

둘째, 조정과정에서의 협조분위기를 조성하였다. 조정과정에서 지나치게 부처입장만 고수, 신속한 조정을 저해하는 사례가 잔존하고 있었으므로 국무조정실이 강력한 조정권한을 행사하여 부처간 조정과 타협이 이루어지도록 유도하였다.

셋째, 조정과정에서의 부처협력도 평가를 추진하였다. 조정과정에 응하는 부처의 행태를 평가, 연말 부처평가에 반영하여 부처이기주의적 행태를 억제하고 조정의 효율성을 제고할 수 있도록 하였다.

마지막으로, 정부와 비정부부문간 갈등을 합리적으로 해결하기 위한 갈등관리시스템의 구축방안을 추진하였다. 2005년도 하반기에 공공기관의갈등관리에관한법률을 국회에 제출하였으며 현재 법안 심사 중에 있다. 아울러, 법 시행에 맞추어 갈등관리지원센터 설립 등을 추진하고 있다. 특히 갈등소지가 많은 5개 부처(건설교통부, 환경부, 해양수산부, 산업자원부, 보건복지부)를 대상으

로 2005년도에 갈등관리 시범사업을 실시하였다.

나. 기대효과

부처간 정책조정시스템의 구축과제 추진은 정책수립 및 결정 과정에서 부처간 이견을 체계적·합리적으로 협의·조정·관리해 나가는 조정시스템을 제도화 및 정착화시킴으로써 정부정책의 혼선을 방지하고 국민의 정부에 대한 신뢰도를 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 정부내부의 이견이나 갈등을 외부로 노출시키지 않고 내부적인 장치에 의해 사전에 조정하고, 조정된 결과에 따라 각 부처가 일관된 정책내용을 국민에게 공표함으로써 국민에게 예측가능성과 안정감을 부여하고 정부에 대한 신뢰를 확보할 수 있을 것이다.

또한 정부내의 정책조정장치는 각 부처의 아이디어 교환과 토론 및 협의과정을 통하여 정책내용의 합리성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 각 부처가 제한적 정보와 지식 및 경험을 가지고 정책결정을 하거나, 관련 이해관계집단의 편협한 이익에 포획되어 정책내용을 결정하는 문제를 정책조정시스템을 통해 사전에 여과·시정함으로써 정책내용의 불합리를 사전에 차단할 수 있을 것이다.

나아가 정책의 수용성과 집행의 용이성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 각 부처가 정책조정 시스템에 의한 조정과정을 통하여 당해부처와 타 부처의 의견 및 정책대안이 충분히 고려되고 논의된 결과가 정책으로 채택됨에 따라 그 정책을 보다 쉽게 수용하고 그 집행에 대하여도 보다 잘 협조하는 효과를 가져오게 될 것이다. 이로 인하여 정책의 집행효과도 높이는 결과를 기대할 수 있을 것이다.

2 위원회 제도 및 운영 개선

가. 추진성과

행정자치부는 정부혁신지방분권위원회의 자문을 받아 2004년도¹¹⁾ 및 2005년도에 정부위원회관리지침을 제정하여 통보하였다. 여기에는 위원회 운영 활성화와 실효성 확보를 위한 다양한 방안들이 반영되었다. 예를 들면 2004년의 경우 (i) 위원회의 위원구성 시 의견대립 부처의 실무책임자와 이해관계자 등을 포함하여 실질적인 토의 및 조정 활성화, (ii) 각계 각층 인사의 다양한 의견수렴이 가능하도록 위촉위원 중 시민단체 추천 20%, 여성 33%, 지방인사 20% 반영 권고, (iii) 위원회의 운영은 자유토론과 조정이 가능하도록 출석회의를 원칙으로 하고 위원회의 심의결과를 반영하여 업무를 처리하도록 하는 등의 내용을 2004년 4월 7일의 정부조직관리지침에 포함하여 통보했다. 2005년도 정부위원회 관리지침의 주요내용은 (i) 위원회 설치 전 TF 형태 운영 의무화, 근거 법령 기준 제시 및 일몰제의 적극 활용, (ii) 위원장·위원직급의 하향조정, 구성인원 다양화를 위하여 시민단체 추천 20%, 여성 36%, 지방인사 30% 확대, (iii) 각 부처 자체적인 위원회 운영실태 상시점검 및 정비대상 위원회 정비 지속 추진 등이다.

또한 지방인사의 정부위원회 참석을 활성화할 수 있도록 하기 위해 각 부처에 여비지급 협조 요청을 하였다(2004년 6월 9일). 나아가, 위원회 관리 및 운영개선을 위한 직제통칙을 개정하였다(2004년 6월 11일). 여기서는 관계부처간의 업무조정을 위해 공무원으로만 구성·운영하는 위원회는 회의체로 대체하도록 규정하였다. 아울러, 행정자치부는 정부위원회의 설치의 합리화와 운영 활성화를 위한 위원회 정비작업을 매 2년마다 추진함으로써, 환경변화에 대응하고 대폭적인 위원회 증가 없이도 참여정부의 정책기조에 부합하게 각계각층

11) 2004년도에는 “2004년도 정부조직관리지침”에 위원회 관련 내용을 포함하여 통보하였다.

의 전문가가 참여할 수 있도록 위원회를 활성화하여 수평적 정책 조정성을 제고토록 하고 있다.

2003년에 발굴하여 정비추진한 95개 위원회 정비내역은 다음과 같다¹²⁾.

- 통·폐합 : 64개 위원회
 - 설치목적 달성되었거나 필요성이 감소한 위원회 : 35개
 - 다른 위원회와 기능 또는 위원구성이 유사한 위원회 : 16개
 - 당연직 공무원만으로 구성된 위원회의 “회의체” 전환 : 2개
 - 훈령으로 설치된 위원회중 통폐합되는 위원회 : 11개
- 위원장 직급 및 소속 등 하향 조정 : 23개 위원회
- 위촉직 (외부전문가) 위원수 확대 : 8개 위원회

2005년도 위원회정비는 2005년 10월 정부위원회 정비 추진계획을 수립한 후 행정자치부와 각 부처의 협의를 거쳐 정비대상으로 66개 위원회를 발굴하였으며, 2005년 12월 20일 국무회의 보고를 거쳐 정비계획을 확정하였다. 2005년도 정비대상위원회의 구체적 내역은 다음과 같다.

- 통폐합 : 40개 위원회
 - 설치목적 달성 또는 행정여건 변화로 필요성 감소한 위원회 : 20개
 - 기능이 유사하거나 통합수행이 가능한 위원회 : 15개
 - 운영실적이 저조하거나 장기간 미구성한 위원회 : 5개
- 존치가 필요한 위원회로서 직급조정 등 운영개선이 필요한 위원회 : 26개
 - 위원장이나 위원 직급조정 필요 위원회 : 16개
 - 위원수 조정 또는 외부전문가 참여비율 확대 필요 위원회 : 10개

2005년도 정비대상으로 선정된 66개 위원회에 대해서는 해당부처에서 정비를 추진하되, 대통령령 개정이 필요한 위원회는 2006년 상반기 까지, 법률 개정이 필요한 위원회는 최초 법률 개정시에 정비하도록 하였으며, 행정자치부

12) 위원회 정비시기를 위원회 설치 근거법령의 최초 개정사유 발생시에 병행조치토록 하고 있고, 대부분의 위원회(약 75%)가 법률에 설치근거를 두고 있어, 법령 개정에 장기간이 소요되는 관계로 일부 위원회의 경우 정비를 추진중에 있다.

에서는 위원회 정비 및 운영상황을 지속적으로 모니터링 할 계획이다.

나. 기대효과

위원회의 설치 및 운영은 각 부처 소관사항으로서 매년 위원회관리지침을 통해 위원회 운영의 활성화를 도모하고 있으며, 매 2년마다 위원회 실태조사를 거쳐 불필요한 위원회를 지속적으로 정비하는 등 위원회 관리에 최선을 다하고 있다.

그러나 환경변화 및 새로운 행정수요에 따라 일부 위원회가 폐지(59개)되는 반면 새로운 위원회가 신설(72개)됨에 따라 위원회 총수는 큰 변동이 없는 것으로 보인다. 위원회 수는 2003년말 368개, 2004년 358개, 2005년 8월말 현재 381개로 참여정부 들어 13개 위원회가 증설된 것으로 나타나고 있는데, 이것은 대폭적인 위원회의 증설 없이도 참여정부의 정책기조에 부합하게 위원회 제도가 국민참여제도의 한 유형으로 정착되고 있는 것으로 평가된다. 다만, 위원회 운영의 효율성에 대한 논란은 제도적인 시스템의 문제라기보다는 위원회 운영주체와 위원들의 역량 등에 따라 좌우된다는 현실적인 문제가 있다.

