

I. 서론

그동안 대한민국은 비약적인 경제성장의 신화를 이루어, 유엔무역개발회의에서 선진국으로 국제적인 지위가 상승되는 성과를 이루어 내었다. 많은 국민들의 피와 땀의 결실로서 기뻐해야 할 성과이지만, 우리나라가 직면하고 있는 현실을 돌아보면 앞으로 해결해야 할 많은 난관들이 존재하고 있다.

최근의 국제환경은 매우 급변하고 있다. 3년전에 시작된 코로나 팬데믹은 아직도 지속되고 있어서, 전세계의 경제적 성장과 무역에 심각한 악영향을 미치고 있으며, 설상가상으로 발생한 우크라이나 전쟁은 세계를 이끌어가는 강대국간의 힘에 의한 대립을 촉발하여, 곡물류와 에너지 자원의 전쟁무기화 상황이 전개되고 있는 실정이다.

경제면에서는 세계적으로 고도의 인플레이션이 심화되고, 이에 따른 환율의 급등과 원자재 가격의 상승 등으로 수입액이 급증하여, 국제무역수지는 적자를 기록하고 있고, 국제적 물류유통 구조의 붕괴와 혼란으로 인해 우리나라가 주력이었던 상품들의 수출전망도 매우 어두운 상황이다. 더 큰 변화로는 기후변화에 대응하는 국제적 흐름으로, 탄소세로 향할 각종의 정책들이 실행되기 시작하고 있어서, 친환경적 에너지와 기기를 사용해야 하는 새로운 산업혁명의 시기를 맞이하고 있다.

이러한 국제적인 환경적 변화는, 대외의존도가 높은 우리나라의 입장에서는 심각한 위기상황임에도 불구하고, 국내의 정치상황은 새정부 출범이후에 여야가 서로 정쟁으로 대립하는 양상이 지속되고 있으며, 국민들의 안전보장과 민생보호를 위한 정책들이 제대로 시행되지 못하고 있는 상황이 계속되고 있다.

각종 선거와 정부 정책이 연계되어, 주민들의 표를 의식한 인기 위주의 정책공약이 늘어나고 있고, 국회에서의 논의는 효율성과 실용적 접근 보다는 이념적 정치적 정당적 투쟁적 접근으로, 정당간에는 반대를 위한 반대 성명들이 오고가고 있으며, 일부에서는 아전인수의 가짜 뉴스가 횡행하여, 국민들은 무엇이 진실인지를 판단하기 어려운 지경에 이르고 있다.

이렇게 참을 수 없을 만큼 혼란스러운 정치적 혼란으로 인하여, 국정운영을 위해 유기적으로 협력해야 하는 행정부와 입법부 사이에서 일어나고 있는 갈등과 대립 현상들을 바라보면, 우리나라 공공분야 국정운영체제 전반에 대한 새로운 검토와 대전환의 방향 모색이 절실하게 필요함을 인식하지 않을 수 없다.

국가인재경영연구원은 2021년 7월에는 ‘대전환시대의 국가인재 경영’의 발간을 통하여, 국가통합적 관점의 인재경영시스템의 필요성과 국가경쟁력 제고를 위한 인재개발에 대한 범국가적 전략과 투자 및 정책의 필요성을 제시하였고, 2021년 11월에는 ‘백지에 그리는 일자리’를 발간하여 미래 고용시장 변화대응을 위한 대한민국의 일자리창출을 위한 주요 정책에 대하여 제시한 바 있다.

이번 저서에서는 정부와 공공기관, 국회(정치), 중앙정부와 지방정부, 사람(공직자) 등의 4개 분야별로, 공공개혁의 대전환 방안을 14대 정책제언과 34개의 실행과제를 통해, 국정운영 전반의 대전환을 위한 실천방안들을 제시하고 있다.

정부와 공공기관 분야에서는

- 글로벌 대전환 시대에 적합한 정부행정체제를 새롭게 구축하자.
- 1,558개 중앙정부와 지방정부 산하 공공기관을 백지에서 재설계하자.
- 공공기관운영위원회를 독립적인 범정부기구로 개편하자.

국회와 정치 분야에서는

- 국가운영체계를 정치와 행정의 조화로운 협력체제로 전환하자.
- 대통령 4년 중임제를 도입하고, 선출직 공직자의 임기와 선거제도를 개혁하자.
- 정책 전문성 강화를 위한 정당시스템을 전면 개혁하자.
- 미래 정치지도자 육성시스템을 강화하자.

중앙정부와 지방정부(교육자치) 분야에서는

- 31년 된 지방자치제와 226개 지방자치단체의 운영, 백지에서 다시 그리자.
- 자치행정과 지방교육자치 시스템의 점진적 통합이 필요하다.
- 교육감 직선제를 러닝메이트제나 추천임명제로 전환하자.

사람(공직자) 분야에서는

- 관료제의 창조적 해체를 통한 새로운 인사시스템을 구축하자.
- 범정부 인사정책통합기구(가칭 국가인사원)를 신설하고, 대한민국 CHO를 선임하자.
- 공직자 채용제도를 개혁하고, 국가인재채용원을 신설하자.
- 대통령 인사의 가이드라인으로 ‘한국판 플럼북’을 발간하자.

등의 내용을 담고 있다.

이렇게 정부와 공공기관, 국회와 정치, 중앙정부와 지방정부(교육자치), 사람(공직자) 등 국정운영의 핵심적인 분야를 종합적으로 분석하기 위하여, 이 연구는 각 분야의 국내 전문가들과 함께 공동연구를 수행하였다.

II. 국정운영체계 대전환을 위한 14대 정책제언

1. 글로벌 대전환 시대에 적합한 정부행정체제를 새롭게 구축하자.

(실행과제)-----

세계를 선도하고 G3를 향한 대한민국의 미래 정부 구축을 위해, 디지털플랫폼에 기반한 스마트 정부 운영시스템을 구축하여야 한다.

- 1) 개방적이고 다층적인 최상위 메타플랫폼의 구축이 필요하다.
 - 2) 공공플랫폼을 중심으로 중앙과 지방이 연계되는 공유경제의 기반이 마련되어야 한다.
 - 3) 디지털플랫폼 기반의 스마트 정부는 추진 주체와 추진 목표 및 추진 대상을 명확히 설정하여, 추진하여야 한다.
 - 4) 중앙정부/지방정부/지역주민/민간기업 등 추진 주체간의 명확한 역할 분담이 이루어져야 한다.
-

세계적으로 디지털 대전환 시대로 향해하는 미래 사회는, 시민 중심적 국가, 디지털 방식의 보편화, 인공지능(AI)을 사회 전 분야에서 쉽게 쓰는 사회, 데이터 기반 업무와 정책, 그리고 개방적인 공동체 중심의 사회라는 공통적인 지향점을 갖고 있다. 이러한 미래사회에서의 정부는 ‘디지털플랫폼에 기반한 스마트 정부’ 이어야 한다.

스마트 정부란 고도로 지능화된 ICT와 사회적 연결망을 기반으로 행정업무 방식과 절차를 재설계하고, 정부와 기업, 시민, 글로벌 공동체 간 지식과 정보를 공유하여, 사회구성원 간 상호 거래를 통하여 생산적이고 민주적인 부가가치를 지속적으로 창출할 수 있는, 공공 플랫폼 기반을 제 공함으로써 각 주체들이 협력적 동반자의 역할을 지향하는 거버넌스 체제 혹은 국정운영 체계이다.

1) 개방적이고 다층적인 최상위 메타플랫폼의 구축이 필요하다.

미래사회는 실용주의, 시민 중심적 국가, 디지털 방식의 보편화, AI-데이터 기반 정부와 사회 메카니즘, 그리고 개방적인 공동체 중심의 사회라는 공통적인 지향점을 갖고 있다. 미래 국가는 이러한 모든 과정과 요인들을 포용하면서 인간-기술-사회시스템이 개방적이고 다층적인 플랫폼과 최상위 메타플랫폼 형태를 갖춘 국가가 되어야 한다. AI-빅데이터-클라우드를 연계한 메타버스 기반 공공플랫폼을 중심으로, 정부-민간-시민 간 정보대칭 수단과 방법을 제시해야 하며, 메가시티 등 권역별 메가시티 계획에 포함되어야 한다. 이미 민간 분야에선 메타버스가 일시적인 트렌드가 아니

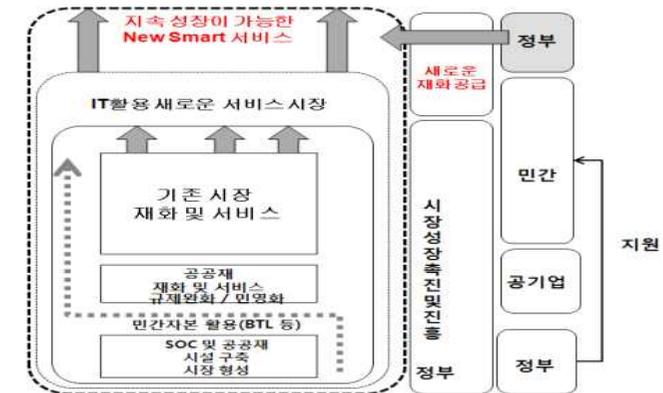
라 인터넷과 모바일을 대체할 '인류의 플랫폼 혁명'으로 인식하고 있다. 실리콘밸리는 사실상 메타버스 전쟁터이며, 애플과 페이스북, 엔비디아, 구글, 마이크로소프트(MS) 등 글로벌 공룡들이 메타버스 플랫폼을 선점하기 위해 혈투를 벌이고 있다. 향후 대규모 공공 조달사업과 혁신을 통하여 민간이 새로운 융합산업과 일자리를 창출할 수 있도록 인프라를 구축하고 불필요한 규제를 완전히 없애야 한다.

정부의 역할은, 미흡했던 5G 시범사업을 25년까지 조기에 구축하고, 디지털 시민공동체 플랫폼, 마이데이터, NFT, 디지털화폐, 스마트 의료복지, 스마트 교육 등 XR 국민체감형 메타버스 사업을 대대적으로 전개해야 한다.

정부가 주도하기 보다는 3세대 플랫폼인 메타버스 플랫폼을 정부-민간-시민이 함께 협력하여 동반 구축하는 PPP(Public-Private-Partnership)로 추진해야 한다.

2) 공공플랫폼을 중심으로 중앙과 지방이 연계되는 공유경제의 기반이 마련되어야 한다.

보이는 손이 작동하는 미래사회에서는 공공플랫폼을 중심으로 중앙과 지방이 연계되어 국민과 지역주민이 밀착되어 참여하고 생산활동의 주체와 컨슈머가 될 수 있는 공유경제의 기반이 마련되어야 한다. 중앙정부는 컨트롤 타워(가칭: 국가미래전략원)를 통하여 4차산업혁명과 같은 새로운 생산유통 메카니즘을 기반으로 한 공유경제 플랫폼을 설계하여야 한다.



[그림] 지원자로서의 스마트 정부

공유경제 플랫폼을 설계방식은 자유방임적 시장경제 정책으로는 불가능하고 과거 뉴딜정책과 같이 시장 및 정부실패에서 공공이 우선 수요창출을 하는 ‘디지털 플랫폼’ 기반 데이터 공급이 필요하다. 즉 민간이 시장에서 뉴 재화/서비스를 생산할 수 있는 데이터 및 원자재 (디지털 원자재 또는 기술)를 시장논리에 따라 민간기업에 공급하는 방식이다. 사실상 우리나라는 과거 정보화추진위원회, 정보통신부, 전자통신연구소 (ETRI)와 한국전산원, 정보통신정책연구원을 통하여 IT강

국코리아를 만들었던 경험이 있다. 이러한 전략은 제로베이스에서 새 틀과 판을 짜야 하는 현 시점에서 가장 실현가능한 대안이다.

다만 과거와는 다른 양상은 개인의 역량이 훨씬 커졌고, 다양한 플랫폼 기반 (구글, 아마존, 엔비디아, 네이버, 삼성 등)을 통하여 제조와 유통이 가능해졌다는 점이다. 'self-maker' 시대에서는 1인 기업이 중견기업 이상의 역할을 할 수 있기 때문에 중앙정부는 다양한 공공플랫폼을 통하여 다양한 소프트웨어와 융합서비스가 만들어지고 시장논리에 따라 확산될 수 있도록 촉매자, 지원자, 그리고 중재자의 역할이상의 개입을 지양하고 철저하게 시장의 자율성을 보장하고 불필요한 규제를 없애는 과감한 규제개혁을 하여야 한다.

3) 디지털플랫폼 기반의 스마트 정부는 추진 주체와 추진 목표 및 추진 대상을 명확히 설정하여, 추진하여야 한다.

디지털플랫폼 기반의 스마트 정부는 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 민간기업이 협력적 동반자로서, 함께 국정운영을 하는 거버넌스 체계를 기반으로 하는 정부로서, 다음과 같은 기본적인 조건을 갖추고 운영되어야 한다.

첫째, 추진 주체는 중앙정부/지방정부/지역주민/민간기업을 포괄적으로 포함하여야 한다. 둘째, 추진 목표는 지방정부의 경쟁력 강화, 지역 간 정보격차 해소, 지역 균형 발전, 지역주민 삶의 질 향상이 포함되어야 한다. 셋째, 추진 대상은 지방정부 행정프로세스/업무, 지역경제/서비스 기반, 지역주민 생활환경, 지능정보화 기반/시스템이 된다. 넷째, 추진 전략은 통합적 플랫폼 구축과 업무 재설계, 지역특성화 서비스 개발/추진, 안전하고 편리한 서비스 개발, 플랫폼기반 표준화/상호운용성 확보의 방법이 포함된다.

4) 중앙정부/지방정부/지역주민/민간기업 등 추진 주체간의 명확한 역할 분담이 이루어져야 한다.

