

아시아 국가 공공개혁 리뷰 (1)

- | | |
|------------|-----------|
| 1. 개요 | 3. 라오스 사례 |
| 2. 스리랑카 사례 | 5. 맺음말 |
| 4. 캄보디아 사례 | |

1. 개요

- 아시아 개발도상국들은 국가설립 및 재건 등으로 행정개혁의 역사가 다소 짧음
- 최근 OECD 국가의 개혁 추세에 맞게 시민 중심의 서비스 전달과 시민참여 등 수요자 요구에 맞는 개혁을 일부 추진
- 본지는 스리랑카의 시민현장, 라오스의 단일창구서비스(One-Door-Service), 캄보디아의 특별운영기구(Special Operating Agency) 등을 중심으로 각 국가의 개혁 사례를 검토하고자 함

- '87년 헌법수정, 일부 중앙정부 권한을 지방에 위임, 지방위원회 직접 선출
- '01년, 독립적인 중앙인사위원회(Public Service Commission) 설립, 공무원 인사, 승진, 교육 등 관리업무 위임
- 행정관할지역은 시·도(9개), 자치구(25개), 면(325개), 마을단위 주민서비스센터(14,000개) 등으로 구성

<표 1> 스리랑카 정부구조

정부수준	정치체제	관료체제	독립기관
중앙국가	집행부, 의회, 부처각료 등	대통령비서실 정부부처 및 공공기관	중앙인사위원회 감사위원 급여간부위원회
시·도 (Province)	대통령지방위원회가 임명한 정치인	시장(Chief Minister), 5개의 지방정부부처	지방인사위원회
자치구 (District)		District Secretary : 행정자치부 감시하에 지방업무 담당	
면 (sub-district)	지방자치 및 도시위원회 (Municipal and Urban councils)	면장(Divisional Secretary), 행정자치부 관리, 국가 및 시정책 적용 및 개발가능 기획 및 조정 등	
마을단위		마을단위의 장 (Grama Niladhari)	

2. 스리랑카 사례

(1) 배경

- 영국지배령으로부터 1948년 독립, 1978년 새 헌법 제정 (대통령제)

- 스리랑카 공공부문개혁은 지방분권화를 중심으로 이루어지고 있으며, 중앙정부의 명령과 통제의 권위주의적 관료제에 대한 변화는 미비함

(2) 공공개혁 추진사례

- 행정개혁 추진을 위해 대통령실에 행정개혁실(Administrative Reforms Unit), 모든 중앙정부부처에 운영개발훈련실(Management Development Training Units: MDTU's) 설립
- 모든 부처의 업무목표(Mission Statement) 설정, 모든 공무원의 세부업무내용 수립, 절차의 간소화, 생산성 향상을 위한 기술 증진 등을 추진하고 있음
- '86년, 행정개혁위원회(Administrative Reforms Committee) 보고서에서 주요 행정개혁내용 발표
 - 행정조직, 인사정책, 감사, 역량개발, 서비스 등의 업무를 담당하는 공공서비스부(Ministry of Public Services) 설립
 - 공무원 보상체계 개선, 고위공무원단 구성, 합리적인 업무기능 분류, 지방분권과 관련된 행정체계 재구성, 생산성 향상, 공기업 역할 조정 등
- 특히, 스리랑카 공공개혁은 서비스 제공자(정부)와 수요자(시민) 측면에서 추진되었음

<공급자 측면>

- 고위공무원의 성과 및 적성평가제 도입
- 각 정부기관의 업무규정 제정

- 국무회의(Cabinet of Ministers)에서 승인한 행동강령 준수 의무
- 공공기관의 인적자원개발을 위한 적절한 프로그램 착수
- 성과평가제 확대, 지방정부관료 성과 향상

<수요자 측면>

- 시민들은 정부의 서비스를 제공받을 권리와 그들이 필요한 정책을 제안할 권리를 가지며, 이를 위한 시민들의 역량강화 훈련이 필요함
- 대통령실, 행정자치부 등의 책임 하에 행정권고안(Circular) 제공
 - 행정권고안은 정부기관에 영향력이 있지만, 감시체계 미흡 및 벌칙 부재 등으로 적용에 한계가 있음

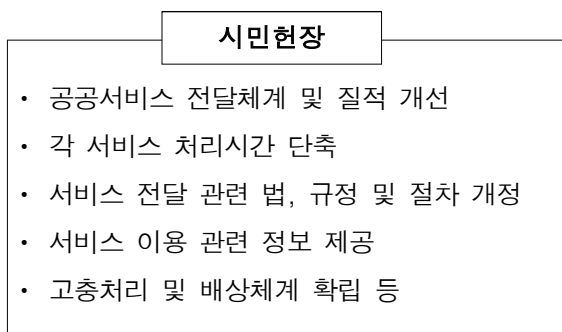
【예시】

- ① 성과평가와 결합된 서비스 (*Performance Appraisal Combined Services, 1997*)
 - 계약직 공무원에게도 성과평가 확대
 - ② 정부부처의 시스템 및 절차 개선(1997)
 - 보다 효율적인 시장형 정부 지향, 업무처리시간단축, 서비스 신속성 및 용이성, 정부비용 긴축 등 제안
 - ③ 지방정부 성과향상 (*Performance Improvements in District Secretariats, 2000*)
- ※ 이러한 노력에도 불구하고, 2006년의 스리랑카 10개년 개발계획(Ten Year Horizon Development Framework 2006- 2016)에서 공공행정의 문제점 지적