향후 정부혁신지방분권위원회와 행정자치부가 지속적·협력적으로 이 과제를 추진하여, 정부위원회가 전문가와 각계각층의 대표자 등에 의한 효율적인 토론과 심의의 장이 되게 함으로써, 앞으로 정부의 위원회가 공정하고 민주적인 의사결정 및 합리적인 정책조정 기제로서 기능하도록 할 것으로 기대된다.

6. 위기관리시스템 제도화

1) 추진배경

탈냉전 이후 전통적 안보 분야에서의 위기 발생 가능성은 낮아진 반면 재난, 사이버, 테러 등 여타 분야에서 국가와 국민의 안위를 위협하는 사례가 증가하고 피해도 대규모화되어 가고 있다. 9.11 테러 이후 「포괄적 안보」 개념의 정립 및 국민의 안위욕구 증대로 위기관리에 대한 정부의 책임이 점차 확대되고 있으며 특히 에너지, 식용수, 물류, 정보통신, 보건의료 등과 같이 국가의 존속과 국민의 편익에 중대한 영향을 미치는 핵심기반을 위협하는 사례가 증가일로에 있다. 하지만 현재의 전·평지구분 또는 분야별 분산 형태의 위기관리 시스템으로는 확대된 위기영역에 대한 효율적 위기관리에는 많은 한계가 있다.

이러한 문제점을 인식하고, 대통령께서는 “재난관리 시스템을 국방부의 ‘충무계획’, 비상기획위의 ‘을지연습’ 등 전시대비 시스템과 상호 연계·통합할 것”(2003년 3월), “사회적 위기와 재난 분야가 상호 원용될 수 있는 법체계를 구비할 필요”(2003년 6월), “「포괄적 안보」 개념에 입각한 통합형 위기관리 시스템 구축에 힘쓸 것”(2005년 8월)을 지시하였으며, 이에 앞서 국가안전보장회의(NSC)/국무조정실/행정자치부는 “분산된 재해재난 관련 법령을 ‘재난및 안전관리기본법’으로 통합하고 사회적 갈등으로 인한 핵심기반 위기에 대해 재난 개념의 합리적 확장을 통해 대응한다”는 내용을 요지로 한 「국가 위기관리 체계 종합구축 기본계획」을 수립(2003년 9월)하였다.

2) 추진경과

「포괄적 안보」 개념의 정립 및 국민의 안위욕구 증대로 위기관리에 대한 정부의 책임이 점차 확대됨에 따라 정부는 국가 위기관리의 영역을 종전의 전통적 위협인 군사적 위기에서 재난, 사이버, 핵심기반 등 분야로 확대하고 이들

분야에 대한 체계적인 위기관리 시스템 구축에 착수하였다.

구체적인 추진실적을 보면, 2003년 3월 확대 개편된 국가안전보장회의(NSC)내에 위기관리 업무에 관한 기획 조정 기구인 '위기관리센터' 설치, 2003년 9월 「국가 위기관리 체계 종합구축 기본계획」 수립, 2004년 2월 국가사이버 안전관련 총괄 기관(국가사이버안전센터) 설치, 2004년 7월 국가 위기관리 문서체계상 최고 문서인 「국가위기관리기본지침」 제정, 「재난및안전관리기본법」 제정 및 소방방재청/행정자치부 안전정책관실 신설, 2004년 9월 NSC 주관으로 32개 위기유형에 대한 '위기관리 표준매뉴얼' 수립, 2004년 8월 국방부내에 민관에 대한 체계적인 위기관리 지원활동을 전담할 '재난관리지원과' 설치 등이 진행되었다.

2005년에는 대테러 체계 및 국가 핵심기반 등 미흡한 분야의 보완, 국가 비상대비자원 관리체계 등 비효율적인 체계의 개선, 정부 위기관리 활동에 대한 체계적 평가 실시 등에 중점을 두고 진행되었다. 세부 추진실적을 보면, 2005년 3월 현행 법령체계 내에서의 효율적인 대테러 업무 수행을 위해 「대테러 활동지침」을 개정하였고, 2005년 6월 및 11월 NSC/행정자치부 국가기반보호 상황실과 각 기관 상황정보 관리기능간 영상회의 시스템 등 연계 기능을 강화하고, 2005년 12월에는 국가핵심기반 분야 진단평가 시스템(행정자치부 주관)을 구축하였다.

한편 NSC에서는 행정자치부/소방방재청/비상기획위원회 등 유관기관과 공동으로 각기 다른 법령과 기관에 의해 분산·중복 관리되고 연계 활용이 안 되고 있는 국가 비상대비자원의 관리를 총리 소속의 차관급 '처'를 설치, 통합 관리하는 방안을 검토하여 2005년 5월 NSC 상임위와 7월에는 국무총리에게 보고하였는데 관계기관간 통합의 필요성에는 공감하였으나 구체적인 통합형태에 대해 기관 간 이견이 있어 추가적인 검토는 유보하였다. 한편 정부혁신지방분권위원회는 2005년 1월 동 사안을 '검토의견 필요과제'로 분류하고 NSC의 의견 요청에 대한 검토를 진행하다가 NSC측의 검토유보에 따라 행정개혁전문위원회에서도 구체적인 통합방안에 대한 의견 결정을 유보하였다. 또한 NSC

는 2005년 11월 정부 위기관리 체계의 정착과 효율적인 위기관리 활동을 도모하기 위해 최초로 각 기관의 위기관리 업무에 대한 기관 평가를 실시함과 동시에 각 기관과 공동으로 32개 위기유형별로 상황발생시 관계기관의 구체적인 조치절차와 임무·역할을 규정한 위기대응 실무매뉴얼 272개를 수립하여 국가 위기관리 문서체계를 완성(2005년 11월 29일 국무회의 보고)하였다.

본 과제를 효율적으로 추진하기 위해, 정부혁신지방분권위원회, NSC, 그리고 유관 부처가 일정한 역할을 분담하여 추진하고 있다. 구체적으로 보면, 먼저 정부혁신지방분권위원회에서는 정책화 방안의 타당성 및 충분성에 대한 검토 및 추진상황의 주기적인 모니터링과 성과파악 및 환류에 역점을 두고 있다. NSC는 국가 위기관리 체계 구축에 관한 기획·조정 차원에서 국가 비상대비자원 관리체계 등 미흡한 시스템 발굴 및 개선과 2004년 이전 개선된 위기관리체계 모니터링·보완 및 조정·관리 등에 초점을 맞추고 있다. 그리고 행정자치부, 소방방재청 등 각 부처는 각 부처가 담당하는 위기관리시스템 적정 운영, 안전관리·핵심기반 보호계획 수립·운영/상황 평가·대응체계 구축/대체자원 관리 등에 관한 일정한 역할을 부여받고 있다.

3) 과제내용

전쟁, 재난 및 국가 핵심기능 마비 등과 같은 다양한 위협요인을 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 포괄적인 위기관리 시스템의 구축과 함께 확대된 위기관리 영역에 대한 효율적·체계적 관리방안이 지속적으로 모색되어야 할 것이다.

이러한 차원에서 중점적으로 추진해야 할 과제로는 첫째 전·평시간, 위기영역간 구분없이 한정된 자원과 역량을 통합 활용하여 국가적 위기에 총력 대처할 수 있는 통합형 위기관리 시스템의 구축, 둘째 재난과 위기상황 발생 현장에서의 신속하고 효율적인 통합대응을 위한 현장 지휘체계의 개선·정비, 셋째 위기상황에 대해 효율적인 협업 대처를 위한 위기경보제도 및 관련 정보 공유

체계의 활성화, 넷째 관계기관이 합동으로 참여·실시하는 위기유형별 각종 훈련/연습의 정례화·실제화 등이다.

