

# 주요 선진국의 고용정책 거버넌스 개혁\*

권순원 · 윤윤규\*

## I. 들어가는 말

최근 노동시장의 급격한 변화에 따라 고용정책 및 관련 제도의 구성과 변화를 관리·통제하는 정부의 정책 거버넌스(policy governance)의 중요성이 점차 커지고 있으며, 다양한 환경적 요소의 영향에 따라 개별 정책 및 프로그램의 유연한 조정이 필수적으로 요청되고 있다. 특히 고용관련 정책의 결정·조정기능 및 성과관리 능력의 효율적 재편은 고용, 노동시장 나아가 거시경제 전반의 성과를 결정하는 중요한 요소가 되고 있다. 따라서 중앙 및 지방정부의 고용정책을 결정하고 집행하는 거버넌스 구조에 대한 전반적 분석과 집행시스템 및 운영상황에 대한 검토가 필요하며, 그 효과성에 대한 구체적 평가가 요구된다. 아울러 정책의 결정과 조정을 담당하는 주체들의 역할 및 기능에 대한 분석과 평가 또한 필수적으로 요구된다.

본고는 고용정책의 결정과 집행, 프로그램 운용의 메커니즘인 ‘고용정책 거버넌스(governance of employment policies)’ 시스템이 갖는 제도적 특징과 한계를 살펴보고, 합리적 개선방법을 탐색하여 정책의 효과를 극대화하는 방안을 모색하고자 주요 선진국의 고용정책 관련 거버넌스 메커니즘을 살펴보았다. 이를 위해 본 글에서는 선진국의 정책 거버넌스 개혁을 두 가지 유형으로 구분하였다. 첫 번째는 정부 정책수립과 실행 과정에서 행정조직 내 수평적 연계를 강화하고 이를 통해 프로그램의 구성과 이행과정

\* 본 글은 2008년 고용영향평가사업의 일환으로 추진된 「고용정책 거버넌스와 프로그램 관리에 관한 연구」의 일부를 정리·편집한 것이다.

\*\* 권순원=숙명여자대학교 경영학부 조교수(soonwon@sookmyung.ac.kr).

윤윤규=한국노동연구원 연구위원(yy27@kli.re.kr).

에서 부처간 협력을 강화한 핀란드와 이탈리아의 사례이며, 두 번째는 기존 행정조직 내에 새로운 행정관리기법을 도입해 정책의 효율성을 증진하고 평가시스템을 활용해 성과를 측정함으로써 조직의 효과성을 개선하고자 했던 미국, 영국, 프랑스의 사례이다.

## II. 수평적 정책연계의 강화: 핀란드와 이탈리아 사례

### 1. 핀란드

핀란드 정부는 수평적 정책결정(horizontal policy-making)과 강력한 정책조정(stronger policy coordination)을 수행할 수 있는 방향으로 행정제도 개선을 추진했다. 이는 행정구조의 전면적 재구축을 통한 문제 해결보다는 정부의 전략적 관리도구나 실행방법의 개편을 목표로 하는 것이었다. 핀란드 정부는 개혁초기부터 중앙부처의 행정개혁을 정의하고 설계하기 위해 특별위원회 성격의 관련부처 장관 그룹을 구성해 강력한 정치적 권한을 부여하고 이를 통해 정부정책 프로그램(Government Programme)의 개혁을 시도해왔다. 프로그램 관리 개혁의 핵심 목표는 정책결정과 집행과정에서 정치적 균형에 우위를 부여하고 관리하는 중앙정부의 전략적 역량(strategic capacity)을 강화하는 것이었다. 즉, 개혁의 핵심 목표는 정부의 전략적이며 균형적인 정책결정 능력을 강화하고, 강력한 정치적 힘을 발휘해 프로그램을 관리하며, 나아가 정부의 정치적 아젠다들에 대한 효과적이고 균형적인 집행을 보장하는 것이었다. 요컨대, 핀란드 정치 행정개혁의 핵심은 수상을 비롯한 정책의사결정권자들의 정책정부 능력을 향상시켜 정책의제를 균형적 차원에서 논의·결정하며 강력한 정치적 조정능력을 발휘해 프로그램을 전략화함으로써 이를 통해 정부 정책의 효율성을 개선하는 것으로 요약할 수 있다.

이러한 행정 개혁을 위해 고려해야 할 중요한 의제들로서 핀란드 정부는 전략적 의제 설정(strategic documents), 핵심 관리자의 역할(the roles of key actors), 그리고 정부의 정책과정 관리(the main processes of the Government) 등 세 가지를 중요한 차원으로 고려했다. 이러한 과정에서 핵심적 원리는 정부 조직구조 내의 공식적 의사결정권과 결정권한을 변화시키지 않고 정치적 관리 관행과 행정문화의 변화를 통해 실행방법을 혁신하는 것이었다.

‘정부의 전략적 의제(Government Strategic Document : GSD)’는 다음과 같은 가정하에 구성되었다. GSD는 특정부처간 정책 프로그램에 초점을 두고 균형을 강화한다는 의미를 갖는다. 또한 긴요한 정책적 행위를 필요로 하는 부분에 구체적 목표를 정하여 부

문간 프로그램(intersectoral program)을 계획하며 이를 통해 정부 프로그램의 가치를 제고하고 집행예산뿐만 아니라 운영예산의 적절한 배치를 통해 프로그램의 효과성을 증진하는 것이다. 특히 이 과정에서 수상(the Office of Prime Minister)에 의해 진행되는 GSD 과정과 재정부 장관에 의해 운영되는 예산 운용과정의 연계가 필수적이다. 요컨대 핀란드 정부의 과거 정책 프로그램 구성과 실행과정은 관계부처들이 개별적 정책을 계획하고 이행 프로젝트들을 구성해 해당 정책을 실행하는 방식이었다면, 개혁 이후의 정책 프로그램 실행은 의제 중심으로 개편되었다는 특징을 갖는다.