- 의사결정과정에서 수평적 협의 미흡, 시민 중심의 공공서비스 전달 부족, 인적자원능력의 한계, 정부업무의 책임성과 투명성 보장을 위한 시스템 부재, 비효율적인 자원 관리 및 낮은 생산성 등

(3) 시민헌장 (Citizens Charters)

- 공급자 중심의 서비스에서 벗어나 보다 시민 중심의 공공서비스 전달을 위한 행정개혁 노력
- '07년 시민헌장(Citizens Charters) 도입
 - 시민헌장은 모든 정부기관에 일관되게 적용되며, 지방정부 차원에서의 시민헌장 제정을 추진하고 있음
 - 시민헌장을 통해 시민들이 정부서비스 활용 가능성, 관련 법·규정 등에 대해 정확하게 이해할 수 있으며, 시민헌장 개선을 위한 의견 개진 가능



<시민헌장의 지속성 보장을 위한 조치>

- ① 시민들이 필요한 서비스, 만족수준 등을 조사하기 위한 시민과의 협의 (Consultation) 필요

- ② 시민헌장의 개선을 위한 제안 및 적절한 서비스 요구를 할 수 있는 시민들의 능력 요구
- ③ 시민헌장이 적절하게 이행되지 않았을 경우, 시민들은 발의할 수 있는 권리와 절차에 대한 인식, 행정적인 분쟁 (Administrative disputes) 해결을 위한 現 체제 강화
- ④ 전자정부 솔루션 활용
- ⑤ 시민/수혜기관 등에 의한 피드백, 성과 평가와의 연계
- ⑥ 시민헌장을 모든 국가기관에 적용, 국가 정책에까지 반영

3. 라오스 사례

(1) 배경

- 1975년 국가설립 이후 투명하고 책임성 있는 행정체계 및 사회경제 성장을 위한 지속적인 행정개혁 추진
- 행정인사청(PACSA: Public Administration and Civil Service Authority)에서 행정개혁 전담

(2) 주요 행정개혁 사례

- 국가회계시스템 (National Accounting System) 도입으로 예산의 투명성 및 서비스 전달 체계 개선
- 시민보고카드 (Citizens' Report Card) 시범착수

- 공공서비스에 대한 시민의 만족도 수준 점검하고 시민의 수요 조사
- o 공무원 행동강령(Civil Service of Conduct) 개발, 인사정보관리시스템(Personnel Information Management System) 등과 같은 기술의 사용 증가
- o '05년 반부패법 채택 및 반부패감시국(Department of Anti-Corruption Inspection) 설립
- o 윈스탑샵(One-Stop-Shop), 혹은 단일창구서비스(ODS : One-Door-Service) 개념 도입

(3) 단일창구서비스 (ODS)

목적 : 서비스전달체계 개선, 빈곤 근절을 위한 지속가능한 경제개발, 산업화된 현대국가건설 등 라오스의 국가사회경제개발계획 (2006~2010)을 지원하기 위함

- o '05년 기획단계를 거쳐, 행정절차의 간소화, 법·규정 해석의 불일치성 개선 등을 통해 서비스 전달체계를 향상시키기 위해 ODS 활용
- o '06년, Xaysetha 지역에서 ODS 시범 착수
 - 인프라 가용성, 지리적 접근성(도시-지방간 경계) 등을 고려, 정부가 선정
- o PACSA에서 기술적 지원 제공, 비엔티엔시(Vientiane Capital City)에서 재정적 지원과 법적 기반 마련
- o "UNDP 지원의 거버넌스 및 공공행정 개혁(UNDP-Supported Governance and Public Administration Reform:

GPAR)" 프로젝트와 베트남의 공공행정 개혁부(Department of Public Administration Reform)에서 지원

- '06년, GPAR 프로젝트는 ODS의 영향 평가 및 추가 개발의 한계 및 권고안 등을 단기 조사 실시

ODS 추진 결과

- Xayseth지역에의 ODS의 도입과 실행으로 지역의 서비스 전달을 개선시킴
- 서비스 처리시간이 단축됨
 - 출생신고가 10~15일에서 2일로, 토지등록 및 이전은 30일 이상에서 5~10일로 소요시간 단축
- 서비스, 처리시간, 서비스비용 등이 명확하게 정의되고 시민들에게 관련 정보 제공
- 이용자들의 높은 만족도를 보임