4) 기대효과

본 과제의 추진결과 첫째, 「포괄적 안보」개념에 따른 위기관리 영역이 확대되었다. 즉, 군사외교 분야에 국한되어 있던 안보 개념을 재난, 사이버, 테러 등 비군사 분야까지도 포함하는 「포괄적 안보」개념으로 전환하고 국가의 위기관리 영역을 확대 설정하였다. 둘째, 사회와 기술이 복잡해지면서 사회적·기술적 요인에 의해 국가의 주요 기능을 위협하는 사례가 증가함에 따라 이러한 신종 위협에 대한 정부의 위기관리 책무가 증대된 가운데 국가 핵심기반 보호 개념이 정립되고 동 보호 기능이 정부 위기관리 시스템의 주요 영역으로 정착되었다. 셋째, 정부 내 위기관리 기능 및 체계간 상호 연계와 통합 필요성에 공감대를 형성함으로써 장기적으로 포괄적 안보 개념에 입각한 통합형 국가 위기관리 시스템 구축 기반을 조성하였다. 즉, 전·평시 기능 간 상호 연계와 함께 위기관리 체계의 총괄 조정 기능을 강화하고 유사 기능 간 통합 운용을 통해 국가 위기관리 시스템의 효율성이 제고되는 방안을 지속적으로 추진한다는 방향성을 확보한 것이다.

하지만 본 과제의 기대효과가 보다 극대화되기 위해서는 첫째, 예상치 못한 새로운 국가 위기상황을 체계적으로 관리할 수 있도록 새로운 종류의 국가 위기상황 발생 여부를 지속적으로 모니터링하여, 기존 체계를 신속히 보완할 수 있도록 하는 행정체계가 구축되어야 한다. 둘째, 정부 위기관리 활동에 대한 체계적·과학적 평가를 지속 실시하여 위기관리 활동이 체계화될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 셋째, 현행 위기관리 체계 중 책임소재의 분산에 의해 제대로 작동하지 못하는 사례를 신속히 발굴하여 문제점을 찾아내고 이를 개선해 나가야 한다.

7. 분권형 조직설계

1) 추진배경

정부혁신지방분권위원회(행정개혁위원회)는 급변하는 행정환경과 행정수요 변화에 유연하게 대응하고 조직구성원의 참여 확대와 조직 내 민주주의 확보를 위해서는 분권적 정부조직모형의 구축이 바람직하다는 인식을 하게 되었다. 당시 우리 정부조직은 조직관리의 중심이 중앙관리부처에 집중되어 있어서 각 부처의 행정수요에 탄력적으로 적응할 수 있는 조직관리가 곤란하였고, 조직내부에서의 의사결정권한과 조직·인사권이 상층부에 집중되어 있어서 직원의 의사결정 참여기회 부족, 업무수행의 자율성 미흡, 중간관리층의 리더십 발휘 곤란 등 문제점이 있었다. 그러한 문제점을 나열해 보면 다음과 같다.

첫째, 당시 정부의 기구 및 정원 관리방식은 무분별한 기구 남설 또는 인력 증가 방지 등을 위하여 중앙집권적인 방법으로 수행하고 있었던 것이다. 이로 인하여 정부조직 관리에 있어 각 부처의 자율권이 미흡하였고 행정환경 변화에 따른 신속적인 대응이 곤란하였다.

둘째, 기관 내부에서는 계급제에 기초한 의사결정체제로 인하여 대부분의 권한과 책임이 장관에게 집중되어 있었다. 즉, 실질적으로 정책을 입안·시행하는 실·국장의 조직 및 인사권이 부족하여 업무량 변경 등에 따른 효율적 인력 배치가 곤란하였다.

셋째, 집행적·사업적 기능을 수행하는 기관을 대상으로 기관장에게 조직·인사·예산상 자율성을 부여하는 책임운영기관제도를 운영하고 있었으나 그 제도 및 운영에 있어서 문제점이 드러났다. 예컨대, 책임운영기관의 경우 장관의 권한을 기관장에게 대폭 위임하고 있으나, 실질적인 자율권이 미흡하게 운영되는 등 제도 및 운영 개선의 필요성이 있었다.

이상과 같은 문제점을 해소하기 위하여 정부조직의 관리권한을 각 부처 및 조직내부 중간층으로 분산하고, 조직구조를 보다 유연하게 변화시키며, 의사결

정권환을 보다 많이 하부로 이양하고, 하부직원의 참여와 자율성을 확대하는 방향으로 조직을 변화시키는 노력이 경주되어야 한다는 인식에서 이 과제를 추진하게 되었던 것이다.

2) 추진경과

정부혁신지방분권위원회는 2003년 7월 「효율적인 행정」의 하위과제로 분권형 정부조직설계를 채택하여 추진하기 시작하였다. 이 과제 추진의 일환으로 「정부조직법」과 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」을 개정하여 각 부처의 조직운영의 자율권과 책임권을 대폭 확대하였다. 행정개혁전문위원회는 2003년부터 2005년까지 4회에 걸쳐 분권형 조직설계방안을 심의하였으며, 행정자치부와 협력하여 다양한 분권화방안을 정립·추진하였다. 그 구체적인 추진경과를 보면 아래와 같다.

2003년 7월 10일에 정부혁신지방분권위원회의 「효율적인 행정」의 하위과제로 분권형 정부조직설계를 채택하였으며, 2003년 9월 ~ 11월 사이에는 정부혁신지방분권위원회 행정개혁전문위원회에서 개선방안을 심의하였다. 2004년 1월 ~ 9월에는 행정개혁전문위원회에서 개선방안에 대한 2차, 3차 심의활동을 전개하였다. 2004년 6월 11일에는 조직자율권 확대 등을 위한 통칙을 개정하였는데, 그 주요내용을 보면, (i) 조직·인사 운영의 자율권·책임권 확대, (ii) 실·국장에게 「과」단위의 정원 운영권과 인사권 부여, (iii) 개방형 직위 결정권의 각 부처 이관, (iv) 한시조직 및 정원을 운영할 수 있는 제도 마련, 즉 일시적 행정수요에 효율적으로 대응할 수 있는 조직(3년 이내, 최장 5년)의 설치 허용 등이었다.

2004년 6월 ~ 12월에는 조직자율성·탄력성 강화를 위한 연구용역을 실시하였는데, 연구의 2대 주제는 정부조직운영의 자율성·유연성 확대방안 연구와 정부혁신을 위한 진단·변화관리 용역 추진이었다. 2004년 12월 30일에는 정부조직에 팀제 도입을 위한 정부조직법을 개정하여, 정부조직법상 최하위 보

조기관인 「과」를 「대통령령이 정하는 보조기관」으로 변경하여 팀제 등 다양한 형태의 도입을 가능하게 하고, 국 아래에 두는 보조기관의 설치에 관한 부처자율성을 확대하는 내용을 담았다. 2004년 12월에는 책임운영기관의 자율성 확대를 위한 책임운영기관법을 개정하여, 대통령이 정하는 바에 따라 종류별·계급별 정원을 통합운영하는 것이 가능하게 하였으며, 기업형 기관의 초과수입금에 대한 간접경비 사용을 허용하였고, 책임운영기관장에게 예산전용권을 부여했다.

2005년 1월 ~ 3월에는 분권형 정부조직설계 추진 매뉴얼을 작성하여 각 부처에 배부하였으며, 2005년 3월 24일에는 부처 조직운영 자율권 확대를 위한 정부조직법 및 통칙을 획기적으로 개정하였다. 그 내용들을 살펴보면, (i) 실·국장의 명칭을 본부장·팀장 등 자율적으로 사용 가능, (ii) 실 밑에 국을 설치할 수 있도록 조직관리 규제 완화, (iii) 실·국 밑에 두는 보조기관을 3급 ~ 5급으로 확대(중전 3급 ~ 4급), (iv) 실·국장에 대한 직렬 선택권을 각 부처에 위임, (v) 중앙부처 총액인건비제 도입에 대한 법령상 근거 마련, (vi) 하부조직 설치·운영의 자율성 확대, 예컨대 기관장이 기획관리실, 총무과 등 공통지원부서를 자율적으로 설치·운영할 수 있도록 위임하는 등의 대대적인 혁신을 단행하였다. 이후 2005년 3월 31일에는 정부혁신지방분권위원회의 분권형 정부조직설계 과제에 대한 종결보고서를 심의하고 과제의 완료를 선언하였다.

