



■ 2008 고용영향분석·평가 연구시리즈 8

고용정책 거버넌스와 프로그램 관리에 관한 해외사례

「윤윤규·권순원」



2008 고용영향분석·평가 연구시리즈를 내면서

본 연구시리즈는 한국노동연구원이 노동부의 의뢰를 받아 수행한 정책 연구사업인 고용영향평가사업 2차 연도(2008년)의 결과물이다. 고용영향평가사업은 각종 경제·산업정책이 고용 및 노동시장에 미치는 효과 분석을 바탕으로 이들 정책들을 보다 고용친화적으로 개선할 수 있는 방안, 고용·노동시장정책과의 연계성을 강화할 수 있는 방안 등을 제시함으로써 경제의 일자리 창출력 강화에 기여하려는 목적에서 출발하였다.

1998년 외환위기 이후 우리 경제는 저성장기조로 전환되고 게다가 성장의 일자리 창출력 자체도 지속적으로 낮아지는 이른바 ‘고용 없는 성장’이 고착화되는 상황에 직면하고 있다. 특히 최근 세계적 금융위기의 여파로 고용 및 노동시장 상황이 악화되면서 경제성장의 일자리 창출력 강화는 노동시장의 구조적 문제 해결과 함께 시급한 정책과제로 제기되고 있다.

지속가능한 양질의 일자리 창출은 기본적으로 민간부문의 성장으로부터 달성될 수 있으나, 민간부문의 일자리 창출력이란 단기간에 높아지기 어렵다. 이러한 현실에서는 거시·재정·산업·과학기술정책 등 각종 정책영역에서 정부가 보다 고용친화적인 정책 수행을 통해 민간부문의 역할을 유도·촉진하여 지속가능한 양질의 일자리를 창출할 수 있도록 하는 정책적 노력이 필요하다. 따라서 일자리 창출력 제고라는 관점에서 각종 경제·산업정책의 고용영향을 분석·평가하여 보다 고용친화적인 경제·산업정책으로의 개선방안을 모색하는 것이 시급히 요구되는 시점이다.

이러한 필요성에 따라 2009년 「고용정책기본법」 개정이 이루어져 중앙정부 및 지방자치단체가 수행하는 각종 정책에 대해 고용영향평가를 실시하고 그 평가결과를 정책 수립·시행에 반영할 수 있는 법적·제도적 기반이 마련되었다. 고용영향평가의 제도화는 단순히 정책의 고용창출효과 제

고만이 아니라 고용·노동시장정책과의 유기적 연계를 통해 해당정책의 효율성 및 효과성을 제고하는데도 크게 기여할 것으로 기대된다.

그러나 그 동안 거시·재정정책, 산업정책, 과학기술정책 등 각종 정부정책들이 어떤 경로로, 어느 정도 시간을 두고, 얼마만큼 고용에 영향을 미치는지에 대한 체계적인 연구는 미흡하였다. 따라서 거시·미시분석모형, 설문조사, 사례연구 등 다양한 분석·평가방법론의 개발·구축을 통해 고용에 대한 정부정책의 영향을 분석·평가하는 연구에 보다 많은 노력과 투자가 요구된다. 고용영향 분석·평가는 어떤 정책이 고유한 목표를 유지하면서도 고용창출효과를 높이고, 나아가 노동시장정책과 연계성 강화를 통해 정책에 따른 고용창출 성과를 미스매치 없이 적시에 실현할 수 있는 정책 개선에 유용하게 활용될 수 있다.

이상에서 논의된 문제인식을 바탕으로 2008년도 고용영향평가사업에서는 다음과 같이 다양한 경제·산업정책의 영역에 걸쳐 총 8개의 세부과제를 수행하였다.

1. 지역산업정책의 고용영향 분석·평가(연구책임: 윤윤규 연구위원)
2. 외국인 직접투자(FDI)의 고용효과 분석(연구책임: 이규용 연구위원)
3. 중소기업 지원정책의 고용효과 분석·평가(연구책임: 윤윤규 연구위원)
4. 조세정책과 고용효과(연구책임: 남재량 연구위원)
5. 여성일자리 지원사업 평가 연구(연구책임: 이규용 연구위원)
6. 고용영향 분석·평가방법론 연구(연구책임: 윤윤규 연구위원)
7. 지역별 일자리 변동률 통계(연구책임: 윤윤규 연구위원)
8. 고용정책 거버넌스와 프로그램 관리에 관한 해외사례(연구책임: 윤윤규 연구위원)

아무쪼록 본 연구시리즈에 수록된 2008년도 고용영향평가사업의 평가연구 결과가 향후 노동부 고용영향평가제도의 지속적인 성공과 국가고용전략 수립에 유용한 기초자료로 활용되기를 희망한다.

목 차

I. 서론	1
II. 균형적 정책 조정과 프로그램 관리	3
1. 핀란드 정부의 정책 프로그램 관리	3
2. 이탈리아의 수평적 거버넌스	20
III. 중앙집권적 정책조정과 운영	24
1. 미국의 정책시스템과 고용정책	24
2. 프랑스의 정책결정 메커니즘과 노동정책	31
3. 영국의 정책결정 시스템과 고용정책	40
IV. 결론: 평가와 함의	47
참고문헌	51

표 목차

〈표 1〉 핀란드 행정개혁의 목표	4
〈표 2〉 프로그램 관리시스템의 기초	6
〈표 3〉 고용정책프로그램의 효과성 지표, 2003~2006	14
〈표 4〉 신공공관리론의 핵심 내용들	25
〈표 5〉 고용프로그램 주요서비스	30
〈표 6〉 프랑스의 정부조직 (2005년 기준)	34

그림 목차

[그림 1] 정부의 전략적 도구	7
[그림 2] 정책 프로그램의 계획과 실행 담당자들	9
[그림 3] 이탈리아의 정부 프로그램 조정 메커니즘과 예산편성 구조	22
[그림 4] 미국의 노동행정 조직	27
[그림 5] 프랑스의 고용사회연대부 구성조직	36
[그림 6] 프랑스의 고용부 조직도	37
[그림 7] 영국교육고용부의 조직도	42

최근 노동시장의 급격한 변화에 따라 고용 정책 및 관련 제도의 구성과 변화를 관리하고 통제하는 정부의 정책 거버넌스(policy governance)의 중요성이 점차 확대되고 있으며, 다양한 환경적 요소의 영향에 따라 개별 정책 및 프로그램의 유연한 조정이 필수적으로 요청되고 있다. 특히 고용 관련 정책의 결정과 조정 기능 및 결과 관리 능력의 효율적 재편은 고용, 노동시장 나아가 거시경제 전반의 성과를 결정하는 중요한 요소가 되고 있다.

따라서 중앙 및 지방 정부의 고용 정책을 결정하고 집행하는 거버넌스 구조에 대한 전반적 분석과 집행 시스템 및 운영 상황에 대한 검토가 필요하며, 그 효과성에 대한 구체적 평가가 요구된다. 아울러, 정책의 결정과 조정을 담당하는 주체들의 역할 및 기능에 대한 분석과 평가 또한 필수적으로 요청된다.

본 연구는 고용 정책의 결정과 집행 그리고 프로그램 운용의 메커니즘인 ‘고용 정책 거버넌스(governance of employment policies)’ 시스템이 갖는 주요한 제도적 특징과 한계를 분석적으로 살펴보고 합리적 개선의 방법을 탐색, 정책의 효과를 극대화 시키는 방안을 마련하기 위하여 해외 각국의 관련 거버넌스 메커니즘을 살펴보고자 한다. 요컨대, 본 연구에서는 각국의 고용 관련 정책 거버넌스의 개혁을 정책결정과 집행 메커니즘의 개편을 중심으로 살펴보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 서구의 정책 거버넌스 개혁을 행정 전통과 개혁 방

식에 따라 두 가지로 구분한다. 첫번째는, 정부의 정책 수립과 수행 과정에서 행정조직내 수평적 연계를 강화하고 이를 통해 프로그램의 구성과 이행 과정에서 부처간 협력을 강화한 핀란드와 이탈리아의 사례이다. 두 번째는 기존 행정조직 내에 새로운 행정관리기법을 도입해 정책의 효율성을 증진하고 평가시스템을 활용해 성과를 측정함으로써 조직의 효과성을 개선하고자 했던 미국, 영국 그리고 프랑스의 사례이다.

본 연구에서 주목하고 있는 사례들은 저마다의 정책 거버넌스 개혁을 통해 정책의 사회적 효과성을 증진하고자 시도했다는 점에서 우리나라의 거버넌스 개혁을 위한 중요한 참고가 될 수 있을 것으로 기대한다.

1. 핀란드 정부의 정책 프로그램 관리

가. 프로그램 관리 개편

“공무원에게는 따뜻한 맥주와 찬 샌드위치가 적당하고, 그 반대가 되면 위험하다. (A warm beer and a cold sandwich are suitable for a civil servant but vice versa they are risky). 이 말은 핀란드에서 신참 공무원들에게 주입되는 윤리강령이다. 이러한 전통 때문인지 핀란드는 1990년대 중반 이래 줄곧 국가청렴도가 가장 높은 국가로 주목을 받아왔다. 아울러 고용, 교육, 세계화 등의 분야에서 도입되고 시행된 다양한 제도들 또한 세계의 이목을 집중시키고 있다. 이렇듯 부패지수가 낮고 정책 및 제도가 주목 받는 이면에는 핀란드 행정시스템이 갖는 투명한 거버넌스 구조가 내재한다. 핀란드에서는 공공행정의 모든 것이 일반에 공개되며 시민과 언론은 물론이고 다른 공무원들의 감시와 평가를 받는다. 일반인들도 정부 부처의 문서보관실에 보관되어 있는 각종 문서를 무료로 열람할 수 있다. 요컨대, 국가 이익이나 개인 프라이버시, 기업의 비즈니스 관련 비밀 등과 관련된 일부 사항을 제외하고는 모든 정책과 정보가 공개되어 있다. 이러한 공개주의 행정에 기반해 정책과 제도가 마련될 수 있는 토대는 1990년대부터 핀란드 정부가 추진한 행정 시스템 개혁에 의해 확고해졌다.



핀란드 정부는 1990년대 중반부터 기존의 관료화된 정책 거버넌스 시스템에 대한 개혁을 추진하기 시작했다. 핀란드 정부는 파보 리포넨(Paavo Lipponen) 수상의 집권시기였던 지난 1999년부터 2003년까지 광범위한 분석과 개혁 작업을 통해 정부의 프로그램 관리 개혁(Programme management reform in Finland)을 단행했으며, 개편의 핵심은 “Open Horizon”이었다.

당시까지 핀란드 정부가 가장 필요로 하는 개혁의 핵심은 중앙정부의 운영의 제도적 기초인 부처중심적(sector-based) 프로그램 운영, 다시 말해 부처간 행정상의 정치적, 관리적 칸막이를 극복하는 일이었다. 이러한 문제의식 하에서 핀란드 정부는 중앙행정부처의 개편과 프로그램 개혁을 핵심 과제로 설정하고 다양한 전문가들과 적극적인 토론을 반복했다.

1999년부터 2003년까지 진행된 다양한 논의와 분석 그리고 정책 토론을 통해 핀란드 정부는 수평적 정책결정(horizontal policy-making)과 강력한 정책 조정(stronger policy coordination)을 수행할 수 있는 방향으로 행정 제도가 개선되어야 한다는 결론에 도달하게 되었다. 이러한 결론은 행정구조의 전면적 재구축을 문제 해결보다는 정부의 전략적 관리도구나 실행 방법의 개편을 목표로 하는 것이었다.

개혁초기부터 중앙부처의 행정개혁을 정의하고 설계하기 위해 특별위원회 성격의 관련부처 장관 그룹을 구성해 강력한 정치적 권한을 부여하고 이를 통해 정부정책프로그램(Government Programme)의 개혁을 시도해 왔다. 프로그램 관리 개혁의 핵심 목표는 정책 결정과 집행과정에서 정책의 균형적, 정치적 우위(horizontal political priority)를 부여하고 관리하는 중앙 정부의 전략적 역량(strategic capacity)을 강화하는 것이었다. 즉, 개

〈표 1〉 핀란드 행정개혁의 목표

- 균형적 차원에서 이루어지는 정부의 정책과 실행을 관리하고 모니터하기 위한 수상(the Prime Minister)의 능력을 강화하는 것.
- 정부차원의 공동 업무에 참여해 적극적 기능을 수행할 수 있도록 개별 정부부처 장관들의 능력을 향상시키는 것.
- 중앙행정 조직 내의 의사결정과정의 효율적이며 기능적으로 작동할 수 있도록 조정(coordination)하는 능력을 강화하는 것.
- 행정적 정치적 차원의 네트워크에 기초해 정부의 관리 방법을 개선하고 그 효익을 개선하는 것.

혁의 핵심 목표는 정부의 전략적이며 균형적인 정책결정능력을 강화하고, 강력한 정치적 힘을 발휘해 프로그램을 관리하며 나아가 정부의 정치적 아젠다들의 효과적이며 균형적인 집행을 보장하는 것이었다. 이러한 목표를 좀 더 구체적으로 분류하는 <표 1>과 같다.

즉, 핀란드 정치 행정개혁의 핵심은 수상을 비롯한 정책의사결정권자들의 정책·정무능력을 향상시켜 정책 의제를 균형적 차원에서 의론하고 결정하며 강력한 정치적 조정능력을 발휘해 프로그램을 전략화하고 이를 통해 정부 정책의 효익을 개선하는 것으로 요약할 수 있다.