핀란드에서도 예산의 계획과 배정에 관련된 과정은 정치적으로 예민하며 매우 중요한 사항이다. 따라서 핀란드 정부는 GSD에 기반한 전략적 프로그램의 구성과 실행, 그리고 모니터링 성과를 예산과정(budgetary process)에 밀접하게 연계시켜 운영하도록 하고 있다. 정책의 사회적 효과에 대한 유효성 평가는 정부의 정책 프로그램 관리의 핵심 요소 가운데 하나이다. 따라서 정부 정책의 사회적 유효성 분석은 정치적 과정의 중요한 일부 분으로서 포함된다. 현재 사회적 유효성을 측정하고 평가하는 기준은 해당 정부 정책이 갖는 균형적 정책 우위(horizontal priority)상 지위이며 이러한 내용은 정부의 연간 전략적 의제(GSD) 내에 포함된다.

중심 행위자들의 역할구성(role of the central actors)과 관련해 총리실 국정담당비서관(Secretary of State of the Prime Minister Office : PMO)은 전반적인 정부 프로그램 이행을 관리할 책임을 갖는다. PMO는 부처간 프로그램의 상호 정책조정을 담당하는 프로그램 조정그룹(Coordinating Group for programme)의 의장을 담당한다. 그동안 정부 프로그램 관련 업무들의 증가로 인해 PMO 내에서 정책을 분석하고 정부 프로그램을 모니터링하기 위한 인적자원 수요가 증가해 PMO의 규모가 확대되었다. 아울러 핀란드 정부의 주요한 정책을 분석하는 부서(Policy-analysis Unit)가 PMO 내에 조직되어 있다. 이 부서는 핀란드 정부 프로그램을 모니터링하고, 핀란드 경제위원회(the Finnish Economic Council)를 지원하며, 정부의 정책 전망을 조율한다. 균형정책 프로그램의 계획과 실행에 있어 가장 중요한 지위 가운데 하나가 국무조정장관(Coordinating Minister)과 프로그램 감독관(Programme Director)이다. 부처간 장관그룹(Intersectoral ministerial group)은 정책 프로그램의 운영을 위해서 구성된다. 이들은 프로그램과 관련된 모든 정치적 결정을 조정한다. 프로그램의 운영 및 관리의 측면에서는 프로그램 감독관(Programme Director)의 역할이 중요하다. 이들은 의사결정과 관련된 어떠한 공식적 권위도 갖지 않지만 프로그램 목표의 달성을 위한 운영과 관리의 주도권을 행사하며, 프로그램의 운영 과정에서 필요한 부처간 네트워킹을 원활하게 유지하는데 결정적인 역할을 담당한다. 요컨대 프로그램 감독관들은 프로그램의 실행과정에서 직면하는 다양한 도전들을 관리하고 해결하는 역할을 한다는 점에서 중요한 의미를 갖는 지위로 가정된다.

이러한 개혁의 과정 속에서 중요한 관심의 대상이 고용정책 프로그램이었다. 핀란드 정부는 2003 ~ 2007년 동안의 정책 프로그램 가운데 가장 핵심적인 프로그램으로 ‘고용정책 프로그램’, ‘기업가정신 프로그램’, ‘정보사회정책 프로그램’ 그리고 ‘시민참여정책 프로그램’을 제시했다.

이 가운데 고용정책 프로그램의 최우선 정책과제는 구조적 실업을 줄이고 노동력 공급을 증가시키는 것이었다. 또 다른 주요한 목표는 숙련 노동력의 이용가능성을 확대하고, 노동력들이 노동시장에서 이탈하지 않도록 유도하며, 노동생산성을 증가시키는 것이었다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 고용정책 프로그램은 네 차원의 전략적 하위 부문을 프로젝트화 했다.

<표 1> 핀란드 고용정책 프로그램의 전략적 부문

<ul style="list-style-type: none"> <li>·공공 고용서비스 개혁</li> <li>·노동시장 지원 활성화</li> <li>·적극적 노동시장 정책수단 개발 및 직업훈련 활성화</li> <li>·경력개발 및 확장</li> </ul>
--

고용정책 프로그램은 노동부 장관 Tarja Filatov에 의해 관리·조정되었으며 프로그램 감독관인 Harri Skog(이후 Maire Mäki)가 프로그램을 지원했다. 부처 집행그룹(Ministerial Working Group)은 프로그램을 개발하고 의사결정과정을 지원하였다. 타부처와의 업무조정을 통해 고용정책에의 참여, 실행, 그리고 모니터링을 담당할 인력이 배치되고 그들이 중심이 되어 프로그램 운영그룹(the Steering Group of the Programme)이 구성되었다.

고용정책 프로그램의 성과는 프로그램에 참여한 관계부처 공통지표(common indicators of the Ministries)에 의해 모니터링되었다. 그 결과 고용수준은 초기에 설정된 목표를 달성한 것으로 나타났다(2003년 4월 10만 명 고용증가). 다음으로 노동력 공급과 실업의 측면에서 2003 ~ 2007년 동안 노동력의 가용성(availability)은 산업적 필요성과 비교할 때 상당히 높은 수준으로 유지되었다. 동기간 동안 노동력의 공급은 약 61,000명 가량 증가했는데, 이는 전체 고용증가분의 약 2/3에 해당하는 규모이다. 실업률은 고용증가 속도보다는 느리지만 지속적으로 감소하였는데, 고용정책 프로그램이 실행되는 동안 실업률은 9.1%에서 7.3%까지 떨어졌다(2006년 12월). 노동시장 밖에서 구직활동을 하지 않는 실망실업자들의 수 또한 그리 크지 않은 것으로 나타나고 있어 고용정책 프로그램이 효과적이었음을 입증하고 있다.

