

아일랜드 공공거버넌스 리뷰

□ 배경

- 아일랜드는 OECD 국가 중 가장 높은 실질 경제성장률을 보임
 - 2004년 전략적 관리 이니셔티브(Strategic Management Initiative) 추진 이후 공공부문 개혁 성공의 결과로 평가

<그림 1> OECD 국가 GDP 성장률 및 공공부문지출성장률



- 높은 경제성장률에 따라 주거, 교통, 교육, 연금 등 공공 서비스의 질적인 향상에 대한 기대감 증대
 - 고령화 및 이민자 증가 등 사회적 변화에 따른 국민들의 요구 다양화

- 이에 따라, 아일랜드 정부는 공공부문 지출 규모 및 공무원 수를 증가시킴
 - 그러나, 공공부문지출은 경제성장의 규모 및 속도에 비해 낮은 편으로 보다 완만한 상승곡선을 보임
- 지난 10년간(1995년~2005년) 아일랜드 공공부문지출은 연간 5% 이상 증가하였으며, 한국(1위)에 이어 가장 높은 성장률을 나타냄 [그림 1 참조]
 - 특히, 교육 및 보건 등 프론트라인의 서비스분야에서의 증가가 뚜렷함
- 한편, GDP 대비 정부지출 비율(34.4%, 2005년)이 멕시코, 한국 등에 이어 낮은 비율을 보임 * 멕시코(19.5%), 한국(28.9%)

<표 1> GDP대비 정부지출 비율(%)

	공공부문 재화 및 서비스 지출	정부 채무(Liability)	자금 이전	총자본형성/ 비생산자산 투자	총 지출
스웨덴	28.9	2.7	22.3	2.8	56.6
프랑스	24.2	3.1	23	3.5	53.7
덴마크	27.2	2.7	21.5	1.7	53.1
핀란드	25.2	1.8	21	2.5	50.5
헝가리	22.2	4.1	19.8	3.9	49.9
벨기에	22.8	4.4	20.9	1.8	49.9
오스트리아	18.9	3.2	26.8	1	49.9
이탈리아	19.4	5.4	21.2	2.3	48.3
포르투갈	21.9	2.7	20	2.9	47.4
독일	19.3	2.8	23.5	1.3	46.9
네덜란드	25	2.5	14.8	2.9	45.2
영국	22.8	2.2	18.8	0.5	44.3
체코	20.5	1.3	17.1	4.9	43.7
폴란드	17.8	2.9	19.2	3.5	43.3
아이슬란드	26.3	2.1	10.9	3.1	42.4
노르웨이	20.9	1.2	17.5	2.5	42.2
룩셈부르크	16.5	0.2	20.8	4.5	41.9
뉴질랜드	20.4	2.3	14	3.3	40
캐나다	20.3	4.9	11.6	2.5	39.3
일본	16.1	2.5	13.9	5.7	38.1
스페인	17.4	1.8	15.3	3.6	38.1
슬로바키아	16.7	1.6	17.6	2.1	38
그리스	14	4	16.6	2.9	37.5
미국	18.5	2.7	12.9	2.6	36.7
스위스	12.7	1.6	18.3	2.4	35
아일랜드	16.4	1	13.3	3.7	34.4
한국	13.8	1	8.1	6	28.9
멕시코*	10.8	2.3	4.6	1.7	19.5
평균	19.9	2.5	17.3	2.9	42.7
중간값	19.8	2.5	17.9	2.8	42.9

* The year refers to 2004

Source : OECD National Accounts

○ 아울러, 공무원의 수는 1995년~2007년간 보건(73%), 교육(41.9%) 등 전반에 걸쳐 약 30% 증가하였으나, 전체 노동인력 대비 공무원 비율은 여전히 낮음