이러한 행정 개혁을 위해 고려해야 할 중요한 의제들은 정치적 영역과 행정 관리적 영역으로 구분할 수 있다. 실제적 차원에서 변화가 필요한 부분은 세 가지로 요약할 수 있다: 전략적 의제설정(strategic documents), 핵

<표 2> 프로그램 관리시스템의 기초

<p>정부 프로그램의 모니터링(Monitoring of the Government Programme)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 정부의 프로그램(government programme)은 정부 내의 균형적 우선권(the horizontal priorities)을 보장해야 한다. · 정부의 프로그램에서 분명하게 고려해야 하는 가장 중요한 균형적 우선권은 제한된 정책 프로그램으로 조직되어야 한다. · 정부 프로그램의 목표들은 정부의 전략적 의제(the Government Strategic Document; 이하 GSD)로 불리는 새로운 문서(new instrument)내에 특정화 되어야 한다. · 정부의 전략적 의제(GSD)는 정부의 균형적 정책 우선권에 초점이 맞춰져야 한다. · 정부 프로그램의 모니터링은 GSD를 준거로 수행되며, 평가는 해당 정책프로그램의 사회적 효과(the social effects) 차원에서 우선순위를 고려해 진행된다. · 모니터링을 위한 새로운 절차는 정부부처의 장관들이 평가도구를 적절히 활용하고 정치적 결정을 행할 수 있도록 구성된다. · 정부 프로그램의 모니터링은 정부 프레임 그리고 연간 예산 결정에 밀접히 연계되어 수행된다. <p>간부처 정책 프로그램 (Intergovernmental policy programmes)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 간부처간 정책프로그램 각각의 관리를 위해 전임 프로그램 감독관을 지정한다. · 간부처간 정책프로그램 관리를 위해 조정장관(a Coordinating Minister)이 임명되는데 그는 프로그램 영역 전반에 대해 책임을 지게 된다. · 부처사이에 조직되는 장관 직속의 워킹그룹은 정치적 의제와 프로그램에 관련된 의사결정을 다루기 위해 정책프로그램마다 조직된다. · 정책조정과정에서 수상의 역할은 강화된다. · 정부 정책의 효과성 평가는 연간 GSD 과정의 부분으로서 촉진된다.
--

심 관리자의 역할(the roles of key actors), 그리고 정부의 정책과정 관리(the main processes of the Government). 이 과정에서 핵심적 원리는 정부 조직구조 내의 공식적 의사결정권과 결정권한을 변화시키지 않고 정치적 관리 관행과 행정문화의 변화를 통해 실행 방법을 혁신하는 것이다.

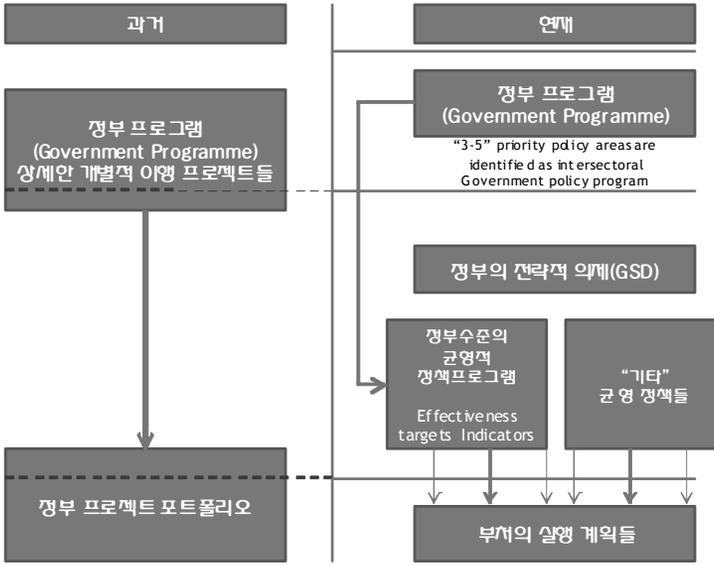
이러한 변화의 목표와 변화의 핵심적 원리는 2003년 집권한 Matti Vanhanen 정부에서도 지속되었다. 2003년부터 2007년까지 Matti Vanhanen 정부가 추진한 핵심적 방법은 정부 프로그램의 이행을 모니터링하기 위한 새로운 방법을 개발하고 정부의 부처간(the Government's intersectoral) 정책 프로그래밍을 확대하는 것이었다. Matti Vanhanen 정부에서 추진된 정부의 부처간 프로그램 관리시스템의 핵심적 아이디어는 <표 2>와 같다.

1) 전략적 의제 (Strategic documents)

새로운 유형의 의제인 ‘정부의 전략적 의제(Government Strategic Document: GSD)’는 다음과 같은 가정하에 구성되었다. GSD는 특정 부문간 정책 프로그램에 초점을 두고 균형을 강화한다는 의미를 갖는다. 또한 긴요한 정책적 행위를 필요로 하는 부분에 구체적 목표를 정하여 부문간 프로그램(intersectoral program)을 계획하며 이를 통해 정부 프로그램의 가치를 제고하고 집행 예산뿐만 아니라 운영예산의 적절한 배치를 통해 프로그램의 효과성을 증진하는 것이다. 특히 이 과정에서 수상(the Office of Prime Minister)에 의해 진행되는 GSD 과정과 재정부장관에 의해 운영되는 예산 운용과정의 연계가 필수적이다.

요컨대, 핀란드 정부의 과거 정책 프로그램 구성과 실행 과정은 관계 부처들이 개별적 정책을 계획하고 이행 프로젝트들을 구성해 해당 정책을 실행하는 방식이었다면 개혁 이후의 정책 프로그램 실행은 의제 중심으로 개편되었다는 특징을 갖는다. 즉, 현재의 정부 정책 프로그램은 3~5개의 우선권을 갖는 프로그램들이 정의되고 관련된 부처간 간부처(intersectoral) 프로그램으로 구성되어 정부의 전략적 의제에 기반해 효율적인 목표와 지표를 설정하고 부처의 집행 단위를 통해 실행된다. 이러한 프로그램들의

[그림 1] 정부의 전략적 도구



평가는 GSD로 불리우는 정부의 전략적 의제에 기반해 수행된다.

2) 프로그램의 절차(Processes)

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 일부분으로서 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.

2005년 핀란드 정부는 정부 정책의 균형적 정책 우위에 대한 검토 기간

(Government policy-review sessions)을 새롭게 신설했는데 이 과정은 비 공식적 리뷰과정으로서 정부 부처내의 장관들은 관련된 정책 의제들을 자유롭게 논의한다. 이 과정에서 관련 담당자들은 환경의 변화와 사회·경제적 조건 등 다양한 영향을 고려해 정책을 논의하며 주요한 정책 프로그램들의 가능한 사회적 영향력에 대한 검토를 수행한다.

이러한 과정을 통해 검토된 아이디어들 가운데 균형적 우위를 갖는 정부의 정책이 결정되고 이것을 프로그램으로 구성한다.

3) 중심 행위자들의 역할 구성(Role of the central actors)

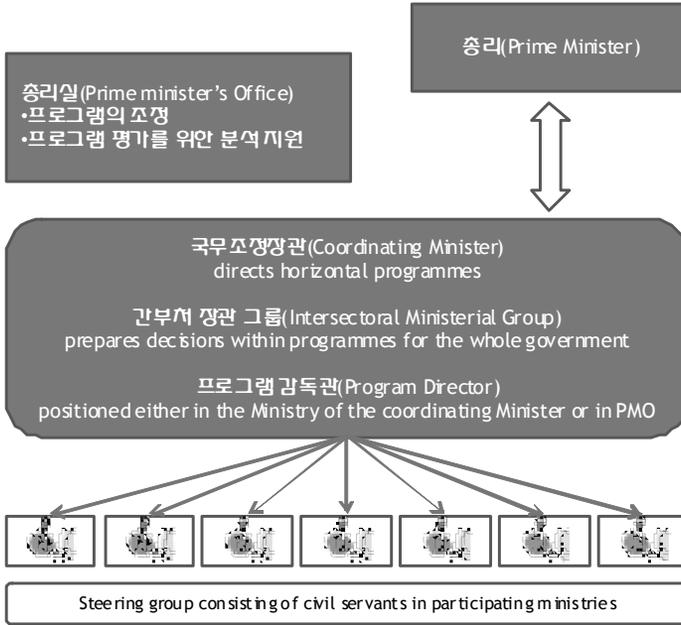
총리실 국정담당 비서관(Secretary of State of the Prime Minister Office; PMO)은 전반적인 정부 프로그램 이행을 관리할 책임을 갖는다. PMO는 간부처 프로그램의 상호 정책 조정을 담당하는 프로그램 조정그룹(Coordinating Group for programme)의 의장을 담당한다. 그동안 정부 프로그램 관련 업무들의 증가로 인해 PMO내에서 정책을 분석하고 정부 프로그램을 모니터링 하기 위한 인적자원의 수요가 증가해 PMO의 규모가 확대되었다.

아울러 핀란드 정부의 주요한 정책을 분석하는 부서(Policy-analysis Unit)가 PMO 내에 조직되어 있다. 본 부서는 핀란드 정부프로그램을 모니터링하고, 핀란드 경제위원회(the Finnish Economic Council)를 지원하며, 정부의 정책 전망을 조율한다.

균형 정책 프로그램의 계획과 실행에 있어 가장 중요한 지위 가운데 하나가 국무조정장관(Coordinating Minister)과 프로그램 감독관(Programme Director)이다. 간부처 장관그룹(Intersectoral ministerial group)은 네 가지 정책 프로그램(고용프로그램, 기업가정신프로그램, 시민참여프로그램, 정보사회프로그램)의 운영을 위해서 구성되었다. 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

[그림 2] 정책 프로그램의 계획과 실행 담당자들



행사하며 프로그램의 운영과정에서 필요한 부처간 네트워크를 원활하게 유지하는데 결정적인 역할을 담당한다. 요컨대 프로그램 감독관들은 프로그램의 실행과정에서 직면하는 다양한 도전들을 관리하고 해결하는 역할을 한다는 점에서 중요한 의미를 갖는 지위로 가정된다.

나. 프로그램 관리의 개혁과 정치적 조절 그리고 성과

1) 정치적 조절

핀란드 정부가 추진한 정책 프로그램 관리의 개혁은 정부 및 시민사회의 다양한 이해관계 및 그 조절 방식과 밀접한 관련이 있으며 그 핵심 동인은 크게 세 가지로 요약될 수 있다.

우선 프로그램 개혁의 결정적인 동인은 정치 제도 및 정치적 의사결정에 대한 시민사회의 신뢰를 회복하고 행정 집행의 사회적 효율성을 증진시키

는데 있었다. 즉 정부의 정책이 개별적 집행 단위 즉 각 정부부처의 독자적 의사결정과 독립적 정책 수행 시스템에 의존했던 과거의 관행 하에서 정부는 시민사회의 실제적 욕구를 충족시키기 보다는 부처의 이해를 우선시하는 문제를 안고 있었다. 따라서 시민사회의 실제 필요에 조응하는 정책 프로그램의 개발과 운용을 위한 제도적 기반을 구축하는 차원에서 행정 개혁이 진행되었다.

다음으로 과거의 행정 시스템 하에서는 정부 부처간 정책 중복의 문제가 발생했고 나아가 정책의 집행과 예산의 분배과정에서 부처간 이해의 갈등이 빈번하게 나타났다. 이는 자부처 중심주의와 행정 이기주의를 초래함으로써 정책의 효과성에 부정적 영향을 미치고 있었다. 핀란드 정부는 정부 정책의 결과와 이행 그리고 관리 과정에서 발생하는 부처간 이해의 대립을 해소하고 정책의 시민사회적 효과성을 극대화하기 위한 방안으로 부처간 '균형성(horizontality)'을 유지할 수 있는 제도적 기반 구축을 시도했다. 이 결과 균형적 우위성(horizontal priority)에 기반한 정책 프로그램의 관리 시스템을 구축하게 되었고 이는 핀란드 행정 개혁의 핵심이 되었다. '균형성'의 제도화가 부처간 정책 중복과 권력 갈등을 위한 본질적 해결의 방법은 아니었지만 균형적 우위성에 기반한 정책 프로그래밍은 정치와 행정 조직의 구조적 형태로부터 발생하는 다양한 문제를 극복할 수 있는 효율적 대안으로서 효과적으로 기능했다.

마지막으로 핀란드 정부는 시민사회가 정부의 정책 결정과 집행 및 사후 관리 과정을 평가하고 분석할 수 있는 기반을 제공하고자 시도했으며 이 또한 핀란드 정책 프로그램 개혁의 중요한 동인이 되었다. 1980년대 초반 이후 핀란드의 행정 기능은 관료제화 되었고 정치적 기능은 경직되었다. 따라서 내각의 수반인 총리의 권한과 내각의 각 부처 권력이 분리되었고 이로 인해 정책의 결정과 집행 과정에서 총리 정치적 권위가 무력화 되었다. 이 때문에 핀란드 정부는 총리의 정책 기능을 강화하고 내각 부처간 업무의 유연성을 제도적으로 확보함으로써 정부의 새로운 주도권을 구성하고자 계획했다. 이를 위한 유효한 방법이 정책 결정과 집행 및 평가 과정

에 시민사회의 참여를 보장하는 것이었고 균형적 우위성에 기반해 ‘간부처 정책 프로그램’을 구성하고 모니터링 하는 방법이 그 대안으로 모색되었다.

요컨대, 핀란드의 정책 프로그램 개혁은 시민사회의 정책적 요구를 반영하고, 정부 부처간 이해갈등을 조정하며, 정부의 정책 권위를 시민사회의 참여를 통해 재구성하고자 하는 목표하에 시도되었다.