구체적으로 지방정부들은 첫째, 지방정부 경쟁력 강화를 위하여 지역의 상황변화에 민감하게 반응 할 수 있고, 구체적이고 종합적인 문제 해결을 할 수 있도록 지방정부의 행정업무프로세스를 플랫폼 기반으로 재설계하고, 둘째, 지역주민의 삶을 향상하기 위하여 다양한 지역의 특성을 반영한 선별된 맞춤형 지역생활 서비스를 개발함과 동시에 지역 특성을 반영하는 스마트공동체 사업과제를 발굴 및 추진하고, 셋째, 지역 간 지능정보 격차 해소를 위하여 중앙정부-지방정부-지역주민-민간기업 각 주체간의 상호공감대를 형성하여 안정적이고 보편적인 서비스를 제공하며, 넷째, 지역 간 균형 발전을 위하여 표준화/상호운용성이 확보된 지역 지능정보화 기반/시스템을 근간으로 지속적인 기술적 개발 환경조성과 지역 특성을 반영하는 새로운 부가가치 서비스를 창출하는 노력(지역의 지능정보화와 관련된 주체간의 상호협력적

인 노력)을 통하여 지역의 발전과 주민 삶의 질을 제고하여야 한다.

중앙정부는 국가, 국방, 외교와 관련된 국가적 프로젝트와 보편적 복지와 교육, 미래전략 수립과 프레임의 제시, 정책 및 국정운영 플랫폼의 구축과 관리 등에 주력하여야 한다. 자율적 거버넌스 (self-governance) 시대에 작고 효율적이면서도, 정확한 미래예측 능력을 바탕으로 중재도 잘하고 지원도 잘하는 스마트한 정부로 중앙정부는 거듭나야 한다.

민간기업도 정부와 유기적인 협업체계를 구축하여, 개방적이고 다층적인 플랫폼과 최상위 메타플랫폼 형태를 갖춘 스마트 정부를 구축하는데 적극적으로 참여하여야 한다. 외국의 글로벌 기업이 우리나라의 플랫폼을 구축하여 좌지우지 하지 않도록, 국내 민간기업의 적극적인 노력이 필요하다.

2. 1,558개 중앙정부와 지방정부 산하 공공기관을 백지에서 재설계하자.

(실행과제)-----

공공기관의 생산성과 효율성을 제고하기 위하여, 공공기관의 운영시스템을 획기적으로 개편하여야 한다.

1) 공공기관의 존재 필요성을 전면 재검토하여, 공공기관의 규모를 축소해 나가야 한다.

2) 공공기관장 임기제도를 개편하여, 정부교체기마다 반복되는 정부와 공공기관간의 갈등과 비효율의 문제를 해결하여야 한다.

우리나라의 공공기관은 2022년 현재 중앙정부 산하에 350개가 있고, 임직원 수는 44만 명이며, 자산 규모는 정부 총자산의 78%에 달하는 969조 수준이며, 예산 규모는 751조로 정부 예산의 1.24배에 달하고 있다(2021년 기준). 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 산하에 있는 공공기관도 1,208개이다. 이렇게 많은 공공기관들의 운영실태를 살펴보면, 우리나라 공공기관의 부채수준이 세계적으로 고위험군에 속해 있으며, 구체적으로 비금융 공기업의 부채가 2017년 기준으로 국내총생산(GDP) 대비 23.5%로 경제개발협력기구(OECD) 33개국 중에서 2번째로 많다고 한다.

1) 공공기관의 존재 필요성을 전면 재검토하여, 공공기관의 규모를 축소해 나가야 한다.

대한민국의 경제성장 단계에서 민간부문의 발전이 미약한 단계에서는 공공부문이 상당히 역할을 하였으나, 오늘날은 민간부문에 대비하여 공공부문이 여러 면에서 상당히 뒤처져가고 있다. 즉 공공기관의 역량이 글로벌 시장에서 성장해 가는 우리

나라의 민간기업의 역량보다 뒤처지고 있다. 따라서 공공기관에 대한 개혁을 더 이상 지체하여서는 안된다.

공공기관 개혁의 기본방향은 최소화, 투명화, 유연화, 효율화로 요약할 수 있다. 즉 규모와 기능은 최소화하고, 경영원칙은 투명화-유연화-효율화를 지향하여야 한다. 민간부문에서 담당하지 못하는 실질적 공공적 기능만을 공공기관이 수행하게 하고, 그 이외의 기능을 수행하는 공공기관은 축소하여, 공공기관이 그 종업원에게 특별한 혜택을 주려고 만든 직장이 아니라, 국민에게 필요한 서비스를 제공하기 위해서 존재하고, 또 그 주어진 역할을 충실하게 수행하는 공공기관으로 전환해야 한다. 따라서 공공기관의 유사업무는 통합하고, 불필요한 업무는 제거하며, 민간이 더 잘하는 업무는 과감히 민간으로 이양하는 개혁이 필요하다. 공공기관이 더 잘하는 분야는 확실하게 경쟁력을 키우고, 선거공신에 대한 논공행상용으로 전락한 공공기관은 과감하게 구조조정하여야 한다.

이제는 정부가 대한민국의 역사와 국민 앞에 당당하게 그 책임을 더 이상 미룰 수 없다는 각오로, 공공기관 개혁의 기본 가치를 수립하고, 주도면밀하게 개혁전략을 수립하여 강력하게 추진해 나가야 한다.

2) 공공기관 기관장 임명제도를 개편하여, 정부교체기마다 반복되는 정부와 공공기관간의 갈등과 비효율의 문제를 해결하여야 한다.

대통령의 임기와 공공기관장의 임기가 서로 일치되지 않아서, 정부와 협업하여 정책을 추진하여야 할 공공기관인 경우에는 정부부처와 공공기관간의 운영상 갈등요출로 인하여 많은 비효율적인 문제들이 발생하고 있다. 즉, 5년 단위의 정부교체시에 어떤 정권이 들어서더라도 공공기관장과 임원에 대한 인사문제로 신/구 정권간 알력에 대한 뉴스가 계속 쏟아져 나오고 있다. 우리나라도 제도적으로는 공공기관 임원 선임에 있어서 광범위한 인재의 탐색과 공정한 평가를 통해 최적의 임원을 뽑도록 설계되어 있지만, 실제 공공기관의 기관장과 임원의 선임과정과 그 결과를 살펴보면, 이러한 의도와는 다르게 낙하산 인사와 정치권의 보은 인사라는 평이 있는 것이 현실이다.

주요 선진국의 공공기관 운영을 살펴보면, 특히 인사부문의 투명성과 전문성을 중대하는 것을 중요한 목표로 설정하고 있다. 전문성 높은 인재를 투명하고 공정한 방식으로 선임하기 위해 다양한 대책을 마련하고 있는 것을 알 수 있다.

영국은 공공기관 임원 선임에 있어 공공인사 선임원칙(Principles of Public Appointments)을 강조하고 있다. 즉 주무 부처 장관이 임원 인사의 최종 책임을

져야 하고, 공익의 관점에서만 결정해야 하며, 가족/친구 등의 이익을 위해 행동하지 않으며 선임과정에 부당하게 개입하지 않아야 하며, 공공기관 임원 후보자 평가는 철저하게 실적을 중심으로 이루어져야 하며, 선임과정은 공개적이고 투명하게 운영해야 하고, 사회의 다양성이 공공기관 임원 선임에도 적극적으로 고려되어야 하며, 공공인사 임명준칙과 공공인사 선임원칙에 따라 선임과정이 제대로 이루어지도록 확인하는 절차가 확립되어 있어야 하며, 후보자 선정과정을 공정하고 중립적이고 동일한 기준에 의해 평가하여야 한다는 원칙이다. 또한 영국정부는 과거 일괄적으로 운영되던 임원인사제도를, 2017년부터 기관과 직위의 특성에 따라서, '주요임명(significant appointment) 적용기관' 과 '공개경쟁채용 면제기관' 으로 분류하여, 유형별로 차등화된 임원인사제도를 운영하고 있다.

프랑스도 공공기관을 상공업적 공공기관인 EPIC과 행정형 공공기관인 EPA로 구분하고 있으며, 기관장 임명은 성과주의에 기초하여 정치적 성향보다는 후보자의 능력/경험/업적 등을 중요한 임명기준으로 하고, 정권의 교체와 관계없이 임기를 보장하는 것이 원칙이다. 또 공공기관 임원 선임과 관련하여 다양한 능력과 자질을 갖춘 인재를 영입하기 위해, 인재풀 운영, 헤드헌팅 회사 등 다양한 방법을 활용하고 있다.

외국의 사례를 참고하여, 우리나라도 공공기관의 유형을 새롭게 분류하고, 이 유형별로 다양하게 기관장과 임원을 임명할 수 있도록 그 방법과 절차를 명확하게 규정하여야 한다. 구체적으로는, 공공기관의 유형을 재분류하여, 정부와의 정책적인 차원에서 긴밀하게 협력하고 일관성을 유지하여야 할 특성을 가진 '정부정책형' 공공기관과, 중립적인 입장에서 정부교체에 상관없이 지속적으로 공적인 업무를 공정하게 수행할 필요가 있는 '공정수행형' 공공기관으로 구분하고, 유형별로 서로 다른 임원 선임기준과, 임기를 선정할 필요가 있다. 특히 정부정책과의 협력이 필요한 정부정책형 공공기관 임원의 임기는 대통령의 임기와 일치시키는 제도적인 개혁이 요청된다. 그레아만, 새 정부 출범이후에 발생하는 공공기관의 기관장과 임원 등의 선임에 따른 정략적인 갈등 문제가 해결될 수 있다. 그리고 공정수행형의 공공기관은 전문성이 있고 정치적 중립성 인사를 기관장으로 임명하도록 엄격한 절차를 규정하고, 그 정해진 임기를 정부의 교체에 영향을 받지 않도록 보장해 주어야 한다.

3. 공공기관운영위원회를 독립적인 범정부기구로 개편하자.

(실행과제)-----

공공기관의 운영시스템을 개편하여, 독립적인 범정부기구를 설립하여, 자율성과 효율성을 확보하여야 한다.

- 1) 정부와 민간과의 협업에 의한 범정부적 공공기관 관리체계를 확립하여야 한다.
- 2) 각 공공기관의 특수성을 반영하지 못하는 획일적인 공공기관 평가시스템을 개혁하여야 한다.

공공기관은 우리 국민의 삶에 막대한 영향을 주고 있는데도 불구하고, 공공기관의 운영시스템은 제대로 작동되고 있지 못하다. 일례로 어느 공공기관은 직무에 관한 정보를 이용하여 부동산투기를 직원들이 조직적으로 자행하기도 하였으며, 131개 공공기관에 대한 경영평가의 결과가 발표된 뒤 불과 일주일 만에 10곳의 평가 등급을 변경하는 경영평가 점수의 계산오류 사고도 발생하였다. 이러한 사건들로 인하여 공공기관의 존재 여부와 그 구체적인 역할과 기능에 대한 근본적인 재검토가 필요하다는 주장이 제기되고 있는 실정이다.

- 1) 정부와 민간과의 협업에 의한 범정부적 공공기관 관리체계를 확립하여야 한다.

공공기관의 문제는, 정부의 폐쇄적 관리체계와 단기적 실적 중심의 획일적 경영평가 체계에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉 거버넌스 관점에서 획일적인 운영으로 인하여, 우리나라의 공공기관은 경영상의 자율성, 창의성, 책임성이 매우 약화되어 있는 실정이며, 공공기관이 본연의 임무를 효율적으로 충실하게 수행하기 위해서는 공공기관의 운영시스템 전반에 대한 혁신이 필요하다. 급변하는 환경의 변화에 적극 대응하기 위해서는 폐쇄적이고 획일적인 통제를 없애고 자율성과 창의성이 보장되는 대전환이 필요하다.

공공기관 운영의 중요 정책을 결정하는 공공기관운영위원회(공운위)의 구성에 있어서도 폐쇄성을 극복하여야 한다. 공공기관운영위원회 법 제10조에 의하면, 공운위는 20인 이내 위원으로 구성되며 위원장은 기획재정부 장관이 담당한다. 여기에는 민간위원들이 참여하며 민간위원 자격에 관하여, ①학계 ②법조계 ③경영계 ④공인회계사 ⑤전직 공무원 ⑥기타 부문에서 전문성이 높은 인사여야 한다는 기준이 제시되고 있다. 2019년 현재는 학계(4명), 공인회계사(1명), 언론(1명), 공직(1명), 변호사(1명), 시민사회(1명), 노조 추천(1명)이 공운위 위원으로 참여하고 있다.

그러나, 법령상 국무조정실 차관 및 대통령이 정하는 관계 행정기관 차관급을 당연직으로 운영하도록 되어 있음에도 불구하고, 실제 회의에는 관계부처에서 참석하는 경우가 드물며, 따라서 주무 부처인 기획재정부를 중심으로 운영되고 있다. 또한 시행령에서 기획재정부 장관이 교수 및 연구원, 법률가, 상장법인 임원, 회계사, 전직 공무원 중에서 위원을 추천하도록 제한하여 규정하고 있어서, 공운위 위원의 인적구성상 다양성이 특정분야 전문가에 제한될 수밖에 없는 실정이다. 그리고 정책현장에 대한 정보의 부족으로 인하여, 민간위원의 역할은 제한적일 수밖에 없다.

이러한 공운위 구성방식을 개편하여, 민간위원의 참여확대 및 역할 강화가 필요하다. 따라서 공공기관의 고객이면서 현장의 목소리를 대변할 수 있는 민간위원의 공운위 참여를 확대해 나가야 한다. 현재는 기재부 장관이 단독으로 위원장을 맡고 있지만, 민간위원을 위원장으로 하는 방안과, 아니면 민간위원 부위원장직을 신설하는 방안 등 민간위원 대표성과 권한을 더 강화해 나가야 한다. 민간위원에게는 공공기관에 관한 충실한 정보를 제공하고 현장을 실사할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 국민참여는 형식적인 것으로 그치면 안 되며, 국민참여의 폭과 깊이가 실질적으로 확대되어야 하고, 투명성을 강화해야 한다.