2006년 1월부터 9월 사이 노동력 부족을 경험한 기업들은 전체의 12%에 달했고, 채용상 문제를 경험한 기업들도 32%에 육박했다. 이러한 문제들은 건설업, 제조업, 운수업

그리고 공공서비스업 등의 분야에서 심각하게 나타났다. 고용정책 프로그램은 고용사무소의 서비스모델(Employment Offices' Service Model)을 개혁함으로써 노동력의 가용성 문제를 해결하고자 시도했다. 이러한 모델은 노동력 교환과 기타 고용서비스를 노동시장 내에서 효율적으로 관리하기 위한 시도였다. 적극적 노동시장 정책의 차원에서 시도된 직업훈련에 있어서도 교육자원과 교육행정은 근로생애 지향적 교육과 직업훈련, 그리고 관련 지도를 강화하는 방식으로 재조직되었다.

구조적 실업과 관련해 고용정책 프로그램의 시행 이후 장기실업자의 수는 현저히 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 이러한 구조적 장기실업자의 감소는 고용정책 프로그램이 주도하는 노동시장 지원 활성화(activation reform of the labor market support) 프로그램의 영향을 받은 것으로 보인다. 아울러 구조적 실업자를 줄이기 위한 고용정책 프로그램의 두 번째 노력은 노동력서비스센터(Labor Force Service Centers)의 설립이었다. 서비스센터는 총 39개 지역에 개소되었고, 그들은 고용사무소(Employment Office)의 서비스와 자원을 통합해 장기실업 구직자들의 구직을 알선하고자 노력하였다. 고용정책 프로그램하에서 추진된 다양한 프로젝트들이 구조적 실업을 낮추는데 효과적이었음은 다양한 지표들이 입증하고 있다.

요컨대, 핀란드 고용정책 프로그램 개편의 핵심은 부처간 칸막이를 극복하고 균형적 우위성(horizontal priority)에 기초하여 부처간 정책 프로그램을 개발·설계·관리하는 것이었다. 이를 위해 총리실을 정점으로 하는 부처간 정책 프로그램 관리기구를 구성하고 본 기구들이 프로그램의 운영과 평가를 관리하도록 위임했다. 이러한 이면에는 정부 정책에 대한 시민사회의 이해와 요구를 적절히 반영할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 하는 이유가 내재하고 있었다. 이러한 개혁 방향하에서 핀란드 노동부가 주도하고 다양한 유관부처가 관계한 '고용정책 프로그램'이 설계·실행되었다. 이러한 고용정책 프로그램은 문제의 구조를 진단하고 근원적 해법을 제시하고자 시도했다는 점에서, 그리고 단기적 노동시장 성과 또한 향상되었다는 점에서 적극적인 평가가 가능할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 해당 프로그램이 독립된 1개의 부처, 즉 노동부에서만 설계·운영되지 않고 부처의 경계를 뛰어넘어 부처간(intersectorial) 협력과 조정에 의해 계획되고 집행되었다는 점에서 큰 의미를 가질 수 있을 것이다.

## 2. 이탈리아

이탈리아 정부 또한 정부 정책의 계획·운영·평가를 효율화하기 위해 정책 프로그램의 수평적 조정을 활성화하는 방향으로 정부 정책의 거버넌스 구조를 개편해 왔다. 2000년대 들어 이탈리아 정부는 행정기능을 분산하고, 측정가능한 목표에 기초하여 과정을

통제하며, 정책의 집행과 운영을 효율화하기 위해 정보 교환 및 커뮤니케이션 기술을 개발해 왔다. 이 과정에서 이탈리아 정부는 핀란드와 마찬가지로 정부 부처간 목표를 공유하고 공통의 이해를 구축하는 정책의 협력적 조정을 강화했다. 또한 1990년대 후반 이후 정책조정기능의 효율화를 위해 행정의 지방분권화를 추진하고, 중앙정부를 개편했으며, 관리기능을 전략적 차원에서 재구성하였다. 조정의 최종 권한은 총리(Prime Minister's Office : PMO)에게 위임하지만 프로그램의 이행을 위한 전략의 구성 및 실행은 각 부처에 위양하고 부처간 네트워크 기능을 활성화하였다. 즉, 이탈리아 정책 프로그램 전략적 통제의 특징은 부처간 네트워크에 기초한 정책 운영시스템과 부처내 부서간 네트워킹에 기초한 정책관리가 유기적으로 조정된다는 점이다. 정책의사결정과 운영 통제의 최고 단위로서 관련 장관들의 네트워크와 더불어 실제 실행단위의 부서간 외적 네트워크가 활성화되며 타부처와의 네트워크를 위한 부처별 준비과정에서 부처내 유관 부서간 조정이 활발하게 이루어진다. 이러한 과정을 통해 생산되는 정부 정책 프로그램은 관련 예산법규와 3년마다 한 번씩 갱신되는 경제재정 프로그램 계획(Economic and Financial Programming Document : DPEF)에 의해 조율된다.