2) 성과와 부가가치

시민사회의 요구를 반영하고 프로그램의 효과성을 높이기 위해 개발된 정책 프로그램 과정의 개혁과 시스템 개선에 대한 평가가 2005년 국무총리 직속기관에 의해 진행되었다. 2005년 여름에 발간된 평가 보고서는 정책 프로그램 과정과 시스템 개혁이 정부가 계획한 균형적 우위성에 기반한 정책 관리와 효율성 증가 그리고 중앙정부의 강력한 조정기능 강화 등의 목표를 위해 기능적이었다고 평가했다. 아울러 보고서는 현재의 과정과 시스템에 몇 가지 개혁적 변화를 준다면 프로그램 개혁의 목표가 달성될 수 있을 것으로 결론하고 있다. 보고서가 제기하는 대표적인 문제는 동일한 프로그램에 참여한 부처들 간 예산의 협상과 조정에 관한 것으로서 관련 문제를 국무조정실이 적절하게 조정하지 못하고 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 보고서는 프로그램 개혁이 성공적이었다는 점을 몇 가지로 요약하고 있다. 우선 정책 프로그램의 형성과정에서 부처간 정치적 협상과 그에 기반한 정치적 타협의 결과가 프로그램 내에서 조정되고 모니터링을 통해 이를 평가할 수 있게 됨으로써 부처간 이해의 대립이 균형적으로 조정될 수 있는 기반을 마련했다는 점이다. 다음으로 프로그램의 운영을 위해 관련 부처와 공무원들이 조화와 조정을 수행해야 한다는 점에서 프로그램의 준비과정에서부터 각 부처들이 정책적 아이디어를 수립하고 논리를 구성해야 할 필요가 발생했다는 점이다. 이는 각 부처의 정책 설계 능력을 향상시키고 나아가 시민사회의 요구에 자발적으로 관심을 갖게 하는 효과를 유도하게 되었다.

아울러 정부 부처간 이해갈등을 조정하고 관리하는 총리실의 역할이 강



화되어 정부의 정책 주도권이 재구축된 점 또한 중요한 성과 가운데 하나로 가정할 수 있다.

요컨대, 핀란드 정책 프로그램 과정 개혁은 균형적 정치와 조정의 기능이 강화되고 각 부처들의 정책적 아이디어들이 결합되어 간부처간 프로그램들이 설계된다면 훨씬 커다란 성과를 달성할 수 있을 것으로 고려된다.

3) 최근의 관찰과 전망

핀란드 정책 프로그램 개혁에 대한 비판의 중요한 부분은 정치적 효과와 정책의 성과를 평가하는 것의 어려움에 관련된다. 프로그램 개혁에 대해 비판적인 그룹들이 주로 제기하는 이러한 문제들은 개혁의 효과가 단기간에 나타나지 않음에 따라 확대되고 있다.

아울러 많은 평가자들은 프로그램의 가치를 더하는 것은 X-효율성 즉 비공식적 영향과 다양한 행위자들의 보이지 않는 협력 과정에 있다고 주장한다. 따라서 프로그램 개혁 과정에 문화적 가치를 연계시키는 작업이 필수적이라고 주장한다.

또한 일부 평가자들은 프로그램의 성과가 행정관리 상의 문제라기보다는 정치적 조건과 환경에 밀접하게 관련되어 있다고 주장한다. 예컨대, 특정 정책 프로그램에서 '특정' 장관이 영향력을 발휘하는 것은 제도적으로 허용된 권한보다 '특정' 부문에서 영향력을 갖는 해당 장관의 정치적 권위 때문이라고 주장되기도 한다. 따라서 프로그램의 설계 및 운영 과정에서 이해관계를 갖는 정치 권력의 권한을 어떻게 통제하느냐 하는 문제 또한 프로그램 개혁의 성과를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다.

마지막으로 일부 평가자들은 프로그램 모니터링 시스템을 개방적으로 활용해 사회적 모니터링이 가능할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 이는 정책 프로그램 과정 개혁의 실행과정과 그 성과를 시민사회가 직접 모니터링 할 수 있다는 점에서 적극적으로 고려될 필요가 있다.

이상의 문제점들을 해결하고 프로그램 과정 개혁의 성과를 달성하고자 Matti Vanhanen 정부는 균형적 우위성에 기반한 간부처 정책프로그램을

위해 좀 더 많은 예산을 배정하고자 한다. 또한 강력한 균형적 과업 방법은 정치적 조정 기능과 수평적 관리 문화를 촉진함으로써 조직 혁신을 가능하게 하기 때문에 핀란드 정부는 이를 통해 조직을 혁신할 수 있는 전략적 목표를 구상하고 있는 것으로 보인다.

이를 위해 더욱 광범위한 균형적 우위성 판단과 간부처 정책설계를 시도하고 이를 전면화함으로써 총리실의 권한을 강화하고 프로그램의 효과성을 증진시키고자 시도할 것이다.

다. 핀란드의 고용 정책 프로그램

1) 프로그램의 목표와 이행

핀란드 정부는 2003년~2007년의 정책 프로그램 가운데들 가장 핵심적인 프로그램으로 ‘고용정책프로그램’, ‘Entrepreneurship 정책프로그램’ ‘정보사회정책프로그램’ 그리고 ‘시민참여정책프로그램’을 제시했다. 본 절에서는 고용정책프로그램을 중심으로 핀란드의 정책 프로그램 개혁을 살펴보고자 한다.

핀란드가 추진한 고용정책프로그램의 최우선 정책 과제는 구조적 실업을 줄이고 노동력 공급을 증가시키는 것이었다. 또 다른 주요한 목표는 숙련 노동력의 이용가능성을 확대하고, 노동력들이 노동시장에서 이탈하지 않도록 고무하며, 노동생산성을 증가시키는 것이었다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 고용정책프로그램은 네 차원의 전략적 하위 부문들을 프로젝트화 했다.

- 공공 고용 서비스 개혁
- 노동시장지원 활성화
- 적극적 노동시장 정책 수단들을 개발하고 직업훈련 활성화
- 경력개발 및 확장

고용정책프로그램은 노동부 장관 Tarja Filatov에 의해 관리되고 조정되



있으며 프로그램 감독관인 Harri Skog(이후 Maire Mäki)가 프로그램을 지원했다. 부처집행그룹(Ministerial Working Group)은 프로그램을 개발했고 의사결정 과정을 지원했다. 타 부처와의 업무조정을 통해 고용정책에의 참여, 실행 그리고 모니터링을 담당할 인력들이 배치되었고 그들이 중심이 되어 프로그램의 운영 그룹(the Steering Group of the Programme)이 구성되었다.

고용정책프로그램의 성과는 프로그램에 참여한 관계부처 공통 지표(common indicators of the Ministries)에 의해 모니터링 되었다. 2003년부터 2006년까지 실행된 고용정책프로그램의 효과성 지표는 <표 3>과 같다.

<표 3> 고용정책프로그램의 효과성 지표(2003~2006년)

	2003	2004	2005	2006
Central employment objectives of the Government				
The employed, 1,000 people	2,365	2,365	2,401	2,444
Unemployment rate, %	9.0	8.8	8.4	7.7
National employment rate, %	67.3	67.2	68.0	68.9
Employment and Economic Development Centres				
Uusimaa	73.5	73.2	73.9	74.7
Southwest Finland	70.0	68.3	71.1	72.6
Satakunta	65.9	64.6	66.2	66.8
Hame	68.1	67.6	66.9	67.6
Tampere region	66.1	67.9	68.1	68.2
Southeast Finland	64.0	64.1	65.0	64.7
Southern Savo	63.0	63.1	63.0	62.7
Northern Savo	61.6	62.1	63.3	63.8
Northern Karelia	57.4	57.4	60.0	62.6
Central Finland	62.5	61.2	61.5	64.5
Southern Ostrobothnia	65.8	66.1	66.8	68.4
Ostrobothnia	68.3	68.9	69.8	70.6
Northern Ostrobothnia	64.5	64.2	65.1	65.2
Kainuu	55.3	54.3	56.9	58.0
Lapland	57.9	60.2	58.1	59.9

〈표 3〉 고용정책프로그램의 효과성 지표(2003~2006년) (계속)

	2003	2004	2005	2006
Safeguarding the availability of labor				
Offer of labor, 1,000 people	2,600	2,594	2,621	2,648
Concealed unemployed, 1,000 people	96	98	97	99
Recruitment problems, %	28	25	27	30(1-9)
Labor shortage, %	10	9	10	12(1-9)
Lowering of structural unemployment				
Number of those difficult to employ	174,100	167,600	161,900	146,500
Activation of labor market support				
Those having received a passive support for more than 500 days, May figures	81,229	78,386	72,984	60,461
Share of active use of the labor market support	26.6	26.8	27.1	30.0
Labor political activation programmes and training				
Unemployment rate of young people, %	21.8	20.7	20.1	18.6
Immediate placement in education/training after basic education, %(implementation of the Education Guarantee)	94.5	95.0	95.1	
Labor policy activation degree, %	23.1	23.2	23.5	25.5
Share of those becoming unemployed after measures, %	46.5	45.5	42.9	37.3
· subsidised employment	51.8	50.8	47.5	42.0
· work practice on labor market support	33.4	34.6	33.3	32.8
· labor force training(vocational)	43.9	41.1	37.4	35.0
New periods of long-term unemployment(estimate)	63,109	64,329	63,644	57,100
Unemployment periods of young people less than 3 months in duration	155,254	155,343	161,919	
Implementation of the Social Guarantee, %			28.1	70.3
The number of plans including the Social Guarantee			10,435	21,588
Extending careers				
Employment rates for age groups, %				
15~24	38.5	38.1	39.3	40.7
25~54	81.1	81.0	81.7	82.4
55~64	49.6	50.9	52.7	54.6
Increasing the age of leaving employment				
Expectation of the employed period and period in labor force for 50-year-olds, in years				
· expectation of the employed period for 50-year-olds	8.7	8.8	9.0	
· expectation of the period in labor force for 50-year-olds	9.3	9.4	9.7	
· Expected retirement age				
for 25-year-olds	58.9	59.1	59.1	
for 50-year-olds	60.9	61.1	61.1	

〈표 3〉 고용정책프로그램의 효과성 지표(2003~2006년) (계속)

	2003	2004	2005	2006
Speeding up the move from education to working life				
Age of graduation				
· university	27,3	27,3		
· polytechnic	25,0	25,1		
Dropping out of education, %				
· general upper secondary	2,0	1,9		
· basic vocational education	10,2	9,7		
· polytechnic	6,2	6,3		
· university	4,5	4,8		
Qualitatively sustainable increase in productivity of work				
Increase in the productivity of work, %	2,1	2,9	2,1	
Share of fixed-term employees in wage and salary earners, % (estimate)	16,4	16,2	16,5	16,4
Stressfulness of work	47	47	47,5	48
Share of those experiencing physical stress at work, % (1)	36	36	38	36
Share of those experiencing mental stress at work, % (1)	58	58	57	60
The number of sick days of wage and salary earners (average) (2)	8,2	8,1	9,3	9,0
Those having taken part in workplace training, %	47	49	51	49
Investments in wellbeing at workplaces, % (3)	65,3	64,5	69,0	66,5
· occupational safety	77	78	81	79
· physical condition and health	62	60	64	64
· knowledge and professional skill	76	75	79	76
· productivity and quality of work	46	45	52	47
Possibilities of employees exerting influence, % (4)	42	41	42	39,5
· on the content of the tasks	39	37	37	35
· on the pace of work	45	45	47	44

주: (1) Extremely or moderately stressful; (2) Days of absence in the year due to the employee's personal illness; (3) A great or fair impact; (4) Good or fairly good possibilities of exerting influence.

2) 고용정책프로그램의 결과

① 고용수준

전반적 수준에서 볼 때 2003년 4월에 시작된 정부 고용정책프로그램의 중요한 목표였던 10만 명 고용증가는 달성되었다. 2006년 12월 피고용자 총수(계절적 요인 제외)는 2,468,000명으로서 2003년 정부 회계 연도 시작

시점과 비교할 때 약 99,000명이 증가한 것으로 집계되었다. 2001년 시작되어 2004년까지 지속된 국제 경기침체로 핀란드 정부 회계 연도 초반인 2003년 4월을 전후 고용은 감소한 것으로 집계 되었다. 2002년에서 2004년 사이 제조업 부문은 고용은 약 4,000명가량 감소했다. 그러나 2004년 초반이래 경기는 빠른 속도로 회복되었고 그 결과 고용창출이 가능해져 고용프로그램의 목표가 달성될 수 있었던 것이다.

고용창출과 관련해 주요한 사실은 서비스 산업 부문에 대한 사회적 수요의 증가와 함께 서비스 부문과 건설부문의 노동력 수요가 급격하게 증가하고 있다는 것이다. 서비스 일자리는 2006년 초반과 비교할 때 2006년 말 106,000개나 증가했다. 서비스 일자리의 증가는 민간부문과 공공부문을 모두 포괄한다.

② 노동력 공급과 실업

2003년에서 2007년 동안 노동력의 가용성(availability)은 산업적 필요성과 비교할 때 상당히 높은 수준을 유지해 왔다. 동기간 동안 노동력의 공급은 약 61,000명 가량 증가했고 그것은 전체 고용 증가분의 약 2/3에 해당한다. 노동력 공급의 증가의 주요한 이유는 생애근로주기(working life careers)가 길어졌기 때문이다. 최적의 근로 연령대 노동력 공급은 감소하기 시작했지만 노령 노동력은 증가하고 있는 추세이다.

실업률은 고용 증가 속도보다는 느리지만 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 고용정책프로그램이 실행되고 있는 현 정부 동안 실업률은 9.1%에서 7.3%까지 감소했다(2006년 12월) 노동시장 밖에서 구직활동을 하지 않는 실망실업자들의 수 또한 그리 크지 않은 것으로 나타나고 있어 고용정책프로그램이 효과적이었음을 입증하고 있다.

③ 채용과 노동력 가용성

2000년부터 2005년 사이 구인을 원하는 기업들이 적절한 노동력을 발견하지 못한 경우는 8~10%, 또한 채용 과정에서 문제를 경험한 기업들의 수



자도 약 25~28% 수준에 달했다. 그러나 수년 동안 일정하게 유지되어 오던 기업의 구인과 채용 문제는 2006년 들어 변화하기 시작해 채용문제와 인력부족이 광범위하게 나타나게 되었다.

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.

고용정책프로그램은 고용사무소의 서비스 모델(the Employment Offices' service model)을 개혁함으로써 노동력의 가용성 문제를 해결하고자 시도했다. 이러한 모델은 노동력 교환과 기타 고용 서비스를 노동시장 내에서 효율적으로 관리하기 위한 시도였다.