- 정부정책은 실제적으로 전체 노동인력 대비 공공부문 종사자 및 GDP 대비 공공부문의 임금을 감축하는 방향으로 집행

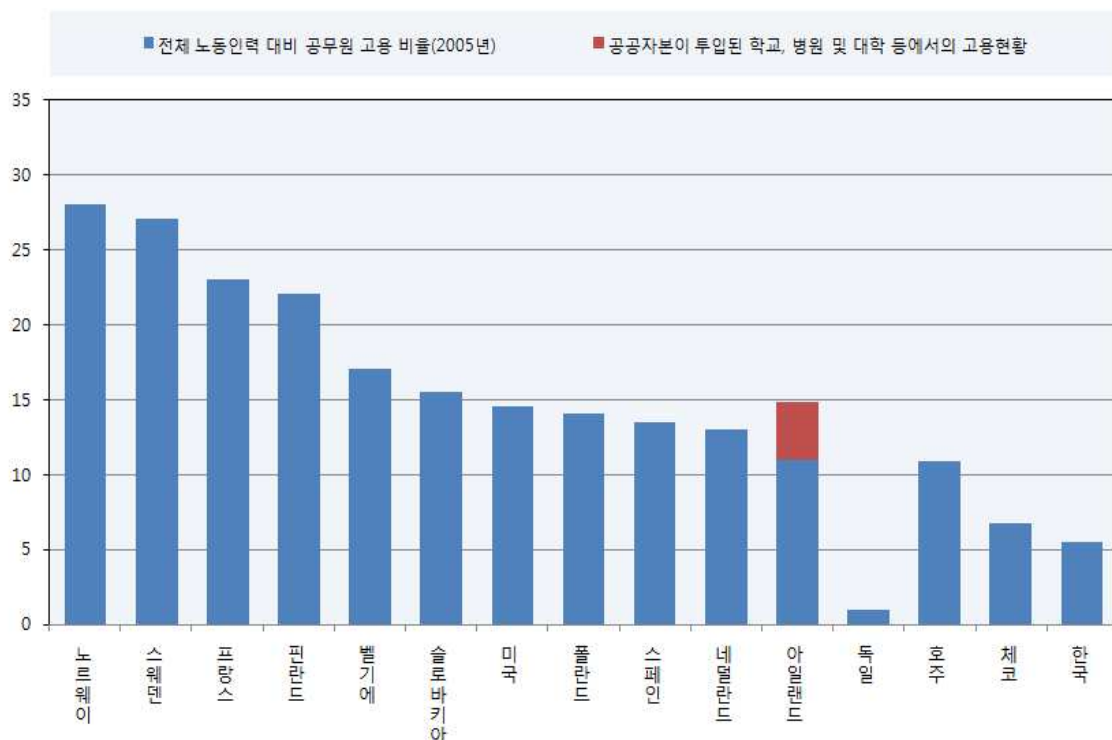
<표 2> 부문별공공부문고용현황 (단위 : 1000명)

(1995~2007.9)

	1995	2007	증가율(%)
보건	65.2	112.8	73
교육	65.9	93.5	41.9
준공기업	63	53	-15.9
공기업/ 지방정부	30.1	40.1	33.2
행정사무	31.5	38.4	21.9
경찰대	10.7	13.4	25.2
국방	14	11.2	-20
기타	0.5	1.6	220

○ 2005년 기준, 아일랜드의 공무원 비율은 전체 노동인력의 14.6%에 이르며, 이는 노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 핀란드 등 여타 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 편임

<그림 2> 전체 대비 공공부문 고용비율(2005년)



⇒ 아일랜드는 OECD 다른 회원국에 비해 작은 규모의 경제와 노동력으로 공공부문 서비스를 전달하고 있으며, GDP 대비 정부지출은 감소하는 추세에 있음

* 장기적인 GNP 성장 하락 : 7.1%('95~'05) → 4.6%('05~'10)→3.4%

⇒ 이에, 현재 재정수준을 유지하면서 서비스의 질을 향상시키기 위해 효율성 향상을 위한 개혁이 필수적임

□ 아일랜드 개혁정책

▶ 자본 및 인력투입 중심에서 성과 및 결과 중심의 행정 개혁으로 전환

(1) 전략적 관리이니셔티브 (Strategic Management Initiative, 1994)