따라서 점진적으로 공공기관운영위원회는 국무총리 산하의 독립적인 범정부적 조직이 되어서, 공공기관 혁신의 철학과 원칙 및 목표를 미래의 관점에서 재설정하고, 공공재에 대한 학술적 연구를 통한 재해석과 재구조화를 통해서 공공기관의 경직성을 유연화하는 역할을 수행하여야 한다.

- 2) 각 공공기관의 특수성을 반영하지 못하는 획일적인 공공기관 평가시스템을 개혁하여야 한다

공공기관의 평가를 위해 기획재정부는 매년 공공기관 경영평가단을 구성하고 있다. 2018년 기준 경영평가단은 경영·경제, 행정 분야 전문가 위주로 118명으로 구성되었고, 연간 평가단 예산(평가단 운영비)은 28억이며 고객만족도 평가 예산은 약 60억(기관부담)에 이른다.

이러한 투자에도 불구하고 공공기관 경영평가에 제기되는 문제점은, 효율성과 수익성 중심 경영평가로 인하여 공공성에 대한 책무와 공익을 추구하는 정부정책의 효과가 약화되고 있다는 것이다. 즉 평가 결과만을 위해 기관단위로 단기적 효율성 경쟁이 발생하고, 결국 정부차원의 협업 및 정부정책 연계는 미흡하다는 것이다.

따라서 공공기관의 경영평가는, 기관간 경쟁 및 단기 실적 중심의 평가에서 중장기 사회경제적 파급 효과로의 평가 패러다임 전환이 시급하다. 구체적으로는 현재의 공기업과 준정부기관의 분류를 전면 재지정하고, 새로운 유형별 차별화된 관리 및 평가제도를 시행하고, 경영평가 대상을 공기업 위주(40개 내외)로 한정하고, 나머

지 준정부기관, 기타 공공기관은 부처별 평가로 전면 개편하여야 한다. 동시에 준정부기관과 기타공공기관의 예산 및 조직 편성과 관련된 일체 권한도 각 부처로 이관하며, 각 부처는 산하기관의 성과 및 경영관리 일체에 대해서, 장관과 담당 직원 및 공공기관의 기관장이 함께 책임지는 제도로 개편해야 한다.

또한, 평가 주기는 공기업 위주 40개 내외 기관은 현재처럼 매년 평가를 하더라도, 준정부와 기타공공기관은 2~3년 주기로 평가하는 방식을 도입하여, 평가에 따른 부담을 줄여주어야 한다. 그리고 평가 내용중의 70%는 자체평가 및 외부기관들의 평가 내용으로 대체하도록 하고, 나머지 30%만을 '경영평가단' 을 구성하여, 각 기관별 자체평가가 적절하게 진행되었는지를 평가하는 방식으로 개편하여야 한다.

매년 경영평가단의 평가위원을 재구성함에 따라 평가의 지속성·전문성에 있어서 한계가 있다. 따라서 경영평가가 전문성을 가지고 지속적으로 추진될 수 있도록 하는 근본적인 개선방안이 필요하다. 즉 현재와 같이 매년 평가위원들을 위촉하여 경영평가단을 구성하는 방법을 탈피하여, 공공기관의 경영평가를 전문적으로 하는 평가전문기관을 설치할 필요가 있다. 이 평가전문기관은 정부로부터 독립적이고 중립적인 입장에서, 전문성을 가지고 지속적으로 공공기관에 대한 정보를 수집하고 관리하며, 정기적인 평가를 안정적으로 진행할 수 있어야 한다.

4. 국가운영체계를 정치와 행정의 조화로운 협력체계로 전환하자.

(실행과제)-----

국가를 성공적으로 운영하기 위한 제도개혁의 핵심은 입법부와 행정부의 효율적인 협력체계의 구축이다.

- 1) 행정부와 입법부의 관계를 대립적 관계에서 협력적 관계로 전환하여야 한다.
- 2) 독점의 정치를 가져오는 대통령제의 내각제적 운영을 개혁하자.
- 3) 지역중심 양당제의 한계를 극복하는 소선거구제의 개혁이 필요하다.

- 1) 행정부와 입법부의 관계를 대립적 관계에서 협력적 관계로 전환하여야 한다.

우리나라 정치의 모습은 어떠한가? 라이파트(Lihphart)에 따르면, 민주주의는 '다수제(Majoritarian) 민주주의' 와 '협의제(Consensus) 민주주의' 등 두 종류가 있는데, 우리나라는 다수제 민주주의에 속한다. 단일정당이 정부내각을 구성하며, 행정부가 입법부보다 상대적으로 우위에 있고, 양당제이며, 승자독식의 소선거구제와 단순다수제의 국회의원 선거제도를 사용하고 있는 단원제 국회시스템을 가지고 있기 때문이다. 이 다수결 민주주의는 독점의 정치를 주로 보여주며, 대립과

교착의 의회정치로 나타나는 것이다. 따라서 우리나라 정치에서는 정당 간의 경쟁이 심화되고, 여당과 야당 간에는 반대를 위한 반대가 만연하고 있어, 소위 '내로남불' 이라는 신조어처럼 자기편은 옹호하고 상대방은 비방하는 현상이 빈번하게 일어나고 있다.

이러한 문제들을 극복하기 위해서는, '다수제 민주주의에서 협의제 민주주의' 로, '독점의 정치에서 협의의 정치' 로 나아가야 하며, 분권과 견제를 통한 균형과 조화를 이루는 방향으로 나아가서, 결국 정치의 공공성을 제고 시키는 정치시스템을 새롭게 구축하여야 한다. 이를 위해서는 대통령제와 내각제로 대표되는 권력구조와, 선거제도 및 정당제도 등이 제도적 정합성을 이루어서, 협치와 협의제 민주주의를 지향하는 정치제도상 대전환이 필요하다.

- 2) 독점의 정치를 가져오는 '대통령제의 내각제적 운영' 을 개혁하자.

정치와 행정은 국가운영과 발전의 핵심적인 동력임에는 틀림이 없지만 현재와 같이 약한 수준의 정치행정 협력체계를 강화할 수 있는 방안을 찾기는 쉽지 않다. 다만 민의의 전담인 국회에 대한 믿음을 굳게 하고, 시민들이 자신들의 의사를 국회를 통해 국정 운영에 반영되게 하는 것에서 단초를 찾을 수 있다. 이를 위해서는 역사적으로 강한 대통령의 권한을 기반으로 하는 행정의 기능이 구현되는 다양한 제도적 장치를 재검토함과 동시에 행정에 영향을 미치는 정치영역의 역할에 대한 숙고를 하여야 한다.

국회법 제29조는 국회의원이 국무총리 또는 국무위원직을 겸할 수 있도록 규정하고 있다. 삼권분립 정신에 입각한 대통령중심제에서는 입법부가 행정부의 법집행 등 국정 전반을 감시해야 하며, 대통령이 고위 공직자에 대해 행사하는 인사권을 견제하는 역할을 하여야 한다. 그러나 국회의원의 국무위원 겸직이 허용됨으로써 국회의 정부 견제 기능이 약화될 수 있다. 즉 국회의원이 정부의 국정 전반에 주요한 결정권을 행사하는 국무위원직을 수행함으로써 결과적으로 본인 스스로를 감시하는 상황이 되어 입법부의 행정부에 대한 견제의 기능이 작동하기 어려운 구조가 되고, 국무위원직을 원하는 국회의원은 대통령이 운영하는 국정 전반에 대해 강한 비판을 가하기 어렵다. 더 나아가서 여당 의원들은 대통령에 대한 충성경쟁을 하게 되고, 결국 여당은 행정부의 정책을 비판없이 옹호하는 데에 우선하게 되어, 여당과 야당간 대립을 격화시키게 하는 요인이 된다.

따라서 의원내각제에 의한 입법부와 행정부의 일원화가 아니라 대통령제를 채택한다면, 삼권분립에 의한 견제가 가능하도록 국회의원의 국무위원 겸직을 금지하여야 한다. 국무위원은 행정적 역량을 갖춘 전문가를 임명하고, 국회의원이 국무위원(장관)에 임명된다면, 국회의원직을 사직하게 하여 국무위원의 책임을 충실하게 수

행하도록 하여야 한다. 그래서 국회는 여당과 야당간의 정쟁과 대립에 매몰되지 않고, 국민의 입장에 서서 행정부를 견제하고 타협하면서 국정운영이 생산적으로 이루어질 수 있도록 하고, 정당간에는 서로 협의하고 타협하여 조화를 이루어 나가는 정치문화를 새롭게 만들어 나가야 한다.

3) 지역중심 양당제의 한계를 극복하는 소선거구제의 개혁이 필요하다.

선거제도의 변화에 따라서 정당의 활동과 모습이 변화되고, 국회의 구성과 기능도 변화될 수 있다. 현재 우리나라는 소선거구제와 단순다수제 국회의원 선거제도를 가지고 있다. 이러한 제도는, 지역성을 바탕으로 하여 구성되어 있는 우리나라의 정당특성에 따라서, 지역을 중심으로 한 지역 정당의 장기적 세습현상이 초래되고 있다.

오늘날의 사회는 다양한 집단들의 이해관계가 표출되는 특성을 가지고 있는데, 양당제로는 이러한 다양한 국민들의 요구들을 국회에서 대변하기 어려운 실정이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 선거구제도를 소선거구에서 중선거구제로 바꾸어야 한다. 즉 한 지역구에서 두 명 이상의 국회의원이 배출되도록 하여야 하며, 각 정당은 지역성을 탈피하는 정책지향적 정당으로 발전해 나갈 수 있고, 지역에서의 다양한 주민들 의견이 국회에 전달되어 정책화되는 건전한 국회의 기능이 회복될 수 있다.

또한 중선거구제는 다양한 정당의 국회 진출을 가능케하여, 국회의 운영을 거대 양당간의 투쟁적인 양상에서, 여러 정당간의 협의와 타협과 조정이 이루어지는 협의제 민주주의가 이루어질 수 있다.

5. 대통령 4년 중임제를 도입하고, 선출직 공직자의 임기와 선거제도를 개혁하자.

(실행과제)-----

책임정치를 가능하게 하고 국정의 연속성과 안정적인 국정을 운영하기 위하여 대통령 4년 중임제를 도입하고, 대통령과 국회의원, 지방자치단체장과 지방의원의 임기와 선거일시를 개편하자.

- 1) 5년 단임제 대통령제의 한계를 극복하는 대통령 4년 중임제 개헌이 필요하다.
- 2) 대통령의 임기와 국회의원 및 지방자치단체/지방의원의 임기에 대한 제도적 개혁이 필요하다.

-
- 1) 5년 단임제 대통령제의 한계를 극복하는 대통령 중임제의 도입이 필요하다.

우리나라는 5년 임기의 대통령 선거와 4년 임기의 국회의원 선거 및 지방자치단

체장·지방의원 선거의 일정이 서로 달라서, 한해 걸러 선거를 치러야 하는 양상이 전개되고 있다. 이러한 대통령과 국회의원 등 선출직 공직자의 임기와 선거주기의 불일치는, 집권한 정당이 안정적으로 국정을 운영하기 위한 충분한 시간을 보장받기 어려우며, 선거를 의식한 선심 공약들이 점차 늘어나고, 결과적으로 정부의 효율적인 재정 운용에 부정적 영향을 미치고, 또 정부부채를 증가시키는 요인이 되기도 한다. 따라서 대통령과 국회의원 등 선출직 공직자의 임기와 선거 시기에 대한 재검토와 개혁이 요구된다.

대통령제를 채택하고 있는 102개 국가 중 단임제를 사용하는 국가는 우리나라를 포함해 6개국이다.¹⁾ 현행 대통령 5년 단임제는 1987년 6월 항쟁 이후 10월 27일 국민투표를 통해 82.25%의 찬성으로 통과된 개헌안이였다. 선거인단을 통해 간접 선출하는 방식에서 국민 직접 투표를 통해 대통령을 선출하는 직선제로 변경되었고, 당시 7년 단임제였던 임기는 5년으로 줄어든 결과였다. 이 단임제는 한 차례 임기만 재직하는 제도로 대통령에 대한 중간 평가 불가능, 빠르게 진행되는 레임덕 현상, 정책 연속성 저하 등이 폐해로 지적되며, 이러한 폐해를 극복하기 위하여 제안되고 있는 대안이 ‘대통령 4년 중임제’이다. 이 중임제는 장기집권과 관련선거의 약점이 있음에도 불구하고, 책임정치를 가능하게 하고 국정의 연속성을 높일 수 있다는 장점을 가지는 제도이다.

권력구조에 대한 국민의 여론을 살펴보면, 내각제에 대한 국민들의 지지는 낮은 것으로 나타나고 있다. 이 이유로서는, 과거 내각제를 실시했던 시기의 좋지 못한 실적과 함께, 현행 국회의원들에 대한 국민의 낮은 신뢰수준이 원인으로 생각되고 있다. 높은 지지율을 얻고 있는 것은 대통령 4년 중임제이다.

대통령 4년 중임제의 경우에 대통령은 일단 당선인 된 이후에 재선을 위해 민의 반영에 예민할 수밖에 없고, 재선이 될 경우는 8년간의 안정적인 국정운영이 가능하다는 장점이 있다.

2) 대통령의 임기와 국회의원 및 지방자치단체/지방의원의 임기에 대한 제도적 개혁이 필요하다.

4년 중임제 대통령제의 개헌을 하게 되면, 동시에 대통령을 선출하는 대선과 국회의원 선출하는 총선의 주기를 개혁하여야 한다. 현재는 5년 임기의 대통령 선거와 4년 임기의 국회의원 선거 및 지방자치단체장·지방의원 선거의 일정이 서로 달라서 한해 걸러 선거를 치러야 하는 양상이 전개되고 있다. 이러한 대통령과 국회의원 등 선출직 공직자의 임기 불일치는 대통령의 입장에서 안정적으로 국정을 운영하기 위한 충분한 시간을 보장받기 어려우며, 선거를 의식한 선심 공약들이 점차 늘어나 결과적으로 정부의 효율적인 재정 운용에 부정적 영향을 미치고, 또 정부부채를 증가시키는 요인이 되기도 한다.

