

〈 훈련결과보고서 요약서 〉

성 명	강준엽	직 급	서기관
훈 련 국	미국	훈련기간	2022.7.31. - 2024.5.29.
훈련기관	Florida State University	보고서 매수	101매
훈련과제	코로나19 이후 정부역할 확대에 대응하는 효율적 정부조직 관리방안		
보고서 제목	코로나19 이후 정부역할 확대에 대응하는 효율적 정부조직 관리방안		

〈 내용 요약 〉

1. 검토배경

국가 간 공무원 규모 차이 발생

〈 공무원 정원 변화 추이 (단위: 백만명) 〉

국가	2011년	2016년	2021년
미국	2.124	2.067	2.171
일본	0.327	0.328	0.302
영국	2.807	2.936	3.481
한국	0.612	0.629	0.758

- 특정 국가들은 최근 10년간 공무원 정원을 일정 수준으로 안정적으로 유지한 반면, 다른 국가들은 급격한 공무원 증원을 경험
 - 미국과 일본은 공무원 증원이 없으나, 영국과 한국은 급격한 증원 발생
 - 비교기준 : 미국(연방정부), 일본·영국·한국(중앙정부)
 - 공무원 규모는 국가 재정부담과 직결되는 중요한 문제임
 - 단기적으로는 공무원 임금지출이 증가하고, 장기적으로는 수십년간에 걸친 공무원 연금지출이 발생
 - 정부 재정채무가 증가할 경우, 경제상황에 따른 유연한 재정정책을 사용할 수 없는 문제 발생
 - OECD 평균에 비해서는 한국정부 재정채무는 낮은 수준이나, 증가속도가 매우 빨라 우려가 커지는 상황
- ※ IMF 아시아·퍼시픽 국장 발언 : 최근 한국정부 재정적자가 우려할만한 수준이므로, 이를 규제하기 위한 정책수단 필요

< 한국정부 재정적자 추이 >

년도	201년	2021년	2026년
규모	310.8 Billion	717.6 Billion	995.6 Billion

- 따라서, 국가간 비교연구를 통해 정부규모에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 급격한 증원을 억제할 수 있는 수단을 찾을 필요성 부각
- 공무원 수에 영향을 미치는 요인을 정의하고, 한국정부가 급격한 증원을 경험한 이유를 규정
- 다른 국가 사례를 참고하여, 한국정부가 취할 수 있는 정책대안 제시

2. 선행연구 분석

□ 정부인력 비교 기준

- OECD : **General Government Employment** 개념을 사용하여 국가간 비교분석, 중앙·지방정부·사회보장펀드·비영리기관(정부영향을 받는)까지 포함하는 광의의 개념
 - 과거 비교연구 : 국가공무원법상 공무원 개념 사용, 중앙·지방정부·교원까지 포함하는 개념
 - OMB : **Full-Time Equivalent Employment (FTE)** 개념사용, 총 근로자의 총 근로시간을 2,080시간으로 나눈 개념
 - OPM : **On-Board Employment** 개념 사용, 정규직이든 임시직이든 구분하지 않고 현재 고용된 인원 산정
- 본 연구에서는 연방정부·중앙정부 공무원에 한해 분석 실시 (중앙-지방정부간 역할수행의 차이, 데이터 수집용이점 고려)

□ 정부인력에 영향을 주는 요인

- 관료행태적 요인 : 관료제의 속성상, 관료조직은 업무량에 관계없이 지속적으로 확장 추구, 간부들은 자신의 예산 및 권한이 커지는 것을 선호
- 경제적 요인 : 경제가 발전하고 국민소득이 증가할수록 국민들의 행정수요가 증가하고, 따라서 공무원 수 증가
- 정치적 요인 : 집권세력 및 엘리트 그룹의 정치적 성향에 따라 정부규모가 결정됨, 유럽의 경우 좌파정당이 집권할수록 정부규모 증가, 미국의 경우 민주당이 의회에 의석을 많이 차지할수록 정부규모 증가
- 인구학적 요인 : 국민들의 인구학적 구성이 영향을 미침, 노인인구가 증가할수록 복지수요 증가