○ 목적 : 국가개발전략의 일환으로 공공부문 개혁, 보다 향상된 대민서비스 제공 및 효과적인 자원의 활용 등

○ 이행체제로, Coordinating Group of Secretaries (CGS) 설립

- 모든 정부부처는 6개월 마다 CGS에 전략보고서(Strategic Statement) 제출

(2) 보다 나은 정부 서비스 전달 (Delivering Better Government, 1996)

○ CGS는 공공부문 개혁을 위한 청사진 제시하고, 다음의 6개 개혁분야 선정

① 보다 공개적이고 유연한 체제 설립

② 명확한 전략 프레임워크 마련

③ 효과적인 인적자원관리(HRM)

④ 정부와 국민에게 보다 높은 질의 서비스 제공

⑤ 규제개혁

⑥ 재정 관리의 현대화 등

○ 아울러 신규 법·규정 제정 및 개정을 통한 법적 기반 마련

- 공공서비스 관리법 (Public Service Management Act, 1997)
 - 전략보고서 제출의 법적 의무화
 - 공무원의 책임성 증진 등
- 공무원규정법 개정 (Civil Service Regulation (Amendment) Act)
- 정보자유법 (FOI : Freedom of Information Act, 1997)
 - 정부업무 관련 정보 접근성 증대
 - 공개성 (Openness) 확대
 - 민원에 대한 답변·처리시간 규정
 - 각 부처별 FOI 섹션 설치
 - 개혁과정 감독을 위한 FOI 위원장(Commissioner) 임명
- o 이 외에도 인적자원관리, 고객관리 및 규제개혁 등 새로운 행정개혁제도 도입
 - 인적자원관리(HRM), 혹은 성과관리개발시스템(Performance Management Development System, PMDS)
 - 개인의 성과와 전략보고서 연계
 - 전략보고서의 목적 및 목표를 각 부서별로 연차보고서에 상술
 - 개인별 연간업무 프로필 작성
 - 고객관리서비스 이니셔티브(Quality Customer Service Initiative)
 - 특별 상여제도
 - 각 부처별로 “고객헌장 (Customer Charter)” 규정
 - 규제개혁 (Regulatory Reform)
 - 규제영향평가(RIA) 도입
 - 모든 규제를 정기적으로 검토