그러나 이 과제에 대한 혁신 작업은 정부에 의해 계속되었다. 먼저 2005년 6월 30일에 책임운영기관 자율성 확대를 위한 시행령을 개정하여, 책임운영기관을 행정형 기관과 기업형 기관으로 구분 운영하도록 하였고, 책임운영기관장에게 예산 전용권을 부여하는 한편, 초과수입금의 간접경비 제한규정을 폐지하였다. 2005년 10월 21일에는 고위공무원단체도 도입과 연계한 정부조직법 개정안을 국회에 제출하여 동년 12월 8일 국회에서 의결되었는 바, 그 내용은 (i) 실·국장에 대한 계급 조항을 폐지하고 고위공무원단 소속 공무원으로 보하도록 하였으며, (ii) 보좌기관 계급 관련사항도 대통령령에 위임, 2급 ~ 5급까지 확대(중전 2급 ~ 4급)하도록 하였다(공포 : 2005년 12월 29일). 또 같은 시기

에 책임운영기관제 개선을 위한 책임운영기관법 개정안을 국회에 제출하여 청 단위 중앙행정기관도 책임운영기관으로 지정·운영할 수 있도록 하였다(국회의결 : 2005년 1월 8일, 공포 : 2005년 12월 29일). 마지막으로 2005년 11월 11일에 책임운영기관 확대를 위한 시행령을 개정하였는 바, 책임운영기관의 성과가 저조한 5개 기관을 제외하되, 제도 취지에 부합하는 26개 기관을 새로이 책임운영기관으로 추가하였다. 이로써 책임운영기관은 총 23개에서 44개로 증가하였다.

3) 과제내용

1 추진과제 내용

혁신주도조직인 정부혁신지방분권위원회와 조직관리 부처인 행정자치부는 공동협력을 통하여 정부조직의 분권화를 위한 방안들을 도출하고 이를 추진하고자 하였다. 그 내용으로는 첫째, 각 부처의 조직·인사 운영의 자율권 확대, 둘째, 부처 내 하부조직 관리권 이양, 셋째, 조직구조의 유연화, 넷째, 책임운영기관의 자율성 확대, 다섯째, 하부기관 자율성 확대에 따른 책임성 확보장치 마련, 여섯째, 부처 내 권한의 하부위임 확대 등이 포함되었다. 추진하고자 했던 세부내용을 열거하면 아래에서 보는 바와 같다.

첫째, 각 부처의 조직·인사 운영의 자율권을 확대하기 위하여 총액인건비제도 도입 추진, 자율적 진단·변화관리 및 부처수요에 따른 조직역량 배양, 개방형직위 결정권 부여, 과 단위 기구 설치·운영의 자율권 부여(과 기구 총수의 30% 이내)하고자 하였다.

둘째, 부처 내 하부조직 관리권을 이양하려고 하였는 바, 그 예로 실·국장에게 과단위의 정원운영권 및 인사권을 부여하고자 하였다.

셋째, 조직구조의 유연화를 위하여 정부조직 내 팀제를 도입, 활성화하려고 하였다. 구체적으로 (i) 수평적 조직화 : 2급 ~ 5급의 팀장직급 부여로 계층성

대폭 완화, (ii)局간 네트워크조직 활성화 : 2개국 이상 연계공동프로젝트 수행, (iii) 프로세스조직화 : 프로세스 중심의 팀 운영 등을 시도하였다.

넷째, 책임운영기관의 자율성 신장 및 대상 확대를 도모하였다. 그 구체적 내용으로 (i) 기관장에게 예산전용권 부여, (ii) 일정계급 이하의 종류별, 계급별 정원통합 운영, (iii) 책임운영기관 대상 확대(특히 廳단위기관까지 확대) 등을 추진하였다.

넷째, 하부기관 자율성 확대에 따른 책임성 확보장치 마련에도 노력하고자 하였다. 그 방안으로 업무수행에 대한 통합적 평가체계 및 인센티브 시스템 구축을 시도하였다.

다섯째, 부처 내 권한의 하부위임 확대를 도모하였다. 이를 위해 각 부처 자율적으로 위임대상 업무를 발굴하여 위임을 시행하도록 하였다.

여섯째, 장기적으로 정부조직의 전체적 계층제 자체에 대한 재검토를 시도하고자 하였다. 즉, 계층제의 효율성과 수평적 조직화의 유연성을 조화시킬 수 있는 새로운 구조모형의 연구를 추진하고자 하였다.

일곱째, 총액인건비제도 도입방안의 연구 및 법령 정비도 추진하고자 하였다. 그 내용으로 각 부처가 성과를 극대화하는 방향으로 총정원의 범위 내에서 자체 인력을 탄력적으로 운영할 수 있도록 허용하는 제도의 도입을 진행하고자 하였다. 즉, 중앙조직관장 부서는 총정원 및 포괄적 정원관리 기준만 제시하게 하고, 각 부처의 조직·정원에 대한 자율적 책임관리를 시도하였다.

2 과제 추진단계

분권형 조직설계 과제도 다른 과제와 마찬가지로 연도별 추진계획을 구체적으로 수립하여 연차적으로 추진하였다. 분권형 조직설계 과제에 대한 단계별, 연도별 추진내용을 정리하면 다음과 같다.

제1단계인 2004년 이전에는 기관간 및 기관내 분권화 방안을 수립·추진하였다. 그 내용으로 개방형직위 결정권 부여, 한시조직 설치 근거 마련, 실·국

장에게 과단위의 정원 운영권 및 인사권 부여 등을 시행하였다. 제2단계인 2005년에는 조직분권화 방안의 제도화 및 시행을 추진하였다. 즉, 팀제 도입을 계기로 조직의 수평화, 네트워크 조직화, 프로세스 조직화 등을 위한 법령 개정(정부조직법 및 통칙 개정)을 추진하고, 책임운영기관 확대를 위한 법령 개정(책임운영기관법 개정)과 아울러, 총액인건비제도 도입 방안의 마련 및 법령 정비와 시범실시를 추진하였다. 제3단계인 2006년에는 분권화 제도의 시행과 아울러 추가적인 과제 발굴을 추진할 계획이다. 즉, 팀제 등 분권화 방안의 시행 및 활성화, 책임운영기관 대상의 추가적 확대, 총액인건비제도의 시범실시 계속, 조직분권화를 위한 추가적 과제의 발굴 등을 추진하고자 한다. 제4단계인 2007년 이후에는 총액인건비제도 등 분권화제도의 전면시행과 추가적인 제도개선 과제의 발굴에 지속적으로 노력할 예정이다.

3 기관별 역할

분권형 조직설계 과제는 정부혁신지방분권위원회와 조직관리 부처인 행정자치부의 유기적인 협력 아래 추진되었다. 정부혁신위원회는 혁신의 방향성을 설정하고 행정자치부의 추진대안에 대한 심의·검토·자문 및 모니터링과 평가기능을 수행하였다. 행정자치부는 구체적인 개선방안을 작성하여 위원회에 제출하여 검토를 받고, 법령 제·개정을 진행하였으며, 각 부처에 대한 지침부여 및 모니터링 기능을 수행하였다. 각 부처는 새로운 조직관련 법령과 지침에 따라 부처내의 조직관리 관행을 개선해 나갔다. 이 3개 주체의 추진역할을 정리하면 아래와 같다.

정부혁신지방분권위원회는 정책화 방안의 타당성 및 충분성에 대한 검토와 함께, 추진상황의 주기적인 모니터링과 성과파악 및 환류 역할을 관장하였다. 행정자치부는 조직분권화를 위한 법령 개정 및 실제 시행, 일부 정책과제(총액인건비제도)의 시범실시, 새로운 사업과제의 지속적 발굴, 『조직운영성과 평가』를 통해 각 부처 추진 결과의 평가·관리 등의 기능을 수행하였다. 각 부처

는 새롭게 부여된 조직·인사권한에 대한 인지 및 시행, 팀제 등 새로운 조직제도의 활성화, 권한위임 확대 등 부처차원의 분권화 노력 확대, 일부 부처는 총액인건비제도 시범 실시, 책임운영기관화 대상 발굴 및 확대 노력, 자율적 진단·변화관리 시행 및 분권적 조직화의 도구로 적극 활용 등의 역할을 수행하게 하였다. 특히 조직관리 공통혁신과제 선도 부처(노동부, 농림부, 기획예산처, 조달청)는 과제실행을 통해 매뉴얼 발간 및 확산을 시도하도록 하였다.

4) 성과 및 기대효과

1 추진성과

정부혁신지방분권위원회와 행정자치부는 각 부처의 조직자율권 확대와 정부조직의 유연하고 탄력적인 운영을 도모하기 위하여 다양한 대안들을 발굴·도출하고 그것이 시행되도록 추진하였다.