→ 국가간 제도적 차이, 정책의 차이에 관한 연구는 부족

□ 선행 비교연구

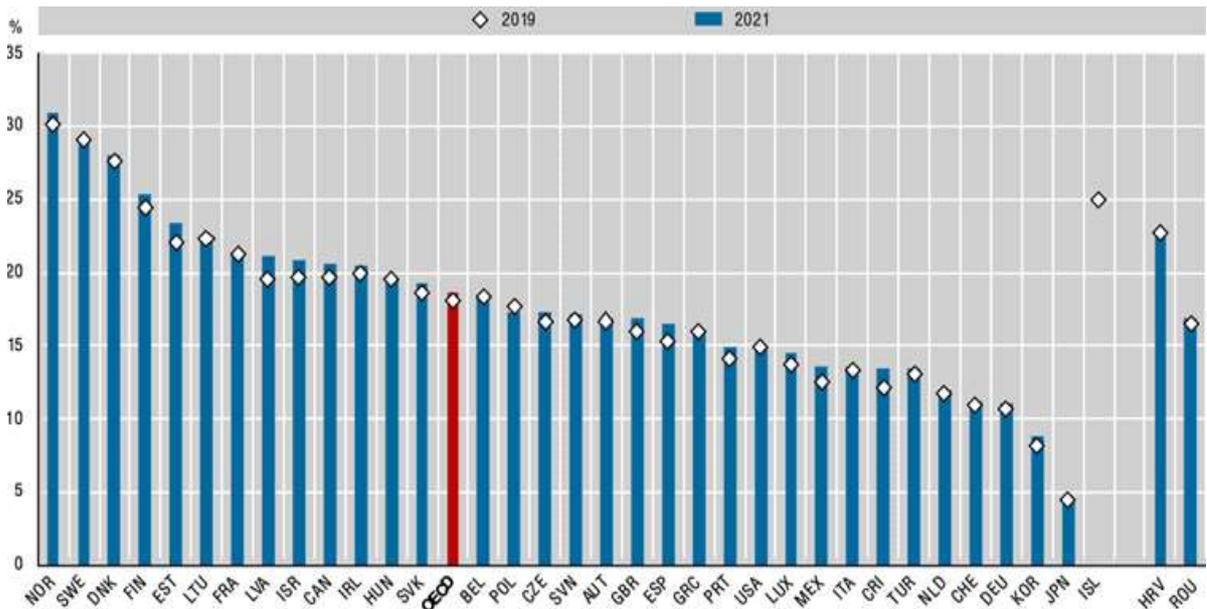
○ 국가 간 공무원 수 단순비교 연구는 많이 존재

< 기존 국가간 공무원 수 비교연구 (1,000명당 공무원 수) >

국가	Kim (as of 2010)	Jin (as of 2003)	Cho (as of 2014)
미국	72.4	25.41	68.5
일본	34.9	16.8	31.1
영국	89.1	13.61	91.4
한국	32.3	12.17	39.1

○ OECD의 경우 국가간 총 고용에서 공무원의 비중 비교분석

< 총 고용 중 공공부문 비중, 2019 and 2021 >



Source: OECD National Accounts Statistics (database). Data for Iceland, Japan, Mexico, Turrkiye and the United States are from the International Labour Organization (ILO), ILOSTAT (database), Public employment by sectors and sub-sectors of national accounts.

3. 연구방법론 및 평가기준

연구방법론

- 기존 선행연구 분석, 국가 간 데이터 비교 분석
- 국가 간 제도 비교분석(법률, 대통령령, 행정명령 등)
- 최근 정부인력 관련 정책 비교분석(정부문서, 백서, 언론기사 등)

정책대안 평가기준 : 총 12점, 기준당 4점

- 실현가능성 : 정책대안별 정치적·행정적·경제적 실현가능성 평가
- 효과성 : 정책대안이 ‘공무원 증원 억제’ 라는 목표를 얼마나 잘 달성할 수 있는지 평가
- 효율성 : 정책대안이 경제적으로 효율적인지, 성과 대비 비용이 과다하게 발생하지 않는지 평가