이탈리아 정부의 정책 프로그램 모니터링은 코스트센터(Cost Center)로부터 시작된다. 정책 프로그램의 관리와 운영을 담당하는 내부통제부서들은 매 정책프로그램마다 배치된 코스트센터로부터 관련 프로그램의 자료를 수집해 분석하고 이를 통해 관련 정책프로그램의 효과성을 평가한다. 또한 정부 프로그램의 관리를 담당하는 부서는 프로그램 내부통제부서로부터 관련 자료를 수집해 전체 프로그램의 모니터링을 수행하게 된다. 이러한 과정에서 이탈리아 정부는 정책 프로그램의 효과성을 향상시키기 위해 정책의 전략적 통제를 강화하고, 연간 전략목표에 따라 정책 프로그램별 책임단위를 지정하였다. 또한 효과적 정책목표의 달성을 위해 전략적 목표와 국가 재정 프로그램의 연계를 강화함으로써 효율적 예산집행이 가능하도록 제도화하였다.

이탈리아 정부가 추진하는 정부 정책 프로그램 운용 개혁의 핵심적 수단 가운데 하나는 예산배정의 구조와 예산운용 평가시스템을 개편하는 것이었다. 이탈리아 정부는 새로운 정책 프로그램 운용시스템하에서 재정자원과 프로그램 운용의 효과성간 연계를 강화하고자 시도했다. 따라서 어떤 부처가 자원을 관리하고 통제할 것인가의 차원보다 어떠한 사회적 필요가 더 긴요한가에 기초하여 예산을 설계·배정함으로써 사회적 수요를 국가예산에 반영하고자 시도했다. 즉, 과거에는 국가 예산의 통제권이 국가 재정담당부처에 귀속되어 예산의 배정과 관리가 획일적으로 통제되었던데 반해, 정책 시스템 운영 방식의 변화 후에는 프로그램의 중요도에 따라 예산의 배분이 이루어지는 시스템으로 변화하게 된 것이다.

이렇듯 정책 프로그램과 예산시스템을 연계함에 따라 정부 정책 프로그램의 사회적

효과성 평가가 용이해졌고, 아울러 정부의 재정부용 평가(spending review) 또한 객관적이고 투명한 평가가 가능하게 되었다. 이러한 시스템하에서 현재 이탈리아 정부는 한 개 또는 그 이상의 부처에 의해 수행되는 총 34개의 임무와 각 임무하에 귀속되고 각 부처에서 수행되는 169개의 프로그램이 구성되어 있으며, 아울러 모든 프로그램은 하나 이상의 성과를 내도록 통제되고 있다.

### III. 중앙집권적 정책조정과 운영 개혁: 미국, 프랑스, 영국 사례

고용정책 거버넌스 개혁의 두 번째 유형은 기존 행정조직 내에 새로운 행정관리기법을 도입해 정책의 효율성을 증진하고 평가시스템을 활용해 성과를 측정함으로써 조직의 효과성을 개선하고자 했던 미국, 프랑스, 그리고 영국의 사례이다.

#### 1. 미 국

미국의 정치행정체제는 각 하위제도간 상대적 통합(relative integration)의 시스템으로 정의될 수 있다. 미국은 대의제적 헌법구조의 형성과 더불어 권력의 상호 견제에 중점을 둔 행정시스템을 구축해 왔으며 제도간의 관계가 권위적·위계적인 통제가 아닌 상호 견제와 시장원리(즉, 재정의 조정)에 의한 조정을 통해 형성되었다. 미국 정부의 정책 프로그램은 ‘행정관료제’ 시스템을 기축으로 관리된다. 프로그램 설정과 운영과정에서 의회와 시장 메커니즘의 견제와 통제를 받지만 프로그램 과정의 이니셔티브는 행정부처가 행사한다.

미국에서는 1970년대 후반 이후 정부의 재정지출 축소와 생산성 제고의 행정관리 개혁에 대한 논의가 제기되기 시작했다. 이어 1980년대 후반 이후에는 행정서비스 품질에 대한 관심이 크게 높아졌다. 특히 1993년 클린턴 행정부의 정부재창조(Reinventing Government)라는 모토하에서 당시 미국 정부는 “관료적 형식주의의 제거, 고객우선주의, 결과를 이끌어내기 위한 공무원 권한 강화” 등 연방정부 차원의 혁신작업을 적극적으로 추진하기 시작했다(임도빈, 2005).

정부재창조 작업의 추진을 위해 부통령 고어의 주도하에 약 250명의 공무원으로 구성된 ‘정부실적평가위원회(NPR)’가 구성되었고, NPR은 정부가 무엇을 해야 할 것인가의 차원이 아니라 어떻게 운영할 것인가의 차원에서 개혁의 방향타를 잡았다. 이런 개혁은 ‘신공공관리론(new public management)’이라고 불리기도 하는데 그 특징을 개괄하면 다

음과 같다.

<표 2> 신공공관리론의 핵심 내용

1. 투입위주 행정이 아니라 산출물 위주의 행정 : 산출물 평가지표 체계 및 적용, 피드백의 강조
2. 조직, 인사, 고용조건의 유연한 관리 : 성과급주의, 계약직, 임시직, 외부에 공직 개방, 공직 내·외부 공개 경쟁 등
3. 조직 및 개인의 명확한 목표설정과 성과지표를 통한 성과 측정 : 부서별 성과공시제도, 공무원 개개인의 성과계약 체결, 목표의 계량화 등
4. 고위공무원들의 (정치적 중립이 아니라) 정치적 목표달성에 헌신
5. 정부 기능은 '노를 끄는 것'이 아니라 '방향을 잡아 주는 것' 등

자료 : Hughes(1998), 임도빈(2005)에서 재인용.