첫째, 각 부처 및 하부조직의 조직관리 자율권을 대폭적으로 확대하여 행정환경 및 행정수요 변화에 유연하게 적응하는 탄력적 조직관리를 가능하게 하였다. 그 내용을 보면, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」을 개정하여 조직·인사 운영의 자율권·책임권을 확대하였는 바, 구체적으로 실·국장에게 「과」단위의 정원운영권과 인사권을 부여하고, 개방형 직위 결정권을 각 부처에 이관하였다(2004년 6월 11일 통칙 개정). 또 한시조직 및 정원을 운영할 수 있는 제도를 마련하여, 일시적 행정수요에 대한 효율적 대응조직을 설치할 수 있게 하였고(3년 이내, 최장 5년), 직제상 정원과 별도정원의 통합 관리가 가능하게 하였다. 나아가 하부조직 설치·운영의 자율성을 확대하여 기관장이 기획관리실, 총무과 등 공통지원부서를 자율적으로 설치·운영할 수 있도록 위임하였다(2005년 3월 24일 통칙 개정).

둘째, 조직자율성·탄력성 강화를 위한 기반을 구축하였다. 연구용역을 실시하여 정부조직의 자율성·유연성 확대방안을 연구하였고(2004년 6월 ~

12월), 정부 17개 기관에 대하여 정부혁신을 위한 진단·변화관리를 추진하였다. 이를 통하여 정부조직 구조의 탄력화 및 다양화를 가능하게 할 대안들을 모색하였으며, 미션·비전 정립, 기능분석 및 조직재설계, 국 단위 성과지표 도출, 업무프로세스 재설계, 인력 재설계, 문화·행태 분석, 변화관리 등을 추진하였다.

셋째, 정부조직 구조의 유연화와 분권화의 한 구현형태인 팀제 도입을 추진하여 조직구조에 획기적인 변화를 가져 왔다. 그 구체적인 실적으로 정부조직법을 개정하여(2004년 12월), 정부조직법상 최하위 보조기관인 「과」를 「대통령령이 정하는 보조기관」으로 변경하고, 국 아래에 두는 보조기관의 설치에 관한 부처자율성을 확대함으로써 2급 ~ 5급의 팀제를 총정원 내에서 자유롭게 설치·운영할 수 있도록 하였다. 이에 따라 행정자치부, 기획예산처를 비롯한 각 부처에서 본부장제도와 팀제를 도입하여 유연하고 탄력적인 조직구조로의 변화가 활성화될 수 있도록 하였다.

넷째, 자율적 조직형태의 하나인 책임운영기관의 자율성을 더욱 신장함과 아울러 그 대상을 확대하였다. 2004년 12월 책임운영기관법을 개정하여 책임운영기관장으로 하여금 대통령이 정하는 바에 따라 종류별·계급별 정원을 통합운영할 수 있도록 하였고, 기업형 기관의 초과수입금에 대한 간접경비 사용을 허용하였으며, 책임운영기관장에게 예산전용권을 부여하였다. 또 2005년 7월 책임운영기관법시행령을 개정하여 책임운영기관 대상기관을 확대할 수 있도록 하였다. 실제로 2005년 8월 책임운영기관을 23개에서 44개 기관으로 확대하였다. 그리고 향후 청 단위 기관(예 : 특허청)까지 책임운영기관 대상을 확대할 수 있도록 제도정비 작업을 서두르고 있다.

다섯째, 중앙부처의 조직 및 인사 자율권을 극대화하기 위한 노력으로 총액인건비 예산제도 도입방안을 수립하고 이를 시범실시하고 있다. 이를 위한 그동안의 추진실적을 보면, 2004년도에 인력규모 결정기준 및 부처 조직관리 자율성 제고방안을 연구하여 중장기 정부인력 예측모델을 개발하였으며, 같은 해에 총액인건비 예산제도 도입방안을 연구·개발하였다. 즉 총액인건비 예산

제도의 도입을 통하여 총정원 및 포괄적 정원관리 기준 범위 내에서 공무원 종류 결정 및 자율적 채용이 가능하도록 각 부처장에게 신속적인 인력조정 권한을 부여할 있게 추진하고 있다. 총액인건비 예산제도 도입을 위해 행정기관의 조직과정원예관통칙을 개정하였으며(2005년 상반기), 2005년 하반기부터 이 제도의 시범실시에 들어간 상태이다.

2 기대효과

분권형 정부조직설계 과제의 추진은 부처간 차원(interdepartmental dimension)에서는 중앙관리부처가 집중적으로 수행하고 있는 기구 및 정원관리의 권한을 각 부처에 분산시켜 줌으로써, 다양한 행정수요 변화에 유연하게 대응할 수 있는 탄력적 조직체계를 구축하는 데 기여하였고, 이러한 변화에 따른 성과는 향후 지속적으로 나타날 것으로 기대된다. 그리고 부처내 차원(innerdepartmental dimension)에서는 장관에게 집중되어 있는 하부기구 및 정원관리에 관한 권한을 실·국장 등 실무책임자에게 이양함으로써 실질적 정책추진 계층의 리더십과 책임성을 강화할 것으로 기대된다.

뿐만 아니라, 분권화 설계는 정부조직의 구조를 보다 유연화(수평조직화, 프로세스조직화 등)하여 환경변화에 대한 대응성 제고 및 의사결정의 신속화와 조직구성원의 자율성 확대에 기여할 것으로 보인다. 특히 조직 내 상위계층의 권한을 하부로 보다 많이 위임(empowering)함으로써 조직구성원의 자율성, 책임성, 그리고 주인 의식(owning)을 제고하는 데도 큰 도움이 될 것으로 확신할 수 있다. 나아가 집행적·사업적 조직에 대한 조직·인사·예산상의 자율권을 확대하여 보다 효율적, 성과지향적인 조직으로의 변화를 도모할 수도 있을 것이다. 마지막으로 책임운영기관의 자율성 확대는 정부조직을 성과중심의 조직, 책임구현의 조직으로 탈바꿈 함으로써 기관의 효율성을 제고함은 물론 정부의 궁극적 존재목적인 고객지향적 조직화 및 국민만족도 제고에 크게 기여할 것으로 기대된다.

8. 정책연구용역 개선방안 마련

1) 추진배경

정부는 2002년부터 2004년까지 3년간 1,703건의 과제에 대하여 총 613억원의 정책연구비를 집행하였다. 이는 부처당 평균 30여건의 과제를 발주하고 약 10억원을 집행한 것에 해당한다(이중 재정경제부, 산업자원부, 과학기술부 등이 과제수행 건수도 많았고 집행액도 큰 것으로 나타났다). 용역수행기관은 정부출연기관이 50%이상을 차지하였고, 대학과 학회·협회가 각각 25%와 23%를 차지하였다. 용역비는 1~3천만원 사이의 과제가 57%로 가장 많았고, 1천만원 이하의 용역비 과제는 12%, 3천만 ~ 1억원 사이의 용역비 과제는 29%였다.

이러한 정부부처의 정책연구비 집행실태와 관련하여 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

첫째, 정책연구용역에 관한 종합적 관리체계가 취약하다. 정책연구용역의 수행 절차에 관한 정부 내 통일된 관리규정이 부재하고 정부 내 정책연구를 종합적으로 점검·관리하는 기능도 취약하다. 또한 정책연구용역에 관한 정부차원의 정보관리체제 역시 부재하다.

둘째, 연구과제 및 연구자 선정의 공정성과 투명성이 부족하다. 연구과제 선정은 부처 내부 위원회 또는 주무부서에서 결정되고 4개 부처만 외부전문가를 포함하는 선정위원회를 제한적으로 운영하고 있었다. 선행 연구에 관한 조사 및 용역의 필요성·타당성에 대한 사전 점검기능, 중복·유사 과제에 대한 사전 점검기능이 미흡하다. 연구자 선정은 주로 과제담당 부서에서 결정되는데 공모 또는 인력 DB를 통한 최적 연구자 발굴노력이 부족하다.

셋째, 용역방식 및 용역비 지급기준이 획일적이다. 대부분의 정책연구는 목적, 용역비 규모, 용역기간 등 과제의 특성에 무관하게 종합보고서 제출형식을 채택하고 있다. 또한 용역수행기관의 특성 및 과제 참여율 등에 관계없

이 용역비(인건비) 단가를 동일하게 적용하여 연구인력 과다 계상 등 편법집행을 조장하고 있다.