4. 국가 간 비교 연구

정부인력 규정방식

○ 미국

- 성문법 국가가 아닌 미국의 경우 공무원 정원을 규정하는 별도의 법령은 존재하지 않음
- 각 중앙부처별 인건비 예산규모가 결정되면, 해당 규모 안에서 각 부처는 자율적으로 인력규모 결정
- 다만 OMB 및 OPM의 가이드라인 준수 필요

○ 일본

- 중앙정부 공무원 총 정원 상한선이 「행정기관의 정원에 관한 법률」상 33,984명으로 규정되어 있음

- 총 정원 상한선이 법률에 규정되어 있으므로, 공무원 총 정원을 늘리는 것은 행정적으로 매우 어려움
- 의회에서 공무원 총 정원에 대한 직접적 통제가 가능하며, 급격한 증원을 억제하는 데 효과성 발휘

○ 영국

- 성문법 국가가 아닌 영국의 경우 공무원 정원을 규정하는 별도의 법령은 존재하지 않음
- 각 중앙부처별 인건비 예산규모(Departmental Expenditure Limit)가 결정되면, 해당 규모 안에서 각 부처는 자율적으로 인력규모 결정

○ 한국

- 정부조직법상 각 중앙부처의 공무원 정원은 대통령령(직제)로 규정
- 각 중앙부처의 공무원을 증원 또는 감원하고자 할 경우, 각 부처 증원요구 → 행정안전부 검토 → 협의결과 대통령령 개정안 마련 → 국무회의 심의 → 대통령 결재 및 반포 절차 준수, 통상 2-3개월 소요
- 법률개정 없이도 공무원 증원 가능
- 간접적으로 국회 예산심의를 받기는 하지만, 사실상 행정부가 공무원을 증원할 경우 의회가 견제할 수 있는 수단은 전무

□ 공무원 직업보호 강도

○ 미국

- 1978년 제정된 「공무원 개혁법」에 따라 저성과자에 대한 해고 가능
- 받아들이기 어려운 성과(해당 직위에 요구되는 핵심 요소 하나 이상이 결여되는 경우)를 기록한 공무원에 대한 해고·강임 가능
- 한국처럼 반드시 은퇴해야 하는 정년 상한선이 존재하지 않고, 반대로

특정 연령(55세·60세 등 입직년도에 따라 다름)이 경과할 경우 은퇴 신청 가능, 은퇴 시 공무원 연금 수령

○ 일본

- 「국가공무원법」 제78조에 저성과자에 대한 해고 근거규정 존재
- 공무원의 업무성과가 저조하다고 평가받거나, 정부직위에 필요한 역량이 부족하다고 평가될 경우, 행정기관의 통폐합으로 인해 기존 직위가 사라질 경우 공무원 본인에 대한 해고 가능

○ 영국

- 「공무원 운영 규정」 6.3조에 따라 저성과자에 대한 해고 근거규정 존재
- 저조한 업무성과(공무원의 업무가 받아들이기 어려운 수준으로 악화된 경우), 저조한 출석이 존재할 경우, 일정시간이 경과함에도 불구하고 이것이 개선되지 않을 경우 공무원 해고 가능

○ 한국

- 「국가공무원법」 제68조에 따라 일반공무원은 신분이 강력하게 보장되며, 형을 선고받지 않는 이상 해고가 불가
- 저성과자에 대한 해고 근거규정 및 절차는 없음
- 「국가공무원법」 제74조상 정년은 60세로 보장

□ 정부인력 정책 추진현황

○ 미국

- 2017년 트럼프 대통령 취임 후 감축정책 추진, 대통령 메모를 통해 연방정부 공무원에 대한 'Hiring Freeze' 선언
- 행정명령 "Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch"을 통해 연방정부 기관장으로 하여금 중복기능을 제거하고,

정부기능을 효율화할 것을 명령

- OPM의 "Workforce Reshaping Operations Handbook"을 발간하여 인사관리 부서의 효율화 기능을 강화

○ 일본

- 2014년 아베 정권은 「국가공무원법」을 개정하여, 고위공무원에 대한 임명·평가 권한을 수상에게 부여, 공무원 사회의 비효율성을 최고권력의 간섭을 통해 향상시키려고 함
- 2014년 「행정기관 및 정원에 관한 운영방침」을 통해 중앙정부 공무원을 매년 2% 감축 추진하고, 매 5년마다 필요성을 재검토
- 신규 행정수요가 발생하더라도, 중앙부처는 기존 인력을 재배치할 것을 의무화함, 기관 내 재배치가 어려울 경우 기관 간 재배치 규정
- 매년 국무총리실이 각 기관의 감축실적 점검