⇒ Xaysetha 지역에서의 성공으로 국가 전반에 ODS 확대하기 위한 작업 추진

<ODS의 한계점과 극복 방안>

- o ODS 도입과정에서의 절차상 복잡성과 관련 이해당사자들의 참여에 따른 어려움 등을 고려
 - ⇒ 법·규정 등 제도적 불일치성을 최소화 하고 조직 구조개선을 위한 세심한 준비
- o 낮은 수준의 지방공무원 능력과 인식
 - ⇒ ODS에 대한 이해도를 높이기 위한 교육 및 세미나 진행

<기타 ODS의 고려사항>

- o 정부 및 개발파트너와의 협력과 지원을 통해서 ODS 실행 및 지속적 운영을 위한 자원의 가용성 고려

- 이해당사자간의 동기부여와 헌신
- ODS의 유연성과 지방정부에의 적용 가능성 고려
- 서비스전달의 신속성을 위한 기술 도입

4. 캄보디아 사례

(1) 배경

- 30년간의 오랜 내전으로 캄보디아 행정 체계는 완전 붕괴되었다가 점차적으로 복원됨
- '91년, 국가재건사업의 청사진이 된 파리협정(Paris Accord)으로 '93년 첫 선거 실시, 연합정부 구성 및 새로운 헌법 공포 (입헌군주제, 양원제)
 - 국왕의 임명으로 총리가 국가수반, 부총리(7명), 고위급 장관(15명), 장관(28명), 국무비서(135명)가 총리 보좌
- 행정체제를 위한 법적 기반이 설립, 공무원의 통일성과 안정성을 위한 직업 공무원제(Career System) 실시
- '99년, 통합된 공공행정체계 설립
 - 내전 종료 후, 모든 공무원과 무장세력, "Khmer Rough Democratic Party"를 포함한 정치세력 통합

(2) 캄보디아 공공개혁

개혁우선추진 분야 : 행정개혁, 반부패, 법제도 개혁, 무장세력 해제, 분권화, 공공재정 개혁 및 천연 자원관리체계 개선 등 우선추진

- 행정개혁은 4가지 분야에 중점 : ① 서비스 전달 개선 ② 공무원 보상 및 채용체계 개선 ③ 역량개발 ④ 정보통신기술의 활용 증진 등
- 부총리를 의장으로 하는 행정개혁위원회 (Council for Administrative Reform) 및 장관위원회(Office of the Council of Minister) 등에서 개혁추진 담당
 - ① 제1차 행정개혁 국가프로그램 (NPAR: National Program for Administrative Reform, 2000)
 - 보상체계 개선 및 보상체계 관리 및 통제 등을 위한 조치 등
 - '01년, "Strategy to Rationalize the Civil Service" 승인, 합리적인 방법으로 공무원의 합리적인 보상체계를 강화하고 정부기관간 일관성 유지 등 요구
 - '04년, NPAR는 국민을 보다 나은 서비스 전달을 위해 수정·보완됨
 - ② Priority Mission Groups 및 Special Operating Agencies(SOAs) 등 설립
 - 보다 효과적인 공공서비스 전달과 보다 신뢰 받는 국민의 파트너로 변화 (transform)되기 위함

(3) 특별운영기구(SOA : Special Operating Agency)

- SOA는 공공서비스 전달 및 서비스의 질을 신속하게 향상시키기 위해 각 중앙부처 산하에 설립된 공식 조직으로

별도의 법적 지위를 갖지 않음

- 공공서비스 개선을 위한 국가 정책을 채택하고, 공공서비스에서의 "front office(대 국민 직접서비스)"와 "back office(지원 서비스)"의 개념 도입

캄보디아 SOA 시사점

- 이해당사자들의 수용과 지원이 필요
- SOA의 과도한 권한부여는 부정적 영향을 미침
- 고위급 관리자의 능력과 의지가 성공의 중요한 요인
- SOA 조직은 성과 측정이 가능한 서비스에 적합
- SOA의 명확하고 구체적인 성과목표 설정이 필요
- SOA 구성원의 필요한 역량 및 능력 강화
- 개발도상국의 경우, 부처 내에서 SOA로 전문가 인사 시 부처 내 인사 및 조직관리에 어려움을 초래할 수 있음
- 정기적으로 SOA 성과 평가 및 적절한 조정 필요

5. 맺음말

- 각국의 행정개혁에 시민참여의 기회를 제공함으로써, 보다 수요자 중심의 공공 서비스 전달 목표
 - 제도적인 변화에 맞게 시민들이 적극적으로 참여하고 충분히 절차를 인지할 수 있도록 역량강화 훈련도 동반되어야 함
- 정부부처는 개혁정책형성 및 조정자 등의 역할을 담당하고, 민간 및 공공기관 등을 효율적으로 활용함으로써, 실효성을 갖도록 함
- OECD 국가 등 국제적인 선진사례가 충분히 채택되고 적용되어야 하며, 국제기구 등 개발파트너와의 협력 필요