넷째, 용역 발주 후 중간점검·관리 기능이 대체로 미약하다. 상당수의 과제는 용역기간 중 중간평가를 실시하지 않아 연구결과의 부실을 초래하고 있다. 용역 발주 공무원은 업무부담 과중, 용역결과에 대한 책임회피 등을 이유로 용역수행과정 참여에 소극적이다.

다섯째, 용역비 정산이 너무 복잡하다. 일부 부처는 법적 근거 없이 영수증 첨부 등 정산자료를 요구하고 있어 연구자의 정산부담이 과중되고 있다.

여섯째, 연구 결과에 대한 평가 및 환류 기능이 미흡하다. 공정성·투명성을 갖춘 평가체계가 취약하며, 일반적으로 과제 담당부서 내부절차로 종결 처리된다.

일곱째, 정책연구 결과의 활용도가 저조하다. 연구결과를 정책대안 발굴 등에 직접 활용하기 보다는 대부분 정책에 단순 참고하는 수준이다.

마지막으로 연구결과 및 평가결과의 외부 공개가 미흡하다. 일부 과제에 대해서만 연구결과를 홈페이지 등에 공개하고 있다.

이에 따라, 정책연구용역을 관리할 수 있는 범정부적 차원의 지침 마련의 필요성이 제기되었다. 정책연구용역 방식을 다양화하고 용역수행 단계별 체계적 관리를 통해 예산 낭비를 최대한 억제하고 정책연구의 품질 및 활용도를 제고한다는 목표가 설정되었다.

2) 추진경과

정책연구용역체계 개선과제는 2005년 1월 18일 정부혁신지방분권위원회의 국정연구소 개선안 보고 시 대통령이 정책연구비의 집행실태를 분석하고 개선방안을 마련하여 보고할 것을 지시하면서 시작되었다. 이후 2005년 1월 29일 및 2월 14일에 정부혁신지방분권위원회·청와대·기획예산처 간 역할분담, 추진일정 등을 협의하고 2005년 2월 22일 관계기관 및 전문가 의견 수렴과

2005년 2월 ~ 3월 정책연구용역 실태조사 및 2005년 3월 담당공무원 설문조사(21개 부처 91명)를 실시하고 2005년 3월부터 4월까지 전문가 자문(광운대 최영훈 교수)을 받았다.

이와 함께 2005년 4월 10일부터 6월 17일까지 정책연구용역체계 개선TF를 정부혁신지방분권위원회(주관), 청와대, 기획예산처, 재정경제부, 행정자치부 등으로 구성하여 회의(6회)를 개최하여 안을 마련한 후 2005년 7월 1일 정부혁신지방분권위원회 본회의 심의를 거쳐 2005년 9월 6일 국무회의에 개선방안을 보고한 후 관계부처에 이를 구체적으로 추진하도록 하였다.

3) 과제내용

정책연구관련 정부차원의 통일된 지침을 제시하는 규정을 제정하기로 하였고, 총리훈령으로 제정될 '정책연구관리규정'에는 과제 및 연구자 선정, 연구결과 평가 및 공개, 종합 DB관리, 심의 및 평가위원회 구성·운영 등에 관한 사항을 규정하였다. 아래에서는 2005년 12월 현재 논의 중인 정책연구관리규정의 주요내용을 소개한다.

1 적용 범위 규정 및 용역수행방식의 다양화

중앙행정기관이 정책 개발·정책현안 연구 등을 위해 연구과제를 선정, 연구대가를 지급하는 정책연구용역사업에 적용한다. 단, 국가연구개발사업의관리등에관한규정 및 학술연구과제관리지침의 적용을 받는 정책연구용역사업은 제외한다. 위탁형 용역, 공동연구형 용역, 자문형 용역 등 정책연구용역의 수행방식을 다양화한다. 위탁형 용역이란 연구자가 단독으로 정책연구를 수행하여 연구결과물을 용역종합보고서 형태로 제출하는 기존의 정책연구용역 수행방식을 의미하고, 공동연구형 용역이란 연구자와 담당 공무원이 공동으로 정책연구를 수행하는 방식을 의미한다. 그리고 자문형 용역이란 연구자가 담당 공무원에게 특정 정책현안에 대한 의견을 서면으로 제시하는 방식을 의미한다.

2 정책연구심의위원회의 설치·운영

중앙행정기관별로 정책연구용역을 총괄 관리하는 정책연구심의위원회(이하 위원회)의 설치를 의무화한다. 위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 30인 이하의 위원으로 하되, 외부 전문가의 비율이 전체 위원의 30% 이상이 되도록 구성한다. 위원회는 정책연구과제 및 연구자의 선정, 정책연구결과의 평가, 정책연구결과의 공개 및 활용상황 점검 등 정책연구용역에 관한 주요 사항을 심의·의결한다.

3 정책연구용역종합관리시스템 및 전문가 DB 구축

행정자치부장관은 개별 기관의 정책연구용역을 통합 관리할 수 있는 정책연구용역종합관리시스템(이하 종합관리시스템)을 구축·운영한다. 각 중앙행정기관은 당해 기관의 홈페이지에서 정책연구용역을 관리하되 각 기관 홈페이지와 종합관리시스템을 자동 연계한다. 각 중앙행정기관은 업무분야별로 주요경력·전문분야·용역수주실적 등이 포함된 전문가 DB를 구축하여 종합관리시스템을 통해 타 기관과 공유한다.

4 정책연구과제 및 연구자 선정의 공정성 제고

정책연구과제는 과장 또는 담당관의 신청 및 위원회의 심의를 거쳐 선정 또는 위원회의 수요조사를 통해 발굴한다. 과제 선정 시 종합관리시스템의 활용 등을 통해 중복여부를 사전 검토하여야 하고 정책연구과제 목록을 정책연구용역종합관리시스템에 공개하여야 한다. 연구자는 원칙적으로 일반경쟁 입찰에 의해 선정되어야 하고, 선정과정에서 위원회 심사를 거칠 것을 의무화한다. 연구자와 체결한 계약 내용을 종합관리시스템에 공개한다.

5 연구수행과정의 점검 및 연구결과평가의 실효성 강화

과제담당관은 연구기간 동안 1회 이상 연구진행상황을 중간점검하고, 필요 시 시정 또는 보완조치를 요구할 수 있다. 위원회는 연구결과물의 평가를 위해 정책연구과제별로 외부 전문가 1인을 평가전문위원으로 지정하고, 평가전문위원 및 과제담당관이 연구결과물을 평가하게 한다. 평가보고서에 평가전문위원, 과제담당관, 담당공무원의 실명을 명시한다.

6 연구결과의 활용도 제고 및 사후관리 강화

연구결과물 및 평가결과서를 종합관리시스템에 공개한다. 다만, 공공기관의 정보공개에관한법률 제9조의 규정에 의한 비공개정보에 해당하는 경우는 예외를 인정한다. 과제담당관은 연구종료일로부터 6월 이내에 연구결과의 활용여부를 위원회에 보고하고, 활용결과를 종합관리시스템에 공개하여야 한다. 중앙행정기관의 장은 매년 당해 기관의 연구용역 추진과정·연구결과·활용상황을 점검하고, 행정부장은 이를 종합 점검한다. 종합점검결과 문제가 있다고 판단될 경우 감사원 등에 이를 통보하고, 기획예산처와의 협의를 통해 해당기관의 내년도 예산 배정 시 반영한다.

4) 성과 및 기대효과

2005년 12월 현재 정책연구관리규정 제정을 위한 최종 협의가 진행 중이며, 주무부처인 행정자치부는 2006년부터 시행할 수 있도록 금년 말까지 후속 조치를 완료할 계획이다.

향후 이러한 정책연구관리규정의 제정, 정책연구심의위원회의 설치·운영, 정책연구용역종합관리시스템 및 전문가 DB 구축, 연구결과평가·연구결과 활용도 제고 및 사후관리 강화 등 공정하고 투명한 정책연구용역체계의 구축을

통하여 예산낭비를 최대한 억제하고 연구의 품질과 활용도를 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 주요 기대효과를 요약하면 다음과 같다.