○ 영국

- 2012년 이후 카메론 정부는 강력한 감축정책 : "The Civil Service Reform Plan" 추진
- 정부의 디지털 혁신을 촉진하고, 기능을 효율화함으로써 2015년까지 중앙정부 공무원의 23%를 감축할 것을 목표로 함
- 그러나 2016년 브렉시트 이후, 각 중앙부처의 업무량이 폭증하였고, 안정적인 재정상황이 겹치면서 급격한 공무원 증원이 발생

○ 한국

- 2017년 이후 현장민생공무원 증원정책을 추진한 결과, 경찰·소방 등 현업공무원을 중심으로 증원 추진
- OECD 선진국에 비해 아직 양호한 재정상황을 바탕으로, 소득주도 성장을 추진하기 위해 공무원 증원이 정책수단으로 활용됨

5. 정책 대안

□ 법률에 공무원 총정원 상한 규정

○ 정책내용

- 일본정부의 「행정기관 정원에 관한 법률」을 참고하여, 법률에 공무원 총정원 상한을 규정 가능
- 「정부조직법」을 개정하여 공무원 총 정원 상한선 규정 가능
- 일단 총정원 상한이 규정될 경우, 이를 수정하는 것은 매우 어려우므로 급격한 증원 억제 효과 예상

○ 평가결과 : 7점

- (실현가능성) 「정부조직법」 개정의 정치적 실현가능성이 낮고, (효과성) 공무원 증원 억제효과는 탁월, (효율성) 급격한 외부환경 변화 시 효율적으로 대응 어려움

□ 공무원 직업보호 약화

○ 정책내용

- 일본·영국·미국의 사례를 참고하여, 극히 저조한 성과를 보이는 공무원에 대한 해고 절차를 마련
- 「국가공무원법」상 저성과자에 대한 해고근거 규정, 해고절차에 대한 세부 규정을 마련
- 법률 개정 이전에 정교한 성과평가 기법 마련, 저성과자에 대한 재교육 프로그램 마련 등이 선행될 필요

○ 평가결과 : 7점

- (실현가능성) 공무원들의 동의를 얻을 가능성이 낮고, (효과성) 무분별한 증원이 억제될 가능성이 있고, (효율성) 정부운영의 효율성이 향상될 것으로 예상

□ 강력한 감축정책 추진

○ 정책내용

- 일본정부 및 영국 카메론 정부의 사례를 참고하여, 탑-다운 방식으로 감축정책 추진 가능
- 매년 각 중앙부처가 조직진단을 통해 감축해야할 분야를 발굴하고, 일정 규모의 감축인력 발굴
- 총 5년간 감축정책을 추진하고, 매 5년마다 추가 감축 필요성 검토

○ 평가결과 : 11점

- (실현가능성) 큰 저항이 발생할 가능성이 낮고, (효과성) 공무원 수 감축 효과 달성, (효율성) 막대한 비용절감 효과 발생

□ 재배치 의무화

○ 정책내용

- 공무원 수를 직접 감축하는 대신, 증원을 원칙적으로 금지하고 기존 인력 재배치를 의무화
- 신규 행정수요가 발생하더라도, 기존에 기능이 쇠퇴한 부서 및 인력을 재교육하여 재배치하도록 의무화
- 지속적인 조직진단 및 행정안전부 점검 필요

○ 평가결과 : 9점

- (실현가능성) 저항이 발생할 가능성이 매우 낮고, (효과성) 공무원 증원을 억제하는 효과 달성, (효율성) 기존 인력을 감축하는 것에 비해 비용절감 효과는 다소 부족

6. 결론

- 효과성이 가장 높은 정책3을 추진하되, 정치적 상황을 고려하면서 정책 1 및 정책2 추진 필요