성인교육에 있어 교육 자원과 교육 행정은 근로생애 지향적 교육과 직업 훈련 그리고 관련 지도와 가이드를 강화하는 방식으로 재조직 되었다. 장기적 차원에서 이러한 방식의 교육프로그램이 전면화 되면 젊은 노동력이 조기에 그들의 근로생애를 계획하고 디자인 할 수 있는 기반이 될 것이다.

④ 구조적 실업의 감소

고용정책프로그램 하에서 구조적 실업(structural unemployment)은 고용이 어려운 구직자들의 수로 측정된다. 이러한 구조적 실업률은 2004 회계연도 동안에 감소하기 시작했다. 핀란드에서는 2006년 12월 139,000명이 구조적 실업자로 분류되었는데 이는 1년 전 동기에 비해 24,200명 가량 감소한 수치였다. 고용을 원하지만 일자리를 찾기 어려운 구직자들은 장기 실업자로 분류되기도 한다.

고용정책프로그램의 평가에 따르면 최근 들어 장기실업자들의 수는 현저하게 줄어들고 있는 것으로 나타난다. 이러한 구조적 실업자(장기실업자)들의 감소는 고용정책프로그램이 주도하는 노동시장지원 활성화(the activation reform of the labor market support) 프로그램의 영향을 받은 것으로 보인다. 아울러 구조적 실업자를 줄이기 위한 고용정책프로그램의

두 번째 노력은 노동력 서비스 센터(Labor Force Service Centers)의 설립이었다. 서비스 센터는 총 39개 지역에 개소되었고 그들은 고용사무소(Employment Office)의 서비스와 자원을 통합해 장기실업 구직자들의 구직을 앞선하고자 노력해 왔다.

요컨대, 고용정책프로그램 하에서 추진된 다양한 프로젝트들이 구조적 실업을 낮추는데 효과적이었음은 다양한 지표들이 증거하고 있다.

⑤ 고령노동력의 고용 (Employment of the aged)과 청년 노동력의 활용

2000년대 초반에 50세 이상의 노동력들의 기대 고용 기간은 약 1년 가까이 연장되었다. 55세 이상의 고용률 통계를 근거로 판단하면 고령 노동력의 직무 경력 연장은 점점 빠른 속도로 증가할 가능성이 있다. 이러한 추세 속에서 고용정책프로그램은 고령노동력의 고용률 증가가 근로생활의 질적 발전을 가져오기 위한 하나의 조건임을 주장하고 있다.

노동력 자원의 전반적 감소 추세 속에서 노동 시장내 청년노동력의 상대적 고용지위는 개선되었다. 그럼에도 불구하고 청년층 실업률은 전체 실업률(20%, 2006. 12) 보다 7% 가량 높은 것으로 나타난다. 또한 2006년 동안 약 110,000명의 청년 노동력들이 실업상태에 있는 구직자들인 것으로 나타났다.

라. 프로그램 개혁과 고용정책 프로그램

핀란드는 1999년부터 2003년, 그리고 2003년부터 2007년까지 정부 정책 프로그램 과정의 제도적 개편과 이에 기반한 고용정책프로그램을 운영해 왔다. 프로그램 과정 개편의 핵심은 부처간 칸막이를 극복하고 균형적 우위성(horizontal priority)에 기반해 부처간 정책프로그램을 개발·설계, 그리고 관리하는 것이었다. 이를 위해 총리실을 정점으로 하는 부처간 정책 프로그램 관리 기구를 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 방향 하에서 핀란드 노동부가 주도하고 다양한 유관부처가 관계한 '고용정책프로그램'이 설계·실행되었다. 이러한 고용정책프로그램은 문제의 구조를 진단하고 근원적 해법을 제시하고자 시도했다는 점에서 더불어 단기적 노동시장 성과 또한 향상되었다는 점에서 적극적인 평가가 가능할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 해당 프로그램이 독립된 1개의 부처 즉 노동부에서만 설계되고 운영되지 않고 부처의 경계를 뛰어넘어 간부처간(intersectorial) 협력과 조정에 의해 계획되고 집행되었다는 점에서 큰 의미를 가질 수 있을 것이다.

2. 이탈리아의 수평적 거버넌스(Horizontal Government in Italy)

가. 이탈리아 정부의 정책 거버넌스 구조개편

이탈리아 정부는 정부 정책의 계획·운영·평가를 효율화하기 위해 정책 프로그램의 수평적 조정을 활성화 하는 방향으로 정부 정책의 거버넌스 구조를 개편해 왔다. 2000년대 들어 이탈리아 정부는 행정기능을 분산하고, 측정 가능한 목표에 기반해 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 정책 조정 기능의 효율화를 위해 행정의 지방분권화를 추진하고 중앙정부를 개편했으며, 관리 기능을 전략적 차원에서 재구성했다. 조정의 최종 권한은 총리(Prime Minister's Office: PMO)에게 위임하지만 프로그램의 이행을 위한 전략의 구성 및 실행은 각 부처에 위양하고 부처간 네트워크 기능을 활성화 했다.

이 과정에서 이탈리아 정부는 정책 프로그램의 효과성을 향상시키기 위

해 정책의 전략적 통제를 강화하고, 연간 전략 목표에 따라 정책 프로그램 별 책임단위를 지정했다. 또한 효과적 정책 목표의 달성을 위해 전략적 목표와 국가 재정 프로그램의 연계를 강화함으로써 효율적 예산집행이 가능하도록 제도화했다.

나. 전략적 통제

이탈리아 정부는 정부 정책프로그램의 최종 관리 및 조정권한(the coordination power)을 총리에게 부여하고 있다(Constitution art. 95). 그러나 이러한 총리실의 정책에 대한 통제는 형식적이며 실제 정책을 관리하고 통제하는 업무는 총리실로부터 관련부처로 이양된다. 특히, 고용정책프로그램의 관리권한은 노동 관련 부처 장관들이 책임을 지며 사회경제적 효과를 고려해 관련부처 장관들 간의 네트워크에 의한 통제가 이루어지고 있다. 이러한 정책 프로그램의 전략적 통제는 크게 두 가지 차원에서 진행된다. 그 첫 번째는 프로그램 구성과 집행 단계에서 이루어지는 전략적 통제이며 다른 한 가지는 모니터링을 통한 전략적 통제이다.

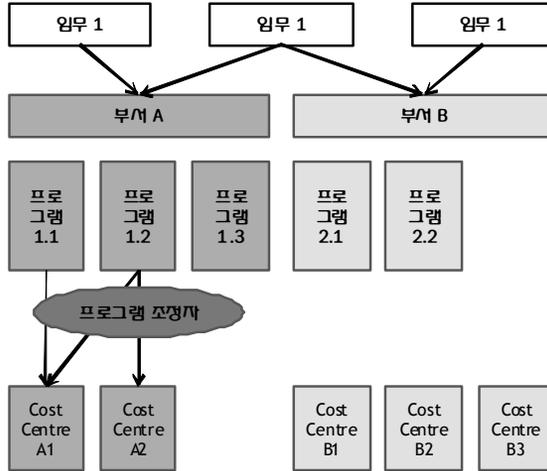
1) 프로그래밍 단계의 전략적 통제

앞서 언급한 바와 같이 이탈리아 정책 프로그램 전략적 통제의 특징은 부처간 네트워크에 기반한 정책 운영시스템과 부처내 부서간 네트워킹에 기반한 정책 관리가 유기적으로 조정된다는 점이다. 정책의사결정과 운영 통제의 최고 단위로써 장관들의 네트워크와 더불어 실제 실행단위의 부서들 간 외적 네트워크가 활성화되며 타 부처와의 네트워크를 위한 부처별 준비과정에서 부처내 유관 부서들 간 조정이 활발하게 이루어진다. 이러한 과정을 통해 생산된 정부 정책 프로그램은 관련 예산 법규와 3년마다 한 번씩 갱신되는 경제재정프로그램계획(Economic and Financial Programming Document; DPEF)에 의해 조율된다.

[그림 3]에서 보여지는 바와 같이 국무총리의 연간전략 지시문서에 따라



[그림 3] 이탈리아의 정부 프로그램 조정 메커니즘과 예산편성 구조



임무가 정해지면 해당 임무를 책임질 부서가 지정되고 해당 부서는 임무를 수행하기 위한 프로그램들을 기획·설계한다. 연간전략 지시문서는 당해 연도의 전략적 목표로 구성되며 부서별 프로그램을 디자인할 때, 이러한 전략적 목표가 프로그램의 조건으로 명기되어야 한다. 이러한 과정을 통해 전략적 프로그램이 구성되면 모든 전략적 프로그램들은 해당 프로그램에 책임을 지는 관리자들에 지정된다.

이율러 연간전략에 기반한 프로그램의 운영에 필요한 경우 부서간 수평적 네트워킹이 활발하게 이루어지며 이러한 과정을 통해 최종적으로 프로그램이 구성되면 프로그램 조정자들을 통해 관련 예산의 계획과 분배가 이루어지게 된다.

2) 모니터링(Monitoring)

이탈리아 정부의 정책 프로그램 모니터링은 코스트 센터(Cost Center)로부터 시작된다. 정책프로그램의 관리와 운영을 담당하는 내부통제부서들은 매 정책프로그램마다 배치된 코스트 센터로부터 관련 프로그램의 자료를 수집해 분석하고, 이를 통해 관련 정책프로그램의 효과성을 평가한다.

또한 정부프로그램의 관리를 담당하는 부서는 프로그램 내부통제부서로부터 관련 자료를 수집해 전체 프로그램의 모니터링을 수행하게 된다.

다. 예산 편성의 새로운 구조

이탈리아 정부가 추진하는 정부 정책프로그램 운용 개혁의 핵심적 수단 가운데 하나는 예산 배정의 구조와 예산운용 평가시스템을 개편하는 것이었다. 이탈리아 정부는 새로운 정책프로그램 운용 시스템 하에서 재정자원과 프로그램 운용의 효과성 간의 연계를 강화하고자 시도했다. 따라서 어떤 부처가 자원을 관리하고 통제할 것인가의 차원보다 어떠한 사회적 필요가 더 긴요한가에 기반해 예산을 설계하고 배정함으로써 사회적 수요를 국가예산에 반영하고자 시도했다. 즉, 과거에는 국가 예산의 통제권이 국가재정 담당 부처에 귀속되어 예산의 배정과 관리가 획일적으로 통제되었던 데 반해 정책 시스템 운영 방식의 변화 후에는 프로그램의 중요도에 따라 예산의 배분이 이루어지는 시스템으로 변화하게 된 것이다.

이렇듯 정책프로그램과 예산 시스템을 연계함에 따라 정부 정책프로그램의 사회적 효과성 평가가 용이해졌고 아울러 정부의 재정운용평가(spending review) 또한 객관적이고 투명한 평가가 가능하게 되었다.

이러한 시스템 하에서 현재 이탈리아 정부는 한 개 또는 그 이상의 부처에 의해 수행되는 총 34개의 임무와 각 임무하에 귀속되고 각 부처에서 수행되는 169개의 프로그램이 구성되어 있다. 아울러 모든 프로그램은 하나 이상의 성과를 내도록 통제되고 있다.



1. 미국의 정책시스템과 고용정책

가. 미국 행정개혁의 개요와 특징

미국의 정치행정체제는 각 하위제도 간 상대적 통합(relative integration)의 시스템으로 정의될 수 있다. 미국은 대의제적 헌법구조의 형성과 더불어 권력의 상호 견제에 중점을 둔 행정 시스템을 구축해 왔으며 제도 간의 관계가 권위적이고 위계적인 통제가 아닌 상호 견제와 시장원리(즉, 재정)의 조정)에 의한 조정을 통해 형성되었다.

미국 정부의 정책 프로그램은 ‘행정관료제’ 시스템을 기축으로 관리된다. 프로그램 설정과 운영 과정에서 의회와 시장 메커니즘의 견제와 통제를 받지만 프로그램 과정의 이니셔티브는 행정부처가 행사한다.

미국에서는 1970년대 후반 이후 정부의 재정 지출 축소와 생산성 제고의 행정 관리개혁이 논의가 제기되기 시작했다. 이어 1980년대 후반 이후에는 행정서비스 품질에 대한 관심이 크게 높아졌다. 특히 1993년 클린턴 행정부의 “정부재창조(Reinventing Government)”라는 모토 하에서 당시 미국 정부는 “관료적 형식주의의 제거, 고객우선주의, 결과를 이끌어내기 위한 공무원 권한 강화” 등 연방 정부 차원의 혁신 작업을 적극적으로 추진하기 시작했다(임도빈 2005).

정부재창조 작업의 추진을 위해 부통령 고어의 주도 하에 약 250명의 공무원으로 구성된 '정부실적평가위원회(NPR)'가 구성되었고, NPR은 정부가 무엇을 해야 할 것인가의 차원이 아닌 어떻게 운영할 것인가의 차원에서 개혁의 방향타를 잡았다. 이런 개혁은 '신공공관리론(new public management)'이라고 불리기도 하는데 그 특징을 개괄하면 <표 4>와 같다.

신공공관리론은 크게 두 가지 차원으로 요약될 수 있는데 가장 중요한 것이 '경쟁원리의 도입과 고객주의로 표현되는 시장주의'이고, 그 다음이 '기업가적 정부 운영을 강조하는 사명지향적·성과지향적·탈통제적 관리로 표현되는 신관리주의'이다(정정길, 2000).

특히 정부성과법(The Government Performance and Results Act, 1993)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. 집행 예산에 관련된 조직 목표의 확인이 중요하기 때문이다(임도빈, 2005; 82).