1 연구자 선정의 공정성과 투명성 강화

과제 관련 실·국장과 민간전문가가 참여하는 정책연구용역심의위원회를 운영하여 연구수행자 선정 등 정책연구용역사업 전반에 대해 심의·의결하게 하므로 연구자 선정과정의 불공정·불투명 시비는 불식될 것으로 기대된다. 또한 전문가 인력DB 시스템을 구축하여 연구자 선정과정에 적극 활용토록 조치함으로써 연구용역 수행자의 저변을 확대하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

2 연구결과의 품질제고 및 활용도 증대

토론회, 간담회 등 부처 담당자와 연구 수행자간의 유기적 협조체제 구축을 연구용역 계약서에 반영하여 계약 이행사항으로 규정함으로써 원론적인 수준이 아닌 실현 가능한 대안의 도출 등 연구결과의 품질을 제고시킬 수 있을 것으로 기대된다. 또한 연구결과의 원칙적 공개, 연구결과 활용상황의 공개 등의 제도를 통해 연구결과의 활용도 역시 증대될 것으로 기대된다.

3 연구수행과정 및 연구결과의 체계적인 관리

정책연구관리규정, 정책연구용역종합관리시스템을 통해 전체 부처의 연구용역 과정과 결과가 종합적이고 체계적으로 관리될 것으로 기대된다. 이러한 관리체계는 정책연구용역 추진절차인 과제의 기획, 수행, 사후관리 과정에서 투명하고 공정한 과제 및 연구자의 선정, 연구용역 수행자의 저변확대, 계약체결 및 용역비 지급절차의 투명화, 연구용역 수행과정에 대한 품질관리, 연구용역 결과에 대한 평가 강화, 연구용역 결과 및 정책화 과정의 투명한 관리, 연구용역결과물에 대한 활용도 제고 등에 크게 기여할 것이다.

9. 산업안전관리 기능 강화

1) 추진배경

산업구조(인구구조)와 노동시장(고용구조)의 변화, 안전보건의식의 향상, 신종 직업병 출현 등 최근 산업안전보건 여건의 급격한 변화에 따라 산업안전감독 행정체계는 예방 및 교육 등 사전기능의 강화를 통한 감독체계의 효율화가 중요한 과제로 대두되고 있다. 특히 산업재해로 인한 근로손실일수는 전반적으로 증가추세에 있으며, 노사분규로 인한 근로손실일수보다 약 40배로 나타났으며 경제적 손실 또한 노사분규로 인한 경제적 손실의 약 5배 수준으로 나타나고 있다.

한편 대부분 산재 예방 사업이 공급자 위주의 설계로 일부 중복이 존재하는 반면 농어업, 비정규, 특수고용직, 이주노동자 등은 여전히 사각지대로 존재하고 있는 것이 현실이다. 따라서 사업장 특성에 맞는 수요자 중심의 산재 예방 활동을 위해서는 현행 산업안전감독행정체제에 대한 검토가 필요하며, 중앙정부·지방정부·공단 간 연계체제의 구축을 통한 포괄적인 접근이 요구된다.

특히 2004년 11월 태국 여성노동자의 노말 헝산 집단중독사건이 심각한 사회문제로 대두되어 국제적인 문제로까지 비화되면서 시민단체와 국회를 중심으로 산재문제에 대한 국가책임강화와 근본적인 대책수립에 대한 국민의 요구가 증대되었다. 이에 따라 현행 산업안전행정 서비스체제를 재검토하고 안전관리기능을 강화할 필요성이 강력히 제기되어 과제검토를 하게 되었다.

2) 추진경과

2005년 2월 3일에 정부혁신지방분권위원회의 행정개혁전문위원회 전문위원 및 관련전문가 등으로 구성된 TF가 출범하여,¹³⁾ 2004년 11월 태국여성노동자 9명의 집단적인 직업병 발생으로 국제문제로까지 비화된 산재문제에 대한 진단과 국가차원에서 근본적인 개선대책을 수립하기 위하여 산재문제의 근본적 원인을 도출한 후 관련기관 및 전문가들의 의견을 수렴하는 과정을 가졌다.

TF에서는 현행 산재문제의 근본적인 문제점을 높은 산재사고 발생율과 산재사망률, IMF 이후 산재가 감소되지 않고 있거나 오히려 증가, 후진국형 산재가 반복, 신종직업병의 증가, 산재취약계층의 급증, 산업안전행정체계의 미흡, 산업안전보건 공공서비스 미흡, 부처 간 업무조정 및 연계체계 부족, 사업장 내부에서 노사의 참여나 관심부족 등으로 파악하고 2005년 2월부터 2005년 11월까지 총 25회의 회의 및 의견수렴절차를 거쳐 기능강화를 위한 기본방향 설정과 10대 과제를 도출하였다.

이 과정에서 정부부처 및 산하기관 협의(노동부, 청와대노동비서관, 산업안전공단, 근로복지공단 등), 이해관계자 의견수렴(한국노총, 민주노총, 경총, 및 전경련), 관련 학회 및 시민단체 의견수렴(한국안전학회, 산업의학회, 노동건강연대), 행정개혁TF협의회 보고 및 연석회의(3회)를 통해 대안을 확정하였으며, 이러한 기본(안)을 가지고 공청회를 개최하여 관련기관 및 이해당사자의 의견을 청취하여 최종안을 마련하고 있다.

13) TF위원은 선한승(한국노동연구원, 팀장), 박두용(한성대), 조선일(순천대), 김영민(인하대), 이영순(서울산업대), 박도명(서울대 보건대학교) 위원으로 구성되었다.

3) 과제내용

1 현행 산업안전행정체계의 문제점

가. 안전관리 행정기능 수행체제의 미비

고용구조 및 산업의 변화로 전통적인 노사관계 및 고용관계에서 산재정책의 한계로 노동부 산업안전국으로서는 산재예방 국가정책수립 및 총괄 기능이 미흡하다. 특히 비정규직 등 취약계층의 급격한 증가와 산재 증가로 현안업무가 크게 증가하여 노동부 산업안전국은 산재예방 정책수립 및 집행 기능이 크게 미흡한 것으로 평가된다. 또한 신종직업병 및 새로운 위험요인의 등장으로 산업안전업무가 질적으로 변화함에 따라 일반 행정체제로서의 한계를 보이고 있다.

나. 산재문제에 대한 노사관계 측면적 접근

산재문제는 20세기의 전통적인 고용관계나 노사관계의 틀에서 발생하는 것이 아니라 전반적인 국민의 생업활동에 수반되는 생존권 문제이다. 최근 산재 문제는 직종을 불문하고 신종 암이나 근골격계 질환 또는 스트레스로 인한 뇌심혈관계 질환이 급증하는 등 21세기 선진국형으로 급속히 이행되고 있다. 그러나 산업안전행정은 여전히 노동행정의 틀로 접근하고 있어 문제해결능력이 취약한 실정이다. 또한 산재유형과 직업병은 선진국형으로 이행하고 있으나, 산재에 대한 노사관계는 여전히 후진성을 벗어나지 못하고 있음.

다. 인력의 전문성 제고 필요

산업안전행정은 고도의 전문성을 요하는 행정영역임에도 불구하고 팀장급 이상 고위직에 일반 노동행정인력이 순환보직의 원칙에 따라 배치되어 전문성

이 결여될 뿐만 아니라 잦은 보직순환으로 행정의 일관성과 추진력이 미흡하다. 일례로 1997년 이후 노동부 산업안전보건국장의 평균임기가 1년 미만에 그쳤으며 2005년 10월 12일 현재 노동부 산업안전보건국의 팀장급 이상 고위직에 기술직은 1명도 없는 실정이다. 따라서 산업안전행정을 일반 노동행정으로부터 분리하여 전문성과 책임성을 강화하여야 할 필요성이 대두된다.

라. 노사참여 저조 및 협조적 안전관리취약

사업장에서 산업안전문제가 대립적 노사문제로 취급됨에 따라 사업주는 산재문제를 회피하거나 은폐하려는 속성을 가지게 되고 노조에게는 이를 쟁점화하거나 단체협상의 압박수단으로 활용하는데 치중하게 되는 경향이 있다. 따라서 사업장에서 노사참여나 협조적 안전관리는 요원한 실정이다. 이것이 안전관리 정책의 현장에서 실현되지 않고 겉도는 이유이며, 영세사업장 지원과 같은 국가정책의 실효성이 낮은 사유가 되고 있다.