신공공관리론은 크게 두 가지 차원으로 요약될 수 있는데, 가장 중요한 것은 ‘경쟁원리 도입과 고객주의로 표현되는 시장주의’이고, 그 다음이 ‘기업가적 정부 운영을 강조하는 사명지향적·성과지향적·탈통제적 관리로 표현되는 신관리주의’이다(정정길, 2000). 특히 정부성과법(Government Performance and Results Act, 1993 : GPRA)에 의하면 모든 연방기관이 각기 장기목표, 연간목표, 성과측정지표 등을 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서에 수록하여 의회에 보고하도록 하고 있다. 이것은 단순히 의회에 보고하는 것으로 끝나는 것이 아니라, 보고서에 기술된 목표가 실제로 집행되었는가 여부를 관리예산처(OMB)가 확인하도록 하고 있다. 집행예산에 관련된 조직목표의 확인이 중요하기 때문이다(임도빈, 2005).

Hood & Jackson에 의하면, 이러한 미국 행정개혁의 특징은 다음과 같이 요약평가할 수 있다. 우선 공사행정일원론에 입각하여 경쟁을 기반으로 하는 다양한 민간기법을 적극적으로 수용한다. 정책과 관리 시스템을 이원화하고 공공관리자의 주된 임무를 관리업무의 효율적 수행으로 한정한다. 아울러 대규모 관료제 구조를 준자율적 기관으로 분해하는 조직개편을 단행하며 산출 및 성과에 중심을 두고 공공관리자의 결과적 책임성을 강조하는 성과중심의 관리방식을 채택한다. 또한 경쟁적 서비스의 제공 및 공공서비스의 민영화를 선호하며 시민의 서비스에 대한 요구나 의사를 적극 반영하고자 하는 고객지향성, 비용절감, 능률성, 긴축관리 등을 통해 경제적 효율성을 강조한다(임도빈, 2005) 이러한 시장주의적이며 경제적 합리성에 기반한 행정시스템 개혁에 기초하여 미국 행정부의 정책 프로그램 관리 또한 개편되었다.

특히 클린턴 행정부에서 제정된 정부성과법은 모든 행정부처에게 장기목표, 연간목표, 성과측정지표 등을 전략화하고 이를 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서 등에 수록하여 보고하도록 의무화했다. 이러한 성과의 내용들은 예산집행에 연계되어 평가관리되었다. 이러한 개혁주의적 환경하에서 노동행정 또한 다양한 변화를 경험했다. 노동부의 조

직이 시장 및 환경의 필요에 따라 리스트럭처링(restructuring)되었고 부처 내에 목표지향적, 성과주의적 업무수행을 위한 다양한 태스크포스팀을 운영하였다. 아울러 고용행정 프로그램의 관리와 평가를 위해 다양한 민간기법을 활용함으로써 산출 및 성과중심적 프로그램 집행이 이루어지도록 유도하였다. 미국 정부는 이를 통해 고객지향성을 강화하고 비용을 절감하며 능률을 향상시킬 수 있는 기반을 마련하고자 시도했다. 연방정부, 주정부 및 지방정부가 유기적으로 연계되는 윈스톱고용서비스 프로그램, 21세기 노동력 위원회와 같은 태스크포스팀 등은 변화된 관리방식을 실천하는 중요한 제도적 기구가 되었다.

그 결과 현재, 미국 노동부(Department of Labor)는 장관과 차관 이하 11개국의 관리 조직과 6개 실의 참모지원조직, 4개의 위원회(장관 직속의 '21세기 노동력위원회', 차관 직속의 3개 위원회)로 구성되어 있다. 주요 업무로는 노동자의 복지증진 및 근로조건 개선과 균등한 고용기회를 제공하고, 고용안정 및 최저임금, 초과수당, 고용차별금지, 실업보험, 산재보험 등에 대한 근로자의 권리를 보장하는 노동관계법에 대한 제정과 관리를 수행하고 있다.

또한 근로자들의 연금보험, 직업훈련 지원, 고용변화 요인에 대한 조사, 소수자(소수 민족, 여성, 장애인) 등의 노동시장 참여에 대한 각종 지원정책들을 마련하고 지원을 담당하는 역할을 수행한다. 1920년대부터 시작된 고용서비스(Employment Service)는 고용훈련국(Employment and Training Administration)의 주요 업무로서 미국의 불황기에 주요한 정부정책 전달의 집행창구 구실을 하였으며, 현재에도 미연방 전체의 직업안정 및 직업훈련교육을 총괄적으로 집행하고 있다. 직업안전보건업무는 1970년 직업안전법(Occupational Safety and Health Act)에 의해 확립되었으며, 1978년 광산안전보건업무가 노동부로 이관되어 미연방의 직업안전보건업무에 대한 총괄기획 및 정책집행을 수행하고 있다. 또한 직업안전보건업무는 25개 주에서 지방정부 차원의 단독프로그램이 정부 승인 및 지원을 통해 실시되고 있다.

## 2. 프랑스

프랑스가 추진한 행정개혁은 관료제적 시스템하의 낡은 행정을 새로운 행정으로 근대화한 것으로 이해할 수 있다. 앞서 살펴본 미국의 신공공관리론을 변형해 프랑스의 제도와 문화에 조응하는 개혁 프로그램을 구성했다. 이와 같은 목표하에 추진된 프랑스의 행정개혁은 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 재정개혁이다. 프랑스는 2001년의 법(loi du ler aout 2001)에 의하여 점진적으로 재정개혁을 실시해 왔다. 따라서 2006년부터는 국가예산 전체가 완전히 투명하게 될

뿐만 아니라, 각 담당주체들의 자율권을 제고하였다. 둘째, 행정절차의 간소화이다. 정부는 불필요한 행정절차 및 규제를 간소화하기 위한 구체적인 노력을 기울여왔다. 이 가운데 법률규제사항은 의회에 법률(lois, codes, ordonnances) 개정을 제안할 수 있도록 제도화했다. 유사한 법률의 통합을 통한 법전화(codification)와 정부 부처와 도청에 설치되어 있는 각종 위원회의 폐지 등도 이러한 차원에서 추진되는 행정개혁이다. 셋째, 행정서비스의 현대화이다. 행정서비스의 질을 향상하고 효율성을 제고하기 위해 행정을 사용자 중심으로 변화시켰다. 특히 IT를 통한 행정서비스 사용자의 편의를 제공한 것은 행정의 중요한 기술적 혁신이었다.