Hood & Jackson에 의하면, 이러한 미국 행정개혁의 특징은 다음과 같이 요약 평가할 수 있다. 우선 공사행정일원론에 입각하여 경쟁을 기반으로 한 다양한 민간기법의 적극적으로 수용한다. 정책과 관리 시스템을 이원화하고 공공관리자의 주된 임무를 관리업무의 효율적 수행으로 한정한다. 아울러 대규모 관료제구조를 준자율적 기관으로 분해하는 조직개편을 단행하며

<표 4> 신공공관리론의 핵심 내용들

<ol style="list-style-type: none"> 1. 투입위주의 행정이나 산출물 위주의 행정(산출물 평가지표 체계 및 그 적용, 그리고 피드백의 강조) 2. 조직, 인사, 고용조건들의 유연한 관리(성과급주의, 계약직, 임시직, 외부에 공직 개방, 공직내외부 공개경쟁 등) 3. 조직 및 개인의 명확한 목표설정과 성과지표를 통한 성과측정(부서별 성과공시제도, 공무원 개개인의 성과계약 체결, 목표의 계량화 등) 4. 고위공무원들의 (정치적 중립이 아니라) 정치적 목표달성에 헌신 5. 정부의 기능은 '노를 끄는 것'이 아니라 '방향을 잡아 주는 것' 등

출처: Hughes (1998), 임도빈(2005)에서 재인용

산출 및 성과에 중심을 두고 공공관리자의 결과적 책임성을 강조하는 성과 중심의 관리 방식을 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; 82)

이러한 시장주의적이며 경제적 합리성에 기반한 행정 시스템 개혁에 기반해 미국 행정부의 정책 프로그램 관리 또한 개편되었다.

나. 미국의 노동행정 시스템과 고용정책

미국 노동부(Department of Labor)는 장관과 차관이하 11개국의 관리조직과 6개 실의 참모·지원조직, 4개의 위원회(장관직속의 '21세기 노동력위원회', 차관직속의 3개 위원회)로 구성되어 있다.

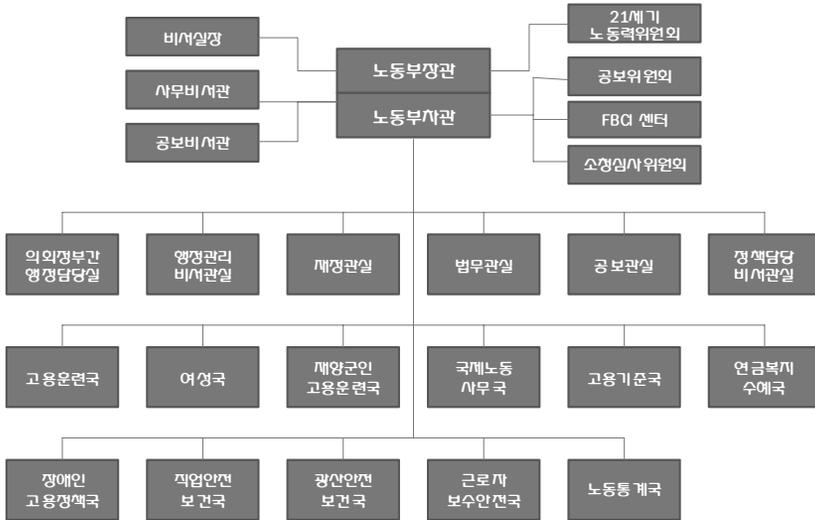
주요 업무로는 노동자의 복지증진 및 근로조건 개선과 균등한 고용기회를 제공하고, 고용안정 및 최저임금, 초과수당, 고용차별금지, 실업보험, 산재보험 등에 대한 근로자의 권리를 보장하는 노동관계법에 대한 제정과 관리를 수행하고 있다.

또한 근로자들의 연금보험, 직업훈련 지원, 고용변화 요인에 대한 조사, 소수자(소수민족, 여성, 장애인) 등의 노동시장 참여에 대한 각종 지원 정책들을 마련하고 지원을 담당하는 역할을 한다.

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 총괄 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(KLI 1999).

[그림 4] 미국의 노동행정 조직



2) 노동부의 부서별 주요업무

가) 21세기 노동력위원회 (Office of the 21st Century Workforce)

장관 직속기구로 설치된 '21세기 노동력위원회'의 주요한 목표는 21세기 신산업의 인적자원을 육성하고 공급하기 위해 태스크포스의 형태로 구성되었다. 본 위원회는 단순히 '실리콘밸리'에 충분한 노동력을 공급하기 위한 목표 하에 조직된 것은 아니다. 그것의 기본 미션은 모든 미국의 노동력들이 새롭고 역동적인 지구 경쟁 환경 하에서 그들이 선택한 분야가 무엇이든 그들의 커리어를 성공시킬 수 있는 필수적인 능력 및 기술을 스스로 획득·유지할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 보장하는 것을 주요한 목표이자 업무로 한다. 따라서 21세기 미국의 노동력들이 변화하는 지구적 시장환경에서 스스로 적응하고 성장할 수 있도록 능력과 소양을 개발할 수 있는 토대를 제공하는 것이 중요한 목표가 된다. 왜냐하면 현재 진행 중인 지구적 변화가 매우 근본적이며, 따라서 향상된 기술 개발과 교육훈련이 필요하기 때문이다.



나) 소청심사위원회(Adjudicatory Board)

소청심사위원회는 행정심판(Administration Law Judges), 수당심사(Benefits Review), 근로자보수소청심사(Employees' Compensation Appeals) 및 임금·계약불복심사(Wage Appeals and Service Contract Appeals) 등을 담당한다. 즉, 소청심사실은 행정법의 결정사항에 대한 소청심사를 담당하는 차관의 업무를 지원하며, 최저임금 기준, 초과시간 수당, 보상금, 건강안전규칙 등의 위반에 대해 청문하고 심사를 진행한다. 아울러 임금 및 고용 서비스 계약관련 분쟁의 조정기능을 담당한다.

다) 관리조직들

관리조직은 고용훈련국, 여성국, 재향군인 고용훈련국, 국제노동사무국, 고용기준국, 연금복지수혜국, 장애인고용정책국, 직업안전보건국, 광산안전보건국, 근로자보수안전국 및 노동통계국 등으로 구성되어 있다.

직업안전보건국(Occupational Safety and Health Administration)은 근로자의 노동과정에서 발생하는 보건과 안전 문제에 대한 기준을 설정하고 규칙을 제정한다. 고용훈련국(Employment and Training Administration)은 노동교육·훈련의 계획을 작성하고, 교육훈련을 실시하며 그와 관련한 연구 및 조사업무를 수행한다. 아울러 고용훈련국은 실업보험을 관리하며 실업자들을 위한 고용 기회를 알선한다. 광산안전보건국(Mine Safety and Health Administration)은 국가의 광산지역에서 발생하는 근로자의 안전 및 보건 문제를 담당한다. 연금복지수혜국(Pension and Welfare benefits Administration: PWBA)은 근로자들의 연금 및 복지혜택 등 노후대책에 관련된 제반 업무 및 정책을 설계하고 집행한다. 고용기준국(Employment Standards Administration)은 최저임금 및 초과근무에 관련된 기준을 설정하고 정부와의 근로계약 시 임금을 결정한다. 재향군인고용훈련국(Veterans' Employment and Training Service)은 재향군인에게 영향을 미치는 노동부의 모든 정책, 절차, 규정 마련 및 집행을 위한 계획을 담당한다. 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)은 노동력, 노동조건, 고용, 실업, 노동시간,

임금, 재해보상, 생활조건, 노사관계 등 노동에 관련된 각 분야의 국가 통계를 관리한다. 여성국(Women's Bureau)은 평등고용과 여성의 임금수준 향상을 위한 기준 및 정책을 결정하며, 여성노동자의 근로조건 개선과 고용기회 확대 등을 위한 정책을 계획하고 집행한다. 마지막으로 국제노동사무국(Bureau of International Labor Affairs)은 미국 근로자들에게 영향을 미칠 수 있는 국제경제·무역정책의 형성에 참여하며, 개방 및 경쟁으로 인해 노동자들에게 악영향을 미칠 수 있는 거래를 조정한다.

그 밖의 참모 지원조직으로는 사무비서관실과 공보비서관실이 있다. 의회와의 관계 속에서 노동부의 입법 활동을 추진하며, 노동부 전체의 행정·재정·조직·인사에 대한 관리를 수행한다. 공보관실은 노동부 주요 정책의 공보업무를 담당하며, 정책결정에 있어 공보 관계를 조인한다. 아울러 노동부와 관련된 정보 및 뉴스를 수집 분석하고 부처내에 보급하는 역할을 담당한다.

3) 미국의 고용정책¹⁾

미국의 고용프로그램 관리를 위한 행정조직은 연방정부·주 정부·지방 정부의 세 차원으로 구성된다. 연방정부는 노동부의 고용훈련국(Employment and Training Administration)에서 직업안정조직을 총괄하며 관련 프로그램을 계획한다. 연방정부는 단위조직으로 고용안정국(United States Employment Service)을 두고 있으며 미국 전역에 10여 개소의 지역사무소(Regional Office)가 설치되어 주정부의 고용안정 업무를 지도·감독하고 있다.

주정부 및 지방정부의 직업안정기관 및 관련기관은 전국적으로 2,260개소(실업보험사무소 268개소)가 있으며, 명칭은 Employment Service, Employment Security Commission, Job Service, One-stop Center, 또는 Workforce Development Center 등으로 지역마다 차이가 있다.

주요 업무로는 인터넷에 의한 구인정보(job bank), 임금, 노동통계, 실업률,

1) KLI, 주요국의 노동행정조직, 1999 참조, pp. 39~41.



직업전망 등 노동시장 정보 및 교육훈련 정보 등의 제공과 구인·구직 알선, 직업상담, 구직활동 지원 및 실업급여 대상자 선정 등이다.

고용관련 정보는 원스톱시스템을 강화하는 추세이다. 원스톱서비스센터는 지방정부, 주정부, 연방정부로 구성되는 관리체계로 구성된다. 지방정부는 지방위원회, 주정부는 주 위원회(주지사가 위원장)를 설치하여 각 위원회는 기업대표가 다수를 이루도록 구성하고 교육훈련기관 대표, 노조대표, 지역사회 대표들이 참여하고 있다.

센터는 남녀노소, 실업급여 혜택 여부를 불문하고 모든 사람이 이용할 수 있도록 설비되어 있으며, 실제 고용당사자인 기업과 구직자가 필요한 직업훈련을 선택하는 수요자 중심의 서비스를 제공하고 있다. 고용정보기관으로서의 센터가 제공하고 있는 주요한 프로그램은 <표 5>와 같다.

아울러 앞서 살펴본 바와 같이 미국 노동부는 중장기적 전망 하에서 근로자들의 고용가능성을 향상시키고 변화된 미래 환경 하에서 노동력 공급을 원활히 하기 위해서 '21세기 노동력위원회'와 같은 태스크포스팀을 구성 관련 프로그램을 실시하고 있다.

다. 소결

미국의 행정개혁은 '신공공관리론'에 근거해 경쟁원리를 도입하고 고객주의로 표현되는 시장주의를 강화해 왔다. 아울러 정부 운영에 기업 경영의 기법, 즉 목표지향적, 성과지향적, 탈통제적 관리 등을 도입해 신관리주의로 표현되는 시스템 개혁을 단행했다.

특히, 클린턴 행정부에서 제정된 정부성과법은 모든 행정부처들에게 장

<표 5> 고용프로그램 주요서비스

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> · 구인·구직 정보제공, 노동시장 정보 제공 · 취업알선, 청소년 및 성인 직업교육 · 직업재활훈련, Welfare to Work(사회복지 수혜자의 취업지원) · 실업보험, 고령자 고용촉진, 무역조정 지원, 재향군인 고용지원 · 주택도시부가 행하는 고용훈련서비스 등을 총망라하고 필요시 다른 프로그램도 제동 |
|---|



기목표, 연간목표, 성과측정지표 등을 전략화 하고 이를 전략계획서, 성과 계획서, 성과보고서 등에 수록하여 보고하도록 의무화 했다. 이러한 성과의 내용들은 예산 집행에 연계되어 평가되고 관리되었다.

이러한 개혁주의적 환경 하에서 노동행정 또한 다양한 변화를 경험했다. 노동부의 조직이 시장 및 환경의 필요에 따라 리스트럭처링(restructuring) 되었고 부처내에 목표지향적, 성과주의적 업무 수행을 위한 다양한 태스크 포스팀(task-force team)을 운영했다. 아울러 고용 행정 프로그램의 관리와 평가를 위해 다양한 민간기법을 활용함으로써 산출 및 성과 중심적 프로그램 집행이 이루어지도록 자극했다. 미국 정부는 이를 통해 고객지향성을 강화하고 비용을 절감하며 능률을 향상시킬 수 있는 기반을 마련하고자 시도했다. 연방정부, 주정부 및 지방정부가 유기적으로 연계되는 윈스톱고용 서비스 프로그램, 21세기 노동력위원회와 같은 태스크포스팀 등은 변화된 관리 방식을 실천하는 중요한 제도적 기구가 되었다.

2. 프랑스의 정책결정 메커니즘과 노동정책

가. 프랑스 정책결정과정에서 행정부의 위상

프랑스는 (정당)정치보다는 행정시스템에 의존하는 ‘행정국가’적 성격이 강하다. 공무원들의 전문성은 정치인들의 수준을 넘어서며, 이념적 편향이 약하고 이데올로기로부터 자유로우며 사회의 보편적 이해를 추구하는 것으로 이해된다.

정치적으로 중립적인 행정기구 및 공무 관료집단은 단순히 삼권분립 하에서 국가 단위의 의사결정을 집행하는 단순한 행정집행조직이라기 보다는 입법과 사법부를 초월하는 통합적 존재로서의 위상을 갖는다.

정치조직적 차원에서 보면 프랑스에는 정치정당으로부터 독립적인 다양한 위원회들이 존재한다(헌법위원회). 또한 법적인 조직위계상 행정부 산하에 위치하고 있지만 실제로는 상당히 독립적인 국사원(le Conseil d'Etat)



도 프랑스만의 독특한 제도이며 한국의 감사원과 유사한 기구인 ‘회계심의원(la Cour des Comptes)’도 마찬가지이다(임도빈 2005; 97).