1) 대통령 단임제를 채택하고 있는 국가는 대한민국, 필리핀, 멕시코, 파라과이, 과나나, 콜롬비아이다. 미국을 비롯한 96개국은 연임 또는 중임제를 채택하고 있다.

따라서 대통령과 국회의원 등 선출직 공직자의 임기와 선거 시기에 대한 재검토와 개혁이 요구된다. 대통령 임기와 국회의원 임기를 개혁하는 방안 중에는, 그 임기를 일치시키는 방안과 임기를 엇갈리게 하여 중간평가가 가능하도록 하는 2가지 방안이 있다.

(1) 대통령과 국회의원 임기 일치 방안

일반적으로 대통령 선거에서 승리한 정당은 의회 선거에서도 높은 의석 점유율을 나타내는 경향을 보이는데, 이를 후광효과(coattail effect)라고 한다. 대통령과 국회의원의 선거를 동시에 실시하면, 대통령에 대한 지지가 의회 내 동일 정당에 대한 지지로 이어지면서 후광효과가 나타날 가능성이 높아지며, 이는 대통령이 소속된 정당이 의회의 다수를 차지하는 단점정부가 나타도록 유도한다. 대선과 총선 주기의 일치하는 대통령의 정치적 지위를 안정적으로 만드는 것과 동시에 여당에 대한 책임정치의 강조를 통해 권력을 견제하는 효과를 가져온다.

(2) 대통령과 국회의원의 중간선거 방안

국회의원 선거를 대통령의 임기 중간에 실시하는 방안은, 대통령의 임기 중반에 대통령의 국정운영에 대한 신임을 묻는 형태가 되어, 새로운 형태의 대통령에 대한 견제 역할과 국정운영 방향에 대한 평가를 통한 수정과 보완 필요성을 판단하는 긍정적인 기회가 될 수 있다.

대통령의 임기 중 국회의원 중간선거를 치르는 대표적인 국가는 미국으로, 대통령 임기 2년 차에 일부의 의회원에 대한 중간선거가 실시된다. 1862년 이후 미국에서 집권당이 중간선거에서 잃은 의석수는 하원의원의 경우 평균 32석이다. 즉 중간선거가 대통령이 속한 여당에 불리하게 작용했다는 결과이며, 이러한 이유는 대통령의 국정 운영에 실망한 유권자들이 중간선거에서 야당을 지지하거나, 정책적 균형을 원하는 유권자들이 중간선거에서 야당을 지지함으로써 정부 정책을 중도 유권자의 선호에 근접하게 만들기 때문으로 분석된다.

이러한 현상을 구체적으로 분석해 보면, 대통령은 중간선거에서 분점정부가 출현할 가능성이 높다는 점이 특징이다. 따라서 대통령 임기 초반부터 국정 운영과정에서 시민과 적극적으로 소통하기 위해 국회와의 협력체계를 강화할 필요성에 공감할 수 있다. 따라서 대통령이 중간선거에서 승리하기 위해서는 책임감을 가지고 국정 운영에 전념하도록 하는 긍정적인 효과가 있으며, 만약에 잘못하는 점이 있을 경우에는 국민들의 민의가 중간선거를 통해 반영되어 대통령의 정책에 대한 견제 역할을 수행하는 효과가 있다.

이상 2가지 방안의 장점과 단점을 잘 검토하여, 우리나라의 실정에 적합한 선거제도의 개혁을 추진해 나가야 한다.

6. 정책 전문성 강화를 위한 정당시스템을 전면 개혁하자.

(실행과제)-----

정치적 역량과 정책적 전문성을 갖추기 위한, 정당시스템의 전면적 개혁이 필요하다.

- 1) 대중정당 모형과 원내정당 모형의 조화와 균형이 필요하다.
- 2) 당내 민주화를 통한 공천제도의 개혁이 필요하다.
- 3) 정당의 정책 전문성 강화를 위한 정책연구소의 강화가 필요하다.

정치개혁은 하루아침에 이상적 목표를 달성할 수 없다. 과거의 경험을 보면, 우리나라의 정치체제는 시대적 변화에 적응하면서 적합한 정치체제로 변모해 왔다. 정당시스템의 개혁도 외국 사례의 기계적 도입이 아니라 한국 정치 현실에 부합하는 실현 가능한 정당개혁 방안과 전략으로 점진적인 변화를 추구해야 한다.

- 1) 대중정당 모형과 원내정당 모형의 조화와 균형이 필요하다.

우리나라의 정당은 민주화 이후 대중정당 모형과 원내정당 모형을 절충하여 변화를 거듭해 왔다. 중앙집권적 정당체제는 노태우, 김영삼, 김대중 정부를 거치면서 변화되었고, 현재는 상당 부분 원내정당화를 이루었다고 볼 수 있다. 17대 국회에서는 ‘의원총회’가 당론 결정의 최고기구로 자리매김했으며, 과거에는 대통령 또는 총재가 지명한 ‘원내총무’가 원내 정치를 대리 관리했으나, 17대 국회부터는 의원들이 직접 선출한 원내 대표가 총괄 지휘하게 되었다. 반면에 정당의 조직은 그 기능이 점차 축소됨에 따라 300여 명에 이르던 중앙당 사무처 직원들도 100명 내로 줄어들었다.

그러나, 한국적 정치 현실에서 원외 조직을 축소시키고 원내 조직만을 강화하자는 주장은 적실성이 떨어진다. 의원 중심의 원내정당화는 정당 조직을 약화시키며, 보수 엘리트 지배구조를 대변하여 민중들의 정치참여를 제한하는 문제가 있다. 한국 사회는 계층적, 계급적, 이념적 균열이 내재하여 있으므로, 이 같은 균열을 조직화하여 대변할 수 있는 대중정당 모형도 필요하다. 한국 정당은 지구당 활성화와 진성당원제의 확대, 이념적 정체성 강화를 통해 당원과 유권자의 이해관계를 대변할 수 있어야 한다. 즉 유권자 속의 정당, 정부 속의 정당이라고 정당 고유의 기능을 수행하기 위해서는 두 조직모형 모두 필요하다.

- 2) 당내 민주화를 통한 공천제도의 개혁이 필요하다.

우리나라 정당은 아직도 정당 대표의 권한이 막강한 편이다. 정당의 대표는 국가의 전 서열로는 여당 대표가 7위, 야당 대표는 8위이며, 대외적으로 당을 대표하고 당무를 통할하며, 중앙당의 주요 당직자에 대한 임면권과 추천권을 가지며, 정당의 위원회 구성과 정당 예산을 편성하고 집행할 수 있다.

정당 대표 권한의 핵심은 공천이다. 공천은 의원들의 생사가 걸린 문제이기 때문에 실질적 공천권을 가진 당 대표를 놓고 정당 내부 엘리트 간 권력투쟁이 벌어진다. 보스 중심으로 계파를 형성하여 권력구조를 개인화하여, 당내 권력투쟁에 실패하면, 탈당과 창당, 이합집산이 반복된다. 그 결과 민주화 이후 정당의 평균 존속 기간은 3년을 넘지 못했다. 이 과정에서 한국 정치는 퇴행을 거듭했다.

정당개혁에 관한 여론조사를 보면, 정당의 공천제도 개혁이 핵심적 개혁과제가 확인 시켜 주고 있다. 공천제도는 개혁은 당원의 의견이 반영되는 방향으로 추진되어야 하며, 투명하고 예측 가능한 시스템 공천을 확립해야 한다. 이를 위해서는 공천권에 있어 막대한 영향력을 행사하는 당 지도부의 권한을 축소하거나 분산하여 당원에게 공천권을 돌려주고, 공관위 구성과 운영 및 공천률 선정에 있어 투명하고 예측가능 한 시스템을 확립하여야 한다.

구체적으로는, 정당 대표의 권한을 견제하기 위해서는 공심위원장을 포함한 공심위 구성을 전국위원회 또는 최고위원회에 이관하고, 배심원단제도를 실효적으로 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 중앙선거관리위원회도 2015년 정치관계법 개정의견을 통해 제안한 국민참여 경선안에 대하여, 공천과정의 투명성과 공정성을 확보하고 유권자의 관심과 참여를 노려 정당의 기반확대가 가능하므로, 진성당원을 찾기 어려운 한국의 정당 현실에서 정당의 지지기반을 넓힐 수 있는 장점이 있다고 판단하고 있다.

현역 의원이나 지방자치단체장 등에 대한 정기 평가를 차기 선거에서 재공천 심사에 반영하는 것도 필요하다. 이는 정당의 공식기구를 통해 1년에 한 번씩 정기적인 평가를 실시하며, 등급별 평가 점수를 기준으로 공천시 감·가산점을 적용하여 차등화하는 방안이다.

이상과 같이, 한국적 현실에 맞게 공천과정에서 정당의 다양한 주체가 개입하여 서로 견제와 균형을 이루는 공천개혁을 이루는 것이 필요하다.

3) 정당의 정책 전문성 강화를 위한 정책연구소의 강화가 필요하다.

우리나라 정당들은 정당법 제38조에 따라 정책연구소를 설치하고 있다. 정책연구소는 정치, 법, 정책 등을 위해 기초가 되는 내용이나 제도를 개발 및 연구하거나 대안을 수립하는 독립기관이다. 현재 우리나라의 원내정당은 모두 정책연구소를 두고 있는데, 이들 연구소는 별도 법인으로 설치·운영되고 있다.

정치자금법 제28조는 경상보조금을 지급받는 정당의 경우 그 경상보조금 총액의 30% 이상을 정책연구소에 지급하도록 규정하고 있다. 이러한 정치자금법과 정당법에 기초한 정당 정책연구소의 예산은 중앙당을 통해 지급되기 때문에, 사실상 정당 정책연구소들은 당의 통제에서 벗어날 수 없는 구조적인 문제가 있다.

<표 > 주요 정당별 정책연구소 수입 내역

(단위: 백만원)

정당명	정책연구소	합계	전년도 이월	보조금 지원금	보조금 외 지원금	기타
더불어민주당	민주연구원	8,442	1,003	5,389	2,000	50
국민의힘	여의도연구원	8,736	1,718	5,792	1,194	32
정의당	정의정책연구소	1,065	186	875	4	0

출처: 중앙선거관리위원회(2021) “2020년도 정당의 활동개황 및 회계보고” 참조

정당 정책연구소의 인력 현황(2021년)을 살펴보면 주요 3개 정당의 정책연구소에서 민주연구원을 제외한 다른 연구원에서는 석사급 인력이 부족한 것을 확인할 수 있다. 여의도연구원과 정의정책연구소의 연구원 현황을 살펴보면 박사급 연구인력이 각각 11.5%와 30.8%에 그쳐, 석사급과 기타 연구 인력에 비해 박사급 연구 인력이 차지하는 비율이 낮은 것을 알 수 있다.

<표 > 정책연구소의 연구 인력 현황

	연구원				직원		
	박사	석사	기타	합계	자체 고용	외부 파견	합계
여의도연구원	6	17	29	52	1	0	1
	11.5%	32.7%	55.8%	100.0%			
민주연구원	14	6	0	20	50	0	50
	70.0%	30.0%	0.0%	100.0%			
정의정책연구소	4	6	3	13	1	1	2
	30.8%	46.2%	23.1%	100.0%			
합계	24	29	32	85	52	1	53
	28.2%	34.1%	37.6%	100.0%			

2015년 정기보고에서는 박사급 연구인력은 여의도연구원 18명(25.0%), 민주연구원의 전신인 민주정책연구원 17명(25.8%), 정의정책연구소의 전신인 미래정치센터 1명(7.1%)으로 나타나서, 정의정책연구소 외 양대 정당의 박사급 연구인력의 수는 과거보다 현재가 오히려 적어진 것으로 집계된다. 또한 정의정책연구소의 경우 2015년 기준 14명이었던 연구원의 수가 1명 감소하여 13명으로 나타난다. 이처럼 연구인력 수의 절대적 감소추세와 박사급 연구 인력의 낮은 비율은 정책연구소의 활동이 정책연구 중심이 아니고, 정당의 다른 업무를 수행하는 역할을 하고 있는 것이 아닌가 하는 의심을 가지게 하며, 결과적으로 정책연구의 질을 하락시키는 요인이다.

미국에는 2만 개 이상의 다양한 정책연구소가 설립되어 활동하고 있는데 이들은 특정한 정당에 속하지 않는 독립적인 연구기관이다. 독일의 정치재단들은 일반 시민을 대상으로 하는 교육기관의 역할이 강조되는 것과 다르게, 미국의 정책연구소들은 싱크탱크로서의 역할이 강조된다. 이러한 싱크탱크들은 재정적으로 독립되어 있지만, 브루킹스연구소(Brookings Institution)와 헤리티지재단(Heritage Foundation), 진보정책연구소(Progressive Policy Institute) 등은 정당과 밀접하게 연관된 연구기관으로 정치적 비전과 정책개발을 지원한다.

<표 > 미국의 브루킹스연구소와 헤리티지재단

	브루킹스연구소	헤리티지재단
설립연도	1916년	1973년
주요활동	정책연구	정책연구
정치성향	중도(민주당)	보수(공화당)
기능적 성격	민간 정책연구소	민간 정책연구소
재원조달	개인·기업 후원	개인·기업 후원
예산	1억 3천2백만 달러(2012)	8천1백만 달러(2012)
직원수	377명	334명

정당의 정책연구소가 제 위상을 확립하고 역할에 충실하기 위해서는 연구소의 전문성을 강화하여 정책개발 기능을 강화해야 한다.