마. 공공안전서비스 인프라 취약

산업안전보건에 대한 공공서비스 기능이 매우 취약하다. 특히 영세소규모 사업장이나 취약근로자가 유해위험물질에 대한 환경측정이나 직업병에 대한 서비스를 이용할 수 있는 공공시스템이 전무하여 공공서비스를 전혀 받을 수 없는 실정이다. 실제 2004년 태국여성노동자 9명의 집단적인 직업병(다발성 신경장애) 발생 직전에 태국여성노동자들이 사용하는 물질분석과 위험성을 문의하고자 하였으나, 이러한 시료분석과 예방서비스를 해주는 공공서비스는 전혀 없었음을 하소연한 바 있다.

바. 안전기술 및 직업병예방기술 취약 및 과다한 해외 의존

산재예방의 실질적 실행을 위해서는 고도의 안전기술과 작업환경관리 기술

그리고 직업병 예방기술이 뒷받침되어야 하나, 산업예방기술은 다른 상품과 달리 투자자와 수혜자 사이에 괴리가 있기 때문에 산재예방기술의 개발과 보급은 수익성이 매우 낮아진다. 따라서 선진국은 모두 공공차원에서 안전기술을 개발하고 지원하고 있으나, 국내 경우 안전기술 개발체계와 지원은 극히 미흡하다.

또한 산재예방에 대한 R&D 기술투자 저조로 안전보건기술 인프라가 취약하고, 안전보건기술 개발을 위한 민간투자는 극히 저조한 실정이다. 대부분의 OECD 국가에는 국립산업안전보건연구원이 설치되어 있으며, 예방투자의 상당부분을 연구개발에 두고 있다. 따라서 국내 안전기술 및 직업병예방 연구의 확대가 필요하다.

사. 공공안전서비스 인프라 취약

산업안전보건에 대한 공공서비스 기능이 매우 취약하다. 특히 영세소규모 사업장이나 취약근로자가 유해위험물질에 대한 환경측정이나 직업병에 대한 서비스를 이용할 수 있는 공공시스템이 전무하여 공공서비스를 전혀 받을 수 없는 실정이다. 실제 2004년 태국여성노동자 9명의 집단적인 직업병(다발성 신경장애) 발생 직전에 태국여성노동자들이 사용하는 물질분석과 위험성을 문의하고자 하였으나, 이러한 시료분석과 예방서비스를 해주는 공공서비스는 전혀 없었음을 하소연한 바 있다.

아. 안전기술 및 직업병예방기술 취약 및 과다한 해외의존

산재예방의 실질적 실행을 위해서는 고도의 안전기술과 작업환경관리 기술 그리고 직업병 예방기술이 뒷받침되어야 하나, 산업예방기술은 다른 상품과 달리 투자자와 수혜자 사이에 괴리가 있기 때문에 산재예방기술의 개발과 보급은 수익성이 매우 낮아진다. 따라서 선진국은 모두 공공차원에서 안전기술을 개발하고 지원하고 있으나, 국내 경우 안전기술 개발체계와 지원은 극히 미흡하다.

또한 산재예방에 대한 R&D 기술투자 저조로 안전보건기술 인프라가 취약

하고, 안전보건기술 개발을 위한 민간투자는 극히 저조한 실정이다. 대부분의 OECD 국가에는 국립산업안전보건연구원이 설치되어 있으며, 예방투자의 상당부분을 연구개발에 두고 있다. 따라서 국내 안전기술 및 직업병예방 연구의 확대가 필요하다.

2 산업안전행정보건 기능 강화 방안

가. 안전취약계층에 대한 작업환경 개선

개별적으로 분산되어 집중적인 정부감독이나 지원에 한계가 있는 작업환경 측정제도를 자가구조(self-relief)나 스스로 관리(self-management)할 수 있도록 공공지원시스템을 구축하여, 영세·소규모 사업장의 산업안전을 개선한다. 산재취약 근로자 또는 영세사업주가 원하는 때에 자기 사업장의 환경을 자가 측정해 볼 수 있는 간이측정방법·기술을 개발·보급하고, 민간 재해예방단체(기관)에서 산재취약 근로자를 대상으로 환경측정지원 서비스를 제공할 경우 재정지원을 한다. 또한 산재취약 근로자 고용사업장에 대한 지원사업(재정·기술지원, 교육 등)을 확대·효율화하고, 현행 작업환경측정제도 및 안전교육제도를 개선하며, 감독시스템을 보강하는 등 산업안전보건법상의 제도적 미비점을 보완한다.

나. 안전취약계층에 대한 산재보험 서비스 강화

산재피해 발생시 모든 근로자는 산재보험제도를 통한 치료·보상이 가능함에도 안전취약 계층은 제도에 대한 인지가 부족하기 때문에 산재보험제도를 알지 못하여 적절한 치료나 보상을 받지 못하는 안전취약계층을 보호하려는 것이다. 외국인근로자 지원센터 등 산재관련 도우미 제도를 운영하여 안전취약 근로계층에 대한 산재보험·정보를 제공한다. 산재발생 사업장이나 진료담당 의료기관 등의 산재발생 신고의무를 강화하며, 영세소규모 사업장

(근로자)과 산재지정의료기관, 진료의사 등을 대상으로 산재보험제도의 안내 및 홍보를 확대한다.

다. 근로자의 사업장안전 참여 활성화

사업장내에서 실질적인 안전보건활동이 이루어지고 노사의 참여를 통한 산재예방 내부시스템을 강화하기 위하여 외부기관에 의존하는 안전관리시스템(안전관리대행, 보건관리대행, 작업환경측정, 건강검진 등)을 자율적 노사참여 시스템으로 구축하는 것이다. 근로자 안전보건에 관한 노사참여 시스템을 강화하기 위하여 산업안전보건위원회 설치대상을 확대하고, 각종 노사협력적 프로그램을 운영한다. 산업안전보건에 대한 근로자 자율시스템을 강화하기 위하여 현장노동안전대표제 등을 현행 산업안전보건법상의 근로자대표, 명예산업안전감독관제도 등과 조화를 이룰 수 있는 범위에서 검토·추진한다.

라. 산업안전보건 연구기능 강화

산재예방활동이 실질적인 성과를 거두기 위하여 안전·보건기술 및 연구 기능을 강화하는 것이다. 산업안전보건 기술개발과 정책연구 담당 기관의 연구기능 강화 및 기술투자·개발 등 R/D를 확대한다. 산업안전보건연구원의 독립성과 연구기능을 강화하기 위하여 산업안전 보건연구원장을 연구이사로 개편하여 실질적인 의사결정권을 부여하고, 산업안전보건연구원의 예산권, 인사권 및 연구사업 선정의 독립성을 부여한다. 산재보험 및 보상기금의 0.3% 수준인 안전보건기술 연구개발비를 1% 수준으로 점진적으로 확대하며, 안전보건벤처산업을 지원육성하고, 안전보건 기계·기구·기술의 국산화를 지원한다.

4) 성과 및 기대효과

작업장에서 근로자의 건강과 안전은 근로자에게 있어서는 중요한 삶의 문제이다. 이러한 취지에서 정부혁신지방분권위원회는 노동자의 건강권문제를 집중적으로 다루게 되었으며, 동일한 문제의식의 연장선상에서 주무부처인 노동부에서도 산업안전선진화기획단과 산재통계개선팀을 구성·운영하여 대안을 모색하고 있다. 이와 아울러 산업안전보건 환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위한 산업안전보건 행정조직체계와 산업안전공단·근로복지공단·산재의료원 기능 개편, 그동안 TF에서는 노동부 등 중앙부처와 산업안전공단, 근로복지공단 등 관계 기관·단체는 물론 공청회를 통하여 각계 전문가의 의견을 수렴하여 최종안을 마련중에 있으며, 이를 통하여 비정규직·특수고용직 근로자 등 산업안전취약계층에 대한 산업안전과 사업장 특성에 맞는 수요자 중심의 산재 예방활동을 강화하고, 산업안전보건 기술혁신체계 구축 등이 이루어 질 것으로 기대한다. 산업안전보건법령 정비 등도 산업안전과 밀접한 관계가 있으나, 이는 중앙부처 노동부와 산하기관의 기능 조정 등 정부조직 개편과 직결되는 사항으로 각 기관의 이해관계가 복잡하고 검토해야 할 사항이 방대하므로 국가의 총체적 안정행정체계 정비측면에서 앞으로 종합적으로 검토·추진할 필요가 있다.