나. 정부구조

프랑스의 정부조직은 중앙 부처로부터 지방의 말단 조직에 이르기까지 매우 체계적으로 구성되어 있다. 즉, 중앙 정부로부터 지방의 하위 조직까지 위계적으로 그 위상을 명확히 이해할 수 있도록 구성되어 있다는 것이다. 이는 모든 광역, 중간 및 기초 자치단체에 유사한 형태의 조직 구조 및 제도가 형성되어 있다는 점이 제도적 기반이 되고 있다.

1) 수상

행정부의 최고 책임자격인 수상은 대통령이 임명하며 행정권을 갖는다. 수상은 의회에 입법안을 제출할 수 있으며, 의회가 내각을 불신임하면 수상은 물러나야 한다. 의회의 해산권은 수상에 있지 않고 대통령에게 있다.

수상은 행정 각 부를 지휘하면서 집행업무를 담당하여 국가 정책 전반에 대한 책임을 진다. 수상의 행정권은 구체적으로 규제권, 집행권, 조정권으로 구성된다.

규제권은 명령·규칙발령권을 의미한다. 프랑스의 경우 공공정책 분야에는 정치적 개입의 여지가 비교적 축소되어 있는 반면 행정 영역은 확대되어 있다. 행정입법은 정부령(décret)이라는 형태로 이루어지는데, 프랑스 행정영역의 규제 방법에서 차지하는 비중이 압도적으로 높다(임도빈 120).

집행권은 법령이 규정하고 있는 범위내에서 정책을 집행하는 것이다. 이것은 다른 나라와 비슷하지만, 프랑스에는 행정이 관여하는 영역이 비교적 넓기 때문에 국민생활에 미치는 영향이 크다. 따라서 이를 위한 체계적이고 방대한 행정조직이 발달되어 있다(임도빈 120).

조정권은 대외적 차원에서 각종 이해관계집단의 이해와 의견을 조정하고, 내부 조직적 차원에서 각 소관부처나 행정조직 간의 이견을 조정하는



것을 의미한다. 프랑스에서는 행정기능이 중요하며 정치가 담당해야 할 기능을 행정이 일부 담당하기 때문에 수상의 이런 조정권은 매우 중요한 것으로 간주되고 있다. 각 부처의 장관이나 의사결정 담당자들이 자기 부서의 입장에서 상이한 목표를 추구할 가능성이 높기 때문에 국가 전체의 차원에서 사회적 효용의 극대화를 위해 이루어지는 수상의 조정권은 더욱 의미가 있다.

2) 장관과 내각

프랑스 정부의 장관은 수상의 제청에 따라 대통령이 임명한다. 장관은 대통령과 수상의 권한 행사 시 부서에 필요한 역할을 보좌하며, 소관 분야에 대한 국가 정책을 총괄하고 추진하는 역할을 기본적인 임무로서 수행한다. 프랑스 정부는 다른 나라와 달리 매우 복잡한 장관제도를 가지고 있다. 우리나라의 장관, 차관, 청장 등의 급에 해당하는 지위는 다음과 같은 네 가지가 있는데 수상은 이들을 잘 조합하고 조율하여 정부 조직을 장악하고 행정을 수행할 수 있다(임도빈, 2002: 251).

- 국가장관(ministre d'Etat)
- 장관(ministre)
- 위임장관(ministre délégué)
- 청장(sécretaire d'Etat)

이것은 장관 간에도 상징적인 혹은 실질적 권한면에서 차이를 두는 것으로 이들간 수직적인 분화가 잘되어 있음을 의미한다. 수평적으로 볼 때 각 부처의 소관분야에 대해서도 각 정부마다 다양한 유형을 보여주고 있다. 대통령의 임명을 받은 수상은 이렇듯 자신의 의지에 따라 조각을 통해 정부부처를 자율적으로 구성할 수 있다. 부처조직 개편은 법에 의한 규정대상이 아니고, 수상이 자유롭게 할 수 있는 정부령 규정의 대상이다(임도빈, 121).



〈표 6〉 프랑스의 정부조직 (2005년 기준)²⁾

정 부 부 처		정 부 부 처	
내무·지방자치부	Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales	사회·노동부	Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
법무부	Garde des Sceaux, ministre de la Justice	외무부	Ministre des Affaires étrangères de la Coopération et de la Francophonie
국방부	Ministre de la Défense et des Anciens Combattants	청소년·교육·연구부	Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche
경제·재무·산업부	Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	건설·교통·주택·해양부	Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
환경·국토개발부	Ministre de l'Écologie et du Développement durable	보건·가족부	Ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées
농업·수산업부	Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la pêche et des Affaires rurales	문화부	Ministre de la Culture et de la Communication
공직·개혁부	Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire	에외령	Ministre de l'Outre-Mer
체육부	Ministre des Sports		

결과적으로 부처조직의 개편은 수상의 바뀔에 따라 단행되는 '일상적' 과정이다. 정체 부처의 수도 정권에 따라 26개에서 56개로 변한다. 평균적으로 볼 때 좌파정권이 우파정권보다 부처의 수가 많으며, 이때에는 사회복지분야의 부처가 분화되는 경향이 있다(임도빈, 121).

다. 프랑스의 행정개혁³⁾

프랑스가 추진한 행정개혁은 관료제적 시스템하의 낡은 행정을 새로운

-
- 2) 프랑스의 정부조직은 각 정부에 따라 다양하게 변화됨으로 연도별 정부조직의 내용 및 위상이 매우 상이하다. 따라서 본 보고서에서 제시되는 내용 또한 연도 별로 명칭과 구성 내용이 다양함을 유념해야 한다. 본 보고서에서 제시하는 프랑스 정부조직 전반의 체계는 2005년을 기준으로 하고 있으며, 노동 및 고용에 관련된 정책 조정 방식을 1999년을 기준으로 분석한다.
- 3) 임도빈, 인터넷시대의 비교행정강의, 2005 pp. 147~148

행정으로 근대화한 것으로 이해할 수 있다. 앞서 살펴 본 미국의 신공공관 리론을 변형해 프랑스의 제도와 문화에 조응하는 개혁 프로그램을 구성했다. 이와 같은 목표 하에 추진된 프랑스의 행정 개혁은 크게 세 가지로 요약 된다.

첫째, 재정개혁이다. 프랑스는 2001년 8월 1일의 법(loi du 1er août 2001)에 의하여 점진적으로 재정개혁을 실시해 왔다. 따라서 2006년부터는 국가예산 전체가 완전히 투명하게 될 뿐만 아니라, 각 담당주체들의 자율권을 제고한다.

둘째, 행정절차의 간소화이다. 정부는 불필요한 행정절차 및 규제를 간소화하기 위한 구체적인 노력을 기울여왔다. 이 가운데 법률규제사항은 의회에 법률(lois, codes, ordonnances)의 개정을 제안할 수 있도록 제도화했다. 유사한 법률의 통폐합을 통한 법전화(codification)와 정부부처와 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 행정 서비스 사용자의 편의를 제공한 것은 행정의 중요한 기술적 혁신이었다.

프랑스 행정개혁의 추진체계는 정부의 개편 때마다 다양하게 변화한다. 프랑스에서는 정부의 성격과 집권당의 정책 목표에 따라 정부부처가 쉽게 바뀌기 때문이다. 현재는 국가개혁청장(secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat)이 있고, 이 분야의 부처간 조정을 위해서 '부처간 조정단(les Services interministériels pour la réforme de l'Etat)'이 있다. 실제 행정개혁을 추진하는 전담기구로서, '행정현대화추진팀(La délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat)'과 '행정절차간소화·행정수요자팀(La délégation aux usagers et aux simplifications administratives)', '행정전산화지원단(L'Agence pour le développement de l'administration électronique)'이 있다.



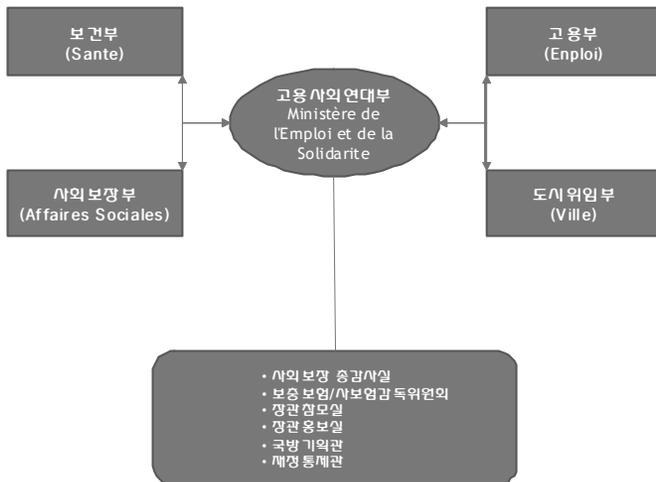
라. 프랑스의 고용정책

1) 고용·사회연대부(Ministère de l'Emploi et de la Solidarite)의 조직 및 업무조정⁴⁾

프랑스는 각 부처가 고유한 업무를 담당하며 그로인해 부처간 자부처 중심적 '정책이기주의'가 존재하나, 부처간 의견조정은 비교적 잘 된다고 할 수 있다. 그 조정 메커니즘은 다양하다.

고용사회연대부는 보건부, 사회보장부, 고용부, 도시위임부가 병렬통합된 행정조직으로 사회변화에 따라 조직의 내용과 위상에 변화가 심한 부문이다. 1999년 기준으로 보건 및 사회복지, 도시문제, 고용 및 노동시장에 관련된 업무가 하나의 조직 속에서 연계되어 운영됨으로써 고용, 노동 및 복지 이슈의 수평적 조정 메커니즘을 구축하고 있다. 기능적 측면에서 우리나라와 비교하면 보건복지부, 노동부 및 환경부의 업무들이 하나의 조직내에 병렬적으로 통합된 것으로 이해할 수 있다.

[그림 5] 프랑스의 고용사회연대부 구성조직



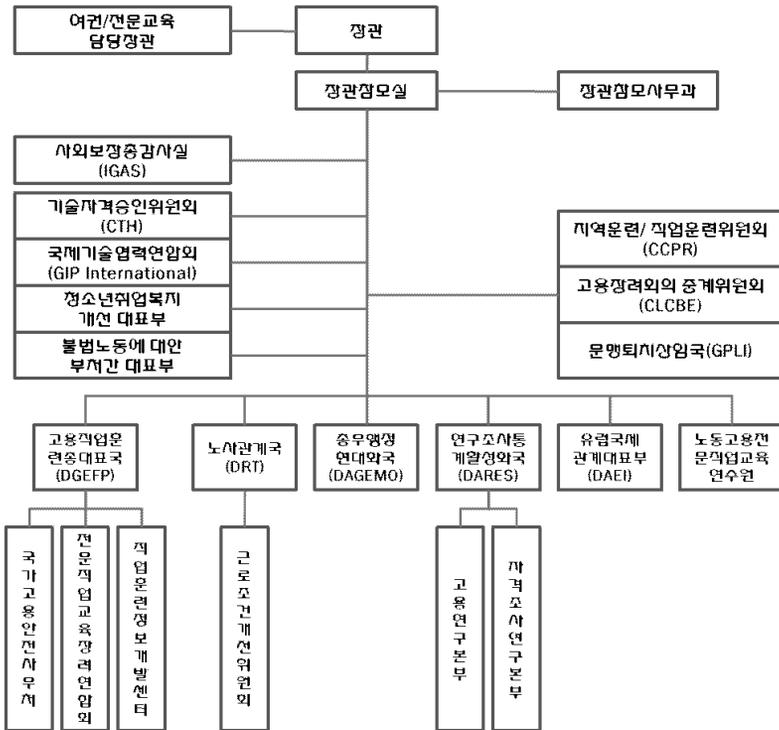
4) KLI, 주요국의 노동행정조직, 1999 참조, pp. 17~23.

과거에 복지, 고용문제 등에 관한 기능들을 지방자치단체 또는 민간부문에 이양하였음에도 불구하고 고용사회연대부 장관의 권한과 관련분야가 계속 확대되면서 정책적 간여수단도 크게 증가하는 추세이다. 고용사회연대부 장관은 노동, 고용, 전문직업교육, 사회복지활동, 보건, 사회보장, 국민통합 등의 분야에 관한 정부정책을 입안하고 집행하는 책임을 맡고 있다.

고용사회연대부 장관의 권한 아래 사회보장담당 장관과 고용담당 장관, 보건담당 장관이 각 부의 업무를 관장하며, 여권직업전문교육담당 장관(Secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle)이 고용담당 장관을 보조하고 있다.

보건담당 장관(Secrétaire d'Etat à la Santé et à l'action sociale)을 고용사회연대부 장관의 위임을 받아 보건의료에 관한 권한을 행사하면서 고용

[그림 6] 프랑스의 고용부 조직도



사회연대부 장관을 지원하고 특히 의료보험 등에 관한 문제를 책임지고 있다.

고용부는 [그림 5]에서 보는 바와 같이 6개의 행정국과 7개의 산하 전문 자문기구를 두고 있다. 고용직업훈련국의 집행기구로 고용안정서비스를 제공하고 있는 국가고용안정사무처(ANPE)와 전문직업교육장려연합회(AFPA), 직업훈련정보를 제공하는 직업훈련정보센터(Centre Inffo)를 두고 있다. 또 노사관계국 산하에 근로조건개선위원회(ANACT), 연구조사통계활성화국 산하에 고용연구본부(CEE), 자격조사연구본부(CEREQ) 등의 전문집행기구가 소속되어 있다.