첫째, 정책연구소에 대한 국고보조금 배분 방식을 개선해야 한다. 현재 정책연구소의 수입 가운데 국가에서 지원되는 정당지원금이 차지하는 비중이 절대적인데, 이 지원금이 연구소의 목적에 맞게 사용되도록 하기 위해서는, 국고보조금을 중앙당을 통해서가 아니라 연구소에 직접 보조하는 것이 바람직하다. 독일의 경우 정치재단 재정의 90% 이상이 국고에서 지원되거나 정당을 통해서가 아니라 직접 교부되고 있다.

둘째, 박사급 연구인력의 확충을 통한 연구의 전문성 강화가 필요하다. 현재는 박사급 연구인력이 차지하는 비율은 불과 23%에 그치고 있고, 그들도 장기근무하기가 쉽지 않은 실정이다. 유능한 전문인력이 장기근무할 수 있는 여건을 확립하여야 한다.

셋째, 정책연구소의 운영자율성 확보가 필요하다. 연구소가 단기처방식의 연구를 넘어 중장기 정책과 미래전략을 개발할 수 있기 위해서는, 정치 일선에 있는 중앙당으로부터의 영향력을 줄여나가야 한다. 실제로 정책연구소에서 이루어진 다수의 과제 수행기간이 1개월 이하임을 고려할 때, 정책연구소 소장의 임기를 보장하고, 외부 인사가 참여하는 인사위원회의 구성과 권한 강화, 그리고 더 중요한 점은 연구소 인력과 당 조직 인력을 분리하여야 한다.

넷째, 정책연구소의 수입 구조를 개선하여 재정적 자립도를 높여야 한다. 민간 기금으로 운영되는 해외사례를 보면, 연구소가 국가, 특정 정당, 특정 기업에 치우침 없이 다양한 재원을 확보할 때 독립성이 높아졌다. 독일의 경우 국가 지원금 외에 기업이나 시민으로부터의 기부를 허용하고 있으며, 재원의 대부분을 민간 기부에 의존하는 미국의 정책 연구기관들은 재원확보를 위한 경쟁을 통해 연구의 전문성과 정책 생산성을 높이고 있다. 따라서 우리나라도 정책연구소에 다양한 외부(조직 또는 개인)로부터 후원을 허용하는 것이 필요하다.

7. 미래 정치지도자 육성시스템을 강화하자.

(실행과제)-----

미래 정치를 이끌어 나갈 정치지도자를 육성하는 정치지도자 육성시스템의 강화가 필요하다.

- 1) 정치대표성의 세대간 불균형 해소를 위한 제도적 보장이 필요하다.
- 2) 미래 정치인 육성을 위한 민주시민교육과 정치교육의 병행 실시가 필요하다.
- 3) 당내당 구조의 청년정치 조직 활성화가 필요하다.

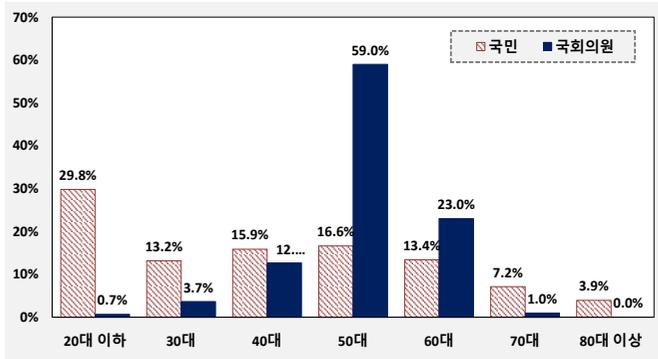
-
- 1) 정치대표성의 세대간 불균형 해소를 위한 제도적 보장이 필요하다.

대의 민주주의가 시민들의 의사를 대변하는 정치시스템으로 작동하기 위해서는 무엇보다 대표성이 높아야 한다. 그러나 한국 의회의 연령별 대표성은 심각한 불균형 상태에 있다. 21대 국회의원들의 연령을 분석해보면, 50대가 177명(59%)으로 가장 많은 비중을 차지하며, 그 다음으로는 60대(23%, 69명), 40대(12.6%, 38명), 30대(3.7%, 11명), 70대(1%, 3명), 20대(0.7%, 2명)순으로 나타난다. 전체 국민 중 50대 이상 인구 비중은 41.1%인데 반해 21대 국회에서 50대 이상 국회의원 당선자가 전체 의원의 83%를 차지하고 있다는 사실은 우리나라 국회의 구성이 특정 연령층에 편중되어 있다는 과대 대표성의 문제를 여실히 보여준다. 특히 20~30대 당선자는 지역구 6명, 비례대표 7명을 합하여 총 13명, 전체 의원의 4.4%에 불과한데,²⁾ 이는 이들의 인구비율인 43%에 한참 못 미치는 수치이다.³⁾

또한 전체 국민의 평균 연령은 42.1세인데 반해 국회의원의 평균연령은 54.9세로 국회의 고령화가 국민의 고령화 추세를 능가한다. 국회의 연령별 구성이 국민의 인구구성에 비례하지 못하는 국회 대표성의 불균형 현상은 역대 국회에서도 일관되게 나타났다.

<표> 국회대표성의 불균형: 국민-국회의원 연령별 구성 비교

(2021년 기준)



자료: 국가통계포털, <https://kosis.kr/> 참고후 재구성.

2) 20대 국회에서 만 30세 미만 의원은 전무했다.
 3) 국제의원연맹(IPU)의 「의회 내 청년 정치인」(Youth Participation in National Parliaments, 2021)에 따르면 한국의 2030 청년 정치인 비율은 3.7%로 110개 국가 중 107위다. 유럽 주요 국가들의 2~30대 청년 국회의원 비율은 노르웨이 34.3%, 덴마크 30.7%, 스웨덴 31.4%, 핀란드 29%, 독일 11.6%로 우리나라보다 월등히 높다.

의회 구성의 대표성에 대한 세대간 불균형의 원인은 저출산 고령화 등 다양한 사회적 요인에 기인하고 있지만, 정치 입문의 조건(재력, 경력, 인맥, 지역세력 등)면에서 20~30대는 불리하기 때문이다. 대의 민주주의 체제에서 20~30대 연령층에 대한 심각한 대표성 결손 상태는, 국회가 다양해진 국민의 이해관계와 요구, 가치 등 민의를 제대로 대변하지 못하게 되는 이유의 하나가 될 수 있다.

그 해결방안으로는 비례대표제에 대한 연령별 할당제 도입과, 공천과정에서의 연령별 할당제를 도입할 필요가 있다. 여성에 대한 할당제를 이미 도입하고 있는 현실을 감안하면, 비례대표제에서의 연령별 할당제를 여성할당제와 병행하여 실시하는 것이 필요하다. 공천과정에서도 젊은 정치지망생들에 대한 인센티브를 부여하여 유능한 젊은 인재들이 공천될 수 있도록 한다면, 국회의원 당선자의 청년 대표성은 향상될 수 있을 것이다.

2) 미래 정치인 육성을 위한 민주시민교육과 정치교육의 병행 실시가 필요하다.

‘정부의 수준은 시민의 수준 이상일 수 없다’는 플라톤의 말처럼, 국가발전의 핵심은 시민이므로 시민교육이 중요하다. 민주시민교육은, 미래사회에서 스스로 생각하고 자발적으로 행동하며, 자신의 행동에 대해 책임질 수 있는 건강한 시민으로서의 역량을 갖출 수 있도록 교육하는 것이다. 민주시민교육의 정의를 이같이 내린다면 학교는 학생들이 민주시민으로서 살아갈 수 있도록 이끌어야 할 막중한 책임을 지고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 학교, 지자체, 의회, 정당, 여러 공공기관에서 운영되고 있는 시민교육은 보통 일회성 교육으로 끝나는 정치캠프나 이벤트행사가 대부분이다.

이러한 문제를 바로잡기 위해서는 학교가 민주시민교육의 핵심 주체가 되어야 하며, 민주시민으로의 성장을 위한 가치교육이 시민성의 형성과 실천에 중점을 두고 실시 되어야 한다. 즉 어린이와 청소년을 위한 민주시민교육은 외국의 사례처럼 공교육의 영역으로 끌어들여 학교가 주도해야 한다.

그리고 일반시민을 위한 민주시민교육은 지방자치단체가 어린이의회나 청소년의회를 운영하는 핀란드의 사례나 선관위가 중추적인 역할을 하는 뉴질랜드의 사례처럼, 정파적 편향성의 우려를 불식시키고 동시에 보편적인 가치교육에 집중할 수 있도록, 선관위나 지방자치단체, 의회와 같은 공공기관이 주도하는 경우도 있지만, 정당이 수행하는 경우도 있다. 즉 스웨덴 정당이 실행하는 정치교육은 단순히 개별 정당의 독자적 교육이 아니라 대중운동의 전통과 평등을 강조하는 스웨덴만의 독특한 정치문화와 연결되어 일반 시민을 대상으로 한 교육프로그램을 운영한다. 또한 영국의 보수당과 노동당이 운영하는 정치교육도 시민교육에 기반하고 있다. 직업정치인에 대한 정치엘리트 교육은 정당이 담당해야 한다.

정당의 주요 기능 중 하나는 새로운 정치인을 발굴하고 정치엘리트로 교육시켜

이들을 원내 정치인으로 성장시키는 것이다. 정당의 정치적 이해관계에 맞는 정치지도자를 ‘찾기’에 앞서 ‘키워내는 것’은 정당이 마땅히 수행해야 할 의무이다.

3) 당내당 구조의 ‘청년정치조직’ 활성화가 필요하다.

당내당은 청년 당원들로만 구성된 조직을 소속 정당 안에 두는 작은 정당으로서, 공간과 인력은 물론 청년당 대표에게 독자적인 의결권, 인사권, 재정권을 주고 모당과 별개로 활동할 수 있다. 이 당내당은 일반 정당처럼 정식으로 국가에 등록하는 정당은 아니지만, 정당내 청년조직의 다양한 정치활동을 보장하기 때문에 청년정치인을 발굴하고 교육하는 훌륭한 정치 실습의 장이 된다.

정당 내에서 운영되는 청년 조직의 지위와 위상이 높아야 한다. 당헌당규를 통해 청년 조직을 명문화하여 그 조직의 대표성을 공식화하고, 청년 조직의 대표가 당연직으로 정당의 최고의사결정기구에 반드시 참여하도록 하여, 실질적으로 청년의 목소리가 정당 내부 의사결정과정에 반영될 수 있도록 보장하여야 한다. 청년 조직의 목소리가 일상적인 당무는 물론이고, 후보자 공천과 같이 중요 의사결정과정에도 반영되어야 한다.

우리나라 정당들도 2020년 무렵부터 당내당을 갖추려 하고 있지만, 아직은 미흡한 수준이다. 우리나라도 이제는 유럽 민주주의 선진국들처럼 정당내 청년 조직을 독립시켜 위상을 높이고, 중앙과 지역에서 정당의 의사결정 과정에 참여하게 해야 한다. 그래서 청년 정치인이 실제 정치를 일상적으로 경험하여 정치경력을 쌓을 수 있어야 한다. 또한 당원의 정치세미나, 청년정치포럼, 청소년 정치캠프 등 활발한 정치교육 프로그램을 가동하여, 유능한 청년들이 풍부한 정치적 소양을 갖추어 어떠한 장벽이 없이 정치에 입문할 수 있도록 하여야 한다.

8. 31년 된 지방자치제와 226개 지방자치단체의 운영, 백지에서 다시 그리자.

(실행과제)-----
지역주민의 생활자치를 위하여, 권력중심이 아니라 기능중심의 지방자치단체의 계층과 구역을 초광역적으로 전면 개편하여야 한다.

- 1) 현재의 광역/기초 지방자치단체 계층체계를 통합하여, 전국을 초광역적 구역단위로 전면 개편하는 대전환이 필요하다.
- 2) 미래지향 4차 산업혁명시대에 부응하여, 지역이 주도하는 디지털 지역사회의 발전을 추구하여야 한다.
- 3) 글로벌 경쟁력을 높이기 위한 지역 주도의 초광역권 지역발전 전략이 필요하다

우리나라는 4차 산업혁명과 AI의 출현, 저출산 고령화, 사회적 양극화 심화, 수도권과 비수도권의 격차 심화 등으로 인하여, 새로운 국정운영의 대전환이 필요한 시대에 접어들었다. 선진국들은 이러한 새로운 시대에 대응하여, 개별 지역의 특성을 반영한 정책을 추진하였으나, 우리나라는 그동안 지역균형발전 정책을 추진하였지만, 그 효과는 미미한 실정이며, 오히려 수도권과 비수도권의 격차는 더 벌어지고 있는 실정이다.

특히 우리나라 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에서는, 국가 전체 차원의 인구의 감소와 지역의 인구소멸 현상으로 인한 공간구조의 변화(수도권 집중화 심화), 국민의식의 지역공동체 의식 희박화, 4차 산업혁명 기술의 행정영역 진출 등으로 인한 변화에 적응해야 할 대전환을 이루어 나가야 한다.

- 1) 현재의 광역/기초 지방자치단체 계층체계를 통합하여, 전국을 초광역적 구역단위로 전면 개편하는 대전환이 필요하다.

향후에 우리나라가 지향해야 할 중앙정부와 지방정부간의 협력을 위한 정책의 방향은 첫째, 기후변화와 4차 산업혁명, 저성장의 고착화, 인구구조의 변화 등의 미래변화에 적극 대응하는, 미래지향성이 필요하다. 둘째, 비수도권의 인구감소 등 지역위기 대응을 위해 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역경제생활권 육성이 필요하다. 셋째, 지역간의 통합과 협업을 통한 상생적인 지속가능한 발전 전략을 추진하여야 한다.