프랑스 행정개혁의 추진체계는 정부의 개편 때마다 다양하게 변화한다. 프랑스에서는 정부의 성격과 집권당의 정책 목표에 따라 정부 부처가 쉽게 바뀌기 때문이다. 프랑스는 각 부처가 고유한 업무를 담당하며 그로 인해 부처간에 자기부처 중심적 ‘정책이기주의’가 존재하나, 부처간 의견조정은 비교적 잘 되고 있다고 할 수 있으며, 그 조정 메커니즘은 다양하다.

프랑스의 고용 프로그램은 고용사회연대부 감독하에 국가고용안정사무처(ANPE)에서 관장한다. ANPE는 1967년 개설되어 공익사업의 3대 요소인 사용자와 노동자, 그리고 행정기구 대표자로 구성된 행정이사회에 의해 운영되며 재정적인 독립을 유지하고 있다. 주요 업무는 고용안정활동 정책수립 및 세부계획 시행, 기타 실업수당 지급을 관장하며 고용문제에 관한 도 단위 집행위원회의 의견을 수렴한다.

고용 프로그램 업무수행을 위해 22개의 도 단위 지방본부와 99개의 군 단위 분소를 운영하고 있으며, 전국적으로 대민서비스를 수행하는 850여개소의 직업안정 창구 중에는 742개의 직업안정기관과 52개의 재분류작업반과 21개의 특수상황전담반이 있다. 이들의 제반 업무를 살펴보면, 개인적인 면담 이외에도 고용, 직업훈련, 취업 등에 관한 정보를 제공하며 수요자의 자발적인 참여로 진행되는 ARS 전산시스템으로 전환되고 있다. 구직활동 자체에 대한 훈련은 구직희망자에게 활동력을 갖게 함으로써 고용시장에 대한 이해를 돕고 자신의 장점과 결점을 숙지한 상태에서 직장탐색에 능동적인 자세를 견지할 수 있도록 유도하고 있다. ANPE에서 제공하는 직업안정 프로그램은 평균 4~8시간 동안 계속되는 직장탐사훈련(ARE), 개인별 특수지원(ASP), 2개월간 실시되는 직장탐사를 위한 워크숍(STRE), 3~6개월에 걸쳐 80시간 동안 계속되는 직장탐사를 위한 서클모임(CRDE) 등이 있다.

고용수급에 관한 내부운영체계 개선 및 고용정책의 효율적인 시행에 필요한 대민업무 자료의 합리적 운영을 위해 ‘구직신청 관리전산화 시스템(GIDE)’이 이루어지고 있다. 이는 고용경력상의 주요 업종, 경력, 기술수준, 직업안정기관의 취업알선 전력 등 취업희망자에 대한 자세한 정보를 종합적으로 처리하여 기업이 구인을 의뢰한 직책보다 적

절한 근로자를 추천할 수 있도록 하기 위한 시스템이다. 이 시스템은 각 지소에서 담당하는 등록, 변경, 월별 동향분석 및 취소 등의 구직신청에 관한 사항은 물론 상공인고용 협의회(ASSEDIC)의 취업수당 지급까지도 신속히 처리할 수 있게 되어 있다. ‘구직신청 관리전산화 시스템’과 함께 ‘고용관리 보조시스템(SAGE)’은 하나 또는 다수의 지방에서 접수되는 구인의뢰에 대한 현황과약, 홍보 및 신속한 업무처리를 위한 전산 프로그램으로 데이터 통신에 연결되어 취업상담실에서 사용하거나 협약에 따라 직업안정업무에 동참하는 일부 기관에서도 이를 사용할 수 있다.

### 3. 영 국

영국의 정부 개혁은 세계적인 모델로 알려져 왔다. 영국에서는 1990년 이후 신공공관리(NPM)라고 부르는 여러 개혁들이 시도되었다. 신공공관리는 대체로 성과중심체제 지향, 지출가치 증대, 경쟁과 고객서비스의 강조 등을 주요 내용으로 한다. 작은 정부를 지향하는 것은 영국 정부도 예외가 아니었다. 그러나 1990년 이후 국가 행정조직의 숫자는 오히려 증가했다. 이는 책임운영기관의 수가 급격히 늘어났기 때문이다. 실제로 평균 12개 이상의 책임운영기관이 신설되었다. 즉, 정부조직 전체로 본다면 조직의 축소는 이루어졌다고 보기 어렵다. 이러한 책임운영기관을 통해 사업의 시장성을 검증(Market Testing)하고 보다 경제적이고 나은 서비스를 제공하고자 했던 시도의 결과들이다.

이러한 개혁은 정책결정기능을 약화시키고 관리기능을 강조하는 방향에서 이루어졌다. 정부 부처는 과거보다 축소된 조직을 가지고 기획 및 계획기능을 수행하면서 동시에 책임운영기관의 운영에 대한 감독(관리)기능을 할 뿐이었다. 책임운영기관의 장은 자신이 지휘하는 조직의 성과에 따라 책임질 뿐이다. 노동행정 또한 이러한 방향에서 재구조화되었으며 따라서 영국의 노동정책 프로그램에서 중요한 것은 책임단위의 관리기능이 되었다.