행정국 가운데 노사관계국은 노동계약, 봉급자의 지위 등에 있어서 고용주와 임금노동자간 관계 등의 업무를 담당하며 근로자의 보호, 노동권, 노동조합결성권, 봉급노동자의 해임 및 이에 관계된 소송 등을 담당한다. 아울러 단체협약에 관한 협상, 적용 등의 법률안과 규정을 입안하고 집행한다. 또한 노사갈등, 협의절차 및 중재절차 등에 관한 규정을 입안하고 실행한다. 아울러 노사간의 이익배분문제, 노동시간의 배분, 휴가, 연가 등의 노동조건 문제에 대한 관리 감독 기능도 수행하고 있다. 아울러 직장내 산업재해 및 보건 안전 문제와 관련된 규정 및 정책을 수립하고 실행한다.

직업훈련대표총국은 직업훈련, 평생교육 등의 정책방향을 제시하고 중앙부처 및 사회단체 등과 함께 법적 기준을 구성하고 이러한 규정을 집행하도록 유도한다.

총무행정현대화국은 고용부의 주요한 정책들을 홍보하고 고용부내 인력들의 인사관리를 담당하며 아울러 고용부 운용과 관련된 예산 및 회계기준을 마련하고 시행한다.

연구조사통계활성화국은 노동시장, 고용, 고용정책과 임금 및 보수에 관련된 조사 및 통계 처리 업무를 담당한다.

2) 프랑스의 고용프로그램⁵⁾

프랑스의 고용프로그램은 고용사회연대부 감독 하에 국가고용안정사무

5) KLI, 주요국의 노동행정조직, pp. 42~43

처(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, 정부의 기타 실업수당 지급을 관장하며 고용문제에 관한 도단위 집행위원회의 의견을 수렴한다.

고용프로그램 업무 수행을 위해 22개의 도단위 지방본부와 99개의 군단위 분소를 운영하고 있으며 전국적으로 대민서비스를 수행하는 850여 개소의 직업안정 창구 중에는 742개의 직업안정기관과 52개의 재분류 작업반과 21개의 특수상황전담반이 있다.

이들의 제반 업무를 살펴보면 개인적인 면담 이외에도 고용, 직업훈련, 취업 등에 관한 정보가 제공되며 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 직장탐사에 능동적인 자세를 견지할 수 있도록 하고 있다.

ANPE에서 제공하는 직업안정프로그램은 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 고용경력 상의 주요 업종, 경력, 기술수준, 직업안정기관의 취업알선 전력 등 취업희망자에 대한 자세한 정보를 종합적으로 처리하여 기업이 구인을 의뢰한 직책보다 적절한 근로자를 추천할 수 있도록 하기 위한 시스템이다. 이 시스템은 각 지소에서 담당하는 등록, 변경, 월별 동향분석 및 취소 등의 구직신청에 관한 사항은 물론 상공인고용협의회(ASSEDIC)의 취업 수당 지급까지도 신속히 처리할 수 있게 되어있다.



‘구직신청 관리전산화 시스템’과 함께 ‘고용관리 보조시스템(SAGE)’은 하나 또는 다수의 지방에서 접수되는 구인의뢰에 대한 현황과약, 홍보 및 신속한 업무처리를 위한 전산프로그램으로 데이터 통신에 연결되어 취업상담실에서 사용하거나 협약에 따라 직업안정업무에 동참하는 일부 기관에서도 이를 사용할 수 있다.

3. 영국의 정책결정 시스템과 고용정책

가. 영국의 정책결정과 행정개혁

영국은 의회주의의 요람이라고 일컬어지는 것처럼 의회 내의 격렬한 토의를 통해 정책을 입안하고 집행하는 시스템을 구축하고 있다. 요컨대 영국의 정책 결정 및 집행과정은 계통상 3권의 기능이 명확하게 구분된다고 보기 어렵다.

영국정부는 서구 어느 나라와 비교해도 외부통제가 없는 강력한 행정권을 가진 나라이다. 의회의 다수당이 집권당이므로 하원 내 지지기반이 흔들리지 않는 한 수상이 강력한 리더십을 발휘할 수 있다는 장점이 있다. 수상의 보좌는 내각이 하고 이들은 집합적 책임(collective responsibility)이란 원칙에 입각해 정책을 결정하고 집행한다.

영국의 정부 개혁은 세계적인 모델로 알려져 왔다.⁶⁾ 1990년 이후 신공공 관리(NPM)라고 부르는 여러 가지 개혁들이 시도되었다. 신공공 관리들은 대체로 성과중심 체제로의 지향, 지출가치의 증대, 경쟁과 고객서비스의 강조 등이 그것이다. 작은 정부를 지향하는 것은 영국 정부도 예외가 아니다. 그러나 1990년 이후 국가 행정조직의 숫자는 오히려 증가했다. 이는 책임운영기관의 수가 급격히 늘어났기 때문이다. 실제로 평균 12개 이상의 책임운영기관이 신설되었다. 즉, 정부조직 전체로 분다면 조직의 축소는 이루어졌다고 보기 어렵다.

6) 임도빈, 인터넷시대의 비교행정강의, 2006 pp. 317~319.

책임운영 기관수의 변화를 살펴보면, 1989년 이후로 급격히 증가하여 1989년에는 9개였던 책임운영 기관수가 1997년을 정점으로 2001년 현재 99개에 달했다. 성과측정 및 보상시스템을 강조하는 책임운영기관 제도를 도입한 Next Steps 사업의 결과이다. 시장성 검증(Market Testing)사업을 통해 보다 경제적이고 나은 서비스를 제공하고자 했던 시도의 결과들이다.

이러한 개혁은 정책결정기능을 약화시키고 관리기능을 강조하는 방향으로 이루어진다. 정부부처는 과거보다 축소된 조직을 가지고 기획 및 계획 기능을 수행하면서 동시에 책임운영기관의 운영에 대한 감독(관리)기능을 할 뿐이다. 책임운영기관의 장은 자신이 지휘하는 조직의 성과에 따라 책임을 질 뿐이다. 이것은 정부정책에 대해 장관이 의회에 총체적인 책임을 지는 내각책임제 모델을 약화시킨다. 즉 책임의 단위가 장관에서 책임운영기관의 장으로 전가되는 것이다.

나. 영국의 고용 조직

영국의 노동관련 정책은 두 개의 축으로 구성되는 바 한 쪽에는 목표 집단과 정책이 다른 쪽에는 사회경제 환경과 관련된 정책이 설정되어 있다. 목표 집단 관련 정책은 좁은 의미의 노동시장 정책이나 개별상당, 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 지역 사회에 기초한 프로그램들을 의미한다(Evers, 2003: 194~196). 이 같은 유형화는 실업층의 복지 권리와 노동의무를 연계시키는 제도적 장치인 노동복지 연계 프로그램의 목표가 개별적 집단의 고용가능성(employability) 신장과 지역 사회에 근거한 일자리 창출로 대별될 수 있음을 보여주고 있다(한상진, 2005: 201). 영국에는 이러한 정책 전반을 관리하기 위한 행정기구로서 교육고용부(Department for Education and Employment)를 두고 있다.



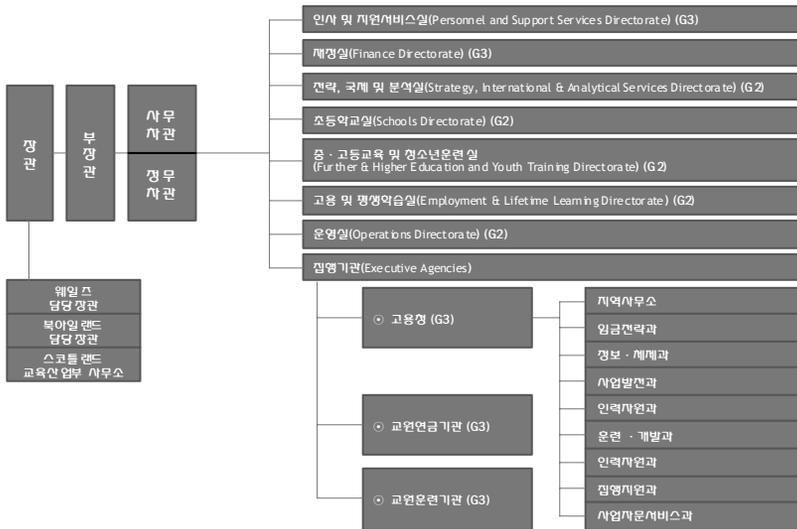
1) 조직체계

영국의 교육고용부(Department for Education and Employment)는 1995년 7월 5일 메이저 수상이 단행한 정부부처 조직개편에 따라 발족된 부처이다. 고용부의 업무 중 고급노동력에 관한 정책과 사업, 노동시장의 유연성 확보 및 효율화에 관한 정책, 청·장년층 직업훈련, 여성정책 등의 업무는 교육고용부에서 주관하며, 산업정책, 임금 및 노동허가 등의 업무는 통상산업부로 이관되었다.

영국의 교육고용부의 운영상 특징을 보면, 통합 이전이나 현재에도 중등 학교 이상에 대한 총괄책임은 교육부가 하지 않고 지방자치단체가 수행하고 있어 통합의 의미는 교육부의 업무를 고용부에 흡수·통합시킨 형태라 볼 수 있다.

교육고용부 장관은 교육, 직업훈련, 고용정책 분야에 책임을 지며, 6명의 부장관의 보좌를 받아 내각의 국무의원직을 수행하고 있다. 웨일즈와 북아일랜드 장관은 그 지역의 노동관련 업무도 총괄하고 있으며, 스코틀랜드에

[그림 7] 영국교육고용부의 조직도



자료: 한국행정연구원, 『영국의 중앙정부조직』, 1997, 102쪽

서는 스코틀랜드 교육산업부 사무소(The Scottish Office Education and Industry Department: SOEID)에서 노동정책 및 훈련교육을 담당하고 있다.

교육고용부는 본부에는 7실의 행정부서가 있으며, 고용청(Employment Service), 교원연금기관(Teachers' Pensions Agency), 교원훈련기관(Teachers' Training Agency) 등 3개의 집행기관을 두고 있다. 고용청(Employment Service)산하에 1,000여 개의 JobCentre를 통해 직업안정서비스가 제공되고 있다.

영국의 노동성 조직체제는 사회보장부에서 담당하는 사회보장정책과 노동정책과의 연계가 미흡하다는 문제가 제기되어 왔다. 즉 평생학습의 기본 취지아래 단행된 교육부와 고용부의 통합이 기능적인 측면만이 강조되어 실질적인 복지증진을 위한 사회보장제도와 노동정책간의 괴리를 가져왔다는 점이다. 따라서 이러한 단점을 보완하고, 효율적인 복지제도 운영을 위해 뉴딜(New Deal) 프로그램과 적극적인 고용서비스(Active Modern Service)를 의욕적으로 추진하고 있으며, 사회보장정책과 노동정책의 전달네트워크가 고용청의 JobCentre를 중심으로 일원화하고 있다.

2) 부서별 주요업무

영국 교육고용부의 중앙집행 기구는 6개의 실과 3개의 집행기관으로 구성되어 있다: 인사 및 지원서비스실, 재정실, 전략·국제·분석실, 초등학교실, 중·고등교육 및 청소년 훈련실, 고용 및 평생학습실, 운영실.

인사 및 지원서비스실(Personnel and Support Services Directorate)은 부처의 인적자원관리 및 교육·훈련 등을 담당하며 다양한 행정지원서비스를 제공한다. 재정실(Finance Directorate)에서는 부처의 예산을 편성하고 집행하며, 부처 행정서비스의 질 향상을 위한 경쟁프로그램 및 효율성 진단 등 기획 및 실행에 대한 총괄업무를 담당하며 부처내 전 부서에 대한 재정 정보 및 자문을 담당한다. 전략, 국제 및 분석실(Stragegy, International & Analytical Services Directorate)에서는 경쟁적이고 효율적인 노동시장 육성을 위한 정책개발업무를 담당하며, EU 및 국제 사회와 노동·고용 분



야에서의 국제정책과 영국정부 정책간 조율 업무를 담당한다. 아울러 유럽 사회기금관리, 국제경제 및 전략에 관한 연구 그리고 노동시장 분석기능 까지도 수행하고 있다. 초등학교실(Schools Directorate)은 기초 교육과정을 담당하는 단위로서 학교의 조직, 교과과정, 학교에 대한 부처의 정책수행 및 4~14세 어린이를 위한 교과과정에 대한 자문 및 감독기능을 수행하고 있다. 아울러 기금 및 교원의 효과성 평가 업무를 수행하고 있으며 나아가 학부모와 청소년을 위한 다양한 교육 서비스의 제공하고 있다. 중·고등교육 및 청소년 훈련실(Further & Higher Education and Youth Training Directorate)은 16세 이상의 학생 교육을 위한 정부정책 자문을 수행하며 14세 이상의 학생을 위한 교과과정에 대한 자문 및 감독의 기능을 수행한다. 또한 전문직업 교육의 지침을 마련하며 산학연계프로그램의 개발업무 또한 담당하고 있다. 나아가 16~19세 학생들을 위한 교육 및 훈련을 제공할 책임을 담당한다. 고용 및 평생학습실(Employment & Lifetime Learning Directorate)은 직업훈련 및 노동시장에 대한 정부 정책의 구성 및 실행을 위한 자문을 수행하며, 소규모 기업주들의 관리기법 향상을 위한 훈련프로그램을 제공하고 아울러 프로그램의 구성을 향상시키기 위한 정책을 개발한다. 아울러 실업상태에 있는 구직자들에게 수당을 지급하는 등의 고용 서비스 업무를 담당하고, 실직자들에게 직업훈련을 제공한다. 장애인 차별 금지의 실행 여부를 감독하고 남녀 간 고용 평등을 고양하기 위한 정책을 입법하고 프로그램을 개발한다. 나아가 평생교육 시스템을 개발하고 교육 서비스를 제공한다. 운영실(Operations Directorate) 산하에는 3개의 기관(고용청, 교원연금기관, 교원훈련기관)이 존재한다. 고용청은 고용정보서비스를 제공하고 교육고용부 장관이 승인한 프로그램을 집행하며, 실업수당을 지급하고, 정부 고용 및 훈련프로그램과 실업자 서비스의 단일창구 제공을 위해 통합직업센터망을 설치·운영하고 있다. 본 통합직업센터망은 중앙과 지방(local)의 수직적 프로그램 연계와 더불어 센터 간 수평적 프로그램 연계를 가능하게 하는 중요한 거점이 되고 있다.