경제사회생활의 기본단위는 지역이며, 국가발전의 원동력도 지역이다. 경쟁력을 강화하려면, 지역간의 협력이 필수적이다. 이제 핵심도시와 인근지역이 기능적 연계로 시너지를 창출하여야 한다. 현재 시도중이나 지지부진한 일부지역의 초광역단위의 행정통합보다는 이제는 전국의 자치구역을 다시 구분하는 전면적인 대전환이 필요하다.

그동안은 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는, 정치권력체계 중심의 통치구역적 지방자치였다. 이제는 이러한 정치적 권력관계를 벗어난 공공서비스 공급체제로 바뀌어야 한다.

<표 > 중앙정부와 지방정부간 관계의 변화방향

=====

현재	=>	미래
정치권력체계		공공서비스공급체계
정치 중심		주민생활 중심

=====

정치권력의 분업 주민생활 기능중심의 분업
통치 구역화 공공서비스공급 구역화

중앙과 지방은 유기적이고 연계된 관계로 효율화된 시스템으로 변화가 필요하다. 미래사회에서는 작은 소지역 단위로의 지역 구분은 이제 의미가 없고, 기능적 효율화의 입장에서 규모의 경제가 보장되고 공공서비스 공급체계의 확보가 가능한 규모로의 구분이 필요하다. 즉 30여개의 초광역적인 구역단위로 전면 지방자치단체의 체계를 재편하여야 하고, 이 자치단체에는 자치입법권과 치안/교육 등의 공동체 운영에 필요한 자치권한을 부여하여야 한다. 권한이 있는 곳에 기회가 있으므로, 이러한 기회가 보장되도록 하여야 하며, 그리고 중앙정부와 지방자치단체는 정치권력적 관계에서 벗어나, 상호간 파트너 관계로 협업하는 체계를 새롭게 구축하여야 한다.

2) 미래지향 4차 산업혁명시대에 부응하여, 지역이 주도하는 디지털 지역사회의 발전을 추구하여야 한다.

미래지향성 정책으로 4차산업혁명시대에 부응하여, 디지털 정부간 관계(Digital Inter-governmental Relation)를 중심으로, 지역이 주도하는 디지털 지역사회발전을 추구하는 것이다.

구체적인 전략으로 지역사회, 맞춤형, 연결, 경쟁력, 창의성 등을 제시할 수 있다. 지역사회는 시민이 참여하는 지역 주도의 현안을 해결하는 것으로서, 지역이 주도하여 주민들이 직접 참여하여 지역발전을 위한 아이디어를 제시하고 혁신 플랫폼을 구축하고 지역발전 참여문화를 개선하는 것을 의미한다. 맞춤형은 역동적 환경 속에서 지역수요기반 맞춤형서비스를 제공하는 것으로서, 지역의 사회적·환경적 특성을 반영한 지역균형발전정책을 추진하고, 주민들의 수요에 기반한 다양한 지역맞춤형 발전정책과 공공서비스를 제공하는 것이다. 연결은 기존의 대도시 중심의 전략 추진으로 인해 발생한 극대화된 지역 간 격차를 완화하기 위하여 ICT기술을 기반으로 지역환경들을 보완하여 지역간 격차를 완화시키는 것이다. 경쟁력은 지방정부와 중소기업의 참여를 유도하여 지역혁신을 통한 지역의 경쟁력을 강화하는 것이다. 창의성은 지역의 경쟁력 제고를 위하여도시 데이터를 활용함으로써 새로운 지역발전정책을 설계하고, 스타트업 활성화 및 신규 일자리 창출 등 지역경제 활성화를 추진하는 것이다.

3) 글로벌 경쟁력을 높이기 위한 지역 주도의 초광역권 지역발전 전략이 필요하다

지역의 글로벌 경쟁성을 높이는 것이 중요하기 때문에, 개별 지역위주의 전략산업이 아닌 새롭게 재편된 초광역 지방정부 차원에서 지역이 주도하는 초광역권 지역

발전 전략이 필요하다. 특히 초광역권 위주의 전략산업육성이 중요한데, 이를 위해서는 지역수요와 산업생태계를 감안하여 지역전략산업을 선정하는 것이 필요하다.

초광역권 전략산업의 핵심 인프라와 초광역 단위의 산학협력, 산업·기술인력 공급 체계 구축, 초광역권 산업지원을 위한 지역의 산업거점·혁신거점 마련 및 연계를 강화해야 한다. 대기업의 지역 투자 환경을 조성하기 위해 다양한 투자 자원(펀드 등)과 지역의 투자유치 활성화를 위한 실효성 있는 인센티브 제도를 마련하여야 하며, 초광역권 공유대학을 중심으로 국제경쟁력을 갖춘 인재양성체계 구축하고, 인재·자본·일자리 선순환을 위한 초광역권별 거점 육성과 네트워크 연계의 핵심요소인 광역 교통망 조성을 통한 공간적 측면의 단일 경제·생활권 조성이 필요하다.

9. 자치행정과 지방교육자치 시스템의 점진적 통합이 필요하다.

(실행과제) -----
지방자치행정과 지방교육행정의 관계는, 의결기구는 통합되고 집행기구는 분리된 제도적인 문제점을 해결하기 위하여, 단계적으로 통합되어야 한다.

- 1) 지방행정과 지방교육행정의 효율적 관리를 위한 점진적 통합이 필요하다.
- 2) 통합방법은 ‘선 연계협력, 후 통합’의 방식으로, 단계적으로 추진하여야 한다.

우리나라의 지방교육자치는 교육행정기관의 자치로서 광역자치단체 수준에서만 일반자치단체장과 구분되는 교육감을 선출하여 실시되고 있으며, 교육지원청을 기초 단위의 자치기구가 아니라 시·도교육청의 하급 교육행정기관으로 규정하고 있다. 그리고 교육지원청의 구체적인 업무가 시·도의 교육·학예에 관한 사무 중 공·사립의 유치원·초등학교·중학교·공민학교·고등공민학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영·관리에 관한 지도·감독과 관련하여 시·도교육청이 위임한 것에 국한되도록 하고 있다. 따라서 현재의 교육지원청이 기초단위 수준의 교육자치기관이 아니라 시·도교육감의 지시를 단위학교에 전달하고 관리하는 역할을 수행하고 있는 실정이다.

1) 지방행정과 지방교육행정의 효율적 관리를 위한 점진적 통합이 필요하다.

일반지방자치와 교육자치의 수평적 관계를 보면 1991년 지방교육자치제 도입 이후 교육자치와 일반자치는 ‘의결기구의 연계형 분리, 집행기구의 분리’라는 분리지향적 관계였으나, 2010년 교육위원회의 지방의회 상임위원회 전환, 2014년 교육위원회 및 교육의원제도 폐지로 의결기구는 통합되고 집행기구는 분리된 자치 제도적으로 애매한 상태라 할 수 있다.

교육 영역		교육자치 여부	지방자치·교육자치 공동사무
학교교육	고등 교육	교육자치 배제 영역 (교육부: 국립 및 사립 광역자치단체: 공립)	고등교육 지원
	유·초·중등 교육	교육자치 영역	초등돌봄, 진로교육, 학교밖청소년
	영·유아보육	교육자치 배제 영역 (보건복지부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)	누리과정
평생교육	교육자치 배제 영역 (교육부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)	평생교육진흥	

<표> 교육자치 영역과 그 배제 영역 및 지방자치·교육자치 공동사무

우리나라의 교육 현주소를 살펴보면, 학령인구의 감소라는 현실에 직면해 있으며, 2021년 26만명의 출생율을 기록하고 있는데 비해서, 대학입학 정원은 34만명의 수준으로 대학의 정원을 채우기 힘든 대학들은 새로운 방안을 마련하여야 하는 상황이다. 또한 규정에 따라 국가가 지방교육청에 지급되지만 현재 남아돌고 있는 지방교육재정교부금의 활용방안을 둘러싸고 초·중등교육계와 고등교육계가 줄다리기를 하는 갈등 상황도 전개되고 있다.

이제는 이러한 문제들을 해결하고 결단하여 실천에 옮겨야 할 때이며, 실행가능한 것부터 하나씩 실천해 나가야 한다. 교육자치는 근본적으로 학교자치를 지향하는 것으로 제대로 자리매김을 하여야 하며, 교육정책의 기획과 실행이 따로국밥이 되는 문제는 신속히 해결해야 할 과제이다.

지방행정과 교육행정의 상호 연계되어 있으므로 협력하여야 한다는 이유를 교육 정책적 측면, 행정적 측면, 교육의 통합성과 전문성 확보 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육정책적 측면에서 현저성·지역특수성을 반영하기 위해서 통합이 필요하다. 즉 일부 교육분야 지원 및 기능에 관해 지방자치단체와 교육청간에 유사업무의 중복 수행에 따른 지휘체계의 이원화가 발생하며, 인력 및 재원의 중복투자 및 민원인의 불편 등 업무처리의 비효율성을 초래하고 있다. 따라서, 일반행정과 교육행정시스템이 통합되면, 지역특성화전략의 관점에서 지역의 고유 특성에 맞는 교육의 차별화를 위한 종합계획을 수립·추진하여 지역 교육경쟁력을 제고할 수 있다.

둘째 행정적 측면에서 일반행정과 교육행정의 분리·집행에 따른 국가전체의 비능률성과 비효율적인 교육행정관리의 한계를 해소한다. 향후 교육정책은 지역현장성과 주민밀착성이 중요 요인으로 작용할 것이고, 교육문제의 해결도 이러한 차원에서 보완해야 할 필요성이 있다. 현장 중심의 현장 완결적 책임행정으로 주민의 수요

를 반영한 지역특화 교육정책을 추진할 수 있으며, 주민에 대한 편익서비스 제공이 확대될 수 있다.

셋째, 교육정책 연계성·통합성·전문성 측면에서, 지방교육의 경쟁력이 제고될 수 있다. 즉 교육에 대한 지방의 권한과 역할이 강화되는 시대적 추세에 부응하여 영유아교육에서 노인교육까지 전반적인 교육연계성과 통합성을 제고할 수 있다. 지방자치단체가 학교교육 및 고등·평생교육을 총괄 관장하여 일관성이 있고 책임 있는 교육정책을 추진해 나갈 필요성이 증대되고 있는 상황에서, 종합적인 교육정책의 수립·추진이 가능하기 위해서는 통합이 필요하다.

2) 통합방법은 ‘선 연계협력, 후 통합’의 방식으로, 단계적으로 추진하여야 한다.

지방행정과 지방교육행정을 통합하기 위한 구체적인 방안으로는, 「선 연계협력, 후 통합」의 방식으로 단계적으로 추진하는 방안이 필요하다.

우선, 1단계는 연계협력 방안으로, 교육자치와 일반자치의 연계 협력을 위해 광역단위 교육행정분야에서 시·도청과 교육청간 인사교류를 활성화하고, 시·도에 지방교육 전담부서 설치를 확대하며, 감사업무를 통합 운영하며, 나아가 광역단위 교육재정분야의 중기지방재정계획 및 예산편성 절차 연계, 주민참여예산위원회 통합 운영 등을 추진하여야 한다. 교육부에서 계획하고 있는 지방자치단체로의 기능 이양에 발맞추어, 평생교육, 도서관 업무 등 교육관련 사무 등을 교육감의 기능으로 전환하는 방안 등도 마련할 필요가 있다.

2단계로는 지방행정과 지방교육행정의 통합을 완성하여야 한다. 따라서 현 시점에서 교육자치와 일반자치의 통합을 최종 목표로 하고, 그 구체적인 실행을 위한 로드맵을 작성하여 정해진 일정표에 따라서 교육행정과 일반행정 간의 통합을 추진해 나가야 한다. 교육청의 기능이 지방자치단체장의 산하에서 그 역할을 할 수 있도록 개편되어야 하며, 교육부와의 협의를 통하여 지방자치단체내의 교육행정이 시도지사의 책임하에 수행될 수 있도록 제도적/조직적 통합이 이루어져야 한다.

10. 교육감 직선제를 러닝메이트제나 추천임명제로 전환하자.

(실행과제)-----

시도지사와 교육감과의 갈등관계를 해소하기 위해서, 교육감 선출방법을 혁신하여야 한다.

1) 교육감과 지방자치단체장간의 갈등을 해소하기 위한, 교육감 선출시 러닝메이트제를 실시하자.

2) 지방자치행정과 지방교육자치 시스템의 통합 후에는, 지방자치단체장이 교육감을 임명하여야 한다.

교육감은 지방의 교육에 관한 막강한 권한을 가지고 있지만, 주민들은 후보들에 대하여 잘 모르는 상황에서 선거를 하게 되는 것이 현 실정이라는 지적이 있으며, 따라서 교육감 선출제도는 바뀌어야 한다는 주장들이 각계에서 제기되고 있다.

1) 교육감과 지방자치단체장간의 갈등을 해소하기 위한, 교육감 선출시 러닝메이트제를 실시하자.

집행기관인 교육감 및 지방교육행정기관(교육청 및 교육지원청)과 지방자치단체의 집행기관과의 관계가 정리되지 않아 무상급식, 누리과정 등에 관한 갈등관계가 사회적 쟁점이 되고, 정치적 독립의 대상인 교육자치의 마당이 오히려 정치적 대립의 장으로 변질되고 있다.

시도지사와 교육감은 서로 협력하여야 지역 교육 현안 문제를 해결할 수 있다. 즉 출생아의 급감과 인구의 수도권 편중으로 인한 지역소멸 문제에 함께 대응해야 하며, 지방자치단체와 교육청이 서로 협력하여 초·중등교육부터 고등교육까지 이어지는 체계적인 지역인재 양성과, 지역내 취·창업 및 정주 여건 등을 지원하여야 한다. 또한 신설학교의 위치선정, 부지확보, 통학로 개설, 학생의 교외활동 지도, 학생 통학 안전, 학교 및 사회체육지도 등은 지자체와 교육청이 협력하지 않고는 해결하기 어려운 문제이며, 유아와 보육 교육의 통합을 촉진시키고 초등돌봄 서비스를 향상시키기 위해서도 상호 협력이 필요하다.