□ OECD 공공거버넌스 리뷰 및 권고안

(1) OECD 공공거버넌스 리뷰 방식

o 2006년 OECD에서 아일랜드의 공공거버넌스 리뷰(Public Service Review of Ireland) 착수

o 목적

- ① 아일랜드의 공공서비스 벤치마킹 사례 도입
- ② 현재의 제한된 자원으로 보다 높은 질의 대민서비스 제공을 위한 공공부문 개혁 방향 제시

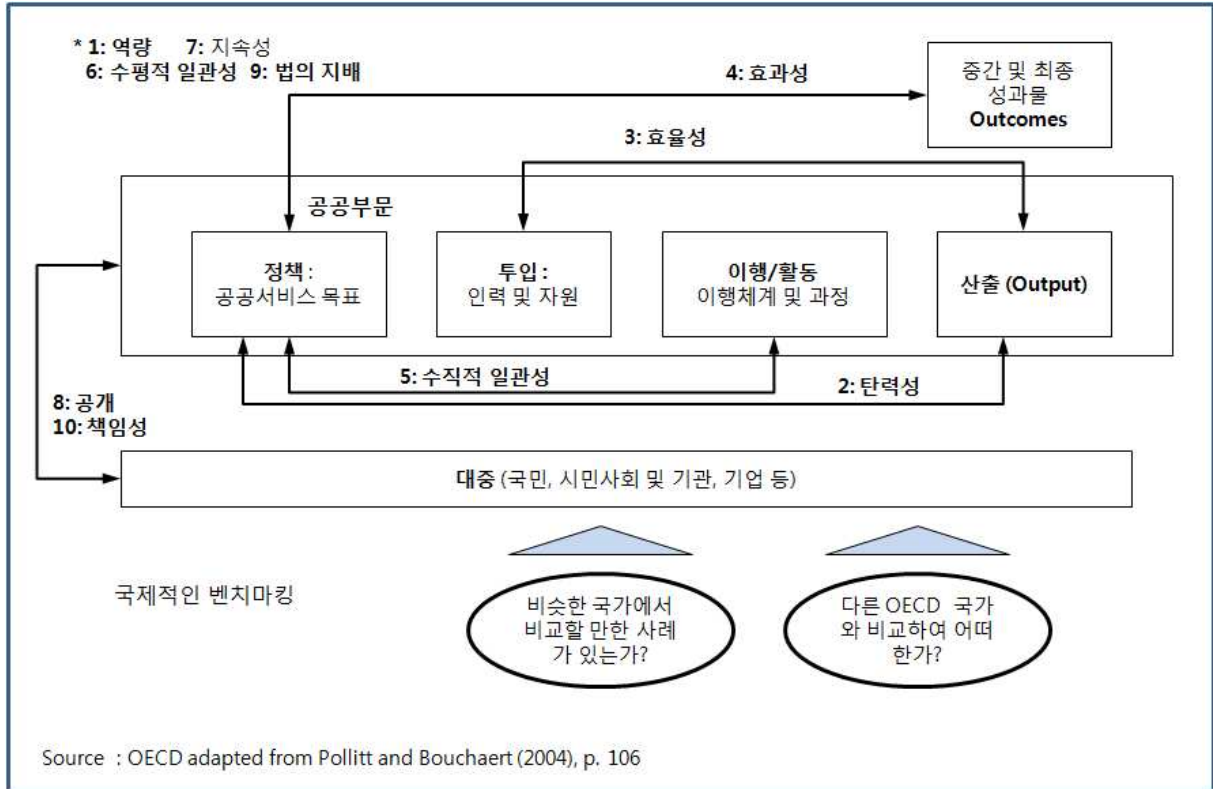
o 두 가지 접근법 (twin track approach)

- 예산, 전자정부, 공무원 채용 등 공공행정 전반에 관한 제도적 접근 및 분석
- 각 행정 개혁분야별 주요 현안을 중심으로 사례연구

o OECD에서는 이를 위해 공공행정 및 정책형성 과정에서의 주요 특성을 다음의 10가지로 구분

- ① **역량(Capacity)** : 공공서비스 전달을 위한 전략적(정책 및 기획) 및 기술적 능력 및 기술
- ② **탄력성(Agility)** : 현재의 공공행정 체계 및 과정에서 변화하는 정책목표에 맞게 서비스 전달할 수 있는 능력
- ③ **효율성 (Efficiency)** : 투입-산출간 관계
- ④ **효과성 (Effectiveness)** : 정책 목표와 성과물(Outcomes)간 순응성
- ⑤ **수직적 일관성(Vertical Coherence)** : 정책 목표와 산출(Output)간 순응성, 즉 대민 서비스, 정부수준간 커뮤니케이션 향상, 적절한 상여제도 보장 등
- ⑥ **수평적 일관성(Horizontal coherence)** : 범부처 정책 및 프로그램 제공 시 부처 간 책임을 공유하기 위해 필요한 조정능력 정도
- ⑦ **지속성(Sustainability)** : 정책적 의무사항을 준수하기 위해 필요한 자원의 가용성
- ⑧ **공개(Openness)** : 투명성(*Transparency*), 접근성(*Accessibility*) 및 대응성(*Responsiveness*) 등 세 가지 측면에서 평가
- ⑨ **법의 지배(Rule of Law)** : 법·규정에 따른 정부의 권한 행사
- ⑩ **책임성(Accountability)** : 공공서비스에서 특정 책임을 부여받은 담당자의 의무

<그림 3> 정책형성 과정 (Policy Cycle)