교원연금기관은 교원 퇴직연금 계획을 수립하고 집행하며, 교원훈련기관은

학생들의 성취수준과 배움의 질을 향상시키기 위한 목적 하에 교사들에게 교육훈련을 제공하는 기능 등을 수행한다.

다. 수평적 정책연계: 노동 - 복지 연계 정책 집행을 위한 조직시스템

2005년 현재 영국의 노동 - 복지 연계를 담당하는 중앙정부 주무부서는 직업연금부(Department for Work and Pensions)이다. 이 부서는 2001년에 기존의 사회보장부(Department of Social Security)와 고용교육부(Department for Education and Employment)의 고용정책 부문, 그리고 고용서비스(Employment Service)를 통합시켜 탄생되었다. 사회보장 급여 전반을 관장하는 직업연금부의 예산은 2001/2002년에 980억 파운드라 추정되며, 이는 전체 공공지출의 28.9%를 차지할 정도로 규모가 크다(Hewitt, 2002: 190).

직업연금부의 운영체제는 노동연계 복지서비스 외에 연금서비스, 이동지원, 민원 처리 등으로 구성되어 있는데, 지방단위에서 노동연계 복지 실무를 담당하는 직업센터 플러스(Jobcentre Plus)는 2002년에 고용서비스와 급여기관(Benefit Agency)를 통합해 신설된 준자율적인 특별행정기구라고 할 수 있다(Butcher, 2002: 24~32).

영국의 블레어 신노동당 정부가 1997년부터 도입한 뉴딜 사업은 보조금의 혼합, 구직 지원, 훈련 및 직접적 일자리 창출이라는 네 가지 요소를 포함하는 적극적 노동시장 정책으로, 청년실업자, 장기실업자, 한부모 가구주, 장애인 등의 개인을 목표 집단으로 설정해 왔다. 2003년까지 위의 네 가지 목표 집단에게 투여된 뉴딜 프로그램 예산은 26억 1천 5백만 파운드로 추정되며(Finn, 2003: 117), 2001년 현재 노동가능 연령세대의 고용률이 1991년 이후 가장 높은 74.7%를 기록하게 된 데에는 뉴딜의 노동시장에 대한 고용효과도 작용했다고 풀이된다.

영국의 뉴딜 프로그램은 지방마다 직업센터 플러스를 통해 이전과는 질적으로 다른 업그레이드된 고용서비스를 실직빈곤층 개개인에게 제공한다



는 긍정적인 평가를 받고 있다. 요컨대 신노동당 정부는 사회정책에서 지방정부를 중심으로 하는 파트너십을 강조함으로써, 자율적인 '지방복지국가 (local welfare state)'의 의의를 인정하고 있다.

본 연구는 고용정책을 비롯한 정부정책의 결정과 집행, 그리고 프로그램 운용의 메커니즘인 ‘정책 거버넌스(governance of policies)’ 시스템이 갖는 주요한 제도적 특징과 한계를 분석적으로 살펴보고 합리적 개선의 방법을 탐색함으로써 정책의 효과를 극대화하는 정책방안을 마련하고자 주요 선진국의 정책 거버넌스의 메커니즘을 살펴보았다.

이를 위해 본 연구에서는 서구의 정책 거버넌스 개혁을 두 가지 유형으로 구분해 분석하였다. 첫 번째는, 정부의 정책 수립·수행과정에서 행정조직 내에 수평적 연계를 강화하고 이를 통해 프로그램의 구성과 이행 과정에서 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 정책 거버넌스 개혁이다. 핀란드 행정개혁의 핵심은 수상을 비롯한 정책의사결정권자들의 정책·정부능력을 향상시켜 정책 의제를 균형적 차원에서 의론하고 결정하며 강력한 정치적 조정능력을 발휘해 프로그램을 전략화하고 이를 통해 정부 정책의 효익을 개선하는 것으로 요약할 수 있다. 핀란드 정부는 이러한 행정 개혁을 위해 세 가지를 중요한 의제로 고려하였다: 전략적 의제설정, 핵심 관리자의 역할, 그리고 정부의 정책과정 관리. 이 과정에서 핵심적 원리는 정부 조직구



조 내의 공식적 의사결정권과 결정권한을 변화시키지 않고 정치적 관리관행과 행정문화의 변화를 통해 실행 방법을 혁신하는 것이었다. 고용정책 프로그램의 경우, 노동부 장관에 의해 관리·조정되며, 타 부처와의 업무조정을 통해 고용정책에의 참여·실행·모니터링을 담당할 인력들이 배치되고, 이들을 중심으로 프로그램 운영그룹이 구성된다. 고용정책 프로그램의 성과는 프로그램에 참여한 관계부처의 공통지표에 의해 모니터링 된다.

이탈리아 정부 또한 정부 정책의 계획·운영·평가를 효율화하기 위해 정책 프로그램의 수평적 조정을 활성화 하는 방향으로 정책 거버넌스 구조를 개편해 왔다. 2000년대 들어 이탈리아 정부는 행정기능을 분산하고, 측정 가능한 목표에 기반하여 과정을 통제하며, 정책의 집행·운영을 효율화하기 위해 부처간 정보 교환 및 커뮤니케이션 기술을 개발해 왔다. 이 과정에서 이탈리아 정부는 핀란드와 마찬가지로 행정부처간 목표를 공유하고 공통의 이해를 구축하는 정책의 협력적 조정을 강화하였다. 또한 1990년대 후반 이후 정책 조정 기능의 효율화를 위해 행정의 지방분권화를 추진하고, 중앙정부를 개편했으며, 관리 기능을 전략적 차원에서 재구성하였다. 조정의 최종 권한은 총리에게 위임하지만 프로그램의 이행을 위한 전략의 구성 및 실행은 각 부처에 위임하고 부처간 네트워크 기능을 활성화 하였다. 이 과정에서 이탈리아 정부는 정책 프로그램의 효과성을 향상시키기 위해 정책의 전략적 통제를 강화하고, 연간 전략 목표에 따라 정책 프로그램별 책임 단위를 지정했다. 또한 효과적 정책 목표의 달성을 위해 전략적 목표와 국가 재정 프로그램의 연계를 강화함으로써 효율적 예산집행이 가능하도록 제도화하였다.

두 번째 유형은 미국, 프랑스 그리고 영국의 행정개혁 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 신관리주의로 표현되는 시스템 개혁을 단행하였다.

특히, 클린턴 행정부에서 제정된 정부성과법(GPRA)은 모든 행정부처에

게 장기목표, 연간목표, 성과측정지표 등을 전략화 하고 이를 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서 등에 수록하여 보고하도록 의무화 하였으며, 정책의 성과는 예산 집행에 연계되어 평가·관리되었다. 이에 따라 노동행정 또한 다양한 변화를 경험했다. 노동부의 조직이 시장 및 환경의 필요에 따라 재구조화 되었고 부처 내에 목표지향적, 성과주의적 업무 수행을 위한 다양한 태스크포스팀을 운영하였다. 아울러 고용정책 프로그램의 관리와 평가를 위해 다양한 민간기법을 활용함으로써 산출 및 성과 중심적 프로그램 집행이 이루어지도록 자극하였다. 연방정부, 주정부 및 지방정부가 유기적으로 연계되는 윈스톱고용서비스 프로그램, 21세기 노동력위원회와 같은 태스크포스팀 등은 변화된 관리방식을 실천하는 중요한 제도적 기구가 되었다.

프랑스가 추진한 행정개혁은 관료제적 시스템 하의 낡은 행정을 새로운 행정으로 근대화한 것으로 미국의 신공공관리론을 변형해 프랑스의 제도와 문화에 조응하는 개혁 프로그램을 구성하였다. 프랑스의 행정개혁은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 2001년 8월 1일의 법에 의하여 점진적으로 재정개혁을 실시하였다. 이에 따라 2006년부터는 국가예산 전체가 완전히 투명하게 되었고 각 담당주체들의 자율권을 제고하는 방향으로 재편되었다. 둘째, 프랑스 정부는 불필요한 행정절차 및 규제를 간소화하기 위한 구체적인 노력을 기울여왔다. 유사한 법률의 통·폐합, 정부 부처에 설치된 각종 위원회의 폐지 등도 이러한 차원에서 추진된 행정개혁이었다. 셋째, IT 기술 도입을 통해 사용자 중심의 행정서비스 현대화로 행정서비스의 질 및 효율성을 제고하였다. 고용정책의 설계·집행 또한 이러한 차원에서 개혁이 모색되었다.

영국의 경우 1990년 이후 성과중심체제 지향, 지출가치 증대, 경쟁과 고객서비스 강조를 주된 내용으로 하는 신공공관리(NPM)의 원리에 따라 여러 행정개혁이 이루어졌다. 영국의 행정개혁은 정책결정기능을 줄이면서 정책관리기능을 강조하는 방향에서 이루어졌다. 이에 따라 정부 부처는 과거보다 축소된 조직으로 기획 및 계획기능과 함께 책임운영기관 운영에 대한 감독기능을 수행하는 반면, 정책관리기능을 담당하는 책임운영기관의

역할과 비중이 확대되었다. 1990년 이후 책임운영기관의 수가 급격히 늘어났는데, 이는 프로그램의 시장성 검증과 보다 경제적이고 나은 행정서비스 제공을 위한 시도의 결과였다. 그 결과 영국의 행정개혁은 작은 정부를 지향하는 것이었으나, 책임운영기관의 증가·확대로 책임운영기관을 포함하는 정부조직 전체로는 조직의 축소가 이루어진 것은 아니었다. 노동행정 또한 이러한 방향에서 재구조화 되었으며, 이에 따라 영국의 노동정책 프로그램에서 책임단위인 책임운영기관의 프로그램 관리기능이 일층 강화되었다.

이상에서 살펴본 선진국의 행정개혁 사례는 정책 거버넌스 구조 및 정책 운영·성과관리체계의 정립이라는 측면에서 우리에게 중요한 정책적 시사점을 던져준다. 첫째, 핀란드와 이탈리아의 행정개혁 사례에서 보듯이 정책 영역별로 관리·조정부처를 두고 관련 타 부처들이 연계·협력하는 수평적 정책결정을 가능케 하는 정책 거버넌스 정립을 통해 정책수행의 효율성 및 정책성과의 제고를 도모할 수 있다는 점이다. 예를 들어, 고용·노동시장정책 부문의 경우 노동부가 관리·조정부처가 되어 관련 타 부처와의 업무조정을 수행하는 방향으로 고용·노동시장정책의 거버넌스를 모색할 필요가 있다.

둘째, 미국, 영국, 프랑스의 사례는 목표지향적, 성과지향적, 고객지향적, 탈통제적인 방향에서 새로운 정책관리기법을 도입하여 정책의 효율성 및 성과의 제고를 도모할 수 있는 정책방안의 모색이 필요함을 시사한다. 이를 위해서는 정책 수행의 전체과정을 포괄하는 유기적인 평가·관리체계 구축, 체계적이고 과학적인 평가방법론을 통한 평가의 객관성 확보, 성과평가의 결과를 예산 집행과 연계하는 시스템 정립 등과 관련하여 보다 세부적이고 구체적인 실행방안 마련이 필요하다.

참고문헌

1. 김광웅, 정책사례연구, 2006
2. 삼성경제연구소, 『미국부시행정부의 정책기조와 시사점』, 2001.
3. 삼성경제연구소, 『시스템사고에 입각한 정책설계방안』.
4. 삼성경제연구소, 『지식국가로 가는 길』.
5. 삼성경제연구소, 『지식기반경제에서 정부의 역할』, 1999.
6. 이목훈·박종관, 노동행정론, 2002.
7. 이목훈, “노동행정학의 체계 정립에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 제9권 2호.
8. 임도빈, 인터넷시대의 비교행정 강의, 2005.
9. 임도빈, 프랑스의 정치행정체계, 2002.
10. 임무송, 『영국의 노동정책 변천사』, 한국노동연구원, 1998.
11. 전현중, 『프랑스의 직업훈련제도』, 1997.
12. 한국행정연구원, 『미국의 연방정부조직』, 1997, 8.
13. 한국행정연구원, 『영국의 중앙정부조직』, 1997, 10.
14. 한국행정연구원, 『프랑스의 정부조직』, 1998, 12.
15. 한상진, “한국과 영국의 노동연계 복지체계에 관한 비교연구”, 『한국사회학』, 제39집 2호, 2005년.
16. DOL ETA, “The One-stop Career Center System”.
17. DOL ETA, “Workforce Investment Act Questions and Answers”.
18. DSS, “A Guide to Working in DSS Headquarters”.
19. ILO, “Employment Services and the Introduction of Youth Schemes: The Case of the UK”, 1998.

20. KLI, 주요국의 노동행정 조직, 1999.
21. OECD, The Public Employment Service in the US.
22. Prime Minister's Office (Finland), *Government Strategy Document* 2007, 2008.
23. Prime Minister's Office (Finland), *Programme Management within the Finish Government*, 2007.
24. Sansier, M and D. Boutonnat, "The Relationship between Public Employment Services and Private Employment Agencies: Developing a Cooperation Framework," ILO 1997.
25. Walwei, U., "Performance Evaluation of Public Employment Service," ILO, 1996.

◆ 執筆陣

- 윤윤규(한국노동연구원 연구위원)
- 권순원(숙명여대 경영학부 교수)

고용정책 거버넌스와 프로그램 관리에
관한 해외사례

- 발행연월일 | 2009년 12월 7일 인쇄
2009년 12월 11일 발행
- 발 행 인 | 박 기 성
- 발 행 처 | **한국노동연구원**
☎ 1510-0110 서울특별시 영등포구
은행길 35
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax:(02) 786-1862
- 조판·인쇄 | (주)이환디앤비 (02) 2254-4301
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원

ISBN 978-89-7356-788-1