교육감 선거에 대해서는, 후보자에 대한 정보 부족, 낮은 참여율, 일부 교육감의 정치성향 등을 문제가 제기된 바가 있으며, 이른바 '깜깜이 선거'라고 지적도 있다. 이번 2022년 6월에 실시된 선거에서도 교육감 선거 무효표는 90만여 표에 달해(시도지사 선거 25만표의 2.5배 수준), 사실상 교육감에 대한 제대로 된 검증이 이뤄지지 못하고 있다는 비판이 제기되었다.

이에 교육감 선인 방식에서 제도의 개선방안으로는 첫째, 지방자치단체장이 교육계 인사 중 지방의회 추천을 받아 교육감을 임명하는 방식으로 교육감 후보자의 엄격한 자격요건을 갖도록 하여 자율성과 전문성을 발휘하도록 그 권한을 보장하는 방안이며, 둘째 방식은 시도지사 러닝메이트 제도로 시도지사와 교육감 후보자가 정부가 되며, 유권자는 시도지사 투표만 하고 교육감은 시도지사 선거 결과에 따라 결정되는 방안 등이 제시되고 있다.

러닝메이트제도나 공동등록제, 정당 추천제, 정당 공천제는 교육의 정치적 중립성

측면에서 제도 자체가 위헌의 소지가 있다는 지적도 있다. 또한 임명제는 지방자치와 교육자치의 분리가 아니라 양자를 통합하는 점에서 교육계에서는 반대가 많았던 방안이다.

교육계에서의 반대도 있지만, 지방자치단체에서 일반행정과 교육행정이 분리되어 존재하기 어렵고, 연계협력이 절실한 점을 고려하여, 현행과 같은 분리된 직선제의 교육감 선출방식은 개편되어야 한다. 통합이 이루어진 다음에는 지방자치단체장이 임명하는 방안이 있겠지만, 통합되기 전에도 연계협력을 강화하기 위해서는 시도지사와 교육감 후보간의 러닝메이트제의 도입이 필요하다. 교육정책의 방향과 실천방안들에 대한 상호 공감대를 형성하여, 동시 당선되어 일관성 있는 협력적 정책이 추진되어야 하기 때문이다. 정책방향을 달리하는 시도지사와 교육감이 선발되면, 임기동안 계속적으로 갈등하고 비효율적인 행태가 반복될 수 밖에 없기 때문이다.

교육감 선출방식을 개편하는 방안을 마련하여 실시하여야 한다. 지방자치단체장과 러닝메이트제 또는 교육감 후보추천위원회의 추천과 지방의회 동의 및 시·도지사 임명으로 하는 추천임명제 방안 등의 지방자치단체장과 교육감의 선출방법에 대한 개편이 필요하다.

2) 지방자치행정과 지방교육자치 시스템의 통합 후에는, 지방자치단체장이 교육감을 임명하여야 한다.

교육감의 직선제는 학교교실의 정치화를 초래하는 점에서, 반대하는 의견도 많으며, 고도의 정치행위인 선거의 속성을 고려할 때, 교육감 직선제는 당연히 정치선거화할 수밖에 없는 실정이 전개되어 왔다. 과거를 돌이켜보면, 정당의 공천이 배제되어 후보들이 난립하였고, 이에 따라 교육전문가 보다는 거대 정당의 배경을 갖고 있는 후보자가 절대 유리한 상황을 초래하여, 소위 보수진영과 진보진영이 대립하는 진영간 대결을 가져오기도 하였으며, 각 진영내 여러 후보난립으로 다른 진영의 후보가 당선되는 결과도 초래되었었다.

따라서 앞서 논의한 지방행정과 지방교육행정의 「선 연계협력, 후 통합」의 방식에 따르면, 이러한 지방행정과 지방교육행정의 통합단계와 발맞추어, '선 러닝메이트 선출 후 추천임명제'의 도입이 가장 적합한 해결방안이다. 즉 지방행정과 지방교육행정의 통합을 최종 목표로 하되, 과도기적으로는 러닝메이트 방식으로 선출방식을 통해, 동일한 정책비전과 대안을 공유하는 자치단체장과 교육감이 함께 선출될 수 있는 방안을 도입하여야 한다.

장기적으로는 교육행정이 지방자치행정과 통합되어, 지방자치단체장이 교육감을 추

천임명하는 단계적인 제도개선을 추진해 나가야 한다. 구체적으로는 교육감 후보추천위원회의 추천과 지방의회의 인사청문회를 거쳐, 시도지사가 임명으로 하는 추천임명제 방안의 도입이 필요하다.

11. 관료제의 창조적 해체를 통한 새로운 인사시스템을 구축하자.

(실행과제)-----

급변하는 환경에 대응하고 지속적으로 변화와 혁신을 추구하기 위해서는, 관료제의 창조적 해체를 통한 새로운 인사시스템을 구축하여야 한다.

- 1) 전통적 관료제를 창조적으로 해체하고, 새로운 공직 생태계를 조성해야 한다.
2) 직무중심의 공직구조와 직무기반의 보수제도를 점진적으로 도입하여야 한다.

현재 우리나라 공무원들이 직면한 상황은, 과거에 비해 지속적으로 민간기업 대비 낮은 임금, 급격한 공무원 연금개혁으로 인한 미래에 대한 불안감, 국민들의 공직에 대한 사회적 평가 하락 등으로 인하여, 공무원 시험 응시율은 날이 갈수록 낮아지고 있다. 또한 경제위기 속에서는 고용 안정이 공무원을 포함한 공공기관으로의 인재 유입에 큰 장점이기도 했지만, 소위 MZ세대라고 말하는 젊은 세대들은 소득, 삶의 질 등으로 직업 선호 이유가 바뀌고 있다는 점을 고려하면, 향후에 유능한 인재들이 공직사회를 기피하게 될 것이 심히 우려되는 상황이 전개되고 있다.

- 1) 전통적 관료제를 창조적으로 해체하고, 새로운 공직 생태계를 조성해야 한다.

전통적인 관료제의 문제점을 수술하지 않고는 미래사회의 변화에 정부가 적극적으로 대처해 나갈 수 없다. 공직사회의 폐쇄성과 훈련된 무능과 파킨슨 법칙의 작동 등이 전통적 관료제의 문제점들이며, 이러한 문제점을 수술하기 위해서는 관료제에 대한 창조적 해체가 필요하다. 창조적 해체는 미래 시스템에 맞는 인사시스템의 도입을 통하여 기존의 인사 패러다임이 변화되는 것이며, 연장선상의 성장이 아니라, 근본적인 변화를 위해 공직의 구조와 시스템을 혁신하는 것이다. 관료제의 창조적 해체를 위해서는 지속적인 변화와 혁신을 추구하는 조직문화와 기반의 구축이 필요하며, 미래의 환경변화와 미래정부형태에 부합하는 공공 인재상을 정립하여야 하며, 개인의 창의성과 혁신성을 지원하는 인사시스템이 구축되어야 한다.

정부의 정책을 추진하여, 국민들에게 우수한 행정서비스를 제공하는 주체는 공무원이다. 공무원은 정부운영과 정책추진에 있어서 핵심적 추진역할을 담당하여, 급변하는 상황변화에 적응하는 변화의 주체가 되어, 정부운영의 창의성과 혁신성은 유지해 나가야 한다. 또한 공무원은 소신있게 일하고 자신의 역할에 대하여 자부심을

가지고 공익을 위해 열정을 바칠 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

- 2) 직무중심의 공직구조와 직무기반의 보수제도를 점진적으로 도입하여야 한다.

주요 선진국들의 경우를 살펴보면, 영국과 같은 계급제적 성향이 강한 국가들은 직위분류제 강화의 방향으로, 미국과 같은 직위분류제적 성향이 강한 국가들은 계급제적 요소의 강화 방향으로 인사시스템 개혁을 추진하고 있다. 우리나라의 공직구조는 계급제에 기반을 두고 직위분류제적 요소를 가미하는 구조로 이루어지고, 이 구조에 따라 상대적으로 계급제적 성격이 강한 형태의 인사운영 시스템이 운영되고 있다.

역사의 발전에 따라서 피라미드형의 계층제적인 조직의 구조는 점차 수평적인 형태로 변화되고 있는 점을 고려할 때, 우리나라 정부의 조직구조도 점차 수평형의 평평한(flat형) 구조로 변화되어 나가야 할 것이며, 정부 내부의 인사운영 시스템도 탈관료제적으로 변화되고, 계급보다는 직무에 중점을 두는 공직구조와 인사시스템으로 변화되어 나가야 할 것이다.

직무중심 인사제도를 성공적으로 추진하기 위해서는 엄밀한 직무분석에 기반한 연구가 이루어지고, 이에 따라서 각 직위들의 직무값이 정해지며, 그 직무에 적합한 직무역량이 도출되어야 한다. 이러한 준비과정은 기본적으로 충분한 환경적 여건이 구비되어야 하고, 특히 재정상황, 직무분석, 직무평가 등 기본적인 역량과 인프라 구축이 갖추어져야 가능한 것이다. 이러한 조건이 갖추어져 있지 않은 상태에서의 직위분류제적 제도들을 광범위하게 도입하여 추진하는 것은, 제도와 실무 사이에서의 부정합을 발생시킬 수 있다.

우리나라의 현 상황을 고려해 볼 때, 제대로 된 직무분류제를 도입하고 직무급 제도를 실시하려고 하면, 기존의 보수체계와 미래의 직무체계가 정합성을 가질 수 있도록 세부적인 사항들을 엄밀하게 설계하여 진행해 나가야 하며, 정부 부처의 조직문화까지도 바꾸어 나가는, 보다 적극적이고 종합적인 차원으로 진행되어야 한다.

여러 다양한 조직의 기능과 특성을 가지고 있는 공공조직들에 대하여, 획일적인 지침에 따라서 제도개편을 시행하기 보다는, 우선 조직 내부에서 가능한 직무부터 점진적으로 직위분류제로 전환하는 작업부터 차근차근 시행하면서, 확산시켜 나가는 전략을 구사하여야 한다. 이렇게 기본적인 사항들을 충실히 이행하면서 전체 제도의 발전과 변화를 추진해야만, 시행착오를 줄이면서 효과적으로 적합한 제도가 정착되는 변화를 이끌어 낼 수 있다.

영국의 경우처럼, 정부부처가 자신들의 특성에 따라 계급제와 직위분류제를 선택적으로 적용할 수도 있어야 한다. 그 이유는 조직마다 주어질 여건이 다르고 또한 수행하는 직무의 성격도 다르기 때문이다. 각 조직의 특성에 따라서, 다양하고 유연한 구조와 인사시스템이 적용되어야 하기 때문이다.

12. 범정부 인사정책통합기구(가칭 국가인사원)를 신설하고, 대한민국 CHO를 선임하자.

(실행과제)-----

독립적이고 전문성을 지닌 국가인사원을 신설하여 대한민국 공직자에 대한 인사정책을 총괄하여 공직자의 역량과 전문성을 강화하자.

- 1) 중앙인사행정기관의 역할과 기능을 강화하여, 장관급 ‘국가인사원’을 설치하여야 한다.
- 2) 대통령실의 인사수석실을 폐지하라.

- 1) 중앙인사행정기관의 역할과 기능을 강화하여, 장관급 ‘국가인사원’을 설치하여야 한다.

민주화 이후 5년 단임제 대통령중심제 하에서 정부 관료제에 대한 정치적인 영향이 날로 증대되고 있으며, 공직자들의 정치적 중립성 유지에 많은 어려움이 발생하고 있다. 이에 따라 공무원들이 적극적으로 업무를 추진하지 못하고 정치권의 통제를 받게 됨으로써 공무원의 자율성과 전문성을 해치고 사기를 떨어뜨리게 되어 정책역량을 약화시키는 문제가 나타나고 있다.

우리나라의 중앙인사행정기관은 인사혁신처로 차관급 정부부처로 인사업무를 관장하고는 있지만, 독립성과 정책주도성에 있어서 제대로 역할을 수행하기 어려운 한계를 가지고 있다. 특히, 공공기관은 인사에 전문성이 없는 기획재정부가, 인사업무추진에 있어서 중요한 요소인 조직관리 등은 행정안전부가 담당함에 따라 범정부적인 종합적이면서 효율적인 인사관리가 이루어지지 못하고 있다.

인사기능의 독립성과 전문화를 더 강화하기 위해서 정부의 인사업무는 독립제이건 합제이건 간에 최소 장관급 이상의 조직이 되어야 전체 정부부문의 인사문제를 주도적/효율적으로 운영할 수 있게 될 것이다. 따라서, 중앙인사행정기관으로서 인사혁신처를 장관급 기관(가칭 국가인사원)으로 승격하고, 조직의 독립성과 중립성을 강화하여, 공직자들에 대한 인사전담기관으로서의 위상을 강화하여야 한다. 그리고 국가인사원의 원장은 대한민국 CHO(Chief Human Resources Officer)의 역할을 수행하여야 한다.

중앙인사행정기관은 대통령의 인사권에 대한 견제역할과 정치적인 임용이 남용되지 않도록 감시하는 역할을 수행하여야 하는데, 현재 인사혁신처는, 차관급 처장의 조직으로 국무총리 산하에 있는, 소속기관으로 독립성이 취약한 편이다. 그래서 신설되는 ‘국가인사원’은 정부 내부의 조직이라 하더라도, 다른 정부기관과는 다르게 상대적으로 독립성과 자율성이 보장되는 조직으로 운영되어야 한다. 그러기 위해서는 특히 내부적으로는 합제에 기반한 심사와 조사 기능을 보유하여야 하며, 이러한 수단을 활용하여 대통령의 인사권을 적절하게 감시하고 견제하며, 필요시에는 제도장치를 가동함으로써, 공무원 인사에 있어서 실적주의 원칙을 지켜나가는 역할을 수행하여야 한다.