영국의 노동관련 정책은 두개의 축으로 구성되는데, 한 쪽에는 목표집단과 정책이, 다른 쪽에는 사회경제환경과 관련된 정책이 설정되어 있다. 목표집단 관련 정책은 좁은 의미의 노동시장 정책이나 개별상담, 사례관리를 통한 사회사업적 접근과 같은 개인 대상의 노동연계 복지제도를 가리킨다. 이에 반해 사회경제환경 관련 정책은 도시재건이나 경제근대화 등을 통해 실직빈곤층에게 새로운 서비스 관련 고용을 개발하는 지역사회에 기초한 프로그램들을 의미한다(Evers, 2003). 이러한 유형화는 실업층의 복지권리와 노동의무를 연계시키는 제도적 장치인 노동복지 연계프로그램의 목표가 개별적 집단의 고용가능성(employability) 신장과 지역사회에 근거한 일자리 창출로 대별될 수 있음을 보여주고 있다(한상진, 2005). 영국에는 이러한 정책 전반을 관리하기 위한 행정기구

로서 교육고용부(Department for Education and Employment)를 두고 있으며 그 위상과 역할은 매우 큰 것으로 이해되고 있다.

영국의 행정(노동행정) 개혁은 중앙집권적 전략과 실행방법에 따라 수행되었으나 노동과 복지간 정책의 수평적 연계 또한 적극적으로 모색되었다. 가장 대표적인 예가 ‘직업연금부(Department for Work and Pensions)’이다. 2005년 현재 영국의 노동-복지 연계를 담당하는 중앙정부 주무부서는 직업연금부이다. 직업연금부는 2001년에 기존의 사회보장부(Department of Social Security)와 고용교육부의 고용정책부문, 그리고 고용서비스부문을 통합시켜 탄생되었다. 사회보장급여 전반을 관장하는 직업연금부의 예산은 2001/2002년에 980억 파운드에 추정되며, 이는 전체 공공지출의 28.9%를 차지할 정도로 규모가 크다(Hewitt, 2002). 직업연금부의 운영체계는 노동연계 복지서비스 외에 연금서비스, 아동지원, 민원 처리 등으로 구성되는데, 지방단위에서 노동연계 복지실무를 담당하는 직업센터 플러스(Jobcentre Plus)는 2002년에 고용서비스기관과 급여기관(Benefit Agency)를 통합해 신설된 준자율적인 특별행정기구라고 할 수 있다(Butcher, 2002)

영국의 블레어 노동당 정부가 1997년부터 도입한 뉴딜사업은 보조금의 혼합, 구직 지원, 훈련 및 직접적 일자리 창출이라는 네 가지 요소를 포함하는 적극적 노동시장정책으로, 청년실업자, 장기실업자, 한 부모 가구주, 장애인 등의 개인을 목표집단으로 설정해 왔다. 2003년까지 위의 네 가지 목표집단에게 투여된 뉴딜프로그램 예산은 26억 1천 5백만 파운드로 추정되며(Finn, 2003), 2001년 현재 노동가능 연령세대의 고용률이 1991년 이후 가장 높은 74.7%를 기록하게 된 데에는 뉴딜의 노동시장에 대한 고용효과도 작용한 것으로 평가된다. 영국의 뉴딜 프로그램은 지방마다의 직업센터플러스를 통해 이전과는 질적으로 다른 업그레이드된 고용서비스를 실직빈곤층 개인에게 제공한다. 긍정적인 평가를 받고 있다. 요컨대 노동당 정부는 사회정책에서 지방정부를 중심으로 하는 파트너십을 강조함으로써 자율적인 ‘지방복지국가(local welfare state)’의 의의를 인정하고 있다.

#### IV. 요약 및 결론

본 글에서는 주요 선진국의 정책 거버넌스 개혁을 두 가지 유형으로 구분해 분석했다. 첫 번째는 정부의 정책수립과 수행과정에서 행정조직 내 수평적 연계를 강화하고 이를 통해 프로그램의 구성과 이행과정에서 부처간 협력을 강화한 핀란드와 이탈리아의 사례이며, 두 번째는 기존 행정조직 내에 새로운 행정관리기법을 도입해 정책의 효율성을

증진하고 평가시스템을 활용해 성과를 측정함으로써 조직의 효과성을 개선하고자 했던 미국, 영국, 프랑스의 사례이다.

첫 번째, 유형은 핀란드와 이탈리아의 개혁이다. 먼저, 핀란드 정치 행정개혁의 핵심은 수상을 비롯한 정책의사결정권자들의 정책·정부능력을 향상시켜 정책 의제를 균형적 차원에서 의논하고 결정하며 강력한 정치적 조정능력을 발휘해 프로그램을 전략화하고 이를 통해 정부 정책의 효용성을 개선하는 것으로 요약된다. 핀란드 정부는 2003~2007년 동안의 정책 프로그램 가운데 가장 핵심적인 프로그램으로 ‘고용정책 프로그램’, ‘기업가정신 프로그램’ ‘정보사회정책 프로그램’ 그리고 ‘시민참여정책 프로그램’을 제시했다. 특히 고용정책 프로그램은 노동부 장관에 의해 관리·조정되었으며, 부처 집행그룹은 프로그램을 개발하고 의사결정과정을 지원하였다. 타부처와의 업무조정을 통해 고용정책에의 참여, 실행, 그리고 모니터링을 담당할 인력이 배치되고 그들이 중심이 되어 프로그램 운영그룹이 구성되었다.