(2) OECD 권고안

○ 역량강화를 위한 노력

- 아일랜드는 적은 인원으로 효율적으로 업무를 처리하여 국제적으로 높은 경쟁력을 갖고 있음
- 이러한 경쟁력 유지를 위해 정부는 공공부문의 평균 급여를 8.9% 인상 (공공-민간 부문 급여 벤치마킹 제도)
- 그럼에도 민간부문에 대한 경쟁력을 갖기 위해서는 인센티브에 대한 보완이 필요하며, 직원의 능력 및 업무개발을 위한 훈련 및 교육 제공
- 또한, 팀 단위가 아닌 개인별 성과에 따른 급여제도 도입 고려

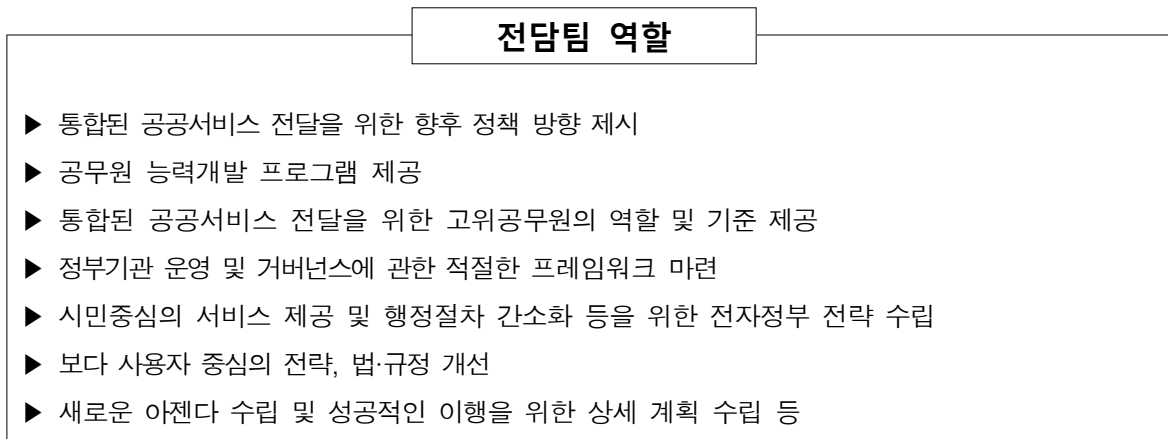
○ 시민중심의 공공행정 서비스 전달

- 아일랜드는 보다 이용자 중심의 통합된 공공서비스를 시의 적절하게 국민들에게 제공 함으로서 서비스의 질을 높이고자 함
- 이에 국민 만족도를 보다 잘 측정하고 국민중심의 서비스 제공을 위한 고객관리서비스 (Quality Customer Service) 설립 및 시민헌장 제정 등 노력

- 그러나 보다 효율적이고 신속한 서비스 전달을 위한 **정량적 성과측정 및 목표 설정**이 요구됨
- 또한, 효율적인 서비스 전달을 위해 **전자정부의 이용도를 높이고**, 관련 부처 간 통합과 책임공유 등을 위한 **강력한 리더십** 필요
 - * 아일랜드는 유럽집행위원회(European Commission)가 지정한 20개 온라인 서비스이용률의 국제적 수준에 못 미침
- 시민참여 관련, 정보화자유법 제정 이후 정보공개가 활성화되었지만, 시민의 정보 접근성을 높이기 위한 단일통합창구 제공이 필요

○ **강력한 거버넌스 체제 설립**

- 정부정책 및 공공서비스 관련 정부부처간 통합된 방식의 대응 능력이 요구 (*Networked approach*)
- 정부는 OECD 권고안 관련 전담팀(Task Force) 창설
- 국무사무총장(Secretary General to the Government)을 의장으로 4개의 주요 분야별 사무국장(Secretary Generals)과 4명의 외부 인사로 구성
 - OECD 보고서에 기초, 공공부문 개혁을 위한 종합적인 프레임워크 준비



【참고자료】

OECD(2008), Public Management Reviews - Ireland: Towards an Integrated Public Service, Paris

OECD(2007), “Public Management Review Process : Example from the Review of the Irish Public Service”

H.E. Conor Murphy (2008), “Irish Public Service Modernisation - a Work in Progress” , *a presentation paper of Seminar on Public Governance*, OECD/KOREA Policy Centre