구체적으로 ‘국가인사원’의 주요 기능으로는, 공무원 인사제도에 대한 규정을 입안하고 관리하며, 잘못된 인사규정이나 관행에 대한 감시 감독 역할의 수행하고, 고위공무원단 이상의 공무원에 대한 승진 등 인사 조치에 대한 일상 감시기능을 수행하며, 공무원의 인사상 불이익 처분에 대한 고충처리 기능을 수행하고, 실적주의 원칙과 정치적 중립성을 위반한 사례에 대한 조사권을 가지며, 조사결과 위법하고 부당한 사례는 시정명령을 내릴 수 있는 권한을 가져야 한다.

- 2) 대통령실의 인사수석실을 폐지하라.

대통령이 정부 부처의 실적제 원칙에 의해 임명된 공무원에 대한 인사권을 행사하는 것이 바람직한 것인지에 대한 깊은 성찰도 필요하다. 5급 이상의 공무원에 대한 임명권은 대통령에 있다 하더라도, 상징적인 의미는 있지만, 실제로 각 부처 공무원의 역량과 근무태도를 자세하게 파악하기 어렵기 때문에, 대통령이 정부직이 아닌 직업공무원들에 대하여 인사권을 행사하는 것은 바람직하지 않다. 정부 부처의 직업 공무원에 대한 인사를 대통령실에서 관여한다면, 이는 비효율의 문제와 아울러, 정치적 중립성 훼손의 우려도 있다. 부처 내부의 인사는 장관이 책임지고 행사하여야 하고, 이 과정에서 정치적인 고려보다는 평소의 업무실적과 경력 및 잠재역량을 기준으로 하여야 할 것이다. 따라서 대통령실의 인사수석실이나 인사비서관실을 폐지하고, 직업공무원에 대한 인사는 정부 부처에서 직업공무원 출신의 차관에 의하여 실질적인 인사가 이루어지도록 할 필요가 있다.

대통령은 국가안보 및 외교 등의 핵심적 국정과제에 대한 업무를 수행하고, 각 정부 부처가 담당하고 있는 업무들을 대통령이 임명한 장관에 의하여 수행되는 것이 필요하다. 이것이 바로 ‘책임장관제’이며, 대통령은 장관을 통해서 정부의 정책을 주도해 나갈 수 있으며, 장관이 자율성을 가지고, 또한 소관 업무에 대한 전문성을 가지고 정책을 주도할 수 있어야, 좋은 정책이 입안되고 효율적으로 추진될 수 있는 것이다. 결국 대통령은 국무총리와 장관 등 핵심적인 정부직 직위만을 임명하

고, 이들에게는 정치적인 책임을 묻는 것을 근간으로 하고, 기타 세부적인 인사는 장관과 기타 기관장들에게 위임하고 분권화할 필요가 있다.

만약 선거과정에 도움을 준 인사들에 대한 배려로, 이들을 각 정부 조직에 임명한다면, 이는 엽관주의적인 임명이며, 결코 바람직하지 않은 관례를 만드는 것이 될 것이다. 이러한 사례가 만연하면 공직자들은 새 정부에서 요직에 기용되기 위하여, 정치권을 기웃거리고, 선거과정에서는 은밀하게 선거캠프에 참여하는 관행이 생길 수 있다. 이러한 관행이 생겨나면, 공무원의 정치권 줄서기가 이루어지면서, 정치적 중립성은 심각하게 훼손될 가능성이 증대되는 것이다.

13. 공직자 채용제도를 개혁하고, 국가인재채용원을 신설하자.

(실행과제)-----
전문성과 공정성에 기반한 시험문제 출제 및 집행을 위해, 중앙인사행정기구 산하에 국가인재채용원을 신설하자.

- 1) 공무원 채용제도와 채용시험과목의 전면적 개편이 필요하다.
- 2) 공직자 채용시험을 총괄하는 전문기관으로 국가인재채용원을 신설하자.

-
- 1) 공무원 채용제도와 채용시험과목의 전면적 개편이 필요하다.

정부에서 핵심인재를 선발하기 위해 실시하는 5급 공채제도(행정고시제도)를 폐지해야 한다는 주장도 있으나, 국민들은 고시제도의 폐지가 계층이동의 사다리를 없애고, 공개경쟁시험이라는 실적주의의 근간을 허무는 것으로 인식하게 되고, 향후에 엽관주의가 공직사회에 만연할 것을 두려워 한다.

따라서 행정고시제도는 현재의 제도를 일부 개편하여, 잠재력 있는 인재를 선발하여 공직입직 이전에 공직역량을 강화하는 사전적 교육훈련을 충분히 실시하고, 향후 국가의 핵심심인력이 될 수 있도록 적극 육성하는 것으로 발전시켜 나가야 한다. 동시에 각 분야별로 전문성이 필요한 직위에는 민간경력직을 채용하는 문호를 대폭 확대하고, 공직사회 전 직급에서의 능력별 ‘속진임용제도’를 실시하여야 한다.

공무원채용 시험과목에 있어서는, 최근에 5급 공채 2차 시험에서 선택과목을 없애고, 필수과목만 존치하기로 한 것은 미래정부를 위한 인사혁신의 비전과는 거리가 있다고 볼 수 있다. 즉 이러한 필수과목의 지정 논리는, 미래 행정환경의 변화에 적극 대응해야한 시대적 변화에 필요한 과목과는 무관하게, 단지 경제성과 수험생 부

담완화 등에만 초점이 맞추어져 있으며, 공직의 각 직무분야별 시험과목의 적정성과 필요성에 대한 심도있는 검토가 이루어졌다고 보기 어렵다.

따라서 전체 공무원 채용시험과목에 있어서는, 기본소양(PSAT) + 공직기반(공직윤리, 공직가치 등) + 전문지식 등을 측정하는 과목들이 기본적으로 포함되도록 기본원칙을 설정하여야 한다. 이 기본특에 맞추어, 각 직급별 직무분야별로 필요한 과목들을 세심하게 분석하여, 공무원의 채용시험과목을 전면 개편할 것을 제안한다.

<표 > 공무원 채용시험과목 기본틀 제시



- 2) 공직자 채용시험을 총괄하는 전문기관으로 ‘국가인재채용원’을 신설하자.

채용시험은 조직의 필요역량과 잠재능력 등을 모두 측정할 수 있어야 한다. 그러나 최근 공공기관들은 시험의 공정성 문제와 오류문제 해소에 초점을 두고, 주로 외부민간기관에 채용시험의 권한을 위탁하는 경향이 증대되고 있다. 이로 인하여 공공기관들은 인사의 시작인 채용에 대한 데이터 기반 인사관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 특히, NCS의 경우, 대부분 민간 시험출제 및 운영 기업에 위탁되어 운영되며, 일부 도덕적 해이와 전문성 및 관리 미흡으로 인하여, 여러 시험에 유사한 문제가 출제되는 등의 문제가 노정되기도 하였다.

따라서 인사혁신처에서 추진했던 시험출제 및 집행 등 공무원 채용 운영과 역량 모델평가도구 등 연구개발 기능을 수행하는 채용시험 전문기관(가칭 국가인재채용원)을 설립하여 운영하도록 하는 것이 필요하다. 국가인재채용원은 공무원과 공공기관 등 공직자 전체를 총괄하여, 공정하고 투명한 선발이 이루어지도록 채용시험을 출제하고 관리하는 역할을 수행하여야 한다.

14. 대통령 인사의 가이드라인으로 ‘한국판 플럼북’을 발간하자.

(실행과제)-----

대통령 인사의 투명성과 공정성 및 책임성을 담보할 수 있는 한국판 플럼북을 도입하여, 밀실인사에서 벗어나야 한다.

- 1) 공무원의 정치적 중립성을 강화하여야 한다.
- 2) 실적주의에 입각한 ‘한국판 플럼북’ 을 발간하여야 한다.

민주화 이후 5년 단임제 대통령중심제 하에서 정부 관료제에 대한 정치적인 영향이 날로 증대되고 있으며, 공직자들의 정치적 중립성 유지에 많은 어려움이 발생하고 있다. 이러한 정치적 영향력의 증대로 인하여, 공무원의 자율성과 전문성을 해치고 사기를 떨어뜨리게 되어 정책역량을 약화시키는 문제가 나타나기도 한다. 또한 일부의 사례에서 공무원이 그 주어진 역할을 제대로 수행하지 않거나 못함에 따라서 사고가 발생되거나 손실이 증가되어, 이로 인한 많은 피해가 국민과 국가에 초래되는 경우도 있다.

- 1) 공무원의 정치적 중립성을 강화하여야 한다.

공무원 관련 규정을 개정하여 공무원들이 소신있게 일하면서 자신의 일에 책임을 짐으로써 적극적으로 공익을 실현하도록 해야 할 것이다. 따라서 직무상 상관의 명령이 합법적인지 여부를 공무원은 항상 판단해야 하며, 이의제기는 공무원의 의무이자 권리이며, 국민 전체에 대한 봉사자로서 당연히 공무원 개개인이 책임감을 가지고 소신껏 복무할 수 있도록 법률을 강화하여야 한다.

공무원의 정치적 중립 위반 사례가, 엄청난 정치권력의 압력에 저항하지 못하고 일어난 것이라면, 공무원의 신분보장도 함께, 위법 부당한 압력에 대항할 수 있는 수단과 방법이 마련되어 있어야 한다. 그런데, 최근의 공무원제도 개혁의 내용을 살펴보면, 개방형 인사제도와 성과주의를 강조하면서, 공무원들의 역량 강화에 많은 노력을 강조하고 있고, 성과가 낮은 공무원에 대한 인사조치를 규정하는 등 신분보장을 약화시키는 내용들이 포함 되어 있다.

이러한 조치들은 물론 당연히 공무원의 역량을 강화하여, 정부의 대국민서비스의 질을 높이려는 것이지만, 다른 한편으로는 공무원의 신분보장을 약화시키는 효과를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그 결과로 공무원들은 상대적으로 상관이나 정치권의 눈치를 더 많이 보게 되는 것을 예상할 수 있다. 실제로 한국행정연구원의 델파이 조사 결과⁴⁾를 보면, 전문가들은 과거와 달리 고위공무원단이 정치적인 영향을 더

4) 서원석(2017). 거버넌스시대의 공무원 정치적 중립성 확보방안(한국행정연구원 연구보고서), 176면 참조.

많이 받고 성과에 민감하며, 대통령의 영향력이 그 전보다 더 증대된 것으로 판단하고 있다.

공무원의 신분보장이 과거에 비해 약해졌지만, 이를 긍정적인 것으로 인식하고 발전시켜 나갈 필요가 있다. 즉 업무효율의 향상과 역량 강화를 위한 공무원 인사제도의 개혁은 필요하므로 계속되어야 하지만, 동시에 정치적인 영향력을 방지하는 대책들도 보완되고 강화되어야 한다.

구체적으로는 정치적인 이유로 부당한 처분을 받았을 때는, 이를 시정하도록 고충처리의 절차를 객관적으로 운영할 수 있는 내부 인사시스템을 잘 완비해야 하며, 중립적인 외부위원의 참여를 보장하여 객관성을 보장 받아야 한다. 또 공무원이 부당하게 좌천되고 퇴직하는 일이 벌어지는 것을 막기 위해서는, 중앙인사행정기관이 조사를 가능하게 하여 잘못이 있을 경우에는 원상회복하는 조치를 내릴 수 있어야 한다.

- 2) 실적주의에 입각한 ‘한국판 플럼북’ 을 발간하여야 한다.

정권 교체기마다 밀실인사와 정치적인 낙하산 인사에 대한 논란이 끊임없이 발생하고 있다. 유권자인 국민의 입장에서 전문성 있는 인사를 공정하게 공직에 발탁할길 기대하며, 인사권자의 사적 인연을 배제하고, 투명한 검증절차를 거쳐 적재적소에 전문성이 있는 인재들이 등용되기를 원한다. 그러나, 선거에서 승리한 대통령의 입장에서 선거과정에서 고생하고 도움을 준 지지자들에 대한 논공행상에 대한 필요성도 있고, 동시에 성공적으로 국정을 운영해 나가기 위해서는 유능한 지지자들을 주체세력으로 하여 주요 직위에 임명하여 국정을 이끌어 나가야 하는 필요성도 있다.

이렇듯 정권교체기 마다 등장하는 대통령의 인사권에 대한 문제는, 이 문제에 관한 명확한 기준과 절차가 제대로 정비되어 있지 못하기 때문이다. 대통령이 인사권을 행사할 수 있는 직위의 범위와 그 직위에 필요한 자격요건과 임명절차에 대한 가이드라인이 명확하게 규정되어 있다고 한다면, 이 문제는 해결될 수 있다.

미국의 경우 차기 대통령이 정치적으로 임명할 수 있는 직책과 자격요건을 규정한 일명 ‘플럼북(Plum Book)’ 이 있다. 이 규정집은 길표지가 자두색이라서 붙은 이름이며, 아이젠하워 행정부 시절인 1952년에 시작되었으며, 미국 의회에서 발간하는데, 조 바이든 대통령 당선 직후인 지난 2020년 12월 펴낸 플럼북은 200쪽 분량이다. 미국에서는 플럼북에 따라 새 대통령이 인사권을 행사하므로 우리나라처럼 ‘낙하산 인사’ 에 대한 논란이 없다.

우리나라도 ‘한국판 플럼북’ 을 통하여, 대통령이 임명할 수 있는 직위에 대한 엄

격한 기준을 제시한다면 그동안 논란이 되어온 정치적 임명직의 절차를 양성화하는 성과를 거두게 될 것이며, 대통령은 지지자중에 유능한 인재를 발탁하여 국민들에게 책임있는 정책을 펼칠 수 있게 될 것이다. 또한 이 규정집에는 대통령도 마음대로 임명할 수 없는 직위들을 규정하고, 이 직위들은 실적주의에 따라 역량이 검증된 전문가들을 임명하게 함여, 대통령의 인사권이 남용하는 부작용을 줄일 수 있다.