이탈리아 정부 또한 정부 정책의 계획, 운영, 평가를 효율화하기 위해 정책 프로그램의 수평적 조정을 활성화하는 정부 정책 거버넌스 구조를 개편하였다. 2000년대 들어 이탈리아 정부는 행정기능을 분산하고, 측정가능한 목표에 기초하여 과정을 통제하며, 정책의 집행·운영을 효율화하기 위해 정보 교환 및 커뮤니케이션 기술을 개발해 왔다. 이 과정에서 이탈리아 정부는 핀란드와 마찬가지로 정부 부처간 목표를 공유하고 공통의 이해를 구축하는 정책의 협력적 조정을 강화했다. 정책 조정의 최종 권한은 총리에게 위임하지만 프로그램의 이행을 위한 전략 구성 및 실행은 각 부처에 위양하고 부처간 네트워크 기능을 활성화했다. 또한 효과적 정책목표의 달성을 위해 전략적 목표와 국가 재정 프로그램의 연계를 강화함으로써 효율적 예산집행이 가능하도록 제도화했다.

두 번째 유형은 미국, 프랑스 그리고 영국의 사례이다. 미국의 행정개혁은 ‘신공공관리론’에 근거해 경쟁원리를 도입하고 고객주의로 표현되는 시장주의를 강화해 왔다. 아울러 정부 운영에 기업 경영기법, 즉 목표지향적, 성과지향적, 탈통제적 관리 등을 도입해 시스템 개혁을 단행했다. 특히 1993년 제정된 정부성과법(GPRA)은 모든 행정부처에게 장기목표, 연간목표, 성과측정지표 등을 전략화하고 이를 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서 등에 수록하여 보고하도록 의무화했으며, 이러한 성과의 내용들은 예산집행에 연계되어 평가관리되었다. 이러한 과정에서 노동행정 또한 다양한 변화를 경험했다. 노동부의 조직이 시장 및 환경의 필요에 따라 리스트럭처링되었고 부처 내에 목표지향적, 성과주의적 업무 수행을 위한 다양한 태스크포스팀을 운영했다. 연방정부, 주정부 및 지방정부가 유기적으로 연계되는 윈스톱고용서비스 프로그램, 21세기 노동력위원회와 같은 태스크포스팀 등은 변화된 관리방식을 실천하는 중요한 제도적 기구가 되었다. 아울러 고용행정 프로그램의 관리와 평가를 위해 다양한 민간기법을 활용함으로써 산출

및 성과중심적 프로그램 집행이 이루어지도록 유도하였다.

영국에서도 미국과 유사하게 1990년 이후 성과중심체제 지향, 지출가치 증대, 경쟁과 고객서비스의 강조 등을 내용으로 하는 신공공관리론에 기초한 여러 개혁들이 시도되었다. 1990년 이후 국가 행정조직의 숫자는 증가하였는데, 이는 사업의 시장성 검증(Market Testing)과 보다 경제적이고 나은 서비스 제공을 목적으로 하는 책임운영기관의 수가 급격히 늘어났기 때문이다. 이러한 개혁은 정책결정기능의 강화보다는 관리기능을 강조하는 방향에서 이루어졌다. 이에 따라 정부 부처는 과거보다 축소된 조직을 가지고 기획·계획기능을 수행하면서 책임운영기관에 대한 관리·감독을 주요 기능의 하나로 수행한다. 노동행정 또한 이러한 방향에서 재구조화되었으며 책임운영기관에 대한 관리·감독기능이 노동정책 부처의 주요 기능의 하나로 되었다. 끝으로, 프랑스의 경우도 미국, 영국과 유사하게 미국의 신공공관리론을 변형해 프랑스의 제도와 문화에 조응하는 개혁 프로그램을 구성했다. 프랑스의 행정 개혁은 크게 재정 개혁, 행정절차 간소화, 행정서비스 현대화 등 세 가지로 요약되며, 고용정책 프로그램의 설계와 집행 또한 이러한 차원에서 개혁방안이 모색되었다. **KLI**

#### <참고문헌>

- 김광웅(2006), 『정책사례연구』.
- 삼성경제연구소(2001), 『미국부시행정부의 정책기조와 시사점』.
- \_\_\_\_\_(1999), 『지식기반경제에서 정부의 역할』.
- 이목훈·박종관(2002), 『노동행정론』.
- 이목훈(1998), 『노동행정학의 체계 정립에 관한 연구』, 『한국사회와 행정연구』 9(2).
- 임도빈(2005), 「인터넷시대의 비교행정강의」.
- \_\_\_\_\_(2002), 『프랑스의 정치행정체계』.
- 임무송(1998), 『영국의 노동정책 변천사』, 한국노동연구원.
- 전현중(1997), 『프랑스의 직업훈련제도』.
- 한국노동연구원(1999), 『주요국의 노동행정 조직』.
- 한국행정연구원(1997), 『미국의 연방정부조직』.
- \_\_\_\_\_(1997), 『영국의 중앙정부조직』.
- \_\_\_\_\_(1998), 『프랑스의 정부조직』.
- 한상진(2005), 『한국과 영국의 노동연계 복지체계에 관한 비교연구』, 『한국사회학』 39(2).

DOL ETA, “The One-stop Career Center System”.

\_\_\_\_\_, “Workforce Investment Act Questions and Answers”.

DSS, “A Guide to Working in DSS Headquarters”.

ILO(1998), “Employment Services and the Introduction of Youth Schemes : The Case of the UK”.

OECD, *The Public Employment Service in the US*.

Prime Ministers Office(2007, 2008), *Government Strategy Document*, Finland.

\_\_\_\_\_(2007), *Programme Management within the Finish Government*, Finland.

Sansier. M and D. Boutonnat(1997), “The Relationship between Public Employment Services and Private Employment Agencies : Developing a Cooperation Framework”, ILO.

Walwei, U.(1996), “Performance Evaluation of Public Employment Service”, ILO.